

최 종
연구보고서

낙시면허제 도입의 필요성과 타당성에 관한 연구

2002. 5

연 구 기 관
한국수산업 수산정책연구소



해양수산부
Ministry Of Maritime Affairs & Fisheries

제 출 문

해양수산부장관 귀하

본 보고서를 “낙시면허제 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구” 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2002년 5월

주관연구기관명 : 한국수산회 수산정책연구소

총괄연구책임자 : 이 상 고

연 구 원 : 주 우 일

연 구 원 : 최 성 애

연 구 원 : 김 민 영

연 구 원 : 이 광 남

연 구 원 : 정 영 태

연 구 원 : 서 병 귀

연 구 원 : 이 훈 종

【 요약 문 】

I. 연구의 목적 및 범위

1. 연구의 목적 및 의의

- 환경이나 공공시설과 같은 공유자원은 국민이면 누구나 이용할 수 있는 자원임. 그러나 특정인 등이 무분별하게 사용함에 따라 자원이용의 왜곡을 초래하여 사회전체의 효용을 감소시킬 가능성을 상당히 내포하고 있음
- 낚시 또한 일종의 공유자원인 수자원(내수면, 해면)에서 물고기(공유자원)를 낚는 행위임. 지금까지 무분별한 낚시행위 등으로 인하여 수질환경 오염 및 물고기자원의 고갈 등의 제반 문제점을 야기시키고 있음. 그러나 지금까지 서민층의 건전한 레저활동이란 차원에서 대부분의 낚시 행위에 대하여 소극적으로 대처하였고, 이러한 결과로 인하여 현재는 낚시와 관련된 제반 문제에 대하여 구체적인 대책이 전무한 실정에 있음
- 아무리 서민들의 레저활동인 낚시행위라고 할지라도, 물고기 자원 및 환경보전, 국가 전체의 복지후생 증대라는 관점에서 적절한 대책이 강구되어야 한다는 의견이 사회 각 계층에서 다양하게 제기되고 있음. 이에 따라 낚시와 관련된 문제점을 도출하고 그 대책의 일환으로 낚시 면허제 도입의 필요성과 그 타당성에 대한 연구가 필요한 실정임

2. 연구범위 및 방법

- 연구 대상은 국민 다수가 여가 활동의 일환으로 즐기고 있는 레저낚시 행위(Recreation Fishing)이며, 연구범위는 현행 낚시관련 대책의 일환으로 해면과 내수면에서 이루어지는 낚시행위 관련 현황과 문제점, 외국의 낚시면허 사례 등의 분석을 통하여 낚시면허제 도입에 대한 타당성 검토에 한정하여 연구를 수행하였음
- 연구방법으로는 낚시관련 현황으로 해면과 내수면에서 이루어지는 낚시가능 수면적, 낚시산업, 낚시용품업 등에 대한 현황을 살펴본 후 낚시 행위에 대한 오염실태 분석, 낚시에 대한 다양한 문제점 검토, 낚시면허제에 대한 개념, 정부차원의 도입 검토, 외국의 사례, 면허제 도입의 이론적 접근, 낚시관련 이해당사자들의 입장 등의 분석을 통하여 동 제도의 도입 필요성 및 실현가능성에 대하여 연구하였음
- 마지막으로 낚시면허제에 대한 정책적 차원의 제언을 함으로서 낚시와 관련, 향후 방향을 모색하였음

II. 낚시 현황 분석

- 낚시 현황 분석은 낚시가능 수면 및 낚시관련산업(낚시터/낚시인구/낚시용품업체)에 대하여 그 실태를 살펴보았음
- 낚시가능 수면은 내수면과 해면으로 나누어 구분할 수 있음. 단 내수면의 경우는 그 면적이 집계가능하나 해면의 경우는 낚시가능 면적에 대한 개념정립의 한계로 해안선의 연장길이, 도서수 등으로 집계하였음.

수면에 대하여 통계를 집계하는 기관에 따라 그 개념이 상이하여 수치에 다소 차이를 나타내었으나, 일반적으로 내수면의 경우 전국토 면적(99,461km²)의 약 2% 수준인 것으로 나타났음

- 내수면 : 행정자치부(2,804km²), 해양수산부(2,070km²)
- 해면 : 행정자치부(해안선 길이 : 12,902km²)

○ 낚시터와 낚시인구의 경우 그 개념과 범위가 아직까지 명확하게 정의되지 않아 조사자의 성향에 따라 다양하게 조사되고 있는 실정임. 본 연구에서는 낚시터에 관한 기존의 각종 자료를 종합하여 대표치로 이를 추정하였음

- 낚시터 : 내수면(6,000개소), 해면(9,500개소)
- 낚시인 : 내수면(350만명), 해면(150만명)
- 낚시용품업체 : 도매(750개소), 소매(4,000개소)

Ⅲ. 낚시 문제점 및 면허제 도입의 필요성

1. 물고기자원의 고갈

○ 물고기자원 이용을 주요 자원이용자 그룹(없음, 어업인, 낚시인, 관광객, 전국민)에 따라 5단계로 구분할 수 있음. 낚시인이 주 이용그룹인 3단계에서는 자원의 이용자수는 중간단계 수준으로 유어자원이라는 자원특성과 낚시를 통한 소량포획을 그 특징으로 함.

○ 또한 이 단계에서는 물고기의 현존 자원량은 소량으로 감소하며 그 자원의 감소량은 더욱 가속화되는 경향을 가지는 단계임. 최근 중국 등으

로부터의 낙시터용 물고기 자원수입 급증이 이를 반증하는 좋은 예라 할 수 있음

- 낙시터용 물고기 수입 : '97(151톤) → 2001(14,406톤)

2. 낙시터의 환경오염

○ 낙시터 오염정도에 대한 인식도 조사를 한 결과, 응답자의 약 86%가 낙시터 오염이 심각하다고 느끼고 있음. 주요 오염원은 비닐봉지, 미끼 및 떡밥, 담배꽂초, 쓰레기(오물 등), 가스통, 케미라이트 순으로 나타남

- 낙시터 주변의 오염발생량 : 내수면(8,893톤), 해면(납: 143톤)

3. 외래종 도입 문제

○ 낙시터용 외래종이 도입되면서, 이들로부터 불명의 어병발생, 기존 생태계 혼란 초래, 유전자의 교란문제가 발생하고 있음

4. 정부 차원의 자원조성과 낙시행위 문제

○ 정부차원의 내수면과 해면에 대한 수산자원 조성사업 추진중

- 내수면(2002년 계획) : 연어치어방류(10,450천마리), 토산어종(잉어, 붕어, 쏘가리 등 24종 : 3,492천마리)

- 해면(2000년 실적) : 조피볼락, 넙치 등

※ 국/도립종묘시험장(생산 906,497천마리, 방류 39,577천마리), 민간종묘매입방류(방류 23,576천마리)

- 수산자원조성은 물고기 자원량을 증가시키는 반면에 낚시는 각종 환경 오염과 물고기자원의 남획으로 물고기 자원량을 감소시키는 요인으로 작용하고 있음

5. 낚시관련 법/제도 현황과 문제점

- 낚시(낚시터/낚시선 포함)행위의 규제에 대하여 직/간접적으로 관련이 있는 중앙부서는 해양수산부, 환경부, 건설교통부, 문화관광부, 농림부 등 5개부가 해당되는 것으로 파악됨
- 낚시관련 중앙부서별 관할 법률은 해양수산부가 8개법으로 가장 많고, 그 다음으로 환경부와 건설교통부가 각각 3개, 농림부 2개, 문화관광부 1개법으로 나타남

가. 일정한 분야에 제한적 규제 문제

- 동일한 낚시행위에 대하여 소관부처의 업무특성에 따라 다양하게 낚시행위를 규정하고 있음
- 해양수산부는 물고기자원 보호를, 환경부는 수질환경 보전 차원에서 관계법을 통해 규제하고 있지만, 현실적으로 낚시행위를 규제하는 데는 한계가 있는 것으로 분석됨

나. 낚시행위 가능/금지에 대한 감시 문제

- 공무원이나 공익요원들의 전문성 부족과 환경에 대한 인식 결여 등으

로 제대로 감시나 감독이 이루어지지 않고 있으므로, 규제의 종류는 많지만 유명무실한 상태에 놓여있음. 또한 일부 시민단체들이 관리를 맡는 것으로 되어 있지만, 시민단체들의 예산, 인력 및 관심 부족으로 단속의 실효성에 많은 문제점들이 노출되고 있음

- 따라서 이런 법률상의 각종 규제들은 형식적으로 존재할 뿐 실효성을 제대로 발휘하지 못하고 있는 상태이므로 효율적인 낙시터 환경보호나 물고기자원 보호 등을 위하여 근본적인 대책이 필요한 실정임

다. 불법 낙시행위 위반시 법집행 실효성 문제

- 현실적으로 낙시행위 위반시 과태료, 벌금, 징역에 대하여 국민들 특히 낙시인들이 얼마나 인지하고 있을지 여부와 법 집행의 실효성에 많은 의구심이 존재함

라. 낙시행위에 대한 법률적 용어 문제

- 낙시의 정의와 관련 해양수산부의 경우 수산업법 제2조(정의)에서 『"유어"라 함은 낙시등을 이용하여 놀이를 목적으로 수산동식물을 포획·채취하는 행위』라 함으로써 유어행위로 보고 있으며, 환경부 소관 법률에서는 낙시행위로 취급하고 있음
- 이는 해양수산부의 경우 상업적 어업과 구분하기 위함이며, 그 외의 부처는 그렇지 않기 때문인 것으로 파악되었음
- 동일한 낙시행위에 대하여 상이한 용어를 사용하는 것은 법 체계상이나 낙시라는 레저에 대해 「유어행위」라는 용어 자체가 낙시인들의 불만을 야기시키는 점 등을 고려할 때, 개선할 필요가 있음

6. 낚시면허제 도입의 필요성

○ 낚시관련 각종 문제점에 대한 대책 필요

- 일반적인 문제점인 특정 물고기자원 고갈, 외래종 도입에 따른 악영향(생태계 교란/파괴 등), 낚시터주변 오염, 수산자원조성과의 역행 등을 해결하기 위한 방안 모색
- 낚시라는 동일한 행위에 대하여 소관부처별로 업무특성, 법률제정 목적에 따라 그 규제내용이 상이하고 통일성이 없으며, 아울러 각각의 규제 사항을 위반하였을 경우 이에 대한 통제 및 법집행의 실효성 저하 등의 문제점에 대한 해결방안으로 낚시면허제 도입 필요

○ 낚시오염에 따른 규제 미미성에 대한 해결방안

- 수질오염과 내수면 낚시에 관한 과거의 몇몇 연구들에 의하면, 평균적으로 수질오염에 미치는 정도는 유역의 생활오수, 가축이나 공장 폐기물 부분이 약 65%, 호소나 하천자체오염이 약 30%, 낚시에 의한 오염이 약 1%, 기타 약 4%정도로 나타남
- 생활오수/가축/공장폐기물 등의 오염원에 대하여는 수질환경보전법 등의 규제를 통하여 사전 및 사후적으로 관리가 잘 되고 있으나, 낚시로 인한 오염원에 대하여는 환경보전법, 수질환경보전법 등에 다소 규제항목이 있는 편임. 그러나 관련 법률의 소관부처별로 그 법의 목적에 따라 규제 내용이 상이하고, 법 집행에 있어서의 실효성 또한 없는 실정임

○ 낙시와 유사한 레저활동과의 형평성

- 우리나라에서 낙시와 유사한 대중적 레저로서 사냥과 등산을 들 수 있음. 이들 레저활동은 그 행위에 대하여 다양하게 일괄적으로 규제되고 있는데 반하여 낙시행위에 대하여는 그렇지 못한 실정임
- 낙시행위에 대하여 일관된 관리가 이루어지지 않고 있으며, 이로 인하여 각종 오염 유발행위의 남발과 이에 부수되는 각종 문제점이 유발되고 있음. 즉 유사한 정책대상(레저활동)에 대한 정책적 불평등(형평성 부재)과 낙시와 관련하여 발생하는 외부불경제(환경오염 유발 등)로 인해 국민후생의 감소를 야기하고 있는 실정임

IV. 낙시면허제 도입의 실현가능성 검토

1. 낙시면허제의 개념

- 자연자원에 대한 의식교육 및 자연훼손에 대한 원인제공자 부담원칙을 구현하는 제도임. 더 나아가 일정한 요건을 갖춘 자에게만 기본적으로 지켜야 할 낙시규범과 어류생태에 대한 기초지식 등을 숙지시켜 부여함으로써 환경보호와 건전한 레저활동을 동시에 충족시킬 수 있는 새로운 개념의 낙시문화 창출임

2. 정부차원의 도입 검토 연혁

- 정부차원의 낙시면허제 검토와 관련 1997년 이전까지는 환경부 위주의 환경오염 측면에서 검토되었으며, 해양수산부가 발족된 이후인 1997년

도부터는 물고기 자원의 고갈적 측면에서 해양수산부에서도 검토하고 있음

- 낚시면허제 주관부처 문제는 해양수산부와 환경부간의 업무조정이 필요하며, 이 문제는 향후 낚시면허제 본격 도입시 쟁점이 될 가능성이 큼에 따라 이에 대한 구체적인 해결방안 모색이 선행되어야 함

3. 외국의 낚시면허제 사례

가. 외국의 낚시면허제 시행목적

- 대부분의 선진국들은 낚시행위를 낚시면허제나 유료화라는 이름하에 상당히 제한적으로 허용하고 있는 실정이며, 시행 목적은 자연환경의 보호, 수질 오염방지, 희귀동식물의 보호, 물고기자원의 보존 등임

○ 주요국들의 낚시면허제 사례

- 미 국 : 일부 주에서 바다/민물 낚시 제도 시행
- 캐 나 다 : 바다/민물 낚시 제도 시행
- 뉴질랜드 : 민물 낚시만 면허제 시행
- 호 주 : 바다/민물 낚시 제도 시행
- 독 일 : 낚시면허 시험제 시행(바다/민물)
- 일 본 : 시행하지 않음

나. 외국의 낚시면허제 평가

- 서구인들은 민물에서 고기를 낚시하는 행위를 소득의 원천으로 생각한 것이 아니라 하나의 스포츠 게임으로 생각해 왔으며, 생활스포츠의 한 형태로 발

전시켜 옴

- 세분화된 법규로 인해 이를 어길 경우에는 혹독한 처벌이 뒤따를 뿐만 아니라 감시를 철저히 하는 Ranger제도가 일찍부터 정착되었음

다. 낙시면허제를 도입한 주요국과의 소득수준 비교

- 낙시면허제를 도입하고 있는 나라는 약 22개국으로 이중 OECD 회원국이 20개국, 비회원국 2개국 정도임

- OECD회원국의 평균 1인당 GDP 기준(OECD=100)으로 각 국가별 1인당 GDP지수를 비교한 결과 우리나라는 체코, 헝가리, 뉴질랜드, 포르투갈, 스페인, 사이프러스 등과 함께 저중위소득 국가에 속하고 있음

- 낙시면허도입국가들의 평균 GDP 지수 : 94.4, 한국 : 60.0

※ 1인당 GDP지수 : 고소득(120이상), 고중위소득(100~119), 저중위소득(50~99), 저소득(50미만)

4. 낙시면허제 도입에 대한 이론적 고찰

가. 현행 낙시행위에 따른 시장실패

- 낙시행위는 공공재, 외부불경제 및 도덕적 해이(Moral Hazard)와 같은 경제적 특성을 가지고 있음. 이러한 특성으로 인해 시장실패가 발생하여 사회 전체적으로 자원의 효율적인 배분이 이루어지지 못하고 있는 상황임. 따라서 일정한 간섭이나 규제를 통하여 국민 모두가 제한된 규제하에서 낙시래저 활동을 극대화시킬 수 있는 방안이 필요함

나. 낚시행위의 무임승차문제

- 낚시행위는 제한된 내수면 및 해면에서 불특정 다수의 국민이 이용하는 행위로서 경합성과 비배제성이라는 특성을 가진 혼합공공재라 할 수 있음

< 낚시행위의 공공재 성격 >

구분		순수 공공재	혼합 공공재
공공재	비배제성	○	×
	비경합성	○	○
낚시행위		×	○

- 따라서 낚시면허제는 공공재적 성격을 다소 완화함으로써 무임승차의 문제점을 상당히 해결할 수 있을 것으로 기대됨

다. 낚시터 환경오염과 외부불경제

- 낚시이용에 따른 비용 중에서 현재처럼 낚시인에게 부담을 지우지 않을 경우, 적정가격보다 낮은 비용으로 낚시활동을 할 수 있음에 따라, 상대적으로 낚시이용자수(회수)가 증가함. 이러한 결과로 환경오염(외부불경제)의 발생량(강도) 또한 동시에 증가하게 됨
- 이러한 부정적 현상(환경오염 증가)을 제거내지 완화하기 위하여는 적절한 조치가 강구되어야 함. 그 대안의 일환으로 낚시면허제를 통한 수질정화처리비용 및 각종 쓰레기 처리비용의 부담을 낚시이용자에게 수익자부담의 원칙을 적용하여 부담시키는 방법이 강구될 필요가 있음

5. 뉡시관련 이해 당사자들의 입장 검토

구분		찬반에 대한 주요 논거
찬 성	사) 한국 뉡시 업 중앙회	1. 뉡시는 자연을 파괴하는 행위. 자연은 모두의 것이므로 규제해야 함 2. 뉡시면허제는 유럽과 미국등 선진국에서는 이미 시행하는 제도임. 특히 유럽의 경우에는 극도로 제한하고 있으며, 면허료도 많이 받고 있음 3. 뉡시인들로 인한 피해가 큼(쓰레기, 수질오염....등)
	경기/강원	4. 뉡시면허료를 징수하여 각종 오염처리 비용의 세원으로 사용해야 함(매회, 연간....등) 5. 뉡시를 규제하여 자원을 보호하고, 무분별한 남획을 막아 생태계를 보호해야 함(보신문화로 남획, 치어까지 남획....등)
반 대	뉡시계 인사	1. 이미 준비단계에서 실패한 법령을(환경부 시행 준비 중단) 재차 해수부에서 도입하려는 의지 의심
	사) 한국 뉡시 연합	2. 업계의 위축을 초래하고, 자유롭게 뉡시할 수 있는 국민의 권리를 제한하는 것은 바람직하지 않음
	사) 한국 뉡시 진흥회	3. 뉡시업계에서는 자율적으로 친환경적인 뉡시를 계몽하고 유도하고 있으며, 자원조성을 위하여 매년 많은 양의 치어를 방류하고 있음. 뉡시인들이 수질오염의 주범인이 아님
	사) 사회 체육 연합회	5. 동양에서 뉡시면허제를 시행하는 나라는 없음
	월간 뉡시춘 추	6. 뉡시인들을 위한 정부차원의 지원부터 먼저하고, 뉡시를 이해부터 것이 필요

자료 : 뉡시면허제 관련 토론회, 2002.4

6. 낚시면허제 도입에 대한 의식조사

가. 도입의 필요성

○ 낚시터 운영자들은 64% 정도, 주민들은 74%, 낚시동호인은 62% 정도가 찬성 하였음. 특히 낚시면허에 대한 찬성은 주민, 낚시동호인, 낚시터 운영자 순이 었음

※ 한편 낚시터 이용자를 대상으로 심층 면담조사를 한 결과, 낚시터 오염에 대 해서는 심각하다고 인식하고 있으나, 면허제 도입에 대하여는 반대하는 입장 을 나타냄

○ 일반적으로 낚시관련 문제점들을 인식해 대책 필요성을 느끼고 있으나, 낚시 면허제 도입에 대하여는 조사대상자에 따라 상이한 결과가 나타남

나. 도입시기와 방법

○ 낚시터 주변 주민들은 32.4% 정도, 낚시터 운영자들은 21.8% 정도, 낚시동호 인들은 30.4% 정도가 즉각적인 실시를 바라고 있음

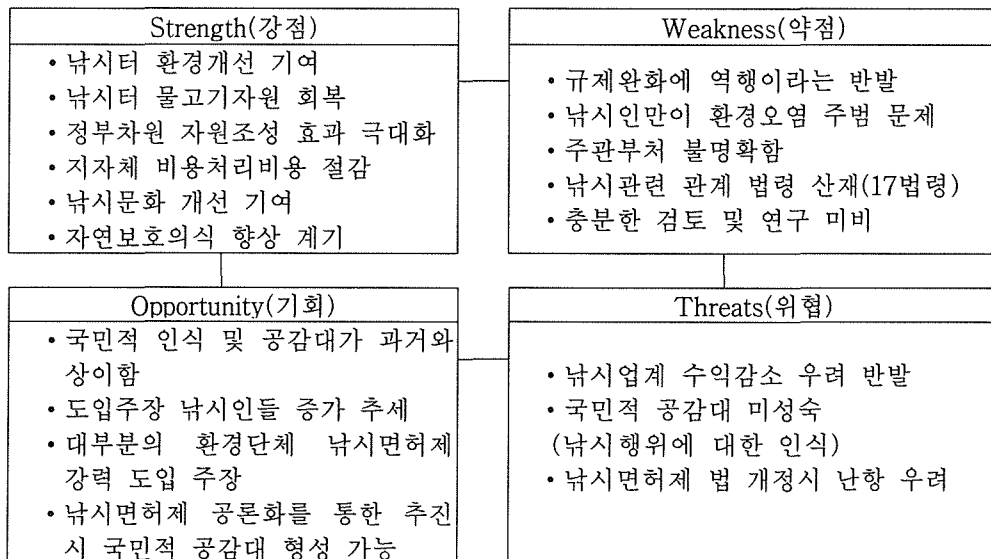
○ 전체적으로 볼 때 낚시면허제는 25% 정도의 사람들은 즉각 실시를 바라고 있지만, 주민들의 23.4%, 낚시터운영자의 30.8%, 낚시동호인들의 19.6%정도 는 3~4년정도 지난 후에 실시하는 것이 바람직하다는 견해임

7. 낙시면허제 도입의 실현가능성 검토

가. 낙시면허제 도입시의 장/단점 분석

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> - 자연환경 개선(수질/쓰레기 등) - 낙시터 물고기자원 회복 - 지자체의 낙시터 오염처리비용 절감 - 정당한 낙시행위 가능 - 국민자연보호 의식수준 향상 계기 제공 - 불법어로/투기/수질오염 단속 역할 가능 - 유료낙시터 경쟁 유도 → 관리 및 서비스 향상 유도 - 전체적으로 깨끗한 자연환경 유지 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 낙시면허료를 쓰레기 처리비용으로 인식하여 시행전보다 쓰레기투여 증가 우려 (도덕적 해이 : Moral Hazard 야기) - 면허증의 위조나 변조 개연성 - 규제완화에 역행한다는 인식으로 법 개정시 난항 예상 - 낙시관련 산업계 수익감소 우려

나. SWOT 분석



- 낚시면허제 도입은 강점과 기회라는 추진상의 이점은 있으나, 약점과 위협 요인이 상존하고 있는 것으로 분석됨
- 종합적으로 낚시면허제의 도입에 대한 타당성은 충분히 있음. 그러나, 낚시면허제 도입에 따라 예상되는 약점과 위협 요인들을 어느정도 제거하고 난 이후 추진하는 것이 바람직하다고 판단됨
- 한편 낚시면허제 이외의 제도적 해결방안으로는 낚시제한 규정 강화, 낚시면허시험제, 낚시관련 사업체에 낚시부가세 부과, 낚시용품에 낚시부가세 부과 등의 방법을 강구해 볼 수 있음
- 낚시면허제 뿐만 아니라 다양한 제도적 접근 방법들이 있음으로 향후 이에 대한 다양한 분석을 낚시면허제 도입과 병행해 추진함으로써 향후 국내 현실에 적합한 제도적 장치가 마련되어야 할 것으로 판단됨

※ 낚시면허제 이외의 제도적 해결방안 비교

낚시대책종류	규 제 구 분	규제 수단	비용부담	진입 형태	환경보전 및 물고기자원 관리방식
제한규정 강화방식	사 후 규 제	행정 규제	타인부담	진입 자유	강제적 낚시행위 제한 기존자원보호/환경보전
낚시면허 시험제	사 전 규 제	행정 규제	타인부담	진입 규제	자발적 낚시행위 제한 기존자원보호/환경보전
낚시사업체 부가세 부과	사 후 규 제	경제 규제	간접자기 부담	진입 자유	부가세 재원으로 신규자원 보충을 통한 능동적 관리
낚시용품 부가세 부과	사 후 규 제	경제 규제	간접자기 부담	진입 자유	부가세 재원으로 신규자원 보충을 통한 능동적 관리

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

다. 낙시면허제 추진시 주관 행정조직

- 내수면 및 해면의 낙시터 허가나 관리, 해면과 내수면에 대한 보호·지도·육성·감독권은 해양수산부가 관장하고 있음. 낙시는 양식업과도 밀접한 관련이 있으므로 종합적인 관리상의 효율성을 증대시키기 위해서라도 해양수산부가 관리하는 것이 합리적이라 판단됨

관 련 근 거	내 용
해양수산부와그소속기관직제 제17조	<업무관할 직책> : 어업자원국장 - 낙시터 및 체험어장의 개발·운영에 관한 사항 - 낙시어선업제도의 운영 및 지도에 관한 사항
해양수산부와그소속기관직제 시행규칙 제17조	<업무관할 직책> : 어업정책과장 - 낙시터 및 체험어장의 개발·운영에 관한 사항 - 낙시어선업제도의 운영 및 지도에 관한 사항

라. 낙시면허제 도입 타당성 검토 종합

낙시면허제	중 합 의 견	사 유
도입 여부	도입 필요	- 물고기자원고갈 (낙시터 대상어종 수입 실정) - 낙시터 주변 환경오염 심각 - 대부분의 낙시인 오염의 심각성 인식 - 대책강구 필요성 동감 → 현행제도로는 한계가 있음
도입의 전제	- 정확한 기초실태 파악 - 단계별 추진전략 필요 - 충분한 홍보 및 연구 필요 - 낙시산업계에 대한 대책 강구 필요	- 낙시인에 대한 정확한 실태(통계)도 없는 실정임 - 낙시면허제에 대한 연구는 거의 없음 - 면허제도입으로 인한 낙시관련 산업계의 피해최소화 필요
도입시기	국민적 공감대 형성, 관련 연구 등을 위하여 일정한 기간이 흐른 이후에 시행하는 것이 바람직함	- 국민적 공감대 형성 기간 필요 - 추가적인 연구 필요 - 제도적 정비 - 도상연습기간 필요 등
주관부처	해양수산부	- 해면/내수면에 대한 보호/육성/지도/감독권 보유 - 낙시는 양식업(해면/내수면)과 밀접한 관계가 있음 - 낙시면허제(바다/민물) 시행하는 국가들 대부분이 수산관련 부처가 주관 (캐나다, 호주, 뉴질랜드 등) ※ 환경부는 수질보호만 관장함으로 낙시행위에 대한 규제는 부적절함

V. 정책적 제언

- 낚시면허제 도입의 당위성이 인정된다 하더라도 곧바로 정책시행을 강행할 수는 없음. 즉, 여러 가지 전제조건이 해결된 이후에 추진하는 것이 바람직함

- 특히, 낚시면허제의 도입에 앞서 추가적인 연구의 뒷받침이 반드시 필요함. 연구의 주요방향으로는 「우리나라 실정에 맞는 낚시면허제 모델 개발 및 시행계획 수립」 이어야 하며, 그 내용에는 낚시면허제 시행범위의 결정, 행정절차 및 집행계획 수립, 모델개발에 따른 사회적 공감대 도출 및 낚시면허제 근거법령(안) 입안 등이 있을 수 있음

【 제 목 차 례 】

제1장 서 론	1
제1절 연구의 목적 및 의의	1
제2절 연구범위 및 방법	2
제2장 낚시 현황 분석	5
제1절 낚시가능 수면 현황	6
1. 내수면	7
2. 해면	17
3. 종합	21
제2절 낚시산업	22
1. 낚시인구	22
2. 낚시터	27
가. 내수면	29
나. 해면	31
다. 낚시터 종합	32
3. 낚시 대상 어종	33
가. 내수면	33
나. 해면	34
4. 낚시용품업	35
5. 종합	39
제3절 낚시행위에 따른 오염실태분석	40
1. 내수면	42
2. 해면	43
3. 환경오염 발생량 추정	45

제3장 낙시 문제점 및 면허제 도입의 필요성	47
제1절 현행 낙시행위의 일반적 문제점	47
1. 물고기자원의 고갈	47
2. 낙시터의 환경오염	52
3. 외래종 도입 문제	54
4. 정부 차원의 자원조성과 낙시행위 문제	59
제2절 낙시관련 법/제도 현황과 문제점	65
1. 부처별 낙시관련 법/제도	67
가. 해양수산부	67
나. 환경부	77
다. 건설교통부	84
라. 문화관광부	86
2. 낙시관련 법/제도 문제점	87
가. 일정한 분야에 제한적 규제	87
나. 낙시행위 가능/금지에 대한 감시	89
다. 불법 낙시행위 위반시 법집행 실효성	91
라. 낙시행위에 대한 법률적 용어	93
제3절 낙시면허제 도입의 필요성	95
1. 낙시관련 각종 문제점에 대한 대책 필요	95
2. 낙시오염의 규제의 미약성	96
3. 낙시와 유사한 레저활동과의 형평성	98
4. 낙시면허제 도입	100
제4장 낙시면허제 도입의 실현가능성 검토	103
제1절 낙시면허제 개념 및 정부차원 검토 연혁	103
1. 낙시면허제의 개념	103
2. 정부차원의 도입 검토 연혁	103
제2절 외국의 낙시면허제 사례	107
1. 외국의 낙시면허제 시행목적	107

2. 외국의 뉘시면허제 시행사례	108
가. 미국	108
나. 캐나다	110
다. 뉴질랜드	112
라. 호주	114
마. 독일	115
바. 유럽	116
사. 일본	120
3. 외국의 뉘시면허제 평가	121
4. 뉘시면허제를 도입한 주요국과의 비교	122
제3절 뉘시면허제 도입에 대한 이론적 고찰	127
1. 이론적 고찰의 접근방법	127
2. 현행 뉘시행위에 따른 시장실패	128
3. 뉘시행위의 무임승차문제	131
4. 뉘시터 환경오염과 외부불경제	135
제4절 뉘시관련 이해 당사자들의 입장 검토	139
1. 뉘시면허제에 대한 찬/반 논쟁	139
2. 지방자치단체의 입장	145
제5절 뉘시면허제 도입에 대한 의식조사	147
1. 도입의 필요성	147
2. 도입시기와 방법	149
제6절 뉘시면허제 도입의 실현가능성 검토	150
1. 뉘시면허제 도입 장/단점 분석	152
2. 뉘시면허제 실현가능성 종합 검토	158
3. 뉘시면허제 이외의 제도적 해결방안	163
제5장 결 론	167
제6장 정책적 제언	171
<참고문헌>	173

【 표 차 례 】

<표 2-1> 내수면어업법상 용어의 정의	7
<표 2-2> 내수면의 지적통계관련 관계기관 및 내용	8
<표 2-3> 지적 공부상 시도별 총면적 및 하천면적	9
<표 2-4> 수계별 등급별 하천현황	10
<표 2-5> 시도별 등급별 하천현황	11
<표 2-6> 이용목적별 호소 현황	12
<표 2-7> 시도별 저수지 제원 현황	13
<표 2-8> 시도별 농조 관리 저수지 현황	14
<표 2-9> 시도별 용·배수로 연장 현황	15
<표 2-10> 내수면의 유형별 면적	16
<표 2-11> 내수면 면적의 집계기관별 현황	16
<표 2-12> 해면관련 주요 통계의 관계기관별 집계	17
<표 2-13> 시도별 관리주체별 방조제 연장 길이	18
<표 2-14> 전국 도서 현황	19
<표 2-15> 전국 어촌계/자연부락/소규모 방파제 현황	20
<표 2-16> 해면의 바다낚시 기관별 자료 현황	20
<표 2-17> 낚시 관련기관별 수면에 대한 자료 집계 현황	21
<표 2-18> 민물 및 바다낚시의 종류	22
<표 2-19> 낚시인 정의에 대한 견해	23
<표 2-20> 전국 낚시 인구 추정	25
<표 2-21> 유럽의 주요 낚시면허제 도입국가들의 낚시인구 현황	26
<표 2-22> 우리나라와 유럽국가들간의 낚시인구 비교	27
<표 2-23> 낚시터 및 체험어장의 지정요건 및 시설기준 등	28

<표 2-24> 내수면의 유료낙시터 현황	30
<표 2-25> 전국 내수면 유료낙시터 증가 추이	31
<표 2-26> 해면의 유료낙시터 및 체험어장 지정현황	32
<표 2-27> 내수면 및 해면의 낙시터 수 추정결과	33
<표 2-28> 내수면 주요 어종별 낙시 최대어 기록	34
<표 2-29> 해면낙시 주요 어종별 낙시 최대어 기록	35
<표 2-30> 지역별 낙시용품 관련 업체 현황	36
<표 2-31> 바다낙시용 장비구입	38
<표 2-32> 낙시터/낙시인구/낙시산업 현황 종합	40
<표 2-33> 내수면 낙시관련 오염발생 종류별 발생량	42
<표 2-34> 전국 내수면 낙시터의 오염물질 발생량 추정	43
<표 2-35> 바다낙시관련 오염물질(납덩이) 발생량	45
<표 2-36> 전국적인 낙시터 이용에 따른 오염추정	46
<표 3-1> 물고기자원의 이용단계별 자원 특성	50
<표 3-2> 내수면 낙시터용 물고기 수입 현황	51
<표 3-3> 낙시터오염 정도에 대한 인식정도	52
<표 3-4> 낙시터에서 가장 많이 발견되는 쓰레기	53
<표 3-5> 외래어종 도입현황	56
<표 3-6> 전국 250개 수계에서의 외래어종 출현빈도	57
<표 3-7> 어종별(붕어, 잉어)활어 수입상황	58
<표 3-8> 2001 전국 하천 어미 포획 및 2002 치어 생산 방류 계획	59
<표 3-9> 토산어종의 연도별 방류 및 사업지원 현황	60
<표 3-10> 국/도립 수산종묘시험장 종묘 생산 현황	62
<표 3-11> 민간 종묘매입/방류 실적	63
<표 3-12> 낙시관련 현행 법규 현황	66
<표 3-13> 유료낙시터 및 체험어장의 지정요건	68

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

<표 3-14> 유료낙시터 및 체험어장의 시설기준	69
<표 3-15> 유료낙시터 및 체험어장의 수산자원조성 등	69
<표 3-16> 유료낙시터 및 체험어장 이용료 사용용도	70
<표 3-17> 유료낙시터 및 체험어장 이용의 제한/금지	70
<표 3-18> 불법 유어장 운영시 과태료 부과 현황	71
<표 3-19> 어업자 이외의 일반인들이 내수면/해면에서 포획/채취 가능 및 금지한 종류	72
<표 3-20> 내수면어업의 종류	73
<표 3-21> 내수면에서 유어행위(遊漁行爲)가 가능한 종류	74
<표 3-22> 유어행위를 제한할 경우 고려사항	74
<표 3-23> 유어행위 제한시 고시사항	75
<표 3-24> 유어질서 위반시 과태료 부과기준(제18조제3항관련)	76
<표 3-25> 낙시어선업법 위반시 벌금 현황	77
<표 3-26> 낙시제한 관련 수면의 용어 정의	78
<표 3-27> 낙시제한구역에서의 낙시인에게 쓰레기 처리비용 수수료 징수	79
<표 3-28> 낙시 금지/제한구역의 지정시 고려 사항	80
<표 3-29> 낙시터 제한구역에서의 제한 사항	80
<표 3-30> 수질환경보전법상 낙시금지/제한구역에서 낙시행위시 벌칙 및 과태료	81
<표 3-31> 호소수질관리법상 낙시금지/제한구역에서 낙시행위시 벌칙 및 과태료	82
<표 3-32> 생태계보전지역의 구분	83
<표 3-33> 자연환경보전법상 멸종위기/보호어종 현황	84
<표 3-34> 생태계보전지역에서의 위반시 벌칙 현황	84
<표 3-35> 하천법에 의한 낙시행위 위반시 내용	85
<표 3-36> 천연기념물 지정 어종	86
<표 3-37> 문화재보호법상 벌칙 규정	87
<표 3-38> 낙시관련 법령의 주요 내용	89
<표 3-39> 일반인들의 낙시행위 가능/금지 내용 분석	90

<표 3-40> 불법 낚시행위시 벌칙/과태료 부과 현황	92
<표 3-41> 낚시인에게 이용료 및 처리비용 수수료 부과 근거 분석	93
<표 3-42> 해당되는 법규의 낚시행동에 대한 용어 분석	94
<표 3-43> 내수면의 수질오염과 낚시오염 원인별 영향 정도	97
<표 4-1> 정부차원의 낚시면허제 도입 검토 연혁	106
<표 4-2> 미국의 낚시관련 법/제도	110
<표 4-3> 캐나다의 낚시관련 법/제도	112
<표 4-4> 뉴질랜드의 낚시관련 법/제도	113
<표 4-5> 뉴질랜드의 낚시면허의 대상자와 면허료	114
<표 4-6> 호주의 낚시관련 법/제도	115
<표 4-7> 독일의 낚시관련 법/제도	116
<표 4-8> 주요 유럽국가의 낚시 면허제 현황	119
<표 4-9> 낚시면허제 도입국가들의 구매력평가 환율과 GDP 비교	124
<표 4-10> 우리나라와 낚시면허제 도입국가의 1인당 GDP 비교	125
<표 4-11> 저중위소득 국가들의 낚시면허제 현황	126
<표 4-12> 낚시행위의 공공재 성격	131
<표 4-13> 낚시활동과 관련된 비용	137
<표 4-14> 각 단체별 낚시면허제 도입에 따른 찬반 논의	142
<표 4-15> 낚시터 환경오염 실태 및 낚시면허제 의견조사	148
<표 4-16> 낚시면허제에 대한 각계 의견 종합검토	152
<표 4-17> 낚시관련 유관단체 현황	156
<표 4-18> 낚시면허제도입시의 장/단점 분석	158
<표 4-19> 해양수산부의 낚시관련 업무 부서 및 그 내용	161
<표 4-20> 낚시면허제 도입 타당성 검토 종합	162
<표 4-21> 낚시대책 제도적 접근방법	166

【 그림차례 】

[그림 1-1] 연구흐름 체계도	4
[그림 2-1] 낙시와 관련된 피해발생 흐름	41
[그림 3-1] 시간흐름에 따른 자원 이용자 수와 물고기 자원량과의 관계	49
[그림 3-2] 낙시행위/수산자원조성과 어족자원의 관계	64
[그림 4-1] 낙시행위에 따른 시장실패 현상	130
[그림 4-2] 낙시행위의 최적생산량의 결정	133
[그림 4-3] 낙시행위에 따른 외부불경제	137
[그림 4-4] 낙시면허제 도입 : SWOT 분석	160

제1장 서 론

제1절 연구의 목적 및 의의

우리나라에서 낚시만큼 오래 전부터 각광을 받아 온 레저활동도 드물다. 낚시는 근세 조선조까지는 소수의 양반층이 향유하는 레저로 국한되다가, 개화기 이후부터 서민층에게로까지 확산되면서 전 국민적 레저스포츠로 자리잡게 되었다.

최근들어 국민소득수준이 향상되고 레저활동이 활발해지면서 낚시인구의 증가세에 가속도가 붙었고, 특히 바다낚시의 경우 폭발적인 증가세를 보이고 있는 실정이다.¹⁾ 증가된 낚시인구는 이미 분별있는 방법으로만 낚시를 한다면, 자연생태계의 복원력을 넘어서는 수준으로 알려져 있다. 현실적으로 일부 무분별한 낚시행위 등으로 인하여 전국의 내수면과 해면에 쓰레기투기, 물고기자원 남획,²⁾ 생태계 악화(파괴) 등의 악영향을 미치고 있다. 물론 이러한 현상이 우리나라에만 국한된 문제는 아니다. 미국, 유럽 등의 많은 선진국들은 이미 오래 전부터 낚시에 따른 문제가 노출되면서 무분별한 낚시행위에 대한 대책을 개발/시행함으로써, 해면 및 내수면 물고기자원 보존과 자연생태계 보호에 만전을 기해왔던 것이다.

그러나 우리나라의 경우 낚시를 서민층의 건전한 레저활동이란 차원에서 일부 해면 및 내수면의 낚시행위에 대한 제약을 제외하고, 대부분의 낚시행위에 대하여 소극적으로 대처하였다. 이러한 결과로 인하여 현재는 낚시와 관련된 제 문제에 대하여 구체적인 대책이 전무한 실정에 있다.

- 1) 본 연구에서는 장소에 따른 낚시 행위에 대한 용어를, 바다에서 이루어지는 낚시행위를 **바다낚시**, 내수면에서의 낚시행위는 **민물낚시**로 용어를 통일하였음
- 2) 본 연구에서는 낚시대상 어족에 대하여 **물고기 자원**으로 통일하였음. 그 이유는 낚시면허제 검토 자체가 일반 국민들을 대상으로 하고 있고, 이해 당사자인 낚시 관련 국민들의 이해를 돕기 위함임(다른 용어로는 어족자원)

따라서, 아무리 서민들의 레저활동인 낚시행위라고 할지라도, 이것이 물고기자원 고갈과 자연환경 파괴의 요인으로 작용한다면, 이는 국민의 공유재산(Common Property)인 물고기 자원 및 환경의 보전과 국가 전체적 이익 및 국민 전체의 복지후생 증대라는 관점에서 적절한 대책이 강구되어야 한다는 의견이 사회 각 계층에서 다양하게 제기되고 있는 실정이다.

이러한 시대적 요청에 따라 낚시레저의 실태를 파악한 후 이를 바탕으로 적절한 낚시대책을 모색하고 이의 타당성을 분석함으로써, 향후 낚시레저활동의 선진화와 국민후생 증대라는 목적을 동시에 달성할 수 있는 방안을 제시하였다.

즉 깨끗한 자연환경을 조성하고 물고기 자원을 증강시켜 낚시인들이 쾌적한 환경에서 여가를 즐길 수 있는 바람직한 낚시문화를 정착시키는 방안을 모색하는 차원에서 낚시면허제의 도입에의 필요성과 그 타당성을 분석하였다.

제2절 연구범위 및 방법

본 연구의 대상은 낚시를 이용하여 물고기 자원을 잡는 상업적 어업행위(Commercial Fishing) : 오징어 채낚기, 외줄낚시 등)가 아니라, 국민 다수가 여가 활동의 일환으로 하고 있는 레저낚시 행위(Recreation Fishing)이다. 연구범위는 낚시면허제 도입 여부에 초점을 맞추어, 해면과 내수면에서 이루어지는 낚시행위와 관련된 제반 현황과 문제점들, 낚시면허제 도입에 대한 타당성 검토에 한정하여 연구를 수행하였다.

연구방법으로는 먼저, 해면과 내수면에서 이루어지는 낚시 가능 수면적, 낚시산업(낚시인구/낚시터/낚시대상 어종), 낚시용품업 등에 대한 현황

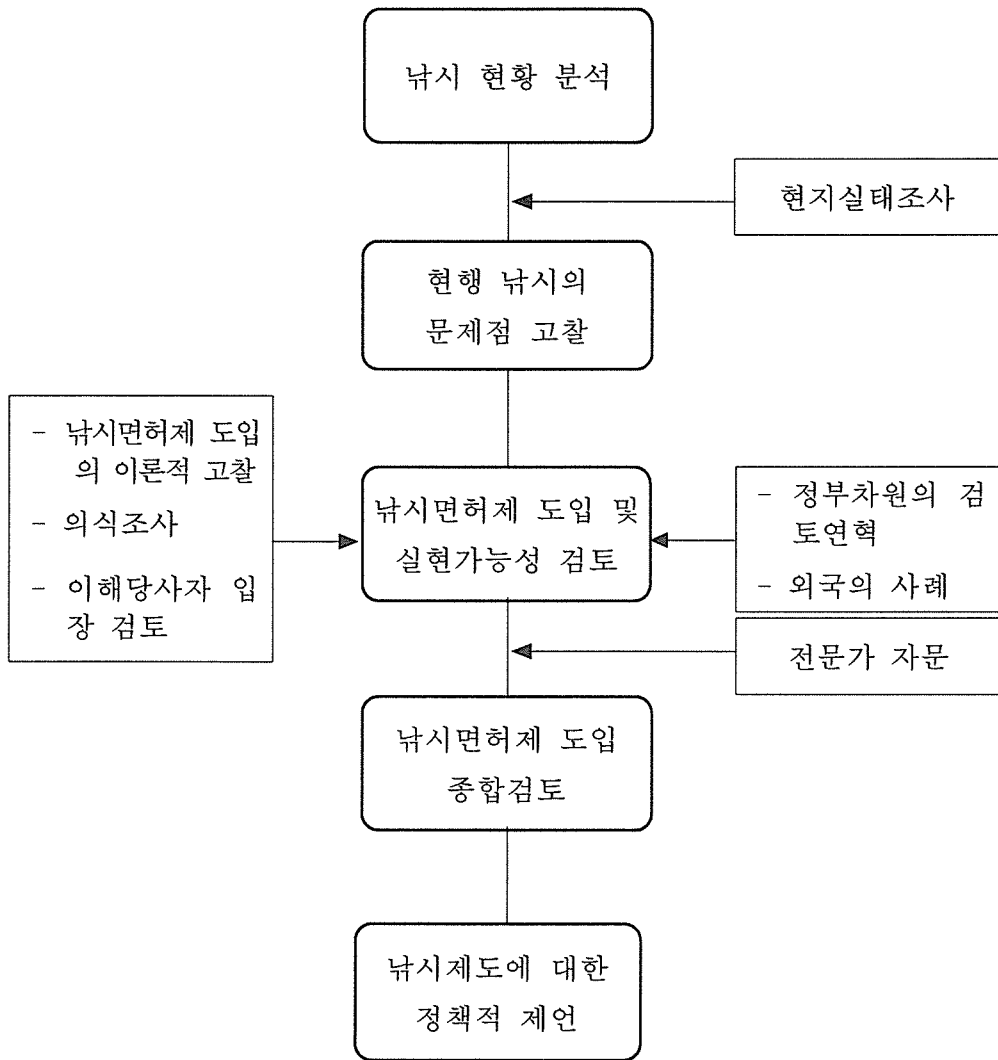
을 살펴본 후 낚시 행위에 대한 오염 실태를 분석하였다. 그 다음으로 낚시에 대한 문제점으로 물고기자원의 고갈, 낚시터의 환경오염, 외래종의 도입 문제, 낚시 문화의 퇴보 등을 검토하였다. 또한, 현행 낚시관련 법/제도의 현황과 문제점 등을 분석하였다.

다음으로 이러한 낚시 행위에 대한 해결방안의 하나로, 낚시면허제에 대한 개념, 정부차원의 도입 검토, 외국의 낚시면허제 사례, 면허제 도입의 이론적 접근, 낚시관련 이해당사자들의 입장 등을 통한 종합적 검토를 통하여 낚시면허제에 대한 도입의 필요성 및 실현가능성에 대하여 분석하였다.

마지막으로 낚시면허제에 대한 정책방향에 대한 제언을 제시함으로써, 낚시와 관련 향후 나아가야 할 방향을 모색하였다. 즉, 낚시면허제 도입의 전제조건에 대한 여러가지 방안들을 제시함으로써 우리나라 낚시행정의 기초자료로 제공하고자 하였다.

본 연구보고서의 구성은 첫째, 제1장에서는 연구의 목적 및 연구방법을, 제2장에서는 현행 낚시관련 각종 현황을 검토하였다. 이러한 검토를 토대로 제3장에서는 낚시와 관련된 각종 문제점을 고찰하였다. 제4장에서는 제3장에서 고찰한 각종 문제점을 개선하는 방안으로서 낚시에 대한 이론적 고찰과 아울러 낚시면허제 도입의 외국사례를 통한 비교분석 및 의식조사를 통한 실증분석을 토대로 낚시면허제 도입의 실현가능성을 검토하였다. 그리고 마지막으로 제6장에서는 정책적 제언을 통하여 향후 낚시관련 정책에 대한 방안을 제시하였다.

이상과 같은 연구의 흐름을 간략하게 나타내면 [그림 1-1]과 같다.



[그림 1-1] 연구흐름 체계도

제2장 낚시 현황 분석

낚시³⁾는 일반적으로 갈고리 [鉤 : hook] 와 고기낚기[釣 : fishing]의 두 가지 뜻으로 쓰인다. 영어에서는 낚싯바늘을 「hook」 또는 각(角)진 것을 뜻하는 「angle」 이라고도 한다. 낚시행위는 일반적으로 「fishing」 이라고 하며, 낚시인이란 말은 「angler」 라 한다. 그러나 일반적으로, 이러한 개념은 육하원칙의 논리에 의하여 정의되어지지 않아 명확하고 일관된 정의가 성립되어 있지 않다. 특히 상기의 정의의 경우는 일반적 육하원칙 중 “무엇을” 요소에 대한 정의만 되어 있는 실정이다.

낚싯줄과 낚싯바늘만 있으면 물고기를 낚을 수 있지만 다양하고 흡족한 낚시를 하기 위해서는 대상어에 맞는 낚싯바늘은 물론, 낚싯대·찌·봉·미끼·릴까지도 필요하다. 낚시의 목적은 생활수단으로 하는 경우와 취미, 즉 레저·스포츠로 즐기는 경우 등이 있다.

- 3) ① 낚시바늘과 낚시줄 및 낚시대·미끼를 사용하여 물고기를 잡는 스포츠 레저행위. 즉 “낚시는 심신 단련과 여가선용을 위한 레저·스포츠 차원으로 보아야 함 (1990년 1월 15일 체육부 유권해석)”

참고로, IGFA(International game fish association)가 정해놓은 낚시규정(angling rule)은 낚시의 정의를 다음과 같이 내려놓고 있음. “낚시란 낚시대와 릴·낚시줄·낚시바늘을 사용하여 물고기를 낚거나 낚으려고 하는 것을 말한다(The word 'angling' is defined catching or attempting to catch fish with a rod, reel, line, and hook as outlined in the international in the international angling rules)”

② 상업적 목적으로 낚시줄과 낚시바늘을 사용하여 물고기를 포획하는 것. 낚시바늘과 미끼를 이용한 어부의 어업은 낚시어업이라 하지만, 이것 역시 낚시의 범주에 들. 그러나 낚시라는 용어는 아직까지 순수한 낚시와 ②의 두가지 의미가 동시에 복합된 것으로 사용되고 있음. 따라서 레저·스포츠 차원의 낚시와 어업·상업적인 낚시로서의 용어분화가 시급히 이루어져야 할 필요가 있음. 이것은 영국·미국·유럽 등도 우리와 마찬가지로이며 일반적인 개념의 피싱(fishing)으로부터 탈피하기 위해 앵글링(angling)이란 조어(造語)가 쓰이고 있으나 국내에서는 아직 크게 보편화 되지 않았음

③ 미끼를 꿰어 물고기를 낚는데 쓰이는 작은 갈고리형의 낚시바늘. 즉 낚시바늘을 의미하는 용어로 사용되는 경우도 가끔 있음

즉 생활수단으로서의 낚시는 어업인들이 상업적으로 종사하는 상업어업(Commercial Fishing)과 레저·스포츠로 즐기는 낚시행위(Recreation Fishing)와 구별된다.

이러한 레저·스포츠로서의 낚시는 복잡한 도시생활에서 벗어나 호수·강·바다 등에서 즐기는 취미활동으로서, 생활수준이 향상됨에 따라 참여인구도 크게 증가하고 있다. 낚시는 남녀노소 누구나 즐길 수 있는 정적인 야외활동으로서, 잡념을 버리고 정신을 수양할 수 있도록 해주며, 정신적 안정과 함께 심신의 피로를 해소하는 데 도움을 준다. 반면, 낚시행위로 인한 부정적인 측면 또한 상당히 많다.

낚시인들이 버린 쓰레기, 오물, 낚시미끼 및 도구 등에 의한 낚시터 주변의 환경 및 수질오염, 무분별한 남획으로 인한 물고기자원 고갈 등의 문제점 또한 상당히 심각하게 대두되고 있다.

본 장에서는 이러한 레저 및 스포츠로서의 낚시에 대한 현황분석을 하였다. 다시 말해 낚시행위가 발생하는 장소적 개념의 수면과 낚시터, 낚시행위 주체인 낚시인, 낚시행위의 대상인 어종, 낚시관련 산업의 현황 등과 낚시행위에 따른 환경오염 실태를 분석하였다.

제1절 낚시가능 수면 현황

본 절에서는 낚시행위가 이루어지는 공간(장소)을 내수면과 해면으로 구분한 후 그 일반적인 현황을 고찰하고자 한다. 하천면적과 수계별/등급별/시도별 하천 현황, 이용목적별 호소 현황, 시도별 저수지 및 용·배수로 연장 현황(이상 내수면), 방조제, 도서, 어촌계, 자연부락 및 소규모 방파제 현황(이상 해면)을 살펴보았다.

1. 내수면

수면은 내수면과 해면으로 대별할 수 있다. 여기서 내수면이란 육지내의 수류(水流) 또는 수면(水面)을 말한다. 즉 하천/댐/호소/저수지 기타 인공으로 조성된 담수나 기수의 수류 또는 수면을 말하는 것으로 국가·지방자치단체 또는 대통령이 정하는 공공단체가 소유 또는 관리하는 내수면과 사유토지에 자연 또는 인공으로 조성된 내수면으로 구분할 수 있다(내수면어업법 제2조제1항). 해면과 달리 내수면은 직접 소유·점유 등에 의해 실질적으로 지배하는 수면관리자가 있는 것이 특징이다.

<표 2-1> 내수면어업법상 용어의 정의

용 어	내 용
내수면	하천·댐·호소·저수지 기타 인공으로 조성된 담수나 기수의 수류 또는 수면
공공용수면	국가·지방자치단체 또는 대통령이 정하는 공공단체가 소유 또는 관리하는 내수면
사유수면	사유토지에 자연 또는 인공으로 조성된 내수면
수면관리자	공공용수면 또는 사유수면을 소유 또는 점유하거나 기타 방법에 의하여 실질적으로 지배하는 자
내수면어업	내수면에서 수산동식물을 포획·채취 또는 양식하는 사업

자료 : 내수면어업법 제2조

우리나라의 내수면의 지적통계와 관련된 정부부처는 행정자치부, 해양수산부, 건설교통부, 환경부, 농림부(농업기반공사) 등이다. 이를 그 내용별로 살펴보면 <표 2-2>와 같다.

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

<표 2-2> 내수면의 지적통계관련 관계기관 및 내용

관계부처	내용	비고
행정자치부	<지적통계연보> - 시도별 하천면적의 현황 - 하천 : 하천, 댐, 호소, 저수지 ※단, 구거(작은 도랑) 제외	면적집계
해양수산부	<내부자료> - 내수면 종류별 현황 - 내수면 : 강/하천, 댐/호수, 저수지	"
건설교통부	<건설교통부 통계연보> - 수계/지역별 하천현황 - 하천 : 국가하천, 지방1급하천, 지방2급하천	개소 연장길이
환경부	<전국 호소 환경 현황조사 관련 보고서> - 이용목적별 호소의 개소 현황 - 호소 : 다목적댐, 발전용댐, 생공요수댐, 농업용수댐, 저수지, 하구호, 자연호	개소
농업기반공사	<농업생산기반정비사업 통계연보> - 시도별 저수지 체원 현황	개소 면적

<표 2-3>은 행정자치부 지적통계연보의 지적공부상 하천면적의 현황을 나타낸 것이다. 지적공부상 하천에는 강, 하천은 물론, 댐, 저수지까지 포함되나 구거(溝渠: 작은 도랑)은 제외된다.

지적공부 통계에 따르면 2000년 현재 우리나라 총 국토면적은 99,461km²이고 하천면적은 2,804km²이다. 하천면적을 내수면 면적이라 볼 때, 전 국토 중 내수면 면적은 2.82%에 이르고 있다. 내수면 면적을 시도별로 비교해보면, 경북이 578km²로 가장 넓고, 다음으로 경기 398km², 강원도 374km² 등의 순이다.

각 지역별 국토면적 대비 내수면(하천) 면적의 비율을 보면, 전체적으로 서울이 8.59%로 가장 높고 인천이 0.59%로 가장 낮은 비중을 차지하고 있으며, 각 지방자치단체 중에서는 경기도가 3.93%로 가장 높게 나타나고

있다.

<표 2-3> 지적 공부상 시도별 총면적 및 하천면적

(단위 : km², %)

시도별	총면적(A)	하천면적(B)	하천비율(B/A)
합 계	99,460.7	2,804.1	2.82
서 울	605.5	52.0	8.59
부 산	759.9	43.2	5.68
대 구	885.6	44.8	5.06
인 천	964.5	5.7	0.59
광 주	501.4	18.9	3.77
대 전	539.8	19.0	3.52
울 산	1,056.3	30.6	2.90
경 기	10,135.2	398.4	3.93
강 원	16,571.8	374.3	2.26
충 북	7,431.7	210.3	2.83
충 남	8,586.4	234.7	2.73
전 북	8,050.1	279.4	3.47
전 남	11,987.0	205.7	1.72
경 북	19,023.7	578.2	3.04
경 남	10,515.5	285.6	2.72
제 주	1,846.3	23.3	1.26

주 : 하천에는 저수지를 포함하나 작은 도랑(구거(溝渠))은 제외
 자료 : 행정자치부, 지적통계연보, 2001

또한 건설교통부, 환경부, 농업기반공사 등에서도 하천, 댐, 저수지 등에 대하여 통계자료를 집계하고 있다. 먼저, 건설교통부에서는 하천을 국가하천, 지방1급하천, 지방2급하천으로 등급화하여 계산하고 있으나, 하천과 관련하여 면적에 대한 통계자료는 없는 실정이고, 개소와 연장길이에 대해서만 나타나 있다.

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

<표 2-4>에 따르면 우리나라 전체하천은 3,896개소에 연장길이 30,127km로서, 국가하천이 62개소에 2,795km, 지방1급하천 55개소에 1,334km, 지방2급하천 3,779개소에 26,089km이다. 하천을 간선과 지선을 합한 수계별 연장길이를 보면, 낙동강(7,385km), 한강(7,159km), 금강(3,760km), 섬진강(2,074km), 영산강(1,436km) 순이다.

<표 2-4> 수계별 등급별 하천현황

(단위 : 개소, km)

수계별	간선 유로연장 (km)	하천연장							
		합 계		국가하천		지방1급하천		지방2급하천	
		개소	연장	개소	연장	개소	연장	개소	연장
합 계	2158.7	3,896	30,217.3	62	2,795.0	55	1,333.6	3,779	26,088.7
한 강	481.7	710	7,159.2	15	778.6	12	566.7	683	5,813.9
낙동강	521.5	801	7,385.1	10	824.2	10	191.0	781	6,369.9
금 강	395.9	492	3,760.2	11	389.4	20	358.7	461	3,012.1
영산강	129.5	170	1,436.1	5	191.3	2	46.2	163	1,198.5
선진강	212.3	284	2,073.9	3	237.3	1	22.0	280	1,814.6
안성천	66.4	103	606.4	4	87.6	0	0.0	99	518.8
삼교천	58.6	100	606.0	3	63.7	2	29.3	95	513.0
만경강	77.4	83	600.0	3	67.8	2	26.0	78	506.2
동진강	46.0	88	456.2	4	69.8	1	19.8	83	366.6
형산강	63.9	30	281.8	1	36.0	0	0.0	29	245.8
태화강	64.0	61	326.4	1	11.6	1	13.9	59	300.9
탐진강	41.5	37	233.1	1	27.3	0	0.0	36	205.8
기 타		937	5,293.2	1	10.4	4	60.0	932	5,222.8

자료 : 건설교통부, 건설교통통계연보 제37호, 2000

<표 2-5>는 시도별, 등급별 하천현황을 나타내고 있다. 시도별 하천현황을 보면 전체적으로 3,993개소에 30,619km로 <표 2-2>의 수계별 현황의

수치보다 많이 나타나고 있다. 이는 수계별로 보면 하나인 하천에 대하여 관할 시도가 다수인 경우 개소 수와 연장길이가 중복 계산되었기 때문이다. 시도별 하천 연장길이를 비교해 보면, 경북이 4,637km로 가장 길고, 다음으로 경남(4,188km), 전남(3,723km), 강원(3,589km), 경기(3,499km), 전북(3,228km) 순을 나타내고 있다.

<표 2-5> 시도별 등급별 하천현황

(단위 : 개소, km)

시·도 별	합계		국가하천		지방1급하천		지방2급하천	
	개소	연장	개소	연장	개소	연장	개소	연장
합 계	3,993	30,618.9	82	3,061.1	67	1,373.5	3,844	26,184.3
서울	39	270.4	3	75.4	1	3.7	35	191.3
부산	45	212.7	1	20.3	0	0.0	44	192.5
대구	28	277.3	2	99.5	1	12.5	25	165.3
인천	30	109.9	0	0.0	0	0.0	30	109.9
광주	33	213.1	2	42.0	2	25.4	29	145.7
대전	31	224.7	4	90.0	1	7.7	26	127.0
울산	102	491.7	1	11.6	1	13.9	100	466.2
경기	521	3,498.8	14	473.3	4	94.2	503	2,931.3
강원	258	3,588.8	5	227.6	11	476.0	242	2,885.2
충북	187	2,391.8	9	334.7	13	210.2	165	1,847.0
충남	548	2,957.3	9	228.1	12	163.5	527	2,565.7
전북	491	3,228.1	11	285.9	9	145.9	471	2,796.3
전남	563	3,722.6	7	320.8	1	20.8	555	3,381.0
경북	370	4,636.8	5	414.2	7	163.0	358	4,059.7
경남	687	4,188.4	9	437.9	4	36.7	674	3,713.9
제주	60	606.4	0	0.0	0	0.0	60	606.4

자료 : 건설교통부, 건설교통통계연보 제37호, 2000

<표 2-6>은 환경부에서 집계한 우리나라 호소에 대한 자료로서, 이 또한 상기의 건설교통부의 하천관련 통계처럼 호소에 대한 면적과 길이에 대한 자료는 없고, 단지 개소에 대한 통계만 집계되어 있다.

여기서의 하천의 호소란 인공조성된 댐과 저수지, 하구소, 자연호를 통칭하여 이르는 말이다. 우리나라의 인공조성댐은 총 39개소로서 이용목적에 따라 다목적댐, 발전용댐, 생공용수댐, 농업용수댐으로 나눌 수 있다. 이외에 하구호 6개소, 자연호 5개소가 존재한다. 또한, 댐보다 규모가 작은 저수지는 18,750개소가 있다. 이들 댐과 저수지 등을 합한 총 호소는 18,797개소가 된다.

<표 2-6> 이용목적별 호소 현황

(단위 : 개소)

합계	다목적댐	발전용댐	생공용수댐	농업용수댐	저수지	하구호	자연호
18,800	13	10	12	4	18,750	6	5

주) 다목적댐, 발전용댐, 공용수댐 은 2001년도 자료이며, 나머지는 1994년도 자료임4)

<표 2-7>은 농업기반공사가 집계한 저수지 통계자료이다. 2000년 현재 우리나라 저수지는 총 17,913개소로서 총면적은 87,287ha에 유효저수량은 30억 m³이다. 따라서 저수지 개소당 평균 만수면적은 4.87ha, 평균 유효저수량은 168천 m³임을 알 수 있다. 시도별로 살펴보면, 저수지가 가장 많은 곳은 경북으로 5,625개소이고, 다음으로 경남 3,259개소, 전남 3,244개소, 전북 2,289개소 순이다. 한편, 낙시인이 밀집되어 있는 수도권과 경기지역 저수지는 431개소로 타 지역에 비하여 낙시인 대비 낙시터수가 미약한 편이고, 더욱이 서울시는 시도 중 유일하게 저수지가 한 곳도 없는 지역으로 나타났다. 시도별 만수면적을 비교해 보면, 전남이 27,927ha로 가장 넓고,

4) 환경부, 전국 호소 환경 현황조사 및 주요 호소 영향권역 설정 보고서, 1994

이어서 충남 15,600ha, 전북 14,192ha, 경북 9,628ha 순이다.

특히 경기도의 경우 만수면적은 6,976ha로서 저수지 개소가 적은 것에 비하면 단위당 만수면적은 상당히 높은 수준을 나타내고 있다(저수지개소당 평균 만수면적 16.19ha, 유효저수량 582천m³). 관리주체별로는 농업기반공사가 3,299개소로 18.4%, 시군이 14,614개소로 81.6%를 차지하고 있다. 그리고 용수목적으로 저수지와는 달리 하천 가운데 하천의 흐름을 크게 방해하지 않는 정도의 뚝(이를 湫라함)을 쌓기도 하는데, 농업기반공사의 자료에 따르면, 2000년 현재 18,350개소의 보가 있는 것으로 추정되고 있다.

<표 2-7> 시도별 저수지 제원 현황

구 분	저수지 (개소)	만수면적 (ha)	유효저수량 (100만m ³)
총 계	17,913	87,287	3,003
서 울	-	-	-
부 산	137	117	5
대 구	223	576	26
인 천	36	576	23
광 주	155	365	9
대 전	19	101	5
울 산	376	580	19
경 기	431	6,976	251
강 원	340	2,106	96
충 북	808	2,899	162
충 남	967	15,600	474
전 북	2,289	14,192	640
전 남	3,244	27,927	682
경 북	5,625	9,628	390
경 남	3,259	5,612	222
제 주	4	32	-

자료 : 농업기반공사, 농업생산기반정비사업 통계연보, 2000

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

<표 2-8>은 농업기반공사의 전신인 농지개량조합이 1999년 당시 관리 하던 저수지를 시도별로 집계한 자료이다. 이에 따르면 1999년 현재, 농지개량조합이 관리하는 저수지는 총 3,261개소로 농업용수 공급을 목적으로 일제시대 이후부터 지금까지 이어져 왔다.

따라서 전통적 저수지인 시·군관리 저수지에 비해 규모가 큰 것이 특징이다. 그만큼 개소수에 비하여 농업용수 공급의 역할이 크고, 또한 낙시터로도 각광을 받고 있다. 전라도와 경상도에 집중적으로 분포되어 있으며, 만수면적으로는 50ha 미만인, 유효저수량으로는 200m³이 대부분을 차지하고 있다.

<표 2-8> 시도별 농조 관리 저수지 현황

(단위 : 개소)

시·도	합계	유효저수량(100만m ³)						만수면적(ha)			
		2이하	2~3	3~6	6~10	10~20	20이상	50이하	50~100	100~200	200이상
총계 분포율 (%)	3,261 (100)	3,091 (94.78)	66 (2.02)	58 (1.76)	13 (0.43)	15 (0.43)	18 (0.54)	3,126 (95.86)	83 (2.54)	26 (0.80)	26 (0.80)
부산	7	7	-	-	-	-	-	7	-	-	-
대구	33	30	1	1	1	-	-	31	1	1	-
인천	13	9	2	2	-	-	-	9	4	-	-
경기	105	91	3	5	-	4	2	91	7	2	5
강원	69	59	6	2	-	2	-	64	3	1	1
충북	203	189	3	6	2	2	1	197	2	2	2
충남	214	190	4	11	4	1	4	184	20	4	5
전북	377	347	10	10	2	4	4	353	14	3	6
전남	1,022	995	16	5	2	1	3	1,002	11	5	4
경북	617	592	8	11	2	1	3	598	14	4	1
경남	598	579	13	5	-	-	1	566	7	2	2
제주	3	3	-	-	-	-	-	3	-	-	-

자료 : 농지개량조합연합회·(재)농어촌환경기술연구소, 농조저수지다목적활용방안연구, 1999

<표 2-9>는 농업기반공사가 집계한 시도별 용수로 및 배수로 현황자료이다. 2000년 현재 전국 용수로 길이 합계는 총 109,833km이고, 배수로 연장은 61,712km로 나타났다. 용수로 중 토공용수로가 전체의 63.5%인 69,712km이고, 공작물용수로는 36.5%인 40,121km이다. 그리고 배수로 중 토공은 전체의 83.3%인 51,512km이고, 공작물은 16.7%인 10,343km이다. 한편 용수로의 연장길이가 가장 긴 시도는 전남으로 21,355km이고, 다음에 경북 18,988km, 충남 17,604km의 순이다. 배수로의 경우는 충남이 14,014km로 가장 길고, 다음으로 전남 12,942km, 전북 7,706km, 경남 7,140km이다. 경기도에서는 용수로 연장이 10,196km이고, 배수로 연장은 6,445km으로 파악되었다.

<표 2-9> 시도별 용·배수로 연장 현황

(단위 : km)

구 분	용 수 로			배 수 로		
	합 계	토 공	공작물	합 계	토 공	공작물
합 계	109,833	69,712	40,121	61,905	51,562	10,343
서울	11	8	3	-	-	-
부산	61	55	6	23	23	-
대구	358	103	255	145	102	43
인천	789	447	342	658	552	106
광주	224	196	28	161	140	21
대전	145	125	20	70	65	5
울산	293	141	152	73	60	13
경기	10,196	7,173	3,023	6,445	5,434	1,011
강원	5,183	3,431	1,752	2,351	1,868	483
충북	6,481	4,707	1,774	4,161	3,703	458
충남	17,604	10,919	6,685	14,014	11,281	2,733
전북	15,226	9,268	5,958	7,706	6,297	1,409
전남	21,355	13,033	8,322	12,942	11,347	1,595
경북	18,988	12,494	6,494	6,011	4,674	1,337
경남	12,873	7,579	5,294	7,140	6,012	1,128
제주	47	33	14	-	-	-

자료 : 농업기반공사, 농업생산기반정비사업 통계연보, 2001

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

해양수산부는 우리나라 내수면 면적을 전 국토 대비 약 2% 수준인 2,070km²로 보고 있으며, 아울러 내수면을 구분해서 강·하천 930km²(내수면의 44.9%), 댐 및 호수 660km²(31.9%), 저수지 480km²(23.2%)로 집계하고 있다.

<표 2-10> 내수면의 유형별 면적

내수면 구분	면적	비율	비고
총계	2,070km ²	100%	전국토면적 : 99,461km ² 전국토 대비 내수면 면적 : 2.1%
강/하천	930km ²	44.9%	
댐/호수	660km ²	31.9%	
저수지	480km ²	23.2%	

자료 : 해양수산부, 2000

이상의 각 관련 부처별 내수면에 대한 지적통계를 종합하면 다음의 표와 같다.

<표 2-11> 내수면 면적의 집계기관별 현황

구분	내수면		범 위	비고
	면적	개소		
행정자치부	2,804km ²	-	강, 하천은 물론, 댐, 저수지까지 포함되나 구거(溝渠: 작은 도랑)는 제외	전국토면적: : 99,461km ²
해양수산부	2,070km ²	-	강·하천, 댐 및 호수, 저수지	
환경부	-	18,797개소	하천의 호소란 인공조성된 댐과 저수지, 하구소, 자연호를 통칭	
건설교통부	30,127km	3,896개소	국가하천, 지방1급하천, 지방2급하천으로 등급화	

2. 해면

낙시행위가 이루어지는 공간으로 내수면과 구분하여 해면을 들 수 있다. 특히 해면에서 이루어지는 낙시를 내수면의 민물낙시와 구분하여 바다낙시라고 한다. 이러한 바다낙시는 해안선, 방조제 연장, 어촌계, 자연부락, 방파제 등에서 행하여 진다. 이는 낙시행위가 행하여지는 장소적 관점에서 이와 관련된 자료들을 관련 기관별로 구분하여 보면 다음과 같다.

<표 2-12> 해면관련 주요 통계의 관계기관별 집계

관계기관	내용	비고
농업기반공사	<농업생산기반 정비사업 통계연보> - 시도별 관리주체에 따른 방조제 현황 - 방조제 : 국가관리, 지자체관리, 미지정	연장길이
행정자치부	<행정자치부 통계연보> - 전국 도서 현황 - 도서 : 유인도서, 무인도서	도서 개소 및 면적 해안선 연장길이
수협중앙회	<어촌계현황> - 어촌계, 자연부락, 방파제	개소

<표 2-13>은 농업기반공사가 집계한 시도별 관리주체별 방조제 현황으로서 2000년 현재의 전국 방조제 길이는 총 1,155km이다. 관리주체별로 나누어 보면, 국가관리 방조제가 전체의 23.4%인 271km, 지자체관리 방조제는 74.0%인 854km, 관리대상자 미지정 방조제가 2.6%인 30km로 나타났다. 한편, 방조제 연장길이를 시도별로 보면, 충남이 157km로 가장 길고, 다음으로 전남 151km, 인천 142km, 경기 91km 순으로 나타났다.

<표 2-13> 시도별 관리주체별 방조제 연장 길이

(단위 : km)

구 분	합 계	국가관리	지자체관리	미지정
합 계	115.49	270.8	854.2	29.9
부 산	12.0	-	5.4	6.6
인 천	141.6	41.1	97.7	2.8
울 산	0.2	-	0.2	-
경 기	91.3	4.6	86.7	-
충 남	156.9	25.1	121.0	10.8
전 북	120.0	75.6	42.4	2.0
전 남	150.9	115.7	453.9	1.3
경 남	61.8	8.7	46.7	6.4
제 주	0.2	-	0.2	-

자료 : 농업기반공사, 농업생산기반 정비사업 통계연보, 2001

행정자치부의 도서(島嶼) 수 및 해안선 연장길이 통계에 의하면, 2001년 현재 우리나라 전체 도서수는 총 3,170개소로 총 면적 3,787km²이다(<표 2-14> 참조). 전체 도서 중 유인도서는 15.5%로 491개소이며, 무인도서는 84.5%인 2,679개소이다. 그리고 이를 면적별로 보면, 유인도서 3,701km²(97.7%), 무인도서 85km²(2.3%)로 조사되었다.

우리나라 도서 통계를 시도별로 살펴보면, 도서수가 가장 많은 시도는 전남으로 전체 도서의 61.2%인 1,969개소로 그 면적은 전체면적의 49.0%인 1,856km²이다. 다음으로 경남이 425개소에 910km², 인천 154개소 647km², 충남 261개소 163km²의 순이다. 한편, 해안선 길이는 전국 합계가 12,903km인데, 이 중 도서인접 해안선 길이가 65.1%인 8,397km이고, 육지인접은 34.9%인 4,505km이다. 해안선 길이를 시도별로 비교해 보면, 전남이 6,431km로 전체의 49.8%나 된다. 다음으로 경남 2,203km(17.1%), 충남 1,225km(9.5%), 인천 990km(7.7%) 순이다.

<표 2-14> 전국 도서 현황

시도별	전체도서						유인도서		해안선 연장(km)		
	합 계		유인도서		무인도서		가구수 (가구)	인구수 (명)	합 계	도서 인접	육지 인접
	개 소	면 적 (km ²)	개 소	면 적 (km ²)	개 소	면 적 (km ²)					
합 계	3,170	3,786.5	491	3,701.2	2,679	85.3	288,183	869,801	12,902.7	8,397	4,505
부 산	41	37.9	3	34.6	38	3.3	59,701	192,183	227.8	65.8	162.0
인 천	154	647.0	42	640.9	112	6.1	33,046	94,172	989.7	958.7	31.0
울 산	4	0.0	-	-	4	0.0	-	-	109.9	1.9	108.0
경 기	65	44.6	11	43.7	54	0.8	2,768	7,215	409.8	106.3	303.6
강 원	32	0.3	-	-	32	0.3	-	-	220.8	8.5	212.3
충 남	261	163.0	37	150.5	224	12.5	6,867	20,262	1,224.6	802.1	422.5
전 북	109	38.0	26	35.3	83	2.6	1,985	6,468	489.5	202.7	286.9
전 남	1,969	1,856.3	280	1,810.4	1,689	45.9	85,025	243,969	6,431.3	4,716.9	1,714.4
경 북	47	73.7	4	73.6	43	0.1	3,840	10,426	343.5	65.5	278.0
경 남	425	910.3	80	898.4	345	11.8	92,719	289,124	2,202.9	1,414.6	788.3
계 부	63	15.5	8	13.8	55	1.7	2,232	5,982	253.0	54.4	198.6

자료 : 행정자치부, 통계연보 통권 제4호, 2001

전국의 어촌계/자연부락 등과 관련하여서는 수협중앙회에서 매년 발간되는 어촌계 현황 자료에 근거하여 그 현황을 파악하였다(<표 2-15> 참조). 이에 따르면, 전국의 어촌계수는 도시근교 340개, 취약지구 266개, 연안촌락 1,203개소로 총 1,809개소이다.

이에 비해 자연부락은 이의 약 2배인 3,322개소로 집계되었다. 한편 어촌계와 자연부락내의 소규모 방파제는 전국적으로 2,000여개가 있는 것으로 나타났다. 지역별로는 주로 전남과 경북 및 경남에 집중되어 있다. 즉 전남/경남/경북이 전체의 약 76%인 1,373개로, 특히 전남의 경우 전체 어촌계수의 50% 수준에 이르고 있다. 자연부락과 방파제의 지역별 분포는 어촌계 분포와 유사하게 나타났다.

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

<표 2-15> 전국 어촌계/자연부락/소규모 방파제 현황

구분	어 촌 계				자연부락	방파제
	소계	도시근교	취약지구	연안촌락		
합계	1,809	340	266	1,203	3,322	1,896
경인	92	32	25	35	143	62
강원	69	20	-	49	118	50
충청	73	4	15	54	296	54
전북	60	5	25	30	145	54
전남	844	85	152	607	1,444	1,003
경북	137	15	3	119	202	150
경남	393	91	39	263	704	374
부산	41	41	-	-	45	44
제주	100	47	7	46	225	105

자료 : 어촌계 현황, 수협중앙회, 2000

이상의 바다낚시가 행해지는 공간적 관점에서 관련있는 해안선, 방조제, 도서, 어촌계 및 자연부락, 방파제 등의 자료에 대한 관계기관별 현황을 정리하면 다음과 같다.

<표 2-16> 해면의 바다낚시 기관별 자료 현황

관계기관	내용	해면	
		개소	연장길이
농업기반공사	방조제 연장길이	-	1,154.9km
행정자치부	도서	3,170개	-
	해안선 연장길이	-	12,902.7km
수협중앙회	어촌계	1,809개	-
	자연부락	3,332개	-
	방파제	1,896개	-

3. 종합

지금까지 살펴본 바와 같이, 내수면 및 해면의 현황은 아래의 표와 같다.

<표 2-17> 낚시 관련기관별 수면에 대한 자료 집계 현황

◎ 내수면

구분	내수면		범 위	비고
	면적	개소		
행정자치부	2,804km ²	-	강, 하천은 물론, 댐, 저수지까지 포함되나 구거(溝渠: 작은 도랑)는 제외	전국토면적: : 99,461km ²
해양수산부	2,070km ²	-	강·하천, 댐 및 호수, 저수지	
환경부	-	18,797개소	하천의 호소란 인공조성된 댐과 저수지, 하구소, 자연호를 통칭	
건설교통부	30,127km	3,896개소	국가하천, 지방1급하천, 지방2급하천으로 등급화	

◎ 해면

관계기관	내용	해면	
		개소	연장길이
농업기반공사	방조제 연장길이	-	1,154.9km
행정자치부	도서	3,170개	-
	해안선 연장길이	-	12,902.7km
수협중앙회	어촌계	1,809개	-
	자연부락	3,332개	-
	방파제	1,896개	-

제2절 낙시산업

낙시는 크게 내수면에서 하는 민물낙시와 해면에서 이루어지는 바다낙시로 구분할 수 있다. 내수면에서 하는 낙시방법에는 도구의 종류에 따라 대낙시, 릴낙시, 루어낙시, 플라이낙시, 견지낙시 등이 있고 장소에 따라 호소·저수지에서는 대낙시, 릴낙시, 얼음낙시를 하고, 하천에서는 플라이낙시, 견지낙시, 루어낙시를 많이 하고 있다. 또한 바다낙시의 경우는 던질낙시, 갯바위낙시, 방파제낙시, 보트낙시, 배낙시 등이 성행하고 있다.

<표 2-18> 민물 및 바다낙시의 종류.

구분		낙시종류
내수면	도구	대낙시, 릴낙시, 루어낙시, 플라이낙시, 견지낙시 등
	장소	호소·저수지 : 대낙시, 릴낙시, 얼음낙시 등 하천 : 플라이낙시, 견지낙시, 루어낙시 등
해면	바다낙시	던질낙시, 갯바위낙시, 방파제낙시, 보트낙시, 배낙시 등

낙시가 하나의 국민적 레저로 자리잡으면서 낙시인구의 수 또한 급격하게 증가하고 있으며, 이로 인하여 낙시터, 특히 유료 낙시터 또한 증가하고 있는 추세에 있다. 이하에서는 낙시인구와 낙시터의 실태를 내수면과 해면으로 각각 구분하여 살펴보고자 한다.

1. 낙시인구

낙시인구를 산정하기 위해서는 낙시인에 대한 개념 및 범위 등에 대한 정의가 선행되어야 한다. 그러나 현실은 『낙시인이란 누구를 말하는가』에 대하여 아직까지 일반화된 개념이 정립되지 않은 실정이다. 기존의 낙

시인의 개념에 대하여 언급하고 있는 것으로는 환경부 수질보전국 (1995. 8)의 「낚시면허제 추진계획안」에서 언급한 20세 이상이면서 연 5-6회 이상 낚시하는 사람을 낚시인으로 보았다. 그리고 일반 문헌인 표준낚시백과사전⁵⁾에서는 물고기를 잡아다가 판다거나 기타 상업적인 목적이 아니라 단순히 스포츠라는 레저 차원에서 낚시대와 낚시바늘, 찌, 낚시줄 및 미끼 등의 낚시도구(조구⁶⁾)를 사용하여 물고기를 낚는 취미를 가진 사람이라고 하였다. 이외에도, 낚시춘추 등의 낚시관련 전문잡지에서는 낚시용품을 구매하는 사람(즉 낚시 구매력을 가진 사람) 및 낚시대를 스스로 조작할 수 있는 사람, 조구를 사용하여 상업목적이 아닌 스포츠 또는 레저차원에서 물고기를 낚는 취미를 가진 사람 등으로 정의하고 있다.

이와 같이 낚시인에 대한 개념 및 범위 등에 대한 정의가 매우 애매모호하여 우리나라에서 낚시인구, 즉 낚시인 수를 공식적으로 집계한 자료는 아직 없는 실정이다. 다시말해 일반적으로 단 한번 낚시 경험밖에 없는 사람을 낚시인구로 잡을 수도 없는 실정이지만, 그렇다고 간헐적으로 낚시를 즐기는 수많은 사람들을 낚시인구에서 완전히 제외시킬 수도 없는 현실적인 문제가 있기 때문이다.

<표 2-19> 낚시인 정의에 대한 견해

출처	정의내용
환경부(1995. 8)	20세 이상이면서 연 5-6회 이상 낚시하는 사람
낚시춘추 등의 전문잡지	낚시용품을 구매하는 사람(구매력) 및 낚시대를 스스로 조립할 수 있는 사람
표준낚시백과사전 (저자: 서동찬)	조구를 사용하여 상업목적이 아닌 스포츠 또는 레저차원에서 물고기를 낚는 취미를 가진 사람

이러한 가운데 대내외적 필요성에 따라 낚시계 내부에서 어렵잡아 낚시

5) 서동인 저, 도서출판자연과학, 1997, p75.

6) 낚시에 사용되는 여러 가지 도구로서 낚시대, 낚시줄, 낚시바늘, 낚시찌, 도래, 봉돌 등을 의미함.

인구를 추정하고, 이를 언론에서 인용 보도해 오는 관행이 지금껏 지속되고 있다. 지난 10여년간의 낚시인구 추정치를 보도한 자료를 중심으로 요약해 보면 다음과 같다.

먼저 인터넷 연합뉴스(1992. 8. 19)는 「환경처 내수면 낚시면허제 도입 검토」 기사에서 국내 낚시인구를 400여만명, 배상우 (1992) 「낚시가 사회적 태도에 미치는 영향」(연세대 대학원 석사학위논문)는 한국개발연구소 표본조사 결과 (1990년)를 인용하면서 낚시인구를 325만명으로, 그리고 한해 2600만명이 낚시터를 찾는다고 추정하였다.

다음으로 환경부 수질보전국 (1995. 8) 「낚시면허제 추진계획안」 자료에 따르면, 20세 이상이면서 연 5-6회 이상 낚시하는 사람을 낚시인으로 간주할때, 이 같은 낚시인구가 국내에 약 400만명으로 추정하였으며, 이중 내수면 낚시가 70%, 해수면이 30%이라고 발표한 바 있다. 인터넷 연합뉴스 (1996. 4. 27)에서도 「환경부 낚시 면허제 도입 적극 추진」 기사에서 낚시인구 400만명으로 보도한 바 있다.

조계근(2000. 12) 「강원도 내수면의 낚시면허제 도입 타당성 분석(강원개발연구원 연구보고서)」은 해양수산부(1999) 「전국 낚시터 일반현황」(내부자료) 자료를 인용한다며, 국내 낚시인구는 500만명이고, 이중 내수면 낚시인이 350만명(70%), 해수면 낚시인이 150만명(30%)이라 밝히고 있다.

김진동(2000) 「붕어낚시 보감 - 무엇을 낚는가」는 총 낚시 인구를 800만명이라 했으며, 낚시광장 웹사이트(2001. 9)에 의하면 낚시인구라는 말 자체가 애매하여 정확한 낚시인구 통계잡기가 어렵다. 평생 단 한번 낚시 경험밖에 없는 사람을 낚시 인구로 잡을 수도 없는 일이지만, 그렇다고 간헐적으로 낚시를 즐기는 수많은 재미군단을 낚시인구에서 완전히 제외시킬 수도 없는 일이다. 근거는 불명확하지만 우리나라 낚시인구는 400-500만명으로 추론했다.

지방 낚시인구의 경우는 부산지방해양수산청(2000. 9. 3)이 밝힌 바에 따르면, 부산연안에서 연간 21만5천명이 낚시를 하는 것으로 추정하고 있다.

한편 부산시 낚시연합회 자료에 의하면, 바다낚시의 경우 등록된 단체회원만 5만명이고, 일반인까지 포함하면 약 13만명이 바다낚시를 즐기는 것으로 나타났다. 조계근 (2000. 12)은 강원도청 맑은물보전과 (1999) 「강원도 낚시터 일반 현황」(내부자료)를 인용하여 강원도내 낚시인구를 30만명으로 추정했다. 그리고 이중 타 시도 주민이 73%라 했다.

이상의 발표된 자료들을 종합하면, 우리나라 총 낚시인구 추정치의 범위는 325~800만명이고, 이 범위 중 500만명의 낚시인구 추정치가 대표치로서 가장 많이 인용되는 실정이다. 그리고 낚시인구 중 70%가 민물 낚시를, 30%가 바다낚시를 즐기는 것으로 나타났다.

<표 2-20> 전국 낚시 인구 추정

자 료	낚시인구 추정	비 고
환경처 내수면 낚시면허제 도입검토(1992.8)	약 400만명	인터넷 연합뉴스
배상우, 낚시가 사회적 태도에 미치는 영향(1992)	약 325만명 (한해2,600만명)	한국갤럽표본조사
환경부(1995.8)	약 400만명	민물 : 70% 바다 : 30%
연합뉴스(96.4.27)	약 400만명	「환경부 낚시면허제 적극 추진」 기사중
조계근(2002.12)	약 500만명	내수면 : 70%(350만명) 해면 : 30%(150만명)
김동진(2000)	약 800만명	붕어낚시보감
낚시광장 web-site	약 400~500만명	-
낚시인구 추정치	500만명	내수면:70%, 바다:30%

한편 유럽, 미국, 기타 OECD 국가 등 낚시 면허제를 도입하고 있는 일부 나라들의 낚시인구 등에 대한 현황은 다음과 같다. 아래 외국사례의 나라들의 경우 낚시를 즐기는 인구(낚시인)는 평균적으로 전체 인구의 약 5% 정도로 나타나고 있다.

낚시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

<표 2-21> 유럽의 주요 낚시면허제 도입국가들의 낚시인구 현황

(단위 : 백만명, %)

국 가	인 구	낚시인구
벨 기 에	10.0	0.30
체 코	10.5	0.29
덴 마 크	5.2	0.25
핀 란 드	5.0	2.1
프 랑 스	56.0	5.0
독 일	79.1	1.4
헝 가 리	10.3	0.32
아이랜드	3.9	0.14
네덜란드	14.5	1.3
폴 란 드	39.0	2.0
슬로바키아	5.35	0.07
영 국	57.1	2.0
평 균	24.66	1.26

자료 : EIFAC (European Inland Fisheries Advisory Commission:유럽내수면어업자
문위원회)의 유어어업(Recreational fisheries)에 관한 심포지엄, 1997.6

우리나라의 경우는 2000년말 통계청의 인구조사에 따라 그 인구를 약 4천600만으로 보면, 총인구의 약 11%가 낚시를 즐긴다고 할 수 있으며, 향후 낚시인구가 레저산업으로서 그 이용자수가 증가될 것으로 예상되는 바 그 비율은 더욱 높아질 것으로 예상된다⁷⁾.

참고로, 우리나라와 유럽국가들간의 낚시인구에 대한 비율을 비교하여 보면, 유럽의 경우는 총인구 대비 약 5%인 반면, 우리나라의 경우는 약 11%가 낚시인구로 추정되어 더 많은 것으로 파악되었다. 그러나 이것은 낚시인구에 대한 개념 및 정의가 상이할 뿐만 아니라 우리나라의 경우 그 낚시인구 자체가 추정치임으로 절대적으로 많다고 할 수 없다. 한편 많은 국민들이 유럽 선진국들 못지 않게 낚시를 즐기고 있는 것만큼은 분명하다고 할 수 있다.

7) 2000년말 기준 15세이상의 경제활동인구가 약 3,560만명인 점을 감안하면, 전국 낚시인구는 15세이상 경제활동인구의 약 14%정도임.

<표 2-22> 우리나라와 유럽국가들간의 낚시인구 비교

구 분	한 국	유 럽	비 고
인구(백만명)	46	24.66	- 유럽은 12개국 평균 - 한국 인구 2000년도 기준
낚시인구(백만명)	5	1.26	
낚시인구 비율	10%	5%	

주) 낚시인구에 대한 개념이 상이함으로(한국 추정치) 비율의 변동은 있을 수 있음

2. 낚시터

낚시터의 경우에도, 낚시인과 마찬가지로 그 개념 및 범위에 대한 정의가 확정되어 있지 않다. 흔히, 낚시터란 낚시를 하는 곳으로 일명 조기(釣磯) 또는 조대(釣臺)라고도 한다. 그러나, 낚시터를 낚시를 하는 곳으로만 개념을 정의하기에는 그 범위가 너무 광범위하고 모호하다.

현행 법률로서는 수산업법 제55조 및 수산업법시행령 제47조 및 제48조의 규정에 따라 마을어업 또는 협동양식어업 어장안의 유료낚시터 또는 체험어장의 지정 및 그 관리에 관하여 필요한 사항을 규정한 유료낚시터 및 체험어장의 지정·관리에 관한 규칙(낚시터의 지정요건 및 시설기준)과 내수면어업법시행규칙 제8조(낚시터의 시설 등) 정도이다.

<표 2-23>에서 언급된 낚시터의 지정요건으로 낚시터 또는 체험어장 이용대상 수산자원이 풍부한 수면일 것, 해당수면과 연결한 육지의 지형이 낚시터 또는 체험어장 이용자가 장시간 안전하게 이용할 수 있게 되어 있을 것, 다른 면허어업의 조업에 지장이 없는 수면일 것으로 정의하고 있으나, 이 또한 그 세부적인 규정이 없다. 즉, 어느 정도의 수산자원 수준이 낚시터 지정에 풍부한 것인지, 또는 낚시터 이용자의 안전에 있어 어느 정

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

도의 기간이 안전한 것인지, 타 면허어업의 조업에 지장이 없는 정도가 어느 정도인지 등에 대하여 구체적인 기준이 존재하지 않는다. 이렇듯 낙시터도 낙시인의 경우처럼 그 범위 및 개념이 애매모호하고 이에 대한 기존의 공식적 통계집계 또한 없는 실정이다.

동 연구에서는 이러한 점들을 고려하여 기존의 문헌 및 정부 공식자료 등을 이용하여 낙시터의 개수를 추정하였다.

<표 2-23> 낙시터 및 체험어장의 지정요건 및 시설기준 등

구 분	내 용	관 련 법
지정요건	<ol style="list-style-type: none"> 1. 낙시터 또는 체험어장 이용대상 수산 자원이 풍부한 수면일 것 2. 해당수면과 연접한 육지의 지형이 낙시터 또는 체험어장 이용자가 장시간 안전하게 이용할 수 있게 되어 있을 것 3. 다른 면허어업의 조업에 지장이 없는 수면일 것 	유료낙시터및체험어장의지정·관리에관한규칙 제2조
시설기준	<ol style="list-style-type: none"> 1. 낙시터 또는 체험어장의 이용자가 이용할 수 있는 의자 및 도구 2. 간이화장실시설 3. 폐기물을 처리 또는 보관할 수 있는 시설 4. 입간판 5. 기타 낙시터 또는 체험어장 이용자의 편의시설 	유료낙시터및체험어장의지정·관리에관한규칙 제7조
낙시터시설	<ol style="list-style-type: none"> 1. 관리선(수상 낙시대가 설치된 경우에만한다) 2. 간이화장실 3. 폐기물을 처리 또는 보관할 수 있는 시설 4. 낙시터 입간판 	내수면어업법시행규칙 제8조

가. 내수면

내수면⁸⁾의 낚시터란, 내륙지에 인공적 및 자연발생적으로 생성된 댐, 저수지, 하천, 강 등에 위치한 낚시터를 의미한다. 이러한 내수면 낚시터수의 산정에 있어 인허가 등의 행정적 절차 등에 의하여 정부기관(해양수산부)을 통하여 관리되고 있는 유료낚시터와 그 개소를 헤아릴 수 있는 규모가 작은 저수지 낚시터의 경우는 그 개소를 계산할 수 있다.

그러나 대형댐, 강, 하천의 경우는 개개 낚시터를 경계하는 자연적 기준선을 설정함에 있어서의 한계성으로 인하여 그 개소를 헤아릴 수 없는 것이 현실이다. 따라서 전국 내수면의 유료낚시터를 비롯한 전체 낚시터수에 대하여는 정확한 집계가 어려운 실정이다. 한편, 각 관련 단체 혹은 언론을 통하여 발표되고 있는 내수면 어업관련 낚시터 현황을 요약하면 다음과 같다.

인터넷 연합뉴스 (92. 8. 19)는 전국 내수면 낚시터 수를 6,100곳이라 했으며, 환경부 수질보전국 (95. 8) 「낚시면허제 추진계획안」 자료에 따르면 전국 낚시터가 6천여곳 산재하며, 이중 유료낚시터가 271개소로 집계되었다. 조계근 (2000) 「강원도 내수면의 낚시면허제 도입타당성 분석」에서는 해양수산부 (1999) 「전국 낚시터 일반현황」(내부자료)를 인용하여, 전국에 일반 낚시터 2,360개소, 유료낚시터 443개소라 했고, 월간낚시 (2001. 5월호)는 전국 유료낚시터 574곳의 목록을 수록하고 있다.

지방낚시터 특히 강원도의 경우, 조계근 (2000) 「강원도 내수면의 낚시면허제 도입타당성 분석」에서 강원도 맑은물보전과 (1999) 「강원도 낚시

8) 내수면이란 육지 내의 수류(水流) 또는 수면(水面)을 의미하는 것으로 우리나라 내수면의 면적은 전 국토 면적 99,461km²의 2.1%인 2,070km²임. 내수면어업법 제2조에서는 하천·댐·호소·저수지 기타 인공으로 조성된 담수나 기수의 수류 또는 수면을 말하고, 내수면어업개발촉진법 및 수상레저안전법은 그 적용대상이 되는 내수면을 하천·댐·호소(湖沼)·저수지 기타 인공으로 조성된 담수(淡水)나 기수(汽水)의 수류(水流) 또는 수면(水面)으로 정의하고 있음.(내수면어업개발촉진법 제3조, 수상레저안전법 제2조)

「터 일반현황」(내부자료)의 통계를 인용하여, 99년말 현재 강원도내 낚시터를 총 603개소로 상정했다. 수면별로는 하천 254개소, 호소 13개소, 저수지 336개소로이며, 입장료로 구분하면 무료낚시터 534개소, 유료낚시터 69개소이다. 인터넷 연합뉴스(00. 1. 14) 또한 강원도내 내수면 낚시터 수를 603곳으로 보도하고 있다

이들 자료를 정리하면, 전국 내수면 낚시터 수는 6,000여 곳이고, 이중 유료낚시터가 약 540여 곳 정도 존재하는 것으로 추정되며, 전체 낚시터 중 10% 정도가 유료화되었다고 할 수 있다.

유료 낚시터들은 경기도가 약 40%, 충북 및 충남이 각각 17%, 16%로 파악되어, 전체 유료낚시터 중에서 약 73%가 서울과 가까운 경기, 충청도에 집중되어 있는 것으로 조사되었다.

<표 2-24> 내수면의 유료낚시터 현황

(단위 : 개소)

구분(지역)	개소수	비율(%)
합 계	536	100.00
서울	0	-
부산	0	-
대구	6	1.12
인천	24	4.48
광주	0	-
대전	1	0.19
울산	3	0.56
경기	211	39.36
강원	38	7.09
충북	93	17.35
충남	86	16.04
전북	8	1.49
전남	7	1.31
경북	44	8.21
경남	15	2.80
제주	0	-

※자료 : 해양수산부, 2001 내수면어업권 및 양어장 시설현황

또한 이러한 내수면의 유료낚시터의 증가추이를 살펴보면, 1997년도에 비하여 2001년도에는 45개소가 증가되었으며, 사회적 여건변화(주 5일제 근무, 1일 생활권, 레저에 대한 국민들의 욕구 증가 등)에 따라 점차 많아질 것으로 전망된다.

<표 2-25> 전국 내수면 유료낚시터 증가 추이

연 도	1997	1999	2000	2001
낚시터 수	491	505	533	536
증 가 율	-	2.85	5.54	0.56

나. 해면

해면에 위치한 낚시터란, 해안선을 위주로 한 자연발생적 낚시터와 해안선 인근의 도서에 위치한 낚시터를 의미한다. 그러나 해면에서 이루어지는 낚시터에 대한 수치적 집계는 낚시터의 구분 경계 즉, 낚시터 1개소의 범위를 확일적으로 정의할 수 없으므로 그 수치를 집계할 수 없다는 근본적인 문제점이 있다.

따라서 본 연구에서는 바다낚시가 해안선 인근의 방파제 및 자연부락, 혹은 해안선에 가까이 인접한 도서주변에서 행해지고 있다는 점에 착안하여 이들 각각을 1개소의 낚시터로 가정하였다. 즉, 낚시 현황 분석에서 조사된 전국도서현황, 해안선 주변의 자연부락과 연안촌락 및 소규모 방파제 현황자료에 근거하여 해면낚시터의 수를 추정 집계하였다.

2000년말 현재, 전국의 도서는 유인도서 491개소, 무인도서 2,679개소로서 총 3,170개소이다. 또한, 연안촌락 1,203곳, 자연부락은 3,322곳, 방파제는 1,896곳이다. 따라서 해면낚시터의 수는 이들 각각을 1개소로 보아 약 9,591개소로 추정할 수 있다. 즉 육지와 인접한 해면낚시터는 6,421개소(약

67%), 도서에 위치한 해면낙시터는 3,170(33%)라 할 수 있다.

한편 바다낙시와 관련하여 해양수산부는 현재까지 유료낙시터 지정 및 낙시어선 허가 등의 정책수단을 통하여 간접적으로 관여하고 있다. 유료낙시터는 수산업법 제55조 제1항의 규정에 따라 마을어업, 협동양식어업 어업권자는 어종의 일부를 구획하여 시장·군수로부터 유료낙시터 또는 체험어장을 지정받아 운영할 수 있도록 되어 있다.

<표 2-26>에서 보는 바와 같이 2001년말 현재 전국의 유료낙시터 및 체험어장은 총 32개소(체험어장 3개소)에 1,050ha(44ha)가 지정되어 있다. 이를 시도별로 보면, 전남이 17개소(690ha)로 가장 많이 지정되어 있고, 다음으로 경남 14개소, 강원도 1개소의 순으로 되어있다. 특히 체험어장은 총 3개소로서 44ha이며, 지역별로는 경남 2개소(30ha), 강원도에 1개소(11ha)가 지정되어 있다.

<표 2-26> 해면의 유료낙시터 및 체험어장 지정현황

시 도	개 소	면적(ha)
합 계	32(3)	1,304(44)
전 남	17	690
경 남	14(2)	603(30)
강 원	1(1)	11(11)

※ () : 체험어장

자료 : 해양수산부 어업정책과, 2001.

다. 낙시터 종합

내수면의 전국 낙시터수는 6,000여 곳으로 추정되었는데, 이중 유료낙시터가 600여 곳 정도 존재하는 것으로 파악되어 내수면의 전체 낙시터 중 10% 정도가 유료화되었다. 또한 유료낙시터의 대부분은 서울인근의 경기

도 및 충청도에 집중되어 있다.

한편 해면낚시터는 낚시터의 개념이 내수면에 비해 각 개소별 구분이 불명확하여 해안의 어촌계, 자연부락, 방파제, 방조제, 도서 등의 자료를 이용하여 추정한 결과 약 9,600개소로 추정할 수 있었다. 이 중 육지와 인접한 해면낚시터는 6,421개소(약 67%), 도서에 위치한 해면낚시터는 3,170(33%)개소로 추산할 수 있었다.

<표 2-27> 내수면 및 해면의 낚시터 수 추정결과

(단위 : 개소)

구분	합계	내수면			해면		
		소계	무허가	유료	소계	해면인접	도서인접
낚시터수	15,591	6,000	5,644	536	9,591	6,421	3,170

주) 낚시터의 수는 본 연구에서 현황 파악차원에서 분석한 것으로써, 낚시터의 개념이 불명확한 상황에서 집계한 추정치이므로 다소 오차가 있음. 낚시터의 정의에 따라서도 달라질 수 있음

3. 낚시 대상 어종

가. 내수면

낚시 대상어는 낚시인들이 특히 선호하는 어종을 말한다. 내수면에서의 낚시어종은 주로 붕어, 잉어, 백연어, 향어, 초어, 배스, 쏘가리 등이 대표적이다. 그 외에도 여러 종의 어종이 있다. 이를 낚시관련 전문 잡지 등에서 발표하고 있는 낚시 최대어에 대한 기록을 근거로 요약하면 다음과

같다.

<표 2-28> 내수면 주요 어종별 낚시 최대어 기록

어종	최대어 기록	장소
붕어	64cm	아산 송악지
잉어	111cm	의암호
백연어	126cm	안동호
초어	115.5cm	안동호
향어	100cm	포항 달천지
배스	61.5cm	양평 전수리
쏘가리	63.5cm	남한강(담양)

자료 : 낚시춘추 편집실, 2001

나. 해면

해면낚시는 주로, 해안선에 인접한 방파제, 인근 촌락, 도서 혹은 배 위에서 행해지고 있으며, 그 대상어종으로는 주로 감성돔, 병어돔, 돌돔, 참돔 등의 돔류와 우럭, 농어 등이 주종을 이루고 있다. 물론 이외에도 재방어, 광어 등 다양한 종류를 대상으로 하고 있다. 특정 일간잡지에서 발표된 최대어 기록을 위주로 해면낚시의 주요 어종을 살펴보면 다음 표와 같다.

<표 2-29> 해면낚시 주요 어종별 낚시 최대어 기록

어종	최대어 기록	장소
감성돔	71.5cm	거제 능포 방파제
뱅어돔	55cm	추자도 염섬
긴꼬리 뱅어돔	66cm	제도 대관탈
돌돔	68.2cm	추자도 박미역
참돔	106cm	제주 서부두 방파제
우럭	65cm	안흥
농어	122cm	제주항
재방어	248cm	추자도(관탈도)
돛돔	174cm	부산 나무섬

자료 : 낚시춘추 편집실, 2001

4. 낚시용품업

낚시용품은 낚시행위를 함에 있어 사용되는 각종 도구(조구)를 의미하는 것으로 낚시대, 낚시줄, 찌, 낚시바늘, 미끼, 봉돌, 태클박스, 뜰채 등의 낚시대 세트 및 소모품과 낚시복, 낚시모자, 낚시장갑, 신발, 낚시가방, 쪼기 등의 보호장비, 이외 집어제, 미끼통, 아이스박스, 낚시어자, 망치, 칼, 랜턴 등의 기타장비로 구분할 수 있다.

낚시용품 산업이란 이러한 각종 낚시용품의 제조단계에서 판매단계까지의 각 유통과정에서 행하여지는 관련 업종을 의미한다. 이러한 낚시와 관련한 산업으로 낚시용품인 조구를 생산하는 업체, 도소매업체, 낚시터 주변의 기타 편의시설 관련업체 등을 들 수 있으나, 본 연구에서는 자료의

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

한계로 낙시도매업체와 낙시소매업체인 낙시용품업체의 현황을 위주로 살펴 보았다.

<표 2-30>는 지역별 낙시용품 관련 업체의 현황⁹⁾을 나타낸 것으로 전국적으로 낙시도구도매업체 약 750개소, 낙시용품판매(소매)업체는 약 4,000개소로 조사되었다. 지역별로는 낙시도구 도매업체는 주로 부산과 수도권인 서울·경기지역이 전체 업체의 약 55.5%이상 집중되어 있으나, 낙시용품판매점은 경남이 16.2%로 가장 많고, 나머지는 전국적으로 고르게 분포되어 있음을 알 수 있다.

<표 2-30> 지역별 낙시용품 관련업체 현황

(단위 : 업체수)

구 분	낙시도구도매		낙시용품판매		합 계	비 율
	개 수	비 율	개 수	비 율		
합 계	754	100	4,040	100	4,794	100
서 울	71	9.4	193	4.8	264	5.5
부 산	159	21.1	329	8.1	488	10.2
울 산	10	1.3	69	1.7	79	1.6
경 남	99	13.1	654	16.2	753	15.7
인 천	91	12.1	137	3.4	228	4.8
경 기	97	12.9	374	9.3	471	9.8
대 구	44	5.8	157	3.9	201	4.2
경 북	38	5.0	392	9.7	430	9.0
광 주	16	2.1	133	3.3	149	3.1
전 남	41	5.4	448	11.1	489	10.2
전 북	11	1.5	190	4.7	201	4.2
대 전	9	1.2	98	2.4	107	2.2
충 남	26	3.4	277	6.9	303	6.3
강 원	22	2.9	253	6.3	275	5.7
충 북	7	0.9	173	4.3	180	3.8
제주도	13	1.7	163	4.0	176	3.7

※ 자료 : 전화번호부(한미르, <http://tel.hanmir.com>)

9) 낙시용품(조구)관련 업체에 대하여 집계된 구체적 자료의 미존재로 인하여 현행 전화번호부 상의 업종별 조희를 통하여 자료를 추정한 것임. 단, 조구생산업체의 자료는 본 현황에서 제외되었음.

현지조사¹⁰⁾를 통한 낚시와 관련된 업체의 실태에 따르면 크게 낚시대 관련, 낚시미끼관련, 그 외 낚시줄·낚시가방·낚시바늘·뜯채와 같은 낚시부속용품관련 업체로 대별되었다.

이러한 업체들은 대부분 영세한 것으로 알려져 있으며, 총 30만여명이 종사(고용창출효과)하고 있는 것으로 추정되고 있다. 특히 그 시장의 규모에 있어서 낚시미끼산업의 경우 연간 약 300억의 시장잠재력(생산유발효과¹¹⁾)을 가지는 것으로 잠정 집계되고 있다. 낚시와 관련하여 파생되는 생산부가가치, 고용창출효과 등의 각종 파급효과가 비록 잠정된 추정치이기는 하나 국민 경제적 측면에서 볼 때, 간과할 수 없는 부분이라 할 수 있다.¹²⁾

<표 2-31>는 낚시를 함으로 인하여 구입하여야 할 장비에 대한 개괄적인 현황을 나타낸 것이다. 낚시종류를 민물낚시와 바다낚시로 구분할 경우, 각 종류에 따라 주요 낚시어종과 낚시방법도 상이하고, 또한 낚시인별로 낚시를 즐기는 정도에 차이에 따라 이에 소요되는 장비도 차이가 있다. 그러나, 이에 대한 각 상황별 구비장비를 구분한다는 것은 별 의미가 없는 것으로 본 연구에서는 낚시관련 전문지인 『일요낚시』에 게재된 내용을 위주로 바다낚시에 필요한 최소한의 장비와 그 비용을 산정하였다. 그 결과 30여개 조구장비를 약 40여만원에서 100여만원의 비용으로 구입하여야 함을 알 수 있었다.

10) 한국낚시중앙회 및 경기도 남양주군 소재 낚시터

11) 각 산업의 생산활동은 소비, 투자, 수출 등의 최종수요를 충족시키기 위하여 이루어짐. 물론 다른 산업의 중간재로 판매되는 생산재의 경우는 직접적으로 최종수요를 충족시키지는 않지만 궁극적으로 최종재 생산에 필요한 중간재를 공급하는 것이므로 간접적으로 최종수요를 충족시키는 것으로 볼 수 있음. 어떤 재화나 서비스에 대한 최종수요가 발생하는 경우 이의 파급효과는 해당 재화나 서비스의 생산에 그치지 않고 관련되는 모든 산업부문 제품의 생산에까지 미치게 되며 그 총산출의 규모도 결정되게 됨. 이처럼 최종수요에 의한 각 산업의 생산파급 과정에서 총산출액의 수준을 생산유발효과(effect on production inducement)라 하며 생산유발계수에 최종수요를 곱함으로써 구할 수 있음.

12) 낚시업체 관련자와의 면담조사 결과

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

<표 2-31> 바다낙시용 장비구입

구분(조구품목)	가격대
합계	362,000~1,004,000원
낙시모자	5,000~10,000원
헤드랜턴	10,000~30,000원
구명조끼	30,000~100,000원
우의	5,000~50,000원
낙시장갑	5,000~10,000원
히프카바	5,000~15,000원
갯바위신발	25,000~50,000원
아이스박스	20,000~50,000원
보조가방	20,000~50,000원
우의	5,000~50,000원
구명루프	20,000~30,000원
침낭	20,000~30,000원
중형스프링릴	15,000~60,000원
소형스프링릴	12,000~50,000원
타격망치	10,000~15,000원
갯바위받침대	10,000~20,000원
낙시용니퍼	5,000원
릴 찌낙시용 릴대	35,000~100,000원
원투 전용릴대	25,000~60,000원
민낙시대	30,000~100,000원
낙시가방	17,000~60,000원
태클박스	2,000~3,000원
붕돌	3,000원
도래	3,000원
낙시줄	5,000~10,000원
미끼통	5,000~10,000원
바늘	5,000~10,000원
찌	5,000~10,000원
기타	5,000~10,000원

자료 : 일요낙시(낙시전문지), 통권 103호, '95.5.14.

주) 2001.12월 현재 가격과 별 차이가 거의 없는 것으로 파악됨

5. 종합

위에서 살펴본 바와 같이 낚시인구는 해면 약 150만여명, 내수면 약 350만명으로 총 500만명 정도로 추정되고 있다. 총 낚시인구 중 약 70%가 내수면에 집중되어 있음을 알 수 있다. 또한 전국의 낚시터는 내수면 유료낚시터 536개소를 포함하여 약 6,000여개소, 해면이 유료낚시터 및 체험어장 32개소를 포함하여 9,500여 곳으로 총 15,500여 곳으로 추정되었고, 이들 낚시터 중에서 유료낚시터는 총 568여개소으로 전체 낚시터의 약 0.37%정도 수준인 것으로 분석되었다.

낚시 대상어종으로는 내수면의 경우 주로 붕어, 잉어, 백연어, 향어, 초어, 배스, 쏘가리 등이며, 해면에서는 감성돔, 뽕어돔, 돌돔, 참돔 등의 돔류와 우럭, 농어 등이 주종을 이루고 있다.

낚시관련 산업과 관련하여 조구용품 도매업체는 전국적으로 약 750여개, 낚시용품판매업체 4,000여개로 집계되었다. 낚시인 입장에서 낚시를 위한 최소한의 비용(최초 장비구입시 기준)은 약 40~100여만원 선으로 나타났다.

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

<표 2-32> 낙시터/낙시인구/낙시산업 현황 종합

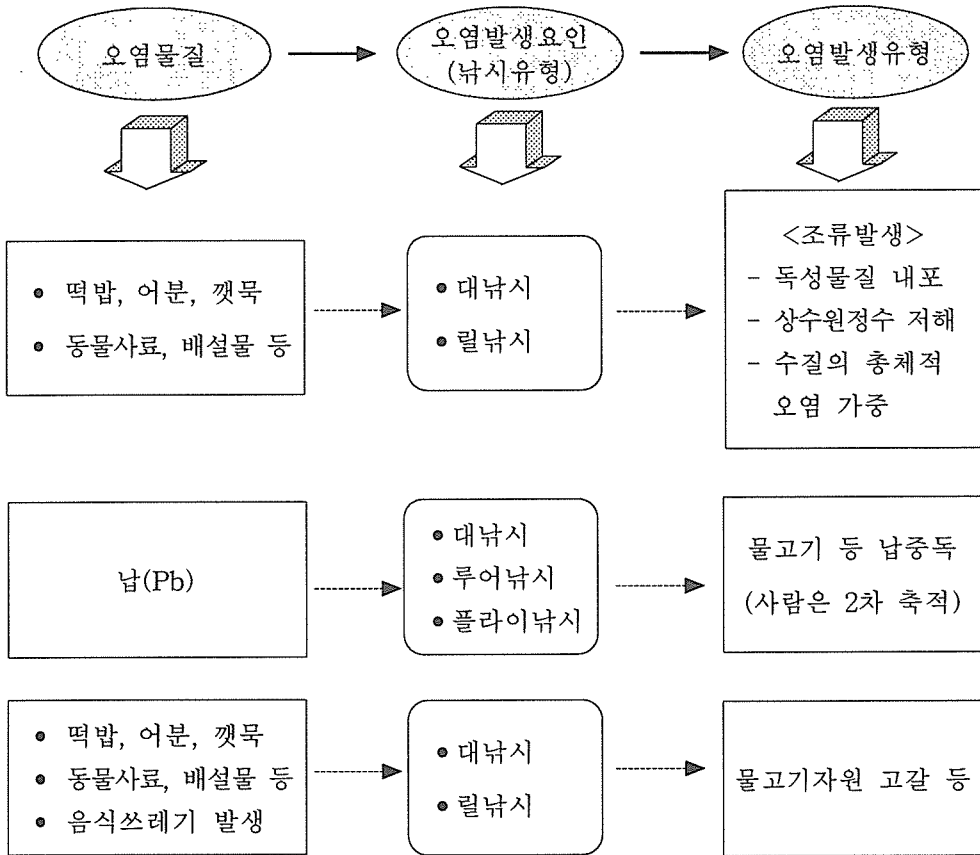
구 분		낙시가능 면적 내 용	비고
낙시터	해 면	- 전국 9,500개소로 추정 (낙시터 : 도서, 연안인근 촌락, 방과제)	낙시터를 각 1개소로 가정함.
	내수면	- 전국 6,000개소로 추정, 유료낙시터 536개소 (유료낙시터 비율 약 8.9%)	-
낙시 인구	해 면	- 약 150만명으로 추정	대부분 바다낙시와 민물낙시 병행
	내수면	- 약 350만명으로 추정	
낙시 용품업	도 매	- 약 750개 업체로 추정	업체유형 : 낙시대, 낙 시부속품, 낙시미끼
	소 매	- 약 4,000개 업체로 추정	
낙시관련 매출액		- 연간 약 3,000억원(낙시미끼 시장 : 300억원)	면담조사 결과

제3절 낙시행위에 따른 오염실태 분석

낙시행위는 내수면과 해면에서 낙시를 즐기는 낙시인들에 의하여 레저 활동으로 행하여진다. 반면 낙시로 인하여 발생하는 떡밥, 어분, 목, 기타 매설물, 각종 쓰레기, 낙시추(납) 등의 오염물질¹³⁾로 인하여 수질오염, 낙

13) 낙시도중 무심코 버린 담배꽂초(필터)는 바다속에서 10~12년이 경과되어야 비로소 분해된다. 바다에 버려진 각종 종이류 2~5개월이 지나야 분해된다고 함. 환경부의 발표 자료를 보면 우유팩은 5년, 비닐과 플라스틱류는 50~80년, 알루미늄 캔은 80~100년, 스티로폼 은 500년이 지나야 분해되며 버려진 쓰레기는 장기간 해저를 오염시키는 결과를 초래한다고 함

시터 인근 환경오염, 물고기의 납중독 등에 의한 사람의 2차적 중독(생물 농축현상) 등의 피해가 발생하고 있다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.



[그림 2-1] 낚시와 관련된 피해발생 흐름

이하 본 절에서는 내수면과 해면으로 구분하여 낚시행위로 인하여 발생되는 오염의 실태를 살펴보고자 한다.

1. 내수면

내수면에서 행하여지는 낙시와 관련하여 발생하는 오염의 주 요인은 물고기를 잡기위해서 사용되는 각종 동식물성 미끼인 떡밥, 어분, 깻묵과 취사에 따른 음식쓰레기 및 용변에 의한 분뇨 등이다.

전국 낙시터에서 발생하는 각종 오염(낙시터수질, 낙시터 주변 등)에 대한 실태분석은 아직 미비한 상태이기 때문에 그 결과 이에 대한 구체적 자료는 없는 실정이다. 따라서 이하에서는 강원도의 경우를 예를 들어 그 낙시행위로 인하여 유발되는 외부불경제인 오염발생에 대하여 살펴보고자 한다.

강원도 내에는 603곳의 낙시터가 있는데, 이들 낙시터에서 나오는 쓰레기 양이 연간 558톤으로, 낙시터 주변 환경오염을 심화시키고 있다 (인터넷 연합뉴스 00. 1. 14). 강원도지역의 내수면 낙시로 인한 연간 오염물질 발생량(약 558톤) 추정에 있어 낙시인 1인당 연간 약 2.5kg 정도의 오염물질을 발생시키는 것으로 추정하고 있다(강원도 도청 맑은물 보전과 내부자료). 즉 낙시터 1개소당 약 0.93톤 정도로 추정되고 있다.

<표 2-33> 내수면 낙시관련 오염발생 종류별 발생량

구분	연간 발생량		1인당 발생량	연간 낙시이용객
	558(톤)	100(%)	평균 2.5kg	
떡밥, 어분 등	223	40	1kg/년	22만 3천명
쓰레기	112	20	0.5kg/년	
분뇨	223	40	1kg/년	

자료 : 강원도, 맑은물 보전과, 내부자료

낙시터에서 나오는 쓰레기를 종류별로 보면 1인 1일당 발생량에서 떡밥·어분·깻묵이 1kg(40%), 분뇨 1kg(40%), 그리고 기타 일반쓰레기 (음

식쓰레기 포함)가 0.5kg(20%)으로, 낚시인 1인당 총 쓰레기 발생량은 2.5kg이다. 이같은 쓰레기 발생량을 강원도내 낚시터의 연간 이용객 22만3천명에 대입하면, 강원도내 낚시터의 연간 쓰레기 발생량이 558톤이 되는 것이다. 단 여기서 붕돌로 쓰인 낚은 제외되었다. 떡밥, 분뇨, 음식쓰레기 등은 물속에서 인(P), 질소 (N)의 공급원으로 작용하여 녹조, 적조 발생 원인이 된다.

또한 소양호, 파로호 등 호수낚시는 미끼 외에 동물사료, 배설물 및 닭고기, 돼지고기 등을 자루에 넣어 미리 던져 놓은 사례가 있어 수질오염을 가중시키고 있으며, 낚시터 주변의 쓰레기 및 분뇨는 장기간 방치됨에 따라 가장 큰 환경오염 요인으로 작용하고 있다.

결과적으로 강원도의 경우를 기준(1인당 연간 오염물질 배출량 약 2.5kg)으로 제2장에서 추정된 내수면 낚시인구 350만명을 대입하면 전국의 내수면낚시터에서 발생하는 연간 오염물질은 약 8,750톤으로 추정할 수 있다.

<표 2-34> 전국 내수면 낚시터의 오염물질 발생량 추정

구분	연간 발생량		1인당 발생량	연간 낚시이용객
	8,750(톤)	100(%)	평균 2.5kg	
떡밥, 어분 등 쓰레기	3,500	40	1kg/년	350만명
분뇨	1,750	20	0.5kg/년	
	3,500	40	1kg/년	

2. 해면

바다낚시는 주로 해안 인근의 방파제, 인접 촌락주변의 해안선, 도서 혹은 선상에서 행해지고 있다. 이러한 바다낚시로 인하여 발생하는 주요 오

염요인은 낚시추로 사용되는 납덩이, 낚시줄, 갯바위 등의 낚시터 주변에 버려지는 비닐봉지와 같은 각종 쓰레기 등이다. 이 중에서 낚시추로 사용되는 납덩이는 물 속에 다량 버려져 용해되어 수중생물에 흡수, 축적된 후 먹이연쇄과정을 거쳐 결국 사람에게 건강장해를 유발(생물농축현상)시키게 되는 현상이 발생하고 있다.

부산지방해양수산청 (인터넷 연합뉴스 00. 9. 3)이 최근 부산지역 바다낚시 기자재 해양유실 실태를 조사한 결과, 부산 연안에서 연간 21만5천명이 낚시를 하고 있으며, 이들은 하루 평균 186g의 납봉돌을 사용하고, 이중 약 106g이 버려진다고 밝혔다.

이에 따라 부산연안에서만 연간 40여톤의 납봉돌이 연안 바다밑과 갯바위틈에 버려지는 것이다. 바다에 버려진 납은 미생물이나 어류등에 서서히 축적되어, 해양생태계를 오염시키는 것은 물론, 먹이사슬을 통해 사람에게 악영향을 미치게 된다. 이에 따라 일정 크기와 무게 이상의 납봉돌은 유통을 금지시키고, 유통 납봉돌도 코팅한 제품만 유통되도록 하며, 기타 세라믹 봉돌, 무쇠, 구리 등 대체봉돌 사용을 적극 권장해야 한다는 의견글이 있다. 다만 아직은 이들 대체봉돌이 가격만 2배정도 비싸고, 침전기능 등에서 납만 못하는 문제점들이 있다.

한편 강원도 환동해출장소가 동해안 6개 시군을 대상으로 어업과 관련된 납 사용실태를 조사한 결과, 낚시인은 1인당 평균 219g 납을 사용하고, 이 가운데 42g(19%)을 분실하는 것으로 나타났다. 이로 볼 때 낚시로 인해 강원도 연안에서만 연간 납 총사용량 37톤중 7톤이 버려진다는 계산이다. 그리고 강원도 연안에서 어민들에 의한 납 유실량은 112톤으로 이를 낚시 유실량(납)과 합치면 강원도 바다에는 연간 총 119톤의 납이 버려진다는 것이다.

<표 2-35> 바다낚시관련 오염물질(납덩이) 발생량

구분	전국	강원도	부산
해면낚시인구	150만명	16만8천명	21만5천명
납유실량	185톤	7톤	40톤

주 : 전국의 해면낚시관련 납유실 발생량. 강원도와 부산의 평균치를 적용하였음
(1인당 연간평균 0.123kg 적용)

전국의 해면낚시관련 오염물질인 납덩이의 연간 발생량은 강원도와 부산의 경우를 이용, 1인당 연간 납덩이 투기량의 평균치를 대용치로 하여 제2장에서 추정된 해면낚시인구 150만명을 적용한 결과 연간 전국적으로 낚시로 인하여 발생하는 납덩이의 투기량은 185톤으로 추정되었다.

3. 환경오염 발생량 추정

낚시행위가 발생하는 장소를 내수면의 낚시터(강, 호수, 댐, 저수지, 하천 등)와 해면의 낚시터(연안 촌락 인근 해안선, 방파제, 도서 및 선상 위)로 각각 구분하여 살펴보았다. 또한, 내수면 낚시터에서 발생하는 오염물질로는 낚시의 미끼인 떡밥 또는 밑밥, 낚시인들이 버리는 각종 쓰레기 및 분뇨 등으로 구분하였고, 해면(바다)낚시의 경우에도 내수면에서 발생하는 각종 오염물질이 발생할 수 있으나, 본 연구에서는 낚시추(납덩이)의 투기에 한정하였다.

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

<표 2-36> 전국적인 낙시터 이용에 따른 오염추정

구 분	합 계	내 수 면	해 면 [*]
낙시인구(만명)	450	350	150
낙시터수(개소)	15,500	6,000	9,500
오염물질발생량(톤)	8,893	8,750	143

주(*): 해면의 오염물질 발생량은 남으로 한정하였음.

위의 표에서 알 수 있듯이 현재 낙시인구는 내수면낙시 350만과 해면낙시 150만을 합한 약 500만으로, 낙시터수는 15,500개소(내수면 6,000개소, 해면 9,500개소)로 추산되고 있다. 이러한 낙시인구와 낙시터를 기초로 전국 낙시터에서 발생하는 연간 오염물질은 8,893톤(내수면 8,750톤, 해면 143톤)으로 추산되고 있다.

한편 낙시터에서 발생하는 각종 오염물질 중에서 낙시추 즉, 납덩이의 투기에 의한 물고기 자원의 오염은 먹이사슬의 연쇄적 오염물질 전이현상(생물농축)을 유발하는 것으로 생태계에 장기적으로 치명적인 영향을 미칠 수 있음을 간과해서는 안 된다.

제3장 낚시 문제점 및 면허제 도입의 필요성

제2장 제3절에서 살펴본 바와 같이, 오늘날 낚시터에 대해서 환경훼손(쓰레기), 수질오염(밑밥, 낚봉돌), 낚시대상 물고기자원 고갈, 자연생태계 파괴, 유어질서 문란 등의 문제가 심각한 상황에 이르고 있다.

또한 인구증가, 고령화 사회, 주 5일제 근무에 따른 삶의 여유 증가, 도로 및 자가용 증가에 따른 기동성 향상, 낚시도구 및 기술의 고도화 등은 낚시강도를 높이는 원인들이 되고 있다.

뿐만 아니라 낚시 용수량(用水量)은 농업용수에 비례하면서 상대적으로 제자리를 걷고 있고, 내수면에서의 자연환경 악화는 물론 배스 등 육식어종의 증가, 해수면에서의 불법어업 증가 등으로 낚시대상 물고기자원 총량은 오히려 감소경향을 보이고 있다. 이에 따라 일반 낚시터에서는 좀처럼 손맛을 못 보게된 낚시인이 유료낚시터를 찾게 되고, 양어장낚시터가 점점 번창하는 상황으로 전개되고 있다. 물론, 낚시터의 쓰레기, 수질오염, 물고기자원 고갈 등의 문제에 있어 낚시인의 몫이 크지 않은 것이 사실이나 낚시인의 책임이 완전히 면책되는 것도 아닐 것이다.

이런 측면을 감안해 본 장에서는 현행 낚시의 문제점 즉, 물고기자원 고갈의 문제, 낚시터 환경오염, 낚시터의 외래종 도입 문제, 현행 낚시관련 규제와 문제점 등에 대하여 언급하고자 한다.

제1절 현행 낚시행위의 일반적 문제점

1. 물고기자원의 고갈

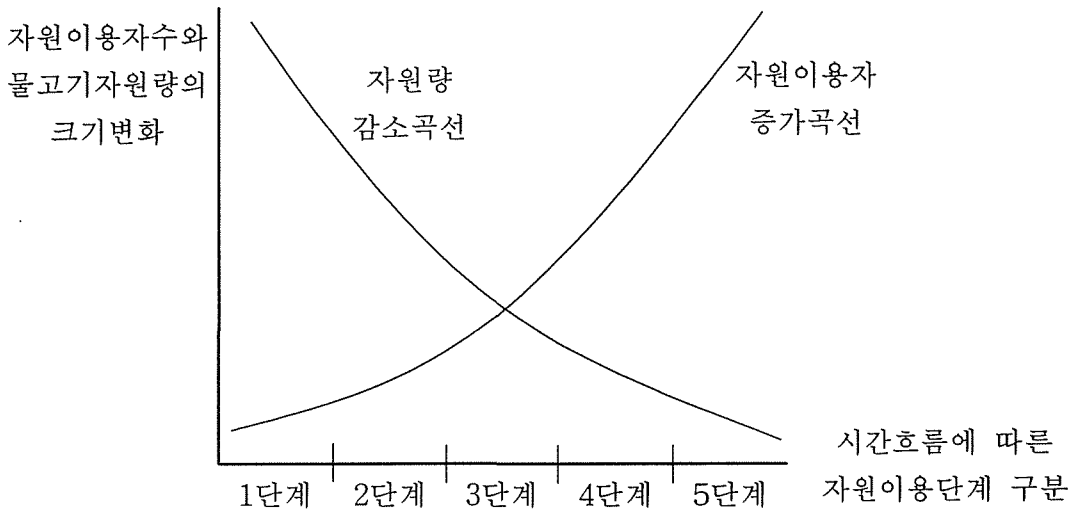
낚시강도(強度)가 증가하면서 물고기 자원이 빠르게 감소하고 있다. 여

기서 낙시강도란 낙시가 물고기 자원에 미치는 포획강도를 말하는 바, 인구증가, 고령화 사회, 주5일제 근무, 삶의 여유 증가, 야외 레저스포츠 선호, 도로시설 확충 및 자가용 증가에 따른 기동성 향상, 낙시도구 및 기술의 고도화 등, 이런 요소들이 복합적으로 작용하여 낙시강도를 높여가고 있는 것이다.

반면 물고기자원의 자연적 증가속도는 제한되어 있어, 물고기자원이 감소할 수밖에 없는 실정이다. 이러한 생태학적 특성이 있는 데도 불구하고, 여기에서 불법어업, 생활하수, 공장폐수, 축산폐수 등의 수질오염과 도시 및 산업쓰레기 방출이 직/간접적인 요인으로 작용하여 물고기자원의 감소를 더욱 가속화시키고 있다.

일부 낙시인들은 오히려 외부환경 요인(불법어업, 생활하수, 공자폐수 등)에 의한 물고기자원 감소가 더 큰 문제이고 낙시인의 몫은 크지 않다고 주장하기도 한다. 그러나 낙시터라는 한정된 지역에서의 낙시강도의 증가는 물고기 자원감소에 간접적으로 영향을 미치는 외부요인에 비하여 직접적인 영향을 미치고 있다. 또한 오늘날의 낙시강도를 고려하면, 낙시줄, 낙시바늘, 낙시관련 각종 미끼 등의 방치에서 오는 환경오염은 인근 동식물의 생명까지도 위협하고 있는 실정이다. 환경부(1995)에 따르면 이미 우리나라 내수면에서 특정어종 중 2종은 멸종되었고, 15종은 멸종위기에 놓여있다는 것은 이를 잘 반영하고 있다.

[그림 3-1]은 물고기자원량과 이를 이용하는 사람간의 상관관계를 도식화한 것이다. 여기서 X축은 시간을 나타내고, Y축은 이용자수 또는 물고기자원량을 나타낸다. 과거에는 자원이용자수가 미미하여, 물고기자원량은 풍부하였으나, 시간이 흐를수록 자원이용자수가 증가하고, 이에 따라 자원량은 감소하기 시작했다. 이를 그래프 상에 나타내면 시간경과에 따라 자원이용자수의 변화는 기하급수적으로 늘어나는 증가곡선, 반면에 물고기자원량의 변화는 기하급수적으로 감소하는 곡선으로 나타나게 된다.



[그림 3-1] 시간흐름에 따른 자원 이용자 수와 물고기 자원량과의 관계

이와 같은 변화를 좀더 구체적으로 설명하기 위해 편의상 시간단위의 X축을 5단계로 구분하고, 각 단계별 이용자수와 자원량 변화의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

<표 3-1>에서 보는 바와 같이, 1단계는 초기단계로 자원이용자는 거의 없고 자유방임상태이므로 현존 자원량은 최대수준을 유지한다. 이 때의 자원을 미개발자원이라고 할 수 있다.

시간이 흘러 2단계에 진입하면서 자원을 이용하는 소수의 사람들이 생기는데 이들이 어업인이다. 어업인들이 상업적 대량어획으로 자원이 고갈되면, 자원이용단계는 3단계로 넘어가게 될 것이다.

3단계는 이미 현존 자원량이 소량만 남아있는 상태로써 어업인이 전업으로 어획하기는 자원량이 부족하고, 대신 자원이용 대표그룹으로 낚시인이 부상하게 된다. 낚시인수는 어업인수보다 많으나, 자원이용자수에서는 중간수준이며, 이 때의 자원을 우리는 유어(遊漁)자원이라고 할 수 있다.

낙시인은 자원이용방법이 유어적 포획이므로 유어자원이 소량만 남아 있어도 유지될 수 있으나 여기에도 한계는 있다. 즉, 낙시인들이 과도하게 이용하면 물고기자원이 고갈되어 다음 단계인 4단계로 진입하게 될 것이다.

4단계에서의 자원이용 대표그룹은 관광객이 된다. 관광객은 수적으로는 다수이나, 물고기자원을 이용하지 않고, 다만 보고 즐기는 것으로 만족한다. 이 때의 자원을 관광자원이라 할 수 있다. 그러나 고갈상태의 관광자원도 그나마 잘못 관리하면, 물고기자원은 멸종위기에 몰리게 된다. 이때가 자원이용단계로는 5단계로 살아남은 물고기 자원이 천연기념물로 지정되어 보호되는 단계이다. 이 경우 물고기자원 이용 주체는 특정 그룹이 아니라 전국민으로 확대될 것이며, 전 국민의 이름으로 멸종위기의 보호자원이 보호되는 것이다.

<표 3-1> 물고기자원의 이용단계별 자원 특성

자원이용 단계	자원이용 대표그룹	자원 이용자 수	자원이용방법	현존 자원량크기	자원특성
1단계	없음	없음	자유방임	최대	미개발자원
2단계	어업인	소수	상업적 대량어획	대량	어업자원
3단계	낙시인	중간	유어적 소량 포획	소량	유어자원
4단계	관광객	다수	접견가능, 포획금지	고갈	관광자원
5단계	전국민	최대	천연기념물보호, 접근금지	멸종위기	보호자원

이와 같은 논리를 우리나라 내수면에 실제 적용해 보면, 우리나라 내수면의 물고기자원은 80년대까지만 해도 어업자원으로써, 어업인이 자원이용의 주도권을 갖고 있었다.

그러나 점차 내수면 어업자원이 감소하면서 어업인은 자연히 줄어들고, 대신 낙시인이 늘어나면서 자원이용의 주도권을 행사하는 단계에 접어들

었다. 다만 아직은 내수면 어업인의 생존권 보호차원에서 행정적 배려가 뒤따르고 더욱 근본적으로는 낚시인의 권리주장이 조직화되지 못하면서 자원이용의 주도권 행사에 한계가 있는 것이다.

문제는 향후 자원이용 그룹의 범위가 확대됨에 따라, 제한된 물고기자원에 대하여 특정 어종의 어획강도가 강화될 것으로 예상되어, 결국에는 자원고갈이라는 문제에 직면하게 될 가능성이 매우 클 것임으로 이에 대한 대책 강구가 매우 필요한 실정에 있다.

참고로, 수산동식물이식 승인에 관한 규칙 제2조제2항에서 "국내반입·이식"이라 함은 수산동식물을 외국에서 반입(국외로 반출된 수산동식물이 국내로 반품되는 경우를 제외한다)하여 양식장·종묘생산시설에 옮겨서 기르거나 낚시터에 방류하는 것을 말한다"로 규정하고 있으며, 제3조(승인대상) 제5항에서는 내수면어업법 제2조제1호의 규정에 의한 내수면에서 낚시업(일정한 수면을 구획하거나 그 밖에 시설을 설치하여 낚시터를 경영하는 업을 말한다)을 경영하는 자에게도 승인을 해주고 있다(개정 2001.6.28).

낚시 대상어종의 감소는 내수면 낚시터용 물고기 수입의 증가를 가져오고 있다. 직접적인 영향은 그동안 가두리 양식장에서 낚시용 물고기를 공급해주던 가두리 양식업자들이 양식업을 철폐했기 때문이다. 이는 정부의 맑은물 공급정책에 따른 가두리 양식업에 대한 어업면허 불허가 직접적인 요인이 된다.¹⁴⁾

<표 3-2> 내수면 낚시터용 물고기 수입 현황

연 도	1997	1999	2000	2001
수입물량(톤)	151	9,578	11,819	14,406
증 가 율	-	62.4%	23.4%	21.9%

14) 가두리양식업 면허건수 : (1993) 236건 → (1996) 157건 → (2001) 10건

물론 낙시행위와 물고기자원 감소간의 상관관계에 대한 명확한 규명은 어려우나, 우리가 알 수 있는 선행적인 사실은 아무런 규제가 없는 무문별한 낙시행위는 어떠한 형태로든 내수면 및 해면의 물고기자원에 부정적인 영향을 미친다는 사실이다.

2. 낙시터의 환경오염

낙시터 오염은 크게 쓰레기와 수질오염 문제가 포함된다. 낙시인으로 부터 버려지는 쓰레기는 환경오염과 수질오염을 유발하고, 그 결과는 생태계 파괴는 물론 물고기 자원감소로 연결된다. 현실적으로 내수면은 물론이고, 바다낙시터인 갯바위도 곳곳에 쓰레기가 난무하고 있다.

이러한 사실은 낙시인을 대상으로 낙시터오염 정도를 설문 조사한 결과, 총응답자 383명 중 86.1%인 330명이 「심각하다」고 함으로써 전체적으로 오염이 심각한 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다.¹⁵⁾

<표 3-3> 낙시터오염 정도에 대한 인식정도

문 항	응답자수	응답비율
심각하다	330	86.1
아직 괜찮다	36	9.4
나아지는 중	16	4.2
양호하다	1	0.3
합 계	383	100.0

자료 : 낙시광장 웹사이트 2001. 9

15) 본 연구팀에서 유료낙시터 업주(한국낙시중앙회) 약 40여명을 대상으로 한 설문조사에서는 100%가 매우 심각하다고 응답하였으며, 이에 대한 대책이 강구되어야 한다는 의견이 대부분이었음

낚시터에서의 쓰레기 종류로는 비닐봉지, 미끼 및 밑밥, 담배꽂초, 오물, 가스통, 케미라이트 등 다양하였다. 이들 항목에 대하여 총 응답자 472명 중에서 비닐봉지라고 응답한 이는 283명(60%)를, 미끼 및 밑밥 67명(14.2%), 담배꽂초 60명(12.7%) 순으로 전체 응답자의 86.9%인 410명이 비닐봉지, 미끼 및 밑밥, 담배꽂초 등이 낚시터에서 발생하는 주요 쓰레기라 응답했다.

처음부터 쓰레기를 버릴 작정으로 낚시터에 오는 낚시인은 없다. 다만 낚시를 즐기다 보면 쓰레기 관리에 소홀해지고, 챙기지 못하는 동안 낚시터 물에 쉽게 젖게 된다. 그러면 흙이 묻고해서 정말 쓰레기로 되어 치우기도 어렵게 되는 것이다.

<표 3-4> 낚시터에서 가장 많이 발견되는 쓰레기

항목	응답자수	응답비율
비닐봉지	283	60.0
미끼·밑밥	67	14.2
담배꽂초	60	12.7
오물 등	35	7.4
가스통	18	3.8
케미라이트	9	1.9
합계	472	100.0

자료 : 낚시광장 웹사이트 2001. 7

한편 수질오염의 원인 중 분명 낚시 이외의 다른 분야, 즉 낚시터 이외의 지역으로부터 유입되는 각종 오폐수 및 쓰레기, 기타 요인에 의하여 발생하는 것 또한 간과할 수 없다.

과거에 대형댐에 내수면 개발의 촉진이라는 명목하에 가두리 양식장이 난립한 적이 있었으며, 동 양식장에서 고밀도 어류양식을 위해 사료를 대량으로 투입하고, 어병치료용 항생제 등 유해물질을 투여하면서 수질오염을 더욱 가중시킨다는 주장이 있었다. 그러나 가두리 양식장도 댐 전체의 수질오염에 대한 관여도에 있어서는 10%미만으로 조사되었다.

내수면 오염의 주범은 무엇보다도 생활폐수, 축산폐수, 공장폐수 등의 영향이 매우 크다고 할 수 있으며, 주변지역의 난개발로 식당, 여관, 별장 등의 편의시설 등으로 부터의 직접적인 오염물질 유입 또한 심각하다고 할수 있다.

이런 모든 점을 고려하더라도 직접적으로 내수면 낙시터에서 일어나는 쓰레기 투기, 낙시 미끼 및 밀밥 등의 직접적인 요인이 내수면 낙시터 오염의 중요한 원인 중의 하나임에는 부인할 수 없다.

또한 연안바다의 경우도 장마철에 내륙의 각종 쓰레기가 바다로 흘러들고 있으며, 인근 해안의 양식장에서 버려지는 페스티로폼, 페어구, 플라스틱 등의 쓰레기가 해안 오염의 주요 요인 중의 하나로 지적되고 있다. 이와 아울러 낙시과정에서 버려지는 낙시추와 낙시터 주변 쓰레기도 간과할 수 없다.

즉 낙시터라는 한정된 공간에서 지속적으로 방치되는 낚덩이(낙시추)와 쓰레기로 인하여 특정지역의 오염도 수치는 그 만큼 증가하게 되는 것으로 이는 분명 낙시가 낙시터 인근의 오염발생에 큰 몫을 차지하고 있음이 명백한 사실이다.

3. 외래종 도입 문제

외래종은 외국에서 유입되는 동식물을 말한다. 물론, 우리나라에 유입되는 외래종이 모두 위해한 것은 아니다. 많은 외래종이 애완용 동식물, 종묘산업, 생물학적 방제, 양식용으로서, 우리나라 산업과 농수산분야에서 귀중한 생물자원으로 이용되고 있다. 지난날 여러 종류의 어류, 양서류, 파충류가 도입되었으며, 최근에는 낙시용으로 쓰임새가 다양화되고 있다.

그러나 문제는 이러한 일부 외래종이 국내 생태계를 심각하게 위협한다는 사실이다. 물론 위해 외래종에 따른 생태계 훼손이 우리나라에만 한정

된 문제는 아니다. 그래서 국제사회에서도 생물다양성 협약 등 여러 가지 논의가 지속적으로 이루어지고 있는 중이다.

외래종이 도입되면서 발생할 수 있는 문제점을 열거하면 다음과 같다.

첫째, 이식된 수역의 생태계를 파괴함으로써 그간 잘 유지되어 온 기존 생태계가 교란에 빠질 수 있다. 여기에는 고유종을 포함한 고유한 유전자원의 멸종을 촉진시키는 문제도 포함될 수 있다. 우리나라에 도입된 10여종의 외래어종 중 배스, 블루길과 기타 수중동물로 황소개구리, 붉은귀거북(청거북) 등이 이들 유해외래종에 해당된다. 이들은 우리의 토착 어류를 다수 잡아먹는 것으로 알려져 있다. 한편 초어 등은 수초를 먹어치워 물고기들의 서식처와 알을 낳을 수 있는 공간을 파괴하고 있다.

둘째, 유전자의 교란문제를 들 수 있다. 기존의 생태계에 비슷한 종이 있어서 이들 종과 교배함으로써 기존 종의 유전자원이 보존되지 않는 문제를 야기할 수 있는 것이다. 떡붕어, 향어, 중국산 붕어와 잉어, 중국산 미꾸라지 등이 이에 해당되는 어종들이다.

셋째, 외래종에 의한 질병의 전파이다. 우리나라에 없던 기생충, 세균, 바이러스가 외래어종에 붙어 들어오면서 문제가 발생한다. 최근 중국산 붕어와 잉어를 이식한 낚시터에서 신원미상이 커다란 거머리가 발견되기도 하고, 이유없이 물고기가 떼죽음 당하는 일이 발생했다. 최근 향어, 잉어, 비단잉어 등 잉어류의 가두리 및 노지 양식장에 엄청난 피해를 입혔던 바이러스성 질병도 역학조사 결과 일본이나 중국에서 들어왔을 가능성이 제기됐다. 이외에도 국내 양식산업의 토대가 무너지는 등 부수적인 문제점도 지적되고 있는 것이다.

국내에 도입된 외래어종은 1955년 틸라피아를 시작으로, 1960년대 초어, 백련어, 무지개송어, 대두어, 블루길 등, 1970년대에는 차넬메기, 향어, 배스가 도입되었다.

이들 어종은 대부분 수산청이 주도적으로 국민들에게 동물성단백질을 공급해 준다는 순수한 목적에서, 식용양식을 위해 도입했으나, 일부가 양식장을 벗어나 야외 내수면으로 유출되고, 이것이 전국 내수면으로 확산되어, 국내 수중생태계를 파괴하는 심각한 문제를 야기시키면서 위해 외래종으로 사회적 문제가 되었다.

<표 3-5> 외래어종 도입현황

표준명	속명	원산지	도입시기	도입기관
틸라피아	민물돔,역돔	아프리카	55.05.01	수산청
초어	-	중국	63.11.13	수산청
백련	백련어	중국	63.11.13	수산청
무지개송어	석조송어	북미주	65.01.03	일반인
흑연	대두어	중국	67.05.31	수산청
블루길	월남붕어	북미주	69.12.04	진해내수면연구소
찬넬메기	-	북미주	72.10.04	수산청
향어	물돼지(이스라엘잉어)	이스라엘	73.05.27	일반인
배스	민물농어	북미주	73.06.15	청평내수면연구소

자료 : 「한국낙시 55년 300대 뉴스,사건」, 월간 낙시춘추, 2001년 3월

<표 3-6>은 국내 수계(水系)에 흔히 나타나는 외래어종의 출현빈도를 조사한 자료이다. 조사된 수계 250개소 중 떡붕어가 151개소(60.4%)에서 출현함으로써, 외래어종 중 가장 넓은 분포역으로 확산되어 있는 것으로 조사되었다. 다음으로 분포 수역이 가장 넓은 어종으로 이스라엘잉어(52.0%), 황소개구리(36.8%), 블루길(31.6%) 등의 순으로 나타났다. 여기에

서 가장 큰 문제가 되는 것은 황소개구리, 블루길의 전체 수계의 거의 1/3 정도까지 확산되어 있어 국내 수중생태계의 교란이 걱정되고 있다.

<표 3-6> 전국 250개 수계에서의 외래어종 출현빈도

어종명	떡붕어	이스라엘잉어	황소개구리	블루길	초어	체널메기	큰입붕어	백련어	무지개송어
출현수계수	151	130	92	79	34	34	29	22	15
%	60.4	52.0	36.8	31.6	13.6	13.6	11.6	8.8	6.0

주 : (*)는 출현수계수(水系數)/250개 수계의 비율임.

자료 : 국립환경연구원(1996) 귀화생물에 의한 생태계 영향조사(II)

위해 외래어종에 따른 경제적 손실은 대단히 클 것이나, 우리나라에서는 외래종의 생태계 피해 및 이들의 구제비용에 대한 조사연구가 없어 손실액을 추정하기가 어렵다.¹⁶⁾

우리나라에서 양식종묘로 이용하기 위해서가 아니라 식용으로 활어를 수입하기 시작한 지도 오래되었다. 여기에는 붕어를 비롯해서 잉어, 장어, 초어, 대두어 등 7-8종이 포함된다.

한편 6년전부터는 양어장 낚시터에서 낚시용으로 사용하기 위해 중국붕어, 잉어의 활어가 들어오기 시작했다. 최근 양어장 낚시터에 방류되는 중국붕어 활어는 대략 25cm 전후로 월척(30.3cm)에 육박하는 것도 있다. 그리고 낚시터 공급가격은 1kg당 4,000원 정도로 알려져 있다.

최근 2년간 붕어와 잉어의 활어 수입통계자료를 살펴보면, 붕어와 잉어활어는 식용은 거의 없고 거의 낚시용으로 쓰기 위해 수입된다. 붕어와 잉어의 활어는 그 수입량이 점차 늘어나는 추세이다. 이는 그만큼 낚시용 수요가 증가하고 있음을 뜻한다. 2001년 붕어활어 수입량은 총 9,355M/T에

16) 참고로, 산림지역에 발생하는 외래해충의 구제 비용만으로 산림청은 1997년 585억 원을 소모하였음

1,313만 달러였다. 붕어의 경우 전량 중국으로부터 수입되었고, 수입단가는 kg당 1.40달러였다.

한편 2001년 잉어활어의 수입량은 총 5,051M/T이고 수입금액은 633만 달러였다. 수입국은 대부분 중국이었고, 소량이 일본으로부터 수입되었다. 잉어의 전체 수입단가는 kg당 1.25달러였다. 한편, 작년도 낙시용 활어의 전체 수입량은 붕어와 잉어의 합계량은 1만4천M/T이 넘고, 금액으로는 2천만달러에 육박하고 있다.

<표 3-7> 어종별(붕어, 잉어)활어 수입상황

구분		2000년			2001년		
		물량 (M/T)	금액 (천달러)	단가 (달러/kg)	물량 (M/T)	금액 (천달러)	단가 (달러/kg)
붕 어	합 계	7,277	10,211	1.40	9,355	13,132	1.40
	중 국	7,277	10,211	1.40	9,355	13,132	1.40
잉 어	합 계	4,542	5,658	1.25	5,051	6,333	1.25
	중 국	4,371	5,263	1.20	4,942	6,107	1.24
	일 본	171	395	2.31	109	225	2.06

자료 : 해양수산부(2002), 2001년도 수산물 수출입통계연보.

향후 외래종의 대량 수입이 증가하게 될 경우 우리나라 수면은 어종구성에서 과거와는 아주 다른 외국수면처럼 될 것이다. 이에 따라 훗날 우리 후손 낙시인은 외국 저수지에서 낙시하는 것과 다를 바가 없게 될 지도 모를 일이다.

4. 정부 차원의 자원조성과 낚시행위 문제

가. 수산자원의 조성

1) 내수면에서의 수산자원 조성 현황

내수면에서의 수산자원 조성사업은 연어와 토산어종의 치어 방류사업을 위주로 이루어지고 있다.

먼저 연어 치어 방류사업의 경우, 연어의 모천회귀성(暮天回歸性)을 이용한 치어의 인공 부화 방류를 통해 어업인 소득 증대 및 NPAFC¹⁷⁾(북태평양소하성어류위원회) 등에서의 국제적인 모천국 지위 확보와 연어가 지속적으로 돌아 올 수 있는 깨끗한 환경을 조성하고 국민의 자연환경 교육장으로 활용하고자 함에 그 목적을 두고 있다.

2001년도의 내수면에서의 연어자원조성 현황을 요약하면 <표 3-8>과 같다.

<표 3-8> 2001 전국 하천 어미 포획 및 2002 치어 생산 방류 계획

구 분	'01년 하천어미포획 (마리)	생산량 (천마리)	'02년 방류 (천마리)	생산능력대비 (%)
계	19,341	10,450	10,450	100
해양수산부	12,331	6,950	6,950	100
강 원	3,769	1,400	1,400	100
경 북	3,223	1,500	1,500	100
전 남	18	600	600	100

자료 : 해양수산부 내부자료.

17) 북태평양 및 북위 33도 이북 인접해역을 관할구역으로 하여 소하성 어류 특히, 연어자원의 보존관리를 위해 1993년에 설립된 국제기구로서 캐나다의 밴쿠버에 본부를 두고 소하성어류의 보존조치 및 협약위반 활동에 대한 정보교환 및 동 행위에 대한 제재방법 강구 등의 업무를 수행하고 있음.(회원국 : 캐나다, 미국, 러시아, 일본 등 4개국)

※ 암컷 1마리 평균 채란량 : 1,800개 → 치어 1,440마리(생존율 80%)
 전남 섬진강 방류량은 양양내수면연구소의 치어생산량 중 방류

2001년도의 내수면(하천)에서의 연어어미 포획량은 19,341마리로서 해양수산부가 전체의 약 64%인 12,331마리를 포획하였고, 다음으로 강원, 경북, 전남 순으로 포획되었다. 또한 2002년 연어치어 방류계획량은 10,450천마리로서, 해양수산부 6,950천마리, 경북 1,500천마리, 강원도 1,400천마리, 전남 600천마리 순인데, 이는 각 지역별로 생산된 치어를 전량 방류하는 것으로 생산능력대비 100% 수준이다. 한편 연어치어 방류사업과 관련한 해양수산부의 향후 계획으로는 치어생산 방류를 확대, 연안 소상하천 환경정화 및 새로운 하천개발 방류(예, 전남 섬진강 유역 시험방류), 연어 부화 시설 확대(삼척시립 연어부화장 신축, 국·도립 노후 연어부화 시설 개·보수 지원), 북한과의 연어자원 공동개발로 연어자원 증강(연어부화장 공동시설 운영 및 기술교류), 연어자원 관리 국제협력 강화 및 국제수산외교 활동에 활용(NPAFC 등의 국제협약에 가입) 등의 계획을 세워놓고 있는 실정이다.

다음으로 토산 어종의 인공종묘 생산방류로 자원을 증강하여 생태계 보존 및 어업인 소득증대를 목적으로 하는 토산어종 치어 방류 사업을 들 수 있다.

<표 3-9> 토산어종의 연도별 방류 및 사업지원 현황

○ 연도별 방류현황

	'99	2000	2001	2002
수 량	1,864천마리	2,264천마리	3,000천마리	3,492천마리
방류어종	잉어, 붕어, 동자개, 북방산 개구리 등 13종	잉어, 붕어, 황어, 메기 등 12종	잉어, 붕어, 황어, 대농갱이, 참계 등 13종	잉어, 붕어, 쏘가리, 산천어 등 24종

자료 : 해양수산부 내부자료

○ 연도별 방류사업 지원현황

(단위 : 천마리, 백만원)

	'99	2000	2001	2002
개 소	7	8	8	8
사업량(천마리)	1,846	2,264	3,000	3,492
사업비	315	200	269	286
국 고	252	140	188	200
지방비	63	60	81	86

자료 : 해양수산부 내부자료

현재 방류되고 있는 주요 토산어종으로는 붕어, 잉어, 쏘가리, 산천어 등 20여종으로 약 3천 5백천여 마리를 방류하고 있으며, 1999년부터 현재까지 매년 약 500천마리 이상씩 방류량을 증가시키고 있다. 사업지원규모에 있어서는 2002년 현재 8개소에 총사업비 286백만원(국고 200백만원, 지방비 86백만원)으로 매년 지원규모가 증가하고 있다. 즉 1999년에는 잉어/붕어/동자개/북방산 개구리 등 13종 1,864천마리를 7개소의 방류개소에 사업비 315백만원을 지원하여 방류하였고, 2000년에는 잉어/붕어/황어/매기 등 12개어종에 200백만원(8개소), 2001년도에는 잉어/붕어/황어/대농갱이/참게 등 13종에 269백만원(8개소), 2002년도에는 잉어/붕어/쏘가리/산천어 등 24개어종에 대하여 286백만원(8개소)을 지원하여 토산어종을 내수면에 방류하고 있다. 향후 기존의 생산종묘 방류사업에 부대하여 잉어, 붕어 등의 토산어종 종묘를 민간종묘 생산업체에서 매입방류함으로써 그 방류량을 확대하고 양식업체에 간접 지원함과 아울러 자연환경보호 및 보전으로 서식환경 조성 등의 달성 계획을 세우고 있는 실정이다.

2) 해면에서의 자원조성 현황

연안 수산자원의 증강을 위한 종묘방류를 위하여 1972년부터 시작하여 1996년까지 12개소의 국립수산종묘시험장을 완공했으며, 이와 아울러 지역 여건과 해역특성에 적합한 수산종묘를 대량으로 생산·방류할 수 있도록 1994년도부터 시작하여 2002년 현재 전남/강원/경북/경남/제주도/전북 /인천(시설중) 등 7개소의 대규모의 국립수산종묘시험장을 운영중에 있다. 국립수산종묘시험장에서는 2000년도의 종묘생산량 906,497천마리 약 4%인 906,497천마리의 방류를 비롯하여 지금까지 약 2,889,492천마리의 종묘를 생산하여 어촌계와 민간양식장 등에 분양하거나 연안에 방류하였다. 국립수산종묘시험장에서는 2000년의 18,715천마리를 비롯하여 지금까지 25,433천마리의 수산종묘를 생산하여 민간양식장 등에 분양하거나 연안에 방류하였다.

<표 3-10> 국/도립 수산종묘시험장 종묘 생산 현황

(단위 : 천마리)

구 분	생산/방류 실적			
	1999		2000	
	생산	방류	생산	방류
합 계	238,778	23,616	906,497	39,577
국립시험장	233,060	23,111	350,109	20,862
도립시험장	5,718	505	556,370	18,715

자료 : 해양수산부, 수산업 동향에 관한 연차 보고서, 2001

또한 연안 자원조성의 가속화와 자원조성에 대한 민간의 참여를 유도하기 위하여 1986년부터 민간종묘배양장에서 생산한 수산종묘를 구입, 연안

에 방류하고 있으며, 조피볼락/넙치/전복 등 2000년의 23,756천마리를 비롯하여 지금까지 353,700천마리를 매입하여 연안에 방류하였다.

<표 3-11> 민간 종묘매입/방류 실적

(단위 : 천마리, 백만원)

구분	합계		'86~'98		'99		'00	
	물량	금액	물량	금액	물량	금액	물량	금액
합계	321,575	3,079	289,450	2,141	8,369	312	23,756	626
조피볼락	7,777	954	5,714	564	599	120	1,464	270
넙치	470	136	241	65	229	71	-	-
대하	310,239	1,397	280,767	1,303	7,456	37	22,016	57
전복	486	508	125	125	85	84	276	299
꽃게	2,603	84	2,603	84	-	-	-	-

자료 : 해양수산부, 수산업 동향에 관한 연차 보고서, 2001

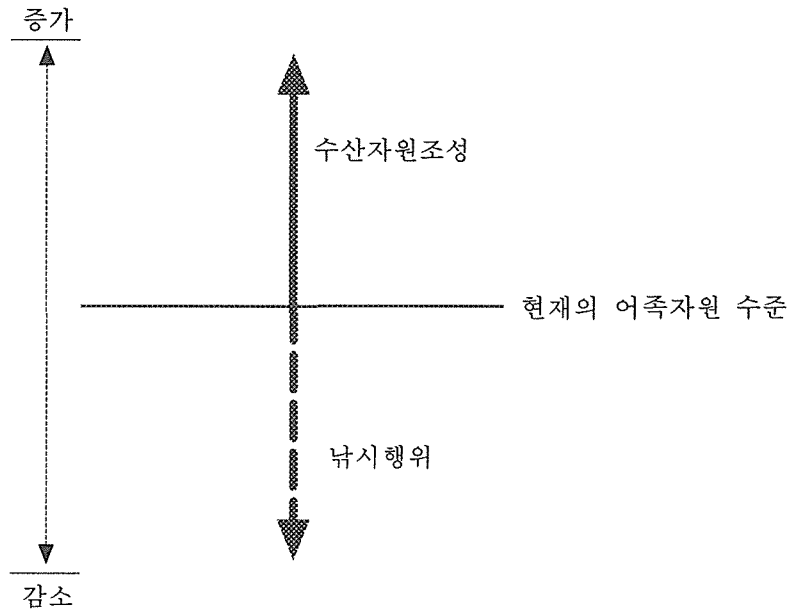
나. 수산자원의 조성 and 낚시의 관계

이상과 같이 수산자원(물고기)은 치어를 방류하여 물고기자원을 늘리고 아울러 생태계 및 환경보전과 보호를 동시에 이루려는 목적을 가지고 있다고 할 수 있다. 이에 반하여 낚시행위, 특히 내수면의 유료낚시터 이외의 지역(방임상태임)과 무분별한 갯바위 낚시 등의 바다낚시터에서 이루어지는 낚시는 물고기의 남획과 그 주변의 환경오염으로 인하여 수산자원 조성 and 역행하는 경향이 있다.

물론, 조성된 자원의 목적과 배치되는 무분별한 남획과 어장 등의 수질 환경오염 등의 다른 요인으로는 어업인의 불법어로행위, 외부 불경제(오염 물질)에 의한 수질환경오염에 의한 어족자원의 고갈 등을 들 수도 있다. 그러나, 본 연구에서는 이들에 대한 영향의 정도는 고려의 대상에서 제외하고 낚시행위 and 수산자원 조성간의 어떠한 관계가 있으며, 낚시행위가 수

산자원조성에 어떠한 방향으로 영향을 미치는가에 한정하였다.

낙시행위가 수산자원조성에 어느 정도의 영향을 미치는가는 낙시행위로 인하여 수산자원이 고갈되는 정도에 대한 통계적 조작(낙시로 고갈되는 어족자원에 대한 통계자료가 없으며, 그 추정 또한 불가능함)의 한계로 단지 낙시행위가 수산자원 조성에 긍정적으로 작용하는지 혹은 부정적으로 작용하는지에 대한 방향성만을 도출하였다.



[그림 3-2] 낙시행위/수산자원조성과 어족자원의 관계

그림에서 보는 바와 같이 어족자원의 존재량에 대하여 수산자원조성과 낙시행위는 반대방향으로 움직인다고 할 수 있다. 즉, 수산자원조성은 어족자원의 존재량을 증가시키는 반면에 낙시행위의 경우는 낙시행위와 관련된 각종 환경오염행위와 어족자원의 남획이라는 부정적 요인으로 인하여 어족자원의 존재량을 감소시키는 요인으로 작용한다고 할 수 있다.

다시말해, 낚시행위시 수반되는 낚시터 주변에 버려지거나 방치되는 각종 쓰레기와 오물 등으로 인한 오염요인의 낚시터 유입 및 낚시터 수면(물속)에서 발생하는 낚, 미끼 등의 낚시용품관련 오염물질로 인하여 발생하는 수질오염과 물고기자원의 중독 및 면역성 저하 등의 직접적 물고기 자원의 존재량 약화행위가 발생함에 따라 결론적으로 물고기 자원을 가중적(낚시터 주변에서 발생된 오염의 낚시터 유입과 낚시터 수면에서 발생하는 직접적 오염)으로 저하시키는 결과를 가져올 수 있다.

제2절 낚시관련 법/제도 현황과 문제점

낚시(낚시터/낚시선 포함)행위의 규제에 대하여 직/간접적으로 관련이 있는 중앙부서는 해양수산부, 환경부, 건설교통부, 문화관광부, 농림부 등 5개부가 해당되는 것으로 파악되었다

이중에서 낚시관련 해당되는 법령은 해양수산부가 8개법으로 가장 많고, 그 다음으로 환경부와 건설교통부가 각각 3개, 농림부 2개, 문화관광부가 1개로 나타났다.

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

<표 3-12> 낙시관련 현행 법규 현황

소관부처	법률명	낙시관련 연관성 정도	법령개수
총 계	5개부, 직/간접 17 법령 해당		
해양수산부	낙시어선업법	직접	8개법 (직접: 3개) (간접: 5개)
	내수면어업법	직접	
	수산업법	직접	
	어선법	간접	
	어항법	간접	
	연안관리법	간접	
	항만법	간접	
	해상교통안전법	간접	
환경부	수질환경보전법	직접	3개 (직접3개)
	자연환경보전법	직접	
	호소수질관리법	직접	
건설교통부	수도법	직접	3개 (직접:2개) (간접1개)
	하천법	직접	
	댐건설주변지역지원 등에관한법	간접	
농림부	농지법	간접	2개
	산림법	간접	
문화관광부	문화재보호법	직접	1개

주) 직접 : 낙시관련 사항에 대해 직접 규제하는 법
 간접 : 낙시관련 조항이 있거나 연관되어 있는 법

이중에서 낙시행위를 직접 규제하는 중앙부처는 해양수산부, 환경부, 건교부, 문화관광부 등 5개 기관이 해당된다. 이를 세부적으로 살펴보면, 해양수산부의 경우는 낙시터(해면/내수면), 낙시어선업자, 낙시행위 규제 등 낙시관련 총괄적인 업무를 관장하고 있다. 나머지 3개 기관들은 수질환경/천연기념물 보전 및 보호 등의 운영을 위하여 일정한 수면에서의 낙시행위를 규제하고 있다.

본 절에서는 낚시행위를 직접 규제하는 4개 부처를 중심으로 해당부서에서 관장하고 있는 낚시관련 법/제도의 현황을 살펴보고 이에 따른 문제점들을 분석하였다.

1. 부처별 낚시관련 법/제도

가. 해양수산부

1) 수산업법

수산업법 제2조(정의)에서 "유어"라 함은 낚시등을 이용하여 놀이를 목적으로 수산동식물을 포획·채취하는 행위를 말하는 것으로 규정되어 있다. 동법 제55조(유어장의 지정 등)에서는 ①어촌계 또는 지구별조합은 어업인의 공동이익 증진을 위하여 당해 어촌계 또는 지구별조합이 면허받은 어업과 허가받은 어업중 대통령령이 정하는 어업에 지장이 없는 범위안에서 그 수역의 일정구역에 대하여 시장·군수 또는 자치구의 구청장으로부터 유어장(遊漁場)(체험학습 또는 낚시 등 관광용 어장)을 지정 받아 운영할 수 있게 하였으며,¹⁸⁾ ②어촌계 또는 지구별조합이 제1항의 규정에 의하여 유어장의 지정을 신청하는 때에는 해양수산부령이 정하는 바에 따라 유어의 방법, 이용료, 이용자 준수사항 기타 유어장의 관리 및 운영에 관한 사항을 정하여 그 신청서에 첨부하여야 하며, ③유어장의 지정, 유어장에서 수산자원의 조성, 포획·채취 대상 수산동식물의 종류 및 포획·채취방법 기타 관리·운영에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다. 이 경우 유어장에서의 수산동식물의 포획·채취는 제8조·제41조 및

18) 마을어업 또는 협동양식어업 어장안의 유료낚시터 또는 체험어장(자연실습장·관광어장)임

제44조의 규정에서 정한 어업외의 방법으로 정할 수 있도록 하였으며, ④ 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 유어장이 제3항의 규정에 따라 관리·운영되지 아니하는 때에는 그 지정을 취소할 수 있도록 하고 있다.

유료낙시터및체험어장의지정·관리에관한규칙에서는 마을어업 또는 협동양식어업 어장안의 유료낙시터 또는 체험어장으로 지정할 수 있는 수면은 일정한 요건을 갖춘 곳이어야 한다고 규정되어 있다.

<표 3-13> 유료낙시터 및 체험어장의 지정요건

근 거 법	지 정 요 건
유료낙시터및체험어장의지정·관리에관한규칙 제2조	1. 낙시터 또는 체험어장 이용대상 수산자원이 풍부한 수면일 것
	2. 해당수면과 연결한 육지의 지형이 낙시터 또는 체험어장 이용자가 장시간 안전하게 이용할 수 있게 되어 있을 것
	3. 다른 면허어업의 조업에 지장이 없는 수면일 것

다음으로 관리자¹⁹⁾는 낙시터 또는 체험어장 이용자의 편의를 위하여 일정한 시설을 갖추도록 규정되어 있다.

19) 수산업법상 낙시터 및 체험어장의 관리자는 어촌계 또는 지구별 조합을 가르킴(수산업법 제55조)

<표 3-14> 유료낚시터 및 체험어장의 시설기준

근 거 법	시 설 기 준
유료낚시터및체험어장의지정 · 관리에관한규칙 제2조	1. 낚시터 또는 체험어장의 이용자가 이용할 수 있는 의자 및 도구 2. 간이화장실시설 3. 폐기물을 처리 또는 보관할 수 있는 시설 4. 입간판 5. 기타 낚시터 또는 체험어장 이용자의 편의시설

또한 관리자는 동법 시행령 제48조제3항의 규정에 의하여 낚시터 또는 체험어장에 수산자원의 조성을 위한 조치를 취하도록 하고 있다.

<표 3-15> 유료낚시터 및 체험어장의 수산자원조성 등

근 거 법	주 요 내 용
유료낚시터및체험어장의지정 · 관리에관한규칙 제10조	1. 연 1회이상 수산종묘의 방류등의 수산자원 조성 2. 월 1회이상 낚시터 또는 체험어장과 그 주변 수면에 떠다니거나 가라앉은 오물의 제거 3. 주 1회이상 낚시터 또는 체험어장의 주변 해안에 대한 청소

다음으로 유료낚시터 및 체험어장의 관리자는 이용료를 징수할 수 있는데, 낚시터 또는 체험어장의 이용자로부터 이용료를 징수한 때에는 이용증을 교부하여야 한다. 이용료 사용에 있어 관리자는 징수한 이용료를 일정한 용도에 사용하여야 한다.

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

<표 3-16> 유료낙시터 및 체험어장 이용료 사용용도

근거법	사용용도
유료낙시터및체험어장의지정 · 관리에관한규칙 제12조	1. 낙시터의 유지·관리 2. 마을어업 또는 협동양식어업의 어장안의 수산자원의 조성 및 해적생물 없애기 3. 어촌계 또는 지구별조합의 공동기금조성 및 복지시설 4. 이용자의 편의를 위한 시설의 설치

또한, 관리자는 낙시터 또는 체험어장의 수산자원보호와 이용자의 질서 유지 및 안전을 위하여 이용자로 하여금 이용의 제한·금지를 준수하도록 규정하고 있다.

<표 3-17> 유료낙시터 및 체험어장 이용의 제한/금지

근거법	이용의 제한/금지
유료낙시터및체험어장의지정· 관리에관한규칙 제14조	1. 어린고기의 포획금지 및 이의 포획시 방류 2. 수산자원보호령에 규정된 수산동식물의 포획·채취의 금지기간 및 금지체장의 준수 3. 이용증을 소지하지 아니한 자의 낙시터 또는 체험어장 이용의 금지 4. 폭풍우등으로 인하여 낙시터 또는 체험어장의 이용에 위해가 있거나 우려되는 경우의 낙시터 또는 체험어장 이용의 제한 또는 금지 5. 음주자의 야간 낙시터 또는 체험어장의 이용 금지

동법 제55조제1항의 규정(지정을 받지 아니하고 유어장을 운영한 자)에 대한 과태료는 대통령령이 정하는 바에 의하여 행정관청이 부과·징수하도록 하고 있으며, 과태료처분에 불복이 있는 자는 그 처분이 있음을 안

날부터 30일이내에 행정관청에 이의를 제기할 수 있다. 또한, 과태료처분을 받은 자가 이의를 제기한 때에는 행정관청은 지체없이 관할법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할법원은 비송사건절차법에 의한 과태료의 재판을 한다. 30일 기간내에 이의를 제기하지 아니하고 과태료를 납부하지 아니한 때에는 국세채납처분의 예에 의하여 이를 징수하도록 하고 있다.

<표 3-18> 불법 유어장 운영시 과태료 부과 현황

근 거 법	위반내용	과태료	과태료 부과 주체
수산업법 제98조	불법 유어장 운영한 자	500만원 이하	행정관청 부과·징수

다음으로 물고기자원 보호측면에서 수산자원보호령 제14조(비어업자의 포획·채취의 제한)에서는 어업자가 아닌 자는 다음 각호의 1에 해당하는 이외의 어구 또는 방법으로 수산동식물을 포획·채취하지 못하도록 규정하고 있다.

또한, 어업자가 아닌 자는 밀양강·남강 및 덕천강에서는 6월 1일부터 10월 31일까지, 섬진강·탐진강의 본류에서는 6월 15일부터 9월 15일까지 외줄낚시 또는 두리그물을 사용하여 은어를 포획하여서는 아니된다. 이 영 이외의 어업자가 아닌 자의 수산동식물 포획·채취에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정하도록 하고 있다.

<표 3-19> 어업자 이외의 일반인들이 내수면/해면에서 포획/채취 가능 및 금지한 종류

근거법	포획/채취 가능 종류	금지
수산자원보호령제14조	1. 투망 2. 쪽대·반두·4수망 3. 1본조(대낙시 또는 손줄낙시) 5. 가리·외통발 6. 낫대(비료용 해조에 한함) 7. 집게·갈구리 8. 손	- 6.1~10.31 : 밀양강, 남강 및 덕천강 - 6.15~9.15 : 섬진강본류에서 외줄낙시, 두리그물 이용 은어 포획 금지 섬진강 본류에서 외줄낙시 두리그물 이용 은어 포획 금지

지금까지 살펴 본와 같이, 수산업상에서 낙시와 관련된 조항은 유어장(遊漁場)(체험학습 또는 낙시 등 관광용 어장)에 한정하여 관리자에 대한 규정, 유료낙시터 이용자에 대한 제한/금지, 불법유어장 운영에 대한 과태료 등 있으며, 수산자원보호령에서는 물고기자원의 보호를 위하여 일반인들에게 포획/채취가 가능한 종류와 일정기간 금어를 규정하고 있다.

2) 내수면어업법

내수면어업법 제2조(정의)에 의하면, "내수면"이라 함은 하천·댐·호소·저수지 기타 인공으로 조성된 담수나 기수의 수류 또는 수면을, "내수면어업"이라 함은 내수면에서 수산동식물을 포획·채취 또는 양식하는 사업을 말한다.

내수면어업의 종류는 자망어업, 종묘채포어업, 연승어업, 패류채취어업, 낙시업, 낭장망어업, 자망어업 등이며, 어업을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다.

여기에서 중요한 것은 내수면어업에서 유료낙시업을 허가하고 있는 사

항이다. 유료낚시터는 허가에 있어 지역어업인들의 공동이익을 위하여 조직된 내수면어업계·법인·기타단체에 우선순위가 있으며, 운영 및 낚시료는 자출에 맡겨지나, 시·도의 「낚시터 관리규칙」은 준수토록 되어 있다. 무료낚시터의 경우도 「내수면어업법」 제 18조(유어질서)의 규정에 의해 규율된다.

<표 3-20> 내수면어업의 종류

종 류	내 용
자망어업	자망을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업
종묘채포어업	양식 또는 양식어업인 등에게 판매할 목적으로 수산동식물의 종묘를 채포하는 어업
연승어업	주낙을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업
패류채취어업	형망 또는 기기를 사용하여 패류 기타 정착성동물을 채취 또는 포획 하는 어업
낚시업	일정한 수면을 구획하거나 기타 시설을 설치하여 낚시터를 경영하는 업
낭장망어업	낭장망을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업
각망어업	각망을 설치하여 수산동물을 포획하는 어업

또한, 동법 시행령 제18조(유어질서)에서는 해양수산부장관 또는 시·도지사는 내수면 수산자원의 증식·보호 및 내수면생태계의 보호와 유어질서확립 등을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 낚시 등 유어행위에 대하여 어구·시기·대상·지역 등을 제한할 수 있도록 하고 있다.²⁰⁾

동법 시행령 제14조(유어행위 등 제한)제1항에서는 동법 제18조의 규정에 의하여 유어행위(遊漁行爲)를 하는 자는 해당하는 어구 또는 방법외의 수단을 사용하여 수산동식물을 포획·채취하는 것을 금지시키고 있다.

20) 동법 제19조(유해어법의 금지) 누구든지 폭발물·유독물 또는 전류를 사용하여 내수면에서 수산동식물을 포획·채취하는 것에 대해서도 금지시키고 있음.

<표 3-21> 내수면에서 유어행위(遊漁行爲)가 가능한 종류

근거법	유어행위 가능 종류
내수면어업법 시행령 제14조 제1항	1. 외줄낚시(대낚시 또는 손줄낚시) 2. 쪽대·반두·4수망(四手網) 3. 가리·외통발 4. 집게·갈구리·낚·호미 5. 손

동법 시행령 제14조제2항에서는 해양수산부장관 또는 시·도지사는 법 제18조의 규정에 의하여 유어행위의 시기·대상·지역 등을 제한하고자 하는 경우에는 일정한 사항을 고려하도록 규정되어 있다.

<표 3-22> 유어행위를 제한할 경우 고려사항

근거조항	고려사항
내수면어업법 시행령 제14조 제2항	1. 제한하고자 하는 수면에서 서식하는 수산동식물의 종류·자원량 등 수중생태계 현황 2. 제한하고자 하는 수면에서 유어행위로 인한 수산자원 및 생태계에 미치는 영향 3. 수산자원의 조성을 위한 수산종묘 방류현황 4. 자연환경보전법의 규정에 의한 멸종위기야생동·식물 및 보호야생동·식물 등기타 보호하여야 할 가치가 있는 수산동식물의 서식 현황 5. 수산자원의 산란·성육 등 수산자원의 번식보호와 수산시책의 추진을 위하여 해양수산부장관이 정하여 고시한 사항

시행령 제14조제3항에서는 해양수산부장관 또는 시·도지사는 법 제18조의 규정에 의하여 유어행위의 시기·대상·지역 등을 제한하는 때에는 고려 사항을 고시하여야 하며, 고시한 내용을 알리는 안내판을 당해 제한 지역에 설치하여야 한다.

<표 3-23> 유어행위 제한시 고시사항

근거조항	고시사항
내수면어업법 시행령 제14조 제3항	1. 제한하고자 하는 지역의 명칭 및 위치 2. 제한하고자 하는 시기·대상 등 제한사항 3. 제한사항을 위반한 자에 대한 벌칙 4. 기타 유어행위 제한을 위하여 필요한 사항

내수면어업법 시행령 제14조제4항에서는 해양수산부장관은 동법 제18조의 규정에 의한 유어행위를 제한하는 때에는 관할시·도지사의 의견을 들어야 한다고 규정되어 있고, 제5항에서는 제3항의 규정에 의한 안내판의 규격 등은 해양수산부령으로 정하도록 되어 있다.

동법 제18조의 규정에 의한 유어질서를 위반한 자는 수산업법 제98조의 불법유어장 운영시와 거의 유사하며, 과태료를 대통령령이 정하는 바에 따라 행정관청이 부과·징수한다.

과태료처분에 불복이 있는 자는 그 처분의 고지를 받은 날부터 30일 이내에 행정관청에게 이의를 제기할 수 있다. 과태료처분을 받은 자가 이의를 제기한 때에는 행정관청은 지체없이 관할법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할법원은 비송사건절차법에 의한 과태료의 재판을 한다. 기간내에 이의를 제기하지 아니하고 과태료를 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세체납처분의 예에 의하여 이를 징수한다.

동법 시행령 제18조(과태료) ①행정관청은 법 제27조의 규정에 의하여 과태료를 부과하고자 하는 경우에는 당해 위반행위를 조사·확인한 후 위반사실·과태료금액 등을 서면으로 명시하여 이를 납부할 것을 과태료처분대상자에게 통지하여야 한다. ②행정관청은 제1항의 규정에 의하여 과태료를 부과하고자 하는 경우에는 10일 이상의 기간을 정하여 과태료처분대상자에게 구술 또는 서면에 의한 의견진술의 기회를 주어야 한다. 이 경우 지정된 기일까지 의견진술이 없는 때에는 의견이 없는 것으로 본다. ③법 제27조의 규정에 의하여 과태료를 부과하는 위반행위의 종별과 과태료의

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

부과금액은 30만원이며, ④과태료의 징수절차는 해양수산부령으로 정한다.

<표 3-24> 유어질서 위반시 과태료 부과기준(제18조제3항관련)

위반 행위	해당법조문	과태료 금액
내수면어업법 제18조 규정에 의한 유어질서위반한 자	법 제27조제1항제2호	30만원

주) 행정관청은 과태료처분대상자의 사업규모, 위반행위의 정도 등을 참작하여 위 기준에 의한 과태료부과금액의 2분의 1의 범위안에서 가중 또는 경감할 수 있다. 다만, 가중하는 경우에도 과태료의 총액은 법률에서 정한 과태료의 상한액을 초과할 수 없다.

내수면어업법에서는 내수면 수산자원의 증식·보호 및 내수면생태계의 보호와 유어질서확립 등을 위하여 낙시행위 등 유어행위에 대하여 어구·시기·대상·지역 등을 제한할 수 있도록 하고 있다. 그러나 낙시장소, 고기크기, 낙시수 제한, 시간제한 등 구체적이고 세밀하게 규정되어 있지 않다.

3) 낙시어선업법

낙시어선의 이용 및 안전 등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 낙시어선을 이용하는 승객의 안전을 도모하고 낙시어선업의 건전한 발전과 어가(어가)의 소득증대에 이바지함을 목적으로 하고 있는 것이 낙시어선업법이다(동법 제1조).

"낙시어선업"이라 함은 수산동식물을 포획·채취하고자 하는 자를 낙시어선에 승선시켜 하천·호소 또는 바다의 낙시장소에 안내하거나 당해 어

선의 선상에서 수산동식물을 포획·채취토록 하는 영업을 말한다. "낚시어선"이라 함은 어선법에 의하여 등록된 어선으로서 낚시어선업에 종사하는 어선을 말한다. "낚시어선업자"라 함은 어선을 소유 또는 임차한 자로서 규정에 의하여 신고한 자를 말한다(동법 제2조).

동법에서는 낚시인들에 대한 규제보다는 낚시어선업자들에 대한 불법영업(미신고 영업행위), 인명 안전에 관한 설비, 낚시어선의 검사, 안전점검, 사고발생보고, 낚시어선업 폐쇄 및 정지이후 위반 등에 대하여 규정한 법이다.

즉, 낚시어선의 안전운항과 위해방지, 기타 낚시어선업의 질서유지를 위하여 규정한 법으로써, 위반시 다음과 같은 벌금을 물리게되어 있다.²¹⁾

<표 3-25> 낚시어선업법 위반시 벌금 현황

근거법	위 반 내 용	벌 금
낚시어선업법 제22조	신고를 하지 아니하고 낚시어선업을 한 자	1백만원이하
	인명안전에 관한 설비등을 갖추지 아니한 자	
	낚시어선의 검사를 받지 아니한 자	
	안전점검을 거부 또는 기피하거나 방해한 자	
	사고발생의 보고를 하지 아니한 자	
	낚시어선업이 폐쇄 또는 정지된 후 낚시어선업을 한 자	

나. 환경부

1) 수질환경보전법

이 법은 수질오염으로 인한 국민건강 및 환경상의 위해를 예방하고 하천·호소등 공공수역의 수질을 적정하게 관리·보전함으로써 모든 국민이

21) 낚시어선업법 제22조(벌칙)

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있게 함을 목적으로 하고 있다(동법 제1조). 동 법에서 규정하고 있는 내용중에서 낙시를 할 수 있는 수면과 관련된 용어의 정의를 살펴보면 <표 3-26>와 같다.

<표 3-26> 낙시제한 관련 수면의 용어 정의

용어	내용	비고
공공수역	하천·호소·항만·연안해역 기타 공공용에 사용되는 수역과 이에 접속하여 공공용에 사용되는 환경부령으로 정하는 수로	수질환경보전법 제2조4항
호소	만수위(댐의 경우에는 계획홍수위)구역안의 물과 토지 - 댐·보 또는 제방(砂防사업법에 의한 砂防시설을 제외)등을 쌓아 하천 또는 계곡에 흐르는 물을 가두어 놓은 곳. - 하천에 흐르는 물이 자연적으로 가두어진 곳 - 화산활동 등으로 인하여 함몰된 지역에 물이 가두어진 곳	수질환경보전법 제2조7항
상수원 호소	수도법 제5조의 규정에 의하여 지정된 상수원보호구역 및 환경정책기본법 제22조의 규정에 의하여 지정된 수질보전을 위한 특별대책지역밖에 있는 호소 중 호소의 내부 또는 외부에 수도법 제3조제15호의 규정에 의한 취수시설을 설치하여 당해 호소수를 먹는 물로 사용하는 호소로서 환경부장관이 정하여 고시한 곳	수질환경보전법 제2조9항

수질환경보전법에 정한 공공수역, 호소, 상수원 호소 등에서는 동법 제 38조의4에 의하여 낙시행위를 제한하고 있는데, 이 경우, 시장·군수·구청장은 호소의 이용목적 및 수질상황 등을 고려하여 대통령령이 정하는바에 따라 낙시금지 구역 또는 낙시제한구역을 지정할 수 있다(수면관리자와 협의).²²⁾

22) 낙시금지구역 : 일정기간 낙시행위 전면금지

낙시제한구역 : 원칙적으로 낙시를 허용하되, 낙시방법·시기·어종등을 규제하며 쓰레기 수거·처리비용 징수

또한, 낚시제한구역안에서 낚시를 하고자 하는 자는 낚시의 방법·시기 등 환경부령이 정하는 사항을 준수하여야 하며(해양수산부장관과 협의), 시장·군수·구청장은 낚시제한구역 및 그 주변지역의 오염방지를 위한 쓰레기수거 등의 비용에 충당하기 위하여 낚시제한구역안에서 낚시를 하고자 하는 자에 대하여 조례가 정하는 바에 따라 수수료를 징수할 수 있도록 규정하고 있다.

<표 3-27> 낚시제한구역에서의 낚시인에게 쓰레기 처리비용 수수료 징수

근거법	내용	비고
수질환경보전법 제38조4	쓰레기수거 등의 비용에 충당하기 위하여 낚시제한구역안에서 낚시를 하고자 하는 낚시인에게 수수료를 징수	일부지자체 시행중

동법 시행령 제43조의4(낚시금지구역의 지정 등)에서는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장)은 동법 제38조의4제1항의 규정²³⁾에 의하여 낚시금지구역 또는 낚시제한구역을 지정하고자 하는 경우에는 다음 각호의 사항을 고려하여야 한다고 명시되어 있다.

23) 시장·군수·구청장은 호소의 이용목적 및 수질상황 등을 고려하여 대통령령이 정하는바에 따라 낚시금지 구역 또는 낚시제한구역을 지정

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

<표 3-28> 낙시 금지/제한구역의 지정시 고려 사항

근거법	지정시 고려 사항
수질환경보전법 시행령 제43조4의 제1항	1. 호소의 이용목적 2. 오염원 현황 3. 수질오염도 4. 낙시터 인근에서의 쓰레기 발생현황 및 처리여건 5. 호소의 연도별 낙시인구 현황 6. 서식 어류의 종류·양 등 수중생태계 현황 7. 호소의 수질보전을 위하여 환경부장관이 해양수산부장관과 협의하여 고시하는 사항

또한 낙시제한구역에서의 제한사항은 낙시방법 제한 행위, 수산자원보호령의 규정에 의한 포획금지에 관한 사항, 낙시로 인한 수질오염을 예방하기 위하여 시·군·자치구의 조례로 정하는 사항 등으로 규정되어 있다.

<표 3-29> 낙시터 제한구역에서의 제한 사항

근거법	제한 사항
수질환경보전법 시행규칙 제57조	1. 낙시방법 제한 행위 - 낙시바늘에 끼워서 사용하지 아니하고 고기를 유인하기 위하여 떡밥·어분 등을 던지는 행위 - 어선을 이용한 낙시행위 등 낙시어선업법의 규정에 의한 낙시어선업을 영위하는 행위(내수면어업법시행령 제14조 제1항제1호의 규정에 의한 낙시 제외) - 1인당 4대 이상의 낙시대를 사용하는 행위 - 1개의 낙시대에 5개 이상의 낙시 바늘을 떡밥과 몽쳐서 미끼로 던지는 행위 - 화장실이 아닌 곳에서 똥·오줌을 누거나 쓰레기를 버리거나 음식물을 짓는 등 호소를 오염시킬 우려가 있는 행위 - 고기를 잡기 위하여 폭발물·축전지·어망 등을 이용하는 행위(내수면어업법 제6조·제9조 및 제11조의 규정에 의하여 면허 또는 허가를 받거나 신고를 하고 어망을 사용하는 경우 제외) 2. 수산자원보호령의 규정에 의한 포획금지에 관한 사항 3. 낙시로 인한 수질오염을 예방하기 위하여 시·군·자치구의 조례로 정하는 사항

동법에서는 낚시금지 및 제한구역에서의 낚시행위를 할 경우, 벌칙과 과태료를 부과하고 있다. 동법 제57조에서는 제38조의4의 규정에 의한 낚시금지구역안에서 낚시행위를 한 자는 1년이하의 징역 또는 500만원이하의 벌금에 처하도록 하고 있으며, 동법 제60조에서는 제38조의4제2항의 규정에 의한 제한사항을 위반하여 낚시제한구역안에서 낚시행위를 한 자는 50만원이하의 과태료에 처하도록 규정되어 있다.

<표 3-30> 수질환경보전법상 낚시금지/제한구역에서 낚시행위시 벌칙 및 과태료

근거법	위반행위	벌칙 및 과태료
수질환경보전법 제57조 제10항3	낚시금지구역안에서 낚시행위를 한 자	1년이하의 징역 또는 500만원이하의 벌금
수질환경보전법 제60조 제2항7	낚시제한구역안에서 낚시행위를 한 자	50만원이하의 과태료

2) 호소수질관리법

동법은 호소수질보전에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 호소수의 이용목적에 따른 수질보전대책의 수립·시행을 통하여 깨끗한 호소수의 보전·이용에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

또한 상수원으로 이용되는 호소, 농업용으로 이용되는 호소, 공업용으로 이용되는 호소, 상수원·농업용 및 공업용의 이용목적 중 두가지 이상의 목적으로 이용되는 호소, 이외 호소의 수질관리를 위한 법률이라고 할 수 있다(동법 제3조).

동법 제13조에서는 낚시금지구역·낚시제한구역을 지정할 수 있도록 규정하고 있는데, 이러한 조항은 수질환경보전법 제38조의 4(낚시행위의 제

한)에 규정한 내용과 동일하다(낙시금지구역 : 14개소, 낙시제한구역 : 3개소가 지정). 또한, 시장·군수·구청장은 낙시제한구역 및 그 주변지역의 오염방지를 위해 조례가 정한 바에 따라 수수료를 징수할 수 있도록 규정되어 있는데, 동 조항도 수질환경보전법 제38조4의 규정과 동일하다.

동법에서도 낙시금지구역·낙시제한구역에서 낙시 행위를 할 경우 벌칙과 과태료를 부과할 수 있도록 규정하고 있다. 그 내용을 살펴보면 동법 제13조제1항의 규정에 의한 낙시금지구역 안에서 낙시행위를 한 자는 1년 이하의 징역 또는 300만원이하의 벌금에 처하도록 규정되어 있고, 제13조제2항의 규정에 의한 제한사항을 위반하여 낙시제한구역 안에서 낙시행위를 한 자는 100만원이하의 과태료에 처하도록 되어있다.

<표 3-31> 호소수질관리법상 낙시금지/제한구역에서 낙시행위시 벌칙 및 과태료

근거법	위반행위	벌칙 및 과태료
호소수질관리법 제18조 제2항	낙시금지구역 안에서 낙시행위를 한 자	1년이하의 징역 또는 300만원이하의 벌금
호소수질관리법 제20조 제2항	낙시제한구역 안에서 낙시행위를 한 자	100만원이하의 과태료

3) 자연환경보전법

동법은 자연환경을 인위적 훼손으로부터 보호하고, 다양한 생태계를 보전하며, 야생동·식물의 멸종을 방지하는 등 자연환경을 체계적으로 보전·관리함으로써 국민이 쾌적한 자연환경에서 여유있고 건강한 생활을 할 수 있도록 함을 목적으로 하고 있다.

낙시행위와 관련된 내용은 "생태계보전지역"에서의 특정어종들의 낙시

제3장 낚시 문제점 및 면허제 도입의 필요성

행위 금지라고 할 수 있는데, 동 지역은 멸종위기야생동·식물 또는 보호 야생동·식물의 서식지·도래지로서 중요하거나 생물다양성이 풍부하여 특별히 보전할 가치가 큰 지역등으로서 대통령령이 정하는 바에 따라 환경부장관이 지정·고시하는 지역을 말한다.

<표 3-32> 생태계보전지역의 구분

구분	내용
야생동·식물특별 보호구역	멸종위기야생 동·식물 또는 보호 야생동·식물의 보호를 위하여 필요한 지역
자연생태계특별 보호구역	야생동·식물특별보호구역 및 해양생태계특별보호구역외의 지역으로서 자연생태계가 특히 우수하거나 생물다양성이 풍부한 지역 또는 취약한 생태계로서 훼손되는 경우 복원하기 어려운 지역
해양생태계특별 보호구역	해양생태계가 특히 우수하거나 생물다양성이 풍부한 지역

동법 제20조 (생태계보전지역등에서의 행위제한)에서는 ①누구든지 생태계보전지역안에서는 생태계 훼손행위를 하여서는 아니된다. 다만 자연공원법에 의하여 지정된 공원구역 또는 문화재보호법에 의한 문화재(보호구역을 포함한다)에 대하여는 자연공원법 또는 문화재보호법이 정하는 바에 의한다. 행위제한시 내용중 낚시행위와 밀접한 관련이 있는 내용은 다음과 같다. 즉 생태계보전지역안에서 특별히 보호할 필요가 있어 환경부장관이 지정한 야생동·식물(생태계특별보호구역안에서는 모든 야생동·식물)을 포획·채취·이식·훼손하거나 고사시키는 행위 또는 포획하거나 고사시키기 위하여 화약류·덫·올무·그물·함정을 설치하거나 유독물·농약등을 살포·주입하는 행위이다.

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

<표 3-33> 자연환경보전법상 멸종위기/보호어종 현황

구 분	대상 어종
멸종위기종	5종(감돌고기, 흰수마자, 미호종개, 통사리, 꼬치동자개)
보호어종	7종(다목장어, 묵납자루, 모래주사, 두우쟁이, 부안종개, 줌수수치, 꺾지기)

자료 : 자연환경보전법의 제46조 규정

<표 3-34> 생태계보전지역에서의 위반시 벌칙 현황

근 거 법	위 반 사 항	벌 칙
자연환경보전법 제62조	멸종위기야생동물을 포획한 사람	5년이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금
자연환경보전법 제63조	멸종위기야생식물을 채취하거나 고사시킨 사람	3년이하의 징역 또는 2천500만원이하의 벌금
자연환경보전법 제65조	멸종위기야생동·식물 또는 보호야생동·식물을 포획하거나 고사시키기 위하여 화약류·덧·올무·그물·함정을 설치하거나 유독물·농약등을 살포·주입한 사람	1년이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금

다. 건설교통부

1) 하천법

이 법은 하천의 우수로 인한 피해를 예방하고 하천사용의 이익증진과 하천환경의 정비·보전을 위하여 하천의 지정·관리·사용 및 보전등에 관한 사항을 규정함으로써 하천을 적정하게 관리하고 공공복리의 증진에 기여함을 목적으로 하고 있다.

동법 제71조(하천에 관한 금지행위)제4호에서는 누구든지 정당한 사유없이 하천에 대하여 하천의 이용목적 및 수질상황 등을 고려하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 시·도지사가 지정하는 지역에서의 야영, 취사와 떡밥·어분등 미끼를 사용하여 하천을 오염시키는 낚시행위를 금지시키고 있다.

하천법시행령 제50조(낚시 등의 금지지역 지정 등)에서는 시·도지사는 법 제71조제4호의 규정에 의하여 야영·취사 및 낚시행위가 금지되는 지역을 지정하고자 하는 때에는 하천의 이용목적, 오염원의 현황, 수질오염도, 인근지역의 쓰레기발생 및 처리현황, 서식어류의 종류 등 수중생태계의 현황 등을 고려하여야 한다고 규정되어 있다.

낚시행위 금지를 위반한 경우에는 동법 제85조(벌칙)제6항에서 동법 제71조제4호(하천에 관한 금지행위)에 대한 벌칙을 제외하고 있음으로 불법 낚시행위에 대한 범칙금이나 과태료에 대한 규정이 없다.

<표 3-35> 하천법에 의한 낚시행위 위반시 내용

근거법	위반내용	과태료 및 벌칙금
하천법제85조제6항	낚시행위 금지	제외(없음)

2) 수도법

이 법은 수도에 관한 종합적인 계획을 수립하고 수도를 적정하고 합리적으로 설치·관리함으로써 공중위생의 향상과 생활환경의 개선에 이바지함을 목적으로 하고 있다(동법 제1조).

동법 제5조(상수원보호구역지정 등)에서는 환경부장관은 상수원의 확보와 수질보전상 필요하다고 인정되는 지역을 상수원보호를 위한 구역(상수원보호구역)으로 지정하거나 이를 변경할 수 있으며, 환경부장관은 상수원

보호구역을 지정하거나 변경한 때에는 지체없이 이를 공고하도록 하고 있다.

지정·공고된 상수원보호구역 안에서의 금지 규정이 있으나, 낙시행위 규제에 대한 구체적인 규정은 없고, 다만 동법 제5조 제2항에 「기타 상수원을 오염시킬 명백한 위험이 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 금지행위」를 두고 있을 따름이다.

라. 문화관광부

1) 문화재보호법

문화재보호법에서는 낙시행위에 대한 구체적인 규정은 없으나, 동법 제20조에는 명승·천연기념물로 지정 또는 가지정된 구역 또는 그 보호구역 안에서 동물·식물·광물을 포획·채취하거나 이를 그 구역 밖으로 반출하는 행위는 허가를 받도록 규정되어 있다.

천연기념물 지정 어종은 문화재 보호법 제6조에 의거, 문화재 청장이 지정하며, 지정된 어종은 4종으로 무태장어, 어름치, 열목어, 황쏘가리 등이다.

<표 3-36> 천연기념물 지정 어종

구 분	대상 어종
천년기념물 지정	4종(무태장어 및 서식지, 어름치, 금강의 어름치, 열목어 및 서식지 2개지역, 한강의 황쏘가리)

동법 제90조(행정명령위반등의 죄)제5항에서는 천연기념물(시·도지정문화재중 기념물 포함)로 지정 또는 가지정된 동물의 서식지·번식지·도래

지등에 그 생장에 해로운 물질을 유입하거나 살포를 한 자에 대하여 3년 이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금에 처하도록 규정되어 있다

<표 3-37> 문화재보호법상 벌칙 규정

위반사항	벌칙	비고
천연기념물로 지정 또는 가지정된 동물의 서식지·번식지·도래지등에 그 생장에 해로운 물질을 유입하거나 살포를 한 자	3년이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금	문화재보호 법제90조제5항

2. 낚시관련 법/제도 문제점

가. 일정한 분야에 제한적 규제

현행 낚시관련 법/제도로써 먼저, 해양수산부 소관 법규인 수산업법/내수면관리법/낚시어선업법 등으로 이들 법에서의 낚시관련 규정들은 물고기 자원관리를 위한 낚시규제와 유어질서(낚시행위)를 위한 규제, 낚시어선업자(내수면/해면) 규제 등이 목적이며, 구체적이고 세부적인 낚시행위에 대한 내용들은 없는 것으로 파악되었다. 즉, 유어장관리자/유료낚시터 운영자/낚시어선업자 등에 대한 규제내용이 대부분인 것으로 파악되었다.

환경부의 경우는 낚시관련 법규는 수질환경보호법/호소수질관리법/자연환경보전법 등 3개 법률이 있으며, 이들 법률의 낚시에 대한 규제의 목적은 대부분 내수면(내수면 중심)에 대한 수질관리와 생태계 보존을 위한 것이다. 특히 수질환경보전법과 호소수질관리법에서의 낚시행위에 대한 규제는 거의 동일하고, 동 법들에서는 낚시행위 금지/제한 구역을 규정하고 있

는 특징이 있으며, 수질관리를 위하여 매우 세부적인 낚시행위에 대한 규제조항은 있으나, 대상어종 등 어족자원관리에 대한 제한(포획대상어종, 1인당 몇마리, 크기 등)은 없는 것으로 나타났다.

다음으로 건설교통부 소관 낚시 관련 법령으로는 하천법과 수로법에서 낚시행위를 규정하고 있는데, 하천법의 경우는 낚시 등의 금지지역을 지정할 수 있도록 하였으나 이를 위반할 경우 과태료나 벌금은 없는 것으로 파악되었다. 마지막으로 문화재보호법에서는 문화재보호를 위하여 보호수역에서 포획/채취행위를 금지하고 있으며, 위반시의 벌칙규정 등이 있다.

이와 같이 동일한 낚시행위에 대하여 소관부처의 업무특성에 따라 각각 상이하게 낚시행위를 규정하고 있다. 즉 해양수산부는 물고기자원을, 환경부는 수질환경 보전 차원에서 규제하고 있는 등 환경 보호를 위한 규제법들과 물고기자원보호를 위한 관련법들이 다양하게 제정되어 있지만, 각각의 규제법들의 내용이 수환경 보호나 물고기자원 등 일정분야에 제한적이고 구체적인 실행방법이 모호하다. 따라서 관련 기관들 간의 정책의 난맥상이 상당부분 노출되고 있는 실정이므로 이에 대한 합리적인 대책도 요망된다.

<표 3-38> 낚시관련 법령의 주요 내용

해당부처	법령	낚시규제 목적	주요내용
해양수산부	수산업법	- 어족자원관리 - 유어질서 유지	- 유어장 관리자에 대한 규정 - 이용자에 대한 제한/금지 - 어족자원보호를 위한 낚시 금지
	내수면어업법	- 어족자원관리 - 유어질서 유지	- 낚시행위 제한지역의 위치 - 낚시행위 제한시기/대상 - 위반자에 대한 벌칙
	낚시어선업법	- 유어질서 유지	- 낚시어선업자들에 대한 규정
환경부	수질환경보전법	- 수질관리	- 낚시행위 금지/제한구역 설정 - 낚시행위 제한 - 제한 낚시행위시 벌칙 및 과태료
	호소수질관리법	- 수질관리	- 수질환경보전법 거의 유사
	자연환경보전법	- 생태계보전	- 생태계보전지역에서 행위 제한 - 위반시 벌칙 조항
건교부	하천법	- 하천관리	- 낚시등의 금지지역 지정
	수도법	- 상수원보호	- 대통령령으로 금지규정, 과태료 없음
문화관광부	문화재보호법	- 문화재 보호	- 보호구역안에서의 포획채취 행위 - 위반시 벌칙규정

나. 낚시행위 가능/금지에 대한 감시

낚시관련 현행법에서 규정하고 있는 일반인들의 낚시행위 가능/금지 내용을 살펴보면, 수산자원보호령 제14조에서는 해면에서 가능한 행위를 8가지로 규정하고 있으며, 내수면어업법시행령 제14조 제1항에서는 내수면에서 가능한 행위를 4가지로 규정하고 있다. 또한 낚시행위의 금지 및 제한의 경우는 수산자원보호령 제14조에서 금어기와 금지 장소를 규정하고 있고, 수질환경보전법 시행규칙 제57조에서는 아주 상세하게 낚시에 대하여 제한을 가하고 있다.

그러나 공무원이나 공익요원들의 감시의 전문성 부족과 인식의 결여 등으로 인해 제대로 감시나 감독이 이루어지지 않고 있으므로 종류는 많지만 유명무실한 상태에 놓여있다. 또한 일부의 시민단체들이 관리를 맡는 것으로 되어 있지만, 시민단체들의 예산, 인력, 관심 등의 부족으로 제대로 단속이 이루어질지 의문이다. 따라서 이런 법률상의 각종규제들은 형식적으로 존재할 뿐 실효성을 제대로 발휘하지 못하고 있는 상태에 있다. 따라서 효율적인 낙시터 환경보호나 물고기자원보호 등을 위하여 근본적인 대책이 필요한 실정에 있다.

<표 3-39> 일반인들의 낙시행위 가능/금지 내용 분석

근거법	가 능	금지/제한
수산자원보호령 제14조	1. 투망 2. 쪽대·반두·4수망 3. 1본조(대낙시 또는 손줄낙시) 5. 가리·외통발 6. 낫대(비료용 해조에 한함) 7. 집게·갈구리 8. 손	- 6.1~10.31 : 밀양강, 남강 및 덕천강 - 6.15~9.15 : 섬진강본류에서외줄낙시, 두리그물 이용 은어 포획 금지
내수면어업법 시행령 제14조 제1항	1. 외줄낙시(대낙시 또는 손줄낙시) 2. 쪽대·반두·4수망(四手網) 3. 가리·외통발 4. 집게·갈구리·낫·호미 5. 손	-
수질환경보전법 시행규칙 제57조	-	1. 낙시방법 제한 행위(낙시제한구역) - 낙시바늘에 끼워서 사용하지 아니하고 고기를 유인하기 위하여 떡밥·어분 등을 던지는 행위 - 1인당 4대 이상의 낙시대를 사용하는 행위 - 1개의 낙시대에 5개 이상의 낙시바늘을 떡밥과 몽쳐서 미끼로 던지는 행위 2. 수산자원보호령의 규정에 의한 포획금지에 관한 사항 3. 낙시로 인한 수질오염을 예방하기 위하여 시·군·자치구의 조례로 정하는 사항

다. 불법 낚시행위 위반시 법집행 실효성

불법 낚시행위에 대한 법들을 집행함에 있어서 관리를 공무원·공익근무요원 등을 통해서 하고, 위반시에는 과태료 30만원에서 50만원 이하, 벌금 100만원이하에서 3천만원 이하, 징역은 1년이하에서 5년이하의 징역 등이다.

가장 많은 과태료의 경우 부과는 대통령령이 정하는 바에 의하여 행정관청이 부과·징수하도록 하고 있으며, 과태료처분에 불복이 있는 자는 그 처분이 있음을 안 날부터 30일 이내에 행정관청에 이의를 제기할 수 있다. 또한, 과태료처분을 받은 자가 이의를 제기한 때에는 행정관청은 지체없이 관할법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할법원은 비송사건절차법에 의한 과태료의 재판을 한다.

또한 과태료처분을 받은 자가 이의를 제기한 때에는 행정관청은 지체없이 관할법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할법원은 비송사건절차법에 의한 과태료의 재판을 한다. 기간내에 이의를 제기하지 아니하고 과태료를 납부하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세체납처분의 예에 의하여 이를 징수한다.

이와 같이 현실적으로 낚시행위 위반시 과태료, 벌금, 징역에 대하여 국민들이 특히, 낚시인들이 얼마나 인지하고 있는지 여부와 법 집행의 실효성에 많은 의구심을 자아내게 하고 있다.

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

<표 3-40> 불법 낙시행위시 벌칙/과태료 부과 현황

근거법	위반내용	벌칙/과태료
수산업법 제98조	불법 유어장 운영한 자	과태료 500만원이하
내수면어업법제 27조	유어질서 위반한 자	과태료 30만원
낙시어선업법 제22조	- 신고를 하지 아니하고 낙시어선업을 한 자 - 인명안전에 관한 설비등을 갖추지 아니한 자 - 낙시어선의 검사를 받지 아니한 자 - 안전점검을 거부 또는 기피하거나 방해한 자 - 사고발생의 보고를 하지 아니한 자 - 낙시어선업이 폐쇄 또는 정지된 후 낙시어선업을 한 자	벌금 1백만원이하
수질환경보전법 제57조 제10항3	낙시금지구역안에서 낙시행위를 한 자	1년이하의 징역 또는 500만원이하의 벌금
수질환경보전법 제60조 제2항7	낙시제한구역안에서 낙시행위를 한 자	50만원이하의 과태료
호소수질관리법 제18조 제2항	낙시금지구역안에서 낙시행위를 한 자	1년이하의 징역 또는 300만원이하의 벌금
호소수질관리법 제18조 제2항	낙시제한구역안에서 낙시행위를 한 자	100만원이하의 과태료
자연환경보전법 제62조	멸종위기야생동물을 포획한 사람	5년이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금
자연환경보전법 제63조	멸종위기야생식물을 채취하거나 고사시킨 사람	3년이하의 징역 또는 2천5백만원이하의 벌금
하천법제85조 제6항	낙시행위 금지	제외(없음)
문화재보호 법제90조제5항	천연기념물로 지정 또는 가지정된 동물의 서식지·번식지·도래지등에 그 생장에 해로운 물질을 유입하거나 살포를 한 자	3년이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금

<표 3-41> 낚시인에게 이용료 및 처리비용 수수료 부과 근거 분석

근거법	내용	비고
유료낚시터 및 체험어장의 지정·관리에 관한 규칙 제12조 제1항	유료낚시터 및 체험어장의 관리자는 낚시터 또는 체험어장의 이용자로부터 이용료를 징수한 때에는 이용증을 교부하여야 하며, 이용료사용은 관리자는 징수한 이용료를 일정한 용도에 사용	수산업법 제55조 근거
수질환경보전법 제38조4 (호소수질관리법 제13조)	쓰레기수거 등의 비용에 충당하기 위하여 낚시제한구역안에서 낚시를 하고자 하는 낚시인에게 수수료를 징수	일부지자체 시행중

라. 낚시행위에 대한 법률적 용어

해양수산부 소관 법률에서는 낚시행위를 수산업법 제2조(정의)에서 "유어"라 함은 낚시등을 이용하여 놀이를 목적으로 수산동식물을 포획·채취하는 행위를 말하는 것으로 규정되어 있는 바와 같이, 유어 행위로 보고 있다. 이에 반하여 환경부 소관 법률에서는 낚시행위로 언급되어 있다.

이와 같이 낚시에 대한 법률적 용어를 달리 사용하고 있는 것은 해양수산부의 경우는 상업적어업과 구분하기 위하여 사용되고, 그 외의 부처는 그렇지 않기 때문인 것으로 파악되었다.

그러나 동일한 낚시 행위에 대하여 상이한 용어를 사용하는 것은 법 체계상이나 낚시라는 레저에 대해 「유어행위」라는 용어 자체가 낚시인들의 불만을 야기 시키고 있는 점 등을 고려 할 때 개선할 필요가 있다고 판단된다.

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

<표 3-42> 해당되는 법규의 낙시행동에 대한 용어 분석

해당부처	법 규	해당법률상 용어
해양수산부	낙시어선업법	-
	내수면어업법	유어 행위
	수산업법	유어 행위
환경부	수질환경보전법	낙시 행위
	자연환경보전법	-
	호소수질관리법	낙시 행위
건설교통부	수도법	-
	하천법	낙시 행위
문화관광부	문화재보호법	-
농림부	산림법	-

제3절 낚시면허제 도입의 필요성

1. 낚시관련 각종 문제점에 대한 대책 필요

본 연구에서는 낚시관련 문제점들을 일반적인 문제점과 법/제도적 문제점으로 두가지로 나누어 살펴보았는데, 이러한 문제점들의 개선을 위하여서는 어떠한 형태로든 해결방안을 강구하여야 한다. 이러한 관점에서 지금까지 지적한 문제점을 요약함으로써 낚시면허제도의 도입의 필요성에 대한 타당성을 제시하고자 한다.

첫째, 일반적인 문제점으로는 향후 낚시인의 증가가 예상되는 상황에서 특정 어종에 대한 어획강도의 강화로 인하여 해당 어종의 고갈 가능성과 관련된 문제, 낚시 대상어종의 확대차원에서 외국으로부터 외래종을 도입하게 되었고 이로 인한 먹이사슬의 파괴로 인한 생태계 파괴와 불명의 어병유입 등의 문제점, 일정한 지역에서 집중적으로 낚시행위로 인하여 낚시터 주변에 무작위로 버려지는 쓰레기 및 낚시인에 의하여 발생하는 분뇨 등의 각종 오염수, 낚시터의 수면(물속)에서 발생하는 각종 낚시 미끼로 인한 수질오염과 낚 등에 의한 물고기자원의 중독 등의 낚시터 오염문제, 정부의 수산자원 조성(물고기 증양식 및 생태계 보존)의 목적과 배치되는 무분별한 낚시행위의 특성으로 인하여 수산자원조성의 효과반감 문제점 등을 지적하였다.

둘째, 법/제도적인 문제점으로는 일정한 분야에 제한적 규제 문제, 낚시행위 가능/금지에 대한 감시 문제, 불법 낚시행위 위반시 법집행 실효성 문제, 낚시행위에 대한 법률적 용어 문제 등이 있는 것으로 나타났다. 즉, 동일한 낚시행위에 대하여 소관부처의 업무특성에 따라 각각 상이하게 낚시행위를 규정하고 있고, 낚시와 관련하여 각 규정된 법률의 소관부처의 법률제정 목적에 따라 그 규제내용이 상이하고 통일성이 없으며, 상호 상충되고 있으며, 아울러 각각의 규제 사항을 위반하였을 경우 이에 대한 통

제 및 법집행의 실효성이 의문시되고 있는 등의 문제점을 지적하였다. 이는 낙시라는 하나의 행위에 대하여 낙시행위의 관리 및 불법행위 등의 규제 등에 대한 통일성의 결여에서 기인하고 있으며, 이는 결국 단일된 관련 기관이 없음에서 야기된다고 할 수 있다.

한편, 생태학자 하딘(Garrett Hardin) 이 1968년 발표한 「공유지의 비극」(The tragedy of the commons)라는 저서에 의하면, 오늘날 세계의 환경상태를 중세 유럽 공동방목지의 훼손에 비유했다. 즉 중세 방목지는 임자 없는 마을 공동목초지인데, 이런 공유자원은 방목민 각자가 미래를 생각하지 않고, 단기간에 개인의 경제이익만을 위해 최대한 이용하면서 황폐화시켰다는 것이다. 이처럼 공유자원에서는 자원의 남용문제가 항상 발생하게 되고, 그래서 정부같은 외부권력의 개입 없이는 시장의 효율적 자원배분이 어렵게 된다. 자연히 공유자원의 이용에서 정부나 국제기구의 시장개입 당위성이 인정되는 것이다. 실례로 세계는 16년 전까지만 해도 공해상 고래자원을 세계 공유자원으로 이용했다. 그 결과 고래의 멸종이 임박했다. 드디어 국제포경위원회가 개입하여 세계적 포경금지조치를 내렸고, 그래서 오늘날 세계 고래자원이 되살아나고 있는 것이다. 규모를 축소해서 우리나라 낙시를 볼 때, 낙시자원은 물론 낙시터 오염문제도 따지고 보면 공유자원의 비극으로 볼 수 있다. 공유자원의 이용에 있어 개인 행위의 자유가 제한없이 보장된다면 자원의 왜곡이용을 가져와 사회 전체의 효용을 감소시킨다. 따라서 각 개인이 자신의 행위로 인해 발생하는 비용 전부를 사회적인 강제를 통해 회수하는 것이 필요하다는 것이다.

2. 낙시오염의 규제의 미약성

수질오염과 내수면 낙시에 관한 과거의 몇몇 연구들에 의하면, 평균적으로 수질오염에 미치는 정도는 유역의 생활오수, 가축이나 공장폐기물 부분이 약 65%, 호소나 하천자체오염이 약 30%, 낙시에 의한 오염이 약 1%,

기타가 약 4%정도로 나타났다. 낚시오염 1% 중 낚시미끼로 사용되는 떡밥이나 어분 등에 의한 부분이 35%, 낚시도구와 낚으로 인한 부분이 5%, 취사나 야영과정에서 발생하는 각종 쓰레기에 의한 부분이 20%, 분뇨 등 오물에 의한 부분이 40%정도 된다는 사실이 연구된 바 있다.

<표 3-43> 내수면의 수질오염과 낚시오염 원인별 영향 정도

구 분	오 염 원 인	오염영향
수질오염원	생활오수/가축/공장폐기물	65%
	호소/하천 자체오염	30%
	낚시로 인한 오염	1%
	기 타	4%
낚시오염	미끼사용(떡밥/어분)	35%
	낚시도구와 낚 등	5%
	취사나 야영시 쓰레기	20%
	분뇨 등 오물	40%

자료 : 김범철, 강원도 하천오염의 실태, 강원대, 1996

비록 수질오염에 대하여 낚시로 인한 오염이 1% 정도이지만, 그 오염이 특정의 한정된 지역에 집중적으로 발생하고 있으며, 아울러 취사나 야영시 버려지는 비닐봉지, 캔류 등의 각종 쓰레기는 자연정화가 되지 않는 것이 대부분이라는데 그 심각성이 있다. 또한 생활오수나/가축/공장폐기물 등의 오염원에 대하여는 수질환경보전법 등의 규제를 통하여 오염발생원에 대하여 사전 및 사후적으로 관리가 잘 되고 있으나, 낚시로 인한 오염원에 대하여는 환경보전법, 수질환경보전법 등에 다소 규제항목이 있으나, 관련 법의 소관부처에 따라, 그 법의 목적에 따라 규제 내용이 상이하고, 법 집행에 있어 그 실효성 또한 없는 것으로 조사되었다.

따라서 낚시행위로 인하여 발생하는 오염에 대하여 일관되고 실질적인 규제 및 관리에 대한 수단으로서 낚시면허제도의 도입이 절실하다고 하겠다.

3. 낙시와 유사한 레저활동과의 형평성

우리나라에서 낙시와 유사한 대중적 레저로서 사냥과 등산을 들 수 있는데, 이들 레저활동은 그 행위에 대하여 다양하게 일관적으로 규제되고 있는데 반하여 낙시행위에 대하여는 거의 무방비 상태라 할 수 있다. 즉, 낙시행위에 일관된 관리가 없고 이로 인하여 각종 행위의 남발과 이에 부수되는 각종 문제점이 유발되고 있으며, 유사한 정책대상(레저활동)에 대한 정책적 불평등(형평성 부재)으로서 낙시와 관련하여 발생하는 외부불경제(환경오염 유발 등)로 인한 국민후생의 감소를 야기한다라고 할 수 있다. 이하에서는 낙시와 유사한 레저활동인 사냥과 등산의 규제현황을 살펴 보 낙시면허제 도입에 대한 필요성을 제시하고자 한다.

첫째, 우리나라에서 사냥은 「조수보호 및 수렵에 관한 법률」에 따라 규제 받는다. 동법은 수렵법 (1961년 제정)으로부터 시작되어 「조수보호 및 수렵에 관한 법률」 (1967년 제정)로 바뀌었고, 그 후 수차례 개정되어 오늘에 이르고 있다. 최근 법은 환경부 소관으로 1999. 12. 31일 개정된 법률이다. 우리나라 사냥관련법은 그동안 점차적으로 수렵을 축소 왜곡시키는 방향으로 개악되어 왔다는 주장이 수렵인으로부터 나오고 있다. 이에 따르면 우리나라처럼 수렵법을 제대로 다 지키기 힘들고, 그러면서 밀렵자의 양산과 처벌규정이 강한 나라가 없다는 것이다. 사냥을 즐기려면 우선 수렵면허시험에 합격해야 한다. 이 시험은 수험료가 1만원이고 5과목에 대하여 시험을 합격하여야 한다. 여기에 합격하고 도시철도채권 75만원어치를 사면 「수렵면허장」이 나온다. 그러나 정작 사냥을 하려면 다시 수렵강습회 (3시간수업, 수강료 3만원)를 이수하고 「수렵강습이수증」을 받아야 한다. 이 이수증과 별도의 수렵장 이용료 60만원을 내면 당해년도의 「입렵증」이 나온다. 사냥을 하기 위해서는 엽총이 있어야 하는 바, 총도 신원조회, 신체검사 등 까다로운 절차를 거쳐야 「총포소지허가증」이 나온다. 우리나라 수렵기간은 11월부터 익년 2월까지 4개월간 뿐으로, 비수

렵기간에는 총을 경찰서에 영치해야 한다. 한편 수렵기간 중이라도 일몰후부터 다음날 일출시까지의 밤시간 동안은 수렵지 파출소에 총을 영치해야 한다. 그리고 총의 영치와 관련하여 「가영치수첩」을 소지토록 되어 있다.

한편 수렵사고에 대비해서 보험에 의무가입하고 「수렵보험증서」도 만들어야 한다. 사냥과 관련된 「사냥법규집 또는 가이드북」도 숙지해야 한다. 다시 정리하면 엽사는 수렵에 임할 때 수렵면허장, 입렵증, 총포소지허가증, 가영치수첩, 수렵보험증서, 사냥법규집 또는 가이드북을 항상 소지하고 있어야 한다. 한편 수렵장은 제주도의 고정수렵장 외에 매년 2개도를 번갈아 가며 허용하는 순환수렵장에서만 사냥을 할 수 있다. 수렵장이라도 수렵허용지역은 더욱 제한되어, 해안에서 1km, 도로에서 600m, 문화재, 인가, 관광지, 사찰인근 1km 이내에서는 사냥이 금지된다. 이같은 포획기간, 포획구역의 제한은 물론 포획 조수의 종류, 포획수량도 별도 고시에 따라 엄격히 제한되어 있다.

그리고 엽사는 수렵후 자기가 잡은 포획조수 종류별 마릿수를 반드시 신고토록 되어 있다. 이처럼 비용이 많이 들고, 번거롭고, 제약이 많은 관계로 우리나라의 수렵장 공식이용 엽사수는 연간 1만~1만4천명 정도이다. 이에 반해 전국의 밀렵꾼은 2만명 정도로 추정된다고 한다. 수렵인에 대한 앙케이트조사에 따르면 수렵인당 연간 평균 수렵비용은 300만원 정도이고, 가장 선호하는 조수는 꿩인데, 이 꿩 한마리를 잡는데 드는 비용이 평균 80만원정도라고 한다. 상황이 이러함에도 수렵인들은 수렵면허시험, 보험가입 등에 다수가 찬성하여, 수렵에 대한 의무 수행에도 긍정적인 태도를 보이고 있는 것으로 조사되었다고 한다.

둘째, 등산의 경우를 들 수 있는데, 등산이라고 아무런 제약(장소, 시간) 없이 마음껏 즐길 수 있는 레저스포츠가 아니다. 우리나라에서 등산과 관련된 규제를 큰 항목별로 보면 요금징수, 휴식년제, 산행금지, 행위금지, 예약제 등이 있고, 각 항목별로 세부 규제 조치들이 다시 나뉘어져, 총 16

가지의 등산규제 조치들이 시행되고 있는 상황이다. 우리나라에는 현재 등산할 때 입장료, 관람료를 징수하는 산이 많다. 입장료는 자연공원법(국립, 도립, 군립공원이 망라된다)에 따라 징수하고, 관람료는 문화재보호법에 따라 징수하는데, 문제는 공원입장료 (1,300원)와 문화재관람료 (1,200원)가 통합징수되면서 등산객의 불만이 커지는 것이다.

한편 관람료의 경우 지금까지는 국가지정문화재 소장사찰(전국 70개소)에서만 징수했지만, 앞으로 전통사찰(전국 855개소)까지 징수폭을 넓히는 법 개정작업이 추진 중에 있다. 그리고 북한산 국립공원의 경우 작년부턴 연회비 (30,000원)카드제가 실시되어, 연회비만 내면 연중 회수에 관계없이 등산할 수 있는 제도가 도입되었다.

4. 낙시면허제 도입

이상에서 본 바와 같이 낙시면허제도의 도입은 환경오염 및 물고기자원 고갈 등의 문제점에 대한 대책, 사냥과 등산과 같은 유사 레저활동과의 형평성 제고라는 차원에서 그 필요성이 있다. 현행 환경오염 규제방식으로는 규제시점에 따라 사후적 규제와 사전적 규제, 규제수단에 따라 행정규제와 경제규제로 나눌 수 있다.

사후적 규제란 벌칙 차원의 규제로 공장폐쇄/범칙금부과/체벌 등 규제사항 불이행에 따른 행정 또는 사법조치를 말하고, 사전적 규제란 예방차원의 규제로서 환경영향평가제/오염유발부담금/폐기물수거비 사전예치제/폐기물재활용 의무부과 등의 조치가 포함된다. 한편 행정규제는 정부의 공권력을 이용한 강제조치로 환경영향평가/체벌/행정명령/폐기물재활용 의무부과 등이 포함되고, 경제규제는 경제적 유인체제로 오염유발부담금/폐기물수거비 사전예치제/탄소세²⁴⁾ 등이 포함된다. 이러한 오염규제 방식들은 선

24) 탄소세란 화석연료에 함유된 탄소성분을 과세 표준으로 삼아 화석연료 생산 및 이용에 부과되는 조세로서 탄소를 많이 함유하는 화석연료의 가격을 전반적으로 인상시킴으로써 화석연료 이용을 억제해 지구온난화의 주범인 이산화탄소 배출량

진국이 될수록, 그리고 시간이 지날수록 벌칙차원의 사후적 규제에서 예방차원의 사전적 규제로, 행정규제에서 경제규제 방식으로 바뀌는 것이 일반적인 경향이다. 예를 들면 우리나라에서는 오염물질배출부과금이 범칙금 성격의 부과금으로, 배출허용치 이하이면 부과금을 전혀 내지 않고, 허용치를 초과한 경우에만 벌금 형식으로 무겁게 부과된다. 그러나 선진국에서는 오염물질배출부과금이 배출 양과 질에 따라 부과된다. 여기서 하드웨어적 행정규제와 소프트웨어적 경제규제를 다시 한번 비교 고찰할 필요가 있다. 먼저 행정규제는 일방적 공권력 통제라는 단점이 돋보이나 아래와 같은 장점도 갖고 있다.

- 오염 또는 자원이용의 필요 수준을 추정할 필요가 없다.
- 지정된 목표에 확실히 도달할 수 있다.
- 수단이 투명하다.
- 잘 이행되는지 감시하고 강제하기가 쉽다.
- 사회 각 분야에서 이미 널리 받아들여지고 있다.

반면에 경제규제는 시장경제 수단을 이용하는 방법으로 쌍방향이란 특성이 돋보인다. 즉 행위억제 측면의 조세·부담금 징수가 주류이지만, 반면 보조금·교부금의 지원도 포함되는 것이다. 즉, 보조금·교부금은 부(-)의 조세·부담금으로서 쌍방향 통행이 가능한 것이다.

예를 들면 오염물질 배출에 있어 행정규제 방식은 배출업소에 대해 일정 기준초과의 경우에 행정처분을 하는 것으로 이 방법으로는 사회 전체적으로 오염물질 배출량을 크게 감소시키기 어렵다. 반면에 오염물질 배출업소에 대해 조세, 즉 부과금을 부과하되, 배출량에 비례해서 차등 징수하면, 업소는 자발적으로 배출량을 줄이려 노력할 것이다. 한편 오염물질 배출을 감소시키는 공정이나 물질을 연구·개발하는 업소나 연구소는 배출량 기준으로 보면 부(-)의 배출이므로, 이 업소에는 부(-)의 조세, 즉 보조금을

을 줄이고, 한편으로는 화석연료에 대한 대체에너지 개발을 촉진해 간접적으로 이산화탄소의 배출량을 억제하는 이중 효과를 위한 것임(스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 덴마크, 노르웨이 등 5개국)

지급하게 된다. 이같은 부과금과 보조금의 쌍방향 조세방식이 경제규제의 핵심으로 선진국에서 널리 자리잡아가고 있는 것이다.

결론적으로 우리나라 낙시 대책도 결국은 행정규제와 경제규제 방식 중 경제규제 방식이 우선하는 방향으로 제도를 마련해야 할 것이다. 즉 낙시 행위에 따른 사회적 비용을 낙시부담금 형식으로 낙시인으로부터 징수하고, 여기에 정부예산을 보태어, 낙시문화 창달, 낙시터 정화, 낙시자원 조성 등의 낙시 진흥책 개발에 기여토록 하는 대책 등의 강구가 절실하다. 즉 OECD에 가입된 유럽의 여러 나라들의 낙시면허제를 참고로 하여 우리나라의 실정에 맞는 제도를 도입하고 이를 기준으로 현행 낙시와 관련하여 각 부처별로 산재하여 있는 제도를 낙시면허제와 관련된 법률로 단일화하는 방안을 강구할 필요성이 있다.

제4장 낚시면허제 도입의 실현가능성 검토

제1절 낚시면허제 개념 및 정부차원 검토 연혁

1. 낚시면허제의 개념

낚시면허제란 공유자원인 자연환경 등을 특정인에게 배타적으로 사용할 수 있도록 특별히 허가하는 특허적 성격인 어업권이나 광업권과 달리 일정한 자격을 갖춘 자에 대하여 낚시행위를 허용하는 개념이다. 즉, 자연자원에 대한 의식 교육 및 자연훼손에 대한 원인자 부담원칙을 구현하는 제도이며, 더 나아가 일정한 요건을 갖춘 자에게만 기본적으로 지켜야 할 낚시규범과 어류생태에 대한 기초지식 등을 숙지시킬 필요성과 실행에 옮길 수 있어야 낚시할 자격이 있다고 하는 상징적 의미가 있다.

낚시면허제에서 「면허」라는 용어에 대한 여러 가지 논의가 있으나, 엄격한 의미에서 면허제도는 아니라, 일종의 낚시진흥료, 낚시 라이선스 등의 개념이다. 즉, 일정한 낚시이용료만 내면 누구나 낚시행위를 할 수 있는 『증』이다. 본 연구에서 검토하고자하는 것도 엄격한 의미에서는 『낚시면허제』가 아니라 『낚시면허료제』에 가깝다고 할 수 있다.

2. 정부차원의 도입 검토 연혁

우리나라에서 정부차원의 낚시면허제에 대한 최초의 도입 검토는 1974년 4월 해양수산부(구 수산청)에서 내수면어업법(구 내수면개발촉진법) 입법(안) 검토시 수질환경/물고기자원보호, 유어질서 확립 차원에서 동 제도

를 검토한 바 있었다.

당시의 검토 결과는 경제/사회적 여건 미성숙 등의 사유로 시행은 하지 못하였고, 그 대신 동법에서 내수면의 낙시터에 대하여 「지정 낙시터 허가제(1975.12)」을 도입하여 낙시터 환경문제 해결과 물고기자원 보호를 위한 최소한의 제도적 장치를 마련한 바 있었다. 그 이후 1988/89년도에서 해양수산부(구 수산청)에서는 낙시행위 분쟁해결방안 차원에서 낙시면허제 도입 검토를 하면서 해외사례 조사, 관계기관, 전문가회의 등을 거치면서 여건미비 등으로 추진을 보류한 바 있다. 또한, 1992년도 내수면어업개발 촉진법 개정 추진시에도 다시 한번 낙시면허제 도입을 심도있게 검토한 것으로 조사되었다.

그 이후로 정부차원에서는 구체적인 검토가 없었으나, 환경부에서 본격적으로 검토한 적이 있는 것으로 조사되었다.

동 제도에 대하여 환경부에서 검토하게 된 배경은 수질환경기본법에 근거하여 낙시로 인한 오염 문제를 환경적인 차원에서 접근을 시도하였으며, 이를 해결하기 위한 하나의 방안으로 내수면 낙시면허제 도입검토(1992.8)를 한 바 있었다. 당시 동 사안에 대하여 환경부와 해양수산부(구 수산청)간의 낙시면허제 도입 논란이 있었으며, 그 내용을 살펴보면, 환경부는 수질·쓰레기오염을 줄이기 위해 낙시면허제를 도입하겠다는 주장이었고, 해양수산부에서는 낙시 면허제에 대한 주관 부처 문제와 레저활동에 대한 불필요한 규제 및 제한 이유를 들어 중/장기적인 검토가 필요하다고 주장하여 부처간의 이견이 있었던 것으로 조사되었다.

이러한 상황에서 환경부에서는 1996년부터 낙시면허제 도입에 대한 시행(안)을 마련하였으며(95. 5), 그 내용은 시·도를 통해 면허권을 취득하고, 연간 1만원 정도의 사용료를 내고 낙시를 할 수 있도록 하는 것이었다. 이에 대하여 환경부(수질보전국 자연생태과)와 해양수산부(어업정책과, 구 자원조성과) 실무진이 모여 낙시면허제 전담 부서에 대해 논의했으나, 각자 자기 부처를 주장함으로써 합의점을 찾지 못한 바 있었다(96. 5. 8).

다시 국무총리실의 환경부에 대한 낙시면허제 시행 검토지시(1996.10)

에 따라 환경부에서는 낚시면허제를 포함하는 호소수질관리법 제정(안) 입법예고 하였으나, 동 낚시면허제 도입(안)에 대해 현실성이 의문스럽다는 지적이 많아 백지화하였으며, 그 대신에 상수도 취수구역에 낚시금지구역을 설정한 바 있다(1997.2).

그 이후로 정부차원에서의 낚시면허제에 대한 특별한 추진은 없었으나, 4년 후 정부·여당 당정협의회를 갖고, 바다낚시 면허제를 포함한 수산발전 종합대책을 논의한 바 있으며(2001.7), 현재 해양수산부에서는 낚시면허제 도입타당성 대한 검토를 계속하고 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이, 정부차원의 낚시면허제 검토는 1992년 이전에는 해양수산부 주관으로, 1992부터 1997년사이의 약 5년동안은 환경부 주관으로 추진된바 있으며, 그 이후로는 해양수산부가 주관하여 검토하고 있는 것으로 파악되었다.

이와 같이 낚시면허제의 주관부처 문제는 해양수산부와 환경부간의 업무조정 필요하고, 이 문제는 향후 낚시면허제 본격 도입 시 쟁점이 될 가능성이 크고, 이에 대한 구체적인 해결방안이 모색 선행될 필요가 있다.

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

<표 4-1> 정부차원의 낙시면허제 도입 검토 연혁

연도	주요 내용	비고
1974.4	내수면어업법(구 내수면개발촉진법) 입법(안) 검토시 수질환경/물고기자원보호, 유어질서 확립 차원에서 낙시면허제 최초 검토	해양수산부 (구 수산청)
1987/88	낙시행위 분쟁해결방안 차원에서 낙시면허제 도입 검토(해외사례/관계기관, 전문가회의 등) → 여건미비 등으로 보류	해양수산부 (구 수산청)
1992.8	내수면 낙시면허제 도입 검토	해수부/환경부
1993.7	- 환경부 : 수질·쓰레기오염을 줄이기 위해 낙시 면허제를 도입 주장 - 해수부 : 주관 부처 문제와 레저활동에 대한 불 필요한 규제 및 제한임으로 중장기적 으로 검토가 필요하다고 주장	낙시면허제도 도입 공방 (해수부/환경부)
1995.5	- 환경부 96년부터 낙시면허제 도입 시행(안) 마련. - 시행안 : 시·도를 통해 면허권 취득하고, 연간 1만원 정도의 사용료를 내고 낙시 할 수 있도 록 함(해수부와의 협의).	해수부/환경부
1996.4	- 낙시면허제 도입 적극 추진 의사 밝힘	환경부
1996.5	- 환경부(수질보전국 자연생태과)와 수산청(자원 조성과) 실무진이 모여 낙시라이선스 전담 부 서에 대해 논의했으나, 각자 자기 부처를 주 장함으로써 합의점 찾지 못함	해수부/환경부
1996.10	- 국무총리실 환경부에 낙시면허제 시행 검토 지시	국무총리실 →환경부
1996.11	- 낙시면허제를 포함하는 호소수질관리법 제정 (안) 입법예고	환경부
1997.2	- 낙시면허제 도입(안)에 대한 현실성이 의문스럽 다는 지적이 많아 백지화함 - 대신 상수도 취수구역에 낙시금지구역 설정	환경부
2001.7	- 정부/여당 당정협의회를 갖고, 바다낙시 면허제 를 포함한 수산발전 종합대책 논의	정부/여당
2001.10	- 낙시면허제 도입타당성 검토	해수부

자료 : 연합통신 및 인터넷사이트, 관계자 면담조사 등

제2절 외국의 낚시면허제 사례

1. 외국의 낚시면허제 시행목적

대부분의 선진국들은 낚시행위를 낚시면허제나 유료화라는 이름하에 상당히 제한적으로 허용하고 있는 실정이다. 그 이유 중 가장 큰 것이 자연자원의 보호이며, 그 다음으로는 수질 오염방지, 희귀동식물의 보호, 물고기자원의 보존 및 이동보호 등이다.

특히 선진국들은 자연자원보호에 정책의 우선순위가 매우 높기 때문에 우리나라와 달리 상당히 오래 전부터 낚시면허제를 시행하고 있다. 또한 물을 이용하고 물고기를 잡는 행태에 있어서 우리나라와는 문화 자체가 상당히 차이가 있으므로, 낚시면허제에 대한 국민의식에 있어서도 격차가 매우 크다고 판단된다.

즉 우리나라 사람들은 과거부터 『물을 물쓰듯 한다』는 속담에 나타난 바와 같이 물에 대하여 언제나 수요자가 원할 때에는 비용의 지불없이 얻을 수 있는 「자유재」로 생각했다. 그러나 선진국 국민들은 물도 하나의 경제재이므로 자연자원으로써 보호하되, 어느 정도 비용을 지불하고 소비해야 한다고 생각하는 것이 우리와 가장 큰 사회 문제적 국민들의 인식 차이라고 할 수 있다.

이러한 인식은 서구 선진국들의 낚시면허제에 대한 이해와 낚시면허제 제도의 국내 도입에 있어서 정책적 접근에 중요하게 작용할 것으로 판단된다.

2. 외국의 낙시면허제 시행사례

가. 미국

미국은 대체로 자연을 보호하면서 즐기는 것이 진정한 낙시라고 생각한다. 그래서 낙시면허제는 자연을 보호하기 위해서는 필연적인 제도적 장치이며, 면허가 있는 사람만 낙시를 할 수 있는 제도에 대한 인식은 보편적이다. 바다, 강, 호수, 계곡 등 낙시할 곳이 셀 수 없을 만큼 많은 미국은 낙시가 아주 성행하는 나라이지만 미국 정부는 수질오염방지와 물고기보호를 위해 각 주정부와 지역자치단체별로 엄격한 낙시관련규칙을 정해 놓고 있다.

미국에서 면허제도의 시행시기는 1950년대 초에 자연자원 보호의 기본법인 Dinkel-Johnson법에 의해 입법된 후 오늘날에 이르고 있으며, 현재 50개주 중 7개주에서 시행중에 있다. 이를 인구규모별로 추정해 보면 낙시인구 5,500만명중 2,200백만이 면허소지자로 구성돼 있다. 각 주마다 실정에 따라 차이가 있지만, 연간 면허요금은 대개 2달러에서 20달러 정도이며, 신체장애자나 15세미만 65세 이상 노인은 면제되고, 정부보조금 수령자나 만성환자들도 면제된다.

면허증은 해당 관청이나 낙시가게, 여행사, 스포츠용품점 등에서 돈을 주고 산다. 평생면허는 400~770달러, 1년짜리는 10~63달러. 1일 면허와 3일, 5일, 14일 짜리 단기면허도 있다. 이 돈은 물고기보존이나 수질보호경비로 쓰인다. 구체적으로는 낙시용구에도 가격의 10%를 물품세로 부과하여 연간 세수가 약 3,000~3,200만 달러에 이르는데, 이중 80%는 연방정부의 수입으로, 20%는 낙시관련 연구 및 사업비로 사용되고 있다.

낙시면허제는 일반낙시에서는 낙시대를 3~4개만 허용한다. 빙어낙시는 두 개까지 허용하며 한 대에 4개이내 낙시바늘만 허용하고 있다. 그리고 낙시에 대한 별도의 교육은 없지만 면허를 살 때 물고기보호 등에 대한 기본 준수사항표를 나눠준다.

낚시로 잡을 수 있는 물고기의 크기와 마리수 및 어종도 지역에 따라 엄격히 정해져 있기 때문에, 함부로 잡다가 적발되면 큰 벌금을 물게 된다. 그런데 중요한 것은 이러한 낚시규칙들은 누구의 감시나 간섭없이 낚시꾼들에 의해 철저히 지켜진다는 사실이다.

미국에는 국내에서 수질오염물질로 지적되는 떡밥이란 것이 없다. 미끼는 거의 대부분 인공미끼를 쓰고, 꼭 필요한 경우 냉동된 작은 물고기를 미끼로 쓴다. 수질 오염을 막기 위한 조치다. 또 생태계 파괴를 막기 위해 잡은 고기를 팔거나 다른 곳으로 이동하는 것은 금지하고 있다. 신체장애 인이나 65세 이상 노인, 15세 이하 연소자는 면허없이 낚시가 가능하다. 낚시를 스포츠로 즐기고 있는 미국에서는 대개 잡은 고기를 도로 놓아준다. 자연을 보호하면서 즐기는 것이 진정한 낚시라고 생각하기 때문이다.

미국의 낚시 면허제의 기본 규제 사항은 크게 세가지로 나눌 수가 있다.

첫째, 큰 그물과 덫을 사용한 고기잡이에 대한 규제이다. 그 내용을 살펴보면, 미끼고기 잡이를 위해 큰 그물과 덫을 사용하는 고기잡이는 연간 1인당 한 개의 허가가 나고, 낚시게임 당국의 면허를 얻어야 하며, 수면구역에서 적절한 거리에서 사용해야 하는데, 그물크기는 1/4이상, 5피트 깊이 25피트 길이 이내여야 한다. 또한, 덫을 사용할 때는 이름을 표시해야 하며, 수역에서 적당한 거리에 있지 않거나 검사에서 불합격하면 즉시 면허가 취소된다.

둘째, 산미끼고기 상행위에 대한 규제이다. 이에 대해서는 합당한 면허소지자가 아니면 거래할 수 없고, 금은빛 물고기와 연준모치를 제외하고는 주를 넘어 거래도 금지된다. 면허증 발급시 가게의 위치, 거래어종 등을 신고해야 하며, 거래시 영수증에는 고기종류, 가격, 위치 등 여러 가지 정보들이 나타나 있다. 만약, 영업시간에 불시에 낚시당국에서 검사시 적발되면, 해당 주에서 고기를 내다 버려야 하거나 허가가 취소되지만, 원상회복되면 면허도 재발급된다.

셋째, 미끼고기의 사용에 대한 규제이다. 특별 제한구역이 아닌 한 살아

낚시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

있거나 인공 미끼고기의 사용은 가능하나, 주별 이동은 불가능 하다. 미끼고기 상인과 큰 그물 면허소지자는 미끼고기 거래시 영수증을 발급하여 낚시당국에 신고서로 대체하여야만 한다.

<표 4-2> 미국의 낚시관련 법/제도

구 분	바다 낚시	민물 낚시
관련 법령	Dinkel-Johnson법 및 주별 관련법규	
주관부서	주별 해당관청	
낚시면허제	낚시면허제 실시	낚시 면허제 실시
기본 규제 사항	<ul style="list-style-type: none"> - 큰 그물과 덮을 사용한 고기잡이에 대한 규제 - 산미끼고기 상행위에 대한 규제 - 미끼고기의 사용에 대한 규제 	
면허구입처	해당 관청(조세담당국)이나 낚시가게, 여행사, 스포츠용품점, 전화로도 가능 등	

나. 캐나다

캐나다의 낚시면허제(온타리오 주 사례)는 바다낚시와 민물낚시로 구분된다. 연어를 잡기 위해서는 낚시면허를 사면서 별도로 연어를 잡을 수 있는 스티커를 사서 면허증에 부착해야 한다. 낚시면허는 길게는 일년으로부터 짧게는 하루까지 면허를 취급하는 점포에서 구입 가능하다. 심지어 해변에서 조개나 홍합을 채취하는 것도 이러한 바다낚시 면허소지자에 한해 정해진 수량만큼 가능하다. 낚시면허를 산 후에 얻게 되는 낚시 규정집은 이 곳에서 태어난 현지인들도 혼동이 될 정도로 복잡하다.

낚시를 하기 전에 장소와 시기, 대상어종에 관해서 반드시 확인을 해야 한다. 예를 들어서, 같은 지역일지라도 시기에 따라 낚시가 금지되기도 하고, 같은 지역이라도 민물낚시면허로 낚시할 수가 없으며, 강인데도 바다

낚시면허가 필요한 지역도 있다.

낚시면허제 관할 부서와 관련법규를 살펴보면, Ministry of Natural Resources(천연자원부)에서 낚시 및 야생동물에 관한 모든 것을 관할하고 있으며 Fisheries Act(수산업법)과 Fish and Wildlife Conservation Act(고기와 야생동물 보전법)에 근거하여 연방법(국법)과 지방법이 온타리오 주의 낚시에 관해서 규율을 정하고 있다.

즉 캐나다 온타리온 주의 어업은 국법과 주법의 규제를 받는데, 캐나다 어업법의 주 내용은 물고기의 저장과 운반, 보관에 대한 것이고, 온타리온 주법은 낚시면허제에 관한 행동의 규제를 담고 있다. 양법 모두 온타리오 주에서 수산업을 규제하고 여가나 합법적인 상업적 어업은 허용하되, 모든 어업인들이 지켜야할 법이다. 면허없이 고기잡이, 잡으려는 행위, 저장하는 행위는 어업법을 위반하는 것이며, 불법으로 고기를 잡았으면, 즉시 방류하도록 되어 있다. 물고기 서식지를 파괴하는 행위도 불법에 속한다.

또한 Fisheries Act에서는 불법행위에 대해서 벌금형 내지는 구금(구속)까지 할 수 있도록 되어 있다.

캐나다의 낚시면허법은 프랑스의 영향을 받아 자연자원보호와 어종보호를 위해 실시되므로 규제내용이 매우 구체적이고 엄격하다. 즉 낚시장소, 고기크기, 낚시수 제한, 시간제한 등 여러 가지면에서 구체적이고 세밀하게 규정되어 있다.

이 법을 위반했을 때의 벌칙은 24개월의 징역이나 50만불의 벌금형에 처하고, 고기의 서식지를 파괴하는 경우는 100만불이하의 벌금이나 3년이하의 징역에 처하도록 규정하고 있다.

낚시면허증의 가격은 7%의 국세를 포함하여 야외카드(3년유효)가 6.00달러, 거주자 계절면허 15.00달러, 거주자 보호면허 7.50달러, 거주자 1일면허 10.00달러이다. 18세미만이거나 65세이상과 장애인(장애자카드소지자나 장애자 주차구역 주차가능자), 정신적 장애로 인해 다른 사람의 도움으로 낚시할 수 있는 사람은 면허없이 낚시할 수 있지만, 모든 규정이나 법규준수는 정상인들과 동일하다. 한편 7%의 국세를 포함한 비거주자 면허증가격은 계절면허 45.00달러, 보호면허 22.50

낚시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

달러, 7일면허 30.00달러, 1일면허 15.00달러, 한쌍면허 60.00달러, 단체면허 1인당 4.00달러 등이다.

만약 야외카드나 낚시면허증을 분실한 경우는 야외카드센터에서 약간의 요금만 내면 재발급이 가능하다. 즉 낚시면허증과 야외카드를 모두 분실했을 경우는 7.75달러, 비거주면허나 면허증을 분실했다면 7.75달러를 내고 주소, 이름, 고유번호를 기입한 신청서를 내면 된다.

<표 4-3> 캐나다의 낚시관련 법/제도

구 분	바다 낚시	민물 낚시
관련 법령	Fisheries Act(수산업법)과 Fish and Wildlife Conservation Act(고기와 야생동물 보전법)에 근거하여 연방법(국법)과 지방법	
주관 부서	Ministry of Natural Resources(천연자원부)	
낚시면허제	낚시면허제 시행	낚시면허제 시행
규제 내용	낚시장소, 고기크기, 낚시수 제한, 시간제한 등 구체적이고 세밀하게 규정되어 있음	
면허구입처	Ministry of Natural Resources(천연자원부), 전화/인터넷, 각지방 해당 발매처, 우편	

다. 뉴질랜드

뉴질랜드에서는 유어낚시(Recreation Fishing)에 대해서 바다낚시와 민물낚시로 크게 나누어 주관부서나 관련법규가 별도로 있다. 바다낚시의 경우는 수산부에서 담당하고 있으며 내수면(민물낚시)은 Fish & Game New Zealand(정부산하기관)에 주관하여 시행되고 있다.

뉴질랜드에서는 바다낚시에 대해서는 낚시면허제를 시행하고 있지 않으나, 어종에 따라 1일 어획량, 크기, 낚시도구 등에 제한과 지역별로 구분하여 규제내용을 다르게 적용하고 있다.

제4장 낚시면제 도입의 실현가능성 검토

그러나 내수면에서의 물고기자원을 보호하기 위해서 낚시면허제를 시행하고 있으며, 면허증은 시내 낚시점 또는 Fish & Game New Zealand에서 구입 가능하다. 그리고 어느 지역에서 낚시를 하는 것에 상관없이 준수해야만 하는 전국적인 규정(National Regulations)이 있으며 각 지역마다 지역 규정(Regional Regulations)도 있다.

<표 4-4> 뉴질랜드의 낚시관련 법/제도

구 분	바다 낚시	민물 낚시
관련 법령	The fisheries act 1996	Resource Management Act, Freshwater Regulations 1983
주관 부서	수산부(Ministry of Fisheries)	Fish & Game New Zealand (정부기관 Conservation Department 산하의 독립법인)
낚시면허제	특별한 면허증이 필요 없음	물고기자원 보호를 위해 낚시 면허제 실시
규제 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 어종에 따라 1일 어획량, 크기, 낚시도구 등에 제한이 있음 - 전국을 North, Central, South의 3개 어업관리지역(FMAs)으로 나누어 규제내용을 다르게 적용하고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 전국을 12개지역 1개 보호구(Taupo)로 구분하여 어종 및 지역에 따라 1일 어획량, 크기, 낚시도구 등에 제한 - 낚시대는 1개만 사용하며, 추 및 우끼는 사용할 수 없음
면허구입처	-	시내 낚시점 또는 Fish & Game New Zealand에서 구입가능

<표 4-5> 뉴질랜드의 낚시면허의 대상자와 면허료

면허종류	1년	1주일	24시간	48시간	겨울시즌 (4.1~9.30)
어른 만20세이상	\$65.00	\$25	\$13	\$20	\$39
Young Adult 16-19세	\$32.50	\$12.50	\$6.50	\$10.00	\$19.50
Junior 12-15세	\$13.00	\$5.00	\$3.00	\$4.50	\$8.00
Child 0-11세	Free(무료)				
가족	\$85 (명의자를 제외한 동행자와 20세이하의 가족은 발급지 Fish&Game 지역의 동반낚시만 허용)				

라. 호주

호주 유어낚시 인구는 전체인구의 37% 즉 640,000명 이상이 참여하고 있는 것으로 파악되고 있으며 낚시면허제가 실시되고 있다. 만약, 금지어종이나 크기제한에 위배되는 고기를 잡았을 때는 투기행위를 하게 되는데 고기의 생존확률을 높이고 피해를 최소화하기 위해서 뺨치등의 도구를 항상 소유하고 있어야 한다.

주관 부서와 관련 법령을 살펴보면, Department of Fisheries(수산부)에서 어업, 해양, 수산자원의 관리를 책임지고 있으며 여러 가지 측면에서 해양 생태계를 보호 내지는 보전하고 있다. 또한 recreational fishing 뿐만 아니라 commercial fishing도 담당하고 있다. 그리고 Fisheries Management Act에 근거하여 모든 규율을 규정하고 있다

1년 기본이 25달러정도이며, 면허증 구입처는 수산부나 우체국 등이다. 낚시 제한규정으로 금어기, 어종 크기 제한 등도 시행되고 있다. 특히 동행자(고령자, 장애인, 과부 등에 준하는 자)에 해당하는 자가 senior card

제4장 낚시면제 도입의 실현가능성 검토

를 소지하거나 16세이하 청소년은 면허 요금의 50% 할인 혜택이 주어진다.

<표 4-6> 호주의 낚시관련 법/제도

구 분	바다 낚시	민물 낚시
관련 법령	Fisheries Management Act(수산물관리법)	
주관 부서	Department of Fisheries(수산부)	
낚시면허제	낚시 면허제 시행	낚시 면허제 실시
규제 내용	- 낚시장소, 고기크기, 낚시수 제한, 시간제한 등 구체적이고 세밀하게 규정되어 있음	
면허구입처	Department of Fisheries(수산부)에서나 각 지역 우체국 등에서 구입 가능하고, 개인 정보 변경이 필요할 경우 오직 수산부에 연락을 취해야 가능	

마. 독일

독일(바이에른 주 사례)에서 낚시면허증은 지방자치단체가 주별로 발급한다. 반드시 지참해야 함은 물론 여러 가지 주의사항을 지켜야하고 낚시감시인의 제시요구가 있으면 제시해야 한다.

일정크기 이하의 고기는 잡는 즉시 놓아주어야 하고, 4월중순부터 6월상순까지 금어기에는 낚시가 금지되며, 하루 중 일몰 1시간반부터 일출 1시간 반전까지 낚시가 금지(뱀장어, 큰메기 등은 밤 12시까지 가능)된다. 다른 선진국들과 마찬가지로 독일도 고기 종류별로 잡을 수 있는 크기가 제한되어 있는데, 주별로 약간의 차이가 있지만 대체로 송어는 25cm, 붕어는 15cm, 잉어는 30cm 정도로 제한된다.

구체적인 낚시 규제내용은 주별로 약간 차이가 있지만, 낚시대는 1인당 3개까

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

지만 허용된다. 보조자나 가족들은 낙시대에 손대서는 안되며, 낙지구역에서도 물고기 성장에 방해가 되는 모든 행위가 금지된다. 낙시허가증의 유효기간은 1년 짜리와 5년짜리, 평생허가증이 있는데, 면허요금은 각각 10마르크, 30마르크, 50 마르크이다.

낙시면허시험은 지방자치단체와 낙시단체가 시행하는 경우로 이분화되어 있다. 낙시면허시험은 물고기에 대한 필기시험과 낙시기술에 대한 실기시험을 각각 50 점이상 획득해야 합격하며, 아울러 매년 4~20마르크 정도 공과금을 부과하여 기금을 만들어 물고기자원보호와 어업발전에 사용하고 있다.

<표 4-7> 독일의 낙시관련 법/제도

구 분	바다 낙시	민물 낙시
낙시면허제	낙시 면허제 시행 (시험)	낙시 면허제 실시 (시험)
규제 내용	- 낙시장소, 고기크기, 낙시수 제한, 시간제한 등 구체적이고 세밀하게 규정되어 있음	
면허시험	지방자치단체/낙시단체가 시행하는 경우로 이분화	
면허증발급	지방자치단체가 주별로 발급	

바. 유럽

유럽 21개국 중 낙시면허제를 실시하지 않는 나라는 5개국뿐이고, 나머지 17개국(77.3%)은 모두 실시한다. 특히 프랑스, 독일, 네덜란드, 스페인, 영국등 주요대국은 대부분 낙시면허제를 실시하고 있다. 총인구에 대한 낙시인구의 비율을 국별로 보면, 루마니아의 0.9%로부터 핀란드의 42.0% 까지이다. 유럽 전체 평균은 7%정도로 추정된다.

낙시인구 중 낙시면허증 소지자의 비율에서 체코, 독일, 헝가리, 네덜란

드, 슬로바키아, 스위스 등 6국은 100%로 나타났다. 이는 이들 나라에 무면허 낚시인이 전무하다는 뜻보다는 면허소지자수 자체를 낚시인구로 보기 때문이다. 이런 나라를 제외하고 낚시인구 중 낚시면허증 소지자의 비율을 보면 핀란드의 28.6%로부터 벨기에의 63.3%까지이며, 유럽 전체 평균은 50%로 추정된다.

한편 최근 유럽의 낚시인구 증감추세를 보면, 증가국이 6개국, 현상유지국이 10개국, 감소국이 5개국이고, 불가리아 1국은 자료미비에 따라 미상국으로 나타났다. 총체적으로 보면 유럽 전체의 낚시인구는 증감없는 현상유지 상태로 보아진다.

유럽의 낚시면허제 동향을 살펴보면, 먼저, 프랑스의 경우는 강에서의 낚시인구의 감소가 연못이나 저수지에서의 낚시인구의 증가에 기인했다. 낚시학교 또는 젊은층에 대한 낚시카드를 통한 유어낚시의 참여를 권고하는 노력을 보이고 있다.

폴란드 남쪽 실레시아에서는 도시화와 산업화로 인해서 심각하게 해양이 오염되고 있으며, 이에 대해서 어업관리 정책을 쓰고 있다. 게다가 낚시꾼들이 지속적으로 잡는 것이 어류소비에 기인하고 있고, 유어낚시관리로 해양문화와 여타 형태의 야외 레크리에이션의 개발을 유도하고 있다.

아일랜드(Lower Lough Erne지역)에서는 지역낚시인을 위한 게임전용 송어는 감소하고 강꼬치고기와 농어류는 증가하였고, 영국과 여타 유럽국가들로부터 본국에 낚시를 하러 오는 사람들에 타격을 삼고 있다. 일부 규정들(최소크기, 그물코크기, 일일제한수)은 강꼬치고기류를 보호하고 강화하고자 정해져 있다.

유럽의 여타 다른 국가들의 유어어업의 성격을 지우게 되는 옛날부터 내려온 사회, 경제, 문화적인 많은 요소들이 있고, 현재의 유어어업의 상태와 전망을 평가하기 위해서 EIFAC 회원국들의 유어어업인의 수, 어획량, 관리정책 등에 대한 기본적인 정보의 협력과 공유가 요구된다는 결론에 이를 수 있겠다.

그럼에도 불구하고, 1994년 로마에서 열린 유럽내수면어업의 관리전략과 21세기를 위한 해양문화에 기본을 둔 기본적인 자료들을 얻을 수 있었고, 1995년 질리나(Zilina)에서 열린 중앙·동유럽에서의 유어어업계획과 관리 전략에 관한 심포지움에서도 자료들을 얻을 수 있게 되었다. 이 심포지움에서 얻은 조사에 관한 정보는 아래에 요약되어 있다.

동부와 서부에서의 거의 대부분의 국가에서 낚시인구는 과거 몇 년동안 다소 안정상태에 머물고 있다. 유럽 전지역의 1960년대와 1970년대 동안에 증가현상을 보이다가 1980년대에 들어서 중단하게 되었다. 안정상태에 대한 이유로는 국가간에 차이를 보이고 있다. 서유럽에서의 이러한 현상을 야기시킨 주된 이유 중의 하나는 레저활동의 다양화이며, 한편 동유럽에서는 실업, 저임금, 어획비용상승 등의 경기하강이 주된 요인이다.

반면 프랑스와 스페인과 같은 일부 유럽국가들과 미국에서는 감소하는 경향을 볼 수 있다. 아일랜드에서는 본국의 낚시활동의 수준이 안정상태이지만 타국의 방문 낚시인들은 증가하는 수치를 보이고 있다.

유럽에서의 낚시 인구들의 상대적인 안정성에도 불구하고 낚시이용을 위한 수역들은 증가하는 것으로 보이고 있다

제4장 낚시면제 도입의 실현가능성 검토

<표 4-8> 주요 유럽국가의 낚시 면허제 현황

국 가	면 적 (천평방킬로미터)	인 구 (백만)	유어인구 (백만)	면허낚시인 (백만)	면허의 강제성	유어인구 비율(%)	면허비율 (%)	동향
벨기에	30.5	10.0	0.30	0.19	유	3.0	63.3	감소
불가리아	110.9	9.25	0.18	-	-	1.9	-	모름
사이프러스	9.3	0.6	0.003	0.002	-	0.5	66.7	증가
체코	78.9	10.5	0.288	0.288	유	2.7	100	증가
덴마크	43.1	5.2	0.25	0.1	유	4.8	40.0	안정
에스토니아	45.1	1.5	0.05	0.02	유	-	40.0	증가
핀란드	337.0	5.0	2.1	0.6	유	42.0	28.6	안정
프랑스	544.0	56.0	5.0	1.8	유	8.9	36.0	안정
독일	357.9	79.1	1.4	1.4	유	1.8	100	증가
헝가리	93.0	10.3	0.32	0.32	유	3.1	100	감소
아이랜드	68.5	3.9	0.14	0.06	유	3.6	42.9	안정
이탈리아	301.2	57.0	2.0	-	-	3.5	-	감소
네덜란드	41.02	14.5	1.3	1.3	유	8.97	100	감소
노르웨이	325.5	4.2	0.9	0.253	-	21.4	28.1	안정
폴란드	312.7	39.0	2.0	0.868	유	5.1	43.4	안정
포르투갈	92.0	10.3	0.23	0.08	-	2.2	34.8	증가
루마니아	237.5	23.0	0.2	-	-	0.9	-	감소
슬로바키아	49.0	5.35	0.069	0.069	유	1.3	100	증가
스페인	504.8	39.8	-	0.71	유	-	-	증가
스웨덴	449.8	8.3	2.2	-	-	26.5	-	안정
스위스	41.3	6.4	0.2	0.2	-	3.1	100	안정
영국	244.0	57.1	2.0	1.0	유	3.5	50.0	안정

자료 : EIFAC (European Inland Fisheries Advisory Commission : 유럽내수면어업 자문위원회)의 유어어업 (Recreational fisheries)에 관한 심포지엄, 1997. 6

사. 일 본

일본의 유어(낙시포함) 관리는 어업법에 근거하며, 해면 유어의 경우 지방자치단체별 어업조정규칙에 따라, 내수면 유어의 경우는 유어규칙에 따라 규제된다. 이들 규칙에 각 지역실정에 적합한 유어허용 방법, 어구·어법 제한 및 기타 준수사항들이 명시되어 있다.

일본에서 1998년에 실시한 제 10차 어업센서스에 의하면, 1년간 바닷가 낙시 연인원이 2,096만명, 배낙시 1,230만명, 조개줍기 542만명으로 해면유어자 연인원은 총 3,868만명이었고, 내수면 유어자수는 연인원 1,323만명이었다. 이는 내수면 유어보다 해면유어가 더욱 성행하고 있으며, 어업과 해양레크레이션 사이에 해면 이용을 둘러싼 경합이 발생하고 있다는 사실이다.

해면유어의 경우 유어선의 관리를 통해 간접 관리한다. 최근 일본의 유어선은 4만3천척(업자수 3만7천명)에 이른다. 이들 유어선이 낙시인으로부터 적정 이용료를 징수하는 대신, 낙시인의 안전, 손해배상보험, 어장규칙 준수의 책임을 지도록 하는 것이다.

한편 내수면 유어의 경우는 어업법에 따라 내수면에서 제5종 공동어업권의 면허를 득한 자가 영업할 수 있도록 하고 있다. 즉 어업권자 자신이 유어규칙을 만들고 이에 대해 지사의 인가를 받은 후 이 규칙이 정한 바에 따라 내수면 유어영업을 하는 것이다. 유어규칙에는 낙시인의 유어권(승인증)을 구입토록 규정하고 있고, 이외에 어구제한 등의 규칙이 망라되어 있다. 한편 징수된 유어료는 종묘방류 등 증식비용과 낙시터 관리에 쓰도록 하고 있다.

일본에서는 구체적인 낙시면허제를 실시하지 않고 있으나, 낙시인구가 연간 약 5,000만명에 이르고 어업권자인 수협이 만든 「유어규칙」이 지사의 지시를 받아 공시효과를 발휘하고 있다. 이 규칙에서 구체적으로 수량, 체장, 금어기, 어구, 방법 등을 규제하고 있으므로 낙시면허제가 실시되고 있는 것과 같은 효과를 발휘

한다.

일본 시즈오카현의 어종별, 크기별 제한사례를 살펴보면, 어종별 금어기 제한은 잉어, 붕어, 황어, 뱀장어, 끄리는 무제한, 은어는 5.31부터 12.31까지, 산천어는 3.1일부터 9.30까지, 무지개송어는 3.1부터 10.31까지, 빙어는 6.1부터 다음해 3.31까지 낚시할 수 없도록 되어 있다. 다음으로 어종별 크기제한은 산천어, 무지개송어는 12cm이하, 잉어 20cm와 붕어 10cm이하, 위반시에는 어업법과 수산자원보호법에 의하여 5만엔이하의 벌금이나 1년 이하징역 또는 10만엔이하의 과태료에 처하도록 되어 있다.

낚시면허증 제도는 감시의 어려움과 감시비용의 과다소요 및 국민들의 반발등을 우려하여 시행하지 않고 있다.

3. 외국의 낚시면허제 평가

대부분의 서구 선진국들이 낚시행위를 제한하는 면허제나 유료화를 시행하여 자연자원의 보호, 수자원의 오염방지, 물고기 자원보호 등의 목적을 실현하고 있다. 이것이 가능하였던 것은 주민들의 놀이 문화와 식생활 문화에 기인하는 바가 크다.

즉 서구주민들은 민물에서 고기를 낚시하는 행위를 소득의 원천으로 생각한 것이 아니라, 하나의 스포츠 게임으로 생각해 왔다. 결국 낚시행위를 식용으로 사용할 고기를 잡는 것이 아니라 생활스포츠의 한 형태로 발전시켜 온 것이다. 또한 세분화된 법규로 인해 이를 어길 경우에는 혹독한 처벌이 뒤따를 뿐만 아니라, 감시를 철저히 하는 Ranger제도가 일찍부터 도입되었다는 것도 제도정착의 중요한 원인이라 볼 수 있다.

반면 우리나라는 전통적으로 '천렵'이라는 놀이 문화가 발달하여 '낚시'도 낚시지만 고기잡이 행위를 식생활의 한 형태로 즐기는 형편이다. 따라서 자연보호의 당위성을 인정한다고 하더라도 국민정서상으로는 서구 나라에서와 같은 형태의

낙시면허제에 대한 반발심리가 내재해 있음을 간과할 수 없다. 앞에서 살펴본 일본 시즈오카현의 「유어규칙」은 이러한 문화적인 풍토를 감안한 타협안의 대표적인 사례라 볼 수 있다.

4. 낙시면허제를 도입한 주요국과의 비교

낙시면허제도를 도입하고 있는 OECD를 비롯한 유럽의 주요 국가들과 우리나라간에 GDP등의 경제지표를 통한 소득수준을 상호 비교 분석함으로써 우리나라의 낙시면허제 도입에 대한 타당성을 분석하고자 한다. 즉, 낙시면허제를 실시하고 있는 주요국들의 소득수준을 기준으로 우리나라의 낙시면허제 도입시기와 여건을 검토하고자 한다.

즉 OECD가 1999년에 OECD 30개 회원국과 13개 기타국가에 대해 구매력평가환율을 작성하고 동 환율을 바탕으로 GDP 등의 국가간 비교를 실시하여 2002년에 발간한 보고서인 「Purchasing Power Parities 1999 Benchmark Results」의 구매력평가환율(PPP환율), 1인당 GDP, 물가수준 등의 자료를 이용하여 우리나라와 외국의 낙시면허제를 도입하고 있는 나라들과 비교함으로써 우리나라의 낙시면허제 도입시기에 대한 여건 등의 타당성을 분석하였다.

GDP 등 각국 경제통계는 자국의 통화를 기준으로 작성되기 때문에 이들 통계를 국가간에 직접 비교하기는 곤란하다. 경제통계를 국가간에 비교하기 위해서는 통상 시장평균환율²⁵⁾(통상 미달러화 대비 환율)과 구매력

25) 시장평균환율제도(foreign exchange market average exchange rate system)는 외환시장에서 은행간에 실제로 거래된 환율을 거래량으로 가중평균하여 미 달러화에 대한 환율을 결정함으로써 환율이 가능한 한 시장기능에 의해 결정되도록 하는 제도임. 시장평균환율제도의 결정과정은 먼저 미국 달러화와 환율을 결정하게 됨. 모든 외국환은행이 국내외환시장에서 거래한 원화와 달러화와의 현물환 거래환율을 거래량으로 가중평균하여 환율을 산출한 후 그 다음날의 기준환율로 삼음. 그리고 기타 통화인 일본의 엔화, 독일의 마르크화 등은 종전과 같이 앞에서 결정된 미국

평가환율²⁶⁾(Purchasing Power Parities, PPP)을 이용하여 경제통계를 특정국가(주로 미국)의 통화로 변환하여 비교한다. 그러나 시장환율(시장평균환율제도)은 국가간 물가수준이외의 다른 요인²⁷⁾에 따라 단기적으로 크게 변동하기 때문에 시장환율을 이용하여 전환된 통계로 국가간의 경제를 비교하는 데에는 한계가 크다. 따라서 본 연구에서는 각 국가의 물가를 바탕으로 한 환율인 구매력평가 환율을 기준으로 우리나라와 낚시면허제 도입국가간의 1인당 GDP를 비교분석하였다.

PPP 환율은 OECD에서 3년마다 OECD 회원국 등을 대상으로 GDP와 그 구성요소들의 가격과 물량 추정치를 기초로 하여 1980년초부터 작성하기 시작하여 지금까지 OECD 회원국과 일부 비회원국들을 대상으로 80년, 85년, 90년, 93년, 96년, 99년에 대한 6회의 조사가 있었다. 또한 UN과 World Bank에서도 PPP 환율을 주기적으로 계산한다.

아래의 표는 유럽 등 주요 낚시면허제를 도입하고 있는 나라들의 PPP 환율을 작성(OECD에서 1999년에 조사한 자료에 의함)하고 동 환율을 바탕으로 국가별 1인당 GDP, 노동생산성, 물가수준 등의 통계를 공통화표표시로 환산하여 조사한 결과이다.

국가별 PPP 환율은 개별국가들의 상품별 가격비를 구한 후, 이들 가격비를 토대로 지출액을 가중치로 하여 산출하였으며, 개별국가들의 상품별 가격비를 구하기 위해 소비재 및 서비스가격, 자본재가격, 정부서비스가격 등

달러화와의 환율을 기준으로 결정하게 됨.

26) 구매력평가 환율은 한 나라의 화폐는 어느 나라에서나 동일한 구매력을 가져야 한다는 가정 하에 구해지는 환율이다. 예를 들어 한국의 10,000원은 한국에서나, 미국에서나 똑같은 양의 물건 또는 서비스를 살 수 있어야 함. 만약 설탕 5Kg의 가격이 우리나라에서는 10,000원인데, 미국에서는 10달러라면 명목환율은 1달러에 1,000원이 되어야 한다. 대표적인 구매력 기준 환율로는 Economist紙가 각 국에서 팔리고 있는 맥도널드 햄버거 BigMac 가격 기준으로 각 국에서의 구매력을 비교하여 계산한 “BigMac 환율”이 있다. 이러한 구매력평가 환율은 환율의 장기추세를 설명할 수 있음. 그러나 모든 재화가 교역재가 아니며 각국에서 생산되는 동일한 재화가 완전한 대체재가 될 수 없기 때문에 시장환율과 구매력평가 환율간에는 물가이외 여타 요인을 고려하지 않더라도 괴리가 발생할 수 밖에 없음.

27) 국제수지, 금리차, 외환거래자의 예상, 정치적 불안정, 천재지변 등

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

3,000여개의 대표 상품 및 서비스에 대한 가격을 조사하였다.

<표 4-9> 낙시면허제 도입국가들의 구매력평가 환율과 GDP 비교

국가명	PPP환율 US\$=1	시장환율 US\$=1	1인당 GDP (OECD평균=100)		불가수준 (PPP환율/ 시장환율)	GDP 비중(% (OECD전체=100))		
			PPP환율 기준	시장환율 기준		PPP환율 기준	시장환율 기준	인구
Korea	755	1189	60	39	64	2.53	1.62	4.2
Australia	1.3	1.55	109	92	84	1.85	1.56	1.7
Belgium	37.7	37.9	109	109	100	1	1	0.92
Canada	1.19	1.49	117	94	81	3.19	2.57	2.73
Czech Republic	13.5	34.6	60	24	39	0.55	0.22	0.92
Denmark	8.24	6.98	124	147	119	0.59	0.7	0.48
Finland	5.92	5.58	103	111	107	0.48	0.51	0.46
France	6.38	6.16	102	106	104	5.48	5.73	5.39
Germany	1.91	1.84	109	114	105	7.98	8.38	7.35
Hungary	98.4	237.2	51	21	42	0.46	0.19	0.9
Ireland	0.724	0.739	114	113	99	0.38	0.38	0.34
Netherlands	1.97	2.07	117	112	96	1.65	1.59	1.42
New Zealand	1.43	1.89	83	64	76	0.28	0.22	0.34
Norway	9.25	7.8	128	153	119	0.51	0.61	0.4
Poland	1.77	3.97	40	18	45	1.38	0.62	3.46
Portugal	127	188	75	51	68	0.67	0.46	0.89
Slovak Republic	13.6	41.4	49	16	33	0.24	0.08	0.48
Spain	125	156	84	68	80	2.98	2.4	3.55
Switzerland	1.89	1.5	127	161	127	0.81	1.03	0.64
United Kingdom	0.65	0.618	103	109	106	5.48	5.81	5.33
United States	1	1	149	150	101	36.38	36.66	24.45
Cyprus	0.383	0.543	86	61	71	0.05	0.04	0.06
Estonia	6.21	14.68	38	16	43	0.05	0.02	0.13
OECD	-	-	100	100	100	100	100	100

자료 : OECD가 발간한 보고서 「Purchasing Power Parities 1999 Benchmark Results」 (2002년 1월 31일발간)

위의 자료를 근거로 우리나라와 유럽 등의 낚시면허제를 도입하고 있는 나라의 1인당 GDP를 비교하면 다음과 같다.

<표 4-10> 우리나라와 낚시면허제 도입국가의 1인당 GDP 비교

1인당 GDP지수*	국가
낚시면허제 도입국가들의 평균	94.4
우리나라	60.0
고소득 국가(120 이상)	미국, 노르웨이, 스위스, 덴마크
고-중위소득국가(100-119)	오스트리아, 벨기에, 캐나다, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 네덜란드, 영국
저-중위소득 국가(50-99)	체코, 헝가리, 뉴질랜드, 포르투갈, 스페인, 사이프러스
저소득 국가(50미만)	폴란드, 에스토니아

*) 「OECD 30개국 평균 = 100」을 기준으로 낚시면허제 도입국가들의 상대적 1인당 평균 GDP 지수를 의미함

PPP 환율로 환산한 1999년 중 우리나라의 1인당 GDP는 13,645달러(시장평균환율 기준 : 8,661달러)로 OECD평균의 60% 수준이다. 또한 낚시면허제를 도입하고 있는 나라들의 1인당 GNP 지수(OECD=100) 평균은 94.4로서 OECD 회원국 20개 나라와 비회원국 2개국으로 총 22개 나라가 낚시면허제도를 도입하고 있다.

PPP 환율로 환산한 1인당 GDP를 기준으로 낚시면허제도를 도입하고 있는 국가와 비교해 보면, 우리나라는 이들 국가 중 저-중위 소득국가에

해당한다. 또한 고소득 국가로는 미국/노르웨이/스위스/덴마크 등 4개 국가, 고-중위소득 국가는 오스트리아/벨기에/캐나다/핀란드/프랑스/독일/아일랜드/네덜란드/영국 등 9개 국가, 저-중위소득 국가는 체코/헝가리/뉴질랜드/포르투갈/스페인/사이프러스 등 6개 국가, 저소득 국가는 폴란드, 에스토니아 등 2개 국가로 각각 조사되었다. 낙시면허제도를 도입하고 있는 나라들 중 우리나라보다 1인당 GDP가 낮은 나라는 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 에스토니아 등 4개국 정도이다. 한편 우리나라와 1인당 GNP 수준이 비슷하거나 다소 낮은 저중위소득이하 국가들의 낙시면허관련 현황은 다음과 같다.

<표 4-11> 저중위소득 국가들의 낙시면허제 현황

국 가	인 구 (백만)	유어인구 (백만)	면허낙시인	유어인구 비율(%)	면허비율 (%)	면허의 강제성	유어인구 동향
사이프러스	0.6	0.003	0.002	0.5	66.7	-	증가
체코	10.5	0.288	0.288	2.7	100	유	증가
에스토니아	1.5	0.05	0.02	-	40.0	유	증가
헝가리	10.3	0.32	0.32	3.1	100	유	감소
폴란드	39.0	2.0	0.868	5.1	43.4	유	안정
포르투갈	10.3	0.23	0.08	2.2	34.8	-	증가
스페인	39.8	-	0.71	-	-	유	증가

총 7개 국가 중에서 사이프러스와 포르투갈을 제외하고는 모두 유어행위에 대하여 낙시면허의 취득을 강제(법)화하고 있다. 전체적으로 유어인구가 전체 인구의 약 3%수준이며 유어인구가 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타났다. 또한 낙시면허를 강제화하고 있는 나라 중 체코와 헝가리의 경우는 유어인구 중 100%가 면허를 취득하고 있는 것으로 나타났다.

제3절 낚시면허제 도입에 대한 이론적 고찰

현행법상 유료낚시터(해면/내수면), 해당법규에 따른 낚시금지/제한 구역, 멸종위기/천연기념물 포획금지 등에 대한 낚시 금지행위를 제한하고 있다. 동 연구에서는 그 이외의 해면 및 내수면에서 낚시행위 현상을 중심으로 접근하였다.

특히 본 절에서는 낚시와 관련된 시장실패 현상을 낚시행위의 공공재적 성격에 의한 무임승차와 이와 관련된 환경오염 등의 외부불경제 측면에 대하여 살펴보고자 한다.

1. 이론적 고찰의 접근방법

낚시면허제의 도입 타당성을 분석하기에 앞서, 낚시면허제의 경제적 성격에 대한 정의가 선행되어야 한다. 즉 낚시면허제의 재화적 성격을 규명함으로써 낚시행위의 성격으로 인한 경제적 효과를 분석할 수 있다.

일반적으로 재화 사용을 위한 접근여부(배제가능성)과 해당 재화사용에 따른 특정 사용자 이외의 사용자가 소비할 수 있는 범위 혹은 질의 감소여부(경합성)에 따라서 사적재화와 공공재로 구분하며, 사적재화는 배제가능성과 경합성으로, 공공재는 비배제성 혹은 비경합성을 가진 재화로 정의할 수 있다. 이러한 관점에서 낚시행위는 공공재적 성격을 가진다. 다시말해, 낚시를 할 수 있는 공간(시장)으로의 접근에 제한이 없으므로 비배제성을 가지고 있으며, 제한된 낚시자원을 공유한다는 면에서 다소의 경합성을 가지는 재화라 할 수 있다.

또한 낚시행위로 인한 환경오염과 이에 대한 추가적인 비용의 발생으로 외부불경제 현상이 발생한다.

이러한 공공재적 성격과 외부불경제라는 성격으로 인해 낚시를 하나의 시장으로 간주하면, 시장실패가 이루어지는 것으로 도덕적 해이현상이 동반되게 되는

것이다.

이하에서는 현행 낙시행위에 따른 시장균형과 실패, 공공재적 성격에 의한 무임승차문제, 외부불경제문제에 대하여 구체적으로 살펴보고자 한다.

2. 현행 낙시행위에 따른 시장실패

사적재화란 경쟁시장에서 수요와 공급에 의하여 가격이 결정되는 재화로 우리가 일상생활에서 매매하는 대부분의 재화가 이에 해당한다. 특히 사적재화의 특징은 수요가 많으면 가격이 상승하나, 공급이 수요보다 많으면 가격이 하락하여 균형가격이 이루어지는 재화를 의미한다. 이 경우를 경제학에서는 자원의 효율적 배분이 이루어졌다고 평가하고, 시장균형이 발생했다고 설명한다.

이와 같은 모든 재화의 시장이 완전경쟁상태에 있으면 생산요소는 생산을 극대화(생산 부문에서의 부가가치의 극대화)할 수 있는 사람에게 배분되고 생산물은 효용(만족)을 극대화할 수 있는 사람에게 배분되어 사회적으로 최적의 자원배분을 달성할 수 있다. 그러나 현실경제는 시장의 가격기구가 그 역할을 충분히 수행할 수 있는 조건들을 충족시켜 주지 못하며, 경쟁적 균형을 방해하는 많은 요소들이 존재한다.

독과점, 외부효과, 공공재의 존재, 정보의 불확실성 및 비대칭성 등은 시장가격기구가 자원의 최적배분을 달성할 수 없는 요인들이다. 이러한 경우를 시장실패라 하며 이는 정부의 경제적 개입을 정당화시키는 요인이 되기도 한다.

여기서 한가지 주의할 것은, 시장의 실패가 나타나는 경우에 경쟁시장이 자원의 배분을 완전히 잘못한다는 의미가 아니라 최선의 상태, 즉 가장 효율적인 자원배분의 상태에 이르지 못한다는 것을 의미할 뿐이지 공평한 자원의 분배와는 관계가 없다.

분업에 의한 생산요소의 전문화나 대량생산의 결과로 생산요소의 대체

가 가능하기 때문에 기업의 규모가 점점 커지면, 이제는 하나의 기업이나 소수 기업의 산출량만으로 시장가격에 영향을 미치기에 충분한 단계가 오면 경쟁시장은 성립할 수 없고 독점내지 과점현상이 나타난다.

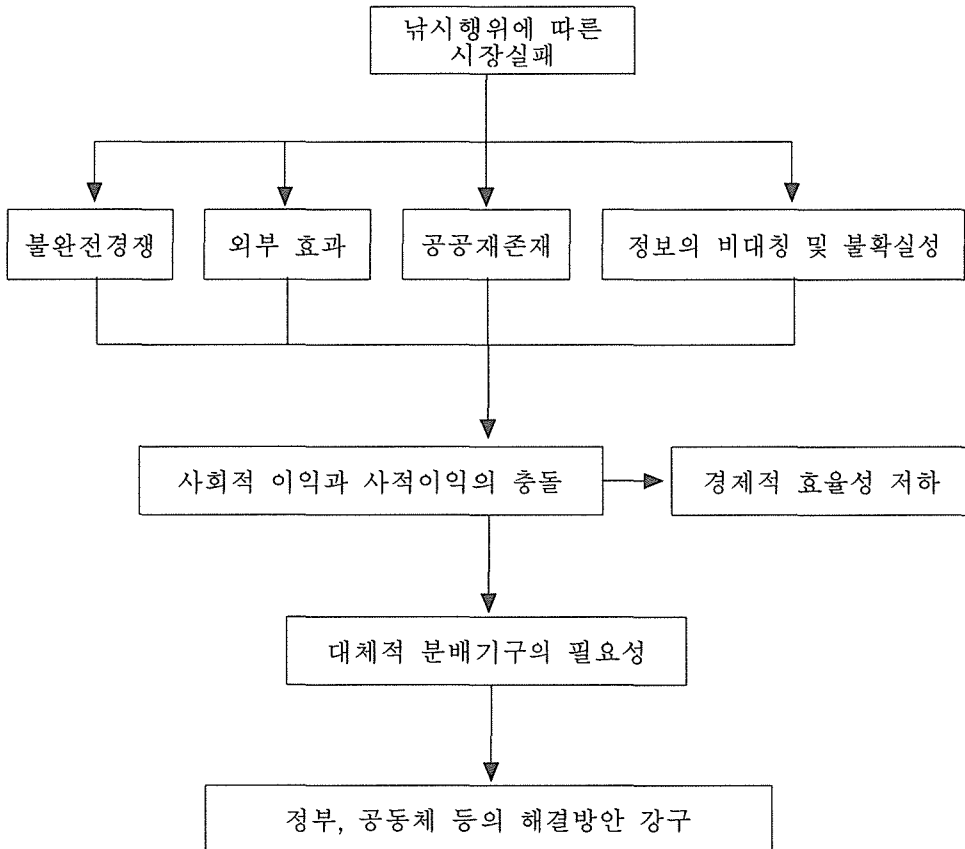
독과점 현상이 나타나면 기업은 생산량을 조절하여 시장을 지배함으로써 기업 이윤의 극대화를 추구한다. 그 결과 완전 경쟁 상태에 비해 가격은 높게 책정되고 생산량은 적게 공급된다. 경쟁 상대가 없으므로 최선을 다해서 좋은 품질의 제품을 가장 싼 비용으로 생산할 경제적 필요성을 느끼지 못한다. 따라서 독과점이 발생하면 그 기업은 생산량과 가격을 임의로 조정함으로써 자원의 비효율적 배분을 가져온다.

한편 외부효과가 존재하면 사회적 한계비용(Social Marginal Cost)과 사적한계비용(Private Marginal Cost)이 달라져 효율적인 자원배분이 일어나지 않으며, 비용의 기준을 사적비용이 아닌 사회적 비용으로 상정할 때만 효율적 자원배분이 이루어진다. 그리고 공공재가 존재할 경우는 정부가 개입하지 않으면, 재화의 비경합성과 비배제성으로 인해 이윤극대화 기업의 재화생산에 대한 유인이 없어지므로 재화가 생산되지 않는다. 따라서 이 경우는 시장균형 의미자체를 언급할 가치조차 없어지는 것이다.

정보의 불확실성 및 비대칭성의 경우, 시장에 대한 거래 당사자의 지식은 완전하지도 못하고 시장에서 주어지는 정보는 불완전할뿐더러, 이것이 옳게 거래당사자에게 전달되자면 상당한 비용의 부담이 수반되어야 하므로, 가격의 신호는 실제에 있어서 매우 불완전하다.

다시말해 정보의 결핍, 문화적 요인에 의한 격차, 차별대우 등으로 말미암아 시장에 접근할 수 있는 기회가 제한되거나 생산 능력을 가진 노동력이 고용되지 못하거나 부분적으로 고용되거나 능력보다 낮은 기능수준으로 고용될 때 사회 전체적인 손실은 매우 큰 것이다. 결국 대부분 자본주의 시장에서는 자원배분의 비효율과 소득분배의 불평등이 존재하는 시장의 실패가 발생하게 되므로, 정부가 민간의 경제활동에 직·간접적으로 개입하여 간섭이나 규제를 가하고 시장의 실패를 보완하게 되는 것이다.

따라서 낙시행위도 공공재 성격, 외부불경제 및 도덕적 해이로 인한 시장실패에 따라 사회 전체적으로 자원의 효율적인 배분이 이루어지고 있지 못한 상황임으로 일정한 간섭이나 규제를 통하여 국민 모두가 제한된 규제하에 낙시 레저활동을 극대화시키는 방안의 모색이 필요하다.



[그림 4-1] 낙시행위에 따른 시장실패 현상

3. 낚시행위의 무임승차문제

이미 언급한바와 같이, 공공재란 소비에 있어서 비경합성(非競合性)과 비배제성(非排除性)의 특성을 가지는 재화를 말한다. 비경합성(non-rivalness)이란 그 재화를 다른 사람이 추가로 사용하여도 다른 사람들의 소비와 경합되지 않는 성질을 말하며, 비배제성(non-exclusiveness)은 한 재화를 소비함에 있어 특별한 가격을 지불하지 않더라도 그 재화의 소비로부터 배제되지 않는 성질을 말한다. 이 비배제성과 비경합성을 동시에 충족시키고 있는 공공재를 순수 공공재라 하고 이 중 어느 한 가지 성질만 부분적으로 만족시키는 공공재를 혼합 공공재라 한다. 낚시행위를 이러한 관점에서 분류하여 보면, 제한된 물고기자원에 대하여 다수의 이용자가 이용하는 행위로서 경합성과 비배제성이라는 특성을 가진 혼합공공재라 할 수 있다.

<표 4-12> 낚시행위의 공공재 성격

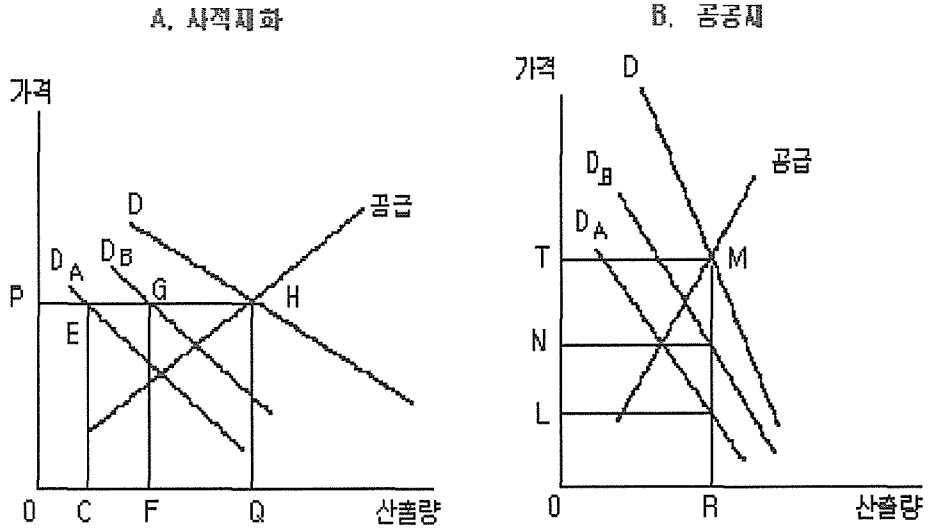
구분		순수 공공재	혼합 공공재
공공재	비배제성	○	×
	비경합성	○	○
낚시행위		×	○

이러한 공공재가 시장 경제 원리에 의해 배분된다면 공공재에 대한 개인의 수요가 많은 사람에게는 가격이 높아지고, 개인의 수요가 작은 사람에게는 가격이 낮게 결정된다. 그러나 공공재의 비배제성과 비경합성 때문에 수요가 많은 사람은 자신의 수요(선호)를 은폐하고 축소해서 표현함(무임승차(free-rider)의 유인)으로써 자신의 공공재에 대한 가격을 낮추려고 노력한다. 그렇게 되면 시장 전체에 나타나는 공공재의 수요는 실제의 필

요량보다 매우 적게 나타나고 이러한 수요를 믿고 공공재를 공급하면 사회 전체적으로 공공재의 공급량이 부족하게 되므로 자원의 효율적 배분에 실패하게 된다.

이러한 공공재에서는 항상 무임승차문제가 발생한다. 어떤 사람이 어떤 재화의 소비로부터 이득을 보았음에도 불구하고 이에 대한 대가 지불을 회피하는 것을 의미한다.

아래의 왼쪽 [그림 4-2]에서는 완전경쟁시장에서 생산되는 사적 재화의 최적 생산량을 보여준다. 이 사적 재화에 대한 소비자가 두 명이라고 가정하면 시장수요곡선은 두 소비자의 수요곡선을 수평적으로 합함으로써 곡선 D와 같이 얻을 수 있다. 그리고 최적 공급수준은 시장 수요곡선과 시장 공급곡선이 교차하는 점 H에 결정된 수량 OQ이다. 여기서 OQ가 최적 공급량이 되는 이유는 이 수량에서 각 소비자가 이 재화 한 단위를 추가 소비함으로써 얻게 되는 한계이득과 이 한 단위 추가 생산을 위해 드는 한계비용이 같기 때문이다.



D : 낚시터의 오염배출

공급곡선 : 낚시터

[그림 4-2] 낚시행위의 최적생산량의 결정

여기서 각 소비자가 이 사적 재화 한 단위의 추가소비에 대하여 지불할 용의가 있는 최고금액을 한계이득이라고 정의한다면 시장 공급량 OQ에서의 한계이득은 시장 균형 가격 P와 같다. 그리고 이 한계 이득은 소비자 A에 대해서는 EC, 소비자 B에 대해서는 GF로서 CE=FG=QH이며 소비자 모두에게 있어 동일한 OP 수준이다. 각 소비자에게 있어서 한계이득은 동일하며 한계비용과 같다.

반면에 이 재화가 공공재라고 하면, 그 적정생산량은 위 그림의 오른쪽 쪽에 나타난 바와 같이 보일 수 있다. 이 경우 시장수요곡선은 각 소비자의 수요곡선을 수평적으로 합한 것이 아니라, 수직적으로 합한 것이 된다.

이 중요한 차이는 공공재의 경우(한 소비자의 공공재 소비가 다른 소비자의 그 공공재 소비량을 감소시키지 않으므로) 소비자들은 각기 그 재화의 총 공급량을 소비한다고 말할 수 있으며, 공공재에 대하여 지불하는 가격은 두 소비자의 경우 두 소비자 각각이 지불한 금액의 합계와 같다. 그러므로 공공재의 경우 최적생산량은 OR이 되고, 가격은 OT가 된다.

여기에서 보이고자 하는 것은 사적재화의 경우에는 각 소비자의 한계이득이 그 재화 생산의 한계비용과 같아질 때 경제적 효율이 달성되는 반면에 공공재의 경우에는 각 소비자들의 한계이득의 총합이 그 재화의 한계비용과 같아질 때 경제적 효율이 달성된다는 것이다.

만일 시민들 각자가 공공재의 소비에 대하여 지불해야 하는 액수가 그들 자신이 밝히는 그 공공재에 대한 지불용의가 있는 최대 금액(willingness to pay:WTP)에 따라 달라지는 경우, 위 그림에서 나타난 것과 같은 실제의 수요곡선들을 스스로 밝히지 않을 것이다.

소비자들은 무임승차자(free-rider)가 되는 것이 이득이라는 것을 알게 된다. 바꾸어 말하자면 공공재는 일단 공급량이 주어지면 어느 한 개인의 소비여부에 의해 영향을 받지 않으리라고 소비자들 모두가 알게 되므로, 그들은 그 재화가 앞으로 얼마만큼 생산되든지 생산된 수량을 모두 이용하려고 들 뿐 그 재화의 생산에는 아무런 기여도 하지 않으려 할 것이다.

그러므로 공공재를 시장에서 기업의 이윤 동기에 따라 공급하게 내 버려 둘 경우 공급자는 적정 가격을 받을 수 없을 수 없음은 물론 적절한 수준의 공급 또한 불가능하고, 가격을 지불하지 않은 소비자의 소비를 막는 문제도 매우 곤란할 것이다. 그러므로 공공재는 정부가 조세에 의해 강제적으로 그 가격을 징수하고 그 수량도 정치적인 과정을 거쳐 결정하게 되는 경우가 흔히 관찰하게 되는 현실이다.

이를 낚시의 수요과 공급관점에 살펴보면, 낚시의 수요측면에서는 그 이용자의 분포와 향후 변동에 대한 정확한 계량적 예측이 불가능한 상태에서 수요의 은폐 및 축소현상과 연계할 수 있다. 또한 낚시의 공급측면과

관련하여서는 낚시터 유료화의 문제, 낚시대상어종의 범위 및 종류 등의 문제와 연결된다.

그러나 낚시행위가 공공재의 성격을 가지고 있음에 따라, 수요와 공급에 대한 왜곡현상 즉, 무임승차문제가 발생하게 되고 이로 인하여 부가적으로 각종 환경오염방지대책 및 물고기자원관리의 적정성을 위해하는 현상 등이 발생하게 되는 것이다.

이는 결론적으로 낚시수요의 예측에 대한 불확실성 및 무임승차 등의 요인으로 인하여 낚시의 수요공급이 파괴되고 이로 인한 각종 불경제적 현상이 발생하였다. 따라서 낚시수요 예측을 명확히 하기 위하여 다양한 정책적 방안을 모색할 수 있을 것이나, 본 연구에서 다루고자 하는 낚시면제 도입함으로써 낚시수요에 대한 예측과 이의 적절한 조절기능이 가능하므로 공공재적 성격을 다소 완화함으로써 무임승차의 문제점을 상당히 해결할 수 있을 것으로 기대된다.

4. 낚시터 환경오염과 외부불경제

기업의 생산활동이 환경을 오염시키지만 기업이 오염제거비용을 자기가 부담하는 것을 고려하지 않기 때문에 외부불경제가 발생하게 되는 것이다. 이와같이 오염배출기업이 오염배출비용을 부담하지 않는 것은 오염으로 인해 손해보는 쪽이 기업이 아니라 제3자이거나 불특정 대중(사회전체)이기 때문이다.

따라서 오염배출기업이 사회적으로 허용하는 오염배출기준을 줄이도록 하고 자연자원을 보호하기 위해서는 정부가 직·간접적으로 통제하지 않을 수 없게 되는 것이다.

일반적으로 정부가 환경오염을 규제하는 수단은 배출금지와 환경기준을 설정하는 등의 직접규제, 재산권 부여나 배출부과금 부과 및 보조금을 지급하는 등의 간접규제, 정부의 직접투자 등 세가지 유형이 있다. 이 중 일반적으로 많이 사용

되는 방법이 간접규제 중 오염배출 부과금을 부과하는 제도인데, 이 제도는 오염행위자에게 오염물질의 배출량에 따라 오염세와 같은 소정의 비용을 부담하게 하여 오염행위자로 하여금 오염물질의 배출량을 스스로 자제하도록 하는 제도이다.

이와 같은 논리로 낙시터의 낙시인들은 낙시로 인한 쓰레기 투기 및 밀밥과다 사용 등 수질오염행위에 대해 자기가 직접비용을 지불하지 않기 때문에 남의 눈을 피해 오염행위를 하는 것이다. 이와 같은 사회적인 비용들이 결국 국민의 세금으로 부담하게 되므로, 이 비용 중 낙시인들이 낙시행위를 하면서 제공한 부분을 낙시인들에게 부담하게 하는 것은 개인에게 직접비용의 일부를 부담시키는 방법이다. 이러한 방법은 수질오염행위를 줄어든게 하고, 간접적으로 정부의 비용부담도 상당부분 줄일 뿐만 아니라 자원의 효율적 배분에도 기여하게 될 것이다.

이러한 맥락에서 현재와 같이 유료낙시터, 낙시금지/제한구역 등을 제외하고는 추가적인 비용을 지불하지 않고 내수면의 어디서나 낙시할 수 있는 제도를 낙시인들에게 낙시행위로 인한 수질오염 행위에 대해 비용을 부담케 하는 낙시면허제 도입을 검토할 필요가 있다고 판단된다. 이 경우 낙시에 참여하는 사람들은 누구나 상당한 비용을 부담한 후 낙시에 참여하게 됨으로 ‘도덕적 해이(Moral Hazard)’ 부분이 상당부분 감소될 것이고, 시장의 실패부분도 줄어들 것으로 생각된다.

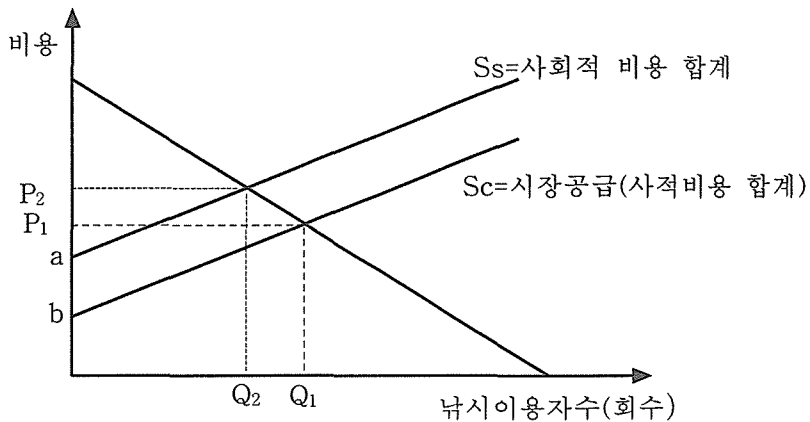
낙시행위(시장)의 관점에서 외부불경제의 효과를 살펴보면, 우선 낙시활동에 함에 있어 발생하는 경비로는 낙시용구 구매비, 낙시미끼 구입비, 교통비, 낙시어선 이용료, 민박비, 음식료비, 낙시터이용료, 수질정화비용, 각종 쓰레기 소각비 등이다. 이러한 비용들을 다시 낙시인이 지불하는 비용인 사적비용과 낙시인들이 직접적으로 지불하지 않는 비사적 비용으로 구분된다. 사적비용에 수질정화비용과 각종 쓰레기 소각비용을 합하여 사회적 비용이라 한다.

<표 4-13> 낚시활동과 관련된 비용

비용구분	사적비용	비사적비용
비용항목	낚시용구 구입비 낚시미끼 구입비 교통비 낚시어선 이용료 민박비 음식료비 낚시터 이용료 등	수질정화비용 쓰레기 처분비용

※ 사회적 비용 = 사적비용 + 비사적비용

즉 낚시행위와 관련하여 발생하는 사적비용은 개인적 레저활동을 위하여 발생하는 비용으로서 사회 전체적으로는 양재(良材)를 생산하나, 낚시인들이 낚시터에서 유발시키는 각종 쓰레기 및 수질오염으로 인하여 발생하는 비용인 수질정화비용과 쓰레기 처분비용은 낚시행위를 한 주체가 직접적으로 지불하지 않는 비용으로서 악재(惡材)를 생산하게 되는 것이다.



[그림 4-3] 낚시행위에 따른 외부불경제

낙시행위에 대하여 수질정화비용 및 쓰레기 처리비용을 낙시인에게 부과하지 않은 상태에서는 C_1 의 비용으로 Q_1 만큼의 낙시이용자(회수)가 낙시레저를 즐기게 된다. 낙시와 관련하여 발생하는 비용 중 낙시인이 직접 지불하지 않는 수질정화비용, 쓰레기 처리비용에 해당하는 금액(ab)을 낙시면허제 도입에 따른 면허료로 징수하여 정화하는 조치를 취한다고 가정하자. 그러면, 낙시인의 낙시에 따른 명시적 지불비용은 수질정화비용 및 쓰레기 처리비용(면허료 : ab)을 포함하여야 하므로, 시장공급곡선은 S_c 에서 S_s 로 변화하며 낙시이용자수(회수)는 Q_2 로 감소하게 된다.

낙시행위와 관련하여 수질정화비용 및 쓰레기 처리비용을 낙시인에게 부과하지 않을 경우에는 C_1 에 Q_1 이 생산되는데, 낙시활동과 관련하여 진정한 사회적 비용을 고려하면 Q_2 가 생산되어야 할 것이다.

다시말해 여기서 알 수 있는 것은 낙시이용에 따른 비용 중에서 현재처럼 낙시인에게 부담을 지우지 않을 경우, 적정가격보다 낮은 비용으로 낙시활동을 할 수 있음에 따라 상대적으로 낙시이용자수(회수)가 증가한다. 이로 인하여 자원고갈의 문제가 발생할 수 있으며, 아울러 환경오염물질의 무분별한 투기 등의 외부효과에 의한 불경제적 재화의 생산이 가중될 수 있음을 간접적으로 시사하고 있다고 할 수 있다.

따라서 이러한 부정적 요인을 제거하기 위하여는 적절한 조치가 강구되어야 하며, 그 중 하나의 대안으로 낙시면허제를 통한 수질정화처리비용 및 각종 쓰레기 처리비용의 부담을 낙시이용자에게 수익자부담의 원칙을 적용하여 이를 부담시키는 방법이 강구될 필요가 있다.

제4절 낚시관련 이해 당사자들의 입장 검토

1. 낚시면허제에 대한 찬/반 논쟁

낚시행위로 인한 각종 환경문제가 부각되면서 낚시면허제도에 대한 도입이 과거에도 여러 차례 논의되었다. 즉, 1992년에 환경처 주관하에 내수면 낚시면허제 도입이 검토된 이후 1995년에는 시·도를 통해 면허권을 취득하고, 연간 1만원 정도의 사용료를 내고 낚시를 할 수 있도록 하는 낚시면허제 시행안이 검토되기도 하였다. 또한 1996년에는 환경부 수산청 실무진이 모여 낚시라이센스 전담 부서에 대해 논의했으나, 각자 자기 부처를 주장함으로써 합의점을 찾지 못하였다. 1996년 국무총리의 낚시면허제 시행을 검토하라는 지시가 있어 동년 11월에 환경부가 낚시면허제를 포함하는 호소수질관리법 제정안을 입법예고하기도 했다. 그러나 입법화되지는 못하였다. 최근들어(2001. 7. 6) 정부·여당간 당정협의회를 갖고 바다낚시면허제를 포함한 수산발전 종합대책을 논의하면서 다시 낚시면허제에 대한 도입여부가 부각되게 되었다.

낚시면허제에 대한 이해 당사자들의 입장에 대하여 검토하면 다음과 같다. 먼저 자료에 따르면 1990년대 초까지는 낚시인들이 스스로 낚시면허제의 실시를 정부에 요청한 적이 있는 것으로 파악되었다.²⁸⁾

최근에도 평생 낚시를 해오던 원로낚시인들조차 현재의 낚시로 인한 환경문제와 물고기자원의 보호측면에서 낚시면허제를 도입해야 된다는 목소리를 높이고 있는 것도 사실이다. 그리고 최근 낚시광장 웹사이트(2001년 6월)와 인터넷 한겨레(2001년 11월)의 앙케이트 조사에서도 의외로 낚

28) 낚시춘추(95년 6월호)에 따르면, 낚시진흥회가 10년전부터(80년대) 낚시면허제 도입을 정부에 요청한 적이 있는 것으로 조사됨

시면허제의 찬성 쪽이 다수인 것으로 나타났다.

그러나 정부차원의 낙시면허제 도입 타당성연구 용역조사 발표 이후, 해양수산부 사이버민원실 자유게시판에 올라온 낙시인들의 의견은 반대가 다수였다. 그리고 국내 유수의 낙시단체들도 낙시면허제에 대해서 『충분한 준비기간을 갖고 검토한 후 시행할 수 있으나 당장 도입하는 것은 무리』라는 의견을 개진하고 있다. 지금까지 낙시면허제를 반대하는 의견을 종합하면 다음과 같다.

- 낙시가 오염의 주범 아니다.
- 불법어업, 공장폐수 등의 문제를 해결한 후 낙시 규제에 나서는 것이 바람직하다.
- 낙시용품의 생산·유통업체가 어려운데 낙시면허제가 시행되면 낙시 인구 감소로 업체 도산이 우려된다.
- 대부분의 낙시터가 유료화되어 있는데, 또 규제로 세금을 걷는 것은 문제가 있다.
- 정부는 낙시터에 대한 청소, 치어방류 실적이 없는데 면허제로 인한 세금 형태의 징수는 문제가 많다.
- 단속감시원도 없이 면허제 시행은 시기 상조이다.
- 낙시인 의식개혁을 우선한 후 면허제 도입이 바람직하다.
- 낙시인에게 돈 거둬, 어민에게 배풀려 하는 것은 문제가 많다.
- 한국에는 내수면이 폭넓게 분포하고 있고 해면은 길이가 길고 도서가 많아 현실적으로 단속하기 어려우며, 범법자 양산의 우려가 크다.
- 한국인은 의식, 소득면에서 선진국 수준 아니다.
- 등산, 골프에는 면허제 없다.
- 개인 취미 오락을 규제할 수 있는가.
- 현재 있는 법규도 인력부족이라는 이유로 제대로 운영하지 못하면서,

어떻게 더 많은 인력을 필요로 하는 새로운 제도를 운영하겠다는 것은 문제가 많다.

- 선 편의시설 후 면허세 징수, 즉 선 투자 후 징수의 수순을 밟는 것이 필요하다.

이러한 낚시면허제에 대한 찬/반 양론이 팽배한 가운데, 패널토의가 낚시계 인사, 사)한국낚시연합, 사)한국낚시진흥회, 사)사회체육연합회, 사)한국낚시업중앙회, 월간 낚시춘추, 정부부처 실무책임자, 도청, 동 연구의 연구팀들 등 관계자 20여명이 참석한 가운데 토의가 있었다.

동 토론에서 대부분 사적단체는 낚시면허제의 도입을 반대한 반면, 한국낚시업중앙회는 도입에 대하여 긍정적 반응을 나타냈다. 이에 대한 찬성과 반대에 대한 주요 내용은 다음 표와 같이 요약할 수 있다.

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

<표 4-14> 각 단체별 낙시면허제 도입에 따른 찬반 논의

	구분	찬반에 대한 주요 논거
찬 성	사) 한국낙시 업 중앙회 경기/강원	<ol style="list-style-type: none"> 1. 낙시는 자연을 파괴하는 행위. 자연은 모두의 것이므로 규제해야 함. 2. 낙시면허제는 유럽과 미국등 선진국에서는 이미 시행하는 제도임. 특히 유럽의 경우에는 극도로 제한하고 있으며, 면허료도 많이 받고 있음. 3. 낙시인들로 인한 피해가 큼(쓰레기, 수질오염...등) 4. 낙시면허료를 징수하여 각종 오염처리 비용의 세원으로 사용해야 함(매회, 연간 등...) 5. 낙시를 규제하여 자원을 보호하고, 무분별한 남획을 막아 생태계를 보호해야 함(보신문화로 남획, 치어까지 남획 등...)
반 대	낙시계 인사 사) 한국낙시 연합회 사) 한국낙시 진흥회 사)사회체육 연합회 월간 낙시춘 추	<ol style="list-style-type: none"> 1. 이미 준비단계에서 실패한 법령을(환경부 시행 준비 중단) 재차 해수부에서 도입하려는 의지 의심 2. 업계의 위축을 초래하고, 자유롭게 낙시할 수 있는 국민의 권리를 제한하는 행위 3. 낙시업계에서는 자율적으로 친환경적인 낙시를 계몽하고 유도하고 있으며, 자원조성을 위하여 매년 많은 양의 치어를 방류하고 있고, 낙시인들이 수질오염의 주범이 아님 5. 동양에서 낙시면허제를 시행하는 곳은 없음 6. 낙시인들을 위한 각종 지원부터 먼저하고, 낙시를 이해하는 것이 필요

자료 : 낙시면허제 관련 토론회, 2002.4

한편, 낚시면허제 도입에 대하여 일방적인 반대의사를 표방한 대부분의 사적단체와는 달리 사적단체 중 유일하게 낚시업중앙회는 상당히 낚시면허제 도입에 대하여 긍정적인 의견을 개진하였는데 이를 간략히 요약하면 다음과 같다.

- 낚시면허제라는 이름 자체를 바꾸어야 한다. 그 이유로는 우리가 면허를 받아야할 만큼 규제받는 레저를 할 수는 없다. 국민의 휴식 권리를 박탈하는 내용의 면허제는 안되며, 국민들이 동조할 수 있고, 설 수 있는 권리를 보호하고 지원하는 정책인 낚시진흥법 또는 제도를 만들어야 한다.
- 서양의 면허제는 우리와 전혀 차원이 다르다. 그러므로 동양의 사례를 들면서 범국민적 레저라는 차원에서 지원, 지도, 계몽이 앞서는 낚시진흥을 위한 제도의 도입은 절대적으로 필요하다.
- 제도의 도입에 필요한 재원이 부분적으로 필요하다면 이미 여러개의 사단법인 단체들을 포용하여 범국민적 레저 진흥기금을 마련하는 데는 순수낚시인들도 반대하지 않을 것이다.
- 이러한 제도를 도입하는 주체는 관이 아니고 민이 주체가 되어 시행할 수 있도록 하는 것이 좋을 것이다.
- 내수면어업법에서는 낚시를 어업행위가 아닌 유어행위라고 하였다. 즉 행락문화로 보는 것이다. 그렇다면 국민의 행락을 위하여 정부에서는 각종의 시설과 행정의 지원을 앞서서 선도하는 것이 옳다. 또한, 낚시꾼이라는 용어부터 바꾸어 낚시인이라고 용어를 사용하여 격을 높이려는 노력이 있어야 한다.

이상의 내용을 요약하면, 찬성하는 입장에서는 낚시로 인한 각종 영향에 대한 연구결과, 낚시터 및 그 주변의 환경오염, 무분별한 남획 등으로 인한 물고기자원의 고갈 등에 대하여 원인제공자 부담의 원칙에 의거, 낚시

면허제도를 도입하여 해당 문제를 해결하여야 한다는 당위성을 주장하고 있다.

다시 말해 낚시는 국민레저활동이지만, 이 낚시의 행태가 갈수록 자연을 파괴하고 환경을 오염시키고 있는 것이 현실이다. 따라서, 낚시를 좀더 좋은 국민레저로 정착하기 위해서는 법적인 규제와 계도가 있어야 한다. 이를 위해서는 선진국의 사례를 연구하여 낚시발전을 위하여 면허료(개념차이)를 징수하여 기금을 조성하여 시설을 확충하고 각종의 부대비용 지출에 사용하여야 한다. 이 방법에는 라이선스제와 낚시요금제가 있으며, 그중 낚시요금제를 중심으로 하는 것이 지방자치단체의 예산에 도움이 되므로 연간 사용 입어권 발부와 당일 입어권 발부(면허료)제를 검토할 필요가 있다는 의견을 나타내고 있다.

이를 위하여 단기적으로 제도를 준비하여 지도계몽을 실시하고 장기적으로 면허제를 도입하는 다단계제도 도입을 추진하는 것이 좋다는 견해를 보이고 있다.

반대하는 입장에서는 낚시행위(유어행위) 주체인 낚시인들은 환경오염 등의 악영향에 대해 낚시인들이 주범이 아니며, 아울러 낚시면허제 도입으로 관련 산업이 위축될 수 있다는 등의 이유로 상당히 반대를 하고 있는 것을 알 수 있다. 즉 낚시인들의 주요 반대 논거는 낚시란 행위는 국민이 자유롭게 향유할 수 있는 권리로서 이를 제한하는 것은 무리가 따른다는 것이다. 또 낚시행위에 대한 면허제로 낚시행위가 위축되면 이와 관련된 업계의 위축을 초래할 수 있다는 점과 낚시업계에서는 자율적으로 친환경적인 낚시를 계몽하고 있다는 점을 들고 있다 이밖에 자원조성을 위하여 매년 많은 양의 치어를 방류하고 있어 연구진에서 주장하는 것과는 달리 낚시인들이 수질오염의 주범이 아니라는 것이다.

2. 지방자치단체의 입장

동 연구에서 낚시면허제 도입 및 시행여부에 대하여 경기도, 강원도, 경상북도, 대구시 등 4곳을 직접 방문 조사한 결과, 이들 지자체들의 의견은 다음과 같은 것으로 파악되었다.

구체적인 의견들을 살펴보면, 정부중앙부처에 낚시행정 담당부처가 정해져 있지 않듯이, 지자체에도 낚시행정 담당부서가 정해져 있는 것이 아니고, 편의에 따라 관장부서가 정해진다. 예를 들면 경기도의 경우는 낚시행정의 중점을 내수면 유료낚시터 및 바다 낚시어선등의 관리에 있다고 판단하여 「해양수산물」 소관으로 하고 있고, 강원도의 경우는 낚시행정을 수질오염과 연계시켜 「맑은물보전과」가 담당하고 있는 실정이다.

도로의 확충 등으로 전국이 일일생활권이 확보된 상황과, 주5일제 근무 등 사회경제적 여건 변화의 현실에서 기존의 저수지, 갯바위에서 계곡, 하천, 바다 등으로 그리고 겨울낚시까지 포함하면 때와 장소에 제한이 없을 정도가 되고 있으며, 이러한 상황은 향후 더욱더 심화될 것이다. 이에 따라 낚시관련 쓰레기, 수질오염, 자원고갈의 문제가 확산되어 더 이상 방치할 수 없는 수준에 이르렀으며, 낚시대책이 시급한 상황이 될 것으로 우려하고 있다.

그러나 현실은 유료낚시터를 중심으로 얼마간의 낚시관련 규제조치마저도 규제개혁의 명목으로 풀린 바 있다. 지자체들은 낚시 대책으로 낚시면허제의 도입을 원칙적으로 찬성하나 준비없는 시행에 따른 시행착오를 걱정하고 있다. 따라서 중앙부처내에 낚시담당부서를 신설하고, 낚시면허제에 대한 착실한 준비작업과 대 낚시인 홍보를 꾸준히 펼친 후 실시하기를 바라고 있다.

또한 만약 낚시면허제가 도입되어 시행될 경우에는 무엇보다 낚시인의 면허증 구입에 대한 불편 최소화, 면허를 감시할 감시원 조직이 필요하다는 의견이다. 한편 낚시인이 면허료 지불에 아까움이 없도록 낚시터의 쓰

레기 청소, 치어방류사업 등에 실적을 쌓아야 하고, 이들 필요경비에 대한 정부예산지원은 필수적이라는 주장이다

중앙부처에서 낙시면허제를 직접 담당하기 곤란하면 적당한 법에 낙시면허제 근거 규정이라도 마련해 달라고 요구하고 있으며, 이러한 근거하에 희망 지자체가 모법에 근거하여 자체적 조례 제정을 통해 낙시면허제를 실시할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 따라서 지금의 상황에서는, 지자체의 입장에서 낙시면허제를 실시하려해도 모법에 규정이 없기 때문에 자체적인 낙시면허제의 실시를 보류하고 있는 상태라는 것이다.

이러한 낙시면허제 도입 의견에 대한 지자체의 구체적인 사례는 강원도 자체에서 검토 자료에 잘 나타나 있는데, 그 내용은 다음과 같다. 낙시면허제 도입의 필요성은 도시화·산업화에 따라 많은 도시인이 친수공간을 찾고 있고, 교통수단의 발달로 산간계곡까지 물놀이와 물고기를 남획하는 행태가 늘고 있는 실정에서, 낙시터로 각광받고 있는 지역은 어느 곳을 막론하고 쓰레기 투기 등 환경오염이 심하여 이대로 방치할 경우 생태계를 보전할 수 있는 대책이 필요하기 때문에 낙시면허제 도입이 절실하다고 주장하고 있다. 이를 위해서는 환경오염방지에 대한 교육 및 어종·장소·크기별 낙시제한·이용료 징수 등 국민의 권리 제한과 의무 부과가 수반되고 있어 법률적 근거가 있어야 하며, 행정규제기본법 제4조(규제 법정주의)의 규정에 의하면 모든 규제는 법률에 근거하여야 하며, 법률에 근거치 아니한 규제에 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다고 명시되어 있어 반드시 법률적 근거가 있어야 라이선스제가 가능한 사항이라는 의견을 제시하고 있다.

제5절 낚시면허제 도입에 대한 의식조사

본 절에서는 제4절의 낚시관련 이해당사자들의 입장 검토 결과에 따라 낚시면허제 도입에 대하여 설문조사와 현장조사를 토대로 낚시면허제도 도입에 따른 인식을 구체화하고자 한다. 설문이나 현지조사는 전수조사와 표본조사가 있으나, 본 연구에서는 표본조사를 채택하였다.

설문조사의 경우, 강원도 내수면의 낚시면허제 도입 타당성 분석 연구(조계근, 2000)의 조사결과를 일부 인용하였으며, 본 연구팀의 직접면담 조사방법을 사용하였다.

1. 도입의 필요성

낚시로 인한 수질오염은 전체오염원에서 차지하는 정도가 미미하지만, 낚시터라는 협소한 단위면적에서 다수의 낚시인들에 의하여 투기되는 오염물질의 단위당 오염도는 상당히 심각한 것으로 널리 알려져 있다. 또한 치어남획 등의 무분별한 남획, 낚시미끼나 낚시도구(특히, 낚봉)에 물고기의 오염 및 중독 등 물고기 자원의 훼손(고갈)이 심각하게 대두되고 있다.

결국 낚시면허제의 시행목적은 첫째, 낚시행위를 하면서 마구 버려지는 쓰레기 투기방지와 아울러 전국민적인 자연보호 의식수준을 한 단계 상승시키기 위한 활동의 일환으로 법제화를 통해 자연환경 훼손을 방지하는 데에 있다. 둘째, 불법낚시 및 불법어로로부터 물고기자원을 보호하고 불법그물 사용 및 약물이나 폭발물 등을 사용한 마구잡이식 어로를 예방하여 치어의 남획을 방지하는 것이다.

최근 들어 우리국민들의 자연자원이나 환경보호에 대한 의식수준이 과거 개발과 발전을 중시하던 시대와는 많은 차이를 보이고 있다.

뉡시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

이와 관련하여 뉡시면허제 도입에 대하여 설문조사 한 자료에 따르면, 뉡시터 운영자들은 64%정도가 찬성하고, 24%만 반대하고 있다. 주민들은 찬성이 74%, 반대가 12%이고, 뉡시동호인 중 뉡시면허제를 시행하는 것에 찬성하는 사람들이 62%정도, 반대가 25%로 나타났다. 특히, 뉡시면허에 대한 찬성은 주민, 뉡시동호인, 뉡시터 운영자 순이었다.

특정 뉡시터를 이용하고 있는 뉡시인을 대상으로 뉡시터오염의 심각도와 이에 대한 해결방안으로서 뉡시면허제 도입에 대한 의견을 조사하였다. 조사결과, 뉡시터의 오염정도에 대하여는 총 응답자 45명 중 약 93.3%인 42명이 심각한 것으로 응답하였다. 그러나 뉡시면허제 도입여부에 대하여는 총응답자의 약 15% 정도만 면허제도 도입을 찬성하였다.

<표 4-15> 뉡시터 환경오염 실태 및 뉡시면허제 의견조사

항목	뉡시터오염 문제		면허제도 도입 의견	
	심각	심각하지않음	찬성	반대
질문				
응답자수	42	3	7	38
비율	93.3%	6.7%	15.5%	84.5%

< 현지조사 대상> 뉡시터 운영자 : 40명, 뉡시인 : 5명(심층면담 조사)

강원도를 대상으로 한 설문조사와 뉡시터 현지조사를 통한 뉡시터 면허제 도입 여부에 대한 찬반의 정도의 차이, 즉, 뉡시면허제 도입에 찬성여부에 대하여 강원도의 약 60%이상이 찬성하는 것에 비하여 뉡시터의 현지조사에서 면허제 도입에 대하여 부정적이었다. 뉡시터의 오염정도는 심각하지만 뉡시면허제도의 도입에 대하여 부정적인 원인을 분석하기 위하여 뉡시터를 이용하는 이용자를 대상으로 심층대면조사를 실시하였다.

그 결과 뉡시면허제도 그 자체에 대하여 상당한 거부감을 가지고 있는 것으로 조사되었다. 뉡시면허제도를 뉡시인에 대한 정부 차원의 규제라고 인식하고 있었다. 그러나 본 연구의 목적과 뉡시면허제도의 성격 등에 대한 토론을 한 결과,

낚시면허제도의 도입에 대하여 긍정적인 반응을 나타내었다. 향후 정책적 방향에서 낚시면허제도를 낚시인들의 레저활동 장려와 아울러 물고기자원 조성 등의 긍정적 효과를 향상시킬 수 있는 방향으로 전개되도록 홍보 및 기타 제반 활동을 강화하여야 할 것으로 판단된다.

결국 낚시와 관련된 이해당사자인 낚시인, 낚시업계, 정부 등 모두가 낚시로 인한 부정적 영향인 물고기 자원고갈 등의 문제점에 대하여는 충분한 인식을 가지고 있으나, 이에 대한 해결책으로서의 낚시면허제도 도입에 대하여는 다소 각 계층별로 차이를 보이고 있다. 그러나 설문조사와 현지조사(특히, 심층대면조사) 등의 결과 전반적으로 낚시로 인한 부정적 요인의 심각성을 인식하고 있었으며, 이에 대한 해결책의 강구가 절실하다고 느끼고 있는 것으로 나타났다.

2. 도입시기와 방법

우리나라도 이제 소득수준이나 환경보호 및 수자원 관리측면에서 낚시면허제도를 도입할 단계에 와 있다는 사실을 누구나 인정하는 시점이다.

다만 도입시기에 대한 견해는 관련 당사자들마다 약간의 차이가 있다. 설문조사 결과, 즉 낚시터 주변 주민들은 32.4%정도가 즉각적인 실시를 원하고 있으며, 낚시터 운영자들도 21.8%정도가 즉각적인 실시를 바라는 것으로 나타났다. 낚시동호인들도 30.4%정도가 즉각적인 실시를 바라고 있다. 따라서 전체적으로 볼 때 낚시면허제는 25%정도의 사람들은 즉각 실시를 바라고 있지만, 주민들의 23.4%, 낚시터운영자의 30.8%, 낚시동호인들의 19.6% 정도는 3~4년정도 지난 이후에 실시하는 것이 바람직하다고 생각하고 있는 것으로 나타났다.

한편 낚시면허제의 시행범위에 대해서도 다양한 견해가 있으므로 설문조사를 통해 조사해 본 결과 주민들이나 낚시터 운영자들은 내수면 전체에서 시행을 많이 원하고 있지만, 낚시동호인들은 시/군 관리저수지 이상 수면에서의 실시를 더 원하고 있는 것으로 나타났다.

제6절 낙시면허제 도입의 실현가능성 검토

지금까지 낙시터 오염(수질 및 쓰레기 문제) 및 물고기자원의 보호 등의 차원에서 낙시제도 개선을 염두에 두고, 본 절에서는 도입의 타당성에 대하여 다양한 분석과 검토를 수행하였다.

그 내용을 살펴보면 낙시면허제라 함은 즉, 자연자원에 대한 의식교육 및 자연훼손에 대한 원인자 부담원칙을 구현하는 제도이며, 더 나아가 일정한 요건을 갖춘 자에게만 기본적으로 지켜야 할 낙시규범과 어류생태에 대한 기초지식 등을 숙지시킬 필요성 등을 포함하는 상징적 의미가 있다.

이러한 낙시면허에 대하여 정부차원에서 약 30년전인 1974년도에 해양수산부(구 수산청)에서 수질환경/어족자원보호, 유어질서 확립 차원에서 면허제를 검토한 이후, 1988년 1998년, 1992년 등 여러 차례 검토한바 있다.

1992년 8월 내수면에 한정하여 낙시면허제 도입 검토, 1995년 5월 낙시면허제 도입 시행(안) 마련, 1996년 국무총리실의 지시에 따른 환경부의 낙시면허 시행 검토 지시 등이 있었다. 그 이후 해양수산부 주관하에 2001년 7월 정부/여당 당정협의시 민물낙시 뿐만 아니라 바다낙시까지 포함한 대책을 마련한 바도 있다.

이와 같이 낙시면허제는 해양수산부와 환경부 등 2개 기관에서 각각 검토를 한 바 있으며, 특히, 환경부와 해양수산부 2개의 중앙부처 중 어느 부서에서 낙시면허제 전담하여 운영을 해야하는지에 대한 논란의 여지는 남겨두고 있다.

다음으로 낙시면허제를 시행하고 있는 대부분의 서구 국가들은 낙시행위를 낙시면허제나 유료화라는 이름하에 상당히 제한적으로 허용하고 있는 실정이다. 그 이유는 자연자원 보호, 수질 오염방지, 희귀동식물의 보호, 물고기자원의 보존 및 이동보호 등이다. 낙시면허제를 시행하고 있는 대표적인 국가들 중에서 미국, 캐나다, 호주 등의 경우는 민물/바다낙시 모두, 뉴질랜드의 경

우는 민물낚시만 면허제를 시행하고 있다. 낚시쿠폰 판매는 해당 관청 낚시가게, 여행사, 스포츠용품점, 전화/인터넷, 각지방 해당 발매처, 우편 등 낚시인 위주로 이루어지도록 하고 있다. 특히 독일의 경우 세계에서 가장 엄격하고 낚시 면허제를 시행하고 있는데, 낚시 면허시험제가 바로 그것이다. 이에 반하여 일본의 경우는 감시의 어려움과 감시비용의 과다소요 및 국민들의 반발 등을 우려하여 시행하지 않고 있다.

이러한 여러 내용을 종합적으로 검토해 보면, 낚시면허제 도입의 타당성은 이론적으로 낚시를 할 수 있는 공간(시장)으로의 접근에 제한이 없으므로 비배제성, 제한된 낚시자원을 공유한다는 측면에서 경합성을 가지는 행위이므로, 환경오염과 이에 대한 추가적인 비용의 발생으로 외부불경제 현상이 발생한다. 따라서, 시장실패가 이루어짐으로 이를 방지하기 위해서는 환경오염 원인제공자가 비용을 부담하는 것이 사회/전체적으로 후생을 극대화시키는 것이라고 할 수 있다.

이러한 낚시면허제에 대한 타당성이 충분히 있음에도 불구하고 도입 논의에 대해 각계 의견을 종합해 보면 먼저, 낚시인들의 경우 낚시면허제를 찬성하는 입장은 낚시터의 환경오염이 너무 심각함으로 하루속히 낚시면허제를 도입해야 한다는 입장이지만, 반대하는 경우는 면허자체를 비용부담으로 인식하며 정부차원의 규제완화 정책에 역행하고 있다고 반발하고 있다.

지자체의 경우는 낚시면허제의 도입을 원칙적으로 찬성하나, 준비없는 시행에 따른 시행착오를 우려하고 있다. 또 중앙부처내에 낚시담당 부서를 신설하고, 낚시면허제에 대한 착실한 준비작업과 대 낚시인 홍보를 꾸준히 펼친 후 실시하기를 바라고 있다. 낚시관련 산업계의 경우는 낚시면허제를 시행하게 되면, 낚시인구가 줄어들어 수익이 감소될 것으로 우려되어, 가장 강력하게 반대하고 있는 것으로 파악되고 있다.

<표 4-16> 뉡시면허제에 대한 각계의견 종합 검토

각 계 입 장	뉡시면허제 의견	의견 원인 분석
뉡시인	찬 성	뉡시터 오염심각 대책 필요
	반 대	면허자체가 비용부담으로 인식
지자체	찬 성	뉡시터 오염심각→오염처리비용 증가, 관련법규 미비로 단속의 한계
뉡시관련산업계	반 대	매출액 감소 우려
전체적인 평가	어떠한 형태로든 규제가 필요함	뉡시면허제에 대한 거부감이 일부 집단 및 계층에서 존재하고 있음

이와 같이 우리나라의 뉡시면허제 도입에 대한 견해가 이해관계에 따라 찬/반 양론이 팽팽히 맞서고 있는 실정이다. 그 이유는 무방비 및 무의식적인 뉡시터의 환경오염 문제는 더 이상 방치할 수 없는 상태임은 모두가 공감하고 있으나, 이해관계에 따라 일부 계층에서는 뉡시면허제에 대한 거부감이 상당히 있는 것으로 분석되었기 때문이다.

이러한 점들을 고려하여 이하에서는 본 연구의 가장 중요한 뉡시면허제 도입 및 실행 가능성에 대한 검토를 하고자 한다.

1. 뉡시면허제 도입시 장/단점 검토

본 연구에서는 뉡시면허제 도입 및 시행시의 여러 가지 장점과 단점들의 분석을 통하여 뉡시면허제 도입에 대한 실현가능성 여부를 종합적으로 검토코자 한다.

가. 장점

우리나라에서 뉡시면허제가 시행될 경우 장점들은 여러 가지가 있을 수 있으

나 그 중에서 중요한 몇 가지를 언급하면 다음과 같다.

첫째, 낚시터 주변의 자연환경 개선(수질/쓰레기 등) 가능

제2장에서 검토한 바 있는 연간 오염물질은 8,893톤(내수면 8,750톤, 해면 143톤)으로 추산되고 있으며, 이러한 오염원 중 낚덩이의 투기에 의한 물고기 자원의 오염은 먹이사슬의 연쇄적 오염물질 전이현상(생물농축)을 유발하는 것으로 생태계에 장기적으로 치명적인 영향을 미칠 수 있다. 낚시터 오염 주범이 낚시행위로 인한 오염원 이외에도 생활폐수, 축산폐수, 공장폐수 등의 영향이 매우 크다고 할 수 있으며, 주변지역의 난개발로 식당, 여관, 별장 등의 편의시설 등으로부터의 직접적인 오염물질 유입 또한 심각하다고 할 수 있다. 이런 모든 점을 고려하더라도 직접적으로 낚시터에서 일어나는 쓰레기 투기, 낚시 미끼 및 밑밥 등의 직접적인 요인이 낚시터 오염의 중요한 원인중의 하나임에는 부인할 수 없는 실정이다. 따라서, 낚시면허제는 낚시터 주변환경을 크게 개선시켜 줄 수 있을 것으로 기대된다.

둘째, 해면 및 내수면 물고기자원의 회복에 일정한 역할 가능

내수면 낚시터에서의 낚시터용 물고기 수입이 급증하고 있는데,²⁹⁾ 이러한 현상의 직접적 영향은 정부의 맑은물 공급정책에 의하여 내수면의 가두리 양식장에서 공급해 주던 가두리 어업면허 불허 때문인 것으로 조사되었다. 그러나 이러한 원안도 있었지만, 무분별한 낚시행위로 인한 물고기자원의 감소로 일반 내수면(저수지/강/호소/하천 등)에서 낚시가 되지 않아 유료낚시터는 증가하고 있다는 것은³⁰⁾ 그 만큼 자원이 고갈되고 있다는 것을 반증하고 있다. 또한 해양수산부에서는 수산자원 조성사업의 일환으로, 내수면에서 2001년도에 연어치어 5,320천마리를 방류하였으며, 또한 토종치어 방류사업으로 2001년도에 붕어, 황어, 대농갱이 등 13종에 약 3,000천마리, 2002년도에는 잉어, 붕어, 쏘가리, 산천어 등 24종에 대하여 3,492천마리 등을 방류한 바 있다. 해면에서는 1976년도부터 국립 및 도립시험장에서 2000년도에는 조피볼락등 약 40,000천마리를, 1986년 부터는

29) 낚시터용 물고기 수입 : 151톤(97)→9,578톤(99)→11,819톤(00) →14,406톤(01)

30) 내수면 유료낚시터 수 : 491개소(97)→505개소(99)→533개소(00)→536개소(01)

민간 종묘매입/방류 사업으로 시행, 2000년도에 조피볼락, 넙치 등 약 24,000천만 마리 등 모두 64,000천마리 방류한 바 있다. 이러한 방류 물고기에 대해서는 상업적 어업을 하는 어업인들에게는 수산자원보호령등에서 매우 엄격한 규제를 하고 있으나 낚시인들에게는 특별한 규제가 없어 정부의 수산자원 조성사업에 많은 문제를 야기시키고 있다. 즉 낚시인들이 얼마만큼 방류 물고기를 잡는지에 대한 구체적인 자료는 없으나 낚시로 인하여 수산자원 조성사업(물고기 방류)에 부정적 영향을 미치고 있음은 부인할 수 없는 사실이다. 따라서 낚시면허제는 고갈되는 물고기자원의 회복과 정부의 수산자원조성 사업 효과 극대화에 크게 기여할 수 있을 것으로 판단된다,

셋째, 자자체의 낚시터 오염처리비용 절감

낚시인들이나 관광객 중 일부분만 낚시면허제를 지킨다 해도 지방자치단체들이 낚시터 주변의 바위틈이나 계곡에 흩어져 있는 쓰레기를 수거하는 비용이 상당부분 절감될 것으로 기대된다. 따라서 낚시터 주변의 수질오염이 줄어들게 될 뿐만 아니라 생활쓰레기를 담당하고 있는 시/군의 폐기물 처리비용도 상당액이 감소될 수 있을 것이다. 특히 타지역(특히, 서울 및 수도권)에서 온 낚시터 이용객들이 낚시터 오염을 제공한 오염원인자들임에도 불구하고, 해당 지자체에서 오염처리비용을 부담한다는 자체는 지역주민들로부터 민원의 대상이 되고 있을 뿐만 아니라, 열악한 지자체의 재정을 더욱 더 어렵게 만들고 있다. 따라서 낚시면허제 도입은 낚시터(저수지/강/하천/방파제/해안 등)를 보유하고 있는 지역의 환경오염 문제를 해결할 수 있을 것으로 기대된다.

넷째, 낚시인들의 정당한 낚시행위 가능

지금까지는 낚시행위는 의식적이든 무의식적이든 환경오염 및 물고기자원 고갈 원인에 대하여 아무런 책임이 없었다. 그러나 낚시면허제 도입시 낚시인들은 적정하고 정당한 자원이용세 및 오염처리비용 부담(낚시면허세)을 통하여, 좀더 쾌적하고 깨끗한 낚시터에서 낚시를 즐길 수 있을 것으로 기대된다. 함부로 낚시터를 오염시키는 낚시인들에게 감시인 및 관리자 성격의 역할도 기대된다.

다섯째, 국민들의 자연보호 의식수준 향상 계기 제공

지금까지는 대다수의 낚시를 즐기는 국민들은 국토면적의 약 2%정도 되는 내수면(저수지/강/소호/하천 등)과 3면이 바다인 바닷가(해변/방파제/섬 등) 등에서 낚시행위는 아무런 규제나 죄책감 없이 함부로 낚시행위를 해온 것이 사실이다. 이러한 행위에 따른 환경오염 심각 및 물고기자원의 고갈은 당연한 결과라고 해도 과언이 아니다. 이러한 현상은 낚시금지수면 등 일부를 제외하고, 낚시행위에 대한 아무런 규제가 없었기 때문에 가능했다. 그러나 낚시면허제 도입 자체는 대다수 국민들로 하여금 낚시터 환경유지의 중요성과 자연보호 의식을 한층 더 강화시켜 줄 것이다.

여섯째, 유료낚시터 서비스 개선 가능

현재의 유료낚시터 운영자들은 낚시인들을 빼앗기지 않게 하기 위하여 서비스의 질이 개선될 것으로 기대된다. 그 이유는 낚시면허제로 인하여 유료낚시터 이외의 지역이 쾌적한 자연환경 조건에서 낚시가 더 잘 된다면 낚시인들이 유료낚시터를 이용하지 않을 가능성이 크기 때문이다.

나. 단점

낚시면허제는 이러한 긍정적인 효과가 있는 반면에 다음과 같은 몇가지 부정적인 효과도 발생할 것으로 예상된다.

첫째, 도덕적 해이(Moral Hazard) 개연성

낚시인들이 낚시행위에 참여하면서 면허료를 내게 되면 이를 쓰레기 처리비용으로 인식하게 되어 낚시면허제 시행이전 보다 오히려 쓰레기를 투기할 개연성이 높아진다. 이 경우는 오히려 수질개선을 목적으로 실시하는 낚시면허제 본래의 취지에 역행할 우려가 있다.

둘째, 면허증 위조 및 변조 등 부작용 우려

낚시면허제 시행초기에는 낚시인들이 낚시면허료를 지불하지 않기 위해 면허증을 위조 및 변조를 하든가, 단속시간을 피해서 낚시터에 출입하는 등 여러가지

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

부작용이 발생할 개연성이 높다.

셋째, 낙시관련 산업계 강력한 반대 직면 우려

낙시 관련산업으로는 조구용품 도매업체가 전국적으로 약 750여개, 낙시용품판매업체 4,000여개, 종사자는 수십만, 시장규모는 약 수천억원 등으로 파악되고 있다. 동 낙시산업계에서는 낙시면허제에 따른 낙시인 감소를 우려하여 낙시면허제 도입을 강력히 반대하고 있는 실정이다. 특히 본 연구팀에서 조사한 바로는 낙시제도 개선과 관련한 현재의 여론 주도층들은 순수한 낙시인들은 거의 없고, 낙시판매점/낙시관련 제조업체/유료낙시터 운영자/생활체육 및 사회체육 차원의 모임 등 이익단체들이 대부분이다. 따라서 이러한 낙시관련 이익단체들은 낙시면허제 도입 의견에 대해 대부분 반대입장을 취하고 있다. 이것은 자신들의 이익을 위함이며, 이러한 입장은 본 연구팀의 토론회에서도 많이 나왔음이 이를 반증하고 있다.³¹⁾

<표 4-17> 낙시관련 유관단체 현황

관계 부처	단체명	구성원들의 성격	비고
해양수산부	한국 낙시연합회	낙시판매점 협회	도/소매업
	한국 낙시진흥회	조구용품 협회	낙시관련 제조업
	한국 낙시업중앙회	유료낙시터 운영자 모임	대구/경북은 별도 운영
문화관광부	국민생활체육 전국낙시연합회	생활체육 및 동호회 성격	

자료 : 자체 조사 결과

31) 본 연구팀 주관으로 토론회 때(2002.4.10), 동 낙시 단체들은 대부분 낙시면허제에 대하여 반대 의사를 표시하였음

넷째, 규제완화 역행이라는 이유로 국민적 저항감 우려

낚시면허제의 도입에 대해 국민들의 규제완화에 대한 역행이라는 인식으로 호응이 떨어질 우려가 높다. 또한 법 제정 과정에서 관련 단체의 로비 등으로 어려움이 예상되므로 환경보전 및 물고기자원 보호라는 본래의 취지에 기여하지 못하고 오히려 부작용만 증대시킬 우려가 있다.

다. 낚시면허제 도입시 장/단점 종합 검토

지금까지 살펴본 바와 같이, 낚시면허제도입 및 시행에 따른 장점으로서는 자연환경 개선(수질/쓰레기 등), 낚시터 물고기자원 회복, 지자체의 낚시터 오염처리비용 절감, 정당한 낚시행위 가능, 국민자연보호 의식수준 향상 계기 제공, 불법어로/투기/수질오염 단속 역할 가능, 유료낚시터 경쟁 유도에 따른 관리 및 서비스 향상 유도 등을 지적할 수 있으며, 국토 전체적으로 깨끗한 자연환경 유지가 가능함으로 도입의 타당성은 충분하다고 판단된다.

그러나 낚시면허료를 쓰레기 처리비용으로 인식하여 시행전보다 쓰레기투여 증가 우려(도덕적 해이:Moral Hazard)되고 있고, 시행시 면허증 위조나 변조 우려가 있다. 또 낚시관련 산업계 수익감소 우려로 인한 동 업계차원의 조직적인 반대나 규제완화에 대한 역행이라는 인식으로 법 개정시 난항 등이 예상된다.

여기에서 지적하고 싶은 것은 시행 후 도덕적 해이 등에 따른 물고기자원 및 환경훼손 증가의 역효과 문제, 면허증을 위조나 변조의 경우는 시행상의 문제임으로 동제도 추진시 이러한 점들을 충분히 고려하여 시행하면 되지만, 낚시면허제 자체를 반대하는 집단에 합리적인 해결방안 모색이 전제되지 않는다면 동 제도의 추진은 어려움에 처해질 가능성이 매우 높다.

<표 4-18> 낙시면허제도입시의 장/단점 분석

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> - 자연환경 개선(수질/쓰레기 등) - 낙시터 물고기자원 회복 - 지자체의 낙시터 오염처리비용 절감 - 정당한 낙시행위 가능 - 국민자연보호 의식수준 향상 계기 제공 - 불법어로/투기/수질오염 단속 역할 가능 - 유료낙시터 경쟁 유도 → 관리 및 서비스 향상 유도 - 전체적으로 깨끗한 자연환경 유지 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 낙시면허료를 쓰레기 처리비용으로 인식하여 시행전보다 쓰레기투여 증가 우려 (도덕적 해이:Moral Hazard 야기) - 면허증을 위조나 변조 개연성 - 규제완화에 대한 역행이라는 인식으로 법 개정시 난항 예상 - 낙시관련 산업계 수익감소 우려

2. 낙시면허제 도입 실현가능성 종합 검토

낙시면허제 도입의 종합적인 타당성 검토를 SWOT분석을 통하여 접근하고자 한다. 일반적으로 SWOT 분석은 경영학에서 많이 쓰이는 이론으로써, 한 기업이 새로운 시장에 진입하고자 할 경우 이에 대한 진입 전략을 도출코자 진입에 따른 Strength(강점), Weakness(약점), Opportunity(기회) Threats(위협) 등을 분석하는 것이다.

그러나 동 분석 기법은 경영학 측면의 적용뿐만 아니라 다양한 분야에도 적용되고 있는데, 본 연구에서는 낙시면허제의 정책 도입시 이에 따른 추진상의 실현가능성에 대해 종합적으로 검토하는데 적용하였다.

가. 실현가능성 종합검토

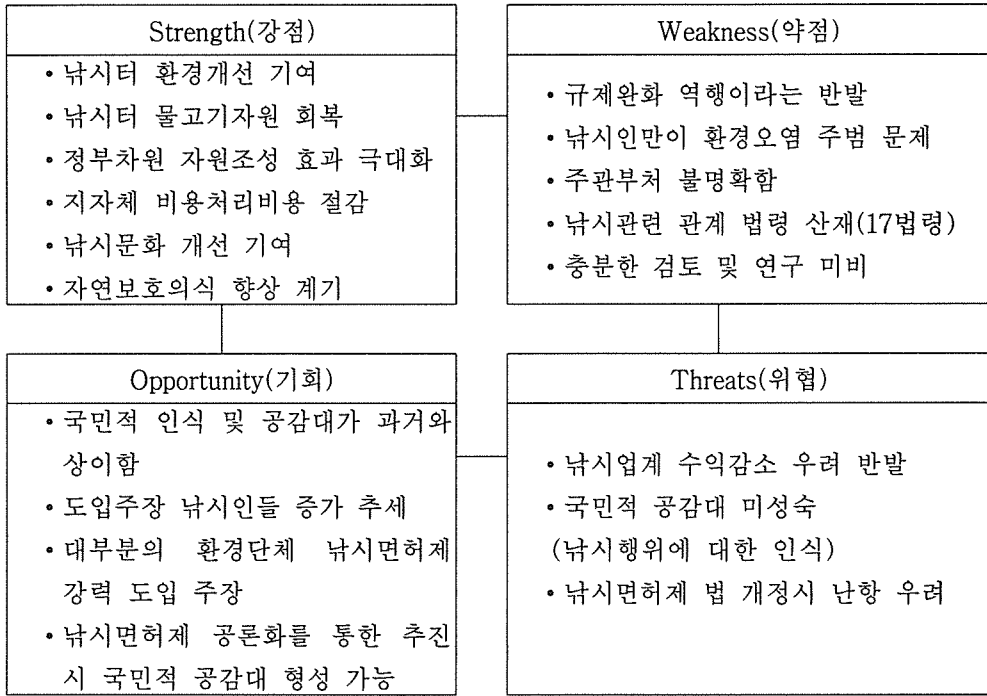
지금까지 검토 및 분석된 내용을 종합하여 낙시면허제 도입의 실현가능

성에 대한 종합적인 검토를 하면 먼저, 정부차원에서 낚시면허제 도입시의 Strength(강점)으로는 낚시터 환경개선 기여, 낚시터 물고기자원 회복, 정부차원 자원조성 효과 극대화, 지자체 비용처리비용 절감, 낚시문화 개선 기여, 자연보호의식 향상 계기 제공 등 많은 강점이 존재한다고 판단된다. 이와 병행하여, 동 제도의 도입에 대한 규제완화 역행이라는 국민적 반발, 낚시인만이 환경오염 주범이 아니라는 논쟁에 대한 문제, 주관부처 불명확함, 낚시관련 관계 법령 산재(17법령), 충분한 검토 및 연구 미비가 미비하다는 약점도 지니고 있다.

또한 낚시면허제 도입의 기회로는 국민적 인식 및 공감대가 과거와 상이함, 도입주장 낚시인들 증가 추세, 대부분의 환경단체 낚시면허제 강력 도입 주장, 낚시면허제 공론화를 통한 추진시 국민적 공감대 형성이 가능한 측면이 고려될 수 있다. 그러나 위협요인으로는 낚시업계 수익감소 우려에 따른 극한 반대, 낚시면허제에 대한 국민적 이해 부족 및 공감대 미성숙, 이로 인한 낚시면허제 법 개정시 난항 예상 등을 들 수 있다.

지금까지 검토한 바와 같이 낚시면허제 도입은 강점과 기회라는 추진상의 이점과 함께 약점과 위협적인 요인도 상존한다. 결론적으로 낚시면허제의 도입에 대한 타당성은 충분히 있으나, 낚시면허제 도입의 전제는 도입시의 여러 가지 약점과 위협적인 요인들이 어느 정도 해결(제거)되고 난 이후 추진하는 것이 바람직하다고 판단된다.

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구



[그림 4-4] 낙시면허제 도입 : SWOT 분석

나. 낙시면허제 추진시 주관 행정조직

낙시관련 업무는 현행 법체계하에서의 시행상의 주체 관점에서 보면 낙시관련 중앙부서는 해양수산부와 환경부로 이원화돼 있다고 할 수 있다. 그러나 한정된 수질의 보전이나 관리를 중시한다면 환경부가 관장해야 하고, 해면과 내수면의 물고기자원보호에 중점을 둔다면 해양수산부가 관할하는 것이 바람직하다.

특히 내수면 및 해면의 낙시터 허가나 관리, 해면과 내수면에 대한 보호·지도·육성·감독권을 해양수산부가 소관하고 있고, 낙시는 양식업과도 밀접한 관련이 있으므로 종합적인 관리의 효율성을 기하기 위해서도 해양수산부가 관리하는 것이 합리적이라 판단되기 때문이다. 또한, 낙시면허제도(바다/민물)를 시행하

는 외국의 대부분 국가들은 낚시면허를 수산관련 부처가 주관하고 있으며, 수질의 보호만을 관장하는 환경부에서 낚시행위에 대한 업무를 관장할 경우 기존의 해양수산부의 낚시관련 업무와도 중복되는 현상이 발생하여 정책의 비효율성을 야기할 가능성 또한 내포하고 있다.

참고로, 정부기관 부처 중 낚시와 관련된 업무를 해당 부의 소속기관직제에 명문화하고 있는 부처는 해양수산부가 거의 유일하며, 해양수산부의 소속기관직제 및 그 시행규칙에서 낚시관련 업무분장을 하고 있는데, 그 내용은 다음의 표와 같다.

<표 4-19> 해양수산부의 낚시관련 업무 부서 및 그 내용

관 련 근 거	내 용
해양수산부와그소속기관직제 제17조	<업무관할 직책> : 어업자원국장 - 낚시터 및 체험어장의 개발·운영에 관한 사항 - 낚시어선업제도의 운영 및 지도에 관한 사항
해양수산부와그소속기관직제 시행규칙 제17조	<업무관할 직책> : 어업정책과장 - 낚시터 및 체험어장의 개발·운영에 관한 사항 - 낚시어선업제도의 운영 및 지도에 관한 사항

낙시면허제도 도입의 필요성 및 타당성에 관한 연구

<표 4-20> 낙시면허제 도입 타당성 검토 종합

낙시면허제	종합 의견	사 유
도입 여부	도입 필요	<ul style="list-style-type: none"> - 낙시터 주변 환경오염 심각 - 물고기자원고갈 (낙시터 대상어종 수입 실정) - 대부분의 낙시인 오염실태 인식 - 대책강구 필요성 동감 → 현행제도로는 한계가 있음
도입의 전제	<ul style="list-style-type: none"> - 단계별 추진전략 필요 - 정확한 기초실태 파악 - 충분한 홍보 및 연구 필요 - 낙시산업계에 대한 대책강구 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 낙시인에 대한 정확한 실태(통계)도 없는 실정임 - 낙시면허제에 대한 연구는 거의 없음 - 면허제도입으로 인한 낙시관련 산업계의 피해최소화 필요
도입시기	도입 전제조건이 가능하다고 판단되는 시기	<ul style="list-style-type: none"> - 국민적 공감대 형성 기간 필요 - 추가적인 연구 필요 - 제도적 정비 - 도상연습기간 필요 등
주관부처	해양수산부	<ul style="list-style-type: none"> - 해면/내수면에 대한 보호/육성/지도/감독권 보유 - 낙시는 양식업(해면/내수면)과 밀접한 관계가 있음 - 낙시면허제(바다/민물) 시행하는 국가들 대부분이 수산관련 부처가 주관 (캐나다, 호주, 뉴질랜드 등) ※ 환경부는 수질보호만 관장함으로 낙시행위에 대한 규제는 부적절함

3. 낚시면허제 이외의 제도적 해결방안 검토

지금까지는 자유방임에 가까운 낚시행위로 인해 발생하는 낚시터 환경 오염 및 물고기자원의 고갈 등의 문제점을 개선하고 방지하기 위한 제도적 해결방안의 일환인 낚시면허제 도입의 타당성에 대하여 다양한 검토를 하였다. 그러나 낚시문제에 대한 제도적 차원의 해결방안은 낚시면허제 이외에도 많이 있다. 이하에서는 낚시면허제도 이외의 낚시관련 제도개선에 대한 방법들을 간략히 제시하고자 한다.

가. 낚시제한 규정 강화 방식

낚시제한 규제 강화 방식은 현행법/제도를 정비하여 낚시행위 및 낚시터 이용규제를 강화하는 것이라고 할 수 있다.

< 낚시종류의 제한 규제 >

- 낚시종류의 제한(예 : 소형저수지에서의 릴낚시, 보트낚시 금지)
- 낚시시기 또는 시간 제한(예 : 붕어산란기 낚시 또는 밤낚시 금지)
- 낚시 도구 제한(예 : 낚시대수, 바늘수, 또는 낚뽕돌 사용제한)
- 낚시 미끼 및 떡밥 사용제한
- 채포어종 또는 규모제한(예 : 채포금지어종 지정 또는 채포 미수, 크기 제한)

< 낚시터 행위규제 >

- 낚시터 제한(예 : 낚시금지 낚시터 지정)
- 쓰레기 투기 금지
- 지정된 장소에서만 취사·용변

나. 낙시면허시험제

동 제도는 독일 경우로서, 낙시행위를 하고싶은 자는 운전면허 시험과 같이 시험을 통과한 자에 한하여 허락하는 제도이다. 동제도는 먼저, 낙시터의 보전과 낙시문화의 향상을 위해 기본적 낙시 지식을 공부토록 하고, 이를 위해 낙시면허시험을 실시하는데, 시험과목은 어류생태, 환경, 낙시관련법규, 낙시상식 및 낙시매너 등을 포함한다. 낙시면허시험을 문맹자 등에게 강요하기는 부적합한 바, 대안으로 낙시 소양교육 이수제를 시행할 수 있다.

다. 낙시관련 사업체에 낙시부가세 부과 방법

유료낙시터, 낙시어선, 낙시용품 생산업체, 낙시점에 매출액 기준 일정률의 낙시부가세를 부과하는 방식이다.

라. 낙시용품에 낙시부가세 부과

낙시대, 낙시털, 낙시가방, 낙시옷 등의 낙시용품에 일정률의 낙시 부과세를 부과하는 방식이다.

마. 제도개선 방안의 접근방법

이러한 낙시면허제를 포함한 다양한 낙시대책의 선택기준은 모든 공공대책은 같은 효과를 낼 수 있다면 편의성과 실효성 측면에서 규제의 범위

가 단순하고 명확할수록 좋다. 낚시규제가 복잡하고 모호하면 낚시인이 일일이 지키기 어렵고, 관리기관도 명확히 단속하기 어렵고 비용도 많이 들기 때문이다.

나아가 규제방식에 있어, 벌칙차원의 사후 규제보다는 예방차원의 사전 규제를 그리고 공권력을 통한 강제적 행정규제보다는 시장차원의 유인적 경제규제를 채택토록 하는 방안도 강구될 필요가 있다.

한편 공유자원과 환경의 보전을 위해서는 비용이 들기 마련인데, 이 비용의 부담에 있어, 원인자부담원칙 또는 수혜자부담원칙을 따르도록 한다. 즉, 타인부담(타인전가)이 아니라 자기부담 방식이고, 나아가 자기부담에서도 간접자기부담보다 직접자기부담 방식을 우선시 하는 것이다.

「낚시진입」을 「일반인이 낚시인이 되는 것」 또는 「낚시인이 출조하는 것」을 포괄하는 말로 볼 때, 낚시규제 방식중에는 진입 자유와 제한을 가하는 방식이 있다. 이를 규제들 중에서 원칙적으로 진입자유와 규제가 바람직하다. 환경보전과 물고기자원 보호의 목표를 달성하기 위한 일정 수준의 진입규제는 피할 수 없을 것이다.

환경/자원보전 문제와 관련해서 볼 때, 낚시규제방식 중 낚시행위자체를 제한하여 자원을 보전하는 방식과 기존자원이 훼손하는 만큼 신규자원을 구입·보충해 줌으로써 능동적으로 자원을 보전시키는 방식이 있다. 이 중 낚시행위를 규제하지 않으면서도 결과적으로 자원보전이 가능하다면 능동적 자원보전방식을 선택할 수 있을 것이다.

<표 4-21> 낙시대책 제도적 접근방법의 종류

낙시대책종류	규 제 구 분	규제 수단	비용부담	진입 형태	환경보전 및 물고기자원 관리방식
제한규정강화방식	사 후 규 제	행정 규제	타인부담	진입 자유	강제적 낙시행위 제한 기존자원보호/환경보전
낙시면허시험제	사 전 규 제	행정 규제	타인부담	진입 규제	자발적 낙시행위 제한 기존자원보호/환경보전
낙시사업체부가세 부과	사 후 규 제	경제 규제	간접자기 부담	진입 자유	부가세 재원으로 신규자원 보충을 통한 능동적 관리
낙시용품부가세부과	사 후 규 제	경제 규제	간접자기 부담	진입 자유	부가세 재원으로 신규자원 보충을 통한 능동적 관리

이와 같이, 낙시대책에는 낙시면허제 뿐만 아니라 다양한 제도적 접근 방법들이 있으므로 향후 이에 대한 다양한 분석도 낙시면허제 도입과 병행하여, 가장 좋은 제도적 장치의 마련이 필요하다고 판단된다.

제5장 결 론

우리나라에서 낚시는 전국민적 레저활동으로서 국민소득 수준의 향상, 주5일근무 등으로 낚시레저 활동인구가 급속도로 증가하는 양상을 띄고 있다. 그 유형도 과거에는 내수면낚시 위주였으나 해면낚시(바다)가 꾸준히 증가하고 있다. 이렇듯 증가되는 낚시인구와 함께 낚시유형의 확대와 더불어 일부 무분별한 낚시행위 인하여 전국의 내수면과 해면에 쓰레기투기, 물고기자원 남획, 생태계 악화(파괴) 등의 악영향이 지속되고 있는 실정이다.

낚시는 내수면이나 해면에서 행하여지는 행위로서, 내수면과 해면이 공공적 재산인 공공재로서 낚시행위와 관련하여 무임승차 및 외부불경제의 효과가 빈번하게 발생하고 있다. 즉, 누구나 아무런 대가없이 이용할 수 있으며(유료낚시터 제외), 낚시행위로 인하여 발생하는 각종 쓰레기 등 오염물질의 투기가 만연하고 있다.

본 연구는 이러한 낚시관련 각종 악영향을 사전에 방지함과 동시에 물고기자원의 보호를 통한 국가 전체의 국민복지를 향상시키기 위한 방안으로서 낚시면허제 도입의 타당성을 검토하였다.

낚시와 관련 일반적 현황 분석 결과, 낚시의 행위가 이루어지는 공간인 낚시터는 내수면 6,000여개소, 해면 9,600여개소로 전국적으로 약 15,600개소의 낚시터가 산재하여 있다. 또한 낚시행위의 주체인 낚시인은 전국적으로 약 500만여명으로 추정되고 있다.

이러한 낚시행위로 인하여 발생하는 악영향인 낚시터 주변의 오염실태를 분석하였다. 내수면의 경우, 주 오염요인은 떡밥, 어분, 쓰레기, 분노 등으로 연간 약 8,750톤의 각종 쓰레기 등의 오염물질이 발생하는 것으로 추정되었다. 해면의 경우도 주 오염요인이 내수면과 유사하나 특히, 낚시용품 중 낚시추로 사용되는 낚으로 인한 직간접적인 오염이 심각한 것으로

나타났는데, 연간 해면에 버려지는 낚의 양은 약 125톤으로 추정되었다.

한편 이러한 낚시행위로 인하여 발생하는 각종 문제점으로는 물고기자원의 고갈, 낚시터의 환경오염, 외래종 도입문제, 낚시문화의 퇴보 등 다양하게 나타나고 있다. 특히 이러한 각종 문제점의 발생을 방지하고 관리하는 국가의 역할적 측면에서 낚시관련 법/제도의 문제점의 개선이 가장 시급한 것이다.

특히 법/제도적으로 현행 낚시행위와 관련, 가장 큰 문제점은 낚시로 인하여 환경오염과 물고기자원고갈이 심화되고 있는 상황에서 낚시행위에 대한 포괄적이고 구체적으로 관리하는 관계법령이 존재하지 않는다는 것이다. 환경문제와 관련해서는 환경부를 통한 수질환경보전법, 호소수질관리법, 자연환경보전법 등을, 해양수산부에서는 수산업법 내수면어업법, 낚시어선업법을 통한 물고기자원관리 및 유어질서 유지를 행하고 있다. 또한 건교부의 하천법 및 수도법에서는 하천관리 및 상수원보호를 문화관광부에서는 문화재보호법을 통하여 멸종 및 희귀 어종에 대한 낚시행위를 규제하고 있다. 그러나 이들 부처간의 법 적용 목적이 모두 상이하고 그 위법행위에 대한 제제(벌칙/과태료) 등이 다양하여 법의 이중적 적용가능성도 내포하고 있다.

무엇보다도 법의 적용목적이 낚시행위 그 자체를 위한 것이 아니라 각 해당 법률의 목적에 위배되는 일부 조항으로 산재하여 있다는 것이 가장 시급히 해결해야 할 과제이다. 아울러 낚시면허제의 업무관할 귀속주체를 결정함에 있어, 낚시관련 업무는 해양수산부가 주가 되어 행해져야 할 것으로 사료된다.

이러한 관점에서 낚시면허제를 도입함으로써 낚시와 관련된 각종 행위에 대하여 수익자 부담의 원칙을 적용하고 아울러 낚시행위에 대한 일관되고 통일된 정책을 수행할 수 있다. 또한 이를 통하여 낚시행위로 인하여 발생하는 각종 환경문제와 물고기자원 고갈문제를 사전·사후적으로 관리함으로써 결과적으로는 낚시행위를 하는 낚시인은 물론 국민 전체적인 복

리후생의 증대를 기할 수 있을 것이다.

단 낚시면허제 도입에 대한 낚시인들의 인식조사 결과 낚시터 주변의 오염의 심각성에 대하여는 모두 인식하고 있으나 낚시면허제도의 도입에는 찬반논쟁이 대두되고 있다. 본 연구의 인식도 조사결과 전반적으로 낚시터 주변의 환경오염에 대한 대책이 강구되어야 한다는 것에 공감하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 일부 낚시면허제 반대론자들은 낚시면허제를 하나의 규제적 성격으로 인식함으로써 이에 대한 거부감이 상당히 있었다.

낚시면허제 도입의 실현가능성에 대한 여러가지 검토 및 분석된 내용을 종합하여 SWOT 분석 기법을 통한 실현 가능성을 살펴보면 강점으로는 낚시터 환경개선, 낚시터 물고기자원 회복, 정부차원 자원조성 효과 극대화, 지자체 비용처리비용 절감, 낚시문화 개선 기여, 자연보호의식 향상 계기 제공 등 많은 강점이 존재한다고 판단된다. 그러나 규제완화 역행이라는 국민적 반발, 낚시인만이 환경오염 주범이라는 논쟁에 대한 문제, 주관부처 불명확함, 낚시관련 관계 법령 산재(17법령), 충분한 검토 및 연구 미비 등의 약점도 지니고 있다. 또한 낚시면허제 도입의 기회로는 국민적 인식 및 공감대가 과거와 상이함, 도입주장 낚시인들 증가 추세, 대부분의 환경단체 낚시면허제 강력 도입 주장, 낚시면허제 공론화를 통한 국민적 공감대 형성 가능 등을 들 수 있다. 위협요인으로는 낚시업계 수익감소 우려 극한 반대, 전반적으로 낚시행위에 대한 국민적 공감대 미성숙, 법개정의 난항 등을 들 수 있다.

결론적으로 낚시면허제 도입시 장단점, 강점과 기회, 약점과 위협 등의 요인을 종합하여 보면, 낚시면허제의 도입에 대한 타당성은 충분히 있다. 그러나 도입시기와 관련하여서는 제도도입에 따른 제약사항인 단점과 약점 및 위협의 요인이 어느 정도 해결된 이후에 추진함이 바람직하다고 판단된다. 아울러 낚시면허제 이외의 제도적 해결방안으로 낚시제한 규정 강화 방식, 낚시면허시험제, 낚시관련 사업체에 낚시부가세 부과 방법, 낚시용품에 낚

시부가세 부과 등을 통한 방법들이 있다. 따라서, 낙시면허제 뿐만 아니라 다양한 제도적 접근 방법들이 있으므로 향후 이에 대한 다양한 분석도 낙시면허제 도입과 병행하여, 가장 좋은 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.

제6장 정책적 제언

본 연구는 낚시면허제의 필요성과 타당성을 검증하는데 연구의 중점이 두어졌다. 문제는 낚시면허제 도입의 당위성이 인정되었다 하더라도, 곧바로 정책시행을 강행할 수는 없다는 사실이다. 정책시행을 뒷받침하는 세부 지침이 마련되어야 하는 것이다. 그런데 이번 연구는 연구기간의 제약으로 인하여 보다 깊이 있는 연구까지는 수행할 수 없었다. 따라서 낚시면허제의 도입에 앞서 추가적인 연구의 뒷받침이 반드시 필요하다. 그 추가적 연구의 방향은 「우리나라 실정에 맞는 낚시면허제 모델개발 및 시행계획 수립」 이어야 하며, 그 내용에는 다음과 같은 내용이 포함되어야 할 것이다.

- 낚시면허제 시행범위의 결정
 - 실시범위(해면, 내수면), 실시방법(전면, 단계적 또는 특정수면), 시행시기
 - 면허요금의 부담주체 결정(주민, 비주민, 연령, 기간 등)
 - 행정기관의 감독관리 권한의 범위 등 설정(중앙, 지자체별)
- 행정절차 및 집행계획 수립
 - 면허증의 발급방법 및 절차
 - 면허요금의 징수 및 사용방법(관리, 오염방지, 자원조성 등)
 - 이용자의 제재 및 관리방법 등
- 모델개발에 따른 사회적 공감대 도출 및 낚시면허제 근거법령안 입안
 - 대국민, 어업인, 낚시관련종사자, 환경단체, 관계공무원 등이 참여한 공청회, 설명회 등 개최

한편 낙시면허제 도입에 앞서 추진해 나가야 할 시책을 종합해 보면 아래와 같다. 이들 시책을 4~5년의 시간을 갖고, 중점 추진함으로써 낙시면허제 시행시 정착 가능성을 높이도록 해야 할 것이다.

- 해수부내 낙시 전담부서 설치
- 범 낙시계 「낙시 진흥 대책 위원회 (가칭)」 구성
- 낙시 배려 정책 개발 및 예산 선집행
- 낙시 대상어류 종묘생산방류사업 전개
- 낙시 관련 여론조사 및 심층 연구사업
- 낙시 센서스의 준비, 도상연습, 표본구 실조사 단계를 거친 후 전면실시
- 낙시 계도 지침서 발간
- 낙시터 쓰레기 처리장 설치 지원
- 주요 낙시터 편의시설 확충
- 낙시 면허제 관련 입법
- 낙시면허제 시행조직 편성(지자체별 낙시 전담부서 구성, 낙시면허증 판매소 지정, 낙시 단속원 충원 및 교육)
- 낙시면허제 시행 지침서 발간 및 시행 홍보 강화
- 낙시면허제 실시 도상연습 및 표본구에서의 시험실시
- 낙시면허제 전면실시

【 참고문헌 】

- 행정자치부, 지적통계연보, 2001
- 환경부, 전국 호소 환경 현황조사 및 주요 호소 영향권역 설정 보고서, 1994
- 농업기반공사, 농업생산기반정비사업 통계연보, 2000
- 자료 : 농지개량조합연합회·(재)농어촌환경기술연구소, 농조저수지다목적활용방안연구, 1999
- 자료 : 행정자치부, 통계연보 통권 제4호, 2001
- 강원도 맑은물보전과(2000), 청정1급수 보전지역 낚시규제의 합리적 조정 계획(내부자료).
- 건설교통부(2000), 국토이용에 관한 연차보고, pp538.
- 건설교통부(2000), 건설교통통계연보, pp847
- 건설교통부(2000), 한국하천일람, pp748.
- 국무총리 수질개선 기획단(2000), 물관리백서, pp527.
- 김성귀 등(2000), 해양관광진흥을 위한 종합계획수립 연구, 한국해양수산개발원, pp279.
- 김진동(2000), 붕어낚시보감-무엇을 낚는가, 낚시춘추, 강마을, pp249.
- 낚시춘추 편집실(2001), 한국낚시 55년 300대 뉴스·사건, 낚시춘추 2001.3 월호 특별부록, (주)다락원, pp168
- 농업기반공사(2001), 농업생산기반정비사업 통계연보, pp673.
- 농지개량조합연합회 (재)농어촌환경기술연구소(1999), 농조저수지 다목적 활용방안 연구, pp252.
- 문현주(1978), 수계수질개선을 위한 효율적인 관리체계 및 적정 투자·비용분담정책에 관한 연구, 한국환경정책평가원 연구보고서 RE-05, pp116.
- 배상우(1992), 낚시가 사회적 태도에 미치는 영향, 연세대 대학원 석사학위논문.
- 서동환(1998), 표준 낚시백과사전, 도서출판 자연과학, 월간낚시, pp676.
- 이정전(2000), 환경경제학, 박영사, pp658.

- 이흥동·황기형(1997), 해양수산부문의 환경·자원가치 평가기법 고찰, 한국해양수산개발원 정책자료 164, pp97.
- 조계근(2000), 강원도 내수면의 낙시면허제도입 타당성 분석, 강원개발연구원 연구보고 00-16, pp364.
- 한국수자원공사(1998), 수자원 편람, pp364.
- 해양수산부(2001), 해양수산통계연보, "1439.
- 해양수산부(2001), 통계연보.
- 행정자치부(2001), 지적통계연보, pp662.
- 환경부 수질보전국(1995), 낙시면허제 추진 계획안(내부자료).
- 환경부(2000), 환경백서, p718.
- 환경부(2000), 환경통계연감, pp622.
- 일본수산청(1998), 水産廳 50年史, pp591.
- Hickley, P.C.H.Tompkins(1998), Recreational Fisheries Fishing News Books, pp310.