

리걸 임팩트 연구

2023 - 05

환경생태보호의 관점에서 살펴본  
**낙시 관련 법률개정안의  
법체계적 검토 및 개선 방안**



# 환경생태보호의 관점에서 살펴본 낙시 관련 법률개정안의 법체계적 검토 및 개선 방안

연구책임자 : 진주(사단법인 동아시아바다공동체 오션 / 책임연구원)  
이종명(사단법인 동아시아바다공동체 오션 / 연구소장)

연 구 원 : 최재홍(법무법인 자연 / 변호사)  
김종철(공익법센터 어필 / 선임연구원)  
김은희(시민환경연구소 / 부소장)

본 연구는 재단법인 브라이언임팩트의 “리걸임팩트 법제정 연구 지원 프로그램”의 지원을 받아 수행되었습니다.

I. 서론 .....	1
1. 개정법률안 발의 및 진행 과정 .....	3
2. 낚시쓰레기 연구조사 및 실태 .....	5
3. 2023년 낚시쓰레기 현장 조사 .....	7
II. 헌법과 국제규범 등을 통해 살펴본 낚시 제도 .....	11
1. 국제법 및 헌법 .....	13
2. 책임 있는 어업을 위한 행동규범 (Code of Conduct for Responsible Fisheries) .....	15
3. 유엔식량농업기구 책임 있는 어업을 위한 기술 지침 (TECHNICAL GUIDELINES FOR RESPONSIBLE FISHERIES) 제13호 ..	16
4. 유럽 내수면 어업 자문위원회(European Inland Fisheries Advisory Commission)의 낚시를 위한 행동규범(the Code of Practice for Recreational Fisheries) .....	17
III. 해외 법률 및 정책 분석 .....	25
1. 분석 배경 .....	27
2. 국가별 법률 및 정책 .....	31
3. 해외 사례의 국내 적용 가능성 .....	49
IV. 법률개정안의 법체계적 분석 .....	55
1. 개요 및 분석 방법 .....	57
2. 수산자원관리법 분석 .....	61
3. 낚시관리육성법, 물환경보전법, 하천법, 무인도서보전관리법 통합 분석 .....	62
4. 법률개정안 분석에 기반한 제도적 개선 방안 .....	67

---

V. 법률개정의 방향에 관한 제언 .....	69
1. 헌법 및 국제규범과 양립하는 법률개정 .....	71
2. 해외 법률 및 정책에서 우리사회에 적용할 수 있는 법률개정 방향 .....	72
3. 환경과 생태를 지키면서 뉘시인들의 권리를 보장하는 법률개정 방향 .....	74
• 참고문헌 .....	77

# I 서론

1. 개정법률안 발의 및 진행 과정
2. 낙시쓰레기 연구조사 및 실태
3. 2023년 낙시쓰레기 현장 조사



## 1. 개정법률안 발의 및 진행 과정

### ○ 2022년 천만 낚시인, 낚시규제 완화를 통한 낚시인의 권리 요구

- 국내에 낚시인들의 단체 또는 기관은 전국낚시인협회, 한국낚시협회, 한국낚시단체총연합회, 한국낚시어선협회, 낚시하는 시민연합 등 여러 단체가 낚시인, 낚시업을 중심으로 구성되어 있다.
- 2022년 한국낚시협회(현 협회장 김오영, 낚시업 종사)를 중심으로 낚시관련 법률 개정안을 준비하기 위해 2022년 4월에는 한국법제연구원에 낚시규제법 관련 연구 용역을 위탁하였고<sup>1)</sup>, 6월에는 낚시의 스포츠 정착과 낚시규제법 개정을 위한 포럼을 국회에서 개최하였다.<sup>2)</sup>
- 한국낚시협회는 해수부와 낚시활성화에 관해 지속적으로 소통해왔으며, 낚시금지 대책위원회를 구성하여 지방정부에서 낚시금지 또는 통제 구역을 지정하려는 시도에 대응해왔다. 한국낚시단체총연합회는 2021년 낚시규제 조항에 관해 농식품부와 소통, 낚시업계의 이해를 반영했으며, 해수부로부터 친환경낚시도구 개발지원 사업 심사 및 선정을 위임받아 활동해왔다. 낚시하는 시민연합(김욱 대표)은 한편으로 낚시인들의 권리를 넓히기 위해 낚시금지 또는 통제구역 확대를 저지하는 활동에 참여해왔으며, 다른 한편 낚시쓰레기 문제를 인식하고 현장 수거 활동을 하는 활동을 해왔다.

### ○ 낚시관리육성법, 물환경보전법, 하천법, 무인도서관리법, 수산자원관리법 등 5개 법률개정안 발의

- 김승수 의원 대표로 2022년 11월 낚시행위와 직접 관련된 3개 법률개정안을 발의하였다. 이는 낚시인들의 이해, 즉 지방정부 재량 하에 진행되는 낚시금지 또는 통제 구역에 대해 실질적인 기준을 정하고(중앙정부의 역할 확대, 실태조사 등), 금지·통제 이후 조건이 개선되면 이를 변경·해제하는 내용을 제도화하는 것이

1) 한국법제연구원에서 수행한 이 연구는 법률개정안의 기초가 되었고, 이순태 본부장이 2023년 낚시 환경 정책연구 국회포럼에서 법률개정안을 설명하였다.

2) 국민의 힘 김승수, 김예지 의원실에서 주관한 포럼으로 다음 링크에서 토론자료집을 확인할 수 있다. 정책자료 정책세미나 (nanet.go.kr)

었다. 그리고 이러한 과정에서 낚시인들 또는 낚시단체들의 의견을 반영하는 내용도 포함하였다.

- 2023년 3개 법률개정안은 낚시관리육성법의 관리부처가 해수부이고 물환경보전법과 하천법은 환경부임에 따라 국회 농림축산식품해양수산위원회 및 환경노동위원회에서 심의가 진행되고 있다.
- 2023년 6월 제407회 국회임시회 제2차 해양수산법안심사소위의 논의 이후 정기국회에서 법안이 상정되도록 김승수 의원은 한국낚시협회 등 낚시인들과 함께 낚시환경 정책연구 국회포럼을 개최하였다<sup>3)</sup>. 포럼의 주요 쟁점은 수질오염에 낚시쓰레기의 영향이 미미하며, 낚시구역이 점차 감소함에 따라 낚시인들의 수면이용권이 훼손되고 있다는 것이었다. 낚시행위 및 그로 인한 환경생태와 수산자원에의 영향이 관련되어 있음에도 환경단체 및 환경연구자들과 함께 논의를 진행하지 않고 오로지 낚시인들만의 토론장이 되고 있다는 점이 매우 아쉽다.
- 낚시관련 법률 개정안은 이 3개 법률개정안 외에도 수산자원관리법과 무인도서관리법이 있다. 수산자원관리법은 2022년에 성일종의원과 위성곤의원이 각각 발의하였고, 2023년3월에 이양수 의원이 대표발의한 법안이 있다. 앞의 3개 낚시관련 개정법률안들의 기본 목적이 낚시행위의 규제를 완화하는 데 있는 반면, 수산자원관리법 개정안은 비어업인(주로 낚시인들)들에 의한 어획 행위가 어업인들과 수산자원에 미치는 영향을 중심으로 지역별로 기준을 둘 수 있도록 하고, 위반시 과태료를 부과하도록 강화하는 내용이다. 수산자원관리법에 이미 포함되어 있던 비어업인들의 어획 행위 규제 내용이 강화되는 방향이라고 볼 수 있다. 개정안은 통과하여 2023년 12월 21일 시행 예정이다. 무인도서관리법은 2022년 발의된 개정안으로 준보전무인도서지역에서 낚시행위를 허용하는 내용이 포함되어었는데, 발의한 관리부처인 해양수산부가 환경단체 및 시민사회의 의견수렴 부재로 비판을 받고 해당 내용은 철회하였다.

---

3) 포럼의 내용 및 이에 대한 오션의 관점은 다음 링크에서 확인할 수 있다.

<https://osean.net/bdlist/activity.php?ptype=view&idx=7744&page=1&code=activity>



○ 낚시인, 환경연구자 및 활동가와 함께 ‘개념낚시’ 문화 정착과 제도적 개선 방안 모색

- 오션은 낚시문화의 발전과 낚시쓰레기가 환경오염, 수산자원 및 야생동물에 미치는 영향을 줄이기 위한 제도적, 실천적 방안을 만들어 나가기 위해 낚시인들과 함께 낚시쓰레기 줍기(‘낚줍’ 활동)을 시작했으며<sup>4)</sup>, 낚시인, 환경활동가 및 연구자 등 다양한 이해관계자들이 논의하는 자리를 만들어가고 있다<sup>5)</sup>.

## 2. 낚시쓰레기 연구조사 및 실태

○ 국내 낚시쓰레기 연구조사

- 해양수산부는 해양수산정책연구소를 통해 2022년부터 낚시 관련 정책 연구를 집중해서 진행하였다. 해양수산정책연구소의 연구는 낚시어선업 발전을 위한 제도 개선 방안 연구(연구기간 2021.12.07.~2022.06.04.), 낚시 관리 및 육성 제도 개선(연구기간 2021.12.07.~2022.06.04.), 낚시터업 제도 개선 및 발전방안(연구기간 2021.12.07.~2022.06.04.) 등이다. 법제도 관련 국회입법조사처에서 낚시 관련 제도나 정책을 연구한 내용은 없고, 앞서 언급했듯이 법제연구원에서 2022년 낚시규제법 관련 연구 진행(김승수 의원실, 한국낚시협회)한 바 있다.
- 낚시행위로 인한 환경 및 생태오염은 심각한 상태이며, 그 심각성의 인지는 실태 조사를 통해 확인되고 있다. 이러한 조사는 환경 및 생태오염을 유발하고 있는 수중쓰레기 및 주변환경쓰레기의 주 발생원이 낚시행위임을 밝히고 있어, 낚시행위로 인한 환경 및 생태오염문제를 해결하기 위한 실질적인 제도적 장치가 필요함을 시사하고 있다.
- 해양수산정책연구소(2021)에 따르면, 낚시산업육성지원에 관한 정책 중 수산자원 영향 및 규제 필요성에 있어 낚시쓰레기로 인한 환경악화(56.7%가 심각하다고

4) 자세한 활동 내용은 다음 링크에서 확인할 수 있다.

<https://osean.net/bdlist/activity.php?ptype=view&idx=7777&page=1&code=activity>

5) 11월 27일 대전 KTX 산천 회의실에서 낚시하는 시민연합, 한국낚시협회, 클린낚시캠페인운동본부, 한려해상국립공원, 한국해양과학기술원, 시민환경연구소, 충남야생동물구조센터 등과 함께 정책워크숍을 진행했다.

응답)와 낚추 및 밑밥류 투여로 환경악화(48.2%가 심각하다고 응답) 문제가 심각하다고 한 응답율이 남획이나 수자원 영향의 심각성보다 훨씬 높았다.

#### ○ 오션의 낚시쓰레기 실태조사

- 거문도와 백도를 중심으로 실시한 오션(2021)의 실태조사 결과, 해양쓰레기 항목 중 낚시 관련 쓰레기 비중이 가장 높게 나왔고, 폐납의 단위 면적당 개수도 2018년 조사한 한려해상국립공원보다 2.6배 높게 나타났다. 또한 폐납, 드릴 구멍 및 불탄 자국에 의한 생태계 훼손이 심각한 것으로 분석되었다. 오션이 경남, 강원, 부산 등지에서 진행한 수증정화 캠페인 활동(2021)의 결과를 보아도 낚시쓰레기가 쓰레기 주 발생원으로 파악되었다. 경남은 49%, 강원과 부산은 64%로 조사되었다.
- 오션의 실태조사는 현재 거문도에 진행되는 정책 수립 과정에도 반영되었다고 할 수 있다. 환경부는 지역민의 요구와 근거에 따라 2021년부터 거문도 ‘갯바위 생태 휴식제’ 시범사업을 일 년 동안 실시했다. 이어 2022년 11월부터 거문도 해안 전체로 그 대상을 확대하여 적용하기 시작했다. 생태휴식제는 낚시행위로 인해 거문도의 생태와 환경이 심각하게 오염된 상황과 타지역에서 무분별하게 들어오는 낚시어선의 문제점을 파악하고 이를 적극적으로 대처하는 정책이다. 따라서 해수부가 제출한 준보전무인도서에서 낚시행위의 허용은 현행 규정조차도 제대로 지켜지지 않고 있는 현실을 직시하지 못하는 측면이 있다.
- 오션이 2018년부터 2020년에 걸쳐 4개 광역지자체의 55개 지점을 대상으로 조사한 결과는 낚시쓰레기가 생활쓰레기 비중보다 훨씬 높다는 것을 보여주며, 낚시쓰레기 중 낚시줄(35.2%), 낚시바늘(11.8%)이 가장 많이 조사되었다. 낚시인들(374명) 대상의 인식조사에서 가장 주목할 사항은 낚시인들도 낚시쓰레기의 심각성을 우려하면서 낚시면허 또는 허가제도를 도입하는 데 찬성하고 있다는 점이다(62.7%).

### 3. 2023년 낚시쓰레기 현장 조사

#### ○ 시화호 낚시쓰레기 현장 조사

- 10월 23일과 11월 20일 두 차례에 걸쳐 오션과 낚시하는 시민연합, 시흥환경운동연합, 시화호지속가능파트너십 등 낚시인과 환경활동가들이 공동으로 낚시쓰레기 줍기 활동을 진행했다. 사전방문에서도 확인했었는데, 생각보다 낚시쓰레기 및 생활쓰레기가 많았고 쓰레기를 배출할 수 있는 쓰레기통이나 배출장소가 매우 드문드문 있어 관리에 문제가 있었다. 수자원공사가 청소업체를 고용하여 쓰레기 수거를 진행해 왔으며 ‘낚줍’ 행사 전에도 이미 쓰레기 수거를 했다면 별로 쓰레기가 없을 거라는 이야기를 들었지만, 현장에 쓰레기는 매우 많았다.
- 1차 낚시 쓰레기 수거는 총 300미터 구간에서 진행하였다. 수거와 더불어 조사도 진행하였는데 100미터 구간 당 하나의 정점을 지정하여 10제곱미터(가로 10미터 x 세로 1미터) 면적의 쓰레기를 낚시쓰레기와 생활쓰레기로 크게 구분한 뒤 항목별로 분류하여 기록하였다.
- 이번 시화호 방조제의 낚시쓰레기와 생활쓰레기 조사 결과 각각 46.6개/㎡, 13.2개/㎡가 나왔다. 2018~2020년 동안 오션이 시행한 조사(4개 광역지방정부, 낚시터 55곳) 평균치와 비교할 때 각각 15.5배, 10.2배 높은 수치이다. 2018년 당시 낚시쓰레기 평균 3.0개/㎡, 생활쓰레기 평균 1.3 개/㎡가 나왔었다. 육안으로 볼 때에도 시화호 낚시쓰레기는 상당히 많아보였는데, 조사 결과도 동일하게 나왔다. 시화호의 낚시쓰레기는 대체적으로 오랫동안 누적된 낚시쓰레기가 많은 것으로 추정된다.



[사진 1] 시화호 1차 낚시쓰레기 조사. 사진제공: 낚시하는 시민연합



[사진 2] 시화호 2차 낚시쓰레기. 사진제공: 오션

- 2차 낚시 쓰레기 수거는 1차에서 진행한 구간에서 임의로 한 개 정점을 지정하여 10제곱미터 면적 내의 낚시쓰레기를 살펴보았다. 1차보다는 훨씬 줄어들었고 2차에서 수거한 낚시쓰레기들도 비교적 누적된 쓰레기들이라고 판단되었다. 1차 쓰레기 조사에서 방조제 바위 사이에 낀 낚시줄을 수거하는 데 어려움이 있어 2차 조사에서는 소형 토치를 사용하였고, 그 결과 1차 조사에서 수거불가능했던 낚시줄들을 대량 수거할 수 있었다.

## ○ 양양 수산항 낚시쓰레기 현장 조사

- 12월 6일, 낚시하는 시민연합, 클린낚시캠페인운동본부의 낚시원정대, 그리고 오션이 지역 어촌계와 함께 양양 수산항에서 낚시쓰레기 줍기 활동을 진행하면서 현장 조사를 실시하였다. 이곳은 시화호보다 방조제의 깊이가 두 배 이상 깊어 쓰레기를 꺼내는 데 훨씬 더 많은 시간과 노력을 들여야 했다.



[사진 3] 양양수산항에서 낚시쓰레기 현장 조사. 사진: 오션

- 시화호와 비교가 안될 정도의 많은 낚시쓰레기가 나왔으며, 방조제에서 낚시쓰레기 수거를 위해 사용한 휴대용 가스라이터의 효율성도 다소 떨어졌다. 수산항에서는 어업용 밧줄과 같은 쉽게 제거되지 않은 폐어구들도 상당히 많기 때문이다. 양양 어촌계에서는 2024년부터 어민들, 낚시인, 환경활동가들과 함께 수산항의 낚시쓰레기를 수거하고 낚시인들이 쓰레기를 버리지 않도록 캠페인도 벌일 계획이다.





## II

# 헌법과 국제규범 등을 통해 살펴본 낙시 제도

1. 국제법 및 헌법
2. 책임 있는 어업을 위한 행동규범  
(Code of Conduct for Responsible Fisheries)
3. 유엔식량농업기구 책임 있는 어업을 위한 기술 지침  
(TECHNICAL GUIDELINES FOR RESPONSIBLE FISHERIES) 제13호
4. 유럽 내수면 어업 자문위원회(European Inland Fisheries Advisory Commission)의 낙시를 위한 행동규범(the Code of Practice for Recreational Fisheries)





## 1. 국제법 및 헌법

### 1) 해양법에 관한 국제연합 협약

- 국제해양질서의 기초가 된 1982년 채택된 해양법에 관한 국제연합 협약<sup>6)</sup>에 해양 생물자원 보존에 관한 규정이 존재한다. 하지만 배타적 경제수역(EEZ, 제61조부터 제73조)과 공해(제116조에서 제120조)에서의 해양생물자원 보존·관리만을 규정하고 있다. 따라서 낚시가 주로 행해지는 연안국의 영토주권에 포함되는 내수, 영해(배타적 경제수역에서 영해는 제외된다, 제57조), 군도수역에서의 해양생물자원 보존에 관해서는 위 협약이 명시적으로 규율을 하지 않고 있다. 따라서 연안국의 영해와 군도수역에서의 해양생물자원 보존 의무는 해석상으로만 인정된다고 볼 수 있다.

### 2) 생물다양성 협약

- 해양생물 보존과 관련된 국제조약으로는 대한민국인 1994년 비준한 생물 다양성 협약을 들 수 있다. 위 협약 제6조(보전 및 지속가능한 이용을 위한 일반적 조치)는 다음과 같은 규정을 두고 있으므로 생물다양성 협약은 낚시에 관한 국내 규범의 국제법적인 근거 중에 하나로 볼 수 있다.

제6조 보전 및 지속가능한 이용을 위한 일반적 조치

“각 계약당사자는 자신의 특수한 상황 및 능력에 따라 다음과 같은 조치를 취한다.

가. 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용을 위하여 국가전략·계획 및 프로그램을 개발하거나, 특히 이 협약에 명시된 해당 계약 당사자와 관련된 조치를 반영하는 기존의 전략·계획 또는 프로그램을 취지에 맞게 수정한다.

나. 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용을 관련 개별분야별 또는 분야 간 별 계획·프로그램 및 정책에 가능한 한 그리고 적절히 통합한다.

6) <https://www.fao.org/3/v9878e/v9878e.pdf> (영어),  
<https://www.fao.org/3/v9878ko/V9878KO.pdf> (한국어)

### 3) 헌법

- 헌법 제120조7)는 수산자원이 명목적으로는 국가의 소유로 보일 수도 있지만 실제로는 공동체 전체에 귀속되는 공유재, 즉 커먼즈이므로 국가는 공동체를 위해 커먼즈의 보존과 이용을 위한 규범을 제정할 수 있다고 규정하고 있다. 이처럼 헌법 제120조는 수산자원 보존을 위한 낚시 관리의 헌법적인 근거라고 볼 수 있다. 간접적으로 헌법 제120조는 낚시 라이선스 제도의 법적 근거도 될 수 있다. 수산자원은 공유재이므로 공동체 구성원 일부가 그 자원을 사용할 경우 그 사용료를 부담해야 하고, 개발로 인한 이익의 일부는 공동체 구성원에게 귀속되어야 한다<sup>8)</sup>.
- 위 제120조 만큼이나 중요한 헌법 조항은 행복추구권을 규정한 제10조이다. 낚시의 자유는 행복추구권에서 파생되는 일반적 행동자유권에 근거하고 있기 때문이다. 하지만 낚시가 헌법상 기본권으로 보호를 받는다고 하더라도 무제한으로 누릴 수 있는 것은 아니고 일정한 경우에는 제한이 가능하다. 헌법상 명시되어 있지 않지만 다른 사람의 기본권을 존중하고 침해해서는 안 된다는 측면에서도 낚시에 관한 권리는 제한이 가능하다. 나아가 헌법 제37조 제2항에 따라 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위해서도 제한이 가능하다. 공공복리를 위한 낚시 권리 제한의 대표적인 사유로 환경보전의무 혹은 타인의 환경권(헌법 제35조)을 들 수 있다.
- 마지막으로 헌법 제34조도 낚시 제도와 관련이 있는 조항이다. 다른 사람에게 팔기 위한 목적으로 물고기를 잡는 경우까지 낚시로 볼 수 있는지는 논란이 있지만 자신과 가족이 소비할 목적으로 물고기를 잡는 경우에는 낚시라고 할 수 있다. 따라서 낚시 제도는 헌법 제34조의 생존권도 낚시 제도와 관련이 있는 조항이다. 낚시로 인해 어업인의 생존권과 충돌하는 경우에는 특히 그러하다.

---

7) ① 광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다. ② 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

8) 이치선·한재각의 미발표 논문인 '공공재생에너지 확대를 위한 법률 제정 제안'

---

## 2. 책임 있는 어업을 위한 행동규범 (Code of Conduct for Responsible Fisheries)

- 유엔식량농업기구(FAO)의 어업위원회(Committee on Fisheries : COFI)는 1991년 책임 있고 지속적인 어업을 위한 새로운 규범의 정립을 요구하였고, 이에 따라 1995년 10월 유엔식량농업기구 제28차 총회는 '책임 있는 어업 행동규범'(Code of Conduct for Responsible Fisheries)을 채택하면서, 그 행동 규범을 바탕으로 기술 지침(technical guidelines)을 제정할 것을 요청하였다.
- 책임 있는 어업 행동규범은 상업적인 어업뿐 아니라 낚시(recreational fishing)에도 적용이 되는데, 해양생물자원 보존에 관련한 규정은 다음과 같다.

### 제6조 일반원칙

6.1. 국가 및 수중생물자원 이용자는 수중생태계를 보존하여야 한다. 조업의 권리는 수중생물자원의 효과적 보존과 관리를 보장할 수 있는 책임있는 방법에 의해야 한다는 의무를 수반하는 것이다.

6.2. 수산업 관리는 수산자원의 품질, 다양성, 이용도가 유지되도록 촉진하여야 하며, 식량안보, 빈곤퇴치 및 지속적 개발의 관점에서 현재 및 미래 세대를 위해 충분한 양의 어류자원의 다양성과 이용가능성을 제고해야한다. 관리조치는 목표 어종의 보존뿐만 아니라 동일 생태계 내의 어종 및 목표어종에 연관되거나 의존되어 있는 어종들의 보존도 보장하여야 한다.

6.13 국가는 국내법 규정이 허용하는 범위내에서, 의사결정 과정을 투명하게 하고 시급한 문제에는 적기에 해결방안을 찾도록 보장하여야 한다. 국가는, 적절한 절차에 따라서, 수산물의 관리, 개발, 국제적 공여와 원조에 관한 법과 정책의 개발을 위한 의사결정에 산업계, 어업노동자, 환경 기타 이익조직의 효과적 참여와 협의를 장려해야 한다.

### 3. 유엔식량농업기구 책임 있는 어업을 위한 기술 지침(TECHNICAL GUIDELINES FOR RESPONSIBLE FISHERIES) 제13호<sup>9)</sup>

- 책임 있는 어업을 위한 행동규범이 나온 직후인 1996년부터 유엔식량농업기구는 여러 주제에 관해서 기술 지침을 만들었는데, 낚시와 관련된 기술 지침은 제13호라고 할 수 있다. 위 기술지침 제13호는 유럽 내수면 어업 자문위원회(European Inland Fisheries Advisory Commission)의 낚시를 위한 행동규범(the Code of Practice for Recreational Fisheries)의 내용과 관련 이슈를 반영해서 만들어졌는데, 낚시 관리와 관련하여 제5장(관리)에서 유의미한 내용을 담고 있다.
- 특히 낚시 관리는 객관적으로 투명하고 과학에 기반해야 한다는 점, 낚시 관리와 관련해서는 생태적이고 사회심리적이고 경제적이고 정치적인 관점 모두를 간과해서는 안 되며 수산자원에 대한 인간 욕망의 다양성도 고려해야 하는 점, 과거 낚시 관리는 특정 어류를 중심으로 한 접근 (single species approach)이었지만 오늘날 낚시 관리는 특정 어류 외의 다른 종(species)이나 전체 생태계 시스템의 구조와 기능, 그리고 어류와 낚시인의 관계까지 고려하는 생태시스템적인 접근 (ecosystem approach)으로 가야 한다는 점을 강조하고 있다.

---

9) 다른 FAO TECHNICAL GUIDELINES FOR RESPONSIBLE FISHERIES (TGRF) 중에서 낚시와 관련된 것들이 일부 있다. FAO. 1997. Fisheries management. FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries No. 4. Rome. 82 pp. FAO. 2003. Fisheries management. 2. The ecosystem approach to fisheries. FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries No. 4, Suppl. 2. Rome. 112 pp. FAO. 2009. Fisheries management. 2. The ecosystem approach to fisheries. 2.2 The human dimensions of the ecosystem approach to fisheries. -FAO Fisheries Technical Guidelines for Responsible Fisheries No. 4, Suppl. 2, Add. 2. Rome. 88 pp. -FAO. 1996. Precautionary approach to capture fisheries and species introductions. FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries No. 2. Rome. 54 pp. -FAO. 1997. Aquaculture development. FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries No. 5. Rome. 40 pp. -FAO. 1997. Inland fisheries. FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries No. 6. Rome. 36 pp. -FAO. 2008. Aquaculture development. 3. Genetic resource management. FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries No. 5, Suppl. 3. Rome. 125 pp. FAO. 1997. Inland fisheries. FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries No. 6. Rome. 36 pp. FAO. 2008. Inland fisheries. 1. Rehabilitation of inland waters for fisheries. The ecosystem approach to fisheries. FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries No's, Suppl. 1. Rome. 122 pp.

#### 4. 유럽 내수면 어업 자문위원회(European Inland Fisheries Advisory Commission)의 낚시를 위한 행동규범(the Code of Practice for Recreational Fisheries)

- 유럽 내수면 어업 자문위원회는 1957년 설립된 유럽 국가들의 내수면 어업과 관련 정보 교환과 협력을 위해 설립된 유엔 식량기구(FAO)산하의 정부 간 기구인데, 위 자문위원회는 2007년 전문가들에게 행동규범 초안 작성을 요청을 하였고, 그 이후 다양한 이해관계자가 참여하는 워크숍을 거쳐 자문위원회 25차 회기에서 위 행동규범을 채택하였다.
- 행동규범은 FAO의 “책임 있는 어업을 위한 행동규범”을 보완하고 확장하기 위한 것으로 환경 친화적이고, 윤리적으로 적절하며, 사회적으로 수용가능한 책임 있는 낚시를 위한 모범 행동과 관리 원칙을 정립하기 위한 것으로 제1조(성격과 범위), 제2조(목적), 제3조(이행과 개정), 제4조(일반원칙), 제5조(환경 스투어드쉽과 윤리), 제6조(정책과 제도적인 틀), 제7조(준수와 이행), 제8조(낚시 활동), 제9장(어류의 복지), 제10조(이해관계자 관여), 제11조(관리), 제12조(연구), 제13조(인식, 교육, 훈련)로 구성되어 있다.
- 위 행동규범은 자발적인 성격을 가지고 있고 대한민국은 위 자문위원회의 회원국도 아니어서 우리에게 법적인 구속력이 있다고 볼 수는 없다. 하지만 위 행동규범은 낚시와 관련된 기존의 구속력 있는 혹은 자발적인 규범<sup>10)</sup>을 종합한 측면이 있고, 그 범위에 있어서도 현존하는 행동규범 중에 가장 포괄적으로 보이기 때문에 우리가 낚시 관리에 관해 규율하거나 자발적인 가이드라인을 만들 때 중요하게 참고할 수 있는 자료가 될 수 있을 것이다(행동규범 1.4.에서도 유럽 내수면 어업 자문위원회의 회원국이 아닌 나라에서 낚시와 관련해 규율을 할 때 위 행동규범을 참고 자료로 사용할 것을 기대하고 있다). 우리에게 중요한 참고가 될 만한 사항을 주제 별로 요약하면 다음과 같다.

10) 그 밖의 자발적인 낚시 관련 행동 규범으로는 영국 National Angling Alliance의 Code of Conduct for Coarse Anglers가 있고, 호주의 National Recreational Fishing Code of Practice가 있다. 또한 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 아이슬란드 등 노르딕 Angler Association이 만든 code for recreational angling이 있다.

## 1) FAO 행동규범과의 관련성

- 위 행동규범은 FAO의 “책임 있는 어업을 위한 행동규범”를 보완하고 확장하기 위한 것이므로 FAO 행동규범과 후속 기술 지침과 일치하는 방향으로 해석을 해야 한다(위 행동규범 1.1. 및 1.3.). FAO 행동규범의 표현에 쫓아 위 행동규범에서도 “책임 있는 낚시(responsible recreational fisheries)”라는 표현을 사용하고 있는데 (행동규범 2.1), 우리가 유사한 행동규범이나 관리 규율을 제정할 때에 FAO 행동규범과 후속 기술 지침의 내용과 표현을 염두에 두면 좋을 것이다.

## 2) 적용 범위와 이념

- 위 행동규범은 단순히 낚시인에게만 적용되는 것은 아니고 낚시와 관련된 산업 종사자나 관련 행정 당국자 등 넓은 의미의 이해관계자를 수범자로 하는 것이고 “책임 있는 낚시(responsible recreational fisheries)”와 관련한 모범 행동과 관리 원칙을 다각적인 측면, 즉 생물학적, 기술적, 경제적, 사회적, 문화적, 환경적 측면을 고려하면서 규정하고 있다(행동규범 2.1). 위 행동규범은 보존과 관리 등 지속 가능성과 충돌하는 사회적인 요구의 조정이라는 측면에서만 규정한 것은 아니고 낚시인의 이해가 반영된 낚시 장려의 측면도 고려하고 있다(행동규범 2.5, 4.1. 4.2). 우리가 유사한 행동규범이나 관리 규율을 제정할 때에도 위와 같은 포괄적인 접근을 할 필요가 있다.

## 3) 이행 감시와 확보 수단

- 위 행동규범은 자발적인 것이지만 유럽 내수면 어업 자문위원회, 회원국의 관련 정부기관, 낚시인 협회 등이 그 이행을 감시하도록 하였고(행동규범 3.3), 정기적으로 이해관계자와 협의를 통해 행동규범을 개정하도록 하였다(행동규범 3.4). 또한 행동규범 준수를 위해 낚시인을 포함한 이해관계자가 쉽게 알 수 있도록 행동규범을 널리 알리고, 위반 행위에 대해서는 관련 정부 기관에 보고하고 제재하는 수단을 갖추도록 하였다(행동규범 7.1, 7.2, 7.3). 우리도 행동규범이나 관리 규율을 연성규범으로 만드는 경우에도 그 이행을 감시하고 준수를 확보할 수 있는 장치들을 두는 것이 중요하다.

#### 4) 환경 윤리 원칙

- 위 행동규범의 특징 중에 하나는 다양한 이해관계자에게 환경 윤리 원칙을 받아들일 것을 요청하고 있다는 점이다. 그러한 원칙 중에는 다음과 같은 것들이 있다.
  - 1) 물고기를 포함한 수생동물은 무한하지 않고 한계가 있으며, 살생이 동반되는 낚시는 물고기의 개체 수 등에 부정적인 영향을 미칠 수 있다(행동규범 5.1).
  - 2) 수생동물은 전체 생태계와 연결된 일부이고 그러한 생태계의 지속가능성은 낚시를 할 수 있는 조건이다(행동규범 5.2).
  - 3) 낚시에 관한 모범 행동과 관리는 과학적 지식의 변화나 생태학적이고 사회정치적인 변화에 따라 바뀔 수 있다(행동규범 5.3).우리도 행동 규범을 만들 경우 위와 같은 환경 윤리 원칙에 대한 이해관계자들의 합의가 필요하다.

#### 5) 정책과 제도

- 위 행동규범은 정책결정자들이 지속가능성과 낚시에 대한 장려 두 가지 측면을 모두 고려해서 제도적인 틀을 만들고(행동규범 6.1), 정책 결정과정에서 낚시인을 포함한 이해관계자를 참여시키며(행동규범 6.2), 수생자원을 사용하는 사람들 사이에 이해 충돌 시 그것을 해결하기 위한 절차와 메커니즘을 만들 것을 요청하고 있다(행동규범 6.4). 우리도 낚시와 관련된 정책을 만들 때 이해관계자가 참여할 수 있는 절차를 두어야 하고, 낚시인들 사이 혹은 낚시인과 상업적인 어업인들 사이의 이해 충돌을 조정하는 메커니즘이 필요하다.

#### 6) 모범 행동

- 위 행동규범은 낚시와 관련된 모범 행동이 무엇인지 구체화하고 있는데, 관리와 관련된 부분과 함께 행동규범에서 가장 핵심적인 부분으로 제8조에서 안전, 쓰레기, 환경과 관련해서 규정한 뒤에 제9조에서 별도로 물고기 복지(fish welfare)에 관해서 규정하고 있다. 우리도 자발적인 행동 규범을 제정하게 될 경우 모범 행동에 관한 내용과 관리 부분이 핵심이 될 것이다. 제8조는 중요하므로 아래에서 전문을 번역하였다.

모든 낚시인은 안전과 관련해서

- 8.1 지역 및 국가의 안전 규칙과 규정을 숙지하고 준수해야 합니다;  
물고기와 관련해서
- 8.2 낚시를 하면서 잡은 생선이나 기타 수산물을 판매하거나 다른 방식으로 거래하지 않습니다.
- 8.3 필요 이상의 어류 또는 수생생물을 포획하지 않습니다.
- 8.4 가족이나 친척 및 친구 네트워크 내에서 먹을 어류 또는 기타 수생생물만 보관하고, 그 외의 어류는 국가 및 지역 법률, 필요, 현지 관습에 따라 본 행동규범 9조에 따라 산 채로 방생해야 합니다.
- 8.5 지속적으로 관찰할 수 없는 레크리에이션 낚시 기술(예: 자망, 낚)을 제외하고는 낚시 장비를 방치하지 않습니다.
- 8.6 항상 국가 규정을 준수하는 낚시 도구와 방법을 사용해야 합니다.
- 8.7 소비를 위해 제거한 생선은 얼음 위에 올려놓거나, 내장을 즉시 제거하여 폐기하거나, 냉동고에 빠르게 보관하거나, 빨리 소비하는 등 품질을 보존하고, 죽은 생선을 환경에 방치해서는 안 됩니다.

모든 낚시인은 쓰레기와 관련해서

- 8.8 환경에 쓰레기를 버리지 않아야 하며, 환경에 쓰레기를 버릴 수 있는 물질을 물에 가져가지 않고 모든 장비, 미끼, 음식은 재활용 상자에 포장하는 것이 가장 좋습니다.
- 8.9 가능하면 다른 사람이 버린 쓰레기를 치우고 낚시터에 쓰레기가 남지 않도록 하며, 낚시터에 쓰레기를 수거할 수 있는 용기를 항상 지참해야 합니다.

모든 낚시인은 환경과 관련해서

- 8.10 오염 발생, 조난 또는 폐사한 물고기, 특이한 종, 외래종 및 기타 환경 영향을 발견한 경우 즉시 관련 당국에 보고합니다.
- 8.11 당국의 허가 없이 어장 내 또는 어장 간에 활어 또는 기타 수생 생물을 사육, 도입 또는 이전하지 않습니다. 이는 특히 비토착 생물에 적용됩니다.
- 8.12 낚시 장소 접근, 낚시터, 교각 건설, 나무 잔해물 제거, 장작 짓밟기 또는 벌목으로 인한 강변 식생 훼손을 피합니다.
- 8.13 야생동물과 물새에 대한 교란 또는 교란 가능성을 피하고, 특히 둥지를 틀고 있는 새 근처에서 낚시하지 않으며 물새가 삼킬 수 있는 갈고리 미끼를 사용하지 않습니다.
- 8.14 낚시줄에 납 추를 사용하는 것을 최소화하고, 가능한 경우 적절한 경우 납 대신 대체재를 사용합니다.
- 8.15 어류, 강변 식물, 물새 및 기타 물 사용자에게 방해가 되거나 피해를 줄 수 있는 보트 운행, 속도, 소음 및 보트 세척을 최소화합니다.
- 8.16 환경에 민감하지 않은 지역에만 보트를 정박합니다.



- 8.17 어류 및 기타 수생 야생동물의 번식기에는 하천이나 호수에 들어가는 것을 피합니다.
- 8.18 수역에 투입되는 밀밥의 양을 적당히 조절하고, 밀밥과 갈고리 미끼에 잠재적으로 독성이 있는 화학 물질(예: 방부제, 착색제)을 사용하지 않습니다.
- 8.19 미끼, 특히 살아있는 미끼는 지역 또는 국가 규정에 부합하는 경우에만 사용하고, 수생 생물은 채집한 수역에서만 사용하며, 수생 살아있는 미끼를 한 수역에서 다른 수역으로 옮기지 않는다.
- 8.20 미끼를 수집할 때는 서식지와 환경에 대한 교란을 최소화하기 위해 환경 친화적인 관행을 채택합니다(예: 미끼 수집 과정에서 파낸 해안의 구멍을 다시 메우는 것).

## 7) 물고기 복지

- 위 행동규범의 모범 행동에 관한 규정은 낚시인들을 위한 조항이지만 물고기 복지는 낚시인을 포함한 다른 이해관계자를 수범자로 하는 조항이다. 우선 위 행동규범은 잡고 풀어주는 경우를 포함해 낚시는 본질적으로 물고기를 살생하고, 물리적으로 해를 입히고 스트레스를 주는 행위임을 수용할 것을 요구한다(행동규범 9.1). 또한 낚시로 잡은 물고기는 병을 옮길 수 있는 매개체라는 점을 알아야 한다고 한다(행동규범 9.2).
- 위 행동규범은 물고기 복지를 위해서 다음과 같은 아주 자세한 모범 행동을 제시하고 있다. 1) 적절한 낚시 도구를 사용할 것(행동규범 9.3), 2) 잡은 물고기는 적절한 도구를 가지고 가능하면 낚시바늘을 빼기 전에 빠르게 인락사를 시킬 것(행동규범 9.5), 3) 물고기를 잡은 후 산 채로 가지고 가려면 적절한 용기 담아야 하고 너무 좁은 용기에 담거나 다른 어종과 함께 담아두지 말 것(행동규범 9.6), 4) 가능하면 작은 물고기를 미끼로 사용하지 말고 대안적인 인공 미끼를 사용할 것(행동규범 9.7), 5) 잡고 풀어주는 낚시는 물고기에 물리적으로나 생리학적으로 가장 부정적인 영향을 적게 미치는 방법을 사용하고 가능하면 잡은 곳 근방에서 풀어줄 것(행동규범 9.8). 우리도 낚시에 관한 관리 규율과 행동 규범을 제정할 때 동물 복지의 개념을 물고기 복지까지 확대시킬 필요가 있다.

## 8) 낚시 관리

- 위 행동규범은 제11조에서 낚시 관리에 관해서 자세히 규정하기 전에 제10조에서 낚시 관리와 관련한 이해관계자의 참여에 관해서 강조를 하고 있다. 낚시 관리와 관련한 의사 결정과정은 투명해야 하고, 낚시 관리에 관한 규율과 정책과 법에 관한 결정을 하기 전에 이해관계자에게 참여할 수 있는 기회를 주어야 한다(행동규범 10.1).
- 위 행동규범은 낚시 관리의 목적이 생물다양성을 포함하는 수생동물 자원의 지속가능성이라고 한다(행동규범 11.1) 또한 낚시 관리는 과거에는 단순히 특정 어종 보호라는 측면에서만 접근했지만 생태시스템 전체를 고려하는 더 통합적인 접근이 필요하며(행동규범 11.2), 다면적이고 학제적인 접근을 해야 한다(행동규범 11.3). 낚시 관리는 전통적인 생태학적, 사회경제적, 문화적 지식을 인정해야 할 뿐 아니라 충돌하는 여러 요구들 사이에서 균형을 잡아야 한다(행동규범 11.5 및 11.6). 낚시 관리를 통해서 축적된 정보는 시의 적절하고 접근하기 쉬운 방식으로 이해관계자들과 공유가 되어야 한다(행동규범 11.13).
- 관리 조치에는 수생생물 다양성에 해로운 영향을 막기 위해 낚시인의 과도한 행동을 규제하고, 서식(habitat)을 개선하고, 물고기를 방류하는 등이 방법이 포함된다(행동규범 11.15). 그러나 서식 개선이 가장 우선적으로 고려해야 할 조치이고 물고기 방류는 최후의 수단으로 고려해야 한다. 낚시인의 행동을 규제하는 다양한 관리 조치는 그에 대한 낚시인들의 행동 반응을 고려하면서 선택되어야 한다(행동규범 11.23 및 11.24).
- 낚시 관리는 단순히 낚시인들에 대한 행동 규제만이 있는 것이 아니므로 우리의 경우에도 서식 개선과 같은 방법을 우선적으로 고려할 필요가 있고, 낚시인의 행동을 규제를 하는 관리 조치를 규율화 하는 경우에는 그 효과성을 위해 낚시인들의 관련 관리 조치에 대한 행동 반응을 면밀히 조사를 해야 한다.

## 9) 연구, 인식제고, 교육

- 연구는 낚시와 관련한 정책 결정을 지원하는 측면에서도 중요하다. 낚시 관리가 성공적이 되려면 이행을 위한 모니터링이 잘 되어야 하는데, 모니터링이 효과적이기 위해서는 관련 연구가 뒷받침 되어야 한다(행동규범 12.1 및 12.8). 연구는 여러 기관이 참여하는 학제 간으로 이루어져야 하고 낚시와 낚시인에 영향을 미치는 제도적이고 사회적이고 경제적인 요소에 대한 이해를 바탕으로 이루어져야 한다(행동규범 12.2, 12.3, 12.7, 12.9).
- 이해관계자들은 본 행동규범에 대한 대중의 인식을 높여야 하고, 보존 및 관리 조치를 널리 알리고 그 조치의 이행을 확보하기 위한 정책, 규율, 법을 쉬운 말로 설명해야 한다(행동규범 13.1 및 13.2). 젊은 낚시인을 상대로 환경 윤리 의식을 심어주기 위한 노력을 해야 하고 본 행동규범의 내용과 관련된 인식제고를 위해서 전문가와 협력해야 하고 필요한 재정을 투여해야 한다(행동규범 13.4, 13.5, 13.6).
- 우리의 경우에도 낚시 관리 규율이나 행동규범이 만들어지는 경우 그 효과적인 이행을 확보하기 위해서 낚시인들이 자발적으로 혹은 관련 정부기관과 협력해서 낚시인들과 일반 시민을 상대로 인식제고를 하고 교육을 하는 것이 필요하고, 낚시 관리를 포함한 관련 정책을 수립하기 위해서는 낚시인들을 설득하기 위해서라도 정확한 데이터에 기반한 관련 연구, 특히 낚시로 인해 영향을 받는 수생동물 등 생태시스템에 관한 연구가 선행되어야 한다.



# III

## 해외 법률 및 정책 분석

1. 분석 배경
2. 국가별 법률 및 정책
3. 해외 사례의 국내 적용 가능성



## 1. 분석 배경

### ○ 낚시의 추세

- 오늘날 레저 낚시에 대한 관심이 높아지면서 선진국에서의 낚시 인구는 10명 중 1명 꼴이며 전세계 낚시 인구는 최소 2억 2천만 명에 달하는 것으로 추정된다(Arlinghaus et al., 2019). 바다에서 레저 낚시로 조획되는 글로벌 어획량은 2014년 기준 연간 약 90만 톤으로 추정되며 이는 글로벌 어획량의 1%에 해당한다(Freire et al., 2020). 어획노력에 관한 자료에 따르면(Hyder et al., 2018), 낚시 인구의 연간 총 낚시일수는 유럽에서 약 7,760만 일, 미국에서는 6,800만 일로 추정된다.
- 민물 레저 낚시에는 참여율은 전반적으로 선진국에서 높게 나타나며 OECD 국가 평균 참여율은 약 8.63%이다.<sup>11)</sup> 민물 레저 낚시로 조획되는 글로벌 어획량은 연간 약 83만6천 톤으로 추정하고 있다(Embke et al., 2022).
- 최근 국내 조사에 따르면 낚시인의 어류 어획량은 약 23만 톤으로 한국의 연근해 및 내수면 어획량의 약 18%에 달한다(이광남 외, 2022).

### ○ 해외 낚시 제도 현황

- FAO는 레저 낚시에 대하여 “가장 낮은 분류 수준의 종별 어획량, 어구 유형 등에 대한 데이터를 수집하여 FAO 등 기구에 제출할 것을 권고하고 있다(Freire et al., 2020). 그러나 레저 낚시의 생태계 영향은 레저 낚시 인구 및 규모의 성장에 비해 심각하게 간과되어 왔으며 데이터 수집 또한 상업 어업에 비해 매우 미흡한 실정이다. 영국, 프랑스, 호주 등 일부 국가에서는 1990년대부터 레저 낚시가 환경에 미치는 영향에 대한 평가를 시작했다(SUBMON, 2020).
- 국제적으로 레저 낚시는 상업 어업에 비해 법제 및 정책 마련, 이행준수 등의 거버넌스가 미흡한 편이나 미국, 캐나다, 호주를 포함한 여러 국가에서는 보다 포괄적인 거버넌스 체계를 발전시켜 왔다. 레저 낚시 규모가 점차 확대되고 있는 일부 개도국에서는 효과적 관리를 위한 제도가 함께 마련되지 못한 경우들이 문제

11) OECD 국가 중 민물 레저 낚시 데이터가 존재하는 33개국을 대상으로 산출.

시되었다(Potts et al., 2020).

- 선행연구에서는 레저 낚시에 대한 명확한 법률적 정의의 부재가 여러 국가들의 레저 낚시 거버넌스의 주요 한계점으로 지적되었다. 레저 낚시에 대한 명확한 정의 및 포괄적 거버넌스의 부재는 국가 차원에서 지속가능한 낚시 관리를 통해 생태·사회적 목표를 달성하는 데 방해물로 작용할 수 있다. 낚시 관련 정책 이행의 효과성 증진을 위해 정책 설정, 모니터링, 이행 준수, 보고 체계 전반에서 낚시인들의 참여 장려가 제시되었다(Potts et al., 2020).

### ○ 낚시 관리의 수단들

효과적인 낚시 관리를 위해서는 낚시 관리 수단을 범주화한 뒤 그 효과성을 살펴볼 필요가 있다. 아래는 Arosteguir(2021)가 분석한 것을 기초로 낚시 관리 수단을 7가지로 범주화한 것이다.

- 체장 제한

체장 제한은 최소 크기 제한과 최대 크기 제한이 있다. 최소 크기 제한은 일정한 크기보다 큰 물고기만 잡도록 하여 치어가 재생산을 할 수 있을 때까지 기다리기 위한 것이고, 최대 크기 제한은 일정한 크기보다 작은 물고기만 잡도록 하여 재생산의 잠재력이 있는 물고기를 보존하기 위한 것이다. 경우에 따라서는 최대-최소 크기 제한이 결합된 형태도 있을 수 있다. 보통은 일정한 크기보다 작고 일정한 크기보다 큰 물고기만 잡을 수 있도록 하지만 경우에 따라서는 일정한 크기보다 크고 일정한 크기보다 작은 물고기만 잡도록 하는 경우도 있다. 체장 제한은 방류 치사율이 낮은 물고기의 경우에 한해서만 효과적이라고 할 수 있다.

- 마릿수 제한

마릿수 제한 중에 가장 엄격한 것은 어획 자체를 금지하고 단지 잡고 풀어주는 것만 가능하도록 하는 것이다. 일반적인 마릿수 제한은 바구니 상한제라고 하는 것으로 일, 시즌, 년 별 등으로 잡을 수 있는 물고기의 숫자나 무게를 제한하는 것이다. 바구니 상한제는 체장 제한보다 효과가 좋은데 노르웨이 강의 대서양 연어와 관련한 연구에 따르면 계절별 바구니 상한제가 일당 바구니 상한제보다 3배 이상



효과가 좋다는 보고가 있다. 마리수 제한 중 잡고 풀어주기의 효과는 방류 치사율과 관련이 높다. 어떤 물고기는 잡혔다 방류가 되어도 부정적인 영향을 거의 받지 않는 반면 어떤 물고기는 재생산율이 떨어지고 죽기도 하고 약해져서 천적에게 쉽게 잡아먹히기도 하기 때문이다. 대부분의 낚시인들이 마리수 제한을 달가워하지 않지만 트로피 중심의 낚시인들은 자신들이 원하는 사이즈의 트로피 물고기를 보존에 도움이 된다고 생각하기 때문에 찬성하는 경향이 있다.

- 장소 제한

장소 제한은 일정한 지역에서 낚시를 금지하는 소위 노 테이크 존(no take zones, NTZ)을 두는 것이다. 장소 제한이 효과가 있으려면 해당 물고기의 서식 혹은 이동 지역의 범위와 상응해서 장소 제한이 이루어져야 한다. 예를 들어 이동 혹은 서식 범위가 좁은 물고기는 노 테이크 존이 좁아도 되지만 이동 혹은 서식 범위가 넓은 경우에는 그에 따라 노 테이크 존의 범위도 넓어야 한다. 장소 제한의 한계는 노 테이크 존 내에서는 해당 물고기가 늘어날 수도 있지만 낚시 활동이 노 테이크 존 근처로 옮겨가면서 그 인근 지역의 물고기 치사율이 늘어날 수 있다. 낚시인들은 대부분은 특정 장소와 유대감이 높기 때문에 다른 낚시 규제보다 장소 제한에 대해서 저항이 큰 것으로 알려져 있다.

- 시기 제한

일정 기간 동안 낚시 자체를 금지하는 방법도 있고 낚시는 가능하되 어획을 금지해서 잡고 풀어주는 것만 가능하도록 하는 경우도 있다. 독일의 경우 유럽 뱀장어 보호를 위해 1달 중 14일 동안 시기 제한을 둔다. 연구에 따르면 시기가 제한되는 정도에 비해 낚시인들의 활동은 비례해서 줄어들지는 않는다고 한다. 예를 들어 1달에 47% 시기적인 제한을 해도 낚시인들의 활동은 1달에 15%만 준다고 한다. 또한 일정 기간 동안 어획만 금지하는 경우 낚시인들의 활동은 줄어들지 않을 뿐 아니라 방류 치사율이 높은 경우에는 도움이 안 되는 문제가 있다.

- 접근성 제한

장소 제한과 다른 점은 해당 장소에 갈 수는 있지만 일정한 교통 수단, 예를 들어 엔진이 달린 배나 자동차를 이용을 금지하거나 제한하는 것이다. 2002년 남아공

의 콰줄루-나탈 해안에 자동차를 타고 오는 것을 제한하여 해안가에 사는 사람들만 낚시를 하도록 한 것이 그 예라고 할 수 있다. 접근성 제한 제도의 한계는 접근이 제한되지 않은 곳으로 낚시인들이 몰려서 그곳에 있는 어류 자원에 부정적인 영향 미친다는 것이다. 낚시인들은 접근이 제한되지 않는 곳에 가서 낚시를 할 수 있기 때문에 너무 붐비게 되는 경우만 아니라면 접근성 제한에 대한 불만은 적다. 하지만 접근성 제한으로 자신들이 선호하는 물고기를 잡을 수 없는 경우에는 낚시인들의 불만족이 커진다.

- 장비 제한

장비 제한은 낚시 장비 유형이나 숫자를 제한하는 것이다. 장비 유형 제한의 목적은 방류 치사율 혹은 어획 능률을 줄이기 위해 일정한 장비를 사용하지 못하도록 하는 것이다. 장비 숫자 제한은 1회 낚시에서 사용 가능한 장비의 숫자를 제한하여 낚시 활동을 줄이고자 하는 것이다. 미끼의 종류(예를 들어, 자연적인 미끼 혹은 인공 미끼), 낚시 바늘의 모양(예를 들어, 원형 혹은 J형), 낚시바늘 유형(예를 들어, 가시가 있는 바늘 혹은 가시가 없는 바늘) 등의 장비 유형을 제한하면 방류 치사율을 떨어뜨릴 수 있지만 낚시 활동 자체를 줄이지 않으면 큰 효과가 없을 수가 있다. 또한 방류 치사율은 물고기마다 다르기 때문에 단순히 몇 가지 장비 유형을 제한하는 것으로 큰 도움이 안 될 수도 있다.

- 낚시 면허·등록·요금제

권리 기반 관리라고도 부르는데, 낚시인들에게 낚시 활동을 할 수 있는 배타적인 권리를 주어서 남획도 막고 물고기 치사율에 관한 불확실성도 줄이고 해양생물 보존과 관리를 위한 기금을 마련할 수도 있는 방법이다. 낚시 면허·등록·요금제만으로 낚시 활동이 줄어들지 않을 수 있고 방류 치사율이 높은 물고기의 경우에는 낚시 면허·등록·요금제가 도움이 안 될 수 있다. 특히 낚시 면허·등록 등의 발급 숫자 상한을 정해놓지 않은 경우에는 낚시인들의 숫자가 줄어들지 않을 수 있다. 낚시인들은 낚시 면허·등록·요금제에 대해서는 낚시의 질을 가장 우선시하는 낚시인들을 제외하고는 대부분 비수용적으로 알려져 있다.

## 2. 국가별 법률 및 정책

### ○ 미국

- 2011년부터 미국 대부분 주에서의 낚시행위는 면허가 필요하며, 민물과 바다 낚시 면허를 구분하여 발급한다. 일부 주에서는 바다와 민물 혼합 낚시 면허(combination license)를 발급한다. 주별로 차이는 있으나 주민 여부, 나이, 면허 기간 등에 따라 다양한 구매 옵션을 제공하고 있다(이정삼 등, 2019). 일반적으로 미국 주정부는 민물, 바다 낚시 관련 규정과 상세 준수 안내사항을 담은 발간물을 주기적으로 배포하고 있다.
- 연방 차원에서의 낚시 규율<sup>12)</sup>과 별도로 주(state)별로도 낚시 규율(regulation)<sup>13)</sup>을 하고 있어, 낚시인들은 연방 차원과 주 차원의 낚시 규율을 모두 적용받는다. 연방 차원의 낚시 규율의 경우 전국을 8개 지역<sup>14)</sup>으로 나누고, 그 지역에서 어종별로 시기 제한, 마릿수 제한, 체장 제한 등을 두고 있다. 예를 들어 메인, 뉴햄프셔, 버몬트, 메사추세츠, 로드 아일랜드, 코네티컷 주가 속한 뉴 잉글랜드 지역에서는 Greater Atlantic Federal Recreational Fishing Regulations<sup>15)</sup>를 따라야 하는데 만일 낚시인이 black sea bass라는 흑농어를 잡을 경우 시기 제한(2월 한 달과 5월 14일부터 12월 31일까지만 낚시를 할 수 있음), 체장 제한(12.5인치), 마릿수 제한(15마리)의 규율을 적용 받게 된다. 여기에 자신이 속한 주(state)에서 규정한 별도의 규율을 따라야 하는데, 주에서는 주로 장소 제한이나 낚시 장비

12) <https://www.fisheries.noaa.gov/topic/resources-fishing/recreational-fishing>

13) 아리조나 [https://azgfd-portal-wordpress-pantheon.s3.us-west-2.amazonaws.com/wp-content/uploads/archive/2023-24-Fishing-Regulations\\_230203.pdf](https://azgfd-portal-wordpress-pantheon.s3.us-west-2.amazonaws.com/wp-content/uploads/archive/2023-24-Fishing-Regulations_230203.pdf),

알칸사스 <https://drive.google.com/file/d/13IP52QbSee8-rsmDy7as7hs6E1k5HiQw/view>,

알래스카 [https://www.adfg.alaska.gov/static/regulations/fishregulations/PDFs/northern/2023northern\\_sfregs\\_regionalregs.pdf](https://www.adfg.alaska.gov/static/regulations/fishregulations/PDFs/northern/2023northern_sfregs_regionalregs.pdf)

14) South Atlantic Federal Recreational Fishing Regulations, Gulf of Mexico Federal Recreational Fishing Regulations, Guam Federal Fishing Regulations, Greater Atlantic Federal Recreational Fishing Regulations, Caribbean Federal Recreational Fishing Regulations, Atlantic Highly Migratory Species Recreational Fishing Compliance Guide, Alaska Federal Recreational Fishing Regulations, American Samoa Federal Fishing Regulations

15) <https://www.fisheries.noaa.gov/new-england-mid-atlantic/recreational-fishing/recreational-fishing-regulations-species>

제한, 라이선스 제도 등을 두고 있다.

- 주(state)별 낚시 규율에서 간단히 언급한 것이 라이선스 제도라고 부르는 낚시 면허·등록·요금제이다<sup>16)</sup>. 미국은 모든 주에서 낚시 라이선스 제도를 운영하고 있다. 관련 당국은 라이선스를 팔아서 모아진 돈으로 어류 관리와 보존에 사용하고 있는데, 낚시인들은 해당 라이선스는 오프라인뿐 아니라 온라인으로도 구매가 가능하다.
- 주별로 라이선스 제도가 차이가 있지만 유사한 특징들은 다음과 같다. 15세 혹은 16세 이상의 낚시인은 라이선스를 구매해야 낚시를 할 수 있다. 잡고 풀어주는 낚시를 하더라도 대부분의 주는 라이선스를 구매하도록 하고 있다. 라이선스는 1일-3일-5일-7일-1년-3년-7년-평생 등 유효기간이 다양하며, 가격은 해당 주에 거주하는 사람과 그렇지 않은 사람 사이에 차이가 있다. 주에 따라서는 특정 낚시 장비 사용 여부에 따라 가격 차이를 두는 경우도 있다. 또한 담수와 해수 라이선스를 구분을 하는데, 메인 주의 경우에는 무조건 담수 라이선스가 있어야 낚시가 가능하고 해수에서 낚시를 하려면 담수 라이선스에 더해 추가로 해수 라이선스를 사야한다.
- 라이선스가 면제되는 경우도 있다. 예를 들어 캘리포니아의 경우 공공부두(public pier)에서 하는 낚시는 라이선스가 불필요하고 버몬트 주의 경우에는 일년 중 이틀은 라이선스 없이 낚시를 할 수 있다<sup>17)</sup>. 또한 자신의 소유지에서 가족들과 낚시를 하면 라이선스가 필요하지 않은 경우가 많다. -주별로 미성년, 군인, 장애인, 노인, 대학생, 청소년에 대해서 라이선스를 면제하거나 할인하는 경우가 있다.
- 낚시 장소나 낚시 어종에 따라 별도의 추가 라이선스나 허가를 필요로 하는 경우도 있다. 예를 들어 펜실베이니아 주에서는 송어를 낚시하거나 Erie호수에서 낚시를 하는 경우 추가 허가가 필요하고, 뉴욕 주의 경우 갑각류를 잡는 경우에는 추가 허가가 필요하다. 알래스카 주에서 킹 새몬을 잡으려면 스탬프를 별도로 구입해야 한다. 성인이 아동에게 낚시를 가르치는 경우 아동 라이선스만 사도록 하는 주도 있으나 어떤 주는 두 가지를 하나의 라이선스로 묶어서 판매하는 경우도 있다.

16) <https://www.fws.gov/initiative/fishing/purchase-fishing-license>

<https://www.americagofishing.com/fishing/fishing-licenses-and-regulations.html>

17) <https://www.takemefishing.org/how-to-fish/how-to-catch-fish/free-fishing-days/>

- 미국의 경우 이와 같이 연방 차원의 규율과 주차원의 규율을 동시에 받기 때문에 낚시인들을 위한 스마트 폰 애플리케이션(Fish Rules: Fishing App)<sup>18)</sup>이 개발되어 있다. 낚시인들은 자신이 살고 있는 지역을 선택한 후에 담수인지 해수인지 선택하고 낚시를 할 어종을 선택하면 기간 제한, 마릿수 제한, 체장 제한, 장소 제한, 장비 제한, 어획이 금지되는 어류 등의 추가적인 규율을 알 수 있다.
- 바다낚시
  - 바다낚시 관리는 매그너슨-스티븐 어업 보존 및 관리법(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act)에 따른다. 여러 주에 걸쳐 분포하는 어종은 연방정부 차원에서 체장, 마릿수, 낚시 가능 시기 등을 규제하며 각 주의 법을 통해 추가적인 세부 규제를 시행하고 있다(이정삼 등, 2019).
  - 연방 정부 수준에서는 해양 자원 및 생물 보호 관련 권한을 지닌 해양대기청(NOAA), 해양경비대, 어류 및 야생동물관리국(Fish and Wildlife Services), 주정부 공무원(state officers) 등이 협력하여 감시, 감독을 시행함. 실제 낚시 행위 규제는 주정부 중심으로 이뤄지고 있으며 일반적으로 각주의 어류 및 야생동물 관련 부서 혹은 위원회에서 주관한다(NOAA, 2011).
  - 낚시 어획물 보고는 모바일 앱 등을 통한 자발적 참여를 장려하고 있으며(NOAA, 2022), 일부 고도회유성어종에 대해서는 보고할 의무를 두고 있다(Louisiana Department of Wildlife and Fisheries; NOAA, 2020).
- 민물낚시(Rahel et al., 2019)
  - 내무부 산하 어류 및 야생동물관리국이 연방 주무 부서이며 주별로는 일반적으로 어류 및 야생동물 관련 부서 혹은 위원회에서 주관한다. 주별 해당 부서가 주된 관리 주체이며 실질적인 감시·감독은 해당 부처에서 고용한 낚시 감시관(game wardens)이 수행한다.
  - 주로 주법에서 민물 낚시 관련 구체적 규정을 다루며 종별 체장 및 마릿수 제한, 낚시 가능 시기, 낚시 금지 어종, 어종 및 수역별 낚시 도구 및 방법 제한과 관련된 규정이다. 수역별 특성에 따라 세밀한 규정으로 관리되고 있다. 일반적으로 낚시 도구는 줄낚시로 제한되며 그물 사용은 일부 지역의 특정 어종

18) <https://fishrulesapp.com/>

낚시에서 허용된다. 마릿수 제한 규정은 대상어종(game fish)을 중심으로 적용하고 있다.

• 캘리포니아 주

□ 바다 및 민물 낚시 공통

- 공공방파제(public pier)를 제외한 모든 곳에서의 레저 낚시는 면허를 받아야 한다. 낚시 면허제는 바다 및 민물 통합 면허로 발급하며, 단기면허, 연간면허, 영구면허 등 다양하게 선택할 수 있고 주민과 외부인 간 비용은 상이하다. 2023년 기준 연간 면허 발급 비용은 주민은 \$58.58, 비주민은 \$158.25이다. 평생 면허는 연령별로 다른 비용을 부과한다(California Department of Fish and Wildlife, 2023)<sup>19)</sup>.
- 상업적 가치가 높은 일부 어종에 대해 규정 준수 촉진 목적으로 보고 의무를 두고 있다. 해양 어종 중 스파이니 랍스터(spiny lobster), 흰 철갑상어(white sturgeon), 민물 어종 중 송어, 연어(일부 수역) 등의 어종을 포획한 경우 발급된 기록카드를 통해 어획물을 보고해야 한다. 일부 어종은 보고 의무와 더불어 태그(tag) 제도를 시행하고 있으며 어종별로 정해진 방식에 따라 태그를 부착해야 한다. 예를 들어, 포획하여 보유한 모든 흰 철갑상어에 대해 포획 장소, 시간, 체장, 구체적 어종 등의 정보를 기록 카드 및 태그에 기록하고 태그를 부착해야 한다.
- 어종별 기록카드 보유자는 정해진 기간내 주정부 주관부처에 온/오프라인으로 어획물을 보고해야 하며 위반시 기록카드 재발급 제한하며, 추후 면허 발급시 추가 비용 부여 등의 불이익을 적용한다(California Department of Fish and Wildlife, 2023).

□ 바다낚시

- 바다 낚시 관리는 주정부의 어류 및 야생동물관리부처(Department of Fish and Wildlife)에서 주관한다(Patyten, 2020). 최선의 과학적 정보에 기반한 적응적(adaptive) 관점에서 규율을 마련하고 이행하는 것을 정책 목표로 하고 있다.

---

19) 0-9세: \$644.50, 10-39세: \$1054.25, 40-61세: \$949.75, 62세 이상: \$644.50

- NOAA가 정한 연간 저서어종(groundfish) 어획 제한(harvest limit)이 연중에 초과되거나 어획량이 예측량에 못 미칠 경우 금어기, 마릿수, 체장 제한 등 관련 규정을 적응적으로 변경할 수 있다. 일반적으로 하루 총 마릿수를 어종 무관 지느러미어류(fin fish) 20마리(각 어종당 10마리 이하)로 제한한다. 어종별 상세한 마릿수/체장/낚시 도구 제한 규정이 있다. 저서어류 관리 구역(Groundfish Management Area, GMA) 등 어류 관리/보호 구역 설정을 통해 낚시를 제한한다. 특히 GMA에서는 금어기 등 기간 기반 정책이 주요 관리 체계이다. 일반적으로 낚시대 개수는 제한하지 않으나 일부 지역, 장소, 상황에서는 제한하고 있다(California Department of Fish and Wildlife, 2023).

#### □ 민물낚시

- 어종별 마릿수, 체장 제한, 낚시 가능 기간, 낚시 금지 규정 등이 있다. 낚시 도구 제한 규정에 따라 일반적으로 1대의 낚시대와 최대 3개의 바늘을 사용할 수 있다. 최대 2대의 낚시대 사용도 가능하나 \$18.36의 유료 확인(validation) 발급이 필요하다.
- 일부 지역 혹은 수역에서는 수역별 상세 규정이 일반 규정보다 우선 적용되며 상세 규정은 낚시 가능 기간, 시간, 구역, 방법, 조획 가능 어종 관련 내용을 다룬다. 바렛(Barrett)호에서는 인공 루어 사용 캐치앤릴리즈(catch and release) 낚시만 허용한다. 샤스타 카운티(Shasta county) 특정 수역의 경우 1-4월에만 낚시가 가능하며 대부분 어종은 캐치앤릴리즈만 허용한다(California Department of Fish and Wildlife, 2023).

#### • 플로리다 주

##### □ 바다 및 민물 낚시 공통

- 낚시 면허는 단기, 연간, 5년, 영구면허 등의 옵션을 제공하며 주민과 외부인 간 상이한 비용을 부과한다. 연간 면허의 경우 주민은 \$17, 비주민은 \$47를 내야 한다. 바다, 민물 통합 낚시 면허 구입이 가능하다(Florida Fish and Wildlife Conservation Commission, 2023).
- 어류 및 야생동물 위원회(Florida Fish & Wildlife Conservation Commission)

가 이행, 감시, 감독권을 갖고 있다. 천여 명 인력으로 구성된 위원회 집행부(Division of Law Enforcement)에서 순찰, 집행 역할을 수행하고 주 내 6개 지역 사무소에서 실무를 담당하고 있다.

#### □ 바다낚시

- 주민은 해안가 낚시만 하는 경우 무료 면허 발급이 가능하다. 매해 백만 개 이상의 레저 낚시 면허가 판매되고 있다(Hanson & Sauls, 2011). 어종별로 어족 상황 등을 고려한 세부적인 규율이 적용된다. 송어, 스파이니 랍스터의 경우 별도 허가증을 발급받아야 하며 수역 및 기간에 따라 일부 어종은 캐치앤 릴리즈만 허용되기도 한다. 돔(snapper), 능성어(grouper) 포함 암초 어종을 대상으로 하는 레저 낚시인은 온/오프라인으로 플로리다주 암초 어종 낚시인(State Reef Fish Angler)으로 등록해야 하며 이들 중 일부는 암초어종조사(State reef fish survey)에 참여해 어획 노력, 어획량 등을 보고해야 한다(Florida Fish and Wildlife Conservation Commission, 2022).
- 하루 총 마릿수 제한은 일반적으로 20마리이며 어종당 마릿수는 5마리 이하로 제한된다. 일반적으로 어획물보고 의무는 없으며 낚시인행동재단(Angler Action Foundation)이 개발한 iAngler 앱을 이용해 자발적으로 농어(sea bass) 등 일부 어종에 대한 낚시 정보 입력을 권고 하고 있다.

#### □ 민물낚시

- 비대상 어종(non-game fish)은 어류관리구역(fish management area) 외에서는 마릿수 제한 규정이 없다. 대상어종은 어종별 마릿수 및 체장 제한 규정이 있다. 검정배스(black bass)는 하루 5마리로 어획이 제한되며 그 중 16인치 이상은 1마리로 제한된다.
- 어류관리구역에서는 구역별 규정이 일반 규정에 우선한다. Joe Budd 저수지에서는 7~9월 주말 낮시간에만 낚시를 허용하고 있다. Jackson 호수에서 검정배스는 포획 즉시 방류해야 한다. 외래 어종 유입 방지를 위해 일부 상용화된 생미끼를 제외한 외래 어종(nonnative fish)의 미끼로의 사용을 금지하고 있다(Florida Fish and Wildlife Conservation Commission, 2023).



- 이행 및 정책 평가
  - 위스콘신주 민물 강농치고기(muskellunge) 대상 체장 제한 도입 후 크기, 생물량, 어획량 및 어업 압력(fishing pressure) 모두 증가 경향을 보이고 있다 (Cornelius & Margenau, 1999) 위스콘신주 호수의 노던파이크(Northern Pike)의 경우 체장 및 마릿수 제한 감소 정책이 크기 및 개체수 증가에 일반적으로 긍정적인 영향을 끼쳤으며 특히 가장 높은 수준의 규제(가장 적은 마릿수 및 가장 긴 체장 제한)가 해당 어종의 체장 개선에 효과적으로 나타났다(Oele et al., 2016).
  - 알래스카 광어 낚시 규제에 대한 용선(charter boat) 선장 인식 조사 연구에서는 체장 및 마릿수 제한 강화가 허용치에 부합하는 크기의 어류 획득을 위한 용선 주행 거리 증가로 이어졌을 가능성을 제시하고 있다. 이 연구는 낚시 규제 정책의 복합적 영향에 대한 이해, 이해관계자 간 협의, 그리고 낚시인들이 규제 형평성에 대한 인식을 갖도록 하는 것이 정책 이행의 중요 요소라고 제시했다 (Chan et al., 2018).

#### ○ 호주

- 연방 정부가 수산 자원의 지속가능한 개발, 관리를 총괄하며 레저 낚시 관리 주체는 주정부이다(Griffiths et al., 2014). 멸종위기 어종 어획 금지, 종별 체장 및 마릿수 제한, 낚시 금지 시기 등의 규제를 시행하고 있고, 구체적인 종별 체장 규정은 주별로 다르다.
- 일반적으로 어획물 보고는 의무가 아니며 일부 주에서 특정 어종에 한해 시행하고 있다. 남호주에서 돔 낚시에 한해 Fishwatch앱 혹은 핫라인을 통해 보고하도록 한다(Government of South Australia, 2023). 전국적으로 통합된 이행 감시 감독 체계는 부재하나 어업담당관(fisheries officers) 포함 다양한 주체가 참여하고 있다(Mackay et al., 2018).
- 서호주
  - 1994년 어류자원관리법(Fish Resource Management Act)에 따라 보호종 포획,

어획량 및 보유량(possesion)을 제한하고 있으며, 면허 관련 규정 등 위반시 처벌이 가능하다. 2016년 수자원관리법(Aquatic Management Act)에는 면허 및 허가의 유예, 갱신 불허 및 취소 등 더욱 광범위한 처벌 규정이 포함되었다(Lindley, 2023). 수산 해양 담당관(Fisheries and Marine Officers)이 주요 이행, 준수 담당자이며 규정 위반시 위반고지서(infringement notice) 혹은 벌금을 부과할 수 있다.

- 어선 낚시 및 특정 지역(남-서 내수면) 민물 낚시에 한하여 면허제도를 시행하고 있다. 낚시 금지 구역, 어종별 마릿수, 체장 제한 및 낚시 금지 규정이 있고, 특정 생물권역(bioregion)에서는 어종별 금어기 등 세부 규율이 적용된다. 일부 민물 구역에서는 낚시 도구 제한 규정(한 번에 한 개의 낚싯줄만 허용 등)이 적용된다.
- 수중 환경에 따라 저어류(demersal), 부어류(pelagic), 연안어류(nearshore), 하구어류(estuarine), 민물어류(freshwater) 등으로 구분하여 각 범주의 어류에 대해 통합 마릿수 제한 규정을 적용하고 있다(Western Australia DPIRD, 2023).

- 뉴사우스웨일주

- 호주에서 낚시가 가장 활발한 뉴사우스웨일즈 주에서는 바다, 민물 레저 낚시 요금제(Recreational Fishing Fee)를 시행하며 낚시인들은 요금 납부 영수증을 보유해야 한다. 3일~3년까지 다양한 기간 옵션을 택하여 요금을 납부할 수 있음. 2023년 기준 3일 요금은 AU\$7, 3년 요금은 AU\$85이다.
- 낚시 도구 제한, 어종별 마릿수, 체장 제한, 금어기, 낚시 금지/제한 구역 등 규정이 있다. 금어기 규정은 어종, 구역에 따라 복합적이다. 바다 낚시는 총 4대의 낚싯대, 낚싯대 1대 당 바늘 3개로 낚시 도구가 제한된다. 어종별 마릿수가 제한되지 않은 어종도 총 마릿수는 20마리로 제한된다.
- 민물 낚시는 일반적으로 최대 2대의 낚싯대와 줄을 사용할 수 있으며 낚시 바늘은 낚싯대 1대 당 2개로 제한하고 있다. 구역별 상세한 낚시 도구 제한 규정이 적용된다. 송어 구역(trout waters)은 보다 세밀한 규율 대상으로, 네 유형의 세부 구역으로 나누어 각기 다른 낚시 허용 기간 및 낚시 도구 관련 규정이 적용된다.

- 1994년 어류관리법(Fisheries Management Act)에 따라 어업담당관이 이행 준수, 감독을 담당한다. 관련 규정 위반시 서면 경고 혹은 AU\$75~ AU\$2500의 벌금이 부과될 수 있다(New South Wales DPI, 2023).
- 이행 및 정책 평가
  - 남호주 청색꽃게(blue swimmer crab) 낚시에서 금어기에 규정 위반 발생률(5%)이 현저히 낮아졌다(Lindley, 2023). 뉴사우스웨일스주에서는 최근까지 양태(dusky flathead)의 일일 낚시 마릿수를 10마리로 제한하였으나 이와 같은 보수적 기준이 어족자원회복 및 어획사망률감소에 효과가 미미한 것으로 나타났다. 따라서 지역사회 협의를 거쳐 최근 5마리 제한으로 정책을 수정하였다(Ochwada-Doyle et al., 2023).
  - 뉴사우스웨일즈 프레이시넷 하구(Freycinet Estuary)에서는 돔 어족량 회복을 목적으로 유료 어획물 태그 제도를 도입하였다. 연간 총허용어획량(TAC)에 따라 추첨을 통해 레저낚시인에 태그를 배분하고 태그보유자에 한하여 낚시를 허용하였으며 보유 어획물에 태그 부착을 의무화하였다. 낚시인들은 전반적으로 해당 규제의 어획량 제한 효과성 및 공정성에 대해 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다(각 87%, 83%). 태그 보유자의 어획 노력 중 40%가 준수 감독 대상으로, 적극적인 규제준수 감시가 이루어졌다. 규정 위반률(non-compliance)은 0.3%-3.7%로 낮게 나타났다. 이는 태그제 등 권리 기반(right-based) 정책이 낚시인들의 규정 수용 및 준수, 어획량 제한, 산란자원량 회복에 효과적인 것으로 해석할 수 있다(Jackson et al., 2016).
  - 1980년대 호주에서는 전국적으로 민물 송어 대구(trout cod) 개체수가 감소하였다. 1990년대부터 20여 년에 걸쳐 송어 대구 개체수 회복을 위한 국가 계획이 마련되었고 주별로 관리, 회복 정책이 시행되었다. 구체적 정책으로 낚시 금어기가 도입되었고 낚시인 및 시민 대상으로 어종 구별법, 혼획시 방류 방법 등에 대한 교육을 실시하였다. 이러한 통합적 노력의 결과 전국적으로 송어 대구 개체수가 증가하였으며 서식지도 확장되었다(Koehn, 2013).

## ○ 뉴질랜드

- 2013년 유어법(Fisheries (Amateur Fishing) Regulations)에 기반하여 레저 낚시를 규제하며 해당법은 지역별 어종에 따른 마릿수, 체장 제한, 처벌 규정 등을 포함한다.
- 바다 낚시는 일차산업부(Ministry of Primary Industries), 민물 낚시는 자연보존부(Ministry of Conservation) 산하 법정 기관인 Fish & Game New Zealand에서 관할한다.
- 바다 낚시
  - 주별로 세부적인 종별 마릿수, 체장 제한 규정 등을 적용한다. 낚시 어획물 보고는 레저어선(amateur-fishing charter)에서의 블루노오즈(bluenose) 등 일부 어종 어획에 한해 의무화되어 있으며 보호종의 부수포획의 경우 개인도 보고 의무가 있다(Department of Conservation; New Zealand Government, 2019). 바다 낚시는 7개 지역으로 나뉘어 관리되는데 각 지역별로 체장, 마릿수 제한, 낚시 제한 어종, 낚시 금지 구역, 낚시 도구 제한 등의 규정이 있다. Auckland/Kermadec 지역에서는 일반적으로 하루 총 낚시 마릿수를 20마리로 제한하며 어종별 마릿수 제한 규정도 함께 적용된다.
  - 주요 이행 감시 주체는 일차산업부(Ministry for Primary Industries) 어업 담당관 및 명예어업담당관이며 해안 순찰, 규정 위반행위 조사 등을 담당한다(이정삼, 2019; Ministry for Primary Industries, 2021). 집행은 경찰 협조 하에 이뤄지기도 한다. 레저 바다 낚시 규율 위반시 500NZD 이하의 범칙금(infringement notice) 혹은 기타 처벌이 부과될 수 있다(New Zealand Ministry for Primary Industries, 2023).
- 민물 낚시
  - 민물 낚시 관리는 1983년 내수면 낚시 규정(Freshwater Fisheries Regulation) 및 1987년 자연보존법(Conservation Act)에 근거하여 이뤄지며 전국 적용 규정(First Schedule) 및 12개 지역의 세부 규정(Second Schedule)이 있다

(Fish & Game New Zealand, 2023). 전국 규정은 주로 세부 규정 준수 의무를 제시하며 세부 규정은 체장, 마릿수 제한, 수역/어종별 낚시 허용 기간, 시간, 금어기 및 낚시 도구 제한 등을 포함한다.

- 12개 각 지역의 Fish & Game 의회가 주요 이행 감시 단위이다. 민물 낚시에 서만 면허 제도를 시행 중인데 면허는 개인 또는 가족 단위로 온/오프라인 발급이 가능하다. 일반적으로 지역 한정 면허(Local Area Licence)를 제외한 낚시 면허는 전국 사용이 가능하나 보존부(Department of Conservation)가 별도로 관리하는 Taupo 지역은 별도 면허 발급이 필요하다.
- 어획 압력이 높은 수역의 경우 지정 수역 면허(Designated Waters Licence) 혹은 통제 어획 면허(Controlled Fishery Licence) 등을 별도로 추가 발급 받도록 하고 있다. 2023년 기준 성인 개인 연간 면허 발급 비용은 153NZD, 가족 연간 면허는 198NZD, 일일 개인 면허는 24NZD이다(Fish & Game New Zealand, 2023).

- 이행 및 정책 평가

- 뉴질랜드 남섬 말보로 사운드 지역 대구(blue cod) 레저 낚시인 대상 조사에서 마릿수, 체장 제한 준수에 사회 규범적 압력이 주요 결정요인으로 나타났다. 즉 타인의 규범에 대한 인식 및 준수 상황 등이 본인의 준수 여부에 중요한 영향을 미치는 것으로 분석된다. 따라서 전반적인 규정 수용도를 높이는 정책 방향성이 효과적일 것으로 제시하고 있다(Thomas et al., 2016).

- 영국(잉글랜드 및 웨일즈)

- 바다 낚시

- 바다 낚시는 면허를 필요로 하지 않는다. 농어 등 일부 어종에 대한 마릿수 제한 규정, 특정 지역 및 시기별 낚시 금지 규정 등이 있다(British Sea Fishing; UK Government, 2022; Angling Trust, 2022). 10개의 해안어업보존국(Inshore Fisheries and Conservation Authorities)이 각 지역에서 낚시를 포함한 어획 행위 규정 위반 감시를 담당한다. 어획물 보고 의무는 없으나 바다 낚시일지(Sea Angling Diary) 프로젝트를 시행하여 참여자들의 앱을 통한

자발적인 낚시, 어획물 정보 보고를 장려하고 있다. 2022년에는 2,400명의 낚시인이 참여하였다(Sea Angling Diary Project, 2023).

• 민물 낚시

- 영국 전 지역에 적용되는 조례(national byelaw) 및 6개 각 지역에 보충적으로(supplementary) 적용되는 지역 조례(local byelaw)가 있다. 낚시 금지 구역, 어종/수역별 금어기, 낚시 도구 제한, 채장, 마릿수 제한 등 관련 전국 조례 규정에 더하여 지역별 조례가 적용되는 체계이다.
- 민물 낚시 면허제를 시행함에 따라 13세 이상은 면허를 소지해야 하며, 13~16세의 경우 무료이다. 낚시 중 면허 미소지시 최대 £2,500의 벌금이 부과될 수 있다(UK Government, 2023). 전국 조례에 따른 면허에 더해 일반적으로 수역별 표(ticket) 또는 클럽 회원권(membership) 비용을 지불하는 방식으로 운영된다(Winfield, 2016).
- 면허는 대상 어종에 따라 “비회유성 송어/잡어(coarse fish)/장어 면허” 및 “연어/송어 면허”로 구분하여 발급된다. 전자의 경우 비회유성 송어 및 일반 민물 어류 어획이 가능하다. 일일 면허는 £6.60, 연간 면허는 £33이며 최대 2대의 낚시대 사용이 가능하다. 해당 어종 대상 최대 3대의 낚시대 사용이 가능한 연간 면허는 그 비용이 £49.50이다. 이 경우 연어 및 회유성/비회유성 송어, 일반 민물 어류 어획이 가능하다. 일일 면허가 £12.60, 연간 면허는 £86.10이다.
- 면허는 일반적으로 정부 웹사이트를 통해 구입한다<sup>20)</sup>. 환경청에 유선 연락을 통한 구입도 가능하다.
- 모든 연어/송어 면허 소지자는 낚시를 하지 않았더라도 낚시 시간, 장소, 어획량, 무게 등 정보를 온/오프라인으로 보고할 의무가 있으며 미보고시 불이익이 있다. 정부 웹사이트(<https://www.gov.uk/catch-return>)를 통해 간편한 보고가 가능하다(UK Environment Agency, 2023).
- 낚시 면허 관련 조례 위반시 보통 해당 수역 관리자가 낚시 미허용 조치 등을 취하나, 이론적으로는 치안판사법원을 통해 주의조치, 경고장, 벌금 등이 부과될 수 있다. 심각한 규정 위반시에는 이에 상응하는 벌금, 징역 등 처벌이 부과될 수 있다(Winfield, 2016).

20) <https://get-fishing-licence.service.gov.uk/buy/licence-for#>

- 어종별 규정은 다음과 같다. 연어는 매년 6월16일 전까지는 인공 미끼 및 플라이(fly)를 사용한 캐치앤릴리즈 낚시만 가능하다. 송어, 연어 등의 주요 대상어종(game fish) 외 민물 잡어 낚시의 경우 전국적으로 3월 15일~6월 15일 사이가 금어기이다. 이와 관련한 세부 규정 및 예외 규정은 지역별 조례로 정하고 있다.
- 이행 및 정책 평가
  - 영국의 농어 규제는 체장, 마릿수 제한, 금어기 규정 등을 포함하여 2010년대부터 점차 확대되었다. 영국에서 농어와 대구 낚시 관련 규제 선호도를 비교한 연구에서 대구 낚시인들이 농어 낚시인들에 비해 두 마리 어획에 더 높은 가치를 부여했다. 이는 농어 낚시인들이 보다 높은 어종보호 선호도를 지니는 것으로 해석할 수 있으며, 점차 확장되어온 농어 낚시 규제에 익숙해진 것으로도 볼 수 있다(Andrews et al., 2021).
  - 바다 낚시 규정에 대한 낚시인 인식 조사 결과 홍보, 캠페인 등이 지속적으로 시행되었던 농어에 대해서는 약 94%가 규정을 인지하였으나, 그 외 어종에 대한 인식도는 대부분 10% 미만이었다. 한편 타낚시인들이 규정을 준수할 하지 않는다는 인식이 높은 편이었다(Brown et al., 2019).
  - 영국 민물 낚시에서는 역사적으로 캐치앤릴리즈가 지배적 낚시 행태로 자리 잡아왔다(Winfield, 2016). 연어 낚시는 예외였으나 2019년부터 캐치앤릴리즈 의무 기간, 수역별 금어기 등 강화된 관리 조치가 도입되었고 2022년에는 연어 낚시 어획의 96%가 캐치앤릴리즈에 해당되었다. 영국 민물 낚시 관리 조치 이행에서는 전문가, 자원활동가 중심의 풀뿌리 낚시 조직이 중요한 역할을 수행했다(UK Environment Agency, 2023).

## ○ EU

EU는 유럽의회 규정(EU council regulation)을 통해 대구, 농어 등 일부 어종에 대한 마릿수, 체장 제한, 낚시 금지 시기 등을 설정하였다(EUR-Lex, 2019). EU는 회원국에 적용되는 공통 규정을 설정하나 실제 이행 주체는 회원국이다. 따라서 EU 수준에서 개인의 규정 위반을 처벌하는 직접적 이행 감독 체계는 없다. 일부 어종

대상으로 정보수집 체계(data collection framework)를 마련하여 회원국들이 낚시 어획량을 보고하도록 하고 있다(Hyder et al., 2018).

## ○ 프랑스

### • 바다낚시

- 생태전환·영토통합부와 농림식품부가 바다 낚시 관할권을 지니며 중앙정부부처와 지방정부 산하기관들이 복잡한 행정 체계하에서 협력하며 이행하고 있다(Médevielle, 2019). 바다 낚시 규정은 어획물 판매금지, 낚시 어선 장비 제한(낚시 바늘 수 등), 어획량 제한, 체장·무게 제한, 금지 어종, 낚시금지구역 등으로 구성된다. 일부 지역에서는 지역 낚시인과 협의를 통해 조례를 만들고 인식 및 준수를 제고하고 있다. 이러한 참여형 조례는 규제 체제 성공 사례로 주목받고 있다(Poydenot et al., 2021).
- 바다 낚시 면허는 없으나 참다랑어(bluefin tuna)의 경우 자원회복을 목적으로 연단위 사전 등록제를 어선 단위로 시행하고 있으며 보고 의무도 부과한다. 앱을 통해 등록이 가능하다(Secrétariat d'État chargé de la Mer, 2023; Légifrance, 2022). 어획태그(catch tagging)가 의무화되어 태그된 참다랑어만 양륙할 수 있다.

### • 민물 낚시

- 생태전환·영토통합부가 환경법(code de l'environnement)을 따라 민물 낚시 관리를 관할하고 실제 이행 준수는 지방 조례(arrêté préfectoral)에 따라 이루어진다. 이행 준수 관리는 2020년 설립된 생물다양성 사무국(L'Office français de la biodiversité) 소속 1,700여 명의 환경 조사관, 낚시 협회/연맹 소속 낚시감시인(garde-pêche particulier) 등이 포함되어 있다. 일드프랑스(Île-de-France) 지역에서는 2023년 기준 145명의 낚시감시인이 활동하고 있다(Association Régionale de Pêche et de Protection du Milieu Aquatique d'Ile-de-France, 2023).
- 민물 낚시 규정은 낚시 도구/방법 제한, 마릿수 및 체장 제한, 낚시 허용 기간/시간 등으로 구성된다. 일반적으로 연어류 서식 수역과 그 외 수역으로 구분하



여 규율을 적용한다. 모든 민물 낚시인은 낚시 유형에 부합하는 낚시 카드 (carte de pêche)를 구입해야 한다. 낚시 카드 제도는 전국 단위에서 프랑스전국낚시연맹이 관리·운영한다. 통합 웹사이트(<https://www.cartedepeche.fr/>)에서 구입하며 구입시 3,600개 지역 낚시 협회 중 하나를 선택하여 가입한다. 오프라인 가맹점에서도 구매 가능하나 온라인 구입시 더욱 다양한 옵션으로 구입 가능하다. 카드 구입시 기본적으로 해당 협회 관리 수역에서 낚시가 가능하나 프랑스 대부분 지역에서 이용 가능한 연합상호낚시카드(La carte réciprocitare interfédérale)를 105유로(1년권)로 온라인 구입할 수 있다 (2023년 기준)(Service Public, 2023).

- 카드 없이 낚시할 경우 최대 450유로의 벌금이 부과될 수 있다. 연어, 송어 등 회유성 어종에 대해서는 추가 관리 조치를 시행하고, 해당 어종을 낚시하려면 유료 허가를 받아야 한다(2023년 기준 50유로). 대서양 연어의 경우 태그 부착 및 웹사이트(<https://declarationpeche.fr/>) 등을 통한 어획 보고(날짜, 장소, 체장 등)가 의무사항이다. 보고 상황과 해당 연도 총허용어획량을 고려하여 지역 조례를 통해 어획 금지 등 연중 추가 조치가 도입될 수 있다. 송어 낚시는 자발적 보고를 장려한다(Génération Pêche, 2023).

- 이행 및 정책 평가

- 어업 경찰이 바다 낚시 관리, 감독 기능을 수행하나 상업 어업에 비해 드물며 지역간 격차도 문제이다. 인력 부족, 관련 주체 간 협력, 관리 감독의 체계화 및 일관성 측면에서의 개선이 필요한 부분이다(Médevielle, 2019). 최근 망슈 (Manche) 지역 레저 낚시인 대상 조사에서는 60%가 관리 감독 이행을 경험하였다고 응답했다(Graner et al., 2023).
- 민물 낚시에서는 낮은 카드 구매 비용과 지역 낚시인 협회 중심 운영이 낚시 압력 및 환경을 적정 수준에서 관리하지 못하다는 한계가 제기되었다. 공공 자원의 자발적 조직 중심 관리가 지니는 한계는 거버넌스 수정으로 개선될 수 있다고 제안되었다(Goffe & Salanié, 2004).
- 프랑스 정부는 2020년 생물다양성 사무국을 설립하여 민물 낚시 관리에서 정부 역할을 강화하였다. 유럽뱀장어의 경우 어획쿼터제를 시행중이며 바다와 민물 간 구분된 낚시 규율이 적용된다. 구체적인 규율의 내용은 EU 정책에 따라

달라진다. 민물 낚시의 경우 별도 허가 혹은 보고 의무는 없으나 낚시일지(fishing diary log)를 보유, 작성하도록 하고 있다. 전반적으로 장어 낚시 관련 규율 위반에 대한 처벌은 점차 강화되어 왔다. 생물다양성 사무국을 중심으로 감시 체계도 강화되어 감시 이행(control) 횟수가 최근 약 5년간 꾸준히 증가하고 있다. 산출, 투입 규제를 종합적으로 적용한 정책 이행 결과 민물 낚시 어획량 감소 경향이 보인다(L'Office français de la biodiversité, 2018).

## ○ 독일

### • 바다 낚시

- 국내법과 실질적으로 적용되는 각 주의 낚시법, 시행령으로 규율한다. 마릿수, 체장 제한, 금어기, 낚시 도구 제한 등 관련 규제를 포함하고 있다. 면허증 감독 등 감시, 감독 기능은 각 주의 조사관이 담당한다. 바다 낚시는 주로 발트해 및 북해와 면한 Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern 주에서 행해지는데, 해당 주에서는 일반적으로 교육 이수 및 시험을 거쳐 발급되는 바다낚시 면허제를 시행하고 있으며 경우에 따라 별도의 허가도 필요하다.

### • 민물 낚시

- 낚시 회사, 지역 낚시 클럽 등이 관리하는 수역에서는 별도의 면허, 허가 등을 취득해야 하는 경우도 있다. 낚시 면허 비용은 주별로 상이하다. 바이에른 주는 평생권이 35유로, 연간권이 7.5유료이다(Federal Ministry of the Interior and Community, 2023).

### • 이행 및 정책 평가

- 발트해 대서양 대구는 지속가능하지 않은 어업, 서식지 손실 등으로 인해 개체수와 산란자원량(spawning stock biomass)이 90년대 이후 감소하였다. 2017년 레저 낚시 마릿수 제한 정책이 도입되었고 2022년에는 인당 마릿수 제한을 하루 1마리로 줄이고 금어기 규정을 강화하는 등 적극적인 낚시 제한 정책을 이행하였다(Haase et al., 2021; Lewin et al., 2023).

- 마릿수 제한 도입 이후 단위어획노력당 어획량(CPUE) 및 어획률(harvest rates)이 감소하였고 캐치앤릴리즈 비율은 증가하였다. 마릿수 제한 규정 위반율은 낚시일 기준 2% 정도로 낮게 나타났다. 마릿수 제한 규정이 면허 발급, 낚시 참여율, 관광객의 감소 등 사회경제적 여파로 이어졌다는 평가도 있다(Haase et al., 2021; Baltic Marine Environment Protection Commission, 2020).

○ 일본(이정삼 등, 2019; Ruddle & Segi, 2006)

- 일본의 낚시는 어업법, 수산자원보호법, 어업조정규칙 등으로 규율되며 지자체가 세부 사항 규정 및 실질적 관리를 주관하고 있다. 바다 낚시는 간접적으로, 민물 낚시는 면허 제도를 통해 보다 직접적으로 관리한다.
- 바다 낚시
  - 여러 법, 규정이 적용된다. 도도부현 규정으로 어업조정규정(Fishery Adjustment Regulations), 어업조정위원회 지침(Sea Area Fishery Adjustment Commission's instructions), 어장 이용 협약(Fishing Ground Utilization Agreement) 등이 있다. 법적 근거는 없지만 독립적인 지역 규정(independent local rules)도 있다. 국가 규정으로는 어획 금지 구역 설정 근거가 되는 수산자원보호법(Fisheries Resource Protection Law)이 있다. 통합적 법체계가 미비한 편이다.
  - 어업조정규정은 어업 제한 구역, 어종별 어획 가능 기간, 체장 및 낚시 도구 제한, 처벌 규정 등을 포함하나 대부분 상업 낚시와 관련된다. 조정위원회 지침은 어류 보호, 어장 이용 관련 갈등 해결 등을 목적으로 설정되나, 도지사의 명령(governor's orders)이 있을 때 법적 효력을 갖는다. 어장 이용 협약은 협의단계에서 레저 낚시 주체가 참여 가능하며 어획 가능 기간, 구역, 어종, 낚시 도구 및 방법, 상업·레저 어업인 간 어장 이용 조정 등을 다루고 있다.
  - 정책 결정, 이행, 관리의 주체와 체계가 명확하지 않다. 준(quasi)입법(규정 수립), 준사법(중재 기능)적 행정 기구인 도도부현 어업조정위원회가 어업 관련 최고 의사결정 기구이나 상업 어업에 치중되고 있다. 지역 위원회별 관할 구역(sea area)이 있다. 레저 어업인의 의견이 연안이용지역의회(Coastal Water

Utilization Local Council) 및 연안이용의회(Coastal Water Utilization Council)를 통해 위원회에 반영되기도 한다.

- 민물 낚시(Rahel & Taniguchi, 2019)
  - 수산 자원에 대한 공공재산권(public property rights)이 아닌 공동재산권(common property rights) 관점에 따라 지역 어협(Fishery Cooperatives)이 수역별 접근·사용권을 갖고 관리하고 있다. 중앙정부에서는 수산청(Fishery Agency)이 주관 부처이나 도도부현 내수면수산관리위원회(Inland Fisheries Management Committee)와 도도부현 지사가 낚시 규정 관련 주된 의사결정 주체이다.
  - 낚시 도구는 일반적으로 줄낚시로 제한하며 그물 낚시는 해당 면허가 필요하기도 한다. 마릿수 제한은 일부 지역 특정 어종에 한해 예외적으로 적용된다.
  - 지역 어협은 유역(watershed)별로 조직되며 2018년 기준 약 800개 어협과 32만명의 구성원으로 이루어졌다. 주요 구성원은 지역사회 어업 관련 이해를 가진 주민이다. 지역(local) 어협은 도도부현 단위 어협 연맹으로 조직되어 지자체 정책에 영향력을 행사하며, 이는 다시 전국 단위 어협 연맹으로 조직화되어 수산청에 영향력을 행사한다. 지역어협은 내수면수산관리위원회 승인을 받아 관할 유역에서 도구, 체장 제한, 낚시 금지 구역·어종, 어종별 낚시 가능 기간 등등 구체적 규율을 설정할 수 있으며 낚시권 발급·관리를 주관한다. 구성원이 납부하는 평생회원비 및 구성원 및 비구성원에 대한 낚시권 판매 수익을 관리한다.
  - 지역 어협과 어협의 어장감시원이 실질적 관리 감독 주체이며 주로 낚시권 소지 여부를 감독하며 낚시 관련 규정 위반시 벌금, 과태료, 징역 등을 부과할 수 있으나 보통 주의를 주는 수준에 그친다.
  - 민물 낚시권(fishing ticket)(이순태 등, 2011; FISHPASS, 2022)은 어협 사무소 혹은 제휴 판매점(낚시 도구점 등)에서 구매할 수 있다. 낚시권 미보유 낚시는 불법이며 어장감시원에 적발시 현장에서 약 1.5배 가산금을 적용하여 구매해야 한다. 일일권, 연간권 옵션이 있으며 해당 수역에서 어종에 맞는 낚시권을 구매해야 한다. 은어권(Ayu sweetfish), 잡어권, 연어/송어권 등으로 분류되며 일부 지역에서는 어종 공통 낚시권도 구매 가능하다. 일부 어협은 어종 내에서도

일반, 그물 낚시 등으로 세분화하여 판매하거나 나이, 성별 등에 따라 상이한 비용을 적용하기도 한다. 2023년 기준 은어권은 일일권이 1,000-3,000엔, 연간권이 4,000-12,000엔 사이였다. 최근에는 FISHPASS 앱을 통한 전자 낚시권을 구매할 수 있다.

- 이행 및 정책 평가
  - 일본의 어업 정책은 레저 어업보다 상업 어업을 우선시하며(Rahel & Taniguchi, 2019), 레저 낚시 관련 법제도 및 이행 체계는 상업 어업에 비해 미흡하다고 할 수 있다. 기본적인 제한, 처벌 규정이 존재하나 규정 위반에 대한 현장 모니터링 및 처벌이 실질적으로 잘 이뤄지지 않는다.
  - 민물 낚시의 경우 낚시인 의견 수렴 등이 어협 중심으로 비교적 잘 이뤄지는 편이다. 바다 낚시가 민물 낚시에 비해 활발하나 규정 위반시 처벌의 법적 의무가 없으며 재정, 인적 자원 부족으로 인해 모니터링이 잘 이뤄지지 않는다. 상업, 레저 어업인 간 협의로 법적 근거가 있는 어장 이용 협약을 맺으나 강제성이 없고 협약 당사자의 자발적 준수에 의존하고 있다. 협약이 특정 구역에 한정되며 상업 어업인만 참여하는 협약 규율의 경우 레저 낚시인은 준수하지 않는 경우가 많다. 조직화가 잘 되지 않은 바다 낚시 당사자의 참여가 미흡하여 이행 준수 거버넌스 참여도도 낮은 편이다.

### 3. 해외 사례의 국내 적용 가능성

#### ○ 해외 사례의 정책적 함의

- 최근 국내외 낚시 인구는 증가 추세이며 낚시 어획량의 증가는 어족량, 생물다양성, 생태계 회복탄력성에의 부정적 영향으로 이어질 수 있다. 따라서 낚시가 생태계 및 어족량에 미치는 부정적 영향을 최소화할 수 있는 규제 및 관리 방안을 적극적으로 도입할 필요가 있다(Lewin et al., 2019).
- [표 1]은 본장에서 조사된 해외 레저 낚시 규정을 항목별로 정리하여 보여준다. 모든 조사된 국가에서 종별 체장, 마릿수 제한, 낚시 금지 시기 관련 규정 및 처벌

규정과 이행감시 감독체계를 보유하고 있다. 단, 체계의 실질 작동 여부를 의미하지는 않는다. 조사된 모든 국가에 종별 마릿수 제한 규정이 있으나, 한국에는 종별 체장 제한, 금어기, 낚시 금지 구역 등은 규정하고 있으며 종별 마릿수 제한을 통한 어획량 규제나 어획물 보고 관련 구체적 근거 기준이 부재하며 보완이 필요하다.

- 해외 사례에서는 권리 기반 접근도 광범위하게 적용되고 있는데, 이는 낚시인들의 책임 있는 낚시 인식 및 행동을 장려하는 정책 방향으로 도입을 고려할 필요가 있다. 낚시할 권리를 부여하는 면허/등록/요금제가 이러한 접근에 해당하며 모든 조사된 국가에서 부분적으로라도 시행 중인 것으로 나타났다. 인구 집단 특성, 기간, 혹은 면허가 허용하는 대상 어종 등에 따라 다양한 면허 옵션을 제공함으로써 정책에서 낚시인들의 심리사회적 측면과 생태계 보존 목적 관점에서의 유익을 함께 고려할 수 있다.
- 어획물 태그 제도 또한 특정 어종에 대한 낚시할 권리를 부여한다는 의미가 있다. 호주 뉴사우스웨일즈 주의 돔 낚시 정책에서는 태그제도가 낚시인들의 규정 수용 및 준수에 대한 인식 향상에 효과적이었던 것으로 분석된다.
- 조사된 국가 중 다수가 생태계 필요에 따라 일부 어종에 대한 보고 의무를 부과하고 있다. 보고 제도의 도입은 효과적 낚시 정책 설정 및 이행에 기여할 수 있다고 본다. 보고 제도는 생태계 상황 및 낚시인 행태에 따라 적응적(adaptive)인 낚시 제도를 형성하는데 기여할 수 있다. 프랑스에서는 연어 낚시 보고 상황에 따라 연중에도 규율을 조정하고 있다(Génération Pêche, 2023). 의무 보고 제도를 통한 낚시 어획 관련 면밀한 자료 수집이 생태 및 사회적 이익을 증진할 수 있는 낚시 규율 설정에 기여할 수 있다. 낚시인들 또한 보고 의무를 수행하며 스스로 책임 있는 낚시에 대한 인식을 함양할 수 있을 것이다.
- 조사된 국가 중 다수가 일반 규정 외에도 취약 어종 및 수역에 대한 보다 구체적인 엄격한 낚시 관리 규정을 도입하여 이행하고 있다. 어종, 수역별 산출, 투입 기반의 다양하고 적극적인 조치가 이행, 준수 효과성 제고 및 어획량 통제 등의 정책 목표 달성에 기여할 수 있다. 일괄적 규정보다는 지역생태계, 생물다양성, 어종 및 낚시인 행동 특성에 따라 구체적인 정책 목표를 설정하고 적합한 낚시 조치를 시행하는 것이 효과적이고, 어종별 금어기, 허가제, 보고 의무제도 등이 정책 옵션이 될 수 있다. 미국에서는 주별로 취약어종에 대하여 체장, 마릿수 제한 등

개인 낚시인에 적용되는 일반적인 산출 규제 외에도 어종별 금어기 등 투입 규제 및 별도의 허가제도를 적용하여 보다 적극적인 조치를 시행하고 있다. 뉴질랜드 또한 어획 압력이 높은 취약한 수역의 경우 별도의 면허제와 금어기 규정을 도입하였다. 호주에서는 일부 취약 어종에 대하여 금어기, 유료 어획물 태그 제도, 보다 엄격한 마릿수 제한 등을 시행중이다. 독일 또한 일부 취약 어종에 대해 보다 엄격한 마릿수 제한 및 금어기 규정을 도입하였다. 영국에서는 취약 민물 어종의 경우 별도의 보고 의무를 두거나 기간에 따라 캐치앤릴리즈만 허용하는 등의 제한도 도입하였다.

- 조사된 국가들에서는 용이한 면허/허가 구매, 어획 보고 등을 위해 웹사이트, 앱 개발 등의 접근성 강화 노력이 활발하게 이뤄지고 있다. 한국에서도 디지털 인프라를 활용하여 이행, 준수 강화를 도모할 수 있을 것이다.
- 해외 사례의 한가지 시사점은 넓은 지역에 분산되어 이뤄지는 낚시 특성상 중앙 정부가 모든 활동을 모니터링 하는 것은 현실적이지 않다는 점이다. 다만 상대적으로 관리가 용이한 민물 낚시의 경우 바다 낚시에 비해 규제가 보다 촘촘하게 구성된 경향을 보인다(Lindley, 2023). 이러한 관점에서 낚시 행위에 대한 관리, 감독 강화를 위해서는 촘촘한 제도 및 중앙 정부와 지자체간 긴밀한 협력에 기반한 이행 준수 체계 마련 뿐 아니라 관련 인력 확보가 중요할 것이다. 2020년 생물다양성 사무국을 설립하고 1,700여 명의 환경 조사관을 확보했으며, 낚시인들 중심의 낚시감시인 활동도 포함된 프랑스의 사례가 이에 해당될 수 있다.
- 최근 기존 개인 수준 규제인 마릿수, 체장 규제 등이 낚시인 행동 변화 및 자원량 회복에 미미한 효과를 지닌다는 한계가 제시되고 있다. 위와 같은 규제를 시행할 경우 규제의 수준이 높을수록 어종 보호 효과성이 높았다는 연구 결과들을 고려한 정책 마련이 필요하다.
- 이행 준수에 보다 높은 효과성을 지닐 수 있는 대안적 방안으로서 태그 제도 등의 산출규제, 금어기 설정 등의 적극적 규제, 낚시인 스스로의 책임 의식을 높일 수 있는 참여, 교육적 정책 등이 폭넓게 고려되어야 한다.

### ○ 지역사회 참여와 낚시인 인식 개선의 중요성

- 해외 사례가 주는 또다른 시사점은 낚시 거버넌스에서의 지역사회 참여와 낚시인들의 규정에 대한 인지도와 긍정적 인식이 정책 수용성 및 이행 준수 향상에 기여할 수 있다는 점이다. 낚시 규제의 내용 및 그 중요성에 대한 인식 개선 노력을 확대하고 낚시 제도에서 지역 사회 협력 측면을 강화하는 방향을 고려할 수 있다. 특히 레저 낚시 이행 준수 모니터링의 물리적 한계를 고려할 때 정책 목표에 부합하는 법제, 규정개선과 더불어 대중 대상의 교육, 캠페인 등 인식 향상 노력을 통해 낚시 규정이 사회에서 통용되는 관습으로서 지켜질 수 있도록 하는 등의 장기적, 다측면적 노력이 필요하다. 국내 법률개정안에 낚시인들의 참여에 기반한 책임의식을 향상시키는 내용을 포함하는 것이 의미있다고 본다. 아래의 사례들을 참고할 수 있다.
- 프랑스 사례는 지역 낚시인과의 협력을 통한 참여 조례가 낚시인들의 규정 인식 및 준수를 향상시켰다. 호주 사례에서는 낚시 규제 및 낚시인 교육, 인식 개선 프로그램 등이 취약 어종의 개체수 회복에 긍정적 영향을 미쳤다. 뉴질랜드 연구에서는 낚시 제도와 규정에 대한 사회 전반적 태도와 규범이 개인 낚시인들의 규정 준수 여부에 중요한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 영국 민물 낚시에서는 캐치앤릴리즈 방식이 관습적으로 이어져 왔으며 보편화되었다. 독일처럼 낚시 면허시험 제도를 도입하여 자격 제도가 교육 및 인식 개선의 역할도 하도록 하는 방안이 효과적일 수 있다.

### ○ 다양한 요인 간 상호작용을 고려한 정책 마련 필요

- 낚시 정책의 이행에서는 생태계 요인과 낚시인 행동 요인이 복합적으로 작용하여 효과성을 결정하므로 정책 목표 및 내용 설정에서 다양한 요인들 및 이들의 상호작용을 고려해야 한다. 이행 효과성 증진을 위하여 정책의 내용을 생태계 이익과 심리사회적 이익의 상호보완성 속에서 구성하여 관련 규정들이 긍정적 인식 속에서 관습으로 자리매김하도록 할 필요가 있다. 특히 낚시 정책 전반에서 낚시인과 생태계 이익을 상충되는 것이 아닌 상호보완적임을 이해하고 제시하는 것이 필요하다. 낚시 규제를 통한 어족량, 개체 크기 회복과 쾌적한 자연환경 형성은 낚시 행위의 심리적 유익을 증진할 수 있다.



- 미국의 낚시인 대상 규정 안내서에는 체장, 마릿수 제한 등의 규정이 궁극적으로는 낚시인들의 어획 만족도를 높이는 데에 긍정적으로 기여할 수 있다는 메시지를 제시하고 있다(California Department of Fish and Wildlife, 2023). 또한 관련 규정이 대상 어종의 크기를 향상시키는 효과가 있었다는 연구 결과도 있다(Oele et al., 2016). 프랑스 민물 낚시 사례에서는 낚시 카드 비용이 낚시 압력을 조절하는 주요 기제로서 작동할 수 있음이 제시되었다. 프랑스의 경우 낚시 면허/허가제도 도입은 적정 수준의 낚시가 이뤄지도록 함으로써 생태계와 심리 사회적 이익을 동시에 향상시킬 수 있었다.

[표 1] 국가별 낚시 규정 현황

국가 (또는 주)	낚시 면허/ 등록/ 요금제 <sup>a</sup>	종별 체장 제한	종별 마릿수 제한	낚시 금지 시기	처벌 규정	어획물보고 의무 <sup>a</sup>	이행 감시 감독 체계
미국	○	○	○	○	○	○	○
캘리포니아주	○	○	○	○	○	○	○
플로리다주	○	○	○	○	○	X	○
호주	○	○	○	○	○	○	○
뉴질랜드	○	○	○	○	○	○	○
영국	○	○	○	○	○	○	○
프랑스	○	○	○	○	○	○	○
독일	○	○	○	○	○	X	○
EU	-	○	○	○	-	○	-
일본	○	○	○ <sup>b</sup>	○	○	X	○
한국	X	○	X	○	○	X	○

<sup>a</sup> 일부 유형(민물, 바다), 지역, 혹은 어종에 한하여 시행하는 경우에도 시행중인 것으로 표시.

<sup>b</sup> 일부 지역에서 특정 어종 대상으로 드물게 시행됨.

○ 국내 정책 도입을 위한 제언

- 낚시가 생태계 및 어족량에 미치는 부정적 영향을 최소화할 수 있는 규제 및 관리 방안을 적극 도입해야 한다. 또한 일괄적 규정보다는 지역생태계, 생물다양성, 어종 및 낚시인 행동 특성에 따라 구체적인 정책 목표를 설정하고 적합한 낚시 조치를 시행하는 것이 필요하다.
- 종별 마릿수 제한을 통한 어획량 규제나 어획물 보고 관련 구체적 근거 기준 마련이 필요하다.
- 낚시인들의 심리사회적 측면과 생태계 보존 목적 관점에서의 유익을 함께 고려하며 낚시인들의 책임 있는 낚시 인식 및 행동을 장려하는 정책 도입이 필요하다.
- 효과적인 낚시 정책 설정 및 이행에 기여할 수 있는 적절한 보고 제도 도입이 필요하다.

# IV

## 법률개정안의 법체계적 분석

1. 개요 및 분석 방법
2. 수산자원관리법 분석
3. 낙시관리육성법, 물환경보전법, 하천법,  
무인도서보전관리법 통합 분석
4. 법률개정안 분석에 기반한 제도적 개선 방안



## 1. 개요 및 분석 방법

- 경제활동으로서 어로 및 낚시업을 하는 경우가 아닌 여가·취미생활로서 낚시에 대해 수생태계 등 자연환경과 수산자원 보호, 낚시인의 안전사고 예방, 낚시인의 여가활동의 보장 등을 규율하는 대표적 법률에는 낚시관리육성법, 수산자원관리법, 무인도서보전관리법, 물환경보전법, 하천법 등이 있다.
- 이들 개별 법률들은 무분별한 어로 및 낚시 행위로 인한 수산자원 고갈 및 수생태계 훼손 등을 사전 예방하기 위한 낚시 관련 행위제한에 관한 법률유형과 보전가치가 큰 지역 등에 대한 낚시 입시제한 구역설정 등에 관한 법률유형으로 구분할 수 있다.
- 아래에서는 최근 개정된 법률안 내용 또는 국회에 계류중인 내용을 통해 낚시와 낚시쓰레기 문제에 대한 제도적 접근을 살펴보고자 한다.

### ○ 낚시관리 및 육성법 개정

- 낚시관리및육성법 개정(안)으로는 2023. 9. 27. 김승수의원이 대표발의(의안번호 2124943)한 개정(안)과 2022. 11. 29. 김승수의원이 대표발의(의안번호 2118527)한 개정(안)이 계류 중에 있으며, 위 개정(안)의 제안이유와 주요 내용은 다음과 같다.

대표발의	제안이유	주요내용
김승수 2124943	<p>낚시가 우리 국민의 대표적인 레저 활동으로 성장한 반면, 낚시통제구역, 낚시 금지 저수지 지정 확대 등으로 낚시를 즐길 수 있는 공간이 지속적으로 축소되고 있으며, 낚시로 인한 자원남획, 환경오염과 같은 다양한 문제가 지속적으로 제기되는 등 낚시인과 지역 주민 및 어업인 간의 분쟁과 갈등이 지속되고 있음.</p> <p>이에, 증가하는 낚시 수요에 대응하고 낚시로 인해 발생할 수 있는 사회 갈등을 최소화하기 위해 해양수산부장관이 낚시활동과 관련된 여건을 집중적으로 조성할 필요가 있는 지역 등을 낚시여가특별구역으로 지정할 수 있도록 하고, 낚시여가특별구역에서는 낚시로 잡을 수 없는 수산동물의 체장·체중 등 낚시제한기준, 수산동물을 잡을 수 없는 낚시 방법 및 할 수 있는 행위 등을 달리 정할 수 있도록 하며, 국가 및 지방자치단체가 낚시복합타운 조성 등의 사업에 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 하려는 것임.</p>	<p>가. 낚시여가특별구역 조항 신설(안 제45조의4 신설)</p> <p>낚시여가특별구역의 지정 대상, 지정권자, 신청 및 지정 절차 등의 법적 근거를 신설함.</p> <p>나. 낚시여가특별구역에 대한 지원 및 특례 조항 신설(안 제45조의5 신설)</p> <p>낚시여가특별구역의 조성 및 운영 활성화를 위한 행정적·재정적 지원 근거 및 낚시여가특별구역에 대한 특례 조항을 신설함.</p>

대표발의	제안이유	주요내용
김승수 2118527	<p>현행법은 수생태계와 수산자원의 보호, 낚시인의 안전사고 예방 등을 위하여 시장·군수·구청장으로 하여금 일정한 지역을 낚시통제구역으로 지정하거나 해제 또는 변경할 수 있도록 규정하고 있음.</p> <p>그러나 최근 낚시가 레저스포츠의 하나로써 관련 인구의 증가와 산업의 발전이 비약적으로 이루어지고 있음에도, 국민들의 수변 접근권과 수변 이용권 등을 심각하게 제한하게 되는 낚시통제구역의 지정 등에 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하는 과정이 마련되어 있지 않고, 낚시가 행해지는 수면의 수생태계, 수질, 안전사고 현황 등에 관한 정보가 부족하여 개선이 필요하다는 지적이 있음.</p> <p>이에 시장·군수·구청장으로 하여금 낚시통제구역의 지정 등에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 낚시가 행해지는 수면에 대한 실태조사를 실시하게 하고, 이를 낚시통제구역 지정 등의 절차에 반영하도록 함</p>	<p>가. 시장·군수·구청장으로 하여금 낚시통제구역의 지정 등에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 낚시가 행해지는 수면에 대한 실태조사제도를 신설함(안 제6조의2 신설)</p> <p>나. 낚시통제구역 지정·변경 또는 해제시 제6조의2 실태조사 결과를 고려하고, 지역 주민 등 다양한 이해관계자에 대한 의무적 의견수렴절차를 신설함(안 제6조제3항)</p>

### ○ 수산자원관리법 개정

- 수산자원관리법 개정(안)은 2023. 3. 16. 이양수의원이 대표발의한 개정(안)(의안번호 2120709)과 2022. 11. 16. 성일종의원이 대표발의한 개정(안)(의안번호 2118268), 2022. 11. 8. 위성곤의원이 대표발의한 개정(안)(의안번호 2118153)에 대한 심의과정에서 농림축산식품해양수산위원장이 2023. 5. 17. 대안을 발의하여 2023. 5. 25. 국회 본회의를 통과하였고, 2023. 6. 20. 공포되어 2023. 12. 21. 시행이 예정되어 있다.
- 위 개정이유 및 주요내용을 살펴보면, 구 수산자원관리법상 비어업인은 일정 방법에 따른 수산자원 포획채취가 금지되나, 비어업인의 수산자원 포획채취가 증가해 어업인과 갈등이 빈번하게 발생하고 있으며, 지역별 서식하는 수산자원 종류등이 달라 지역특성을 고려한 비어업인의 수산자원 포획 채취 기준을 시도별로 정할 필요성이 제기되었다. 이에 개정 수산자원관리법은 비어업인이 일정한 방법·수량·어구의 종류 등의 포획·채취 기준을 위반하여 수산자원을 포획·채취하여서는 아니 되도록 규정하고, 시·도는 특히 필요하다고 인정되면 일정한 범위에서 조례로 포획·채취 기준을 달리 정할 수 있도록 하며, 비어업인이 포획·채취 기준에 따라 포획·채취한 수산자원을 판매 또는 판매할 목적으로 저장·운반·진열할 수 없도록 하고, 이를 위반하는 경우 과태료를 부과하도록 하고 있다.

## ○ 물환경보전법 개정

- 물환경보전법 개정(안)은 2022. 11. 29. 김승수 의원이 대표 발의한 개정(안) (의안번호 2118521)이 계류 중에 있다.
- 위 개정이유 및 주요 내용을 살펴보면, 현행법은 하천·호소(湖沼)의 이용목적 및 수질상황 등을 고려하여 낚시금지구역 또는 낚시제한구역을 지정할 수 있도록 규정하고, 낚시제한구역에서 낚시행위를 할 경우 그 방법·시기 등은 환경부령으로 정하는 사항을 준수하도록 하고 있으나, 현재 국민들의 수변 접근권과 수변 이용권 등을 심각하게 제한하게 되는 낚시금지·제한구역의 지정에 관한 근거만 있을 뿐 그 변경과 해제의 근거와 구체적인 기준 및 절차가 부재하고, 지정된 구역을 수범자에게 알리도록 하는 의무가 규정되어 있지 않아 그 보완 필요성이 제기되었다. 이에 개정(안)은 낚시금지·제한구역의 변경·해제의 근거를 신설하고(안제20조 제2항), 그 지정·변경 및 해제 시에는 호소의 물환경 조사·측정 및 분석 결과를 바탕으로 수면관리자와 협의하도록 하는 근거를 신설하며(안제20조 제3항), 구역의 지정·변경·해제 사실을 널리 알릴 수 있는 수단으로서 공보와 홈페이지 게시, 안내판 설치 등을 의무화하고 있다.

## ○ 하천법 개정

- 하천법 개정(안)은 2022. 11. 29. 김승수 의원이 대표 발의한 개정(안)(의안번호 2118531)이 계류 중에 있다.
- 위 개정이유 및 주요 내용을 살펴보면, 현행법이 하천(국가하천, 지방하천) 구역 중 시·도지사가 지정·고시하는 지역에서 떡밥·생선가루 등 미끼를 사용하여 하천을 오염시키는 낚시행위를 금지하고 있으나, 위 해당 조항은 미끼를 사용할 수밖에 없는 낚시라는 레저행위 자체를 하천을 오염시키는 행위로 규정함으로써 일반인들에게 부정적인 이미지를 갖게 하고, 다양한 미끼를 사용하고 있는 현실을 반영하지 못하고 있어서, 비약적으로 발전하고 있는 낚시산업에 악영향을 끼치고 있다는 지적이 있어, 이러한 문제점을 정비하기 위해 제안되었다. 개정(안)의 주요 내용은 금지구역 등의 제도를 신설하여 하천의 수질을 오염시키는 미끼는 사용하는 낚시행위를 원칙적으로 금지시키고, 수질 등에 영향을 끼치지 아니하는 미끼를 사용하는 낚시행위에 대해서만 허용하도록 하며(안 제46조의2 제1항 2호), 낚시

금지구역 또는 낚시제한구역의 지정, 변경 등의 절차에 관한 사항을 신설하고(안 제46조의2 제2항), 위 금지구역 등의 지정, 변경, 해제시 공보 또는 인터넷 홈페이지 공고와 안내판을 설치하도록 하고 있다(안 제46조의2 제3항).

○ 무인도서관리법 개정안

- 무인도서보전관리법 개정(안)은 2022. 8. 8. 서삼석 의원이 대표 발의한 개정(안)(의안번호 2116803)과 정부가 2022. 11. 11. 발의한 개정(안)(의안번호 2118208)에 대한 심의과정에서 농림축산식품해양수산위원장이 2023. 7. 26. 대안을 발의하여 2023. 7. 27. 국회 본회의를 통과하였고, 2023. 8. 16. 개정안이 공포되어, 2024. 2. 17. 그 시행이 예정되어 있다.
- 개정 무인도서보전관리법은 종전에 대통령령에서 정하고 있는 무인도서의 범위를 법률로 상향하면서 무인도서 간주 요건을 완화하고(제2조 제1호), 준보전무인도서 및 이용가능무인도서에서 대피소, 선착장 등 공공시설물의 설치·보수 등을 하려는 경우 해양수산부장관의 허가 등을 받아 금지되는 행위를 할 수 있도록 허용하는 시설물 설치 허가 제도를 도입하며(제12조의2 제1항, 제2항 및 제12조의3 제2항), 이용가능무인도서에서 허용되는 행위를 법에 규정된 행위만을 허용하는 방식에서 금지되는 행위만을 열거하고, 그 외의 모든 행위를 할 수 있도록 허용(제12조의3 제1항)하는 한편, 개발가능무인도서 개발 시 상하수도 및 전기시설 등 기반시설 설치비용에 대한 국가 또는 지방자치단체의 지원 근거를 마련하고(제16조 제6항), 시설물 설치 허가제도 도입에 따른 허가의 취소, 중지명령, 청문, 벌칙, 과태료 등 관련 규정을 정비하였다(제12조의4, 제20조제1항, 제31조, 제34조, 제35조, 제37조제1항 및 제2항).



## 2. 수산자원관리법 분석

### ○ 낚시행위 제한의 필요성

- 레저활동으로서 낚시인구의 성장은 낚시로 인한 수산자원 남획, 환경오염은 물론 레저낚시인과 지역주민, 어업인과의 분쟁이 사회적 문제로 대두되고 있어, 낚시행위에 대한 행위제한을 위한 행정규제로 수생태계를 보호하고, 이해관계인들간 분쟁과 갈등을 조정할 필요성이 증대되고 있다.
- 낚시금지구역 설정 등의 입지제한 제도는 레저낚시인에 대한 권리침해적 성격이 강하기에, 구역설정시 이해관계인의 의견 청취 등을 통해 신중하게 진행하여야 할 필요성이 있기는 하다.
- 그러나, 레저낚시 인구의 급격한 증가와 무분별한 낚시활동으로 발생하는 어류 남획과 낚시 과정에서 방치되고 버려진 어구들과 쓰레기 무단투기, 오물 등으로 인한 환경훼손 및 생태계피해의 심각성을 고려할 때, 낚시행위에 대한 행위제한으로 레저낚시인이 입게될 권리침해보다 수생태계 등 자연환경보호를 통해 확보하게 될 공익적 효과가 더 월등하고, 지역주민 및 어업인들과 레저낚시인들간 분쟁의 효과적 조율도 기대할 수 있다는 점에서 레저낚시 행위에 대한 제한은 그 목적의 정당성과 제한 필요성이 인정된다.

### ○ 낚시행위에 대한 행위 제한의 유형

- 레저 낚시행위는 개별적, 간헐적이라는 특성에 따라 수산자원의 포획방법과 포획시기, 포획장소가 다양하게 나타날 수 있고, 전문성 부족에 따라 보호대상 수산자원에 대한 포획이 발생될 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 문제는 낚시방법에 대한 제한, 포획수량에 대한 제한, 포획가능 수산자원에 대한 제한, 낚시가능시기에 대한 제한 등을 통해 해결될 수 있을 것이다. 다만, 수산자원은 지역 특성에 따라 보호대상 수산자원과 보호시기가 다를 수 있기에, 일률적인 행위제한 보다는 지역특성에 맞는 행위제한이 가능하도록 하여야 할 것이다.
- 또한, 레저낚시의 특성과 어업인의 탈법적 조업행위를 방지하고 수산자원 남획을 방지하기 위해 레저낚시의 경우에는 판매는 물론 판매를 위한 저장, 진열, 운반 등을 제한할 필요성도 있다.

### ○ 개정 수산자원관리법에 대한 분석 및 평가

- 개정 수산자원관리법은 레저 낚시에 대한 일반적 행위제한으로서 비어업인이 일정한 방법·수량·어구의 종류 등의 포획·채취 기준을 위반하여 수산자원을 포획·채취하여서는 아니 된다는 규정과 포획·채취한 수산자원을 판매 또는 판매할 목적으로 저장·운반·진열할 수 없도록 하는 규정을 신설하면서, 행위제한의 지역적 특성이 반영되고, 지역자치고권의 보장을 위해 시·도는 특히 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 범위내에서 조례로 포획·채취 기준을 달리 정할 수 있도록 하면서, 해당 조례 제정시 이를 해양수산부장관에게 통보하도록 하여 사후적 통제가 가능하도록 하고 있다.
- 다만, 비어업인의 포획·채취 기준에 대한 제재로서 벌금 1천만원을 규정한 것과 달리 비어업인의 포획·채취한 수산자원의 판매 등 금지 위반에 대하여는 200만원 이하의 과태료 부과만을 규정하고 있어, 비어업인이 레저낚시를 넘어 사실상 경제활동 목적의 낚시행위를 규제하는데 한계가 있고, 경제활동 유인을 차단하기 위해 비어업인이 포획·채취한 수산자원을 판매목적으로 매수한 자도 동일하게 규제할 수 있도록 하여야 할 것이다.

## 3. 낚시관리육성법, 물환경보전법, 하천법, 무인도서보전관리법 통합 분석

### ○ 구역설정을 통한 낚시 제한의 필요성

- 행위제한을 통한 낚시로 인해 발생하는 사회적 문제를 해결하는 방식은 비어업인들이 개별적·간헐적으로 행하는 레저낚시의 특성상 그 위반행위의 단속이 쉽지 않고 행정단속을 위하여는 과도한 행정부담이 발생될 수 있으므로, 수생태계 및 수산자원보호등에 대한 체계적 관리에 한계가 있을 수 밖에 없다. 이를 해결하기 위하여는 보호필요성이 강하게 요구되는 지역에서 레저낚시에 따른 어류의 포획·채취 방법이나 그 대상으로서 어종 제한, 낚시 시기의 제한 등을 설정하는 방식이 더욱 효과적이기에, 일반적 행위제한이 아닌 특정 지역에서의 레저낚시에 대한 제한을 위하여 낚시금지구역 등 구역제도의 설정이 필요하다.
- 다만, 현행 법체계상 레저낚시에 관련된 법률이 산재해 있고, 해당 법률이 보호하

고자 하는 공익에 따라 낚시금지구역 등을 별도로 설정할 수 있을 것이나, 개별 근거법률에 따라 낚시금지구역 등이 설정될 경우 비어업인이 일일이 낚시금지구역 등을 확인하기 어렵고, 중첩적인 낚시금지구역 설정됨에 따라 규제의 중복에 따른 구역관리의 책임소재가 불분명하거나, 행정의 비효율성이 야기될 수 있다는 점에서 개별 법률에 따른 낚시금지구역 등을 설정하는 것보다 단일 법률에서 낚시금지구역 등을 설정하고, 다른 법률에서는 이를 원용하거나, 개별 법률에서 낚시금지구역 등을 설정시 홍보, 알림판 통한 안내 등의 절차 등이 마련되어야 하고, 중첩된 구역설정으로 주무 행정기관이 다를 경우에는 행정응원제도를 통한 단속 업무 등의 단일화가 수반되어야 한다.

#### ○ 구역설정을 통한 낚시행위의 규제

- 레저낚시행위로부터 일정한 지역의 수산자원은 물론 수생태계와 자연환경을 보호하고, 이해관계인들과 갈등을 예방하기 위한 방법으로는 낚시금지구역, 낚시제한구역의 지정을 고려해볼 수 있다. 한편, 낚시금지구역이나 낚시제한구역 제도의 사회적 수용성을 높이기 위하여는 법령상 포획·채취 기준을 준수하는 합법적인 비어업인의 레저 낚시행위를 권장하고 유도하기 위해 레저낚시 활성화 구역 등을 지정하는 방안도 고려해 볼 수 있다.
- 다만, 레저낚시 활성화 구역의 무분별한 설정을 방지하기 위해서는 객관적이고 과학적인 조사를 통해 구역을 검토하여야 하고, 행정지도감독의 효율성이 확보될 수 있는 지역에 설정되어야 할 것이다. 이를 통해 활성화 구역에서도 낚시에 관한 기본적 행위제한을 통해 수산자원과 수생태계 보호를 위한 기반이 유지될 수 있도록 하여야 한다.

#### ○ 구역설정 등과 관련된 개정안에 관한 통합분석 및 평가

- 낚시행위에 대한 개정(안)의 구역설정은 크게 낚시행위에 대한 금지·제한 구역을 설정하는 방식과 합법적 낚시행위를 유도하고 활성화하는 구역설정으로 구분할 수 있는데, 낚시행위 금지·제한구역 제도는 낚시관리및육성법 개정(안), 물환경보전법 개정(안), 하천법 개정(안)이 있고, 낚시행위를 유도하는 개정(안)은 낚시관리및육성법 개정(안)이다.

- 위 개정(안)에서 제시된 구역설정 관련 규정은 다음과 같다.

	내용	비고
<p>낚시 관리 및 육성법</p>	<p>제45조의4(낚시여가특별구역의 지정)</p> <p>① 해양수산부장관은 안전하고 쾌적한 낚시 환경을 조성하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 낚시여가특별구역으로 지정하여 고시할 수 있다. 이 경우 수면관리자가 따로 있으면 그 수면관리자와 미리 협의하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 낚시활동과 관련된 여건을 집중적으로 조성할 필요가 있는 지역</li> <li>2. 낚시와 관련된 특례 적용이 필요하다고 인정되는 지역</li> </ol> <p>② 시장·군수·구청장은 관할 지역에서 제1항에 따른 낚시여가특별구역의 지정이 필요한 경우에는 해양수산부장관에게 낚시여가특별구역의 지정을 신청할 수 있다. 이 경우 낚시여가특별구역의 지정을 신청하려는 지역이 둘 이상의 시·군·구에 걸쳐 있는 경우에는 관할 시장·군수·구청장이 공동으로 신청할 수 있다.</p> <p>③ 해양수산부장관은 낚시여가특별구역의 면적을 변경할 필요가 있을 경우에는 낚시여가특별구역을 변경하여 고시할 수 있다. 이 경우 그 절차에 관해서는 제1항 후단 및 제2항을 준용한다.</p> <p>④ 해양수산부장관은 낚시여가특별구역의 지정목적이 상실되었거나 그 밖에 낚시여가특별구역으로 지정할 필요가 없게 된 경우에는 낚시여가특별구역의 지정을 해제하고 이를 고시할 수 있다. 이 경우 해당 낚시여가특별구역의 지정을 신청한 시장·군수·구청장이 있는 경우에는 미리 그 의견을 들어야 하며, 수면관리자가 따로 있는 경우에는 그 수면관리자와 미리 협의해야 한다.</p> <p>⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 낚시여가특별구역의 지정 신청·지정과 그 취소, 변경지정, 지정 해제 및 면적 변경의 절차 등에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.</p> <p>제45조의5(낚시여가특별구역에 대한 지원) 국가 및 지방자치단체는 낚시여가특별구역의 조성 및 운영 활성화를 위하여 다음 각 호의 사업에 대하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 낚시, 여가활동 및 휴양 등을 위한 시설을 갖춘 낚시복합타운의 조성</li> <li>2. 건전한 낚시문화 조성을 위한 교육을 실시하는 시설의 설립</li> <li>3. 그 밖에 해양수산부장관이 낚시여가특별구역의 조성 및 운영 활성화를 위하여 필요하다고 인정하는 사업</li> </ol> <p>제45조의6(다른 법률에 대한 특례)</p> <p>① 제5조, 「나수면어업법」 제18조 및 「수산자원관리법」 제14조에도 불구하고 낚시여가특별구역에서의 수산자원 포획·채취 등에 관한 기준은 대통령령으로 달리 정할 수 있다.</p> <p>② 「하천법」 제46조에도 불구하고 낚시여가특별구역에서의 야영행위, 취사행위 및 낚시행위 등에 관한 사항은 대통령령으로 달리 정할 수 있다.</p>	<p>낚시여가 특별구역</p>

	내용	비고
<p>낙시 관리 및 육성법</p>	<p>제6조(낙시통제구역)                      ③ 시장·군수·구청장은 제1항 및 제2항에 따라 낙시통제구역을 지정하거나 변경 또는 해제하려는 경우 제6조의2에 따른 실태조사 결과를 고려하여야 하며, 해당 지역 주민과 낙시 관련 단체 및 유관기관 등의 의견을 수렴하여야 한다.                      ⑤ 제1항에 따른 낙시통제구역의 지정 시 안내판의 규격·내용 및 설치 장소와 통제기간 등 고려사항은 해양수산부령으로, 통제기간 등 고려사항, 지정·지정해제·변경의 절차 및 그 밖에 필요한 사항은 해당 특별자치도·특별자치시·시·군·구(자치구를 말하며, 서울특별시의 관할구역에 있는 한강의 경우에는 한강관리에 관한 업무를 관장하는 기관을 말한다. 이하 “시·군·구”라 한다)의 조례로 정한다.</p> <p>제6조의2(실태조사)                      ① 시장·군수·구청장은 제6조에 따른 낙시통제구역의 지정 등에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 제3조 각 호의 수면에 대하여 수생태계, 수질, 수산자원, 낙시인의 안전사고 현황 등에 대한 실태조사를 실시하여야 한다.                      ② 제1항에 따른 실태조사의 시기·범위 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>낙시통제 구역</p>
<p>물환경 보전법</p>	<p>제20조(낙시행위의 제한)                      ① 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 하천(「하천법」 제7조제2항 및 제3항에 따른 국가하천 및 지방하천은 제외한다)·호소의 이용목적 및 수질상황 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 낙시금지구역 또는 낙시제한구역을 지정할 수 있다.                      ② 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 낙시금지구역 또는 낙시제한구역의 지정 사유가 없어졌거나 지정 목적을 달성할 수 없는 경우 또는 지정 목적 달성을 위하여 구역의 변경이 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 구역의 전부 또는 일부에 대하여 그 지정을 해제하거나 구역을 변경할 수 있다.                      ③ 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제1항 및 제2항에 따라 낙시금지구역 또는 낙시제한구역을 지정·변경 또는 해제하려는 경우 수면관리자와 협의하여야 하고, 제28조에 따라 환경부장관 및 시·도지사가 실시한 조사·측정 및 분석 결과를 고려하여야 한다.                      ④ 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제1항 및 제2항에 따라 낙시금지구역 또는 낙시제한구역을 지정·변경 또는 해제한 경우에는 지역의 명칭, 위치, 면적, 지정 연월일, 지정목적, 해제 연월일, 해제 사유, 그 밖에 환경부령으로 정하는 사항을 해당 지방자치단체의 공보 또는 인터넷 홈페이지를 통하여 공고하고, 낙시금지구역 또는 낙시제한구역의 도면을 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.                      ⑤ 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제4항에 따라 공고하는 경우 공고한 내용을 알리는 안내판을 해당 낙시금지구역 또는 낙시제한구역 현장에 설치하여야 한다. 이 경우 안내판의 규격·내용 및 설치 장소는 환경부령으로 정한다.</p>	<p>낙시금지· 제한구역</p>

	내용	비고
하천법	<p>제46조의2(금지구역등의 지정 등)</p> <p>① 시·도지사는 하천의 이용목적 및 수질상황 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 금지하거나 제한하는 구역(이하 “금지구역등”이라 한다)을 지정하여 고시할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 야영행위 또는 취사행위</li> <li>2. 하천의 수질을 오염시키는 미끼를 사용하는 낚시행위. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 미끼를 사용하는 경우에는 그러하지 아니하다.                     <ul style="list-style-type: none"> <li>가. 「낚시 관리 및 육성법」 제40조에 따른 미끼기준을 준수한 가공미끼 또는 인조미끼</li> <li>나. 지렁이나 새우 등 가공되지 아니한 미끼 중 환경부령으로 금지하지 아니한 미끼</li> </ul> </li> </ol> <p>② 시·도지사는 금지구역등의 지정 사유가 없어졌거나 지정 목적을 달성할 수 없는 경우 또는 지정 목적 달성을 위하여 구역의 변경이 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 금지구역등의 전부 또는 일부에 대하여 그 지정을 해제하거나 구역을 변경하여야 한다.</p> <p>③ 시·도지사는 금지구역등을 지정하거나 변경 또는 해제한 경우 지체 없이 금지구역등의 명칭 또는 위치 등 환경부령으로 정하는 사항을 해당 지방자치단체의 공보 또는 인터넷 홈페이지를 통하여 공고하고 금지구역등의 도면을 일반인이 열람하게 하여야 하며 해당 내용을 알리는 안내판을 금지구역등에 설치하여야 한다.</p> <p>④ 금지구역등의 지정·변경·해제 절차와 안내판의 규격, 내용, 설치장소 등 그 밖에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.</p>	낚시금지·제한구역

- 무인도서보전관리법은 위와 같은 구역이 지정된 것은 아니나, 무인도서라는 물리적 특성에 따라 구역설정과 동일한 효과가 있는데, 준보전무인도서 및 이용가능무인도서에서 공공시설물 등의 설치와 관련한 허가제를 도입하여 그동안 낚시행위 과정에서 발생하는 비어업인들의 안전이나 생활편의시설 부족으로 발생하는 폐기물방치, 오염유발행위등의 역제가 가능할 것으로 보인다. 다만, 이용가능무인도서에서 원칙적 행위금지제도를 예외적 행위금지로 변경한 것은 현재의 낚시문화를 고려할 때 우려되는 부분이 있으므로, 지속적인 계도 활동과 행정지도 활동을 통해 제도시행이 수생태계 및 자연환경에 미치는 영향을 모니터링하여야 한다.
- 낚시관련 구역제도 중 금지·제한구역제도는 낚시통제구역, 낚시금지·제한구역이 있으나, 사실상 유사한 기능을 수행하면서도 구역 명칭만 상이하여 혼란을 야기할 수 있다. 한편, 개정(안)들에서는 낚시금지구역 등을 설정할 때 의견청취제도와 실태조사 등을 도입하여 구역지정의 타당성에 대한 사회적 수용성을 증대시키고 있으며, 구역결정·변경·해제시 국민의 알권리 보장을 위해 다양한 공고 방법 등을 산정하고 있음은 바람직한 것으로 보인다.

#### 4. 법률개정안 분석에 기반한 제도적 개선 방안

- 레저낚시 인구의 증가는 비어업인과 어업인간, 비어업인과 주민간 이해관계 충돌의 문제, 무분별한 레저낚시 행위로 인한 수생태계 훼손 등 환경문제와 자원남획 문제 등 사회적 갈등으로 나타나고 있다.
- 레저낚시와 같이 자연환경을 이용하는 다른 유형의 레저활동으로는 등산과 사냥 등이 있으며, 등산과 사냥의 경우에도 자연환경과 레저활동간 공존 및 지속가능성을 담보하기 위한 제도들로서 레저활동의 장소적 제한, 시기적 제한, 방법적 제한 등이 마련되어 왔다.
- 등산의 경우 시기적 제한으로 춘계와 추계 산불예방기간 동안 입산금지제도와 장소적 제한으로는 자연휴식년제 구역 입산금지제도, 방법적 제한으로는 야간입산 금지, 등산 중 음주 및 흡연금지과 인화물질 휴대금지제도 등이 있는데, 이들 제도는 초기 제도 도입시 등산레저인구의 반발도 있었으나, 제도 도입 필요성에 대한 등산레저인들의 인식개선 및 레저문화수준의 향상에 따라 현재는 제도가 정착되었다는 평가를 받고 있다.
- 사냥의 경우에는 이들 레저활동 중 유일하게 야생동식물보호법상 수렵면허를 취득하도록 하고 있는데, 이는 총기 등 위험한 무기 사용에 따른 통제 필요성 및 무분별한 수렵 활동을 방지하기 위한 정기적 교육, 양성화의 필요성에 의한 것이라 할 수 있다.
- 레저낚시의 경우 현재 낚시금지구역 설정과 같은 장소적 제한의 도입, 낚시 방법이나 낚시어구의 종류 등에 대한 방법적 제한을 구체화하는 방안으로 레저낚시에 대한 규제 도입이 시작되고 있다.
- 등산과 같은 다른 유형의 레저활동과 비교하였을 때 레저낚시 또한 규제일변도로는 규제를 통해 달성하고자 하는 공익 보호의 목표를 달성하기 쉽지 않고, 행정력을 통한 레저낚시 규제에도 한계가 있기에, 레저문화 수준의 향상과 교육, 캠페인 등을 병행해 레저낚시 규제제도가 정착되도록 하여야 할 것이다.





# V

## 법률개정의 방향에 관한 제언

1. 헌법 및 국제규범과 양립하는 법률개정
2. 해외 법률 및 정책에서 우리사회에 적용할 수 있는 법률개정 방향
3. 환경과 생태를 지키면서 낙시인들의 권리를 보장하는 법률개정 방향



## 1. 헌법 및 국제규범과 양립하는 법률개정

- 낚시는 취미나 오락이라고 할 수 있으므로 낚시의 자유는 헌법 제10조의 행복추구권에서 파생되는 일반적 행동자유권으로 보호를 받는다고 할 수 있다(헌재 2008. 4. 24. 2006헌마954). 하지만 물고기는 그 이름에서도 알 수 있듯이 전통적으로 손쉽게 단백질을 섭취할 수 있는 음식이었고 오늘날에도 그 숫자가 적기는 하지만 낚시인 중에는 판매를 목적까지는 아니더라도 음식으로 소비할 목적으로 낚시를 하는 사람이 있다. 그러한 사람에게 낚시의 자유는 일반적 행동자유권뿐 아니라 생존권(헌법 제34조)으로 보호를 받는다고 할 수 있다.
- 낚시의 자유가 이렇게 헌법상 기본권으로 보호를 받는다고 하더라도 당연히 무제한으로 누릴 수 있는 것은 아니다. 낚시는 등산과 같은 다른 취미나 오락과 마찬가지로 환경보전의무 혹은 타인의 환경권(헌법 제35조)을 고려할 수 밖에 없다(헌법 제35조는 국가의 환경보전 의무 뿐 아니라 개인도 환경보전의 의무가 있다고 규정하고 있다). 나아가 낚시는 등산과는 달리 사냥과 같은 생물을 해치는 행위이므로 공유재라고 할 수 있는 수산자원(헌법 제120조, 해양법에 관한 국제연합 협약) 보존, 나아가 생물다양성 협약에 따른 생물다양성 보호라는 공익과 충돌할 수 있다.
- 낚시는 오락 또는 취미이지만 살생 도구를 사용하는 행위이기 때문에 그 도구가 부주의하게 버려질 경우 잡고자 하는 물고기뿐 아니라 다른 어류, 나아가 조류 등 다른 생물에게도 치명적인 피해를 입힐 수 있다. 게다가 낚시는 상업적 어업을 하는 사람의 생존권과 충돌될 가능성도 있다. 따라서 낚시 행위는 헌법에서 보장하는 기본권으로 보호를 받아야 하는 수산자원 보호, 환경보전, 다른 사람의 생존권 보호 등을 이유로 제한이 가능하다.
- 낚시 행위를 제한할 때에는 헌법 제37조 제2항의 과잉금지원칙 혹은 비례성의 원칙에 따라 법률로써 제한해야 하고, 제한의 목적이 정당하고, 수단은 적절하고, 덜 침익적인 수단이어야 하고, 침해되는 사익과 보호하고자 하는 공익 사이에 비례성이 있어야 한다. 그러므로 법률로 낚시 관리에 관한 규율을 하는 경우에는 위와 같은 요건을 갖추어야 위헌성을 면할 수 있다. 낚시 관리는 생태적, 사회심리적, 경제적,

심지어는 정치적인 관점 모두 고려가 되어야하는 복잡한 문제이다. 그러므로 낚시 관리를 반드시 법률 등 경성규범을 통해서만 하는 것이 능사는 아니다. 낚시인들의 공감대를 얻지 못할 경우에는 법률을 제정하고도 그 이행에 어려움을 겪을 수도 있기 때문이다.

- 낚시 관리를 경성규범으로 규율하는 것과 아울러 낚시인들이 참여하여 관련 당국과 시민단체가 자발적인 가이드라인 혹은 행동지침 등 연성규범을 제정하는 것도 전략적으로 고려할 수 있다. 이와 같은 연성규범을 제정할 때 본문에서 소개한 바 있는 유럽 내수면 어업 자문위원회(European Inland Fisheries Advisory Commission)의 낚시를 위한 행동규범(the Code of Practice for Recreational Fisheries), 영국 National Angling Alliance의 Code of Conduct for Coarse Anglers, 호주 National Recreational Fishing Code of Practice, 노르딕 Angler Association이 만든 code for recreational angling 등을 참고할 수 있다.

## 2. 해외 법률 및 정책에서 우리사회에 적용할 수 있는 법률개정 방향

- 해외 사례를 통해 보면 넓은 지역에 분산되어 이뤄지는 낚시 특성상 중앙정부와 지방정부의 협력에 바탕한 제도 확립과 모니터링을 볼 수 있다. 상대적으로 관리가 용이한 민물 낚시의 경우 바다낚시에 비해 규제가 보다 촘촘하게 구성된 경향을 보인다. 이러한 관점에서 낚시 행위에 대한 관리, 감독 강화를 위해서는 촘촘한 제도 및 중앙 정부와 지자체 간 긴밀한 협력에 기반한 이행 준수 체계 마련뿐 아니라 관련 인력 확보가 중요할 것이다. 2020년 생물다양성 사무국을 설립하고 1,700여 명의 환경 조사관을 확보했으며, 낚시인들 중심의 낚시감시인 활동도 포함된 프랑스의 사례가 이에 해당할 수 있다.
- 낚시 거버넌스에서의 지역사회 참여와 낚시인들의 규정에 대한 인지도와 긍정적 인식이 정책 수용성 및 이행 준수 향상에 기여할 수 있다. 현재 국내 법률개정안을 통해 낚시인들의 강력한 요구의 근본은 정책과 제도를 수립할 때 낚시인들의 목소리를 듣고 협력에 바탕한 방안을 마련하자는 것이다. 영국, 프랑스, 호주와 같은

해외 사례들은 낚시인들의 참여와 협력에 바탕한 정책을 이행하고 있다는 점에서 낚시 거버넌스를 어떻게 수립할 것인지 시사하는 바가 있다. 낚시하는 시민연합을 중심으로 환경생태를 염려하는 낚시인들이 점점 증가하는 상황을 볼 때 충분히 가능하다고 판단된다.

- 낚시 이행 준수 모니터링의 물리적 한계를 고려할 때 정책 목표에 부합하는 법제, 규정개선과 더불어 대중 대상의 교육, 캠페인 등 인식 향상 노력을 통해 낚시 규정이 사회에서 통용되는 관습으로서 지켜질 수 있도록 하는 등의 장기적, 다측면적 노력이 필요하다. 국내 법률개정안에 낚시인들의 참여에 기반한 책임의식을 향상시키는 내용을 포함하는 것이 의미 있다. 프랑스 사례는 지역 낚시인과의 협력을 통한 참여 조례가 낚시인들의 규정 인식 및 준수를 향상시켰다. 호주 사례에서는 낚시 규제 및 낚시인 교육, 인식 개선 프로그램 등이 취약 어종의 개체수 회복에 긍정적 영향을 미쳤다. 뉴질랜드 연구에서는 낚시 제도와 규정에 대한 사회 전반적 태도와 규범이 개인 낚시인들의 규정 준수 여부에 중요한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 영국 민물 낚시에서는 캐치앤릴리즈 방식이 관습적으로 이어져 왔으며 보편화되었다. 독일처럼 낚시 면허시험 제도를 도입하여 자격 제도가 교육 및 인식 개선의 역할도 하도록 하는 방안이 효과적일 수 있다.
- 낚시 정책의 이행에서는 생태계 요인과 낚시인 행동 요인이 복합적으로 작용하여 효과성을 결정하므로 정책 목표 및 내용 설정에서 다양한 요인들 및 이들의 상호작용을 고려해야 한다. 이행 효과성 증진을 위하여 정책의 내용을 생태계 이익과 심리 사회적 이익의 상호보완성 속에서 구성하여 관련 규정들이 긍정적 인식 속에서 관습으로 자리매김하도록 할 필요가 있다. 특히 낚시 정책 전반에서 낚시인과 생태계 이익을 상충되는 것이 아닌 상호보완적임을 이해하고 제시하는 것이 필요하다. 낚시 규제를 통한 어족량, 개체 크기 회복과 쾌적한 자연환경 형성은 낚시 행위의 심리적 유익을 증진할 수 있다.
- 미국의 낚시인 대상 규정 안내서에는 체장, 마릿수 제한 등의 규정이 궁극적으로는 낚시인들의 어획 만족도를 높이는 데에 긍정적으로 기여할 수 있다는 메시지를 제시하고 있다. 프랑스 민물 낚시 사례에서는 낚시 카드 비용이 낚시 압력을 조절하는

주요 기제로서 작동할 수 있음이 제시되었다. 프랑스의 경우 낚시 면허/허가제도 도입은 적정 수준의 낚시가 이뤄지도록 함으로써 생태계와 심리사회적 이익을 동시에 향상시키고 있다.

### 3. 환경과 생태를 지키면서 낚시인들의 권리를 보장하는 법률개정 방향

- 현행 법률과 개정법률안이 헌법과 법률의 근본 취지 및 목적을 포괄적으로 달성하기 위해서, 즉 환경과 생태보호를 통해 전 국민의 환경권과 건강권을 보장하고 동시에 낚시를 즐기는 사람들의 권리를 침해하지 않도록 하기 위해서는 제도적 보장이 필요하다. 개정법률안의 핵심은 낚시행위 금지 또는 통제 구역을 지정, 변경, 해제하는 절차적 제도를 명확하고 통일성 있게 제시하고, 지방정부가 아니라 중앙정부에게 권한을 주어야 한다는 데에 있다. 이러한 방향은 그 동안 정부가 낚시인들의 이해와 요구를 제대로 듣지 못했음을 나타내며, 다른 한편 그러한 반향으로 오로지 낚시인들만의 요구 사항만을 반영하고 있음을 보여준다. 중앙정부 차원에서 낚시관련 법률들이 환경생태 및 수자원을 보호하는 원칙을 유지하되, 지역의 상황에 따라 자율적으로 어촌계, 지역사회(주민), 낚시인, 지역환경단체 등의 협의를 바탕으로 낚시행위를 허용 또는 금지할 수 있도록 지방정부가 의사결정 구조를 구축할 필요가 있다.
- 전 국민이 누리고 향유하는 공유자원인 하천과 바다는 우리 모두가 지켜야할 의무가 있으며, 특히 이를 적극적으로 이용하는 낚시인과 어업인들은 환경과 생태를 보전하면서 이용해야 하는 보다 큰 책임이 있다. 낚시인들의 권리는 이러한 책임을 바탕으로 누릴 수 있으며, 책임과 권리가 균형 있게 적용되는 제도가 필요하다고 할 수 있다. 이러한 책임은 국립공원과 같은 보호구역에서는 낚시를 금지하거나 면허제를 우선 도입하여 실시하고, 지역민 중심으로 이용되는 공공 방파제나 하천 등에서는 자율적으로 낚시를 하되, 지방정부에서 쓰레기 수거 체계를 제대로 확립하여 지역사회의 환경과 생태를 보존할 수 있도록 방향을 설정하는 것이 바람직하다.

- 개정법률안은 그 협소한 방향을 넘어, 낚시인들과 지역사회의 협의와 참여에 기반한 제도적 장치를 도입하고, 환경과 생태를 지키기 위한 이해 당사자 교육과 캠페인 참여, 실질적인 지킴이(stewardship)로서의 역할 부여, 낚시인들 스스로가 자존감과 권리를 향상시킬 수 있는 정책을 포함하는 법률안으로 전환되어야 할 것이다. 그런 의미에서 낚시인들의 적극 참여 하에 낚시등록제 또는 면허제가 확대되는 방향으로 개정되어야 할 것이다.





## 참고문헌

### 국내 문헌

- 이광남, 이경훈, 허지연, 이동혁(2022). 낚시어선 어획량 추정에 관한 연구. 수산해양기술 연구, 58 (1), 75-84.
- 이순태, 윤계형, 박광호(2011). 건전한 낚시문화 조성을 위한 제도마련 방안 연구. 한국 법제연구원.
- 이정삼, 류정곤, 엄선희, 고동훈, 이동림, 황규환(2019). 낚시관리 실행력 제고 방안 연구. 한국해양수산개발원.

### 서양 문헌

- Andrews, B., & Ferrini, S., & Muench, A., & Brown, A., & Hyder, K. (2021). Assessing the impact of management on sea anglers in the UK using choice experiments. *J Environ Manage*, 293, 112831.
- Arlinghaus, R., & Abbott, J.K., & Fenichel, E.P., & Carpenter, S.R., & Hunt, L.M., & Alós, J., & Manfredo, M.J. (2019). Opinion: Governing the recreational dimension of global fisheries. *Proc Natl Acad Sci USA*, 116(12), 5209-5213.
- Arostegui, M. C. (2021). Approaches to regulating recreational fisheries: balancing biology with angler satisfaction. *Fish Biol Fisheries*, 31, 573-598.
- Baltic Marine Environment Protection Commission. (2020). Compiled information on coastal recreational fisheries in the HELCOM countries, HELCOM FISH-PRO III.
- Brown, A., & Andrews, B., & Haves, V., & Bell, B., & Kroese, J., & Radford, Z., & Hyder, K. (2019). Attitudes towards data collection, management and development, and the impact of management on economic value of sea angling in England. in: Substance (Ed.). Manchester.
- California Department of Fish and Wildlife. (2023). *California Freshwater Sport*

*Fishing Regulations.*

- California Department of Fish and Wildlife. (2023). *California Ocean Sport Fishing Regulations.*
- Chan, M.N., & Beaudreau, A.H., & Loring, P.A. (2018). Evaluating the recreational fishery management toolbox: Charter captains' perceptions of harvest controls, limited access, and quota leasing in the guided halibut fishing sector in Alaska. *Marine Policy*, 91, 129-135.
- Cornelius, R.R., & Margenau, T.L. (1999). Effects of Length Limits on Muskellunge in Bone Lake, Wisconsin. *North American Journal of Fisheries Management*, 19(1), 300-308.
- Embke, H.S., & Nyboer, E.A., & Robertson, A.M., & Arlinghaus, R., & Akintola, S.L., & Atessahin, T., & Lynch, A.J. (2022). Global dataset of species-specific inland recreational fisheries harvest for consumption. *Scientific Data* 9(1), 488.
- Florida Fish and Wildlife Conservation Commission. (2023). *Fishing regulations.*
- Florida Fish and Wildlife Conservation Commission. (2022). *State Reef Fish Survey in Florida.*
- Freire, K.M.F., & Belhabib, D., & Espedido, J. C., & Hood, L., & Kleisner, K.M., & Lam, V.W.L., & Pauly, D. (2020). Estimating Global Catches of Marine Recreational Fisheries. *Frontiers in Marine Science* 7.
- Hanson, C.W., & Sauls, B. (2011). Status of recreational saltwater fishing in Florida: characterization of license sales, participation, and fishing effort. *Am. Fish. Soc. Symp.* 75, 355-365.
- Goffe, P., & Salanié, J. (2004). La gestion associative de la pêche en France : une analyse économique à partir du cas des salmonidés. *Bulletin Français De La Peche Et De La Pisciculture - BULL FR PECHE PISCIC*, 15-34.
- Graner, E., & Frangoudes, K., & Raux, P., & Quilléro, E., & Bailly, D. (2023). Présentation et analyse des résultats de l'enquête « PÊCHE RÉCRÉATIVE ». in: IFREMER (Ed.).
-

- 
- Griffiths, S., & Gledhill, D., & Dennis, D., & Lynch, T. (2014). *Recreational fisheries in Australia*.
- Haase, K., & Weltersbach, M.S., & Lewin W.-C., & Zimmermann, C., & Strehlow, H.V. (2022). Potential effects of management options on marine recreational fisheries – the example of the western Baltic cod fishery. *ICES Journal of Marine Science*, 79(3), 661-676.
- Hyder, K., & Weltersbach, M.S., & Armstrong, M., & Ferter, K., & Townhill, B., & Ahvonen, A., & Strehlow, H. (2018). Recreational sea fishing in Europe in a global context—Participation rates, fishing effort, expenditure, and implications for monitoring and assessment. *Fish and Fisheries*, 225-243.
- Jackson, G., & Ryan, K.L., & Green, T.J., & Pollock, K.H., & Lyle, J.M. (2016). Assessing the effectiveness of harvest tags in the management of a small-scale, iconic marine recreational fishery in Western Australia. *ICES Journal of Marine Science*, 73(10), 2666-2676.
- Koehn, J., & Lintermans, M., & Lyon, J., & Ingram, B., & Gilligan, D., & Todd, C., & Douglas, J. (2013). Recovery of the endangered trout cod *Maccullochella macquariensis*: What have we achieved in more than 25 years?. *Marine and Freshwater Research*, 64, 822-837.
- Lewin, W.-C., & Weltersbach, M.S., & Ferter, K., & Hyder, K., & Mugerza, E., & Prellezo, R., & Strehlow, H.V. (2019). Potential Environmental Impacts of Recreational Fishing on Marine Fish Stocks and Ecosystems. *Reviews in Fisheries Science & Aquaculture*, 27(3), 287-330.
- Lewin, W.-C., & Weltersbach, M.S., & Haase, K., & Arlinghaus, R., & Strehlow H.V. (2023). Change points in marine recreational fisheries – The impact of stock status and fisheries regulations: A case from the western Baltic Sea. *Fisheries Research*, 258, 106548.
- Lindley, J. (2023). Fishing non-compliance and culture. *Marine Policy*, 152, 105581.
- Lindley, J., & Quinn, L. (2023). Compliance in recreational fisheries: Case study
-

- of two blue swimmer crab fisheries. *PLoS One*, 18(1), e0279600.
- L'Office français de la biodiversité. (2018). Plan de gestion anguille de la France: Rapport de mise en œuvre - juin 2018.
- Mackay, M., & Jennings, S., & Putten, E.I. van, & Sibly, H., & Yamazaki, S. (2018). When push comes to shove in recreational fishing compliance, think 'nudge'. *Marine Policy*, 95, 256-266.
- Médevielle, P. (2019). Les Pêches de Loisir en Mer, in: M.d.l.A.e.d.l.S. alimentaire (Ed.).
- New South Wales DPI. (2023). NSW Recreational Saltwater Fishing Guide.
- New South Wales DPI. (2023). NSW Recreational Freshwater Fishing Guide.
- New Zealand Government. (2019). Reporting requirements for Amateur-fishing charter vessel operators. in: F.N. Zealand (Ed.)
- Ochwada-Doyle, F., & Hughes, J., & Fowler, A.M., & Murphy, J., & Stark, K., & Lowry, M., & Taylor, M.D. (2023). Quantifying the potential impact of reducing recreational harvest limits on the catch of a key marine species using off-site angler survey data. *ICES Journal of Marine Science*, 80(2), 295-307.
- Oele, D.L., & Rypel, A.L., & Lyons, J., & Cunningham, P., & Simonson, T. (2016). Do Higher Size and Reduced Bag Limits Improve Northern Pike Size Structure in Wisconsin Lakes?. *North American Journal of Fisheries Management*, 36(5), 982-994.
- Patyten, M. (2020). Getting the Right Licenses, Validations, and Report Cards for Saltwater Sport Fishing, in: C.D.o.F. Wildlife (Ed.).
- Potts, W.M., & Downey-Breedt, N., & Obregon, P., & Hyder, K., & Bealey, R., & Sauer, W.H.H. (2020). What constitutes effective governance of recreational fisheries?—A global review. *Fish and Fisheries*, 21(1), 91-103.
- Poydenot, J., & Brichet, M., & Frédéric, P., & Guidi, B. (2021). Sensibilisation aux bonnes pratiques liées à la pêche de loisirs, in: D.i.d.l. mer (Ed.).

- Rahel, F.J., & Taniguchi, Y. (2019). A comparison of freshwater fisheries management in the USA and Japan. *Fisheries Science*, 85(2), 271-283.
- Ruddle, K., & Segi S. (2006) The Management of Inshore Marine Recreational Fishing in Japan. *Coastal Management*, 34(1), 87-110.
- SUBMON. (2020). *Recreational fishing and marine pollution*. SUBMON.
- Thomas, A.S., & Milfont, T.L., & Gavin, M.C. (2016). A New Approach to Identifying the Drivers of Regulation Compliance Using Multivariate Behavioural Models. *PLOS ONE*, 11(10), e0163868.
- UK Environment Agency. (2023). National rod fishing byelaws for England: freshwater fishing with a rod and line.
- Western Australia DPIRD. (2023). South-west freshwater angling.
- Western Australia DPIRD. (2023). Recreational fishing guide 2023.
- Winfield, I.J. (2016). Recreational fisheries in the UK: natural capital, ecosystem services, threats, and management. *Fisheries Science*, 82(2), 203-212.

### 참조 웹페이지

- Angling Trust. (2022). *Bass Take Season Extended for Recreational Anglers from Dec 2023*.  
<https://anglingtrust.net/2022/12/22/bass-take-season-extended-for-recreational-anglers-from-dec-2023/>.
- Association Régionale de Pêche et de Protection du Milieu Aquatique d'Ile-de-France. (2023). L'ASSOCIATION REGIONALE DE PECHE ILE-DE-FRANCE. <https://www.peche-idf.fr/3539-1-arpidf.htm>.
- British Sea Fishing. (n.d.). Responsible Sea Angling.  
<https://britishseafishing.co.uk/responsibilities-of-sea-anglers/>.
- California Department of Fish and Wildlife. (2023). *Sport Fishing Licenses and Report Cards*. <https://wildlife.ca.gov/Licensing/Fishing>.
- Department of Conservation. (n.d.). Recreational fishing's impact on protected species and how to help.

<https://www.doc.govt.nz/nature/habitats/marine/recreational-fishings-impact-on-protected-species-and-how-to-help/>.

EUR-Lex. (2019). COUNCIL REGULATION (EU), 2020/123.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020R0123>.

Federal Ministry of the Interior and Community. (2023). Apply for a fishing license.

<https://verwaltung.bund.de/leistungsverzeichnis/EN/leistung/99042001012000/herausgeber/SH-8963941/region/01>.

Fish & Game New Zealand. (2023). Fishing Regulations.

<https://fishandgame.org.nz/freshwater-fishing-in-new-zealand/fishing-regulations/>.

Fish & Game New Zealand. (2023). General Fishing Licence Info.

<https://fishandgame.org.nz/licences/fishing-licence-info/general-fishing-licence-info/>.

Génération Pêche. (2023). La pêche des salmonidés migrateurs.

<https://www.generationpeche.fr/3535-la-peche-des-salmonides-migrateurs.htm>.

Government of South Australia. (2023). *Snapper catch*, Department of Primary Industries and Regions.

[https://pir.sa.gov.au/recreational\\_fishing/reporting/report\\_snapper\\_catch#toc\\_When-to-report](https://pir.sa.gov.au/recreational_fishing/reporting/report_snapper_catch#toc_When-to-report).

Légifrance. (2022). Arrêté du 24 mars 2022 précisant les conditions d'exercice de la pêche de loisir réalisant des captures de thon rouge (*Thunnus thynnus*) dans le cadre du plan pluriannuel de gestion du thon rouge dans l'Atlantique Est et la Méditerranée pour l'année 2022.

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045410773>.

Louisiana Department of Wildlife and Fisheries. (n.d.). *Recreational Saltwater Finfish*. <https://www.wlf.louisiana.gov/page/recreational-saltwater-finfish>.

Ministry for Primary Industries. (2021). *Monitoring and observing fishing activity*.

<https://www.mpi.govt.nz/fishing-aquaculture/sustainable-fisheries/streng>

- 
- thening-fisheries-management/monitoring-observing-fishing-activity/#monitoring-rec.
- NOAA. (n.d.). *Resources for Fishing: Recreational Fishing*.  
<https://www.fisheries.noaa.gov/topic/resources-fishing/recreational-fishing>.
- NOAA. (2011). *Policy for the Assessment of Civil Administrative Penalties and Permit Sanctions*.  
[https://www.gc.noaa.gov/documents/031611\\_penalty\\_policy.pdf](https://www.gc.noaa.gov/documents/031611_penalty_policy.pdf).
- NOAA. (2020). *HMS Compliance Guide: Recreational Fishing for Atlantic Billfishes, Swordfish, Sharks, and Tunas*.  
[https://media.fisheries.noaa.gov/2020-09/HMS%20Recreational%20Compliance%20Guide\\_4\\_9\\_19.pdf?c.P6YpXMyb3Wwxy4IUBYZhhgnVWz.pCE](https://media.fisheries.noaa.gov/2020-09/HMS%20Recreational%20Compliance%20Guide_4_9_19.pdf?c.P6YpXMyb3Wwxy4IUBYZhhgnVWz.pCE).
- NOAA. (2022). *Recreational Electronic Reporting At-a-Glance*.  
<https://www.fisheries.noaa.gov/recreational-fishing-data/recreational-electronic-reporting-glance>.
- Sea Angling Diary Project. (2023). Further Information about the Sea Angling Diary Project.  
[https://www.seaangling.org/images/2020\\_page/documents/FAQs-2023.pdf](https://www.seaangling.org/images/2020_page/documents/FAQs-2023.pdf).
- Secrétariat d'État chargé de la Mer. (2023). Pêche de loisir du thon rouge : dépôt des demandes d'autorisations 2023.  
<https://www.dirm.nord-atlantique-manche-ouest.developpement-durable.gouv.fr/peche-de-loisir-du-thon-rouge-depot-des-demandes-d-a1141.html>.
- Service Public. (2023). Pêche en eau douce.  
<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2117>.
- UK Environment Agency. (2023). Salmon Stocks and Fisheries in England and Wales in 2022.  
<https://www.gov.uk/guidance/national-rod-fishing-byelaws-for-england-freshwater-fishing-with-a-rod-and-line>.
- UK Government. (2022) Bass Fishing Guidance 2022.  
<https://www.gov.uk/government/publications/bass-industry-guidance-2022/bass-fishing-guidance-2021>.
-

UK Government. (2023). Buy a rod fishing licence.

<https://www.gov.uk/fishing-licences>.

山梨県. (2023) 遊漁について~釣りをされる方へ.

<https://www.pref.yamanashi.jp/shoku-ks/86113308216.html>.

FISHPASS. (2022). 遊漁券とは. <https://www.fishpass.co.jp/news/archives/357>.





---

환경생태보호의 관점에서 살펴본  
낙시 관련 법률개정안의  
법체계적 검토 및 개선 방안

---

발행일 2023년 12월  
발행처 사단법인 동아시아바다공동체 오션  
전화 (055) 643-6381  
인쇄업체 한학문화  
(02) 313-7593

---

※ 본 자료 내용의 무단 복제를 금함  
본 연구에서 제시된 정책 대안이나 의견 등은 재단법인 브라이언임팩트의 공식적인  
의견이 아닌 본 연구진의 견해를 밝혀 둡니다.

환경생태보호의 관점에서 살펴본  
**낙시 관련 법률개정안의  
법체계적 검토 및 개선 방안**

