



제 433회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

항만법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈항만 내 수산동식물 포획·채취 예외적 허용〉

■ 이종욱의원 대표발의, 의안번호 제2215670호

2026. 3.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 김성완

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 항만 내 수산동식물 포획·채취 예외적 허용 근거 신설	2
[참고자료]	9

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이종욱의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 12. 29.
3. 회 부 일 : 2025. 12. 30.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 항만의 기능 보호 및 안전 보장을 위하여 항만에서의 금지행위를 규정하고, 이와 관련하여 하위법령에서는 항만에서의 수산동식물 포획·채취 행위를 금지하고 있음.

한편 일부 항만의 경우 선박이 항행하지 아니하는 유희 구역이 존재하는데, 지역 경제 활성화 등을 위하여 이러한 구역을 효율적으로 활용할 필요가 있음에도 현행법은 항만에서의 수산동식물 포획·채취 행위를 일률적으로 금지하고 있어 이에 대한 규제를 완화할 필요가 있다는 의견이 있음.

이에 항만의 기능을 저해하지 아니하고 선박의 항행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 내에서 어업인에게 수산동식물의 포획·채취를 허용할 수 있도록 함으로써 항만의 효율적 이용을 도모함과 동시에 어업인의 소득 증대에 기여하려는 것임(안 제28조제1항제3호 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 항만 내 수산동식물 포획·채취 예외적 허용 근거 신설

가. 개정안의 요지

□ 개정안은 시행령¹⁾에 규정된 항만 구역 내 수산동식물의 포획·채취 금지 규정을 법률인 「항만법」 제28조로 상향하여 규정하되, 항만의 기능을 저해하지 아니하고 선박의 항행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 내에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 예외적으로 포획·채취 활동을 할 수 있도록 단서 조항을 신설하려는 것임.

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제28조(금지행위 등) ① 누구든지 정당한 사유 없이 항만에서 다음 각 호의 행위를 해서는 아니 된다. 1. 2. (생략)	제28조(금지행위 등) ① ----- ----- ----- -----. 1. 2. (현행과 같음)

1) 「항만법 시행령」

제35조(금지행위) 법 제28조제1항제3호에서 “대통령령으로 정하는 행위”란 항만구역 또는 항만시설에서 행하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

1. 정당한 사유 없이 토석(土石) 또는 자갈을 채취하거나 수산동식물을 포획·채취(「수산업법」 제2조제2호에 따른 어업으로서의 포획·채취로 한정한다) 또는 양식하는 행위
2. 수질오염 등으로 국민건강 및 환경상의 위해(危害)를 발생시키는 행위
3. 준설 토사(土砂)를 지정된 장소가 아닌 곳에 버리는 행위

<신 설>

3. (생략)

② ~ ⑤ (생략)

3. 수산동식물을 포획·채취 (「수산업법」 제2조제2호에 따른 어업으로서의 포획·채취로 한정한다)하는 행위. 다만, 관리청이 항만을 효율적으로 이용하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 항만의 기능을 저해하지 아니하고 선박의 항행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 내에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 포획·채취를 허용하는 경우에는 그러하지 아니하다.

4. (현행 제3호와 같음)

② ~ ⑤ (현행과 같음)

나. 검토의견

□ 현행법 제28조제1항²⁾ 및 그 위임을 받은 같은 법 시행령 제35조³⁾에 따라 항만 내 수산동식물의 포획·채취는 원칙적으로 금지되어 있음.

다만, 항만구역 지정 이전부터 존재해 온 어업인들의 권리 보호 등을 위해 예외적으로 어업권이 일부 유지되고 있으며, 2025년 12월 기준 국가관리무역항 내 어업면허 건수는 총 130건에 달함.⁴⁾

이 중 대부분(83건)을 차지하는 한정어업면허는 「수산업법」 제15조⁵⁾에 따라 항만운영에 지장을 주지 않는 범위에서 어업을 허용하는 대신 보상을 배제하는 조건을 붙여 면허 시기를 한정된 것이

2) 「항만법」

제28조(금지행위 등) ① 누구든지 정당한 사유 없이 항만에서 다음 각 호의 행위를 해서는 아니 된다.

1. 인체감염유해성물질, 인체만성유해성물질, 생태유해성물질이나 동물의 사체를 버리는 행위
2. 다량의 토석(土石)이나 쓰레기를 버리는 등 항만의 깊이에 영향을 줄 우려가 있는 행위
3. 그 밖에 항만의 보전 또는 그 사용에 지장을 줄 우려가 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위

3) 「항만법 시행령」

제35조(금지행위) 법 제28조제1항제3호에서 “대통령령으로 정하는 행위”란 항만구역 또는 항만시설에서 행하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

1. 정당한 사유 없이 토석(土石) 또는 자갈을 채취하거나 수산동식물을 포획·채취(「수산업법」 제2조제2호에 따른 어업으로서의 포획·채취로 한정한다) 또는 양식하는 행위
2. 수질오염 등으로 국민건강 및 환경상의 위해(危害)를 발생시키는 행위
3. 준설 토사(土砂)를 지정된 장소가 아닌 곳에 버리는 행위

4) 국가관리무역항 내 어업 현황은 [참고 1] 참조

5) 「수산업법」

제15조(면허제한구역 등에 대한 한정어업면허) ① 시장·군수·구청장은 제33조제1항제1호부터 제6호까지 또는 제34조제6호(제33조제1항제1호부터 제6호까지의 어느 하나에 해당하는 경우에만 해당한다)에 해당되어 어업이 제한된 구역이나 어업면허가 취소된 수면에서 어업을 하려는 자에게는 관계 행정기관의 장과 협의하거나 승인을 받아 따로 면허기간 등을 정하여 제7조에 따른 어업면허(이하 “한정어업면허”라 한다)를 할 수 있다.

② 한정어업면허에 관한 사항은 제16조제2항, 제19조제1항 각 호 및 제88조제1항을 적용하지 아니한다.

③ 시장·군수·구청장은 한정어업면허를 할 때 관계 행정기관이 다른 법령에 따른 보상을 배제하는 조건으로 협의하거나 승인할 때에는 그 조건을 붙여 면허하여야 한다.

고, 일반면허 47건은 항계선이 진해신항부터 동구까지 넓게 설정된 부산항의 특수성으로 인해 예외적으로 존재하고 있으나, 이 역시 기존 면허만 갱신해 줄 뿐 신규 면허는 허용하지 않고 있음.

이처럼 현재 항만 내 신규 어업 활동은 엄격히 통제되고 있는바, 일부 항만의 경우 선박이 전혀 항행하지 않는 유휴 구역이 존재함에도 불구하고 현행법상 어떠한 예외 사유도 없이 항만구역 전체에 대해 일률적으로 포획·채취를 금지하고 있어 공간 활용과 어업인 소득 증대를 위한 규제 완화의 필요성이 제기됨.

- 이에 개정안은 수산동식물 포획·채취 금지 규정을 법률로 상향하되 관리청이 항만의 효율적 이용을 위해 필요하다고 인정하는 경우 항만의 기능을 저해하지 아니하고 선박의 항행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 내에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 허용하는 경우에는 예외를 인정하려는 것임.

개정안이 통과된다면 선박이 항행하지 않는 항만 내 유휴 구역에 대한 일률적인 어업 금지 규제가 완화되어 항만 공간의 활용도가 제고될 것으로 보임.

- 개정안과 관련하여 다음과 같은 사항에 대한 추가적인 검토가 필요할 것으로 보임.

첫째, 선박 간 충돌, 어망 감김 사고 등 안전문제가 발생할 우려가 있음. 대형 컨테이너 선박은 정해진 항로로 운항하지만 이를

지원하는 선박연료공급선, 통선 등 소형 선박과 어업에 활용되는 어선은 항로와 상관없이 불규칙하게 이동함.

특히, 총톤수 300톤 미만의 선박과 내항어선은 「선박교통관제에 관한 법률」상 선박교통 관제대상선박에 해당하지 않고 관제통신 청취 및 응답 의무도 없어⁶⁾ 충돌 위험이 있으며 충돌 발생 시 즉각적인 조치와 대응이 곤란함.

2025년 6월 말 기준 무역항 내 항만용역선 336척 중 319척이 100톤 미만의 소형 선박이며, 급유선 374척 중 관제대상선박에 해당하지 않는 300톤 미만의 선박이 245척에 달해⁷⁾ 이미 항만 내 해상교통 밀도가 높은 상황임.

또한, 어업을 허용할 경우 조류와 기상의 영향으로 어망이 이동하여 대형 선박의 닻이나 추진기에 감길 수 있으며, 어업구역 인근에서 입출항 선박에 조종 불능 등 긴급상황이 발생할 경우 2차 사고가 발생할 우려가 있음.

현재도 부산항 N5 정박지 내 투묘(배를 정박하기 위해 닻을 내

6) 「선박교통관제에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

3. “관제대상선박”이란 「선박법」 제1조의2제1항에 따른 선박(같은 항 제3호에 따른 부선은 제외한다) 중에서 선박교통관제 실시 대상이 되는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 선박을 말한다.

나. 총톤수 300톤 이상의 선박. 다만, 「어선법」 제2조제1호에 따른 어선 중 국내항 사이만을 항행하는 내항어선은 제외한다.

제14조(선장의 의무 등) ④ 관제대상선박의 선장은 선박교통관제구역에서 항행하거나 정박 또는 정류(停留)하는 경우에는 해양수산부령으로 정하는 무선설비와 관제통신 주파수를 갖추고 관제통신을 항상 청취·응답하여야 한다. 다만, 통신의 장애로 인하여 선박교통관제사와 지정된 주파수로 통화가 불가능할 때에는 휴대전화 등 다른 통신주파수를 이용하여 청취·응답할 수 있다.

7) 항만용역선·급유선 현황은 [참고 2] 참조

리는 작업) 과정에서 어망이 발견되어 정박지를 빈번하게 변경하는 등 안전 위협 사례가 발생하고 있음.

둘째, 장래 예측 불가능한 항만개발사업 추진 시 중복적인 피해 보상 문제가 발생하거나 개발이 지연될 소지가 있음. 국가는 항만개발 및 항만구역 설정 시 공익을 위해 이미 어업권에 대한 폐업·피해 보상을 완료하였으나, 보상한 지역에 다시 어업 구역을 허용할 경우 장래 새로운 항만개발사업 시 과거 보상받았던 어민에게 피해보상이 중복적으로 발생하거나 보상 협의 기간 소요로 인해 국가 항만개발이 지연될 수 있음.

또한, 항만의 유지보수(준설 등) 사업은 주기적이며 신속하게 진행되어야 하나, 어업이 허용되면 소규모 공사 시에도 어업 피해 주장이 제기되어 항만 운영의 연속성과 유지보수의 신속성을 훼손할 우려가 큼.

2025년 비관리청 항만개발사업 허가 현황⁸⁾을 살펴보면, 한 해 동안 이루어진 유지보수준설 사업 건수가 7건, 176억 원 규모에 달함.

셋째, 예외적 허용 요건인 '항만의 기능 및 선박 항행 지장 미초래'라는 기준은 각 항만의 여건, 시간, 기상 등에 따라 충족 여부가 수시로 달라지는 불확정적 개념이므로 객관적인 허용 기준을 설정하고 판단하기가 곤란할 것으로 예상됨. 이에 따라 항만 이용자와 어

8) 2025년 항만개발사업 허가 현황은 [참고 3] 참조

업인 등 이해관계자 간의 안전사고 책임을 둘러싼 분쟁이 발생하고
항만 행정의 신뢰성 및 법적 안정성이 저하될 우려가 있음.

□ 해양수산부는 개정안이 항만의 개발·관리·운영상의 문제점을 초
래할 수 있어 개정안을 수용하기 곤란하다는 의견을 제시하였고,

관계기관인 항만운영사는 선박 정박·접안을 위한 안전거리 확보 제
약, 어구 설치로 인한 선박 사고 위험성 증가, 비상상황 발생 시 선
박의 안전한 대피 곤란 등을 이유로 개정안에 대한 반대 의견을 제
시하였으며,

한국도선사협회는 선박입출항법·해사안전법 등 항행 안전 관련 타
법령과의 관계에 비추어 항만법 개정안이 항행 안전성 및 행정 책
임 구조 측면에서 중대한 문제점을 내포하고 있어 신중한 재검토가
필요하다는 의견을 제시함.⁹⁾¹⁰⁾

문 의 처

02)6788-5427

9) 선박입출항법은 항만 수역을 선박의 안전한 이동·접안·정박을 중심으로 엄격히 통제·관리
되는 공간으로 전제하나, 개정안에 따라 허용되는 어로행위는 어선의 불규칙한 이동·정선(停
船) 또는 저속 운항, 어구 설치에 따른 고정 장애물 발생 등 항만 내 질서 유지체계 전반에 불
안정 요소로 작용하고, 소형 어선에 대한 실시간 통제에도 구조적 한계가 존재함

10) 참고로, 개정안에 대해서는 비용추계요구서가 제출되지 아니하였음. 발의하려는 의안에 국가
및 지방자치단체의 재정수반요인이 포함되어 있는 경우에는 국회예산정책처의 비용추계서 또는
미첨부사유서를 반드시 첨부하여야 하지만, 재정소요와 관련이 없는 의안의 경우에는 비용추계
서 또는 미첨부사유서를 첨부하지 않아도 되므로, 비용추계요구서도 제출하지 않을 수 있음(국
회예산정책처, 「2021 법안 비용추계 이해와 사례」, 2021. p.30.).

참고 1

국가관리무역항 내 어업 현황

(단위 : 건, '25년 12월 기준)

연번	무역항	면허종류	어업면허 건수		
			합계	일반	한정
합계			130	47	83
1	경인항	-		-	-
2	인천항	마을어업	22		22
3	평택·당진항	마을어업	10		10
4	대산항	패류 양식어업	7		7
		해조류 양식어업	1		1
		어류등 양식어업	1		1
5	장항항	-	-		-
6	군산항	마을어업	3		3
7	목포항	-	-		-
8	여수항	-	-		-
9	광양항	-	-		-
10	마산항	수하식 양식업	4	-	4
11	부산항	마을어업	21	14	7
		복합 양식어업	6	5	1
		해조류 양식어업	28	28	-
		패류 양식어업	7	-	7
12	울산항	-	-		-
13	포항항	정치망어업	1	-	1
		구획어업	2	-	2
		마을어업	6	-	6
		협동양식어업	6	-	6
14	동해·묵호항	마을어업	2	-	2
		협동양식어업	3	-	3

참고 2

선박 현황 (통선·급수선/급유선)

□ 무역항 전체 항만용역선(통선·급수선) 현황

(단위 : 척, '25.6월말 기준)

구 분	합계	20톤미만	20톤~50톤	50톤~70톤	70톤~100톤	100톤이상
전 체	336	192	106	3	18	17
부산청	49	20	23	-	3	3
인천청	13	7	1		3	2
여수청	73	58	8	1	4	2
마산청	2	1	1	-	-	-
울산청	44	34	5	-	3	2
동해청	11	11	-	-	-	-
군산청	11	6	5	-	-	-
목포청	19	12	7	-	-	-
포항청	8	2	6	-	-	-
평택청	6	1	5	-	-	-
대산청	11	6	5	-	-	-
강원도	5	5	-	-	-	-
충청남도	11	7	4	-	-	-
경상남도	70	22	35	1	5	7
창원시	-	-	-	-	-	-
전라남도	1	-	1	-	-	-
제주도	2	-	-	1	-	1

□ 무역항 전체 급유선 현황

(단위 : 척, '25.6월말 기준)

구 분	합계	10톤~100톤	100톤~300톤	300톤~500톤	500톤~1000톤	1,000톤 이상
전 체	374	78	167	69	36	24
부산청	187	30	99	30	16	12
인천청	19	1	11	6		1
여수청	37	9	17	7	3	1
마산청	7	1	4	1	1	
울산청	36	6	12	4	6	8
동해청	5		2	1	2	
군산청	6	4	-	2	-	-
목포청	12	6	1	4	1	
포항청	10	2	3	3	2	
평택청	7	3	2	2		
대산청	6	1	2	3		
강원도	8	-	4	1	2	1
충청남도	5	2		3		
경상남도	12	4	4	1	2	1
창원시	17	9	6	1	1	
전라남도	-	-	-	-	-	-
제주도	-	-	-	-	-	-

참고 3

2025년 항만시설 별 비관리청 항만개발사업 허가 현황

□ '25년 항만시설 별 비관리청 항만개발사업 허가 현황

(건, 백만원)

구 분	합 계		지방청		지자체	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
1. 외곽시설	4	3,146	3	1,680	1	1,466
2. 임항교통시설	5	6,346	3	6,123	2	223
3. 계류시설	11	29,314	6	10,763	5	18,551
4. 항행보조시설	0	0	0	0	0	0
5. 하역설비	17	62,760	17	62,760	0	0
6. 여객이용시설	0	0	0	0	0	0
7. 화물유통	42	120,612	39	115,110	3	5,502
8. 선박공급시설	3	324	1	95	2	229
9. 항만후생보안	14	17,645	7	15,752	7	1,893
10. 유지보수준설	7	17,600	7	17,600	0	0
11. 기타시설	82	282,697	63	240,528	19	42,169
합 계	185	540,444	146	470,411	39	70,033