

## 「낙시 관리 및 육성법」 입법 추진 동향과 시사점

김수진 책임연구원/수산정책연구본부

- I. 서론
- II. 현행 낙시 관련 법체계
- III. 입법안의 주요 내용 및 관련 업계의 반응
- IV. 결론 및 시사점

### I. 서론

지난 2월 초 농림수산식품부는 농림수산 및 식품산업 부문의 발전을 위한 25개 제·개정 법률안의 입법계획을 확정·발표했다. 이번에 새로 입법계획이 확정된 법률안은 「농림수산식품산업 복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법」, 「어업구조조정특별법」, 「낙시 관리 및 육성법」 등이다.

이 중에서도 「낙시 관리 및 육성법」은 과거 낙시면허제<sup>1)</sup> 도입과 관련해 낙시인과 관리부처 등 이해당사자 간의 첨예한 대립이 있던 이후에 나온 것으로, 그 후속 법안의 성격이 강해 관련 업계의 관심이 집중되고 있다.

지난 2005년 당시 주관부처인 해양수산부는 낙시면허제 도입에 대한 타당성 검토 용역을 수행하였다. 이 과정에서 국민의 레저권 확대를 위해서는 낙시산업에 대한 지원과 활성화가 촉진되어야 한다는 입장과 환경오염 및 수산자원 고갈 방지 등을 위해서는 낙시에 대한 관리가 우선이라는 입장 간에 격론이 벌어진 바 있다. 당시 낙시업계의 반발에 부딪쳐 면허제는 등록제에서 신고제로, 신고제에서 낙시관리제 등으로 바뀌면서 당초 면허제의 취지가 크게 약화되기도 하였다.

이번 입법안의 경우에도 이 같은 관심과 이해관계가 충돌하면서 2009년 7월 입법 예고되었음에도 불구하고 이해관계자 및 관련 부처와의 심층 협의와 규제심사 지연 등으로 인해 지난해 정부안의 국회 제출이 이뤄지지 못하였다. 그러나 동 법안의 처리와 관련해 농림수산식품부는 입법안을 올해 상반기 임시국회에 우선 제출해 통과시킨다는 계획이며, 이를 위해 지난 1월 이미 동 법안을 법제처에 제출한 상태이다. 동 입법안은 국회 심의과정을 거쳐 올해 통과될 경우, 2012년부터 시행될 예정이다.

따라서 본 고에서는 먼저 현행 낙시 관련 법체계에 대한 검토를 수행하고, 「낙시 관리 및 육성법」 입법예고안의 주요 내용을 살펴보았다. 그리고 동 입

---

1) 해양수산부, 「우리나라 실정에 맞는 낙시면허제 모델개발 및 시행방안」, 한국수산회, 2005의 연구 결과를 토대로, 소양교육을 받고 일정액의 면허세를 납부한 사람에게 낙시면허증을 발급하고, 면허증을 소지한 자에 한해 낙시를 허용하는 형태로 낙시면허제를 도입하는 방안을 검토한 바 있다.

법안에 대한 낚시 관련 업계의 의견을 종합해, 이를 토대로 향후 입법 추진 및 정책방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

## II. 현행 낚시 관련 법체계 검토

현재 우리나라 낚시 인구에 대한 공식적 통계자료는 없다. 다만, 최근 동법의 제정 추진 과정에서 우리나라 낚시 인구가 2004년 말 기준 약 570만 명 정도로 추정된다고 밝힌 바 있다.<sup>2)</sup> 낚시업계에서는 전국 낚시 인구가 800만 명에 육박할 것이라는 주장을 내놓기도 한다. 이처럼 관련 부처와 업계가 전체 낚시인구에 관해 서로 다른 통계치를 내놓고 있음에도 불구하고, 양측 모두 우리나라의 낚시 인구가 급속도로 증가하고 있다는 데에는 이견이 없는 것으로 보인다.

이 같은 낚시 인구 증가에도 불구하고 아직까지 낚시와 관련된 종합 법률안은 부재하다. 현재 우리나라 법체계상, 낚시와 관련한 법조항은 <표 1>에 나타난 바와 같이 10여 개의 관련 법에 분산되어 있어 일관되고 효율적인 관리와 정책적 지원이 어려운 상황이다.

2) 지난 2009년 4월 농림수산식품부 주최로 열린 낚시관리법 관련 낚시업계 단체장 회의에서 법 제정의 필요성을 설명하는 과정에서 이 같은 추정치를 내놓았다. 이 회의에는 (사)한국낚시업중앙회, (사)한국낚시연합, (사)한국낚시진흥회, 국민생활체육회 등의 단체장이 참석하였다.

〈표 1〉 현행 낚시 관련 법 및 규제 내용

구분	내용
수산업법 (농림수산식품부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유어의 개념 정의(제2조)</li> <li>- 해수면 및 인공적으로 조성한 육상 해수면 내의 어업에 대한 면허·허가·신고 규정</li> <li>- 유어장의 지정 및 관리에 관한 규칙 제정의 근거 제시(제65조)</li> </ul>
낚시어선업법 (농림수산식품부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 낚시어선업 신고와 관리 규정 : 영업구역(제7조), 안전설비 구비 의무(제8조), 낚시어선 검사(제9조), 최대승선인원 제한(제10조), 안전운항 의무(제11조) 등</li> </ul>
유선 및 도선사업법 (행정안전부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유선 및 도선 사업의 면허 또는 신고(제3조)</li> <li>- 안전준수 의무사항 규정 : 승선정원 기준(제11조, 제14조), 안전운항의무(제12조, 16조) 등</li> </ul>
내수면어업법 (농림수산식품부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 내수면 내 낚시업 허가(9조)</li> <li>- 내수면 유어행위에 대한 어구·시기·대상·지역 등 제한 규정(제18조)</li> <li>- 유해어법의 금지 : 폭발물, 유독물, 전류 등을 이용한 수산동식물의 포획·채취 금지(제19조)</li> </ul>
수산자원보호령 (농림수산식품부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 비어업자의 포획·채취 제한 : 투망, 족대, 맨손 등 허용한 어구 이외의 방법으로 수산동물 포획 및 채취 금지(제17조)</li> <li>* 내수면에 대해서는 「내수면어업법」 적용</li> </ul>
하천법 (국토해양부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정 하천지역 내 떡밥·어분 등 미끼를 사용한 낚시행위 금지(제46조)</li> </ul>
습지보전법 (국토해양부, 환경부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 습지보호지역 내 동식물의 인위적 포획 또는 채취 행위 금지(제13조)</li> </ul>
수도법 (환경부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상수원보호구역 내 행위금지 : 어패류를 잡거나 양식 하는 행위 금지(동법 제7조 및 시행령 제12조)</li> </ul>
수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 (환경부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 호소 중 낚시금지(제한)구역 지정 및 동 지역에서의 일체의 낚시행위 금지(제20조)</li> </ul>
자연환경보전법 (환경부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 생태경관보전지역 내 야생 동식물 포획·채취 제한(제15조)</li> </ul>
자연공원법 (환경부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공원자연보존지구 내 해중동물 포획행위를 위해서는 공원관리청 허가(제23조)</li> </ul>

※ 자료 : 해양수산부, 「레포트피싱(Leports Fishing)을 통한 어거소득 증대 및 어촌경제 활성화 방안」, 한국해양수산개발원, 2005. 12. p. 36을 토대로 재작성

구체적으로 살펴보면, 바닷가 및 어업을 위해 조성된 육상의 해수면에서 이뤄지는 유어장의 인·허가와 유어행위(낙시를 포함한 기타 모든 수산물의 포획 및 채취)에 대해서는 「수산업법」의 규제를 받도록 되어 있다. 내수면에서의 낙시터업 경영과 이에 대한 허가 및 관리는 「내수면어업법」의 규제 대상이다. 즉, 낙시터업이라는 측면에서 동일한 성격을 갖지만 수면별로 그 관할 법령이 상이함을 알 수 있다.

또한 낙시어선과 같이 유어행위를 위해 사용되는 선박의 경우도 마찬가지로 유사한 성격을 띠는 행위임에도 불구하고 각기 다른 법령에 의해 관리되고 있다. 다시 말해, 해수면 및 내수면의 낙시어선에 관한 사항은 「낙시어선업법」이, 하천이나 호소에서의 유선 및 도선사업과 관련해서는 「유선및도선사업법」의 적용을 받도록 되어 있는 것이다.

무엇보다도 낙시를 비롯한 수산물 포획 및 채취 행위(유어)의 경우, 「수산업법」(유어장의 지정 및 관리에 관한 규칙), 「내수면어업법」, 「습지보전법」, 「자연환경보전법」, 「수산자원보호령」 등 매우 다양한 법령에서 각기 법적 특성 및 적용범위에 따라 낙시행위에 대한 제한 규정을 두고 있다.<sup>3)</sup>

이 외에도 하천법은 하천 및 호소 지역 내에서의 떡밥 및 어분 등 미끼를 사용한 낙시행위에 대해 제한을 가하고 있으며, 「수상레저안전법」은 무동력선을 활용한 낙시행위에 대한 사항을 규정하고 있다.

요컨대, 낙시, 낙시업, 낙시어선업 등 동일한 범주 내에서 다뤄져야 할 행위들이 각기 다른 법령으로 규제되고 있음을 알 수 있다. 더욱이 이러한 관

---

3) 여기에서 나열하고 있는 법령은 '낙시행위' 라는 표현을 써서 행위제한을 하고 있지는 않지만, 야생동식물의 포획 및 채취라는 보다 큰 개념으로 낙시행위를 제한하고 있다고 볼 수 있다.

런법의 소관부처까지 수산식품부, 환경부, 국토해양부 등으로 다양해 낚시 관련 행정에 있어 일관성 부재와 중복성 등의 비효율이 나타날 수밖에 없는 구조이다.

이러한 이유로 오랫동안 낚시 관련 종합법의 도입과 이를 토대로 한 체계적 관리의 필요성이 제기되어 왔던 것이 사실이다. 따라서 이번 법안의 입법은 현행 낚시 관련 법체계의 한계를 극복하고 일관된 법적 체계를 마련하고자 하였다는 데서 그 의미를 찾을 수 있다.

### Ⅲ. 입법안의 주요 내용 및 관련 업계 반응

#### 1. 법안의 주요 내용

본 장에서는 이번에 입법 예고된 「낚시 관리 및 육성법」의 주요 내용을 살펴보고자 한다. 동 입법안은 본문 제8장 제50조 및 부칙으로 이루어져 있으며, <표 2>에 나타난 바와 같이 낚시 관리, 낚시터업, 낚시어선업, 미끼 관리, 낚시산업의 육성 등 낚시와 관련된 전체적인 내용을 포괄하고 있다.

각 장별로 법안 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

##### 1) 총칙

동 입법안 제1조는 제정 목적을 “낚시의 관리 및 육성에 관한 사항을 규정함으로써 건전한 낚시문화를 조성하고 수산자원의 보호와 어촌의 발전 및 국민의 삶의 질 향상에 이바지하기 위함”으로 밝히고 있다. 즉, 동 법안이 i) 급속도로 늘어나는 낚시인구를 수용함으로써 어촌 발전 및 어촌의 소득

〈표 2〉 입법예고안의 주요 내용

구분	내용
제1장 총칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 입법 목적 : 건전한 낚시문화 조성, 수산자원 보호, 어촌의 발전 및 국민의 삶의 질 향상(제1조)</li> <li>- 정의 : 낚시, 낚시터, 낚시터업, 낚시어선 등(제2조)</li> <li>- 적용범위 : 내수면 및 해수면(제3조)</li> </ul>
제2장 낚시 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 낚시제한기준 설정 : 낚시금지 어종·마릿수·체장·체중, 금지 낚시어법·방법·시기 등 규제 허용(제5조)</li> <li>- 낚시통제지역 지정 : 수면관리자 등과 협의해 지자체 장은 일정 지역에 대한 낚시통제 허용(제6조)</li> <li>- 유해낚시도구의 제조·수입·판매·사용 금지(제8조)</li> <li>- 지자체장에 대해 낚시인의 생명과 안전을 위한 안전조치 명령 허용(제9조)</li> </ul>
제3장 낚시터업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 낚시터업 허가 및 등록기준 마련 : 해수면 및 공공용내 수면(허가)(제10조), 내수면 사유지(등록)기준(제11조)</li> <li>- 낚시터업자 준수사항 적시 : 사행성 조장, 도박 및 향락 행위 금지, 방류금지 어종의 방류 금지 등(제14조)</li> </ul>
제4장 낚시어선업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 낚시어선업의 신고 의무(제19조)</li> <li>- 영업구역 제한(제20조), 선박조종사의 안전운항 의무(제21조), 승선정원(제22조), 안전시설 및 장비의 구비(제23조) 조항 등 포함</li> </ul>
제5장 미끼의 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미끼의 품질관리 및 안전성 확보를 위해 미끼 종류별 특정물질의 함량기준 설정 가능(제32조)</li> <li>- 미끼기준에 부합하는 미끼의 제조·수입·판매만 허용(제33조)</li> <li>- 미끼의 적격 여부 검사(제34조) 및 폐기 조치 허용(제35조)</li> </ul>
제6장 낚시산업의 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 낚시산업 지원 및 육성 의무 부과(제36조)</li> <li>- 낚시공원(낚시터) 개발 허용 및 공유수면 낚시터에 대한 이용료 징수 허용(제37조)</li> <li>- 우수낚시터 지정 가능(제38조), 수산자원 방류(제39조), 낚시 관련 단체 육성(제40조) 등</li> <li>- 낚시터업자와 낚시어선업자 전문교육 이수 의무(제42)</li> </ul>
제7장 보칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보험 가입의무, 권한위임, 낚시관리 및 육성정책의 수립과 집행에 대한 상부 보고의무 등</li> </ul>
제8장 벌칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 벌칙, 양벌규정, 과태료 등 각종 벌칙조항</li> </ul>

증대를 도모하고, ii) 낚시인구 증가에 따른 부작용의 발생을 적절한 관리로 통제하며, iii) 낚시산업의 발전가능성을 고려해 이에 대한 지원을 활성화하는 등 낚시의 이용, 관리, 지원육성과 같은 세 가지 측면을 모두 고려하고 있음을 분명히 하고 있다.

제2조에서는 “낚시라 함은 낚시대와 낚시줄·낚시바늘 등 낚시도구를 이용하여 놀이나 여가의 목적으로 수산동물을 잡는 행위를 말한다”고 정의하고 있다. 이는 ‘낚시’가 기존의 수산물 포획 및 채취까지도 포괄하는 개념인 ‘유어’ 활동과는 차별화된 개념임을 분명히 한 것이다. 또한 낚시터, 낚시터업, 낚시어선, 어선업 등에 대해서도 보다 정확한 정의를 하고 있다. 즉, 관련 용어의 법적 개념을 명확히 하고 있는 것이다.

법의 적용 범위와 관련해서는 바다, 바닷가 및 어업을 목적으로 하여 인공적으로 조성된 육상의 해수면, 「내수면어업법」상의 공공용수면<sup>4)</sup>과 사유수면까지를 포괄하고 있다. 즉, 수면에 대한 구분 없이 낚시와 관련해서는 동법의 적용을 받게 함으로써 법 적용의 일관성을 확보하고 있다.

## 2) 낚시 관리

동 입법안 중 제2장 제5조~제9조는 낚시행위 규제와 직접적으로 관련된 내용을 포함하고 있다. 제5조는 농림수산식품부령 및 시·도 조례를 통해 수산자원 보호, 수산물 안정성 확보 또는 어업분쟁 방지 등을 위해 수산동물의 종류·마릿수·체장·체중 등과 사용 불가능한 낚시도구 및 방법과 시기 등에 대한 기준을 정할 수 있다고 규정하고 있다. 낚시행위를 제한하기

---

4) 내수면어업법 제2조제2호에서는 ‘공용수면’이라는 용어 대신 ‘공공용수면’으로 명기하고 있다.



위한 권한을 시·도에 부여한 것이다.

특히 동 입법안이 갖는 특징 중의 하나는 시장·군수·자치구의 구청장 등이 관할 해양경찰서장 혹은 기타 수면관리자와 협의해 낚시통제지역을 지정할 수 있도록 하였다(제6조). 기존의 무분별한 내수면 및 해수면에서의 낚시행위에 따른 수산자원 남획이나 마을어장 등에 대한 침해행위 등을 방지하겠다는 의도로 보인다.

한편 낚추 등과 같은 유해 낚시도구의 제조, 수입, 판매 및 사용 등을 금지하도록 했는데(제8조), 이는 불법 낚시도구의 사용을 제조 차원에서 원천적으로 금지하겠다는 것으로 해석된다.

이외에도 시장·군수·구청장·관할 해양경찰서장은 대통령령으로 정하는 낚시인의 생명과 신체의 안전 확보를 위한 조치를 명할 수 있도록 하였다. 예컨대 위험한 지역에서는 구멍동의, 조명장치, 통신장비 등 안전장비의 착용과 소지를 명할 수 있고, 간출암이나 선박접근 위험지역 등에서의 낚시 금지 및 출입제한, 태풍이나 폭풍 등 기상악화시의 출입금지 및 낚시터 퇴거 조치 등을 취할 수 있는 근거를 마련하였다고 할 수 있다. 최근 해일 등의 기후변화로 인한 이상기후 빈발로 발생하는 인명사고 대처와 관련지어 생각해 볼 수 있는 조항이다.

### 3) 낚시터업

과거 해수면에서의 낚시터업은 수산업법에 근거해서 유어장으로 지정을 받아야 하고, 내수면 낚시터업의 허가를 득하기 위해서는 내수면어업법 제9조에 따라 낚시업허가신청서를 관할 시도에 제출해야 했다. 즉, 수면별로 허가 및 신고 등과 관련한 근거법이 달랐던 것이다. 그러나 동 입법안 제

10조와 제11조는 낚시터업의 허가 및 등록에 관한 사항을 명시하고 있는데, 해수면과 공공용내수면에 대해서는 시장·군수·구청장의 허가를 받고, 사유내수면에 대해서는 등록을 하도록 하였다. 이는 수면의 구분 없이 낚시업 허가 및 등록과 관련한 사항을 포괄함으로써 낚시업 관련 행정과 관리 절차 등에 관한 제도의 일원화를 꾀한 것이다.

이 외에도 바다나 바닷가에서도 면허나 허가받은 어업에 지장이 없는 범위 내에서 낚시터업을 할 수 있도록 허용하고 있다. 특히 각 지역 어촌계와 수산업협동조합이 면허 및 허가받은 어업구역의 일정 부분을 이용해 면허나 허가의 만료일자 이내에 낚시터업을 할 수 있도록 허용하고, 인·허가 기간도 기존 5년에서 10년으로 연장하도록 했다(제13조).

아울러 낚시터업자 및 그 사업에 종사하는 자에 대해 과도한 상금이나 경품을 제공하여 사행성을 조장하는 행위, 도박 및 향락행위에 대한 묵인행위, 방류금지 어종의 불법적 방류행위 등을 금지하는 행위제한 규정을 포함시켰다(제14조). 과거 낚시업자에 대한 제한규정은 다소 미비했다고 할 수 있다. 이로 인해 낚시터를 중심으로 한 사행성 오락 등이 이뤄지고, 특히 수입 양식어종의 다량 방류로 인해 생태계 파괴 가능성이 높았던 것이 사실이다. 따라서 낚시터업자에 대한 행위제한 규정의 도입은 향후 낚시터가 건전한 레저공간이나 가족 중심의 체험공간 등으로 탈바꿈하는 데 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 특히 낚시터에서 이뤄지던 외래어종 및 양식어종의 방류와 이탈로 인한 생태계 파괴 가능성도 상당 부분 감소할 전망이다.

또한 낚시터업자에 대한 전문교육 제도를 도입함에 따라(제42조), 수산자원의 보호 및 수산환경 보전 등에도 효율적으로 대처할 수 있을 것으로 기대된다.

#### 4) 낚시어선업

지금까지 낚시어선 및 업자는 낚시어선업법을 통해 규제 및 관리를 받아 왔으나, 동 입법안은 낚시어선업과 관련된 대부분의 사항을 포괄하고 있는 것으로 파악된다.

이번 입법안은 낚시어선업을 하고자 하는 자는 해당 선박의 선적항을 관할하는 자에게 신고하여 낚시어선업 신고필증을 취득해야 하며, 해수면에서 낚시어선업을 하는 경우에는 관할 해양경찰서장에게 이러한 신고사실을 통보하도록 하고 있다(제19조). 또한 영업구역을 선적항 소재 시·도지사의 관할수역으로 한정하고 있다(제20조). 이 외에 선박조종사의 안전운항, 승선정원, 안전시설 및 장비 구비, 선박검사, 입출항신고 의무 등을 부여하고 있으며, 출항제한 및 안전운항 조치, 사고발생 보고 조치 등에 관한 내용을 포함하고 있다. 이 같은 사항은 기존 낚시어선업을 전반적으로 내포하면서 내용을 명확히 한 것으로 보인다.

#### 5) 미끼 관리

이번 입법안에서 가장 두드러지는 특징 중의 하나가 바로 미끼 관리에 관한 내용을 별도의 장으로 구분하여 명시하고 있다는 것이다. 그만큼 이번 법안이 낚시인들의 잘못된 미끼 사용이 생태계에 미치는 부정적 영향과 그의 관리에 주안점을 두고 있음을 방증하는 것이라고 할 수 있다.

이와 관련된 주요 내용을 보면, 먼저 미끼의 품질관리 및 안전성 확보를 위해 필요한 경우, 농림수산식품부 장관이 미끼 종류별로 특정 물질의 함량 기준을 설정할 수 있도록 하고 있다(제32조). 또한 미끼를 제조 혹은 수입 및 판매하는 자 역시 이러한 기준을 따르도록 강제하고, 이를 위해 미끼의 제

조, 수입, 판매, 보관 등에 대한 검사의 실시와 폐기 조치 등을 취할 수 있도록 하고 있다(제33조~제35조). 이로써 중금속이나 유해물질이 과다 함유된 미끼에 의한 환경오염 및 생태계 파괴를 방지할 수 있는 기본적인 토대를 마련하였다고 할 수 있다.

#### 6) 낚시산업의 육성

사실 낚시산업의 육성 및 지원과 관련된 법안은 지금까지 부재한 상태였다. 때문에 5일제 근무 도입 등에 따른 낚시인구 증가와 낚시산업 활성화에도 불구하고 이에 대한 적극적인 지원과 육성이 미흡했던 것도 사실이다. 이러한 상황을 반영해 이번 입법안은 낚시산업 지원과 육성을 위한 근거조항을 신설하고 있다.

동 입법안 제36조에 따르면, 농림수산식품부 장관과 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 어업 및 어촌의 발전, 건전한 낚시문화 조성, 환경친화적인 낚시제품의 개발 및 보급 등을 촉진하기 위해 낚시 관련 산업을 지원·육성해야 한다. 이는 ‘할 수 있다’로 표현되는 임의조항이 아닌 ‘해야 한다’로 표현되는 강제조항이라는 점에서 그 의미가 있다.

특히 중앙정부 및 지자체 차원에서 어업인 소득 증대와 낚시 활성화를 위해 낚시공원을 개발할 수 있음을 명시하고 있다. 특히 공유수면을 낚시터로 개발하는 경우에 한해 낚시터 이용료를 징수할 수 있도록 하는 규정을 삽입하고 있다(제37조). 이 외에도 우수낚시터를 선정해 낚시터 시설 운영 또는 환경개선 등에 대한 경비를 지원할 수 있도록 허용하고, 토종어류의 개체수 증가를 위해 수산자원 방류를 적극적으로 시행할 것 등을 적시하고 있다. 특히 동 입법안 제42조는 낚시터업자와 낚시어선업자에 대해 농림수산식품부

령이 정하는 바에 따라 전문교육을 반드시 이수할 것을 규정함으로써 이들 낚시 관련 업자에 대한 교육을 강화하였다.

## 2. 낚시 관련 업계의 반응

동 입법안에 대해 지난 2009년 7월경 입법 주체인 농림수산식품부는 관련 업계의 의견수렴 및 협의과정을 거친 바 있다. 이 과정에서 (사)한국낚시진흥회, (사)한국낚시연합, 대한레저스포츠협회 등 낚시 관련업계는 입법 목적에 대해 이의를 제기하고, 기타 법률안과의 관계를 정리해 줄 것을 요구했다. 아울러 낚시통제지역에 대한 수정 및 소관부처의 정리 등을 골자로 한 수정 건의안을 제출한 바 있다. 이들 단체가 제시한 건의안의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 낚시업계는 동 법안의 취지와 관련해 낚시산업 육성보다는 낚시에 대한 제한과 어업 발전에 초점을 두고 있으며, 동 법이 통과되면 낚시와 어업 간 분쟁이 있을 경우 오히려 낚시인의 권익이 침해당할 수 있음을 주장하고 있다. 그 예로 동 법에 낚시인의 권익 보장에 관한 내용이 전무하고, 대신 어업인의 소득 증대를 강조하고 있다는 점을 지적한다. 특히 낚시가 레저 활동임에도 불구하고 이에 대한 내용을 문화관광부가 아닌 농림수산식품부가 추진하고 있는 것에 대한 반론도 적지 않다. 따라서 동 법안의 취지를 낚시 관리보다는 낚시인의 권익 보호 측면에 둘 것을 요구하고 있다.

둘째, 기타 법률과의 관계를 지적한다. 동 입법안 제4조는 “낚시의 관리 및 육성에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법의 규정에 따른다”고 규정하고 있다. 그러나 관련 업계에서는 동 법 제정이 후에도 다른 관련 법에 의해 낚시행위에 대한 제한이 그대로 유지됨으로써

뉘시에 대한 행위제한이 더욱 심화되는 것이 아니냐는 우려를 표명하고 있다. 때문에 뉘시와 관련된 사항에 있어서는 동 법이 다른 법률에 우선하도록 해 줄 것을 주장하고 있다.

셋째, 뉘시터업의 허가 및 등록제도의 도입과 뉘시통제지역 설정을 허용한 것에 대해 이의를 제기하고 있다. 이 조항은 동 입법안의 다른 내용보다도 뉘시 관련 단체가 가장 강력하게 반발하고 나서는 부분이기도 하다. 사실 과거 해양수산부 때도 해당 장관이 뉘시통제지역을 설정할 수 있도록 규정하고자 한 적이 있다. 이번 법안에서는 지자체장이 뉘시통제구역을 설정하는 것으로 되어 있어 표면적으로는 분명 기존 법안보다는 그 내용이 완화된 모습이다. 그러나 지자체장에게 이러한 권한이 위임될 경우, 시·군·구 조례 등을 통해 뉘시통제지역의 설정이 무분별하게 남용될 우려가 있다는 측면에서 뉘시업계는 강하게 반발하고 있다. 특히 뉘시인과 지역민 사이의 분쟁이 있을 경우나 지역민이 뉘시터 관리를 둘러싼 이권을 주장할 경우에 지자체장은 지역민의 손을 들어줄 수밖에 없으며, 이로 인해 결국 뉘시인의 권익 침해가 불가피하다는 것이다.

아울러 뉘시터업 단체에서는 내·해수면의 모든 뉘시터업을 동 법으로 관리하겠다는 것에 대해서도 반론을 제기하고 있다. 즉, 내수면뉘시터업의 경우 기존의 내수면어업법에서 그대로 관리하도록 하고, 동 법은 순수하게 뉘시인만을 관리하는 것으로 전환해야 한다는 주장이다. 이 외에 뉘시인들은 뉘시터업 인·허가 기간을 연장·확대 하는 것은 공공시설물의 사유재산화를 부추길 가능성이 있으므로 이에 대한 재고가 필요하다는 주장도 제기하고 있다. 뉘시인과 뉘시터업자들 간에도 이견이 있음을 알 수 있는 대목이다.

넷째, 유해 뉘시도구의 제조 등 금지 및 미끼규제와 관련된 것이다. 이번

법안은 유해 미끼의 제조와 유통 등을 원천적으로 봉쇄하겠다는 의지를 담고 있다. 그러나 이와 관련해 낚시인들은 유해성 미끼에 대한 규제의 불가피성에 동조하면서도 법적 실효성에 의문을 제기하고 있다. 특히 사용을 금지한 납봉돌의 경우, 낚시인들이 가장 많이 사용하고 있는 물질로서 이를 대체할 만한 제품이 없는 상황에서 이의 사용을 전면 금지하는 것이 어떠한 효과를 거둘 수 있을 지를 반문한다. 사실 납봉돌을 대체하기 위해 세라믹봉돌 등이 개발되었지만, 무게 조절이 불가능하고 사용 자체가 어렵다는 주장이다. 아울러 일본산 글루텐 계열의 떡밥을 먼저 규제해야 한다는 의견을 내놓고 있다. 즉, 일본에서조차도 이 글루텐 떡밥의 사용이 금지되어 있는데도 불구하고 우리나라에서는 고가로 판매되고 있는 점을 지적하고 있다.

〈표 3〉 낚시관련 업계의 「낚시 관리 및 육성법」에 대한 반응

구분	내용
입법 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 낚시인의 권익 보호 조항 부재에 대해 비판</li> <li>- 어촌 발전 및 어업인 소득 증대에 초점을 맞춘 것에 대한 비판</li> </ul>
기타 법률과의 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 낚시행위 제한과 관련해 동 법이 다른 법률에 우선함을 명시하도록 요구</li> </ul>
낚시제한기준 설정 미끼 관리 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수산자원 고갈의 책임을 낚시인에게 전가하는 것은 부당함을 주장</li> <li>- 대체물질 개발을 전제로 미끼관리 추진 요구</li> <li>- 일본산 글루텐 계열 떡밥 규제부터 시행 요구</li> </ul>
낚시통제지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지자체장의 낚시통제지역 설정 남발로 낚시 활성화가 저해될 수 있음을 역설</li> </ul>
낚시터업 허가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 모든 낚시터업의 제도권 내 관리에 대한 반발</li> <li>- 어촌계 및 수협의 바다낚시터 허용으로 현행 무료 낚시터의 유료 전환 급증 가능성 제기</li> </ul>

이 외에도 낚시제한기준 설정과 관련해 수산자원 고갈과 수질 오염의 원인이 낚시인에게만 있는 것이 아님에도 불구하고 낚시인을 주된 관리 대상으로 설정하고 있는 것에 반론을 제기하고 있다. 수산자원 고갈의 책임은 낚시인의 행위보다는 오히려 어업인들의 불법 행위에서 기인하는 측면이 강하다는 주장이다. 특히 내수면 수산자원의 고갈은 외래어종의 급격한 증가에 따른 토종 물고기의 개체 수 감소에 있으며, 수산자원보호령 등에서 이미 이에 관한 제한 내용이 있음에도 불구하고 그 운용이 제대로 이뤄지지 못한 측면을 부각시키고 있다. 즉, 수산자원의 고갈은 이에 대한 관리를 소홀히 한 관련 부처의 책임도 크다는 점을 지적하는 것이다.

이러한 관련 업계의 반응을 살펴볼 때, 낚시인과 낚시업계는 대체로 동법이 낚시를 건전한 레저 활동으로서 장려하기보다는 수질오염 및 자원 고갈 등의 주범으로 인식하고 있다는 데 대한 반박 심리가 강한 것을 알 수 있다.

그러나 낚시업계는 낚시면허제와 관련된 내용의 삭제, 낚시산업 지원 및 육성과 관련된 내용 등에 대해서는 대체로 환영하는 분위기이다.

## IV. 결론 및 시사점

지금까지의 내용을 종합할 때, 동 법안은 다음과 같은 측면에서 그 의미가 매우 크다고 평가된다.

먼저, 낚시와 관련한 내용을 총괄적으로 다룬 최초의 법률안임과 동시에 과거 다수 부처에 복잡하게 분산돼 있는 유어낚시 관련법을 총괄하는 법체계를 갖추었다는 측면에서 의미 있는 법안이라고 본다. 동 법안의 도입으로



다수의 법령에 의한 중복 규제 혹은 법적·행정적 비효율을 상당 부분 해소시킬 수 있을 것으로 예상된다. 특히 낚시와 어업은 동일한 수면에서 동일한 자원을 대상으로 이뤄진다는 측면에서 불가분의 관계에 있다. 따라서 수산 자원의 이용관리와 어업을 관장하는 농림수산식품부가 이러한 법안을 내놓음으로써 낚시와 어업 양자 간의 조화를 꾀하고 있다는 사실은 매우 고무적인 현상이라 할 수 있다.

둘째, 낚시 행위 자체뿐만 아니라 이와 관련된 낚시터(업자) 및 낚시어선(업자) 등 낚시와 관련된 모든 행위자 및 관련 업계까지를 포괄해 보다 구체화되고 체계적인 관리 기반을 마련하고 있다는 데 또 다른 의미를 찾을 수 있다. 최근 낚시인구 급증은 해수면과 내수면의 낚시터 증가와 낚시어선 증가 등으로 이어지고 있다. 그러나 이에 대한 적절한 관리대책이 부재해 수산 자원에 대한 자원압력이 상승하고, 유해성 미끼 및 쓰레기 투척 등으로 인한 환경오염 등 많은 부작용도 동시에 나타나고 있음은 주지의 사실이다. 이러한 이유로 낚시행위 및 낚시관련 산업 등에 대한 종합적이고 일관된 관리대책의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 따라서 이번 법안이 제정될 경우, 그동안 제도의 사각지대에 있었던 낚시객 및 낚시 관련 업계의 불법적 행위 방지와 함께 최근 관심사로 떠오르고 있는 낚시인의 안전문제 등에 대한 체계적 관리가 가능할 것으로 판단된다.

셋째, 낚시업의 육성과 지원을 위한 근거조항을 마련하였다는 점이다. 낚시인구의 증가는 국민의 생활패턴 변화에 따른 것으로 앞으로도 이러한 추세는 지속될 것으로 전망되고 있다. 따라서 낚시산업에 대한 육성과 지원도 필요한 상황이다. 그러나 앞서 상술했던 어떤 관련 법에서도 낚시산업 육성을 위한 근거조항을 담지 못하고 있었다. 따라서 이번 법안에서 지자체 소유의

낙시터 개발 및 낙시공원 개발을 허용하고, 낙시업의 육성과 지원을 위한 체계적인 정책 수립을 규정한 것은 의미 있는 조치로 이해된다.

그러나 낙시인 및 낙시업계의 지적사항이 입법 추진 과정에서 직면할 수 있는 어려움을 예시한 것으로 볼 때, 향후 정책 추진 과정에서 어떤 형태로 이러한 의견을 반영할 수 있을지를 고려할 필요가 있다. 특히 그 동안 어업에 주안점을 두고 정책 활동을 펼쳐왔던 농림수산식품부가 주도적으로 유어낙시를 관리하면서 어업인과 유어낙시객과의 균형을 찾아가기 위한 시스템 개발과 이를 뒷받침할 수 있는 정책 수단 개발이 무엇보다도 필요할 것이다.

이와 관련해, 논란의 여지가 있는 부분 중에서 주요 쟁점을 제시하면 다음과 같다. 이들 내용에 대해서는 보다 면밀한 검토가 필요할 것으로 판단된다.

먼저, 취미활동으로서의 낙시와 생계수단으로서의 어업 간에는 필연적으로 여러 가지 갈등관계가 형성될 수밖에 없다. 따라서 발생 가능한 갈등 구조를 파악하고, 그 접점을 모색해나가야 한다. 실제로 낙시객과 어업인에 대한 관리제도의 형평성에 관한 논란은 계속 있어 왔다. 이는 어업인이 면허·허가제로 관리되고 있을 뿐만 아니라 기타 행위규제가 따르고 있는 반면, 낙시객에 대해서는 실질적인 관리시스템이 부재하기 때문이다. 그리고 동 법안에서는 낙시 관리활동 측면을 지원하기 위해 명예감시원 제도나 낙시어선 업자에 대한 전문교육이 도입되었지만, 이 역시 대체로 낙시인 관리 측면에 초점을 맞추고 있다. 그러나 수산자원 고갈의 원인제공자에 대한 논란을 넘어 어업인과 낙시객 모두의 자원보호에 대한 인식 강화를 위해 교육프로그램 활성화가 병행되어야 한다.

둘째, 어업인 권익 보호 못지않게 낚시를 건전한 레저 활동으로 활성화시키기 위한 정책적 지원과 아울러 농림수산식품부의 수산자원 이용 대상자에 대한 인식 전환이 요구된다. 다시 말해, 농림수산식품부는 수산자원의 활용 대상자가 어업인뿐만 아니라 낚시인까지 포괄하는 것임을 확실히 하고, 정책적 균형을 꾀해야 한다는 의미이다. 이는 낚시 관련 법의 소관부처를 문화관광부로 할 필요가 있다는 낚시인의 주장을 상쇄시키기 위해서도 그 필요성이 크다고 할 것이다.

셋째, 기존의 법제도 간 중복을 감소시키기 위해서는 기타 법률과의 관계를 보다 명확하고 정교하게 할 필요가 있다. 이를 위해서는 단기적으로 농림수산식품부 소관 법률 간에 상치되는 사항이나 중복되는 법률관계를 우선적으로 정리해나가야 한다. 이를 토대로 하여 중장기적으로도 기타 부처 소관 법률과의 관계도 재정립해 나감으로써 동 법률안이 명실상부한 낚시 종합법안으로서 그 기능을 수행 할 수 있도록 해야 할 것이다.

넷째, 지자체의 관리권한에 대해 보다 명확한 기준을 제시할 필요가 있다. 낚시업계는 낚시통제구역 설정이나 낚시터업 인허가 및 낚시공원 등의 개발에 있어서 지역민의 권익을 우선해 그 권한을 남용할 가능성을 우려하고 있다. 따라서 이러한 남용 가능성을 어떻게 제어할 것인가에 대한 방안을 모색함으로써 낚시인과 낚시업계를 설득해나가는 것이 필요하다.

### 참고문헌

- 해양수산부, 「레포트피싱(Leports Fishing)을 통한 어가소득 증대 및 어촌경제 활성화 방안」, 한국해양수산개발원, 2005. 12.
- \_\_\_\_\_, 「우리나라 실정에 맞는 낚시면허제 모델개발 및 시행방안」, 한국수산회 수산정책연구소, 2005.
- 농림수산식품부 공고 제2009-106호, “낚시 관리 및 육성법 제정 법률안 입법예고”, 2009. 7. 1.
- 농림수산식품부 홈페이지([www.mofaff.go.kr](http://www.mofaff.go.kr))
- 한국프로낚시연맹 홈페이지([www.kpfa.co.kr](http://www.kpfa.co.kr))

◆ 김수자 | 김대영 부연구위원, 류정곤 연구위원