

# 낚시어선 운영의 법체계와 입법방향에 관한 연구

손 영 태\*

## 차 례

- |                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|
| I. 서 론                | IV. 낚시어선 적용 법체계의 입법방향 |
| II. 낚시어선의 특성 및 운영실태   | V. 결 론                |
| III. 낚시 관리 및 육성법의 문제점 |                       |

## <국 문 초 록>

해양수산부 발표에 따르면 낚시어선 이용객은 연간 3백만 명 이상으로 이와 같은 해상에서의 레저 행위는 국민들의 주요여가 활동 수단으로 이용되는 추세이다.

하지만 낚시어선업에 사용되는 어선의 경우 그 규모가 다소 제한적이며, 또한 갑자기 급변하는 해양환경의 변화에 어선원들에 비해 상대적으로 대응 능력이 미흡한 불특정다수인을 주로 대상으로 하고 있으므로 해양사고가 발생할 시 상당한 인명피해를 동반하는 특성을 보이고 있다. 2015년 '돌고래호' 전복사고와 2017년 '선창1호'에서 발생한 충돌사고는 승선인원 대부분을 사망에 이르게 한 대표적 사례이다.

한편, 이와 관련해서 정부에서는 돌고래호 전복사고의 후속조치로 '낚시어선 안전관리 개선대책'을 마련한바 있으며, 이후 선창1호 사고 발생 시에도 이와 마찬가지로 관련 안전관리 강화방안 등을 내놓고는 있으나 낚시어선업자들의 집단 반발에 부딪치면서 보다 현실적인 정책을 추진하는데 있어 한계를 보이고 있는 실정이다.

따라서 본 논문에서는 한 번의 사고로도 많은 인명피해를 유발할 개연성이 높은 낚시어선의 보다 안정적인 운영을 위해 낚시어선 관련 규정인 「낚시 관리 및 육성법」의 근본 문제점에 대한 분석 등을 통해 그 적정 해결책에 대해 논해보고자 한다.

**주제어:** 해양수산부, 낚시어선, 낚시어선업, 해양환경, 낚시 관리 및 육성법

\* 선박안전기술공단 통영지부 차석검사원, 법학박사

## I. 서론

낚시어선과 관련한 제도는 다음과 같은 사회적 배경을 가지고 있다. 먼저, 국민소득 증대에 따른 여가선용 기회의 확대로 휴가철이나 주말에 어선을 이용하는 낚시객이 증가하는 반면, 어선의 이용 및 안전 등에 관한 법적 장치가 마련되지 아니하여 낚시객의 안전관리 등에 미흡한 점이 있으므로 낚시객의 어선이용 및 안전에 필요한 사항을 규정함으로써 낚시객의 안전을 도모하고 어촌관광의 활성화 및 어가소득의 증대를 도모하기 위한 일환으로 1995년 12월 29일 법률 제5078호로 제정된 「낚시어선업법」을 그 시작으로 하고 있다(김덕진, 2011: 21~29; 법제처, 검색일: 2018. 3. 12.).

이후 「낚시어선업법」이 폐지되면서 낚시로 인한 수산자원 남획과 환경오염 및 낚시인의 안전사고 등을 방지하기 위하여 낚시제한기준의 설정, 유해 낚시도구의 제조 등의 금지, 낚시인의 안전관리를 위한 조치명령, 낚시터의 허가·등록제도, 낚시어선업의 신고제도 등을 정하여 낚시 관련 제도를 체계화하고 낚시를 건전한 국민레저 활동으로 육성하여 농어촌의 발전과 국민의 삶의 질 향상에 기여하기 위해 2011년 3월 9일 법률 제 10458호로 「낚시 관리 및 육성법」<sup>1)</sup>(이하 “낚시관리법”이라 한다)을 새로이 제정하여 현재 운영 중에 있다(법제처, 검색일: 2018. 3. 12.).

하지만 이 같은 낚시어선 제도는 그 본래 근본 취지인 ‘어한기(漁閑期)’ 즉, 물고기가 잘 잡히지 않는 시기에 영세 어업인의 생계형 대체 수단(부업)으로 도입된 사회적 배경을 간과한 것으로 보인다. 앞서 언급한 바와 같이 국민소득 증대에 따른 다양한 여가 활동 중의 하나로 낚시어선 등을 이용한 해양레저 활동 수요가 점차 증가하면서 현재는 겸업 내지 전업으로 전향하는 경향을 보이고 있는 실정이다(김수관, 2014: 19).

다시 말해서, 이러한 법체계는 낚시어선업을 처음 도입하게 된 근본 목적을 반영하고 있지 못하며, 단지 국민여가 활동의 활성화와 농어촌의 소득증대에 중점을 두고 있어 그 진정성을 퇴색시키면서 무분별한 과잉 양상의 결과를 가져왔다 할 것이다.

따라서 본 논문에서는 낚시어선업 관련 법제 현황 및 지금까지의 정부(해양수산부 등) 정책 등에 대한 분석을 통해 이에 대한 문제점을 제시하는 것은 물론 낚시어선업을 보다 안전하게 운영하기 위한 입법방향을 제하고자 한다.

1) 「낚시 관리 및 육성법」은 수산업법, 낚시어선업법, 어선법, 연안관리법, 어촌·어항법 등 35여개 관련 법령을 통해 직·간접적으로 규정되고 있던 낚시행위 관련 분야에 대한 통합법적 특성을 가지고 있으며, 특히 수산자원과 환경보전 측면에서 수산업법 등에 대한 특별법적 성격을 가지고 있다(농림수산식품부, 2012: 37-38).

## Ⅱ. 낚시어선의 특성 및 운영실태

### 1. 낚시어선의 개념

일반적으로 낚시용 보트(낚시배)는 「선박안전법」, 「어선법」 및 「수상레저안전법」 등에서 규정하고 있는 선박의 용도(여객선, 유·도선, 화물선, 기타선 등), 어업의 종류(연안복합, 연안통발, 연안자망 등) 및 수상레저기구의 종류(모터보트, 고무보트 등)에 해당하지 않는 것으로 단순히 선박을 낚시활동에 사용할 경우 이에 해당하는 선박을 총괄하여 일컫는 말로 아래의 <그림 1>과 같이 다양한 형태(규모)를 가지고 있다(박형석, 2013: 5-10).

<그림 1> 낚시용 보트의 용도별 형태(규모)

#### <<담수(淡水) 낚시용 보트>>



#### <<해수(海水) 낚시용 보트>>



반면, 이와 관련해서 현행 「낚시관리법」 제2조제7호에서는 「어선법」에 따라 등록된 어선<sup>2)</sup>으로 낚시어선업에 쓰이는 어선을 ‘낚시어선’으로 엄격히 제한해서 규정하고 있으며, 여기에서의 낚시어선은 「수산업법」 또는 「내수면어업법」에 따라 어업허가를 받은 어선이거나 관리선으로 지정을 받은 어선으로서 총톤수 10톤 미만의 동력어선으로 그 해당 요건을 별도로 두고 있다(「낚시관리법 시행령」 제16조제1항제1호).

뿐만 아니라 이에 해당하는 어선의 형태는 「총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준」 제13조에 따라 다음의 최소 요건을 만족하도록 요구하고 있다.

- i) 해당 어선에 맞는 어창, 어구창고 및 어로작업장소 등이 충분히 확보 되도록 선체의 공간을 배치하여야 하며, 폭로감관상의 선측양현에는 600밀리미터 이상의 너비를 가지는 통로를 설치할 것
- ii) 어창의 너비가 배의 최광부의 너비의 2분의 1을 넘으면 어창 안의 어획물의 횡이동을 방지하기 위하여 선수미 방향으로 하지판 등의 장치를 둘 것

이와 같이 「낚시관리법」에 따른 낚시어선은 어선법 등 관련 규정에 따라 특정한 형태(규모)를 가지며, 특히 어로작업을 하는 어선으로 한정하고 있다 할 것이다.

참고로 ‘낚시어선업’은 「낚시관리법」 제2조제6호에 따라 낚시인을 낚시어선에 승선시켜 낚시터로 안내하거나 그 어선에서 낚시를 할 수 있도록 하는 영업 행위로 규정하고 있으며, 이 법에 따른 낚시어선 대부분의 형태는 다음의 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 낚시관리법에 따른 낚시어선의 형태(규모)

	
<p>낚시어선업 겸업 어선</p>	<p>낚시어선업 전업 어선</p>

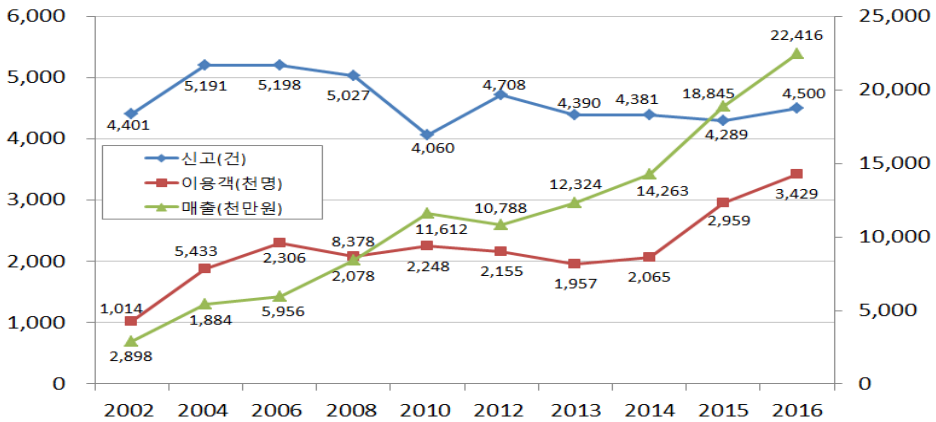
2) 「어선법」 제2조제1호에서는 “어선”을 다음의 어느 하나에 해당하는 선박으로 규정하고 있다.

- i) 어업, 어획물운반업 또는 수산물가공업(이하 “수산업”이라 한다)에 종사하는 선박.
- ii) 수산업에 관한 시험·조사·지도·단속 또는 교습에 종사하는 선박.
- iii) 제8조제1항에 따른 건조허가를 받아 건조 중이거나 건조한 선박.
- iv) 제13조제1항에 따라 어선의 등록을 한 선박.

## 2. 낙시어선업 운영 현황

해양수산부 발표 자료에 따르면 2016년 낙시어선업 신고 척수는 4,500척으로 2015년(4,289척) 대비 약 4.9%(211척) 증가하였다. 또한 이에 따른 낙시어선 이용객 수는 약 343만 명, 낙시어선업 전체 매출은 2,242억 원, 그리고 1척당 매출액은 연평균 5천만 원으로 이는 2015년과 비교해서 각각 15.9%(47만 명), 18.9%(357억 원), 13.6%(6백만 원) 증가한 것으로 나타났으며, 연도별 낙시어선업 운영 현황은 다음의 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 연도별 낙시어선업 운영 현황



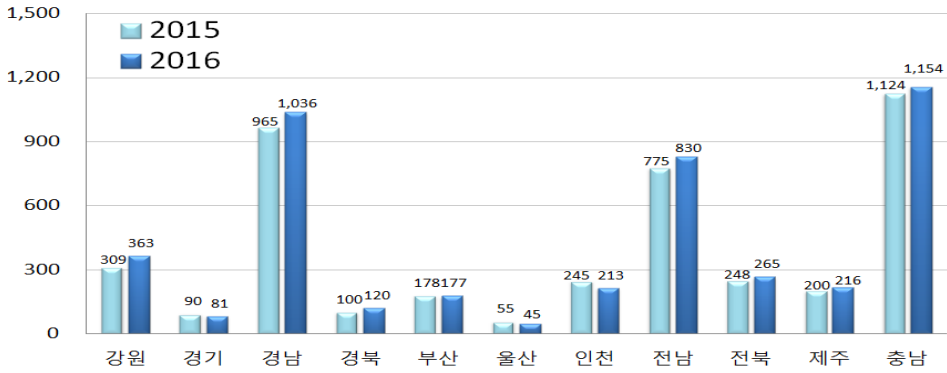
자료: 해양수산부 보도자료, 2017. 5. 26: 1.

위의 <그림 3>에서 보는바와 같이 낙시어선업 신고 척수는 2002년 4천여 척에서 이후 2008년까지 5천여 척으로 증가세를 유지하다 2009년을 기점으로 현재까지 4천여 척을 기준으로 약 10% 내외 증감을 반복하고 있다.<sup>3)</sup> 하지만 낙시어선업에 따른 전체 매출액 및 이용객수는 낙시어선업 신고수와는 다르게 지속적으로 증가하고 있는 추세를 보이고 있으며, 지역별로 다소 차이는 있으나 이러한 성장세는 앞으로도 계속 이어질 전망으로 보인다(<그림 4~6>, <표 1~3> 참조).

3) 낙시어선업 신고 척수는 과거 2005년 5,191척에 비해 지속적으로 감소 추세를 보이다가 2010년 이후 현재까지 약 4천여 척을 유지하고 있다. 이는 충남, 강원 경기지역에서의 신고 척수가 격감하고, 낙시어선업 경쟁 심화, 유가 급등, 유류 유출 사고의 피해로 인해 영세한 낙시어선업자의 경영난에 따른 것으로 보고되고 있다. 또한 2000년 이후 어업면허 및 허가의 신규처분 억제 정책에 따른 어선 감척사업 등으로 연근해 소형 어선이 지속적으로 감소되면서 신규 진입이 어려워진 사회적 여건을 반영한 결과에 따른 것이다(김수관, 2014: 16).

<그림 4> 시·도별 낚시어선업 신고 현황

(단위: 척)

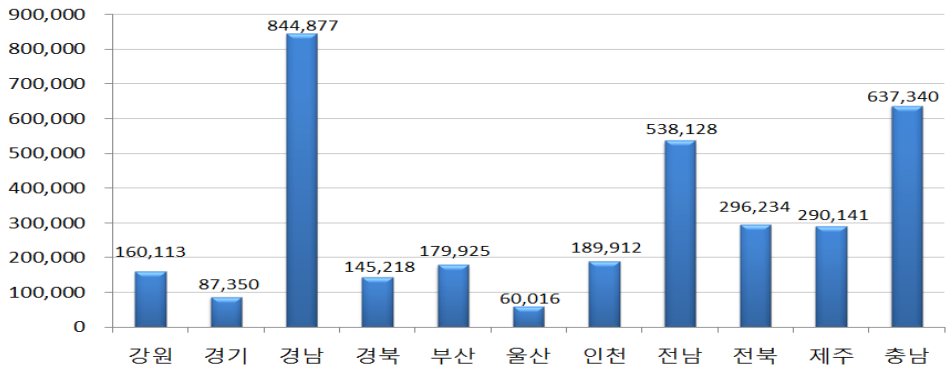


자료: 해양수산부 보도자료, 2017. 5. 26: 2.

지역별 낚시어선업 신고 척수 현황을 살펴보면 충남지역이 1,154척으로 전체 신고 어선의 25.6%로 가장 많은 세력을 보이고 있으며, 그 다음으로 경남 23.0%(1,036척), 전남 18.4%(830척) 순으로 이 3개 지방자치단체에서 전체 낚시어선업 신고 어선의 67.1%를 차지하고 있다(<그림 4> 참조).

<그림 5> 시·도별 낚시어선 이용객 현황(2016년 기준)

(단위: 명)



자료: 해양수산부 보도자료, 2017. 5. 26: 2.

지역별 낚시어선 이용객은 경남(84만 명, 24.4%), 충남(64만 명, 18.6%), 전남(54만 명, 15.7%) 순으로 3개 지방자치단체에서 전국의 58.9%(202만 명)을 차지하고 있어 낚시어선업으로 신고 된 어선 척수 현황과 유사한 양상을 보이고 있다(<그림 5> 참조).

<표 1> 시도별 낙시어선 이용객 추이

(단위: 명, %)

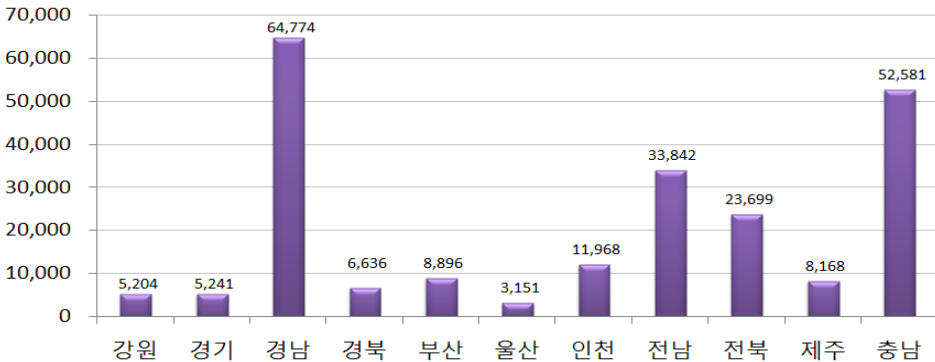
연도	계	강원	경기	경남	경북	부산	울산	인천	전남	전북	제주	충남
'15년	2,958,872	136,416	78,316	467,290	110,199	179,416	15,093	106,985	417,780	537,587	225,306	684,484
'16년	3,429,254	160,113	87,350	844,877	145,218	179,925	60,016	189,912	538,128	296,234	290,141	637,340
증감	470,382	23,697	9,034	377,587	35,019	509	44,923	82,927	120,348	△241,353	64,835	△47,144
증감율	15.9	17.4	11.5	80.8	31.8	0.3	297.6	77.5	28.8	△44.9	28.8	△6.9

자료: 해양수산부 보도자료, 2017. 5. 26: 2.

최근 2년간 지역별 낙시어선 이용객의 추이를 살펴보면, 전체적으로 약 16% 증가 추세를 보이고 있으며, 이 중 특히 울산지역에서 297.6%(44,923명)로 가장 많이 증가한 것으로 나타났다. 한편, 울산은 전국에서 낙시어선 신고 척수(2016년 45척)가 가장 적은 지역이나, 이용객 증가세에 있어서는 대조적 현상을 보이고 있다(<표 1> 참조).

<그림 6> 시도별 낙시어선 매출액 추정치(2016년 기준)

(단위: 백만원)



자료: 해양수산부 보도자료, 2017. 5. 26: 3.

지역별 낙시어선업으로 인한 매출은 경남이 648억 원(28.9%)으로 가장 많은 액수를 보이고 있으며, 그 뒤를 충남 526억 원(23.5%), 전남 338억 원(15.0%)으로 이들 3개 지방자치단체에서 전체 매출(약 2,242억 원)의 67.4%(1,512억 원)가 발생한 것으로 나타났다(<그림 6 참조>). 한편, 낙시어선의 매출과 관련해서 좀 더 자세히 살펴보면, 1척 당 평균 매출과 이용객 1인 당 평균 이용 금액은 다음의 <표 2>, <표 3>과 같다.

[Provider:article] Download by IP 59.7.100.136 at Friday, December 3, 2021 10:58 AM

&lt;표 2&gt; 시·도별 낚시어선 1척 당 평균 매출

(단위: 백만원)

전 국	강원	경기	경남	경북	부산	울산	인천	전남	전북	제주	충남
50백만원	14	65	63	55	50	70	56	41	89	38	46

자료: 해양수산부 보도자료, 2017. 5. 26: 3.

&lt;표 3&gt; 시·도별 이용객 1인 당 평균 이용 금액

(단위: 천원)

전 국	강원	경기	경남	경북	부산	울산	인천	전남	전북	제주	충남
65천원	33	60	77	46	49	53	63	63	80	28	83

자료: 해양수산부 보도자료, 2017. 5. 26: 3.

### 3. 소 결

최근 해양을 이용한 생활레저의 국민적 수요가 지속적으로 증가하면서 낚시어선업의 성장세가 갈수록 뚜렷해지고 있는 추세를 보이고 있다. 또한 이러한 사회적 환경 변화에 따라 앞서 살펴본 바와 같이 낚시어선업 신고 척수는 그 세력이 점차 확산되고 있는 경향을 보인다. 한편, 어선을 순수 조업에만 사용할 경우 어구 등 이에 따른 준비로 인해 많은 시간과 비용이 소요되고, 특히 조업시기에 어획량이 부족할 경우 생계에 상당한 영향을 미치는 직업적 특성을 보일 수 있다.

반면, 낚시어선은 순수 조업에 사용하는 것 보다 상대적으로 관리가 수월하고, 이용객 수를 일정 수준으로 유지하기만 하면 기본적 생계수단이 될 수 있는 편리함 때문에 낚시어선업을 하고자 하는 어선소유자 대부분은 어선을 조업과 낚시어선으로 겸업하기보다 전적으로 전문 낚시어선으로의 사용을 선호하는 사례가 늘고 있다.

이는 앞의 <그림 3>, <그림 6>, <표 2>에서 보는 바와 같이 매년 수천만 원의 매출을 보이고 있는 운영상의 조건에서도 그 이유를 쉽게 찾아 볼 수 있을 것으로 보인다. 실제 2015년 한해 전체 어업종사자의 수산물 판매 순수익금 현황을 살펴보면, 100만원 미만 0.4%, 100~200만원 미만 11.2%, 200~500만원 미만 46.4%, 500~1천만원 미만 26.1%, 1천만 원~5천만 원 미만 14.6%, 5천만 원 이상 1.3%에 그치고 있어 낚시어선업을 통한 매출과는 상당한 차이를 보이고 있는 것으로 나타났다(해양수산부, 2017: 286).

이와 같은 현상은 현행 규정상 어선으로 등록된 선박을 순수 조업에 사용하는 것 이



외에 낙시어선으로의 전업용으로 사용하는 것과 관련해서 특별한 제재수단을 두고 있지 못한 이유에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 다시 말해서, 「어선법」에서는 어선에 한해 낙시어선업을 할 수 있도록 하고 있는 것은 순수 조업과 낙시어선업을 겸업하는 의미를 담고 있다 할 것이므로 앞서 <그림 2>에서 언급한 '낙시어선업 전업 어선'과 같이 현실적으로 그물망 등의 어구 작업 등을 하기에 부적합한 선형을 가지고 있는 어선을 이 법에 따라 적용할 수 있는지에 대한 신중한 재검토가 있어야 할 것이다.

또한 낙시어선업 전용 어선과 조업용 어선과의 안전에 대한 검사 관련 규정에 있어서도 상호 유사한 범위(내용)를 적용하고 있어 불특정 다수 국민이 승객으로 승선하는 다중이용선박<sup>4)</sup>으로 사용되고 있는 낙시어선에 대한 안전성 확보에 있어서도 그 적정 범위에 대한 추가 검토가 필요할 것으로 사료된다.

### Ⅲ. 낙시 관리 및 육성법의 문제점

최근 몇 년 사이 잇따라 발생한 낙시어선의 전복사고와 충돌사고로 인해 승선인원 대부분이 사망한 것과 관련해서 정부에서는 그 후속조치로 여러 가지 안전관리 개선책을 내놓고 있으나, 낙시어선업자들의 집단 반발로 인해 그 실효성을 거두고 있지 못한 실정이다.<sup>5)</sup> 또한 정부에서 추진하고자 하는 낙시어선 안전관리 강화방안은 낙시어선을 보다 안전하게 운영하는데 있어서의 근본적 대안으로는 한계가 있다 할 것이다.

따라서 여기에서는 낙시어선 관련 제도의 개선방안을 제시하기 위한 선행 검토사항으로 「낙시관리법」의 주요한 문제점에 대해 살펴보고자 한다. 다음의 <표 4>는 정부에서 돌고래호 전복사고와 선창1호에서 발생한 충돌사고 이후 낙시어선 안전관리 대책으로 발표한 주요내용이다(해양수산부 보도자료, 2015. 10. 21., 2017. 12. 19.).

- 4) “다중이용선박”의 개념 정의를 별도로 두고 있는 규정은 없으나, 해양수산부에서는 13인 이상의 불특정다수인이 승선하는 여객선, 유·도선, 낙시어선 및 레저보트 등을 통합해서 칭하는 용어로 사용하고 있다.
- 5) 2015년도 제주 추자도 해상에서 발생한 돌고래호(총톤수 9.77톤)는 전복사고로 인해 총 21명 승선인원 중 18명의 인명피해(사망 15명, 실종 3명)가 발생했으며, 2017년 인천 영흥도 앞바다에서 급유선과의 충돌로 인해 발생한 낙시어선 선창1호(총톤수 9.77톤)는 이 사고로 총 22명 승선인원 중 15명이 사망하는 인명피해를 발생시켰다. 이 사고와 관련해서 해양수산부에서는 현행 낙시어선 제도의 문제점으로 다음의 사항을 제시하고 있다. i) 낙시어선은 다중이용선박임에도 어선 기준을 일괄 적용, ii) 출입항 신고를 의무화하고 있으나, 1천여 개 이상의 항·포구 이용으로 인해 철저한 출입항 관리에 있어서의 한계 노출, iii) 낙시어선업자 및 승객의 안전의식 부재로 인한 사고 유발 등.

<표 4> 정부(해수부·해경청) 낚시어선 안전관리 강화방안(안)

돌고래호 전복사고	선창1호 충돌사고
<p><b>[낚시어선에 대한 안전기준 강화]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 승객 13인 이상 승선시 여객선에 준하는 안전 기준 적용</li> <li>· 낚시어선 운항거리, 잡는 양 설정 및 위험해역 낚시통제구역 지정</li> <li>· 사고대응을 위한 위성조난신호기(EPIRB) 등의 안전설비 확충 및 낚시어선 최대승선 인원 산정방식 변경 검토</li> </ul>	<p><b>[운항부주의로 인한 사고 예방활동 강화]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 항해 중 전방 경계 등 안전수칙 이행여부 현장 불시 지도·감독 예정</li> <li>· 국민들이 직접 선박 안전관리 상태를 확인하고 개선의견을 낼 수 있도록 ‘국민참여형 선박 음부즈만 제도’ 도입 예정</li> </ul>
<p><b>[낚시어선업자와 승객의 안전의무 강화]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 구명조끼 착용 의무화, 낚시어선업자의 출항 전 승객 대상 안전교육 실시 등</li> <li>· 낚시어선 안전교육 대상 확대(낚시어선업자 →선원 포함), 매년 교육이수 의무화</li> <li>· 승선정원 초과 등 안전기준 위반 사항 처벌 기준을 과태료에서 벌금형으로 상향 조정</li> </ul>	<p><b>[좁은 연안수로에서의 선박통항 안전관리 강화]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 위험성이 높은 수로에 대한 선박통항 안전성 평가를 실시하고, 평가 결과에 따라 속도 제한 등 맞춤형 개선대책 마련</li> </ul>
<p><b>[낚시어선 안전관리 및 사고대응체계 개편]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 영역구역 및 시간, 낚시통제구역 설정 등과 관련해서 지방자치단체와 정부의 낚시어선 안전관리 권한 합리적 재조정</li> <li>· 관계기관 현장 합동점검 정례화, 사고매뉴얼 재정비 및 사고대응 가상훈련 등 유관기관 협력 강화</li> <li>· (가칭) 어선안전협의체 구성·운영 및 낚시 명예감시원제도 활성화 등</li> <li>· 낚시어선 보험(공제) 현실화</li> </ul>	<p><b>[낚시어선 안전관리 강화]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 여객선 수준의 보다 엄격한 안전기준 적용</li> <li>· 낚시전용선 제도 도입 검토</li> <li>· 승선경력 등 선장 자격요건 강화 및 안전요원 담당 선원 의무 배치</li> <li>· 구명뗏목, 위치발신장치 등 안전장비 장착 의무화</li> <li>· 지방자치단체에서 정하고 있는 영업시간 및 영업구역과 관련하여 야간항행 및 사고 유발요인을 사전에 방지할 수 있도록 중앙정부 차원의 지침 마련 예정</li> </ul>
<p><b>[출입항 신고 절차 개선]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 승객 본인이 승선자명부 직접 작성 후 낚시어선업자는 승객신분 확인, 위반시 승객에게는 과태료, 낚시어선업자에게는 벌금부과 및 영업정지 처분</li> </ul>	<p><b>[안전 인프라 개선 및 체험형 안전교육 확대]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 비상상황 시 신속히 탈출할 수 있는 비상구 추가 설치 및 소형어선 맞춤형 구명안전장비 등 설비기준 개발</li> <li>· 생활밀착형 해양안전 시연·체험교육 확대</li> </ul>
<p><b>[항·포구 관리 강화]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 낚시이용객이 많은 지역을 중점 관리항으로 지정하여 낚시어선 안전점검 및 안전 캠페인 집중 실시</li> <li>· 어업감독공무원(중앙 및 지자체)에게 불시 점검 권한을 부여하여 출입항 관리 강화</li> </ul>	<p><b>[구조역량 및 비상상황 관리체계 강화]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 예방순찰 강화 및 지형 숙달 훈련 실시</li> <li>· 장기적으로 구조선 전용계류시설 확충</li> <li>· 소형 경비함정과 파출소에 구조요원 및 기본 잠수장비 배치</li> <li>· 중앙해양특수구조단 확대 설치</li> </ul>

## 1. 입법 방향성의 부적절

「낙시관리법」의 법률명 선정 이유는 낙시로 인해 발생할 수 있는 해양환경의 훼손 예방(방지) 및 낙시어선업 등 이와 관련한 운영시스템을 체계적으로 관리·육성하기 위한 것으로 하고 있다(농림수산식품부, 2012: 38). 이는 낙시의 관리 및 육성에 관한 사항을 규정함으로써 건전한 낙시문화를 조성하고 수산자원을 보호하며, 낙시 관련 산업 및 농어촌의 발전과 국민의 삶의 질 향상에 이바지하는 것으로 하고 있는 이 법의 목적에서도 그 배경을 찾아 볼 수 있다(제1조).

뿐만 아니라 이 법은 낙시로 인해 발생할 수 있는 여러 환경여건을 체계적으로 관리하고, 낙시진흥기본계획의 수립, 낙시 및 낙시 관련 산업을 지원·육성 및 교육·홍보 등 관련 산업을 육성하기 위한 것을 주요내용으로 하고 있는 것 또한 같은 이유에서이다.

결국 이 법의 주요목적중 주요단어로 요약하면 “관리”와 “육성”이라 할 수 있다. 물론 이와 같은 이유는 원래 이 법의 입법취지대로 어항기에 영세 어업인의 생계를 위한 부업 정도로 도입된 사회적 배경을 반영한 것이다.

하지만 앞서 언급한 바와 같이 낙시어선은 여객선 및 유·도선 등과 같이 불특정 다수를 승선시키는 동일한 수준의 다중이용선박으로 구분하고 있으나, 이들 선박과 관련한 현행법의 입법취지와는 상당한 차이를 보이고 있다(〈표 5〉 참조).

따라서 「낙시관리법」의 입법방향을 기존의 틀에서 벗어나 낙시관련 사업의 건전한 발전과 함께 안전에 보다 중점을 둬으로써 공공의 안전과 복리의 증진에 이바지 하는 등의 내용으로 전면개정이 필요할 것으로 보인다.

〈표 5〉 내항여객선 및 유도선 관련 규정의 입법 목적

구분	관련 법규 및 목적
내항여객선	[해운법] 목적(제1조) 이 법은 해상운송의 질서를 유지하고 공정한 경쟁이 이루어지도록 하며, <u>해운업의 건전한 발전과 여객·화물의 원활하고 안전한 운송을 도모함으로써 이용자의 편의를 향상시키고 국민경제의 발전과 공공복리의 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.</u>
유·도선	[유선 및 도선 사업법] 목적(제1조) 이 법은 유선사업(遊船事業) 및 도선사업(渡船事業)에 관하여 필요한 사항을 정하여 <u>유선 및 도선의 안전운항과 유선사업 및 도선사업의 건전한 발전을 도모함으로써 공공의 안전과 복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.</u>

## 2. 낚시어선 범위의 포괄적 적용

해양수산부에서는 최근 낚시산업과 관련해서 해양레저에 대한 국민적 수요가 높아지면서 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있고, 또한 어업인들의 어업 외 소득 및 일자리 창출과 지역경제 활성화에 큰 도움이 되고 있으며, 특히 어업인과 어촌의 중요한 서비스 산업으로 자리 잡고 있다는 평가와 함께 이 산업을 지속적으로 발전시켜 나가기 위해서는 낚시문화 정착을 위한 다양한 사업 발굴이 필요하다는 등의 정책발표를 하고 있다. 이에 더해 낚시 안전수칙 준수 등 선진 낚시문화 정착이 반드시 필요하다는 당부도 함께 주문하고 있다(해양수산부 보도자료, 2016. 6. 2., 2017. 5. 26).

반면, 낚시어선업과 관련한 정부의 이러한 정책 평가에도 불구하고 이 법을 접하고 있는 낚시어선업자 등 관련 종사자들 대부분은 국민여가 활동의 활성화에 따른 농어촌의 소득증대에만 중점을 두면서 합법의 틀 속에서 편법에 준하는 비정상적인 낚시사업 운영형태를 보이고 있다 할 것이다.

그 대표적인 사례가 어선을 낚시어선으로 전용해서 전업으로 사용하는 경우를 들 수 있다(박경순, 2016: 117). 엄연히 낚시어선은 「낚시관리법」 제2조제7호에서 「어선법」에 따라 등록된 어선에 한해 낚시어선업에 쓰도록 하고 있으며, 여기에서의 어선은 실질적으로 조업하기에 용이한 선박의 구조를 가지고 있어야 하며 대부분 순수 조업에 사용하는 어선을 말한다.

다시 말해서, 「낚시관리법」에서의 어선은 「수산업법 시행령」 제25조 및 제26조에 따른 일반적인 형태(연안복합, 연안자망, 연안통발 등)의 조업 행위를 하는데 주로 사용하고, 이와 겹겹해서 어한기 짧은 기간 동안에만 해당 어선을 낚시어선으로 제한해서 사용하는 것이라 할 수 있다. 이와 관련해서 낚시어선으로 전업한 어선의 형태는 앞서 <그림 2>에서 언급한 '낚시어선업 전업 어선'과 같이 실제 선상에서의 그물망 작업 등을 할 수 있는 형태를 두고 있지 못한 경우가 대부분이다.

한편, 이와 같은 현상이 발생하는 이유는 앞서 언급한 바와 같이 어선은 「총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준」 제13조에 따른 최소한의 요건을 만족하면 되도록 하고 있으며, 어떠한 특정 형태를 가지도록 규정하고 있지 않으므로 비록 어선을 전적으로 낚시어선업에 전업으로 사용하더라도 현행 규정으로 제제할 수단은 없다.

따라서 「낚시관리법」의 적용을 받는 어선 범위를 정하는데 있어서의 신중한 재검토가 있어야 할 것이며, 이는 낚시어선을 보다 안전하게 운영하는 것은 물론 해양으로부터의 위협요소에 노출되는 것을 최소화하기 위한 것이다.

### 3. 간소한 낙시어선업 운영 제도

낙시어선업을 하려는 자는 「낙시관리법」 제25조제1항 전단에 따라 낙시어선의 대 상·규모·선령 및 설비 등 대통령령으로 정하는 요건<sup>6)</sup>을 갖추어 어선번호, 어선의 명 칭 등 대통령령으로 정하는 사항<sup>7)</sup>에 관한 낙시어선업의 신고서를 작성하여 해당 낙시 어선의 선적항을 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고하도록 하고 있다.

이에 따라 낙시어선업자는 같은 법 시행규칙 제16조제1항 및 제3항에 따라 낙시어선 업 신고서에 다음의 서류를 첨부하여 해당 낙시어선의 선적항을 관할하는 시장·군수· 구청장에게 제출하도록 하고 있으며, 신고를 받은 시장·군수·구청장은 낙시어선업의 신고를 수리한 경우에는 '낙시어선업 신고확인증'을 신고인에게 발급하고 있다.

- i) 어선검사증서 사본
- ii) 이 법 제48조에 따라 가입한 보험 또는 공제의 증서 사본
- iii) 같은 법 시행령 제16조제1항제3호 및 [별표 4]에 따른 설비의 명세서
- iv) 위 iii)의 설비에 대한 안전성 검사 확인서(「선박안전법」 제45조에 따라 설립된 선박안전기술공단이나 해양수산부장관이 정하여 공고하는 자로부터 안전성 검사 를 받은 경우에만 해당)

이와 같이 낙시어선업은 여객선 및 유·도선 사업과 동일하게 다수의 불특정 이용객 을 대상으로 하고 있으며 다중이용선박으로 동일한 수준의 선박으로 구분하고 있는 만 큼 엄격한 관리체계가 요구되고 있다 할 것이나, 몇 가지 서류제출 만으로 간소하게 처 리되는 신고제를 채택하고 있다.

한편, 내항여객선으로 해상여객운송사업을 경영하고자 하는 자는 「해운법」에 따라

---

6) 여기에서 "대통령령으로 정하는 요건"이란 「낙시관리법 시행령」 제16조제1항에서 다음과 같이 규정 하고 있다.

- i) 낙시어선이 「수산업법」 또는 「내수면어업법」에 따라 어업허가를 받은 어선이거나 관리선으 로 지정을 받은 어선으로서 총톤수 10톤 미만의 동력어선일 것.
- ii) 낙시어선이 선령(船齡) 20년 이하인 목선(木船)이거나 선령 25년 이하인 강선(鋼船)·합성수지 선·알루미늄선일 것.
- iii) 낙시어선에 별표 4에 따른 설비를 갖추는 것.

7) 여기에서 "대통령령으로 정하는 사항"이란 「낙시관리법 시행령」 제16조제2항에서 다음과 같이 규정 하고 있다.

- i) 어선번호, ii) 어선의 명칭, iii) 총톤수, iv) 주 영업장소 및 영업시간, v) 선적항(船籍港)의 명 칭, vi) 어업허가번호 또는 관리선 지정번호, vii) 제22조제1항제2호에 따른 보험 또는 공제의 가입 여부와 가입한 낙시어선의 최대승선인원(어선검사증서에 적힌 것을 말한다), viii) 낙시어선업자의 성 명, 생년월일, 주소 및 연락처, ix) 낙시어선의 선원 중 「선박직원법」 제4조에 따른 해기사 면허 소 지자의 성명 및 주민등록번호와 해기사 면허의 직종 및 등급.

해양수산부장관의 '해양여객운송사업 면허'를 받아야 하며, 유·도선으로 유·도선 사업을 하려는 자는 「유선 및 도선 사업법」에 따른 '유·도선 사업면허'를 받아야 한다.

먼저, 내항여객선으로 해양여객운송사업의 면허를 받기 위해서는 「해운법」 제4조제3항 및 제5조제1항에 따라 사업계획서를 첨부한 신청서를 해양수산부장관에게 제출하여야 하며, 또한 제출한 사업계획서가 적합한지를 심사받도록 하고 있다.<sup>8)</sup>

다음으로 유·도선사업을 하려는 자는 「유선 및 도선 사업법」 제3조제1항 및 같은 법 시행령 제3조제1항·제2항에 따라 유·도선의 규모 또는 영업구역을 고려하여 관할관청의 면허를 받거나 관할관청에 신고하도록 하는 이원체제(면허제와 신고제)로 나누어 적용하고 있다.<sup>9)</sup>

여기에서 유·도선사업 중 면허를 받아야 하는 대상은 i) 총톤수가 5톤 이상인 선박, ii) 총톤수가 5톤 미만인 선박 중 승객 정원이 13명 이상인 선박, iii) 유·도선사업의 영업구역이 2해리 이상인 경우로 하고 있으며, 신고를 하여야 하는 유·도선사업은 i)~iii)에 해당하지 아니하는 경우로 한다.

이처럼 다중이용선박 중 내항여객선 및 유·도선의 경우 관련 사업을 하기 위해서는 공통적으로 엄격한 심사 등을 거쳐 면허를 받도록 하는 "면허제"를 채택하고 있는 반면, 낚시어선업을 하기 위해서는 간단한 신고만하면 되도록 하는 "신고제"를 채택하고 있어 승객의 안전을 우선시하는 측면에서는 보다 안정된 제도 도입이 시급하다 할 것이다.

8) 「해운법」 제5조제1항에 따라 해양수산부장관이 해양여객운송사업의 면허를 하려는 때에는 제출된 사업계획서가 다음의 요건에 적합한지를 심사하도록 하고 있다. i) 해당 사업에 사용되는 선박계류 시설과 그 밖의 수송시설이 해당 항로에서의 수송수요의 성격과 해당 항로에 알맞을 것, ii) 해당 사업을 시작하는 것이 해상교통의 안전에 지장을 줄 우려가 없을 것, iii) 해당 사업을 하는데 있어 이용자가 편리하도록 적합한 운항계획을 수립하고 있을 것, iv) 여객선 등의 보유량과 여객선 등의 선령 및 운항능력, 자본금 등이 해양수산부령으로 정하는 기준에 알맞을 것.

9) 「유선 및 도선 사업법」 제4조의2에 따라 관할관청은 유·도선사업의 면허를 하려는 때에는 다음의 요건에 적합한지를 심사하도록 하고 있다. i) 유·도선사업 면허 신청자가 보유한 유선 또는 도선의 선령(船齡)이 대통령령으로 정한 기준에 적합할 것, ii) 유·도선사업 면허 신청자가 보유한 선박과 시설·장비·인력이 이 법 제4조의 시설기준에 적합할 것. 여기에서 유·도선사업의 면허를 받기 위해 필요한 시설기준은 같은 법 시행령 제5조에서 다음과 같이 규정하고 있다.

i) 선박기준: 「선박안전법」 제26조에 따른 선박시설기준에 적합한 선박을 갖출 것. 다만, 「선박안전법」을 적용받지 아니하는 경우에는 제12조에 따른 안전검사를 받은 선박이어야 한다.

ii) 시설·장비·인력 기준: 다음의 기준에 적합할 것.

가. 이 법 시행령 제17조(유선) 및 제18조(도선)에 따른 인명구조용 장비의 기준과 시설기준에 맞는 장비와 시설을 갖출 것.

나. 「선박직원법」에 적합한 선원을 배치할 것. 다만, 「선박직원법」을 적용받지 아니하는 경우에는 행정안전부령 또는 해양수산부령으로 정하는 기준에 적합한 선원을 배치하여야 한다.

다. 이 법 시행령 제20조에 따른 인명구조요원을 배치할 것.

#### 4. 최대승선정원 과다 산정 등

낙시어선은 「낙시관리법」 제2조제7호 및 같은 법 시행령 제16조제1항제1호에 따라 「어선법」으로 등록된 어선 중 「수산업법」 또는 「내수면어업법」에 의해 어업허가를 받은 어선이거나 관리선으로 지정을 받은 어선으로서 낙시어선업에 쓰이는 총톤수 10톤 미만의 동력어선으로 규정하고 있다.

이에 더해 어선을 낙시어선업에 사용하고자 할 경우에는 안전운항과 관련한 설비 검사 등을 받도록 하고 있으며, 이와 관련해서는 「낙시관리법 시행령」 제16조제1항제3호 관련 [별표 4]의 ‘낙시어선이 갖추어야 하는 설비’ 및 「총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준」에 따른 규정을 만족하여야 한다.

한편, 어선 검사와 관련한 규정을 만족할 경우 발급받게 되는 어선검사증서에 기재된 사항 중 최대승선인원은 「어선법 시행규칙」 제64조제1항에 따른 「총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준」 제64조제1항을 적용하도록 하고 있다.<sup>10)</sup>

현재 국내 낙시어선 중 가장 큰 규모를 가지는 것은 총톤수 9.77톤으로 이 기준을 여기에 적용하면 최대 22명까지 승선인원을 지정할 수 있다. 하지만 이는 어로작업 등을 하는데 있어 보다 용이하게 할 수 있도록 하는 순수 조업 어선에 필요한 승선인원 산정 방식이라 할 것이다.<sup>11)</sup> 또한 이와 같은 승선인원 산정 방식을 낙시어선에도 동일하게 적용하는 것은 「어선법」 및 「낙시관리법」 등 관련 규정의 근본 입법취지를 간과한 것으로 보인다. 그리고 무엇보다도 낙시어선의 안전에 대한 충분한 고려가 이루어지지 않은 것으로 볼 수 있다.

선박의 안전과 관련해서 일반적으로 가장 강화된 규정을 적용하고 있는 선종은 「선박안전법」 제2조제10호에 따라 13인 이상의 여객을 운송할 수 있는 여객선으로 다중이용선박이 이에 해당된다 할 것이다. 따라서 이와 같이 선박의 최대승선인원 중 여객 등 불특정다수인을 13인 이상 승선시키는 낙시어선의 경우 안전운항에 있어 보다 체계적인 관리가 필요하다.

10) 「낙시관리법」 제28조에서는 낙시어선의 승선정원을 「어선법」에 따른 어선검사증서에 적힌 최대 승선인원으로 규정하고 있다. 참고로 「총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준」은 「어선법」 제3조, 제5조 및 제5조의2에 따라 소형어선의 선체, 기관 및 그 밖의 설비와 같은 법 시행규칙 제64조제1항에 따른 최대승선인원 계산 등에 관한 기준을 정함을 목적으로 하고 있다.

11) 「총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준」 제64조제1항에서는 소형어선에 대한 여러 경우의 최대승선인원 산정방식을 규정하고 있으며, 그 중 이 기준 같은 조 제1항제3호에서는 “총톤수 ×2+3”의 계산식에 따라 계산된 정수로 하고 있다. 이는 가장 많은 최대승선인원을 산정하는 방식 중의 하나로 낙시어선에 주로 적용된다.

## IV. 낚시어선 적용 법체계의 입법방향

### 1. 낚시전용 선박 관련 법체계 마련

정부에서는 돌고래호와 선창1호의 해양사고와 관련해서 앞의 <표 4>에서 언급한 바와 같이 다양한 낚시어선 안전관리 개선대책 및 강화방안 등을 내놓고 있으나, 지금까지 관련자들의 집단 반발 등에 부딪히면서 정책 추진이 제대로 이루어지고 있지 못한 실정이다. 한편, 정부에서 제시하고 있는 정책들에 대해 낚시어선업자 등 관련자 대부분은 기존 자신들에게 부여된 기득권을 박탈하는 정책으로 인식하고 생존권 방어차원에서 강력하게 대응하는 것으로 보인다.

하지만 이와 같은 정부 정책이 낚시어선업자들의 생존권을 위협한다는 주장은 과거 「낚시어선업법」 및 현행 「낚시관리법」의 입법취지에 비추어 볼 때 설득력이 떨어진 다 할 것이다. 실제 현장에서는 어선으로 등록된 선박을 낚시어선업으로 전업하는 것과 관련해서 순수 어업에 종사하는 어민들이나 낚시어선과 유사한 영업행위를 하는 유·도선 사업자들 간의 형평성 문제 등 다양한 문제점을 제기하고 있는 실정이다.<sup>12)</sup>

또한 사회 일각에서도 낚시어선업에 사용되는 선박은 어선이기 보다는 레저용 선박에 가깝다는 부정적인 의견을 지속적으로 내놓고 있다.<sup>13)</sup>

지금까지 낚시어선업의 운영 형태는 여러 이유에 비추어볼 때 일반적인 사회 통념적 관점에서 정당하다 할 수 없을 것이나, 관련 규정에 따라 합법적인 절차에 따라 이루어진 만큼 이와 관련한 법체계의 재정비가 시급하다 볼 수 있다.

뿐만 아니라 현행 「낚시관리법」은 법률명에서도 알 수 있듯이 낚시와 관련한 사업의 “관리”와 “육성”에 주안점을 두고 있으며, 상대적으로 안전과 관련한 정책은 미흡하다 할 것이므로 이에 대한 검토도 함께 수반되어야 할 것이다.

따라서 이와 관련한 문제점을 개선하기 위한 정책 중의 하나로 관련 법체계의 재정비를 제안하고자 한다. 먼저, 어선을 사용하여 순수 조업과 낚시어선업을 겸업하는 경우에

12) 낚시어선의 경우 순수 조업 어선과 낚시어선업을 겸업하거나, 낚시어선으로 전업하는 것과 무관하게 관련 규정에 따라 연간 60일 이상 조업실적 또는 연간 120만원 이상의 수산물판매실적을 증명하는 증빙자료(위판서류 또는 수산물거래증명확인서)를 제출하는 경우 어선에 부여된 면세유 지급과 같은 동일한 혜택을 받고 있는 반면, 유·도선 사업자에게는 이를 적용하고 있지 않다.

13) 청와대 국민청원 및 제안방, 각종 언론 등 낚시어선 운영과 관련한 문제점은 수년 간 지속되고 있으나, 정부에서는 실질적인 대안을 마련하지 못하고 있다(청와대 국민청원 및 제안, 검색일: 2018. 3. 30.; 「경인일보」, 2017. 12. 11: 23).



는 현행과 같이 「낙시관리법」을 적용하도록 하고, 주로 낙시어선업으로 생계를 유지하는 등 선박을 낙시업으로 전업하여 사용하고자 할 경우에는 「어선법」 및 「낙시관리법」의 적용범위에서 제외시키고 새로운 법률을 제정하는 방안이 필요하다. 또는 낙시전업 선박을 「유선 및 도선 사업법」의 유선 범위에 편입시켜 관리·운영하는 등 낙시업 전용 선박에 필요한 입법을 마련하는데 있어서의 다양한 검토가 필요하다.

이상의 내용으로 선박을 사용하여 낙시업을 전문으로 하고자 하는 경우에 이와 관련한 입법추진 방향을 좀 더 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

- i) 「낙시관리법」 제2조제7호에서 규정하고 있는 “낙시어선”을 「어선법」에 따라 등록된 어선으로서 낙시어선업에 쓰이는 어선으로 하되 이는 순수 조업을 하는 어선 중 낙시업을 겸업하는 어선으로 한정하고, 낙시업을 전업하는 선박은 「어선법」 및 「낙시관리법」에서 배제시키는 방안
- ii) 위 i)과 같이 「어선법」 및 「낙시관리법」에서 기존 낙시어선을 배제할 경우 낙시업을 전문으로 하는 선박과 관련한 개별법(가칭 「낙시선안전법」, 「낙시선사업법」 등)을 제정하고, 이 경우 안전검사와 관련해서는 선박안전법 등 관련 규정을 적용시키거나 낙시선에만 적용하는 검사기준을 새로이 마련하는 방안
- iii) 「유선 및 도선 사업법」상의 유선에 편입시키고, 안전검사와 관련해서는 위의 ii)와 마찬가지로 선박안전법 등 관련 규정을 적용시키는 방안

참고로 「낙시관리법」을 구성하고 있는 주요내용을 살펴보면, 주로 낙시터업 및 낙시어선업과 관련한 관리 규정 등을 두고 있어 유사한 업종을 종합적으로 관리·운영하기 위한 법제도라 할 것이다. 하지만 상호 운영 형태에 있어서는 상당부분 차이를 보이고 있다 할 것이므로 낙시어선을 보다 안전하게 운영하기 위해서는 이를 관리·운영하는 측면과 안전 측면으로 구분하여 별개의 법체계를 유지하는 방안 등의 충분한 고려가 있어야 할 것이다.

## 2. 낙시어선 개념의 재정립

위의 '1. 낙시전용 선박 관련 법체계 마련'에서 살펴본 바와 같이 더 이상 낙시어선업을 전용으로 하는 선박을 「어선법」 및 「낙시관리법」에 따른 어선으로 취급하지 않고 완전히 분리해서 다른 법체계의 마련이 필요한 것과 관련해서 우선 낙시어선에 대한 범위 설정 등의 개념 정립이 필요하다. 그리고 이를 위해서는 무엇보다 선박의 형태, 즉 외형적 측면에 있어서의 구분을 명확히 해야 할 것으로 보인다.

현재 「선박안전법」, 「어선법」 및 「수상레저안전법」 등 선박의 안전 등과 관련한 국내 법제도에서는 선박의 형태에 대한 제한을 두고 있지 않으나, 순수 조업 어선과 낚시전용 선박을 구분하기 위한 최소한의 제도적 장치는 마련되어야 할 것이다.

가령, 앞의 <그림 2>와 아래의 <그림 7>에서 보는 바와 같이 선박의 형태가 조업에 필요한 공간을 대부분 차지하고 있는 경우에는 이를 순수 조업용 어선(좌측 그림)으로 하고, 승객의 편의시설을 위한 구조물 등이 대부분을 차지하고 있을 경우에는 낚시전용 선박(우측 그림)으로 구분하는 등의 명확한 기준이 있어야 한다.

<그림 7> 어선과 낚시전용 선박의 형태 비교



이는 낚시업을 전문으로 하는 선박이 어선으로 등록되어 「낚시관리법」을 적용받을 수 있는 편법적 요소를 사전에 제거하기 위한 것으로 낚시어선업의 안정적인 정착을 위해서는 반드시 현장에서 수용될 수 있도록 개념정립이 이루어져야 할 부분이다.

뿐만 아니라 낚시어선의 용어 사용에 있어서도 순수 조업과 낚시어선업을 겸업으로 하는 어선에만 이를 사용하고, 그렇지 않은 경우에는 가칭 ‘낚시(전문)선’으로 구분하는 등의 명확한 개념정립이 필요하다 본다.

이와 관련한 내용을 좀 더 구체적으로 위 <그림 7>을 통해 설명하면, 먼저 ‘조업 공간이 대부분인 어선’의 특징은 선수 및 중앙부 등 선체의 대부분이 어창, 어구창고 및 어로작업장소로 사용하기에 충분하며, 선미부는 최소한의 조타실로 구성되어 있어 주로 조업을 하기에 용이한 구조로 되어 있다.

다음으로 ‘승객의 편의시설이 대부분인 낚시전용 선박’은 선수부에 일부 어창 및 어구창고를 두고 있으나, 대부분 선박 전체 길이(전장, Length Over All, L.O.A)의 2/3 정도가 낚시승객의 휴식 공간 및 조리실 등의 편의시설로 구성되어 있으며 실제 선상에서의 그물작업 등을 위한 조업 행위를 하기에는 적합하지 않은 구조를 가지고 있다.

한편, 해양수산부에서는 레저 형태의 선박을 어선으로 등록하고자 할 경우 관련 규정에 따른 검토 등을 통해 철저하게 제한하고 있으며, 이와 같은 정책은 더 강화될 것으로 보인다. 이는 무분별한 선박의 어선 진입을 통한 어로행위의 무질서한 난립을 막고, 어업인의 안정적인 조업 활동을 보장하기 위한 것으로 국내 낚시전용 선박 대부분이 일반적인 레저 형태의 선형(〈그림 2, 7〉의 우측 그림 참조)을 가지고 있는 것과 관련해서 그 시사하는 바가 크다 할 것이다(〈그림 8 참조〉).

〈그림 8〉 어선으로의 등록이 불가한 레저 형태 선박



참고로 위 〈그림 8〉은 일본에서 건조된 총톤수 5톤급 선박으로 어선으로의 등록이 허용되지 않는 주요한 이유를 살펴보면 다음과 같다.

- i) 선형이 전반적으로 레저용 선박에 가깝다 할 것이며, 앞서 언급한 〈그림 2, 7〉의 우측 그림과 같이 그물작업을 하기에는 부적합한 상갑판 구조를 가지고 있는 점.
- ii) 폭로갑판 상의 선측양현이 600밀리미터 이상의 통로를 가지고 있지 못하고(해당 선박 400~450밀리미터), 선수부·선미부 상갑판 상의 창구코밍이 50밀리미터가 되지 않는 점(「총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준」 제7조제1항 및 제13조제1항 참조).

### 3. 기타 주요검토 사항

여기에서는 앞서 살펴본 것과 마찬가지로 위의 '1. 낚시전용 선박 관련 법체계 마련'에서 언급하고 있는 i)~iii)과 같이 낚시전용 선박을 운영하는데 있어서의 법체계를 재정립할 경우 기존 낚시어선의 적용방안에 대한 검토와 제도적으로 변경되는 부분에 대해 전반적으로 살펴보고자 한다. 이에 추가해서 낚시어선 운영상의 문제점으로 계속해서 지적되고 있는 현행 허가제도 및 최대승선인원 산정방식에 대해서도 좀 더 실질적인 개선방안을 제시하고자 한다.

#### 1) 현존 낚시어선 적용방안 검토

낚시어선업을 전용으로 하는 선박을 「어선법」 및 「낚시관리법」에서 배제하고, 새로운 법률 시행을 통해 운영하고자 할 경우 이에 따른 사회적 혼란을 최소화하기 위하여 일정기간 동안 법률의 적용을 유예하기 위한 경과조치 등의 규정마련이 필요하다.

한편, 이와 같은 경과조치 규정은 새로운 법질서로 전환하는 과정에서 반드시 수반되어야 하는 과도적(過渡的) 조치로 신·구 양 법질서 상호간의 제도적 변화와 법적 안정성의 요구를 적절히 조화시키는 역할을 한다 할 것이다(법제처, 2012: 552).

따라서 낚시전용 선박을 정상적인 범위 내에서 안정적으로 운영하기 위해서는 현존선과 새로이 건조하는 선박인 신조선으로 구분하고, 관련 규정의 적용시점 및 적용범위를 정하는 구체적인 검토가 선행되어야 한다.

먼저, 이와 관련한 내용을 언급하기에 앞서 낚시전용 선박(〈그림 2, 7〉의 우측 그림)을 기존 「어선법」 및 「낚시관리법」에서 배제할 경우 적용받게 되는 법체계에 대해 살펴보면 다음의 〈표 6〉과 같다.

<표 6> 낚시전용 선박의 규정 적용 변경에 따른 법체계

구 분	변경 전 (낚시어선)	변경 후 (낚시전용 선박)
면허발급	· 낚시 관리 및 육성법(신고제)	· 유선 및 도선 사업법 또는 가칭 낚시선안전법, 낚시선사업법 등(면허제)
선박등록	· 어선법	· 선박법(재등록)
안전검사	· 어선법/해수부 고시 및 낚시관리법	· 선박안전법 등 해수부 고시 등

다음으로 낙시어선의 법체계를 변경하면서 이에 따라 부여되는 운영상 세부조건의 주요내용에 대해 간략히 언급하면 다음의 <표 7>과 같다.

<표 7> 낙시전용 선박의 운영상 세부조건

구 분	변경 전 (낙시어선)	변경 후 (낙시전용 선박)
용 도	· 어선(낙시어선)	· 기타선(낙시(전문)선) 등
항해구역	· 없 음	· 평수/연해/근해 등(선박안전법 시행규칙 제15조)
최대승선인원	· 총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준 제64조	· 선박안전법 시행규칙 제18조 및 선박설비기준
소형선박 구분 기준	· 총톤수 10톤 미만(총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준 제2조 제1호)	· 선박길이 12미터 미만(선박안전법 제2조제11호 및 소형선박의 구조 및 설비 기준 제2조제1호)

이상의 내용과 같이 낙시어선업을 전업으로 하는 낙시전용 선박에 변경된 법체계를 적용하고자 할 경우 적용대상 선박은 현존선과 신조선으로 다음과 같이 구분할 수 있으며, 이들 선박을 관련 규정에 따라 적법하게 사용할 수 있는 적용시점 및 적용범위를 구체적으로 살펴보면 다음의 <표 8>과 같다.

- i) 현존선으로 이미 종전 규정에 따라 조업과 낙시어선업을 겸업해서 사용하고자 하는 경우와 낙시어선업에 한해 전업해서 사용하는 경우
- ii) 신조선으로 법체계 적용 이후 낙시업에 전용해서 사용하도록 새로이 건조된 선박

<표 8> 낙시전용 선박 관련 경과조치(안)

구 분 (조업과 낙시어선업 운영)		경 과 조 치
현존선	겸업	· 어업인 <sup>14)</sup> 요건 중 어업 종사 일수가 기존 기준(60일)의 3배 이상을 충족하지 못할 경우 신조선과 동일하게 적용
	전업	· 어선법 및 낙시관리법 적용 불가, 신조선과 동일하게 적용
신조선	겸업	· 어선법 및 낙시관리법 적용 불가, 조업(어로)행위 불가
	전업	· 선박법, 선박안전법 및 유선 및 도선 사업법 등 적용

## 2) 낚시업 운영 제도 개선

「어선법」에 따른 어선으로 낚시어선업을 하고자 할 경우에는 관련 규정에 따라 '낚시어선업 신고확인증'을 발급받으면 누구나 할 수 있도록 하고 있으며, 이때 이 확인증을 발급받기 위해서는 몇 가지 서류만을 해당 낚시어선의 선적항을 관할하는 시장·군수·구청장에게 제출하면 되도록 하는 등 매우 간소할 절차를 두고 있다.

하지만 정부·학계 등 여러 분야에서는 낚시어선업의 신고제가 승객 안전의 관리·운영에 있어 자칫 소홀해 질 수 있는 제도상의 한계점을 지적하면서 대책마련을 강구하고 있는 실정이다.

이 같은 이유는 신고제의 제도적 특성에서 찾아볼 수 있을 것이다. 신고제는 관련 규정에 따라 어떤 행위를 하는 것이 가능하지만 사전에 정해진 요건에 따라 행정관청에 신고하도록 하는 제도를 말하는 것으로 이 경우 행정관청은 특별한 결격사유나 문제가 없으면 신고한 행위를 허용해 주는 것을 원칙으로 하고 있다. 또한 그 허용 여부는 행정관청의 재량이 아니며, 신고 후 일정 시간이 지날 때까지 행정관청에서 아무런 조치가 없다면 신고인은 해당 특정 행위를 하는 것이 자유롭다.

현행 법체계에서 선박을 사용하여 여객(승객)을 이동시키는 수단으로 사용하고자 할 경우에는 「해운법」에 따른 '해상여객운송사업 면허' 또는 「유선 및 도선 사업법」에 따른 '유·도선 사업면허'를 받도록 하고 있으며, 「해운법」 제5조제1항 및 「유선 및 도선 사업법」 제4조의2에서는 이러한 면허를 발급하기 이전에 여러 요건을 심사하도록 하는 규정을 두고 있다.<sup>14)</sup>

한편, 각각의 심사내용에서 공통적으로 제시하고 있는 요건은 선박의 안전운항과 이에 따른 여객(승객)의 안전 확보라 할 수 있을 것이다. 이와 같이 불특정다수인이 이용하는 다중이용선박에 있어서의 안전과 관련한 제도적 장치 마련은 가장 중요한 최우선 과제로 검토되어야 할 것으로 낚시어선 또한 예외가 될 수 없다.

물론 해상에서의 안전에 대한 강구방안을 마련하는데 있어 어느 특정 분야에 편중할 것은 아니나, 다중이용선박에 대한 현행 법체계의 입법취지를 살펴볼 때 좀 더 강화된 요건을 필요로 한다 할 것이다.

14) 「조세특례제한법」 제106조의2제1항제1호 및 「농·축산·임·어업용 기자재 및 석유류에 대한 부가가치세 영세율 및 면세 적용 등에 관한 특례규정」 제14조 및 제15조에서는 어민에 해당하는 자에게 면세유를 지급하고 있으며, 여기에서의 어민은 「수산업·어촌 발전 기본법 시행령」 제3조제2항에 따른 다음의 경우 어느 하나에 해당하는 사람으로 규정하고 있다. i) 어업 경영을 통한 수산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 사람, ii) 1년 중 60일 이상 어업에 종사하는 사람.

15) 앞의 각주 8), 9) 참조.

따라서 낙시어선업자들이 낙시어선을 이와 같이 자율적으로 관리·운영하는 것과 관련하여 발생하기 쉬운 문제점을 최소화하기 위한 방안의 하나로 신고제에 대한 개선책 마련이 필요할 것으로 보인다. 이에 따라 낙시어선의 등록과 관련하여 규정하고 있는 현행 「낙시관리법」 제25조(낙시어선업의 신고)의 개정안을 제시하면 다음의 <표 9>와 같다. 그리고 여기에서의 낙시어선은 총톤수 10톤 미만의 선박으로 하면서 최대승선인원 등 적용요건이 다양한 점을 고려하여 「유선 및 도선 사업법」에서 유·도선의 등록제도로 채택하고 있는 것과 동일한 방식인 면허제와 신고제로 구분해서 검토하였다.

참고로 낙시어선업의 신청 등과 관련한 「낙시관리법」의 하위법령에 대한 전반적인 개정안 제시는 여러 가지 사안을 종합적으로 검토하는 과정이 필요하므로 생략하기로 하고, 제도적 정책의 최상위 기준이 되는 법률 개정안에 한정해서 제시하고자 한다.

<표 9> 낙시어선 등록제도 개정안

현 행	개 정 안
<p><b>제25조(낙시어선업의 신고)</b> ① 낙시어선업을 하려는 자는 낙시어선의 대상·규모·선령 및 설비 등 대통령령으로 정하는 요건(이하 "신고요건"이라 한다)을 갖추어 어선번호, 어선의 명칭 등 대통령령으로 정하는 사항(이하 "신고사항"이라 한다)에 관한 낙시어선업의 신고서를 작성하여 해당 낙시어선의 선적항(船籍港)을 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 어선번호, 어선의 명칭 등 대통령령으로 정하는 중요한 신고사항을 변경하려는 때에도 같다.</p> <p>② 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 신고한 내용이 신고요건에 적합하면 신고인에게 낙시어선업 신고확인증을 발급하여야 한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 신고의 방법·절차와 신고확인증 발급 등에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.</p> <p><b>&lt;신 설&gt;</b></p>	<p><b>제25조(낙시어선업의 신청 등)</b> ① -----대통령령으로 정하는 낙시어선의 대상·규모·선령 및 설비 등의 요건에 따라 낙시어선업의 면허신청서 또는 신고서를 -----</p> <p>----- 면허를 받거나 신고하여야 한다. 면허 또는 신고사항을 변경하려는 때에도 같다.</p> <p>② ----- 그 신청 또는 신고한 내용이 요건에-----신청인 또는 신고인에게 ----- 면허증 또는 신고확인증을 -----.</p> <p>③ ----- 면허증 또는 신고확인증 -----</p> <p><b>제25조의2(면허의 기준)</b> 시장·군수·구청장은 낙시어선업의 면허를 하려는 때에는 다음 각 호에 적합한지를 심사하여야 한다. 면허를 변경하려는 때에도 같다.</p>

한편, 앞서 <표 9>에서 제시한 제25조의2(면허기준)과 관련해서 낚시어선업의 면허를 받거나 신고를 하여야 하는 대상범위에 대해 살펴보면 다음의 <표 10>과 같이 어느 하나에 해당하는 것으로 제안할 수 있다. 이는 낚시전용 선박의 규정 적용 변경에 따른 법체계 등을 고려한 것이다(<표 6~8 참조).

<표 10> 낚시어선 면허신고사업의 구분 기준

구분	면허·신고사업의 구분 기준
면허대상	· 총톤수 5톤 이상인 어선 · 승객 정원이 13명 이상인 어선 · 낚시어선업에 한해 전업해서 사용하고자 하는 어선(낚시전용 선박)
신고대상	· 면허대상에 해당하지 아니하는 선박

### 3) 최대승선인원 산정방식 재검토

낚시어선의 승선정원은 「낚시관리법」 제28조에 따라 「어선법」에 따른 어선검사증서에 적힌 최대승선인원으로 하고 있으며, 이와 관련해서는 「어선법 시행규칙」 제64조 제1항에 따라 「총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준」 제64조제1항제1호부터 제3호를 적용하도록 하고 있다. 이에 따라 낚시어선에 적용되는 최대승선인원 산정방식을 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

- i) 선원실 등에 대하여 다음에 따라 계산된 정수를 합한 인원
  - 가. 침대가 비치된 경우에는 침대 1개에 대하여 1명으로 계산하여 얻은 수
  - 나. 의자석이 비치된 경우에는 의자석의 정면너비(미터)를 0.45미터로 나누어 얻은 수. 이 경우 의자석은 안쪽길이 0.40미터 이상의 것으로서 적당한 등판과 의자석 전면에 0.3미터 이상의 공간을 가진 것이어야 한다.
  - 다. 침대 또는 의자석이 차지하는 면적을 제외한 바닥면적을 0.45제곱미터로 나누어 얻은 수
- ii) 다음 계산식에 따라 계산된 정수에 해당하는 인원

$$\frac{353 \times (0.55L \cdot B \cdot D)}{1000} + 3$$

이 식에서 L은 배의 길이(미터)로 다만, 선외기를 거치한 어선은 「선박톤수의 측정



에 관한 규칙」에 따른 측정 길이로 하며, B는 배의 너비(미터), D는 배의 깊이(미터)를 말한다.

iii) 다음의 계산식에 따라 계산된 정수에 해당하는 인원

$$\text{총톤수} \times 2 + 3$$

한편, 위에서 제시된 산정방법 중 낙시어선업자 대부분은 매출액 등을 고려하여 주로 승선인원수가 가장 많이 산정되는 iii)에 따른 계산방식을 선호하고 있는 실정이다.

하지만 앞서 언급한 바와 같이 이 같은 어선의 최대승선인원 산정방식은 어선이 수산물 채취하는 순수 조업(어로작업) 등을 하는데 있어 좀 더 편리하게 운영할 수 있도록 마련된 것이라 할 수 있으므로 이와는 확연히 구별되는 낙시어선업에 동일한 승선인원 산정방식을 적용하는 것은 이 기준의 근본 취지에도 맞지 않는다 할 것이다.<sup>16)</sup>

따라서 승선인원 대부분을 불특정다수인으로 하고 있으며, 한 번의 사고로도 많은 인명피해를 발생할 수 있는 낙시어선업 운영에 있어서의 최대승선인원수 산정과 관련한 대안이 필요할 것으로 보인다. 이에 따라 낙시어선의 승선정원 산정과 관련한 규정의 개정안을 제시하면 다음의 <표 11>과 같다.

참고로 선박에 승선하는 인원을 산정하는 방식은 어선법 관련 규정 이외에 선박안전법 및 수상레저안전법 등과 관련한 규정에서도 다루고 있으나, 여기에서는 어선과 같이 총톤수를 적용한 산정방식을 두고 있지 않다.

<표 11> 낙시어선 최대승선인원 적용방식 관련 규정 개정안

현 행	개 정 안
<b>&lt;&lt;낙시관리법&gt;&gt;</b>	
<b>제28조(승선인원)</b> 낙시어선의 승선정원은 「어선법」에 따른 어선검사증서에 적힌 최대 승선인원으로 한다.	<b>제28조(승선인원)</b> -----해양수산부장관이 정하여 고시하는 기준에 따른 최대 승선인원으로 한다.
<b>&lt;&lt;총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준&gt;&gt;</b>	
<b>제64조(최대승선인원) ① (생략)</b> 3. 다음 각 목의 요건에 적합한 어선으로서 다음 계산식에 따라 계산된 정수에 해당하는 인원 <u>총톤수×2+3</u>	<b>제64조(최대승선인원) ① (현행과 같음)</b> 3.----- <u>(다만, 어선을 낙시어선업에 사용하고자 하는 경우에는 이를 적용하지 아니한다.) 총톤수×2+3</u>

16) 현행 규정에서는 「총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준」 제64조제1항제3호에 따른 최대승선인원 산정방식인 '총톤수×2+3'에 대한 명확한 근거를 제시하고 있지 못하고 있다.

## V. 결 론

지금까지 정부 등 여러 사회 분야에서는 건전한 레저 활동 보급 및 어업인의 소득 창출 등을 위한 방안으로 낚시산업의 발전 및 육성 등에 필요한 관련 정책들을 추진하고 있다. 그 주요내용을 살펴보면 주로 낚시산업·서비스의 선진화와 건전한 낚시문화를 조성한다는 목표를 가지고 관련 제도의 기반 구축, 낚시인을 위한 쾌적한 낚시공간 조성, 민간 주도의 낚시 산업 활성화 추진 및 전문교육 시행 등 다양한 정책 등을 제시하고 있다. 더욱이 과거 농림수산식품부에서는 이와 같은 낚시산업 활성화 대책을 통해 낚시산업이 발전하고 쾌적한 낚시공간이 조성될 수 있는 여건이 마련됨에 따라, 더 많은 낚시인들이 낚시공간을 찾음으로써 농어촌 소득이 증대될 것으로 전망하였으며, 또한 이 낚시산업 활성화 대책은 2012년부터 2016년까지 집중적으로 추진하기 위해 35억원의 예산을 지원한다는 계획을 세운바 있다(강중호 외, 2011: 59-63; 해양수산부 보도자료, 2012. 3. 28.). 그 밖에 낚시산업 활성화로 인한 수질환경 오염 및 어족자원 고갈 등의 문제점을 해결하기 위한 정책을 병행하여 추진하고 있다(이광남 외, 2016: 73-162).

하지만 이와 같은 정책들은 궁극적으로 낚시산업의 육성·발전을 위한 측면만을 내세우고 있는 것으로 실제 해양에서 불특정다수인을 대상으로 하고 있는 낚시어선의 안전 정책과는 사실상 거리가 멀다 할 것이다.

특히 2015년도 발생한 돌고래호 전복사고 이후 정부에서는 당시 이와 관련한 낚시어선 안전관리 개선대책을 마련한바 있으나, 이에 대한 실효성은 미흡한 실정이다. 그리고 여전히 낚시산업의 지속적인 발전을 위한 방안으로 낚시어선업자들의 자발적인 안전수칙 준수를 요구하는 것에 그치고 있으며, 낚시사업을 통한 어업인들의 어업 외 소득 및 일자리 창출과 지역경제 활성화에 주안점을 둔 정책을 내세우고 있는 등 보다 실질적인 대안을 내놓지 못하고 있다(해양수산부 보도자료, 2017. 5. 26.).

한편, 2017년 12월에 발생한 선창1호 충돌사고를 계기로 정부에서는 이전과는 달리 낚시산업을 육성하기 위한 측면보다 안전과 관련한 정책에 보다 강도 높은 방향을 설정하여 제시하고 있으나, 낚시어선업자들의 집단 반발로 인해 보다 적극적으로 추진하는 데 있어서는 한계에 부딪치고 있다.

2018년 4월 정부에서는 선창1호 충돌사고와 관련한 안전대책으로 앞서 언급한 <표 4>의 추진방향과는 다소 상이한 내용으로 '연안선박 안전관리 강화방안'을 발표하였으며, 이중 낚시어선과 관련한 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

i) 낚시와 어업을 겸업하는 어선은 다중이용선박의 관점에서 안전관리 강화(선장자격기준 강화, 예비특보 발령 시 또는 2m 이상의 유의파고 발생시 출항 통제 등), ii) 좁은 수로 등 위험해역 관리 강화 등을 내놓고 있으나, 이 또한 낚시어선의 안전관리를 위한 근본대책으로 보기에 미흡하다 할 것이다(해양수산부 보도자료, 2018. 4. 5.).

따라서 본 논문에서는 정부의 낚시어선 규제와 관련한 낚시어선업자들의 주장에 대한 문제제기는 뒤로하고, 낚시산업의 외형적 성장에 앞서 낚시문화의 보다 안정적인 정착과 이를 통한 국민의 안전한 여가활동이 최우선이라는 관점에서 낚시어선 운영과 관련한 입법방향 등 개선안을 다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 순수 조업에 사용되는 어선(낚시업 겸업 포함)과 낚시업을 전업으로 하고자 하는 선박에 적용되는 관련 규정을 상호 분리해서 운영하는 과정이 필요하며, 이는 낚시산업을 안정적으로 정착시키고 지속하기 위한 가장 근본 대책이라 할 수 있다.

그리고 무엇보다 낚시어선에 적용되고 있는 현행 법체계의 재정비 없는 대책은 무의미하다 할 것이므로 이에 대한 신중한 검토가 있어야 할 것이다.

이에 따라 낚시어선업을 전업으로 하고자 하는 선박은 현행 「어선법」 및 「낚시관리법」에서 배제시키고, 가칭 「낚시선안전법」, 「낚시선사업법」 등 낚시전용 선박에 적용하기 위한 별도의 개별법 마련이 필요하다. 또한 낚시전용 선박을 「유선 및 도선사업법」 등 승객 운송과 관련한 기존 법률에 편입시켜 이에 따른 안전검사 기준을 마련하는 등 종합적인 정책 추진이 수반되어야 한다.

둘째, 선박의 형태(선형)에 있어 조업 공간이 대부분을 차지하고 있는 순수 조업용 어선과 승객의 편의시설이 대부분인 낚시전용 선박을 구분하기 위한 제도적 장치를 마련하여 낚시어선이 사회통념상 인정받을 수 있는 현실적 운영방안 마련이 필요하다.

이 또한 낚시어선업의 안정적인 정착을 위해 반드시 현장을 중심으로 수용되어야 할 부분이며, 특히 현행 제도와 같은 기형적인 낚시어선업 운영을 사전에 차단하기 위한 조치이다. 이에 더해 낚시어선의 용어도 조업과 낚시어선업을 겸업으로 하는 어선에만 이를 사용하고, 그 이외의 선박에는 가칭 '낚시(전문)선'으로 구분하여 칭하는 등의 명확한 개념정립이 필요하다.

이와 관련해서 해양수산부에서는 레저 형태의 선박을 어선으로 등록하고자 할 경우 관련 규정을 엄격히 적용하여 어선으로의 진입을 사전 차단하고 있는 입장을 고려해 볼 때 국내 낚시전용 선박 대부분이 일반적으로 레저 형태의 선형을 가지고 있으나, 어선으로 등록되어 낚시어선업을 행하고 있는 것과 관련해서는 그 시사하는 바가 크다.

셋째, 낚시전용 선박 관련 규정을 재정립하면서 이에 따라 현존 낚시어선과 새로이

건조되는 낚시전용 선박에 적용되는 법체계의 변경 여부에 대한 사전 검토를 통해 낚시어선업을 정상적인 범위 내에서 운영하기 위한 조치가 필요하다.

간략히 살펴보면, i) 기존 낚시어선을 낚시전용 선박으로 사용하고자 할 경우 이에 따른 면허발급, 선박등록 및 안전검사와 관련한 해당 법체계 변경사항 검토(〈표 6〉 참조), ii) 낚시어선의 법체계를 변경하면서 이에 따라 부여되는 운영상 세부조건인 용도, 항해구역, 최대승선인원 및 소형선박의 구분 기준 등과 관련한 세부사항 검토(〈표 7〉 참조), iii) 낚시전용 선박 중 조업과 낚시어선업을 겸업 또는 전업해서 운영하는 현존선과 신조선에 대한 경과조치를 두고 이에 따른 적용시점 및 적용범위 등 검토(〈표 8〉 참조).

넷째, 낚시어선업을 하려는 자는 관련 규정에 따라 해당 관청에 신고를 통해 가능하도록 하고 있으나, 정부·학계 등 여러 분야에서는 낚시어선업의 신고제가 승객 안전의 관리·운영에 있어 자칫 소홀해 질 수 있는 제도상의 한계점을 지적하고 있다.

반면, 이와는 달리 낚시어선과 유사한 운영형태를 보이고 있는 내항여객선 및 유·도선의 경우 관련 규정에 따른 면허를 받도록 하고 있으며, 이 경우 면허를 발급하기 이전에 여러 요건을 심사하도록 규정하고 있다. 이는 불특정다수인이 이용하는 다중이용선박의 안전과 관련한 제도적 장치로 이 또한 중요한 요소라 할 것이므로 낚시어선에 있어서도 예외가 될 수 없다 할 것이다.

따라서 낚시어선업자들의 낚시어선 운영을 자율적으로 관리·운영하도록 하고 있는 현행 법체계의 문제점을 최소화하기 위한 방안으로 신고제에 대한 개선책 마련이 필요할 것으로 사료된다. 이에 따라 낚시어선의 등록과 관련해서 규정하고 있는 현행 「낚시관리법」 제25조를 면허제와 신고제의 이원화 체제로 구분해서 적용하는 등의 방안 마련이 필요하다(〈표 9, 10〉 참조).

다섯째, 낚시어선에 적용되는 승선인원은 「낚시관리법」 제28조에 따라 「어선법」에 따른 어선검사증서에 적힌 최대승선인원으로 하고 있으며, 이와 관련해서는 「총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준」 제64조제1항제1호부터 제3호를 적용하도록 하고 있다. 한편, 낚시어선업자 대부분은 경영상의 입장을 고려하여 한사람이라도 더 승선시켜 매출액을 높이기 위해 이 기준에 따른 승선인원수가 가장 많이 산정되는 계산방식인 '총톤수×2+3'을 선호하고 있다.

하지만 이와 같은 최대승선인원 산정방식은 순수 조업을 하는 어선의 운영상 편리를 위해 마련된 것으로 불특정다수인을 대상으로 레저용으로 사용되고 있는 낚시어선에 동일한 계산방식을 적용하는 것은 이 기준을 운영하데 있어서의 근본 취지에도 맞지 않

다. 따라서 낙시어선업 운영에 적용되는 최대승선인원수 산정과 관련한 대안이 필요하다(〈표 11〉 참조).

참고로 낙시어선은 현행 「어선법」 및 「낙시관리법」에 따라 어선으로 규정되고 있으며, 또한 「수산업·어촌 발전 기본법 시행령」 제3조제2항에 따라 i) 어업 경영을 통한 수산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 사람, ii) 1년 중 60일 이상 어업에 종사하는 사람에 해당할 경우 어민으로 간주하여 「조세특례제한법」 제106조의2제1항제1호 및 「농·축산·임·어업용 기자재 및 석유류에 대한 부가가치세 영세율 및 면세 적용 등에 관한 특례규정」 제14조 및 제15조에 따라 면세유를 지급하고 있다.

우리나라에서 낙시어선에 대한 개념정의는 1995년 12월에 제정된 「낙시어선업법」에서 처음으로 규정하고 있다. 그리고 당시 낙시어선은 면세유 지급 대상에서 제외되었으며, 이는 어선을 낙시어선으로 사용할 경우 순수 조업에 어선을 사용하는 어민과의 형평성 등을 고려한 것으로 볼 수 있다.

하지만 이후 금어기 및 어한기 등 조업을 하는데 있어 제도적·환경적 제약이 동반되는 기간에 어업인들이 낙시어선업을 통해 소득을 창출할 수 있도록 하려는 취지에서 2005년 2월 현행 특례규정 개정을 통해 당시 「낙시어선업법」에 의하여 신고된 낙시어선에도 어업용 면세유를 공급하도록 하고 있다.

한편, 이와 관련해서는 일부 어업인이 현행 특례규정의 허점을 이용해 최소한의 수산물 연간 판매액(연간 120만원) 또는 어업종사 일수(연간 60일) 요건을 갖춘 후 그 외의 기간에는 조업보다 낙시어선업에 치중하면서 관련 제도를 악용하고 있다는 문제가 제기되고 있다(「수산인신문」, 2015. 9. 14). 따라서 현행 낙시어선업으로 사용되는 어선에 면세유 공급과 관련한 재검토가 필요하다.

끝으로 본 논문은 낙시어선의 안전 운항에 필요한 최우선 과제를 중심으로 열거하였으며, 보다 안전한 낙시문화 조성에 조금이나마 도움이 되었으면 한다.

《참 고 문 헌》

- 강종호·이정삼·이헌동, (2011), 「우리나라 낚시산업의 부가가치 창출방안에 관한 연구」, 한국해양수산개발원.  
「경인일보」 2017. 12. 11: 23.
- 김덕진, (2011), “제주지역 해양스포츠관광 발전을 위한 관광객의 인식조사”, 「해양스포츠연구」 1(1): 21-29.
- 김수관, (2014), 「낚시자원의 합리적 이용방안」, 한국자원경제학회.  
「낚시 관리 및 육성법」, (개정 2017. 7. 26., 법률 제14839호).  
「낚시전문교육 교재」, 2012, 농림수산식품부.
- 박경순, (2016), “낚시어선 안전관리 방안에 관한 연구”, 「한국해양경찰학회보」 6(1): 117.
- 박형석(2013), “재질에 따른 낚시용 보트 선체 디자인 접근방법에 대한 고찰”, 「석사학위논문」, 국민대학교 디자인대학원.  
「법령 입안·심사 기준」, 2012, 법제처.
- 이광남·박광호 외, (2016), 「자율관리어업 제도개선 방안 연구」, 수산정책연구소.  
「총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준」, (개정 2015. 2. 26., 해양수산부고시 제 2015-18호).
- 해양수산부 보도자료, 2012. 3. 28., 2015. 10. 21., 2017. 5. 26., 2017. 12. 19., 2018. 4. 5.  
「해양수산통계연보」, 2017, 해양수산부.  
<https://www.google.com> /2018. 3. 10.  
<http://www.isusanin.com> /2015. 9. 14.  
<http://www.law.go.kr> /2018. 3. 12.  
<https://www1.president.go.kr> /2018. 3. 30.

ABSTRACT

## Issues on Legal System and Legislative Direction of Fishing Vessel Operation

Son, Yeong-Tae\*

According to the announcement from the Ministry of Oceans and Fisheries(MOF), the number of fishing vessel customers is over 3million per annum, which means fishing is considered one of the main leisure activities national wide.

However the most of fishing vessel used for fishing vessel business is limited in terms of scale, and the unspecified number of people who are not able to respond to suddenly changing marine environment is relatively inferior to the fishers. Therefore, it shows the characteristic that accompanied with a considerable loss of life when a marine accident occurs.

Two of the most famous cases are: In 2015, the 'Dolgorae-ho' capsized and in 2017 there was the collision of the 'Sunchang-lho' killing most of the passengers aboard.

Meanwhile, the government announced several 'improved safe-guarding measures of fishing vessels', following the two cases that we just have mentioned, many barriers such as the opposition of fishing vessel proprietors to the government's new policies have occurred. This could have serious consequences for the potential improvement of maritime safety for the nation. Subsequently, there is the requirement for more realistic policies.

Therefore, this article would like to discuss potentially effective solutions for the stable management of fishing vessels, which could cause many deaths. It is highly probable that a single marine accident will result in many casualties. The general problems concerning the present law: 'FISHING MANAGEMENT AND PROMOTION ACT' require reassessment.

---

\* Principal Surveyor(Engine Surveyor), Korea Ship Safety Technology Authority(KST)

Key Words: Ministry of Oceans and Fisheries(MOF), Fishing Vessel, Fishing Vessel Business,  
Marine Environment, FISHING MANAGEMENT AND PROMOTION ACT

논문 접수일 : 2018년 5월 4일  
심사 완료일 : 2018년 5월 12일  
게재 확정일 : 2018년 5월 13일