

특정사안감사



감사 보고서

- 어선 안전관리 실태점검 -

2025. 10.

감사원

목 차

I. 감사실시 개요	1
II. 감사대상업무 현황	4
III. 감사결과	8
1. 감사결과 총괄	8
2. 감사결과 주요 문제점	10
가. 기상특보 발효 시 어선 출항관리 부적정	10
나. 결함어선 출항통제 부적정	17

표 목차

[표 1] 해양사고 발생 건수와 인명피해 현황(2020~2024년)	1
[표 2] 국내 등록 어선과 사고 현황(2020~2024년)	5
[표 3] 어선 출항 현황(2020~2024년)	6
[표 4] 감사결과 총괄	8
[표 5] 기상특보 발효 시 출항 및 조업 제한 기준과 어선의 준수사항	11
[표 6] 기상특보 발효 시 출항한 어선 대상 안내 문자메시지 발송 현황(2024년 12월)	12
[표 7] 해경의 기상특보 발효 시 정보 제공 미흡 주요 사례	13
[표 8] 기상특보 발효에 따른 출항 제한 위반 의심 어선 현황(2022~2024년, 남해해역)	13
[표 9] 일관된 기준 없이 출항 제한 위반에 따른 행정처분을 요청한 사례	15
[표 10] 해경의 「어선법」 위반 어선 결함신고 현황(2022~2024년)	19
[표 11] 결함신고 처리 및 출항정지명령 현황(2022~2024년)	20
[표 12] 해경의 출항정지명령 어선 출항통제 현황(2022~2024년)	22

그림 목차

[그림] 결함신고 어선에 대한 출항통제 절차	7
--------------------------------	---

I. 감사실시 개요

1. 감사배경 및 목적

최근 5년간(2020~2024년) 전체 해양사고 발생 건수는 [표 1]과 같이 15,086 건이고, 이 중 어선에 의한 사고는 65.1%에 해당하는 9,826건이며, 어선사고로 인한 인명피해(사망·실종)는 전체 해양사고 인명피해 603명의 77.4%에 달하는 467명으로 해양사고에서 차지하는 어선사고 발생 건수와 인명피해의 비중이 매우 높은 실정이다.

[표 1] 해양사고 발생 건수와 인명피해 현황(2020~2024년)

(단위: 건, 명)

구분	합계	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
사고 발생 건수	소계	15,086	3,156	2,720	2,863	3,092
	어선	9,826	2,100	1,786	1,718	2,047
	비어선	5,260	1,056	934	1,145	1,045
인명피해(사망·실종)	소계	603	126	120	99	94
	어선	467	99	89	83	78
	비어선	136	27	31	16	16

주: 수상레저기구 사고발생건수와 인명피해는 비어선에 포함

자료: 중앙해양안전심판원 해양사고 통계자료 재구성

또한 어선사고로 인한 인명피해는 [표 1]과 같이 2020년 99명에서 2023년 78명으로 지속해서 감소하다가 2024년에 118명으로 급격히 증가하는 등 최근 5년 사이 가장 많이 발생하여 어선안전에 대한 국민 불안이 증가하고 있다.

한편 지난 10년간(2015~2024년) 발생한 어선사고 원인을 살펴보면 이상기후로 기상여건이 악화되었는데도 고유가, 고임금 등에 따른 채산성 부족으로 무리하게 출항하여 조업하는 등 문제가 발생하고 있고, 국회 및 언론에서 해양수산

부가 어선 안전관리에 대한 실효성 있는 대책을 마련하지 못하여 어선사고가 빈번히 발생하는 데 대한 문제를 제기하고 있다.

이에 감사원은 어선사고 등으로 국민 불안이 가중되고 있는 현실을 고려하여 어선 출항관리의 적정성 등을 점검하고, 어선안전 위해요인을 제거하는 등 국민의 안전을 확보하기 위하여 이번 감사를 실시하게 되었다.

2. 감사중점 및 대상

어선사고는 기상특보¹⁾ 발효 시 출항하거나 안전성이 확인되지 않은 「어선법」 위반 어선이 출항하는 등 사고 발생 우려가 큰 상황에서 출항하여 조업하는 것이 주요 원인 중 하나이다.

이에 따라 이번 감사는 해양수산부와 해양경찰청이 「어선법」 및 「어선안전 조업 및 어선원의 안전·보건 증진 등에 관한 법률」에 따라 기상특보 발효 시 어선 출항 제한과 「어선법」 위반 어선 등의 출항관리를 적절히 수행하고 있는지 점검하여 어선 출항관리제도의 실효성을 확보하도록 하는 데 중점을 두었다.

이를 위해 해양수산부, 해양경찰청 등 어선 출항관리 업무를 수행하는 기관을 대상으로 감사를 실시하였다.

3. 감사실시 과정

실지감사에 앞서 자료수집 기간 동안(2025. 4. 7.~4. 24.) 어선사고 현황, 기상특보 발효 시 어선 출항기록, 「어선법」 위반 어선 단속·적발자료와 출항정지 명령 자료 등을 수집·분석하였고, 이후 2025. 4. 28.부터 같은 해 5. 29.까지 20일

1) 「어선안전조업 및 어선원의 안전·보건 증진 등에 관한 법률 시행규칙」 제4조 제1항 및 [별표 1]에 따르면 태풍주의보·태풍경보·풍랑경보 발효 시에는 모든 어선의 출항 및 조업이 제한되고, 풍랑주의보 발효 시에는 총톤수 15톤 미만 어선의 출항 및 조업이 제한됨

간 감사인원 14명을 투입하여 실지감사를 실시하였다.

4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당사항과 관련하여 2025. 5. 27. 해양수산부 수산정책실장이 참석한 가운데 감사마감회의를 실시하고, 업무처리 경위·향후 처리대책 등에 대한 답변서를 받는 등 주요 지적사항에 대한 의견을 교환하였다. 이후 감사원에서는 감사마감회의에서 제시된 의견 등을 포함하여 지적사항(처분요구·통보 5건)에 대한 내부 검토를 거쳐 2025. 10. 27. 감사결과를 최종 확정하였다.

II. 감사대상업무 현황²⁾

【 범례】

이 장을 포함하여 본 감사보고서에서는 다음의 약칭을 사용한다. 다만, 처분요구 제목과 조치할 사항, 그리고 보고서 문맥상 본래 명칭을 사용하는 것이 이해하기 쉬운 경우에는 본래 명칭을 사용한다.

[기관명]

- 해양수산부: 해수부
- 지방자치단체: 지자체
- 해양수산부 소속 어업관리단: 어업관리단
- 해양경찰청: 해경
- 한국해양교통안전공단: 해양교통공단

[법령명]

- 「어선안전조업 및 어선원의 안전·보건 증진 등에 관한 법률」: 어선안전조업법
- 「어선안전조업 및 어선원의 안전·보건 증진 등에 관한 법률 시행규칙」: 어선안전조업법 시행규칙

1. 어선의 정의 및 등록·사고 현황

「어선법」 제2조에 따르면 어선은 양식업을 포함한 어업, 어획물운반업 또는 수산물가공업 등에 종사하는 선박으로 정의하고 있고, 「원양산업발전법」 제6조 및 「수산업법」 제40조 등에 따라 국내에 등록된 어선은 해외수역(태평양·대서양·인도양)에서 조업하는 총톤수 60톤 이상의 원양어업선, 우리나라 근해에서 조업하는 총톤수 10톤 이상의 근해어업선과 비교적 육지에서 가까운 해역(연안)에서 조업하는 총톤수 10톤 미만의 연안어업³⁾선 등으로 구분된다.

2024년 기준으로 「수산업법」 등에 따라 등록된 어선은 [표 2]와 같이 총 63,731척이고, 근해어업선의 경우 사고율이 22.9%에 이르는 등 원양어업선

2) 이 부분은 감사결과 지적된 문제점의 종합적 이해를 돋기 위해 감사대상 업무의 현황을 기술한 것으로, 감사대상기관이 제출한 자료를 바탕으로 작성되었으며 현장조사 등 감사의 방법으로 검증한 내용이 아님

3) 일반적으로 당일 돌아올 수 있는 항해거리 범위 내에서 조업

(5.2%) 및 연안어업선(3.0%)보다 매우 높다. 이는 근해어업선의 경우 원양어업선보다 상대적으로 크기가 작으면서 연안보다는 기상특보 등 기상 상황에 영향을 많이 받는 먼바다(근해) 조업에 투입되고 있기 때문으로 보인다.

[표 2] 국내 등록 어선과 사고 현황(2020~2024년)

(단위: 척, %)

구분	등록 어선 수	원양어업선			근해어업선			연안어업선		
		어선 수 (A)	사고어선 수 (B)	사고율 (B/A)	어선 수 (A)	사고어선 수 (B)	사고율 (B/A)	어선수 (A)	사고어선 수 (B)	사고율 (B/A)
2020년	65,744	199	16	8.0	2,613	548	21.0	62,932	1,767	2.8
2021년	65,531	192	13	6.8	2,492	473	19.0	62,847	1,485	2.4
2022년	64,385	194	13	6.7	2,372	437	18.4	61,819	1,454	2.4
2023년	64,233	191	11	5.8	2,352	480	20.4	61,690	1,770	2.9
2024년	63,731	191	10	5.2	2,293	524	22.9	61,247	1,818	3.0

주: 연안어업선에는 구획어업, 양식업, 내수면어업 등에 사용하는 어선 포함

자료: 중앙해양안전심판원 해양사고 통계와 해양수산통계 자료 재구성

2. 어선 출입항 관리실태

가. 기상특보 발효 시 어선 출항관리

해수부는 어선안전조업법 제10조 등에 따라 해상에 기상특보가 발효된 경우 어선의 출입항 신고기관인 해양경찰서 소속 파출소·출장소(이하 “해양파출소”라 한다)의 장이 출항 및 조업을 제한할 수 있도록 기준·방법 및 절차 등을 정해야 하고, 같은 법 제49조 제1항 제2호에 따라 기상특보 발효 시 출항 및 조업 제한을 위반한 어선에 대하여 관할 지자체에 어업허가 취소 등의 행정처분을 요청하는 등 어선 출항관리 제도를 총괄하여 운영하고 있다.

해경은 어선안전조업법 제2조 제9호 및 제8조에 따른 어선의 출입항 신고기

관으로 어선이 항포구에 출입항하면 「어선법」 제5조의2에 따라 어선에 설치된 어선위치발신장치[선박패스(V-Pass)]에서 자동으로 발신되는 위치정보⁴⁾를 수집하여 어선출입항종합정보시스템(이하 “출입항시스템”이라 한다)을 통해 관리하고 있고, 2024년 기준으로 출항한 어선은 [표 3]과 같이 총 5,128,953척(일평균 14,052척)이다.

[표 3] 어선 출항 현황(2020~2024년)

(단위: 척)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
출항 어선 수	5,484,222	5,457,187	5,263,480	5,177,057	5,128,953
일평균	15,025	14,951	14,420	14,184	14,052

자료: 해수부 수산정보포털 자료 재구성

그리고 해경은 해상에 기상특보가 발효된 때에는 어선안전조업법 제10조 등에 따라 출입항시스템에 등록된 관내 어선에 대해 기상정보 및 출항 제한 사실을 안내하는 문자메시지를 발송하는 방법 등으로 어선의 출항 및 조업을 제한하고 있다.

나. 결함신고 어선 출항관리

해수부 소속 어업관리단⁵⁾은 「어선법」 제37조 및 「선박안전법」 제74조에 따라 [그림]과 같이 어선의 감항성⁶⁾ 및 안전설비의 결함신고를 받으면 그 사실을 확인하고, 결함의 내용이 중대하여 해당 어선을 항해에 계속하여 사용하는 것이

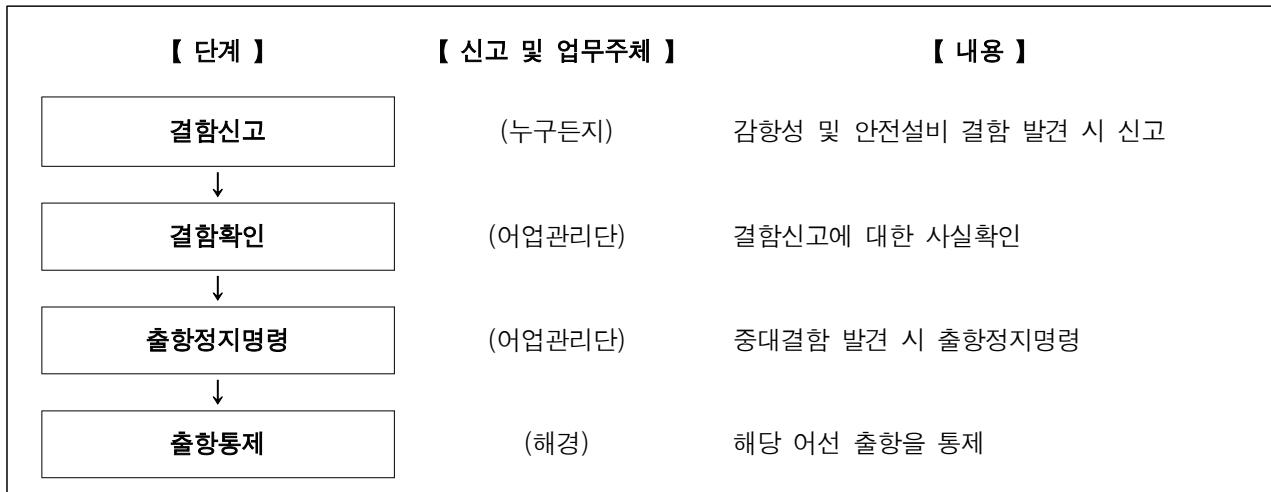
4) 「어선 출입항신고 관리 규칙」 제6조에 따라 선박패스 시스템에 항포구별로 설정된 출입항 구역을 어선이 선박패스 장치를 정상적으로 작동하여 통과하면 어선안전조업법 제8조 제2항에 따라 출입항 신고를 한 것으로 인정

5) 「해양수산부와 그 소속기관 직제」 제25조 및 [별표 1]에 따르면 어업관리단은 해수부 소속기관으로 동·서·남해 3개 어업관리단으로 편성되어 있고, 어선 불법 증개축 단속, 국내어선의 안전조업 지도 및 외국어선의 불법조업 단속 등의 업무를 수행

6) 선박이 자체의 안정성을 확보하기 위하여 갖추어야 하는 능력으로서 일정한 기상이나 항해조건에서 안전하게 항해할 수 있는 성능으로 규정(「선박안전법」 제2조 제6호)

해당 어선이나 승선자에게 위험을 초래할 우려가 있다고 인정되는 경우에는 결함이 시정될 때까지 출항정지명령을 하고 있다.

[그림] 결함신고 어선에 대한 출항통제 절차



그리고 어업관리단은 「어선법 시행규칙」 제70조 등에 따라 출항정지명령을 한 후 어선출입항 관리업무를 수행하는 해경에 출항통제를 요청하고 있고, 해경은 통제를 요청받은 해당 어선에 대한 출항을 관리하고 있다.

III. 감사결과

1. 감사결과 총괄

감사결과, [표 4]와 같이 해수부와 해경에 대하여 총 5건의 위법·부당사항이 확인되었다.

[표 4] 감사결과 총괄

(단위: 건)

구분	합계	주의	통보
건수	5	1	4

감사결과 확인된 주요 문제점은 다음과 같다.

- (기상특보 발효 시 어선 출항관리 부적정) 해수부는 기상특보 발효 시 어선 출항 제한 방법 및 절차 등을 마련하지 않아 기상특보 발효 시 어선 출항 제한을 제대로 하지 못하고 있어 안전사고 발생 우려가 있으며, 출항 제한을 위반한 어선에 대한 행정처분 세부기준을 마련하지 않아 행정처분의 실효성 미흡
 - 해경은 기상특보 발효 시 어선의 출항 및 조업을 제한하는 내부 규정이나 업무지침(업무매뉴얼)도 없이 어선 출항관리를 하여 관할구역 내 관외 어선에는 정보제공 미흡 등의 관리사각 발생
- (결함어선 출항통제 부적정) 해경은 「어선법」을 위반한 결함신고 대상 어선을 적발하고도 어업관리단에 대부분 결함신고를 하지 않고 있고, 어업관리단은 결함신고를 받고도 출항정지명령 소홀
 - 또한 해경은 출항정지명령을 한 어선에 대해서도 출항 통제·관리 방안 등을 마련하지 아니한 채 업무를 수행하고, 해양교통공단은 어선검사 업무를 하면서 미수검 사실을 확인하고도 결함신고 업무 소홀

이와 관련하여 해수부장관에게 기상특보 발효 시 어선 출항 제한 등의 방법

· 절차와 출항 제한 등을 위반한 어선에 대한 행정처분 세부기준을 마련하도록 하는 등 통보하고, 해경청장에게 기상특보 발효 시 어선안전을 위해 출항을 제한하는 방안을 마련하도록 하는 등 통보하였다.

그리고 해수부장관에게 해양교통공단이 어선검사 과정에서 미수검 어선이

발생하면 결함신고를 하도록 업무지침 등을 개정하도록 통보하고, 어업관리단이 어선 결함신고에 따른 출항정지명령을 하지 않거나 지연하는 일이 없도록 주의 요구하였다.

또한 해경청장에게 결함신고 대상 어선을 적발한 경우 즉시 어업관리단에 결함신고하는 방안과 어업관리단에서 출항정지명령을 한 어선이 출항·조업하는 일이 없도록 출항 통제·관리 방안을 마련하도록 통보하였다.

2. 감사결과 주요 문제점

가

기상특보 발효 시 어선 출항관리 부적정[통보2]

1) 업무 개요

해수부는 어선안전조업법 제10조 등에 따라 해상에 기상특보가 발효된 경우 어선의 안전한 조업과 국민의 생명 보호를 위해 어선의 출입항 신고기관인 해경⁷⁾으로 하여금 어선의 출항 및 조업을 제한하도록 하고, 이를 위반한 어선에 대하여 어선안전조업법⁸⁾ 제49조에 따라 관할 지자체에 어업허가 취소 등의 행정처분을 요청하는 등 어선의 안전한 조업을 위한 관련 업무를 총괄하고 있다.

그리고 해경은 어선안전조업법 제2조 제9호 및 제8조에 따른 어선의 출입항 신고기관으로서 해상에 기상특보가 발효되면 같은 법 제10조 등에 따라 어선의 출항 및 조업을 제한하고 있다.

2) 기상특보 발효 시 어선의 출항 등을 제한하는 방법과 절차 부재

가) 관계 법령 및 판단기준

어선안전조업법 제10조 제1항 및 제3항에 따르면 어선의 출입항 신고기관의 장(해양파출소장)⁹⁾은 해상에 기상특보가 발효된 때에는 어선의 출항 및 조업을 제한할 수 있도록 되어 있고, 출항 및 조업 제한의 기준·방법 및 절차에 필요한 사항은 해수부령(시행규칙)으로 정하도록 되어 있다.

그리고 어선안전조업법 시행규칙 제4조 제1항 및 [별표 1]에 따르면 [표 5]

7) 어선안전조업법 제2조 제9호 등에 따르면 어선의 출입항 신고기관은 해양파출소임

8) 2019. 8. 27. 제정, 2020. 8. 28. 시행, 2024. 1. 2. 「어선안전조업법」에서 「어선안전조업 및 어선원의 안전 · 보건 증진 등에 관한 법률」로 제명 변경

9) 어선안전조업법 제2조 제9호 등에 따르면 어선의 출입항 신고기관의 장은 해양파출소장임

와 같이 기상특보 발효 시 신고기관의 장이 기상특보의 종류(태풍·풍랑) 및 단계(경보·주의보)에 따라 어선의 출항 및 조업을 제한하는 기준을 정하고 있다.

[표 5] 기상특보 발효 시 출항 및 조업 제한 기준과 어선의 준수사항

특보 종류 및 단계	조업 제한 대상	어선의 준수사항
풍랑주의보	총톤수 15톤 미만 어선	
풍랑경보		<ul style="list-style-type: none"> ■ 조업 또는 항행 중인 어선은 안전해역으로 이동 및 항 또는 만으로 대피하도록 하는 해수부 어업지도선 등의 명령을 준수할 것
태풍주의보	모든 어선	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조업 또는 항행 중인 무선설비 설치 어선은 무선설비를 상시 켜고 경보를 청취할 것
태풍경보		

자료: 어선안전조업법 시행규칙 재구성

따라서 해수부는 어선안전조업법 제10조 제3항에 따라 해경과 협의하여 해상에 기상특보가 발효된 경우 어선의 출항 및 조업을 제한하는 구체적인 방법과 절차에 필요한 사항을 해수부령(시행규칙)으로 정하고, 해경은 관할 구역 내 위치한 모든 어선을 대상으로 기상정보, 출항 제한 사실, 위반 시 행정처분 내용 등을 안내하는 문자메시지를 빠짐없이 발송하는 등 기상특보 발효 시 어선의 출항을 철저히 제한하는 것이 타당하다.

나) 감사결과 확인된 문제점

그런데 해수부는 2019. 8. 27. 어선안전조업법이 제정된 이후, 같은 법 시행 규칙 제4조에 해상에 기상특보가 발효된 경우 출항 및 조업을 제한하는 기준만 정하였을 뿐, 해경이 어선의 출항 및 조업을 제한하기 위한 구체적인 방법과 절차를 정하지 않았다.

또한 해경도 기상특보 발효 시 어선의 출항 및 조업을 제한하는 방법과 절차에 대한 내부 규정이나 업무지침(업무매뉴얼)도 없이 관할 해양파출소장의 재

량으로 관내¹⁰⁾ 어선(선주, 선장 등)에 기상정보나 출항 제한 사실을 알리는 문자 메시지(이하 “안내 문자메시지”라 한다)를 발송하는 등의 방법으로 어선의 출항을 제한하고 있었다.

이에 대하여 이번 감사원 감사기간(2025. 4. 28.~5. 29.) 중 2024. 12. 1.부터 12. 31.까지¹¹⁾ 1개월 동안 기상특보 발효 시 출항한 어선 214척을 대상으로 안내 문자메시지 발송 여부 등을 점검한 결과, 해경은 기상특보가 발효되면 관내 어선의 연락처를 출입항시스템에서 일괄 조회하여 안내 문자메시지를 일부 발송하고 있으나 연락처 일괄 조회가 불가한 관외 어선에는 관할 구역 내에 있어도 안내 문자메시지를 발송할 수 없는 등 [표 6]과 같이 어선 214척 중 48척에는 기상정보 등을 안내하는 문자메시지를 발송하지 않은 것으로 확인되었다.

[표 6] 기상특보 발효 시 출항한 어선 대상 안내 문자메시지 발송 현황(2024년 12월)

(단위: 척)

합계	발송	미발송			출항 후 발송	
		소계	미발송 사유			
			관외 어선	단순 누락		
214	166	48	26	15	7	

자료: 해경 제출자료 재구성

그리고 일부 해양파출소의 경우 기상특보가 발효되고 약 6시간이 지난 후에 야 안내 문자메시지를 발송하거나(그사이 어선 7대 출항) 기상정보만 제공하고 어선의 출항이 제한된다는 사실은 안내하지 않는 등 [표 7]과 같이 기상특보 발효 시 어선의 출항 제한과 관련한 정보 제공이 미흡한 것으로 확인되었다.

10) 해경은 효율적 어선 안전관리를 위하여 최초 출항 신고 시 출항지가 관할 구역이면 출입항시스템에 관내 어선으로 등록하여 기상정보 제공 등 어선 안전관리에 활용(관할 어선으로 부르기도 함)

11) 해경의 문자메시지 발송 내역 보관기한(6개월) 내인 2024년 12월 한 달간 문자메시지 발송 여부를 점검하였음

[표 7] 해경의 기상특보 발효 시 정보 제공 미흡 주요 사례

구분	주요 사례
발송 시기	<ul style="list-style-type: none"> ①파출소는 2024. 12. 22. 01:00 기상특보 발효 당시 발효 약 16시간 전에 안내문자를 발송한 반면, ②파출소는 발효 이후 약 6시간이 지나서야 안내문자 발송, ③파출소는 2024. 12. 8. 02:00, 2024. 12. 26. 18:00 기상특보가 발효되었음에도 안내문자 미발송
발송 내용	<ul style="list-style-type: none"> 기상특보 발효 시 ①파출소, ②파출소 등은 기상정보와 출항 제한을 안내하고 있으나, ④파출소와 ⑤파출소는 기상정보만 제공하고 출항 제한은 미안내 모든 파출소에서 기상특보에 따른 출항 제한 위반 시 행정처분 대상이라는 사실은 미안내

자료: 해경 제출자료 재구성

한편 이번 감사원 감사기간 중 등록된 어선과 어선사고 발생 건수가 가장 많은 남해해역¹²⁾(제주 포함)을 표본으로 최근 3년간(2022~2024년) 기상특보 발효 시 출항이 제한되는 어선의 출항 여부를 점검¹³⁾한 결과, [표 8]과 같이 출항 제한을 위반한 것으로 의심되는 사례가 총 36,716건(11,055척)인 것으로 확인되었고, 이 중 출항 제한을 10회 이상 상습 위반한 것으로 의심되는 사례도 10,913건(647척)으로 나타났다.

[표 8] 기상특보 발효에 따른 출항 제한 위반 의심 어선 현황(2022~2024년, 남해해역)

(단위: 건, 척)

구분	계	풍랑주의보	풍랑경보	태풍주의보	태풍경보
의심 건수	36,716	34,894	398	234	1,190
의심 어선 수 (사고발생 건수)	11,909 ¹⁾ (5)	10,553 (5)	310 (-)	177 (-)	869 (-)
10회 이상 상습 위반 의심 건수	10,913 ²⁾	10,464	54	75	320

주: 1. 기상특보 종류별 중복 위반을 포함한 수치이며, 중복 위반을 제외한 의심 어선 수는 11,055척
2. 10회 이상 상습 위반 의심되는 어선은 647척

자료: 해수부 및 해경 제출자료 재구성

12) 중앙해양안전심판원이 발행한 「2024 해양사고 통계」에 따르면 최근 5년간(2020~2024년) 영해에서 발생한 어선 사고 11,782건 중 남해해역에서 발생한 어선사고가 5,362건(약 45.5%)으로 가장 많음(동해 1,866건, 서해 4,554건)

13) 해경 출입항시스템의 어선 제원(어선명, 어선번호, 총톤수 등) 및 출입항 정보(출항일시, 출항신고소 등)와 기상청의 특정관리해역[출항지가 위치한 평수구역(외해 파도의 영향을 덜 받아 비교적 안전한 구역), 연안바다] 기상특보 현황 자료를 통해 출항 제한 대상 어선의 출항 여부를 점검하였음

위와 같이 해상에 기상특보가 발효되어 어선사고 발생 위험이 큰 상황임에도 해수부와 해경은 어선의 출항을 효과적으로 제한하지 못하여 어선사고 발생 위험이 지속되고 있는 실정이다.

3) 출항 제한을 위반한 어선에 대한 행정처분 세부기준 부재

가) 관계 법령 및 판단기준

어선안전조업법 제49조 제1항 및 제2항에 따르면 해수부장관은 어선이 같은 법 제10조 제1항에 따른 기상특보 시 출항 제한 등을 위반하는 경우 어업허가 등의 업무를 관할하는 지자체의 장에게 어업허가 등을 취소하거나 3개월 이내의 기간을 정하여 정지할 것을 요청할 수 있고, 행정처분 요청을 받은 지자체의 장은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다고 되어 있다.¹⁴⁾

또한 「수산관계법령 위반행위에 대한 행정처분의 기준과 절차에 관한 규칙」(해수부령) 제3조에 따르면 해경청장은 어선 단속 중 어선안전조업법 위반 사실을 발견하면 관할 행정청에 지체 없이 통보하도록 되어 있다.

그리고 「행정기본법」 제22조 제2항에 따르면 행정청은 재량이 있는 제재처분을 할 때는 위반행위의 결과 및 횟수 등을 고려하여야 한다고 되어 있다.

따라서 해수부는 기상특보 발효 시 출항 제한을 위반한 어선에 대하여 위반 정도(사고 발생 여부, 상습 위반 여부 등) 등을 고려한 구체적인 행정처분 세부기준을 마련하여 행정처분의 일관성과 형평성을 유지하도록 하는 것이 타당하다.

나) 감사결과 확인된 문제점

그런데 해수부는 출항 제한을 위반한 어선에 대해 위반 정도 등을 고려한

14) 「수산관계법령 위반행위에 대한 행정처분의 기준과 절차에 관한 규칙」 제4조 및 [별표 1]에 따르면 어선안전조업법 제10조 제1항에 따른 출항 등 제한을 위반할 경우 1차 경고, 2차 경고, 3차 어업허가 등을 취소하도록 규정(2년 내 동일 위반행위 시 위반횟수 추가)

구체적인 행정처분 세부기준을 마련하지 않고 임의로 판단하여 지자체에 행정처분을 요청하고 있다.

또한 해경도 행정처분 세부기준 없이 출항 제한을 위반한 어선을 단속한 후 임의로 대상을 선정하여 지자체에 행정처분을 요청하고 있다.

이에 대하여 이번 감사원 감사기간 중 남해해역(제주 포함)에서 최근 3년간 (2022~2024년) 기상특보 발효 시 출항 제한을 위반한 어선에 대한 행정처분 요청 여부를 점검한 결과, “2)항 나)” 및 [표 8]과 같이 최근 3년간 (2022~2024년) 기상특보 발효 시 출항 제한을 위반한 것으로 의심되는 사례 36,716건 중 해수부와 해경이 관할 지자체에 행정처분을 요청한 건은 48건(해수부 1건¹⁵⁾, 해경 47건)에 불과한 것으로 확인되었다.

그리고 해수부와 해경은 위 48건에 대하여 관할 지자체에 행정처분을 요청하면서도 [표 9]와 같이 일관된 기준 없이 같은 날 출항 제한을 위반한 어선 중 일부만 단속하여 행정처분을 요청하거나, 위반 정도가 심한 어선(10회 이상 상습 위반 의심어선, 출항 제한 위반 후 사고 발생 어선) 등은 오히려 행정처분을 요청하지 않는 등 형평성에 어긋나게 행정처분을 요청한 것으로 확인되었다.

[표 9] 일관된 기준 없이 출항 제한 위반에 따른 행정처분을 요청한 사례

요청기관	주요 사례
해수부	<ul style="list-style-type: none">■ 해수부는 2023. 8. 10. 출항 제한을 위반한 것으로 의심되는 196건 중 1건(Ⓐ호)에 대해서만 관할 지자체에 행정처분 요청■ 상습 위반 의심어선 647척, 사고 발생 어선 5척 등 위반 정도가 심한 어선에 대해서는 행정처분 미요청
해경	<ul style="list-style-type: none">■ Ⓛ해양경찰서는 2024. 11. 26. 관할 구역 내 출항 제한을 위반한 것으로 의심되는 110건 중 1건(Ⓑ호)에 대해서만 관할 지자체에 행정처분 요청■ 상습 위반 의심어선 647척, 사고 발생 어선 5척 등 위반 정도가 심한 어선 중 4척(어선별 위반 건수 각 1 건)에 대해서만 관할 지자체에 행정처분 요청

자료: 해수부 및 해경 제출자료 재구성

15) 해수부는 최근 3년간(2022~2024년) 기상특보 발효 시 출항 제한을 위반한 어선에 대하여 1건(2023년 8월 ‘태풍 카누’에 따른 태풍주의보·경보 당시)만 관할 지자체에 행정처분 요청

위와 같이 기상특보 발효 시 출항 제한을 위반한 어선들에 대한 미온적인 행정처분 및 행정처분의 합리성이 결여되어 기상특보 발효 시 어선 출항관리의 실효성이 저하될 우려가 있다.

관계기관 의견 해수부와 해경은 두 기관이 협의하여 기상특보 발효 시 어선의 출항 등을 제한하는 방법 및 절차를 어선안전조업법 시행규칙에 정하고, 출항 등의 제한을 위반한 어선에 대한 행정처분 요청 기준을 마련하는 등 기상특보 발효 시 어선의 안전관리를 철저히 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

해양수산부장관은 해양경찰청과 협의하여 어선 안전 및 국민 생명 보호를 위해 「어선안전조업 및 어선원의 안전·보건 증진 등에 관한 법률 시행규칙」에 기상특보 시 어선 출항 및 조업을 제한하는 방법 및 절차 등을 마련하고, 출항 제한을 위반한 어선에 대해 행정처분 세부기준을 마련하여 행정처분을 요청하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

해양경찰장은 해양수산부와 협의하여 마련한 기상특보 시 어선 출항 및 조업 제한 방법 및 절차에 따라 어선 출항관리 방안을 마련하고, 출항 제한을 위반한 어선에 대해 행정처분 세부기준에 따라 행정처분을 요청하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

나

결함어선 출항통제 부적정[통보2·주의]

1) 업무 개요

해수부는 「선박안전법」 제74조 등에 따라 누구든지¹⁶⁾ 어선의 감항성¹⁷⁾ 및 안전설비의 결함을 발견한 때에는 해수부 소속 어업관리단에 결함신고를 하도록 하고, 어업관리단이 결함신고 사실을 확인하여 결함의 내용이 중대한 경우에는 해당 결함이 시정될 때까지 출항정지명령을 하도록 하는 등 결함어선에 대한 출항관리 업무를 지도·감독하고 있다.

이와 관련하여 해경은 어선사고 예방 및 안전관리 등을 위한 단속업무를 하면서 어선검사 미수검, 임의 구조물 설치 등 「어선법」을 위반한 결함어선을 적발하면 어업관리단에 결함신고¹⁸⁾를 하고 있다.

그리고 어업관리단은 결함신고(자체 적발 포함) 사실을 확인하여 결함이 중대할 때는 출항정지명령을 한 후 해경에 출항정지명령 어선의 출항통제를 요청하고 있고, 해경은 해당 어선의 출항을 통제하고 있다.

2) 「어선법」 위반 어선에 대한 결함신고 부적정

가) 관계 법령 및 판단기준

「선박안전법」 제74조와 「어선법」 제37조 제2항에 따르면 누구든지 어선의 감항성 및 안전설비의 결함을 발견한 때에는 「어선법 시행규칙」 제70조 등에 따

16) 「선박안전법」 제74조 제1항 중 '선박의 감항성의 결함'에 관한 결함신고의무조항의 문언에 따르면 신고의무조항의 수법자는 '누구든지', 즉 모든 사람임[헌법재판소 2024. 5. 30. 결정 2020헌바234 결정(합헌)]

17) 선박이 자체의 안정성을 확보하기 위하여 갖추어야 하는 능력으로서 일정한 기상이나 항해조건에서 안전하게 항해할 수 있는 성능으로 규정('선박안전법' 제2조 제6호)

18) 해경은 「어선법」 제23조 등의 위반 적발어선에 대하여 적발 담당 해양경찰 등이 결함신고를 하고 있고, 어업관리단은 어업지도선·어업관리단 소속 공무원 등이 「어선법」 제21조 및 제23조 등의 위반 어선 적발 시 결함신고를 한 것으로 갈음

라 그 내용을 어업관리단으로 신고하도록 되어 있다.

그리고 대법원 판례(대법원 2014. 5. 29. 선고 2013다1754 판결)에 따르면 감항성을 갖추고 있는지를 판단하는 확정적이고 절대적인 기준은 없으나 선박 자체 및 항해에 필요한 서류(어선검사증서 등)·장치 등이 특정 항해에서 통상의 해상 위험을 감내할 수 있는 상태에 있어야만 감항능력이 완전히 갖추어진다고 할 수 있으므로 「어선법」 제21조와 제23조 등을 위반하여 감항능력이 확인되지 않거나 이로 인해 어선검사증서 등 항해에 필요한 서류를 갖추지 못한 어선의 경우 결함신고 대상이 된다.

한편 해경이 「해양경찰법」 제14조 등에 따라 해양에서 공공안녕에 대한 위험 예방을 위해 「어선법」 제21조에 따라 어선검사를 받았는지와 「어선법」 제23조에 따라 어선검사를 받은 후 해당 어선의 선체·기관·설비 등을 임의로 변경하거나 설치하지 않았는지 등에 대해 단속·적발을 하고서도 이를 즉시 어업관리단에 결함신고하지 않으면 결함 확인 및 이에 따른 출항정지명령이 지연되어 해당 어선의 불법 출항과 조업으로 이어질 가능성이 있다.

따라서 해경은 「어선법」 제21조와 제23조 등을 위반한 어선을 단속하여 어선의 감항성 및 안전설비의 결함을 발견한 때에는 즉시 어업관리단에 신고하는 것이 타당하다.

나) 감사결과 확인된 문제점

그런데 이번 감사원 감사기간(2025. 4. 28.~5. 29.) 동안 2022년부터 2024년까지 해경의 「어선법」 위반 어선 적발 및 결함신고 현황을 확인한 결과, 해경은 [표 10]과 같이 「어선법」 제21조 등을 위반한 어선 671건을 적발하였는데도 98

건에 대해서만 결함신고를 하고 573건은 신고하지 않았으며, 결함신고를 한 98건도 적발일로부터 최대 326일(평균 68일)이 지난 후 신고하여 그사이 해당 어선은 최대 150일(평균 29일) 동안 출항·조업한 것으로 확인되었다.

[표 10] 해경의 「어선법」 위반 어선 결함신고 현황(2022~2024년)

(단위: 건)

구분	결함신고	결함 미신고	합계
건수	98	573	671
신고 소요일	최대 326일(평균 68일)	-	-
신고 소요기간 항행일	최대 150일(평균 29일)	-	-
결함시정 소요일	최대 393일(평균 26일)	최대 415일(평균 66일)	-
결함시정 소요기간 항행일	최대 81일(평균 3일)	최대 240일(평균 26일)	-
어선사고	-	14	14

자료: 해수부 및 해경 제출자료 재구성

또한 해경이 결함신고를 하지 않은 573건의 경우 결함시정까지 최대 415일(평균 66일)이 소요되었고, 그사이 해당 어선은 최대 240일(평균 26일) 동안 출항·조업한 것으로 확인되었다.

위와 같이 해경이 「어선법」 제21조와 제23조 등을 위반한 어선을 적발하고 서도 결함을 미신고하거나 즉시 결함신고를 하지 않을 경우 해당 어선의 불법 출항·조업으로 선박안전사고 발생 위험이 계속될 것으로 전망된다.

3) 결함신고 처리 지연 및 출항정지명령 부적정

가) 관계 법령 및 판단기준

「선박안전법」 제74조와 「어선법」 제37조 제2항 등에 따르면 해수부장관은 결함신고를 받은 때에는 어업관리단¹⁹⁾ 소속 공무원으로 하여금 지체 없이 그 사실을 확인하게 하여야 하고, 확인 결과 결함의 내용이 중대하여 해당 어선을

19) 결함신고 접수, 사실 확인 및 출항정지명령 권한은 「어선법 시행령」 제16조에 따라 어업관리단장에게 위임

항해에 계속하여 사용하는 것이 해당 어선 및 승선자에게 위험을 초래할 우려가 있다고 인정되는 경우에는 해당 결함이 시정될 때까지 출항정지를 명할 수 있도록 되어 있다.

따라서 어업관리단은 결함을 자체 적발하거나 해경 등으로부터 결함신고를 받으면 자체 없이 그 사실을 확인하고 결함의 내용이 중대한 경우에는 해당 결함이 시정될 때까지 출항정지명령을 하여야 한다.

나) 감사결과 확인된 문제점

그런데 이번 감사원 감사결과, 어업관리단은 2022년부터 2024년까지 자체 적발한 결함어선 108건을 처리²⁰⁾하면서 [표 11]과 같이 88건에 대해 의심어선의 증거 채집부터 출항정지명령까지 최대 382일(평균 88일)이 지나서야 출항정지명령을 함으로써 그사이 해당 어선들은 최대 303일(평균 84일) 동안 출항·조업함에 따라 4건의 어선사고가 발생하였고, 20건²¹⁾은 출항정지명령을 하지 않아 최대 132일 동안 출항·조업(평균 47일)을 한 것으로 확인되었다.

[표 11] 결함신고 처리 및 출항정지명령 현황(2022~2024년)

(단위: 건)

결함신고기관	결함신고	출항정지명령	출항정지명령 미조치(누락)	어선사고
어업관리단	108	88	20	4
해경	98	95	3	1
합계	206	183	23	5

자료: 해수부 제출자료 재구성

그리고 어업관리단은 해경으로부터 신고받은 98건의 결함어선을 처리하면서 95건에 대해 최대 22일(평균 4일)이 지나서야 출항정지명령을 함으로써 그사이

20) 위반 의심어선 증거 채집→어선검사자료 요청→검토→출항정지명령→관계기관 통보→결합해소 확인→출항정지 명령 해제→관계기관 통보 순서로 처리

21) 결함시정까지 최대 330일(평균 108일) 소요

해당 어선들은 최대 13일(평균 2일) 동안 출항·조업하였고, 3건²²⁾은 출항정지명령을 하지 않아 최대 22일 동안 출항·조업(평균 10일)함에 따라 1건의 어선사고가 발생한 것으로 확인되었다.

4) 출항정지명령 어선에 대한 출항통제 부적정

가) 관계 법령 및 판단기준

「해양경찰법」 제14조 및 제16조 등에 따르면 해경은 해양에서 공공의 안녕과 질서유지를 위하여 해양 관련 범죄 예방 등의 직무를 수행하고 어로 활동 등을 통해 해양을 이용하는 사람의 안전을 보장하도록 되어 있다.

그리고 「해양경찰청과 그 소속기관 직제」 제12조 제3항에 따르면 해경은 어선출입항 신고 업무와 해양사고 재난 대비·대응 등의 업무를 하고, 「남해지방해양경찰청과 그 소속기관 사무분장 규칙」 등 5개²³⁾ 규칙에 따라 어선출입항 신고기관인 해양파출소를 지도·감독하도록 되어 있다.

한편 해경은 2022년부터 2024년까지 어업관리단으로부터 중대결함이 확인된 169건의 출항정지명령 어선에 대해 출항통제를 요청받았다.

따라서 해경은 어선사고 예방 및 해양안전 확보 등을 위하여 출항통제 요청을 받은 출항정지명령 어선에 대한 출항 통제·관리 방안 등을 마련하여 출항을 통제·관리할 필요가 있었다.

나) 감사결과 확인된 문제점

그런데 해경은 어업관리단으로부터 출항정지명령 어선에 대해 출항통제를 요청받고도 출항 통제·관리 방안²⁴⁾ 등을 마련하지 않은 채 업무를 하고 있었다.

22) 결함시정까지 최대 49일(평균 27일) 소요

23) 중부·서해·남해·동해·제주 등 5개 지방해양경찰청이 별도의 소속기관 사무분장 규칙을 제정

24) 해경은 감사지적에 따라 2025. 6. 13. V-Pass 관심어선 등록, 시스템 개선(알림기능 추가), 해양파출소의 출항

이에 대해 이번 감사원 감사기간 동안 어업관리단으로부터 통보받은 169건의 출항정지명령 어선에 대한 출항통제 여부를 확인한 결과, 해경은 [표 12]와 같이 14건은 문자 발송, V-Pass²⁵⁾ 관심어선 등록 등의 방법으로 출항통제 조치를 하였으나 155건은 출항통제 등의 조치를 하지 않았거나 조치를 했는지 조차 파악하지 못하는 실정이었고²⁶⁾, 이 중 12건은 지방해양경찰서에서 해양파출소로 출항정지명령 어선 내역을 통보하지도 않은 것으로 확인되었다.

[표 12] 해경의 출항정지명령 어선 출항통제 현황(2022~2024년)

(단위: 건)

출항통제요청	출항통제	출항통제 미조치 등	미조치 어선 항행·조업일	비고
169	14	155	최대 81일 (평균 12일)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 출항통제 미조치 155건 중 12건은 지방해양경찰서에서 해양파출소로 출항정지명령 내역 미통보 ■ 출항통제 미조치 155건 중 27건은 출항·조업

자료: 해경 제출자료 재구성

또한 해경은 어선 27건이 출항정지명령 기간에 최대 81일(평균 12일) 동안 출항·조업하였는데도 출항·조업 사실조차 알지 못하고 있는 등 출항정지명령 어선에 대한 출항 통제·관리업무를 소홀히 하고 있는 것으로 확인되었다.

5) 어선검사 미수검 어선에 대한 결함신고 부적정

가) 관계 법령 및 판단기준

「선박안전법」 제74조와 「어선법」 제37조 제2항에 따르면 누구든지 어선의 감항성 및 안전설비의 결함을 발견한 때에는 그 내용을 「어선법 시행규칙」 제70

통제업무 실태 확인 등의 “출항정지명령 어선 관리 개선 계획”을 마련함

- 25) 「어선법」 제5조의2 및 해경의 「선박패스(V-Pass) 장치 등의 설치기준 및 운영 등에 관한 고시」(해양경찰청 고시 제2023-10호)에 따르면 해양사고 발생 시 신속한 대응과 어선 출항·입항 신고 자동화 등을 위하여 어선에 V-Pass를 설치하도록 규정
- 26) 해양파출소의 근무일지에는 해당 어선의 출항정지명령 기간 동안 출항정지명령 어선 내역 공문 확인, 출항 여부 모니터링, 출항 시 귀항 지시 등의 출항통제와 관련한 조치사항 기록이 없음

조 등에 따라 어업관리단으로 신고하도록 되어 있다.

또한 「어선법」 제21조에 따르면 어선의 소유자는 구명·소방설비 등 어선의 설비, 복원성의 승인·유지 및 만재홀수선의 표시에 관하여 어선검사를 받아야 하고, 이를 받지 않은 미수검 어선은 같은 법 제27조에 따른 어선검사증서를 받지 못한다.

그리고 대법원 판례(대법원 2014. 5. 29. 선고 2013다1754 판결)에 따르면 어선 검사증서 등 항해에 필요한 서류를 갖추지 못하면 감항능력이 부족한 것으로 판단되므로 결함신고 대상이 된다.

한편 해수부는 「미수검어선 발생방지 및 과태료부과 업무지침」(이하 “미수검 어선 관리지침”이라 한다)에 따라 해양교통공단²⁷⁾이 매월 어선검사 미수검 어선 명단을 어선 등록관청²⁸⁾ 및 관할 해양경찰서로 통보하고, 매 반기 미수검 어선 현황을 해수부로 보고하게 하는 등 미수검 어선을 관리하는 데 필요한 조치를 하도록 하고 있다.

따라서 해수부는 해양교통공단이 어선검사 업무를 수행하면서 미수검 어선을 확인하면 어업관리단에 결함신고를 하도록 하는 것이 타당하다.

나) 감사결과 확인된 문제점

그런데 해수부는 해양교통공단이 어선검사 수행과정에서 확인한 어선검사 미수검 어선에 대해 어업관리단에 결함신고를 하도록 미수검 어선 관리지침 규정을 개정하지 않고 그대로 두고 있었다.

이에 대해 이번 감사원 감사기간 동안 어선검사 미수검 어선에 대한 결함신

27) 「어선법」 제41조에 따라 같은 법 제21조에 따른 어선검사의 업무를 대행

28) 어선의 소유자는 어선이 주로 입항·출항하는 항구 및 포구를 관할하는 시장·군수·구청장에게 「어선법 시행규칙」 제21조 등에 따라 어선원부에 어선의 등록을 하도록 규정(「어선법」 제13조)

고 여부를 확인한 결과, 해양교통공단은 2022년부터 2025년 3월까지 미수검 어선 593건을 확인하고도 어업관리단에 결함신고를 하지 않았고, 이 중 33건은 최대 152일(평균 13일) 동안 출항·조업한 것으로 확인되었다.

관계기관 의견

[‘3) 항’ 및 ‘5) 항’과 관련하여] 해수부는 어선의 결함신고를 받은 경우 출항정지 명령을 하지 않거나 지연하는 일이 없도록 지도·감독하고, 해양교통공단이 어선 검사 미수검 어선을 어업관리단에 결함신고하도록 하는 방안을 마련하겠다는 의견을 제시하였다.

[‘2) 항’ 및 ‘4) 항’과 관련하여] 해경은 「어선법」 제23조 등을 위반한 어선을 적발한 경우에 즉시 어업관리단에 결함신고를 하도록 조치하고, 해수부와 협의하여 출항정지명령 어선의 출항통제 방안을 마련하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

해양수산부장관은

① [‘5) 항’과 관련하여] 한국해양교통안전공단이 어선검사 미수검 어선 확인 시 어업관리단에 결함신고를 하여 결함의 내용이 중대하다고 인정되는 경우 출항정지명령이 이루어지도록 「미수검어선 발생방지 및 과태료부과 업무지침」 등을 개정하고(통보)

② [‘3) 항’과 관련하여] 어업관리단이 정당한 사유 없이 어선 결함신고에 따른 출항정지명령을 하지 않거나 지연하는 일이 없도록 업무를 철저히 하시기 바랍

니다.(주의)

해양경찰청장은 [‘2) 항’ 및 ‘4) 항’과 관련하여] 결함신고 대상 어선을 적발한 경우 해양수산부 소속 어업관리단에 즉시 결함신고하는 방안과 어업관리단에서 출항정지명령을 한 어선이 출항·조업하는 일이 없도록 출항 통제·관리 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)