한국항해항만학회지 제26권 제5호, pp. 517~524, 2002 (ISSN-1598-5725)
Journal of Korean Navigation and Port Research

일본 EEZ에서 우리 어선나포에 대한 대응방안

최홍배* · 최석윤**

* 한국해양대학교통상행정학부부교수 ** 한국해양대학교해양경찰학과조교수

On the Countermeasures against Korean Fishing Boat being seized in Japan's EEZ

Hong-Bae Choi · Seog-Youn Choi***

**Division of International Commerce and Maritime Administration School, National Korea Maritime University, Pusan 606-791, Korea*
***Department of Maritime Police, National Korea Maritime University, Pusan 606-791, Korea*

요 약 : 이 논문은 일본의 배타적 경제수역(EEZ)에서 한국어선의 피납실태를 분석하여 그러한 문제에 대한 대응방안을 제시하는 것을 그 목적으로 한다.

일본의 배타적 경제수역에서 벌어지고 있는 한국어선의 피납실태를 분석해 보면 우리나라의 어민들이 연근해 수산자원의 고갈과 해양오염으로 인하여 연근해조업이 곤란한 상황에서 수산자원이 풍부한 일본의 배타적 경제수역 경계선 부근이나 경계선을 침범하여 조업을 하고 있는 것으로 나타난다. 과거에는 그러한 행위가 관행상 자유로운 공해상의 조업이었지만 UN해양법협약(1994)과 한일어업협정(1999)이 발효함으로써 범법행위가 되었다.

그러한 문제를 해결하기 위해서는 장기적인 관점에서 어업정책의 방향전환, 어민들의 생계대책마련 및 한일양국의 어업관리 협조체제의 구축이 필요하다. 무엇보다 당장 시급한 것은 외국에서 집행된 형의 감면이며, 어업지도와 단속을 위한 인적·물적 자원의 확충 및 해양경찰과 해양수산부의 긴밀한 공조체제 구축도 시급한 것으로 보인다.

핵심용어 : 유엔해양법협약, 한일어업협정, 배타적 경제수역, 어업정책, 한일어업관리협조체제

Abstract : *This study aims to analyse the actual conditions of Korean fishing boat being seized in Japan's EEZ and to provide the countermeasures against that problem.*
According to the analysis of that actual conditions, Korean fishermen are trespassing Japan's EEZ in which fishery resources are abundant because of exhaustion of fishery resources and polluted water in Korean coastal seas. In the past, that behavior was not illegal. Now, however, it became illegal with the effectuation of the United Nations Conventions on the Law of the Sea(1994) and the Korean-Japanese Fisheries Agreement (1999).
In order to resolve that problem on a long-term basis, it is necessary to turn over national fishery policy, to provide fishing people with other means of living, and to establish the Korean-Japanese cooperation system of fishery management. Most of all, it is urgent to mitigate and remit a penalty which was executed in Japan, to amplify personal and material resources need to guide and control fishery, and to construct a close cooperation system between the National Maritime Police Agency and the Ministry of Maritime and Fisheries Affairs.

Key words : *the United Nations Conventions on the Law of the Sea, the Korean-Japanese Fisheries Agreement, EEZ, fishery policy, Korean-Japanese cooperation system of fishery management*

1. 서 론

1994년 해양법협약이 발효함으로써 한반도 주변의 동북아 지역에 새로운 국제 해양질서가 도래하였다. 1996년에 한국, 일본 및 중국이 해양법협약을 비준하였으며, 1996년에는 한국과 일본이, 1998년에는 중국이 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone:EEZ)을 선포함으로써 한반도 주변에는 공해(公海)가 사라지게 되었다. 이처럼 동북아 해역의 지리적인 특수관계로 인하여 20세기 후반에 한국, 일본 및 중국간에는 배타적 경제수역내의 어업문제를 해결하기 위한 어업협정을 체결함으로써 새로운 동북아 어업질서가 확립되었다. 이와 같은 어업협정을 체결한 주요 목적은 한반도 주변수역에서 해양자원의 최적이용을 위해 우호적인 어업협력의 전통을 존중하면서 새로운 '어업에 관한 해양관할권'을 확립하는 데 있다.

1999년 한국과 일본간에는 1965년 한일어업협정을 대체하는 신한·일어업협정이 발효됨으로써 한·일양국간에 '어업에 관한 경계선'이 복잡하게 설정된 바 있다. 어쨌든 한·일어업협정에 의해 한일간에는 배타적인 어업관할권이 성립함으로써 일본수역에서 한국 어선이 피납되는 사태가 빈발하고 있고, 이로 인한 막대한 인적 피해와 금전적 손실을 입고 있다. 특히 일본의 배타적 경제수역에서 불법조업을 하다가 나포 또

* 정회원, chb@kmaritime.ac.kr, 051) 405-8498
** choisy@mail.hhu.ac.kr, 051)410-4238

는 억류된 우리 어선과 승무원은 먼저 일본에서 "대한민국정부와일본국간의어업에관한협정" 제6조에 근거하여 추후의 벌금형집행을 위한 '담보금 또는 그 제공을 보증하는 서류'를 제출하여야 석방될 수 있다. 일본에서 담보금을 납부하고 석방된 우리어민은 해양수산부나 시 등 관계 당국으로부터 해기사 면허정지나 영업정지 등의 행정처분을 받을 뿐만 아니라 수산업법 제34조에 근거한 국내법적 제재로서 벌금형을 추가적으로 부과받게 된다. 이로 인해 어민들이 전과자로 전락되고 있는 실정이다. 따라서 이러한 현상에 대해 법집행이 적절하고 효율적으로 이루어지고 있는지 여부에 대한 검토와 합리적인 대응방안에 대한 검토가 필요한 것으로 보인다.

이하에서는 1999년 한일어업협정이 체결된 이후 일본의 배타적 경제수역(EEZ)에서 한국어선의 피납실태를 중점적으로 분석하여 그 문제점과 대응방안에 대해 검토하고자 한다.

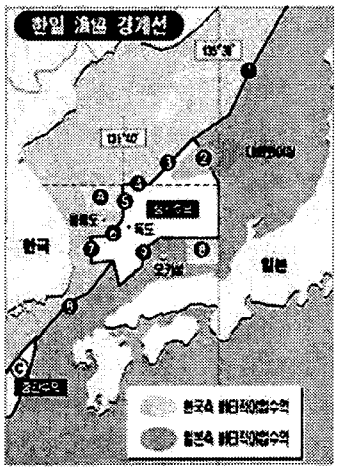

Fig. 1 Fishery Limited Line between Korea and Japan

① 러시아와 일본의 배타적 경제수역(EEZ:2백해리) 중간선.
② 동경 135도 30분.
③ 북한-일본의 배타적 경제수역가상 중간선.
④ 남북한 군사분계선의 연장선.
⑤ 울릉도 기점 35해리선.
⑥ 울릉도 기점 35해리선.
⑦ 육지에서 35해리선.
⑧ 한국과 일본의 배타적 경제수역 가상중간선
⑨ 일본 오키섬 기점 35해리선

2. 배타적 경제수역에 대한 국제적 규율

2.1. 배타적 경제수역의 의의

1994년 발효한 해양법협약은 2001년 2월 현재 우리 나라를 포함한 135개국이 가입하여 보편적인 해양법규범 내지 바다헌장으로서 새로운 국제해양질서를 규율하고 있다. 그 주요 특징 중의 하나가 200해리 배타적 경제수역을 도입함으로써 연안국의 해양주권을 강화한 것이다.

배타적 경제수역이란 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 유엔해양법회의에서 경제수역은 개발도상국의 절대적 지지와 일부 선진국의 동의를 얻어 해양법협약에 규정되게 되었다. 배타적 경제수역은 해양법협약이 발효되기 전에도 많은 국가들이 국내법령의 제정을 통하여 그것을 수용함으로써 국제관습법의 일부가 되었다[1]. 국제사법법원은 1985년 리비아·몰타대륙붕 사건 판결에서 배타적 경제수역제도가 국가 관행에 의해 관습법의 일부로 되었다고 판시하였다.[2] 그러나 각국의 실제 관행을 살펴보면 배타적 경제수역이라는 기본 개념에는 거의 일치하지만 그 세부 규율사항에 대해서는 반드시 일치하지 않고 있다. 한편, 해양법협약은 대륙붕에 대한 연안국 권리는 당연히 존재하는 것으로 규정하고 있다. 즉, 대륙붕에 대한 권리는 '실효적이거나 관념적인 점유 및 명시적 선언에 의거하는 것은 아니다'[2]라고 정하고 있다. 그 반면에 배타적 경제수역의 경우에는 연안국에 의한 설정행위를 전제로 하고 있다. 따라서 연안국이 배타적 경제수역을 설정함으로써 비로소 연안국의 권리·의무가 발생하는 점에 있어 대륙붕과의 차이가 있게 된다.

과거의 해양질서에서는 영해와 공해라는 2분체제가 통용되었지만, 해양법협약에 의해 바다에 대한 국가의 권한은 그 대상영역에 따라 나누어 영해·배타적 경제수역·공해의 3원적 법질서를 기본으로 하고, 이와 더불어 대륙붕 및 국제심해저를 규율하고 있다. 따라서 배타적 경제수역은 해양자원의 이용, 보전 및 관리에 대하여 연안국의 배타적 지배권에 종속되기는 하지만 영수(領水)는 아니며 또한 완전한 공해도 아니다.

2.2. 배타적 경제수역의 법적 체제

배타적 경제수역에서 연안국은 그 수역 내의 생물자원 및 비생물자원의 탐사, 개발, 보존 및 관리를 위해 주권적 권리를 갖는다.. 그리고 배타적 경제수역의 경제적 탐사·개발을 위한 기타 활동[3]에 관해 주권적 권리를 갖는다. 더욱이 연안국은 인공섬, 시설 및 구축물의 설치·이용, 해양의 과학적 조사, 해양환경의 보호·보존에 관해 관할권을 갖는다.[4]

한편, 배타적 경제수역에서 다른 국가는 항행의 자유, 상공비행의 자유, 해저전선 및 해저파이프라인 시설의 자유 기타 이와 관련된 자유 및 이 협약규정과 양립하는 국제적으로 적법한 해양이용의 자유를 향유한다. 또한 배타적 경제수역제도와 저촉하지 않는 한, 공해제도에 관한 국제법의 일정규칙도 이 수역에 적용된다.[5]

배타적 경제수역에서 연안국은 그 경제적 이용에 대한 포괄적 권리를 갖는다. 특히 생물자원은 배타적 경제수역에 관한 기본적이며 직접적인 관심사항이다. 그러므로 어업은 배타적

1) 山本草二(박배근 역, 1999), pp.155-157
2) 해양법협약 제77조 제3항.
3) 해수, 해류 및 풍력에 의한 에너지 생산 등.
4) 해양법협약 제56조 제1항.
5) 해양법협약 제58조 제1항, 제2항.

경제수역 개념의 중심이 된다. 연안국은 배타적 경제수역에서 생물자원의 탐사 · 개발 등을 위한 주권적 권리를 갖는 한편, 연안국은 생물자원의 보존 및 최적이용에 관해 일정한 의무를 진다. 그런데 배타적 경제수역에서 연안국의 자원에 대한 보존 · 최적이용의무는 영해제도와 어업수역제도에서는 나타나지 않는 의무라는 것이 특색이다.

해양법협약에 따르면 연안국은 배타적 경제수역에서의 생물자원 유지가 과도한 개발에 의해 위협받지 않을 것을 적당한 보존 · 관리장치를 통해 보장하여야 한다.[6] 이 조치는 환경적, 경제적인 관련요인을 감안하여 최대지속생산량(Maximum Sustainable Yield: MSY)을 실현할 수 있는 수준으로, 어획되는 어종의 자원량이 유지되거나 회복될 수 있도록 계획하여야 한다.[7]

이를 조건으로 하여 연안국은 배타적 경제수역에서 생물자원의 최적이용을 그 목적으로 한다.[8] 연안국은 자국의 배타적 경제수역에서 생물자원의 어획가능량(Total Allowable Catch: TAC)과[9] 자국의 어획능력을 결정한다.[10] 연안국은 자국의 어획가능량을 전부 어획할 수 없는 경우에는 협정 및 기타의 약정에 따라 어획가능량의 잉여분을 다른 국가가 어획할 수 있도록 하고 있다.[11] 연안국이 다른 국가에 어획을 인정하는 경우에 모든 관련요인, 특히 자국의 경제, 기타 국가적 이익, 해당 수역에 있어 생물자원의 중요성, 해양법협약 제69조[12] 및 제70조[13]의 규정, 잉여분의 어획에 대한 지역 또는 지역 개발도상국의 요구와 어획의 필요성 등을 고려한다.[14]

해양법협약은 생물자원의 보존관리에 대해 일정 어종별 규제를 채택하고 있다. 이에 고도회유성 어종, 해양포유동물, 소하성 어종, 강하성 어종, 정착성 어종에 대해 규정을 두고 있다.

요컨대, 이와 같은 배타적 경제수역 제도는 공해자유원칙에 입각한 전통적 국제어업질서에 대한 전면적인 변혁을 초래한 것이다. 이로 인해 주요 어장의 90%가 각국의 배타적 경제수역에 들어가게 되었다. 연안국은 수역내에서 총허용 어획량(TAC)을 결정하고, 적절한 보존조치와 경영을 통하여 해양생물자원의 지속적 생산이 최대한으로 유지될 수 있도록 하기 위해 외국인의 조업허가에 대해 전적인 재량권을 갖는다[15].

2.3. 배타적 경제수역의 현황과 일반적 규율내용

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

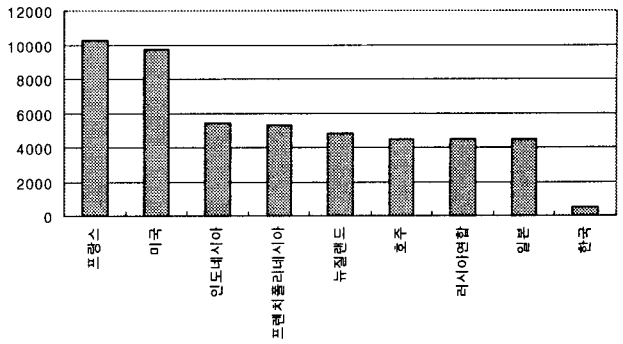

Fig. 2 Set Area of Major States' EEZ (Unit : Km^2)

Table 1 Fishery Resource Management of OECD Parties in EEZ

구 분		어획량 규제			어획노력량 규제	
		총허용어획량(TAC)	개별어획쿼터(IQ)	양도가능 개별어획쿼터(ITQ)	면허 · 허가제	기 타
아이슬란드		O		O	O	O
유럽연합 (EU)	아 일 랜 드	O	O		O	O
	이 탈 리 아	O			O	O
	영 국	O	O		O	O
	네 덜 란 드	O	O	O	O	O
	그 리 이 스					O
	스 웨 덴	O	O		O	O
	스 페 인	O			O	O
	덴 마 크	O	O		O	O
	독 일	O	O			O
	핀 란 드	O			O	O
	프 랑 스	O			O	O
	벨 기 에	O	O		O	O
	포 르 투 칼	O	O		O	O
호 주		O		O	O	O
캐 나 다		O	O	O	O	O
뉴 질 랜 드		O		O	O	O
노 르 웨 이		O	O		O	O
미 국		O	O	O	O	O
맥 시 코		O			O	O
일 본		O			O	O
한 국		O			O	O

6) 해양법협약 제61조 제2항.
7) 해양법협약 제61조 제3항.
8) 해양법협약 제63조 제1항.
9) 해양법협약 제61조 제1항.
10) 해양법협약 제62조 제2항.
11) 해양법협약 제62조 제2항.
12) 내륙국(內陸國)의 권리.
13) 지리적 불리국(地理的 不利國)의 권리.
14) 해양법협약 제62조 제3항.
15) 崔宗和(2000). 99-103면 참조.

Table 2 Fishery Control Details of Western Pacific states in EEZ

일 반 규 정	- 국가관할권의 제한(배타적경제수역, 어업구역, 영해) - 200마일구역의 현황(수역면적, 수역상황) - 어선에대한 국적기준 규정
불법어업에 대한 규정사항	- 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 파기 - 토요일 어업금지 - 등록되지 않는 지역어선의 운항에 대해 규제
불법외국인 어업에대한 규정사항	- 정당한 면허없이 상업적 어업을 위한 외국어선의 이용 - 전통적 어업의 방해 - 배타적 경제수역내에서 무면허 외국어선 - 면허조건 위반 외국어선의 이용 - 국제법에 의해 인정되지 않는 목적을 위해 어업제한구역의 침입
보전조치위반에 대한규정사항	- 배타적 경제수역에서 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

3. 일본 배타적 경제수역의 법적 체제

3.1. 배타적 경제수역의 도입

과거 공해상에서 어업자원은 무주물로서 선점의 대상이었다. 그런데 현재는 공동자원 내지 공동재산의 개념으로 전환되고 있다. 한국, 일본 및 중국이 배타적 경제수역체제를 도입함에 따라 연안국의 배타적 관할수역이 대폭 확대되게 되었다. 이로써 과거 한반도 주변수역에서의 해양질서가 자유조업인 공해(公海)체제로부터 배타적 경제수역체제로 전환하지 않을 수 없게 되었다. 그런데 한반도 주변 수역의 경우 그 지리적 특수관계, 즉 반폐쇄적이며 폭이 400해리를 넘는 곳이 별로 없으므로 어느 한 국가가 200해리 폭의 배타적 경제수역을 일방적으로 차지할 수 없는 특징이 있다. 따라서 각국의 어업이해 관계로 배타적 경제수역경계선 설정에 각국이 첨예하게 대립하고 있다. 또한 한·중·일간에는 독도를 비롯한 영토영유권 문제가 얽혀 있어 그 상황을 더욱 어렵게 하고 있다. 1999년에 한국과 일본간에는 새로운 한일어업협정을 체결함으로써 한국과 일본은 양국의 배타적 경제수역 또는 배타적 경제수역 간주수역에서 양국은 어업에 관한 주권적 권리를 행사하게 되었다. 다만, 해양법협약상의 배타적 경제수역보다는 좁은 개념의 어업질서로서 상호입어에 관한 조건에 대해서만 규정하고 있다.

3.2 일본 배타적 경제수역의 법체제

일본은 해양의 자유를 최대한으로 향유하기 위해 1974년 제3차 유엔해양법회의의 초기에는 배타적 경제수역 개념도입에 반대하는 태도를 취하였다. 그러나 세계적인 추세에 따라 1977년 어업수역잠정조치법을 제정하여 200해리 어업수역을 설정하게 되었다. 그 주된 이유는 소련(러시아)어선 및 한국어선 등이 홋카이도(北海道)근해, 산리쿠(三陸) 근해 및 남쪽해역의 일본 근해에까지 진출하여 일본 어민과 자주 마찰이 발생하게 된 것이었다.

일본 정부는 1996년 2월 20일 해양법협약을 비준하고 그에 따른 국내법으로 「배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률」(이하, EEZ법이라 함), 「배타적 경제수역에서 어업 등에 관한 주권적 권리행사 등에 관한 법률」(이하, EZ어업법이라 함)[16], 「해양생물자원의 보존 및 관리에 관한 법률」(이하, TAC법이라 함) 및 「수산자원보호법의 일부를 개정하는 법률」이 제정되었는데, 그 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 외국인은 배타적 경제수역 가운데 특정해역[17] 및 해양생물자원의 보호 또는 어업조정을 위해 필요한 해역으로 농림수산장관이 정하는 해역에서 어업 또는 수산동식물의 채취를 하여서는 안 된다. 다만 농림수산청령(令)으로 정한 경미한 경우에는 예외로 한다.[18] 특정해역의 경우는 영해 폭이 3해리로 동결되어 있는 해역으로서 연안어업의 보호를 위해 12해리 영해부분과 동일하게 어업을 금지하고 있다. 그리도 동 해역에서는 외국인의 어획물 내지 그 제품의 전재(轉載)와 환적(換積)이 금지되고 있다.[19] 그리고 해양생물자원의 보호 또는 어업조정을 위해 필요한 해역의 경우에는 영세한 연안 소형어선이 조업하고 있는 해역으로서 외국의 고능률 어법을 가진 대형어선에 의한 자원보호와 어업질서의 유지라는 측면에서 문제가 발생할 우려가 있는 해역을 상정하고 있다. 또한 전술한 해역에서 외국인의 어획물 내지 그 제품의 전재(轉載)와

16) 200해리 어업수역에 있어 외국인의 어업규제에 대한 법률로 어업수역잠정조치법이 있었다. 하지만 배타적 경제수역의 경우에는 EZ어업법이 외국인 어업을 규제하기 위한 법이다. EZ어업법은 어업수역잠정조치법을 승계한 것이다. 따라서 어업수역잠정조치법은 EZ어업법이 제정됨에 따라 폐지되었다. EZ어업법 부칙 제3조.
17) 기선으로부터 12해리까지 해역에 한정.
18) EZ어업법 제4조 제1항.
19) EZ어업법 제4조 제2항.

환적(換積)이 금지된다.

둘째, 외국인은 금지해역 이외의 배타적 경제수역에서 어업 내지 수산동식물을 채취할 때 어업 내지 수산동식물의 채취와 관련된 선박은 농림수산장관의 허가를 받아야 한다.[20] 외국인 어업에 대해서는 일률적으로 허가제도의 대상으로 하고 있다. 또한 각국과의 협정에 의해 이를 적용함으로써 적절한 해양생물자원의 보존관리를 도모하고 있다.

그런데 수산동식물의 채취가 농림수산성령으로 정해진 경미한 경우, 수산동식물의 채취가 제8조의 승인[21]을 받아 이루어진 경우 및 어업 등 부수행위가 제9조의 승인[22]을 받아서 이루어진 경우에는 허가의 예외로 된다. 어업 등 부수행위는 '수산동식물의 채취 또는 양식에 부수하는 탐색, 집어, 어획물의 보장 또는 가공, 어획물 및 그 제품의 운반, 선박으로의 보급 기타 이에 준하는 행위로서 농림수산성령으로 정하고 있는 것을 말한다'고 되어 있다.[23]

4. 일본 배타적 경제수역에서 한국어선의 피납 현황

4.1. 피납원인과 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[24]. 이로 인해 한국의 많은 어선들이 일본 배타적 경제수역에서 조업함으로써 일본의 배타적 경제수역법과 한·일어업협정상의 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 3천 만엔을 넘고 있으며, 나포된 수역이 일본의 배타적 경제수역을 불과 0.7 내지 2마일 이내가 그 특징이다. 특히 연승어선 나포 등 일본의 과잉단속이 한·일간에 심각한 문제가 되었다. 연승어선 풍련호와 선일호가 일본 대마도 서방 '공동규제수역'을 각각 0.3마일, 0.5마일 침범 조업한 혐의로 2001년 7월 30일 나포되었는데, 담보금 4,041천엔(풍련호 2,041, 선일호 2,000) 납부 후 당일 석방된 사건이 그 주요 사례라고 할 수 있다[25].

Table 3 Reasons of Korean Fishing Vessel Capturing In Japanese EEZ

연도 / 피납사유	1999년	2000년	2001년 (5월까지)
배타적경제수역침범조업무허가조업	19건	7건	4건
선박서류·어업허가증 미비치	1	4	2
조업구역조업 위반	2	8	1
배타적 경제수역 내 임검불 응	1	2	
선박표시 미부착		1	1
어구허가수량 초과 적재		2	
허가제한조건 위반		1	3
합 계	23	25	11
벌금(담보금)	3,343만 1천엔	3,256만 4천엔	831만 7천엔

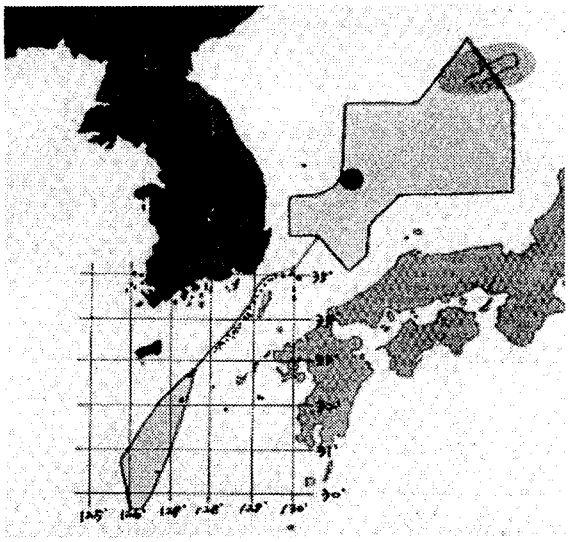

Fig. 3 Regions of Korean Fishing Vessel Capture in Japanese EEZ

4.2. 한일 배타적 경제수역상호입어 현황

2001년 8월말 현재까지 우리 어선의 일본 수역 어획은 할당량의 17.6%인 19,331톤이며, 금년 말까지 3만톤 이상 어획이 예상되어 쿼터소진은 2000년(24.2%)보다 높아질 전망이다. 반

20) EZ어업법 제5조 제1항.
21) 시험연구 등을 위해 수산동식물의 채취의 승인.
22) 외국인 이외의 자가 행하는 어업에 관한 어업 등 부수행위 등의 승인.
23) EZ어업법 제2조 제2항.
24) 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

(자료: 해양수산부 2001년도 225회 정기국회 국정감사 주요업무 보고)
25) 예년 7~8월에 우리수역에서 집단조업하던 중국 저인망어선 등이 한중어업협정발효 이후에는 조업활동을 거의 안하고 있는 상태로서 특이한 것은 어업협정발효전에는 기상악화 등으로 긴급피난하던 중국어선도 협정발효후에는 그 사례가 없다('00. 7~8월 : 7척). 최근 우리 배타적 경제수역을 침범한 중국의 불법조업 어선 6척을 단속, 나포(서해특정해역 : 유자망 2척 등 4척, 제주남부·군산서방수역 : 저인망 2척)한 바 있다.

면 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[26].

Table 4 Fishing Accomplishment of both Korean and Japanese Vessels In EEZ

연도	할당량(A)		어획실적(B)		대비(B/A)	
	한 국	일 본	한 국	일 본	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%

* 톤당단가(평균 위판단가) : 한국 1,959천원, 일본 1,286천원

5. 대응방안

이하에서는 '일본의 배타적 경제수역에서 우리어선의 나포문제'를 해결하기 위한 대응방안을 중장기적 대책과 단기적 대책으로 대별하여 검토하고자 한다.

5.1 중장기적 대책

'일본의 배타적 경제수역에서 우리 어선의 나포문제'를 해결하기 위해서는 우선 어민들의 생계대책을 마련해주고 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 어업'으로 방향을 전환할 필요가 있으며, 풍부하고 건강한 수산자원을 보호·육성하기 위해서는 해양환경을 보호하는 것이 선행되어야 한다. 물론 우리 정부도 1960년대 후반부터 '잡는 어업에서 기르는 어업'으로 어업정책을 전환하여 양식생산량이 세계 4위 내지 5위 수준에 이르렀지만, 특히 종래의 가두리양식은 해양환경을 오염시키는 주된 요인 가운데 하나가 되었다. 따라서 풍부하고 건강한 수산자원을 보호·육성하기 위해서는 해양환경을 오염시키지 않는 '바다목장' 방식의 '기르는 어업'으로 어업정책을 전환하여야 한다. 일찍이 그와 같은 환경친화적 방식의 '기르는 어업정책'으로 전환한 일본의 경우에는 위반사례가 거의 없는 실정이다.

Table 5 Fisging Accomplishment of Both Korean and Japanese Work In EZZ in 2001 2001.8.31

(Unit : Ship, Tonage)

한 국 어 선					
어업별	합의사항		어획실적		
	척수	할당량	척수	어획량	%
계 (16개업종)	1,464	99,773 (109,773)	846	19,330.6	19.4 (17.6)
선망어업	19.9	57,000	19.2	10,950.4	19.2
대형트롤	150	5,000			1.8
대형기저 (쌍)					
대형기저 (외)			6	92.2	
중형기저	22	3,500	21	1,292.9	36.9
중형기저 B	중형기저 A, B를 통합				
오징어채낚기	420	11,230	256	1,364.3	12.1
복어채낚기	72	5,000	69	2,629.7	52.6
갈치채낚기	18	200	4	8.5	4.2
장어통발	6	480	6	216.4	45.1
골뱅이통발	4	200	3	79.4	39.7
기타통발	9	450	4	75.9	16.9
자망어업	1	50	1	0	
꽁치봉수망	26	9,000		0	
연승어업	374	5,870	255	2,531.2	43.1
외줄낚시	130	1,498	29	89.8	6.0
완양오장어	8	300		0	

일 본 어 선					
어 업 별	합의사항		어 획 실 적		
	척수	할당량	척수	어획량	%
계 (12개업종)	1,469	93,773	216	1,127.1	1.2
대중형선망	266	75,000	182	498.1	0.7
청새치돌봉 어 업	1	1		0	
만새기붙이 어 업	10	500		0	
이서저인망	29	7,323	17	611.8	8.4
근해저인망	84	597	3	0	
양태망어업	0	0		0	
오징어채낚 기	238	3,865		0	
복 어 반 두 어 업	20	200		0	
붕장어통발	0	0			
외줄낚시어업	7	13	2	0.2	1.4
붉 은 대 게 통 발	0	0			
고정식자망	15	200	4	20.7	10.3
가다랭이 외줄낚시	39	1,196			
연승어업	148	1,255	1	1.1	0.1
꿀낚시어업	600	3,633	7	0.2	0.0

(2) 어민들의 생계대책 마련

우선 어민들 스스로가 연근해의 어족자원을 고갈시키는 소형기선저인망(일명 고데구리)과 같은 무허가 불법조업방식을 지양하고, 정부는 이를 양성화하여 허가업종으로 전환하도록 유도함으로써 정부의 지도·감독권이 미칠 수 있도록 제도권으로 흡수할 필요가 있다. 이를 위해서는 대대적인 감척과 더불어

26) 해양수산부 2001년도 225회 정기국회 국정감사 주요업무 보고.

어민 보상을 지속적으로 추진해야 하고, 새로운 국제 해양질서와 국내 어업환경에 적합한 방향의 구조조정이 시급하며 그러한 여건을 조성하기 위한 실질적인 대책도 마련하여야 한다.

(3) 한일양국의 어업관리 협조체재 구축

한일양국간의 어업협력 강화를 통하여 상호간 경제적 이익이 증진되는 방안을 도출하여야 한다. 북해도 주변수역은 우리나라 어선이 조업을 많이 하고 있고, 일본의 경우는 우리나라 제주 남부수역에서 조업을 많이 하고 있다. 따라서 한 · 일 양국은 양국 배타적 경제수역에서 해양수산자원의 환경, 즉 수산자원의 실태파악, 양국의 어획능력조사, 상호입어 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 조업량을 증대시키고, 매년 상호입어에 관한 협상 시 과도한 어업질서규제를 미연에 방지할 수 있도록 하여야 한다.

5.2. 단기적 대책

앞에서 언급한 바와 같이 일본의 배타적 경제수역에서 우리 어선의 나포와 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 방치할 수 없는 실정이기 때문에 이와 관련된 단기적 대책을 마련하지 않을 수 없다.

(1) 합리성 있는 규제를 통한 우리 수산민의 보호 - 외국에서 집행된 형의 감면

현재 일본의 배타적 경제수역에서 불법조업을 하다가 나포 또는 억류된 우리 어선 및 그 승무원에 대한 법적 제재조치와 그 절차를 간략히 살펴보면 다음과 같다. 우선 나포 또는 억류된 우리 어선과 승무원은 일본에서 "대한민국 정부와 일본국 간의 어업에 관한 협정" 제6조에 근거하여 추후의 벌금형 집행을 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 일본 정부는 재판의 진행상황과 재판결과를 피고인과 이해당사자에게 통지하여 준다. 한편 일본에서 담보금을 납부하고 석방된 우리 어민은 해양수산부나 시 등 관계당국으로부터 해기사 면허정지나 영업정지 등의 행정처분을 받을 뿐만 아니라 수산업법 제34조에 근거한 국내법적 제재로서 벌금형을 추가적으로 부과 받게 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 이해한다.[27] 그러나 앞에서 누차 언급한 바와 같이 '일본의 배타적 경제수역에서 벌어지는 불법조업행위'는 대부분 '생계형범죄'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 일본의 배타적 경제수역부근이나 경계를 침범하여 조업할 수밖에 없는 실정이고, 이러한 행위가 종래에는 관행상 자유로운 공해상의 조업이었는데 새로운 국제 해양질서에 의해 범법행위가 되었기 때문이다. 다시 말해서 어민들이 새로운 국제 해양질서에 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 일본의 배타적 경제수역에서 불법조업을 하다가 나포되거나 억류되면 막대한 담보금을 납부하여야 하기 때문에 사후의 대책보다는 일본의 배타적 경제수역경계선을 넘지 않도록 사전에 계몽 · 지도 · 단속활동을 철저히 펼치는 사전대책이 훨씬 더 바람직하며, 이를 위해서는 적절한 인적 · 물적 자원이 확보되어야 한다.

예컨대 부산 해경서의 경우 1척의 해경정이 104마일의 배타적 경제수역을 관할하고 있는 반면, 일본에서는 동일한 관할범위에 2척의 어업 지도선과 2척의 해상보안정이 동원되고 있다는 사실에서 사전의 지도단속을 위한 인적 · 물적 설비가 상대적으로 부족하다는 것을 알 수 있다. 이러한 사정은 다른 해경서의 경우에도 마찬가지일 것으로 보인다. 게다가 무허가 소형기선저인망(고데구리)은 출어행위 자체가 불법이기 때문에 보고 없이 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 할 뿐만 아니라 항공 감시망체계를 가동하기 위한 항공기 등의 장비가 확보되어야 한다.

27) 대판 1998. 1. 19, 87도2287.

(3) 관련부처간의 긴밀한 공조체제 구축

현재 해양수산부의 어업지도과와 해양경찰청이 우리 어선의 불법조업행위에 대해 지도단속을 하고 있다. 이와 관련하여 양 기관의 협조가 원만하게 이루어지지 않고 있기 때문에 행정의 비효율성이 지적되고 있다. 양 기관이 협조하여 우리 어선의 나포 실태와 원인을 철저하게 분석할 필요가 있다. 즉 한국 어선 피납 사유 및 피납 수역에 대해 정확한 조사를 하여야 할 뿐만 아니라 구체적으로 일본 법령의 어떤 조건을 위반하여 단속되었는가 하는 점, 예컨대 입어 및 허가조건 위반, 쿼터위반 등 그 위반사유를 분석하여 이를 지도·계몽하여야 하고, 출어 전에 사전 예방단속과 함께 수산민에게 불법조업 사례를 교육하고, 홍보를 통해 재발을 방지하도록 하여야 한다. 이를 위해 각 기관의 역량과 고유역할을 감안하여 예컨대 배타적 경제수역분할관리 등과 같은 긴밀한 협력 체제를 구축한다면 좀더 효율적인 지도단속이 가능할 것이다.

6. 결 론

앞에서 살펴본 바와 같이 UN해양법협약의 발효에 따라 한반도 주변의 동북아지역에 새로운 국제해양질서가 도래하고, 신한·일어업협정과 한·중어업협정이 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 연근해조업이 곤란하게 되자 한국 어선이 다른 국가의 수역에 까지 진출하여 조업을 하는 현상이 나타났다. 이로 인해 한국의 많은 어선들이 일본 배타적 경제수역에서 조업함으로써 일본의 배타적 경제수역법과 한일어업협정상의 입어조건 등을 위반하여 일본에 나포되는 사례가 매년 발생하여 벌금 내지 담보금을 내고 있는 실정이다.

이처럼 일본의 배타적 경제수역에서 우리 어선이 나포되는 것은 "영세어민들이 연근해 수산자원의 고갈과 해양오염으로 인해 연근해조업이 곤란한 상황에서 수산자원이 풍부한 일본 배타적 경제수역 경계선 부근이나 경계선을 침범하여 조업을 하게 되고, 이러한 행위가 종래에는 관행상 자유로운 공해상의 조업이었지만 이제 새로운 국제해양질서에 따른 일본의 배타적 경제수역법과 한일어업협정상의 입어조건 등에 위반됨으로써 발생"하는 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 증강 배치하여 우리 어선 보호를 강화하고, 일본수역 입·출역 및 위치보고, 한·일어업협정 조업조건 및 절차의 철저한 준수를 지속적으로 계도하고 단속하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 그와 더불어 어민들이 새로운 국제 해양질서에 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.

결론적으로 한국 어선의 피납에 따른 수산민의 보호와 국익손실의 방지를 위해서는 일시적 내지 사안별 대응방안이 아니라 중장기적이고 종합적인 대응책이 마련되어야 한다. 다만 일본의 부당한 나포행위가 있다면 손해배상 청구와 재발방지 촉구를 비롯하여 국가책임을 묻는 등 강력한 대응을 함으로써 수산민의 인적·물적 피해를 최소화하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

[1] 김영구(1999), 「현대해양법론」, 효성출판사

[2] 박춘호(2000), 「동아시아와 해양법-한, 중, 일 관련 해양분쟁을 중심으로-」, 國際海洋法學會

[3] 박희권(2001), 「해양법과 동북아시아 협력을 위한 제언」, 국제해양법학회

[4] 이병조·이중범(1999), 「國際法新講」, 一潮閣

[5] 정일영· 박춘호(1999), 「兩國學者 共同硏究 韓日關係 國際法問題」, 百想財團[6] 최종화(2000), 「現代國際海洋法(改訂增補版)」, 세종출판사

[7] 한규설(2001), 「漁業經濟史를 通해 본 韓國漁業制度 變遷의 100年」, 선학사

[8] 해양수산부(2000), 「현대한일어업관계사연구(최종연구보고서)」

[9] 해양수산부(2001), 해양수산부 2001년도 제225회 정기국회 국정감사 주요업무 보고 등 기타 통계자료

[10] 水上千之(최홍배 역, 2002), 「해양수산정책과 법」, 도서출판 지산)

[11] 山本草二(박배근 역, 1999), 「新版 國際法」, 국제해양법학회

원고접수일: 2002년 9월 5일
원고채택일: 2002년 12월 2일