

法學碩士 學位論文

不法漁業에 대한 效率的 規制方案에 관한 研究

A Study on the Device of Efficient Regulation  
of Illegal Fishing

指導教授 李 敬 鎬

2005年 2月

韓國海洋大學校 大學院

海 事 法 學 科

李 南 雨

本 論 文 을 李 南 雨 의 法 學 碩 士  
學 位 論 文 으 로 認 准 함 .

委 員 長 (인)

委 員 (인)

委 員 (인)

2005年 2月

韓 國 海 洋 大 學 校 大 學 院

海 事 法 學 科

李 南 雨

# 目 次

Abstract

<b>제1장 序 論</b> .....	1
제1절 研究의 目的.....	1
제2절 研究의 範圍와 方法.....	4
<b>제2장 不法漁業의 實態와 問題點</b> .....	6
제1절 不法漁業의 概念과 實態.....	6
I. 不法漁業의 概念.....	6
II. 不法漁業의 類型.....	14
III. 不法漁業의 實態.....	25
제2절 不法漁業의 原因과 問題點.....	32
I. 不法漁業의 原因.....	32
II. 不法漁業의 問題點.....	39
<b>제3장 不法漁業에 대한 規制法規</b> .....	45
제1절 規制法規의 總論的 考察.....	45
I. 法的性質.....	45
II. 保護法益.....	47
III. 責任의 主體.....	52
IV. 規制法規의 適用範圍.....	53
V. 不法漁業團束機關과 漁業監督制度.....	56
제2절 規制法規의 各論的 考察.....	66
I. 水産業法上 規制法規.....	67

II. 水産資源保護令上의 規制法規.....	78
III. 排他的 經濟水域에서의 外國人漁業 등에 대한 主權的 權利的 行事に 관한 法律上 規制法規.....	85
IV. 漁業資源保護法上의 規制法規.....	87
V. 領海 및 接續水域法上 規制法規.....	88
<b>제4장 不法漁業의 規制와 執行 方案.....</b>	<b>89</b>
제1절 不法漁業의 效率的 規制와 法整備 方案.....	89
I. 企業型 不法漁業에 대한 對處方案.....	89
II. 沒收規定의 擴大 및 過怠料規定 強化.....	91
III. 漁船馬力數 制限.....	94
IV. 操業區域 再調整.....	96
V. 水産資源保護令의 獨立 立法化.....	98
제2절 法執行의 效率化 方案.....	102
I. 不法漁業에 대한 認識再考.....	102
II. 漁民 및 市民의 監視活動 強化方案.....	105
III. 無許可漁船에 대한 合理的인 構造調整.....	106
IV. 漁船勢力減縮을 위한 持續的인 構造調整.....	109
V. 不法漁業 團束機關의 組織改編 方案.....	113
<b>제5장 結 論.....</b>	<b>116</b>

**參考文獻**

## ABSTRACT

### A Study on the Device of Efficient Regulation of Illegal Fishing

*by Nam-U Lee*

*Department of Maritime Law  
The Graduate School, Korea Maritime University  
Busan, Republic of Korea*

Today, fishing resources are at a crossroads, their recovery or depletion depends upon international interest and a great *management* effort by all of *mankind* for sustainable utilization. To do this, each government enacts fishing-related laws to conserve its resources. However, recently illegal fishing is being committed as a result of changes in the economic and social framework of *Korea*, and its mainly due to a reduction of *marine* living resources, lack of a law-abiding spirit and alienation between related laws and reality.

This *paper* suggests improved methods to fight illegal fishing by revising or enacting fisheries-related laws in an attempt to continuously develop our nation's fisheries industry, by establishing fishing control and fundamentally deterring illegal fishing.

This *paper* consists of 5 chapters.

The 1st chapter, establishes the scope and methods to find a solution of illegal fishing problems which are having a bad influence upon conservation of fisheries resources and the government's fisheries policies.

The 2nd chapter, analyses and reviews the causes and problems of

illegal fishing by defining the conception of illegal fishing activities and clarifying types of illegal fisheries activities.

In the 3rd chapter, I will analyze the problems of the application and scope of fishing crimes and the denominations of penalties to fishing offenders by studying regulations of fishing-related laws for the preservation and management of our fisheries resources.

The 4th chapter, suggests detailed methods to deter illegal fishing by summarizing this study to combat fishing crimes, which continue to occur despite the continuous government-lead efforts to deter illegal fishing.

In the 5th chapter, I will summarize the result of this study and suggest improved methods to deter illegal fishing.

First, we should resist strongly against large-scale illegal fishing by considering methods of direct penalties for corporations that break the fishing laws.

Second, the gap which exist between the law and reality concerning fishing grounds needs to be entirely amended.

Third, directly related-acts with conservation and management of fishing resources need to be added and inserted into the confiscation act by revising to control illegal fishing because of the limits of the main acts of fisheries law.

Fourth, it seems desirable to control horse power regulation in the light of actual fishing effort which was never enacted before.

Fifth, if the illegal fishing is serious and clear, there should be strong and firm punishment. In addition there is a need to appeal to the public for help in preventing illegal fishing through active publicity and administrative guidance by changing their attitude towards illegal fishing.

Sixth, unlicensed small-scale trawl fishing should be legalized by pursuing a sustained and rational fishing restructure to prevent fundamental illegal fishing.

Seventh, *we should form a group of specialized police, prosecutors and fishery supervision officers, and combine fishing inspection(patrol) boats and personnel under the Ministry of Maritime Affairs & Fisheries and National Maritime Police Agency and should give them a main mission(supervision rights) against illegal fishing in costal and offshore areas. In the case of demarcated and fishing boats for fishery rights the main responsibility should be given to the inspection officers, which belong to each local government such as city, province etc. By doing this, it is desirable to rebuild the organization by establishing dualism to control illegal fishing.*

Eighth, the fishing *management system which centers on fishing laws is very complicated. Therefore, the articles related to reproduction and conservation of fishing resources should be to transfer a fisheries resource protection decree. It also needs independent law reform.*

# 제1장 序 論

## 제1절 研究의 目的

수산자원은 이제 국제적인 관심과 지속적인 자원이용을 위한 인류의 관리 노력에 따라 회복과 멸종의 갈림길에 놓여있고 수산업의 존폐도 자원관리의 성공여부에 달려있다. 국제식량농업기구(Food Agriculture Organization: FAO)의 최근 보고<sup>1)</sup>에 따르면 전 세계 어업자원의 약 75% 정도가 最適狀態를 넘어 濫獲狀態에 놓여 있는 것으로 나타났으며, 이는 앞으로 수산업의 존폐가 어업자원관리의 성공여부에 달려있다 할 것이다.

수산업법상 어업자원관리는 수산동식물의 포획·채취를 억제 또는 어업자원의 서식환경 보호 등의 자연적 조성을 추구하는 정부주도형 자원관리로서 어업자원관리제도는 최대 지속적 생산량의 실현을 목표로 하고 있으나, 현재 우리나라 수산업법에서는 어업자원관리에 관한 어업관리절차에 대한 규정이 없어 체계적인 어업관리가 법제도화 되어있지 못한 실정<sup>2)</sup>이므로 연근해어장의 어업자원은 과잉 개발되어 최대 지속적 생산량(Maximum Sustainable Yield: MSY)<sup>3)</sup>의 한계를 넘어 枯竭危機에 직면하게 되었다.

연근해어업자원을 보호하기 위해 체결된 주변국간의 어업협정도 어업자원의 생태적 특성을 고려하기보다는 海域 分割에 의한 일부 수역의 자원관리를 목

---

1) FAO, *The state of world fisheries and aquaculture*, 2002.

2) 김도훈, “자원회복계획의 개념과 도입방향”, 「해양수산현안분석」 제3권 제1호, 2004, p. 11.

3) MSY는 주어진 환경조건아래에서 특정 수산자원을 최대수준에서 지속적으로 포획할 수 있는 어획량을 말한다. 천연자원을 수탈적인 방법으로 이용하는 것에는 한계가 있으므로 자원을 적정수준으로 유지하는 자원보존 및 어업관리의 기준을 설정하기 위해서 고안된 개념으로서 어획에 대한 수산자원의 반응을 묘사하고 명확하게 규정할 수 있는 관리목표를 제시하며, 자원관리의 성과를 측정해주는 도구개념의 역할을 수행한다. 또한 수산자원은 자율적 갱생자원이므로 환경요인에 변화가 없을 때에는 적정수준의 어획노력을 투입할 경우 자원고갈 없이 영속적으로 최대 생산을 올릴 수 있다는 점을 강조하여 어획에 대한 사회적 정당성의 근거를 제공하는 개념이라 할 수 있다.; 해양수산부, 「해양법률용어사전」, 1999, p. 319.



적으로 체결, 운용됨으로써 협정수역 바깥은 규제대상에서 제외되어 각국의 경쟁적 조업활동을 방임하는 등 어장 및 자원관리가 적절하지 못하였다.<sup>4)</sup> 이와 같이 자유경쟁적인 과도한 어획노력의 투입으로 인하여 해양생물자원의 지속적인 감소 내지는 濫獲狀態를 초래하는 위기감이 고조되고 있다. 따라서 어업자원관리라는 관점에서 보면 연근해어업이 그 주된 대상이라 할 수 있으며 전세계수산자원의 90%이상이 생산되는 연근해수역에서의 어업자원의 관리에 따른 각국에서 어업관리제도<sup>5)</sup>의 중요성은 더욱 증대되고 있다.

수산업법상 수산자원 관리제도로는 직접적 규제인 어획노력량규제와 간접적 규제인 기술적 규제로 일관해왔다.<sup>6)</sup> 그러나 현행 어업관리정책은 기술적 수단(Technical measures), 어획노력량통제(Input control)<sup>7)</sup>, 어획량통제(Output control)<sup>8)</sup>의 3가지로 분류 어업자원을 관리하기 위한 제도적 장치가 마련되었으나 어획량 규제는 아직까지도 미비한 상태이다. 어획노력량규제는 원칙적으로 어업에 대한 진입을 허가를 통해서 규제함으로써 어업자원을 관리하는 것으로 어선을 이용하여 어업을 하고자할 때에는 어구·어법에 따라 어업의 명칭을 규정하고 어선 또는 어구에 따라 허가를 받아야만 어업을 할 수 있도록 하는 어업허가제이다.<sup>9)</sup> 이와 같은 어업허가제는 非規制 대상인 어업기술, 어

4) 최종화, 「국제해양법강의」, (부산 : 태화출판사, 1998), p. 107.

5) 어업관리제도의 역사는 상상외로 길어 적어도 고대사회 까지 溯及된다. 이집트, 그리스, 로마, 의 고문헌에는 당시 어로활동을 통제하기위하여 각종의 법이 시행되고 있음을 밝히고 있다. 그 이후에도 여러 나라들이 어류, 특히 淡水魚類의 멸종을 고려하여 각종의 어업규제조치를 강구하였다.; D.L. Alverson, and G.J. Paulik, "Objectives and Problems of Managing Aquatic Living Resources", *J.F.R.B.C.*, Vol.30, No.12, 1973, p. 1937.

6) 유동운·강세훈, 「자원경제학」, (서울 : 법문사, 1989), pp. 272~296.

Cunningham, S., M. R. Dunn and D. Whitmarch, *Fisheries Economics an Introduction*, Mansell St. Martin's, USA, 1985, pp. 147~175.

清光照夫, 岩崎壽男, 「水産政策論」, (恒星社 厚生閣, 1989), p. 272~296.

7) 平澤豊, 日本水産讀本(第2券), 東京 : 東洋經濟新報社, 1979, pp. 44~45.

8) 산출량관리제도로 특정 어장을 대상으로 어종마다 총허용어획량을 통제하거나, 개별어업 단위로 항차당 또는 어업활동 기간당 산출량을 규제하는 제도로 총허용어획량(TAC), 개별어획할당량(IQ), 양도성 개별어획 할당량(ITQ)등이 포함된다.

9) 류정곤외, "총허용어획량(TAC) 할당제도의 운영방안에 관한 연구", 한국해양수산개발원, 1997, p. 84.

로장비, 기관마력, 어획성능 등에 의한 어획자원의 과도 개발을 막을 수 없다. 그리고 기술적 규제사항으로는 網目, 採捕禁止體長, 禁止魚種, 禁漁期, 禁漁區, 特定漁業의 禁止 등을 규정하고 있으나 오늘날 연근해어장에서 수산자원의 감소로 인하여 기술적 관리방식도 여러 가지 복합적인 문제를 내재하고 있기 때문에 수산자원관리의 목적을 충분히 달성하지 못하고 있다. 이처럼 수산업법상 허가어업제도는 어업자원의 보존과 관리가 매우 어렵다는 것이 현실문제로 지적되고 있다.<sup>10)</sup>

이와 같이 법제도적 규제에 의하여 어획노력량을 관리하여 왔으나 대부분의 연근해어업의 생산량은 날로 감소하고 있고 일부어종은 현저히 자원량이 격감하여 경제성이 상실되고 있는 실정이다. 특히 동북아 수역에서 200해리 배타적경제수역(Exclusive Economic Zone: EEZ) 체제가 본격 출범된 1998년 이후 수산부분의 수산정책방향은 전환기에 처해있다. 한국·중국·일본 3국이 쌍방간 어업협정을 체결함에 따라 우리나라 연근해어업의 생산기반인 어장이 축소되었으며, 이와 함께 자원부양능력에 비해 과도한 어선에 의한 어획노력량의 증대에 따른 자원의 감소로 생산성이 급격하게 저하되고 있는 실정이다. 이처럼 연근해어장에서 수산자원이 급감함에 따라 생산량이 정체 내지는 감소하고 있고 어업경비는 증가하였으며 이에 반하여 1994년 우루과이-라운드(Uruguay Round: UR)<sup>11)</sup> 타결에 따른 수산물 수입개방으로 인하여 수산물가격은 생산량과 반비례관계에 있던 과거의 국내 수산물 시장의 판도가 바뀌어 생산이 감소하여도 어가가 상승하지 않는 등 여러 요인에 의한 어업경영악화가 어업자가 불법어업을 행하게 하는 요인으로 작용하고 있으며, 이러한 불법어업은 연근

10) 최종화, “경제수역시대의 어업관리제도 개혁방향”, 「국제법학회논총」, 제42권 제1호, 1997, pp. 261~263.

11) 우루과이 무역협상 또는 무역 교섭, ‘관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)’체제 아래에서, 1986년 우루과이에서 8번째로 열린 세계 여러 나라의 무역교섭으로 보호무역주의가 대두되는 가운데 자유무역 체제를 수호하고 무역의 새 틀을 만들기 위한 것을 목적으로 이결과 세계무역기구(WTO)가 출범하게 되었다.; 수산업은 수입자유화가 될 경우 2001년에는 2.8%로 격감할 것으로 예측되며, 수산·축산도 위기감 고조, 즉 쌀 이외의 타 품목 연계를 받아들일 경우 농산물 수입이 늘어나거나 수산물 및 축산물 수입도 크게 증대 시켜 농·수·축산물 전반에 악영향을 미칠 가능성도 우려되고 있다(윤한식기자: yhs@honam.co.kr).

해 수산자원의 濫獲狀態를 가중시키고 있는 실정이다.

불법어업은 수산업 전반에 걸쳐 복합적인 요인이 결부되어 매우 다양한 형태로 발생되고 있기 때문에 어업단속을 위해 어업단속공무원제도를 두고 있다. 어업단속은 정부주도로서 해양수산부가 종합적으로 정책을 수립하여, 해양수산부 어업지도선, 시·도 및 관계기관, 해군, 해양경찰, 검찰 등이 합동으로 실시함으로써 행정과 사법적 제재를 병행하여 지속적인 단속을 실시하고 있으나 아직까지도 근원적인 해결방안을 찾지 못하고 있는 실정이다.

이와 같이 우리나라 수산업의 지속적인 발전을 도모하기 위하여 정부 주도하에 어업단속과 수산진흥종합대책을 추진하고 있으나 불법어업근절 없이는 그 어떠한 수산정책을 수립하더라도 그 효과는 반감 될 수밖에 없다.

따라서 지금까지 수산관계법제도상의 문제점과 수산업발전을 저해시켜온 요인들을 종합적으로 검토하여 예상되고 있는 미래상황을 예측하면서 종합적 개선책이 마련되어야 할 것으로 보며 현재의 시점에서 불법어업근절, 즉 어업질서 확립을 위해 필요한 관계법령의 제정이나 개정 및 보완을 통한 정책전환을 서두르지 않으면 국내외 여건변화에 따른 무분별한 濫獲을 초래하게 되어 연근해 수산자원은 회복불능의 상태에 직면하게 될 것이므로 현행 법제도상의 문제점을 검토·분석 하는 노력이 필요할 것이다. 따라서 본 연구는 현행 어업단속에 관한 관련법령을 연구·검토하여 그 현황과 문제점의 발견을 통해 어업단속에 대한 바람직하며 효율적인 대처방안을 摸索함으로써 불법어업근절을 통한 수산업의 지속가능한 발전을 도모하기 위한 대책마련에 본연구의 목적이 있다 하겠다.

## 제2절 研究의 範圍와 方法

연근해 수산자원의 濫獲과 枯渴현상을 심화시키고 어업분쟁을 야기하기도 하며 정부주도하에 추진하고 있는 수산진흥종합대책의 일환으로 진행 중인 어업구조조정사업인 어선감척사업을 반감시키고 기타 수산자원보호 관리에 악영향을 끼치는 불법어업은 우리나라 수산업 전반에 걸쳐서 매우복잡하고 다양한 형태로 발생되고 있다.

따라서 본 연구는 수산자원의 보호·관리에 가장 큰 弊害를 주는 연근해 어선어업을 중심으로 하여 불법어업 실태와 문제점을 검토·분석 하여 그 개선책을 摸索하고자 하였다. 그러나 수산업 전체의 문제점을 파악하는 것은 쉬운 일이 아니며 문제를 보는 시각과 위치에 따라 서로 다른 판단을 할 수 있기 때문에 이를 객관화시키는 노력을 기울여 불법어업 문제에 대하여 수산업법 및 수산관련법령상의 법제도적인 문제를 법해석학적인 연구 방법에 기초하여 문헌조사와 국내외 논문과 판례 등을 비교·분석하는 방법을 사용하였다.

이 논문에서 구체적으로 검토한 범위는 다음과 같다.

제1장에서는 수산자원의 보호 관리를 위한 정부의 수산업정책에 악영향을 주는 불법어업으로 인한 여러 문제점 및 그 모색방안을 위한 연구의 방법과 범위를 설정하였다.

제2장에서는 불법어업 개념의 정립과 불법어업행위의 일반적 요소 및 유형 그리고 불법어업의 실태를 검토 분석하고 불법어업의 발생원인과 문제점을 연구함으로써 어업범죄방지의 합리적인 모색방안을 고찰하였다.

제3장에서는 우리나라 수산자원의 보호·관리를 위한 수산관계 법령의 총론적인 고찰과 규제법규에 대한 내용을 검토·분석함으로써 어업범죄에 대한 법 적용범위와 어업범죄자에 부과되는 형량등 법 적용상의 문제점을 분석하고자 하였다.

제4장에서는 정부주도하에 불법어업근절을 위한 지속적인 노력에도 불구하고 아직까지 근절되지 않는 불법어업의 효율적이며 근본적인 근절을 위하여 본 연구를 종합하여 불법어업 근절에 관한 구체적인 개선방안을 제시하였다.

제5장에서는 본 연구의 결과를 요약하고 결론을 도출 하였다.

## 제2장 不法漁業의 實態와 問題點

### 제1절 不法漁業의 概念과 實態

#### I. 不法漁業의 概念

##### 1. 不法漁業의 意義

자연계에 서식하는 수산동식물을 포획하거나 채취하는 일을 어로라 하며 영리를 목적으로 하는 것을 어업(fishing, commercial fishing)이라 한다. 어업이라는 말은 경우에 따라 가리키는 범위가 다소 다르다. 가령 수산업법 제2조의 경우 ‘어업이라 함은 수산동식물을 포획·채취 또는 양식하는 사업을 말한다.’라고 규정하고 있어서 양식하는 사업도 어업에 포함시키고 있다. 그러나 보통의 경우 수산동식물을 포획·채취하는 사업만을 어업이라 하며 양식하는 사업은 양식업이라 한다.

이와 같이 어업의 범위는 경우에 따라서 다소 다르지만 어느 경우에도 수익성을 목적으로 하는 사업이라는 점에서는 같다. 즉 어업은 생산에서 판매에 이르는 일련의 과정이 경제적으로 수행되어 최소의 노력으로 최대의 수익을 올려야 하는 것이다. 따라서 최소의 노력으로 최대의 수익을 올리기 위하여 일부 이기주의적인 어업자에 의한 불법어업이 행해지는 것이다.

불법어업은 통속적으로 부정어업이라고 한다. 부정이라는 낱말이 윤리도덕적인 냄새가 짙어서 단속의 기준으로는 적합하지 않기 때문인데 어민, 천민의 사상과 결부된 법치주의 외적인 어업단속을 배제하여 법에 의한 단속 다시 말하면 근대법의 핵심 이념중의 하나인 죄형법정주의에 의한 어업단속을 다짐하는 입장에서는 그 대상인 어업은 불법어업이어야 한다고 생각하기 때문이다.<sup>12)</sup>

불법어업이란 법 이론상의 학문적인 용어는 아니며 부적합 또는 위법한 어

---

12) 양세식, “한국 수산업법 연구(IV)”, 「부산수산대학논문집」, 제37집, 1986, p. 27.

업, 즉 적법한 요건을 缺如한 어업으로 처벌의 대상이 되는 어업을 뜻한다.<sup>13)</sup>

불법어업의 불법성은 형사범의 경우와는 달리 당연히는 반사회적 반도덕적인 것이 아니다. 그것은 일정한 행정목적 달성을 위한 명령 또는 금지에 대한 위반행위 뿐인 경우가 보통이며 이러한 명령, 금지의 실효성을 확보하기 위하여 제재벌이 가해지는 위반어업행위가 바로 불법어업이라고 할 수 있기 때문이다. 따라서 불법어업에 관한 논의는 우선 어업행정의 목적이 무엇인가에 대한 규명과 그것을 달성하기 위한 명령 또는 금지의 타당성 내지는 합리성의 검토가 전제되지 않을 수 없는 것이다. 불법어업은 바로 현실제의 어업질서에 대한 문제 제기로서의 의미가 있고 불법어업의 심층 분석은 그 자체가 어업제도의 진일보된 개선으로 이어질 계기를 제공하는 경우가 적지 않을 것이다.<sup>14)</sup>

여기서 수산관계법령상 위법한 어업이란 수산자원의 보호와 어업질서 및 선박안전에 관하여 규정하고 있는 수산업법, 수산자원보호령, 선박안전조업규칙, 어업자원보호법, 영해 및 접속수역 법, 배타적 경제수역에서의 외국인 어업등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률 등을 위반하여 행하는 어업을 말한다.

위와 같은 법률위반행위 중에는 민법에서 말하는 손해배상의 책임을 부담해야 하는 것이 있는가 하면 단순한 행정 위반으로 손해배상의 책임을 부담할 수 없는 것도 있다. 그리하여 부적합 또는 위법하게 행하는 어업, 즉 적법요건이 결여된 어업으로 처벌의 대상이 되는 어업을 범칙어업 또는 부정어업이라고 정의할 수 있다. 그리고 이들 어업은 단순히 수산관계법령을 위반하여 행하는 어업으로 어업면허, 어업허가, 어업신고의 내용이나 조건을 위반하여 행하는 어업과 그러한 행정절차를 거치지 않고 행하는 어업을 포함하였기 때문이다. 따라서 행위능력자의 고의, 과실에 기인하여 손해를 배상함으로써 그 손해를 배상할 책임을 부담하는 민사상의 불법행위와 구별하여 왔다.<sup>15)</sup>

---

13) 이태희, “수산청어업지도선의 불법어업단속에 관한 연구”, 부산수산대학교 산업대학원 수산학석사 학위논문, 1996, p. 7.

14) 양세식, 앞의 논문, p. 28.

15) 차철표·정순범, “불법어업의 단속에 관한 법리고찰”, 「해사법학회지」, 제11권 제1호, 1999, p. 3.

한편, 어업자원의 법적성질 면에서 보면 어업자원은 국가의 관리자원이기에 국가는 어업허가라는 절차를 통해 이용자를 규제하여 어업자원이 위태롭지 않게 보존 관리할 책무를 부담하는 것이다.<sup>16)</sup>

이러한 관점에서 부적합 또는 위법하게 행하는 어업은 적법한 절차를 통하여 어업의 권리를 가진 사람뿐만 아니라 자원을 적절히 관리해야 할 국가책무에 어떠한 형태로든 손해를 끼친다. 그러므로 적법요건을 결여한 어업이 자원의 보존, 관리에 상당한 손해를 입힌 경우 또는 자원을 이용할 권리를 가진 자에게 손해를 입힌 경우 그 손해를 배상할 책임을 부담해야 하기 때문에 불법어업으로 정의 할 수 있는 것이다.

수산업법상 어업권의 이전, 분할, 변경 또는 담보제공의 금지(법 제18조, 제19조), 타인지배의 금지(법 제32조), 어업권 임대차 금지(법 제33조), 어선표지의 미설치 및 손상, 변조 또는 은폐(법 제59조), 신고하지 않고 휴업한자(법 제30조 1항), 면허·허가 등의 증서 휴대의무 위반(법 제52조 1항)등과 선박안전 조업규칙의 일부규정의 위반은 어업자원의 보호 측면과는 다소 거리가 있지만 어업질서 유지에 관한 행정위반행위이다. 그러나 이러한 행정위반은 반사회성을 띤 것과 단순히 행정상의 질서를 문란하게 하는 위험성을 내포한 것으로 이들 위반에 대해 직접적으로 행정목적이나 사회공익을 침해하는 것뿐만 아니라 간접적으로 행정상의 질서에 장애를 줄 위험성이 있는 정도의 의무태반에 대한 제재로서 행정질서벌인 과태료를 부과하지만 이러한 위반이 어업질서를 문란하게 하거나 진정한 권리자의 권리를 침해하는 손해가 발생되기 때문에 불법어업으로 정의해도 무방하리라 판단된다.

## 2. 不法漁業行爲의 一般的 要素

불법행위란 불법으로 타인의 권리내지 法益을 침해함으로써 손해를 주는 행위를 말한다. 즉 불법행위란 법률의 근본목적에 어긋나고, 법률질서를 깨뜨리는 행위로서 법률이 그 성질상 허용할 수 없는 것으로 평가하는 행위를 말한

---

16) 차철표, “수산업법상 어업자원관리제도의 개선에 관한 입법론적 연구”, 한국해양대학교 법학박사 학위논문, 1998, p. 66.

다.<sup>17)</sup>

현대사회에 있어서 불법행위는 대량가해와 대량피해라는 기본유형을 나타내고 있는데 이는 불법행위에 사회적·공적 성질이 있다는 것이다. 즉 하나의 가해행위에 대응해서 수많은 피해자가 시간적·공간적으로 점차 동일성을 가지고 발생하고 있다. 이와 같이 현대경제생산 활동인 대량생산, 대량소비라는 현대사회의 기본구조에서 불법행위가 직접 발생하는 까닭에 그 불법행위소송에서 현대사회의 필요악을 징계하려는 도의적 책무를 느끼고 피고를 추급하는 것이 현대사회에서 필요하며, 따라서 소송에 사회적·공적 주장을 가지고 들어오므로써 불법행위논리로서 가해행위의 억제를 주장하게 된다.<sup>18)</sup> 이처럼 현대사회에 있어서 가장 바람직한 것은 불법행위가 방지되어야 하는 것이다. 이는 불법행위에서 사전적 예방효과가 이상적어야 할 것이며, 이에 대한 법적 연구나 방법이 심대하게 강구되어야 한다.<sup>19)</sup>

불법어업행위의 일반적인 요소를 살펴보면, 불법어업행위는 수산관련 법규가 규제하려는 수산자원이라는 保護法益을 침해하므로 여러 다수인에게 불이익을 초래하게 된다. 이와 같이 법익을 침해하는 불법어업행위의 일반적인 요소로서 불법어업행위의 개념을 구성하고 있는 것으로는 첫째, 불법어업으로 인한 피해성. 둘째, 불법어업으로 인한 인위성과 행위성. 셋째, 불법어업에 의한 원인행위와 피해와의 관계 등이며 이를 불법어업행위의 일반적 요소로 볼 수 있다.

#### 1) 被害性

어업의 대상이 되는 생물자원은 자율적 재생이 가능한 자원이기 때문에 적정량을 어획하면 지속적으로 이용이 가능하다. 그러나 어업자원은 無主物로서 어획활동에 의해 비로소 소유가 결정되기 때문에 어획활동으로 인한 선취경쟁을 유발하게 됨으로서 과도어획노력 경쟁이 쉽게 일어나 資源枯渴에 이르게 되는 것이다. 이결과 어업자원의 감소는 어업경영수지의 악화를 초래하여 이를 보전하기위해 어업자들은 더욱 어획노력의 증강에 힘쓰게 되며 이는 어업

17) 곽윤직, 「채권각론」, (서울 : 박영사, 1991), p. 601.

18) 後藤孝典, 「現代損害賠償論」, (東京 : 日本評論社, 1982), p. 2.

19) 진송범, “불법행위의 효과에 관한 연구”, 전남대학교 석사학위논문, 1992, p. 7.



자원을 더욱 감소시키게 되는 악순환을 되풀이하게 됨으로써 불법어업이 발생되고 있다.<sup>20)</sup> 이와 같은 불법어업은 수산자원의 고갈에 막대한 피해를 주고 있다.

불법어업이 하나의 ‘피해행위’라고 규정한다면 불법어업은 ‘피해’를 초래하여야 한다. 따라서 초래되어야 할 ‘피해’의 의미를 구체화하기 위해 불법어업에 의하여 ‘침해된 이익’<sup>21)</sup>은 무엇이고 또 ‘피해의 범위’를 어떠한 것인가를 살펴 보아야 할 것이다.

불법어업이 하나의 ‘피해행위’라고 하는 것은 분명한 사실이며, 그것이 불법어업의 개념에 들어가야 한다는 것도 당연할 것이다. 그러나 과연 그 피해행위라는 것이 무엇을 의미하는가를 생각하면 어려운 문제에 봉착하게 된다. 특히 불법어업의 경우에는 동일한 것이 어떤 면에서 보면 해가 되지만 다른 면에서 보면 이익이 된다는가, 어떤 자에게는 피해가 되는 반면 다른 자에게는 이익이 되는 경우가 있을 것이다.

따라서 여기에서는 단순한 의미로서 두 가지 점을 고찰해 보기로 한다. 하나는 ‘불법어업에 의하여 침해된 이익은 무엇인가’ 하는 문제이고, 다른 하나는 ‘침해의 범위가 어디까지인가’ 하는 문제이다.

#### (1) 侵害된 利益

불법어업으로 인하여 침해를 받은 이익은 크게 두 가지 범주로 나누어 생각해 볼 수 있을 것이다. 첫째, 어구(fishing gear), 어작물 등 재산에 대한 이익, 즉 재산적 이익(물건자체가 권리의 대상으로 되는 것 외에 물건의 채취와 획득이 권리의 대상으로 되어 있는 경우로 채석권, 어획권, 수렵권 등의 대상으로 되는 경우를 포함한다) 둘째, 특별히 권리의 대상으로 되어 있지는 않지만 일반인의 이용에 제공되어지는 물(物)으로써 하천, 호수, 바다 등에 자연적으로 생육 또는 존재하고 있어서 일반인이 포획·채취하여 식용 기타 이용에 제공되는 동식물(어류, 해초류 등)에 대한 이익, 즉 이용적 이익 등으로 나눌 수 있는데<sup>22)</sup>, 불법어업의 경우는 대부분이 濫獲과 亂獲을 초래하게 되며 이에 따

20) 홍성걸, “한중 수산협력에 관한 연구”, 한국해양수산개발원, 2001, p. 65.

21) 이를 형법학에서 말하는 法益이라 볼 수 있으나 ‘불법으로 인한 침해이익’이 반드시 법적으로 보호된 이익이라고 볼 수는 없으므로 이를 ‘침해된 이익’이라고 부르기도 한다.

른 어획의 강도는 더욱더 높아지게 되며 그 결과 성어와 같은 어족자원은 절대적으로 부족하여 재생산을 할 수 있는 능력이 감소되어 자원이 급속도로 감소하게 된다. 이러한 피해는 적법하게 조업하는 어업종사자에게 침해된 이익으로 나타난다.

## (2) 被害의 範圍

불법어업으로 인한 피해의 범위가 문제된다. 피해의 범위로는 첫째, 피해를 받는 자가 누구이고(피해의 인적범위) 둘째, 피해가 어디까지 미치며(피해의 장소적 범위) 셋째, 피해가 언제까지 계속되는가(피해의 시간적 범위)의 세 가지 측면에서 고찰할 수 있다.

첫째, 피해의 인적 범위로 불법어업을 논할 때 피해의 인적범위를 논하는 이유는 다음과 같다. 우리나라 수산업법에는 ‘……어업조정·수산자원의 번식·보호 기타 公益上 필요……’라는 용어로 구성요건을 규정하고 있는데, 여기서 피해의 인적범위를 나타내어 줄 수 있는 용어인 ‘公益上’의 의미를 확립하는 것이 매우 중요하다. 公益이란 공공의 이익을 도모하기 위한 것으로 행정규제행위가 법적 정당성(legitimacy)을 가지는 가장 기초적인 전제는 그 행위가 公益(public interest)의 실현을 위한 행위라는 것이다. 만일 행정행위가 公益의 실현을 위한 것이 아니라 私益(private interest)에 봉사하기 위한 것이라면 행위의 정당성이 상실 될 뿐만 아니라 공법의 해석과 적용에 큰 문제가 발생하지 않을 수 없다.<sup>23)</sup>

이렇게 볼 때 불법어업은 ‘公益’에 침해가 되는 것이 된다. 그러나 ‘公益’의 개념은 불명확하여 이에 대한 견해도 갈라지나 일반적인 견해로는 不特定 또는 다수인<sup>24)</sup>이라고 말하는 것이 보통이다.

둘째, 피해의 장소적 범위로 불법어업은 그 성질상 해양환경 자체를 황폐화시키거나 침해함으로써 성립되기 때문에 그 피해는 불특정 다수인이 영향을

22) 官崎澄夫, “公害の刑事法的 考察”, 「法學研究」, 第44卷 第4號, 1971, p. 9.

23) 박세일, 「법 경제학」, (서울 : 박영사, 1994), p. 623.

24) 공중은 불특정 또는 다수인을 의미한다고 해석하는 것이 다수설의 입장이다.; 이재상, 「형법각론」, (서울 : 박영사, 1989), p. 562.; 棚町祥吉 “公害犯罪處罰法適用上 問題點”, 「警察學論集」, 第28卷 第9號, 1975, p. 61.; 田宮裕·廣瀬健二, “人間の健康に係る公害犯罪の處罰にする法律”, 「注澤特別刑法」, 第7卷 (東京 : 立花書房, 1987), p. 27.

받을 수 있는 상당한 범위에 미칠 것이 필요하다.<sup>25)</sup> 여기서 ‘장소적으로 상당한 범위’의 의미는 구체적인 사례에 따라 달라질 수 있다. 우리나라 수산업법 제3조에 ‘이 법은 바다, 바닷가와 어업을 목적으로 하여 인공적으로 조성한 육상의 해수면과 내수면에 대하여 이를 적용한다.’ 라고 이 법을 적용하는 수면에 대하여 규정하고 있는데, 이는 불법어업으로 인한 침해행위에 대한 장소적 범위를 포괄적으로 규정하고 있다고 보아도 좋을 것이다. 그러나 불법어업은 해양자연환경을 파괴시키거나 침해하는 행위를 처벌하는 것이 아니라 불법으로 조업을 한 행위를 처벌하고 있고 또한 어족자원 측면에서 보면 이동성 어류<sup>26)</sup>의 경우는 광범위한 범위를 이동하므로 불법어업으로 인하여 침해되는 피해의 장소적 범위는 큰 의미를 갖지 못한다고 하겠다.

셋째, 피해의 시간적 범위로 해양환경범죄인 어업범죄를 불법어업이라고 하기 위해서는 침해의 계속성이 있어야 할 것이다. 이러한 피해의 계속성은 많은 불법어업행위의 결과로 나타나는 성질이지만 이것을 개념요소로 하는 경우에는 그 의미를 ‘어느 정도 계속되는 피해’ 라고 해석해야 할 것이다. 이는 해양환경침해의 결과로 나타나는 특질로써 일시적으로 쉽게 제거 및 회복 할 수 있는 피해는 제외되어야 하기 때문이다.

## 2) 人爲性과 行爲性

해양환경 침해행위 개념의 중요한 내용을 이루고 있는 것이 인위성과 행위성이다.<sup>27)</sup> 즉 불법어업행위는 인간에 의하여 자행되며 그로 인한 피해 또한 인간에게로 온다. 수산관계 법령에서 ‘어로행위를 한 자’ 라고 규정하고 있는 것도 이러한 취지에서라고 생각한다. 또한 여기서 ‘어로행위’ 라 함은 적어도

25) 구연창, 「환경법론」, (서울 : 법문사, 1991), p. 40.

26) ① 고도회유성 어류(Highly migratory fish stocks): 광역의 해역을 회유하는 어종으로 대표적인 어종으로 다랑어, 가다랭이가 가장 대표적이다.

② 소회성 어류(Anadromous fish): 바다에서 살다가 산란하기 위하여 산란기나 또는 산란기 이전에 바다로부터 하천으로 거슬러 올라오는 물고기로서 연어나 송어는 산란기에, 은어 등은 어릴 때 하천으로 올라온다.

③ 강하성 어류(Catadromous fish): 강이나 하천에서 살다가 산란하기 위하여 바다로 내려가는 어종으로 대표적 어종으로 뱀장어, 무태장어, 황어 등이 있다.

27) 구연창, 위의 책, p. 35.

사회생활상 필요하거나 허락된 諸活動을 의미한다. 그런데 불법어업의 발생은 인간의 어로행위 기타 인간의 생활 활동임에 틀림이 없지만 그것을 단지 활동으로 파악하는 것만으로는 적어도 형벌 규제적 고찰에서는 불충분하다. 그러므로 활동의 ‘행위성’이라고 하는 것을 파악 할 필요가 있다. 왜냐하면 범죄가 행위라고 하는 것은 움직일 수 없는 근본원리이기 때문이다.

해양환경을 침해하는 행위가 형법이나 수산업법상 불법구성요건에 해당하는 행위로 인정되려면 행위자에게 고의 또는 과실이 있어야 하며 양벌규정에 의하여 행위자 외에 범인을 처벌하는 경우에 있어서도 범인에게 과실이 있어야 한다고 보아야 할 것이다.<sup>28)</sup> 따라서 해양환경범죄가 해양환경 자체를 保護法益으로 되는 경우에 있어서 ‘고의’의 문제점을 살펴보면 해양환경 침해행위를 한다는 사실에 대한 인식, 인용만 있으면 해당범죄의 고의가 인정된다.<sup>29)</sup> 그리고 未畢的 故意로써 족하다. 그러나 해양환경범죄, 즉 불법어업은 포획대상어업자원에 대한 濫獲과 亂獲을 자행하기 때문에 未畢的 故意보다는 직접적 고의에 의한 경우가 대부분 발생할 수 있다. 그리고 과실범 처벌규정에 관해서는 우리나라 수산관련법은 해양환경 침해행위에 대한 과실범 처벌규정을 두고 있지 않다. 이것은 우리 수산관계 법률에 있어서 중대한 입법상의 不備라고 생각된다. 과실범 처벌규정이 없기 때문에 해양환경 침해행위에 대한 錯誤問題에 있어서 보완규정의 不備로 인한 중대한 형사처벌의 遺漏現象이 발생하게 된다.<sup>30)</sup>

### 3) 原因行爲와 被害와의 關係

---

28) 무과실책임설은 책임주의에 반한다는 비판을 받으며 과실추정설은 과실이 불가항력이었다는 입증이 어려우므로 적절하지 못하다는 비판을 받는다.; 권문택, “범인의 형사책임”, 「형사법강의 I」, 1981, p. 134.

29) 그러나 해양환경 침해행위가 사람의 생명, 신체를 침해하거나 재물을 손상한 경우에는 단지 해양환경 침해에 대한 인식, 인용을 이유로 재물손상죄를 인정해서는 안 된다. 행위자에게 별도로 손상의 고의까지 있을 때 비로소 이들 범죄의 고의범이 될 수 있다. 이들 범죄는 결과범이기 때문에 그 고의의 성립에는 행위와 결과 사이의 인과관계에 대한 행위자의 인식이 필요하다.

30) 신동운·이호중·임동규 외, 「환경범죄의 현황과 대책」, (한국형사정책연구소, 1991), p. 24.

침해행위와 피해사이에는 인과관계가 있어야 하나 원래 인과관계란 한쪽의 사실이 없었다면 다른 쪽의 사실도 생기지 않았으리라는 관계를 말하는 것이며 자연적인 사실관계로서의 인과관계는 거의 무한히 확대된다.<sup>31)</sup> 이렇게 본다면 해양환경범죄, 즉 불법어업은 ‘원인행위에서 피해에 이르는 과정’이 있어야 한다. 이것은 법적으로 인과관계에 해당하는 문제이다.

해양환경범죄를 결과범 또는 구체적 위함범의 규정형식으로 다루는 경우에 제기되는 가장 어려운 문제의 하나는 해양환경침해와 결과발생과의 인과관계의 유무·입증의 문제이다. 형벌법규가 일정한 행위와 함께 그것과 구별될 수 있는 특정한 외부에의 결과 발생을 전제로 하고 있는 경우에 일정한 행위자에게 책임을 인정하기 위한 전제로서 먼저 행위와 결과가 별개로 존재하고 있는 것만으로는 부족하고 양자간에 일정한 관련이 존재하지 않으면 안 된다.<sup>32)</sup> 즉 결과범에 있어서의 행위와 결과 사이의 인과관계는 하나의 객관적 구성요건 요소이다.

인과관계의 문제에 있어서는 어떠한 경우에 인과관계가 있는 것이라고 규정할 것인가 하는 실체법적인면과 어느 정도의 증거가 있으면 실체법에 규정된 인과관계를 충족할 것인가 하는 절차적인 면이 있다. 해양환경범죄에 있어서 인과관계가 문제되는 것은 ‘어느 정도의 입증이 요구 되는가’ 하는 입증의 정도의 문제로 보는 것이 타당하다고 하겠으나, 입증정도라는 것은 결국 형법학상의 인과관계론과 불가분의 관련성을 가진다고 하겠다.

따라서 해양환경범죄의 경우라고 하여 특별한 인과관계가 필요한 것은 아니라고 할 수 있을 것이다.

## II. 不法漁業의 類型

불법어업은 수산관계법령<sup>33)</sup>을 위반하여 행하는 어업으로서 불법어업별 유형

31) 곽윤직, 「채권각론(민법강의Ⅳ)」, (서울 : 박영사, 1984), p. 536.

32) 신양균, “형법상 인과관계와 객관적 귀속에 대한 연구”, 연세대학교 대학원 박사학위논문, 1989, p. 4.

33) ①면허어업에 관한 법령 : 수산업법, 수산업법시행령, 수산자원보호령, 어업면허 및 어장관리에 관한 규칙. ②허가어업, 신고어업 및 연근해 어획물 운반업에 관

은 크게 어업허가나 면허를 받지 않고 행하는 어업과 면허나 허가는 있으나 면허 및 허가사항과 다른 방법으로 어업을 행하는 유형으로 대별할 수 있다. 그리고 면허나 허가의 諸般事項을 위반한 불법어업으로는 조업구역위반, 어구 제한사항위반, 불법어구의 사용 등으로 분류할 수 있다.

우리나라 수산관계 법령상 불법어업에 관한 법령 조항별 내용을 구체적으로 살펴보기는 어렵다. 즉 수십 개에 이르는 개별적 조항을 여기서 전부 검토 할 수 없으므로 수산자원의 보호 관리를 위하여 실무상 보다 중요한 것으로 생각 되는 몇 가지 법령조항을 중심으로 各論的으로 그 불법어업의 유형을 고찰해 보고자 한다.

### 1. 免許漁業 違反行爲

어업면허는 특정한 수역에 대하여 특정인에게 면허를 주고 당해 어업을 방해하는 행위를 배제하여 그 수면을 독점할 수 있도록 한 것이 바로 어업면허 제도<sup>34)</sup>이다. 즉 어업면허는 일정한 수면에 대하여 면허 받은 어업을 배타적, 독립적으로 행할 수 있는 권리를 부여하는 행정처분으로써 행정법상의 특허<sup>35)</sup>에 해당된다.

이러한 면허어업은 시장, 군수 또는 구청장으로부터 면허를 받아 일정한 수면을 구획 또는 전용하여 어업을 영위(법 제8조 제1항)할 수 있으나 규정된 사항을 위반한 면허어업을 살펴보면 첫째, 법 제8조 1항의 규정<sup>36)</sup>에 의한 면

---

한 법령 : 수산업법, 수산업법시행령, 수산자원보호령, 선박안전조업규칙, 어업허가 및 신고등에 관한 규칙, 어획물 운반업에 관한 규칙. ③원양어업 및 원양 어획물 운반업에 관한 법령 : 수산업법, 수산업법시행령, 수산자원보호령, 어업허가 및 신고등에 관한 규칙, 어획물 운반업에 관한 규칙에 의한다(수산관계법령 위반 행위에 대한 행정처분기준과 절차에 관한 규칙 참조).

34) 양세식, 「한국수산업제(상)」, (부산 : 제일문화사, 1987), p. 44.

35) 특정인에게 특정한 권리를 설정하여 주는 점에서 자연적 자유를 회복시켜주는 행위인 허가(금지의 해제)나 제3자의 법률적 행위를 보완하여 주는 인가와는 다른 것이며, 어업면허에 의하여 부여되는 권리를 어업권이라고 하며, 면허를 받아 어업을 하는 일정한 수면을 어장이라 한다.

36) 정치망어업, 해조류양식어업, 패류양식어업, 어류등 양식어업, 복합양식어업, 협동양식어업, 마을어업 등을 하고자 하는 자는 시장, 군수, 자치구의 구청장의 면허

허권자로부터 적법한 절차에 의하여 면허를 받아 조업을 행하여야 하나 면허를 받지 않고 무면허로 조업을 하는 행위. 둘째, 허위나 기타 부정한 방법으로 법 제8조 제1항 및 법 제 14조의 2 제11항<sup>37)</sup> 규정에 의한 면허를 받거나 등록을 하여 조업을 하는 행위. 셋째, 법 제34조 제1항 제1호 내지 제7호<sup>38)</sup>의 규정에 의한 어업의 제한 정지 처분에 위반하여 조업을 하는 경우 등이 어업자들에 의해 주로 이루어지는 면허어업을 위반한 불법어업이다.

그리고 면허어업의 처분권한이 시·도지사에게서 시장·군수·구청장으로 이양되었는데 이는 지방화시대에 지방자치제에 따른 자율권 확대를 기하고 지역의 特化品種을 개발하도록 함과 아울러 지역어업인들의 적극적 참여행정과 지방간 경쟁체제를 유도하기 위한 것이며, 또한 어장이용개발계획 수립시 시·도지사의 개발계획 세부지침에 따라 시장·군수가 어장 이용개발계획을 수립하여 시·도지사의 승인을 받도록 함으로(법 제4조 1항) 지역실정에 알맞은 어장이 적극 개발되도록 도모하였다.<sup>39)</sup> 그러나 이와 같은 지방자치단체로의 많은 권한의 이양은 지방정부의 과도한 어업면허 남발과 일부 어업인들의 개인이기주의와 부합하여 불법어업으로 이어져 우리나라 수산업 발전을 저해하는 요인이 되고 있다.

## 2. 許可漁業 違反行爲

를 받아야 한다.

37) 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 법 제34조 제1항 제1호 내지 제5호에 해당되어 어업이 제한된 구역이나 어업면허가 취소된 수면에서 어업을 하고자 하는 자에 대하여는 관계행정기관의 장과 협의하거나 승인을 얻어 따로 면허기간 등을 정하여 제8조의 규정에 의한 어업의 면허(이하“한정어업면허”라 한다)를 할 수 있다.

38) 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 ①수산자원의 증식, 보호상 필요한때 ②군사훈련 또는 주요군기지의 보위상 필요한때 ③국방상 필요하다고 인정하여 국방부장관으로부터 요청이 있을때 ④선박의 항행, 정박, 계류 또는 해저전선의 부설상 필요할 때 ⑤토지수용법 제3조의 공익사업상 필요한때 ⑥어업권자가 이법에 의한 명령, 처분 또는 그 제한이나 조건에 위배한때 ⑦어업권자가 외국과의 어업에 관한 협정 또는 일반적으로 승인된 국제법규와 외국의 수산에 관한 법령에 위반 한 때에는 면허한 어업을 제한 또는 정지하거나 어선을 계류할 수 있다.

39) 황갑수, 「수산업법해설」, (서울 : 수협문화사, 1998), pp. 67~68.

허가는 본래 자유인 행위를 공공복리 상 필요에 의하여 상대적으로 금지하고 있는 것을 특별한 경우에 해제하여 주는 것을 말한다. 따라서 허가에 의하여 본래의 자유가 회복될 뿐이고 새로운 권리가 설정되는 것은 아니며 행정기관의 의사에 따라서 어업허가의 여부가 결정되는 것이 어업허가제도이다.<sup>40)</sup> 즉 허가란 법령에 의한 일반적 금지(不作爲義務)를 특정한 경우에 해제<sup>41)</sup>하여 적법하게 일정한 행위(사실행위 또는 법률행위)를 할 수 있게 하는 행위로 질서유지 측면에서 일반에게 상대적으로 금지시키면 일정한 경우에는 이러한 상대적 금지를 특정인에게 해제하여 천연적 자유를 회복시켜 주기도 하는 것이며, 이러한 금지를 해제 시켜주는 행위가 허가인 것이다.

어업허가는 어업자원의 보호, 어업조정 기타 공익상 필요에 의하여 과해진 상대적 금지를 특정한 경우에 특정한 자에게 해제하여 자연의 자유를 회복하게 하는 행정행위이다.<sup>42)</sup> 그러므로 허가어업이란 본래의 자유를 회복하는 것이라는 의미를 갖기 때문에 그 의미로는 다른 어업을 배타적, 독점적으로 영위하는 어업권 어업과는 본질적으로 그 성격을 달리한다.<sup>43)</sup>

수산업법상 허가어업을 위반한 불법어업의 내용을 살펴보면 첫째, 법 제41조 1항 내지 3항<sup>44)</sup> 규정에 의하여 해당 어업권자로부터 합당한 절차에 의하여

40) 大國仁, 「漁業制度序說」, (東京: 中央法規出版, 1985), p. 119.

41) 허가의 효과는 특정행위에 대한 법규상의 금지가 해제될 뿐이므로 그 금지 이외의 법적 제한까지 해제하는 것은 아니다.; 김도창, 「일반행정법론(상)」, (서울: 청운사, 1992), p. 302.; 허가는 일반적 금지사항을 특정한 경우 특정한 사람들에게 해제하여 금지된 행위를 적법하게 할 수 있도록 하는 행정행위로서 일반적, 상대적 금지사항에 대한 자유의 회복으로, 일반적 금지는 특정한 행정목적 달성을 위하여 개인의 자유를 제한하는 것이므로 법령에 특별히 정한 바가 없으면 이는 행정청의 재량에 속하는 것이다(대판 1983. 9. 13 선고 83누 211).

42) 양세식, “한국수산업연구(Ⅲ)”, 「부산수산대학 논문집」 제24권, 1980, p. 2.

43) 佐藤隆夫, 「日本漁業の法律問題」, (東京: 勁草書房, 1978), p. 144.; 金田楨之, 「實用漁業法詳解」, (東京: 成山堂書店, 1994), p. 339.

44) ①총톤수 8톤 이상의 동력어선 또는 수산자원의 보호와 어업조정을 위하여 특히 필요하며 대통령이 정하는 총톤수 8톤 미만의 동력어선을 사용하는 어업(이하 “근해어업”이라한다) 및 해외수역을 조업구역으로 하는 어업(이하 “원양어업”이라한다)을 하고자 하는 자는 어선 또는 어구마다 해양수산부장관의 허가를 받아야 한다.

②무동력선 또는 총톤수 8톤 미만의 동력어선이나 어선의 안전조업과 어업조정을 위하여 대통령이 정하는 총톤수 8톤 이상 10톤 미만의 동력어선을 사용하는



허가를 받아 조업을 행해야 하나 무허가로 조업을 하는 행위. 둘째, 허위나 기타 부정한 방법으로 법 제41조 1항 내지 3항 규정에 의한 면허를 받거나 등록을 하여 조업을 하는 행위. 셋째, 법 제69조 제2항<sup>45)</sup> 규정에 의한 보호수면안에서 어로행위 금지조치를 위반한 행위 등이 불법어업의 주류를 이루고 있다.

그리고 허가어업에 있어서도 어업허가에 관한 권한의 위임은 지방화 시대에 걸 맞는 特化品種의 개발과 지방어민의 적극적 참여행정 및 지방간의 경쟁체제를 유도할 수 있는 장점도 있으나 지방자치단체가 주변 수역의 자원변동 상황을 파악하기 곤란하기 때문에 종합적이고 계획적인 관리가 힘들다.<sup>46)</sup> 이러한 권한의 위임은 어업자원의 보호 관리 측면에서 보면 면허어업과 유사한 결과로 나타나 어업자원의 보호 관리에 악영향을 끼친다.

### 3. 申告漁業 違反行爲

신고어업은 신고가 수리되어 어업신고 필증이 교부되면 그 효과가 발생하며 어업면허제도나 어업허가제도와 같이 제한을 가할 필요가 없는 종류의 어업이라 할지라도 행정관청은 항상 그 어업의 상태를 파악하고 있음으로써 어법의 변천, 어업자의 증감, 수산자원의 상태 변동 등에 대응하여 필요한 경우에는 적절한 조치를 취하기 위하여 신고어업제도를 마련하고 있는 것이며 따라서 수산업법에서는 어선, 어구 및 각 시설마다 신고하게 하고 있는 것이다.<sup>47)</sup>

신고어업은 국가권력, 즉 행정력이 간섭을 하지 않더라도 어업질서 측면에서 크게 문제가 되지 않는 소규모 영세어업으로 어업인들이 천연적으로 향유

---

어업으로서 근해어업 및 제3항외의 어업(이하 “연안어업”이라 한다) 및 일정하게 구획된 수면에 시설물을 설치하여 수산종묘를 생산하는 어업(생산된 종묘를 일정기간 동안 중간 육성하는 경우를 포함한다. 이하 “해양종묘생산어업”이라 한다)을 하고자 하는 자는 어선, 어구 또는 시설바다 시·도지사의 허가를 받아야 한다.

③일정한 수역을 정하여 무동력어선 또는 총톤수 5톤 미만의 동력어선에 의하여 대통령령이 정하는 어업(이하 “구획어업”이라 한다)을 하고자 하는 자는 시장·군수 또는 자치구의 구청장의 허가를 받아야 한다.

45) 누구든지 보호수면 안에서는 어로행위를 하여서는 아니 된다.

46) 차철표, 앞의 논문, p. 35.

47) 황갑수, 앞의 책, p. 114.

할 수 있는 어업이라 할 수 있으나, 이들 신고어업 업종 중 신고어업을 위반하여 貝類, 海藻類 기타 정착성 수산동물을 포획·채취하는 불법어업은 그 규모가 영세하다고는 하나 해양생물자원에 비해 회복 재생능력이 낮은 까닭으로 정착성 자원의 고갈을 초래 할 수 있다. 이와 같은 신고의무 규정을 위반한 불법어업의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 법 제44조 제1항<sup>48)</sup> 규정에 의한 신고조치를 하지 아니한 어업행위. 둘째, 법 제44조 제4항<sup>49)</sup>의 규정에 의한 준수사항을 이행하지 아니하고 신고어업을 한 행위. 셋째, 법 제44조의 2<sup>50)</sup> 규정에 의한 변경허가나 신고를 하지 아니하거나 廢止申告를 하지 아니하고 신고어업을 한 행위 등이 신고어업을 위반한 불법어업이다.

#### 4. 許可漁業의 諸般事項 違反行爲

허가어업에 속하는 어업을 허가 받아 조업을 할 때에는 허가어업에 관한 제반사항의 여러 가지 조항을 지켜야 하는데, 실제로는 지켜지고 있지 않은 경우가 많다. 이러한 경우에는 허가를 받아 조업을 행하기 때문에 겉으로 보기에는 합법적인 조업을 하는 것처럼 보이나 실제로는 불법조업을 자행하고 있는 경우이다.

허가어업의 諸般事項 규정들은 어족자원을 보호하기 위하여 수산자원보호령

- 
- 48) 신고어업을 하고자 하는 자는 어선, 어구 또는 시설마다 시장·군수 또는 자치구의 구청장에게 신고를 하고 신고필증을 받은 후에 어업을 할 수 있다(법 제44조 제1항).
- 49) 법 제44조 1항의 규정에 의하여 어업의 신고를 한자는 ①신고어업자의 주소지 및 조업장소를 관할하는 시장·군수 또는 자치구의 구청장의 관할수역안에서 연간 60일 이상 조업할 것 ②다른 법령에 의하여 어업행위가 제한 또는 금지되고 있는 수면에서 그 제한 또는 금지에 위반하여 조업하지 아니할 것 ③어업분쟁 또는 어업조정 등을 위하여 대통령령이 정하는 사항을 지킬 것 등 상기 사항을 준수하여야 한다.
- 50) ①법 제41조의 규정에 의하여 어업허가를 받은 자가 그 허가받은 사항을 변경하고자 할 때에는 허가관청의 변경허가를 받거나 허가관청에 변경신고를 해야 한다. ②법 제44조의 규정에 의하여 어업의 신고를 한자가 신고사항을 변경하고자 할 때에는 신고관청에 변경신고를 하여야 한다. ③법 제41조 또는 법 제44조의 규정에 의하여 해당어업의 허가 또는 신고를 한자가 그 어업을 폐지하거나 할 수 없게 된 때에는 해당 관청에 신고 하여야 한다.

으로 제정되어 있으며, 수산자원의 보호 관리상 중요한 것들을 중심으로 살펴 보면 다음과 같다.

1) 特定漁業의 禁止區域<sup>51)</sup> 違反行爲

특정어업이란 대형기선저인망어업, 근해대형트롤어업, 중형기선저인망어업, 기선선인망어업, 삼치포획을 목적으로 하는 근해자망어업 및 연안자망어업과 근해선망어업, 근해트롤어업(동해구트롤), 근해안강망어업, 근해형망어업으로써 이들 어업은 禁漁區<sup>52)</sup>를 설정하고 있는데 이는 각 어업마다 어업자원 및 해양 환경에 미치는 영향이 다른 것을 고려하는 동시에 각 어업간의 분쟁을 방지하기 위한 것으로 생각된다.<sup>53)</sup>

특정어업의 禁止區域 설정은 어업조정 및 자원관리를 위하여 수산업법 시행령으로 어업의 조업구역 등을 제한 할 수 있다고 규정하여, 어업활동 구역을 제한 할 수 있는 법적 근거를 두고 있다. 따라서 동법의 시행령인 보호령 제4조(특정어업의 금지구역)의 규정을 위반하여 특정어업의 금지구역 내에서 어업을 한 자에 대하여는 특정어업의 금지구역 위반행위로 동령 제30조 벌칙 조항에 의한 벌금형의 부과대상이 되는 불법어업이며, 이들 업종에 대하여 어선의 규모, 허가의 정수, 조업금지구역 및 금지기간 등의 위반사항이 단속대상이 된다.

2) 特定漁具의 使用禁止 違反行爲

특정어구의 사용을 제한하는 이유는 稚魚 및 未成熟魚 등의 포획을 제한하여 어업자원을 보호하기 위한 것이다. 따라서 금지어구의 사용 승인을 얻고자 할 때에는 당해 해역을 관할하는 시·도지사에게 승인을 받고자 하는 사유,

51) 수산자원보호령 제4조.

52) 禁漁區를 설정하는 이유는 수산자원의 번식·보호 또는 다른 어업을 보호하기 위해서 일정한 해면, 즉 수역에 대하여 어업행위를 금지하는 것이다. 수산자원의 번식·보호를 목적으로 할 경우에는 산란장이나 稚魚의 성육장을 대상으로 할 때가 많으며, 다른 어업을 보호할 목적으로 할 때에는 트롤선이나 저인망어선의 操業區를 제한하고, 소화하는 어족의 보호를 위하여 河口수역이나 하천에서 포획하는 것을 금지하는 경우 등이다.

53) 이종근, 앞의 논문, p. 169.

어업활동해역의 범위, 체포대상물, 어구의 규격, 자원보호와 어업조정에 관한 의견, 어업 감독 방안 등을 기재한 신청서를 해양수산부장관에게 제출하여 허가를 얻어 조업을 해야 하나 이를 위반한 경우, 즉 수산자원보호령 제5조를 위반하여 海藻引網類 漁具 또는 2중 이상의 刺網을 사용하여 수산동식물을 포획·채취하는 행위는 동령 제30조 벌칙 조항에 의한 벌금형의 부과대상이 되는 불법어업의 한 유형이다.

### 3) 漁具의 規模, 漁具의 網目 制限 違反行爲

수산자원의 번식보호와 어업조정을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 해양수산부장관은 모든 어업에 대하여 어업의 종류별로 어구의 규모 또는 어망 그물코의 규격 등을 제한할 수 있으며, 시·도지사는 법 제41조 제2항(연안어업), 제3항(구획어업) 및 법 제44조 제1항(신고어업)에 해당하는 어업에 한하여 이를 제한 할 수 있다고 규정하고 있다.<sup>54)</sup>

그리고 연안조망어업, 중형 및 대형기선저인망어업, 대형 및 동해구트롤어업 그리고 근해안강망어업에서 사용하는 어구의 囊璋部分에는 2중 이상의 어망을 설치하여서는 안 된다.<sup>55)</sup> 그러나 사실상 어업 현장에서는 많은 어업종사자들이 2중 이상의 어망을 설치하여 조업을 하고 있으며, 漁具網目도 규정대로 사용하여야 하나 제한하는 網目 이하로 사용함으로 어구의 규모 제한 등을 위반하여 불법어업을 하고 있다. 어구의 규모, 어구의 網目制限을 위반한 불법어업은 보호령 제30조 벌칙조항에 의한 벌금형 부과대상이 된다.

### 4) 特定漁具의 製作·販賣 및 漁船·漁具의 制限 또는 禁止措置 違反行爲

어구는 수산동식물을 포획·채취하는데 쓰이는 도구로 수산자원보호를 위하여 해당어업마다 법정된 어구만을 사용하도록 규제하고 나아가 어선의 규격과 출어척수 등을 제한 어획효율이 지나치게 높은 어구의 사용을 금지하는 형태로서 제한·규제를 하고 있는 것이다. 즉 면허어업, 허가어업, 시험 또는 연구교습어업, 신고어업 규정외의 어구를 사용하여 수산동식물을 포획·채취할 목

54) 수산자원보호령 제6조의 2.

55) 수산자원보호령 제6조 제2항.

적으로 제작, 판매, 소지하거나 사용하여서는 아니 된다. 그리고 면허나 허가 또는 신고어업에 사용되는 이외의 어구를 적재하거나 이러한 어구의 운용을 목적으로 선박의 개조 또는 시설을 하여서는 아니 되며, 어업의 면허, 허가를 받거나 신고 된 어업(부속선 포함)이 아니면 어업에 사용되는 어구를 적재하여서는 아니 된다.<sup>56)</sup> 이와 같이 특정어구의 제작, 판매 및 어선, 어구의 제한 또는 금지조치를 위반한 행위는 보호령 제30조 벌칙조항에 의한 벌금형의 부과대상이 되며 비록 조업은 하지 않았으나 불법어업의 한 유형으로 규제의 대상으로 볼 수 있는 것이다.

#### 5) 捕獲·採取 禁止期間 및 捕獲·採取 體長을 違反한 操業行爲

모든 수산동식물에는 그 産卵期와 繁殖期에 그 채포를 금지하고 있고 아직 번식능력이 없는 稚魚, 稚貝를 보호한다는 것은 그 번식과 보호의 견지에서 이론상 필요한 일이나 모든 수산동물에 대하여 이를 정한다는 것은 극히 곤란하므로 우선 패류, 게류, 기타 이동성이 적은 것, 하천의 어류처럼 채포가 용이한 것, 稚魚에서 볼 수 있는 것처럼 집단성이 있어 채포가 용이한 것 등에 대하여 그 産卵期와 발육기에 한하여 그 주산지인 지방에 따라 채포 금지기간을 설정하고 있다.<sup>57)</sup> 또한 자원보호를 목적으로 어떤 종에 대해서는 일정한 體長보다 작은 것은 잡지 못하게 하는 것으로, 이는 어획제한의 한가지인데, 體長制限(size limitation) 혹은 體長에 의한 채포행위의 금지<sup>58)</sup>라 하며 이는 대부분 미성숙어의 어획을 금지하기 위한 것이다.

이와 같이 산란기와 번식기에 채포금지, 번식능력이 없는 稚魚, 稚貝의 보호 및 未成熟魚를 보호하기 위한 보호령 제9조, 제10조 1항의 규정을 위반하여 수산동식물을 포획, 채취한 행위는 각 보호령 제30조 및 제31조 벌칙의 장에 의한 벌금형의 부과대상으로써 불법어업의 단속 대상이 된다.

#### 6) 操業區域과 許可定數 違反行爲

허가어업은 다양한 어구, 어법을 사용함에 따라 무제한적인 조업을 허용하

56) 수산자원보호령 제23조 제1항.

57) 수산자원보호령 제9조 제1항.

58) 수산자원보호령 제10조 제1항.

지 아니함으로써 수산자원의 보호와 어업질서 유지를 위하여 일정한 제한을 가하고 있는데, 특정 허가어업에 있어서는 허가정수를 설정한다거나 조업구역을 제한하는 것 등의 형태이다. 즉 법 제52조(어업조정)에 관한 명령 제1항 제3호, 제5호 및 법 제79조(자원보호)에 관한 명령 제1항 제1호의 규정에 의하여 대형기선저인망어업, 중형기선저인망어업, 근해트롤어업, 기선선인망어업(기선권현망어업), 잠수기어업, 근해안강망어업, 근해자망어업, 근해형망어업, 근해선망어업(대형선망어업), 근해통발어업(장어통발어업)은 조업구역과 허가의 정수를 규정<sup>59)</sup>하고 있다. 이와 같이 수산자원보호령 제17조의 규정의 조업구역과 허가의 정수규정을 위반하여 허가 없이 조업구역 내에서 어로활동을 하는 행위는 수산자원보호령 제30조 규정에 의한 벌금형의 부과대상으로 조업구역과 허가의 정수를 위반한 불법어업이다.

#### 7) 漁具使用 禁止區域과 期間 違反行爲

수산자원의 보호와 관리를 위해서는 일정기간 어구의 사용 금지구역을 설정할 필요가 있는데, 수산자원보호령 제7조의 규정에 의하여 어구의 사용 금지구역과 기간을 설정하고 있다. 이러한 규정은 수산자원의 번식보호를 목적으로 하는 경우로 産卵場이나 稚魚의 成育場을 그 보호대상으로 하고 있다.<sup>60)</sup>

어류의 특성 중의 하나는 일반적으로 고유의 産卵期와 産卵場을 가지고 있다는 것이다.<sup>61)</sup> 따라서 어류의 산란기에는 많은 수의 어류가 産卵場에 모이게 되므로 불법어업을 자행하는 어업자들의 표적이 되기 때문에 이러한 장소에는 수산자원보호령 제7조의 경우처럼 일정한 제한을 가하여 어족자원을 보호하는 것이나 이러한 어구사용 금지구역과 기간을 위반한 행위는 동령 제30조의 규정에 의한 벌금형의 부과 대상이 되며 불법어업의 한 유형으로 분류된다.

## 5. 有害漁業

59) 수산업법 제54조 제2항, 수산자원보호령 제17조.

60) 황갑수, 앞의 책, p. 240.

61) 장창익, 「수산자원생태학」, (부산 : 우성문화사, 1991), p. 41.

폭발물, 유해물 또는 전류를 사용하여 수산동식물을 포획·채취하거나 무기산 등의 유해약품 기타 유해물<sup>62)</sup>을 수산동식물의 양식을 목적으로 보관 또는 사용하여서는 아니 된다. 다만 행정관청 또는 주무관청의 사용허가를 받은 때에는 그러하지 아니한다.<sup>63)</sup> 이는 폭발물, 유해물 또는 전류를 수산동식물의 채포에 사용 할 때에는 번식능력이 없는 稚魚를 남김없이 사멸케 함으로서 자원의 번식보호에 극히 유해할 뿐 아니라, 이와 같은 어법은 극히 간단하므로 적은 경비로 다량어획이 가능할 뿐 아니라 수산자원의 보호 관리 측면에서 보면 濫獲이 될 폐단이 있기 때문에 이와 관련된 어업으로 수산동식물을 채포할 목적으로 이를 사용하는 것은 일체 금하고 있다. 따라서 폭발물, 유해물 또는 전류를 사용하여 수산동식물을 포획, 채취하기 위하여 사용허가를 받고자 하는 자는 신청서에 필요한 서류를 첨부하여 시장·군수·구청장에게 허가를 받아야 하며 화약류를 사용하여 수산동식물을 포획·채취하고자 하는 경우에는 관할 경찰서장에게 허가를 받아야 한다.<sup>64)</sup> 이와 같이 유해어업은 수산업법 제73조 및 수산업법시행령 제59조 제1항 규정에 의하여 적법한 절차에 의한 허가를 받아 어업을 하여야 하나 그리하지 않고 유해어업을 행한 행위는 수산업법 제95조 벌칙의 조항에 의한 징역이나 벌금형의 부과대상이 되는 불법어업인 것이다.

## 6. 漁業協定 등의 施行을 위한 制限 또는 禁止措置 違反行爲

외국과의 어업협정 및 어업협력 등의 시행을 위하여 필요하다고 인정된 경우에는 해양수산부장관은 ①특정해역의 조업의 제한 또는 금지. ②어종별 총어획량 및 어획시기의 제한 또는 금지. ③어획물과 그 제품을 운반 또는 양육하거나 옮겨 싣는 것에 관한 제한 또는 금지. ④민간어업 협력의 조정. ⑤외국 또는 국제기구가 관할하는 수역에서의 조업의 조정 또는 제한. ⑥외국과의 어

62) 유해물이란, 수산동식물에 대하여 극히 유해한 것으로서 수산동식물이 사멸에 이르지 않을 정도이나 심한 피로 또는 쇠약케 하는 작용까지도 포함되는 경우를 말한다.

63) 수산업법 제73조.

64) 수산업법시행령 제59조 제1항.

업협정에 따른 조치를 이행하지 아니한 어업자에 대한 어업의 제한 또는 금지 등에 관한 필요한 사항을 정할 수 있다.<sup>65)</sup> 이와 같이 수산자원보호령 제27조 규정에 의한 업협정 및 특수사정에 의한 제한 또는 금지조치를 위반하여 조업을 한 행위는 동령 제30조 벌칙조항에 의한 벌금형의 부과대상이 되므로 위조항을 위반한 어업자는 불법어업으로 규제대상이 된다.

## 7. 不法漁業의 傍助 助長 行爲

실제 불법으로 수산동식물을 포획·채취는 하지 않았으나 불법어선이 조업한 어획물을 양육하거나 僞販하는 행위, 불법어획물을 다른 운반선에 轉載하여 운반하거나 지정된 장소 이외에서 매매하는 행위, 채포금지어종 및 規程體長 이하의 어획물을 판매하는 행위, 불법어구를 제작하거나 판매하는 행위 등 불법어업행위를 방조하거나 조장함으로써 불법어업을 행하게 하는 것이다.

이러한 규정은 수산업법 제75조(범칙어획물의 판매 등의 금지), 보호령 제29조(범칙포획·채취물의 판매 등의 금지), 수산자원보호령 제19조 제1항(어획물을 양육제한), 보호령 제20조(어획물을 옮겨 신는 것의 제한), 보호령 제21조(어획물 판매장소의 지정)의 각 규정들을 위반함으로써 불법어업의 방조 조장하는 행위로 수산업법 제95조 벌칙조항에 의한 징역이나 벌금형 및 보호령 제30조, 제31조의 벌칙조항에 의한 벌금형의 부과대상이 된다.

## Ⅲ. 不法漁業의 實態

1960년대의 불법어업은 허가어선으로서 금지구역을 침범하여 조업하는 경우에 불과하였으나, 1970년대 중반 이후부터는 船腹量의 증대, 어로장비의 현대화, 각종 공해로 인한 해양오염의 영향 등으로 연안어장에서의 어획량이 감소되어 조업어장이 연안어장에서 근해어장으로 확대되고, 20톤 미만의 소형 허가어선에 의한 연안에서의 불법조업이 성행하게 되었다. 그리고 1980년대에서는 양식장을 불법으로 침범하여 양식물을 절취하는 행위와 해상에서의 어획물

---

65) 수산자원보호령 제27조.



私賣買행위 등으로 어업질서가 극히 문란하게 되었으나 단속 장비 및 인력부족으로 불법어업 단속에 성과를 거두지 못하였다.<sup>66)</sup> 1990년대에는 유엔해양법 발효와 EEZ 선포에 따라 배타적 경제수역 내에서의 안전조업 지도 및 연근해 어장에서의 불법어업 단속이 강화됨에 따라 불법어선들은 점차 대형화, 고속화, 조직화되고 있으나 일선 시·도의 단속인력 및 장비의 부족 등으로 적절히 대처하지 못하고 있는 실정으로 최근까지도 불법어업은 성행하고 있다. 즉 최근의 불법어업 단속실적이 매년 약 3천 건이 넘고 있는데 실제로 단속되지 않은 불법어업행위까지 포함할 경우 그 수는 훨씬 많을 것이다.

불법어업은 위법한 방법에 의한 자유경쟁적인 과도한 어획노력의 투입으로 인하여 해양생물자원의 지속적인 감소 내지는 濫獲狀態를 초래하는 위기감이 고조되고 있다.<sup>67)</sup> 이러한 불법어업의 弊害를 방지하고 어업질서 유지 및 자원의 적절한 관리를 위해 정부차원에서 지속적인 단속을 실시하고 있는데도 좀처럼 근절되지 않고 있다. 이것은 불법어업의 존립원인을 근원적으로 제거하지 못한 채 파상적인 단속에만 머물러 왔기 때문에 매년 3,000여건의 단속실적을 보여 왔음에도 불구하고 근절되지 않는 것으로 여겨진다.<sup>68)</sup>

## 1. 業種別 不法漁業 團束實態

업종별로는 불법 중·소형기선 저인망어업은 전국적으로 성행하고 있으며, 특히 부산 다대포, 경남 통영·삼천포, 전남 여수·나로도 지역, 전북 군산 주위 서해 중부 도서 지역, 경북 구룡포·감포 지역이 성행하는 해역 및 항구였으며, 삼중 刺網漁業은 강원도, 경북 지역과 경기도, 충남 지역에서 생계유지형 어업으로 이루어지고 있으며, 稚魚를 濫獲하는 연안 안강망(낭장망)어업은 경기, 충남, 전북, 전남 등 서부지역에서 성행하고 있다.

66) 수우회, 「현대한국수산사」, (서울 : 사단법인 수우회, 1994), p. 994.

67) Evelyne Meltzer, "Global Overview of Straddling and Highly Migratory Fish Stocks : The Nonsustainable Nature of High Sea Fisheries", Ocean Development and International Law, Vol.25, No.3, 1994, p. 255.

68) 신태형·이형기, "우리나라 어획능력관리를 위한 행동계획수립 연구", 한국해양수산개발원, 2000, pp. 53~54.

1970년부터 2002년까지 약 30년간의 주요업종별 불법어업 단속 실적을 보면 표-1과 같고, 연평균 약 3,000건이라는 많은 건수가 단속되고 있으며, 이들 단속 건수를 업종별로 살펴보면 연평균 소형기선 저인망어업이 1,230건(42.2%)으로 가장 높으며, 다음으로 기선 형망어업이 166건(5.7%), 중형기선 저인망어업이 55건(1.9%), 대형기선 저인망어업이 41건(1.4%)이고, 기타(유자망어업, 잠수기어업, 선인망어업, 불법어구소지, 무면허양식, 삼중망, 통발어업등)가 1,421건(48.7%) 이 단속되고 있다.

표-1. 업종별 불법어업 단속실적

(단위 : 건)

구 분	대형기선	중형기선	소형기선	기선형망	잠수기	유자망	기타	계
1970	68	23	765	-	-	-	923	1,779
1975	44	21	1,176	489	-	-	1,058	2,788
1980	23	20	1,446	343	-	-	932	2,764
1985	40	40	1,186	226	-	-	1,075	2,567
1990	27	74	1,216	110	-	-	1,435	2,862
1992	101	129	1,129	152	65	121	1,191	2,888
1993	116	197	1,568	132	99	149	1,536	3,797
1994	82	148	1,608	168	79	172	1,746	4,004
1995	78	162	1,595	172	71	175	1,342	3,595
1996	92	105	1,466	154	-	-	1,311	3,128
1997	82	95	1,464	143	-	-	1,659	3,443
1998	52	59	1,396	95	-	-	1,555	3,157
1999	38	91	1,408	72	-	-	1,668	3,277
2000	43	45	1,179	78	40	-	1,816	3,161
2001	63	57	1,047	105	39	-	2,019	3,291
2002	39	31	1,258	61	23	-	1,713	3,102
2003	15	37	888	39	27	-	1,061	2,067

자료 : 해양수산부 어업지도과

이와 같은 단속실적에서도 나타나듯이 불법어업의 대명사로 불리어지는 소형 기선저인망에 의한 불법어업의 경우 최근의 단속실적이 1970년 765건이던 것이, 1994년 1,568건, 1998년 1,396건 2002년 1,258건, 2003년 888건으로 최근 들어 정부의 "불법어업과의 전쟁선포"로 다소 불법어업이 소강상태를 보이고 있으나 연평균 단속실적 1,230건으로 행정기관의 강력한 단속에도 불구하고 아직까지도 불법어업이 심각한 상황이라 할 수 있다.

## 2. 市·道 및 機關別 不法漁業 團束實態

1990년부터 2003년까지 시·도 및 기관별 불법어업 단속현황은 표-2 와 같다. 즉 표-2 에서와 같이 시·도별 및 기관별 불법어업 단속실적을 보면 1990년 2,862건에 비해 1994년 4,004건으로 급격한 증가는 정부의 불법어업 단속의 지에 따른 단속강화에 기인한 것이라 사료되며, '95년~'02년 사이에는 지속적으로 매년 약 3천건 이상 단속실적을 보이다가 최근에는 정부의 어선감척사업과 "불법어업과의 전쟁선포" 등에 따른 효과로 '03년부터는 감소추세가 나타나고 있다.

표-2. 시·도 및 기관별 불법어업 단속실적

(단위 : 건)

구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
부산	118	72	102	205	217	170	203	151	197	164	145	194	201	117
인천	23	12	4	20	22	65	22	56	26	14	12	25	44	19
울산	-	-	-	-	-	-	-	15	27	15	18	7	3	29
경기	76	60	61	57	163	31	21	40	43	50	59	44	70	95
강원	106	106	54	48	51	56	49	28	161	34	86	29	39	49
충남	212	186	230	211	267	339	252	266	178	188	179	162	73	103
전북	108	64	104	245	162	111	83	152	166	171	139	159	168	97
전남	635	745	845	875	1,096	704	719	750	711	842	555	653	920	359
경북	209	174	188	250	160	158	89	78	83	63	45	67	32	61
경남	711	561	359	745	733	456	400	445	278	232	245	287	397	347
제주	75	123	95	134	91	104	119	108	68	64	64	95	54	30
해수부	312	313	261	397	611	995	937	942	725	590	502	417	606	527
해경청	277	204	406	610	431	406	234	412	494	850	1,112	1,152	495	234
계	2,862	2,620	2,888	3,797	4,004	3,595	3,128	3,443	3,157	3,277	3,161	3,291	3,102	2,067

자료 : 어업자원국 어업교섭 지도과

'94년도 시·도별 불법어업 단속 실적은 전남이 가장 많은 1,096건(27.4%), 경남 733건(18.3%), 해양수산부 611건(15.3%), 해경청 431건(10.8%), 충남 267건(6.7%), 부산 217건(5.4%), 경기·인천 185건(4.6%), 전북 162건(4.0%), 제주 91건(2.3%), 강원 51건(1.3%)건의 순이었으나, '03년에는 해양수산부 527건(25.5%), 전남이 359건(17.4%), 경남이 347건(16.8%), 해경청 234건(11.3%), 부산 117건(5.7%), 충남 103건(5.0%), 전북 97건(4.7%), 경기 95건(4.6%), 경북 61건(3.0%), 강원 49건(2.4%), 제주 30건(1.5%), 울산 29건(1.4%), 인천 19건(0.9%)으로 최근에는 해양수산부 어업지도선에 의한 단속실적이 두드러지게

많고, 다음으로 불법어업 성행지역인 전남, 경남, 부산 그리고 해경청등에서도 강력한 단속이 이루어지고 있는 것을 알 수 있다.

### 3. 韓國 周邊水域에서의 中國漁船 不法漁業 團束實態

1980년대 초까지는 한국어선이 중국연안에서 더 많이 조업을 하였으나 1980년대 중반이후 중국어선이 우리나라 수역에서의 조업이 급증하게 되었으며, 1992년 역사적인 한·중 수교와 더불어 최근에 중국의 개방경제와 어업발전에 따라 어선세력이 급격하게 늘어나 우리나라 제주도 근해, 남해·서해 일원, 특히 특정해역까지 중국어선들이 집단적으로 조업을 함에 따라 자원枯竭은 물론 한국 연근해 어선에 어구피해를 주는 등 조업분쟁을 일으키고 있으며, 심지어 집단적으로 영해 침범 조업을 하는 등 많은 문제가 발생되어 왔다.

이에 대하여 정부는 중국어선의 영해내 불법 침범 조업은 영해 및 접속 수역법<sup>69)</sup> 제5조 제2항 제10호(외국선박의 어로금지) 규정과 어업자원보호법 제4조(범죄의 수사)의 규정을 근거하여 영토 주권 수호차원에서 해군, 해양수산부 해양경찰청 및 어업지도선의 합동으로 정선, 검색, 나포, 형사처벌 등 필요한 조치를 취하고 있다.

1994년 유엔해양법협약 발효와 1996년 한·중·일 3국의 유엔해양법협약 비준으로 새로운 어업질서 구축이 필요하였기에, 1998년 11월 한·중 어업협정이 체결됨에 따라 우리측은 잠정수역<sup>70)</sup>에서 어획고 등을 조절, 어족자원을 보존할 수 있게 되어 영해의 3배 이상에 해당하는 배타적수역을 확보, 중국어선들의 우리해역에서의 조업을 근절시킬 수 있을 것으로 생각하였다.

---

69) 대한민국의 영해에 관한 사항을 규정한 법률로써, 1997. 12. 31 법률 제 3037호로 영해법으로 제정 되었으며, 1995년 12월 6일 법률 4986호로 영해 및 접속 수역법으로 제명을 변경하는 등 일부 개정되었으며, 전문 8조와 부칙으로 구성되어 있다.

70) 기본적으로 수역의 폭이 좁아 한·중 양국이 200해리 배타적경제수역(EEZ)을 각각 그을 경우 수역이 중복되는 문제를 해결하기 위하여 도입한 개념으로 황해의 중간에 가상의 중간선을 긋고 이를 기점으로 한·중 양국이 각각 동일한 면적의 수역을 설정한 것으로 해양생물자원 보존을 위해 어선수제한 등 양적관리를 실시하는 수역을 말한다.

그러나 한·중 어업협정 체결이후 중국어선에 의한 불법조업 단속이 1999년 80건이던 것이 2002년 175건, 2003년 240건, 2004년 10월 현재 264건으로 급격히 증가 하는 경향을 보이고 있어 큰 문제점으로 대두되고 있으며, 한국의 주변수역을 침범 조업한 중국어선의 불법조업 현황은 표-3과 같다.

이들 중국어선에 의한 불법어업을 유형별로 살펴보면 특정금지구역내 영해침범과 EEZ위반 조업으로 분류할 수 있다. 즉 1998년 한·중어업협정 체결 이후 우리나라 주변수역에서의 중국어선의 불법어업 단속은 총 804건으로 특정금지구역내 영해침범이 111건(14%), EEZ위반이 693건(86%)으로 유형별로는 EEZ위반이 대부분이다. 또한 업종별 단속현황은 1999년 총 80건으로 기선저인망어업이 72건(90%), 유자망어업이 6건(7.5%), 트롤어업이 2건(2.5%)이던 것이 2003년 총 240건 단속에 기선저인망어업이 188건(78%), 유자망어업(10%), 형망어업(6.3%), 통발 및 기타(5.4%)순으로 기선저인망어업에 의한 불법어업이 압도적인 단속실적을 보이고 있다.

표-3. 한국 주변수역에서의 중국어선 불법어업단속 실적

(단위 : 건)

구분	합계	영해침범 (특정금지구역내 영해)	EEZ 위반										
			계	특정금지구역 침범	무허가 (특정해역)	조업조건 및 절차규칙 위반							
						소계	망목위반	조업수역	조업방법	조업일지 관련위반, 어장용적 도미비치	임역 통보	조기입역	기타
1999	80	60	20	20	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2000	62	34	28	28	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2001	174	34	140	27	62	51	9	6	-	18	14	4	-
2002	175	30	145	10	108	27	19	5	2	1	-	-	-
2003	240	32	208	86	88	34	14	9	2	4	1	-	4
2004. 10월	264	45	219	34	59	126	8	5	-	106	-	-	7
협정이후	804	111	693	138	317	238	50	25	4	122	15	4	11

자료 : 해양수산부

이와 같은 중국어선들의 한국의 주변수역에서의 불법어업, 즉 배타적경제수역(EEZ)과 특정해역에서의 불법어업은 매우 심각하기 때문에 정부의 수산자원 보호와 적정 어로활동을 위한 한·중 어업협정의 효과는 기대할 수 없을 것으로 전망된다.

#### 4. 韓國 周邊水域에서의 日本漁船의 不法漁業 團束實態

1952년 한국정부는 평화선 선포를 한 후 1965년 대한민국과 일본국간의 어업에 관한 협정이 체결될 때까지 한국에 나포된 일본어선은 326척이었고, 억류되었던 일본 선원은 3,904명에 이르고 있다.<sup>71)</sup>

1965년에 6월에 조인하여 같은 해 12월에 발효된 한·일 양국간의 어업협정은 '98년 11월 일본정부의 일방적 파기통보에 따라 새 어업협정을 위한 새로운 교섭을 벌인 끝에 양국간에 새 한·일 어업협정을 '98년 9월 타결하고 '99년 1월 발효됨에 따라 한·일 양국은 배타적경제수역 내에서 발생하는 문제에 대해 공동 대응책을 펴나가기로 하였으며, 한편 한·일 양국간의 불법조업에 대한 강력한 단속으로 불법어업 위반행위는 급격히 감소되었다.

표-4. 한국 주변수역에서의 일본어선 불법어업 단속실적

(단위 : 건)

구 분	합 계	영 해 침 범	EEZ 위반		
			소 계	무허가	조업조건 및 절차 위반 (망목위반, 조업일자위반)
계	11	-	11	5	6
1999	4	-	4	3	1
2000	1	-	1	1	-
2001	3	-	3	-	3
2002	1	-	1	1	-
2003	-	-	-	-	-
2004. 4	2	-	-	-	2

자료 : 해양수산부

다음은 최근 한국 주변수역에서의 일본어선에 의한 불법어업 단속현황은 표-4와 같으며, 최근에는 위반어선이 급격히 감소되었다. 즉 '66년부터 '89년까지 한국주변수역에서의 불법어업은 총1,213건을 단속하였으며, '90년 56건, '91년 '32건, '92년 40건, '93년 2건으로 '93년부터 불법어업은 급감하였다.

표-4에서와 같이 일본어선의 불법어업 단속실적을 유형별로 살펴보면 중국어선들과는 달리 영해침범은 없고 대부분이 무허가와 조업조건 및 조업절차를 위반한 EEZ 위반으로 1999년부터 2004년 4월 현재 까지 총11건의 단속실적을

71) 이태희, 앞의 논문, p. 32.

보이고 있으며, 또한 업종별 불법어업단속현황을 살펴보면 총 11건중 저인망 어업이 3건(27%), 선망어업과 연승어업이 각각 2건(각18%), 유자망어업과 채 낚기어업이 각각 1건(각9%), 기타 2건(18%) 순으로 단속실적을 보이고 있다.

이와 같은 일본어선들의 한국의 주변수역에서의 불법어업, 즉 배타적경제수역(EEZ)과 특정해역에서의 불법어업은 중국어선에 비하면 그다지 심각한 사항은 아니나 정부의 수산자원 보호와 적정 어로활동을 위하여 지속적인 단속이 강화되어야 할 것이다.

## 제2절 不法漁業의 原因과 問題點

### I. 不法漁業의 原因

불법어업은 우리나라 어업이 당면하고 있는 문제점 중의 한 현상이다. 현재 우리나라에서 수산업업을 경영하고 있는 업자들뿐만 아니라 실무에 종사하는 자들도 알게 모르게 수산업법을 위반하는 사례가 빈번하여 위법에 대한 無感症 症勢가 나타나고 있기 때문에 위법을 하고도 죄의식을 느끼기는커녕 적발이 되면 앞으로 적법한 어업을 하겠다는 생각은 하지 않고 재수가 없어서 적발이 되었다는 생각을 하고 있다.<sup>72)</sup> 이와 같이 불법어업에 대한 어업종사자들의 사고의식이 큰 문제점으로 대두되고 있으며, 또한 합법적인 조업행위로서는 생계를 유지할 수 없는 어민이 많은 관계로 불법어업에 종사하지 않을 수 없는 형편인 생계형 어업종사자들에 대한 불법어업 행위도 문제인 것이다.

불법어업은 연근해 어족자원의 생태계에 직·간접적인 피해를 주고 있으므로 인하여 어장의 형성이 어렵고, 어장이 형성되지 않으므로 면허·허가된 어업에만 의존할 수 없게 되고, 그로인해 불법어업이 행하여지는 악순환이 계속되고 있는 실정이다. 따라서 불법어업의 문제는 단순히 어업인의 준법정신의 문제라든가 윤리의 문제로서만 다루어질 수 없는 사회·경제적 문제를 심각하게 내포하고 있는 것이다.<sup>73)</sup> 또한 불법어업은 국가의 어업에 대한 모든 관리

72) 장충식·김용술·오광수, 「수산학」, (부산 : 신흥출판사, 1997), p. 128.

73) 서울대학교 행정대학원 부설행정연구소, “연근해어업진흥과 수산행정체계의 개

수단을 무력화시키고, 어업에 대한 통제의 신뢰성을 떨어뜨린다. 특히 1999년부터 시범적으로 실시하고 있는 총허용어획량제도(Total Allowable Catch: TAC)는 과학적인 어업정보를 바탕으로 하여 시행되는데, 불법어업은 이 제도의 시행 및 정착에 치명적인 장애요인이 될 수 있다.<sup>74)</sup> 정부의 어업자원관리의 수단으로 TAC제도에 의한 어업관리를 정착시키기 위해서는 무엇보다도 불법어업 근절이 선행되어야 할 것이다.

여기에서는 불법어업이 발생하는 원인을 몇 가지 요인별로 고찰하여 보면 다음과 같다.

### 1. 沿岸漁場의 生産力 低下

연안어장이 노화 내지 생산력의 저하가 우려할 정도에 이르고 있다. 급속한 경제성장과 해상활동의 증가로 인해 연안역으로 유입되는 오염부하량이 크게 늘어났으며 이에 따른 해양환경과 생태계의 파괴가 심화되어 왔다. 또한 미처리된 오폐수의 유입으로 연안역의 부영양화가 가속화되고 최근에 들어 유독성 적조의 발생 등으로 인하여 어업자원의 막대한 피해가 발생되고 있다. 그리고 무분별한 간척·매립과 하구언 건설로 생산력이 높고 해양생물 서식지로서 매우 중요한 위치를 차지하고 있는 습지와 갯벌의 파괴가 극심하다. 일반적으로 연안어장의 황폐화라든가 기타 어장환경의 악화라는 표현으로 불리우지고 있는 그러한 사태가 오늘날 연안어장이 직면하고 있는 현실이 되고 있다.<sup>75)</sup> 연안어장의 생산력 저하에 큰 영향을 주는 핵심적인 요인 중의 하나가 해양환경 오염이다. 수산업법 제79조 제1항 제6호, 제7호 및 수산자원보호령 제16조에 자원보호를 위한 수질보전에 관한 규정<sup>76)</sup>이 있어 해양환경오염으로 인한 수산

---

선방안 및 부정어업에 관한 연구”, 1971, pp. 218~234.

74) 이종근, “우리나라 수산업법상 어업관리제도에 관한 연구”, 한국해양대학교 법학 박사학위논문, 1999, p. 188.

75) 김인태, “수산정책의 전개과정(II)”, 부산수산대학교 논문집 제22집, 1979, pp. 102~103.

76) 1. 수산동식물의 번식·보호를 위하여 수산동식물에 유해한 물체나 물질을 버리거나 흘리는 행위, 수질오탁 및 오염의 제한 또는 금지, 수산동식물의 병해방지에 관한 사항과 양식 및 병해방지를 목적으로 하는 약품 또는 물질의 사용에 관한



자원의 보호를 도모하고 있으나, 최근 들어 사회경제적 발전과 산업화 공업화에 따른 육지 오염원으로부터 유입되는 하수에 의해 해양환경이 오염되면서 직·간접적으로 위협을 받고 있다. 육지오염원으로부터 유입되는 오염물질 중 유기오염화합물질, 중금속 등은 해양환경을 광역적, 장기적으로 오염시키고 있다.<sup>77)</sup> 또한 해양 유류오염 및 어업종사자들에 의한 어업폐기물로써 폐어선, 폐어망, 김 양식장의 스티로폼 浮子, 굴 貝殼, 양식장의 자가 오염 등으로 우리 해양환경은 심각한 오염으로 인한 연안어장의 생산력 저하가 더욱 심화되고 있는 추세에 있다. 이러한 연안어장의 생산력 저하를 경제, 자원학적 측면에서 보면 일반적인 자원의 감소는 어획량의 감소로 이어지게 된다. 이렇게 어획량이 감소하게 되면 어업종사자들은 어획능력(Fishing Capacity)<sup>78)</sup>을 증대 시키게 되고, 특히 생계형 어업종사자들은 어획강도를 더욱 높이게 됨으로서 불법어업으로 전환되는 악순환으로 이어질 수가 있을 것이다. 즉 해양환경오염, 기타 원인에 의한 연안어장의 생산력 저하는 어업종사자들에 의한 불법어업의 발생원인이 되고 있다고 볼 수 있다.

## 2. 漁業規模의 零細性

제한 또는 금지에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(수산업법 제79조).

2. 해양수산부장관 또는 시·도지사는 관계기관의 장과 협의하여 수산동식물의 번식·보호를 위한 수질보전의 기준과 양식 또는 병해방지를 위한 약품, 또는 물질의 사용 기준이나 그 사용의 제한 또는 금지에 관한 사항을 정하도록 하고 이와 같이 수질보전의 기준, 약품 또는 물질의 사용기준을 정하거나 그 사용을 제한 또는 금지한 경우에는 즉시 고시하도록 하고 있으며, 또한 수질을 보전하기 위하여 필요하다고 인정될 때에는 관계부처의 장과 협의하여 관계인에게 이에 대한 시정, 기타 필요한 조치를 명할 수 있다(수산자원 보호령 제16조).

77) 박후근, 「바다를 살리자」, (서울 : 도서출판 수산, 1995), p. 29.

78) 어획능력의 정의를 경제학적 개념으로서 가장단순하고 널리 수용되는 정의는 ‘정상조업 조건하에서 최대수익을 올리는 생산수준이다(Morrison, Catherine J., "Primal and Dual Capacity Utilization : An Application to Productivity Measurement in the U.S. Automobile Industry", Journal of Business and Economic Statistics, Vol.3. 1985, pp. 312~324.; Nelson and Randy, "On the Measurement of Capacity Utilization", Journal of Industrial Economics. Vol.37(3), 1989, pp. 273~286.

어업에 종사하는 어민의 대부분은 조상 전래로 자가소비를 목적으로 어업을 시작했기 때문에 어업자본의 형성 없이 영세한 규모로 어업을 영위해 왔다. 오늘날 까지 이러한 어민의 영세성이 계속되고 있으며, 실제로 2001년도의 어가당 연간소득은 약 22,252,000원 인데 비해 농가의 연간소득은 23,907,000원이고 도시근로자 연간소득은 31,501,000원으로 도시근로자소득의 70.6%, 농가소득의 93.1%<sup>79)</sup>에 머무르고 있는데 이는 어업인의 경제적 지위와 수준이 높은 것처럼 보이지만 사실에 있어서는 이것이 어업규모의 영세성을 말해주고 있는 것이다. 그리고 2001년도의 한국의 어선 총 보유척수 94,935척 중에서 약 85.8%에 달하는 81,437척이 5톤 미만의 어선인 것이다. 그리고 2002년도 기준 하여 전체 어업가구(Fishery Households) 수 45,604가구 중에서 보유어선이 2톤 미만은 약 51%인 23,390가구가, 5톤 미만은 약 32%인 14,762가구로 전체 어업가구 수 중 5톤 미만의 어선을 보유한 가구 수가 약 84%로 보고되고 있다.<sup>80)</sup> 이와 같이 매우 열악한 선박과 장비를 가진 영세한 어민들이 현대적인 장비를 갖추고 조업을 할 만한 능력이 없는 것이다. 따라서 이와 같은 이유 때문에 불법어업은 대다수 영세한 어민들의 생계와도 직결되어 있고, 연근해에서 휴어기 없이 연중무휴로 조업을 할 수 있을 뿐만 아니라 비교적 소규모의 자본으로도 경제적 수지균형을 맞출 수 있는 생계의 수단으로 고착된 것이다.<sup>81)</sup> 생계형어업이 발달한 우리나라의 어촌은 수산업은 양적으로 성장했음에도 불구하고 국내어촌은 낙후된 생산기술과 자본부족, 연안어장의 과도한 이용과 오염, 그리고 어업인력의 감소와 노령화 등으로 상대적인 낙후 상태를 벗어나지 못하고 있다. 오늘날 어촌주민의 소득은 도시지역은 물론 농촌지역 주민에 비해서도 낮은 수준에 머물러 있으며, 또한 정부의 거듭된 농어가 지원 및 부채경감대책에도 불구하고 어가의 부채는 계속 늘어나고 있다.<sup>82)</sup> 어가 부채의 증가로 어업경영체의 경영여건도 계속 악화되는 등 이처럼 어촌의 생활환경이 매우 열악한 편이다.

79) 해양수산부, 「해양수산통계연보」, 각 연도별 통계자료.

80) 통계청, 「어업기본통계조사보고서」, 각 연도별 통계자료.

81) 이태희, 앞의 논문, p. 11.

82) 홍현표·엄선희, “어가부채의 실태와 향후대책”, 「해양수산현안분석」, 제15권 제1호, 2003, p. 2.

### 3. 漁民들의 遵法精神 缺如

수산자원은 기본적으로 공유 재산적 자연자원의 성격을 가지고 있어 수단과 방법을 가리지 않고 먼저 어획하는 자가 소유자가 되기 때문에 불법어업이 발생하기 쉽다. 이러한 불법어업이 발생하는 원인은 여러 복합적인 요인이 있겠으나 어업자의 준법정신의 결여로 인하여 일부어업자들은 법률에서 허용하는 범위를 넘는 과도한 어업활동을 하는가하면 생계유지를 핑계로 불법어업을 자행하고 있다. 또한 남보다 많이 포획·채취하기 위해 수단과 방법을 가리지 않고 마구잡이식 어업을 행할 뿐 아니라 남보다 먼저 포획·채취하지 못하면 손해라는 어업자의 의식이 만연되어 불법어업을 가속화 시키고 있다.<sup>83)</sup>

한편 불법어업이 성행하는 원인에 대해 설문조사를 실시한 결과 질문에 응답한 208건 중 38.9%인 81건이 “자원의 감소와 대외여건변화에 따른 경영악화”를 제1순위로, 다음으로 “정부의 무분별한 허가 및 면허남발 때문”이 20.7%(43건)로, “타 어업들의 불법행위에 대해 자신만 손해 볼 수 없다는 생각에서”가 16.3%(34건)을 차지했으며, 다음으로 정부의 단속이 미흡해서가 9.1%(19건), 불법인줄 모르고 조업이 3.8%(8건), 기타 11%(23건)을 차지했다.<sup>84)</sup> 이와 같이 어민들의 법 수호의지가 불법어업 성행유무에 큰 요인으로 작용하고 있는 것을 알 수 있다. 수산자원은 무주물이라는 인식과 다른 사람들이 범칙조업을 하니까 나도 한다는 식으로 수년간 계속적으로 범칙어업을 자행해온 타성에 젖어 있기 때문에 불법어업에 대한 죄의식과 더불어 어업에 관한 준법정신은 결여되어 있는 것이다.

### 4. 中間 客主商人들의 不法漁業 支援 및 不法水産物 流通構造

어업협정과 연근해 수산자원의 감소 등으로 국내생산이 감소 추세에 있으며 이에 따라 소비지 시장의 유통물량이 줄어들고 있으므로 유통과정에서 불법적인 행위가 발생되고 있다. 어업생산물에 있어서 생산과 소비를 연결시키는 전

83) 차철표·정순범, 앞의 논문, p. 19.

84) 홍성걸외, 앞의 논문, p. 112.

형적인 유통경로는 산지시장과 소비시장이라는 두 시장을 경유하는 것이 일반적이었다. 그러나 최근 경제·사회적 여건의 변화에 따라 기존의 전형적인 유통경로와는 다른 불법 수산물유통이 문제시 되고 있는데 최근 남해안 및 서해안에서 불법소형기선저인망어선 및 기타 불법조업어선 등이 어획한 범칙어획물을 해상이나, 항·포구 등에서 어획물 유통 운반업자가 어획물운반선을 이용하여 불법어획물을 인근 수산물 賣買 상회나 위판장 등으로 유통행위를 함으로써 수산물유통시장을 교란시키고 있다. 이는 중간 객주상인들이 불법어업으로 잡은 어획물을 사들이고 어획물을 위장 합법화하여 위판장에 僞販하거나 私賣買 등으로 횡집이나 시장에 공급하고 있고, 심지어는 불법어업에 소요되는 영어자금까지 대부해 주는 등 음성적으로 불법어업을 지원하므로 불법어업의 성행을 조장하고 있다. 이러한 행위는 수산물유통질서를 파괴하는 위법행위이며 나아가서는 불법어업을 실질적으로 조장하는 원인행위라 할 수 있다.

##### 5. 對內外的 與件變化에 따른 漁業者의 經濟的 地位弱화

어업생산성의 감소로 인한 어촌경제의 어려움은 생계유지를 위한 불법어업으로 이어지고 있으며, 지역별, 유형별로 다양한 방법으로 나타나고 있는 것이다.<sup>85)</sup> 이는 대내외적 여건변화에 따라 어업인들의 경제적 지위가 약화됨으로서 어쩔 수 없이 불법어업에 종사하게 되는 것으로 불법어업이 발생할 수밖에 없는 근본적인 한 원인으로 대외적 여건변화에 따른 어업생산성의 감소가 어업자들의 경제적 지위 약화로 어쩔 수 없이 불법어업에 종사하게 된다.

우리나라 어업생산성 저하의 원인은 여러 복합적인 원인에 의해서지만 자원량에 비하여 과도한 어선세력이 그중 한 요인으로 작용하고 있다. 즉 동일어장에서 집중조업으로 발생하는 문제는 어장은 협소하지만 상대적으로 어선이 과잉이라는데 그 원인이 있으며 이는 법적, 제도적으로 규정된 범위를 초월한 어구사용 및 어장이용에 따른 불법어업이 이루어지고 있으며 한정된 자원량에 비하여 과다한 어선세력은 불법어업 범죄의 발생 요인과는 무관하지 않다. 이와 같이 한정된 자원 속에서 어획량의 감소는 어선들 간에 과당경쟁을 가져와

---

85) 위의 논문, p. 112.

어획 노력량을 증가시키고 더 나아가서는 불법어업을 조장하는 한 요인으로 작용할 수 있으며 이는 우리나라 연근해 수산자원이 급격히 枯渴되어가고 있는 상태에서 수산자원의 濫獲을 초래하는 과당경쟁으로 이어져 어업경영 수지타산을 맞추기 위하여 불법어업을 자행하는 결과를 초래하기도 한다. 즉 대내외적 여건변화에 따른 연근해어장에서의 어업자원감소에 따른 어가경제의 어려움이 어업인들로 하여금 불법을 행하는 원인으로 작용하고 있다.

## 6. 法制度와 現實과의 乖離

현행 법제도의 불합리로 인하여 어장이용제도가 현실과 큰 괴리현상을 보이고 있는 경우가 있는데 이는 현실적인 어업실정에 반하는 법제도와 정책으로 말미암아 어업자들로 하여금 자의나 또는 본의 아니게 불법어업에 종사하게 되는 계기가 되고 있는 실정이다. 수산업법에 허가정수의 결정에 있어서 수산업법<sup>86)</sup>의 규정에 의하여 현재 당해 어업을 경영하는 자의 수, 기타 자연적·사회적조건 등을 참작하여 우리나라 연근해 어업자원의 수준에 비추어 바람직한 어획노력량을 제한하는 기준으로 어업허가정수를 설정하고 있으며 이에 따라 수산자원보호령 제17조(조업구역과 허가의 정수)규정에 의하여 어업자원의 관리상 적절한 어선세력을 유지해야하나 연근해어업의 대부분이 허가정수가 허가건수를 초과하고 있다.

우리나라 적정어획강도<sup>87)</sup> 평가 결과에 의하면 허가건수가 정수에 미달되는 어업도 대부분 어업허가를 현 시점에서 대폭 축소해야할 상태에 있다는 것이다. 이와 같이 연근해 수역에서의 어업자원의 감소에 따른 현실적인 어업여건을 고려하면 현 수준의 어업허가정수로서는 업종별로 다소 차이는 있지만 대부분의 업종에서 최적어획량<sup>88)</sup>을 초과한 상태이기 때문에 업종간 과당경쟁으로 불법어업으로 이어질 수 있다. 또한 연근해어업은 EEZ체제 도입으로 인

86) 법제41조(허가어업)제4항 또는 법52조(어업조정에 관한 명령)제1항 제5호.

87) 최대 지속적 생산량(*Maximum sustainable yield : MSY*)의 2/3를 하한선, *MSY* 달성에 필요한 어획노력량을 상한선으로 하여 적정 어획강도를 구하고 있다.

88) 표희동, “지속가능한 어업관리를 위한 생물경제모델의 비교분석”, 한국해양수산개발원, 2001, pp. 15~16.

한 조업수역의 축소는 어장을 상실한 근해어업에 의한 조업구역위반이 크게 증가하고 있는데 현행 법제도하에서는 근해와 연안어업간 구분 없이 어업별로 禁漁區를 정하고 있고, 특히 근해어업에 대해서는 조업금지구역을 설정하고 있는 반면 연안어업에 있어서는 수평적으로 시·도 이내로 조업구역이 제한되었으나 수직적으로는 제한이 없다. 그리고 최근 대기의 온난화 현상으로 인한 해수온의 변화에 따른 어족자원의 서식분포 변화 등으로 인하여 조업구역을 둘러싸고 많은 분쟁이 야기되고 있으며 이중 트롤어업 및 쌍끌이 대형기선저인망어업과 외끌이 대형기선저인망어업, 기선권형망어업, 대형선망어업등 현실과 법제도가 乖離된 업종 간 조업분쟁지역에서 각 업종별로 허가받은 어업자들이 열악한 어업자원에 고려하지 않고 어업자들 간에 조업분쟁과 과당경쟁을 가져와 결국은 본의 아니게 불법어업에 종사하는 경우에 해당된다.

## II. 不法漁業의 問題點

### 1. 海洋生態界 破壞 및 濫獲으로 인한 資源의 枯渴

불법어업의 경우는 대부분이 濫獲과 亂獲을 초래하게 되고, 그 결과 성어들의 숫자가 절대적으로 부족하여 재생산을 할 수 있는 능력이 감소되어 자원이 급속도로 감소 및 枯渴된다. 수산자원학적 측면에서 해양수산자원에 악영향을 끼치는 불법어업의 대표적인 경우로 소형기선 저인망어업에 의한 불법어구 사용은 수산자원보호령(제6조 및 제6조의 2)에서 규정하고 있는 그물코보다도 훨씬 적은 그물망을 사용하기 때문에 稚魚나 幼魚 등을 마구잡이로 어획하고 있어 濫獲으로 인한 자원의 감소 내지 枯渴現像이 심화되고 있다. 또한 저인망어업이나 트롤어업의 경우 어로작업방법의 특성상 해저의 바닥을 쓸어버리기 때문에 해저에 서식하는 어족자원은 물론 해양해저서식환경, 즉 해양해저 생태계를 파괴함으로써 幼魚나 稚魚를 어획하는 것 못지않게 자원에 큰 악영향을 미친다고 할 수 있다. 이와 같은 불법어업은 단순히 단일어족의 생태계에만 지장을 주는 것이 아니라 그 정도가 심하여 어족자원 전체의 보호·번식에 커다란 지장을 주고 있는 것이다. 해양생태계에서 稚魚를 잡으면 그만큼

성어가 감소되는 것은 분명하다.<sup>89)</sup> 어업자원은 생태계적으로 보아 수산자원보호령(제8조 및 제9조)에서 규정하는 일정한 계절과 시기에는 어족의 산란 및稚魚의 성장을 위하여 연안어장 환경을 교란하지 않아야 한다.

수산자원은 천연자원에 속하는 것으로 자연 상태 그대로 놓아두면 자원이 무궁무진으로 증가하는 것이 아니므로 적당히 어획을 함으로써 재 생산력을 높일 수 있다. 그런데 ‘적당한 어획90)’이란 말로는 쉽지만 이것을 적당량으로 나타내기란 매우 어려우므로 장기간에 걸친 자원조사를 토대로 하여 이루어져야만 하나, 1975~1980년의 어업통계자료를 잉여자원 생산이론에 적용하여 한국 연근해에 거의 모든 어업자원을 평가한 결과를 보면 과도한 어획강도로 연근해 어업자원이 전반적으로 감소<sup>91)</sup>하고 있는 것으로 보고 있다.<sup>92)</sup> 우리나라 연근해어업에 있어서 어선세력의 증대에도 불구하고 1980년대 이후 어업생산이 약 130만톤~150만톤으로 정체되어 단위생산성이 감소하여 연근해어업자원이 한계를 보이고 있으며<sup>93)</sup>, 1980년대 중반을 정점으로 어획량이 감소 추세가 두드러지게 나타남을 알 수 있다. 즉 연근해어업의 생산량은 1985년 1,495천 M/T에서 2001년도에는 약 1,252천 M/T으로 감소하였고, 총어획량에서 연근해어업이 차지하는 어획량 점유율도 1970년대 이래 계속적으로 감소<sup>94)</sup>하고 있다. 이러한 연근해어장에서의 어업자원의 감소는 1990년대 이후 매립·간척사업의 확대, 산업화·도시화에 따른 연안어장에서의 오염가속화, 불법조업으로 인한 자원의濫獲 등 매우 다양한 원인에 의해서 나타나고 있다. 따라서 불법어업으로 인한 가장 큰 弊害는 무엇보다도 해양생태계 파괴 및濫獲으로 인한漁業資源의 枯渴에 있다 할 것이다.

89) 서울대학교 행정대학원 부설행정연구소, 앞의 책, p. 239.

90) 차철표, 앞의 논문, p. 75.

91) 어업자원의 감소는 세계적인 추세로 서구의 경우 트롤선(汽船)의 급격한 증가로 말미암아 구주수역 및 미국의 일부수역에서 19세기말에 이미 어류자원감소현상이 일어났고, 隻當漁獲量이 3분의1 이나 감소되는 사태도 벌어진 일이 있었다.; D. Cushing, *The Fisheries Resource of the Sea and their Management*(London : Oxford University Press, 1975), pp. 39~40.

92) 박병하 외, “연근해 어업자원의 진단과 평가”, 「국립수산진흥원 자원조사 자료집」, 제7호, 1981, p. 239.

93) 해양수산부, 「수산업동향에 관한 연차보고서」, 1994, p. 73.

94) 1970년에는 총어획량의 77.6%를 차지하였으나 2001년도에는 47.0%로 줄어들었다.

## 2. 漁業紛爭의 惹起

우리나라 근대적 의미의 수산업 발전은 1960년대 초부터 시작되어 이후 20여 년간 증산위주의 정책이 주류를 이루어 왔고, 이에 따라 漁場利用制度도 어장의 외연적 확대가 중심이 되었다. 그 결과 동중국해, 대화퇴, 등의 신 어장을 개척하고 울릉도, 독도, 서해5도 등의 외연어장을 개발하였으나 1980년대 들어서 어업생산이 정체되고 국내업종간은 물론, 일본, 중국 등 인접국과의 어장이용을 둘러싼 조업분쟁이 증가함으로써 수산자원 보호령의 개정을 통한 조업구역 규제를 강화하는 등 어장의 무분별한 개발에 제한을 두기 시작했다. 또한 허가어선규모의 상한선 설정, 허가정수의 조정 등 어업관리를 강화함으로써 불법어업 문제가 새로운 과제로 등장하였다.<sup>95)</sup>

현재 연근해 업종간에 조업구역을 둘러싸고 많은 분쟁이 야기되고 있는데 이러한 분쟁은 어업자원의 감소에 따라 오래전부터 계속되고 있는 것이 대부분이나 최근 한·중·일 어업협상 타결로 인해 어장이 축소됨에 따라 문제가 더욱 심화되고 있다. 이와 같이 불법어업은 어업분쟁을 야기한다. 불법어업 행위자와 합법적인 어업자들 상호간에 있어서 어업분쟁을 야기하기도 하고 외국 수역에서의 불법어업은 외국과의 외교적인 마찰을 일어 킨다.<sup>96)</sup> 즉 일본 전관 수역 내에서 한·일 및 한·중 어업협정을 위반하여 조업을 행함으로써 일본 및 중국 연안어민과의 어업분쟁은 물론이고, 국위를 실추시키는 결과를 초래하기도 한다. 또한 면허어업인 양식어장의 경우에는 무면허 양식시설과 과점 및 밀식 등으로 어업질서가 문란해지고 있음은 물론이고, 연안어장의 해양환경 악화와 어장의 자가 오염에 의한 어장노화를 촉진시키고 있으며, 이들 불법시설 어구로 인한 항해 선박항로의 안전관리에 지장을 줄뿐만 아니라, 지역간의 어장분쟁을 야기하는 등의 사회적 문제로까지 비화되고 있다.

## 3. 漁船減隻事業의 效果減少

95) 홍성걸외, 앞의 논문, pp. 56~57.

96) 이종근, 앞의 논문, p. 189.



우리나라의 경우 어업관리를 위한 법제도적 체계마련과 관리를 위한 노력에도 불구하고 어업자원이 계속감소하고 있다. 앞에서 언급했듯이 전 세계 어업자원의 약 75% 정도가 最適狀態를 넘어 濫獲狀態에 놓여 있다고 FAO는 최근 발간된 통계자료에서 보고하였다. 이 자료는 어업자원의 10%가 이미 심각한 濫獲狀態에 이르렀으며, 18%는 과잉어획(Over Exploited), 47%는 최대어획(Fully Exploited)된 상태라고 밝히고 있다. 이와 같이 전 세계적으로 어업자원이 감소되고 있으며 우리나라의 연근해어장에서도 자원량이 풍부한 과거와는 달리 지속적인 濫獲과 해양생태계의 오염 등으로 인하여 연근해어업의 위축현상이 뚜렷하게 나타나고 있으며, 연근해 어획량은 1990년대 이후 뚜렷한 감소추세를 보이고 있다.<sup>97)</sup>

따라서 어업자원을 회복하고, 궁극적으로는 어업경쟁력을 강화하기 위해서 1994년부터 연근해어선을 적극적으로 감축하는 구조조정사업을 시행중에 있다. 이 사업은 어획능력의 감축을 위한 가장 적극적이고 효과적인 사업으로써 현재 시행중에 있는 사업으로 일반 감척사업과 ‘어업인 지원에 관한 특별법’에 의한 특별 감척사업으로 정부가 연근해 수산자원의 감소 등을 고려하여 주요 업종에 대하여 어선 감척사업을 추진하고 있다. 즉 연근해 어선세력을 어업자원 수준에 적합한 수준으로 감척할 경우 어획노력량 감소로 인한 어업자원 재생산력의 증대로 연근해 수산자원이 크게 증강되고, 아울러 어업경영도 개선<sup>98)</sup> 될 수 있을 것으로 전망된다. 즉 어업구조조정사업을 통해 정부가 많은 자금을 지원해 가면서 어선을 감척하는 이유는 어획노력량을 감소시켜 어업자원을 보호하는데 있을 것이다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 불법어업이 근절되지 않으면 연근해 어업자원의 濫獲으로 인한 枯渴은 물론 어선감척효과가 오히려 불법어업자의 생산성을 높여주는 것 밖에 되지 않으므로, 정부의 어업구조조정사업인 어선감척의 효과는 반감될 수밖에 없으며, 따라서 합법적인 어업자의 減隻忌避 등 불만을 야기하기도 한다.

97) 조정희·류정곤 외, “어선감척사업의 국제비교와 정책적 합의”, 한국해양수산개발원, 2003, pp. 16~17.

98) 연근해어업 구조조정사업(연근해어업 감척사업 1994~2004)

- 단위노력당 어획량 증대 3.3톤(1994) → 4.8톤(2004)

- 2004년까지 감척시 수산자원 562천톤(6,411억원) 증가 예상

#### 4. 漁民의 自律的인 不法漁業 根絶에 대한 無感症

최근 불확실한 생산과 정보 하에서 어업인들의 道德的 解弛, 즉 타어업인들의 불법어로행위에 대해 자신만 손해 볼 수 없다는 사고에서 불법어업에 의한 무분별한 濫獲이 이루어졌으며, 결국 어업자원이 枯竭되어 생산을 하지 못하는 사태로 발전하게 된 것이다. 이처럼 어업환경의 변화와 불법어업에 따른 자원의 枯竭은 어업인들이 더욱더 어업질서를 확립해야만 하는 필연성을 제시하고 있으며 어업질서 확립을 위해서는 무엇보다 어업인 자율에 의한 불법어업근절이 가장바람직한 것이라 할 수 있다.

그러나 어업인 의식 실태조사<sup>99)</sup>를 보면 적법하게 조업하는 국내어업인의 경우 불법어업이 어업경영에 심각한 영향을 주므로 근절되기를 바라고 있지만, 반면 일부 어업자들은 불법어업이 어업경영에 영향을 주지만 만성화되어 상관하지 않는다고 생각하는 것으로 어업자들이 불법어업 근절에 대한 無感症을 보이고 있는 것이다. 이런 까닭으로 어업인들이 주변의 불법어업을 방관하거나 신고를 기피할 뿐만 아니라 수협을 중심으로 한 불법어업 추방운동이 극히 형식적으로 실시되고 있다. 그리고 일부 수협에서는 수입증대를 위해 범칙 어획물의 僞販을 묵인하고 있어서 적법하게 조업하는 어업자들은 상대적으로 피해의식을 갖게 된다. 따라서 불법어업이 상존하는 한 어민의 자율적인 불법어업 근절에 대한 無感症은 심화될 수 있으며 어민들의 자율관리어업은 실현되기 어려울 것이다.

#### 5. 水産物 流通秩序 攪亂

어업자가 어획한 어업생산물에 있어서 생산과 소비를 연결시키는 전형적인 유통경로는 적법한 방법에 의한 산지시장과 소비시장이라는 두 시장을 경유하는 것이 일반적인 것이다. 그러나 최근 경제·사회적 여건의 변화에 따라 기존의 전형적인 유통경로와는 다른 불법 수산물유통이 문제시 되고 있는데, 이

---

99) 황기형·엄선희, “국내어업실태 및 정책에 관한 어업인 의식 조사”, 「해양수산현안분석」 제11권 제1호, 2003, pp. 6~9.

는 우리나라 연근해 어장에서의 어장환경오염, 어선 어업자에 의한 과도한 濫獲, 연안어장에서의 무분별한 간척사업 등으로 인한 수산자원의 감소로 어획물 국내생산이 감소 추세에 따라 소비지 시장의 유통물량이 줄어들고 있으므로 유통과정에서 불법적인 행위가 발생하는 경우이다.

불법어획한 수산물을 유통시키는 자들 사이에 이루어지고 있는 비공식적인 질서, 예컨대 산지중매인과 소비지 중도매인 사이의 수직적 결합<sup>100)</sup>과 같은 불법적인행위는 수산물 유통질서를 어지럽히고 있다. 즉 이러한 불법적인 행위는 중간 객주상인들이 불법어업으로 잡은 어획물을 사들이고 매입한 어획물을 위장 합법화하여 수산물위판장에 僞販하거나 기타 적법하지 않은 방법으로 시장에 공급하고 있기 때문이다. 이러한 경우 불법어업으로 어획한 어획물들은 정상적인 유통질서를 지키는 경우가 없으므로 가격을 파괴하여 시판되기 때문에 정상적으로 어획한 어획물의 가격에 타격을 주어 손해를 입힐 뿐만 아니라 2차의 유통단계에서는 정상적으로 어획한 물건으로 둔갑하는 경우가 많아 소비자들에게도 손해를 주게 된다.<sup>101)</sup> 이러한 불법 유통질서가 존재하기 때문에 어업자로 하여금 불법어업을 방조 또는 조장하게 되는 것이며 또한 수산물유통시장을 교란시킴으로써 수산물 유통질서에 막대한 弊害를 주고 있는 것이다.

---

100) 표희동, 앞의 논문, p. 26.

101) 장충식·김용술·오광수, 「수산학」, (부산 : 신흥출판사, 1997), p. 135.

### 제3장 不法漁業에 대한 規制法規

#### 제1절 規制法規의 總論的 考察

##### I. 法的性質

수산업법은 공법의 내용을 이루는 분야 중 수산업에 관하여 국가, 기타 공공단체 상호간의 관계 또는 이들과 개인과의 관계를 규율하는 공법<sup>102)</sup>이며, 수산업분야라는 특정분야에 적용되는 특별법<sup>103)</sup>이라고 할 수 있다. 행정객체의 행정법상의 의무위반, 즉 행정법규에 의한 명령 또는 금지 위반에 대한 제재로서 일반통치권에 기해서 과하는 벌을 행정벌이라고 한다면 수산업법 등의 벌칙은 행정벌에 관한 규정들이라 볼 수 있다.

행정벌은 그 처벌 내용의 차이에 따라서 형법에 형명이 있는 형벌(사형, 징역, 금고, 자격상실, 자격정지, 벌금, 구류, 과료, 몰수)인 행정형벌과 행정상 의무위반 이기는 하나 형식적인 것으로서 사회적 비난의 정도가 경미한 위반행위(신고, 등록, 통지 등의 의무위반)에 과하는 질서벌(과태료)로 나누어진다.<sup>104)</sup> 행정형벌은 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 형법 총칙

---

102) 공법과 사법의 구분은 연혁적 상대적이고 절대적인 것은 아니다. 현행 자본주위의 경제발전의 폐단을 해소하고 경제적 약자보호, 강자제한, 노사대립을 완화하기 위하여 중간적 법 영역인 사회법이 출현하여 소유권과 계약자유에 공법적 제한을 가하게 되었다. 또한 국가도 매매, 임대차 따위의 계약을 체결 할 경우에는 사법의 규율을 받는 것이다(주로 국유재산법이나 물품관리법 등에 의한 사경제주체, 국고행위 등이다).

103) 법이 적용되는 장소, 사람, 사항의 범위에 아무런 제한이 없는 것이 일반법이며, 특별한 제한이 있는 것이 특별법이다. 따라서 수산관련법은 특별법이라 할 수 있다.

104) 행정질서벌은 행정법상의 의무위반에 대한 제재로서 형법상의 刑名이 없는 벌인 과태료를 과하는 행정벌을 말한다. 행정형벌은 직접적으로 행정법규에 위반하여 행정목적을 침해하는 행위에 대한 제재인데 반하여 행정질서벌은 직접적으로 행정목적을 침해하는데 까지 이르지 않고 단지 간접적으로 행정상 질서에 장애를 줄 위험성이 있는 행위에 대한 제재에 지나지 않는다(대판 1969. 7. 29 69마 400).

이 적용되며(형법 8조) 법원이 형사소송법 절차에 따라서 과형하는 것을 원칙으로 한다. 단 5만원이하의 벌금, 구류 또는 과태료는 즉결심판에 관한 절차법이 정하는 바에 의한다(법원조직법 31조). 질서벌인 과태료는 그것이 형벌이 아니므로 형법총칙의 적용이 없으며 법령 또는 조례에 특별한 규정이 없는 한 민사질서벌에 준하여 비송사건 절차법에 따라 법원이 과하고, 그 집행은 검사의 명령으로써 하되 원칙적으로 민사소송법에 의한다.<sup>105)</sup> 다만 수산업법상의 과태료는 상기 법령에 특별한 규정이 있는 경우에 해당하며 행정관청이 부과 징수하도록 되어 있다.

현행 수산관계법령에 대하여 부과되는 제재는 크게 행정제재(행정명령 및 과태료처분)와 형사제재(수산관계법령상의 벌칙 규정)로 나눌 수 있는데 일반적으로 행정제재는 국가 형벌권을 발동할 만큼 중대한 범법행위에 이르지 않았으나 행정의 원활한 수행을 위하여 요구되는 행정의무를 위반한 행위에 대하여 과해지는 것이다. 또한 그 절차는 1차적으로 행정기관이 부과하고 집행하는 것이 일반적이나 이와 달리 형사제재는 국가의 근본적인 질서유지차원에서 법익침해 내지 위태화가 인간 공존의 일정한 수인한도를 넘어서 사회적 해악, 즉 중대한 법익침해로서 當罰性(Strafwürdigkeit)과 형벌 필요성(Strafbedürftigkeit)을 갖추어 ‘범죄’로 평가되는 행위에 대하여 부과되는 형벌이다.

그리고 해양환경범죄의 성립요건이 행정종속적 입법형식<sup>106)</sup>을 취하고 있는데 이는 해양환경법상의 내용이 구체화 되어야만 구성요건의 내용이 확정되고 가벌성의 범위를 한정지을 수 있다. 이러한 해양환경형법의 행정종속성으로 인하여 수산관계법령 등 특별형법상의 형사제재는 행정종속성에 따른 간접형벌의 형식이라는 특성을 지니고 있다.

행정형벌은 그 특성상 해당 행정기관의 법 위반에 대한 1차적인 판단과 조치가 필요하다. 이에 사법기관인 검사의 수사지휘와 착수가 이루어지는 것이

---

105) 김도창, 「일반행정법론(상)」, (서울 : 청운사, 1992), pp. 408~410.; 이상규, 「신행정법론(상)」, (서울 : 법문사, 1991), pp. 422~428.

106) 환경범죄에 있어서 형벌을 과하기 위한 범죄구성요건의 내용이 행정행위나 개별 행정법규에 의해서 보충됨으로써 비로소 확정되도록 하는 입법기술을 사용하고 있는데 이를 環境刑法의 行政從屬性 이라고 한다.

일반적이다. 즉 해양환경범죄는 행정종속성이라는 특성에 의해 소위 ‘間接罰’ 형식에 의한 제재절차에 따른다는 특색이 있다.<sup>107)</sup> 행정법은 일반 형사범죄가 행정기관의 일차적 처분을 기다리지 않고 직접적이고 고발 없이 수사에 착수된다는 점에서 차이가 있다. 따라서 해양환경범죄는 해당행정기관의 고발을 통하여 해양환경침해 여부에 대한 범죄수사가 개시되고 사법절차가 진행되는 것이 일반적이다.

## II. 保護法益

우리나라의 수산업법이 보호하려는 法益이 무엇인가를 알아보기 위해서는 수산자원의 법적 성질을 먼저 검토해 보아야 한다. 그러나 우리나라 수산관련 법은 수산자원의 법적성질을 명확하게 규정하고 있지 않음으로써 어업자원을 이용하는 어업자들이 경쟁적 어획이라는 자원 수탈적 어업을 추구하도록 방치하고 있다.<sup>108)</sup> 이러한 무차별적 어업자원의 과도이용을 방지하기 위하여 어업자원의 법적 성질을 명확히 규명해볼 필요가 있다.

어업자원을 무주물, 공유물, 국가소유로 보는 견해로서 무주물설, 공유물설, 국가소유설로 3가지로 분류할 수 있다.

첫째, 어업자원을 무주물로 보는 무주물설에 의하면 어업자원은 자연적 재생산성과 산란이나 먹이섭취를 위한 회유성이라는 생태적 특성, 통제불능성, 서식환경적 특성을 가진 자연자원이라는 관점에서 무주물이라고 할 수 있다.<sup>109)</sup> 무주물인 어업자원은 그 어느 누구의 소유도 아니고 누구의 권한에 속하지 않으므로 어업자원을 이용하고자 하는 자는 어떠한 제한조건 없이 이용할 수 있고, 어업자원을 누구보다 먼저 채취하면 그 소유권을 향유할 수 있다는 견해이다.

둘째, 수산자원의 기본적 특성은 그것이 공유재산적 자연자원(Common Property Natural Resource)의 성격을 지니고 있다는 것이다.<sup>110)</sup>

---

107) 이경호, “해양환경의 보호와 효율적 규제방안”, 「해법·통상법」 제9권 제2호, 1998, p. 157.

108) 차철표, 앞의 논문, p. 56.

109) 위의 논문, p. 61.

공유물설에 따르면 해양의 어업자원은 누구나 이용권을 갖는 인류공동의 소유자원(*public property*)으로 어업인이든 아니든 간에 어느 누구도 누구의 허가를 받지 않고 어업활동을 할 수 있다는 견해<sup>111)</sup>이다.

셋째, 어업자원을 국가소유로 보는 국가소유설에 의하면 어업자원을 국가가 관할 소유하는 것이기 때문에 국가는 어업인에게 어업자원을 이용할 수 있도록 어업허가나 면허를 하는 것이라는 견해이다.<sup>112)</sup>

여기에서 어업자원을 무주물로 보는 견해로써 무주물의 개념은 법률상 선점의 대상으로 인정되기 때문에 구속받지 않은 어로활동이 보장되어야 하나, 어업기술이 고도로 발달된 현재와 같은 상황에서는 경제적 가치가 높은 어종을 중심으로 어획노력이 과잉 투입되면 결국은 *濫獲*<sup>113)</sup>으로 이어져 궁극적으로는 자원의 *枯渴*이라는 문제를 초래하게 된다.

따라서 자원의 균형 있는 개발과 이용을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 일정기간 어업자원의 채취, 개발 또는 이용을 특허 할 수 있다는 헌법의 규정<sup>114)</sup>에 따라 자유로운 어로활동을 제한하는 것으로 해설할 수 있으며, 어업

---

110) F.T. Christy, Jr., and A. Scott, *The Common Wealth in Ocean Fisheries*(Baltimore : The Johns Hopkins Press, 1965), p. 6.; J.A. Crutchfield는 자원이 만일 소유되고 있지 않다면 그것은 재산이 아니라고 말하였다, 그리하여 그는 *Common Property Resource* 대신에 *Open Access Resource*란 용어를 쓰고 있다. 즉 누구라도 자유롭게 접근하여 이용할 수 있는 자원이라는 뜻이다(J.A. Crutchfield, and G. Pontecorvo, *The Pacific Salmon Fisheries*(Baltimore : The Johns Hopkins Press, 1969), note.1, p. 11).; 클리어크(C.W. Clark)는 *Open Access Resource*에 대한 정의로서 "By definition, an open access resource is one in which exploitation is completely uncontrolled: anyone can harvest the resource"라고 하고 있다(C.W. Clark, *Mathematical Bioeconomics*(New York : John Wiley and Sons, 1976), p. 1.

111) 이는 주로 구미지역의 사교방식이며, 최근 일본이 어업단체를 중심으로 한 자원관리형 어업을 추진함에 있어 어업자원이 어업인 소유라고 하는 사교방식이다.

112) 이는 주로 동남아시아 제국에서 주류를 이루는 사교방식이다.

113) *濫獲*(over fishing) - 자원의 자연증가량(증식량+증중량) 보다도 감소량(자연사망량+포식량+어획량)이 커지면 자원은 감소하는데, 자원의 감소량 중 어획량이 지나치게 커서 자원이 감소하는 경우를 말한다.

114) 헌법 제122조 : 국가는 국민 모두의 생산 및 생활기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 부과할 수 있다.

자원을 공유물로 보는 견해로서 공유물은 지구상에서 본래부터 누구에게도 속하지 않은 해양자원이 자원이용기술의 발달이나 또는 사용자의 증가 및 자원량의 한계로 상호간에 경쟁을 유발하여 급기야 자원이용의 감소 또는 枯渴에 직면하게 됨으로써 공유자원 이용을 제한하는 것으로 해석된다.

그리고 어업자원은 국가소유라는 국가소유설의 견해는 광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정기간 그 채취, 개발 또는 이용을 특허 할 수 있다<sup>115)</sup>는 것이다. 또한 이 견해에 의하면 헌법은 직업이 자유를 보장하고 있어 누구든지 어업에 참여할 수 있으나 어업을 자유로이 방임하면 궁극적으로 자원의 枯渴을 유발시키기 때문에 어업허가제도로써 그 이용을 제한하는 것으로 해석될 수 있을 것이다.<sup>116)</sup>

이와 같이 무주물, 공유물, 국가소유설을 근거로 한 어업자원의 법적성질을 살펴보았으며, 다음으로 현행 수산관계 규제법규가 보호하려는 法益이 무엇인가를 살펴보아야 할 것이다.

수산관계 규제법규의 法益을 살펴려면 수산정책에 따른 수산업에 관한 기본적인 틀을 형성하고 있는 수산업법의 입법취지를 새겨보는 것이 좋을 것이다.

수산정책의 기본이 되는 수산업법은 수산업에 관한 기본체도를 정하여 수산자원을 조성, 보호하며 수면을 종합적으로 이용관리 하여 수산업의 생산성을 높임으로써 수산업의 발전과 어업의 민주화를 도모함을 목적<sup>117)</sup>으로 한다고 천명하고 있다. 그러나 현행법상 수산관계 규제법규의 保護法益을 직접적으로 가늠하게 해줄 수 있는 규정은 찾아보기 어렵다.

해양환경범죄가 일반형사범처럼 사람의 생명, 신체건강에 대한 구체적 침해와 이에 대한 인과관계의 입증을 입법적 제한 없이 요구한다면 오늘날 진정한 해양환경 그 자체의 보호는 큰 위험에 처하게 될 것이다. 따라서 해양환경법이 인간과 해양의 이용관계만으로 그 보호대상을 확정할 것이 아니라 「해양환경 그 자체」의 보호라는 관점에서 환경 그 자체의 생명을 保護法益으로

---

115) 헌법 제120조 제1항.

116) 차철표, 앞의 논문, p. 65.

117) 그 밖의 수산자원보호령의 목적은 “수산자원의 번식보호와 어업조정에 관한 사항을 규정함으로써 수산업의 균형 있는 발전에 기여함”을 목적으로 한다.



수용해야 할 시기라고 본다. 즉 해양환경의 파괴는 해양생태계의 파괴이고 이는 인간의 생명의 파괴라는 점을 인식한다면 해양환경 그 자체를 보호대상으로 해야 한다는 가치인식의 변화가 요구되는 것이다.

여기서 保護法益으로 해양환경은 인간의 건강, 선박의 안전항해, 해상생활 환경과 중복하는 경우가 대부분이겠지만 그러나 이제는 「인간의 생활」 중심적 시각을 초월하여 해양생태계까지 독자적으로 포착할 필요성이 있다.<sup>118)</sup>

예컨대 개별 동식물의 생태계 보호와 이를 위한 각종 환경매체 경관보존 등은 국내 및 국제적인 환경보호운동으로 확립 전개되었고, 그것을 방영한 형태인 국내 국제법적 규범과 제도가 형성 발전되고 있다.<sup>119)</sup> 이에 비추어보면 해양환경은 인간의 생활이익을 보호하기 위해서만 존재하는 것이 아니라 환경 그 자체가 주체로서 존재한다는 점에서 법은 환경자체를 보호하기 위하여도 적절한 조치를 취할 수 있게 된다.<sup>120)</sup>

외국의 경우를 보면 헌법질서의 구조<sup>121)</sup>에서 환경 그 자체에 대한 보호와

- 
- 118) 伊東研祐, “環境の保護の手段としての刑法の機能”, 「團藤重光古稀祝賀論文集」第2卷, 1984, p. 266.
- 119) 해양환경보호를 위한 대표적 국제조약으로는 1972년 London조약(Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matters, 1972), 1982년 유엔해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982) 제12장, 1991년 기름오염사고대책협력조약(일명 OPRC, International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response, and Cooperation, 1991), 그리고 해양환경보호를 위한 활동프로그램으로써 1992년 환경과 개발에 관한 Rio선언(the Rio Declaration on Environment and Development)과 의제21(Agenda 21)의 제17장, 1997년 Earth Summit+5를 들 수 있다.
- 120) 伊東研祐, “環境刑法における保護法益と態様, 刑事法學の現代的狀況”, 「內藤謙先生古稀祝賀論文集」, (東京: 有斐閣, 1994), pp. 308~309.
- 121) 이와 관련하여 우리에게 시사하는 것으로는 통일독일의 기본법(Grundrecht) 개정론의를 들 수 있다. 특히 기본법의 국가목적규정에 「환경보호」를 편입시킬 것인가에 관하여 연합여당인 CDU(독일기독교민주동맹)/CSU(기독교사회주의동맹)와 제1야당인 SPD(독일사회민주당)가 대립하였다. 여기서 산업계의 이익을 대변하는 CDU/CSU는 인간중심주의적(anthropozentrisch) 세계관을 충분히 강조해야 한다는 입장에 있었고, SPD는 환경 그 자체의 생태학적 보호를 주장 하였다. 결국 헌법위원회는 1993년 7월 1일에 기본법상 국가목적으로서의 「환경보호」를 편입할 것을 합의했다.

가치관이 이미 확립되어 있다. 우리나라에서도 이에 대한 태도의 결정이 필요한 때이다.

따라서 해양환경 내지 생태계가 사람에 종속적, 예속적인 이용의 대상이라는 의식에서 벗어나 이제는 사람이 환경의 하나로써 환경과 함께 조화와 일체를 이루고 있음을 인식할 필요가 있다. 환경의 은혜에는 국민이 다같이 향유할 헌법적 가치가 존재한다. 환경 그 자체의 생태학적 보호는 가상의 자연 혹은 이념적 환경을 法益으로 수용하려는 것은 아니다. 다만 순수한 상태의 환경, 어디까지나 “현상에 있는 해양환경”을 포섭하려는 것이다.<sup>122)</sup>

그러나 생태계의 문제가 아닌 ‘환경 그 자체’의 보호는 그 표현이 이른바 절대적 보호를 연상케 한다는 점에서 法益으로 규정하기에는 적당하지 않다. 따라서 환경보호의 法益은 각각의 매체, 요소, 생물 등이 총체적으로 이루어지는 환경이라는 이른바 총체적인 기능통일체로 파악할 필요가 있을 것이다. 따라서 현행 수산업법의 여러 조문이 가지는 특성 및 내용을 조합하여 수산업법의 保護法益을 도출해내야 할 것이다.

이렇게 본다면 우리나라 수산관련 법규가 규제하려는 것은 수산자원의 보존과 관리라 할 수 있으므로 수산자원 자체를 保護法益으로 볼 수 있을 것이다. 즉 수산관계 규제법규의 保護法益은 수산자원체로 파악된다고 볼 수 있다. 이는 순수한 생태학적 관점에 입각하고 있는 것으로 한정된 해양자연자원을 보존 관리하기 위해서는 아무나 자연자원을 개발하도록 허용하는 것은 자원이 국민전체의 공공복리를 위하여 개발 이용되어야 한다는 원칙에 위배되며 또한 우리나라 헌법 제120조 및 헌법 제 122조<sup>123)</sup> 규정에도 위배되는 것이다.

이렇게 볼 때 해양어업자원의 보존·관리측면에서 어업자원의 濫獲과 枯渴을 방지하고 체계적 관리를 통한 지속가능한 어업생산 기반 조성을 위해서는

122) 이경호, 앞의 논문, p. 152.

123) 헌법 제120조 : ①광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다. ②국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다. 헌법 제122조 : 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 부과 할 수 있다.

어업자원을 국가관리자원으로 하여 국가는 어업자원이 위태롭지 않게 보존 관리할 책무를 가지고 어업제도를 통한 그 이용자를 적절히 규제하여 천해의 수산자원을 효율적이고 균형 있게 영구히 이용하려는 것이 우리나라 수산관계법령이 지향하는 것으로 해석 할 수 있을 것이다.

오늘날 해양환경의 보호는 육상의 환경보호에 비할 바가 아니며, 세계 공동의 이익과 과제이고 지구촌 보호의 마지막 보루이다. 이런 관점에서 해양환경의 보호에 대한 형사법과 국제형법의 관심과 제도적 대책의 마련은 중요한 의미를 지니고 있다. 즉 해양환경에 대한 法益(Rechtsgut)의 침해는 이미 범죄로 인식되어 있고, 국가권력이 가진 최후수단인 형벌의 대상이 되고 있다.

해양생물의 전 영역 차원에서 해양생태계를 법의 보호대상으로 하자는 논의는 앞으로도 더 많은 검토가 필요할지도 모른다. 하지만 인간중심주의적이고<sup>124)</sup>의 재검토를 통하여 인간과 자연을 포함한 총체적 환경을 보호하자는 동태적 자세는 미래 정보산업사회의 선진입법의 경향이다.

지금까지 각국은 해양자원의 개발문제를 자국의 이익과 관련하여 파악해 왔다. 그러나 해양환경의 보호는 자국의 이익과 관련된 해양자원의 개발이라는 차원을 넘어서 인류전체의 공동재산이라는 사실을 다 함께 자각할 문제라는 점이 이미 국제적 차원에서 제시되고 있는 것이다.

### Ⅲ. 責任의 主體

자연인이 자신의 행위와 관련하여 형사책임의 주체로 될 수 있음은 물론이다. 그러나 법인에게 범죄능력이 있고, 따라서 법인이 형사책임의 주체가 될 수 있는가에 관해서는 견해의 대립이 있다.

124) 수산자원의 보호측면에 대하여 보면 현행 국내입법으로 수산업법과 수산자원보호령을 들 수 있는데, 수산자원보호령 제2조는 환경에 대한 의식이 인간중심적 사고를 아직 탈피하지 못하고 있다. 즉 동령은 「수산자원」을 수중에서 서식하는 동식물로서 인류사회에 유익한 것으로 정의하고 있기 때문이다. 수산자원의 보호에 관한 기본시각이 인간에 대한 유익성을 기준으로 파악하는 것은 앞으로 많은 문제가 있으며, 재고를 요한다. 따라서 수산동식물자원과 인간을 유기적·동태적 환경속에서 파악할 수 있는 가치관의 변화가 요구된다(이경호, 앞의 논문, pp. 153~154).

위와 관련한 통설인 부정설은 법인에게 행위능력이 없고 책임비난은 책임 있는 개개인에 대해서만 제기 될 수 있으며, 현대 형법의 규정(책임능력에 관한 규정, 사형, 자유형의 규정 등)에 비추어 볼 때에도 법인에게는 범죄능력이 없는 것으로 본다.<sup>125)</sup>

한편 긍정설은 법인이 그 기관을 통해서 의사를 형성하고 이에 따라 행위를 할 수 있다는 관점에서 법인의 행위능력을 인정함과 아울러 책임능력을 형벌 적응능력으로 이해하여 법인에게 책임능력을 인정하고, 법인의 반사회적 활동이 증가하는 추세에 비추어 형사 정책적 견지에서 법인의 범죄능력을 인정할 필요가 있으며, 행정법규 등에서 법인을 처벌하는 이유도 긍정설을 취할 때 합리적으로 설명할 수 있다는 점을 그 논거로 내세우고 있다.<sup>126)</sup>

이미 살펴보았듯이 수산업법을 비롯한 수산관련법령은 법인의 대표자, 법인 또는 개인의 대리인, 사용인 기타 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 일정한 죄를 범한 때에는 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인의 대표자, 법인 또는 개인에 대하여도 각 해당조의 벌금형을 부과한다는 양벌규정을 두고 있다. 이들 규정의 해석과 관련하여 법인의 행위능력을 긍정하는 견해는 당연히 법인이 형사책임의 주체로 된다고 보게 되는 한편, 부정설은 예외적 처벌규정으로서 그 내용도 행위자처벌을 위주로 하면서 법인까지도 부수적으로 처벌에 連繫시킨 連繫構成要件의 성격을 갖는다고 이해된다.

이처럼 양설의 관점은 다르지만 어떠한 견해에 의하여도 양벌규정의 효력자체는 부정되지 아니한다. 현행형법에 비추어 볼 때 법인의 범죄능력을 인정하기는 곤란하다. 그러나 불법어업의 특수성에 비추어 볼 때 새로운 입법을 통하여 기업체 등 법인의 범죄능력을 인정하고 형사책임의 주체로 삼는 것은 가능한 일이며 그 필요성이 높아지고 있다.

#### IV. 規制法規의 適用範圍

125) 이재상, 「형법총론」, (서울 : 박영사, 1986), p. 100. 이하 참조, 등이 否定說을 취하고 있다).

126) 정성근, 「형법총론」, (서울 : 법지사, 1987), p. 102. 이하 참조, 등이 肯定說을 취하고 있다.

## 1. 場所에 관한 效力<sup>127)</sup>

수산업법은 바다, 바닷가와 어업을 목적으로 하여 인공적으로 조성한 육상의 해수면과 내수면(수산업법 제7장 자원의 보호·관리의 경우에 한 한다)에 대하여 이를 적용하도록 규정하고 있다(수산업법 제3조).

그리고 내수면에 대하여는 내수면 개발촉진법과의 관계를 고려하여 적용범위와 한계를 분명히 하고 있다.

### 1) 領海

수면을 해수면(해면, 바다)과 내수면(강, 호수 등)으로 나눌 때 해수면은 수산업법이 내수면에 관해서는 내수면 개발촉진법이 적용됨에 따라 내수면 개발촉진법은 수산업법의 특별법적 위치를 차지하고 있다고 하겠다(내수면 개발촉진법 제16조).

영해란 연안국의 국가영역의 일부로서 영토에 접하여 연안국의 주권이 미치는 일정한 해역을 말하는 것으로 연안해, 만, 내해, 해협, 항 등으로 구성된 것을 말한다.

영해에서는 국제법에 정해진 조건에 따라 그 연안국이 영토 관할권에 준하는 배타적 관할권으로서 경찰권, 관세권, 보건위생권, 안보권 등 광범위한 권한을 가지기 때문에 수산업법이 영해에 적용되는 것이다.

영해의 범위와 관련하여 법률 제3037호로 제정된 영해법에 의거 대한민국의 영해를 기선(基線)으로부터 측정하여 그 외측 12해리의 선까지 이르는 수역으로 하고 있다.

그런데 제3차 유엔해양법회의에서 합의된 배타적 경제수역(EEZ)은 영해의 외측한계(유엔해양법협약 제55조)에서 시작하여 연안국의 기선으로부터 200해리를 설정하여 그 범위 내(內)에 대하여 주권적 권리<sup>128)</sup>를 가지므로 우리나라

---

127) 수산업법은 특별법임에 따라 적용 장소에 대하여 특별히 규정하고 있는 것이다. 만약 일반법이라면 대한민국 영토 전체에 대하여 구분 없이 적용한다고 규정할 것이다.

128) 배타적경제수역(EEZ)에서 연안국은 해저와 상부수역에 있는 광물, 어류 및 생물자원에 대하여 주권적 권리를 가지며, 이러한 주권적 권리는 수력, 조력, 풍력

에서도 유엔해양법협약을 수용한 「배타적경제수역법」을 제정·공포(1996. 8. 8. 법률5151호)함에 따라 배타적 경제수역까지 수산업법이 적용되게 되었다.

배타적 경제수역은 조약상 영해와 다르고 공해와도 다른 특별한 지위를 가진다.<sup>129)</sup> 그러므로 연안국은 배타적 경제수역내의 각 어장에 관하여 허용 어획량을 결정할 수 있다.

그러나 이 경우에 입수 가능한 최량의 과학적 증거를 고려하여 생물자원이 최대 지속적 생산량을 유지할 수 있도록 적당한 보존·관리조치를 취할 의무를 진다.<sup>130)</sup>

이러한 보존·관리의무는 배타적 경제수역을 인정하는 대가로서 연안국의 주권적 권리에 부과된 제한이기도 하다.

## 2) 濱地

‘濱地<sup>131)</sup>’라 함은 만조수선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지의 사이를 말한다.<sup>132)</sup> 이러한 濱地는 토지로 인정되지 않기 때문에 지적공부에 등록도 되지 않는 국유에 속하는 지역이나 어업활동과는 관계가 있으므로 수산업법이 적용된다.

## 3) 陸上의 海水面

수산업법은 어업을 목적으로 하여 인공적으로 조성한 육상의 해수면에도 적용되도록 하고 있다. 즉 내수면의 경우에는 시장·군수 또는 자치구의 구청장의 신청 또는 직권에 의하여 시·도지사가 이를 보호수면으로 지정할 수 있다.<sup>133)</sup>

---

을 이용한 에너지생산과 같은 다른 경제활동에도 미치도록 하고 있고, 또한 연안국은 인공섬, 시설물 기타 해양구축물의 설치와 사용, 해양의 과학적 조사, 해양환경 보호에 대하여 관할권을 가진다(유엔해양법협약 제56조).

129) 유엔해양법협약 제55조, 제86조.

130) 유엔해양법협약 제61조.

131) 地籍公簿에 올라있지 않은 해변가의 땅으로 滿潮水位線으로부터 地籍公簿에 등록된 지역까지의 그 사이를 일컫는 것으로 앞으로 국·공유재산 관리상 地籍公簿에 올려야할 중요한 곳이다.

132) 공유수면관리법 제2조 제2항.

133) 수산업법 제67조 제1항.

## 2. 사람에 관한 效力

수산업법은 국내외의 모든 대한민국 국민과 내국법인에 적용되고(屬人主義) 국내에 있는 외국인 또는 외국법인의 경우에도 우리나라 수산관계법령에 의하여 면허 또는 허가를 받고 또는 신고가 수리되어 어업을 하는 경우에는 우리나라 수산관계법령의 적용을 받는다(屬地主義).

## V. 不法漁業 團束機關과 漁業監督制度

### 1. 不法漁業 團束機關

어업행위는 공공수면에서 이루어지는 특성상 공익적 색채가 농후함에 따라 광범위하게 국가의 감독 하에 두고 있다. 그리고 그 감독권은 성질 및 단계에 따라 해양수산부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장 혹은 어업감독공무원에게 각각 부여하고 있다.<sup>134)</sup>

어업감독 및 단속은 본래 경찰공무원의 직무이지만 어업이 주로 광대한 해상에서 이루어지기 때문에 원활한 직무수행이 곤란하므로 수산업법은 어업감독공무원제도를 두어 이들 공무원에게 어업의 감독 및 단속에 대한 일정한 범위의 강제권을 부여하여 감독과 단속에 관한 업무를 집행하도록 하고 있다.<sup>135)</sup>

#### 1) 海洋水産府, 市·道, 市·郡

수산업법상 어업감독 공무원은 수산에 관한 사무를 담당하는 국가공무원으로써 해양수산부장관 또는 시·도지사가 지정하거나 수산에 관한 사무를 담당하는 지방공무원으로서 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 지정한다.<sup>136)</sup>

어업감독공무원으로 지정된 자는 어업조정, 안전조업 및 불법어업 방지 기

134) 황갑수, 앞의 책, p. 225.

135) 제길우·김용욱, 「한국수산업법요론」, (서울 : 법문사, 1973), p. 187.

136) 수산업법시행령 제54조 제1항.

타 필요하다고 인정될 때에는 어장, 어선, 사업장, 사무소, 창고 기타 장소에 출입하여 장부, 서류 기타 물건을 검사하거나 또는 관계인에 대하여 질문할 수 있으며, 어선의 정선 또는 회항을 명할 수 있다.<sup>137)</sup>

또한 수산업법 또는 수산업법에 의한 명령을 위반하여 포획·채취한 수산동식물을 방류함으로써 포획·채취전의 상태로 회복이 가능하고 수산자원의 번식·보호에 필요하다고 인정할 때에는 그 포획·채취한 수산동식물의 방류를 명할 수 있으며, 어업감독공무원은 어업자, 어업종사자, 어획물 운반업종사자가 수산에 관한 법령을 위반한 사실을 발견한 때에는 지체 없이 어업면허장, 어업허가장, 어업신고필증 또는 어획물운반업 허가장과 선박 국적증서 또는 등록필증을 압류하여야 한다. 그리고 출석 요구서를 행정처분대상자에게 교부하고 위반조서를 작성하여 소속 행정기관의 장에게 보고하여야 한다.<sup>138)</sup>

이와 같이 어업감독공무원은 수산업법 또는 수산업법에 의한 명령에 위반하는 행위에 관하여 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률이 정하는 바에 의하여 사법경찰관리 직무를 행한다.<sup>139)</sup> 즉 수산업법의 규정에 의한 어업감독 공무원으로서 그 소속관서의 장의 제청에 의하여 그 근무지를 관할하는 지방검찰청 검사장이 지명한 자 중 7급 이상의 국가공무원 또는 지방공무원은 사법경찰관의 직무를 8급, 9급의 국가공무원 또는 지방공무원은 사법경찰관이 직무를 행한다.<sup>140)</sup> 따라서 어업감독공무원은 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률<sup>141)</sup> 제6조의 규정에 의하여 그 소속관서 관할 구역 내에서 발생하는 수산업에 관한 범죄 및 어업자원보호법에 규정된 범죄에 대한 수사권을 행사할 수 있다.<sup>142)</sup>

## 2) 警察廳 및 海洋警察廳

국민의 자유와 권리의 보호 및 사회공공의 질서유지를 목적으로 하는 경찰

137) 수산업법 제62조 제1항.

138) 1995. 8. 17 농림수산부령 제1210호, 수산관계법령 위반행위에 대한 행정처분의 기준과 절차에 관한 규칙 제2조 제1항.

139) 수산업법 제63조.

140) 사법경찰관리의 직무에 관한 법률 제5조.

141) 1956. 1. 12 법률 제380호로 제정되어 1994. 12. 31 개정.

142) 차철표·정순범, 앞의 논문, p. 11.



은 범죄의 예방, 진압 및 조사, 경비, 요인 경호, 대간첩작전 수행, 정보의 수집·작성 및 배포, 교통의 단속과 위해의 방지, 기타 공공의 안녕과 질서유지를 직무범위로 하고 있다.<sup>143)</sup> 그리고 해양경찰은 일반사회의 생활 질서를 침해하는 반사회적 행위로서 형벌을 가할 수 있는 행위 또는 실정법에 의하여 국가의 형벌권이 가하여 지고 있는 행위, 즉 각종 형벌법규에 규정되어 있는 구성요건에 해당하고 객관적 범질서에 위반하며 또 그 행위에 대하여 사회적으로 비난할 수 있는 해상에서의 범죄를 담당한다.

그러나 수산업법의 위반은 행정위반이 대부분이기 때문에 행정권한이 없는 우리나라 해양경찰은 해상에서 발생하는 모든 위법행위에 대해 그 경찰력을 행사할 수 없고, 수산업법상의 행정위반이 아닌 범죄행위에 대해 공권력을 행사할 수 있다고 할 수 있다.

또한 경찰의 범죄수사에 대하여 살펴보면 수사관, 경무관, 총경, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 검사의 지휘를 받아 수사를 하고, 경사, 순경은 사법경찰관으로써 검사 또는 사법경찰관의 지휘를 받아 수사의 보조를 하며 이외에는 법률로서 사법경찰관리를 정할 수 있다.<sup>144)</sup>

### 3) 海軍艦艇의 乘務將校 및 士兵

범죄수사에 있어서는 해군함정의 승무장교, 사병 기타 대통령령으로 정하는 공무원이 사법경찰관리의 직무를 행하며, 수사에 있어서 필요하다고 인정 한 때에는 범칙선박의 회항을 명할 수 있으며, 관할수역 내의 어업허가 위반의 혐의가 있다고 인정 한 때에는 단순한 통과선박 일지라도 이를 정지시키고 점검, 수색 기타 필요한 처분을 할 수 있다.<sup>145)</sup> 그리고 동법 시행령 제4조에서 수산업법상의 어업감독공무원제도를 준용하고 있으므로 이러한 공무원도 수산업법상의 어업감독공무원과 같이 어업자원보호법의 이행에 필요한 사법경찰관리의 직무를 행할 수 있다.

이와 같이 어업자원보호법에서 어업감독에 관한 사항을 규정하고 있는데, 특이한 것은 수산업법 시행령 제54조(어업감독공무원의 자격)의 규정에 의해

---

143) 경찰관 직무집행법 제2조.

144) 형사소송법 제196조.

145) 어업자원보호법 제4조.

지명된 자로 하여금 어업자원보호법 제4조(범죄의 수사)에 규정한 사법경찰관리의 직무를 행하도록 하면서 해군함정에 승무하는 해군장교나 사병을 어업감독공무원의 업무를 수행하도록 하고 있다는 것이다.<sup>146)</sup> 이것은 이 법의 입법 취지가 외국어선의 불법 침범의 예방과 관할수역 내의 어업자원보호<sup>147)</sup>이기 때문인 것으로 판단되나, 수산사무를 담당하는 공무원도 아니고 수산업에 대한 지식을 가진 것도 아닌데 해군장교나 사병에게 어업에 관한 범죄수사 권한을 부여했다는 것은 수산업법에서 말하는 어업감독보다는 외국어선에 의한 관할수역 침범을 예방하고자 했던 것으로 판단된다.<sup>148)</sup>

## 2. 漁業監督公務員 制度

수산업법 제62조(어업감독공무원) 및 제63조(사법경찰관), 수산업법 시행령 제54조(어업감독공무원의 자격), 어업자원보호법 제4조(범죄의 수사), 어업자원보호법 시행령 제4조(어업감독공무원의 직무) 및 어업감독공무원의 직무에 관한 규정(대통령령 제15680호, 1998. 2. 24)에 의하여 어업의 단속·지도 또는 감독 및 어업조정과 자원보호 기타 어업에 관한 법령의 준수를 확보하기 위하여 법령위반의 유무를 살피고 위반자를 적발하여 그에 상응한 조치를 취하는 것이 필요하며, 이러한 어업단속의 집행기관으로서 어업감독공무원이 있다.<sup>149)</sup>

어업감독 또는 어업경찰은 어업에 관한 질서를 유지하고 그 건전한 발달을 도모하는 것을 주된 목적으로 하는 동시에 공공의 이익을 위하고 어업으로 인하여 일반이익이 침해되는 것을 방지하고 또 어업에 종사하는 자의 이익을 보호하는 것이며, 이러한 목적을 달성하기 위하여 수산업법은 수산동식물의 번식 생육에 관한 사항에 대해 제한 또는 금지를 행하고 이를 위해 필요한 강제권을 부과하는 것이다. 즉 어업감독공무원은 이와 같은 사항을 규정한 법령의 이행에 관한 사무를 담당하는 자로서 법령이 준수 이행되는 것을 감독하고, 또 법령 위반의 유무를 조사하여 위반자를 적발하고 행정상의 조치를 취하는

146) 어업자원보호법 시행령 제4조.

147) 수우회, 앞의 책, p. 392.

148) 차철표·정순범, 앞의 논문, p. 8.

149) 양세식, 「한국수산업법 연구(IV)」, 앞의 논문, p. 41.

것이다.

이와 같이 어업감독공무원은 일정한 자나 기관의 행위에 대하여 필요한 감시 등을 행하는 예방적 감독행위와 정지명령 등 교정적 감독행위를 함으로써 피감독자의 행위의 합법성 내지 합목적성을 보장하는 역할을 하는 것이다. 다시 말해 어업감독공무원은 수산동식물의 번식 보호 또는 어업의 질서유지의 목적 달성을 위하여 어업관계의 범죄를 미연에 방지하고 또는 이미 행해진 범죄를 적발·검거하는 것이 주된 임무<sup>150)</sup>이고, 어업감독공무원제도의 역할이라 할 수 있을 것이다.

#### 1) 漁業監督公務員의 資格

어업감독공무원의 자격에 관한 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.<sup>151)</sup> 이에 따라서 수산업법 시행령 제54조는 수산에 관한 사무를 담당하는 국가공무원으로서 해양수산부장관 또는 시·도지사가 지정하거나 수산에 관한 사무를 담당하는 지방공무원으로서 시·도지사 또는 시장, 군수, 구청장이 지정하는 자이며, 또한 어업자원보호법 시행령 제4조에서는 어업자원을 보호하기 위하여 해군함정에 승선한 승무장교 및 사병을 어업감독공무원자격으로 한다고 규정하고 있다. 그러나 수산업법에서 어업감독공무원의 자격을 단순히 수산에 관한 사무를 담당하는 공무원으로만 규정(수산업법 시행령 제54조 제1항)하고 있어 수산에 관한 사무의 범위가 명확하지 않다.

그리고 소속관서장의 제청에 의하여 그 근무지를 관할하는 지방검찰청 검사장이 지명하는 자로서 수산업법의 규정에 의한 어업감독공무원으로 지명 받은 국가공무원 또는 지방공무원을 사법경찰관이라 하여 (사법경찰관리의 직무를 행할자와 그 직무범위에 관한 법률 제5조 제20호) 이들 중 7급 이상은 사법경찰관 직무를 수행하고, 8급과 9급은 사법경찰리 직무를 담당한다.

어업에 관한 사법경찰관리는 검사의 지휘를 받아 어업에 관한 범죄를 수사하는 것으로 사법경찰관은 범인의 범죄사실과 증거를 수사함을 그 직무로 하며, 사법경찰리는 수사를 보조함을 그 직무로 한다(사법경찰관리 직무규칙 제

---

150) 차철표·정순범, 앞의 논문, p. 9.

151) 수산업법 제62조 제4항.

2조).

사법경찰관리는 소속관서의 장의 제청에 의하여 임명된 자들이기 때문에 업무범위는 그 관할구역 안에서 발생하는 수산업에 관한 범죄 및 어업자원보호법에 규정된 범죄수사(사법경찰관리에 관한 법률 제6조 제15호) 또는 배타적 경제수역에서의 외국인 어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률위반에 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.

## 2) 漁業監督公務員의 證票

어업감독공무원은 그 직무를 행(행)하는 경우에는 그 권한을 표시하는 證票(증표)를 지니고 관계인의 요구가 있을 때에는 이를 제시하여야 한다.<sup>152)</sup> 증표에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하며, 그 증표는 수산업법 시행령 제54조에 의하여 별지 서식으로 정해져 있다.

## 3) 漁業監督公務員의 行政上 權限

### (1) 搜查權限

수산업법상 어업감독공무원에게 사법경찰원으로서 수사권한을 부여한 규정을 보면 수산업법 제63조에 어업감독공무원으로 지명 받은 국가공무원 또는 지방공무원을 소속관서 장의 제청에 의하여 그 근무지를 관할하는 지방검찰청 검사장이 지명한 것과 이 법 또는 이 법에 의한 명령을 위반한 행위에 관하여 사법경찰관사의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률이 정하는 바에 의하여 사법경찰관리의 직무를 행한다고 규정한 것은 행정기관에 대하여 사법권한을 부여한 취지와 그 본래의 직무에 관하여 가지고 있는 지식, 경험을 활용하는 것이 당해 직무와 연관한 범죄에 관하여는 그 직무를 본업무로서 집행하는 것이 일반 사법경찰직원 보다 더 많은 범죄를 인지할 기회가 주어지게 되고, 또 그것만이 검거가 용이하다고 하는 것이다.

---

152) 수산업법 제62조 제3항.

이와 같이 어업감독공무원의 직무의 특수성으로 인하여 사법경찰관사의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률에서 어업감독공무원을 특별 사법경찰관사로 하고 그 권한의 범위를 사항적·지역적으로 제한하고 있다.<sup>153)</sup>

그리고 일반 사법경찰관사와 어업감독공무원인 특별 사법경찰관사와의 차이점을 살펴보면 어업감독공무원은 사법적 권한과 행정적 권한을 동시에 행사할 수 있다.

그러나 사법경찰관리는 사법권한은 있으나 행정권한이 없다는 것이다. 이는 사법권한을 행사함에 있어서 피의자를 취조할 때에는 형사소송법의 절차상 피의자의 묵비권이 인정되고 있는데도 행정감독은 그 권한에서 벌칙에 의해 질문을 강요하고 있어 피의자의 묵비권을 인정하지 않고 있다.<sup>154)</sup>

이와 같이 사법권한과 행정권한의 목적이 분명하게 달라도 어업감독공무원에 의한 어업감독은 어업법령의 이행을 위한 행정감독, 다른 한편으로는 범인을 수색하고 피의자를 취조, 기소하기 위한 사법권한으로 그 목적을 달리하므로 형식적으로는 권한이 달라도 모순은 없는 것이다. 다시 말해서 사법권한으로 할 수 없는 것은 행정권한으로 법령의 이행을 강요한다는 것이다.<sup>155)</sup>

또한 어업감독공무원은 불법어업 단속을 그 직무로 하기 때문에 형사소송법 제196조 제2항, 제197조의 규정에 의한 범죄협회가 있다고 판단한 때에는 이를 고발할 의무가 있고<sup>156)</sup>, 범죄의 심증과 각종 증거를 수집하고 고발의 유효·적정을 피하기 위하여 법적으로 강력한 수사를 부여받고 있다.

## (2) 檢査·質問權

어업감독공무원은 어업조정·안전조업 및 불법어업 방지 기타 필요하다고 인정되는 경우에는 어장, 어선, 사업장, 사무소, 창고, 기타 장소에 출입하여

153) 차철표, 정순범, 앞의 논문, p. 11.

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

155) 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.

156) 형사소송법 제234조 제2항.

장부, 서류, 기타 필요한 물건을 검사하거나 또는 관계인에 대하여 질문할 수 있다.<sup>157)</sup>

그러나 이러한 어업감독공무원의 장부, 서류 기타 물건의 검사에 불응하거나 어선의 정선 또는 회항명령에 응하지 아니할 때에는 1년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금을 부과한다.<sup>158)</sup>

또한 행정관청은 어업조정 등을 위하여 필요한 때에는 어업감독공무원으로 하여금 타인의 토지에 출입하여 측량, 검사하게 할 수 있으며, 부득이한 경우에는 측량, 검사에 장애가 되는 물건을 이전 또는 제거하게 할 수 있다.<sup>159)</sup> 이러한 측량, 검사와 장애물의 이전, 제거를 거부 또는 방해하거나 어업감독공무원의 질문에 대한 답변을 기피하거나 허위로 진술한 자는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.<sup>160)</sup> 이와 같이 어업감독공무원은 법령의 이행사무를 행함에 있어 필요하다고 인정되는 경우에는 선박이나 사무소에 출입하여 그 상황이나 장부, 서류의 검사를 하는 것도 가능하지만, 관계자를 만나 필요한 질문을 할 수 있다. 이것은 공무원이 직무를 행함에 있어서 관계자에게 질문하는 것이 가능하다는 것은 당연한 것이고, 또한 질문을 인정한 취지의 규정은 관계자가 답변을 거절한 경우 처벌할 수 있다는 의미이다.

어업감독공무원의 권한 행사에 관하여 보면 상대방의 응낙을 전제로 하여 정당한 이유가 없는 응낙을 거절하는 것을 인정하지 않는다는 취지에서 형벌의 제재를 정하고 있는 것이 한정되며, 직접적인 실력행사를 인정하는 것은 아니며, 질문은 장소여하를 묻지 않는다고 해석되지만, 그러나 그것은 검사장소 외의 장소에 있어서 질문에 관한 응낙을 거절하지 못하는 것으로 廣義로 해석하여 그 질문에 관하여도 형벌에 의해 간접 강제를 인정한다면 그 답변의 거부권과의 관계에 있어서도 국민에게 보장되고 있는 권리와 조정 상 문제가 있어 소극적으로 해석하는 것이 타당하다. 더욱이 진술거부권에 관하여는 형사소송법상에서만 인정되는 것으로, 행정감독의 행사에 적용이 안 된다고 해석된다. 그러므로 적어도 그것이 형사소송의 절차에 얽매이게 하는 이상 행

---

157) 수산업법 제62조 제1항.

158) 수산업법 제96조 제6호.

159) 수산업법 제62조 제2항.

160) 수산업법 제98조 제1항 제15호.

정절차의 위에 있다고 해도 형사소송의 절차상에 대한 취지는 충분히 존중되어야 한다.<sup>161)</sup>

### (3) 停船命令權

어업의 단속에 종사하는 공무원으로부터 어업감독공무원은 어업조정, 안정조업, 불법어업 방지 및 수산물의 유통질서 확립을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 어장, 어선, 사업장, 사무소, 창고 기타 장소에 출입하여 장부, 서류 기타 물건을 검사하거나 관계인에 대하여 질문하거나 어선의 정선 또는 회항을 명할 수 있다.<sup>162)</sup>는 규정에 의하여 별도의 정선신호기의 개양, 1초 간격으로 4초 내지 6초간의 기적(호각을 포함한다)소리의 연발, 1초간의 기적소리의 4회 연발, 마이크 또는 육성 등에 의한 정선지시, 1초 간격으로 4초 내지 6초간의 발광 연발, 1초간에 발광 4회 연발에 해당하는 신호를 받은 자는 즉시 어선을 정선시키거나 회항시켜야 한다<sup>163)</sup>고 규정하고 있어 당연히 정선명령권이 포함된다고 할 수 있다.

이에 대해 일본의 경우에는 어업법 제72조 3항에 「어업감독관 또는 어업감독리는 필요하다고 인정되는 때에는 어장, 어선, 사업장, 사무소, 창고 등에 출입하여 그 상황 또는 장부, 서류 기타 물건을 검사하거나 또는 관계자에 대하여 질문을 할 수 있다」 고만 규정되어 있다.

그러므로 이러한 점에 관하여 항해중의 선박을 검사한다는 것은 당연히 정선을 전제로 한 것이기 때문에 검사, 질문을 위하여 정선을 명할 수 있다는 견해와 위의 규정은 문리해석으로써 무리이고, 설사 동 규정에 의해 정선명령을 할 수 있다고 해도 동항 위반의 벌칙인 수산업법 제90조 제5항(어업법 제141조 제2항)에 의해서는 그 명령 위반을 처벌하는 것은 불가능하다. 그렇다고 해서 정선명령에 즉시강제의 권한을 인정하는 것은 안 되기 때문에 이러한 정선명령에 의해 실효를 기대하는 것은 곤란하다. 그러므로 이 규정에는 정선명령권은 포함되지 않는다는 견해가 있다.

일본의 경우 성령이나 규칙에 어업감독공무원이 검사 또는 질문을 할 필요

161) 차철표·정순범, 앞의 논문, p. 13.

162) 수산업법 제62조 제1항.

163) 수산업법 시행령 제53조 제1항.

가 있다고 인정되는 경우 정선을 명할 수 있는 특별한 규정을 두고 그 위반에 대하여 벌칙을 정하고 있기 때문에 위의 규정에는 정선명령권을 포함하지 않는다고 해석하고, 일본 어업법 제 65조 제1항 제3호에 그 근거를 두는 것이라고 하는 견해가 있다.<sup>164)</sup>

그뿐만 아니라 1963년 제정의 「지정어업의 허가 및 채취 등에 관한 성령」 제90조 「어업감독공무원은 법 제74조 제3항의 규정에 의해 검사 또는 질문을 할 필요가 있는 경우는 정선을 명할 수 있다」의 규정에 의하면 정선명령은 어업감독공무원의 권한에 관한 규정의 실시 명령으로 해석하는 견해도 있다.<sup>165)</sup> 더구나 지정어업의 허가 및 채취 등에 관한 성령 「1963년 농림성령 제 5호」 제90조에서 「어업감독관은 법률 제74조 3항의 규정에 의해 검사 또는 질문을 할 필요가 있는 경우에는 정선을 명하는 것이 가능하다」고 규정되어 있고, 또 도도부현 어업조정 규칙에서도 어업감독공무원에 관해 같은 규정이 있다. 이것은 어업법 제73조 제3항의 규정에 어업감독공무원의 정선명령권이 포함되어 있지 않아도 제 73조 제3항의 규정에 의한 검사 또는 질문을 해상에서 행할 필요가 있는 경우에는 정선명령을 발하는 것이 가능하다는 것이다.

따라서 정선명령을 발하는 것은 그 선박이 법령에 위반하고 있는지를 검사 또는 질문하기 위하여 행하는 것으로, 허가어선이든 무허가어선이든 또는 무허가로 허가어업에 종사하는 의심이 있는 선박이든 일체 문제되지 않는다. 더구나 그 경우 정선을 명하기 전에 검사를 할 필요가 있다고 인정되면 어업감독공무원은 조업 중인 어구를 올리도록 하는 것이 가능하다.<sup>166)</sup>

#### 4) 犯則漁獲物の 放流命令權

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 있다.<sup>167)</sup> 그리고 방류명령을 받은 자는 지체 없이 방류하여야

164) 水産法規研究委員會編, 「水産法規解説全集 I」, (東京 : 大成出版社, 1998), p. 507.

165) 위의 책, p. 506.

166) 위의 책, p. 507.



한다고 규정하고 있다. 만약 이러한 방류명령에 위반한 자는 2년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금이라는 행정형벌의 제재를 받는다.

그런데 어획방법에 따라 약간의 차이는 있지만 대부분의 경우 각 어업 방법에 의해서 어획된 어류는 어장의 수심, 예망시간, 1회 조업마다의 어획량, 기타 등 어획에서 방류까지 걸리는 시간, 기온, 갑판상태에 따라서 그 생존율이 다르나 대부분 생존하지 못한다는 연구결과가 있다.

이와 같이 어획된 어획물에 대한 생존 연구결과와 수산업법 제76조 규정을 고려해 보면 범칙어획물을 방류함으로써 포획·채취전의 상태로 회복이 불가능한 경우, 즉 생존가능성이 없는 경우 자원을 방류하게 함으로써 가까운 자원낭비를 초래하는 문제점으로 지적될 수 있다.

따라서 이러한 경우 어업감독공무원의 전문지식이 절실히 요구된다고 할 수 있다.

## 제2절 規制法規의 各論的 考察

불법어업은 법에 위반한 어업행위를 말하는 것으로 수산업법의 벌칙규정(법 제94조 내지 제100조), 어업자원보호법의 벌칙규정(어자법 제3조), 배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적권리의 행사에 관한 법률상 규제법규(법 제17조 내지 제 22조), 영해 및 접속수역법(법 제7조), 수산자원보호령의 벌칙규정(보호령 제30조 내지 제32조)에 해당하는 어업행위를 말한다.

불법어업에 대한 제재로서는 수산관계법령(수산업법, 어업자원보호법, 배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적권리의 행사에 관한 법, 수산자원보호령)의 벌칙규정에 의한 사법처분 외에 행정처분으로서의 제재장치가 있다. 수산업법 및 수산업에 관한 법령위반의 경우 행정처분은 제재장치적 성격을 가진 것으로 볼 수 있으므로, 이러한 행정처분의 대상행위도 불법어업 개념에 넣어서 생각하여야 할 것이다. 위와 같은 처분대상 행위는 수산업법, 수산업법시행령, 수산자원보호령의 특정규정 위반행위인 것으로 불법어업에 대한 행정처분에 의한 제재장치와 사법상의 제재장치는 차원을 달리하면서도

---

167) 수산업법 제76조 제1항.

불가분의 관계에 있다고 할 것이다.

불법어업 단속을 위한 실정법 질서는 주로 불법어업에 대한 처벌규정에 의해 각 법령의 벌칙규정과 행정처분에 의한 제재장치를 정한 기타의 법령규정을 고찰함으로써 그 파악이 가능하다.

여기서는 벌칙과 기타 행정장치 대상의 어업행위는 동일한 경우가 대부분이므로 수산관계법령의 벌칙규정을 검토해 보고자 한다.

## I. 水産業法上 規制法規

### 1. 刑罰

#### 1) 懲役 또는 罰金

(1) 3년 이하의 징역 또는 200만원 이상 2천만원 이하의 벌금(법 제94조)

① 이 법에 의한 어업권을 취득하지 아니하고 어업을 경영한 자와 근해어업, 원양어업을 하고자 하는 자는 어선 또는 어구마다 해양수산부장관의 허가를 받아야 하고(법 제41조 제1항), 연안어업을 하고자 하는 자는 어선, 어구 또는 시설마다 시·도지사의 허가를(법 제41조 제2항), 구획어업을 하고자 하는 자는 시장·군수 또는 자치구 구청장의 허가(법 제41조 제3항)를 그리고 어획물 운반업을 경영하고자 하는 자는 그 어획물 운반업에 사용하고자 하는 어선마다 시·도지사에게 등록을 해야 하고(법 제46조 제1항), 수산물 가공업을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 구분에 따라 해양수산부장관 또는 시·도지사에게 등록을 하거나 시장, 군수 또는 자치구의 구청장에게 신고하여야(법 제49조 제1항) 하나, 규정에 의한 허가를 받지 아니하거나 등록을 하지 아니하고 수산업을 경영한자는 3년 이하의 징역 또는 200만원 이상 2천만원 이하의 벌금을 병과 할 수 있다.

② 법 제34조 제1항 제2호 및 제3호 위반의 죄로 군사훈련 또는 주요 군기지의 보위상 필요 또는 국방상 필요하다고 인정하여 국방부장관으로부터 요청이 있을 때 어업의 제한·정지 또는 어선의 계류처분에 위반한자.

③ 면허, 허가 또는 신고어업 외의 어업의 금지조치 위반(법 제57조)

누구든지 이 법에 의한 어업 외의 어업의 방법으로 수산동식물을 포획, 채취 또는 양식하여서는 아니 된다.

(2) 2년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금(법 제95조)

가) 무허가 기타 부정한 방법으로 면허어업, 면허제한구역 등에 대한 한정 면허어업, 허가어업, 어획물 운반업의 등록 또는 수산물 가공업의 등록 및 신고의 규정에 의한 면허 또는 허가를 받거나 등록을 한자.

① 定置網漁業, 海藻類養殖漁業, 貝類養殖漁業, 魚類 등 養殖漁業, 複合養殖漁業, 協同養殖漁業, 마을漁業을 하고자 하는 자는 시장, 군수 또는 자치구 구청장의 면허를 받아야 하나(법 제8조 제1항) 이를 위반한 자.

② 시장, 군수 또는 자치의 구청장은 공익상 필요에 의한 면허어업의 제한(법 제34조 제1항 제1호 내지 제5호)<sup>168)</sup> 또는 면허어업의 취소(법 제35조 제8호)에 해당되어 어업이 제한된 구역이나 어업면허가 취소된 수면에서 어업을 하고자 하는 자에 대하여는 관계 행정기관의 장과 협의하거나 승인을 얻어 따로 면허기간 등을 정하여 면허어업의 규정에 의한 어업의 면허를 할 수 있으나 이를(법 제14조의 2 제1항) 위반한 자.

③ 근해어업, 원양어업을 하고자 하는 자는 어선 또는 어구마다 해양수산부장관의 허가를, 연안어업 해상종묘생산어업을 하고자 하는 자는 어선, 어구 또는 시설마다 시·도지사의 허가를, 그리고 구획어업을 하고자 하는 자는 시장·군수 또는 자치구 구청장의 허가를 받아야 하나(법 제41조 제1항 내지 제3

168) 1) 법 제34조 제1항 제1, 2, 3, 4, 5호는 다음과 같다.

- ① 수산자원의 증식·보호상 필요할 때
- ② 군사훈련 또는 주요군기지의 보위상 필요한 때
- ③ 국방상 필요하다고 인정하여 국방부장관으로부터 요청이 있을 때
- ④ 선박의 항행·정박·계류 또는 수저전선의 부설상 필요한 때
- ⑤ 토지수용법 제3조의 공익사업상 필요한 때

2) 법 제35조 제8호 내용은 다음과 같다.

시장, 군수 또는 자치구의 구청장은 ① 수산자원의 증식·보호상 필요한 때. ② 군사훈련 또는 주요군기지의 보호상 필요한 때. ③ 국방상 필요하다고 인정하여 국방부장관으로부터 요청이 있을 때. ④ 선박의 항행·정박·계류 또는 수저전선의 부설상 필요한 때. ⑤ 토지수용법 제3조의 공익사업상 필요한 때 등에 해당할 때에는 해양수산부령이 정하는 바에 따라 어업의 면허를 취소할 수 있다.

항) 이를 위반한 자.

④ 어획물 운반업을 경영하고자 하는 자는 그 어획물 운반업에 사용하고자 하는 어선마다 시·도지사에게 등록을 하거나(법 제46조 제1항) 또는 수산물 가공업을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 구분에 따라 해양수산부장관 또는 시·도지사에게 등록을 하거나 시장, 군수 또는 자치구의 구청장에게 신고를 하여야 하나(법 제49조 제1항) 이를 위반한 자.

나) 어업권의 이전, 분할 또는 변경 그리고 어촌계 등의 어업권의 담보금지 규정에 위반하여 어업권을 이전, 분할 또는 변경하거나 담보에 제공한 자와 그 어업권을 이전 또는 분할 받았거나 담보로 제공받은 자.

① 어업권은 이를 이전, 분할 또는 변경할 수 없다. 그리고 어촌계 또는 지구별 조합이 가지고 있는 어업권은 이전, 분할 또는 변경할 수 없다는 규정에 불문하고 어촌계 또는 지구별 조합의 합병, 분할, 업무구역의 변경 또는 상호 합의에 의하여 어촌계와 어촌계 사이, 지구별 조합과 지구별 조합사이 또는 어촌계와 지구별로 조합 사이에 서로 이전하거나 분할하는 경우에는 이전 또는 분할할 수 있다(법 제18조 제1항<sup>169)</sup> 제3항)는 규정을 위반한 자.

② 어촌계 또는 지구별 조합이 가지고 있는 어업권은 이를 담보에 제공할 수 없으나(법 제19조) 이를 위반한 자.

다) 관리선의 사용과 그 제한·금지조치(법 제27조) 위반행위자

① 어업권자는 그 어업의 어장관리에 필요한 어선을 사용하고자 할 때에는 시장, 군수 또는 자치구의 구청장의 지정을 받아야 한다. 이 경우 관리선은 어업권자의 소유 또는 임차어선에 한 한다는 규정(법 제27조 제1항)을 위반하여 관리선으로 지정을 받지 아니한 선박을 사용한 자.

② 관리선의 사용을 지정받은 어업권자는 그 지정받은 어장구역 또는 제3항

169) 단, 마을 어업권을 제외한 어업권은 등록된 날부터 3년이 경과된 후, 해양수산부령이 정하는 바에 의하여 시장·군수 또는 자치구의 구청장의 인가를 받아 이전·분할 또는 변경하는 경우와 법인의 합병 또는 상속에 의하여 이전 또는 분할하는 경우에는 그러하지 아니한다.

170) 법 제27조 제3항의 내용은 다음과 같다 : 면허받은 어업의 어장에 관리선을 갖추지 못한 어업권자는 관리선의 지정을 받은 어선이나 근해어업·연안어업·구획어업 또는 신고어업 규정에 의하여 허가를 받았거나, 신고한 어업의 어선에 대

또는 양식하기 위하여 당해 관리선을 사용하여서는 아니 된다(법 제27조 제4항)<sup>171)</sup>는 규정에 위반하여 그 지정을 받았거나 승인을 얻은 어장구역이 아닌 수면에서 수산동식물을 포획·채취 또는 양식하기 위하여 관리선을 사용한 자.

라) 타인지배의 금지조치 위반자(법 제32조)

어업권자는 타인으로 하여금 사실상 당해어업의 경영을 지배하게 하여서는 아니 된다는 규정에 위반하여 사실상 당해 어업의 경영을 지배하고 있는 자와 어업권자 또는 허가를 받은 자로서 타인으로 하여금 사실상 당해 어업의 경영을 지배하도록 한 자.

마) 임대차의 금지조치 위반자(법 제33조)

어업권은 이를 임대차의 목적으로 할 수 없다. 이 경우 어촌계의 계원 또는 지구별 조합의 조합원이 어장관리규약이 정하는 바에 의하여 당해 어촌계 또는 지구별 조합이 가지는 어업권을 행사하는 것은 이를 임대차로 보지 아니한다는 규정에 위반하여 어업권을 임대한 자와 임차한 자.

바) 어획물 운반업의 제한·정지 또는 취소조치 위반자(법 제47조)

해양수산부장관은 어획물 운반업의 등록을 한 자가 외국의 어업에 관한 법령·외국과의 어업에 관한 협정 또는 이 법, 이 법에 의한 명령에 위반하여 포획한 어획물 또는 그 제품을 운반한 때 그 등록한 어획물 운반업을 제한하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 영업의 정지를 명하거나 그 등록을 취소할 수 있다는 규정에 의한 어획물 또는 그 제품을 운반한 자.

사) 면허, 허가 또는 신고어업 외의 어업의 금지조치 단서규정에 위반한 자(법 제57조 단서)

시·도지사는 수산자원의 효율적인 이용·관리를 위하여 정착성 수산동식물이 대량 서식하는 수면, 수산자원의 조성을 위하여 수산종묘를 방류하거나 시설물을 설치한 수면에 대하여 해양수산부장관의 승인을 얻어 육성수면으로 지정할 수 있다. 육성수면으로 지정된 수면에서는 당해 수면의 관리규정에 따른 어업의 방법으로 수산동식물을 포획·채취할 수 있다는 규정에 위반하여 당해

---

하여 시장·군수 또는 자치구의 구청장의 승인을 얻어 이를 사용할 수 있다.

171) 단, 관리선에 대하여 허가어업 또는 신고어업의 규정에 의한 어업의 허가를 받았거나 신고를 한 경우에는 그러하지 아니한다.

수면의 관리규정에 의하지 아니한 어업의 방법과 어구를 사용하여 육성수면에  
서 수산동식물을 포획·채취한자.

아) 보호수면 안에서 어로의 제한 또는 금지조치(법 제69조 제2항) 위반자

누구든지 보호수면 안에서는 어로행위를 하여서는 아니 된다는 규정에 위반  
하여 보호수면 구역 안에서 어로행위를 한자.

자) 유해어업의 금지(법 제73조) 또는 범칙어획물의 판매 등의 금지(법 제75  
조) 조치 위반자

누구든지 폭발물·유해물 또는 전류를 사용하여 수산동식물을 포획·채취하  
거나 무기산 등의 유해약품 기타 유해물을 수산동식물의 양식을 목적으로 보  
관 또는 사용하여서는 아니 된다. 또한 누구든지 이 법 또는 이 법에 의한 명  
령에 위반하여 포획·채취 또는 양식한 수산동식물과 그 제품은 이를 소지,  
운반, 처리, 가공 또는 판매하여서는 아니 된다는 규정을 위반한 자.

차) 범칙어획물의 방류명령(법 제76조)을 위반한자

어업감독공무원은 이 법 또는 이 법에 의한 명령에 위반하여 포획·채취한  
수산동식물을 방류함으로써 포획·채취한 수산동식물의 방류를 명할 수 있는  
데, 이러한 명령을 받은 자는 지체 없이 이를 방류하여야 한다는 규정에 의한  
방류명령에 위반한 자.

(3) 1년 이하의 징역 또는 300 만원 이하의 벌금(법 제96조)

가) 공익상 필요에 의한 면허어업의 제한·어획물 운반업의 제한·정지 또는  
취소 수산물가공업의 제한·정지 또는 취소에 해당되어 제한·정지 또는 어선  
의 계류처분을 하는 경우 그 처분에 위반한 자.

① 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 수산자원의 증식·보호 상 필요한  
때, 선박의 항행·정박·계류 또는 수저전선의 부설 상 필요할 때, 토지수용법  
제3조의 공익사업상 필요한 때, 어업권자가 이법에 의한 명령·처분 또는 그  
제한이나 조건에 위반한때, 어업권자가 외국과의 어업에 관한 협정 또는 일반  
적으로 승인된 국제법규와 외국의 수산에 관한 법령에 위반한 때에 면허한 어  
업을 제한 또는 정리하거나 어선을 계류할 수 있다.(법 제34조 제1항 제1호·  
제4호 내지 제7호)<sup>172)</sup>는 것에 해당되어 제한·정지 또는 어선의 계류처분을

---

172) 법 제34조 제1항 제1, 4, 5, 6, 7호는 다음과 같다.

하는 경우 그 처분에 위반한 자.

② 해양수산부장관은 어획물 운반업의 등록을 한 자가 관세법에 위반하여 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 형이 확정된 자에 대하여 관세청장으로부터 어업정지 또는 등록취소의 요청이 있을 때, 그 등록한 어획물 운반업을 제한하거나 6월 이내의 기간을 정하여 영업의 정지를 명하거나 그 등록을 취소할 수 있다(법 제47조 제1항 제2호). 또한 해양수산부장관 또는 시·도지사는 수산물 가공업의 등록을 한 자가 이법에 의한 명령, 처분 또는 그 제한이나 조건에 위반한 때에 등록한 수산물 가공업을 제한하거나 6월 이내의 기간을 정하여 영업 정지를 명하거나 그 등록을 취소할 수 있다(법 제50조 제1항 제2호)는 규정에 해당되어 제한·정지 또는 어선의 계류처분을 하는 경우 그 처분에 위반한 자.

나) 어선에 표지를 설치 아니하였거나 설치한 표지를 손괴·변조 또는 은폐한 자

행정관청은 어업자에 대하여 어장·어선 및 어구의 표지설치를 명할 수 있고, 누구든지 앞의 규정에 의하여 설치된 표지를 이전·손괴·변조 또는 은폐하여서는 아니 된다(법 제59조)는 규정을 위반하여 어선에 표지를 설치하지 아니하였거나 그 어선에 설치한 표지를 손괴·변조 또는 은폐한 자(법 제96조 제5호).

다) 어업감독공무원의 명령에 불응한자

어업감독공무원은 어업조정·안전조업·불법어업 방지 및 수산물의 유통질서 확립을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 어장·어선·사업장·사무소·창고 기타 장소에 출입하여 장부·서류 기타 물건을 검사하거나 관계인에 대하여 질문하거나 어선의 정선 또는 회항을 명할 수 있다(법 제62조 제1항)는 규정에 의하여 장부·서류 기타 물건의 검사에 불응하거나 어선의 정선 또는

---

①수산자원의 증식·보호상 필요한 때

④선박의 항행·정박·계류 또는 수저전선의 부설상 필요한 때

⑤토지수용법 제3조의 공익사업상 필요한 때

⑥어업권자가 이법에 의한 명령·처분 또는 그 제한이나 조건에 위반한 때

⑦어업권자가 외국과의 어업에 관한 협정 또는 일반적으로 승인된 국제법규와 외국의 수산에 관한 법령에 위반한 때

회항 명령에 응하지 아니한 자(법 제96조 제6호).

라) 보호수면 안에서 승인 없이 공사를 한 자

보호수면 안에서 매입·준설하거나 유량 또는 수위의 변경을 가져올 우려가 있는 공사를 하고자 하는 자는 해양수산부장관 또는 관할 시·도지사의 승인을 얻어야 한다(법 제70조)는 규정에 의한 승인을 받지 아니하고 보호수면구역 안에서 공사를 한 자(법 제96조 제7호).

마) 어장관리에 관한 명령에 위반한 자

시장·군수 또는 자치구의 구청장은 어장의 오염 및 병해방지를 위하여 어업의 면허를 받은 자에 대하여 다음 각 호(173)에 관하여 필요한 조치를 명할 수 있다(법 제72조 제1항)는 규정에 의한 어장관리에 관한 명령에 위반한 자(법 제96조 제8호).

바) 소화성어류 등과 보호와 인공부하 방류에 관한 제한·금지 또는 명령 및 신고조치(법 제74조) 규정에 의한 어장관리에 관한 명령에 위반한 자(법 제96조 제9호).

(4) 200만원 이하의 벌금(법 제97조)

마을어업 또는 協同養殖漁業의 어업권자는 그 면허 받은 어업에 지장이 없는 범위 안에서 그 어장의 일부를 區劃하여 시장·군수 또는 자치구의 구청장으로부터 유료 낚시터 또는 체험어장으로 지정 받아 이를 운영할 수 있다(법 제55조 제1항).

## 2. 過怠料

과태료는 금전형의 일종이긴 하나 형별인 벌금 및 과료와 구별하여 과태료라는 명칭으로 과하여 지는 질서별이다.

행정형벌은 그 범규위반이 직접적으로 행정목적과 社會法益을 침해하는 경

---

173) 법 제72조 제1항 제1, 2, 3, 4호는 다음과 같다.

- ① 어장의 시설물 또는 양식물의 이전·철거·폐기·수거와 시설물의 개수
- ② 어장의 경운·폐기물의 수거 또는 어장환경의 개선
- ③ 휴업 등 어장이용의 제한 또는 금지
- ④ 기타 어장관리에 관하여 필요한 사항



우에 과하는데 대하여 행정질서벌인 과태료는 직접적으로 행정목적이나 사회法益을 침해하는데까지는 이르지 않고 간접적으로 행정상의 질서를 문란하게 할 위험성이 있는 정도의 단순한 의무태만에 과하여지는 것이 원칙이다. 다만 과태료 중에는 벌금형보다 가액이 큰 경우가 있고, 벌금형이 과해지는 행위보다 사회적 해악성이 적지 않는 것도 있다. 벌금형과 과태료는 행정형벌과 행정질서벌의 차이는 있으나 모두 행정상의 의무위반에 대한 제재조치라는 면에서 서로 균형 잡힌 입법이 요청된다.

1) 500만원 이하의 과태료(법 제98조 제1항)

(1) 무신고 휴업자 및 어업경영자

어업권을 취득(면허어업 또는 허가어업)하여 어업을 하는 자가 계속하여 1년 이상 휴업하고자 할 때에는 휴업기간이 만료하기 전에 그리고 어업을 계속하고자 할 때에도 미리 행정관청에 신고하여야 하는데(법 제30조 제2항), 이러한 신고의무를 위반한 자(법 제98조 제1항 제1호).

(2) 어업의 개시에 관한 규정을 위반한 자

어업권을 취득한자는 그 어업권을 취득한 날부터 1년 이내에 어업을 개시하여야 한다(법 제31조 제1항). 그리고 어업을 개시한 후 1년이 경과하였으나 계속하여 당해어장을 유희상태로 어장의 종합적 이용을 저해(법 제31조 제2항)한 행위로 어업의 개시 등에 관한 규정을 위반한 자(법 제98조 제1항 제2호).

(3) 어촌계 등의 어장관리 규정 위반자

어촌계나 지구별 조합이 가지고 있는 어업권은 어장관리규약 규정에 의한 어업권의 행사방법, 행사의 우선순의, 어촌계별, 어촌계원별, 조합원별 시설량 구역의 조정 기타 어장관리 규정에 의하여야 하나(법 제37조 제4항), 이러한 어장관리에 필요한 조치에 위반한 어업권자(법 제98조 제1항 제3호).

(4) 어장관리 규약 위반자

어장관리규약(법 제38조 제1항) 규정에 의한 어장관리규약에 의하지 아니하고 어업권을 특정인으로 하여금 행사하게 한 어업권자와 그 어업권을 행사한 자(법 제98조 제1항 제4호).

(5) 어장관리규약 규정에 의한 어장관리규약의 변경 등 시정조치에 위반한 자

(법 제98조 제1항 제5호).

(6) 어업권 행사의 제한 등(법 제39조)의 규정에 의한 어업권의 행사의 제한 또는 금지에 위반한 자와 위반하게 한 어업권자(법 제98조 제1항 제6호).

(7) 입어 등의 제한조치 위반자

입어 등의 제한규정(법 제40조)에 위반하여 입어를 허용하지 아니하거나 입어의 제한·정지 또는 금지처분에 위반한 자(법 제98조 제1항 제7호).

(8) 무신고어업 및 수산물 가공업을 한자

면허어업·허가어업, 시험 또는 연구·교습어업외의 어업을 하고자 하는 자는 행정관청에 신고하여야 한다(법 제44조 제1항). 그리고 수산물 가공업을 하고자 하는 자는 행정관청에 등록이나 신고를(법 제49조 제1항) 해야 하나 신고를 하지 아니하고 신고어업 또는 수산물가공업을 경영한 자(법 제98조 제1항 제8호).

(9) 신고어업 준수사항 未移行한 신고어업자

신고어업의 규정에 의하여 어업의 신고를 한자는 다음의 각 호<sup>174)</sup> 사항을 준수(법 제44조 제4항) 하여야 하나, 규정에 의한 준수사항을 이행하지 아니한 신고어업자(법 제98조 제1항 제9호).

(10) 허가어업 및 신고어업의 변경허가와 신고 및 廢址申告 違反者

허가어업 및 신고어업의 변경·폐지 등(법 제44조의 2)의 규정에 의한 변경허가나 신고를 하지 아니하거나 廢址申告를 하지 아니한 자(법 제98조 제1항 제10호).

(11) 낚시행위 등의 제한 또는 금지조치 위반자

낚시행위 등의 제한 또는 금지규정(법 제56조 제1항)의 규정에 의한 제한 또는 금지에 위반한 자(법 제98조 제1항 제12호).

(12) 시설물의 철거조치 위반자

---

174) 법 제44조 제4항 각호는 다음과 같다.

1. 신고어업자의 주소지 및 조업장소를 관할하는 시장·군수 또는 자치구의 구청장의 관할수역 안에서 연간 60일 이상 조업할 것.
2. 다른 법령에 의하여 어업행위가 제한 또는 금지되고 있는 수면에서 그 제한 또는 금지에 위반하여 조업하지 아니 할 것.
3. 어업분쟁 또는 어업조정 등을 위하여 대통령령이 정하는 사항을 지킬 것.

어업권자 또는 어업의 허가를 받은 자는 그 어업권 또는 허가의 효력이 소멸되거나 어업시기가 종료 된 때에는 해양수산부령이 정하는 기간 내에 그 어장 또는 수면에 설치한 시설물 또는 양식물을 철거(법 제58조 제1항)하여야 하나 철거하지 아니 한자(법 제98조 제1항 제13호).

(13) 표지의 설치·보호조치 위반자

행정관청은 어업자에 대하여 어장·어선 및 어구의 표지설치를 명할 수 있다(법 제59조 제1항). 그리고 어업자는 설치된 표지를 이전·손괴·변조 또는 은폐하여서는 아니 되나(법 제59조 제2항), 이러한 조치를 위반하여 어구의 표지를 설치하지 않았거나 그 설치한 표지를 이전·손괴·변조 또는 은폐한 자(법 제98조 제1항 제14호).

(14) 어업감독공무원의 질문에 기피하거나 허위로 진술한 자

행정관청은 어업조정 등을 위하여 필요한 때에는 어업감독공무원으로 하여금 타인의 토지에 출입하여 측량, 검사하게 할 수 있으며, 부득이한 경우에는 측량, 검사에 장애가 되는 물건을 이전 또는 제거하게 할 수 있으나(법 제62조 제2항), 측량, 검사와 장애물의 이전, 제거를 거부 또는 방해하거나 어업감독공무원의 질문에 대한 답변을 기피하거나 허위로 진술한 자(법 제98조 제1항 제15호).

(15) 자원의 조사·보고조치 위반자

어업권자, 어업의 허가를 받은 자 또는 신고를 한 자는 해당 어업의 조업상황, 어획실적, 양륙량 또는 판매실적을 해당 면허·허가 또는 신고한 관청에 보고(법 제77조 제1항)하여야 하나 보고를 하지 않거나 허위로 보고를 한 자(법 제98조 제1항 제17호).

(16) 수산조정위원회의 질문·조사를 거부·방해·기피 및 허위자료를 제출하거나 허위진술 한 자

수산조정위원회의 설치 규정에 의한 수산조정위원회는 당해 위원회의 활동에 있어서 필요할 때에는 관계인에 대하여 위원회에 출석 또는 자료의 제출을 요구하거나 행정관청에 관계공무원으로 하여금 질문이나 조사를 하도록 요청할 수 있는데, 이 경우 그 요청을 받은 행정관청은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 하나(법 제98조 제5항), 질문·조사를 거부·방해·기피하거나 허

위 자료를 제출하거나 허위 진술을 한 자.

### 3. 沒收<sup>175)</sup> 및 追徵<sup>176)</sup>

법 제94조, 제95조, 제96조 제1호·제2호 및 제6호의 경우에 범인이 소유 또는 소지하는 어획물, 제품, 어선, 어구, 폭발물 또는 유독물은 이를 몰수할<sup>177)</sup> 수 있으며(법 제99조 제1항), 또 범인이 소유한 물건<sup>178)</sup>의 전부 또는 일부를 몰수 할 수 없을 때에는 그 가액을 추징할 수 있다(법 제99조 제2항).

### 4. 兩罰規定<sup>179)</sup>

법인의 대표자·법인 또는 개인의 대리인·사용인 기타 종업원이 그 법인

---

175) 몰수란 범죄 반복의 방지 및 범죄에 의한 이득의 금지를 목적으로 하는 형벌의 일종이다. 형법 제49조는 ‘몰수는 他刑에 부가하여 과한다. 단, 행위자에게 유죄의 재판을 아니 할 때에도 몰수의 요건이 있을 때에는 몰수만을 선언할 수 있다고 하였으므로 몰수만을 단독으로 부과해질 경우도 있다.

176) 추징이란 몰수의 대상물의 전부 또는 일부를 몰수하기 불가능한 때에 그 대상물의 전부 또는 일부의 가액을 몰수 대신에 강제적으로 수집하는 사법적인 처분이다.

177) 몰수를 필요적 몰수와 임의적 몰수로 구별하는 수가 있는데, 그것은 요컨대 법문상 ‘몰수 한다’와 ‘몰수할 수 있다’의 차이이다. 그런데 1965년 개정 전에는 몰수 해당조항은 필요적 몰수, 즉 ‘몰수 한다’로 규정되어 있었는데, 1965년 개정으로 임의적 몰수, 즉 ‘몰수할 수 있다’로 바뀌었다. 따라서 임의적 몰수를 규정한 형법 제48조와 같은 취지이다.

178) 가격의 추징은 범인이 소유하고 있던 물건에 한정해서 가능하고 범인이 소지하고 있던 것 중 제3자의 소유에 관한 물건에 대해서는 할 수 없다는 뜻으로 소유한 물건이라고 한 것이다.; 金田禎之, 「實用漁業法詳解」, (東京 : 成山堂, 1991), p. 566.

179) 원래 형사범에 관하여는 범죄의 행위자에 대하여 형사벌을 과하고 행위자 이외의 자를 처벌하는 경우는 없으나 행정범에 관해서는 그 업무주인 법인 또는 개인에 대해서도 형벌을 과하는 경우가 많은데 이것을 양벌규정이라고 한다. 이러한 타인의 행위에 대한 책임은 업무주의 과실책임(감독의무 태만 책임)이고 행정벌 법규상 그 과실이 추정된 것으로 해석한다. 즉 종사자가 위반조업을 한 경우에 종사자가 해당 법조에 의하여 처벌되는 것은 물론이나 어업자도 감독의 근무 태만의 과실책임을 지게 되고 벌금형을 받을 수 있다.

또는 개인의 업무에 관하여 법 제94조, 제95조, 제96조 또는 제97조에 위반하는 행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인의 대표자·법인 또는 개인에 대하여도 각 해당조의 벌금형을 과한다(법 제100조).

## II. 水産資源保護令上の 規制法規

수산업법 제52조의 규정에 의한 어업단속, 위생관리, 유통질서 기타 어업조정에 관한 사항, 수산업법 제54조의 2의 규정에 의한 총 허용어획량의 설정에 관한 사항과 수산업법 제79조의 규정에 의한 자원보호에 관한 사항에 관하여는 수산업법과 수산업법시행령에 따라 규정에 있는 것을 제외하고는 수산자원보호령이 정하는 바에 의한다(보호령 제3조).

수산자원보호령의 규정사항은 어민의 생계나 이해관계와 직결되는 것이므로 이에 대한 자연과학적 합리성과 사회과학적 타당성의 추구는 수산정책상 하나의 계속적인 과제라고 할 수 있다.<sup>180)</sup>

### 1. 500만원 이하의 벌금(보호령 제30조)

#### 1) 특정어업의 금지구역 안에서 어업을 한자(보호령 제30조 제1호)

수산동식물의 번식보호를 위하여 수산동식물의 채포의 제한 또는 금지를 대통령령으로 정하도록 한 수산업법 규정에 따라서 수산자원 보호령은 대형기선저인망어업, 근해대형트롤어업, 중형기선저인망어업, 기선선인망어업, 삼치포획을 목적으로 하는 近海刺網어업 및 沿岸刺網어업과 근해선망어업, 근해동해구트롤어업, 근해안강망어업, 근해형망어업의 금지구역을 규정하고 있는데(보호령 제4조), 이러한 금지구역을 위반하여 조업을 한 자.

#### 2) 어구·구역·기간·채포물의 금지, 제한 위반자(보호령 제30조 제2호)

(1) 海藻引網類 또는 2중 이상의 刺網 등 특정어구 사용금지에 위반한 자(보호령 제5조 제1항).

---

180) 양세식, 「한국수산업법 연구(IV)」, 부산수대 논문집 제37권, 1986, pp. 27~47.

다만 2중 이상의 刺網은 경북의 울릉도, 독도 및 왕돌암 주변해역과 해양수산부장관이 승인하는 포획·채취할 수산동식물의 종류와 지역은 예외이다.

(2) 漁網目 制限 위반자(보호령 제6조)

각 어망의 網目內徑을 구체적으로 규정하고 있는데, 이러한 網目制限 규정을 위반하여 조업을 한 자.

(3) 어구사용 금지구역과 기간을 위반한 자(보호령 제7조)

특정어구 사용을 금지하는 구역과 특정기간에 특정어구를 사용하지 못하는 구역을 규정하고 있는데, 이에 위반한 자.

(4) 포획 금지구역과 기간을 위반한 자(보호령 제8조)

은어와 가리비의 일정기간 동안 체포금지 구역을 규정하고 있는데, 이에 위반하여 조업을 한 자.

(5) 특정어류의 체포금지 기간을 위반한 자(보호령 제9조)

은어, 대구, 연어, 빙어, 쏘가리, 자라, 대게, 꽃게, 닭새우, 필닭새우, 전복, 키조개, 새조개, 소라, 코끼리조개, 보라성게, 북쪽말동성게, 해삼, 톳, 감태류, 우뚝가사리, 도박류에 대하여 체포금지 기간을 규정하고 있는데, 이러한 규정에 위반한 자.

(6) 魚卵 採取 금지조치 위반자(보호령 제11조의 2 제1항)

수중에 放卵된 魚卵은 이를 채취할 수 없으나, 이러한 규정을 위반한 자.

(7) 위생관리를 위한 어업제한 조치 위반자(보호령 제18조의 2 제1항)

식품위생법 제4조 제2호 또는 제3호<sup>181)</sup> 및 위생관리 기준의 설정(보호령 제18조의 3) 규정에 의하여 설정된 오염 또는 위생기준을 초과하는 수역 또는 수산동식물의 경우에는 어업조정에 관한 명령(법 제52조 제1항 제1호 및 제3호)의 규정에 의하여 수산동식물의 포획·채취 또는 양식을 제한 및 금지할 수 있으나, 이러한 규정에 위반한 자.

(8) 어선, 어구 등의 제한 또는 금지조치 위반자(보호령 제23조 제1항, 제2항)

어선은 면허·허가 또는 신고 된 어업에 사용하는 이외의 어구를 적재하거

---

181) 식품위생법 제4조(위해식품 등의 판매의 금지) : 유독·유해물질이 들어있거나 묻어있는 것 또는 그 염려가 있는 것. 그리고 불결하거나 다른 물질의 혼입 또는 첨가 기타 사유로 인체의 건강을 해할 우려가 있는 것.

나 이러한 어구의 운용목적으로 선박의 개조 또는 시설을 하여서는 아니 되며, 또 어업의 면허·허가를 받거나 신고된 어선(부속선 포함)이 아니면 어업에 사용되는 어구를 적재하여서는 아니 된다. 또한 해양수산부장관은 수산동식물의 보호 또는 어업조정을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 일정한 조업구역을 정하고 구역별로 어선의 척수를 제한할 수 있는데, 이러한 규정을 위반한 자.

(9) 어선의 사용제한 조치 위반자(보호령 제23조의 2)

어선은 당해 어선의 사용이 허용된 어업 외의 다른 어업에 사용되는 어선의 조업활동을 돕거나 도움을 받기 위하여 이를 사용하여서는 아니 되며, 또한 어선은 다른 어선의 조업활동을 방해하기 위하여 이를 사용하여서는 아니 된다는 규정을 위반한 자.

(10) 근해어업의 어선의 船腹量 제한조치를 위반한 자(보호령 제23조의 3)

근해어업의 허가를 받은 자(잠수기어업의 허가를 받은 자는 제외한다)가 당해 어선을 다른 어선으로 대체하거나 개조하고자 할 때에는 이미 허가 받은 어선 톤수를 초과하여서는 아니 된다.<sup>182)</sup> 또한 어선을 증톤하고자 하는 경우에는 어선법 제8조 제3항<sup>183)</sup>의 규정에 의한 건조 허가를 받은 어선의 총 톤수의 오차허용범위 안에 해당하는 증톤의 오차를 허용하되, 증톤되는 어선의 총 톤수는 법 제41조 제4항의 규정에 의한 어선의 규모를 초과할 수 없다는 규정을 위반한 자.

(11) 범칙 포획·채취물의 판매 등의 금지조치 위반자(보호령 제29조)

포획·채취 금지기간 및 魚卵 採取 및 稚魚捕獲의 제한 규정에 위반하여 포획·채취한 어획물이나 그 제품은 이를 소지·운반, 처리·가공 또는 판매하여서는 아니 된다는 규정을 위반한 자.

3) 어구의 규모제한, 특정어구의 제작·판매 등의 금지, 魚卵 採取 및 稚魚捕

---

182) 다만, 어선의 규모를 초과하지 아니하는 범위 안에서 해양수산부령이 정하는 기준에 의하여 증톤에 해당하는 톤수 이상의 근해어업의 업종분류상 같은 종류에 해당하는 다른 어선을 폐선 한 경우에는 그러하지 아니한다.

183) 어선법 제8조 제3항(건조·개조의 허가 등) 해양수산부장관은 개조허가를 받은 어선의 주요치수·성능 및 총톤수 등에 관하여 오차범위를 정할 수 있다.

獲의 制限, 자원보호를 위한 수질보전 등, 포획·채취물의 제한, 어업협정 등의 시행을 위한 제한 또는 금지규정 에 위반한 자(보호령 제30조 제3호).

(1) 어구의 규모제한 조치를 위반한 자(보호령 제6조의 2)

해양수산부장관은 수산자원의 번식보호와 어업조정을 위하여 모든 어업에 대하여 어업의 종류별로 어구의 규모 또는 漁網目을 제한할 수 있으며, 시·도지사는 연안어업, 해상종묘생산어업 및 신고어업에 해당하는 어업에 한하여 이를 제한 할 수 있는데, 이 제한 조치를 위반한 자.

(2) 특정어구의 제작·판매 등의 금지 위반자(보호령 제6조의 3)

면허어업, 허가어업, 시험 또는 연구·교습어업, 신고어업에 의하여 인정된 어구외의 어구를 수산동식물을 포획·채취할 목적으로 제작·판매·소지하여서는 아니 된다는 규정에 위반한 자.

(3) 稚魚 및 稚貝의 포획과 수출의 제한·금지 조치 위반자(보호령 제11조의2 제2항)

해양수산부장관은 수산자원의 번식보호, 양식어업의 진흥을 위해서 稚魚 및 稚貝의 포획과 수출을 제한 금지할 수 있는데, 이 제한 금지조치를 위반한 자.

(4) 자원보호를 위한 수질보전 등의 조치 위반자(보호령 제16조)

해양수산부장관 또는 시·도지사는 자원보호에 관한 명령(법 제79조 제1항 제6호 또는 제7호)<sup>184</sup>에 관한 규정에 의하여 수산동식물의 번식·보호를 위한 수질보전의 기준과 양식 또는 병해방지를 위한 약품 또는 물질의 사용기준이나 그 사용의 제한 또는 금지에 관한 필요한 조치를 명할 수 있는데, 이러한 규정을 위반한 자.

(5) 포획·채취물의 제한(보호령 제18조)

해양수산부장관, 시·도지사나 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 자원보호 및 어업 조정상 그 포획·채취물의 종류와 체장 및 포획·채취의 시기를 제한할 수 있는데, 이러한 조치에 위반한 자.

(6) 어업협정 등의 시행을 위한 제한 또는 금지조치 위반자(보호령 제27조)

---

184) 수산동식물의 번식·보호를 위하여 수산동식물에 유해한 물체나 물질을 버리거나 흘리는 행위, 수질오탁 및 오염의 제한 또는 금지 또는 수산동식물의 병해방지에 관한 사항과 양식 및 병해방지를 목적으로 하는 약품 또는 물질의 사용에 관한 제한 및 금지에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.



해양수산부장관은 외국과의 어업협정 및 어업협력 등의 시행을 위하여 특정 해역의 조업, 어종별 총 어획량 및 어획시기, 어획물과 그 제품을 운반 또는 양육하거나 옮겨 신는 것, 민간어업 협력의 조정, 외국 또는 국제기구가 관할하는 수역에서의 조업의 조정, 외국과의 어업협정에 따른 조치를 이행하지 아니한 어업자에 대한 제한 또는 금지 등을 할 수 있는데, 이러한 제한·금지조치 위반자.

4) 조업구역과 허가의 정수 규정에 의한 조업구역을 위반한 어업자(보호령 제30조 204호)

어업조정에 관한 명령(법 제52조 제1항 제3호 및 제5호)<sup>185)</sup> 및 자원보호에 관한 명령(법 제79조 제1항 제1호)<sup>186)</sup>에 의한 대형기선저인망어업, 중형기선저인망어업, 근해트롤어업, 기선선인망어업(기선권현망어업), 잠수기어업, 근해안강망어업, 近海刺網漁業, 근해형망어업, 근해선망어업(대형선망어업), 근해통발어업(장어통발어업)의 조업구역과 허가의 정수를 제한(보호령 제17조 제1항)할 수 있는데, 이러한 제한규정에 위반한 자.

5) 어획물의 양육제한 규정에 위반한 자(보호령 제30조 제5호)

해양수산부장관이 어업유통질서의 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 어업의 어획물은 해양수산부장관이 지정하는 항구에 이를 양육하여야 한다(보호령 제19조 제1항)는 어획물의 양육제한 규정을 위반한 자.

6) 어획물을 옮겨 신는 것에 대한 제한조치 위반자(보호령 제30조 제6호)

허가어업 또는 시험, 연구·교습어업 규정에 의하여 허가를 받은 어업의 어선이 어획한 어획물은 그 어선으로부터 다른 선박으로 이를 옮겨 신거나 옮겨

---

185) 어업단속·위생관리·유통질서 기타 어업조정을 위하여 조업구역, 어업의 시기와 포획·채취할 수 있는 수산동식물의 종류에 관한 제한 또는 금지 및 근해어업에 대한 허가의 정수, 선복량의 제한과 어업허가의 제한 또는 금지에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정할 수 있다.

186) 수산동식물의 번식·보호를 위하여 수산동식물의 포획·채취의 제한 또는 금지에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

받아서는 아니 된다(보호령 제20조).

7) 수산물의 포장 및 용기의 제한 규정을 위반한 자(보호령 제30조 제7호)

해양수산부장관은 실용적인 수산물의 포장 및 용기의 보급 또는 개선을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 포장 및 용기의 제조·판매 또는 사용을 제한(보호령 제28조)할 수 있는데, 이러한 규정에 위반한 자.

**2. 300만원 이하의 벌금(보호령 제31조)**

1) 捕獲禁止體長, 대게 및 붉은대게의 암컷 포획 금지조치 위반자(보호령 제31조 제1호)

(1) 捕獲禁止體長 제한규정 위반자(보호령 제10조 제1항)

참돔 20cm, 황돔 15cm, 돌돔 15cm, 불락 15cm, 농어 20cm, 방어 20cm, 송어 12cm, 쏘가리 18cm, 산천어 18cm, 붕장어 35cm, 자라 12cm, 대게 9cm, 털게 9cm, 닭새우 5cm, 필닭새우 10cm, 전복 7cm(제주도산 10cm), 오분자기 3.5cm(제주도에 한함), 소라 5cm(제주도산 7cm), 말조개 9cm, 재첩 1.5cm, 꽃게 5cm, 도루묵 10cm, 명태 10cm, 이하의 것은 포획하여서는 아니 된다는 규정에 위반하여 수산동식물을 포획·채취한 자.

(2) 대게 및 붉은 대게의 암컷 포획 금지조치 위반자(보호령 제11조)

수산자원의 번식과 보호를 위하여 대게의 암컷과 붉은대게의 암컷은 이를 포획하지 못하는 규정에 위반하여 수산동식물을 포획·채취한 자.

2) 수산동식물의 移植, 魚道 차단금지, 어획물 판매장소의 지정, 어업권 보호구역 내의 행위제한 규정 위반자(보호령 제31조 제2호)

(1) 수산동식물의 移植에 관한 규정에 위반한 자(보호령 제11조의 3)

자원보호에 관한 명령 중 수산동식물의 이식에 관한 제한규정에 의하여 양식용 수산동식물을 외국에서 반입·이식하거나 稚魚 및 稚貝의 捕獲과 수출을 제한 또는 금지 규정에 의하여 포획과 수출을 금지하고 있는 稚魚 및 稚貝를 외국으로 반출하고자 하는 자는 해양수산부령이 정하는 바에 의하여 국립수산

진흥원장의 승인을 얻어야 수산동식물을 이식할 수 있는데, 이러한 규정에 위반한 자.

(2) 魚道遮斷 금지조치 위반자(보호령 제12조)

하천에서 魚道를 차단하는 漁具를 사용하는 경우에는 그 위치에 있어서 水流轉流幅의 평균수심 이상의 장소를 선택하여 유폭의 5분의 1이상을 魚道로서 개방하여야 하고, 하천의 轉流幅을 차단하는 공작물을 설치하고자 하는 자는 해양수산부장관과 협의하여 하천의 일부를 개방하거나 魚道를 설치하여 소하어류의 통로를 확보하여야 하며, 시·도지사나 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 소하어류의 통로를 확보하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 수역과 기간을 정하여 어업을 제한할 수 있다는 규정에 위반한 자.

(3) 어획물 판매장소의 지정에 관한 규정 위반자(보호령 제21조)

해양수산부장관은 수산자원의 보호나 수산물 유통질서의 확립을 위하여 필요하다고 인정하는 어획물과 그 제품은 시·도지사가 지정하는 양륙지역의 판매장소에서 이를 매매 또는 교환하여야 한다는 어획물 판매장소의 지정에 관한 규정에 위반한 자.

(4) 어업권 보호구역내의 행위제한 규정 위반자(보호령 제26조)

어업권 보호구역 규정(수산업법 제29조)에 의한 정치망어업의 보호구역 안에서는 당해 시설물을 훼손하거나 어업권의 행사에 방해가 되는 어망을 사용하여 행하는 어업, 불빛 또는 음향 등을 이용하여 수산동물을 유인하거나 몰아서 행하는 어업, 기타 어업권행사에 현저히 유해하다고 인정되는 행위를 한 자.

### 3. 200만원 이하의 벌금(보호령 제32조)

1) 멸종위기에 처한 수산동물의 보호규정 위반자(보호령 제11조의 4)

해양수산부장관은 수산동물이 멸종위기에 처한 것으로 인정되는 경우에는 환경부장관의 의견을 들어 그 수산동물의 종류를 지정하고,<sup>187)</sup> 당해 수산동물

---

187) 멸종위기에 처한 수산동물의 종류를 지정하는 경우 다음 사항을 참작하여야 한다. ① 멸종위기에 처한 야생동식물종의 국제거래에 관한 협약에 의하여 국제거

의 번식·보호를 위하여 포획된 것을 방류하는 등 필요한 조치를 취할 수 있는데, 이러한 규정을 위반하여 수산동물을 방류하지 아니한 자.

## 2) 비어업자의 捕獲·採取의 제한규정을 위반한 자(보호령 제14조)

어업자가 아닌 자는 투망, 쪽대, 반두·4수망, 1본조, 가리·외통발, 낫대, 집게, 갈구리 손 이외의 어구 또는 방법으로 수산동식물을 포획·채취하지 못한다. 또한 어업자가 아닌 자는 밀양강, 남강 및 덕천강에서는 6월 1일부터 10월 31일까지, 섬진강, 탐진강의 본류에서는 6월 15일부터 9월 15일까지 외줄낚시 또는 두리그물을 사용하여 은어를 포획하여서는 아니 된다는 비어업자의 포획·채취의 제한규정을 위반한 자.

### Ⅲ. 排他的 經濟水域에서의 外國人漁業 등에 대한 主權的 權利의 行事に 관한 法律上 規制法規

#### 1. 刑罰

##### 1) 罰金

###### (1) 1억원 이하의 벌금(법 제17조)

① 외국인은 배타적경제수역중에서 어업자원의 보호 또는 어업조정을 위하여 특정금지구역에서의 어업활동금지(법 제4조 제1항)조치 위반자 및 허가 없이 어업활동(법 제5조 제1항)을 한자.

② 어업허가의 제한 또는 조건(법 제10조)을 위반한 자.

③ 어획물 등의 轉積 등 금지(법 제11조)규정을 위반하여 어획물 또는 그 제품을 다른 선박에 옮겨 싣거나 다른 선박으로부터 받아 실은 자.

④ 허가 및 승인의 취소등(법 제13조)의 규정에 의한 어업활동의 정지명령

---

래가 규제되는 수산동물. ②자연환경보전법 제2조 제6호 및 제7호의 규정에 의한 멸종위기 야생동·식물 및 보호 야생동·식물. ③학술적으로 보호할 가치가 있거나 멸종위기에 처할 우려가 있는 수산동물로서 해양수산부장관이 지정한 시험연구기간 또는 교육기관이 시험조사·연구를 거쳐 그 종의 보호가 필요하다고 요청하는 수산동물 등.

을 위반한 자.

⑤ 대륙붕의 정착성어종<sup>188)</sup>에 관계되는 어업활동에의 준용규정(법 제14조 제1항)에 위반하여 어업활동을 한 자.

(2) 3천만원 이하의 벌금(법 제18조)

① 어획물 등의 직접 양륙금지규정(법 제12조)에 위반하여 어획물 또는 그 제품을 직접 양륙 한 자.

(3) 500만원 이하의 벌금(법 제19조)

① 외국인은 배타적 경제수역에서 시험·연구 등을 위한 수산동식물의 포획·채취어업에 관련된 탐색·집어, 어획물의 보관·저장·가공, 어획물 또는 그 제품의 운반 등의 행위를 하고자 할 때에는 해양수산부장관의 승인조치(법 제8조 제1항)위반 및 대륙붕의 정착성어종에 관계되는 어업활동 규정(법 제14조 제1항)에 의하여 승인을 얻지 아니하고 시험 연구 등을 위해 수산동식물을 포획·채취 한 자.

② 해양수산부장관은 허가 등의 제한 또는 조건(법 제10조) 및 대륙붕의 정착성어종에 관계되는 어업활동 규정(법 제14조 제1항)에 의하여 시험 연구 등을 위한 수산동식물의 포획·채취 등의 정지명령을 위반한 자.

(4) 200만원 이하의 벌금(법 제20조)

① 외국인은 특정구역이 아닌 배타적경제수역에서 어업활동을 하고자 할 때에는 선박마다 해양수산부장관의 허가(법 제5조 제1항)를 받아야 하는 규정에 의거 허가사항을 식별이 가능하도록 표식을 하여야 하며, 또한 허가증을 비치하여야 하는 규정 위반행위자.

## 2. 沒收 또는 追徴

법 제17조(벌칙), 제18조(벌칙), 제19조(벌칙)을 위반한자가 소유하거나 소지하는 어획물 및 그 제품, 선박 또는 어구 기타 어업활동 등에 사용한 물건은 이를 몰수할 수 있으며, 다만 그 물건의 전부 또는 일부를 몰수 할 수 없을 때에는 그 가액을 추징할 수 있다(법 제21조).

---

188) 유엔해양법협약 제77조 제4항의 정착성 어종에 속하는 생물을 말한다.

### 3. 兩罰規定

법인의 대표자·법인 또는 개인의 대리인·사용인 기타 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무 또는 재산에 관하여 법 제17조(벌칙), 제18조(벌칙), 제19조(벌칙), 제20조(벌칙)에 위반하는 행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인의 대표자·법인 또는 개인에 대하여도 각 해당조의 벌금형을 과한다(법 제22조).

### IV. 漁業資源保護法上の 規制法規

어업자원보호법에 규정된 어업자원의 관할수역내에서 어업을 하려고 하는 자는 해양수산부장관의 허가를 받아야 하며(동법 제2조), 이러한 관할수역은 ‘대한민국 인접해양의 주권에 관한 대통령의 선언’(1952. 1. 18 국무령고시14호)에서 선포된 소위 평화선내의 수역과 일치한다.

동법 제1조에 관할수역이라 함은 ‘한반도와 그 附屬島嶼의 해안과 左의 諸線을 연결함으로서 조성되는 경계선간의 해양어업자원을 보호하기 위한 관할수역으로 한다.’고 하였는데, 이 수역은 연근해어업이 주로 이루어지는 수역이다. 따라서 연근해어업의 면허·허가 등의 신고시에는 수산업법에 의한 면허·허가뿐만 아니라 어업자원보호법 제2조에 의한 허가를 받아야 한다.

이와 같이 어업자원보호법에 규정된 어업자원의 관할수역에서 어업을 하려고 하는 자는 해양수산부 장관의 허가를 받아야하는 규정(동법 제2조)에 위반하여 허가 없이 어업을 한 자는 3년 이하의 징역, 금고 또는 50만원이하의 벌금에 처하고 그 소유 또는 소지하고 있는 어선·어구·채포물 및 그 제품은 이를 몰수한다(동법 제3조).

그리고 범죄수사에 있어서는 해군함정의 승무장교, 사병 기타 대통령령으로 정하는 어업감독공무원이 사법경찰관사의 직무를 행하며 수사에 있어서 필요하다고 인정할 때에는 범칙선박의 회항을 명할 수 있고, 무허가조업의 혐의가 있다고 인정될 때에는 단순한 통과선박일지라도 이를 정지시키고 臨檢, 搜索 기타 필요한 처분을 할 수 있다(동법 제4조).

## V. 領海 및 接續水域法上 規制法規

대한민국 영해 내에서 외국선박이 그 통항시 어로행위(법 제5조 제2항 제10호)를 하는 경우에는 5년이하의 징역 또는 2억원이하의 벌금에 처하고 정상이 중한 때에는 당해선박·기재·채포물 기타 위반물품을 몰수할 수 있다(법 제7조 제1항).

그리고 대한민국 영해 내에서 외국선박이 그 통항시 어로행위 금지규정을 위반한 혐의가 있다고 인정되는 때에는 관계당국은 정선·검색·나포·기타 필요한 명령 조치를 할 수 있다(동법 제6조). 그리고 이러한 명령 조치를 거부·방해 또는 기피한 외국선박의 승무원 기타 승선자는 2년이하의 징역이나 1,000만원이하의 벌금에 처한다(법 제7조 제2항).

## 제4장 不法漁業의 規制와 執行方案

### 제1절 不法漁業의 效率的 規制 및 法整備 方案

#### I. 企業型 不法漁業에 대한 對處方案

환경범죄는 기업형 범죄로 등장하는 경우가 많은데 어업범죄인 불법어업도 소형어선을 사용하는 일부 영세한 생계형 불법어업자를 제외하면 환경범죄와 같이 기업형 범죄로 등장하는 경우가 많다. 이와 같은 기업형 불법어업은 기업경영조직의 특성을 악용하여 법적처벌을 면하고자 하는 의도에서 범망의 미비점을 악용하려는 시도하에 행해지는 어업범죄는看過할 수 없다.

이러한 문제와 관련하여 우리나라 수산업법 제100조에서 양벌규정을 두고 있다. 즉 법인의 대표자·법인 또는 개인의 대리인·사용인 기타 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 수산업법에서 규정하고 있는 법규를 위반하여 죄를 범한 때에는 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인의 대표자·법인 또는 개인에 대하여도 각 해당조의 벌금을 부과하게 한 것이다.

그러나 현행 수산업법상의 양벌규정으로 기업형 불법어업에 충분히 대처해 나갈 수 있는가 하는 점에 대해서는 다소 의문이 있다. 현행법상 양벌규정을 적용하여 법인을 처벌하거나 개인기업의 사업자를 처벌하려면 그 전제조건으로 그 법인이나 사업자의 대리인, 사용인 기타 종업원이 불법으로 범죄를犯하였다는 입증을 하여야 한다. 그러나 환경 범죄를 입증하기는 그렇게 쉽지가 않다. 만일 특정한 종업원이 오염물질을 배출하였다는 점에 대한 입증이 불가능하게 되면 법인에 대한 처벌도 불가능하게 될 것이다<sup>189)</sup> 이러한 난점을 극복하기 위하여 일본에서는 소위 기업조직체책임이론이 등장하고 있다.<sup>190)</sup> 이는 법인은 그 자체로서 사회적으로 기업경영에 있어서의 名譽를 보호받고 또 사회적으로 볼 때 독자적인 활동의 주체로 인정되기 때문에 그 기업의 활동과

189) 권문택, 「공해범죄와 행위자의 특정」, 형법학연구, (서울 : 박영사, 1985), p. 126.

190) 板創宏, “企業體と刑事責任”, 「刑法雜誌」 第19卷 第1, 2號, p. 12.



관련하여 발생한 환경오염행위는 기업자체의 범죄행위로 파악하고 별도로 종업원 개인의 범죄성립여부를 따지지 않으려고 하는 견해로 이러한 기업조직체 책임이론은 일단 기업 활동과 관련하여 객관적으로 환경오염행위가 확인되면 바로 법인에 대하여 형사책임을 물을 수 있다고 본다. 이 견해는 매우 敬聽할 만한 견해이고 앞으로 기업형 범죄의 대처방안으로 주목된다.<sup>191)</sup>

현행 수산업법상 양벌규정은 법인 그 자체 그리고 종업원이라는 기업조직의 兩極端에 있는 자에 대해서만 형사처벌을 부과할 수 있도록 하고 있다. 그러나 종업원 개인에 대한 책임은 고용관계에 기한 종업원의 종속성 때문에 기업형 불법어업의 근본적인 대처방안으로는 부족하다. 즉 법인에 대한 벌금형의 부과는 법인자신이 부과한 벌금을 일상적인 조업경비정도로 생각해서 필요한 소요경비로 처리해버린다면 벌금형의 부과는 큰 의미가 없을 것이다. 따라서 이러한 현상에 대한 근본적인 대책으로 단순히 법인이나 종업원의 처벌만으로는 강구될 수 없으므로 기업경영조직내부에서 불법행위를 하도록 내부적으로 의사를 결정하고 하부에 그 책임을 전가한 기업체조직내부의 대표자, 대리인 또는 담당부서장들의 책임을 물어야 할 것이다. 특히 우리나라의 경우 기업조직내부의 임직원에 대해서는 관계처벌규정이 소위 사업자 범죄라는 신분범으로 되어 있어서 현행법상으로 처벌이 극히 필요하다 할 것이다.

우리나라 어선의 선박소유자증 소형어선을 제외한 중형트롤이나 안강망, 권현망, 건착망 기타 등의 선박소유자는 대부분이 법인인 경우가 많다. 법인의 대표자 또는 대리인, 특정업무의 담당자들이 비록 행정법상 신분을 갖추지 못한 경우에도 관리·감독상의 책임에 의거하여 처벌할 수 있는 근거규정을 마련함으로써 기업형 범죄에 대한 대응이 모색되어야 할 것으로 본다.<sup>192)</sup> 즉 양벌규정에 의하여 비로소 확장되는 수범자는 경제적 약자인 말단종업원이 대부분이므로 중간관리자 내지 고위관리자처럼 원래 수범자인 법인 또는 기업주가지는 책무를 그 영업과 관련하여 영업의 전부 또는 일부를 자기의 책무로 수용한 자도 수범자가 되어 처벌할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.<sup>193)</sup>

191) 박봉진, “환경범죄에 관한 연구”, 호서대학교 법학석사 학위논문, 1993, p. 90.

192) 이경호, 앞의 논문, pp. 729~730.

193) 유정동, “선원법상의 형벌법규에 관한 연구”, 한국해양대학교 법학석사 학위논문, 1995, p. 24.

이와 같이 앞으로는 해양환경범죄인 기업형 불법어업도 수산업법의 입법적 보완을 통하여 법인에 대한 직접적인 처벌을 강구하여 기업형 불법어업에 대처해야 할 것이다.

## II.沒收規定의 擴大 및 過怠料規定의 強化

### 1.沒收規定의 擴大

몰수란 범죄 반복의 방지 및 범죄에 의한 이득의 금지를 목적으로 하는 형벌의 일종으로, 수산업법상의 몰수규정을 살펴보면 벌칙의 장, 법제94조, 95조, 96조 제1호·제2호 및 제6호 위반 시 본조의 몰수규정을 적용할 수 있도록 되어 있다. 그러나 실제로 현장에서 어선을 이용하여 어장을 황폐화시켜 수산자원을 枯渴시키는 불법어업 측면에서 보면 본조의 몰수규정만으로는 수산자원을 보호·관리에는 한계가 있다고 할 수 있다. 따라서 수산자원의 보호·관리 측면에서 어선을 이용한 불법어업을 효과적으로 단속하기 위해서는 수산자원보령상 자원의 보호·관리와 직접적인 관련조항에 대하여서는 보다 실효성 있고 현실성 있는 아래의 수산자원보호령상의 해당 각 조항들<sup>194)</sup>을 법 자체에 沒收조항을 추가 편입해야 할 것으로 본다.

법의 적용이 비합리적이거나 부당한 규제인 경우에는 行하여 지지 않는 법이 되어 법의 위반을 단속함에 있어 실효를 거둘 수 없으며, 특히 너무 많은 불필요한 엄한 규제의 존재는 보다 많은 범법자를 양산할 우려가 있다. 그리고 단속에 있어서는 부조리현상을 초래할 수도 있다.<sup>195)</sup> 그러나 불법어업을 단속함에 있어서 각 행정기관의 강력하고, 지속적인 단속에도 불구하고 불법

194) 수산자원보호령 제4조(특정어업의 금지구역), 제5조(특정어구의 사용금지), 제6조 그물코의 규격제한), 제6조의2(어구의 규모제한), 제6조의3(특정어구 의 제작 판매 등의 금지), 제7조(어구사용금지구역과 기간), 제8조(포획금지구역과 기간), 제9조(포획·채취금지기간), 제10조(포획금지체장), 제11조(대게 및 붉은 대게의 암컷 포획금지), 제17조(조업구역과 허가의 정수), 제19조(어획물의 양륙제한), 제20조(어획물을 옮겨 실는 것의 제한), 제21조(어획물판매장소의 지정), 제23조(어선·어구의 제한 또는 금지), 제23조의2(어선의 사용제한).

195) 양세식, “한국 수산업법 연구(IV)”, 앞의 논문, p. 44.

어업은 성행되고 있다. 따라서 법 자체의 합리성 및 실효성을 추구하기 위해서 기존의 수산업법상 몰수규정에서 수산자원보호령상의 자원의 보호·관리상 직접적인 관련조항에 대하여서는 보다 실효성 있고 현실성 있는 몰수조항을 법개정을 통하여 추가 편입해야 할 것으로 본다.

수산업법상 몰수규정(법 제99)은 법 제94조(벌칙), 법 제95조(벌칙), 법 제96조(벌칙)제1호와 제2호 및 제6호의 경우에 범인이 소유 또는 소지하는 어획물·제품·어선·어구·폭발물은 이를 몰수 할 수 있다. 다만, 법 제94조 제1항 제3호의 규정에 해당되어 최근 5년 이내에 3회 이상 처벌을 받는 경우에는 어획물·어선·어구를 몰수 하여야 한다. 라고 규정하고 있다. 그러나 이와 같은 수산업법상 몰수규정만으로는 불법어업으로 인한 수산자원의 보호관리에는 많은 문제점이 있다 할 것이다.

우리나라 불법어업의 대명사로 불리어지는 소형기선저인망을 비롯한 어선을 이용한 어로작업의 경우 수산업법상 벌칙의 장에서 규정하는 법 제94조, 제95조, 제96조를 위반하여 조업을 하는 경우보다 실제적으로는 수산자원보호령상의 벌칙의장에서 규정하는 보호령 제30조, 제31조를 위반하는 경우가 대다수이다. 따라서 불법어업에 능동적으로 대처하기 위해서는 수산자원보호령 제4조(특정어업의 금지구역), 제5조(특정어구의 사용금지), 제6조(그물코의 규격제한), 제6조의2(어구의 규모제한), 제6조의3(제작·판매 등의 금지), 제7조(어구 사용금지구역과 기간), 제8조(포획금지구역과 기간), 제9조(포획·채취금지기간), 제10조(포획금지체장), 제11조(대게 및 붉은 대게의 암컷 포획금지), 제17조(조업구역과 허가의 정수) 및 제19조(어획물의 양륙제한), 제20조(어획물을 옮겨 싣는 것의 제한), 제21조(어획물 판매장소의 지정), 제23조(어선·어구의 제한 또는 금지), 제23조의2(어선의 사용제한)등을 위반하여 조업하는 경우에도 몰수 규정을 적용해야 할 것이다.

## 2. 過怠料規定 強化

불법어업을 단속함에 있어 너무 많은 불필요한 엄한 규제의 존재는 단속이 물리적으로 되어 현재의 인원으로 불가능한 것으로 만들고 결국 걸린 자만 손

해 본다는 의식과 심지어는 단속에 있어서의 부조리현상을 낳기까지 한다. 그리고 법규제가 비합리적이고 부당한 규제인 경우에는 소위 행하지 않는 법이 되고 또한 많은 범법자를 양산할 우려가 있다. 따라서 수산관계법령을 위반한 경범죄 또는 행정의무 위반 행위에 대한 경우는 기존의 행정형벌을 손쉽게 알기 쉬운 과태료 체제로 대폭 전환함으로써 鈍重한 법적용에서 속도 있고 경쾌한 법적용으로 전환이 가능하다고 보는 것이다. 그리고 비교적 부담 없이 불이익을 불법어업자에게 부과할 수 있는 이점도 있다 할 것이다. 과태료는 형벌이 아니고 일종의 행정질서벌이기 때문에 범법자를 양성하지 않고 신속한 행정처분으로 불법어업의 즉시단속이나 소형어선을 이용한 영세한 어업자의 불법어업단속에 효과적이라 사료된다.<sup>196)</sup>

표-7. 소형기선저인망어업의 단속에 대한 어업자의 인식도

단위: 빈도(%)

구분	매우그렇다	그렇다	그렇지않다	전혀아니다	무응답	계
법적용이 강하다	4(1.6)	39(15.3)	139(54.5)	73(28.6)	-	255 (100)
형량이 강하다	3(1.2)	34(13.4)	148(58.0)	70(27.5)	-	255 (100)

우리나라 수산법상 과태료조항은 1984년 12월 31일에 신설되어 여러 차례 개정이 이루어졌다. 과태료조항이 신설된 1984년 당시는 수범자에게 과해지는 과태료 가액은 100만원 이하였으나, 1995년 개정시 과태료 가액을 500만원 이하로 상향조정하였으며 그 후 몇 차례의 개정이 있었으나 과태료 가액은 조정되지 않고 오늘에 이르고 있다. 이와 같이 불법어업자에게 부과되는 과태료액이 1995년 이후 약 10년 가까이 조정되지 않아 현실과의 형성평의 문제 자체가 될 수 있을 것이다. 즉 불법어업자가 불법어업 단속에 적발시 부과되는 과태료 또한 조업에 필요한 일상조업경비로 취급할 소지가 있으나 이러한 악질적 불법어업자는 가중처벌규정을 적용하여 규제하더라도 현재의 과태료 가액을 현실에 맞게 상향조정함이 마땅하다 할 것이다.

현재 국내 어업인들은 전국적으로 확산된 일부 불법어업에 대하여 정부의 강력한 단속을 원하고 있는 것으로 조사<sup>197)</sup> 되었으며, 또한 어업인들의 법적

196) 행정형벌의 행정질서벌로의 대체경향에 대하여 행정법상 의무이행 확보측면에서 재고 되어야 한다.; 류지태, 「행정법신론」, 제5판, (서울 : 신영사, 2001), pp.

용 및 규제형량에 관한 설문조사에서는 위 표-7에서와 같이 82.6%가 법적용이, 85.5%가 형량이 가볍다고 응답함으로써 조사대상어업인은 규제법적용 및 형량이 가벼운 것으로 보고 있음을 알 수 있다. 따라서 불법어업의 재발방지를 위해 처벌법규의 강화가 절실하다고 할 것이다.

특히 최근 우리나라 선거법위반에 관한 과태료 가액을 획기적으로 상향조정함으로써 범죄발생을 사전적으로 예방함으로써 행정목적을 달성하고 있는 점을 고려할 때 수산업법상 수범자에게 부과되는 과태료 가액을 현실에 맞게 상향조정함으로써 어업범죄 예방을 도모해야 할 것이다.

### Ⅲ. 漁船馬力數 制限

어획노력량 통제수단으로서 가장 중요한 것이 어업허가제이다. 어업허가제의 본질은 원천적인 어업에로의 진입을 허가를 통해서 규제함으로써 어업자원을 관리하는 것으로, 첫째는 허가의 대상인 어구 및 어선의 수를 제한하는 것이고 둘째는 어업별로 허가의 定限數를 정하여 어선의 일정척수 이상의 허가를 제한하는 것이며, 셋째는 어선의 톤수와 마력수를 제한하는 것으로 1971년부터 연근해어업 모두 어업별로 톤수를 일정 규모 이상은 증톤 할 수 없도록 하였다. 따라서 전체적으로 정해진 톤수는 제한되고 있으나 어선들이 선박을 신조할 경우에는 전반적으로 고마력 엔진을 장착 사용함으로써 기동력과 어획강도가 커지게 되었다. 따라서 고마력 엔진을 장착한 소형어선은 외형적으로 규모가 작기 때문에 자원에 큰 영향을 미치지 않을 것으로 판단하는 경우가 있을 수 있으나 기관마력이 100~200마력으로 기동력이 뛰어나 조업횟수와 어구의 규모가 커지면서 어획강도가 높아져 연안자원을 濫獲하는 큰 요인으로 작용하고 있다. 즉 연근해 전체어선의 마력수가 단위노력당 어획량이 낮아짐에도 불구하고 계속 늘어나고 있기 때문에 연근해어업의 어업강도는 대부분의 경우 적정어획강도를 초과한 것으로 나타나고 있다.

---

284~285면 참고.

197) 황기형, “민·관 협력을 바탕으로 한 제주도의 자율적 어업관리 체제”, 「해양수산현안분석」 제18권 제1호, 2003, pp. 19~20.

우리나라 근해어업의 경우 1970년 말에서 1980년대 초 사이 주요 근해어업에 있어서 신규 허가를 금지하고 척수 및 톤수를 규제하기 위하여 노력해 왔으나 많은 업종에서 마력수를 규제하지 않음으로써 실질적으로 어획노력량을 제한하는데 실패하였다. 즉 마력수의 증가는 더 큰 규모의 어구사용을 가능하게 함으로써 어선척수 및 톤수의 동결에도 불구하고 오히려 어획노력량을 증가시키는 결과를 가져왔다는 것이다. 그리고 이러한 어획노력량 증가가 어업자원량이 많을 때에는 효율적인 어업생산을 가능하게 하나 어업자원량이 감소한 현재의 상황에서는 경영을 압박하는 주요원인으로 작용하게 된다. 이러한 현상은 비단 우리나라에서만 나타나고 있는 것이 아니고 미국, EU, 캐나다, 등 대부분 나라에서 나타나고 있는 공동적인 현상으로 어획능력 감축에 있어서 중요한 과제가 될 것이다.<sup>198)</sup>

표-8. 동력어선의 어선세력 변화

단위 : 천척, 천G/T, 천마력

구 분	1980	1990	1999
척 수	51.1	79.4	87.5
톤 수	740	955	986
마력수	2,462	5,449	11,796
척당 마력수	48.2	68.6	134.8

자료 : 해양수산부, 「수산행정기본자료」, 2000.

위 표-8은 동력어선의 어선세력 변화를 나타낸 것으로 동력어선의 마력수는 어선척수나 톤수에 비하여 큰 폭으로 증가하는 것을 알 수 있다.

이와 같이 어업별 허가정수 및 어선톤수를 제한하여 척수 및 톤수는 증가가 크지 않았다. 그러나 1990년대 들어서 대부분의 근해어선들은 GPS, 漁探機, 등 어로 장비를 현대화하고, 어구의 규모를 늘리기 위해서 非規制 사항인 어선의 마력수를 높임으로써 실질적인 어획노력량이 증대되어 자원에 미치는 강도를 높였다고 할 수 있다.<sup>199)</sup> 따라서 대규모 기업형 근해어선들은 물론이고 연안어업의 소형어선들까지도 엔진 고마력을 사용하므로 선박의 기동성이 좋아 야간이나 악천후를 틈타 불법조업을 하므로 불법어로 행위에 대한 단속이 미흡할 수밖에 없다.

그리고 沿岸刺網이나 延繩漁業으로 허가를 받은 후 소형기선저인망어업으

198) 신영태, 이형기, 앞의 논문, p. 53.

199) 홍성걸외, 앞의 논문, p. 28.

로, 서남구 기선저인망어업(여수)으로 허가받은 후 트롤어업으로 허가업종을 변경하여 불법조업을 하는 허가업종 위반행위도 어선의 마력수와 깊은 관련이 있다고 할 수 있다. 또한 소형어선들의 경우 불법조업을 하다가 불법어업단속 기관에 의한 단속 적발시 고마력엔진 출력을 이용하여 도주하는 경우가 많아 단속에 많은 애로점이 있다. 예를 들어 고마력엔진을 사용하는 잠수기어업의 경우 해양수산부 자료를 보면 잠수기어업의 총 허가정수 249척 중에서 어선감척사업으로 1996년에 잠수기 어선13척을 감척 하였으나 1996년 전후하여 불법어업단속 실적을 보면 1992년에 65건, 1993년에 99건, 1994년에 79건, 1995년에 71건이 적발되었다 그러나 1996년 이후에는 단 한건의 불법어업 적발건수가 없는 것으로도 소형어선들의 고마력엔진 장착에 따른 불법어업단속이 얼마나 어려운지 알 수 있을 것이다.

따라서 어업자원의 관리측면에서 고마력엔진 사용에 따른 어획노력량 규제 및 불법어업 단속차원에서 非規制 사항인 연근해어선의 마력수를 지금이라도 규제해야 할 것이며, 이를 위하여 어선 마력수 규제에 대한 관계법령을 제정하여야 할 것이다. 우리나라 수산자원관리를 위한 직접적인 규제 사항으로 어획노력량규제인 허가대상 어구 및 어선수의 제한, 어업별 허가의 定限數 제한, 어선의 톤수 제한과 더불어 어선 마력수 제한 규제조치를 시행하여야 할 것이다. 즉 실질적인 어획능력 축소효과를 가져올 수 있도록 사업 시행 이전에 유희허가의 정리, 연안어업에 대한 허가정수 설정 및 조정, 연안 어선에 대한 톤수, 어구제한 및 마력 수 제한 등의 조치<sup>200)</sup>를 취하여야 할 것이다.

#### IV. 操業區域 再調整

우리나라 연근해 어업의 수준에 비추어 바람직한 어획노력량<sup>201)</sup>(어획하기 위하여 인간이 투하한 노력량, 어선수, 어선톤수, 어구사용량, 노동인수, 조업일수 등으로 나타낸다)을 제한하는 기준으로 어업허가정수를 설정하여 어업자

200) 엄선희, “국내 어업실태 및 정책에 관한 어업인 의식조사”, 「해양수산현안분석」 제11권 제1호, 2003, p. 20.

201) 全國漁業協同連合會, “漁業管理の 理論とその實踐への手引き”, 1987, p. 53.

원관리를 하고 있으나 연근해어업은 EEZ체제 도입으로 인하여 연근해 조업수역이 절대적으로 축소될 수밖에 없는 상황에 직면해 있다. 이러한 연근해 조업수역의 축소는 근본적으로 어업생산기반을 축소시킬 뿐만 아니라 과거에 일본 및 중국수역에서 조업하던 근해어선들이 我國 EEZ으로 이동하여 조업하게 됨으로써 조업경쟁의 심화됨에 따라 어업경영이 악화되어 업종간 조업분쟁과 이에 따른 불법어업도 만연할 것으로 예측된다. 즉 어장을 상실한 근해어업에 의한 조업구역위반이 크게 증가하고 있는데 이는 어업허가는 있으나 현행법에서 정하고 있는 규정을 위반하는 경우로 조업구역 위반에 해당된다. 따라서 동북아수역에서의 어업질서 재편에 따라 우리나라 연근해어업도 전면 재편하지 않으면 안 될 상황에 처해있다. 그러나 우리나라는 아직도 이에 대응할 만한 뚜렷한 정책이 미흡한 실정이며, 연근해 수역은 그 범위, 대상어종, 이용자 등에 따라 특성이 다름에도 불구하고, 수역에 대한 구분이 명확치 않아 어업자관리의 목표, 수단 및 주체가 분명치 않다.<sup>202)</sup> 따라서 자원관리형 어업체제의 구축이라는 대전제하에 현재 불법어업에 해당하는 요인을 전면적으로 재검토할 필요가 있다.

현재 불법어업으로 분류되는 조업행위 중에서 현행 법제도의 불합리로 인한 것도 있을 수 있기 때문이다.<sup>203)</sup> 현행 법제도하에서는 근해와 연안어업간 구분 없이 어업별로 禁漁區를 정하고 있고, 특히 근해어업에 대해서는 조업금지구역을 설정하고 있는 반면 연안어업에 있어서는 1980년대 이후 수평적으로 시·도 이내로 조업구역이 제한되었으나 수직적으로는 제한이 없다. 따라서 이론적으로는 근해어업보다 조업어장이 더 넓은데 실제 어로장비 및 기관의 발달로 연안어선이 최고 300마일까지 출어를 하는 경우도 있다.<sup>204)</sup> 그리고 또한 해수온의 이상현상에 따른 어족자원의 서식분포의 변화로 최근 오징어가 서해안에서도 많이 어획되고 있고 저층어족이 감소한 대신 부어류가 급격히 증가하는 등 과거에 비해 어류의 서식분포가 우리나라 연근해의 분포상 큰 변화를 보이고 있다. 이와 같이 현행 법제도와 현실과의 괴리현상과 해상에서의 어류의 서식분포의 큰 변화 등으로 인하여 조업구역을 둘러싸고 많은 분쟁이

202) 홍성걸외, 앞의 논문, p. 35.

203) 신영태·이형기, 앞의 논문, p. 79.

204) 홍성걸외, 위의 논문, p. 60.



야기되고 있는데 이를 살펴보면 트롤어업과 외끌이 및 쌍끌이 대형기선저인망어업의 동경128도 이동조업분쟁, 특히 외끌이 대형기선저인망어업의 경우 88, 93, 94, 95해구에서의 조업 그리고 기선 권형망어업의 경우 부산 경남의 어업인들의 조업구역인 제1구와 전남 어업인들의 조업구역인 제2구에서의 분쟁 그리고 대형선망어업의 제주도 연안 7,400m 이내의 조업과 기타지역 등에서 현실과 법제도가 괴리된 조업구역에 대하여 현실에 맞는 전면적인 관계법령의 개정이 있어야 할 것이다.

어업자원의 보호·관리적인 측면과 어업인의 경영적인 측면을 동시에 고려하여 어떠한 법제도를 완화시켜야 하는지 강화시켜야 하는지를 판단한다는 것은 결코 쉬운 일은 아니나 다양한 어선이 다양한 어법으로 다양한 어종을 대상으로 어업활동을 하는 경우에는 허가 제한제도를 보완하여 실시하는 것이 어업자원 관리측면이나 감독비용과 감독노력 측면에서 더욱 유리하다고 본다.<sup>205)</sup> 따라서 어장이용제도가 현실과 큰 괴리현상을 보이고 있는 곳은 불법어업 방지를 위한 규제완화 등 법제도개선 추진차원에서라도 현실성 있게 조업구역에 대한 관련법령을 개정하여 억울하게 불법어업자로 전락하는 것을 막아야 할 것이다.

## V. 水産資源保護令의 獨立立法化

우리나라의 수산업법은 수산행정의 원활성을 담보하기 위한 부수적인 제재장치로 생각해온 까닭으로 어업범죄라는 개념자체도 다소 생소한 것이 사실이다. 그러나 이제는 수산관계법령 중에서 수산자원의 중요성을 감안하여 보다 적극적이며 보다 효율성 있게 어업범죄에 대처하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

우리나라 수산관계법의 체제는 법률인 수산업법에서 어업관리에 필요한 기본적인 사항만 규정하고 구체적인 대부분의 내용은 그때마다 大統領令 또는 部令등 명령을 제정하여 관리하는 체제를 유지하고 있다. 따라서 수산관계법

---

205) Crean, Kevin and Symes, David, *Fisheries management in Crisis*, (Australia Victoria, Blackwell Science Pty. Ltd., 1996), pp. 80~81.

을 연구하는 전문가가 아니고서는 이 많은 법령의 규제에 관한 전반적인 사항을 숙지하기가 어렵다<sup>206)</sup>. 더욱이 법령을 연구하는 자가 아닌 어업자들이 이 많은 법령을 숙지하여 그에 따른 규제사항을 준수한다는 것은 어렵다고 생각한다<sup>207)</sup> 이런 사유로 인해서 법령을 무시하고 관행적으로 어업을 하기 쉽기 때문에 수산업 전반에 불법어업이 행해지고 있으며 불법어업에 대한 죄의식도 거의 없다.<sup>208)</sup> 따라서 어업범죄에 강력대처하기 위해서는 수산업법을 중심으로 하여 복잡하게 많은 수산관계법령 중 수산자원보호 및 번식과 관련된 항목은 수산업법의 하위 법령으로 있는 수산자원보호령의 독자성을 인정 입법화하여 수산자원보호법을 중심으로 간단 명확하게 개정 정비하여 법적안정성 및 예측 가능한 어업규제의 실효성을 확보해야하는데 이와 같이 수산자원보호령을 입법화하는 방안은 다음과 같은 이유에서 바람직하다고 생각된다.

첫째, 오늘날 해양환경 보호는 육상의 환경보호에 비할 바가 아니며 세계 공동의 이익과 과제이고 지구촌보호의 마지막 보루이다. 이런 관점에서 해양환경보호에 대한 형사법과 국제형법의 관심과 제도적 대책의 마련은 중요한 의미를 지니고 있다. 따라서 이에 대한 형벌정책과 법제도의 유기적 관계 및 미흡한 공법적 체계의 종합적 검토와 보완이 시급한 과제이다.<sup>209)</sup>

또한 국제형법의 영역에서는 해양환경의 세계적 중요성의 인식아래 형사 재판권을 비롯한 금전벌을 부과하도록 하는 국제협약이 체결되어 있다.<sup>210)</sup>

이와 같이 비교법적 고찰을 통하여 알 수 있는 바와 같이 世界諸國은 해양환경의 중요성을 감안 수산자원의 보호와 관리문제를 해결하기위하여 각국은 해양환경 관련법 및 수산자원보호법을 마련하여 적절한 규제를 하는 것이 전

206) 이종근, 앞의 논문, p. 183.

207) 법규범의 과잉은 규범에 대한 진정한 윤리적 책임의식을 가지지 못하게 하여 결국 법의식의 결여를 초래하여 법의 준수가능성이 상실되고 법의 기능이 무력하게 된다.; 박영도, 「법령 용어에 관한 연구」, 입법이론 연구(Ⅲ), 한국법제연구원, 1995), p. 27.

208) 불법양식, 어구의 그물코 규격제한위반, 포획체장의 제한위반 등은 거의 모든 어업자들이 불법어업을 하는 상황이기 때문에 단속기관에서 아예 단속을 포기하고 어선에 의한 불법어업만 단속 하고 있으나, 어선에 의한 불법어업조차도 감소하지 않고 있다.; 이태희, 앞의 논문, pp. 50~58.

209) 이경호, 앞의 논문, p. 148.

210) 山本草二, 「國際刑事法」, (東京 : 三省堂, 1991), p. 315.

반적인 추세라 할 수 있으며, 우리나라와 비슷한 법체계를 유지하는 일본의 경우도 우리나라 수산자원보호령과 매우 유사한 내용의 수산자원보호법이라는 법률로 규정하고 있고, 법률의 시행을 위한 수산자원보호법시행령이 따로 마련되어 있다.

둘째, 우리나라의 경우 어업자원의 보호에 관한 사항을 규정하고 있는 수산자원보호령은 수산자원의 번식보호와 어업조정에 관한 사항을 규율함으로써 어업을 영위하는 개인의 권리나 의무를 구속하는 또는 구속할 수 있는 부분이 많다. 그러나 우리나라헌법은 국민의 권리와 자유에 관한 사항 및 기타 중요한 사항은 반드시 법률로써 규정할 것을 요구하고 있다.<sup>211)</sup> 이는 행정권의 행사는 법률에 의거하여야 하고 법률에 따라서 행하여져야 한다는 원리<sup>212)</sup>로 법치국가에 있어서 행정의 기본원리이다. 즉 일반적으로 국민의 권리 또는 자유를 침해하는 행정작용에 관하여는 마땅히 법률의 근거에 의거 하여야만 할 수 있다는 것이다.

셋째, 수산자원보호령상의 벌칙의 장(보호령 제30조 내지 제32조)에는 해당각조를 위반한 경우에는 형벌을 부과하도록 되어있다. 이러한 형벌의 부과는 근대형법의 기본원칙인 범죄와 형벌은 미리 법률로서 정하여야 한다는 罪刑法定主義<sup>213)</sup>에 위배되는 것이다. 즉 모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하

---

211) 헌법 제37조 제2항 : 국민의 모든 권리와 자유는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로서 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

212) 우리나라에서는 원칙적으로 法律 留保原則을 취하고 있으나 이와 같은 法律 留保는 원래 행정권 발동의 제한을 의미하며 또 거기에 주안이 있지만, 반드시 그것에 국한되는 것은 아니다. 그리고 위는 행정법 기본원리 중의 하나인 '법률에 의한 행정의 원리' 내용의 하나이며, 주로 행정법학상 사용되며, 그 타당성 영역에 관해서는 학설상 논쟁이 있다. 즉 종래 국민의 권리·자유를 제한하고 의무를 부과하는 侵害行爲에 한정하는 侵害留保說이 통설이며, 실무도 그렇게 취급되었으나, 최근에는 給付行政의 영역이나, 이익을 주는 행위를 포함한 일체의 행정영역에 미친다는 全部留保說도 학설상 제창되고 있다.; 김동희, 「행정법 I」, (서울 : 박영사, 1998), p. 31.; 김철수, 「憲法概說」, (서울 : 박영사, 1992), p. 366.

213) 배종대, 「형법총론」 제6판, (서울 : 홍문사, 2001), pp. 57~65.

며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.<sup>214)</sup>는 대한민국헌법의 기본원칙에 위배되는 것이다. 그리고 또한 이러한 행위는 母法이라 할 수 있는 수산업법과 수산자원보호령상의 包括委任이 우려<sup>215)</sup>되는 사안이다.

넷째, 우리나라 어업관리제도는 수산업법 및 동법의 하위법령에 의하여 구성되어 있는데 수산업법 중 수산자원의 보호 및 번식과 관련된 모든 法令들이 복합적으로 기재되어 너무나 복잡<sup>216)</sup>난해하고 또한 중복되는 경우도 있다.

다섯째, 불법어업범죄를 수산자원보호법에 규정함으로써 수산자원을 枯蕩荒廢化시켜 수산자원을 멸종케 하는 不法濫獲행위가 가지는 해양생태적인 사회적해악성 및 범죄성을 분명하게 인식시키는 일방적인 예방효과를 기대할 수 있다.

여섯째, 수산자원보호법에 어업범죄를 명확하게 규정함으로써 다소 혼란스러운 우리나라 수산관계법령의 법집행에 통일성을 기하여 법집행의 효율성을 발휘할 수 있다. 다시 말하면 우리나라 수산정책의 기본이 되는 수산업법에서 수산자원의 보호 및 번식에 관한 모든 사항들을 수산자원보호법으로 이관함으로써 행정법상의 특수 원리와 규제법상의 기본원리들이 원만하게 조절되어 수산관계법의 명확화로 법집행의 圓滑을 기할 수 있다.

해양환경법규의 불명확성은 수범자가 해양환경규제법을 용이하게 알 수 없게 할 뿐만 아니라 형벌과 행정제재에 대한 차이점을 인식하는데 어려움을 준다. 따라서 해양환경법의 준수를 위한 인지도를 높이기 위해서는 법률규정을 보다 단순하고 명확하게 규정할 필요가 있다. 또한 제재규정은 가능한 한 직접적으로 규정해야 한다.<sup>217)</sup>

214) 헌법 제12조 제1항.

215) 김철수, 「헌법학 개론」, 제10전정신판, (서울 : 박영사, 1998), pp. 446~449.

216) 수산업법에 관한 部令으로는 어업허가 및 신고 등에 관한규칙, 어업면허 및 어장관리규칙, 육성의 지정 및 관리에 관한규칙, 수산동식물보호 수면관리규칙, 총허용어획량의 관리에 관한규칙, 수산관계법령 위반행위에 대한 행정처분기준과 절차에 관한규칙, 수산동식물의 이식승인에 관한규칙, 영어조합법인에 관한규칙, 어획물운반업허가에 관한규칙, 수산업에 관한 수수료규칙, 근해 원양어업의 조업상황 등의 보고에 관한규칙, 선박조업안전규칙, 출어감찰 및 어선표지에 관한규칙 등이 있다.

217) 이경호, 앞의 논문, p. 160.

이와 같은 사유로 수산자원보호령을 입법화해야하며, 이를 위해서는 해양환경보호에 관한 종래 「인간의 생활이익」 중심의 인간중심주의적 法益觀을 초월하여 인간을 포함한 해양환경 그 자체를 보호하기 위한 總體的 가치인식이 반영된 생태학적 법익보호를 위한 입법이 필요하다. 또한 해양환경의 효율적인 보호관리를 위한 형사규제를 엄격화·명확화하고, 행정적 유도가 가능한 범위 내에서는 사전적 현장중심의 단속과 즉시강제에 의한 예방적 행정적 제재조치, 범칙금<sup>218)</sup>제도의 활용 및 행정처분이나 과태료 등 행정질서벌을 다양화하고, 그 내용을 보다 구체적이고 명백히 하는 규제입법이 필요하다.<sup>219)</sup> 이렇게 함으로써 변화하는 제반실정에 비추어서 국가권력을 강력히 요구하는 분야인 수산자원보호법에 국가권력을 적절히 투입함으로써 수산자원의 보호·관리로 수산업의 균형 있는 발전을 도모하고 또한 어업범죄에 능동적으로 대처해야할 것이다.

## 제2절 法執行의 效率化 方案

### I. 不法漁業에 대한 認識 再考

이제는 수산업도 자급자족의 시대에서 벗어나 수산물도 하나의 상품으로서 시장 지향적(Market Oriented)이며 소비자 지향적(Consumer Oriented)인 마인드를 가지고 생산과 판매활동을 해야 하는 시대이다.<sup>220)</sup>

이제까지 불법어업에 대한 형벌규제는 행정목적 달성을 위한 하나의 부수적인 제재수단으로 생각해온 경향이 강하였다. 그러나 이제는 이와 같은 인

218) 犯則金은 범칙행위자에게 해당 행정기관장이 발부하는 통고처분이라는 제재수단으로 행정제재이지만, 통고처분을 거부하거나 통고처분을 받고 범칙금을 납부하지 않으면 즉결심판에 따라 형벌이 부과되는 이중적 성격을 지니고 있다. 범칙금은 경범죄 또는 행정의무위반에 대한 신속하고 합리적인 현장집행과 행정단속 목적을 달성하기 위한 효율적인 규제수단이다.

219) 이경호, 앞의 논문, p. 166.

220) 한병세, 「수산업 발전을 위한 어민 의견조사에 관한연구」, 여수대학교 논문집 제13집 제1권, 1994, p. 188.

식은 불식되지 않으면 안 된다. 불법어업을 수산자원학적측면과 수산물 유통 구조적인 측면에서 살펴보면 먼저 수산자원학적인 측면에서의 불법어업은 수산자원의 濫獲과 亂獲을 초래하게 되어 일부어종을 제외하고는 이미 연근해어장에서의 심각한 資源枯渴現象에 직면하고 있으며 머지않은 장래에는 해양생태계 파괴로 인한 일부 어종의 멸종도 초래할 수 있을 것이다.

수산물 유통구조적인 측면에서의 불법어업은 어획된 어획물은 대부분 정상적인 유통구조를 거치지 않고 중간객주상인을 통한 위장위판이나 私賣買 등 불법으로 유통되므로 수산물의 유통질서를 문란하게 한다. 이와 같은 불법어업은 수산자원의 보호관리측면이나 수산물의 유통질서 측면에 있어서 그 유효성은 실로 크다고 하지 않을 수 없다.

이렇게 본다면 중대하고도 명백한 불법어업은 그 엄청난 사회적 유해성에 걸맞는 강력하고도 단호한 형사소추가 이루어져야하며, 소추기관인 검찰은 불법어업을 단순한 어로활동을 위반한 행정벌에 그치는 것으로 보아 수산업관련 기관의 수산자원 보호·관리를 위한 여러 가지 행정조치를 형사법적으로 사후보완 한다는 지금까지의 惰性的 인식을 탈피하여 불법어업의 폐해가 지니고 있는 현실제적 의의에 맞게 적극적인 자세를 가지고 소추에 임하여야 할 것으로 본다. 불법어업은 적법하게 조업하는 대부분의 많은 어업자들에게 큰 피해와 허탈감을 주며 수산업 전체에 해악을 초래하고 나아가, 수산자원은 국민들의 중요한 식량공급원으로서 국민경제와 직결되는 중대한 사안이므로 결코 소홀히 하지 않고 엄중히 처리하지 않으면 안 된다는 불법어업에 대한 인식의 전환이 필요하다.

그리고 불법어업에 대한 적극적인 啓蒙弘報로 어업자들의 인식전환을 도모하여야 한다. 어업사범은 행정범이 대부분이고, 특히 광범 복잡한 규제 하에 있는 어업은 우선 법률의 不知를 排除하기 위하여 그 규제의 啓蒙弘報 없이는 불법어업근절을 기대할 수 없기 때문이다.<sup>221)</sup>

우리나라에서 수산업을 경영하고 있는 수산업자들뿐만 아니라 실제업무에 종사하고 있는 어업자들도 알게 모르게 수산관계법령을 위반하는 사례가 頻繁하게 일어나기 때문에 불법어업에 대한 無感症 症勢가 나타나 위법을 하고도

---

221) 양세식, 앞의 논문, p. 45.

죄의식을 느끼기는커녕 단속에 적발되어 법의 제재를 받고난 후에도 앞으로는 법을 준수하겠다는 생각보다는 재수가 없어서 단속에 적발되었다고 생각하는 수산업종사자가 아직도 많이 있다.<sup>222)</sup> 이러한 사고가 수산업종사자들 사이에 팽배하고 있는 한 아무리 좋은 정책이 시행되고 강력한 규제를 하더라도 불법어업 근절에 대한 큰 성과는 기대할 수 없을 것이다. 따라서 불법어업 근절을 위해서는 수산관계법령의 위반에 따른 법적인 제재에 앞서 무엇보다도 수산업종사자들의 사고방식을 불식시켜 불법어업에 대한 인식의 전환을 도모 할 수 있는 불법어업 방지를 위한 대단위 홍보를 통한 여론조성이 필요하다 할 것이다.

이와 같이 하기위하여서는 수산업 관련기관들이 주체가 되어 어업인들의 자질향상을 위한 어촌지역의 교육네트워크(Educnet)를 구축하는 방안을 검토해 보아야 할 것이다.<sup>223)</sup> 그리고 어촌과 도시간의 정보교류를 위해 어촌지역에 위성통신을 이용하여 고속인터넷망을 구축하거나, 어촌지역에 보급되어 있는 중계유선망의 網構造를 개선하여 CATV 방식의 초고속망 서비스를 확대하는 방안<sup>224)</sup>이 강구되어 어업인들의 자질과 소양을 높임으로써 사회에 대한 적응력과 준법정신 등을 고취시켜야할 것이다. 또한 자원관리의 중요성을 국내외 事例地域 探訪 등을 통해 어업인들에게 지속적으로 교육시키고 TV, Radio 등의 매체를 통해 홍보하는 프로그램의 개발도 필요하다. 이와 같이 함으로서 불법어업으로 인한 弊害인 資源枯渴로 인한 해양생태계의 파괴 그리고 수산물 유통질서 문란 등 수산업 전반에 미치는 악영향에 대하여 어업종사자들의 이해를 도모시켜 불법어업을 하면 멀지 않은 장래에 어민이나 수산업자들 스스로에게 엄청난 불이익이 돌아온다는 사실을 매스컴 및 기타 언론매체를 통한 여론조성으로 수산업종사자들의 불법어업에 대한 인식전환을 도모하여야 한다.

지금까지는 불법어업이라면 보통은 수산자원의 보호와 관리측면에서 생각해 온 것이 사실이다. 그러나 이제는 불법어업에 대한 인식을 새롭게 더 확장되

---

222) 장충식, 앞의 책, p. 111.

223) 마임영, “디지털 경제와 수산업”, 「월간해양수산」, (한국해양수산개발원, 2000), pp. 6~9.

224) 박기홍·조윤애·주대영, “디지털경제시대와 인터넷 혁명”, 「산업연구원」, 2000, p. 14.

게 생각하여야 할 것이다.

## II. 漁民 및 市民의 監視活動 強化方案

지금까지의 수산관계법령의 행정규제 및 형벌규정을 강화하고 형사소추기관이 그 조직을 정비하고 전문 인력을 확보한다고 하더라도 그것만가지고는 불법어업근절에 대하여 효율적으로 대처하기는 곤란할 것이다. 따라서 불법어업문제의 본질적인 해결을 위하여서는 모든 어민 그리고 시민이 불법어업에 대한 해악성을 인식하고 수산자원이 가지는 가치의 중요성을 자각할 때 비로소 가능할 것이며, 또한 어민 및 시민 각자가 우리의 해양·수산자원의 보호·관리를 위한 감시자로서의 역할을 성실히 수행할 때 비로소 불법어업은 근절될 수 있을 것이며, 현재와 미래의 모든 국민이 누려야 할 삶의 터전으로서의 소중한 우리의 수산자원은 보호·관리가 실현될 수 있을 것이다.

이와 같은 관점으로 볼 때 불법어업에 대한 범시민적 감시활동 확충방안이 절실하다 할 것이다. 즉 불법어업을 행하거나 조장하는 행위인 해상에서의 불법어획물을 적재 운반하는 불법어획물 운반선 그리고 육상에서의 불법어구 제작공장, 불법어구나 어망을 판매하는 어구 어망 판매 대리점, 불법어획물을 위판 시키는 수산물 유통시장 등을 집중적으로 감시 적발하는 민간조직체를 구성함으로써 불법어업을 방조 조장하는 행위를 감시하여 불법어업을 사전에 방지하는 시민의 감시활동 활성화하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

그리고 이와 같은 민간단체의 활발한 활동을 법적으로 뒷받침해 줄 수 있는 방안도 강구하여야 할 것이다. 예를 들어 우리나라의 환경문제에 대해서는 민간기구가 환경오염행위에 대하여 고소를 할 수는 없으나 고발의 형태로 국가 형사소추기관에 오염행위자의 처벌을 촉구할 수 있다. 그러나 그 처벌의 촉구는 국가기관을 기속하는 효력을 가지지 못한다. 가령 민간단체의 고발에 대하여 불법어업단속기관의 비전문성결여로 인하여, 특히 검찰이 불기소처분을 내린다면 현행법상으로는 검찰이외의 제3의 기관에 이를 호소할 방법이 없다. 이런 사항과 연관해서 주목되는 것이 우리의 형사소송법이 인정하고 있는 것이 검사의 불기소처분에 대한 裁定申請制度이다.<sup>225)</sup> 그러나 현재의 裁定申請



制度는 수사기관의 직무와 관련 집권남용·불법체포, 감금·폭행, 가혹행위 등의 인권침해와 1994년 통합선거법 개정 이후 선거법위반사범을 중심으로 한 범죄유형에 국한되고 있어서 그 실효성은 의문시 된다고 할 수 있다.

그러나 해양수산 환경 침해행위인 어업범죄에 대하여 그 임무를 게을리 하거나, 불법어업단속에 대한 전문성결여로 인한 국가기관, 특히 검찰의 부당한 검찰권행사에 대한 裁定申請制度는 어민이나 시민이 불법어업의 감시자로서의 역할을 성실히 수행할 수 있게 법적으로 뒷받침할 수 있는 유일한 민간참여방식이라 할 수 있겠다. 따라서 오늘날 지방자치체도가 정착 발전되어 지역주민의 의사가 직접적으로 수산행정의 일선에까지 구체적으로 실현되는 현실에 더불어 시민에 의한 민간 감시자의 참여욕구는 다른 각도에서 충족될 수 있을 것이며 현재단계에서는 검찰의 활동과정에 민간측이 裁定申請方法을 통하여 유입하는 방안을 확보하는 것이 매우 유력할 것으로 전망된다.<sup>226)</sup> 그리고 앞으로는 裁定申請制度의 범위를 대폭 확대하여 건전한 민간 활동이 국가의 정상적인 활동을 촉구할 수 있는 계기를 마련하여야 할 것이다.

또한 육상에서의 단속이 단속비용 면이나 단속의 실효성 면에서 더 바람직하며 아울러 어업인 자율에 의한 불법어업근절은 가장 바람직한 것으로 불법어업 고발자 및 불법어업 없는 업종이나 지역에 대한 특별인센티브 부여를 통한 불법어업근절을 유도해 나가야 할 것이다.<sup>227)</sup>

위와 더불어 전국 주요 항·포구에 소재하고 있는 출·입항신고기관<sup>228)</sup>에서 신고접수시, 어로보호본부, 어업무선국 등을 통해 어획량을 보고 받는 등 간접적 단속도 병행하고 있으나 강력하게 출·입항신고기관에서 출·입항 점검을 통한 입체적 감시·단속으로 직접적 단속이 이루어져야 할 것이다.

### Ⅲ. 無許可 漁船에 대한 合理的인 構造調整

225) 박봉진, 앞의 논문, p. 100.

226) 이재상, “재정신청의 제문제”, 「대한변호사협회지」 제4월호, 1988, pp. 8~12.

227) 신영태·이형기, 앞의 논문, p. 78.

228) 경찰청관장: 970개소, 해양경찰청관장: 380개소, 신고기관 미설치 항·포구: 1,003개소가 있다.

지방자치제에 따라 주민들의 요구와 무등록선 조사 등을 계기로 소형어선 척수가 1997~1998년 사이에 허가건수가 17,662건 이나 증가 되어 자원의 濫獲을 막는 제도적인 장치가 시급히 요구됨에 따라 소형어선의 합리적인 구조조정사업이 절실하다고 할 것이다. 이에 따라 정부에서는 연근해어업의 어선 감축 구조조정사업을 추진하고 있으나 아직까지도 무허가 불법어업을 행하는 소형어선들이 여전히 성행하고 있어서 구조조정의 효과를 상쇄시키고 있으며 소형어선을 이용한 무허가 불법어업으로는 불법어업의 대명사로 불리는 소형기선저인망어업을 지칭하게 되는데 우리나라에서 불법어업을 자행하는 업종 중 무허가소형기선저인망어업이 전체불법어업의 약 80~90%를 차지하고 있다.<sup>229)</sup> 이들 소형기선저인망어업은 저층 어족을 대상으로 하여 법령으로 규정한 捕獲禁止體長(수산자원보호령 제10조) 및 기타 해당 각 규정법령을 위반하여 아주 작은 어종까지도 불법으로 무차별하게 濫獲이 자행되어 연안어업자원의 枯渴을 심화시키고 있으나 이들 어업자의 대다수가 매우 영세하기 때문에 어려운 생활고를 해결하기 위하여 불법인줄 알면서도 부득이하게 불법어업을 하는 경우가 대다수로 이들 생계형 어업자들에게서 조업중단은 생계와 직결되는 문제이기 때문에 관계기관의 불법어업 단속이 집중적으로 이루어지는 시기에는 불법어업이 주춤했다가 단속이 뜸해지면 다시 불법어업을 재개하는 악순환이 반복되는 것으로 소형기선저인망어업에 대한 어업자들의 장래예측 현황을 보면 표-9와 같으며, 이 같은 결과로 볼 때 소형기선저인망어업은 어업자의 대부분은 영세성으로 인하여 생계 대책이 없고, 선박을 보유하고 있는 한 불법어업을 계속한다고 응답하여 불법어업에 대한 관계기관의 강력한 단속만이 불법어업근절의 근본대책방안이 될 수 없는 것으로 나타나 소형기선저인망어업에 대한 합리적인 구조조정이 필요하다 할 것이다.

표-9. 소형기선저인망어업의 장래성

단위: 빈도(%)

구 분	생계에 대책이 없으면 계속 한다	선박이 있는 한 계속 한다	자연 도태 된다	단속으로 없어 진다	전업 한다	기타	계
빈 도 (%)	129 (50.6)	92 (36.1)	16 (6.3)	6 (2.3)	9 (3.5)	3 (1.2)	255 (100)

229) 이상조, “한국 연근해 불법어업의 지도단속 실태”, 부경대학교 산업대학원 수산학석사 학위논문, 1998, p. 34.

일본의 경우 연안어장에서 소형기선저인망 어업을 불법어업으로 규정하고 이를 근절시키기 위하여 10여 년간 노력하였으나 이 어업을 근절하는데 실패하였기 때문에 일부 소형기선저인망 어업을 합법화시키고 허가의 최고한도를 엄격하게 적용하는 방법으로 정책을 변경하여 실효를 보았다. 즉 소형기선저인망어업을 정리하기 위하여 특별조치법을 통한 구조조정을 단행하였다. 소형기선저인망어업의 稚魚漁獲 漁法에 따른 자원감소문제와 타 업종과의 분쟁문제 등을 해소하기 위하여 1951년(소화26년) 어업법 개정 및 소형기선저인망어업 정리에 관한 특별조치법을 제정하였던 것이다.<sup>230)</sup>

따라서 우리나라에서도 지금과 같이 단속위주의 실효성이 적은 불법어업근절 정책을 계속하기보다는 무허가 불법 소형기선저인망 어업을 합법화시키고, 허가정수 및 사용어구를 엄격하게 규제하는 제도로써 선회하는 방안을 연구할 필요가 있다고 생각한다.<sup>231)</sup> 이와 같이 하기 위해서는 불법어업을 포기하고 합법적인 어업으로 전환을 유도하기 위해서는 어업인들의 적극적인 이해와 자발적인 참여와 정부의 실효성 있는 정책 수립이 선행되어야 할 것이다.

이를 위하여 정부에서는 구조조정 자금지원정책으로 1990년에 법률 제6029호로 제정된 어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법으로 설치되어 시행되고 있는 수산업발전기금이 있는데, 그 주요사업 지원을 보면 사업별로 크게 6개 종류와 10개 단위사업<sup>232)</sup>으로 세분되며, 사업별 항목 중 수산자원의 관리를 위한 어업질서 확립자금의 용도는 수산자원의 보호와 어업질서 확립을 위한 불법어업근절이 시급한 실정인바, 불법어업 근절을 위한 강력한 단속과 병행하여 합법어업으로 전업하고자 하는 영세어업인에게 자금을 지원하여 어업질서 확립의 효율성을 제고하고 어업질서를 문란 시키는 불법 소형기선저인망어업이 사용하는 어구를 폐기하고 허가받은 어업의 어구구입과 어선구조 설비비 등을 지원하여 합법어업으로 전환을 유도하는 것이 사업목적

230) 「小型機船底びき網漁業」, 水産廳振興部沖合課 監修, 1983.

231) 이종근, 앞의 논문, p. 190.

232) 1. 수산자원관리-TAC(총허용어획량)참여어업인 경영개선자금, 어업질서확립자금. 2. 기르는어업육성-양식장지하해수개발, 양식기자재구입자금, 폐각처리업체운영자금. 3. 수산물유통구조개선-산지중도매인유통자금, 수산물유통자금. 4. 수산물가공산업육성-가공업체 운영자금. 5. 어업기자재생산촉진-어망생산운영촉진. 6. 원양어업육성-노후 원양어선 신조교체.

이다.<sup>233)</sup> 그러나 영세한 어업자의 어가부채는 계속 늘어나서 상환능력이 급격히 악화되고 정부의 수산지원정책의 비현실성 때문에 어업자들이 정부정책에 참여하기를 기피하고 있다.

따라서 무허가 불법어선의 합리적인 구조조정사업에 실효성을 가지게 하기 위해서는 정부의 확고한 의지와 어업인들에 대한 지원조건을 현실성 있게 개선하여 많은 어업자들이 어업구조조정에 참여하도록 하여 불법어업을 포기하고 합법적인 어업으로 전환하고자 자진신고 하는 경우에는 법적인 제재를 사면해주고 전업비용 등을 대폭 지원하는 방안이 마련되어야 하며, 이렇게 하기 위해서는 우리나라의 수산관련 법률 중 수산자원·어촌진흥관련 한 수산진흥법, 어업협정체결에 따른 어업인등의 지원 및 수산업발전 특별법 그리고 어업정책에 관한법률로써 농어촌 구조개선 특별회계법, 농어촌 발전 특별조치법, 그리고 어촌개발 관련법으로 농어촌 정비법, 기타 관련법 등에서 전업자의 재건정비 및 생활환경을 개선하여 타산업종사자와 균형된 생활을 도모할 수 있도록 법을 재편하여 다방면에서 전업 어업자에게 보다 많은 현실성 있는 지원을 함으로써 전업을 유도해야 할 것이다.

#### IV. 漁船勢力 減縮을 위한 持續的인 構造調整

불법어업을 단속하는 정부 및 관련기관에서 불법어업을 강력하게 단속하기 위한 계획 대부분이 근본적인 예방·처리대책으로서는 다소 미흡한 것으로 보여 진다. 앞에서 불법어업 발생원인에서도 살펴본 바와 같이 자원감소 등에 따른 어가경제의 어려움이 어업인들로 하여금 불법어업을 행하게 하는 원인으로 작용하고 있으므로 불법어업근절을 위해서는 이와 같은 근본적인 대책이 선행되어야 하고 이를 위해서는 연근해 어선에 대한 합리적인 구조조정이 이루어져야한다.

불법어업이 발생할 수밖에 없는 근본적인 한 원인으로 대외적 여건변화에 따른 어업생산성의 감소가 어업자들의 경제적 지위를 약화시킴으로써 어쩔 수

---

233) 주문배·정갑용·이상민·최수정, 「우리나라 수산관련기금의 운영실태와 개선 방안」, (한국해양수산개발원, 2003), pp. 35~36.

없이 불법어업에 종사하게 된다. 우리나라 어업생산성 저하의 원인은 여러 복합적인 원인에 의해서지만 자원량에 비하여 과도한 어선세력이 그중 한 요인으로 작용하고 있다. 즉 동일어장에서 집중조업으로 발생하는 문제는 어장은 협소하지만 상대적으로 어선세력이 과잉이라는데 그 원인이 있으며 이는 법적, 제도적으로 규정된 범위를 초월한 어구사용 및 어장이용에 따른 불법어업이 이루어지고 있으며 사례 연구조사 한 어업 중에서 대소, 경중의 차이는 있으나 대부분의 사례가 규정을 위반하고 있으며, 불법어업행위를 하지 않는 어업은 거의 없다. 오히려 규정을 지키는 어업을 찾기가 쉽지 않았다. 234)

표-10. 연안어선 수에 대한 견해

단위: 빈도(%)

보 기	답변 비율
	어선어업 중심 어촌
너무 많다	83.3%
적정하다	13.6%
너무 적다	3.0%
합 계	100.0%

불법어업이 자원에 미치는 영향은 재차 강조할 필요가 없는데, 어선감척이 시작된 1994년을 고비로 불법어업은 소폭 줄어들고 있으나 여전히 연간 3,000건을 넘고 있다. 이러한 것은 단속된 것만을 나타낸 것으로서 적발되지 않은 불법어업행위는 이보다 훨씬 많을 것이다.235) 따라서 위의 상황을 종합해보면 한정된 자원량에 비하여 과도한 어선세력은 불법어업 범죄의 발생 요인과는 무관하지 않을 것이다.

우리나라 어업인 의식조사에서 연안어업에 종사하는 어선의 수에 대해 질문한 결과 약 80%에 가깝게 현재 연안어선의 수가 많다고 연안어선 수에 대한 견해236)를 밝히고 있는데 자세한 것은 위 표-10 과 같다. 이와 같이 어선과 어촌을 중심으로 연안어선 수에 대한 견해를 보더라도 얼마나 어선세력이 과도한 것인가를 알 수 있으며 어선감축에 대해서도 어업인 스스로가 인식하고 있음을 알 수 있다.

234) 최성애·한규설, “자주적 연안어장 관리주체에 관한연구”, 한국해양수산개발원, 2002, p. 59.

235) 홍성걸외, 앞의 논문, p. 50.

236) 황기형·엄선희, 앞의 책, p. 5.

수산업법 제79조의2(수산자원의 조성) 제1항 제3호를 보면 행정관청은 수산자원을 조성하기 위하여 어선감척 등 어업구조조정사업을 시행하고 있는데 이는 어선세력을 자원에 적합한 수준으로 조절하고 어업생산성의 향상과 안정적 수산물공급 및 어업경쟁력을 제고하기 위한 어업구조조정 사업이라 말할 수 있다. 특히 어선세력 중 1980년과 1990년을 비교해보면 근해어업은 약 500척이 감소한 반면 연안어선은 약 1만 7천여척이 증가하였다. 따라서 총 어선척수는 1만 6천여척이 증가하여 약 41%가 증가하였으며 '92년 이후 신규어업허가를 억제하고 감척사업으로 어선세력을 줄여왔으나 연안어업의 경우 오히려 어업허가 남발로 어선세력이 증가하고, 업종간 지역분쟁이 빈발해지고 있다는 것이다.<sup>237)</sup> 이와 같이 어선세력의 과다증가로 1990년대 중반이후 총 어획량의 감소추세가 뚜렷하게 나타나고 있으며, 연근해어장에서의 어획량도 1990년대 이후 뚜렷한 감소세를 보이고 있는데 연도별 연근해어업 어획량 및 어선척수는 아래 표-11과 표-12와 같다.

표-11. 연근해어업 어획량

(단위: 천M/T, %)

구분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001
총어획량	935	2,135	2,410	3,103	3,275	3,348	2,514	2,665
연근해	726	1,209	1,372	1,495	1,542	1,425	1,189	1,252
구성비	77.6	56.6	56.9	48.2	47.1	42.6	47.3	47.0

자료: 해양수산부, 해양수산통계연보

표-12. 연근해어업 어선척수

(단위: 척)

구분	1980	1990	1995	2000	2001
계(척)	40,335	56,737	50,779	68,036	67,990
근해어업	7,332	6,840	6,562	5,287	5,014
연안어업	33,003	49,897	44,217	62,749	62,976

자료: 해양수산부, 해양수산통계연보

이와 같이 한정된 자원 속에서 어획량의 감소는 어선들 간에 과당경쟁을 가져와 어획 노력량을 증가시키고 더 나아가서는 불법어업을 조장하는 한 요인으로 작용할 수 있으며 이로 인해 연근해어업의 어업자원은 심각한 枯渴狀態

237) 해양수산부, 「수산업동향에 관한 연차보고서」, 2001, pp. 79~80.

로 해양생태계는 더욱 악화될 것으로 예상된다. 따라서 어선세력을 자원수준에 맞추고 불법어업조장방지를 위해서도 합리적인 어선감척사업은 지속적으로 시행되어져야 한다.

우리나라 연근해어업구조조정 현황을 살펴보면 1992년 4월 제정된 농어촌 특별법 및 1999년 9월 제정된 어업인 지원 특별법을 제정하여 지금까지 일반 감척으로 연안어선 386척, 근해어선 294척으로 총 680척을 그리고 국제규제에 의한 감척으로 668척이 감척되어 총 1,347척의 감척사업을 시행하였다. 일반감척은 우리나라 어선이 이용하는 어업자원과 어업경영 등을 고려할 때 어업자원의 보존과 어업경영의 안정화를 꾀하기 위하여 필요하다고 계획한 것이고, 국제규제에 따른 특별감척은 어업협정으로 인하여 근본적으로 어장이 축소된 부분에 대하여 어선을 감축하는 것으로 어선감척시 지급하는 보상성격의 자금 지원조건이 일반감척과 국제감척 간에 차이가 있다는 것이다. 물론 감척지원금을 반드시 정부가 부담할 필요는 없지만 동종어업에 종사하는 어선들에 대하여 국제감척사업에 의한 감척어선의 정부지원금이 일반감척사업에 의한 지원금보다 많게 되어 정부 감척정책에 참여하는 경우가 적어질 수 있다는 문제이다.<sup>238)</sup> 이와 같이 사업비면에서 일반감척의 경우 특별감척 지원금에 훨씬 못 미치기 때문에 어업자들이 감척사업에 참여하기를 기피하고 있으므로 사업비 조성이 절실<sup>239)</sup>하며, 감척사업의 지속적이고 장기적인 관점에서 일반감척의 경우에도 특별감척에 상응하는 사업비조성이 절실하다. 우리나라 예산회계법 제9조(회계구분)에 의하면 일반적으로 정부의 재정활동은 주로 일반회계 예산, 특별회계예산에 의하여 운영되고 있으나, 특정한 분야의 사업에 대하여 지속적이고 안정적인 자원지원이 필요하거나 사업추진에 탄력적인 집행이 필요할 경우에 한하여 예산과는 별도로 정부가 직접 기금을 조성하여 운영하거나 민간이 조성하여 운영하는 기금에 출연함으로써 정부의 정책목적을 달성하고 있다.<sup>240)</sup> 이와 같이 어선감척사업 분야에서 정부의 정책목적에 실효를 가지기 위해서는 정부가 운영하고 있는 기금으로 1990년에 법률 제6029로 제정된 어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법으로 설치되어

238) 조정희·류정곤 외, 앞의 논문, p. 97.

239) 이경호, 앞의 논문, p. 254.

240) 유병복 외, 「신행정학」, (서울 : 형설출판사, 2002), pp. 408~418.

시행되고 있는 수산발전기금중 수산자원의 관리에 관한 사업별 항목에 어선감척사업자금을 산정시키거나 어선감척사업을 위하여 필요한 기타 기금을 증액하고 필요한 경우 타 부분 예산을 축소하는 한이 있더라도 최우선적으로 어선세력 감척사업을 추진해 나가야 할 것이다. 아울러 일반감척사업에 대한 지원조건을 개선하여 많은 어업자들이 어업구조조정사업에 참여하도록 하되 구조조정을 촉진하기 위해서는 현재 일본에서 시행중인 잔존자부담원칙<sup>241)</sup>을 고려할 필요가 있을 것이다. 또한 시·도지사 허가어업에 있어서도 신규허가를 지양하고 업종간 조정을 통하여 적정 어획노력량을 유지토록 함과 동시에 어선감척을 확대해 나가야 할 것이다.<sup>242)</sup>

## V. 不法漁業 團束機關의 組織改編 方案

우리나라의 경우 불법어업을 적발 단속에 대한 실무와 사법경찰업무를 처리하는 어업감독공무원(수산업법 제62조)을 두고 있으며 현재 불법어업 단속은 해양수산부 어업지도선 사무소, 시·도 및 시·군·구 그리고 해양경찰청이 담당하며, 시·도 및 시·군·구의 경계수역은 시·도 및 시·군·구가 합동으로 기관별 수역을 분담하여 책임단속을 실시하고 있다. 그러나 각 관련기관에 의한 불법어업단속은 각 관련기관들의 특성, 업무의 범위 등의 한계와 그들 고유의 대상과 다원체제로 독자적 또는 합동으로 불법어업을 단속하기 때문에 관계기관들과의 업무협조가 잘되지 않고 있으며, 해양수산부 어업지도선, 해양경찰청, 시·도 및 시·군·구의 합동단속 공조체제는 갖추어져 있으나 불법어업 단속 처리 결과에 대한 수작업관리, 불법어업자에 대한 신원 조회시 시·도 및 시·군·구, 경찰 및 검찰청에 별도의 의뢰절차에 따른 업무처리 지연, 지도·단속선상에서 위반어선에 대한 즉시 조회 불가 등으로 단속의 효율성이 저하되는 실정이다. 특히 시·도 및 시·군·구의 어업감독공무원의 경우 어업범죄 관련 수산업무만 보는 것이 아니라 수산일반 종합행정업무를

241) 잔존자가 보상(지원)금의 일부를 부담하여 구조조정을 촉진시키고자 하는 것이나 잔존자 역시 부담능력이 없으므로 정부가 저리 융자하고 잔존자가 장기에 걸쳐 상환하는 방안이다.

242) 홍성결외, 앞의 논문, p. 53.



검직하고 있는 것이 대부분이며, 불법어업 단속에 관해 각 시·도 및 시·군·구가 담당해야 할 법적·장소적 범위도 명확하지 않고<sup>243)</sup> 또한 단속인원, 운영예산, 단속 장비 등이 빈약한 상태에서 광대한 해상에서의 단속에 많은 애로점이 있는 실정이다. 따라서 양식어업, 면허어업은 지도·단속이 거의 미치지 못하고 있으며, 대규모 기업형 근해어선들은 기동성이 좋아 야간 및 악천후를 틈타 불법조업을 하므로 불법어로 행위에 대한 단속이 미흡할 수밖에 없고, 소형기선저인망어업은 갈수록 조직화되고凶暴化 되어 단속자체가 어려운 실정이며, 여기에다 EEZ 체제와 어업협정 하에서 외국어선의 불법단속까지 수행해야 하는 실정이므로 단속에 대한 조직 및 기능이 새로이 재편되어야 한다.<sup>244)</sup>

한편 미국의 어업관리 체제는 1976년 어업기본법인 매거너스 어업보존관리법(Magnuson Fishery Conservation and Management Act)을 제정한 이후 확립된 것으로, 이원화, 분권화적인 구조를 취하고 있는데, 미국은 해안으로부터 3해리 이내해역은 해당 주 정부와 광역어업위원회(Interstate Fisheries Commission)가, 3200해리 해역은 연방정부가 어업관리의 책임을 지고 이때 관리 수단으로 접근제한, 면허제, 어기설정, 해양보호구역설정, 쿼터제, 어구제한<sup>245)</sup> 등의 조치를 사용하고 있다.

따라서 우리나라도 해양·수산 선진 제국과 같이 어업질서 확립을 위한 새로운 정책전환을 도모하기 위한 조직개편 방안을 강구하여야 할 것이다. 즉 해양수산부산하 어업지도선, 해양경찰청의 지도단속선 및 지도인력을 통합하여 연근해 어선어업 및 EEZ내에서 외국어선에 대한 불법어업 단속을 주된 업무로 하고, 어업권어업(수산업법 제8조)<sup>246)</sup>, 구획어업(수산업법 제41조 제3항)<sup>247)</sup>

243) 1953년 수산업법 제9조(경계수역의 조정)의 규정에 의거 1988년 2월 1일 불법어업 단속 담당구역에 관한 고시가 시행되었으나 1990년 8월11일 법률 제4225호로 수산업법 제9조가 폐지됨에 따라 사문화되어 법적근거를 상실했기 때문이다.

244) 홍성길외, 앞의 논문, p. 131.

245) 김봉태, “미국의 어업관리 동향과 시사점”, 「해양수산현안분석」 제6권 제1호, 2004, p. 2.

246) 어업권어업으로는 정치망어업, 해조류양식어업, 패류양식어업, 어류등 양식어업, 복합양식어업, 협동양식어업, 마을어업등 제7종이 있다.

247) 일정한 수역에 어구를 설치하여 수산동물을 포획하는 정치성구획어업과 일정한 수역의 범위를 정하여 그 수역 범위 안에서 수산동물을 포획하는 이동성 구획어

의 경우 시·도 및 시·군·구의 어업단속공무원을 주된 담당 책임업무로 하는 불법어업 단속의 2원화 방안으로 조직을 재편하여 불법어업의 단속강화 및 효율화하는 방향으로 관련법을 정비함이 바람직할 것이다.

---

업으로 분류된다.

## 제5장 結 論

우리나라 수산업은 농업과 함께 국민의 중요한 식량산업이며, 특히 동물성 단백질의 40%를 공급하는 주요한 산업이다. 소득수준이 향상되고 건강에 대한 관심이 커질수록 수산물의 소비는 더욱 증대될 것으로 전망되는데, 이러한 수산자원은 무제한적으로 이용할 수 있는 無主物이 아니며 누구나 이용권을 갖는 공동소유의 자원도 아니다. 그러면서도 수산자원은 국민들의 식량공급원임과 동시에 국민경제와 직결되기 때문에 그것을 국가관리 자원으로 하여 이를 적절히 관리해야하는 것이다. 따라서 현재의 시점에서 어업질서 확립을 위해 필요한 관계법령의 제정 및 개정이나 보안을 통한 정책전환을 도모하여 우리나라 수산업의 전반적인 존립을 흔들 수 있는 불법어업에 능동적으로 대처함으로서 수산업의 지속적인 발전을 기대할 수 있을 것이라 思料되며 지금까지 일반적 고찰을 통하여 불법어업의 부각된 문제점에 대한 그 개선방안을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 현행 수산업법상 양벌규정은 법인 그 자체 그리고 종업원이라는 기업조직의 양극단에 있는 자에 대해서만 형사처벌을 부과할 수 있도록 하고 있으나, 종업원 개인에 대한 책임은 고용관계에 기한 종업원의 종속성 때문에 기업형 불법어업의 근본적인 대처방안으로는 부족하다. 따라서 법인의 대표자 또는 대리인, 특정업무의 담당자들이 비록 행정법상 신분을 갖추지 못한 경우에도 관리·감독상의 책임에 의거하여 처벌할 수 있는 근거규정을 마련함으로써 기업경영조직내부에서 불법행위를 하도록 내부적으로 의사를 결정하고 하부에 그 책임을 전가한 기업체조직내부의 대표자와 대리인 또는 담당부서장들의 책임을 묻는 법적인 보완이 필요하다.

둘째, 연근해어업의 조업구역이 현실과 乖離된 문제로 현행 법제도하에서는 근해와 연안어업간 구분 없이 어업별로 禁漁區를 정하고 있다. 특히 근해어업에 대해서는 조업금지구역을 설정하고 있는 반면 연안어업에 있어서는 수평적으로 시·도 이내로 조업구역이 제한되었으나 수직적으로는 제한이 없다.

그리고 최근 해수온도 변화에 따른 해당어족의 서식분포가 변화함으로 인하여 조업분쟁이 야기되고 있는데 이와 같이 현행법제도가 현실을 반영하지 못

하여 조업분쟁이 야기되는 조업구역에 대해서는 현실에 맞는 전면적인 관계법령의 보완이 있어야 할 것이다. 즉 현행 법제도의 불합리로 인한 조업구역에 대해서는 불법어업 방지를 위한 규제완화 등 법 제고 차원에서 현실성 있게 조업구역에 대한 관련법령을 개정함이 타당하다고 생각한다.

셋째, 어선을 이용한 불법어업의 경우 수산업법상 벌칙의 장에서 규정하는 위반조업보다 실제적으로는 수산자원보호령상의 벌칙의 장(보호령 제30조, 31조)을 위반하는 경우가 대다수이다. 따라서 불법어업 측면에서 보면 수산업법 본조의 몰수규정만으로는 수산자원을 보호·관리에는 한계가 있다고 볼 수 있기 때문에 수산자원의 보호·관리 측면에서 어선을 이용한 고질적인 불법어업자를 강력하게 단속하기 위해서는 수산자원보호령상, 자원의 보호·관리와 직접적인 관련조항 들은 법개정을 통하여 추가로 몰수 규정으로 편입하여, 범죄 반복의 방지 및 범죄에 의한 이득의 금지를 목적으로 하는 형벌의 일종인 몰수규정을 확대적용 함으로써 불법어업에 강력대응 하여야 할 것이다.

수산관계법령을 위반한 경범죄 또는 행정의무 위반행위에 대한 경우는 기존의 행정형벌을 손쉽고 알기 쉬운 과태료체제로 대폭전환 함으로써 鈍重한 법 적용에서 속도 있고 경쾌한 법 적용으로 전환이 가능할 것으로 본다. 그리고 현행 수산업법상 수검자에게 부과되는 과태료가액은 '95년 1차 개정 이후 조정되지 않아 불법어업자가 불법어업 단속에 적발시 부과되는 과태료 가액을 조업에 필요한 일상조업경비로 취급할 소지가 있기 때문에 현재의 과태료 가액을 현실에 맞게 상향조정함이 마땅하다.

넷째, 非規制 사항인 어선 마력수에 대한 규제법규의 不備에 관한 것으로 어선 마력수의 증가는 더 큰 규모의 어구사용을 가능하게 함으로써 어업자원이 감소한 현재의 상황에서는 어업경영을 압박하는 주요원인으로 작용하게 되어 불법어업을 유발시키는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 어업자원 관리 및 불법어업 예방 측면에서 어선 마력수 규제에 대한 관계법령을 제정하여야 할 것이다. 즉 수산자원관리제도로 직접적 규제인 어획노력량규제를 위하여 허가 대상인 어구 및 어선수의 제한, 어업별 허가의 定限數制限, 어선의 톤수 제한과 더불어 어선 마력수 제한에 관한 규제조치를 시행하여야 할 것이다.

다섯째, 어업인들의 자율적인 질서확립을 유도하고 불법어업 예방 및 재발

방지를 위한 법집행의 효율화방안에 관한 것으로 중대하고도 명백한 불법어업은 그 엄청난 사회적 유해성에 걸 맞는 강력하고도 단호한 형사소추가 이루어져야하며 소추기관인 검찰은 불법어업의 폐해가 지니고 있는 현실제적 의의에 맞게 적극적인 자세를 가지고 소추에 임하여야한다. 즉 불법어업은 중대한 사안이므로 결코 소홀히 하지 않고 엄중히 처리하지 않으면 안 된다는 불법어업에 대한 인식의 전환이 필요하다. 또한 수산관계법령의 위반에 따른 법적인 제재에 앞서 무엇보다도 수산업 종사자들의 사고방식을 불식시켜 어업범죄에 대한 인식의 전환을 도모할 수 있는 홍보프로그램 개발 및 실행계획을 마련하여 어업인들의 자질과 소양을 높임으로써 자원관리의 중요성과 준법정신을 고취시킬 수 있도록 불법어업근절을 위한 홍보와 행정지도를 통한 적극적인 계몽이 이루어져야 할 것이다.

그리고 어민 및 시민의 감시활동 강화방안으로는 어민 및 시민이 불법어업에 대한 해악성을 인식하고 감시자로서의 역할을 성실히 수행할 때 비로소 불법어업은 근절될 수 있을 것이다. 따라서 불법어업을 감시 적발하는 민간조직체를 구성하여 불법어업을 예방하는 시민의 감시활동 활성화 방안을 강구해야 하며 이와 같은 민간단체의 활발한 활동을 법적으로 뒷받침해 줄 수 있는 방안으로 현재단계에서는 경찰, 검찰의 활동과정에 민간측이 裁定申請方法을 통하여 유입하는 방안을 확보하는 것이 매우 유력할 것으로 전망된다.

여섯째, 불법어업 단속에 있어 지금과 같이 단속위주의 실효성이 적은 불법어업근절 정책을 계속하기보다는 무허가 소형어선들을 합법화시키고, 허가정수 및 사용어구를 엄격하게 규제하는 제도로써 선회하는 방안을 강구하여 불법어업을 포기하고 합법적인 어업으로 전환을 유도하고 합법어업으로 轉業하고자 하는 영세어업인에게 轉業費用資金 지원과 같은 각종 인센티브를 부여하여 많은 어업자들이 어업구조조정에 참여하도록 하여 불법어업을 포기하고 합법적인 어업으로의 전환을 도모해야한다. 이를 위하여 수산진흥 관련한 기존법을 재편하거나 특별법을 제정하여 다방면에서 轉業漁業者에게 보다 많은 현실성 있는 지원을 함으로써 무허가 소형어선에 대한 합리적인 구조조정사업을 추진해 나가야 할 것이다.

일곱째, 불법어업 단속기관의 효율적 운영에 따른 조직재편방안에 관한 것

으로 해양수산부 어업지도선, 해양경찰청, 시·도 및 시·군·구의 합동단속 공조체제는 갖추어져 있으나 불법어업단속은 각 관련기관들의 특성, 업무의 범위 등으로 인한 한계와 그들 고유의 대상과 다원체제로 독자적 또는 합동으로 불법어업을 단속하기는 하나 관련기관들과의 업무협조가 잘되지 않아 단속의 효율성이 떨어지고 있다. 따라서 어업질서 확립을 위한 새로운 정책전환을 도모하기 위한 조직재편 방안으로 해양수산부산하 어업지도선, 해양경찰청의 지도단속선 및 지도인력을 통합하여 연근해 어선어업 및 EEZ내에서의 외국어선에 대한 불법어업 단속을 주된 책임업무로 하고, 어업권어업, 구획어업의 경우 시·도 및 시·군·구의 어업단속공무원을 주된 담당 책임업무로 하는 불법어업 단속의 2원화 방안으로 조직을 재편하여 불법어업의 단속강화 및 효율화하는 방향으로 관련법을 개정함이 바람직할 것이다.

여덟째, 수산자원보호령의 독립 입법화하는 방안으로, 세계 각국은 해양환경의 중요성을 감안 수산자원의 보호와 관리문제를 해결하기 위하여 수산자원보호법을 마련하여 적절한 규제를 하는 것이 전반적인 추세이다.

또한 우리나라 수산자원보호령은 수산자원의 번식·보호와 어업조정에 관한 사항을 규율함으로써 어업자의 권리나 의무를 구속할 수 있는 부분이 많이 있는데, 일반적으로 국민의 권리 또는 자유를 침해하는 행정작용에 관해서는 마땅히 법률에 근거함이 타당하다 할 것이다. 따라서 수산자원보호령을 입법화하여야 한다. 즉 수산업법을 중심으로 하여 복잡 난해하게 많은 수산자원의 보호·관리 및 번식과 관련한 항목은 수산업법의 하위 법령으로 있는 수산자원보호령으로 이관시키고 또한 수산자원보호령의 독자성을 인정 입법 제도화하여 수산자원보호법에 어업범죄를 명확하게 규정함으로써 다소 혼란스러운 우리나라 수산관계법령의 범집행에 통일성과 법적안정성 및 예측 가능한 어업규제의 실효성을 확보하여 확고한 제재법안을 마련함으로써 국가권력을 강력히 요구하는 분야인 수산자원보호법에 국가권력을 적절히 투입하여 어업범죄에 강력 대처해야 할 것이다.

## 參 考 文 獻

### 1. 國內文獻

#### 가. 單行本

- 김도창, 「일반행정법론(상)」, 서울 : 청운사, 1992.
- 김동희, 「행정법 I」, 서울 : 박영사, 1998.
- 김철수, 「헌법학 개론」, 제10전정판, 서울 : 박영사, 1998.
- 김철수, 「헌법개설」, 서울 : 박영사, 1992.
- 구연창, 「환경법론」, 서울 : 법문사, 1991.
- 곽윤직, 「채권각론(민법강의IV)」, 서울 : 박영사, 1984.
- 류지태, 「행정법신론」, 제5판, 서울 : 신영사, 2001.
- 박세일, 「법 경제학」, 서울 : 박영사, 1994.
- 박후근, 「바다를 살리자」, 부산 : 도서출판수산, 1995.
- 배종대, 「형법총론」, 제6판, 서울 : 홍문사, 2001.
- 수우회, 「현대한국수산사」, 서울 : 사단법인 수우회, 1994.
- 양세식, 「한국수산법제(상)」, 부산 : 제일문화사, 1987.
- 이경호, 「해양수산과 정책」, 부산 : 효성출판사, 2002.
- 이재상, 「형법각론」, 서울 : 박영사, 1989.
- 이재상, 「형법총론」, 서울 : 박영사, 1991.
- 이상규, 「신행정법론(상)」, 서울 : 법문사, 1991.
- 유동운·강세훈, 「자원경제학」, 서울 : 법문사, 1989.
- 유병복 외, 「신 행정학」, 서울 : 형설출판사, 2002.
- 제길우·김용욱, 「한국 수산법요론」, 서울 : 법문사, 1967.
- 장창익, 「수산자원 생태학」, 부산 : 우성문화사, 1991.
- 장충식, 「수산학」, 부산 : 신흥출판사, 1997.
- 최종화, 「국제해양법강의」, 부산: 태화출판사, 1998.
- 황갑수, 「수산업법해설」, 서울 : 수협문화사, 1998.

## 나. 論文, 기타

- 김도훈, “자원회복계획의 개념과 도입방향”, 「해양수산현안분석」, 한국해양수산개발원, 2004.
- 김봉태, “미국의 어업관리 동향과 시사점”, 「해양수산현안분석」, 한국해양수산개발원, 2004.
- 김인태, “수산정책의 전개과정(Ⅱ)”, 「부산수산대학교 논문집」, 1979.
- 류정근외, “총허용어획량(TAC)할당제도의 운영방안에 관한 연구”, 한국해양수산개발원, 1997.
- 마임영, “디지털 경제와 수산업”, 월간해양수산, 2000.
- 박기홍외, “디지털 경제시대와 인터넷”, 산업연구원, 2000.
- 박봉진, “환경범죄에 관한 연구”, 호서대학교 법학석사학위 논문, 1993.
- 박영도, “법령 용어에 관한 연구”, 「입법이론 연구(Ⅲ)」, 한국법제연구원, 1995.
- 신동운외, “환경범죄의 현황과 대책”, 한국형사정책연구소, 1991.
- 신양균, “형법상 인과관계와 객관적 귀속에 대한 연구”, 연세대학교 박사학위논문, 1989.
- 신영태외, “우리나라 어획능력 관리를 위한 행동계획수립 연구”, 한국해양수산개발원, 2000.
- 양세식, “한국수산업법 연구(Ⅲ)”, 「부산수산대학교 논문집」, 1980.
- 양세식, “한국수산업법 연구(Ⅳ)”, 「부산수산대학교 논문집」, 1986.
- 엄선희, “국내 어업실태 및 정책에 관한 어업인 의식조사”, 「해양수산현안분석」, 한국해양수산 개발원, 2003.
- 이경호, “해양환경의 보호와 효율적 규제방안”, 「해법·통상법학회」 제9권 제2호, 1998.
- 이종근, “우리나라 수산업법상 어업관리제도에 관한 연구”, 한국해양대학교 법학박사학위논문, 1999.
- 이태희, “수산청 어업제도선의 불법어업단속에 관한 연구”, 부산수산대학교 산업대학원 석사학위논문, 1996.



- 유정동, “선원법상의 형벌법규에 관한 연구”, 한국해양대학교 법학석사학위 논문, 1995.
- 윤성순외, “해양환경 분야 전문인력 양성방안 연구”, 한국해양수산개발원, 2002.
- 조정희외, “어선감척사업의 국제비교와 정책적 합의”, 한국해양수산개발원, 2003.
- 주문배외, “우리나라 수산관련기금의 운영실태와 개선방안”, 한국해양수산개발원, 2003.
- 중앙일보, “연근해어장도 지역 갈등”, 1999.
- 최성애외, “자주적 연안어장 관리 후 체제에 관한 연구”, 한국해양수산개발원, 2002.
- 차철표, “수산업법상 어업자원 관리제도의 개선에 관한 입법론적 연구”, 한국해양대학교 박사학위논문, 1998.
- 차철표·정순범, “불법어업 단속에 관한 법리고찰”, 「수산학회지논문」, 1999.
- 통계청, “어업기본 통계조사 보고서”, 각 연도별 통계자료.
- 한병세, “수산업 발전을 위한 어민 의견조사에 관한 연구”, 여수대학교 논문집. 1994.
- 해양수산부, “해양수산 통계 연보”, 각 연도별 통계자료.
- 홍성걸외, “수산정책 집행의 실효성에 관한연구”, 한국해양수산개발원, 2000.
- 홍현표외, “어가부채의 실태와 향후대책”, 한국해양수산개발원, 2003.
- 표희동, “지속 가능한 어업 관리를 위한 생물경제모델의 비교분석”, 한국해양수산개발원, 2001.

## 2. 外國文獻

### 가. 單行本

- 金田楨之, 「實用漁業法詳解」, 東京: 成山堂書店, 1994.
- 大國仁, 「漁業制度序説」, 東京: 中央法規出版, 1985.
- 水産法規研究委員會編, 「水産法規解説全集 I」, 東京: 大成出版社, 1998.
- 山本草二, 「國際刑事法」, 東京: 三省堂, 1991
- 佐藤隆夫, 「日本漁業の法律問題」, 東京: 勁草書房, 1978.
- 平澤豊, 日本水産讀本(第2巻), 東京: 東洋經濟新報社, 1979.
- 片山房吉, 「改訂 漁業法講義」東京: 水産社, 1943.
- 後藤孝典, 「現代損害賠償論」, 東京: 日本評論社, 1982.
- 清光照夫, 岩崎壽男, 「水産政策論」, 東京: 恒星社 厚生閣, 1989. .
- C.W. Clark, *Mathematical Bioeconomics*, New York: John Wiley & Sons, 1976.
- Cunningham, S., M. R. Dunn and D. Whitmarch, *Fisheries Economics an Introduction*, Mansell St. Martin's, USA, 1985.
- Crean, Kevin and Symes, David, *Fisheries management in Crisis*, Australia Victoria, Blackwell Science Pty. Ltd., 1996.
- Evelyne Meltzer, *Global Overview of Straddling and Highly Migratory Fish Stocks: The Nonsustainable Nature of High Sea Fisheries*, ODIL, Vol.25, No.3, 1994.
- D.Cushing, *The Fisheries Resource of the Sea and their Management*, London, Oxford University Press, 1975.
- F.T. Christy, Jr., and A. Scott, *The Common Wealth in Ocean Fisheries*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1965.
- J.A. Crutchfield, and G. Pontecorvo, *The Pacific Salmon Fisheries*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1969.
- Morrison, Catherine J., *Primal and Dual Capacity Utilization: An Application to Productivity Measurement in the U.S. Automobile Industry*, Journal of Business and Economic Statistics, Vol.3. 1985.
- Nelson and Randy, "On the Measurement of Capacity Utilization",

나. 論文, 기타

- 官崎澄夫, “公害の刑事法的考察”, 「法學研究」, 第44卷 第4號, 1971.
- \_\_\_\_\_, “小型機船底びき網漁業”, 水産廳振興部沖合課・監修, 1983.
- 伊東研祐, “環境の保護」の手段としての刑法の機能”, 「團藤重光古稀祝賀論文集」, 第2卷, 1984.
- 伊東研祐, “環境刑法における保護法益と態様, 刑事法學の現代的狀況”, 「内藤謙先生 古稀祝賀論文集」, 1994.
- 全國漁業協同連合會, 漁業管理の理論とその實踐への手引き, 1987.
- 田宮裕・廣瀬健二, “人間の健康に係る公害犯罪の處罰に寛限する法律”, 注澤特別刑法, 第7卷, 1987.
- 板創宏, “企業體と刑事責任”, 「刑法雜紙」 19卷 1, 2號 12面以下參照.
- D.L. Alverson, and G.J. Paulik, “Objectives and Problems of Managing Aquatic Living Resources”, *J.F.R.B.C.*, Vol.30, No.12, 1973.
- FAO, *The state of world fisheries and aquaculture*, 2002.
- ”Overfishing: A Global Challenge”, An Electronic of the U.S. Department of State, *Economic Perspectives*, Vol.8, No.1, 2003.