

바다낚시 관리 실태와 개선방안

수협중앙회 수산경제연구원 이창수 책임연구원

본 원고는 수협중앙회 수산경제연구원의 2016년도 정기연구과제 「수산자원 관리를 위한 바다낚시 관리 방안」을 바탕으로 재정리한 것임

1. 서론

문헌의 기록, 생활 중 우리가 쓰는 말에서 낚시와 관련된 용어를 보면서 낚시가 얼마나 오래되고 우리 생활에 일반 보편화된 활동인지를 유추할 수 있다. 사실 인류는 삶을 지속하고 경제활동을 행함에 수산자원을 이용해왔고, 낚시는 그 하나의 방법이었다. 현재 우리나라의 어구어법 중 채낚기, 외줄낚시, 연승 등은 대표적인 낚시어업이다. 그러나 이런 낚시종류는 이 글에서 다루고자 하는 낚시와는 구분된다. 이 글에서는 생계의 유지 또는 산업적 이용의 한 형태인 낚시를 다루고자 하는 것이 아닌 여가활동의 하나인 유어낚시(recreational fishing)에 대해 논하고자 하기 때문이다.

국민의 소득향상, 주5일근무제¹⁾ 등은 국민들로 하여금 여가의 중요성을 인식시켰을 뿐만 아니라 실제 다양한 여가활동이 이루어지는 계기가 되었다. 유어낚시는 그 중 하나로 대표적인 여가활동으로 손꼽히고 있다. 그러나 낚시의 활동공간이 강이나 호수 등에 한정된 것이 아니라 바다로 확장되었고, 바다낚시²⁾를 즐기는 낚시객의 수요가 늘어나면서 다양한 문제가 발생하고 있다. 해상에서의 안전사고, 쓰레기 투기, 낚추의 해상투기, 무분별한 수산자원 이용, 어업인들과의 갈등 등이 그것이다.

정부는 낚시를 관리하기 위해 「낚시 및 낚시산업 육성법」을 제정·시행하고 있다. 그러나 이 법은 낚시어선업, 낚시터업, 낚시 관련 산업 등 낚시를 이용한 업(業)의 영위에 초점이 맞춰져 있어 현재 나타나고 있는 낚시로 인한 문제점을 해결하는 데는 많은 어려움이 있는 것이 사실이다. 비록 몇몇 지방자치단체를 중심으로 낚시를 엄격히 관리하려는 움직임이 있으나 낚시객의 반발이 커 실효적 관리가 이루어질 수 있을지 의문시 된다.

바다낚시는 점점 그 수요가 늘어나는 만큼 질서 있게 낚시를 영위하도록 관리되어야 한다. 이에 이 글에서는 우리나라의 낚시관리 제도 및 실태를 살펴보고, 이를 개선할 수 있는 방안을 제안하고자 한다.

1) 1998년부터 주5일근무제 추진에 대한 논의가 시작되었으며 2002년 법안을 국회에 제출하였으나 통과되지는 못했다. 그러다 2003년 8월 국회 환경노동위원회와 법제사법위원회의 의결을 거쳐 기존의 근로기준법을 개정해 같은 해 9월 15일 공포하고, 2004년 7월부터 단계적으로 시행에 들어갔다.(두산백과)
2) 여기서 논의하는 바다낚시는 낚시인이 취미나 레저활동으로 바다에서 행하는 낚시를 의미하며, 조획량의 전부 혹은 일정부분에 대한 판매·교역행위를 포함하지 않는다.

2. 낚시 관련법 및 낚시 실태

1) 관련법 현황

낚시는 강, 호수, 바다 등에서 물고기를 조획하는 행위를 의미하며, 이를 관리하기 위한 제도는 상당히 복잡하다. 관리주체만 살펴보더라도 주관부서인 해양수산부, 환경부, 국민안전처, 국토교통부 등이 다양하게 연관되어 있으며, 관련법도 「낚시 및 낚시산업 육성법」을 비롯하여 「수산업법」, 「수산자원관리법」, 「내수면어업법」 등 다양하다. 하지만 이 중 낚시와 가장 연관된 법은 「낚시 및 낚시산업 육성법」으로 우리나라의 낚시관리는 이 법을 근거로 하고 있다.

「낚시 및 낚시산업 육성법」은 총 8장으로 구성되어 있으며, 낚시관리, 낚시어선업, 낚시터업, 미끼관리 등의 내용이 담겨져 있다. 이 글에서 다루고자 하는 질서 있는 낚시 영위와 관련해서는 동법 제2장 낚시의 관리로, 이에는 낚시제한기준의 설정, 낚시통제구역, 수면 등에서의 금지행위, 유해낚시도구의 제조 등 금지, 낚시인 안전의 관리 등을 규정하였다.

한편 동법에서 설정할 수 있도록 한 ‘낚시통제구역’ (동법 제6조)의 경우 지방자치단체가 주체가 되어 설정하도록 하고 있다. 각 지방자치단체는 관련조례를 제정하고 이를 설정하고 있는데, 실제 낚시통제구역을 설정한 시군은 6개에 불과하다. 전남 여수시, 경남 남해군의 경우 조례 제정 후 실제적인 구역 확정에 많은 어려움이 있는 것으로 나타났다.³⁾

<표 1> 낚시제한구역의 지정 및 관리 관련 조례

구분	시도	시군	조례	주요 내용
낚시 제한구역 지정 등	인천		인천광역시 낚시 등의 금지지역 관리 조례	낚시통제구역의 지정변경, 공고, 과태료 등
		남동구	인천광역시 남동구 낚시통제구역 지정 및 운영에 관한 조례	낚시통제구역의 지정변경, 과태료 등
	경기		경기도 낚시 등의 금지지역 지정 및 관리 조례	금지지역의 지정, 낚시기간 및 방법, 금지행위, 과태료 부과 등
		안산시	안산시 낚시통제구역 지정 및 운영에 관한 조례	낚시통제구역의 지정변경, 공고 등
		시흥시	시흥시 낚시통제구역 지정 및 운영에 관한 조례	낚시통제구역의 지정변경, 공고 등
	강원	속초시	속초시 낚시통제구역 지정 및 운영에 관한 조례	낚시통제구역의 지정변경공고, 과태료 등
	전남	여수시	여수시 낚시통제구역 지정 및 운영에 관한 조례	낚시통제구역의 지정변경, 공고 등
	경남	남해군	남해군 낚시통제구역 지정 및 운영에 관한 조례	낚시통제구역의 지정변경 등
제주		제주특별자치도 낚시통제구역 지정 및 운영에 관한 조례	낚시통제구역의 지정 절차, 낚시통제구역의 지정해제 및 변경 절차 등	
낚시어선 의 이용	제주		제주특별자치도 낚시어선의 이용 등에 관한 조례	낚시어선 규모 및 선령 기준, 행정처분 기준, 과태료 부과 등

3) 해당지자체 전화조사 결과 조례는 제정되었으나 낚시객의 반발 등을 우려하여 실제 낚시통제구역 확정은 여러 여건을 감안하여 신중하게 이루어질 것이라는 입장을 확인하였다.

<표 2-2> 낚시통제구역 현황

시 군		명 칭	구 역	시행일	비 고	
인천	남동구	소래포구 낚시통제구역	소래포구 해오름광장~한화교 (길이 1.5km, 폭 100m)	2013.11.28 (지정일)	낚시 금지	
		강문숫대다리	강릉시 강문동 "숫대다리" 일원(1,681㎡)	2014.1.1		
강원	강릉시	강릉항 솔바람다리	강릉시 남항진동 "솔바람다리" 일원(3,379㎡)			
		해수면 낚시통제구역	오이도덕섬~소래대교 (폭 100m, 길이 6.3km) 소래대교~방산대교~홍부배수갑문 (시흥시 해수면 전체수역, 4.1km)	2014.1.17		
경기	안산시	내수면 낚시통제구역	홍부배수갑문~보통천(전체구간) 상류 끝단(면적 18만㎡, 6.4km)			
		(구역1)시화호 내측	안산시시점~구방아머리선착장 (수상레저금지구역포함)	2014.8.14		
		(구역2)조력발전소 해측부	발전소 시점~휴계공원 종점 (통항금지구역포함)			
(구역3)시화호 배수갑문 해측부	방아머리선착장~시화방조제방향 (수상레저금지구역포함)					
제주	제주시	작은과탈 본섬 및 부속여	제주시 추자면 목리 산143	2015.8.1		전면 통제
		화도 동쪽여 및 끝여	제주시 추자면 목리 산144			
		절명이 고구마여 및 끝여	제주시 추자면 신양리 산157			
		직구(서쪽벽)	제주시 추자면 대서리 산150-1~2			
		도두항동방파제 입구 갯바위 섬이여	제주시 도두1동 야매기 인접지선 차귀도~수월봉 사이			
		화도 마당여	제주시 추자면 목리 산144			
		절명이 본섬	제주시 추자면 신양리 산157			
	서귀포시	홀애미여	서귀포 가파도 서쪽 지선		제한적 통제 전면 통제	
		형제섬 주변 홍합여	서귀포시 안덕면 사계리 산44			

주 : 제주도 제한적 통제의 조건-낚시객 구명조끼 착용, 일출 전 및 일몰 30분전 이후 낚시행위금지, 등화, 레이다, 무선설비, 안전장비 등을 설치한 낚시어선 이용. 단 낚시어선은 낚시행위 장소로부터 1마일 (1.852m)권 이내에서 대기하여 안전사고 예방에 대비(2척 이상 운송 시, 교차대기 가능)해야 함

2) 해역별 낚시 실태

우리나라는 삼면이 바다인 국가로 일반 국민이 낚시를 접하기 좋은 환경을 가지고 있다. 게다가 동서남해의 특성이 모두 달라 낚시의 행태도 다양하게 나타나고 있다. 동해는 해안선이 단조롭고 수심이 깊을 뿐만 아니라 파도가 높다는 특성이 있는 반면 서해는 대륙붕지역으로 대체적으로 수심이 얇고 개펄이 넓어 어종이 다양하게 분포하고 있다. 남해는 리아스식해안의 특성으로 섬, 갯바위 등이 많고 수심도 깊지 않아 다양한 어종이 서식한다.

(1) 동해

동해는 여타 해역과는 달리 수심이 깊고 파도가 높다. 그리고 섬이 거의 없어 서식하는 어종이 매우 단순하다는 특징을 가진다. 낚시의 대상 어종은 주로 회유성어종이다. 동해안의 낚시지역은 크게 두 곳으로 구분할 수 있는데, 왕돌초 지역과 포항 이남으로 나뉘는데, 왕돌초지역의 경우 전문적 선상낚시, 포항 이남은 해안 인근 해역에서 체험관광 위주로 낚시를 행하고 있다. 실제

동해는 낚시를 즐기기에 자연환경의 제약이 큰 곳이다. 해안선이 단조롭고 파도가 높아 갯바위낚시는 물론 선상낚시를 즐기기에 제약이 크다. 이에 동해안을 찾는 관광객들은 보통 가족단위가 많고 낚시는 체험위주로 즐기는 형태가 많다고 볼 수 있다.

이러한 상황으로 인해 연안어업인과 낚시객 간 갈등도 여타지역에 비해서는 크지 않다. 낚시어선업자의 경우 대부분 부업으로 낚시어선업을 하고 있으며, 전문적인 낚시어선업자도 연안어업인들과 잦은 소통을 통해 갈등을 최소화하려고 노력하기 때문이다. 게다가 낚시어선업을 전문적으로 영위하는 것보다 대게잡이와 같이 어업을 영위하는 것이 더 큰 소득을 발생시킬 수 있기 때문에 낚시어선업에 대한 관심도 크지 않다. 다만 어촌계 마을어장에서 스킨스쿠버, 레저이용객들에 의해 행해지는 불법조업은 큰 갈등거리로 나타나 어업인은 물론 지자체, 해경 등에서도 이의 퇴치를 위해 많은 노력을 기울이고 있다.

(2) 서해

최근 바다낚시로 인한 문제가 가장 극명히 나타나는 해역이 서해이다. 주꾸미 자원을 둘러싼 어업인과 낚시어선업자 간 갈등이 매우 심각한 지역이기 때문이다. 사실 서해는 예로부터 우럭, 노래미 등의 어류를 낚시하는 등 낚시명소로 유명하였으며, 최근에는 주꾸미의 주요 공급처로 알려져 있다. 특히 흥원항(충남 서천) 등 지역 내 소재하는 어항에서 개최되는 축제는 일반인들에게 충분히 알려져 낚시객과 관광객이 지속적으로 증가하고 있다.

시기별로 낚시로 조획되는 어종을 보면 12월부터 이듬해 5월까지 낙지, 7월까지는 농어, 노래미 등 어류가 주종을 이룬다. 그리고 8~10월 중순까지 주꾸미 낚시가 성업을 이루고 10월 중순~11월은 갑오징어의 낚시철이 돌아온다. 반면 연안어업의 경우 12월~이듬해 1월, 7~8월 어한기를 가진다. 2~3월 주꾸미, 4~6월 꽃게, 대하, 9~11월은 명치, 조기 등이 주 어획 대상으로 낚시어종과는 차이를 보인다.

<표 3> 시기별 주 어획 어종

구 분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
연안어업	어한기	주꾸미, 도다리		꽃게, 대하		어한기	멸치, 조기				어한기	
낚시	낙지						주꾸미		갑오징어		낙지	
	농어, 노래미 등 어류											

서해에서 나타나는 어업자와 낚시어선업자 또는 레저이용객과의 갈등은 크게 두 가지로 대별할 수 있다. 첫째, 어업자와 낚시어선업자 간 주꾸미를 두고 발생하는 갈등, 둘째, 레저선박으로 인한 갈등이 그것이다.

먼저 주꾸미를 두고 발생하는 갈등을 살펴보면 연안어업과 낚시 간 주 포획시기는 2~3월과 8~10월 중순으로 차이를 보이지만 주꾸미의 산란기와 성장기라는 점이 갈등의 원인이 되고 있다. 실제 연안어업에서 어획되는 주꾸미의 양이 최근 3~4년간 크게 감소하면서 그 원인이 주꾸미의 성장기에 과도하게 성행하는 낚시에 있다고 보고 있기 때문이다.⁴⁾

더욱 심각한 문제는 조업구역 중첩에 있다. 연안어업인의 경우 오랜 시간 동안 어장을 이용하여 왔고 어구의 설치, 조업범위 등이 일정하게 유지되어 왔다. 어업자 간에도 이러한 어장이용은 상호 암묵적으로 약속된 조업 질서가 형성되어 큰 문제없이 어업을 영위해왔다. 그러나 낚시어선업의 등장과 함께 조획활동이 동일어장에서 행해지면서 전통적 어장이용자의 입장에서는 조업에 방해가 받게 되었다. 특히 어업인이 어구를 설치해 놓은 곳에서 조획활동을 하면서 어구를 손실시키는 경우가 증가하고 있다.⁵⁾



주 : 우측 상단 사진에서 보이는 통은 연안어업인들이 낚시추 등을 모아놓은 것임

[그림 1] 어망에 걸린 주꾸미낚시용 루어

한편 레저보트 이용자와의 갈등은 서해지역의 또 다른 문제가 되고 있다. 8~10월의 주꾸미 낚시가 점차 알려지면서 최근 2~3년 사이 서해안으로 레저보트 이용자들의 방문이 크게 증가하였다. 보통 레저보트는 일반차량에 트레일러를 장착하여 이동시킨다. 이에 주차공간도 일반차량의 두 배 이상 필요로 하는데 주차 공간 부족으로 일반 공터 또는 어항근처에 불법 주차하는 경우가 자주 발생하고 있다. 이러한 공간점유는 지역민의 통행에 많은 지장을 초래하고 있으며, 어업인의 조업 준비에 차질을 주고 있다. 또한 레저보트 이용자는 당일 낚시를 즐기고 바로 귀가하는 형태가 대부분이어서 숙박, 식당 등 해당지역의 지역경제에 큰 기여를 하지 못하고 있다. 이러한 이유로 지역민들의 레저보트 이용자에 대한 인식이 오히려 부정적이고 생활에 불편을 주는 주차 문제 등은 상호 갈등의 소지가 되고 있다.⁶⁾ 또한 해상에서의 활동에서도 안전사고의 위험을 가지

- 4) 정부에서는 이의 해결을 위해 주꾸미 금어기를 설정하고자 하고 있으며, 이 설정 시기를 두고 연안어업인과 낚시어선업자 간 첨예하게 의견이 대립되었다. 연안어업자의 경우 주꾸미의 성장기인 가을철, 낚시어선업자는 주꾸미의 산란기인 봄철을 금어기로 설정해야 한다는 것이다. 최근(2016. 10.) 서해어업관리단에 의해 양자 간 갈등 해결을 위한 어업자 협약이 체결되었다.
- 5) 특히 최근에는 낚시어선업자가 연안어업자의 조업구역을 알면서도 침범하는 경우도 있어 갈등이 더 심화되고 있다.
- 6) 레저보트 이용자들의 또 다른 문제는 쓰레기 발생과 그 처리에 있다. 이들이 발생한 쓰레기를 별도로 처리하지 않고 무단투기하기 때문이다. 실제 이들이 버린 쓰레기는 고스란히 지역민들이 처리할 수밖에

고 있다. 특히 최근에는 FRP보트 외에 소형선외기를 장착한 고무보트 심지어 카누 등의 레저용 선박으로 주꾸미 낚시에 참여하고 있어 안전상 문제를 발생시키고 있다.⁷⁾

(3) 남해

남해는 우리나라의 대표적 낚시지역으로 지리적으로도 리아스식해안의 특징을 가지고 있다. 또한 한려해상국립공원과 다도해해상국립공원이 위치하여 해상활동에 대한 엄격한 관리를 필요로 하고 있다.

낚시 어종은 시기별 지역별로 달리 분포한다. 특히 목포를 중심으로 하는 남해 서부지역은 내만(內灣)의 특징이 두드러지게 나타난다. 먼저 남해의 동부지역인 거제·통영의 주요 낚시어종은 감성돔, 참돔, 갈치 등 다양하다. 남해의 중부지역인 남해·여수에서의 낚시 역시 감성돔낚시를 기본으로 한다. 가을철 연체어류가 조획된다는 점이 여타지역과 다른 특징으로 보인다. 그리고 목포를 중심으로 하는 남해의 서부지역에서는 지리적으로 내만에서 낚시가 이루어진다는 특징을 가진다. 이 지역은 인근 도서로 둘러싸여 외해보다는 내만에서 낚시가 이루어진다. 주요 낚시어종은 도다리와 갈치로 구분되는데 상반기에는 도다리 하반기에는 갈치로 매우 단순하다.

<표 4> 시기별 주요 낚시 어종

구분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
거제·통영	감성돔					전갱이, 고등어			감성돔			
	불락, 열기		도다리		참돔							
			갯장어, 문어		갈치							
구분	겨울		봄			여름			가을		겨울	
남해·여수	감성돔					참돔, 농어			감성돔			
	놀래미		불락, 도다리					주꾸미, 불락, 갈치		놀래미		
구분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
목포	도다리					갈치						

남해에서는 낚시어선업자와 연안어업인의 갈등이 선상낚시인 갈치낚시 시에 나타난다. 갈치낚시는 주로 야간에 행해지는데 이때 낚시어선이 발광등을 사용함에 따라 연안어업인의 조업활동을 방해한다는 것이다. 갈치는 주광성 어종으로 낚시 시 집어를 위해 발광등을 사용하는데, 어업인의 조업에 앞서 조획활동을 행함으로써 어업인은 어군을 찾기 위해 더 많은 노력을 기울여야 한다.⁸⁾ 이 외에도 어구가 설치된 지역에서 낚시어선이 조획 활동을 전개할 경우 설치된 어구를 망손시키는 경우가 때때로 나타나고 있으며 몇몇 어종의 경우⁹⁾ 낚시객들의 지나친 조획이 이루어지고 있어 갈등이 깊어지고 있는 것으로 나타났다.

없는 실정이다.

- 7) 안전사고 발생 시 그 책임을 연안어업인에게 전가하고 있어 어업인들의 불편함이 크다.
- 8) 현재 집어등 사용에 대한 규정 등이 마련되어 있지 못한 실정으로, 낚시어선의 집어등 사용을 규제할 수 있는 수단자체가 없다.
- 9) 예를 들어 통영의 사랑도에서는 문어를 낚을 수 있는 철이 되면 낚시객들의 문어낚시가 본격화된다. 보통 8-10명 승선 낚시어선 1척당 200-300kg 정도 조획실적을 보인다. 이런 실정이다 보니 정착 어업인들의 문어어획고는 줄어들어 주객이 전도되는 상황이 전개되고 있다.

한편 레저이용객과 어업인간 갈등은 남해에서도 나타나고 있는데, 여타 해역에서와 마찬가지로 레저보트 등 수상레저 기구의 운용에 따른 안전문제, 레저이용객의 과도한 수산자원 이용, 스쿠버다이버들의 불법어업 문제가 발생하고 있다.

여타 해역에 비해 남해에서 두드러지게 발생하고 있는 갈등은 낚시객과 어촌민 간 갈등이다. 남해안은 갯바위낚시가 다른 해역에 비해 활성화되어 있다. 그런데 갯바위 근처에는 쓰레기통이나 화장실시설이 갖추어져 있지 못하다. 이에 낚시객은 아무 곳에서도 용변을 보고 발생한 쓰레기는 현장에 그냥 버리는 경우가 많다. 인근 어촌계, 마을 주민들이 정기적으로 갯바위 청소 등의 활동을 전개하고는 있지만 쓰레기 청소에 따른 인건비, 쓰레기처리비용 등의 지원이 없기 때문에 매우 제한적으로 활동이 이루어지고 있는 실정이다. 갯바위낚시 장소들은 보통 마을어장 내 위치하는 경우가 대부분이다. 이에 낚시객들의 마을어장 출입을 제한하는 경우도 있었으나 낚시객의 반발로 큰 효과는 없었던 것으로 조사되었다.

3. 바다낚시 관리의 문제점

앞서 살펴본 낚시관리제도 현황과 각 해역별 낚시실태를 바탕으로 바다낚시 관리의 문제점을 정리한다. 문제점은 크게 제도적 문제점과 실제적 문제점으로 구분하여 살펴본다.

1) 제도적 문제점

수산자원은 공유자원으로 엄격한 관리를 필요로 한다. 이에 따라 우리나라도 다양한 수단을 통해 수산자원을 관리하고 있으며, 특히 이의 이용에 관해서는 허가제와 면허제를 통해 엄격히 관리하고 있다.¹⁰⁾ 바다낚시 역시 수산자원을 조획 대상으로 하여 성립하는 것으로 이의 관리도 동일한 맥락에서 이루어져야 한다.

그러나 현행 낚시 관리는 수산자원을 이용하는 낚시객에 대해 자유로운 참여(Open Access)를 허용하고 있어 수산자원관리의 일관성을 해치고 있다. 즉 일반어업인의 경우 입구제한(input control)제도를 적용하여 관리하는 반면 낚시객은 자유어업을 하도록 함에 따라 둘 간 제도 적용의 형평성에서 문제가 발생한다.

이러한 낚시객에 대한 입구제한제도 부재는 정부의 정책을 왜곡하는 문제를 파생시킨다. 입구 제한이 없어 낚시객에 대한 기초자료의 확보가 어렵기 때문이다. 즉 얼마나 많은 사람이 낚시에 참여하는지, 그로인해 조획되는 양은 얼마나 되는지 파악하기 어렵다는 것이다. 실제 낚시인구의 경우 공식적인 통계 없이 연구 수행 시 각각 추정한 자료로 사용하기 때문에 체계적인 낚시정책 수립에 어려움이 있다.

10) 어선어업의 경우 허가정수(許可定數)를 정해 관리하고 있으며, 포획금지어종, 포획금지 체장·체중, 금어기·금어구 설정 등 수산자원 이용을 제한하고 있다. 마을어업 역시 포획금지어종, 포획금지 체장·체중 등의 제한 규정을 적용하고 있다.

<표 5> 낚시인구 추정치

구 분		시 점	추 정 치	출 처
정부 자료	환경처	1992년	• 400만 명	내부자료
	환경부	1995년	• 325만 명	
	농림수산식품부	2004년 말	• 570만 명	2009.4 낚시관리법 관련 낚시업계 단체장 회의
관련 연구	배상우	1992년	• 325만 명	각 연구
	김진동	2000년	• 800만 명	
	조계근	2000년	• 400만 명	
	해양수산부	2004년	• 573만 명	해양수산부, 2005
	이희찬	2008년	• 652만 명	이희찬, 2010
	이창수 외	2016년	• 502만 명 (바다낚시 224만 명)	이창수, 2016
관련 업계	낚시광장	2003년	• 400~500만 명	웹사이트
	낚시업계 단체장	2009년	• 800만 명	2009.4 낚시관리법 관련 낚시업계 단체장 회의

또한 조획량 역시 제대로 된 통계가 없는 실정이다. 2016년 수산경제연구원의 연구에 따르면 연간 바다낚시로 인한 조획량은 11만 6,480톤으로 이 양은 2015년 연근해 수산물 생산량 중 패류와 갑각류 그리고 해조류를 제외한 수산물 생산량 89만 톤의 12.9%에 달한다. 이런 사실은 현재 우리나라에서 추진되고 있는 낚시정책은 물론 각종 수산정책의 기본이 되는 어업생산량이 과소 추정되었음을 의미한다. 이에 따라 정부의 정책 추진은 상당부분 왜곡될 수밖에 없는 실정이다.

한편 현행 「낚시 및 낚시산업 육성법」의 내용에서도 몇몇 문제점을 지적할 수 있다. 낚시관리에 대한 사항이 기본적인 사항만 언급할 뿐 이에 대한 명확한 감독 체계 및 처벌에 대해서는 명시되어 있지 않기 때문이다. 일반적인 어업에서도 각 어업의 형편을 고려하여 다양한 수단을 적용하고 있는데, 「낚시 및 낚시산업 육성법」에서는 낚시의 특징을 반영하지 못하고 있다. 실제 낚시는 행하는 장소에 따라서만 보더라도 선상낚시, 갯바위낚시, 해안가낚시, 방과제낚시, 좌대낚시 등으로 구분이 가능하며 낚시도구, 조획 어종에 따라 여러 가지로 구분이 가능하다. 그럼에도 불구하고 현행법에서는 단순 원칙만을 게재하고 있어 실효적인 낚시관리가 이루어질 수 있는가에 대한 의문을 남기고 있다.

2) 실제적 문제점

동서남해 각 지역별 바다낚시 실태를 분석한 결과 어업인과 낚시객 간 심각한 갈등이 존재하고 있음을 확인할 수 있었다. 동해안에서는 낚시어선업자와 어업자 간에는 의사소통을 통해 문제점을 최소화하였지만, 스킨스쿠버 및 레저이용객의 불법어업문제는 여전히 풀어야 할 문제로 나타났다. 남해에서는 갯바위 낚시 시 무질서한 행위로 인해 해양환경 훼손이 크게 나타나고 있으며, 일부 어종의 경우 어업인과 낚시객 간 경쟁적 이용이 이루어지고 있다. 서해는 여타 해역에 비해 어업인과 낚시객, 어업인과 낚시어선업자 간 갈등이 심화되어 있다. 낚시객에 의한 수산자원의 무분별한 이용뿐만 아니라 버려지는 낚시도구 등으로 어구과손 등 조업에 큰 문제를 초래하고 있다. 또한 특정어종의 금어기 설정문제는 지역사회에서도 매우 심각하게 다룰 만큼 갈등이

심화되어 있는 실정이다.

한편, 2016년 수산경제연구원의 연구에 따르면 연간 바다낚시에서 연간 발생하는 쓰레기의 양(중량)을 추정한 결과 4만 9,561톤이었다. 이 쓰레기 발생량은 우리나라 전체 생활쓰레기의 1일 배출량과 유사한 수준이다. 유어낚시로 인하여 발생한 쓰레기를 어촌지역에서 처리하기 위하여 쓰레기종량제 봉투를 구입할 경우에는 약 9억 1,200만 원의 비용이 필요할 것으로 추정되었다. 그리고 연간 봉투 유실량은 약 4,467톤으로 추정되었다. 유어 낚시로 인하여 매년 4,300여 톤 이상의 봉투가 바다에 유실되고 있다는 것은 봉투의 주 성분인 납이 바다에 버려지고 있다는 것을 의미한다.

요컨대 바다낚시는 우리국민들에게 기쁨을 주는 여가활동임에도 불구하고 이에 대한 관리, 교육 등이 미흡함에 따라 어업인은 물론 어촌에 살고 있는 주민, 그리고 낚시객 서로 간 많은 피해를 주고 있다.

4. 바다낚시 관리 개선방안

우리나라 바다낚시에서 나타나고 있는 문제를 제차 정리하면 다음과 같이 몇 개로 요약할 수 있다.

- 낚시객에 대한 입구관리 부재
- 낚시로 인한 수산자원 이용 규제 미흡
- 연안어업인과의 갈등 심화
- 낚시객의 수산자원 보호에 대한 의식 부족
- 레저이용객에 대한 수산자원 이용 규제 미흡

이러한 문제점들을 개선하기 위해 제도적 보완과 함께 낚시객에 대한 지속적인 교육이 필요하다. 근본적으로 낚시객의 의식변화를 통해 더 질서 있고 유익한 여가활동을 할 수 있도록 조장하는 것이 낚시행위를 규제하는 것보다 더 효과적일 수 있기 때문이다. 이와 함께 제도개선이 병행된다면 더 나은 바다낚시 관리가 이루어질 것으로 보인다. 여기에서는 바다낚시 교육을 포함한 총 네 가지의 개선방안을 제언한다.

첫째, 낚시신고제를 도입하여야 한다. 현행 「낚시 및 낚시산업 육성법」에서는 낚시를 자유어업의 측면에서 다루고 있다. 즉 아무나 낚시를 할 수 있도록 하는 것인데, 신고제를 도입함으로써 질서 있게 변화시키고자 하는 것이다. 수산자원의 이용에 대해 자격제한을 가함으로써 바다낚시가 아무나 하는 취미활동이 아님을 낚시객 및 일반 국민들에게 각인시킬 필요가 있다. 게다가 신고제의 도입은 낚시인구 파악에 도움이 될 뿐만 아니라 신고 시 과거 조획활동에 대한 사항을 기입하도록 함으로써 조획량 등의 파악에도 도움이 될 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 낚시 교육을 의무화해야 한다. 바다낚시에 대한 수요는 최근 해양활동에 대한 국민적 수

요와 함께 증가세를 보이고 있다. 이에 따라 해양환경 오염은 물론 안전사고의 위험 및 수산자원에 가해지는 압력도 늘어나고 있는데, 특히 낚시에 대한 교육 부재는 이러한 현상을 더 심화시킬 수 있다. 이에 이를 개선하기 위해서는 낚시객에 대해 낚시 시 해양환경 보존, 낚시 예절, 안전, 수산자원 보호 등의 내용을 교육시킴으로써 질서 있는 낚시활동이 가능하도록 할 필요가 있다. 또한 이러한 교육을 의무화하고 낚시신고제와 함께 실시한다면¹¹⁾ 낚시관리의 효과가 더 커질 것으로 기대된다. 아울러 낚시교육은 레저이용객에게도 동일하게 적용할 수 있으며, 이 역시 질서 있는 레저활동을 가능하게 할 것으로 판단된다.

셋째, 낚시형태에 따라 적절한 규제를 관련법에 반영할 필요가 있다. 적절한 수의 낚시대, 조획허용 크기, 조획량 등에 대한 제한이 이에 해당한다. 단, 이러한 규제는 모든 바다낚시에 획일적으로 적용하는 것이 아니라 각 낚시 형태, 낚시어종에 따라 달리 적용해야 한다. 왜냐하면 획일화된 기준의 적용은 자칫 과도한 규제로 인식될 수 있을 뿐만 아니라 제도 순응의 문제를 발생시킬 수 있기 때문이다.

넷째, 지정 쓰레기봉투 사용을 의무화해야 한다. 앞서 언급한 것과 같이 연간 바다낚시로 발생하는 쓰레기는 우리나라 1일 생활쓰레기 발생량에 맞먹을 정도이다. 문제는 이를 처리하는데 별도의 비용이 발생하는데 이의 부담을 해당지역 어업인, 지방자치단체에서 가진다는 점이였다. 따라서 지정 쓰레기봉투 사용을 의무화 하여 최소한 바다낚시로 발생한 쓰레기 처리를 위한 비용이 마련될 수 있는 기반을 갖추어야 한다.

5. 결론

낚시는 대표적인 여가활동으로 그 역사가 매우 깊고 여러 문헌을 통해 확인할 수 있다. 그 활동의 범위는 강, 호소에서부터 바다에 이르기까지 다양한 것이 특징이다. 2000년대 들어 실시된 주5일 근무제등은 여가활동의 기회를 확대하였을 뿐만 아니라 낚시에 대한 관심 역시 증대시켰다. 그렇지만 낚시는 취미 또는 여가활동의 하나로 간주되어 관리의 필요성에 대한 인식이 크지 않았다.

실제 낚시는 수산자원을 이용하는 형태의 하나이기 때문에 수산자원 이용을 규정하는 어업관리의 틀 안에서 관리되어야 할 당위성을 가진다. 정부에서는 10여 년 전 낚시를 관리하기 위해 ‘낚시면허제’ 도입을 적극적으로 검토하였으나 낚시객 및 관련단체의 반대로 무산되었다. 오히려 낚시의 산업적 이용을 조장하는 쪽으로 제도가 성립되었다.

그러나 낚시실태에서 나타난 것과 같이 바다낚시는 여러 문제점을 가지고 있다. 즉 낚시행위는 제대로 된 관리틀을 마련하여 질서 있게 영위되어야 할 필요가 있다. 왜냐하면 개인의 취미활동이 타인에게 피해를 준다면 그것은 단순 개인활동의 범주를 벗어나기 때문이다. 또한 낚시의 대

11) 낚시 신고 시 요건으로 낚시교육 이수여부를 확인하도록 할뿐만 아니라 신고 갱신 시 재교육하는 방안이 추진될 필요가 있다.

상이 되는 수산자원은 당대에서 소진되는 것이 아니라 후대에 물려줘야 할 인류 공통의 유산이기 때문에 낚시는 제대로 관리될 필요가 있다.

낚시는 개인적인 활동으로 관리의 대상이 아니라고 생각할 수 있지만 그 행위의 결과는 우리 사회 전반에 걸쳐 발생하고 있다. 게다가 아무리 개인적인 활동이라고 해도 체계적인 질서 하에서 이루어질 때 진정 아름다울 수 있다는 점을 상기해 보면 낚시활동에 대한 적극적 관리가 필요하다.

<참고문헌>

배상우(1992), “낚시가 사회적 태도에 미치는 영향”, 연세대학교 대학원 석사학위논문.

이상고·박정석(2003), “해양낚시의 자원 및 생태환경적 문제와 제도적 관리의 필요성”, 수산해양교육연구, 제15권 제1호, pp. 25~46.

이창수·박준모·박진규(2016), 「수산자원관리를 위한 바다낚시 관리 방안」. 수협 수산경제연구원.

이희찬(2010), “유어낚시 인구, 조획량, 지출 추정 연구”, 수산경영론집, 제41권 제2호, pp. 45~60.

조계근(2002), “낚시면허제(환경부담금) 도입의 타당성 연구 - 강원도 내수면을 중심으로 -”, 세무와 회계저널, 제3권 1호, pp.117~136.

해양수산부(2002), 「낚시면허제 도입의 필요성과 타당성에 관한 연구」.

_____ (2005), 「우리나라 실정에 맞는 낚시면허제 모델개발 및 시행방안」.

_____ (2006), 「낚시관리제 도입 등 (가칭)“낚시관리 및 육성법”(안) 마련을 위한 연구」.