

중국 어선의 불법조업에 대한 우리나라 수산자원의 보호방안

정 봉 규[†]
(부경대학교)

A Study on the Protection Plan of Fisheries Resources against Illegal Fishing of Chinese Fishing Vessel

Bong-Kyu JUNG[†]
(Pukyong National University)

Abstract

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

Many of the coastal state, to strengthen the rights of their own country EEZ, marine survey and continental shelf development, travels through such maritime jurisdiction in the territorial sovereignty and the EEZ overlaps, deepening complex interests between neighboring countries cooperation activities of the fierce competition, the domestic and foreign been has been carried out.

Under such circumstances, is devastated coastal of China, our territorial waters and EEZ has been violated more and more, in spite of the powerful crackdown maritime public power, illegal fishing more resistance intensified. They tend to be gradually organization, collectivization and atrocities.

Currently, illegal fishing of Chinese fishing boats in the West Sea of Korea, including the waters near Yeonpyeong Island is prevalent as operating in the coast of the country. Furthermore regrettable one is illegal on a scale and the situation where South Korea of scale of damage caused by it have not been accurately grasp of the operation, but that there is damage of Korea official duty enforcement to crack down the increase to illegal operations year after year have occurred.

Violent, illegal fishing of Chinese fishing boats, in order to eradicate the operations of insane at our sea, we investigated to the infringement situations of fisheries resources by multiple fields. each of problems presenting a specific preservation plan in accordance with the function and role of the maritime enforcement organization and other government organization the point. at the same time we will try to seek measures such as a scheme that it is possible to increase the capacity.

Key words : EEZ, Illegal Fishing, Maritime Enforcement Organization, Fisheries Resources, Chinese Fishing Boat

I. 들어가는 말

연평도 인근 해역을 포함한 우리나라의 서해바다에서는 현재 중국어선의 불법조업이 자국 연안

에서 조업하듯 만연되고 있다. 더욱 안타까운 것은 불법조업의 규모와 그로 인한 우리나라의 피해규모가 정확하게 파악되지 않는 상황에서 해마다 증가하고 불법조업을 단속하는 우리나라 공무

[†] Corresponding author : 010-4585-9151, pkm262@hanmail.net

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

집행자들의 피해가 계속 발생하고 있다는 것이다.

이런 중국어선의 폭력적, 불법적이고 비상식적인 우리 바다에서의 조업을 근절하기 위해서는 우리 수산자원의 침해 현황을 여러 분야별로 조사·분석하고, 각각의 현황에 대한 문제점을 해상 집행기관¹⁾ 및 기타 정부기관의 기능과 역할에 맞는 구체적 보존방안을 제시함과 동시에 역량을 강화할 수 있는 방안 등의 대책을 모색할 필요가 있다.

따라서 본 논문에서는 우리 영해 및 배타적 경제수역에서의 중국어선에 대한 우리 수산자원의 보존방안으로 불법조업 단속기관인 해상집행기관과 연구기관, 입법기관의 역할 및 역량강화내용을 고찰함으로써 수산자원 침해에 대한 해결방안으로 제시하고자 한다.

II. 우리 바다의 수산자원

1. 수산자원의 개념

우리가 보통 사용하는 용어로서의 ‘수산자원’이라 함은 사전적 의미로서 물속에서 생산되는 천연자원 중에서, 어류(魚類), 패류(貝類), 조류(藻類) 등의 유용한 생물을 통틀어 이르는 말이다. 또는 수중에 서식하는 수산 동·식물로서 국민경제 및 국민생활에 유용한 자원을 말한다(수산자원관리법 제2조).

여기에서 ‘수산자원’은 동물·식물을 모두 포함하지만, 불법조업과 관련된 문제를 논하기 위해서는 주로 동물적 요소인 ‘어류·연체류·갑각류 자원’을 대상으로 하므로 관련 법률들에 나타난 내용들을 강조하기 위해 ‘동물적 자원’ 대신에

‘수산자원’이라는 뜻에서 용어를 사용한다.

2. 수산자원의 법적 성질

첫째, 지금까지 가장 전통적인 학설은 무주물설로, 해양에 대하여 최초로 이론적 체계를 수립하였다고 인정받고 있는 휴고 그로티우스의 1916년 “Freedom of the Seas”도 수산자원의 무주물설에 입각하고 있다고 할 수 있다. 이 책에서 수산자원은 무한하고 번식력이 크기 때문에 누구라도 자유롭게 조업할 수 있다고 하여, 어업의 자유를 처음으로 주장하였다. 이 학설은 1960년대까지 어업에 대한 주류 학설로 수산자원은 무주물이므로 누구든지 먼저 어획하는 자가 소유한다고 하였다(Hugo Grotius, 1916). 하지만 현재의 시대적이고 세계적인 흐름의 상황에서는 맞지 않는 학설이기도 하다.

둘째, 수산자원은 누구나 이용권을 갖는 인류공동의 재산이므로 누구도 누구의 허가도 받지 않고 어업활동을 할 수 있는 공유물설(common property)이다. 이 학설은 비교적 어업의 규모가 크고 대상 어종도 단순한 구미에서 주장되어온 이론이다(山本忠, 1994). 셋째, 수산자원은 다른 천연자원과 같이 국가의 소유이기 때문에 국가는 어업자에게 수산자원을 이용하는데 대하여 여러 가지 제한을 할 수 있다는 국가소유설이다. 이 학설은 동남아시아에서 주류를 이루는 학설이며, 어업을 규제하지 않으면 수산자원이 고갈되어 어업의 지속성이 유지될 수 없기 때문에 어업허가제도 등으로 어업에의 참여를 제한하거나 수산자원을 이용하는데 각 중 제한을 가한다. 우리나라에서도 주로 이 학설에 기초하여 각 중 어업관리제도를 시행하고 있다(LEE, Zong-Keun, 2010).

3. 수산자원 현황

우리나라 수산업은 식량·생산 산업으로서 연간 300여만 톤 이상의 수산물을 생산하는 선진 수산국의 자리를 잡고 있다. 하지만 일본과 중국의

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 국민안전처의 해양경비안전본부를 들 수 있다.

배타적 경제수역 선포, 우리나라뿐만 아니라 주변국의 연안은 대규모 매립과 간척사업으로, 산업화·도시화로 인해 오염정도가 심화되어 연안의 바다는 계속 죽어가고, 또한 지구온난화로 인한 수온상승은 생태계환경에 변화를 일으켜 수산자원의 이동, 변동 및 변화를 가져오고 있다. 이런 현상은 해를 거듭할수록 악화되어 결국 바다의 수산자원은 소리도 없이 사라질 것이다.

한편, 급속도로 경제가 성장하고 수산물 소비가 해마다 왕성하게 증가하고 있는 중국의 바다는 죽은 지 이미 오래고, 주변국인 우리 바다로 눈을 돌려 자국의 부족한 수산식량자원을 채우려 불법적인 방법을 이용하기까지 하고 있는 실정이다.

우리나라 어종별 자원 현황을 살펴보면, 대표적으로 동해에서는 명태, 도루묵, 대게와 오징어, 서해에서는 홍어, 조기, 꽃게와 삼치, 남해에서는 옥돔, 고등어, 멸치와 갈치로 간략하게 구분할 수 있겠다.

이들 수산자원 중 명태는 2008년부터 지금까지 연간 1톤을 넘지 못하는 매우 극심한 자원부족상태를 나타내고 있는데, 이것은 어선들의 남획과 지구온난화 등으로 인한 동해수역의 수온변동 영향 및 어장환경의 생태계 조건 변화가 매우 크게 작용한 것을 알 수 있다.

동해의 특산물인 오징어는 2004년에는 2만2천여 톤, 2012년에는 1만여 톤으로 54.5%가 감소하였다.

서해5도의 대표적 수산자원인 꽃게는 2010년에는 월 평균 2천7백여 톤, 2012년에는 약 80% 감소된 2천2백여 톤이다.

갈치는 2009년에 월 평균 및 연간 총생산량이 7천1백여 톤, 8만5천4백여 톤으로 가장 높았고, 2012년에는 약 38% 감소된 2천7백여 톤, 3만2천5백여 톤이다.

제주도의 특산물인 옥돔의 연간 총생산량은 2010년 1천5백여 톤, 2011년 9백여 톤, 2012년 6백여 톤으로 2010년에 비해 각각 40%, 57% 줄었

다.

이처럼 대부분의 수산자원 생산량이 감소하는 것에는 치어까지 잡는 중국어선의 무분별한 남획과 한·중 어업협정을 위반하는 불법조업과 수온 및 생태계환경의 변화에서 오는 원인들로 설명할 수 있다(JUNG, Bong-Kyu, 2014).

Ⅲ. 수산자원 침해의 현황

1. 중국어선의 불법조업

현재, 중국어선은 불법조업 단속에 대하여 처음에는 단독으로 또는 선단으로 저항하였으나, 점차 다른 어선들과 결박하여 집단계류 형태를 형성하여 죽창 및 쇠창살 설치, 무기 및 흉기로 과격한 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 불법조업 수역의 범위 또한 점차 확산되고 있다.

그리고 중국 어선세력들의 불법조업 수법은 주 간에는 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 등(<http://www.anews.com>, 2013), 단속 및 선박검색이 쉽지 않고 쉽게 이뤄지지도 않으며, 게다가 선명을 숨기려고 조타실 양측의 선명 부분을 페인트로 덧칠하여 삭제하고, 허가번호 표지

판도 부착하지 않는 불법행위까지 서슴지 않고 있다.

2012년도에 우리 정부로부터 조업 허가를 받은 중국 어선은 1,700여 척이나 서·남해 EEZ를 비롯한 우리나라 관할수역에서 조업하는 중국어선은 1만 척 이상으로 추산된다.

이에 우리나라는 영해의 주권을 지키기 위한 노력을 하는 반면, 북한은 자국의 외화벌이 및 NLL 무력화 수단으로 그리고 북측 단속을 회피할 목적을 가진 일부 중국어선에게 2004년부터 조업비표를 판매해 오고 있는데, 그 비율은 약 40% 이상으로 보고 있다. 또한 백령도, 대청도, 연평도 서해 NLL 부근 해역에서 일일 평균 300여 척의 중국어선이 연중 북한해역 및 NLL 이남 해역으로 월선조업을 하고 있는 실정이다(Korea Coast Guard, 2010). 그래서 연평도 꽃게 성어기인 4~6월, 9~11월에 집중적으로 조업을 함에 따라 서해 5도 어민의 불만은 폭발 직전이다.

그리고 주요 위반 업종으로는 기선저인망(타망)과 유자망(유망) 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 불법조업으로 나포된 중국 어선은 산둥성, 요녕성, 절강성, 천진이 선적항이며, 주요 조업 해역은 백령도, 격렬비열도, 흑산도, 제주도 부근해역이다.

그리고 2012년 우리정부에서 중국에 쌍선타망 798척에 어획량 39,896tons, 유망 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 불법조업을 하다 우리 해상집행기관에 나포된 중국 어선들의 선적항을 살펴보면,

산둥성 82척, 랴오닝성 113척, 저장성 20척, 기타) 19척으로 총 234척을 선박검색 후 나포하였다(Korea Coast Guard, 2013).

서해 NLL선 부근 수역에서는(Korea Coast Guard, 2012) 북한 경비정, 동력어선, 무동력 소형 어선들이 침범 하는 사례가 종종 있지만, NLL에서 약 3해리 정도 이내에서 월선 조업을 하거나 항해를 하다가 우리 해군의 퇴거방송에 순순히 되돌아가고 있는 실정이며, 동해수역에서는 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 설치 된, 어구를 통째로 탈취하는 경우 등의 어구류의 피해 및 어업종사자들의 정신적 피해가 증가하고 있다. 이렇게 중국 어선들이 북한수역 및 러시아수역으로 이동 시 우리나라 동해안을 거쳐서 이동하는 통계를 보면 2011년 1,299척, 2012년 1,439척으로 증가하고 있는 경향을 보이고 있다.

2. 사회적 인식부족과 무관심

1) 수산업의 산업적 취약점 및 어업종사자의 의식 미흡

수산업은 1차 산업에 속하므로 2차, 3차 산업에 비해 산업의 구조적인 측면에서나 사회·경제적 측면에서도 우선순위가 떨어짐을 알 수 있다. 그러다보니 정부차원의 지원이나 정책적 목적의 방향적 측면에서도 거리감이 있음을 보여주고 있다. 이렇듯 모든 분야에서 관심과 원동력이 줄어들면서 수산업에 종사하는 관련종사자들의 의식 변화도 한 몫을 차지하고 있는 것이다.

이는 어민들의 의식에서 일부는 비롯된다고 볼 수 있다. 첫째, 수산업에 있어서 수산자원의 공유 재산적인 성격 때문이다. 즉 일부 어업종사자들이 남보다 먼저, 더 많이 수산자원을 어획하려는

2) 기타 지역은 허베이성, 장수성, 상해시, 천진시 등이다.

과정에서 불법행위를 자행하게 되고, 나머지 어업종사자들도 이들의 불법행위로 인해 손해를 볼 수 없다는 인식하에 덩달아 불법조업에 참여하게 된다.

둘째, 자원관리를 위한 일부 규제에 대해 어업종사자들이 현실에 적합하지 않다는 이유로 법을 준수하지 않는 경우도 있는데 규제의 적합성 여부에 관계없이 어업종사자들의 이러한 행위는 불법조업으로 분류된다. 즉 환경적 요인, 사회적 요인 등으로 자국의 연안 생태계를 보호하고 수산자원을 회복시키기 위함은 물론이고, 해상에서의 무분별한 조업질서를 유지하기 위한 정부의 수산업에 대한 정책이자 대책이지만, 어업종사자들에게는 현실에 맞지 않는 탁상공론이라며 반발하며 자기방식을 주장하는 것이다. 또한 ‘나만 아니면 된다’, ‘한번쯤은 괜찮겠지’ 라고 자기 주문을 걸기도 한다.

셋째, 수산자원 감소와 수산물 수입개방 등으로 인해 어업경영이 악화됨으로써 어업종사자 스스로 자기가 하는 행위가 불법인 줄 알면서 생계유지를 위해 불가피하게 불법조업에 종사하는 경우가 있다. 이 또한 어획생산량이 감소하고 더군다나 수산물의 가격은 낮아지고, 연료유 가격 상승 및 인건비 상승 등으로 인한 어업경영의 악화 및 파산위기의 복합적 상관관계로 어쩔 수 없이 어업의 준법경영보다는 불법조업이 이루어지게 되는 것이다.

2) 언론에 비친 사회적 인식 및 관심의 저조

보통 사회적·경제적으로 수산업 및 어업종사자에 대한 우리 국민들의 이해도 및 관심도는 그렇게 크지 않다. 그만큼 관심 밖의 분야라고 말할 수 있을 것이다. 최근 몇 년 사이 해상에서 중국 불법조업 어선들에 의해 발생하고 있는 해양범죄로 인해 연안국의 해양질서가 무너지고 수산어족 자원들이 급격히 감소하고, 해양의 오염정도도 심화되고 있다는 내용을 우리는 TV 등의 언론매체를 통해 전해 듣고 보고 있다. 이렇게 우리는

육지 및 바다에서 일어나고 있는 사건, 사고와 매스컴이라는 언론매체와의 상호관계를 사회적 인식의 정도 및 관심의 표현 등과 같이 연결 지을 수 있으며, 오늘날 하루가 다르게 발전하는 현대 문명과 매스컴 문화는 우리 일상생활과 관련하여 매우 밀접한 관계로 그 영역 속에 포함되어 있고 자리 잡고 있다. 하지만 무엇보다도 언론의 태도에서 나타나는 이면적인 문제점은 사회적 관심과 같이 간다는 것이다.

즉, 사건이 국민의 관심도가 비교적 크면 언론의 집중도 크고, 반대로 적으면 언론의 집중도 적다는 것이다. 또한 사건이라는 것이 보통 지속적인 면이 약하기 때문에 발생한 경우에만 반짝 집중되고, 국민의 관심도 그 때 뿐인 것이다. 다시 말해, 우리의 수산업 및 수산자원보호에 관한 사항을 비롯하여 우리 해상집행기관에 대한 우리 국민들의 관심이 바로 이런 것이다.

따라서 바다는 우리 삶의 근원인 제2의 영토이고, 수산업은 우리 산업의 한 축이고, 수산자원은 우리의 식생활과 직결되는 식량자원이므로, 항상 이를 수호하는 해상집행기관에 대한 국민적 관심과 사회적 인식의 변화가 필요하다.

3. 제도적 취약성

1) 열악한 조직 및 정보체계 미비

동해어업관리단의 관할수역은 214,752km²이고, 서해어업관리단의 관할수역은 195,011km²이다(Cho, Dong-Ho, 2011).

이와 같이 넓은 수역을 30여 척의 대부분 작은 선박으로 수리와 대기, 해상임무 활동을 수행하고 있고, 국가어업지도선 자체도 tons 수가 작고 외형적으로 무기 및 중압감을 줄 수 있는 검색장비가 없다 보니 이를 깔보는 중국 어선들이 점차 우리 해역의 모두를 전 방위적으로 불법조업을 감행하려고 호시탐탐 노리고 있는 실정이다.

그리고 경비 시의 문제점은 함·정장의 일정하지 않은 단순 지시에 따라 단순한 표박 및 기동

경비가 이루어지고, 단속 시의 문제점은 정부 단속기관의 단속세력의 경비패턴, 표박경비위치 등에 대해 중국어선들 간에 교신을 이용한 실시간 정보 공유로 인해 단속세력보다 빠른 정보를 교환하고, 조선측을 채용하여 우리 해상집행기관의 통신 내용을 도청 및 감청하여 우리의 의지를 무력화시키고 있다는 것이다.

또한 중국 어선들의 무선통신기를 이용한 교란 상황을 야기하여 현장 첩보가 제대로 취합·전파되지 않음에 따라 정보의 공백상황이 발생하여 경비·단속에 애로사항이 있음은 물론이고, 수사하고 조사하는 과정에서 획득한 고급정보들이 해상 임무 수행현장에 제때 전달되지 않아 모든 면에서 지연되는 일이 많다(Korea Coast Guard, 2011).

2) 인력 및 장비의 부족

국가어업관리단의 선박 크기별로 나누어 볼 때, 2,000tons급으로는 234척 1척뿐이고, 1,000tons급은 5척이며, 나머지 28척 중 507tons인 219척 1척을 제외하고 27척이 모두 500tons 미만의 선박들로 구성되어 있고, 약 82%를 차지한다. 기동력의 중심이라 할 수 있는 속력도 18Knots 미만 인 선박도 21척으로 약 61%를 차지하고 있다. 또한 선령도 문제인 것이 32년 된 무궁화 202호를 비롯하여 15년 이상인 선박은 19척으로 약 44%이다.

그리고 장기간 해상에서 업무를 잘 수행하기 위해서는 인력의 부족함 또한 없어야 할 것이다. 하지만 승조원이 20명 이상 인 선박은 불과 6척 밖에 되지 않는다. 무궁화 234호처럼 50명은 조금은 많다고 생각되지만, 무궁화 221~225호 5척은 8명으로 임무수행이 되지 않는 인원수이다. 승조원이 20명 미만 인 선박은 28척으로 약 82%이다(East Sea Fisheries Supervision Office, 2013).

그리고 해가 갈수록 어선을 비롯한 다른 여러 선박들은 현대화, 고속화되어 가고, 일부는 대형화 되어가고 있는 반면, 이를 관할하고 지도, 감독하여야 할 정부기관 선박인 관공선들은 보유척

수도 적고, 선박규모도 작은데다 너무나 많이 노후화 되었다는 것이 큰 문제점이라 할 수 있다.

그리고 경비함정 진압요원 보호 장구로는 안전 헬멧, 진압봉, 방패 등이 있고, 진압장비로는 최루탄, 가스총, 전자충격기 등이 있다. 이 장비들은 피 검색 선박에 승선하여 근거리 또는 바로 앞에서 이용 가능한 것이며, 이와는 별도로 고속 단정이 피 검색 선박에 접근 시 및 근접 이동 시에 사용 가능한 공포탄 같은 탄약류나 고속단정에 설치할 수 있는 거치식 소형병기 등의 장비들도 있어야 하지만 없는 것이 문제점이다.

3) 경비구역 및 운영상의 문제

우리 해상집행기관 단속에 있어서의 문제점을 살펴보면 첫째, 실적 위주의 보여주기 식으로, 전해역에서 동시에 실시하는 등 일제어선 검문·검색 시기나 방식이 너무나도 단순하고 획일화되어, 목적과 실효성이 크게 떨어진다는 큰 문제점이 있고, 둘째 중국어선의 조업현황 및 분포, 불법행위의 정도 등 관련 중국 어선에 대한 정보량 및 확보수준이 아주 미흡함을 보이는 가운데, 중국어선의 우리해역에서의 불법조업은 계획적이고 반복적인 학습효과로 지능화 및 세밀화 되는 추세이다. 셋째, 우리나라의 경비구역의 외곽선이 정확하지 않을뿐더러 경비구역과 관련하여 경비규칙들이 명확하게 지정되어 있지 않아, 국민안전처 소속 함정은 어업협정 경계선 내측에서만 활동한다는 제한적 경비방법에 대해 먼저 인식을 하고 불법조업을 서슴없이 저지르는 행위를 보이고 있다. 넷째, 통신보안의 문제성 등이다(Korea Coast Guard, 2011).

4. 단속 관련 법률 미비

1) 법률적 모순

해양경비세력의 작용에 있어서 법제상 국민안전처의 소관으로 되어 있지 않은 개별 법률에도 해양경비세력작용의 근거가 되는 내용들이 부분적으로 다수 존재한다. 그것은 요즘 해양경비세

력 뿐만 아니라 국가적으로도 문제시되고 있는 불법조업 중국어선의 단속에 대한 법적 근거 법률인 『배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률(시행 2013. 3. 23. 법률 제11690호, 2013. 3. 23. 타법개정)』, 이하 『EEZ 어업법』이라고 함)에 나타난 내용이다. 여기에서 대표적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

『EEZ 어업법』 상에는 배타적 경제수역 중 어업자원의 보호 또는 어업조정을 위하여 대통령령으로 정하는 특정금지구역에서는 어업활동을 하지 못하도록 금지하고(제4조) 있고, 특정금지구역이 아닌 배타적 경제수역에서 어업활동을 하기 위해서는 선박마다 해양수산부장관의 허가를 받도록 하고 있으며(제5조), 만일 이를 위반하여 어업활동을 한 자에게는 2억 원 이하의 벌금으로 처벌하고 있다(제17조). 또한 배타적 경제수역에서 이 법에 따른 명령 또는 제한이나 조건을 위반한 혐의가 있다고 인정되는 경우와 같이 불법 어업활동 혐의가 있는 외국선박에 대해 정선명령(停船命令)을 할 수 있고(제6조의2), 이를 위반하여 정선명령을 따르지 아니한 선박의 소유자 또는 선장은 1억 원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(제17조의2).

그리고 이 법에서 위법 선박을 단속하는 사법경찰관이란 『EEZ 어업법』 제6조의2 및 『EEZ 어업법 시행령』 제3조의2에 의거하여 『형사소송법』 제196조 제1항에 따른 사법경찰관과 『사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률』 제5조 제18호에 따른 어업감독 공무원 중 7급 이상의 공무원을 지칭한다. 즉, 국민안전처 소속 경찰공무원이나 어업감독공무원은 『EEZ 어업법』의 근거 규정에 의하여 불법조업 중국 어선을 단속하고 처벌하고 있다.

하지만, 배타적 경제수역이 아닌 우리나라 영해로 적용범위 수역이 바뀌게 되면 상황은 달라진다. 『수산업법(시행 2013. 3. 23. 법률 제11690호, 2013. 3. 23. 타법개정)』 상 단속규정을 살펴

보면 다음과 같다.

『수산업법』 제72조 제1항에 의하면, 어업감독공무원은 어업조정, 안전조업, 불법어업 방지 및 수산물의 유통질서를 확립하기 위하여 필요하다고 인정되면 어장·어선·사업장·사무소·창고, 그 밖의 장소에 출입하여 장부·서류, 그 밖의 물건을 검사 또는 관계인에게 질문하거나 그 밖에 정선이나 회항을 명할 수 있다. 그리고 같은 법 제99조 제5호에 따라 위와 같은 어업감독공무원의 장부·서류, 그 밖의 물건의 검사에 따르지 아니하거나 어선의 정선명령 또는 회항명령에 따르지 아니한 자는 1년 이하의 징역이나 300만 원 이하의 벌금으로 처벌할 수 있다.

하지만 이와 같은 『수산업법』 상의 위반내용을 국민안전처 소속 경찰공무원이 단속할 경우에는 법률적 모순이 발생한다. 국민안전처 소속 경찰공무원은 『수산업법』 상의 ‘어업감독 공무원’ 이 아니기 때문에 영해에서 범죄의 의심이 가는 선박을 발견했을지라도 『수산업법』이 아닌 경찰작용의 일반법인 『경찰관직무집행법』 상의 불심검문 규정에 근거하여 해양경비세력 작용을 할 수 밖에 없다. 따라서 현행법이 아니라면 의심선박을 강제로 정선시킬 수도 없고 질문이나 수색으로 나아갈 수도 없으며, 이에 불응한다고 하여도 어업감독공무원이 하는 것처럼 검사지시 위반이나 정선명령 위반으로 처벌하는 것은 더더욱 불가하다.

그래서 2013년 『해양경비법(시행 2013. 3. 23. 법률 제11690호, 2013. 3. 23. 타법개정)』의 제정으로 그나마 법령 위반행위 선박에 대해서 해상검문검색을 실시할 수 있는 근거가 갖추어졌지만, 이는 해양경비에 대한 일반적인 사항을 규정된 법률로서 『수산업법』과 같이 구체적인 법률위반 행위를 대상으로 하는 것이 아니고, 정선명령 위반에 대해서도 『수산업법』에서는 “1년 이하의 징역이나 300만 원 이하의 벌금”으로 처벌하고 있는 것에 반해 『해양경비법』에서는 300만 원 이하의 과태료 부과를 규정하고 있어 법률상 형평

성 및 비례성의 원칙에도 위배된다.

2) 수산·해양 관련 법 조항의 미비점

『유엔해양법협약』 제111조 제1항에서는 연안국에서 그 국내법을 위반했다고 충분한 이유가 있는 외국선박을 공해상까지 계속해서 추적하는 권리를 인정하고 있다. 하지만 우리나라 『영해 및 접속수역법』에서는 추적권에 관한 별도의 규정을 두지 않고 있고, 2012년 8월 23일 시행된 우리나라 『해양경비법』 제13조에는 추적 및 나포에 관한 내용을 포함하고 있다.

한편, 일본의 『신영해법』 제3조는“내수 또는 영해로부터 행해지는 『유엔해양법협약』 제111조에 정한 바에 의한 추적권에 관계된 공무원의 직무집행 및 이것을 방해하는 행위에 대해서는 일본국의 법령(벌칙포함)을 적용한다.”고 규정하고 있다(Seol Kye-Kyoung, 2012).

현재 한·중·일 3국간 잠정적으로 맺은 양자 간 어업협정은 해양경계선이 명확하지 않고, 내용상으로도 완전하지 못한 것이 사실이다, 또한 불법 어업에 대한 정의 및 규정이나 위법이나 위반한 선박 또는 행위자에 대한 처벌 규정도 제대로 마련되어 있지 않다. 그리고 불법폭력조업 중국 어선들의 타망, 위망, 유망, 우조의 각 종 어업형태에 있어 대상 어종이 명시되어 있지 않고 있기에, 어로활동을 하는 어선들의 대부분은 대상 어종 외의 어종을 방생하지 않고, 아무 거리낌 없이 대하거나 제2의 소득으로 따로 제품으로 생산, 처리하는 경우가 대부분이다.

3) 국회 계류 중인 수산·해양 관련 법률 안

현재 우리나라의 입법기관인 국회에는 2012~2015년에 발의된 것으로 수산·해양의 부분의 발전 및 개선방안을 검토, 보완하여 각 부서에서 올라온 법안 245건이 아직 상임위에 상정대기 및 소위계류 중임을 알 수 있다.

여기에는 『선박안전법』, 『항로표지법』, 『해사안전법』, 『해양과학조사법』, 『해양수산물발전기본법』, 『해양환경관리법』, 『선원법』, 『어선법』, 『수산업

협동조합법』, 『연안관리법』, 『해양경비법』, 『도선법』, 『개항질서법』, 『어촌어항법』, 『수산업법』, 『수산자원관리법』, 『국제선박등록법』, 『선박법』, 『해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률』, 『수산생물질병관리법』 등을 포함한 법률 안이 있다(2015년 1월 10일 기준)(<http://www.mof.go.kr>).

5. 국제적 환경에서의 갈등

1) 불법조업 중국어선의 불법성 및 폭력성

해상치안기관과 감시감독기관의 지속적인 단속에도 불구하고 우리 해역에서의 불법조업은 기승을 부리고 있고, 우리나라 해상집행기관의 단속에 대한 공무집행 방해 및 준비된 저항이 날로 폭력화, 과격화, 집단화, 대범화되어만 가고 있는 실정이다.

이에 우리 해상집행기관이 임무에 집중하다 보면 몸에 상처를 입고 심할 때는 악랄한 저항에 목숨을 잃는 안타까운 경우도 있지만, 날로 세밀화, 세력화, 지능화 되고 있는 불법조업 중국 어선세력들에 대해 더 이상 물러서서는 안 될 상황까지 이르게 되었다.

2012년 9월 24일 제주도 서쪽 약 140km 해역에서 발생한 사건으로 불법조업을 한 중국어선이 우리나라 배타적 경제수역에 들어와 불법조업을 하다 격렬한 저항과 함께 도주에 성공한 경우로, 이 중국 어선은 조업 현장에서 태극기를 게양하고 있었으며, 우리 해상집행기관의 검문검색을 차단하기 위해 현측 양쪽으로 쇠창살을 줄줄이 장착했고, 어선 외부전체는 철판으로 둘러수면에서 어선 갑판까지의 높이를 4m로 끌어올렸고, 쇠파이프 및 각목으로 위협하고 격렬한 저항을 하여 우리 경찰공무원은 유탄발사기까지 사용하였으나 저지하지 못하였다(<http://www.jejusori.net>, 2012).

2) 접적수역에서의 군사적 대치상황

불법조업은 해를 거듭할수록 더해만 가고 북한과의 민감한 수역으로 NLL 접적해역에서의 불법

조업으로 인한 대북 긴장고조는 우려할 정도로 심각한 상황이다. 이런 서해 5도 NLL부근 해역에서 매년 일일 평균 300여 척의 중국 어선들이 조업을 하고 있다.

이런 불법조업 중국 어선들을 단속하기 위해서 NLL 해역으로 남·북한 경비세력이 진입함으로써 우발적 상황이 발생하여 군사적 대치 및 충돌 위험이 상시 존재하는 곳으로, 해당 수역에서 중국 어선의 불법조업으로 인해 직접적으로 발생한 사건은 아니지만, 이미 이 해역에서는 1999년 6월 제 1연평 해전, 2002년 6월 제 2연평 해전, 2009년 11월 대청해전이 있었고, 또한 2010년 3월 26일 천안함 폭침사건, 2010년 11월 23일 연평도 포격사건들이 긴장과 불안을 고조시킨 적이 있었다.

3) 해양환경 오염

우리나라 영해 및 배타적 경제수역 내에서의 수산자원은 해를 거듭할수록 점차 고갈되어가고 있다. 그 원인 중에는 여러 가지가 있겠지만 몇 가지를 들어 보면, 온난화로 인한 수온상승과 기후변화, 연안의 무분별한 토목 및 매립·확장 공사, 육상에서의 생활오염폐수 및 공장의 산업폐수, 연·근해에서의 불법어로 및 수산자원남획, 바다에 폐 어구와 선박쓰레기 무단 투기 및 폐유 배출 등이다.

여기에 더하여 가까운 중국의 급속한 산업화로 연안 환경이 파괴되어 수산어족자원은 고갈 및 황폐화되고, 자국의 수산물 수요증가와 함께 자국의 어선이 증가하고 그로 인해 약 3천만 명에 달하는 어업인들 서로가 경쟁조업이 심화되어 중국 연안은 수산자원의 고갈로 어획생산량이 거의 없고 죽은 바다가 된지 오래다.

IV. 구체적 보존방안

1. 해상집행기관

1) 해상집행기관의 활동 강화

해상임무 수행영역의 활동 강화를 위해서 단조롭고 체계적이지 못한 경비방법 및 규칙을 세밀하게 구분하여 수립하고, 해군 및 해상집행기관과의 복합적이고 연계성 있는 방식으로 해상단속 체계를 재정비하여 지금의 경비방법을 변화시키고 그에 따른 경비구역을 확장하여야 할 것이며, 국내법을 제정하고 개정하여 해상주권수역을 확대하고 구축하는 동시에 실질적이고 실효적인 지배 및 관리를 위해 수정·보완 및 개선되어야 할 것이다.

2) 해상집행기관의 단속 상 문제점 해결

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

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

셋째, 해양경계 미 확정으로 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 경제수역 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.

3) 해상집행기관의 단속시스템 도입

해상단속시스템의 환경적 변화를 종합분석하고, 기능별·부분별로 새로운 제도를 도입하여 단속시스템을 강화하기 위해 몇 가지 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 승선옵서버제도 도입으로 한·중 어업협정

을 개정하거나 협의체를 통하여 한·중 중간수역에 입어하는 일정 톤 수(약 20tons)이상의 어선 중 약 30~50% 정도에 승선옵서버를 2~3개월마다 교차 승선시킨다.

둘째, 선박이력시스템제도 도입으로 불법 및 위법 행위를 한 선박의 모든 경력을 자료화하여

불법어선들을 데이터베이스 시스템에서 범죄경력의 정도와 횡수에 따라 계산하여 주의 선박은 노란색, 경고 선박은 황색, 퇴거 선박은 적색등으로 구분하여 적용 관리하는 방법이 있다.

셋째, 체크포인트(Check Point)제도 도입으로 입어 허가 선박의 모든 단계 즉, 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.

넷째, 해상바지(Barge)형 전진기지 건설이다. 해상집행기관이 해상작전에서 전략과 전술의 효과와 효율적인 해상경비를 위해 무엇보다도 선박의 연료유나 식량 등의 필요한 물자지원이 계속적으로 이뤄져야 하고, 승무원의 교체도 필요한 경우가 있다. 그래서 함정의 연료유 절약, 이동시간 절약, 해상작전의 연계성 등을 고려하여 12~24해리 사이의 근해수역에 급유시설을 포함한 해상바지 기지를 설치하여야 한다.

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.

2. 연구기관

수산·해양과 관련된 우리나라 정책 및 연구기관은 여러 군데 있다. 그 중에서도 국립수산과학원에서는 국내·외 수산자원보호와 관련하여 어획통계조사, 생물학적 조사, 조업실태 조사, 어업자원 평가를 위한 과학적 자료 및 시료 수집, 어선

별 어획할당량 소진상황 조사(승인된 입어선박에 한함), 관할 국제수산기구에서 마련한 수산자원 보존조치 준수사항 확인 등의 업무를 수행하기 위한 승선옵서버 프로그램으로 양성교육을 시행하고 하고 있다(<http://www.nifs.go.kr>).

이 교육과정에서 배출되어 나오는 승선옵서버들을 한·중 어업협정에 따라 우리 수역에서 조업하는 중국어선에 승선시켜서 승선옵서버 고유의 업무를 수행할 수 있도록 하는 방법을 제안하고자 한다.

3. 입법기관

1) 해양영토관리 관련 법안 입법

2016년 현재 해양수산부에서 소관 하는 법령으로는 크게 3가지로 분류되는데, 해양 및 해양환경(18), 수산(45), 해운항만(19), 해사안전(10), 기타(5)으로 나누어지고, 총 97개의 법률을 다루고 있는 것이다(<http://www.mof.go.kr>). 하지만 아쉽게도 소관 법령에는 해양영토에 관한 구체적인 법률이 없다.

그러므로 매일 급변하고 있는 동북아 정세 및 세계적 환경 변화에 따라 우리나라 해양영토를 수호하고 보존하기 위해서는 무엇보다 먼저 입법을 통한 국내법적 근거를 마련하여야 할 것이며, 이를 토대로 국가 간 해양 언쟁, 논쟁이나 분쟁을 대비하고, 우리 해양영토의 선제적 우위성을 가질 수 있도록 하며, 국제법적 문제점에 있어서도 사전 대처와 대응을 위해 해양영토관리에 관한 법안이 하루 빨리 제정되어야 할 것이다.

2) 해양보호구역 관련 법안 입법

『해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률』 제 25조(해양보호구역의 지정·관리) 제1항에 의해 해양의 자연생태가 원시성을 유지하고 있거나 해양생물다양성이 풍부하여 보전 및 학술적 연구가치가 있는 해역, 해양의 지형지질생태가 특이하여 학술적 연구 또는 보전이 필요한 지역, 해양의 기초 생산력이 높거나 보호대상해양생물의 서식

지, 산란지 등으로서 보전가치가 있다고 인정되는 해역, 다양한 해양생태계를 대표할 수 있거나 표본에 해당하는 지역, 산호초, 해초 등의 해저경관 및 해양경관이 수려하여 특별히 보전할 필요가 있는 해역, 그 밖에 해양생태계의 효과적인 보전 및 관리를 위하여 특별히 필요한 해역으로서 대통령령이 정하는 해역으로 규정하고 있다.

2016년 현재 대이작도 주변해역, 신두리 사구해역, 가거도 주변해역, 소화도 주변해역, 문섬 등 주변해역, 오륙도 및 주변해역, 남형제섬 주변해역, 목섬 주변해역, 추자도 주변해역, 청산도 주변해역, 울릉도 주변해역 등 총 11곳이 지정되어(<http://www.mpa.koem.or.kr/sub01/M05.jsp>) 있으며, 우리나라는 해역의 약 1% 미만이 해양보호구역으로 지정되어 있다. 하지만 생물다양성협약의 아이치 타겟(愛知 target; 연안 및 해역의 10% 보호구화)에 따라 전 세계적으로 2020년까지 해역의 10%를 해양보호구역으로의 지정을 추진하여야 한다.

그러므로 해양보호구역 지정 관련 법안을 토대로 우리나라 수역에서의 중국 어선의 불법적 어로행위 및 불법조업 수역 범위를 좀 더 축소할 수 있고, 국내법적 기준을 보다 더 확대, 강화하여 마련함으로써 심리적 압박 수위를 높일 수 있으며, 위법 시 법적 근거를 통한 해상법 집행에 있어 무게감을 충분히 더할 수 있다.

그리고 주요 수산자원의 어장 및 생태환경 등을 고려하여 독도 주변해역, 제주도 및 이어도 주변해역, 서해 5도 주변해역, 신안 앞바다 주변해역 등 해양보호구역의 발 빠른 확대, 지정이 꼭 필요하다.

V. 맺음말

우리나라는 반도국으로 북한을 비롯한 중국, 일본 등의 주변국들과 바다를 둘러싸고 해양 논쟁 및 분쟁, 위협적 행위들이 많이 발생할 여지

가 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 수산자원이 거의 고갈되었다. 그러므로 중국 어선들은 우리나라 주권해역에서의 불법조업이 매년 증가하는 추세이고, 갈수록 그 성향은 집단화, 폭력화, 지능화 되어가고 있으며, 해상공권력의 단속은 제대로 이루어지지 못하고 있어 우리나라 수산자원의 직접적인 침해 원인으로 매우 큰 영향을 미치고 있다.

그러므로 이를 해결하고 우리나라 수산자원 보호 및 해양생태계를 보존하기 위해서는 첫째, 불법조업을 단속하는 해상집행기관의 오래되고 근본적인 문제점 해결하고 새로운 시스템을 도입하는 등의 역량강화방안을 마련하여야 할 것이다. 둘째, 수산자원 보호와 관련하여 정책을 수립하고 과학적 자료 수집, 조사 및 평가 등 연구분석하는 연구기관의 역할이 매우 중요하고 필요한 시점이다. 셋째, 입법기관에서도 해양보호구역 확대 및 해양영토관리에 관한 국내법 제정 및 기타 수산·해양 관련 법률을 대폭 확대 마련함으로써 일방적인 중국 어선의 불법조업에 대해 우리나라 수산자원을 보호하는데 그 역할을 하여야 한다.

그리고 기타 행정기관에서도 제도적으로 부족하고 미흡한 수산·해양 관련 부분을 개선·보완하여 『유엔해양법』을 중심으로 하는 신 해양질서에 부합하고 동북아에서의 균형적인 위치와 역할을 하여야 하겠다.

References

- CHO, Dong-Ho(2011). A Study on the Special Judicial Police Duty in the Field of Marine Products and Fisheries, *Journal of Korean Maritime Police Science*, 1(1), 109.
- 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).
- EAST SEA FISHERIES SUPERVISION OFFICE (2007). - How to control of the Foreign's Fishing boat -
- EAST SEA FISHERIES SUPERVISION OFFICE (2013). - Internal Data.
- Hugo Grotius(1916). *The Freedom of the Sea*, Translated by Ralph von Deman Magoffin, New York, Oxford University.
- JUNG, Bong-Kyu(2014). A Study on the Role and Response of Maritime Enforce Organization for the Protection of Fisheries Resources Against Illegal Fishing, a doctor's thesis, Korea Maritime University.
- KOREA COAST GUARD(2010). - Internal Data(Development plan of Chinese boat control system for protecting EEZ resources and establishing maritime public power), 4.
- KOREA COAST GUARD(2011). - Internal Data, 6~7.
- KOREA COAST GUARD(2012). - Internal Data(Main Statistical Data: Statistical Data related to Illegal fishing boat), 15.
- KOREA COAST GUARD(2013). - Internal Data (Submission Data to the National Assembly Agriculture-Fisheries Committee: Statistical Data).
- LEE, Zong-Keun(2010). A Study on the Unlawful Fishery Control System, *The Journal of Fisheries and Marine Sciences Education*, 22(3), 303~315.
- SEOL, Kye-Kyoung(2012). Maritime police use of weapons on maritime crimes, *Chonbuk Law Review* Vol.36, 180.
- 山本忠(1994). “200海里時代以降の世界の漁業管理の流れ”, 『世界の漁業管理(上)』, 東京: 国際漁業研究会, 48.
- <http://mpss.go.kr>
- <http://www.anews.com>(13 NOV, 2013)
- <http://www.jejusori.net>(16 OCT, 2012)
- <http://www.mof.go.kr>
- <http://www.mpa.koem.or.kr/sub01/M05.jsp>
- <http://www.nifs.go.kr>
-
- Received : 26 July, 2016
 - Revised : 05 October, 2016
 - Accepted : 12 October, 2016