

우리나라 연근해 불법어업의 유형별 발생원인과 어업질서 확립방안에 관한 연구

최종화⁺ · 정도훈* · 차철표**

(부경대학교 · *해양수산부 · **한국해양대학교)

A Study on Origin of Coastal-Offshore Illegal Fisheries and some Establishment Devices of Fishery Order in Korea

Jong-Hwa CHOI · Do-Hun JEONG · Cheol-Pyo CHA***

*Pukyong National University · *Ministry of maritime Affairs & Fisheries*

***Korea Maritime University*

(Received 6 August 2002 / Accepted 13 November 2002)

Abstract

The economic and social bad influences of the illegal fishery bring about the results of the fishery resources exhaustion, of the fishery disorder and of the obstruction to sound management for fishery. The typical illegal fishery conducted in the coastal and offshore area of Korea can be divided as follows; fishery conducted by legally unauthorized method, fishery without permission from the Government, and fishery conducted in contravention of the laws and regulations concerning the fishing vessel, fishing gear and fishing method etc. The major reasons of origination of the illegal fishery in the coastal and offshore area of Korea are; Firstly, almost of the fishermen are poorly equipped in economical scale. Secondly, it is very easy to approach the illegal fishery because the domiciliation condition of the fishing village is deteriorated. Thirdly, almost of the fishermen are lacking in lawabiding spirit. Fourthly, the insolvent and unstable fisheries management policy with the lukewarm enforcement of the fisheries laws and regulations by the Government. Fifthly, the small scale family supporting fisheries are widespread. Sixthly, to retrieved the economical difficulties the

⁺Corresponding author : 051-620-6674, cjh@pknu.ac.kr

fishermen are easily led astray the illegal fishery. As a conclusion the authors made some suggestions to stamp out the illegal fishery by this study. For the first, temptation fishermen into lawabiding fishery through intensification of the penal regulations is required. Second, simplification of the fishery type through combination of resemble fishing methods is required. Third, actual improvement of the fundamental fishery permission regime is required. Fourth, Introduction of the self-regulating or co-management system for the fishery management is required.

Key words : Coastal-offshore, Illegal fisheries, Establishment devices, Fishery order

I. 서 론

수산자원은 전통적으로 무주물로 인식되어 있기 때문에 선점논리에 의해 무분별하게 개발되었고, 수산물 증산정책에 집중된 국가의 어업관리업무는 자원의 보존·관리보다는 어업조정과 어업질서 유지에만 집중되어 온 것이 사실이다. 그 결과 우리나라의 연근해어업은 자원감소, 어장축소, 어장환경의 오염, 과도한 어선세력, 어업경비의 급증 등으로 인하여 산업적 기반이 붕괴될 위기에 직면해 있다고 해도 과언이 아니다. 이와 같이 수산업 경영환경이 극도로 악화된 원인은 국제어업질서의 변화에 따른 어장의 축소, 수산업의 환경 변화에 탄력적으로 대응하지 못한 어업허가제도의 원천적 결함, 어업인의 무분별한 어획경쟁과 과잉투자 등에 기인하기도 하지만, 최소한의 자원보존조치마저도 무시하는 불법어업에 기인하는 바 크다고 할 수 있다.

불법어업을 근절하기 위하여 정부차원에서 유관기관과 공동으로 단속할 뿐만 아니라, 어업자 스스로 준법어업을 이행하도록 홍보하고 있으나, 불법어업이 단순한 범규적 문제가 아니라, 생계유지적인 측면과 불법어업이 갖는 경제적 측면 및 사회구조적 측면이 복합적으로 작용하고 있기 때문에 좀처럼 근절되지 않고 있다.

우리나라는 허가어업 뿐만 아니라, 면허어업에서도 불법어업이 자행되고 있지만, 본고에서는 허가어업에서의 불법어업에 대하여 그 실태와 유형 및 발생원인을 살펴보고, 어업질서 확립을 위한 정책들의 평가를 통하여 불법어업 근절 방안에 관하여 논의하고자 한다.

II. 불법어업의 의의와 실태

1. 불법어업의 의의

불법어업의 형태를 보면, 법률에서 허용되지 않는 방법으로 행하는 어업, 어업허가나 면허를 받지 아니하고 행하는 어업, 어업허가 또는 면허를 받은 어업자가 허가 또는 면허의 내용과 다

른 어선·어구·어법으로 행하는 어업 등으로 대별할 수 있다. 이러한 불법어업은 어업질서를 문란하게 할 뿐만 아니라, 자원보호에 악영향을 미치며, 정부의 어업정책 수행을 방해하는 등 사회적으로 미치는 파급효과는 매우 크다고 할 것이다.

1990년 8월 1일(법률 제4252호) 개정된 수산업법에서 처음으로 불법어업이라는 용어를 사용하기 시작하였는데, 불법어업이란 수산업법 제62조에서 규정하는 바와 같이 부적법 또는 위법하게 행하는 어업, 즉, 적법 요건을 결여하여 처벌의 대상이 되는 어업을 말한다. 여기서 부적법 또는 위법한 어업이란 수산자원의 보호와 어업질서 및 선박안전에 관하여 규정하고 있는 수산업법을 위시하여 수산자원보호령, 선박안전조업규칙, 어업자원보호법, 영해및접속수역법, 배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률 등을 위반하여 행하는 어업을 말한다.

과거에는 적법 요건이 결여된 어업으로서 처벌의 대상이 되는 어업을 범칙어업 또는 부정어업이라고 정의했다. 대부분의 부적법 어업이 단순히 수산관계법령을 위반하여 행하는 어업으로서 어업면허·허가·신고의 내용이나 조건을 위반하여 행하는 어업과 그러한 행정절차를 거치지 않고 행하는 어업을 포함하였기 때문이다. 그러나 수산자원은 국가 관리자원이기 때문에 국가는 어업허가라는 절차를 통해 그 이용자를 규제하며, 또 수산자원의 상태가 위태롭게 되지 않는 수준으로 보존·관리할 책무를 부담하는 것이다.¹⁾

한편, 선박안전조업규칙의 일부 규정에 대한 위반은 수산자원의 보호 측면과는 다소 거리가 있지만, 어업질서의 유지에 관한 행정규칙 위반에 해당된다.²⁾ 그러나 이러한 행정규칙 위반행위는 반사회성을 띠기도 하고, 단순히 행정질서를 문란하게 하기도 한다. 이들 위반행위는 직접적으로 행정목적이나 사회공익을 침해할 뿐만 아니라, 간접적으로 행정상의 질서에 장애를 줄 위험성이 있기 때문에 그에 대한 제재로서 행정질서벌인 과태료를 부과하지만,³⁾ 이들 위반행위도 어업질서를 문란하게 하므로 불법어업으로 분류될 수 있다.

2. 연근해 불법어업의 유형

1) 무허가어선에 의한 불법어업

우리나라 연근해에서 만연되고 있는 전형적인 불법어업으로서 이른바 소형기선저인망어업은 수산업법에서 정하고 있지 않는 대표적인 어업인데, 이 어업은 1996년 이후 불법어업의 검거건수면에서 매년 3천건을 넘는다.

소형기선저인망어업은 어장형성과 관계없이 30~50여척이 주·야간을 불문하고 집단적으로

1) 차철표, 『수산업법상 어업자원관리제도의 입법론적 연구』, 한국해양대학교 법학박사학위논문, 1998. p. 66.

2) 선박안전조업규칙의 일부 규정은 제13조, 제14조, 제15조, 제18조, 제19조, 제21조 등으로 수산업법에 근거를 두고 있지 않기 때문에 어업감독공무원이 검찰 또는 경찰에 고발하여 사법처리를 의뢰하고 있다(어업지도선관리사무소, 『수산관련법규 이해와 사건처리』, 1998, p. 109).

3) 대법원 판결 1969. 7. 29, 69 마 400.

어업활동을 하며, 불법적 단체를 결성하여 정부의 지도·단속에 조직적으로 대항하는 양상을 보이고 있다. 특히 이 어업은 법률에서 허용된 어구를 사용하는 것이 아니라, 그물코가 아주 작은 어망을 사용함으로써 치어까지 무차별적으로 어획한다. 또한 해저를 소해함으로써 치·자어의 산란장과 성육장을 파괴하기 때문에 수산자원을 고갈시키는 주범으로 지목되고 있다. 또한 이 어업은 통발이나 연승어업과 같은 부설 어구를 파손 또는 훼손함으로써 업종간 어구분쟁을 유발하기도 한다. 현재 총톤수 20톤 미만의 어선에 의하여 자행되는 소형기선저인망어업은 법률적으로 허용되지 않는 어법이기 때문에 수산업법 제57조를 위반한 것이다.

2) 허가어선에 의한 불법어업

이른바 소형기선저인망어업은 수산업법상의 어업허가를 받지 않고 행하는 경우와, 특정어업의 허가증서를 소지한 선박이 행하는 경우가 있다. 이 경우는 소형기선저인망어선의 크기가 어느 정도인가에 따라서 수산업법의 적용이 달라질 수 있다. 즉 소형기선저인망어업은 법률상 허용되지 않는 어업이지만, 총톤수 20톤 이상의 어선에 의한 저인망어업(동해구 트롤)은 허용되고 있기 때문에 총톤수 20톤 이상의 어선에 의하여 (소형)기선저인망어업을 하였을 경우에는 수산업법 제41조의 위반인지 제57조의 위반인지 해석상의 다툼이 있을 수 있다. 그리고 허가받은 어선이 수산업법에서 허용되지 않는 어구·어법으로 어업을 행한 경우에는 무허가어선과 동일하게 수산업법 제57조를 위반한 것이고, 허가받은 내용과 상이한 어구·어법을 사용한 경우에도 무허가어업으로 보는 것이 타당하다. 허가받은 어선이 허가받은 내용과 다른 어구·어법으로 행하는 대표적인 사례는 근해유자망어업의 허가를 받은 어선이 고정자망을 사용하거나, 또는 고정자망어업의 허가를 받은 어선이 유자망을 사용하거나, 20톤 이상의 중형기선저인망어업의 허가를 받은 어선이 전개판을 사용하여 어업하는 경우이다.

또한 삼중자망어업은 해양수산부장관 승인구역 내에서 어업활동이 허용된다. 만약 승인구역 이외의 장소에서 어업활동을 하였을 경우에 수산업법 제41조 위반인지 제57조 위반인지, 아니면 수산자원보호령 제17조를 위반한 것인지에 대하여 다툼이 있을 수 있지만, 삼중자망어업은 어업허가의 대상은 아니지만, 해양수산부장관이 승인한 어업으로서 법정 어법이기 때문에 수산업법 제41조를 위반한 것으로 볼 수 있다.

3) 허가받은 사항과 다른 방법으로 행하는 불법어업

허가받은 사항과 다른 방법으로 행하는 어업은 허가사항의 하나인 조업구역을 위반하거나, 또는 조업기간을 위반하는 것이며, 그 외에도 어구제한 규정의 위반과 제한 및 조건의 위반행위 등도 있다.

조업구역의 위반은 대형기선저인망어업(트롤포함)의 금지구역을 위반하거나 또는 기선권현망어업의 제1구 허가를 가진 선박이 제2구에서 조업하는 등 허가사항과 수산자원보호령상의 금지구역을 위반하는 것이다. 그러나 근해형망어업과 같이 일부의 시·도에서는 허가되나 일부의 시·도에서는 허가되지 않는 어업의 경우에는 조업구역 위반과 무허가어업이라는 2가지의

해석이 가능하다. 예를 들어 전라북도지사가 허가한 근해형망어선이 근해형망허가가 되고 있는 다른 시·도의 관할수역에서 근해형망어업을 행한 경우는 전라북도지사의 관할수역을 이탈하였기 때문에 조업구역 위반(수산자원보호령 제17조)으로 해석하는 것이 옳으나, 허가가 되지 않는 전라남도에서 조업한 경우에는 무허가어업으로 보고 수산업법 제41조를 적용하여 처벌한 사례가 있다.⁴⁾

수산업법과 수산자원보호령은 어업별, 대상어종별 조업기간을 정하거나 또는 업종별, 대상자원별 금어기를 설정하고 있다. 허가받은 어선으로 하여금 어류의 산란이나 성육에 적합한 시기에 어업을 금지함으로써 수산자원을 보호하고자 하는 것이다. 조업기간 위반의 대표적인 사례로는 기선권현망어업의 멸치포획 허용기간 위반과, 새우조망어업의 어업허용기간 위반 및 이동성 구획어업 중 새우방어업의 조업허용기간 위반 등이 있다.

어구제한에 관한 사항으로서 업종별 그물코의 제한, 사용 어구수의 제한, 사용 어구의 형태 및 사용시기 등을 수산업법과 수산자원보호령에서 정하고 있다. 어구 제한규정을 위반하는 대표적인 경우는 연안연승어선의 새우포획어구(새우조망 형태) 부착, 안강망어선의 어구 사용통수 초과, 망목제한 위반 및 이중망 어포부 사용 등이다.

4) 기 타

한반도 주변수역에 배타적 경제수역이 설정되고, 관계국간의 어업협정이 체결됨으로써 최근에 새로운 유형의 불법어업이 나타나고 있는데, 그 예를 보면 다음과 같다. 원양어선이 중국 국기를 게양하고 연근해에서 위장어업활동을 하는 형태, 경남·부산·울산 연안수역에서 일부 기선권현망어선들이 선체일부를 개조하고 쌍끌이저인망 형태로 변형한 어구로써 중·저층 잡어를 포획하는 형태, 강원도 연안수역의 일부 소형선망어선이 연안 1마일 내측에서 기존의 어법에 벗어난 U 자형의 어구를 예망하여 양미리를 대량 포획하는 형태 등이 있다.

또한 전북 하계항 및 임수도 주변에서 콤프레샤와 해수펌프를 이용한 변형 형망으로 백합·동죽 등을 채취하는 형태, 흑산도 및 통영 연안수역에서 자연산 조피볼락 치어를 불법으로 대량 어획하여 양식업자들에게 판매하는 형태가 있으며, 목포·무안·신안해역에서 실뱀장어잡이 부선 또는 5톤 미만의 어선으로 개량안강망 등을 이용하여 꽃새우 및 젓새우를 포획하는 형태, 남해안 일부 도서에서 전문 다이버들이 작살을 사용하여 어류를 포획하는 행위 등이 있다.

3. 업종별 불법어업의 구체적인 실태

1) 대형기선저인망어업

- 쌍끌이 대형기선저인망어업의 허가를 받은 어선이 고의로 외끌이 대형기선저인망어업을 행할 뿐만 아니라, 전개판을 부착하여 행하는 선미식 트롤 어업활동
- 외끌이 대형기선저인망어업의 허가를 받은 어선이 동중국해와 제주도 및 흑산도 주변수

4) 광주지법 1999. 6. 18. 선고 99노119 판결.

역에서 어획강도를 높이기 위하여 망구 전개판을 부착하여 행하는 어업활동

- 대형기선저인망어선이 금지구역을 침범하여 행하는 어업활동
- 대형기선저인망어선이 어로한계선이나 조업자제선을 월선하여 행하는 어업활동
- 그물코의 크기 제한규정을 위반한 어구를 사용할 뿐만 아니라, 2중 이상 또는 세망을 내장망으로 사용하여 포획금지체장 이하의 어종 또는 소형어류를 포획하는 어업활동

2) 중형기선저인망어업

- 외끌이 서남구기선저인망어선들이 사용해서는 아니 되는 망구 전개판을 부착하여 제주도 주변수역과 동중국해에서 트롤의 형태로 행하는 어업활동
- 단속이 곤란한 취약시간 또는 악천후시에 조업금지구역을 침범하여 행하는 어업활동
- 그물코의 크기 제한규정을 위반한 그물을 사용할 뿐만 아니라, 2중 이상 또는 세망을 내장망으로 사용하여 포획금지체장 이하의 어종 또는 소형어류를 포획하는 어업활동

3) 대형트롤어업

- 허가상의 제한 및 조건을 위반하여 동경 128도 이동의 수역에서 행하는 어업활동
- 동해수역에서 오징어채낚기어선과 협력하여 행하는 이른바 공조어업활동
- 그물코 크기 제한규정을 위반한 그물을 사용할 뿐만 아니라, 2중 이상 또는 세망을 내장망으로 사용하여 포획금지체장 이하의 어종 또는 소형어류를 포획하는 어업활동

4) 선망어업

- 대형선망어선이 불빛사용 금지구역을 위반하여 행하는 어업활동
- 소형선망어선이 정치망어업권 보호구역 내에서 행하는 어업활동
- 허가받은 소형선망어선이 멸치 포획을 목적으로 2~3척의 별개의 어선을 하나의 선단으로 구성하여 여천군 일원 및 고흥, 나로도, 완도, 청산도 부근 해역에서 행하는 선단 어업활동

5) 근해채낚기어업

- 대형트롤어선과 협력하여 행하는 이른바 공조어업활동

6) 기선권현망어업

- 허가받은 조업구역을 이탈하여 행하는 어업활동
- 금어기간을 위반하여 행하는 어업활동
- 허가의 제한 및 조건을 위반하여 야간에 행하는 어업활동
- 소형권현망어선이 어구와 어선을 개조하여 저서어종을 대상으로 하는 어업활동

7) 근해자망어업

- 삼중자망 사용금지 규정을 위반하여 행하는 어업활동
 - 삼중자망 사용 승인 어선의 부속선 사용한도(2척)를 초과하여 행하는 어업활동
 - 어로한계선을 월선하여 행하는 어업활동
 - 어구사용에 관한 규정(고정자망어선이 유자망 사용, 유자망어선이 고정자망 사용)을 위반하여 행하는 어업활동
 - 멸치 포획금지기간(4월 1일부터 6월 30일) 및 조업구역을 위반하여 멸치포획을 목적으로 행하는 어업활동
- 8) 연안개량안강망어업
- 연안개량안강망어선이 허용어구 통수를 초과하여 보유하거나 부설하여 행하는 어업활동
 - 연안개량안강망어선이 조업구역을 위반하여 타 시·도의 관할수역에서 행하는 어업활동
 - 연안개량안강망어선이 그물코 크기 제한(25mm 이하 사용금지)을 위반하여 행하는 어업활동
- 9) 근해봉수망어업 및 연안들망어업
- 멸치 포획을 목적으로 2~3척의 어선을 하나의 선단으로 구성하여 여천군 일원 및 고흥, 나로도, 완도, 청산도 부근 해역에서 행하는 어업활동
 - 조피불락의 포획 금지체장을 위반하여 치어를 포획하는 어업활동
- 10) 잠수기어업
- 분사기 사용범위를 초과하는 압축펌프를 사용하여 행하는 패류채취 어업활동
 - 허가의 제한 및 조건을 위반하여 150m 이상의 호스를 사용하여 행하는 어업활동
- 11) 근해통발어업(장어, 문어단지, 기타)
- 단속이 어려운 야간이나 기상악화시 어업이 금지된 해역에서 행하는 어업활동
 - 그물코 크기 제한규정에 위배되는 어구를 사용하여 행하는 어업활동
 - 포획 금지체장을 위반하여 치·자어 및 미성숙어를 포획하는 어업활동
- 12) 근해형망어업
- 연안해역의 패류를 채취하기 위하여 야간에 행하는 어업활동
 - 양식어장 관리선으로 지정받은 형망어선을 이용하여 일반해역에서 행하는 어업활동
 - 허가의 제한 및 조건을 위반하여 여러 통의 어구를 사용하여 행하는 어업활동
 - 동력어선에 의한 형망 사용금지기간(6월 1일부터 7월 31일)을 위반하여 행하는 어업활동
- 13) 근해연승어업
- 미끼용 새우를 포획할 목적으로 조망을 사용하여 행하는 무허가 어업활동

4. 무허가어업의 실태

무허가어업의 대표적인 경우가 이른바 소형기선저인망어업인데, 소형기선저인망어선은 다른 어업의 허가증서를 소지한 경우도 있고, 전혀 어업허가를 받지 않은 경우도 있다.⁵⁾ 소형기선저인망어업은 연간 150~200일의 어업활동을 통하여 2,500~6,500만원 정도의 생산고를 올리고 있으며, 선원은 평균 3명으로서 연평균 1,000~1,500만원 정도의 순수익을 올리고 있는 것으로 조사된 바 있다.⁶⁾ 소형기선저인망어업은 수산업법상 허가의 대상은 아니지만, 적은 인원으로라도 손쉽게 어업할 수 있고, 비교적 고소득을 올릴 수 있다는 점 때문에 어업인들을 유혹하게 된다.

그리고 이들 어업인들은 정부의 단속 및 사회의 부정적 시각에 조직적으로 대응하고 또한, 소형기선저인망어업을 영위함에 있어서 발생하는 문제들을 공동으로 해결하며, 정부의 어선감척사업에 의한 감척보상을 위하여 1999년 2월에 부산에서 가칭 전국어민총연합을 조직하였다. 이 조직에 가입한 어선은 2,450척이고, 비가업어선도 1,680척에 이른다. 이들 중 전남 여수가 700척(28.6%)으로 가장 많고, 고흥 450척(18.4%), 부산·다대포, 사천·남해 각각 350척(14.3%)이다(<표 1> 참조).

<표 1> 소형기선저인망어선의 지역별 분포현황 (단위: 척)

지역별 유형	부산	진해	통영	사천 남해	여수	보성 별교	고흥	목포	군산	부안	합계
회원소유어선	350	40	250	350	700	20	450	110	100	80	2,450
비회원소유어선	100	10	100	150	700	30	150	90	200	150	1,680
합 계	450	50	350	500	1400	50	600	200	300	230	4,130

자료 : 어업지도선사무소

그리고 소형기선저인망 어업인들은 이러한 조직을 통하여 단속 완화와 생계대책 등을 요구하는 대규모의 집단행동을 하면서,⁷⁾ 사회적 문제화를 기도하기도 하고, 정부의 불법어업 단속시 육상조직과 연계하여 해상시위를 벌이기도 한다. 또한, 이들은 어업지도선의 해상단속시 대처방안과 행동지침을 마련하여 자체교육을 통하여 조직원들에게 홍보함으로써 단속공무원의 업무집행을 조직적으로 방해하며, 심지어는 흉기를 사용한 폭행도 서슴치 않는다.⁸⁾

5) 1997년부터 2000년까지 4년간 불법어업 행위 6,608건 중 소형기선저인망어업은 3,220건(48.7%)으로서 그 중 허가어선이 1,834척(57%), 무허가어선 1,386척(43%)이었다.

6) 부산시, “2000 소형기선저인망 근절대책”.

7) 주요 사례 ; ① 2000. 3. 23 부산역에서 소형기선저인망 합법화 요구시위, ② 2000. 5. 29 서울역에서 소형기선저인망 합법화, 감척보상, 단속완화 요구시위(약 3,000여명 참가), ③ 2000. 6. 14~6. 29 어업지도선관리사무소 앞에서 단속완화 요구시위(200여명 참가).

8) 주요 사례 ; ① 1991. 6. 8 전북 군산근해 소형기선저인망어선 500여척이 전국일제단속기간연장에 따른 불만으로 전남 부안군청 어업지도선 전소와 어업지도선 무궁화 11호 방화, ② 1991. 6. 12 제주근해 소형기선저인망어선 40~50여척이 단속에 항의하여 어업지도선 무궁화 12호 어업감독공무원 집단폭행, ③ 1991. 7 대마도근해 소형기선저인망어선 30~40척이 단속에 항의

5. 불법 어획물 유통실태

현재, 우리나라에서 어획된 수산물은 제도적으로 자유롭게 판매되도록 허용되어 있지만, 불법어업의 어획물은 법적으로 판매 및 유통이 금지되어 있다(수산업법 제75조, 수산자원보호령 제29조). 부산의 경우, 불법어업에 의한 어획물의 판매는 대부분 사매매를 통해 이루어지며, 일부 허가어선은 합법적인 어획물로 위장하여 수협을 통해 판매하는 경우도 있다. 어획물은 낙지나 봉장어와 같은 일부 고가어종은 활어로서 판매되지만, 대부분은 선어로 유통된다.

부산의 소형기선저인망어업 근거지인 충무동과 다대포의 유통과정을 살펴보면, 우선, 충무동의 경우, 어업활동 기간이 10일 정도 걸리기 때문에 운반선을 이용하여 어획물을 자갈치에 양륙하며, 전문 수집상에게 매매된 다음, 소형기선저인망 어획물을 전문적으로 취급하는 상인들을 통해 난전에서 일반소비자에게 판매된다.

이에 비해 규모가 작고 어업활동 일수가 적은 다대포의 경우는 어업인 가족이 시장에서 직접 판매하지만, 어획량이 많을 때는 전문 수집상으로 넘겨져 다른 곳으로 유통기도 한다. 또한 활어는 지역 횡집으로 유통되며, 선어는 다대포시장이나 자갈치까지 유통된다고 한다. 현재 다대포에서 활어를 전문적으로 취급하는 수집상은 20여명이며, 선어를 전문적으로 취급하는 수집상은 10여명이다.

이와 같은 불법어획물이 광범위하게 유통되는 이유는 첫째, 소비선호도가 높은 자연산 수산물로서 대부분 선어 및 활어로 판매되기 때문에 선도가 좋아 높은 가격이 형성되는 점, 둘째, 불법어획물을 유통시킬 수 있는 수집상, 전문화된 조직이 구축되어 있는 점, 셋째, 어획량이 소량일 경우에도 어업인 가족들이 직접 판매하는 판로가 확립되어 있는 점 등을 들 수 있다.

Ⅲ. 불법어업의 발생원인

불법어업은 연근해어업의 지속적인 발전을 위하여 우선적으로 해결하여야 할 과제 중의 하나라고 할 수 있다. 우리나라의 연근해어업은 합법적인 어구·어법에 의한 방식으로는 생계를 유지하기 위하여 필요한 최소한의 수익마저도 보장되지 않을 정도로 극히 열악한 상황에 직면하고 있다. 이 때문에 허가받은 어업인이 임의로 어구·어법을 변형하여 불법어업을 자행한다든지 또는 적은 비용과 노동력으로 고소득의 보장이 기대되는 소형기선저인망어업에 종사함으로써 연근해 수산자원의 생태계에 직·간접적인 피해를 줌은 물론이고, 수산정책에 대한 불신 풍조가 만연하는 등 수산업 환경을 더욱 악화시키고 있다. 우리나라 수산업에 있어서 불법어업은 단순히 어업인의 준법정신 결여 문제로서만 취급될 수 없고, 사회·경제적 요인도 함께 내포하고 있기 때문에 그 폐해가 더욱 심각하다고 할 수 있다.⁹⁾ 불법어업이 발생하는 원인을 살펴

하여 무궁화 7호 어업감독공무원 폭행 및 장비 파손, ④ 1994. 10 부산 다대포 육상 및 항·포구 단속에 항의하여 소형기선저인망 선주, 선원 150여명이 어업단속공무원의 단속 저지 및 증거물 훼손, 어선으로 어업지도선과 충돌시도, ⑤ 1995. 3. 27 서해해상 소형기선저인망어선 단속 중 어선선장이 흥기를 휘둘러 어업감독공무원 1명 사망.

보면 다음과 같다.

1. 어업규모의 영세성

1989년도의 조사에 의하면, 전체 어업인 560,818명 중에서 어업경영자가 496,036명(88.4%)에 이르는 반면 어업종사자는 64,782명(11.6%)에 불과하였다. 이것은 어업인의 경제적 지위와 수준이 높은 것 같이 보이지만 실질적으로는 어업규모의 영세성을 말해주는 것이다. 그리고 2000년도의 우리나라 어선의 총보유 척수 62,749척 중에서 약 49.2%에 달하는 30,873척이 5톤 미만의 어선이고, 2톤 미만의 어선을 가진 어가의 비중이 1990년에 38.4%, 1995년 32.0%, 2000년에는 31.2%였다.¹⁰⁾

이와 같이 경제적 규모가 영세한 어업인들은 새로운 어로장비나 시설을 갖추어 여유가 없고, 또한 막대한 자본을 투자하여 어선을 현대화시켜도 수산자원이 고갈되어 투자비용의 회수가 불투명하기 때문에 어선설비의 개선을 위한 투자를 꺼려할 뿐만 아니라, 다른 직업으로의 전환을 모색해 볼 여유가 없다는 것이다. 결국 영세한 어업인은 생계유지를 위하여 적은 비용으로도 어느 정도 소득이 보장되는 소형기선저인망어업과 같은 불법어업에 종사하게 된다.

물론 이 중에는 생계유지를 위한 최소한의 불법어업을 행하는 어업인이 있는가 하면, 의도적으로 불법어업을 일삼는 경우도 있다. 예를 들면, 수산물에 대한 국민의 선호도가 자연산 어류에 집중됨으로써 불법어획물의 수요는 변함이 없는 상황에서 공급이 창출된다는 것은 당연한 결과라 할 것이며, 이에 편승하여 객주상인들이 영어자금을 지원해 주는 등 불법어업 환경을 조장하는 경우도 있다.

2. 귀어인력의 보호제도 미흡

수산업법상 어업의 면허 또는 허가 우선순위는 어업경영자 또는 경험자에 두고 있기 때문에 어업의 경영경험이 없는 귀어자가 어업면허나 허가를 받는다는 것은 사실상 불가능하다. 즉 도시에서 어촌으로 이주한 귀어인력은 생계유지를 위하여 어촌 현장에서 적절한 일자리를 찾는 것은 현실적으로 곤란하다. 결국 마땅한 수입원을 구하지 못한 귀어인력은 적은 비용으로도 어느 정도 수익을 올릴 수 있는 소형기선저인망어업이나 무허가어업의 유혹에 쉽게 빠지게 되는 것이다.

3. 어업인의 준법정신 결여

수산자원은 기본적으로 국가소유의 천연자원이면서도 공유재산적(公有財産的) 성격을 띠기

9) 서울대학교 행정대학원 부설 행정연구소, 「연근해 어업진흥과 수산행정체계의 개선방안 및 부정어업에 관한 연구」, 1971, pp.218-234.

10) 통계청, 2000 농어업총조사 잠정결과, 통계청, 2001.

때문에 균등하고 지속적 이용의 원칙에 따라 수산자원을 이용하고 또한 관리하도록 국가는 노력하여야 한다. 그러나 과거부터 수산자원은 먼저 포획·채취하는 자가 소유권을 향유하는 무주물적 성격이 강한 자원으로 인식되어 왔기 때문에 선취경쟁이 공공연히 행해졌다.

그리고 어업관리의 복잡성으로 인하여 체계적이고 일관성 있는 관리제도가 미비하였기 때문에 수산정책과 법률에 대한 어업인의 불신풍조가 만연하였고, 또한 어업관리를 위한 각종 규제가 정부주도로만 진행된 결과 어업인의 자율적인 참여기회가 주어지지 않았을 뿐만 아니라, 어업인의 자율적 관리에 대한 인센티브를 제공하지도 못하였다. 또한 불법어업을 사실상 묵인 또는 방조함으로써 다른 사람들이 하나까 나도 한다는 식의 불법어업이 자행됨으로써 준법어업의 성립기반은 점점 취약해지고 말았다.

4. 객주상인들에 의한 불법어업 지원

수산업법과 수산자원보호령상 불법어업에 의한 어획물의 판매·소지 등이 금지되고 있지만, 객주상인들은 연근해 불법어획물을 은밀하게 매입한 후 허가어선이 합법적으로 어획한 것처럼 위장하여 수협을 통하여 판매하거나 또는 사매매 형식으로 생선회집 및 시장에 공급한다. 그 뿐만 아니라, 객주상인들은 어업인들이 공급하는 활어나 선어를 지속적으로 공급받기 위하여 어업인들에게 어업에 필요한 영어자금까지 대부 또는 알선해 주는 등 음성적인 지원을 하고 있다. 결국 객주상인들은 불법어업에 필요한 영어자금의 지원을 통하여 어업인들이 불법어업에 종사하도록 강제하는 역할을 하기도 한다.

5. 불법어업 근절대책의 미흡

불법어업의 지도·단속은 해양수산부 어업지도선, 시·도, 시·군·구 어업지도선 및 해양경찰이 실시하고 있으나, 광활한 어장에서 한정된 장비와 인력으로 모든 형태의 불법어업을 단속하기에는 한계가 있다. 그래서 어류의 산란과 성장에 필요한 특정시기에 일정기간을 정하여 불법어업에 대한 계도와 더불어 지도·단속이 집중적으로 행해지고 있지만, 어업인들은 불법어업 기간만 피하고 나면 불법어업을 하여도 적발될 가능성이 작다고 생각한다. 더욱이 어업관리정책은 어떤 사안에 대하여 집단적인 항의가 제기되면 정책수행의지가 퇴색되고 말기 때문에, 불법어업인들은 위법행위를 위하여 단체를 결성하고 그 단체를 중심으로 불법행위를 자행하는 것이다. 이와 같이 법률에서 허용되지 않는 불법어업을 영위하기 위하여 불법적 단체를 조직하고, 그 단체를 중심으로 불법어업을 행한다면, 그것은 정부가 불법단체와 위법행위를 묵인하거나 또는 방조하는 결과가 되는 것이다.

6. 불법어업에 대한 미온적 법집행

국법의 준수 의무는 모든 국민에게 평등하게 적용되어야 함에도 불구하고, 수산업의 경우에

는 생계유지형 불법어업에 대하여는 지나칠 정도로 관용을 베푸는 경향이 있다. 생계유지형 어업의 한계가 어느 정도인지는 명확하지 않으며, 대부분 불법어업으로 적발된 어업인들은 생계유지를 위하여 어쩔 수 없었다고 강변한다. 그렇지만, 적법성이 결여된 행위는 그 이유 여하를 막론하고 법에 따라 엄정하게 처리되어야 하는 것은 당연한 이치이다. 예를 들어, 강도나 소매치기가 생계유지형이라고 하여 관대하게 처리하는 것을 사회정의가 용납하지 않는 것과 같은 이치이다. 수산업에 있어서도 그 이유여하를 막론하고 위법한 행위는 용서나 관용의 대상으로 삼을 것이 아니라, 법에 따라 엄정하게 처리함으로써 법을 준수하지 않으면 손해라는 의식에 기초하여 준범어업 질서를 확립하는 사회적 기반을 구축하는 것은 중요한 과제가 아닐 수 없다.

IV. 어업질서 확립정책의 평가

1. 불법어업에 대한 사회·경제적 평가

1) 불법어업에 대한 사회적 인식

소형기선저인망어선을 사용한 불법어업은 수산업법상 3년 이하의 징역 또는 200만원 이상 2000만원 이하의 벌금이 부과되는 형명이 있는 법정범죄행위이다.¹¹⁾ 소형기선저인망어업은 연안의 수산자원을 무차별적으로 어획할 뿐만 아니라, 이러한 수산자원의 산란장과 성육장 등 서식환경을 파괴하여 생태계를 황폐화 시키기 때문에 존재하여서는 안될 어업으로 인식되어 있다.

또한, 대형기선저인망이나 트롤어업이 수산업법에서 정해진 금지구역을 넘어 연안에 근접하여 불법어업을 행하는 것이 자원의 상태를 악화시키는 주범이라고 주장하는 경우도 있다. 그 외에도 연안의 자망이나 통발 같은 어업은 어구의 과잉투입은 불문에 붙이더라도 이들 어업을 행하면서 발생하는 폐어구의 해상 투기나 수중유실이 수산자원을 황폐화시키는 것이라고 비난하는 경우도 있다.

이와 같이 우리나라 대부분의 업종에서 불법어업은 자행되고 있기 때문에 마치 불법어업이 우리나라 어업의 전부인 것처럼 표현됨으로써 불법어업인의 범죄의식을 희석시키고 있다.

2) 어촌정주여건 조성정책

우리나라 농어촌 인구의 일반적인 의식구조는 평생동안 종사해온 자신의 직업을 후손에게 대물림 하는 것을 꺼려할 뿐만 아니라, 자신은 어려운 환경과 여건에 처해 있지만, 후손에게 만큼은 그러한 생활을 물려주는 것을 원하지 않는다. 그리고 연근해수역에 수산자원이 풍부하여 적법한 어업으로도 어업인의 생계에 필요한 최소한의 수익을 올릴 수 있어야 하는데, 그렇지

11) 수산업법 제94조.

못한 현실 때문에 어업인들은 불법어업이 사회적 지탄의 대상이고 범죄행위라는 것을 알면서도 생계를 유지하기 위하여 어쩔 수 없이 그 어업을 하게 된다는 것이다.

불법어업을 근절하여 수산업이 지속적으로 발전하기 위해서는 어촌에 살고 있는 어업인들의 고용정책을 다양한 각도에서 검토되어야 한다. 우리나라는 도시와 어촌의 불균형적인 발전과 도시의 인구집중을 걱정하면서도 어촌 젊은이를 어촌에 정주할 수 있도록 하는 여건의 마련과 이에 대한 정책이 부족했다. 특히 1997년 외환위기로 인하여 귀어하는 인구가 많았음에도 불구하고, 그들을 포용할 수 있는 어촌정책은 미진했다.

2. 불법어업 근절에 관한 법제도의 평가

1) 미온적인 법령의 집행

불법어업은 어촌 주민의 기본적인 생계수단으로서 또는 경제적으로 적은 비용과 노력으로도 많은 수익을 올릴 수 있다는 어업인의 의식과 해상에서의 단속 한계성으로 인하여 적발될 확률은 극히 낮다는 기대심리 때문에 거의 모든 업종에서 지속적으로 자행되고 있다. 불법어업은 일반형사범과 달리 적발되더라도 벌금형에 그치는 경우가 대부분이기 때문에 오히려 적발되는 어업자는 그 날의 운수로 치부하고 있을 뿐만 아니라, 벌금은 조업하여 벌면 된다는 심리가 팽배해 있다.

또한 불법어업의 지도·단속은 주로 해상에서 현장단속 위주로 행해지기 때문에 항·포구에서 불법어업에 이용되는 어선이나 불법어구의 적재 등에 대해서는 단속의 대상에서 제외되는 경향이다. 부산 다대항과 같이 소형어선이 정박하는 항·포구에는 적법한 어구가 없는 이른바 소형기선저인망어선들이 떼떈하게 정박하고 있으며, 불법적인 출어준비, 어구제작, 어획물 유통 등 일련의 과정이 공공연하게 행해짐은 물론이고, 어선의 출입항 통제도 허술한 실정이다.

법률의 집행에 있어서 미온적인 태도를 보이고 있는 대표적인 것으로서 수산업법 제99조의 몰수규정이다. 동조 제1항은 “같은 법 제94조, 제95조, 제96조 제1호, 제2호, 제6호의 경우에 범인이 소유 또는 소지하는 어획물, 제품, 어선, 어구, 폭발물 또는 유독물은 이를 몰수할 수 있다.”고 규정하고 있다. 위 조항의 단서에 “다만 제94조 제1항 제3호의 규정에 해당되어 최근 5년 이내에 3회 이상 처벌받은 경우에는 어획물, 어선, 어구를 몰수하여야 한다.”는 필요적 몰수규정을 신설하였다.¹²⁾ 그러나 불법어업에 의한 몰수규정은 지금까지 적용되지 않고 있다고 해도 과언이 아니다. 불법어업 근절을 위한 국가적 의지의 실천을 통한 국법질서 확립 차원에서도 사범당국의 엄정한 법적용과 집행이 요구된다고 할 것이다.

2) 기술적 규제제도의 결함

12) 필요적 몰수규정의 취지는 법률 개정 전후를 불문하고 무허가 소형기선저인망어업 등 수산업법 제94조 제1항 제3호, 제57조 위반으로 처벌받은 전력이 있는 자가 다시 동종의 불법어업을 반복할 경우 그 수단이 된 어선, 어구 등을 몰수함으로써 또다시 위와 같은 위법행위로 나아갈 수 있는 가능성을 철저히 배제하겠다는 것이다(대법원 판결 1997. 9. 26, 97로11).

수산자원을 보존·관리하는 방법에는 번식을 조장할 제반설비를 하거나 이를 장려하며 기타 수산동식물의 해적을 구제하는 적극적 방법과, 수산동식물의 번식보호상 유해한 어업 및 기타의 채포행위를 적정하게 제한 또는 금지하는 소극적 방법이 있다. 기술적 관리방식은 어업자원의 재생산을 위한 최소한의 보존조치이지만, 어업인의 어업생산성이나 기대이익의 저하 등 여러 가지 복합적인 문제를 내재하고 있어서 수산자원의 관리목적을 충분히 달성하지 못하고 있다. 수산자원이 대체로 풍부했던 과거 우리나라의 기술적 관리방식은 자원이 극도로 감소한 현재에도 거의 변경 없이 적용되고 있는데, 과거에 설정된 기술요건을 현재의 자원상황에 그대로 적용한다는 것은 문제가 있다.

수산자원보호령상 그물코의 크기 제한, 업종별 조업금지구역과 금어기의 설정, 주요 어종에 대한 어획 금지 체장 등의 규정을 두고 있으나, 그 내용이 비현실적인 것을 포함하고 있기 때문에 준수되지 않는 경우가 허다하며, 특히 수산자원의 보존관리상 필수적 요건인 어구의 규모·재질·개수 또는 길이, 어선의 기관출력, 업종별 주된 어획대상 어종의 지정과 같은 구체적인 규제는 결여되어 있다.

3) 어업관리책임의 불이행

수산업법상 근해어업은 해양수산부장관 허가어업이었으나, 1976년 7월 9일 수산업법의 개정에서 모든 업종에 대한 어업별 허가어선의 규모 설정, 어업허가 정수의 조정 및 신설, 어구규모의 제한 등에 관한 규정을 마련하고, 동법 제92조와 동법 시행령 제73조의 규정에 의하여 허가권한을 시·도지사에게 위임하였다. 그리고 시·도지사의 허가어업인 연안어업은 시장·군수·구청장에게 그 허가권한을 위임하였다.

어업허가의 권한위임은 지방화 시대에 맞는 특화 품종의 개발과 지방 어업인의 적극적 참여 행정 및 지방간의 경쟁체제를 유도할 수 있는 장점도 있으나, 지방자치단체가 허가수를 조절할 수 있을 만큼 행정 및 어업관리체계가 구축되어 있지 않기 때문에 종합적이고 계획적이지 못하다. 그 뿐만 아니라, 지방자치단체가 허가한 연근해어선에 대하여 사후관리체계를 갖추고 있지 못하다는 것이 문제로 지적되고 있다. 즉 어업의 허가권한은 지방자치단체가 행사하고, 해상에서의 감시·감독은 중앙정부가 담당하는 이중적 관리체계를 유지함으로써 실효성 있는 법집행은 사실상 불가하다.

어업허가의 권한을 행사한 지방자치단체는 허가받은 어선에 대하여 조업현황과 어획실적을 보고하게 하여 적절하게 관리해야 함에도 불구하고,¹³⁾ 어업허가의 사후관리에 대한 책임을 다하지 못하고 있는 경우가 대부분이다.

13) 연근해및원양어업의조업상황등의보고에관한규칙에서 5톤 이상의 연근해어선은 무선보고와는 별도로 서면보고하도록 규정하고 있는데, 서면보고기관은 시장·군수·구청장 또는 업종별 수산업협동조합이고, 5톤 미만의 연근해어선은 해구별 조업일수, 인망횟수, 어종별 어획량 등을 시장·군수·구청장에게 보고하게 되어 있다.

4) 어업허가 요건의 문제

현행 어업허가제도는 특별한 경우를 제외하고는 기존의 어업허가 소지자를 우선순위로 하여 재허가되기 때문에 신규로 어업에 참여하고자 하는 자에게 참여할 기회를 제공하지 못하고 있다. 게다가 우리나라 수산업법과 부속법규에는 어업허가의 제한과 금지에 관한 사유를 규정하여 두고, 그 사유에 해당되지 않는 한, 새로운 허가를 받는 데에는 아무런 통제장치가 없다. 즉, 어업의 허가를 받은 후 재허가를 받고자 할 때 고려할 수 있는 특별한 기준을 마련하고 있지 않아 한번 허가를 받으면 영속적으로 어업허가를 소지할 수 있게 되어 있다. 이 때문에 어업에 종사하지 않는 자가 어선과 어업허가를 소지할 수 있고, 또한 어선과 어업허가를 소지하는 것에 상응하는 의무를 부담하지 않음으로써 어업허가가 재산권화되고 있다.

이와 같은 이유로 해서 불법어선을 건조하게 되고, 또한 불법으로 어선을 건조했기 때문에 합법적으로 어업활동을 한다는 것은 기대할 수 없다. 게다가 불법어선을 이용하여 불법어업을 하기 때문에 어업자들은 가능한 한 적은 비용으로 어업할 수 있는 방법을 찾아보니 손쉽게 소형기선저인망어업을 하게 되는 것이다.

V. 어업질서 확립방안

1. 가벌성(可罰性)의 확보를 통한 불법어업 활동의 억제

1) 현황과 문제점

형벌이란 "국가가 범죄자에 대하여 범죄의 진압·예방을 목적으로 그가 이미 행한 범죄를 이유로 부과하는 형법상의 법적 효과"로 정의된다. 형벌은 범인의 개성과 형벌적응능력에 알맞게 과하여야 하고, 형량의 표준을 범죄의 위험성에 두어야 하며, 일반인에 대하여 범죄적 경향을 억제시키는 일반 예방적 기능을 달성해야 한다. 그러나 현재 수산업법상의 벌칙이 형법상 범죄 경제학적 논리에 비추어 어느 정도 타당한가에 대한 평가를 내린다는 것은 간단한 문제가 아니다.

우리나라 수산업법상 벌칙의 최고형을 살펴보면, 무면허 또는 무허가어업을 경영하였거나, 어업의 제한, 정지 또는 어선의 계류처분 위반, 수산업법상 법정되어 있는 어업 이외의 방법으로 수산동식물을 포획·채취·양식한 경우에 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금을 부과하는 것으로 되어 있는데, 이는 일본의 어업법 규정과 동일하다. 그러나 중국은 유해어법, 금어구, 금어기, 그물코 크기 제한에 관한 규정위반에 대하여 50만위안 이하의 벌금과 허가취소, 어구·어선·어획물 몰수 및 형사책임을 묻는 것으로 하고 있으며, 무허가어업의 경우에는 10만위안 이하의 벌금에 처한다. 뉴질랜드는 어획실적에 관한 허위보고를 하거나 또는 어업법을 위반하여 판매를 목적으로 어류를 소지하거나 수집하는 행위에 대해 5년 이하의 징역 또는 25만불의 벌금에 처하는 것으로 규정하고 있다. 그런 의미에서 중국과 뉴질랜드는 한국과 일본보다 훨씬 강력한 벌칙규정을 두고 있는 것으로 판단된다.

이와 같이 동일한 위반행위에 대한 벌칙이 각국마다 상이한데, 각국의 벌칙이 형법상 범죄 경제학적 논리와 타당성의 평가를 검증받은 것은 아니나, 어느 것이 형벌의 기능과 목적을 실효적으로 달성할 것인가에 대해서는 면밀하게 검토할 필요가 있다. 예를 들어 세계적으로 포획이 금지되고 있는 고래자원을 포획하였을 경우, 약 3천만원 정도에서 매매가 이루어지나 이에 대한 벌금은 5백만원 정도라면 그 벌칙은 목적을 달성할 수 없을 것이다.

그리고 수산업법을 위시한 광업법이나 농지법 및 자연환경보전법은 국내의 각 산업을 규율하는 법률이라는 점에서는 공통점이 있지만, 산업간 매우 다양한 특성을 가지고 있다는 것 때문에 각 법률에서 규정하는 벌칙을 단순하게 비교한다는 것은 무의미할 것이다. 다만, 각 법률의 이행을 강제하기 위하여 나름대로의 벌칙을 정하여 운용하고 있기 때문에 그것이 어느 정도 인지를 알 수 있다. 국내산업 관련 법률상의 최고형벌량을 비교하면, 광업법은 3년 이하의 징역 또는 3백만원 이하의 벌금으로 되어 있고, 농지법은 5년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금, 그리고 자연환경보전법은 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금을 규정하고 있다.

2) 개선방안

수산업 뿐만 아니라, 다른 산업에서도 적법성을 결여한 산업활동이 다양하게 행해지고 있다. 특히 환경산업의 경우 그 위반정도에 따라 위반자의 구속과 더불어 벌금을 부과하고 있는 데 반하여, 수산업법상의 벌칙은 미약하여 벌칙이 갖는 고유기능을 다하지 못하고 있다고 할 수 있다. 예를 들어, 서해 특정해역 꽃게잡이 어업의 어업허용기간이 3월 1일부터이지만, 어업인들은 그러한 규정에도 불구하고 2월말에 출입항신고도 없이 출어하여 생산성이 높은 해역에 어구를 부설한다. 이것은 수산업법에서 정하는 각종 금지규정을 준수하지 않은 데 대하여 부과되는 벌금이나 과태료보다는 금지규정을 위반해서라도 생산성이 높은 해역에 먼저 어구를 부설하여 얻어지는 이익이 월등하게 높기 때문에 과태료를 납부하더라도 위법어업을 행하는 사례가 된다. 서해 특정해역에서 조업기간을 위반하면 부과되는 과태료는 최고 500만원이지만, 조업기간을 위반하여 생산성이 높은 어로한계선 부근에 어구를 설치하면 그 남쪽에 설치하는 것보다도 연간 소득면에서 큰 차이가 나기 때문에 어업인들은 법을 준수하지 않는다는 것이다.

이와 같이 산업활동을 하면서 적법성을 결여한 행위가 산업활동의 이익과 연결되기 때문에 불법어업은 항시 발생할 가능성이 있는데, 국법질서를 유지하기 위해서는 그 질서를 유지할 수 있는 엄정한 법집행이 요구된다고 할 것이다. 따라서 각종 규제사항을 위반함으로써 얻어지는 수익보다는 벌금이나 과태료의 금액이 상회하도록 수산업법의 벌칙 내용을 조정할 필요가 있다.

2. 어구·어법의 조정과 통합 및 어선감척

1) 현황과 문제점

우리나라의 허가어업은 원양어업, 근해어업, 연안어업, 구획어업으로 구분하고 있다. 근해어

업은 어업의 종류를 13개로 분류하고 어구·어법의 차이에 따라서 23개의 어업명칭을 사용하며, 연안어업은 어업의 종류를 8개로 나누고 있다. 연안어업의 경우에는 어업의 종류와 명칭이 동일하기 때문에 크게 문제되지 않지만, 근해어업의 경우에는 어업의 종류와 명칭을 달리함으로써 많은 문제점을 내포하고 있다.

예를 들어, 해저를 소해하는 어법을 이용하는 저인망어업을 선박의 크기에 따라 대형기선저인망어업과 중형기선저인망어업으로 구분하고 있고, 사용되는 선박의 수에 따라 외끌이와 쌍끌이로 구분한다. 그리고 해저를 소해하는 것은 동일하나 어구를 투망하고 전개판을 이용하여 일정시간 동안 예망하는 트롤어업을 저인망으로 분류하고 있다. 그러나 쌍끌이어업의 경우 그 출발은 저인망어업이었으나, 오늘날에 와서는 대부분 표층과 중층 회유자원을 대상으로 하는 중층어구·어법으로 변형되었다.

저인망이 해저를 소해하기 때문에 붙여진 이름이라면, 중층을 대상으로 하는 어법과 구분해야 함에도 불구하고, 여전히 저인망으로 분류하고 그에 대한 정책도 저인망으로 이루어지고 있다.

또한 어구·어법에 대한 구체적인 규정이 없기 때문에 어업인들은 어획강도를 높이기 위하여 어구를 임의로 대형화하거나, 어구 또는 어법을 변형시킨다. 또한 전개판을 사용할 수 없는 기선저인망어선들이 전개판을 이용하여 어구를 전개하고 그물을 예망함으로써 공공연히 불법어업을 자행하는 경우도 있다.

2) 기선저인망어업의 재분류

어업허가및신고등에관한규칙의 별표1에 의하면 근해어업을 크게 저인망(예망)어업, 선망, 낚시, 선인망, 자망, 안강망, 잠수기, 통발, 형망, 연승으로 구분하고, 이들 중 특히 저인망어업은 어법에 따라 외끌이와 쌍끌이로, 선박의 크기에 따라 대형과 중형으로, 조업구역에 따라 동해구, 서남해구로 구분하고 있다. 그리고 위 규칙의 별표1에서 대형기선저인망어업을 외끌이 기선저인망어업과 쌍끌이 기선저인망어업으로 구분한다. 대형기선저인망어선은 총톤수 60톤 이상 140톤 미만의 선박으로 하고 있으나, 총톤수 20톤 이상 60톤 미만의 중형기선저인망은 동해구 기선저인망어업, 외끌이 서남해구기선저인망어업, 쌍끌이 서남해구기선저인망어업으로 분류하면서 기관마력을 450~550마력 이하로 제한하였다.

현행법상 대형기선저인망어업이라 함은 총톤수 60톤 이상의 동력어선에 의하여 저인망을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업을 말한다. 이러한 어업은 해저바닥을 끌어서 정착성어종 내지는 해저 밀착성 어종을 어획대상으로 하기 때문에 외끌이와 쌍끌이 등의 어법에 관계없이 저인망으로 분류한 것이다. 또한 1980년대부터 급속도로 발전한 중층예망어구와 표층예망어구를 수산업법에서 구분하지 않은 관계로 단순히 예망어업으로 구분한 것으로 생각된다.

그러나 우리나라의 쌍끌이어업은 동중국해 어장을 1968년 6월에 처음으로 개척하면서부터 동중국해어장을 중심으로 수출전략 어종인 대하, 가래류, 갑각류, 도미 등 저서어종을 주로 어획하였다. 그리하여 한-중-일 3국 모두 동중국해에서 쌍끌이 어업이 가장 활발하였고, 척수 또한 많았다. 그러다가 경제성 있는 가래류, 갑각류 등 저서어종의 급격한 감소로 일본의 쌍끌이

어업은 정리·폐업되었으며, 한국은 1993년부터 중층과 표층에 서식하는 자원을 대상으로 하는 어구·어법으로 전환하였고, 그로 인하여 현재 대부분의 쌍끌이 기선저인망어선은 다층망어법을 도입·사용하고 있다. 다층망어법은 어망의 수중위치를 임의로 조정하여 저서어족을 대상으로 하기보다는 표층이나 중층어류를 대상으로 하는 어법으로서 고등어, 참치, 청어, 오징어를 주로 어획하고 있다. 그러므로 쌍끌이 어업을 저인망어업으로 분류하여 관리하기보다는 중층어업으로 분류하되, 대형선망어업과의 차별성을 갖도록 규제할 필요도 있다. 왜냐하면, 유한한 수산자원을 두고 각 업종들이 경쟁적으로 효율성만 추구한다면, 결국은 어업질서가 문란해질 수밖에 없기 때문이다.

3) 유사 어구·어법의 통합

수산업법은 어획강도와 수산자원에 미치는 영향 등 여러 요소를 고려하여 어업허가의 종류를 구분하고 있지만, 최근에 기선저인망어선이 전개판을 사용하여 어획강도가 높은 트롤어업의 형태로 조업하고 있다. 기선저인망어업자의 입장에서 보면 현행 어법으로는 채산성의 유지가 곤란하기 때문에 불법이라는 것을 알면서도 어구를 개조·변경한다는 것이다. 그러나 자원을 관리하고 어업조정의 책임이 있는 정부는 업종간 이해대립 등의 이유로 불합리한 점을 개선하지 못하고, 단지 허가사항을 위반했기 때문에 불법어업으로 규정하여 단속을 강행함으로써 불법어업자를 양산한다는 것이다. 유사한 어법을 동시에 운용하면서 어업인들이 쉽게 개조할 수 있는 부분들은 규제보다는 조정과 통합을 통하여 불법어업의 발생요인을 차단하는 것도 한가지 문제 해결 방안이 될 수 있을 것이다.

3. 자원수준에 적합한 허가정수제도의 운용

1) 현황과 문제점

어업허가정수의 도입과 변천과정을 살펴보면, 1929년 조선어업령은 해역을 제1구부터 제6구로 나눈 기선저인망어업과, 제1구부터 제4구로 구분한 잠수기어업에서 조업구역과 허가정수를 처음으로 정하였다. 1953년에 제정된 수산업법은 조선어업령의 규정과 동일한 해역을 기준으로 어업구역별 정수는 약간의 차이가 있었으나, 기선저인망어업(총톤수 30~50톤 미만, 기관마력 70~120마력 미만)과 잠수기어업에 대하여 조업구역과 허가정수를 정한 것을 필두로 어업별 허가정수를 설정하였다. 그 이후 어업의 여건과 자원상황의 변동에 따라 여러 차례의 개정이 있었으나, 현재는 근해어업 15개 업종, 연안어업 4개 업종, 구획어업 1개 업종에 대해 허가정수가 설정되어 있고, 29개 어업(근해어업 8개, 연안어업 4개, 구획어업 17개)에 대해서는 미설정된 상태이다. 게다가 허가정수가 설정되어 있는 어업도 한-일, 한-중 어업협정에 의한 특별감척과 일반감척 뿐만 아니라, 허가의 소멸로 인하여 허가정수와 허가건수가 큰 편차를 보이고 있다.¹⁴⁾

14) 2002년 현재의 허가정수는 18,763건인 데 반해, 허가건수는 16,198건으로 2,565건의 편차를 보이고 있다(해양수산부, 『연근해어업 구조개편 추진계획』, 2002. 7, p. 11).

2) 수산자원 중심의 어업허가정수 결정

어업관리의 목표는 수산자원을 감소 또는 고갈되지 않게 효율적으로 관리하면서 경제적 이익이 최대가 되도록 이용하는 것이라 할 수 있다. 우리나라는 수산식량의 확보와 어업인의 소득증대라는 정책목표에 치중함으로써 자원의 감소현상과 다수 어종의 고갈현상을 초래하게 되었다. 수산자원은 미래세대의 욕구를 훼손하지 않으면서 현세대의 욕구를 충족시킬 수 있는 범위 내에서 개발되어야 한다는 원칙에 입각하여 어업허가정수는 수산자원의 상황에 따라 결정될 수 있도록 하여야 한다. 허가정수를 결정함에 있어서 어업자 수, 다른 어업과의 관계, 당해 어업의 경영실태 등은 쉽게 파악할 수 있으나, 가장 우선적으로 고려되어야 할 수산자원의 상황을 현재의 과학기술 수준으로 정확하게 평가한다는 것은 한계가 있다.

어업별 허가정수를 정할 당시의 자원상태와 현재를 비교하면, 현재의 수산자원은 현저하게 감소하고 있음에도 불구하고 허가정수의 가변성은 매우 미약하다. 현행 수산업법 제54조 제1항의 규정은 어업자, 어업경영상황, 지역의 관련 산업 등 사회적 조건을 동시에 고려해야 하기 때문에 어업허가정수를 수산자원의 변동상황에 맞게 탄력적으로 조정할 수 없도록 되어 있다. 따라서 제54조 제1항을 “어업허가의 정수는 수산자원의 상황에 따라서 결정하거나 또는 수산자원의 상황을 우선적으로 고려하여야 한다”로 개정하여 국가가 자원변동상황에 탄력적으로 대응할 수 있도록 하여야 한다.

4. 자율적 관리체제 구축을 통한 불법어업 근절

1) 현황과 문제점

오늘날 불법어업은 특정지역에 국한하여 집중적으로 발생하는 경향을 보이고 있다. 부산의 다대항을 중심으로 한 홍도와 형제도 주변해역, 여수와 고흥을 중심으로 한 거문도와 백도 및 나로도·흑산도 주변해역, 군산을 중심으로 한 어청도·고군산도 주변해역, 인천·강화를 중심으로 한 서해특정해역 등에서는 이른바 소형기선저인망어업이 성행하고 있다. 이들 어업인들은 오래 전부터 불법단체를 조직하여 불법어업 지도·단속에 관한 정보교환은 물론이고, 당국의 불법어업 지도·단속에 공동으로 대항하고 있다.

정부주도의 전통적 어업관리체제는 전국을 하나의 권역으로 하여 관리함으로써 지역특성과 어종 및 어업의 특성이 충분히 고려되지 못했다는 점을 인식하여, 자율적 관리어업은 어업자로 하여금 어장과 자원을 자율적으로 관리하게 함으로써 지역과 어업특성의 차이에 의한 갈등을 해소하고 정부와 어업인간의 관계를 상호 보완적으로 발전시키기 위하여 고안된 어업관리의 한 방법이다. 자율적 관리어업의 취지는 어장 및 자원의 이용주체인 어업인이 어장관리·자원 관리에 있어서 주인의식을 갖고 지속 가능한 어업생산기반을 조성할 수 있도록 적극적 유도할 뿐만 아니라, 그 권한을 확대하여 불법어업이나 어장 및 자원관리에 악영향을 초래하는 행위를 차단하는 등 어업인공동체의 기능을 강화하고자 함이다.

자율적 관리어업은 일정한 범위의 어장 또는 자원을 공동으로 이용하는 어업인들이 합의에

의하여 자율관리규약을 제정하고, 이에 따라 자율적으로 실시하는 것이기 때문에 정부는 과거와 같이 일방적인 어업감독보다는 자율적 관리의 기반조성을 위한 행정적·재정적·기술적 지원을 행함으로써 보다 효율적인 자원 및 어업관리가 될 수 있을 것이다.¹⁵⁾

2) 어촌계 조직과 자율적 관리어업의 접목

현재 연안어업의 허가권자는 시·도지사이지만, 실질적인 허가권은 대부분 시장·군수·구청장에게 위임되어 있다. 연안어업의 허가를 받은 어선은 시·도시사의 관할구역을 초월할 수 없기 때문에 불법어업이 만연하고 있는 우범지역에 대해서 허가받은 어업인을 대상으로 하는 자율적 관리를 실시하게 하는 방안을 검토할 수 있다. 연안어업은 다양한 어구·어법으로 구성되어 있기 때문에 특정어업이나 특정자원을 대상으로는 할 수 없고, 광활한 어장을 다양한 지역의 어업인이 이용한다는 문제는 있지만, 어장 중심의 자율적 관리를 시행하도록 하는 방법이 가능하다.

예를 들어, 불법어업 우범지역으로 지목받고 있는 경남 홍도 주변수역에 대해, 부산, 김해, 거제도 등 현재 이 어장에서 주로 어업을 하고 있는 어촌계와 지구별 조합을 하나의 단위로 하여 자율적 관리를 실시하게 하는 것이다. 자율적 관리에 참여하고 있는 어촌계원이나 조합원은 어구·어법의 제한, 출어일수 및 조업시간의 단축 등 어획강도의 자율적인 감축을 유도함은 물론, 자율관리에 참여하는 어업인의 불법어업 감시·견제 기능도 발휘하게 하는 것이다.

또 다른 방법의 하나는 불법어업이 성행하고 있는 지역을 주된 조업구역으로 하는 어업자를 중심으로 한 영어법인을 설립하게 하여 영어법인이 불법어업의 감시와 견제의 역할을 수행하게 하고, 그 실적에 따라 정부지원이나 각종 보조금의 지원을 차등화 하는 방안을 고려할 수 있다.

VI. 결 론

불법어업은 수산자원을 고갈시키고 어업질서를 문란하게 할 뿐만 아니라, 새로이 도입·시행하고자 하는 어업관리 또는 어업인의 자율적 어업관리를 저해하는 등 사회적으로 미치는 파급효과는 엄청나다. 이러한 불법어업은 무허가어선에 의한 불법어업과 허가어선에 의한 불법어업, 허가받은 사항과 다른 방법으로 행하는 불법어업 및 기타의 유형으로 대별된다.

불법어업이 발생하게 되는 주된 원인은 다음과 같다. 첫째, 우리나라 연근해 어업인들의 경영규모나 어업규모가 영세하여 어로설비의 현대화를 도모하는 것이 용이하지 않고, 이로 인한

15) 현재 정부가 고려하고 있는 자율적 관리어업은 그 사업의 대상으로 ① 다수의 어업인이 공동으로 이용하고 있는 지선어장 ② 다수의 어선이 일정수면에서 공동으로 어획하고 있는 특정어종 ③ 일정지역에 근거를 두고 유사어장에서 조업하고 있는 특정어종 ④ 기타 공동의 조치가 가능한 경우이다. 그리고 사업의 내용으로는 ① 노화된 어장저질의 개선 및 해적생물 구제 등 어장환경 개선 ② 어구·어법의 제한, 출어일수 및 조업시간의 단축 등 어획강도 감축 ③ 어가유지를 위한 동시출어척수 조정 및 생산량 조절 등이다.

낮은 어업소득은 이른바 소형기선저인망어업과 같은 불법어업의 유혹에 빠지게 된다. 둘째, 귀어인력의 제도권 흡수장치가 미흡하고, 어촌정주여건 조성을 위한 정책의 미비로 인하여 소형기선저인망어업이나 무허가 불법어업에 손쉽게 접근하게 된다. 셋째, 어업인들의 준법정신이 결여되어 있을 뿐만 아니라, 객주상인들이 음성적으로 불법어업을 지원함으로써 정부의 강력한 단속에도 불구하고 좀처럼 근절되지 않는다. 넷째, 어업현실을 무시한 어업관리정책과 불법어업에 대한 법령의 미온적 집행 및 불법어업 근절을 위한 지속적이고 강력한 단속 미흡 등의 사유로 인하여 연근해 불법어업이 만연하고 있다. 다섯째, 생계유지형 불법어업이 만연하고 있고, 또한 이에 대하여 사법당국이 관대하게 처리함으로써 불법어업이 근절되지 않고 있다. 여섯째, 연근해 수산자원은 감소하는 데 반하여, 유류비의 증가 등 어업비용은 상대적으로 증가하여 어업경영의 채산성을 유지하지 못함으로써 결국 그것을 만회하기 위하여 불법어업을 자행한다.

그리고 불법어업의 근절 등 어업질서를 확립하기 위하여 각종 정책을 수립·시행하여 왔지만, 농어촌과 도시의 균형발전정책을 시행하면서도 정작 어업인들이 타직업으로 전환할 수 있는 고용정책이 미진했다. 그 뿐만 아니라, 법령집행의 미온적 태도나 기술적 규제의 결함, 어업관리 책임의 불이행 및 어업허가 요건의 문제 등 불법어업의 근절을 위한 법제도적 결함도 불법어업이 만연하도록 한 원인 중의 하나였다.

따라서 불법어업을 근절하기 위하여는 첫째, 수산업법상의 벌칙은 현실적으로 그 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있기 때문에 법규 위반을 통하여 얻어지는 수익보다 벌금 또는 과태료의 금액을 월등하게 높임으로써 어업인들의 자발적인 준법어업을 유도하여야 할 것이다. 둘째, 유사한 어구·어법을 동시에 운용하면서 현장에서 손쉽게 어구를 개조할 수 있는 여지를 없애므로써 불법어업의 발생 요인을 근원적으로 차단하기 위하여 규제강화와 동시에, 어법의 통합조정이 필요하다. 셋째, 자원상태의 적정한 회복과 유지를 위해서는 어업허가정수에 관한 법규정을 현실적으로 개정하는 등의 어업허가 관리제도가 개선되어야 한다. 넷째, 최근의 불법어업은 특정지역에서 집중적으로 발생하는 경향을 보이고 있기 때문에 특정어장을 이용하는 어업인 전체를 대상으로 하는 적법한 조직을 결성하게 하고, 그 조직에 의한 어장중심의 자율적 관리를 실행할 제도적 방안을 마련할 필요가 있다.

VII. 참고문헌

- 서울대학교 행정대학원 부설 행정연구소, 「연근해 어업의 진흥과 수산행정 체계의 개선방안 및 부정어업에 관한 연구」, 1971.
- 신영태·김승, “연안어업의 관리제도 개선방향”, 「수산경영논집」, 제33권 1호, 2002.
- 정도훈, “우리나라 沿近海 不法漁業防止 시스템에 관한 研究”, 부경대학교 수산경영학과 석사학위논문, 2002.
- 차철표·정순범, “불법어업의 단속에 관한 법리고찰”, 「해사법연구」, 제11권 1호, 1999.

차철표, "수산업법상 어업자원관리제도의 입법론적 연구", 한국해양대학교 법학박사학위논문, 1998.

최종화, "경제수역시대의 어업관리제도 개혁방향", 「국제법학회논총」, 제42권 1호, 1997.

_____, "새 어업협정체제와 책임있는 어업의 이행", 「수산경제연구」, 제5권 1호, 1998.

해양수산부, 「근해어업의 종합적 구조개선에 관한 연구」, 2001.

통계청, 「2000농업총조사 잠정결과」, 2001.

金田楨之, 「實用漁業法詳解」, 東京 : 成山堂書店, 1994.

松田 皎, 「漁業の混獲問題」, 日本水産學會 105 水産學シリーズ, 恒星社厚生閣, 1995.