行政學碩士 學位論文

우리나라 不法漁業 團束 體制의 改善에 관한 硏究

2005年 8月

韓國海洋大學校 産業大學院

海事行政學科

孫 詠 雨

行政學碩士 學位論文

우리나라 不法漁業 團束 體制의 改善에 관한 硏究

指導敎授: 崔成日

이 論文을 行政學碩士 學位論文으로 提出함

2005年 8月

韓國海洋大學校 産業大學院

海事行政學科

孫 詠 雨

孫詠雨의 行政學碩士 學位論文을 認準함

2005年 6月 日

主 審 法學博士 朴尙熙 ㊞

副 審 行政學博士 金相九 ㊞

委 員 經濟學博士 崔成日 ㊞

목 차

Abstract

제1장 서 론 ····· 1

제1절 연구의 배경과 목적 ····· 1

1. 연구의 배경 ····· 1

2. 연구의 목적 ····· 4

제2절 선행연구의 검토 및 연구의 범위와 구성 ····· 5

1. 선행연구의 검토 ····· 5

2. 연구의 범위와 구성 ····· 6

제2장 불법어업의 유형과 영향 ····· 8

제1절 불법어업의 정의와 유형 ····· 8

1. 불법어업의 정의 ····· 8

2. 불법어업의 유형 ····· 9

제2절 불법어업의 발생원인과 영향 ····· 18

1. 불법어업의 발생원인 ····· 18

2. 불법어업의 영향 ····· 21

제3장 불법어업 단속조직과 어업감독공무원 ····· 23

제1절 현행 불법어업의 단속조직과 한계 ····· 24

1. 단속조직의 법적근거와 단속조직 ····· 24

2. 단속체계의 한계 ····· 31

제2절 어업감독공무원의 역할과 한계 ····· 32

1. 어업감독공무원의 권한과 처리절차 ····· 32

2. 어업감독공무원의 한계 ····· 39

제4장 어업지도·단속체계의 개선방안 ····· 42
제1절 불법어업 발생원인의 완화방안 ····· 42
1. 어업인 참여형 어업관리제도의 정착 ····· 42
2. 어업경영의 지원방안 강구 ····· 43
제2절 단속조직의 체계화 ····· 45
1. 단속기관들과의 업무협조 원활화 방안 ····· 45
2. 어업지도선의 관리·운영상의 개선사항 ····· 46
제3절 처리절차의 개선과 어업감독공무원의 권한 강화 ····· 48
1. 단속절차의 간소화 방안 ····· 48
2. 어업감독공무원의 권한 강화 방안 ····· 49

제5장 결 론 ····· 51

참 고 문 헌 ····· 55

표 목 차

<표 2-1> 수산관계법령의 대표적 위반사례 ····· 10
<표 2-2> 어업별 구체적인 위반사례 ····· 11
<표 2-3> 시·도별 불법어업 유형조사 ····· 12
<표 2-4> 해역별 불법어업 유형 ····· 14
<표 2-5> 월별 불법어업 유형 ····· 15
<표 2-6> 관련규정을 정비·보완해야 할 유형 ····· 17
<표 2-7> 불법어업의 발생원인에 관한 설문결과 ····· 20
<표 3-1> 어업지도선 톤급별 현황 ····· 28
<표 3-2> 해양경찰청의 함정 및 항공기 보유 현황 ····· 29
<표 3-3> 불법어업의 단속 현황 ····· 40
<표 3-4> 한국측 수역을 침범 조업한 외국어선 나포상황·승선조사 현황 ····· 41
<표 4-1> 영어자금 공급실적 ····· 44
<표 4-2> 수산발전기금 운용실적 ····· 44
<표 4-3> 어업용 면세유 공급실적 ····· 44
<표 4-4> 어선원 및 어선보험료 국고보조금 지원실적 ····· 44

그림목차

<그림 3-1> 해양수산부 어업지도선 활동해역도 ····· 31
<그림 3-2> 불법어업의 단속 업무처리의 흐름도 ····· 37
<그림 3-3> 우리나라 불법어선의 사건처리 흐름도 ····· 38
<그림 3-4> 외국어선에 의한 불법어업의 사건처리 흐름도 ····· 39

A Study on the Illegal Fishing in the Offshore Waters of Korea

Son, Young-Woo

Department of Maritime Affairs Administration, Graduate School
Korea Maritimel University

Abstract

Illegal fishing activities have long been widely practiced in the waters of the Korean Peninsula. It is mainly became small-scale subsistence fishery still accounts for a large part of the Korean fishing industry, which has long been favored with the government support and generosity.

However, such illegal fishing activities are reaching an untolerable level. It could be evidenced by the recent declining profile fishery resources. In particular, the international bilateral fishery agreements among Korea, China and Japan tend to increase fishery conflicts within a country as well as among the countries. So the government is forced to pay a serious attention to fishery conflicts and illegal fishing. All of these circymstances are suggesting that the government improve and/or redesign the existing illegal-fishing prevention system.

In this context, the main purpose of this study is to analyze the problems of illegal fishing activities and the prevention system and to draw some meaningful policy implications. The specific contents of this study are to define the clear concept of illegal fishing, to examine the causes and types of illegal fishing practices.

The results can be summarized as follows :

1. How to improve the laws and regulations

Excessive subdivision of the types of fishery permit may result in the increase of illegal fishermen, so it is required to simplify the fishing types and to reduce the category of illegal fishing. Regulations concerned should be revised so that consistent interpretations of the laws and punishments can be imposed.

2. How to strictly enforce laws

If and when illegal fisherman respond to the government's crackdown on

the illegal fishing by using organized force and call for their legitimization, strong and strict law enforcement is required.

The efficient ways to enforce the law should be invented and enforcementand should be strictly imposed first and foremost against the unregistered ships which are the main culprit violating the fishing order.

3. How to improve the supervising system

As illegal fishing is conducted over a wide area, the waters managed by the authorities concerned expand in proportion to it. The existing supervising system is not enough to maintain law and order efficiently. Thus, the existing supervising system composed of patrol vessels should be expanded and the cooperative system with the Maritime Police and other authorities concerned are to be improved.

4. How to reinforce education for fishermen for the law-abiding fishing

When fishermen are detected engaging in illegal fishing, it is necessary to put them under compulsory classes on law-abiding fishing and along with the development of education programmes which enable fishermen to voluntarily conduct law-abiding fishing. Administration structures and necessary resources should be arranged so that comprehensive and systematic education can be conducted.

5. Establishment of the fishing vessel monitoring system

The fishing vessel monitoring system needs to be established in order to keep track of and supervise fishing areas and fishing periods, to have an easy access to catch reports and statistics, and to track down and control the boats by remote operation for the search and rescue efforts of the wrecked ships.

제1장 서 론

제1절 연구의 배경과 목적

1. 연구의 배경

1982년 유엔 해양법협약이 성립한 이후 어업에 대한 규제 문제는 국제법의 주요 현안으로 등장하였다. 어업관리에 새로운 기법이 전파되고 수산자원을 보존·관리하거나 합리적으로 이용할 필요성이 전 지구적인 문제로 확산되자 1995년 9월 세계식량기구(FAO)는 「책임수산업 실행규범」(Code of Conduct for Responsible Fisheries)[1]을 채택하기에 이르렀다. 이 국제규범은 비록 법적 구속력 있는 조약의 형식을 갖추지는 못하였지만, 이로 인해 현재와 미래에 수산업을 영위하는 모든 국가와 기업 및 개인은 국제규범으로 확립된 책임을 반드시 이행함으로써 생물종(生物種)의 다양성과 자연생태계가 보존될 수 있도록 노력하고 협력할 책임을 지지 않을 수 없게 되었다.[2]

또한, FAO 수산위원회(COFI)는 2001년 3월 1일 「I*UU* 어업의 예방·근절·제거를 위한 국제행동계획」을 채택하였다. 이 계획은 각 국이 I*UU*(不法·非報告·非規制)어업의 규제와 관련하여 국내법을 제정하거나 또는 개정함에 있어서 참고해야 할 중요한 지침으로서, 1995년에 채택된 「책임수산업 실행규범」의 내용을 더욱 구체화 한 것이다. 또한, 이 계획은 각 국으로 하여금 어업활동의

---

1) 「책임수산업 실행규범」의 내용을 더욱 구체화하는 4개의 국제행동계획(International Plan of Action)이 작성되었는데, 1999년도에 채택된 「어획능력의 관리」(*M*anage*m*ent of Fishing Cap*a*city), 「상어의 보존과 관리」(Conservation and *M*anage*m*ent of Sharks), 「연승어업에 의한 바다새의 우발적 포획 경감」(Reducing Incidental Catch of Seabirds in Longline Fisheries), 그리고 2001년에 채택된 「I*UU* 어업 예방·근절·제거」(Prevent, *D*eter and Eli*m*inate Illegal, *U*nrep*o*rted and *U*nregulated Fishing)가 그것들이다.

2) 최종화, 「현대국제해양법」, 세종출판사, 2000, *pp.* 294~297.

전 과정에 대하여 포괄적이고 효과적인 감시·통제·임검을 실시하도록 규정하고 있으며, 이를 위하여 각 국 및 지역수산기구는 계획이 채택된 날로부터 3년 이내에 자체 이행계획을 개발하여 시행하도록 규정하고 있다.

그리고 1994년 11월 유엔해양법 협약이 발효된 후 동북아수역의 한·중·일 3국이 각각 쌍무적 어업협정을 체결함으로써 새로운 국제어업질서가 형성되었다. 이로 인하여 과거와 같은 공해가 소멸된 반면, 관할수역의 범위가 확장되었고, 당사국간에 경계 획정에 대한 합의에 도달하지 못함으로써 과도수역, 중간수역, 잠정조치수역과 같은 잠정적 성격의 수역들이 설정되었다. 이는 근해어장을 대폭적으로 축소시키게 되어 어장을 둘러싼 업종간 또는 연안어업과의 분쟁을 발생시킬 가능성을 증대시켰다. 따라서 국내적인 어업질서 뿐만 아니라, 국제적인 어업질서를 확립하기 위한 감시·감독의 체계를 실효성이 확보될 수 있도록 정비할 것이 요청되고 있다.

또한, 우리나라는 1953년에 제정된 수산업법에서부터 어업허가제도와 더불어 자원관리에 관한 사항을 두고 지속적으로 수산자원을 관리하여 왔다. 그럼에도 불구하고, 허가제도의 내재적 문제 즉, 어획량의 상한을 규제하지 않고, 대상어종을 한정하지 않음으로써 어업자의 경쟁적 조업과 무차별한 자원이용을 제도적으로 규제하지 못한 결과, 연근해 수산자원은 과도하게 개발되어 고갈의 위기에 직면하고 있다. 아울러 허가권자의 자의적 판단에 의해 허가정수를 초과하는 허가가 이루어져 관할수역의 자원상태에 비해 어획노력량이 과도한 상태이다.

어업환경의 이러한 악화는 수산관련 규정을 위반하는 불법어업이 성행하는 요인이 되고 있다. 불법어업은 크게 무허가어업과 업종 위반, 조업구역 위반, 조업기간 위반, 어구제한 위반, 어업허가의 제한과 조건의 위반, 외국어선의 조업구역 위반과 입어 조건 위반 등의 허가어업의 허가사항 위반이 있다. 이들 위반 중 특히 서·남해안에 광범위하게 확산되어 있는 무허가어업인 소형기선저인망어업은 정부의 어업질서확립에 대한 지도·단속에 대항하여 조직화, 폭력화, 집단화 현상을 보이고 있는 등 사회문제로 비화되고 있는 실정이다.

불법어업은 고래부터 이루어져 왔다. 우리나라는 1953년에 제정한 수산업법 제56조에서 제60조까지 어업감독에 관한 규정을 두고 있으며, 약간의 개정은 있었지만 현재까지 크게 변한 것은 없다. 1966년 2월 28일에는 정부조직법(법률 제1,752호)의 개정 공포와 대통령령 제2,427호에 의해 수산청 직제가 제정·공포됨으로써 수산청이 발족하여, 어로지도와 보호, 시험선 및 지도선의 운영을 전담하였다.[3] 1991년에는 어업지도선관리사무소를 신설하여 어업지도선 예산관리 및 집행, 어업지도선의 정비, 유류보급, 선수품 등의 수급, 불법어업의 단속, 어업지도선 승무원 복무관리 및 교육 등을 수행토록 하고 있다.

2005년 5월 현재 어업지도선 세력은 100톤급 이하 2척, 200톤급 5척, 300톤급 3척, 400~500톤급 15척, 1000톤급이상 5척으로 동·서해어업지도사무소가 운영·관리하는 선박은 모두 30척이다. 이들 선박이 우리나라 연근해해역 전체를 담당하고 있는데, 한·일, 한·중 어업협정이 체결된 이후 우리나라의 관할수역에 입어하는 외국어선과 관할수역을 침범하는 외국어선을 효율적으로 관리하기 위하여 2004년 3월부터 동·서해어업지도사무소로 개편되었다.

어업지도선이 보유한 불법어업의 단속에 활용되고 있는 장비 또는 설비는 보트(6인승), 전자해도표시장치(EC*D*IS), 알파레이다(ARPA RA*D*AR), 비디오카메라, 정사진 카메라, 가스총 등이 전부이다. 결국 해상에서의 지속적인 불법어업의 단속에도 불구하고 좀처럼 그 실효를 거두지 못하고 있는 것은 불법어업을 하는 선박들이 단속하는 어업지도선 보다도 우월한 장비를 갖고 교묘하게 단속의 순간을 피하기 때문이다. 또한, 최근 불법어업의 양태가 야간이나 기상악화시에 집중적으로 발생하고 있는데, 이는 해양수산부 어업지도선이 기상악화에 출동이 불가능할 정도로 소형(400톤급 이하의 선박이 10척)이고, 설사 불법어업의 혐의를 인지했다고 하더라도 기상악화시에 선박에 승선·검사하는 것이 곤란하기 때문이다.

불법어업을 근절하기 위해서는 어떠한 상황에서도 어업단속이 가능하도록 필요한 장비나 선박을 현대화·대형화·과학화하고 그러한 인적·물적설비를

3) 水友會, 「現代韓國水産史」, 사단법인 수우회, 1987, *p.* 318.

이용하여 엄격하고 지속적인 단속을 하여야 한다. 그리고 어업지도선에서 보유하고 있는 단속장비를 활용한 단속력 강화 및 어업감독공무원 및 타인의 생명과 신체에 대한 위해를 방지하기 위하여 가스총, 전자충격기, 수갑 등을 경찰처럼 합법적으로 사용할 수 있게 법제화할 필요성이 있다.

정부의 불법어업 지도·단속은 동북아수역의 해역관할체제의 변경으로 인하여 우리나라의 EEZ로 축소되었지만, 우리나라의 관할수역에 입어하는 외국어선과 관할해역을 침범하여 조업하는 외국어선까지 담당하게 됨으로써 그 업무는 대폭적으로 확대되었다. 국내·외어선의 지속적이고 지능적인 불법어업을 근절하기 위해서는 어업질서유지를 위한 어업지도·단속의 조직 정비가 절실히 요구되고 있다.

2. 연구의 목적

1960년대 이후 어업질서확립을 위한 국가적 노력이 계속 되었음에도 불구하고 불법어업은 근절되지 않고, 무허가어선 뿐만 아니라, 허가어선에 의해서도 지속적으로 행해지고 있다. 불법어업은 우리나라 주변수역의 수산자원을 악화시키고 어업질서를 문란하게 할 뿐만 아니라, 어업정책에 대한 어업자의 신뢰구축을 저해하고 있다. 또한, 국내의 불법어업자들은 국제어업질서를 무시하고 외국의 관할수역을 침범함으로써 주변국과 외교적 마찰을 일으키기도 한다.

현재 대표적인 불법어업은 소형기선저인망어업과 같이 수산업법에서 규정하고 있지 않는 어법으로 조업하는 무허가어업, 허가받은 어선이 허가사항과 달리 어법을 변경하여 조업하는 업종위반, 허가구역 이외의 장소에서 조업하는 조업구역 위반, 금어기를 위반하여 조업하는 조업기간 위반, 허가받은 어구를 변형하거나 또는 허가 이외의 어구를 사용하여 조업하는 어구제한 위반, 허가할 당시에 부여된 허가의 제한 및 조건을 위반하여 조업하는 등 다양한 형태가 있다.

불법어업은 자원관리 측면에 미치는 영향이 크고, 어업질서의 유지 측면에서도

역효과를 가져오기 때문에 어떠한 방법으로든지 근절되어야 한다. 이는 수산자원을 단순한 무주물로 인식하는 어업인의 의식에 기인하기도 하고, 준법어업에 대한 인식부족이 그 원인일 수도 있으나, 보다 근본적인 원인은 어업의 구조적인 문제로 사회·경제·문화 등 다양한 원인이 복합적으로 혼재되어 나타나는 사회적 현상이기 때문에[4] 어업자 스스로가 불법어업을 포기하지는 않는다.

결국 어업자의 자발적인 불법어업 근절노력이 없기 때문에 정부는 막대한 비용을 투입하여 어업지도선으로 하여금 불법어업을 단속하게 하고 있다. 그러나 광활한 해상에서 한정된 어업지도선이 불법어업을 단속하여 근절하기에는 한계가 있다. 불법어업을 근절하기 위해서는 현행 단속체계를 과학적이고 첨단화하여 효율성을 높여야 한다.

본 연구는 현행 불법어업의 유형을 살펴보고 그 유형에 따른 단속체계를 재검토하여 그 개선방안을 모색하는데 목적이 있다.

제2절 선행연구의 검토 및 연구의 범위와 구성

1. 선행연구의 검토

국제어업질서의 재편과 함께 우리나라 연안에 만연하고 있는 불법어업을 근절하기 위한 정부의 지속적이고 체계적인 정책과 자원의 적절한 회복과 관리를 통하여 수산업의 발전을 도모한다는 측면에서 불법어업에 대한 논의는 많으나, 불법어업이 어떤 이유로 발생하고 어떻게 이루어지는지에 대한 체계적인 분석을 통한 문제해결 방안을 제시한 논문은 많지 않다.

선행 연구를 보면, 이태히(1996년)의 「수산청 어업지도선의 불법어업 단속에 관한 연구」라는 석사논문에서는 불법어업에 대한 정의를 내리고 발생원인과 불법어업의 문제점을 파악하였을 뿐만 아니라, 불법어업의 단속 실태를 어업감

4) 박성쾌 외,「한·중·일 어업협정 대책수립에 관한 연구」, 기본연구 2000-09, 한국해양수산개발원, 1999, *p.* 95.

독공무원의 현장 실무경험과 설문조사를 바탕으로 하여 체계적으로 분석하여 불법어업의 단속에 관한 개선방안을 제시하고 있다.

이상조(1998년)의 「한국 연근해 불법어업의 지도·단속 실태」라는 석사논문에서는 불법어업의 지도·단속에 관한 규정과 그 체제 및 절차를 검토하고, 어업지도선에 의한 연근해어선어업의 단속실적을 토대로 하여 불법어업이 많은 시기, 어장, 어법의 종류, 범칙사항 등을 분석하고 있다.

차철표(1999년) 등은 「해사법연구」에 게재된 "불법어업의 단속에 관한 법리고찰"에서 범칙 또는 부정어업이라는 용어를 불법어업이라고 하게 된 배경을 민법측면에서 정의를 내리고, 어업감독공무원의 자격과 권한 및 어업지도선의 실태 분석과 더불어 법제도적 측면에서 개선방안과 단속조직에 관한 개선방안을 제시하고 있다.

정도훈(2002년)의 「우리나라 연근해 불법어업 방지 시스템에 관한 연구」라는 석사논문에 연근해 어업질서 확립을 위한 지도단속기관인 어업지도선관리사무소의 조직과 법·제도의 정비의 필요성을 제시하고 있다.

이와 같은 논문들은 불법어업을 근절하여 어업질서를 확립하고자 하는 측면에서 어업단속조직을 개관하였으나, 어업지도단속체제에 관한 전문화된 연구는 미미한 상태이다.

2. 연구의 범위와 구성

본 연구에서는 어업질서확립에 대한 기존의 정부정책 기본계획 등 관련 행정자료 및 간행물, 이에 대한 논문 및 보고서 등을 참고하였으며, EEZ 체제하에서의 일본과 중국, 미국의 어업지도·단속을 위한 수산행정조직과 체계를 조사하고 한국과의 차이점을 비교·분석하였다.

본 연구의 범위는 새로운 수산자원관리 체제의 구축을 위한 어업질서확립 방안에 대하여 해양수산부 어업지도선을 중심으로 하였고, 또한 어업지도선 및 불법어업 단속체제의 개선방안의 제시에 한정하였다.

본 연구의 내용은 다음과 같이 구성되어 있다.

제1장에서는 불법어업의 지도·단속이 과거와 달리, 보다 체계적이고 효율적으로 집행되어야 하는 이유를 배경과 목적을 통하여 연구방법과 범위 등을 서술하였다.

제2장에서는 우리나라 불법어업의 정의에 관하여 이론적인 고찰을 하고, 만연하고 있는 연근해 불법어업의 실태와 유형을 분류하였으며, 발생원인을 분석하고, 불법어업이 미치는 구체적 영향을 검토하였다.

제3장에서는 현행 불법어업의 단속조직을 통하여 법적근거와 단속체계의 한계를 파악하고, 어업지도선 어업감독공무원의 권한과 처리절차 및 한계를 조사·분석하였으며, 단속체계를 논의하였다.

제4장에서는 어업질서를 유지·확립하기 위하여 불법어업 발생원인의 완화방법과 단속조직의 체계화 및 어업감독공무원의 권한 강화와 처리절차 개선을 통하여 개선방안을 논의하였다.

제5장에서는 앞에서 논의한 내용을 요약하면서, 어업질서를 확립하기 위한 어업지도단속체계를 개선하는 방안을 서술하였다.

제2장 불법어업의 유형과 영향

제1절 불법어업의 정의 및 유형

1. 불법어업의 정의

1990년 8월 1일(법률 제4252호) 개정된 수산업법에서 불법어업이라는 용어를 사용하기 시작하였다. 불법어업이란 수산업법 제62조에서 규정하는 바와 같이 어업감독공무원의 직무와 관련하여 부적법 또는 위법하게 행하는 어업, 요컨대 적법 요건을 결여하여 처벌의 대상이 되는 어업을 말한다.

여기서 부적법 또는 위법한 어업이란 수산자원의 보호와 어업질서 및 선박안전에 관하여 규정하고 있는 수산업법을 위시하여 수산자원보호령, 선박안전조업규칙, 어업자원보호법, 영해및접속수역법, 배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률 등을 위반하여 행하는 어업을 말한다.

과거에는 부적법 또는 위법하게 행하는 어업, 즉 적법 요건이 결여된 어업으로서 처벌의 대상이 되는 어업을 범칙어업 또는 부정어업이라고 정의했다. 대부분의 부적법 어업이 단순히 수산관계법령을 위반하여 행하는 어업으로서 어업면허·허가·신고의 내용이나 조건을 위반하여 행하는 어업과 그러한 행정절차를 거치지 않고 행하는 어업을 포함하였기 때문이다. 그러나 수산자원은 국가 관리자원이기 때문에 국가는 어업허가라는 절차를 통해 이용자를 규제하며, 또 수산자원이 위태롭지 않게 보존·관리할 책무를 부담하는 것이다.[5)]

한편, 선박안전조업규칙의 일부 규정의 위반[6)]은 수산자원의 보호 측면과는

---

5) 차철표, 「수산업법상 어업자원관리제도의 입법론적 연구」, 한국해양대학교 법학박사 학위논문, 1998. *p.* 66.

6) 선박안전조업규칙의 일부 규정은 제13조, 제14조, 제15조, 제18조, 제19조, 제21조 등으로 수산업법에 근거를 두고 있지 않기 때문에 어업감독공무원이 검찰 또는 경찰에 고발하여 사법처리를 의뢰하고 있다(어업지도선관리사무소, 「수산관련법규 이해와 사건처리」, 1998, *p.* 109).

다소 거리가 있지만 어업질서의 유지에 관한 행정규칙 위반이다. 그러나 이러한 행정규칙 위반은 반사회성을 띤 것과 단순히 행정상의 질서를 문란하게 하는 위험성을 내포한 것이 있다. 이들 위반에 대해 직접적으로 행정목적이나 사회공익을 침해하는 것 뿐만 아니라, 간접적으로 행정상의 질서에 장애를 줄 위험성이 있는 정도의 의무태만에 대한 제재로서 행정질서벌인 과태료를 부과하지만,[7] 이들 위반이 어업질서를 문란하게 하기 때문에 불법어업으로 정의될 수도 있다.[8]

2. 불법어업의 유형

불법어업은 크게 수산업법에서 정한 어업이외의 어업(이하 무허가어업)과 허가사항을 위반한 어업으로 분류된다.

무허가어업은 수산업법에서 규정하고 있지 않은 어법으로 조업하는 것을 말한다.

허가받은 어선의 불법어업은 허가받은 어선이 허가사항과 달리 어법을 변경하여 조업하는 업종위반, 허가이외의 장소에서 조업하는 조업구역 위반, 금어기를 위반하여 조업하는 조업기간 위반, 허가받은 어구를 변형하거나 또는 허가이외의 어구를 사용하여 조업하는 어구제한 위반, 허가할 당시에 부여된 허가의 제한 및 조건을 위반하여 조업하는 제한 및 조업위반 등 그 형태가 다양하다.

이를 정리하면 <표 2-1>과 같다.

---

7) 대법원 판결 1969. 7. 29, 69 마 400.

8) 차철표・정순범, "불법어업의 단속에 관한 법리 고찰"(「해사법연구」, 한국해사법학회, 1999, *pp.* 180~182).

<표 2-1> 수산관련법령 대표적 위반사례

유 형		업종 및 위반사례
법에 규정된 어업 외의 어업		○20톤 미만의 소형기선저인망어업 ○이동성 구획어업 중 5톤 이상 형망어업, 새우조망어업 ○8톤 이상의 연안새우방어업
허가 어업	업종위반	○중형기선저인망어업의 허가를 받은 어선이 전개판 사용 조업 ○연안자망 또는 연승어업의 허가를 받은 후 중형기선저인망 조업 ○쌍끌이기선저인망어업의 허가를 받은 어선이 선미 트롤조업 ○기선권현망어업의 허가를 받은 어선이 저인망조업
	조업구역 위반	○삼중자망어업의 허가를 받은 어선이 승인 받은 구역이 외의 장소에서의 조업 ○연안어선이 허가된 구역 이외에서의 조업(선인망, 조망, 양조망 등) ○대형기선저인망어업의 허가를 받은 어선(트롤포함)의 금지구역 위반조업 ○기선권현망어업의 허가를 받은 어선이 월선조업(제1구에서 제2구로) ○대형선망어업의 허가를 받은 어선이 불빛을 이용한 제주도 연안조업 ○소형선망어업의 허가를 받은 어선이 정치망 보호구역내 조업 ○형망어업의 허가를 받은 어선(인천·경기·충남·전북 허가)이 경남·전남에서 조업 ○통발어업의 허가를 받은 어선이 서해특정해역에서 조업 ○구획어업 중 새우조망어업의 허가를 받은 어선이 허가된 구역 이외에서의 조업
	조업기간 위반	○기선권현망어업의 허가를 받은 어선이 멸치포획기간 위반 ○새우조망어업의 허가를 받은 어선이 조업 기간 위반 ○이동성 구획어업 중 새우방어업의 허가를 받은 어선이 기간조업 위반
	어구제한 위반	○근해유자망어업의 허가를 받은 어선이 고정자망 사용, 고정자망어선이 유자망 사용 ○연안연승어업의 허가를 받은 어선의 새우포획어구(새우조망형태) 부착 ○망목제한 위반 및 어포부 이중망 사용
	어업허가의 제한 및 조건위반	○대형트롤어선의 동경 128도 이동 조업 ○대형기선저인망어업, 오징어채낚기어업의 허가를 받은 어선이 어로한계선 및 조업자제선 월선 조업 ○기선권현망어업의 허가를 받은 어선이나 형망어선의 야간조업 ○연안개량안간망어업의 허가를 받은 어선의 어구통수 초과 ○형망어업의 콤프레샤와 해수펌프를 이용한 변형어업
	기 타	○들망의 자연산 우럭 치어 어획·가두리 양식자에게 판매 ○체험어장 등 레저를 빙자한 일부 다이버들의 자원 남획 ○대형트롤어선이 오징어채낚기어선과 공조 조업

자료 : 해양수산부 동해어업지도사무소 내부자료

또한 이러한 불법어업을 어업(조업) 방식별로 구체적인 사례를 분석한 것이 <표 2-2>이다.

<표 2-2> 어업별 구체적인 위반사례

어업별	위반사례
대형기선 저인망어업	○쌍끌이 대형기선저인망어업의 허가를 받은 어선이 고의로 외끌이 대형기선저인망어업을 하고 있을 뿐만 아니라, 전개판을 사용하여 선미식 트롤조업 ○외끌이 대형기선저인망어업의 허가를 받은 어선이 동중국해와 제주도 및 흑산도 주변수역에서 어획강도를 높이기 위하여 망구 전개판을 부착하여 어로작업 ○대형기선저인망어선이 금지구역을 고의로 침범하여 조업 ○대형기선저인망어선이 어로한계선이나 조업자제선을 월선하여 조업 ○그물코의 규격 제한규정을 위반한 어구를 사용할 뿐만 아니라, 2중 이상 또는 세망을 내장망으로 사용하여 포획금지체장 이하의 어종 또는 소형어류를 포획
중형기선 저인망어업	○외끌이 서남구기선저인망어선들이 사용해서는 아니 되는 망구 전개판을 부착하여 제주도 주변수역과 동중국해에서 트롤어업의 형태로 조업 ○정부의 단속이 곤란한 취약시간 또는 악천후시에 조업금지구역을 침범하여 조업 ○그물코의 규격 제한규정을 위반한 그물을 사용할 뿐만 아니라, 2중 이상 또는 세망을 내장망으로 사용하여 포획금지체장 이하의 어종 또는 소형어류를 포획
대형트롤어업	○허가상의 제한 및 조건을 위반하여 동경 128도 이동수역에서 조업 ○동해수역에서 오징어채낚기어선과 생산고 분배에 관한 계약을 체결하고 공조조업 ○그물코의 규격 제한규정을 위반한 그물을 사용할 뿐만 아니라, 2중 이상 또는 세망을 내장망으로 사용하여 포획금지체장 이하의 어종 또는 소형어류를 포획
선망어업	○대형선망어선이 불빛 사용금지구역을 위반하여 조업 ○소형선망어선의 정치망어업권 보호구역내에서 임의조업 ○허가받은 소형선망어선이 멸치 포획을 목적으로 2~3척의 별개의 허가선을 하나의 선단으로 구성하여 여천군 일원 및 고흥 나라도 완도 청산도 부근해역에서 선단 형태의 조업
근해채낚기어업	○대형트롤어선과 공조조업
기선권현망어업	○허가받은 조업구역을 이탈하여 조업 ○멸치 포획기간을 위반하여 조업 ○허가의 제한 및 조건을 위반하여 야간에 조업 ○소형권현망어선이 어구와 어선을 개조하여 저서어종 어획
근해자망어업	○삼중자망 사용금지규정을 위반하여 조업 ○삼중자망 사용 승인 어선의 부속선 사용한도(2척)를 초과하여 조업 ○어로한계선을 월선하여 조업 ○어구사용 위반(고정자망어선이 유자망사용, 유자망어선이 고정자망 사용) ○멸치 포획금지기간(4월 1일부터 6월 30일) 및 조업구역을 위반하여 멸치포획
연안개량 안강망어업	○연안개량안강망어선이 허용어구 통수(5통) 초과하여 보유하거나 부설하여 조업 ○연안개량안강망어선이 조업구역을 위반하여 타 시·도의 관할수역에서 조업 ○연안개량안강망어선이 그물코 규격제한(25㎜ 이하 사용금지)을 위반하여 조업

어업별	위반사례
근해봉수망어업 및 연안들망어업	○멸치 포획을 목적으로 2~3척의 별개의 허가선을 하나의 선단으로 구성하여 여천군 일원 및 고흥, 나로도, 완도, 청산도 부근 해역에서 허가어업 이외의 어업 ○조피볼락의 포획 금지체장을 위반하여 치어를 포획
잠수기어업	○분사기 사용범위를 초과하는 압축펌프를 이용하여 패류 채취 ○허가의 제한 및 조건(150미터 미만의 호스사용)을 위반하여 150미터 이상의 호스를 사용하여 조업
근해통발어업 (장어,문어단지)	○단속이 어려운 야간이나 기상악화시 조업이 금지된 서해특정해역에서 조업 ○그물코의 규격제한 규정에 위반되는 어구를 사용하여 조업 ○포획 금지체장을 위반하여 치·자어 및 미성숙어 포획
근해형망어업	○일몰 후에는 조업할 수 없다는 규정에도 불구하고 연안해역의 패류를 채취하기 위하여 야간이나 새벽에 조업 ○양식어장 관리선으로 지정 받은 형망어선을 이용하여 일반해역에서 조업 ○허가의 제한 및 조건(2통 이내의 어구 사용)을 위반하여 여러 통의 어구를 사용하여 조업 ○동력어선에 의한 형망 사용금지기간(6월 1일부터 7월 31일)을 위반하여 조업
근해연승어업	○미끼용 새우를 포획할 목적으로 조망을 사용하여 조업

자료 : 해양수산부 동해어업지도사무소 내부자료

<표 2-3>과 <표 2-4> 및 <표 2-5>는 시도별, 해역별, 월별 위반사례를 검토한 것이다.

<표 2-3> 시·도별 불법어업 유형조사

유형조사	빈도수	비고
○소형기선저인망어선		
- 면허·허가 또는 신고어업 외의 어업의 금지 위반(수41·57조, 보23조)	4	부산,경남,전남,전북,충남
○자망어선		
- 대게 및 붉은대게의 암컷 포획금지 위반(보11조)	2	강원,경북
- 대게 포획 금지기간 위반(보9조)	1	경북
- 대게 포획금지 체장·체중 위반(보10)	2	강원,경북
- 2중이상의 자망 사용금지 위반(보5·23조)	7	강원,경북,부산,경남,전남,충남,경기

유형조사	빈도수	비고
○통발어선		
- 어구사용금지구역과 기간(보7조)	1	강원
- 허가받지 않고 어업 영위(수41조)	3	강원,전남,제주
- 그물코 규격 위반(보6조)	5	경북,경남,충남,경기,인천
○동해구트롤어선		
- 특정어업 금지구역 위반(보4조)	1	강원
- 그물코 규격 위반(보6조)	1	강원
○대형기선저인망(트롤)어선		
- 오징어채낚기어선과 공조조업(보23조2)	1	경북
- 정선 및 계류명령 위반(수62조)	1	부산
○중형기선저인망어선		
- 특정어업의 금지구역 위반(보4조)	1	부산
○선망어선		
- 어구사용금지구역과 기간 위반(보7조)	1	강원
○연안선인망어선		
- 꽁치 포획(수57조)	2	경북,경남
○오징어채낚기어선		
- 어선의 설비(집어등광력기준) 위반(보24조)	1	강원
○기선권현망어선		
- 어구 변형 조업(수41조)	1	경남
○새우조망어선		
- 어구사용금지구역과 기간 위반(보7조)	2	경남,충남
○기타		
- 허가받지 않은 형망어업 영위(수57조)	5	부산,경남,전북,전남,충남
- 허가받지 않은 잠수기어업 영위(수57조)	2	전남,충남
- 개량안강망어선의 그물코 규격 위반(보6조)	1	충남
- 꽃게 포획체장 금지 위반(보6조)	1	인천
- 법칙포획·채취물의 판매등의 금지 위반(보29조)	1	경북
- 진해 군항내 통제보호수역내 조업(수34조)	1	경남
- 해조류양식어업의 무기산(염산) 사용(수74조)	1	부산
- 연안양조망어선의 기권권현망식 조업(보7조)	1	충남
- 범칙포획·채취물의 판매등의 금지 위반(보29조)	1	경북

자료 : 해양수산부 내부자료

<표 2-4> 해역별 불법어업의 유형

해역별	위반사례	대상척수
동해안 (강원,경북,울산)	○조업방법 위반 - 오징어채낚기어선과 트롤어선이 공조하여 수산자원보호령에서 금지하는 방법으로 조업을 하는데 채낚기 어선은 집어등을 이용, 오징어를 집어하면 트롤어선이 어획하는 형태로 조업시기는 9월에서 익년 2월까지 야간에 성행한다	**724척** 대형트롤 60 동해구트롤 41 동해구기저 26 채낚기어선 597
	○어구 위반 - 연안자망어선이 자원보호를 위해 사용을 제한하고 있는 3중자망을 사용하여 조업을 하는 형태로 10월에서 익년 3월까지 조업한다	**3,300척** 강원 1,300 경북 1,730 울산 270
	○조업장소(구역) 위반 - 동해구트롤·저인망 및 근해통발어선의 연안금지구역을 침범하여 조업을 하는 형태로 1월에서 3월까지, 10월에서 12월까지 조업한다	**206척** 트롤 41 저인망 42 기타통발 123
서해안 (인천,경기,충남 전북,전남서부)	○어구 위반 - 근해안강망(10통), 연안개량안강망·낭장망(5통) 등이 규정을 위반하여 10~20통의 어구를 사용하는 고질적인 불법어업 형태로써 조업시기는 연중이다	**968척** 근해안강망 318 개량안강망 552 낭장망 98
	○조업기간 위반 - 연안새우방어선은 5월에서 9월까지 꽃새우를 조업토록 허가되었으나 조업기간을 위반하여 연중 조업하는 형태	**1,387척** 충남 1,021 전북 366
	○기타 위반 - 무허가 잠수기 및 형망의 경우 허가받지 않은 어선에 잠수장비나 형망을 설치하여 키조개 등을 불법 채취 - 양조망어선의 경우 고기를 그물로 둘러싸서 잡도록 허가받은 어선을 그물을 끌면서 조업 - 자망어선의 경우 꽃게 조업시기에 월선조업	**189척** 잠수기 60 형망 40 양조망 59 자망 30
남해안 (부산,경남,전남 남부)	○연안 금지구역 침범조업 - 중대형기선저인망 및 대형트롤어선이 연안의 금지구역을 침범하여 조업을 하는 형태로 11월에서 익년 4월까지 조업한다	**280척** 대형기저 148 중형기저 72 대형트롤 60
	○조업방법 위반 - 중형기선저인망이 트롤조업을 하거나 기선권현망이 저인망이나 연안자망, 3중자망을 하거나 연안복합이 통발을 하는 것	**6,382척** 중형기저 72 기선권현망 10통 연안자망 5,160 연안복합 1,100
	○조업금지기간 등 위반 - 새우조망어선의 경우 조업기간과 장소를 위반하여 조업 - 어장관리선의 경우 양식어업 면허 이외의 장소에서 불법조업 - 연안에서 정치성구획어구를 불법시설	**1,109척** 새우조망 1,029 어장관리선 80

자료 : 해양수산부 내부자료

<표 2-5> 월별 불법어업 유형

월별	유형(위반법령)
1월	○대형기선저인망어업의 제주부근해역 금지구역 침범조업(수산자원보호령 제4조제1호) ○강원도지역 자망어선의 3중자망 어구사용(수산자원보호령 제5조)
2월	○제1구 기선권현망어선의 조업구역 위반조업(수산자원보호령 제17조제1항) ○대형기선저인망어업의 제주주변해역 금지구역 위반조업 및 서남구기선저인망어업의 동해안 조업구역 위반(수산자원보호령 제4조제1호) ○강원도지역 자망어업의 3중자망 사용(수산자원보호령 제5조)
3월	○제1구 기선권현망어선의 조업구역 위반조업(수산자원보호령 제17조제1항) ○서남구기선저인망어업의 가자미 어획 등 조업구역 위반(수산자원보호령 제4조제1호)
4월	○제1구 기선권현망어선의 조업구역 위반조업(수산자원보호령 제17조제1항) ○대형기선저인망어업의 경남연안 및 동해남부수역 조업구역 위반(수산자원보호령 제17조제1항) ○서해안 꽃게어획시 삼중자망 어구 사용(수산자원보호령 제5조제1항)
5월	○제1구 기선권현망어선의 조업구역 위반조업(수산자원보호령 제17조제1항) ○대형기선저인망어업의 경남연안 멸치, 전어 어획 등 조업 위반(수산자원보호령 제17조제1항) ○서해안 꽃게어획시 삼중자망 어구 사용(수산자원보호령 제5조제1항)
6월	○대형기선저인망어업의 조업구역 위반조업으로 멸치, 전어 어획 및 서남구기선저인망어선의 조업구역 위반으로 동해안에서 가자미 어획(수산자원보호령 제17조제1항) ○서해안 꽃게어획시 삼중자망 어구 사용(수산자원보호령 제5조제1항)
7월	○서남구기선저인망어선의 조업구역 위반하여 동해안 가자미 어획(수산자원보호령 제17조제1항) ○근해형망어선의 조업구역 위반조업(수산자원보호령 제17조제1항)
8·9월	○오징어채낚기어선의 동해특정해역 월선조업(선박안전조업규칙 제18조) ○근해형망어선의 조업구역 위반조업(수산자원보호령 제17조제1항)
10월	○기선저인망어선의 동해안 조업구역 위반조업(수산자원보호령 제17조제1항) ○대형트롤어업과 오징어채낚기어선과 공조조업(수산자원보호령 제23조의2) ○서해안 꽃게잡이어선 삼중자망 어구사용(수산자원보호령 제5조제1항)
11·12월	○제1구 권현망어선의 전남도계 위반조업(수산자원보호령 제17조제1항) ○대형트롤어업이 오징어채낚기어선과 공조조업 및 128도 이동조업(수산자원보호령 제23조의2) ○대형기선저인망어선의 제주부근 금지구역 위반조업으로 삼치,병어 어획(수산자원보호령 제4조제1호) ○동해안 소형어선 3중자망 사용으로 도치, 곰치 어획(수산자원보호령 제5조제1항)

자료 : 해양수산부 동해어업지도사무소 내부자료

1) 무허가어업

법에 의한 어업 외의 어법으로 행하는 어업으로서, 우리나라 연근해에 만연되어 있는 대표적인 것은 총톤수 20톤 미만의 소형어선으로 행하는 소형기선저인망어업이다.

이 어업은 대규모의 자본이나 특별한 기술을 요하지 않으면서 어획성능 면에서는 다른 어떤 어구에 못지 않아 간단하게 조업할 수 있다는 장점 때문에 정부의 꾸준한 지도·단속에도 불구하고 좀처럼 근절되지 않고 있다. 그리고 종종 통발어업, 연승어업의 정치된 어구를 파손 또는 훼손함으로써 어구분쟁이 발생하기도 하며, 수산관계법에서 인정되지 않는 불법어구를 사용함으로써 수산자원 고갈의 주범으로 지목되고 있다.

1996년 이후 불법어업 검거 건수를 기준으로 매년 3천건이 넘는 것으로 나타났는데, 이러한 불법어업은 정부의 공권력에 조직적으로 대항하여 폭력을 행사하기도 한다.

2) 허가사항 위반 어업

허가를 받은 어선이 허가사항을 위반하는 것은 허가 업종의 위반, 조업구역 위반, 조업기간 위반, 어구제한 위반, 제한 및 조건의 위반 등이다.

대표적인 허가사항의 위반사례로는 근해유자망어선이 고정자망을 사용하는 경우, 고정자망어선이 유자망을 사용하는 경우, 20톤 이상의 중형외끌이기선저인망어선이 전개판을 사용하여 조업하는 경우 등이다.

조업구역을 위반하여 조업하는 불법어업의 대표적인 예를 들면, 대형기선저인망어선(트롤포함)이 금지구역을 위반하여 조업하는 경우, 삼중자망어업의 허가를 받은 어선이 승인 받은 구역 이외의 수역에서 조업하는 경우, 소형선망어선의 정치망 보호구역에서 조업하는 경우, 형망어업의 허가를 받은 어선이 경남·이나 전남수역에서 조업하는 경우 등이다.

3) 기타 유형

최근 새로운 형태의 불법어업으로는 우리나라의 원양어선이 중국기를 게양하고 우리나라 연근해에서 조업하는 형태, 경남·부산·울산의 연안수역에서

일부 기선권현망어선들이 선체를 개조하고 변형된 어구를 사용하여 쌍끌이저인망 형태로 중·저층의 잡어를 포획하는 형태, 강원도 연안수역의 일부 소형선망어선이 연안 1해리 내측에서 허가사항과 달리 *U*자형의 어구를 사용하여 양미리를 대량 포획하는 형태 등이 있다. 또한, 전북 하제항 및 임수도 주변에서 콤프레샤와 해수펌프를 이용한 변형된 형망으로 백합·동죽 등을 포획하는 형태, 전남 흑산도 및 통영 연안수역에서 자연산 조피볼락 치어를 불법으로 대량 어획하여 양식업자들에게 판매하는 형태가 있으며, 전남 목포·무안·신안 해역에서 실뱀장어잡이 바지 또는 5톤 미만의 어선이 개량안강망 등을 사용하여 꽃새우 및 젖새우를 포획하는 형태, 남해안 일부 도서에서 전문 다이버들이 작살을 사용하여 어류를 포획·판매하는 형태 등이 있다.

이와 같은 형태는 현행 수산업법에서 어구와 어법에 대한 명확한 정의를 하지 않음으로써 불법어업이라고 할 수 없으나, 수산자원관리와 어업질서 유지에 악영향을 주는 것은 물론, 불법어업과 같은 폐해를 보이고 있다.

이상의 불법어업 유형분석에 의하여 <표 2-6>에서 제시된 것과 같은 관련규정이 정비 내지 보완되어야 되어야 할 것으로 판단된다.

<표 2-6> 관련규정을 정비·보완해야 할 유형

어업별	유형(형태)
대형기선 저인망어업	○쌍끌이 대형기선저인망어선이 그물의 망고를 70*m* 이상 되게 변형하여 중층트롤 형태의 조업
대형선망어업	○대형선망어선이 망폭을 150*m* 이상으로 하여 수심 100*m* 이내의 연안에 투망하여 중·저층어류와 치어를 포획
기선권현망어업	○어구를 임의로 개조하여 저인망어업의 형태로 연안수역에서 조업
조망어업	○새우포획을 목적으로 하는 연안조망어구의 망구에 설치하는 막대 대신 쇠파이프로 침강력을 높임과 동시에 예망속력을 높여 해저를 적극적으로 소해
통발어업	○통발어구를 무제한적 사용(어선별 통발의 사용 개수의 한도가 없음)

자료 : 해양수산부 동해어업지도사무소 내부자료

제2절 불법어업의 발생원인과 영향

1. 불법어업의 발생원인

불법어업은 주변수역의 자원이 감소하여 합법적인 방법으로는 생계나 어업의 경영수지를 유지할 수 없는 어업자들이 법규를 위반하면서 행하는 어업이다. 이러한 불법어업은 연근해 어족자원의 생태계에 직·간접적인 피해를 발생시키고 있기 때문에 어장형성이 어렵고, 또한 어장이 형성되지 않으므로 적법한 어업에만 의존할 수 없는 악순환이 계속됨으로써 수산업의 기반을 흔드는 요인으로 작용한다. 불법어업이 자원과 산업에 미치는 영향이 이처럼 지대함에도 불구하고 근절되지 않는 것은 단순히 어업인의 준법정신의 문제라든가 도덕성의 문제로서만 다루어질 수 없는 사회·경제적 문제를 내포하고 있기 때문이다.[9)]

불법어업이 발생하는 원인을 구체적으로 고찰하면 다음과 같다.

첫째, 어업 규모의 영세성이다.

우리나라 연안어업의 대부분은 자가 소비가 일차적 목적이므로 그 규모나 자본형성이 영세하며, 소규모의 어업을 영위하는 관계로 영세성을 벗어나지 못하고 있다. 영세한 어업자들은 어업이 유일한 생계수단이므로, 자원감소로 인하여 생계유지를 위한 어업소득이 감소하자 생계유지 차원에서 불법어업을 영위하게 된다.

둘째, 어업자들의 준법정신 결여이다.

수산자원이 무주물적 자연자원의 성격을 가지고 있기 때문에 먼저 어획하는 자가 소유권을 갖는다는 잘못된 인식의 확산으로 불법어업이 발생하기 쉬우며, 또한 다른 사람들이 하니까 나도 한다는 식으로 타성에 젖어 있어 불법어업에

9) 서울대학교 행정대학원 부설 행정연구소,「연근해 어업 진흥과 수산행정 체계의 개선방안 및 부정어업에 관한 연구」, 1971, *pp.* 218~234.

대한 별다른 죄의식을 갖지 않아 어업에 관한 준법정신이 결여되어 있다.

셋째, 중간 객주 상인들의 불법어업 조장이다.

중간 객주상인들은 불법어업인 소형기선저인망어업이 어획한 어획물을 고가로 매입하여 계통조직을 이용하여 합법적으로 판매하거나, 사매매를 통하여 횟집이나 시장 등에 공급함으로써 불법어업을 조장하고 있다. 또한, 중간 객주상인들이 불법어업에 사용할 선박을 건조·개조하는 비용과 불법어구의 구입 비용을 선급금 형식으로 지불하여 어업자를 예속시키고, 불법어업을 강요하는 것도 불법어업을 하게 되는 요인이다.

넷째, 수산자원의 감소에 의한 어업경영 유지 곤란이다.

연근해어업의 생산량 추이를 살펴보면, 1990년도에 1,542천톤에 달하던 어획량은 1995년에 1,425천톤, 1998년에 1,308천톤에, 2000년에 1,189천톤, 2003년에 1,097천톤으로 계속적으로 감소하고 있다. 게다가 주변국과의 어업협정으로 인하여 어장이 축소되어 2000년도 어가 어업의 경우, 어업소득에 의한 어가 가계비 충족도는 66.9%에 불과한 실정이며, 어가평균 소득도 2003년도 23,916천원으로 농가평균 소득의 89%, 도시 근로자 평균소득의 68% 수준으로 상대적으로 낮다. 따라서 이것은 어업생산에 필요한 재투자는 물론 지속적인 어업경영활동이 곤란한 정도이기 때문에 어업의 경영을 유지하기 위해서 합법적인 어업보다 불법어업을 행한다는 것이다.

다섯째, 어구·어법이 간단하여 소규모 인원으로도 조업 가능하다.

소형기선저인망어업은 지속적으로 투·양망을 반복함으로써 많은 노동력을 필요로 하는 연승어업이나 많은 시간을 요하는 자망어업과는 달리 어구의 규모가 작고 단순하며, 투·양망 과정이 기계화되었기 때문에 최소 2명의 인원으로도 조업이 가능하다. 또한, 삼중자망과 같이 현재 성행하고 있는 기타의 불법어구들도 취급이 간편하여 적은 인원으로도 짧은 시간에 양망과 투망을 할 수 있고, 어획효율이 합법적인 어구·어법보다 높다는 장점을 가지고 있다.

여섯째, 복잡 난해한 수산제도의 이해 부족이다.

불법어업이 성행하는 원인에 대하여 2000년도에 관계, 학계, 업계를 대상으

로 실시한 설문조사를 보면, 질문에 응답한 208명 중, 24.6%가 수산업법이 복잡하면서도 난해하여 어업자들이 수산제도를 충분히 이해하지 못하고 있다는 것을 보여주는 것이다.[10)]

예를 들어, 수산자원보호령 제4조 내지 제8조 및 제17조 내지 제18조 등에서 업종·어종·기간·어장·어구사용에 관한 규정을 명확하게 구분하고 있으면서도 복잡하게 구성되어 있음으로써 일반 어업자들이 이해하기 곤란하다는 것도 불법어업이 발생하는 원인 가운데 하나라고 할 수 있다.

<표 2-7> 불법어업의 발생원인에 관한 설문결과

(단위 : 명)

구분	합계	관계	학계	어업인			
				소계	동해	서해	남해
합 계	208	46	11	151	23	16	112
불법어업인 줄 모르고 조업	8	1	1	6	2	-	4
자원감소와 대외여건 변화에 따른 경영악화	81	15	4	62	7	6	49
타어업인들의 불법행위에 대해 손해볼 수 없다는 생각	34	19	-	15	1	3	11
정부의 단속 미흡	19	3	1	15	4	1	10
정부의 무분별한 허가 및 면허의 남발	43	4	1	38	9	5	24
기 타	23	4	4	15	-	1	14

자료 : 해양수산부 내부자료

일곱째, 정부 주도형 어업관리이다.

우리나라 수산업법과 관련제도의 정신은 수산업의 민주화를 지향하고 있지만, 법제도의 개정과 질서 변화의 과정을 다분히 정부가 주도적으로 행함으로써 변화과정에 어업인들의 참여와 어업현실이 충분히 존중되지 않는 경우도 있었다. 이러한 상황은 질서의 변화에 의해 직접적으로 영향을 받게되는 당사자들의 참여가 실질적으로 이루어지지 않을 경우 새로운 질서가 정착되기 어렵기 때문이다.[11)]

---

10) 해양수산부, 「어업자원관리 중·장기 종합계획 수립에 관한 연구」, 2001, *p.* 243.
11) 박성쾌, "불법어업 문제에 대한 경제학적 접근", 「한국수산경제학회지」, 제8권1호,

2. 불법어업의 영향

소형기선저인망어업은 어구에 전개판을 부착하여 어망을 전개하고 해저를 소해하는 어법으로서 트롤어업과 아주 유사하나, 수산업법에서 그 어법을 인정하지 않을 뿐만 아니라, 치어나 자어를 보호할 수 있는 어망을 사용하지 않고 있다. 현재 대부분의 소형기선저인망어업은 세목망의 그물을 사용함으로써 치·자어의 무차별 어획이 이루어지고 있으며, 어종의 적정 수준 유지에 필요한 새로운 개체의 유입을 차단할 뿐만 아니라, 일부 어종의 먹이 사슬을 파괴하여 생태계 균형을 무너뜨려 자원감소의 주범이 되고 있다.

또한, 소형기선저인망어업은 어법상 해저를 소해함에 따라 산란장을 파괴하고 치·자어의 성육 환경을 파괴함으로써 수산자원의 감소를 부추긴다. 그리고 허가받은 어선의 어업활동과 관련한 특정어업 금지구역, 어장제한, 금어구, 금어기, 그물코의 제한, 허가의 제한 및 조건 등의 각종 규제는 어업질서를 유지할 목적으로 마련된 것도 있지만, 대부분 수산자원을 보호하고 관리하기 위한 것이다. 이러한 규제는 수산자원이 감소되지 않고 적정 수준을 유지하기 위한 최소한의 보존조치이다. 그럼에도 불구하고, 그러한 보존조치를 무시하는 어업활동은 수산자원 감소와 고갈을 앞당겨 수산업의 붕괴를 초래할 개연성이 매우 높은 것이다.

어업허가를 받은 어선은 허가받을 당시에 제한 및 조건이 부여되어 있고, 또한 수산업법과 수산자원보호령에서 어업별 조업구역의 지정, 금지구역, 금어기, 금어구 등이 규정되어 있어서 어업별, 업종별 그 한계가 명확할 뿐만 아니라, 어업자들 사이에는 자기의 영역이라는 의식이 관습화되어 있다. 이 때문에 특정어업이 허가받은 조업구역 이외의 장소에서 조업할 경우, 다른 어업은 특정어업이 자기구역을 침범한 것으로 보고, 이를 저지하기 위해 폭력 또는 집단행동을 함으로써 어업자간에 분쟁이 발생하기도 한다.

또한, 연안어업은 육지 가까운 수역의 수중, 수저에 자망과 통발, 연승 등의

2001, *p.* 40.

어구를 정치하여 유입되는 수산자원을 포획·채취한다. 소형기선저인망어업과 같은 끌어구류가 연안수역 또는 금지수역에서 조업함으로써 이미 정치되어 있는 자망, 통발, 연승어구를 파손, 절단, 훼손하는 경우가 있고, 이로 인해 어업자간에 분쟁이 발생하기도 한다.

그리고 특정자원을 보호하기 위하여 설정하고 있는 금어기나 금어구를 위반함으로써 어업자의 자발적인 자원관리 분위기를 저해할 뿐만 아니라, 준법어업자에게 피해의식을 갖도록 함으로써 준법어업보다 불법어업을 하도록 조장하는 폐해를 발생시킨다.

우리나라는 연근해 수산자원의 감소에 따라 어업경영 상태가 악화되고, 과도한 조업경쟁으로 인한 업종간 조업분쟁의 빈발, 동북아해역의 어업질서 재편에 따른 어업경영 여건 악화 등에 따라 근해어업의 주요 업종에 대하여 어선감척사업을 추진하고 있다. 어선감척사업은 어획노력량을 적정수준으로 유지하고, 자원량의 회복을 도모하여 지속적인 어업을 경영할 수 있도록 하기 위함이다. 그런데 자원보호의 최소한의 조치를 무시하는 불법어업은 자원회복을 위한 감척사업의 효과를 반감시키고 있다. 또한, 불법어업에 의한 수익 때문에 어선감척을 기피함으로써 어선감척사업을 방해하는 요인이 되기도 한다.

불법어업에 의한 어획물은 횟집이나 일반인에게 직접 판매하거나 현지 수집상들에게 해상에서 직접 판매하기도 하며, 수협을 통해 위판하더라도 적법한 절차에 따라 처리하는 것이 아니기 때문에 어획량통계에서 누락된다. 이처럼 불법어획물의 어획량 누락은 어획량을 기초로 하여 이루어지는 TAC 관리제도의 정착과 시행을 방해한다.

또한, TAC 관리제도는 어업자의 신뢰를 바탕으로 어업자 스스로 자원을 관리하면서 이용하는 것을 주된 목적으로 하고 있다. 이러한 상황에서 불법어업은 어업자의 신뢰구축을 방해할 뿐만 아니라, 어업자간의 불신과 갈등을 초래하고 자율적인 어업관리를 방해한다.

제3장 불법어업의 단속조직과 어업감독공무원

우리나라는 수산업에 관한 근대법적 체계를 마련했던 1908년의 어업법에서부터 면허어업과 허가어업을 영위하면서 발생되는 어업질서 문란 행위와 법규의 위반을 지도·단속하기 위하여 어업감독제도를 마련하여 운영하였다. 그 후 수산업법에서도 어업감독공무원제도를 두고 어업감독공무원에게 행정권한과 사법권한을 부여하여 불법어업을 지도·단속하도록 하고 있다.

현재 불법어업의 지도·단속은 해양수산부가 종합적으로 계획을 수립하고, 해양수산부, 시·도 및 관계기관, 해군[12], 해양경찰, 검찰 등이 합동으로 실시하여 행정과 사법적 제재를 병행하고 있다.

불법어업의 단속과 지원행정의 효율화를 위하여 영해이원의 관할수역은 해군, 해양수산부 어업지도선과 해양경찰청이 공동으로 담당하고, 영해내측수역은 해양수산부 어업지도선, 시·도 및 시·군이 담당하며, 시·도 및 시·군의 경계수역은 시·도 및 시·군이 합동으로 책임단속을 실시하고 있다

최근 불법어업의 양태가 야간이나 기상악화시에 집중적으로 발생하고, 또한 불법어업자의 난폭화, 흉폭화 및 집단시위의 경향을 보이고 있다. 게다가 단속공무원에게 신체상의 위해를 가함으로써 해상에서의 불법어업의 단속은 실효를 거두지 못하고 있다. 그러므로 불법어업의 근절을 위하여 단속체계를 개선하여 그 효율성을 높일 필요가 있다.

12) 어업자원보호법 제4조에서 해군함정에 승무하는 승무장교와 사병에게 범죄수사권한을 부여하고 있다.

제1절 현행 불법어업의 단속조직과 한계

1. 단속조직의 법적 근거와 단속조직

1) 어업지도·단속업무의 법적 근거

(1) 수산업법

어업지도·단속에 관한 사항은 1908년의 어업법에서부터 규정하였고, 1953년 9월 9일에 제정한 수산업법 제56조에서 제60조까지 어업감독공무원의 권한과 그 권한의 행사방법 및 임면에 관한 사항을 규정하였다. 동법 제56조는 어업감독공무원으로 하여금 어업조정, 기타 필요하다고 인정할 때에는 어장, 선박, 사업장, 사무소, 창고 기타 장소에 임검하여 장부, 서류, 기타 물건을 검사, 차압 또는 관계인에 대하여 질문할 수 있도록 규정하고, 제57조는 어업감독공무원으로 하여금 어업조정 기타 필요한 때에는 타인의 토지에 들어가서 측량, 검사할 수 있으며, 또는 측량, 검사에 장애가 되는 물건을 이전 또는 제거시킬 수 있다고 규정하고 있다. 제58조는 어업감독공무원의 자격에 관하여 규정하고, 제59조는 어업감독공무원이 그 직무를 행할 때에는 그 신분을 증명하는 증표를 휴대하고, 요구가 있을 때에는 정시하여야 한다고 규정하고 있으며, 제60조에서는 어업감독공무원으로서 그 소속한 관서의 장이 그 근무지를 관할하는 지방검찰청의 장과 협의하여 지명한 자는 수산업에 관한 범죄에 관하여는 형사소송법상의 규정에 의한 사법경찰공무원으로서의 직무를 행한다고 규정하였다.

1990년 수산업법 개정에서는 어업감독공무원에게 어선의 정선 또는 회항시킬 수 있는 권한을 부여하는 등 일부 개정이 있었다. 현행 수산업법은 조문을 통합하여 어업감독공무원에 관한 규정을 2개의 조문으로 하여 오늘에 이르고 있다.

(2) 어업단속공무원의 직무에 관한 규정

어업단속공무원의 직무에 관한 규정은 수산업법 기타 법률의 규정에 의하여 어업의 단속·지도 또는 감독에 종사하는 공무원(이하 "단속공무원"이라 한다)

의 직무에 관한 사항을 규정함을 목적으로 하는 대통령령이다. 이 령은 1965년 12월 30일 대통령령 제2355호로 제정되어 5번의 개정이 있었으며, 1998년 2월 24일 대통령령 제15680호가 시행 중에 있다.

이 령은 12개 조문과 부칙으로 구성되어 있으며, 제1조에서는 이 령의 제정 목적을 규정하고, 제2조는 보고에 관한 사항을 규정하고, 제3조는 단속선의 동원에 관하여 규정하고, 제4조는 단속선의 위치보고에 관하여 규정하고, 제5조는 체약국간의 어업단속 등에 관한 약정에 관하여 규정하고, 제6조는 공동승선 여비에 관하여 규정하고, 제7조는 선박근무수당에 관하여 규정하고, 제8조는 어업단속조정위원회에 관하여 규정하고, 제9조는 위원회의 구성에 관하여 규정하고, 제10조는 회의등에 관하여 규정하고, 제11조는 위원회가 심의해야 할 직무에 관하여 규정하고, 제12조는 시행규칙에 관하여 규정하고 있다.

(3) 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률

사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률은 삼림·해사·전매·세무 등 특수 행정분야에 관한 범칙사건을 일반사법경찰관리로 하여금 수사케 함은 그 특수성을 감안할 때 부적당하고 매우 곤란하므로 형사소송법 제197조에 의거하여 이들 특수 행정분야에 관한 범칙사건을 수사하는 자 및 그 직무범위를 규정함으로써 이들 특수 행정분야를 직접 담당하여 그 부면에 정통한 공무원으로 하여금 이를 처리하게 하여 범죄수사에 신속과 철저를 기하기 위하여 제정되었다.

동법의 주요 내용은 ① 지방검찰청과 그 지청근무의 서기 또는 서기보로서 소속지방검찰청검사장이 지명한 자는 당해 검찰청 또는 당해 지청에서 수리한 사건에 관하여 서기는 사법경찰관, 서기보는 사법경찰리의 직무를 행할 수 있게 하고, ② 형무소 또는 그 지소의 장은 당해 형무소관내에서 발생하는 범죄에 관하여 사법경찰관의 직무를 행할 수 있게 하였으며, ③ 영림서 및 그 관리소, 중앙임업시험장 및 출장소, 특별시, 도, 군에 근무하는 산림주사는 사법경찰관의 직무를 행하게 하였다. ④ 선내에서 발생하는 범죄에 관하여는 선장은 사법경찰관의 직무를 사무장 또는 갑판부·기관부·사무부의 해원 중 선장의 지

명을 받은 자는 사법경찰리의 직무를 행하게 하고, ⑤ 영림서 등에 근무하는 3급 내지 5급 공무원으로서 소속관서의 장의 제청에 의하여 그 근무지를 관할하는 지방검찰청검사장이 지명하는 자는 사법경찰관 또는 사법경찰리의 직무를 행하도록 하고 있다.

2) 어업지도·단속 조직

(1) 해양수산부

해양수산부는 1실 5국 37과 18개 소속기관으로 구성되어 있는데, 2005년도 5월 현재 본부 493명, 소속기관 3,590명으로 총 4,083명의 인원을 보유하고 있다. 장관과 차관 아래 감사관이 있고, 하부조직에 안전관리관, 국제협력관, 정책홍보관리실, 해양정책국, 해운물류국, 항만국, 수산정책국, 어업자원국이 있다.

소속기관으로는 국립수산과학원, 국립해양조사원, 국립수산물품질검사원, 지방해양수산청(12개소), 해양안전심판원, 어업지도사무소(2개소)가 있고, 외청으로는 해양경찰청이 있다.

(2) 어업지도사무소

1991년에는 어업지도선관리사무소를 신설하여 어업지도선 예산관리 및 집행, 어업지도선의 정비, 유류보급, 선용품 등의 수급, 불법어업의 단속, 어업지도선 승무원 복무관리 및 교육 등을 수행하고, 2004년 2월 동·서해어업지도사무소로 분리되어 어업지도·단속 및 어업협정 업무를 수행하고 있으며, 소장 아래 관리과, 운용과, 안전정보과 및 어업지도선으로 구성되어 있다.

2005년 5월 현재 보유인원은 동해어업지도사무소가 304명, 서해어업지도사무소가 207명으로 총 511명이며, 사법경찰관은 동해어업지도사무소가 102명, 서해어업지도사무소가 64명으로 총 166명이다.

(3) 해양경찰

해양경찰청은 1953년 평화선을 침범하는 외국어선의 단속, 수산자원의 보호, 해상치안 유지를 목적으로 내무부 치안국 산하에 해양경찰대의 설치와 함께 시작하였다. 1955년에는 상공부 해무청으로 소속이 변경되고, 항로표지업무가 추가되었다. 1962년에는 다시 내무부로 소속 변경되고 관할수역 내의 범죄수사

업무를 추가하였으며, 그 후 해상경비, 해난구조, 해양오염 감시·방제업무가 추가되었다. 1991년에는 경찰청 소속의 해양경찰청으로 격상되었고, 유·도선업무, 수난구호업무가 추가되었으며, 1996년에는 우리나라의 분산된 해양행정의 일원화를 위하여 해양수산부의 독립 외청으로 승격되어 오늘에 이르고 있다. 그 후 1998년 한국선위통보제도(KOSREP)를 실시하였고, 1999년에는 수상레저 안전관리업무를 추가하였다.[13)]

해양경찰청의 조직 및 해양경찰의 직무범위에 관한 사항은 해양경찰청과 그 소속기관직제(2000. 6. 19, 대통령령 16840호)에 명시되어 있고, 경찰의 임무 및 경찰관의 직무범위에 대해서는 경찰법과 경찰관직무집행법에 명시되어 있다. 해양경찰의 해상경찰업무집행에 대해서는 출입국관리법, 밀항단속법, 어선법, 해상교통안전법, 해양오염방지법 등 109개의 개별법령에 규정되어 있다. 그리고 해양경찰의 업무편람으로 훈련, 예규 및 고시 등이 있고, 이들은 주로 단속 및 규제 업무를 수행하는데 활용되고 있다.[14)]

해양경찰의 인력은 2005년 2월 현재 총 9,844명이며, 경찰관 5,201명, 일반·기능·계약직 588명 및 전경 4,055명으로 구성되어 있다.

3) 단속장비 현황

(1) 해양수산부

해양수산부 어업지도선 현황은 동해어업지도사무소가 18척, 서해어업지도사무소가 12척을 보유하고 있다.

해양수산부 어업지도선이 보유하여 불법어업의 단속에 활용되고 있는 장비 또는 설비는 보트(6인승), 전자해도표시장치(ECDIS), 알파레이다(ARPA RADAR), 비디오 카메라, 정사진 카메라, 가스총 등이 있다.

시·도 어업지도선은 시·도와 시·군·구 등 지방자치단체 소속의 어업지도선은 73척으로 50톤 미만의 소형선이 57척, 50~100톤 미만의 어업지도선이 11척, 100~300톤급 이상의 어업지도선은 5척이다.

---

13) 김현기, 「21세기 해양시대 개막과 한국해양경찰」, 2001, *p.* 120.
14) 김현기, 위의책, *p.* 121.

지역별로는 부산 11척, 인천 8척, 울산 2척, 경기 2척, 강원 3척, 충남 5척, 전북 4척, 전남 18척, 경북 6척, 경남 9척, 제주 5척이다.

<표 3-1> 어업지도선 톤급별 현황

(단위 : 척)

구분	계	50톤미만	50~100톤	100~300톤	400~500톤	1,300톤급
합계	103	57	13	13	15	5
해양수산부	30	-	2	8	15	5
시·도	73	57	11	5	-	-
부산	8	7	-	1	-	-
인천	9	5	2	2	-	-
울산	2	2	-	-	-	-
경기	2	2	-	-	-	-
강원	3	2	1	-	-	-
충남	6	4	2	-	-	-
전북	5	3	2	-	-	-
전남	19	16	2	1	-	-
경북	3	2	1	-	-	-
경남	11	11	-	-	-	-
제주	5	3	1	1	-	-

자료 : 해양수산부 동해어업지도사무소(2005) 내부자료

(2) 해양경찰

해양경찰청에서 보유하고 있는 함정은 총 261척으로써 대형함정(1000톤급 이상)을 18척 보유하고 건조를 4척하고 있으며 KC*G*-LX사업에 의해 '11년까지 30척을 목표로 하고 있다. 중형함정(200~500톤)은 39척으로 KC*G*-*M*X사업에 의해 10년이내 대체건조를 목표로 하고 있으며, 소형함정(100톤이하)은 102척으로 내구연한(15년) 경과한 57척에 대해서는 '07년까지 대체하고 남은 45척에 대해서는 내구연한 도래시 대체할 계획을 가지고 있다. 특수함정은 형기·방제·순찰정을 포함한 102척을 보유하고 있다. 그리고 항공기도 비행기 1대, 헬기 11대 등 총 12대를 보유하고 있으며 향후 헬기 24대, 비행기 6대 등 총 30대를 목표로 하고 있다.

해양경찰이 보유하고 있는 장비현황은 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 해양경찰청의 함정 및 항공기 보유 현황

구분	형별	톤수	척수		증·감
			'00년	'05년	
경비 함정	대형	1,000~3,000	10	18	8
	중형	200~500	39	39	-
	소형	30~100	102	102	-
	특수함정	-	83	102	19
항공기	헬리콥터	중단거리	9	11	2
	항공기	-	0	1	1

자료 : 해양경찰청(2005) 내부자료

4) 관할구역 및 단속

동북아수역의 새로운 어업질서 형성으로 과거와 같은 연근해 불법어업의 단속에서 EEZ내의 외국어선에 대한 임검 및 불법어업의 단속 위주로 어업지도선이 배치되어 있다.

한·일, 한·중어업협정의 체결이후 효율적인 어업지도·단속업무 수행을 위하여 동·서해어업지도사무소로 분할하여 업무를 분담시켰으나 양 사무소에서 보유한 선박 중 선령이 20년 이상의 노후선이 6척이 되어 현재의 선복량으로는 286,543㎢의 EEZ를 관할한다는 것은 사실상 그 실효성을 확보하기는 어렵다.

또한, 향후 어업지도선은 어업협정 이행을 위한 제휴순시 및 TAC 관리제도 정착을 위한 역할의 증대 등으로 그 배치일수가 급증할 것으로 예상된다. 이것은 현재의 어업지도선 세력으로는 연근해 불법어업의 단속이 거의 불가능해진다고 할 수 있다.

따라서 우리나라 어선들의 안전조업 지도와 불법어업의 예방 및 외국어선들의 불법어업을 근절하기 위해서는 어업지도선의 세력 확충과 더불어 항공기, 감시용 헬기 등의 지원 및 보충이 필수적이라 할 수 있다.

해상에서 발생하는 대부분의 범죄는 행정법규에 의한 명령 또는 금지 위반이다. 이러한 행정위반은 어업감독공무원제도를 이용하여 계몽과 홍보 및 벌칙을 적용하고 있으나, 그 위반이 좀처럼 줄어들지 않고 있다. 이 때문에 불법어업을 근절하기 위한 수단으로서 해양경찰의 장비와 인력을 활용하는 방법을

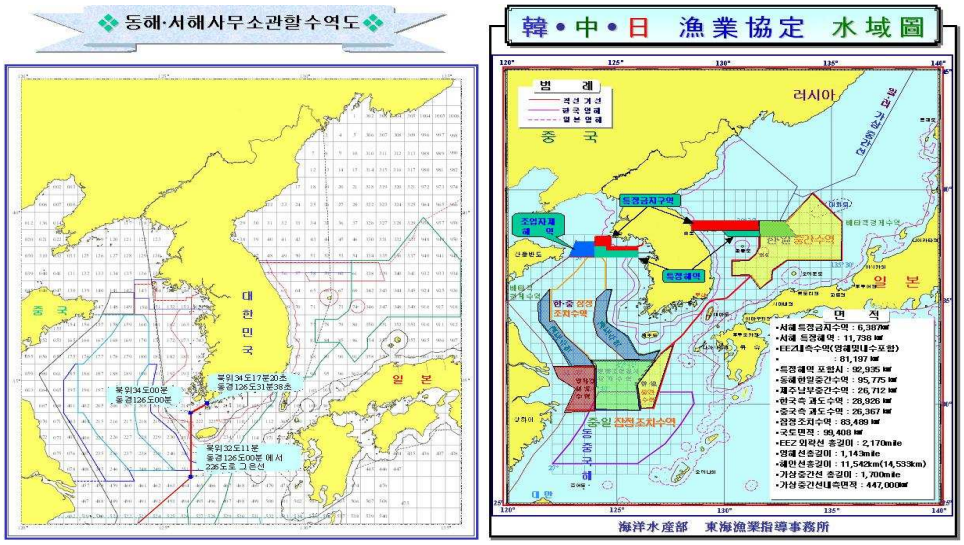
모색하여 어업감독공무원과 해양경찰이 공조하여 불법어업을 예방과 단속에 필요한 협조체계를 갖추고 있다.

그러나 경찰공무원은 사법권한은 있으되 행정권한이 없기 때문에 행정위반에 대한 감독이나 행정형벌을 부과할 수 없다. 그런데도 해상에서는 행정권한에 의해서만 단속할 수 있는 사항들을 해양경찰이 단속함으로써 어업자들의 어업활동을 위축시킬 수 있다. 그 뿐만 아니라, 무지한 어업자들에게 형사소송법상의 피의자의 권리를 묵살한 채 강압적인 자세를 일관함으로써 형사소송법상 인정되는 묵비권의 행사를 차단할 수 있다. 물론 피의자의 묵비권을 인정할 경우에는 해상에서 범죄의 수사가 이루어지지 않아 어업자에게 더 많은 시간을 요구하는 경우가 발생할 수 있다. 그래서 해양경찰과 어업감독공무원이 불법어업의 근절을 위한 공조체계는 계속 유지하는 것이 바람직하지만, 그 업무영역을 분명히 할 필요가 있다.

어업과 관련된 해양경찰의 본무는 EEZ 체제의 정착으로 한국의 관할권 범위가 확정되었기 때문에 그 관할권을 수호하는 것이라 할 수 있다. EEZ에서의 외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률 제23조 1항과 그 대통령령 제7조에 의거하여, 수사관 또는 경위 이상의 경찰관이 사법경찰관이 될 수 있으며, 사법경찰관은 이 법 또는 이 법에 의한 명령 또는 제한이나 조건에 위반한 선박 또는 그 선박의 선장이나 기타 위반자에 대하여 정선·승선·검색·나포 등 필요한 조치를 취할 수 있다. 그러나 이 법은 대한민국의 EEZ에서 행하여지는 외국인의 어업 활동에 필요한 사항을 규정하고 있기 때문에 내국인에게는 적용되지 않는다. 다시 말해서 외국어선이 당국의 허가를 받지 않고 관할권 내에서 어로활동을 하거나 또는 관할권 침범행위 및 당국의 허가를 받은 외국어선의 불법행위를 감독 또는 차단하는 것이라 할 수 있다.

선박안전조업규칙에서 해양경찰에게 임검권을 부여하고 있으나, 그 한계에는 수산법규 위반에 대한 것이 아니라, 범법자나 기타 질서사범의 승선여부에 한정하여야 할 것이다.

동·서해어업지도사무소의 관할구역은 <그림 3-1>과 같다.



<그림 3-1> 해양수산부 어업지도선 활동해역도

2. 단속체계의 한계

한·일, 한·중어업협정의 발효로 어업지도선의 업무구역이 동중국해를 비롯한 태평양해역에서 우리나라 배타적경제수역으로 축소되었지만, 업무내용이 우리나라 어선에서 외국어선으로 확대되었다.

대화퇴수역 등 동해중간수역 및 한·일간 배타적경제수역 경계선에 3~4척이 배치되어 한국어선의 경계선 월선조업을 예방하고 또한 외국어선의 침범조업을 지도·단속하고 있다. 그리고 보유하고 있는 어업지도선 대부분이 15노트 이하로 기동성이 없어 효율적인 업무수행이 곤란하다.

해상에서의 불법어업의 단속의 체계는 불법어업을 인지한 후 그 선박에 대해 정선명령을 발하여 정선시키고 어업감독공무원이 불법어선에 승선하여 증거확보 등 필요한 조사를 한다. 그러나 어업지도선의 정선명령에도 불구하고 20~30노트의 고속으로 도주하는 경우에는 체포하기가 힘들다는 것이다. 또한 집단적으로 조업하는 모든 선박을 대상으로 단속해야 하나 1~2척으로 제한되는 경우가 많다. 이러한 이유로 불법어업 단속을 두려워하지 않고 단속된 선박

또한 지속적으로 불법어업을 영위함으로써 좀처럼 근절되지 않고 있다.

그 뿐만 아니라, 어업지도선의 낮은 항행 속력 때문에 특정지역으로의 이동에 소요되는 시간이 많다는 것이다. 따라서 이와 같은 관점으로 볼 때 어업지도선의 지도·단속의 범위는 아주 협소할 수 밖에 없다.

불법어선의 저항이 집단화, 흉폭화, 지능화되어 가고 있는 오늘날에 있어서 조사에 불응할 경우 적은 인원의 어업감독공무원으로는 단속이 불가능해진다. 또한 야간이나 기상악화시 집중적으로 불법행위가 발생함으로써 어업지도선의 크기가 적은 경우에는 혐의를 인지하였다고 해도 어업지도선과 단속공무원의 안전상 불법어선에 승선하여 검사하는 것이 곤란하다.

어업지도선에는 어업지도·단속시 불법어업자의 저항에 대비하여 가스총, 전자충격기, 진압봉, 수갑 등을 보유하고 있으나, 단속장비 사용에 대한 규정이 없어서 단속과정시 불법어업자가 흉기 등으로 저항시 법적으로 대응할 방법이나 단속공무원의 자위권에 행사에 관한 법이나 제도가 마련되어 있지 않다.

이 때문에 직접적인 단속이 이루어지지 않고 있다.

제2절 어업감독공무원의 역할과 한계

1. 어업감독공무원의 권한과 처리절차

어업의 지도·단속 또는 어업경찰이라 함은 어업에 관한 질서를 유지하고 그 건전한 발달을 도모하는 것을 주된 목적으로 함과 동시에, 어업으로 인하여 일반이익이 침해되는 것을 방지하고, 또 어업에 종사하는 자의 이익을 보호하는 것이다.[15]

어업의 지도·감독 업무를 담당하는 어업감독공무원은 수산에 관한 사무를 담당하는 국가공무원으로서, 해양수산부장관 또는 시·도지사가 지정하거나 수

15) 片山房吉, 「改訂 漁業法講義」, 水産社, 1943, *p.* 135.

산에 관한 사무를 담당하는 지방공무원으로서 시·도지사 또는 시장·군수, 구청장이 지정한다(수산업법시행령 제54조 1항). 우리나라는 어업감독공무원의 자격을 수산에 관한 사무를 담당하는 공무원으로 하고 있다(동법 시행령 제54조 1항)[16]

그리고 우리나라의 어업감독공무원은 소속관서장의 제청에 의하여 그 근무지를 관할하는 지방검찰청 검사장이 지명하는 자이다. 사법경찰관의직무를행할자와그직무범위에관한법률에 의해 어업감독공무원으로 지명을 받은 국가공무원 또는 지방공무원은 사법경찰관리의 직무를 행한다(사법경찰관의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 제5조 제20호). 이들 중 7급 이상은 사법경찰관의 직무를 수행하고, 8급과 9급은 사법경찰리의 직무를 수행한다. 어업에 관한 사법경찰관리는 검사의 지휘를 받아 어업에 관한 범죄를 수사하는 것으로, 사법경찰관은 범인, 범죄 사실과 증거를 수사함을 그 직무로 하며, 사법경찰관리는 수사를 보조함을 그 직무로 한다(사법경찰관리직무규칙 제2조). 사법경찰관리는 소속관서의 장의 제청에 의하여 임명된 자들이기 때문에 업무범위는 그 관할구역 안에서 발생하는 수산업에 관한 범죄 및 어업자원보호법에 규정된 범죄 수사(사법경찰관리에관한법률 제6조 제15호) 또는 배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률 위반에 대한 수사에 한정된다. 다만 사법경찰관리 직무규칙 제6조에 의거, 관할구역 내의 사건과 관련성이 있는 사실을 발견하기 위하여 필요한 경우에는 관할구역 외에서도 그 직무를 행할 수 있다.

어업감독공무원인 특별사법경찰관리와 일반사법경찰관리[17]와의 차이점은 행정권한과 사법권한과의 관계이다. 어업감독공무원은 사법권한과 행정권한을 동시에 행사할 수 있지만, 사법경찰관리는 사법권한은 있으되 행정권한이 없다. 사법권한에 의하여 피의자를 조사할 때에는 형사소송법상의 피의자의 묵비권

16) 일본어업법은 어업감독공무원이 되기 위해서는 적어도 1년 이상의 어업에 관한 경험이 있거나 2년이상의 어업에 관한 행정사무의 경험이 있어야 하며, 대학 또는 수산관계 전문학교를 졸업한 자이어야 한다고 규정하고 있다(어업법 시행령 제27조)

17) 일반사법경찰관리에는 검사의 지휘를 받아 수사하여야 하는 수사서기관·수사사무관·경무관·총경·경정·경감·경위 등의 사법경찰관(형사소송법 제196조 제1항; 검찰청법 제46조 제2항 ; 경찰공무원법 부칙 제6조)과 검사 또는 사법경찰관의 지휘를 받아 수사를 보조하도록 되어 있는 경사·경장·순경 등의 사법경찰관리가 있다

이 인정되나, 행정권한에 의한 질문은 벌칙에 의해 그 답변을 강요하고 있어서 사실상 피의자의 묵비권이 인정되지 않는다.[18]

이와 같이 사법권한과 행정권한의 한계가 분명하게 차이가 있음에도 불구하고, 어업감독공무원으로 하여금 두 개의 권한을 행사하게 하는 것은 한편으로는 어업법령의 이행을 위한 행정감독, 다른 한편으로는 범인을 수색하고 피의자를 조사, 기소하기 위한 것이다. 다시 말해서 사법권한으로 할 수 없는 것은 행정권한으로 법령의 이행을 강요한다는 것이다.[19]

1) 어업감독공무원의 권한

(1) 수사권

수사란 범죄의 혐의 유무를 명백히 하여 공소제기와 유지 여부를 결정하기 위하여 범인을 발견·확보하고 증거를 수집·보전하는 수사기관의 활동을 말한다.[20] 법률상 수사권한이 인정되는 수사기관은 검사와 사법경찰관리이다. 사법경찰관리처럼 행정기관에 대하여 사법권한을 부여하는 취지는 그 본래의 직무에 관하여 가지고 있는 지식, 경험을 활용하는 것이 당해 직무와 연관한 범죄에 관하여는 그 직무를 본무로서 집행하는 것이 일반 사법경찰직원보다 더 많은 범죄를 인지할 기회가 주어지게 되고, 또 그것만이 검거가 용이하다고 하는 것이다.[21] 이와 같이 어업감독공무원의 직무의 특수성으로 인하여 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률에서 어업감독공무원을 특별사법경찰관리로 하고 그 권한의 범위를 사항적·지역적으로 제한하고 있다.

---

18) 수산업법 제98조 제1항 제15호에서 어업감독공무원의 질문에 대한 답변을 기피하거나 허위로 진술한 자는 500만원 이하의 과태료에 처한다고 규정되어 있다.

19) 어업감독공무원이 그 권한을 행사함에 있어 어업법령의 위반을 감독할 경우에는 행정권한을 이용하고, 특히 범죄수사를 위한 피의자로서 취조할 경우에는 사법권한에 의해 형사소송법에 정한 절차에 따라 행하되 행정권한은 행사하지 않는다고 하는 것이 타당하다(金田禎之, 「實用漁業法詳解」, 東京 : 成山堂書店, 1994, *p.* 368).

20) 이재상, 「형사소송법」, 박영사, 1999, *p.* 169.

21) 金田禎之, 앞의책, *p.* 368.

(2) 검사・질문권

검사는 범죄의 혐의가 있다고 판단될 때에는 범인・범죄사실과 증거를 수집하여야 한다(형사소송법 제195조). 이 때문에 수산업법 제62조 제1항에서 「어업감독공무원은 어업조정・안전조업 및 불법어업 방지 기타 필요하다고 인정되는 경우에는 어장, 어선, 사업장, 사무소, 창고 기타 장소에 출입하여 그 상황 또는 장부, 서류 그 외의 물건을 검사하거나 또는 관계자에 대하여 질문하거나 또는 어선의 정선 또는 회항을 명할 수 있다」고 규정하고 있다. 그리하여 어업감독공무원은 법령의 이행사무를 행함에 있어 필요가 있다고 인정되는 때에는 선박이나 사무소에 출입하여 그 상황이나 장부서류의 검사를 하는 것도 가능하지만, 관계자를 만나 필요한 질문을 하는 것이 가능하다. 이것은 공무원이 직무를 행함에 있어 관계자에게 질문하는 것이 가능하다는 것은 당연한 것이고, 질문을 인정한 취지의 규정은 관계자가 답변을 거절한 경우 처벌할 수 있다는 의미이다.[22]

(3) 정선명령권

어업감독공무원은 전술한 바와 같이 검사, 질문의 권한을 갖지만, 항행 중의 선박을 검사하거나, 선박에 승선하고 있는 승무원 등에게 질문을 한다는 것은 선박을 정선시키지 않으면 그 목적을 달성할 수 없다. 그런데도 수산업법 제62조 제1항에서 「어업감독공무원은 어업조정・안전조업 및 불법어업의 방지 기타 필요하다고 인정되는 경우에는 어장, 어선, 사업장, 사무소, 창고 기타 장소에 출입하여 그 상황 또는 장부, 서류, 그 외의 물건을 검사하거나 또는 관계자에 대하여 질문하는 것이 가능하다」고 하여 정선명령에 관한 어떠한 규정이 없기 때문에 어업감독공무원이 정선시킬 수 있는가 하는 문제가 대두되기도 하였다. 그러나 수산업법 시행령 제53조 제1항에 「어업의 단속에 종사하는 공무원으로부터 법 제62조 제1항의 규정에 의하여 정선 또는 회항명령을 받은 자는 즉시 어선을 정선시키거나 회항시켜야 한다」고 규정하고 있어 당연히 정선명령권이 포함된다고 할 수 있다. 또한, 이에 대한 논란을 없애기 위하여

22) 田上穰治, 「警察法」. *p.* 133.

1999년 4월 15일 수산업법 개정에서 어선의 정선 또는 회항을 명할 수 있다고 수산업법 제62조를 개정하였다.

(4) 범칙어획물의 방류명령권

수산업법 제76조 제1항에서 어업감독공무원은 이 법 또는 이 법에 의한 명령에 위반하여 포획·채취한 수산동식물을 방류함으로써 포획·채취전의 상태로 회복이 가능하고 수산자원의 번식·보호에 필요하다고 인정할 때에는 그 포획·채취한 수산동식물의 방류를 명할 수 있다고 규정하고 있다. 그리고 방류 명령을 받은 자는 지체 없이 방류하여야 한다고 규정하고 있다. 만약 이러한 방류명령을 거절한 자는 2년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금이라는 행정형벌이 규정되어 있다. 그런데 어로방법에 따라 약간의 차이는 있지만, 대부분 일단 어획된 어류는 어장수심, 예망시간, 1회 조업마다의 어획량, 어획에서 방류까지 걸리는 시간, 기온, 갑판상태(온도, 수분)에 따라 그 생산율이 다르나 대부분 생존하지 못한다는 연구 결과가 있다.[23] 어업감독공무원이 어류의 특성이나 생활 습성 등에 대해 해박한 지식을 가지고 있는 경우에는 크게 문제될 것이 없으나, 그러한 전문지식이 없이 어업감독공무원이 이 법 또는 이 법에 의한 명령에 위반하여 포획·채취한 수산동식물을 방류함으로써 포획·채취전의 상태로 회복이 가능하고 수산자원의 번식·보호에 필요하다고 인정하여 범칙어획물의 방류를 강요할 경우에는 힘들여서 어획한 자원을 활용하지 못하는 결과를 초래할 뿐만 아니라, 생존 가능성이 없는 자원을 방류하게 함으로써 자원을 낭비하게 하는 것이다.

2) 불법어업 단속의 처리 절차

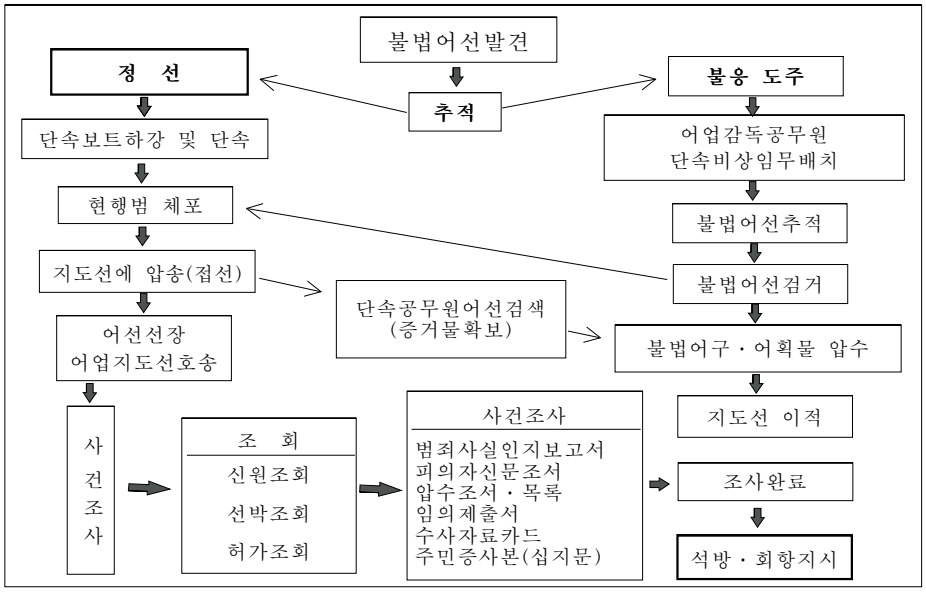
(1) 불법어업의 단속절차

불법어업을 행하고 있는 어선을 현장에서 인지하였을 경우 그 어선이 항해중인 경우에는 정선명령을 발하여 어선을 정선시키고 어업감독공무원이 단속용 보트를 이용하여 어선에 승선하여 위반사실 여부에 대하여 구체적으로 조

23) 松田 皎,「漁業の混獲問題」, 日本水産學會 105 水産學シリ-ズ, 恒星社厚生閣, 1995, *p.* 45.

사한다. 현장에서 위반사실의 확인과 더불어 어업지도사무소 상황실을 경유하여 신원·선적·허가사항 등을 조회한다. 그리고 위반사실이 확인될 때에는 어선의 구체적 위반사항에 따라 행정처벌 또는 사법처리 대상을 구별하여 진술조서 또는 피의자신문조서 작성 등의 사건조사를 행한다. 그리고 위반사실을 증빙할 수 있는 어구 및 어획물을 임의제출 받아 어업지도선에 이적함으로써 제1차 조사를 완료한 후 어선을 석방하거나 또는 항·포구로의 회항을 명한다.

어업지도선이 해상순시 중에 불법어업을 하고 있는 어선을 인지한 경우, 그 인지한 시점에서 불법어업의 단속절차는 <그림 3-2>과 같다



<그림 3-2> 불법어업의 단속 업무처리의 흐름도

(2) 불법어업 사건처리 절차

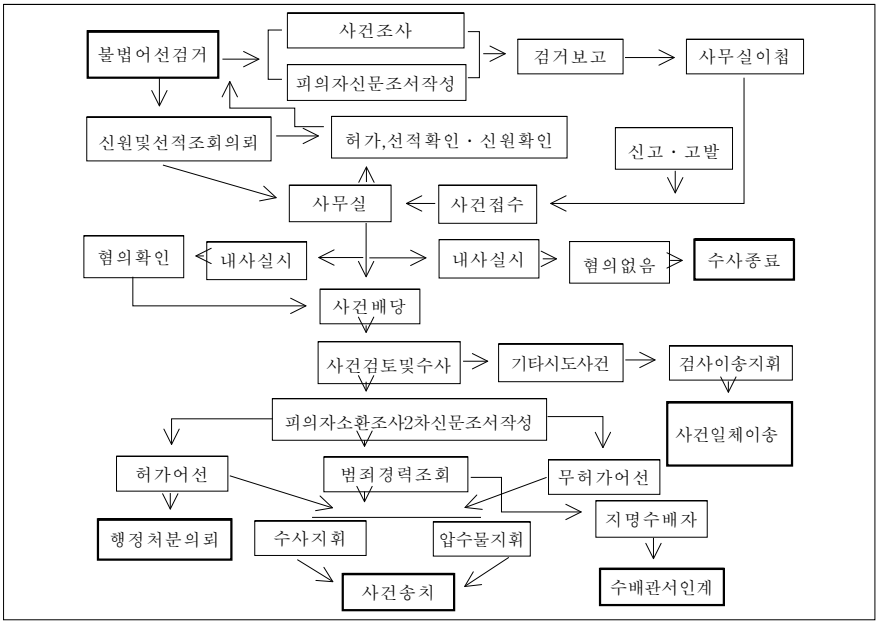
① 우리나라 어선이 불법어업을 행한 경우

어업지도선이 입항한 후 사건일체를 어업지도사무소에 이첩하면, 어업지도선사무소에서 그 위반어선의 위반사실에 대해 보완조사를 실시하여 위반사실이 없는 경우에는 무혐의 등의 송치의견으로 관할 검찰청에 송치하여 수사를 종

료한다. 그러나 위반사실이 확인된 경우에는 어업지도선 관할 소재지 이외의 행정관청의 어업허가를 받은 어선은 검사의 이송지휘를 받아 사건일체를 어업을 허가한 행정관청에 이송하고, 어업지도선 관할 소재지의 사건은 피의자에 대한 소환조사 등의 보완조사를 한다.

허가어선일 경우에는 허가한 행정관청에 행정처분을 의뢰하고, 무허가어선일 경우에는 소환하여 범죄경력조회 등의 사건송치에 필요한 서류를 첨부하여 검사의 수사지휘 및 압수물 처리의 지휘를 받아 사건을 송치한다. 이 때 사법처리의 대상 중 구속사유의 경우에는 검사에게 구속을 신청한다.

어업지도선이 불법어업을 행한 국내어선을 적발한 경우의 사건처리 절차는 <그림 3-3>와 같다.



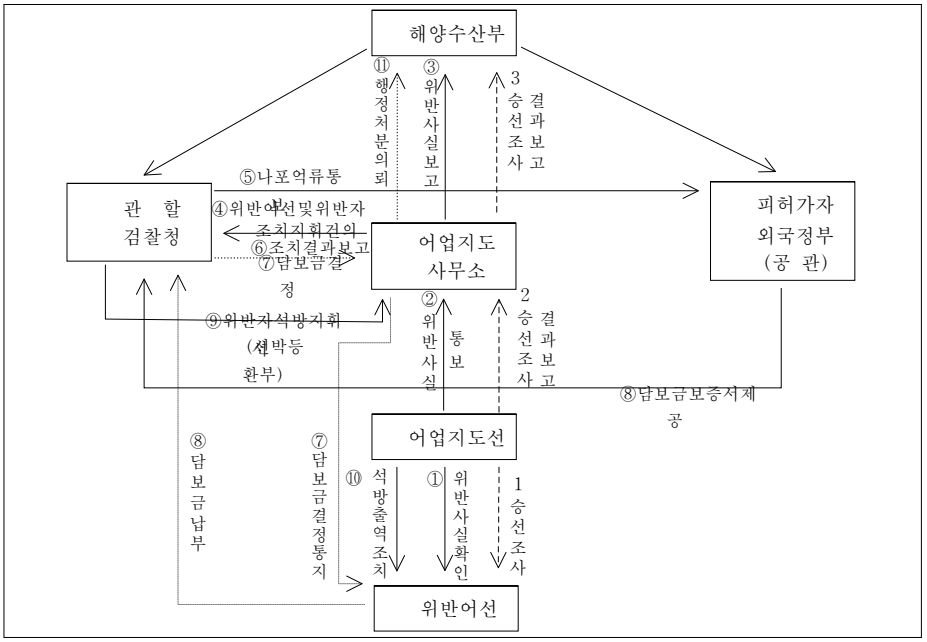
<그림 3-3> 우리나라 불법어선의 사건처리 흐름도

② 외국어선이 불법어업을 행한 경우

외국어선이 불법어업을 행하여 어업지도선에 적발되었을 경우에는 현장에서 위반어선에 승선하여 조사한다. 조사결과 위반사실이 확인된 경우에는 어업지

도사무소를 경유하여 관할 검찰청에 위반어선 및 위반자 조치지휘를 건의한다. 이에 대해 관할검찰은 위반어업자의 외국정부(공관)에 나포억류를 통보하고, 담보금 결정서를 위반어업자에게 교부한다. 위반어업자나 외국정부(공관)가 관할 검찰청에 위반사실에 대한 담보금 또는 담보금 보증서를 납부·제출하면, 관할 검찰청은 위반자 석방 및 위반어선 환부 지휘서를 사법경찰관에게 송부하고, 사법경찰관은 위반어선을 석방 및 추방조치(출역조치)하고, 어업지도사무소에서는 해양수산부에 위반 외국어선에 대한 행정처분을 의뢰한다.

외국어선이 불법어업을 행한 경우의 사건처리 절차는 <그림 3-4>와 같다.



<그림 3-4> 외국어선에 의한 불법어업의 사건처리 흐름도

2. 어업감독공무원의 한계

불법어업의 단속은 해양수산부가 종합적으로 계획을 수립하고, 해양수산부, 시·도 및 관계기관, 해군, 해양경찰, 검찰 등이 합동으로 실시하여 행정과 사

법적 제재를 병행하고 있다. 그러나 범정부적 차원의 불법어업의 근절노력에도 불구하고 불법어업은 좀처럼 근절되지 않고 또한, 그 양태가 야간이나 기상악화시에 집중적으로 발생하고 있다. 또한 불법어업자들이 난폭화, 흉폭화 및 집단시위의 양상을 보이고 있는 반면, 단속장비 사용 제도가 마련되어 있지 않아 불법어업자가 흉기 등으로 저항시 대처하기 어려운 부분이 많으며, 허가어선의 경우 정선명령에 불응하고 도주·항행함으로써 어업지도·단속에 어려움이 많다.

그리고, <표 3-3>에 의하면 불법어업은 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

<표 3-3> 불법어업의 단속 현황

(단위 : 건)

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
합계	3,595	3,126	3,443	3,157	3,277	3,161	3,291	3,102	2,067	3,673
해수부	995	937	942	725	590	502	417	606	527	416
해경청	406	234	234	494	850	1112	1152	495	234	2132
부산	170	203	151	197	164	145	194	201	117	111
인천	65	22	56	26	14	12	25	44	19	19
울산	-	-	15	27	15	18	7	3	29	13
경기	31	21	40	43	50	59	44	70	95	66
강원	56	49	28	161	34	86	29	39	49	85
충남	339	252	266	178	188	179	162	73	103	131
전북	111	83	152	166	171	139	159	168	97	114
전남	704	719	750	711	842	555	653	920	359	303
경북	158	89	78	83	63	45	67	32	61	60
경남	456	400	445	278	232	245	287	397	347	201
제주	104	119	108	68	64	64	95	54	30	22

자료 : 해양수산부 내부자료

한·중·일 3국의 어업은 역사적으로 발전단계와 환경이 다르고, 또한 경쟁적 대립관계에 있었음에도 불구하고, 유엔해양법협약체제에 부합되는 새로운 어업협정을 체결하였다. 이는 어업여건의 급변과 더불어 수산업의 체질을 개선

해야 하는 과제를 남겼으며, 한편으로는 사실상 방치되었던 주변수역의 자원관리가 보다 체계적이고 국가적인 차원에서 이루어지게 되었다. 또한, 어업협정은 서·남해의 중국어선의 무분별한 불법조업을 예방할 수 있게 되었을 뿐만 아니라, 연근해 주요 어장에서의 자국민 어로활동을 보호함으로써 중국어선에 의한 우리나라 어업자의 어업피해를 줄이는데 크게 기여하였다. 그러나, 중국어선의 경우 어선세력이 많아 어업지도·단속시 흉기 등으로 저항시 승선조사 등에 어려움이 많으며 중국어선에 의한 불법행위도 지속적으로 증가하고 있는 추세이며, 2005년 6월 30일 이후 한국측 과도수역이 우리 EEZ로 편입되면 업무량의 증가로 인적·물적 장비의 보강 없이는 어업지도·단속에 어려움이 많을 것으로 생각된다.

<표 3-4> 한국측 수역을 침범 조업한 외국어선 나포 및 승선조사 현황

(단위 : 척)

중국어선 나포현황(한중어업협정 발효 : 2001. 6. 30)

구분	'99년	'00년	'01년		'02년	'03년	'04년	'05년3월
			발효이전	발효이후				
계	80	62	49	125	175	240	442	54
영해	60	34	30	4	32	25	47	-
특정금지구역	20	28	19	7	10	86	48	4
EEZ	-	-	-	114	133	129	347	50

일본어선 나포현황(한일어업협정 발효 : 1999. 1. 22)

구분	'99년	'99년	'00년	'02년	'02년	'03년	'04년	'05년3월
계	-	4	1	3	-	-	6	8
영해	-	-	-	-	-	-	-	-
EEZ	-	4	1	3	-	-	6	8

외국어선 승선조사 현황

구분	'00년	'02년	'02년	'03년	'04년	'05년3월
계	8	23	58	55	25	2
일본	8	15	22	11	6	-
중국	-	8	36	44	19	2

자료 : 해양수산부 동해어업지도사무소 내부자료

제4장 어업지도·단속체계의 개선방안

제1절 불법어업 발생원인의 완화방안

1. 어업인 참여형 어업관리제도의 정착

현행 정부 주도형 어업자원관리 방식인 면허·허가 및 신고로는 자원의 지속적 이용이 곤란하고, 마을어장의 60%를 어업인 소수가 이용함으로써 마을어업의 본래 취지를 약화시키고 있다.

현재 정부는 2001년 수산정책발전기획단에서 제안한 자율관리어업의 필요성에 의하여 정부주도의 전통적 어업관리체제의 한계를 극복하고자 지속가능한 어업생산기반 조성을 위하여 자율관리어업 확대에 노력하고 있으나 성과는 미흡한 실정이다.

일본의 경우 TAC제도에 어종별 총어획량만 정해놓고 어업의 방법은 어업인에게 자율적으로 맡기고 있고, 서구의 Co-*m*anage*m*ent(협동적 관리)의 경우 어업인 조직이 어업규제에 대한 계획을 수립, 시행 및 규제함에 있어서 정부와 협조적인 관계를 맺고 기능을 수행하고 있다.

우리나라도 외국의 사례를 조사·검토하여 우리 실정에 맞게 어장관리, 자원관리, 생산관리 측면의 어업인의 책임과 권한을 확대하고 자율관리의 기반조성을 위하여 행정적, 재정적, 기술적 지원에 최대한 노력하여야 한다. 또한 수산자원의 회복을 위하여 어업지도선과 유관기관 장비를 동원하여 불법어업으로 진입을 원천적으로 차단하고 나아가 불법어업 행위가 향후 불가능함을 지속적으로 홍보하여야 한다. 그리고, 수산자원 관리 및 지속적인 이용에 어업인의 자율적인 참여를 확대하는 방안을 정책적으로 개발하여 유도하고 아울러 어업질서 확립에 노력하여야 한다.

2. 어업경영의 지원방안 강구

어업인 지원 강화에는 수산자금 공급 확대, 어업인부담 경감, 수산발전기금의 조성·운용, 어선원 및 어선보험료 지원 및 해양수산재해 복구 지원 등이 있다. 또한, 각종 지원을 확대하여 어업인에게 지원함으로써 어업경영을 정상화시킴으로써 불법어업으로의 진입을 막아 어업질서 확립에 기여토록 할 필요성이 있다.

수산자금 공급 확대에는 자금조달 능력이 미약한 영세 소규모 구획·마을·협동양식 및 신고어업과 정부시책으로 추진하고 있는 자율관리시범실시어업 참여어업인 및 영어조합법인의 어업경비에 대하여 융자비율을 우대하여 영어자금을 수협을 통하여 지원하고 있다.

어업인부담을 경감하기 위하여 2001년도 어가부채경감대책에 의하여 2003년 1월 1일부터 연 3.0%로 인하하여 금융비용을 완화시켜 주고 있으며, 각종 이차보전, 영어자금 이차보전, 수산피해복구자금 이차보전, 어가부채경감대책 이차보전 등으로 지급함으로써 어업부담을 덜어주고 있다.

주변국과의 어업협정 체결로 어려움을 겪고 있는 어업인 및 관련사업을 지원하기 위하여 수산발전기금을 설치하여 어업구조조정의 촉진, 기르는 어업 육성, 수산물 가공업 육성 등의 용도로 운용하고 있으며, 어업인에 대한 세제지원을 강화하고자 어업용 면세유 공급대상을 확대를 추진하고 있다.

어선원 및 어선의 재해발생시 적절한 요양과 보상이 이루어지도록 하고 어선 소유자에게는 재해를 극복하여 안정적인 어업을 경영할 수 있도록 보험료 지원을 확대하여야 한다. 또한 연근해 어선감척을 확대하여 적정량의 어선세력을 유지토록 어업조정을 함으로써 어업경영이 정상화 될 수 있도록 노력할 필요성이 있다.

어업인 지원현황은 <표 4-1> ~ <표 4-4>와 같다.

<표 4-1> 영어자금 공급실적

(단위 : 억원)

구 분	2000년	2001년	2002년	2003년도	비고
소요액	29,749	32,745	34,394	35,773	
공급액	12,050	12,050	14,050	14,050	

자료 : 해양수산부 수산업동향에 관한 연차보고서(2001～2004)

<표 4-2> 수산발전기금 운용실적

(단위 : 백만원)

구 분	2001년	2002년	2003년	비고
실적액	26,190	83,732	156,086	

자료 : 해양수산부 수산업동향에 관한 연차보고서(2001～2004)

<표 4-3> 어업용 면세유류 공급실적

(단위 : 천드럼)

구 분	2000년	2001년	2002년	2003년도	비고
계	**7,628**	**8,056**	**7,738**	**7,316**	
경 유	6,365	6,615	6,373	6,025	
휘발유	613	715	760	710	
윤활유	46	54	44	35	
면세액(억원)	3,956	4,565	5,482	6,395	

자료 : 해양수산부 수산업동향에 관한 연차보고서(2001～2004)

<표 4-4> 어선원 및 어선보험료 국고보조금 지원실적

(단위 : 백만원)

구 분	2000년	2001년	2002년	2003년도	비고
어선원보험료					
인 원	32,000	33,170	33,017	27,694	
보조액	4,682	4,889	5,838	7,268	
어선보험료					
척 수	-	1,800	2,863	2,767	
보조액	-	823	1,743	1,989	

자료 : 해양수산부 수산업동향에 관한 연차보고서(2001～2004)

제2절 단속조직의 체계화

1. 단속 기관들과의 업무 협조 원활화 방안

불법어업의 단속체제는 해양수산부가 종합적으로 계획을 수립하고, 수산관계기관 및 단체, 내무부, 법무부, 국방부 등이 독자적 또는 합동으로 실시하고 있는 다원체제이다.

출입항통제소와 출입항합동신고소의 경찰요원과 수협요원들은 불법어선의 단속임무가 없기 때문에 불법어선의 출입항 통제가 미흡하다. 따라서 어업지도사무소와의 정보 공조를 원활히 하여 어업지도선을 중심으로 지도·단속체계를 공고히 하여야 할 필요성이 있다.

그리고 불법어업자와의 마찰, 집단시위 등을 우려하여 불법어선 건조 및 불법어구의 제작·판매, 불법 어획물의 위판 등의 육상단속을 강력하게 실시하지 못하고 있으며, 효율적인 단속을 위한 관계기관간의 협조체제도 미흡한 실정이다. 또한, 지방자치제에 따라 시장·군수 등 일선 기관장들이 지방 어업인과의 마찰을 우려하여 불법어업의 강력단속을 회피하는 경향이 있고, 지방자치단체의 경제적 이유를 들어 어업지도선의 출동을 억제하거나 단속요원 또는 기구의 감축을 행하는 등 불법어업의 지도·단속에 미온적 태도를 취하고 있다.

그리고 불법어업 특별단속의 경우, 이에 대한 정보의 누설로 인하여 단속 기간만 불법어업을 자제하는 등 단속 활동이 효과를 거두지 못하는 경우도 있다.

이상의 여러 요인들이 상호 관련되어 불법어업 단속의 실효성을 저하시키고 있으며, 결과적으로 불법어업의 근절을 어렵게 하고 있다. 따라서 불법어업 지도·단속에 필요한 충분한 인원의 충원과 적극적인 불법어업 근절에 대한 의지와 실행이 필요하다.

2. 어업지도선의 관리 · 운영상의 개선사항

어업지도선의 어업지도·단속은 한·중·일 어업협정의 이행 및 정부간의 합의사항 수행, 어업지도·단속 및 어로보호에서 TAC 관리제도의 업무수행 및 외국어선 입·출역관리 등 새로운 행정수요가 급증하고 있기 때문에 이에 부응하는 체제로의 전환이 요구되고 있다.

현재 해양수산부 소속 어업지도선의 총 척수는 2005년 4월 현재 30척이나, 그 중 선령 25년 이상이 6척(20%)이고, 400톤 미만이 10척(33%)이며, 감항성이 확보되지 못하여 기상악화시에 임무수행이 곤란하다. 그리고 운항속력은 보통 10~16k't 이나 피단속어선의 속력이 어업지도선을 능가하는 경우가 많으며, 또한 단속용 보트(4.5~5m급)를 사용함으로써 야간이나 기상악화(파고 2m 이상)시 기동력이 우수한 어선은 검거가 불가능한 실정이다.

1997년 이후 어업지도선의 승무원 인원이 계속적으로 감소하고 있으나, 1999년 이후 어업지도선의 임무가 확대되고 있다. 게다가 TAC 관리제도의 시행으로 인하여 어업지도선의 수요가 증가하고 있음에도 불구하고, 이에 필요한 인원은 보충이 되지 않고 있다. 그리하여 불법어업의 지도·단속에 필요한 어업지도선의 승무원이 절대적으로 부족하여 효율적인 지도·단속을 수행하기 곤란하며, 외국과의 어업협정 이행 관련 업무의 원활한 수행에도 적극적으로 대응하지 못하고 있다.

2001년 6월 한·중 어업협정 발효 이전, 중국어선의 단속실적은 1999년에 80건, 2000년에 62건이었으나, 2001년에는 174건, 2002년에는 175건, 2003년에는 240건, 2004년에는 442건으로 급증하고 있으며, 중점 관리수역이 대한해협 주변수역에서 서·남해 및 제주도 주변수역으로 확대되었다. 따라서 좁은 영해, 넓은 공해라는 해역관리체제의 어업지도선 세력으로는 현재의 우리나라 관할수역을 효율적으로 관리할 수 없다.

그리하여 38척으로 되어 있는 어업지도선 확충계획을 앞당겨 집행하고, 실질적인 지도·단속이 이루어질 수 있도록 과학적인 지도·단속장비를 확충해야

한다. 또한, 불법어업을 근절하기 위해서는 전천후 단속활동이 가능하도록 어업단속에 필요한 선박을 대형화하고, 단속장비를 현대화해야 한다.

어업활동의 직접적인 감시가 어려운 해상에서 어업질서의 확립을 위하여 어업활동을 효율적으로 감시할 수 있는 제도의 완비가 필요하다. 현재 해상감시제도는 어선모니터링제도, 어업감시선을 이용한 직접감시, 어선 등에 직접 승선하여 감시하는 옵저버제도, 어선활동보고 등이 있지만 VMS가 운용비용이 저렴할 뿐만 아니라, 다른 방법들과 서로 작용가능성이 있는 어선활동에 대한 기초자료를 확보할 수 있는 효과적인 방법으로 평가되고 있다.

또한 2001년 3월 1일 FAO의 '불법·비보고·비규제어업을 예방·방지·근절하기 위한 국제행동계획'에서도 불법어업 등을 감시하기 위하여 각국들에게 VMS를 도입할 것을 요구하고 있다. 미국의 경우 NOAA가 어업자원의 고갈위험이 있다고 판단되는 수역이나 어업별로 VMS 시행여부를 결정하며, 알래스카 수역, 멕시코만 새우어업, 대서양 청어어업, 북동수역에서 시행되고 있다. 또한 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드, 유럽연합 등에서 시행하고 있다. 그리고 육상에서의 어업감시제도인 어선활동보고, 어선항차보고, 어선항정보고등을 도입하여 상호 보완한다면 수산자원보호에 큰 도움이 될 것으로 예상된다.

제3절 처리절차의 개선과 어업감독공무원의 권한 강화

1. 단속 절차상의 간소화 방안

해상에서의 불법어업의 단속은 단속 보트를 하강하여 추적하거나 검거해야 하는데, 야간이나 기상악화시(파고 2*m* 이상)의 경우 단속이 불가능하고, 불법어선의 검거과정에서도 불법어업자의 난폭화 및 흉폭화, 집단시위 뿐만 아니라 단속 공무원에게 가해지는 신체상의 위해(危害) 때문에 효율적으로 이루어지지 못하고 있다.[24] 이러한 상황을 개선하기 위하여 어업지도선이 보유하고 있는 단속장비의 사용에 대한 규정이 법제화되어야 할 필요성이 있다.

또한, 불법어업의 사건조사과정에서도 불법어업자 특별관리 프로그램의 미비로 인하여 불법어업자에 대한 신원조회나 위반어선에 대한 즉각적인 조회가 불가능하여 단속의 효율성이 저하되는 실정이다. 따라서 불법어선과 어업자에 대한 정보를 실시간 검색하고 동영상 전송까지 가능한 시스템을 개발하여 어업정보·통신시스템을 운용할 필요가 있다.

그리고 불법어선의 불법어획물을 압수하여 보관해야 할 경우 피의자들이 이에 불응하거나 반항할 때에 그 처리가 곤란하며, 또한 압수한 불법어획물을 처리 하기까지 보관과 운반이 용이하지 않으며, 불법어구는 관계 행정기관의 협조가 이루어지지 않아 보관과 처리상의 문제가 많아 보관하기 용이하도록 불법어구의 일부분만 압수하기 때문에 그 나머지는 불법어업에 재사용이 될 소지가 많다.

또한 어선의 출입항 통제가 효과적으로 이루어지지 않아 선박에 비치해야 할 서류가 없이 출항함으로써 해상에서 피의자의 인적사항과 어선의 제원 확인이 곤란하며, 미등록선의 경우 사건조사에 많은 시간과 인력이 소요되기도 하고, 관련 행정기관의 협조를 구하기가 어려운 복잡한 사건은 불법어업의 적

24) 이태희,「수산청 어업지도선의 불법어업 단속에 관한 연구」, 1996, *pp.* 15~17.

발 자체를 의식적으로 기피하는 사례도 있다.[25]

현행의 복잡한 단속절차로 인하여 어업지도선은 단속에 애로가 많고 반면에, 어업자는 어업자대로 불편함을 초래하고 있다. 따라서 경미한 과태료의 대상이 되는 위반에 대해서는 현장에서 처벌권을 행사할 수 있도록 제도 개선이 필요하다. 실제로 중국에서는 오래 전부터 어업감독공무원이 현장에서 처벌권을 행사하게끔 하고 있다.

2. 어업감독공무원의 권한강화 방안

현행 도로교통법에는 도로교통법규를 위반하면, 위반사안에 따라서 점수화하고, 일정한 점수에 도달하면 경찰청이 운용하는 특별교육을 받도록 할 뿐만 아니라, 일정한 벌점에 도달하면 면허를 정지 또는 취소하는 제도를 운용하고 있다.

불법어업자에 대해서도 이러한 제도를 도입하여 운용할 필요성이 있다. 특히 어업인으로 하여금 수산자원의 보존·관리를 위한 법집행과 불법어업의 근절 효과가 누구에게 나타나며, 누구를 위한 조치인가, 그리고 우리나라 수산업의 더 밝은 미래를 위하여 현재 우리가 어떻게 해야 하는지에 관한 이념적 내용이 강화된 교육·홍보 프로그램을 마련할 필요가 있다.

이러한 교육의 개발과 운영은 어업지도사무소 또는 해양수산부가 주관하되, 교육장은 어업지도사무소에 운영하거나, 경기도나 강원도와 같이 지리적으로 원거리에 있는 불법어업자의 교육에 대해서는 각 지방자치단체의 시설에 교육장을 마련하고 전문교육강사가 출장교육을 하는 형식을 취할 수 있다. 또한 특히 고질적인 불법어업자에 대해서는 부산이나 목포에서 체계적인 교육을 이수하도록 하여 준법어업에 관한 의식을 고취시키도록 하는 방안을 면밀하게 검토할 필요성이 있다.

어업감독공무원이 가지고 있는 권한인 수사권과 검사·질문권, 정선명령권 및 범칙어획물의 방류명령권을 강화하여야 한다. 특히 정선하지 않고 도주하는 사례

25) 서울대학교 행정대학원 부설 행정연구소, 앞의 책, *pp.* 229~234.

가 발생시 엄격하게 법을 적용하여 관할해역에서의 어업감독공무원이 지니고 있는 권한을 엄격히 수행하여 어업질서를 확립시키고 수산자원을 보호하여야 한다.

제5장 결 론

불법어업의 문제는 단순히 준법정신의 문제 또는 도덕적 문제로서만 다루어질 수 없는 사회·경제적 문제를 내포하고 있기 때문에 해상 또는 육상에서 어업단속공무원의 단속만으로는 해결될 수 없다. 불법어업이 발생하는 것은 대다수 영세한 어업인들이 생계유지 수단으로 어업에 종사함으로써 그 규모가 영세하고, 어업에 대한 준법정신이 결여되어 있을 뿐만 아니라, 어업자와 어업종사자간의 도급 계약적 고용계약 등 많은 복합적 이유로 근절되지 않고 있다. 또한, 1953년에 제정된 수산업법에서부터 어업허가제도와 더불어 자원관리에 관한 규정을 두고 지속적으로 수산자원을 관리하여 왔음에도 불구하고 허가제도의 내재적 문제, 즉 어획량의 상한을 규제하지 않고, 대상어종을 한정하지 않음으로써 어업자의 경쟁적 조업과 무차별적 자원이용을 제도적으로 규제하지 못하였다. 그 결과 연근해 수산자원은 과도하게 개발되어 고갈의 위기에 직면하면서 자원감소로 인한 허가어업만으로는 어업경영이나 생계유지가 곤란하기 때문에 불법 또는 탈법어업을 자행한다고 할 수 있다.

또한, 1960년대부터 시작된 경제개발 5개년 계획과 더불어 수산물의 증산정책이 1980년대까지 지속되면서 자원관리에 충실하지 못하고 어업자의 입장에서 실행됨으로써 법규위반에 대한 단속체제를 완전하게 구축하지 못했을 뿐 아니라, 엄격한 법 적용이 이루어지지 않은 것도 불법어업이 성행하게 한 요인이라 할 수 있다.

이와 같은 불법어업은 산란장과 치어의 성육장을 파괴하기도 하고, 치·자어를 무차별적으로 어획하기 때문에 수산자원 전체의 번식에 커다란 지장을 초래한다. 또한, 불법어업은 어장과 자원이용을 둘러싸고 허가받은 어업자와 조업분쟁을 야기하며, 주변국의 EEZ를 침범하여 국위를 실추시키기도 한다. 그뿐만 아니라, 새로이 도입·시행하고자 하는 TAC 관리제도는 어업자의 자발적 참여와 이행이 어업자간의 신뢰를 바탕으로 이루어질 수 밖에 없음에도 불구하고 불법어업은 어업자간의 신뢰를 바탕으로 이루어지는 자발적 참여와 이행을 저해하는 가장 큰 요인이 되고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 불법어업의 원인과 유형을 조사·분석하고, 우리나라의 지도·단속체제와 외국의 지도단속체제를 검토하여, 다음과 같은 개선방안을 제시하였다.

첫째 어업인 참여형 어업관리제도의 정착이다.

현행 정부 주도형 어업자원관리 방식에서 벗어나 어업인의 참여를 확대하고 자율관리어업의 정착을 위하여 일본의 사례를 조사·검토하여 우리 실정에 맞는 방안을 마련하여 정부와 어업인과의 협조적인 관계를 구축하고 어업인의 자율권을 확대시킨다.

또한 불법어업 진입을 어업지도선과 유관기관의 장비를 동원하여 사전에 봉쇄함으로써 수산자원 회복에 기여하고 향후 불법어업이 불가능함을 지속적으로 홍보한다.

둘째 어업경영의 지원방안 강구이다.

수산자금 공급의 확대, 어업인부담 경감, 수산발전기금의 조성·운용, 어선원·어선보험료 지원 및 해양수산재해 복구 지원 등 어업인 지원을 강화하여 어업경영의 정상화시킴으로써 불법어업 진입을 막는 방안을 마련을 마련하여 어업질서 확립에 기여토록 할 필요성이 있다.

셋째 단속기관들과의 업무협조 원활화 방안이다.

불법어업의 단속체제는 해양수산부가 종합저을 계획을 수립하고, 수산관계기관 및 단체, 행정자치부, 법무부, 국방부 등이 독자적 또는 합동으로 실시하고 있는 다원체제이다.

불법어업이 지속적으로 성행되고 있고, 관할수역 관리의 광역화로 인하여 현행 지도·단속조직으로는 효율적인 어업질서 확립이 곤란하다. 물론 해상에서의 질서유지라는 고유업무를 수행하는 해양경찰이 있지만, 담당업무의 성격상 불법어업의 지도·단속에는 여러 가지 문제가 있다. 그러므로 어업지도선의 지도·단속조직을 확대 개편함은 물론 해양경찰과 기타 유관기관과의 공조체제

를 정비할 필요가 있다.

또한 효율적인 어업지도·단속을 위하여 지방자치단체의 적극적인 불법어업 근절 참여를 유도하여, 어업질서 확립에 기여하여야 한다.

넷째 어업지도선의 관리·운영 개선이다.

어업지도선의 어업지도·단속은 한·중·일 어업협정의 이행 및 정부간의 합의사항 수행, 어업지도·단속 및 어로보호에서 TAC 관리제도의 업무수행 및 외국어선 입·출역관리 등 새로운 행정수요가 급증하고 있기 때문에 이에 부응하는 체제로의 전환이 요구되고 있다.

또한, 헬기를 이용한 공중감시, 어업지도선과 해경경비정을 통한 해상단속, 입출항 점검을 통한 항포구 단속 등 입체적 감시·감독을 위한 지도·단속장비를 과학적인 첨단장비로 보강하며, 불법어업을 근절하기 위하여 전천후 단속활동이 가능하도록 어업지도·단속에 필요한 선박을 대형화하여야 한다.

그리고 한·중·일 3국이 유사한 수산제도를 운영하고 있을 뿐만 아니라, 지도·단속체계를 운용하고 있다. 동북아수역의 수산자원의 특성상 한 국가의 자원관리만으로는 그 실효성을 확보할 수 없기 때문에 3국이 협력체계를 구축하여 공동으로 관리해야 한다. 이를 위해서는 협력체계의 구축을 위하여 우리나라 지도·단속체계를 국제화·규범화할 필요가 있다.

어업에 대한 정보를 전산화하여 정보통신망을 연결, 정보를 육·해상 어디에서도 실시간 검색 및 동영상 전송까지 가능한 시스템을 개발하여 상습적인 불법어업자 및 미등록선 등을 특별 관리하여 불법어업의 근절을 위한 어업감시·감독의 기능을 향상시키고 법 집행의 실효성을 높일 수 있도록 어업정보·통신시스템을 구축할 필요가 있다.

어업지도선의 효율적인 운항·관리 및 어선의 조업 추적·감시 및 조업구역 및 기간 감시, 어획보고 및 통계, 조난선 수색 및 구조지원 등을 위한 선박의 원격 위치추적, 통제 및 관리를 위한 선박위치추적시스템을 구축하여 수산자원 관리 및 어업지도·단속에 활용할 필요가 있다.

다섯째 단속 절차상의 간소화 방안이다.

우리나라는 허가어업의 종류를 세분화함으로써 허가받은 어선이 사용하는 어구의 차이에 따라 업종이 구분되는데, 어업자들은 생산성이 높은 어구·어법을 이용하여 조업행위를 자행하고 있다. 허가받은 어구·어법을 약간만 변형해도 불법어업이 되나, 수산자원의 보존관리에 반드시 악영향을 미친다고 볼 수 없는 경우도 있다. 결국 허가어업 종류의 세분화는 불법어업자를 법이 양성하는 결과를 초래하는 것으로서, 업종을 단순화시켜 불법어업의 범주를 축소시켜야 하고, 위반사항에 대하여 일관성 있는 벌칙이 적용되도록 관련규정을 정비해야 한다.

그리고 현행 어업단속절차는 위반의 경중을 불문하고 검찰에 사건 이첩하는 것으로 되어 있다. 이 때문에 경미한 위반을 하여도 많은 시간이 소요됨으로써 어업활동에 지장을 받는다. 그러므로 경미한 위반에 대하여는 감독공무원이 현장에서 과태료를 부과할 수 있도록 그 한계를 정할 필요가 있다.

여섯째 어업감독공무원의 권한 강화 방안이다.

현재 우리나라의 도로교통법에는 일정한 위반을 할 경우, 운전자에게 강제로 소정의 교육을 이수하도록 하고 있는데, 이것을 수산업에도 도입하여 불법어업으로 적발된 경우에는 준법어업을 위한 어업인 교육 이수를 강제하는 방안을 마련하여 시행할 필요가 있다.

어업인이 자율적으로 준법어업을 할 수 있도록 하는 교육프로그램과 개발과 더불어 종합적이고 체계적인 교육이 이루어질 수 있도록 행정조직과 필요한 재원을 마련할 필요가 있다.

참 고 문 헌

【국내문헌】

김선표・이형기,「불법・비보고・비규제(IUU) 어업 근절을 위한 국제행동계획과 국내적 이행방안 연구」, 해양수산개발원, 2001.

김성국,「우리나라 해양관리행정의 발전방안에 관한 연구」, 동의대학교 행정학 석사학위 논문, 1998.

김형기,「21세기 해양시대 개막과 한국해양경찰」, 한국해양전략연구소, 2001.

박성쾌 외,「한・중・일 어업협정 대책수립에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 2000.

_____, “불법어업 문제에 대한 경제학적 접근”, 「한국수산경제학회지」 제8권 1호, 2001

박영애,「중국어업관리제도의 발전에 관한 연구」, 부경대학교 경영학박사 학위논문, 2001.

_____, “중국 어업감시・감독체계와 특징”, 어업관리 감시・감독과 옵서버 운영 워크샵, 국립수산과학원, 2002.

서울대학교 행정대학원 부설 행정연구소,「연근해 어업의 진흥과 수산행정 체계의 개선방안 및 부정어업에 관한 연구」, 1971.

신영태, “연근해어업 구조개선의 의의, 문제점과 추진방향”,「수산경영논집」, 제30권 제2호, 1999.

옥영수・최성애, “한・중・일간 어업관리정책의 비교와 자원공동 관리에 대한 검토”,「수산경영논집」, 제29권 제1호, 1998.

이상조,「한국 연근해 불법어업의 지도단속 실태」, 부경대학교 수산학 석사 학위논문, 1998.

이재상,「형사소송법」, 박영사, 1999.
이태히,「수산청 어업지도선의 불법어업 단속에 관한 연구」, 부경대학교 수산학 석사학위논문, 1996.
차철표・정순범, “불법어업의 단속에 관한 법리고찰”,「해사법연구」, 제11권 1호, 1999.
차철표,「수산업법상 어업자원관리제도의 개선에 관한 입법론적 연구」, 한국해양대학교 대학원 박사학위논문, 1998.
최정윤, “수산업문제의 접근방법과 한국수산업의 현상진단”,「수산경제연구」, 제6권 제1호, 1999.
최종화, “경제수역시대의 어업관리제도 개혁방향”,「국제법학회논총」, 제42권 제1호, 1997.
_____, “새 어업협정체제와 책임있는 어업의 이행”,「수산경제연구」, 제5권 1호, 1998.
_____, “새 어업협정체제의 출범과 어업대책”,「서울국제법연구」, 제6권 1호, 1999.
_____,「현대국제해양법」, 세종출판사, 2000.
홍성걸 외,「수산정책 집행의 실효성에 관한 연구보고서」, 한국해양수산개발원, 2001.
한국해양전략연구소,「21세기 해양시대개막과 한국해양경찰」, 학술총서-17, 2001.
정도훈,「우리나라 연근해 불법어업 방지 시스템에 관한 연구」, 부경대학교 대학원 석사학위 논문, 2002.
해양경찰청, “해양수산분야 판례”, 2001.
해양수산부,「어업자원관리 중 ・장기 종합계획 수립에 관한 연구」, 2001.
해양수산부,「근해어업의 종합적 구조개선에 관한 연구」, 2001.
해양수산부,「신국제어업질서 구축에 따른 국제어업 협력방안」, 2000.
해양수산부, “신 해양질서 재편에 따른 어업질서확립종합대책”, 1993～2002.
해양수산부,「EEZ 시대에 맞는 새로운 어업질서 확립방안에 관한 연구」, 2002.
해양수산부,「한-중어업협정에 관한 연구」, 2002.
해양수산부,「수산업 동향에 관한 연차보고서」, 2001.
해양수산부,「수산업 동향에 관한 연차보고서」, 2002.

해양수산부,「수산업 동향에 관한 연차보고서」, 2003.
해양수산부,「수산업 동향에 관한 연차보고서」, 2004.
해양수산부, “05년 자율관리어업 활성화 방안”, 2005.

【일본문헌】

東村玲子, “地域漁業管理機關における海洋秩序構築の過程”, 「地域漁業經濟」, 第37卷,, 第3號, 1998.
馬長治, “漁業管理の現段階と課題-事例分析から見て”, 「地域漁業經濟」, 第37卷, 第1號, 1996.
山本 忠・眞道重明,「世界の漁業管理」,財團法人, 海外漁業協力財團(上・下卷), 1994.
海外漁業協力財團,「東アジア關係國の漁業事情」, 海漁協(資) No.134, 1994.
片山房吉,「改訂 漁業法講義」, 水産社, 1943.
水産法規研究委員會編,「水産法規解說全集Ⅰ」, 大成出版社, 1998.
金田楨之,「實用漁業法詳解」, 東京 : 成山堂書店, 1994.
松田 皎,「漁業の混獲問題」, 日本水産學會 105 水産學シリ-ズ, 恒星社厚生閣, 1995.

【중국문헌】

國家海洋國,「中國海洋21世紀議程」, 海洋出版社, 1996.
高建, “沿岸漁業的政府管理与群衆漁業”, 「中國漁業經濟」, 2000. 3.
朴英愛, “中國漁業管理的效果分析与TAC制度”,「中國漁業經濟研究」, 2000. 1.
陽堅 等, “我國漁業發展的指導思想与戰略目標”,「中國漁業經濟研究」, 2000. 5.
鄧景燿, “海洋漁業資源保護和可持續利用”,「漁業經濟研究」, 2000. 6.

【서양문헌】

*D*ah*m*ani, *M*., “The Fisheries Regi*m*e of the Exclusive Econo*m*ic Zone”, *Publications on Ocean Development*, vol. 11, 1987.
Kwiatkowsica, Barbara, *The 200 mile Exclusive Economic Zone in the New Law of the Sea*, *M*artinus Nijhoff Publishers, 1989.

Asada Yohoji · Hirasawa Yutaka · Nagasaki Fukuzo, "Fishery *m*anage*m*ent in Jap*a*n", *FAO, Fisheries Technical Paper, FIPP/T238*, 1983.

Beddington John R. · Rettig R. Bruce, "A*pp*roaches to the regulation of fishing effort", *FAO FIPP/FIRM/T243*, Ro*m*e, 1983.

Caddy J. F. · *M*ahon R., "Reference *p*oints for Fisheries *M*anage*m*ent", *FAO Fisheries Technical Paper 347*, Ro*m*e, 1995.

Ya*ma*moto Tadashi, "Fishery regulation ado*p*ted for coastal and offshore fisheries in Jap*a*n", *FAO, Fisheries Report,* No. 293, 1983.