2020 제 5 호

최신외국법제정보

Issue Brief on Foreign Laws

맞춤형 법제정보

중 국 낚시어선업법제
스웨덴 기업활력법제

외국법제동향

미 국 가상화폐세법
미 국 「공정주택법」
일 본 임대용 주택관리법제
독 일 암호화폐 수탁업법제
중 국 「암호법」
국제기구 해상 사이버 리스크 규범

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

KOREA
LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE

최신외국법제정보

Issue Brief on Foreign Laws

KLRI

신청기관 : 해양경찰청

중국의 낚시어선업 관련 법제 주요 내용

김은환 | 해양과학기술원, 법학박사

Ⅰ. 들어가며

중국은 국민소득이 증가하고 여가시간이 늘어나면서 바다낚시에 대한 관심이 증대되었으며, 최근에는 먼 바다로 나가는 선상낚시가 큰 인기를 얻고 있다. 2016년 기준 바다낚시 이용객은 연간 약 9,000만 명에 이르게 되었으며, 바다목장과 바다낚시공원을 결합한 관광상품이 개발되면서 바다낚시 이용객은 지속적으로 증가하고 있다. 그러나 최근 바다낚시 이용객들이 늘어나면서 일부 중국 낚시어선이 우리 해역을 침범해 불법어업을 한 혐의로 해경에 붙잡히는 사례가 발생하고 있다. 일례로 2019년 4월 29일, 인천시 옹진군 백령도 해상에서 서해 북방한계선(NLL)을 침범해 불법어업활동을 한 중국 낚시어선이 채포되었다. 어선에는 선장과 승객 7명이 타고 있었고, 어선 내 어창에는 우럭, 노래미 등 불법 어획물 1톤이 실려 있었다. 낚시어선의 불법어업활동은 기존의 대규모 어업선단의 불법어업과 비교하여 목적과 특징에 있어서 큰 차이를 보이고 있다. 비록 낚시어선에 의한 불법어업은 바다낚시 이용객이 여가시간을 즐기기 위한 목적에서 행해진 것이나 결과적으로는 우리 해역을 침범한 불법어업행위로서 이에 대한 법적 대응이 필요하다.

이러한 맥락에서 본 연구는 중국 낚시어선에 관한 기초 개념과 관련 법령에 대해 살펴보고, 나아가 낚시어선 및 낚시어선업에 대한 허가 및 등록, 낚시어선으로 등록 가능한 선박의 기준 등 중국 국내법상 규제내용에 대해 분석함으로써 중국 낚시어선의 불법조업에 효과적으로 대응하기 위한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 낚시어선 및 낚시어선업에 관한 기초 개념

1. 낚시어선의 개념 및 특징

중국의 경우 '어선'이라는 의미는 사회적으로 사용되는 용어로서 그 의미가 명확하지 않으며, 「어업법(渔业法)」, 「어선등록방법(渔业船舶登记办法)」, 「어선검사관리규정(渔业船舶检验管理规定)」 등 관련 법령에서 조차 명확한 정의규정을 두고 있지 않다. 가장 넓은 의미에서 '어선'은 어업에 종사하는 선박을 통틀어 이르는 말로 이해할 수 있다. 좁은 의미의 '어선'은 수산물을 잡고 채취하는데 사용되는 어로선을 의미한다. 현행 법제상 「어항수역교통안전관리조례(渔港水域交通安全管理条例)」 제4조에서 '어선(渔业船舶)'에 대한 개념을 정의하고 있는데, '어업생산활동에 사용되는 선박과 어업생산을 보조하는 선박'으로 정의하고 있다. 어선은 기능에 따라 어로선(捕捞船), 양식어선(养殖船), 수산물운반선(水产运销船), 냉동가공어선(冷藏加工船), 유조선(油船), 보급선(供应船), 어업지도선(渔业指导船), 과학조사선(科研调查船), 해양실습선(科研调查船), 어항공정선(渔港工程船), 예인선(拖轮), 교통선(交通船), 바지선(驳船), 어정선(渔政船), 어감선(渔监船) 등으로 구분한다.

나아가 어로선은 어구·어법에 따라 저인망(拖网)어선, 후릿그물(围网)어선, 유자망(流刺网)어선, 낚시류어선(钓渔船) 등으로 구분된다. 여기서 말하는 낚시류 어선은 어선등록 및 어업허가를 받은 어선을 의미하는바 주로 갈치연승 등 1개의 낚시를 드리워서 한 마리씩 차례로 낚아 올리는 어법으로, 고기를 살아 있는 채로 한꺼번에 낚아 올리기 때문에 기타 어구·어법에 비해 수산물의 상품가치가 현저히 높다. 주요 어획 대상은 넙치, 농업, 가자미, 돔, 우럭, 볼락, 갈치, 낙지 등이다.

또한 어업생산에 사용되는 낚시류 어선 외에 레저활동을 위한 비생산성 낚시어선에 관한 개념을 두고 있다. 현행 「레저낚시어선시범관리잠행방법(休闲海钓渔船试点管理暂行办法)」 (이하 '레저낚시어선법') 에서는 "레저낚시어선이란 비생산성 레저낚시업의 경영에 사용되는 어선을 의미한다. 단, 뗏목(筏), 부구(浮具), 고무보트(橡皮艇)는 제외된다."고 정의하고 있다. 본 연구는 서술의 편의를 위해 비생산성 레저낚시업에 사용되는 어선을 낚시어선으로 칭하고, 어업생산활동에 사용되는 연승어선 등 어로선을 어선으로 칭한다.

특이한 점은 중국의 경우 낚시류 어선을 포함한 일반어선과 낚시어선 모두 「어선등록방법」과 「어선검사관리규정」에 따라 어선검사를 받고 등록한다. 반면에 우리나라의 경우 어선은 「선박법」에 따라 등록하고, 「선박안

전법」에 따라 검사를 받으며, 낚시어선은 「낚시 관리 및 육성법」에 따라 등록·검사한다. 즉 우리나라는 어선과 낚시어선의 등록 및 검사에 관한 내용을 구분하여 개별 법률에서 규율하는 이원화된 법체계를 갖추고 있으나 중국은 「어선등록법」과 「어선검사관리규정」에 의거해 낚시어선에 대한 등록 및 검사를 진행하고 있다.

2. 낚시어선의 명칭 및 표시방법

중국 「어선명칭규정(渔业船舶船名规定)」에 따르면 중국국적 어선은 반드시 어선명칭과 선적항, 기국을 표시하여야 한다. 어선명칭은 관할 지방정부(성, 시)의 약칭, 어선용도의 양칭, 일련번호 등으로 구성된다. 어선의 용도는 ① 어로활동에 사용하는 어선(渔), ② 양식에 사용하는 어선(渔养), ③ 어업지도선(渔指), ④ 어선 연료 공급용 선박(渔油), ⑤ 어선 물 공급용 선박(渔水), ⑥ 운반선(渔运), ⑦ 냉동선(渔冷) 등으로 구분한다. 단 국유기업 산하의 어선명칭은 지방정부 약칭 대신 기업명칭을 표시하며, 원양어선, 과학조사선, 실습선의 명칭은 한자와 아라비아 숫자를 조합하여 표시한다. 어선명칭의 표시방법은 선수양현 및 선미에 표시한다.

〈그림-1〉 어선 명칭 표시 예시

〈그림-2〉 레저낚시어선명칭 표시 예시

「레저낚시어선법」에서도 낚시어선의 명칭 및 표시방법에 대한 규정을 두고 있다. 낚시어선의 명칭에 대해서는 관할 지방정부의 약칭과 낚시어선(渔钓)이라는 어선용도를 명확히 표시하도록 규정하고 있다.

3. 낚시어선 구조 및 재질

「레저낚시어선법」 제3조 제2항에서는 낚시어선으로 등록 가능한 선박의 기준을 규정하고 있다. 낚시어선은 어선등록기관에 등록된 선박으로 섬유강화플라스틱(FRP) 또는 알루미늄 재질의 선박이여야 하며, 선체는 흰색이여야 한다. 나아가 본법은 중고 선박(旧船)을 레저낚시어선으로 개조하여 사용하지 못하도록 규정하고 있는데, 이는 어선감척사업 시행에 따라 감척한 연근해 어선이 단순한 개조 또는 페인트 작업을 통해 낚시어선으로 등록하는 것을 막기 위해서이다. 어로선을 낚시어선으로 개조하는 경우 승객의 안전사고가 우려되는 만큼 법률에서 이러한 행위를 사전에 차단함으로써 사고발생을 줄이고 낚시어선 이용객의 안전을 보장하기 위한 조치이다.

아쉬운 점은 「레저낚시어선법」에서 낚시어선의 재질과 선체 색상에 관한 간단한 규정만 두고 있을 뿐 어선의 선령, 선체 길이 등에 관한 자세한 규정을 두고 있지 않다. 본 연구는 중국 「어업허가관리규정」상 어선 길이에 근거한 선박유형에 관한 규정을 적용하여 낚시어선의 길이에 관한 간접적 근거규정을 찾고자 하였다. 「어업허가관리규정」 제8조는 어선을 대형어선, 중형어선, 소형어선 등 3개의 유형으로 구분하고 있다. 이에 따르면 해양대형어선(海洋大型渔船)은 길이 24미터 이상으로 정의하고 있고, 해양중형어선(海洋中型渔船)은 길이 12미터 이상, 24미터 미만으로 정의하고, 해양소형어선(海洋小型渔船)은 길이 12미터 이하로 정의하고 있다.[1] 또한 절강성 등 지방정부 조례에서 “12미터 이하 선박의 항행구역을 해안선으로부터 2마일까지로 규정하고, 기타 낚시어선은 해안선으로부터 5마일까지로 규정하고 있다”는 점에 비추어보면 낚시어선은 어업허가관리규정상 중형어선과 소형어선일 것으로 판단된다(「절강성레저낚시어선검사관리규정」 제8조). 산동성 지방정부 조례에서는 낚시어선 선령을 10년 미만으로 규정하고 있다(「산동성레저낚시어선관리방법」 제8조). 그러나 지방정부 조례는 그 지역주민들을 위하여 제정하는 법규범으로 일정한 지역에서만 효력을 가질 뿐 관할 지역 외의 지역에서는 효력을 가지지 않는다.

1 이와 관련하여 우리나라의 경우 낚시어선은 총톤수 10톤 미만의 동력어선으로 정의하고 있고, 영국의 경우 소형어선은 길이 15미터 미만으로 정의하고 있으며, 캐나다는 길이 24.4미터(총톤수 150톤 이하)로 정의하고 있다.

〈표-1〉 낚시어선과 어선의 비교

구 분	어 선		낚시어선	
선체 재질	목선, 철선, 강선, FRP, 경금속		FRP, 알루미늄으로 한정	
선체 색상	현급 지방정부 등록 어선을 하나의 색상으로 통일할 것(통상 어로선 선체는 남색임)		흰색으로 한정	
선체 길이	대형(24m 이상), 중형(12-24m), 소형(12m 미만)		규정 부재	
총 톤수	규정 부재		규정 부재	
관련 법률	「어선등록방법」, 「어선검사관리규정」		「어선등록방법」, 「어선검사관리규정」, 「레저낚시어선법」	
관계 부처	중앙정부	농업농촌부	중앙정부	농업농촌부
	지방정부	어업어정관리국	지방정부	어업어정관리국
선박 검사	교통운수부		교통운수부	
선박 등록	농업농촌부		농업농촌부	

4. 레저낚시업의 개념 및 특징

레저낚시업이란 낚시인을 낚시어선에 승선시켜 낚시터로 안내하거나 그 어선에서 낚시를 할 수 있도록 하는 영업을 말한다. 레저낚시업자는 낚시어선으로 등록 가능한 어선을 소유하여야 하며, 선장과 선원, 안전요원 및 안전설비 등 요건을 갖추어야 한다. 중국은 보다 바람직한 레저낚시 사업자에 대한 영업규제와 안전관리를 강화하기 위해 레저낚시업 영업허가제를 도입하여 실시하고 있다. 특히 레저낚시업자의 자격을 기업으로 한정하고 영업허가의 요건과 절차를 엄격하게 규제하고 있는 점은 주목할 만하다.

중국정부가 레저낚시업의 기업화를 실시하는 데는 여러 가지 이유가 있겠지만 가장 중요한 이유는 바로 농업인과 어민 등 1인 사업장 또는 영세사업자가 레저낚시업을 경영하는 경우 안전관리가 어렵고, 낚시행위로 인한 해양사고의 위험이 증가하며, 낚시행위로 인한 수산자원의 파괴와 환경파괴의 우려가 제기되었기 때문이다.

Ⅲ. 낚시어선업 관련 법제 및 주관기관

중국은 레저낚시의 관리 및 육성에 관한 전문 법률을 두고 있지 않다. 다만, 2017년에 제정된 「레저낚시어선법」에서 낚시어선의 개념, 레저낚시업 신고, 낚시어선의 검사 및 등록, 승선정원, 출입항 신고, 안전운항 등에 관한 규정을 마련하고 있다. 그러나 법령의 명칭으로부터 알 수 있는바 이는 입법기관인 전국인민대표대회에서 의결된 법령이 아니며, 농업농촌부에서 제정한 잠정 관리규정으로 2017년 9월 1일부터 2019년 8월 31일까지 한시적으로 시행하는 행정법규이다. 2년간 시범운영을 거쳐 2019년 9월에 '레저어선관리방법(초안)' 작업을 추진하였으며, 2020년 2월에 초안을 완성하여 현재 입법예고 중에 있다. 「레저어선관리방법」 입법안이 아직 입법예고 중에 있으며, 앞으로 세부 규정에 대한 수정 또는 추가·삭제가 있을 것으로 판단되어 본 연구는 2017년 「레저낚시어선법」의 내용을 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 아울러 'Ⅳ. 낚시어선 관련 최신 입법 동향'의 장에서 중국 낚시어선 관리의 새로운 입법 추세와 신구 대조표 등을 활용하여 자세한 비교분석을 하고자 한다.

레저낚시업의 관리체계를 살펴보면, 낚시어선의 선박검사는 교통운수부(交通运输部)에서 주관하고, 어선의 등록은 농업농촌부(农业农村部)에서 주관하며, 레저낚시업 등록은 시장감독관리국(市场监督管理局, 종전 공상국)에서 주관하고, 레저관광 상품에 관한 감독·관리는 문화관광부(文化和旅游部)에서 주관하며, 어선의 출입항 신고 및 낚시어선 조업질서 관리 및 안전운항에 관한 업무는 해양·어업 주무부처에서 수행한다. 이렇게 레저낚시업에 관한 관리업무가 여러 부처에 분산되어 있다 보니 농업농촌부의 통합조정력과 일관성 있는 정책추진이 어려운 상황이다.[2] 따라서 우리나라 배타적 경제수역을 침범해 불법 조업한 중국 낚시어선의 경우에도 어선의 어업허가와 출입항관리 등에 대한 주무부처가 분산되어 있어 낚시어선 감독·관리에 대한 사각지대가 발생하게 된 것으로 판단된다. 아울러 낚시어선의 효율적 관리에 관한 중국 국내문헌에서도 낚시어선에 대한 분산된 관리체제의 문제점을 해결하기 위해 관리체계를 농업농촌부 중심으로 일원화할 것을 주장하는 논문들을 찾아볼 수 있다.[3]

2 方海，国外休闲渔业可持续发展管理现状级我国休闲渔业管理崔测，现代渔业信息第23卷，2008年 10月，16면.

3 周兴国，"休闲渔船检验管理政策研究及建议"，中国渔船检验60周年论文集，人民交通出版社，2018年 6月，129면.

Ⅳ. 낚시어선업 관련 법제 주요 내용

1. 낚시어선의 검사 및 등록

앞에서 언급한 바와 같이 낚시어선은 우선 「어선검사관리규정」에 따라 어선검사를 받은 후 「어선등록방법」에 따라 관할 지자체 어업행정기관에서 등록하여야 한다. 「어선검사관리규정」 제3조 제3항의 규정에 따르면 어선의 소유자, 경영자 또는 대리인은 그 어선이 건조·개조된 사업장을 관할하는 어선검사기관의 검사를 받아야 한다. 어선검사는 주로 어선건조 후에 받는 초기검사, 운영 중 검사, 임시검사 등 3가지로 구분한다.

어선이 건조된 후 최초로 실시하는 검사는 초기검사로서 주로 어선구조와 설비, 만재홀수선에 대해 검사한다. 「어선검사관리규정」 제17조 제2항에서는 어선설비에 관한 자세한 규정을 두고 있는데, 이에는 어선의 구조와 전기설비, 안전운항에 관한 설비, 오염방지설비가 포함된다. 어선검사에 합격된 자에 대하여 어선검사증을 발급하는데, 이에는 어선명칭, 선적항, 어선번호, 선체 길이, 톤수, 선박의 유형, 마력, 선박의 용도, 영업구역 등 내용이 기재된다.

임시검사는 어선 운영 중에 어선검사증이 효력을 상실하거나, 어선의 명칭, 용도 또는 선적항 등 주요 등록정보의 변경으로 인해 특별히 필요하다고 인정하는 때 행하는 검사이다. 「어선검사관리규정」 제18조에 의하면 ① 어선검사증의 효력이 상실·정지되거나 ② 해상안전, 환경보전 등 관련 법규정을 위반하여 어선검사 행정처분을 받았거나 ③ 사고발생 및 그 영향으로 인해 선박안전운항, 작업 기술요건에 부합하지 않거나 ④ 어선등록증서에 기재된 운항유역을 벗어나 운항하거나 용도를 변경하거나 ⑤ 어선검사기관, 선박명칭, 선적항 등 주요 등록정보가 변경된 경우에는 지정된 어선검사기관의 임시검사를 받아야 한다.

어선검사증을 발급받은 자는 어선 소유자 또는 사업장 주소지 관할 인민정부의 어업행정기관에 어선등록을 하여야 한다(「어선등록방법」 제6조 제1항). 어선등록을 하지 아니한 어선은 낚시어선으로 사용할 수 없다. 선적항은 어선이 항행할 수 있는 수면을 접한 그 소유자의 주소지 또는 사업장 주소지 항구를 기준으로 하여 정한다(「어선등록방법」 제3조 제3항). 어선 소유자는 어선소유자 호구부(户口簿), 기업법인 사업자등록증(企业法人营业执照), 선박소유권 취득에 관한 증명서류(어선건조계약서 또는 어선구매계약서, 증여 또는 상속 증명서), 어선검사증서, 어선명칭 확인증 등에 관한 서류를 갖추어 어선등록신청서를 작성하여 어선 소유자 또는 사업장 주소지 인민정부의 어업행정 주무부처에 어선등록을 하여야 한다. 어선등록기관은 신청서류 접수 이후 20일 내

에 등록여부를 결정하며, 등록을 거부하는 경우 거부사유를 서면으로 통지하여야 한다(「어선등록방법」 제8조 제2항).

2. 선원 및 승선인원

「레저낚시어선법」은 낚시어선 승객의 안전을 확보하기 위해 최대 승선인원을 9명으로 규정하고 있으며, 낚시승객의 안전을 담당하는 낚시안전요원(海钓安全员)을 승선시키도록 의무화하고 있다. 단 선원은 낚시안전요원을 겸할 수 있다. 선원은 어업선원자격을 소지한 자로서 영업 중 낚시어선에 승선한 승객의 안전한 승·하선과 낚시활동을 지도하고, 안전사고 예방, 수산자원 보호, 환경오염 방지 등에 관한 사항을 안내한다(「레저낚시어선법」 제4조 제1항).

한편, 우리나라의 경우 낚시어선의 최대 승선인원에 대한 일괄적인 기준을 적용하지 않고, 총 톤수에 근거한 산정방식을 제시하고 있다는 점은 진보적이라고 평가된다. "총 톤수 10톤 미만 소형어선의 구조 및 설비기준" 제64조 제1항의 세 가지 방식 중 낚시어선은 주로 제3호의 '총 톤수×2+3'을 사용한다.

아울러 낚시어선 이용객 통계 및 출입항관리를 위해 승객의 실명탑승제를 실시하고 있다. 낚시어선에 승선할 선원과 승객은 승선자명부를 작성하여야 하며, 레저낚시업자는 승객에게 신분증을 요구하여 실명정보를 등록하여야 한다. 또한 승객의 안전 확보를 위한 보험 가입을 의무화 하고 있다.

3. 낚시어선의 영업구역 및 운항거리 등

중국 「레저낚시어선법」은 낚시어선의 안전운항, 승객의 안전사고 예방을 위해 영업구역을 제한하거나 운항거리 또는 운항시간, 운항횟수를 제한하는 규정을 두고 있다. 중국 「레저낚시어선법」 제5조 제1항의 규정에 따르면, 낚시어선의 항행구역은 그 낚시어선의 선적항이 속한 지방정부의 관할 수역이며, 지방조례에서 레저낚시공원 등 지정된 바다낚시터를 영업구역으로 한정하는 경우에는 그에 따른다(「레저낚시어선법」 제5조 제1항). 한국의 「낚시관리 및 육성법」에서는 낚시어선의 영업구역을 그 낚시어선의 선적항이 속한 시·도지사의 관할 수역으로 규정하고 있다는 점에서 유사하다.

양국 법제의 차이점은 낚시어선 영업구역의 외측한계선에 대한 규정에 있다. 한국의 「낚시 관리 및 육성법」은 낚시어선 영업구역의 외측한계를 영해 및 접속수역법에 따른 '영해'로 명문화 하였다. 영해의 범위는 「영해 및 접속수역법」에 따라 영해기선으로부터 12해리 미만으로 정하고 있다. 단, 관할 시·도지사가 영해 바깥쪽 해역에서의 영업이 필요하다고 특별히 인정하는 경우에는 관할 지방해양경찰청장의 의견을 들어 해양수산부장관에게 영업구역 확대를 요청할 수 있다(「낚시 관리 및 육성법」 제27조 제2항, 2019년 1월부터 시행).

반면에, 중국은 「레저낚시어선법」에서 외측한계에 관한 규정을 두고 있지 않고, 지방정부 조례에서 외측한계 및 낚시어선의 운항거리와 운항시간에 관한 자세한 규정을 두고 있다. 이와 같이 낚시어선의 영업구역 또는 항행구역 외측한계를 둠으로써 낚시어선의 영업구역 이탈을 방지하고, 자국의 영해를 벗어나 운항하지 못하도록 법적으로 규율하고 있다. 예컨대 산동성, 요녕성은 낚시어선 운항의 외측한계를 해안선으로부터 12마일(10.43해리) 미만으로 정하고 있으며, 단, 어선 길이가 12미터 미만인 소형 낚시어선의 경우 해안선으로부터 5마일 또는 2마일까지로 한정하고 있다. 그러나 광동성은 낚시어선의 항행구역을 해안선으로부터 20마일(17.38해리)까지로 지정하여 중국 내에서 최대 넓게 규정하고 있다. 단, 영해의 범위를 초과하여 항행구역을 허용하고 있는 한편 매번 항행 시 4시간 간격으로 낚시어선의 위치정보 발송을 의무화하고, 하루 최대 운행시간을 8시간으로 한정함으로써 낚시어선의 조업질서와 승객의 안전을 확보하고 있다.

4. 낚시어선의 설비요건 및 안전관리

낚시어선업자는 안전운항을 위해 안전·구명설비, 소화설비, 전기설비, 위치추적 장치, 출입항신고기관 등과의 연락이 가능한 통신기기 등 설비를 갖추어야 한다(「레저낚시어선법」 제6조 제1항). 지방조례에서는 낚시어선이 갖추어야하는 설비기준에 대한 자세한 규정을 두고 있다. 「산동성 레저낚시어선관리방법」 제11조에서는 「레저낚시어선법」 보다 자세한 규정을 두고 있다. 구명설비와 관련하여 최대 승선인원의 100%이상에 해당하는 수의 구명조끼를 갖추어야 하고, 어린이가 탑승할 것에 대비하여 어린이용 구명조끼도 반드시 갖추어야 하며, 구명부환은 선채 양측에 하나씩 총 2개 비치하여야 한다. 소화기는 2개 이상 비치하여야 하고, 통신기기와 위치추적 장치를 갖추어야 한다.

특히 통신기기는 안전사고 등 긴급 상황이 발생하면 해상에서 신호를 보내어 구조를 요청할 수 있는 장비로서 승객안전과 직결되는 부분이다. 통신국은 해상에서 구조신호를 접수한 후 가장 가까운 어선에 도움을 요청한

후 해양경찰이 구조에 나서는 시스템을 구축하고 있다. 특히 낚시어선은 소형어선으로 영업 중에 바다에 빠지는 등 안전사고 발생 위험이 높은바 안전사고 대피 요령을 평상시 염두에 두고 항상 대비하여야 한다.

「레저낚시어선법」은 낚시어선이 갖추어야 하는 설비요건에 관한 규정과 더불어 낚시어선의 안전관리 내실화를 위해 낚시어선업자 및 선원은 운항 중 승객들에게 구명조끼를 착용하도록 안내하고, 구명조끼를 착용하지 아니하면 승선을 거부할 수 있도록 규정하고 있다. 구명조끼는 배에 탄 순간부터 내릴 때까지 착용하여야 한다. 아울러 승객의 안전사고 예방, 수산자원 보전, 환경오염 방지 등을 위하여 안전요원 탑승을 의무화 하고 있다. 안전요원은 승객의 안전한 승·하선방법, 구명설비와 소화설비의 보관 장소 및 사용법, 비상 시 피난요령과 집합 장소의 위치 등 안전에 관한 사항을 안내하도록 규정하고 있다(「레저낚시어선법」 제4조 제3항, 제4항).

중국의 관련 참고문헌에서는 낚시어선의 안전관리를 강화하기 위한 해결책으로 안전관리기준 강화를 언급하고 있다.[4] 낚시어선 관련 인명사고가 빈번하게 발생하고 있으나 안전관리기준이 사람 중심의 여객선에 준하는 수준이 아닌 어선의 안전관리기준에 따르고 있다. 한국에서도 낚시어선 안전관리기준 강화의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔으며, 해양수산부는 올해 7월 1일부터 낚시어선의 안전관리기준에 여객선에 준하는 수준으로 강화하였다. 개정된 설비기준에 따르면 가까운 무선국, 출입항 신고기관 등과 연락할 수 있는 통신기기를 의무적으로 설치해야 하고, 어선 밖으로 떨어지지 않도록 붙잡을 수 있는 난간, 선실 내 2개 이상의 비상탈출구 등도 갖춰야 한다. 해양수산부는 추가적으로 선장자격에 승선경력을 강화하고, 사고 발생 시 영업정지, 폐쇄, 재진입 제한 등 제재 조항도 점진적으로 법개정을 통해 반영하도록 노력하고 있다.[5] 우리의 낚시어선 안전관리기준을 강화하기 위한 법적 조치는 중국의 관련 법제 제정과정에 큰 시사점을 제시할 수 있을 것이다.

5. 낚시어선의 게시 서류

낚시어선을 규율하는 「레저낚시어선법」과 어선 및 수산분야 전반을 규제하는 「어업법」에서 낚시어선의 게시 서류에 관한 직접적 규정을 찾을 수 없다. 그러나 낚시어선의 불법조업 단속에 관한 행정판결과 법집행 사례에 대한 신문기사를 살펴보면, 어업감독관리기관에서 영업구역 위반, 무허가 영업, 신고의무 위반 등 법률상 의

4 冯均健, “放管结合, 优化休闲渔船检验监督管理”, 中国渔船检验60周年论文集, 人民交通出版社, 2018. 6., 123~124면.

5 차오름, “낚싯배 실시간 파악 사고나면 인근 배가 구조해요”, 뉴스토마토, 2019. 6. 23., http://www.newstomato.com/ReadNews.aspx?no=903117.

무규정을 위반한 불법 낚시어선에 대해 검문·검색 시 단속공무원은 우선 유효한 낚시어선등록증서, 어업허가증서, 낚시어선업 사업자등록증 등 서류를 제시하도록 요구하고 있다.[6)]

이처럼 낚시어선 및 어선 관련 법률에서 낚시어선의 게시 서류에 관한 직접적 규정을 두고 있지 않지만 불법 낚시어선 단속 절차에 관한 내용에 준해 낚시어선은 어선검사증, 어선등록증서, 레저낚시업 사업자등록증, 어업허가증, 어선운전면허증 등 서류를 게시하여야 한다고 본다.

6. 낚시어선 출항신고 및 안전운항

「레저낚시어선법」은 승선자 관리를 강화하기 위해 낚시어선 전용 항구를 설치하도록 의무화하고 있으며, 승객을 승선시켜 항구를 출·입항할 경우에는 어항감독관리기관(渔港监督管理机构)에 출·입항 신고하여야 한다(「레저낚시어선법」 제6조 제2항). 또한 레저낚시업자는 신고서에 그 낚시어선에 승선할 승객과 선원의 명부를 첨부하여야 한다. 산동성의 경우 레저낚시어선의 승선자 관리를 강화하기 위해 보다 엄격한 관리를 실시하고 있다. 예컨대, 낚시어선 출항신고 시 담당공무원이 승선하여 낚시어선의 안전설비를 점검하고 승선인원 초과여부를 확인하고 출항기준에 부합한 자에 대해 출항을 허용한다(「산동성 레저낚시어선관리방법」 제24조).

나아가 낚시어선의 안전운항을 확보하기 낚시어선의 영업시간, 영업구역, 운항시간을 제한하고 있다. 예컨대, 야간 낚시를 엄격히 금지하고 있으며, 운항시간은 하루 최대 8시간으로 제한하고 있다. 또한 영업구역을 관할 주소지 지방정부 어업관리국이 정한 해상낚시터로 한정하고, 초당 풍속이 13.9-17.1미터(풍력 7급)이상으로 예보가 발표된 경우, 안개 등으로 인해 해상에서 시계가 1킬로미터 이하의 경우 낚시어선의 출항을 금지한다(「레저낚시어선법」 제5조 제1항, 제2항).

한국의 경우에는 승선자 관리를 강화하기 위해 승객본인이 승선자명부를 직접 작성하고 낚시어선업자는 승객신분을 확인하도록 출입항신고절차를 개선하였으며, 낚시어선이 출입항하는 다수의 항구, 포구를 중점 관리대상으로 지정하여 안전점검을 추진해 나가고 있다.[7)] 중국에서 낚시어선 전용항구를 지정하고, 매번 출항 시 담당공무원이 승선하여 안전점검한 후 이에 합격된 낚시어선에 한하여 출항을 허용하도록 엄격히 규제하는 것은 우리의 출입항관리 강화를 위한 제도개선에 시사하는 바가 크다고 생각된다.

6 Xuya, "심천시 연근해어선 및 낚시어선 불법조업행위 단속", sznews, 2018. 3. 23., http://mini.eastday.com/a/180323233256029.html.
7 해양수산부, "낚시어선 안전관리 개선대책 마련", 보도자료, 2015. 10. 21., 2면.

7. 낚시면허제

낚시면허제란 낚시면허를 취득한 자만이 정해진 수역에서 정해진 수량을 낚시할 수 있도록 허용하는 제도이다. 낚시면허제를 실시하는 목적은 낚시 조업질서를 유지하고, 무질서한 낚시행위로 인한 환경오염과 수산자원 파괴를 방지하고, 나아가 낚시어선과 승객의 안전관리를 강화하기 위한 것이다.[8] 미국과 독일 같이 레저낚시가 일찍이 발달한 주요 선진국들은 낚시면허제를 도입하여 시행하고 있으나, 중국과 한국은 낚시면허제를 도입하고 있지 않다.[9]

중국은 한편으로 레저낚시가 지역경제 활성화, 레저관광산업 육성과 일자리 창출을 위한 중요한 산업으로 간주하여 낚시면제허제 도입을 미루어왔다. 다른 한편으로 레저낚시산업의 조업질서 유지, 승객의 안전관리 강화, 수산자원 보전을 위해 레저낚시업자에 대한 어업허가제도를 도입하여 시행하고 있다. 「레저낚시어선법」 제5조 제5항의 규정에 따르면 레저낚시업자는 어업허가를 받아야 하며, 허가 받은 구역에서 정해진 수량만큼 낚시하고, 낚시 작업일지를 작업하여 신고하도록 의무화하고 있다. 이처럼 낚시어선의 조업질서 유지 및 수산자원을 보전·관리하기 위해 어업허가제와 총 허용 낚시어획량제도를 실시하고 있으나, 낚시산업 전반을 종합적으로 관리하기에는 한계가 있다. 따라서 장기적인 관점으로 봤을 때 레저낚시가 활성화 되고, 레저낚시산업이 안정적으로 발전하게 되면 낚시면허제 실시를 위한 법제도의 개선이 필요하다고 판단된다.

Ⅳ. 낚시어선 관련 최근 입법 동향

2020년 7월 1일, 중국 농업농촌부는 레저어선의 관리기준을 강화하고 수산자원을 효율적으로 보전·이용하기 위해 「레저어선관리방법(休闲渔船管理办法)」 제정안을 입법예고했으며 7월 17일까지 이 제정안에 대한 의견을 수렴하였다. 이미 지난 3월 25일과 4월 22일에 관련 중앙부처, 지방정부 어업행정기관, 법집행 기관, 선박검사기관, 관련 연구기관과 전문가 그리고 어민들을 대상으로 의견수렴을 진행하였다. 이번에 새로이 입법되는 「레저어선관리방법」은 총 6개의 장, 43개 조문으로 구성되었으며 어선관리체계, 기본제도, 선박의 기준, 어

8 상게 보도자료.

9 김수관, "낚시자원의 합리적 이용방안", 해양수산부 연구보고서, 2014. 12., 79면.

획총량규제, 레저어선 검사 및 등록, 안전운항, 벌칙 등 레저어선과 관련된 전체적인 내용을 포괄하고 있다. 동 입법안은 현제 입법예고 중에 있으며 올해 통과될 경우 2021년부터 시행될 예정이다. 아래에서는 「레저어선관리방법(입법안)」상 낚시어선에 관한 주요 내용을 살펴보고 기존 「레저낚시어선법」과의 차이점에 대해 분석함으로써 향후 입법 추진 및 정책방향을 제시하고자 한다.

〈표-2〉 중국 「레저낚시어선법」과 「레저어선관리방법」 대조표

구 분	「레저어선관리방법」	「레저낚시어선법(시범)」
입법 목적	- 레저어선 관리, 안전운항 확보 - 수산자원의 효율적 이용·보전	- 레저낚시어선 관리 강화 - 선박 및 승객의 안전 확보 - 낚시산업의 건전한 발전
규율 대상	- 레저어선 및 레저어업활동	- 낚시어선 및 레저낚시업
어선 개념	- 레저어선 - 개념: 레저어업의 경영에 사용되는 어선	- 레저낚시어선 - 개념: 비생산성 레저낚시업의 경영에 사용되는 어선, 단 뗏목, 부구, 고무보트 제외
레저어선업	- 레저어선업의 기업화 - 개념: 승객을 어선에 승선시켜 선상에서 낚시 또는 어구를 이용한 어획활동, 어업문화체험 등 어업에 관한 레저체험활동을 할 수 있도록 하는 영업	- 낚시어선업 기업화 - 개념: 낚시인을 낚시어선에 승선시켜 낚시터로 안내하거나 선상에서 낚시를 할 수 있도록 하는 영업
관계 부처	- 농업농촌부 주관 - 현급 이상 지방정부 어업주관부처에서 레저어선 관리 업무 수행	- 좌 동
관리제도	- 레저어선 등록제, 레저어선업 기업화 운영, 총 허용 어획량, 영업구역 및 운항 제한, 출입항 신고 - 레저어선항구 지정, 레저어업허가제, 여름철 휴어제도	- 레저어선 등록제, 낚시어선업 기업화 운영 - 어업허가제, 총 허용 어획량 - 영업구역 및 운항 제한, 출입항 신고
선체 길이	- 12미터 이상(중형 선박)	- 규정 부재
선박 기준	- 어선감척 대상 어선의 개조 허용 - 선박 재질 및 색상에 대한 규제 미비	- 중고어선, 어로선 개조 금지 - 선박 재질은 FRP, 알루미늄으로 한정, 선체는 희색
선박 명칭	- 지방정부 약칭 + “해양레저(海休)”	- 지방정부 약칭 + “바다낚시(海钓)”
최대 승원인원	- 선박검사기구에서 확정한 최대승선인원 수	- 9명

구 분	「레저어선관리방법」	「레저낚시어선법(시범)」
항 구	- 레저어선 전용 항구	- 선박 소유자 주민등록지 항구 - 전용 항구에 관한 규정은 산동성 등 일부 지방정부 조례에서 규정
영업구역	- 성급 인민정부 어업행정기관에 위임입법(위임조례에서 규정할 것)	- 지정낚시터, 영업구역 이탈 금지 - 외측한계는 해안선에서 5마일 또는 12마일까지(지방조례)
안전운항	- 안전사항 검사 시 설비요건 미비 시 출항 금지 - 풍속, 가시거리 확보 등	- 운항시간 8시간 - 풍속, 안개 등 기상상황에 따른 출항 제한 - 음주, 약물복용 상태 조종 금지
설비 요건	- 안전·구명설비, 소화설비, 전기설비, 위치추적장치 등	- 좌 동
낚시면허제	- 도입 안함	- 도입 안함
어업허가제	- 레저어선 어업허가 및 관리에 관한 사항은 구획어업허가관리규정의 규정 준용	- 지방정부 조례에서 낚시어선의 어업허가제에 대해 규율
벌 칙	- 「어업법」, 「어업허가관리규정」, 「어선등록방법」 및 기타 관련 법제의 벌칙규정 준용	- 벌칙 규정 부재

위의 대조표로부터 알 수 있는바 「레저어선관리방법」 입법안은 입법의 목적, 규율 대상, 기본제도 등에 있어서 큰 차이점을 보이고 있다. 첫째, 규율 대상을 낚시어선에 보다 넓은 개념인 레저어선으로 확대 규정함으로써 해양레저·관광에 사용되는 모든 선박을 포함하고 있다. 또한 레저어선의 선체길이를 12미터 이상의 선박으로 명문으로 규정함으로써 소형 낚시어선의 안전위험요인을 사전에 차단하여 승객 안전관리를 강화하였다.

둘째, 연근해 어선감척사업의 대상 어선을 개조하여 레저어선업에 사용하도록 허용함으로써 수산자원의 보전과 어촌과 어민의 일자리 창출, 소득 향상의 목표를 실현하고자 한 점은 높이 평가 받을 만하다. 「레저낚시어선법」에서는 어선감척 대상자인 어선을 개조하여 낚시어선으로 사용하는 것을 엄격히 제한하였는데, 「레저어선관리방법」은 어선감척 대상 어선의 효율적인 이용과 어민의 경제소득 향상, 일자리 창출 등을 위해 어선의 개조를 허용하고 있다.

셋째, 레저어선전용항구를 지정하여 운영한다. 일반 어선어항과 구분하여 레저어선전용항구를 지정하여 운영함으로써 출항 시 안전점검을 실시하고 승선자명부를 작성하여 승선자 관리를 강화하고, 출입항신고 시스템

을 보완함으로써 실효성 있는 출입항 관리체계를 구축하였다. 반면에 종전의 「레저낚시어선법」과 비교하여 레저어선의 운항거리, 안전관리 규정, 출항제한, 조정금지, 안전운항을 위한 조치에 대한 세부적인 규정이 미비하다. 이 부분에 관한 내용은 「레저어선관리방법」이 제정 된 후 시행령 또는 시행규칙 등 하위법령을 통해 자세한 관리 규정을 마련함으로써 법체계 정립이 필요하다.

넷째, 「레저어선관리방법」에서 개별적인 위임에 의하여 지방정부 조례에서 보다 자세한 규정을 두도록 규정하고 있다. 2017년부터 「레저낚시어선법」 시범운영을 추진함에 따라 각 지방정부는 낚시어선 및 낚시어선업 관리에 관한 조례를 제정하였으나 낚시어선의 크기, 운항거리, 영업구역과 외측한계, 선박의 설비요건, 출항제한 등 분야에서 각각 다른 규정을 적용하고 있는 관계로 법집행에 있어서 큰 혼란을 가져왔다. 이러한 문제점을 감안하여 「레저어선관리방법」은 법령에서 개별적인 사항에 대한 위임규정을 만들고, 일정한 요건과 기준을 정하여 조례로 이를 보다 강화하도록 규정하여 법령의 일관성을 유지할 수 있게 보완하였다는 점도 큰 의미가 있다.

V. 결론 및 시사점

중국 낚시어선 관리의 법제 변화를 요약하면, 규율 대상은 낚시어선에서 레저어선으로 범위가 확대되었고, 입법목적은 낚시어선의 안전관리 및 낚시산업의 육성에서 레저어선업의 환경 개선, 수산자원의 효율적 이용과 보전으로 전환되었으며, 레저어선에 대한 안전기준과 출입항 신고 및 감독·관리기준은 강화되는 추세로 보아진다. 이는 미국, 독일과 같이 레저낚시가 일찍이 발달한 주요 선진국의 법제도 정비와 흐름을 같이하고 있는 것으로 생각된다. 또한 낚시어선업을 포함한 레저어선의 운영에서 드러난 안전관리 문제점을 보완하고 레저어업활동으로 인한 환경오염과 수산자원 파괴 등 문제를 사전에 예방하는 조치를 법률에서 명문화하고 있다는 점에서 큰 의미를 가진다.

종전에는 「레저낚시어선법」에서 안전관리기준 위반, 영업구역 이탈, 어구·어획 등 조업질서 위반에 대한 벌칙 조항을 두고 있지 않았기 때문에 영업구역을 이탈하여 조업하거나 낚시어선이 항행수역의 외측한계를 초과하여 우리 해역에서 조업하는 경우 중국 국내법에 근거한 행정처벌이 사실상 불가능하였다. 그러나 이번 「레저어선관리방법」 입법안은 레저어선의 법률 위반행위에 대해 「어업법」, 「어업허가관리규정」, 「어선등록방법」 및

기타 관련 법제의 벌칙규정이 준용된다고 법률에서 명시하고 있는바 낚시어선의 무허가 조업, 영업구역 이탈 등 불법행위에 대한 중국 국내법상 처벌이 가능하게 될 것으로 판단된다.

그러나 앞으로도 우리 해역에서의 중국 낚시어선 불법조업이 지속해서 발생할 우려가 있으며 이에 따른 단속 경비증가로 인한 어려움이 예상된다. 따라서 서해 조업질서의 개선, 어업자원의 효율적인 관리를 위해 한중어업문제협력회의 등 외교적 노력으로 중국이 자국 낚시어선에 대한 단속조치 강화를 당부하고 중국정부의 협력을 이끌어내어야 한다.

참고문헌

- 권용철, “어선 검사제도의 변화”, 선박안전기술공단 정책동향, 2009. 5.
- 김수관, “낚시자원의 합리적 이용방안”, 해양수산부 연구보고서, 2014. 12.
- 김수진, “낚시 관리 및 육성법 입법 추진 동향과 시사점”, 수산정책연구, 2010. 3.
- 양영철·이재형, “수상레저기구 등록 시스템의 문제점과 개선 방안”, 한국산학기술학회논문지 제17권 제4호, 2016. 8.
- 이기동, “낚시어선 안전관리 규정 소개”, 선박안전 제40권, 2017. 3.
- 송병화·이경훈·최운규, “해양안전 확보를 위한 소형어선 법제도 개선에 관한 연구”, 해양환경안전학회지 제24권 7호, 2018. 7.
- 해양수산부, “낚시어선 안전관리 개선대책 마련”, 보도자료, 2015. 10.
- 한국소비자원, “낚시어선 안전실태조사”, 용역보고서, 2018. 12.
- 周兴国, “休闲渔船检验管理政策研究及建议”, 人民交通出版社, 2018. 6.
- 冯均健, “放管结合, 优化休闲渔船检验监督管理”, 中国渔船检验60周年论文集, 人民交通出版社, 2018. 6.
- 方海, 国外休闲渔业可持续发展管理现状级我国休闲渔业管理崔测, 现代渔业信息 第23卷, 2008. 10.
- 农业部, 渔业局·船舶检验局, 休闲海钓渔船试点管理暂行办法.
- 浙江省海洋与渔业局, 浙江省休闲渔业船舶管理办法.
- 广东省海洋与渔业局, 广东省休闲渔业管理办法.
- 山东省海洋与渔业局, 山东省休闲渔业船舶管理办法.
- 辽宁省海洋与渔业局, 辽宁省休闲渔业船舶管理办法.

맞춤형 법제정보 신청 안내

한국법제연구원 글로벌법제전략팀은 정부부처, 공공기관 등을 대상으로 외국 법제 조사 신청을 받아, 조사결과를 무료로 제공하고 있습니다.

제공내용 정보

- 주요 국가(미국, 영국, 캐나다, 호주, 독일, 프랑스, 일본, 중국 등) 법령의 제·개정 내용
- 국내 현안에 대한 외국 법제 현황 및 내용
- 정부 입법 정책 수립에 필요한 외국 법령 정보
- 정부 부처 관련 업무에 대한 법령 정보

※ 개인적인 연구(예, 학위논문 작성) 관련 및 단순 법령은 제외되며, 내용이 지나치게 광범위하거나 모호한 범위의 정보제공은 불가능할 수 있습니다.

신청방법

- 한국법제연구원 홈페이지(www.klri.re.kr)를 통하여 신청을 받습니다.

  * 홈페이지 접속 → 좌측 하단의 수요자 맞춤 서비스 중 "맞춤형 외국법제정보 신청하기 GO" Click (회원가입 후 로그인)

- 최신외국법제정보 담당자에게 메일로 신청하실 수 있습니다.

  * 신청메일주소 : foreignlaw@klri.re.kr

  ※ 신청시, 대상 국가 법령 및 제도의 명칭 등을 구체적으로 명시하셔야 합니다.

접수 및 문의

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

TEL. (044) 861-0482
FAX. (044) 868-9919
E-Mail. foreignlaw@klri.re.kr
www.klri.re.kr

배포

- 정기간행물 형식으로 발간되고 있으며, 정부부처, 공공기관 등에 배포 중입니다.
- 신청하시는 경우 '최신외국법제정보'를 무료로 보내드립니다.

ISSN 1976-0760

미래혁신과 국민행복을
추구하는 글로벌 입법
연 구 플 랫 폼

한국법제연구원

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

발행일 2020년 11월 30일 | 발행인 김계홍 | 발행처 한국법제연구원 (www.klri.re.kr)
주소 30147 세종특별자치시 국책연구원로15 한국법제연구원
TEL (044) 861-0300 | FAX (044) 868-9913

OPEN 출처표시
공공누리 공공저작물 자유이용허락