

# 유어낚시의 관리유형과 자율적 관리진흥에 관한 연구

이상고\* · 박정석\*\*

## A Study on the Management System and Participatory Self-Management of the Recreational Fishing in Korea

Lee, Sang-Go and Park, Jeong-Seok

### < 목 차 >

I. 서론	IV. 유어낚시의 자율적 관리진흥
II. 유어낚시의 제도적 관리구조와 유형	V. 결론
III. 유어낚시 제도적 관리유형과 비교 분석	참고문헌
	Abstract

## I. 서 론

낚시는 대부분 선진국에서 중요한 야외 레저산업으로 인식되고 있으며, 사회경제적 수요증대의 잠재력이 높은 주요한 생태환경의 심미적 자원, 생물자원의 개발, 이용이란 복합적 레저산업으로 성장, 발전하고 있다. 우리나라도 대부분의 선진국과 마찬가지로 최근 낚시 레저의 산업적 규모와 성격의 변화를 통하여 전통적 상업어업과 함께 사회경제적으로 중요한 산업형태로 전환되고 있다. 이는 소득 수준의 향상과 레저산업의 발달로 낚시에 대한 사회경제적 수요증가가 심미적 생태환경이나 생물산업의 새로운 발전가능성을 보여주고 있다.

레저·스포츠(일명 레포츠)<sup>1)</sup>로서의 낚시는 복잡한 일상생활에서 벗어나 바다, 호수,

접수 : 2005년 4월 30일    게재확정 : 2005년 7월 1일

\* 부경대학교 해양산업경영학부(Corresponding author : 051-620-6636, ssglee@pknu.ac.kr)

\*\* 부경대학교 자원경제학과

1) 낚시는 보통 레크리에이션 낚시(Recreational fishing), 스포츠 낚시(Sports fishing)로 구별된다. 레크리에이션 낚시는 주로 연안에서 오락, 놀이나 기분전환을 위한 것이다. 대상지역은 연안 근거리의 국

강 등에서 심신단련, 여가선용, 취미활동 등 생활의 다양화와 질적 변화를 추구하는 것으로 생활수준의 향상과 함께 사회적 수요가 크게 증가하고 있다. 특히 바다에서 행하는 바다낚시는 배낚시를 포함하여 해안선, 방조제 연장, 방파제, 어촌계, 자연부락 등에서 행하여지는 던질낚시, 갯바위낚시, 방파제낚시, 보트낚시 등 다양한 유형의 접근이 가능하다. 이로 인하여 낚시인구가 급격히 증가하고 있으며 체계화되어 가는 유료낚시의 개념이 새로운 낚시산업의 변모된 모습을 보여주고 있다.

일반적인 생물산업의 다양한 범주에서 유어낚시도 분명히 상업적 어업과 함께 해면 생물자원을 개발·이용하는 레저산업의 일종이다. 따라서 낚시는 바다유어, 민물낚시 등 여러 가지 개념으로 정립되며, 유어낚시의 유어라는 의미에는 낚시를 포함하고 있어 민물낚시와 바다낚시 및 유어선낚시(낚시어선낚시) 등을 포함한 산업적 측면을 고려한 포괄적인 낚시의 의미를 지닌다.

그동안 우리나라 유어낚시는 자유참입상태의 자유낚시로 인해서 기존의 상업적 어업, 어촌의 생계유지형 전통어업과의 상충적 관계<sup>2)</sup>는 물론 낚시인의 적절한 제한이나 제도적 관리가 효과적으로 시행되지 못한 것이 사실이다. 유어낚시의 지속적 진흥 발전을 위해서는 제도적 관리체계의 효과적 시행이 필수적이다.

따라서 본 논문은 우리나라 유어낚시의 진흥발전 기반에 중요한 제도적 관리체계의 구축에 주안점을 두고 유어낚시 관리실태와 외국낚시관리의 비교분석을 통하여 자율 낚시 관리모델을 개발하고, 지속가능한 유어낚시의 진흥방안을 제시한다.

## II. 유어낚시의 제도적 관리구조와 유형

### 1. 우리나라 유어낚시의 제도적 관리구조

#### 1) 민물낚시의 관리구조

내수면에 대한 사전적 의미는 육지내의 수류(水流) 또는 수면(水面)을 말한다. 즉 하천, 댐, 호소, 저수지 및 기타 인공으로 조성된 담수나 기수의 수류 또는 수면을 말하는 것으로 국가나 지방자치단체 혹은 대통령이 정하는 공공단체가 소유 또는 관리하는 내수면과 사유토지에 자연적으로 혹은 인공적으로 조성된 내수면으로 구분할 수 있다<sup>3)</sup>.

한하고 대상어종도 회유성이 낮고 체장도 작으며, 순한 연안 어종이다. 반면에 스포츠 낚시는 근해 원거리 어장을 이용하고, 참치와 같은 회유성이 강하고 힘이 좋은 어종, 특히 자원이 풍부한 어종을 대상으로 근육질의 운동을 낚시의 주 목적으로 한다. 따라서 우리나라의 경우 연안의 어장이나 어종의 특성상 스포츠 낚시는 적합하지 않다.

2) 수산생물자원을 크게 식용(eat), 판매(sell), 그리고 놀이(play)라는 3가지 목적에 따라 생계유지형 어업자(subsistence user), 상업적 어업자(commercial harvester), 그리고 유어낚시인(recreational fishers)로 구분된다.(Michael R. Ross(1987), Fisheries conservation & Management, pp71~80.)

3) 내수면어업법 제2조 제1항

주 대상어종으로는 붕어, 잉어, 백연어, 향어, 초어, 배스, 쏘가리 등이 대표적이다. 관리측면에서 볼 때, 내수면은 해수면과는 달리 직접 소유·점유 등에 의해 실질적으로 관리하는 수면관리자가 존재한다는 특징을 가지고 있다.

특히 수면관리자가 있는 유료낚시터에는 여러 가지 형태가 있는데, 규모로 분류하는 형태와 허가방법에 따른 분류의 형태로 구분할 수 있다<sup>4)</sup>.

우선 규모로 분류하는 형태에는 대류지, 중류지, 소류지 등으로 구분 할 수 있는데, 대류지의 경우는 2만평 이상으로 자연지의 성격을 띠면서 주로 농업용저수지의 경우가 이에 속한다. 대류지의 경우는 거의 국유지로서 농업기반공사나 시, 군에서 관리하는 형태가 대부분이다. 중류지의 경우는 수면적이 2만평이하 5000평 정도의 규모로서 대부분 시, 군유지이거나 일부 기반공사의 관리저수지의 경우로 농업용저수지에 해당한다. 마지막으로 소류지형태에서 사유지형의 경우는 양어장형 낚시터라고 일반적으로 표현한다. 주로 5000평 이하의 한 눈에 보이는 낚시터로 수도권 인근지역의 대부분의 낚시터에 해당한다.

〈표 1〉 민물낚시 관리의 기본구조

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 허가낚시터의 운영과 관리체계                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국공유지 - 정부지자체, 농업기반공사, 개인, 수리계, 내수면양식계가 허가/신고 낚시터</li> <li>- 내수면어업법, 지자체신청서 - 사업계획서, 주민동의서, 위치지적도 등 구비서류 다수</li> <li>- 목적의 사업신청 - 내수면어업허가 신청 - 세무서 사업등록 - 낚시업허가 - 허가낚시터</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내수면은 해수면과 달리 수면관리자가 존재.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대류지(2만평 이상), 농업용 저수지, 국유지, 농업기반공사, 시·군 관리</li> <li>- 중류지(2만평 이하, 5000평정도) 시, 규유지, 일부 저수지 농업기반공사</li> <li>- 소류지(5000평 이하), 사유지 - 양어장형 낚시터, 수도권 인근 대부분 낚시터</li> </ul> </li> <li>• 낚시업의 허가유형                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 내수면어업법 허가낚시, 사유지신고낚시터(수입이식어종신고), 사유지무신고낚시터</li> <li>- 불법낚시터(양식장 허가)</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경매(임대)낚시터의 운영과 관리체계                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업기반공사 저수지 - 공개경쟁입찰 - 사전임대차 계약 - 수면관리권 - 유료낚시터 운영</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사유지 신고 및 허가낚시터 운영과 관리체계                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사유지 - 농지전용 - 낚시업 허가(본인 의사에 따른 허가) - 허가없이도 가능 - 수입활어입식 - 허가필요</li> <li>- 농지전용 - 산업과 / 농산과 - 신청서 다수 구비서류 - 낚시업 신고</li> <li>- 사유지무신고낚시터 - 양식업으로 신고한 후 낚시업을 운영하는 경우</li> </ul> </li> </ul>

4) 이외에도 폐기물관리법(제13조)을 근거로 하천 계곡 낚시터 등의 청결관리를 목적으로 지정하여 청소수수료(2~3천원)을 징수하는 마을관리 휴양지와 하천, 계곡, 호소, 저수지 등 자연발생적으로 생겨난 낚시터도 있다.

그리고 허가방법으로 분류하는 형태로 볼 때, 낚시업을 허가업으로서 내수면어업법에 의하여 허가를 받게 된다. 그러나 사유지의 경우에는 신고로 허가를 갈음할 수 있다. 이러한 형태로 허가낚시터, 사유지신고낚시터, 사유지무신고낚시터로 구분할 수 있다. 대부분의 사유지 낚시터는 미신고상태로 낚시터를 운영하고 있었으나, 수입어종인 이식승인 어종을 사용하기 위해서는 신고를 해야하므로 최근에는 신고할 수 없는 불법낚시터를 제외하고는 대부분 신고를 필하고 있다. 불법낚시터는 양식장으로 신고하고 낚시업을 영위하는 곳으로서 각종 법률에 의해 처벌을 받도록 되어 있다.

### (1) 허가낚시터의 운영과 관리

현행 우리나라 내수면에서의 유료낚시터의 운영은 기본적으로 낚시터(강, 호수, 저수지 등)가 될 수 있는 곳이 국, 공유지인지 사유지인지에 따라 다르고, 관리체계는 지방자치단체가 허가권과 단속권을 가지고 있다.

우선 국, 공유지의 저수지는 대부분이 정부, 지방자치단체, 그리고 농업기반공사가 관리하고 있다. 공공용수면인 경우에 수면을 관리하는 기관과 협의를 거친 후 이를 개인, 내수면양식계, 수리계가 유료낚시터로 운영하고자 할 경우에는 내수면어업법 제 3, 4, 5, 9, 11, 18조 및 동법 시행령 제 711조, 시행규칙을 근거로 낚시업을 허가 또는 신고하여 할 수 있다. 즉 국·공유지의 경우의 낚시업 허가절차는 각 지방자치단체에 신청서, 사업계획서 수혜주민동의서, 위치도, 지적도, 토지대장, 현황사진, 구적도, 현황측량도, 시설물배치도 등의 구비서류를 가지고 목적외사용승인<sup>5)</sup> 신청을 한 후 내수면어업허가를 신청하고, 관할 세무서에 사업자등록절차를 거치면 최종으로 낚시업허가를 득할 수 있다.

특히 저수지의 경우에는 대부분 농업용수로서 농업기반공사에서 관리하고 있는데, 이때 공개경쟁입찰원칙에 따라 사전임대차계약<sup>6)</sup>을 통해 수면관리권을 받게 되는 것이다.

### (2) 사유지 신고 및 허가낚시터의 운영과 관리

공공수면과 연결하지 않은 개인수면의 사유지 낚시터는 낚시업을 목적으로 농지법에 의해 농지전용을 득하고(전용부담금납부) 낚시업 허가는 본인의 의사에 따라 허가를 득할 수 있고, 그렇지 않더라도 내수면어업법의 적용을 받지 않는다. 그러나 수

5) 농어촌정비법 제20조 및 동법시행령 제23조의 규정에 의거 저수지, 유지, 구거, 농로 등 농업기반시설 및 그 부지를 시설의 설치목적 수행에 방해가 되지 아니한 범위안에서 다른 용도로 사용하는 것을 말한다.

6) 임대료는 낙찰금액으로 하고 기반공사와의 계약과 동시에 이루어지며, 매년 갱신계약 체결시 변동된 정수율에 의해 재조정된다. 또한 사용기간은 목적외사용 승인기간으로 하며, 임대료 이외에 부가세가 별도 관련법에 따라 납부하여야 한다.

입찰어를 낚시터에 입식할 경우에는 반드시 낚시업허가를 받아야 한다. 농지전용 신청은 산업과나 농산과 등에서 신청서, 지적도, 토지대장, 배치도, 설계도, 현황측량도, 구적도, 현황사진, 대체농지조성금, 지역공채의 납부 및 구입 등의 서류를 제출하고 낚시업신고를 하게 된다.

### (3) 사유지 무신고 낚시터

사유지 무신고낚시터라 함은 소위 양식을 목적으로 양식업으로 신고한 후 본래의 목적과는 다른 낚시업을 하는 경우로서 낚시업 행위가 불법이다. 이러한 무신고낚시터는 사용목적은 양식업으로 하여 대체농지조성비는 납부하지 않지만, 고발당하면 그 비용보다 더 많은 비용의 과태료를 납부하게 되어 낚시업을 못하게 된다. 이러한 양어장낚시터는 개발제한구역지정에 관한법을 위반, 농지형질변경 면적에 20% 해당하는 침전저(정화시설)를 설치해야 하는 수질환경보전법 30조의2항 위반과 양어장은 20cm 미만의 고기(수입, 국내산포함)만을 양어용으로 입식하여야 하지만, 이식승인규칙을 위반하여 정밀검역되지 않은 식품으로 수입되는 20cm이상의 중국산붕어, 잉어, 향어를 무차별방류하는 등 여러 가지 위법행위 및 생태환경적 문제를 초래하고 있다.

현재 개발제한구역 및 농업진흥지역 또는 자연녹지지역 등의 유료낚시터로 허가나 지 않은 곳에 양어장으로 허가를 받아 유료낚시터로 불법용도변경하여 영업하는 곳이 전국낚시업중앙회에 따르면 전국적으로 약 500여곳으로 불법유료낚시터로 성행하고 있는 것으로 파악된다.

## 2) 바다낚시의 관리구조

낚시행위가 이루어지는 공간으로 내수면과 구분하여 해면을 들 수 있다. 특히 해면에서 이루어지는 낚시를 내수면의 민물낚시와 구분하여 바다낚시라고 한다. 바다낚시는 주로 갯바위, 해안선, 방조제 연장, 어촌계, 자연부락, 방파제 및 선상에서 이루어지며, 주 대상어종으로는 감성돔, 뱀어돔, 들돔, 참돔 등의 돔류와 우럭, 농어를 포함한 재방어, 광어 등이다.

〈표 2〉 바다낚시 관리의 기본구조

- 유료 낚시터(및 체험어장) 지정(수산업법 제55조 유어장의 지정)
  - 어촌계(마을어장), 지구별조합(협동양식업)의 면허어업 - 유료 낚시터, 체험어장 지정
  - 유료낚시터 체험어장의 지정관리에 관한 규칙, 관리 및 이용료, 이용증 교부
  - 관리자 규정, 이용자 제한/금지, 불법유어장 과태료, 수산자원보호령의 포획/채취제한 등
- 낚시어선업의 낚시
  - 낚시어선법에 의한 낚시어선업자의 낚시선 이용 및 안전 - 낚시어선업자에 대한 규정
  - 개별 낚시어선업자의 유료낚시

〈표 3〉 낚시터 사용에 따른 사용료 징수 사례

지 역	주 요 내 용
기장군 길천방파제	- 낚시인 1일당 1천원씩 청소비 명목으로 출입료 징수(오전5시~오후7시)
연화도, 미륵도	- 낚시배와 양식장이 연계된 새로운 낚시 모델 (1인당 2만원 : 배삐 포함 5만원) - 양식장 낚시 : 양식장 주변을 지나가는 물고기 대상 - 법적인 절차를 통하여 '양식장 낚시' 안전시설 보강 필요
충남 태안	- 양식장 부근의 좌대 낚시(일인당 3만원) 발달
군산 어청도	- 1인당 5천원으로 입어료를 규정하였으나 적당한 선에서 타협한 금액이 지불되고 있음(갯바위 청소와 어자원 증대 사업에 쓰임)
기장군 학리 방파제	- 청소비 명목 2천원씩 받음(낚시인들과 마찰 발생)
거제 이수도	- 섬 전체가 유료 낚시터화 된 상태로 '입어료' 존재(낚시인들과 마찰발생) - 상판낚시(돛목 설치 유료낚시터)의 바람직한 활성화 방안 수립요구
완도	- 황제도/여서도에서 입어료(1인당 5천원)를 징수하였으나 현재는 없어짐
노도도 단항 /산등 마을	- 고성낚시어선협회에 입어료를 요청한 상태 - 한달에 한번 갯바위 환경 운동 실시
충남 서천	- 입어료 징수 의견이 있으나 현재 확정된 바 없음

해양수산부는 바다낚시와 관련하여 유료낚시터 지정 및 낚시어선 허가 등의 정책수단을 통하여 간접적으로 관여하고 있다. 유료낚시터는 수산업법 제55조 제1항의 규정에 따라 마을어업(어촌계) 및 협동양식어업권자(지구별 조합)는 어종의 일부를 구획하여 시장·군수로부터 유료낚시터 또는 체험어장<sup>7)</sup>을 면허어업으로 지정받아 운영할 수 있도록 되어 있다. 또한 낚시어선업은 낚시어선법에 의한 낚시어선업자의 낚시선 이용 및 안전에 대한 규정이 되어 있으며, 기존의 소규모 상업적 어업에 종사하고 있는 어민들이 개별 낚시어선업자<sup>8)</sup>로서 배삐를 받으며 실질적인 유료 선상낚시업에 종사하고 있다. 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 유료낚시터 또는 체험어장을 제외하고 바다낚시 및 바다낚시터를 둘러싼 제반 관리 현황은 법적인 근거가 없는 사적인 관리가 주를 이루고 있으며, 현지 어촌계나 청년회 등이 주도하여 입어료 명목으로 낚시인에게 현금을 요구하고 있는 실정이다. 입어료 수익이 낚시환경 개선에 잘 반영되는 지역의 경우에는 초기 입어료 징수시 발생했던 낚시인들 반발이 점차 사라져 저항없이 입어료 운영이 활성화되고 있는 곳도 있다. 그러나 입어료의 운용에 대한 투명성이 떨어

7) 2001년말 유료낚시터 32개소와 체험어장 3개소로서 면적은 1,050ha(44ha). 해양수산부, “낚시면허제 도입의 필요성과 타당성에 관한 연구”, 2002. p.29.

8) 박정석(2003), p.82. 바다낚시배 즉, 유어선은 어업인들의 큰 소득원이 되는데, 경기도의 안산시에 속해 있는 유어선은 1척당 월 300만원의 수입으로 연간 2700만원의 어업의 소득을 올리고 있으며, 연간 최고 6300만원을 올린 배도 있다. 그리고 최근에는 남해안의 상당수 어민들이 어자원고갈과 불법어업에 대한 단속강화로 생계에 위협을 받자 어가소득을 보전하기 위해 낚시 전용선박으로 전환하는 추세에 있다.

지는 지역이나 정책적 뒷받침 없이 활성화되지 못한 지역에서는 낙시인들의 반발로 인해 마찰이 발생하고 있다<sup>9)</sup>.

## 2. 우리나라 유어낙시 기존법령과 내용

현재 우리나라의 유어낙시에 대한 관리는 한 부서에 획일화되지 못하고, 해양수산부, 농림부, 건설교통부, 환경부, 문화관광부 등에서 낙시관리에 대해 부분적 관리가 되고 있어 낙시인들뿐만 아니라 일반인들조차도 파악하기가 힘들다. 예를 들자면, 수산해양관련법에는 수산업법, 내수면어업법, 유어선법 등이 있고, 자연환경보전법에는 수질환경보전법, 호소수질관리법, 문화재보호법 등 여러 항목에 걸쳐 복잡하게 얽혀 있다는 것이다.

이와 같이 부처간의 특성과 상이한 규정 그리고 관리의 상충으로 낙시자원관리의 통합적 관리체계의 미비와 불완전한 실행과 정책난맥, 그리고 자원 및 환경보전의 목표접근의 불확실성으로 이어지고 있는 실정이다. 이에 따라 유어낙시에 관한 총합적인 이행의 효율화를 위해서는 낙시관리의 통합화 및 낙시진행을 위한 전담부서를 필요로 하게 된다.

우리나라의 현재 낙시와 관련한 기존법령과 주요내용은 <표 4> 과 같다. 크게 해양수산부는 수산업법, 내수면 어업법, 낙시어선법으로 각각 낙시터 지정, 낙시질서확립

<표 4> 낙시관리 감시관련 기존 법령과 주요내용

해당부처	법령	유어관리목적	유어관리 주요 내용
해양 수산부	수산업법	- 낙시터 지정 등	- 낙시터 관리자 규정, 이용자 제한·금지
	내수면 어업법	- 낙시질서 확립 - 낙시행위 제한	- 낙시행위 제한 어구/제역/시기/대상 - 불법 낙시행위자에 대한 벌칙
	낙시어선법	- 낙시어선의 안전	- 낙시어선업자의 안전관리에 대한 규정
환경부	수질환경보전법	- 낙시행위 등의 제한	- 수질보호 위한 낙시행위 및 지역제한 - 낙시방법, 낙시도구, 떡밥, 오염행위의 제한
	호소수질관리법	- 낙시행위 등의 제한	- 낙시행위 금지/제한구역 설정 - 불법 낙시행위에 대한 오염제거 수수료 징수
	자연환경보전법	- 생태계 보전	- 생태계 보전지역에서의 낙시행위 제한 - 불법 낙시행위에 대한 벌칙조항
건설교통부	하천법	- 낙시행위금지	- 야영, 취사, 떡밥, 어분 등의 낙시행위 제한
	수도법	- 상수원 보호	- 낙시행위 금지규정(과태료 규정없음)
문화관광부	문화재 보호법	- 문화재 보호	- 보호구역안에서 포획채취행위 제한 - 불법행위에 대한 벌칙규정

9) 한국수산회(2005), 유어낙시 발전방안 토론회, 내부자료. pp.66~67.

과 낚시행위의 제한, 그리고 낚시어선의 안전에 대한 관리목적을 지니고 있다. 그리고 환경부에서는 수질환경보전법, 호소수질관리법, 자연환경보전법으로 낚시행위의 제한, 생태계 보전이라는 목표를 가지고 시행하고 있으며, 건설교통부에서는 하천법과 수도법의 제정으로 낚시행위의 금지 및 상수원 보호의 목적으로 시행되고 있다. 또한 문화관광부에서는 문화재보호법으로 포획금지어종을 설정하고 있다.

그러나 이러한 법령들은 각 부처마다 조금씩 상이하거나 중복으로 인하여 혼돈의 소지를 줄 뿐만 아니라 감시 및 감독 그리고 처벌체계가 미약하여 형태만 갖추고 있는 실정이다. 따라서 이러한 법령의 일원화와 통일성을 갖추고, 감시요원의 확충과 처벌규정을 명확히 하는 것이 시급하다. 장기적으로는 우리나라도 낚시와 관련한 새로운 법인 “어류보호 및 낚시에 관한 법률(가칭)이나 “수자원 및 어류보호와 낚시에 관한 법률”(가칭)을 신설하여 낚시관련 각종 규제내용과 범위 등을 포함시켜서 국회의 동의를 얻고, 해양수산부나 환경부내에 관련 부서를 설치하여 전국적으로 실시하는 방안이 가장 합리적이라 생각된다.(조계근, 2002)

### 3. 우리나라 유어낚시의 제도적 관리유형

현재 우리나라의 민물낚시 운영체제는 크게 정부, 지방자치단체하에 관리되고 있는 공공용수면의 민물낚시와 대규모 저수지의 경우는 농업기반공사하에 이루어지고 있다. 우선 정부 및 지자체 관리의 공공용수면의 경우는 <그림 1>와 같이 개인, 양식계, 수리계등으로 내수면어업허가, 목적외사용승인을 내어주고 이를 관리주체가 유료 낚시터로서 운영하게 된다. 그리고 난 후 일반낚시인으로 대상으로 하여 일정한 낚시료를 받고 낚시터를 자율적으로 관리하고 있다.

그리고 대규모 저수지의 경우는 <그림 2>과 같이 농업기반공사가 관리하고 있는데, 이를 목적외 사용승인을 수면관리권 소유자에게 공개입찰원칙의 경매를 통해서 낚시터 운영을 허가해 주고 있다. 이때 수면관리권 소유자는 일반낚시인을 대상으로 하여 일정한 낚시료를 받고 자율적인 낚시터를 운영하게 된다.

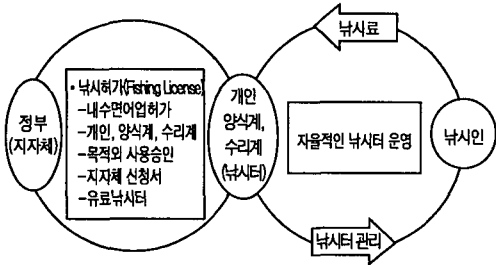
한편 우리나라의 바다낚시 운영체제는 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 어촌계, 지구별조합하에서 관리되고 있는 유료낚시터 및 체험어장에 관한 것이고, 그리고 낚시어선업에 의한 선상낚시나 갯바위낚시에 해당된다.

우선 정부 및 지방자치단체에서는 <그림 3>와 같이 어촌계, 지구별 조합에게 일정한 기준을 갖춘 곳에서 낚시터를 운영할 수 있도록 유어장을 지정하게 되고, 관리주체는 일반 낚시인을 대상으로 하여 일정한 낚시료를 받고서 낚시터를 관리하게 된다.

<그림 4>에서 보는 바와 같이 낚시어선업의 바다낚시의 경우는 정부의 낚시어선



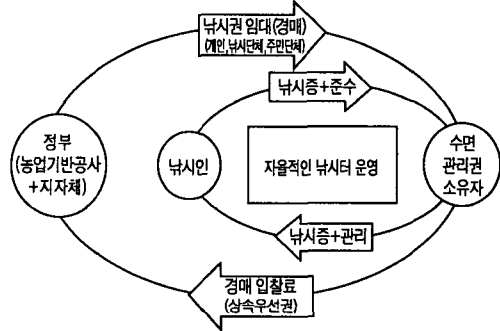
■ 정부, 지자체 관리 공공용수면의 민물낚시



※사유지 유료낚시터는 수입활어 입시의 경우에는 반드시 낚시업 허가를 받아야 함

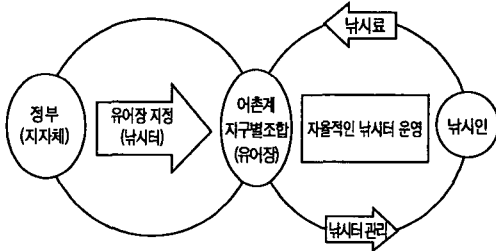
<그림 1> 공공용수면의 민물낚시 체계

■ 농업기반공사 관리 저수지의 민물낚시



<그림 2> 농업기반공사 관리 저수지의 민물낚시 체계

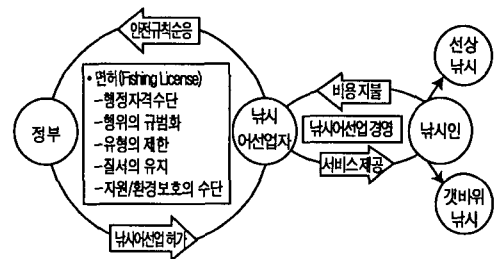
■ 마을어장, 복합양식장의 바다낚시



※마을어장 또는 협동양식어장 내에 유료낚시터 또는 체험어장을 지정받아 자율적 운영

<그림 3> 마을어장, 복합양식장의 바다낚시

■ 낚시어선업의 바다낚시



※낚시어선업자는 기본적으로 낚시터의 관리운영의 권한과 책임이 없으며, 단지 업을 경영하는 주체임

<그림 4> 낚시어선업의 바다낚시

업자에게 낚시어선업 허가를 내어주어 규정된 안전규칙을 순응하도록 하고 있으며, 낚시어선업자는 일반낚시인을 대상으로 하여 일정한 배삯을 지불하고 갯바위낚시 또는 선상낚시를 하도록 한다. 그러나 바다낚시의 관리측면에서 볼 때, 낚시어선업자는 기본적으로 낚시터 관리운영의 권한과 책임이 없으므로, 이에 대한 적절한 관리책임이 필요하다.

### III. 유어낚시의 제도적 관리유형과 비교분석

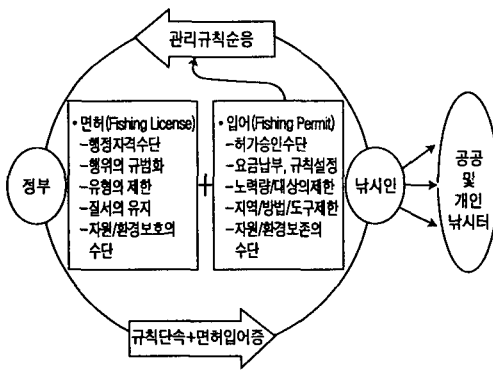
#### 1. 유어낚시의 제도적 관리유형

##### 1) 개방결합형 낚시관리

개방결합형 낚시관리시스템<sup>10)</sup>은 <그림 5>에서 보는 바와 같이 기본적으로 면허(Fishing License)와 승인(Fishing Permit)을 하나로 묶어 면허증을 낚시인에게 바로 발급하는 시스템이다.

면허에는 기본적으로 행정자격수단과 행위의 규범화, 낚시유형의 제한과 승인에는 허가승인수단으로 요금납부, 규칙설정, 노력량 및 대상어의 제한, 지역, 방법, 조구의 제한을 통하여 자원 및 환경보존의 수단으로 사용하고 있다. 정부로부터 직접 발급받은 낚시인은 낚시요금의 지불과 동시에 유어규칙을 순응하게 되고, 정부는 Ranger 제도나 Watch Dog 제도를 통하여 규칙을 단속하고 감시하게 된다. 미국의 경우에 바다 낚시는 기본적으로 유어선 제도를 통하여 바다낚시보트허가제를 채택하고 있다.

##### ■ 개방결합형낚시(미국, 호주, 뉴질랜드, 일부유럽국가)



※바다낚시는 유어선제도, 바다낚시 보트허가제 22개주/17개주 관리 실시

구분	바다유어낚시	민물유어낚시
주요관련법령	-자연자원 및 환경 보전관리법	-자연자원 및 환경 보전관리법
유어관리주관처	-연방해양청(NOAA) 해양수산국 -지역어업관리위원회	-연방자연자원환경관리부서 -주정부 야생동물관리 부서
유어관리의 유형	-상업 및 유어낚시 동일관리체	-사냥 등 야외레저업 관리체계 -주정부 야생동물 관리체계
면허제 운영체계	-유어보트 허가제 체계 -연방+주정부 협동적 관리운영	-신청제인 온라인 면허체계 -온라인 전자면허발급 시스템
감시 및 단속체계	-바다낚시관리규정, 지침서 -해양경찰 및 해양환경관리관	-민물낚시관리규정, 지침서 -자연자원 및 환경관리 감사원
면허수입료운용	-면허제운영 및 관리비용 -자원조성 및 낚시환경개선	-면허제운영 및 관리비용 -자연자원보존 및 낚시환경개선
불법낚시 처벌체계	-낚시행위 과태료 규정 -판매 및 이동금지	-낚시구역 및 대상어종제한 -판매 및 이동금지
시행대상 및 범위	-낚시구역 및 대상어종제한 -업종(개별, 보트소유 등)제한	-낚시구역 및 대상어종제한 -거주지, 연령, 기타 독자적 제한

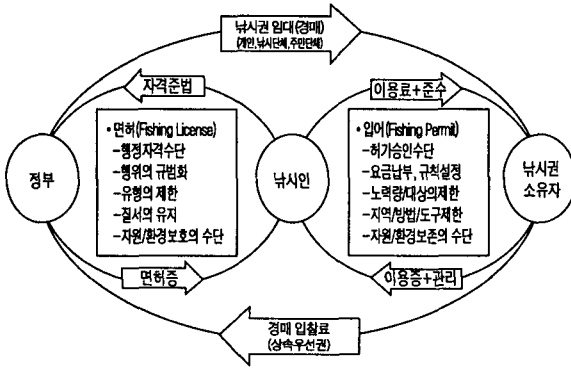
<그림 5> 개방결합형 낚시관리와 관리주체

##### 2) 자격분리형 낚시관리

두번째 유형으로는 <그림 6>에서 보는 바와 같이 자격분리형 낚시관리시스템<sup>11)</sup>이

- 10) 개방결합형 낚시관리제도는 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등의 구미지역에서 주로 행해지고 있는 것으로 무엇보다도 시장경제원칙에 따라 비용을 지불하는 누구나 즐길 수 있어 Market-based License System 이라 볼 수 있다.
- 11) 자격분리형 낚시관리제도는 독일, 덴마크 등 유럽지역 등에서 실시하는 것으로, 낚시행위에 앞서 자원 및 환경적인 교육 및 자격을 부여하고 난 이후에 일정한 비용을 지불하고 낚시행위를 하게 되는 시스템이다. 이러한 점에서 Qualification-based System이라 볼 수 있다.

■ 자격분리형 낚시면허제(독일, 덴마크 등 일부 유럽국가)



구분	바다유어낚시	민물유어낚시
주요관련법령	-자연자원 및 환경 보존관리법	-자연자원 및 환경 보존관리법
면허제 주관부서	-주정부면허+소유권자허가	-주정부면허+소유권자허가
면허제 관리유형	-연방정부의 자원환경관리	-연방, 주정부의 자원환경관리
면허제 운영체계	-자연면허+유료허가분리체계 -주정부+소유권자이원적 운영	-자연면허+유료허가분리체계 -주정부+소유권자이원적 운영
감시 및 단속체계	-낚시관리, 해양환경관리규정 -환경관리 감시공무원	-민물+수관리규정, 지침서 -주정부 해당부서 감시 공무원
면허수입료운용	-면허제 운영 및 관리비용 -자원조성 및 낚시환경개선	-면허제 운영 및 관리비용 -자연자원, 자원 및 낚시환경개선

기타 - 연방정부 개인 낚시권, 주민단체에 유어낚시권을 임대 경영인찰우선권 상속기능  
- 면허를 소지한 낚시인은 낚시임대권자에게 입찰료를 지불하고 낚시허가를 받음.  
- 정부의 낚시권 임대료는 면허제 운영에 낚시민자의 허가료는 자연 및 낚시권 관리비용

〈그림 6〉 자격분리형 낚시관리와 관리주체

다. 이는 독일, 덴마크를 비롯한 여러 유럽국에서 채택하고 있는 제도로서, 정부가 낚시인에게 면허증을 직접 발급해 주고, 낚시인은 정부에게 자격을 받게 된다. 이때, 면허라는 것은 낚시인이 낚시행위를 할 수 있을 만큼의 자격이 있다는 것을 증명하는 것에 불과한 것이다. 자격에 해당하는 면허는 독일에서처럼 유시험과 무시험 제도를 통해서 실시하고 있다. 따라서 낚시면허증을 취득한 낚시인은 낚시권 소유자에게 낚시행위에 대한 일정 비용을 지불한 이후에야 비로소 낚시행위를 할 수 있다. 낚시권 소유자는 낚시인에게 유어증(ticket)을 주게 되고, 낚시인은 해당 낚시터에서의 유어규정을 준수하게 된다.

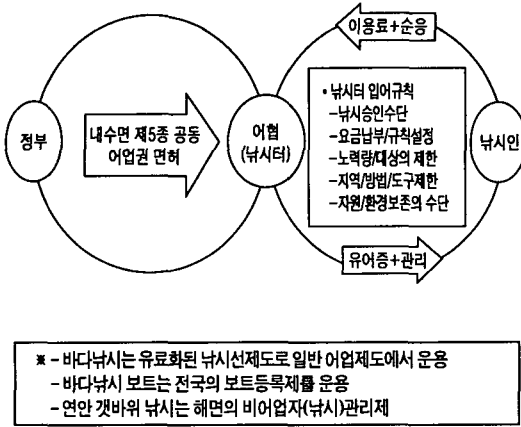
그리고 낚시권 소유결정은 정부가 몇 년마다 정기적으로 개인, 낚시단체 또는 주민단체를 대상으로 낚시권을 경매를 통해 임대하게 된다. 한편 경매를 통해 임대한 낚시권에 대해서는 낚시권 소유자가 정부에게 경매입찰료를 지불하는 시스템이다.

3) 자율부분형 낚시관리

일본에서는 〈그림 7〉에서 보는 바와 같이 자율부분형 낚시관리<sup>12)</sup>를 채택하고 있다. 일본의 내수면 제 5종 공동어업권 면허를 어협에 어협에서는 낚시인들로 하여금 유어증을 발급하게 되며, 이때 낚시인은 어협에서 관리하고 있는 낚시터에서 유어낚시와 관련한 규정을 준수, 순응하게 되며, 유어티켓에 해당하는 비용을 지불하게 되는 것이다. 낚시인은 어협에서 정한 요금의 납부와 동시에 규칙에 준수한다. 유어낚시의

12) 일본에서는 내수면의 경우 정부의 획일적인 낚시규제가 아니라, 면허권을 가지고 있는 민간 어협단체에서 일정한 규정을 정하고, 유어티켓을 발급 및 관리함으로써 해당 지역에 있는 낚시인들이 자율적인 낚시를 행할 수 있도록 하고 있다. 이러한 측면에서 일본의 낚시는 Self-Regulatory System이라 볼 수 있다.

■ 자율부분형 낚시관리(일본)



※ - 바다낚시는 유료화된 낚시선제로 일반 어업제도에서 운용  
 - 바다낚시 보트는 전국의 보트등록제를 운용  
 - 연안 갯바위 낚시는 해면의 비어업자(낚시)관리제

구 분	바다유어낚시	민물유어낚시
주요관련법령	-어업법, 수산자원보호법 -유어선업법, 선박안전법	-어업법, 수산자원보호법 -내수면조정규칙, 제5종공동규칙
관리 주관부서	-도도부현	-도도부현, 어협(제5종어업권자)
유어관리 유형	-도도부현해구어업조정위원회 -해면이용협의회(어업+레저)	-내수면어장관리위원회 -제5종공동어업장관리
관리 운영체계	-유어선 등록 운영체계 -인력유어와 보트유어 관리체계	-유료허가부분적 운영체계 -제5종어업권자 자율적 운영
단속 및 지도체계	-도도부현해면어업 조정규칙 -어업감시공무원	-내수면어업조정규칙, 유어규칙 -어협의 어장감시원
유어수입로 운용	-무료(한복유어, 유어선유어)	-고종어장 자원, 환경관리비용 -어협의 유어환경개선
불법유어 처벌체계	-낚시행위 과태료 규정 -과에 및 이등금지	-유어증지, 가절 -유어비 환불금이 퇴장
관리대상 및 범위	-등록된 유어선 유어, 인력유어 -하구, 연안 연어유어제	-제5종 공동어업어장 -연어유어제한(일부허용)

〈그림 7〉 자율부분형 낚시관리(일본)와 관리주체

규정은 다른 국가에서 시행하는 것과 마찬가지로 노력량, 대상어 제한, 지역, 낚시방법 및 조구제한을 통하여 자원 및 환경의 보존을 목표로 하고 있다.

한편 일본에서의 바다낚시의 경우는 기본적으로 유료화된 유어선제도로 일반 어업제도에서 운용하고 있으며, 바다낚시보트는 전국의 보트등록제의 운용으로 하고 있으며, 연안 갯바위 바다낚시는 해면의 비어업자에 해당하는 유어인을 규제하고 있다.

이러한 자율부분형 낚시관리의 장점은 유어규칙의 준수에 따른 감시, 감독은 정부가 나서는 것이 아니라 내수면 제 5종 공동어업권 면허를 받은 어협에서 자율적으로 감시, 감독을 실시하고 있기에 많은 감시요원을 필요로 하지 않는다.

2. 유어낚시 관리유형의 비교분석

유어낚시 관리 유형별로 구분하여 이에 따른 각국이 시행하고 있는 시스템의 일반적인 특성과 장단점을 구분하면 <표 5>와 같다.

우선 일본에서 운영하고 있는 자율부분형 관리제도는 어업과 유어의 일체형 관리시스템으로서 관리주체 또한 단일화하고 있다. 자원 및 환경친화적 생물자원에 중심을 두어 민물낚시터에 있어서는 어협의 자율화하에 낚시터 관리중심의 유료화 시스템을 채택하고 있다. 이러한 시스템은 자원관리의 자율적인 체제로서 바다낚시에 대해서는 어업중시적 유어산업화를 이루고 있다. 그리고 미국을 비롯한 여러 구미지역에서 시행하고 있는 개방결합형 낚시관리는 자원과 환경관리의 일체화하에 정부의 완전한 통제 및 책임시스템으로서 낚시인을 대상으로 수익자 부담원칙에 기초한 시장접근적 형태

〈표 5〉 유어낚시 관리 유형의 비교분석

유형	시스템의 일반적 특성	시스템의 장단점
자율부분형(일본)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-어업과 유어의 일체형 관리시스템</li> <li>-어업 및 낚시관리 주체의 단일화 시스템</li> <li>-자원 및 환경친화적 생물자원 관리시스템</li> <li>-낚시터 관리 중심의 유효화</li> <li>-어업단체의 자율적 지역적 관리 시스템</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-자원관리의 자율시스템</li> <li>-어업중시적 유어산업화</li> </ul>
개방결합형(미국)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정부의 완전한 통제 및 책임 시스템</li> <li>-자원과 환경관리의 일체화 시스템</li> <li>-수익자 부담에 기초한 시장접근 시스템</li> <li>-낚시수요 공급의 조화를 중시한 관리시스템</li> <li>-규모화된 행정의 효율성과 진입 편리성</li> <li>-시장체계적 수요와 공급의 조절</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-자연시장의 개발시스템</li> <li>-감시 및 수급의 고비용화</li> </ul>
자격분리형(독일)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정부의 자격관리와 낚시터 관리의 이분화</li> <li>-인간중심의 자연관리의 용이성</li> <li>-행위자격 위주의 노력량 관리 시스템</li> <li>-낚시인, 노력량 중시 관리 시스템</li> <li>-정부의 규범적 규율화 시스템</li> <li>-시장원리에 의한 지역중시적 관리 시스템</li> <li>-민간과 정부의 기능배분의 효율성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-개발보존의 균형시스템</li> <li>-지역중시 및 공공재 제한</li> </ul>

이다. 따라서 이는 시장체계적 수요와 공급이 자동적으로 조절되는 기능을 갖추고 있다. 그러나 이러한 개방결합형 체제는 낚시관리자나 낚시인의 자율적인 관리가 아니므로 낚시규정에 대한 감시 및 수급의 고비용화가 초래된다는 점이 단점이기도 하다.

마지막으로 독일과 유럽지역에서 시행하고 있는 자격분리형 낚시관리는 정부의 자격관리와 낚시터 관리의 이분화를 통해서 정부는 낚시인에게 시험제도를 통한 면허를 발급해 주게 되고, 낚시권을 가진 자는 낚시인들을 대상으로 시장원리에 의한 지역중시적 관리시스템을 통해 낚시를 허용하는 체제이다. 이는 민간과 정부의 기능배분의 효율성을 최대화한 것으로 자율부분형 관리와 개방결합형 관리를 결합한 것이다.

#### IV. 유어낚시의 자율적 관리진흥

낚시관리제의 목적은 자원·환경의 지속성, 낚시관리의 효율성, 지역사회 안전성, 낚시관련 산업경제의 발전성이라는 4가지 항목에 대한 균형있는 지속성을 목표로 이루는 것이다. 여기서 유어낚시의 관리라 함은 어족자원 및 생태환경의 지속적 생산성과 낚시목적 달성을 위해서 이루어지는 낚시활동의 규제나 조정, 필요에 의한

제재, 자원의 배분과 공공화의 시행, 의사결정, 계획, 자문, 분석, 정보수집 등에 대한 통합적 이행과정의 제도적 총칭에 해당하는 것이다.

### 1. 유어낚시 관리의 실용/효용성 분석

#### 1) 민물낚시 관리(면허제)의 실용/효용성 분석

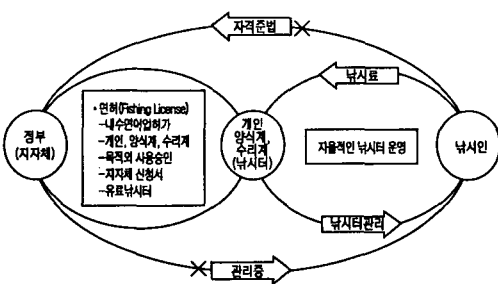
현재 우리나라의 민물낚시 운영체제는 정부 또는 지방자치단체의 공공용수면에 대해서는 개인, 양식계, 수리계 등으로 유료낚시터로서 운영권을 허가방식으로 관리권을 주고 있다. 이를 다시 일반낚시인들을 대상으로 일정한 낚시료를 받고서 낚시운영자는 낚시터를 관리하게 되는 체계이다.

이때 외국의 낚시관리 시스템과 동일하게 정부는 직접 일반낚시인에게 낚시면허증을 발급하고 낚시인들은 정부를 대상으로 하여 자격준법을 하는 것이 아니다. 그렇게 되면 유료낚시업의 허가와 낚시인의 면허로서 이중적인 책무를 부여하게 되는 것이 되기 때문이다. 이는 이미 정부나 지방자치단체에서 개인이나 양식계, 수리계 등으로 낚시권을 양도하였기에 유료낚시터 운영자는 일반낚시인들을 대상으로 자율적인 낚시터 운영을 하게 된다.

한편 민물낚시터에서 농업기반공사 소속 저수지의 경우는 외국의 경우와 같이 낚시인들 대상으로 직접적으로 면허증 발급과 자격준법을 하는 것이 아니라 개인, 낚시단체, 주민단체에게 수면관리권을 경매제도를 통해 낚시권을 임대하는 방식이다. 그리고 경매를 통한 낚시권임대를 받은 자는 농업기반공사에게 경매입찰료를 지불하게 되고 낚시인들로부터 낚시료를 받게 되고 자율적인 낚시터 운영을 하게 된다. 이는외국의 경우와 같이 낚시면허증제도를 농업기반공사가 일반낚시인들 대상으로 시행할 경

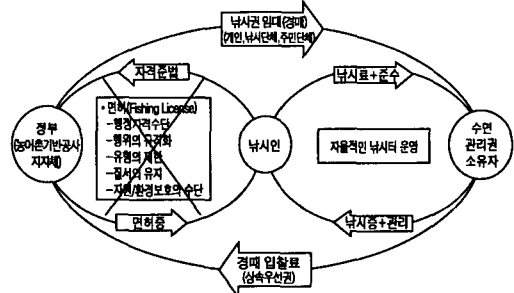
■ 민물낚시관리(면허제) 적용의문제점(정부, 지자체의 공공용수면)

※ 내수면 낚시어업허가와 낚시인의 면허로 2중적 책무부어



■ 민물낚시관리(면허제) 적용의문제점(농업기반공사의 저수지)

※ 농업기반공사의 가능상 낚시인의 면허관련접근이 곤란



<그림 8> 민물낚시 관리(면허제) 적용시 문제점

우 농업기반공사의 기능상 낚시인의 낚시면허권과 관련하여 접근하기가 쉽지 않다는 점이다.

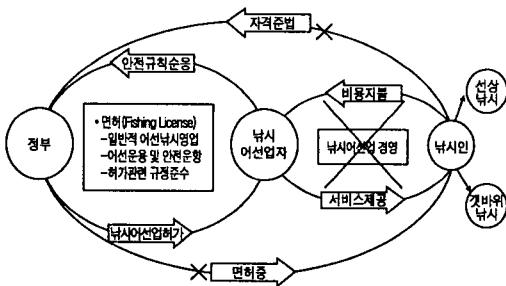
2) 바다낚시 관리(면허제) 도입의 실용/효용성 분석

현재 우리나라 바다낚시의 경우는 우선 정부가 낚시어선업자에게 어선낚시영업 허가를 내어주어 안전규칙에 순응할 수 있도록 하고 있고, 낚시인은 낚시어선업자를 통해서 일정한 요금을 지불하고 선상낚시나 갯바위 낚시를 하고 있다. 이러한 현 상태에서 외국의 사례와 같이 정부가 일반낚시인에게 낚시증을 부여하고 자격준법을 준수한다는 것이 불가능하다. 이는 낚시어선업자의 허가과 낚시인의 면허로서 이중적인 책무를 부여하게 되는 것이고, 또한 낚시업자는 낚시터 관리권한 및 책무가 없기 때문에 이러한 면허증 제도는 불가능한 상태이다.

한편 어촌계와 지구별 조합의 유어장의 경우는 우선 정부가 어촌계, 지구별조합에게 유어장 지정하고, 낚시인은 일정한 낚시요금을 지불하게 되고 유어장을 운영하는 주체는 낚시터를 관리한다. 이때는 유어장을 관리하는 어촌계 또는 지구별 조합이 자율적인 낚시터를 운영하게 되는 것이다. 외국의 사례와 같이 당장의 낚시인을 대상으로 정부가 면허증을 발급하고 자격준법을 하는 것은 불가능하다. 이 경우도 유어장의 지정과 낚시인의 면허상의 이중적 책무가 부여되고, 낚시업자로 대표되는 유어장 관리주체가 낚시터의 관리권한과 책무가 없다.

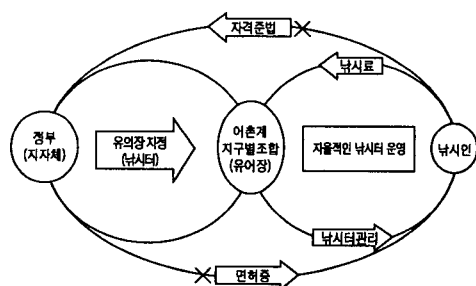
■ 바다낚시관리(면허제) 적용의 문제점(낚시어선업 낚시)

- \* - 낚시어선업자의 허가과 낚시인의 관리로 2중적 책무부여
- 낚시업자의 낚시터 관리 권한과 책무가 없음



■ 바다낚시관리(면허제) 적용의 문제점(어촌계, 지구별 조합의 유어장)

- \* - 낚시어선업자의 허가과 낚시인의 관리로 2중적 책무부여
- 낚시업자의 낚시터 관리 권한과 책무가 없음



<그림 9> 바다낚시 관리(면허제) 적용시 문제점

2. 유어낚시의 자율적 관리진흥 모델

현재 우리나라의 민물·바다낚시의 관리체계는 정부가 일반낚시인을 대상으로 하

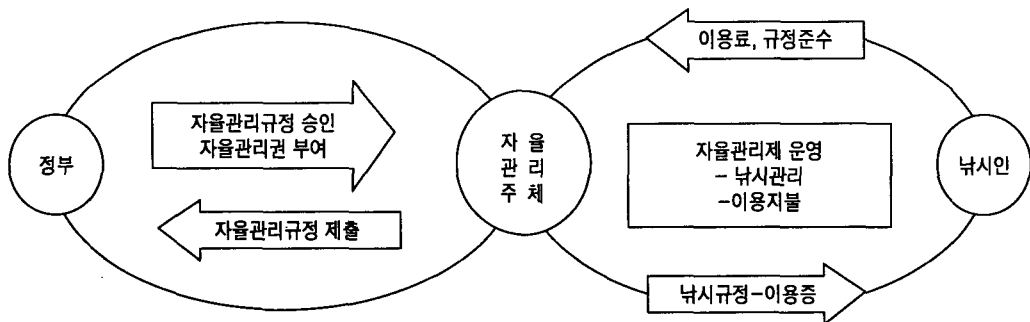
여 낚시 허용 및 낚시터 관리 책무를 두는 것이 아니라 앞서 보는 바와 같이 개인, 어촌계, 수리계에 낚시터 허가를 내어 주거나 대규모 저수지 낚시터의 경우는 농업기반공사가 공개입찰방식에 의한 경매로 수면관리권을 임대하게 된다.

외국의 사례와 같이 정부가 직접 일반낚시인을 대상으로 하여 면허증을 발급하고, 낚시규정을 준수하도록 감시하는 시스템은 현 우리나라 낚시여건으로 볼 때 이중적인 책무를 부담하는 특성이 있어 당장의 도입은 곤란한 상태이다. 따라서 정부의 제도적 관리를 통한 현 상태를 유지·보완할 수 있는 자율낚시관리(Participatory Self-Management System)가 필요하게 된다.

여기서 말하는 자율낚시관리라 함은 일반 어업관리에서 볼 수 있는 자율관리어업<sup>13)</sup>과 동일한 의미를 지니는 개념이다. 이상고·신용민(2004)에 따르면 현재 우리나라에서 시행중인 자율관리형어업에 대한 정의는 수산정책발전기획단(2001)에서 제시된 것이 최초이다. 그 정의를 보면, “어업자원의 효율적인 보전 및 이용, 어업인들의 주인 의식 고취 및 자립심 함양을 위하여 어장관리, 자원관리, 생산관리를 어업인들이 자율적으로 실시하는 것이다”라고 요약할 수 있다. 최근 연구(박규석 외,2003)에서는 “지속가능한 어업생산기반 구축, 지역별 및 어업별 분쟁해소, 어업인들의 소득향상과 어촌사회발전을 꾀하기 위하여 어장관리, 자원관리, 경영개선 및 질서유지 등을 어업인들의 자율적인 참여하에 행하는 운동”이라 정의하고 있다.

현재의 우리나라 낚시관리의 개선과 발전모델은 자율낚시관리를 기본으로 하여 현 상태의 관리체계를 보완하는 방향으로 나아가야 하는 것이 시급하다고 볼 수 있다. <그림 10>에서 보는 바와 같이 정부는 자율낚시관리의 주체가 될 수 있는 단체에 자

■ 현 낚시관리제의 개선/발전모델 : 자율낚시관리



<그림 10> 낚시관리의 개선 및 자율낚시관리

13) 자율관리형어업의 유형은 어업관리 의사결정과정에서 어업인과 정부의 역할이 어떠한가에 따라 교육형, 자문형, 협동형, 조연형 및 통보형 등 5가지로 분류할 수 있고, 이외에도 어업관리 내용, 협동관리 단계(계획, 이행, 평가)에 따라 다양한 유형이 있다.

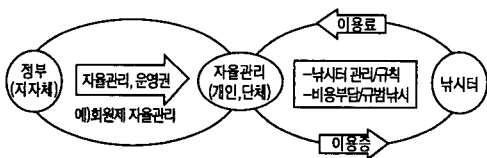


을관리 규정의 승인과 더불어 자율관리권을 부여하게 되고, 이때 자율관리주체가 되는 단체는 자율관리규정을 제정하여 정부에 제출하게 된다. 그리고 자율관리주체는 낚시인들로부터 낚시이용료를 받고 낚시증을 교부하고, 낚시증을 교부받은 낚시인으로 하여금 규정을 준수하도록 도와준다. 동시에 낚시증을 교부받은 낚시인은 낚시규정을 준수하면서 되는 것이 자율낚시관리제 운영의 기본체계이다.

〈그림 11〉에서 보는 바와 같이 우선 민물낚시의 자율낚시관리제도는 정부가 자율관리의 주체가 되는 개인 및 단체에게 회원제와 같은 자율관리방식을 채택하여 적당한 주체에 낚시운영권을 부여하고 자율관리주체는 일반 낚시인들로부터 낚시이용료를 받게 되고 낚시증을 부여함과 동시에 낚시터의 관리와 규칙을 준수할 수 있도록 책임을 다하는 것이 된다. 한편 조계근(2002)은 강원도 내수면을 예를 들어 1차적으로 2~3년간 낚시터 쓰레기 봉투사용제를 먼저 도입하고, 2단계로 시군관리조수지 이상의 수면에서 도 조례로 규정을 만든 후, 3단계로 시민단체들과 행정조직이 연합하여 국회에서 관련법을 제정후 전국으로 시행하는 것이 바람직한 것으로 분석하고 있다.

그리고 바다낚시 자율낚시관리제도도 마찬가지로 자율관리의 주체가 될 수 있는 곳에 마을어업면허 또는 협동양식장면허를 부여하게 되고 이때 자율관리주체는 일반낚시인들로부터 낚시이용료를 받음과 동시에 모든 낚시터 관리 및 이용규칙을 준수할 수 있도록 책임을 다하게 되는 것이다. 또한 바다낚시의 낚시어선업의 경우는 낚시어선업자에게 낚시어선업을 허가함과 동시에 낚시전용수역을 지정해 주고 기존의 낚시어선업자의 낚시업 경영체제를 관리체제로 전환하여 낚시전용수역안에 관리책무를 부여하는 방식으로 바다낚시 낚시어선업 자율낚시관리제를 시행하게 된다. 그리고 낚

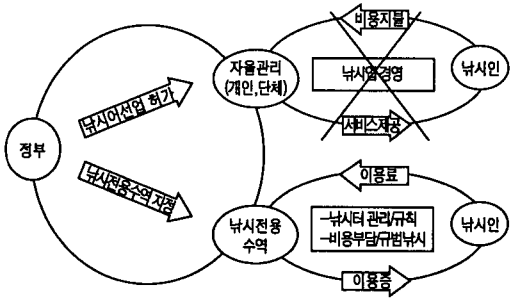
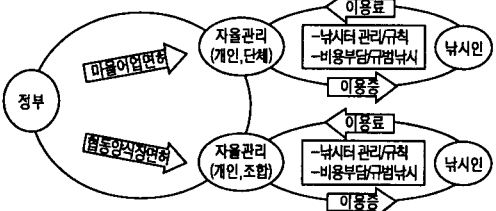
■민물낚시 자율낚시관리



■바다낚시 낚시어선업 자율낚시관리

-기존 낚시어선업자의 낚시업 경영체제를 관리체제로 전환  
-낚시전용수역을 설정하여 낚시어선업자의 낚시수역관리 책무부여

■바다낚시 자율낚시관리



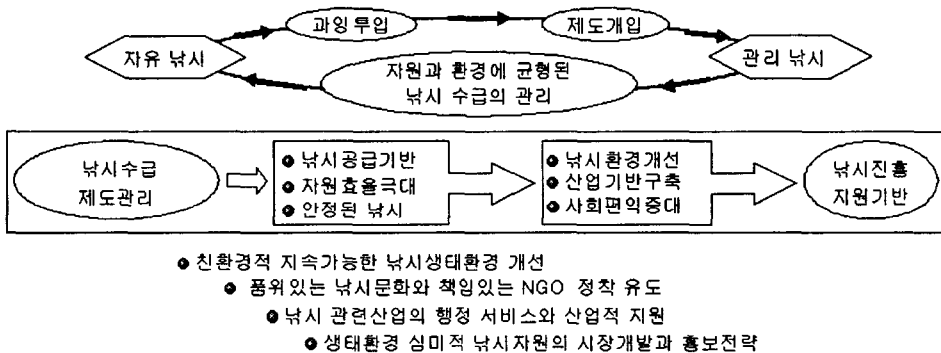
〈그림 11〉 민물·바다낚시·배낚시 자율낚시관리

시전용수역을 관리하는 낚시어선업자는 일반낚시인들을 대상으로 낚시이용료를 받게 되고 해당 낚시전용수역내의 낚시터 관리와 규칙을 준수할 수 있도록 한다.

### 3. 유어낚시 진흥을 위한 제도적 지원정책 방안

#### 1) 낚시진흥을 위한 제도적 지원정책의 기본방향

현재의 우리나라 낚시는 외국의 사례와는 달리 자유낚시로서 방임상태에 놓여 있다. 이는 한정된 낚시공간에 있어서 낚시과잉투입이 되어 여러 가지 자원·환경적인 문제를 발생시키고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 상업적 어업에서와 마찬가지로 제도적 개입을 통해서 관리낚시로 전환되어야 한다. 그렇게 함으로써 자원과 환경에 균형된 낚시수급은 물론 낚시진흥을 위한 체계적 관리가 이루어지게 되는 것이다.



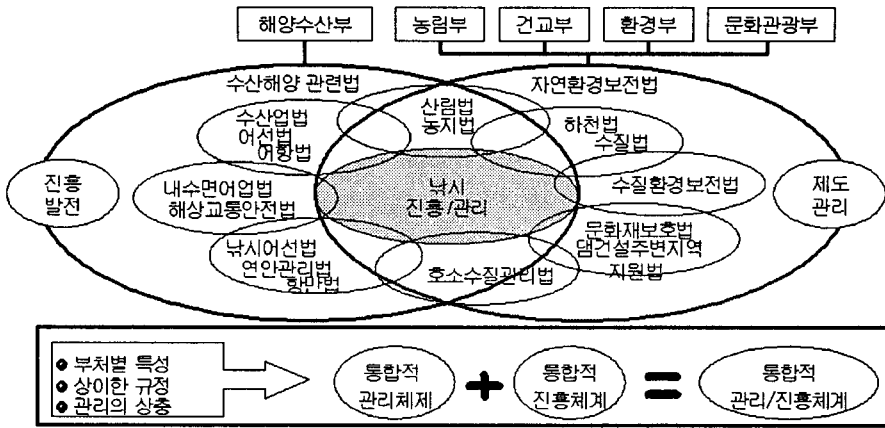
〈그림 12〉 낚시진흥을 위한 제도적 지원

낚시수급의 제도적 관리는 낚시의 공급기반과 자원의 효율증대 그리고 안정된 낚시를 목표로 하고, 낚시환경의 개선과 낚시와 관련한 산업기반을 구축함과 동시에 사회적 편익을 증대시켜 낚시진흥의 지원기반을 공고히 한다. 결국 낚시진흥은 친환경적으로 지속가능한 낚시생태환경의 개선과 유지, 그리고 품위있는 낚시문화와 책임있는 낚시 NGO의 정착유도, 그리고 낚시 관련산업의 행정 서비스와 산업적 지원, 생태환경의 심미적 낚시자원의 시장개발과 홍보전략에 중점을 두게 된다.

#### 2) 관련 법제도 및 행정체제 정비, 개선 및 보완

기본적으로 해양수산부 부서는 낚시와 관련하여 수산해양관련법인 수산업법, 내수면어업법, 낚시어선법과 농림부, 건설교통부, 환경부, 문화관광부 등의 자연환경보전법으로 낚시업무를 담당하고 있다. 이러한 우리나라의 낚시와 관련한 부처별 특성이 다양하고 상이한 규정들, 그리고 관리의 상충적인 영향으로 인해서 통합적 관리체계

유어낚시의 관리유형과 자율적 관리진흥에 관한 연구

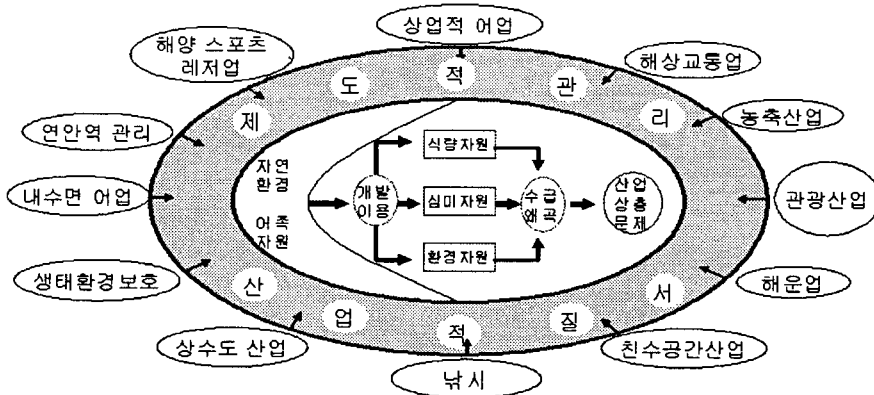


<그림 13> 낚시관련 법제도 및 행정체제의 일원화

와 더불어 통합적 진흥체계가 필요하다.

3) 낚시자원 이용의 상충문제의 최소화 정책

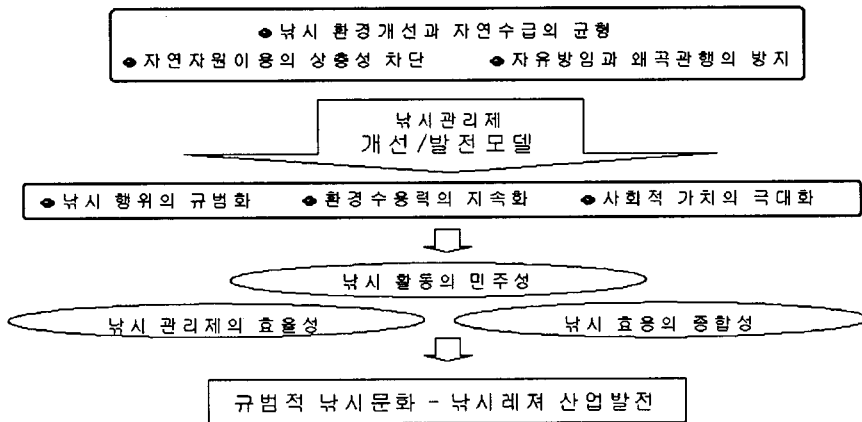
우리나라 수·해양 이용분야는 상업적 어업, 해상교통업, 농축산업, 관광산업, 해운업, 친수공간산업, 상수도 산업, 생태환경보호, 내수면 어업, 연안역관리, 낚시, 기타 해양 스포츠 레저업 등이 서로 상충되고 있다. 이러한 상충적 관계는 식량자원, 심미적 자원, 그리고 환경자원이라는 개발이용에 수급왜곡 현상을 일으켜 결국 산업의 상충적 문제로까지 이르게 된다. 따라서 복잡한 이용분야에 대한 적절한 제도적 관리와 산업적 질서를 유지하는 것이 필요로 한다.



<그림 14> 낚시자원의 상충적 문제

4) 규범화된 낚시문화의 레저산업화 지원

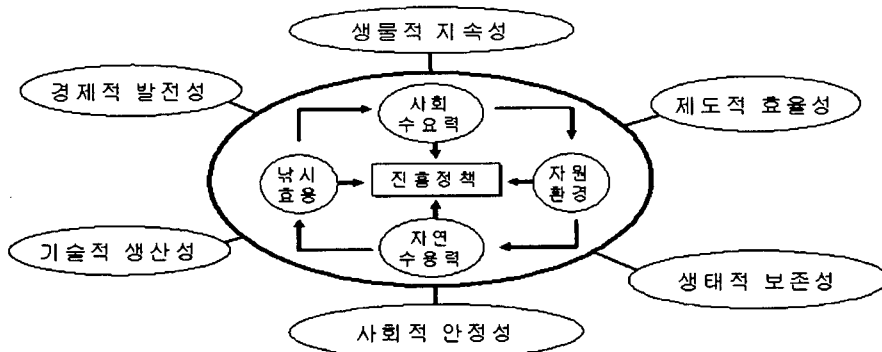
〈그림 15〉에서 보는 바와 같이 규범화된 낚시문화라 함은 낚시환경개선과 자연수급의 균형, 자연자원이용의 상충성 차단 그리고 자유방임과 왜곡관행의 방지를 목적으로 한다. 이를 바탕으로 하여 낚시관리제 개선 및 발전 모델을 제시하게 된다. 이러한 낚시행위의 규범화와 환경수용력의 지속화 그리고 사회적 가치의 극대화를 통해서 낚시활동의 민주성, 낚시관리제의 효율성, 낚시효용의 종합성을 통해서 규범적 낚시문화와 더불어 낚시레저 산업의 발전을 이끌게 된다.



〈그림 15〉 낚시문화의 레저산업화 지원

5) 낚시산업의 종합적 효과 극대화 지원

낚시산업의 극대화지원 원칙은 기본적으로 생물적 지속성, 제도적 효율성, 생태적 보전성, 사회적 안정성, 기술적 생산성 그리고 경제적 발전성을 바탕으로 하여 낚시효용 증대, 사회적 수요력 증대, 자원환경의 보호, 자연적 수용력의 극대화를 통해 전반



〈그림 16〉 낚시산업의 극대화 지원

적인 낙시진흥정책을 지원하게 된다.

## V. 결 론

우리나라의 유어낙시는 21세기에 와서는 새로운 전환점을 맞이하고 있다. 그동안의 과도한 낙시인의 진입, 높은 조획강도, 직·간접적인 내수면 및 해수면 오염문제, 그리고 제도화되지 못한 낙시관리 등으로 문제시 되어 왔다. 1974년부터 최근까지 제기된 환경청에서부터 수산청에 이르기까지 내수면 및 해수면의 낙시면허제 도입에 대한 부정적인 시각으로 해서 낙시인 및 관련업계로부터 낙시관리에 대한 거부감마저 보여 왔다.

우리나라 유어낙시의 지속성과 제도화된 낙시관리를 위해서는 앞서 설명한 자율낙시관리제도가 적합한 것으로 분석된다. 미국 등의 개방결합형 낙시관리제도나 독일 등의 자격분리형 낙시관리제도의 갑작스런 도입은 우리나라 현재의 민물낙시와 바다낙시의 관리여건으로 볼 때, 주로 면허상의 이중적 책무가 부여되고 낙시면허권과 관련하여 접근하기가 용이하지 않다. 따라서 현재에는 정부가 우리나라 실정에 맞도록 내수면낙시에는 적당한 주체에 낙시운영권을 부여함과 동시에 낙시관리 및 규칙을 준수하도록 하고, 바다낙시의 경우에도 마을어업면허 또는 협동양식장면허를 부여하여 낙시터 관리 및 이용규칙의 준수와 책임을 다하게 하여야 한다. 그리고 낙시어선업에 있어서는 낙시전용수역을 지정하여 해당 수역에서 관리책무를 부여하는 자율낙시관리제도가 적합하다.

낙시진흥과 발전을 위한 개선책들은 다음과 같다. 첫째, 앞서 언급한 전국 500여개 이상의 불법양어장 낙시터의 제도적 퇴치와 횃집 수족관의 체장제한 미만의 소형어에 대한 철저한 단속과 더불어 불법어업 및 불법낙시에 대해서 낙시업계와 정부의 긴밀한 협조 및 적극적인 대응력을 구축하고, 낙시행위가 환경에 부정적인 영향을 최소화할 수 있도록 각 환경단체의 감시·감독활동이 필요하다<sup>14)</sup>. 또한 여러 낙시관련단체에서 실시하고 있는 어자원 증식 및 환경보호 프로그램 등에 정부와 업계의 공조적 협력체계를 일원화하여 어자원의 증식이 필요한 지역이나 환경에 특히 민감한 지역에 대한 과학적인 조사를 실시한다면 그 효율성의 극대화를 이룰 수 있게 된다.

둘째, 우리나라의 내수면 민물낙시의 주 대상어종은 붕어로서 오직 우리나라만이 낙시를 위한 붕어를 수입하는 것으로 알려져 있다. 민물낙시를 즐기는 대부분의 낙시인들은 토종붕어를 선호하고 있으므로, 중국산 붕어 수입을 대체할 수 있는 토종붕어

14) 상업적 어업과 마찬가지로 유어낙시에서도 체장길이, 마리수규제, 어구어법제한 등 각종 규제 강화와 함께 낙시터 주변에 옵서버(observer)요원 등의 사전적 규제 및 불법으로 유통되고 있는 체장길이 미만의 어종이나 금지어종에 대한 사후적 규제가 반드시 필요하게 될 것이다.(이상고·장창익, 2002.)

의 증식을 위한 정부차원에서의 지원과 연구개발이 필요하다.

셋째, 환경친화적 조구산업에 대한 정부의 지원이 필요하다. 현재의 수질환경오염에 상당부분 부정적인 영향을 미치는 요소로서 납봉돌과 각종 유해 떡밥 및 미끼를 사용하는 것을 오염물질 농도 제한과 낚시용 추의 재질개선을 통해 환경친화적인 조구 재질로 대체할 수 있도록 정부의 노력 또한 필요로 한다.

마지막으로 우리나라 낚시관리는 한 부서에 일원화되지 못하고 있고, 어업인, 낚시어선업자, 낚시인, 환경단체, 유료낚시터업자, 인근주민 등 여러 이해당사자들과 관계가 복잡하게 얽혀 있어, 정부차원에서의 낚시전담부서와 이해당사자들의 종합적 의견을 적극 수렴할 일원화된 조직 및 단체구성이 시급하다. 특히 낚시전담부서는 낚시를 건전한 국민 레저스포츠로 육성·발전시키기 위하여 낚시관련 법안의 일원화와 실용가능한 낚시관련법 제정 및 시행을 서둘러야 한다. 그리고 낚시터의 인허가권 관리와 낚시터의 환경 및 시설의 관리감독, 낚시대상어의 양식 보급, 그리고 건전한 낚시단체의 공익적 사업지원을 위한 제도적 체계도 아울러 구축되어야 한다.

## 참고문헌

- 박정석, “유어낚시어업의 관리 필요성에 관한 연구” 부경대학교 대학원 자원경제학과, 석사학위논문, 2003.
- 박철형, “유어낚시인구의 사회경제학적 특성과 출조빈도함수의 추정에 관한 연구” 수산경영론집, 제36권 1호, 2005. 6, pp.81~102.
- 송소석, 전국낚시터 365, 하서출판사, 2002.
- 이상고, “21세기 국제해양질서에 대응하는 자원관리체계와 책임성 및 환경친화적 어업정책에 관한 기본연구” 수산경제연구, 제3권 1호, 1996, pp. 59 - 92.
- 이상고, “우리나라 실정에 맞는 낚시면허제 모델개발 및 시행방안 연구” 부경대학교 공청회 내부자료, 2004. 6. 5
- 이상고, “해양낚시(해양유어)의 제도적 관리 타당성에 관한 공공경제학 및 환경경제학적 분석 연구”, 수산경영론집, 제34권 제1호, 2003. 6, pp.134~156.
- 이상고 · 박정석, “해양낚시의 자원 및 생태환경적 문제와 제도적 관리의 필요성” 수산해양교육연구, 제 15권 제1호, 2003. 7.
- 이상고 · 신용민, “우리나라 연안어업의 자율관리모델 개발에 관한 연구”, 수산경영론집, 제35권 제1호 2004. 6, pp.87~116.
- 이상고 · 장창익, 어업관리학, 아르케, 2002.
- 조계근, “낚시면허제(환경부담금)도입의 타당성 연구 - 강원도 내수면을 중심으로 -” 세무회계저널, 제3권 1호, 2002. 11, pp.46~78.
- 한국수산회, “유어낚시 발전방안 토론회 “자료집, 2005. 6. 한국수산회, 낚시관리제 토론회, 내부자료, 2004. 12. 10.

한국해양수산개발원 정책동향연구실, “주요국의 여가낚시 관리제도와 시사점” 월간 해양수산, 통권 제241호, 2004. 10.

해양수산부, “낚시면허제 도입의 필요성과 타당성에 관한 연구” 연구보고서, 한국수산물 수산정책연구소, 2002.

FAO, *Social, Economic & Management Aspects of Recreational Fisheries*, Rome, 1997.

Michael R. Ross, Nancy Haver and Robert C. Biagi, *Recreational Fisheries of Coastal New England*, New York, 1991.

Michael R. Ross, *Fisheries Conservation And Management*, Prentice Hall, 1997.

Phil Hickley and Helena Tompkins, *Recreational Fisheries – Social, Economic and Management Aspects*, FAO, 1998.

Stephen Cuunningham, Michael R. Dunn and David Whitmarsh, *Fisheries Economics-an introduction*, St. Martin's Press, New York, 1985.

## **A Study on the Management System and Participatory Self-Management of the Recreational Fishing in Korea**

Lee, Sang-Go and Park, Jeong-Seok

### **Abstract**

As one of the most popular outdoor leisure activities in the world, recreational fishing has a lot of significant meaning in terms of social, economic, and cultural views. However, both not considering an indiscreet fishing activity and environment and not thinking our next generation, fishing circumstance has been deteriorating more and more. Unlike Korea, most advanced countries enact various recreational fishing management and support policies in order to keep sustainable recreational fishing and develop eco-tourism through cooperation with government, fishing industries and civil organizations.

This paper consist of the following contents. First, the study attempted to investigate how to operate management system of the recreational fishing dividing into in-land fishing and sea fishing respectively. And it exhibits issues and troubles of the realities of recreational fishing management and related fishing laws and ordinances in Korea. And then, it examines various fishing management schemes in representative advanced nations; U.S., Germany, and Japan. Also, it analyzes the advantages and disadvantages of respective recreational fishing management systems; market-based license system, qualification-based management system, and self-regulatory based management system. In addition, after these three systems are adopted to Korea's recreational fishing condition, we analyzes whether respective management systems fit or not. As a result of this, the optimal management for recreational fishing is the participatory self-management scheme in Korea.

Finally, in order to support recreational fishing promotion and encouragement, issues and complementary policies with respect to recreational fishing are



introduced.

Key words : Market - based License System, Qualification - based Management System, Self - Regulatory based Management System, Participatory Self - Management System, Recreational Fishing Promotion & Encouragement