



제 417회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

수상레저안전법 일부개정법률안 검 토 보 고

■ 김선교의원 대표발의(의안번호 제2200812호)

2024. 8.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 임 재 금

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 김선교의원 등 12인

2. 제 안 일 : 2024. 6. 21.

3. 회 부 일 : 2024. 6. 24.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 조종면허를 받지 아니하고 동력수상레저기구를 조종한 사람에게는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금을 부과하고 있음.

그러나 수상레저활동에 참여하는 국민은 매년 증가하고 있으나 최근 5년 간 현행법을 위반하여 무면허조종으로 적발된 건수가 2019년 68건, 2020년 95건, 2021년 95건, 2022년 80건, 2023년 103건으로 증가하는 추세에 있으며, 무면허조종으로 2회 이상 적발되는 사례도 발생하고 있어 수상레저활동을 하는 국민의 안전이 위협받고 있다는 지적이 제기되고 있음.

이에 조종면허를 받지 아니하고 동력수상레저기구를 조종하여

2회 이상 적발된 자에게 1년 이상 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이상 2천만원 이하의 벌금을 부과토록 하여 무면허조종으로 인한 인적·물적 피해를 사전에 예방하고, 무면허조종의 위험성에 대한 경각심을 제고하려는 것임(안 제61조제1항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 2회 이상 동력수상레저기구 무면허 조종자 가중처벌 규정 신설

개정안은 2회 이상 무면허로 동력수상레저기구를 조종한 자에게 1년 이상 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이상 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하려는 것임(안 제61조제1항 신설).

현 행	개 정 안
제61조(벌칙) <신 설> (생 략)	제61조(벌칙) ① 제25조 각 호 외의 부분 본문을 2회 이상 위반하여 조 종면허를 받지 아니하고 동력수상 레저기구를 조종한 자는 1년 이상 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이 상 2천만원 이하의 벌금에 처한 다. ② (현행 제목 외의 부분과 같음)

현행법상 동력수상레저기구를 조종하는 자는 면허시험에 합격한 후 해양경찰청장의 동력수상레저기구 조종면허를 받도록 하고 있으며,¹⁾ 조종면허를 받지 않고 동력수상레저기구²⁾를 조종한 경우에는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하에 벌금에 처하도록 하고 있음.³⁾

1) 제5조(조종면허) ① 동력수상레저기구를 조종하는 사람은 제8조에 따른 면허시험에 합격한 후 해양경찰청장의 동력수상레저기구 조종면허(이하 “조종면허”라 한다)를 받아야 한다.

2) 조종면허를 받아야 하는 대상으로는 최대출력이 5마력 이상인 추진기관이 부착되었거나, 탈부착이 가능한 동력수상레저기구로서 모터보트, 세일링요트 등이 있음.

3) 제61조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제25조 각 호 외의 부분 본문을 위반하여 조종면허를 받지 아니하고 동력수상레저기구를 조종한 사람

그런데 최근 수상레저활동을 즐기는 인구가 늘어남에 따라 동력수상레저기구의 등록과 조종면허 취득인원이 큰 폭으로 증가하고 있고,⁴⁾ 이와 함께 동력수상레저기구의 무면허 조종 적발 건수도 2019년 68건에서 2023년 103건으로 증가하고 있는 추세이며, 2회 이상 적발되는 사례도 발생하고 있음.

[최근 5년간 수상레저안전법 위반 중 ‘무면허 조종’ 현황]

무면허 조종 적발	계	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
1회 적발	205건	68건	95건	95건	80건	103건
2회 이상 적발	8건	1건	2건	1건	2건	2건

또한, 지정된 도로를 단속하는 육상과 달리 해상에서는 광범위한 수로에서 무면허 조종자를 단속하는 것이 어렵고, 사고 발생 건수 대비 사망자 비율도 육상 교통 보다 약 2배 정도 높은 것으로 나타나고 있으므로 수상레저활동을 하는 국민의 안전을 보호하기 위하여 무면허 조종에 대한 처벌을 강화할 필요가 있다는 지적이 있음.

4) 구체적으로 살펴보면 「수상레저안전법」이 시행된 2000년 이후, 동력수상레저기구 조종면허 취득인원은 2000년 6,966명에서 2023년 322,433명으로 46배 증가하였고, 동력수상레저기구의 등록이 의무화된 2006년 시장·군수·구청장에게 등록된 기구는 235대였으나, 2023년 기준으로 동력수상레저기구는 48,613대로 206배 증가하였음.

[최근 3년간 해양·교통 사고 현황]

(단위: 건, 명, %)

3년간 해양 사고현황				3년간 교통(육상) 사고현황		
구 분	사고건수	사망	사고건수대비 사망자비율	사고건수	사망	사고건수대비 사망자비율
총 계	8,739	253	2.9	609,620	8,732	1.4
2022	2,863	77	2.7	196,836	2,735	1.4
2021	2,720	88	3.2	203,130	2,916	1.4
2020	3,156	88	2.8	209,654	3,081	1.5

※ 통계청 국가통계포털 “해양사고현황”, “인명피해현황”, “시도별 교통사고” 참조

이에 개정안은 동력수상레저기구 무면허 조종 금지 규정을 2회 이상 위반하는 경우 현행 처벌 수위보다 가중하여 처벌함으로써 위반행위자에게 경각심을 심어주고 수상레저활동에 참여하는 국민의 안전을 보호하려는 조치로 그 입법취지는 타당하다고 보임.

다만, 가중처벌 등 형량 강화의 필요성 및 적정성 여부 등과 관련하여 다음과 같은 점에 대한 검토가 필요해 보임.

첫째, 동력수상레저기구의 무면허 조종금지 규정 2회 이상 위반에 대하여 가중처벌을 할 필요성이 인정되는지 검토할 필요가 있음.

누범을 가중처벌하는 사유는 전범에 대한 형벌의 경고적 기능을 무시하고 다시 범죄를 저질렀다는 점에서 비난가능성이 많고, 가중처벌을 통하여 국민의 생명과 신체의 안전을 보장하고 범죄로부터 사회를 방위하는 데 그 목적이 있으므로,⁵⁾

무면허 조종 행위에 대한 누범 가중처벌의 필요성을 확보하기 위해서는 사회 일반의 인식 제고를 통한 사회적 합의가 선행되어야 하고, 보호법익이 유사한 범죄에 대한 형벌과 비교할 때 동력수상레저기구만 특별히 가중처벌을 규정하는 것이 형벌 체계상의 정당성과 균형을 갖추었는지 검토해 볼 필요가 있음.⁶⁾

이와 관련하여 유사한 면허제도를 규정하고 있는 「도로교통법」의 경우 자동차 무면허 운전자에 대한 처벌은 1년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있으며, 2회 이상 무면허 운전에 대한 가중처벌 제도는 두고 있지 않으나, 무면허 운전 횟수의 증가에 따라 운전면허를 받을 수 없는 결격기간을 두어 상습적으로 무면허 운전을 하는 이들에 대하여 면허 취득에 제한을 가하고 있음.⁷⁾

한편 「건설기계관리법」의 사례를 살펴보면 건설기계의 무면허 운전자의 처벌은 1년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금에 처하도록

5) 헌법재판소 1995. 2. 23 자 93헌바43 결정, 헌법재판소 2008. 12. 26 자 2007헌가10 결정

6) 특정 범죄에 대한 형벌이 그 자체로 책임과 형벌 간의 비례의 원칙에 위반되지 않더라도 죄질과 보호법익이 유사한 범죄에 대한 형벌과 비교할 때 현저히 형벌 체계상의 정당성과 균형을 잃은 것이 명백한 경우에는 인간의 존엄성과 가치를 보장하는 헌법의 기본원리에 위배될 뿐만 아니라 법의 내용에 있어서도 평등의 원칙에 반하여 위헌이라 할 수 있다.(헌재 2010. 11. 25. 2009헌바27)

7) 「도로교통법」 제82조(운전면허의 결격사유) ② 다음 각 호의 어느 하나의 경우에 해당하는 사람은 해당 각 호에 규정된 기간이 지나지 아니하면 운전면허를 받을 수 없다. 다만, 다음 각 호의 사유로 인하여 벌금 미만의 형이 확정되거나 선고유예의 판결이 확정된 경우 또는 기소유예나 「소년법」 제32조에 따른 보호처분의 결정이 있는 경우에는 각 호에 규정된 기간 내라도 운전면허를 받을 수 있다.

3. 다음 각 목의 경우에는 운전면허가 취소된 날(제43조 또는 제96조제3항을 함께 위반한 경우에는 그 위반한 날을 말한다)부터 5년

가. 제44조, 제45조 또는 제46조를 위반(제43조 또는 제96조제3항을 함께 위반한 경우도 포함한다)하여 운전을 하다가 사람을 사상한 후 제54조제1항 및 제2항에 따른 필요한 조치 및 신고를 하지 아니한 경우

나. 제44조를 위반(제43조 또는 제96조제3항을 함께 위반한 경우도 포함한다)하여 운전을 하다가 사람을 사망에 이르게 한 경우

하고, 2회 이상 무면허 운전에 대한 가중처벌 제도는 두고 있지 않음.

또한, 「선박직원법」에서는 해기사 면허 또는 승무자격을 받지 아니하고 선박직원으로 승무한 사람과 그를 승무시킨 자에 대한 처벌은 1년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있으나,⁸⁾ 2회 이상의 위반 행위에 대한 가중처벌은 역시 별도로 규정하지 않고 있음.

둘째, 책임과 형벌 간의 비례원칙을 고려할 필요가 있음.

개정안에 따르면 무면허 조종 금지행위를 2회 이상 위반한다는 조건 외에 가중요건이 되는 과거의 위반행위와 처벌대상이 되는 재범 무면허 조종행위 사이에 시간적 제한을 두지 않고 있는데,

이와 관련하여 헌법재판소는 개정안과 유사하게 규정되어 있는 구 「해사안전법」 제104조의2제2항⁹⁾에 대하여 가중요건이 되는 과거의 위반행위와 처벌대상이 되는 재범 음주운항 사이에 “시간적 제한”을 두지 않은 점을 들어 책임과 형벌 간의 비례원칙에 위반된다고 판시하며 단순위헌 결정을 내렸으며,¹⁰⁾

8) 「선박직원법」 제27조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

2. 제4조에 따른 면허 또는 제10조의 2에 따른 승무자격인정을 받지 아니하고 선박직원으로 승무한 사람과 그를 승무시킨 자.

9) [심판대상조항] 「해사안전법」 (2020. 2. 18. 법률 제17056호로 개정된 것)

제104조의2(벌칙) ② 제41조 제1항을 위반하여 2회 이상 술에 취한 상태에서 「선박직원법」 제2조 제1호에 따른 선박(같은 호 각 목의 어느 하나에 해당하는 외국선박을 포함한다)의 조타기를 조작하거나 그 조작을 지시한 운항자 또는 도선을 한 사람은 2년 이상 5년 이하의 징역이나 2천만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

10) 음주운항 재범에 대한 가중처벌 사건 [2022. 8. 31. 2022헌가10]

「도로교통법」 제148조의2제1항¹¹⁾에서 음주운전 2회 이상 가중처벌을 규정하는 부분에 대하여서도 같은 취지의 위헌 결정을 한 바 있음.¹²⁾

[「해사안전법」 제104조의2제2항 위헌제청 관련 현재 결정문]

해사안전법 제104조의2 제2항 위헌제청[2022. 8. 31. 2022헌가10]

【판시사항】

음주운항 전력이 있는 사람이 다시 음주운항을 한 경우 2년 이상 5년 이하의 징역이나 2천만 원 이상 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정한 해사안전법 제104조의2 제2항 중 ‘제41조 제1항을 위반하여 2회 이상 술에 취한 상태에서 선박의 조타기를 조작한 운항자’에 관한 부분(이하 ‘심판대상조항’이라 한다)이 책임과 형벌 간의 비례원칙에 위반되는지 여부(적극)

【결정요지】

심판대상조항은 가중요건이 되는 과거의 위반행위와 처벌대상이 되는 재범 음주운항 사이에 시간적 제한을 두지 않고 있다. 그런데 과거의 위반행위가 상당히 오래 전에 이루어져 그 이후 행해진 음주운항을 ‘해상교통법규에 대한 준법정신이나 안전의식이 현저히 부족한 상태에서 이루어진 반규범적 행위’ 또는 ‘반복적으로 사회구성원에 대한 생명·신체 등을 위협하는 행위’라고 평가하기 어렵다면, 이를 가중처벌할 필요성이 인정된다고 보기 어렵다. 또한 심판대상조항은 과거 위반 전력의 시기 및 내용이나 음주운항 당시의 혈중알코올농도 수준 등을 고려할 때 비난가능성이 상대적으로 낮은 재범행위까지도 법정형의 하한인 2년 이상의 징역 또는 2천만 원 이상의 벌금을 기준으로 처벌하도록 하고 있어, 책임과 형벌 사이의 비례성을 인정하기 어렵다. 따라서 심판대상조항은 책임과 형벌 간의 비례원칙에 위반된다.

11) [심판대상조항] 「도로교통법」 (2018. 3. 27. 법률 제15530호로 개정되고, 2018. 12. 24. 법률 제16037호로 개정되기 전의 것)

제148조의2(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 1년 이상 3년 이하의 징역이나 500만 원 이상 1천만 원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제44조 제1항을 2회 이상 위반한 사람(자동차등 또는 노면전차를 운전한 사람으로 한정한다)으로서 다시 같은 조 제1항을 위반하여 술에 취한 상태에서 자동차등 또는 노면전차를 운전한 사람

12) 2021헌가30등 (2021헌가30, 2021헌가31, 2022헌가9) 도로교통법 제148조의2 제1항 위헌제청 (1. 음주운전 금지규정 위반 또는 음주측정거부 전력자가 다시 음주운전을 한 경우 가중처벌 사건): 종국일자 2022. 5. 26. 종국결과 위헌(현재 2022. 5. 26. 2021헌가30등, 공보 308, 658 [위헌])

셋째, 가중처벌 시 그 형량이 적정한지 고려할 필요가 있음.

개정안은 2회 이상 조종면허 없이 동력수상레저기구를 조종한 자에 대하여 1년 이상 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이상 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하여, 징역형과 벌금형의 하한을 규정하고 있는데, 벌칙 하한의 설정은 개별적인 사안에서 무면허 조종의 경위나 피해 발생 정도 등을 고려하여 형을 선고하는 법관의 양형재량의 범위가 제한될 여지가 있는 만큼 그 적정 수준에 대해 관계기관, 전문가 등과 추가적인 논의할 필요가 있음.

문 의 처
02)6788-5425