

석사학위논문

해양 모터보트의 안전관리 강화를  
위한 제도적 개선 방안 연구

- 낚시어선화 양상 대응을 중심으로 -

2024년

한성대학교 행정대학원

사회안전학과

사회안전정책전공

오 명 환



석사학위논문  
지도교수 조용민

# 해양 모터보트의 안전관리 강화를 위한 제도적 개선 방안 연구

- 낚시어선화 양상 대응을 중심으로 -

Institutional Improvement Measures for Strengthening Safety  
Management of Marine Motorboats:  
Focusing on responding to the fishing boat trend

2024년 6월 일

한성대학교 행정대학원

사회안전학과

사회안전정책전공

오 명 환

석사학위논문  
지도교수 조용민

# 해양 모터보트의 안전관리 강화를 위한 제도적 개선 방안 연구

- 낚시어선화 양상 대응을 중심으로 -

Institutional Improvement Measures for Strengthening Safety  
Management of Marine Motorboats:  
Focusing on responding to the fishing boat trend

위 논문을 사회안전학 석사학위 논문으로 제출함

2024년 6월 일

한성대학교 행정대학원

사회안전학과

사회안전정책전공

오 명 환

오명환의 사회안전학 석사학위 논문을 인준함

2024년 6월 일

심사위원장 류종용 (인)

심사위원 조용민 (인)

심사위원 박기수 (인)



는 모터보트의 활동 실태와 문제점을 분석하여 안전관리 강화를 위한 법제도 적 개선 제시를 목적으로 한다. 이에 따라 모터보트의 변질된 레저활동에 대한 분석을 통한 ‘모터보트의 낚시어선화 양상’ 이라는 개념 도입과 선행연구 및 문헌 조사 등을 통한 실효적인 개선방안 제시를 통해 안전하고 선진화된 해양낚시문화의 정착을 기대해 본다.

**【주제어】** 해양레저활동, 모터보트, 안전관리, 낚시어선화, 수상레저안전법

# 목 차

I. 서 론 .....	1
1.1 연구배경 및 목적 .....	1
1.2 연구범위 및 방법 .....	4
II. 이론적 배경 .....	6
2.1 해양 재난안전 법체계 .....	6
2.1.1 재난 및 안전관리 기본법 .....	8
2.1.2 수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률 .....	11
2.1.3 수상레저안전법 .....	13
2.1.4 낚시 관리 및 육상법 .....	17
2.1.5 모터보트와 낚시어선의 비교 .....	21
2.2 해양경찰청 임무의 법 적용 .....	22
2.3 해양레저의 개념 .....	23
2.3.1 레저의 정의 .....	23
2.3.2 해양레저활동의 정의 .....	24
2.4 해양 안전관리의 개념 .....	25
2.5 선행연구 .....	27
2.5.1 마케팅적 활성화 측면 연구 .....	28
2.5.2 제도적 개선 측면 연구 .....	30
III. 국가별 해양레저 안전관리 체계 .....	35
3.1 미국의 관리체계 .....	37
3.1.1 법제도 및 조직 구성 .....	37
3.1.2 면허제도 .....	38
3.1.3 선박등록 및 검사제도 .....	39
3.1.4 안전교육 및 범죄단속 .....	39
3.2 일본의 관리체계 .....	40
3.2.1 법제도 및 조직 구성 .....	40
3.2.2 면허제도 .....	41

3.2.3 선박등록 및 검사제도 .....	41
3.2.4 안전교육 및 범죄단속 .....	43
3.3 한국의 관리체계 .....	44
3.3.1 법제도 및 조직 구성 .....	44
3.3.2 면허제도 .....	44
3.3.3 선박등록 및 검사제도 .....	44
3.3.4 안전교육 및 범죄단속 .....	45
3.4 소결 .....	46
<b>IV. 해양낚시 변화 및 모터보트 운용 현황 .....</b>	<b>47</b>
4.1 낚시인구 변화 추이 .....	47
4.2 해양레저활동 변화 추이 .....	54
4.3 조종면허 취득 현황 .....	56
4.4 모터보트 등록 현황 .....	57
4.5 해양레저활동 사고 통계 .....	60
4.6 해양레저활동 주요 사고 사례 .....	64
4.7 소결 .....	67
<b>V. 모터보트의 활동 문제점 및 개선방안 .....</b>	<b>69</b>
5.1 활동행태 및 법 제도적 문제점 .....	69
5.1.1 미신고 낚시어선업 행위 .....	69
5.1.2 입출항 및 활동의 자유 .....	71
5.1.3 승객의 음주와 무면허자의 조종 .....	71
5.1.4 해양환경 훼손 및 생태계 파괴 .....	73
5.2 개선방안 .....	74
5.2.1 출입항 신고 및 위치표시의 의무화 .....	75
5.2.2 승객의 음주금지 .....	75
5.2.3 활동자의 폐기물 투기 금지 신설 .....	76
5.3 소결 .....	77

VI. 결 론 .....	78
6.1 연구요약 .....	78
6.2 시사점 .....	79
6.3 한계점 .....	80
참 고 문 헌 .....	81
ABSTRACT .....	85

## 표 목 차

[표 2-1] 해양 재난안전체계 .....	8
[표 2-2] 재난 및 사고유형별 재난관리 주관기관 .....	9
[표 2-3] 모터보트 조종자의 안전준수 의무 .....	16
[표 2-4] 낚시어선업 주요 내용 .....	20
[표 2-5] 모터보트와 낚시어선 비교 .....	21
[표 2-6] 수상레저안전법상 적용 수역 구분 .....	22
[표 2-7] 선행연구 주요내용 .....	33
[표 3-1] 국가별 해양레저 안전관리 및 범죄단속 주체 .....	36
[표 3-2] 2023년 한-미-일 해양경찰력 규모 비교 .....	36
[표 4-1] 우리나라 낚시인구 추이 .....	48
[표 4-2] 우리나라 연령별 낚시인구 추정치 .....	48
[표 4-3] 우리나라 연령별 낚시인구 추정치 .....	49
[표 4-4] 우리나라 낚시인구 전망 .....	49
[표 4-5] 2020년 국내 유형별 낚시인구 추정 결과 .....	50
[표 4-6] 3년간 국내 낚시인구 추정 결과 비교 .....	51
[표 4-7] 제2차 낚시진흥 기본계획 정책 방향 .....	52
[표 4-8] 낚시산업 글로벌 동향 .....	53
[표 4-9] 연도별 1인당 국민소득 .....	54
[표 4-10] 해양레저활동 인원 .....	55
[표 4-11] 어가인구 및 조종면허자수 변화 추이 .....	57
[표 4-12] 연도별 수상레저기구 등록현황 .....	57
[표 4-13] 모터보트 구매 후 경과년수 비율 .....	59
[표 4-14] 모터보트 길이별 분포현황 .....	59
[표 4-15] 모터보트 제조국별 구매 비율 .....	60
[표 4-16] 선종별 해양사고 발생 현황 .....	60
[표 4-17] 기구별 레저기구 인명피해 사고 현황 .....	61
[표 4-18] 원인별 레저기구 인명피해 사고 현황 .....	62
[표 4-19] 유형별 레저기구 인명피해 사고 현황 .....	63

[표 4-20] 해양레저활동 관련 주요사고 사례 .....	65
[표 5-1] 선박 등록 및 적용법률 비교 .....	70
[표 5-2] 낚시어선 및 레저기구의 승객 음주 규정 비교 .....	72
[표 5-3] 인천광역시 남동구 고시 제2016-92호 .....	72
[표 5-4] 2022년 낚시어선업 현황 .....	74

## 그림 목 차

[그림 1-1] 연구 흐름도 .....	5
[그림 2-1] 동력 수상레저기구 종류 .....	14
[그림 2-2] 무동력 수상레저기구 종류 .....	15
[그림 2-3] 톤급별 낚시어선 선체 유형(예시) .....	19
[그림 3-1] 2019년 한-미-일 해양레저선박 1척 당 인구 비중 .....	35
[그림 4-1] 연도별 수상레저기구 등록 현황 .....	58
[그림 4-2] 기구별 레저기구 인명피해 사고 현황 .....	61
[그림 4-3] 원인별 레저기구 인명피해 사고 현황 .....	62
[그림 4-4] 유형별 레저기구 인명피해 사고 현황 .....	64

# I. 서론

## 1.1 연구배경 및 목적

우리나라는 과거 6.25 전쟁의 피해로 인해 주변국으로부터 원조를 받을 정도로 국가 전반에 걸쳐 심각한 피해를 입었지만 이후 사회기반 시설의 단기간 복구와 빠른 경제성장을 이룩하며 세계경제 10위권이라는 선진국의 반열에 이르고 있다. 2007년 4월 서브프라임 모기지 사태와 2008년 9월 미국에서 시작되어 전세계로 확산된 경제의 위기 또한 범 국민적으로 하나되어 이겨냈으며, 경제가 안정기에 들어서면서 2010년 부터는 워라벨(Work and Life Balance)의 기조가 확산되는 등 근대화를 완전히 벗어나 현대사회로 변화하는 모습을 보이기 시작했다.

2010년 주 5일제 근무의 도입은 워라벨 기조를 더욱 확산시켰으며 이는 여행, 관광, 캠핑, 레저, 스포츠 등 국민적 여가활동의 대중화로 이어졌다. 경제활동과 여가활동의 동시적인 변화는 일과 가정의 양립을 통해 기업의 높은 성과로 이어져 2021년 1인당 국민소득이 사상 최고치인 3만 5,000달러를 돌파하며 세계 경제 선진국 대열에 합류하는 쾌거를 이루었다. 국민소득의 향상은 여가활동의 전문화, 다양화, 고급화, 귀족화로 이어졌으며, 선박건조 및 수입 등 관련산업의 호황과 글로벌 구매 플랫폼의 출현에 따른 소비자의 맞춤형 구매기회가 확대 되었다.

이러한 여가활동의 인프라 확산은 예능방송으로도 이어졌다. 2015년에 방영이 시작된 ‘삼시세끼 어촌편’ 2017년 방영이 시작된 ‘도시어부’ 등 바다낚시를 소재로 한 프로그램의 인기는 낚시 인구의 지속적인 증가 추세속에서 바다 선상낚시 활동자의 확산으로 이어졌다.

2019년 11월 중국후베이성 우한시에서 처음 발생해 2023년 5월 11일 윤석열 대통령이 한국내 코로나19 종식을 선언할 때까지 시행된 실내 활동의 제한은 상대적으로 실외활동의 증가로 이어졌으며 이는 전세계으로 코로나 팬데믹 기간 오히려 보트 판매량이 급증하는 결과를 가져왔다.

지속적인 여가활동의 확산은 코로나 팬데믹 기간 막강한 성장세를 보였으며, 페이스북, 인스타그램 등 각종 SNS(Social Network Services)를 통한 광고 효과는 여가 트렌드의 대중화로 이어졌다. 이는 2023년 기준 국내 낚시인구가 970만명을 기록하며 부동의 1위인 등산을 제치고 명실상부한 국민적 여가활동으로 정착했음을 보여주고 있다.

낚시인구의 성장은 해양레저활동의 변화에도 영향을 주고 있다. 과거 바다에서 즐기던 선상낚시활동은 전용 낚시어선을 통한 것이 대부분이었으나, 동력수상레저기구 조종면허 취득자 및 모터보트 개인 구매의 지속적 증가로 개인이 소유하는 모터보트를 이용해 동호인들을 태워 낚시를 전문으로 하는 모습으로 변화하고 있다. 이와 같은 변화로 과거 모터보트를 조종하거나 탑승하는 단순한 레저활동을 벗어나 낚시를 전문으로 하는 모터보트들이 해마다 늘고 있는 실정이다.

낚시를 목적으로 하는 해양 모터보트의 급증은 안전관리 측면에서 여러 가지 사회적 문제를 야기하고 있다. 첫째, 바다라는 위험이 상존하는 곳에서 보트의 고장으로 인한 단순 표류는 물론 암초 또는 선박간 충돌로 인한 전복(顛覆), 침수, 침몰, 화재, 폭발 및 승객의 해상추락 등 재난으로 이어질 수 있는 안전사고가 지속적으로 발생하고 있다.

둘째, 선상낚시 영업 행위는 어업인들의 비수기 어가소득 증대를 목적으로 만들어진 지자체에 신고된 낚시어선에서 이루어지는 합법적인 활동인 반면, 모터보트로는 낚시영업을 할 수 없는 현행법상 개인이 모터보트를 통해 요금을 징수하고 낚시동호인들을 태워주는 불법행위가 발생하고 있으며, 셋째, 낚시행위로 인해 발생하는 낚시바늘, 낚시줄 등 수중 쓰레기로 인한 해양환경 및 생태계의 훼손도 우려되고 있다.

그동안 선행연구 자료들은 해양레저활동의 안전사고 예방을 위한 음주조종, 교육, 시험, 관리, 등록, 검사제도 등 레저기구로서의 관점에서 법개정과 관련된 논의들이 대부분 이었다. 그러나 최근 들어 선상낚시 영업은 선장에게 요금을 지불하고 해양경찰관서의 통제를 받으며 「낚시 관리 및 육성법」의 적용을 받는 낚시어선에서 행하는 낚시 형태를 벗어나, 「수상레저안전법」의 적용을 받음에도 제도적으로 출입항이 자유로워 개인이 운영하는 모터보트를

통한 불법적인 낚시 영업의 행태로 변질되는 양상을 띄고 있다. 이는 급속히 증가하는 낚시를 목적으로 하는 모터보트에 효과적으로 대응하지 못하는 법제도의 미비점으로 인해 발생하는 현상인 것이다.

본 연구는 그동안 해양레저 활성화 측면에서 다룬 안전관리나 제도개선 의 선행연구와는 다르게 최근 상업화 되고 있는 개인의 모터보트를 이용한 변질 된 레저활동을 ‘모터보트의 낚시어선화 양상’ 이라는 개념 도입을 통해 규제 강화적 측면으로 접근하여 시사점을 도출하였으며,

모터보트의 증가 현황, 해양레저 및 낚시어선 관련 제도, 정부통계, 언론 보도 등 문헌 조사의 방법을 통해 이론적 배경을 분석하고 낚시어선의 행태 로 변질되고 있는 모터보트 활동 실태의 문제점을 낚시어선 안전관리체계와 비교 분석하여 법제도적 개선 방안을 제시함을 목적으로 한다.

## 1.2 연구범위 및 방법

본 논문의 연구 범위는 워라벨 확산을 견인한 주 5일제 근무가 시작된 2010년을 기준으로 약 2년 뒤를 안정기로 보고 2012년부터 현재까지 해상에서 낚시행위를 하는 해양레저기구인 모터보트를 연구 대상으로 하였으며 이와 비교 연구할 수 있는 낚시어선 등의 범위로 설정하고자 한다.

연구 방법으로는 각종 연구기관의 보고서 및 통계자료, 학술지, 학위논문, 관계법령 등 문헌연구를 통한 이론적 고찰과 모터보트 활동 중 발생하는 사건들을 참고하였다.

본 논문은 총 6장으로 구성되어 있다.

제 1장은 서론으로 연구의 배경 및 목적, 연구의 범위 및 방법에 대해 서술하였다.

제 2장은 제도적 측면에서 모터보트가 활동하는 해양의 재난안전체계와 관련된 현행법령 확인을 통한 제도적 시스템을 살펴보고 해양레저활동과 안전관리의 개념 및 과거 해양레저와 관련된 선행연구 자료를 분석하였다.

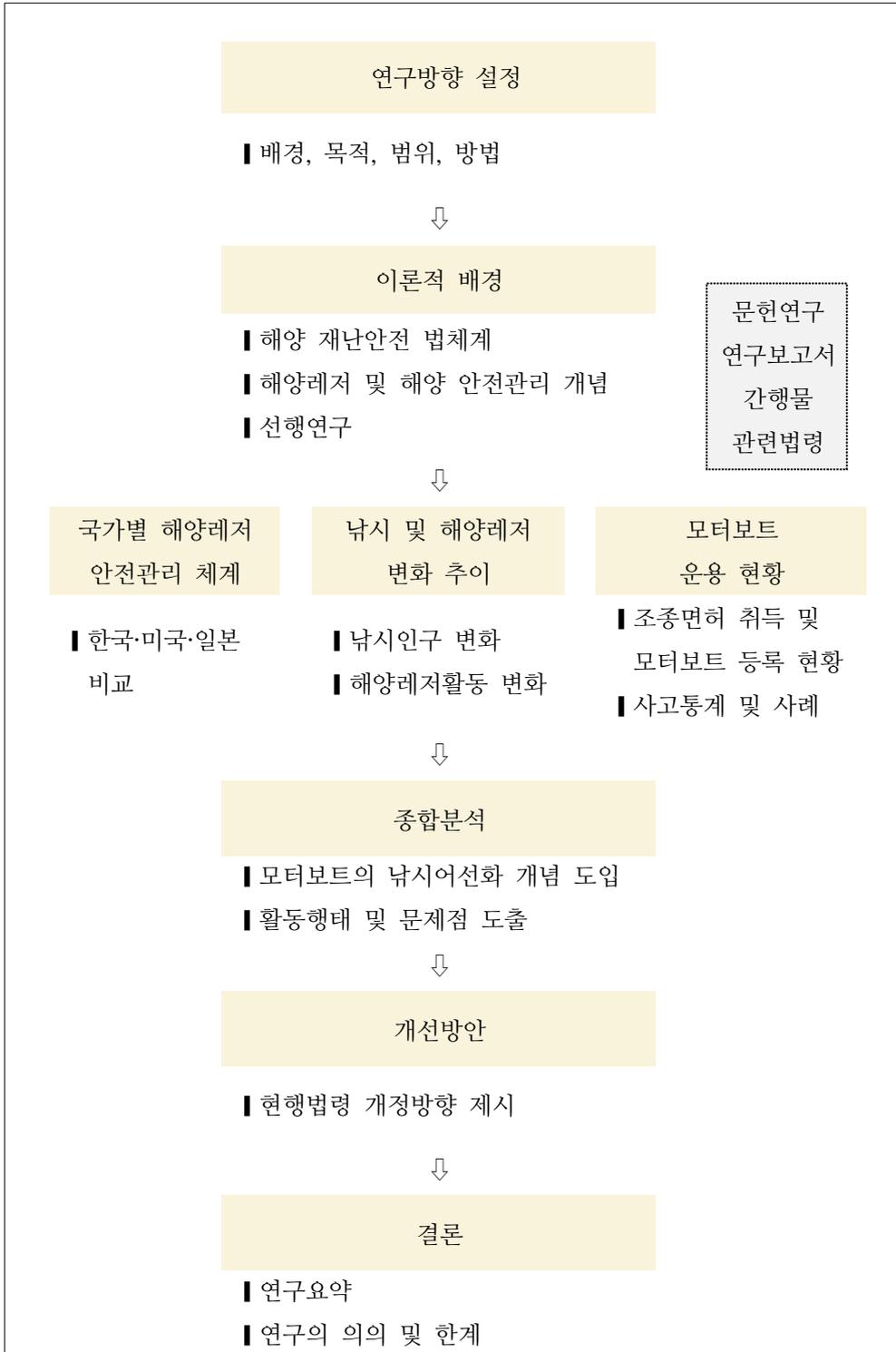
제 3장은 우리나라 및 주요국가의 해양레저 안전관리 체계를 비교하였다.

제 4장은 낚시인구 및 해양레저활동의 변화 추이를 통해 해양여가문화 시장의 동향과 조종면허의 취득 및 모터보트의 등록 현황, 사고통계 등 모터보트 활동의 전반적인 현황 분석을 통해 모터보트 증가 추이를 예상하였다.

제 5장은 ‘낚시어선화’ 되고 있는 모터보트의 활동 양상을 단속사례를 통해 확인하고 발생원인을 분석하였으며 법제도적 측면의 문제점을 고찰하고 개선방안을 모색하였다.

제 6장은 연구 결과를 종합하여 결론으로 요약하고 제도적 개선방안 제시와 심층있는 후속 연구의 필요성을 제시하였다.

〈그림 1-1〉 연구 흐름도



## Ⅱ. 이론적 배경

### 2.1 해양 재난안전 법체계

본 연구는 해양에서 활동하는 모터보트를 대상으로 하고 있다. 따라서 육상과는 달리 고위험성과, 특수성을 내포하는 있는 해양에서의 모터보트와 낚시어선 등의 활동에 대한 법률적 재난안전체계를 살펴보고, 선행연구 자료를 통해 제시하고 있는 레저활동에 대한 개념과 현행법령에 기반한 마케팅적 및 제도적 연구 결과를 살펴보고자 한다.

재난 및 안전관리에 관한 사항을 규율하는 법률은 크게 일반법적 지위를 지니고 있는 법률과 개별 재난 상황에 대응하기 위한 법률로 구분해 볼 수 있다. 먼저 일반법적 지위를 갖는 법률로는 「재난 및 안전관리 기본법(약칭: 재난안전법)」, 「민방위기본법」 및 「해외긴급구호에 관한 법률」 등을 살펴볼 수 있다.

이 중 「재난 및 안전관리 기본법」은 ‘각종 재난으로 부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정함’을 목적으로 한다(제1조). 그리고 재난 및 안전관리에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 재난안전법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 하고(제8조 제1항; 부합규정), 재난 및 안전관리에 관하여 「자연재해대책법」 등 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 재난안전법에서 정하는 바에 따라야 한다는 점(제8조 제2항: 일반법적 규정)에서 재난안전법은 재난 및 안전관리에 관한 일반법이자 기본법의 지위를 지닌다(안동인, 2023).

해상에서 발생하는 선박이나 항공기 등의 조난사고의 긴급구조활동에 관하여는 「재난안전법」 제3조(정의) 제5호의 2를 통해 해양경찰청을 “재난관리주관기관”으로 정하고, 제7호를 통해 해양경찰청·지방해양경찰청 및 해양경찰서를 긴급구조기관으로 지정하였다. 구조활동과 관련하여 법 제56조(해상

에서의 긴급구조)에 「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률(약칭: 수상구조법)」 등 관계 법령에 따르도록 하고 있으며, 연구의 대상인 모터보트의 레저 활동과 관련된 조종면허, 안전준수 의무, 안전관리, 수상레저사업, 보험, 벌칙 등 일반적인 사항은 「수상레저안전법」에서 정하고 있다.

이와 같은 법 제도를 근거로 해양경찰청이 해양에서의 재난이나 각종 사고에 대하여 유형별로 예방·대비·대응 및 복구 등의 업무를 주관하고 수색구조 임무를 담당하고 있다.

따라서, 본 연구에서 다루고자 하는 해상에서 모터보트를 대상으로 한 수색·구조 활동 적용에 관한 사항은 「수상구조법」 제2조(정의) 제2호 “해수면”<sup>1)</sup> 및 제4호 “수난구호”<sup>2)</sup>와 「수상레저안전법」 제24조(사고의 신고 등)에 근거 한 것이며, 모터보트의 안전관리 강화를 위한 출·입항, 위치표시, 승객의 음주, 해양 낚시폐기물 등 제도적 부분은 「수상레저안전법」 전반에 걸쳐 다루도록 하겠다.

또한 이론적 배경을 통해 모터보트 연구의 비교 대상인 낚시어선의 법규정을 담고 있는 「낚시 관리 및 육성법」과 「수상레저안전법」, 「재난안전법」, 「수상구조법」에 대해 알아보도록 하겠다.

---

1) “해수면”이란 수상레저안전법 제2조제7호에 따른 바다의 수류나 수면을 말한다.

2) “수난구호”란 수상에서 조난된 사람 및 선박, 항공기, 수상레저기구 등(이하 “선박 등”이라 한다)의 수색·구조·구난과 구조된 사람·선박 등 및 물건의 보호·관리·사후처리에 관한 업무를 말한다.

〈표 2-1〉 해양 재난안전체계



출처: 국가법령정보센터 홈페이지

### 2.1.1 재난 및 안전관리 기본법

「재난 및 안전관리 기본법」은 2002년 8월에 발생해 246명의 인명피해와 5조 1,497억원의 역대 최대 재산피해를 일으킨 태풍 루사와 2003년 2월 18일 방화로 인해 2개 편성 12량의 전동차가 모두 불에타고 349명의 실종·사상자가 발생한 대구지하철 참사 이후 각종 재난으로부터 체계적이고 적극적인 범정부적 대응 필요성이 제기되어 2004년 3월 11일 제정, 6월 1일 시행되어 50여 차례 개정을 통해 현재에 이르고 있다.

우리나라의 재난안전과 관련 기준이 되어 있는 「재난안전법」은 총칙, 안전관리기구 및 기능, 안전관리계획, 재난의 예방, 재난의 대비, 재난의 대응, 재난의 복구, 안전문화 진흥, 보칙, 벌칙 등 총 10개의 장으로 구성되어 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설 한파 등 자연재난과 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 환경오염사고 등 육상은 물론, 항공 및 해상까지 범위를 포함하고 있으며, 법 제3조(정의) 제5호의 2를 통해 다음의 표와 같이 재난관리주관기관을 지정하고 있다.

〈표 2-2〉 재난 및 사고유형별 재난관리 주관기관

재난관리주관기관	재난 및 사고의 유형
교육부	학교 및 학교시설에서 발생한 사고
과학기술정보통신부	1. 정보통신 사고, 2. 위성항법장치(GPS) 전파혼신
과학기술정보통신부 우주항공청	1. 우주전파 재난, 2. 자연우주물체의 추락·충돌
외교부	해외에서 발생한 재난
법무부	법무시설에서 발생한 사고
국방부	국방시설에서 발생한 사고
행정안전부	1. 정부중요시설 사고 2. 공동구 재난 (국토교통부가 관장하는 공동구는 제외한다) 3. 내륙에서 발생한 유도선 등의 수난 사고 4. 풍수해(조수는 제외)·지진·화산·낙뢰·가뭄·한파· 폭염으로 인한 재난 및 사고로서 다른 재난관리주관 기관에 속하지 않는 재난 및 사고
문화체육관광부	경기장 및 공연장에서 발생한 사고
농림축산식품부	1. 가축 질병, 2. 저수지 사고
산업통상자원부	1. 가스 수급 및 누출 사고 2. 원유수급 사고 3. 원자력안전 사고 (파업에 따른 가동중단으로 한 정한다) 4. 전력 사고 5. 전력생산용 댐의 사고

보건복지부	보건의료 사고
보건복지부 질병관리청	감염병 재난
환경부	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 수질분야 대규모 환경오염 사고</li> <li>2. 식용수 사고</li> <li>3. 유해화학물질 유출 사고</li> <li>4. 조류(藻類) 대발생(녹조에 한정한다)</li> <li>5. 황사</li> <li>6. 환경부가 관장하는 댐의 사고</li> <li>7. 미세먼지</li> </ol>
고용노동부	사업장에서 발생한 대규모 인적 사고
국토교통부	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국토교통부가 관장하는 공동구 재난</li> <li>2. 고속철도 사고</li> <li>3. 삭제 &lt;2019. 8. 27.&gt;</li> <li>4. 도로터널 사고</li> <li>5. 삭제 &lt;2019. 8. 27.&gt;</li> <li>6. 육상화물운송 사고</li> <li>7. 도시철도 사고</li> <li>8. 항공기 사고</li> <li>9. 항공운송 마비 및 항행안전시설 장애</li> <li>10. 다중밀집건축물 붕괴 대형사고로서 다른 재난관리주관 기관에 속하지 아니하는 재난 및 사고</li> </ol>
해양수산부	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 조류 대발생(적조에 한정한다)</li> <li>2. 조수(潮水)</li> <li>3. 해양 분야 환경오염 사고</li> <li>4. 해양 선박 사고</li> </ol>
금융위원회	금융 전산 및 시설 사고

원자력안전위원회	1. 원자력안전 사고(파업에 따른 가동중단은 제외 한다) 2. 인접국가 방사능 누출 사고
소방청	1. 화재·위험물 사고 2. 다중 밀집시설 대형화재
국가유산청	국가유산 시설 사고
산림청	1. 산불 2. 산사태
해양경찰청	해양에서 발생한 유도선 등의 수난 사고
비고	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 재난관리주관기관이 지정되지 않았거나 분명하지 않은 경우에는 행정안전부장관이 「정부조직법」에 따른 관장 사무와 피해 시설의 기능 또는 재난 및 사고 유형 등을 고려하여 재난관리주관기관을 정한다.</li> <li>2. 감염병 재난 발생 시 중앙사고수습본부는 법 제34조의5 제1항 제1호에 따른 위기관리 표준매뉴얼에 따라 설치·운영 한다.</li> </ol>

출처: 국가법령정보센터 홈페이지

그 밖에도 국가 안전관리 기본계획 수립, 분야별 안전관리 기준, 긴급안전 점검, 정부합동 안전점검, 재난관리체계 평가, 위기관리 및 위기상황 매뉴얼, 재난안전통신망 구축·운영 등 재난의 예방 및 대비와 응급조치, 긴급구조, 피해조사 및 복구, 특별재난지역 선포 및 지원, 재정 및 보상 등 재난의 대응·복구와 안전문화 진흥을 위한 규정이 마련되어 있다.

### 2.1.2 수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률

「수상구조법」은 1961년 11월 1일 조난선박과 인명의 구호 및 표류물품 등의 인양과 이에 수반한 업무 처리에 관한 사항을 규정하여 수난 구호업무에 신속, 적절한 처리를 기하며 인명과 재산을 보전하기 위하여 「수난구호법」이라는 법률로 제정되었으며, 지속적인 경제규모의 확대와 국제화로 인해 해상교통량의 급격한 증가와 이에 따른 해상사고의 발생빈도 증가 및 대

형화 추세에 적극적으로 대처하기 위한 범국가적인 수난구호체계 구축을 위해 1994년 12월 22일 전문개정 되었다.

개정을 통해 조난된 사람과 선박 등을 신속히 구조하여 인명과 재산의 보호에 기여하도록 하고, 해운선진국으로서 우리나라의 국제적 위상에 상응하는 국제적 역할을 수행하고 범세계적인 수난구호체제에 동참하기 위하여 1979년 국제해사기구에서 채택한 해상에서의 수색 및 구조에 관한 국제협약(SAR: International Convention on Maritime Search and Rescue) 가입에 필요한 사항을 수용하였다.

2014년 4월 16일 세월호 참사<sup>3)</sup> 이후 조난사고로부터 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호하기 위하여 사고의 재발방지를 위한 안전관리의 강화, 사고 발생 시 신속한 구호조치 실시, 사고에 대응하기 위한 시스템 개선 등 대책 마련의 필요성이 강조되었다. 이를 위해 구조본부장의 안전조치에 대한 권한을 확대하고, 조난된 선박의 선장과 승무원에 대한 구조 의무를 명시 하였으며 해수면과 내수면을 포함하는 용어로 “수상”에 대한 정의를 신설하며 법률 제명을 「수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률(약칭: 수상구조법)」로 변경하여 현재에 이르고 있다.

수상구조법은 총칙을 시작으로 수난대비, 수난구호, 한국해양구조협회, 민간구조활동의 지원, 조난통신, 사후처리, 벌칙 등 총 8개의 장으로 구성되어 있으며, 제1조(목적) “이 법은 수상에서 조난된 사람, 선박, 항공기, 수상레저기구 등의 수색·구조·구난 및 보호에 필요한 사항을 규정함으로써 조난사고로부터 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호하고 공공의 복리 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.”를 통해 본 논문에서 다루고 있는 레저기구인 모터보트의 해양사고 발생시 대응에 대한 내용을 담고 있다.

또한, 수상을 해수면과 내수면으로 구분을 통해 대응 및 긴급구조기관의 관할을 구분하였으며, 제18조(인근 선박등의 구조지원) 제1항 “누구든지 다음 각 호의 장소(영해 및 내수 등)에서 조난된 선박 등이나 구조본부장 또는 소방관서의 장으로부터 구조요청을 받은 때에는 가능한 한 조난된 사람을 신속

---

3) 2014년4월16일 인천에서 제주로 향하던 여객선 세월호가 진도 인근 해상에서 침몰하면서 승객 304명이 사망 및 실종된 사건이다.

히 구조할 수 있도록 최대한 지원을 제공하여야 한다.” 와 제29조(수난구호를 위한 종사명령 등) “구조본부의 장 및 소방관서의 장은 수난구호를 위하여 부득이하다고 인정할 때에는 필요한 범위에서 사람 또는 단체를 수난구호업무에 종사하게 하거나 선박, 자동차, 항공기, 다른 사람의 토지·건물 또는 그 밖의 물건 등을 일시적으로 사용할 수 있다.” 를 통해 긴급상황시 국가가 민간에게 구조지원을 요청하고 이에 응할 수 있도록 하고 구호활동을 위한 종사명령을 할 수 있도록 규정하고 있다.

그 밖에도 현장지휘, 구조활동의 종료 및 중지, 사고의 조사, 구호비용에 관한사항 등 선박 및 레저보트 등의 해양사고 대응과 사후조치에 관한 사항을 포함하고 있다.

### 2.1.3 수상레저안전법

1990년대 중반 이후 해양레저활동이 증가되며 안전관리의 필요성이 대두되어 왔으나 당시 해양레저기구 및 그 활동 현황은 정확한 통계가 부재된 가운데 제도적 관리체계 및 안전관리 역시 그 틀을 갖추지 못하여 안전을 비롯한 제반사항들이 대부분 이용자 자신에게 맡겨진 상태였다. 특히 5마력 미만의 선외기 엔진 보트나 각종 해양레저기구의 이용자는 안전사고 예방을 위한 국내 관련법에서 규정하고 있는 사항을 이행할 의무가 없음은 물론이고 해양경찰청에서 이들을 지도, 단속할 근거가 마련되어 있지 않은 실정이었다. 이와 함께 수상레저활동 관련 사고발생시 이를 대비한 보험가입이 거의 이루어지지 않고 있어 피해자간 분쟁이 끊이지 않았으며, 중·대형 선박을 대상으로 하는 현행의 해상구조체계 역시 레저활동 중의 조난대응에는 부적절한 것으로 실제 사고시 이를 수습할 만한 신속한 구조체계를 갖추지 못하고 있었다(윤태익, 2003).

해양경찰청에서는 1997년 3월 「해상교통안전법」 개정시 해양레저활동의 안전 확보를 위한 제도적 장치도입을 검토하면서 위에서 열거한 문제점들에 대응하는 수상레저 안전대책을 포함, 효율적인 수상레저사업의 관리운영을 내용으로 하는 법 초안을 작성하였으며 최초의 법안명칭으로 해양레저활동의

안전에 관한 법률로 정하였다. 이후 관계기관 실무회의 및 정책 토론회를 거쳐 내륙과 호소(湖沼)를 포함하는 수상의 개념인 「수상레저안전법」을 채택하게 되었다(윤태익, 2003).

이렇게 제정된 「수상레저안전법」은 수차례 개정을 통해 조종면허, 안전준수 의무, 안전관리, 수상레저사업, 보험 등의 규정으로 체계화 하였다.

수상레저기구는 사전적 개념이 아닌 법률적 정의를 통해 개념화 하고 있다. 제2조(정의) 제3호에서 취미·오락·체육·교육 등 목적으로 하는 수상레저활동에 사용되는 수상레저기구를 “동력수상레저기구”와 “무동력수상레저기구”로 구분하였으며, 제4호를 통해 추진기관이 부착되어 있거나 추진기관을 부착하거나 분리하는 것이 수시로 가능한 수상레저기구로서 수상오토바이, 모터보트, 고무보트, 세일링요트(돛과 기관이 설치된 것을 말한다) 등을 “동력수상레저기구”로 정하고 있다. 또한, 제5호를 통해 “무동력수상레저기구”를 규정하여 법률적 개념으로 정의하였으며, 같은법 시행령에 동력 및 무동력 수상레저기구의 종류를 대통령령으로 구체화 하였다.

〈그림 2-1〉 동력 수상레저기구 종류

			
1. 모터보트	2. 세일링요트	3. 수상오토바이	4. 고무보트
			
5. 스쿠터	6. 공기부양정	7. 수륙양용기구	
8. 위와 비슷한 구조 형태 추진기관 및 운전방식을 가진 것으로 <u>해양경찰청장이 정하여 고시하는 수상레저기구</u>			

출처: 해양경찰청 내부자료

〈그림 2-2〉 무동력 수상레저기구 종류

			
1. 파라세일	2. 수상스키 (케이블수상스키포함)	3. 웨이크보드 (케이블 웨이크보드 포함)	4. 카이트보드
			
5. 워터슬레드	6. 조정	7. 카약	8. 카누
			
9. 수상자전거	10 서프보드	11. 패들보드(SUP)	12. 노보트
			
13. 무동력요트	14. 윈드서핑	15. 플라이(fly)보드	16. 공기주입형 고정식튜브
17. 그 밖에 제1호부터 제16호까지의 수상레저기구와 비슷한 구조·형태 및 운전방식을 가진 것으로서 <b>해양경찰청장이 정하여 고시하는 수상레저기구</b>			

출처: 해양경찰청 내부자료

이중 동력수상레저기구의 경우, 추진기관의 최대 출력이 5마력 이상인 경우 「수상레저안전법」 시행령 제4조(조종면허 대상 및 기준)의 규정에 따라 제2급 이상(세일링요트의 경우 요트조종면허)의 조종면허를 소지하여야 하며,

「수상레저기구의 등록 및 검사에 관한 법률(약칭: 수상레저기구등록법)」 제 3조(적용범위)에 따라 수상오토바이, 모터보트, 고무보트, 세일링요트(돛과 기관이 설치된 것) 등 4종류의 동력수상레저기구는 주소지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 취득한 날부터 1개월 이내 등록신청을 한 후 운항할 수 있다.

본 연구는 「수상레저안전법」의 적용을 받는 등록 모터보트를 대상으로 하였으며 특히, “제3장 안전준수의무” 전체 조항 및 이와 관련된 정부기관의 통계 및 각종 보고서, 문헌을 이론적 배경으로 참고하였다.

〈표 2-3〉 모터보트 조종자의 안전준수 의무

조 항	내 용
제20조 안전장비의 착용	- 구명조끼 또는 구명복
제21조 운항규칙 등의 준수	- 운항방법 준수, 속도 준수(다이빙대·계류장 및 교량으로부터 20미터 구역이나 기타 지정된 위험구역내 10노트[약 18.52km/h] 이하의 속력)
제22조 기상에 따른 수상레저활동의 제한	- 태풍·풍랑·폭풍해일·호우·대설·강풍과 관련된 주의보 이상의 기상특보가 발효시 - 안개 등으로 가시거리가 0.5킬로미터 이내로 제한되는 경우
제23조 원거리 수상레저활동의 신고	- 출발항으로부터 10해리(약 18.52km) 이상 떨어진 곳에서 운항 및 레저활동시 해양경찰 관서에 신고
제24조 사고의 신고 등	- 동승자의 사고로 사망·실종 또는 중상시 - 충돌, 좌초 또는 그 밖에 안전운항에 영향을 미치거나 우려가 있는 사고 발생시 해양경찰 관서에 신고
제25조 무면허 조종의 금지	- 무면허(정지 포함) 조종을 금지 * 단, 제1급 면허소지자의 감독하에 조종 가능
제26조 야간 수상레저활동의 금지	- 일몰 후 30분부터 일출 전 30분 까지 금지 * 단, 야간 운항장비를 갖춘 경우 예외

제27조 주취 중 조종금지	- 술에 취한상태 조종금지 (혈중알코올 농도 0.03% 이상 단속)
제28조 약물복용 등의 상태에서 조종 금지	- 마약·향정신성의약품·대마의 영향 - 환각물질의 영향 - 그 밖의 사유로 정상적 조종 불가시
제29조 정원 초과 금지	- 등록시 안전검사에서 결정된 정원 초과 금지

출처: 국가법령정보센터

#### 2.1.4 낚시 관리 및 육성법

모터보트와 비교 연구의 대상이 되는 낚시어선에 대한 법제도를 규정하고 있는 「낚시 관리 및 육성법(약칭: 낚시관리법)」은 국민의 레저 욕구 증대로 주말 또는 피서철에 어선을 이용한 바다 낚시가 일반화 되고 있으나 이에 관한 법제도 미비로 인해 미흡한 안전관리를 보완하고자 1991년 7월 국무총리실(제3행정실)에서 “하절기 유도선 안전관리대책” 수립과 “어선의 낚시배 대선에 관한 제도의 필요성”이 검토되어 1992년 4월 「유선 및 도선 사업법」에 어선의 낚시행위를 반영토록 협의 하였으나 어한기(漁閑期) 부업적으로 운영하는 어선의 낚시행위는 전업으로 운영되는 유선과 구별되어야 함에 따라 1992년 7월 “유어선 자율운영지침”을 시달하여 어선이 낚시행위를 할 수 있도록 조치하여 낚시객의 안전성 확보와 어가소득 증대 및 어촌관광 활성화에 기여하였다. 이후 1994년 4월 제40차 행정쇄신위원회에서 어선의 낚시행위에 대한 법적 근거를 마련토록 요구함에 따라 1995년 12월 29일 「낚시어선업법」으로 제정되었다(손영대, 1996).

낚시객의 지속적 증가는 보완적인 법개정으로 이어졌으며, 낚시로 인한 수산자원 남획과 환경오염 및 낚시인의 안전사고 등을 방지하기 위하여 낚시제한기준의 설정, 유해 낚시도구의 제조 등의 금지, 낚시인의 안전관리를 위한 조치명령, 낚시터업의 허가·등록제도, 낚시어선업의 신고제도 등을 정하여 낚시 관련 제도를 체계화하고 낚시를 건전한 국민레저활동으로 육성하여 농어

촌의 발전과 국민 삶의 질 향상을 위하여 2011년 3월 9일 「낙시 관리 및 육성법」으로 전체 제정되었다.

제1장 총칙을 시작으로 낙시의 관리, 낙시터업, 낙시어선업, 미끼의 관리, 낙시 및 관련 산업의 지원·육성, 보칙, 별칙으로 구성되었으며, 이 중 해양환경 보호를 위해 중금속 등 유해물질의 함유량을 제한하는 내용인 “제2장 제8조 유해 낙시도구의 제조 등 금지”, “제5장 미끼의 관리” 조항과 낙시어선과 관련된 전체내용을 포함하고 있는 “제4장 낙시어선업” 내용을 본 연구의 자료로 활용하였다.

낙시는 인류가 선사시대부터 해온 대표적인 생계활동의 일종으로, 그물을 사용하지 않고 물고기 등을 잡는 어로활동의 하나이며, 산업적인 의미에서 「수산업법」 시행령 제22조에 따라 어업의 종류로 분류되는 “낙시어업”은 1척의 동력어선 또는 무동력어선으로 주낙<sup>4)</sup>·외줄낙시 또는 채낙기로 수산동물을 포획하는 어업으로 정의하고 있다(하일홍·이윤철, 2022).

본 연구에서는 레저를 목적으로 하는 낙시어선은 법률적 개념의 용어이며 「어선법」에 따라 등록된 10톤 미만의 동력 어선으로 낙시객을 승선시켜 하천·호수 또는 바다의 낙시장소에 안내하거나 해당 어선의 선상에서 낙시 영업을 할 수 있는 선박으로 정의하고 있다(김진호, 2021).

낙시어선으로 지자체에 신고된 10톤 미만의 어선의 경우 1톤 미만의 소형선부터 20명 이상을 정원으로서 하는 9톤 후반의 중형선까지 다양한 크기와 선체의 모습을 하고 있어 기성화된 낙시어선으로 정리할 수 없으나 통상 FRP(Fiber Reinforced Plastics: 섬유 강화 플라스틱)의 선체와 휘발유를 연료로 하는 선외기(엔진이 선체 외부에 거치) 형식의 동력선의 모습을 하고 있다.

---

4) 한 가닥의 모릿줄(mail line)에 일정한 간격으로 가짓줄(아릿줄: branch line)을 내고, 그 끝에 낙시와 미끼를 단 어구이다. (한국민속대백과사전)

〈그림 2-3〉 톤급별 낚시어선 선체 유형(예시)

9.77톤 / 정원 22명



4.61톤 / 정원 5명



1톤 / 정원 3명



출처: 해양경찰청 내부자료

〈표 2-4〉 낚시어선업 주요 내용

조 항	내 용
제25조 낚시어선업의 신고	- 「수산업법」 또는 「내수면어업법」에 따라 어업 허가를 받은 어선 중 총톤수 10톤 미만의 동력 어선만 신고 가능
제27조 영업구역	- 선적항 <sup>5)</sup> 이 속한 시·도지사의 관할수역으로 하며, 영해(領海)를 최측 한계로 함
제28조 승선정원	- 「어선법」에 따른 어선검사증서에 적힌 어선원과 어선원 외의 사람의 총 인원
제28조의 2 낚시어선 안전요원의 승선 등	- 13명 이상 승선시 인명구조요원 有자격자 배치 - 오후 8시부터 다음날 4시 사이 영업할 경우
제29조 낚시어선업자 등의 안전운항 의무 등	- 낚시어선업자 및 선원의 낚시 금지 - 구명조끼의 착용 지시 - 쓰레기 투기 금지 등 환경오염 관한 사항 교육 - 포획금지 체장·체중 등 수산자원보호에 관한 사항 교육 - 승·하선 방법, 인명구조 장비 사용법, 피난요령, 비상신호, 유사시 대처요령 교육
제30조 술에 취한 상태에서의 조종 금지	- 술에 취한상태 조종금지 (혈중알코올 농도 0.03% 이상 단속)
제31조 약물복용의 상태에서의 조종 금지	- 마약·향정신성의약품·대마의 영향 - 환각물질의 영향
제33조 출입항 신고 등	- 출입항 신고기관의 장에게 승선자 명부를 작성하여 제출
제34조 출항의 제한	- 출입항신고기관의 장이 해상기상, 승객의 안전상 필요시 제한
제35조 안전운항 등을 위한 조치	- 시장·군수·구청장은 필요시 영업시간, 운항횟수, 영업구역 등을 제한
제36조 낚시어선 승객의 준수사항	- 구명조끼 착용, 승선자명부 작성 및 신분증 확인시 협조, 음주금지(지자체 고시로 지정)

출처: 국가법령정보센터

5) 어선법 제13조(어선의 등기와 등록)에 따른 어선이 주로 입·출항하는 항구 및 포구

### 2.1.5 모터보트와 낚시어선의 비교

연구의 대상인 모터보트의 운항 및 낚시행위와 유사한 활동을 하는 낚시어선을 법제도적 측면에서 다음과 같이 비교하였다.

〈표 2-5〉 모터보트와 낚시어선 비교

모터보트	구분	낚시어선
■ 수상레저안전법	법률명	■ 낚시 관리 및 육성법
■ 수상레저활동의 안전과 질서 확보, 건전한 발전 도모	제정목적	■ 건전한 낚시문화 조성, 수산자원 보호, 관련산업 발전 ■ 휴어기(休漁期) 어가소득 보전
■ 20톤 미만 동력수상레저기구로 관할 지자체 등록한 보트 * 30마력 이하 고무보트 제외	선박요건	■ 어선으로 등록된 10톤 미만 선박 중 지자체로부터 낚시어선업 신고필증을 받은 선박
■ 2급 이상 동력수상레저기구 조종면허	조종면허	■ 소형선박 조종사
■ 대한민국 영해내 전 수역	낚시활동 구역	■ 대한민국 영해내 선적항을 관할하는 지자체의 관할수역
■ 10해리 이상 활동시만 신고	출입항 신고	■ 승객명부를 작성하여 제출 후 신고소장으로부터 허가를 득한 후 출항 / 입항 후 신고
■ 특보 및 저시정시 출항금지 (통제요원이 없어 자율적 판단)	출항 통제	■ 특보 및 저시정시 출항금지 (통제요원이 강제적 제한)
■ 레저를 위한 낚시행위만 허용	사업가능 유/무	■ 요금을 정하여 영업 가능
■ 강제사항 없음	인명구조 요원 배치	■ 13명 승선시 또는 야간영업시
■ 제한사항 없음	승객의 음주	■ 지자체 고시를 통해 금지

출처: 국가법령정보센터

## 2.2 해양경찰청 임무의 법 적용

본 연구에서 다루고 있는 해양에서의 모터보트의 활동에 있어 「수상레저안전법」의 적용에 따른 해양경찰의 관할영역에 대해 살펴보겠다.

「수상레저안전법」 상 수상레저활동의 영역을 수상(水上)을 정하고 있으며(법 제2조의 1호), 수상의 영역을 해수면과 내수면으로 구분하고 있다(법 제2조의 6호).

〈표 2-6〉 수상레저안전법상 적용 수역 구분

적용수역 구분 (법 제2조)	수상	해수면	바다의 수류 또는 수면
		내수면	하천, 댐, 호수, 늪, 저수지, 인공으로 조성된 담수나 기수(汽水)의 수류 또는 수면

출처: 국가법령정보센터

레저활동 중 사고 발생시 활동자는 지체없이 해양경찰관서, 경찰관서 또는 소방관서 등 관계 행정기관에 신고를 하도록 하고 있으며(법 제24조 제1항), 신고를 받은 행정기관은 필요한 조치를 한 후에 사고 장소가 해수면인 경우는 관할 해양경찰서장에게, 내수면인 경우에는 관할 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 및 구청장에게 그 결과를 통보하여야 한다(제24조 제3항).

따라서, 해양경찰청이 관할하는 해양에서의 모터보트의 사고발생 시 긴급구조 및 안전관리의 적용에 있어서 내수면에 있어서는 「수상레저안전법」의 적용 범위와 다르며, 해수면에 한정하고 있다.

## 2.3 해양레저의 개념

### 2.3.1 레저의 정의

레저는 사전적으로 ‘여가’ 라고도 하며 1800년대 후반부터 사용되기 시작해 1930년대 부터 일반화되었다. 어원으로는 여가시간, 일에서 해방되는 자유시간을 말하는 라틴어 licere(허가되어 있다)에서 유래되었다(박상규, 2001). 그리스어에서 레저는 schole, 이에 반대되는 의미인 ascholia는 바쁨의 의미를 가지고 있으므로, 레저는 바쁘지 않은 마음의 상태를 의미한다고 할 수 있다(김영래·정병웅, 2012). 이처럼, 레저 연구의 초기 단계에서 레저는 자유시간(free time)과 동일시 되어 왔다고 Dillard와 Batcs(2011)는 언급하고 있다.

국내에서는 「국민여가활성화기본법」에서 “여가”란 자유시간 동안 행하는 강제되지 아니한 활동으로 국민여가진흥법에 따른 문화예술, 문화산업진흥기본법에 따른 콘텐츠, 문화콘텐츠, 디지털콘텐츠, 디지털문화콘텐츠, 멀티미디어콘텐츠, 공공문화콘텐츠, 에듀테인먼트, 관광기본법에 따른 국민관광, 국민체육진흥법에 따른 체육 및 생활체육으로 정의하고 있다.

2000년 이후 여가에 대한 연구에서는 생존을 위한 시간이나 노동시간 이외의 시간을 레저로 정의하며 자유시간을 만족스럽게 보내기 위한 의식적인 활동이나 만족스러웠던 경험으로 정의했다(목진용·박용욱, 2002). 개인의 의무적인 활동으로부터 벗어나, 생활 만족을 위해 자유로이 선택하는 활동들을 레저로 정의하였다(박상춘, 2020).

한국레저산업연구소는 레저 또는 레저활동을 통해 심신단련, 사회성 함양, 재충전에 의한 생산성 증대, 관광활성화, 고용창출, 세수증대 등 개인적, 사회적, 경제적 긍정적 효과의 역할을 한다고 보고했다(이용오·박희석, 2013).

앞서 사전적 의미 및 선행연구 자료를 바탕으로 레저에 대한 정의를 종합해 보면 개인 또는 단체가 강제성 없이 자유시간을 활용하여 건강증진과 스트레스 해소, 자기개발 등 삶의 만족을 위해 자유로이 선택하고 영위하는 활동으로 정의할 수 있다.

### 2.3.2 해양레저활동의 정의

우리나라의 경우 해양레저 관련 용어가 법률적·학문적·실무적으로 다양하게 사용되고 있다. 해양레저활동이라 함은 여가활동 중에서 공간적으로는 해역과 연안에 접한 지역에서 일어나는 모든 레저활동이라고 말하며, 해양레저는 해양의존형과 해양연관형으로 구분할 수 있다고 한다. 해양의존형은 일반적으로 그 활동유형에 따라 스포츠형, 휴식형, 관광형(탐방형) 등으로 구분하고 스포츠형은 다소 역동적인 유형으로서 보트, 모터보트, 수상스키, 수상오토바이, 윈드서핑, 서핑, 스노클링, 스쿠버다이빙 등과, 휴식형은 주로 해변가를 중심으로 하는 휴식과 레저를 겸하는 것으로서 해수욕, 조개잡이 등 해변 동식물 채취 행위 및 바다낚시 등이며, 관광형은 유람선과 여객선 등을 이용한 해상유람과 관광잠수정 및 해중전망대를 이용한 해중경관 관람, 해양연관형은 비치스포츠, 모래놀이, 해변 레크리에이션 활동과 해양경관조망, 해양문화탐방 등이라고 정의했다(목진용·박용욱, 2002).

반면 법률적으로 살펴보면 「수상레저안전법」에는 수상레저로, 「해안전법」에서는 해양레저로, 「수중레저활동의 안전 및 활성화 등에 관한 법률」에서는 수중레저로, 「연안사고 예방에 관한 법률」에는 연안체험으로, 「해양수산발전 기본법」에는 해양레저스포츠로 명시되어있다. 학문적으로는 해양레저스포츠를 선호하는 경향이 강하게 나타나고 있다(지삼업, 2006). 실무적으로는 수상레저, 해양레저, 수중레저, 연안체험, 해양레저스포츠, 수상스포츠 등 다양한 의미를 포함하여 사용하고 있다.

근래에는 개인이 운용하며 비경쟁적이고 모험적 활동의 특징을 갖고 있는 ‘레저스포츠(레저와 스포츠의 합성어로 레포츠라고 불리기도 함)’라는 용어의 사용도 일상화되기 시작했다. 레저스포츠는 윈드서핑, 스킨스쿠버, 등산, 인라인스케이팅 등 생활체육과 구분되지 않고 활동 방식에 따라 자발적이고 자유로이 행해지고 있다.

본 연구에서는 개인의 자유로운 활동 중 해상에서 「수상레저안전법」의 법률적 적용을 받는 ‘등록 모터보트(선체재질 무관)’를 이용한 해상에서의 낚시활동을 해양레저활동의 연구대상으로 설정하였다.

## 2.4 해양 안전관리의 개념

안전(Safety, 安全)이란, 재해 발생의 위험으로부터 자유로운 상태이며, 위험이 생기거나 사고가 날 염려가 없는 상태라고 했다. 국립국어원 표준국어대사전에서 안전은 ‘위험이 생기거나 사고가 날 염려가 없거나 또는 그런 상태’로 정의하고 있으며, 옥스퍼드(Oxford) 사전은 ‘피해나 위험으로부터 안전이 유지되는 상태’로 정의하고 있다(이영미, 2021).

과거 학자들은 다음과 같은 개념으로 정의했다. 로렌스(Lawence, 하버드 대학교 교수)는 안전이란, 허용한도를 넘지 않는다고 판단된 위험으로 정의했으며, 하인리히(H. W. Heinrich, 美 여행자보험회사 직원)는 안전은 사고예방 즉, 물리적 환경과 인간 및 기계의 관계를 통제하는 과학인 동시에 기술이다. 라고 정의했다. 하비(J. H. Harvey)는 사고를 예방하고 안전을 도모하기 위해 안전의 3E(Education: 안전교육, Enginee ring: 안전기술, Enforcement: 안전독려)가 균형을 이루어야 한다고 했다.

법 제도적으로는 헌법 제10조, 제34조 제6항, 제37조 제1항 제2항을 통해 인권존중의 이념을 내포하고 있으며, 재난 및 안전관리 기본법(이하, 재난안전법) 제3조(정의) 제4호를 통해 안전관리란 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동으로 정의하고 있다. 국민의 기본적 욕구와 생활의 질에 대한 수요는 인간의 기본 욕구 중 하나인 안전이 확보된 이후에 충족될 수 있다.

안전은 위험이 없는 상태를 의미하며 위험이란 개인에 대한 법익의 침해라 볼 수 있으며, 인위적인 것뿐만 아니라 자연적 재해도 포함한다고 했다(이재은, 2012).

안전이란 재해 발생의 위험으로부터 자유로운 상태를 말하며, 수상레저활동에서도 인간의 기본 욕구 중 하나인 안전이 확보된 이후에 충족될 수 있다고 했다(지준경, 2019).

해양안전의 개념 범주와 관련하여 일반적으로 논의되는 개념은 해양(해사)안전(maritime safety, marine safety)과 해양안보(maritime security)로 나누어 볼 수 있다. 양자를 포괄하는 의미의 해양안전을 광의의 ‘해양안전’ 이라고

한다면, maritime safety나 marine safety에 해당하는 경우를 협의의 해양안전 (또는 해사안전)이라고 칭할 수 있을 것이다. 협의의 해양안전의 개념은 주로 전통적인 선박이나 항행상의 안전의 관점에서 파악되고 있다. 즉, 해양안전은 배의 설계, 선원들의 교육, 승객·화물관리, 운항안전, 선박 항해시스템 등에 관한 규제 및 서비스 제공과 관련되어 진다. 나아가 해양에서 발생하는 오염사고 등에 관한 문제도 해양안전과 더불어 취급하기도 한다. 또한 해양안전의 개념은 선박 관련 해상사고에 대한 대응 등 사고나 재난 관리와도 연관되어 진다. 해사안전 관련 국제기구인 국제해사기구 역시 해양오염사고에 관하여 깊이 관여한다. 그리고 해양안전은 이후에 기술할 해양보안의 개념을 포괄하는 의미로 종종 사용되어지기도 한다(김석균, 2016).

학자들의 견해들 또한 다양하게 존재한다. “해양 분야를 사고나 자연적 위험, 위해, 환경훼손, 위협이나 손실로부터 보호하고 이러한 사고나 위험의 효과를 제한하기 위해 행하는 예방적 조치들의 결합” 이라고 다소 추상적으로 정의하는가 하면, 좀더 구체적으로는 “환경운영적 위협 및 선박에 의한 오염으로부터 바다에서 생명 및 재산보호 뿐만 아니라 해양환경의 안전”으로 정의되기도 한다. 더 좁게는 “모든 형태의 수상 운송에 관한 규제나 관리, 기술 발전을 통하여 생명이나 재산을 보호하는 것과 관련된 것” 을 의미한다. 현행 법적 관점에서 볼 때, 해사안전법, 선박안전법, 선원법 에서의 선원의 안전 및 위생에 관한규칙, 항로표지법 등 대부분의 현행 해양 안전 관련 법들이 위에서 말하는 협의의 해양안전과 관련된 법들이라고 할 수 있다. 그러나 최근에는 수상레저안전법과 같이 선박에 관한 전통적인 해사안전과 다른 영역의 문제도 안전의 관점에서 규율되어 그 범위는 점점 확대되어 가고 있다(이순태·이유봉, 2017).

해양에서의 안전과 관련하여 국내의 연구에서 파악되는 바를 살펴보면 다음과 같다. 한국해양수산개발원이 발간한 서적, 해양안전·해양보안 에서는 크게 해양안전론과 해양보안론을 구분하고, 그에 해당하는 법제도로써, 해양안전론에서는, ① 선박 및 선원 안전관리, ② 인명구조, ③ 해상교통안전관리, ④ 해양환경안전관리가 포함되는 것으로, 해양보안론에서는, ① 해적, ② 해상 테러, ③ 항만 및 컨테이너 보안, ④ 대량살상무기확산방지(PSI)에 관한 내용

에 대하여 논하고 있다. 그리고 해양안전과 해양보안의 두 개념이 혼용되는 경우가 많지만, ‘해양보안’은 고의적 요소가 개입되는데 반해, ‘해양안전’은 자연적 위험, 피해와 손해 등과 관련이 깊고, 때로는 안전과 보안의 두 차원을 포괄하는 의미로도 사용된다고 하고 있다. 그러면서 양자의 개념에 있어 다음과 같이 정리하여 기술하고 있다. ‘해양안전’은 “해양에서 이루어지는 선박이나 사람의 모든 행위의 규제·관리 및 기술 발전을 통하여 개인의 생명과 재산을 보호하고 해양환경을 보전하는 활동과 관련된 사항”으로, ‘해양보안’은 “해양의 위협 요인으로부터 개인과 국가의 안전을 확보하기 위한 국가의 여러 조치 및 노력의 총합” 이라고 하고 있다(이순태·이유봉, 2017).

본 연구 논문은 협의에 해양안전에 입각하였으며 해양에서 이루어지는 선박이나 사람의 의한 행위를 바탕으로 해양사고, 해양오염, 불법행위에 대한 내용을 해양레저 안전관리로 다루고자 한다.

## 2.5 선행연구

본 연구는 현행 「수상레저안전법」의 열거식 정의와 분류 방식으로부터 비롯된 법 적용의 불안정과 법적 공백 및 이에 따라 발생할 수 있는 안전사고에 관해 중점적으로 살펴보고 법·제도 측면의 개선 방안을 제안하고자 한다. 우리나라는 수상레저기구의 종류와 이를 이용한 활동을 법률로 규정하고 있으며, 법률에 규정된 동력수상레저기구 중 추진기관의 최대 출력이 5마력 이상인 동력수상레저기구를 대상으로 조종면허제도를 운영하는 등 매우 복잡한 관리 제도를 운영하고 있어 유사 사례를 찾기 어렵다. 이러한 문제점에 대한 선행연구는 2000년 수상레저안전법이 시행한 이후 법·제도 개선을 위해 현재도 지속되고 있다. 수상레저 관련 선행연구를 살펴보면 크게 제도적 측면에서 분석한 연구와 마케팅적 측면에서 접근한 연구가 주로 수행되었다. 특히 제도적 차원에서 수상레저를 다룬 연구는 「수상레저안전법」과 하위 법령의 개정방안에 관한 연구(목진용·박용욱, 2002; 성문정·이정학·김혜자, 2005; 박영도 외, 2012; 정영남, 2013; 조우정·장보영, 2013; 김태수, 2017; 이세환, 2020; 정봉규, 2020)와 수상레저활동 활성화를 위한 제도 개선에 관한 연구

(국민안전처, 2015; 홍장원 외, 2016; 남상백·배정섭·권재윤, 2018; 배준성·김광래·정유리, 2019) 등 법·제도적 개선 방안에서 정책적 연구가 활발하게 이루어져 왔다(홍장원 외, 2021).

### 2.5.1 마케팅적 활성화 측면 연구

수상레저스포츠 활성화를 위해 「수상레저안전법」 뿐만 아니라 계류시설 관련 법(「항만법」, 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」, 「유선 및 도선 사업법」), 수상레저기구 관련 법(「선박법」), 활동 구역과 항법 관련 법(「선박안전법」, 「개항질서법」, 「해상교통안전법」) 등 관련 법령과 정책 추진 현황을 검토하고 법정정책적 개선 방안을 제시하였다. 수상레저 관련 법률을 종합적이고 통합적인 단일법으로 제정해야 하며, 모든 수상레저기구를 대상으로 한 등록, 안전검사, 보험가입 의무화 도입과 수상레저스포츠 사업자 등록 기준 강화 등 법·제도 개정이 필요함을 주장하였다(성문정·이정학·김혜자, 2005).

수상레저관광 활성화를 위해 관련 법·제도를 검토, 분석하고 이를 바탕으로 수상레저사업을 육성할 수 있는 법적 기반을 마련하는 한편 민간사업자의 수상레저사업 참여 기회 확대를 위한 규제 개선 방안을 제안하였다. 수상레저 활동 장소와 관련된 법률(「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」, 「친수구역 활용에 관한 특별법」, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」), 인프라 구축 관련 법률(「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」, 「저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률」), 수상레저 안전관리 관련 법률(「개항질서법」, 「수상레저안전법」, 「해사안전법」) 등 관련 법률 개정안을 제시하였다. 특히, 「수상레저안전법」은 조종면허 체계 일원화, 수상레저기구 변경 등록 관련 규제 개선, 수상레저사업자에게 정책적으로 배려하기 위해 보험가입 대상을 견인기구로 한정하고 휴업기간 보험금 감면 시행 등 법·제도 개선을 추진하는 한편 수상레저 활성화를 위한 인프라 확충 등 정부 차원의 지원 방안 마련이 필요하다고 지적하였다(박영도 외, 2012).

수상레저 활성화를 위해 수상레저활동자와 수상 레저사업 종사자를 대상

으로 면허와 교육, 등록과 검사, 사업 관련 애로사항을 조사·분석하고 이를 바탕으로 「수상레이저안전법」 개정사항과 정책적 시사점을 도출하였다. 국내 수상레이저활동자와 종사자는 면허제도의 필요성을 낮게 평가하는 것으로 나타났다. 면허제도 개선을 위해 교육기관과 인력 확대, 단계별 교육 차별화가 필요하다고 인식하고 있다. 또한 수상레이저기구 등록 절차 간소화와 등록 범위 확대가 필요하다는 데 동의하며, 수상레이저사업자 측면에서는 수상레이저기구 입출항 신고 절차와 수상레이저사업 신고, 등록 절차의 복잡성이 애로점으로 지적되었다. 즉, 면허와 교육제도의 접근성·편리성을 확보하고 수상레이저사업의 복잡성을 해소할 수 있도록 「수상레이저안전법」의 개정이 필요함을 주장하였다(조우정·장보영, 2013).

수상레이저와 관련 산업 활성화 측면에서 법·제도와 선행연구 검토, 전문가 인터뷰 등을 바탕으로 「수상레이저안전법」 개정 방안을 검토하였다. 분석 결과, 신종 수상레이저기구의 명확한 규정이 필요하며, 조종면허 제도 개편과 시험장 확충, 안전장비 구비 의무화, 날씨 규제 완화, 수상레이저사업 등록 요건 중 공유수면 점·사용 허가조건 보완 등에서 「수상레이저안전법」 개정이 필요하다는 제언을 도출하였다(정영남, 2013).

「수상레이저안전법」의 안전과 관련한 쟁점 분석을 통해 수상레이저 활성화를 위한 개정 방안을 도출하였다. 분석 결과 수상레이저활동의 안전을 위해 수상레이저 교육사업의 등록 유효기간을 단축하고 허가제로 변경해야 하며, 면허 시험 면제 대상을 축소해야 한다는 점을 주장하였다. 또한 국가적 안전관리 차원에서 수상레이저사업을 위한 수상안전관리 전문관리제도 도입의 필요성을 제시하였다(이세환, 2020).

그 밖에도 「수상레이저안전법」 개정 외에 수상레이저활동 활성화를 위한 제도개선과 정책적 시사점에 관한 연구로 국민안전처(2015)는 국내외 수상레이저기구 관련 안전기준과 검사제도를 검토하고, 수상레이저기구 구분 기준과 안전기준, 검사 기준 개선을 위한 정책적 제언을 제시하였다. 실무적인 관점에서 수상레이저기구를 구분하기 위해 재질과 선체, 부력체 등의 기준으로 검토하였으며 기구별 구분 기준을 제시하였다. 또한 고선령 수상레이저기구 대상의 안전검사 강화 방안을 제시하고, 등록 대상이 아닌 수상레이저기구의 안전 기준을

정립하였다. 아울러 수상레저사업장 관리를 위해 수상레저 우수사업장 인증제도 신설을 제안하고, 수상레저기구의 안전점검 항목 추가(안)을 제시하였다.

## 2.5.2 제도적 개선 측면 연구

수상레저를 제도적 차원에서 분석한 선행연구 중 「수상레저안전법」과 하위 법령을 비롯해 관련 법률의 주요 내용을 검토하고 법·제도적 미비점의 개선 방안을 제시한 연구로 목진용·박용욱(2002)은 「수상레저안전법」 외에 「해운법」, 「유선 및 도선 사업법」, 「남시어선법」 등 수상레저 관련 법률 간 상충 관계가 존재함을 분석하고, 중복 규정이나 법 적용의 형평성 문제 해결을 위한 법률 개정 방안을 제시하고 안전관리와 보험제도 등 수상레저 관련 제도의 미비점을 개선하기 위한 정책적 제언을 도출하였다. 「수상레저안전법」 상 수상레저기구의 범위를 확대하고 산업발전 관련 규정을 별도의 장으로 신설하는 것을 제안했으며, 수상레저기구 면허제도의 조정, 등록, 안전검사 신설과 보험상품 개발 등 안전관리제도 개선 방안을 제시했다.

수상레저기구 중 레저선박의 등록과 관리의 필요성, 무등록·미등록 레저선박 정비를 위한 제도적 개선 방안을 분석하였다. 이를 위해 국내 레저선박 이용 실태와 관리 현황 파악, 해외 레저선박 관리제도 사례 분석 등을 바탕으로 정책적 시사점을 도출하였다. 분석 결과, 레저선박 관련 등록·검사 규정의 혼재로 체계적인 관리가 어려우며, 관련 규정 간의 비배타성으로 안전문제와 법 적용의 형평성 문제 등 관리상 문제가 상존하고 있음을 밝혔다. 이에 단기적으로 레저선박 등록, 검사, 사업 관련 법률이 상호 배타성을 지닐 수 있도록 선박 관련 법률을 정비하는 한편 장기적으로는 레저선박 등록시스템 구축과 소형선박 검사, 등록을 위한 법·제도 신설, 레저선박 취득·등록에 따른 과세제도 정비 등이 필요함을 제안하였다(홍장원 외, 2016).

동력수상레저기구를 이용한 수상레저활동 중 발생할 수 있는 안전사고와 관련된 용어와 법규정의 법률적 해석을 통해 「수상레저안전법」 개정 방안을 제시하였다. 이를 위해 수상레저기구 조종 범위 설정, 음주 측정을 요구할 수 있는 자의 범위와 타당성, 음주 조종이나 음주 측정 불응에 상응한 법정형

부과의 타당성 등을 검토하였다. 검토 결과를 바탕으로 수상레저안전법상 음주 측정을 요구할 수 있는 자의 범위를 수사와 전혀 무관한 시·군·구 소속 공무원 중 수상레저안전 업무에 종사하는 자로 규정하는 것은 타당하지 않으며, 무면허 조종보다 음주운전의 불법성이 높으므로 불법 정도에 상응하는 법정형으로 관련 법·제도를 개정하는 것이 바람직하다고 주장하였다(김태수, 2017).

국내·외 수상레저 조종면허제도 체계와 사고사례 분석을 바탕으로 수상오토바이 면허제도 도입의 필요성을 제안하였다. 국내 수상레저 안전사고 발생 원인은 대부분 조종 미숙이나 긴급 상황 대처 능력 부족이므로 면허 등급 간에 실질적인 차등과 수상오토바이 면허 신설이 필요함을 주장하였다. 또한 현재 운영 중인 제도의 기본 틀을 유지하면서 필요 항목을 대상으로 추가 교육을 이수하는 방안을 제시하였다. 아울러 수상레저기구 안전사고 발생이 증가함에 따라 면허취득 대상 기구의 범위 확대 필요성을 제안하였다(남상백·배정섭·권재윤, 2018).

수상레저활동자 증가에 따라 안전한 수상레저활동을 위한 보험제도와 레저기구 인증제도 개선 방안을 제시하였다. 수상레저 관련 보험 현황, 사례와 수상레저 관련 장비 안전인증 사례를 검토하고, 수상레저안전 공제사업과 인증사업 도입의 필요성, 유의사항을 살펴보았다. 수상레저 안전사고 예방과 대응을 위해 공제제도와 안전인증제도 도입이 필요하며, 성공적인 공제제도 운영을 위해서는 공제 상품의개발 등 사업 범위 확장을 통한 경제성 확보와 손해율 관리, 사업비 관리를 통한 효율성 확보 방안이 뒷받침되어야 한다고 전제했다(배준성·김광래·정유리, 2019).

수상레저 안전사고를 예방하기 위해 교육, 시험, 관리를 중심으로 「수상레저안전법」 개정 방안을 검토하였다. 문헌 분석과 사례 분석을 바탕으로 수상레저 안전교육과 면허시험 내용, 절차의 강화가 필요하며, 면허 갱신주기 축소, 수상레저기구 등록과 관리 강화, 동력수상레저기구 운항 규칙 수정과 야간 운항장비 추가가 필요하다는 결론을 도출하였다(정봉규, 2020).

선행연구에서 알 수 있듯이 「수상레저안전법」 시행 후 2015년까지는 지속적인 수상레저기구가 증가함에도 규제보다는 활성화 측면의 연구가 다수였으며, 2016년에 이르러 안전사고와 관련된 연구를 다루기 시작했다. 하지만

이는 면허시험이나 교육, 기구의 검사, 등록 등 단순한 제도적 개선에 관한 것에 그쳤으며, 실제 레저보트의 행태를 대상으로 한 법제도적 문제점을 다루진 않았다.

본 연구는 최근 전문화·상업화 되고 있는 개인의 모터보트를 이용한 변질된 낚시활동을 ‘모터보트의 낚시어선화 양상’이라는 개념 도입 및 제도적 분석을 통해 선행연구와의 차별적 접근을 시도하였으며, 「수상레저안전법」과 「낚시 관리 및 육성법」의 비교 분석을 통한 해양레저 관리의 문제점을 파악하고, 이를 바탕으로 모터보트의 안전한 낚시활동을 위한 법·제도적 관리제도 개선을 위한 정책 방향을 제시하고자 한다.

〈표 2-7〉 선행연구 주요내용

	연구자	내용
마케팅적 활성화 측면 연구	성문정·이정학· 김혜자(2005)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▮ 수상레저스포츠 활성화를 위한 계류시설 관련 법령 및 활동구역과 항법관련 개선방안 제시</li> </ul>
	박영도 외 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▮ 수상레저사업 육성을 위한 법적 기반 마련과 민간사업자의 사업 참여 기회 확대 등 규제개선 방안 제시</li> <li>▮ 휴업기간 보험금 감면, 인프라 확충 주장</li> </ul>
	조우정·장보영 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▮ 면허제도 개선을 위해 교육기관과 인력 확대, 레저기구 등록절차 간소화 및 등록 대상 확대</li> </ul>
	정영남(2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▮ 활성화를 위한 명확한 규정 필요 주장, 조종 면허 시험장 확충, 안전장비 구비 의무화, 날씨 규제 완화</li> </ul>
	이세환(2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▮ 안전과 관련된 쟁점을 분석하여 교육사업의 등록 유효기간 단축 및 허가제로 변경, 면허 시험의 면제대상 축소, 국가적 안전관리 차원의 전문관리제도 필요성 제시</li> </ul>
	국민안전처 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▮ 재질과 선체, 부력제 등의 기준으로 검사기준 개선 제언</li> <li>▮ 고선령 레저기구의 안전검사 관리방안 제시</li> <li>▮ 우수사업장 인증제도 신설</li> <li>▮ 등록 대상이 아닌 레저기구 정립</li> </ul>

	연구자	내용
제도적 개선 측면 연구	홍장원 외 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▮ 레저선박 등록시스템 구축</li> <li>▮ 소형선박 검사, 등록을 위한 법제도 신설</li> <li>▮ 레저선박 취득, 등록에 따른 과세제도 정비</li> </ul>
	김태수(2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▮ 음주측정 요구자를 시·군·구 공무원 중 수상레저 업무 종사자로의 규정 개선 필요</li> <li>▮ 음주조종에 대한 상응하는 법정형 개정 주장</li> </ul>
	남상백·배정섭· 권재은(2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▮ 수상오토바이 면허 신설 주장</li> </ul>
	배준성·김광래· 정유리(2019)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▮ 보험(공제)사업과 인증사업 도입 필요성 제시</li> </ul>
	정봉규(2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▮ 안전교육과 면허시험 내용, 절차의 강화 필요</li> <li>▮ 면허 갱신주기 축소, 야간 운항장비 추가 필요</li> <li>▮ 기구의 등록 관리 강화, 운항규칙 수정</li> </ul>

출처: 국가법령정보센터

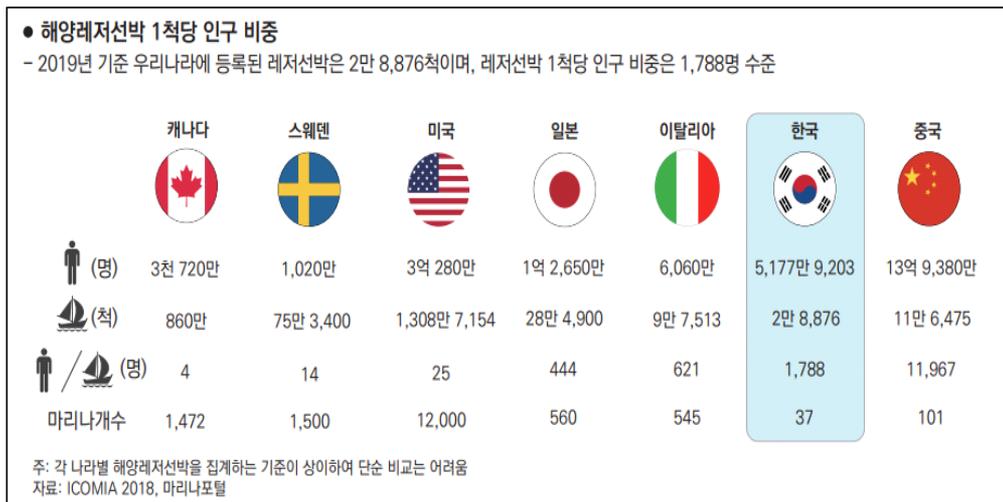
### Ⅲ. 국가별 해양레저 안전관리 체계

국가별 해양레저의 안전관리는 그 나라의 지형과 문화적 성격, 행정 및 사법체계에 따라 다소 차이가 있다. 제 3장에서는 우리나라보다 먼저 수상레저 활동이 시작되었고 유사한 관리체계를 가지고 있는 미국과 일본을 포함하여 3국의 안전관리 체계를 알아보겠다.

2021년 8월 한국해양수산개발원이 ‘휴양과 레저, 문화가 공존하는 마리나’라는 제목으로 발간한 보고서에 따르면 2019년 기준 한국의 레저보트 등록척수는 2만 8,876척이므로 1척당 1,788척의 인구 비중을 보이고 있다. 인구가 10억이 넘는 중국을 제외하고는 비교 대상국 중 가장 낮은 지표이다.

2010년 주 5일제가 도입되고 해양레저 활성화가 시작된지 10년을 넘어서면서 우리나라도 레저기구의 활동이 증가하곤 있으나 다음의 그림을 통해 알 수 있듯이 캐나다, 스웨덴, 미국, 일본 등 선진국들과 비교하면 제도적 테두리 안에서 국내적 발전에 그치고 있으며 해양레저의 인프라 확충 및 활동 인구의 대중화가 깊이 진행됐다고는 볼 수 없는 실정이다.

〈그림 3-1〉 2019년 한-미-일 해양레저선박 1척 당 인구 비중



출처: 한국해양수산개발원 연구보고서

국가별 해양안전을 담당하는 해양경찰력만 보더라도 해양에서의 일반사법권을 행사하는 우리나라 해양경찰과는 달리 미국과 일본은 해상에만 한정하는 특별사법경찰력을 행사하고 있다. 그럼에도 예산, 인력, 장비면에서 군(軍) 수준의 규모와 체계를 갖추며 강력한 공권력을 유지하고 있다.

〈표 3-1〉 국가별 해양레저 안전관리 및 범죄단속 주체

	미국	일본	한국
안전 관리	해안경비대 (군인)	해상보안청 (특별사법경찰관)	해양경찰청 (일반사법경찰관)
범죄 단속 수사	단속: 해안경비대 수사: 연방수사국 및 관할 주(州)경찰	해상보안청 *공간적 해상 발생 범죄에 한정	해양경찰청 해양수산부 어업관리단 (어업지도선)

출처: 한국해양수산개발원 연구보고서

〈표 3-2〉 2023년 한-미-일 해양경찰력 규모 비교

	미국	일본	한국
해양면적	1135만 km <sup>2</sup>	447만 km <sup>2</sup>	43.8만 km <sup>2</sup>
예산	약 17조원	약 2조 1,400억	1조 8205억
인력	약 53,000명	약 14,500명	약 13,000명
장비	함정 259척 보트 1602척 항공기 200대	함정 474척 항공기 92대	함정 354척 항공기 25대

출처: 해양경찰청 내부자료, 해상보안청 홈페이지

### 3.1 미국의 관리체계

#### 3.1.1 법제도 및 조직 구성

우리나라보다 먼저 여가문화가 활성화된 미국의 경우 다양한 종목의 개방으로 레저와 스포츠의 경계가 무너지며 사실상 ‘레저스포츠’의 문화가 정착되어 있다. 이로 인해 다양한 레저스포츠 활동에서 발생하는 안전사고의 책임을 이용자와 운용자에게 강조하고 있다. 국가적인 안전관리는 연방정부 차원에서 국토안보에 관한 대통령 훈령(Homeland Security Presidential Directives; HSPDs)과 국가사고관리시스템(National Incident Management System; NIMS)을 통해 통제하고 있으며 연방정부가에서 만든 개별법을 기준으로 지방정부는 종목별 안전관리에 대한 세부 내용을 규정하여 이용자의 소질과 역량이 규정에 충족되지 않을 시 활동을 엄격히 제한하며 일상적인 운영과 관리에 관한 사항은 사설기관에 위임해 정부기관에 보고하도록 하고 있다(Hall 외, 2010).

해양레저 관련 정부조직은 국가 보트안전자문위원회(NBSAC, National Boating Safety Advisory Council)와 미국해양경비대(USCG) 보트안전국(OABS, Office of Auxiliary & Boating Safety)로 구분하고 있다. NB-SAC는 해양경비대에 레저보트의 구명조끼 구비 기준 등 보트안전 방안과 보트안전 사고 예방, 보트 장비 및 안전전략을 제시한다. 또한 USCG OABS는 국토안전부 산하 정부기관으로서 보트 관련 해양레저 활동을 감독하고 국가레크레이션 보트안전프로그램을 직접 실행하는 기능을 담당하고 있다(윤대근·신호식, 2015).

해양에서의 안전에 관하여는 해안경비대법(USCG Authorization Act)을 적용하며 우리나라의 해양경찰과 같은 성격의 해안경비대(USCG)가 안전을 주관하고 보조기관으로 민간으로 구성된 해양경비보조대(USCGAux)가 안전관리 및 구호업무를 담당한다. 해양경비보조대는 해안경비대의 지시에 따라 출동하여 구조작업을 펼치게 되며, 평시에는 보트안전과(CG-BSX-2)에서 레저보트에 의한 사고예방 안전교육과 레저보트 검사업무도 하고 있다(Jordana

Merran, 2012).

민간차원에서는 동호회나 협회를 중심으로 수상·수중 래저스포츠에 대한 체험 및 안전교육을 실시한다. 민간조직인 미국보트요트협회(ABYC)와의 협력을 통하여 래저보트의 수리, 보수 등에 대한 안전기준을 제시하고 해양기술인력·자격·프로그램의 표준 인증을 하고 있다(박상춘, 2020).

### 3.1.2 면허제도

미국의 해양래저와 관련하여 상원에서 만든 법은 「모터보트법」(The Motorboat Act, 1940), 「연방보트법」(The Federal Boating Act, 1958), 그리고 「연방보트안전법」(The Federal Boat Safety Act, 1971)이 있다. 이를 통하여 국토안전부와 코스트가드(USCG)는 관련 규정을 만들어 래저보트 활동을 관리·감독하고 있다. 주정부는 「주정부 보트법」(State Boating Law)을 두고 있으며, 항해 관련해서는 「해상충돌예방법규」(The Rule of the road)가 있다(윤대근, 신호식, 2015).

수상래저기구 조종면허는 각 주(States) 별로 다르게 규정하고 있으나, 대부분 일정시간 이상의 교육과 평가만으로 조종이 가능하도록 활동자 중심으로 완화되어 있다. 일부 주는 보트조종면허로 수상오토바이도 조종이 가능하며, 인디애나(Indiana)주의 경우 자동차운전면허로 래저기구의 조종이 가능하다. 별도의 특별한 자격이나 최소한의 교육 자체를 요구하지 않는 곳도 있으며, 이론교육과 필기시험, 실기교육이 있는 주 역시 교육의 강도가 매우 낮다(실기 2시간). 실제 교육은 미국요트협회(US Sailing)와 아메리카요트협회(ASA)의 민간단체에서 실시하고 있다. 미국요트협회에서는 소형보트, 세일링, 킬보트, 파워보트, 윈드서핑의 자격증을 발급하고, 아메리카요트협회에서는 온라인 보트면허를 발급한다. 특이사항으로 델라웨어주(Delaware)의 경우 해안 경비대 소속이거나 다른 종류 배의 선장 또는 해안에서 조업이 가능한 조종면허 소지자의 경우 래저기구 조종면허는 없어도 가능하다. 이는 모터보트의 조종과 관련된 다른 자격이나 능력이 인정되는 사람의 경우 중복되는 불필요한 자격의 취득의무를 경감시키고자 하는 것으로 해석된다(박상춘, 2020).

### 3.1.3 선박등록 및 검사제도

선박등록은 미국해안경비대(USCG)가 레저보트의 안전운항과 관련된 사항을 점검하고, 장비 등의 결함, 사고 보고 결락, 연방규정을 미준수시 1,000달러의 벌금이 부과된다. 특히, 항해와 관련된 규정 「1980년내해 항해에 관한 규칙(Inland Navigation Rules Act of 1980)」을 준수하지 않은 경우 5,000달러까지 벌금을 부과하고 있다. 등록 규정 적용의 예외로 미연방규정 33편(US Code Title 33) 의거, 임시항해 선박, 군용, 정부용 선박, 주정부 또는 산하단체에 속한 선박, 경주용 선박과 10마력이하의 추진 장치를 달고 운반용으로 사용되는 선박을 예외로 하고 있다(윤대근·신호식, 2015).

레저기구 등록은 미국보트요트협회(ABYC)에서 담당하고 있으나 각 주마다 그 세부규정을 다르게 정하고 있으며 매사추세츠(Massachusetts)의 경우를 매사추세츠주 환경경찰국(Massachusetts Environmental Police)이 담당하며, 별도로 해안경비대에 등록된 기구는 등록이 면제된다. 안전검사는 미국보트요트협회(ABYC, American Boat and Yacht Council)의 자격기술기준을 갖춘 공인 보트기술 검사협회인 SAMS (Society of Accredited Marine Surveyors)과 NAMS(National Association of Marine Surveyors) 등의 소속 검사관들이 실시한다. 검사관들은 보트의 구조부터 엔진, 전기계통, 등의 상태와 결함 유무 등을 확인하고 시운전을 통해 성능을 검사하여 품질 보고서를 작성한다(박상춘, 2020).

### 3.1.4 안전교육 및 범죄단속

연안 레저활동에 대한 동호회와 협회 등 미국 내 민간 단체들이 주도하여 연안체험의 활성화와 안전사고 예방을 위한 활동을 진행하고 있으며, 텍사스 중의 경우 매년 9월 셋째 주 토요일을 국제연안정화(ICC: International Coastal Cleanup)의 날로 지정하여 수증정화활동과 연안 쓰레기 줍기 및 사고 예방을 위한 안전교육도 함께 시행하고 있다. 특히, 우리나라와 다르게 안전교육 내용에 레저활동 중 발생할 수 있는 안전사고 예방 교육과 해양생물, 해변의 침식, 해양환경 보호를 위한 내용도 포함하고 있다(안재우, 2016).

범죄 단속·수사의 경우 미연방법과 관할권이 미치는 모든 해역에서 연방법 위반에 대한 단속 및 수사가 가능하나, 해양에서 발견되는 일부 범죄만 직접 수사가 가능하고 주요 범죄는 육상의 수사기관에 인계해야 한다. 특히, 해안 경비대는 유치장을 보유하고 있지 않아 해양 강력범죄를 단속시 범죄 대응 시설을 보유하고 있는 연방수사국(FBI: Federal bureau of Investigation) 및 주(州) 경찰에게 당해 사건을 인계하며 실제로는 초동단속을 담당하고 있다(민영훈 외, 2023).

## 3.2 일본의 관리체계

### 3.2.1 법제도 및 조직 구성

일본은 3만 3,889km에 이르는 긴 해안선을 갖추고 있으며, 섬으로 구성된 특수한 지리적 조건으로 인해 해양레저를 즐길 수 있는 환경이 자연적으로 잘 갖춰져 있다. 다만 법 제도적 측면에서 우리나라의 「수상레저안전법」과 같은 별도의 개별법은 없고, 「선박안전법」과 「소형선박의 등록 등에 관한 법률」에 레저기구에 관련한 사항을 추가하여 관리하고 있다(박상춘, 2020).

해양레저 관련 정부조직은 국토교통성(Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, MLIT) 산하의 해상보안청 Japan Coast Guard, JCG)이며, 민간단체에인 일본해양스포츠재단(JMSF), 일본해양레저안전진흥협회(JMRA)에서 등록, 검사, 면허 업무를 대행하고 있다. 이들 기관은 레저기구를 이용한 레저활동 안전 확보 및 활성화를 위해 정부 및 일본소형선박검사기구(JCI)와 협력하고 있다. 해상보안청 외에도 민간과 협력하여 안전관리를 수행하는 일본 보트산업협회(JBIA)가 있으며, 이 공익법인은 보트관련 활성화 사업 또는 정보 제공을 할 뿐만 아니라 ISO/TC188 등 레저보트의 국제표준 규격 제정에 관여한다(박상춘, 2020).

긴급한 구조활동을 위하여 (사)일본수난구제회(MRJ, Marine Rescue Japan)는 일본선주협회, 전국어업협동조합연합회, 마리나 등의 민간 조직과 연락·조정 및 협력 체제를 구축하고 있다. (재)일본해양레저 안전진흥협회는

「레저보트 구조사업(BAN)」을 통해 응급의 요구조체계를 시행하며, 안전잠수관리자 및 지도원을 양성하고 해상안전프로그램을 운영하고 있다. 레저보트 구조사업(BAN)을 통해 레저활동 중 발생하는 엔진고장 드으로 표류 및 항해불가시 구조와 예인의 업무, 실종 탑승자 수색 등 비교적 경미한 업무를 처리하며, 인명사고 및 선박 침몰 등 중대사고는 해상보안청에서 처리하고 있다(박상춘, 2020).

### 3.2.2 면허제도

레저기구 조종면허에 대해서는 「선박직원 및 소형선박조종자법령」을 근거로 일본 해양레저 안전진흥협회(JMRA)에서 업무를 맡고 있으며, 1급 및 2급(한정) 소형선박조종사, 특수 소형선박조종사로 면허를 구분하고 있다. 1급 소형선박조종사는 최상위 면허로 보트오 요트를 모두 조종할 수 있으며, 2급 소형선박조종사는 해안이나 육지에서 가까운 호수 등에서 운항할 수 있는 면허이다. 또한, 1, 2급 면허로 총 톤수 20 톤 미만, 길이 24 미터 미만의 스포츠 및 레저용 보트를 조종할 수 있다. 특히, 2급 조종면허는 5톤 미만, 엔진출력 15 kW(20 마력)의 보트로 호수와 강(내수면)에서만 운항할 수 있도록 제한하고 있어 용도에 맞는 면허를 취득하도록 제도화 하고 있다. 수상오토바이는 특수소형선박조종사 면허를 통해 운항할 수 있다. 이는 모든 면허는 법에서 규정하는 장비 외에는 조종할 수 없도록 하고 있어, 장비별 면허를 취득해야만 조종할 수 있는 강화된 면허제도를 운영하고 있다. 모든 조종면허는 5년의 유효기간이 경과하면 갱신하도록 하고 있으며 갱신시 신체검사를 필수요건으로 하고 있다(홍장원 외, 2021).

### 3.2.3 선박등록 및 안전검사

일본 레저선박시장은 1960년대부터 지속적인 성장을 하다 1990년대 버블경제의 붕괴로 불황기에 접어들며 레저선박 보유 수도 1999년 약 34만 척을 정점으로 점진적으로 감소하였다. 이로 인해 레저보트 생산량도 줄어들고 있

다. 그럼에도 레저보트르 임대 활동자들은 지속적으로 증가하고 있으며, 소형 선박 조종면허 취득자 규모도 매년 비슷한 추세에 있어 일본 수상레저활동 수요는 점진적으로 증가 한다고 보고 있다. 「소형선박의 등록에 관한 법률」에 따라 총톤수 20톤 미만의 선박의 등록대상으로 정하고 있다. 다만, 20톤 이상의 유람선이더라도 1인이 조종하는 구조, 길이가 24m 미만, 스포츠 또는 레크리에이션 목적에만 사용하는 경우에는 소형선박의 범주에 포함하고 있다. 소형선박은 추진기관이 있는 선박(기선, 범선)과 없는 선박(범선)으로 구분된다. 선체 길이 3m 이상의 추진기관이 있는 선박이거나, 추진기관이 20마력 이상인 경우 등록 대상이 되며, 추진기관이 없는 선박의 경우 길이 12m 이상일 경우 등록 대상이 된다. 결국 선체 길이 3m 미만이거나 추진기관이 20마력 미만인 소형선박의 경우 등록 대상에서 제외된다. 대신, 선체 길이 3m 미만의 선박 가운데 추진기관의 출력이 1.5kW(약 2마력) 미만에 해당하는 선박을 일본에서는 ‘미니보트’로 정하고 선박 검사 및 조종면허제도를 면제하고 있다(홍장원 외, 2021).

이와같이 미니보트의 경우 제도적 이점으로 이용량이 급속히 증가하고 있으며, 이로 인해 사고나 고장으로 인한 안전관리 문제가 대두 되었으며 결국, 일본 정부는 미니보트의 이용 실태와 이용자의 의식 조사하고 안전계발활동, 안전이용지침 작성 등을 포함한 종합적인 안전대책을 수립·시행하며 미니보트 사고예방을 위한 안전관리 정책을 펼치고 있다. 일본은 선박의 총톤수를 기준으로 안전검사 두 개의 기관에서 나누어 운영하고 있다. 총톤수 20톤 이상의 선박은 국토교통성에서, 그 미만의 소형선박은 「선박안전법」에 따른 민간 대행기관인 일본소형선박검사기구(JCI)에서 담당한다. JCI의 검사 대상이 되는 소형선박은 추진기관의 유/무로 구분되며, 추진기관이 있는 선박으로는 모터보트, 유어선, 수상오토바이, 엔진이 부착된 요트 등이 대상이며, 추진기관이 없는 선박 중에는 20해리 이상 운행하는 요트, 정원이 7명 이상인 노젓기 여객선 등이 해당한다(홍장원 외, 2021).

소형선박은 검사 종류에 따라 검사 시기가 달라진다. 여객선을 제외한 일반 소형선박은 6년마다 정기검사를 받아야 하며, 3년마다 중간검사를 받아야 한다. 그러나 총톤수 5톤 미만, 정원 13명 이상인 여객선은 5년마다 정기검사

를 받아야 하며, 정기검사 사이에도 중간검사를 받아야 한다. 마지막으로 총톤수 5톤 이상인 여객선은 5년 주기로 정기검사와 함께 매년 중간검사를 받아야 한다. 이렇듯 일본 소형선박의 등록과 관리에서 소형선박을 분류하는 체계는 선박의 총톤수 또는 길이, 정원 등 선박의 제원을 기준으로 분류하며 여객선에 대한 검사를 구체화 하고 있다(홍장원 외, 2021).

### 3.2.4 안전교육 및 범죄단속

해양레저활동에 있어서 법제도는 물론 해양레저 활동자의 안전의식을 중요시 하고있다. 이를 위해 법제도에 의한 안전관리와 활동자의 자발적인 안전활동의 권장·지원을 통해 안전사고 예방을 위해 노력하고 있다. 초·중학교 교육 과정부터 해양안전 교육 프로그램을 만들어 시행하고, 일본해사홍보협회, 마린스포츠재단, 일본해양레저 안전진흥협회, 일본해사홍보 활성화협의회 등의 민간 법인·단체를 통한 해양레저에 대한 체험프로그램을 마련하고 있다. 또한 바다에서 놀기(海で遊ぶ)라는 홈페이지 운영, 해양관련 직업 및 정보 제공을 통해 교육인프라 구축도 노력하고 있다. 국토교통성 내 해사국에 “해양관광전략 실행추진본부”, “해양관광추진 협의회” 등을 설치하여 해양레저 및 해양관광 분야 홍보를 비롯한 사고 대처방안 등을 논의하고, 국토교통성 해사국에 해양 교육·해사 진흥 기획실(海洋教育·海事振興企画室)을 설치하여 유관단체간 협력을 통한 프로그램의 마련, 전문가의 지도안 작성, 각 학교와의 수업 협업을 통해 교육에 힘쓰는 등 각 분야별로 유기적인 관리체계를 갖추고 있다(박상춘, 2020).

범죄 단속의 경우 특별사법권을 갖고 있는 해상보안청이 공간적으로 해양에서 발생하는 모든 범죄에 대해 단속과 수사를 하며 해상보안청법 제31조에 따라 해상보안관 및 해상보안관보는 해상에서의 범죄에 대하여 해상보안청장관이 정하는 바에 따라 형사소송법(2023년 법률 제131호)의 규정에 따라 사법경찰직원으로 직무를 수행하게 된다.

### 3.3 한국의 관리체계

#### 3.3.1 법제도 및 조직 구성

앞서 정의한 모터보트를 이용한 해상에서의 낚시활동을 해양레저활동으로의 이해를 돕기 위해 「수상레저안전법」 상 관리체계를 알아보겠다. 수상레저활동의 개념은 학문적으로 정의되었다기보다 정책적 필요성에 따라 관련 법률에 정의되면서 사회적으로 사용되는 용어이다. 현행 국내 법체계에서 해양레저를 총괄하는 기본법은 없다. 「수상레저안전법」은 사회적 필요성이 제기되면서 1999년 제정되었으며 수차례 개정을 통해 레저기구 조종에 필요한 조종면허, 안전관리, 수상레저사업, 보험, 검사 및 등록에 관한 내용으로 구성되었다. 수상레저와 관련 법제도적 부분은 해양경찰청이 담당하고 있으며 사고발생시 긴급대응은 해수에서 해양경찰청이 내수에서는 소방방재청 및 지자체장이 담당하고 있다(홍장원 외, 2021).

#### 3.3.2 면허제도

조종면허는 추진기관 5마력 이상의 선박을 운항시 필요로 하고있으며 일반 조종면허와 요트조종면허로 구분된다. 일반 조종면허는 1급과 2급으로 분류되며 본인만 조종하는 2급과 달리 1급 면허는 레저보트에 동승시 무면허자를 조종시킬 수 있다. 면허시험은 필기와 실기를 모두 합격해야 하며 필기시험의 경우 1급과 요트면허는 70점 이상, 2급은 60점 이상을 합격으로 한다. 실기시험의 채점기준과 운항코스는 해양수산부령으로 정하고 1종은 80점 이상, 2종과 요트는 60점 이상을 합격으로 한다. 또한, 시험에 합격 후에도 면허를 발급 받기위해 수상안전교육을 3시간 이수하도록 정하고 있다.

#### 3.3.3 선박등록 및 안전검사

「수상레저안전법」 상 레저기구는 해양레저활동에 사용되는 선박이나 기

구를 말하며, 등록대상 레저기구는 2011년 이전에는 20톤 미만의 선외기모터 보트, 30마력 이상의 고무보트, 수상오토바이 등 3종류만 해당하였으나, 2011년 12월 「수상레저안전법」을 개정하여 20톤 미만의 선내기 모터보트와 세일링요트가 추가되었다. 원칙적으로 모든 종류의 대한민국 선박의 소유자는 선적항을 관할하는 지방해양수산청장에게 취득한 날로부터 60일 이내에 등록을 하도록 「선박법」에 규정하고 있다. 그러나 「수상레저안전법」에 따라 등록된 동력수상레저기구는 「선박법」의 등록대상에서 제외하고 있다. 이에 따라 동력수상레저기구 소유자는 「수상레저안전법」에 따라 주소지를 관할하는 시장·군수구청장에게 소유한 날부터 1개월 이내에 등록신청을 하여야 한다. 안전검사 제도는 2006년도 「수상레저안전법」에 처음 도입되었고, 검사 대상은 등록대상인 모터보트(20톤 미만), 고무보트(30마력 이상), 수상오토바이, 세일링요트 등 4종이다. 안전검사 수검 레저기구는 매년 꾸준히 증가하고 있으며, 대상기구 중 모터보터가 가장 많은 비율을 차지하고 있다. 등록대상 레저기구를 레저 활동에 이용하려는 사람은 해양경찰청장이 실시하는 신규검사, 정기검사, 임시검사를 받아야 하며, 검사를 받지 아니하거나 검사에 합격하지 못한 레저기구를 해양레저활동에 사용하여서는 안된다. 신규검사는 등록을 위하여 반드시 받도록 정하고 있으며, 5년마다 시행하는 정기검사, 구조나 장치를 변경한 경우의 임시검사를 제도화 하고, 상기 안전검사에 관한 업무를 수상레저안전연합회, 한국해양교통안전공단, 수상레저안전협회, 한국선급 등 4개의 기관·단체에 위탁하여 시행하고 있다(박상춘, 2020).

### 3.3.4 안전교육 및 범죄단속

안전교육에 있어서 「수상레저안전법」에 따라 조종면허를 갱신(7년주기)하려는 사람은 해양경찰청장이 지정하는 수상안전교육(이하 “안전교육”이라 한다) 위탁기관에서 3시간의 안전교육을 받아야 한다.

안전교육은 해양경찰청장이 지정하는 기관이나 단체에 위탁하여 실시할 수 있으며, 전국 33개소에 위탁기관을 지정하여 관계법령, 레저기구 관리, 해양상식, 안전수칙, 구조요령 등을 교육·운영하고 있다. 해양경찰청장은 안전교

육과 관련한 연간 일정을 수립하여 공고하고 있으며, 지정된 위탁기관에 대하여 위반행위에 대한 제재, 안전교육 위탁기관 소속의 강사 교육 등의 업무, 해양경찰서장은 안전교육 위탁기관과 해양레저 관련 법인·단체 지도·감독 관련 업무를, 안전교육 위탁기관의 장은 안전교육 이수자에 대한 수수료 발급, 해당 업무에 3년 이상 경력이 있는 강사를 2명 이상 두어야 하며, 출장교육 요청이 있는 경우 출장교육을 실시하고 있다(박상춘, 2020).

모터보트의 해양범죄와 관련해서는 법령 개정부터 예방과 단속 모두 해양경찰청이 전담하고 있다.

### 3.4 소결

해양면적과 인력, 예산 등 만 보더라도 사실상 한-미-일 3국의 직접적인 비교는 어렵다. 다만 우리나라의 경우 개별법을 가지고 해양경찰청이 일반사법권을 통해 직접적인 법집행을 하고 있음에도, 특별사법권의 성격을 가지고 있지만 軍의 규모에 준하는 미국과 일본의 해안경비대와 비교하면 인력과 장비 측면에서 상당한 열세에 있다.

3국 모두 경비와 안보, 범죄단속 등 해양경찰과 연안경비를 합쳐놓은 유사한 업무를 하며 조종면허나 모터보트의 등록과 같은 부분은 법 제도적으로 비슷한 구조를 마련하고 있었다. 다만, 일본의 경우 증가하는 미니보트에 대한 별도의 안전관리를 하고 있었으며, 안전교육과 구조활동에 대한 부분에서 미국과 일본은 보트나 레저기구에 대한 안전교육과 구조활동까지 민간 단체나 협회에 위탁하고 있으며 그 규모나 체계가 제도화 되어 있는 반면, 우리나라는 수색·구조를 포함한 안전관리 및 면허발급 업무는 해양경찰청이 광범위하게 전담하고 있으며, 면허 실기시험과 안전교육만 위탁하고 있는 실정이다.

따라서, 해양면적과 레저기구의 규모 측면에서 당장의 해양경찰 규모 확대보다는 제도적인 관점에서 미국과 일본과 같이 연안에서의 구조활동과 안전교육은 민간단체나 협회에 위탁하여 민간이 주도하여 활성화가 되는 것이 바람직하며, 날로 지능화되는 해양범죄에 대한 관련법령의 개정을 통해 해양레저활동의 안정적 법체계 구축이 필요함을 시사하고 있다.

## IV. 해양낚시 변화 및 모터보트 활동 현황

### 4.1 낚시인구 변화 추이

보트나 낚시어선에 승선해 활동하는 선상낚시는 과거 국민소득이 높지 않은 시기에는 일부 재력가들만 누리던 호화로운 여가활동 이었다. 국민소득의 증가와 인터넷을 시작으로 현재의 IT 강국으로 발전하면서 SNS를 활용한 개인의 과소비한 삶을 과시하는 트렌드로 변화했다. 이러한 현상은 과거 접근성이 용이하고 장비의 휴대가 비교적 간편한 등산을 통한 여가활동이 주류였다면, 현재는 이와같은 단순 심신강화 활동의 생활체육의 속성을 벗어나 몸을 격하게 사용하지 않으면서도 자신이 원하는 니즈를 즐기며 성취하는 모습으로 변화했다.

낚시 행위 자체로만의 발전사를 돌이켜 보면 과거에는 비용이 적게 드는 저수지나 유료 민물 낚시터를 이용 주중 피곤한 일상한 벗어나 조용하게 시간을 보내는 이용자가 많았으나, 주 5일제 도입으로 인한 공유일의 증가는 기존의 민물 낚시인구가 바다낚시로 유입되는 효과를 낳았다. 이는 바다가 인접한 공간을 해양친수공간으로 개선을 통해 낚시공간의 개방 등 인프라적 시너지 효과를 냈으며, 국민소득의 증가와 라이프를 즐기는 핵가족화는 결혼 정년기의 퇴행 등으로 인구가 밀집해 있는 서울, 경기를 중심으로 남녀노소 여가에 대한 소비를 증가시켰다. 이러한 현상은 민물낚시에 비해 상대적으로 고가의 장비를 필요함에도 지속적인 바다낚시 활동자의 유입으로 이어졌으며, 유입초기에는 바닷가 연안이나 갯바위에서 낚시를 즐기다 십 여년 전부터는 유선이나 낚시어선을 이용한 선상낚시로 변화하며, 2015년을 전후해 개인이 소유하는 모터보트를 이용해 낚시를 병행하며 해양레저활동을 즐기는 사람들로 꾸준히 증가했다.

해양수산부는 「낚시 관리 및 육성법」 제43조에 따른 법정 기본계획으로 5년마다 낚시진흥 기본계획을 수립하고 있다. 2012년 9월 10일 동법을 시행, 2013년 12월 “제1차 낚시진흥기본계획” 수립 하였으며, 2020년 2월 “제2차 낚시진흥 기본계획(안)” 을 발표하였다.

제1차 기본계획이 종료 후, 낚시인구를 년 3회 이상 낚시 활동을 하는 국민으로 가정해 조사한 결과 기본계획 시행전인 2000년 500만명 이었던 낚시 인구가 2018년 기준 850만명 증가하였다. 특히 2013년부터 2018년까지 약 6년간 145명이 증가한 것은 2000년부터 2010년까지 약 11년간 증가한 152만명과 비슷한 수치를 나타내고 해를 거듭할수록 낚시 인구의 증가율이 높았음을 알 수 있었다.

〈표 4-1〉 우리나라 낚시 인구 추이

	2000년	2005년	2010년	2013년	2016년	2018년
낚시인구 (만명)	500	573	652	705	767	850
증가율 (%)	0	14.6	13.8	8.1	8.8	10.8

출처: 해양수산부 홈페이지

같은기간 낚시인구를 19세 이상 성인을 대상으로 조사결과 60대 이상의 연령까지 고르게 분포하고 있었으며, 경제활동의 안정기에 있는 40대층이 전체 낚시인구의 232만명(27%)로 가장 높은 분포를 보였다.

〈표 4-2〉 우리나라 연령별 낚시 인구 추정치

	19~29세	30대	40대	50대	60대 이상	계
낚시인구 (만명)	123	175	232	174	146	850
비율 (%)	15	21	27	20	17	100

출처: 해양수산부 홈페이지

16개로 분류한 지역별 낚시인구의 경우, 거주 인구가 많고 서해안으로 접근이 용이한 서울, 경기, 인천의 합이 전체의 442만명(52%)으로 과반수 이상을 차지했으며 항구가 발달한 부산과 광주가 그 뒤를 이었다. 그 밖의 8개의 내륙지역은 158만명(25%)로 기타지역으로 분류하였다.

〈표 4-3〉 우리나라 지역별 낚시 인구 추정치

	경기	서울	부산	광주	경남	경북	대구	인천	기타 지역	계
낚시 인구 (만명)	205	195	59	52	47	46	46	42	158	850
비율 (%)	24	23	7	6	5	5	5	5	20	100

출처: 해양수산부 홈페이지

해양수산부는 앞서 조사된(표2-2,3,4) 자료를 바탕으로 연평균 증가율 3.9% 및 예측모형을 적용한 결과, 2024년 낚시인구를 약 1,012만명으로 전망하였다.

〈표 4-4〉 우리나라 낚시 인구 전망(단위: 만명)

	조사결과				전망치(3.9% 증가율 반영)					
	‘10	‘15	‘16	‘18	‘19	‘20	‘21	‘22	‘23	‘24
낚시 인구	652	677	767	850	887	921	949	973	994	1012

출처: 해양수산부 홈페이지

또한, 연 2회 이하 낚시활동자를 제외한 낚시인구의 증가에 대한 2020년 민물낚시와 바다낚시의 인구를 추정한 결과 바다낚시인구 438만명(70.6%), 민물낚시인구 182만명(29.4%)으로 바다낚시인구가 월등히 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-5〉 2020년 국내 유형별 낚시 인구 추정 결과(단위: 명, %)

낚시인 분류	바다낚시 인구		민물낚시 인구		계	
	인구수	비율	인구수	비율	인구수	비율
비전문	1,042,492	23.8	660,517	36.2	1,703,009	27.4
일반	3,055,979	69.7	1,116,547	61.2	4,172,526	67.2
전문	285,448	6.5	47,326	2.6	332,774	5.4
계	4,383,919	100	1,824,390	100	6,208,309	100

출처: 해양수산정책연구소 홈페이지

2016년, 2019년, 2020년 3년간 낚시인구의 변화를 추정한 결과, 2019년에 발생한 코로나-19로 인해 외부활동이 제한되는 여건속에서 2020년 국내 낚시인구가 2019년 대비 약 122만명(8.3%) 감소하였으나, 주 1~2회 이상 출조하는 낚시인을 ‘전문낚시인’으로 가정해 바다낚시인구와 민물낚시인구의 비중을 비교한 결과 바다낚시인구는 2016년 17.0%에서 2020년 21.4%로 4.4% 증가한 반면 민물낚시인구는 2016년 10.1%에서 2020년 0.8%로 9.3% 감소한 것으로 나타났다.

〈표 4-6〉 3년간 국내 낚시 인구 추정 결과 비교(단위: 명, %)

2016년	바다낚시 인구		민물낚시 인구		혼용(바다+민물)	
	인구수	비율	인구수	비율	인구수	비율
비전문	1,090,992	49.2	413,721	18.7	711,793	32.1
일반	1,598,692	35.1	641,310	14.1	2,309,542	50.8
전문	153,254	17.0	91,093	10.1	659,062	73.0
계	2,842,938	37.1	1,146,124	14.9	3,680,397	48.0

2019년	바다낚시 인구		민물낚시 인구		혼용(바다+민물)	
	인구수	비율	인구수	비율	인구수	비율
비전문	1,319,057	60.6	607,365	27.9	249,279	11.5
일반	1,578,077	36.0	486,110	11.1	2,321,736	52.9
전문	140,123	16.1	33,591	3.9	698,731	80.1
계	3,037,257	40.9	1,127,066	15.2	3,269,746	44.0

2020년	바다낚시 인구		민물낚시 인구		혼용(바다+민물)	
	인구수	비율	인구수	비율	인구수	비율
비전문	807,076	47.4	388,387	22.8	507,546	29.8
일반	1,535,149	36.8	359,287	8.6	2,278,090	54.6
전문	71,244	21.4	2,821	0.8	258,709	77.7
계	2,413,469	38.9	750,495	12.1	3,044,345	49.0

출처: 해양수산정책연구소 홈페이지

2018년 국내 낚시 시장의 규모는 2조 4,358억원으로 추정하고 있으며, 대내적으로 저출산 및 고령화 등의 인구구조 변화로 2028년 한국의 인구정점인 51,942천명을 기준으로 점진적 인구 감소, 연근해 어업생산량 감소 및 수산자원 고갈 등의 악재를 예상하고 있으나 지속적인 근로시간 단축과 국민소득의 향상, 낚시인구의 증가(방송을 통한 간접 광고), 범정부적 수산자원 관리, 낚시 공간 확충, 지속 가능한 낚시문화 정착 등 중장기적인 정책을 통해 낚시 산업 발전은 긍정적인 전망이다.

〈표 4-7〉 제2차 낚시진흥 기본계획 정책 방향

4대전략	9개 추진과제
<p>[기업] 활력 넘치는 낚시산업 육성</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 낚시 관련 통계 기반 마련</li> <li>2. 낚시 관련 산업 R&amp;D 지원</li> </ol>
<p>[국민] 지속가능한 낚시문화 정착</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. 낚시교육 인프라 확보</li> <li>4. 국민 대상 교육·체험 강화</li> <li>5. 수산자원 관리 및 해양환경 오염 예방</li> </ol>
<p>[어촌] 행복한 낚시 공간 확충</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. 낚시 인프라 조성</li> <li>7. 낚시 활동 활성화 지원</li> </ol>
<p>[낚시어업인] 안전한 낚시기반 조성</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. 낚시어선 안전관리 강화</li> <li>9. 낚시터 안전관리 강화</li> </ol>

출처: 해양수산부 홈페이지

대외적으로는 세계 낚시용품 시장은 2018년 기준 약 138억불(14조원)의 규모로 최근 10년 연평균 약 3% 이상 성장 중이며, 2018년 이후 연평균 4%의 성장과 26억불(3조원)의 시장이 더욱 확대될 것으로 전망하고 있다. 미국, 프랑스, 중국도 낚시산업 발전을 위한 관련법 제정 및 발전계획 수립, 관련산업 육성을 추진 중이다.

〈표 4-8〉 낚시산업 글로벌 동향

1 [미국] 「낚시현대화법」 추진을 통한 낚시산업 발전 촉진

- 낚시산업의 중요성 증대로 낚시산업 진흥을 위해 「낚시현대화법」 추진
  - 상업적 어업과 비상업적인 낚시의 차이점을 구분하는 법으로 어업과 차별화된 낚시의 특성을 고려한 적절한 관리 정책 수립
- 낚시는 기존 상업적 어업의 범주에 포함되어 여러 제약이 존재하였으나 법 추진을 통해 연간 어업량 제한 등 규제 완화
  - 낚시의 어획량 제한 규정 삭제에 따라 낚시 및 관련 산업 활성화가 전망되나, 일각에서는 수산자원 남획에 대한 우려도 존재

2 [프랑스] 낚시연맹 주도의 민물낚시 관리

- 「수생태계법」에 의거 민간단체인 낚시연맹을 낚시관리 단체로 지정, 프랑스 전역의 내수면 낚시관리를 효과적으로 추진
  - 낚시연맹은 3700개의 수생태계 보호협회, 94개의 지역 낚시 및 수생태계보호연맹, 9개의 하천 연합, 13개의 지역협회 활동 총괄
  - 기금 관리, 낚시 발전 및 홍보, 수생태계 보호 및 관리, 낚시 관련 통계 조사, 낚시면허제 관리, 낚시 관련 단체 조직화 등의 임무 수행
- 정부, 낚시연맹, 연구기관이 낚시 여건 및 문제점 진단 후 4대 목표 8개 추진과제로 구성된 “낚시발전계획” 수립
  - 4대 목표는 낚시 접근 기회 개선, 낚시 수요 대응, 낚시교육 및 관광 육성, 홍보 강화로 설정

3 [중국] 레저어업 발전 촉진 정책 추진

- 레저어업의 공익적 측면을 강화하고 현대 레저어업 문화 양성을 위한 지침 발표
  - 레저어업과 관련된 문화 공공서비스 플랫폼 설립, 레저어업 테마 공원과 어업특화 마을 연계 구성, 레저어업 인력 양성 등 추진
- 낚시용품 클러스터 조성을 통한 낚시산업 집중 육성
  - 낚시용품 생산업체 42개소가 집적되어 있는 위해 임항 경제기술개발구에 낚시용품 클러스터를 조성하여 낚시산업 특화지역으로 육성

출처: 해양수산부 홈페이지

## 4.2 해양레저활동 변화 추이

해양레저·스포츠가 발달해 있는 서구 선진국들의 역사를 보면 해양레저는 국민소득 2만달러 진입시부터 국민여가의 한 부분으로 시작하고 있다. 우리나라 역시 2010년 국민소득이 2만2천 달러를 갱신하며 사실상 해양레저 여가의 시대가 개막했다고 할 수 있다.

〈표 4-9〉 연도별 1인당 국민소득(단위: 달러)

2009	2011	2013	2015	2017	2018	2019
1만 9122	2만 5256	2만 7351	2만 8814	3만 1734	3만 3434	3만 2047

출처: 한국은행 홈페이지

해양레저활동은 바다 및 내수면의 수중과 수상에서 이루어지며 낚시, 스쿠버 다이빙, 서핑, 카누, 카약, 수상스키, 웨이크 보드 등 범주가 다양하다. 레저활동의 활성화 초기에는 별도의 자격 또는 면허가 필요없고 회당 이용 요금만 지불하면 체험할 수 있는 보트나 공기주입식 기구, 서핑 등을 개인 또는 가족 단위로 한 남녀노소의 체험 인구가 증가하기 시작했다.

국민소득의 지속적 향상은 장비를 빌리거나 탑승을 하는 체험활동 뿐 아니라 스쿠버 다이빙, 수상오토바이와 같은 장비를 개인이 소유해 활동하는 전문레저의 모습으로 변화하며 40~50대 층이 주류였다. 낚시인구 역시 40~50대 층에서 20~30대 젊은층으로 확산되며 갯바위는 물론 선상낚시 인구의 꾸준한 증가로 이어졌다.

한국소비자원에 따르면 국내에서 이루어지는 해양레저활동은 레저사업장에서 이용자들에게 레저기구를 대여하거나 태워주는 형태이거나 레저기구를 소유하고 있는 개인들이 동호회 등을 중심으로 하는 취미활동 형태가 대부분이었다. 그러나 2011년부터 2017년 까지 통계를 통해 알 수 있듯이 바다낚시 활동자의 경우 약 355% 급증 했음을 알 수 있다.

〈표 4-10〉 해양레저활동 인원(단위: 명, %)

	바다낚시	요트	윈드서핑	카누	수상스키	스킨스쿠버
2011년	9,597	1,212	1,893	5,293	3,461	6,890
▼						
2017년	43,636	2,216	10,407	5,464	6,846	9,532
증감율	355	83	450	3	98	38

출처: 김충환 경기도청 전문위원, 현대해양 홈페이지

해양경찰청장이 주관하고 발급하는 동력수상레저기구 조종면허(이하, 조종면허) 또한 수상레저활동 활성화 초기에는 수상오토바이를 조종하기 위한 국민적 취득 수요가 높았지만, 이후 해양레저의 대중화, 고급화는 국민소득 3만 불 시대를 바탕으로 바다낚시를 즐기는 개인 또는 동호인들이 낚시어선에 탑승하거나 모터보트를 소유하여 조종하며 낚시레저를 즐기는 문화로 확산됐다.

또한, 지구온난화로 인해 야외활동인구가 증가하는 긍정적인 요소 속에서 전 세계적으로 확산된 ‘코로나19’의 발생은 해양레저산업에 큰 악영향을 줄 것 이라는 전문가들의 예상에도 불구하고 전염병 방역기간 동안 방역 초기에는 내·외부 활동이 위축되는 경향을 보이며 수영, 크루즈 등 실내에서 이루어지는 여가활동은 큰 타격을 입었다. 그러나 방역 중·후반부로 이어지면서 해수욕장, 바다에서 이루어지는 외부 여가활동은 더 높은 성장세로 이어지며 해양레저활동은 우리나라에서도 안정적인 여가문화로 정착했다고 볼 수 있다.

문화체육관광부가 2023년 1월 발표한 2021년도 스포츠산업조사 결과에 따르면 전통적인 스포츠용품 제조업의 성장이 부진한 가운데, 레저스포츠용품 제조업의 매출액과 종사자 수는 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다. 특히, 유람용 보트, 카약 등 스포츠용보트 건조업의 경우 매출액이 24.4% 증가했다.<sup>6)</sup>

6) 나윤흠, “보트, 캠핑 등 레저스포츠용품 제조업 성장...스포츠산업조사 주요 결과”, 2024.1.4., 이로운넷

한국문화관광연구원에 따르면 2023년 1~6월 관광레저 소비지출액이 49조 232억원으로 2019년 동기간 대비 11.4% 증가한 것으로 발표하며<sup>7)</sup> 코로나19 이전의 수준 이상으로 레저산업이 회복 되었음을 보여주고 있다.

### 4.3 조종면허 취득 현황

국민소득의 꾸준한 증가로 인한 사회적, 문화적, 경제적 환경의 변화는 여가활동에 대한 관심 증가와 참여형 여가활동으로 이어졌다. 해양관광 트렌드 분석 결과에 따르면 과거에는 풍경 감상과 해변 산책 등 정적인 활동을 선호하는 비율이 높았지만, 최근에 이르러서는 개인 또는 동호인 클럽을 결성해 해양 또는 내수면에서 수상레저활동에 관심이 갖는 인구가 점차 상승하는 것을 볼 수 있다. 이와 같이 여가를 즐기는 해양관광과 해양레저 트렌드의 변화는 모터보트와 고무보트, 카약, 카누, 패들보드 등 선박이나 기구를 이용하여 수상레저활동을 즐기는 인구의 증가로 이어지고 있다(홍장원 외, 2015).

경제활동의 도시화로 인한 부정적인 이면도 있다. 저출산과 도시로의 인구 집중 현상으로 인해 농·어촌의 인구는 감소하는 반면 도시로 이동한 인구의 해양여가활동을 위한 조종면허 취득자는 매년 증가하며 바다의 주 사용자가 바뀌고 있다. 지난 10년간 조사에 따르면 2012년 약 15만 3,100명의 어가인구는 2021년 약 9만 3,800명으로 약 38.7% 감소했으며, 조종면허 취득자는 2012년 약 12만 6,100명에서 2021년 약 28만 7,500명으로 약 128.0% 증가하였다.

---

7) 양지호, “상반기 관광레저소비 지출, 코로나 이전 수준 회복”, 2023.8.7., 현대경제신문

〈표 4-11〉 어가인구 및 조종면허자수 변화 추이(단위: 명)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
면허 취득 인구	1261	1401	1413	1686	1851	2067	2279	2457	2661	2875
어가 인구	1531	1473	1535	1284	1257	1217	1169	1139	971	938

출처: 김충환 경기도청 전문위원, 현대해양 홈페이지

#### 4.4 모터보트 등록 현황

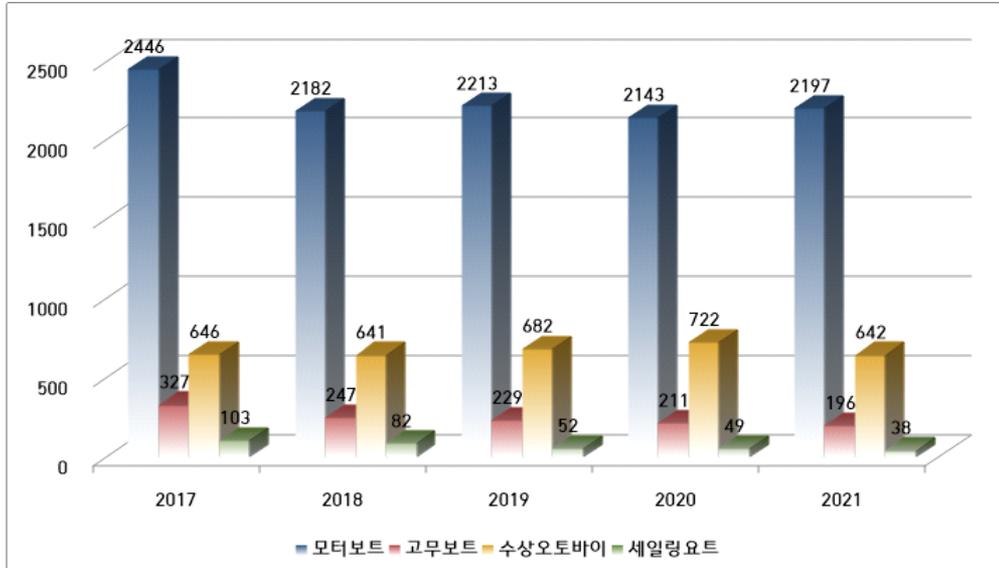
연구의 대상이 되는 모터보트의 경우 압도적인 등록 통계를 보이고 있다. 2006년 등록제도 신설 이후 「수상레저안전법」 상 등록의 대상이 되는 4가지 기구(20톤 미만의 모터보트 및 세일링요트, 추진기관 30마력 이상의 고무보트[공기를 넣으면 부풀고 접어서 운반할 수 있는 고무보트는 제외], 수상오토바이)에 대한 최근 5년간 등록 규모는 다음과 같다.

〈표 4-12〉 연도별 수상레저기구 등록 현황(단위: 척)

	2017	2018	2019	2020	2021
모터보트	2446	2182	2213	2143	2197
고무보트	327	247	229	211	196
수상 오토바이	646	641	682	722	642
세일링요트	103	82	52	49	38

출처: 해양경찰청, 공공데이터포털 홈페이지

〈그림 4-1〉 연도별 수상레저기구 등록 현황(단위: 척)



출처: 해양경찰청, 공공데이터포털 홈페이지

위 현황을 통해 알 수 있듯이 지난 약 10년간 국민소득 증가는 동력수상 레저기구 조종면허 취득자와 낚시인구의 꾸준한 증가로 이어지며, 개인의 모터보트 구매 증가는 개인별 또는 동호인들로 구성된 모터보트 낚시활동자의 급속한 증가로 이어지고 있다.

김충환 경기도청 전문위원의 발표에 따르면, 2023년 보트 구매자들을 대상으로 조사한 결과 응답자 432명 중 남성이 399명으로 앞도적이었으며 연령은 40대가 46%로 가장 높았으며 50대가 26%, 30대가 23% 순 이었다. 거주지에 따른 구매자의 경우 경기도가 33%로 가장 높았으며 나머지 시·도 지역의 16% 내외로 비슷한 비율을 보였다. 응답자의 보트 구매 시기는 3~5년 35%로 가장 높았으며 1~3년 27%, 1년 미만인 8%로 5년 이내 구매자가 무려 70%에 달한다. 이는 최근 5년사이 우리나라의 해양레저시장이 급성장 했음을 보여주고 있는 것이다.

〈표 4-13〉 모터보트 구매 후 경과 연수 비율(단위: %)

1년 이내	1~3년 미만	3~5년 미만	5~9년 미만	10년 이상
8.5	26.9	35	20.1	9.5

출처: 김충환 경기도청 전문위원, 현대해양 홈페이지

특히, 구매 모터보트의 크기에 주목 할 필요가 있다. 우리나라의 레저보트의 경우 4~6m 구간이 45%, 6~9m 구간이 36%를 차지하며 이중 낚시용으로 사용되는 4~6m급 500kg~1톤 이내의 FRP(Fiberglass Reinforced Plastic, 유리섬유 강화플라스틱) 모터보트 구매량이 높다는 점이다. 이는 개인이 소유하는 모터보트가 급증함을 나타내는 지표로 해석할 수 있다.

〈표 4-14〉 모터보트 길이별 분포 현황(단위: %)

4m 미만	4~6m 미만	6~9m 미만	9~12m 미만	12m 이상
13	44.7	36	5.1	1.2

출처: 김충환 경기도청 전문위원, 현대해양 홈페이지

모터보트의 구매량 증가에 큰 요인 중 하나로 작용하는 원산지의 경우, 한국내 수요자들은 구매 접근성이 좋은 국산제조 보트를 선호하고 있다. 이로인해 한국산 모터보트의 구매율이 35.2%로 국내에서 부동의 1위를 차지하며, 미국과 일본을 합친 비율보다 높았다. 이는 국내 조선업체들이 수상레저 시장의 바다낚시인구 증가와 모터보트 수요에 초점을 맞춘 마케팅에 따른 것으로 분석된다.

〈표 4-15〉 모터보트 제조국별 구매 비율(단위: %)

한국	미국	일본	중국	프랑스	영국	독일	기타
35.2	20.0	13.4	7.2	6.9	6.0	5.3	6.0

출처: 김충환 경기도청 전문위원, 현대해양 홈페이지

#### 4.5 해양레저활동 사고 통계

우리나라의 해양레저활동은 활동자 보호와 편의 중심으로 만들어진 법제도적 성격이 강하다. 「수상레저안전법」 제3장(안전준수의무)과 제4장(안전관리)을 통해 안전사고 및 위법행위에 대한 법제도적 장치를 마련하였으나, 여전히 국민여가 활성화 측면의 규제완화적인 정부의 기조가 계속되고 있다. 이는 경제활성화 측면의 긍정적인 부분이 상당하지만 안전관리의 사각지대에 대한 문제점은 해결하지 못하고 있는 것이다. 최근 4년간 발생한 전체 해양사고를 낚시어선과 레저기구를 포함하여 7가지로 분류하여 확인 결과, 전체 7,012건의 중 레저기구의 비중이 3,548건으로 50.59%를 차지했으며 낚시어선 보다 3.1배 높은 발생률을 나타냈다.

〈표 4-16〉 선종별 해양사고 발생 현황(단위: 건)

	여객선	화물선	유조선	예인선	레저 기구	낚시 어선	기타	계
2018	34	135	70	147	733	232	119	1,470
2019	47	116	83	205	892	278	160	1,781
2020	35	136	71	168	923	301	135	1,769
2021	40	171	78	239	1,000	294	170	1,992
계	156	558	302	759	3,548	1,105	584	7,012

출처: 해양경찰청, 공공데이터포털 홈페이지

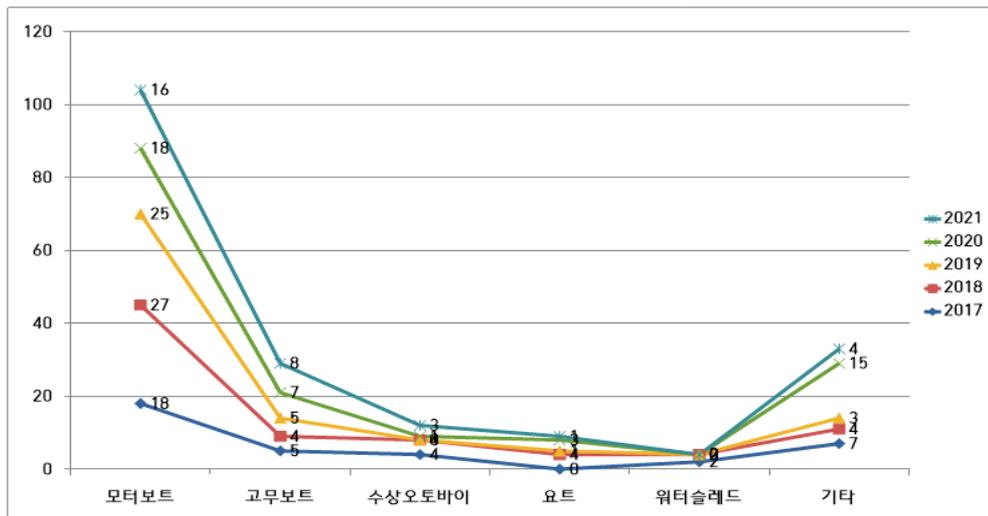
이중 해상에서 동력수상레저기구를 이용한 활동 중 사망 및 부상이 발생한 인명사고는 매년 30건 이상 꾸준히 발생하고 있다. 이중 모터보트의 사고는 앞서 확인한 압도적인 등록 현황에 비례하여 가장 높은 사고발생 통계를 보이고 있다.

〈표 4-17〉 기구별 레저기구 인명피해 사고 현황(단위: 건)

	모터보트	고무보트	수상 오토바이	요트	워터 슬레드	기타
2021	16	8	3	1	0	4
2020	18	7	1	3	0	15
2019	25	5	0	1	0	3
2018	27	4	4	4	2	4
2017	18	5	4	0	2	7
계	104	29	12	9	4	33

출처: 해양경찰청, 공공데이터포털 홈페이지

〈그림 4-2〉 기구별 레저기구 인명피해 사고 현황(단위: 건)



출처: 해양경찰청, 공공데이터포털 홈페이지

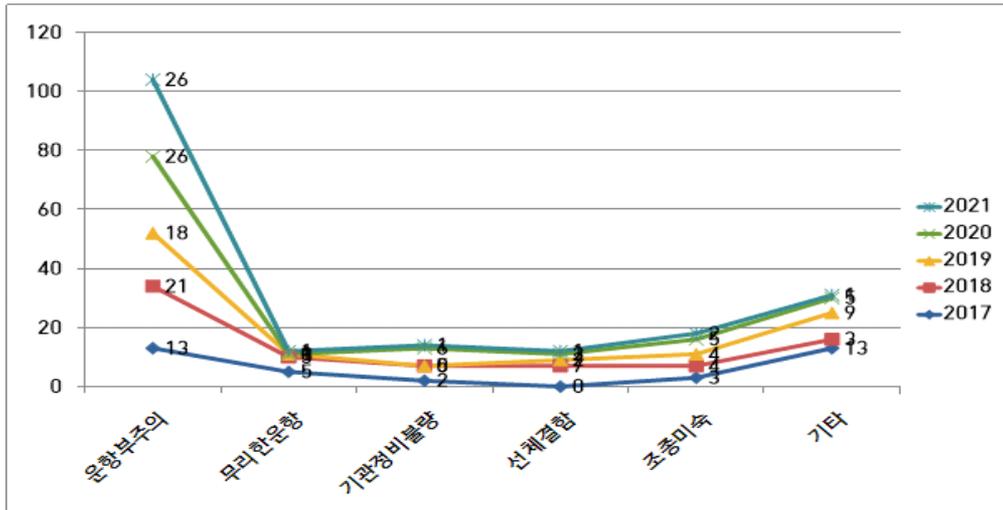
위 레저사고의 주요 원인으로 조종자의 운항 부주의나 무리한 조작, 조종 미숙 등 인적과실에 의한 경우가 대부분이어서 레저활성화를 위한 지나친 규제완화 보다는 안전한 레저활동을 위한 범정부적 대안이 필요한 시점이다.

〈표 4-18〉 원인별 레저기구 인명피해 사고 현황(단위: 건)

	운항 부주의	무리한 운항	기관정비 불량	선체결함	조종미숙	기타
2021	26	1	1	1	2	1
2020	26	0	6	2	5	5
2019	18	1	0	2	4	9
2018	21	5	5	7	4	3
2017	13	5	2	0	3	13
계	104	12	14	12	18	31

출처: 해양경찰청, 공공데이터포털 홈페이지

〈그림 4-3〉 원인별 레저기구 인명피해 사고 현황(단위: 건)



출처: 해양경찰청, 공공데이터포털 홈페이지

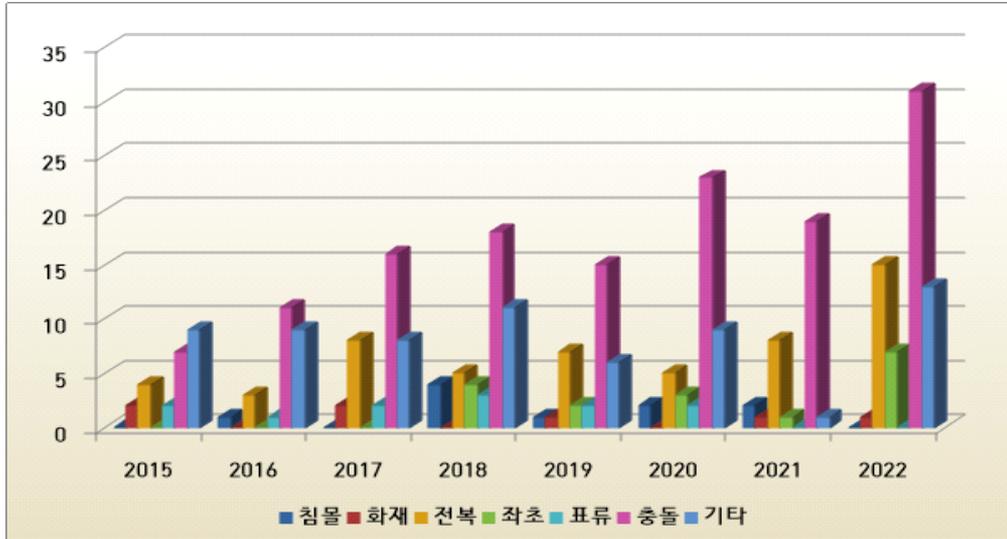
다음 인명사고의 유형별 통계에서 알 수 있듯이 레저기구의 지속적인 증가와 함께 사고의 발생빈도 역시 급격히 증가하고 있다. 2015년부터 2022년까지 해양경찰청이 발표한 자료에 의하면 2015년 총 24건 발생해 2022년 67건으로 조사기간 사고건수는 지속적으로 증가 추이를 보이고 있으며, 8년 누적통계 중 충돌이 140건으로 가장 높았으며 전복 55건, 좌초 17건, 표류 12건, 침몰 10건, 화재 7건, 기타 66건 순 이었다. 특히 충돌과 전복, 침몰이 상위 1~3위로 집계된 점은 고위험성이 내재되어 있는 해상에서 다소 소형화되어 있는 수상레저기구의 사고발생시 인명사고로 이어질 수 있는 취약성을 여실히 보여주고 있다.

〈표 4-19〉 유형별 레저기구 인명피해 사고 현황(단위: 건)

	침몰	화재	전복	좌초	표류	충돌	기타
2021	2	1	8	1	0	19	1
2020	2	0	2	3	2	23	9
2019	1	1	7	2	2	15	6
2018	4	0	5	4	3	18	11
2017	0	2	8	0	2	16	8
계	9	4	30	10	9	91	35

출처: 해양경찰청, 공공데이터포털 홈페이지

〈그림 4-4〉 유형별 레저기구 인명피해 사고 현황(단위: 건)



출처: 해양경찰청, 공공데이터포털 홈페이지

#### 4.6 해양레저활동 주요 사고 사례

해양레저활동 사고 사례 분석을 위해 해양안전심판원의 재결서를 검토하였다. 해양안전심판원은 준사법적인 절차에 따라 선박의 운항 등으로 발생하는 해양사고의 원인을 규명해 해양 안전을 확보하고 사고를 예방하는 기능을 수행하는 기관으로, 선박 관련 사고가 발생하면 조사와 심판을 거친 후 일반 법원의 판결문이라고 할 수 있는 재결서를 작성한다. 2016년부터 2020년까지 수상레저기구로 발생한 사고 관련 재결서는 총 15건으로 충돌이 8건으로 가장 많으며, 그 외 좌초와 침몰, 접촉, 인명사상, 전복, 기타 등이 각각 1건이었다. 수상레저활동 중 발생한 사고의 주요 내용을 재결서를 참고하여 정리하면 다음과 같다(홍장원 외, 2021).

〈표 4-20〉 해양레저활동 관련 주요사고 사례

구분	주요내용
충돌	<p>[사례 1] 모터보트와 모터보트 충돌사건</p> <p>■ 내용: 항행중인 모터보트 A호의 선장이 떨어진 휴대폰을 줍기위해 고개를 숙이다가 중심을 잃으면서 조타기를 오른쪽으로 급격히 돌려 A호가 인근 해상에서 닻을 놓고 낚시를 하던 모터보트 B호를 가격</p> <p>■ 판단: A호 선장에게 시정 권고</p>
	<p>[사례 2] 모터보트와 모터보트 충돌사건</p> <p>■ 내용: 모터보트 A호가 면허없이 과도한 속력으로 항행하다가 무역항 내에서 파제제와 접근하여 항행하던 모터보트 B호와 충돌</p> <p>■ 판단: 모터보트 A호를 항행한 해양사고 관련자 A에게 시정 명령</p>
	<p>[사례 3] 모터보트와 수상오토바이 충돌사건</p> <p>■ 내용: 시정이 양호한 주간에 마곡유원지의 좁은 수역에서 모터보트의 경계 소홀로 인한 부적절한 피항 협력 동작을 한 것과 수상오토바이가 탑승자 안전관리와 경계를 소홀히 하고, 부적절하게 운항하다 충돌</p> <p>■ 판단: 모터보트와 수상오토바이 관련자 시정 권고</p>
	<p>[사례 4] 해경정과 모터보트 충돌사건</p> <p>■ 내용: 시계가 제한된 주간에 모터보트가 무중신호를 울리지 않은 채 과속으로 운항하면서 레이더 사용 미숙으로 해경정을 충돌 시 까지 발견하지 못하고 해경정 진행 방향으로 항해하다 충돌, 다만 해경정이 무중신호를 울리지 않은 채 안전하지 않은 속력으로 항해하면서 레이더 경계를 소홀히 함</p> <p>■ 판단: 해경정과 모터보트 관련자 시정 권고</p>
	<p>[사례 5] 요트와 요트 충돌사건</p> <p>■ 내용: 국제요트대회 경기에서 좌현 태킹중인 요트 A호가 경계 소홀로 요트 B호를 발견하지 못해 피하지 아니함으로써 충돌 발생 다만 우현 태킹중인 요트 B호가 적극적인 피항 협력 동작을 아니한 것도 일부 원인임</p> <p>■ 판단: 요트 A호와 요트 B호 관련자 시정 권고</p>

좌초	<p>[사례 1] 모터보트 좌초사건</p> <p>■ 내용: 모터보트 선장이 부산 송도해수욕장 인근 해상에서 속칭 반잠수로 불리는 기술을 시도하다가 레버 조작 실수로 속도를 제어하지 못하고 방파제로 돌진하며 발생</p> <p>■ 판단: 시정 권고</p>
접촉	<p>[사례 1] 모터보트 양식장 뗏목 접촉사건</p> <p>■ 내용: 선장이 야간에 술에 취한 상태에서 과속으로 모터보트를 운항하다가 진로 앞에 있던 굴 채취용 뗏목을 발견하지 못하여 발생</p> <p>■ 판단: 시정 권고</p>
침몰	<p>[사례 1] 모터보트 침몰사건</p> <p>■ 내용: 모터보트가 계류장에서 손상된 우현 주기관의 과급기를 떼어내어 선외로 반출한 상태에서 수리부품(중고 과급기) 구입을 위해 대기하다가 태풍 내습에 따른 선체 손상을 방지하기 위해 계류장 전면 해상으로 이동하여 정박 중, 기상 악화로 선체가 동요되면서 배기관을 통해 들어온 해수가 곧바로 기관실에 유입 되어 침몰</p> <p>■ 판단: 시정 권고</p>
	<p>[사례 2] 모터보트 침몰사건</p> <p>■ 내용: 모터보트가 해역정보 확인을 소홀히 하여 해운대해수욕장의 모래유출 방지용으로 설치된 수중 구조물의 위로 항해를 함으로써 동수중 구조물에 접촉되면서 선체가 심하게 파손 되어 침몰</p> <p>■ 판단: 시정 권고</p>
전복	<p>[사례 1] 모터보트 전복사건</p> <p>■ 내용: 모터보트 조종자의 무리한 운항과 해안파 주의 소홀로 모터보트가 선작장으로 접근하기 위하여 우선회하는 순간 높은 해안파를 우현 선미에서 받고 선체가 좌현으로 대각도 횡경사되면서 복원력을 상실하여 전복</p> <p>■ 판단: 시정 권고</p>
침수	<p>[사례 1] 모터보트 침수사건</p> <p>■ 내용: 모터보트 소유자가 용도에 부적합한 볼밸브를 선저오수 배수구 마개로 사용하면서 정비를 소홀히 하여 수밀이 불량해진 볼밸브를 통하여 해수가 유입되어 침수 발생</p> <p>■ 판단: 시정 권고</p>

출처: 해양안전심판원

해양안전심판원 재결서를 바탕으로 수상레저기구 관련 사고 발생 현황을 검토한 결과, 수상레저기구 관련 사고는 대부분 선박이나 구조물과 충돌해 발생하며 그 과정에서 물적·인적 피해가 수반되고 있다. 또한 대부분의 사고가 조종자의 조종 기술이 미숙하고 수상레저기구를 다루기 위한 기본적인 지식이 부족해서 발생하는 것으로 나타났다. 즉, 항행 중 경계요령 미흡, 해상경험과 판단능력 부족, 선박운용과 항해계기 조작 미숙, 안전의식 부재 등 안전한 수상레저활동을 위한 기본 지식이 갖추어지지 않았다는 점에서 사고 원인을 찾을 수 있다(홍장원 외, 2021).

정부는 증가하는 해양사고 예방을 위해 ‘해로드’<sup>8)</sup> 등 해양레저 활동자를 위한 안전관리 개선 시스템 등을 마련하였지만 국민여가 활성화와 함께 해양레저기구의 신규 건조와 자율적인 레저활동은 여전히 증가추세임에도 사실상 ‘구명조끼’와 ‘119 사고신고 핫라인’에만 의존하고 있는 안전관리 체제속에서 대형선박, 연안의 위험지형, 장애물, 기상이변 등으로 사고의 위험에 놓여 있는 것이 레저보트 안전관리의 현실이다.

#### 4.7 소결

3장에서는 미국, 일본과 같이 해양영토가 넓고 해양레저제도가 정착되어 있는 선진국의 관리체계 비교를 통해 우리나라의 규모나 시스템적으로 다소 부족한 부분을 확인할 수 있었다. 4장에서는 각종 지표를 통해 해양낚시인구와 모터보트의 증가, 선진국들의 낚시레저산업 육성, 한국 정부의 레저활성화 정책, 코로나-19 이후 플렉스한 국민적 정서의 변화 등을 통해 모터보트를 이용한 낚시 활동의 증가를 예상할 수 있었다.

또한, 조종면허의 취득률과 모터보트의 등록 현황의 지속적인 증가추이 속에서 어선을 제외한 전체 해양사고 중 레저기구의 발생 비중이 절반을 넘었으며, 레저기구의 사고 발생률이 낚시어선 보다 3.1배 높게 나타났다. 이중 모터보트의 인명사고 비중이 단연 압도적이었으며 해상 교통량이 많고 각종

8) 2014년10월1일 해양수산부가 시작한 대국민 안전서비스로 항법장비를 갖추지 못한 소형선박이나 해양레저활동 이용자에게 스마트폰의 위치정보(GPS)를 이용해 자신의 위치와 이동경로 및 SOS 기능을 제공하는 해양 안전 어플리케이션

장애물이 산재한 연안 해상에서의 활동은 충돌로 인한 전복, 침몰 등 사망에 이를 수 있는 고위험과 개인의 자유로운 활동으로 인한 위법행위는 물론 사고발생시 구조 대응 지연에 대한 문제점을 안고 있다. 이는 비교 대상인 낚시어선과 같은 규제적 성격의 법제도적 보완이 필요함을 시사하고 있다.

## V. 모터보트 활동 문제점 및 개선방안

### 5.1 활동행태 및 법제도적 문제점

#### 5.1.1 미신고 낚시어선업 행위

선상낚시의 인기 증가와 개인의 모터보트 등록량의 누적은 과거 개인이나 가족만이 탑승해서 활동하던 영역에서 벗어나 개인이 소유하고 있는 모터보트를 이용해 낚시행위를 목적으로 자신이 속해 있거나 함께 활동하는 낚시동호인들을 SNS 등 다양한 채널을 통해 모집해 수고비를 받고 탑승시켜주는 ‘모터보트의 낚시어선화 양상’의 문제가 제기되고 있다.

현행 「낚시 관리 및 육성법」 제25조(낚시어선업의 신고) 제1항을 통해 낚시어선업을 하고자 하는 자는 관할 지자체장에게 신고하도록 하고, 같은법 시행령 제16조(낚시어선업의 신고요건 등) 제1항 제1호를 통해 총톤수 10톤 미만의 어업허가를 받은 어선만을 낚시어선 신고의 필수요건으로 정하고 있다. 결국, 국내 모든 모터보트는 「유선 및 도선 사업법」에 따른 유선사업으로 등록되지 않는 한, 크기를 불문하고 단순 낚시만 가능하며 돈을 받고 낚시객을 보트에 태워주는 영업행위는 1년이하의 징학 또는 1천만원 이하의 벌금에 처해지는 불법인 것이다.

사실상 모터보트의 낚시행위를 「수상레저안전법」에서 레저행위로 정의하기 때문에 미신고 낚시어선업으로 단속을 하기 위해선 수고비 명목으로 돈을 주고받은 증거의 확보가 반드시 필요하다. 하지만 현금을 주고 받은 증거를 관련자들의 진술로는 사실상 단속이 어려운 현실이다. 이로 인해 낚시어선보다 크기는 작지만 레저활동으로 출항시 해양경찰의 안전관리를 피할 수 있는 허점을 낚시객들은 클럽 활동을 통해 역으로 이용하고 있는 것이다.

모터보트를 이용한 낚시행위는 「수상레저안전법」의 제도권 안에서 보호를 받고 있는 개인의 레저활동이지만 낚시어선은 「낚시 관리 및 육성법」의 규제를 받고 있다. 이는 단순한 사업의 유/무만 놓고 비교할 문제가 아니다.

낚시조업을 전문으로 하는 모터보트의 행태는 낚시어선과 크게 다르지 않은 모습이기 때문이다. 모터보트의 경우 선박의 용도와 톤수에 따른 다른 법 적용으로 상대적으로 자유로운 활동을 하고 있다.

〈표 5-1〉 선박 등록 및 적용법률 비교

	적용대상	선박등록	사업의 신고	선령(船齡) <sup>9)</sup>
모터 보트	20톤 미만 레저보트	수상레저안전법	해당없음	제한없음
낚시 어선	10톤 미만 어선	어선법	낚시 관리 및 육성법	목선:20년 이하 강선,FRP:25년 이하

출처: 국가법령정보센터 홈페이지

2019년 8월 포항해양경찰서의 보도<sup>10)</sup>에 따르면 관계기관에 신고를 하지 않고 개인 소유의 모터보트를 이용해 포항시 관할 해상에서 낚시객들에게 돈을 받고 선상낚시를 한 혐의로 미신고 낚시어선업자를 적발하였으며, 같은해 10월에도 태안군 영목항에서 개인의 모터보트를 이용해 낚시객으로부터 1명당 8만원씩을 받고 미신고 낚시영업<sup>11)</sup>을 한 자를 적발하였다. 2021년 11월에는 보령시 원산도 인근에서 동력수상레저기구 조종면허가 없는 자가 개인의 무등록 모터보트에 지인을 태워 야간 선상낚시<sup>12)</sup>를 한 혐의로 적발됐다.

이와 같은 개인의 모터보트 활동인원 증가와 탑승인원의 승객화는 개인의 여가를 목적으로 하는 제도적 테두리 안에서 마치 법의 보호를 받으며 낚시만을 목적으로 전문적인 조업을 하는 낚시어선화의 양상으로 변모하며 제도상 여러 문제점을 야기하고 있다.

9) 선박을 진수한 날부터 경과한 기간(선박항해용어사전, 공길영 편저)

10) 문석준, “포항해경, 불법 선상 낚시 레저보트 영업 50대 검거”, 2019.8.29., 노컷뉴스

11) 최두선, “레저보트 불법 낚시영업 주의보... 태안해경 50대 검거해 조사 중”, 2019.10.22., 한국일보

12) 이진영, “보령해경, 야간 불법 낚시한 레저보트 적발”, 2021.11.29., 뉴스프리존

### 5.1.2 입출항 및 활동의 자유

낚시어선의 경우 「낚시 관리 및 육성법」 제33조(출입항 신고 등) 제1항에 따른 별지 서식의 승선원 명부를 작성해 관할 출·입항 신고소장에게 제출해 출항전 점검을 받는 반면, 모터보트의 경우 「수상레저안전법」 제23조(원거리 수상레저활동의 신고) 제1항에 의거 출발항으로부터 10해리 이상 벗어나 활동하는 경우만 신고하게 되어 있다.

영업구역 또한 낚시어선은 법 제27조(영업구역) 제1항 선적항이 속해 있는 관할 시·도 까지로 제한하고 있으나 모터보트는 법 제30조(수상레저활동 금지구역의 지정 등) 제1항 의거 안전을 위하여 지정된 금지구역을 제외한 곳은 원거리 활동 신고만 한다면 국내 해상은 모두 활동할 수 있는 것이다.

낚시어선은 어선법에 따른 등록된 어선으로서 사고대응 및 출입항 신고의 자동화를 위해 「선박패스(V-Pass) 장치 등의 설치기준 및 운영 등에 관한 고시」 의거 선박패스(V-Pass)를 의무설치하고 있어 안전관리를 위한 실시간 위치 확인이 가능한 반면 모터보트는 어선법의 적용을 받지 않아 V-Pass 의무설치 선박에 해당되지 않아 해상에서의 위치 파악이 불가하다.

### 5.1.3 승객의 음주와 무면허자의 조종

낚시어선은 「낚시 관리 및 육성법」 제35조(안전운항 등을 위한 조치) 제2항에 의거 승객의 음주 금지에 대한 사항을 각 지자체 고시를 통해 정하고 있는 반면, 모터보트는 「수상레저안전법」 제27조(주취 중 조종 금지) 제1항에 의거 조종자의 주취 운항을 금지할 뿐 운전을 하지 않는 탑승자에 대한 음주규정이 전무한 실정이다. 특히, 「수상레저안전법 시행령」 제4조(조종면허 대상 및 기준) 제1항에 따라 최대출력 5마력 이상인 동력수상레저기구를 조종면허 대상으로 하고 있어 5마력 미만의 경우 감독자 없이도 무면허 레저활동을 할 수 있는 제도적 사각지대에 있다. 결국 5마력 이하의 모터보트는 출항지로부터 10해리까지 연안해상까지 운항규칙만 준수하면 언제든지 활동할 수 있는 안전과 불법행위가 발생할 수 있는 문제점이 있는 것이다.

〈표 5-2〉 낚시어선 및 레저기구의 승객 음주 규정 비교

	낚시어선	레저보트
적용법령	지자체 고시, 조례, 규칙	-
승객의 음주	금지	가능

출처: 국가법령정보센터 홈페이지

〈표 5-3〉 인천광역시 남동구 고시 제2016-92호

제9조(낚시어선 안전운항을 위한 준수사항)

낚시어선의 승객은 낚시어선의 안전운항을 위하여 다음 각 호의 사항을 준수 하여야한다.

1. 낚시어선의 안전운항을 위한 낚시어선업자 및 선원의 지시나 주의사항을 반드시 준수하여야 하며, 안전운항 등에 방해가 되는 행위를 하여서는 아니된다.
2. 낚시어선의 승선정원을 초과하여 승선을 요구하는 행위를 하여서는 아니 된다.
3. 승선에 부적격한 사람의 승선을 요구하여서는 아니된다.
4. 추락사고의 원인이 되는 약물복용·음주·가무 행위를 하여서는 아니된다.
5. 승객명부의 기재 내용을 확인을 위한 낚시어선업자 및 선원의 신분증 제시 요구에 따라야 한다.
6. 안전사고 예방을 위하여 모든 낚시승객은 반드시 구명조끼를 착용하여야 한다.

출처: 인천광역시 남동구청 홈페이지

#### 5.1.4 해양환경 훼손 및 생태계 파괴

낙시어선의 경우 「낙시 관리 및 육성법」 제7조(수면 등에서의 금지행위) 제1호를 통해 바다로 오물이나 쓰레기를 버리는 행위를 과태료로 금지하고 있는 반면, 모터보트의 경우 「수상레저안전법」 상 처벌조항이 마련되어 있지 않은 상태로 「경범죄처벌법」 제3조 제1항 제11호(쓰레기 투기)에 따라 범칙금을 부과하는 정도로 그치고 있는 실정이다.

바다의 특성상 해안으로 밀려오는 쓰레기는 발생하는 전체 쓰레기 양의 일부에 불과하다. 낙시 인구가 1,000만명에 이를것으로 예상하는 현재 낙시로 인해 눈에 보이는 것들보다 훨씬 많은 양의 낙시 쓰레기들이 바닷속에 있을 것으로 예상하고 있다. 낙시줄, 바늘, 추, 찌, 각종 일회용품과 담배꽂초까지 바다는 인간의 여가활동으로 오염되고 있으며 바닷속에 가라앉아 있는 낙시용품들로 인해 거북이나 고래류 등과 같은 보호종까지 죽어서 발견되는 경우가 심심치 않다.

한국의 4개 권역 55개 지점에서 낙시 쓰레기의 양과 특성을 조사했다. 그 결과, 쓰레기의 수는  $4.3 \pm 4.2$  (n/m<sup>2</sup>), 무게는  $13.4 \pm 18.1$  (g/m<sup>2</sup>)이었고, 가장 많이 발견된 품목은 낙시줄(<1m)이었다. 낙시줄, 낙시 바늘, 추와 같은 해로운 낙시 쓰레기는 전체 쓰레기의 50.9%를 차지하여 야생 동물에 심각한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 2013부터 2020년까지 바다를 탐사하는 전문 스쿠버들 촬영한 해양쓰레기와 생태계 피해를 기록한 사진 43건을 분석한 결과 67%가 2020년에 발견된 것이며, 86%가 상업용 어구이고 14%가 낙시줄로 인한 것이었다(이종수 외, 2023).

모터보트에서의 낙시로 인한 해양환경 훼손의 정도를 실측하기는 어려운 실정이다. 이는 원거리 활동을 제외한 근거리에서 활동하는 모터보트의 출입항 통계 조차 파악할 수 없는 현 제도상의 하계 때문이다. 그렇기에 연안 및 연근해에서 승객들을 태우고 낙시행위를 하는 낙시어선 출입항현황을 통해 연간 바다 선상낙시인구를 예상해 볼 수 있다.

〈표 5-4〉 2022년 낚시어선업 현황 (단위: 척, 천명)

시도별	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
신고척수	4,487	4,543	4,595	4,536	4,422	4,383

구 분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
승객수	2,155	1,957	2,065	2,959	3,429	4,149

구 분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
승객수	4,284	4,815	5,073	5,281	5,189

출처: 해양수산부 홈페이지

표에서 알 수 있듯이 매년 사업신고를 하는 낚시어선은 4,000척 이상이며, 2020년부터는 연간 승객수가 5백만명 이상을 유지하고 있다. 앞서 매년 2,000척 이상 신규 등록하는 모터보트 통계를 바탕으로 2023년 현재 등록된 모터보트를 약 3만척 이상으로 추정하고 있다. 그렇다면 낚시어선 대비 상대적으로 활동의 제약을 받지 않는 모터보트의 매년 낚시 조업을 목적으로 한 출입항 현황도 상당할 것으로 예상할 수 있다. 이에따른 해양환경 보전을 위한 법 제도적 규제장치가 필요한 시점이다.

## 5.2 개선방안

국민소득의 증가와 여가활동의 확대는 바다 낚시인구 및 모터보트의 증가로 이어졌다. 이는 국민여가 활성화가 기반이 되어 있는 「수상레저안전법」의 보호를 받으며 여가가 아닌 조업으로 변질되는 ‘모터보트의 낚시어선화 양상’이라는 제도적 약점의 결과인 것이다. 앞으로 이러한 문제점을 해결하지 못한다면 해양범죄 증가, 해양생태계 훼손, 해양사고 증가, 어족자원 고갈 등 직면하고 있는 문제들의 악화를 피할 수 없을 것이며 여가활동으로 인한 빈부격차의 가속화는 사회적 이질감은 물론 정부 정책에 대한 불신으로 이어질

수 있다. 따라서 모터보트에 대한 실효적인 제도적 관리가 필요하며 관계 법률과의 비교를 통해 몇 가지 개선 사항에 대해 기술하고자 한다.

### 5.2.1 출·입항 신고 및 위치표시 의무화

해상의 특수성은 높은 위험성을 내포하고 있다. 그럼에도 레저 활성화의 측면으로 향해있는 「수상레저안전법」은 수상레저활동을 근거리와 원거리로 이원화하고 있다. 출항지가 속해 있는 행정구역상 해상의 범위를 영업구역으로 하는 낚시어선과 달리 10해리 이내 연안은 누구의 통제도 없이 자유롭게 항해할 수 있으며, 10해리 이상으로 항해하고자하는 경우 원거리수상레저활동 신고만 하면 대한민국 영해 어디든 항해 수 있는 것이다.

이는 수상레저활동상 원거리 개념을 삭제하고 낚시어선과 같은 활동범위를 제한할 필요성이 제기되는 대목이다. 원거리 개념의 삭제를 통해 모든 수상레저활동자의 출항신고를 의무화되 국민편의를 위해 신고 방법은 현행 모바일, 인터넷, 현장신고 등을 유지하고 시스템 고도화를 계속한다. 또한, 사고발생에 대응하기 위해 GPS기반 위치표시제도를 신설하고 이에 따른 보조금 지원사업을 통한 설치를 장려하여 평시 항해 안전을 모니터링 하고 사고 발생시 신속한 구조대응을 할 수 있도록 안전관리 서비스를 제공하며, 지속적인 유지관리 및 통계 관리 시스템 구축을 통해 안전관리에 큰 효과가 있을 것으로 본다.

### 5.2.2 승객의 음주금지

현행 「낚시 관리 및 육성법」의 적용을 받는 낚시어선의 경우, 법령 및 지자체 고시를 통해 승객의 음주를 금지하고 있다. 안전관리를 하는 선장이나 선원이 선내 있음에도 안전관리적 측면에서 조종자 뿐 아니라 승객까지도 금지하고 있는 것이다. 이는 해상에서의 위험성과 사고발생시 재난으로 확대될 수 있는 위험성과 특수성을 적극 반영한 것으로 해석된다.

하지만 「수상레저안전법」은 제27조(주취 중 조종금지)를 통해 조종자에

대한 음주만을 금지하고 있다. 비록 선박과 보트라는 차이로 인해 등록부터 다른 법령의 적용을 받고는 있지만 해상에서의 낚시행위는 같다고 보아야 한다. 위험성이 내재되어 있는 해상에서의 활동에서 탑승자의 음주를 용인하는 것은 안전관리의 측면 뿐 아니라 해양레저의 활성화의 측면에서도 윤리적으로 바람직하지 못하다. 따라서 모터보트 조종자를 포함한 모든 탑승자의 음주를 금지하도록 법령 개선이 요구된다.

### 5.2.3 활동자의 폐기물 투기 금지 신설

「낚시 관리 및 육성법」은 제7조(수면에서의 금지행위)와 제35조(안전운항 등을 위한 조치) 제3항 제4호를 통해 낚시어선의 선장, 선원은 물론 승객을 대상으로 해양쓰레기, 폐기물, 분노 등 투기를 금지하고 있다.

반면, 「수상레저안전법」은 모터보를 조종하는 활동에 초점을 맞춘 안전장비 착용, 운항규칙 준수, 무면허·주취조종 금지, 사고의 신고 등 순수 레저활동의 안전준수 의무에 대한 규정만 있다. 하지만 낚시활동도 레저활동의 범주에 포함되고 오히려 낚시를 목적으로 활동하는 모터보트의 증가 추세를 감안한다면 낚시 중 수중으로 유실된 유해금속 성분이 포함된 낚시용 추, 인조미끼 등으로 인한 수중 훼손과 해양 쓰레기·폐기물 투기로 인한 환경오염 영향도 간과 할 수 없다.

현행 「수상레저안전법」 상 레저활동의 개념을 낚시행위를 제외한 기구를 조작하는 행위로 개정은 어렵다. 따라서 「낚시 관리 및 육성법」의 적용범위에 ‘수상레저안전법 제2조(정의) 제6호에 따른 수상’을 포함해 레저기구를 이용한 낚시행위에 대한 해양환경 훼손에 대한 도덕적인 규제와 낚시 중 유실된 ‘유해 낚시도구 보고제도’를 도입하여 해양환경 영향 분석 및 수중정화활동 사업의 자료로 활용토록 개선이 필요하다.

### 5.3 소결

현행 바다낚시를 하는 선박이나 보트들은 사용목적에 따라 개별법을 적용을 받고 있다. 낚시어선과 모터보트는 규모나 활동 영역이 비슷함에도 낚시어선업의 신고 여부에 따라 활동의 법 적용이 상이한 문제가 발생하고 있다.

특히, 낚시를 하는 모터보트들이 지속적으로 늘어나고 있는점이 주의할 대목이다. 낚시를 전문으로 출항하기 때문에 음성적 수고비 명목의 돈을 받고 수상레저활동의 탈을 쓴 상태로 ‘미신고 낚시어선업 사업’을 하는 ‘모터보트의 낚시어선화 양상’ 현상이 발생하고 있다. 또한, 활동자들의 증가는 법제도적 사각지대를 보란듯이 이용하며 해양생태계 회손, 어족자원 고갈, 선내 음주 등 해양질서를 어지럽히고 있는 것이다.

이러한 문제점 지속시 법제도적 불합리성으로 인한 어업인과 레저활동자 간의 대립 등 2차적 문제점 발생의 파급효과도 예상할 수 있다. 바다에서 모터보트를 이용한 낚시행위는 앞으로도 계속될 것이며 파생되는 문제점에 대한 범정부적 개선이 필요하다.

## VI. 결론

### 6.1 연구요약

본 연구는 국민소득 증가와 주 5일제 근무 정착에 따른 여가시간 증가로 인해 해양레저 인구의 지속적인 증가 상황에서 특히, 바다낚시 활동자의 증가에 주목하였으며, 이 중 낚시활동을 위해 모터보트에 탑승해 활동하는 자들이 지속적으로 증가함에 따라 발생하는 문제점을 현행 법제도상 관리체계를 통해 낚시어선과 비교하여 분석하였다.

우선, 이론적 배경을 통해 해양 재난안전의 법체계와 해양레저 활동의 개념 및 해양경찰청의 법적 지위, 역할 등을 확인하였으며, 선행연구 및 「수상레저안전법」 제개정의 배경과 모터보트에 관한 제반 규정, 「낚시 관리 및 육성법」 등을 통해 법제도 상의 차이점을 비교하였다.

또한, 미국 및 일본의 해양레저 안전관리 체계를 우리나라의 법제도와 비교하여 차이점을 알아보고 해양 낚시활동의 변화 추이와 모터보트의 증가 및 사고 통계를 등을 통해 모터보트 활동이 단순히 보트를 조종하는 레저활동이 아닌 낚시를 위한 활동으로 변질되면서 발생하는 불법행위와 안전관리 상 문제점 등을 도출하고 개선방안을 제시하였다.

첫째, 「수상레저안전법」 상 모터보트에서 이루어지는 낚시행위가 해양레저활동으로 분류되고 있어 원칙적으로 탑승객으로부터 돈을 받고 영업을 할 수 없음에도, 자율적 출입항, 위치표시 의무 없음 등 국민여가 활성화 측면에서 활동자에게 유리하게 제정된 법제도로 인해 음성적으로 돈을 받고 낚시 영업을 하는 모터보트들이 생겨나고 있다. 이는 「낚시 관리 및 육성법」 상 휴어기 어가소득 보전을 위해 어선으로 허가된 선박만 지차체 신고필증을 득하고 영업하는 “낚시어선” 과 법적 형평성의 문제가 발생하고 있다.

둘째, 출입항 및 자유로운 활동으로 인한 문제이다. 모터보트는 원거리활동자(출항지로부터 10해리 이상)만 해양경찰관서에 출입항 신고를 강제하고 있으며 영해를 벗어나지 않는 한 국내 연안을 동, 서, 남해 어디든 항해할 수

있다. 이로 인해 출항지로부터 10해리를 넘지 않는 모터보트들은 일일 출항현황(척수, 인원)은 확인할 방법이 없다. 이로 인해 모터보트의 사고 발생시 대응에 대한 문제점이 발생한다. 반면, 낚시어선은 제한된 영업구역 내에서 선박 위치표시 장치를 켜놓고 활동하고 있어 실시간 위치확인을 통한 안전관리 및 사고대응이 용이하다.

셋째, 모터보트는 레저의 측면에서 조종자의 음주만 법으로 금지하고 있는 반면, 낚시어선은 승선원 모두(선장, 선원, 승객) 음주를 금지하고 있어 해상에서 유사한 활동을 하고 있음에도 제도적 차이가 있다.

넷째, 낚시활동으로 인해 발생하는 낚시 추, 인조미끼 등으로 인한 낚이 포함된 유해낚시도구의 수중 유실과 선상에서 발생하는 쓰레기 등으로 해양환경 및 수중생태계 훼손을 안전관리 측면에서 문제점으로 다루었다.

이상 4가지 문제점 해결을 위해 ① 모터보트의 원거리 출입항 신고 제도를 삭제하여 활동영역과 관계없이 모두 신고 후 활동할 수 있도록 개선하여 불법행위를 예방, ② 위치표시제도를 의무화 하여 실시간 위치 확인을 통한 사고 대응은 물론 각종 통계자료를 통해 체계적인 안전관리에 활용, ③ 승객의 음주금지 조항 신설, ④ 폐기물투기 금지 조항 신설 및 낚시도구 유실량 보고제 도입을 제시하였다.

## 6.2 시사점

2000년 2월 9일 법시행 이후 그동안 레저활동의 활성화 측면에서 마케팅적 제도개선의 연구가 대부분 이었다. 이제는 레저활동으로의 개별법적 연구가 아닌 낚시활동을 위한 레저활동으로서 타법령과의 부조화 개선과 안전관리 강화를 위한 활발한 연구가 필요함을 확인할 수 있었다.

또한, 외국의 사례에서 미국의 경우, 개인적인 책임을 강조하는 국가적 정책 기조로 인해 수상레저활동자의 면허, 선박등록 등 다소 간편한 제도를 유지하는 반면, 일본의 경우 등록 대상에서 제외되고 있지만 지속적으로 증가하는 ‘미니보트(길이 3미터 미만, 출력 2마력 미만)’ 를 국가가 관리하는 정책을 펼치고 있다.

이는 국가의 책임을 강조하는 우리나라의 국민정서와 헌법에 근거하여 일본의 ‘미니보트’ 관리제도를 바탕으로 우리나라의 등록 제외 소형레저기구의 관리제도에 대한 제도적 점검이 필요함을 시사한다고 볼 수 있다.

### 6.3 한계점

본 연구는 ‘모터보트의 낚시어선화 양상’ 이라는 개념 도입을 통해 낚시를 목적으로 하는 모터보트의 증가와 이로인해 발생하는 문제점을 제기함에 의의가 크다고 할 수 있다.

자료분석 관련, 현행 10해리 이내 출·입항 모터보트의 미신고 출·입항 제도로 인해 모터보트의 활동에 대한 통계 수집이 불가하였으며, 모터보트의 등록 통계 또한 20톤 이하로 한정되어 분석에 제약이 있었다. 다만, 사고통계의 경우 국가통계자료를 통해 다소 정확성을 기하였으며, 미국과 일본의 해양레저 관리체계 비교를 통한 시사점 도출에 있어 빈약하였다.

연구를 통해 알 수 있듯이 우리나라의 현행 국내 법제도상 모터보트에 대한 관리체계가 미흡한 측면이 많다고 할 수 있다. 따라서 본 연구가 ‘모터보트의 낚시어선화 양상’ 을 인정하고 법제도 실행력 제고를 위한 시발점이 되길 바라며, 제한적이지만 도출된 문제점 외에도 해외 선진국들의 사례를 바탕으로 후속 연구의 활발한 진행과 법제도적 보완을 통해 선진화된 바다 낚시 제도가 정착되길 기대해 본다.

# 참 고 문 헌

## 1. 국내문헌

- 김석균. (2016). 「해양안전·해양안보」. 서울: 바다위의 정원.
- 김영래, 정병웅. (2012). 여가 이해의 패러다임 전환: 탈 노동 중심적 여가 이해를 위한 여가와 자유의 내재적 관계 그리고 성찰적 여가. 「관광학 연구」, 100, 13-33.
- 김종오. (2023). 수상레저 안전을 위한 해양경찰의 역할 제고. 「한국해양경찰 학회보」, 7(1), 29-50.
- 김진호. (2021). 낚시전용선 도입을 위한 제도적 개선방안 연구: 낚시 어선업의 탈어선화 방향에 관하여, 「한국해양경찰학회보」, 11(1), 149-177.
- 김태수. (2017). 동력 수상레저기구 음주조종과 관련한 형사법적 몇 가지 문제점. 「중앙법학」, 19(3), 167-186.
- 남상백·배정섭·권재운(2018). 수상레저조종면허 제도의 개선을 위한 정책적 제언. 「한국체육과학회지」.
- 목진용, 박용욱(2002). 「해양레저사업의 법제 개선방안」. 부산: 한국 해양 수산 개발원.
- 민영훈, 임종서·김주형·김민(2023). 「해양범죄 실태 진단을 통한 대응체계 개선방안 연구」. 부산:한국해양수산개발원.
- 박상규. (2001). “레저스포츠의 참여 동기에 관한 연구”. 호남대학교 석사 학위 논문.
- 박상춘. (2020). “한국 해양레저 관리체계 개선방안에 관한 연구”. 인하대학교 행정대학원 박사 학위논문.
- 박영도 외(2012). 「수상레저관광 활성화 관련법제개선연구」. 세종:한국 법제 연구원.
- 배준성, 김광래, 정유리(2019). 「안전한 수상레저활동을 위한 공제회 및 인증 사업 연구용역」. 인천:해양경찰청.

- 성문정, 이정학, 김혜자(2005). 「수상레저스포츠 활성화를 위한 법·제도 개선 연구」. 서울: 국민체육진흥공단 체육과학연구원.
- 손영대. (1996). 낚시어선업법 제정 해설. 「어선」, 67, 64-65.
- 안동인. (2023). 재난 및 안전관리에 대한 법적·행정적 대응체계에 관한 연구. 「행정법 연구」, 71, 464.
- 안재우. (2016). “연안안전사고 현황 및 저감 방안”. 연세대학교 대학원 석사 학위논문.
- 윤대근·신호식. (2015). 북극해 운송에 대한 아시아 국가의 동향에 관한 연구. 「(사)해양환경안전학회」, 26-28.
- 윤태익. (2003). 수상레저안전법의 발전방향, 「해양환경안전학회지」, 9(2), 79-84.
- 이세환. (2020). 수상레저 발전을 위한 수상레저 안전법 개정 분석을 통한 발전방향. 「한국국가안보·국민안전학회지」, 10, 109-126.
- 이순태, 이유봉. (2017). 「해양의 안전관리를 위한 법제 개선방안 연구」. 세종: 한국법제연구원.
- 이영미. (2021). “레저스포츠의 안전관리제도에 관한 법적 연구”. 동아대학교 대학원 박사 학위논문.
- 이재은. (2012). 「재난환경 변화에 따른 과학적 재해관리체계 강화를 위한 법제연구」. 세종: 한국법제연구원.
- 정봉규. (2020). 수상레저기구의 안전사고 감소를 위한수상레저 안전법 개정 방향에 대한 고찰: 교육, 시험 및 관리를 중심으로. 「수산해양 교육연구」, 32(5), 1145-1152.
- 정영남. (2013). 「수상레저안전법」 쟁점사항 고찰을 통한 개정방안 모색. 「한국체육학회지」, 52(6), 373-385.
- 조우정, 장보영(2013). 수상레저 활성화를 위한 선진국의 관련규제 분석 및 개선방향에 대한 인식도 분석. 「한국항해항만학회지」, 7(4), 419-427.
- 지삼엽. (2006). 「해양스포츠 자원론」. 서울: 대경북스.

- 지준경. (2019). “수상레저 스포츠의 안전관리에 관한 법적 연구”. 한국방송통신대학교 석사 학위논문.
- 하일홍, 이윤철(2022). 낚시선박 안전관리를 위한 법제 개선방안. 「해사법연구」, 34(3), 71-104.
- 한국어촌어항협회. (2016). 「해양관광·레저 실태 조사」.
- 한국해양수산개발원. (2018). 「해양관광 실태 자체조사 결과」.
- \_\_\_\_\_ . (2020). 「해양관광 실태 자체조사 결과」.
- \_\_\_\_\_ . (2021). 「해양관광 실태 자체조사 결과」.
- 해양경찰청. (2023). 「2022년 해상조난사고 통계연보」.
- 해양수산부. (2020). 「제2차 낚시진흥 기본계획(안)」.
- 해양수산정책연구소. (2021). 「낚시산업 실태조사 및 발전방안 연구」.
- 홍장원 외. (2015). 「해양레저·관광의 사회 경제적 파급효과와 지표 개발에 관한 연구」. 부산:한국해양수산개발원.
- 홍장원 외. (2016). 「레저선박 관리제도 개선방안」. 부산:한국해양수산 개발원.
- 홍장원, 이정아, 박수진, 김대경. (2021). 수상레저활동 관리체계 개선 방안 연구.

## 2. 국외문헌

- Hall, S. A., Shibli, S., & Schwarz, E. (2010). Sport Facility Operations Management. Routledge
- Jordana Merran. (2017). Hundreds of Thousands Worldwide Participate in Ocean Conservancy’s 32<sup>nd</sup> International Coastal Cleanup. 「Ocean Conservancy」, 18
- Lee et. al. (2023). A lesser known but emerging issue, recreational fishing debris and the anglers' opinions in South Korea. 「Marine pollution bulletin [Mar Pollut Bull]」, Vol. 194(Pt A)

### 3. 언론보도

노컷뉴스, <https://www.nocutnews.co.kr>(2019. 8. 29.)

뉴스프리존, <https://www.newsfreezone.co.kr>(2021. 11. 29.)

이로운넷, <https://www.eroun.net>(2024. 1. 4.)

한국일보, <https://www.hankookilbo.com>(2019. 10. 22.)

현대경제신문, <https://www.finomy.com>(2023. 8. 7.)

### 4. 기타

국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr>(2024. 5. 1.)

공공데이터포털, <https://www.data.go.kr>(2024. 5. 1.)

미국 코스트가드, <http://www.uscg.mil>(2024. 4. 30.)

일본 해상보안청, <http://www.kaiho.mlit.go.jp>(2024. 4. 30.)

한국민속대백과사전, <https://folkency.nfm.go.kr>(2024. 5. 1.)

한국소비자원, <https://www.kca.go.kr>(2024. 5. 1.)

현대해양, <http://www.hdhy.co.kr>(2024. 4. 20.)

해양수산부 수산정보포털, <http://fips.go.kr>(2024. 5. 1.)

해양수산부 홈페이지, <https://www.mof.go.kr>(2024. 5. 1.)

해양수산통계시스템, <https://www.mof.go.k/statPortal>(2024. 5. 1.)

# ABSTRACT

## Institutional Improvement Measures for Strengthening Safety Management of Marine Motorboats: Focusing on responding to the fishing boat trend

Oh, Myung-Hwan

Major in Social Disaster and Safety  
Policy

Dept. of Social Disaster and Safety

The Graduate School of Public  
Administration

Hansung University

Due to the devastation of the Korean War in the past, our country suffered severe damage across the nation to the extent that it received aid from neighboring countries. However, with the rapid restoration of social infrastructure and rapid economic growth, it has now risen to the ranks of advanced nations, being among the top 10 world economies. In 2008, we overcame the global economic crisis as a nation, and since 2010, we have seen a shift towards a modern society with the spread of work-life balance principles.

The steady increase in national income has led to the diversification, sophistication, and gentrification of leisure activities. The increase in

broadcast programs featuring the sea and fishing has contributed to the spread and establishment of sea fishing culture. Consequently, there has been a continuous increase in motorboats used not just for fishing but also for leisure activities. However, the instability of related regulations has led to these activities transforming into illegal fishing businesses, posing an increased risk of maritime accidents and environmental pollution.

The purpose of this study is to analyze the current status and issues of motorboat activities, which are deteriorating into the form of fishing boats amidst the increasing marine leisure activities, and to propose legislative improvements to strengthen safety management. Accordingly, by introducing the concept of 'the transformation of motorboats into fishing boats' through the analysis of the deteriorated leisure activities of motorboats, and by proposing effective improvement measures through prior research and literature review, we aim to establish a safe and advanced marine fishing culture.

**【Key words】** Marine Leisure Activities, Motorboats, Safety Management, Fishing Vessel Transformation, Water Leisure Safety Act