

# 불법어업 예방 및 근절을 위한 한국의 처벌 제도 개선 연구<sup>+</sup>

## Restructuring Korean Fishery Penalty Regime to Deter and Eliminate Illegal Fishing

박민규\*  
Park Min Gyu

### 목 차

- I. 서 론
- II. 외국어선 불법어업행위 통제에 관한 한국의 법제
- III. 외국어선의 불법어업행위 근절을 위한 제도개선 연구
- IV. 한국어선의 불법어업에 대한 처벌수준 조화
- IV. 결어

**Abstract:** Korean coast guards have detained over 450 Chinese fishing vessels every year for allegedly illegal fishing in a Korean exclusive economic zone since 2007. The foreign fishermen can be fined up to ₩200,000,000, while their boat and fish also can be forfeited. Korea amended its law to deter recurring IUU by foreign violater including Chinese fishing vessels. This paper finds that the current Korean IUU penal regime is not enough of a disincentive to discontinue profitable illegal activity. The Korean punishment regime does not appear to give Korean government the mandatory seizure of the illegal catch or its proceeds. The current Korean bond system against seized IUU vessel also is insufficient to deter Chinese fishing vessels from violating Korean management measures.

This paper suggest to amend the current fishing regime which is

<sup>+</sup> 본 연구는 인하대학교의 지원에 의하여 발간되었고, 수협중앙회 수산경제연구원의 『한국 수산자원 및 어업인 보호를 위한 외국어선 불법어업 근절 제도개선 연구』(2013) 보고서의 내용을 논문화하였음.

\* 인하대학교 교수, trade@inha.ac.kr

applicable both foreign and Korean fishing vessels by raising maximum fine limit and mandatory forfeiture of the illegal catch or its proceeds. It is also necessary to harmonize Korean fishing law applicable to the Korean flag fishing vessels engaging in fishing activities that violate conservation and management measures required under an international fishery management agreement.

**Key words:** IUU, Fine, Forfeiture, Bond, Chinese illegal fishing, EEZ

## I. 서론

### 1. 연구 필요성

국내에서는 법에서 정한 요건이나 조건을 위반하여 어업을 하는 것을 불법 어업이라고 하는데, 최근 국제 수산업계에서는 기존불법(illegal) 어업보다 범위가 넓은 IUU (Illegal, Unreported, Unregulated)어업으로 정의하고 국가·지역(regional)·국제적의 모든 수산 보존 및 관리 의무를 준수하지 않는 것을 의미한다.<sup>1)</sup> 불법어업은 해당 연안국 어업인의 지속 가능한 삶을 방해하고 식량안보까지 위협한다.<sup>2)</sup> 불법어업은 적법하게 어업행위를 하는 어업인의 조업기회를 박탈하고 자원 고갈을 초래하여 수입이 감소하고 그로인해 어촌을 떠나는 사람이 발생하는 등 수산업계에 광범위한 경제 및 사회적 영향을 미친다.

유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)는 지난 20년간 불법어획량은 계속 증가하고 있으며 특히 공해에서의 불법어업은 매년 11 - 26백만 톤이며 금액으로는 100-230억 달러에 이

1) 본 연구에서 불법어업은 법에 정한 규정이나 허가에 수반되는 조건을 준수하지 않고 어업을 하는 것을 의미한다. IUU어업에 대한 다양한 정의는 U.S. DOC(2013), p. 1. 참조.

2) FAO(2012), p. 94.

를 것으로 추산하고 있다.<sup>3)</sup> 불법어업은 근절(eliminate)되어야 한다. 그리고 처벌이나 근절을 위한 조치에 앞서 예방(prevent)되고 억제(deter)되어야 한다. 불법어업 예방을 위해서는 불법어업의 원인을 분석하고, 감시와 통제(monitoring and control)를 강화해야 하고, 억제하기 위해서는 불법어업을 통해 얻은 이익은 반드시 환수하고 거기에 더하여 강력한 처벌이 뒤따라야 한다.<sup>4)</sup>

한국은 매년 평균 450건의 중국 불법어업 어선 나포를 하고 있다. 한국 원양어선의 해외 수역에서 불법어업 소식도 계속 들려온다. 불법어업이 줄지 않고 있다는 것은 한국의 불법어업 처벌에 관한 법제가 불법어업 행위를 억제하지 못하고 있다는 것을 보여준다.

불법어업 단속 과정에서 나포된 중국어선이 최종 판결이 있기 전까지 석방되는 조건으로 납부하는 담보금액도 매년 증가하고 있는 추세로 2012년에는 1백 71억 4천 9백만 원이었고, 2013년에는 2백 44억을 납부하였다. 중국 어선들이 납부하는 담보금은 한국 어업인들의 희생을 대가로 한 것이다. 그러나 담보금은 국고로 납부되고 불법어업의 최대 피해자들에 대한 구제는 이루어지지 않아 서해5도와 목포 등 서남해역 어업인들의 어려움은 가중되고 있다.

육상의 경우 범죄 피해자를 국가가 도와주는 여러 가지 제도가 있다. 그러나 중국 어선들의 불법어업으로 인한 직접 피해자인 한국 어업인들에 대한 피해 구제 제도는 확립되어 있지 않다. 중국 어선들이 한국의 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone, EEZ) 및 영해의 수산자원을 남획한 대가로 얻은 담보금은 피해수역 자원 회복과 자원 고갈로 인해 어획기회를 상실하거나 수입이 감소한 어업인들을 위해 사용할 수 있는 방안을 연구할 필요가 있다. 한중 FTA 협상이 완료되어 국회의 비준을 기다리고 있는 시점에서 한국 EEZ에서 불법으로 어획된 수산물이 한국으로 수입되는 것을 방지하기 위한 제도적인 장치로서의 불법어업 협정 도입 필요성에 대하여 검토도 필요하다.

3) FAO(2014).

4) 불법어업의 원인에 대해서는 홍성걸(2000), p. 111. 신영태(2005), p. 1 참조.

## 2. 연구 목적

본 연구는 계속 증가하고 있는 중국을 포함한 외국 어선과 한국 원양어선의 불법어업 방지를 위한 법제적인 문제점을 검토하고, 제도 개선방안을 연구하는 것을 목적으로 한다. 먼저 외국어선의 불법어업 행위에 대한 한국의 EEZ 관련 법제의 문제점 및 불법어업으로 인한 경제적인 이익을 박탈하기 위한 여러 제도를 검토한다. 그리고 중국어선이 불법어업으로 단속되어 나포되었을 때에 납부하여 국고에 편입되고 있는 담보금이 어업인을 위해 사용하게 하는 제도적인 장치도 연구한다.

그리고 한국의 불법어업 처벌수준의 국제적 조화에 대하여 연구한다. 조업 국가인 한국도 불법어업으로 자유롭지 않다. 2015년 1월에는 미국과 EU가 한국을 불법어업 국가로 지정하여 시장관련 조치를 취할지를 결정한다. 미국은 2015년 1월에 의회에 대한 연례보고서를 제출하고, EU는 2014년 7월에 한국에 대하여 불법어업국가 지정 여부에 대한 결정을 6개월 연장을 했다.<sup>5)</sup> 한국 어선의 불법어업에 대해 국제사회가 용인할 정도의 처벌을 가하지 않으면 불법어업 국가로 인정되어 한국 수산물 수출을 할 수 없게 된다.

## 3. 연구내용 및 방법

이 연구는 서론에 이어 제2장에서 EEZ내의 외국인 어업에 대한 제도적인 근거인 EEZ법을 검토한다. 이를 통해 현행 제도의 여러 법제적인 문제점을 지적하고 한국의 외국인 불법어업 처벌 제도의 개선안을 제시한다. 제3장에서는 불법어업에 대한 여러 대응 방법으로 담보금 제도의 개선방안과 한러 IUU 협정의 효과에 대해서 살펴본다. 특히 협정 체결 전에 우려했던 대로 수입이 감소하였는지 살펴보고 한국과 중국의 IUU협정 체결 필요성에 대하여 살펴본다. 제4장에서는 한국 선박에 적용하는 불법어업 처벌의 제도가 외국 선박에 적용

5) EU IUU(2014), p. 1.

되는 제도와 조화를 이룰 수 있는 방안에 대하여 살펴본다. 특히 2013년에 개정된 「원양산업발전법」의 처벌 수준이 적절한지와 국제 사회가 용인할 수 있는 수준의 개선방안에 대하여 살펴본다.

본 연구는 수협중앙회에서 연구를 수행한 박민규(2013)의 『한국 수산자원 및 어업인 보호를 위한 외국어선 불법어업 근절 제도개선 연구』에서 중요한 사항을 발췌하고 보완하여 일반 대중에게 전파하기 위해 논문 형식으로 구성했다. 한국 해양수산개발원을 포함한 국책연구기관 및 국회에서 불법어업에 대처하기 위한 여러 선행연구가 있어 본 연구에서는 이러한 선행연구를 참조로 한다.<sup>6)</sup> 불법 통계자료나 원양업체 관련 자료는 해양수산부 내부 자료를 활용한다. 불법어업에 처벌 수준과 관련한 각국의 법률은 FAO 법무국(legal office)의 FISHLEX 홈페이지를 참고하여 조사한다.<sup>7)</sup> EU의 IUU어업에 관한 사항은 EU 공동 수산정책 홈페이지에서 IUU관련 주요 법률과 정책을 살펴본다.<sup>8)</sup> 미국의 불법어업에 관한 사항은 미국 수산청이 2009년 1월부터 2년마다 의회에 보고하는 「국제 수산 관리 개선 보고서(Improving International Fisheries Management)」를 중심으로 살펴본다.

## II. 외국어선 불법어업 행위 통제에 관한 한국의 법제

### 1. 외국어선의 불법어업 현황

대한민국 EEZ 내에서 한국의 법률이나 어업 허가조건을 위반한 중국어선 불법어업 단속 건수는 매년 평균 450척이다. 2012년에 467척을 나포했으며,

6) 가장 최근의 정책 연구보고서는 김대영 외(2013) 참조.

7) FAO FISHLEX <<http://faolex.fao.org/fishery/>>

8) EU Illegal Fishing(IUU) <[http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/illegal\\_fishing/](http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/illegal_fishing/)>

2013년 말까지 487척을 나포했다. 한국 서해 및 남해에서의 불법어업은 감시·적발이 어렵고, 단속인력 및 장비의 부족으로 인해 단속되지 않은 불법어업이 많다는 것을 감안할 때 중국 어선들에 의해 강탈당하는 한국 수산자원은 상당할 것으로 추정된다.<sup>9)</sup>

주목할 만한 것은 어업관리단의 단속 건수가 2008년에는 16척, 2009년에는 15척이었으나 2011년에는 191척, 2012년에는 176척을 나포했고, 2013년에는 187척을 나포했다는 것이다. 2014년 4월 ‘세월호 사건’의 영향으로 해양경찰청이 폐지되고 국가안전처 산하의 해양안전처로 축소되어 어업관리단의 역할이 더욱 중요해질 것으로 보인다. 앞으로 해양안전처와 어업관리단의 협력체계 구축이 필요할 것으로 보이며 어업관리단의 역량을 확충해나갈 필요가 있을 것으로 보인다.<sup>10)</sup>

【표 II-1. 중국어선 위반조업 단속 현황】

(단위 : 척)

년 도	나포합계	어업관리단	해양경찰청
2013	487	187	300
2012	467	176	291
2011	534	191	343
2010	370	61	309
2009	381	15	366
2008	432	16	416
2007	494	-	494

자료: 해양수산부

중국 어선들의 위반 유형은 영해침범에서부터 무허가 어업, 어업 제한 조건 위반 등 다양하다. 매년 영해 침범이 20 - 50건 이라는 것은 중국 어선들이 한국 EEZ 수역으로 깊숙이 들어와서 조업을 한다는 것을 보여준다. 제한 조건을 위반한 선박들은 허가를 받았지만 허가에 부가한 조건을 위반했다는 것을 의미

9) 북방한계선(NLL) 해역에서 중국어선의 불법조업 형태는 황주홍(2013), p. 3 참조.

10) 김대영 외(2013), p. 15.

한다. 그러나 무허가 어선이 매년 100척 가까이 있다는 것은 중국 불법어업의 심각성을 보여준다. 중국 어선들의 불법어업이 계속되고 있다는 것은 불법어업으로 인한 경제적인 이득이 처벌로 인해 받게 되는 불이익보다 많다는 것을 보여준다. 만약 중국 어선들이 불법어업으로 인해 얻을 수 있는 경제적인 이익이 불법어업으로 인해 받는 불이익보다 작다면 불법어업 행위는 감소할 것이다.

【 표 II-2. 유형별 위반어선 척수 】

(단위: 척, 백만 원)

구분	단 속 실 적				담보금 징 수
	계	영해침범	무허가	제한조건 위반 등	
2013	487	35	149	303	24,417
2012	467	32	119	316	17,149
2011	534	32	170	332	14,416
2010	370	53	91	226	7,816
2009	381	27	91	263	5,532
2008	432	12	76	344	6,272
2007	494	26	70	398	4,853

자료: 해양수산부

## 2. 한국의 관련 법제

중국 어선의 계속되는 불법어업과 남획으로 인하여 한국 EEZ와 한국 연안의 수산자원은 계속해서 감소하고 있다. 중국 어선들의 불법어업으로 인한 가장 직접적인 피해자는 중국 어선과 같은 수역에서 조업을 하고 있는 한국의 어업인들이다. 수산자원 고갈, 기후변화, 어선 연료 가격의 상승 등으로 한국 어업인들의 어려움은 가중되고 있다. 한국에서 중국 어선을 포함한 외국어선 불법 어업행위 통제에 관한 법률로서는 「영해 및 접속수역법」과 「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률(이하 ‘EEZ법’이라 한다)」이 있다.

### 1) 영해 및 접속수역법

「영해 및 접속수역법」에서는 대한민국의 영해에서 어로(漁撈)를 금지(법제 5조 제2항 제10호)하고 있으며 이를 위반하면 5년 이하의 징역 또는 2억원 이하의 벌금에 처하고, 정상을 고려하여 필요할 때에는 해당 선박, 기재(器材), 채포물(採擧物) 또는 그 밖의 위반물품을 몰수할 수 있다.

### 2) EEZ법

EEZ법에서는 특정금지구역에서의 어업활동을 금지(법 제4조)하고 있으며 특정금지구역이 아닌 배타적 경제수역에서 어업활동을 하려면 선박마다 해양수산부장관의 허가(법 제5조)를 받도록 규정하고 있다. 수산업법상 외국인은 어업허가를 받을 수 없으므로 영해에서 어업을 하면 영해 및 접속수역법과 수산업법을 동시에 위반하게 된다. EEZ법은 1996년 제정되어 2007년, 2010년, 2012년 등 총 4회 개정되었다. 2010년에는 법령 한글화 작업을 위해 2회 개정되어 실제로는 2007년과 2012년 2회 개정되었다. 2007년에는 정선명령의 근거와 벌칙을 신설했고, 2012년에는 벌칙을 상향 조정했다.

EEZ법은 제정 이후 여러 차례의 개정에도 불구하고 크고 작은 문제점을 내포하고 있다. 다음에서 EEZ법의 개선 사항을 검토한다.

## 3. EEZ법 개선 사항

### 1) 어업허가

#### (1) 허가기준

EEZ법 제5조에 의하면 외국인은 배타적 경제수역에서 어업활동을 하려면 선박마다 해양수산부장관의 허가를 받아야 한다. 해양수산부장관은 허가 신청을 받았을 때에는 법 제6조에서 정하고 있는 허가기준을 모두 충족하는 경우에

만 허가할 수 있다. 허가기준은 ① 허가 신청된 어업활동이 국제협약 또는 국가 간의 합의나 그 밖에 이에 준하는 것의 이행에 지장을 주지 아니한다고 인정될 것, ② 허가 신청된 어업활동으로 인하여 해양수산부장관이 정하는 어획량의 한도를 초과하지 아니한다고 인정될 것, ③ 허용 가능한 어업 및 선박 규모의 기준을 충족한다고 인정될 것이다.

## (2) 허가기준 개선 사항

허가기준과 관련해서 EEZ법 시행규칙 별표 2는 허가어업의 종류, 허가 선박의 규모 및 부속선의 허용기준 등을 정하고 있는데, 이는 동법 제6조 제1항 제3호와 동법 시행령 제3조 제2항에 근거한 것이다. 법 제6조 제1항 제3호에서는 “허용 가능한 어업 및 선박 규모의 기준 등”을 정할 것을 규정하고 있고, 시행령에서는 ① 어업의 종류 ② 어선의 규모 ③ 부속선의 척수(隻數)를 정할 것을 규정하고 있다. 이에 근거하여 시행규칙 별표에서는 ① 허가어업의 종류, ② 허가선박의 규모, ③ 부속선의 허용기준을 정하고 있는데, 법 제6조와 시행령 제3조, 시행규칙 별표 2에서는 같은 내용에 대하여 용어를 달리 사용하고 있어 혼동이 발생할 수 있다. 즉, 허용 가능한 어업과 허가어업의 종류는 같을 수 있지만 다르게 해석될 수 있다. 입법론적으로는 법률과 시행령을 시행규칙에서 정하고 있는 용어로 통일하여 일관성을 유지하고 혼란을 방지하여야 할 것으로 보인다.

## 2) 어업 등의 허가사항

### (1) 허가사항

외국인이 한국의 배타적 경제수역에서 어업활동을 하려는 경우 해양수산부장관으로부터 허가를 받아야 하는 사항은 ① 어업의 종류, ② 어선의 규모, ③ 부속선의 척수(隻數), ④ 포획대상 수산동식물의 종류 및 예상어획량이다.

## (2) 개선 사항

EEZ법 시행령에서는 포획대상 수산동식물의 종류 및 예상어획량에 대하여 허가를 받도록 하고 있는데 시행규칙에서 이에 대한 규정을 하고 있지 않다. 신청서 서식에는 예상어획량이 포함되어 있지만 수산 동식물의 종류를 기입하도록 요구하고 있지 않다. 따라서 신청서 서식에 수산동식물의 종류를 기입할 수 있는 칸을 새로 넣어야 할 것으로 보인다.

## 3) 허가세부 내용

### (1) 허가내용

EEZ법 시행규칙에서는 허가를 받아야 하는 어업의 종류, 어업의 종류에 따른 어선의 규모, 부속선의 허용기준 등을 정하고 있는데, 허가를 받아야 하는 어업의 종류는 기선저인망어업, 트롤어업, 선망어업, 채낚기어업, 자망어업, 안강망어업, 봉수망어업, 통발어업, 연승어업이다.

### 2) 제도 개선필요 사항

시행규칙 별표에는 허가어업의 종류, 허가 선박의 규모, 부속선의 허용기준(부속선의 종류 및 척수)으로 되어 있다. 부속선의 허용기준에는 부속선의 종류와 척수가 포함되어 있다. 부속선의 척수는 부속선의 허용기준보다 좁은 개념이어서 법률에서 정한 사항과 시행규칙의 내용에 차이가 있다. 법률을 개정하여 ‘부속선의 척수’를 ‘부속선의 허용기준’ 또는 ‘부속선의 종류 및 척수’로 해야 할 것으로 보인다.

## 4) 어업활동 허가사항의 변경신고

### (1) 변경신고

어업활동 허가를 받은 자는 그 허가사항 중 ① 선박의 명칭, ② 선박의 총톤수 또는 기관의 출력, ③ 어업활동 허가를 받은 외국인 또는 선장의 성명이나 주소, ④ 2명 이상이 공동으로 어업활동 허가를 받은 경우의 외국인 또는 법인

의 대표자, ⑤ 선장, ⑥ 통신방법 또는 주파수, ⑦ 화물의 적재가능용량에 대한 변경 신고를 하려는 경우에는 허가사항 변경신고서에 허가증 사본과 그 변경 사실을 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 해양수산부장관에게 제출하여야 한다.

(2) 제도 개선 필요 사항

EEZ법 시행규칙에서는 변경 신고에 관한 사항을 규정하고 있지만, EEZ법에서는 변경 신고에 관한 사항을 포함하고 있지 않다. 입법 불비라고 할 수 있다. 법에 ‘허가받은 사항을 변경하고자 하는 경우에는 변경 신고를 하여야 한다’라는 내용을 포함해야 할 것으로 보인다.

5) 수수료

EEZ법 제9조에 의하면 외국인은 승인 신청을 할 때에 대한민국 정부에 수수료로 내야 한다. 해양수산부장관은 특별한 사유가 있으면 수수료를 감액하거나 면제할 수 있다. 수수료의 감액 또는 면제에 관하여 대한민국과 외국정부 간에 합의가 이루어진 경우에는 수수료를 감액하거나 면제할 수 있다. EEZ법 시행규칙에서 규정하고 있는 특별한 사유는 외국 정부와의 합의이다. 시행규칙에 위임을 하지 말고 법에 바로 외국 정부와 합의가 있는 경우 감액할 수 있도록 하면 법이 명료해질 수 있을 것으로 보인다.

6) 허가 등의 제한 또는 조건

(1) 제한과 조건

해양수산부장관은 허가나 승인을 할 때에는 제한이나 조건을 붙일 수 있으며, 그 제한 또는 조건은 변경할 수 있다.

(2) 제도 개선 필요사항

현재의 조건은 복잡하고 길게 되어 있다. 조건 가운데 보고에 관한 사항이 있다.<sup>11)</sup> IUU의 U는 비보고(Unreported)이다. 비보고에 대한 국제적인 규제가

강화되고 있다. 보고는 법에 별도의 조항을 신설하여 규정하는 것이 타당할 것으로 보인다.

## 7) 위반사실 보고

### (1) 보고 및 행정처분 요구

어업감독 공무원은 어업활동 허가를 받은 외국인, 외국어선의 선장 또는 그 종사자가 법, 법에 따른 명령이나 제한 또는 조건을 위반하였을 때에는 위반조서에 ① 피의자신문조서 또는 진술조서와 ② 위반사실 확인서 또는 그 밖에 위반 사실을 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 지체 없이 소속 행정기관의 장에게 보고하여야 한다. 보고를 받은 소속 행정기관의 장은 행정처분 요구서에 ① 피의자신문조서 또는 진술조서와 ② 위반사실 확인서 또는 그 밖에 위반 사실을 증명할 수 있는 서류 사본을 첨부하여 지체 없이 해양수산부장관에게 어업활동 등의 정지나 어업활동 허가의 취소("행정처분")를 요구하여야 한다.

### (2) 제도 개선 필요사항

EEZ법 시행령에서는 검사도 행정처분을 요구할 수 있도록 규정하고 있으나 시행규칙에서는 세부 절차에 대하여 규정하고 있지 않다. 검사가 요구할 때에 따라야 하는 절차를 규정해야 할 것으로 보인다. 그리고 EEZ법 시행령에서는 ‘행정처분을 요구할 수’ 있도록 규정하고 있으나 시행규칙에서는 반드시 요구하도록 규정하고 있다. “검사나 사법경찰관이 소속된 경찰관서의 장은 허가를 받거나 승인을 받은 외국인이 법, 법에 따른 명령 또는 제한이나 조건을 위반하였을 때에는 해양수산부장관에게 그 허가 또는 승인의 취소, 어업활동 또는 시험·연구 등을 위한 수산동식물의 포획·채취 등의 정지명령 등을 요구할 수 있다”라고 규정하고 있는 시행령 제6조 제1항은 삭제해도 무방할 것으로 보인다.

#### 11) 4. 어획실적의 기록, 유지 및 보고

- 가. 어획일별로 대한민국의 배타적 경제수역에서 어획한 어종별 어획실적을 기록하고 유지해야 한다.
- 나. 대한민국 배타적 경제수역에서의 매년 12월 31일을 기준으로 한 어획실적은 별지 제22호서식의 어획실적 보고서에 따라 다음 해 3월 31일까지 해양수산부장관에게 보고해야 한다.

현행 규정상 위반행위를 보고 할 때 위반조서를 생략할 수 있는 것으로 해석될 여지가 있다. 따라서 “보고 이후에 추가로 발견된 사실에 관한 위반 조서” 등으로 규정하는 것이 필요할 것으로 보인다. “검사나 경찰관서의 장은 해양수산부 장관에게 행정처분을 요구할 때에 피의자 신문조서 사본, 진술조서 사본, 위반사실 확인서 사본 등 위반사실을 증명할 수 있는 서류 및 자료를 제출하여야 한다.”고 규정하고 있는 시행령 제6조 제2항은 삭제해도 될 것으로 보인다.

## 8) 불법 어업활동 혐의 선박에 대한 정선명령

### (1) 법률 규정

검사(檢事)나 사법경찰관은 배타적 경제수역에서 ① 법, 법에 따른 명령 또는 제한이나 조건을 위반한 혐의가 있다고 인정되는 경우나 ② 대한민국과 어업에 관한 협정을 체결한 국가의 선박이 그 협정, 그 협정에 따른 명령 또는 제한이나 조건을 위반한 혐의가 있다고 인정되는 경우에는 불법 어업활동 혐의가 있는 외국선박에 정선명령(停船命令)을 할 수 있다. 이 경우 그 선박은 명령에 따라야 한다. 정선명령(법 제6조의2)을 따르지 아니한 선박의 소유자 또는 선장은 1억 원 이하의 벌금에 처한다.

### (2) 제도 개선 필요사항

정선 명령에 관한 규정은 2007년 법률 개정을 통해 도입되었다. 당시 개정 사유에는 ‘배타적 경제수역에서 불법조업의 혐의가 있는 외국선박 단속을 위하여 사법경찰관이 정선(停船)명령을 하였으나 이에 불응하고 도주하는 외국어선을 검거하여 불법조업 사실을 추궁하여도 도주과정에서의 증거인멸 등으로 인하여 사실상 불법어획 활동에 대한 입증이 쉽지 않을 뿐만 아니라 정선명령 불이행에 대한 처벌근거마저 없어 단속이 어려워 이에 대한 대응수단으로 조항을 신설’한다고 되어 있다.

2007년 개정 전의 법률에 처벌 근거가 없었던 것은 사실이지만 정선에 관한 사항은 법 제23조에서 ‘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'고 규정하여 '정선'을 할 수 있는 규정이 있었다. 일본에서는 시행령에 어업과 탐사어업에 관한 질문을 하기 위해 필요한 경우에는 선박의 선장등에게 정선을 명하도록 하고 있다.<sup>12)</sup> 입법론적으로는 제23조 제2항을 신설하여 '제1항에 의한 정선명령을 할 수 있는 경우는 다음과 같다'고 규정하고, 현재 제6조의2의 제1호는 제23조 제1항에 있으므로, 신설되는 제2항에 현재 제6조의2 제2호의 경우에도 같은 것으로 처리하면 될 것으로 보인다. 정선 명령에 관한 근거 규정이 필요한가에 대해서는 논란이 있을 수 있으나 정선 명령 처벌 규정은 반드시 필요할 것으로 보인다. 일본의 경우 정선 명령이 시행령에 규정하고 있어 정선 명령 위반자에 대한 벌칙규정이 없다.

### Ⅲ. 외국어선의 불법어업행위 근절을 위한 제도개선 연구

#### 1. 불법어업 관련 벌금 상향 및 경제적 이익 환수

##### 1) 한국의 불법어업 관련 벌금 및 경제적 이익 환수

EEZ법에서는 허가를 받지 아니하고 어업활동을 한 자는 2억 원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있으며, 어획물 및 그 제품, 선박, 어구(漁具) 또는 그 밖의 어업활동 등에 사용한 물건은 몰수할 수 있다. 2012년 법 개정 이전에는 허가를 받지 않고 어업을 한 경우 부과할 수 있는 최대 벌금은 1억 원 이하였다.

한국 어업인들에게만 적용되는 수산업법에서는 허가를 받지 아니하거나 등록을 하지 아니하고 수산업을 경영한 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이

12) 일본법 시행령 제14조.

하의 벌금에 처하도록 하고 있다. 한국 수산업법에서는 범인이 소유하거나 소지하는 어획물·제품·어선·어구는 몰수할 수 있도록 하고 있다. 그러나 불법어업으로 인한 어획물의 가치를 기준으로 부과하는 벌금이나 경제적 이익 환수에 관한 사항이 없다.

한국의 외국인 불법어업에 대한 처벌규정은 주변 국가인 일본이나 중국과는 큰 차이가 없지만 캐나다, 스페인, 호주 보다는 낮은 편이다. 다음에서 세계 여러 나라의 외국어선 불법어업 처벌 규정을 살펴본다.

## 2) 주요국가 불법어업 처벌 규정

외국어선 불법어업에 대하여 가장 엄격한 벌칙을 규정하고 있는 국가는 캐나다이다. 캐나다의 경우 외국인이 수산업법을 위반하면 5억원(CAD 500,000) 이상이며,<sup>13)</sup> 연안어업 보호법을 위반하면 7억5천만 원(CAD 750,000) 이상이다.<sup>14)</sup> 이에 추가하여 경제적 이익에 상응하는 금액을 환수(plus an equivalent of the economic benefit)할 수 있도록 규정하고 있다. 캐나다의 경우 징역형은 2년이다.

미국의 경우 벌금은 20만 불로 한국과 비슷하지만, 불법어업 단속을 하는 공무원이나 옵서버에게 위협을 가한 경우 10년 이하의 징역에 처할 수 있도록 하고 있어 가장 높은 형벌 수준을 유지하고 있다.<sup>15)</sup>

EU의 경우 불법어업에 대한 처벌은 회원국 단위로 하고 있다. EU 회원국인 스페인의 경우 불법어업에 대하여 4억 3천만 원(EUR 300,000)까지 부과할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>16)</sup> 징역형은 없으며 몰수에 대하여 규정하고 있다. 개별 회원국과는 별개로 EU 차원에서 불법어업으로 인한 어획물 가치의 5배(five times the value of fishery products obtained by committing the infringements)까지 환수할 수 있도록 규정하고 있으며, 재범의 경우 8배까지 환수할 수 있다.<sup>17)</sup>

13) Fisheries Act (Chapter F-14), 1985 consolidated version of 15 June 2007.

14) Coastal Fisheries Protection Act Chapter 33, as consolidated at 13 June 2008.

15) 16 USC § 1859 - Criminal offenses

16) National Marine Fisheries Law(2001)

중국의 경우 8천 8백만 원(RMB 500,000)이며, 징역형은 없다.<sup>18)</sup> 몰수를 하며 어획물과 이익을 환수할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>19)</sup> 선주와 선원 연대 책임에 관한 규정은 없다.

■ 표 III-1. 주요 국가의 불법어업 처벌 방법 ■

국가	벌금상한	경제적 이익 환수	징역	몰수	양벌규정
캐나다	CAD 500,000 CAD 750,000	○	2년	○	
미국	USD 200,000	대륙붕 어류자원의 경우 어류가격 100배 및 추가 벌금	10년	○	연대책임
EU		5배, 재범 8배		○	
스페인	EUR 300,000	5배, 재범 8배	-	○	
호주	AUD1,27,5000		3	○	
중국	RMB 500,000	○	-	○	
일본	JPY10,000,000		3	○	○

### 3) 벌금 상향 필요성

호주, 캐나다, 스페인은 외국인 불법어업의 경우 매우 높은 벌금을 부과하고 있다. 2013년 9월말 환율로 계산하면 각각 10억, 7억, 4억이 넘어 한국의 2억에 비해 2배 이상이다. 미국은 한국과 비슷한 수준이며, 일본이나 중국은 한국보다 낮다. 2012년 법률 개정을 통해 벌금을 2배 상향 조정했음에도 중국 어선의 한국의 EEZ 침범 불법어업은 감소하지 않고 있다. 현재의 벌금이 중국 어선의 불법 어업행위에 대한 억제 효과가 크지 않고, 중국 어선들이 벌금에 대해 느끼는 부담이 크지 않다는 것을 알 수 있다.

라. 불법어업 벌금 상향 및 어획물 몰수 의무화

미국은 대륙붕 어류 자원을 어획할 경우 어류 가격의 100배와 이에 추가하

17) Council Regulation (EC) No. 1005/2008.

18) 중국 무허가 어업에 대한 벌칙을 30만위안으로 소개하고, 벌칙이 6백만원 수준이라고 소개하는 보고서도 있다. 김중선(2005), p. 42와 황주홍(2013), p. 10.

19) Fisheries Law of the People's Republic of China, 20 January 1986 as consolidated in 2004, Regulations for the implementation of the Fisheries Law, 20 October 1987.

여 25,000달러까지 벌금을 부과할 수 있도록 하고 있다. 일반 불법어업의 경우 어류 가격의 10배까지 벌금을 부과하고 이에 더하여 5,000달러까지 벌금을 부과할 수 있도록 하고 있다. EU의 경우 불법어업으로 어획한 어류 가격의 5배까지 벌금을 부과하도록 하고 있다. 반복되는 위반의 경우 어류 가격의 8배까지의 벌금을 부과할 수 있도록 하고 있다. 캐나다의 경우 높은 벌금을 부과하여 불법어업으로 인한 경제적 이득을 박탈하도록 규정하고 있다.

(1) 벌금 상향 조정

한국 정부는 2012년에 EEZ법을 개정하여 불법어업 벌금을 2억 원으로 올렸다. 그러나 2억 원은 중국 어선들이 불법어업을 포기하도록 하지 못하는 것으로 보인다. 미국, 캐나다, 호주 등 대부분의 국가가 외국인 불법어업에 대하여 한국보다 높은 벌금 수준을 유지하고 있다. 미국은 접속수역에서 25파운드 이상의 금지 어종을 어획하였을 경우 가액의 100배와 2만 5천 달러까지 추가 벌금을 부과하도록 하고 있으며, 금지어종을 소지하고 있는 경우 가액의 10배에 더하여 2만 5천 달러까지 부과하도록 하고 있다.

한국도 EEZ법을 개정하여 불법어업 어획물 및 그 제품 가액의 몇 배수 이하 중 높은 금액의 벌금을 부과하도록 하면 불법어업을 억제하는 효과가 있을 것으로 보인다. 한국의 「원양산업발전법」에서는 3배 이상의 벌금에 처하도록 하고 있으므로 조화를 위해 국민의 의견 수렴을 통해 결정되는 배수로 하는 것도 가능할 것으로 보인다.

■ 표 III-2. EEZ법 불법어업 벌칙 규정 개선(안) ■

현재	개정	사유
제17조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2억원 이하의 벌금에 처한다.	제17조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2억원과 불법어업 어획물 및 그 제품의 3개년도 평균 수입가격을 기준으로 한 수산물 가액(價額)의 10배 이하 중 높은 금액에 상당하는 벌금에 처한다.	- 불법어획 가액의 10배까지 벌금을 부과할 수 있도록 규정 - 가액의 계산은 해당 제품의 3개년도 평균 수입가격으로 함

(2) 몰수 의무화

한국의 EEZ법은 불법어업을 한 자가 소유하거나 소지하는 어획물 및 그 제품, 선박, 어구(漁具) 또는 그 밖의 어업활동 등에 사용한 물건은 몰수할 수 있도록 하고 있다. 한국에서 몰수는 임의규정이다.

관세법 제272조에서는 밀수에 전용(專用)되는 선박·자동차나 그 밖의 운반 기구는 그 소유자가 범죄에 사용된다는 정황을 알고 있고, 범죄물품을 운반한 경우 등에는 의무적으로 몰수한다. ‘몰수 할 수 있다’라고 규정하지 않고 반드시 몰수하도록 하고 있다. 선박이나 어구의 경우 생계 수단이 될 수 있으므로 강제적으로 몰수 하면 문제의 소지가 있으나 어획물과 그 제품은 범죄의 결과물로 반드시 몰수하도록 개정해야 할 것으로 보인다.

■ 표 III-3. EEZ법 불법어업 몰수 또는 추징 규정 개선(안) ■

현재	개정	사유
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.	제21조(몰수 또는 추징) 제17조, 제18조 또는 제19조의 죄를 범한 자가 소유하거나 소지하는 어획물 및 그 제품은 몰수하여야 하며, 선박, 어구(漁具) 또는 그 밖의 어업활동등에 사용한 물건은 몰수할 수 있다. 다만, 그 물건의 전부 또는 일부를 몰수할 수 없을 때에는 그 가액을 추징할 수 있다.	○ 불법어획물과 그 제품은 반드시 몰수하도록 규정

(3) 단속 공무원에 대한 저항 행위 처벌

중국 어선들이 한국 지도선이나 해경 단속에 불응하는 것은 거의 보편화되어 있다. 단속에 불응하고 저항하는 중국인에게는 공무원집행 방해 등의 죄를 추가한다. 미국의 경우 법 집행의 수용과 관련된 위반사항은 신속하게 해안 경비대 신호를 따르지 않는 것, 승선을 위한 안전장비 제공 실패, 안전한 운항의 실패, 선박의 나포나 수색을 위한 승선 방해의 경우로 세분화하여 벌금을 부과한

다. 법률에서는 정선명령을 따르지 아니한 선박의 소유자 또는 선장은 1억 원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있지만, 징역형을 포함한 다른 준수 의무는 부과하지 않고 있다.

## 2. IUU 협정 체결

### 1) 한·러 IUU 협정

한국과 러시아연방은 2010년 「대한민국 정부와 러시아 연방정부 간의 해양 생물자원의 불법, 비보고 및 비규제 어업방지 협력에 관한 협정(한·러 IUU 협정)」<sup>20)</sup>을 체결하였다. 러시아는 2000년대 중반 범죄조직과 연계된 자국의 대게(HSK code 306241020) 불법어업을 방지하기 위하여 한국에 IUU 협정체결을 요구했으나, 한국은 관련 산업에 미치는 영향을 고려하여 협정 체결을 거부했다. 그 당시 동해안의 몇몇 도시에서 러시아인들이 불법으로 잡은 대게를 수입하여 판매를 하고 있었다. 그러나 러시아는 한국의 러시아 수역 어획쿼터를 배정하지 않겠다고 통보하였고 한국은 러시아와 IUU 협정을 체결하였다.

### 2) 한·러 IUU 협정의 효과

한·러 IUU 협정의 효과는 매우 큰 것으로 보인다. 협정 시행 첫해에는 대게 수입량이 40% 이상 급격하게 감소했다. 그러나 2011년에는 평년 수준으로 회복했고, 2012년에는 평년보다 2배 가까이 수입액이 늘어났다. 2013년에도 3천 7백 톤(5천 9백만 불)이 수입되어 협정 체결 이후 가장 많은 수입량을 기록했다.

협정 체결 이후의 가장 큰 변화는 톤당 수입가격의 상승이다. 한·러 IUU 협정 체결 이전에는 톤당 가격이 4천 불 내외였다. 그러나 시행 첫해인 2010년 6천 불로 상승했고, 2011년과 2012년에는 1만 3천 불이 넘었으며, 2013년에는 1만 6천 불로 상승했다.

20) 조약 제2018호, 2010. 8. 10.

결국 IUU 협정의 시행은 수입량에는 영향을 미치지 않지만 수입가격은 상승시킨다는 것을 알 수 있다. 러시아 대계의 수입 가격이 낮았던 이유는 불법으로 어획을 했기 때문이다. 절도 범죄의 결과 생긴 장물의 가격이 낮은 것과 같은 이치이다.

■ 표 III-4. 러시아 대계 수입현황 ■

(단위: US천 달러, 톤)

기간	수입증량	수입금액	톤당 가격
2006	8,213	33,586	4.09
2007	9,401	41,340	4.40
2008	6,007	29,053	4.84
2009	6,560	28,070	4.28
2010	1,999	12,344	6.18
2011	2,217	29,040	13.10
2012	4,016	55,973	13.94
2013	3,719	59,179	15.91

자료: 관세청(2014)

### 3) 한·중 IUU 협정 체결 추진

한러 IUU 협정은 불법어업 퇴치에 있어서 모범사례로 들 수 있을 것으로 보인다. 러시아가 IUU 협정 체결을 요구했을 때 한국이 동해안 지역경제에 미치는 영향을 고려해서 협정 체결을 주저했다. 협정 시행 후 3년이 경과한 시점에서 러시아 대계 수입량을 고려했을 때 한국 정부의 우려는 기우였음이 밝혀졌다. 러시아 대계의 경우 협정 시행 첫해에는 수입이 감소했으나, 그 이후에는 오히려 수입 물량이 증가했다. 물론 러시아 불법 어업 선박이 입항하여 하였던 선박수리, 선용품 판매 등의 매출액은 감소했을 것으로 보인다. 그러나 불법어업 범피자로부터 벌어들이는 그러한 수익은 적절하지 못하다.

한국과 중국이 러시아와 같은 수준의 불법어업 방지 협약을 체결하고 시행하면 많은 효과가 있을 것으로 보인다. 한국은 불법어업 감소로 인하여 이익을 볼 것이며, 중국은 적법하게 어획한 수산물에 높은 가격에 한국으로 수출을 할

수 있을 것이다. 러시아 대게의 경우 협정 체결 이후에 협정 체결 전보다 4배 이상 높은 가격으로 한국에 수입되고 있다.

### 3. 외국어선이 내는 담보금 제도 개선

#### 1) 기원

담보금(bond) 제도는 유엔해양법 협약 제73조 제2항에 근거를 두고 있으며, 선박의 항행의 이익을 고려하기 위해서 만든 제도이다.<sup>21)</sup> 한국은 불법어업 혐의로 나포된 외국 선박이 담보금을 내면 최종 판결 전에 석방하고 있다. 일본의 경우 한국과 같이 불법어업 담보금 제도를 운영하고 있으며, 해양오염과 해상 재해 방지에 관한 법률을 위반한 경우 위반사실을 인정하는 담보금을 제공하거나 재정적인 보증을 제공한 경우 석방하도록 하고 있다.

#### 2) 외국의 담보금 제도

##### (1) 일본의 외국인 불법어업자 담보금 제도

일본은 외국인 불법어업자 담보금에 관한 사항을 총리부(總理府), 농림수산성(農林水産省), 운수성(運輸省) 공동부령으로 정하고 있다.<sup>22)</sup> 공동부령의 제목은 「배타적 경제수역 어업등에 관한 주권적 권리의 행사 등에 관한 법률 제24조 제1항에서 규정하고 있는 사건에 관한 나포 담보금의 제공에 관한 명령(이하 ‘일본 담보금 명령’이라 한다)」이다. 일본의 외국인 어업에 관한 법 제24조에서는 나포 시에 담보금을 제공한 경우 석방 및 압수물을 반환한다는 것과 담보금액을 고지하도록 하고 있다. '일본 담보금 명령'에서는 고지, 담보금 제공기간의 연장, 담보금 제공서, 보증서, 출두기일 변경 신청에 관해 자세하게 규정

21) 담보금은 유엔해양법협약 제218조 제4항, 제220조 제7항, 제226조, 제228조, 제292조에서도 규정하고 있다.

22) 排他的經濟水域における漁業等に関する主権的権利の行使等に関する法律 第二十四条第一項に規定する事件に関する拿捕に係る担保金の提供等に関する命令, 平成八年七月十七日 総理府・農林水産省・運輸省令第一号

하고 있다.

### (2) 태평양 도서국가와 미국 간의 조약

미국과 태평양 도서국가 사이에 체결한 조약에서는 미국 어선과 선박이 조약 위반으로 체포되었을 때 합리적인 담보금과 다른 보증금을 납부하는 경우에는 즉시 석방하도록 규정하고 있다. 조약은 비합리적인 처벌을 금지하고 있으며 징역형이나 신체적인 처벌을 하지 않도록 규정하고 있다.<sup>23)</sup>

## 3) 한국의 담보금 제도

### (1) 담보금 제도

검사는 외국 선박에 대하여 조치를 하였거나 조치관련 보고를 받았을 때에는 선장이나 그 밖의 위반자에게 지체 없이 ① 담보금이나 담보금 제공을 보증하는 서류가 법무부령으로 정하는 바에 따라 검사에게 제출되었을 때에는 선장이나 그 밖의 위반자를 석방하고, 선박을 반환한다는 취지와 ② 담보금의 금액을 고지하여야 한다.<sup>24)</sup> 검사는 고지된 담보금 또는 그 제공을 보증하는 서류를 받았을 때에는 지체 없이 선장이나 그 밖의 위반자를 석방하고 선박을 반환하여야 한다.

### (2) 국고귀속

담보금은 ① 선장이나 그 밖의 위반자가 검사 또는 법원으로부터 출석을 요구받고도 그 지정일 및 지정 장소에 출석하지 아니하는 경우나 ② 선장이나 그 밖의 위반자가 검사 또는 법원으로부터 반환된 압수물의 제출을 요구 받고도 그 지정일 및 지정 장소에 제출하지 아니하는 경우에는 지정일 다음 날부터 계

23) Treaty on fisheries between the Governments of certain Pacific Island States and the United States of America, 5.3 Fishing vessels of the United States and their crews arrested for breach of this Treaty shall be promptly released upon the posting of a reasonable bond or other security. Penalties applied in accordance with this Treaty for fishing violations shall not be unreasonable in relation to the offence and shall not include imprisonment or corporal punishment.

24) 법 제23조 제2항에서는 '대통령령으로 정하는 외국인'이 하는 어업활동등에 대하여는 그러하지 아니하다'고 규정하고 있으나 대통령령에서는 고지를 하지 않아도 되는 사항에 대하여 규정을 하고 있지 않다.

산하여 1개월이 지난날에 국고에 귀속된다.

#### 4) 담보금의 용도 제한 검토

선장이나 그 밖의 위반자가 검사 또는 법원으로부터 출석을 요구 받고도 그 지정일 및 지정 장소에 출석하지 아니하는 경우나 검사 또는 법원으로부터 반환된 압수물의 제출을 요구 받고도 그 지정일 및 지정 장소에 제출하지 아니하는 경우 담보금은 국고로 환수된다. 외국인 불법어업자가 납부한 담보금은 지정한 장소 및 날짜에 출석하지 않거나 압수물을 제출하지 않으면 국고로 환수된다.

한국과 일본에서 가지고 있는 불법어업 담보금 제도는 선박의 운항권을 확보해 주기 위해 도입된 것이다. 그러나 불법어업을 한 어선에 대하여 담보금을 받고 석방을 해야 할 필요성이 있는지는 심층적인 연구를 해 보야 할 것을 보인다. 수산 선진국에서는 담보금 제도를 찾아보기 어렵다. 폐지가 어렵다면 다음에서 살펴보는 것이 용도를 제한할 필요가 있을 것으로 보인다.

##### (1) 불법어업 외국어선 담보금의 사용용도

###### (가) 자원 회복

담보금의 사용용도를 불법어업으로 인해 피해를 받은 분야로 제한할 때 가장 필요한 분야는 자원조성 분야이다. 중국 어선들은 어린 고기까지 남획하고 있어 대한민국 자원을 고갈시키고 있다. 자원 고갈로 인한 피해는 해당 수역에서 조업을 하는 한국 어민의 피해로 이어진다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 해당 수역에 자원을 조성하는 것이 필요하다. 서해 연평도 해역은 중국 어선들이 꽃게 자원을 남획하여 연평도 주민들이 큰 어려움을 겪고 있다. 따라서 담보금을 사용하여 어린 꽃게 자원을 방류함으로써 연평도 주민들이 어획할 수 있도록 해야 할 것으로 보인다.

###### (나) 불법어업 단속 지원

높은 유류비와 장비 비용 때문에 불법어업 감시 및 단속에 한계가 있다. 불

법어업 담보금의 일부를 지도선 유류비용에 사용하거나 단속 장비 구입에 사용할 수 있도록 하면 불법어업 방지 효과가 높아질 것으로 보인다.

#### (다) 어민 복지 지원

어촌 인구의 노령화는 심각한 수준이다. 한국 어촌에 어업인이 한국의 EEZ에서 조업을 하지 않으면 중국 어선들의 불법어업은 계속될 것이다. 불법어업 담보금을 사용하여 어업인들의 복지를 향상시킬 수 있는 사업을 하는 것도 필요할 것으로 보인다.

#### (라) 수산발전기금 편입

담보금을 수산발전기금 재원으로 사용하려는 연구도 진행된 바 있다.<sup>25)</sup> 수산발전기금으로 편입하여 사용하는 경우 수산분야 전체 예산은 증가하지만 불법어업 예방 및 피해구제와 관련 없는 분야에 사용되는 단점이 있을 것으로 보인다.

### (2) 담보금 제도 개선 방안

#### (가) 용도 제한

법률을 위반하여 사업의 정지를 명하여야 하는 경우로서 그 사업의 정지가 해당 사업의 이용자 등에게 심한 불편을 주는 경우에는 그 사업정지 처분을 갈음하여 과징금을 부과할 수 있다. 과징금을 기한 내에 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다. 일반적으로 과징금은 담보금과 같이 국고로 납입된다. 그러나 화물자동차 운수사업법과 철도사업법에서는 과징금의 용도를 법과 관련된 사업에 사용하도록 규정하고 있다. 화물자동차 운수사업법에서는 화물 터미널의 건설과 확충, 공동차고지의 건설과 확충, 경영개선이나 그 밖에 화물에 대한 정보 제공사업 등 화물자동차 운수사업의 발전을 위하여 필요한 사업, 신고포상금의 지급 등의 용도로만 사용할 수 있다.

불법어업 담보금도 사용 용도를 불법어업으로 피해를 받은 분야로 제한해야 할 필요성이 있다. 외국어선의 불법어업으로 인한 최대 피해자는 불법어업

25) 류정곤(2012) 참조.

해역에서 조업할 권리를 가지고 있는 어업인이다. 불법어업으로 인해 조업을 할 수 없고 자원이 고갈되어 어획량은 줄어든다. 그러나 불법어업에 대한 벌과금의 성격을 가진 담보금은 국고로 귀속되고 피해자들에 대한 직접적인 구제는 없는 실정이다. 따라서 불법어업에 부과되는 담보금이 피해자인 어업인에게 직접 돌아갈 수 있도록 제도적인 보완이 필요하다. 새로운 행정 벌로서 부과되는 과징금에 대하여 화물자동차 운수사업과 철도사업법에서는 사용 용도를 해당 법률에서 정한 목적에만 사용하도록 하고 있다. 불법어업에 부과하는 담보금과 사업정지에 대신하여 부과하는 과징금은 성격이 다르다고 할 수 있다. 그러나 다른 과징금이 모두 국고에 귀속되는 것으로 되어 있는데 화물자동차 운수사업법과 철도사업법에서는 과징금의 용도를 제한하고 있다.

표 III-5. 담보금의 사용 제도 개선(안)

현재	개정	사유
제24조(담보금의 보관·국고귀속 및 반환 등) ① 담보금은 범무부령으로 정하는 바에 따라 검사가 보관한다. ② - ④ (생략)	제24조(담보금의 보관·국고귀속 및 반환 등) ① 담보금은 범무부령으로 정하는 바에 따라 검사가 보관한다. ② - ④ (현행과 같음)  ⑤ 제1항에서 제4항에 따라 징수한 담보금은 다음 각 호 외의 용도로는 사용(보조 또는 용자를 포함한다)할 수 없다. 1. 불법어업 해역 자원조성사업 2. 피해 어업인 보상 및 지원 3. 기타 해양수산부령이 정하는 사업 ⑤ 해양수산장관은 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 담보금으로 징수한 금액의 운용계획을 수립·시행하여야 한다.	○ 담보금을 피해를 입은 어업인을 위해 쓰도록 규정

(나) 불법어업 과징금 제도 신설

담보금의 용도 제한이 어렵다면 담보금 대신에 과징금으로 대신해도 될 것으로 보인다. 과징금은 행정청이 부과하므로 절차가 신속하게 진행되는 장점이 있을 것으로 보인다. 담보금의 최종적인 목적이 불법어업 이익의 환수이고 과

징금도 사업정지에 같음하여 이익을 환수하는 것이므로 최종 목적은 유사하다고 할 수 있다.

## IV. 한국 어선의 불법어업에 대한 처벌수준 조화

### 1. 현황 및 문제점

한국에서 원양어업은 일반 연근해어업 등 다른 어업과는 많은 차이가 있다. 원양어업은 비교적 규모화 및 기업화가 되어 있다.<sup>26)</sup> 본 연구 제2장에서는 한국 수역에서 조업을 하는 외국어선 불법어업 처벌 수준을 높일 것을 제안하고 있다. 그런데 외국 수역에서 한국 선박의 위반 행위에 대한 처벌 수준도 비례하여 높여야 할 것으로 보인다. 미국은 한국의 「남극해양생물자원보존위원회(CCAMLR)」 수역에서 인성 7호가 어획량 한도를 초과해서 조업을 했을 때 한국의 처분 수위가 충분하지 않다고 2013년 의회 보고서에서 한국을 불법어업 대상 국가에 등재를 하였다. EU의 경우에도 한국의 불법어업에 대하여 경고(formal warnings-'yellow cards')했다.<sup>27)</sup> 1년 이내에 EU의 요구 사항을 반영하지 않으면 한국은 2013년 EU가 비협력국으로 지정한 벨리즈(Belize), 캄보디아(Cambodia), 기니(Guinea)와 같은 지위가 되어 수산물을 EU로 수출할 수 없다. NGO 단체인 그린피스도 한국 「동원산업」과 「동원식품」의 IUU에 대하여 문제를 제기하고 있다.<sup>28)</sup> 중국의 불법어업에 대한 여러 대책도 중요하지만 한국 어선들의 불법어업을 방지할 수 있는 제도적인 장치를 마련해야 할 것으로 보인다.<sup>29)</sup>

26) 홍현표 외(2013), p. 3.

27) EU IUU 홈페이지(2013).

28) Greenpeace(2013), p.1.

29) 마창모·한덕훈(2013), p. 10.

## 2. 한국 IUU업 처벌 제도 개선 필요사항

한국은 불법어업 처벌 수준이 약하다는 미국의 요구를 반영하여 2013년 7월 30일에 「원양산업발전법」을 개정했다. 동법 제33조 제1항에서는 제13조 제2항을 위반한 경우 3개년도 평균 수입가격을 기준으로 한 수산물 가액(價額)의 3배 이하에 상당하는 벌금에 처할 수 있도록 했다. 몰수의 경우에도 최근 5년 이내에 2회 이상 위반을 한 경우 반드시 몰수하도록 했다.

### 1) 「원양산업발전법」의 처벌규정

「원양산업발전법」 처벌 규정의 주어와 대상이 생략되어 시행에서 어려움이 있을 것으로 보인다. 먼저 불법어업 대상 어종의 3개년도 평균 수입가격으로 명확하게 개정하여야 할 것으로 보인다. 한해 수입하는 어종이 수백 종류가 넘는데 평균가격이라는 말이 모호하다. ‘불법어업 당시 어선에 있는 불법어획물의 3개년도 평균 수입가격’이라는 표현이 정확할 것으로 보인다.

### 2) 벌금 상향 조정

국제적인 기준 또는 미국의 기준에서 볼 때 「원양산업발전법」에서 규정하고 있는 한국의 불법어업에 대한 처벌 수준은 높지 않다.<sup>30)</sup> 먼저 벌금 상한액이 높지 않고, 불법어획물 가액의 3배 역시 높지 않다. 미국은 접속수역에서 금지어종을 어획했을 때 가액의 100배까지 벌금을 부과할 수 있도록 하고 있다. 금지어종을 어획했을 때 가액 5배와 이에 추가하여 2만 5천불까지 부과할 수 있다.

한국 주요 원양선사의 매출액은 다음 표와 같다. 12위의 원양선사 매출액이 460억으로 육상 중견기업 매출액과 유사하다. 이러한 선사들에 대해서 불법어업을 통해 얻은 이익을 몰수하는 것이 가중하다고 할 수 없을 것으로 보인다.

30) US DOC(2013), p. 25.

소수 원양선사의 불법어업으로 인하여 EU에 수출하는 한국의 수산물 수출업자들이 피해를 입을 가능성이 커지고 있다.

【 표 IV-1. 2012년 말 기준 주요 원양선사 매출액 】

기업명	매출액(단위:백만원)	생산량(단위:M/T)	수출금액(단위:천\$)
A	779,756	167,960	222,611
B	443,279	35,051	41,195
C	437,960	80,258	93,601
C	378,399	5,947	1,451
E	281,986	10,089	104,123
F	272,904	16,955	9,577
G	127,186	18,869	10,600
H	126,731	39,105	57,131
I	121,852	14,283	26,377
J	110,931	18,732	33,083
K	46,668	1,572	4,274
L	45,820	22,441	3,347
계	3,173,472	431,262	607,370

자료: 해양수산부 내부 자료

현행 「원양산업발전법」의 기존 벌칙은 불법어업을 했을 때 대부분의 경우 벌금을 부과하고 있는 현실에서 징역형만을 부과하도록 한 것은 다른 위반사항과 형평에 맞지 않다. 그리고 개정안에서 수산물의 가액의 3배 이하의 벌금에 처하도록 하고 있는데 불법어획물의 가격이 저가인 경우 벌금이 과소하게 된다는 문제점이 있다.

따라서 징역형과 함께 벌금도 함께 병과하는 것이 필요할 것으로 보인다. <표 IV-2>와 같이 벌금은 3년의 징역형에 맞추어 3억 원이 적정할 것으로 보인다. 그리고 3개년도 평균 수입가격의 개념이 명확하지 않으므로 불법어업 어획물 또는 가공을 한 경우 제품의 평균 수입가격을 기준으로 한 가액의 3배로 하여 불법어업으로 인하여 얻은 이익 환수를 할 수 있도록 해야 할 것으로 보인다.

표 IV-2. 원양산업발전법 불법어업 벌칙 규정 개선(안)

현재	개정	사유
제33조(벌칙) ① 제13조제2항제1호부터 제8호까지의 규정을 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 3개년도 평균 수입가격을 기준으로 한 수산물 가액(價額)의 3배 이하에 상당하는 벌금에 처한다.	제33조(벌칙) ① 제13조제2항제1호부터 제8호까지의 규정을 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 3억원과 불법어업 어획물 및 제품의 3개년도 평균 수입가격을 기준으로 한 가액(價額)의 3배 중 높은 금액에 상당하는 벌금에 처한다.	- 징역형뿐만 아니라 벌금도 병과할 수 있도록 개정 - 어떤 제품의 평균수입가격인지 명확하지 않아 불법어업 어획물의 3년도 평균 가격으로 규정 - 3억원 또는 평균 수입가격의 3배에 해당하는 벌금을 부과할 수 있도록 규정

## 2) 불법어획물 몰수 의무화

한국은 몰수의 경우에도 최근 5년 이내에 2회 이상 위반을 한 경우에만의 무적으로 몰수를 하도록 하고 있다. 불법어업에 대하여 관용을 보일 필요가 없는 것으로 보인다. 불법어획물은 무조건 몰수하고 벌금의 경우에도 가액의 10배까지 높이되 위반 횟수에 따라 배수를 달리하면 될 것으로 보인다. 한국의 불법어업에 대한 처벌은 행정처분에 초점이 맞추어져 있어, 「원양산업발전법」에서는 법률을 위반할 경우 과징금이나 허가정지 처분에 중점을 두고 있다. 그러나 외국 정부나 국제기구에서는 해당 어업행위로 인해 얻은 이익을 환수하는 것을 더욱 중요하게 생각하여 행정처분보다는 벌금이나 몰수형에 더 관심을 두고 있다. 따라서 한국 「원양산업발전법」 상의 불법어업에 대한 처벌을 벌금과 몰수위주로 개정할 필요성이 있다.

다음 <표 IV-3>은 원양어업 주요 업종별 1일 생산량 및 가치를 보여 주고 있다. 참치 선망의 경우 1일 7천7백만 원의 참치를 어획할 수 있다. 참치 연승의 경우에도 5백만 원에서 1천 4백만 원까지의 참치를 어획할 수 있다. 트롤은 2천만 원까지 생산할 수 있다. 결국 불법어업으로 인해 얻은 이익을 전액 몰수하는 것이 한국 원양어업자에게 더 유리할 수 있다.

■ 표 IV-3. 원양어업 업종별 1일 생산량 및 가치 ■

구 분	참치 선망	참치연승	메로 저연승	공치붕수망	트롤
기 준	1회	낚시수 1,000개	낚시수 100개	1회	1회
1회 생산량	31,000	354	22.48	2,871.6	152.07
1일 조업량	1회	1,360~3,500개	7,000~16,000개	7회	1일 10~20회 인망
1일 생산량	31,000	469-1,239	1,574~3,597	20,101	1,521~3,041
kg당 단가	US\$ 2.2	₩800	18,000원	1,700원	6,800원
가 치	77백만원	5~14백만원	28~65백만원	34백만원	10~20백만원

자료: 해양수산부 내부 자료

## V. 결어

중국의 불법어업은 한국만의 문제가 아니며 전 세계적인 문제로 이에 대한 대책 수립을 더 이상 미룰 수 없게 되었다. 야후(Yahoo.com)나 구글(Google.com) 등 해외 인터넷에서 중국 불법어업을 검색하면 북한, 미국, 필리핀, 베트남 영해 및 여러 공해에서 불법어업으로 나포되거나 조사를 받았다는 사실을 알 수 있다. 특히 한중 FTA가 발효되면 한국의 영해 및 EEZ에서 불법으로 어획한 수산물이 관세 없이 한국으로 수입될 수 있다. 타인의 집에서 절도한 장물을 그 집에 다시 파는 일이 발생한다면 그 나라의 법치는 이미 무너진 것과 다름없다. 따라서 중국 불법어업을 방지하기 위한 제도 개선이 빠른 시일 내에 이루어져야 할 것으로 보인다.

불법어업에 대한 조치는 기국, 연안국, RFMO가 생산단계에서 하는 조치와 항만국 조치, 시장관련 조치 등 소비단계에서 수입국이 하는 조치로 나눌 수 있다.<sup>31)</sup> 미국 수산청(National Marine Fisheries Service)이 의회에 제출한 불법어업 보고서에서는 기국과 생산국은 불법어업에 대처할 수 있는 능력이 없는 경우가 많아서 수입국에서 수입금지, 양륙금지, 어획증명서 제도 도입을 포함한 시장관련 조치와 IUU 어업에 종사하는 어선과 선주를 확인하기 위한 목록 채

31) 마창모(2013), p. 12.

택, 중앙 선박감시시스템(VMS:Vessel Monitoring System) 도입과 강력한 항만국 통제가 필요하다는 것을 설명하고 있다.<sup>32)</sup> 본 연구에서는 불법어업을 억제 내지 예방하기 위한 여러 수단 가운데 생산단계에서 불법어업의 억제 및 이익을 환수하기 위한 벌금제도 개선과 담보금의 용도제한 등을 제시하고 있으며, 소비단계 조치로서 IUU 협정 체결을 제시했다. 한국이 러시아와 체결한 대게 IUU 협정으로 인해 러시아에서 대게 불법어업이 통제가 가능해졌고, 한러 IUU 협정이 한국 수산업에 미친 영향도 거의 없었다.

한국은 중국의 불법어업으로 인해 피해를 받고 있지만 조업국가인 한국도 불법어업에서 자유로운 국가는 아니다. 최근 미국과 EU는 한국을 불법어업 국가로 지정하여 한국 수산물에 대한 수입을 금지시키겠다고 통보하고 제도 개선을 요구하고 있다.<sup>33)</sup> EU를 포함한 여러 나라에서 불법어업과 관련하여 시장관련 조치를 이미 시행하고 있다. 이러한 시장관련 조치의 WTO 협정 위반 여부는 연구 및 검토의 대상이 되겠지만 당장 수출을 해야 하는 한국의 입장에서는 미국과 EU의 요구를 수용할 수밖에 없다. 스스로 하느냐 아니면 타의에 의해 제도를 개선하느냐의 문제이다. 한국 정부는 신속하게 외국 선박의 불법어업과 한국 선박의 불법어업을 예방하고 억제할 수 있도록 제도 개선을 해야 할 것으로 보인다. 불법어업을 억제 및 예방하기 위한 제도 개선이 처음에는 어려울 수 있지만 결국 세계 수산자원을 보호하고, 어업인 및 종사자 모두에게 유익하게 될 것으로 보인다.

---

투고일(2014년 10월 2일)  
1차 심사일(2014년 11월 7일)  
2차 심사일(2014년 12월 4일)  
게재확정일(2014년 12월 26일)

---

32) U.S. DOC(2013), p. 7.

33) 홍현표 외(2013) 앞의 보고서 p. 32 참조.

---

## ■ ■ 참고문헌

---

1. 김대영 외. 2012. 『불법어업 대응방안 연구』. 한국해양수산개발원.
2. 김종선. 2005. 「해양관할권내 외국선박의 불법행위 실태와 대응에 관한 연구」. 성균관대 행정대학원 석사논문.
3. 류정곤. 2012. 『수산발전기금 신규재원 확보 및 실행방안 연구』. 농림수산식품부.
4. 마창모 · 한덕훈. 2013. 「IUU 관련 해외 입법 동향과 우리나라의 대응 방향」. 『격월간 KMI 수산동향』, 3 · 4월호
5. 박민규. 2013. 『한국 수산자원 및 어업인 보호를 위한 외국어선 불법어업 근절 제도개선 연구』. 수산업협동조합중앙회 수산경제연구원.
6. 신영태. 2005. 「불법어업에 대한 정책방향」, 『월간해양수산』, 통권 제46호
7. 홍성걸 외. 2000. 『수산정책 집행의 실효성에 관한 연구』. 한국해양수산개발원.
8. 홍현표 외. 2013. 『원양어업의 산업조직적 특성과 산업정책에 관한 연구』. 한국해양수산개발원.
9. 황주홍. 2013. 『배타적 경제수역내 국제적 환경범죄로서 불법어업에 대한 정책제안』. 대한민국 국회.
10. EU. 2014. European Commission extends deadline for Curaçao, Ghana and Korea to take steps against illegal fishing<[http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/mare/itemdetail.cfm?item\\_id=17498&subweb=343&lang=en](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/mare/itemdetail.cfm?item_id=17498&subweb=343&lang=en)> (2014년 9월 30일)
11. FAO. 2012. “*The State of World Fisheries Aquaculture*”, Rome.
12. \_\_\_\_\_. 2014. *Voluntary Guidelines on Flag State Performance*, Rome.
13. Greenpeace. 2013. *Letter to ISSF* <<http://greenpeaceblogs.org/wp-content/uploads/2013/03/GP-Letter-to-ISSF-March2013-signed.pdf>>
14. U.S. Department of Commerce. 2013. *Improving International Fisheries Management Report to Congress Pursuant to Section 403(a) of the Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act of 2006*, <[http://www.nmfs.noaa.gov/ia/iuu/msra\\_page/2013\\_biennial\\_report\\_to\\_](http://www.nmfs.noaa.gov/ia/iuu/msra_page/2013_biennial_report_to_)

congress \_\_jan \_11\_\_2013\_\_final.pdf>.

15. 관세청 수출입통계<[http://www.customs.go.kr/kcsweb/user.tdf?a=user.new Trade statistics .New Tradestatistics App&c=1003&mc= STATS\\_INQU\\_TRADE\\_020](http://www.customs.go.kr/kcsweb/user.tdf?a=user.new Trade statistics .New Tradestatistics App&c=1003&mc= STATS_INQU_TRADE_020)>  
(2014년 9월 12일)
16. EU Illegal Fishing(IUU) <[http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/illegal\\_fishing/](http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/illegal_fishing/)>  
(2013년 12월 10일)
17. FAO FISHLEX<<http://faolex.fao.org/fishery/>>(2014년 9월 1일)