



제424회 국회(임시회)
제2차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈불법어업활동피해어업인지원기금 설치〉

■ 이병진의원 대표발의(의안번호 제2204542호)

2025. 4.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 참고사항	1
IV . 검토의견	3
1. 불법어업활동피해어업인지원기금 설치(안 별표 2)	3

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 이병진의원 등 12인

나. 발 의 일 : 2024. 10. 4.

다. 회 부 일 : 2024. 10. 7.

II. 제안이유 및 주요내용

「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」에 따라 우리나라의 배타적 경제수역에서 불법 어업 활동을 한 외국인이 납부한 벌금이나 담보금이 일반회계로 귀속되면서 외국인의 불법 어업활동으로 인해 피해를 입은 국내 어업인과 무관하게 사용되고 있음.

이에 불법 어업활동에 따른 벌금이나 국고귀속된 담보금이 피해어업인 지원사업, 해양쓰레기 수거사업 등에 직접 사용될 수 있도록 이를 주요재원으로 하는 ‘불법어업활동피해어업인지원기금’을 「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」에 신설하면서 기금의 설치 근거를 규정하고 있는 현행법 별표를 동시에 개정하려는 것임(안 별표 2 제72호 신설).

III. 참고사항

이 법률안은 이병진의원이 대표발의한 「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률 일부개정법률

안」(의안번호 제4541호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

IV. 검토의견

1. 불법어업활동피해어업인지원기금 설치(안 별표 2)

현행	개정안
○ 별표 2 <신설>	○ 별표 2 - 배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률 (불법어업활동피해어업인지원기금)

현행법 제5조¹⁾에 따라 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 설치할 수 없도록 제한하고 있음.

이에 개정안은 이병진위원이 대표발의한 「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제4541호, 이하 “경제수역어업주권법개정안”이라 함)의 의결을 전제로 하여 ‘불법어업활동피해어업인지원기금’의 설치 근거를 「국가재정법」 별표에 추가하려는 것임.

1) 「국가재정법」 제5조(기금의 설치) ① 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

<‘불법어업활동피해어업인지원기금’의 주요 내용>

구 분	내 용
법률명	「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률 일부개정법률안」
기금명	불법어업활동피해어업인지원기금
재 원	◦ 이 법에 따라 납부된 벌금액의 100분의 30이내 ◦ 제24조에 따라 국고에 귀속되는 담보금 ◦ 정부 및 정부 외의 자의 출연금 및 기부금 ◦ 기금 운영으로 생기는 수익금
용 도	◦ 외국인의 불법 어업활동으로 생명, 신체 등 인적 피해를 입은 어업인에 대한 지원 ◦ 외국인의 불법 어업활동으로 어구, 선박 등 물적 피해를 입은 어업인에 대한 지원 ◦ 외국인의 불법 어업활동에 쓰인 어구 등 해양쓰레기 수거에 대한 지원 ◦ 기금의 조성·관리 및 운용에 필요한 경비
관 리	◦ 해양수산부장관

「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」(이하 “경제수역어업주권법”이라 함)에 따라 외국인은 배타적 경제수역 중 특정금지구역²⁾에서는 어업활동을 할 수 없도록 하고 있으며, 특정금지구역이 아닌 배타적 경제수역에서 어업활동을 하려는 경우에도 선박마다 해양수산부장관의 허가를 받도록 규정하고 위반 시 벌금을 부과하고 있음.

2) 배타적 경제수역 중 어업자원의 보호 또는 어업조정(漁業調整)을 위하여 대통령령으로 정하는 구역

[최근 5년간 외국어선 불법조업 단속 등 현황]

(단위: 척)

연도	총계	유형별 적발현황				비고
		영해침범	특정금지구역침범	무허가	제한조건위반 등	
2020년	35	4	2	4	25	
2021년	108	4	5	23	76	
2022년	88	4	3	8	73	
2023년	113	9	3	12	89	
2024년	95	1	5	15	74	

※ 자료: 해양수산부

또한, 같은 법에 따른 명령 또는 제한을 위반한 선박 또는 그 선박의 선장이나 그 밖의 위반자에 대하여 정선(停船), 승선, 검색, 나포(拿捕) 등 필요한 조치를 하되, 담보금을 제출하면 선박을 반환하거나 선장을 석방하도록 규정하고 있으며, 선장 등이 검사 또는 법원으로부터 출석을 요구받고도 그 지정일 및 지정 장소에 출석하지 아니하는 경우 등에는 해당 담보금은 국고에 귀속되도록 하고 있음³⁾.

3) 「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」 제23조 (위반 선박 등에 대한 사법절차) ① 검사나 사법경찰관은 이 법, 이 법에 따른 명령 또는 제한이나 조건을 위반한 선박 또는 그 선박의 선장이나 그 밖의 위반자에 대하여 정선, 승선, 검색, 나포(拿捕) 등 필요한 조치를 할 수 있다.

② 사법경찰관은 제1항의 조치를 하였을 때에는 그 결과를 검사에게 보고하되, 사정이 급하여 미리 지휘를 받을 수 없는 경우를 제외하고는 검사의 지휘를 받아 제1항의 조치를 하여야 한다.

③ 검사는 제1항의 조치를 하였거나 제2항에 따른 보고를 받았을 때에는 선장이나 그 밖의 위반자에게 지체 없이 다음 각 호의 사항을 고지하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 외국인이 하는 어업활동등에 대하여는 그러하지 아니하다.

1. 담보금이나 담보금 제공을 보증하는 서류가 법무부령으로 정하는 바에 따라 검사에게 제출되었을 때에는 선장이나 그 밖의 위반자를 석방하고, 선박을 반환한다는 취지

2. 담보금의 금액

④ 검사는 제3항에 따라 고지된 담보금 또는 그 제공을 보증하는 서류를 받았을 때에는 지체 없이 선장이나 그 밖의 위반자를 석방하고 선박을 반환하여야 한다.

⑤ 제3항제2호에 따른 담보금의 금액은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 검사가 위반 사항의 내용과 위반횟수, 그 밖의 사정을 고려하여 정한다.

제24조(담보금의 보관·국고귀속 및 반환 등) ① 담보금은 법무부령으로 정하는 바에 따라 검사가 보관한다.

그런데 이러한 벌금 및 담보금이 일반회계로 귀속되어 외국인의 불법 어업활동으로 인해 피해를 입은 국내 어업인들을 위한 용도로 사용되지 못한다는 지적이 제기됨에 따라, 경제수역어업주권법개정안에서는 외국인의 불법 어업활동으로 피해를 입은 어업인 등을 지원하기 위하여 동 법에 따른 벌금 및 담보금 등을 재원으로 하는 불법어업활동피해어업인지원기금을 설치하도록 규정하고 있음.

이에 따라 외국인의 불법 어업활동에 대한 벌금 등을 피해 어업인에게 직접적으로 사용함으로써 피해 어업인을 적극적이고 체계적으로 지원할 수 있을 것으로 기대됨.

동 개정안에 대하여 기획재정부는 불법어업활동피해어업인지원기금의 재원인 담보금의 경우 자체재원 규모가 작아 기금으로서 존립이 어렵고, 중장기적으로도 안정적인 재원 조달이 곤란할 것으로 보이며, 재정운용의 효율성 및 유사 사례 등을 고려⁴⁾하였을 때 벌금은 일반회

② 담보금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지정일 다음 날부터 계산하여 1개월이 지난 날에 국고에 귀속된다. 다만, 국고 귀속일 전날까지 선장이나 그 밖의 위반자가 지정일 다음 날부터 계산하여 3개월이 지나기 전의 특정일에 출석하거나 압수물을 제출한다는 취지의 신청을 한 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 선장이나 그 밖의 위반자가 검사 또는 법원으로부터 출석을 요구받고도 그 지정일 및 지정 장소에 출석하지 아니하는 경우

2. 선장이나 그 밖의 위반자가 검사 또는 법원으로부터 반환된 압수물의 제출을 요구받고도 그 지정일 및 지정 장소에 제출하지 아니하는 경우

③ 제2항 단서에 따라 국고에 귀속되지 아니한 담보금은 선장이나 그 밖의 위반자가 그가 신청한 특정일에 출석하지 아니하거나 해당 압수물을 제출하지 아니한 경우에는 그 다음 날에 국고에 귀속된다.

④ 검사는 제2항이나 제3항에 따른 국고귀속 사유로 해당 담보금이 국고에 귀속되기 전에 법원에서 선고한 벌금액이 납부된 경우 등 담보금 보관이 필요하지 아니한 사유로서 법무부령으로 정하는 사유가 발생하였을 때에는 법무부령으로 정하는 바에 따라 담보금을 반환하여야 한다.

4) 「도로교통법」, 「경범죄 처벌법」 등에 따른 벌금, 과태료 등도 일반회계로 귀속

제로 귀속되는 것이 바람직하다는 입장임.

또한, 정부는 불법어업활동 근절 및 불법어구 수거 등 관련 사업을 적극 지원⁵⁾ 중에 있으므로 기금 신설에는 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

한편, 해양수산부는 개정안에 대해 「국가재정법」상 기금 신설 심사기준 중 재원조달과 사업 추진의 안정성 측면에서 보았을 때 기금의 재원인 담보금은 매년 징수액의 변동성이 크고 최근 징수액도 감소 추세를 보이고 있으며, 벌금의 경우에도 판결에 따라 변동성이 커서 그 규모를 사전에 파악하기 곤란하여 안정적인 사업추진이 어려울 수 있으므로 기금 설립 요건이 결여된 것으로 보이며, 필요한 경우 피해어업인을 위한 예산⁶⁾을 일반회계 또는 농어촌구조개선 특별회계⁷⁾로

5) 불법어업공동단속시스템 운용(25억원), 불법어업근절 홍보(3억원), 불법어구수거(5억원), 해양폐기물 정화(482억원) 등

6) 2024년 주요예산(2,515억원): 수산자원 조성사업(659억원), 어업인 삶의 질 향상(30억원), 경영안정화 지원(1,121억원), 연근해어장 생산성 개선 지원(155억원), 해양폐기물 정화(482억원), 어업협정이행(68억원) 등

7) 「**농어촌구조개선 특별회계법**」 제5조(농어촌특별세사업계정의 세입 및 세출) ② 농어촌특별세사업계정의 세출은 다음 각 호와 같다.

1. 농림수산업의 경쟁력을 강화하기 위한 사업으로서 다음 각 목의 사업에 대한 투자·보조·출연·융자
 - 가. 첨단 농림수산기술 및 현장문제 해결기술의 개발
 - 나. 「농림수산업자 신용보증법」 제4조제1항에 따른 농림수산업자 신용보증기금에 대한 지원(출연으로 한정한다)
 - 다. 어항(漁港) 건설
 - 라. 그 밖에 예산에서 정하는 사업
2. 농림어업인 등의 후생 복지 증진과 소득 보전(補填)을 위한 사업으로서 다음 각 목의 사업에 대한 투자·보조·출연·융자
 - 가. 농림어업인 건강보험료·연금보험료 지원
 - 나. 농산어촌의 의료서비스 개선
 - 다. 농산어촌 여성 및 아동의 복지 증진
 - 라. 농산어촌의 일자리 창출 지원
 - 마. 농림어업인 및 농작물 재해 관련 지원

지속 확보하여 지원하는 것이 사업추진의 안정성 및 효율성 측면에서 바람직할 것으로 보인다는 입장임.

기금은 세입·세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있는 자금이므로, 과도한 기금설치 방지, 재원의 효율적 배분 등을 고려하기 위하여 「국가재정법」 제14조⁸⁾에서는 중앙관서의 장이 기금을 신설하고

-
- 바. 농림어업인의 소득 중 일부를 직접 지원하는 사업
사. 「농업인들의 농외소득 활동 지원에 관한 법률」 제2조에 따른 농외소득원 개발 및 농외소득 활동 지원
아. 그 밖에 예산에서 정하는 사업
3. 농산어촌 교육여건을 개선하여 교육기회를 보장하기 위한 사업으로서 다음 각 목의 사업에 대한 투자·보조·출연·용자
- 가. 농림수산계 학교의 설치·운영 지원
나. 농림어업인의 교육비 부담 경감을 위한 지원
다. 농림어업인에 대한 직업훈련 등 농림어업 외 취업을 위한 교육·훈련 지원
라. 농림어업인에 대한 평생교육 지원
마. 그 밖에 예산에서 정하는 사업
4. 농산어촌의 지역개발 및 산업기반 확충을 위한 사업으로서 다음 각 목의 사업에 대한 투자·보조·출연·용자
- 가. 상하수도 정비, 주택 개량, 폐기물 처리, 외딴 곳과 섬 지역 교통 지원 및 그 밖의 생활 편의 증진 등 농산어촌의 기초생활여건 개선
나. 농산어촌의 정보화 촉진
다. 지역사회 활성화 등을 위한 농산어촌의 거점지역 육성
라. 농산어촌의 문화·복지시설 지원
마. 도시와 농산어촌의 교류확대 지원
바. 농산어촌에 대한 투자유치 및 향토산업 지원
사. 농산어촌의 관광휴양자원 개발 지원
아. 그 밖에 예산에서 정하는 사업
- 8) 「국가재정법」 제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) ① 중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 특별회계 또는 기금을 신설하고자 하는 때에는 해당 법률안을 입법예고하기 전에 특별회계 또는 기금의 신설에 관한 계획서(이하 이 조에서 “계획서”라 한다)를 기획재정부장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.
- ② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 경우 기금에 대하여는 제1호부터 제4호까지의 기준에 적합한지 여부를 심사하고, 특별회계에 대하여는 제4호 및 제5호의 기준에 적합한지 여부를 심사하여야 한다. 이 경우 미리 자문회의에 자문하여야 한다.
1. 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것
2. 사업의 특성으로 인하여 신속적인 사업추진이 필요할 것
3. 중·장기적으로 안정적인 자원조달과 사업추진이 가능할 것
4. 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것
5. 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 처리할 필요가 있을 것

자 하는 때에는 ① 기금의 재원과 지출사업 간 연관성, ② 신축적인 사업추진의 필요성, ③ 재원조달과 사업추진의 안정성, ④ 새로운 기금 도입의 상대적 효과성 여부를 심사하도록 기준을 정하고 있으며, 「국가재정법」 개정안 심사 시 위 요건에 부합하는지 검토하는 것이 일반적임.⁹⁾

이에 개정안이 위 요건에 부합하는지 살펴보면 먼저 ‘기금의 재원과 지출사업 간 연관성’과 관련하여 동 기금의 재원인 경제수역어업주권법에 따라 납부된 벌금액 및 국고에 귀속되는 담보금¹⁰⁾ 등을 외국인의 불법 어업활동으로 인하여 인적·물적 피해를 입은 어업인에 대한 지원에 사용한다는 점에서 기금의 재원과 지출사업 간 연관성이 인정됨.

[최근 5년간 징수한 담보금 징수 현황]

(단위: 백만원, 척)

연도	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
담보금	2,500	7,900	3,500	8,000	5,800
어선 수	30	90	77	102	89

※ 자료: 해양수산부

다음으로, 중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진의 가능성 측면에서 보면, 개정안은 벌금을 주요재원으로 하고 있으나, 벌금은

9) 다만, 「국가재정법」 제14조는 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 요청에 따라 기금 신설의 타당성을 심사하는 경우에 적용되는 규정이므로, 국회에서 기금 신설에 관한 법적 근거를 마련하는 것이 이러한 타당성 심사 절차에 구속된다고 볼 수 없다는 점을 참고할 필요는 있음.

10) 경제수역어업주권법에 따라 외국인의 불법 어업활동에 대하여 검찰에 의해 담보금이 구형되고, 법원에 의해 벌금이 확정되는 구조

법원 판결에 따른 변동 가능성으로 인해 그 규모를 사전에 파악하기 어려우므로, 안정적인 재원조달이 용이하지 않은 경우 정부의 출연금 등에 재원조달을 의존하게 되면 동 기금 운영의 독립성 및 안정성이 저해될 소지가 있음.

다음으로 ‘신축적인 사업 추진 필요성’ 측면에서 보면, 불법 조업 어선수가 2만척에 이르는 등 불법 조업으로 인해 국내 어업인들의 조업 활동이 위축되고, 경제적 피해도 이어지고 있는 상황으로, 기금 신설을 통하여 피해 어업인을 적극적이고 체계적으로 지원하는데 기여할 수 있을 것으로 보임.

한편, 개정안은 농림축산식품해양수산위원회 소관인 경제수역어업주권법개정안의 의결을 전제로 하고 있으므로 동 위원회의 심사과정을 감안하여 논의할 필요가 있겠음.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
별표 2 <u><신 설></u>	별표 2 72. 「배타적 경제수역에서의 외국 인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」

문 의 처
02)6788-5152