

# 낚시면허제 도입의 필요성과 실현 가능성에 대한 고찰

이 광 남\*

## A study on the necessity and feasibility of Recreational Fishing license System in Korea

Lee, Kwang-Nam

### < 목 차 >

I. 서론	IV. 낚시면허제 도입 연혁 및 외국사례
II. 우리나라의 낚시관련 현황	1. 개념 및 정부차원의 도입 검토 연혁
1. 낚시인구	2. 외국의 낚시면허제 사례
2. 낚시터	V. 낚시면허제 실현가능성 분석
3. 낚시용품업	1. 낚시면허제 도입 필요성
III. 현행 낚시행위의 문제점	2. 낚시면허제에 대한 각계 의견 분석
1. 낚시터의 환경	3. 실현가능성 종합 검토
2. 물고기자원의 고갈	VI. 결론
3. 외래종 도입으로 인한 생태계	참고문헌
4. 정부차원의 자원조성과 낚시행위	Abstract
5. 현행 낚시관련 법·제도의 실효성	

## I. 서론

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

최근 들어 국민소득 수준이 향상되고 레저활동이 활발해지면서 낚시인구의 증가세에 가속도가 붙었고, 특히 바다낚시의 경우 폭발적인 증가세를 보이고 있는 실정이다.<sup>1)</sup> 증가된 낚시인구는 이미 분별 있는 방법으로만 낚시를 한다해도, 자연생태계의 복원력을 넘어서는 수준으로 알려져 있다.

현실적으로 일부 무분별한 낚시행위로 인하여 전국의 내수면과 해면에 쓰레기투기, 물

접수 : 2003년 3월 12일      게재확정 : 2003년 4월 28일

\* 한국수산회 수산정책연구소, 부연구위원

1) 장소에 따른 낚시 행위에 대한 용어를, 바다에서 이루어지는 낚시 행위를 바다낚시, 내수면에서의 낚시행위는 민물낚시로 용어를 통일하였음.

고기자원 남획,<sup>2)</sup> 생태계 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 낚시 행위에 대하여 소극적으로 대처하였다. 이러한 결과로 인하여 현재는 낚시와 관련된 제 문제에 대하여 구체적인 대책이 전무한 실정에 있다.

따라서, 아무리 서민들의 레저활동인 낚시행위라고 할지라도, 이것이 물고기자원 고갈과 자연환경 파괴의 요인으로 작용한다면, 이는 국민의 공유재산(Common Property)인 물고기 자원 및 환경의 보전과 국민 전체의 복지후생 증대라는 관점에서 적절한 대책이 강구되어야 한다는 의견이 사회 각 계층에서 다양하게 제기되고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 구체적인 연구가 전무하다고 해도 과언이 아니다.<sup>3)</sup>

이러한 점을 고려하여 본 논문에서는 우리나라의 낚시관련 현황과 낚시행위의 문제점을 파악한 후, 낚시면허제의 개념과 외국의 사례, 그 동안 추진되어온 정부차원의 도입 연혁, 낚시면허제 도입 관련 각계 의견 등을 분석하였다. 마지막으로 분석된 자료를 바탕으로 동제도 도입의 실현가능성에 대하여 고찰하였다.<sup>4)</sup>

## II. 우리나라의 낚시관련 현황

낚시는 크게 내수면의 민물낚시와 해면에서 이루어지는 바다낚시로 구분할 수 있다. 내수면의 민물낚시방법은 도구의 종류에 따라 대낚시, 릴낚시, 루어낚시, 플라이낚시, 견지낚시 등이 있고, 장소에 따라 호소·저수지에서는 대낚시, 릴낚시, 얼음낚시를 하고, 하천에서는 플라이낚시, 견지낚시, 루어낚시를 많이 하고 있다. 또한 바다낚시의 경우는 던질낚시, 갯바위낚시, 방파제낚시, 보트낚시, 배낚시 등이 성행하고 있다.

이하에서는 내수면과 해면으로 각각 구분하여 낚시인구와 낚시터의 현황 및 낚시관련

- 
- 2) 낚시대상 어족에 대하여 물고기 자원으로 통일하였음. 그 이유는 낚시면허제 검토 자체가 일반 국민들을 대상으로 하고 있고, 이해 당사자인 낚시 관련 국민들의 이해를 돕기 위함임(다른 용어로는 어족자원).
  - 3) 낚시면허제 관련 구체적인 연구는 강원도 내수면의 낚시면허제도입 타당성 분석(조계근(2000))이 유일하며, 내용은 강원도 지역에 있는 내수면에 한정하여 설문조사 중심으로 검토하였음. 그러나 동 연구에서는 전국적인 해면과 내수면을 포괄하여 낚시면허제도의 도입 및 실현가능성을 연구하였음.
  - 4) 본 논문에서는 '낚시면허제' 개념을 다른 용어로 낚시신고제 혹은 낚시허가제 등으로 번역할 수도 있으나, 동 용어가 국민들에게 익히 알려져 있고, 용어의 정의 및 내용을 명확히 하면 될 것으로 판단되어 낚시면허제로 통일함. 기본적인 동 제도의 내용은 일정한 금액을 내고 낚시면허증(낚시허가 및 신고증)을 구입한 낚시인에 한하여 낚시를 허용하는 내용이며, 구체적인 시행 방법(어업과의 분쟁 문제 해결방안 포함)은 본 논문에서는 다루지 않았으며, 우리나라의 실정에 맞는 동제도의 구체적인 시행방법등은 연구가 계속되어야 할 것으로 사료됨.

산업인 낚시산업에 대한 현황을 살펴보고자 한다.

## 1. 낚시인구

낚시인구를 산정하기 위해서는 낚시인에 대한 개념 및 범위 등에 대한 정의가 선행되어야 한다. 그러나 현실은 『낚시인이란 누구를 말하는가』에 대하여 아직까지 일반화된 개념이 정립되지 않은 실정이다.

이와 같이 낚시인에 대한 개념 및 범위 등에 대한 정의가 매우 애매 모호하여 우리나라에서 낚시인구, 즉 낚시인구 수를 공식적으로 집계한 자료는 아직 없는 실정이다. 다시 말해 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 1〉 낚시인에 대한 정의에 대한 견해

출 처	정 의 내 용
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	조구를 사용하여 상업목적이 아닌 스포츠 또는 레저차원에서 물고기를 낚는 취미를 가진 사람

이러한 가운데 대내외적 필요성에 따라 낚시관련 업계 내부에서 어림잡아 낚시인구를 추정하고, 이를 언론에서 인용 보도해 오는 관행이 지금껏 지속되고 있다. 지난 10여년간의 낚시인구 추정치를 보도한 자료를 중심으로 요약해 보면, 우리나라 총 낚시인구 추정치의 범위는 325~800만명이고, 이 범위 중 500만명의 낚시인구 추정치가 대표치로서 가장 많이 인용되었다. 그리고 낚시인구 중 70%가 민물 낚시를, 30%는 바다낚시를 즐기는 것으로 나타났다.<sup>5)</sup>

## 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 한

5) 우리나라의 낚시인구 추정치에 대한 자료는 환경처(1992.8) 약 400만명, 배상우(1992) 약 325만명(한 해 약 2,600만명), 김동진(2000) 약 800만명, 낚시광장(웹 사이트) 약 400~500만명, 조계근(2000) 약 500만명 등임. 여기에서 낚시인구의 개념은 낚시를 즐기고 있는 우리나라의 인구수를 말하고 있음.

다. 그러나, 낚시터를 낚시를 하는 곳으로만 개념을 정의하기에는 그 범위가 너무 광범위하고 모호하다.

낚시가능 수면은 내수면과 해면으로 나누어 구분할 수 있다. 단 내수면의 경우는 낚시가능면적이 집계 가능하나 해면의 경우는 낚시가능 면적에 대한 개념정립의 한계로 해안선의 연장길이, 도서수 등으로 계산하였다. 수면에 대하여 통계를 집계하는 기관에 따라 그 개념이 상이하어 수치에 다소 차이가 있었으나, 일반적으로 내수면의 경우 전국토 면적(99,461km<sup>2</sup>)의 약 2.1%(2,070km<sup>2</sup>) 수준인 것으로 나타났다.<sup>6)</sup>

전국 내수면 낚시터 수는 6,000여 곳이고,<sup>7)</sup> 이중 유료낚시터가 약 540여 곳 정도 존재하는 것으로 추정되며, 전체 낚시터 중 10% 정도가 유료화되었다고 할 수 있다.<sup>8)</sup>

다음으로 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 획일적으로 정의할 수 없으므로 그 수치를 집계할 수 없다는 근본적인 문제점이 있다.

따라서 본 논문에서는 바다낚시가 해안선 인근의 방파제 및 자연부락, 혹은 해안선 가까이 인접한 도서주변에서 행해지고 있다는 점에 착안하여 이들 각각을 1개소의 낚시터로 가정하였다. 즉, 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 해면 낚시터의 수는 이들 각각을 1개소로 보아 약 9,591개소로 추정할 수 있다. 즉 육지와 인접한 해면낚시터는 6,421개소(약 67%), 도서에 위치한 해면낚시터는 3,170(33%)라 할 수 있다.

〈표 2〉 내수면 및 해면의 낚시터 수 추정결과

(단위 : 개소)

합계	내 수 면			해 면		
	소계	무허가	유료	소계	해면인접	도서인접
15,591	6,000	5,644	536	9,591	6,421	3,170

주) 낚시터의 수는 본 논문에서 현황 파악차원에서 분석한 것으로써, 낚시터 개념이 불명확한 상황에서서 집계한 추정치임.

6) 강·하천 : 9301km<sup>2</sup>(44.9%), 댐·호수 : 660km<sup>2</sup>(31.9%), 저수지 : 480km<sup>2</sup>(23.2%).

7) 인터넷 연합뉴스는 전국 내수면 낚시터 수를 6,100곳(92. 8. 19), 환경부 수질보전국 '낚시면허제 추진 계획안' 자료에서 전국 낚시터가 6천여곳으로 추정(95. 8)하고 있음.

8) 유료 낚시터들은 경기도 약 40%, 충북 및 충남이 각각 17%, 16%로 파악되어, 전체 유료낚시터 중에서 약 73%가 동 지역에 집중되어 있음. 내수면의 유료낚시터의 증가추이를 살펴보면, 1997년도에 비하여 2001년도에는 45개소가 증가됨.

### 3. 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, 낚시의자, 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 한계로 낚시도매업체와 낚시소매업체인 낚시용품업체의 현황을 위주로 살펴보았다.

낚시용품 관련 업체의 현황을 나타낸 것으로 전국적으로 낚시도구도매업체 약 750개소, 낚시용품판매(소매)업체는 약 4,000개소로 조사되었다.<sup>9)</sup> 지역별로는 낚시도구 도매업체는 주로 부산과 수도권인 서울·경기지역이 전체 업체의 약 55.5%이상 집중되어 있으나, 낚시용품판매점은 경남이 16.2%로 가장 많고, 나머지는 전국적으로 고르게 분포되어 있는 것으로 나타났다.<sup>10)</sup>

그 이외의 낚시와 관련된 업체는 크게 낚시대 관련, 낚시미끼관련, 그 외 낚시줄·낚시가방·낚시바늘·뜰채와 같은 낚시부속용품 관련 업체로 대별할 수 있다. 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(생산유발효과)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.<sup>11)</sup>

## Ⅲ. 현행 낚시행위의 문제점

### 1. 낚시터의 환경오염

낚시행위는 내수면과 해면에서 낚시를 즐기는 낚시인들에 의하여 레저활동으로 행하여진다. 반면 낚시로 인하여 발생하는 떡밥, 어분, 묵, 기타 매설물, 각종 쓰레기, 낚시추(납) 등의 오염물질로 인한 수질오염, 낚시터 인근 환경오염, 물고기의 납중독 등에 의한 사람의 2차적 중독(생물농축현상) 등의 피해가 발생하고 있다.

9) 낚시용품(조구)관련 업체에 대하여 집계된 구체적 자료의 미비로 인하여 현행 전화번호부 상의 업종별 조희를 통하여 자료를 추정한 것임(조구생산업체 제외).

10) 낚시면허제 도입의 필요성과 타당성에 관한 연구, 한국수산회 수산정책연구소, 2002.5, p.36.

11) 낚시업체 관련자와의 면담조사 결과.

내수면에서 행하여지는 낚시와 관련하여 발생하는 오염의 주 요인은 물고기를 잡기위 해서 사용되는 각종 동식물성 미끼인 떡밥, 어분, 갯목과 취사에 따른 음식쓰레기 및 용변에 의한 분뇨 등이다. 전국 내수면 낚시터에서 발생하는 각종 오염(낚시터수질, 낚시터 주변 등)에 대한 실태분석은 아직 미비한 상태이기 때문에 이에 대한 구체적 자료는 거의 없는 실정이다. 따라서 이하에서는 강원도의 경우를 예를 들어 낚시행위로 인하여 유발되는 내수면에서의 오염발생을 추정하면 다음과 같다.

낚시터에서 나오는 쓰레기를 종류별로 보면 1인 1일당 발생량에서 떡밥·어분·갯목이 1kg(40%), 분뇨 1kg(40%), 그리고 기타 일반쓰레기 (음식쓰레기 포함)가 0.5kg(20%)으로,<sup>12)</sup> 낚시인 1인당 총 쓰레기 발생량은 2.5kg이다. 이와 같은 쓰레기 발생량을 강원도내 낚시터의 연간 이용객 22만3천명에 대입하면 강원도내 낚시터의 연간 쓰레기 발생량이 558톤이 되며, 단 여기서 붓들로 쓰인 낚은 제외되었다.

결론적으로 강원도의 경우를 기준(1인당 연간 오염물질 배출량 약 2.5kg으로 내수면 낚시인구 350만명을 대입하면 전국의 내수면낚시터에서 발생하는 연간 오염물질은 약 8,750톤으로 추정할 수 있다.<sup>13)</sup>

〈표 3〉 내수면 낚시터의 오염물질 발생량 추정치

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	

다음으로 바다낚시는 주로 해안 인근의 방파제, 인접 촌락주변의 해안선, 도서 혹은 선상에서 행해지고 있다. 이러한 바다낚시로 인하여 발생하는 주요 오염요인은 낚시추로 사용되는 납덩이, 낚시줄, 갯바위 등의 낚시터 주변에 버려지는 비닐봉지와 같은 각종 쓰레기 등이다.

최근 부산시에서 부산지역 바다낚시 기자재 해양유실 실태를 조사한 결과, 부산 연안에서 연간 21만5천명이 낚시를 하고 있으며, 이들은 하루 평균 186g의 납봉들을 사용하고, 이중 약 106g이 버려진다고 밝힌바 있다.<sup>14)</sup>

한편 강원도 환동해출장소가 동해안 6개 시·군을 대상으로 어업과 관련된 낚 사용실

12) 강원도, 맑은물 보전과 내부자료.  
 13) 1인당 쓰레기 발생량 : 2.5kg(a/b).  
 - 강원도 내수면 낚시터 연간 쓰레기 배출량 : 558톤(a).  
 - 강원도 내수면 낚시터 이용객수 : 22만 3천명(b).  
 14) 부산지방해양수산청 자료(인터넷 연합뉴스 2000. 9. 3).

태를 조사한 결과, 낙시인은 1인당 평균 219g 납을 사용하고, 이 가운데 42g(19%)을 분실하는 것으로 나타났다.<sup>15)</sup> 이로 볼 때 낙시로 인해 강원도 연안에서만 연간 납 총사용량 37톤중 7톤이 버려진다는 계산이다.

이러한 자료에 근거하여 전국의 해면낙시관련 오염물질인 납덩이의 연간 발생량은 강원도와 부산의 경우를 이용, 1인당 연간 납덩이 투기량의 평균치를 대용치로<sup>16)</sup> 하여 해면낙시인구 150만명을 적용한 결과, 연간 전국적으로 낙시로 인하여 발생하는 납덩이의 투기량은 185톤으로 추정되었다.<sup>17)</sup>

〈표 4〉 바다낙시관련 오염물질(납덩이) 연간 발생량 추정치

구 분	전 국	강 원 도	부 산
해면낙시인구	150만명	16만8천명	21만5천명
납 유 실 량	185톤	7톤	40톤

## 2. 물고기자원의 고갈

낙시강도(強度)가 증가하면서 물고기 자원이 빠르게 감소하고 있다. 여기서 낙시강도란 낙시가 물고기 자원에 미치는 포획강도를 말하는 바, 이에 영향을 미치는 것들은 인구증가, 고령화 사회, 주5일제 근무, 삶의 여유 증가, 야외 레저스포츠 선호, 도로시설 확충 및 자가용 증가에 따른 기동성 향상, 낙시도구 및 기술의 고도화 등이며, 이런 요소들이 복합적으로 작용하여 낙시강도를 높여가고 있다.

반면 물고기자원의 자연적 증가속도는 제한되어 있어, 물고기자원이 감소할 수밖에 없는 실정이다. 이러한 생태학적 특성이 있는 데도 불구하고, 여기에다 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, 공장폐수 등)에 의한 물고기 자원 감소가 더 큰 문제이고 낙시인의 몫은 크지 않다고 주장하기도 한다. 그러나 다른 외부환경요인들과 마찬가지로 낙시터라는 한정된 지역에서의 낙시강도의 증가는 물고기 자원감소에 직·간접적으로 영향을 미치고 있다는 사실은 부인할 수 없을 것이다.

## 3. 외래종 도입으로 인한 생태계

외래종은 외국에서 유입되는 동식물을 말한다. 물론, 우리나라에 유입되는 외래종이 모두 위해한 것은 아니다. 많은 외래종이 애완용 동식물, 중요산업, 생물학적 방제, 양식용

15) 강원도 환동해출장소, 내부자료.

16) 강원도와 부산의 평균치를 적용 : 1인당 연간평균 0.123kg.

17) 단순한 추정치 결과이며, 좀더 많은 자료를 활용하여 보완할 필요가 있음.

으로서, 우리나라 산업과 농수산분야에서 귀중한 생물자원으로 이용되고 있다. 과거에 여러 종류의 어류, 양서류, 파충류가 도입되었으며, 최근에는 낚시용으로 쓰임새가 다양화되고 있다.

그러나 문제는 이러한 일부 외래종이 국내 생태계를 심각하게 위협한다는 사실이다. 물론 위해 외래종에 따른 생태계 훼손이 우리나라에만 한정된 문제는 아니다. 그래서 국제사회에서도 생물다양성 협약 등 여러 가지 논의가 지속적으로 이루어지고 있는 중이다. 외래종이 도입되면서 발생할 수 있는 문제점으로는 첫째, 이식된 수역의 생태계를 파괴함으로써 그간 잘 유지되어 온 기존 생태계가 교란<sup>18)</sup> 둘째, 유전자의 교란문제<sup>19)</sup> 셋째, 외래종에 의한 질병의 전파<sup>20)</sup> 등을 지적할 수 있다.

국내에 도입된 외래어종은 1955년 틸라피아를 시작으로, 1960년대 초어, 백련어, 무지개송어, 대두어, 블루길 등이며, 1970년대에는 차널메기, 향어, 배스가 도입되었다. 이들 어종은 대부분 수산청이 주도적으로 국민들에게 동물성단백질을 공급해 준다는 순수한 목적에서 식용양식을 위해 도입했으나, 일부가 양식장을 벗어나 야외 내수면으로 유출되었고 이것이 전국 내수면으로 확산되어, 국내 수중생태계를 파괴하는 심각한 문제를 야기시키면서 위해 외래종으로 사회적 문제가 되었다.

〈표 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
흑련	대두어	중국	67.05.31	수산청
블루길	월남붕어	북미주	69.12.04	진해내수면연구소
찬널메기	-	북미주	72.10.04	수산청
향어	물돼지(이스라엘잉어)	이스라엘	73.05.27	일반인
배스	민물농어	북미주	73.06.15	청평내수면연구소

자료 : 「한국낚시 55년 300대 뉴스·사건」, 월간 낚시춘추, 2001년 3월.

- 18) 여기에는 고유종을 포함한 고유한 유전자원의 멸종을 촉진시키는 문제도 포함될 수 있음. 우리나라에 도입된 10여종의 유해 외래어종 중 배스, 블루길과 기타 수중동물로 황소개구리, 붉은귀거북(청거북) 등은 우리의 토착 어류를 다수 먹어치움, 초어등은 수초를 먹어치워 물고기들의 서식처와 알을 낳을 수 있는 공간을 파괴하고 있는 것으로 알려져 있음.
- 19) 떡붕어, 향어, 중국산 붕어와 잉어, 중국산 미꾸라지 등은 기존의 생태계에 비슷한 종들 종과 교배함으로써 기존 종의 유전자원이 보존되지 않는 문제를 야기할 수 있음.
- 20) 사례로 중국산 붕어와 잉어를 이식한 낚시터에서 알 수 없는 커다란 거머리가 발견되기도 하였고, 이유 없이 물고기가 떼죽음 당하는 일이 발생. 최근 향어, 잉어, 비단잉어 등 잉어류의 가두리 및 노지 양식장에 엄청난 피해를 입혔던 바이러스성 질병도 역학조사 결과 일본이나 중국에서 들어왔을 가능성이 제기됨.



#### 4. 정부 차원의 자원조성과 낙시행위

내수면에서의 수산자원 조성사업은 연어와 토산어종의 치어 방류사업을 위주로 이루어지고 있다. 먼저 연어 치어 방류사업의 경우, 연어의 모천회귀성을 이용한 치어의 인공 부화 방류를 통해 어업인 소득 증대 및 NPAFC(북태평양소하성어류위원회)<sup>21)</sup> 등에서의 국제적인 모천국 지위 확보와 연어가 지속적으로 돌아 올 수 있는 깨끗한 환경을 조성하고 국민의 자연환경 교육장으로 활용하고자 함에 그 목적을 두고 있다.

2001년도의 연어어미 포획량은 19,341마리, 방류계획량은 10,450천마리로서, 이는 각 지역별로 생산된 치어를 전량 방류하는 것으로 생산능력대비 100% 수준이다. 해양수산부에서는 향후 치어생산 방류를 확대, 연안 소상하천 환경정화 및 새로운 하천개발 방류(예, 전남 섬진강 유역 시험방류), 연어 부화시설 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 있다.

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

〈표 6〉 토산어종의 연도별 방류 및 사업지원 현황

구 분	1999	2000	2001	2002
수 량	1,864천마리	2,264천마리	3,000천마리	3,492천마리
방류어종	잉어, 붕어, 동자게, 북방산 개구리 등 13종	잉어, 붕어, 황어, 메기 등 12종	잉어, 붕어, 황어, 대농갱이, 참게 등 13종	잉어, 붕어, 쏘가리, 산천어 등 24종

자료 : 해양수산부 내부자료

다음으로 해면에서의 자원조성 현황을 살펴보면, 연안 수산자원의 증강을 위한 종묘방류를 위하여 1972년부터 시작하여 1996년까지 12개소의 국립수산종묘시험장을 완공했으며, 2002년 현재 전남·강원·경북·경남·제주도·전북·인천(시설중) 등 7개소의 대규

21) 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).

모의 도립수산종묘시험장을 운영 중에 있다.

국립수산종묘시험장에서는 2000년도의 종묘생산량 906,497천마리 중 약 4%인 906,497천마리의 방류를 비롯하여 지금까지 약 2,889,492천마리의 종묘를 생산하여 어촌계와 민간양식장 등에 분양하거나 연안에 방류하였다. 또한 도립수산종묘시험장에서도 2000년의 18,715천마리를 비롯하여 지금까지 25,433천마리의 수산종묘를 생산하여 민간양식장 등에 분양하거나 연안에 방류하였다.

〈표 7〉 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

한편, 연안 자원조성의 가속화와 자원조성에 대한 민간의 참여를 유도하기 위하여 1986년부터 민간종묘배양장에서 생산한 수산종묘를 구입, 연안에 방류하고 있으며, 조피볼락·넙치·전복 등 2000년의 23,756천마리를 비롯하여 지금까지 353,700천마리를 매입하여 연안에 방류하였다.

이러한 수산자원(물고기) 조성은 치어를 방류하여 물고기 자원을 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 낚시행위는 물고기의 남획과 낚시로 인한 주변의 환경오염으로 인하여 수산자원 조성에는 부정적인 영향을 미친다는 점은 분명한 사실이다.

또한, 정부 지원 및 어업인들 스스로가 물고기자원을 조성한 마을어장 및 일정한 수면에서 이루어지는 낚시행위로 인하여 어업인과 낚시인간의 분쟁이 야기되고 있는 실정이며, 특히 낚시인들은 수산자원보호령상의 물고기 체장준수를 지키지 않고 있는 것이 현실이다.

물론, 조성된 자원의 목적과 배치되는 무분별한 남획과 어업인의 불법어로행위, 외부불경제(오염물질)에 의한 수질환경오염에 의한 어족자원의 고갈 등도 큰 문제이지만, 낚시인들에 의한 치어 및 산란기 낚시행위, 조성된 물고기자원에 대한 무분별한 낚시행위, 어업인들과의 분쟁 등도 해결해야할 중요한 사안중의 하나라고 판단된다.

5. 현행 낙시관련 법·제도의 실효성

낙시(낙시터·낙시선 포함)행위의 규제에 대하여 직·간접적으로 관련이 있는 중앙부서는 해양수산부, 환경부, 건설교통부, 문화관광부, 농림부 등 5개부가 해당되는 것으로 파악되었다.

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

이들 관련법 중에서 낙시행위에 대해 직접 규제하는 법은 8개, 낙시관련 조항이 있거나 연관되어 있는 법은 9개로 파악되어 직·간접적으로 낙시행위를 규제하는 법은 총 17개로 나타났다<표 8 참조>.

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.

<표 8> 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	
환경부	해상교통안전법	간접	3개 (직접3개)
	수질환경보전법	직접	
	자연환경보전법	직접	
건설교통부	호소수질관리법	직접	3개 (직접:2개) (간접1개)
	수도법	직접	
	하천법	직접	
농림부	댐건설주변지역지원등에 관한법	간접	2개
	농지법	간접	
문화관광부	산림법	간접	1개
	문화재보호법	직접	

이러한 현행 낚시관련 법·제도의 문제점으로는 먼저, 동일한 낚시행위에 대하여 소관 부처의 업무특성에 따라 다양하게 낚시행위를 규정하고 있음을 알 수 있다. 즉, 해양수산부는 물고기자원 보호를, 환경부는 수질환경 보전 차원에서 관계법을 통해 규제하고 있지만, 현실적으로 낚시행위를 규제하는 데는 한계가 있다.

다음으로 낚시행위 가능·금지에 대한 감시 문제이다. 낚시 행위에 대한 감시는 공무원이나 공익요원들의 전문성 부족과 환경에 대한 인식 결여 등으로 제대로 감시나 감독이 이루어지지 않고 있으므로, 규제의 종류는 많지만 유명무실한 상태에 놓여있다. 또한 일부 시민단체들이 관리를 맡는 것으로 되어 있지만, 시민단체들의 예산, 인력 및 관심 부족으로 단속의 실효성에 많은 문제점들이 노출되고 있다. 따라서 이런 법률상의 각종 규제들은 형식적으로 존재할 뿐 실효성을 제대로 발휘하지 못하고 있는 상태이므로 효율적인 낚시터 환경보호나 물고기자원 보호 등을 위하여 근본적인 대책이 필요한 실정이다.

〈표 9〉 불법 낚시행위시 벌칙·과태료 부과 현황

근거법	위반내용	벌칙·과태료
수산업법 제98조	불법 유어장 운영한 자	과태료 500만원이하
내수면어업법제27조	유어질서 위반한 자	과태료 30만원
낚시어선업법 제22조	- 신고를 하지 아니하고 낚시어선업을 한 자 - 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	벌금 1백만원이하
수질환경보전법 제57조 제10항3	낚시금지구역안에서 낚시행위를 한 자	1년이하의 징역 또는 500만원이하의 벌금
수질환경보전법 제60조 제2항7	낚시제한구역안에서 낚시행위를 한 자	50만원이하의 과태료
호소수질관리법 제18조 제2항	낚시금지구역안에서 낚시행위를 한 자	1년이하의 징역 또는 300만원이하의 벌금
호소수질관리법 제18조 제2항	낚시제한구역안에서 낚시행위를 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
하천법제85조제6항	낚시행위 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

마지막으로 불법 낙시행위 위반시 법집행 실효성 문제를 지적할 수 있다. 현행법에서 규정되어 있는 벌칙 및 과태료는 먼저, 수산업법과 내수면어업법, 낙시어선업법 등에서는 유어장 운영자, 유어질서 위반자, 낙시어선업자 등 대부분 사업자에 대한 것으로서 위반 시 30~500만원 사이의 과태료와 벌금, 수질환경보전법에서는 불법낙시행위자에 한하여 1년이하의 징역이나 50만원~500만원이하의 벌금, 자연환경보전법과 문화재보호법에서는 5년이나 3년이하의 징역 및 3천만원이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다<표 9 참조>. 그러나 이러한 법·제도적인 규정에서 불법 낙시행위 위반시 과태료, 벌금, 징역에 대하여 국민들 특히 낙시인들이 얼마나 인지하고 있을지 여부와 법 집행의 실효성에 많은 의구심이 존재하는 것이 현실이다.

#### Ⅳ. 낙시면허제 도입 연혁 및 외국 사례

##### 1. 개념 및 정부차원의 도입 검토 연혁

낙시면허제라 함은 자연자원에 대한 의식교육 및 자연훼손에 대한 원인제공자 부담원칙을 구현하는 제도라고 할 수 있다. 더 나아가 동제도는 일정한 요건을 갖춘 자에게만 기본적으로 지켜야 할 낙시규범과 어류생태에 대한 기초지식 등을 숙지시켜 부여함으로써 환경보호와 건전한 레저활동을 동시에 충족시킬 수 있는 새로운 개념의 낙시문화 창출이라고 정의 할 수 있다.

이러한 낙시면허제 도입에 대한 정부차원의 최초 검토는 1974년 4월 해양수산부(구 수산청)에서 내수면어업법(구 내수면개발촉진법) 입법(안) 검토시 수질환경·물고기자원보호, 유어질서 확립 차원에서 동 제도를 검토한 바 있었다.

그 이후로 동 제도에 대한 검토는 1992년 이전에는 해양수산부 주관으로, 1992년부터 1997년사이의 약 5년동안은 환경부 주관으로 추진된바 있으며, 그 이후로는 해양수산부가 주관하여 검토하고 있는 것으로 파악되었다.

특히, 환경부에서는 1995년 5월에 1996년부터 낙시면허제 도입 시행(안) 마련한 바가 있으며, 동 시행(안)에서는 시·도를 통해 면허권을 취득하고, 연간 1만원 정도의 사용료를 징수하는 방안이 추진된바 있다. 또한, 1996년 10월에는 국무총리실에서 환경부에 낙시면허제를 시행 검토를 지시한바 있으며, 다음해인 1996년11월에 낙시면허제를 포함하여 호소수질관리법 제정(안)을 입법 예고하였으나, 낙시면허제 도입(안)에 대한 현실성이 의문스럽다는 지적이 많아 백지화되었으며 그 대신 상수도 취수구역에 낙시금지구역 설정하여 추진된 바가 있다.

〈표 10〉 정부차원의 낚시면허제 도입 검토 연혁

연도	주요 내용	비고
1974. 4	-내수면어업법(구 내수면개발촉진법) 입법(안) 검토시 수질 환경·물고기자원보호, 유어질서 확립 차원에서 낚시면허제 최초 검토	해양수산부 (구 수산청)
1987·88	-낚시행위 분쟁해결방안 차원에서 낚시면허제 도입 검토(해외사례·관계기관,전문가회의 등)→ 여건미비로 보류	해양수산부 (구 수산청)
1992. 8	-내수면 낚시면허제 도입 검토	해수부·환경부
1993. 7	-환경부: 수질·쓰레기오염을 줄이기 위해 낚시면허제를 도입 주장 -해수부: 주관 부처 문제와 레저활동에 대한 불필요한 규제 및 제한임으로 중장기적으로 검토	낚시면허제도 도입 공방 (해수부·환경부)
1995. 5	-환경부 96년부터 낚시면허제 도입 시행(안) 마련. -시행안: 시·도를 통해 면허권 취득, 연간 1만원 정도의 사용료 (해수부와의 협의)	해수부·환경부
1996. 4	-낚시면허제 도입 적극 추진 의사 밝힘	환경부
1996. 5	-환경부와 수산청 실무진이 모여 낚시라이센스 전담 부서에 대해 논의하였으나, 합의점 찾지 못함	해수부·환경부
1996. 10	-국무총리실이 환경부에 낚시면허제 시행 검토 지시	국무총리실 →환경부
1996. 11	-낚시면허제 포함, 호소수질관리법 제정(안) 입법예고	환경부
1997. 2	-낚시면허제 도입(안)에 현실성 문제로백지화함 -대신 상수도 취수구역에 낚시금지구역 설정	환경부
2001. 7	-정부·여당 당정협의회를 갖고, 바다낚시 면허제를 포함한 수산발전 종합대책 논의	정부·여당
2001. 10	-낚시면허제 도입타당성 검토(연구용역 의뢰)	해수부

자료 : 연합통신 및 관련 인터넷사이트, 관계자 면담조사 결과임

## 2. 외국의 낚시면허제 사례

대부분의 선진국들은 낚시행위를 낚시면허제나 유료화라는 이름하에 상당히 제한적으로 허용하고 있는 실정이며. 이들 국가들의 동 제도의 시행 목적은 자연환경의 보호, 수질 오염방지, 희귀동식물의 보호, 물고기자원의 보존 등이다.

주요국들의 낚시면허제 사례를 살펴보면, 미국, 캐나다, 호주 등의 경우는 내수면과 바다낚시에 대해 낚시면허제 실시, 뉴질랜드의 경우는 민물낚시만 시행, 독일의 경우는 낚시면허 시험제 시행(바다·민물), 일본의 경우는 일부 현별로 '유어규칙'제도 운영을 운영하고 있는 것으로 파악되었으며, 동 제도의 근거법은 수산·자원관련 법규에 근거를 두고 수산부나 천연자원부, 지자체 등에서 운영하는 것으로 조사되었다.<sup>22)</sup>

22) 낚시면허제 도입의 필요성과 타당성에 관한 연구, 한국수산회 수산정책연구소, 2002.5, pp.108~124

〈표 11〉 주요 선진국들의 낚시면허제 시행 사례 현황

국명	시행 여부	관련 법규	소관부처
미 국	일부 주에서 바다·민물 낚시면허제 시행	Dinkel-Johnson법 및 주별 관련법규	주별 해당관청
캐나다	바다·민물 낚시면허제 시행	Fisheries Act(수산업법)과 Fish and Wildlife Conservation Act(고기와 야생동물 보전법)에 근거하여 연방법(국법)과 지방법	Ministry of Natural Resources(천연자원부)
뉴질랜드	민물 낚시만 면허제 시행	Resource Management Act, Freshwater Regulations 1983 (자원관리법, 내수면 규제법 1983)	Fish & Game New Zealand (정부기관 Conservation Department 산하의 독립법인)
호 주	바다·민물 낚시면허제 시행	Fisheries Management Act(수산관리법)	Department of Fisheries(수산부)
독 일	낚시면허 시험제 시행	-	지방자치단체·낚시단체 시행, 이분화
E U	21개국중 17개국 시행중	-	-
일 본	시행하지 않음	일부 현(시즈오카현)에서 '유어규칙'	수산청

낚시면허료는 미국의 경우 주민은 30.45달러(1년 기준), 비거주자는 81.65달러(1년 기준)이며,<sup>23)</sup> 호주는 낚시면허증을 18세 이상만 교부하고 면허비용은 5A\$(3일), 10A\$(1개월), 25A\$(1년), 70A\$(3년), 스웨덴은 2일권 20크로나(1.9\$), 1년권 150크로나(15\$), 뉴질랜드 연간 면허(성인)료 NZ\$75.00 등이다.

특히, 독일의 경우 낚시면허시험을 시행하고 있으며, 시행주체는 지방자치단체와 낚시단체가 시행하는 경우로 이분화 되어있고, 물고기에 대한 필기시험과 낚시기술에 대한 실기시험을 각각 50점 이상 획득해야 합격하며, 아울러 매년 4~20마르크 정도 공과금을 부과하고 있고 기금을 만들어 물고기자원보호와 어업발전에 사용하고 있다. 낚시허가증의 유효기간은 1년짜리와 5년짜리, 평생허가증이 있는데, 면허요금은 각각 10마르크, 30마르크, 50마르크 등이다.

이와 같이 대부분의 낚시면허제를 시행하고 있는 국가들은 그 나라의 실정에 맞게 면허비용을 매우 세분화하여 징수하고 있으며, 일반적으로 어린이나 노약자 등 동반 가족은 면제, 낚시증 구입은 관할 정부부처, 전화 및 인터넷, 우편, 시내 낚시점 등에서 판매하고 있는 것으로 조사되었다.

이러한 외국의 낚시면허제는 서구인들은 낚시하는 행위를 소득의 원천으로 생각한 것이 아니라 하나의 스포츠 게임으로 생각해 왔으며, 생활스포츠의 한 형태로 발전시켜 왔

23) 캘리포니아주의 사례이며, 다른 주들도 비슷한 것으로 나타남

다. 세분화된 법규를 어길 경우에는 혹독한 처벌이 뒤따를 뿐만 아니라 감시를 철저히 하는 Ranger제도가 일찍부터 정착되었다는 평가를 받고 있다.

## V. 낚시면허제 실현가능성 분석

### 1. 낚시면허제의 도입 필요성

지금까지 분석한바와 같이, 낚시 행위로 인하여 물고기자원 고갈, 외래종 도입에 따른 악영향(생태계 교란·파괴 등), 낚시터주변 오염, 수산자원조성 사업 역행, 오염자 부담의 원칙 적용 필요 등을 해결하기 위한 방안 마련이 매우 필요한 실정에 있다.

따라서 낚시라는 동일한 행위에 대하여 소관부처별로 업무특성, 법률제정 목적에 따라 그 규제내용이 상이하고 통일성이 없으며, 아울러 각각의 규제 사항을 위반하였을 경우 이에 대한 통제 및 법 집행의 실효성 저하 등의 문제점에 대한 해결방안으로 낚시면허제 도입 필요하다고 판단된다.

다음으로 낚시면허제는 낚시오염에 따른 규제 미비성에 대한 해결방안이 될 수 있다. 즉, 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 편이다. 그러나 관련 법률의 소관 부처별로 그 법의 목적에 따라 규제 내용이 상이하고, 법 집행에 있어서의 실효성 또한 없는 실정이다. 또한 낚시와 유사한 레저활동과의 형평성 문제를 지적할 수 있다. 우리나라에서 낚시와 유사한 대중적 레저로서 사냥과 등산을 들 수 있다. 이들 레저활동은 그 행위에 대하여 다양하게 일괄적으로 규제되고 있는데 반하여 낚시행위에 대하여는 그렇지 못하다.

마지막으로 낚시관련 쓰레기 처리비용 문제이다. 현재 낚시터 쓰레기 청소등에 대한 재정(비용부담)은 일부 지방자치단체에서 필요에 따라 한시적으로 책정하여 낚시터 주변 청소를 하고 있다.<sup>24)</sup> 해당 지자체에서는 타지역(서울 및 수도권) 낚시인들에 대한 자원 고갈 및 환경파괴(떡밥, 쓰레기 등)에 대한 비용 부담을 바다 혹은 강을 지니고 있는 지자체에서 부담하는 것에 대하여 강력히 반발하고 있는 실정이다.

따라서 “오염자(이용자) 부담의 원칙”에 의거하여 낚시터 주변 환경보호(쓰레기 청소)와 물고기 자원을 보호하는 비용 부담의 의무를 낚시인들에게 부과하는 낚시면허제 시행과 같은 정책의 도입이 필요하다고 판단된다.

또한, 이론적으로도 낚시를 할 수 있는 공간(시장)으로의 접근에 제한이 없고(비배제성), 제한된 낚시자원을 공유(경합성), 환경오염과 이에 대한 추가적인 비용의 발생으로 외부불경제 현상이 발생함에 따라, 시장실패가 이루어짐으로 이를 방지하기 위해서는 환

24) 강원 및 경기 등의 시·군·구 : 1년에 수천만원 정도



경오염 원인제공자가 비용을 부담하는 것이 사회·전체적으로 후생을 극대화시키는 것이라고 할 수 있다.

하지만, 뉡시면허제 도입의 필요성은 인정되지만, 약 30년 전부터 정부차원에서 검토된 동 제도의 도입 문제는 과거처럼 시기상조 및 실현가능성과 이해당사자들 강력 반대 등의 문제로 인하여 연기되거나 시행이 지연되는 악순환이 지속되고 있다.

## 2. 뉡시면허제에 대한 각계 의견 분석

뉡시면허제에 대한 타당성이 충분히 있음에도 불구하고 도입 논의에 대해 각계 의견을 종합해 보면 먼저, 뉡시인들의 경우 뉡시면허제를 찬성하는 입장은 뉡시터의 환경오염이 너무 심각하므로 하루속히 뉡시면허제를 도입해야 한다는 입장이지만, 반대하는 경우는 면허자체를 비용부담으로 인식하며 정부차원의 규제완화 정책에 역행하고 있다고 반대하고 있는 것으로 조사되었다.<sup>25)</sup>

지자체의 경우는 뉡시면허제의 도입을 원칙적으로 찬성하나, 준비 없는 시행에 따른 시행착오를 우려하고 있다. 또 중앙부처내에 뉡시담당 부서를 신설하고, 뉡시면허제에 대한 착실한 준비작업과 대 뉡시인 홍보를 꾸준히 펼친 후 실시하기를 바라고 있다. 뉡시 관련 산업계의 경우는 뉡시면허제를 시행하게 되면, 뉡시인구가 줄어들어 수익이 감소될 것으로 우려되어, 가장 강력하게 반대하고 있는 것으로 파악되었다.

〈표 12〉 뉡시면허제에 대한 각계의견 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 문제

25) 지금까지 뉡시면허제 도입 관련 여론조사는 “뉡시춘추”에서 1997년 7월(1,503명 참여) 및 2003년 3월(1,514명)에 2차례 걸쳐 조사한 결과 '97년도에는 70.7% 반대, '03년도에는 70%가 공감하는 것으로 나타났으며, 한겨레 신문사('01.10.31~11.7, 참여인원 : 2,561명)에서 홈페이지 통하여 “돈을 받고 제한된 시간 동안만 뉡시를 할 수 있게 하는 「뉡시면허제」 도입에 대한 찬·반의견”을 질문한 결과, 찬성 1,354명(52%), 반대 953명(37%), 관심없다 254명(9%) 등으로 조사됨. 따라서 뉡시면허제 도입에 대하여 과거보다도 점차 긍정적인 의견이 많은 것으로 파악됨.

는 더 이상 방치할 수 없는 상태임은 모두가 공감하고 있으나, 이해관계에 따라 일부 계층에서는 낚시면허제에 대한 거부감이 상당히 있는 것으로 분석되었다.

### 3. 낚시면허제 실현가능성 종합 검토

지금까지 검토 및 분석한 자료를 근거로 본 논문에서는 낚시면허제 도입시 장·단점 검토 및 실행 가능성에 대하여 종합적으로 검토하고자 한다.

#### 1) 낚시면허제 도입시 장·단점 검토

본 논문에서는 낚시면허제 도입 및 시행시의 여러 가지 장점과 단점들의 분석을 통하여 낚시면허제 도입에 대한 실현가능성 여부에 대해 기초적인 검토하였으며 그 내용은 다음과 같다.

먼저, 동제도의 장점으로는 첫째, 낚시터 주변의 자연환경 개선(수질·쓰레기 등) 가능, 둘째, 해면 및 내수면 물고기자원의 회복에 일정한 역할 가능, 셋째, 지자체의 낚시터 오염처리비용 절감, 넷째, 낚시인들의 정당한 낚시행위 가능, 다섯째, 국민들의 자연보호 의식수준 향상 계기 제공, 여섯째, 유료낚시터 서비스 개선 가능 등을 들 수 있다.

다음으로 단점은 첫째, 낚시인들이 낚시행위에 참여하면서 면허료를 내게 되면 이를 쓰레기 처리비용으로 인식하게 되어 낚시면허제 시행이전 보다 오히려 쓰레기를 투기할 개연성, 둘째, 면허증 위조 및 변조 등 부작용 우려, 셋째, 낚시관련 산업계 강력한 반대 직면 우려, 넷째, 규제완화 역행이라는 이유로 국민적 저항감 우려 등을 들 수 있다.

〈표 13〉 낚시면허제도입시의 장·단점 분석

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

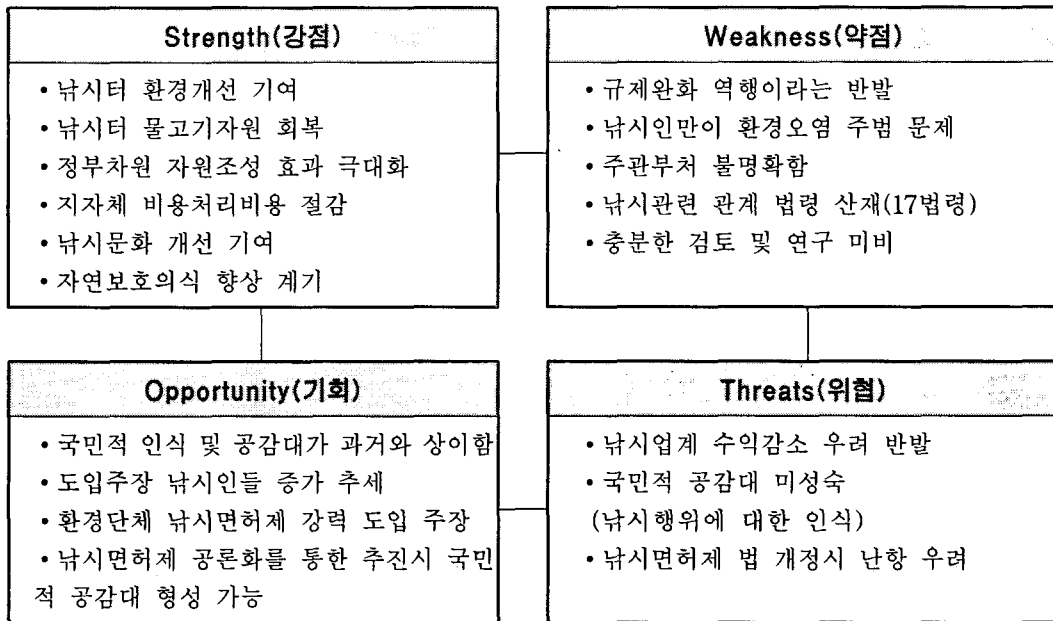
#### 2) 낚시면허제 실현가능성 종합 검토

지금까지 검토 및 분석된 내용을 근거로 낚시면허제 도입의 실현가능성에 대한 종합적인 검토를 하면 먼저, 정부차원에서 낚시면허제 도입시의 강점으로는 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. 따라서, 낚시면허제의 도입에 대한 타당성은 충분히 있으나, 낚시면허제 도입의 전제는 도입시의 여러 가지 약점과 위협적인 요인들을 고려하여 신중히 추진하는 것이 바람직하다고 판단된다.



〈그림 1〉 낚시면허제 도입 : SWOT 분석

## Ⅵ. 결론

우리나라에서 낚시는 전국민적 레저활동으로서 국민소득 수준의 향상, 주5일근무 등으로 낚시레저 활동인구가 급속도로 증가하는 양상을 띄고 있다. 그 유형도 과거에는 내수

면낚시 위주였으나 바다낚시가 꾸준히 증가하고 있다. 이렇듯 증가되는 낚시인구와 함께 낚시유형의 확대와 더불어 일부 무분별한 낚시행위 인하여 전국의 내수면과 해면에 쓰레기투기, 물고기자원 남획, 생태계 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 있는 것이 현실이다.

본 논문에서는 낚시관련 각종 악영향을 사전에 방지함과 동시에 낚시터의 환경문제 해결과 물고기자원의 보호 차원에서 낚시행위로 인한 오염처리비용은 오염자 부담원칙이 적용되어야 한다고 판단하였으며, 국가 전체의 국민복지를 향상시키기 위한 방안으로서 낚시면허제 도입의 필요성과 실현가능성을 중심으로 검토하였다.

검토 결과, 낚시면허제의 도입에 대한 필요성과 타당성은 충분히 있으나, 그 실현가능성에 대해서는 낚시면허제 필요성에 대한 충분한 홍보 및 설명으로 국민적 공감대 형성과 낚시산업계의 수익감소를 우려한 반대 등에 대한 대책 강구를 병행하면서 신중히 추진함이 바람직하다는 결론을 도출하였다.

물고기를 잡는 방법이 크게 상업적어업(Commercial Fishing)과 레저낚시(Recreational Fishing)으로 크게 구분할 수 있으며, 지금까지는 대부분 상업적어업에 대한 지속적 이용 및 관리방안에 대한 관심과 연구가 대부분을 차지한다고 해도 과언이 아니다. 그러나 동 논문은 물고기를 잡는(Fishing) 행위 중 다른 하나의 큰 축인 레저차원의 낚시행위에 대한 대책의 일환으로 하나의 대안을 제시했다는데 의의가 있다고 하겠다. 그러나, 기존 선행연구 및 자료의 부족으로 낚시인 및 낚시터에 대한 개념 및 범위에 대한 정의도 구체적으로 제시하지 못하였고, 낚시행위의 문제를 해결하기 위한 낚시면허제 이외의 다른 대안들에 대한 충분한 검토도 이루어지지 못하였다. 따라서, 동 논문을 기반으로 하여 21세기의 레저낚시에 대한 다양한 연구가 활성화되었으면 하는 바램이다.

## 참 고 문 헌

- 강원도 맑은물보전과, 청정1급수 보전지역 낚시규제의 합리적 조정계획(내부자료), 2000.
- 건설교통부, 국토이용에 관한 연차보고, 2000.
- 국무총리 수질개선 기획단, 물관리백서, 2000.
- 김진동, 붕어낚시보감-무엇을 낚는가, 낚시춘추, 강마을, 2000.
- 낚시춘추 편집실, 한국낚시 55년 300대 뉴스·사건, 낚시춘추, 2001.
- 농지개량조합연합회 (재)농어촌환경기술연구소, 농조저수지다목적활용방안연구, 1999.
- 농업기반공사, 농업생산기반정비사업 통계연보, 각 연도

- 문현주, 수계수질개선을 위한 효율적인 관리체계 및 적정 투자·비용분담정책에 관한 연구, 한국환경정책평가원 연구보고서 RE-05, 1978.
- 배상우, 뚝시가 사회적 태도에 미치는 영향, 연세대 대학원 석사학위논문, 1992.
- 서동환, 표준 뚝시백과사전, 도서출판 자연과학, 월간뚝시, 1998, pp. 676.
- 이정전, 환경경제학, 박영사, 2000.
- 이광남, 뚝시면허제 도입관련 정책 발표자료, 대통령직 인수위원회, 2003.2
- 조계근, 강원도 내수면의 뚝시면허제도입 타당성 분석, 강원개발연구원 연구보고 00-16, 2000.
- 한국수자원공사, 수자원 편람, 1998.
- 한국수산물 수산정책연구소, 뚝시면허제 도입의 필요성과 타당성에 관한 연구, 2002. 5.
- 해양수산부, 해양수산통계연보, 2001.
- 해양수산부, 내수면어업발전기본계획(안), 2002.7
- 행정자치부, 지적통계연보, 2001.
- \_\_\_\_\_, 통계연보 통권 제4호, 2001.
- 환경부, 전국 호소 환경 현황조사 및 주요 호소 영향권역 설정 보고서, 1994.
- \_\_\_\_\_, 수질보전국, 뚝시면허제 추진 계획안(내부자료), 1995.
- \_\_\_\_\_, 환경백서, 2000
- \_\_\_\_\_, 환경통계연감, 2000.
- 일본수산청, 水産廳 50年史, 1999.
- Phil Hickley & Helena Tompkins, *Recreational Fisheries(Social, Economic and management Aspects)*, News Books, 1998.
- William f. Sigler & John w. Sigler, *Recreational Fisheries*, Uni. Nevada Press, 1990.

## A study on the necessity and feasibility of Recreational Fishing license System in Korea

Lee, Kwang-Nam

### Abstract

As of late, people who enjoy fishing as a pastime in Korea has dramatically increased on the back of the increased national income and 5-day working system being in place. In the past, people used to fish in inland waters, but fishing on the sea has also shown a steady increase. The expanded fishing community along with increasing types of fishing, however, led to destruction of ecosystem by littering the waters of both inland and sea with wastes and reckless exploitation of fish resources.

Fishing activities are usually taking place in inland waters, or on the sea, which is, by definition, a common property, and side effects such as free riding and diseconomy are frequently observed occurring. In other words, everyone can use the property free of charge(except paying fishing lot), and littering the waters with pollutants and wastes stemming from fishing activities is currently rampant.

In this context, this paper studies the necessity of introducing fishing license system and its feasibility in Korea from a perspective to improve the national welfare through policy measures based on 'polluter pays principle' to prevent further environmental pollution in the fishing lot and preserve fishery resources.

Study shows that introduction of Recreational fishing license system is urgently needed, but it is concluded that it should take more time to implement the system so as to accomodate the differing interests of all parties involved including recreational fishing industry, while strengthening public relation activities to solicit for the people's understanding of the system to be introduced.

Key Words : Recreational Fishing, common property, Polluter pays Principle, Recreational Fishing License System
--