



제 428회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

〈추징·담보금의 수산발전기금 납입 및 불법 어업활동 피해에
대한 지원사업 시행 근거 마련〉
■ 윤준병의원 대표발의(의안번호 제2211299호)

2025. 8.

농림축산식품해양수산위원회
전문위원 김 성 완

목 차

I . 제안경 위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 추정·담보금의 수산발전기금 납입	3
2. 불법 어업활동 피해에 대한 지원사업 시행 근거 마련	10
[참고자료]	13

I. 제안경위

1. 제안자: 윤준병의원 등 16인

2. 제안일: 2025. 7. 7.

3. 회부일: 2025. 7. 8.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따라 우리나라의 배타적 경제수역에서 불법으로 어업활동을 한 외국인에 대하여 벌금을 부과하거나 추징, 나포(拿捕) 등의 조치를 취하고 있음.

하지만, 납부된 추징금 및 나포 시 석방 등을 조건으로 납입한 담보금 등이 외국인의 불법 어업활동으로 인해 피해를 입은 어업인과 피해지역과는 무관하게 일반회계로 귀속되고 있어 피해어업인과 피해지역을 지원하기 위한 용도로 활용되어야 한다는 지적이 제기되고 있음.

이에 현행법상의 추징금 및 국고귀속 담보금을 「수산업·어촌 발전 기본법」 제46조에 따른 수산발전기금에 납입하도록 하고, 외국인의 불법 어업활동에 따른 피해어업인 및 피해지역에 대한 지원사업에 사용될 수 있도록 하려는 것임(안 제21조제2항 등).

이 법률안은 윤준병의원이 대표발의한 「수산업·어촌 발전 기본
법 일부개정법률안」(의안번호 제11300호)의 의결을 전제로 하는
것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우
에는 이에 맞추어 조정하여야 할 것임.

Ⅲ. 검토의견

1. 추정·담보금의 수산발전기금 납입

가. 개정안의 요지

- 개정안은 우리나라의 배타적 경제수역에서 불법 어업활동을 한 외국인으로부터 추정·수령한 담보금 등을 수산발전기금에 납입하도록 하려는 것임(안 제21조).

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제21조(몰수 또는 추정) ① (생략)	제21조(몰수 또는 추정) ① (현행과 같음)
② 제1항에 따라 어획물등의 전부 또는 일부를 몰수할 수 없는 경우에는 그 가액(價額)을 <u>추정한다.</u>	② ----- ----- -----추정하고, 그 추정액은 「수산업·어촌발전 기본법」 제46조에 따른 수산발전기금(이하 “수산발전기금”이라 한다)에 <u>납입하여야 한다.</u>
제24조(담보금의 보관·국고귀속 및 반환 등) ① (생략)	제24조(담보금의 보관·국고귀속 및 반환 등) ① (현행과 같음)
② 담보금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지정일 다음 날부터 계산하여 1개월	② ----- ----- ----- -----

현행	개정안
이 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. 2. (생략) 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 (생략) 제25조(위반 선박에 대한 사법절차 등의 세부 시행 사항) 제23조에 따른 위반 선박 등에 대한 사법절차와 제24조에 따른 담보금의 보관, 국고귀속 및 반환 등의 시행에 필요한 절차와 그 밖의 세부적인 사항은 관계 중앙행정기관의 장이 정할 수 있다.	-----귀속하고, 국고에 귀속되면 해당 담보금을 수산발전기금에 납입하여야 한다. ----- -----. 1. 2. (현행과 같음) ③ ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----귀속한다. ④ (현행과 같음) 제25조(위반 선박에 대한 사법절차 등의 세부 시행 사항) ----- ----- -----수산발전기금 납입, 담보금 반환----- ----- -----.

나. 추정·담보금의 법적 성격

- 추정은 「형법」 제48조제2항에 근거하며,¹⁾ 물수가 불가능한 경우 그 가액을 금전으로 몰수하는 대체적 처분임. 본질적으로는 형벌(재산형)에 속하지만, 「형법」 제41조(형의 종류)에서 열거되지 않고 있어,²⁾ 부가적 재산형으로 해석됨.

담보금은 형법상 일반제도로 규정되어 있지는 않으나, 특별법상 강제력 확보나 집행 담보를 위한 수단으로 활용되며, 불법어업 담보금의 경우 그 성격에 대해 보석금이라는 견해³⁾와 벌금으로 보아야 한다는 견해가 있음.⁴⁾

- 추정과 보석금 또는 벌금을 직접적으로 피해자에 대한 보상 또는 원상회복 비용으로 활용하는 사례는 찾기 어렵고, 국가형벌권의 행사와 피해자에 대한 손해배상은 구분되고 있으며, 피해자에 대한 금전적 회복은 통상 민사소송을 통해 이루어지고 피해의 전부 또

1) 「형법」 제48조(몰수의 대상과 추정) ① 범인 외의 자의 소유에 속하지 아니하거나 범죄 후 범인 외의 자가 사정을 알면서 취득한 다음 각 호의 물건은 전부 또는 일부를 몰수할 수 있다.

1. 범죄행위에 제공하였거나 제공하려고 한 물건
2. 범죄행위로 인하여 생겼거나 취득한 물건
3. 제1호 또는 제2호의 대가로 취득한 물건

② 제1항 각 호의 물건을 몰수할 수 없을 때에는 그 가액(價額)을 추정한다. (이하 생략)

2) 「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

3) 불법어업에 대한 연안국의 사법절차가 종결될 때까지 선박과 선원의 신병에 관한 임시적 조치로 이해하는 견해임. 한재진, 「배타적 경제수역 위반 담보금 제도 개선 연구」, 2022.12.

4) 본래 담보금이란 정식 재판에서의 출석 또는 벌금 납부를 담보하기 위한 것이지만, 실제로는 검사가 책정하는 담보금이 사실상 판사의 벌금형에 대한 재량권을 구속한다고 봄. 대부분 검사가 책정한 담보금과 동일한 금액으로 벌금이 확정되고 있어, 사실상 벌금의 기능을 하는 것으로 해석하는 것임. 박영길·정현욱·김민, 「외국어선 불법어업에 대해 부과하는 담보금 제도 활용 사례 분석」, 2024.2.

는 일부를 배상받지 못하는 경우 범죄피해 구조금을 통해 지원받고 있음.⁵⁾

또한, 국고 수입은 일반재원으로 통합되어야 하는데, 특정 수입을 특정 목적으로 직접 사용하는 것이 재정법의 일반 원칙에 부합하는 것인지에 대해서는 추가적인 검토가 필요할 것으로 보임.

□ 불법어업에 따른 벌금이나 담보금을 주요 재원으로 하여 기금을 신설하는 내용의 법률안[「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률 일부개정법률안」(이병진의원안)]이 우리 위원회에 계류 중이므로, 동 법률안과 병합 심의될 필요가 있음.⁶⁾

5) 장성원, 「국가형벌권과 피해자의 권리: 피해자 권리에 기반한 국가형벌권의 재구성」, 『형사정책』 제35권 제1호, 2023.4.

6) 제21대 국회에서도 3건의 유사 법률안(홍문표·이양수·윤준병의원 각 대표발의)이 제안되어 심사된 바 있으나, 모두 임기 만료로 폐기됨.

다. 검토의견

- 현행법은 해양법에 관한 국제연합협약의 관계 규정⁷⁾에 따라 우리나라의 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone, 이하 “EEZ”)에서 이루어지는 외국인 어업활동에 관한 주권적 권리의 행사에 필요한 사항을 정하고 있음.

구체적으로, 외국인이 EEZ에서 어업활동을 하기 위해서는 해양수산부장관의 허가를 받아야 하고(§5), 해양수산부장관은 허가시 제한 또는 조건을 붙일 수 있으며(§10),

특정구역에서의 어업활동(§4), 어획물 등의 환적(§11)이나 직접 양륙(揚陸)(§12)과 같은 금지행위와 이를 위반했을 때의 벌칙(§16의2, §17, §17의2, §18~20) 및 불법어업활동을 한 자가 소지하는 어획물 등의 몰수 또는 추징(§21) 등에 대해 규정하고 있음.

- 현재 EEZ에서의 불법어업 외국어선에 대한 사법절차를 보면, 검사나 사법경찰이 정선(停船), 승선(乘船), 검색, 나포(拿捕) 등의 필요한 조치를 할 수 있고, 검사가 법령 위반자에게 담보금 결정서를 고지하여 담보금이 납부되면 즉시 선박과 선원을 반환·석방하며, 미납 시에는 선장·항해사·기관사 등을 구속·기소하고 선원은 강제출국시키고 있음⁸⁾.

7) 1982년에 채택되어 1994년에 발효된 “유엔해양법협약(UNCLOS)”은 전 세계 해양 이용에 관한 포괄적 국제법으로, 제5부(Part V)는 EEZ에 대한 연안국과 타국의 권리·의무를 규정하고 있음. 현행법은 이 협약의 제5부(제55조~제75조) 중 EEZ와 연안국의 권리·집행 조치에 관한 규정을 국내법화한 것으로, 이를 통해 EEZ 내 외국어업의 관리·단속 권한을 행사할 수 있는 법적 근거를 마련하였음.

□ 이 과정에서 납부된 담보금은 현재 일반회계로 귀속되고 있는데, 개정안은 해당 담보금 등을 수산발전기금에 납입토록 하여, 이를 외국인의 불법어업활동으로 피해를 입은 어업인이나 피해지역에 대한 지원 용도로 사용할 수 있도록 하려는 것임.

외국인의 불법어업으로 인해 EEZ 내 수산자원이 지속적으로 손실되고 있는 점 및 우리 어업인에게 인적·물적 손해가 발생하고 있는 점 등을 고려할 때, 개정안의 취지는 충분히 공감할 수 있는 것으로 보임.

□ 이와 관련하여 최근 연도 외국어선 불법어업 단속현황을 보면, 2023년 113척, 2024년 95척, 2025년 상반기에는 총 60척이 단속되었고, 담보금의 경우 2023년 80억원, 2024년 77억원, 2025년 상반기에는 약 38억원이 납부되어, 개정안 시행 시 연간 약 70-80억원이 수산발전기금에 편입될 것으로 예상됨.

다만, 개정안에서 정하고 있는 또다른 재원인 추징금의 경우 공식

8) 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.

적인 통계가 작성·공개되지 않고 있어, 그 정확한 규모를 파악하기 어려운 실정임.

[최근 연도 불법어업 단속현황 및 담보금 납부현황]

(단위 : 척, 백만원)

연도	총계	유형별 적발현황				담보금 징수	
		영해침범	특정금지 구역침범	무허가	제한조건 위반 등	납부(척수)	미납(척수)
2022	88	4	3	8	73	3,532(76)	2,300(12)
2023	113	9	3	12	89	7,970(102)	600(11)
2024	95	1	5	15	74	7,732(89)	1,400(6)
2025.6	60	1	3	5	51	3,782(57)	300(3)

자료: 해양수산부

- 참고로 해양수산부는 법 개정 취지에 공감하나, 재원조달과 사업추진의 안정성 측면에서 담보금은 매년 징수액의 변동성이 크고 최근 감소하는 추세라는 점을 고려할 필요가 있다는 입장이고, 기획재정부는 현행 담보금 제도는 위반자의 출석 등 범집행 담보를 위해 부과하는 인신구속 해제에 대한 보증금으로 일종의 벌금이므로 다른 벌금처럼 국고(일반회계)로 귀속하는 것이 타당하다는 의견을 제시하고 있음.
- 따라서 담보금 등을 수산발전기금으로 납입토록 하려는 개정안에 대해서는 이를 외국인의 불법어업활동으로 피해를 입은 어업인 등에 대한 지원 용도로 사용할 수 있도록 하려는 입법 취지와 기획재정부 등 관계 부처의 의견을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있다고 보임.

2. 불법어업활동 피해에 대한 지원사업 시행 근거 마련

가. 개정안의 요지

- 개정안은 EEZ에서 외국인의 불법어업활동으로 피해를 입은 어업인과 피해지역에 대한 지원사업과 이를 심의하기 위한 불법어업피해지원위원회의 설치 근거를 마련하려는 것임(안 제27조 신설).

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
<신설>	제27조(불법 어업활동 피해어업인 및 피해지역 지원사업) ① 해양수산부장관은 배타적 경제수역 및 영해 등에서 외국인의 불법 어업활동으로 피해를 입은 어업인 및 피해지역에 대하여 다음 각 호에 해당하는 지원사업을 시행하여야 한다. 1. 외국인의 불법 어업활동으로 생명, 신체 등 인적 피해 또는 선박, 어구 등 물적 피해를 입은 어업인에 대한 지원사업 2. 외국인의 불법 어업활동에 따른 피해지역의 수산자원 회복에 대한 지원사업 3. 외국인의 불법 어업활동에 대한 감시 및 점검에 대한 지원사업 4. 외국인의 불법 어업활동으로 피해를 입은 어업인 및 피해지역의 복지 지원 및 어업경영 안정화를 위한 지원사업 5. 그 밖에 해양수산부장관이 정하는 지원사업

현행	개정안
	② 해양수산부장관은 피해어업인 및 피해지역을 지원하는 데 필요한 사항을 심의하기 위한 불법어업피해지원위원회를 설치하여야 한다.

나. 검토의견

- 개정안은 해양수산부가 EEZ에서의 외국인 불법어업활동으로 인해 피해를 입은 어업인과 피해지역에 대한 지원사업을 시행할 수 있는 법적 근거를 마련하려는 것으로, 불법어업활동으로 인한 피해를 실질적으로 완화하고 어업 기반의 회복을 지원하려는 취지에서 타당한 측면이 있음.
- 현재 해양수산부는 불법어업과 관련하여 어선의 지도·단속 등을 위한 ‘어업지도관리’ 등 예산사업을 수행하고 있으며, 개정안에서 제시하고 있는 수산자원 조성 및 어업경영 안정 등을 위한 사업도 일부 시행하고 있음.⁹⁾
- 다만, 외국인 불법어업으로 인해 인적·물적 피해를 입은 어업인이나, 피해지역을 특정하여 이를 직접 지원하는 사업은 현재 추진하고 있지 않음.
- 개정안의 실효성을 확보하기 위해서는 대상 지역 및 어업인의 범위 설정 등 지원사업의 구체적인 설계가 보다 중요하다고 보여지

9) 관련 예산 사업 현황은 【참고】 참조

며, 정책 추진의 타당성 및 형평성을 확보하기 위해서는 피해 산정 기준의 객관화와 함께 사업수행의 지속가능성 확보 방안에 대한 고민도 병행되어야 할 것으로 보임.

□ 한편, 개정안은 불법어업 피해 관련 심의기구로서 해양수산부에 불법어업피해지원위원회를 설치하도록 규정하고 있는데, 피해 어업인 및 대상 지역의 범위, 지원기준 등의 설정은 피해의 직접성, 인과관계, 지역별 차이 등 복합적인 요소를 고려해야 하는 사안으로, 법률, 해양수산, 피해조사 등 다양한 분야의 전문가들로 구성된 위원회를 통해 이를 심의·조정할 필요성이 인정된다고 보임.

□ 참고로 해양수산부는 해양수산부가 외국인의 불법어업으로 피해를 입은 어업인 및 피해지역에 대한 지원사업을 실시하는 것에 동의하나, 사업 시행방식을 구체적으로 특정하기보다 자율성을 존중하는 것이 바람직하며, 불법어업피해지원위원회 설치에 대해서는 해양수산부 소관 어업인 지원 관련 위원회 중 성격·기능이 유사하다고 생각되는 ‘중앙수산조정위원회’와 통합·운영하는 방안을 검토할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5422

참고

불법어업 관련 및 피해지역·어업인 지원사업 현황

자료: 해양수산부

□ 불법어업 관련 일반회계 사업 예산

(단위: 억 원)

구 분	'19년	'20년	'21년	'22년	'23년	'24년	'25년
계	602	407	1,074	1,820	1,740	851	913
<어업지도관리>	231	43	704	1,436	1,311	430	449
- (어업지도선 건조)	(204)	(18)	(678)	(1,389)	(1,264)	(377)	(399)
- (불법어업공동단속시스템 운용)	(15)	(17)	(21)	(21)	(21)	(25)	(46)
- (불법어업 홍보)	(7)	(7)	(4)	(3)	(3)	(3)	(3)
- (중대위반어선 몰수폐선 등)	(5)	(1)	(1)	(23)	(23)	(25)	(1)
<어업지도선 관리·운영>	371	364	370	384	429	421	464
- (지도선 유류비 및 수리비)	(324)	(316)	(323)	(323)	(377)	(353)	(401)
- (노후장비 대체 및 장비확충)	(20)	(25)	(20)	(25)	(20)	(35)	(26)
- (선박보험료, 예인선 임차료)	(20)	(17)	(19)	(19)	(19)	(19)	(20)
- (불법어구 처리비용 등)	(7)	(6)	(8)	(17)	(13)	(14)	(17)

□ 법률개정(안)의 지원사업 관련 예산

(단위: 억 원)

구 분	'19년	'20년	'21년	'22년	'23년	'24년	'25년
계	1,219	1,052	1,019	1,020	1,028	1,810	1,802
<수산자원 조성사업(농특)>	781	712	657	659	665	659	744
- (바다숲 및 연안바다목장 조성·관리)	(352)	(334)	(300)	(312)	(269)	(272)	(278)
- (산란·서식장 조성 및 종묘방류)	(49)	(47)	(50)	(46)	(101)	(42)	(42)
- (총허용어획량(TAC)제도 운영 등)	(380)	(331)	(307)	(301)	(295)	(345)	(424)
<어업인 삶의 질 향상(농특)>	25	28	38	27	29	30	37
- (어업인 안전쉼터 및 안전보건센터 운영)	(19)	(17)	(16)	(14)	(14)	(-)	(-)
- (어업도우미 및 가사도우미 지원)	(3)	(3)	(3)	(3)	(2)	(2)	(2)
- (어업인 질환 현황조사 등)	(3)	(8)	(19)	(10)	(13)	(28)	(35)
<경영안정화 지원(기금, 융자)>	413	312	324	334	334	1,121	1,021
- (TAC 참여어업인 경영개선자금)	(83)	(83)	(95)	(105)	(105)	(105)	(105)
- (수산장비구입 지원)	(30)	(29)	(29)	(29)	(29)	(16)	(16)
- (재해등 대응 긴급경영안정자금)	(300)	(200)	(200)	(200)	(200)	(1,000)	(800)