



제 418회 국회 (정기회)
제7차 농림축산식품해양수산위원회

수산업법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈신고어업의 한 종류로 해녀어업을 신설〉
■ 위성곤의원 대표발의(의안번호 제2204157호)

2024. 11.

농림축산식품해양수산위원회
전문위원 최 선 영

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 신고어업의 한 종류로 해녀어업을 신설	3
[참고자료]	8

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 위성곤의원 등 23인

2. 제 안 일 : 2024. 9. 23.

3. 회 부 일 : 2024. 9. 24.

II. 제안이유 및 주요내용

해녀는 별도의 특별한 호흡 장치 없이 맨몸으로 바다에 잠수하여 해산물을 채취하는 일을 업으로 삼으면서 그 과정에서 축적된 어업기술과 토착지식 및 신앙, 의례 등 공동체적 생활문화를 전승시켜온 존재로서 그 역사성·고유성 등의 가치를 인정받아 국가무형유산으로 지정되었음.

특히 제주의 해녀어업은 국내 제1호 국가중요어업유산으로 등재되었을 뿐만 아니라 유네스코의 인류무형문화유산과 유엔 세계식량농업기구에서 지정·운영하는 세계중요농업유산에도 등재되었음.

그런데 해녀어업유산은 보전할 가치가 큼에도 불구하고 고된 작업환경과 적은 소득 등으로 인하여 신규 해녀의 유입이 점점 줄어들고 있어 해녀의 수 감소 및 해녀의 고령화 현상이 심화되고 있으며, 이로 인하여 해녀어업의 명맥이 끊길 수도 있다는 우려의 목소리가 커지고 있는 실정임.

이에 현행법에 해녀어업을 신설하여 나잠어업, 맨손어업과 함께 신고어업의 한 종류로 명시함으로써 해녀어업의 법적 지위를 강화하고, 이를 바탕으로 어업유산이자 문화유산으로서 가치를 보전하고 지원할 수 있는 법적 체계를 구축하고 다양한 정책을 마련하고자 함(안 제2조 제21호, 제48조제1항).

Ⅲ. 검토의견

1. 신고어업의 한 종류로 해녀어업을 신설

가. 개정안의 개요

- 개정안은 ‘나잠어업’과 ‘맨손어업’으로 구성되어 있는 신고어업의 종류에 ‘해녀어업’을 추가하는 한편, ‘해녀’의 정의를 법률로 명확히 규정하려는 것임(안 제2조제21호 신설, 제48조 개정)

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 20. (생략) <u><신설></u>	제2조(정의) ----- -----. 1. ~ 20. (현행과 같음) 21. “해녀”란 특별한 호흡 장치 없이 바다에 잠수하여 수산물을 포획·채취하는 자를 말한다.
제48조(신고어업) ① 제7조·제40조·제43조 또는 제46조에 따른 어업 외의 어업으로서 대통령령으로 정하는 어업을 하려는 자(신고일을 기준으로 조업장소를 관할하는 시·군·구에 6개월 이상 주소를 둔 자에 한정한다)는 시장·군수·구청장에게 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 신고하여야 한다. <u><신설></u>	제48조(신고어업) ① ----- ----- ----- 다음 각 호의 ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- 1. 해녀어업: 해녀가 특별한 호흡

<신 설> <신 설> ② ~ ⑨ (생 략)	<u>장치 없이 바다에 잠수하여 전복, 소라, 미역 등 유용수산물을 채취하는 우리나라 고유의 전통 어업</u> 2. <u>나잠어업: 해녀가 아닌 자가 산소공급장치 없이 잠수한 후 낚 · 호미 · 칼 등을 사용하여 패류, 해조류, 그 밖의 정착성 수산동식물을 포획 · 채취하는 어업</u> 3. <u>맨손어업: 손으로 낚 · 호미 · 해조틀이 및 갈고리류 등을 사용하여 수산동식물을 포획 · 채취하는 어업</u> ② ~ ⑨ (현행과 같음)
--	--

나. 검토의견

- 「수산업법」 제48조는 신고어업에 대하여 면허어업(제7조), 허가어업(제40조), 한시허가어업(제43조), 시험·연구·교습어업(제46조) 외의 어업으로서 대통령령으로 정하는 어업으로 규정하고 있고, 동 법 시행령 제26조에 따른 신고어업의 유형으로는 맨손어업과 나잠어업이 있음.
- 이 중 나잠어업은 ‘산소공급장치 없이 잠수한 후 낚, 호미 등을 사용해 수산동식물을 포획·채취하는 어업’을 뜻하는데, 해녀가 별도의 특별한 호흡장치 없이 맨몸으로 바다에 잠수하여 해산물을 채취하는 고유의 어업방식을 뜻하는 ‘해녀어업’도 현재 나잠어업으로 분류·관리되고 있음.

개정안은 이러한 “해녀”의 정의를 법률에 명시하고, 현재 대통령령에 규정된 신고어업의 유형을 법률로 상향하면서 해녀어업을 기존 맨손어업과 나잠어업과 구별되는 별도의 신고어업¹⁾ 유형으로 추가하려는 것임.

[법령상 신고어업의 유형 및 개념]

구 분	주요 개념
신고어업	면허·허가어업 외의 어업으로 신고해야 하는 어업(수산업법 제48조)
나잠어업	산소공급장치 없이 잠수한 후 낚·호미·칼 등을 사용하여 수산동식물을 포획·채취하는 어업(수산업법 제48조, 시행령 제26조제1항제1호)
맨손어업	손으로 낚·호미·해조틀이 및 갈고리류 등을 사용하여 수산동식물을 포획·채취하는 어업(수산업법 제48조, 시행령 제26조제1항제2호)

[신고어업의 현황(2023년)]

(단위: 건)

신고어업		계	부산	인천	울산	경기	강원	충남	전북	전남	경북	경남	제주
총계		134,458	623	8,929	1,131	1,301	1,406	51,991	16,550	45,203	1,408	2,983	2,933
신고어업	맨손	12,000	1	8,257	-	1,288	128	49,921	15,414	44,771	163	1,900	247
	나잠	12,366	622	672	1,131	13	1,278	2,068	1,136	432	1,245	1,083	2,686

자료: 해양수산부

□ 해녀는 한국의 전통적 해양문화와 여성 어로문화를 대표하는 가치를 인정받아 국가 무형유산으로 지정(2017년)되었고, 제주해녀문화의 경우 유네스코 인류무형문화유산 대표목록에 등재(2016년)되는 등 그 역사적·문화적 가치를 인정받고 있음.

1) 그 밖에 신고어업의 개요에 대해서는 [참고자료 1] 참조

그러나, 최근 지자체(제주특별자치도)의 통계²⁾에 따르면 제주도 내 해녀인구가 2016년 4,005명에서 2023년 2,839명으로 감소하였고, 2023년 기준 60세 이상 해녀가 전체의 90.3%(2,565명)이며, 경상북도의 나잠어업 통계조사(2022년)에서도 전체 952명의 도내 나잠어업인 중 60세 이상이 90.1%(858명)로 나타나는 등 고령화가 심화되고 있어 장기적으로 해녀어업이 단절될 수 있다는 우려가 제기되고 있음³⁾.

[제주도 해녀인구 현황(2016~2023년)]

(단위: 명, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
해녀(전체)	4,011	3,992	3,907	3,820	3,613	3,437	3,226	2,839
60세 이상	3,547	3,567	3,484	3,409	3,223	3,136	2,960	2,565
(비율)	(88)	(89)	(89)	(89)	(89)	(91)	(92)	(90)

자료: 공공데이터포털(제주특별자치도-해녀인구현황)

이에 개정안은 해녀어업을 별도의 어업유형으로 분류하려는 것으로, 이를 통해 해녀어업의 법적 지위를 강화하고, 해녀의 어업유산적, 문화유산적 가치를 보전·지원하기 위한 정책 등 추진의 법적 기반으로 삼으려는 취지로 이해됨.

□ 이와 관련하여, 현행 법체계상 면허어업을 제외한 허가 및 신고어업에 대해서는 그 구체적인 종류를 법률이 아닌 시행령에서 규정⁴⁾하고 있으므로, 해녀어업을 다른 허가·신고어업과 달리 법률에서

2) 공공데이터포털 - 제주특별자치도 해녀인구현황(2016~2023년), 제주특별자치도 2023년 제63회 통계연보

3) 지자체의 통계자료는 [참고자료 2] 참조

4) 현행법은 허가어업 및 신고어업의 요건에 대해서는 「수산업법」 제40조, 제48조에서 정하고 있으나, 그에 따른 구체적인 어업의 종류(나잠어업, 맨손어업, 저인망어업, 트롤어업, 선망어업 등)는 시행령 제21조, 제22조, 제23조 등에서 규정하고 있음.

규정하는 것에 대해서는 법체계적 검토가 필요해 보이고,

나잠어업의 개념과 해녀어업의 개념이 사실상 크게 다르지 않아
나잠어업이 곧 해녀어업을 포괄하는 개념으로 사용되어 온 점을
개정안에 대한 심사 시 고려할 필요가 있어 보임.

- 해양수산부는 해녀문화의 보존을 위한 지원 필요성에는 공감하나,
해녀의 경우 나잠어업에 포함되는 개념으로 별도로 세부 정의를
마련할 필요성이 크지 않고, 「수산업법」의 정의규정에 해녀를 포
함할 경우 법률에 별도로 개념이 정의되어 있지 않은 다른 어업들
과의 형평성 문제가 제기될 우려가 있다는 의견임.

문 의 처
02)6788-5422

참고 1

신고어업 개요

- (정의) 면허·허가어업 이외 어업으로 신고해야 하는 어업(수산업법 제48조)
- (신고어업의 종류) 맨손어업, 나잠어업(수산업법 제48조 및 시행령 제26조)
 - (맨손어업) 손으로 낚·호미·해조틀이 및 갈고리류 등을 사용하여 수산 동식물을 포획·채취하는 어업
 - (나잠어업) 산소공급장치 없이 잠수한 후 낚·호미·칼 등을 사용하여 수산 동식물을 포획·채취하는 어업
- (유효기간 및 조업수역) 유효기간은 5년이며, 신고를 수리한 시·군·구의 관할수역을 조업수역으로 함
- (신고어업인 준수사항) 수산업법 제48조
 - 신고어업자의 주소지와 조업장소를 관할하는 시장·군수·구청장의 관할 수역에서 연간 60일 이상 조업을 할 것
 - 다른 법령의 규정에 따라 어업행위를 제한하거나 금지하고 있는 수면에서 그 제한이나 금지를 위반하여 조업하지 아니할 것
 - 수산자원보호나 어업조정 등을 위하여 대통령령으로 정하는 사항과 시장·군수·구청장이 고시로 정하는 사항을 준수할 것
- (준용규정) 신고어업에 대해서 수산업법 제31조(다른 사람에 의한 지배 금지)와 제33조(공익의 필요에 의한 면허어업의 제한 등)을 준용함
- (신고어업 현황)

단위 : 건

신고어업 총계		계	부산	인천	울산	경기	강원	충남	전북	전남	경북	경남	제주
		134,458	623	8,929	1,131	1,301	1,406	51,991	16,550	45,203	1,408	2,983	2,933
신고	맨손어업	122,000	1	8,257	-	1,288	128	49,921	15,414	44,771	163	1,900	247
어업	나잠어업	12,366	622	672	1,131	13	1,278	2,068	1,136	432	1,245	1,083	2,686

참고 2

지방자치단체 해녀 관련 통계

□ 제주특별자치도 해녀인구현황(2016~2023년)

(단위: 명)

연도	성별	30세미만	30_39세	40_49세	50_59세	60_69세	70세이상	계
2016	남	0	2	0	1	1	2	6
	여	0	12	46	403	1246	2298	4,005
	계	0	14	46	404	1,247	2,300	4,011
2017	남	0	2	0	2	1	2	7
	여	1	16	47	357	1178	2386	3,985
	계	1	18	47	359	1,179	2,388	3,992
2018	남	2	2	0	2	1	2	9
	여	5	23	52	337	1169	2312	3,898
	계	7	25	52	339	1,170	2,314	3,907
2019	남	2	2	1	3	1	2	11
	여	4	25	55	319	1173	2233	3,809
	계	6	27	56	322	1,174	2,235	3,820
2020	남	2	2	1	2	1	2	10
	여	2	21	53	307	1090	2130	3,603
	계	4	23	54	309	1,091	2,132	3,613
2021	남	2	2	3	2	2	2	13
	여	1	25	50	216	988	2144	3,424
	계	3	27	53	218	990	2,146	3,437
2022	남	3	1	5	1	1	2	13
	여	1	23	58	174	869	2088	3,213
	계	4	24	63	175	870	2,090	3,226
2023	남	3	0	5	3	0	3	14
	여	3	27	61	172	854	1708	2,825
	계	6	27	66	175	854	1,711	2,839

자료: 공공데이터포털-제주특별자치도 해녀인구현황(2024)

□ 경상북도 나잠어업 실태조사(2022년)

(단위: 명)

구 분		소 계		
			남 자	여 자
합 계		952	143	809
연 령	40세 미만	2	2	-
	40 ~ 49세	21	16	5
	50 ~ 59세	71	36	35
	60 ~ 69세	352	51	301
	70 ~ 79세	418	32	386
	80세 이상	88	6	82

자료: 경북통계연보(2022)