한국해양경찰학회 제4회 학술세미나

중국어선의
불법조업문제와 대응

일 시: 2012년 6월 1일(금) 13:00 ~ 17:30

장 소: 군산대학교 해양과학대학 1호관 1층

주 최

한국해양경찰학회 · 군산대학교 수산과학연구소

한국해양경찰학회 제4회 학술세미나

중국어선의
불법조업문제와 대응

일 시: 2012년 6월 1일(금) 13:00 ~ 17:30

장 소: 군산대학교 해양과학대학 1호관 1층

주 최

한국해양경찰학회 · 군산대학교 수산과학연구소

한국해양경찰학회 제4회 학술세미나 일정]

전체사회 - 이강훈 교수(강원도립대)

◨ 등록 및 개회사 . 축사

○ 13:00 ~ 13:30 개회사 - 한국해양경찰학회 회장 노호래 교수(군산대)
환영사 - 군산대학교 해양과학대학장 이정열
격려사 - 군산해양경찰서장 최창삼

■ 제1주제(13:30~14:20) : 불법폭력조업 중국어선 단속을 위한 해양경찰 대응의 국내외법적 고찰
사 회 : 박철원 (서해지방해양경찰청)
발 표 : 최정호 교수(한국해양대), 정봉규(한국해양대)
토 론 : 박주상 교수(대구예술대), 주종광(해운조합)

■ 제2주제(14:30~15:20) : 중국어선 범죄행위 대응 경찰장비 사용에 대한 재검토
사 회 : 윤희중 교수(원광보건대)
발 표 : 김종선 교수(해양경찰학교)
토 론 : 권창국 교수(전주대), 박진영 교수(목포대)

■ 제3주제(15:30~16:20) : 어업지도선의 불법조업 대응방안
사 회 : 유영현 교수(군산대)
발 표 : 조동호(서해 어업관리단)
토 론 : 임석원 교수(부경대), 고헌환 교수(제주대)

■ 제4주제(16:30~17:20) : 중국어선의 불법조업범죄의 특성
사 회 : 김운곤 교수(조선이공대)
발 표 : 노호래 교수(군산대)
토 론 : 김영철 교수(해양경찰학교), 이재영 교수(대불대)

◨ 총회 및 만찬(17:30~)

- 목 차 -

<제 1주제>

불법폭력조업 중국어선 단속을 위한 해양경찰 대응의 국내외법적 고찰
……최정호(한국해양대 교수), 정봉규(한국해양대) · 3

<제 2주제>

중국어선 범죄행위 대응 경찰장비 사용에 대한 재검토
……김종선(해양경찰학교 교수) · 23

<제 3주제>

어업지도선의 불법조업 대응방안
……조동호(서해 어업관리단) · 53

<제 4주제>

중국어선 불법조업 범죄의 특성
……노호래(군산대 교수) · 79

2012년 한국해양경찰학회 제4회 학술세미나

<제1주제>

불법폭력조업 중국어선 단속을 위한 해양경찰 대응의 국내외법적 고찰

최정호 교수(한국해양대), 정봉규(한국해양대)

불법폭력조업 중국어선 단속을 위한 해양경찰 대응의 국내외법적 고찰

최정호 교수(한국해양대) · 정봉규 박사과정(한국해양대대)

- 목 차 -

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 불법조업 중국어선에 대한 법률 적용
Ⅲ. 법 적용상 미비점
Ⅳ. 나오며

Ⅰ. 들어가며

대한민국의 배타적 경제수역 내에서 중국어선의 불법조업이 급증하고, 그 양상이 점점 더 폭력화·조직화되고 있는 추세이다. 특히 성어기인 4～5월과 10～12월에는 접경 해역 주변에서 1일 약 2,000～3,000여 척이 불법조업을 자행하고 있고, 불법조업 중국어선들은 해양경찰·어업지도선의 단속에 주변 어선들과 집단을 형성하면서 쇠파이프·칼 등 흉기를 휘두르며 저항하고 있다.

불법폭력조업을 일삼는 중국어선을 단속하기 위한 우리나라의 지속적인 노력에도 불구하고 불법조업 행위는 더욱 성행하고 있으며, 이를 단속하는 과정에서 우리나라 단속 공무원의 피해도 속출하고 있다. 2008. 9. 25. 19:00경 가거도 서방 약 39마일(EEZ 내측 14해리) 해상에서 무허가로 추정되는 중국어선 10여 척을 제압하던 목포해양경찰서 소속 경사 박○○(48세)씨가 중국어선에 승선하는 과정에서 중국선원이 휘두른 흉기(삽)에 맞아 해상에 추락·실종되어 사망한 것을 비롯하여, 2011. 12. 12. 07:00경 인천 소청도 남서방 46마일 해상에서 불법조업 중국어선을 단속하던 중 인천해양경찰서 3005함 소속 경장 이○○(41세)씨가 중국선원이 휘두른 흉기에 찔려 사망하는 등 최근 10년간 불법조업 중국어선 단속 중에 피해를 입은 해양경찰관의 수가 무려 55명(사망 2명, 부상 53명)에 이를 정도이다.

2001년 한·중 어업협정 발효 이후 우리 정부의 계속된 단속활동에도 불구하고 불법조업[1]에 나서는 중국어선의 수는 더욱 증가하고 있으며, 2009년 이후 단속되는

1) 불법조업이란 적법요건을 결여한 어업 또는 위법하게 행하는 어업으로서 처벌의 대상이 되는 어업을 말한다. 불법어업의 유형은 크게 무허가어업과 허가사항 위반으로 대별할 수 있다. 전자의 경우 무허가어선이 어업을 하는 것을 말하고, 후자는 허가업종 위반, 조업구역 위반, 어구제한 위반, 불법어구 사용 등으로 나뉜다.

건수와 이에 따른 담보금 부과액수도 가파른 증가추세를 보이고 있다.

【최근 중국어선 단속현황】

구 분	계 (척)	서해 NLL	배타적 경제수역(EEZ)			구속 인원 (명)	담 보 금 부 과 액
			소계	무허가 (영해침범 포함)	제한조건 위반 등		
2009년	381	49	332	109	223	130	55억 3천만원
2010년	370	43	327	129	198	56	78억 2천만원
2011년	497	30	467	184	283	58	126억 3,200만원

2011년 12월에 발생한 해양경찰관의 사망사건 이후 국민적 관심이 고조되어 폭력을 일삼는 불법조업 중국어선에 대한 강력한 단속과 대처를 요구하는 목소리가 높아졌고, 다행히 18대 국회 말에 다른 여러 민생법안과 함께 『배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률』[2](이하 『EEZ어업법』이라고 함)이 개정되었으며, 이 법은 즉시 발효되었다.

이 법의 개정내용에 근거하여 불법폭력조업을 일삼는 중국어선에 대한 처벌규정의 강화만으로 현재 서해 상에서 자행되고 있는 불법조업 현상이 한순간에 진압되리라고 예상하지는 않지만, 불법행위에 대한 엄중한 처벌과 함께 대한민국 공권력의 강경한 대응이 중국어선의 불법조업을 점차적으로 감소시킬 수 있게 되기를 희망한다.

계속되는 불법조업문제를 해결하기 위한 가장 근본적인 방안은 무엇보다도 중국정부의 엄정한 단속과 대책마련이라고 본다. 과거 우리나라와 일본 사이에서 비슷한 상황이 발생하였을 때, 우리 정부가 적극적으로 나서서 대책을 마련한 결과 현재 한·일간의 불법어업 분쟁사례가 거의 나타나지 않은 것을 보면 해당 국가의 노력이 다른 어떤 정책보다도 선행되어야 함을 증명한다고 할 수 있을 것이다.

『EEZ어업법』 상 처벌규정이 강화되었다고 하더라도 위험을 감수한 불법조업에 수반하는 중국 어민들의 경제적인 이익이 상존하는 한, 중국과의 불법조업 단속 문제는 양국 사이에 계속적인 갈등의 불씨를 남겨놓을 것이다. 따라서 불법조업 중국어선의 단속과 관련된 국내외의 법률을 면밀히 검토하여 문제점을 살핌으로써 앞으로 발생할 수 있는 위험요소를 줄이는 것이 필요하다고 할 것이다.

Ⅱ. 불법조업 중국어선에 대한 법률 적용

2) 시행 2012. 5. 14. 법률 제11420호, 2012. 5. 14. 일부 개정

1. 국제법적 적용

1) UN해양법협약

UN해양법협약(LOSC : the United Nations Convention of the Law of the Sea)은 해양경계선 설정의 기준이 되는 준거틀이다. 우리나라는 1996년 배타적 경제수역(EEZ)을 선포하고 중국 및 일본과 경계획정 교섭을 개시한 지 13여년이 경과하였으나 기선거리가 400해리에 미치지 못하므로 경계선을 설정해야 되는데, 양국 간의 이견으로 EEZ 경계획정이 이루어지지 못하고 있어 해양과학조사 및 석유·가스 등 자원개발을 둘러싼 분쟁 가능성이 상존하고 있다[3].

UN해양법협약은 배타적 경제수역(EEZ), 접속수역(contiguous zone), 대륙붕(continental shelves), 영해(territorial seas) 등의 경계선 획정을 위한 기준을 수립했고, 대부분의 국가들은 동의하고 있다. 또한 UN해양법협약은 해양환경 보호의 필요성과 어자원 보호에 대한 국가의 권리에 대하여 균형을 유지하고 있다.

UN해양법협약에서 불법조업 중국어선의 단속에 적용할 수 있는 규정은 제73조(연안국법령의 시행)와 제111조(추적권)를 들 수 있다.

UN해양법협약

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. **나포된 선박과 승무원은 적절한 보석금이나 그 밖의 보증금을 예치한 뒤에는 즉시 석방된다.**
3. **배타적 경제수역에서 어업법령 위반에 대한 연안국의 처벌에는, 관련국간 달리 합의하지 아니하는 한, 금고 또는 다른 형태의 체형이 포함되지 아니한다.**
4. **외국선박을 나포하거나 억류한 경우, 그 연안국은 적절한 경로를 통하여 취하여진 조치와 그 후에 부과된 처벌에 관하여 기국에 신속히 통고한다.**

제111조 추적권

1. **외국선박에 대한 추적은 연안국의 권한 있는 당국이 그 선박이 자국의 법령을 위반한 것으로 믿을 만한 충분한 이유가 있을 때 행사할 수 있다. 이러한 추적은 외국선박이나 그 선박의 보조선이 추적국의 내수·군도수역·영해 또는 접속수역에 있을 때 시작되고 또한 추적이 중단되지 아니한 경우에 한하여 영해나 접속수역 밖으로 계속될 수 있다. 영해나 접속수역에 있는 외국선박이 정선명령을 받았을 때 정선명령을 한 선박은 반**

3) 노호래, "불법조업 중국어선에 대한 해양경찰의 대응방안", 한국경찰연구 제9권 제2호, 한국경찰연구학회, 2010.

드시 영해나 접속수역에 있어야 할 필요는 없다. 외국선박이 제33조에 정의된 접속수역에 있을 경우 추적은 그 수역을 설정함으로써 보호하려는 권리가 침해되는 경우에 한하여 행할 수 있다.

2. 추적권은 배타적 경제수역이나 대륙붕(대륙붕시설 주변의 안전수역 포함)에서 이 협약에 따라 배타적 경제수역이나 대륙붕(이러한 안전수역 포함)에 적용될 수 있는 연안국의 법령을 위반한 경우에 준용한다.

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

4. 추적당하는 선박이나 그 선박의 보조선이 또는 추적당하는 선박을 모선으로 사용하면서 한 선단을 형성하여 활동하는 그 밖의 보조선이 영해의 한계 내에 있거나, 경우에 따라서는, 접속수역·배타적 경제수역 한계 내에 또는 대륙붕 상부에 있다는 사실을 추적선박이 이용가능한 실제적인 방법으로 확인하지 아니하는 한, 추적은 시작된 것으로 인정되지 아니한다. 추적은 시각이나 음향 정선신호가 외국선박이 보거나 들을 수 있는 거리에서 발신된 후 비로소 이를 시작할 수 있다.

5. 추적권은 군함·군용항공기 또는 정부업무에 사용 중인 것으로 명백히 표시되어 식별이 가능하며 그러한 권한이 부여된 그 밖의 선박이나 항공기에 의하여서만 행사될 수 있다.

6. 추적이 항공기에 의하여 행하여지는 경우

(a) 제1항부터 제4항까지의 규정을 준용한다.

(b) 정선명령을 한 항공기는 선박을 직접 나포할 수 있는 경우를 제외하고는 그 항공기가 요청한 연안국의 선박이나 다른 항공기가 도착하여 추적을 인수할 때까지 그 선박을 스스로 적극적으로 추적한다. 선박의 범법사실 또는 범법혐의가 항공기에 의하여 발견되었더라도, 그 항공기에 의하여 또는 중단없이 계속하여 그 추적을 행한 다른 항공기나 선박에 의하여 정선명령을 받고 추적당하지 아니하는 한, 영해 밖에서의 나포를 정당화시킬 수 없다.

7. 어느 국가의 관할권 내에서 나포되어 권한있는 당국의 심리를 받기 위하여 그 국가의 항구에 호송된 선박은 부득이한 사정에 의하여 그 항행도중에 배타적 경제수역의 어느 한 부분이나 공해의 어느 한 부분을 통하여 호송되었다는 이유만으로 그 석방을 주장할 수 없다.

8. 추적권의 행사가 정당화되지 아니하는 상황에서 선박이 영해 밖에서 정지되거나 나포된 경우, 그 선박은 이로 인하여 받은 모든 손실이나 피해를 보상받는다.

추적권 행사 및 무력사용의 한계에 대한 외교통상부 조약국의 검토 결과, 외국선박에 대한 추적권은 그 선박이 자국 법령을 위반한 것으로 믿을 만한 '충분한 이유'(good reason)가 있을 때 행사가 가능하다. '단순한 의심'(mere suspicion)이나 '불법행위를 의도했다는 추정'(a presumption that illegal activities are intended)은 충분한 이유가 될 수 없고, 단순한 의심 또는 추정 이상의 강력한 증거가 기초되어야 한다. 즉, EEZ에 적용 가능한 연안국 법률 위반에 대해 나포를 정당화 시킬 수 있는 합리적 이유(reasonable grounds)가 필요하다.

우리 측 수역(EEZ)에서 외국 어선이 우리 측 관공선의 임검에 불응하고 도주한다면, 이 경우는 불법 조업행위가 없었다고 하더라도 우리 측에서는 일응 우리 법령을 위반했거나 위반했을 가능성이 높다는 결론을 내리기에 충분한 이유가 있어 '추적권' 행사가 가능한 것으로 보인다.

어선이 연안국 관공선의 접근을 방해하기 위해 돌, 볼트 등을 투척하거나 봉, 쇠파이프 등을 내미는 행위에 대하여는 이를 저지하고 집행관할권을 행사하기 위한 목적에 따라 합리적이고 비례적 범위 내에서(reasonable and proportional to the aim pursued) 무기 사용도 가능하다. 다만, 관공선의 과잉 무기사용과 승선·검색 및 나포를 위한 목적 범위를 벗어난 무력사용 등은 허용되지 않는다.

2) 한·중 어업협정

2001. 6. 30. 발효된『대한민국 정부와 중화인민공화국 정부간의 어업에 관한 협정』(한·중 어업협정)은 중국어선의 불법조업행위에 대한 중요한 국제법 중의 하나이다.

한·중 어업협정에 따르면, 일방체약당사자의 국민 및 어선은 타방체약당사자의 배타적 경제수역에서 어업활동을 함에 있어서 이 협정과 타방체약당사자의 관계법령의 규정을 준수하여야 한다(제4조의 1).

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

EEZ제도가 적용되는 수역(배타적 경제수역)은 연안국이 배타적인 어로활동과 어족자원 보호권리를 보유하고, 연안국이 조업조건(어종, 어획할당량, 기타 조업조건)을 결정하여 외국어선에 대한 입어허가 실시, 연안국이 위반어선에 대한 단속 및 재판관할권을 행사할 수 있으므로 연안국주의에 해당한다.

EEZ제도의 적용이 배제되는 수역은 잠정조치수역이고, 이 수역은 양국의 어업공동위원회의 결정에 따라 양국이 공동 관리하며, 조업척수 제한 등 어업자원보호를 위한 공동의 조치를 시행할 수 있고, 연안국이 각각 자국어선에 대한 조업허가를 실시하며, 타국어선에 대한 자국 법령을 적용하는 선적국주의[4]를 취하고 있다[5].

2. 국내법적 적용

1) EEZ어업법

4) 선적국주의는 기국주의라고도 하는데 바다에서 선박에 대한 관할권을 그 선박의 등록국의 당국만이 행사할 수 있도록 하는 원칙을 말한다. 제네바 공해협약(1958)은 공해에서의 기국주의 원칙의 예외가 될 수 있는 행위로서 노예수송, 해적행위를 규정하고 있다. 즉 이러한 행위가 있을 때에는 그러한 행위를 하는 선박의 국적에 관계없이 어느 국가든지 이를 발견하는 국가는 관련 선박을 나포 처벌할 수 있도록 하고 있다.

5) 해양경찰학교, 경비·해상안전, 2009, 53~54

(1) 개정된 EEZ어업법 내용

최근 배타적 경제수역에서 외국어선의 불법어업활동이 증가하고 있어서 그 불법어업활동을 보다 강력하게 제재할 필요성이 있는데, 그 불법어업행위를 제재할 처벌수준이 주변국가에 비해 낮은 수준이고 불법어업을 한 자가 담보금을 납부하면 몰수한 어구·어획물을 반환해야 하기 때문에 불법어업으로 인한 이익을 충분히 박탈하지 못하는 문제가 있으므로 그 문제점을 해소하기 위하여 불법어업을 한 자에 대하여 부과하는 법정형 금액을 상향조정하고, 불법어업행위에 따라 몰수한 어구와 어획물 등은 담보금을 납부하더라도 반환하지 않도록 함으로써 불법어업활동을 근절하기 위해 『EEZ어업법』의 개정이 이루어졌다.

개정된 내용을 살펴보면, 배타적 경제수역에서 무허가 어업활동을 하는 자 등에 대한 벌금액을 1억원 이하에서 2억원 이하로 상향조정하였고(제17조), 정선명령에 불응한 불법어업 활동혐의 선박의 소유자 또는 선장에 대한 벌금액을 5천만원 이하에서 1억원 이하로 상향조정하였다(제17조의2). 불법어업을 한 외국인이 담보금을 납부한 경우에 반환대상을 선박으로 한정하고 그 담보금 부과 기준에 위반횟수를 추가함(제23조 제3항 제1호, 같은 조 제4항 및 제5항)으로써 단속의 실효성을 확보하고자 하였다.

개정된 『EEZ어업법』 내용 2012. 5. 14. 시행 법률 제11420호

제17조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2억원 이하의 벌금에 처한다.

1. **제4조 또는 제5조제1항을 위반하여 어업활동을 한 자**
2. **제10조에 따라 제5조제1항의 허가에 붙이는 제한 또는 조건(제10조에 따라 변경된 제한 또는 조건을 포함한다)을 위반한 자**
3. **제11조를 위반하여 어획물이나 그 제품을 다른 선박에 옮겨 싣거나 다른 선박으로부터 받아 실은 자**
4. **제13조에 따른 어업활동의 정지명령을 위반한 자**
5. **제14조제1항에 따라 준용되는 제4조, 제5조제1항, 제10조 또는 제13조를 위반하여 어업활동을 한 자**

제17조의2(벌칙) 제6조의2를 위반하여 정선명령을 따르지 아니한 선박의 소유자 또는 선장은 1억원 이하의 벌금에 처한다.

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(拿捕) 등 필요한 조치를 할 수 있다.

② 사법경찰관은 제1항의 조치를 하였을 때에는 그 결과를 검사에게 보고하되, 사정이 급하여 미리 지휘를 받을 수 없는 경우를 제외하고는 검사의 지휘를 받아 제1항의 조치를 하여야 한다.

③ 검사는 제1항의 조치를 하였거나 제2항에 따른 보고를 받았을 때에는 선장이나 그 밖의 위반자에게 지체 없이 다음 각 호의 사항을 고지하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 외국인이 하는 어업활동등에 대하여는 그러하지 아니하다.

1. 담보금이나 담보금 제공을 보증하는 서류가 법무부령으로 정하는 바에 따라 검사에게 제출되었을 때에는 선장이나 그 밖의 위반자를 석방하고, 선박을 반환한다는 취지
2. 담보금의 금액

④ 검사는 제3항에 따라 고지된 담보금 또는 그 제공을 보증하는 서류를 받았을 때에는 지체 없이 선장이나 그 밖의 위반자를 석방하고 선박을 반환하여야 한다.

⑤ 제3항제2호에 따른 담보금의 금액은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 검사가 위반 사항의 내용과 위반횟수, 그 밖의 사정을 고려하여 정한다.

(2) EEZ어업법 상 처벌되는 행위

외국인은 특정금지구역이 아닌 배타적 경제수역에서 어업활동을 하고자 할 때에는 선박마다 농림수산식품부장관의 허가를 받아야 한다(제5조의 ①). 농림수산식품부장관은 제1항의 규정에 의하여 허가를 받은 때에는 당해 외국인에게 허가증을 교부하여야 한다(제5조의 ②). 외국인은 제1항의 규정에 의하여 허가를 받은 때에는 허가를 받은 선박에 허가사항을 식별이 가능하도록 표지(標識)를 하여야 하며, 제2항의 허가증을 비치하여야 한다(제5조의 ③).

검사 또는 대통령령이 정하는 사법경찰관은 배타적 경제수역에서 1.『EEZ어업법』이나 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 중 어느 하나에 해당하는 불법 어업활동 혐의가 있는 외국선박에 대하여 정선명령을 할 수 있다. 이 경우 해당 선박은 이에 응하여야 한다(제6조의 2 불법 어업활동 혐의 선박에 대한 정선명령).

주요『EEZ어업법』위반사항은 특정금지구역에서 조업하는 행위, 허가없이 배타적 경제수역에서 조업하는 행위, 제한 또는 조건을 위반하는 행위, 어획물 이적(전적) 행위, 어획물을 양륙하는 행위, 허가표지판을 부착하지 않는 행위, 허가증을 미비치한 행위, 업종별 제한조건 및 제한 위반행위, 입어에 관한 절차규칙을 위반하는 행위 등이 있다[6].

2) 영해 및 접속수역법

『영해 및 접속수역법』[7] 제6조에 의하면, 외국선박(외국의 군함 및 비상업용 정부선박을 제외함)은 대한민국의 평화·공공질서 또는 안전보장을 해치지 아니하는 범위에서 대한민국의 영해를 무해통항(無害通航)할 수 있지만, 어로(漁撈) 행위 등 이 법 제5조에 규정된 내용을 위반한 혐의가 있다고 인정되는 때에는 관계 당국은 정선·검색·나포 기타 필요한 명령이나 조치를 취할 수 있다고 규정하고 있다.
이를 위반한 외국선박의 승무원이나 그 밖의 승선자는 5년 이하의 징역 또는 2억원 이하의 벌금에 처하고, 정상을 고려하여 필요할 때에는 해당 선박, 기재(器材), 채포물(採捕物) 또는 그 밖의 위반물품을 몰수할 수 있다.(제7조 제1항)
또한 제6조에 따른 명령이나 조치를 거부·방해 또는 기피한 외국선박의 승무원이나 그 밖의 승선자는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다.(제7조 제2항)

3) 배타적 경제수역법

『배타적 경제수역법』[8] 제5조는 외국과의 협정으로 달리 정하는 경우를 제외하고 대한민국의 배타적 경제수역에서는 제3조의 규정에 의한 권리를 행사 또는 보호하기 위하여 대한민국의 법령을 적용한다(제5조 제1항).

대한민국의 배타적 경제수역에서 제3조의 규정에 의한 권리를 침해하거나 당해 배타적 경제수역에 적용되는 대한민국의 법령을 위반한 혐의가 있다고 인정되는 자에 대하여 관계기관은 UN해양법협약 제111조의 규정에 의한 추적권의 행사, 정선·승선·검색·나포 및 동법 절차를 포함하여 필요한 조치를 취할 수 있다(제5조 제3항).

4) 관련 법률

『형사소송법』 제211조와 제212조는 범죄의 실행 중이거나 실행의 즉후인 자를 현행범인이라 하고(제211조 ①), 현행범인은 누구든지 영장 없이 체포할 수 있으므로(제212조 현행범인의 체포), 검거에 저항하는 불법조업 중국어선을 단속할 수 있는 근거가 된다.

『경찰관직무집행법』 제10조의 4에 의하면, 경찰관은 범인의 체포·도주의 방지, 자기 또는 타인의 생명·신체에 대한 방호, 공무집행에 대한 항거의 억제를 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 그 사태를 합리적으로 판단하여 필

---

6) 이천식, “불법외국선박 단속 관련 국제·국내법적 고찰 – 불법행위·불법어업 단속을 중심으로”, 인하대학교 석사학위논문, 2011. 8.
7) 시행 2011. 4. 4. 법률 제10524호
8) 시행 2011. 4. 4. 법률 제10523호

요한 한도 내에서 무기를 사용할 수 있으므로 해양경찰관에 대항하는 불법조업 중국어선에 대한 무기사용의 근거가 되고 있다.

Ⅲ. 법 적용상 미비점

1. 국제법상 제재의 불완전성

『EEZ어업법』이 개정되어 불법조업으로 나포된 중국어선의 경우 최고 2억원의 벌금이 부과되게 되었다. 유엔해양법협약 제73조 제2항은 담보금 산정에 대해 "적절한 담보금(reasonable bond)"이라고 규정하고 있고, 적당한 한도 내에서 상향 결정은 해당국의 재량에 위임하고 있는데, 우리 주변 국가인 일본(1.5억원), 중국(0.9억원), 미국(2.3억원)의 사례에 비추어 볼 때, 그리고 중국어선 불법조업의 심각성 등을 고려해 볼 때 담보금의 상향조정은 불가피한 조치라고 할 수 있다.

이와 함께 불법조업으로 나포되었다가 담보금을 납부하고 풀려난 후 다시 불법조업하다가 적발되는 사례가 다수 발견되고 있어[9], 불법조업의 재발을 방지하기 위하여 재범 이상의 불법조업에 대하여 벌금의 범위 내에서 담보금을 1.5배 가중부과하는 규정을 신설하였다.(대검 내부기준 변경)

법 개정 전에는 불법조업 중국어선이 적발되면 구『EEZ어업법』제21조에 근거하여 죄를 범한 자가 소유하거나 소지하는 어획물 및 그 제품, 선박, 어구(漁具) 또는 그 밖의 어업활동 등에 사용한 물건은 몰수할 수 있었음에도, 제23조 제3항과 제4항에 따라 담보금이나 담보금 제공을 보증하는 서류가 제출되었을 때에는 선장이나 그 밖의 위반자를 석방하고 선박이나 그 밖의 압수물을 반환하였으므로, 불법조업 중국어선은 적발되더라도 담보금만 납부하면[10] 즉시 풀려나고 어획물·어구도 반환받게 되어 담보금을 납부하더라도 반환받은 어획물을 처분하는 것이 오히려 이익이라는 인식이 팽배하였다.

구『EEZ어업법』몰수 관련규정 2010. 4. 23. 시행 법률 제10119호

제21조(몰수 또는 추징)제17조, 제18조 또는 제19조의 죄를 범한 자가 소유하거나 소지하는 어획물 및 그 제품, 선박, 어구(漁具) 또는 그 밖의 어업활동등에 사용한 물건은 몰수할 수 있다. 다만, 그 물건의 전부 또는 일부를 몰수할 수 없을 때에는 그 가액(價額)을 추징할 수 있다.

제23조(위반 선박 등에 대한 사법절차)
③ 검사는 제1항의 조치를 하였거나 제2항에 따른 보고를 받았을 때에는 선장이나 그 밖의 위반자에게 지체 없이 다음 각 호의 사항을 고지하여야 한다.

9) 중국어선 재범 적발 척수 : '09년 14척 → '10년 10척 → '11년 15척
10) 담보금 금액 : '09년 55.3억원 → '10년 78.1억원 → '11년 126.3억원

다만, 대통령령으로 정하는 외국인이 하는 어업활동등에 대하여는 그러하지 아니하다.

1. 담보금이나 담보금 제공을 보증하는 서류가 법무부령으로 정하는 바에 따라 검사에게 제출되었을 때에는 선장이나 그 밖의 위반자를 석방하고, 선박이나 그 밖의 압수물을 반환한다는 취지

2. 담보금의 금액

④ 검사는 제3항에 따라 고지된 담보금 또는 그 제공을 보증하는 서류를 받았을 때에는 지체 없이 선장이나 그 밖의 위반자를 석방하고 압수물을 반환하여야 한다.

이런 폐단을 막기 위해, 해양법협약 제73조 제2항은 나포된 선박과 승무원은 보석금 예치 뒤에 즉시 석방하는 것만을 규정하고 있으므로, 불법조업으로 단속된 중국어선의 경우, 담보금을 납부하였더라도 무허가조업 등 중대한 위반행위에 대해서는 어획물 및 어구를 몰수할 수 있도록 제23조 제3항 제1호의 내용을 "선박이나 그 밖의 압수물"에서 "선박"으로, 같은 조 제4항의 내용을 "압수물"에서 "선박"으로 개정하였다. 불법조업 중국어선들이 반환된 어획물을 처분해 금전적 이익을 얻고 있는 상황에서 어획물과 어구(약 6천만원) 등이 몰수될 경우 어민들이 느끼는 직접적인 피해가 클 것으로 생각된다.

하지만, 현 UN해양법협약의 규제가 완벽하지 않기 때문에 그 사각지대에서 법의 미비점을 이용한 불법조업활동은 여전히 자행되리라고 예상된다. 특히 각 국가 차원에서의 충분한 감시와 통제가 뒷받침되지 않는다면 광활한 EEZ 영역 내에서 경제적 이익에 이끌리어 요행을 바라는 불법조업은 계속될 수밖에 없다. OECD 불법어업 워크샵(OECD IUU Workshop)에 제출된 한 사례연구[11]에 따르면 불법조업의 억제효과를 가져오기 위해서는 현 수준의 24배의 벌금이 부과되어야 한다고 제시하고 있다.

관련된 국가마다 다양한 처벌과 벌금을 부과하고 있지만 불법조업활동을 효과적으로 제어할 수 있는 수준의 벌금수준을 가지고 있는 국가는 거의 없기 때문에 벌금제도만으로는 불법조업 억제에 한계가 있다고 본다.

배타적 경제수역에서의 해양경찰의 활동은 한·중·일 세 나라의 국제적 역학관계 때문에 언제든지 분쟁의 단초를 제공할 소지가 있다. 특히 불법조업을 하는 중국어선에 대한 단속과 관련하여 해양법협약 제73조가 위반 어선에 대해 금고 또는 다른 체형을 금지하고 있으므로 단속의 실효성을 확보하기가 쉽지 않을 뿐만 아니라, 위반 선박의 나포에 대해서도 담보금의 납부 상태에 따라 사실상 체포 또는 구금의 상태가 장기화될 우려가 상존하여 법의 집행절차 측면에서 살펴볼 때 위반 선박에 대한 체포시한이 항상 문제를 일으킬 소지가 있다.

---

11) Sumaila U. R., Alder J., Keith H.(2004). The cost of being apprehended fishing illegally: Empirical evidences and policy implications, In: Fish piracy. Combating illegal, unreported and unregulated fishing, Paris: OECD.

2. 해양경찰작용법 간의 부조화

『EEZ어업법』 상 불법조업을 하는 중국어선을 단속하는 사법경찰관이란 이 법 제3조의2에 의거하여 『형사소송법』에 따른 사법경찰관이나 『사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률』 제5조 제20호에 따른 어업감독 공무원 중 7급 이상의 공무원을 지칭한다[12]. 즉 해양경찰이나 어업감독 공무원은 『EEZ어업법』의 근거 규정에 의하여 불법조업 중국어선을 단속하고 처벌하고 있으나 현재 실질적인 단속은 해양경찰에 의해서 주로 이루어지고 있는 상태이다.

한편, 배타적 경제수역이 아닌 우리나라 영해로 법의 적용범위가 바뀌게 되면 상황이 달라진다. 『수산업법』 상 단속규정을 살펴보면 다음과 같다.

수산업법 2011. 10. 26. 시행 법률 제10943호

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 정선(停船)이나 회항(回航)을 명할 수 있다.
② 행정관청은 어업조정 등을 위하여 필요하면 어업감독 공무원에게 다른 사람의 토지에 들어가서 측량·검사하게 할 수 있으며, 부득이한 경우에는 측량·검사에 장애가 되는 물건을 옮기게 하거나 제거하게 할 수 있다.
③ 제1항과 제2항에 따라 그 직무를 행하는 어업감독 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.
④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 정선명령이나 회항명령 및 어업감독 공무원의 자격과 증표에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제73조(사법경찰권) 어업감독 공무원은 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반하는 행위에 대하여 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 사법경찰관리의 직무를 행한다.

제99조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역이나 300만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 제29조제2항을 위반하여 보호구역에서 해당 시설물을 훼손하는 행위 또는 어업권의 행사에 방해되는 행위를 한 자
2. 제34조제1항제1호·제4호·제6호·제8호·제9호(제49조에서 준용하는 경우를 포함한다) 또는 제58조제1항제2호에 따른 제한·정지 또는 어선의 계류처분을 위반한 자
3. 제67조제1항 및 제2항을 위반하여 어업허가를 받지 아니하고 대통령령으

12) 배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률 시행령』[시행 2010.11.18] [대통령령 제22493호, 2010.11.15, 타법개정] 제3조의2(사법경찰관) 법 제6조의2 각 호 외의 부분에서 "대통령령이 정하는 사법경찰관"이라 함은 다음 각 호의 자를 말한다.
1. 「형사소송법」 제196조제1항에 따른 사법경찰관
2. 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제5조제20호에 따른 어업감독공무원 중 7급 이상 공무원

로 정하는 외국의 배타적 경제수역에서 수산동식물을 포획·채취하다가 정선명령 또는 회항명령에 따르지 아니하고 국내로 도주한 자
4. 제69조를 위반하여 어선에 표지를 설치하지 아니한 자
5. 제72조제1항에 따른 장부·서류, 그 밖의 물건의 검사에 따르지 아니하거나 어선의 정선명령 또는 회항명령에 따르지 아니한 자

『수산업법』 제72조 제1항에 의하면, 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. 그리고 같은 법 제99조 제5호에 따라 위와 같은 어업감독 공무원의 장부·서류, 그 밖의 물건의 검사에 따르지 아니하거나 어선의 정선명령 또는 회항명령에 따르지 아니한 자는 1년 이하의 징역이나 300만원 이하의 벌금으로 처벌할 수 있다.

하지만 같은 내용을 해양경찰관에게 적용할 경우, 해양경찰은 영해에서 범죄의 의심이 가는 선박에 대해서는 『경찰관직무집행법』 상의 불심검문 조항에 근거하여 해양경찰 작용을 할 수 있기 때문에 현행범이 아니라면 의심선박을 강제로 정지시킬 수도 없고 질문이나 수색으로 나아갈 수도 없으며, 이에 불응한다고 하여도 어업감독 공무원이 하는 것처럼 검사지시위반이나 정선명령위반으로 처벌하는 것은 더더욱 불가하다.

『수산업법』은 수산업에 관한 기본제도를 정하여 수산자원 및 수면을 종합적으로 이용하여 수산업의 생산성을 높임으로써 수산업의 발전과 어업의 민주화를 도모하는 것을 목적으로 하는 특별법으로 예비·음모 및 미수범 처벌 규정이 없고, 해양경찰은 영해에서 불법어업 등을 단속하더라도 실무적으로 단속현장에서 그물을 투망하거나 양망하는 작업이 채증이 되는 등 불법어업을 한 증거물을 직접적으로 확보하지 못하면 범법자에 대한 사법처리가 불가능하다.

우리나라 영해에서 어업감독 공무원의 경우 의심선박에 대한 단순한 정선명령 위반도 처벌하고 있음과 달리 해양경찰관에게는 의심선박이 불심검문의 대상이 될 수 있을지 몰라도 처벌의 대상은 되지 않는 모순점이 발생한다. 반면에 배타적 경제수역에서는 해양경찰이 불법 어업활동의 혐의가 있다고 인정되는 외국 선박에 대해서 정선명령을 할 수 있고 이 명령에 따르지 아니한 선박의 소유자 또는 선장을 2억원 이하의 벌금으로 처벌하도록 하여 국내법보다 강화된 내용을 규정하고 있다. 법 논리적으로 풀어 보자면, 해양경찰은 영해에서 내국 선박에게 적용되지 않는 정선명령위반에 대한 처벌을 배타적 경제수역에서는 외국 선박에게 적용하고 있다는 모순성을 보이게 된다.

불법조업을 하는 어선을 법률에 근거하여 단속하기 위해서는 영해이건 배타적 경제수역이건 간에 이를 단속하는 해양경찰관에게 힘을 실어줄 수 있는 법률적 정비가 필요하다. 예를 들어 불법조업 어선을 단속하는 해양경찰관도 어업감독 공무원

으로 간주할 수 있도록 『수산업법』을 함께 적용하는 것도 해양경찰 직무수행상의 위험요소를 줄일 수 있는 방안이라고 할 수 있을 것이다.

위 『수산업법』 제72조와 제99조 제5호는 어장·어선·사업장·사무소·창고, 그 밖의 장소에 출입하여 장부·서류, 그 밖의 물건을 검사 또는 관계인에게 질문하거나 그 밖에 정선이나 회항을 명할 수 있고 이를 따르지 않으면 처벌을 하고 있어, 이는 각종 장비나 무장 등으로 물리력을 행사하는 해양경찰에 비하여 단속과정에서의 저항을 예상하여 어업감독공무원에게 더 큰 권한을 주기 위해 법률 조문으로 규정된 것으로 보이지만, 현재의 상황같이 외교적 분쟁의 위험도 높은 상태에서 단순히 물리력의 행사 문제가 아니라 법집행의 적법유무의 문제로 접근을 해야 할 것이며, 업무집행 영역을 분석해 볼 때에도 어업감독 공무원과 해양경찰관을 달리 볼 필요는 없다고 판단된다.

3. 해양경비법 상 해상검문검색의 법리

2012. 8. 23. 시행 예고된 『해양경비법』 제12조, 제13조에 의하면, 범죄의심선박에 대하여 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 불심검문의 일종인 해상검문검색을 실시할 수 있고 이에 따르지 아니하고 도주하는 선박에 대하여 추적·나포할 수 있도록 되어 있다.

뒤늦게나마 해상에서의 검문검색이라는 해양경찰작용에 대한 법률적 근거가 마련되었다는 점에 대해서는 크게 환영을 하는 바이지만, 신규 제정된 법률이므로 정교한 법률적 검토가 필요해 보인다.

해양경비법(시행예정) 시행 2012. 8. 23. 법률 제11372호

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. **“해양경비”란 해양경찰청장이 경비수역에서 해양주권의 수호를 목적으로 행하는 해양안보 및 해양치안의 확보, 해양자원 및 해양시설의 보호를 위한 경찰권의 행사를 말한다.**
2. **“경비수역”이란 대한민국의 법령과 국제법에 따라 대한민국의 권리가 미치는 수역으로서 연안수역, 근해수역 및 원해수역을 말한다.**
9. **“해상검문검색”이란 해양경찰청장이 경비세력을 사용하여 경비수역에서 선박등을 대상으로 정선(停船) 요구, 승선(乘船), 질문, 사실 확인, 선체(船體) 수색이나 그 밖에 필요한 조치를 하는 것을 말한다.**

제7조(해양경비 활동의 범위) 해양경찰청 소속 경찰공무원(이하 “해양경찰관”이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 해양경비 활동을 수행한다.

1. **해양 관련 범죄에 대한 예방**
2. **해양오염 방제 및 해양자원 보호에 관한 조치**
3. **해상경호, 대(對)테러 및 대간첩작전 수행**
4. **해양시설의 보호에 관한 조치**
5. **해상항행 보호에 관한 조치**

6. 그 밖에 경비수역에서 해양경비를 위한 공공의 안녕과 질서유지

제12조(해상검문검색) ① 해양경찰관은 해양경비 활동 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 선박등에 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.

1. 다른 선박의 항행 안전에 지장을 주거나 진로 등 항행상태가 일정하지 아니하고 정상적인 항법을 일탈하여 운항되는 선박등
2. 대량파괴무기나 그 밖의 무기류 또는 관련 물자의 수송에 사용되고 있다고 의심되는 선박등
3. 국내법령 및 대한민국이 체결·비준한 조약을 위반하거나 위반행위가 발생하려 하고 있다고 의심되는 선박등

② 해양경찰관은 해상검문검색을 목적으로 선박등에 승선하는 경우 선장(선박등을 운용하는 자를 포함한다)에게 소속, 성명, 해상검문검색의 목적과 이유를 고지하여야 한다.

제13조(추적·나포) 해양경찰관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 선박등에 대하여 추적·나포(拿捕)할 수 있다. 다만, 외국선박에 대한 추적권의 행사는 「해양법에 관한 국제연합 협약」 제111조에 따른다.

1. 제12조에 따른 해상검문검색에 따르지 아니하고 도주하는 선박등
2. 해당 경비수역에서 적용되는 국내법령 및 대한민국이 체결·비준한 조약을 위반하거나 위반행위가 발생하려 하고 있다고 확실시되는 상당한 이유가 있는 선박등

제21조(벌칙) 제14조제1항에 따른 이동·해산 명령을 거부, 방해 또는 기피한 자는 6개월 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

제22조(과태료) ① 제12조제1항에 따른 해상검문검색을 정당한 사유 없이 거부, 방해 또는 기피한 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.

② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해양경찰청장이 부과·징수한다.

위 법 제22조에 의하면 정당한 사유 없이 해상검문검색을 거부, 방해 또는 기피하게 되면 300만원 이하의 과태료를 부과할 수 있는데, 앞서 살펴보았던 『수산업법』에서 어업감독 공무원의 정선명령 등에 위반하면 1년 이하의 징역이나 300만원 이하의 벌금으로 처벌하는 경우나 『EEZ어업법』에서 정선명령을 따르지 아니한 선박의 소유자 또는 선장에게 1억원 이하의 벌금으로 처벌하는 경우와 비교했을 때 비슷한 유형의 행정작용에 대해 단속의 주체나 적용 대상에 따라 처벌의 내용이 심하게 불균형을 이루고 있다.

아울러 '해상검문검색'과 '정선명령'의 법률적 정의와 그 성격도 면밀히 검토해볼 필요가 있다. '해상검문검색'은 경찰작용법상의 형태로 보면 『경찰관직무집행법』

상의 '불심검문(不審檢問)'의 한 형태이다. 즉 행정청의 의무부과라기 보다는 의심선박에 대한 조사의 성격을 더 많이 내포한다고 할 수 있는데, 현행법상 불심검문은 임의성을 지닌 조사로 보고 있고 이에 대한 불응을 처벌하지 않는 점을 고려할 때, 해상검문검색에 대한 정당한 사유 없는 거부, 방해 또는 기피행위를 과태료로 처벌할 수 있는지에 대해 의문점이 발생한다. 정선명령은 행정법상 '하명(下命)'으로 볼 수 있는데 그 발령의 법적 근거가 불심검문과 같이 모호하다면 단지 이에 대한 불응만을 이유로 처벌할 수 있는지에 대해서 같은 의문점이 발생하므로 해상에서의 해양경찰 직무의 특수성을 충분히 고려한다고 할지라도 이 부분에 대해서는 조금 더 엄격하고 정밀한 법률적 연구가 필요하다.

현행 『경찰관직무집행법』의 불심검문제도는 그 자체로도 많은 논란을 빚고 있기도 하지만, 현재의 법적인 체계로는 실질적인 불심검문의 효과를 기대하기 어렵기 때문에 여러 차례 개정이 추진되고 있다. 범죄의 의심이 있는 사람을 정지시켜 질문을 할 수 있다는 포괄적인 표현 대신에 주민등록증, 운전면허증 등의 제시를 요구할 수 있다고 구체화하고, 무기, 흉기, 그 밖의 위험한 물건 등으로 조사 대상을 확대하며, 범인 검거를 위해 차량과 선박 등을 정지시켜 무기, 흉기, 마약 등의 적재 여부를 확인하도록 개정이 추진 중이지만, 신분증 제시를 요구받은 사람이 답변을 강요당하지 않는다는 조항이 빠져서 강제조사로 인한 인권침해가 우려된다거나 흉기의 조사 대상 또는 차량 및 선박검사의 대상이 확대되어 경찰의 권한이 남용될 우려가 크다는 이유로 경찰청의 입장이 지지를 받기 힘든 상황이다.

더군다나 불심검문의 실효성을 확보하기 위한 강력한 제재수단의 하나로 불심검문에 불응한 자를 처벌하는 방향의 개정 입장은 시민단체 등으로부터 큰 비난을 피할 수 없는 상황에서, 『해양경비법』의 동 규정은 언제든지 외부적인 공격의 대상이 될 수 있음을 예상하여야 한다.

물론 바다에서의 불심검문 및 조사는 육상에서 사람이나 승용차에 대한 그것과는 상황적인 요소라든지 물리적인 조건에서 차이가 존재할 수밖에 없다. 선박을 정지시키는 것이 육상에서처럼 간단하게 그리고 즉시 이루어질 수 없을 뿐만 아니라, 기상이나 파도의 영향에 따라 정지명령이 상대방에게 제대로 전달되기 어려운 상황도 발생할 수 있고, 의복이나 행동이 수상한 사람에게 행해지는 것처럼 선박의 행태가 수상함을 알아채기가 쉽지 않으며, 자동차에 대한 검문처럼 도로를 차단하고 도주로를 막는 방법이 해상에서는 수월하게 이루어지지 않으므로, 정지명령이 제대로 수용될만한 여건이 육상과는 다르다고 여길 수 있지만 이러한 상황적인 요소의 주장은 해양경찰의 직무 여건을 제대로 이해하지 못하는 일반 국민들에 대한 읍소에 그칠 뿐이고, 이에 대한 법률적·논리적인 대비가 필요하다.

4. 정부부처간 원활한 협조의 필요

해양경찰의 직무적 특수성은 해양에서 해양경찰 직무의 중복성을 초래하고 있다.

해양경찰의 사법경찰 작용이 반드시 해양에서만 이루어지는 것은 아니기 때문에 필연적으로 육상경찰의 사법경찰 또는 다른 특별사법경찰의 직무 관할과 중첩되는 상황이 다수 발생할 우려가 있다. 또한 해양경찰의 해양행정업무는 해양경찰청을 비롯하여 여러 기관에서 분산되어 관장되고 있다. 이 중 해난사고조사, 해양오염단속과 같은 기능은 3개 기관에, 해상안전정책, 선박 및 도선, 항만국통제와 같은 기능도 2개 이상의 기관에 중복·분장되어 있어서 일관성 있고 체계적인 업무처리에 차질을 빚고 있다.

현 상황에서 초미의 관심사인 불법조업 중국어선 단속의 경우, 그 단속절차가 함정에서 불법조업 위반자를 조사하여 외사계에 송부하면, 외사계에서 관할 검찰청의 검사에게 지휘를 건의하고, 검찰에서 담보금이 결정되면 이를 함정에 통보해 주며, 다시 함정에서는 결정된 담보금이 납입되면 현장에서 석방하는 구조로 이루어져 있다. 즉 각 단계마다 관계기관간의 신속하고 긴밀한 협조가 없다면 언제든지 문제상황이 발생할 수 있는 연결고리로 구성되어 있는 것이다.

거기에다가 배타적 경제수역의 문제뿐만 아닌, NLL 선상에서 남북관계의 긴장감을 이용한 중국어선의 불법조업은 비단 중국과의 외교적 관계뿐만 아니라 우리나라에 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 남북간 파열음을 불러올 위험요소를 안고 있어 단속의 어려움을 겪고 있다.

중국어선의 불법조업을 함께 단속하고 있는 어업감독 공무원과의 관계 설정도 무엇보다 중요하다. 2012. 4. 20. 02:30경 전남 신안군 흑산도 북서방 72㎞ 해상에서 불법 어획물을 중국으로 나르던 중국어선의 어부들이 이를 단속하던 농림수산식품부 서해어업관리단 소속 어업감독 공무원들에게 도끼, 갈고리 등의 흉기를 휘둘러 4명이 중경상을 입는 사건이 발생했다. 사투를 벌이던 대원들은 오전 3시쯤 인근 해역에서 경비 중이던 목포해양경찰서 3009함에 이 중국어선에 대한 추격을 요청하였고, 오전 4시 15분쯤 총기와 유탄발사기, 전자충격기 등으로 무장한 해경이 나타나자 중국 어부들은 저항을 포기하고 투항하였다[13].

이 사건의 피해자는 농림수산식품부 서해어업관리단 소속 어업지도선 무궁화2호의 어업감독 공무원이다. 어업감독 공무원의 단속에는 흉기를 휘두르며 저항하던 중국어선의 어부들이 무장한 해양경찰에게는 저항을 포기하고 투항하였다는 사실은 강력한 단속과 엄정한 법집행만이 불법조업을 예방할 수 있다는 것을 반증하는 것이기도 하다.

현재 국민들의 시각에서는 불법폭력조업 중국어선의 어민들로부터 어업감독 공무원과 해양경찰관이 입는 피해를 동일시할 수도 있겠지만, 두 기관은 현 정부 출범시 해양수산부가 해체되면서 해양경찰청은 국토해양부 소속으로 어업감독 공무원은 농림수산식품부 소속으로 각각 분리되었다. 물론 이번 사건과 같이 불법조업을 단속하는 정부 부처간의 협조가 능률적으로 원활하게 이루어진다면 별 탈이 없겠으

13) 2012. 5. 1. 문화일보 “단속공무원 폭행 선원 3명 영장신청 - 목포해경, 중경상 입힌 혐의… 나머지 6명은 미가담 분류” www.munhwa.com

나, 해양주권의 수호와 관련된 정부의 기능을 종합적으로 추진할 수 있는 일원화된 기관이 있다면 불법조업 중국어선에 대해서 더 강력한 정책을 효과적으로 수행할 수 있을 것이다.

Ⅳ. 나오며

해양에서 해양경찰의 일반적인 직무 수행을 위한 주요 경찰권의 행사는 『경찰법』 제3조, 『경찰관직무집행법』 제2조 및 각 법률의 개별적 수권조항에 근거하여 발해지고 있던 상황에서 『해양경비법』의 제정은 해양경찰청의 조직 및 직무의 직접적인 근거가 되는 법률적 성취이다. 앞으로도 해양경찰 작용의 법률적 근거를 공고히 하기 위한 법률적 노력이 계속되어야 할 것이다.

불법조업 중국어선에 대해서 2008년에는 '해상공권력 강화 대책'을 수립하여 시행하였고, 2011년에는 '불법 외국어선 단속역량 강화 T/F'을 설치·운영하고 담보금을 7천만원에서 1억원으로 상향하는 등의 조치를 시행하였으며, 지난 수년간 외교경로 및 어업공동위 등 다양한 채널을 통해 중국 측에 대책 마련을 촉구하였으나, 중국 측은 어민계도 약속('09.8월), 지도강화 약속('10.5월) 등에도 불구하고 자국 어민에 대한 실효적인 관리·감독이 이루어지지 않아 불법조업 문제는 양국간의 여전한 문제로 남아있다.

중국 정부의 적극적 관리·감독이 문제해결의 선결과제이므로 다양한 외교적 경로를 통해 중국 정부의 책임있는 자세를 유도할 필요가 있고, 기존 외교채널을 적극적으로 활용하는 한편, 불법어업문제를 전담할 협의체 신설 등을 추진하여야 한다.

불법폭력조업 중국어선을 단속하기 위해 생명을 걸고 사투를 벌이고 있는 해양경찰의 직무 작용에 대한 불법행위도 엄격히 처벌을 강화하여야 한다. 엄정한 법집행이 없이는 이와 같은 비극적인 사태는 계속 반복될 수밖에 없다고 본다. 실제 국제법 전문가들도 위법행위 유무에 관계없이 단속공무원에 대한 폭력 등 공무집행 방해의 경우 추적권을 정당화 할 수 있다는 견해가 우세한 만큼, 입법을 통한 해양경찰 업무의 법적 토대를 마련하여야 할 것이다[14].

중국 어부들이 단속을 하는 공무원을 향해 도끼를 휘두른다는 것은 그만큼 우리나라의 공권력을 무시하고 있다는 것을 의미하고, 총기와 진압장비를 갖춘 해양경찰에게 저항을 포기하고 투항했다는 사실은 강력한 제압과 위법에 상응한 처벌만이 단속의 실효성을 확보할 수 있음을 반증하는 것이다.

단속과 처벌의 강화에 따른 극렬한 저항에 대해 더 이상 해양공무원의 희생을 담보로 한 해양주권의 수호를 부탁할 수는 없으므로, 단속 공무원이 생명의 위협을 느끼지 않고 불법행위를 제압할 수 있을 정도의 인력과 장비가 지원되어야 하고, 새로운 대책들이 우선적으로 계속 연구되어야 할 것이다.

---

14) 이민효, "해양에서의 군사활동과 국제해양법", 연경문화사, 2007, p.256~258, 김현수, "유엔해양법협약상의 추적권 : 협약 111조의 해석을 중심으로", 해양전략 제91호, 1996, p.89.

[참 고 문 헌]

김현수, “유엔해양법협약상의 추적권 : 협약 111조의 해석을 중심으로”, 해양전략 제91호, 1996.

노호래, “불법조업 중국어선에 대한 해양경찰의 대응방안”, 한국경찰연구 제9권 제2호, 한국경찰연구학회, 2010.

이민효, “해양에서의 군사활동과 국제해양법”, 연경문화사, 2007.

이천식, “불법외국선박 단속 관련 국제·국내법적 고찰 - 불법행위·불법어업 단속을 중심으로”, 인하대학교 석사학위논문, 2011.

해양경찰학교, 경비·해상안전, 2009.

2012년 한국해양경찰학회 제4회 학술세미나

<제2주제>

중국어선 범죄행위 대응 경찰장비 사용에 대한 재검토

김종선 교수(해양경찰학교)

중국어선 범죄행위 대응 경찰장비 사용에 대한 재검토

김종선 교수(해양경찰학교)

- 목 차 -

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 제도적·법률적 배경
Ⅲ. 중국어선 범죄행위 실태와 경찰장비 사용 문제점
Ⅳ. 중국어선 범죄행위 대응 경찰장비 사용 재검토
Ⅴ. 결론

Ⅰ. 서 론

유엔해양법협약 발효에 따른 실질적으로 가동하게 된 국제해양법 체제에 따라서, 동북아 해역에서도 어업에 관한 협력과 생물자원관리를 위한 근본적인 해양질서 개편의 요구가 대두되게 되었다. 종래의 공해자유의 원칙에 의거해서 기국주의(旗國主義) 형식으로 진행되던 어업자원의 개발은 새로운 유엔해양법협약에서 규정하고 있는 200해리 배타적 경제수역제도에 의거하여 자원관리형 어업으로 전환되지 아니하면 안 되게 되었다

이러한 해양질서 속에 한국과 중국은 모두 200해리 해양관할수역을 설정하지 못하고 있던 몇 안 되는 국가 중의 하나이었으나, 유엔해양법협약 체계가 본격적으로 가동함과 더불어 경제수역제도를 채택하여 실시하지 않으면 안 되게 되었다. 그러나 배타적 경제수역을 획정함에 있어서는 무엇보다도 대향국인 중국과의 해양경계문제를 타결해야만 한다. 양국이 200해리가 중첩되어 있어 경계획정의 기준과 그 적용원칙 등에 관해서 심각한 이견과 충돌이 남아있는 상황에서 한·중어업협정이 체결·발효된 2001년 이후 계속적으로 우리나라 배타적 경제수역 관할에서 중국어선들의 불법조업과 이를 단속·나포하려던 해양경찰관에게 손도끼, 칼, 쇠파이프 등 각종 흉기를 휘둘러 중경상을 입히고 결국 지난 2008년 9월 목포소속 해양경찰 사망사건 이후 3년 만에 또다시 인천해양경찰 소속 단속 경찰관을 날카로운 흉기로 사망과 부상에 이르게 하는 중대한 사고가 2011년 12월 12일 발생하는 등 잇단 해양경찰의 희생에 해양질서 위기라는 지적과 법 집행과 외교적 측면에서 우리 정부가 보여준 저자세가 빚은 결과라는 비판뿐만 아니라 갈수록 흉포화·조직화된 중국

선박을 무장을 갖추고도 적극적으로 대처하지 못한 국가 공권력과 해상치안 단속에 대하여 국민의 질타가 빗발치고 있다.

그러나 해양에서의 질서유지와 경찰권의 행사를 위하여 무기 등 경찰장비 사용은 자칫하면 국제적인 문제로 확대될 수 있어 상대국과의 외교상의 문제를 안고 있기 때문에 지속적인 연구와 해결에 초점을 두어야 하지만, 아직까지 육상에서 일어난 범죄행위에 대한 경찰무기와 장비사용에 대하여는 많은 연구사례가 있지만 해상에서의 불법조업 및 범죄행위 외국선박에 대한 경찰장비사용 연구는 전무하다.

본 연구에서는 해상에서 단속 경찰의 공무집행에 불법 중국 어선들이 흉기 등으로 대항하고 사상에 이르게 한 현실을 보면서 질서유지 차원을 넘어 개인의 생명을 보호하기 위하여 경찰장비사용의 문제를 파악하여 재검토 하는데 그 목적이 있다.

연구범위와 방법으로는 우리나라 관할해상에서 일어나고 있는 2006년 이후 중국어선 해양 범죄행위에 대한 해양경찰청의 내부 자료와 기존 논문과 저서에 의존하였다. 해양에서의 법질서 확립을 위한 경찰장비 및 무기사용에 관한 기존의 연구자료가 전무하여 향후 거시적이고 종합적인 연구가 필요하다.

Ⅱ. 제도적・법률적 배경

1. 새로운 동북아 어업질서 변화

1973년부터 1982년까지 9년에 걸쳐 해양법 전반에 성문화작업이 진행되어, 결국 1982년 12월 10일 선진해양국과 개발도상국간의 타협으로 “바다의 헌법”이라고 할 수 있는 유엔해양법협약(UN Convention on the Law of the Sea: UNCLOS)이 쟈마이카 몬테고베이에서 채택되었고, 1993년 11월 16일 가이아나가 60번째의 비준서를 기탁함으로써 1년 후인 1994년 11월 16일자로 유엔해양법협약이 발효됨에 따라 신 국제해양질서의 형성이 본격화되자, 한・중・일 3국은 모두 이 유엔해양법협약을 비준하고[1] 배타적 경제수역을 선포・시행하고 있다. 한국과 중국은 서해를 사이에 둔 대향국으로 서해와 동중국해 어장을 공동으로 이용하고 있다. 그러나 1992년 8월 양국간 외교관계가 수립되기 전까지는 공식적인 어업관계를 가지지 못했으며, 1950년 중국의 모택동 라인이나 1952년 우리나라의 평화선도 상호 공식 인정되지 않았다.

한국과 중국정부는 1992년 양국간 외교관계 수립이후 어업교섭을 개시하여 1998년 11월 어업협정문안에 합의하였고, 2000년 8월 3일 정식서명과 국회 비준을 거쳐 2001년 6월 30일 발효되었다.

한・중간 어업협정은 기본적으로 1965년의 한・일 어업협정과 마찬가지로 우리

1) 한국은 1996년 1월 29일, 일본은 1996년 6월 20일, 중국은 1996년 6월 7일 비준서를 기탁하였고, 우리나라는 1996년 2월 28일자로 발효되었다.

나라의 주변수역에서 조업을 하는 중국어민들을 규제하기 위한 목적에서 체결되는 것이다. 또한 이 협정은 신 한·일어업협정과 마찬가지로 향후의 양국간 배타적 경제수역 경계획정을 염두에 두고 교섭되어진 것으로 협정의 틀은 1999년의 신 한·일어업협정이나 1997년의 중·일 어업협정과 유사하다.

한·중간 어업협정은 자국의 배타적 경제수역으로 간주되어[2] 어업법이 적용하는 수역과 협정발효 후 4년간 양국의 어민이 공동으로 조업을 한 후, 양국의 배타적 경제수역으로 각기 편입이 되는 과도수역,[3] 그리고 양국이 어업공동위원회의 결정에 따라 양국이 공동관리 하는 잠정조치수역[4] 등 <그림 2-1>과 같이 세 개의 수역을 설정하고 있다.

배타적 경제수역에서는 일정조건 하에서 상대국 어민의 조업이 허용되며, 잠정조치수역의 이북 및 이남 수역에서는 별도의 합의가 없는 경우, 현재의 어업활동을 존중하기로 되어 있어 원칙적으로 양국어민의 자유조업이 허용되는 수역이다. 한·중 어업협정상의 과도수역은 한·일 어업협정에는 없는 새로운 개념으로, 좁은 범위의 잠정조치수역을 주장하는 우리나라의 입장과 가능한 넓은 범위의 잠정조치수역을 요구하는 중국의 입장을 절충하기 위하여 만들어진 수역이지만(오윤경 외, 2001: 293) 현재는 양국의 배타적 경제수역으로 각기 편입되어있다.

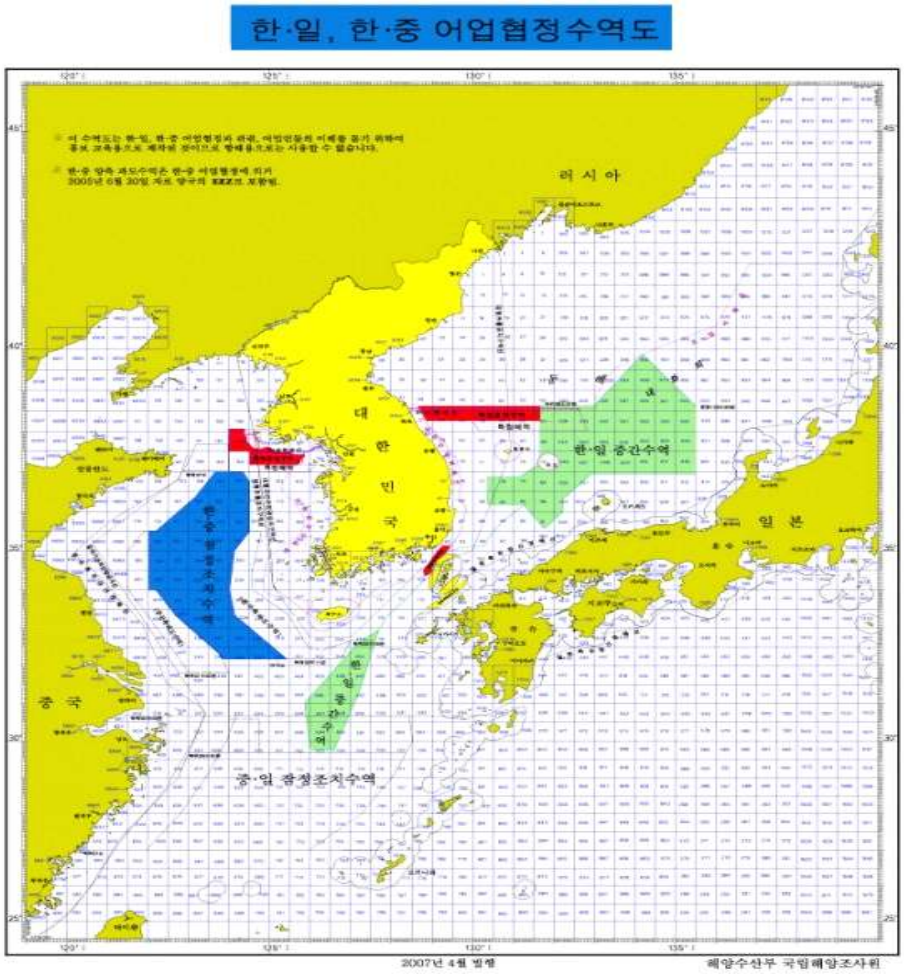
---

2) 한·일어업협정의 경우와 마찬가지로 서해와 남해일부 그리고 동중국해에서 한·중 양국의 어업에 관한 법령이 적용되는 수역은 '배타적경제수역 간주수역' 이 되며, 우리의 동해와 남해 일부 그리고 중국의 남중국해 배타적 경제수역은 해양법협약상의 배타적 경제수역이 된다.

3) 이 수역은 양국이 공동으로 자원을 관리하고 양국어선이 함께 조업할 수 있으며 기국주의 원칙이 적용된다는 점에서는 잠정조치수역과 비슷하다. 그러나, 협정 발효 4년 후(2005년 6월30일)에는 연안국의 배타적 경제수역에 귀속되어 배타적 경제수역 어업제도를 실시(연안국이 어업에 관한 주권적 권리행사)하게 된다. 배타적 경제수역 어업제도가 실시되기 이전에는 ①양국은 각각 상대측 과도수역에서 조업이 균형을 이룰 수 있도록 단계적으로 어업활동을 조정 감축하고, ②어업공동위의 결정에 따라 양국 정부가 해양생물자원을 보존·관리하며, ③어업공동위가 결정한 조업조건을 준수하는지 확인하기 위해 공동 감시·감독을 시행하게 되며, 이를 효율적으로 추진하기 위해 조업어선 명부를 서로 교환하는 등 점진적으로 배타적 경제수역 어업제도를 도입하기로 하였다(한·중어업협정 제8조).

4) 서해의 중간, 우리나라와 중국의 200해리가 겹치는 수역의 일부를 좌표로 지정하여 잠정조치수역이라 부르고, 이 수역에서는 양국 어선이 함께 조업을 하되, 양국 정부가 수산자원을 공동관리하고 해양생물자원 보존을 위하여 어획량 및 어선수 제한 등 양적인 관리를 실시하게 되며 세부내용은 어업공동위원회에서 결정하게 된다. 또한 이 수역에서는 기국주의(선적국)가 적용되고, 다만 어업공동위원회가 결정한 사항을 위반하는 상대국 어선을 발견한 경우에는 현장에서 주의를 환기하고 기국(선적국)에게 위반사실을 통보할 수 있다. 이때 기국(선적국)은 필요한 조치를 취한 후 그 결과를 다시 위반사실을 알렸던 상대국에 의무적으로 통보하도록 되어있다(한·중어업협정 제7조).

<그림 2-1> 한·중·일 어업협정 수역도



자료: http://search.daum.net/search?w=tot&t__nil_searchbox

2. 중첩수역의 운용

한국과 중국사이의 바다에 생긴 중첩수역들은 국가간의 해양경계가 획정되지 못한 데에 연유한 것이다. 최종적 해양경계획정 이전의 중첩수역 운영방식은 유보수역협정(white zone agreement)방식과 잠정수역협정(gray zone agreement)방식으로 대별하여 개념화할 수 있다(Robin, 1993). 유보수역협정방식은 당해 수역이 체약 당사국간에는 사실상 공해로 간주되기 때문에 체약국의 모든 어선에 대하여 자유로운 어업활동을 허용하는 방식이고[5] 잠정수역협정 방식은 어선에 대한 관할권 행사는 선적국주의에 의하되, 그 수역의 수산자원에 대한 공동체적 관리체제를 유지하는 방식이다.[6]

5) White zone agreement의 사례 ; ① 1977 Agreement Concerning Mutual Fisheries Relations with Protocol Concerning Certain Boundary Questions. ② 1977 Agreement Concerning Delimitation of the Continental Shelf and of the Swedish Fishing Zone and the Soviet Economic Zone in the Baltic Sea

6) Gray zone agreement의 사례 ; ① Agreement between Norway and USSR on an Interim Practical

동중국해의 일·중 잠정조치수역과 한·중 잠정조치수역 사이의 유보수역(현행조업유지수역)이 전자에 해당되고, 그 외에 중간수역, 잠정조치수역들은 모두 후자에 속한다고 볼 수 있다. 특히 유보수역에서는 공해와 마찬가지로 어업활동에 대한 통제가 사실상 불가능하기 때문에 과도한 어업활동이 자행된다면 수산자원의 고갈현상을 초래할 위험이 있다는 점에 주목해야 한다.

한·중·일 세 나라 사이의 중첩수역들의 성격을 각 어업협정에 따라 규정하면 다음과 같다.

첫째, 도서 영유권 문제로 인하여 생겨난 중첩수역으로서 한·일어업협정상의 이른바 동해중간수역과 일·중어업협정상의 북위 27도 이남수역은 공해적 성격이 강한 잠정어업수역이다. 북위 27도 이남수역에 관한 규정이 동해중간수역에 관한 규정보다 약간 개괄적으로 되어있는 점을 제외하고, 실제 양자간에는 차이가 없는 것으로 해석된다.

둘째, 한·일어업협정상의 제주도 남부 중간수역, 한·중어업협정과 일·중어업협정의 잠정조치수역들은 잠정적 성격의 공동어업수역이지만 경미한 차이는 있다. 즉 두 개의 잠정조치수역에서는 수산자원의 양적 관리조치를 취하도록 되어 있으나, 제주도 남부 중간수역에 대하여는 그러한 규정이 없다. 또 잠정조치 수역에서는 상대방 체약국 어선과 국민에 대하여 단속 등의 조치를 적극적으로 유보하면서 주의환기조치를 취할 수 있도록 하고 있는 반면에, 제주도 남부 중간수역에서는 상대방 체약국의 법 적용 자체를 배제하였다. 따라서 제주도 남부 중간수역이 가장 느슨한 형태의 수산자원 공동관리수역으로서의 성격을 가진 것으로 볼 수 있다.

셋째, 한·중어업협정 제9조[7]와 일·중어업협정 합의의사록 제2항에 근거하여 한·중 잠정조치수역과 일·중 잠정조치수역 사이의 동중국해에 설정된 유보수역에서는 현행의 어업활동이 유지되는 가장 확실한 공해적 성격의 수역으로 남는다. 그런데, 이 수역의 범위가 제주도 남부 한·일중간수역과 일·중 잠정조치수역 북부의 일부가 중첩됨으로써 그 시행상에 분쟁이 발생할 개연성이 높은 것으로 판단된다.

새로운 어업협정체제에 의하여 설정된 한·일간의 중간수역에 대하여는 중국이 비체약국이고, 한·중간의 서해 잠정조치수역에 대하여는 일본이 비체약국이며, 일·중간의 동중국해 잠정조치수역에 대하여는 한국이 비체약국 지위에 놓인다. 그럼에도 불구하고 3자간에는 상호의 필요성에 의하여 이해관계를 조정해 나가야 한다. 특히, 한·중어업협정 시행 후 체제가 정착되는 상당기간 동안 연근해어업에 있어서 특히 배타적 경제수역 사이에 중간수역, 잠정조치수역 등 완충장치가 설정되어

Agreement for Fishing in an Adjoining Area in the Barents Sea of 1988. ② Agreement between Denmark and Sweden Concerning the Extension of the Jurisdiction of Fisheries in the Kattegat of 1977.

7) 양 체약당사자는 제7조제1항에 지정된 잠정조치수역의 북단이 위치한 위도선 이북의 일부지역과 제7조1항에 지정된 잠정조치수역 및 제8조1항에 지정된 과도수역 이남의 일부수역에서는 양 체약당사자간에 별도의 합의가 없는 한 현행 어업활동을 유지하며 어업에 관한 자국의 법령을 타방체약당사자의 국민과 어선에 대하여 적용하지 아니한다.

있더라도 경계선 부근에서의 법질서 유지와 어업이익 충돌문제는 지적한 대로 현재도 발생하고 있으며 앞으로도 심각하게 발생할 여지가 있다(김종선, 2005: 62).

3. 연안국의 법령제정과 집행권의 행사

배타적 경제수역에서 조업하는 타국 어선은 연안국의 법령으로 확립된 자원 보존조치와 기타의 조건을 준수해야 한다. 연안국의 법령은 유엔해양법협약에 위반되지 않은 것이어야 하고, 주요 규제사항은 어업협정을 통하여 구체화된다. 즉, 연안국은 자국의 배타적 경제수역 내의 생물자원 이용에 관한 주권적 권리를 행사함에 있어서 자국 법령의 이행를 보장하기 위하여 승선·임검·나포 및 사법조치 등의 필요한 법령집행권을 갖는다. 나포된 선박과 억류된 선원은 보석금 또는 보증금 예치 후 즉시 석방되어야 하며, 관계국의 동의 없이는 선원에 대하여 금고 등의 체형을 부과할 수 없고, 연안국은 당해 선박의 선적국 당국에 즉시 통고할 의무가 있다(협약 제73조).

배타적 경제수역을 사이에 두고 있는 인근 국가간에는 불법어업에 대한 단속과 처벌에 있어서 상호 협조와 집행의 형평성 문제가 발생할 수 있다. 일반적으로 배타적 경제수역 내에서 조업하는 외국인과 외국어선에 대한 연안국의 단속법령에는 무허가어업, 입어료 납부의 이행, 어기, 어장, 어구·어법 및 어종에 대한 금지사항 위반, 조업보고의 불이행, 범칙어획물의 선내보관 또는 은닉과 같은 위법행위에 대한 감시·임검·나포·처벌 등에 관한 규정을 두고 있다. 그런데 이러한 규정은 그 내용과 수준에 있어서 유엔해양법협약의 기본원칙을 일탈할 수 없다. 한·중·일 세 나라의 배타적 경제수역 어업관련 국내입법 내용을 살펴보면 <표 2-1>과 같다(박재영, 2003: 53).

<표 2-1> 한·중·일 3국의 어업관련 국내입법 현황

국가	어업관련 국내입법 현황
한국	① 수산어업(1953. 9. 9) ② 배타적경제수역법(1996.8.8) ③ 배타적경제수역에서의 외국인 어업등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률(1996. 8. 8) ④ 수산자원보호법(1953.12.12) ⑤ 수산자원보호령(1970. 6. 11) ⑥ 선박안전조업규칙(1972. 4. 17)
중국	① 어업법(1986. 1. 20) ② 배타적경제수역 및 대륙붕법(1998. 6. 26)

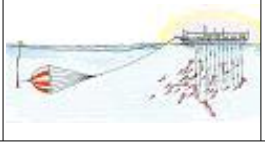
	③ 여사(呂四)·장강구(長江口) 및 주산(舟山)어장 일부수역의 조업허가 관리규정(1999.3.15) ④ 동해(동중국해)와 황해의 하절기 휴가제 실시에 관한 통지 (1998. 4. 2) ⑤ 중화인민공화국 관할해역에서 외국인, 외국선박 어업활동의 관리에 관한 잠정규정(1999.6.24) ⑥ 일본해(한국동해)공해와 북태평양 공해에서 오징어 어업허가제도의 시행에 관한 통지(1994. 3. 26) ⑦ 우리나라 어선의 한국과 조선 영해에서의 어업금지에 관한 재통지 (1995. 9. 12)
일본	① 어업법(1949.12.15) ② 배타적경제수역 및 대륙붕에 관한 법률(1996. 6.14) ③ 배타적 경제수역에서의 어업 등에 관한 주권적 권리의 행사에 관한 법률(1996.6.14) ④ 해양생물자원의 보존 및 관리에 관한 법률(1996. 6.14)

Ⅲ. 중국어선 범죄행위 실태와 경찰장비 사용 문제점

1. 불법 중국어선 범죄행위 현황

중국 어선들은 중국정부도 통제하지 못할 정도로 목숨을 내놓고 불법적 조업을 감행한다. 한·중 어업협정에 따라 매년 양국 배타적 경제수역에서 입어척수와 어획할당량을 등량·등척원칙에 따라 협의하여 결정하지만 최근 우리 측 배타적 경제수역에 들어와 조업하도록 허락된 중국어선은 <그림 3-1>와 같이 연간 1,700여척, 허가 어획량은 6만5천톤이다. 그러나 실제 불법조업 척수가 허가 척수보다 많은 편이며, 최근에는 중국 전역에 불법 어선수는 20만 척 정도로 파악되고 있어 언제든지 우리의 관할 수역에 침입할 수 있다고 보아야 할 것이다. 이중 상당수 어선은 우리 측 해역에서 치어뿐 아니라 어구까지 쓸어버리는 무법자로 변신하여 해양경찰 경비함정이 단속을 하게 되면 20~30척이 서로 쇠줄로 묶어 연환계를 쓰며 격렬하게 저항하는 이유는 중국 산업발전으로 인한 중국 연안 해역의 오염과 남획으로 어족자원의 멸종 때문이다.

<그림 3-1> '11년도 총 입어허가 할당량(65,000톤/1,700척)

타 망(저인망)		위 망(선망)	
	·허 가 : 840척 ·할당량 : 41,862톤		·허 가 : 92척 ·할당량 : 10,869톤
유 망(유자망)		우 조(채낚기)	
	·허 가 : 713척 ·할당량 : 8,128톤		·허 가 : 55척 ·할당량 : 4,141톤

(자료: 해양경찰청 내부자료, 2011)

1) 불법조업 중국어선 조업실태

(1) 우리 관할 배타적 경제수역 내 중국어선 입어허가 실태

우리나라 배타적 경제수역 내 중국어선 입어허가 척수는 연 평균 1,700여척[8]으로 주로 어선 종류로는 저인망(타망), 유자망(유망), 위망(선망), 우조(채낚기) 등으로 구성되며, 연간 이들 선박의 허가된(2011년 기준) 조업 어획량은 약 6만5천톤 정도로 산정되고 주로 잡는 어종으로는 한반도 서·남해안을 따라 분포된 회유성 어종인 갈치·조기·오징어·참치류 등을 조업한다. 특히 성어기에는 불법행위가 더욱 기승을 부리고 불법행위로 검색·나포시 집단적인 저항과 폭력행위는 계속 발생하는 현상이다. 최근에는 어업허가증을 위조하는 등 불법조업 수법이 지능화되는 경향을 보이고 있고 입어허가 당시 부여한 제한조건을 위반하는 사례가 빈번히 나타나고 있다.

(2) 배타적 경제수역 외측 중국어선 불법조업 현황

중국의 사유재산 경제체제로 전환 이후 한반도 주변해역에는 <그림 3-2>와 같이 수 만여 척의 어선들이 제주도해역으로부터 흑산도, 격렬비열도, 백령도 및 <표 3-1>과 같이 서해 NLL(북방한계선) 해역까지 광범위하게 분포되어 조업하는 현상을 보이고 있는 실정이다. 중국 어선들은 기상불량이나 야간 등 단속이 어려운 시간대를 이용하여 대한민국 수역을 침범하여 불법조업을 감행하고 이를 단속하는 경찰관에게 흉기 등을 사용하여 격렬하게 저항하고 있는 실정이다. 불법 조업선은 주로 산동성의 석도, 양구, 연태와 요녕성의 대련, 절강성의 온령 등에서 출어하고

8) 매년 양국이 협상하여 상대국 배타적 경제수역에서 조업할 수 있는 어선 척수와 어획량을 정한다. 한국과 중국은 2001년 2,894척, 2004년 2,250척, 2007년 1,986척, 2008년 1,927척, 2010년 1,750척에 6,750톤 2012년 1,712척 62,500톤으로 2010년 이후 2013년까지 상대국 EEZ에서의 입어척수와 총 어획할당량을 각각 1,600척, 60,000톤 수준으로 등량·등척을 실현하기로 2009년 11월 6일 한·중 어업공동위원회 제9차 연차회의에서 동의하였고 매년 조업척수를 감소시키는 현상을 보이고 있다.

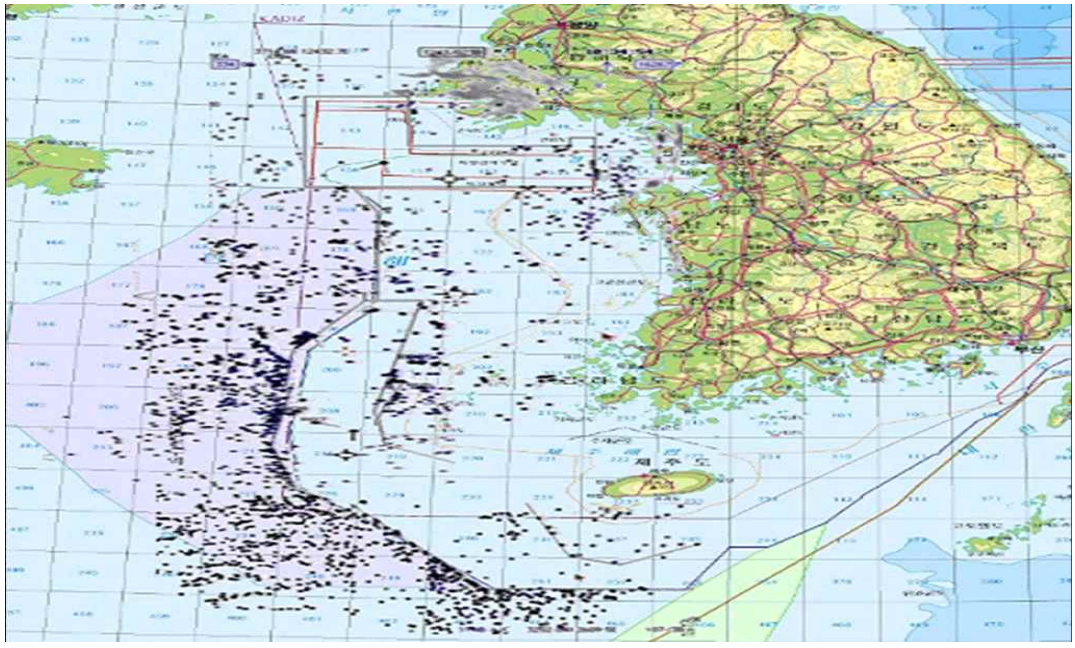
있으며, 어선규모가 큰 저인망(타망)어선이 상습적으로 불법조업을 감행하고 있는 실정이다. 최근 6년간 중국어선 불법행위 단속현황에 대한 <표 3-2>를 보면 지속적으로 나타나고 있음을 보여주고 있다. 특히, 특정금지구역인 서해 NLL(북방한계선)에서의 불법조업은 남·북의 안보환경을 교묘히 이용하여 조업하므로 남·북간 군사대치 상황을 초래할 우려가 있다.

<표 3-1> 서해 NLL(북방한계선) 해역 월별 조업현황(2009)

구 분	계	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
조업척수	19,775	756	91	179	2,004	6,665	546	437	190	497	5,609	2,047	754
일일평균	85	24	3	6	67	215	18	14	6	17	181	68	24
단속척수	49	-	-	-	4	17	1	-	1	6	19	-	1

(자료: 해양경찰청 내부자료, 2010)

<그림 3-2> 서·남해안 배타적 경제수역 부근 중국어선 조업형태



(자료: 해양경찰청 내부자료, 2010)

<표 3-2> 최근 6년간 불법조업 중국어선 단속현황

구 분	계 (척)	특정 금지구역	EEZ 위반			구속 인원	담보금 부담액
			계	무허가	제한조건 위반		
총계	2,696	269	2,427	715	1,712	817	425억4,200만원
'11, 11월	497	30	467	184	283	58	126억3,200만원
'10	370	43	327	129	198	56	78억2천만원
'09	381	49	332	109	223	130	55억3천만원
'08	432	41	391	79	312	109	62억7천만원
'07	494	56	438	79	359	246	48억5천만원
'06	522	50	472	135	337	218	54억4천만원

(자료 : 해양경찰청 내부자료, 2011. 12)

(3) 서·남해안 중국어선 급증이유

중국의 공업화가 급속하게 진행되면서 중국 연안해역에 오·폐수가 흘러들어 연안이 황폐화되고 사유재산 경제체제 변화로 인한 남획이 어종멸종 상태로 더 이상 어업활동이 불가하여 지리적으로 가까운 서·남해안을 선택할 수밖에 없는 것으로 분석되고 있으며, 특히 한·중 어업협정 발효 초기에 우리나라 정부가 배타적 경제수역에서 어업활동을 할 수 있도록 허가한 중국어선 척수가 2,500척에 이르렀지만 최근에서는 1,700척으로 매년 줄어들면서 불법조업이 더욱 기승을 부리는 현상이 나타나고 있다. 또한 해양경찰의 강력한 불법조업 단속 및 담보금 적용으로 바다 생태계가 복원되면서 서해에 몇 년 주기로 조기 황금어장이 형성되고 홍어, 꽃게, 오징어 등이 풍어를 보이자 나포 위험을 무릅쓰고 불법어업을 자행하고 있다.

특히 <표 3-3>과 같이 서·남해상에 조업하는 중국어선은 따로 어획물 운반선을 운영하면서 배타적 경제수역법에 규정된 어획량을 초과하여 조업하는 경우가 많고, 우리 측 배타적 경제수역 밖에 수백 척의 중국어선이 대기하면서 우리 어장을 노리고 있어 항상 긴장을 늦출 수 없을 정도로 분석되고 있다.

<표 3-3> 2009년도 월별 배타적 경제수역 조업현황

월별	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
총계	12,087	8,435	11,813	7,535	4,330	175	-	-	8,659	23,534	36,595	48,193
태안	30	-	1,121	2,618	1,140	134	-	-	389	2,688	2,424	807
군산	419	28	135	299	37	6	-	-	4,361	9,797	19,553	23,552
목포	6,918	3,580	6,021	3,781	2,987	35	-	-	3,646	10,731	13,505	17,993
제주	4,720	4,827	4,536	837	166	-	-	-	263	318	1,113	5,841

(자료 : 해양경찰청 내부자료, 2010)

2) 불법조업 중국어선 흉포화 유형

최근 6년간(2006~ 2011년 11월) 국내 영해나 배타적 경제수역에서 불법조업을 하다 나포된 중국 어선수가 2,696척에 이른다. 위반유형으로는 배타적 경제수역 침범이 전체의 90%인 2,427척으로 가장 많았고 특정금지구역 269척, 영해 침범이 매년 25척 정도에 이르는 것으로 나타났다.

또한, 불법조업으로 나포돼 구속된 구속자수는 <표 3-4>와 같이 매년 증가하다 2010년 부터는 구속인원은 줄고 불구속자 수와 담보금 부담액이 증가하는 현상으로 보아 담보금을 납부하고 바로 불구속 석방하고 있는 추세에 있으며 이로 인한 범칙금 형식으로 납부된 담보금도 2009년 55억3천만원, 2010년 78억2천만원, 2011년에는 126억3천만원(2011년 11월)에 달했다[9].

<표 3-4> 중국어선 구속과 불구속 현황

구분	척수	구속	불구속	담보금
2011년 11월	497	58	4579	126억3천만원
2010년	370	56	3442	78억1천600만원
2009년	381	130	3415	55억3천170만원
2008년	432	103	4275	62억7천200만원
2007년	494	238	4416	48억5천350만원

(자료 : 해양경찰청 내부자료, 2011)

중국어선의 불법조업 동향을 분석해 보면, 먼저 잡은 어류를 운반하기 위하여 운반선(모선)이 우리나라 배타적 경제수역 내측 약 2~3마일에 위치하여 해양경찰의 경비함정 동향을 파악하며 계속적으로 각 선단들에게 정보를 제공하며 지휘를 하는 방식을 취한다. 경비가 허술한 시기나 야간에 집중적으로 배타적 경제수역 내측 약 1~2마일 침범하여 투망 및 양망를 반복하여 불법조업을 하다 경비함정이 나타나면 도주를 하는 일명 치고 빠지기 식이다. 그러다가 해양경찰의 검문검색 및 공무집행에 당하게 되면 조직적으로 흉기를 들고 경찰직무집행에 방해와 강력히 대항하는 형태를 보이고 있다.

(1) 조직폭력형

선장의 지휘하에 선원 6~7명이 길이 1~2미터의 목봉, 삽, 쇠 갈쿠리, 쇠파이프, 주먹만한 유리로 만들어진 둥근 그물 추(일명 뽕돌) 등의 흉기를 소지하고 해양경찰의 검거조인 고속단정이 접근하는 현측갑판 쪽에 선수에서 선미까지 일렬로 서서 흉기를 휘둘러 다중의 위력을 과시하고 고속단정의 계류 시도를 못하도록 그물추를 단정에 투척하며, 승선하는 단속경찰관의 신체를 흉기로 과격하고 갑판상에서 격렬한 육박전을 불사하며 끝까지 저항하는 형태이다. 또 다른 방법으로는 선박 주위에

9) 국무총리실, 불법조업근절 대책, 2011. 12. 26. 국무총리실 관계부처합동 자료 참조

날카롭게 깎아 놓은 대나무를 붙여 놓은 것은 물론, 끝을 날카롭게 깎은 죽창, 2미터 길이의 막대에 칼을 꽂아놓은 창, 쇠파이프, 쇠망치, 각목, 금속 체인, 쇠꼬챙이, 식칼, 쇠도끼, 쇠 덩어리 등 온갖 종류의 흉기를 소지하고 정선명령을 어기고 나포하려고 선박에 승선하려는 경찰공무원의 승선을 방해하면서 조직적으로 폭력을 행사하는 형태로 우리 해양경찰의 인명사고가 가장 많이 나타나고 있는 형태이다.

(2) 집단행동형

불법조업 선박들 중 1척이 해양경찰 검거조에 제압당하면 불법선박은 자의로 기관고장을 내고 같은 선단을 지휘하는 운반선에 지원을 요청하는 형태로 운반선은 주변 중국어선의 선원을 5~6명을 더 편승시키고 중국 조업선 20여척과 합세하여 선두에서 집단행동을 지휘한다. 전속으로 검거어선에 접근하여 해양경찰 경비함정이 안전해역으로 압송하려는 중국어선 예인항로를 차단하고 압송 중국어선의 조타실을 선수로 충돌시켜 전복직전까지 위협을 가해서 압송경찰관 및 중국선원들의 생명을 담보로 압송을 포기하도록 하는 형태를 취한다. 이는 해양경찰 대형함정의 선회능력 등 기동선 제한과 집단행동을 분산시키는 고압분사기의 효과적 사용의 무력화를 시키며 또한 그 약점을 충분히 이용하여 위협 및 폭력을 가하는 형태이다.

근래에는 어선 20여척씩 나란히 묶어 중무장한 선원들이 선박의 양 측면에서 집단으로 우리측 고속단정의 측면 계류를 방해하며 공해상으로 달아난다. 또한 운반선 선장이나 불법행위 선박의 선장 지휘 하에 선단선 20여척 이상이 집단으로 해양경찰 경비함정을 에워싼다거나 검문검색 및 나포하려는 중국어선을 나포되지 않도록 여러 선박이 쇠파이프나 체인, 삽 등으로 방해를 하며, 일부 선박은 생명까지 앗아갈 수 있는 칼창이나 쇠꼬챙이 등으로 중무장한 뒤, 검문·나포에 나선 해양경찰관들을 향해 흉기를 휘두르며 나포를 방해하는 행위로 2008년 9월 목포해양경찰서의 사망사고가 이 형태이다.

(3) 단순시위형

중국어선 선원 3~4명이 갑판상에서 목봉, 삽자루 등을 소지하고 검문검색 및 나포하려는 경찰관에게 위협을 과시하지만, 해양경찰 검거조가 일단 불법선박에 승선하게 되면 저항을 포기하는 형태이다.

(4) 지원충돌형

고속단정에 탑승한 대원들이 불법어선에 성공적으로 계류하면 순식간에 조타실을 장악한 뒤 선장을 체포하게 되면 다른 선원들이 대항하지 못해 나포 작전은 보통 끝이 나게 마련이다. 그러나 2011년 12월 인천해양경찰서 사망사건은 이러한 공식을 깨는 다른 방법이 동원되고 있다. 즉 선장과 선원을 제압하려할 때 다른 중국어선이 작전을 방해하기 위해 범죄선박 측면을 들이 받아 혼란을 일으킨 후 흉기를 사용했다는 것이다. 즉 지원충돌을 미리 짜고 시도한 것이다. 또한 그동안 쇠파이프

·죽창·삽 등으로 저항하던 중국 어민들이 날카로운 흉기를 사용한 것은 그만큼 대담해지고 있다는 증거이다.

근래에는 단속 경찰관이 배에 오르지 못하도록 선체 둘레에 철망을 두르고 선박 측면에 수십 개의 쇠창을 꽂은 중국어선이 등장했다. 이럴 경우 측면 계류를 포기하고 프로펠러가 돌고 있는 선미로 위험한 계류를 시도할 수밖에 없다.

3) 불법 중국어선 흉기사용에 경찰관 피해 현황

2001년 한·중어업협정 발효이후 불법조업을 단속하다 크고 작은 사건들이 많이 발생하였지만, 특히 2006년 이후 단속하는 경찰관들에게 흉기를 휘둘러 피해를 입힌 사건과 최근의 과격저항 및 폭행사례는 <표 3-5>,<표3-6>과 같다.

<표 3-5> 중국어선에 의한 피해 현황

구분	계	발생해역			계	피해사항				구 속
		NLL	EEZ			사 망		부 상		
			서·남해	서 해 특정해역		경찰관	전경	경찰관	전경	
계	24	2	2	13	37	2	0	33	2	48
'06년	6	2	1	3	7			5	2	28
'07년	2			2	2			2		9
'08년	6		1	5	11	1		10		11
'09년	2									
'10년	5				14			14		
'11년	3			3	3	1		2		

(자료: 해양경찰청 내부자료, 2011)

<표 3-6> 중국어선 최근 과격저항 사례

연번	일시·장소	함정명	내 용	비 고
1	'08. 10. 대청만서방	인천 3005함	중국어선 나포후 인근어선 15척이 나포방해 공포탄 등 사용 제지(모함 계류중 경찰관 1명 부상)	5명 구속
2	'08. 10. 연평 남서방	인천 502함	중국어선 요단어 28791호 나포중 선원 1명 몽둥이 저항	1명 구속
3	'08. 11. 소청 남서방	인천 1505함	중국어선 나포후 인근어선 30여척이 집단 저항 나포방해 공포탄 등 사용 제지	1명 구속
4	'09. 03. 어청 북서방	군산 1007함	중국어선 단속 도중 중국어선 4척이 집단으로 1007함 돌진 등 강력 저항, 공포탄 위협 공격사격 제압	4명 구속
5	'09. 10. 차귀도 서방	제주 1502함	RIB보트 이용 검문검색 차 접근하자 중국선원들이 곡괭이, 장대 등으로 강력 저항(리브보트 앞유리 파손)	1명 구속

6	'10. 03. 차귀도 서방	제주 1505함	RIB보트 이용 검문검색 차 접근하자 중국선원들이 쇠파이프, 삼지창, 각목, 물호스 등으로 강력 저항	미검

(자료: 해양경찰청 내부자료, 2010)

2. 범죄행위 대응에 경찰장비 사용 문제

1) 법률적 문제

(1) 해양에 관한 법률

해양경찰 함정이 보유한 무기사용은 경찰관에 의한 실력행사의 최종수단이며 가장 강력한 치안질서유지의 최후수단의 발동으로 필요악으로서의 성격을 지닌 직권이다. 우리나라 해상관할권에서 법률 등을 위반하거나 위반의 혐의가 있는 외국선박에 대하여 정선, 검색, 나포를 행하고자, 해양경찰 경비함정이 추적하여 해양에 관한 법을 집행할 때 이에 순응하지 아니하고 계속 도주하거나 정선, 검색, 나포를 거부한 선박에 대한 구체적 조치사항에 관한 국제법상의 성문화된 규정은 없으나, 우리나라의 영해내(일반적으로 12마일 영해 내를 칭함)에서 불법행위 등 법규위반이나 영해 및 접속수역법 제5조에 규정된 무해통항을 할 때 대한민국의 평화, 공공질서 또는 안전보장을 해치는 것으로 인정되어(혐의가 있어) 관계당국의 정선, 검색, 나포, 기타 필요한 명령이나 조치를 받은 선박(영해 및 접속수역법 제5조 및 제6조)뿐만 아니라 배타적 경제수역이나 대륙붕에 적용될 수 있는 연안국 법령을 위반한 선박(유엔해양법협약 제111조의2)에 대하여 추적하여 나포할 수 있다는 해양법협약 제111조에 근거하고 있지만 무기사용에 대한 구체적인 사항은 존재하지 않는다.

그러나 현행범으로 인지되어 추적권이 발동되어 체포의 대상이 되었으나 이를 면탈하고자 단체 또는 다중의 위력을 보이거나 위험한 몽둥이나 흉기 등을 휴대하여(형법 제136조 공무집행방해)적극적으로 반항 한다던가, 위협을 행사하여 사람을 사상에 이르게 하고(형법 제144조 특수공무방해) 법 집행에 적극적으로 저항하며 공해상으로 도주하는 불법 중국어선에 대하여 무력사용(무기사용) 등 강제집행의 대상이 될 수 있다고 보아야 할 것이다.

(2) 경찰관직무집행법

경찰관직무집행법 제10조(경찰장구, 분사기, 무기사용)에 경찰관은 현행범인인 경우와, 사형·무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범한 범인의 체포·도주의 방지, 자기 또는 타인의 생명·신체에 대한 방호, 공무집행에 대한 항거의 억제를 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 그 사태를 합리적으로 판단하여 필요한 한도 내에서 수갑, 포승, 경찰봉, 방패 등 경찰장구를 사용할 수 있다. 또한, 제10조의3(분사기 등의 사용)에서는 범인의 체포·도주의

방지 또는 불법집회·시위로 인하여 자기 또는 타인의 생명·신체와 재산 및 공공시설안전에 대한 현저한 위해(危害)의 발생을 억제하기 위하여 부득이한 경우 현장책임자의 판단으로 필요한 최소한의 범위안에서 분사기(총포·도검·화약류 등 단속법의 규정에 의한 분사기와 최루 등의 작용제)또는 최루탄을 사용할 수 있다.

무기사용[10]에 있어서 경찰관은 범인의 체포·도주의 방지, 자기 또는 타인의 생명·신체에 대한 방호, 공무집행에 대한 항거의 억제를 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 그 사태를 합리적으로 판단하여 필요한 한도 내에서 무기를 사용할 수 있다.

다만 형법에 규정한 정당방위와 긴급피난에 해당하는 때와 사형·무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범하였다고 의심할 만한 충분한 이유가 있는 자, 또는 체포·구속영장과 압수·수색영장을 집행할 때에 범인이 경찰관의 직무집행에 대하여 항거하거나 도주하려고 할 때 또는 제3자가 그를 도주시키려고 경찰관에게 항거할 때에 이를 방지 또는 체포하기 위하여 무기를 사용하지 아니하고는 다른 수단이 없다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때 무기를 사용할 수 있다.

그러나 무기는 사람의 신체를 살상할 수 있는 기구인 만큼 그 사용에 있어 엄격히 규정될 것이 요구되는 조건이 있다(이기호, 1992: 16). 경찰관직무집행법은 경찰장비에 대하여 장비사용의 한계를 규정하기 보다는 경찰장비 안전한 사용에 대하여 안전교육과 안전검사를 실시하도록 규정하고 있다.

2) 경찰장비 사용 문제

(1) 해양경찰 경찰장비 현황

경찰장비라 함은 무기, 경찰장구, 최류제 및 그 발사장치, 감식기구, 해안감시기구, 통신기기, 차량, 선박, 항공기 등 경찰의 직무수행을 위하여 필요한 장치와 기구를 말하며 경찰관 직무집행법 제10조에 경찰관은 직무수행 중 경찰장비를 사용할 수 있다고 규정한다. 다만 인명 또는 신체에 위해를 가할 수 있는 장비에 대하여 필요한 안전교육과 안점검사를 실시하도록 규정하고 있다.

해양이라는 특수 환경에서는 육상과 달리 한두 가지의 경찰장비 만으로 경찰의 직무수행을 하는 것이 아니라 단속과 나포작전을 펴는데 항공기와 함정을 비롯한 여러 경찰장비들이 복합적으로 연결되어야 하기 때문에 1차적으로 가장 중요한 이동수단인 다양한 항공기와 선박(함정)을 보유하여야만 한다.

헬기가 상공에서 선회하며 작전을 지원하고, 도주시 추적할 수 있는 장비도 헬기가 가장 적합하다. 그러나 정밀 탐색 레이더, 열상장비, 자동비행장치 등 첨단장치를 갖춘 헬기는 최근 취역한 AW139기 한대에 불과하다. 또한 해양경찰이 보유한 경비함정 290여척 대부분이 중소형 함정이며 배타적 경제수역에서 직접적으로 경비작전을 펼 수 있는 1,000톤급이상 함정은 29척 뿐이다. 우리나라의 지리적 여건

10) 경찰관직무집행법 제10조의4(무기의 사용).

상 아직까지 남북으로 대치한 상황에서 유사시 해양경찰 함정은 후방 지원업무 뿐만 아니라 해양관할권 보호와 치안질서를 위한 함포까지 장착해야 하는 특수성을 가지고 있다.

함정은 크기에 따라 경비방법과 경찰장비 보유 및 장착이 다르지만 배타적 경제수역에서 중국어선 불법행위 단속과 극렬저항에 대응하고 있는 함정은 대부분 대형으로 구성된다. 그러나 아직도 일부 해역에서는 대형함정의 부족으로 500톤급인 중형함정까지 경비작전에 투입을 하고 있는 실정이다. 현재 활동하고 있는 1,000톤급 이상 함정별 경찰무기류 현황을 보면 K-5권총과 K-1A 소총을 비롯한 기관총과 중기관총, 20m/m 이상의 발칸포 등 경찰무기를 보유하고, 또한 검문검색 및 나포에 필요한 장비로 고속단정을 비롯한 고압분사기(물대포)가 배치 장착되어 있으며 불법어선 검문검색팀(1팀 8명 구성)이 소지하는 장비의 현황은 <표 3-8>과 같다.

<표 3-8> 2011년 불법중국어선 단속장비 및 지급현황(검색팀)

연번	장비명	지급수량	연번	장비명	지급수량
1	K-5권총	2 (8개 증가예정)	11	선글라스형 채증장비	1
2	K-5실탄	1인당 10	12	전자충격탄	4
3	6연발 유탄발사기	1	13	헬멧형 채증장비	1
4	전자충격총	2	14	4단봉	8
5	섬광폭음탄	4 (7개로 증가예정)	15	大 케이블 타이	1인당 6개
6	卜 자봉	7	16	모래탄 발사기	2012년 2개 신규지급 예정
7	大방패	2	17	단발 유탄발사기	“
8	小방패	7	18	그물총	“
9	40m/m 스펀지탄	6 (12개로 증가예정)	19	모래탄	2012년 20개 신규지급 예정
10	TRS무전기	8	20	적외선 카메라	2012년 8개 신규지급 예정

(자료: 해양경찰청 내부자료, 2011)

(2) 경찰 무기사용의 문제

경찰관직무집행법제10조의4(무기사용)에 있어서 경찰관은 범인의 체포·도주의 방지, 자기 또는 타인의 생명·신체에 대한 방호, 공무집행에 대한 항거의 억제를 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 그 사태를 합리적으로 판단하여 필요한 한도 내에서 무기를 사용할 수 있다. 특히 중범죄 혐의자의 경우와 영장집행의 경우 및 위험한 물건을 소지한 범인의 경우에는 사람에게 위해를 수반하는 무기사용을 허용하고 있다. 그런데, 실제에 있어서 경찰관의 불심검문에 불응하고 도주하는 사례에 있어서 경찰관의 무기사용이 허용될 수 있는지가 문제된다(김연태, 한기민, 백창현, 2004: 54). 그러나 해상에서의 경찰관직무집행법상 불심검문 근거 조항이 존재하지 않는 상황에서 타 법률에 ‘검문검색’이라는 용어를 사용

하여 나포할 수 있다고 규정하고 있지만 무기사용에 대해서는 언급하지 않고 있다. 또한 범죄의 혐의가 명백한 선박이 도주하는 경우, 총기를 발사하여 선박을 육지의 자동차처럼 저지할 가능성 희박하고 그렇다고 경비함정에 장착된 포를 발사하여 선체를 파손해 가면서 도주를 저지하기 위한 무기사용이 허용될 수 있는지도 검토되어야 한다.

선박검문에 불응하고 도주하는 경우에 있어서 도주선박을 향하여 총기를 발사하는 경우, 살펴보는 바와 같이 선박의 사람에게 위해를 발생하지 않고 선박을 정지시키는 것을 상정하기란 어렵다는 점에서 도주자에게 구체적인 중범죄의 혐의가 있어 체포하여야 할 필요가 있는 경우가 아니라면 이는 허용될 수 없다고 보아야 할 것이다. 그러나 중범죄라고 하더라도 먼저 경찰봉이나 가스총을 사용하거나 공포탄을 발사함으로써 도주를 방지할 수 없음이 명백한 경우에 비로소 총기의 발사가 허용될 수 있으며 또한 도주하는 자의 하체부위(대퇴부)를 향하여 정조준 발사하여야 할 것이다.

그러나 움직이는 선박 내에서 흉기 등을 소지하고 단속 경찰관으로부터 투항명령을 받고도 이에 불응하면서 계속항거하며 도주 시 해상에서의 두 선박의 크기 및 파도세기에 따라 롤링, 피칭에 의한 선박의 흔들림 속에서 잘 보이지도 않은 불법선박의 선원들을 향하여 하체부위를 정조준 한다는 것은 해상에서는 거의 불가능하다고 본다.

또한 정선명령에 불응하고 도주하는 선박을 향하여 총기를 사용하여 위해를 수반하지 않고 선박을 정지시킬 수 있는지는 의문이다. 예컨대 경찰관이 현행범인의 도주를 저지하려는 경우에, 그는 붙잡히지 않기 위하여 온갖 항해 운항술을 동원하고 온 힘을 다하여 빠른 속도로 달아날 것이다. 중국의 불법선박이 빠른 속도로 달아나는 경우에 선박을 향해 총을 발사하여 선박을 멈추게 하는 것은 매우 어렵고 불가능하다. 왜냐하면 탄환이 선박의 갑판이나 일부분에 맞는다고 하더라도 큰 문제는 일어나지 않기 때문이다. 그 이외에도 총기를 사용하는 경찰관의 심리적·신체적 측면에서 위의 경우 총기사용은 객관적으로 목적달성에 적합한 수단이 아니라고 할 수 있다.

물론 예외적으로 포탄을 발사하여 포탄이 선박을 관통하여 크게 파손되어 운항을 하지 못해 선박이 곧 정지하게 되는 상황을 생각할 수도 있다. 그러나 이러한 예외적 상황을 상정하여 적합성을 원칙으로 긍정할 수 없다. 수단의 적합성은 사전에 판단되어지는 것이므로 결과적으로 목적이 달성되었다 하여 그에 대한 판단이 달라지는 것은 아니다. 결과가 수단을 정당화 할 수는 없다.

결론적으로 도망가는 선박을 정지시키기 위하여 포탄을 발사하는 것은 적합성의 원칙에 반하여 허용되지 않는다고 보아야 할 것이다. 더욱이 도망가는 선박의 속도가 어느 정도 이상이 되면 적중시키는 것은 거의 불가능하게 되고, 선박 내부 또는 주변에 있는 사람에게 맞을 위험이 항상 존재한다. 이와 같은 경우에는 위해를 수반하는 총기사용이 허용되는지가 검토되어야 한다.

2008년 목포사건 후 '해상공권력 강화대책'을 수립하여 해상기동대 창설과 단속장비의 대대적인 개선, 불법 외국어선 단속 매뉴얼도 제작하였고 2011년 1월에는 불법 외국어선 단속역량 강화 T/F팀 까지 설치하여 보다 강경하게 대응하겠다고 했지만 중국어선의 불법조업을 막아내지 못하였다.

2011년 12월 12일 인천해양경찰서 고 이청호 경사 순직사건 이후에도 대책을 보면 함정 및 인원증가, 경찰장비에 초점이 맞춰지고 있는데 아무리 증가시켜도 불법조업 중국어선 수를 따라 잡을 수 없는 실정이다. 근본적인 해결책과 대안이 필요한 시점이지만 이번에도 대책의 일부인 총기사용의 매뉴얼에 의하면 접근단계부터 총기사용이 시작되는데 접근단계라면 고속단정으로 중국 어선을 쫓아 승선하기 전까지를 의미하기 때문에 결국 해상에서 실사격을 한다는 의미이다. 파도치는 바다와 움직이는 고속단정에서 대퇴부 이하를 정확히 조준한다는 자체가 매우 어려운 상황이라는 것을 지적한바 있다(김종선, 2008: 357).

'해양경찰청 해상 총기사용 가이드 라인'에 정당한 총기사용에 대해 해당 경찰관에게 일체의 행정적 책임을 묻지 않을 것"이라고 지휘부는 강조하지만 이와 별개로 민·형사상 책임여부가 논란이 클 것이며 모호한 기준을 내세워 오히려 현장에 혼란을 야기 시킬 우려가 있다는 지적도 나오는 실정이다.

특히 최근 패권적 자세가 부쩍 강해진 중국 정부가 우리 측의 강력한 무력행사에 대해 외교적문제로 비화시킬 가능성도 적지 않다는 것을 염두해 두어야 할 것이다.

(3) 경찰장비 배치와 사용 문제

해역 및 계절에 따라 다르지만 중국어선이 가장 많이 활동한 해역인 서해에는 10~12월 성어기에 매일 3천여척의 중국어선이 조업을 한다. 하지만 단속할 경비함정은 하루 6척 정도 가동할 수 있다. 따라서 종합적이고 효율적인 해상작전을 위해서는 중국어선이 대량으로 출현한 성어기를 선택하여 해양경찰이 보유한 1,000톤급 이상 함정을 경찰서 관할 해역별 배치가 아닌 집중과 선택으로 개편해야 할 것이다. 그동안 전통적으로 내려온 함정크기별·해역별 구분 3교대가 아닌 치안수요가 감소한 관할해역에서 불법 중국어선이 성행한 지역으로 집중 배치하여 성어기 기간 동안이라도 경찰 공권력의 방향이 효율적이고 국민이 안심되는 경비방법으로 전환이 필요하다. 또한 검문검색과 나포에 필요한 함정의 경찰장비 배치와 사용에 있어서 많은 문제들을 볼 수 있다.

첫째, 검문검색 및 나포시 고속단정 1척당 검색팀(8명)의 총기의 지급 및 사용문제는 실탄을 장전한 K-5 권총을 2명만 지급 휴대하도록 되어 있다[11]. 또한 총기사용에 있어서도 경찰관직무집행법에 따라 단속경찰관은 공포탄 1발을 반드시 먼저 발사한 뒤 다리 부위에(대퇴부) 실탄을 쏠 수 있는 탓에 해상이라는 현장에는 맞지 않는 규정이고 경찰관이 1년에 사격훈련을 할 수 있는 기회는 고작 2회에 70발(1

11) 2011. 12월 인천해양경찰서 사건 이후 2012년 1월부터 전원에게 총기를 지급하고 총기사용 가이드라인을 작성하였다.

회 35발)을 속사와 완사로 구별하여 사격훈련이라고 하지만 개인적인 근무평가점수에 우선을 두다보니 형식적으로 실시되고 있다고 보아야 할 것이다. 이러한 실력으로 현장에 투입되어 아무리 새로운 경찰장비를 지급한다 하여도 정확도는 차후 문제라고 보아야 할 것이다.

또한 '해양경찰청 해상 총기사용 가이드라인'에서도 단속경찰관은 전원 총기를 휴대하고 1탄은 공포탄, 2탄 이하는 실탄을 장전하며 반드시 안전장치와 피탈방지 조치를 하도록 되어있어 실질적으로 현장의 검색팀은 휴대하기를 희망하지 않는 실정이다. 그래서 주로 사용하는 장비는 섬광폭음탄과 최루액을 섞은 고압분사기(물대포)와 같은 진압장비를 개발해 고속단정에 탑재 하여 사용하고 있다.

그러나 최루탄이나 최루액은 풍향에 따라 좌우되기 때문에 계속 추적하는 고속단정에서의 사용은 상당한 제한을 받을 수밖에 없다. 자칫하면 고속단정으로 풍향에 따라 검색팀이 도리어 피해를 받게 되어있어 이러한 경찰장비나 고속단정의 고압분사기 등의 실효성이 문제된다.

대형함정에서 고압분사기(소화포)를 주로 많이 사용하고 있지만 선박 크기가 작은 중국 불법어선이 고압분사기 포물선 안으로 들어와 대형 경비함정 선체에 바짝 붙어 있으면 분사기 각도가 맞지 않아 전혀 제기능을 발휘하지 못한다. 특히 고속단정에 고압분사기는 실질적으로 분사거리와 압력이 낮은데다 방향에 따라 작동에 제한을 받아 거의 사용되지 않은 실정이다.

둘째, 고속단정에 관한 문제에 대하여는 여러 통로를 통하여 단정의 길이 등이 지적되어 현재 많은 변경이 이루어졌지만[12] 아직도 500톤급 일부에 고속단정의 방현대가 FRP가 아닌 공기주입식이 설치되어 있어 예리한 흉기로 가해시 고속단정의 복원력 상실이 우려되고 승조원의 안전에 많은 위험을 초래할 수 있고 전자해도와 모함과의 교신을 위한 VHF 통신기, 안전 밸트 등 장착되어야 할 장비와 기능이 개선되어야 할 것이다. 또한 고속단정 양강 크레인이 함정의 좌·우현에 설치되어 있어야 신속한 양강 작업이 가능하나, 인천의 1500톤급 일부 함정의 경우 중앙에 위치하여 좌·우현 고속단정 양강시 크레인 조종사가 직접 상황을 보지 못하고 지휘자의 수신호에 의지하는 관계로 숙련과 시간이 많이 요구되며, 양강시 고속단정이 전후좌우로 심하게 요동하여 밧줄로 균형을 잡아야 하기 때문에 10~14명의 양강요원이 배치되어야 하는 아주 비효율적으로 운영되고 있다.

셋째, 항행과 불법어선 식별을 위한 채증장비 위치와 배치에 관한 사항으로 불법중국어선 식별을 위한 조타실 항해장비 일부인 '선박자동식별장치(AIS: Automatic Identification System) 가 해도실[13]에 배치되어 전탐사가 해도실 근무자에게 물표확인 요청을 하거나 직접 확인을 위하여 계속적으로 주시해야 할 레이

12) 고속단정 42척 보유, 그중 현재 6.5m 이하 고속단정 24대 중 18척에 대하여 3년차 사업으로 10m급 신조로 교체 배치 계획이다(나머지 6척은 슬립웨이식 하강 방식으로 교체대상에서 제외).

13) 선박자동식별장치는 선박의 항해안전을 위하여 항행선박의 일반 제원(선명, 톤수, 국적) 및 항행 정보(위치, 침로, 속력)를 경비함정에서 손쉽게 확인할 수 있어 경비 중 국제해사기구(IMO)에 등록된 모든 선박들의 정보 파악이 가능하다. 해양경찰 1505함에는 해도실, 5001함에는 CCTV옆에 위치되어 있다.

더에서 이탈하여야 하므로 효율적인 업무를 제한하고 있어 미국의 코스드 가드의 함정처럼 레이더 상부에 설치되어 바로 확인이 가능하도록 이동 배치가 필요하고, 전자해도 표시시스템(ECDIS: Electronic Chart Display and Information System)[14]은 중국어선이 배타적 경제수역 침범여부 항적이 표시되므로 나포시 중요한 채증 자료로 활용되는 장비임에도 일부 해양경찰의 함정에는 조타실 우현 함장의 좌석과 1번 우현 레이더 부근에만 설치되어 2번 좌현 레이더 및 다른 여타 근무자와 같은 시간에 한 장소에 근무하면서도 실시간 정보공유가 되지 않은 실정이다. 효율적 운영을 위하여 외국의 코스드 가드 함정처럼 조타실 좌·우현 및 중앙에 배치되어 근무자 누구든지 확인 할 수 있도록 설치되어 있도록 하여야 한다.

넷째, 중국 불법어선의 흉기소지와 극렬하게 저항하는 선원을 제압하고 공무를 집행한 경찰관의 안전보호를 위한 장구에 대하여 2008년도 경위기본과정 분임토의[15]에서도 진압 및 보호장구 문제에 대하여 지적하여 정책자료집으로 출간하여 정보를 제공하였고, 당시 착용하던 부력조끼에 대하여 부력기능은 있으나 흉기에 의한 가슴과 어깨 보호기능 미흡 등을 지적하고 미국의 코스트 가드 방탄조끼와 비교하여 우리에게 필요한 방검부력조끼를 추천한바 있었다. 특히 고속단정에 승선하여 작전을 수행하는 검색팀에게 지급해야 할 진압 및 보호장구는 2008년 목포 사고 이후 전자충격총, 섬광폭음탄, 고속단정 고압분사기, 구명조끼에 위치발신기, 방검부력조끼, 헬멧형 통신기 등 개선된 장비가 지급되었지만 또다시 2011년 사고로 해상시뮬레이션 사격장을 설치하고 권총과 유탄발사기 사격훈련과 새로운 장비를 대폭 확대보급 개선하겠다고 한다.

사고가 날 때 마다 장비 확충과 개선이 최우선 대책으로 등장하여 도입을 시도하는데 진압과 보호 장구에 관한한 1회성이 아닌 장기적으로 활용하여야 하기 때문에 장비 품목별로 반복적 현장 훈련과 실험을 행하고 직접 검문검색 및 나포작전에 참여한 검색팀이 일정기간 직접 사용 후 의견과 분석을 통하여 장비의 휴대성, 안전성, 효율성 등을 감안하여 개선하고 확충하여야 할 것이다. 사고시마다 장비의 문제점이 대두되는 현상이 반복되어서는 안 될 것이다.

Ⅳ. 중국어선 범죄행위 대응 경찰장비 사용 재검토

1. 총기사용 법적 검토

불법 중국어선에 대한(총기사용을 포함한)물리적 단속을 강화할 것인가? 아니면 중국 불법어선을 놓치더라도 경찰관의 희생을 피해야 할 것인가? 두 가지 모두 어

14) 선박의 항해와 관련된 모든 정보 즉 해도정보, 위치정보, 선박의 침로, 속력, 수심자료 등을 종합하여 항해용 컴퓨터 화면상에 표시하는 해상지리 정보자료시스템을 말한다

15) 해양경찰학교, '해경인의 메아리', 2008년도 기본교육과정 분임토의 자료집. 2008. 12. p. 53.

려운 실정이다. 해상에서 불법행위를 하고 도주 시 정선, 검색, 나포를 거부한 경우의 무력사용에 의한 강제적 집행의 경우로 무기사용이 허용되는 경우에도 어디까지나 그 사태를 합리적으로 판단하여 필요한 한도 내에서만 가능하다. 또한 무기를 사용하지 않고는 다른 수단방법이 없는 경우에 최후의 수단으로 무기를 사용할 수 있는 것이다.

국제법적으로는 유엔총회 결의 등으로 직무집행에 있어 총기사용은 어느 정도 인정되고 있다. 이것은 범죄자가 법집행자에게 무력으로 대항할 때, 영해 또는 접속수역에서 연안국 법령을 위반하고 도주하는 외국선박을 정선 시킬 때도 인정된다. 이 경우 먼저 볼 수 있거나 들을 수 있는 거리에서 정선신호를 발하고 그래도 계속 도주할 때에는 그 선박의 전방과 후방에 공포탄을 발사한 후 여전히 명령을 거부하면 인명의 피해가 나지 않도록 선체에 실탄을 발사할 수 있다는 것이 무력사용에 관한 절차다.

1979년 12월 17일 유엔총회 결의 제34/109호로 채택된 '법집행관을 위한 행동강령'이란 문건이 있고 1990년 8월 27일에서 9월 7일까지 아바나에서 개최된 제8차 범죄예방 및 범죄인의 취급에 관한 유엔 회의에서 결정된 '법집행관의 무력 및 총기사용에 관한 유엔의 기본원칙'이란 문건이 있다. 이 강령에는 '법집행관은 꼭 필요한 때, 그리고 임무수행에 필요한 범위 내에서 무기를 사용할 수 있다'고 되어있다(제3조), 그리고 무력 및 총기사용에 관한 기본원칙에서는 '법집행관은 사망 또는 중상해의 급박한 위협에 대해 자위 또는 타위로 하는 경우를 제외하고는 사람에 대해 총기를 사용해서는 안 된다'고 하고 있다.

이처럼 예외적이고 제한적이긴 하지만 법집행 활동에서 총기사용은 허용되고 있다. 또한 유엔해양법 협약 제111조 1항은 연안국의 법령을 위반한 것으로 믿을 만한 '충분한 이유'를 추적권 행사의 조건으로 하고 있고, 동조 6항은 '....범법 또는 범법혐의가 있다고 목격된 사실만으로는 영해 밖에서의 나포를 충분히 정당화할 수 없다'고 규율하고 있는데 이에 대해서는 모호한 점이 없지 않지만(김정건, 1998: 346), 1935년의 I'm Alone호[16] 사건에 의하면 추적권은 피추적선을 고의적으로 침몰시킬 권리를 포함하지 않는다. 그러나 체포과정에서의 우발적인 침몰은 합법일 수 있다는 국제 중재재판소의 판결이 있다.

경찰관직무집행법 제10조의4 제1항 단서 제3호는 이에 관한 규정을 두고 있는데, 무엇보다도 '무기를 사용하지 아니하고는 다른 수단이 없다고 인정되는 상당한 이유'가 충족되어야 한다. 칼과 쇠파이프를 들고 경찰관에게 달려드는 경우에 생명의

16) 캐나다 회사의 이름으로 캐나다에 등록된 미국인소유 영국선박 I'm Alone호는 미국의 금주령시대에 주류밀수를 하기위해 루이지애나 근해 6.5해리 밖에서 정박중 미국 관세순시선 Wolcott호 에 발각되어 그의 정선ㅁ명령을 무시하고 공해로 도주하였다. Wolcott호는 계속 추적하여 I'm Alone호를 정지시키고 임검권을 행사하려 하였으나 이에 불응도주하자 계속 추적하면서 무선교신을 통하여 협조할 것을 요청하였으나 계속 이에 불응하였고 도중에 추적에 합세한 관세순시선 Dexter호의 공격을 받고 미국연안 200해리 밖 공해상에서 침몰하였다. I'm Alone호의 침몰로 미국과 영국간에 분쟁이 발생하였고, 영국은 선박과 선원의 피해를 보상할 것을 요구하였다. 중재재판소는 미국이 I'm Alone호를 침몰시킨 것은 일반국제법과 협약상 인정될 수 없다고 하면서 추적시 선박의 침몰은 고의가 아닌 사고로 임검·나포·예인 중에 일어난 경우에만 정당화 될 수 있다고 판결하였다.

위험이 있다는 것은 일반적으로 인정되고 있기 때문에, 생명의 위험에 처한 경찰관은 그에 대응하여 생명에 위험을 줄 수 있는 방어수단의 사용이 허용된다.

그러나 공격을 저지하기 위하여 총기 이외에 사용할 수 있는 다른 수단이 있는지, 다른 수단을 사용할 시간적 여유가 있는지가 검토되어야 하고 공격의 수단인 칼과 쇠파이프의 위험성뿐만 아니라 공격자와의 거리, 공격자의 폭력성, 신속함 및 칼을 다루는 솜씨 등이 고려되어야 한다.[17]

또한 경찰봉, 전자충격기, 가스분사기 또는 가스발사총 등 총기보다 완화된 수단으로 상대방의 공격을 저지할 수 있다면 총기사용은 허용되지 않는다.[18] 다른 수단들이 위험을 제거하기에 적합하지 않은 경우에 비로소 총기가 최후의 수단으로 사용될 수 있는 것이다. 칼을 들고 경찰관에게 항거하는 경우 통상적으로 해상에서 경찰봉은 효과적인 수단이 되지 못하며, 총기는 공격자에게 중대한 결과가 발생하는 것을 피할 수 없을 것이다. 상대방이 칼과 쇠파이프 등을 들고 경찰관을 단지 위협하는 경우이거나 점점 가까이 다가서는 경우에는 우선 투기명령 또는 투항명령이 행해져야 하지만, 근접한 거리에서 신속하게 칼이나 쇠파이프로 공격해 오는 경우에는 이를 생략할 수 있다고 보아야 할 것이다.

2. 경찰장비 사용의 효율적 운영과 경비방법 검토

현재 해양경찰이 보유하고 있는 경비함정은 총 294척 중 배타적 경제수역 등 원양경비 활동과 불법중국어선 단속할 수 있는 1,000톤급이상 대형 경비함정은 30척으로 전 경비함정의 13%를 차지하고 있고, 이중 서해상에는 12척이 배치돼 있지만 2교대로 운영되어 실제 바다에서 작전을 수행하는 경비함은 하루 6척에 불과하다. 현재 세력으론 대형함정 1척당 경기도 면적의 3.5배에 이르는 3만6천㎢의 해역을 관할하고 있는 셈이다. 5,000톤급은 현재 1척, 3,000톤급은 9척을 보유하고 있다. 중국어선 나포작전에 가장 효과적인 방법으로는 헬기가 순찰을 통해 불법어선 조업장면을 근접 촬영으로 채증하면 경비함의 고속단정 2대가 출동하는 방식이다. 3,000톤급 경비함정은 선상에서 헬기 주유도 가능하기 때문에 장기간 작전을 수행할 수 있는 장점과 헬기 격납고가 설치되어 있어 현재보다 2배 정도 더 증가하여야 하지만 재정상의 이유로 실현되지 못하고 있다. 그러나 중국어선의 불법조업으로 입는 우리 피해가 연간 1조원에 달하는 것을 고려하면 더 이상 미룰 수 없다는 지

17) 창원지법은 범인이 칼을 소지하고 있다고 믿었고 또 믿을만한 사유가 있었으며, 힘이 세고 건장한 체구의 범인을 쉽게 제압할 수 없는 상황에서, 범인 밑에 깔린 동료 경찰관을 범인이 칼로 살해할 수도 있고 권총을 탈취하여 다수의 인명을 살상할 수도 있다고 판단한 경우에 동료 경찰관을 구출하고 발생할지 모를 다수의 인명피해를 저지하기 위하여 범인에게 권총을 발사한 것은 정당한 직무집행에 해당한다고 판시한 바 있다.(창원지법 2003.11.14, 2002가합1454)

18) 대법원은 야간에 술이 취한 상태에서 병원에 있던 과도로 대형 유리창문을 쳐 깨뜨리고 자신의 복부에 칼을 대고 할복 자살하겠다고 난동을 부린 자가 출동한 2명의 경찰관들에게 칼을 들고 항거한 사례에서, 경찰관이 공포탄을 발사하거나 소지한 가스총과 경찰봉을 사용하여 항거를 억제할 시간적 여유와 보충적 수단이 있었다고 보여지므로, 칼빈소총을 1회 발사하여 가슴 아래 부위를 관통하여 사망케 한 경찰관의 총기사용 행위는 총기사용의 한계를 벗어난 것이라고 판시한 바 있다.(대판 1991.9.10, 91다19913)

적이 나오고 있다.

특히 불법선박에 대처하기 위하여 가장 많이 활용한 경찰장비를 보강할 필요성이 시급하고 운용면에 있어서도 효율적으로 운용될 수 있도록 설치되어야 한다. 1차적으로 가장 먼저 불법선박에 접근해야 할 고속단정이 길이가 10m급 신형으로의 교체와 웨터젯트 방식은 이물질이 임펠러에 들어갈시 항해불가로 불법 중국어선 나포임무수행 중 고립될 가능성과 위험성이 있으므로 스크류 추진방식인 엔진 2대 탑재가 필요하고, 또한 고속단정에 탑재하여야 하는 장비가 전자해도, VHF 통신기, 안전밸트 등이 장착되어야 하고 진압용 보호장구 추가지원과 신속히 교체할 필요성이 있다.

또한 함정에 장착해 원격 조종이 가능한 패쇄회로 TV도입이 시급하다. 현재 흔들리는 배 위에서 채증요원이 캠코더로 촬영하고 있는 실정이고 나포조가 착용하는 장비도 신형이 개발되었지만 보급이 제대로 되지 않고 있다. 방검복은 534개를 보유하고 있지만 어깨 보호를 강화한 신형은 68개만 지급되었으며, 헬멧 또한 전체 1,410개 중 신형 363개, 신발은 1,365족 중 526족, 방패는 2,076개 중 321개에 불과하다.

인천해양경찰서 사망사고로 인하여 국민들의 관심과 지원으로 장비 및 인원이 증가되어 현재 모집된 특공대원이 해양경찰학교에서 교육과 훈련을 받고 있다. 6개월 훈련과 교육을 이수하게 되면 현지로 배치되겠지만 성어기를 맞아 다시 중국 불법조업이 성행할 것으로 판단되어 교육 1개월 후 선 임용되어 현장에 투입 활동 중이다. 그러나 일본과의 독도문제, 중국과의 이어도 관할권 등 산재한 해양관할권 분쟁의 개연성이 상존하여 최소한 특공대원과 중국어 능력자를 10-20% 이상 증가하여야 한다. 현재 대테러 훈련을 받은 특공대원(128명)의 부족으로 일부 함정에서는 고속단정 1척만 운용되는 실정이다. 실질적으로 불법선박 나포작전 때 투입되는 인원은 고속단정 2척이 투입하고 있지만 특공대원은 3-4명이다. 고속단정 1척당 총 인원 8명중 검거조인 특공대원은 1-2명에 불과한 실정으로 2척 편성시 고도로 훈련된 인력이 모자라 훈련이 전혀 되지 않은 인력과 연령이 많은 자가 투입되는 사례가 있어 사고의 위험성은 항상 존재하여 훈련된 요원 증원이 불가피 하다.

검거조 인원편성에 있어서도 미국의 코스드 가드 같은 경우에는 나포전담 고속단정요원과 인명구조 단정요원으로 나누어 나포전담팀은 어학능력자, 채증 및 나포조로 구성되고, 인명구조팀은 나포전담팀 지원 및 인명구조 전담요원으로 구성되어있다. 해상이라는 특수한 상황에서 소형 고속단정을 이용 나포작전을 수행하다 해상추락 등 안전사고에 즉시 처리 할 수 있도록 지원하는 팀이 반드시 필요하고 나포팀와 인명구조팀이 역할 분담을 하여 상세한 임무가 부여되어 활용될 수 있도록 작전체계 변화가 필요하다.

갈수록 흉포화 되고 더욱 극렬하게 저항하는 중국선원에 대한 강력한 제압장비가 일부 보충은 되고 있지만, 가장 발달되어 있는 선진국 장비들을 참고하여 지급되기를 수년전부터 여러 가지 방안으로 지적되어 왔으나 결국 인천에서 사망사고로 이

어지고 또다시 장비의 중요성을 인지하여 많은 개선방안이 도출되고 있지만 단기간 내에 모든 장비가 확충되는 것이 아니기 때문에 가장 기본적인 문제는 현재 보유하고 있는 장비가 문제점에서도 지적 하였듯이 효율적으로 설치 운용되고 있는지를 먼저 검토하여야 할 것이다.

그물총, 모래탄 발사기, 최류액, 그물포 등의 장비는 풍향과 선박의 속력에 많은 제한을 받아 비효율적인 장비이며 전신 보호장구(로보캅형), 방검복, 헬멧, 진압봉, 수갑용 쫄대, 가스총, 통신기의 휴대와 기타 안전장구를 착용하고 현장 업무수행시 행동제약으로 승선 도중 추락의 위험성이 있으며, 휴대용 통신장비는 통달거리 제한 및 본선 단정간 현장소음으로 제대로 의사전달이 불명확하여 고출력의 통신망 구축이 필요한 실정이다.

또한, 함정 배치에 있어서 그동안 지속적으로 유지해온 3교대제 경비방법에 대하여 성어기[19]와 중국어선 집중해역 중심으로 선택과 집중으로 검토할 필요성이 있다. 경비함정은 경찰서별 함정크기에 따라 대형(1000톤급 이상), 중형(250톤～500톤급), 소형(100톤 이하)으로 구분하여 대형함정은 8일이상 내해구역 외측부터 배타적 경제수역까지 광역구역 경비를 담당하고 중형은 6일이상 연안구역 외곽에서 영해 및 접속수역을 중심으로 밀·출입국 차단과 검거, 외국선박의 영해침범 단속, 해양오염 감시 등 내해구역 경비를 하고 있으며 소형은 3일 정도 각종 해상범죄와 해양오염발생 등이 우려되는 항·포구를 포함하는 취약한 연안해역을 담당하고 있다.

본 연구의 지적은 중국 불법어선 단속과 나포에 관한 사항이 거의 배타적 경제수역인 광역구역에서 일어나는 사건이므로 500톤급 이상 경비방법과 배치에 대하여 재검토와 또한 함정 척수 증가와 인력이 단기간에 증원되는 것이 아니기 때문에 현재 보유하고 있는 장비와 인력을 감안하여 재분석과 연구가 필요하다는 것이다. 수년 동안 이어온 경비방법과 불법선박에 대처하는 방식에서 벗어나 사고가 일어날 때마다 땜질식·메뉴얼식 방법이 아닌 다른 방안은 없는지 대안을 모색하여야 한다.

해양경찰이 창설 된지 59년의 역사 속에 그동안 단속과 경비에 대한 노하우가 많이 축적되어 있고 해상에서 일어난 모든 사건·사고들은 어느 기관보다 해양경찰이 가장 잘 알고 있고 또한 대처 방법까지도 쉽게 접근할 수 있다. 단지 사고가 발생할 때마다 과거의 축적된 자료들을 분석하고 활용하는 기술이 부족할 뿐이다. 이제는 다년간의 자료를 D/B화하여 분석하고 처리할 수 있는 분석의 전문가들이 경찰서 상황실 등에 근무가 필요하고 크고 작은 사고에 관한 자료들을 체계적으로 정리하고 축적된다면 향후 일어나는 모든 사건에 대하여 정확한 판단과 대처방법이 나오게 될 것이다.

Ⅴ. 결 론

19) 성어기 : 보통 4 5월과 10월~12월 기간을 말하고, 이 시기에 1일 3,000여척이 집중적으로 조업을 하고 있으며 불법조업이 가장 성행하는 시기이다.

갈수록 더욱 흉포화 되고 극렬하게 저항하는 불법 중국어선에 대하여 정선, 검색, 나포 등 합법적인 절차와 방법에 의한 우리의 법집행은 당연히 인정되고, 이를 거부한 선박에 대한 강제집행, 즉 경찰장비사용과 무력행사도 인정된다고 할 것이다. 그러나 강제집행을 행할 때 총기사용으로 인한 불법선박이나 선원에 대한 직접적 위해는 직권남용, 외교상 분쟁, 국제적 비난 등의 문제는 항상 가지고 있다고 본다.

또한 형법 제144조(특수공무방해)의 규정은 쇠파이프, 몽둥이, 빈병 등으로 정선, 나포를 거부하는 경우가 이에 해당하나, 형법 제144조의 입법취지(공무집행 중에 예상되는 범죄유형)로 미루어볼 때 쇠파이프 등으로 저항하는 자에 대한 총기사용은 권한남용에 해당될 수도 있다.

즉, 무장한 해양경찰관에 쇠파이프로 저항하는 것은 체포를 면할 목적이지 상대를 위력으로 제압하는 행위로는 보기가 힘들다. 따라서 정선, 검색, 나포를 거부하는 선박일지라도 적대적인 행위를 한다던가, 자위적인 차원이 아니면 무력사용을 자제하고 경찰장구로서의 역할을 수행할 수 있는 고압분사기나 공포탄에 의한 운항을 방해 한다던가, 고점성 액체발사, 헬기나 대형함정 등을 이용한 강제나포의 방법을 취해야 할 것이다. 정선, 나포거부, 쇠파이프 저항이라는 상황은 자기보호적 행동일 뿐 불법선박의 공격적 행위로 인한 경찰 경비함정의 자위권 발동으로 인식해서는 아니 될 것으로 사료된다.

외국인에 대한 우월적 법 집행은 해당국가의 자국민에 대한 우월적 법 집행 결과를 초래하고, 국제화·세계화시대에 자국의 외교적 부담 및 국제적 고립결과를 초래할 수도 있다. 그러나 최근 경찰관 2명의 사망사건과 같이 쇠파이프, 삽 등으로 사상에 이르게 하고 바다에 투기하는 행위는 충분히 무기사용이 인정된다고 보아야 한다.

특히, 경찰 경비함정은 기동성과 위력을 지닌 함정으로 끝까지 정선, 검색, 나포를 계속 시도할 경우에는 일시적인 어려움이 있겠지만 불법선박은 응할 수밖에 없는 실정을 감안하여 무기사용은 최대한 억제하여야 할 것으로 판단된다.

이번 사건을 접하면서 해양경찰의 경찰장비 사용에 관한 많은 논란이 있지만 제언을 한다면 사건이 발생하고 난 후 사후조치를 취하는 행정이 아니라 예방적 차원에서도 현재 경비방법을 비롯한 모든 문제를 검토해야 할 단계에 있다고 본다. 단순히 지휘관이 모여 대책을 논하고 매뉴얼을 만드는 땜질식 방법이 아닌 각 분야의 직무에서부터 구조적인 문제가 무엇인가를 분석해야 할 것이다. '하인리히 법칙'에 의하면 한건의 대형사고가 발생하기 이전에 이와 관련 있는 소형사고가 29회나 발생하고, 소형사고 전에는 같은 원인에서 비롯된 사소한 증상들이 300회 발생한다는 통계적 법칙을 인용하지 않더라도 이번 사고와 연계하여 시사한바가 크다.

이제 그동안 기존의 정책을 분석해야 할 필요성이 제기되고 어떠한 문제도 해결방안은 현장에 있다는 사실을 깨달아야 할 것이다. 현장의 직원들이 그동안 쌓아온 노하우로 대처방법도 알고 있다고 본다. 그러나 일선 지휘체계의 문제와 실질성이 결여되고 형식성이 난무한 현재의 성과중심의 실적위주 평가방식이 존재하는 이상

경비함정끼리의 경쟁으로 제2, 제3의 사고는 항상 존재 한다고 본다.

국민의 생명이나 우리의 해양 영역은 국가가 양보할 수 없는 핵심가치이다. 이러한 문제에 대하여 분명하고 일관된 태도를 취해야 할 것이다.

지난 2011년 12월 30일 불법조업 근절을 위한 종합대책 이행을 위한 '해양경찰 실천계획'을 보면 엄청난 예산과 인원 경찰 장비보강 지원이 이루어진다. 이것은 해양경찰이 해상에서의 강력한 법집행이 이루어지기를 바라는 국민의 열망이다. 사고가 일어날 때 마다 예산과 인원 및 장비 타령만 하고 있다가는 이제는 국민에게 외면당하며 해양경찰의 강한 모습을 보고자 하는 것이 진정 국민이 원하는 것이지 목숨을 담보로 업무를 원하지는 않는다. 진정 국민으로부터 사랑받는 해양경찰로 다시 태어나기 위해서는 처음 시작하는 마음으로 그동안 우리의 모든 업무와 정책을 다시 한번 검토하는 단계가 되어야 할 것이다.

[참 고 문 헌]

김연태·한기민·백창현 (2004). 범죄진압장비의 효과적 사용에 관한 연구. 치안연구소 치안논집(제20집)

김정건 (1998). 국제법. 서울: 박영사.

김종선 (2005). 해양관할권내 외국선박의 불법행위 실태와 대응에 관한 연구. 성균대학교 석사학위 논문.

김종선 (2008). 불법 중국어선 흉포화 대응 경찰 무기사용의 근거와 한계 고찰. 해양경찰학교 교수요원논문집.

박재영 (2003). 동북아 신어업협정체제하에서의 어업협력방안에 관한 연구. 부경대학교 박사학위논문.

오윤경 외 (2001). 현대국제법. 서울: 박영사.

외교통상부 (1999). 해양법에 관한 국제연합협약.

_____ (2001). 한·중어업협정 추진배경과 교섭경위.

이기호 (1992). 경찰관의 무기사용에 관한 법리. 경찰대 논문집(제12집).

이재상 (2001). 형법총론(제4판). 서울: 박영사.

이재상 (2007). 형사소송법(제6판). 서울: 박영사.

해양경찰청 (2009). 해양경찰백서.

_____ (2010). 국제해양정세.

_____ (2010). 중국어선 단속・관리체계 발전방안.

_____ (2011. 10). 2011년 중국어선 성어기 특별단속 계획

_____ (2011. 12). 불법조업 근절위한 해양경찰 실천계획.

해양경찰학교 (2008). 불법조업 중국어선 흉포화 대응 문제점과 개선방안. 제21기경 위기본과정 정책토의자료.

_____ (2008). 해경인의 메아리.

Robin R. Churchill. (1993). "Fisheries issues in maritime boundary delimitation", Marine Policy, Vol. 17-1.

2012년 한국해양경찰학회 제4회 학술세미나

<제3주제>

어업지도선의 불법조업 대응방안

조동호(서해 어업관리단)

어업지도선의 불법조업 대응방안

조동호(서해 어업관리단)

- 목 차 -

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 불법조업 중국어선 현황 및 유형
Ⅲ. 어업관리단의 불법조언 중국어선 사건처리 절차
Ⅳ. 어업관리단의 불법조언 중국어선 근절대책 및 실효성 제고방안
Ⅴ. 결 론

Ⅰ. 서 론

한·중 어업협정 체결 이후 현재 우리나라 EEZ[1]에서 조업을 하기 위해서는 어획할당량과 입어척수 등 조업조건을 구비하여 어업허가증을 발급 받아 조업을 하게 되어 있다. 그러나 지속적인 단속에도 불구하고 중국어선의 불법조업은 여전하며 갈수록 중국어선의 저항은 점점 더 과격화·흉포화 되어 어업감독 공무원(수산분야 특별사법경찰)의 접근에 대항하고 있다.

이처럼 중국어선이 불법으로 조업을 지속하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 중국의 급속한 공업화진행에 따른 오·폐수가 중국연안으로 유입되면서 중국연안의 황폐화 및 무분별한 남획[2]으로 인해 수산·어업자원이 고갈되었다.[3] 둘째, 북한해역에서의 불법조업행위는 구타, 체형, 어선몰수, 손괴 등의 처벌을 받는 반면 우리나라는 검거되더라도 적법한 절차로 처리되기에 우리나라에서 불법조업을 강행하고 있다. 셋째, 불법조업행위로 검거되어도 담보금을 납부하면 인신구속 되지 않으며 어선·어구·어획물 등의 몰수처분을 받지 않고 환부 받게 되므로 비록 담보금을 납부하더라

1) 배타적경제수역이라고 하며, 어떤 나라의 연안으로부터 200해리(海里)까지의 수역이다. 연안국은 이 수역 안의 어업 및 광물 자원 따위에 대한 모든 경제적 권리를 배타적으로 독점하며, 해양 오염을 막기 위한 규제의 권한을 가진다.

2) 김봉태, 2003년 중국수산정책 및 수산시장 동향, 한국해양수산개발원, 해양수산동향 제1136호, 2004. 4면

3) 또한 중국 관할관청인 농업부소속 어정국의 행정력 미흡으로 수산·어업자원 고갈에 대한 자체 해결능력이 미비하기 때문이다.

도 불법어획물의 수익금[4]이 경제적으로 이익이 되기 때문이다.[5]

특히 NLL은 남·북한 협력이 필요한 지역임에 불구하고 불법 중국어선에 대하여 북한의 수산당국[6]이 묵인하고 있는 이유는 중국어선이 북한해역에서 2년 동안 어업활동을 허락해주면 향후 중국어선을 북한 측에 제공하고 북한은 그 중국어선을 이용하여 간첩활동을 하는 등 우리나라 안보에 위협을 주고 있다.

Ⅱ. 불법조업 중국어선 현황 및 유형

1. 불법조업 중국어선 현황 및 실태

2001년 한·중 어업협정[7] 발효 이후 우리나라 EEZ내에서 급증하고 있는 중국어선의 불법조업 양상이 점차 폭력화·조직화되고 있는 추세이다. 중국어선은 성어기인 4월~5월 및 10월~12월에 접경해역 주변에서 1일평균 약 2,000~3,000여척이 불법조업을 자행하고 있으며 국가어업지도선과 해양경찰경비함의 단속에 집단을 형성하여 쇠파이프, 칼 등 흉기를 휘두르며 저항하고 있다.[8]

최근에는 중국어선의 불법조업행위 단속에 대한 저항이 변화되어 소규모 이동·조업 및 소규모 저항행위에서 대규모 집단을 형성한 이동·조업 및 과격 저항행위로 변화되었으며 특히 어선간 집단으로 계류한 후 도주·흉기사용 등의 집단행동으로 단속활동의 어려움이 있다. 무허가 중국어선의 경우에는 검거되지 않기 위해 집단적으로 강력한 저항을 일삼고 있으며 허가어선은 국가어업지도선과 해양경찰경비함·정의 승선조사를 회피하기 위해 통신기 등을 이용 상호연락을 통해 우리나라 EEZ밖으로 이동하고 있다. 또한 중국어선의 활동범위가 확대되어 제주수역에서 광범위하게 불법조업중이며 최근에는 영해지역에서 나포되는 등 활동범위가 계속 확대되는 경향이며 기상불량으로 제주연안수 피항후 기상 호전시 감시가 느슨한 틈을 타 영해내 불법조업행위가 기승을 부리고 있다

2. 단속활동

4) 중국어선 1척이 한달정도 조업하면 6,000만원 ~ 8,000만원을 벌 수 있으며 선원들도 중국에서 적지 않는 돈인 100만 ~150만원을 받고 있기에 허가어선 뿐만 아니라 무허가어선들의 불법조업행위가 근절되지 않고 해마다 늘어가고 있다.

5) 불법조업 중국어선들은 한척 당 최고 1억원의 담보금을 내야 조기석방 될 수 있으며 쌍끌이 어선의 경우에는 담보금이 2억원 임에도 불구하고 전혀 겁내지 않고 있다. 특히 중국어선들은 같은 선단끼리 담보금을 서로 나누어 납입하고 있다. 이처럼 불법어획물의 수익금이 부과되는 벌금(담보금)보다 더 많기 때문이다.

6) 북한의 수산당국은 수산에 대한 지도·통제는 중앙수산지도기관인 수산성에서 수행하며 수산자원의 보호는 중앙국토환경보호지도기관인 국토환경보호성이 담당하고 있는 이원적인 수산행정 구조를 취하고 있다(남성욱, 북한의 수산업 현황과 효율적인 남북협력 방안, 북한연구학회보 제10권 제1호, 2007).

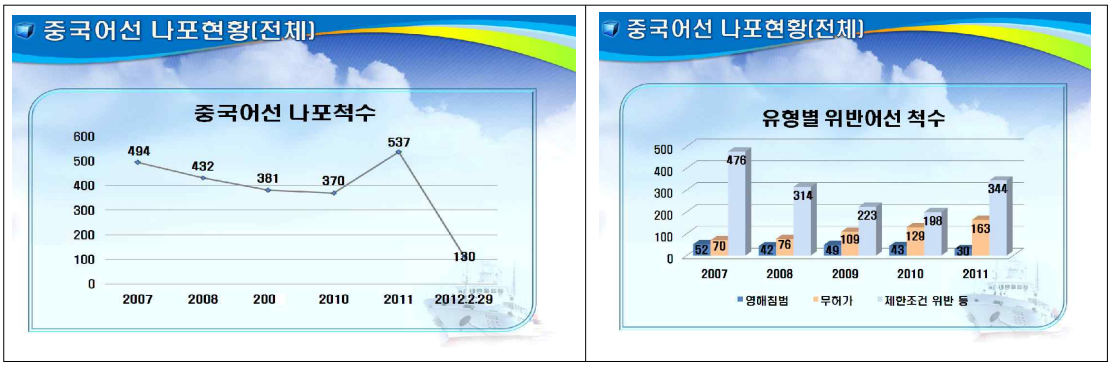
7) 잠정조치수역(양국 200해리에서 중복되는 구역)에서는 양국이 신고없이 조업이 가능하나 배타적경제수역에서는 허가받은 어선만 조업이 가능하기에 수천여척의 중국어선이 접경지역에서 우리나라 배타적경제수역을 침범하여 불법조업 감행하고 있다.

8) 정선명령을 무시하고 도주한 건수는 09년:162건, 10년:194건, 11년:210건 이다. 해양경찰청 자료.

불법조업 중국어선의 단속실적은 2005년도 이후 점차 감소 추세였으나[9] 2011년에는 537척으로 전년대비(370척) 45% 증가하였다. 특히 2011년 11월~12월에 국가어업지도선을 집중배치하여 총537척 중 242척을 검거하였다.[10] 주요 위반유형은 허가어선의 조업조건 위반 64%, 무허가 조업 30%, 영해침범조업 6%이며 최근 3년간 무허가 어선이 많이 증가한 것과 불법조업의 조직화·과격화 양상이 상관관계가 있는 것으로 판단되어 진다.[11]

최근에는 불법조업 중국어선 단속과정에서 발생한 사상사고 및 공무집행방해 사례 등이 급증하고 있다. 이에 그동안 우리정부는 중국어선의 불법조업 문제해결을 위해 단속역량 강화 등 다각적인 노력을 경주하였으나[12] 이러한 노력에도 불구하고 중국어선의 불법조업 행위가 더욱 성행하고 있다. 2002년 이후 해양경찰관 2명 사망 부상자 55명이 발생하였으며[13] 특히 비무장의 한계성을 감수하고[14] 수많은 불법조업 중국어선을 검거한 어업관리단소속 어업감독 공무원이 부상당하는 사고가 발생하였다.[15]

[그림1] 불법조업 중국어선 나포(검거)현황 (전체)



9) 잠시나마 불법 중국어선의 감소원인으로는, 중국 농업부 어정지휘중심 지휘처 산하 어정국(황발해구어정어항관리감독국, 동해구어정어항관리감독국, 요녕성해양·어업청, 요녕성 대련 어정국, 산동성 해양·어업청)과 중국 공안부가 합동 단속 전담기구를 설치하여 중국 어정선(어업지도선)을 우리나라 서해에 증강 배치하였기 때문이다(2009 한·중 어업지도단속 실무회의 결과, 농림수산식품부, 농림수산식품부 지도안전과, 2009.).

10) 이는 단속역량의 집중도에 따라 단속실적이 많은 차이가 있는 것으로 볼 때 그 동안의 감소추세가 중국어선의 준법조업에 의한 것으로 보기는 어려다고 보여진다.

11) 중국내 수산물의 수요가 증가하여 가격급등에 따라 무허가 어선이 양상되어 조직화·세력화 되어진 것으로 판단된다.

12) 「해상공권력 강화 대책」 수립·시행(2008년 해양경찰청), 「불법외국어선단속역량강화 T/F」 설치·운영(2011년 해양경찰청), 「외국어선지도단속실메뉴얼」 수립·시행(2012년 서해어업관리단), 담보금 상향 등의 조치를 시행.

13) 2008년 9월25일 목포해양경찰서 박경조 경위 사망사고 발생, 2011년 12월12일 인천해양경찰서 이청호 경사 사망사고 발생하였다.

14) 현재 어업감독공무원의 방호장비라고는, 국가어업지도선 운용·관리 및 선박직원 복무요령 제3조 7항에서 규정한 어업지도단속과정에서 선박직원의 안전을 위하여 사용하는 가스분사기, 전자충격기 및 진압봉이 전부이다.

15) 2012년 4월30일 02:30분경 191-8해구에서 중국유망어선의 어획물을 적재한 중국 어획물 운반선(절옥어운 581호,227톤,C40-8063)이 서해어업관리단소속 국가어업지도선 무궁화2호 어업감독 공무원들에게 흉기를 휘둘러 부상을 입힌 사건.

[표1] 어업관리단 불법조업 중국어선 검거현황

년도	검거척수	담보금 부과액	비고
2008	16척	1억 3천 7백	
2009	12척	1억 6천 4백	
2010	60척	6억 1천 6백	
2011	172척	39억 3천 9백	
2012	111척	31억 6천 7백	2012. 05월 현재

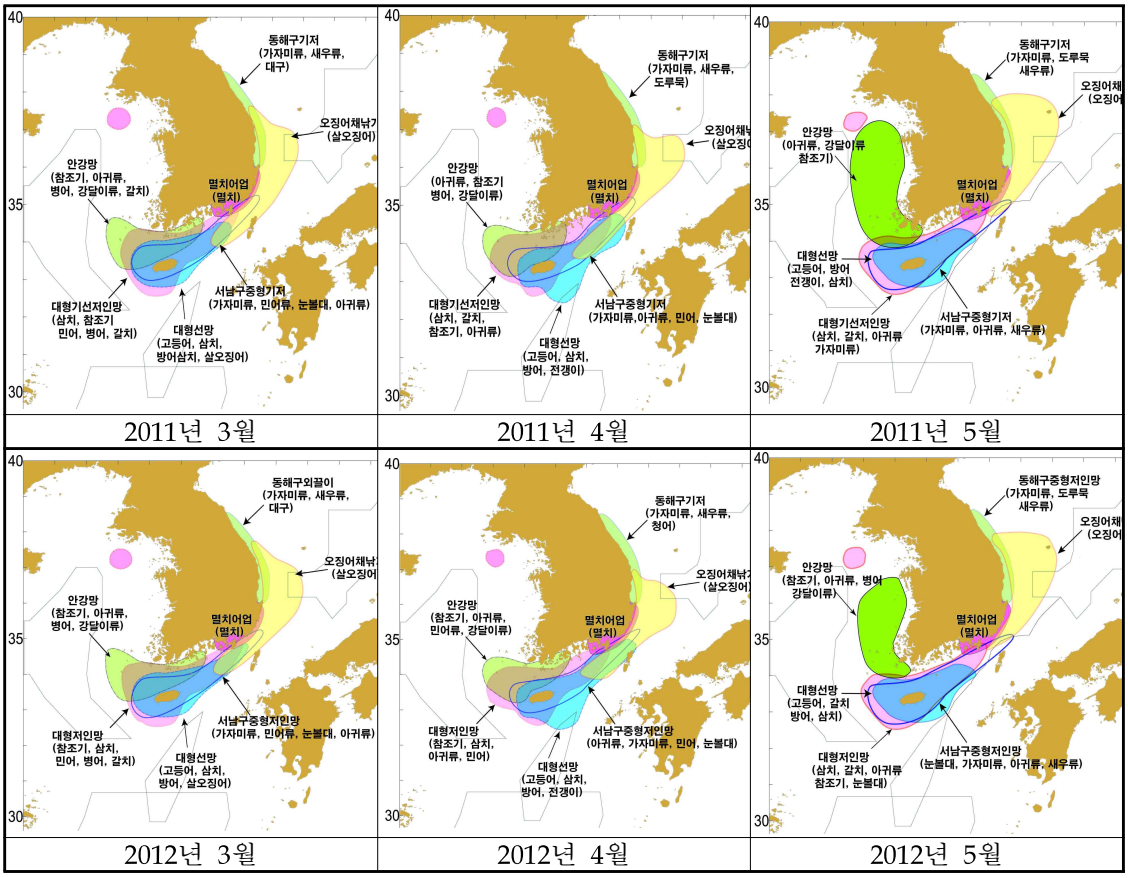
[그림2] 중국어선 집단행동 광경

흉기소지 폭력저항 | 현측 쇠창살 설치 | 현측 철조망 설치

3. 어장형성 현황

2012년 3월에는 서해연안 및 남해서부 연안해역에 참조기, 아귀, 병어, 갈치, 멸치 등의 어장이 형성되어 있으며 4월~5월에는 목포, 제주 주변해역을 중심으로 어장이 형성된다. 인천 EEZ경계선 부근해역은 까나리 어장이 형성되며 NLL 부근해역은 꽃게 어장이 형성된다.

[그림3] 주요 어장 형성도



4. 주요 불법조업 중국어선 유형

1) 타망 어업

중국 타망어선의 경우는 각각의 어선에 어구1통을 적재한 후 출항하여 두척이 어선이 하나의 어구를 사용하여 약5시간 정도 예망한 후 한 척씩 번갈아 가면서 양망을 한다. 어망 및 로프 등을 포함한 타망 어구1통을 구성하는데 소요되는 총 제작비용은 약 30,000~40,000위안(한화 약 540만원~720만원)정도 소요된다.

때문에 어획강도를 높이기 위해 규정된 그물코 규격(54㎜)보다 작은 그물코를 사용하고 있으며 어망을 보호하기 위해 2중이상 자루그물을 불법으로 제작하여 사용하고 있다. 특히 승선선원의 승선원 명부의 미비치 또는 일치되지 않으며 우리 정부로부터 할당 받은 어획량 범위를 초과하여 어획하기 위해 어획량을 축소하여 일일보고하고 있다.

2) 유망(자망) 어업

중국 유망어선은 1척의 배가 그물 상부에는 뜸을 달고 하부에는 침자를 달아 수직으로 전개되도록 제작된 어구를 약 6시간동안 조류를 따라 흐르도록 기다린 후 양망을 한다. 유망에 사용되는 어구는 기본단위인 자망그물 1폭(폭당 길이 50미터, 깊이 4미터)을 구성하는데 드는 제작비용은 약 280위안(한화 약5만원)정도 이다. 상기 자망그물 1폭을 약 200폭(길이 1만 미터)을 연결하여 사용하므로 유망어구 총 제작비용은 약 5만6천위안(한화 약 천만원)이 소요된다.

어획강도를 높이기 위해 규정된 그물코 규격(50㎜) 보다 작은 그물코는 물론이고 2중이상의 어망(3중망)을 불법으로 제작하여 치어까지 남획하는 등 우리 수산·어업자원의 고갈을 가속화하는 주범이다.

따라서 2012. 09. 16일부터 어구실명제를 중국 유망(자망)어선에 적용하여 EEZ 내의 조업질서를 확립하고 유망(자망)어구의 사용량제한제도를 2013년부터 실시하도록 합의하였다.

3) 어획물 운반선

중국 어획물 운반선의 경우에는 중국 유망어선 등에서 어획물을 전재 받은 후 어획량의 기재를 누락하고 일일보고시 축소보고 하는 등 위반행위를 자행하고 있다.

4) 무허가

무허가 중국어선은 우리나라 EEZ에서 어업활동허가증을 도용하거나 허가증을 위·변조하여 기상불량 및 취약시간대를 이용하여 우리나라 EEZ을 침범하여 불법으로 조업하고 있으며 국내어선의 어구를 훼손하는 등 우리어선의 조업활동을 방해하고 있다.

특히 무허가 중국어선은 우리나라 단속기관의 단속을 회피할 목적으로 어선 현측에 쇠창살 및 철조망을 설치하고 선단으로 집단계류하여 집단행동 및 폭력을 행사하여 단속공무원의 사상을 초래하고 있다.

[그림4] 중국어선 광경

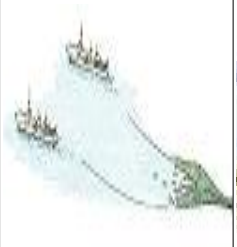
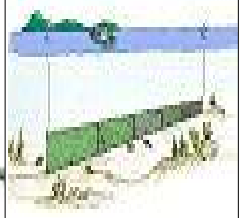
타망어선

유망어선

[표2] 우리EEZ내에서의 조업하는 중국어선 특징

근거지	수역	업종	포획어종	특징
요녕성	NLL인근	타망. 유망	꽃게 등	·중국은 그룹형태의 수산기업이 발전 어업의 자유화의 진전 ·어획강도가 높은 타망과 유망어업에 주력 ·중앙정부의 정책이 지방정부 및 어업인에 미치지 않음
산동성	서해 및 제주	타망, 유망	조기, 고등어 등	

[표3] 우리나라 EEZ내 중국어선 허가척수 및 조업모식도

업 종	계	타망(저인망)	유망(유자망)	위망(선망)	우조(채낚기)
허가척수(척)	1,650	812	92	691	55
할당량(톤)	62,500	40,479	10,003	7,877	4,141
조업 모식도 (어구어법)	–				
휴어기	–	4.16~10.15	6.2~9.15	5.1~8.31	1.1~9.30

[표4] 우리나라 EEZ내 중국어선 휴어기

업 종		휴 어 기												비 고
		1월	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
한중 협정상	타 망				4.16~10.15									저인망
	유 망						6.2~9.15							유자망
	위 망					5.1~8.31								선망(서남해안)
	우 조	1.1~9.30												오징어채낚기

Ⅲ. 어업관리단의 불법조업 중국어선 사건처리 절차

1. 관련 근거

어업감독공무원으로서 특별사법경찰관이 중국어선의 불법조업행위의 단속에 대한 관련근거로는 「배타적경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에

관한 법률」, 「배타적경제수역에서의 외국인 어업제한 위반선박 등에 대한 사법절차에 관한 규칙」, 「한·중 양국어선의 조업조건 및 입어절차」, 「한·중 어업공동위원회 회의결과」, 「국가어업지도선 운용·관리 및 선박직원 복무요령」 등 이다.

2. 불법조업 중국어선 나포시 단계별 세부 지침

1) 불법조업 중국어선 식별 및 사전준비

(1) 해당 중국어선의 선명· 업종, 허가표지판, 허가유무 파악

(2) 인근수역의 중국어선단 분포 및 상황 확인

(3) 인근수역의 국가어업지도선과 해양경찰 경비함정에 상황전파 및 교신유지

(4) 무허가 등 위반 확인시 조업위치 및 위반조업 증거 확보

(5) 안전장구 및 단속장비, 증거채증장비 점검

(6) 중국어선이 지도단속 불응을 위해 집단행동, 물리적 저항 등 안전확보가 어렵다고 판단되는 경우

승선조사자제 또는 해양경찰 경비함정과 합동단속 실시

2) 접근 및 정선명령

(1) 전 직원 상황배치(조타실에 임시 지휘부 설치 및 선장 지휘)

(2) 정선명령 (국제해사기구 국제신호서에 의한 신호기·신호 및 상대방이 인지할수 있는 마이크로폰·육성 등

관련규정에 의한 방법) 및 중국어선의 동향 주시 (중국선원의 흉기 준비 및 집단행동 등 면밀 관찰)

(3) 정선명령 불응 도주시 인근수역의 국가어업지도선 및 해양경찰 경비함정 지원요청

(4) 계속 도주시 「UN해양법 협약」에 의한 추적권 행사(추적시 시간대별 위치·항적 기록 유지 등 증거확보)

(5) 국가어업지도선의 안전 확보를 답보 할 수 없을 경우 『단속·정선명령에 저항·도주한 어선 확인요령』에

따라 도주 중국어선의 사진 및 각종 동영상 등 채증 자료 확보 철저(자국영해 또는 제3국영해 진입시까지 추적 가능)

3) 검문 · 검색

(1) 국가어업지도선(본선) 이용 직접 검문·검색시

① 국가어업지도선과 중국어선간 계류시 선체 접촉에 의한 안전사고 예방

② 감시요원 배치 및 중국 선원 동향 감시 등 경계태세 유지

③ 중국어선에 승선하는 검문·검색요원은 단속장비 및 증거채증장비 휴대

④ 검문·검색 중 위반사항 확인시 중국어선 통신기 통제 및 인근수역 중국

어선 연락차단

⑤ 위반사실 증거확보 후 중국어선 선장 국가어업지도선 이동

⑥ 중국어선 선장에게 위반사항 및 나포사실 고지 후 압송

(2) 단속정 이용 검색시

① 검문·검색요원 단속정 탑승

② 중국어선 계류시 선미 및 현측 접안

③ 국가어업지도선(본선) 근접 지원 및 중국어선 선원 동향 검문·검색요원 통보

④ 검문·검색요원은 위반사실 확인시 통신기 통제 및 인근수역 중국어선 연락차단

⑤ 위반사실 증거확보 후 국가어업지도선(본선) 계류 및 중국어선 선장 국가어업지도선 이동

⑥ 중국어선 선장에게 위반사항 및 나포사실 고지 후 압송

[표5] 중국어선 검문·검색시 확인사항

확인사항	확인내용
선박서류 비치상태	○ 어선의 국적을 증명하는 서류 ○ 선원의 선원수첩 등 신분증명서, 승무원명부 ○ 어창용적 및 배치를 표시한 도면 ○ 조업일지 비치 여부
어업(입어)허가 승인증 취득유무	○ 어업활동허가(승인)증 비치여부 ○ 어업활동허가(승인) 번호판 설치상태 ○ 어업활동허가표시기 게양 여부
입·출역 및 일일보고 여부	○ 입·출역 일시 및 보고사항 ○ 입·출역 일시와 조업일지 상 조업일시 확인 ○ 일일어획실적 보고의 정확성
조업구역 및 기간 준수여부	○ 각 어업별 입어조건에 따른 어업금지구역 및 조업기간 준수여부 ○ 금지해역 및 조업금지기간 어구 격납여부 확인
조업일지 기재요령 준수여부	○ 투양망 위치 시간 기재여부 ○ 선장 또는 수정자의 서명 날인여부 ○ 어획량 및 어종별 분류의 정확성 여부 ○ 어획량 일계, 누계 정확성 여부 ○ EEZ 외측 어획물 비고란 기재여부 ○ 조업종료 후 2시간 이내 기재여부
어구어법의 적법성 금지어구 사용여부	○ 망목 규정 준수여부 - 타망어업 54mm 이상 - 유망어업 50mm 이하 사용금지 ○ 타망어업 이중이상 자루그물 사용금지

	○ 단선타망이 쌍선타망, 쌍선타망이 단선타망 사용금지 ○ 유망어업 이중이상자망 및 끌자망 사용·적재금지 ○ 오징어채낚기(우조)어업 집어등 광력 180kw 초과 및 수중집어등 사용금지, 조업 중 해묘설치
기타	○ 선적항, 선명, 총 톤수, 마력 등 선박제원 ○ 어획물운반선의 경우 전재받은 어획물에 대한 일일보고 실시 여부 ○ 영해선 12해리 내 전재 및 적재 금지

3. 일반적 사건처리 절차

1) 나포(압송)

우리EEZ내에서 중국어선의 불법조업이 사실이 확인되고 증거가 채증되면 통역관 입회하 사건처리를 위해
군산, 흑산도, 제주항 등으로 나포(압송)한다. 나포(압송)시 중국어선 선장은 국가어업지도선(본선)에 이송·격리
시키고 우리측 어업감독 공무원은 중국어선에 배치된다.

2) 담보금 부과 및 벌금형 또는 노역장 환형유치처분

중국어선이 불법조업행위로 우리나라 단속기관에 검거되면 관계기관[16]에 통보하고 해당 위반자[17]에 대해서는 피의자신문조서를 작성하고 증거 등과 함께 담당검사에게 송치하면 위반 유형별로 담보금을 부과하고 있다. 부과된 담보금을 납부하면 나포, 억류된 위반자의 석방 및 위반어선 기타 압수물품의 환부지휘를 받아 퇴거조치 하지만,[18] 부과된 담보금을 납부하지 못한 경우에는 해당 위반자는 구속되고 선원들은 출입국관리사무소로 인계되어 여객선 등을 통해 강제퇴거조치 되며 어선은 위탁관리 후 선주가 인수하는 경우에는 위탁금 징수 후 퇴거조치 한다. 또한 어획물은 몰수하여 위탁판매 하고 있으나 어선에 대해서는 별도의 절차가 규정되어 있다.[19] 이처럼 담보금 미납시 선박에 대한 몰수를 추진하지 않을 경우에는 허가유·무에 관계없이 중국 어정선에 직접 인계하여 추가적으로 제제를 가하는 방법을 중국 어정국측과 협의 중에 있으며, 선박에 대한 몰수를 추진할 경우에는 법원의 최종판결 전까지 위탁관리 전문업체에 인계한 후 일정기간 관리 후 판결 내용에 따

16) 관계기관을 살펴보면, 농림수산식품부 어업지도과, 어업관리단, 해양경찰청 외사과, 검찰청, 중국영사, 출입국관리사무소, 수의과학검역원, 검역소, 세관 등이다.
17) 여기서 위반자라 함은, 선장·항해사·기관장 등을 의미한다.
18) 「EEZ어업법」 위반의 경우 어획물 등의 몰수에 대한 사항은 담보금 미납시에는 몰수하여 위탁판매하고 있으며 담보금 납부시에는 모든 몰수물을 환부한다. 「영해 및 접수수역법」 위반의 경우에는 부과된 벌금 납부 유무와 관계없이 몰수하여 위탁판매하여 국고로 환수한다.
19) 그러나 선주가 어선을 인수하지 않는 경우에는 통상 7일이내 민간위탁관리업체에 인계(약 50일 보관)하고 선주에게 재고지 하였음에도 불구하고 인수 의사가 없으면 소유권포기각서 징수 후 검사의 지휘를 받아 폐기한다.

라 폐기하거나 중국측에 인계한다.

관할 검찰청에 구속 송치된 피의자는 재판을 통해 환산(1일노역비)된 벌금형을 선고받고 30일 이내에 벌금을 납부하든지 납부하지 못하면 노역장 환형유치처분[20]을 받아야 한다. 이는 벌금납입의 집행을 확보하고 노역장 환형유치를 강제하여 미납된 담보금의 실효성을 확보하기 위한 압력수단으로서의 기능을 수행하고 있다.[21]

[표6] 우리나라의 불법외국어선에 대한 벌금 및 몰수 부과를 위한 법적 규정

위반행위		벌금액	보안처분	담보금			
				160톤 이상	160~80톤	80~50톤	50톤 미만
무허가조업, 금지해역조업, 어업활동정지, 명령 위반 [제17조 제1호, 제4호]		1억원 이하 벌금	몰수 또는 추징	2억원	8,000만원	6,000만원	5,000만원
어획물 전적 [제17조 제3호]			몰수 또는 추징	7,000만원	6,000만원	5,000만원	4,000만원
허가 조건 위반	조업수역·기간·어구·어법 [제17조 제2호]	〃	몰수 또는 추징	1억원	4,000만원	3,000만원	2,000만원
	망목규제· 이중그물사용 [제17조 제2호]	〃	몰수 또는 추징	1억원	4,000만원	3,000만원	2,000만원
	조업일지 [제17조 제2호]	〃	-	1,500만원	1,000만원	500만원	300만원
	승선원 명부 [제17조 제2호]	〃	-	1,500만원	1,000만원	500만원	300만원
허가증 미비치 [제20조]		200만원이하 벌금	-	200만원	200만원	150만원	100만원

3) 석방

불법조업 중국어선이 담보금을 납부하는 경우에는 해당 중국어선을 우리나라 영해선 외측(조업가능수역)
까지 퇴거 조치한다.

---

20) 노역장유치란 벌금형의 집행과 관련하여, 벌금을 완납할 때까지 노역장에 유치함으로써 벌금의 납입을 강제하는 처분을 뜻하거나, 벌금 미납자를 노역장에 유치하여 작업에 복무하게 함으로써 벌금의 납입을 대체하는 처분을 뜻한다. 일반적으로 노역장유치는 벌금미납자에 대한 환형처분이라고도 한다. 다시 말해서 노역장유치는 벌금납입을 강제 또는 대체하기 위한 이중의 기능을 가지는 수단으로서 벌금형의 집행을 확보하기 위한 방법의 일종이다

21) 부과된 담보금을 납부하지 못한 중국어선 선장에 대해 우리 법원은 다음과 같이 판결한 경우가 있다. 우리나라 EEZ에서 불법조업혐의로 검거된 중국어선 선장이 1억원의 담보금을 납부하지 못한 혐의로 구속기소된 중국어선 선장에게 광주지법 목포지원은 벌금 3,080만원을 선고하면서 하루 노역을 70만원으로 환산하도록 했다. 이유는 재산이 없는 점, 선원들에게 버림받은 점, 불법조업의 처벌규정에는 징역형이 없고 벌금형만 있는 점을 고려하였다. 이에 광주지검 목포지청은 항소하였으며 중국어선 선장은 불구속상태로 국내에서 항소심 재판을 받고 있다. 한국인의 하루 노역비는 보통 5만~10만원선이며, 정부가 낮은 담보금 때문에 불법중국어선이 끊이지 않아 담보금을 높였음에도 불구하고 법원이 벌금액을 낮추어 부과하고 특히 관련 법규상 불법조업으로 검거된 외국인은 6개월(180일)까지 구금할 수 있음에도 중국어선 선장을 구금 가능 시한 6개월의 3분의1도 되지 않는 44일 만에 목포교도소에서 석방시킨 것은 정부 정책의 실효성을 무의미하게 만들었다. 그후 4월9일 광주지법 제1형사부 항소심 재판부가 원심을 파기하고 각각 벌금 4,000만원과 3,500만원을 선고하고 1일 노역비를 70만원에서 5만원으로 하는 등 벌금형 조건을 강화하였다.

[표7] 어업관리단의 불법조업 중국어선 검문·검색 조치사항

상황별	어업관리단 부서별 조치사항		
	국가어업지도선	안전정보과	어업지도과
우리측 EEZ내 중국어선 검문·검색	·검문·검색시 위반사항 확인	·입·출력 상황 및 어획량보고 등 요청내용 지원	·위반사항 확인지원
EEZ어업법 위반사실 발견	·위반어선 발견보고	·위반어선 접수	·사건처리 준비
위반어선 검거	·증거채증 ·사건조사를 위한 나포(압송) ·범죄인지보고 등 사건조사	·관련사항 유관기관 통보	
위반어선 억류 및 피의자사건조사	·중국선원 관리 ·통역관 입회 사건조사 실시 ·검역원 검역실시		·사건지휘 건의(담당 검사) ·어구 폐기 지휘건의 ·어획물 대가보관 지휘건의 ·담보금결정서 건의 ·사건처리지휘 건의 등
담보금 납부	·영해선 외측 퇴거조치		·범죄경력조회 및 사건송치 ·검찰청 징수계 담보금 납부 ·위반선박 및 위반자 환부 지휘건의 ·석방결과 유관기관 통보
담보금 미납부	·해당어선 및 선원 관리		·구속영장 신청 ·본부 구속보고 ·주한주중대사관 구속 통보
구속사건 송치			·피의자 해당 검찰청 인계 ·위반어선 위탁관리
구속후 담보금 납부	·영해선 외측 퇴거조치		·검찰청 징수계 담보금 납부 ·위반선박 및 위반자 환부 지휘건의 ·피의자 석방지휘 ·석방결과 유관기관 통보

[표8] 어업관리단의 불법조업 중국어선 처리과정

현장검거 ⇒
○ 영해·EEZ 침범 불법조업 외국어선 검거(자인서 등 징구)
○ 흑산도 주변내지 근거지 항으로 호송 → 방역(구제역 예방)
※ 무허가 어선일 경우 국가어업지도선 전용부두 호송

↓

관계기관 등 통보 ⇒
○ 본부 및 검찰보고, 관계기관 통보(해경, 외국영사, 출입국관리사무소, 수의과학검역원, 검역소, 세관 등)
※ 구제역 : 소, 돼지 등 발굽이 2개로 갈라진 동물에게 걸리는 급성전염병

↓

조사 ⇒
○ 통역관 입회
▶ 무허가 어선 : 선장, 항해사, 기관장 입건조사 및 선원1명 참고인 조사
▶ 허 가 어 선 : 선장 입건조사
○ 검찰에 사건처리지휘건의시 담보금결정서 첨부(결정액 빈칸)
○ 결정액 선주 및 선장 고지후 담보금 납부 가능여부 확인
▶ 담보금 납부의사 표명시 → 통상 2~3일 선장·선원 선박에 대기후 출입통제
○ 어획물 등 압수
▶ EEZ 어업법위반(무허가, 어구위반) → 어구·어획물 압수
▶ 영해및접속수역법위반→벌금납부 유무와 관계없이 위탁판매 후 국고환수

↓

검찰지휘 건의 ⇒
○ 담보금 납부 유무에 따라 검찰에 신병 등 지휘 건의
▶ 담보금 납부시 → 불구속 지휘건의 → 선장·선원 및 선박 퇴거조치
▶ 담보금 미납시 → 선장·항해사·기관장 구속
선원 : 출입국관리사무소 인계 → 강제퇴거(여객선)
선박 : 위탁관리 후 선주 인수시 위탁금 징구 후 퇴거
○ 선주 선박인수 않을시
▶ 통상 7일이내 민간위탁관리업체에 인계 → 선주상대 재고지(약50일보관)→선주 소유권포기각서 징구→검사지휘→폐기
▶ 위탁(폐기)업체 선정절차 : 재무계 협의 공개경쟁입찰공고 → 입찰자 없을시 수의계약(일정기간 계약유지 후 재공개경쟁 입찰)
○ 검찰에 압수물 지휘건의(어획물 환부 및 위탁판매)

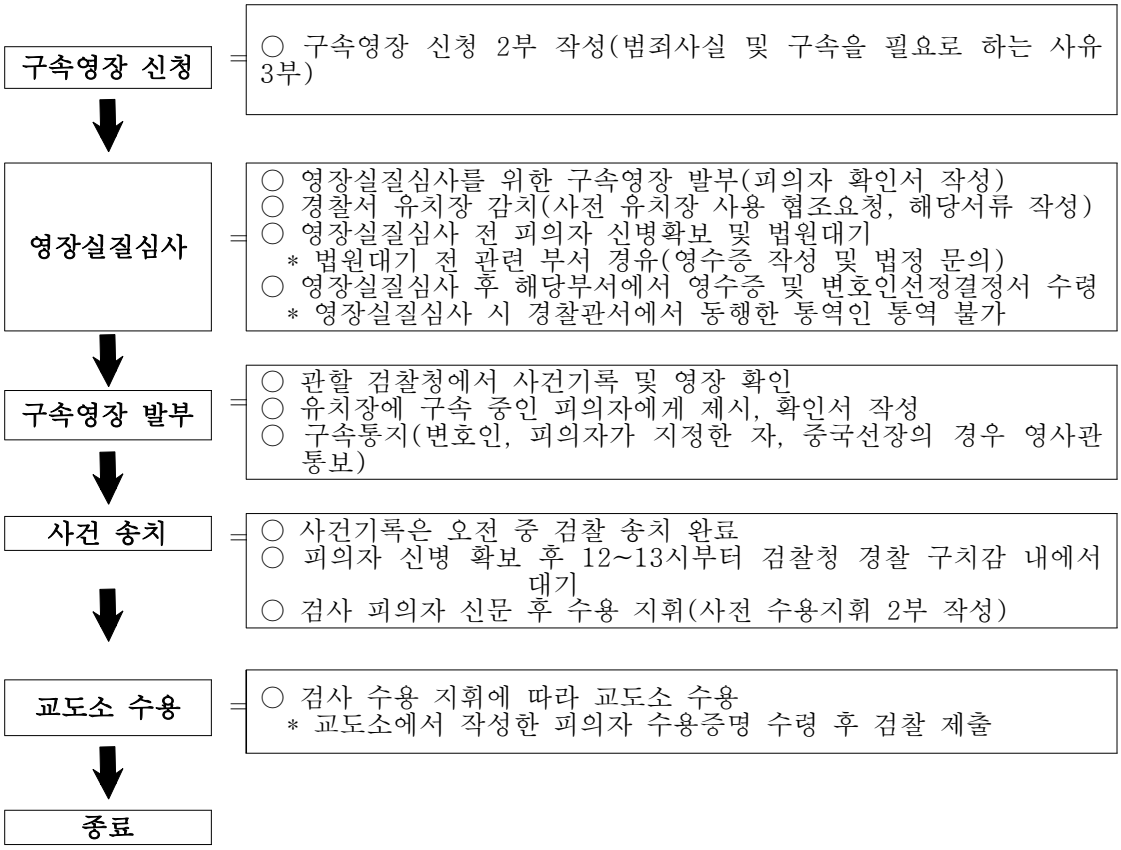
↓

신병처리 ⇒
○ 선원 신병 : 선장· 항해사·기관장 구속영장 집행
▶ 기타 선원 → 관할 출입국관리사무소에 신병인계

↓

사건송치 ⇒
○ 구속피의자(선장, 항해사, 기관장) 10일내 관할 검찰청에 구속송치

[표9] 담보금 미납부시 피의자 신병처리과정



4. 특수적 사건처리 절차

폭력사용 특수공무집행방해 등 3대 엄중위반 행위로 단속된 경우에는 담보금 납부 유·무에 관계없이 우리
나라 관련법령에 의해 처벌되며 중국측 관계기관에 통보하여 그 확인 결과를 우리나라 관계기관에 통보하여야
한다.[22)]

1) 법정형(실형)부과 및 필요적 몰수

부과된 담보금을 납부하지 못해서 벌금형 및 노역장 환형유치의 처분을 받는 일반적인 사법절차와는 달리 단속공무원(경찰)에게 폭력을 행사하여 사상이 발생한 경우에는 먼저 구속기소하고 법원은 징역(실형)과 벌금의 선고 및 어선·어구·어획물 등에 대하여 필요적으로 몰수하는 특수적인 사법절차가 진행된다.

22) 중국측 관계기관 및 단속기관은 농업부 황발해구 어정국이며, 한국측 관계기관은 농림수산식품부 수산정책관 지도안전과이며 단속기관은 어업관리단 및 해양경찰서이다.

2) 3대 엄중 위반행위 및 단속·정선 명령에 저항한 어선 등 확인 및 통보

무허가 조업, 영해침범조업, 폭력을 사용하여 정당한 공무집행을 방해한 어선 및 단속기관의 단속이나 정선명령에 저항·도주한 어선 등에 대해서는 증거자료를 중국측 관계기관에 통보하면 해당어선의 위반사항을 조사한 후 3대 엄중 위반행위를 한 어선에 대해서는 당해 연도를 포함하여 3년동안 입어자격을 취소하며 단속이나 정선명령에 저항·도주한 어선에 대해서는 당해 연도에 30일간의 어업정지 처분을 부과한다.[23)]

또한 중국 청도에서 개최된 2012년 한·중 지도단속회의 주요내용은 중국어선 불법조업 행위증가 및 해양경찰사고 발생 등에 강력시정 요구, 어업감독공무원 교차승선 증가(3회), 담보금 납부지원 창구개설, 서해지방해양경찰청과 황발해어정국간 핫라인 추가 확대, 3대 엄중 위반행위 의심어선 확인요청서 작성, 중국 불법어선 해상 인계시 인계인수확인서 작성 등이며 특히 중국측은 자국어선의 안전조업을 위해 CCTV의 설치상황을 설명하였다.

[표10] 3대 엄중위반행위 어선 확인 요청서 및 결과서

3대 엄중위반행위 어선 확인 요청서	3대 엄중위반행위 어선 확인 결과서
일련번호 : K(or C) 0000년-00호 **3대 엄중위반행위 어선 확인 요청서** (1) 선명(톤수) : (2) 어선등록번호 : (3) 허가번호 : (무허가일 경우 공란) (4) 나포일시 : ○○○○년 ○○월 ○○일 ○○시 ○○분 (5) 나포장소 : 북위 ○○도 ○○분, 동경 ○○○도 ○○분 (6) 위반내용 : (7) 선장자료(□ 직무선원증서, □ 어선민증, □ 신분증) (8) 선주자료(□ 성명, □ 주소, □ 신분증번호, □ 전화번호) (9) 어선사진(이메일을 통해 발송) (10) 선장확인서(해당 어선 선장이 위반행위를 인정한 서류) 상기 어선은 ---------행위로 처벌하였음을 알려드리니 조사 후 확인 결과를 통보하여 주시기 바랍니다. 년 월 일 대 한 민 국 농림수산식품부 수산정책관 (인) 중화인민공화국 농업부 황발해구어정국 (인)	일련번호 : K(or C) 0000년-00호 **3대 엄중위반행위 어선 확인 결과서** 1 대상어선 개요 (1) 선명(톤수) : (2) 통보받은 일시 : ○○○○년 ○○월 ○○일 2. 조사 결과(□ 안에 √ 표시) (1) □ 일치 (2) □ 불일치 - 불일치 사유 : - 증빙서류 목록(관련 사진, 선박서류 사본 등) (3) 기타 기재내용 : 조사 결과 상기 어선은 --행위로 처벌받은 어선임을 확인하였으며, 당해연도를 포함한 3년간의 입어자격이 0000년 00월 00일부터 0000년 12월 31일까지 취소되었음을 알려드립니다. (조사 결과 상기 어선은 --행위로 처벌받은 어선이 아님을 확인하였기에 알려드립니다) 년 월 일 대 한 민 국 농림수산식품부 수산정책관 (인) 중화인민공화국 농업부 황발해구어정국 (인)

23) 2010.5.28일 중화인민공화국 청도에서 개최한 한·중 어업지도단속실무회의 기록에 따라 2010.9.17일 대한민국 제주도에서 10차 한·중 어업공동위원회 연차회의에서 합의한 내용임.

[표11] 3대 엄중위반행위 어선 확인 요청서 및 결과서

단속·정선명령 위반 도주어선 확인요청서 및 통보서	단속·정선명령 위반 도주어선 확인 및 처분 결과서
일련번호 : K(or C) 0000년-00호 **단속·정선명령 위반 도주어선(□ 확인요청서, □ 통보서)** 1. 대상어선 개요 (1) 선명(톤수) : (2) 어선등록번호 : (3) 허가번호 : (무허가일 경우 공란) (4) 채증일시 : ○○○○년 ○○월 ○○일 ○○시 ○○분 (5) 채증장소 : 북위 ○○도 ○○분, 동경 ○○○도 ○○분 (6) 위반내용 : 2. 첨부자료(□안에 √ 표시) □ 참고자료 - 증빙서류 목록(관련 사진, 동영상 등) 상기 어선은 단속기관의 단속·정선명령을 위반하고 도주한 어선임을 알려드리니 조사 후 확인 결과를 통보하여 주시기 바랍니다.(통보합니다) 년 월 일 대 한 민 국 농림수산식품부 수산정책관 (인) 중화인민공화국 농업부 황발해구어정국 (인)	일련번호 : K(or C) 0000년-00호 **단속·정선명령 위반 도주어선 확인 및 처분 결과서** 1 대상어선 개요 (1) 선명(톤수) : (2) 통보받은 일시 : ○○○○년 ○○월 ○○일 2. 조사 결과(□ 안에 √ 표시) (1) □ 일치 (2) □ 불일치 - 불일치 사유 : - 관련 증명자료(지역기관의 증명서 포함) (3) 기타 기재내용 : 조사 결과 상기 어선은 단속기관의 단속·정선명령을 위반·도주한 어선임을 확인하였으며 행정처분(00월 00일부터 00월 00일까지 어업정지 30일) 대상 어선임을 알려드립니다. (조사 결과 상기 어선은 단속기관의 단속·정선명령을 위반·도주한 어선이 아님을 확인하였기에 알려드립니다) 년 월 일 대 한 민 국 농림수산식품부 수산정책관 (인) 중화인민공화국 농업부 황발해구어정국 (인)

Ⅳ. 어업관리단의 불법조업 중국어선 근절대책 및 실효성 제고방안

1. 불법조업 중국어선 단속활동 강화방안

1) 어업관리단의 3개 해역별 관리체제 개편 및 동해어업관리단 담당해역 조정

현재 2개 기관에 국한된 어업관리단이 점점 다양화 되고 변화된 어업현실을 반영하기에는 역부족이며 조직화, 흉포화 되어 가고 있는 불법조업 중국어선을 단속하기에는 인원 및 단속세력이 절대적으로 부족 하므로 부족하므로 향후 미래 지향적인 집행(단속)기관이 되려면 업무방식과 업무량변화에 부합한 실효성을 제고한 조직 개편이 절대적으로 필요하다.[24] 따라서 현행 2개의 기관에 국한되어 있는 어업관리단을 동해·서해·남해 3개 해역별 관리체제로 확대 개편하여[25] 해역별 특성에 맞는 어업조정과 맞춤형 어업관리에 따른 신개념

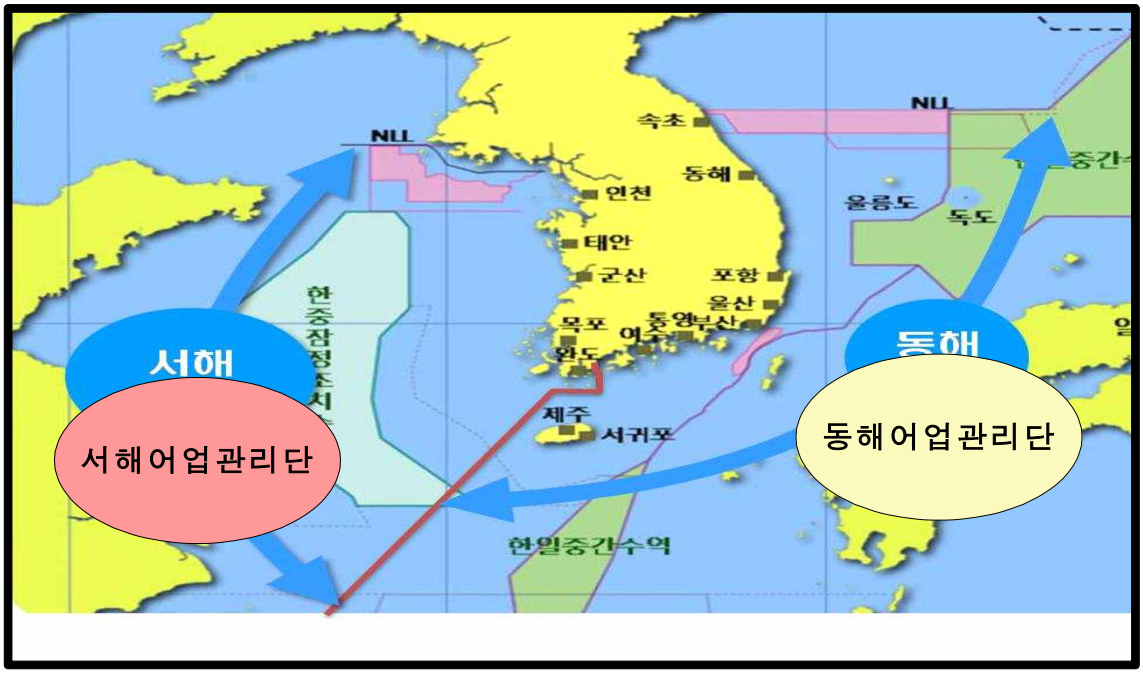
24) 농림수산식품부 지도안전과 주관으로 '지도단속 체제 개편'을 위한 추진을 한 바 있으나 제도적·정책적인 문제로 좌절되었다(지속가능한 어업실현을 위한 지도·단속체제 개편, 제14차 신수산수요포럼, 농림수산식품부, 농림수산식품부 지도안전과, 2009.9.30.).

25) 어업지도사무소의 위치는 업무구역, 접안시설, 정주환경 및 직원들의 의견 등을 적극적 반영하여 결정함에

수산정책을 추진하고 배타적경제수역(EEZ)에서의 효율적인 외국인 수산사범 단속 및 한·중·일 어업협정 수역의 관리와 북방한계선(NLL) 및 특정해역에 대한 신속한 대응 업무를 수행할 수 있는 기관으로 개편이 이루어져야 한다.

또한 동해어업관리단의 담당 해역을[26] 조정하여 4월~5월에는 4척, 10월~12월에는 9척의 국가어업지도선을 제주도 남쪽과 북서쪽에 이동 배치하여[27] 서해어업관리단소속의 국가어업지도선과 합동단속을 실시하여야 한다.

[그림5] 어업관리단 관할해역 현황



2) 법조업 중국어선 단속지휘반 설치 및 국가어업지도선의 단속효과 극대화를 위한 전략증강

불법조업 중국어선 단속 지휘반을 설치·운영해야 할 필요성이 있다. 지도안전과장을 반장으로 하여 상황점검팀(불법조업 단속상황 확인, 현장점검 등)과 활동지원팀(단속인력, 장비지원·확충, 관계기관 협력체제 유지 등)으로 구분하여 불법조업 중국어선 단속에 대한 실효성을 도모해야 하며 최일선에서 불법조업 중국어선에 대한 단속업무를 수행하는 국가어업지도선의 신규건조와[28] 20년 이상 노후된 국가어업지도선

후보지로는 강원도 동해시, 부산광역시, 전라남도 여수시, 전라남도 목포시, 전라북도 군산시, 경기도 평택시, 인천광역시 등이다.

26) 참고로 서해어업지도사무소 관할수역은 서측해역[195,011](전남 완도·고흥 경계기점)부터 서측 배타적경제수역(EEZ)까지 이며, 동해어업지도사무소 관할수역은 동측해역[214,752㎢](전남 완도·고흥 경계기점)부터 동측 배타적경제수역(EEZ)으로 방대한 관할수역을 담당하고 있다(면적차이 19,741㎢).

27) 담당 조정 해역은 북위 34도 30도선 이남 수역으로 하여야 한다.

28) 예를 들어 동해 2개 지역(동해북부해역·남부해역)에 4척, 남해 2개 지역(남해동부해역·서부해역)에 4척, 서해 2개 지역(서해남부·북부해역)에 4척, 한·일중간수역에 4척, 한·중 조업유지수역 및 잠정조치수역에 8척 등 총 38척

에 대해 대체건조를 우선적으로 실시하고 단속정의 최신화와 증거채증 장비의 현대화를 통해 중국어선의 불법조업 행위를 사전억제하고 공권력에 대한 도전심리를 사전에 차단시켜야 한다. 특히 헬기와 항공기를 연계한 입체적인 단속 활동으로 인력의 사각지대를 극복하고 업무의 효율성을 극대화 하는 전력증강이 이루어져야 한다.

3) 중국어선 단속을 위한 어업감독 공무원 인력 보강

현재 국가어업지도선(서해어업관리단소속 국가어업지도선 15척)의 단속인력 및 장비의 부족으로 무허가 등 불법조업 중국어선 지도·단속업무 수행에 심각한 어려움에 처해있다. 특히 1,000톤급 국가어업지도선은 항해필수요원(5명)을 제외하면 고속 단속정(척당 9명) 가동에 필요한 인력이 부족하며[29] 출동일수는 8일~10일간으로 2교대 출동업무를 수행하고 있는 등 근무여건이 매우 열악한 실정이다.

따라서 정부에서는 서남해상의 불법중국어선 단속에 중점을 두고 단속 효과가 큰 중·대형 지도선의 단속인력을 즉시 증원하기 위해서 총60명(재배치 13명 포함)의 인력을 2011년 12월중 우선투입 인력 13명을 전환배치[30]하고 즉시조치 증원인력 17명은 2012년 1월중 직제 개정하여 보강조치 하기로 하였으며 국가어업지도선 대체건조에 따른 운영인력 30명은 국가어업지도선의 현장배치 시기에 맞추어 보강하기로 하였으나 2012년 5월 현재 아직까지 위 사항에 대한 인력증원조치가 이루어지지 않고 있다. 이처럼 불법조업 중국어선 단속을 위한 대체인력증원은 반드시 필요하다고 본다.

[표12서해어업관리단 인력증원 기준

구 분	즉시보강		단계적 보강('13~'15년)	
국가어업지도선	1,000톤(2척)	300~500톤(11척)	180톤(2척)	500톤(1척)
현재 인력	19명	11~14명	11명	14명
증원 인력	+6명 (3명×2척)	+11명 (1명×11척)	+22명 (11명×2척)	+8명 (8명×1척)
계	17명		30명	

【인력산정 기준】 1,000톤급 22명 : 16명(고속단정2척 × 8명) + 필수인력 6명

【세부증원 내역】

2. 전략적 단속 활동방안

의 국가어업지도선이 필요하다(이광남 외, 우리나라 어업지도·단속의 실효성 제고에 관한 연구, 농림수산식품부, 한국수산회 수산정책연구소, 2009. 343면.).

29) 서해어업관리단(15척) : 1,000톤급 2척(15명), 500톤급 10척(13~14명), 기타 3척(11명)

30) 전환배치 : 동해어업관리단 7명 및 육상근무인력 6명 등

1) 불법조업 중국어선 주요 출몰해역 단속세력 집중배치

중국어선 조업시기 및 성어기에는 서해어업관리단 소속 모든 국가어업지도선을 EEZ에 배치하고 봄,가을 어패류 산란, 성육기에는 연안해역에 배치하는 등 우범해역 및 어선군 분포에 따라 국가어업지도선을 선단별로 **탄력적으로 편성하여 중국어선의 집단행동 및 폭력저항 등에 공조적으로 대응하고 나포작전을 수행할 수 있도록** 해야 한다. 만약 선단 구성이 어려울 경우에는 국가어업지도선간 지원이 가능한 해역에서 활동해야 하며 중국어선세력보다 우리 국가어업지도선세력이 적은 경우에는 무리한 작전수행을 금지해야 한다.

[표13국가어업지도선 배치계획

월	활동해역	지도선 활동비율(총 15척)			주요대상
		200톤급	500톤급	1000톤급	
1월	EEZ(중국어선)	2	11	2	중국어선
2월	EEZ(중국어선)	2	10	2	중국어선
3월	EEZ(중국어선)	2	10	2	중국어선
4월	EEZ(중국어선)		4	2	중국어선
	충남~전북	1	4		연근해어선, 수협
	특정해역	1	2		연평어장 질서유지
5월	EEZ(중국어선)			2	중국어선
	충남~전북	2	8		연근해어선, 수협
	특정해역		2		연평어장 질서유지
6월	EEZ(중국어선)			2	중국어선
	충남~전북	2	8		연근해어선, 수협
	특정해역		2		
7월	EEZ(중국어선)			2	중국어선
	전남~전북	2	10		연근해어선, 수협
8월	EEZ(중국어선)			2	중국어선
	충남~전북	2	10		연근해어선, 수협
9월	EEZ(중국어선)			2	중국어선
	충남~전북	1	8		연근해어선, 수협
	특정해역	1	2		연평어장 질서유지
10월	EEZ(중국어선)		4	2	중국어선
	전북, 인천	1	5		연근해어선, 수협
	특정해역	1	2		무단진입예방
11월	EEZ(중국어선)			2	중국어선
12월	EEZ(중국어선)			2	중국어선

2) 해양경찰과 합동 및 공조단속 등 협력방안

국가어업지도선과 해양경찰 경비함정은 불법조업 중국어선 단속업무를 수행하고 있으며 영해수역 및 EEZ수역에 대한 법적요건에 맞는 활동이 구분되어 있다. 31)

31) 영해수역 조업은 어업감독공무원 활동 권한 밖에 있으며, EEZ수역은 어업감독공무원의 기본업무로서 적극적으로 활동을 수행.

영해수역과는 달리 EEZ수역 어업활동에 대해 해양경찰과의 합동단속은 조업권이 보장된 합법 중국어선의 조업방해 문제 등 한·중 양국간 외교적 문제발생의 개연성이 상존해 있다. 현재 해상에서 불법조업 중국어선의 집단행동에 대하여 상호 협력체제가 잘되고 있는 것으로 외부보고 및 인식되고 있는 것으로 보여지고 있다. 그러나 국가어업지도선은 장비 및 인력 등 임무수행을 위한 조직 구성 및 요건이 해양경찰과 상이하며[32] 국가어업지도선은 해양경찰과의 합동단속시 사고가 발생한 경우에는 해양경찰과는 달리 어업감독 공무원에 대한 국가적 보상체계가 미흡한 실정이다. 따라서 국가어업지도선과 해양경찰 경비함정의 특성에 맞는 해역의 배분[33] 및 활동[34]의 구분이 필요하다고 본다.

[표14]어업관리단과 해양경찰 현황 비교

구분	조 직 (사무소)					인력(명)				장 비						
										선 박					항공기	
해양경찰	계	지방청	경찰서	파출소	출장소	계	경찰	전경	일반	계	대형	중형	소형	특수	비행기	헬기
	337	3	14	74	246	10,337	6,716	2,952	669	302	26	39	102	116	2	17
어업관리단	계	동해		서해		계	동해		서해	계	대형	중형	소형		비행기	헬기
	2	1		1		584	324		260	34	6	16	12		-	-

동해어업관리단과 동해지방해양경찰청이 2012년 5월21일 동해안 불법조업 중국어선 단속 및 어업피해 방지를 위한 협약을 체결하여 불법조업 중국어선 단속에 공동대응하기로 하였으며, 서해어업관리단은 서해지방해양경찰청과 업무협력에 관한 협약을 체결하여 불법조업 중국어선 단속역량 강화를 위해 상호협력하기로 하였다.[35]

32) 예컨대 국가공무원법 및 연금법상 적용의 차별화, 일반직공무원과 경찰직공무원의 권한의 차이 등

33) 가령, 국가어업지도선은 외국과의 어업협정업무를 전담(서해단 : 한·중어업협정사항 / 동해단 : 한·일어업협정사항)하고 해양경찰 경비함정은 서해특정해역 및 연평어장(군사적 위험성 상존해역)의 활동을 전담해야 한다. 아울러 연안수역은 지방자치단체 어업지도선 및 해양경찰서 출·입항통제소에서 전담해야 할 필요성이 있다고 본다.

34) 예컨대, 국가어업지도선은「배타적경제수역에서 외국인 어업 등에 관한 법률」상 위반행위에 대한 관리·감독. 해양경찰 경비함정은 공무집행방해 등 해상치안 및 「영해 및 접속수역법」 등에 대한 위반행위를 관리·감독하는 활동의 구분이 필요하다고 생각한다.

35) 서해어업관리단과 서해지방해양경찰청간의 협약을 위해 그동안 추진사항으로는 양 기관 불법 외국어선 공동대응 협의체 구축 관련 실무협의(총 4회 : 2월28일, 4월 13일, 4월 25일, 5월 9일), 양 기관 지휘관 업무협의 및 협약서 체결 일정, 내용 합의(5.11) 중국어선 휴어기 집중 전술교류 및 교육·훈련 실시 등으로 합동단속 역량 배양(6~8월), 성어기 상시 합동단속 실효성 극대화 및 해상공권력 결집 강화(9월~)등 불법조업 중국어선에 대해 공조대응 관련 정책을 발굴, 건의, 개선하였다.

[그림6] 서해어업관리단과 서해지방해양경찰청 업무협력 협약식 내용

서해지방해양경찰청과 서해어업관리단(이하 "양 기관" 이라한다)은 불법조업 외국어선에 대한 해양주권수호를 위하여 상호 협력하기로 하고 다음과 같이 협약을 체결한다.

제1조(목적) 이 협약은 양 기관 관할 중첩해역에서 불법조업 외국어선 단속역량 강화를 위하여 상호 업무지원·협력 증진 도모를 목적으로 한다.

제2조(기본원칙) 양 기관은 상호 호혜 및 협력의 원칙에 따라 상대기관의 규정을 존중하고 신의성실의 원칙에 입각하여 이 협약서에 의한 지원·협력을 위해 노력한다.

제3조(지원·협력분야) 양 기관은 다음 각 호의 분야에서 상호 지원·협력을 증진시켜 나간다.
1. 단속요원 교육·훈련
2. 단속 전술·전략 교류 및 시설 공동 활용
3. 교수요원 지원 등 인적교류 활성
4. 조업동향 및 나포 등 상황정보 교류 강화
5. 해상 공권력 강화에 부합하는 합동단속 확대
6. 양 기관 관련 언론 및 성과 등 공동대응
7. 기타 공동 관심사항 등 상호발전을 위해 협력이 필요한 사항

제4조(실무협의체 등) ① 양 기관은 제3조 지원·협력 분야의 효율적인 추진과 세부업무에 관한 상호 협의를 위하여 실무협의체를 구성할 수 있으며, 그 구성 및 운영에 관한 사항은 상호 협의하여 결정한다.
② 이 협약서의 성실한 이행을 위한 사무담당 부서는 서해해양경찰청 경비안전과와 서해어업관리단 어업지도과로 한다.

제5조(비밀유지 의무) 양 기관은 협약의 이행과정에서 취득한 상대기관의 비밀을 사전 동의 없이 제3자에게 제공하거나 다른 목적으로 사용하지 아니한다.

제6조(효력 및 보관) ① 이 협약은 양 기관의 장이 협약서에 서명한 날로부터 효력이 발생하며, 상호 협의하여 개정하거나 폐기될 수 있다.
② 이 협약서의 활용 및 해석상 이견이 있는 경우에는 상호 협의하여 정한다.
③ 이 협약서는 2부를 작성하여 서명한 후 각각 1부씩 보관한다.

서해지방해양경찰청 WEST REGIONAL HEADQUARTERS KOREA COAST GUARD

서해어업관리단 West Sea Fisheries Management Service

청장 김용환 **단장 임광희**

3. 직무수행을 위한 법률·제도적 실효성 제고방안

1) 공무집행방해 사범에 대한 수사권의 부여

현재 수산사범에 대한 단속업무를 수행하는 단속공무원에게 빈번하게 발생하고 있는 폭행·협박행위 및 공무집행방해 사범에 대한 수사권을 부여하여 해상의 특수성에 따른 제1차 수사기관의 한계성을 극복하고 수산분야 특별사법경찰 직무수행시 수사의 효율성을 도모할 수 있도록 제도적 기반의 구축과 법률적 검토가 이루어 져야 한다.

2) 직무수행에 관한 근거법의 마련

현행 「경찰관직무집행법」은 국가경찰공무원에 한정하여 직무수행에 필요한 사항을 규정하고 있다. 반면 특별사법경찰은 직무수행에 필요한 근거법이 없으며 특별사법경찰작용

과 수사 장구[36] 사용에 관한 근거 규정[37] 및 직무수행의 합리성과 합법성을 보장하고 타 법률과의 관계를 명확히 정립할 수 있는 「특별사법경찰관직무집행법」의 제정[38]이 필요하다.[39]

또한 수산사범 단속뿐만 아니라 어선의 위반사항에 대한 단속업무를 수행할 수 있는 근거를 마련하는 조치가 필요하다. 예를 들어 「특사경법」 개정 시 수산분야 특별사법경찰의 직무범위에 소속 관할구역에서 발생하는 수산업에 관한 범죄 및 「어업자원보호법」에 규정된 범죄에 「어선법」[40]에 관한 범죄사항을 추가하여 어선에 대한 단속권한을 포함시키면 근본적인 불법어업 예방효과에 기여할 수 있을 것이다.

특히 해상에서 수산사범에 대한 사건처리과정 중 피의자(현행범)가 변호인선임 및 신뢰관계자의 동석을 요구할 경우에 사건처리 장소(국가어업지도선)까지는 장시간이 요구되며[41] 이에 따른 수사시간의 장기화·증거인멸·도주 등 피의자(현행범)와 관련된 문제에 따른 한계성이 합법적으로 극복될 수 있는 명확한 근거규정이 마련되어야 한다.

3) 직무수행에 따른 순직 등 인정범위의 확대

행정안전부는 일반사법경찰인 육상경찰·해양경찰과 소방공무원의 순직인정에 대한 범위를 확대하고 유족 보상금을 인상하였으며 「공무상 특수요양비 산정 기준」을 개정하여 공무상 특수요양비의 지급 대상범위를 확대하였다. 이는 육상경찰·해양경찰과 소방공무원은 상대적으로 재해발생 빈도가 높기에 이에 따르는 부담을 줄여주고자 하는 취지에서 비롯된 것이다.[42]

이처럼 무장한 해양경찰도 수산사범 단속업무 중 재해발생 빈도가 높은데 비해 수산분야

---

36) 참고로, 수사 장구라 함은, 수갑·포승·호송용 포승·경찰봉·호신용경봉·전자 충격기 등이 해당되며, 분사기라 함은, 근접분사기·가스분사기·가스(고무탄)발사총 등이 해당 된다.

37) 2009년 중앙부처·지자체 특별사법경찰 운영책임자 회의결과(대검찰청 형사2과, 2009. 3. 18)

38) 2010. 2. 26. 2010년 중앙행정부처 및 지자체 특별사법경찰 운영 책임자 회의」에서 「특별사법경찰직무집행법(안)」에 대한 의견과 특별사법경찰 운영실태 및 개선방안에 관하여 논의한 바 있다.

39) 이에 관하여 「특별사법경찰관직무집행법안」이 제안되어 있으나, 전체50여 종류의 특별사법경찰에 대한 실무적인 특수성에 따른 사항 등을 좀더 구체적으로 검토해야 할 필요성이 있다고 본다. 특히 수산분야 특별사법경찰의 경우는 육상의 공권력 등이 신속·정확하게 미치지 않는 측면이 있으므로 해상이라는 특수한 현실을 고려한 법률이 되었으면 한다.

40) 어선의 건조, 등록, 설비, 검사 및 조사, 연구에 관한 사항을 규정하여 어선의 효율적인 관리와 안전성을 확보하고 어선의 성능향상과 어업생산성 증진으로 수산업의 발전을 도모하는 법률이다.

41) 예컨대, 국가어업지도선(특별사법경찰)에 검거된 수산사범(피의자)의 위치는 주로 해상에 해당되므로 변호인의 선임을 요구할 경우에는 육상에서 변호인 등이 선박을 이용하여 국가어업지도선(특별사법경찰)이 있는 검거위치로 이동하여 오거나, 국가어업지도선이 검거위치에서 벗어나 육상(항·포구)으로 이동하여 변호인 선임 후 사건조사(피의자신문조서 작성 등)를 위한 과정에서 발생하는 많은 문제점들이 있다(이동에 따른 시간의 장기화·항해에 따른 국가예산 낭비·인권침해·증거인멸의 우려 등).

42) 예컨대, 행정안전부에 따르면, 현재 국회 법사위원회에 계류 중인 공무원연금법 개정안이 통과되면, 현재 소방공무원이 화재진압이나 인명구조 작업 중 사망시 현장에서 사망한 경우에 한하여 순직으로 인정되었으나, 앞으로는 현장에 출동 또는 귀소하다가 사망하는 등의 경우에도 순직으로 인정되어 순직 인정범위가 현재보다 대폭 확대된다고 밝혔다('06년 순직보상법 시행이후 '08년까지 총 22명이 순직공무원으로 인정). 아울러, 공무원연금법 개정안에 따르면 순직으로 인정될 경우 유족에게 지급되는 유족보상금도 1억 3천만원에서 1억5천만원으로 상향 조정되었다(경찰·소방공무원 순직인정 범위 확대 및 유족보상금 인상: 현장출동·귀소 중 사망시 순직인정,행정안전부 보도자료, 2009.11.09.)

특별사법경찰은 비무장으로 수산사범 단속업무를 수행하고 있기에 무장한 해양경찰보다 상대적으로 재해발생률이 매우 높다.

따라서 동일한 업무를 수행하는 해양경찰에 비해 다른 분야의 특별사법경찰 보다 많은 위험에 노출되어 있는 수산분야 특별사법경찰의 직무수행에 따른 국가유공자 인정범위의 확대와 유족 보상금의 인상 및 공무상 특수요양비 지급 대상범위에 포함될 수 있도록 관련 법령을 개정하여 수산분야 특별사법경찰도 일반사법경찰인 해양경찰과 동일한 보상을 받게 하는 조치가 필요하다.

4) 불법조업 중국어선 선장 등 인적도용 수사기법 교육실시

불법조업으로 단속된 일부 중국어선은 선원 대다수가 승선원 명단과 상이하고 선장(피의자)의 경우에는 인적을 도용하고 있다. 이에 국가어업지도선에 배치된 특별사법경찰은 실적위주의 사건조사에 중점을 중국어선 선장(피의자)의 인적도용 행위에 대해서 확인이 소홀한 경우가 있다. 이처럼 인적을 도용한 선장을 피의자로 조사하여 담보금 등 형사적 처벌을 받게 할 경우 이에 따른 책임을 면하기 어려운 문제가 발생할 우려가 있으며 특히 인적이 도용된 사실을 알고 조사를 할 경우 선량한 어업인을 범죄자로 만드는 것과 검찰 및 법원을 속이게 되는 죄를 범하게 되므로 형사적 책임은 물론 공무원 신분을 상실할 우려가 있다. 때문에 실적위주의 단속 및 신속한 사건조사를 하고자 하는 마음을 지양하고 중국선원 및 선장(피의자)의 신분에 대한 철저한 확인을 해야 하며 인적도용 등에 대응할 수 있는 어업감독공무원으로서의 특별사법경찰의 역량을 함양을 도모하여야 한다. 이와 관련하여 인적도용 등에 대응할 수 있는 사건조사 기법 교육의 정기적인 실시가 필요하다고 본다.

5) 불법조업 중국어선 검거시 송치관련업무의 원활함 도모

현재 불법조업 중국어선을 단속하면 흑산도로 압송(나포)하여 사건조사를 실시하고 있다. 흑산도로 압송(나포)하는 이유는 국가어업지도선에는 외국어요원(중국어 가능자)의 부재로 통역관 입회하에 사건조사를 실시하기 위해서이다. 현지 사건조사 후 어업관리단 지도계(중국어선담당)로 메일을 통해 사건관련 서류를 전송하고 지도계에서는 전송받은 사건관련 서류를 출력하여 담보금 결정을 위한 검사지휘 건의 등 불법조업 중국어선에 대한 송치관련업무를 진행하고 있다. 그러나 사건관련 서류의 전송을 위한 스켄작업은 용량 등의 문제로 시간이 과다하게 소요됨에 따른 담보금 결정지휘의 지연 등 업무의 효율성이 저하되며 장시간 중국어선원 억류에 따른 출동해역의 공백 및 제반경비소요 등의 문제점이 있다. 따라서 서해어업관리단 흑산도사무소에 불법조업 중국어선의 사건관련 서류송치의 원활함을 도모하고 업무의 효율성 증대를 위한 통신망(FAX) 등을 설치할 필요가 있다.

Ⅴ. 결 론

지금까지 어업관리단의 불법조업 중국어선에 대한 대응방안 등을 살펴보았으나 지난 수년간 우리측은 외교경로 및 어업공동위 등 다양한 채널을 통해 중국측에 대책마련을 촉구하였다. 그러나 중국측은 어민계도 약속('09.8월), 지도강화 약속('10.5월) 등에도 불구하고 자국어민에 대한 실효적인 관리감독이 이루어지지 않고 있는 실정이므로 중국정부의 적극적 관리·감독이 중국어선 문제해결의 선결과제이라고 생각한다. 따라서 다양한 외교적 경로를 통해 중국정부의 책임있는 자세를 유도할 필요가 있다고 사료된다.

2012년 한국해양경찰학회 제4회 학술세미나

<제4주제>

중국어선 불법조업 범죄의 특성

노호래 교수(군산대)

중국어선 불법조업 범죄의 특성

노호래 교수(군산대)

- 목 차 -

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 이론적 검토
Ⅲ. 불법조업 범죄의 실태분석과 과격 저항사례
Ⅳ. 특 성
Ⅴ. 대 책

Ⅰ. 서 론

최근 중국어선의 불법조업문제는 서해의 최대 현안이 되었다. 이는 시급해야 할 국가적 과제로 부상하고 있다. 과거에는 해양에 대한 연안국의 관할영역이 넓지 않았으나 1994년 유엔 해양법협약이 발효됨에 따라 해양에 대한 연안국의 권리와 의무가 더욱 강화되고 있다. 세계 각국은 제각기 배타적 경제수역(EEZ)을 선포하고 심해저 개발에 나서는 등 해양관할과 해양개발의 강도를 강화하고 있으며, 다른 한편으로는 자원고갈과 환경오염에 시달리고 있는 육지를 대신할 대안인 해양의 보전 필요성을 절감하고 이를 위한 공동노력을 추구하고 있다. 한국의 관할해역은 44만 7,000㎢로 국토면적의 4.5배에 이른다. 이러한 방대한 관할해역 때문에 감시와 감독이 어렵고 불법어업은 지속적으로 증가하고 있다. 불법어로는 한국차원을 넘어서서 국제적인 문제이다.

지구촌에서 불법어업으로 포획한 어획물의 전체 가치는 매년 40억 달러에서 90억 달러에 이른다고 한다(High seas Task force, 2006). 불법조업에 대응하는 것은 지역공동체, 국가, 국제기구의 어려운 문제로 입증되고 있다. 예를 들면 호주와 인도네시아 당국은 불법어업을 방지하기 위하여 상호노력을 기울였지만 별다른 성과를 거두지 못하였고, 국제회의에서 불법어업문제는 중요이슈가 되었고 관리할 해양이 넓은 호주는 FAO, APEC, OECD 등과 함께 국제적으로 대응하기 위하여 많은 노력을 하기도 했다(Vince, 2007: 684).

우리나라와 인접한 일본과 중국과의 해양경계선이 완전한 합의에 의해 설정되지는 않았지만 국민의 생계와 직접적으로 연관되어 있는 어로(漁撈) 분야에 있어서는 한·일 어업협정(1999년)과 한·중 어업협정(2001)을 통하여 잠정적으로 어업질서를 상호 유지해 나가고 있다. 우리나라와 중국 및 일본의 해양경계선은 국가 간의 거리가 400해리가 되지 않기 때문

에 상호협정에 의해서 해양경계선을 설정해야 한다. 1999년과 2001년의 어업협정에 따라 경계선이 설정되었으므로 우리나라의 관할 수역은 더 넓어졌다.

중국어선의 불법조업은 해양치안기관들의 단속활동에도 불구하고 근절되지 않고 오히려 단속을 회피하기 위한 수법이 조직화·집단화·흉포화 되어가는 추세이며, 중국어선의 우리 EEZ 입어허가 척수 감소로 총 단속척수는 2005년을 정점으로 감소하고 있으나 입어허가증 위조, 허가 받은 어선의 어획량 축소기재 등 불법유형이 점차 지능화되고 있다. 특히 중국의 불법조업어선 단속과정에서 한국의 해양경찰관이 2명이 사망하기도 하였다. 제1차 사건은 2008년 9월 25일에는 우리의 EEZ 내에서 불법조업을 단속하던 목포해양경찰서 해양경찰관 1명이 중국선원이 휘두른 흉기에 맞아 해상으로 추락·실종되어 사망한 사건이 발생하였고, 제 2차 사건은 2011년 12월 12일에 인천 소청도 근처에서 불법조업 중이던 중국어선을 단속하는 과정에서 중국선원이 휘두른 흉기에 해양경찰관 1명이 사만한 사건이 발생하였다.

2008년 9월 25일의 제1차 사망사건 이후 국가적인 대응방안은 다음과 같다. 해상공권력을 강화하기 위해 진압 전담부대 “특수기동대”창설·운영, 함정과 헬기를 배치한 해·공의 입체적인 현장대응능력강화, 무기사용, 엄격한 사법처리 등을 통한 엄격한 법집행으로 불법적 저항행위 엄단, 해상단속 여건에 적합한 진압장비의 개선과 확충, 대응매뉴얼 고도화 및 교육·훈련 강화, 중국당국에 외교적 노력 및 재발방지의 촉구를 하였다(해양경찰청, 2011: 47 – 48).

2011년 11월 12일 제2차 사망사건 이후의 대책은 첫 번 째 사망사건보다 강력한 대응방안을 제시하였다. 불법조업 의심선박이 정선명령이나 검문검색에 불응하고 선원들이 흉기를 사용하여 공무집행에 저항하는 경우에는 해양경찰이 보유하고 있는 진압장비와 총기류 등 모든 수단을 적극 사용하여 제압하고 나포한다. 이와 관련하여 총기사용 요건을 단순화하여 경찰관이 생명의 위협을 느낀 경우, 정상적인 공무집행이 불가능하다고 판단되는 경우 총기를 사용할 수 있도록 불법외국어선 단속 매뉴얼을 변경하고, 경비함정의 증강, 단속경찰관의 증원 및 정예화, 진압장비와 보호장구, 채증·통신장비의 개선 및 확대보급, 불법행위자 및 선박에 대한 처벌강화를 결의하였다(해양경찰청 보도자료, 2011. 12. 14).

이러한 대책에도 불구하고 근본적인 대응방안을 마련하였다고 보기 어렵다. 이에 따라 본 논문에서는 중국어선의 불법조업범죄의 특성을 분석하여 그 대응방안을 모색해 보고자 한다.

본 연구의 방법은 데이터분석, 단속전문가 면담, 전문가 검토 등의 연구방법을 활용한다. 불법조업 단속건수는 해양경찰백서(2009, 2010, 2011)의 데이터와 해양경찰청의 분석자료를 활용한다. 해양경찰청에서 수집한 자료인 단속현황, 나포현황, 단속유형, 월별나포현황, 톤수별 나포현황, 업종별 나포현황, 선적항별 나포현황, 중국선원 단속현황, 중국 나포어선 처리현황, 구속자 및 담보금 납부현황, 불법조업 어획물 처리현황, 중복단속현황, 기관별 단속현황 등은 검토하여 그 특성을 검토하기로 한다.

Ⅱ. 이론적 검토

1. 연안국의 불법어업관련 단속의 근거

1) UN해양법협약

배타적 경제수역에서 조업하는 타국 어선은 연안국의 법령으로 확립된 자원 보존조치와 기타의 조건을 준수해야 한다. 연안국의 법령은 유엔해양법협약에 위반되지 않는 것이어야 하고(UN해양법 제62조 4항), 또한 자국 법령의 이행을 보장하기 위하여 승선·임검·나포 및 사법조치 등의 필요한 법령집행권을 갖는다. 나포된 선박과 체포된 선원은 보석금 또는 보증금 예치 후 즉시 석방되어야 하며, 관계국의 동의 없이는 금고 등의 체형을 부과할 수 없고, 연안국은 당해 선박의 선적국 당국에 즉시 통고할 의무가 있다(UN해양법협약 제73조). 이러한 근거에 의하여 한·중·일 3국은 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리행사에 관한 법령을 가지고 있다. 우리나라의 경우 그 법령은 「배타적경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적권리의 행사에 관한 법률:EEZ어업법」 이다.

UN해양법협약 제111조는 연안국의 권한 있는 당국이 그 선박리 자국의 법령을 위반한 것으로 믿을 만한 충분한 이유가 있을 때 행사할 수 있다. 이러한 추적은 외국적 선박이나 그 선박의 보조선이 추적국의 내수·군도수역·영해 또는 접속수역에 있을 때 시작되고 또한 추적이 중단되지 아니한 경우에 한하여 영해 나 접속수역 밖으로 계속될 수 있다. 추적권은 추적당하는 선박이 그 국적국 또는 제3국의 영해에 들어감과 동시에 소멸한다.

2) 한·중 어업협정

「배타적 경제수역법」 제5조는 외국과의 협정으로 달리 정하는 경우를 제외하고 대한민국의 배타적 경제수역에서는 권리를 행사 또는 보호하기 위하여 대한민국의 법령을 적용한다. 이러한 근거에 의하여 「한·중 어업협정」 은 일방체약당사자의 국민 및 어선은 타방체약당사자의 배타적 경제수역에서 어업활동을 함에 있어서 이 협정과 타방체약당사자의 관계법령의 규정을 준수하여야 한다(한·중 어업협정 제4조의 1).

3) 국내법령

(1) EEZ어업법

외국인은 특정금지구역이 아닌 배타적 경제수역에서 어업활동을 하려면 선박마다 농림수산식품부장관의 허가를 받아야 하고, 농림수산식품부장관이 허가를 하였을 때에는 해당 외국인에게 허가증을 발급하여야 한다. 허가를 받은 외국인은 허가를 받은 선박에 허가 사항을 식별할 수 있도록 표지(標識)를 하여야 하며, 허가증을 갖추어 두어야 한다(EEZ어업법 제5조 1, 2, 3항).

검사(檢事)나 대통령령으로 정하는 사법경찰관은 배타적 경제수역에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 불법 어업활동 혐의가 있는 외국선박에 정선명령(停船命令)을 할 수 있다.

이 경우 그 선박은 명령에 따라야 한다(EEZ어업법 제6조의 2: 불법 어업활동 혐의 선박에 대한 정선명령).
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

(2) 영해 및 접속수역법

외국선박이 제5조 어로 등을 위반한 혐의가 있다고 인정될 때에는 관계 당국은 정선(停船)·검색·나포(拿捕), 그 밖에 필요한 명령이나 조치를 할 수 있다.

(3) 형사소송법과 경찰관직무집행법

범죄의 실행중이거나 실행의 즉후인 자를 현행범이라 하고 현행범인은 누구든지 영장 없이 체포할 수 있다(형사소송법 제211조, 제212조). 그리고 경찰관은 범인의 체포·도주의 방지, 자기 또는 타인의 생명·신체에 대한 방호, 공무집행에 대한 항거의 억제를 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 그 사태를 합리적으로 판단하여 필요한 한도 내에서 무기를 사용할 수 있다. 다만, 형법에 규정한 정당방위와 긴급피난에 해당하는 때 또는 다음 각호의 1에 해당하는 때를 제외하고는 사람에게 위해를 주어서는 아니 된다(경찰관직무집행법 제10조의 4).

4) 검 토

EEZ어업법은 외국어선의 어업허가 등에 관한 법률로서 외국인에 대하여만 적용되나, 수산업법은 내국인 및 외국인 모두 그 적용대상이 된다. 외국인이 배타적 경제수역에서 어업활동을 하는 경우 수산업법보다는 EEZ어업법을 우선 적용한다(EEZ어업법 제3조 제1항).

어업협정은 어업에 관한 사항만을 규율하는 협정으로 EEZ나 대륙붕 경계협정과는 관계가 없다. 어업협정은 체약국에만 적용되는 양자협정으로 한·중 어업협정은 관련수역에서 적용되고, 일본어선은 한·중 어업협정이 아닌 한·일 어업협정이 아닌 한·일 어업협정의 규정을 준수해야 한다. 한·중 어업협정은 서·남해 뿐만 아니라 동해, 중국의 동중국해 및 남중국해에도 적용된다. 즉 한·중 양국의 배타적 경제수역 전체에 적용된다. 영해 및 내수는 EEZ에서 제외되므로 우리 영해에서 조업하는 중국어선은 영해 및 접속수역법에 의거 단속한다.

2. 중국어선 불법조업의 원인과 유형

중국어선의 불법조업이 계속되는 주요원인은 중국인근 바다의 염분도가 낮아 어군이 형성되지 않고 급속한 산업화로 인해 중국수역이 오염되었고 이로 인해 어군의 산란과 생존을 어렵게 하였다. 그리고 어선수는 줄지 않았으며, 중국의 경제성장에 따라 중국인의 수산물 소비가 증가되어 이를 충족시키기 위해 불법조업이 계속되는 것으로 분석된다(해양경찰백서,

2011: 31).

주요 위반법은 EEZ어업법이다. EEZ어업법의 위반사항은 특정금지지역에서 조업하는 행위, 허가 없이 EEZ에서 조업하는 행위, 제한 또는 조건을 위반하는 행위, 어획물 이적(전적) 행위, 정지명령을 위반하는 행위, 어획물을 양륙하는 행위, 허가표지판을 부착하지 않는 행위, 허가증을 미비치하는 행위, 업종별 제한 조건 및 제한 위반행위, 입어에 관한 절차규칙을 위반하는 행위 등이 있다.

해양경찰의 단속을 회피하기 위한 수법은 지능화, 집단화되고 있다. 특히 선단을 이룬 어선 나포시 어획물 운반선을 중심으로 극렬히 집단저항하기도 하고, 10여척 이상이 집단 계류하여 승선을 방해하기 위해 죽창 또는 그물을 설치하거나 쇠파이프를 휘두르는 등 난폭한 행동을 취하고 있다(해양경찰백서, 2011: 30).

Ⅲ. 불법조업 범죄의 실태분석과 과격 저항사례

1. 중국어선 단속실태분석

나포척수는 2006년 522척에서 2010년 370척으로 줄어들다가 2011년 537척으로 늘어났다. 여기서의 나포란 범죄혐의가 있는 선박을 검문하거나 방문·수색한 결과 범법행위를 한 사실이 밝혀진 경우에 그 범죄선박을 나포하여 강제로 인근항구나 적절한 항구로 데려와 적절한 처벌 내지는 제재를 가하는 것을 말한다. 불법행위는 영해보다는 배타적 경제수역에서 대부분 이루어지고 있다.

<표 1> 불법조업 중국어선 단속현황

구 분	총 계 (척)	나포 (척)	배타적 경제수역			영해 침범	훈방 조치	비고 (NLL)
			계	무허가	제한조건 위반 등			
'11년	546	537	505	171	334	32	9	30
'10년	375	370	317	91	226	53	5	41
증감율	45.6	45.1	59.3	87.9	47.8	-39.6	80	-26.8
'09년	388	381	358	86	272	23	7	49
'08년	446	432	420	78	342	12	14	41
'07년	508	494	467	79	388	27	14	56
'06년	549	522	501	144	357	21	27	50

자 료: 해양경찰청(2012)

2011년의 경우 배타적 경제수역에서 505건, 영해에서 32건, 북방한계선(NLL)에서 30건을 단속하였다. 북방한계선(NLL)[1]의 특정해역은 면적이 넓지 않은 상황임에도 불구하고

1) 북방한계선(Northern Limit Line: NLL): 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 우도 5개 섬 북단과 북측 옹진반도 사이의 중간선으로 1953년 9월 30일 유엔사령부가 일방적으로 서해와 동해에서의 우리 측 해군 및 공군 초계활동의 북방한계를 설정하여 함정과 항공기의 북상항행방지와 어선과 일반선박의 피납방지 및 그 보호를

2011년에 30건의 나포가 있었다. 서해 북방한계선 부근에서는 야간이나 기상이 불량한 시간을 틈타 기습적으로 우리해역으로 넘어와 조업하다가 단속을 피하여 다시 북측 해역으로 넘어가는 게릴라식 수법을 사용하고 있다.

2010년 백령도, 대·소청도, 연평도 주변 해역에서 조업을 한 중국어선은 58,514척으로 전년도에 비해 38,592(194%)이 증가하였고, 해역별로는 백령도 서북쪽 해역이 13,000여척, 소청도 남동쪽 해역 38,000여척, 연평도 북쪽 해역 7,000여 척으로 하루 평균 160척이 연중 조업하는 것으로 파악되었다(해양경찰백서, 2011: 34).

배타적 경제수역에서 무허가 건수는 171건이었다. 허가의 경우 「EEZ어업법」 제5조에 의해 외국인은 특정금지구역이 아닌 배타적 경제수역에서 어업활동을 하려면 선박마다 농림수산식품부장관의 허가를 받아야 하고, 허가를 받은 외국인은 허가를 받은 선박에 허가 사항을 식별할 수 있도록 표지(標識)를 하여야 하며, 허가증을 갖추어 두어야 한다. 어업활동 허가를 받은 외국인은 그 허가증을 허가받은 선박의 조타실에 갖추어 두어야 한다. 부속선이 있는 선박의 경우에는 그 부속선의 조타실에 허가증 사본을 갖추어 두어야 한다. 허가사항으로는 어업의 종류, 어선의 규모, 부속선의 척수(隻數), 포획대상 수산동식물의 종류 및 예상어획량 등이다[2].

제한조건으로는 농림수산식품부장관·해양경찰청장 및 검사의 어업활동에 관한 명령이나 지시를 따를 것, 검사나 사법경찰관이 승선하여 서류·어획물 등의 조사하는 데에 협조할 것, 농림수산식품부장관의 정지명령에 따를 것, 해양생물자원의 보호를 위해 수산자원관리법, 수산업법에서 정한 제한·조건을 준수할 것, 어획실태에 대하여 농림수산식품부장관에게 보고 또는 신고할 것 등이 있다(EEZ어업법 시행규칙 별표 3).

<표 2> 지역별 나포현황

구 분	계	인천	태안	군산	목포	제주	서귀포	울산
'11년	537	61	32	60	285	72	27	0
'10년	370	54	20	25	186	52	32	1
증감율	45.1	13.0	60.0	140.0	53.2	38.5	-15.6	-100.0
'09년	381	61	22	65	126	71	36	-
'08년	432	64	16	36	133	111	72	-
'07년	494	102	25	20	222	125	-	-
'06년	522	83	51	28	207	153	-	-

자 료: 해양경찰청(2012)

지역별 나포현황으로는 목포지역이 가장 많은 척수를 보여주고 있다. 2010년에 186척, 2011년에 285척으로 다른 지역보다 가장 많다. 이는 중국어선들이 선호하는 지역으로 좋은

목적으로 설정한 선을 말한다.

2) 2001년 한·중 어업협정」 체결이후 우리나라 배타적 경제수역에서 조업하기 위해서는 어획할당량(업종별·어종별), 입어척수 등 조업조건과 입어 및 조업절차에 따라 어업허가증을 발급받아야 한다.

어장이 형성되어 있는 것이 그 요인으로 판단된다. 대부분의 나포현황은 목포, 인천, 군산, 태안의 서해안 지역과 제주, 서귀포의 남해안에 집중되어 있고, 동해안은 거의 없다. 이러한 현상을 고려했을 때 함정세력의 재배치도 고려해 보아야 한다. 불법조업 집중지역에 해상순찰을 강화해야 할 것이다.

<표 3> 단속유형별 현황

구분	총계	영해침범	E E Z																		
			소계	무허가	특정금지구역위반	정선명령위반	어획물전적위반	허가, 제한조건 위반													
								조업수역	조업기간	어구·어법		조업일지				입출역통보	허가증비치소지	전재위치위반	허가번호표시	선박서류비치소지	어창용적배치소지
										망목	이중자루	어획량축소	허위통보	어종코드	기타						
'11	537	32	505	171	14	-	3	14	-	33	38	85	56	-	76	7	4	1	2	-	1
'10	370	53	317	91	28	-	1	12	1	23	7	134	-	1	1	3	-	4	3	4	4
'09	381	23	358	86	36	2	2	5	-	16	6	133	23	1	8	29	-	-	2	2	7
'08	432	12	420	78	32	-	2	-	-	15	26	188	9	-	2	6	-	2	2	2	56

※ '11년도 NLL 침범 30척(3월 2척, 4월 12척, 5월 9척, 6월 2척, 9월 1척, 10월 3척, 11월 1척)
자 료: 해양경찰청(2012)

2011년의 경우 가장 많은 나포척수를 차지하고 있는 것부터 순서대로 나열하면 다음과 같다. 무허가 171척, 어획량축소 85척, 허위통보 56척, 이중자루 38척, 망목 33척, 조업수역 14척, 특정금지구역 14척, 기타 76척 순으로 나타나고 있다. 여기에서 무허가는 "외국인은 특정금지구역이 아닌 배타적 경제수역에서 어업활동을 하려면 선박마다 농림수산식품부장관의 허가를 받아야 한다"는 「EEZ어업법」 제5조 1항에 위반한 것을 의미하고, 어획량축소와 허위통보는 「EEZ어업법시행규칙」 제18조의 별표3의 보고의무를 위반한 것이다. 이중자루와 망목은 「수산자원관리법」 를 위반한 것이다. 조업수역은 수산자원관리법을 위반한 것이고, 특정금지구역위반은 「EEZ어업법」 제4조에 의하여 "배타적 경제수역 중 어업자원의 보호 또는 어업조정(漁業調整)을 위하여 대통령령으로 정하는 구역에서 어업활동을 하여서는 아니 된다"라고 규정하고 있는 구역에서 조업을 한 경우이다.

<표 4> 월별 나포현황

구 분	계	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
'11년	537	22	31	54	53	41	6	1	2	10	74	145	98
'10년	370	29	18	42	27	37	6	7	1	15	42	75	71
증감율	45.1	-24.1	72.2	28.6	96.3	10.8	0.0	-86	100.0	-33.3	76.2	93.3	38.0
'09년	381	8	33	40	37	36	1	2	2	14	72	62	74
'08년	432	31	23	46	33	18	1	2	4	25	67	103	79
'07년	494	28	45	103	54	22	16	-	27	20	80	66	33
'06년	522	13	46	63	50	40	13	4	16	51	112	49	65

자 료: 해양경찰청(2012)

나포현황으로는 11월에 가장 많은 편이다. 2011년의 경우 145척으로 가장 많았고, 그 다음으로 12월, 3월, 4월 순이었다. 대체로 6월에서 9월까지는 경미한 나포실적을 보이고 있다.

<표 5> 톤수별 나포현황

구 분	계	160톤 이상	80톤 이상	50톤 이상	50톤 미만	10톤 미만
'11년	537	83	143	204	105	2
'10년	370	64	116	101	82	7
증감율	45.1	29.7	23.3	102.0	28.0	-71.4
'09년	381	46(12.1%)	125	98	96	16
'08년	432	81(18.8%)	144	135	62	10
'07년	494	58(11.7%)	134	182	111	9
'06년	522	54(10.3%)	161	173	128	6

자 료: 해양경찰청(2012)

나포된 선박은 대부분 소형어선임을 알 수 있다. 2011년의 경우 160톤 이상은 83척, 80톤 이상은 143척, 50톤이상은 204척, 50톤 미만 105척, 10톤 미만은 2척이었고, 50톤이상이 가장 비중을 많이 차지하는 204척이었다. 50톤이상의 경우 2011년에 전년도 보다 102% 증가하여 가장 많은 증가폭을 보이고 있다. 2006년에서부터 2011년까지 5개년까지 50톤이상 80톤 미만의 어선이 가장 많은 비중을 차지하고 있다.

<표 6> 업종별 나포현황

구 분	'06년	'07년	'08년	'09년	증감율	'10년	'11년
총 계	522	494	432	381	45.1	370	537
쌍 끌 이	273	320	313	231	27.2	272	346
외 끌 이	67	61	51	49	-15.4	39	33
유 망	161	103	55	85	232.4	37	123
어획물운반선 기 타	21	10	13	16	59.1	22	35

자 료: 해양경찰청(2012)

업종별은 쌍끌이, 외끌이, 유망이 있는데, 나포현황은 쌍끌이가 가장 많은 비중을 많이 차지하고 있다. 쌍끌이의 경우 2010년 272척에서 2011년 346척으로 27.2% 증가하였고, 외끌이는 2010년 39척에서 33척으로 줄어들었다. 가장 높은 증감율을 보이는 것은 유망이다. 2010년 37척에서 2011년 123척으로 232.4% 증가하였다.

<표 7> 선적항별 나포현황

구 분	선 적 항(척)				
	계	산동성	요녕성	절강성	기 타
'11년	537	285	172	49	31
'10년	370	213	111	25	21
증감율	45.1	33.8	55.0	96.0	47.6
'09년	381	192	107	32	50
'08년	432	208	167	44	13
'07년	494	233	176	33	52
'06년	522	194	233	52	43

자 료: 해양경찰청(2012)

2001년부터 2006년까지의 불법조업 중국어선의 선적별 나포어선 수는 다음과 같다(金眞熙, 2008:36 - 38). 이 시기의 선적별 나포 어선수는 요녕성이 가장 많고, 그 다음으로 산동성, 절강성, 하북성, 강소성, 상해시, 천진시이었다. 이 6년 동안의 2,139척이 단속되었는데, 1,007척이 요녕성이었고, 그 다음이 산동성으로 660척이었다.

그러나 <표 7>에서 알 수 있듯이 2007년 이후 부터는 요녕성보다는 산동성 선적의 어선이 더 많이 나포되고 있다. 2010년 370척 중 중 324척이 산동성과 요녕성이었다. 전체의 88%가 두 성의 선적을 가지고 있었고, 2011년에는 총 537척 중 산동성 285척, 요녕성 172척으로 두 성 선적이 85%를 차지하고 있다. 이 지역 어민들에 대한 중국당국의 철저한 지도와 단속이 요청된다고 볼 수 있다.

산동성과 요녕성이 가장 많은 이유는 두 지역이 우리나라 수역과 가깝게 위치하고 있어

이동에 소비되는 유류비 등 각종 소모성 비용을 절약할 수 있고, 불법조업으로 잡은 어획물을 신속하게 운송할 수 있기 때문을 파악된다(해양경찰백서, 2011: 31).

<표 8> 중국선원 단속 현황

구 분	중 국 어 선			
	나 포			조 치
	척	명	입건자	
'11년	537	5,702		벌금 : 145억 8천600만원 구속 : 72명
'10년	370	3,664		벌금 : 78억 1천600만원 구속 : 56명
'09년	381	3,537		벌금 : 55억 3천170만원 구속 : 130명
'08년	432	4,390		벌금 : 62억 7천200만원 구속 : 109명
'07년	494	4,650		벌금 : 48억 5천350만원 구속 : 246명
'06년	522	5,156		벌금 : 54억 4천150만원 구속 : 218명

자 료: 해양경찰청(2012)

중국선원 단속현황으로 나포 척수와 인원은 2006년에서 2010년까지는 점점 줄어드는 추세를 보이다가 2011년에는 대폭 증가하여 537척 5,702명이 나포되었다. 대체로 벌금액은 매년 증가하는 추세를 보이고 이다. 2006년에 54억4150만원에서 2011년에는 145억 8,600만원으로 대폭 증가하였고, 구속자수는 2006년 218명, 2007년 246척, 2008년 109명, 2009년 130명, 2010년 56명, 2011년 72명이었다. 이는 구속되기 보다는 벌금을 내고 석방되는 비율이 높아져서 구속자 수가 줄어들은 것으로 판단된다.

<표 9> 구속자 및 담보금 납부현황

구 분	담보금 납부		담보금 미납			무혐의 처리(척)	담보금 납부율 (%)
	척수	금액(원)	척수	금액(원)	인원(명)		
'11년	508	145억 8,600만	26	10억 4,000만	72	3	94.6
'10년	336	78억 1,600만	34	10억 6,500만	56	-	90.8
증감율	51.2	85.9	-23.5	0.0	28.6	-	-
'09년	321	55억 3,170만	60	18억 4,000만	130	6	84.3
'08년	380	62억 7,200만	52	12억 7,000만	103	-	87.9
'07년	406	48억 5,350만	88	26억 4,500만	238	1	82.2
'06년	438	54억 4,150만	84	28억	218	-	83.9

※나포된 선박 중 담보금을 납부하지 않을 경우 선장·항해장 등 구속
자 료: 해양경찰청(2012)

담보금을 납부한 척수는 508척으로 145억 8,600만원이고, 담보금을 미납한 척수는 26척이다. 담보금 납부율은 매년 증가하는 추세를 보이고 있는데, 2006년에 83.9%, 2007년 82.2%, 2008년 87.9%, 2009년 84.3%, 2010년 90.8%, 2011년 94.6%로 나타나고 있다.

총담보금 납부액은 매년 증가하는 추세를 보이고 있고, 담보금 미납액은 매년 감소하고 있다.

<표 10> 불법조업 중국어선 단속 현황 (단위 : 척)

구 분	총 계 (척)	위 반 유 형(척)			구 속		불 구 속		담보금 (원)
		계	영해 침범	EEZ 침범	척수	인원	척수	인원	
'11년	537	537	32	505	28	72	509	5,630	145억 8,600만원
'10년	370	370	53	317	34	56	336	3,442	78억 1,600만원
'09년	381	381	23	358	60	130	321	3,415	55억 3,170만원
'08년	432	432	12	420	52	103	380	4,275	62억 7,200만원
'07년	494	494	27	467	88	238	406	4,551	48억 5,350만원

자 료: 해양경찰청(2012)

년도별 구속인원은 2007년 238명, 2008년 103명, 2009년 130명, 2010년 56명, 2011년 72명이고, 불구속인원은 2007년 4,551명, 2008년 4,275명, 2009년 3,415명, 2010년 3,442명, 2011년 5,630명으로 2011년에 가장 많은 인원이 불구속처리되었다. 구속과 불구속 인원은 2011년이 가장 많은데, 5,702명이 구속되거나 불구속되었다.

<표 11> 불법조업 어획물 처리현황

구 분	압수수량(kg)	압수 어획물 처리	
		대가보관(kg)	폐 기(kg)
'11년	19,675kg	19,675kg(대가보관금 : 4,431,070원)	-
'10년	100,661kg	93,786kg(대가보관금 : 12,077,310원)	6,875
'09년	105,666kg	102,474kg(대가보관금 : 10,290,921원)	3,192
'08년	62,192kg	61,592kg(대가보관금 : 10,972,829원)	600
'07년	32,348kg	1천940만4,045	-
'06년	16,603kg	717만3,338	-

자 료: 해양경찰청(2012)

불법조업 중국어선 나포 후 담보금을 미납한 경우 압수물을 판매하여 대가보관한다. 그 대가 보관한 압수수량과 대가보관금은 2006년 16,603kg을 압수하여 717만 3,348원을 대가보관하고, 2010년에는 100,661kg을 압수하여 12,077,310원을 대가보관하였다. 그 대가보관액수는 2010년에 가장 많은데, 1200여만원에 이른다.

<표 12> 불법조업 중국어선 중복단속 현황

구 분	나포척수	국가별	재범현황(척수)			
			소계	2회단속	3회단속	재범율(%)
'11년	537	중국	23	21	2	4.3
'10년	370	중국	10	10	-	2.7
'09년	381	중국	14	12	2	3.1
'08년	432	중국	19	19	-	4.3
'07년	494	중국	52	49	3	10.5

자 료: 해양경찰청(2012)

중복 단속된 허가어선의 경우 농림수산식품부에서 행정처분을 하는데, 동일사항 위반이 2회인 경우에는 조업정지를 하고, 3회 위반을 하면 허가취소를 한다. 2회 단속된 경우는 2007년 49척, 2008년 19척, 2009년 12척, 2010년 10척, 2011년 21척이었다. 동일한 어선이 3회 이상 단속된 경우는 2007년에 3척, 2009년에 2척, 2011년에 2척이었다.

<표 13> 기관별 단속현황

구 분	총계	해경청	농식품부	기타(해군)
'11년	537	341	193	3
'10년	370	310	60	-
'09년	381	366	15	-
'08년	432	412	16	4
'07년	494	494	-	-
'06년	522	522	-	-
'05년	584	574	8	2

자 료: 해양경찰청(2012)

최근 7개년간의 기관별 단속척수를 분석하면 해양경찰청은 2005년에 574척으로 가장 많았고, 2011년에는 341척이었다. 해양경찰청의 단속척수는 대체로 점점 줄어드는 추세이다. 농림수산식품부의 단속척수는 2005년 8척에서 점점 늘어나는 추세를 보이고 있고, 2011년에 193척으로 가장 많았다.

<표 14> 韓·中·日 담보금 기준 비교표(2011. 12. 15)

위반유형	한 국				일 본		중 국
	법정형	100톤이상	100~50톤	50톤 미만	30톤이상	30톤미만	톤수 구분 없음
무허가조업, 금지해역조업, 어업활동정지 명령 위반 [제17조 제1호, 제4호]	1억원 이하 벌금	1억원	8,000만원	7,000만원	6,000만원 (400만엔)	3,000만원 (200만엔)	**7,800만원 (40만위엔)**
어획물 전적 [제17조 제3호]	"	8,000만원	7,000만원	6,000만원	6,000만원 (400만엔)	3,000만원 (200만엔)	3,900만원 (20만위엔)

허가조건위반	조업수역·기간·어구·어법 [제17조 제2호]	"	6,000만원	5,000만원	4,000만원	3,000만원 (200만엔)	3,000만원 (200만엔)	5,800만원 (30만위엔)
	망목규제 [제17조 제2호]	"	6,000만원	5,000만원	4,000만원	3,000만원 (200만엔)	3,000만원 (200만엔)	974만원 (5만위엔)
	조업일지 [제17조 제2호]	"	1,500만원	1,000만원	500만원	756만원 (50만엔)	378만원 (25만엔)	974만원 (5만위엔)
	승선원 명부 [제17조 제2호]	"	1,500만원	1,000만원	500만원	756만원 (50만엔)	378만원 (25만엔)	974만원 (5만위엔)
허가증 미비치 [제20조]		200만원 이하 벌금	200만원	200만원	150만원	151만원 (10만엔)	76만원 (5만엔)	-

※ 담보금 기준

-한국:대검찰청지침「배타적경제수역침범 외국어선에 대한 담보금기준액」('11. 4. 1 변경, '11. 12. 1 재상향, '11.12.15 재상향)

-일본:일본 수산청 내부기준

※ 환율: '11.12.15 10:50 021회차 외환은행 고시기준(현찰 살 때) 일본JPY 100 → 1512.56원, 중국CNY → 194.87원

자 료: 해양경찰청(2012)

2011년 12월 소청도 인근해역에서 이○○경사가 중국 어선 선장에서 칼에 찔려 살해된 이후 정치권에서는 EEZ어업법을 개정발의하여 불법조업어선에 대한 벌금을 최대 1억원에서 최대 2억원으로 높이고 해경이 불법조업 어선의 어구와 어획물을 압수할 수 있도록 하는 내용을 담고 있었다. 2012년 5월 2일 이전의 EEZ어업법상 해경이 어구, 어획물을 압수할 수는 있으나 어선 선주가 최대 1억원의 담보금을 내면 즉시 찾아갈 수 있어서 실효성이 없었다. 즉 중국어선들이 단속에 걸리면 중국에 있는 브로커에게 위성으로 연락해 국내계좌로 담보금을 송금하게 하거나 미리 준비해뒀던 돈을 내고 즉시 어구와 어획물을 찾아갔다. 이 개정법률안을 의결한 것은 첫 발의 뒤 두달 넘게 지난 2012년 2월 9일이었다. 그리고 법사위에서 3개월이 지체되었고, 여야가 선거구 획정안을 놓고 팽팽한 기싸움을 벌이느라 다른 법안에 관심을 두고 못했다. 3월 4월에는 총선 때문에 본회의는 열리지도 않았다. 국회가 민생을 챙기지 않고 직무유기를 한 것이다.

2. 중국어선 단속시 과격 저항사례

2001년 한·중 어업협정이 발효된 이후 우리 정부의 단속활동에도 불구하고 불법조업은 더욱 증가하고 있으며, 2009년 이후 단속건수도 증가하고 있다. 불법조업의 양상이 점차 폭력화·조직화되고 있는 추세이다. 중국어선은 성어기인 4 – 5월과 10 – 12월에 접경 해역 주변에서 1일 약 2,000 – 3000여척이 불법조업을 자행한다. 불법어선들은 해경·어업지도선의 단속에 주변어선들과 집단을 형성하면서 쇠파이프, 칼 등 흉기를 휘두르며 저항하기도 한다. 2011년 12월에는 담보금을 7000만원에서 1억원으로 상향하고, 2012년에는 어업지도선 대원 4명의 부상이후 담보금을 2억원으로 올렸다.

<표 15> 중국어선 단속시 과격 저항 사례

연번	일 시	저항내용	피해	조치
1	2007. 8. 27. 18:30경	인천해경 OOO함이 소청도 남서방 48.5마일에서 중국어선 검거과정 중 선원이 쇠파이프 사용 강력저항	경찰관 1명 부상	특수공무집행방해 6명 구속
2	2008.10. 07. 08:30경	인천해경 OOO함이 대청도 남서방 36마일에서 중국어선 나포 후 인근어선 15여척이 집단으로 저항	경찰관 1명 부상	특수공무집행방해 5명 구속
3	2008. 9. 25. 19:00경	목포해경OOO함이 가거도 서방 39마일에서 무허가로 추정되는 중국어선 10여척을 추적하던 중 중국어선에 승선하던 중 중국선원에 휘두른 삽에 맞아 추락하여 사망	경찰관 1명 사망	특수공무집행방해 11명 구속
4	2008. 11. 24 13:00경	인천해경 OOO함이 소청도 남서방 38마일에서 중국어선 나포 후 인근어선 30여척이 집단으로 극렬히 저항	경찰관 1명 부상	특수공무집행방해 1명 구속
5	2008. 11. 24.	인천해경 OOO함이 소청도 남서방 38마일에서 중국어선 나포 후 인근어선 30여척이 집단으로 극렬히 저항	경찰관 1명 부상	특수공무집행방해 1명 구속
6	2009. 3. 18.	군산해경 OOO함이 어청도 북서방 55마일 해상에서 중국어선 단속 도중 중국어선 4척이 집단으로 OOO함에 돌진하는 등 극렬히 저항	없음	특수공무집행방해 4명 구속
7	2010. 11. 29.	제주해경 OOO함이 제주 마라도 남방 38마일 해상에서 극렬히 저항	경찰관 8명 부상	-
8	2010. 12. 18.	군산해경 OOO함이 어청도 서방 72마일 해상 극렬히 저항	경찰관 4명 부상	-
9	2011. 12. 12.	인천해경 OOO함이 서해 소청도 남서쪽 87km에서 불법조업 중국어선 2척 발견하여 중국어선에 승선하여 진압작전 중 극렬히 저항	경찰관 1명 사망, 2명 부상	살인 및 특수공무집행 방해 10명 구속
10	2012. 4. 30.	어업지도선 OOO함이 신안군 흑산면 홍도 인근 40km 해상에서 불법조업에 불심검문하던 어업지도선 대원에 흉기를 휘둘러 극렬히 저항	어업지도선 대원 4명 부상	특수공무집행방해 9명 구속

자 료: 2009·2010·2011 해양경찰백서, 신문기사에서 발췌.

중국어선 단속의 전환점이 된 것은 2008년 9월 25일 목포해양경찰서 경찰관 1명의 사망사건이후이다. 이 사건이후 「해상특수기동대」를 창설하여 운영하기 시작하였고, 해상특수기동대 인원은 2008년 10월 60명에서 2009년 12월에는 106명, 2011년 5월에는 342명으로 증원하였다.

2011년 12월 12일 인천 소청도 앞바다에서 중국선원의 흉기에 찔려 경찰관 1명이 사망하면서 총기지급 및 사용요건이 완화되었다. 실제 진압을 하는 고속단정 승선인원 8명 중 2명에게만 총기를 지급하던 총기를 전원에게 지급하고, 총기 사용요건을 완화하였다. 과거의 총기사용 요건은 “불법 외국어선이 흉기 등으로 저항하는 경우, 비살상 무기를 먼저 사용하고 다른 수단으로 제압이 불가능한 경우에 한해 총기를 사용”에서 “흉기사용·현측 장애물 설치 등으로 생명의 위험을 느끼거나 다른 수단으로는 공무집행이 불가능하다고 판단되는 경우 즉시 총기사용을 가능하도록 단순화”하였다.

총기사용요건 완화에 따라 해상 불법 단속여건에 맞는 해상시뮬레이션 사격훈련장을 설치하고 훈련을 강화하고, 중국어선 세부정보 D/B 구축, 내부격실 대응전술 구체화 등 대테러

진압작전수준으로 대응전술을 고도화하였다.

중국어선원들이 흉포화됨에 따라 특수공무집행방해 정도에 이르지 않는 단순공무집행방해 행위, 영해침범 어로행위에 대해서도 보다 적극적으로 구속수사를 검토해야 한다.

<표 16> 2008년과 2011년의 대책 비교

구 분		2008년 대책		2011년 대책	
외교노력	고위급 회의	-		제4차 한·중 고위급 전략대화에서 논의	
	협의체	-		한·중 고위급 협의체 발족 추진	
	조업쿼터	-		불법조업 단속실적과 쿼터연동	
	국제여론환기	-		여타 국가와의 공조 및 국제여론 환기	
	학술대회	-		국제학술대회 개최	
예산	구분	세부내역	금액(억)	세부내역	금액(억)
	경비함정	-	-	대형함정 9척	4,667('15)
	고속단정	11척 증가	28.9	30척 증가	126
	어업지도선	-	-	4척 추가확충	782
	단속장비	유탄발사기 등 18종	16.9	적외선 카메라 등 26종	95
	시설보강	-	-	체력단련시설 등	7
	해경전용부두	-	-	5개항만 설치('16)	3,647
	계		45.8억		9,324억
인력	해상특수기동대	160명(일반경찰관 자체 조정)		특수부대 출신 신규채용(102명)	
제도개선	담보금·벌금	-		담보금·벌금 상한 대폭 상향(1억 → 2억)	
	어획물·어구몰수	-		중대위반 행위시 어획물 및 어구몰수 규정신설	
	공무집행방해대응	-		공무집행방해 행위에 대한 구속수사 적극추진	
	대응매뉴얼	대응매뉴얼 강화		'총기사용 가이드라인' 등 현장적극 대응	

자 료: 국무총리실(2011. 12. 26), 「불법조업 근절 종합대책」.

2008년과 2011년의 정부대책은 많은 차이가 있다. 예산의 경우 2008년에는 45.8억의 예산증액이 있었으나 2011년의 대책에서는 이보다 20여배 많은 9,324억의 예산증액이 있었다. 이는 경찰관의 순직사건이 잇달아 발생하자 신규예산을 투입하는 사후 대응적인 대책이라고 볼 수 있다. 2015년까지 대형함정을 9척을 건조하고, 2016년까지 해양경찰전용부두 5개를 설치하는 등 막대한 예산투입을 예정하고 있다.

외교노력에 있어서 2008년에는 거의 대책이 전무하였으나 2011년에는 제4차 한·중 고위급 전략대화에서 논의, 한·중 고위급 협의체 발족 추진, 불법조업 단속실적과 쿼터연동, 여타 국가와의 공조 및 국제여론 환기, 국제학술대회 개최 등 여러 가지 대책을 강구하였다.

인력측면에서는 2008년에 일반경찰관 자체 조정에 의하여 160명의 해상특수기동대를 운영하는 것이었으나 2011년 경찰관 사망사건이후 특수부대 출신 102명을 신규채용하는 형태로 바뀌었다.

제도개선측면에서는 2008년의 경우 대응매뉴얼 강화 뿐이었으나 2011년 대책에서는 담보금·벌금 상한 대폭상향(1억 → 2억), 중대위반 행위시 어획물 및 어구몰수 규정신설, 공무집행방해 행위에 대한 구속수사 적극추진, '총기사용 가이드라인' 등 현장적극 대응 등 강력한 대응을 제시하고 있다.

Ⅳ. 특 성

1. 전체 해양범죄 중 중국어선 불법조업범죄의 비중

2010년도에 해양범죄는 48,594건이 발생하여 48,424건을 검거하고 그 검거인원은 12,416명이었다. 이 중 구속은 242명, 불구속은 12,174명이었다. 이에 비교하여 2011년 중국어선 불법조업의 나포건수는 537척에 불과하지만 검거인원은 5,702명이고, 이 중 72명을 구속하고 5,630명은 불구속하였다. 나포건수에 비교하여 검거인원은 10배이상이 된다. 이는 어선 한척당 10여명 이상이 승선하고 있어서 그러한 결과가 나온 것으로 판단된다. 구속건수는 중국어선 불법조업의 비중이 매우 높음을 알 수 있다. 2010년 해양범죄 전체에서 242명이 구속되었는데, 중국어선 불법조업에서 구속건수는 2011년 72명, 2010년 56명이었다. 2010년 검거인원은 총범죄에서 12,416명이었는데, 중국어선 불법조업에서는 3,498명이었다. 중국어선의 불법조업의 문제는 해양경찰에서 많은 비중을 차지하는 것을 알 수 있다. 여기에서 발생건수를 '?'로 표시한 이유는 나포건수는 관할당국이 단속한 것을 의미하기 때문에 정확한 수치이지만 그 실제로 발생한 건수를 알 수 없기 때문이다.

<표 16> 총범죄와 중국어선 불법조업의 검거와 조치 비교

구 분	발 생	검거		조치	
		건수	인원	구속	불구속
총범죄(2010)	48,594	48,424	12,416	242	12,174
중국어선 불법조업(2011)	?	537척 나포	5,702	72	5,630
중국어선 불법조업(2010)	?	370척 나포	3,498	56	3,442

2. 불법조업 발생건수 추정 불가능

불법조업의 발생건수를 알 수 없다는 문제점이 있다. 해양경찰의 공식통계는 537척을 나포했다고 한다. 그러나 공식범죄통계는 불법조업범죄가 발생한 이후 공식적으로 해양경찰이나 어업관리단 등 해양치안기관에서 나포한 사건만을 집계한 것으로 그 이외의 보고되지 않는 범죄, 즉 암수범죄(hidden crime)는 파악할 수 없다는 단점이 있다. 따라서 실제 행하여진 불법조업 범죄와 공식적으로 집계·처리된 범죄건수와는 실제 많은 격차가 벌어질 수 있어서 불법조업 발생 실태의 정확성을 확보하기란 어렵다.

육상의 범죄는 피해자 신고, 고소, 고발 등 수사기관에 신고에 의해서 범죄수사를 진행하고 이에 따라 검거율의 산정이 가능하다. 그러나 해상의 경우 인간이 거주하는 공간이 아니기 때문에 신고를 할 수 있는 사람들이 없다는 것이며, 주로 관계기관인 해양경찰, 어업관리단 등이 적발한 수치에 바탕을 둘 수 밖에 없는 측면이 있고, 이에 따라 불법조업 범죄의 정확한 발생실태를 추정하기 어렵다는 것이다. 즉 암수범죄율이 높을 수 있다는 것이다. 적발되지 않는 암수범죄율이 높다면 불법조업은 지속될 수 있다. 불법조업을 해도 20건 중 1건이 잡힌다거나 15건 중 1건이 잡힌다면 나포를 통한 제지효과가 약화된다. 불법조업을 해도 나포되지 않는 확률이 높기 때문이다.

또한 수산자원의 특성으로 주인이 없는 무주공유성 때문에 피해자가 누구인지 알 수 없는 측면이 있다. 육지 범죄의 경우 피해자가 있고, 그 피해자가 신고하여 범죄발생건수를 알 수 있으나, 불법조업범죄의 경우 구체적인 발생건수를 알 수 없다.

3. 발생해역의 특성

나포한 537척 중 배타적 경제수역 505척, 영해 30척, NLL 32척이었다. 배타적 경제수역에서 가장 많은 어선이 나포되었다. NLL은 면적이 적은 해역임에도 불구하고 32척이 나포되었다. 지역별 나포현황으로는 목포지역이 가장 많은 척수를 보여주고 있다. 2010년에 186척, 2011년에 285척으로 다른 지역보다 가장 많다. 대부분의 나포현황은 목포, 인천, 군산, 태안의 서해안 지역과 제주, 서귀포의 남해안에 집중되어 있고, 동해안은 거의 없다. 이러한 현상을 고려했을 때 함정세력의 재배치도 고려해 보아야 한다.

4. 중국어선의 선적

2010년 370척 중 중 324척이 산동성과 요녕성이었다. 전체의 88%가 두 성의 선적을 가지고 있었고, 2011년에는 총 537척 중 산동성 285척, 요녕성 172척으로 두 성 선적이 85%를 차지하고 있다. 이 지역 어민들에 대한 중국당국의 철저한 지도와 단속이 요청된다고 볼 수 있다.

Ⅴ. 대 책

1. 이원화된 대응

하나는 중국당국에는 시정조치 요구 등 강력한 대응을 하고, 다른 하나는 중국어민들에게는 강력히 대응하는 한편 당근 책을 제시한다. 그 이유는 중국연안의 어자원 고갈은 중국당국의 환경정책과 어업정책에서 비롯되기 때문이다.

우리나라의 군산 세만금방조제를 만들었을 때 전북 어민들은 당국을 대상으로 생존권 보

상 등을 요구하고 집회시위를 했다. 중국의 경우 어자원 고갈을 방치한 것은 중국당국이다. 중국당국과 중국어민들을 분리해서 대응할 필요성이 있다. 중국어민들에게는 양식, 기르는 어업등의 기술을 전수한다면 한국해경 등에 반감을 줄일 수 있고 폭력대응을 자제할 수 있는 분위기를 만들 수도 있다. 중국당국의 정책실패에 의해 중국어민들은 먼 바다에 나와 불법조업을 하게 된다. 중국어민들은 중국당국의 정책의 희생양이다. 이러한 방식으로 중국당국의 책임이 매우 크다는 정책이 필요할 것으로 생각된다. 요약하면 중국당국에는 강력한 대응, 중국어민에게는 강력한 대응 및 당근책제시, 이것은 중국당국과 어민들에 대한 이원화된 대응방안이라고 볼 수 있다.

2. 불법조업 암수범죄를 줄이는 철저한 단속

고도의 원해경비시스템을 갖춘 미국의 코스트가드(USCG)는 자국 EEZ를 침범하여 불법조업하는 어선의 약 15% 정도 탐지하는 것으로 추정한다. 이러한 점을 고려하면 우리나라 EEZ을 침범하여 불법조업을 하는 어선의 수도 나포되는 어선수에 비해 월등히 많을 것으로 사료된다(김진희, 2008: 2).

우리나라의 탐지율은 얼마 정도 탐지할 수 있는지 심각하게 고민해 보아야 한다. 대부분의 해양경찰의 통계자료는 2010년 370척 나포, 2011년 537척 나포로 실적을 표시하고 있을 뿐 몇 척이 불법조업을 했는데, 그 중 몇 척을 나포했다는 내용의 나포율 개념은 찾아 볼 수가 없다.

나포의 개념은 범죄혐의가 있는 선박을 검문하거나 방문·수색한 결과 범법행위를 한 사실이 밝혀진 경우에 그 범죄선박을 나포하여 강제로 인근항구나 적절한 항구로 데려와 적절한 처벌 내지 제재를 가하는 것을 말한다(해양경찰학교, 2009: 28). 불법조업 어선 몇 척을 탐지하여 사법처리했다는 나포율 개념을 정립해야 한다. 단순히 전년도보다 몇 척을 더 나포했다는 실적표기 방법은 적절하지 않을 수 있다. 이에 따라 해양경찰은 불법조업 중국어선을 검거하기 위하여 최첨단의 경비체제의 구축, 항공세력 등의 장비의 현대화, 대형함정 건조와 효율적인 인력배치 등을 통해 단속을 강화해야 한다. 우리나라도 탐지율을 미국과 비슷한 정도의 15% 정도는 달성해야 한다고 생각된다. 그러나 이러한 탐지율을 달성하기 위해서는 장비등의 현대화가 필요하므로 예산투자가 병행되어야 할 것이다. 다른 한편으로 중국어선들이 불법조업을 해도 탐지되지 않고 나포되지 않는 다고 생각한다든지, 대부분은 나포되지 않고 재수가 억수로 없을 때에 한 번 정도 걸린다고 생각한다면 불법조업은 지속될 것이다.

3. 산동성과 요녕성의 지방정부에 대한 외교적 노력

중국 어선의 불법 조업 문제는 한중 정부의 해결 노력에도 오랫동안 양국 발전의 장애 요인이 돼 왔다. 불법 조업 문제를 해결하려면 중앙정부 차원의 협력도 중요하지만, 지방정부 차원의 노력 역시 매우 중요하다고 생각된다. 수교 20주년을 앞두고 한중 관계가 비약적인 발전을 하는 상황에서 이런 일이 일어났으므로 다시는 서해에서 이런 사건이 발생하지 않도

록 산동성과 요녕성의 지방정부 차원에서 중국 어민에 대한 철저한 교육 시행과 출해(出海) 어선에 대한 관리 강화를 비롯한 근본적인 불법 조업 근절대책을 수립해 달라고 요청해야 할 것이다.

4. 인력과 장비의 재배치

동해안에는 불법조업 범죄가 거의 발생하지 않는다. 불법조업범죄는 중국과 인접한 서해와 남해에서 집중적으로 발생한다. 이러한 현상을 고려했을 때 함정세력의 재배치도 고려해 보아야 한다. 동해안의 함정을 서해 혹은 남해 해역으로 인력과 함정을 재배치할 필요성이 있다고 판단된다. 객관적이고 정확한 해상치안수요를 검토하여 인력과 장비의 재배치를 검토해 보아야 할 것이다.

5. 첨단기술을 통한 불법조업 감시체제 구축

항공세력을 강화하여 불법조업범죄가 주로 발생하는 해역에 집중적으로 항공순찰을 시행해야 한다. 이를 위해서는 항공기의 수를 대폭 늘려야 한다. 육지면적의 4.5배를 관할하는 해양경찰은 그 관할면적이 넓어서 모든 해역을 철저하게 감시할 수 없는 측면이 있다. 이에 대한 예산 투자가 병행되어야 한다. 이와 함께 인공위성을 통한 감시를 강화할 필요성도 있다. 막대한 비용이 들어가는 인공위성은 국가가 보유하기가 어려운 측면이 있으나 인공위성은 다목적으로 활용될 수 있으므로 많은 인공위성을 국가적으로 보유하는 것도 고려해 보아야 한다.

또한 GPS를 통한 감시도 병행되어야 한다. 우리 EEZ의 중국어선의 허가규모는 1,700여척이다. 농림수산식품부에서 허가를 할 때에 허가여부 확인용 GPS장착을 의무화하여 허가 받은 어선의 위치 등을 수시로 확인할 수 있는 체제를 마련하는 것도 하나의 방법이라고 생각된다. 예를 들어 허가받은 어선과 동일한 어선으로 가장하여 조업을 하는 경우도 있으므로 허가된 어선인지 아닌지를 GPS를 통하여 확인할 수 있고, 허가 받지 않은 어선이라면 나포 등의 사법처리를 가능한 체제를 갖추면 더 용이한 해상법집행이 이루어질 것이다.

[참 고 문 헌]

노호래(2010). “불법조업 중국어선에 대한 해양경찰의 대응방안”, 한국경찰연구, 9권 2호, 한국경찰연구학회.

국무총리실 관계부처합동(2011. 12. 26). 「불법조업 근절 종합대책」.

金眞熙(2008. 2). 외국어선 불법조업 방지를 위한 해상경비방식에 관한 연구, 한국해양대학교 대학원 석사학위논문.

해양경찰학교(2009). 경비·해상안전.

기호일보, 2011. 12. 14.

허경미(2009). 현대사회와 범죄학, 박영사.

해양경찰청(2011). 해양경찰백서.

_____(2012). 해양경찰청 통계자료.

해양경찰학교(2009). 경비·해상안전.