

불법어업에 대한 해상집행기관의 역할 및 방향 - 중국어선의 불법어업을 중심으로 -

정봉규 · 최정호* · 임석원†

(부경대학교 탐양호 · *한국해양대학교 · †부경대학교)

A Study on the Role of Maritime Enforcement Organization As Response of Illegal Fishing

Bong-Kyu JUNG · Jung-Ho CHOI* · Seok-Won LIM†

(PKNU Tam Yang Ho · *Korea National Marine and Ocean University · †Pukyong National University)

Abstract

Today, all the countries of the world newly recognize importance of sea on 70% area of the earth, which are focused on efforts for security of marine territory and fishes resources.

On the security concerns of the ocean & fishes resources, Sea are very important on the ground of the importance of the ocean, thus international community has been trying to combat a maritime security threat and illegal fisheries.

Coastal states need to have proper state's jurisdiction and exercise it's jurisdiction to response effectively to a maritime security threat and illegal fisheries.

Here, many of the coastal states strengthened the rights in Exclusive Economic Zone(EEZ) naturally, there are made cooperation activities and keen competition in the sea because deepening of complex understanding of the relationship between the surrounding countries with marine surveys & continental shelf development, island territorial sovereignty & marine jurisdiction in overlap of sea area on EEZ.

In these circumstances, foreign fishing boats invaded to our territorial waters and EEZ many times. in addition, Chinese fishing boats are going to illegal fisheries naturally. On this point, a powerful crackdown of maritime enforcement organization had no effect on them. Also more and more their resistance gathered strength and tendency of a illegal activities became systematization, group action and atrocity little by little.

So this thesis includes a study on the regal regulation, the system and formalities on the control of illegal fishing. And the author analyzed the details of the activities of illegal fishing and boats controlled by Korea Coast Guard(KCG), fishing patrol vessels of Ministry of Maritime Affairs and Fisheries(MOMAF) and Navy etc. from in adjacent sea area of Korea.

In relation to this, the policy and activity plan were devised to crackdown to illegal fisheries of foreign fishing boats and then it was enforced every year.

According to this, analyze the present conditions of illegal fisheries of a foreign fishing boats on this study, also analyze the present conditions of maritime enforcement organization & found out problems to compared it. protect the territorial waters, at the same time protection of marine mineral resources & fishes

† Corresponding author : 051-629-5896, winterprey@pknu.ac.kr

* 이 논문은 제1저자(주저자)인 정봉규의 박사학위논문(2014년)을 수정·보완하여 연구되었음.

resources of EEZ including continental shelf, which has want to study for the role & response of maritime enforcement organization for the protection of fisheries resources and a proper, a realistic confrontation plan of maritime enforcement organization against illegal fisheries of foreign fishing boats.

Key words : EEZ, Illegal Fishing, Maritime Enforcement Organization, Protection of Fisheries Resources, Jurisdiction of the Coastal States

I. 서론

조선 후기 정약전의 주요 연구 대상이었던 흑산도 인근 해역을 포함한 우리나라의 바다에서는 현재 중국어선의 불법어업이 만연하고 있다. 더욱 안타까운 것은 불법조업의 규모와 그로 인한 우리나라의 피해규모가 정확하게 파악되지 않는 상황에서 불법어업을 단속하는 우리나라 공무집행자들의 피해가 계속 발생하고 있다는 것과 가장 근본적인 불법어업의 근절대책을 위해서는 중국 정부의 협조가 필요하다는 사실이다.

세계 면적의 약 ⅔를 차지하고 있는 바다는 우리의 생활영역으로, 식량자원의 원천지로, 교통 및 운송로 그리고 수산 동·식물을 비롯한 생태계의 터전으로서 매우 중요하다. 또한 미래에는 해저자원 및 해양환경이 제공할 수 있는 에너지원, 소득원 등의 면에서 매우 가치 있고 중요하다.

또한 해양력은 그 나라의 국력과 직결되고 있으므로, 모든 나라가 경쟁적으로 해양영유권을 확대하기 위해 노력하고 있다. 그리고 각국이 연안국의 권리를 확장함에 따라 인접국가 간에 해양영토와 관련된 지역적 논쟁이나 분쟁이 해마다 지속적으로 증가하고 있다. 따라서 각국은 수산·해양 산업과 해양기술력의 발전을 도모하고 해양경찰력 및 해군력을 증강하고 있다.

중국어선의 불법어업 실태를 조사하고 국내 및 국제법상 불법행위의 사례를 분석한다. 또한 불법어업 단속기관의 체계를 비롯한 검색 및 단속방법의 취약점을 찾아 이를 수정·보완하고, 시시각각 변화하는 동북아시아의 정세 및 우리나라 주권해역에서의 해상공권력의 임무수행에 대한 외국어선의 불법적이고 무력적 저항에 적합하고

적절한 대응방안을 찾아서 해상집행기관¹⁾의 사기를 진작시키고, 역량을 강화하는 방안 등 대책을 모색하고자 한다.

그리고 해양관할해역에서의 안전 및 경비·단속 업무를 담당하는 여러 국가기관 및 준 정부기관에서 발간한 관련 책자 및 내부자료, 학술 논문, 언론의 보도자료 등을 분석하여, 신 해양질서에 따른 해양영토의 중요성을 인식하여 국익과 영토주권의 침해를 차단하고, 우리 바다에서 국민들이 자유로운 어업활동을 보장하며, 우리의 수산생물자원, 해양광물자원 및 생태계 환경을 보호하고 보존하는 방안을 강구한다.

또한 외국어선의 불법어업에 대한 대응방법과 경비 및 단속 중 발생할 수 있는 불법적 저항행위들에 상응하는 대책으로서, 해상집행기관의 세분화되고 구체적인 임무이행을 할 수 있도록 제도적 대처방안을 수립한다.

따라서 본 논문에서는 우리 영해 및 배타적 경제수역에서의 외국어선 불법어업의 영향과 피해 등의 실태를 파악하여 그 연관관계를 조사함과 동시에 불법어업 단속기관인 해상집행기관, 그 중에서도 해군과 어업관리단의 현 체계를 분석한 후, 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 불법어업의 실태

1. 불법어업의 개관

1) 일반적으로 집행기관(執行機關)이란 “의결기관 또는 의사기관에 대하여 그 의결 또는 의사 결정을 집행하는 기관이나 행정기관 그리고 채권자의 신청에 의하여 강제집행을 실시할 직무를 가진 국가기관”을 의미하는 것으로, 해상에서의 집행기관은 대표적으로 해양수산부의 국가어업관리단과 해양경찰청을 들 수 있다.

불법어업이란 용어는 『수산업법』의 1990년 8월 1일(법률 제4252호)개정에서 처음으로 사용하기 시작하였고, 법률을 위반하여 처벌의 대상이 되는 어업을 말한다.

구체적으로 불법어업은 손해의 발생 여부와는 상관없이 수산관계 법령인 『수산업법』, 『원양산업발전법』, 『기르는 어업법』, 『수산자원관리법』, 『내수면어업법』, 『어업자원보호법』, 『영해 및 접속수역법』, 『배타적 경제수역에서의 외국인 어업 등에 대한 주권적 권리의 행사 등에 관한 법률』 등의 규정을 위반하여 행하는 어업을 말한다.²⁾

그리고 국제식량농업기구(FAO)에서는 불법어업이란 ‘당해 국가의 허가 없이 또는 관계 법령 및 국제법을 위반하거나 국제적 의무를 위반하는 어업활동’이라고 유사하게 정의하고 있다.³⁾ 이러한 관점에서 부적법 또는 위법한 어업은 적법한 절차를 통하여 어업을 하는 어업자뿐만 아니라 어업자원을 관리하여 할 국가 책무에 막대한 손해를 준다.

한편, 현대 국제사회에서 식량의 불안정은 국제평화와 안보에 커다란 위협적이다. 어업분야에서는 어업자원의 과도 이용이 지속적인 이용에 가장 큰 위협요소이다. 어업자원이 과도 이용되는 주요인은 IUU 어업이며, 이는 연안국의 관할 수역 뿐만 아니라 국제관할에서도 발생할 수 있다. IUU 어업 중 일부는 조직적인 범죄나 불법행위 등에 연관되기도 하며, 주로 기국이 관할권을 제대로 행사하지 못하는 것이 주요 원인이다.

『유엔해양법협약』은 배타적 경제수역 내에서 연안국의 수산자원의 보존과 이용에 관한 주권적 권리의 행사(유엔해양법협약 제56조)와 더불어 그에 수반되는 의무를 이행할 것을 동시에 규정하고 있다. 연안국은 생물자원의 보존 및 최적 이용을 위한 의무를 다하여야 하며(유엔해양법협

약 제61조, 제62조), 이를 보장하기 위해 집행조치를 할 수 있다(유엔해양법협약 제73조).

게다가, 연안국은 양자협정 또는 지역협정을 체결하여 타국에게 어로를 허용하며 국내입법을 통하여 타국 어선의 입어를 규정하며, 타국의 배타적 경제수역에서 조업하는 어선은 당해 수역 연안국의 법령에 의하여 확립된 자원 보존조치와 기타의 입어조건을 준수해야 한다(유엔해양법협약 제62조 제4항). 그러므로 연안국은 자국의 EEZ에서 IUU 어업에 대한 관할권을 행사할 수 있는 것은 명백한 것이다.⁴⁾

2. 불법어업의 원인 및 유형

1) 불법어업의 원인

각국의 수산업의 가장 큰 문제 중 하나가 불법어업 문제이다. 많은 어업자들이 정부가 자원관리를 위해 시행하고 있는 규제들을 위반함으로써 수산자원의 재생산능력을 감소시키고 있다. 이러한 불법어업의 원인⁵⁾은 첫째, 수산자원의 공유재산적인 성격 때문이다. 즉, 일부 어업종사자들이 남보다 먼저 더 많이 수산자원을 어획하려고 불법행위를 하고 이를 목격한 종사자들도 이들의 불법행위로 인해 손해를 볼 수 없다는 인식하에 덩달아 불법어업에 참여하게 된다.

둘째, 자원관리를 위한 일부 규제에 대해 어업종사자들이 현실에 적합하지 않다는 이유로 법을 준수하지 않는 경우도 있다.

셋째, 수산자원 감소와 수산물 수입개방 등으로 인해 어업경영이 악화됨으로써 어업종사자 스스로 자기가 하는 행위가 불법인 줄 알면서 생계유지를 위해 불가피하게 불법어업에 종사하는 경우도 있다.

4) 임채현·이윤철, 『연안국 해양안보관할권에 관한 국제법적 고찰』, 해사법연구, 제20권 제1호, 2008, p.429.

5) 신영태, “불법어업에 대한 정책방향”, 월간 해양수산, 통권 제246호, 2005.3, pp.1; 최중화·정도훈·차철표, 앞의 논문, pp.200~201; 이명규·이남우, 『불법어업에 대한 효율적 규제방안에 관한 연구』, 한국마린엔지니어링학회 후기학술대회, 2005, p.79.

2) 이종근(2010), 불법어업단속제도에 관한 연구, 수산해양교육연구 제22권 제3호, p.306.

3) International Plan of Action to prevent, deter and eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing §3.1.

2) 불법어업의 유형

불법어업의 유형⁶⁾은 어업의 금지구역, 금지기간 및 금지대상을 위반하는 어로행위, 법적 최소 크기에 미달하는 망목으로 된 어구에 의한 어로행위, 어업허가가 없는 선박에 의한 어로행위, 허가를 받았거나 허가내용대로 조업하지 않고 다른 조업방법을 행하는 경우 등을 말한다(수산업법 제78조 및 제79조).

첫째, 허가받은 어선이 허가받은 내용과 다른 어구·어법으로 행하는 대표적인 사례는 근해유자망어업의 허가를 받은 어선이 고정자망을 사용하거나, 또는 고정자망어업의 허가를 받은 어선이 유자망을 사용하거나, 20tons 이상의 중형기선저인망어업의 허가를 받은 어선이 전개판을 사용하여 조업하는 경우이다.

또한 삼중 자망어업은 해양수산부장관 승인구역 내에서만 어업활동이 허용된다. 만약 승인구역이외의 장소에서 어업활동을 하였을 경우에 『수산업법』 제41조 위반인지 제57조 위반인지에 대해 다툼이 있을 수 있지만, 삼중 자망어업은 어업허가의 대상은 아니지만, 해양수산부장관이 승인한 어업으로서 법정 어법이기에 때문에 『수산업법』 제41조를 위반한 것으로 볼 수 있다.

둘째, 허가받은 사항과 다른 방법으로 행한 불법어업은 허가사항의 하나인 조업구역을 위반하거나, 또는 조업기간을 위반하는 것이며, 그 외에도 어구제한 규정의 위반과 제한 및 조건의 위반 행위 등이 있다.

조업구역의 위반은 대형기선저인망어업(트롤포함)의 금지구역을 위반하거나 또는 기선권현망어업의 제1구 허가를 가진 선박이 제2구에서 조업하는 등 허가사항을 위반하는 것이다.

조업기간 위반의 대표적인 사례로는 기선권현망어업의 멸치포획 허용기간 위반과 새우조망어

업의 어업허용기간 위반 및 이동성 구획어업 중 새우방어업의 조업허용기간 위반이 있다.

그리고 어구 제한규정을 위반하는 대표적인 경우는 연안 연승어선의 새우포획어구(새우조망 형태) 부착, 안강망 어선의 사용통수 초과, 망목제한 위반 및 2중망을 씌운 어포부 사용 등이다. 기타 사항으로 주변국과 어업협정이 맺어지고 새로운 유형의 불법어업이 나타나기도 하는데, 국내 원양어선이 중국 국기를 게양하고 연·근해에서 위장 불법어업을 하는 수법 등이 있다.

3) 중국어선의 불법어업

현재, 우리나라 수역에서의 불법어업은 국내 어선뿐만 아니라 외국 국적인 중국 및 일본어선의 불법조업도 포함된다. 외국어선에 의한 불법어업은 대부분 중국어선에 의한 불법어업에 대하여서만 분석한다.

중국어선은 불법어업 단속에 대하여 처음에는 단독으로 또는 선단으로 저항하였으나, 점차 다른 어선들과 결박하여 집단계류 형태를 형성하여 죽창 및 쇠창살 설치, 무기 및 흉기로 과격할 격렬한 저항을 서슴지 않고 있다. 그리고 선박도 소형목선이 주를 이루던 이전과는 달리, 요즘엔 타망어선에 비해 규모도 작고 영세한 유망어선들의 집단행동 저항과 운반선을 포함한 대형철선이 등장하고 있다. 즉 매년 갈수록 중국어선의 마구잡이식 불법어로 행태는 흉포화, 집단화되고 있고, 그 불법어업 수역의 범위 또한 점차 확산되고 있다.

우리나라 관할해역의 수산자원 고갈화, 어장환경의 황폐화를 가속화 시키는 불법어업이 자행되고 있다. 수산자원의 약탈 및 황폐화를 막고자 하는 우리 정부기관에서 합법적인 공권력을 행사를 수용하지 않고, 더욱 더 집단화, 폭력화, 지능화 되어가고 있는 실정이다. 2012년도에 우리 정부로부터 조업 허가를 받은 중국 어선은 1,700여 척이나 서·남해 EEZ를 비롯한 우리나라 관할수역에서 조업하는 중국어선은 1만 척 이상으로 추산

6) 최정호·정도훈·차철표, 『우리나라 연근해 불법어업의 유형별 발생원인과 어업질서 확립방안에 관한 연구』, 수산해양교육연구, 제14권 2호, 2002, pp.193~195.

된다.

우리나라는 영해의 주권을 지키기 위한 노력을 하는 반면, 북한은 자국의 외화벌이 및 NLL 무력화 수단으로 그리고 북측 단속을 회피할 목적을 가진 일부 중국어선에게 2004년부터 조업비료를 판매해 오고 있는데, 그 비율은 약 40% 이상으로 보고 있다. 또한 백령도, 대청도, 연평도 서해 NLL 부근 해역에서 일일 평균 200여 척의 중국어선이 연중 북한해역 및 NLL 이남 해역으로 월선조업을 하고 있는 실정이다.⁷⁾ 그래서 연평도 꽃게 성어기인 4~6월, 9~11월에 집중적으로 조업을 함에 따라 서해 5도 어민의 불만은 폭발 직전이다.

그리고 주요 위반 업종으로는 기선저인망과 유자망 어업인데, 2001년~2011년 2월까지 기선저인망 67%, 유자망 28%로 기선저인망이 대부분을 차지하고 있으며, 기선저인망은 1~4월 및 10~12월, 유자망은 3~6월 및 9~12월에 집중하여 발생하고 있다. 또한 불법어업으로 나포된 중국어선은 산동성, 요녕성, 절강성, 천진이 선적항이며, 주요 조업 해역은 백령도, 격렬비열도, 흑산도, 제주도 부근해역이다.

그리고 2012년 우리정부에서 중국에 쌍선타망 798척에 어획량 39,896tons, 유자망 691척에 어획량 7,877tons을 허가했으나, 쌍선타망 어선 중 50tons급 이상에서는 어획제한량 등 입어 허가 제한조건 위반으로, 20~40tons급에서는 무허가 조업의 불법행위가 많이 이뤄졌으며, 주로 10월부터 다음해 2월까지 서해, 남해 및 동중국해 등에서 참조기, 갈치, 고등어 등을 불법 어획하였고, 2013년 6월까지 상반기 동안 우리나라 서해상에서 배타적 경제수역에서 불법어업을 하다 우리 해상집행기관에 나포된 중국 어선들의 선적항을 살펴보면, 산동성 82척, 랴오닝성 113척, 저장성 20척, 기타⁸⁾ 19척으로 총 234척을 선박검색

후 나포하였다.⁹⁾

서해 NLL선 부근 수역에서는¹⁰⁾ 북한 경비정, 동력어선, 무동력 소형어선들이 침범 하는 사례가 종종 있지만, NLL에서 약 3해리 정도 이내에서 월선 조업을 하거나 항해를 하다가 우리 해군의 퇴거방송에 순순히 되돌아가고 있는 실정이며, 동·서해 NLL 경비정은 해군에서 담당하고 있다. NLL선 근처에서의 관련 통계자료는 대부분 해군이 관리한다. NLL선을 불법으로 침범 할 때, 검문·검색은 해군 근접 엄호 하에 실시하고 나포 작전을 전개하게 된다. 이 곳 서해 NLL 주변 해역은 군사적 긴장이 항상 고조된 수역으로 해양경찰의 행동이 극히 제한적이며, 진입 시에는 합참의 승인을 받아야만 가능한 곳이기도 하다.

불법어업 중국 어선들은 이러한 남·북한의 긴장상황을 이용하여 순식간에 남하하여 불법조업을 하다가 해군 또는 해양경찰 함정 접근 시, 극렬히 저항하면서 NLL선 북쪽으로 도주하기 때문에 단속에 많은 어려움이 있다. 이런 접적해역의 특성상 단속과정에서 남북한 경비세력이 진입하여 서로 대응하고 맞서는 경우, 불미스러운 군사적 충돌의 가능성이 항상 존재하는 해역으로 북한과의 관계나 NLL 문제는 곧, 한반도의 평화와 동북아 전체 및 국제적 해양질서에 있어서 지정학적으로 전략적인 판도를 가늠하는 기준수역이라 할 수 있을 것이다.

한편, 동해에서는 북한 및 러시아수역으로의 입·출역을 위한 이동 항해 중에 우리나라 강원도 연안의 콩치유자망 그물을 절단 후, 그냥 도망하거나, 북한수역의 어장으로 입·출역 시에는 연안과 멀리 떨어진 곳을 이용하여 미리 설치된, 어구를 통제로 탈취하는 경우 등의 어구류의 피해 및 어업종사자들의 정신적 피해가 증가하고 있다. 이렇게 중국 어선들이 북한수역 및 러시아수역으로 이동 시 우리나라 동해안을 거쳐서 이동

7) 해양경찰청, “EEZ 자원보호(불법어업 근절) 및 해상공권력 확립을 위한 중국어선 단속관리체계 발전방안”, 2010, p.4.
8) 기타 지역은 허베이성, 장수성, 상해시, 천진시 등이다.

9) 해양경찰청, 국회 농수산위 제출 “통계자료”, 2013.6.
10) 해양경찰청 경비안전국, “주요통계자료(불법조업 어선 관련 통계자료)”, 2012.2, p.15.

하는 통계를 보면 2011년 1,299척, 2012년 1,439척으로 증가하고 있는 경향을 보이고 있다.

불법어업 선박들은 중국 다롄(大連)과 스테(石島), 웨이하이(威海), 칭다오(靑島) 등 산둥반도에서 출항한 어선들로 타망, 유망, 위망 등의 어선과 어획물운반선 등으로 어선단을 구성하고 있다. 전체 불법어업 중국어선의 80% 이상이 랴오닝성과 산둥성에 집중되는 이유는 두 지역이 우리나라와의 해상거리가 가깝고, 어로활동에 소모되는 유류비, 인건비 등 각종 비용을 절감할 수 있을 뿐만 아니라 선박에서 자국으로의 어획물의 처리 및 운반시간이 많이 단축되기 때문 일 것이다.

중국 어선세력들의 불법어업 수법은 주간에는 중국 측 영해에서 쉬면서 우리 해상집행기관의 동태를 살피고 있다가, 취약한 저녁과 새벽 시간에 또는 기상상태가 좋지 않거나 시계가 불량할 때, 계획적이고 은밀하게 우리나라 배타적 경제수역으로 넘어와 불법조업하고, 다시 중국 측 해역으로 넘어가는 치고 빠지는 게릴라식의 불법어로작업을 하고 있다. 또한 우리수역 외측에서의 조업 어획량을 부풀려 허위신고 한 다음, 그 양만큼 우리 수역에서 잡아들이는 수법, 조업일지 허위 기재 및 누락 기재 등¹¹⁾, 단속 및 선박검색이 쉽지 않고 쉽게 이뤄지지 않으며, 게다가 선명을 숨기려고 조타실 양측의 선명 부분을 페인트로 덧칠하여 삭제하고, 허가번호 표지판도 부착하지 않는 불법행위까지 서슴지 않고 있다.

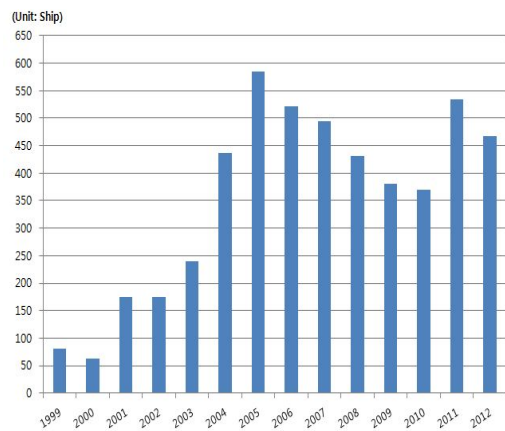
3. 중국어선의 불법어업 현황

2006년부터 2011년까지 최근 6년간 해양경찰이 불법어업을 한 중국어선의 단속실적을 보면, 배타적 경제수역에서의 불법행위는 2010년도에는 327건에서 2011년도에는 505건으로 약 1.5배 증가하였고, 담보금 부과액 또한 2010년에는 78억

1,600만 원에서 2011년도에는 145억8,600만 원으로 전년도에 비해 약 2배 증가한 것을 알 수 있다.¹²⁾

그렇기 때문에 우리는 불법어업 외국어선에 대해 해상공권력을 강화하고 집중적이고 강력한 경비 및 단속체제를 이루어 엄중한 법적 제재와 함께 사전에 차단, 예방할 필요가 있다.

아래 [Fig. 1]은 1999년부터 2012년도까지 해양수산부에서 실시한 불법어업 중국어선 나포단속 현황을 그래프로 나타낸 것이다.



[Fig. 1] Status of Chinese fishing boats seized illegal fishing of Ministry of Maritime Affairs and Fisheries(1999~2012).

위의 [Fig. 1]에서 2000년 8월 체결한 『한-중 어업협정』 이전인 1999년에 80척, 당해인 2000년은 62척이 나포되었는데, 이것은 2000년까지 매년 이보다 훨씬 많은 중국어선이 우리 영해에서 불법으로 어로활동을 해 왔을 것으로 유추할 수 있다.

그리고 2000년도에 나포된 62척에 비해 2001년은 174척으로 약 2.8배 증가하였고, 2003년 240척으로 약 3.9배, 2004년 437척으로 약 7배, 2005년은 584척으로 9.4배가 증가하였다. 그리고 가장

11) 아시아뉴스통신 홈페이지(<http://www.ajnews.com>), 2013년 11월 13일자.

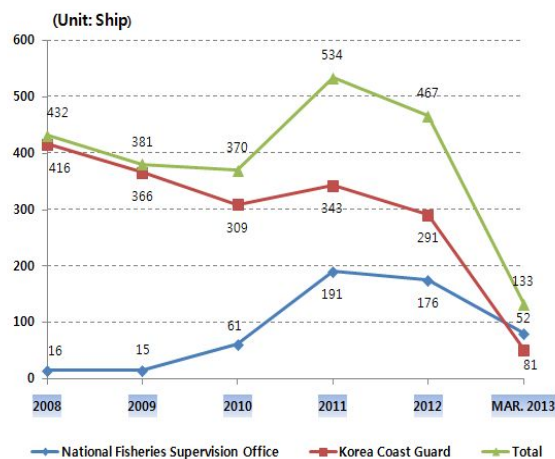
12) 해양경찰청 경비안전국; 노호래, 『중국어선 불법조업 범죄의 특성』, 한국해양경찰학회 제4회 학술세미나, 2012.6, p.83)

많은 불법어업 중국어선이 나포되었던 2005년을 기점으로 2010년 370척으로 감소하는 경향을 보이다가 다시 2011년 534척으로 갑자기 전년도에 비해 약 1.4배 증가하였다.¹³⁾

해양수산부의 국가어업관리단과 해양경찰청이 해상집행기관으로서 최선의 노력을 하고는 있지만, 중국어선의 불법어업을 차단하는데 한계가 있음을 보여주는 안타까운 현실이다.

최근 국가어업관리단의 국가어업지도선의 중국어선에 대한 선박감색현황을 살펴보면, 2008년도에는 227척, 2009년 232척, 2010년 511척, 2011년 730척, 2012년 1,285척, 2013년 6월 964척이다.¹⁴⁾ 매년 많이 증가하고 있다.

다음 [Fig. 2]는 2008~2013년 3월까지 국가어업관리단과 해양경찰청에서 나포한 불법어업 중국어선에 대한 검거를 수치현황 그래프로 비교하여 나타낸 것이다.



[Fig. 2] Comparison of seized of National Fisheries Supervision Office & Korea Coast Guard.

위의 [Fig. 2]에서 볼 수 있듯이 2011년도의 경우, 국가어업관리단은 191척, 해양경찰청은 343척으로 총 534척의 불법어업 중국어선을 나포하였

다.¹⁵⁾ 즉, 검거 비율이 국가어업관리단이 약 36%, 해양경찰청이 약 64% 이다.

4. 불법어업 외국어선의 단속근거 및 법령

1) 국제법

가. 『유엔해양법협약』

해양헌법이라고 할 수 있는 『유엔해양법협약』에서 대륙붕, 배타적 경제수역(협약 제55조~75조), 접속수역(협약 제33조), 영해(협약 제2조~32조)등의 경계선 확정 기준을 정하였고, 해양환경 보호의 필요성(협약 제192조~237조)과 수산생물 자원 보호 등 국가의 권리(협약 제116조~119조)에 대해서도 규정하고 있다.

『유엔해양법협약』에서 불법어업 중국어선의 단속에 적용할 수 있는 규정은 제73조(연안국 법령 시행)와 제111조(추적권)를 들 수 있는데, 불법조업 중국어선들을 단속할 수 있는 국제법적 근거로, 그 중 외국선박에 대한 추적권은 그 선박이 연안국의 법령을 위반한 충분한 이유가 있을 때 행사가 가능하나 단순한 의심이나 불법행위를 했다는 추정은 충분한 이유가 될 수 없어 추적권을 행사함에는 강력하고도 확실한 증거가 기초되어야 한다.

나. 『한·중 어업협정』

『한·중 어업협정』은 1996년부터 양국 간에 어업협정체결을 위해 각각 국내절차를 거쳐 2000년 8월 3일 한·중 간 최초의 어업협정으로 체결되어 2001년 6월 30일 발효되었다.

이 법 제4조 제1항에 일방체약당사자인 국민 및 어선은 타방체약국의 배타적 경제수역에서 어업활동을 함에 있어 협정 및 타방체약국의 관계 법령과 규정을 준수하여야 하고, 제5조 제1항에서 각 체약당사자는 자국의 관계 법령이 규정한 수산생물자원의 보호 및 보존조치를 위해 타방당사국의 국민 및 어선이 준수하도록 국제법에 따

13) 서해어업지도사무소, 브리핑 자료 “우리 EEZ 수역 중국어선 불법조업 단속강화”, 2011.3.24일자.

14) 동해어업지도사무소 어업지도과, 내부자료, 2013.6.

15) 동해어업지도사무소 어업지도과, 내부자료, 2013.6.

라 연안국의 배타적 경제수역에서 조치를 취할 수 있다고 명시했으며, 해양질서에 관한 기본법인 『유엔해양법협약』 제74조 제3항에 배타적 경제수역의 경계획정에 관한 합의에 이르는 동안 관련국은 이해와 상호협력의 정신으로 실질적인 잠정협정을 체결할 수 있도록 모든 노력을 다하여야 한다고 규정하고 있다.¹⁶⁾

그리고 EEZ제도가 적용되는 수역(배타적 경제수역)은 연안국이 배타적인 어로활동과 어족자원 보호 권리를 보유하고, 연안국이 조업조건(어종, 어획할당량, 기타 조업조건)을 결정하고 단속 및 재판 관할권을 행사할 수 있다.

이와 반대로 EEZ제도의 적용이 배제되는 수역은 잠정조치수역이고, 이 수역은 양국의 어업공동위원회의 결정에 따라 양국이 공동 관리하며, 연안국이 각각 자국 어선에 대한 자국 법령을 적용하는 선적국주의를 취하고 있다.¹⁷⁾

2) 국내법

가. 『영해 및 접속수역법』

『영해 및 접속수역법』 제5조 제3항(외국선박의 통항)에 대한민국의 안전보장을 위하여 필요하다고 인정되는 경우, 일정수역을 정하여 외국선박의 무해통항을 일시적으로 정지시킬 수 있다고 규정하고 있다.

또한 제6조(정선 등)에서는 외국선박(외국의 군함 및 비상업용 정부선박은 제외한다)은 대한민국의 평화·공공질서 또는 안전보장을 해치지 아니하는 범위에서 대한민국의 영해를 무해통항 할 수 있지만, 어로행위 등이 법 제5조에 규정된 내용을 위반한 혐의가 있다고 인정될 때에는 관계당국은 정선·검색·나포, 그 밖에 필요한 명령이나 조치를 할 수 있다고 규정하고 있다. 이를 위반한 외국선박의 승무원이나 그 밖의 승선자는 5년 이하의 징역 또는 2억 원 이하의 벌금에 처하고, 정상을 고려하여 필요할 때에는 해당 선박, 기재,

채포물 또는 그 밖의 위반물품을 몰수할 수 있다(제7조 제1항).

그리고 제6조에 따른 명령이나 조치를 거부·방해 또는 기피한 외국선박의 승무원이나 그 밖의 승선자는 2년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다(제7조 제2항).¹⁸⁾

나. 『배타적 경제수역법』

『배타적 경제수역법』 제5조 제1항에 의해 외국과의 협정으로 달리 정하는 경우를 제외하고 대한민국의 배타적 경제수역에서는 제3조의 규정에 의한 권리를 행사 또는 보호하기 위하여 대한민국의 법령을 적용한다고 규정하고, 제5조(외국 또는 외국인의 권리 및 의무) 제3항에 의해 대한민국의 배타적 경제수역에서 제3조에 따른 권리를 침해하거나 대한민국의 법령을 위반한 혐의가 있다고 인정되는 자에 대하여 관계기관은 협약 제111조에 따른 추적권의 행사로, 정선·승선·검색·나포 및 사법절차를 포함하여 필요한 조치를 할 수 있다.¹⁹⁾

그리고 『배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률』 제6조 제2항(불법 어업활동 혐의 선박에 대한 정선명령)에 의해 사법경찰관은 배타적 경제수역에서 불법 어업활동 혐의가 있는 외국선박에 정선명령을 할 수 있다.

그리고 제23조 제1항(위반 선박 등에 대한 사법절차)에 의거하여 검사나 사법경찰관은 이 법에 따른 명령 또는 제한이나 조건을 위반한 선박 또는 그 선박의 선장이나 그 밖의 위반자에 대하여 정선, 승선, 검색, 나포 등 필요한 조치를 할 수 있다.

다. 『형사소송법』 및 『경찰관직무집행법』

『형사소송법』 제212조(현행범인의 체포)에 의거하여 현행범인은 누구든지 영장 없이 체포할 수 있으므로, 검거에 저항하는 불법어업 중국 어

16) 이상철, 『한·중 어업협정』, 법제처, 2006. p.18.

17) 최정호·정봉규, 앞의 논문, p.7.

18) 최정호·정봉규, 앞의 논문, p.10.

19) 최정호·정봉규, 앞의 논문, p.10.

선을 단속할 수 있다.²⁰⁾

그리고 『경찰관직무집행법』 제10조의4(무기의 사용)에 의하면 경찰관은 범인의 체포·도주의 방지, 자기 또는 타인의 생명·신체에 대한 보호, 공무집행에 대한 항거의 억제를 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 그 사태를 합리적으로 판단하여 필요한 한도 내에서 무기를 사용할 수 있다고 규정하고 있다.

그러므로 해양경찰관에 저항하는 불법조업 중국 어선에 대한 무기를 사용할 수 있다.²¹⁾

라. 『해양경비법』

2012년 8월 23일부터 시행된 우리나라의 『해양경비법(법률 제11372호)』은 앞으로 우리 해상집행기관의 원활한 해상관할권 행사를 행하기 위한 넓은 범위의 해상활동과 사기를 고취시킬 수 있는 해양경찰권의 법적 근거와 특히 외국선박에 대해 추적권과 나포권을 확실하게 할 수 있는 근본적인 방안이라 할 수 있다.²²⁾

제12조 제1항(해상검문검색)에는 해양경찰관은 해양경비 활동 중 해상검문검색에 따르지 아니하고 도주하는 선박 등, 해당 경비수역에서 적용되는 국내법령 및 대한민국이 체결·비준한 조약을 위반하거나 위반행위가 발생하려 하고 있다고 확실시되는 상당한 이유가 있는 선박 등에 대하여 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 상당한 이유가 있는 경우 해상검문검색을 실시할 수 있다.

5. 불법어업 외국어선의 위반행위 및 법령

1) 『EEZ 어업법』에 의한 외국어선의 위반행위

『EEZ 어업법』 위반행위에는 특정금지구역에서 조업(법 제4조), 허가 없이 EEZ에서 조업(법 제5

조), 제한 또는 조건을 위반(법 제10조), 어획물 전적(법 제11조), 정지명령을 위반(법 제13조), 어획물을 양륙(법 제12조), 허가표지판 미 부착(법 제5조 제3항), 허가증을 미 비치(법 제5조 제3항)가 있다.

2) 외국어선의 업종별 제한조건 및 위반행위

외국어선의 어로활동에 있어 불법조업의 형태²³⁾는 무허가 어업과 허가사항 위반 어업으로 나눌 수 있는데, 구체적 위반사항은 다음과 같다.

첫째, 타망어업은 외선타망(외끌이 기선저인망)과 쌍선타망(쌍끌이 기선저인망)으로 구분된다. 중국의 타망어선은 주로 쌍선타망으로 조업하고 있으며, 규정된 망목은 최소 54mm인데 그 보다 작은 망목을 사용하는 경우가 많고, 심지어 내장망까지 사용하여 치어까지 어획하는 경우가 많다. 그 외 쌍선타망 어선이 단선타망 어법을 사용하는 행위, 단선타망 어선이 쌍선타망 어법을 사용하는 행위, 이중 이상의 자루그물을 사용하는 행위, 제주도 주변에서 단선타망어선을 사용하여 조업하는 행위, 조업금지기간(4.16~10.15)을 위반하여 조업하는 행위 등이 있다.

주요 대상 어종은 삼치, 갈치, 아귀, 민어 등인데, 어선 1척당 10여명이 승선하여 우리 해역에서 조업하면 한번 출어에 약 1,200여만 원 정도 수익을 얻는 것으로 추정되는데, 2013년 6월 현재 나포된 타망선의 수는 234척이다.²⁴⁾

둘째, 위망어업은 우리나라의 건착망에 해당되는 어법으로, 주 어장은 전라남도과 제주도 부근 해역이며, 주요 대상 어종은 고등어, 방어, 삼치, 갈치, 오징어 등이 있다. 위망어선에서 어획한 것은 해상에서 운반선에 바로 전재한다. 조업기간을 위반하여 조업하는 행위로 대형트롤조업금지선 외측수역 조업기간(1.1~12.31)위반 행위, 금지기간을 위반하여 조업하는 행위로 대형트롤 조업

20) 여기에 더하여 형사소송법 제200조의3(긴급체포)과 제216조(영장에 의하지 아니한 강제처분)도 있다.

21) 최정호·정봉규, 앞의 논문, pp.10~11.

22) 김종구, 『영해의 해역에서 형사관할권 행사의 효율화 방안-해양경비법의 제정과 관련하여』, 해양환경안전학회지, 제18권 제5호, 2012.10.31, p.449.

23) 동해어업지도사무소 어업지도과, “외국어선 단속요령”, pp.3~4.

24) 해양경찰청, 앞의 자료, 2013.6.

금지선 내측수역 조업기간(6.1~8.31)위반 행위가 있다.²⁵⁾

셋째, 유망어법에서는 법정 그물 외에 작은 망목의 그물을 이중으로 하여 치어까지 남획하는 경우가 많다. 이 유망어법은 선박 tons 수가 50tons 미만의 어선이 주요 세력을 이루며, 주요 대상 어종으로는 참조기, 아귀, 민어 등이다. 우리 정부에서 2012년 9월 중국 유망에도 어구실명제를 적용하여 2013년부터 실시하도록 합의한 바 있으나 잘 지켜지지 않고 있다. 2013년 6월 현재 유망의 단속 선박 수는 77척이다.²⁶⁾ 그리고 유망어업에서의 불법 어로행위에는 금지기간(1.1~2.28, 6.16~8.30)을 위반, 이중 이상의 자망을 사용, 어구 설치 후 허가받은 조업수역을 벗어나는 행위 등이 있다.

넷째, 우조어업에서는 집어등 광력 180Kw를 초과하거나 수중집어등을 사용하여 조업하는 행위, 조업 시 해묘(Sea Anchor)를²⁷⁾ 설치하지 않고 조업하는 행위 등이 있다.

다섯째, 보통 위망어선에서는 해상에서 어획물을 운반선에 전채하는데, 운반선에서는 어획물을 전채 받은 뒤 어획량 기재를 누락하거나, 일일조업보고 시 축소하는 등 위반이 많이 발생한다.

2013년 6월 현재 운반선 등 기타 선박의 위반 검거 척수는 17척으로 지난 2012년 6월의 36척에 비해 36% 감소하였으나,²⁸⁾ 주로 선단의 불법어업

에 관여하기 때문에 이런 운반선에 대해서는 따로 특별한 조치와 대응이 필요할 것으로 생각한다. 그리고 운반선의 불법적인 행위에는 허가받은 어선외의 다른 어획물 전적 및 운반하는 행위, 조업금지해역 및 조업금지기간 중 어획물을 받아 실는 행위 등이 있다.

6. 불법어업의 처벌 기준

불법어업에 대한 처벌은 정도에 따라서 행정형벌인 징역, 벌금 등이 부과되고 행정질서벌인 과태료, 과징금 등이 부과되기도 한다. 여기에 별도로 행정처분부과규칙을 제정하여 각 종 어업의 허가에 대한 일정기간 정지, 취소 등의 규제 및 해기사면허 정지, 취소 등의 제재를 병행하여야 한다.

또한 행정형벌에 해당하는 것으로 위반행위자가 소유한 어획물, 제품, 어선, 어구 등을 몰수하거나 그 가액을 추징할 수 있도록 하고 있으며, 양벌규정을 두어 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인 그 밖의 종사자들이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 행정형벌에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 개인에게도 해당 조문에 해당하는 벌금형을 부과 한다. 단 법인 또는 개인이 해당 업무에 관해 위반행위를 방지하기 위한 노력, 주의 및 감독을 게을리 하지 아니하였다는 것을 입증한 경우에는 제외한다.²⁹⁾

Ⅲ. 해상집행기관의 대응

1. 해군

해군은 군사작전을 주 임무로 하고 이를 위하여 편성, 장비되며 필요한 교육훈련을 실시한다(국군조직법 제3조 제2항). 그리고 평화로운 해양권력 유지와 북한 및 타 국적의 선박이 영해 및

25) 참고로 1. 동해 북위 36도선 이남 및 서해 북위 37도선 이남의 수역 중 한국측 대형트롤금지구역선 외측수역(단, 대한해협 및 특정금지구역은 제외). 2. 서해 북위 35도 이북 및 북위 33도 45분 이남의 한국측 대형트롤금지구역선 내측수역 중 다음의 수역을 제외한 수역 ① 서해 북위 35도 이북의 수역 중 영해선 외측 5해리까지의 수역, ② 북위 33도 45분 이남의 수역 중 영해선 외측 5해리까지의 수역 과 제주도 양측금지수역 및 그 외측선으로부터 외측 5해리까지의 수역.

26) 해양경찰청, 앞의 자료, 2013.6.

27) 해묘란 낙하산이나 원뿔 모양의 캔버스 천으로 만들어진 것으로, 바닷물 속으로 던져 물의 저항을 이용하여 배의 선수를 풍상쪽으로 향하게 하거나 유지시켜 주고, 바람에 의한 표류(漂流)를 적게 하려고 사용하는 장비이다.

28) 해양경찰청, 앞의 자료, 2013.6.

29) 이종근(2010), 앞의 논문, p.307.

배타적 경제수역에서 불법행위를 차단 및 저지하고, 해상에서의 테러와 불법적 해적활동을 예방하고, 밀수 및 밀입국을 차단하고, 주권해상에서의 국익을 위한 주요 시설 및 해상경제활동을 보호한다. 또한 해상 활동을 통해 정보를 수집·전파하고, 재난 시 상황에 맞게 타 기관과 연계하여 정보교환 및 공동협력하고, 주권수역을 함정 및 항공기로 24시간 철저히하고 세밀한 초계활동을 하고 있으며, 우리나라의 수산생물자원 남획 및 해양광물자원 불법채취 등 국내·외 어선들의 불법적 행위를 감시하고 차단하는 동시에 해양환경오염을 사전에 방지하고 대응하기 위한 주권활동을 이행한다.

현재 우리나라 해상집행기관으로 해군에서 함정을 조합하는 함장은 총 96명인데, 해기면허를 보유한 함장은 한명도 없는 것으로 추정된다. 소위 이상의 해군 장교들 중 부경대, 한국해양대, 목포해양대의 학군(ROTC) 출신들은 그나마 부분적으로 보유하고 있고, 해군사관학교 및 사관후보생(OCS) 출신들은 대부분 없다.³⁰⁾

1) 작전 및 단속시스템

해군함정의 승무원이 주권해역에서의 국내·외 선박을 대상으로 검색을 할 수 있는 법적 근거는 범죄수사에 있어서는 해군함정의 승무장교, 사병, 기타 대통령령으로 정하는 공무원이 사법 경찰관리의 직무를 행한다(어업자원보호법 제4조(범죄의 수사) 제1항), 허가를 받지 않고 조업하는 경우 위반혐의가 있다고 인정한 때에는 단순한 통과선박일지라도 이를 정지시키고 임검, 수색, 기타 필요한 처분을 할 수 있다(어업자원보호법 제4조(범죄의 수사) 제2항).

그리고 선장은 경비함정 또는 어업지도선으로부터 정선명령신호를 받은 때와 우리나라 항공기가 어선의 상공에 조명탄을 투하할 때에는 정선하고, 정해진 신호로 응답하거나 조사에 응하여야 한다(선박안전조업규칙 제26조(정선명령의 준

수)).

또한 군함의 법적 한계는 영해 내에서 제3국 어선의 밀입국자 수송 및 시도, 불법어업 및 불법행위 발견 시 제반 조치는 해양경찰 함정이 조치하며, 해군 함정은 직접 관여치 않고 엄호 및 지원태세를 유지한다(해군-해경 작전예규).

우리나라 영해 및 해상주권이 미치는 해역에서의 선박에 대한 검색 등 단독경비를 하는 함정은 주로 고속정 및 초계함이 임무를 수행하고 있는데, 군함은 나포권한이 없으므로 선박 검색만 가능하다. 검색 후 나포 상황이 발생하면 상호 협동적으로 연락유지를 하고 있는 해양경찰 함정으로 인수·인계 후 상황을 종료하게 한다.

그리고 검색의 형태에는 통신검색, 구두검색, 정밀검색으로 나눌 수 있는데, 먼저 통신검색의 경우에는 상용 공통망으로 선명, 출입항지, 적재 화물, 승선인원, tons 수, 국적 등을 조사하는 방법이며, 구두검색은 시각 검색을 병행하면서 의아점이 있다고 판단 될 경우, 사이렌, 기적 등을 이용해 기관정지 명령을 한 후, 구두검색을 실시한다.

마지막으로 정밀검색의 경우에는 피검색 선박을 함정 현측에 계류토록 지시하는데 단, 피검색 선박이 검색함정보다 클 때에는 검색함정이 접근 계류를 한다. 선원 총원을 검색함정 계류 현측 반대 방향의 갑판 위 일정장소에 집결시켜 인원 검색을 실시하고 선원들의 행동을 통제 후, 선장, 기관장을 순서대로 승정하게 하여 개별심문 및 서류검사를 실시하고, 나머지 검색 받은 선박 정밀검색을 실시한다. 이 때 소형병기 요원은 최고도의 경계태세를 유지한다.

참고로 해군 함정의 검색인 만큼 대간첩작전에 준하는 사항을 추가 확인한다. 예를 들면 이북사투리 유도심문, 해도기점 현황, 통신장비 과다보유, 기관의 고속운행 여부, 선체 개조·개장 흔적, 구조물 및 장구 흔적 등이 근거로 될 것이다.³¹⁾

30) 부경대학교 해군학군단, 군사학 교육자료.

31) 부경대학교 해군학군단, 군사학 교육자료.

2) 단속장비 및 보호장구

승선검색 반의 무장 및 보호 장구에서 주로 함정에서는 운동화가 가장 편하고 안전성이 있으므로 무겁고 불편한 군화보다는 낫기 때문에 공통으로 사용하고, 안전모 및 방탄조끼 등은 공통으로 갖추고 있다. 특히 검색 조는 증거 및 채증 자료를 위한 통신기, 증거물 넣는 백, 휴대용 녹음기, 캠코더 등을 필수적으로 챙기고, 경계 조는 소총, 신호탄, 포승줄 및 수갑 등을 갖추어야 한다.

2. 어업관리단

해양수산부소속 국가어업관리단은 부산과 목포에 사무소를 두고 있고, 각 국가어업관리단에는 특별사법경찰관을 포함하는 어업감독공무원들이 육상 및 해상의 어업지도 및 관리를 담당 하는데, 여기에는 어업협정에 의해 우리나라 배타적 경제수역에서 조업활동을 하는 중국 및 일본 어선들도 관리대상이다.

그러나 제주도 주변 해역과 동중국 해역은 전체면적이 16,862km²로 우리나라 관할 해역의 24.4%를 차지하고 있고, 이 해역에서는 우리나라 근해어선의 약 80%, 중국어선 약 3천여 척이 조업을 하고 있다.³²⁾ 그러므로 동해 및 서해 국가어업관리단 소속 34척의 국가어업지도선이 불법 조업선들을 감시단속하며 어선의 안전조업을 지도하는 등의 임무를 원활하게 수행한다는 것은 대단히 어렵다.

그래서 현재 공사가 진행 중인 제주해군기지와 더불어 조업해역에의 어선척수와 근접성, 국가어업지도선의 정보와 기동성, 해상사고 대처에 대한 신속성 등을 감안하여 제주항, 한림항 중 한 곳과 서귀포항, 위미항 중 한 곳을 지정하여 두 곳으로 나누고, 1,500tons급 이상의 어업지도선이 한 곳당 9~12척으로 해서 최소 18척 이상이 임

무활동을 할 수 있는 제주어업관리단을 신설하는 것이 시급하다. 이처럼 제안하는 이유는 풍부한 수산자원량과 고급 어종들이 많은 세계적인 어장이므로 중국의 많은 어선들과 일본의 중대형 어선들이 조업활동을 하고 있고, 또한 불법어업의 발생 빈도수도 우리 해역 중 많은 편에 속하기 때문이다.

그리고 중국 어선들이 우리나라 동해를 통한 북한 수역 및 러시아 해역으로의 입역이 매년 증가하고 이에 따른 울릉도 및 독도 주변 수역에서의 불법어업 또한 해마다 가파른 증가 추세를 보이는 한편, 이동 시 동해안에 기 설치된 어구 및 어장을 훼손하는 경우 또한 빈번히 일어나서 우리 수산종사자들의 어구 및 부속구의 피해로 인한 손해금액과 어장환경 및 시설들의 손괴로 인한 정신적 고통이 날로 급증하고 있다.

또한 일본 어선들과 기타 항공기 및 선박들이 울릉도 및 독도 주변 해역에서의 항해 및 어로활동을 하는 것에 대한 감시·감독 및 해상집행력의 강화가 필요하고, 우리 어선의 안전조업 및 동해의 해상교통질서 확립을 위해서도 꼭 필요하며, 해상집행기관의 강력하고 철저한 법 집행과 법적, 제도적 대비 및 대응방안으로 여러 가지가 선결되어야 한다.

그러므로 울릉도·독도를 전담할 수 있도록 1,500tons급 이상의 국가어업지도선이 6~9척 정도로 구성된 국가어업관리단이 도동항이나 저동항에 신설되는 것이 필요하다고 본다.

현재에는 부산과 목포에 모항을 두고 국가어업관리단이 임무수행을 하고 있다. 매년 많은 우리나라 어선 및 외국 어선들이 주야를 불문하고, 특히나 성어기 때는 엄청난 수의 어선들이 집중적으로, 기동성 있게 적극적이고 빠른 어로활동을 하고, 그 중에는 불법어업 또한 많이 이루어지는 경향이 다분하다. 이런 시기에는 해상에서 감시 및 경비작전 시간이 절대적으로 중요하기 때문에 임무교대 등으로 인한 불필요한 시간을 단축하고, 임무수행에 필요한 부식 및 연료유의

32) 연합뉴스 홈페이지(<http://www.yonhapnews.co.kr>), 2013년 5월 10일자.

보급에 어려움이 많다.

그래서 국가어업관리단 아래의 기관으로서 전진기지 형태로 육상 및 해상에서의 연료수급, 해상작전에 필요한 주·부식 수급, 인원 이동 등을 원활히 하여, 신속성·민첩성·연속성을 유지하는 역할을 할 어업관리기지가 필요하며, 현재의 상황 및 지리적으로 볼 때, 서해에는 연평도, 군산과 태안, 동해에는 강릉, 울진과 후포 정도의 위치에 새로운 기지관리국을 신설해야 한다.

IV. 해상집행기관의 역할 및 방향

1. 수산업에 대한 사회적 관심유도 및 홍보 활동

1) 어업종사자에 대한 지도 및 교육

현재 어업종사자들은 해상기후의 불안정, 어황의 변동, 어가의 불안정 등 수산업의 산업적 취약점으로 어려움이 많다. 중국 어선들의 불법조업과 일본 원전의 방사능 영향으로 우리 수산업계가 많은 영향을 받고 있다.

정부 및 수협과 같은 기관이나 관련 민간단체가 어업종사자를 대상으로 수산자원보호 및 환경보호를 위한 계도활동이나 홍보활동이 계획적이고 적극적으로 추진되어야 할 것이며, 수산업에 대한 전반적인 교육지원활동과 사회적 계몽활동이 따라야 할 것이다. 또한 어민 및 어촌에 대해서도 정부차원의 복지정책 및 사회적·경제적 안정을 위한 방안도 제시하여야 할 것이다. 그리고 한시적인 것이 아닌 지속적인 정부의 관심과 격려가 동반되어야 할 것이다.

2) 언론 홍보

국내·외 어선들도 국제 및 국내법을 위반하는 다양한 범죄행위를 한다. 해상에서 발생하는 범죄이기 때문에 해상범죄³³⁾라고 할 수 있다.

33) 일반적으로 육상과 달리 법률적·학문적 개념은 아니고 해양과 관련된 범죄를 위반한 행위라고 할 수 있다; 한국해양대학교, 『해양경찰 기능 및 조직체계 개선방안』, 해

이러한 해상범죄로 인해 연안국의 해양질서가 무너지고 수산어족자원들이 급격히 감소하고, 해양의 오염도 심화되고 있다.

이러한 바다에서의 사건, 사고와 매스컴이라는 매체와의 상관관계를 연계할 수 있다. 또한 매스컴을 통해 우리는 전 세계에서 발생한 사건·사고들을 언제, 어디서나 쉽게 접할 수 있고, 중국 국민들도 마찬가지이다. 즉, TV를 통해 우리나라 해역에서 발생한 사건·사고들 즉, 중국어선의 불법어업의 실태를 중국 국민들이 시청을 할 수 있고, 전 세계적으로 보도되므로 조금이나마 중국을 자극하여 스스로 움직이게 할 수 있을 것이다.

그러므로 해상에서 발생하고 있는 해양범죄의 특징³⁴⁾과 함께 외국어선의 불법조업에 대한 예방 및 차단할 수 있는 방법으로 매스컴 보도의 활용과 양국 간의 국가적 차원에서 이루어진 협정내용을 구체적으로 활용하는 대응방안을 마련하고자 한다.

매스컴의 보도와 해양범죄와의 관계³⁵⁾는 크게 세 가지 측면에서 생각할 수 있다.

첫째, 경기보도와와의 관계는 아주 밀접하다고 할 수 있다. 이는 1990년대 실업률과 해양범죄의 비율이 높은 상관성이 있다는 점을 유추하면, 매스컴에 의한 경기보도가 특별한 영향을 미친다는 사실을 추정할 수 있다.

둘째, 기상보도와와의 관계이다. 해상종사자들은 육상의 종사자들에 비해 기상보도에 관심이 많다. 이는 해상의 상태변화에 따라 운항 및 조업 계획이 달라질 수도 있기 때문이다. 또한 어선의 경우, 제한시계³⁶⁾ 상태에서 해양범죄의 발생빈도

양경찰청 연구용역 보고서, 2001, pp.7~22.

34) 특징으로는 국제성, 범죄규모의 대형화, 고립된 상태 또는 이격성, 조직성, 광역성, 전문성 및 지능성, 광범위한 파급효과, 사건의 회소성, 증거의 오염 가능성, 행정법법의 비중이 높음 등이 있다.

35) 노호래·임석원, 『해양범죄예방을 위한 언론보도의 개선방안』, 수산해양교육연구, 제25권 제2호, 2013, pp.451~452.

36) 제한시계(制限視界)라 함은 안개, 강설, 폭풍우, 모래폭풍 또는 기타 유사한 원인으로 인하여 시계가 제한된 모든

가 높다고 할 수 있다.

셋째, 해양환경보도의 정확성과의 관계이다. 해양의 보도는 거의 해양환경에 관한 보도이다. 육상과는 달리 해양에서는 증거가 거의 남지 않는 특수성으로 범죄의 시기 및 위치를 선택하는데 있어 매우 큰 역할을 한다.

그렇기 때문에 해양환경보도는 해양범죄행위자로 하여금 해양범죄행위에 대해 불안감과 자제하게 되는 심리적 예방효과를 발휘할 수 있을 것이다. 더욱이 환경의 과학적 교육기반을 갖춘 정확한 보도가 실시되어 이에 따른 예방활동을 행하는 것이 해양범죄의 발생비율의 감소도 기대할 수 있다.

그리고 언론보도를 통한 예방 시스템체제 및 구축을 위해 매스컴의 범죄보도 경향을 살펴보고, 헌법상의 기본권침해 문제, 취재원의 제한문제, 선정주의와 비윤리성 문제 및 오보문제 등의 범죄보도의 구체적인 문제점을 분석하였을 때, 해양에서의 범죄는 특성상 범위가 한정되어 있고, 매스컴 보도의 영향을 더 강하게 받는다는 전제하에 첫째, 보다 정확한 원인규명과 대책제시 기사의 확대, 둘째, 취재기자들에 대한 전문적 교육의 제고, 셋째, 해양기상보도의 정책적 목적고려와 정확성의 제고, 넷째, 증거의 결여로 인한 취재원으로서 해양안전심판원의 적극적 활용, 다섯째, 기사의 정기적인 점검, 여섯째, 법령의 정비로 인한 사법적 통제의 강화, 일곱째, 언론중재기관의 권한 강화 등을 해양범죄의 특성을 고려하여 매스컴의 범죄보도를 하는 등의 언론보도를 통한 범죄예방시스템으로써의 역할에 기대를 걸어 볼 수 있을 것이다.³⁷⁾

2. 경비구역 및 단속체제 운영상의 보강

1) 해상집행기관의 임무수역 확대 및 활동 강화

상태를 말한다(《국제해상중돌예방규칙 및 관계된 국내법규해설》).

37) 노호래·임석원, 앞의 논문, pp.453~456.

현재 통용되고 있는 경비구역의 명칭과 범위를 우리 해상임무 수행영역의 확대를 위해서 현행을 <Table 1>과 같이 변경하여 설정하면 더욱 효율적일 것이라고 판단한다.

<Table 1> Proposition of the change of Guard zones' name

Now		Alteration	
Name	Limit	Name	Limit
Coasting Area	10 ~ 15NM limit on the Seashore	Inland a body of water	Inland boundary ~ 3NM
Inland Sea Area	30NM limit in outer of Coasting Area	Territorial a body of water	3 ~ 12NM (Territorial a body of water)
Broad Area	Recognize water area on domestic Law	Security Waters	12 ~ 24NM (Contiguous Zone)
		Sovereignty Waters	Inland boundary ~ Continental Shelf boundary (EEZ)

경비수역 명칭의 변경이 이루어진다면 다음과 같은 장점이 있다.

첫째, 함정 크기별 운용상 이점이 많다. 인력 및 예산을 절약할 수 있으며, 효율적인 구역 함정운용으로 경비특성을 살릴 수 있고, 확실한 수역개념으로써의 법적 논리 및 근거를 마련하여 해양수호에 대한 의지를 확고히 할 수 있다.

둘째, 명확한 해상주권의 수역별 경비임무활동으로 우리나라 수산생물 및 해양자원의 보존과 수산·해양자원의 연구·개발, 연구 및 탐사, 자원 활용방안을 모색하는 데 도움이 된다.

셋째, 주변국과의 양자 또는 다자 간 어업협정 경계선, 영해 및 접속수역, 대륙붕 및 배타적 경제수역 등 각 중 해상경계지표를 새로이 정립할 수 있도록 하여, 추후 인접한 중국, 일본과의 해양경계 획정을 두고 있을 수 있는 분쟁 및 논쟁에 대비할 수 있다.

그래서 현재 단조롭고 체계적이지 못한 경비방법 및 규칙을 세밀하게 구분하여 수립하고, 해군

및 해상집행기관과의 복합적이고 연계성 있는 방식으로 체계를 재정비하여 지금의 경비방법을 변화시키고 그에 따른 경비구역을 확장하여야 할 것이며, 국내법을 제정하고 개정하여 해상주권수역을 확대하고 구축하여 실질적이고 실효적인 지배, 관리와 동시에 우선적으로 수정·보완 및 개선되어야 할 부분이다.

2) 해상집행기관의 단속 상 문제점 및 해결

우리 해상집행기관 단속의 문제점은 첫째, 전 해역을 동시에 단속하는 등 검문·검색 시기나 방식이 지나치게 단순하고 획일화되어 실효성이 낮다.

둘째, 중국어선의 우리해역에서의 불법어업은 계획적이고 반복적인 학습효과로 지능화 및 세밀화 되는 추세인데, 조업현황 및 분포, 불법행위의 정도 등에 대한 정보 및 확보가 아주 부족하다.

셋째, 우리나라 경비구역의 외곽선이 정확하지 않을뿐더러 경비구역에 대한 경비규칙들이 명확하게 지정되어 있지 않다. 넷째, 통신보안의 문제점 등이다.³⁸⁾

그러므로 이를 해결하기 위해서 다음과 같은 방법을 제시한다.

첫째, 단조롭고 획일화 된 형식적인 방법이 아닌 검문·검색의 취지에 맞게 우리 해역을 지키고 보존하기 위한 단속이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 중국 어선에 대한 정보를 정리하여 데이터베이스(D/B)를 구축하고, 관계기관과 공유를 하여 빠른 대응과 함께 지능화, 세밀화 되어가는 불법어업의 경향 및 추세를 확실하게 차단하여야 할 것이다.

셋째, 해양경계 미 획정으로 외측경계가 확정되어 있지 않으나, 우리 영해 및 배타적 경제수역(EEZ)의 관리 강화를 위해서라도 『배타적 경제수역법』을 근거로 해서 한·중 간 중간선을 설정하거나, 어업협정 경계선 내측에서의 국한되고 제한된 경비 활동에서 예방활동 및 배타적 경제

수역 권리를 행사하기 위해 실질적이고 폭 넓은 경비해역 활동으로 바뀌어서, 좀 더 구체적이고 강력한 새로운 해양경비체계를 구축하고 마련하는 것이 필요하다.

넷째, 선박에서 중요한 통신보안을 확보하기 위한 교육의 강화가 필요하다.

이렇게 문제점들을 해결하고, 해상집행기관의 단속활동을 위해 우리가 제정한 『해양경비법』에 따라 실시한 체계적이고 능동적인 해상경비 활동으로 얻은 모든 자료를 수집, 축적하고 관리, 분석할 필요가 있다.

3) 해상경비법 보완 운용

우리나라 해군 및 해양경찰, 어업관리단의 경비·단속시스템을 보면 해양경찰 함정이 어업협정 경계선 내측에서만 활동한다는 제한적이고 소극적인 경비방법을 행하고 있는데, 이것을 수역의 외측경계, 전략·전술의 목적과 목표, 해상치안의 상태, 불법어선 세력의 특성과 다양성 등을 감안하여 조정방안을 모색하고 수립할 수 있도록 하여야 한다.

또한 해역별로 요구되는 전략적이고 지리적인 중요성, 함정 크기별 경비원칙, 완충·보호구역 등 상황에 따라 해상작전 경비세력을 전면적으로 재배치하고, 새로이 제정된 『해양경비법』에 따른 신개념 해상경비작전의 전환 즉, 3차원적이고 입체적인 경비·단속 체제와 정밀 통신으로 정확성과 신속성을 감안하여야 하고, ‘선 조치, 후 보고’ 식의 현장에서 직접 보고, 듣고, 느끼고 판단할 수 있는 함(정)장의 재량권을 강화해야 한다. 그래야만 신속, 정확한 임무수행 작전과 빠른 작전의 효과를 보는 동시에 해상집행기관의 사기 유지와 임무역할에 대한 책임감이 더 강해질 것이다.

현재 해양경찰의 불법어업과 불법어선의 단속은 성어기, 휴어기, 특별단속기 등으로 나누어서 이루어지는 것이 일반적이다. 그러나 단속 시 정부 해상단속기관의 경비패턴, 표박경비위치 등에

38) 해양경찰청 경비안전국(2011), 앞의 자료, p.6.

대해 중국어선들 간에 실시간 정보 공유로 인해 수적 열세를 극복하기가 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 우리 해상집행기관간에 실시간 현장 첩보를 정확하게 취득 및 전달되지 못함에 따라 해상보안을 위한 경비 및 단속에 어려움이 있다. 그리고 단속은 경비, 조사·처리는 외사에서 담당함에 따라 조사과정에서 취득한 고급정보들이 현장에 적시에 제공되지 않아 모든 면에서 지연되는 일이 많다.³⁹⁾

이러한 이유로 특별단속기간에는 중국 어선들이 집중 조업하는 서·남해 해역에 고정익 항공순찰을 1일 1~2회 정도 비 규칙적인 패턴으로 실시하여, 어선분포 상황을 확인하고 해상과 공중에서의 입체 작전이 원활이 이루어 질 수 있도록 경비함정을 효율적이고 탄력적으로 재배치하고 고효율의 경비·단속시스템이 이루어 질 수 있도록 하여야 한다. 그리고 중국어선의 조업분포 성향, 특별관리 선박 및 특이동향, 비 주기적인 일제단속의 필요성 여부에 대해 현장과 해양경찰서에서 상황분석 한 내용을 각 경비세력에게 전파하여 적극 이용할 수 있도록 하여야 한다고 본다.

그리고 해군·해양경찰의 체계적 연합 구축이다. 특히 북한과 접한 NLL의 접적해역에서는 해양경찰만이 단독으로 해상작전을 펼 수 없으며, 해군의 협조가 꼭 필요하다.

그리고 NLL 접적수역에서의 중국어선, 북한 함정 및 어선의 이동 동향, 나포작전 시 현장과 함께 상황실에서 한 눈에 볼 수 있는 멀티(Multi)시스템이 필요하며, 이것은 해양경찰의 인력, 속초 및 서귀포 상황실과 해군이 우선적으로 연계 작전을 실시하고 나아가 국가어업지도선과도 협력하여야 한다.

4) 해상단속 운영시스템 강화 구축

죄의식에 느슨하고 해상공권력을 가볍게 여기는 외국국적의 불법조업 어선들에게는 해상에서 물리적이고 직접적인 공권력을 사용하는 것에 앞

서서 다음의 제도 및 시스템을 도입함으로써, 1차적으로 압박감과 부담감으로 인한 불법조업이 현저하게 감소할 수 있다고 본다. 이런 효과를 가져 오기 위해서는 해상치안환경의 변화를 종합 분석하고, 기능별·부분별 제도 도입, 타당성 검토와 함께 신 장비 및 특수 장비의 도입이 필요하다.

즉 중국어선의 우리 수역으로의 입·출역 시, 허가를 받은 선박인지 아닌지, 어떤 선종이 몇 척이나 입·출역을 하는지, 입·출역 선박의 이동, 조업현황 및 분포 등을 경계하고 감시하여 전체적인 중국어선의 동향을 한 눈에 볼 수 있는 추적 모니터링 시스템이 꼭 갖추어져야 할 것이다. 그러므로 이를 위한 방법으로 다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 어업감독관(Observer)제도 도입의 검토이다. 한·중 어업협정을 개정하여, 한·중 중간수역에 입어하는 일정 톤 수(약 20tons)이상의 어선 중 약 10% 정도에 어업감독관을 승선시키는 방안을 강구하는 것이 불법어업 단속에 크게 기여할 것으로 생각한다.

양국의 어선에 한·중 어업감독관이 1년에 1개월 정도씩 동승하는 방안 또는 1~2개월 마다 어업감독관끼리 선박을 바꿔 교체 승선하는 방안을 연구해 볼 가치가 있다고 본다.

둘째, 선박이력시스템제도 도입이다. 불법 및 위법 행위를 한 선박의 모든 경력을 자료화하여 관리하는 것이다. 이것은 우리나라 해상집행기관들이 영해를 수호하고 우리 주권수역에서 경계·감시 임무를 원활히 하는데 요주의 대상 선박을 선별에 필요하고, 월선, 불법조업, 위법 및 위반 행위, 공권력에 대한 폭행 및 저항, 도주 등의 범죄경력 및 위반 자료 등을 모두 기록화 하여 가중처벌법을 적용할 수도 있다.

또한 불법어선들을 선박별로 데이터베이스 시스템에서 범죄경력의 정도와 횟수에 따라 계산되어 특별관리 대상선박으로 나누어 주의 선박은 노란색, 경고 선박은 황색, 퇴거 선박은 적색등으

39) 해양경찰청 경비안전국(2011), 앞의 자료, p.7.

로 구분하여 화면상에 나타내는 방법이 있다.

셋째, 체크포인트(Check Point)제도 도입이다. 이 제도는 중국어선이 북한수역의 어장으로 입·퇴역 시, 북태평양에 우리나라 어선들이 배령해, 오오츠크해와 같은 러시아 해역에 어로활동을 위해 입역하기 전에 받아오던 제도이다. 항상 위치를 지날 때는 무선통신기로 무선보고를 하면서 통과하기도 하고, 경우에 따라서는 러시아의 군인 또는 경찰이 우리나라 어선에 승선하여 선교부터 선저까지 전부 다 살살이 선박검색을 실시하는 제도이다.

이 제도는 입어 허가 선박의 입·퇴역 시, 어장 및 항행이동 시, 의심 선박 발견 시 등 외국 선박을 통제하기 위한 방법으로, 일정한 시간 및 위치에 통과 시 체크포인트 위치로 직접 가서 해상집행기관의 검문·검색을 받는 제도이다. 이 위치에서 어업감독관도 현장 승선할 수도 있고, 어업감독관끼리 교체 승선할 경우에도 편리할 것으로 본다. 하지만 외국 어선에게는 아주 번거롭고 조심스러운 제도가 될 것이며, 중요한 것은 이 제도로 하여금 우리나라 주권수역에서 외국 어선들의 어로활동을 하는데 있어서, 불법어업에 대한 경각심을 심어주어 불법어업을 조기에 차단할 수 있는 제도로서 필요할 것으로 본다.

넷째, 해상바지(Barge)형 전진기지 건설이다. 해상집행기관이 해상작전에서 전략과 전술의 효과를 보기 위해서는 시간과의 싸움이 중요하다.

따라서 해상경비를 위해 무엇보다도 선박의 연료유나 식량 등의 필요한 물자지원이 계속적으로 이뤄져야 하고, 승무원의 교체도 필요한 경우가 있다. 기지에서 인적·물적 자원을 공급하고 수급하기 위해 몇 시간에서 많게는 며칠이 소요될 수 있을 것이다. 그러므로 원활하고 순조로운 해상집행기관의 임무역할을 위해서 그리고 함정의 연료유 절약, 이동시간 절약, 해상작전의 연계성 등을 고려하여 12~24해리 사이의 근해수역 및 보안수역에 급유시설을 포함한 해상바지 기지를 설치하는 것을 고려할 필요가 있다고 본다.

게다가 레이더만 설치하면 해상 R/S기지가 되어 운용함으로써, 보다 정확하고 빠른 해상정보로 원활한 경비단속이 이루어 질 것으로 생각한다. 또한 주변 어장에서 어로작업 중인 우리 어선의 위급 상황 시에도 긴급 지원도 가능하다.

다섯째, 민·관·군 네트워크(Network)체계를 제도적 도입으로 무선통신기를 이용하여 해상집행기관과 주변 어장에서 작업 중인 우리 어선과의 네트워크망(SSB 또는 VHF)을 유도하거나, 휴대폰을 이용하여 신고를 통한 어선의 지원도 상당한 효과가 발생할 것이다.

이렇게 함으로써 수적 열세인 우리 해상집행기관의 역할에 보조적 세력으로 우리 어선들이 가세하여 조금이나마 해상집행기관의 임무활동에 도움이 되리라 생각한다.

이렇게 대상 물표를 확인·추적하고, 정보를 전파할 수 있는 민·관·군 컨택 릴레이(Contact Relay) 제도 마련이 필요하다.

5) 해양수산부 내 전문부서 설치 강화

현재 해양수산부 산하에 2개의 국가어업관리단이 부산과 목포에 사무소를 두고, 동해어업관리단에는 19척 서해어업관리단에는 15척으로 해상에서 어업지도 및 단속을 관장하고 있는 실정인데, 여기서 해양수산부의 소속의 수산청을 신설하여 아래로 국가어업관리단을 동해, 서해, 남해 국가어업관리단 및 제주도와 울릉도·독도에도 국가어업관리단으로 지정하여 다섯 곳의 국가어업관리단으로 재구성하고, 현재 동해어업관리단의 단장은 해양수산 서기관(4급)으로 근무하고 있지만, 각 관리단이 재구성되면 단장은 이사관(2급) 또는 부이사관(3급)으로 배정하고, 각 관리단의 국가어업지도선을 중·소형급(1,000~1,500tons급)으로 10척, 중·대형급(1,500~3,000tons급)으로 10척 정도 보유하고 있어야 될 것이다. 더군다나 제주 국가어업관리단이 필요하다고 본다.

그리고 시, 도, 군, 구 소속의 지자체 어업지도선들도 효율적인 운용을 위해서는 소형의 저속,

노후화 된 선박들을 하루 빨리 건조, 교체하여야 할 것이며, 평상시에는 안전행정부 소속이지만 새로운 상황이 발생하면, 빠른 부처 이동으로 소속이 전환되거나 편제상의 지휘를 정확히 받을 수 있는 시스템이 이루어 질 수 있어야 할 것이다.

3. 국제적인 갈등해소 및 협력체계 구축

중국어선의 불법어로작업을 보면 ‘잠정조치구역’ 중 우리 측 해역에서 집중적으로 조업하는 경우가 많다. 그리고 『한·중 어업협정』 제7조에 의하면 ‘어업공동위원회의 결정에 따라 잠정조치구역에서 공동의 보존조치 및 양적인 관리 조치를 취하여야 한다.’ 고 규정하고 있다. 하지만 잠정조치구역은 기국주의가 적용되는 구역이고, 어업공동위원회의 결정할 권한이 없다는 것이 가장 큰 문제점이기도 하다.⁴⁰⁾

외국어선인 중국어선의 한·중 잠정조치구역, 우리의 영해 및 배타적 경제수역에서의 집단적인 불법어업은 매년 심화되고 방법 또한 다양하게 지능화 되어가고 있는 것이 현실이며, 이에 따른 해양환경의 오염도 심화되고 그 범위도 넓어지고 있는 추세이다. 이에 대해 여러 조치 및 방법들이 시행되었지만, 이를 완전히 근절하기에는 역부족이다.

그러므로 해양수산부에서 어업자원량조사, 어장환경조사, 해양오염 및 생태계조사 등을 통해 협상의 틀을 개발할 필요가 있다. 그리고 양국이 함께 어업자원에 관한 공동체, 즉 한·중 공동어업 협의체를 마련하는 것이 시급하다. 또한 조업 중인 중국어선의 선명 은폐, 축소 및 미기, 휴어기 조업 등 불법어로 행위들을 구체적이고 상세하게 체증하여 협상을 위한 자료화 하여야 할 것이다. 그리고 계속해서 어업공동위원회를 통한 ‘공동 보존조치, 양적 관리조치’의 협상을 이끌어 낼 수 있도록 현 상황의 문제점을 찾아내어 국가적 차

원의 대응책을 마련해야 한다.⁴¹⁾

또한 우리나라와 중국과의 국가 간 자유무역협정(FTA)을 통해서 불법어업의 근절 방안을 생각해 볼 수 있다. 현재, 한·중 잠정조치구역, 우리의 영해 및 배타적 경제수역에서 불법어업으로 인해 수산자원이 고갈되어 많은 어업종사들에게 피해와 고통을 주고 있다.

그러므로 FTA를 통한 협정 상 대안으로는 첫째, 중국어선의 불법어업이 줄어들지 않고 계속된다면 한·중 잠정조치구역에서 어획·생산한 주요 어종들에 대해 수입금지 조치를 협상내용으로 포함하고, 둘째, 이 구역에서의 불법어업에 대한 공동 감시 및 관리를 대폭 강화하는 내용 즉, 양국의 실무자들이 함께 근무하는 공동어업자원관리 센터를 신설하는 등의 내용을 꼭 포함시켜야 한다.

V. 결 론

오늘날 우리가 살고 있는 지구의 약 ⅔는 바다이지만 대부분의 경제활동은 육지에서 영위해 왔다. 하지만 육상이 포화되어, 바다로 삶의 터전을 전환하기 위해 많은 분야에서 창조적인 연구, 다양한 실험, 극지로의 탐사와 개발 등이 활발하게 진행되고 있다.

한편, 각국들은 수산, 해양과 관련된 정부기관을 재정비하거나 신설하여 자국의 이익을 추구하고자 관계 산업을 집중적으로 육성하고 있다. 또한 유엔해양법협약을 중심으로 연안국의 영해, 접속수역, 대륙붕 및 배타적 경제수역과 관련된 제도적 문제점들을 다시 보완하는 등 국내법을 재정비하고 있다. 그리고 해양경찰, 해군 등 해상 집행기관의 증설 및 증강도 추진하고 있는 것이 현실이다.

우리나라는 반도국으로 북한을 비롯한 중국,

40) 해양경찰청 경비안전국, “『중국어선 성어기 특별단속』 화상회의”, 2011, p.5.

41) 해양경찰청 경비안전국, “『중국어선 성어기 특별단속』 화상회의”, 2011, p.5.

일본 등의 주변국들과 바다를 둘러싸고 해양 논쟁 및 분쟁, 위협적 행위들이 많이 발생할 여지가 많다. 따라서 해양광물자원, 수산어족자원 및 바다생물생태계 환경을 유지하고 보존하기 위해 한·중·일 3국은 양자 간 어업협정을 맺고 자국의 어선들이 어로활동을 하고 있다.

특히 중국의 급격한 산업화로 연안어장이 황폐화되면서 어업자원이 거의 고갈되고 있다. 그러므로 중국 어선들은 우리나라 주권해역에서의 불법어업이 매년 증가 추세이고, 갈수록 그 성향이 집단화, 폭력화, 지능화 되어가고 있으며, 해상공권력 세력의 단속이 철저히 이루어지지 못하여, 심지어 태극기를 게양하고 영해에까지 들어와서 불법적인 어로활동을 하고 있는 경우도 있다.

이로 인해 우리나라 해양영토안보의 위협, 해상집행기관의 신뢰도 저하 및 관련 공무원들의 사기가 저하되고 있으며, 또한 수산 종사자들은 물적, 정신적으로 많은 피해를 직·간접적으로 당하고 있다. 이에 우리나라의 주권해역에서 발생하는 여러 가지 불미스러운 사건 및 사고를 비롯한 현행 체계의 문제점을 입법적, 행정적 및 사회·환경적으로 종합분석하고, 차후 일어날 수 있는 해양에서의 국가안보위협, 수산어족자원의 감소 등의 환경적 피해 및 해양오염, 어업종사자들의 어장피해, 설치 및 부속어구의 약탈, 손괴 등의 문제발생 상황에 대비한 적극적이고 구체적인 대응 및 종합적인 대책을 강구하고 마련해야 할 것이며, 해군, 해양경찰, 국가 및 지자체 어업지도선 등의 해상집행기관의 역량을 강화하기 위한 지속적인 노력과 연구가 필요하다.

또한, 2013년부터 해양수산부가 다시 부활하였지만 아직은 통합관리 측면에서 미흡한 점이 많다. 그리고 우리나라 정부 정책의 전체적인 흐름과 방향을 바꿀 필요가 있다. 즉, 육지에서 바다로 중심을 옮기고 전환해야 한다. 우리는 지금까지 육지 중심으로 정책을 계획하고 발전해 왔다. 또한 북한, 중국과 일본 등 주변국과 주로 바다를 통해 교류하여 왔다. 그러므로 바다를 이용한

자원·경제외교와 문화·환경외교 등을 중요시해야 한다. 최근 새 정부에서 내세운 창조경제도 바다를 중심으로 한다면 무한 성장이 가능하리라고 생각한다.

정부의 강력한 해양 정책과 해상집행기관의 의지가 하나 되어 고갈되어 가는 우리나라 수산생물자원 및 해양광물자원을 보호함과 동시에 해상에서의 불법행위에 대한 해상공권력 확립으로 평화적인 국가안보 및 국제해양질서를 유지하기 위하여 각 분야별로 현황을 종합 검토한 후 분석·정리하여 문제점을 찾아내고, 이를 해결할 수 있는 가장 현실적이고 합리적인 대비 및 대응 방안을 모색 해보고자 하였다.

그러기 위해서는 먼저 우리 해역의 수역체계를 새로이 정립하고 확대하여 해상에서의 경계, 경비 및 감시단속 시스템을 수정, 보완하여 구축할 필요가 있을 것이고, 해군 및 지자체 어업지도선 등 해상집행기관의 상호 간 협력적이고 통합적인 체계의 구축과 함께 해상공권력을 첨단화 하여야 할 것이며, 선박 및 항공기에 설치되고 탑재되는 운항장비도 최신 시스템으로 교체하여야 할 것이다.

또한 해상집행기관의 임무수행 해역을 세계적인 흐름에 따라 구분하고, 이에 맞는 다목적 기능의 국가기관 신설이 필요하며, 무엇보다 정부의 실행 의지가 있는 정책수립과 투자재원의 확충이 필요하다. 여기에 더하여 국내적으로는 해양 관련 법적, 제도적으로 부족하고 미비한 사항을 개선·보완함과 동시에, 우리나라의 현 상황에 맞고 미래지향적인 “해양영토관리법”을 신설하여 강력한 해양강국의 기초적 발판을 마련하고, 국제적으로는 『유엔해양법』을 중심으로 신 해양질서에 부합하고 동북아에서의 균형적인 위치와 역할로 평화로운 상생을 할 수 있도록 국가 간 외교적 노력과 협력이 매우 중요하다. 그리고 중요한 하나는 이 모든 것을 관리하고 운용할 전문적인 인재를 양성하는 교육기관의 역할이 매우 크다.

그러므로 제2의 영토인 해양에서의 주권을 확

립하고, 해상교통질서 확립을 통한 국민의 안전한 해상경제활동을 보장하고, 수산자원, 해양 광물자원 및 생태계 환경을 보전하고, 이를 터전으로 한 수산-해양 관련 종사자들이 풍요롭고 안전한 삶을 영위할 수 있도록 해양수산부를 중심으로 하는 정부기관, 준 정부기관, 연구기관 및 교육기관, 수협 및 각 중 어업협회가 서로 공동 협력하여 미래지향적인 계획과 실천이 필요하다.

References

- CHA, Cheol-Pyo(1998). A Study on Legislaton for Reformation of the Fisheries Resources Control System of the Fisheries Act of Korea, Doctor of Laws, Korea National Marine and Ocean University.
- CHOI, Jong-Ho & JUNG, Bong-Kyu(2012). A Study on Legal Response of Korea Coast Guard for the Control of Illegal and Violent Chinese Fishing Vessels, *Journal of Korean Maritime Police Science* 2(1), 97~120.
- CHOI, Jong-Ho(2012). Maritime Crime and Maritime Forensic of Korea Coast Guard, *Journal of the Korean Society of Marine Environment & Safety*.
- CHOI, Jong-Hwa(2009). Analysis on Effect of Enforcement of Korea-China Fisheries Agreement, *The Korea Institute of Maritime Law* 21(1), 1~26.
- CHOI, Jong-Hwa. JEONG, Do-Hun & CHA, Cheol-Pyo(2002). A Study on Origin of Coastal-Offshore Illegal Fisheries and some Establishment Devices of Fishery Order in Korea, *Journal of the Korean Society of Marine Environment & Safety* 14(2), 191~212.
- EAST SEA FISHERIES SUPERVISION OFFICE (2007). -How to control of the Foreign's Fishing boat-.
- Hugo Grotius(1916). *The Freedom of the Sea*, Translated by Ralph von Deman Magoffin, New York, Oxford University.
- KIM, Jong-Goo(2012). Effective Extraterritorial Application of Criminal Law outside the Territorial Sea -Related to the Enactment of the Korean Coast Guard Act-, *Journal of the Korean Society of Marine Environment & Safety* 18(5), 446~454.
- LEE, Myeong-Kyu & LEE, Nam-U(2005). A Study on the Device of Efficient Regulation of Illegal Fishing, *The Korean Society of Marine Engineering*.
- LEE, Sang-Cheol(2006). Korea-China Fisheries Agreement, Ministry of Government Legislation.
- LEE, Sang-Jo & KIM, Jin-Kun(1998). Actual Results on the Control of Illegal Fishing in Adjacent Sea Area of Korea, *Journal of the Korean Society of Marine Environment & Safety* 10(2), 139~161.
- LEE, Zong-Keun(2010). A Study on the Unlawful Fishery Control System, *The Journal of Fisheries and Marine Sciences Education* 22(3), 303~315.
- LIM, Chae-Hyun & LEE, Yun-Cheol(2008). A Study on the Maritime Security Jurisdiction of Coastal States in International Law, *The Korea Institute of Maritime Law* 20(1), 401~434.
- Naval Education(2013). *The Teaching aids*, Pukyong National University.
- ROH, Ho-Rae & LIM, Seok-Won(2013). Improvement of the Media Coverage for Marine Crime Prevention, *The Journal of Fisheries and Marine Sciences Education* 25(2), 448~457.
- ROH, Ho-Rae(2012). A Study on the Character of Chinese Fishing Boats Crime, *Journal of Korean Maritime Police Science* 2(1), 37~63.
- WEST SEA FISHERIES SUPERVISION OFFICE (2011). Briefing Data - Rigid enforcement of Regulations for the Illegal Fishing boat of China in Korea's EEZ -
<http://www.kookje.co.kr>
<http://www.sisajeju.com>
<http://www.aneusa.com>
<http://www.yonhapnews.co.kr>
<http://www.mof.go.kr>
-
- 논문접수일 : 2014년 05월 27일
 - 심사완료일 : 1차 - 2014년 06월 16일
2차 - 2014년 06월 30일
 - 게재확정일 : 2014년 07월 08일