

일본 EEZ에서 우리 어선나포에 대한 대책

최홍배

한국해양대학교 국제통상학과 교수

최석윤

한국해양대학교 해양경찰학과 교수

I. 서론

1994년 UN해양법협약이 발효함으로써 한반도 주변의 동북아지역에 새로운 국제해양질서가 도래하였다. 1996년에 한국, 일본 및 중국이 UN해양법협약을 비준하고 또한 1996년 한국, 일본의 배타적 경제수역(EEZ)선포와 1998년 중국이 EEZ선포를 함으로써 한반도 주변에서 공해가 소멸되었다.

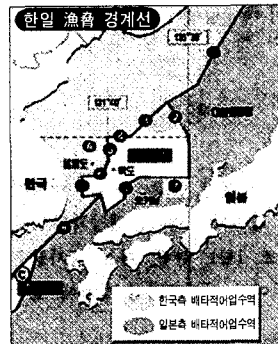
이와 같이 동북아 해역의 지리적인 특수관계로 인하여 20세기 후반에 한국, 일본 및 중국간에는 배타적 경제수역내에 있어 어업문제를 해결하기 위한 어업협정을 체결함으로써 새로운 동북아 어업질서가 확립되었다. 어업협정 체결의 주요 목적은 한반도 주변수역에 있어 해양자원의 최적이용을 위하여 우호적인 어업협력의 전통을 존중하면서 새로운「어업에 관한 해양관할권」을 확립하는 데 있다.

1999년 한국과 일본간에는 1965년 한일어업협정을 대체하는 신한일어업협정이 발효함으로써 한일양국간에는『어업에 관한 경계선』이 복잡하게 설정된 바 있다.

어쨌든 한일어업협정에 의해 한일간에는 배타적인 어업관할권이 성립함으로써 일본수역에서 한국어선이 피납되는 사태가 빈발하고 있으며,

이로 인한 막대한 인적 피해와 금전적 손실을 입고 있다. 이에 1999년 한일어업협정이 체결된 이후 일본의 배타적 경제수역(EEZ)에서 한국어선의 피납실태를 중점적으로 분석하여 그 문제점과 법적 대책에 관해 검토하고자 한다. 한편, 한중어업협정의 체결로 한국정부가 중국어선을 나포하는 상황에서 일본이 나포하여 처벌하는 경우와 비교분석을 해볼 필요가 있다고 생각한다.

〈그림 1〉 한일어협 경계선



- ① 러시아와 일본의 배타적 경제수역(EEZ: 2백 해리) 중간선.
- ② 동경 135도 30분.
- ③ 북한-일본의 EEZ가상 중간선.
- ④ 남북한 군사분계선의 연장선.
- ⑤ 울릉도를 기점으로한 35해리 배타적 수역선.

- ⑥ 울릉도 기점 35해리의 곡선.
 - ⑦ 육지에서 35해리(원칙) 선.
 - ⑧ 한국과 일본의 EEZ 가상중간선.
 - ⑨ 일본 오키섬 기점 35해리선.
- A. 한국측 배타적 어업수역, B. 일본측 배타적 어업수역.

II. 배타적경제수역(EEZ)과 어업질서

1. UN해양법 협약과 EEZ

(1)EEZ의 의의

1994년 발효한 UN해양법협약은 2001년 2월 현재 우리 나라를 포함한 135개국이 가입하여 보편적인 해양법규범 내지 바다헌장으로서 새로운 국제해양질서를 규율하고 있다. 그 주요 특징 중의 하나가 200해리 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone: EEZ)을 도입함으로써 연안국의 해양주권을 강화한 것이다.

EEZ란 영해기선으로부터 최대 200해리 범위까지 연안국이 생물자원을 비롯한 모든 해양자원에 대해 배타적인 관할권을 행사하는 수역을 의미한다. 이는 1945년 미국 대통령 Truman선언에 영향을 받아 1947년 칠레를 선두로 페루를 비롯한 남미국가들이 자국 연안수역의 어족자원을 보존하기 위하여 200해리 수역을 주장하기 시작한 것이 그 시초이다. 1973년 제3차 UN해양법회의에서 경제수역은 개발도상국의 절대적 지지와 일부 선진국의 동의를 얻어 UN해양법협약에 규정되게 되었다. EEZ는 해양법협약이 발효되기도 전에 많은 국가들이 국내법령의 제정을 통하여 그것을 수용함으로써 국제관습법의 일부가 되었다.

(2)EEZ의 법적 체제

연안국은 EEZ의 상부수역과 해저·지하에 있는 천연자원의 탐사, 개발, 보존, 관리와 경제적 사용수익에 대한 주권적 권리를 가지며 인공섬과 시설·구조물의 설치와 이용 및 해양과학조사, 해양환경보호·보전을 위한 권한을 가진다(UN해양법협약 제51조 1항). 한편, 다른 국가들은 EEZ에서 공해에서와 마찬가지로 항행권과 상공비행권, 해저전선이나 파이프라인 설치에 관한 권한을 갖는다(UN해양법협약 제58조).

과거의 해양질서에서는 영해와 공해라는 이분체제가 통용되었지만, 해양법협약에 의해 바다에 대한 국가의 권한은 대상영역에 따라 나누어 영해·배타적경제수역·공해의 3원적 법질서를 기본으로 하여 대륙붕 및 심해저를 규율하고 있다. 따라서 EEZ는 해양자원의 이용, 보존 및 관리에 대하여 연안국의 배타적 지배권에 종속되기는 하지만 領水는 아니며 또한 완전한 공해도 아니다.

이러한 경제수역제도는 공해자유원칙에 입각한 전통적 국제어업질서에 대한 전면적인 변혁을 초래한 것으로 이로 인해 주요어장의 90%가 각국의 EEZ에 들어가게 되었다. 연안국은 수역내에서 총허용어획량(TAC)을 결정하고, 적절한 보존조치와 경영을 통하여 해양생물자원의 최대한 지속적 생산이 유지될 수 있도록 하기 위하여 외국인의 조업허가에 대해 전적인 재량권을 갖는다.

(3)주요국의 EEZ현황과 규제내용

UN해양법협약의 발효에 따라 세계 주요국들이 배타적 경제수역을 선포함으로써 연안국의 해안이 강화되는 연안국주의가 보편화되고 있다.

2. 한일 어업협정과 EEZ

과거 공해상에서 어업자원은 무주물로서 선점의 대상이었다면, 현재는 공동자원 내지 공동재산의 개념으로 전환되고 있다. 한국, 일본 및 중국이 EEZ체제를 도입함에 따라 연안국의 배타적 관할수역이 대폭 확대됨으로써 과거 한반도 주변 수역에서의 해양질서가 자유조업인 公海체제로부터 EEZ체제로 전환하지 않을 수 없게 되었다. 그런데 한반도 주변 수역의 경우 그 지리적 특수

EEZ내에서의 OECD 국가들의 수산자원 관리내용

구 분	어획량 규제			어획노력량 규제	
	총허용어획량 (TAC)	개별어획쿼터 (IQ)	양도가능 개별어획쿼터 (ITQ)	면허·허가제	기 타
아이슬란드	○		○	○	○
유럽연합 (EU)	아일랜드	○	○	○	○
	이탈리아	○		○	○
	영국	○	○		○
	네덜란드	○	○	○	○
	그리스				○
	스웨덴	○	○		○
	스페인	○			○
	덴마크	○	○		○
	독일	○	○		○
	핀란드	○			○
	프랑스	○			○
	벨기에	○	○		○
포르투갈	○	○		○	
호주	○		○	○	○
캐나다	○	○	○	○	○
뉴질랜드	○		○	○	○
노르웨이	○	○		○	○
미국	○	○	○	○	○
멕시코	○			○	○
일본	○			○	○
한국	○			○	○

관계, 즉 반폐쇄적이며 폭이 400해리를 넘는 곳이 별로 없으므로 어느 한 국가가 200해리 폭의 EEZ를 일방적으로 차지할 수 없는 특징이 있다. 따라서 각국의 어업이해 관계로 EEZ경계선 설정에 각국이 참여하게 대립하고 있으며 또한 한중 일간에는 독도를 비롯한 영토 영유권 문제가 얽혀 있어 상황을 더욱 어렵게 하고 있다.

1999년 신한일어업협정을 체결함으로써 한국과 일본은 양국의 EEZ 또는 EEZ간주수역에서 양국

은 어업에 관한 주권적 권리를 행사한다. 다만, UN해양법협약상의 EEZ보다는 좁은 개념의 어업질서로서 상호입어에 관한 조건에 대해 규정하고 있다.

3. 한중 어업협정과 EEZ

한국과 중국간에는 1992년 양국 외교관계가 수립되기 전까지는 공식적인 어업관계가 부재하

EEZ내에서의 서태평양 지역 국가들의 어업규제 내용

일반 규정	<ul style="list-style-type: none"> - 국가관할권의 제한(배타적경제수역, 어업구역, 영해) - 200마일 구역의 현황(수역면적, 수역상황) - 어선에대한 국적기준 규정
불법어업에 대한 규정사항	<ul style="list-style-type: none"> - 어업허가 없이 상업적 어업에 종사 - 어업허가의 만기와 조건 위반 - 정당한 면허없이 어업하거나 면허위반 - 권한있는 관리 또는 감독자를 폭행 또는 방해 - 위험한 무기 또는 신체상해를 포함하는 위반 - 유죄증거의 파괴 - 토요일 어업금지 - 등록되지 않는 지역어선의 운항에 대해 규제
불법 외국인 어업에 대한 규정사항	<ul style="list-style-type: none"> - 정당한 면허없이 상업적 어업을 위한 외국어선의 이용 - 전통적 어업의 방해 - EEZ내에서 무면허 외국어선 - 면허조건 위반 외국어선의 이용 - 국제법에 의해 인정되지 않는 목적을 위해 어업제한구역의 침입
보전조치 위반에 대한 규정사항	<ul style="list-style-type: none"> - EEZ에서 어떤 물고기나 해양포유동물에 대해서 해로운 원인이 되기 쉬운 외국선박에서 유기체·물건·물질의 투하 - 해양생물을 죽이기 위한 폭발물·독극물·화학물질의 사용 - 금지중인 계절 또는 크기제한의 위반 - 원주민의 관행적인 어업권 위반 - 금지된 어업구역에서의 어업 - 어업구역 내에서 유자망을 포함하여 금지된 도구의 소유 - 바다거북·해면동물·black-lip·진주모·조개류 포획의 제한 위반 - 검은 대구나 다른 규정된 물고기의 포획 - 보존목적을 위해 부과된 제한 위반어업(폭발물, 전기 또는 유독한 물질 사용) - 유자망어업·유자망의 운반·유자망어선 공급 - 어업보전조치 위반(금지된 어종, 크기제한 등과 관련된 여러 가지 위반)에 대해 규제

였다. 그런데 1998년 11월 중국과의 어업협상을 타결하여 어업협정문을 작성하고, 2001년 6월 30일 한중어업협정이 발효됨으로써 우리 EEZ내에 수산자원 관리에 관한 기반이 마련되었다. 즉 한중어업협정의 체결배경은 우리나라 주변수역에서 조업하는 중국어민들을 규제하기 위한 것이 그 주요목적이다. 한일어업협정과 마찬가지로 양국의 EEZ 또는 EEZ간주수역에서 양국은 주권적

권리를 갖으며 일정한 조건하에서 상대국 어민의 입어를 허용하는 것이다.

III. 일본 EEZ에서 한국어선의 피납현황

1. 피납 원인과 그 실태

한반도 주변의 새로운 해양질서 구축에 따른

어장의 축소와 함께 어획자원의 남획에 따른 연근해 수산자원 고갈이 심화되고, 해양의 심각한 오염에 따른 근해조업이 곤란하게 되자 한국어선이 다른 국가의 수역에 까지 진출하여 조업을 하는 경향이 나타났다'). 이로 인해 한국의 많은 어선들이 일본 EEZ에서 조업함으로써 일본의 배타적경제수역법과 한일어업협정상의 입어조건 등을 위반하여 일본에 나포되는 사례가 매년 발생하여 벌금 내지 담보금을 내고 있는 실정이다. 해양경찰청 통계에 의하면 1999년 이후 매년 약 200여명의 선원이 피납되고, 벌금 총액이 매년 약 3천만엔을 넘고 있으며, 나포수역이 일본의 EEZ를 불과 0.7-2마일이내가 그 특징이다. 특히 연승어선 나포 등 일본의 과잉단속이 한일간에 심각한 문제되었다. 연승어선 풍련호와 선일호가 일본 대마도 서방·공동규제수역·을 각각 0.3

마일, 0.5마일 침범조업 한 혐의로 2001년 7월 30일 나포되었는데, 담보금 4,041천엔(풍련호

일본 EEZ 내에서의 한국어선 피납 지역과 사유

연도	1999년	2000년	2001년 (5월까지)
EEZ침범조업 무허가조업	19건	7건	4건
선박서류·어업허 가증 미비치	1	4	2
조업구역 조업위반	2	8	1
EEZ내 임검불응	1	2	1
선박표시 미부착		1	1
어구허가수량 초과적재		2	
허가제한조건 위반		1	3
합 계	23	25	11
벌금 (담보금)	3,343만 1천엔	3,256만 4천엔	831만 7천엔

한·일 양국어선 EEZ 조업실적

연도	할당량 (A)		어획량 (B)		대비 (B/A)	
	한국	일본	한국	일본	한국	일본
'99	149,218톤	93,773톤	27,335톤 (53,549백만원)	22,117톤 (28,442백만원)	18.3%	23.6%
'00	130,197톤	93,773톤	31,422톤 (61,556백만원)	7,293톤 (9,379백만원)	24.1%	7.8%
'01.8	109,773톤	93,773톤	19,331톤 (37,869백만원)	1,127톤 (1,449백만원)	17.6%	1.2%

1) 국내외적 어장환경 악화에 따라 수산물 생산량 지속 감소.

○ 전체생산량 :	('95) 335만톤	→	('99) 291	→	('00) 255	→	('01.7) 142
○ 원양생산량 :	90만톤	→	79	→	65	→	47
○ 양식생산량 :	100만톤	→	77	→	68	→	52

2) 예년 7~8월에 우리수역에서 집단조업하던 중국 저인망어선 등이 한중어업협정발효 이후에는 조업활동을 거의 안하고 있는 상태에서, 특이한 것은 어업협정발효전에는 기상악화 등으로 긴급피난하던 중국어선도 협정발효후에는 그 사례가 없다 ('00.7~8월 : 7척). 최근 우리 EEZ를 침범한 중국의 불법조업 어선 6척을 단속, 나포(서해특정해역 : 유자망 2척 등 4척, 제주남부·군산서방수역 : 저인망 2척)한 바 있다.

기획특집

2,041, 선일호 2,000) 납부 후 당일 석방된 사건이 그 주요한 사례이다³⁾.

2. 한일 EEZ 상호입어 현황

2001년 8월말 현재까지 우리 어선의 일본수역 어획은 할당량의 17.6%인 19,331톤이며, 금년말 까지 3만톤 이상 어획이 예상되어 쿼터소진은

2000년(24.2%)보다 높아질 전망이다³⁾. 반면 우리 수역에서의 일본어선 어획은 할당량의 1.2%인 1,127톤(우리측 어획고의 5.8%)에 불과하여, 금년 말까지 실적은 전년 수준에 훨씬 못 미칠 전망이다.

IV. 대책 및 결론

앞에서 살펴본 바와 같이 UN해양법협약의 발

2001년도 한·일 양국어선 어업별 EEZ조업 실적

2001.8.31 현재

(단위 : 척, 톤)

어업별	한국어선					일본어선					
	합의사항		어획실적			어업별	합의사항		어획실적		
	척수	할당량	척수	어획량	%		척수	할당량	척수	어획량	%
계(16개업종)	1,464	99,773 (109,773)	846	19,330.6	19.4 (17.6)	계(12개업종)	1,459	93,773	216	1,127.1	1.2
선망어업	199	57,000	192	10,950.4	19.2	대중형선망	266	75,000	182	493.1	0.7
대형트롤	150	5,000				청새치돌봄어업	1	1		0	
대형기저(쌍)					18	만세기불어업	10	500		0	
대형기저(외)			6	92.2		이서저인망	29	7,323	17	611.8	8.4
중형기저	22	3,500	21	1,292.9	36.9	총합저인망	84	597	3	0	
중형기저 B	중형기저 A,B를 통합					양태망어업	0	0		0	
오징어채낚기	420	11,230	256	1,364.3	12.1	오징어채낚기	238	3,855		0	
복어채낚기	72	5,000	69	2,629.7	52.6	복어반두어업	20	200		0	
갈치채낚기	18	200	4	8.5	4.2						
장어통발	6	480	6	216.4	45.1	붕장어통발	0	0			
골뱅이통발	4	200	3	79.4	39.7	일본조어업	7	13	2	0.2	1.4
기타통발	9	450	4	75.9	16.9	붉은대게통발	0	0			
자망어업	1	50	1	0		고정식자망	15	200	4	20.7	10.3
꽂치붕수망	26	9,000		0		가다랭이일본조	39	1,196			
연승어업	374	5,870	255	2,531.2	43.1	연승어업	148	1,255	1	1.1	0.1
외줄낚시	130	1,493	29	89.8	6.0	예인조어업	600	3,633	7	0.2	0.0
원양오징어	8	300		0							

3) 해양수산부가 2001년도 제225회 정기국회 국정감사 주요업무 보고.

효에 따라 한반도 주변의 동북아지역에 새로운 국제해양질서가 도래하고, 신한일어업협정과 한중어업협정이 체결됨으로써 한반도 주변에서는 종래 누구나 자유롭게 조업할 수 있었던 공해가 사라지게 되었다. 이것은 어민들의 삶의 터전인 어장이 대폭적으로 축소되는 결과를 초래하였다. 게다가 우리 나라에서는 종래 어획자원을 무분별하게 남획함에 따라 연근해의 수산자원 고갈이 심화되고, 해양의 심각한 오염에 의해 근해조업이 곤란하게 되자 한국어선이 다른 국가의 수역에 까지 진출하여 조업을 하는 현상이 나타났다. 이로 인해 한국의 많은 어선들이 일본 EEZ에서 조업함으로써 일본의 배타적 경제수역법과 한일어업협정상의 입어조건 등을 위반하여 일본에 나포되는 사례가 매년 발생하여 벌금 내지 담보금을 내고 있는 실정이다.

이처럼 일본 EEZ에서 우리어선이 피납되는 것은 “영세어민들이 연근해 수산자원의 고갈과 해양오염으로 인해 연근해조업이 곤란한 상황에서 수산자원이 풍부한 일본 EEZ 경계선 부근이나 경계선을 침범하여 조업을 하게 되고, 이러한 행위가 종래에는 관행상 자유로운 공해상의 조업이 었지만 이제 일본의 배타적 경제수역법과 한일어업협정상의 입어조건 등에 위반됨으로써” 발생하는 현상이다. 따라서 이러한 현상에 대해서는 ‘연근해의 수산자원과 환경을 보호하고 육성하는 정책’ 및 ‘어선을 감척하고 영세어민의 생계대책을 마련하는 정책’을 전제로 해양수산부와 해양경찰청이 나포사건이 빈번한 대한해협에 어업지도선 및 해경정을 증강배치하여 우리 어선 보호를 강화하고, 일본수역 입·출역 및 위치보고, 한일어업협정 조업조건 및 절차의 철저한 준수를 계속해서 철저한 지도와 단속을 통해 대처하는

방법이외에는 별다른 대책이 없는 실정이다. 이하에서는 중장기적 대책과 단기적 대책으로 대별하여 검토하고자 한다.

1. 중장기적 대책

‘일본 EEZ에서 우리어선의 피납문제’를 해결하기 위해서는 우선 어민들의 생계대책을 마련해 주고 난 후에 철저한 지도단속을 해야 할 것이다. 그런데 어민들의 생계대책을 마련하는 것은 매우 시급한 사안이지만 국가예산과 관련되어 있을 뿐만 아니라 상당한 시일을 요하는 문제이기 때문에 중장기적 관점에서 해결할 수밖에 없다.

(1) 어업정책의 방향 전환

종래와는 달리 우리나라에서도 이제 어업정책을 ‘잡는 어업에서 기르는 어업으로’ 방향을 전환할 필요가 있으며, 풍부하고 건강한 수산자원을 보호·육성하기 위해서는 해양환경을 보호하는 것이 선행되어야 한다. 일찍이 ‘기르는 어업정책’으로 전환한 일본의 경우에는 위반사례가 거의 없는 실정이다.

(2) 어민들의 생계대책 마련

감척과 어민보상을 지속적으로 추진해야 하며, 어민들 스스로가 연근해의 어족자원을 고갈시키는 소형기선저인망(일명 고대구리)과 같은 무허가 불법조업방식을 지양하고, 정부는 이를 양성화하여 허가업종으로 전환하도록 유도하기 위하여 한다. 또한 다른 직종으로 전직 여건을 조성하기 위한 실질적인 대책마련을 하여야 한다.

(3) 한일양국의 어업관리 협조체제 구축

한일양국간의 어업협력 강화를 통하여 상호간 경제적 이익이 증진되는 방안을 도출하여야 한다. 북해도 주변수역은 우리나라 어선이 조업을 많이하고 있고, 일본의 경우는 우리나라 제주 남부수역에서 조업을 많이 하고 있다. 따라서 한일 양국은 양국 EEZ에서 해양수산자원의 환경, 즉 수산자원의 실태파악, 양국의 어획능력조사, 상호 입어 상황, 어획가능 어종, 어획할당량, 어로기, 漁具의 종류와 크기 및 수량, 사용가능한 어선의 종류, 크기 및 척수, 어획가능 어종의 年齡과 크기 등에 관한 조사를 하여야 한다. 이에 따라 자원남획을 방지하면서도 양국에 경제적 이익이 실현될 수 있는 자원보호 방안을 강화하여 조업량의 증대를 실현시켜야 한다. 따라서 매년 상호입어에 관한 협상시 과도한 어업질서규제를 미연에 방지할 수 있도록 하여야 한다.

2. 단기적 대책

앞에서 언급한 바와 같이 일본 EEZ에서 우리 어선의 피납과 관련된 문제를 해결하기 위해서는 한편으로 중장기적인 관점에서 어민들의 생계대책을 마련하는 것을 전제로 철저한 단속을 펼쳐야 하겠지만, 다른 한편으로 지금 당장에 관련 '국제조약과 법률'에 저촉되는 행위를 방지할 수 없는 실정이기 때문에 이와 관련된 단기적 대책을 마련하지 않을 수 없다.

(1) 합리성 있는 규제를 통한 우리 수산민의

보호. - 외국에서의 집행된 형의 감면

현재 일본 EEZ에서 불법조업을 하다가 나포 또는 억류된 우리어선 및 그 승무원에 대한 법적 제재조치와 그 절차를 간략히 살펴보면 다음과 같다. 우선 나포 또는 억류된 우리어선과 승무원은 일본에서 "대한민국정부와일본국간의어업에 관한 협정" 제6조에 근거하여 추후의 벌금형집행을 위한 '담보금 또는 그 제공을 보증하는 서류'를 제출한 후에 신속히 석방되며, 석방 후 검사가 그 사건에 대해 약식명령을 청구하는 약식기소를 하면 법원은 담보금과 일치하는 벌금형을 선고하여 집행한다. 이 과정에서 일본정부는 재판의 진행상황과 재판결과를 피고인과 이해당사자에게 통지하여 준다. 한편 일본에서 담보금을 납부하고 석방된 우리어민은 해양수산부나 시 등 관계당국으로부터 해기사 면허정지나 영업정지 등의 행정처분을 받을 뿐만 아니라 수산업법 제34조에 근거한 국내법적 제재로서 벌금형을 추가적으로 부과받게 된다.

그런데 형법 제7조는 "범죄에 의하여 외국에서 형의 전부 또는 일부의 집행을 받은 자에 대하여는 형을 감경 또는 면제할 수 있다"고 규정하고 있다. 물론 이 규정은 임의적 감면사유로 되어 있기 때문에 다시 형을 선고해도 위법은 아니며, 대법원의 판례도 형법 제7조의 규정취지가 외국에서 형의 전부 또는 일부를 받은 자에 대해 법원의 재량으로 형을 감경 또는 면제할 수 있다는 것으로 이해한다³⁾.

그러나 앞에서 누차 언급한 바와 같이 '일본 EEZ에서 벌어지는 불법조업행위'는 대부분 '생

3) 대판 1988. 1. 19. 87도2287.

계형범죄'라고 할 수 있으며, 국가가 이들에 대한 생계대책을 마련해주지 못하고 있는 상황에서는 국내법에 의한 추가적인 벌금형은 감경 내지 면제해주는 것이 바람직할 것이다. 왜냐하면 어민들의 입장에서 본다면 연근해 조업이 곤란한 상황에서 일본EEZ부근이나 경계를 침범하여 조업할 수밖에 없는 실정이고, 이러한 행위가 종래에는 관행상 자유로운 공해상의 조업이었는데 새로운 국제해양질서에 의해 범법행위가 되었기 때문이다. 다시 말해서 어민들이 새로운 국제해양질서에 적응할 수 있는 여건을 조성한 이후에는 국내법에 의한 추가적 제재를 하여도 특별히 문제가 될 수 없지만, 기존의 관행에 따라 조업하고 있는 어민들의 생계대책을 마련하지 않은 상태에서 부과되는 추가적 제재는 지나치게 과도하고 부당한 것으로 보인다.

따라서 어민들이 새로운 국제해양질서에 적응할 수 있는 여건과 생계대책이 마련될 때까지는 검찰은 국내법에 의한 추가적 벌금형을 청구하는 기소를 가급적 유예하고, 기소된 경우에도 법원은 감경 또는 면제하는 방식으로 법을 적용할 필요가 있다.

(2) 어업지도와 단속을 위한 인적·물적 자원의 확충

일단 일본 EEZ에서 불법조업을 하다가 피납되거나 억류되면 막대한 담보금을 납부하여야 하기 때문에 사후의 대책보다는 일본 EEZ경계선을 넘지 않도록 사전에 계몽·지도·단속활동을 철저히 펼치는 사전대책이 훨씬 더 바람직하며, 이를 위해서는 적절한 인적·물적 자원이 확보되어야 한다.

예컨대 부산해경서의 경우 1척의 해경정이 104마일의 EEZ를 관할하고 있는 반면, 일본에서는 동일한 관할범위에 2척의 어업지도선과 2척의 해상보안정이 동원되고 있다는 사실에서 사전의 지도단속을 위한 인적·물적 설비가 턱없이 부족하다는 것을 알 수 있다. 이러한 사정은 다른 해경서의 경우에도 마찬가지일 것으로 보인다. 게다가 무허가 소형기선저인망(고대구리)은 출어행위 자체가 불법이기 때문에 보고없이 출어하고 위치를 보고하지 않을 뿐만 아니라 고도로 발달한 통신장비를 이용하여 해양경찰과 해양수산부의 지도와 단속을 피해 집단으로 불법조업을 하고 있는 실정이다. 이에 대처하기 위해서는 적절한 지도와 단속이 가능하도록 함정과 인원을 확충하여야 할뿐만 아니라 항공감시망체계를 가동하기 위한 항공기 등의 장비가 확보되어야 한다.

(3) 관계부처의 긴밀한 협력 내지 공조체제 구축 필요

현재 해양수산부의 어업지도과와 해양경찰청이 우리 어선의 불법조업행위에 대해 지도 단속을 하고 있다. 이와 관련하여 양기관의 협조가 원만하게 이루어지지 않고 있기 때문에 행정의 비효율성이 지적되고 있다. 기관이 협조를 하여 한국 어선의 나포실태에 대한 그 원인을 철저히 분석할 필요가 있다. 즉 한국어선 피납사유 및 피납수역에 대한 정확한 조사를 하여야 한다. 구체적으로 일본법령의 어떤 조건을 위반하여 단속되었는가 예컨대, 입어 및 허가조건 위반, 쿼터위반 등 그 위반사유를 분석하여 이를 지도 계몽하여야 하고, 출어하기 전에 사전 예방단속과 함께 수산민에게 불법조업 사례를 교육하고, 홍보를

기획특집

통한 재발을 방지하도록 하여야 한다. 이를 위해 각 기관의 역량과 고유역할을 감안하여 긴밀한 협력체제를 구축한다면 좀더 효율적인 지도단속이 가능할 것이다.

결론적으로 한국어선의 피납에 따른 수산민의 보호와 국익손실의 방지를 위해서는 일시적 내지

사안별 대응방안이 아니라 중장기적이고 종합적인 대응책이 마련되어야 한다. 다만 일본의 부당한 나포행위가 있다면 재발방지 촉구를 비롯하여 손해배상 청구 등의 국가책임을 묻는 등 강력한 대응을 함으로써 수산민의 인적, 물적(금전적) 피해를 최소화하여야 할 것이다.