불법어업에 대한 효율적 규제방안에 관한 연구

이명규+ · 이남우++

A Study on the Device of Efficient Regulation of Illegal Fishing

Myeong-Kyu Lee+, Nam-U Lee++

Abstract

Recently illegal fishing is being committed as a result of changes in the economic and social framework of Korea, and its mainly due to a reduction of marine living resources, lack of a law-abiding spirit and alienation between related laws and reality.

This paper suggests improved methods to fight illegal fishing by revising or enacting fisheries-related laws in an attempt to continuously develop our nation's fisheries industry, by establishing fishing control and fundamentally detering illegal fishing.

Key words : Illegal fishing(불법어업), Maximum sustainable yield(최대지속적생산량), Overfishing(남획)

Ⅰ. 서 론

우리나라 수산업법의 수산자원관리제도는 전통적으로 직접적인 규제방법인 어획노력량 규제와 간접적인 규제방법인 기술적 규제를 중심으로 일관[1]되어 왔으며, 1996년 배타적 경제수역을 선포하면서 어획량규제제도인 총허용어획량제도를 부분적으로 도입하였으나 현재까지 정착되고 있지 못하고 있다.

어획노력량규제는 허가제도[2]를 통하여 어선 및 어구의 수를 규제하여 어업자원을 관리하는 방법인데, 어업자원에 비하여 지나치게 많이 허가되어 과도이용이 발생하고 있다. 더구나 면허 및 허가를 위반하는 불법어업도 근절되지 않아 어업관리제도로서의 한계를 보이고 있다. 따라서 근원적으로 불법어업이 근절되지 않는 한 수산업의 지속가능한 발전을 기대하기는 곤란하지만 그럼에도 아직 근원적인 해결책을 찾지 못하고 있다.

이 논문의 연구목적은 연근해 어선어업을 중심으로 하여, 수산자원의 보호·관리에 가장 큰 폐해를 주는 불법어업 실태와 문제점을 파악하고, 바람직하며 효율적인 대처방안을 모색함으로써 수산업의 지속가능한 발전을 도모하기 위한 기초를 제공하고자 한 것이다.

Ⅱ. 불법어업의 유형 및 실태와 문제점

1. 불법어업의 의의

불법어업의 불법성은 형사범의 경우와는 달리 반사회적, 반도덕적인 것이 아니라 일정한 행정목적을 달성하기 위한 명령 또는 금지에 대한 위반행위 뿐인 경우가 보통이며 이러한 명령, 금지의 실효성을 확보하기 위하여 제재벌의 대상이 되는 위법어업행위를 불법어업이라 할 수 있다. 그 구체적인 수산관계법령상의 위법어업행위는 수산자원의 보호와 어업질서 및 선박안전에 관하여 규정하고 있는 수산업법, 수산자원보호령, 선박안전조업규칙, 어업자원보호법, 영해 및 접속수역법,

+ 이명규(경상대학교 해양과학대학 해양생산학과), mklee@gaechuk.gsnu.ac.kr, Tel:055)640-3096
++ 이남우(경상대학교 해양과학대학 실습선)

배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률 등을 위반하여 행하는 어업을 말한다.

2. 불법어업의 유형

현재의 수산관계법령상 수산자원의 보호 관리를 위하여 실무상 보다 중요한 것으로 판단되는 몇 가지 법령조항을 중심으로 그 불법어업의 유형을 열거하면, 면허어업 위반행위, 허가어업 위반행위, 신고어업 위반행위, 허가어업의 제반사항 위반행위, 어업협정 등의 시행을 위한 제한 또는 금지조치 위반행위, 불법어업의 방조 조장 행위 등으로 구분할 수 있다.

3. 불법어업의 실태

(1) 업종별 불법어업 단속실태

1970년부터 2002년까지 약 30년간 주요 업종별 불법어업 단속 실적을 보면, 연평균 약 3,000건에 이른다.

업종별 단속건수에 의하면, 소형기선 저인망어업이 년 평균 1,230건으로 가장 높다. 한편, 1994년 1,608건 정점으로 참여정부가 불법어업을 근절시키기 위하여 “불법어업과의 전쟁”을 선포한 이후 대폭 감소하고 있지만, 2003년도에도 888건이라는 비교적 높은 단속실적으로 볼 때, 행정기관의 강력한 단속에도 불구하고 불법어업이 근절되고 있지 않음을 보여주고 있다.

(2) 시・도 및 기관별 불법어업 단속실태

1990년부터 2003년까지 시・도 및 기관별 불법어업 단속현황을 살펴보면, 1994년도 실적은 전남이 1,096건으로 가장 많고, 경남 733건, 충남 267건, 부산 217건, 경기・인천 185건, 전북 162건, 제주 91건, 강원 51건, 해수부 611건, 해경청 431건 이었으며, 2003년도 단속실적은 전남 359건, 경남 347건, 부산 117건, 충남 103건, 전북 97건, 경기 95건, 경북 61건, 강원 49건, 제주 30건, 울산 29건, 인천 19건, 해수부 527건, 해경청 233건 이었다.

(3) 주변수역에서의 중·일어선 불법어업 단속실태

1998년 11월 한・중 어업협정 체결이후 중국어선에 의한 불법조업 단속이 1999년 80건, 2002년 175건, 2003년 240건, 2004년 10월 현재 264건으로 급격히 증가하고 있다. 중국어선에 의한 불법어업의 유형은 특정금지구역 내 영해침범과 EEZ위반 조업으로 분류되며, 특정구역 내 영해침범이 111건, EEZ위반이 693건이며, 업종별 불법어업 유형은 1999년 기선저인망어업이 72건, 유자망어업이 6건, 트롤어업이 2건으로 총 80건이었으나, 2003년 기선저인망어업이 188건외 유자망어업, 형망어업, 통발어업 등을 합하여 총 240건이었다.

일본어선의 경우, 1952년 한국정부의 평화선 선포 이후 1965년의 어업 협정 체결 시까지 한국에 나포된 일본어선은 326척, 억류된 선원은 3,904명에 달하였으나[3], 새로운 한・일 어업협정이 1999년 1월 발효된 이후 불법어업 위반행위는 급격히 감소되었다. 일본어선에 의한 불법어업 유형은 영해침범은 없으나, 무허가와 조업조건 및 조업절차의 위반행위로 1999년부터 2004년 4월 현재 까지 총11건의 단속실적이 있다. 업종별로는 저인망어업 3건, 선망 및 연승 각 2건, 유자망 및 채낚기어업이 각 1건, 기타 2건이 적발되었다.

4. 불법어업의 원인

첫째, 연안역으로 유입되는 오염부하량의 증가, 연안역의 부영양화의 가속, 적조 발생 등으로 인한 해양생태계 파괴, 양식장의 자가 오염 등을 비롯한 연안어장의 생산력 저하가 불법어업에 대한 의존도를 증가시켰다.

둘째, 어업경영체가 경영규모면에서 전체적으로 영세성을 면치 못하고 있고, 연중무휴로 조업을 하여야 겨우 생계를 유지할 정도의 수준에 그치는 소위 생계형어업도 또한 불법어업을 조장케 하는 한 가지 요인이 된다.

셋째, 어민들의 준법정신의 결여로 법률에서 허용하는 범위를 넘는 과도한 어업활동이 불법어업을 가속화시키는 원인이 되고 있다.

넷째, 불법어업으로 잡은 어획물을 사들이고 어획물을 위장 합법화하여 위판장에 위판하거나 사매매 하는 등 음성적으로 불법어업을 지원함으로 인해 수산물유통질서를 파괴하고 나아가 불법어업을 실질적으로 조장하는 원인이 된다.

다섯째, 일부 현실적인 어업실정에 반하는 법제도와 정책으로 말미암아 어업자들은 자의 또는 타의로 불법어업에 종사하게 되는 경우도 있다.

5. 불법어업의 문제점

첫째, 해양생태계를 파괴하여 자원의 재생산능력에 문제를 야기 시켜 자원을 급속도로 감소시키거나 고갈시키게 된다.

둘째, 어업자원의 감소는 연근해 어장의 축소와 더불어 연근해 업종간 조업구역을 둘러싼 많은 어업분쟁을 야기 시켜 사회적인 문제로까지 비화될 가능성이 있다.

셋째, 연근해 어업자원의 남획으로 인한 고갈로 어선감척의 효과가 반감될 수 있고 합법적인 어업자의 감척기피 등 불만을 야기시키는 원인이 된다.

넷째, 어민의 자율적인 불법어업 근절에 대한 무감증이 심화되어 어업인들이 주변의 불법어업을 방관하거나 신고를 기피하는 등 불법어업 추방운동이 극히 형식적으로 실시되게 되어 적법하게 조업하는 어업자들은 상대적으로 피해의식을 갖게 되므로 인해 어민들에 의한 자율관리어업의 실현도 어려울 수 있다.

다섯째, 기존의 전형적인 유통경로와는 달리 불법으로 어획한 수산물유통은 불법어업으로 잡은 어획물을 사들이고 매입한 어획물을 위장 합법화하여 수산물위판장에 위판하거나 기타 적법하지 않은 방법으로 시장에 공급하므로 인해 불법어업을 방조 또는 조장하게 되고 수산물유통시장을 교란시킴으로써 수산물 유통질서에 막대한 폐해를 주게 된다.

여섯째, 불법어업이 근절되지 않으면 새로운 선진 어업관리제도 즉, 산출량관리제도인 총허용어획량제도나 할당량제도 등을 도입하거나 시행하는 것을 불가능하게 한다.

Ⅲ. 불법어업의 효율적 규제 및 법정비 방안

1. 기업형 불법어업에 대한 대처방안

현행 수산업법상 양벌규정은 위반행위를 한 행위자를 포함한 법인의 대표자·법인 또는 개인에 대하여 각 해당조의 벌금형을 과하도록 규정하고 있다. 그러나, 불법어업 행위자에 대한 책임은 고용관계에 기한 종속성이라는 제한 때문에 기업형 불법어업에 대한 근본적인 대처방안으로 보기는 어렵다. 따라서 기업경영조직내부에서 해당 불법어선에 의한 모든 조업정보를 사실상 공유 및 관리하고 있는 대표자의 대리인 및 중간관리자도 그 기여분에 상당하는 책임을 부담시키는 방안을 모색할 필요가 있다.

2. 몰수규정의 확대 및 과태료규정의 강화

수산자원보호령상 자원의 보호·관리와 직접적인 관련조항 위반 행위에 대하여도 몰수규정을 마련하는 등의 새로운 법제정 또는 정비방안을 모색해야 할 필요성이 있다고 본다. 또한 자원의 관리와 보존에 심각한 위해를 미치는 행위에 대하여만 선별적으로 과태료 가액을 현실에 맞게 상향조정하는 것이 타당할 것으로 사료된다.

3. 어선마력수 제한

어업자원의 관리 및 불법어업 단속 차원에서 일부 규제되고 있지 않는 연근해어업의 어선에 대하여도 마력수 규제를 확대하는 방안을 고려할 필요가 있다고 본다.

4. 조업구역 재조정

어장이용제도가 현실과 큰 괴리현상을 보이고 있는 곳은 불법어업 방지를 위한 규제완화 등 법제도개선 촉진차원에서라도 현실성 있게 조업구역에 대한 관련법령을 개정하여 억울하게 불법어업자로 전락하는 것을 막아야 할 것이다.

5. 수산자원보호령의 독립 입법화

형벌정책과 법제도의 유기적 관계 및 미흡한 공법적 체계의 종합적 검토 및 보완[4]을 통하여 수산업법을 비롯한 수산관계법령의 내용 중 수산자원보호·번식과 관련된 항목은 개정·정비하여 수산자원보호령으로 독립 입법화하는 방안의 마련이 필요하다고 본다.

6. 불법어업에 대한 인식 재고

어업사범은 행정범이 대부분이고 특히 광범하고 복잡한 규제하에 있는 어업은 우선 어업자의 법률 부지(不知)를 배제하기 위하여 그 규제에 대한 계몽・홍보가 없이는 불법어업의 근절을 기대할 수 없기 때문[5]에 불법어업에 대한 적극적인 계몽・홍보로 어업자들의 인식전환을 도모하여야 한다.

7. 불법어업 단속기관의 조직개편 방안

해양수산부 산하 어업지도선, 해양경찰청의 지도단속선 및 지도인력을 통합하여 연근해 어선어업 및 EEZ 내에서 외국어선에 대한 불법어업단속을 주된 업무로 하고 어업권어업, 구획어업의 경우 시・도 및 시・군・구의 어업단속공무원을 주된 담당책임업무로 하는 불법어업 단속의 2원화 방안으로 조직을 재편하여 불법어업의 단속강화 및 효율화를 도모하는 방향으로 관련법을 정비함이 바람직할 것이다.

Ⅳ. 결 론

수산자원의 보호・관리에 가장 큰 弊害를 주는 연근해 어선어업을 중심으로 하여 불법어업 실태와 문제점을 파악하고, 현재의 어업단속 관련법령을 비교・검토한 후, 현황과 문제점을 분석하여 어업단속에 대한 바람직하며 효율적인 대처방안을 摸索함으로써 불법어업근절을 통한 수산업의 지속가능한 발전을 도모하기 위한 대책방안을 제시하고자 하였다.

이제까지 고찰을 통하여 현정부 들어서부터 불법어업에 대한 단속이 종래보다 더욱 강화되었지만, 아직도 법제도적인 결함 및 어민들의 준법정신 결여 등으로 인하여 실질적인 효과를 거두지 못하고 있는 것으로 드러났다.

이 논문에서는, 불법어업의 근원적인 해결방안으로 제시한 항목들은 다음과 같다. 즉, 기업형 불법어업에 대한 규제의 강화, 몰수규정의 확대, 과태료규정의 강화, 어선마력수의 제한, 조업구역의 재조정과 같은 조치를 비롯하여 수산자원보호령의 독립입법화, 단속기관의 조직개편, 마지막으로 어민들의 불법어업에 대한 인식재고 방안 등 다각적인 측면의 접근방안이 마련되어야 할 것으로 보인다.

참고문헌

[1] 유동운・강세훈, 「자원경제학」, (서울 : 법문사, 1989), pp. 272～296; Cunningham, S., M. R. Dunn and D. Whitmarch, *Fisheries Economics on Introduction*, Mansell St. Martin's, USA, 1985, ; 清光照夫, 岩崎壽男, 「水産政策論」, (恒星社 厚生閣, 1989), .
[2] 류정곤외, "총허용어획량(TAC) 할당제도의 운영방안에 관한 연구", 한국해양수산개발원, 1997,
[3] 이태히, "수산청 어업지도선의 불법어업단속에 관한 연구", 부산수산대학교 산업대학원 석사학위논문, 1996
[4] 이경호 "해양환경의 보호와 효율적 규제방안" 「해법・통상법학회」 제9권 제2호, 1998.
[5] 양세식 "한국수산업법 연구(Ⅳ)", 「부산수산대학교 논문집」, 1986.