

낚시어선 안전관리 제도상 문제점 및 개선방안

Problems and Improvements of Fishing Boat Safety Management System

김두석*

2011년 「낚시어선업법」이 폐지되고 「낚시 관리 및 육성법」이 제정되면서 많은 변화가 생겼다. 우선 법의 목적에 있어 '어가의 소득증대'가 제외되면서 이 법이 더 이상 영세어민을 위한 법이 아니라는 것을 명문화 하고 있다. 이는 기존의 어민과는 다른 주체(귀어민 등)가 어업에는 종사하지 않으면서도 9.77톤급 전문 낚시어선을 이용하여 낚시어선업을 전문으로 운영하고 있는 실태를 반영한 것이고, 이들을 육성하겠다는 것이 정부의 기본방침으로 보인다.

그간 낚시어선업은 사업주체가 영세어민이라는 전제를 바탕으로 다양한 제도적 혜택이 부여되었다. 또한 안전관리 규제에 있어서는 매우 완화된 규정을 적용하였다. 그러나 현행 낚시어선 제도는 기존의 낚시어선업법에 근거한 각종 혜택을 그대로 유지하면서도 새로운 사업주체를 육성하겠다는 입장으로 안전관리의 관점에서는 다양한 문제점을 내포하고 있다.

본 연구는 「낚시 관리 및 육성법」 중에서 낚시어선의 안전관리제도가 지닌 법률적·실무적 문제를 분석하였다. 분석결과 현행 낚시어선업의 안전관리 제도의 문제점은 다음과 같다. 첫째 낚시어선 규제완화에 따른 폐단으로 선박사업자간 갈등이 발생하고 있다. 둘째 기초지방자치단체에 과도하게 안전관리의무를 부여하고 있으며 이에 따라 전국적으로 통일성 없는 기준이 적용되고 있다. 셋째 선박위치발신장치(AIS), 어선위치발신장치(V-PASS), 디지털통신시스템(VHF-DSC) 등 낚시어선의 위치를 확인할 수 있는 위치표시장치의 활용도 저하에 따라 안전관리 모니터링이 곤란하다. 넷째 낚시어선의 안전성을 크게 저해하는 최대승선인원 과다산정 현상이 발생하고 있으며 과속에 대한 제한규정도 없다. 다섯째 낚시어선 사고시 피해자 보상을 위한 책임보험가입을 의무화하고 있지만 보상한도가 너무 낮아 실질적인 피해회복은 어려운 실정이다. 여섯째 낚시어선은 전국의 1,000여개 이상의 항·포구에서 출입항을 하고 있기 때문에 출입항 안전점검의 실무적 한계가 있다는 것이다.

이러한 문제점을 해결하기 대안으로 일반어업과 낚시어선업의 명확한 분리를 통해 안전관리에 대한 규제의 강도를 조절해야 한다는 점을 지적하였다. 또한 국민안전처가 낚시어선의 안전운항에 관한 업무를 통합 수행해야 한다는 점, 낚시어선 모니터링은 어업정보통신국으로 일원화해야 한다는 점을 강조하였다. 아울러 낚시어선 출입항 신고시스템, 낚시어선에 대한 안전교육, 낚시어선에 적용되는 안전기준, 낚시어선업자 및 낚시인에 대한 감시체계와 관련하여 다양한 대안들을 제시하였고, 현실에서의 적용가능성을 고려하여 장기적 과제와 단기적 과제로 분류하였다.

주제어 : 낚시어선업법, 낚시 관리 및 육성법, 갈등, 제도, 안전관리방안.

* 해양경비안전교육원장, 행정학 박사

I. 서 론

오늘날 낚시어선에 대해 적용되고 있는 「낚시 관리 및 육성법(2015.1.1.)」은 그 뿌리를 찾아보면 지난 1995년 12월 29일 24개의 조문으로 구성된 「낚시어선업법(제5078호)」으로 제정되어 다음해인 1996년 6월 30일부터 시행된 것이 효시라는 것을 알 수 있다. 당시 「낚시어선업법」 제1조(목적)는 ‘이 법은 낚시어선의 이용 및 안전 등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 낚시어선을 이용하는 승객의 안전을 도모하고 낚시어선업의 건전한 발전과 어가의 소득증대에 이바지함을 목적으로 한다.’고 규정하고 있어, 동 법의 목적이 ‘어가의 소득증대’에 이바지하는 것임을 밝히고 있었다.

당시의 입법취지는 휴어기 동안에 어선을 이용한 상업행위를 허용하여 어가의 소득을 증대하겠다는 것이었다. 이를 위해 어선에게는 유선 및 도선업에서 정한 안전 설비기준을 대폭 완화해주면서 「유선 및 도선 사업법」의 적용을 배제해 주었고, 어선이기 때문에 면세유류를 사용할 수 있는 이점이 있으면서도 이러한 면세유류를 상업행위인 유선행위에 사용하는 결과를 초래하면서 원칙적으로 유선업 허가를 받아서 유선업을 해야 할 선박들이 어선으로 등록하고 낚시어선업을 영위하는 문제가 발생하였으며, 실질적으로 장기간 동법을 시행했음에도 불구하고 어가의 소득이 증대되는 결실은 보지 못한 채 낚시어선에 전종하는 변형된 낚시어선들만 양산하게 되었다.

낚시어선업이 어가의 소득증대에 도움을 주지 못함에 따라 국회는 2011년 3월 9일 「낚시어선업법」을 폐지하고 55개의 조문으로 구성된 「낚시 관리 및 육성법」을 제정하기에 이르렀다. 「낚시 관리 및 육성법」 제1조(목적)는 ‘이 법은 낚시의 관리 및 육성에 관한 사항을 규정함으로써 건전한 낚시문화를 조성하고 수산자원을 보호하며, 낚시 관련 산업 및 농어촌의 발전과 국민의 삶의 질 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다.’고 규정하고 있다. 즉 어가의 소득증대는 이 법의 목적에서 제외되었다.

그럼에도 불구하고 「낚시 관리 및 육성법」은 「낚시어선업법」에서 어민들에게 부여하고 있던 각종 수혜적인 제도들을 그대로 유지함으로써 유선사업자와 낚시어선업자간의 제도적 불평등을 초래하였을 뿐만 아니라 해양에서의 낚시어선 안전관리에 있어서도 제도적으로 상당한 허점을 내포하고 있다. 해양사업자간의 제도적 평등을 이끌어내고 해양에서의 안전을 확보하기 위해 현행 낚시관리 및 육성법이 가지고 있는 문제점을 분석하여 합리적인 개선방안을 모색할 필요성이 대두되고 있는 이유이다.

지금까지의 연구는 낚시어선을 독립된 분야로 연구한 자료가 부족하고 대부분 어선사고의 유형을 분석하면서 일부 낚시어선을 언급하는 수준에 머물고 있다. 그나마 김원래·정광교·이석희·손영태(2008)의 연구는 낚시어선의 사고 원인에 대해 비교적 상세히 분석하고 있다. 그러나 낚시어선의 제도적 문제에 대한 명확한 방향을 제시하지는 못하고 있다. 따라서 본 연구에서는 낚시어선의 제도적 문제점을 분석하고 대안을 제시하고자 한다.

II. 낙시어선의 안전사고 현황

1. 낙시어선 현황

해양수산부가 집계한 통계에 따르면 2014년 말 기준으로 <표 1>에서 보는 바와 같이 전국적으로 4,381척의 어선이 낙시어선업을 신고한 것으로 나타나고 있다. 충남지역이 1,039척으로 가장 많았으며 울산지역이 58척으로 가장 적은 것으로 나타났다. 또한 2005년 5,115척에 달하던 낙시어선이 2014년에는 4,381척으로 감소했다. 이는 낙시어선업에 전종하는 낙시어선이 증가하면서 동 낙시어선업이 입법취지와 달리 순수한 어민들에게는 실질적으로 도움이 되지 못하자 다수의 어민들이 낙시어선업을 포기함으로써 2009년에는 4,000척 미만으로 줄었으나 이후에 다소 증가하여 4,300여척 수준을 유지하는 것으로 분석된다.¹⁾

<표 1> 연도별 시·도 낙시어선업 신고 선박 현황

(단위 : 척수)

구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
계	5,115	5,198	5,124	5,027	3,992	4,060	4,359	4,708	4,390	4,381
부산	185	183	199	156	200	233	236	212	198	190
인천	339	283	297	258	220	234	204	304	286	421
울산	79	89	94	63	71	71	70	71	61	58
경기	197	187	198	193	164	129	135	121	116	102
강원	693	640	593	624	377	325	306	518	461	379
충남	1,312	1,178	1,160	1,142	692	986	1,306	1,049	1,052	1,039
전북	204	214	209	191	189	220	219	223	194	158
전남	766	1,043	904	871	828	545	599	814	756	777
경북	84	101	108	135	140	145	157	126	110	105
경남	993	1,040	1,121	1,178	912	979	907	1,080	968	964
제주	263	240	241	216	199	193	220	190	188	188

자료 : 해양수산부(공공데이터 포털 : www.data.go.kr)

1) 낙시어선업 신고 척수를 보면, 2000년 4,000척에서 2006년 5,198척까지 계속 증가한 후 2007~2008년에는 횡보하다가 2009년부터는 4,000척 내외로 급감하였다. 이것은 강원지역과 충남지역에서의 신고 척수 급감에 기인하고 있는데, 낙시어선업 경쟁심화, 유가급등, 유류 유출사고의 피해로 인해 영세 낙시어선이 경영 압박을 견디지 못하고 영업을 포기한 결과로 추정된다. 한편 2000년 이후 어선 감척사업 등으로 연근해 어선이 지속적으로 감소하고 있다. 그리고 어업면허 및 허가의 신규처분 억제 정책에 따라 낙시어선의 신규 진입이 어려워 향후 낙시어선의 신고 건수 또한 감소되거나 현재 수준으로 유지될 것으로 전망된다(강종호, 2011: 20)

2. 낚시어선 이용객 현황

해양수산부가 국민안전처의 출입항 신고시 승선명부를 기준으로 집계한 통계에 따르면 <표 2>와 같이 2014년 낚시어선의 이용객수는 2,064,948명이며, 충남지역 438,983명으로 가장 많았으며 울산지역이 29,386명으로 가장 적은 것으로 나타났다.

<표 2> 연도별 시·도 낚시어선 이용객 현황 (단위 : 척)

시도별	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
계	2,403,637	2,247,512	2,372,531	2,155,248	1,956,580	2,064,948
부 산	106,588	169,537	132,075	127,288	107,052	127,643
인 천	146,714	134,020	139,456	85,424	93,967	145,164
울 산	26,930	24,671	22,779	13,750	14,610	29,386
경 기	88,450	52,452	76,170	73,096	58,418	59,556
강 원	95,131	156,103	104,024	133,721	117,393	113,037
충 남	389,674	426,557	531,241	545,746	568,015	438,983
전 북	119,000	169,985	97,505	133,469	152,269	195,453
전 남	726,657	415,268	574,669	354,238	286,424	266,455
경 북	177,271	154,110	106,052	112,898	147,996	123,239
경 남	391,810	329,449	394,360	445,908	309,115	378,494
제 주	135,412	215,360	194,200	129,710	101,321	187,538

자료 : 해양수산부(공공데이터 포털 : www.data.go.kr)

<표 3> 최근 3년간 낚시어선 이용객 현황 (단위: 척, 명)

구분	2012년			2013년			2014년		
	척수	총승객수	척당 승객	척수	총승객수	척당 승객	척수	총승객수	척당 승객
계	4,708	2,155,248	458	4,390	1,956,580	446	4,381	2,064,948	471
부산	212	127,288	600	198	107,052	541	190	127,643	672
인천	304	85,424	281	286	93,967	329	421	145,164	345
울산	71	13,750	194	61	14,610	240	58	29,386	507
경기	121	73,096	604	116	58,418	504	102	59,556	584
강원	518	133,721	258	461	117,393	255	379	113,037	298
충남	1,049	545,746	520	1,052	568,015	540	1,039	438,983	423
전북	223	133,469	599	194	152,269	785	158	195,453	1,237
전남	814	354,238	435	756	286,424	379	777	266,455	343
경북	126	112,898	896	110	147,996	1,345	105	123,239	1,174
경남	1,080	445,908	413	968	309,115	319	964	378,494	393
제주	190	129,710	683	188	101,321	539	188	187,538	998

자료 : 해양수산부(공공데이터 포털 : www.data.go.kr)

<표 1>과 <표 2>를 종합하여 분석한 결과 최근 3년간 낚시어선 이용객 현황은 <표 3>에서 보는 바와 같이 2012년에는 4,708척이 영업을 하여 총 2,155,248명이 이용한 것으로 나타나 해당 연간 458명이 이용하였으며, 세월호 사고의 여파로 해양레저인구가 급감할 것으로 예상되었던 2014년에도 4,381척에 총 2,064,948명이 이용하여 해당 471명이 이용한 것으로 나타났다.

3. 낚시어선 사고현황

국민안전처가 2016년 3월 9일 보도자료를 통해 발표한 최근 5년간 해양사고현황을 보면, <표 4>와 같이 어선이 5,028건, 낚시어선이 589건, 레저기구가 767건, 화물선이 423건, 예부선이 481건, 유조선이 132건, 여객선이 144건, 유도선이 56건, 관공선이 20건, 기타가 952건 등 총 8,592건의 해양사고가 발생한 것으로 나타나고 있다. 이중 낚시어선은 전체 8,592건 대비 589건으로 전체 해양사고의 6.8%에 지나지 않으나 사고 발생 선박척수는 2011년 107건에서 2015년 207건으로 4년 동안 100척이 증가한 점에 비추어 볼 때 전체적으로 낚시어선의 해양사고율이 높아지고 있음을 알 수 있다.

<표 4> 최근 5년간 해양사고 현황

(단위 : 척)

구 분	계	어선	낚시어선	레저기구	화물선	예부선	유조선	여객선	유도선	관공선	기타
계	8,592	5,028	589	767	423	481	132	144	56	20	952
'15년	2,740	1,466	207	324	124	145	49	56	21	6	342
'14년	1,418	824	87	118	81	108	30	34	11	2	123
'13년	1,052	577	79	111	79	67	29	17	5	3	85
'12년	1,632	1,005	109	80	57	98	10	25	11	3	234
'11년	1,750	1,156	107	134	82	63	14	12	8	6	168

자료 : 국민안전처(2016: 5)

최근 5년간 낚시어선 사고 589건을 유형별로 분석하면 <표 5>에서 보는 바와 같이 기관고장 39%(228건), 추진기 장애 23%(134건), 충돌 7%(41건), 침수 8%(47건), 전복 1%(4건), 화재폭발 3%(19건), 기타 14%(84건)으로 나타났다. 따라서 기관고장, 추진기 장애 등 단순사고의 경우에도 낚시 이용객의 안전을 크게 저해하는 사례가 있지만, 특히 낚시 이용객의 생명과 신체에 직접적으로 영향을 미치는 침몰, 전복, 충돌, 좌초, 화재폭발 등 고위험군 사고가 143건(24%)을 차지하고 있는 점에 비추어 보면 낚시어선 사고는 언제라도 대형인명사고로 이어질 개연성²⁾을 충분히 지니고 있기 때문에 낚시어선의 안전관리에 관한 법·제도적 문제뿐만 아니라 실무적인 문제점도 함께 살펴보고 개선방향을 제시하는 것이

긴요한 현실이다.

<표 5> 낚시어선 유형별 사고 현황

(단위 : 척)

구분	계(척)	기관고장	추진기장애	충돌접촉	침수침몰	좌초	전복	화재폭발	기타
계(%)	589(100)	228(39)	134(23)	41(7)	47(8)	32(5)	4(1)	19(3)	84(14)
'15년	207	86	57	8	16	1	2	8	29
'14년	87	22	31	10	5	7	-	3	9
'13년	79	28	17	11	5	7	-	1	10
'12년	109	51	15	4	12	11	-	3	13
'11년	107	41	14	8	9	6	2	4	23

자료 : 국민안전처(2016: 5)

Ⅲ. 낚시어선 안전관리 제도상 문제점 분석

1. 낚시어선 규제 완화에 따른 폐단

1) 낚시어선업 본래의 입법취지 퇴색, 다른 선박사업자 간 갈등 초래

정부가 1996년부터 도입한 낚시어선업이 본래의 취지와는 다르게 퇴색되었다 할 것이다. 원래는 어한기에 어민의 수입 증가 목적으로 어선을 임시로 낚시어선으로 사용할 수 있도록 개발된 것이나, 요즘은 낚시어선 전용으로 사용함에 따라 이에 대한 통제규정이 애매한 것이 현실이다. 이에 따라 낚시어선업자와 어업인간에 갈등이 발생하고 있는 것이다. 공간이용과 어족자원 어획을 두고 경합할 뿐만 아니라, 낚시어선업자들의 영업행위로 인하여 어업인들의 재산상의 피해가 발생하고 있으며, 법·규제의 적용에 있어서도 낚시어선업자들에 비하여 어업인들이 불리하기 때문이라는 분석이다(한국법제연구원, 2006: 207).

1995년 법이 제정될 당시에는 낚시어선업자의 주체를 영세한 어민으로 보았다. 따라서 당시에 다양한 제도적 지원책을 마련하였다. 대표적인 것이 보험가입에 대한 국가의 보조

2) 실제로 2015. 6. 21(일) 새벽 4시경 보령시 오천항 서방 1.7해리 해상에서 낚시어선 백상어호(9.77톤, 승선원 10명)가 고속으로 항해 중 정박 중이던 부산 명성101호와 충돌하여 3명이 사망하고, 9명이 중경상을 입는 사고가 발생하는 한편, 2015. 9. 5(토) 19:00경에는 제주 추자도 신양항에서 출항한 낚시어선 돌고래호(9.77톤, 승선원 21명)가 연락두절 되었다가 전복된 채 발견되어 3명만이 구조되고 15명이 사망하고 3명이 실종되는 사고가 발생하기도 하였다.

제도이다. 수협공제의 경우 국가가 80%를 보조하고 낙시어선업자가 20%만을 부담하면 된다. 또한 낙시어선업을 하는 경우에도 어업에 사용해야 할 면세유를 그대로 사용할 수 있도록 하였다.³⁾

낙시어선업이 어민들과 갈등을 일으키는데 그치지 않고 현재는 유선업자들과도 다양한 이유로 마찰을 빚고 있다. 낙시어선이 선적항에서 출항하여 인접한 도서지역에서 하룻밤을 보내고 선적항으로 돌아오는 영업행위를 하는 경우가 생기면서 유선업체와 충돌하는 사례가 발생하고 있는 것이다.

2) 어업권과 영업권의 혼재로 인한 안전관리 부실

현행 「낙시 관리 및 육성법」 제25조(낙시어선업의 신고)는 ‘낙시어선업을 하려는 자는 낙시어선의 대상·규모·선령 및 설비 등 신고요건을 갖추어 어선번호, 어선의 명칭 등 신고사항에 관한 낙시어선업의 신고서를 작성하여 해당 낙시어선의 선적항을 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.’고 규정하고 있다. 따라서 낙시어선업의 신고를 하려는 자는 우선 수산업법에 따라 어업허가를 받아야 하고, 어업허가를 받은 선박을 가지고 있는 사람만이 별도로 낙시어선업을 신고할 수 있는 구조를 가지고 있다.

1995년 처음 만들어진 「낙시어선업법」은 그 입법 취지대로라면 어가의 소득증대를 위해 기존 어업허가를 가지고 있는 어선이 휴어기에 낙시어선업을 할 수 있도록 배려하는 차원에서 만들어진 것이다. 그러나 오늘날에는 전문 낙시어선업자와 전문 어업인이 어느 정도 구별되는 실정이기 때문에 전문어업인이 가지는 어업권과 전문 낙시어선업자가 가지는 영업권을 명확히 구분할 필요가 있다.

「낙시어선업법」이 폐지되고 「낙시 관리 및 육성법」이 제정되면서 법의 목적에서 ‘어가의 소득증대’가 삭제되었다. 따라서 동 법은 더 이상 전문어업인의 이익을 위한 법이 아니다. 그럼에도 불구하고 이 법에는 「낙시어선업법」에서 전문어업인에게 부여하고 있던 혜택들을 그대로 적용하고 있기 때문에 동일 분야의 다른 선박사업(유선업 등)과의 형평성에도 상당한 문제를 야기하고 있다.

또한 낙시어선의 경우 유도선보다 훨씬 완화된 안전기준이 적용됨에 따라 영업적으로 경쟁관계에 있는 유도선사업자들이 크게 반발하고 있다. 안전관리 측면에서 10톤 미만의 소형 낙시어선이 해양기상이 불량한 경우나 야간에도 비교적 선박조정기술 수준이 낮은 소형선박조종사 자격을 지닌 선장 1명이 유도선과 같이 많은 승객들을 태우고 고속으로 선박을 운항하고 있기 때문에 해양사고 우려가 높고, 사고가 발생된 경우에 인명구조나 자체 안전조치에 대한 기대가능성이 매우 낮다.

3) 낙시어선이 면세유를 공급받기 위해서는 일정기간 전문 어업에 종사해야 함에도 전문 낙시어선이 버젓이 면세유를 공급받고 있는 실정이다. 면세유류를 공급받기 위해서는 ① 연간 수산물 판매액이 120만원 이상, ② 연간 60일 이상 어업에 종사하여야 하기 때문에 전문 낙시어선의 경우 일부러 수산물을 구입한 후 수협에 위판을 실시하여 조업실적을 유지하고 있다.

<표 6> 인명구조 인력 및 장비 배치기준 비교

(기준 : 9톤급, 연해구역)

구 분	낙시어선	유·도선
승무원 기준	1명 (소형선박조종사)	2명 (항해사 1명, 기관사 1명)
인명구조요원	없음	1명 (50명 미만)
구명뗏목	없음	최대승선인원
EPIRB	없음	있음

<표 6>을 보면 유·도선에 비해 낙시어선의 안전기준이 턱없이 미약한 것을 알 수 있다. 또한 이 법은 (사)한국낙시진흥회 등 전문 낙시인 단체들이 농림수산식품부에 이의를 제기하고 수정건의안을 제출한 바 있다.⁴⁾

3) 다중이용선박임에도 어선의 설비 및 검사기준 적용으로 규제 완화

낙시어선업을 신고하고자 하는 어선은 시행령 제16조에 의거 수산업법 또는 내수면어업법에 따라 어업허가를 받은 어선이거나 관리선으로 지정받은 총톤수 10톤 미만의 동력어선으로 선령 20년 이하의 목선이거나 선령 25년 이하의 강선, 합성수지선, 알루미늄선으로 일정한 안전설비를 갖추어야 한다.⁵⁾ 그러나 어선법 제3조에 따른 설비는 같은 조에 따라 해양수산부장관이 정하여 고시하는 기준에 맞는 것이어야 한다. 따라서 결국 낙시어선의 설비기준은 어선법의 설비기준을 적용받는 것이며, 승객의 안전을 강화하고 있는 여객선이나 유·도선 등에 비하여 상대적으로 매우 완화된 기준이 적용되고 있는 문제를 안고 있다.

낙시어선도 어선에 해당되어 소형어선의 최저승무기준이 적용되기 때문에 낙시승객이 13명 이상인 경우에는 국제법상 여객선에 해당하는 인력규모이지만 1명의 선원만 승선하면 문제가 없는 기준으로 되어 있다.⁶⁾ 통상 9.77톤급 낙시어선의 승선정원은 20명에서 25명 수준으로 결정되는데 이렇게 많은 인원을 선장 혼자서 감당하는 것은 위험천만한 일이다. 또한 선박검사의 주기도 어선법을 적용받기 때문에 1~3년 주기로 검사를 받으면 된다.

4) 동 입법안에 대해 지난 2009년 7월경 입법 주체인 농림수산식품부는 관련 업계의 의견 및 협의과정을 거친 바 있다. 이 과정에서 (사)한국낙시진흥회, (사)한국낙시연합, 대한레저스포츠협회의 등 낙시 관련업계는 입법 목적에 대해 이의를 제기하고, 기타 법률안과의 관계를 정리해 줄 것을 요구했다. 아울러 낙시통제지역에 대한 수정 및 소관부처의 정리 등을 골자로 한 수정 건의안을 제출한 바 있다(김수진, 2010: 69).

5) 구명설비(최대승선인원의 120% 이상에 해당하는 수의 구명조끼, 이 중 20% 이상은 어린이용으로 하여야 한다. 최대승선인원의 30% 이상에 해당하는 수의 구명부환. 지름 10mm이상, 길이 30m 이상인 구명줄 1개 이상), 소화설비(총톤수 5톤 미만 : 2개 이상의 간이식 소화기, 총톤수 5톤 이상 : 2개 이상의 휴대식 소화기), 전기설비(낙시인의 안전을 위해 사용하는 조명 등의 전기설비), 그 밖의 설비(분뇨를 수면으로 배출하지 않는 방식의 화장실, 가까운 무선국 또는 출입항신고기관 등과 연락할 수 있는 통신기기, 핸드레일, 유효기간 이내의 비상용 구급약품세트, 자기전화등 1개 이상, 그 밖의 시장·군수·구청장이 승객의 안전을 위하여 필요하다고 인정하여 고시하는 설비).

6) 선박직원법 시행령 별표 3[선박직원의 최저승무기준 제22조제1항 관련] 4. 소형선박의 승무기준 참조.

정기검사는 최초로 항행의 목적에 사용하는 때 또는 제28조제1항에 따른 어선검사증서의 유효기간이 만료된 때 행하는 정밀한 검사로 어선검사증서의 유효기간이 끝나는 때 5년마다 받도록 되어 있는데, 정기검사와 정기검사 사이에 실시하는 중간검사의 경우, 배의 길이가 24미터 미만인 선박을 기준으로 제1종 중간검사⁷⁾를 정기검사 후 두 번째 검사기준일 전 3개월부터 세 번째 검사기준일 후 3개월까지의 기간 이내에 받도록 하고 있다. 결국 5년에 3번의 선박검사를 받게 되는 것이다. 유·도선사업자가 선박안전법을 적용받지 않는 선박에 대해서는 매년 안전검사를 받아야 한다⁸⁾는 규정에 비하면 매우 완화된 것이 아닐 수 없다.

2. 책임성 미약한 기초지방자치단체의 낙시어선 안전관리

1) 기초지방자치단체에 과도하게 부여된 안전관리 의무⁹⁾

「낙시 관리 및 육성법」 제35조(안전운항 등을 위한 조치) 제1항에서는 영업시간이나 운항횟수의 제한, 영업구역의 제한 또는 영업의 일시정지, 그 밖에 낙시어선의 안전운항과 사고방지 및 낙시어선업의 질서유지를 위하여 필요하다고 인정하는 사항에 대해서는 시장·군수·구청장이 지시나 조치를 명할 수 있다고 규정하고 있고, 제2항에서는 시장·군수·구청장은 낙시어선의 안전운항, 승객의 안전사고 예방, 수질오염의 방지 및 수산자원의 보호 등을 위하여 낙시어선의 승객이 준수하여야 하는 사항을 정하여 고시하여야 한다고 규정하여 의무를 부과하고 있다.

그리고 제3항에서는 시장·군수·구청장은 낙시어선업자 또는 선원이 잘 볼 수 있는 출입항 장소에 낙시어선업자 또는 선원이 준수하여야 할 사항을 표기한 표지판을 설치해야 한다고 규정하고 있다. 이처럼 권리 또는 의무와 관련하여 대부분의 안전관리에 대한 책임과 권한을 기초지방자치단체장에게 부과하고 있다.

그러나 현실적으로 기초지방자치단체가 이러한 안전관리 임무를 제대로 수행할 만한 능력이 있는지는 매우 의심스러운 상황이며, 각 지자체별로 서로 다른 안전기준이 만들어지고 적용되고 있는 실정이다. 지방자치단체장들은 선거에 의해 선출되기 때문에 다수의 표를 가지고 있는 이익집단의 목소리에 취약할 수밖에 없는 현실이다. 따라서 안전관리의 기준은 낙시인을 위한 안전관리 기준이 되어야 함에도 불구하고 일부 낙시어선업자들의 입

7) 어선법에서는 제1종 중간검사와 제2종 중간검사로 나누고 있는데, 제1종 중간검사는 선체검사, 기관검사, 배수설비검사, 조타·계선·양묘설비검사, 전기설비검사, 구명·소방설비검사, 거주·위생설비검사, 냉방·냉장설비검사 및 수산물처리가공설비, 항해설비검사, 만재흡수선의 표시검사를 말하며, 제2종 중간검사는 제1종 중간검사항목 중 전기설비검사, 냉방·냉장설비 및 수산물처리가공설비검사, 만재흡수선의 표시검사를 면제한 검사를 말한다(어선법 시행규칙 제44조 제3항).

8) 유선 및 도선사업법 시행령 제12조(안전검사) 제3항.

9) 동 법 제35조(안전운항 등을 위한 조치)에서는 ‘시장·군수·구청장은 낙시어선의 안전운항과 사고방지 및 그 밖에 낙시어선업의 질서유지를 위하여 특히 필요하다고 인정할 때에는 관할 경찰서장 또는 관할 해양경비안전서장의 의견을 들어 낙시어선업자에게 다음 각 호의 지시나 조치를 명할 수 있다.’고 규정하여 안전관리에 대한 지방자치단체장의 권한을 규정하고 있으나 이는 ‘권한’으로 이해할 것이 아니라 안전관리를 위한 지방자치단체장의 ‘의무’로 보아야 제대로 된 안전관리가 가능할 것이다.

장을 대변하는 기준으로 변질되고 있다.

이러한 정황은 각 지방자치단체가 고시한 영업시간이나 운항횟수의 제한 등에 대한 내용을 보면, 안전을 위한 기준임에도 불구하고 제각각으로 제정되었을 뿐만 아니라 낚시인의 입장이 아닌 낚시어선업자들의 입장을 대부분 반영하고 있음을 알 수 있다. 사업분야에 대한 권리를 지방자치단체장에게 이양하는 것은 권장할 일이나 안전관리를 위한 규제를 지역민의 표를 의식해야 하는 지방자치단체장에게 이양하는 것은 지방자치단체장에게 과도한 부담을 부과하는 것일 뿐만 아니라 시대적 흐름에도 맞지 않는 것이다.

2) 통일성 없는 지방자치단체별 낚시영업의 시간 및 횟수 제한

「낚시 관리 및 육성법」에서는 야간·새벽시간대 영업활동에 대한 구체적인 규정을 두지 않은 채 ‘영업시간이나 운항횟수의 제한’에 관한 사항을 시장·군수·구청장이 지시하거나 조치를 명할 수 있도록 규정하고 있고, 실무적으로 지방자치단체의 고시로 영업시간과 운항횟수가 결정되고 있다. 어선이 야간 항해 장비를 갖추지 아니한 경우에는, 지방자치단체별로 영업시간을 규정하는데 일부 차이가 있으나, 대체로 ‘일출전 30분부터 일몰후 30분까지’로 영업시간을 제한하고 있다.¹⁰⁾

그러나 야간 항해 장비 또는 레이다를 설치한 어선의 경우에는 지방자치단체별로 영업시간에 대한 규정이 상이하고 일관성도 없어 보인다. 동절기인 11월 1일부터 다음해 3월 31일까지는 새벽 5시부터 야간 20시까지만 영업을 허용하고 20시부터 다음날 새벽 5시까지는 영업을 제한하고 있으며, 하절기인 4월 1일부터 10월 31일까지는 새벽 4시부터 야간 21시까지 영업을 허용하고 야간 21시부터 다음날 새벽 4시까지는 영업을 제한하는 형태가 다수를 차지하고 있으나 지역별로 편차가 심하고 일부 지방자치단체는 별도의 제한을 두지 않은 경우도 있다.¹¹⁾

3. 위치표시장치 활용도 저하에 따른 안전관리 모니터링 곤란

1) 낚시어선의 노출 꺼림에 기인한 위치표시장치 활용도 저하

해상에서 선박의 활동을 모니터링 할 수 있는 안전설비로 다양한 장비들이 활용되고 있다. 먼저 국제항해에 종사하는 선박을 대상으로 보급되기 시작한 무선설비인 위성비상위치지시용무선표지설비(EPIRB)¹²⁾가 있다. 선박안전법에서 이 설비는 연해구역 이상을 항해하

10) 인천광역시 서구, 중구, 옹진군은 ‘일출전 1시간부터 일몰후 30분까지’로 규정하고 있고, 경기도 화성시, 평택시 및 강원도 강릉시, 동해시, 고성군, 삼척시는 ‘일출후부터 일몰전까지’로 규정하고 있다.

11) 부산광역시, 경상남도, 울산광역시의 일부 기초지방자치단체에서는 3톤 이상의 선내기는 선박검사증서상에 야간항해를 허용하는 경우에 아예 제한을 두지 않고 있다.

12) EPIRB(Emergency Position Indicating Radio Beacon)는 국제해사기구에서 추진한 해상사고 발생시 위치추적시스템을 말하는데 선박에 부착된 EPIRB가 탈락하면서 위성에 신호를 보내면 위성에서 가장 가까운 구조본부에 자동으로 연락을 해주는 방식으로 시스템이 구성되어 있다. 우리나라의 경우에도 EPIRB 신호가 발생하게 되면 국민안전처 해양경비안전본부에 설치된 시스템에 경보가 울리면서 자동으로 사고사

는 모든 선박에 설치가 의무화 되어 있다.¹³⁾ 다음으로 최근 선박의 운항을 모니터링하는데 가장 많이 활용되고 있는 것이 선박위치발신장치(AIS)이다.¹⁴⁾ 선박안전법에서는 총톤수 2톤 이상의 여객선 및 총톤수 2톤 이상의 유도선 등에 설치가 의무화 되어 있다. EPIRB는 선박에서 탈착되었을 때 신호를 보내는 장치인 반면, AIS는 평상시에도 선박운항정보를 송수신한다는 점이 다르다.

마지막으로 국민안전처 해양경비안전본부에서 개발한 선박출입항발신장치(V-PASS) 시스템이 있다.¹⁵⁾ 선박안전조업규칙 제15조 제3항은 ‘제1항의 어선출입항신고 또는 선박출입항 신고의무에도 불구하고 제14조의2에 따른 선박 출항·입항 종합정보시스템에 의한 선박출입항발신장치(V-PASS)를 갖추고 출항·입항 전에 이를 정상적으로 작동하여 출항·입항하는 선박은 제1항에 따른 신고를 한 것으로 본다’고 규정하고 있다. 이 V-PASS 시스템은 출입항 관리를 목적으로 개발하였지만 EPIRB의 사고 신고기능과 AIS의 운항정보 송신기능을 결합한 것으로 평시에는 운항정보를 기지국을 통하여 해양경비안전본부로 송신하지만, 사고발생시에 승선자가 AIS 단말기를 탈착하거나 또는 SOS를 요청할 수 있도록 설계되어 있어 EPIRB나 AIS보다 더 좋은 장점을 가지고 있기도 하다.

그러나 아직 모든 어선에 보급되지 못한 실정에 있으며, 조만간 모든 어선에 보급한다는 목표로 추진되고 있다. 이와 같이 사고발생시에 구조를 요청할 수 있는 다양한 시스템이 존재하지만 어선들은 불법조업에 대한 추적이 가능하다는 이유나 설치비용 등의 문제로 인하여 EPIRB나 AIS 설치를 기피하고 있다.¹⁶⁾ 다만, V-PASS(어선위치발신장치)는 비용상의 문제를 해결하기 위해 정부에서 일괄 보급하고 있는 상황으로 2016년 12월 31일까지 완료할 예정이다. 그러나 어선의 특성상 자신의 위치노출을 꺼려서 일부러 V-PASS를 끄는 일은 여전히 빈발하고 있다.

2) V-PASS OFF 상태로 출항 사례 빈발

본래 해양경찰청(현 해양경비안전본부)에서 V-PASS 시스템을 도입하게 된 배경은 어민들이 매년 해양경비안전센터를 방문해서 출입항 신고를 해야 하는 번거로움을 해소하기

실을 인지하게 된다.

13) 선박안전법 제29조 제2항 및 같은 법 시행규칙 제72조.

14) AIS(Automatic Identification System)는 선박의 위치, 침로, 속력 등 항해정보를 실시간으로 제공하는 첨단장치로 해상에서 선박의 충돌을 방지하기 위한 장치로서 국제해사기구가 추진하는 의무사항이며, 동 시스템이 도입되면 주위의 선박을 인식할 수 없는 경우에도 타선의 존재와 진행 상황 판단이 가능하고 시계가 좋지 않은 경우에도 선명, 침로, 속력 식별이 가능하여 선박충돌 방지, 광역관제, 조난선박의 수색 및 구조활동에 매우 효과적이다. AIS의 송수신자료를 해도상에 표출하여 해상교통관제시스템(VTS : Vessel Traffic Service)을 통하여 통제하는 것이다.

15) V-PASS 시스템은 어선의 출입항 신고업무의 편의를 제공하기 위하여 어선에 V-PASS 단말기를 장착하면 어선의 실시간 위치정보가 기지국을 통하여 해양경비안전본부의 메인시스템에 전달되고 이를 해도상에 표출하여 어선의 위치정보를 확인할 수 있는 시스템이다. V-PASS 시스템은 선박안전조업규칙에서는 ‘선박출입항발신장치’로 사용되고 있으며, 어선법에서는 ‘어선위치발신장치’로 사용되고 있다.

16) 국제항해에 종사하는 총톤수 300톤 이상의 어선은 EPIRB를 설치해야 한다.(어선법 시행규칙 제42조).

위해서 출항신고 및 입항신고를 전자적인 방식으로 해결하기 위해 도입된 시스템이다. 그러나 사고발생시에는 해당 선박의 정확한 위치를 확인할 수 있는 장점이 있기 때문에 출항한 어선에 대해 시스템을 항상 가동하고 있다. 그러나 낚시어선업자들은 위에서 언급한 바와 같이 좋은 낚시터에 대한 영업상의 정보가 누출될 것을 우려하여 V-PASS 시스템이나 AIS를 미작동하는 사례가 빈번하다.

뿐만 아니라 시기별 어군형성에 따라 영업구역을 위반한 장소에서의 불법적인 낚시행위를 은폐하기 위해 위치발신장치 전원을 꺼버리는 경우도 자주 발생하고 있다. 해역별 낚시어선 영업실태는 <표 7>과 같다. 지방자치단체장의 관할수역 내에서만 영업을 할 수 있도록 제한되어 있으나 서해안과 남해안 일대의 경우, 5톤에서 10톤 사이의 낚시어선의 상당수는 25마일에서 40마일권내에서 영업행위를 하고 있는 것으로 나타나고 있다(김원래·정광교·이석희·손영태, 2008: 43). 또한 인천지역의 경우 특정해역 진입 등 불법적인 행위가 탄로 날 것을 우려하여 고의로 미작동하는 사례가 흔히 발생하고 있다. 이러한 선박이 해양사고를 일으킨 경우에 그 선박의 위치를 확인하는데 상당한 시간이 소요되기 때문에 신속한 구조활동에 큰 애로를 겪고 있으며 심각한 피해를 수반하고 있는 것이 현실이다.

<표 7> 해역별 낚시어선 영업실태

해역별	총톤수 2톤 미만	총톤수 2톤~5톤	총톤수 5톤~10톤
동 해	연안 3마일 이내 선상낚시	연안 3마일내 선상낚시 (동해 10마일)	연안 10마일 이내 선상낚시
서 해	연안 3마일 이내 선상낚시 및 갯바위 안내	연안 10마일 이내 선상낚시 및 갯바위 안내(군산 18마일)	연안 40마일 이내 선상낚시 및 갯바위 안내
남 해	연안 5마일 이내 갯바위 안내(여수 10마일)	연안 10마일 이내 갯바위 안내(여수 25마일)	연안 25마일 이내 갯바위 안내(여수 60마일)

자료 : 김원래·정광교·이석희·손영태(2008: 43)

3) 어업정보통신국에 디지털통신시스템(VHF-DSC) 미가입

낚시어선은 어업정보통신국¹⁷⁾과 교신할 수 있는 통신시설을 갖추고 어업정보통신국에 가입해야 한다. 그럼에도 불구하고 상당수의 낚시어선이 통신시설만 갖추고 어업정보통신국에 가입하지 않고 있는 실정이다. 미가입 사유를 분석한 유의미한 자료는 발견할 수 없

17) 어업정보통신국은 1962년 어업통신 일원화 정책에 의해 수협중앙회에서 어업통신 업무를 관장하기 시작하여 현재는 국내 연·근해 어장에 출어하는 어선의 조업상황을 파악하여 선박운영자에게 알려 주고 어업정보통신망을 통하여 매일 어업 기상예보 방송과 함께 해·어황 예보와 어가유통정보 방송을 실시하고 있으며, 또한 태풍·폭풍 등 악천후 시 조업어선을 안전한 항·포구로 대피 지도하는 등 어업인의 안전과 생산 활동을 지원하고, 어선긴급보고 통신업무의 전담수행으로 해양보안에도 기여하고 있다. 그리고 어업인의 안전조업 교육을 실시함으로써 안전조업 및 재난피해 예방과 안전조업에 관한 어업인 교육과 수협 안전점검요원 운용 등의 안전조업에 관한 업무를 수행하고 있다(정광교·김원래·이기동, 2008: 38).

으나 현장에서는 가입절차를 잘 몰라서 가입하지 않는 경우가 더러 있다는 정황이 포착되고 있다. 따라서 어업정보통신국에 가입하도록 안내는 하고 있지만 가입의무조항만 존재할 뿐 처벌조항이 없어 자발적으로 가입하지 않는 경우에는 소용이 없는 형국이 되었다. 많은 비용을 들여 무선설비를 설치했음에도 불구하고 무용지물이 되고 있는 것이다. V-pass와 VHF의 차이는 <표 8>과 같다.

<표 8> 어선 위치 모니터링 시스템 비교

구 분	V-PASS(어선위치발신장치)	VHF(무선전화 및 DSC)
운영기관	· 해양경비안전본부	· 수협중앙회 어업정보통신국
운영목적	· 어선의 안전운항, 출입항 관리, 사고 발생 시 신속대응(어선법 제5조의2)	· 어선의 안전운항 · 안전정보(기상 등) 제공
설치대상	· 모든 어선(2016.12.31)	· 2톤이상 어선 (2017.1.1)
장 점	· 항적조회, 위치, 선박제원 확인 가능 · 설치비용 저렴(40만원/대당)	· 어업정보통신국에 의해 24시간 운영 · 통화불가시 DSC(강제호출) 및 위치(100해리) 확인 가능 · 통달거리 40~50마일 및 수신소 중계를 통한 위치 확인, 통화 가능
단 점	· 장비 신뢰성(고장·음영구역 다수) · 짧은 통달거리(연안 20~30마일) · 전문 모니터링 운영인력 부재	· 설치비용 과다(100~120만원/대당)

4. 낚시어선의 안전성을 크게 저해하는 과승 및 과속

1) 안전사고 유발요인으로 작용하는 최대승선인원 과다 산정

현행의 승선인원을 책정하는 방식은 총톤수 방식을 적용하고 있다. 또한 어선 본래의 목적으로 사용할 때와 낚시어선으로 사용할 때의 최대승선인원에 차이를 두고 있다. 차이를 두는 이유는 어선 본래의 용도로 사용할 때에는 어구 및 어획물 적재구간이 필요하여 승선인원이 제한되지만, 낚시어선 용도로 사용될 경우에는 어구 및 어획물 적재구간이 필요 없기 때문에 승선인원을 늘릴 수 있다는 논리에 따라 최대승선인원을 높게 산정하고 있다. 그러나 건조될 당시에 이미 어선 용도로 건조되었기 때문에 최대승선인원을 추가하는 것은 낚시인들의 활용 공간이 좁아질 뿐만 아니라 안전성에도 나쁜 영향을 미치게 된다. 그럼에도 불구하고 낚시어선 단체의 요구에 따라 최대승선인원을 확대해준 것은 대단히 잘못된 일이 아닐 수 없다. 부족한 공간에 많은 인원을 태우다 보니 자연스럽게 하우스 뒷편의 편의공간을 불법으로 변경하는 사례가 빈번하게 발생하게 된 것이다.

2) 낚시 포인트 선점을 위한 과속경쟁 치열

낚시어선업자는 낚시인을 낚시어선에 승선시켜 낚시터로 안내하거나 그 어선에서 낚시를 할 수 있도록 하는 영업을 경영하는 사람을 말한다. 즉, 낚시어선업자의 핵심적 경쟁력은 일명 ‘포인트’로 불리는 낚시터에 대한 정보를 누가 더 많이 가지고 있는가에 달려 있다고 할 수 있다. 따라서 낚시어선업자들 사이에 낚시가 잘 되는 고급 낚시터에 대한 정보가 곧 바로 수입과 직결된다.

또한 낚시어선업자들은 이러한 낚시터 정보를 영업비밀로 간주하기 때문에 낚시어선의 위치정보에 대한 보호의식이 대단히 높다고 할 수 있다. 낚시어선이 출항하면 V-PASS 시스템으로 낚시어선의 위치정보를 수집하여 안전관리에 필요한 모니터링을 실시할 수 있다. 그러나 낚시어선업자의 입장에서는 본인의 영업비밀이 고스란히 외부에 노출된다고 생각하기 때문에, 출항 이후 낚시행위가 이루어지는 낚시터에 도착하기 전에 V-PASS 시스템을 꺼버리는 행태를 보이고 있다.

또 다른 문제점은 낚시어선업자 간에 좋은 낚시터를 선점하기 위해 서로 경쟁한다는 점이다. 따라서 기초지방자치단체장의 고시에 의해 정해져 있는 출항 가능 시간대에 수많은 선박이 일제히 출항하게 된다. 서로 좋은 낚시터에 먼저 도착하기 위해 과속을 일삼게 되는데 현행법상 해상에서의 선박의 속력을 제한하는 규정은 일부 항계내의 지정항로를 제외하고는 존재하지 않는다.¹⁸⁾ 동이 트기 전 새벽시간 때 출항하면서 시계가 불량한 상황에서 과속으로 운항할 경우, 항로주변 해역에 정박중인 선박들과 충돌하는 등 해상사고의 위험성이 현저히 증가하게 된다.

3) 낚시어선의 과속을 방지하는 제도적 장치 부재

과속운항은 낚시어선 사고의 주요원인 중의 하나로 지목되고 있다.¹⁹⁾ 과속운항의 주요원인은 우리나라에는 좋은 낚시터가 그리 많지 않기 때문에 경쟁적으로 빨리 선점하기 위하여 과속 운항하고 야간이나 날씨가 나쁠 때도 무리하게 운항하는 행태를 보이고 있다. 국가에서 좋은 낚시터를 많이 육성하여 과속운항의 필요성이 없어지도록 하는 것이 가장 바람직하겠지만 현실적으로 매우 어려운 일이다. 따라서 차선책으로 과속운항을 규제하거나 원천적으로 차단할 필요가 있다.

야간의 과속운항은 선박의 충돌이나 전복사고로 이어지는 경우가 많은데 야간운항 중에 레이다 또는 견시를 통해 정박중인 선박을 발견하더라도 항해속력이 빠른 경우에는 회피 동작을 취하기도 전에 충돌하기 십상이다. 또한 협소한 낚시어선의 공간내에 있던 낚시인

18) 관습적으로도 해상에서는 선박의 속력을 제한하는 규정은 존재하지 않았다. 다만, 선박의 충돌을 예방하기 위한 안전속력의 개념이 정착되어 있을 뿐이었다.

19) 낚시어선 사고의 주요원인으로 출항 신고 부실(출항할 때 최대승선인원에 맞게 출항신고를 한 후 승선인원을 추가 탑승시켜 출항을 하거나 근처 경유지에서 승객을 추가로 탑승시키는 행위), 최대승선인원의 위반, 선장 또는 운항자가 해상지리에 밝지 못하거나 위험지역을 사전에 인지하지 못함, 과속운항으로 인한 충돌 및 전복사고, 항해안전 보조시설 미비(간출암 등 위험지역의 안전표시 부족), 급격한 동력전달의 변화로 기관고장에 의한 사고 등이 지목되고 있다(김원래·정광교·이석희·손영태, 2008: 47)

들은 전혀 외부 상황을 인지하지 못한 채 충돌시 그 충격으로 인해 심한 부상을 당하거나 사망하는 사례가 발생되고 있다. 법이나 제도적으로 과속을 금지하는 규제가 필요하지만 예컨대, 고속버스와 같이 선박의 엔진속력을 직접 제어하는 방식의 과속금지 방안도 검토되어야 할 것이다.²⁰⁾

5. 낚시어선 피해자에 대한 보상이 불충분한 보험가입

낚시어선업자는 어선검사증서에 기재된 낚시어선의 최대승선인원의 피해를 보전하기 위한 보험이나 공제에 가입하여야 한다. 그러나 보험이나 공제의 가입금액은 ‘자동차손해배상보장법 시행령’ 제3조제1항²¹⁾에 따른 금액(1억원) 이상으로 한다고 규정하고 있을 뿐 피해자들의 피해를 구제하기에 충분한 금액이 반영된 보험에 가입하지 못하고 있는 실정이다.

낚시어선업자에게 부과된 강제보험의 경우에도 국내의 손해보험업계에서는 거의 상품으로 취급하지 않기 때문에 수산업협동조합에서 어선에 대해서만 공제의 형태로 가입시켜주고 있는 실정이다. 공제로 부담은 국가에서 80%를 지원해주고 낚시어선업자가 20%를 부담하는 방식으로 운영되고 있다. 보험가입금액이나 공제가입금액을 인상할 경우 이에 따른 보험료나 공제료의 부담이 증가하기 때문에 재정상 부담이 커지는 문제는 있지만 피해자에 대한 실질적인 피해 회복이 가능한 수준으로 보험가입금액이나 공제가입금액을 인상할 필요가 있다.

6. 낚시어선 출입항 안전점검의 실무적 한계

낚시어선 출항시 승객명부를 첨부한 출입항 신고를 의무화하고는 있으나 낚시어선은 전국의 1,000개 이상의 항·포구를 이용하여 출항하고 있는 현실에 비추어볼 때 철저한 출입항 관리가 곤란한 실정이다. 1천여개의 항·포구 중에 국민안전처 소속의 출입항신고기관이 설치된 곳은 고작 330개에 불과하고²²⁾ 나머지 항·포구에는 민간인에게 위탁한 대행신고소를 통하여 출입항신고가 이루어지고 있다. 많은 민간인 대행신고소장들이 성실히 지원하고는 있지만 국민안전처 소속 출입항신고기관에서 근무하는 해양경찰관이 직접 낚시어선의 출입항을 관리하는 것과 비교하면 그 밀도에 차이가 있다.

실제로 민간대행신고소의 경우 승객명부를 제대로 작성하지 않거나 신고가 제때에 이루어지지 않는 경우가 있다. 또한 대행신고소에 제출된 승객명부가 실제 탑승자와 다른 경우도 발생하고 있다.²³⁾ 좋은 낚시터 선점을 위해 수많은 낚시어선들이 동시에 출항하기 때문

20) 낚시어선은 어선법에 따라 선박검사를 받고 있으나 톤수별로 어선에 장착되는 엔진의 마력 및 속력을 점검하거나 규제하는 규정이 없다. 따라서 낚시어선의 과도한 과속 항해를 방지하기 위해서는 낚시어선의 톤수별 엔진능력(마력)을 제한하거나 점검할 수 있는 관련 법률상의 규정을 신설할 필요가 있다.

21) 2016년 4월 1일부터 개정된 자동차손해배상보장법 시행령이 시행되기 때문에 사망의 경우 최대 1억원에서 1억5천만원으로 상향 조정된다.

22) 출입항신고기관으로 해양경비안전센터 92개소, 해양경비안전센터 소속 출장소 238개소(순찰형 75개 포함), 대행신고소 878개소가 있다.

에 경찰관이 모든 낚시어선을 점검하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서, 아무리 제도적으로 점검을 강화하는 규정을 만든다고 하더라도 실무적으로 한계가 있는 현실에 비추어 볼 때 낚시인과 낚시어선업자들 스스로의 안전의식 변화가 무엇보다 중요하다 할 것이다.

IV. 낚시어선 안전관리의 개선방안

1. 중장기적 과제

1) 일반어업과 낚시어선업의 명확한 분리

현재의 「낚시 관리 및 육성법」은 ‘어부의 옷을 입은 낚시어선업자’를 위한 법률이다.²⁴⁾ 그러면서도 어부에게 주어졌던 다양한 혜택은 그대로 유지하고 있다. 그 중에서도 가장 큰 문제는 낚시어선업의 안전관리에 관한 규정들이 완화된 점이다. 처음 「낚시어선업법」을 제정할 당시의 입법 취지에 따라 영세한 어민들에게 과도한 부담을 부과할 수 없어 안전 규제를 완화해 주었으나 현재의 낚시어선업에 종사하는 이들은 경제적인 면에서 다른 선박사업 종사자들과 전혀 다를 바가 없기 때문에 안전관련 규제는 강화되어야 한다.

그렇다고 낚시산업의 육성에 필요한 지원을 줄이라는 것은 아니다. 낚시산업 육성에 걸림돌이 되는 문제점을 제거하고 과감한 지원책을 마련할 필요가 있다.²⁵⁾ 또한 낚시산업 육성에 필요한 규제들은 오히려 완화해줄 필요가 있다. 예를 들면 현재 낚시어선은 10톤 미만의 어선으로 되어 있으나 10톤 이상으로 낚시어선을 건조하는 것을 허용하는 방안도 필요하다. 현재의 낚시어선은 10톤 규정에 걸려서 대부분 9.77톤으로 건조되기 때문에 낚시인의 휴게공간 등이 절대적으로 부족한 상황이고, 톤수의 제한으로 인해 선박의 안정성도 근해를 항해하기에는 부적합하다.²⁶⁾

그러나 낚시어선업은 통상의 어업에서 완전히 분리해서 필요한 규제는 일반 선박사업과 같은 수준으로 올리고 낚시산업의 육성에 필요한 지원은 별도의 제도를 마련해야 한다는

23) 2015년에 발생한 돌고래호 사건의 경우에도 신고된 승선명부와 실제 탑승자가 달라서 승선자 파악에 혼선이 발생하기도 하였다.

24) 과거의 「낚시어선업법」은 어민에게 낚시어선업자가 되기를 원하는 취지에서 제정된 법률이다. 그러나 입법목적과는 달리 현재는 전문 낚시어선업자이 동 사업을 영위하고 있기 때문에 실제 어민들에게는 의미가 없을 뿐만 아니라 어민들은 낚시인이나 낚시어선업자들과 잦은 마찰을 빚고 있다.

25) 강중호·이정삼·이현동(2011: 59-63)은 우리나라 낚시산업의 문제점으로 낚시산업 육성을 위한 정책적 지원 미흡, 안전하고 쾌적한 낚시공간 마련 소홀, 수면과 수산자원 이용을 둘러싼 갈등 발생, 낚시산업 관련 법·제도 및 관리조직 미비, 규제행정 중심적인 낚시산업 관련 정책, 건전한 낚시문화 정착을 위한 교육·홍보 프로그램 부족 등을 들고 있다.

26) 낚시어선의 항해구역은 대부분 연해구역이고 영업구역도 시·도지사의 관할수역이기 때문에 근해로 나가는 경우에는 불법인 경우가 대부분이다. 따라서 안전측면에서 볼 때, 소형선박이 근해를 항해하는 것은 대단히 위험하기 때문에 오히려 낚시어선의 톤수를 높은 반면에 안전기준을 강화하여 근해에서 낚시를 할 수 있도록 하는 제도적 검토가 필요하다.

것이다. 또한 그간 낙시면허제²⁷⁾는 환경분야의 부담금 개념으로 도입의 필요성이 논의되었으나²⁸⁾ 안전관리의 부담금 개념에서도 고려해야 될 필요가 있다.²⁹⁾

2) 국민안전처에서 낙시어선의 안전운항 관련 업무 통합 수행

현행 낙시어선업에 관하여 지방자치단체와 국민안전처가 그 사무를 나누어 담당하고 있다. 기초지방자치단체장은 안전점검세부계획을 수립하여 관계공무원으로 하여금 정기 및 수시점검을 실시하는 등 종합적인 안전관리업무를 수행하도록 되어 있을 뿐만 아니라 선원의 증원·교체, 영업시간, 운항횟수, 영업구역 제한 등 안전운항에 필요한 조치 명령이 가능하다.³⁰⁾

해양경비안전서장은 출·입항 신고업무 및 기상불량시 출항통제 등과 같은 제한적 업무를 수행하고 있다. 한국법제연구원(2006: 157)은 해양수산부 용역보고서에서 낙시어선업 관련업무의 해양경찰 이관의 필요성을 제기하고 타당성을 검토한 결과, 낙시어선업 관련업무를 해양경찰에 이관할 것을 제안한 바 있다. 이관의 필요성을 보면 현실에 있어서는 지방자치단체가 바다 및 선박에 대한 전문성과 인력부족으로 서류심사위주의 행정업무를 수행하고 있고, 불법행위 단속 등 현장업무는 해양경찰에 의존하고 있는 실정이라는 것이다.

또한 낙시어선과 바다낙시인의 수가 꾸준히 증가하는 추세에 있어 이에 대응하는 낙시어선 및 낙시인에 대한 안전관리의 중요성이 대두되고 있으며, 매년 바다낙시와 관련된 불법행위가 지속적으로 발생하고 있는 상황이기 때문에 낙시어선 및 낙시인의 안전이나 법집행의 실효성을 확보하는 측면에서 해양경찰로 이관하는 것이 바람직하다는 것이다.

낙시어선이 해양에서 항상 위험한 상태에 노출되어 있는 특수한 상황을 고려해 볼 때 해양경찰이 육상(항·포구)과 해상에서 경찰권을 바탕으로 법집행을 하는 행정조직이고, 해양안전관리 및 수색구조업무를 담당하고 있으므로 해양경찰의 조직 및 업무능력을 활용할 필요가 있을 뿐만 아니라, 국민의 안전과 관련된 종합 정책기능을 담당하기 위해 국민안전처가 출범한 이상 해양에서의 안전관리에 관한 업무는 당연히 해양경찰로 이관되어야 한다.³¹⁾

27) 면허제의 도입은 여가낙시를 효율적으로 규제하고 어업을 관리하는 훌륭한 수단인 동시에 보고의무를 부과함으로써 필요한 자료수집에도 유용하게 활용되고 있다. 호주의 경우에는 면허의 대가로 받은 수입이 상당하여 수산자원 보호를 위한 관리비용에 큰 보탬이 되고 있다(정명생·장홍석·김도훈·조정희·김봉태, 2004: 39)

28) 낙시면허제에서 「면허」라는 용어에 대한 여러 가지 논의가 있지만, 엄격한 의미에서 면허제도라기 보다는 일종의 낙시진료료, 낙시라이센스 등의 개념이다. 즉, 일정한 낙시이용료만 내면 누구나 낙시행위를 할 수 있는 「증」이다. 따라서 엄격한 의미에서 낙시면허제가 아니라 낙시면허료제에 가깝다고 할 수 있다(박정석, 2003: 70).

29) 현재 미국 등 여러 국가가 낙시인 비용부담 방안으로 낙시면허제와 부담금을 활용하고 있는데, 가장 강력한 규제인 낙시면허제보다는 먼저 부담금을 통해 수산자원 이용의 효율성 및 공평성을 달성하도록 하고, 부담금을 통해 조성된 기금은 낙시 관련 사업을 집행하는데 재원으로 활용하는 선순환 구조를 구축할 필요가 있다(홍근형, 2012: 79)

30) 현재 바다를 접하고 있는 전국 70여개 기초지방자치단체에서 신고필증 교부 및 안전점검 등의 업무를 담당하고 있다.

3) 낚시어선 모니터링은 어업정보통신국으로 일원화

V-PASS 시스템은 어선 등 선박의 입출항 관리를 위해 도입한 시스템이다. 이 시스템이 발전하여 현재는 실시간 위치정보를 수집하고 있지만 V-PASS 단말기를 장착한 어선이라고 해서 해양경찰에서 24시간 모니터링 하는 것은 아니다. 또한 안전관리 업무를 수행하면서 사법권을 가지고 있는 해양경찰에서 출항한 낚시어선의 실시간 위치정보를 수집하여 안전관리 모니터링을 실시하는 것은 바람직하지 않다.³²⁾

현재 해양경찰 내부에 V-PASS 시스템이나 AIS 시스템을 통해 실시간으로 낚시어선의 위치를 모니터링하기 위한 별도의 인력이나 조직이 존재하는 것도 아니고, 실제로 모니터링을 하지 않고 있다. 다만 해양사고가 발생하였거나 특이한 상황이 발생한 경우에 V-PASS 시스템을 통하여 위치가 확인되는 선박들에 대해 조치를 취하는데 활용하고 있을 뿐이다. 따라서 평시에 낚시어선에 대한 안전상태를 확인하고 모니터링 하는 업무는 별도의 조직을 갖추고 있는 어업정보통신국에서 전담하는 것이 바람직하다.³³⁾

낚시관리 및 육성법에 어업정보통신국 가입의무 규정을 두어 전 해역의 선박에 대한 안전관리 및 신속한 위치 확인이 가능하도록 하고, 낚시어선이 어업정보통신국에 가입하지 않거나 위치보고를 미이행한 경우에 처벌하는 규정을 신설하여 어업정보통신국이 낚시어선을 모니터링 할 수 있는 법적 근거를 마련해 주어야 할 것이다.

4) 낚시어선 출입항 신고시스템 개선

현행 출입항 신고는 선박안전조업규칙에서 정하는 바에 따라 낚시어선업자가 서면으로 명부를 작성하여 출입항신고기관에 제출하도록 되어 있다. 따라서 신고기관에 미신고한 경우에도 낚시인은 처벌받지 않기 때문에 명부작성에 미온적일 수밖에 없다. 따라서 승선자 관리를 강화하기 위해서 승객 본인이 승선자명부를 작성하고 낚시어선업자는 승객의 신분을 확인하여 신고하는 시스템으로 출입항 신고의무를 강화하고, 의무를 불이행시 낚시어선업자는 물론 낚시인에게도 그 책임을 묻어 실효성을 확보할 필요가 있다.³⁴⁾

해양경찰관이 근무하지 않는 대항신고소는 어촌계장 등이 대항신고소장으로 위촉되어 출입항 신고를 접수하고 있다. 그러나 대항신고소장이 민간인 신분이다 보니 출입항 선박의 관리에 한계가 있다. 따라서, 해경 센터 또는 출장소가 설치되지 않은 항포구에는 낚시어선의 출입항을 제한 할 필요가 있다. 요즈음 낚시어선업의 실태에 비추어 일반 어민과

31) 해양수산부는 기초지방자치단체장에게 부여되어 있던 안전운항에 관한 권한(제35조제1항)을 광역지방자치단체장으로 조정하겠다는 입장이다(해양수산부, 2015: 4).

32) 해양안전 목적으로 개발된 시스템을 통제나 처벌목적으로 사용할 경우 V-PASS 사용자들이 단말기를 끄는 사례가 증가하게 되어 V-PASS시스템의 효용을 해하게 될 것이다.

33) 윤형득(2010: 92)은 한정된 자원을 다수의 사용자가 사용하는 방식중의 하나인 SDMA(공간분할) 방식을 도입할 경우 저렴한 비용으로 2톤 미만 어선에 무선통신망을 보급할 수 있어 빠른 시일내에 국내에도 SDMA방식을 도입하여 어업정보통신국이 모든 어선을 모니터링해야 한다는 논문을 발표한 바 있다.

34) 위반시 낚시인에게는 과태료를 부과하고 낚시어선업자에게는 벌금과 영업정지를 병과하는 방안 등

전업 낙시어선업자가 구분되는 점을 감안하면 그렇게 어려운 일은 아니라고 생각한다.³⁵⁾

5) 낙시어선에 대한 안전교육 강화

현행법상으로 낙시어선업자는 해양수산부장관의 고시에 따라 매년 선박안전기술공단에서 실시하는 4시간 이내의 전문교육을 이수하고 교육받은 내용을 낙시어선업 종사자에게 전달교육을 하여야 한다.³⁶⁾ 낙시어선업자에 대한 전문교육은 기초지방자치단체별로 매년 반기별 1회 이상 교육계획을 수립하여 시행하도록 규정하고 있다. 또한 교육내용도 안전분야 보다는 낙시어선업을 영위하는데 필요한 전문교육 중심으로 구성되어 있다.

그러나 낙시어선업자에 대한 교육은 조금 더 세분화 할 필요가 있다. 우선 내용별로 직무교육과 안전교육으로 크게 구분하고 다시 시기별로 정기교육과 수시교육으로 구분하여 정기교육은 현행과 같이 선박안전기술공단에서 실시하되³⁷⁾, 수시교육은 별도규정을 두어 필요시 출입항신고기관에서 소집교육을 실시할 수 있도록 하여야 한다.

해양에서 낙시어선이 사고를 당하는 경우에 실질적인 구조업무를 수행하고 있는 해양경비안전본부에서는 각종 사고조사를 통해 규명된 안전상의 문제점들을 신속히 전파할 필요가 있을 때 수시교육을 통해 낙시어선업자들에게 관련 정보를 제공하고 관심을 제고할 수 있다. 또한 낙시어선업자가 출항 전 낙시인을 상대로 안전교육을 의무적으로 실시하는 방안도 고려 할 필요가 있다.

2. 단기적 과제

1) 낙시어선에 적용되는 안전기준의 강화

여객선의 기준이 되는 13명 이상이 승선할 수 있는 낙시어선에도 여객선에 적용되는 안전기준을 적용해 안전설비(EPIRB, AIS, V-PASS, 구명뗏목 설치 의무화 등) 기준을 강화해야 한다. 구명조끼 착용에 대한 규정도 ‘반드시 착용’해야 하는 의무규정으로 개정하고³⁸⁾, 구명조끼를 착용하지 않은 경우에는 낙시어선업자와 낙시인을 동시에 처벌하도록 하여야 한다.

승선정원 초과 등 중요 안전기준 위반사항에 대한 처벌도 강화해야 한다. 또한 과속을 방

35) 대형신고소에서 접수한 승선자 명부를 사진촬영 후 스마트폰을 이용해 신고소나 통제소로 전송해주는 방법 또는 아예 승선자 명단 작성·제출용 앱을 개발해서 출입항신고시스템과 연계하는 방안 등 출입항신고 전자화를 추진하는 방안을 제시한 바 있는데(해양수산부, 2015: 4), 출입항신고는 신고유무도 중요하지만 얼마나 정확하게 신고하느냐가 더욱 중요하다. 따라서 낙시어선업자가 정확히 몇 명이 승선하였는지 신고함으로써 사고발생시 구조기관은 몇 명을 구조해야하는지 정확히 판단할 수 있어야 할 것이다.

36) 해양수산부고시 제2015-60호(2015.06.3.) “낙시전문교육 및 교육기관 지정에 관한 고시”

37) 교육시간을 ‘4시간 이내’로 정하고 있는 규정은 ‘일정시간 이상’으로 변경하고, 낙시어선업자 뿐만 아니라 종사자도 의무교육 대상으로 지정해야 한다. 또한 교육내용도 직무교육과 안전교육을 구분하여 실시해야 한다.

38) 현재는 ‘필요시’ 낙시어선업자가 낙시인에게 구명조끼 착용을 요구할 수 있도록 되어 있다.

지하기 위한 규정을 추가하는 한편 아예 선박건조 단계부터 선박크기에 따라 엔진마력을 제한하여 일정 속도 이상으로 운항하지 못하도록 하는 방안도 도입되어야 한다. 선박검사증서상의 최대승선인원을 줄이기 위한 조치도 필요한데 최대승선인원을 총톤수 기준에서 면적기준으로 변경하는 방안이 강구되어야 한다. 다른 여러 가지 기준들도 규제가 미약한 어선기준에 더 이상 머물러 있어서는 안될 것이며, 적어도 같은 분야의 다른 선박사업자들(유·도선사업자, 수상레저사업자 등)과 마찬가지로 보다 강화된 기준이 적용되어야 한다.

2) 낚시어선업자 및 낚시인에 대한 감시체계 강화

바다에서 낚시어선업을 운영하는 관계자들의 여론을 종합해보면, 낚시인들이 ‘갑’의 입장에서 ‘을’로 취급하는 낚시어선업자에게 안전기준을 위반하는 행위를 강력하게 요구할 경우에 낚시 영업을 계속 영위해야 될 낚시어선업자는 이를 거부하기 어려운 입장에 있음을 알 수 있다. 따라서, 낚시어선업자 뿐만 아니라 낚시인도 안전수칙을 준수하도록 하고 이를 위반한 경우에는 처벌할 수 있는 규정을 만들어 낚시어업 질서를 유지해 나가야 한다.

또한 낚시인이 낚시어선업자의 위반사항을 신고할 경우에 일정금액의 포상금을 지급하는 제도를 도입하고, 낚시어선업자는 낚시인에게 그러한 제도가 있음을 고지하도록 하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다. 즉 낚시인의 지위를 낚시어선업자의 위반행위에 대한 잠정적 공범이 아니라 감시자로 전환해주는 것이다. 낚시어선 사고의 실질적인 피해자가 낚시인이라는 점을 감안하면 ‘낚시인 신고제도’를 만들지 않더라도 위반사항에 대해서는 당연히 신고가 있어야 하겠지만, 신고포상금을 지급하게 되면 한층 더 강화된 감시가 가능하게 될 것이다.

3) 낚시인 피해보상 관련 보험제도 현실화

낚시어선 사고에 대한 실질적인 피해보상이 가능하도록 낚시어선 보험이나 공제가 현실화 되어야 한다. 교통사고의 경우 대인보험Ⅰ(책임보험 한도)과 대인보험Ⅱ(무한책임)로 구분하여 보험에 가입하도록 함으로써 실질적인 손해를 보상하고 있듯이, 해양사고에 대한 보험도 대인보험Ⅰ, 대인보험Ⅱ로 구분하여 가입하는 것을 의무화하거나 대인보험Ⅱ 가입시 형사처벌을 가볍게 해주는 방안을 도입하여야 한다.³⁹⁾

또한 해양경찰이 근무하지 않는 민간대행신고소를 통한 출입항 신고시에 서면신고 외에 별도로 전화를 이용하여 해경 센터 또는 출장소에 통보하거나 민간대행신고소에 신고된 내용을 사진촬영 또는 앱을 통하여 선박출입항시스템에 통보될 수 있는 방안을 조속히 마련해야 한다. 낚시인의 입장에서는 정상적으로 승선명부에 등재되어야 구조기관이 구조의 대상으로 정확히 판단할 수 있기 때문에, 출입항신고는 낚시어선업자의 의무사항이지만 한편 낚시인의 입장에서는 구조서비스를 받을 권리라는 것을 간과해서는 안 될 것이다.

39) 해양수산부는 보험가액금액을 최소액 외에 추가로 보험상품 가입을 독려하고 업계 등 의견수렴을 통해 어객선 수준(3억원)의 보험가입을 도입하는 방안을 검토하겠다고 밝혔다(해양수산부, 2015: 4).

V. 결 론

현행 「낚시 관리 및 육성법」은 기존의 「낚시어선업법」의 내용을 그대로 수용하면서 낚시터업 등 일부를 추가하여 육성법으로 제정된 것이다. 그러나 이 법은 기존의 어업권과 낚시영업권이 혼재된 상태이기 때문에 다른 선박사업자에 비해 매우 느슨한 안전규제가 적용되고 있다.

일부 낚시어선의 경우에 13인 이상이 승선하는 다중이용 선박임에도 불구하고 일반어선 기준을 적용하기 때문에 안전관리에 있어서 문제로 부각되고 있을 뿐만 아니라 다른 선박사업자들과의 형평성 면에서도 물의를 야기하고 있다. 안전설비 기준의 약화, 최대승선인원 과다 산정, 낚시어선의 과속을 차단할 수 있는 제도의 부재, 인력 부족에 따른 출입항 관리상의 한계, 사고발생시 피해자 보상제도의 미흡, 낚시포인트 선점을 위한 치열한 과속 경쟁, V-PASS 미작동 출항 사례 빈발, 어업정보통신국에 디지털 통신시스템(VHF-DSC) 미가입 등의 문제가 발생하고 있다.

또한 안전관리의 기준을 설정하는 권한이 기초지방자치단체장에게 집중되어 있으며, 전문성과 인력이 부족한 기초지방자치단체에 과도한 의무가 부과되는 문제가 있다. 지방자치단체별로 낚시 영업시간을 따로 따로 고시함으로써 통일성이 없기 때문에 범집행하는 해양 현장에서는 상당한 혼란이 발생하고 있다.

이러한 문제를 개선하기 위해서 장기적으로는 첫째, 낚시산업에 대한 관점의 전환이 필요한 현실이다. 일반어업과 낚시어선업을 분리하여 낚시어선업은 일반 선박사업자와 동일하게 안전기준을 적용해야 한다. 그러나 낚시육성법의 취지에 맞게 육성을 위한 정책을 개발하여야 하고 불필요한 규제는 과감히 없애야 한다. 둘째, 기초지방자치단체장에게 집중된 안전운항 관련 업무는 국민안전처(해경본부)로 이관하여 해경에서 통합 수행할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 평시의 낚시어선 모니터링은 어업정보통신국으로 일원화하여 낚시어선업자들의 자발적인 참여를 유도해야 한다. 넷째, 출입항 신고체계를 개선하여 해경 센타 또는 출장소가 설치된 항에서만 출입항 할 수 있도록 조정할 필요가 있다. 다섯째, 현행 전문교육을 세분화하여 직무교육과 안전교육, 정기교육과 수시교육으로 구분하고 수시교육은 필요한 경우에 출입항신고기관장이 실시하도록 개선해야 한다.

그러나 어업과 낚시어선업의 개념을 당장에 분리하기 곤란한 경우에는, 우선적으로, 낚시어선에 적용되는 안전기준을 강화해서 일반 선박사업자(유도선 등)에게 적용되는 기준을 똑같이 적용해야 한다. 둘째로, 낚시어선업자에 대한 감시체계를 강화하기 위해 명예감시원 제도와 더불어 낚시인 신고제도(신고포상금)를 도입하여 감시를 강화해야 한다. 셋째로, 사고발생시 대다수의 피해자인 낚시인을 두텁게 보호하기 위해 보험가입금액을 증액하는 등 피해보상제도를 현실화하는 것이 필요하다고 생각한다.

< 참고 문헌 >

- 강종호 · 이정삼 · 이헌동. (2011). 「우리나라 낚시산업의 부가가치 창출방안에 관한 연구」. 서울: 한국해양수산개발원.
- 국민안전처. (2016). 봄철 어선사고 빈발대비 안전수칙 위반 집중 단속 나서. 보도자료, 3.8.
- 김가은 · 김행중 · 이승진 · 김우영. (2013). 연안어선 안전관리를 위한 선행과제의 다각적 고찰. 「2013년도 추계학술대회 논문집」, 188-191. 부산: 한국항해항만학회.
- 김수진. (2010). 낚시관리 및 육성법 입법추진 동향과 시사점. 「수산정책연구」, 15: 57-76.
- 김원래 · 정광교 · 이기동. (2009). 「해양사고 예방을 위한 소형어선 안전관리 시스템 개선방안 조사연구」. 인천: 선박안전기술공단.
- 김원래 · 정광교 · 이석희. 손영태. (2008) 「어선의 인명사고 원인분석에 관한 기초 조사연구」. 인천: 선박안전기술공단.
- 박정석. (2003). 「유어낚시어업의 관리 필요성에 관한 연구」. 박사학위논문, 부경대학교 대학원.
- 서상욱. (2013). 어선 안전사고 예방을 위한 해양경비체계 개선방안. 「한국해양경찰학회보」 3(1): 53-92.
- 윤형득. (2010). 「소형어선의 재난통신망 구축에 관한 연구」. 박사학위논문. 전남대학교 대학원.
- 이희준. (2002). 낚시어선 건조실적 및 복원성능 고찰. 「선박안전」, 8: 57-67.
- 정명생 · 장홍석 · 김도훈 · 조정희 · 김봉태. (2004). 주요국의 여가낚시 관리제도와 시사점. 「해양수산」, 241: 3-41.
- 한국법제연구원. (2006). 「낚시관리제 도입 등 가칭 낚시관리 및 육성법(안) 마련을 위한 연구」. 서울: 해양수산부.
- 한국법제연구원. (2011). 「건강한 낚시문화 조성을 위한 제도마련 방안 연구」. 과천: 농림수산식품부.
- 홍근형. (2012). 「수산분야 신성장동력으로서의 낚시산업 육성」. 인천: 선박안전기술공단.
- 해양수산부. (2015). 낚시어선 안전관리 개선대책 마련. 보도자료, 10.22.

<ABSTRACT>

Problems and Improvements of Fishing Boat Safety Management System

Kim Du Seok

There have been many changes since the repeal of the 「Charter Fishing Business Act」 and the enactment of the 「Fishing Management and Promotion Act」 in 2011. First, the law no longer stipulates the "increase of the income of fishing households" as its purpose. This reflects the reality that a different group of people, other than those who fish for a living, became professionally engaged in charter fishing business using 9.77 ton fishing boats and it seems the Government's policy is to promote them.

On the premise that fishing vessel proprietors operate small businesses they were granted various institutional incentives until now. Also they were subject to lax safety regulations. The current institution maintains incentives based on the existing Charter Fishing Business Act but also harbors safety problems by promoting this new business entity.

This study analyzes the legal and practical issues of the fishing vessel safety management within the 「Fishing Management and Promotion Act」. The results indicate the following problems: First, lax regulations led to conflicts between proprietors. Second, the safety management obligation is heavily imposed on local governments and this results in no nationwide unified standard. Third, the safety management monitoring becomes difficult with the low use of position indicating devices including AIS(Automatic Identification System), V-PASS, and VHF-DSC. Fourth, there is no regulation against overspeeding. Fifth, although liability insurance is compulsory for vessel proprietors the compensation limit is too low to be sufficient for actual damage recovery. Sixth, as fishing vessels operates from over 1,000 ports across the nation practical inspection upon port entry/departure is challenging.

To counter these issues this study points out moderating the level of safety management regulations as a solution by clearly differentiating general fishing business and charter fishing business. This study also emphasizes that the Ministry of Public Safety and Security should oversee all matters related to the safety of fishing vessels and the monitoring of fishing vessels should be managed by fisheries information communication stations as a single point. In addition, this study proposes various alternatives on fishing vessel port departure/entry reporting system, safety educations, safety standards applied to fishing vessels, monitoring system for fishing vessel proprietors and fishers and categorizes them into long-term and short-term challenges of the fishing vessel safety management according to actual feasibility.

Key Words: Charter Fishing Business Act, Fishing Management and Promotion Act, Conflicts, Systems, Safety Management

김두석(金斗析) : 인하대학교에서 “우리나라 지방자치단체간 해상경계를 둘러싼 갈등에 관한 연구(거래비용이론을 통한 사례분석을 중심으로)”로 행정학 박사학위를 취득하였으며(2013.8), 현재 해양경비안전교육원장으로 재직중이다. 1991년 경찰간부 후보로 경찰에 입직하여 완도해양경찰서장, 여수해양경찰서장, 국토해양부 치안정책관, 해양경찰청 국제협력관, 정보수사국장, 국민안전처 중부해양경비안전본부장 등을 역임하였다. E-mail : duseok60@hanmail.net

논문접수일 : 2016. 04. 07.

논문심사일 : 2016. 04. 19.

게재확정일 : 2016. 05. 23.