



제 438회 국회 (임시회)
제2차 농림축산식품해양수산위원회

국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈항만시설 무단 출입자에 대한 과태료 규정의 형벌
전환〉

■ 서삼석의원 대표발의, 의안번호 제2219940호

2026. 8.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 윤성민

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 항만시설 무단 출입자에 대한 과태료 규정의 형벌 전환	2
2. 부칙	8
IV . 입법의 재정영향	10
V . 참고자료	11

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 서삼석의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2026. 7. 14.
3. 회 부 일 : 2026. 7. 15.

II. 제안이유 및 주요내용

국가항만시설은 국가경제에 지대한 영향을 미치는 국가중요시설로 국방부, 국정원, 원자력발전소 등 주요 국가중요시설과 동일한 가급 국가보안시설로 지정되어 관리되고 있음.

하지만 최근 민간인 무단침입 사건이 발생하며 국가항만시설 보안 체계의 허점이 노출됐으나 현행법상 무단침입한 자에 대한 조치는 과태료 부과에 그치고 있어 무단침입이 발생한 경우에도 무단침입자에 대한 사법당국의 수사 근거가 없고 형법상 처벌도 어려운 현실로 이를 개선할 필요성이 있음.

이에 국가항만시설을 무단으로 침입한 경우 형법상 처벌이 가능하도록 무단침입자에 대한 처벌을 상향해 국가항만시설 무단침입을 예방하고 보안 취약성을 보완함으로써 국가항만시설 보안사고 발생 방지에 이바지하려는 것임(안 제49조제4호의2 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 항만시설 무단 출입자에 대한 과태료 규정의 형벌 전환

가. 개정안의 요지

□ 개정안은 정당한 출입절차 없이 항만시설 내 출입제한구역에 무단으로 출입한 자에 대한 제재를 현행 300만원 이하의 과태료에서 500만원 이하의 벌금으로 상향하려는 것임(안 제49조제4호의 2 등).

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제49조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 500만원 이하의 벌금에 처한다. 1. ~ 4. (생략) <u><신설></u> 5. ~ 7. (생략)	제49조(벌칙) ----- ----- -----. 1. ~ 4. (현행과 같음) <u>4의2. 제33조제1항제3호를 위반하여 정당한 출입절차 없이 무단으로 출입한 자</u> 5. ~ 7. (현행과 같음)
제52조(과태료) ① (생략) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. ~ 19. (생략)	제52조(과태료) ① (현행과 같음) ② ----- ----- -----. 1. ~ 19. (현행과 같음)

<u>20. 제33조제1항제3호를 위반하여</u> <u>정당한 출입절차 없이 무단으로</u> <u>출입한 자</u> 21. ~ 26. (생 략) ③ (생 략)	<u><삭 제></u> 21. ~ 26. (현행과 같음) ③ (현행과 같음)
--	--

나. 검토의견

□ 현행법 제33조제1항제3호¹⁾는 항만시설을 이용하는 자가 항만시설 내 해양수산부령으로 정하는 지역을 정당한 출입절차 없이 무단으로 출입하는 행위를 금지하고 있으며, 이를 위반한 경우 300만원 이하의 과태료를 부과하도록 하고 있음.

이와 관련하여 2024년 6월 여수광양항만공사 자회사 소속 경비원 2명이 외부인 5명을 인솔하여 국가중요시설인 광양항 보안센터 종합상황실에 정당한 출입절차 없이 출입하고 내부를 촬영한 사건²⁾이 발생한 바 있는데, 당시 일부 무단 출입자의 신원이 확인되지 않았으나 수사기관은 이들이 형사처벌 대상이 아니라는

1) 「국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률」

제33조(항만시설 이용자 등의 의무) ① 항만시설을 이용하는 자는 보안사건이 발생하는 것을 예방하기 위하여 다음 각 호에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 항만시설이나 항만 내의 선박에 위법하게 무기[탄저균(炭疽菌), 천연두균 등의 생화학무기를 포함한다], 도검류(刀劍類), 폭발물, 독극물 또는 연소성이 높은 물건 등 해양수산부장관이 정하여 고시하는 위험물품을 반입·운반하는 행위
2. 보안사건의 발생을 예방하기 위한 검문검색 및 지시 등에 정당한 사유 없이 불응하는 행위
3. 항만시설 내 해양수산부령으로 정하는 지역을 정당한 출입절차 없이 무단으로 출입하는 행위
4. 항만시설 내 해양수산부령으로 정하는 구역에서 항만시설보안책임자의 허가 없이 촬영을 하는 행위

2) 세계일보, 「여수광양항만공사 보안 ‘구멍’...보안센터 종합상황실 외부인원 무단 출입 드러나」, 2024.10.3., <https://v.daum.net/v/HQB45srRzR?f=p>

이유로 신원 확인을 위한 수사를 진행하지 않았음.

「형사소송법」 제197조제1항3)은 사법경찰관이 범죄의 혐의가 있다고 사료하는 때 범인, 범죄사실과 증거를 수사하도록 규정하고 있는바, 과태료는 「형법」 제41조4)에 따른 형벌에 포함되지 않는 행정질서벌이므로 별도의 범죄 혐의가 인정되지 않는 한 항만시설 무단 출입 행위 그 자체를 이유로 형사 수사를 개시하기는 어려운 측면이 있음.

「질서위반행위규제법」 제22조5)는 과태료 부과를 위하여 행정청이 당사자·참고인의 출석 및 진술을 요구하거나 자료제출을 명하는 등 질서위반행위를 조사할 수 있도록 하고 있으나, 동 규정을 현장에서 적발되지 않은 신원미상의 무단 출입자에 적용하

3) 「형사소송법」

제197조(사법경찰관리) ① 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 범죄의 혐의가 있다고 사료하는 때에는 범인, 범죄사실과 증거를 수사한다.

4) 「형법」

제41조(형의 종류) 형의 종류는 다음과 같다.

1. 사형 2. 징역 3. 금고 4. 자격상실 5. 자격정지 6. 벌금 7. 구류 8. 과료 9. 몰수

5) 「질서위반행위규제법」

제22조(질서위반행위의 조사) ① 행정청은 질서위반행위가 발생하였다는 합리적 의심이 있어 그에 대한 조사가 필요하다고 인정할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.

1. 당사자 또는 참고인의 출석 요구 및 진술의 청취
2. 당사자에 대한 보고 명령 또는 자료 제출의 명령

② 행정청은 질서위반행위가 발생하였다는 합리적 의심이 있어 그에 대한 조사가 필요하다고 인정할 때에는 그 소속 직원으로 하여금 당사자의 사무소 또는 영업소에 출입하여 장부·서류 또는 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있다.

③ 제2항에 따른 검사를 하고자 하는 행정청 소속 직원은 당사자에게 검사 개시 7일 전까지 검사 대상 및 검사 이유, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 통지하여야 한다. 다만, 긴급을 요하거나 사전통지의 경우 증거인멸 등으로 검사목적을 달성할 수 없다고 인정되는 때에는 그러하지 아니하다.

④ 제2항에 따라 검사를 하는 직원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

⑤ 제1항 및 제2항에 따른 조치 또는 검사는 그 목적 달성에 필요한 최소한에 그쳐야 한다.

기에는 한계가 있는 것으로 보임.

□ 개정안은 항만시설 무단 출입자에 대한 제재를 과태료에서 형벌로 상향함으로써 국가중요시설⁶⁾인 항만시설에 대한 보안을 강화하는 한편, 현행법상 신원 미상의 위반자에 대한 제재가 곤란할 수 있다는 문제를 해소하려는 취지로 보임.

□ 개정안은 ① 과태료에서 벌금으로 전환하는 것의 적절성과 ② 벌칙 수준의 적절성 측면에서 검토가 필요할 것으로 보임.

- ① 먼저, 항만시설 무단 출입에 대한 제재를 과태료에서 벌금으로 전환하는 것은 타당한 측면이 있는 것으로 보임.

국제항해에 이용되는 항만시설은 다수의 선박·화물 및 사람이 집중되는 시설로서 보안사고 발생 시 국민의 생명·재산과 국가물류체계 등에 미치는 영향이 클 수 있다는 점과, 실제 무단 출입 사례에서 신원미상의 위반자를 특정하지 못하여 제재가 이루어지지 못하는 등 현행 과태료 제도의 집행상 한계가 확인되었다는 점을 고려할 때,

무단 출입 행위의 위법성과 항만시설의 보안상 중요성에 비추어 항만시설 무단 출입자에 대한 제재를 과태료에서 형벌로 전환하는 것이 과도한 형벌화라고 보기 어려운 측면이 있음.

6) 「통합방위법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

13. “국가중요시설”이란 공공기관, 공항·항만, 주요 산업시설 등 적에 의하여 점령 또는 파괴되거나 기능이 마비될 경우 국가안보와 국민생활에 심각한 영향을 주게 되는 시설을 말한다.

또한, 「항공보안법」, 「공항시설법」 및 「원자력안전법」 등에서도 국가안전 또는 보안과 밀접하게 관련된 시설·구역에 대한 무단 출입을 과태료가 아닌 형사처벌 대상으로 규정하고 있다는 점을 고려할 때, 개정안은 유사 시설에 대한 입법체계에도 부합하는 것으로 보임.

<주요 시설·구역 무단 출입 관련 입법례7>

구분	출입 제한 대상	벌칙
「항공보안법」	공항시설 보호구역	100만원 이하의 벌금
「공항시설법」	착륙대·유도로·계류장·격납고 또는 항행안전시설이 설치된 지역	2천만원 이하의 벌금
「원자력안전법」	원자로 및 관계시설 등의 제한구역	1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금
개정안	항만시설 내 해양수산부령으로 정하는 출입제한지역	500만원 이하의 벌금

- ② 다음으로, 무단 출입자에 대하여 500만원 이하의 벌금에 처하도록 하는 벌칙의 수준도 적정한 것으로 보임.

현행법 제49조⁸⁾는 보안등급별 세부 보안조치사항을 위반한 자,

7) 입법례는 [참고 1] 참조

8) 「국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률」

제49조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제6조제5항에 따른 세부적인 보안조치사항을 위반하거나 같은 조 제6항에 따른 보안조치의 지시에 따르지 아니한 자
2. 제30조의2제2항 본문을 위반하여 보안검색을 실시하지 아니한 자
3. 제31조제1항에 따른 경비·검색인력 및 보안시설·장비의 확보 등을 이행하지 아니한 자
- 3의2. 제31조의2제1항 전단을 위반하여 폐쇄회로 텔레비전을 설치하지 아니하거나 같은 항 후단을 위반하여 해상도 기준을 유지하지 아니한 자
4. 제33조제1항제2호를 위반하여 정당한 사유 없이 검문검색 및 지시 등에 불응한 자
5. 제41조제2항에 따른 보고나 자료를 거짓으로 제출한 자
6. 제41조제3항에 따른 점검을 거부·방해 또는 기피한 자
7. 제42조제3항에 따른 항만시설보안료의 징수요율(변경된 요율을 포함한다)에 대한 승인을 받지 아니하고 항만시설보안료를 징수한 자

보안검색을 실시하지 않은 자, 경비·검색인력 및 보안시설·장비를 확보하지 않은 자, 제33조제1항제2호에 따른 검문검색 및 지시 등에 정당한 사유 없이 불응한 자 등에 대하여 500만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있음.

특히 검문검색 및 지시에 불응하는 행위와 출입절차를 거치지 않고 보안구역에 무단으로 출입하는 행위는 모두 항만시설의 출입통제를 침해하는 행위라는 점에서, 개정안이 무단 출입 행위에 대해 500만원 이하의 벌금을 규정한 것은 현행법의 벌칙 체계상 적절한 것으로 보임.

- 해양수산부는 국가보안시설에 대한 무단 출입의 위반행위에 대한 엄중함과 위반자 신원 확인 등 수사 근거 마련의 필요성을 고려할 때 개정 취지에 공감한다는 의견을 제시함.

2. 부 칙

가. 개정안의 요지

- ☐ 개정안은 시행일을 공포 후 6개월이 경과한 날로 정하려는 것임(안 부칙).

[표] 개정안 부칙

부 칙
이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

나. 검토의견

- ☐ 개정안은 국민의 권리 제한과 관련된 내용이라는 점을 고려할 때, 국민에게 그 법률을 주지할 수 있는 시간적 여유를 줄 필요가 있으므로 6개월의 유예기간을 규정한 것은 적절한 것으로 보임.
- ☐ 다만, 과태료를 형벌로 전환하는 경우 법 개정으로 인한 처벌의 공백이 발생하지 않도록 경과조치를 규정할 필요가 있음.

「질서위반행위규제법」⁹⁾은 질서위반행위 후 법률이 변경되어 그 행위가 질서위반행위에 해당하지 아니하게 된 때에는 법률에 특별한 규정이 없는 한 변경된 법률을 적용하도록 규정하고 있고, 「형

9) 「질서위반행위규제법」

제3조(법 적용의 시간적 범위) ① 질서위반행위의 성립과 과태료 처분은 행위 시의 법률에 따른다.

② 질서위반행위 후 법률이 변경되어 그 행위가 질서위반행위에 해당하지 아니하게 되거나 과태료가 변경되기 전의 법률보다 가볍게 된 때에는 법률에 특별한 규정이 없는 한 변경된 법률을 적용한다.

③ 행정청의 과태료 처분이나 법원의 과태료 재판이 확정된 후 법률이 변경되어 그 행위가 질서위반행위에 해당하지 아니하게 된 때에는 변경된 법률에 특별한 규정이 없는 한 과태료의 징수 또는 집행을 면제한다.

법」¹⁰⁾은 형벌 불소급원칙 및 행위시법주의 원칙을 규정하고 있으므로,

별도의 경과조치를 두지 않으면 개정 전의 위반행위에 대해서는 과태료를 부과할 수도 없고 형벌로도 처벌할 수 없는 문제가 발생하게 됨.

이러한 처벌의 공백을 방지하기 위하여, ‘이 법 시행 전의 행위에 대하여 과태료를 적용할 때에는 종전의 규정에 따른다.’와 같은 경과조치를 규정할 필요가 있음.

10) 「형법」

제1조(범죄의 성립과 처벌) ① 범죄의 성립과 처벌은 행위 시의 법률에 따른다.

② 범죄 후 법률이 변경되어 그 행위가 범죄를 구성하지 아니하게 되거나 형이 구법(舊法)보다 가벼워진 경우에는 신법(新法)에 따른다.

③ 재판이 확정된 후 법률이 변경되어 그 행위가 범죄를 구성하지 아니하게 된 경우에는 형의 집행을 면제한다.

IV. 입법의 재정영향

□ 개정안에 대해서는 「국회법」 제79조의2제1항에 따라 비용추계 요구서가 제출되었으나, 국회예산정책처는 동 법안이 시행되더라도 재정이 수반되지 않거나 재정부담에 변화가 없는 것으로 보아 비용추계 미대상 사유서를 제출하였음.¹¹⁾

문 의 처

02)6788-5427

11) 비용추계 미대상 사유서는 재정에 영향을 미치지 않는 법안뿐만 아니라 재정지출이 순감소 또는 재정수입이 순증가하는 경우와 같이 재정부담을 발생시키지 않는 법안도 포함됨(국회예산정책처, 법안비용추계 이해와 실제, 2024, p. 29).

참고 1

주요 시설·구역 무단 출입 관련 입법례

(항공보안법) 100만원 이하의 벌금

제13조(보호구역에의 출입허가) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 공항운영자의 허가를 받아 보호구역에 출입할 수 있다.

1. 보호구역의 공항시설 등에서 상시적으로 업무를 수행하는 사람
2. 공항 건설이나 공항시설의 유지·보수 등을 위하여 보호구역에서 업무를 수행할 필요가 있는 사람
3. 그 밖에 업무수행을 위하여 보호구역에 출입이 필요하다고 인정되는 사람

제50조(벌칙) ⑨ 제13조제1항을 위반하여 공항운영자의 허가를 받지 아니하고 보호 구역에 출입한 사람은 100만원 이하의 벌금에 처한다.

(공항시설법) 2천만원 이하의 벌금

제56조(금지행위) ① 누구든지 국토교통부장관, 사업시행자등 또는 항행안전시설 설치자등의 허가 없이 착륙대, 유도로(誘導路), 계류장(繫留場), 격납고(格納庫) 또는 항행안전시설이 설치된 지역에 출입해서는 아니 된다.

제65조(개발사업에 따른 시설의 불법 사용 등의 죄) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

4. 제56조제1항부터 제4항까지의 규정을 위반한 자

(원자력안전법) 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금

제89조(제한구역의 설정) ① 국가가 원자로 및 관계시설, 핵연료주기시설 또는 방사성 폐기물관리시설등을 설치하는 때에는 방사선에 따른 인체·물체 및 공공의 재해를 방어하기 위하여 일정 범위의 제한구역을 설정할 수 있다.

② 제1항에 따른 제한구역에서는 일반인의 출입이나 거주의 제한을 명할 수 있다.

제117조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하거나 이를 병과할 수 있다.

4. 제89조제2항에 따른 제한명령을 위반하여 출입하거나 거주한 자