



우리나라 해상집행기관의 불법조업 중국어선에 대한 단속의 실효성 향상 방안 연구

정 봉 규[†]
(부경대학교)

A Study on the Improvement of Control Effectiveness against Illegal Chinese Fishing Boat of Maritime Enforcement Organization

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

Abstract

China and Japan are neighboring countries. The narrow waters between the two countries are divided into territorial waters and exclusive economic waters, middle waters and common waters, etc. and It has created bilateral fisheries agreements, and fishing boats in each country are engaged in fishing in the waters designated by the fishery agreement. However, a great number of chinese fishing boats have moved beyond the fishery agreement area and have searched for a school of fish to the coast of Korea, which is relatively rich in fisheries resources. Many chinese fishing boats are engaged in illegal fishing in the Korean waters based on the Korea-China fishery agreement, exploring the Maritime Enforcement Organization(MEO)'s border activities and illegal fishing in the territorial waters.

Therefore, the MEO conduct illegal fishing, inspection and search suspicious chinese boats, illegally and violate marine boats, and MEO strongly regulate, supervise and supervise illegal fishing chinese boats.

However, there are some differences between the National Fisheries Supervision(NFS) and the Korea Coast Guard(KCG) when checking and retrieving ships and traps. This is the application of law to the illegal fishing chinese boats, the inspection and retrieval system and the corresponding procedure.

In order to solve these problems:

First, the NFS also has a judicial police right, so I would like to apply a lot of laws to the KCG. in addition, the KCG also wishes to broaden the scope of the Maritime Security Law and the application of the Fisheries Law.

Second, it is necessary to have detailed plan and trained execution instructions for various situations through integrating and revising the basic rules of inspection and search of MEO.

Third, prompt and active response procedures are required under the command of the field commander for illegal chinese fishing boats and then drastic maritime enforcement must be achieved.

Fourth, in order to monitor and supervise the wide area and numerous illegal fishing chinese boats, I think it is very necessary to provide material support such as marine police ship & fisheries control ship and personnel support to control and manage them.

Fifth, since it is necessary to improve the laws of foreign boats illegally operating again, it is urgently required to prepare legal and institutional measures with the interest and efforts of related organizations and legislatures.

Key words : KCG, Illegal fishing, Maritime enforcement organization, Control, Chinese fishing boat

[†] Corresponding author :  pkm262@hanmail.net

I. 들어가는 말

우리나라는 중국과 일본을 주변국으로 하는 반도국이다. 양국 간 좁은 바다를 두고 영해와 배타적 경제수역, 한·중 잠정조치수역 및 과도수역, 한·일 중간수역 등으로 구분하여 양자 간 어업협정을 체결하여 관리하고 있다. 각 국의 어선들은 어업협정에서 정한 수역에서 어업협정에 따른 합법적인 조업행위가 이루어져야 함에도 불구하고 불법조업이 많이 적발되고 있다.

그리고 이들은 자국의 황폐해진 연근해 및 중국어선의 분포수가 많은 어업협정수역에서 벗어나 상대적으로 수산자원이 풍부한 우리나라 근해 및 영해를 침범하는 불법적인 어로활동이 근절되지 않고 있다.

현재 연평도를 비롯한 서해5도 주변 및 제주도에 이르기까지 아직도 많은 중국 어선들이 『한·중 어업협정』을 근거로 우리수역에서 불법적인 어구와 어법으로 갖가지 불법어로작업을 하고, 그 중에서도 많은 어선들이 우리 해상집행기관의 경계활동을 피해서 주권수역인 영해해역에서도 불법조업을 행하고 있다. 이렇게 불법적인 조업을 많이 하고 있는 중국 어선들을 단속하기 위하여 해상집행기관들이 많은 노력을 기울이고 있다.

불법어업을 단속하는 해상집행기관에는 해군과 해양수산부의 국가어업관리단과 해양경찰청이 있다. 이들 어업지도선과 함정들은 여러 임무 중 하나인 국내선을 포함한 외국적선의 어로활동 중 불법조업의심 어선과 불법조업 어선들을 현장에서 검문·검색 하는 것이다. 이때에 두 기관에서 주로 적용하는 법률적인 근거를 살펴보고 검문·검색방법 및 대응절차를 비교하고, 검문·검색 현황과 문제점을 분석하여 해결방안을 제시하고자 한다.

II. 검문·검색의 법률적 근거

우리나라 수역에서 불법조업을 하였거나 불법조업을 한 것으로 의심이 있는 국내선과 외국적선은 국내법과 국제법에 의거 해상에서 발견되는 즉시 현장에서 검문·검색을 받도록 되어 있고, 자국의 해상집행기관은 검문·검색을 할 권리가 있다.

이렇게 연안국의 해역에서 불법조업한 선박이나 불법조업의심 선박의 검문·검색에 대한 법률적 근거로 국내법에는 『수산업법』, 『해양경비법』, 『배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률』, 『배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률』, 『영해 및 접속수역법』, 『형사소송법』, 국제법에는 『UN 해양법 협약』, 『한·중 어업협정』, 『한·일 어업협정』 등이 있다.

여기서는 우리 해상집행기관인 국가어업관리단의 어업지도선과 해양경찰청의 함정들이 현장에서 선박 검문·검색 시, 주로 적용하는 법률에 대하여서만 간략하게 정리하였다.

1. 국가어업관리단

가. 『수산업법』

『수산업법』은 수산업에 관한 기본제도를 정하여 수산자원 및 수면을 종합적으로 이용하여 수산업의 생산성을 높임으로써 수산업의 발전과 어업을 민주화를 도모하는 것을 목적으로 하는데, 이 법에서 불법어업 단속과 관계되는 법령은 다음과 같다.

(1) 『수산업법』 제72조(어업감독 공무원) ① 어업감독 공무원은 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.

(2) 『수산업법』 제73조(사법경찰권) 어업감독 공무원은 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반

하는 행위에 대하여 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 사법경찰관리의 직무를 행한다. 즉, 『수산업법』에서는 불법어업을 단속하고, 수사할 수 있도록 하는 근거인 어업감독공무원과 사법경찰관에 대하여 규정하고 있다.

나. 『배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률』

『배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률』의 목적은 『해양법에 관한 국제연합협약』의 관계규정에 따라 대한민국의 배타적 경제수역에서 이루어지는 외국인의 어업활동에 관한 우리나라의 주권적 권리의 행사 등에 필요한 사항을 규정함으로써 해양생물자원의 적정한 보존·관리 및 이용에 이바지함을 목적으로 하는 데, 이 법에서 불법어업 단속과 관계되는 법령은 다음과 같다.

(1) 『배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률』 제23조(위반 선박 등에 대한 사법절차) ① 검사나 사법경찰관은 이 법, 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.

(2) 동법 『배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률 시행규칙』 제27조(정선명령) ① 검사나 영 제3조의2에 따른 사법경찰관은 법 제23조제1항에 따라 외국선박을 정선시키려는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법에 따라야 한다.

1. 국제해사기구의 국제신호서에 규정된 신호기 엘(L)의 계양
2. 국제해사기구의 국제신호서에 규정된 사이렌·뱃고동 또는 그 밖의 음향신호에 의한 엘(L)의 신호(단음 1회, 장음 1회, 단음 2회를 7초의 간격으로 계속한다)
3. 국제해사기구의 국제신호서에 규정된 투광

기에 의한 엘(L)의 신호 [단광 1회, 장광 1회, 단광 2회를 7초의 간격으로 계속한다.

4. 마이크론 또는 육성

(3) 동법 『배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률 시행규칙』 제28조(어업감독 공무원의 승선조사 결과보고)① 영 제3조의2제2호에 따른 어업감독 공무원은 법 제23조에 따라 어업활동 허가를 받은 선박에 승선하여 어획물·서류 또는 그 밖의 물건에 대한 조사(이하“승선조사”라 한다)를 하였을 때에는 별지 제19호서식의 승선조사 결과보고서에 따라 그 결과를 소속 행정기관의 장에게 보고하고, 그 보고를 받은 소속 행정기관의 장은 그 사실을 해양수산부장관에게 보고하여야 한다.

즉, 『배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률 및 시행규칙』에서는 불법어업을 한 선박이나 선장에 대한 필요 조치 및 승선 검문·검색에 절차와 요령을 규정하고 있다.

2. 해양경비안전본부

가. 『UN해양법 협약』

『UN해양법 협약』은 모든 국가의 주권을 정당하게 고려하고, 이 협약을 통하여 국제교통의 촉진, 해양의 평화적인 이용, 해양자원의 형평스럽고 효율적인 이용, 해양생물의 보존, 해양환경의 연구·보호·보전을 증진할 해양법질서를 확립하는 것을 목적으로 하는 데, 이 법에서 불법어업 어선의 단속과 검문·검색과 관계되는 법령은 다음과 같다.

(1) 『UN해양법 협약』 제73조(연안국법령의 시행) 1. 연안국은 배타적 경제수역의 생물자원을 탐사·개발·보존 및 관리하는 주권적 권리를 행사함에 있어서, 이 협약에 부합되게 채택한 자국법령을 준수하도록 보장하기 위하여 승선, 검색, 나포 및 사법절차를 포함하여 필요한 조치를 취할 수 있다.

(2) 『UN해양법 협약』 제111조(추적권)에서는 1. 외국선박에 대한 추적은 연안국의 권한 있는 당국이 그 선박이 자국의 법령을 위반한 것으로 믿을 만한 충분한 이유가 있을 때 행사할 수 있다.

3. 추적권은 추적당하는 선박이 그 국적국 또는 제3국의 영해에 들어감과 동시에 소멸한다.

즉, 『UN해양법 협약』에서는 연안국의 자원보호 및 권리행사로써 불법어업을 한 외국선박에 대해 승선 검문·검색 및 추적권에 대하여 규정하고 있다.

나. 『한·중 어업협정』

『한·중 어업협정』의 기본이념과 목적은 해양생물자원의 보존과 합리적인 이용, 정상적인 어업질서 유지, 어업분야 상화 협력 강화를 명시하고 있는 데, 이 협정에서 불법어업과 관계법령 준수의 내용은 다음과 같다.

『한·중 어업협정』 제4조의 1에서는 일방체약 당사자의 국민 및 어선은 타방체약당사자의 배타적 경제수역에서 어업활동을 함에 있어서 이 협정과 타방체약당사자의 관계법령의 규정을 준수하여야 한다.

제5조의 1에서는 각 체약당사자는 자국의 관계법령에 규정된 해양생물자원의 보존조치와 기타 조건을 타방 체약당사자의 국민 및 어선이 준수하도록 국제법에 따라 자국의 배타적 경제수역에서 필요한 조치를 취할 수 있다.

즉, 『한·중 어업협정』에서는 체약당사국의 관계법령을 서로 준수하고, 타방 배타적 경제수역에서의 국제법 준수 및 조치내용에 대하여 규정하고 있다.

다. 『해양경비법』

『해양경비법』은 경비수역에서의 해양안보 확보, 치안질서 유지, 해양수산자원 및 해양시설 보호를 위하여 해양경비에 관한 사항을 규정함으로써 국민의 안전과 공공질서의 유지에 이바지함을 목적으로 하는 데, 불법어업 단속과 관계되는 법령은 다음과 같다.

(1) 『해양경비법』 제2조(정의) 9. “해상검문검색”이란 해양경찰청장이 경비세력을 사용하여 경비수역에서 선박 등을 대상으로 행하는 정선 요구, 승선, 질문, 사실 확인, 선체 수색이나 그 밖에 필요한 조치를 하는 것을 말한다.

(2) 『해양경비법』 제12조(해상검문검색) ① 해양경찰청 소속 경찰공무원은 해양경비 활동 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 선박 등에 대하여 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 상당한 이유가 있는 경우 해상검문검색을 실시할 수 있다. 다만, 외국선박에 대한 해상검문검색은 대한민국이 체결·비준한 조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 따라 실시한다. 3. 국내법령 및 대한민국이 체결·비준한 조약을 위반하거나 위반행위가 발생하려 하고 있다고 의심되는 선박 등

② 해양경찰청 소속 경찰공무원은 해상검문검색을 목적으로 선박 등에 승선하는 경우 선장(선박 등을 운용하는 자를 포함한다. 이하 같다)에게 소속, 성명, 해상검문검색의 목적과 이유를 고지하여야 한다.

(3) 『해양경비법』 제13조(추적·나포) 해양경찰청 소속 경찰공무원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 선박 등에 대하여 추적·나포할 수 있다. 다만, 외국선박에 대한 추적권의 행사는 『해양법에 관한 국제연합 협약』 제111조에 따른다.

1. 제12조에 따른 해상검문검색에 따르지 아니하고 도주하는 선박 등

2. 해당 경비수역에서 적용되는 국내법령 및 대한민국이 체결·비준한 조약을 위반하거나 위반행위가 발생하려 하고 있다고 확실시되는 상당한 이유가 있는 선박 등이다.

즉, 『해양경비법』에서는 불법어업 선박에 대한 해상검문검색의 정의 및 요령과 특히, 외국선박에 대해서는 국내법을 포함한 협정 또는 국제법을 고려한 승선 검문·검색, 나포 및 추적권에 대하여 규정하고 있다.

라. 『배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률』

『배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률』은 『해양법에 관한 국제연합 협약』에 따라 배타적 경제수역과 대륙붕에 관하여 대한민국이 행사하는 주권적 권리와 관할권 등을 규정하여 대한민국의 해양권익을 보호하고 국제해양질서 확립에 기여함을 목적으로 하는 데, 이 법에서 불법어업 단속과 관계되는 법령은 다음과 같다. 『배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률』 제5조(대한민국의 권리행사 등) ③ 대한민국의 배타적 경제수역과 대륙붕에서 제3조에 따른 권리를 침해하거나 그 배타적 경제수역과 대륙붕에 적용되는 대한민국의 법령을 위반한 혐의가 있다고 인정되는 자에 대하여 관계기관은 협약 제111조에 따른 추적권의 행사, 정선·승선·검색·나포 및 사법절차를 포함하여 필요한 조치를 할 수 있다.

즉, 『배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률』에서는 연안국의 배타적 경제수역 및 대륙붕에서 외국선박으로 인해 권리의 침해 및 법령 위반 행위에 대해 승선·검문·검색, 나포 및 추적권에 대하여 규정하고 있다.

마. 『배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률』

『배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률』의 목적은 『해양법에 관한 국제연합협약』의 관계규정에 따라 대한민국의 배타적 경제수역에서 이루어지는 외국인의 어업활동에 관한 우리나라의 주권적 권리의 행사 등에 필요한 사항을 규정함으로써 해양생물자원의 적정한 보존·관리 및 이용에 이바지함을 목적으로 하는 데, 이 법에서 불법어업 단속과 관계되는 법령은 다음과 같다.

『배타적 경제수역에서의 외국인 어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률』 제6조의2(불법 어업활동 혐의 선박에 대한 정선명령) 검사나 대통령령으로 정하는 사법경찰관(이하 "사

법경찰관"이라 한다)은 배타적 경제수역에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 불법 어업활동 혐의가 있는 외국선박에 정선명령을 할 수 있다. 이 경우 그 선박은 명령에 따라야 한다.

1. 이 법, 이 법에 따른 명령 또는 제한이나 조건을 위반한 혐의가 있다고 인정되는 경우

2. 대한민국과 어업에 관한 협정을 체결한 국가의 선박이 그 협정, 그 협정에 따른 명령 또는 제한이나 조건을 위반한 혐의가 있다고 인정되는 경우

즉, 『배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률 및 시행규칙』에서는 연안국의 배타적 경제수역에서 불법 어업의 혐의가 있는 외국선박이나 선장에 대한 필요 조치 및 양국이 체결한 협정에 따른 내용을 위반한 경우에 한 해 이루어지는 검문·검색 및 명령에 대하여 규정하고 있다.

바. 『영해 및 접속수역법』

『영해 및 접속수역법』의 목적은 평화·공공질서 또는 안전보장을 해치지 않는 범위에서 영해 및 접속수역에서 관세·재정·보건·위생에 관한 법규를 위반하는 행위의 방지 및 위반한 행위의 제재를 위해 직무권한을 행사할 수 있다.

『영해 및 접속수역법』 제6조(정선 등) 외국선박(외국의 군함 및 비상업용 정부선박은 제외한다. 이하 같다)이 제5조를 위반한 혐의가 있다고 인정될 때에는 관계당국은 정선·검색·나포 그 밖에 필요한 명령이나 조치를 할 수 있다.

즉, 『영해 및 접속수역법』에서는 연안국의 영해 및 접속수역에서 혐의 있는 외국선박에 대해서는 검문·검색에 필요한 명령이나 조치에 대하여 규정하고 있다.

사. 『형사소송법』

『형사소송법』의 목적은 적정한 절차에 의하여 정당한 판결, 즉 진실과 정의의 기초한 판결을 얻는 데 있고, 실체적 진실주의와 적정절차 및 신속한 재판의 원칙이다.

(1) 『형사소송법』 제211조(현행범인과 준현행범인) ① 범죄의 실행 중이거나 실행의 즉후인 자를 현행범인이라 한다.

(2) 『형사소송법』 제212조(현행범인의 체포) 현행범인은 누구든지 영장 없이 체포할 수 있다.

즉, 『형사소송법』에서는 현행범인에 대한 실제적 내용을 바탕으로 정당한 판결을 위해 형법의 구체적 실현을 위한 절차를 규정하고 있다.

3. 기타

한·중 양국이 IUU(Illegal · Unreported · Unregulated; 불법·비보고·비규제) 어업방지를 위해 한·중 공동조치 합의문을 작성하였는데, 여기에는 다음과 같은 내용을 포함하고 있다.

가. 위반어선 관련 정보 데이터베이스 구축
위반어선 정보 교류 필요성에 공감하고, 이를 위해 위반어선 관련 정보를 데이터베이스로 구축하여 공유하는 등 상호 협력 강화한다.

나. 양무어선(양국 어업허가가 없는 무허가어선) 몰수 추진

양국이 정보교환을 통해 양무어선으로 확인된 어선은 인수인계하여 몰수하거나 상대국 정부에서 직접 몰수하기로 하고, 이러한 방침을 자국어업인들에게 적극 홍보하도록 한다.

다. 3대 엄중위반어선 직접 인계 및 3년간 입어제한

3대 엄중위반행위 어선(무허가조업, 영해침범조업, 공무집행방해)은 상대국에 직접 인계 및 3년간 어업허가 처분 제한하고, 경미한 위반어선은 정상을 참작하여 처분한다.

라. 담보금 납부창구 단일화
위반어선의 담보금 납부창구 단일화 추진 필요성을 인식하고, 양측이 협력을 강화하여 가능한 빨리 방안을 마련하여 실시한다.

마. 어획물운반선 체크포인트(Check Point) 정식 실시

어획물운반선이 상대국 EEZ에 입·출역하는 경우, 체크포인트제도 시범실시 요령에 따라 지정된 체크포인트 통과를 의무화하고, 2016년 1월 1일부터 정식 실시한다.

바. 모범선박 지정제도 안정적 정착 및 우대조치
모범선박에 대해 우대조치 및 자국어업인에 대한 교육과 홍보를 실시하고 강화한다.

사. 공동순시 및 지도단속공무원 교차승선
'16년 한·중 잠정조치수역 공동순시는 3회, 지도단속공무원 교차승선은 2회 실시한다.

아. GPS 항적기록 보존제도 시범실시 및 전자허가증 시스템 개발 협력

GPS 항적기록 보존제도 '16년에도 지속적으로 시범실시하고, 허가증 위조 방지 및 해상 조사 효율 제고를 위해 전자허가증 시스템 개발사용에 협력한다.

자. 현행조업유지수역에 대한 관리감독 강화
잠정조치수역에 북단의 한국 측 일부수역 및 과도수역 이남의 중국 측 일부수역에 대한 관리감독 강화를 위해 노력한다.

차. 양국의 소통과 협력 증진
수산 고위급 회의, 수산관리자 교류, 어업협회 및 어업인 교류 간담회 등 각 계층의 교류 협력 개최를 검토하여 상호이해 증진한다.

카. 긴급피난 절차 및 관련 규정 준수
어선 피난 시, 사전 연락, 관계 법령 준수 및 쓰레기, 페어망 등 투기 금지토록 지도·교육 강화하도록 하였다(East Sea Fisheries Supervision Office, 2016).

Ⅲ. 검문·검색 시스템 및 현황

1. 검문·검색 기본원칙

현재 우리 해상집행기관인 국가어업관리단의 어업지도선 및 해양경찰청의 함정들은 위법선박

과 의아선박에 대해 다음과 같이 선박 검문·검색 기본원칙에 따라 임무를 수행하고 있다.

가. 국가어업관리단

1) 위반어선 식별 및 사전 준비 단계

해당어선의 선명, 업종 허가표지판, 허가유무 등을 파악하고 주위 중국어선단의 척수 및 분포 상황을 확인한 후, 인근 어업지도선과 유관기관에 상황전파 및 교신유지를 하면서, 의아선박에 대해 무허가 등 위반사항 확인 시, 조업위치 및 위반조업 증거를 확보하고, 검문·검색 시 사용할 안전장구 및 단속 장비를 점검 한 후, 대기한다.

2) 접근 및 정선 명령 단계

전 직원 상황배치를 한 후, 의아선박에 대해 정선명령 및 해당어선의 동향을 주시한다. 만약 정선명령에 불응하고 도주 시에는 유관기관 및 인근 어업지도선에 지원 요청하고, 본선은 도주로 차단 및 정선시킬 수 있는 수단과 방법을 강구한다. 또한 지속적인 도주 시에는 『UN해양법 협약』에 의한 추적권 행사 및 추적에 따라 상황별, 시간대별 위치 및 항적을 기록 유지하고 증거를 계속적으로 확보하여야 한다.

3) 승선·검색(나포 시) 단계

검색요원들의 안전장구 착용, 단속 장비 및 채증 장비를 지참하고 보트에 탑승한다. 이후 어선에 계류 시에는 현측 및 선미로 접근한다. 이때 본선은 근접 지원과 함께 중국선원 동향 관찰 및 보트탑승 검색요원에게 지속적인 상황을 통보한다. 검색요원은 개인안전 확보 후 중국어선에 승선하여 증거를 확보하여야 한다. 만약 위반사항 확인 시, 조타 제어장치 및 통신기를 차단하고, 본선에 계류 및 중국어선 선장을 어업지도선으로 임의동행한 후 확인서 작성을 요청한다. 동시에 선장에게 위반 내용 및 나포 사실을 고지한다.

4) 나포 단계

승선조사 이전 위반 확인 시, 계류 직후 선장의 신병을 먼저 확보하여 본선으로 이동시킨다.

이때 조타실 확보 및 VHF 등 통신수단을 차단시키고, 불법조업 또는 위반사실에 대한 정확하고 신속하게 증거를 채증하면서, 선장 등 책임자에 대해 “확인서”를 징수하여, 중국어선 압송 시 중국어선 운항은 선장 또는 항해사가 하도록 하고, 위반어선에는 우리 측 단속공무원을 배치시킨다 (West Sea Fisheries Supervision Office, 2016).

나. 해양경찰청

불법조업 단속에 대한 기본원칙은 다음과 같다.

① 외국어선에 대한 검문·검색은 국내법과 국제법에 근거하여 필요한도 내에서 시행되어야 하며 이를 남용하지 않아야 한다.

② 해상의 특수성을 고려하여 인적·물적 안전 확보를 최우선으로 하며, 돌발 상황 대응체제를 갖추어야 한다.

③ 유효한 정선명령을 비롯한 검문·검색 전 과정과 위반사항은 반드시 채증을 실시하여 증거자료로 활용한다.

④ 위반행위, 위험성 등을 고려하여 우세한 단속세력을 투입한다.

⑤ 외국어선의 저항이 예상될 경우 인근 함정과 편대검색을 실시하고, 편대검색이 불가능한 경우에는 안전이 확보된 후 단독 검색한다.

⑥ 검문검색은 현장 상황에 따라 함정이나 단정을 적절히 이용하여, 고속단정 검색 시 본함은 단속요원의 안전 확보를 위해 근접 지원한다.

⑦ 고속단정 이용 시 2대를 이용하는 것을 원칙으로 하며, 상호 지원체계를 유지한 상태로 피검색어선 1척에 대해 합동작전을 실시한다. 단, 고속단정 1대만 운용 가능한 경우, 본 함과의 긴밀한 합동작전을 전개한다.

⑧ 외국선원이 흉기 또는 위험한 물건을 사용하여 저항할 경우, 적정한 물리력을 사용하여 안전이 확보된 후에만 승선 검색한다.

⑨ 본 함과 고속단정, 단속 요원 간 상시 긴밀한 통신체계를 유지하고, 수시로 안전 상태를 확

인하여 통신두절 등 위급상황에 대비한다.

⑩ 야간, 기상불량 등으로 승선검색이 곤란한 상황에서는 퇴거를 원칙으로 하며, 위반사항을 정밀하게 채증하여 외국정부에 통보한다(JUNG, 2014).

2. 검문·검색 및 해상집행처리 절차

가. 국가어업관리단

국가어업관리단의 불법조업 외국적선에 대한 검문·검색 및 대응처리 절차는 정선명령(『EEZ법』 제23조, 동법 『시행규칙』 제27조)을 한 후, 어선에 승선하여 조사(『EEZ법』 제23조 제1항)를 하고, 위반사실이 발견되지 않으면 승선조사 결과보고서 작성 및 상황기록부 기재한다. 만약 동법 『시행규칙』 제28조에 의해 위반사실이 발견되면 위반어선을 나포억류(『EEZ법』 제23조)하고, 담당검사의 지휘아래 처리 및 결과를 보고한다. 이후 담보금을 고지하고 미납부 하면 구속영장 청구 및 구속집행 사건송치 및 구속자 인계하고 잔류선원은 출입국관리사무소를 통해 강제추방 및 위반어선 위탁관리 하지만, 담보금을 납부하면 위반자 및 위반선박 퇴거(환부)조치한다(West Sea Fisheries Supervision Office, 2016).

나. 해양경찰청

해양경찰청 함정들의 불법조업 외국적선에 대한 검문·검색 및 대응처리 절차는 경비함정인 어업지도선 및 해군함정에게 상황전파 및 협조지원을 하고, 해양경찰서의 지휘아래 지원하고, 지방해양경찰청 및 함대사령부를 통해 상황전파, 협조지원, 대응지침 시달하고, 해양경찰청, 외교부 및 해군작전사령부를 통해 상황전파, 협조지원, 대응지침 시달하고, 해양수산부를 통해 정보교환, 협의, 조치요구를 하고, 청와대에 보고하여 최종적으로 대통령에게 보고한다(Korea Coast Guard, 2011).

3. 불법조업 중국어선 검문·검색 현황

가. 국가어업관리단

<Table 1>은 최근 5년(2012~2016) 동안 동해 및 서해 국가어업관리단의 불법조업 중국어선에 대한 검문·검색 현황을 무허가와 배타적 경제수역에서의 위법 및 위반 사항을 비교하여 표로 나타낸 것이다. 여기에서도 알 수 있듯이 매년 불법조업을 하는 중국 어선들은 백 수십 여척에 이르고 위법 및 위반 사항은 다양하다. 상대적으로 중국과 인접한 서해어업관리단이 동해어업관리단보다 불법어선을 많이 단속하는 것은 당연하다고 생각한다. 매년 서해어업관리단이 동해어업관리단보다 2~5배 정도 많이 불법조업 예방을 위한 검색을 실시하고 있다. 특히 2012년에는 동해어업관리단이 11척, 서해어업관리단이 167척으로 약 15배 많았다. 또한 무허가보다는 배타적 경제수역에서의 위반사항이 약 2~4배 정도 많았다. 특히 2014년에는 무허가가 7척, 배타적 경제수역에서의 위반이 55척으로 약 8배 많았다. 2016년 무허가 소계 25척 중 2척은 영해침범 건이다. 이렇게 배타적 경제수역에서의 위반사항 중에는 어로수역 위반, 어로기간 위반, 어구 규정 위반 등이 있는 데, 그 중에서도 항해 및 조업일지에 관한 규정 위반, 비치서류에 대한 규정 위반, 보고 규정 위반 등이 많은 비율을 차지하고 있다.

그래서 이러한 편중된 업무를 재분배하고 능률적인 직무수행을 위해 2017년 7월부터 제주어업관리사무소를 남해어업관리단으로 승격시켰다.

따라서 동해, 서해 및 남해 어업관리단 등 3개의 어업관리단으로 구성되어 불법조업 중국어선에 대한 더욱 철저한 감시·감독이 이뤄질 것으로 생각된다. 또한 앞으로 보다 효과적인 어업지도 및 우리 수역관리가 이뤄질 수 있을 것으로 기대된다.

<Table 1> The state of inspection and searches of chinese fishing boats for the last 5years (WEST SEA FISHERIES SUPERVISION (EAST SEA FISHERIES SUPERVISION)) (Unit: Boat)

Classification	Total	No Permit			Disobey Orders (Stop a boat)	Violation of EEZ			
		Sum	Suspicion	Unsuspectedness		Sum	Violation of Area, Terms, Fishing Gears, etc	Violation of Log Book, Documents, Reporting, etc	Unsuspectedness
2012	167(11)	33	33	0	0	134(11)	21	111	2
2013	159(31)	36(2)	35(2)	1	2	121(29)	21	100	1
2014	62(37)	7(1)	7(1)	0	0	55(36)	11	41	3
2015	142(49)	38(5)	38(5)	0	1	103(44)	17	85	1
2016	129(31)	25	25	0	0	104(31)	9	92	3

(Source: WEST SEA FISHERIES SUPERVISION & EAST SEA FISHERIES SUPERVISION, 2017)

나. 해양경찰청

<Table 2>는 2012~2016년까지 해양경찰청의 불법조업 중국어선에 대한 검문·검색 현황을 표로 나타낸 것이다. 이 표에서는 영해침범, 배타적 경제수역에서의 위반, 나포로 구분하여 최근 5년간의 실적을 수치로 보여주고 있다.

이 표를 분석하여 보면, 2012년 이후 매년 수백 여척의 어선이 불법조업 혐의로 나포되고 있고, 심지어 영해에서 불법조업으로 나포되는 어선도 상당히 많이 있는 실정이다. 대부분 배타적 경제수역에서 무허가 및 조업 규정 위반으로 나포되는 데, 2013년에는 무허가 115척, 조업 규정 위반 151척으로 조업규정을 위반한 어선이 무허

가 어선보다 약 1.5배 정도 많았고, 2015년에는 무허가 69척, 조업 규정 위반 298척으로 조업 규정 위반이 무허가보다 약 4배 정도 많았고, 매년 여러 가지 위반사항으로 나포된 불법조업 선박이 전체적으로 1.5~4배 정도 많았다. 심지어 영해에 까지 들어와서 불법조업으로 나포된 선박도 매년 11~34척이나 되었다. 실질적으로 <Table 1, 2>에서 보여주고 있는 공식적인 통계치보다도 훨씬 더 많은 불법조업 중국 어선들이 어로활동을 하고 있을 것으로 추정되고 있으나, 어선 척수보다 척수가 적은 해상집행기관으로 모든 불법어선을 완전하게 감시하는 것은 한계가 있을 수밖에 없을 것이다.

<Table 2> The state of inspection and searches of chinese fishing boats for the last 5years (KOREA COAST GUARD) (Unit: Boat)

Classification	Total Seizure	EEZ (Exclusive Economic Zone)			Trespass Territorial Waters
		Sum	No Permit	Violation of Restrictive Condition, etc	
2012	291	260	72	188	31
2013	300	266	115	151	34
2014	245	221	77	144	24
2015	378	367	69	298	11
2016	248	225	63	162	23

(Source: KOREA COAST GUARD, 2017)

4. 중국어선 검문·검색에 대한 문제점

양자 협약인 『한·중 어업협정』 시행에도 불구하고 중국의 어선들이 우리나라 배타적 경제수역 뿐만 아니라 영해에서까지 불법조업을 많이 하고 있는 원인은 다음과 같이 추정된다.

첫째, 불법조업 중국 어선들에 대한 우리의 해상집행기관인 국가어업관리단의 어업지도선 및 해양경찰청의 함정이 적용하는 국내법 및 국제법의 적용범위가 다르다는 것이다. 특히 어업감독 공무원은 경찰이 아니기 때문에 어업지도선의 현장에서의 법 적용이 해양경찰보다도 소극적으로 이루어 질 수 있다.

둘째, 해양경찰의 “2016 함정훈련교범”을 살펴보면 불법조업 중국 어선들에 대한 검문·검색의 절차적 단계의 세부적인 매뉴얼이 부족하며, 훈련에 따른 내용 및 횡수 등 훈련에 전반적인 내용이 포함되어 있지 않은 것 같다. 국가어업관리단이 보유한 지침서에도 불법조업 외국어선의 검문·검색에 대한 내용은 기본처리방침만 있을 뿐 세부적인 훈련이나 교육내용이 부족하다고 생각한다.

셋째, 우리 해상집행기관의 검문·검색에 대한 불법조업 중국 어선들의 계획적이며, 폭력적이고 집단적 위협 및 저항의 지능화에 대한 강력한 대응대책이 미흡하다고 생각한다.

넷째, 선박을 검문·검색할 때, 그 상황을 압도할 수 있는 인원 즉, 각 위치마다 배치된 검색요원, 대기요원 등 인적구성원이 부족하고, 승선검색 시 사용되는 검색장비나 장구가 현장에서 효율적이지 못하고, 개인안전장비나 장구가 현실적으로 많이 부족하다고 생각한다.

다섯째, 해양경찰청이라는 기관명이 바뀌거나 상부소속기관이 바뀌면서 제대로 정착하지 못해 지속적인 발전이 이루어지지 못했다. 또한 입법기관이나 관련 기관의 세부적인 제도적, 법적 방안 마련이 부족하다고 생각한다(JUNG, 2014).

Ⅳ. 맺음말

우리 해상집행기관은 불법조업을 하거나 불법조업이 의심스러운 중국어선을 검문·검색하고 불법 및 규정 위반 여부를 현장에서 조사하고, 불법조업을 행한 중국어선은 강력하게 규제하고 있다.

그리고 해상집행기관은 불법조업 중국어선에 대한 검문·검색 기본원(수)칙으로 검색선이 1척 또는 2척 이상일 때, 피검색선이 1척, 2척 또는 그 이상일 때를 구분하여야 할 것이며, 외국적 선박인 만큼 언어소통 부족과 해상집행 절차 및 요령의 부족 등으로 오해를 살 수 있는 경우가 발생할 여지가 있다. 따라서 국가 간의 이해충돌이 일어나지 않도록 명확한 증거자료와 신중한 자세로 임하여야 할 것이다.

그런데 해상집행기관인 국가어업관리단의 어업지도선과 해양경찰청 함정의 선박 검문·검색 집행 시, 두 기관의 다른 문제점을 찾아 볼 수 있다. 이것은 불법조업 중국어선에 대한 법의 적용범위, 검문·검색 시스템 및 대응대책이다.

이와 같이 두 기관 사이에서 볼 수 있는 문제점을 해결하기 위한 구체적 방안으로 첫째, 국가어업관리단은 『수산업법』, 『배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률과 시행규칙』을, 해양경찰청은 『UN해양법 협약』, 양국 간 어업협정, 『해양경비법』, 『배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률』, 『배타적 경제수역에서의 외국인 어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률』, 『영해 및 접속수역법』, 『형사소송법』의 위반을 주로 단속하고 있다. 하지만 국가어업관리단도 특별사법경찰권을 가지고 있는 만큼 해양경찰과 같이 관련 법률의 적용을 적극적으로 이행하고, 해양경찰청도 『해양경비법』의 제2장 해양경비 활동에서 제7조(해양경비 활동의 범위), 제11조(경비수역별 중점 경비사항), 제12조(해상검문검색), 등

제3장 무기 및 장비 등의 사용에서 제17조(무기의 사용), 제18조(해양경찰장비 및 장구의 사용) 등에서 경비범위, 경비활동 내용, 등 조금 더 세세하게 구분하고 구체적인 내용의 개정이 필요하다. 그러므로 두 해상집행기관의 주요 업무로써 불법조업을 하는 중국어선의 단속을 함께하고 있으므로 가급적이면 동일한 법률을 적용하여야 할 것이다.

둘째, 불법조업 중국어선이 1척, 2척 또는 집단일 때, 현측에 창살이나 격벽을 쌓았을 때, 쇠파이프 및 돌맹이를 던질 때, 등 여러 상황에 맞는 자세한 매뉴얼이 보장되어야 하고, 이에 따른 실전훈련도 함께 이루어져야 할 것으로 생각한다. 또한 검문·검색 시스템에서도 불법조업 및 의아선박에 대한 검문·검색 시의 기본원칙도 국내선과 외국적선을 확실히 구분하고, 각 상황에 따라서는 부드럽고 세밀한 절차, 경우에 따라서는 강력하고 간결한 절차가 필요할 것이므로, 해상집행기관의 검문·검색 기본수칙의 통합·수정을 통해 여러 상황에 맞는 검색 및 체크리스트(Check list) 등의 세세한 안과 훈련된 집행요령이 필요할 것이다.

셋째, 불법조업 중국어선에 대해 M-60이나 20mm MK4를 이용한 가벼운 소모사격이 아니라 20mm Vulcan 이상의 공용화기로 불법조업선의 선수나 선미를 향해 위협사격 및 경고성 근접사격이 필요하며, 현장에서 강력하고 간결한 대응 및 적극적 조치가 필요할 것으로 생각한다. 또한 넓게 분포된 불법조업 중국어선 선단에 대한 검문·검색 및 대응은 현장지휘관의 지휘 아래 항공단, 해상교통관제센터(VTS)와의 유연한 네트워크를 통해 불법조업 중국어선에 대해 즉각적이고 적극적인 대응이 필요하며, 현장에서 효과적이고 정확한 해상법 집행이 이뤄질 수 있도록 현장대응 역량강화 중심의 대응대비 방안도 마련되어야 한다.

넷째, 넓은 해역과 많은 중국어선을 감시·감독하기 위해서 현재까지의 불법조업 중국어선에

대한 데이터를 분석하여 그들이 불법어로활동을 하는 수역을 상세하게 구분하여, 해상집행기관의 세력을 상황에 맞게 적절히 분산시켜 감시·감독함으로써 현재의 수적 열세에 대한 문제를 만회하여야 할 것이다. 나아가 성능이 우수한 해경함정 및 국가어업지도선의 증선, 현실적인 검문·검색장비, 실효성 있는 개인안전장구 등의 보급, 특히 현측이 낮은 고무보트가 아닌 현측이 높고 총기가 달린 철재단정형으로의 교체 등의 물적 지원이 필요하고, 이를 운용하고 관리할 수 있는 유능하고 우수한 인재들로 구성할 수 있도록 체계적이고 계획적인 채용과 같은 방법의 인적지원이 필요하다. 그리고 현장에서 한 사람이 두 가지 이상의 직무를 소화할 수 있도록 교육하는 복수업무교육제도와 같은 교육시스템개발도 매우 필요하다.

다섯째, 『한·중 어업협정』, 『한·일 어업협정』 양국 회담에서는 배타적 경제수역에서의 입어척수 및 입어절차 등을 논의하고, 양국어선의 조업 상황 및 합의내용 이행상황 등을 점검하고, 중국어선의 불법조업 개선방안, 해양생물자원 공동조사 및 관리 방안 등을 계속적으로 발전시켜 나아가야 하겠다. 그리고 해상집행기관의 불법조업을 하는 중국어선 및 외국적선에 대한 검문·검색 시스템을 통합 마련하고, 『해양경비법』, 『수산업법』 등의 국내법을 여러 경우의 현장상황에 맞도록 세밀하게 재정비할 필요가 있고, 연안국 불법조업 감시제도, 어획(확인)증명제도와 같은 법적, 제도적 방안 마련이 관련 기관 및 입법기관의 관심과 함께 절실히 요구되어진다.

References

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).

정 봉 규

- East Sea Fisheries Supervision Office(2007). - How to control of the Foreign's Fishing boat -
- East Sea Fisheries Supervision(2016). - Internal Data.
- East Sea Fisheries Supervision(2016). Data : Request of Information Disclosure.
- East Sea Fisheries Supervision(2017). Data : Request of Information Disclosure.
- Jung, Bong Kyu · choi, Jung Ho & Lim, Seok Won(2014). A Study on the Role of Maritime Enforcement Organization As Response of Illegal Fishing, The Journal of Fisheries and Marine Sciences Education, 26(4), 769~788.
- Jung, Bong Kyu(2014). A Study on the Role and Response of Maritime Enforcement Organization For the Protection of Fisheries Resources Against Illegal Fishing, Doctoral dissertation, Korea Maritime and Ocean University.
- Korea Coast Guard(2011). Manual : Controlment of Illegal - Foreign Fishing Boat.
- Korea Coast Guard(2016). Ship Training Manual Book.
- Korea Coast Guard(2017). Data : Request of Information Disclosure.
- Lee, Zong-Keun(2010). A Study on the Unlawful Fishery Control System, The Journal of Fisheries and Marine Sciences Education, 22(3), 303~315.
- West Sea Fisheries Supervision(2017). Data : Request of Information Disclosure.
- <http://www.moleg.go.kr>
- <http://www.open.go.kr>
-
- Received : 27 July, 2017
 - Revised : 27 September, 2017
 - Accepted : 11 October, 2017