



제 438회 국회 (임시회)
제2차 농림축산식품해양수산위원회

해상사고 실종자 수색·구조에 관한 특별법안 검 토 보 고

■ 문대림의원 대표발의(의안번호 제2218689호)

2026. 8.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 이 현 중

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 제정안의 취지 및 구성	4
1. 제정안의 입법 배경	4
2. 제정안의 입법 필요성	7
3. 제정안의 구성 및 주요 내용	10
IV. 주요 조문별 검토	11
1. 목적 및 정의규정 등	11
2. 다른 법률과의 관계	14
3. 실종자 수색·구조 활동 및 민간위탁	16
4. 수색·구조 비용의 선지급 및 구상권 행사	19
5. 민간수난구조업체에 대한 지원	22
6. 실종자 가족 지원	23
7. 부칙	25

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 문대림의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2026. 4. 29.

3. 회 부 일 : 2026. 4. 30.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

현재 해상사고가 발생한 경우 실종자에 대한 수색·구조 활동을 규율하는 법률로 「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률」이 있음.

그러나 해당 법률은 해상사고 발생 시 국가 및 지방자치단체의 책임과 역할을 명확히 구분하고 있지 않아 수색·구조 활동의 혼선과 지연을 초래하고 있음. 또한 해양경찰 등 국가기관의 수색·구조 역량은 기상 악화, 수심의 깊이, 첨단장비의 한계 등 기술적·물리적 제약으로 인해 일정한 한계를 가질 수밖에 없음.

그럼에도 불구하고 현재 민간 수난구조업체의 투입에 대한 근거와 이에 따른 비용 부담 및 처리 절차에 관한 법적 근거가 부재하여 신속하고 전문적인 수색·구조 활동에 제약이 발생하고 있는 실정임.

이에 해상사고로 인한 실종자 발생 시 국가의 수색·구조 책무를

명확히 하고, 민간 수난구조업체의 참여를 제도적으로 보장하며, 구조 활동에 소요되는 비용의 부담과 정산 절차를 명확히 규정함으로써, 해상에서의 수색·구조 활동을 신속하고 체계적으로 수행하여 국민의 생명·신체 및 재산 보호에 기여하려는 것임.

주요내용

가. 이 법은 해상에서 발생한 실종자 수색에 관하여 국가의 책임과 역할을 명확히 하고, 국가기관의 수색활동이 기술적으로 불가능한 경우 민간수난구조업체를 통한 신속한 구조 활동을 보장하는 한편, 그 비용 부담에 관한 절차를 정함으로써 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하는 것을 목적으로 함(안 제1조).

나. 해양경찰청장은 해상사고로 인한 실종자가 발생한 경우 실종자 수색·구조 활동을 실시하여야 하며, 기술적 한계로 인하여 실종자 수색·구조 활동이 불가능하다고 인정하는 경우 민간수난구조업체에 수색·구조 업무를 위탁할 수 있음(안 제5조).

다. 국가는 신속한 수색·구조 활동을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 대통령령으로 정하는 비용을 업무를 위탁받은 민간수난구조업체에 수색·구조 활동 개시 전 미리 지급할 수 있음(안 제6조).

라. 국가는 수색·구조 비용을 선지급한 경우 해상사고 발생에 원인을 제공한 자에 대하여 구상권을 행사할 수 있음(안 제7조).

마. 국가는 수색·구조 활동을 수행하는 민간수난구조업체의 인력·시

설 및 장비 등을 확보하는 데 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있음(안 제8조).

바. 국가 또는 지방자치단체는 실종자 가족에 대하여 심리상담·상담치료 등을 지원할 수 있음(안 제9조).

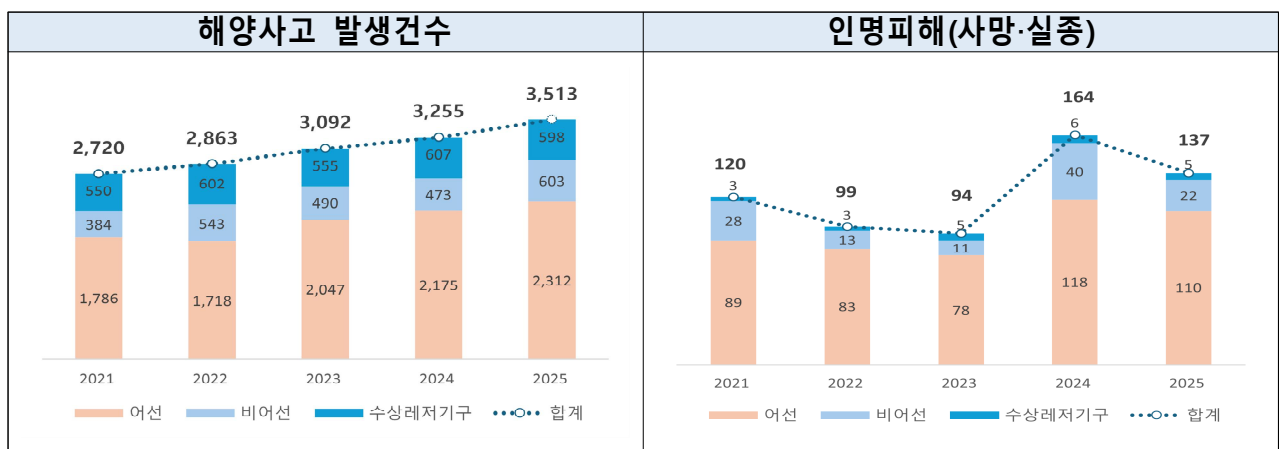
Ⅲ. 제정안의 취지 및 구성

1. 제정안의 입법 배경

우리나라는 삼면이 바다로 둘러싸인 지리적 특성상 해상 활동이 활발하며 이에 따라 해양사고의 위험성이 항상 존재하고 있음.

2025년의 경우 총 3,513건의 해양사고가 발생하여 작년 대비 258건 (7.9%)이 증가하였으며 이로 인한 인명피해(사망·실종)가 137명으로 작년 대비 27명(16.5%) 감소한 것으로 나타났음.

【 최근 5년간 해양사고 발생 현황 】 1)



2025년의 경우 그 피해가 다소 감소하였지만 매년 100명이 넘는 인명피해가 반복적으로 발생하고 있는 상황에서, 해양사고 실종자에 대한 신속하고 체계적인 수색·구조 활동의 중요성은 갈수록 커지고 있음.

1) 해양수산부 중앙해양안전심판원, 「2025년 해양사고 통계」, 2026.

현재 해양사고가 발생한 경우 수색·구조 활동은 「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률」(이하 "수상구조법") 및 「재난 및 안전관리 기본법」(이하 "재난안전법")에 따라 해양경찰청이 주도적으로 담당하고 있음.

그러나 해양경찰 등 국가기관의 수색·구조 역량은 기상 악화, 수심의 깊이, 첨단장비의 한계 등 기술적·물리적 제약뿐만 아니라, 전국 해역에서 발생하는 다양한 해상사고에 지속적으로 대응하여야 하는 특성상 특정 사고에 인력과 장비를 지속적·집중적으로 투입하는 데에는 한계가 있어 필요한 경우 민간 수난구조업체의 전문 인력과 장비를 보완 수단으로 활용하고 있음.

실제로 2025년 2월 9일 여수 하백도 인근 해상에서 발생하여 10명의 사망·실종자가 발생한 제22서경호 침몰 사고의 경우, 해양경찰이 사고 발생 직후부터 23일간 집중수색을 펼쳤으나 실종자를 찾지 못하였고, 이후 평시 경비·순찰 업무를 병행하는 경비병행 수색으로 전환하였음.

이후 실종자 가족들의 요청에 따라 전남도가 예비비 10억원을 투입하여 민간 전문업체와 별도 계약을 체결하는 방식으로 수중 수색이 진행되었음.

그러나 민간업체 투입 과정에서 업체 선정·계약 등에 상당한 기간이 소요되어 사고 발생으로부터 약 39일이 지난 3월 23일에야 실제

수색이 시작되었으며, 수색 과정에서 2명의 시신을 추가 수습하였으나 사고 발생 78일 만에 수색이 공식 종료될 때까지 끝내 3명은 미수습된 채 수색이 마무리되는 등 신속한 사고 대응에 한계가 있었음.

이처럼 민간 수난구조업체의 신속한 참여가 필요한 상황임에도 불구하고, 현재 민간업체의 투입 근거와 이에 따른 비용 부담 및 처리 절차에 관한 명시적인 법률 규정이 부재하여 실종자 수색·구조 활동에 제약이 발생하고 있음.

이에 제정안은 해상사고로 인한 실종자 발생 시 국가의 수색·구조 책무를 명확히 하고, 민간 수난구조업체의 참여를 제도적으로 보장하는 한편, 구조 활동에 소요되는 비용의 부담과 정산 절차를 명확히 규정함으로써 해상에서의 수색·구조 활동을 신속하고 체계적으로 수행하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하려는 취지임.

2. 제정안의 입법 필요성

제정안은 해양사고 발생 시 국가기관의 수색·구조 역량의 한계를 보완하기 위한 민간 수난구조업체의 참여 근거와 비용 부담·처리 절차를 마련하려는 취지로, 그 필요성은 인정됨.

다만, 제정안이 규율하고자 하는 내용이 별도의 특별법 제정을 필요로 하는 사항인지에 대하여는 신중한 검토가 필요함.

특별법은 일반법으로 해결하기 어려운 특수한 사항을 규정하기 위해 제정하는 것으로, 특별법 제정 시에는 제정 필요성·실효성·기존 법령과의 조화 등을 종합적으로 판단하여야 하며 기존 법체계와 모순·충돌되는 부분은 없는지에 대한 체계적 검토가 필요함.²⁾

이 기준에 비추어 살펴보면, 제정안의 주요 내용 중 상당 부분은 현행 수상구조법 및 재난안전법의 체계 내에서도 규율이 가능한 사항으로 보임.

구체적으로 살펴보면 수상구조법 제29조³⁾의 수난구조 종사명령 제

2) 국회사무처, 「법제기준과 실제」, p.55~56.

3) 「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률」 제29조(수난구조를 위한 종사명령 등) ① 구조본부의 장 및 소방관서의 장은 수난구조를 위하여 부득이하다고 인정할 때에는 필요한 범위에서 사람 또는 단체를 수난구조업무에 종사하게 하거나 선박, 자동차, 항공기, 다른 사람의 토지·건물 또는 그 밖의 물건 등을 일시적으로 사용할 수 있다. 다만, 노약자, 정신적 장애인, 신체장애인, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람에 대하여는 제외한다.
② 제1항에 따라 수난구조업무에 종사명령을 받은 자는 구조본부의 장 및 소방관서의 장의 지휘를 받아 수난구조업무에 종사하여야 한다.
③ 국가 또는 지방자치단체는 제1항에 따라 수난구조 업무에 종사한 사람이 부상(신체에 장애를 입은 경우를 포함한다)을 입거나 사망(부상으로 인하여 사망한 경우를 포함한다)한 경우에는 그

도를 통해 민간 잠수사·전문업체 등을 동원하는 것이 이미 실무적으로 이루어지고 있으며, 실종자 가족 지원 역시 **재난안전법 제66조4)**에 따른 **피해자 지원체계를** 통해 이미 수행하고 있음.

또한 제정안 제4조의 경우 이 법이 해상사고 실종자 수색·구조에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용된다고 적시하고 있는데 이로 인해 특별법 제정이 기존 법체계의 공백을 보완하는 것이 아니라, 오히려 수난구조 종사명령·긴급구조지원기관 제도 등 기존에 운용되던 제도들이 배제되는 결과를 초래할 수 있다는 점도 고려할 필요가 있음.

이러한 점에서 민간 수난구조업체의 투입 근거 및 비용 처리 절차의 명확화라는 제정안의 입법 목적은 타당하나, 이는 별도의 특별법 제정보다는 **현행 수상구조법의 관련 조항을 보완하는 개정 방식으로** 접근하는 것이 법체계의 정합성 측면에서 적절한 조치로 보임.

부상자 또는 유족에게 보상금을 지급하여야 한다. 다만, 다른 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체의 부담에 의한 같은 종류의 보상금을 지급받은 사람에 대하여는 그 보상금에 상당하는 금액은 지급하지 아니한다.

④ 구조본부의 장 또는 소방관서의 장은 제1항에 따라 수난구조 업무에 종사한 사람이 「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률」의 적용대상자인 경우에는 같은 법에 따른 보상을 받을 수 있도록 적극 지원하여야 한다.

⑤ 제3항 본문에 따른 보상금은 국가 또는 지방자치단체의 부담으로 하며, 그 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 이 경우 특별한 사정이 없는 한 「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률」의 보상기준을 준수하여야 한다.

⑥ 제3항에 따라 보상금을 지급받고자 하는 자는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 관할 지방자치단체의 장에게 신청하여야 한다.

⑦ 국가 또는 지방자치단체는 제1항에 따라 수난구조업무에 종사한 사람이 신체상의 부상을 입은 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 치료를 실시하여야 한다.

- 4) 제66조(재난지역에 대한 국고보조 등의 지원) ⑤ **국가와 지방자치단체는 재난으로 피해를 입은 사람에 대하여 심리적 안정과 사회 적응을 위한 상담 활동을 지원할 수 있다.** 이 경우 구체적인 지원절차와 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

이에 대해 해양경찰청은 제정안의 주요 내용이 현행 수상구조법 및 재난안전법 체계 내에서도 충분히 반영할 수 있는 사항이며, 특별법 제정으로 동 법률이 우선 적용될 경우 기존의 법률상 제도를 활용하지 못하게 되는 문제가 발생할 수 있다는 의견을 제시함.

또한 수색·구조 업무는 국가의 책무인 만큼 민간 위탁에 의존하기 보다 해양경찰의 구조장비 보강·잠수능력 향상 등 국가 역량강화를 우선으로 하고, 필요시 기존 공사·공단 등의 임무 역할을 확대하는 등 국가가 주체가 되는 방안을 관계기관과의 협의를 통해 현행 지원체계 내에서 검토하는 것이 타당하다는 입장임.

3. 제정안의 구성 및 주요 내용

제정안은 본칙 9개의 조 및 부칙 2개의 조로 구성되어 있으며, 본칙은 목적, 정의, 국가 등의 책무, 다른 법률과의 관계, 실종자 수색·구조 활동 및 지원, 수색·구조 비용의 선지급, 구상권 행사, 민간 수난구조업체에 대한 지원, 실종자 가족지원 등으로 이루어져 있음.

제정안의 구성 체계 및 조문별 주요 내용은 다음 표와 같음.

【 제정안의 구성 체계 및 주요 내용 】

구 분	주요 내용
국가의 책임과 역할 명확히 하고 민간수난구조업체 구조활동 보장 (안 제1조~제3조)	해상에서 발생한 실종자 수색에 관하여 국가의 책임과 역할을 명확히 하고, 국가기관의 수색활동이 기술적으로 불가능한 경우 민간수난구조업체를 통한 신속한 구조 활동을 보장하는 한편, 그 비용 부담에 관한 절차를 정함으로써 국민의 생명·신체 및 재산을 보호
다른 법률에 우선하여 적용 (안 제4조)	해상사고 실종자 수색·구조에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용하도록 함
실종자 수색·구조 활동 및 지원 (안 제5조)	해양경찰청장은 기술적 한계로 인하여 실종자 수색·구조 활동이 불가능한 경우, 민간수난구조업체에 수색·구조 업무를 위탁할 수 있도록 함
수색·구조 비용의 선지급 및 구상권 행사 (안 제6~7조)	민간수난구조업체가 신속하게 수색·구조 활동을 수행할 수 있도록 국가가 수색·구조 비용을 사전에 지급할 수 있는 근거와 절차를 마련하고, 선지급한 수색·구조 비용에 대하여 해상사고 원인 제공자에게 구상권을 행사할 수 있도록 함.
민간수난구조업체에 대한 지원 (안 제8조)	국가는 수색·구조 활동을 수행하는 민간수난구조업체의 인력·시설 및 장비 등을 확보하는 데 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원할 수 있음
실종자 가족지원 (안 제9조)	국가 또는 지방자치단체는 실종자 가족에 대하여 심리상담·상담치료 등을 지원할 수 있음

IV. 주요 조문별 검토

1. 목적 및 정의규정 등

제정안은 해상에서 발생한 실종자 수색에 관하여 국가의 책임과 역할을 명확히 하고, 국가기관의 수색활동이 기술적으로 불가능한 경우 민간수난구조업체를 통한 신속한 구조 활동을 보장하는 한편, 비용 부담에 관한 절차를 정함으로써 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하는 것을 목적으로 규정하고(안 제1조), 해상·해상사고·실종자·수색·구조·민간수난구조업체 등 이 법에서 사용하는 용어의 정의를 규정하며(안 제2조), 국가의 수색·구조 체계 구축 의무 및 관계 기관의 협조 의무 등 국가 등의 책무를 규정하고 있음(안 제3조).

이러한 총칙 규정들은 제정안의 적용 범위와 기본 방향을 설정하는 조항으로서 이후 민간위탁, 비용 선지급, 구상권 행사 등 각 조항의 해석과 운용의 기준을 제시하기 위한 것으로 필요한 조항으로 보임.

다만, 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 제정안은 정의규정에서 "해상"을 「수상레저안전법」 제2조 제7호에 따른 바다의 수류나 수면으로 정의하여 이 법의 적용범위를 해수면으로 한정하고 있는 반면, 수상구조법⁵⁾은 해수면과 내

5) 「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "수상"이란 해수면과 내수면을 말한다.

수면을 모두 포괄하는 "수상"을 적용범위로 하고 있음.

이에 따르면 제정안 시행 이후 해수면 실종자 수색에는 특별법 우선 적용에 따라 제정안이, 내수면 실종자 수색에는 수상구조법이 적용되는 이원적 수색·구조 체계가 형성되게 됨.

이는 사고 해역이 내수면과 해수면의 경계 부근인 경우 적용법률 판단에 혼선을 야기할 수 있으며, 오히려 수색·구조 활동의 혼선과 지연 문제를 심화시킬 우려가 있으므로 제정안의 적용범위에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

둘째, 국가 등의 책무와 관련하여 제3조제3항에서는 관계 중앙행정기관, 지방자치단체, 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제8호에 따른 긴급구조지원기관 및 대통령령으로 정하는 공공단체가 국가의 실종자 수색·구조 활동에 적극 협조하여야 한다고 규정하고 있음.

그런데 지방자치단체, 긴급구조지원기관 및 공공단체는 제3조에서 협조 의무의 대상으로 열거되어 있을 뿐, 이후 조항에서는 이들 기관·단체에 관한 내용이 언급되지 않음.

협조 의무를 부과하는 이상 그 구체적인 역할과 절차가 후속 조항에서 규정되어야 함에도 이에 관한 규정이 없다는 점에서, 해당 내용이 이 법에 규정되는 것이 적절한지에 대한 검토가 필요함.

2. “해수면”이란 「수상레저안전법」 제2조제7호에 따른 바다의 수류나 수면을 말한다.

3. “내수면”이란 「수상레저안전법」 제2조제8호에 따른 하천, 댐, 호수, 늪, 저수지, 그 밖에 인공으로 조성된 담수나 기수(汽水)의 수류 또는 수면을 말한다.

또한, 이들 기관·단체의 재난 대응 협조 의무, 구체적인 역할 및 절차는 재난안전법에서 이미 규율하고 있는 사항으로, 이 법보다는 재난안전법 체계 내에서 규율하는 것이 보다 적합한 것으로 보임.

제 정 안
제1조(목적) 이 법은 해상에서 발생한 실종자 수색에 관하여 국가의 책임과 역할을 명확히 하고, 국가기관의 수색활동이 기술적으로 불가능한 경우 민간수난구조업체를 통한 신속한 구조 활동을 보장하는 한편, 그 비용 부담에 관한 절차를 정함으로써 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하는 것을 목적으로 한다. 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “해상”이란 「수상레저안전법」 제2조제7호에 따른 바다의 수류나 수면을 말한다. 2. “해상사고”란 해상에서 선박, 항공기, 수상레저기구 등(이하 “선박등”이라 한다)의 침몰, 좌초, 전복, 충돌, 화재 등으로 인하여 인명사고가 발생하거나 발생할 우려가 있는 사고를 말한다. 3. “실종자”란 해상사고로 인하여 생사가 확인되지 아니한 사람을 말한다. 4. “수색”이란 인원 및 장비를 사용하여 실종자 또는 실종자가 탑승하였을 것으로 추정되는 선박등을 찾는 활동을 말한다. 5. “구조”란 조난을 당한 사람을 구출하여 응급조치 또는 그 밖의 필요한 것을 제공하고 안전한 장소로 인도하기 위한 활동을 말한다. 6. “민간수난구조업체”란 대통령령으로 정하는 자격을 갖춘 업체로서 해상에서 수색·구조·인양 등의 활동을 수행할 수 있는 전문 장비와 인력을 갖춘 민간업체를 말한다. 제3조(국가 등의 책무) ① 국가는 해상사고 발생 시 실종자 수색·구조를 위한 체계를 구축하고, 이에 필요한 인력·장비 및 예산을 확보하도록 노력하여야 한다. ② 국가는 이 법에 따른 실종자 가족의 권리보장을 위하여 노력하여야 한다. ③ 관계 중앙행정기관, 지방자치단체, 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제8호에 따른 긴급구조지원기관 및 대통령령으로 정하는 공공단체는 국가의 실종자 수색·구조 활동에 적극 협조하여야 한다.

2. 다른 법률과의 관계

제정안은 해상사고 실종자 수색·구조에 관하여 이 법이 다른 법률에 우선하여 적용된다고 규정하고 있음(제4조).

이는 해상사고 실종자 수색·구조에 관하여 제정안이 수상구조법, 재난안전법 등 기존 법률에 대한 특별법으로서 우선 적용됨을 명시한 것임.

현재 수상구조법⁶⁾과 재난안전법⁷⁾은 모두 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 해당 법에서 정하는 바에 따른다고 규정하고 있어, 제정안을 특별법으로 볼 경우 제정안에 없는 사항에 대하여는 수상구조법 및 재난안전법이 보충적으로 적용된다는 의미로 해석할 수 있음.

그러나 제정안이 특별법으로서 우선 적용될 경우, 해상사고 실종자 수색·구조에 관한 사항에 대하여는 수상구조법 및 재난안전법상 관련 제도의 적용이 배제될 수 있음.

예컨대 해상에서 민간의 수색·구조 참여가 필요한 상황에서도 수상구조법 제29조에 따른 수난구조 종사명령을 활용할 수 없고 반드

6) 「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률」 제3조(다른 법률과의 관계) 수상에서 발생한 모든 조난사고에 대하여는 다른 법률에서 따로 정한 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

7) 「재난 및 안전관리 기본법」 제8조(다른 법률과의 관계 등) ① 재난 및 안전관리에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다.
② 재난 및 안전관리에 관하여 「자연재해대책법」 등 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

시 제정안에 따른 민간수난구조업체 위탁 절차(안 제5조)만을 거쳐야 하는지 등이 문제될 수 있는데 이처럼 기존에 운용되던 수난구조 종사명령 등의 제도를 활용하지 못하게 될 경우, 오히려 신속한 대응이 필요한 현장에서 기존에 확보하고 있던 대응 수단이 제약되는 결과를 초래할 우려가 있음.

또한 제정안은 “실종자 수색·구조”에 관하여 우선 적용된다고 규정하고 있으나, 해상사고 발생 초기에는 실종자 발생 여부가 곧바로 확인되지 않는 경우가 있음.

이 경우 기존 수상구조법에 따라 수색·구조 활동을 개시한 이후 실종자 발생이 확인되어 비로소 제정안이 적용되는 상황이 생길 수 있는데, 정확히 어느 시점부터 제정안이 우선 적용되는 것으로 볼 것인지, 그 이전에 이루어진 수색·구조 활동 및 비용 처리는 어느 법률에 따라 정리하여야 하는지가 불분명해지는 문제가 발생할 수 있음.

이에 제정안과 기존 수상구조법 및 재난안전법 간의 관계를 보다 명확히 규정하여 현장에서의 혼선을 방지할 수 있도록 하는 방향으로의 정비가 필요한 것으로 보임.

제 정 안
제4조(다른 법률과의 관계) 이 법은 해상사고 실종자 수색·구조에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

3. 실종자 수색·구조 활동 및 민간위탁

제정안은 해양경찰청장이 해상사고로 인한 실종자가 발생한 경우 수색·구조 활동을 실시하여야 하고, 해양경찰청장이 기술적 한계로 인하여 실종자 수색·구조 활동이 불가능하다고 인정하는 경우 민간 수난구조업체에 수색·구조 업무를 위탁할 수 있도록 하며, 이 경우 해양경찰청장이 그 사실을 지체 없이 해양수산부장관에게 보고하도록 규정하고 있음(안 제5조).

다만, 해당 조항과 관련해서는 다음 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 제1항의 해양경찰청장에 의한 실종자 수색·구조 활동의 무는 현행 수상구조법상 수난구조 업무의 기본 내용으로 정부조직법, 재난안전법, 수상구조법⁸⁾에 이미 해양경찰청의 주요 업무로 충분히 규정되어 별도로 이를 규정할 실익이 크지 않은 것으로 보임.

8) 「정부조직법」 제47조(해양수산부) ② 해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장하기 위하여 해양수산부장관 소속으로 해양경찰청을 둔다.

「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률」 제5조(중앙구조본부 등의 설치) ① 해수면에서의 수난구조에 관한 사항의 총괄·조정, 수난구조협력기관과 수난구조민간단체 등이 행하는 수난구조활동의 역할조정과 지휘·통제 및 수난구조활동의 국제적인 협력을 위하여 해양경찰청에 중앙구조본부를 둔다.

제13조(수난구조의 관할) 해수면에서의 수난구조는 구조본부의 장이 수행하고, 내수면에서의 수난구조는 소방관서의 장이 수행한다. 다만, 국제항행에 종사하는 내수면 운항선박에 대한 수난구조는 구조본부의 장과 소방관서의 장이 상호 협조하여 수행하여야 한다.

「재난 및 안전관리 기본법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. “긴급구조”란 재난이 발생할 우려가 현저하거나 재난이 발생하였을 때에 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 긴급구조기관과 긴급구조지원기관이 하는 인명구조, 응급처치, 그 밖에 필요한 모든 긴급한 조치를 말한다.

7. “긴급구조기관”이란 소방청·소방본부 및 소방서를 말한다. 다만, 해양에서 발생한 재난의 경우에는 해양경찰청·지방해양경찰청 및 해양경찰서를 말한다.

둘째, 제정안은 민간위탁의 요건으로 "기술적 한계로 인하여 수색·구조 활동이 불가능하다고 인정하는 경우"를 명시하고 있는데 해당 요건의 범위와 판단기준이 불명확함.

해당 요건을 엄격하게 해석할 경우 국가기관의 수색활동이 기술적으로 완전히 불가능한 상황에 한하여만 민간수난구조업체를 활용할 수 있는 것으로 해석될 수 있는데, 실제 현장에서는 기술적으로 완전히 불가능한 상황이 아니더라도 민간업체의 보완적 참여가 필요한 경우가 발생하고 있음.

이 점에서 민간위탁 요건을 지나치게 좁게 설정할 경우 민간업체의 참여가 필요한 상황에서도 해당 요건을 충족하지 못한다는 이유로 민간업체를 활용하지 못하게 되는 결과를 초래할 수 있으므로, 요건의 범위와 판단기준을 보다 명확히 하거나 하위법령에 구체적으로 위임하는 방안을 검토할 필요가 있음.

한편 해양경찰청은 해당 조항에 대하여 민간수난구조업체 위탁을 통한 방식은 업체선정, 계약 등에 상당한 기간이 소요되어 긴급을 요하는 생존자 구조 측면에서는 실효성이 높지 않으며 현재 실제 수색·구조 현장에서 현행법에 따라 '수난구조 종사명령' 또는 '긴급구조지원기관⁹⁾' 제도를 통해 민간 잠수사, 전문업체, 민간구조세력

9) 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조(정의) 8. "긴급구조지원기관"이란 긴급구조에 필요한 인력·시설 및 장비, 운영체계 등 긴급구조능력을 보유한 기관이나 단체로서 대통령령으로 정하는 기관과 단체를 말한다.

「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제4조(긴급구조지원기관)

1. 과학기술정보통신부, 교육부, 국방부, 산업통상부, 보건복지부, 기후에너지환경부, 국토교통부, 해양수산부, 방송미디어통신위원회, 경찰청, 산림청, 질병관리청 및 기상청

등을 필요에 따라 동원하고 있어 별도의 위탁 근거를 신설할 실익이 크지 않다는 의견을 제시함.

제 정 안
제5조(실종자 수색·구조 활동 및 지원) ① 해양경찰청장은 해상사고로 인한 실종자가 발생한 경우 실종자 수색·구조 활동을 실시하여야 한다. ② 해양경찰청장은 기술적 한계로 인하여 실종자 수색·구조 활동이 불가능하다고 인정하는 경우 민간수난구조업체에 수색·구조 업무를 위탁할 수 있다. 이 경우 해양경찰청장은 그 사실을 지체 없이 해양수산부장관에게 보고하여야 한다.

-
2. 국방부장관이 법 제57조제3항제2호에 따른 탐색구조부대로 지정하는 군부대와 그 밖에 긴급구조지원을 위하여 국방부장관이 지정하는 군부대
 3. 「대한적십자사 조직법」에 따른 대한적십자사
 4. 「의료법」 제3조제2항제3호 바목에 따른 종합병원
 - 4의2. 「응급의료에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 응급의료기관, 같은 법 제25조에 따른 중앙응급의료센터, 같은 법 제27조에 따른 응급의료지원센터 및 같은 법 제44조 제1항 제1호·제2호에 따른 구급차등의 운전자
 5. 「재해구호법」 제29조에 따른 전국재해구호협회
 6. 법 제3조 제7호에 따른 긴급구조기관과 긴급구조활동에 관한 응원협정을 체결한 기관 및 단체
 7. 그 밖에 긴급구조에 필요한 인력과 장비를 갖춘 기관 및 단체로서 행정안전부령으로 정하는 기관 및 단체

4. 수색·구조 비용의 선지급 및 구상권 행사

제정안은 국가가 신속한 수색·구조 활동을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 위탁받은 민간수난구조업체에 수색·구조 활동 개시 전 비용을 미리 지급할 수 있도록 하고, 비용 산정 및 선지급 절차·방법 등은 대통령령으로 정하도록 하는 한편(안 제6조), 국가가 수색·구조 비용을 선지급한 경우 해상사고 발생에 원인을 제공한 자에 대하여 구상권을 행사할 수 있도록 규정하고 있음(안 제7조).

현행 수상구조법 제39조 및 제40조¹⁰⁾에 따르면 수난구조 종사명령

10) 「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률」 제39조(수난구조비용의 지급) ① 제29조제1항에 따른 명령에 따라 수난구조에 종사한 자와 일시적으로 사용된 토지·건물 등의 소유자·임차인 또는 사용인은 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장으로부터 수난구조비용을 지급받을 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 구조된 선박등의 선장등 및 선원 등
2. 고의 또는 과실로 인하여 조난을 야기한 자
3. 정당한 거부에도 불구하고 구조를 강행한 자
4. 조난된 물건을 가져간 자

② 제1항의 “수난구조비용”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 비용을 말한다.

1. 제16조제3항에 따른 조난된 선박등의 예인에 소요된 비용
2. 제29조제1항의 명령에 따라 조난된 선박등과 그 여객·승무원의 수난구조에 종사한 자의 노무에 대한 보수와 그 밖의 구조비용
3. 제29조제1항에 따른 선박·자동차·항공기·토지·건물, 그 밖의 물건 등의 사용에 대한 손실 보상비용
4. 구조된 물건의 운반·보관 또는 공매에 소요된 비용

제40조(수난구조비용의 금액과 납부고지) ① 제39조의 수난구조비용의 금액은 대통령령으로 정하는 바에 의하여 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 해양경찰서장 또는 소방서장과 협의하여 정한다.

② 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 수난구조비용의 금액을 조난 선박등의 선장등에게 고지하고 기간을 정하여 이를 납부하게 하여야 한다.

③ 조난된 선박등의 선장등이 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 정한 기간 내에 구호비용을 납부하지 아니한 때에는 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 선장등이 보관하는 물건을 공매하여 그 대금으로 구호비용에 충당하고, 잔여금액이 있는 경우에는 선장등에게 이를 환급한다.

에 따라 종사한 자는 지방자치단체로부터 수난구조비용을 지급받을 수 있으며, 지방자치단체는 그 비용을 조난 선박 등의 선장 등에게 구상할 수 있도록 규정하고 있어 수색·구조 비용 처리에 관한 근거를 두고 있음.

그러나 현행 체계에서는 수색·구조 비용의 부담 주체가 지방자치단체에 귀속되어 있어 대형 해상사고에서 심해 수색 등 고비용이 수반되는 경우 지방자치단체의 재정 부담이 상당할 수 있다는 점에서, 이를 국가가 직접 선지급하는 방식으로 전환하는 것이 제정안의 취지로 보임.

다만 수색·구조 비용을 국가가 부담할 것인지 지방자치단체가 부담할 것인지는 입법정책적 판단이 필요한 사항이고, 추가적으로 기획예산처 등 관계기관과의 재정 부담에 대한 협의가 선행될 필요가 있음.

또한 구상권 청구와 관련하여 현행 수상구조법은 수난구조비용을 "조난 선박등의 선장등"에게 청구하도록 규정하고 있어 조난의 원인에 관계없이 조난 선박 측에 비용을 청구할 수 있는 구조임.

반면 제정안의 경우 "해상사고 발생에 원인을 제공한 자"를 구상권 행사 대상으로 규정하고 있어, 원인 제공자가 불분명하거나 특정이 어려운 경우 구상권 행사 자체가 불가능하여 국가가 선지급한 비용을 회수하지 못하는 상황이 발생할 수 있음.

특히 해양사고는 그 특성상 사고 원인 파악에 상당한 시간이 소요¹¹⁾되는 경우가 많아, 원인 제공자가 특정되기까지 구상권 행사 여부와 대상을 결정하기 어려운 상황이 발생할 수 있음.

이 점에서 현행 수상구조법의 구상 체계와의 관계를 고려하여 구상권 청구 대상 및 범위에 대한 보다 구체적인 규정을 마련할 필요가 있음.

제 정 안
제6조(수색·구조 비용의 선지급) ① 국가는 신속한 수색·구조 활동을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 대통령령으로 정하는 비용을 제5조제2항에 따라 업무를 위탁받은 민간수난구조업체에 수색·구조 활동 개시 전 미리 지급할 수 있다. ② 제1항에 따라 수색·구조 비용을 선지급 받으려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 수색·구조 비용을 산정하여 해양경찰청장에게 통보하여야 한다. ③ 그 밖에 수색·구조 비용 선지급 절차·방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제7조(구상권 행사) ① 국가는 제6조제1항에 따라 수색·구조 비용을 선지급한 경우 해상사고 발생에 원인을 제공한 자에 대하여 구상권을 행사할 수 있다. ② 제1항에 따른 구상권 행사의 절차·방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

11) 해양사고의 원인은 「해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률」에 따라 지방해양안전심판원의 조사·심판을 거쳐 재결로써 규명되며, 이에 불복하는 경우 중앙해양안전심판원에 제2심을 청구할 수 있어, 최종적인 원인 제공자의 확정까지 상당한 기간이 소요될 수 있음.

5. 민간수난구조업체에 대한 지원

제정안은 국가가 수색·구조 활동을 수행하는 민간수난구조업체의 인력·시설 및 장비 확보에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 규정하고 있음(안 제8조).

민간수난구조업체는 수색·구조 활동만으로는 상업성 및 수익성을 고려한 안정적인 업체 운영이 어려운 구조적 특성상 전문 구조 역량을 상시 유지하기 어려운 측면이 있음.

이러한 점에서 국가가 민간수난구조업체의 인력·장비 확보를 지원함으로써 유사시 활용 가능한 민간 수색·구조 역량을 확보하려는 제정안의 취지는 긍정적인 조치로 보임.

다만 지원 대상인 "수색·구조 활동을 수행하는 민간수난구조업체"의 범위가 불명확하여 특정 민간업체를 지원할 경우 지원 대상 선정의 공정성 문제가 제기될 수 있으므로, 지원 대상 선정기준, 지원 방식 및 규모 등에 관한 기본적 사항을 법률에서 규정하거나 하위법령에 구체적으로 위임하는 방안을 검토할 필요가 있음.

제 정 안
제8조(민간수난구조업체에 대한 지원) 국가는 수색·구조 활동을 수행하는 민간수난구조업체의 인력·시설 및 장비 등을 확보하는 데 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

6. 실종자 가족 지원

제정안은 국가 또는 지방자치단체가 실종자 가족에 대하여 심리상담·상담치료 등을 지원할 수 있도록 하고, 해양경찰청장이 수색·구조 진행상황 등 관련 정보를 실종자 가족에게 제공하여야 하며, 가족의 범위는 대통령령으로 정하도록 규정하고 있음(안 제9조).

해상사고로 인한 실종자 가족은 생사가 확인되지 않은 상태에서 장기간 수색이 이어지는 상황에 놓이게 되어 극심한 심리적 고통과 불안을 겪을 수 있으며, 수색·구조 진행상황에 대한 정보 접근도 제한적인 경우가 많아 실종자 가족에 대한 심리적 지원과 수색 진행상황 정보 제공을 제도적으로 보장할 필요성이 인정됨.

다만 실종자 가족에 대한 심리상담·상담치료 지원은 재난안전법에 따른 재난심리지원 제도 및 피해자 지원체계를 통해 이미 수행이 가능한 사항이고, 현재도 행정안전부를 중심으로 사망자·실종자 5인 이상의 대형 재난 발생 시 재난 초기 피해자 가족지원 소통 가이드를 운영하고 있으며 가족대기소 설치, 심리지원 착수, 1:1 전담공무원 투입 등의 지원이 이루어지고 있음.

따라서 현행 지원 체계와 별도로 제정안에 실종자 가족 지원에 대한 내용을 중복 규정할 실익이 있는지에 대하여는 추가적인 검토가 필요한 것으로 보임.

제 정 안

- 제9조(실종자 가족지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 실종자 가족에 대하여 심리상담·상담치료 등을 지원할 수 있다.
- ② 해양경찰청장은 수색·구조 진행상황 등 관련 정보를 실종자 가족에게 제공하여야 한다.
- ③ 제1항 및 제2항에 따른 가족의 범위는 대통령령으로 정한다.

7. 부칙

제정안 부칙 제1조는 이 법의 시행일을 공포 후 1년이 경과한 날로 규정하고 있으며, 부칙 제2조는 이 법 시행 전에 발생하여 수색·구조 활동이 진행 중인 해상사고에 대하여도 이 법을 적용한다고 규정하고 있음.

그런데 부칙 제2조에 따라 이 법 시행 당시 수상구조법 및 재난안전법에 따라 이미 수색·구조 활동이 진행 중인 사고에 이 법이 적용될 경우, 기존 법령에 따라 형성된 법률관계와의 충돌이 발생하고 어느 법령에 따라 수색·구조 활동을 계속하여야 하는지에 대한 혼란이 발생할 우려가 있음.

특히 비용 정산 절차가 이미 진행 중인 경우 이 법의 선지급·구상권 규정과의 관계가 불명확해질 수 있으므로, 시행일 이후 발생하는 사고에만 적용하는 방향으로 정비하는 방안을 검토할 필요가 있음.

제 정 안
부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(적용례) 이 법은 이 법 시행 전에 발생하여 수색·구조 활동이 진행 중인 해상사고에 대하여도 적용한다.

한편, 개정안에 대해서는 「국회법」 제79조의2제1항에 따라 비용추계요구서가 제출된 상태로, 재정소요와 관련하여 국회예산정책처의 비용추계서가 첨부될 예정임(추후 관련 내용 보완 예정).¹²⁾

문 의 처
02)6788-5425

12) 국회예산정책처는 의원 또는 위원회가 요구한 비용추계에 대하여, 법안의 내용에 따라 ①비용추계서, ②비용추계서 미첨부 사유서, ③비용추계 미대상 사유서로 구분하여 작성·회답함. 비용추계서는 재정이 수반되고 소요 비용의 추계가 가능한 법안, 미첨부 사유서는 재정이 수반되기는 하지만 기술적으로 비용추계가 어려운 법안, 미대상 사유서는 시행되더라도 재정이 수반되지 않거나 재정부담에 변화가 없는 법안에 대하여 작성됨(국회예산정책처, 법안비용추계 이해와 실제, 2024, p.29).