

'낙시 관리 및 육성법'과 낙시면허제도

이 강*

〈차 례〉

- | | |
|------------------------|----------------|
| I. 서론 | IV. 한국형 낙시면허제도 |
| II. '낙시 관리 및 육성법'의 문제점 | V. 결론 |
| III. 미국 워싱턴주의 낙시면허제도 | |
-

<국문초록>

국민소득수준의 향상으로 여가활동으로 낙시를 즐기는 낙시인구가 폭발적으로 증가함과 동시에 동적인 바다낙시가 인기를 끌면서 낙시도 스포츠의 하나라는 인식이 확산되고 있다. 이러한 낙시의 긍정적 측면과 더불어 환경오염과 어족자원의 감소라는 부정적인 측면의 문제도 함께 발생되고 있다. 따라서 제반 문제들을 효율적으로 관리하고자 정부는 '낙시 관리 및 육성법'을 제정하여 2012년 9월부터 시행에 들어갔다. 그동안 여러 법들에서 산발적으로 존재하고 있던 낙시 관련 규정을 한곳으로 모아서 하나의 부처에서 체계적으로 관리한다는 점과 낙시의 육성 측면도 고려하고 있기 때문에, 많은 낙시인들이 동법의 시행을 반겼으나, 몇몇 규정들에서 심각한 문제점들이 나타나면서 시행초기부터 낙시인들의 거센 반발을 일으키고 있다. 유럽이나 미국 등 서구의 선진국에서는 환경오염을 방지하면서도 어족자원을 효율적으로 관리함과 동시에, 여가활동으로서의 낙시를 지원하기 위해 낙시면허제도를 오래전부터 유지하고 있다. 이러한 낙시면허제도는 현재 당면한 여러 문제들을 효율적으로 처리하기에 반드시 필요한 제도로서, 최근 시행된 '낙시 관리 및 육성법'을 계기로 다시 도입 필요성이 대두되고 있다. 따라서 본 논문에서는 '낙시 관리 및 육성법'의 내용과 문제점을 살펴본 뒤에, 미국 워싱턴주의 낙시면허제도를 살펴보고, 이러한 낙시면허제도가 어떻게 동법과 조화를 이룰 수 있으며, 한국에 적합한 낙시면허제도가 갖추어야 할 사항들이 무엇인지에 대해 기술하고 있다.

* University of Washington, School of Law, LL.M. in Taxation. 미국 워싱턴주 공인회계사.

I. 서론

국민소득수준이 향상되면서, 여가활동으로 낚시를 즐기는 낚시인구¹⁾가 폭발적으로 증가하고 있다.²⁾ 특히 기존에는 일부 매니아 층에서만 즐기던 바다낚시가 기술의 발달로 낚시용품이 저렴해지면서, 가족과 함께하는 여가문화라는 시대적 풍속과 맞물려 폭발적인 증가세를 보이고 있으며, 정적인 민물낚시에 더하여 동적인 바다낚시가 인기를 끌면서 낚시가 스포츠의 하나라는 인식이 확산되고 있다.³⁾ 또한 어류를 주제로 한 축제 등이 성황을 이루면서 어족자원에 대한 관심도 증대되고 있다.⁴⁾ 이러한 낚시인구의 저변확대는 다양한 여가문화의 활성화 차원에서 당연히 바람직하고 권장되어야 할 일이지만, 일부 문제점도 야기되었다. 일부 낚시인들에 의한 쓰레기 투기로 발생한 환경오염과 과도한 낚시행위로 초래된 어족자원의 감소가 바로 그것이다.

-
- 1) 낚시면허제 도입에 관한 충분한 논의를 진행하기 위해서는 먼저 논의에서 언급되는 용어들, 예를 들어 낚시인구, 낚시터, 낚시 관련 산업 등에 대한 용어의 의미를 설명하고 그 범위를 확정할 필요가 있으나, 본 논문은 낚시면허제 도입의 본질적인 부분에 대한 논의에 집중하기 위해서 이러한 용어는 낚시관리 및 육성법 제2조에서 규정한 용어의 정의를 그대로 사용하기로 한다. 용어의 정의와 관련하여 추가적인 사항은 다음 논문을 참고하기 바란다. 이광남, “낚시면허제 도입의 필요성과 실현 가능성에 대한 고찰”, 「수산경영론집」, 제34권 제1호, 한국수산경영학회, 2003, pp 117-119.
 - 2) 한 논문의 추정결과에 따르면 2008년말 기준으로 우리나라의 낚시 인구는 약 650만명 정도 된다고 한다. 이희찬, “유어낚시 인구, 조획량, 지출 추정 연구”, 「수산경영론집」, 제41권 제2호, 한국수산경영학회, 2010, p54. 또한 농림수산부 보도 자료에 따르면 2008년에 낚시터를 찾은 인원은 66만명으로 2007년 대비 253% 증가하였으며, 이로 인한 어민소득도 50억원으로 2007년에 비해 241% 증가하였다. 낚시어선 이용객도 1996년에 낚시어선제도를 도입한 이래 꾸준히 증가하여 지난해에는 약 200만명에 달해, 이로 인한 어민 소득도 지난해 총 838억원을 기록하였다. 본 통계는 2009년에 농림수산식품부가 발표한 것으로서 이런 증가추세로 볼때 현재는 이보다 훨씬 더 많은 사람들이 낚시를 즐기고 있으리라 생각된다. 농림수산식품부 2009년 6.11. 보도자료.
 - 3) 서구에서는 낚시가 스포츠의 하나라는 인식이 자리잡고 있어, 본 내용에서 살펴볼게 될 ”스포츠낚시 복원에 관한 연방지원법“(Federal Aid in Sport Fish Restoration Act)과 같이 법규에서 ‘Sport Fishing’이라는 용어를 사용하기도 하고, 낚시를 스포츠 게임의 하나로 인식하는 경우도 많아, 몇몇 주에서는 낚시를 관할하는 관련 부서의 명칭에 ‘Game’이라는 용어가 들어가지도 한다. 예를 들어 알래스카주, 캘리포니아주, 아이다호주는 Department of Fish & Game, 와이오밍주와 애리조나주는 Game & Fish Department, 버지니아주는 Department of Game & Inland Fisheries가 주무부서이다.
 - 4) 매년 겨울에 강원도 화천군에서 열리는 ‘산천어축제’는 문화체육관광부 지정 2012 문화관광 최우수축제로 지정되었으며, 강원도 인제군에서 매년 겨울에 열리는 ‘빙어축제’도 사람들의 많은 사랑을 받고 있다.

정부도 이렇게 증가하는 낙시 인구를 효율적으로 관리함과 동시에, 환경오염을 방지하고, 무분별한 낙시행위로 인해 어족자원이 고갈되는 현상을 방지하기 위해 최근 ‘낙시 관리 및 육성법’을 시행하였다. 동법은 여러 법들에 산발적으로 존재하고 있던 낙시 관련 규정을 한곳으로 모아서 하나의 부처에서 체계적으로 낙시를 관리한다는 점과 낙시의 육성 측면도 고려하고 있다는 점 때문에 많은 낙시인들이 동법의 제정과 시행에 기대감을 표시해왔다. 그러나 막상 동법의 시행을 위한 대통령령 등이 제정되면서 동법의 몇몇 규정들에서 심각한 문제점이 야기되었다. 또한 동법의 양대 축인 낙시의 관리측면과 육성측면 중에서 육성에 관한 부분이 미흡하여 시행초기부터 낙시인들의 거센 반발을 일으키고 있다.

유럽이나 미국 등 서구의 선진국에서는 환경오염을 방지하면서도 어족자원을 효율적으로 관리함과 동시에, 여가활동으로서의 낙시를 지원하기 위해 낙시면허제도⁵⁾를 오래전부터 유지하고 있다. 낙시면허제이란 소정의 수수료를 지불하고 낙시면허를 구입한 낙시인에게만 낙시를 하게끔 허용하는 제도로써 미국에서는 낙시면허제도를 통한 낙시인구의 저변확대가 결국에는 수산자원의 감소를 넘어서서 낙시산업에의 부흥으로 이어져 선순환 구조를 이루고 있다.⁶⁾ 여가로서의 낙시가 제대로 정착되기 위해서는 낙시면허제도가 절실히 요구되어, 정부도 이러한 서구의 낙시면허제도의 장점을 인지하고 동 제도를 도입하고자 여러 차례 시도한 바가 있으나, 정부의 낙시면허에 대한 편향된 시각과 준비 소홀로 인해 정부가 여러 차례 시도한 제도 도입이 낙시인들의 반발로 무산된 바가 있다.

최근 ‘낙시 관리 및 육성법’의 시행으로 인해 또다시 낙시면허제도의 필요성이 대두되고 있는 바, 본 논문에서는 이번에 제정된 ‘낙시 관리 및 육성법’의 내용과 문제점을 살펴본 뒤에, 미국 워싱턴주의 낙시면허제도를 살펴보고, 이러한 낙시면허제도가 어떻게 ‘낙시 관리 및 육성법’과 조화를 이룰 수 있으며, 한국에 적합한 낙시면허

5) 낙시면허의 미국명칭은 Fishing License로서 미국법 상의 License를 우리나라법상의 ‘면허’라는 용어로 번역해야 하는지는 좀 더 신중하게 고려할 필요가 있으나, 기존에 두 차례에 걸쳐 ‘낙시면허’라는 명칭으로 정부에 의해 도입이 시도되어 이미 낙시인들과 낙시산업에 종사하는 사람들에게 낙시면허로 널리 알려져 있는 바, 본 논문에서는 기존에 널리 알려져 언급되고 있는 ‘낙시면허’라는 명칭을 그대로 사용하기로 한다.

6) 이러한 미국 낙시산업의 선순환 구조에 대해서는 아래 논문을 참고하기 바란다. 이정삼, “미국 낙시산업의 선순환 구조 및 시사점”, 「수산동향」(2011.7.), 한국해양수산개발원, 2011.

제도가 갖추어야할 사항들이 무엇인지에 대해 알아보고자 한다.

II. ‘낙시 관리 및 육성법’의 문제점

1. ‘낙시 관리 및 육성법’의 개요

‘낙시 관리 및 육성법’은 낙시로 인한 수산자원의 감소와 환경의 오염, 그리고 낙시인들의 안전사고를 예방함과 동시에 낙시관련 서비스의 질을 선진화하고 낙시 산업을 육성하여 농어촌의 발전을 도모함과 동시에 국민의 삶의 질을 제고하고자 2011년 3월에 법률로 공포되어 유효기간을 거쳐 2012년 9월 10일에 시행되었다. 기존에는 낙시와 관련하여 수산업법, 내수면어업법, 낙시어선어법, 수자원관리법 등에서 산발적으로 규정하고 있었으나 이 법의 제정으로 여러 법규에서 산발적으로 존재하던 낙시에 관한 규정들을 하나의 법률 속으로 포섭함으로써 낙시를 체계적으로 관리·육성할 수 있게 되었을 뿐만 아니라, 낙시를 관할하는 주무부서가 생김으로써 책임감있는 행정을 펼칠 수 있게 되었다. 동법은 총 8개부분의 55개의 조문으로 이루어져 있으나, 그 중에서도 제2장의 낙시의 관리, 제3장의 낙시터업, 제4장의 낙시어선업, 제5장의 미끼의 관리, 제6장의 낙시 및 낙시 관련 산업의 지원·육성이 주요내용이다. 아래에서는 이러한 법의 내용에 대해서 간략히 살펴보고, 동법이 가지고 있는 문제점을 살펴보고자 한다.

2. 여가로서의 낙시에 대한 규정

앞에서 간략히 언급한 바와 같이 제2장의 낙시의 관리 및 제5장의 미끼의 관리는 여가로서의 낙시인들이 낙시를 함에 있어 준수해야할 사항을 규정하고 있다. 이는 낙시제한기준과 낙시통제구역의 설정, 낙시인의 규제준수의무, 유해 낙시도구의 제조 등의 금지 그리고 낙시인의 안전을 위한 조치 등으로 나뉜다. 동법 제5조에 의하면, 농림수산식품부장관은 수생태계와 수산자원의 보호 등을 위하여 낙시로 잡을 수 없는 수산동물의 종류, 마릿수, 체장, 체중 등과 수산 동물을 잡을 수 없는 낙시 방법, 도구 및 시기 등에 관한 기준을 정할 수 있는 바, 이러한 기준을 낙시제한기준이라 한다. 또한 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장은 수생태계와 수산자

원의 보호, 낙시인의 안전사고 예방 등을 위하여 일정한 지역을 낙시통제구역으로 지정하여 고시할 수 있다. 낙시인은 동법 7조에 따라 이러한 낙시제한기준과 낙시통제구역에 관한 여러 제한기준 등을 준수해야할 의무를 부담한다. 동법 제8조에서는 누구든지 수생태계와 수산자원의 보호에 지장을 주거나 수산물의 안전성을 해칠 수 있는 중금속 등 유해물질이 허용기준 이상으로 함유되거나 잔류된 낙시도구를 사용 또는 판매하거나 판매할 목적으로 제조·수입·저장·운반 또는 진열하여서는 안된다고 규정하고 있다. 낙시인의 안전과 관련하여 시장·군수·구청장 또는 관할 해양경찰서장은 낙시인의 생명과 신체의 안전을 확보하기 위하여 기상악화 등의 상황이 발생하는 경우에는 필요한 조치를 명할 수 있다. 또한 농림수산식품부장관은 미끼의 안전성 확보를 위하여 필요한 경우에는 미끼의 종류별로 특정물질의 함량기준을 설정할 수 있는데, 이를 미끼기준이라 한다. 동법 제41조에 의해 누구든지 미끼기준에 적합하지 아니한 미끼를 판매하거나 판매할 목적으로 제조·수입·사용·저장·운반 또는 진열하여서는 안되며, 농림수산식품부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 검사결과 해당 미끼가 미끼기준에 적합하지 아니한 경우에 해당 미끼를 압류 또는 폐기할 수 있다. 법에서 정한 기준이나 제한사항을 위반한 경우에는 아래의 표에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 소정의 과태료를 부과할 수 있도록 하고 있다.

[표 1] 낙시인의 제한내용과 위반시 제재사항⁸⁾

구분	대상지역	기 간	제한내용	위반시 제재사항
1	모든 수역	항 상	특정 시기에 특정 수산 동물을 낚는 행위 특정 크기 이하의 수산 동물을 낚는 행위	300만원이하의 과태료
2	낙시통제 구역	지정기간	낙시 행위	300만원이하의 과태료
3	모든 수역	특정시기	시장·군수·구청장·해양경찰서장의 안전조치 명령 이행	100만원이하의 과태료
4	모든 수역	항 상	낙시도구나 미끼 등을 버리는 행위	300만원이하의 과태료

7) 구체적인 낙시제한기준은 대통령령으로 규정하도록 하고 있으나, 대통령령에서는 '수산자원관리법 시행령' 별표 1과 별표 2를 준용하도록 규정하고 있다. 별표 1에서는 수산자원의 포획·채취 금지 기간·구역 및 수심 등에 대해 규정하고 있고, 별표 2에서는 수산자원의 포획·채취금지 체장 또는 체중에 대해 규정하고 있다.

3. 낚시터업에 관한 규정

낚시터업을 하려는 자는 낚시인의 안전과 편의 및 낚시터의 관리에 필요한 시설과 장비를 갖추고, 낚시인의 피해를 보전하기 위한 보험 등에 가입한 후에 해당 수면 등을 관할하는 시장·군수·구청장의 허가를 얻어야 한다. 이러한 낚시터업 허가의 유효기간은 10년으로 하고, 2회까지 기간을 연장할 수 있도록 하였다. 낚시터업의 허가가 취소되거나, 낚시터업을 폐업한 경우, 기타 설치가 제한된 시설이나 장비를 설치한 자는 이를 원상으로 회복해야 할 의무를 부담하며 각종 제한사항을 위반하는 경우에는 허가 등을 취소하고, 낚시터를 폐쇄하거나 게시문을 부착하는 조치 등을 하게할 수 있다. 이러한 낚시터업의 등록, 지정 및 허가에 관한 해당 법령 등은 아래 표에 설명되어 있다. 이중에서 기존과 달라진 점은 해수면에 관하여도 동법에 의하여 허가를 얻어 낚시터업을 운영할 수 있게 되었다는 점이다.

[표 2] 낚시터업의 등록, 지정 및 허가에 대한 현행 법령⁹⁾

구 분		법 령	비 고
내수면	사유수면	낚시관리 및 육성법	등 록
	공유수면		허 가
해수면		유어장의 지정 및 관리에 관한 규칙	지 정
		낚시관리 및 육성법	허 가

4. 낚시어선업에 관한 규정

낚시어선업에 대한 규정은 기존의 낚시어선어법에 있던 내용으로서 낚시를 통합적으로 관리하기 위해 동법에 이관시켜 재시행하게 된 것이다. 낚시어선업에 대한 규정을 간략히 살펴보면 낚시어선업을 하려는 자는 낚시어선의 대상·규모·선령 및 설비 등의 요건을 갖추어 해당 낚시어선의 선적항을 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 낚시어선업의 영업구역은 그 낚시어선의 선적항이 속한

8) 농림수산식품부 2012. 9. 7. 보도자료

9) 농림수산식품부 2012. 9. 7. 보도자료

시·도지사의 관할 수역으로 하며, 낙시어선업자 및 선원은 낙시어선의 안전을 점검하고 기상상태를 확인하는 등 안전운항에 필요한 조치를 하여야 하며, 승객에게 위해가 없도록 수면의 상황에 따라 안전하게 낙시어선을 조종하여야 한다. 또한 낙시어선업자 및 선원은 술에 취하거나 약물을 복용한 상태에서 낙시어선을 조종하여서는 안된다. 낙시터업과 마찬가지로 낙시인의 피해를 보전하기 위해 보험에 가입해야 하며, 부정확한 방법으로 낙시어선업을 신고하거나, 영업구역을 위반하는 경우 또는 보험 등에 가입하지 아니한 경우 등에는 영업의 폐쇄를 명하거나 명할 수 있다.

5. 낙시 및 낙시 관련 산업의 지원과 육성

이 부분은 크게 낙시진흥기본계획, 우수낙시터, 명예감시원 이렇게 크게 3가지를 언급하고 있다. 먼저 낙시진흥기본계획과 관련해서는 농림수산식품부장관은 낙시 및 낙시 관련 산업의 발전을 위하여 5년마다 낙시진흥기본계획을 수립하여 시행하여야 한다. 이러한 낙시진흥기본계획은 낙시 진흥의 기본목표 및 그 추진방향, 낙시 관련 산업과 수산업의 연계 강화에 관한 사항, 낙시 대상 수산자원의 조성 및 보호에 관한 사항 및 낙시의 기반 조성에 관한 사항 등을 포함하여야 한다. 농림수산식품부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 농어업·농어촌의 발전, 낙시인과 낙시관련 업자 등의 권익보호, 건전한 낙시문화의 조성 및 낙시 관련 사업의 발전을 위하여 낙시 및 낙시 관련 산업을 지원·육성해야 한다.¹⁰⁾ 또한 농림수산식품부장관은 낙시터업의 허가를 받거나 등록을 한 낙시터 중에서 일정 기준에 부합하는 낙시터를 우수 낙시터로 지정하여 각종 비용 등을 지원할 수 있으며, 낙시터의 안전관리와 수산자원의 보호 및 건전한 낙시문화의 조성을 위하여 낙시인 및 낙시 관련 단체나 법인의 임직원 등을 명예감시원으로 위촉하여 감시, 지도 및 계몽을 하게 할 수 있다.

10) 대통령령 제21조에서는 낙시 관련 산업을 육성하기 위해서 낙시정책 수립을 위한 실태조사 및 통계조사 사업, 낙시의 저변 확대를 위한 낙시문화 홍보 사업, 낙시로 인한 수자원 감소와 환경오염 및 안전사고 발생을 예방하기 위한 사업, 쾌적하고 안전한 낙시 환경을 조성하기 위한 사업, 건전한 낙시문화를 조성하기 위한 교육프로그램 운영 사업, 낙시 대상 어종의 개발과 관리 및 외래 도입 어종의 이용을 위한 연구 사업 등을 할 수 있다고 규정하고 있다. 아울러 농어업, 농어촌의 발전, 낙시인과 낙시 관련 업자 등의 권익보호, 건전한 낙시문화 조성 및 낙시 관련 산업의 발전을 위한 서비스 제공이 가능한 단체나 비영리법인이 해당 업무를 원활히 수행할 수 있는 낙시 관련 전문 인력을 보유한 경우에는 그러한 단체의 설립과 운영을 지원할 수 있도록 하고 있다.

6. ‘낙시관리 및 육성법’의 문제점

지금까지 설명한 ‘낙시관리 및 육성법’은 여러 법률에 산재되어 있던 낙시 관련 제도를 체계화하여 낙시를 건전한 국민레저 활동으로 지원하고 육성하기 위한 여러 규정 등을 포함하고 있어, 일견 바람직한 입법으로 보여진다. 그러나 자세히 들여다보면 몇 가지 문제점을 가지고 있는바, 이러한 문제점들을 몇 가지 언급하고자 한다.

첫째는 바로 납추사용의 금지와 관련된 규정이다. 앞에서 설명한 바와 같이 동법 제8조에 의하면 수산물의 안전성을 해칠 수 있는 중금속 등 유해물질이 허용기준 이상으로 함유되거나 잔류된 낙시도구를 사용 또는 판매하거나 판매할 목적으로 제조·수입·저장·운반 또는 진열하여서는 안된다고 규정하면서, 유해물질의 허용기준을 대통령령으로 위임하였다. 동법 대통령령 별표1에 의하면 이러한 유해물질로서 납(Pb), 비소(As), 크로뮴(Cr) 그리고 카드뮴(Cd) 등 4가지를 규정하고 이러한 유해물질의 허용기준은 납의 경우는 90mg/kg이하, 비소의 경우는 25mg/kg이하, 크로뮴의 경우는 60mg/kg이하, 카드뮴의 경우는 75mg/kg이하로 규정하였다. 여기에서 가장 문제가 되는 경우는 납에 관한 경우이다. 납이 인체에 유해한 물질임에는 이론의 여지가 없다. 그러나 납이 물속에서 용해되어 수질오염을 촉발하는지, 아니면 크게 용해되지 않고 퇴적되는지에 대해서는 이견이 존재하고 있을 뿐만 아니라¹¹⁾ 납의 허용기준이 너무 엄격하여 실질적으로 낙시를 금지하는 정도에 있어 문제가 되고 있다.¹²⁾ 일부에서는 선진국에서 납추의 사용을 금지하거나 금지를 고려중이라고 주장하면서 납추 사용을 금지해야 한다고 주장하나 선진국에서 납추를 금지하는 주된 이유는 납이 물에 용해되어 환경을 오염시키기 때문이라기보다는 조류 등을 보호하기 위한

11) 과거 해양수산부가 한국수산회에 의뢰해서 작성된 연구 자료에서도 자연 상태에서 납 성분이 용해되어 수질을 오염시킬 가능성은 희박하다고 기술하고 있다. 해양수산부, 우리나라 실정에 맞는 낙시면허제 모델개발 및 시행방안, 2005, p195. 또한 과거 해양수산부가 의뢰하여 작성된 또 다른 연구 자료에서도 바다 및 민물낙시터 현장에서 유실된 납추에 의한 연간 용출량은 매우 낮은 수준이라고 밝히고 있다. 조영봉, 낙시용 추 및 미끼 등의 환경유해성 조사·분석 연구, 연구자료, 연세대학교, 2006, p141.

12) 낙시관리 및 육성법의 별표1과 별표5를 보면 각종 중금속 성분 분석을 위한 방법으로서는 '품질경영 및 공산품안전관리법' 제14조 제3항에 따라 고시하는 제품검사의 안전기준 중 물놀이 기구에 대한 중금속 용출 시험방법을 따르도록 되어 있다. 그러나 이러한 분석 방법은 물놀이 기구를 삼켰을 때 배속에서 얼마나 용출되는가를 시험하는 것으로서 이러한 시험방법을 납추 등의 유해성을 분석하는 방법으로 사용하는 것은 타당하지 않다.

것이다.¹³⁾ 현실적으로 어떤 대체물질로도 현재는 낙이 가진 장점을 능가하지 못할 뿐만 아니라,¹⁴⁾ 일부 어종의 낙시에서는 낙추를 이용하지 않을 경우 대상어종에 대한 낙시 자체가 불가능한 경우도 있다. 아울러 낙시도구 판매업계와 소비자 보호를 위하여 법 시행 이전에 만들어진 낙추의 판매의 경우에는 6개월, 낙추의 사용은 1년이라는 유예기간을 두고 있으나, 현재 이를 대체할 만한 낙추가 개발되지 않고 있어 현장에서의 혼란이 가중되고 있는 실정이다. 아울러 서구 대부분의 나라에서도 낙을 사용하여 낙시를 허용하고 있는 점을 감안한다면 현행 규제는 현실을 고려치 않은 과잉규제가 될 소지가 높다. 또한 환경보호를 위해 일응 이러한 규정을 인정한다 하더라도, 이러한 낙추를 낙시인의 경우에는 규제하면서 낙시인보다 수백 수천배로 낙추를 많이 사용하는 어민의 그물망 낙추에는 어떠한 규제도 하고 있지 않아, 낙시인과 어민을 차별하여 규제하는 문제를 초래하고 있으며, 이는 더 나아가 동법의 낙시 육성에 대한 정부의 진정성까지 낙시인들이 의심을 하게 하는 단초를 제공하고 있다.

두 번째는 낙시제한기준의 설정과 관련된 문제이다. 동법 제5조 제1항에서는 농림수산식품부장관이 낙시제한기준을 설정할 수 있도록 하고 있으나, 동법 제5조 제3항에서는 특별시·광역시·도 또는 특별자치도는 관할 수역의 수생태계와 수산자원의 보호 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되면 그 시·도의 조례로서 농림수산식품부장관이 정한 낙시제한기준보다 강화된 낙시제한기준을 정할 수 있도록 하고 있다. 이 규정의 문제점은 농림수산식품부장관이 정한 기준보다 강화된 기준을 조례로써 정할 수 있다는 데에 있다. 이 경우 조례 제정과정에서 지역 어민들의 요구가 과도하게 반영될 소지가 있다.¹⁵⁾ 예를 들어 가을철에는 서해안에서 쭈꾸미 낙시가 성행하는데,

13) 미국 연방정부 내에 있는 어류 및 야생생물국에서 발간한 자료에 따르면 낙에 대한 규제를 고려 중이라고 언급하고 있긴 하나, 낙을 규제하는 목적이 낙이 용해되어 수질을 오염시켜서가 아니라, 낙 등을 조류들이 먹어, 조류들이 중금속에 중독되기 때문이라고 한다. Let's Get the Lead Out!, U.S. Fish & Wildlife Service, 1999.

14) 이러한 문제점을 해소하기 위해 낙추 대신에 세라믹추가 개발되었지만, 무게조절이 쉽지 않아 현실적으로 낙시에 사용하기에는 아직 부족한 측면이 많다는 것이 낙시인들의 주장이다. 김수진, “낙시 관리 및 육성법 입법 추진 동향과 시사점”, 수산정책연구, 제5호, 한국해양수산개발원, 2010, p71.

15) 아직도 많은 어민들은 바다에서 나는 어족자원만큼은 어민의 몫이라고 생각하며, 그러한 어족자원은 어민 자신들의 소득원이 되어야 한다는 생각이 지배적이어서 어족자원의 채취를 놓고 더욱더 낙시인들과 첨예하게 대립하고 있다. 따라서 이러한 어민들의 인식전환을 위한 정부의 노력이 절실히 요구된다. 김국률, 어촌관광 시대의 바다낙시 현황과 전망, 어

지역 어민들의 소득증대 차원에서 실질적으로 쭈꾸미 낚시를 금지하는 방향으로 관할 시도에서 조례로써 정한다면 이는 부당한 규제임과 동시에 낚시행정이 지역 어민들의 입김에 휘둘릴 소지를 안고 있다. 또한 낚시로 인해 실질적으로 지역주민이 피해를 입고 있는지도 불명확하다. 비록 낚시로 인해 일부 어획량이 감소한다 하더라도 낚시인들이 그 지역을 방문하면서 여러 소비행위를 병행하는 만큼 어획량 외적으로 어민 내지는 지역 주민들의 소득이 증대되는바, 이를 감안할 경우 더욱더 이러한 규제방식은 타당성을 잃는다고 볼 수 있다. 만약 그러한 쭈꾸미가 낚시를 제한해야 할 만큼 보호되어야 할 어종이라면 당초 낚시제한기준을 설정할 때, 이러한 사항을 미리 반영하여 기준에 반영하는 것이 타당하지, 더 강화된 기준을 조례로서 정할 수 있도록 함은 부당하다.

셋째는 낚시통제지역에 관한 문제로서, 이는 낚시제한기준이 갖고 있는 문제점과 유사하다. 즉, 동법 제6조에 따라 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장은 낚시통제지역을 지정하여 고시할 수 있는데, 이 또한 지역 민원에 따라 과도하게 지역이 설정될 여지가 있다.

네 번째는 낚시터업의 허가와 관련된 사항이다. 이번 전에는 해수면에 낚시터업을 할 수 있는 법적 근거가 없었다. 그러나 동법을 제정하여 시행하면서 해수면의 경우에도 허가를 얻어 낚시터업을 할 수 있도록 근거 규정이 마련되었다. 기존에 내수면 낚시터의 경우, 과도한 먹이 공급 등으로 호수나 저수지 등을 과도하게 오염시키고, 이는 과도한 녹조를 발생시켜, 호수나 저수지 등에 자연적으로 서식하고 있는 어류까지도 집단폐사시키는 부작용이 있어왔는데, 이러한 점에 대한 대책도 없이 이를 해수면까지 확대하여 실시하겠다는 것은, 당초 이 법의 제정과 관련된 큰 축의 하나인 환경보호와도 배치된다고 할 수 있다.

이러한 독소조항들은 동법의 시행초기부터 낚시인들의 거센 반발을 불러 일으키고 있는바 합리적인 수준에서 기준을 완화하거나, 지역 주민의 민원에 휘둘리지 않고 낚시 행정을 일관성있게 유지될 수 있는 수준의 행정책임자가 결정하도록 법규정이 개정되어야 할 필요가 있다. 그러나 이러한 구체적인 문제점들을 넘어서는 더 중요한 문제점 중의 하나는 이 법의 명칭에 적혀 있듯이, 낚시 육성에 관한 부분이 동법의 양대 축의 하나임에도 불구하고 너무 피상적으로 규정되어 있다는 점이다. 5

항, 통권 제78호, 한국어촌어항협회, 2007, p20.

년마다 낚시진흥기본계획을 수립하여 시행하고 몇몇 사업을 시행할 수 있도록 근거 규정을 두었지만, 이러한 규정을 가지고 여가생활로서의 낚시가 어떻게 육성될 수 있는지, 낚시 산업이 지금보다 어떻게 발전할 수 있을지 의문이 드는 것이 사실이다. 낚시가 국민여가생활의 하나로서 자리잡기 위해서는 낚시면허제도의 정착이 절실히 요구된다. 이를 통해서 정부는 낚시를 하는 국민들과 소통을 할 수 있게 되며, 낚시인들도 이를 통해서 낚시의 목적이 단순히 어류의 획득이 아니라, 어류의 획득이라는 과정을 통한 여가활용이라는 것에 동감하게 됨으로써 수산자원의 보호에 이바지함과 동시에 낚시인들의 여가로서의 만족도를 높일 수 있는바 아래에서는 미국, 특히 워싱턴주의 낚시면허를 중심으로 살펴보고, 우리나라에서 적용 가능한 낚시면허제도에 대해서 고찰해 보기로 한다.

Ⅲ. 미국 워싱턴주의 낚시면허제도

1. 낚시제도에 있어서의 연방정부의 역할

미국은 연방제 국가로서 1개의 연방정부 50개의 주정부와가 있고, 연방정부와 주정부가 유기적으로 협업하면서 낚시를 관리하고 육성하고 있다. 연방헌법 수정조항 제10조에 따라 외교, 국방, 통상 등의 분야를 제외하고는 모든 권한은 주정부 및 국민에게 귀속된다. 따라서 낚시에 관련된 법제의 대부분은 해당 주가 관할권을 갖고 있고, 연방정부는 제한적인 범위 내에서만 입법권을 행사하고 있다.

연방정부 내에서 낚시를 관할하는 주무부서는 내무부(Department of Interior)산하에 있는 어류 및 야생생물국(Fish and Wildlife Service)으로서 연방정부가 특별히 관리하는 국가지정 야생생물 보호구역(National wildlife refuge)을 감시, 감독하고 국가적으로 보호해야 할 어종 등을 정하여 그 육성을 위해 지원을 하는 등의 후견적 역할을 주업무로 한다. 일반인의 여가 낚시와 관련된 연방법은 1950년에 제정된 ”스포츠낚시 복원에 관한 연방지원법“(Federal Aid in Sport Fish Restoration Act)이 있다. 이 법은 기본적으로 미국의 내수면이나 해수면에서 여가 목적의 낚시를 증진시키기 위하여 어류의 복원이나 관리에 대해 연방정부가 주정부를 지원할 수 있도록 한 법안이다. 주정부가 이러한 연방정부의 지원을 받기 위해서는 낚시면허 수수료를 주의 어류관련 업무 이외의 업무에 전용하지 않도록 하는 주법을 제정하여야 한다. 여가 낚시에 관

한 또 하나의 기본법으로는 1956년에 제정된 “어류 및 야생생물법”(Fish and Wildlife Act)가 있다. 이 법은 여가 목적을 위해 낚시를 즐길 수 있는 시민의 고유한 권리를 전제하면서 여러가지 기본적인 정책방향에 대해 규정하고 있다.¹⁶⁾ 이외에도 멸종되어 가는 어류를 보호하기 위해 1973년에 ”멸종생물법”(Endangered Species Act)을 제정하여 멸종되어가는 생물에 대해서 연방정부가 다양한 조치를 할 수 있도록 허용하고 있다. 예를 들어 연어와 무지개송어를 보호하기 위해 1980년에 ”연어 및 무지개송어 보호법”(Salmon and Steelhead Conservation and Enhancement Act)을 제정하여 워싱턴주 및 워싱턴주와 오레곤주를 가르는 콜럼비아 강가에 보호구역을 설정하고 해당 어류를 보호토록 규정하고 있다. 이상에서 언급한 바와 같이 연방정부는 낚시에 관하여 주로 후견적 역할을 주업무로 하며, 일반적인 여가 낚시에 관해서는 주정부에 의해 규율되고 있는바 아래에서는 미국 워싱턴주의 낚시면허제도에 대해서 살펴보하고자 한다.

2. 낚시면허에 대한 주정부의 관리

워싱턴주에서 낚시를 관할하는 주무부서는 '어류 및 야생생물부'(Washington Department of Fish & Wildlife)이다.¹⁷⁾ 앞에서 언급한 바와 같이 낚시에 대한 전반적인 관리 및 감독은 주정부에 행해지며, 워싱턴주에서는 Washington Administrative Code(WAC) 220과 230, 그리고 WAC를 개정한 법률인 Revised Code of Washington(RCW) 77 이라는 주법에 의해 관리된다.

낚시면허는 어류 및 야생생물부 홈페이지 뿐만 아니라 곳곳에 있는 스포츠관련 용품점 및 대형마트에서 신분증을 제시하고 그 자리에서 발급받을 수 있다. 이러한 낚시면허는 크게 두 부분으로 나뉘어 있는바 첫 번째는 누가 어떤 낚시면허를 구입했는가에 관한 부분이고, 두 번째는 보호어종에 대한 보고양식을 담고 있는 부분이다. 낚시인들이 잡았을 경우 보고 의무가 있는 어종은 크게 5가지로 철갑상어

16) 상업적 목적을 위한 낚시에 관한 법으로는 1980년에 제정된 “어류 및 야생생물보호법”(Fish and Wildlife Conservation Act)이 있다.

17) 워싱턴주 어류 및 야생생물부의 홈페이지는 <http://wdfw.wa.gov/fishing/> 로써 워싱턴주의 모든 규제 사항 뿐만 아니라 워싱턴주에서 낚시를 할 때 도움이 되는 낚시관련 정보를 이곳에서 얻을 수 있다. 사인이 운영하는 그 어떤 낚시 사이트보다 방대한 정보를 담고 있어, 현지인들도 낚시를 출조하기 전에, 이 홈페이지를 방문하여 여러 가지 정보를 검색하고 있다.

(Sturgeon), 무지개송어(Steelhead), 광어(Halibut), 연어(Salmon) 그리고 던지네스 게(Dungeness Crab)이다.¹⁸⁾ 이 5종류의 어종은 마릿수 제한에 더하여, 낚시 기간에 대한 제한, 개체 크기에 대한 제한, 낚시 지역적 제한 등이 더해진다. 이러한 어종을 잡은 경우에는 낚시면허에 있는 보고 양식에, 잡은 지역의 코드, 잡은 일시를 기록하고, 어종에 따라 크기나 인공부화여부 등을 추가로 기재하여야 한다.¹⁹⁾ 낚시면허기간은 매년 5월 1일부터 다음해 4월 30일까지이며, 다음해 4월 30일까지 보고양식을 주정부에 우편으로 제출하거나, 인터넷에 접속하여 보고하여야 한다.

또한 주정부는 낚시지역에 대한 정보와 그 낚시지역에서 낚시인이 지켜야할 정보를 담은 안내책자(Fish in Washington Rules Pamphlet)을 매년 발간하여 무료로 낚시인들에게 배포하고 있다. 당해 책자에는 워싱턴주에서 낚시가 가능한 거의 모든 지역에 지역코드를 할당하고²⁰⁾ 그 지역을 다시 세분하여 그 세분화된 지역에 필요한 규제사항들을 일목요연하게 기술하여 낚시인이 찾아서 쉽게 확인할 수 있도록 하였다. 또한 이 책자에는 잡은 생선을 먹을 때에는 어떤 어종은 일정기간동안 몇 회 이상을 먹어서는 안되는지와, 생선을 손질할 때 어느 부위를 제거하면 오염물질이 상대적으로 많이 제거되어 안전하게 먹을 수 있는지에 대한 정보까지 포함되어 있어 낚시인에게는 그 어떤 책보다도 항상 지참하고 참고하여야할 안내서이다.

아울러 낚시인의 저변 확대를 위해서 매년 낚시면허 없이도 낚시를 즐길 수 있는 기간을 정하여 시행하고 있는바, 매년 6월의 첫 번째 월요일 뒤에 다가오는 토요일과 일요일이 해당되며, 2012년의 경우 6월 9일과 6월 10일 양일간에 걸쳐 낚시면허 없이 낚시를 즐길 수 있도록 하였다.

18) WAC 220-56-175, WAC 220-69-236. 몇몇 어종의 경우는 낚시가 금지되어, 그런 어종을 잡았을 경우에는 바로 놔줘야 하는 경우도 있다. 예를 들어 연어의 경우 다시 King Salmon, Pink Salmon, Coho Salmon, Sockeye Salmon 그리고 Chum Salmon 등 총 5가지로 나뉘는데, 일반적으로 Sockeye 연어 같은 경우는 회귀량이 많지 않아 금지되는 경우가 많다.

19) 보고양식에 기록해야 되는 기한은 해당 어류를 잡은 뒤에 다음번 낚시대를 다시 투척하기 전까지이다. 다음 낚시대를 투척하기 전까지 기록하지 않을 경우 법규위반행위로써 단속의 대상이 된다. 실제로 단속 경찰이 낚시터에 내려와 잡은 물고기의 수량을 확인한 뒤에 보호어종이 제대로 낚시면허 보고양식에 기재되어 있는지 여부를 꼼꼼히 확인하는 경우가 많다.

20) 예를 들어 씨애틀의 중심에 있는 커다란 호수인 Lake Washington은 762번을 부여하였고, 미국 내에서 사과와 체리의 70% 이상을 생산하는 것으로 유명한 워싱턴주 중부 도시인 Yakima에 흐르는 Yakima River는 690번을 부여받았다. 이러한 지역코드는 보호어종을 낚아 보고양식에 잡은 지역을 기재할 때 사용된다.

3. 위반사항에 대한 제재

법규에서 정한 각종 규제사항들의 위반 여부를 단속할 수 있는 부서는 어류 및 야생생물부 경찰(Washington Department of Fish & Wildlife Police)로써,²¹⁾ 이들은 낚시터 곳곳을 순찰하면서 법규위반행위를 단속하고, 과태료를 부과한다. 구체적으로 단속의 대상이 되는 행위는 아래와 같다.²²⁾

- ① 미늘(barb)이 있는 낚시 바늘을 사용하는 행위²³⁾
- ② 보호대상 어종을 낚은 경우 바로 보고양식에 기록하지 않는 행위
- ③ 보호대상 어종을 낚은 보고양식을 제출치 않는 행위
- ④ 상업목적으로 낚시를 하는 행위²⁴⁾
- ⑤ 낚시면허 없이 낚시를 하거나 낚시면허를 소지하지 않고 낚시하는 행위
- ⑥ 낚시제한기간에 낚시를 하거나, 낚시금지구역에서 낚시를 하는 행위

동 부서에 소속된 경찰은 총 141명으로 1인당 약 43,288명의 시민을 책임지고 있는 셈이다. 워싱턴주의 면적이 남한의 1.7배에 해당되기 때문에, 141명의 경찰이 모든 지역을 완벽하게 단속하기에는 무리가 있으며, 따라서 신고포상금제도를 운영하고 있다. 긴급한 경우에는 911을 통해서 신고할 수 있고, 긴급한 사항이 아닌 경우에는 동부서 홈페이지에서 온라인으로 신고하거나, 이메일을 통해서도 신고할 수 있다. 신고를 통해 위반자에게 제재가 가해지는 경우 신고자에게는 최고 \$500까지 현금이 지급되며, 매년 약 \$8,000 정도가 지급되고 있다. 신고를 할 때에는 위반자의 아래사항에 대한 정보를 꼭 확인할 것을 권고하고 있다.

21) 워싱턴주 어류 및 야생생물부 경찰의 홈페이지는 <http://wdfw.wa.gov/enforcement/> 로써 낚시인들이 낚시를 할에 있어서 준수해야될 사항들과 다른 낚시인의 법규위반행위에 대한 신고와 관련하여 알아둬야할 사항들을 알아보기 쉽게 설명하고 있다.

22) RCW 77.15.160

23) 워싱턴주 어류 및 야생생물부에서는 낚시인들의 자발적인 ‘잡은 물고기 놓아주기’(Catch and Release)운동을 홍보하고 있는데 미늘(barb)을 사용을 금지한 것은 잡은 물고기의 입에 상처의 발생을 최소화하면서 바늘을 빼낼 수 있게 하여 물고기를 다시 놓아주었을 때에 물고기가 큰 상처 없이 다시 자연생태계로 복귀할 수 있도록 하기 위함으로 보인다.

24) 상업목적으로 낚시를 하는 경우 별도의 규정에 의해 허가를 얻어야 한다.

- ① 자동차번호판의 번호, 자동차 종류 및 색깔, 연식 등
- ② 위반자의 성별이나 인종, 머리색 등 위반자를 인지할 수 있는 정보
- ③ 위반사항 및 위반을 한 일시와 장소,

또한 위반자가 위반행위를 하는 경우 바로 신고하도록 요청하면서, 절대로 위반자에게 접근하여 대면하거나, 위반행위를 중지시키려고 노력하지 말라고 당부하고 있다. 이는 미국에서 총기소유가 허용되고 있어, 신고자가 위협에 처할 수 있기 때문인 것으로 생각된다.

4. 뉡시면허 수수료

뉡시면허에 관한 수수료는 각 주마다 달리 책정하고 있기 때문에, 개별적인 금액들은 주마다 조금씩 차이는 있으나, 그 구조는 크게 다르지 않다. 워싱턴주의 경우, 큰 틀은 거주자와 비거주자의 차이가 있고, 연간 면허를 구입할 것인지 일별 면허를 구입할 것인지 그리고 민물뉡시를 주로 할 것인지 아니면 바다뉡시를 주로 할 것인지에 따라 차이가 있다. 우선 거주자를 기준으로 설명해 보면 1년간 민물뉡시를 할 수 있는 연간 민물뉡시 면허는 \$29.5이고, 1년간 바다뉡시를 할 수 있는 연간 바다뉡시 면허는 \$30이다. 만약 민물뉡시와 바다뉡시를 둘 다 즐기고 싶다면 통합면허를 구입할 수 있으며, 수수료는 \$54.25로 민물뉡시와 바다뉡시의 연간 면허를 개별로 구입하는 금액의 합계액(\$59.5)보다 저렴하다. 평시에는 뉡시를 즐기지 않지만, 1회성으로 뉡시를 즐기는 경우에는 일별 뉡시면허를 구입할 수 있는데, 1일 뉡시면허는 \$11.35, 2일 뉡시면허는 \$15.75, 3일 뉡시면허는 19.05이며 군인인 경우 할인혜택이 있다. 이외에도 특정 조개나 게의 경우에는 이를 채취하기 위해서는 위에서 언급한 면허 외에 별도의 수수료를 내고 추가적으로 해당 면허를 구입하여야 한다. 비거주자인 경우 항목에 따라서 2배에서 3배정도의 금액을 지불하고 면허를 구입할 수 있다. 비거주자라 함은 워싱턴주에 주소를 가지고 있지 않은 사람으로, 통상 타주의 거주민이거나 외국인인 경우를 말한다.²⁵⁾ 이외에도 70세 이상의 노인이나 만15세인

25) 거주자로서 인정을 받기 위해서는 면허구입 시점에 워싱턴주 운전면허증이나 워싱턴주 ID 카드 또는 복무지가 워싱턴주임을 표시해주는 군인 ID 카드 등을 제시하여야 한다.

청소년, 장애인인 경우에는 면허 수수료의 할인혜택이 있으며, 만14세 이하는 낚시면허 없이도 낚시를 할 수 있다. 청소년과 장애인의 경우 연간 통합면허만 구입이 가능하다. 이러한 사항들을 표로 간략히 정리하면 아래와 같다. 참고로 워싱턴주에서는 도입하고 있지 않지만, 캘리포니아주의 경우에는 평생 면허제도(Lifetime fishing license)를 도입하고 있다.²⁶⁾

[표 3] 미국 워싱턴주 낚시면허 수수료

구 분	거주자 (16세-69세)	비거주자	노인 (70세이상)	청소년 (15세)	장애인
연간 민물낚시 면허	\$29.5	\$84.5	\$7.5	-	-
연간 바다낚시 면허	\$30	\$59.75	\$8.05	-	-
연간 통합면허	\$54.25	\$123.55	\$10.8	\$10.25	\$10.25
1일 면허	\$11.35	\$20.15	\$11.5	-	-

IV. 한국형 낚시면허제도

1. 낚시면허제도의 실현가능성

낚시면허는 산발적으로 규제되고 있는 여가 목적의 낚시 관련 규정을 낚시면허제도를 구심점으로 하여 낚시면허 아래에서 체계적으로 관리하여, 환경보호와 어족자원의 보호라는 목적을 달성함과 동시에 낚시인 입장에서는 산발적으로 이뤄지는 규제사항을 좀 더 쉬우면서 명확하게 인지할 수 있고, 저렴한 비용으로 편리하게 낚시를 할 수 있도록 하는 장점이 있다.²⁷⁾

WAC 220.55.061

26) 평생 면허제도는 말 그대로 면허 구입시점에 일정액을 지불하면, 평생동안 별도의 면허 수수료 지불없이 해당 주에서 낚시를 즐길수 있는 면허제도로써 캘리포니아주의 경우 9세 이하인 경우 \$491.75, 10세에서 39세 이하인 경우 \$803.25, 40세에서 61세 이하인 경우 \$724, 62세 이상인 경우 \$481.75 의 면허료를 지불하고 평생면허를 구입할 수 있다.
<http://www.dfg.ca.gov/licensing/lifetime/>

정부도 1990년대 중반에 낙시면허제도의 도입을 시도하였고, 2000년대 중반에도 낙시면허를 도입하려고 하였으나 번번이 실패하였다. 이러한 제도 도입의 실패 이유는 제도 도입을 시도했던 정부가 낙시면허제도에 대한 이해가 부족한 상태에서 규제 중심의 낙시면허제도를 도입하려고 시도했기 때문에, 낙시인들의 집단적 반발을 불러 일으켰기 때문이다. 2002년에 있었던 낙시면허제 관련 토론회에서 낙시면허를 반대한 단체들의 반대 근거를 살펴보면, 첫째로 이미 1990년대 중반에 한차례 입법을 시도하다 실패하였는데, 제도 자체가 크게 바뀐 내용도 없으면서 당시 주무부처였던 해양수산부가 다시 입법을 시도하는 의도가 순수치 않게 보인다. 둘째는 낙시면허제는 업계의 위축을 초래하게 될 것이고, 낙시란 원래부터 자유롭게 낙시할 수 있는 국민의 권리이기 때문에 이를 제한하는 것은 부당하다. 셋째는 낙시업계도 친환경적인 낙시가 이뤄질 수 있도록 자체적인 노력을 하고 있으며, 어자원의 보전을 위하여 매년 많은 양의 치어들을 방류하고 있고, 환경오염과 관련해서도 낙시인들의 쓰레기 투척이 환경오염의 주원인은 아니다. 넷째는 동양에서 낙시면허제도를 시행하고 있는 나라는 현재 없다. 다섯째는 낙시면허제도를 시행하기 이전에 먼저 낙시인들을 위해 편의시설을 확충하는 등 각종 지원을 우선적으로 행할 필요가 있다. 이렇게 크게 다섯 가지로 대별되는 반대논거의 핵심은 정부에 대한 불신과 낙시업계(주로 낙시터)의 위축을 들 수 있다. 즉 낙시를 부흥시켜 환경도 보전하면서 낙시업계도 함께 부흥할 수 있는 제도가 아닌 규제 위주의 낙시면허제도의 도입시도가 도입이 실패된 주원인이라는 것을 확인할 수 있다. 그러나 상대적으로 낙시인들의 의견은 우호적이다. 낙시관련 잡지에서 행한 여론조사에 따르면, 1997년 7월에 1,503명이 참가한 여론조사에서 70.7%가 낙시면허제도를 반대하였으나, 2001년 3월에 1,514명이 참가한 여론조사에서는 70%가 낙시면허제도의 필요성에 공감하는 것으로 조사되었다.²⁷⁾ 아울러 2001년 11월에 한겨레 신문사의 홈페이지를 통해 행해진 여론조사에서도 전체 여론조사 참여인원 2,561명 중에서 52%에 해당하는 1,354명이 낙시면허제도를 찬성하였으며, 37%에 해당하는 953명이 반대하였다. 이렇듯 비록 10여년전

27) 사실 일부 낙시인들의 경우 낙시면허제도를 도입함으로써 추가적인 비용이 발생한다고 생각하여 반대하나, 이는 낙시면허제도의 취지를 제대로 이해하지 못한 것으로서 아래에서 추가적인 설명을 하겠지만, 낙시면허제도를 도입하는 경우 낙시인들의 전반적인 낙시 출조 비용의 감소를 가져온다.

28) 낙시춘추 편집실, 한국낙시 55년 300대 뉴스·사건, 낙시춘추, 2001, p256.

여론조사이기는 하나 낚시인들이 낚시면허제도에 찬성의견이 반대의견을 넘어서고 있으며, 시민의식이 그 이후에 더욱 향상된 것을 감안한다면, 지금 시점에서는 찬성 비율이 더 높아졌으리라 생각된다. 낚시업계의 반대주장도 결국에는 낚시면허제도 그 자체를 반대하는 것이 아니라, 낚시면허제도 도입으로 인한 수입 감소에 대한 우려가 그 핵심적 원인이므로, 제도 도입으로 낚시인구의 저변확대가 이뤄지고, 이러한 증가된 낚시인구가 각종 낚시 용품 등을 구입하여 사용하면서 중국에는 낚시산업도 번성하는 선순환 구조가 이뤄질 수 있도록 정부가 미래 청사진과 이를 뒷받침하는 제도 도입 그리고 예산지원을 병행한다면 낚시면허제도의 도입가능성은 상당히 높을 뿐만 아니라 낚시산업이 선순환 구조가 이뤄질 수 있도록 하는 것이 낚시면허제도 도입의 궁극적인 목적이라고 할 것이다.

2. 기본적인 여가낚시제도의 방향 전환

낚시면허제도 도입을 위해 가장 크게 개선되어야 하는 부분은 정부가 여가낚시제도를 어떻게 육성할 것인지에 대한 인식의 전환이다. 최근 시행된 ‘낚시관리 및 육성법’에 대해서 많은 낚시인들이 반대하는 이유도, 낚시를 관리하는 규정만 있을 뿐, 낚시를 육성하는 규정은 미비하여, 정부가 동법을 시행하는 의도가 낚시를 사실상 규제하고자 하는 것은 아닌지 의구심을 가지고 있기 때문이다.

낚시는 인류와 함께 발전해왔다고 해도 과언이 아니며, 따라서 낚시는 인간이 자유롭게 누릴 수 있는 행복추구권의 하나라는 인식을 많은 낚시인들은 가지고 있다. 이러한 낚시인들에게 있어 낚시면허제도는 당연히 할 수 있는 기본적인 권리를 국가에게 돈을 내고 허가를 받아야 하는 것으로 인식되어 반감을 일으키는 주요한 원인이 되고 있는 것도 사실이다. 미국도 낚시면허제도를 도입할 당시에는 많은 반대가 있었다.²⁹⁾ 그러나 앞에서 인용한 바와 같이 많은 사람들이 낚시면허제도의 도입을 동의하고 있다는 사실에서 알 수 있는 것처럼, 지금의 현실을 살펴보면 이러한 개념적인 문제를 넘어서서 현실적으로 낚시인들의 이러한 기본적인 권리가 과도하게 제한받고 있다는 것을 바로 인지할 수 있다. 전국 대부분의 저수지에는 유료낚시터가 설치되어 있고,³⁰⁾ 낚시인들의 이러한 기본적 권리가 사실상 심각할 정도로 제

29) 소병천, '미국의 낚시면허제도의 한국에 도입에 관한 소고', 「외법논집」, 제24집, 한국의국어대학교 법학연구소, 2006. p201.

한받고 있는 실정이다. 즉 낙시터에는 정부의 허가를 받지 않고도 누구나 갈 수 있지만, 갈 때마다 소정의 입장료를 지불해야만 하는 것이다.³⁰⁾ 그러나 지금까지는 공유수면에는 낙시터 허가가 어려웠으나 이번에 ‘낙시관리 및 육성법’의 개정으로 인하여, 공유수면 나아가 해수면까지 낙시터업을 할 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 이는 국민이 가지는 기본적인 권리인 낙시를 표면적으로는 유지시켜주면서, 사실상으로는 와해시키는 결과를 가져오게 된다. 따라서 낙시면허제도의 도입을 통해, 낙시라는 기본적 권리를 국민에게 돌려주는 방향으로 정책이 전환되어야 한다. 구체적으로는 우선 단계적으로 저수지의 낙시터는 점차적으로 폐지하여, 지역 농어민의 소득증대를 위해 설치되어 운영되는 경우에 한해서만 예외적으로 허가를 하여야 할 것이다. 결국 낙시면허를 구입하는 낙시인들은 자유롭게 어느 저수지에서든지 낙시를 즐길 수 있게 되고, 또한 자주 낙시를 하는 경우, 낙시터에 비용을 여러 번 지불하지 않고, 낙시면허만 구입하면 되기 때문에, 전반적인 비용의 감소를 가져오게 된다. 물론 이는 수수료 수입의 감소를 의식하여 지방자치단체 등의 반발이 예상되나, 이렇게 해서 늘어나는 면허 수수료를 해당 지방자치단체에 있는 자율적인 낙시가 가능한 저수지 면적과 면허를 받은 낙시인 수를 기준으로 하여 배분함으로써 합리적으로 예산이 배분되고, 이렇게 배부된 예산이 치어 방류 등 낙시 진흥을 위해서 사용될 때에만 다음해 예산이 배부되도록 하는 방식으로 운영하는 정부 부처의 의식의 전환이 절실히 요구 된다.

3. 법규 위반에 대한 벌칙의 실효성 확보

낙시면허를 통해서 자율적인 낙시가 가능해진 만큼 일부 낙시인들의 불법 쓰레기 투기 등의 문제가 발생될 소지가 있다. 따라서 이러한 낙시인들의 불법 행위를 어떻게 적발하여 처벌함으로써 낙시면허제도가 선순환 구조로 진입하도록 하는 문제도 아주 중요한 문제이다. 법규에서 많은 행위를 제한하고 있지만, 그 중에서도

30) 지금까지는 개별법에서 추구하는 각각의 입법 목적에 따라 낙시터업을 허가해왔지만, 장기적으로는 이러한 저수지 낙시터를 포함하여 모든 낙시터업을 허가 자체를 ‘낙시 관리 및 육성법’에서 관리하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 저수지에 허가를 받아 운영되는 낙시터에 대한 사항은 한국농어촌공사 목적외사용 홈페이지에서 검색해볼 수 있다.
<http://rims.ekr.or.kr/agreement/intro/introMain.aspx>

31) 낙시터마다 다르지만, 일반적으로 1인당 1만원에서 2만원의 입장료를 받는다.

특히 중요한 행위제한 사항을 언급하면 다음과 같다.

- (1) 낚시면허를 소지하지 않은 상태에서 낚시를 하는 행위³²⁾
- (2) 낚시통제구역에서 낚시를 하는 행위
- (2) 낚시제한기준을 초과하는 어류를 낚은 행위
- (3) 쓰레기 무단 투기 행위

그 외에도 여러 가지 행위제한이 있지만, 특히 위에서 언급한 4가지는 반드시 지켜도록 단속을 할 필요가 있다. 이를 위해서는 지방자치단체별로 단속을 담당하는 공무원을 배치하여 지역의 저수지나 공유수면 등을 돌면서 지속적인 단속활동을 함으로써 낚시인들이 자발적으로 규정을 준수하지 않을 경우 과태료 처분을 받아 자신에게 불이익이 돌아간다는 점을 인지하도록 해야 한다.³³⁾ 아울러 현실적으로 모든 지역을 단속할 공무원을 배치하기에는 예산의 한계가 있으므로, 신고포상금제도의 도입도 도입할 만하다. 낚시의 경우 자동차를 가져와 주차한 뒤에 장시간 낚시를 하는 경향이 있으므로, 인근 낚시인이 신고할 경우에 인근 지방자치단체에서 담당 단속공무원이 현장에 출동하여 과태료를 부과하고, 이렇게 부과된 과태료는 신고인에게 일정부분 포상금으로 지급하게 함으로써 법규가 성실히 이행되도록 간접적으로 강제하는 방법도 고려할 만하다. 또한 현행법에서도 규정하고 있는 ‘명예감시원’ 제도를 적극 활용하여, 저수지 인근에 있는 농어민 중에서 선발하여 소정의 교육을 실시한 뒤에, 저수지의 쓰레기 투기나 불법적 행위에 대한 현장 지도 및 감시 업무를 위탁토록 하고, 명예감시원에게는 비용을 보조 하는 방식으로 저수지를 안전하고 깨끗하게 유지하는 방안도 고려할만 하다.

아울러 미국처럼 낚시에 관하여 낚시인들이 꼭 알아야 되는 사항들을 기재한 안내서를 작성하여 낚시면허 구입시에 한부씩 배부함으로써, 낚시인이 규정을 알지 못해 과태료를 부과받는 일은 없도록 해야 할 것이다. 이러한 책자에는, 전국의 모든 저수지와 호수 등에 대한 위치 등을 기재하고, 각 낚시터에서의 제한 사항들을 기재

32) 이는 현행 ‘낚시 관리 및 육성법’에서 규제하는 행위는 아니지만, 낚시면허제도가 시행될 경우 반드시 단속되어야 하는 행위 중의 하나이다.

33) 이렇게 단속을 통해 거둬들인 과태료 금액은 해당 지방자치단체의 수입으로 전입되게 함으로써, 불법적인 행위에 대한 단속을 해당 지방자치단체가 행할 유인을 제공하게 된다.

하여 낚시인이 자신이 방문하는 낚시터가 속해 있는 부분을 읽어보면, 어떤 어종은 잡아서는 안되는지, 어떤 행위를 해서는 안되는지를 쉽게 인지할 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한 법규의 내용을 그대로 옮겨놓는 것이 아닌, 일반인이 쉽게 이해하기 쉬운 용어로 풀이하여 낚시인이 준수해야 할 법규내용을 쉽게 이해할 수 있도록 기술해야 할 것이다. 아울러 현대는 거의 전국민이 인터넷을 사용한다고 해도 과언이 아닌 만큼 모든 정보를 인터넷에 집대성화하여 낚시인들이 전국 어디에서나 손쉽게 낚시정보에 수집할 수 있도록 하고, 아울러 많은 사람들이 스마트폰을 사용하고 있으므로 낚시관련 전용 어플리케이션을 구축하여 스마트폰으로도 낚시면허를 손쉽게 구입하고, 낚시관련 정보를 손쉽게 확인해 볼 수 있도록 하여야 할 것이다.³⁴⁾

4. 적정한 낚시면허료의 채택

낚시면허제도에서 현실적인 문제이면서도 근간이 되는 문제 중의 하나가 바로 낚시면허 수수료의 문제이다. 이러한 낚시면허료는 여러 가지 정책적인, 행정적인 문제들을 고려하여 결정이 되어야 하겠지만, 적정한 낚시면허료를 산정함에 있어 혹시라도 정부가 이를 추가적인 수입원으로 생각하고 낚시면허료를 산정하는 일은 없어야 할 것이다. 또한 이러한 낚시면허료는 노인 및 장애인 등에는 일정액의 감경해 주고, 청소년은 낚시면허 없이 낚시를 즐길 수 있도록 하여, 낚시의 저변이 확대될 수 있도록 하여야 할 것이다. 아울러 몇몇 어종의 경우에는 일부 계절에만 즐길 수 있기 때문에, 그러한 어종의 낚시만 즐기는 낚시인을 위하여 일정기간만 허용하는 낚시면허제, 예를 들어 3개월만 낚시를 허용하는 제한적 낚시면허를 도입할 필요가 있다. 또한 낚시면허제도 초기에는 기존에 허가를 받은 유료낚시터가 현실적으로 존재할 수 밖에 없기 때문에, 이를 방지할 경우 낚시면허제도의 정착을 저해하는 결과를 초래한다. 따라서 허가기간이 끝나는 경우 낚시터업의 허가를 추가로 연장해주지 않는 것과 함께, 낚시면허를 소지한 사람은 입장료를 지불하지 않고 낚시터에 입장할 수 있도록 하여 낚시면허제도가 초기에 빠르게 정착할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이러한 과정에서 발생하는 유료입장료의 수입 감소로 인해 유료낚시터의 반

34) 현재 국립수산물학원 홈페이지에서 낚시에 관하여 상당히 많은 정보를 제공하고 있다. 따라서 모든 자료를 새롭게 구축해야 할 필요는 없으며, 기존에 존재하는 국립수산물학원 자료를 보완하면 낚시면허제도에 걸맞는 정보화작업이 어렵지 않게 완비될 수 있다고 본다. <http://www.nfrdi.re.kr/>

발이 예상되므로 유료낚시터가 지방자치단체 등에 납부하여야 하는 허가관련 세금이나 제반수수료의 일정액을 감면해주는 방식으로 감소된 수입을 보전해주어야 할 것이다.

가장 중요한 것은 면허수수료와 관련하여 언급해야 할 사항은 낚시인들이 낸 수수료가 결국은 낚시인들의 낚시를 증진시키는 쪽으로 사용된다는 공감대가 형성될 수 있도록 사용되어야 한다는 점이다. 낚시면허료는 결코 추가적인 수입원이 아니며 오히려 면허수수료에 더하여 수배에 달하는 추가적인 금액이 낚시산업에 지원될 때에 낚시인들도 흔쾌히 낚시면허제를 찬성할 것이며 이것이 바로 낚시면허제가 가지는 진정한 의미이다. 예를 들어 치어를 방류하고, ‘명예감시원’ 등을 통해 쓰레기 등을 수거하는 등의 환경 정화 작업을 지속적으로 시행한다면 면허료 납부에 따른 낚시인들의 저항을 완화시켜, 낚시면허제도의 성공적인 정착에 기여하리라 본다. 개인적으로는 현재 유료낚시터가 1-2만원의 입장료를 받고 있는 점을 감안한다면, 이러한 입장료의 3배 수준인 4만원 내지는 5만원 정도가 적당하지 않을까 개인적으로 생각한다.³⁵⁾

V. 결 론

지금까지 ‘낚시 관리 및 육성법’의 문제점을 살펴보고 다시금 필요성이 대두되고 있는 낚시면허제도와 관련하여 미국 워싱턴주의 낚시면허제도와 한국에 적합한 낚시면허제도에 필요한 사항들은 무엇인지 살펴보았다.

동법의 시행과 함께, 여가활동으로서의 낚시를 관할하는 주무부서가 농림수산식품부로 정해지게 되었는데, 농림수산식품부가 농어민만을 위하고 있다는 편향적인 시각을 가지고 있다고 많은 낚시인들은 생각하고 있다. 이러한 현상이 발생하게 된 데

35) 한 연구논문에서 인터넷 동호회 회원들을 대상으로 적정 요금에 대한 설문조사를 진행할 결과 5,000원 ~ 10,000원일 경우에는 적극적으로 참여할 생각이요, 15,000원 ~ 20,000원일 경우에는 참여할 의사가 많았으며, 30,000원 수준에서는 참여와 불참여의 의사가 거의 반반을 이루었으며, 마지막으로 40,000원에서는 불참한다는 의사가 다수를 이루었다. 그러나 이러한 조사는 단순히 낚시면허제를 도입할 경우만을 상정한 것이고, 지금 현재 운영되고 있는 유료낚시터를 무료로 이용하거나, 유료낚시터를 점진적으로 폐쇄함으로써 낚시터비용이 감소되는 것까지를 고려한다면 40,000원에도 찬성하는 비율이 더 높아지리라 생각된다. 아울러 이러한 낚시면허료는 바다낚시와 민물낚시를 모두 즐길 경우를 상정한 것으로서, 만약 민물낚시만 즐긴다든지 또는 바다낚시만 즐기는 경우에는 각각의 면허는 2만원 ~ 3만원 수준이 적당하리라 생각된다. 민병현, “낚시면허제 도입 쟁점 연구”, 「논문집」, 제24집, 2006, 대구미래대학, p270.

에는 법안의 입법과정에서도 여가활동으로서의 뉡시를 육성하려는 노력들이 별로 보이지 않았을 뿐만 아니라, 뉡추의 허용 기준치를 대통령령에 설정하는 과정에서도 뉡시인들과의 어떤 교감도 없이 여러차례 기준이 변경되다가 마지막에 강경하게 뉡추를 규제하는 쪽으로 기준이 정해져, 뉡시인들의 불신은 극에 달하고 있으며, 농림수산식품부가 이를 해소해야할 추가적인 부담을 지게 되었다. 동법의 이름 그대로 뉡시가 제대로 관리되면서 한편으로 육성되기를 원한다면, 뉡시인들의 소리에 귀를 기울이고, 뉡시 육성을 위해 어떤 제도가 필요한지, 그러한 제도를 도입하기 위해서 어떠한 사전작업이 필요하고 관련 산업에 어떠한 지원이 이뤄져야 하는지에 대한 농림수산식품부의 진정성 있는 고민과 노력이 필요하리라 본다.

뉡시면허제도는 뉡시인들을 규제하기 위한 제도가 아니며, 뉡시면허제도를 통해서 정부와 뉡시인이 서로 소통하면서 함께 환경오염방지와 어족자원의 보호에 대해 함께 고민하는 소통의 장이라는 점을 정부와 뉡시인들 모두 인지하고 하루빨리 모두를 위한 뉡시면허제도가 도입되기를 기대한다. 아울러 뉡시면허제도를 통해 뉡시가 어족자원의 감소의 원인이라는 오명에서 벗어나 스포츠의 하나라는 인식이 자리 잡기를 희망한다.

주제어: 뉡시, 여가뉡시, 뉡시관리 및 육성법, 뉡시면허, 뉡시면허수수료, 뉡시터

〈참고문헌〉

- 김국률, 어촌관광 시대의 바다낚시 현황과 전망, 어항, 통권 78호, 한국어촌어항협회, 2007.
- 김동주/손창련, 전남 해양레저장비산업 육성방안, 녹색전남, 통권 74호, 전남발전연구원, 2012.
- 김동주, 전남 해양레포츠의 활성화 방안, 전남비전21, 통권 54호, 전남발전연구원, 2008.
- 김수진, “낚시 관리 및 육성법 입법 추진 동향과 시사점”, 「수산정책연구」, 제5권, 한국해양수산개발원, 2010.
- 민병현, “낚시면허제 도입 쟁점 연구”, 「논문집」, 제24집, 대구미래대학, 2006.
- 소병천, “미국의 낚시면허제도의 한국에 도입에 관한 소고”, 「외법논문집」, 제24집, 한국외국어대학교 법학연구소, 2006.
- 손석정, “레저스포츠의 안전관리 규제에 관한 연구”, 「스포츠와 법」, 제10권 제3호, 한국스포츠 엔터테인먼트법학회, 2007.
- 이광남, “낚시면허제 도입의 필요성과 실현 가능성에 대한 고찰”, 「수산경영론집」, 제34권 제1호, 한국수산경영학회, 2003.
- 이상고/박정석, “유어낚시의 관리유형과 자율적 관리진흥에 관한 연구”, 「수산경영론집」, 제36권 제2호, 한국수산경영학회, 2005.
- 이상고, 해수면 축제식양식장 낚시터 개발 및 활용방안 연구, 부경대학교, 2008.
- 이상고, 낚시면허제 도입의 필요성과 타당성에 관한 연구, 연구자료, 해양수산부, 2002.
- 이승우/홍장원, “해상 가두리 낚시터 개발을 위한 법·제도적 개선방안”, 「해양수산」, 통권 266호, 한국해양수산개발원, 2006.
- 이희찬, “유어낚시 인구, 조획량, 지출추정 연구”, 「수산경영론집」, 제41권 제2호, 한국수산경영학회, 2010.
- 정명생 외 4인, “주요국의 여가낚시 관리제도와 시사점”, 「해양수산」, 제241호, 한국해양수산개발원, 2004.
- 조영봉, 낚시용 추 및 미끼 등의 환경유해성 조사·분석 연구, 연구자료, 연세대학교, 2006.

- 차철표, 유어장의 지정 · 관리 및 뉡시어선업법, 수산개발원, 2009.
- 뉡시춘추 편집실, 한국뉡시 55년 300대 뉴스 · 사건, 뉡시춘추, 2001.
- 해양수산부, 우리나라 실정에 맞는 뉡시면허제 모델개발 및 시행방안, 2005.
- 한국해양수산개발원, 수산동향 2011.7.
- 한국법제연구원, 법령정보 Newsletter 2006.9.
- 농림수산식품부 2012.9.7. 보도자료.
- 농림수산식품부 2009.6.11. 보도자료.
- 2012-2013 Fish in Washington Rules Pamphlet, Washington Department of Fishing and Wildlife, 2012.
- Let's Get the Lead Out!, U.S. Fish & Wildlife Service, 1999.

<Abstract>

‘The Act on Recreational Fishing Management and Development’ and Fishing License System

Lee, Kang*

Due to the increase of national income, fish population enjoying fishing increases explosively and at the same time, as dynamic saltwater fishing gets popularity, the recognition that fishing is also a kind of sports is spread. The problem of negative aspect, the environmental contamination and the reduction of fish resource in addition to positive aspect of fishing are occurred concurrently. Accordingly, in order to manage whole problems efficiently, the government enforced the implementation by enacting 'the Act on Recreational Fishing Management and Development' since September 2012. Since the point that manage systematically fishing related regulations which have been sporadically existed in many laws in one ministry and the growth aspect of fishing are considered, many persons enjoying fishing welcomed the enforcement of this law but as serious problems of some regulations are occurred, they oppose to this law. Western advanced countries such as European countries and U.S. manage fish resources efficiently while prevent the environmental contamination. And at the same time, they maintain fishing license system from a long time ago in order to support the fishing as a leisure. Such fishing license is a system needed to deal with facing various problems efficiently and its necessity to introduce it as recently enforced 'the Act on Recreational Fishing Management and Development' is raised. Therefore, this article describes how such fishing license harmonizes with above law and what are things which fishing license fit to Korean situation should equip by searching a fishing license system in Washington, U.S. after researching 'the Act on Recreational Fishing Management and Development' and its problems.

key words: Fishing, Sport fishing, Game fishing, Fishing license, Fishing license fee,
The Act on Recreational Fishing Management and Development.

투고일 2012.10.29. / 심사(수정)일 2012.11.18. / 게재확정일 2012.11.25.

* University of Washington, School of Law, LL.M. in Taxation. 미국 워싱턴주 공인회계사.