

해상에서의 선박 음주운항 단속 강화를 위한 법 제도 분석

한재진* · 정봉훈** · 국승기*** · † 윤준호

*해양경찰청 경정, **해양경찰청 치안감, ***해양경찰학과 교수, † 한국해양대학교 대학원 박사과정생

An Analysis of Legal System for Strengthening Actions against Operating Vessels Under the Influence of Alcohol at Sea

Jae-Jin HAN* · Bong-Hun Jeong** · Seung-Gi Gug*** · † June-Ho Yun

*,**Superintendent, Senior Superintendent General, Korea Coast Guard, Yeonsu-gu, Incheon, South Korea

***Professor, Department of Coast Guard Studies, Korea Maritime & Ocean University, Yeongdo-Gu, Busan, South Korea

† Ph.D Candidate, Graduate School of Korea Maritime & Ocean University, Yeongdo-Gu, Busan, South Korea

요 약 : 최근 5년간 해상에서 음주운항으로 적발된 건수는 총 567건으로 대부분 어선에서 발생하고 있으며, 음주운항으로 인한 사고건수는 69건으로 5명이 사망하고, 1명이 실종되는 등 해상에서는 음주운항으로 인한 사고로 인적·물적 피해를 주고하고 있다. 그러나 음주운항으로 사회적 피해가 증가하고 있으나, 현행 법령상 처벌은 위반행위의 중대성에 비해 가볍게 처리되고 있는 실정이다. 이에 음주운항으로 인한 사고의 재발방지를 위해 우리나라의 음주운항 사례를 분석하고, 외국의 음주운항 단속 규정을 비교 검토하였다. 또한 선박 종사자를 대상으로 음주운항의 위험성을 제도·홍보하는 한편, 관련 법률 및 제도를 개선해야 한다. 그리고 해상에서 선박에 대한 해양경찰에서의 단속을 강화하여 음주운항 사고를 줄이기 위해 노력을 지속해야 하며, 향후 선박에서의 음주로 인한 안전사고가 사전에 예방될 것으로 기대된다.

핵심용어 : 음주운항, 해상안전법, 선박직원법, 해양경찰청, 선박교통관제

Abstract : In the last 5 years, a total of 567 accidents of operating vessels occurred under the influence of alcohol at sea, most of which occurred in fishing boats. Accidents caused by operating vessels under the influence of alcohol at sea are causing human and physical damages. There were 69 accidents caused by operating vessels under the influence of alcohol, leading to five deaths and one missing. The social damage due to operating vessels under the influence of alcohol is also increasing. Under the current law, punishment is given lightly compared to the seriousness of violation. In order to prevent the recurrence of accidents caused by operating vessels under the influence of alcohol, cases in Korea need to be analyzed. Regulations on the crackdown in foreign countries were compared to those in Korea and reviewed. In addition, risks of operating vessels under the influence of alcohol should be provided to ship workers while improving related laws and systems. In addition, efforts should be made to reduce the number of accidents due to operating vessels under the influence of alcohol by strengthening crackdowns on ships at sea so that accidents caused by operating vessels under the influence of alcohol could be prevented in advance in the future.

Key words : Navigation under the influence of Alcohol, Maritime Safety Act, Ship Personnel Act, Korea coast Guard, VTS

1. 서 론

지난 2019년 3월 28일 러시아 국적 화물선 SEA GRAND호 (5,998톤, 러시아선원 15명)가 부산항 용호부두를 출항을 위해 선회하던 중 인근 요트계류장에 정박 중인 요트 3척을 15시42분경 1차 충돌하고 계속해서 운항 중 16시20분경 2차로 광안대교 상판 하부를 충돌한 사고가 발생하였다. 충돌 후 선장 음주측정 결과 혈중알코올농도가 0.086%로 이는 우리나라 「해상안전법」상 해상음주운항 제한기준 0.03% 보다 2배 이상 많은 수치이다. 사고의 원인은 선장의 음주운항으로 인한 부

주의로 요트 승무원 3명을 다치게 하고 광안대교 상판하부를 손상 및 요트 3척의 물적 피해를 야기했다. 이후 음주운항의 처벌을 강화하기 위해 음주운항 주체에 대한 처벌을 강화하는 일명 ‘바다 위 운창호법(「해상안전법」, 「선박직원법」 개정)’이 발의 후 2020년 5월부터 시행 중에 있다.

이처럼 해상에서의 음주운항으로 인한 사고는 심각한 인적·물적 피해뿐만 아니라, 해양환경오염도 유발할 수 있다. 이러한 음주운항으로 인한 사회적 피해가 증가하고 있는 상황임에도 불구하고 현행 법률상 처벌은 위반행위의 중대성에 비해 가볍다는 지적이 있으며, 음주 운항자에 대한 강력한 처벌을

† Corresponding author : olibusan@naver.com 051)410-4835

* jaejinhan@hanmail.net 063)539-2054

** hunsu21c@korea.kr 061)288-2110

*** 중신회원, cooksg@kmou.ac.kr 051)410-4227

요구하는 목소리가 커지고 있기 때문에 음주운항에 대한 경각심을 고취해 사고를 미연에 방지할 필요가 있다.

이에 이러한 사고의 재발방지를 위해 음주운항 단속의 현황과 이에 대한 문제점, 관련 법령의 연관성을 검토한 후 개선 대책을 제시하고자 한다.

2. 음주운항 단속실태 및 특성

2.1 음주운항 실태

해양에서의 음주운항으로 인한 사고는 심각한 인적·물적 피해뿐만 아니라 해양환경 오염도 유발할 수 있으나, 아직까지 해상에서 선박에서 관대한 음주문화가 만연되어 음주운항 근절에 대한 공감대를 형성하지 못하고 있는 실정이다. 이는 해상직업 특성상 선원의 음주율은 83.3%(Kim, 2019)로 국민 평균(2018)¹⁾보다 상회하고 있는 것은 사실이며, 음주 동기는 일반적인 사교적 목적이 우선이며 반사회적 음주나 습관적 음주자는 적은 것으로 보인다. 따라서 주취한계 미만(BAC 0.03% 미만)의 음주운항 상태에서도 부정확한 반응의 문제로 빠른 결정이 필요한 상황에서 위험에 직면할 수 있다. 이에 음주운항 관행 근절을 위한 해양경찰청의 지속적인 단속에도 불구하고 해상음주운항은 만연되어 있으며, 바다 낚시객의 꾸준한 증가와 함께 낚시어선 사고도 늘어나고 있다. 또한 세계 경제구조의 변화에 따른 해상에서 선박의 교통량의 지속적인 증가와 안전한 해상교통로 확보의 필요성이 늘어나 음주운항 단속 강화로 해상교통안전관리 체계의 구축이 필요한 실정이다.

2.2 음주운항 단속 실태

최근 5년간 해상에서 음주운항으로 적발된 건수는 총 567건으로 대부분 어선 350건(61.7%)에서 발생하였으며, 예부선 및 레저기구는 각각 52건(9.2%), 낚시배 15건(2.7%), 화물선 16건(2.8%), 유도선 3건(0.5%) 순으로 나타났다.

Table 1 Statistics on operation of steering gear while under influence of alcohol, by types on ships (Unit: ship)

Category	Total	Passenger vessels	Cargo ships	Ferry	Fishing boat	Trawler	Tug boats	Leasure vessels	Other
Total	567	3	16	3	15	350	52	52	76
2019	115	1	7	1	-	66	10	-	30
2018	82	-	1	-	1	48	7	17	8
2017	122	1	-	-	2	84	8	8	19
2016	117	-	4	2	4	70	11	17	9
2015	131	1	4	-	8	82	16	10	10

Source : Korea Coast Guard, 2020

이는 해양경찰에서 음주운항 관련 단속 및 계도, 그리고 홍보를 하고 있음에도 불구하고 해상에서의 음주운항이 지속적으로 발생하고 있다.

한편, 최근 5년간 음주운항으로 사고건수는 69건으로 5명이 사망, 1명이 실종되는 인명피해가 발생하였다. 특히, 연 평균 14건의 사고가 발생하며 2.4명의 인명피해가 발생하고 있다.

Table 2 Statistics on operation of steering gear while under influence of alcohol violations over the past five years(including water leisure craft)

Category	Number of Cases	Intoxicated ship operations		Operations under mild intoxication
		Number of cases	Human death and injury	
Total	567	69	5 deaths, 1 missing	498
Annual average	113.4	13.8	2.4	99.6
2019	115	17	-	98
2018	82	10	-	72
2017	122	16	4 deaths	106
2016	117	12	-	105
2015	131	14	1 death, 1 missing	117

Source : Korea Coast Guard, 2020

최근 5년간 해상에서 음주운항으로 적발된 사람 중 혈중알코올농도는 0.03%이상~0.1%미만이 56.1%로 대부분이며, 0.1%이상~0.2%미만이 30.3%, 0.2% 이상이 7.9% 순으로 나타났다.

Table 3 Statistics on operation of steering gear while under influence of alcohol, by types on ships (Unit: ship)

Category	Total	Passenger vessels	Cargo ships	Ferry	Fishing boat	Trawler	Tug boats	Leasure vessels	Other
Total	567	3	16	3	15	350	52	52	76
2019	115	1	7	1	-	66	10	-	30
2018	82	-	1	-	1	48	7	17	8
2017	122	1	-	-	2	84	8	8	19
2016	117	-	4	2	4	70	11	17	9
2015	131	1	4	-	8	82	16	10	10

Source : Korea Coast Guard, 2020

이에, 삼성교통안전문화연구소에 따라 음주운항과 혈중알코올농도와 관계를 살펴보면, 혈중알코올농도에 따른 생리적 반응은 0.05~0.15%는 얼굴이 붉어지고 억제력이 풀려서 기분이 좋고 말이 많아지고 자극에 대한 반응시간이 평소보다 2~4배 늦어진다. 0.16~0.25%는 유쾌한 현기증과 술에 취한 기분을 느끼며, 손에 가진 물건을 잘 놓고 통증에 둔감하고 주위가 산만하고 판단능력이 저하된다. 0.26~0.35%는 반사능력이 현저히 저하되고 보행이 곤란하고 의식이 희미해진다.

1) 한국 인구 중 19세 이상 음주 비율은 60.6%(남자 70.5%, 여자 51.2%)임(2018 국민건강통계, 보건복지부 질병관리본부)

0.36~0.45%는 근육이 풀리고 체온이 떨어지며, 손톱과 입술에 피가 맺혀 검푸르다. 이처럼 인체와 운전행동에 미치는 영향은 매우 부정적인 것들뿐으로 음주운전을 하게 되면 운전자 자신은 물론 타인과 사회에 큰 손실을 끼치게 되는 교통사고라는 결과를 초래한다(Jeong et al, 2002).

등으로 사회적 인식 전환하여 해양안전문화 정착을 위한 노력과 관련 법규를 강화할 필요가 있다.

3. 음주운항 단속기준 및 정책

Table 4 Blood Alcohol Contents of the Maritime Criminals under the Influence of Alcohol (Unit: ship)

Sector	Over 0.03% Less than 0.1%	Over 0.1% Less than 0.2%	Over 0.2%	Test Refusal
Total	318 (56.1%)	172 (30.3%)	45 (7.9%)	32 (5.7%)
2019	71	28	13	3
2018	41	26	9	6
2017	74	35	7	6
2016	62	42	4	9
2015	70	41	12	8

Source : Korea Coast Guard, 2020

2.3 음주운항 해양사고 실태

최근 5년간 음주운항으로 인한 해상사고건수는 총 69건으로, 유형별로 살펴보면 충돌·접촉 53건(75.8%), 좌초 8건(11.6%), 침몰 2건(2.9%), 전복 2건(2.9%) 순으로 발생하였다.

특히 해양경찰에서 음주운항 의심선박, 입항 직후 또는 출항 직전에 조타기 조작이 예상되는 선장에게 예방차원에서 음주측정을 실시하거나 다른 법령 위반사항 단속시에도 불시 음주단속을 시행 중에 있음에도 음주운항으로 인한 선박사고는 매년 13.8건(사망·실종 2.4명)이 발생하고 있다.

이는 해상사고 중 바다라는 열악한 교통여건으로 정형화된 육상도로에 비해 일정방향이 아닌 다방향으로 움직이는 선박운항이 이루어지고 파고, 바람 등 외력의 영향을 많이 받기 때문에 음주운항은 충돌 위험을 가중시킬 수 있는 주된 요인이 되고 있다.

Table 5 Statistics on the Types of the Distress by the Operation of Steering Gear while under Influence of Alcohol

Timeline	Total	Crash	Grounded	Sinking	Capsized	ETC
Total	69	53 (75.8%)	8 (11.6%)	2 (2.9%)	2 (2.9%)	4 (5.8%)
2019	17	11	3	0	1	2
2018	10	7	1	1	0	1
2017	16	13	2	0	1	0
2016	12	10	2	0	0	0
2015	14	12	0	1	0	1

따라서 음주운항 시 대형사고로 이어질 수 있는 개연성이 높아 해양중사자를 대상으로 음주운항 위험성에 대한 홍보 활

3.1 외국의 음주운항 처벌 규정

국제기준인 국제해사기구(IMO) 규정은 「1978년 선원의 훈련 자격증명 및 당직근무의 기준에 관한 국제협약」(STCW 1978) 부속서(Annex) Code Chapter VIII(제8장)에 협약에서 가입한 “당사국은 선장, 간부선원, 그리고 부원들이 각자 지정된 안전, 보안, 해양환경보호 등의 임무를 수행함에 있어 알코올 남용을 방지하기 위해 혈중알코올농도 0.05% 또는 호흡 내 알코올수치 0.24mg/l를 초과하지 않도록 제한을 설정해야 한다.”라고 규정되어 있다.(IMO, 1978)

Table 6 Regulations for Punishment on operation of steering gear while under influence of alcohol in foreign countries

Category	DUI or DWI Punishments and Penalties
USA	Restricted to 0.08% or more for leisure vessels and 0.04% or more for all vessels other than leisure (ENFORCEMENT DECREE OF THE MARINE TRANSPORTATION ACT)
Canada	0.08% or more (Federal Criminal Law, Shipping Law)
Japan	0.05% or more (Seafarer’s Act, Sea Transportation Act, Inland water Transportation Act)
China	0.05% or more (Maritime Law)

미국은 「연방법시행령」(Code of Federal Regulations) 제 33편(항해 및 수로) 제95.020조 알코올 또는 위험 약물 영향에 관한 규정(Standard for under the influence of alcohol or dangerous drug)에서 레저선박은 혈중알코올농도 0.08% 이상으로 규정되어 있는 반면에 레저선박 이외의 모든 선박은 혈중알코올농도 0.04% 이상의 경우로 제한하고 있다.(GPO, 2020)

캐나다는 2014년도 캐나다 「해운법」(Canada Shipping Act) 및 관련 「연방시행령」 개정을 통해 혈중알코올농도 0.04% 이상을 주취운항제한으로 하는 규정으로 법령을 개정함으로써 해운 관련 법령에는 혈중알코올 농도를 구체적으로 명시한 음주운항 기준이 없다. 이에 선박을 차량, 항공기 등과 함께 Conveyance(운송)라는 용어를 사용, 제반 운송수단에 적용되는 알코올, 약물 금지를 「연방형법」에 따라 처벌하고 있다. 즉, Criminal Code(캐나다 「연방형법」) 320.14조에서 혈중 알코올농도 100ml 중 80ml 이상일 경우(=0.08% 이상)를 주취 운전(운항)으로 처벌하고 있다(Ecelaw, 2020).

일본은 IMO 선박의 STCW 조약을 국내법인 「선원법」과

「해상운송법」, 「내항해운법」에 관련 내용을 반영하고 있고, 당직기준(A-8-1)에서 항해당직 시 호기알코올농도 0.25mg/ℓ 과 혈중알코올농도 0.05% 이상인 자의 근무를 금지하고 있다(MLIT, 2020)

개별법적 규정을 살펴보면 선원관련 규정인 「선원법」 제14조의4(선장의 준수사항)에서 항해당직기준 중에서 ‘항해 당직자가 술에 취해 있지 않을 것’을 규정하고 호기 알콜농도 0.15mg/ℓ 이상으로 항해당직업무에 임한 경우에 사고 발생 시 주취상태일 경우 계도(행정지도) 조치 취할 수 있도록 규정되어 있다. 또한 해운사업자 관련 규정인 「해상운송법」 제10조의 3, 「내항해운법」 제9조에서 사업자가 안전관리 규정을 지정 국가에 신고하도록 하고 있고, 안전관리 규정 중에서 정상적인 당직업무가 불가능한 경우와 호기 알콜농도 0.15 mg/ℓ 이상인 경우 당직금지를 규정하고, 호기 알콜농도 0.15 mg/ℓ 이상으로 항해당직에 임한 것이 확인된 경우 안전관리 규정 위반으로 안전확보명령(행정처분)을 처분할 수 있다.

한편, 20톤 미만 소형선박의 음주운항 관련 「선박직원 및 소형선박조종자법」 제23조 제36(준수사항)에서 선박조종자의 음주금지를 규정하고 있으나 알콜농도 등의 상세사항에 대한 규정 및 벌칙 조항이 없다. 다만, 위반할 경우에는 재교육수강, 면허정지 등의 행정처분만 있다.

중국은 「해선선원당직규칙」 제125조에서 “선원은 음주해서는 안 된다. 당직인원이 당직 전 4시간 내에 음주 하여서는 안 되며 당직 기간 중 혈중알코올농도(BAC)가 0.05% 또는 호흡의 알코올 농도가 0.25mg/ℓ 를 넘어서는 안 된다.”라고 규정되어 있다(MOT, 2020).

또한 「해상해사행정처벌규정」 제24조 규정에서 선원이 선상에서 당직기간 체내 알코올 함량이 규정을 초과한 경우 1,000위안(한화 17만원 상당) 이상 1만 위안(한화 172만원 상당) 이하의 벌금을 과하고, 정황이 심각한 경우 선원증을 6개월 내지 24개월간 정지시킨다. 사고 발생 시에는 제25조의 규정에 의하여 선원증을 정지 또는 취소하는 처벌을 가한다.

「내수해사행정처벌규정」 제11조에서 선원이 선상에서 당직기간 중 체내 알코올 함량이 규정치를 초과한 경우 100위안(한화 17만원 상당) 이상 1만 위안(한화 172만원 상당) 이하의 벌금을 부과하고, 정황이 심각한 경우 선원 복무부과 선원증을 6개월 내지 24개월간 정지하거나 취소하는 처벌을 가하도록 규정되어 있다. 또한 「내수도선안전관리규정」 제25조에서 도운(渡運) 시, 도선 선원은 음주운항을 금지하고 있으며, 본 규정을 위반한 도선선원은 해사관리기구가 경고하고 정황이 심각한 경우 500위안 이하의 벌금, 도선 소유자 및 운영자에게는 2,000위안 이하의 벌금을 부과하도록 규정되어 있다.

3.2 우리나라의 음주운항 처벌 규정

우리나라 음주운항 처벌 관련 법률은 「해사안전법」을 기본으로 「유도 및 도선사업법」, 「수상레저안전법」, 「납시관리 및 육성법」에서 준용하고 있으며, 행정처분은 「선박직

원법」에서 규정되어 있다.

「해사안전법」에서는 음주 정도에 따라 5톤 이상 선박 운항자나 도선사가 음주운항 중 적발되는 경우 혈중알코올농도 0.03~0.08%는 징역 또는 벌금 1천만원 이하, 0.08~0.20%는 징역 1~2년 또는 벌금 1천만원~2천만원, 0.20% 이상은 징역 2~5년 또는 벌금 2천만원~3천만원의 처벌을 받게 규정되어 있다. 또한 상습 음주 운항자와 음주측정 거부자에 대한 벌칙으로 음주운항이나 음주측정 거부 2회 이상이면 징역 2~5년이나 벌금 2천만원~3천만원의 처벌하도록 규정하고 있다.

한편, 「선박직원법」에서는 선박 음주운항 시 해기사 면허에 대한 행정처분을 규정하고 있다. 혈중알코올농도가 0.03~0.08%인 경우와 음주측정 거부 1회인 경우에는 업무정지 6개월을 처분하고, 첫 음주운항이더라도 혈중알코올농도가 0.08% 이상이거나 2회 이상 위반 또는 인명피해사고를 낸 경우 음주측정을 2회 이상 거부할 때는 바로 해기사 면허가 취소된다.

2020년 2월 4일에 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제5조의11(위험운전 등 치사상)에 음주운항으로 사람을 치사상 시 가중처벌 규정을 신설하였다. 이는 음주 또는 약물의 영향으로 정상적인 운항이 곤란한 상태에서 운항의 목적으로 「해사안전법」 제41조제1항에 따른 선박의 조타기를 조작, 조작 지시 또는 도선하여 사람을 상해에 이르게 한 사람은 1년 이상 15년 이하의 징역 또는 1천만원 이상 3천만원 이하 벌금에 처하고, 사람에게 이르게 한 사람은 무기 또는 3년 이상의 징역을 규정하고 있다.

「해사안전법」상의 음주규정의 경과사항으로는 1998년 6월 「해사안전법」에 혈중알코올농도 0.08% 이상 음주운항에 대하여 5톤 이상 해기사면허 적용선박은 징역 2년 이하 또는 벌금 1,500만원 이하로, 5톤 미만으로 해기사면허 비적용 선박은 과태료 300만원 이하를 부과하도록 규정을 신설하고 주취기준은 시행령에 명시했다.

STCW 가입국인 우리나라는 STCW협약 개정과 동시에 2011년 12월부터 우리나라 「해사안전법」이 개정 발효됨으로써 우리나라의 음주운항 기준이 기존 0.08%에서 0.05%로 상향되었다. 2015년 12월에는 주취기준을 0.05%에서 0.03%로 강화하고 해기사면허 적용선박의 벌칙기준을 기존 징역 2년 이하 또는 벌금 1,500만원 이하에서 징역 3년 이하 또는 벌금 3천만원 이하로 강화하였다(MOL, 2020). 2014년 6월 법제처 국민행복 법령 만들기 과제로 선정하고 언론 등에서 해기사 면허 비대상(5톤 미만) 선박에 대한 벌칙을 형벌로 상향해야 한다는 의견이 제기되어 2018년 10월에 해기사면허 비적용 선박의 처벌기준을 기존 과태료 300만원 이하에서 벌금 500만원 이하로 벌칙기준을 강화하였다.

한편, 「선박직원법」 시행규칙에서 위반횟수를 1년 이내로 적용하여 1차 위반사항에 대하여는 해기사면허 업무정지 3개월, 2차 위반시 해기사면허 업무정지 1년, 3차 위반시 면허 취소 등 행정처분을 하고 있다.

Table 7 Amended by Maritime Safety Act

Category	Revisions	Ships with licensed crew (More than 5tons)
'98. June	New regulations on prohibition of operating while intoxicated	(Alcohol consumption) 0.08% (Penalty) 2 years imprisonment ↓, 15 million won fine ↓
'11. December	Changes in Alcohol consumption criterion (0.08%→0.05%)	(Alcohol consumption) 0.05% (Penalty) 2 years imprisonment ↓, 15 million won fine ↓
'15. December	Changes in Alcohol consumption criterion (0.05%→0.03%) Enhancement of penalties for seafarers' license	(Alcohol consumption) 0.03% (Penalty) 3 years imprisonment ↓, 30 million won fine ↓
'18. October	Reinforcement of penalties for ships that are not subject to seafarers' license (Penalty → fine, etc.)	No change.
'20. May	Enhancement of penalties for vessels applying seafarers' license (Segmentation of punishment, reinforcement of punishment for those who violate habitually and Nonconformity)	(Alcohol consumption) 0.03% (Penalty) Separation of penalties by blood alcohol concentration, etc. · 0.03~0.08% 1 year imprisonment ↓, fine of 10 million won ↓ · 0.08~0.2% Imprisonment for 1 to 2 years, fine of 10 to 20 million won · 0.2% or more: imprisonment for 2 to 5 years, fine of 2,000 to 30 million won Violation of drinking twice or more or refusal to measure: 2 to 5 years in prison, 20 to 30 million won in fine

또한 2020년 5월 술에 취한 상태에서 선박을 운항한 사람 등에 대해 혈중알코올농도에 따라 벌칙과 행정처분을 세분하여 상향 조정하고 2회 이상의 위반행위와 음주 측정 요구에 따르지 아니한 경우 벌칙 등을 상향하는 내용으로 「해사안전법」, 「선박직원법」을 일부 개정하여 시행하였다.

3.3 해상과 육상의 음주단속 비교

해상에서는 「해사안전법」 상 적용되지 않는 낚시어선, 유선 및 도선, 레저보트에 대하여는 개별법으로 「낚시관리 및 육성법」, 「유선 및 도선사업법」, 「수상레저안전법」에서 「해사안전법」을 각각 규정을 준용하고 있다.

이에 육상에서의 「도로교통법」은 2019년 6월에 0.05%에서

0.03%로 강화되어 해상에서의 「해사안전법」, 「낚시관리 및 육성법」, 「유선 및 도선사업법」, 「수상레저안전법」 등과 같이 해상에서의 동일하게 적용된다. 그러나 「철도안전법」, 「항공안전법」은 「도로교통법」과 「해사안전법」보다 강화된 0.02%로 규정되어 있고 처벌규정 또한 3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금으로 강화되어 있다.

Table 8 Comparison of the Maritime Safety Act and the Road Traffic Act

Category	Ship	Vehicle	Comparison
Enforcement standards	0.03% or more (Maritime Safety Act)	0.03% or more (Road Traffic Act)	Similar
Mild drinking (intoxication) (0.03~0.08%)	Imprisonment for up to one year or fine of up to 10 million won	Imprisonment for not more than one year or fine of not more than 5 million won	Similar imprisonment times, Fines are higher in shipping.
Mild drinking (intoxication) (0.08~0.2%)	Imprisonment for 1 to 2 years or fine of 10 to 20 million won	Imprisonment for 1 to 2 years or Fine of 500 to 10 million won	
Mild drinking (intoxication) (0.2% or more)	Imprisonment for 2 to 5 years or Fine between 20 and 30 million won	Imprisonment for 2 to 5 years or Fine of KRW 10-20 million	Imprisonment and Fines.
Drinking two or more times	Imprisonment for 2 to 5 years or Fine between 20 and 30 million won	Imprisonment for 2 to 5 years or Fine of KRW 10-20 million	
nonconformity (1 time)	Imprisonment for up to 3 years or fine of up to 30 million won	Imprisonment for 1 to 5 years or Fine of 5 to 20 million won	Imprisonment and Fines.
nonconformity (2 time)	Imprisonment for 2 to 5 years or Fine between 20 and 30 million won		
Special Law (wounded)	Imprisonment for up to 1 to 15 years or fine of 10 to 30 million won	Imprisonment for up to 1 to 15 years or fine of 1 to 10 million won	Similar
Special Law (Death)	Imprisonment for 3 years to life	Imprisonment for 3 years to life	Similar

우리나라는 「해사안전법」에 따른 주취기준은 국내에 입항하는 외국선박에 대해서도 동일하게 적용하는데 현행 0.03% 기준도 국제기준 및 외국보다 상당히 강화되어 있어 외국 선박 입항 시 선원 등과 마찰이 우려된다는 의견이 있다.²⁾

2) 한국선주협회 의견(「해사안전법」일부 개정법률안 검토보고서, 국회 농림축산식품해양수산위원회 전문의원 김건오, p.41.)

해상의 「해사안전법」과 육상의 「도로교통법」을 비교분석하면, 단속기준은 0.03%로 동일하며, 음주 정도에 따라 3개 구간으로 구분하여 처벌을 달리하였다. 이는 지난 20년 5월 19일에 시행된 「해사안전법」이 「도로교통법」과 유사하게 처벌을 강화하여 개정되었다. 다만 5톤 미만 선박(여객정원 13명 이상, 낚시어선, 유도선, 수면비행선박은 제외)과 수상레저기구는 1년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금으로 처벌하도록 규정 되어있다.

음주운행과 측정거부라는 ‘불법의 동일성’에도 불구하고 단순히 선박크기에 따라 처벌형이 상이하고, 특히 5톤 미만은 상습 음주운행의 처벌조항이 없다. 다만 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」은 5톤 미만 선박, 시운전 선박 등은 포함되어 처벌이 같은 반면에 「도로교통법」은 오토바이 등 구분 없이 처벌조항이 같다.

3.4 해상에서의 음주운행에 대한 정책

지난 2019년 2월 부산 광안대교 출동사고 이후 해양경찰청에서는 화물선 및 여객선 대상으로 불시 음주운행 단속을 실시하고 있으며, 선박운행자의 음주운행 위험성에 대한 경각심을 고취하고 운항자의 안전의식을 함양하기 위해 지속적으로 홍보 및 계도를 하고 있다.

넓은 바다에서 운항하는 선박의 특성상 자동차의 음주측정과 같은 단속방식을 적용하기는 한계가 있다.

최근 5년간 음주운행으로 적발건수가 567건으로 매년 100여건 가량 지속적으로 발생하는 추세이다. 이러한 음주운행을 조기에 발견하고 사고 예방을 위해 해양경찰청은 2020년 7월에 「선박교통관제기술개발단」을 출범시켰다. 「선박교통관제기술개발단」은 빅데이터와 인공지능 기술을 활용하여 지그재그 항해 등 음주운행 선박에서 나타나는 운항패턴을 분석, 탐지하여 음주운행 선박에 대한 경보를 관제사에 제공하는 시스템을 개발할 예정이다. 이 시스템이 개발되면 관제사들이 자동으로 음주운행 의심선박을 식별하여 경비함정에 단속을 요청함으로써 보다 효율적인 단속체계가 구축될 것으로 기대된다(KCG, 2020).

4. 해상에서의 음주운행 단속 강화방안

해상에서의 음주운행이 여전히 근절되지 않고 있어, 실효적으로 음주운행 단속을 강화하기 위해서는 관련 법규를 강화하도록 개정하고 특별단속이나 수시단속으로 개선하여 음주운행 사고를 최소화 하도록 대책을 마련해야한다.

4.1 음주운행에 대한 법령 및 규제 강화

2014년부터 2018년까지 전국에서 음주운행으로 인한 선박 사고는 66건에 달한다. 특히, 최근 주요 사례는 2019년 2월 28일 15시40분경 부산항 용호부두에서 출항하면서 광안대교를

충돌한 SEA GRAND호 선장은 음주 0.086% 상태에서 운항하여 고도의 집중력과 판단력이 필요한 상황에서 정상적인 조종능력을 상실하고, VTS에 출항 보고를 하지 않고 허위로 답변하거나 부산 용호부두의 좁은 항로에도 불구하고 예인선을 사용하지 않은 등 인적과실에 기인하였다. 또한 2019년 3월 5일 인천에서는 음주 운행을 한 751톤 화물선 선장이 혈중알코올농도 0.14%로 적발되었다. 심지어 무면허로 선박을 운항하다 어망에 걸리는 사고가 났는데 해경은 선박교통관제센터(VTS)에 들어온 신고를 통해서야 사고를 접수해 음주운행을 적발하였다. 그리고 2017년 11월 여수에서는 100톤급 운반선이 문어낚시를 하던 1톤 어선을 들이받아 40대가 숨지고 낚시를 하던 3명이 바다에 빠졌다. 당시 선장의 혈중알코올농도는 0.056%였다. 이처럼 해상 음주운행으로 대형사고는 언제든 재발할 수 있으며 음주운행에 대한 처벌 강화와 함께 단속을 강화할 필요가 있다.

해상 위 음주운행과 달리 도로 위의 음주운전은 운창호법 시행 이후에 엄격해진 처벌과 함께 운전자 인식 개선으로 감소 추세를 보이고 있는 반면에 해상 음주운행은 매년 유사한 발생 건수를 기록하고 있다.

Table 9 Number of driving while Intoxicate caught by the police in the last four years(National Police Agency)

Category	2016	2017	2018	2019
Total	226,599	205,167	163,060	130,772

선박에서는 술에 취한 상태에서 조타기를 조작하거나 조작지시를 하는 것만 금지하고 있지만, 항공에서는 조종사 외에도 항공종사자 및 객실 승무원 등이 술에 취한 상태에서 업무를 하는 행위를 금지하고 있다. 또한 철도는 운전업무종사자뿐만 아니라 철도 내 모든 종사자의 음주를 금지하고 있다.

이는 항공이나 철도분야에서는 선내에 탑승하여 관련 업무를 수행하는 모든 구성원을 대상으로 음주 단속을 하도록 법이 규정되어 있다. 이에 반해 선박의 경우에는 선박운행 시 조타기 조작 또는 지시하는 사람, 선박을 도선하는 사람으로 음주운행 단속 범위를 한정하였다. 따라서 선박에 대해서도 항공, 철도와 유사하게 선박 조타기 조작 행위자, 선박 조타기 조작 지시자 및 도선사에 대한 운항시 음주 및 약물 복용을 금지하고 있으나, 단속 대상 범위를 확대하여 선박에 동승한 선원이나 선박교통관제사도 술을 마시거나 약물을 사용한 상태에서는 업무에 종사할 수 없도록 음주운행 처벌 규정을 강화하는 내용으로 관련법의 개정이 필요하다.

Table 10 Comparison of administrative disposition a person denies the results of an examination conducted

Seafarers' Act	Road Traffic Act	Railway Traffic Act	Aviation Safety Act
- 1st Violation: 6 months of suspension of operations - Second Violation: License cancellation	Cancellation of license	Cancellation of license	Cancellation of license

한편, 해상에서의 음주운항 처벌규정이 「해사안전법」(해양수산부), 「선박직원법」(해양수산부), 「뉴시어선법」(해양수산부), 「유선및도선사업법」(행정안전부), 「수상레저안전법」(해양경찰청) 등 4개의 개별법으로 각각 규정되어 있다. 단속 기준은 「해사안전법」을 준용하지만, 처벌규정 등이 개별법간에 상이하여 법체계를 이해하기 어려워 국민들에게 혼란을 줄 수 있다. 따라서 「해사안전법」에서 음주운항 단속 절차 및 처벌규정을 별도로 분리하여 「해상에서의 음주운항에 대한 처벌법(가칭)」을 제정할 필요가 있다.

그리고 「선박직원법」은 선박에 승무할 사람의 자격을 정하고 해기사가 면허를 취소하거나 업무정지에 해당하는 경우에 이에 관한 절차·방법 등을 규정하고 있다. 선박을 음주운항한 사람 등에 대한 행정처분의 근거가 법률에 구체적으로 규정되어 있지 않다.

한편, 음주운항 위반자에 대한 행정처분을 비교하면 「도로교통법」이나 「철도안전법」에서는 측정에 불응하는 경우 행정처분 중 가장 높은 면허취소 처분을 내리고 있다. 하지만 「선박직원법」은 1차 위반시는 업무정지 6개월, 2차 위반시는 면허취소를 처분을 하고 있어서 선박 음주측정 불응자가 늘어나고 해양경찰의 단속을 힘들게 하여 불필요한 비용을 수반되는 개연성이 있다. 따라서 「선박직원법」에서 측정거부시 2차 위반시부터 면허취소를 하고 있으나 1회 위반시에도 면허취소를 시킬 수 있도록 법을 강화해야 한다. 즉, 「선박직원법」 제9조(면허의 취소)제3항제3호의 내용 중 “측정요구에 따르지 아니한 경우 가. 1차 위반: 업무정지 6개월, 나. 2차 위반: 면허취소”를 “측정요구에 따르지 아니한 경우: 면허취소”로 개정해야 한다.

4.2 외국적 선박에 대한 음주운항 단속 강화

「경찰관직무집행법」, 「해사안전법」, 「국제선박항만보안법」, 「형사소송법」 등의 현행 법령에는 해양경찰청 소속 경찰관이 위험 예방을 위한 출입 등 정당한 사유 없이 국제여객선이나 외국적 화물선박에 승선할 수 있는 권한이 없다. 이에 입·출항 과정에서 선원들의 음주상태를 확인할 수가 없어 음주운항 예방 및 단속에 한계가 있었다. 따라서 해상에서 음

주운항으로 인한 사고가 발생할 경우 인명·재산 피해와 해양 환경에 막대한 피해를 줄 수 있어 모든 선박을 대상으로 단속을 실시할 필요성이 있다. 이를 위해 음주운항 단속 범위를 국내·외 화물선, 국제여객선 등으로 확대하여 안전한 해상교통 환경을 조성할 필요가 있다.

한편, 해양경찰은 C.I.Q(Custom, Immigration, Quarantin³⁾) 기관과 협력을 강화하여 통관, 입국심사, 검역 과정 등에서도 음주측정을 강화해야 한다. C.I.Q, 항만당국 등 다양한 기관에 음주운항을 단속할 수 있는 권한을 부여하기 보다는 해상에서 음주단속에 전문성이 있는 해양경찰에 언제든지 음주운항을 단속할 수 있도록 C.I.Q 기관과 긴밀한 공조관계를 강화해야 한다. 또한 「국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률」 제30조의2의 국제항해여객선 승객 등의 보안검색 업무에 대한 ‘관할 경찰서장’의 지도·감독 권한을 ‘해양경찰서장’으로 개정하여 항만에서의 선박이나 보안시설의 출입할 수 있도록 해양경찰공무원에게 출입권한을 부여할 필요가 있다.

그리고 급수선, 급수선, 어획물운반선 등 선박에 대한 단속을 더욱 강화해야 한다. 이는 항만관리정보시스템과 여객선 운항관리시스템을 통해 항만에 입·출항하는 선박의 정보를 확인하고 불시에 음주운항 단속으로도 가능하고, 출항 전에 선장 등 선박운항자의 음주사실이 드러나면 출항을 정지하고 음주측정수치 재측정 시에 단속수치인 0.03% 이하로 확인 될 경우 출항을 허용하면 된다.

음주운항으로 인한 해양사고 예방과 해상교통 운항질서 확립을 위해 해양경찰에서 연중 단속을 강화하고, 함정 및 파출소, 그리고 VTS간에 공조를 해서 육상과 해상에서의 일체단속을 수시로 해야 한다. 특히 봄·가을 행락철, 연말연시 등 취약시기에는 특별단속을 실시하여야 한다. 또한 선박 운항자의 음주운항 위험성에 대한 경각심을 고취하고 안전의식 함양을 위해 지속적으로 홍보와 계도를 강화하여야 한다.

4.3 선박교통관제(VTS) 기능 및 역할 강화

해양경찰은 해양 교통안전을 도모하기 위하여 선박교통관제시스템을 통해 입·출항 선박의 통항관리, 선박 항행안전 정보제공, 해상교통질서 확립 및 해양오염 예방 등 해양사고 방지를 위한 예방업무를 수행하고 있다. 선박교통관제시스템(VTS)은 레이더, 운영 콘솔, 선박자동식별장치 등의 통신장비를 설치·운영하여 선박의 위치와 움직임을 탐지함으로써 선박 통항량을 조절하여 항만의 효율화를 기하고, 선박과 통신하여 각종 안전정보를 제공하고 있다.

인명 피해 사고나 대규모 해양오염 사고 등으로 인해 국민의 생명, 신체 등에 중대한 영향을 미칠 것이 예상되는 경우에 음주측정을 할 수 있으며, 선박교통관제 구역 내 출항 선박은 출항 10분전 또는 출항시 등 2회에 걸쳐 VTS에 보고해야 하

3) C는 관세(Customs), I는 출입국 심사(Immigration), Q는 검역(Quarantine)을 뜻하며, 관세는 수출입 화물이나 수화물 등에 대한 과세나 단속을 담당하고, 출입국 심사는 출국 및 입국자의 여권 심사 등을 통해 공정한 관리를 담당함.

나, 이를 이행하지 않을 경우에 처벌규정이 없어 선박 통제에 한계가 있었다.

이에 선박교통관제와 관련된 「해사안전법」과 「선박입출항법」에 시행 근거 등 최소사항만을 규정하고 세부 운영규정은 행정규칙에 의존하고 있어서 선박교통관제에 필요한 사항을 규정하고 선박 교통의 안전 및 관제의 체계적인 정책 수립 등을 위해 「선박교통관제에 관한 법률」을 제정하여 2020년 6월부터 시행하고 있다.

이에 따라 분산된 VTS 규정을 전문화된 법률로 통합하여 법체계를 간소화함으로써 국민의 편의성과 이해도를 높이고 국내 입·출항 외국 선박, 여객선 등 관제대상 선박의 관제절차 준수 의무 및 법적 책임을 명확히 하여 VTS의 해양사고 예방 기능을 강화해야 한다.

한편, 선박교통 관제구역 내에서 선박과의 교신량, 정보제공 실적, 사고 및 음주단속 지원 실적을 분석해 보면 매년 증가추세로 분석된다. 4차 산업혁명 핵심 기술의 확산에 따라 빅데이터와 인공지능 기술을 활용한 통항 선박의 추적 및 식별, 충돌위험이나 이상징후 선박의 자동식별 등 선박교통관제 분야의 서비스 및 시스템의 고도화가 필요하다. 초고속해상무선통신망(LTE-M)을 이용하여 2021년부터 시행될 것으로 예상되는 한국형 e-Navigation 기술개발 단계에 맞추어 사고취약선박 모니터링, 최적안전항로, 해양안전정보 등의 서비스를 위한 기술 도입할 필요가 있다. 특히, 빅데이터인 선박교통정보의 분석을 통하여 충돌위험예측, 항로이탈 또는 음주운항 등 이상선박을 식별할 수 있는 의사결정지원시스템을 구축해야 한다.

빅데이터 및 AI 기반 탐지 기술을 VTS 시스템과 연동하여 관제화면에 실시간 표출할 수 있는 연동시스템 개발함으로써 위반사항 의심될 경우 관할 해양경찰서 종합상황실 및 합정 등 가용세력에 통보하여 현장 단속할 수 있도록 VTS 기능을 강화해야 한다.

5. 결 론

최근 5년간 음주운항으로 인한 사고 및 단속건수는 지속적으로 발생하고 있다. 특히, 광안대교에 추돌한 SEA GRAND 호 같은 대형 화물선뿐만 아니라 각종 선박의 음주운항은 끊이지 않았다. 2014년부터 2019년까지 전국에서 해상 음주운항에 적발된 건수는 총 530건에 이르고, 음주운항으로 인한 선박 사고도 66건에 달했다.

따라서 선박 종사자를 대상으로 음주운항의 위험성을 계도·홍보하고, 해양경찰에서 지역별 특성에 맞고, 봄·가을 행락철, 여름 휴가철, 연말연시 등 취약시기를 선정하여 특별단속일 실시하여 음주운항 예방에 적극 노력해야 한다.

한편, 해상에서의 음주운항 규정이 선박 유형에 따라 「해사안전법」을 준용하고 있으나 처벌규정이 개별법간에 상이하여 법체계를 이해하기 어려워 국민들에게 혼란을 줄 수 있

다. 이에 현행 「해사안전법」에서 음주운항 단속절차 및 처벌규정을 별도로 분리하여 「해상에서의 음주운항에 대한 처벌법(가칭)」을 제정할 필요가 있다. 그리고 행정처분 규정인 「선박직원법」도 경찰관의 음주 측정을 거부하면 바로 면허 취소가 가능하도록 음주운항에 대한 규제를 강화해야 한다.

또한 해양경찰이 외국적 선박에 대해 음주측정시 항만의 출입제한으로 단속에 한계가 있다. 그래서 C.I.Q. 관계기관과 긴밀한 협력을 통해 항만에서의 합동으로 단속을 지속적으로 해야 한다. 그리고 「국제선박항만보안법」을 개정하여 해양경찰공무원이 위험발생방지를 위한 출입 등 국제항만, 선박 등에 상시 출입할 수 있는 근거를 부여할 필요성도 있다.

그리고 VTS에서 국내 입·출항 외국 선박, 여객선 등 관제대상 선박의 관제절차 준수 의무 및 법적 책임을 명확히 하여 VTS의 해양사고 예방 기능을 강화해야 한다.

아울러 해양경찰에서 기존 어선, 유도선 등 소형선 위주의 단속에서 화물선, 여객선 등에 대한 음주단속을 확대 실시해야 한다. 종합적으로 이러한 대책을 시행함으로써 선박에서의 음주로 인한 안전사고 예방에 크게 기여할 것으로 기대된다.

References

- [1] Busan daily(2019), Fist release of draft Gwangan Bridge Act, <http://www.busan.com>
- [2] China baidu(2020), chinese sailor to begin to control Operating Vessels under the Influence of Alcohol, <https://baijiahao.baidu.com>
- [3] Discover U.S. Government Information(2020), <http://www.govinfo.gov>
- [4] East Coast Enviromental Law(2020), <http://www.ecelaw.ca>
- [5] International Maritime Organization(2020), <http://www.imo.org>
- [6] IMO(1978), International Convention on Standards of Training Certification and Watchkeeping for Seafarers.
- [7] Japan Ministry of land, Infrastructure, Trasport and Tourism(2020), A phenomenon concerning drinking measures, <http://www.mlit.go.jp>
- [8] Jeong et el.(2002), "A study on drunken driving and distribution rates of blood alcohol concentration", Korean Institute Of Industrial Engineers, pp. 131-139.
- [9] Korea Ministry Government Legislation(2020), <http://www.law.go.kr>
- [10] KCG(2018), "Korea Coast Guard Annual Report", Korea Coast Guard.
- [11] KCG(2020), Korea Coast Guard White Paper.
- [12] KDCA(2018), National Health Statistics.
- [13] Kim, Y. M.(2019), "The management of drinking on a ship", KINPR.
- [14] MARITIME SAFETY ACT[Enforcement Date 01. Jul, 2019.], [Act No.16162, 31. Dec, 2018., Partial

Amendment] Article 41, Article 41-2.

- [15] ROAD TRAFFIC ACT[Enforcement Date 25. Jun, 2019.]
[Act No.16037, 24. Dec, 2018., Partial Amendment] Article 44.
- [16] Seoul Economic Network(2019), Coast Guard crashes into Gwangan Bridge due to poor drunk control of a russian cargo ship, <http://www.sedaily.com>
- [17] SHIP PERSONNEL ACT[Enforcement Date 26. Jul, 2017.] [Act No.14839, 26. Jul, 2017., Amendment by Other Act] Article 9.
- [18] The Dong-a IIBO(2019), Russian captain arrested and charged for collision at Gwangan Bridge, <http://www.donga.com>
- [19] Yonhap News Agency(2019), Overview of the collision at Gwangan Bridge, <http://www.yna.co.kr>
- [20] Xiaohua, Z.(2002). A study on drunken driving and distribution rate of blood alcohol concentration, samsung traffic safety research institute.

Received 15 January 2021

Revised 02 February 2021

Accepted 25 February 2021