

긴급진단/ 2021 수산업·어촌의 현실은 / 유어낚시와 수산업 피해

이창수 수협중앙회 수산경제연구원 책임연구원

2020-12-31 16:06



낚시어선업, 어업관리의 틀에서 고민하자

낚시어획량 연간 10~12만톤 추정돼
줄어든 수산자원에 어업과 경쟁관계
낚시 잘되는 곳이 어업도 잘되는 곳
낚시어선업 TAC 관리방안 강구해야

‘공유지의 비극’은 생물학자 가렛 하딘이 1968년 ‘사이언스’에 발표한 논문의 유명한 내용이다. 공유 자원인 목초지의 이용이 경쟁적으로 이루어져 결국 황폐화되고 만다는 이것은 우리가 공유자원을 무분별하게 이용했을 때 발생할 수 있는 최악의 상황을 이야기한다.

아주 오래된 옛날부터 우리가 이용해온 수산자원은 대표적인 공유자원이다. 한때 바다에는 무궁무진한 물고기가 존재해 아무리 이용해도 고갈하지 않을 것이라고 생각했지만 이러한 믿음이 깨지는 것은 그리 오랜 시간이 걸리지 않았다.

실제 우리나라의 연근해어업 생산량을 보더라도 1990년대 중반 160만톤에 달했으나 현재에는 100만톤에도 미치지 못하고 있다. 다음세대로 지속적으로 수산자원을 이용하기 위해서는 현재를 살고 있는 우리의 노력이 더 많이 필요하다.

수산자원의 이용 둘러싼 갈등

줄어드는 수산자원의 이용을 둘러싸고, 어업 내부뿐만 아니라 외부적으로도 갈등이 빚어지고 있다. 그 중 가장 대표적인 것이 낚시이다. 국민이 즐기는 여가의 하나로 관심이 커지면서 낚시인구는 어느덧 800만명에 이르고 있다.

그리고 TV 등에서 바다낚시를 소재로 하는 프로그램이 관심을 끌면서 특히 바다낚시를 즐기는 사람들이 크게 늘어났다. 많은 국민들이 수산자원을 이용하고 이를 통해 정서적 안정, 즐거움 등을 얻는다는 것은 긍정적이다.

하지만 수산자원 관리라는 측면에서 보면 낚시인구의 증가가 썩 달가운 일만은 아니다. 낚시로 인한 어획량은 통계에 잡히지 않는다. 다만 연간 10~12만톤 정도로 추정할 뿐이다. 정확한 양을 알 수 없기 때문에 수산자원의 관리가 그만큼 더 힘들다.

그리고 기존 어업인들과 낚시객 사이 갈등도 점점 커지고 있다. 어업인의 입장에서 낚시객은 수산자원을 이용하는 경쟁자다. 게다가 낚시는 저가어종보다 고가어종을 주로 어획하는 경향이 크기 때문에 낚시객에 대한 부정적 인식이 크다. 해상쓰레기 투기, 조업 안전 위협 등도 갈등의 원인에 포함된다. 서해안의 주꾸미낚시, 남해안의 갈치낚시 등은 대표적으로 갈등이 심화된 사례이다.

낙시어선업, 또 다른 갈등

최근에는 어업인과 낙시객간 갈등뿐만 아니라 어업인과 낙시어선업자 사이의 갈등도 심화되고 있다. 낙시어선업은 낙시객을 낙시어선에 승선시켜 낙시터로 안내하거나 그 어선에서 낙시를 할 수 있도록 하는 영업을 말한다. 여기서 낙시어선이란 '어선법'에 따라 등록된 어선으로서 낙시어선업에 쓰이는 어선을 의미한다.

이 업은 최초 어업인의 어업외 소득 증대를 목적으로 도입되었다. 성어기가 지나고 어한기가 올 때마다 어업인들의 수입은 크게 줄어들었다. 이에 낙시객을 이동시키거나 안내함으로써 수익을 창출하도록 한 것이다. 하지만 시간이 지남에 따라 당초 도입 목적과는 달리 부업이었던 낙시어선업이 주업이 되면서 기존 어업인들과 갈등을 빚게 되었다.

낙시어선업자는 낙시객들이 충분히 조획할 수 있도록 해 줄 필요가 있기 때문에 소위 포인트를 발굴하고 찾게 된다. 그런데 일반적인 어업인과 낙시어선업의 조업구역은 구별되지 않는다. 결국 낙시의 포인트와 어업인들의 조업구역이 중첩된다.

즉, 낙시가 잘되는 곳이 어업도 잘되는 곳이라는 의미이다. 여기서 조업구역 선점을 위한 어업인과 낙시어선업자간 경쟁이 발생하고, 이로 인해 갈등의 골은 점점 깊어진다.

기본적으로 전업어업인은 낙시어선업자를 '어업인'으로 인식하지 않는 경향이 크다. 실제적인 조업을 통해 수산물을 어획하고, 이를 판매하는 생업이라는 관점에서 낙시어선업은 낙시객을 위해 어선만 제공하는 것이라고 생각한다. 그렇지만 낙시어선업자 역시 자신을 '어업인'으로 인식한다. 정당한 절차에 의해 어선을 구매하고 어업을 영위하기 때문이다.

이러한 인식차이는 전업으로 낙시어선업을 하는 것에 차별을 두어야 한다는 주장을 낳았다. 대표적으로 면세유 공급을 중단해야 한다는 것이다. 그러나 낙시어선업자 역시 어업인이기 때문에 차별의 근거가 없으며, 전업 낙시어선업자의 구별도 쉽지 않은 것이 사실이다.

게다가 낙시어선업에 대한 면세유 공급은 어업인의 요구에 의한 것으로 이를 다시 규제함은 어업현장에서 혼란을 야기할 가능성이 크다. 게다가 낙시어선업자는 지구별수협 조합원이기도 하다. 조합원 감소로 고민하고 있는 지구별수협 입장에서 낙시어선업자를 배척하는 것은 쉬운 일이 아니다. 정책적으로 보면 낙시어선업은 귀어귀촌의 중요한 수단이다. 따라서 낙시어선업, 낙시어선업자에 차별을 두자는 주장은 현실성이 많이 떨어진다.

낙시어선업, 어업관리 관점 접근을

정부에서는 건전한 낙시문화를 조성하기 위해 낙시관리의 필요성을 강조했다. 그리고 지난 수산혁신 2030을 통해 자원관리형 낙시를 낙시관리의 기본 방향으로 삼았다. 낙시어선업과 관련해서는 낙시 전용선제 도입이 대표적이다. 그렇지만 낙시전용선이 도입된다고 해서 현재의 갈등이 해결될 수 있을지는 알 수 없다. 제도의 도입을 기존 낙시어업인이 받아들일 것인지도 충분히 검토해야 하기 때문이다.

이에 낙시어선업을 기존 낙시관리의 관점이 아닌 어업관리의 관점으로 접근해 보기를 제안한다. 전업어업인과 낙시어선업자 모두 법에서 정한 '어업인'의 요건을 충족한다. 따라서 수산자원의 이용 자체에 차별을 두기는 힘들다. 따라서 갈등이 있는 주요 수산자원을 대상으로 총허용어획량(TAC)을 설

정하여 관리하는 방안이 검토될 필요가 있다.

예를 들어 서해안 주꾸미에 대해 TAC를 설정하는 것이다. 전업어업인과 낙시어선업자 모두 할당량을 배분받아 수산자원을 이용한다. 낙시어선업자의 경우 자신이 할당받은 어획량 내에서 낙시객의 조획을 허용하며, 할당량이 모두 소진되면 더 이상 낙시객을 유치할 수 없다. 낙시어선의 선장에게 낙시객의 안전뿐만 아니라 조획활동에 대해서도 책임을 가지도록 하는 것이다.

물론 현실적으로 이를 적용하는 데는 많은 제약이 따를 수 있다. TAC 산정, 할당량의 배분 등이 그것이다. 이를 위해 기초 연구와 시범사업 등이 필요하다. 이것이 정부에서 추진하는 자원관리형 낙시를 실현하는 하나의 방법이 될 수 있을 것이다.

수산자원이 공유자원인 만큼 지속가능한 이용이 필요하며, 이를 위해 그 이용의 형태, 방법 등을 제한해왔다. 그리고 이러한 제한 위에 어업이 이루어져왔다. 반면 낙시는 이러한 제약과는 거리가 있었다. 동일한 공유자원의 이용임에도 불구하고 낙시객의 반발 등으로 예외에 속했다. 하지만 수산자원의 지속가능한 이용은 차별 없고 합리적인 관리 하에서 이루어져야 한다. 건전한 낙시문화, 건강한 여가는 이러한 규칙 하에서 발전할 것이다.

