

낚시어선 개념의 재정립과 법제 정비에 관한 연구

손영태^{**}

* 군산지방해양수산청 해사안전감독관

Redefinition of the Concept of Fishing Vessel and Legislation Adjustment

Yeong-Tae Son^{**}

* Maritime Safety Supervisor (Ph.D. Law), Gunsan Regional Office of Oceans & Fisheries, Gunsan 54014, Korea

요 약 : 낚시어선 제도를 도입하게 된 근본 배경에는 평상시 어선으로 순수 어업활동을 영위하다 특정한 시기(금어기 등)에 한해 낚시어선업을 겸업할 수 있도록 하여 영세 어업인의 경제활동에 대한 보조 수단적 자격을 부여하기 위한 것으로 하고 있다. 그리고 여기에서의 낚시어선은 「어선법」에 따라 등록된 어선을 사용하여 유선(遊船) 행위를 할 수 있도록 한 것이므로 낚시어선의 형태 또한 관련 규정에 따라 실질적으로 현장에서 어로활동을 하기에 용이한 일반 보편적인 구조를 가지고 있어야 한다. 그러나 현재 대부분의 낚시어선업자는 소득증대에만 중점을 두면서 일반적인 어선 본래의 용도에 맞게 합당한 형태로 낚시어선을 건조하기보다는 낚시어선업에 치우친 편향된 선체구조를 가지는 등 편법에 준하는 비정상적인 선형을 선호하고 있다. 그 결과, 전체 어업활동 중 낚시어선업을 일부 겸업(부업) 정도로만 여기고 있는 어선 세력들과의 갈등[정부 지원책(면세유 공급 등)에 대한 상대적 형평성 훼손 및 생계형 어족자원 고갈 등]은 물론이고 안전관리에 있어서도 심각한 문제를 일으키고 있는 실정이다. 한편, 이 같은 문제를 야기 시키는 가장 근본적인 원인은 현행 「낚시 관리 및 육성법」에서 낚시어선의 개념을 「어선법」에 따라 등록된 어선으로 제한하고, 또한 이에 따른 검사기준 등을 적용하는 것에서 비롯되고 있다 할 것이다. 이에 따라 본 논문에서는 낚시어선의 분포 현황, 구조적 특성, 낚시어선의 운용실태 및 정부의 낚시진흥 정책 등에 대한 분석을 통해 낚시어선에 대한 개념을 현실정에 맞게 관련 법제(규정) 등을 재정비하여 현재의 낚시어선을 어선으로부터 완전히 분리시켜 낚시전용 선박으로 운용하기 위한 개선방안을 제시하고자 한다.

핵심용어 : 낚시어선, 낚시어선업, 어선법, 낚시 관리 및 육성법, 낚시진흥 정책

Abstract : The fundamental background behind the introduction of the fishing vessel system is to allow petty small fishers to engage in pure fishery business activities with fishing vessels during normal times and engage in fishing vessel business only during specific periods (closed fishing season, etc.) thereby granting a qualification as an auxiliary tool for the economic activities of petty small fishers. In addition, fishing boats are allowed to engage in excursion ship activities using fishing vessels registered under the Fishing Vessels Act, the form of fishing vessels should also have a general and universal structure that is practically easy to engage in fishing activities in the field in accordance with the relevant regulations. However, most fishing vessel proprietors are currently focusing only on increasing income, and rather than building fishing vessels in a reasonable form suitable for the original purpose of general fishing vessels, they prefer an abnormal hull form equivalent to expediency, that is biased hull structure biased toward the fishing vessel business. As a result, it is causing serious problems in safety management as well as conflict [damaging relative equity in government support measures (tax-free oil supply, etc.), and depletion of livelihood-type fish stocks] with fishing vessel forces who consider the fishing vessel business only to be a part of the side job among all fishery business activities. Meanwhile, the most fundamental cause of this problem is that the current Fishing Management and Promotion Act, limits the concept of fishing vessels to fishing vessels registered under the Fishing Vessels Act, and applies survey standards accordingly. Accordingly, in this study, through analysis of the distribution status of fishing vessels, structural characteristics, operation status of fishing vessels, and the government's fishing promotion policies, etc., the relevant laws (regulations) have been reorganized to suit the current reality of the concept of fishing vessels to separate the current fishing vessel from fishing vessels and operate it as a fishing-only vessel.

Key Words : Fishing vessel, Fishing vessel business, Fishing Vessels Act, Fishing Management and Promotion Act, Fishing promotion policies

† sonyt73@korea.kr, 063-441-2246

1. 서론

우리나라의 낚시어선 제도는 1995년 12월 29일 「낚시어선법」을 제정하면서 본격적으로 시작되었으며, 이 법은 어선이용 및 안전에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 낚시객의 안전을 도모하고 어촌관광의 활성화 및 어가소득의 증대를 도모하기 위한 사회적 배경에서 출발하였다.

이후 낚시로 인한 수산자원 남획과 환경오염 및 낚시인의 안전사고 등을 방지하기 위하여 낚시제한기준의 설정, 낚시인의 안전관리를 위한 조치명령, 낚시어선업의 신고제도 등을 정하여 낚시 관련 제도를 체계화하고 낚시를 건전한 국민레저 활동으로 육성하여 농어촌의 발전을 위한 일환으로 2011년 3월 9일 기준 「낚시어선법」의 폐지와 동시에 「낚시 관리 및 육성법」(이하 “낚시관리법”이라 한다)을 제정하여 현재 운영하고 있다(MOLEG, 2023).

이상의 내용에서도 알 수 있듯이 낚시어선 제도는 낚시인의 안전을 최우선으로 확보하기 위한 조치에 더해 좀 더 현실적인 입법 취지로는 i) 어촌관광의 활성화, ii) 어가소득의 증대, iii) 농어촌의 발전 등에 두고 있을 만큼 영세 어업인의 생계 대체 수단으로 도입된 것으로 확인할 수 있다.

그러나 대부분의 낚시어선업 종사자들은 해양레저 활동 중 낚시에 대한 국민의 관심과 수요가 증가하고, 이에 따라 낚시어선 이용객 또한 매년 증가 추세를 보이면서 본래 순수 어업행위를 위주로 한 어선의 형태보다는 어업인의 소득 증대에 중점을 둔 낚시어선업을 전용으로 한 선체구조를 선호하면서 낚시어선 제도의 도입 취지를 무색하게 하고 있는 실정이다(Kim, 2021).

이와 관련해서 어업현장에서는 평상시 순수 어업을 주로 하면서 낚시어선업을 겸업(부업) 정도로 병행해서 생계를 유지하고 있는 어업인들과의 상호 면세유 제공에 대한 형평성 논란을 비롯하여 무분별한 낚시어선 이용객들의 수산자원 포획으로 인한 생계형 어족자원 고갈 우려와 함께 지역 어업인과의 마찰이 발생하고 있다(MOF, 2020; 2022).

그 밖에 여객선 및 유선사업자와 비교해서 선박을 운용하는데 있어 적용받게 되는 각종 규제정도의 차이에서도 심각한 사회 불균형적 문제가 지적되고 있는 경향을 보인다.

한편, 이와 같은 사회적 문제의 근본 원인은 낚시어선업에 사용되고 있는 낚시어선을 「어선법」에 따라 등록된 어선으로 제한하면서 어선과 관련된 모든 제도적 관점을 낚시어선에 동일하게 적용하면서 비롯된 것이다.

좀 더 구체적으로 살펴보면, 「조세특례제한법」 제106조의2제1항제1호 및 「영농기자재등면세규정」 제14조·제15조에서는 어민에 해당하는 자에게 면세유를 지급하고 있으며 여기에서의 어민, 즉 어업인은 「수산업·어촌 발전 기

본법」 제3조제3호 및 같은 법 시행령 제3조제2항에 따라 i) 어업·양식업 경영을 통한 수산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 사람, ii) 1년 중 60일 이상 어업·양식업에 종사한 사람으로 하고 있어 어선을 사용하여 낚시어선업을 주로 이용하더라도 면세유 지급 기준을 충족하면 아무런 법적 제한 없이 면세유를 이용할 수 있도록 하고 있다.

그리고 또 다른 분야인 선박의 안전적 측면에서 살펴보면, 정부에서는 다중이용선박에 대한 기준을 13인 이상의 여객이 승선하는 선박으로서 여객선, 유선, 낚시어선 등으로 규정하고 있으며, 여기에서의 여객선 및 유선은 「선박안전법」 및 관련 규정 등을 적용하면서 타 업종의 선박보다 더욱 강도 높은 안전성을 요구하고 있다. 반면, 낚시어선은 「낚시관리법 시행령」 제16조제1항제1호에 따라 총톤수 10톤 미만의 동력어선일 것으로 하고 있으며, 이는 「어선법」 및 「총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준」 등을 따르도록 하여 상당히 완화된 기준을 적용하고 있어 상대적으로 여객선 및 유선사업자와의 형평성 논란은 지속적으로 제기되고 있다.

결국, 이상 내용을 고려해 볼 때 낚시어선으로부터 발생하고 있는 여러 사회적 문제는 낚시어선에 대한 자격을 「어선법」에 따른 어선으로 제한하고 있는 것에서 벗어나 앞서 언급한 여타 다른 다중이용선박과 동일한 법적 요건을 가지도록 하는 낚시전용 선박으로서의 접근이 필요할 것으로 사료된다. 이를 위해 최우선적으로 현행 「낚시관리법」에서 규정하고 있는 낚시어선에 대한 개념을 재정립하고 이에 따라 수반되는 각종 제도적 정비에 대한 검토가 필요할 것이므로 본 논문에서는 기존 낚시어선을 낚시전용 선박으로 도입하는데 있어 그 필요성과 당위성 등에 대해 구체적으로 살펴보고, 이러한 내용들을 전반적으로 수용하기 위한 포괄적 입법 제언을 하고자 한다.

2. 낚시어선의 개념 및 운영현황

2.1 낚시어선의 제도적 개념 및 구조적 특성

낚시어선은 「낚시관리법」 제2조제7호에 따라 「어선법」에 따라 등록된 어선으로서 낚시어선업에 쓰이는 어선을 말하는 것으로 여기에서의 어선은 「어선법」 제2조제1호라목 및 제13조제1항에서와 같이 어선의 소유자 등이 관련 규정에 따라 어선으로 등록을 한 선박으로 정하고 있다.

한편, 이와 관련해서 해양경찰청에서는 2018년부터 「낚시관리법」에 따른 낚시어선의 용어를 대신해 ‘낚시배’로 바꾸어 사용하면서 낚시어선의 개념을 실질적으로 어선과 구별된 다중이용선박으로 취급하는 등 단순히 선박을 낚시 활동에 사용하는 경우 이를 총괄하여 일컫는 말로 간주하기

도 한다(Kim, 2021; Son, 2018). 또한 낙시어선은 「낙시관리법 시행령」 제16조제1항제1호·제2호에 따라 「수산업법」 또는 「내수면어업법」에 따라 어업허가를 받은 어선으로서 총톤수 10톤 미만의 동력어선일 것과 동시에 선령(船齡) 20년 이하인 목선(木船)이거나 선령 25년 이하인 강선(鋼船)·합성수지선·알루미늄선일 것으로 규정하고 있다.

이에 따라 낙시어선의 구조 및 설비 등은 총톤수 10톤 미만에 해당하는 소형어선의 선체, 기관 및 그 밖의 설비와 최대승선인원 계산 등에 관한 기준을 정하고 있는 「총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준」 제5조 및 제13조에 따라 다음과 같은 최소 요건을 만족하도록 요구된다.

- i) 선체구조는 어로작업 및 항해에 충분한 강도를 가지는 구조일 것(다만, 강화플라스틱(FRP), 강, 알루미늄, 목재를 선체재료로 사용하는 경우에는 「어선법」 제3조에 따라 따로 정하는 구조기준에 적합하여야 함)
- ii) 해당 어선에 맞는 어창, 어구창고 및 어로작업장소 등이 충분히 확보되도록 선체의 공간을 배치하여야 하며, 폭로갑판상의 선측양현에는 600밀리미터 이상의 너비를 가지는 통로를 설치 할 것
- iii) 어창의 너비가 배의 최광부의 너비의 1/2을 넘으면 어창 안의 어획물의 횡이동을 방지하기 위하여 선수미방향으로 하지판 등의 장치를 할 것

이상의 내용(i~iii)에서도 알 수 있듯이 낙시어선 또한 이 기준에 따른 어선의 형태(구조)를 만족하고, 이는 동시에 어로작업에 용이한 설비 등을 갖추고 있어야 하는 것으로 해석된다. 그러나 위의 ii)에 해당하는 요건 중에서 어창, 어구창고 및 어로작업장소 등을 충분히 확보하기 위한 선체의 공간 배치와 관련된 규정을 명확하게 두고 있지 못하므로 낙시어선업에 사용되고 있는 어선 중 순수 어업보다 주로 낙시어선업을 전업으로 영위하는 낙시어선의 경우(Fig. 1 右)에는 실제 현장에서 어로작업(선상에서의 그물망 작업 등)이 용이하지 않은 설비 등을 갖추고 있음에도 이를 「어선법」에 따른 어선의 자격을 부여할 수밖에 없는 제도상의 한계가 있다. 이에 해당하는 낙시어선의 주요형태(구조)는 다음과 같다(Fig. 1).



Fig. 1. Types of Fishing Vessel (a/b).

참고로 우리나라 법제에서 「어선법」에 따른 어선과 「낙시관리법」에 따른 낙시어선의 영문표기를 상호 동일하게 ‘Fishing Vessel’로 사용하고 있으므로 그 용어의 의미를 명확하게 구분하기 위해 본 논문에서는 어선을 주로 어업에 사용하는 낙시 겸업 어선에 대해서는 ‘Fishing Vessel(a)’로 어선을 주로 낙시어선업에 사용하고 있는 낙시 전업 어선에 대해서는 ‘Fishing Vessel(b)’로 나타내고자 한다.

2.2 낙시어선업의 운영현황

해양수산부에서 발표한 『2021년 수산업·어촌에 관한 연차보고서』에 따르면 낙시어선 이용객 수는 2021년 기준 약 528만 명으로 추정하고 있으며, 이는 지속적으로 증가할 것으로 예상하고 있다(Table 1). 그리고 정부에서는 이와 같이 낙시어선 이용객 수의 증가 원인에 대해 국민소득 향상과 주 5일 근무제 정착으로 인한 여가선용 기회확대로 국민들의 레저 수요에 대한 관심의 증대로 보고 있으며, 특히 최근 개인에서 가족단위로 여가시간 활용경향이 바뀐에 따라 가족이 함께 즐길 수 있는 문화콘텐츠를 선호하는 추세 변화에 따른 것으로 파악하고 있다(MOF, 2022).

Table 1. Status of Fishing Vessel Users (Unit: ×1,000 Person)

Division	2014	2015	2016	2017
	2018	2019	2020	2021
Users of fishing vessel	2,064	2,958	3,429	4,149
	4,284	4,814	5,073	5,281

Source: Korea Coast Guard(MOF, 2022)

한편, 이와 관련해서 낙시어선업의 신고 척수는 낙시어선 이용객 수의 증가와는 달리 매년 증가하다 2020년 이후 다소 감소추세를 보인다(Table 2)(MOF, 2022).

Table 2. Status of Fishing Vessel Business Reporting (Unit: Number of Accidents)

Division	2014	2015	2016	2017
	2018	2019	2020	2021
Fishing vessel	4,381	4,289	4,500	4,487
	4,543	4,595	4,536	4,422

Source: Local Government(MOF, 2022)

이는 앞서 Fig. 1에서 언급한 낙시어선의 형태에서도 알 수 있는 바와 같이 낙시어선 이용객들은 선박의 형태가 어업에 필요한 작업공간을 대부분 차지하고 있는 낙시 겸업 위주의 어선(Fig. 1 左)을 이용하기보다 이용객의 편의시설을

상당수 갖추고 있는 낚시 전업 어선을 선호하면서 상대적으로 경쟁력에서 뒤쳐진 낚시 겸업 위주 어선의 자연도태에 따른 것으로 사료된다.

결국, 이 같은 사회적 현상은 1995년 당시 어업인의 생계 보조 수단으로 낚시어선 제도를 도입하고 이를 통해 어촌 지역경제를 활성화 하고자 한 입법 취지에 반하는 것은 물론이고 우리나라 정부에서 추진하고 있는 낚시진흥 정책의 정당성에도 심각한 문제를 야기 시킬 수 있으므로 이를 해결하기 위한 조치 방안 마련이 필요할 것이다.

그 밖에 낚시어선 제도는 일종의 어촌 소득증대를 위한 것으로 정부에서는 이를 산업적 측면에서 낚시산업에 속하는 것으로 간주하고 있으며, 낚시산업은 크게 낚시 서비스업과 낚시 연관 산업으로 나누어 이를 시장분석의 기초 자료 등으로 활용하고 있다.

그리고 여기에서의 낚시 서비스업은 i) 낚시터 운영업, ii) 낚시어선업, iii) 낚시정보 서비스업으로 구분하면서 이중 낚시어선업 종사자들의 대부분은 소득증대에 중점을 두고 어선으로 순수 어업에 사용하는 비중보다 낚시어선업에 치중하는 경향을 보이는 것과 관련해서 어느 정도의 시장규모와 매출을 두고 있는 지에 대해 살펴보고자 한다.

이는 낚시어선업자가 낚시 전업 어선의 형태를 선호하는 산업 특성에 대한 동향 분석을 객관적 자료 제시를 통해 확인하기 위한 것으로 낚시어선 이용객 수 및 낚시어선업 신고 척수를 기반으로 하고 있다(MOF, 2020).

이와 관련해서 최근 해양수산부에서 발표한 자료에 따르면 2018년 당시 낚시어선업 전체 산업 규모는 낚시어선 이용객 수(약 4,284천명, Table 1 참조) 및 낚시어선업 신고 척수(4,543척, Table 2 참조)를 기준으로 약 2,785억 원으로 조사되었으며, 그리고 낚시어선 척당 평균 매출액 추정치는 약 61백만 원으로 평가되었다(MOF, 2020).

이를 같은 방법으로 2015년에 조사된 낚시어선 산업 전체 규모 및 척당 평균 매출액 추정치는 각각 약 2,242억 원, 약 50백만 원으로 이를 상호 대비하면 낚시어선업 전체 산업규모는 약 20%, 척당 평균 매출액은 약 18% 증가하고 있는 것으로 확인된다(MOF, 2017).

참고로 Table 1과 Table 2에서 나타내고 있는 바와 같이 낚시어선 이용객 수는 매년 지속적으로 증가하고 있는 것과는 달리 낚시어선업 신고 척수는 다소 감소하는 추세를 보이고 있음에도 낚시어선업의 산업 규모 등에 대한 경제적 가치는 점점 높아지고 있는 것과 관련해서, 실제 낚시 전업 어선은 낚시 겸업 위주의 어선과는 달리 어로작업을 위해 많은 비용과 시간을 투자하고 있는 그물작업 및 선원 고용 등과 같은 사전 준비 과정을 필요로 하지 않는 경우가 대부분이므로 이에 대한 가치를 금전적으로 평가할 경우 낚시 전업 위

주의 어선이 가지게 되는 상대적 경제 이익은 더욱더 증가할 것으로 평가될 수 있다.

2.3 낚시어선의 해양(조난)사고 현황

최근 5년 간(2017~2021년) 발생한 낚시어선 사고를 살펴보면 전체사고 18,074척 중 1,425척(7.9%)이 발생하였으며, 사고 발생 비율을 대체로 증가하고 있는 추세를 보인다(Table 3). 그리고 사고유형에 따라 원인별, 해역별, 기상별, 월별, 요일별, 시간대별 등으로 구분하여 분석하고 있으며, 이 중 2021년 발생한 낚시어선의 전체 사고(312척) 원인으로는 정비불량(148척, 47.4%), 운항부주의(128척, 41.0%), 관리소홀(14척, 4.49%), 연료고갈(7척, 2.24%), 기상악화(1척, 0.38%), 기타(14척, 4.49%)로 나타나고 있다(KCG, 2022).

Table 3. Trends of Fishing Vessel Accidents by Years (Unit: Number of Accidents)

Division	Total	2017	2018	2019	2020	2021
Total accidents	18,074	3,160	3,434	3,820	3,778	3,882
F/V accidents	1,425	266	245	306	296	312
ratio(%)	7.9	8.4	7.1	8.0	7.8	8.0

[Notice]

F/V: Fishing vessel

Source: Korea Coast Guard(KCG, 2022)

한편, 낚시어선은 한 번의 사고로 대형 인명사고를 유발하는 특성을 보이고 있으며, 이는 외부충격 등으로 인해 선박 내에 있는 승선원을 강제적으로 해상에 이탈 시키는 사고 유형이 주요한 원인으로 작용한 것으로 보인다. 과거 낚시어선에서 발생한 사고 중 2015년 ‘돌고래호’ 전복사고와 2017년 ‘선창1호’에서 발생한 충돌사고는 승선인원의 대부분을 사망에 이르게 한 대표적 사례로 이들의 사고에 따른 피해 현황을 살펴보면 다음과 같다.

돌고래호는 총톤수 9.77톤으로 전복사고 당시 21명이 승선(추정)하여 18명의 인명피해(사망 15, 실종 3)가 발생하였으며, 선창1호 역시 총톤수 9.77톤으로 22명이 승선하여 충돌사고로 인해 15명의 인명피해(사망 15)가 발생하였다(MOF, 2022).

관련해서 낚시어선에서 발생하는 사고원인에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보면, 충돌, 접촉, 전복 등과 같은 외력에 의한 사고는 인명피해로 직접 이어질 가능성이 높으며, 또한 선박 설비 결함(화재, 기관·추진기·키(rudder) 손상)으로 인한 사고는 이 결함으로 인해 발생한 2차 사고가 인명피해로 이어질 수 있는 개연성이 매우 높다 할 것이다.

낚시어선 개념의 재정립과 법제 정비에 관한 연구

이 같이 낚시어선 사고로 인해 발생하는 인명피해가 재난 수준의 심각한 결과를 야기 시키는 이유는 앞서 언급한 바와 같이 낚시어선을 「어선법」에 따른 어선으로 제한하면서 이에 해당하는 검사기준(최대승선인원 산정 등)을 적용한 결과에 따른 것으로 이와 관련해서는 뒤에서 자세히 다루고자 한다.

이상의 내용에 따라 여기에서는 2016~2021년에 낚시어선에서 발생한 전체 사고 유형 중 충돌, 접촉, 좌초, 전복, 화재, 기관·추진기·키 손상으로 인한 사고 및 선박의 외력으로 인해 발생한 사고가 원인이 되어 이로 인해 발생한 인명피해 현황에 대해 살펴보고자 한다(Table 4~5).

Table 4. Status of Fishing Vessel Accidents by Types (Unit: Number of Accidents)

Division	Total	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21
Total	1,305	149	145	205	182	207	206	211
Collision	203	12	17	34	33	34	41	32
Contact	24	4	3	2	2	2	6	5
Stranding	123	10	17	19	22	27	16	12
Capsize	4	1	0	0	0	1	1	1
Fire	37	8	2	1	5	10	3	8
Engine damage	703	86	76	116	90	98	119	118
Propeller damage	101	10	11	15	14	25	7	19
Rudder damage	110	18	19	18	16	10	13	16

Source: Korea Coast Guard(KCG, 2017~2022)

Table 5. Status of Fishing Vessel Human Life Damages by Accident Types (Unit: Person)

Division	Total	'16	'17	'18	'19	'20	'21
		Human life damages					
Total	356	69	94	21	60	68	44
Collision	178	26	54	11	25	36	26
Contact	83	0	13	2	25	25	18
Stranding	95	43	27	8	10	7	0

[Notice]

Human life damages include death, missing, and injury.

Source: Korea Coast Guard(KCG, 2017~2022)

위의 Table 4와 Table 5에서 보는 바와 같이 낚시어선으로 인한 사고는 매년 지속적으로 발생하고 있으며, 특히 충돌, 접촉, 좌초 등으로 인한 인명피해(사망, 실종, 부상) 대상이

불특정 다수인에게 영향을 미치는 것을 고려해 볼 때 이를 최소화하기 위한 대응책 마련이 필요할 것으로 사료된다.

그 밖에 ‘돌고래호’ 전복사고가 발생한 2015년도에 낚시어선으로 인한 인명피해 현황을 살펴보면, 총51명(사망 17, 실종 3, 부상 31)으로 나타났다. 참고로 해양경찰청에서 2016년에 발표한 『2015 해양조난사고 통계연보』에서는 다른 연도의 통계자료와는 달리 인명피해에 대한 현황 자료에 대해 인명피해별 사고유형 및 인명피해별 사고 선종으로만 구분하고 있으며, 낚시어선 사고유형에 따른 인명피해 현황을 별도로 언급하고 있지 않다.

3. 낚시어선의 운영실태 및 문제점

3.1 낚시어선 건조 실태

우리나라에서 어선을 사용하여 어업을 하고자 하는 자는 「어선법」 제13조에 따른 등록(등기)을 의무화 하도록 하고 있으며, 그 이전에 이 법 제22조에 따른 건조검사를 받도록 규정하고 있다. 이에 따라 어선을 낚시어선업에 사용하고자 하는 자 또한 동일한 절차를 따르도록 하고 있으며, 이는 앞서 언급한 바와 같이 「낚시관리법」 제2조제7호에 따라 낚시어선은 「어선법」에 따라 등록된 어선으로서 낚시어선업에 쓰이는 어선으로 하고 있기 때문이다.

한편, 어선을 건조하는 자는 「어선법」 제22조에 따라 이 법 제3조에서 규정하고 있는 어선의 설비(선체, 기관, 배수설비, 돛대, 조타·계선·양묘설비, 전기설비, 어로·하역설비, 구멍·소방설비, 거주·위생설비, 항해설비 등)를 해양수산부장관이 정하여 고시하는 기준에 합당하게 갖추도록 하고 있다. 이 경우, 여기에 적용되는 검사와 관련한 기준은 총톤수 10톤을 기준으로 그 이상과 미만으로 다음과 같이 엄격히 구분하고 있다(Table 6).

Table 6. Survey Standards for Fishing Vessels by Gross Tonnage

a Gross tonnage of at least 10 tons(3 types)	a Gross tonnage of less than 10 tons(1 type)
Fishing vessel structure standard	Structure & equipment standards for small-sized fishing vessels with a gross tonnage of less than 10 gross tons
Fishing vessel engine standard	
Fishing vessel equipment standard	

위의 Table 6에서 나타내고 있는 어선검사기준 중 낚시어선에는 「총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준」을 적용하게 되며, 이는 앞서 언급한 「낚시관리법 시행령」 제16조제1항제1호에 따라 낚시어선의 규모를 총톤수 10톤 미만의 동력어선으로 정하고 있는 제한 규정에 따른

것이다. 이상의 내용에서 알 수 있듯이 낚시어선은 「낚시관리법 시행령」 제16조제1항제3호와 관련한 ‘낚시어선이 갖추어야 하는 설비’ 이외 별도의 검사기준을 두고 있지 않으며, 「어선법」에 따른 어선에 적용되는 기준과 동일하게 적용받게 된다.

따라서 이러한 절차 등을 거쳐 건조되는 어선은 「어선법」 제2조제1호가목에 따라 기본적으로 어업 등에 종사하는 선박으로 간주되므로 이에 따른 어선의 형태 또한 어업을 하기에 충분한 공간을 확보하여야 하는 것은 물론이고, 어선원의 이용에 있어서도 편리한 일반 보편적인 구조 및 설비 등을 갖추어야 하므로 다음과 같은 형태의 어선으로 건조되는 것이 합리적일 것이다(Fig. 2).



Fishing vessel (Gross tonnage 9.77t)

Fig. 2. Types of Fishing Vessel (a).

이와 관련한 것으로 Table 6 이의 어선검사와 관련한 기준에는 「어선법」 제33조를 근거로 해서 어선의 개량과 어업 경영의 합리화를 도모하기 위하여 어업의 종류별로 표준어선형에 관한 기준을 정하고 있는 「안전복지를 강화한 표준어선형에 관한 기준」과 같은 목적으로 개발한 새로운 차세대 표준어선형의 보급을 촉진하기 위해 마련된 「차세대 표준어선형 설계도면」에 관한 기준을 두고 있다.

그리고 이 기준들은 어업의 종류별로 어선원의 안전·복지 공간 확보를 통한 어업경영의 합리화를 최우선적으로 하면서도 과잉어획능력 유발 및 수산자원 고갈 가능성의 우려 등을 고려하고 있는 만큼 이를 통해서도 「어선법」을 근거로 건조되는 어선 모두의 운용 행태는 어로작업 등을 중심으로 마련되어 있는 것으로 볼 수 있다.

그러나 이 기준을 낚시어선에 적용하는데 있어 가장 심각한 문제를 야기 시키는 부분은 선형(선박의 겉모양, 船型)에 대한 것으로 현행 「어선법」을 비롯하여 이와 관련한 기타 여러 검사규정에서는 어선의 구조 및 설비 등에 대한 기준 이외 어떠한 선형을 가져야 하는지에 대한 구체적이고 명확한 내용을 제시하지 못하고 있다.

이에 대해서는 앞서 언급한 「안전복지를 강화한 표준어선형에 관한 기준」 및 「차세대 표준어선형 설계도면」에서 규정하고 있는 표준어선형에서도 어선의 선형에 있어 어떠한 형상을 갖추어야 하는지에 대한 내용을 포함하고 있지

않으며, 단지 표준어선형으로 적용하는데 있어 필요한 총톤수, 선질, 전장(Length Over All, L.O.A), 길이, 너비, 깊이, 총톤수 제외장소, 어선 건조 오차허용범위, 표준어선형 안전성 기준 및 어업허가 톤수별 표준전장 기준 등을 다루고 있는 정도이다.

그나마 어선의 선형과 관련해서는 앞서 언급한 바 있는 「총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준」 제13조제1항에서와 같이 ‘소형어선에는 해당 어선에 맞는 어창, 어구창고 및 어로작업 등이 충분히 확보되도록 선체의 공간을 배치’하도록 하고 있는 규정이 전부이나, 이에 대해 명확하게 구체화된 내용을 명시하지 못하고 있다.

결국, 이 같은 어선건조에 따른 관련 규정의 불비(不備)는 어선의 형상을 정하는데 있어 「어선법」 및 관련 검사기준에 따라 어로작업 등을 하기에 충분한 선체 공간을 확보한 최적의 선형을 갖추도록 하고 있는 일반 보편적 개념을 반영하는데 있어 제도적 한계로 작용하고 있다. 또한 이로 인해 실제 어선을 어업에 사용하기에 부적합한 기형적 어선이 건조되고 있음에도 이를 제재할 수 있는 수단이 없는 실정이다.

이는 「낚시관리법」에 따라 낚시어선업에 어선을 사용하고자 할 경우 어선의 선형을 낚시어선업을 통한 소득증대를 중심으로 하면서 어로활동 보다는 낚시어선 이용객의 편의에 치우친 편법에 준하는 낚시어선을 양산하는데 지대한 영향을 미친 것으로 볼 개연성이 충분한 것으로 사료되며 주로 다음과 같은 어선의 형태를 보인다(Fig. 3)(Kim, 2021).



Fishing vessel (Gross tonnage 9.77t)



Fishing vessel (Gross tonnage 7.93t)

Fig. 3. Types of Fishing Vessel (b).

앞의 Fig. 1~Fig. 3을 통해 알 수 있는 바와 같이 어선으로 낚시어선업을 겸업 정도로 사용하고 있는 낚시어선의 경우

(Fishing Vessel(a)), 선수부는 어창, 어구창고 및 어로작업을 하기에 충분한 공간을 확보하고 있으며, 선미부는 최소한의 규모로 조타실을 구성하고 있어 주로 어업을 하기에 충분한 구조적 특징을 보인다.

반면, 주로 낚시어선업을 전업으로 사용하고 있는 낚시어선의 경우(Fishing Vessel(b))에는 선수부에 일부 어창 및 어구창고를 두고 있으나, 선박 전체 길이(全長)의 2/3정도를 낚시승객의 휴식 공간, 조리실 및 화장실 등의 편의시설을 두고 있어 실제 선상에서 그물작업 등을 통한 어로행위를 하기에 적합하지 않은 구조를 가지고 있으며, 특히 이러한 낚시어선에서는 일반적인 순수 어업행위 시 손쉽게 확인할 수 있는 어로장비(통발, 부표 등) 등을 비치하고 있지 않은 경우가 대부분이다.

이에 따라 「낚시관리법」에 따른 낚시어선 제도를 해당 법률의 입법 취지에 부합할 수 있도록 관련 법제의 전반적인 재정비가 필요할 것으로 사료된다.

3.2 정부지원 정책(면세유 공급)의 형평성 훼손

어선으로 어업에 종사하면서 발생하게 되는 전체 어업비용 중 임금에 대한 부분을 제외하면 연료비가 가장 높은 비중(약 20% 정도)을 차지하고 있다. 또한 이를 순수 출어비와 대비해서 살펴보면 연료비의 비중은 약 50% 정도를 차지할 정도로 연료비의 비중은 어업경영 측면에서 중요한 요소로 작용한다. 이 같은 사회현상은 매년 지속해서 반복되는 경향을 보이는 것으로 나타났다(Eom et al., 2012; Lee et al., 2012; SUHYUP, 2022).

한편, 여기에서의 조사결과치는 낚시어선보다 규모가 큰 근해어선 등에서 소요되는 어업비용에 대한 것을 나타내고 있으나 총톤수 9.77톤급 낚시어선의 경우 선장과 안전요원 총 2명 정도가 낚시어선업에 종사하는 것을 고려하면, 연료비에 대한 부담은 오히려 연안소형 어선에서 더 가중될 것으로 사료된다.

이와 관련해서 정부에서는 「조세특례제한법」 제106조의2제1항제1호 및 「영농기자재등면세규정」 제14조제3호·제15조에 따라 어민이 어업에 사용하기 위한 석유류의 공급에 있어 부가가치세와 제조장 또는 보세구역에서 반출되는 것에 대한 개별소비세, 교통·에너지·환경세, 교육세 및 자동차세를 면제하도록 하고 있으며, 여기에서의 어업용 면세석유류의 공급범위는 「영농기자재등면세규정」 제15조제1항제1호라목 및 마목에 따라 다음과 같은 선박으로 제한하고 있다.

- i) 「어선법 제2조제1호에 따른 선박으로서의 어민이 직접 포획·채취한 어획물을 어업장으로부터 양육지까지 운반하는 용도로 사용하는 해당 어민 소유의 선박

(같은 법 제3조에 따른 어선의 설비를 포함)

- ii) 「낚시관리법」에 의하여 신고한 낚시어업용 선박 (「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제3호에 따른 어업인이 「어선법」 제13조제1항에 따라 등록한 선박만 해당)

이에 더해 어업용 면세유를 공급받기 위한 조건으로는 어민(어업인)의 자격요건 또한 갖추고 있어야 하는 것으로 규정하고 있으며, 이에 대한 세부 조건은 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제3호 및 같은 법 시행령 제3조제2항에 따라 i) 어업·양식업 경영을 통한 수산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 사람, ii) 1년 중 60일 이상 어업·양식업에 종사한 사람으로 하고 있다.

한편, 앞의 ii)에 따라 「낚시관리법」에 의하여 신고한 낚시어업용 선박에 대한 면세유 공급과 관련해서는 과거 1995년 낚시어선에 대한 제도적 개념이 처음 도입될 당시 「조세특례제한법」 등에 따른 어업용 면세유 공급 대상에 낚시어선을 포함하고 있지 않았다. 이는 어선을 낚시어선업으로 사용하고자 하는 경우, 이를 「수산업법」 제2조제2호 및 「내수면어업법」 제2조제5호에 따른 어업활동으로 간주하지 않고 유선 행위 정도로 간주하면서 순수 어업에 사용되는 어선과의 형평성 등을 고려한 것으로 볼 수 있다.

이후 낚시어선에 과세유를 공급하는 것과 관련해서 사회 여러 관련 단체에서는 앞서 언급한 바 있는 낚시어선업 제도의 입법 취지 등을 내세우면서 낚시어선에도 면세유를 공급해줄 것을 정부에 요구하였다. 정부에서는 이 같은 사회적 여론을 반영하면서 연해해역의 어족자원 고갈 및 고유가 등으로 어려움을 겪고 있는 어민들의 생계를 보장하고, 또한 어업용 면세유 공급대상인 어선으로 낚시어선업을 할 때는 과세유를 사용해야 하는 제도적 모순을 해결하고자 하는 정책 기조에 따라 2005년 2월 19일 「영농기자재등면세규정」을 개정하여 현재는 낚시어선에도 면세유를 공급하고 있다(FISHECO, 2003; 2010).

그러나 앞서 Table 1에서 언급한 내용과 같이 낚시어선 이용객은 매년 증가 추세를 보이고 있으며, 이로 인해 수반되는 평균 매출액 또한 계속해서 증가함에 따라 여러 단체에서 낚시어업용 선박에도 면세유 공급을 요구하면서 내세운 낚시어선 제도의 입법 취지가 무색해질 정도로 어한기·금어기·휴어기에 어선을 사용하여 낚시어선업을 겸업(부업) 정도로 병행하지 않고 거의 1년 내내 어선을 낚시어선업에 사용하는 사례가 빈번히 발생하고 있다.

이로 인해 평상시 순수 어업에 종사하다 특정한 시기에 한해 한시적으로 낚시어선업을 하고자 하는 어민들과 사실상 어업을 하지 않고 낚시이용객들을 상대로 어선을 빌려주는 것으로 고수익을 발생시키는 낚시어선업 전업 종사자들

손영태

과의 면세유 공급에 대한 형평성에 있어서도 많은 사회적 논란을 야기 시키고 있다(CHOSUN, 2012).

뿐만 아니라, 낚시어선업을 전업으로 하고 있는 종사자 중 일부는 어업용 면세유를 공급 받기 위해 어민(어업인)의 자격요건(어업을 통한 수산물 연간 판매액(120만원 이상) 및 어업 종사 기간(60일 이상))을 준수하지 않고, 이를 증명하기 위한 서류를 허위로 발급받아 부정하게 공급받은 면세유를 낚시어선업에 사용하다 적발되는 사례는 지속적으로 발생하고 있는 실정이다.

실제 위반사례로 수산물 연간 판매와 관련해서는 항·포구 인근에서 타인으로부터 수산물을 구입한 뒤 마치 본인 스스로가 어업 중 수산동식물을 포획·채취한 것으로 하였으며, 또한 어업 종사 기간과 관련해서는 어업을 가장해서 허위로 입·출항을 반복하면서 그 해당 기간을 충족시키는 방법 등을 사용한 것으로 드러났다(YNA, 2016; YEONGNAM, 2021).

참고로 면세유를 공급받기 위해 어업인을 증명하기 위해서는 「어업인 확인서 발급규정」 제4조에 따라 어업인 확인서를 발급받도록 하고 있으며, 각각의 자격요건을 증명하기 위한 서류는 다음과 같다.

- i) 어업·양식업 경영을 통한 수산물의 연간 판매액이 120만원 이상임을 증명하는 서류
 - ① 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제2조의 도매시장법인, 시장도매인·중도매인·매매참가인·산지 유통인 및 농수산물종합유통센터에 수산물을 판매한 금액
 - ② 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제5호의 생산자 단체에 수산물을 판매한 금액
 - ③ 「유통산업발전법」 제8조 및 같은 법 시행규칙 제5조에 따라 등록하여 영업을 시작한 대규모점포 등의 개설자에게 수산물을 판매한 금액
 - ④ 「부가가치세법」 제8조에 따라 사업등록을 한 사람에게 수산물을 판매한 금액
 - ⑤ 어촌계 매매장부 등 어촌계 자체적으로 관리하는 장부에 기록된 개인별 판매금액 또는 배분금액(단, 어촌계 매매장부에는 기재된 내용이 거짓이 없음을 확인하는 어촌계장의 서명이 있어야 한다)
 - ⑥ 그 밖에 일반소비자에게 수산물을 직접 판매한 경우 판매자와 구매자간의 거래내역서류에 기록된 거래금액(단, 이 경우 구매자의 인적사항, 연락처, 거래품목, 거래일자 및 거래금액 등을 확인할 수 있어야 하며 기재된 내용이 거짓이 없음을 확인하는 구매자의 서명이 있어야 한다)
- ii) 1년 중 60일 이상 어업·양식업에 종사한 자임을 증명하는 서류

- ① 「선박안전 조업규칙」 제9조의 규정에 의한 선박 출항·입항 신고기관에 출항·입항 신고를 하고 어업에 종사한 날의 수(단, 「낚시관리법」 제33조에 따른 낚시어선의 출항·입항 신고일수는 제외한다)
- ② 「어업면허의 관리 등에 관한 규칙」 제47조의 규정에 의한 어장관리실태조사서에 기록된 어업에 종사한 일 수
- ③ 어촌계 조업일지 등 어촌계 자체적으로 관리하는 장부에 기록된 어업에 종사한 날의 수(단, 어촌계 조업 일지에는 기재된 내용이 거짓이 없음을 확인하는 어촌계장의 서명이 있어야 한다)

3.3 낚시어선의 위험성 평가

낚시어선의 승선정원은 「낚시관리법」 제28조에 따라 「어선법」에 따른 어선검사증서에 적힌 어선원 및 어선원 외의 사람 각각의 최대승선인원으로 하고 있다. 이에 따라 「어선법」에 따른 최대승선인원을 산정하는 방식은 앞서 언급한 바와 같이 낚시어선은 총톤수 10톤 미만의 동력어선에 한해 인정하고 있는 것과 관련해서 「어선법 시행규칙」 제64조제1항 및 「총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준」 제64조제1항제1호부터 제3호까지를 적용하도록 하고 있으며, 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

- i) 선원실 등에 대하여 다음 각목에 따라 계산된 정수를 합한 인원
 - 가. 침대가 비치된 경우에는 침대 1개에 대하여 1명으로 계산하여 얻은 수
 - 나. 의자석이 비치된 경우에는 의자석의 정면너비(미터)를 0.45미터로 나누어 얻은 수. 이 경우 의자석은 안쪽길이 0.40미터 이상의 것으로서 적당한 등판과 의자석 전면에 0.3미터 이상의 공간을 가진 것
 - 다. 침대 또는 의자석이 차지하는 면적을 제외한 바닥면적을 0.45제곱미터로 나누어 얻은 수
- ii) 다음 계산식에 따라 계산된 정수에 해당하는 인원

$$\frac{353 \times (0.55L \cdot B \cdot D)}{1000} + 3$$

이 식에서 L은 배의 길이(미터), 다만, 선외기를 거치한 어선은 「선박톤수의 측정에 관한 규칙」에 따른 측정 길이로 하며, B는 배의 너비(미터), D는 배의 깊이(미터)를 말한다.

- iii) 다음 계산식에 따라 계산된 정수에 해당하는 인원
총톤수×2+3

한편, 낚시어선업자 대부분은 항차별 최대 매출액 등을 고려하여 승선인원수가 가장 많이 산정되는 위의 iii)에 따라 계산된 인원을 선호하고 있으며, 이는 현재 국내 낚시어선 중 가장 큰 규모에 해당하는 9.77톤 기준으로 최대 22명

낚시어선 개념의 재정립과 법제 정비에 관한 연구

까지 승선정원을 지정할 수 있다. 그러나 이는 순수 어로작업 등을 하는데 있어 보다 용이하도록 하기 위한 것으로 낚시어선에 승선하여 여가활동에 필요한 적정인원을 이와 동일하게 산정하는 것은 이 검사기준의 근본 취지에도 맞지 않는다 할 것이다.

특히 낚시어선 이용객들 대부분은 불특정 다수인으로 하고 있으며, 한 번의 사고로도 대형 인명피해를 발생할 수 있는 개연성을 가지는 등 안전 확보에 있어 매우 취약한 운영 행태를 보이고 있으므로 낚시어선 운영에 있어서의 최대승선인원 산정과 관련한 규정은 재검토가 필요하다(Son, 2018).

실제 앞서 언급한 2015년 ‘돌고래호’ 전복사고와 2017년 ‘선창1호’ 충돌사고 등을 통해서도 낚시어선을 통한 사고 위험성의 심각성은 확인할 수 있으므로 낚시어선에 적용되는 안전기준의 재정비가 필요하다.

참고로 위의 최대승선인원 산정방식 중 iii)과 같은 방법은 어선 이외 기타 선박의 안전을 확보하기 위하여 마련하고 있는 「선박안전법」에 따른 여객선(유선) 및 「수상레저기구의 등록 및 검사에 관한 법률」에 따른 수상레저기구에는 별도로 규정하고 있지 않은 점 등을 고려할 때, 이를 통해서도 iii)의 최대승선인원 산정방식은 「어선법」에 따른 어선의 순수 어업특성을 반영한 것으로 볼 수 있다.

이상의 내용에 따라 총톤수 9.77톤급의 낚시어선에 산정된 승선정원(22명) 중 낚시어선업 종사자 2명(선장, 낚시어선 안전요원)을 제외하면 낚시어선 이용객은 최대 20명까지 승선할 수 있다. 그러나 낚시어선업에 사용되는 어선의 경우 그 규모의 특성상 많은 인원이 갑자기 급변하는 해양환경 변화에 적절히 대응하는데 있어 제한적 규모를 가지고 있으며, 특히 낚시어선 이용객은 어선원들에 비해 상대적으로 대응능력이 미흡한 불특정 다수인으로 하고 있어 해양사고가 발생할 시 상당한 인명피해를 동반하는 특성을 보인다.

이에 더해 낚시어선은 앞서 언급한 바와 같이 정부에서는 불특정 다수인이 이용하는 다중이용선박으로 취급하고 있으며, 특히 승선정원(최대승선인원)이 13명 이상인 낚시어선의 경우에는 「선박안전법」 제2조제10호에 따라 13인 이상의 여객을 운송할 수 있는 선박에 해당하는 여객선과 동일한 자격을 부여하여 집중 관리하고 있다.

그러나 이는 해양사고 예방측면에서 동일한 안전 관리 대상 정도로만 여기고 있는 것으로 실제로는 이에 적용되고 있는 각각의 검사기준 등은 여객선과 상당한 차이를 보이고 있으므로 보다 근본적이고 세밀한 대응방안 마련이 필요하며, 이 또한 낚시어선을 「어선법」에 따라 등록된 어선일 것을 요구하면서 이와 관련한 검사기준의 적용에 따른 것으로 이에 해당하는 각종 설비를 중심으로 한 관련 규정을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 여객선의 경우, 「선박안전법」 제26조의 규정에 따른 조타설비, 계선·양묘설비, 거주설비, 위생설비, 항해설비, 하역설비 등 기타 작업설비, 구명설비, 소방설비, 전기설비, 선박의 기관에 관한 사항, 선박의 방화조치 등에 관한 사항 및 소형선박의 선체·기관·그 밖의 시설의 설비기준 등에 관한 사항을 규정하고 있는 「선박설비기준」, 「선박구명설비기준」, 「선박소방설비기준」, 「선박전기설비기준」, 「선박기관기준」, 「선박방화구조기준」 및 「소형선박의 구조 및 설비 등에 관한 기준」 등이 있다.

다음으로 낚시어선은 「낚시관리법 시행령」 제16조제1항제1호·제2호에 따라 총톤수 10톤 미만의 동력어선일 것으로 제한하고 있으므로 이는 「어선법」 제3조·제5조·제5조의2에 따라 소형어선의 선체·기관·그 밖의 설비와 「어선법 시행규칙」 제64조제1항에 따른 최대승선인원 계산 등에 관한 사항을 정하고 있는 「총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준」과 그 밖에 「낚시관리법 시행령」 제16조제1항제3호에 따른 각종 설비 기준을 따르도록 하고 있어 여객선 보다 상대적으로 간소한 정도의 검사기준이 적용되는 것을 확인할 수 있다.

좀 더 구체적으로 여객선(29톤급, 소형선박 제외)과 낚시어선에서 가장 큰 규모를 가지는 총톤수 9.77톤급의 낚시어선 상호간 연해구역을 기준으로 안전설비(구명·소방설비)의 종류에 대해 살펴보면 다음과 같다(Table 7).

Table 7. Types of Safety Equipment by Ship's Types

Division	Fishing vessel	Passenger ship
E.R.F	<ul style="list-style-type: none"> · Life raft, Life buoy · Life jacket & light · Self igniting light 	<ul style="list-style-type: none"> · Life raft, Life buoy · Life jacket & light · Self igniting light · Self activating smoke signal · Rocket parachute signal
F.F.E	<ul style="list-style-type: none"> · Fire extinguisher 	<ul style="list-style-type: none"> · Fire extinguisher · Fire pump, Fire hose · Fire nozzle

[Notice]

E.R.F: Emergency Rescue Facilities

F.F.E: Fire-Fighting Equipments

참고로 여기에서 소형 여객선을 제외한 것은 실제 총톤수 9.77톤급 어선의 길이는 대체로 배의 길이가 12미터 이상으로, 소형 여객선의 경우 「선박안전법」에 따른 「소형선박의 구조 및 설비 등에 관한 기준」 제2조제1호에 따라 선박길이 12미터 미만의 선박으로 규정하고 있어 상호 비교 기

준의 적정성을 논하기 위한 것으로 해당 대상 선박은 실제 규모(길이, 너비, 깊이)에 있어서도 유사한 형태를 가지고 있는 것으로 파악되며 선박의 전체 길이에 해당하는 전장은 오히려 낚시어선이 좀 더 긴 형태의 구조를 보이고 있는 경우도 있다(Fig. 4).

	
Length: 16.24m (L.O.A: 21m)	Length: 20.0m (L.O.A: 20m)
Breadth: 4.37m	Breadth: 4.38m
Depth: 0.8m	Depth: 1.79m
Fishing vessel (b) (Gross tonnage 9.77t)	Passenger ship (Gross tonnage 29t)

Fig. 4. Types of Fishing Vessel (a).

4. 낚시 전용 선박 도입에 따른 제도 개선방안

4.1 「낚시관리법」상 낚시어선 개념의 재정의

우리나라에서 낚시어선 제도를 도입한 이후 최근까지 낚시어선업을 전업으로 사용하고 있는 어선의 형태(Fig. 1 右, Fig. 3)를 과연 일반 보편적으로 사회에서 통념될 수 있는 순수 어업용 어선으로서의 자격을 가지는지에 대한 문제제기는 끊임없이 지속되고 있다.

그러나 낚시어선의 운영 및 지도·감독을 담당하고 있는 해양수산부(수산자원정책과)에서는 낚시를 국민의 대표적 해양레저 활동으로 평가하면서 지역경제 활성화뿐만 아니라 산업적 측면에서도 중요한 역할을 하는 것으로 인식하고 있다. 일부 낚시와 관련한 안전사고, 해양환경오염 및 수산자원 남획 등의 사회적 문제를 제기하고는 있으나, 이 또한 낚시산업을 발전시키는데 있어서의 한계 정도로만 간주하고 있는 실정이다. 이는 「낚시관리법」 제43조에 따라 정부에서 추진하고 있는 『낚시진흥 기본계획』에서도 잘 나타나고 있다.

이와 같은, 낚시와 관련한 정부 정책은 실제 현장에서 여실히 나타나고 있으며, 지방의 특정한 어업단체에서는 자체적으로 건조한 낚시어선을 다음과 같이 홍보하고 있다.

‘급증하고 있는 바다 낚시관광 수요에 부응하고, 어촌 소득증대의 일환으로 OO항을 낚시어선 거점항으로 조성하여 마을기업을 키워나가겠다. 또한 가족단위 생활낚시로 발전하고 있는 바다낚시문화에 부응하여 냉난방과 선실 및 침실

과 조리 및 화장실, TV 등 내부시설을 갖추고 있다. OO항이 낚시어선의 메카로 거듭나기를 바라며, 관광객이 첨단 낚시어선과 함께 관광 시너지 효과를 거둘 수 있을 것으로 기대된다.’(KWANGJU, 2019).

이처럼 오로지 낚시어선을 통한 소득증대에만 집중되고 있는 낚시어선업의 편향된 문화는 「낚시관리법」에서 낚시어선업을 도입하게 된 입법 취지에 합당하지 않은 것은 물론이고 우리 사회가 합법을 가장한 비상식적 해양산업 육성을 조장하는 결과를 초래할 가능성이 매우 높으므로 이에 대한 전반적인 사회적 합의를 통한 개선방안 마련이 시급하다 할 것이다.

이에 따라 현행 「낚시관리법」에 따른 낚시어선이 이 법의 입법 취지에 따라 합당하게 운용될 수 있도록 하기 위한 법제 정비가 필요하다.

이와 관련해서는 「낚시관리법」에서 규정하고 있는 낚시어선의 개념 및 낚시어선의 건조검사 시 적용받고 있는 「총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준」에서 어선의 설비(구조) 등과 관련해서 규정하고 있는 내용을 중심으로 다음과 같이 그 개정(안)을 제시하고자 한다(Table 8-9).

이를 통해 「낚시관리법」 및 「총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준」을 충족하지 못하는 어선의 경우에는 「낚시관리법」에 따른 낚시어선의 자격을 박탈하여 편법적인 영업행위를 하지 못하게 함으로써 낚시 포획량 증가로 수산자원에 미치는 부정적 요인을 사전에 차단하는 효과가 있을 것으로 기대하며, 결국 이는 장기적인 관점에서 연안어업의 질서 확립에 기여할 것으로 사료된다.

Table 8. Fishing Management and Promotion Act (amendment)

current	amendment
제2조(정의) 1~ 6. (생략)	제2조(정의) 1~ 6. (현행과 같음)
7. “낚시어선”이란 「어선법」에 따라 등록된 어선으로서 낚시어선업에 쓰이는 어선을 말한다. (후단 신설)	7.----- ----- ----- ----- ----- 다만, 상갑판에는 「수산업법」 또는 「내수면어업법」에 따라 받은 어업허가에 합당한 어창, 어구창고 및 어로작업장소 등이 충분히 확보 되도록 선체의 공간을 확보하여야 하며 이에 대한 세부 기준은 해양수산부장관이 정하여 고시한다.
8~ 10. (생략)	8~ 10. (현행과 같음)

낚시어선 개념의 재정립과 법제 정비에 관한 연구

Table 9. Structure & equipment standards for small-sized fishing vessels with a gross tonnage of less than 10 gross tons (amendment)

current	amendment
제13조(어선의 설비 등) ① (생략)	제13조(어선의 설비 등) ① (현행과 같음)
<신설>	② 제1항에 따른 소형어선을 「낚시 관리 및 육성법」 제2조제7호에 따른 낚시어선업으로 사용하고자 하는 경우 해당 어선의 상부구조물 최전단면(또는 최후단면) 끝단에서 선수(또는 선미)방향으로의 상갑판 길이는 배의 길이 40% 이상이어야 한다. 이 경우 해당 어선이 어업에 합당한 선형을 가지는지에 대한 여부는 「어선법」 제33조에 따른 「차세대 표준어선형 설계도면」 제2조제1호에서 규정하고 있는 차세대 표준어선형을 고려할 수 있다.
② (생략)	③ (현행 제2항과 같음)

위의 Table 9에서 언급하고 있는 「총톤수 10톤 미만 소형 어선의 구조 및 설비기준」 제13조제2항에 대한 개정(안)내용 중 상갑판의 길이를 해당 어선의 상부구조물 최전단면(또는 최후단면) 끝단에서 선수(또는 선미)방향으로의 상갑판 길이를 배의 길이 40% 이상으로 제안한 것은 어선으로 어업을 하면서 어창, 어구창고 및 어로작업장소 등을 충분히 확보하기 위한 최소한의 범위를 정한 것으로 이는 앞서 언급한 일반 보편적인 어선의 형태(Fig. 1 左, Fig. 2)의 규모 및 「차세대 표준어선형 설계도서」에서 규정하고 있는 차세대 표준어선형의 설계도면 등을 검토하여 그 적정 범위를 제시하였다.

4.2 면세유 공급 대상 적용범위 강화

현행 「조세특례제한법」 제106조의2제1항에서는 어업용 석유류에 대한 부가가치세 등을 감면하고 있으며, 또한 여기에서는 선박의 종류 중 어업용 이외 연안여객선박용에도 동일하게 적용하고 있다.

그러나 연안을 운항하는 여객선박 중에서는 「관광진흥법」 제2조에 따른 관광사업 목적으로 사용되는 여객선박은 제외하도록 하고 있으며, 이 경우 관광사업은 「관광진흥법」

제2조제1호에 따라 관광객을 위하여 운송, 숙박, 음식, 운동, 오락, 휴양 또는 용역을 제공하거나 그 밖에 관광에 딸린 시설을 갖추어 이를 이용하게 하는 업(業)으로 규정하고 있다.

마찬가지로, 어선으로 낚시어선업을 주로 영위하고자 하는 낚시어선의 경우에도 「수산업법」 제2조제2호 및 「내수면어업법」 제2조제5호에 따른 순수 어업활동으로 볼 여지는 없으며, 주로 유선에 해당하는 영업행위로 간주하는 것이 합당할 것이다.

이에 따라 어민이 어업에 사용하는 석유류를 면세유로 공급하기 위한 대상 선박의 범위를 보다 명확하게 하기 위한 개선책 마련이 필요하며, 이를 위한 관련 법제 개정(안)을 제시하면 다음과 같다(Table 10).

Table 10. Regulations of Agricultural Equipments Tax Exemption (amendment)

current	amendment
제15조(농업·임업·어업용 면세석유류의 범위) ① (생략)	제15조(농업·임업·어업용 면세석유류의 범위) ① (현행과 같음)
1. (생략)	1. (현행과 같음)
가. ~ 라 (생략)	가. ~ 라 (현행과 같음)
마. 「낚시 관리 및 육성법」에 의하여 신고한 낚시어선업용 선박(「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제3호에 따른 어업인이 「어선법」 제13조제1항에 따라 등록된 선박만 해당한다)	마. 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제3호에 따른 어업인이 「낚시 관리 및 육성법」에 따라 신고한 선박만 해당한다.
2. (생략)	2. (현행과 같음)
② (생략)	② (현행과 같음)
1.~ 2. (생략)	1.~ 2. (현행과 같음)

위의 Table 10에 따른 「영농기자재등면세규정」 제15조 제1항제1호마목에 대한 개정(안)은 선박으로 유선 행위를 하는 사업자와의 형평성을 고려한 것과 동시에 「낚시관리법」 및 「어선법」에 따른 검사기준 등을 통해 낚시어선의 개념을 명확히 함으로써 「낚시관리법」의 입법 취지에 합당하게 낚시어선업을 영위하는 낚시어선업자의 권익을 보호하기 위한 조치방안의 일환으로 제안하였다.

4.3 낚시어선 적용 검사기준(최대인원산정)의 재검토

낚시어선 사고에서 가장 우려되는 것은 과도한 승선정원으로 인한 대형 인명피해의 발생이다. 이는 앞서 언급한 해

손영태

양사고의 사례(2015년 ‘돌고래호’ 전복사고, 2017년 ‘선창1호’ 충돌사고 등)를 통해서도 알 수 있다.

현행 「총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준」 제64조제1항제1호부터 제3호까지에서는 최대승선인원 계산 방식에 대해 규정하고 있으며, 이 중 낚시어선업자는 보다 많은 소득을 올리기 위해 이 기준 제64조제1항제3호에 따른 '총톤수×2+3'으로 하는 것을 선호하고 있다.

현재 우리나라 낚시어선 중 제일 큰 규모를 가지는 총톤수 9.77톤 어선을 이 방식으로 승선정원을 산정할 경우 최대 22명(선장 1, 안전요원 1 포함)까지 승선할 수 있으며, 이는 선박의 안전측면에서 가장 강화된 검사규정을 적용하고 있는 여객선의 기준(여객 13인 이상)보다 많은 인원수에 해당하므로 이에 대한 개선책 마련이 필요하며 이에 대한 문제점은 사회 여러 일각에서 지속적으로 제기되고 있는 실정이다(Kim, 2016).

한편, 이와 같은 최대승선인원 산정방식은 어선의 조업 여건을 보다 용이하게 하도록 하기 위한 조치에 따른 것으로 볼 수 있으므로 이를 불특정 다수인에 해당하는 낚시어선 이용객에게 같은 조건으로 적용하는 것은 합당하지 않다(Kim, 2021; Son, 2018).

이에 따라 낚시어선의 승선정원 산정과 관련해서 여러 개별 규정(「어선법」, 「낚시관리법」 및 「총톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준」 등)에서 명시하고 있는 내용을 앞서 새로이 언급한 낚시어선의 개념과 연계해서 낚시어선에 승선하는 정원의 수를 보다 합당하고 합리적으로 산정하는데 있어서의 제도적 근거를 다음과 같이 제시하고자 한다(Table 11~14).

Table 11. Fishing Vessels Act (amendment)

current	amendment
제3조의2(복원성 승인 및 유지) ① (생략)	제3조의2(복원성 승인 및 유지) ① (현행과 같음)
1. (생략)	1. (현행과 같음)
2. 「낚시 관리 및 육성법」 제2조제7호에 따른 낚시어선으로서 어선검사증서에 기재된 최대승선인원이 13명 이상인 어선(후단 신설)	2. ----- ----- ----- ----- ----- ----- 이 경우 최대 승선인원은 낚시어선 해당 하는 란에 기재된 것으로 한다.
② ~ ⑤ (생략)	② ~ ⑤ (현행과 같음)

Table 12. Enforcement regulations of the Fishing Vessels Act (amendment)

current			
[별지 제61호서식]			
최대승선인원	명(어선원:	명, 어선원 외의 자:	명)
amendment			
[별지 제61호서식]			
최대 승선 인원	어선	명(어선원:	명, 어선원 외의 자: 명)
	낚시 어선	명(어선원:	명, 낚시승객: 명)

Table 13. Fishing Management and Promotion Act (amendment)

current	amendment
제28조(승선정원) 낚시어선의 승선정원은 「어선법」에 따른 어선검사증서에 적힌 어선원 및 어선원 외의 사람 각각의 최대승선인원으로 한다.	제28조(승선정원)----- ----- ----- ----- 낚시승객 ----- ----- -----

Table 14. Structure & equipment standards for small-sized fishing vessels with a gross tonnage of less than 10 gross tons (amendment)

current	amendment
제64조(최대승선인원) ① (생략)	제64조(최대승선인원) ① (현행과 같음)
1. (생략)	1. (현행과 같음)
가. ~ 다. (생략)	가. ~ 다. (현행과 같음)
2. (생략)	2. (현행과 같음)
3. 다음 각 목의 요건에 적합한 어선으로서 다음 계산식에 따라 계산된 정수에 해당하는 인원 (후단 신설) 총톤수×2+3	3. ----- ----- ----- ----- (다만, 「낚시 관리 및 육성법」 제2조제7호에 따른 낚시어선으로 사용하고자 하는 경우에는 이를 적용하지 아니한다) -----
가. ~ 마. (생략)	가. ~ 마. (현행과 같음)
② ~ ④ (생략)	② ~ ④ (현행과 같음)

5. 결론

우리나라 정부에서는 농어업인 삶의 질 향상 및 소득수준 증대를 위한 여러 정책들을 추진하고 있으며, 이 중 어촌관광의 활성화, 어가소득의 증대 및 농어촌의 발전 등을 목적으로 추진하고 있는 낙시어선 관련 정책 또한 이러한 정책 기조와 그 방향성을 같이 하는 것으로 볼 수 있다.

그러나 1995년부터 시작된 낙시어선 제도는 그 본래 도입 취지에 맞지 않게 운영되고 있으며, 이로 인해 발생하는 여러 사회적 문제는 이 제도의 입법 취지를 무색하게 할 정도로 심각한 수준에 이르렀으나 현재까지 이에 대한 개선책을 마련하고 있지 못한 실정이다.

현재 낙시어선으로 인해 발생하고 있는 문제의 가장 근본 원인은 해당 어선의 설비(구조) 등으로 인한 선형에 대한 부분으로 이는 정상적인 어업활동을 할 수 없는 것 있음에도 관련 규정에서는 이를 어선으로 간주하지 아니할 제도적 장치가 마련되어 있지 않다는 것이다.

이처럼 어선은 어로활동에 용이한 일반 보편적이고 합리적 수준의 형태를 가져야 할 것이나, 대부분의 낙시어선업자들은 낙시어선업에 치우친 편향되고 비정상적인 선형을 선호하면서 이로 인해 금어기 등에 겸업(부업) 정도로 낙시어선업에 종사하는 어업인들과의 갈등이 심화되는 것을 비롯하여 기존 유선 업자와의 면세유 공급 등에 대한 형평성 논란이 제기되는 등의 또 다른 사회적 문제를 야기 시키고 있다.

한편, 낙시어선업자들이 어선으로 순수 어업보다 낙시어선업에 치우치는 이유는 낙시이용객들의 증가에 따른 소득 증대의 기대감과 순수 조업에 어선을 사용하는 것보다는 상대적으로 관리가 수월하고, 이용객 수를 일정 수준으로만 유지하면 기본적 생계수단이 될 수 있다는 편리함 때문인 것으로 사료된다. 결국, 이와 같은 낙시어선의 운용 행태는 낙시어선에 대한 명확한 개념 정립의 부재에서 비롯된 것으로 볼 수 있으므로 이에 대한 근본 개선책 마련이 필요하다.

이에 따라 본 논문에서는 제도적으로 규정하고 있는 현행 낙시어선의 개념 및 구조적 특성 등을 통해 실제 사용되고 있는 낙시어선의 형태에 대해 자세히 분석해 보고, 또한 이러한 비정상적인 낙시어선업 운영 행태가 사회적·경제적 측면에서 우리 사회에 어떠한 영향을 미치는지에 대해서도 살펴보았다. 이를 통해 낙시어선 제도를 정부의 입법 취지에 부합하게 조성하고, 특히 보다 안정적으로 낙시어선업을 운영하기 위한 개선방안으로 낙시어선과 관련한 법제를 중심으로 세부 개정(안)을 제시하였다.

끝으로 본 논문에서 제시한 개정(안) 수용 정도에 따라 기존 낙시어선업을 전업으로 한 어선에 대한 추가 조치가 필

요할 것이나 이를 다루고 있지 못한 점과 낙시어선과 여객선 상호 간 검사기준의 적정성에 대한 부분은 그 내용이 다소 방대하여 본 논문에서 논하지 못하고 낙시어선 운용에 있어 가장 위험한 요소라 할 수 있는 최대승선인원 산정에 대한 부분만을 언급한 한계가 있다. 이후 낙시어선업에 대한 정책 기조 변화에 따라 이와 관련한 추가 연구가 필요하다.

References

- [1] Chosun Ilbo homepage(2012), Tax-free oil for fishing, fishing vessels eat up (date: 2012. 1. 7.), https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2012/01/06/2012010601579.html.
- [2] Eom, S. H., M. H. Jung, and G. H. Lim(2012), Introduction of Finance for Fishing Boat Building, Korea Maritime Institute.
- [3] KCG(2017-2022), Annual Report on Maritime Distress Accidents Statistics, Korea Coast Guard.
- [4] Kim, D. S.(2016), Problems and Improvements of Fishing Boat Safety Management System, Journal of Korean Public Police and Security Studies Vol. 13, No. 1, p. 33.
- [5] Kim, J. H.(2021), A Study on the Institutional Improvement for the Introduction of Private Vessel for Fishing: Fishing Vessel Business out of Concept of Fishing Vessel, Journal of Korean Maritime Police Science Vol. 11, No. 1, pp. 150-169.
- [6] Korean Fisheries Economy homepage(2003), Petition for the supply of tax-free oil for fishing vessels (date: 2003. 11. 15.), <http://www.fisheco.com/news/articleView.html?idxno=2468>.
- [7] Korean Fisheries Economy homepage(2010), Controversy over the cut-off of tax-free oil from fishing vessel proprietors (date: 2010. 5. 22.), <http://www.fisheco.com/news/articleView.html?idxno=35933>.
- [8] Kwangju Ilbo homepage(2019), Environment-Friendly fishing vessel departs Gangjin Bay (date: 2019. 10. 15.), <http://m.kwangju.co.kr/article.php?aid=1571082600679612145>.
- [9] Lee, S. G., Y. M. Sin, C. P. Cha, D. H. Kim, C. S. Lee, and G. H. Kang(2012), A study on the Implementation of Restructuring and Authority Fishing Vessels Reduction of Fisheries, Ministry for Food Agriculture Forestry and Fisheries.
- [10] MOF(2017), Operation Status of Fishing Vessels Business in 2016, Ministry of Oceans and Fisheries.
- [11] MOF(2020), 2nd Master Plan to Promote Fishing, Ministry of Oceans and Fisheries.

- [12] MOF(2022), Annual Report on Fisheries Fishing Villages, Ministry of Oceans and Fisheries.
- [13] Ministry of Government Legislation homepage(2023), <https://www.law.go.kr>.
- [14] Son, Y. T.(2018), Issues on Legal System and Legislative Direction of Fishing Vessel Operation, Journal of Korean Maritime Police Science Vol. 8, No. 2, pp. 17-41.
- [15] SUHYUP(2022), Fishery Business Management Survey Report in 2022, National Federation of Fisheries Cooperatives.
- [16] Yonhap News Agency homepage(2016), Twenty-one fishing vessel proprietors were caught illegally receiving tax-free oil for fishing vessels (date: 2016. 9. 28.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20160928117100055>.
- [17] Yeongnam Ilbo homepage(2021), Twenty-four fishing vessel proprietors were caught illegally receiving tax-free oil for fishing vessels (date: 2021. 10. 26.), <https://www.yeongnam.com/web/view.php?key=20211026010003263>.

Received : 2023. 10. 06.

Revised : 2023. 10. 26.

Accepted : 2023. 10. 27.