11-1320082-000013-09

ISSN 1738-2963

2016 제1호

치안정책연구

The Journal of Police Policies

2016. 5 (제30권 제1호)

치안정책연구소
POLICE SCIENCE INSTITUTE

국가안보 및 국민안전 확보를 위한 해양공권력 강화방안

- 중국어선의 불법어업을 중심으로 -

Development of Maritime Governmental Power for National Security and Public Safety

- Focus on the Illegal Operation of Chinese Fishing Boats -

최 관* · 김 민 지**

차 례

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 불법어업의 개념과 중국어선에 의한 불법어업
Ⅲ. 불법어업 실태 및 단속의 문제점
Ⅳ. 중국어선의 불법어업에 대한 해상공권력 강화방안
Ⅴ. 결 론

● 국 문 요 약 ●

이 논문은 중국어선에 의한 불법어업문제를 예방하기 위한 해양공권력강화에 그 목적이 있다. 이를 위해 2장에서는 불법어업의 개념과 중국어선의 불법어업 현상 그리고 불법어업유형에 대해서 설명하였다. 3장에서는 불법어업의 실태와 해상집행기관들의 단속 시 문제점들에 대해서 분석하였으며, 4장에서는 불법어업근절을 위한 해상공권력 강화방안에 대해서 제시하였다.

본 논문은 해상공권력 강화방안으로서 4가지를 제시하였는데, 첫째, 단속체계 정비이다. 중국어선의 불법어업에 대한 조기경보시스템을 완비하고, 불법어업단속을 위한 대형 함정과 장기적인 전진기지를 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 둘째, 해상검문검색절차를 명확히 하는 것이다. 셋째, 추적권 행사에 대한 세부사항을 마련하는 것이다. 넷째, 불법어업관련 관계법령 위반자 억류를 위한 구체적 규정을 "형사소송법"이나 "경제수역어업주권법"에 명문화하는 것이 필요하다.

* 삼성 교통안전문화연구소 책임연구원(제1저자)
** 숙명여자대학교 사회심리학과 교수(교신저자)

Ⅰ. 서 론

불법어업문제는 2011년 중국어선 나포과정에서 한국의 해양경찰관이 사망하는 문제가 발생하면서 더욱더 심각한 해양공권력문제로 자리 잡았다. 하지만 정부의 다양한 노력에도 불구하여 여전히 중국어선들에 의한 불법어업은 심각한 수준이다. 해양수산부의 발표에 의하면 중국어선에 의한 불법어업의 규모는 연간 약 14,000에서 19,000여척으로 추정하고 있지만, 정부에 의한 불법어업 적발건수는 겨우 연평균 426건에 달한다.[1] 또한, 2016년 현재, 4-5월 성어기가 다가옴에 따라 중국어선에 의한 불법어업은 더욱더 심각해질 것으로 판단되며, 이에 한국해양수산부에서는 2015년 "제15차 한/중 어업공동위원회"에서 합의한 불법어업방지공동조치 합의문에 근거하여 중국어선 불법어업 지도단속을 더욱 강화하기로 하였다.[2]

중국어선들의 불법어업행태를 분석해보면, 일반적으로 주간에는 중국측 영해에서 근거하면서 한국의 해상집행기관들을 주시하다가 야간 혹은 시계가 좋지 않을 때에 계획적으로 한국 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone; EEZ)로 넘어와 조업한 후, 다시 중국 측 해역으로 넘어가는 방식으로 불법어로작업을 하고 있어 단속 및 선박검색이 쉽지 않다.[3] 그리고 중국의 경우 수산물소비의 증가로 어업자원이 풍부하지

1) 정봉규, "불법어업으로부터 수산자원을 보호하기 위한 해상집행기관의 역할 및 대응에 관한 연구", 한국해양대학교 대학원 박사학위논문, 2014, 18-19쪽.

2) 연합뉴스, "중국 불법어업 단속 강화", http://media.daum.net/society/others/newsview?newsid=20160309113825899 (2016. 3. 21 검색).

않아 계속 불법어업이 성행하고 있으며, 한국 측의 해상집행기관에 단속이 되어도 3대 엄중위반행위(무허가조업, 영해침범, 공무집행방해 등)를 제외하면 담보금 납부만으로도 어획물을 반환받아 처분하는 게 훨씬 경제적 이익이기 때문에 한국영해 내에서 중국어선의 불법어업은 예방되지 않고 있다.

그러므로 본 논문의 목적은 중국어선에 의한 불법어업문제를 예방하기 위한 해양공권력을 강화하는 것에 초점을 맞추었다. 이를 위해 2장에서는 불법어업의 개념과 중국어선의 불법어업 현상 그리고 불법어업유형에 대해서 설명하였다. 3장에서는 불법어업의 실태와 해상집행기관들의 단속 시 문제점들에 대해서 분석하였으며, 4장에서는 불법어업근절을 위한 해상공권력 강화방안에 대해서 제시하였다.

Ⅱ. 불법어업의 개념과 중국어선에 의한 불법어업

1. 불법어업활동의 개념

「UN해양법협약」(1994년)을 시초로 하여, 국제사회는 새로운 해양질서를 기반으로 하여 국가 간 그리고 물적 그리고 인적 교류를 증대하여 왔다.[4] 이와 함께 해상에서 발생하는 여러 가지 사회문제들 역시 함께 발생하고 있다. 그 중에서도 불법어업은 해상에서 발생하는 범죄행위 중

3) 임채현, "불법조업 중국어선에 대한 해양경찰의 단속에 관한 고찰", 해양환경안전학회지, 제20권 제1호, 해양환경안전학회, 2014, 49쪽.

4) 김석균, "국제판례를 통해 본 해양경계획정의 원칙에 관한 소고", 해사법연구, 제21권 1호, 한국해사법학회, 2009, 225쪽.

부적법한 혹은 위법한 어업을 통칭하는 것이다.[5] "부적법 또는 위법하게 행하는 어업"이란 수산자원의 보호와 어업질서 및 선박안전에 관하여 규정하고 있는 형식적 의미의 「수산업법(수산업법 제62조)」을 비롯하여 실질적 의미의 수산업법인 「내수면어업법」, 「어업자원보호법」, 「영해 및 접속수역법」, 「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」, 「어항법」, 「어선법」, 「공유수면매립법」, 「토지수용법, 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법 등의 법령 중 수산업에 관하여 규율하는 내용에 저촉되거나 하위법령인 수산업법시행령」, 「수산자원보호령 등 대통령령과 부령」, 「해양수산부 고시」 등의 규정을 위반한 어업활동을 말한다.[6] 예를 들어, 어업활동을 위한 적법요건을 결여하여 처벌대상에 포함되는 어업을 지칭한다. 그러므로 불법어업은 명령 또는 금지의 실효성을 확보하기 위한 처벌대상에 포함된다.

국제식량농업기구(United Nations-Food and Agriculture Organization; 이하 UN-FAO) 역시 불법어업에 대해 규정하기를 "당해 국가의 허가 없이 또는 관계 법령 및 국제법을 위반하거나 국제적 의무를 위반하는 어업활동"이라고 정의하였다. 전통적으로 불법어업은 부정어업, 위반어업, 범칙어업 등의 언어로 통용되어 왔다.[7] 하지만 1990년 8월 1일(법률 제4252호) 새롭게 개정된 『수산업법』에서 처음으로 불법어업이라는 용어가 확립되고 사용되기 시작하였다. 또한 해양에 존재하는 어업자원의 법적 성격을 살펴보면 어업자원은 해당 국가의 관리자원이기 때문에 해

5) 최정호 · 정봉규, "불법폭력조업 중국어선 단속을 위한 해양경찰 대응의 국내외 법적 고찰", 한국해양경찰학회보, 제2권 제1호, 한국해양경찰학회, 2012, 97쪽.

6) 최종화, 현대 국제해양법, 두남사, 2013, 72-29쪽.

7) 도기범, "해양에서의 형사관할권에 관한 연구", 인하대학교 대학원 석사학위논문, 2011, 15-19쪽.

당 국가는 어업허가라는 행정적 절차에 기반을 두어 이용자를 관리 및 규제하여 어업자원을 보존 및 관리할 책임과 의무를 담당하고 있다.[8] 그러므로 불법어업은 해당국가의 적법한 절차를 통해 정당하게 어업의 권리를 가진 사람 및 법인 그리고 자원을 적절히 관리해야 할 해당 국가의 책무에 어떠한 형태로든 손해를 발생시키게 된다.[9] 적법한 요건이 결여된 어업행위를 한 자는 해당국가의 자원보존 및 관리에 상당한 손해를 끼친 경우 혹은 자원을 이용할 권리를 적법하게 소유한 자에게 경제적 손해를 입힌 경우 그리고 그 손해를 배상할 책임을 부담하기 때문에 해당어업은 불법어업으로 정의될 수 있다.

게다가 2016년 현재 불법어업활동의 개념은 포괄적으로 사용되고 있다. 소위 IUU 어업(Illegal, Un-reported and Un-regulated Fishing; 이하 IUU어업 등)으로서 국제적으로 수산자원에 대한 관리가 불가능해지고 구체적으로 어족자원이 심각하게 고갈되고 있다는 인식에 근거하여 탄생한 개념으로서 국제사회가 불법어업뿐만 아니라 소위 비보고 그리고 비규제 어업도 자원의 지속적 그리고 장기적 이용에 심각한 장애를 초래함으로 불법어업과 마찬가지로 근절대상으로 인식되고 있는 실정이다. 먼저, '불법(Illegal)어업'은 내국인과 외국인을 불문하고 해당 국가의 배타적 경제 수역(Exclusive Economic Zone)내에서 공식적인 허가를 취득하지 않고 불법적으로 조업하거나 혹은 관련법규를 위반하여 어업활동을 수행하는 것을 말한다. 그리고 지역수산관리기구(Regional Fishery Management Organization, 이하 RFMO)의 협약수역 안에서 회원국의 어선이 협약이 보장하는 보존조치 혹은 국제법상의 해당된 규정들을 불

8) 이경민, "서해북방한계선의 국제법적 문제에 관한 연구", 이화여자대학교 법학과 석사학위논문, 2012, 22-24쪽.

9) 김석균, 앞의 글, 227-229쪽.

법적으로 위반하여 조업하는 것을 지칭한다.[10]

'비보고(Un-reported)어업'은 일반적으로 내국인과 외국인을 불문하고 해당 국가의 해양법규를 불법적으로 위반하여 수산조업활동과 관련된 보고를 누락 혹은 보고하지 않는 것을 지칭한다. 구체적으로 연안국 어선이든 조업국 어선이든 해당 해양법규 위반사실에 대해 어업인이 스스로 보고하지 않거나 또는 누락 보고하는 것을 포함하는 매우 광범위한 의미이다.[11] 그리고 '비규제(Un-regulated)어업'은 RFMO의 적용수역에서 무국적의 어선에 의해 이루어지는 어업활동 혹은 해당 기구의 비당사국 어선의 어업행위나 어업실체가 그 기구의 보존 및 관리규정에 위반하는 방법으로 행해지는 일체의 어업활동을 지칭한다.[12] 그리고 적용을 위한 보존 및 관리규정이 없는 수역 혹은 어족을 대상으로 국제법에 규정된 해양생물자원과 관련된 해당국가의 책임과 일치하지 않는 어업활동 역시 비규제 어업에 해당된다.

2. 중국어선의 불법어업

중국어업산업은 1980년대의 개혁 및 개방 정책을 기반으로 하여 급속히 발전하였다. 공산주의사상에 기초한 집단경영어업방식에서 개인경영어업방식의 전환과 수산물 가격 및 판매의 자유화정책들은 중국어업산업의 성장을 이끌었다. 이러한 현상들에 기초하여 중국어선들은 더욱더

10) 이수진, "국제해양범죄로서의 IUU 어업규제에 관한 고찰", 해사법연구, 제25권 제3호, 한국해사법학회, 2013, 127쪽.

11) 조동호, "불법조업 중국어선동향을 통해 바라본 단속제도에 대한 고찰", 한국해양경찰학회보, 제2권 제1호, 한국해양경찰학회, 2012, 65쪽.

12) 정봉규, 앞의 글, 28-30쪽.

많은 이윤창출을 목적으로 1990년대부터는 대한민국의 수역까지 지출하여 어업활동을 이어가고 있는 실정이다.[13]

이수진(2013)에 의하면, 중국어업산업의 급성장은 심각한 부작용 또한 동반하고 있는데, 중국국가경제산업의 비약적인 발전과 자원 그리고 생태환경보호의 모순으로 인한 오염으로 새우와 같은 일부 어종들의 경우 그 성장과 번식에 심각한 부정적 영향을 받았으며, 서식지 또한 심각하게 오염 및 파괴되었다. 이러한 현상은 연안에 서식하고 있는 해조류 일부나 전부가 고사, 유실되고 해저는 불모 상태로 되어 해저를 기반으로 살아가는 정착성 생물이 감소하는 백화현상까지 발생하고 있다. 결과적으로, 중국의 급속한 산업화는 중국연안의 오염을 심화시켰고 수산자원의 서식지를 파괴하였다. 또한, 어업산업 역시 개인 간의 과도한 경쟁심화가 어장 황폐화와 수산물의 급격한 감소를 야기했다.

또한, 급속한 경제발전을 기반으로 하여 중국국민들의 사회 및 경제적인 수준이 상승함에 따라 수산물에 대한 소비역시 증가하게 되었으며 이는 수산물 가격의 상승으로 이어졌다.[14] 이러한 수산물 수요의 증가는 어업산업이 고소득을 창출하는 산업으로 인식되기 시작하였고 이에 따라 신규로 진입하려는 사람들이 증가하여 결국 중국연안보다는 상대적으로 어업경쟁압력이 적고 수산물자원이 풍부한 한반도의 EEZ지역어장 쪽으로 의존도를 높이기 있기 때문에 결국 불법어업이 증가하고 있다.[15] 게다가 중국어업에 종사하는 사람들은 불법이업행위로 단속대상

13) 정봉규・최정호・임석원, "불법어업에 대한 해상집행기관의 역할 및 방향", 수산해양교육연구, 제26권 제4호, 한국수산해양교육학회, 2014, 769쪽.

14) 이석우・신창훈・박영길, "해양경계획정 분쟁수역관계 및 해양자원 개발에 대한 주요해양국가의 법과제도", 서울국제법연구, 제16권 제2호, 서울국제법연구원, 2009, 8-9쪽.

15) 신상철, "중국어선 불법조업에 대한 대응방안 연구", 해사법연구, 제25권 제3

이 되더라도 담보금만 납부하면, 나머지 어획물을 반환받아 처분하는 것이 담보금을 상회하는 경제적 이익을 보장하기 때문에 훨씬 낫다고 생각하는 경향이 있다.

또한, 중앙정부와 지방정부간의 어업산업정책 모순 또한 중요한 문제이다. 중국 중앙정부는 어선들의 무분별한 남획으로 인해 수산자원이 급속히 고갈되어감에 따라 어업질서 확립차원에서 어업구조조정과 어선감척사업을 적극적으로 추진하고 있다. 하지만 중국의 지방정부들은 도리어 어업육성을 목표로 정책을 추진하면서 어업투자를 확대하고 있어 중앙과 지방사이의 정책 모순이 야기되고 있다.[16] 중국 중앙정부가 어선감척사업을 추진했고 지금도 추진하고 있다고 하지만 실제로 감소는커녕 도리어 증가하고 있다고 하였다. 게다가, 어업산업에 종사하는 대부분의 중국인들의 교육수준이 낮아 전업을 유도하여도 전업이 쉽지 않는 실정이어서 결국 어업현장으로 되돌아오는 경우도 있다.[17] 결론적으로, 중국어선에 의한 불법어업이 증가한 원인들을 종합하면 크게 3가지로서 첫째, 중국의 급격한 산업화 및 공업화에 따른 오물 및 폐수문제로 중국 연안의 황폐화와 중국어선들의 무분별한 수산물남획으로 인해 수산자원이 급격히 고갈되었기 때문이다. 둘째, 중국의 경제적 성장으로 중국인들의 식습관이 고급어종을 비롯한 수산물수요를 증가시켰기 때문이다. 셋째, 중국의 국력신장 및 어선세력의 급부상과 덩샤오핑(鄧小平)이 강조한 개혁개방정책 이후 급속한 경제성장의 결과, 미국과 함께 세계주요

호, 한국해사법학회, 2013, 215쪽.

16) 진용기, "해양 경계획정에 관한 연구", 동국대학교 대학원 석사학위논문, 2008, 45-47쪽.

17) 장철영, "해양경찰의 효율적 정책집행체계 구축 방안에 관한 연구-불법어로를 중심으로", 한국위기관리논집, 제9권 제7호, 위기관리 이론과 실천, 2013, 163쪽.

2개국(G2)으로 부상하면서 불법어업에 대한 중국의 입장을 강화함에 따라, 영해에서 발생하는 문제들에 대한 자국 이해 보호를 목적으로 중국 어선의 불법어업을 방조하고 있기 때문이다.

3. 불법어업의 유형

중국어선들의 불법어업 유형은 크게 '무허가 어선에 의한 불법어업'과 '허가 어선에 의한 불법어업'으로 분류할 수 있다.[18] 먼저, 무허가 어선은 대한민국EEZ 조업허가증을 받지 않고 대한민국의 영해에 들어온 어선을 말하며, 이들이 불법으로 어업활동을 하는 것을 무허가 어선에 의한 어업이라 한다. 중국의 무허가 어선들은 한국의 EEZ에서 조업을 위한 어업활동허가증을 위조 및 변조하여 기상이 불량하거나 혹은 취약시간대를 틈타 한국 EEZ를 무단으로 침범하여 불법조업을 실시하고 한국어선들이 설치해놓은 어구들을 불법으로 훼손하는 등 한국어선들의 조업활동에 심각하게 방해하고 있다. 더욱이, 중국의 무허가 불법어선들은 한국의 단속기관(현 국민안전처 해양경비안전본부 등)의 단속을 피하기 위해 자신들의 어선 현측에 여러 가지 불법적 도구(예: 쇠창살 혹은 철조망)을 설치하고 선단으로 집단 계류하여 집단적으로 폭력행동을 야기하여 단속을 담당하는 한국 측 공무원의 사상을 야기하고 있다.

반면에 허가 어선에 의한 어업활동은 대한민국EEZ 조업허가증을 받았지만 조업장소 혹은 어구 등의 규제를 위반하였거나 어획량을 축소하여 보고하는 등 허가사항을 위반하여 조업하는 경우를 지칭한다. 예를

18) 이윤철, 국제해사협약, 다솜출판사, 2013, 99-105쪽.; 신상철, 앞의 글, 220-222쪽.; 이창열, "형평의 객관화와 해양경계획정", 성균관대 대학원 박사학위논문, 2011, 72-76쪽.; 이수진, 앞의 글, 128-129쪽.; 정봉규, 앞의 글, 2-52쪽.

들면, 중국 어획물 운반선들은 일반적으로 타망어선과 유망어선으로 이루어져 있다. 타망어선의 경우, 개개의 어선에 어구 1통씩을 적재한 후 바다로 출항하여 두 척의 어선들이 하나의 공통된 어구를 활용하여 대략 5-6시간 정도 예망한 후 한 척씩 번갈아 가면서 양망을 하게 된다. 이와 같이 두 척의 어선들이 함께 어업을 하는 쌍타망은 중국 어선들이 불법어업을 할 때 가장 빈번하게 사용하는 방식으로서, 한국의 쌍끌이 기선저인망(일명 쌍끌이 어선)과 비슷하게 어종을 구별하지 않고 어획할 수 있다는 특징이 있다. 타망어선에 들어가는 어구(어망 그리고 로프 등의 경우 보통 한화 500만원 - 740만원(중국 위안화 30,000 - 40,000위안)정도가 소요된다. 그리고 수산물의 어획량을 높이기 위해 일반적으로 규정된 표준 그물코 규격(54mm)보다 훨씬 작은 그물코를 사용하며 어망을 보호하기 위하여 2종 이상 자루그물을 불법적으로 제작하여 사용하는 실정이다. 특히 중국어선들은 한국정부로부터 할당받은 수산물 어획량 범위를 훨씬 초과하여 어획활동을 하기 때문에 수산물어획량을 대폭 축소하여 보고하고 있는 실정이다.

유망어선의 경우, 1척의 배가 그물 상부에는 뜸을 설치하고 하부에는 침자를 연결하여 수직으로 전개될 수 있도록 제작된 어구를 약 5-6시간 동안 조류를 따라 다니도록 기다린 후 양망을 하게 된다. 유망어선의 경우 역시, 어획량을 높이기 위해 일반적으로 규정된 그물코 규격(50mm)보다 훨씬 작은 그물코 혹은 2중 이상의 어망(3중망 등)을 불법적으로 제작하여 수산물의 치어까지 남획하는 등 대한민국 수산 및 어업자원의 고갈을 야기하고 있다. 현재 2012년 9월 16일부터 어구실명제를 중국 유망(자망)어선에 적용하여 EEZ내의 어업질서를 확립하고 유망(자망)어구의 사용량을 제한하는 제도를 2013년부터 전격적으로 실시하도록 중국 측과 합의하였으나 현재 잘 지켜지지 않고 있는 실정이다.

결론적으로, 허가 어선에 의한 불법 어업의 경우, 중국 타망어선 및 유망어선 등에서 어획된 수산물을 전달받은 후 어획량 기재를 누락하거나 일일 보고를 할 때 축소하여 보고하는 방법으로 위반행위를 자행하고 있다.

아래 〈표 1〉의 중국어선에 의한 불법어업과 관련된 단속현황을 살펴보면, 6년 동안(2008년-2013년) 총 2,651척의 어선들이 불법어업협의로 단속되었다. 그중에서도 가장 많은 단속유형은 역시 무허가 조업이었다. 무허가 조업의 경우, 2008년 78건에서 2013년 150건으로 꾸준히 상승하고 있다. 또한, EEZ부근에서의 허가 및 제한 조건 위반 업무로서 그중에서도 조업일지에서의 어획량 축소협의로 단속되었다. 결론적으로, 무허가 조업 및 조업일지의 어획량 축소 및 조작위반 등이 빈번하게 발생하는 이유는 중국 내 수산물에 대한 중국국민들의 수요가 급격히 상승하여 가격폭등으로 인한 고소득을 보장하기 때문에 무허가 어선 및 어획량 축소 등이 빈번히 발생하고 있다.

〈표 1〉 불법어업 단속 유형

구 분				2008	2009	2010	2011	2012	2013
EEZ	허가·제한조건위반	어구실명제		–	–	–	–	4	5
		어창용적배치소지		56	7	4	1	0	6
		선박서류비치소지		2	2	4	–	3	25
		허가번호표시		2	2	3	2	1	2
		전재위치위반		2	–	4	1	3	0
		허가증비치소지		–	–	–	4	2	1
		입출역통보		6	29	3	7	3	1
		조업일지	어획량축소	188	133	134	85	153	138
			허위통보	9	23	–	56	23	2
			어종코드	–	1	1	–	4	1
			기타	2	8	1	74	55	47

구 분				2008	2009	2010	2011	2012	2013
		어구·어법	이중자루	26	6	7	38	12	11
			망목	15	16	23	33	17	31
		조업기간		–	–	1	–	–	–
		조업수역		–	5	12	14	1	–
	어획물전적위반			2	2	1	3	6	–
	정선명령위반			–	2	–	–	1	10
	특정금지구역위반			32	36	28	14	42	16
	무허가			78	86	91	170	106	150
	소계			420	358	317	502	436	453
영해침범				12	23	53	32	31	34
총계				432	381	370	534	467	467

출처: 국민안전처 나라지표 중국어선단속현황[19] 및 내부자료

Ⅲ. 불법어업 실태 및 단속의 문제점

1. 불법어업 실태

한국 해양경찰(1953년 창설, 현재 국민안전처 해양경비안전본부)이 창설된 이후, 중국 어선들에 의한 불법어업은 지속적으로 발생하여왔으며, 「UN해양법협약」 및 한중 어업협정이 실시된 이후에도 불법어업과 관련된 업무들을 영해 중심의 경비체계개념인 EEZ 경비개념으로 확대하여 실시해왔다. 구체적인 단속현황을 살펴보면 아래 〈표 2〉와 같다.

19) 중국어선 단속현황은 EEZ어업법을 위반한 불법조업 중국어선을 단속하여 사법처리한 것으로 단속해역에 따라 EEZ 해역과 NLL(북방한계선)해역으로 구분하여 집계하고 있음.

〈표 2〉 중국어선 불법어업 총 단속 건수

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
합 계	432	381	370	534	467	487	341	208
EEZ해역단속 건수	391	332	327	504	426	447	316	191
NLL해역단속 건수	41	49	43	30	41	40	25	17

출처: 통계청[20]

앞에서 설명하였지만, 2016년 현재 대한민국해역에서 발생하고 있는 중국어선에 의한 불법어업의 규모는 연간 약 14,000에서 19,000여척으로 추정하고 있으며, 불법어업 적발건수는 연평균 426건에 달한다. 2016년 3월 일일 평균 70여척, 4월 일일 100여척 이상이 EEZ해역에서, 그리고 서해 NNL에서는 3월 일일 평균 100여척, 4월 일일 200여척 이상이 조업하고 있는 것으로 나타났다.[21] 그러나 단속의 어려움 때문인지 확인할 수는 없지만 중국어선에 의한 불법어업은 2008년(432건)부터 증가 및 감소를 거듭하고 있는 실정이다.

더욱이, 불법어업을 목적으로 하는 중국어선들은 일 년을 기준으로 할 때 성어기(4-5월; 10-12월)에 하루 최대 3,500여척이 대한민국 해역에서 집중적으로 불법어업을 하고 있다. 그 결과 성어기를 전후로 하여 중국

20) 통계청, "중국어선단속현황", http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1622 (2016. 4. 1 검색).

21) 국민안전처, "2016년 상반기 불법 중국어선 단속 강화 계획", http://www.mpss.go.kr/home/policy/policy/dataBoard/0008/?boardId=bbs_0000000000000041&mode=view&cntId=8561&category=%ED%95%B4%EC%96%91%EA%B2%BD%EB%B9%84%EC%95%88%EC%A0%84%EB%B3%B8%EB%B6%80&pageIdx=&searchCondition=&searchKeyword= (2016. 4. 1 검색).

어선들에 대한 나포처분이 집중적으로 증가하는 것을 알 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 2013년 1월부터 중국어선들의 불법어업이 증가하여 4월(58건)과 5월(72)에 최고조에 이르다가 다시 급격히 줄어들고, 다시 11월(59건)과 12(69건)월에 증가하는 것을 확인할 수 있다. 2014년의 경우 나포된 중국어선은 총 341척, 2015년은 568척이었다. 그러나 2016년 3월까지의 나포는 총 28척으로 전년 동기 대비 122척에 비해 조업척수 감소 및 입출역통보 질서 개선으로 나포 척수가 감소하였다.[22] 2007년부터 2013년까지의 월별 나포 현황의 구체적인 내용은 아래 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 월별 중국어선 나포 현황

구 분	합 계	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
2013년	519	59	62	40	58	72	9	3	3	18	52	59	84
2012년	467	63	66	34	52	70	4	2	4	20	49	52	51
2011년	534	22	31	54	52	41	6	1	2	10	74	144	97
2010년	370	29	18	42	27	37	6	7	1	15	42	75	71
2009년	381	8	33	40	37	36	1	2	2	14	72	62	74
2008년	432	31	23	46	33	18	1	2	4	25	67	103	79
2007년	494	28	45	103	54	22	16	–	27	20	80	66	33

출처: 국민안전처 나라지표 중국어선단속현황 및 내부자료

게다가, 아래 〈표 4〉 최근 6년간(2009년 - 2014년) 대한민국 해역에서 불법어업을 자행하다 한국해양경찰에 검거된 중국어선의 선원들은 총 812명인 것으로 나타났다. 특히, 2014년에 검거된 중국어선 518척의 출신선적항을 조사해보면 산둥성[23](238척; 46%)과 요녕성[24](280척; 54%)이 가

22) 국민안전처, 앞의글, 6쪽.

23) 산둥성은 중화인민공화국 동부의 성이다. 산둥 반도에 자리 잡고 있으며 황하 하류, 황해, 보하이 해와 접하고 있다.

장 많은 것으로 확인되었다. 그 이유로는 두 지역(산둥성과 요녕성)이 대한민국의 수역과 지리적으로 가깝게 위치하고 있으며, 이동을 위해 사용되는 기름값 등 여러 소모성 비용들을 절약할 수 있다는 장점이 있다. 또한 불법어업으로 작은 어획물들을 신속히 운반할 수 있다는 장점 또한 존재하기 때문에 대한민국 수역을 중심으로 불법어업을 자행하고 있다.

〈표 4〉 불법어업과 관련된 중국선원 및 선박 검거 현황

구 분	검거된 선적 수(척)	구속된 인원(명)
2014	518	198
2013	487	183
2012	467	173
2011	534	72
2010	370	56
2009	381	130

출처: 국민안전처 나라지표 중국어선단속현황 및 내부자료

2001년 6월 30일 한중 어업협정[25]이 공식적으로 발효되기 이전의 경우, 중국어선이 영해 외곽까지 어업활동이 가능하였기 때문에 불법어업 침범 횟수가 상대적으로 적었다. 그러나 어업협정이 발효된 이후 한국 쪽 EEZ에 대한 중국어선들의 전통적인 관행어업 인식과 중국연안의 수산자원의 급속한 고갈 그리고 다획 욕구로 인하여 서남해 EEZ해상에서 불법어업이 급속도로 성행하기 시작하였다. 2005년에는 한국 측의 과도

24) 랴오닝성(요령성)은 중화인민공화국 동북부의 성이다.

25) 한중 양국이 각각의 배타적 경제수역(EEZ)을 선포한 이후 양국 간 수역 거리가 400해리 이내이기 때문에 해양경계획정은 장기적 사안이 되었다. 이에 서해 수역 획정과 어업협력을 위하여 1993년 12월부터 19차례의 회의를 진행하였다. 한중어업협정은 2000년 8월 3일 정식 서명이 이루어졌고, 국회 비준을 거쳐 2001년 6월 30일 공식 발효되었다.

수역이 EEZ로 편입과 함께, 중국연안 지역의 수산자원 고갈로 인한 불법어업 중국어선 및 제한조건 위반선박이 급속히 증가하면서 대한민국 수역 내 해양주권확보를 위한 불법어업활동을 하는 어선에 대한 강력한 단속을 기반으로 한 나포활동에 주력하였다. 그 결과 2005년을 정점으로 중국어선들의 불법어업활동이 줄어들기 시작하였다. 하지만 2009년을 기점으로 수산자원 고갈이 갈수록 심해져서 다시 불법어업활동이 증가하고 있는 실정이다.

2. 불법어업 단속의 문제점

1) 법제상 문제점

중국어선의 불법어업 단속 시 문제점은 크게 2가지(법제상과 행정절차상 등)로 구분할 수 있다. 법제상의 문제점을 살펴보면 대한민국『정부조직법』제22조 2(국민안전처)의 제1항의 규정을 살펴보면 "안전 및 재난에 관한 정책의 수립·운영 및 총괄·조정, 비상대비, 민방위, 방재, 소방, 해양에서의 경비·안전·오염방제 및 해상에서 발생한 사건의 수사에 관한 사무를 관장하기 위하여 국무총리 소속으로 국민안전처를 둔다."라고 선언하면서 대한민국 해양에서의 경찰권행사에 관한 일반적인 권한을 포괄적으로 명시하고 있다. 하지만, 불법어업을 하는 선원들과 관련된 소위 개인의 신체적 자유와 권리를 제한하기 위한 경찰권의 행사와 관련된 법적인 내용들이 명확하게 설명되어 있지 않다. 경찰권이란 특정한 행위들이 공공의 안녕과 질서를 침해할 경우에 한하여 개인의 신체적 자유와 권리를 제한하기 위해 반드시 필요한 국가의 권력 작용이다. 행정법적으로 경찰작용으로 발동되는 일반적인 통치권을 지칭하는

데, 경찰권은 일반 통치권의 작용이므로 대한민국의 통치권에 복종하는 자는 내국인·외국인·자연인·법인의 구별 없이 경찰권의 대상이 된다.[26]

그러므로 불법어업을 자행하는 중국선원들 역시 경찰권의 대상이 된다. 또한, 한국과 같은 법치국가에 있어서 경찰권의 발동은 반드시 법령의 근거가 있어야 하며, 명문 또는 조리 상의 한계에 의하여 제약되어야 한다. 그러므로 불법어업을 하는 선원들의 신체적 자유와 권리를 제한하기 위한 경찰권의 행사와 관련된 법적인 내용들이 법률에 조속히 규정될 필요가 있다.

그리고 「영해 및 접속수역법」 혹은 「경찰관직무집행법」 등 개별 법령들은 불법조업 단속 업무와 관련하여 담당기관의 명칭을 소위 "관련기관" 등으로 포괄적으로 규정하고 있어 국제관계의 성격상 그 관련기관들을 명확히 할 필요가 있다.[27] 예를 들어, 불법어업의 증거가 확보되지 않은 무리한 어업단속으로 인하여 중국과의 외교적 마찰이 발생할 소지가 있기 때문에 해상에서 불법어업 단속업무를 수행하는 담당공무원들은 현실적으로 많은 어려움을 겪을 수밖에 없다. 게다가, 해양에서 발생하는 불법행위라는 것들이 대부분 해상선박이라는 폐쇄된 공간에서 은밀하게 자행되어지거나, 그 선박을 도구로 활용하기 때문에 이를 단속하는 담당공무원들은 해당범죄를 입증하기 위한 증거확보에 어려움이 있을 수밖에 없는 실정이다.

2) 행정절차상 문제점

26) 김종선, "중국어선 범죄행위 대응 경찰장비 사용에 대한 재검토", 한국해양경찰학회보, 제2권 1호, 한국해양경찰학회, 2012, 3쪽.

27) 조동호, 앞의 글, 66-67쪽.; 박재한, "해상범죄의 실태 및 대응방안에 관한 연구", 동국대행정대학원 석사학위논문, 2009, 24-26쪽.

행정절차상의 문제점들이다. 중국어선의 불법어업행위 중에 발생하는 집단저항 및 등선방해가 날이 갈수록 심각해지고 있으나 단속을 전담하는 해상함정의 단속인력 및 장비는 턱없이 부족한 실정이다. 또한, 이로 인한 중국어선의 불법어업지도 및 단속업무 수행에 심각한 어려움을 겪고 있다. 2016년 현재 1,000톤급 경비함정의 출동일수는 8일~10일 간격으로 2교대 출동업무를 수행하고 있다. 또한, 경비함정 가동에 필요한 인력의 부족 등으로 근무여건이 매우 열악한 실정이다. 불법어업을 위한 대한민국 근해로 접근하는 중국어선들의 입어규모에 비해 지도단속 세력이 매우 미약하고, 지도단속을 담당하고 있는 국가 어업관리단과 국민안전처 소속 해양경비안전본부의 지도단속업무관련 협력체계가 미흡한 점 또한 어업현장 단속 시 많은 어려움을 발생시키고 있다.

게다가 중국 칭다오(青島)에서 열린 "한·중 어업지도단속 실무회의(2010년 5월 25일 개최)"에서 중국어선의 한국근해에서의 불법어업에 대한 이중처벌을 추진하기로 합의함으로써 북방한계선(NLL) 주변수역을 불법적으로 침범하거나, 대한민국 정부선박의 합법적인 단속에 흉기를 소지하고 폭력을 행사하며 극렬히 저항한 중국어선들에 대하여 대한민국 정부에서 처벌 후 중국 정부에 인계되어 다시 처벌을 받게 된다. 또한 3대 엄중 위반행위에 대해서는 3년간 EEZ에서 조업을 금지토록하며, 이와 같은 불법행위를 증명할 수 있는 사진이나 영상기록이 있으면 30일간의 어업정지 처분을 할 수 있도록 하는 조취들이 이루어졌었다.[28] 또한, 최근에 중국 웨이하이(威海)에서 열린 "2014년도 한·중 어업지도단속 실무회의(2014년 7월 22일 - 25일)"에서는 중국어선의 불법어업

28) 신현상, "한·중, 불법조업 근절 협력 강화", http://www.fnnews.com/news/201006011136299552?t=y (2016. 3. 20 검색).

문제 개선을 위한 세부 이행방안마련을 목적으로 회의를 진행하였다. 그동안 무허가 중국 어선들의 도피처로 이용되던 잠정조치수역에 대해 10월중 처음으로 양국 지도선이 공동 순시하여 위반어선을 단속키로 하였으며, 어획물 운반선이 상대국 수역을 입출역할 때는 정해진 체크포인트를 통과 항해하도록 합의하였다.[29] 또한, 2015년부터 중국어선이 AIS(선박 자동 식별장치)를 설치하고 대한민국 수역에서 관련규정에 따라 정직하게 조업하는 어선은 모범선박으로 지정, 승선 조사 시 간소화, 경미한 위반사항 현장 시정조치 등의 인센티브를 주기로 상호 합의하였다. 그러나 2016년 현재까지도 중국어선의 경우 중국당국에 선박 등록을 하지 않고 조업하거나 선명 또는 어업허가증을 위조하는 경우가 빈번하여 상기에서 합의된 바와 같이 이중 처벌목적을 달성하기는 실질적으로 어렵다. 그러므로 결국 단속국가의 불법어업관련 단속재량권을 더욱 강화시켜나가는 것이 더욱 효율적이라 판단된다.

Ⅳ. 중국어선의 불법어업에 대한 해상공권력 강화방안

상기의 내용들을 종합해 볼 때, 중국어선의 불법어업에 대한 한국정부의 해상공권력 강화방안은 단속체계의 정비, 해상검문검색 절차의 명확화, 추적권 행사에 대한 세부사항 마련, 불법어업관련 관계법령 위반자에 대한 억류 문제의 4가지로 구분할 수 있다.

29) 신현상, 위의글.

1. 단속체계 정비

2008년부터 2014년 사이에 발생하였던 중국어선의 불법어업현황을 살펴보면 그 규모적 측면에서 전혀 줄어들지 않고 있다. 또한 매년 400척 가까이를 유지하고 있는 실정으로서 한국의 관계당국에서는 중국어선의 불법어업 실태와 동향들에 대해서 과학적으로 분석할 필요가 있고 또한 사전에 불법어업을 단속하는 과정에서 발생할 수 있는 안전사고를 차단하기 위해 노력하여야 한다. 그 구체적인 방안으로서, 중국어선의 불법어업에 대한 조기경보시스템을 완비하고, 불법어업단속을 위한 대형 함정과 장기적인 전진기지를 확보하는 것이 무엇보다 중요하다.

조기경보시스템완비와 관련하여 국민안전처소속의 해양경비안전본부뿐만 아니라 해양경비안전서에서 선험적인 상황에 능동적으로 대처하기 위하여 자체적으로 해양경비 및 해양순찰을 강화하여 중국어선에 의한 불법어업에 능동적으로 대처하고, 조기에 상황을 판단하고 대응하기 위한 구체적 방안이 우선적으로 제시되어야 한다. 중국어선에 의한 불법조업유형과 어선 수에 따른 경보 발령기준을 달리 설정하고 각 단계별 상황에 맞는 대책을 마련하여 불법어업행위 및 기타 위법적 상황에 대응하여야 하며, 저항 시 신속한 진압 및 대처가 이루어질 수 있도록 기준안을 설정할 필요가 있다.

그리고 불법어업활동을 하는 중국어선들은 우리당국의 단속 시 일반적으로 집단적으로 저항을 하기 때문에 이들을 대상으로 단속행위를 할 경우, 현재와 같이 1척의 경비함정+2대의 고속단정으로 이루어진 단속보다는 1척의 경비함정+4대의 고속단정으로 단속 전담팀을 새로이 개편하는 것이 더욱더 효율적일 것으로 판단된다. 또한, 불법어업활동을 하는 중국어선들의 단속을 위해서는 단속함정의 신속한 출동이 보장되어

야 한다. 이를 위한 단속 전진기지의 확충방안으로서 전국 11개 항(용기포항, 연평도항, 상왕등도항, 흑산도항, 가거항리항, 거문도항, 국도항, 후포항, 울릉항, 추자항, 화순항)을 국가관리항으로 지정할 필요가 있다.[30] 불법어업을 하는 어선들에 대한 신속하고 효율적인 단속 및 조사를 위해 이 11개 항에는 500~5,000톤급 경비함정 입항 시설이 완비되어야 하며, 용기포·상왕등도·흑산도 3개항을 불법외국어선 단속 전진기지로 활용할 필요가 있다. 상기와 같은 운영 계획들이 수립되면 2016년 현재 한반도 내륙에 집중적으로 편성되어 있는 해양경비안전서부두를 해안에서 원거리에 위치한 주요 도서까지 확대할 할 경우 최대 8시간까지 소요되어왔던 현 해양경비안전함정의 단속을 위한 출동시간을 절반 이하로 줄일 수 있을 것으로 판단된다.

2. 해상검문검색 절차 명확화

해상검문검색을 위한 절차를 명확하게 하는 것이다. 2016년 현재 「해양경비법」 제12조 제 1항에서 해상검문검색의 경우 국민안전처에 소속된 경찰공무원은 해양경비 활동 중 특정 선박 등과 관련하여 주위의 사정을 합리적으로 고려하고 상당한 이유가 존재하는 경우에 해상검문검색을 실시할 수 있도록 규정하고 있다. 또한, 외국선박을 대상으로 한 해상검문검색은 한국이 체결 및 비준한 조약 혹은 통상적으로 승인된 국제법규에 근거하여 실시하도록 규정하고 있다. 「UN해양법협약」상 해상검문검색과 관련된 규정 역시 살펴보면 EEZ에서 연안국의 법령을 유

30) 수산신문, "해수부, 백령도 등 11개항 본격개발 착수", http://www.fisheriesnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=28720 (2016. 4. 1 검색).

지하고 시행할 수 있도록 제73조에서 규정하고 있고, 그리고 공해상에서 임검권[31]을 발동할 수 있는 경우는 해적 및 노예수송 그리고 무허가방송과 무국적 선박 그리고 국기 위장의 경우에 군함이 행할 수 있다고 동법 제110조에서 명확히 규정하고 있다. 하지만 제73조 제1항은 구체적으로 어떠한 방법에 근거하여 해상검문검색을 실시하여야 하는 지에 대한 어떠한 규정도 제시하고 있지 않고 있으며, 단지 제110조 임검권에서만 통상적인 해상검문검색의 절차 언급하고 있다. 그러므로 관련된 규정을 명확히 하기 위해 구체적인 해상검문검색 절차를 새로이 규정할 필요성이 야기된다.[32]

게다가, 해양경비법상의 해상검문검색과 「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」에서의 정선명령과 관련된 법리적 충돌문제 등에 대해서도 고려하여야 한다. 일반적으로 해상에서 발생하는 일반적인 선박에 대한 임검 혹은 불심검문과 관련된 검문검색은 행정법상 강제처분이 아니기 때문에 그 처분의 강제성을 수반할 수 없다. 즉, 경찰작용법적 측면에서 「경찰관직무집행법」 제3조에 규정된 '불심검문'에 해당한다고 볼 수 있다. 즉, 해당 행정청의 의무부

31) 임검권(臨檢權)이란 공해상에서 군함이 정선한 선박에 장교지휘하의 소형선을 파견하여 그 선박서류를 검사하도록 하는 것을 말한다. 해양법협약은 군함에 더하여 군용 항공기, 공무에 종사하는 것이 명백히 표시된 정부선박 및 정부항공기의 임검권한도 규정하고 있다. 임검의 대상이 되는 선박에는 해적행위 노예매매 무허가방송 등을 행한 선박, 무국적 선박, 외국국기를 게양한 선박, 국기게양을 거절한 선박 등이 해당된다. 임검결과 혐의가 있으면, 적재된 화물이나 선박을 검사할 수 있다. 임검장교가 선장 또는 대리인의 입회하에 행하며, 폐쇄된 것은 선장이 개방토록 하되 불응 시 선박을 나포할 수 있다. 그러나 충분한 혐의 없이 임검하여 손해가 발생한 경우에는 임검국에게 배상책임이 있다.

32) 이기범, "「UN해양법협약」의 해석 또는 적용 개념에 관한 연구", 국제법학회 논집, 제60권 2호, 국제법학회, 2015, 173쪽.

과가 아닌 의심선박을 대상으로 한 조사의 성격을 더욱더 포함하고 있다.[33] 그러므로 선박에 대한 불심검문이 임의성을 지닌 행정조사로서 이에 대한 불응을 신속하게 처벌하지 않고 있음을 고려할 때 해상에서 발생하는 검문검색에 대해서 정당한 사유 없이 이를 거부하거나 혹은 방해 그리고 기피한 자에 대해서 행정상 과태료를 부과할 수 있는지 역시 명확히 할 필요가 있다. 결국 해상이라는 특수성을 고려할 때 해상에서의 검문검색이 불법어업어선의 당사자 동의를 구하지 않고도 가능하다고 명시한다거나 혹은 명확히 해상검문검색의 요건 등을 마련할 필요성이 야기된다.

3. 추적권 행사에 대한 세부사항 마련

추적권 행사에 대한 세부사항을 마련할 필요가 있다. 추적권은 한마디로, 연안국의 영해 또는 기타 관할 수역 내에서 외국선박이 연안국의 국내법령을 위반하였을 경우 위법선박을 공해에까지 지속적으로 추적하여 선박을 나포할 수 있는 권리이다. 추적권은 연안국에 의한 영해 및 관할수역의 실질적 관할권 행사를 보장하기 위한 법제도적 장치임과 동시에 공해에서 선박 관할권 행사의 선적국주의[34]에 대한 예외적인 제도이다. 얼마 전까지 「UN해양법협약」 제111조 및 국제관행에 따라 추적권이 행사되었다. 하지만 「해양경비법」 제13조에 관련 규정이 완비된 것은 대한민

33) 김효진 · 정대권, "불심검문제도의 법률상 문제점과 개선방안", 한국민간경비학회보, 제13권 3호, 한국민간경비학회, 2014, 102쪽.

34) 선박이나 항공기는 국적을 가진 국가의 국기를 게양하도록 하고, 그 선적국법에 따라 선박이나 항공기에 대한 관할권을 결정하는 원칙을 말한다. 선적국주의는 법의 효력에 대한 속지주의(屬地主義)의 특수한 경우라고 할 수 있다.

국관할수역의 경비를 위해서 긍정적인 역할을 할 것이다. 「해양경비법」에 근거하면 상대국의 정당한 해상검문검색절차에 불법적으로 불응하고 또한 도주하는 선박과 해당국의 해상경비수역에서 법적으로 적용되는 해당 국내 및 국제법령을 위반한 행위가 발생하려 한다는 '충분한 사유'가 존재하는 해상선박들에 대해서 추적권을 인정하고 있으며, 추적권 행사의 세부적인 사항은 「UN해양법협약」을 준용하는 것이 일반적이다. 하지만 「UN해양법협약」에서의 추적권한이 성립될 수 있는 여러 가지 조건들(① 성립을 위한 법령 위반 혐의; ② 피추적선의 위치; ③ 추적 주체 및 개시조건; ④ 추적의 계속과 추적권의 소멸 및 실력 행사의 범위) 등과 관련하여 여전히 합의되지 않은 여러 가지 법적인 논의들이 존재하고 있다.[35] 더욱이, 해상공권력 행사 문제 혹은 피추적선에 대한 위치 범위의 확정적 해석 등과 관련하여 국제법적 관행상 많은 논란들이 존재하기 때문에 해상현장에서 추적권을 즉각적으로 행사하여 불법어업을 자행한 중국어선을 나포해야하는 국민안전처 해양경비안전본부의 입장에서는 여전히 관련 법적내용들이 불명확하게 받아들여진다. 결론적으로 해상추적권이 발동될 경우 자의적인 해상공권력의 남용은 국제법상의 분쟁을 야기할 수 있으므로 해상추적권 행사를 위한 조건들부터 무력사용에까지 구체적 매뉴얼의 제정이 신속히 완비되어야 한다.

4. 관계법력 위반자 억류

불법어업관련 관계법령 위반자에 대한 억류 문제이다. 해상의 경우 「배

35) 최혜선, "유엔해양법협약과 관련한 한·중간 배타적 경제수역의 확정 방안 연구: 한중어업협정을 중심으로", 경희대학교 법무대학원 석사학위논문, 2015, 60-63쪽.

타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」에 근거하여 EEZ에서 불법적으로 어업활동을 한 외국적 어선에 대해 정선, 승선 및 검색하여 정당한 절차에 의거 나포한 후 관할 전용부두로 압송하여 범죄수사를 진행하는 동안 관련 위반자(선장 및 선원 등)들은 선박 내에 억류된다. 즉, 관련 위반자들은 신체의 자유가 제한되어 「형사소송법」상 어떠한 지위에 놓이는지에 대한 문제가 발생하게 된다. 현실적으로 관련 위반자들을 미체포자로 간주하고 임의수사 한 후 구속영장을 청구하고 있으나 실질적으로는 그들의 자유를 제한하고 해당 선박에 억류하고 있는 실정이어서 현행범 체포로 간주하고 「형사소송법」상 제반 절차와 관련된 규정을 적용해야 하는지에 대한 논의가 발생하게 된다.[36] 「형사소송법」의 규정에 근거하여 EEZ에서 불법적 어업활동으로 현행범으로 체포된 경우에는 '체포'의 '통지', '48시간 이내 구속영장 청구' 그리고 '미란다 원칙'등 「형사소송법」상의 원칙을 적용하는 것이 타당하다. 하지만 원거리 체포 및 압송으로 법정구속시간인 48시간을 초과하는 경우도 발생하고 있고 또한, 현행범이 아닌 불법어업혐의로 임의 동행하는 경우 역시 원거리를 항해해야하는 사례 등이 발생하고 있다. 상기의 과정 중에 관련 위반자(선장 및 선원 등)들의 지위가 「형사소송법」상 체포자의 지위가 아님에도 불구하고 실질적으로 그들의 신체적 자유를 제한하는 결과를 초래하고 있다.[37]

결론적으로 불법어업활동을 하는 중국어선의 관련 위반자(선장 및 선원 등)들을 부두에 억류한 채 임의조사를 하여 영장 청구하는 것이 「형

36) 허일태, "한국에서 수사권에 대한 규제와 통제", 형사소송 이론과 실무, 제7권 2호, 한국형사소송법학회, 2015, 1-3쪽.

37) 김민지, "한국형 미란다 경고의 문제점과 개선방안", 형사정책연구, 제91호, 한국형사정책연구원, 2012, 53쪽.

사소송법」상 강제처분요건에는 부합하지 않는다 하더라도 장기간 억류로 인한 불합리성 혹은 인권 침해의 가능성 등을 판단하여 구체적인 규정(억류의 법적 성격 및 방법, 장소, 기한 등)들을 「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」 등에 명문화할 필요가 있다. 더욱이 상기의 문제들은 인접 국가(중국, 일본, 러시아 등)들과의 국제분쟁으로 발전할 수 있기 때문에 신중히 접근할 필요가 있다.

Ⅴ. 결 론

영해와 접속수역은 물론 「UN해양법협약」이 발효된 후 EEZ까지 연안국의 권리가 강화됨에 따라 해상에서 선박을 이용한 밀입국, 밀수, 마약범죄 및 불법어업 등 각종 국제성 범죄발생건수는 주춤하고 있지만, 그 수법은 지능화·다양화·흉포화·집단화 되어가는 경향을 보이고 있다. 특히 불법어업 단속과 관련하여 한국과 중국의 어업협정의 경우 중국어선의 불법조업 행위 단속을 위한 대한민국 국민안전처 해양경비안전본부의 승선·임검 등 정당한 법집행 행위에 대하여 선박 자체를 저항수단으로 사용하거나 혹은 도끼나 쇠파이프 등 흉기와 폭력을 사용하여 저항하는 선원들 대하여는 불법어업의 관대한 처벌을 배제하고 형사범죄에 맞는 처벌과 범죄행위에 이용한 선박이나 도구 모두를 몰수하는 강력한 처벌집행을 고려할 필요가 있다.

본 논문은 중국어선의 불법어업행위분석하고 이를 통해 국가안보 및 국민안전 확보를 위한 해상공권력 강화방안을 모색하는 것에 초점을 두었다. 이에 본 연구는 한국정부의 해상공권력 강화방안으로 크게 4가지

를 제시한다. 먼저, 단속체계 정비이다. 2008년부터 2014년 사이에 발생하였던 중국어선의 불법어업현황을 살펴보면 그 규모적 측면에서 전혀 줄어들지 않고 있다. 또한 매년 400척 가까이를 유지하고 있는 실정으로서 한국의 관계당국에서는 중국어선의 불법어업 실태와 동향들에 대해서 과학적으로 분석할 필요가 있고 또한 사전에 불법어업을 단속하는 과정에서 발생할 수 있는 안전사고를 차단하기 위해 노력하여야 한다. 그 구체적인 방안으로서, 중국어선의 불법어업에 대한 조기경보시스템을 완비하고, 불법어업단속을 위한 대형 함정과 장기적인 전진기지를 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 둘째, 해상검문검색을 위한 절차를 명확하게 하는 것이다. 「UN해양법협약」상 해상검문검색과 관련된 규정 역시 살펴보면 EEZ에서 연안국의 법령을 유지하고 시행할 수 있도록 제73조에서 규정하고 있고, 그리고 공해상의 경우 임검권 행사는 해적 및 노예수송 그리고 무허가방송과 무국적 선박 및 국기 위장 등의 경우 군함이 수행할 수 있다고 동법 제110조에서 명확히 규정하고 있다. 하지만 제73조 제1항은 구체적으로 어떠한 방법에 근거하여 해상검문검색을 실시하여야 하는 지에 대한 어떠한 규정도 제시하고 있지 않고 있으므로 관련 규정을 명확히하여 해상검문검색 절차를 새롭게 규정할 필요성이 야기된다. 셋째, 추적권 행사에 대한 세부사항을 마련하는 것이다. 하지만 「UN해양법협약」에서의 추적권한이 성립될 수 있는 여러 가지 조건들(① 성립을 위한 법령 위반 혐의; ② 피추적선의 위치; ③ 추적 주체 및 개시조건; ④ 추적의 계속과 추적권의 소멸 및 실력 행사의 범위) 등과 관련하여 여전히 합의되지 않은 여러 가지 법적인 논의들이 존재하고 있다. 결론적으로 해상추적권이 발동될 경우 자의적인 해상공권력의 남용은 국제법상의 분쟁을 야기할 수 있으므로 해상추적권 행사를 위한 조건들부터 무력사용에 까지 구체적 매뉴얼의 제정이 신속히 완비되어야 한다.

마지막으로, 불법어업관련 관계법령 위반자에 대한 억류 문제이다. 해상의 경우 「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」에 근거하여 EEZ에서 불법적으로 어업활동을 한 외국적 어선에 대해 정선, 승선 및 검색하여 정당한 절차에 의거 나포한 후 관할 전용부두로 압송하여 범죄수사를 진행하는 동안 관련 위반자(선장 및 선원 등)들은 선박 내에 억류된다. 즉, 관련 위반자들은 신체의 자유가 제한되어 「형사소송법」상 어떠한 지위에 놓이는지에 대한 문제가 발생하게 된다. 결론적으로 불법어업활동을 하는 중국어선의 관련 위반자(선장 및 선원 등)들을 부두에 억류한 채 임의조사를 하여 영장청구하는 것이 「형사소송법」상 강제처분요건에는 부합하지 않는다 하더라도 장기간 억류로 인한 불합리성 혹은 인권 침해의 가능성 등을 판단하여 구체적인 규정(억류의 법적 성격 및 방법, 장소, 기한 등)들을 「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」 등에 명문화할 필요가 있다.

이 연구는 여러 가지 해양에서의 불법적 행위들 중에서도 특히, 중국어선의 불법어업에 신속히 대응하기 위한 해상공권력 향상방안에 중점을 두었다. 하지만 중국어선의 불법어업은 지속적으로 증가추세에 있으므로 제도적·정책적·외교적인 면의 다방면적 접근을 통해 합리적인 대안을 모색하는 것이 중요하다. 2016년 상반기 불법조업 외국어선 단속 강화를 위해 단속전담 기동전단을 중국어선 집중조업 해역에 배치, 경비함정 증가 배치 및 특공대 전진배치, 유관기관과 합동으로 수시 특별단속 실시 등의 단속역량을 강화하고 있다.[38] 또한, 국민안전처 소속 공무원 및 해군, 국가 및 지자체 어업지도선 등 해상집행기관의 역량을 강화

38) 국민안전처, 앞의 글, 1-4쪽.

하기 위한 지속적인 노력 및 후속 연구가 이루어져야 한다.

◈ 주제어(Key Words) : 해상공권력(Maritime Government Power), 국가안보(National Security), 국민안전(Public Safety), 불법어업(Illegal Operation), 중국어선(Chinese Fishing Boats)

〈논문 접수 : 2016. 4. 10, 심사 개시 : 2016. 4. 20, 게재 확정 : 2016. 5. 20〉

참 고 문 헌

Ⅰ. 국내문헌

1. 단행본

이윤철, 국제해사협약, 다솜출판사, 2013.

최종화, 현대 국제해양법, 두남사, 2013.

2. 논문

김민지, “한국형 미란다 경고의 문제점과 개선방안”, 형사정책연구, 제91호, 한국형사정책연구원, 2012, 53-89쪽.

김석균, “국제판례를 통해 본 해양경계획정의 원칙에 관한 소고”, 해사법연구, 제21권 1호, 한국해사법학회, 2009, 225-250쪽.

김종선, “중국어선 범죄행위 대응 경찰장비 사용에 대한 재검토”, 한국해양경찰학회보, 제2권 1호, 한국해양경찰학회, 2012, 3-35쪽.

김효진 · 정대권, “불심검문제도의 법률상 문제점과 개선방안”, 한국민간경비학회보, 제13권 3호, 한국민간경비학회, 2014, 102-122쪽.

도기범, “해양에서의 형사관할권에 관한 연구”, 인하대학교 대학원 석사학위논문, 2011.

박재한, “해상범죄의 실태 및 대응방안에 관한 연구”, 동국대행정대학원 석사학위논문, 2009.

신상철, “중국어선 불법조업에 대한 대응방안 연구”, 해사법연구, 제25권 제3호, 한국해사법학회, 2013, 215-248쪽.

이경민, “서해북방한계선의 국제법적 문제에 관한 연구”, 이화여자대학교 법학과 석사학위논문, 2012.

이기범, “「UN해양법협약」의 해석 또는 적용 개념에 관한 연구”, 국제법학회 논집, 제60권 2호, 국제법학회, 2015, 173-193쪽.

이석우 · 신창훈 · 박영길, “해양경계획정 분쟁수역관계 및 해양자원 개발에 대한 주요해양국가의 법과제도”, 서울국제법연구, 제16권 제2호, 서울국제법연구원, 2009, 169-214쪽.

이수진, “국제해양범죄로서의 IUU 어업규제에 관한 고찰”, 해사법연구, 제25권 제3호, 한국해사법학회, 2013, 127-159쪽.

이창열, “형평의 객관화와 해양경계획정”, 성균관대 대학원 박사학위논문, 2011.

임채현, “불법조업 중국어선에 대한 해양경찰의 단속에 관한 고찰”, 해양환경안전학회지, 제20권 제1호, 해양환경안전학회, 2014, 49-58쪽.

장철영, “해양경찰의 효율적 정책집행체계 구축 방안에 관한 연구-불법어로를 중심으로”, 한국위기관리논집, 제9권 제7호, 위기관리 이론과 실천, 2013, 163-184쪽.

정봉규, “불법어업으로부터 수산자원을 보호하기 위한 해상집행기관의 역할 및 대응에 관한 연구”, 한국해양대학교 대학원 박사학위논문, 2014.

정봉규 · 최정호 · 임석원, ”불법어업에 대한 해상집행기관의 역할 및 방향”, 수산해양교육연구, 제26권 제4호, 한국수산해양교육학회, 2014, 769-788쪽.

조동호, “불법조업 중국어선동향을 통해 바라본 단속제도에 대한 고찰”, 한국해양경찰학회보, 제2권 제1호, 한국해양경찰학회, 2012, 65-96쪽.

진용기, “해양 경계획정에 관한 연구”, 동국대학교 대학원 석사학위논문, 2008.

최정호 · 정봉규, “불법폭력조업 중국어선 단속을 위한 해양경찰 대응의 국내

외 법적 고찰", 한국해양경찰학회보, 제2권 제1호, 한국해양경찰학회, 2012, 97-120쪽.

최혜선, "유엔해양법협약과 관련한 한·중간 배타적 경제수역의 확정 방안 연구: 한중어업협정을 중심으로", 경희대학교 법무대학원 석사학위논문, 2015.

허일태, "한국에서 수사권에 대한 규제와 통제", 형사소송 이론과 실무, 제7권 2호, 한국형사소송법학회, 2015, 1-23쪽.

Ⅱ. 기타

국민안전처, "2016년 상반기 불법 중국어선 단속 강화 계획", http://www.mpss.go.kr/home/policy/policy/dataBoard/0008/?boardId=bbs_0000000000000041&mode=view&cntId=8561&category=%ED%95%B4%EC%96%91%EA%B2%BD%EB%B9%84%EC%95%88%EC%A0%84%EB%B3%B8%EB%B6%80&pageIdx=&searchCondition=&searchKeyword= (2016. 4. 1 검색).

수산신문, "해수부, 백령도 등 11개항 본격개발 착수", http://www.fisheriesnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=28720 (2016. 4. 1 검색).

신현상, "한·중, 불법조업 근절 협력 강화", http://www.fnnews.com/news/201006011136299552?t=y (2016. 3. 20 검색).

연합뉴스, "중국 불법어업 단속 강화", http://media.daum.net/society/others/newsview?newsid=20160309113825899 (2016. 3. 21 검색).

연합뉴스, “한중, 서해 불법조업 공동가시 합의”,
http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2014/07/25/0200000000AKR20140725149700030.HTML?input=1179m (2016. 3. 20 검색).

통계청, “중국어선단속현황”,
http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1622 (2016. 4. 1 검색).

< ABSTRACT >

Development of Maritime Governmental Power for National Security and Public Safety

– Focus on the Illegal Operation of Chinese Fishing Boats –

Choi, Kwan · Kim, Min-Chi

The purpose of this study is to discuss how to increase maritime governmental power to prevent illegal operations of Chinese fishing boats. We discussed the legal definition of illegal fishery, its phenomenon and types of illegal fishery by Chinese fishing boats. Further, we analyzed problems of controling illegal fishery by maritime law enforcement agencies. Also we provided four solutions on how to increase maritime public power in order to eradicate illegal fishery. First, modification of control system is required. It is important to fully equip an early warning system for illegal operation of Chinese fishing boats as well as to secure large vessels for illegal fishery control. Furthermore, forwarding floating bases should be used. Second, maritime stop and search procedure should be cleary provided. Third, We should be more specific on the right of hot pursuit. Lastly, it is also important to provide specific regulations on detainment for illegal fishery-related regulation violators in the criminal procedure law or in the regulation on sovereign rights related to fishing by foreigners in the exclusive economic zone.