

論文

수상레저안전법의 발전방향

윤태익*

* 해양경찰청 수상레저계장 경정

1. 서 론

수상레저라함은 해수면과 내수면을 포함하여 수상에서 즐길 수 있는 레크리에이션활동을 지칭하며 감상형 관광이 아닌 직접 몸으로 체험하고 크고 작은 장비를 이용하여 수상활동을 전개하는 특징을 가진다. 근래 특히 주목할 만한 것으로 스틸과 보다 빠른 스피드를 요구하는 Yachting, Boating, PWC¹⁾ 등 해양 레저스포츠활동의 활성화를 들 수 있으며 최근의 주5일근무제 등의 사회분위기에 편승하여 두드러지게 그 확산속도가 빠르게 나타나고 있다. 우리나라는 수상레저의 관점에서 보면 대단히 양호한 입지조건을 갖추고 있다고 볼 수 있으며 그만큼 성장잠재력이 크다고 볼 수 있다. 본 논고에서는 이러한 수상레저활동에 대한 안전을 확보하고 아울러 이를 선도하고 있는 수상레저사업의 건전한 발전을 위한 목적으로 지난 2000년 2월 시행된 수상레저안전법의 지난 3년 간 시행과정에 있어서 도출된 문제점을 살펴보고 그 개선방향을 짚어보고자 한다.

2. 수상레저안전법의 제정·도입

2.1 도입배경

1990년대 중반이후 해양레저활동이 증가되며 안전관리의 필요성이 대두되어 왔으나 당시 해양레저기구 및 그 활동현황은 정확한 통계가 부재된 가운데 제도적 관리체제 및 안전관리 역시 그 틀을 갖추지 못하여 안전을 비롯한 제반사항들이 대부분 이용자 자신에게 맡겨진 상태이었다. 특히 5톤 미만의 선외기 보트나 각종 해양레저기구들의 이용자는 안전사고 예방을 위한 국내 관련법에서 규정하고 있는 사항을 이행할 의무가 없음은 물론이고 해양경찰청에서 이들을 지도, 단속할 근거가 마련되어 있지 않은 실정이었다. 이와 함께 수상레저활동 관련 사고발생시 이를 대비한 보험가입이 거의 이루어지지 않고 있어 피해자간 분쟁이 끊이질 않았으며 중, 대형 선박을 대상으로 하는 현행의 해상구조체제 역시 레저활동중의 조난대응에는 부적절한 것으로 실제 사고시 이를 수습할 만한 신속한 구조체제를 갖추지 못하고 있었다.

해양경찰청에서는 1997년 3월 해상교통안전법 개정시 해양레저활동의 안전확보를 위한 제도적 장치도입을 검토하면서 위에서 열거한 문제점들에 대응하는 수상레저 안전대책을 포함,

효율적인 수상레저사업의 관리운영을 내용으로 하는 법 초안을 작성하였으며 최초의 법안명칭으로 해양레저활동의 안전에 관한 법률로 정하였다. 동 법률안은 그 적용범위를 해양에 국한하여 개인용 레저기구의 등록 및 안전검사 수검등 전반적인 해양레저활동에 관한 관리체제를 도입하고자 하였으나 관계기관 실무회의와 정책토론회를 거치면서 내륙, 호소등지에서의 레저활동을 포함하는 보다 광범위한 의미의 수상레저안전법을 채택하게 되었다.

2.2 시행결과

수상레저활동은 개인의 순수한 여가선용활동이므로 이를 법적 규제의 틀에 억매이게 하는 것은 수상레저 발전을 저해하는 요인이 될 수 있다. 그러나 한정된 레저활동자원을 효율적으로 활용하고 안전확보시행을 위하여 최소한의 범위에서 안전관리를 시행함으로써 수상레저활동자들에게 보다 안전한 환경을 조성하고 무분별한 수상레저사업의 역제를 통해 건전한 레저문화정착에 기여하였다고 자평할 수 있다.

수상레저기구의 안전검사 및 안전지도관리

전국의 수상레저사업장을 대상으로 실시하는 안전검사²⁾는 수상레저기구를 수상레저사업에 이용하고자 하는 경우에 대하여 해양경찰청장으로부터 매년 받아야 하는 검사를 지칭하며 시행원년인 2000년에는 3,607대, 2001년에는 5,299대, 2002년에는 6,247대가 검사를 수검하였으며 금년에는 9월말기준으로 7,358대를 이르는 등 매년 그 숫자가 급격히 증가하고 있다. 수상레저사업장은 해수면의 경우 해양경찰청장이 내수면의 경우 시장, 군수, 구청장이 등록관청이 되며 등록에 필요한 서류에 사업의 세부명세 및 인명구조요원, 종사자의 면허증을 제출하도록 하여 안전관리의무 강화 및 피해보상을 위한 보험가입을 강제하고 있다. 해양경찰청에서는 매년 사고발생우려가 있는 해수욕장등 사고 다발해역을 수상레저활동 금지구역으로 지정하고 있으며 수상레저사업장등 레저활동 집중지역에 경비합정 및 안전관리요원을 배치, 수시순찰과 감시활동을 강화하고 또한 레저활동자에 대한 홍보교육은 물론 안전저해사범을 중점단속하여 사고 예방활동을 강화하고 있다.

조종면허발급

1) Personal Water Craft의 약자로서 수상오토바이를 지칭
2) 수상레저안전법 제29조(안전검사)에 의거 해양경찰청에서 시행

모터보트나 수상오토바이등 동력수상레저기구를 조종하고자 하는 레저활동자를 대상으로 시행하는 조종면허제도는 법제정 당시 도입여부를 놓고 많은 논란이 제기된 바 있으나 면허제도 시행 3년간에 걸쳐 46,200여명이 응시하여 28,140여명이 조종면허를 취득하는 등 시행초기우려를 불식하고 안전한 레저활동에 필수적인 조건이 되고 있다.

2.3 시행상 도출된 문제점

수상레저안전법은 시행이전에 비해서 안전사고발생이 급격하게 감소되는 등 안전관리 효과가 명백히 입증되고 있으나 이와 함께 시행 3년차를 맞아 몇가지 문제점이 지적되고 있다.

첫째는 법적용의 형평성문제를 들 수 있다. 수상레저안전법 제정 이전에는 해상교통안전법, 유선 및 도선사업법 등 각종 법률에서 특정레저활동에 대한 부분적인 규제를 시행하였으나 수상레저안전법이 도입되어 종합적이고 체계적인 안전관리를 시행할 수 있게 되었다. 여기서 상대적으로 완화된 법률 등의 적용을 받는 선박이나 사업장의 경우 수상레저안전법의 적용 대상이 되는 레저기구 특히 모터보트 등의 경우 형평성논란이 야기되고 있으며 또한 인명구조요원의 경우 수상레저안전법의 적용을 받는 사업장의 경우 타 법률의 적용기준보다 강화되어 있어 기피요인이 되고 있는 실정이다.

둘째로는 최근의 레저인구동향을 살펴보면 주로 내수면을 이용한 래프팅활동과 특히 해양레저활동의 많은 부분을 차지하고 있는 동호인을 중심으로 한 잠수레저활동의 증가 및 그에 따라 증가일로에 있는 안전사고추세에 대응하여 이를 효과적으로 수용할 수 있는 관련규정의 정비 역시 시급한 실정이다. 국내의 수상레저활동변화를 살펴보면 모터보트 등을 이용한 레저활동은 연간 10-20% 성장을 기록하는 반면 래프팅활동은 매년 40-60%의 가파른 성장을 지속하고 있다. 스쿠바장비를 이용한 잠수레저활동역시 매년 교육단체의 증가와 주로 동호인을 중심으로 활동인구의 성장이 이루어지고 있으며 매년 10여명이상의 사망사고³⁾를 기록하고 있다.

셋째로 개인용 레저기구들에 대한 등록제도의 미비에서 비롯되는 문제점이다. 수상레저안전법 제24조에는 수상레저사업을 영위하고자 하는 자는 그 영업구역이 해수면인 경우 당해 지역을 관할하는 해양경찰서장에게 내수면인 경우는 시장, 군수, 구청장에게 기구명세서를 기재하여 등록하도록 하고 있다. 그러나 개인이 소유한 경우는 제외되어 있으며 그 결과 도난 혹은 분실시에 소유자의 인적사항과 등록번호를 파악할 수 없어 회수에 어려움이 야기되고 있다. 개인용 레저기구중 모터보트나 요트같은 고가의 장비는 등록의무가 없는 관계로 재산권행사가 불가능하게 되거나 사고에 대비하여 보험에 가입하고자 하여도 안전검사를 받지 않아 가입이 허용되지 않는 모

순이 발생하고 있다. 최근에는 소유자를 추적할 수 없는 맹점을 이용하여 무단방치하거나 인적이 드문 곳 등에 폐기하는 사례가 많아 수질오염등 심각한 환경오염이 우려되기도 하는 실정이다. 수상레저 안전법 제정당시를 거슬러 올라가 보면 이러한 개인용 기구에 대한 등록제도를 동시에 검토하였으나 공청회 등 단계를 거치며 개인자유권을 과도하게 제약하는 요소가 된다는 지적과 함께 제외된 기록을 찾아 볼 수 있다. 당시에는 법안제정에 따른 규제요소가 너무 많다는 여론에 밀려 개인레저기구등록제도가 배제되었으나 여러 가지 부작용이 나타나게 되어 이의 도입이 시급한 과제로 대두되고 있다.

현재 국내에 등록된 수상레저사업은 2003년 9월말 기준으로 약 480여개 사업장에서 등록 수상레저기구는 5000여대에 이르고 있으며 그중 동력수상레저기구는 모터보트 761대, 수상오토바이 306대, 고무보트 82대, 요트 4대로서 아직까지 일본 등 외국에 비해 그 수효는 많지 않은 실정이다. 여기서 문제시되는 개인용 수상레저기구중 동력수상레저기구의 보급실태는 파악되고 있지 않으나 최근 낚시 등 수상레저수요가 증가되고 있는 상황에서 적지 않은 수효가 이미 보급되어 활용되고 있다고 볼 수 있다.

예컨대 수상오토바이는 국내에 생산시설이 없어 외국에서 수입되는 자료를 찾아보면 1996-1997년 기준으로 1000여대가 수입되어 보급된 것으로 파악되고 있다⁴⁾. 개인용 수상레저기구중 특히 요트는 부산, 통영 등지에서 그 활동인구가 증가되고 있으나 선박법등록대상이 아닌 소형쿠루저급 요트의 경우 외국항 기항시 등 장거리 항해시 선명 등 제원이 국가기관에 등록되어 있지 않아 사고발생시 구조 등에 따른 어려움을 호소하고 있다.

이러한 개인이 보유한 동력수상레저기구들은 현행법상 조종면허를 소지하면 누구나 조종할 수 있도록 되어 있으나 앞서 언급한 여러 부작용들 때문에 등록제도의 도입이 시급히 요구되고 있다.

마지막으로는 내수면과 해수면간의 안전관리 시행상 차이점을 들 수 있다. 수상레저안전법 제정초기에는 해수면에서의 안전활동만으로 대상으로 가칭 해양레저에 관한 ...법률로 그 제정방향을 정하였으나 공청회를 거듭하며 해수면만이 아닌 내수면을 통칭하는 수상레저안전법으로 확정되게 되었다. 수상레저활동이 해수면만이 아닌 내수면까지 동시에 이루어지는 행위라는 점에서 당연한 귀결이었으나 그 집행주체가 해수면의 경우 해양경찰청이, 내수면의 경우 시, 군, 구청등 지자체로 이원화되는 결과를 빚게 되어 수상레저안전확보에 있어서 집행기관의 행정협조가 필수적인 요소가 되었다. 우리나라에서 수상레저활동의 정확한 실태는 파악되고 있지 않으나 2002년말 기준 수상레저사업등록현황을 보면 해수면의 경우 175개소이나 내수면의 경우는 307개소에 이르고 있으며 등록

3) 스킨스쿠버사망사례, 해양경찰청 수사과, "http://www.nmpa.go.kr/board/list.asp?bid=info_inform&c_dept=수사과&MenuIdx1=3&MenuIdx2=1"

4) 조호경, 한국라이프세이빙협회(Korea Lifesaving Association) 자료제공

수상레저기구 역시 해수면에는 1,648개이나 내수면은 3,407개로서 거의 2배에 달하고 있다. 수상레저활동의 양태를 살펴보면 해수면에서는 주로 해수욕장 등지를 중심으로 여름휴가철 등 한시적으로 성행하고 있는 반면 내수면에서는 이른 여름에서부터 늦은 가을까지 비교적 장기간에 걸쳐 이루어지고 있는 특징을 보인다. 최근 들어 내수면 수상레저활동은 래프팅등 역동적인 레저활동이 활발하게 이루어지며 그 발전속도가 더욱 가속되고 있다.

수상레저활동 안전관리의 내용을 살펴보면 해양경찰청에서는 매년 6월말부터 9월초까지 수상레저활동 성수기를 설정하여 전국 해수욕장 및 수상레저활동 다중지역에 경찰관 및 전경등 가용 경찰력과 1톤 및 3톤급 순찰정, 고무보트등 동원 가능한 각종장비를 최대한 배치, 수상레저활동자 및 수상레저사업자들의 안전활동을 지도하고 있다. 또한 전국 해수욕장 114개소와 유원지 4개소등 118개소에 수상레저금지지역을 지정하여 안전사고를 예방하고 있다. 그 결과 해수욕장 등지의 수상레저기구에 의한 안전사고는 그 활동규모에 비해 미미한 정도에 지나지 않는 등 가시적인 성과를 거두고 있다.

이와는 반대로 내수면에서 이루어지는 안전관리는 여러 가지 제도적 제약요인으로 인해 부실한 정도를 넘어 방치되고 있는 실정이다. 내수면에서의 수상레저활동은 그 장소가 전국 각처에 산재되어 이루어지며 이를 관할하는 지방자치단체의 역량이 천차만별이므로 그 안전관리의 수준 역시 매우 다르게 나타나고 있다. 수상레저안전법 제21조(일시 정지, 확인등)에 의하여 관계공무원은 수상레저활동을 하는 자를 대상으로 법령위반여부 등을 확인할 수 있도록 하고 있으나 해수면의 경우 동 규정에 의거 적극적인 단속을 시행하여 매년 400여건의 단속실적과 함께 법령위반자들에 대하여 의법조치를 시행하고 있는 반면 내수면에서는 자체적인 단속등 실적이 전무한 실정이다. 그중 가평군과 산청군등 일부 지방자치단체에서는 관할 해양경찰서에 안전저해사범에 대한 단속지원을 요청⁵⁾하여 청평호 등 지역에서 주취조종을 비롯 무면허조종등 단속을 실시하였으나 이들을 제외한 모든 내수면 지역에서는 전혀 단속활동이 이루어지고 않고 있는 실정이다. 안전관리에 있어서 중요한 활동중 하나는 수상레저활동자에 대한 홍보 및 교육을 들 수 있다.

수상레저안전법의 내용과 수상레저활동에 있어서의 기본자세에 대한 주기적인 교육이나 홍보를 통해 안전의식을 고취시키는 일은 법질서확립을 위해 필수적인 요소가 된다. 해양경찰청에서는 수상레저안전법 시행원년인 2000년부터 매년 각종 홍보매체를 통해 3000여건의 홍보를 실시하였으며 수상레저사업자 및 종사자와 일반 활동자들을 대상으로 10,000여회에 걸쳐 45,000여명을 대상으로 수상레저안전교육을 실시하였으며 그 결과 수상레저사업자들은 물론 일반 수상레저활동자들에게 이르기까지 수상레저안전의식의 확립에 크게 기여하였다.

그러나 이는 해수면에 한한 활동이었으며 내수면의 경우 홍보나 교육실적이 거의 없는 실정이다. 이러한 안전관리의 내수면과 해수면간의 형평성부재는 결국 수상레저안전법의 기본 목적인 수상레저활동의 안전과 질서를 확립하는 데 있어서 장애요인으로 대두되고 있다. 일례로 내수면에서 동력수상레저기구를 이용하는 활동자들은 조종면허를 소지하지 않고도 아무런 제재 없이 활동이 가능하다는 인식이 팽배되어 있으며 야간운항 금지나 혹은 운항규칙의 준수등 기본적인 안전준수의무를 제대로 지키지 않는 인식이 보편화되거나 이를 묵인하는 관행이 허용되고 있다. 이는 결국 안전을 확립하기 위한 조종면허제도의 소기의 목적을 달성할 수 없게 되는 것은 물론 수상레저활동자 자신들에게도 피해가 귀착되는 결과를 빚게 된다고 볼 수 있다.

3. 수상레저안전법의 발전방향

3.1 국내수상레저활동 전망

우리나라의 레저산업은 1970년대 후반 고도경제성장과 함께 발전하기 시작하여 각 레저산업을 합계한 시장금액이 국민총생산의 약 10%를 차지할 정도로 높아지게 되었으며 특히 1988년 서울 올림픽개최를 계기로 공공시설과 도로등 사회간접자본의 투자활성화와 함께 해외여행의 자유화등에 힘입어 여행, 스포츠 등의 고액 레크리에이션 활동이 증가되며 레저산업의 규모도 대형화되었다.⁶⁾ 레저산업에 있어서 수상레저의 비율은 통계의 미비로 정확한 파악이 곤란하나 앞서 언급한 대로 수상레저사업의 양적증가에 비추어 보면 그 성장속도가 타 레저산업에 비해 뒤떨어지지 않는 것으로 보인다.

특히 최근 들어 주5일 근무제시행이나 조기 출퇴근제의 확산, 소득수준의 향상 등으로 수상레저관광은 빠르게 성장할 것으로 예상된다. 주목할 만한 변화로는 우리나라의 국민관광문화가 최근 육상중심 레저활동으로부터 새로운 형태의 해양관광 활동에 대한 욕구가 크게 표출되기 시작하고 있는 상황에 이르렀으며 이는 육지를 기반으로 하는 관광자원의 포화에 따른 자연스런 레저활동의 이동으로 천혜의 관광자원으로 일컬어지는 광대한 해안선과 3,000여개의 크고 작은 유인도서, 청정해역으로 이름난 한려수도, 다도해등의 국립공원이나 많은 하천 호수등 내수면수상활동을 가능하게 하는 내수면입지 조건에 기인하고 있다.

국내해양개발이나 해양관광사업은 향후 무한한 발전가능성을 내포하고 있으며 대규모 위락단지나 신도시를 유치하려는 지방자치단체들의 성장욕구와 맞물려 관심이나 참여가 더욱 높아지고 있다. 관광산업은 선진국의 대표적인 육성산업으로 그 성장과급효과는 타산업에 비해 부가가치가 대단히 높아 선호도가 높다고 볼 수 있다. 그러나 수상레저부문은 관광관련 인프라 구축, 각종 해양지원 정책 등 종합적인 경제정책 틀

5) 수상레저안전법 제22조(관계 행정기관의 협조)에 의거 내수면 관할관청에서 해양경찰서장에게 요청

6) 이원태, 2001, "해양 레저스포츠 관광의 활성화 방안에 관한 연구" p8

속에서 기회 집행되어야 하나 아직까지는 해양 레저스포츠 분야는 지원이 미약한 실정이다 다행히 최근 해양수산부를 중심으로 낙후되어 있는 해양레저진흥을 위한 다양한 대책방안을 추진중에 있으며 그중 일부를 소개하면 다음과 같다.⁷⁾

- 마리나항의 확충(기존의 어항의 활용 혹은 전용항개발 등)
- 보급형레저보트 및 요트개발, 건조지원
- 해양레저사업 또는 산업에 대한 공유수면사용료 감면 등 지원대책수립

이와 함께 문화관광부에서는 문화관광 비전 21계획을 통해 해양관광자원의 개발과 관련, 다양한 방안⁸⁾들을 제시하고 있으며 이러한 방안들이 구체적으로 시행되면 해양레저의 발전을 막고 있는 장애를 제거할 수 있으리라 기대한다.

3.2 수상레저활동관련 법개정방향

3.2.1 조종면허대상의 확대

수상레저활동에 있어서 안전사고의 방지를 위해서는 운전자의 조종능력배양은 물론 안전의식을 고취시키는 노력이 필수적이다. 조종면허제도의 도입이전에는 조종에 필수적인 기술은 경험자의 know-how에 의존하여 취득하는 것만이 유일한 방법이었으나 수상레저안전법이 도입되어 조종면허를 취득하지 않은 경우에는 동력수상레저기구의 조종을 할 수 없도록 규정하고 있어 안전확보에 많은 기여를 하였다고 볼 수 있다. 여기서 동력수상레저기구라 함은 수상레저활동에 이용되는 선박 및 기구⁹⁾중 5마력 이상의 추진기관을 가진 것을 지칭하며 일반적으로 선박직원법이 적용되지 않는 총톤수 5톤미만의 선박류를 그 대상으로 한다고 볼 수 있다.

수상레저안전법 제3조에는 유선 및 도선사업법이나 낚시어선업법등의 규정에 적용되는 경우 이의 적용을 배제하도록 규정하고 있으며 그 결과 총톤수 5톤미만의 유도선이나 낚시어선은 수상레저활동에 이용되면서도 조종면허를 소지하지 않아도 되는 모순이 발생하고 있다. 특히 주로 해수면을 대상으로 운항하는 낚시어선에 의한 크고 작은 사고발생이 많아지며 선장의 대응능력미숙 등 무자격운항자에 기인한 문제점이 사고의 원인으로 지적되고 있는 실정이다. 이에 대한 대안으로는 선박직원법을 확대적용하여 총톤수 5톤미만의 선박에도 해기사 자격증을 소지하도록 하거나 수상레저안전법의 조종면허를 취득하도록 하는 방안을 생각할 수 있다. 선박직원법에 의한 해기사 자격증은 총톤수 5톤이상 30톤까지의 선박을 대상으로 하는 소형선박조종사면허로서 이를 5톤미만의 선박운항시 소지를 의무화하도록 하기 위해서는 기존의 승선경력위주의 면허시험절차를 준용하여야 하는 동시에 대다수 어선이 면허적용대상이 되어 정책시행에 난관이 예상되는 문제가 대두된다.

이와는 반대로 조종면허제도관련규정을 보완하여 이들 낚시어선이나 유도선 등에 적용하게 되면 별도의 법령제정이 없이도 조종능력은 물론 해상의 고유한 위협에 대응할 수 있는 기본소양을 함양하게 할 수 있도록 할 수 있게 되어 무자격운항으로 인한 사고발생을 억제할 수 있을 것이다.

참고로 일본의 예를 살펴보면 소형선박의 범위를 어선을 제외한 총톤수 20톤미만의 선박을 대상으로 하며 5톤미만의 경우에는 4급 소형선박면허로 규정하여 우리나라의 조종면허와 동일한 절차를 거쳐 면허를 발급하고 있다.

3.2.2 개인용 동력수상레저기구의 등록관리방안

개인이 소지한 동력수상레저기구는 현재 정확한 숫자 등이 파악되고 있지 않으나 향후 레저활성화시책에 따라 크게 증가할 것으로 예상되고 있다. 수상레저사업장에서 사용하는 동력수상레저기구의 경우에는 사업등록시 동시에 등록하게 되어 안전관리에 활용되고 있으나 앞서 지적한 대로 개인이 소지한 경우에는 이의 등록이 면제되어 있으며 따라서 이들 기구에 의한 운항시 사고 등 문제점이 발생되면 대응이 늦어지거나 분쟁발생의 소지가 상존하고 있는 실정이다. 아직까지는 이들 기구의 수효나 그 운항이 많지 않으나 레저인구의 유입에 따른 문제에 대응하기 위해서는 이들 기구의 등록, 검사등 안전관리방안을 도입하는 것이 시급한 실정이다. 이와 관련 외국의 예를 살펴보면 일본, 미국, 호주의 경우 수상오토바이를 포함, 레저보트 등록이 의무화되어 있으며 대상 기구들은 선박검사에 준하는 검사를 수검하여야 운항이 허용되고 있다. 특히 일본의 경우는 어선이외의 12m미만의 소형선박을 대상으로 소형선박 안전규칙이 운수성령으로 제정되어 검사절차가 매우 세분화되어 있으며 레저보트는 물론, 낚시보트, 어선이외의 기타 용도로 사용되는 소형선박에 대하여 선박안전법의 선박검사에 준하는 까다로운 검사를 수검하도록 규정하고 있다.

개인레저기구의 등록은 자동차관리법에 의한 등록절차를 준용하여 소유자가 위치한 주소지를 관할하는 시·군·구청에서 담당하고 전문적인 기술을 요하는 검사는 전문기관에게 위탁대행하여 시행하는 방안이 최선으로 여겨진다. 특히 동력수상레저기구의 검사는 일반적인 선박검사와는 달리 주로 개인이 대상이 되는 경우가 많으므로 보다 간소한 절차 등을 고려하여 시행하여야 할 것이다. 일본에서는 비영리법인형태의 소형선박안전진흥협회에서 이들 소형선박의 검사를 실시하고 있으며 산하에 소형선박조종시험장을 두어 레저면허의 실기시험과 안전교육 등을 동시에 수행하고 있다. 우리나라는 아직까지 이들 검사대상수요가 일본에 비해 미미하여 별도의 법인을 설립하여 검사기구를 구성하기에는 운영상 한계가 있는 것으로 판단되며 기존의 선박검사기구를 활용하는 방안을 생각할 수 있다.

7) 해양수산부 해양정책국 2003. 8 “요트대중화 추진계획”

8) 이원태 2001“해양레저스포츠 관광의 활성화에 관한 연구” p 46

9) 수상레저안전법 시행령 제2조 제1항 “모터보트, 요트, 수상오토바이, 고무보트, 스쿠터, 호버크래프트”

이와 관련 현행규정에 의해 시행되고 있는 수상레저사업장의 수상레저기구에 대한 안전검사제도는 향후 개인레저기구의 등록제도 도입시 동력수상레저기구의 경우 개인용 레저기구의 검사와 함께 시행하는 한편, 간단한 형태의 노보트 등 무동력 레저기구는 안전검사대상에서 제외하고 수상레저사업장에 대한 등록행정관청의 안전관리차원에서 보다 간소한 안전점검으로 대체하는 것이 필요하리라 여겨진다.

3.2.3 내수면 안전관리의 강화방안

내수면 안전관리는 해당수역을 관할하는 시·군·구청이 관리주체가 되나 급증하는 내수면 수상레저활동에 비례하여 체계적인 안전관리시행은 미흡한 실정이다. 현행 수상레저안전법에서는 단속권한을 내수면 수상레저담당자에게 둘 수 있도록 하고 있으나 앞서 지적한 대로 단속실적이 거의 없는 실정이며 그 결과 수상레저활동자들의 안전의식저하 등 문제점이 제기되고 있다. 아울러 내수면에서 발생하는 안전사고 및 그 처리결과 등은 수상레저안전관련 종합적 정책을 담당하는 해경청에 보고되지 않는 사례가 빈번하여 정확한 수상레저관련 정책수립 등에 장애가 되고 있다.¹⁰⁾

이에 대한 대책으로는 내수면 수상레저담당자들에 대한 교육과 함께 관할 지역에서의 합리적인 수상레저안전관리방안을 수립하고 이를 체계적으로 집행할 수 있는 정책마인드를 제고하도록 함이 요구된다. 우리나라에서의 내수면 수상레저활동 현황을 살펴보면 래프팅을 제외한 일반 수상레저활동은 서울 경기지역의 북한강이 위치하고 있는 가평군과 남양주, 춘천시 등지에서 전체의 70%이상 활동이 이루어지고 있으며 기타 충청, 전라, 경상도지역 저수지나 호수 등을 중심으로 간헐적으로 이루어지고 있다. 래프팅활동은 강원 동강, 경호강, 내린천이나 경기 한탄강, 남한강등지에서 집중적으로 이루어지고 있으며 래프팅인구의 급증¹¹⁾에 따라 전국의 하천일대로 개발이 진행되고 있다. 이들 지역을 관리하는 행정관청에서는 건설과, 문화관광과, 사회복지과 소속 직원 1-3명이 지정되어 수상레저관련 제반 행정을 담당하고 있다. 이들 담당자들은 수상레저 성수기에는 일손이 달리는 등 격무에 시달리는 사례가 빈번하여 행정집행과정에 있어서 개선이 필요한 사항이 지적되더라도 이를 수용하기 위한 적극적인 노력이 부족한 경우가 많다.

특히 수상레저의 안전관리는 수상레저안전법에 전적으로 의존하고 있으며 따라서 문제점을 시정하기 위한 조치는 수상레저안전법을 담당하는 해양경찰청과의 유기적인 협의가 필수적이 된다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 기구로는 수상레저안전법 제23조에 의거 해양경찰청장이 구성·운영하는 수상레

저안전협의회가 있으며 그동안 이의 개최가 미루어오다가 금년 수상레저성수기 이전 5-6월에 걸쳐 지역간 안전관리 대책회의를 각 해경서를 중심으로 개최하였으며 내수면에서의 원활한 안전관리를 위한 활발한 논의가 이루어진 바 있다. 향후 이를 발전시켜 지역특성에 맞는 안전관리대책을 시행함이 필요하며 이를 통해 해양경찰청에서는 수상레저안전법의 지역실정에 맞는 보완대책을 수립함이 요구된다. 최근 중앙정부권한의 지방이양차원에서 수상레저안전협의회구성운영을 해경청에서 지자체로 이관하도록 요구한 지방이양추진위원회의 결정¹²⁾이 이루어졌으나 이는 수상레저안전법을 집행하는 해양경찰청과 유기적인 연결이 이루어지는 차원에서 검토하여야 할 과제이다.

3.2.4 국내 수상레저기구제조업 진흥방안

국내 수상레저기구를 제조하는 제조업은 주로 무동력 수상레저기구에 국한되어 있으며 부가가치가 높고 고효율이나 파급효과가 높은 동력수상레저기구의 제조기반은 극히 미흡한 실정이다. 이는 국내의 수상레저활동이 아직 외국에 비해 미미하여 투자활성화를 이끌만한 수요가 생성되지 않은 원인이 있겠지만 보다 중요한 원인은 천혜의 수상레저환경을 활성화 시킬만한 국가적인 정책이 뒤따르지 않은데 있다고 볼 수 있다. 주목할 만한 현상으로는 레저활동의 변화가 산악→스키→골프→해양 등으로 변모하는 과정에서 산악레저활동은 이미 성수기를 지나고 있다고 볼 수 있고 90년대 초반부터 시작된 스키는 성장초기에 있으며 5-6년전부터 급격히 늘어난 골프는 도입단계에 있다고 볼 수 있다. 이와 더불어 전통적인 수상레저인 해수욕, 낚시 등을 제외한 윈드서핑, 스킨스쿠버, 요트 등 역동적인 스포츠인 수상레저는 급격히 늘어나는 추세이다.¹³⁾ 수상레저 스포츠 관광 활성화를 위한 해양관광단지 개발이나 관광공원조성, 기타 어촌문화 관광상품의 개발, 레저형 상품개발 등 다양한 정부정책이 문화관광부와 해양수산부를 중심으로 제시¹⁴⁾되고 있으며 이들 정책이 구체적으로 시행되는 시점에는 수요가 급증하리라 예상된다.

수상레저안전법의 제정목적은 수상레저안전의 확보는 물론 수상레저사업의 건전한 발전을 도모함을 그 목적으로 하고 있으나 규제차원에서 발전을 이끌만한 동력을 찾기에는 한계가 있다고 볼 수 있다. 여기서 선박안전법을 살펴보면 선박안전을 위한 선박검사 등 다양한 규제를 규정하고 있는 한편 이들 규제를 완화할 수 있는 제도를 찾아볼 수 있다. 선박검사의 까다로운 절차를 생략하고 산업현장의 기술을 그대로 국가검사에 인정하도록 하는 우수제도사업장이나 형식승인제도는 향후 급증이 예상되는 수상레저기구의 검사에도 적용할 수 있으

10) 미국이나 호주에서는 인명사상자가 발생하거나 미화 500불, 호주화 100불이상의 재산피해시 24시간내에 관련관청에 신고

11) 2002년 기준으로 동강, 한탄강등 전국9개 지역에서 약 60만명이 이용(래프팅협회제공)

12) 지방이양추진위원회 2003. 7. 9 “내수면 안전검사 및 수상레저안전협의회 구성·운영권을 지자체이양결정”

13) 김성귀, “해양 관광상품 개발의 발전방향” 한국관광학회, 1998. 8월호

14) 이상춘, 2001, 전게서, p.193

리라 여겨지며 이를 통한 국내 생산시설의 유치 혹은 인센티브의 제공이 가능할 것으로 여겨진다.

4. 맺음말

수상레저안전법은 2000. 2. 9 시행이후 3년차를 맞아 많은 시행착오를 거치며 정착단계로 접어들고 있다. 그동안의 무분별한 수상레저활동은 법시행 3년을 맞이하여 거의 자취를 감추게 되었으며 지속적인 제도개선을 통해 많은 발전을 거듭하고 있다. 그러나 앞서 살펴본 대로 법에 의하여 규제되고 있는 수상레저활동은 그 발전에 한계가 있다고 여겨지며 자율적인 안전의식고취와 보다 유연한 규제를 통한 자유로운 수상레저활동의 보장이 장래의 건전한 레저활동 발전을 이끌 수 있을 것이다. 아울러 우리나라의 수상레저발전방향은 기존의 수상레저사업장중심에서 보다 자유로운 개인레저활동의 발전으로 변화되어야 하며 이를 위한 제도적 지원을 아끼지 않아야 할 것이다. 외국의 예를 보면 일본이나 미국에서는 우리나라와 같은 전통적인 수상레저사업은 이미 자취를 감추었으며 리

조트사업의 일환이나 개인활동 혹은 동호인 중심의 레저활동 시설의 확보, 접근성이 용이한 수변의 제공이나 어민등 이의 집단의 수상레저 활동자에 대한 보다 유연한 자세등이 필요하므로 수상레저활동이 이루어지고 있다. 우리나라에서 이러한 레저패턴이 자리잡기 위해서는 전국적인 교통시설이나 마리너며 아울러 수상사고를 예방, 대응하기 위한 조직을 갖추는 것이 선행되어야 한다.

해양경찰청에서는 수상레저안전법 시행과정에서 그동안의 도출된 문제점등을 보완하고 관련단체 등의 의견을 수렴하여 수상레저안전법의 개정을 추진하고 있으며 급속하게 발전하고 있는 수상레저분야에 적극 대처하여 보다 안전하고 수요자중심의 제도를 마련하고자 노력하고 있다. 수상레저의 발전은 국민경제의 성숙한 단계로의 진입을 의미하며 국민생활의 질적향상은 물론 관련산업의 발전과 관광의 활성화등 많은 부대효과가 예상되는 분야이다. 이를 위해서는 현재 문화관광부와 해양수산부에서 추진하는 다양한 진흥방안이 보다 구체적으로 시행되어 레저활성화를 이끌 인프라구축이 시급히 이루어져야 할 과제이다.