

우리나라 연안통합관리계획 수립방향

조 동 오* · 남 정 호*

*한국해양수산개발원

〈 목 차 〉

- I. 연안통합관리 국내·외 여건 및 전망
- II. 연안관리법의 주요내용
- III. 우리나라 연안통합관리의 목표 및 추진전략
- IV. 연안통합관리계획 사례연구
- V. 결론을 대신하며

I. 연안통합관리 국내·외 여건 및 전망

1. 연안통합관리 국제여건 및 전망

해안선으로부터 150km이내의 연안은 전세계 인구의 50%가 거주하고 있는 지역으로 인류 거주가능지역의 20%를 차지하고 있으며, 2000년 이후에는 경제적 중요성 증대로 인해 연안으로의 인구집중이 가속화될 전망이다¹⁾. 풍부한 생산력과 높은 종다양성이 유지되고 있는 연안의 생태계가 제공하는 서비스는 지구생태계가 제공하는 서비스의 43%에 달하는 것으로 알려져 있어 미래를 위한 이용가치가 매우 높은 공간이다²⁾. 특히 1990년

1) Cohen, J. E., Small, C., Mellinger, A., Gallup, J. and Sachs, J. 1997. Letter: estimates of costal population. Science. 14. Nov.

World Bank. 1996. Guidelines for integrated coastal zone management. In: Environmentally sustainable development studies and monographs series No. 9. Post, J. and Lundin, C.(eds.). The World Bank, Washington, DC.

2) Costanza et al., 1997. The value of the world's ecosystem services and natural capital. Nature. Vol. 387. 15 May.

대 이후 세계 각국은 해양관할권을 둘러싼 경쟁을 벌이고 있으며, 해양자원이용의 출발 지이자 경제활동의 중심지로서 연안의 역할을 제고하기위한 국가정책을 추진하고 있다. 신해양질서의 구축으로 표현되는 각국의 정책변화는 해양자원 및 공간에 대한 기존 국가 정책 및 전략의 수정·개선을 유도하였고, 이에따라 해양이용의 새로운 질서가 연안국의 국가전략에 반영되고 있는 특징을 보이고 있다.

지구해수면 변동³⁾과 같은 장기적 요소외에, 무역증대에 따른 항만개발과 선박운항에 따른 연안환경파괴, 산호생태계 등 주요 연안생태계의 훼손, 해일 및 침식에 의한 연안재해발생, 수산자원의 지속적인 감소, 해양 및 연안생태계를 구성하는 생물종의 급격한 감소, 개발위주의 정책으로 연안지역주민의 삶의 질 저하 및 지역문화 유실 등은 연안의 지속가능한 이용을 실현하는데 해결해야할 현안이라 할 수 있다. 이에따라 생물종다양성의 보호·유지, 자연재해로부터의 연안의 보호, 연안오염관리, 연안지역주민의 삶의 질 향상, 자원개발·관광·수산·공업·항만 등의 다목적 이용의 실현 등은 각국 연안통합관리의 목표가 되고 있다.

따라서 분야별·기능별 접근에 의해서는 연안의 현안을 제대로 해결할 수 없다는 인식하에 공간, 관리주체, 제도, 과학과 정책, 미래세대의 자원이용보장 등 다양한 분야를 통합한 연안통합관리체제 구축의 필요성이 1980년대 이후 전문가집단을 중심으로 제기된 이후 연안통합관리에 대한 국제사회의 관심은 급속도로 제고되었다. 신해양질서의 구축이 자원이용과 관련하여 국가간의 관계를 주로 다루고 있는 체제라면, 1992년 브라질 리우에서 개최된 유엔환경회의는 해양자원이용의 국제적 합의에 기반하여 도출된 자원이용의 관한 정책방향을 각국이 국내에서 이행하는 체제라고 볼 수 있다. 리우회의에서 천명된 '의제 21'은 해양자원의 보호 및 연안의 지속가능한 개발을 실현하기위해서 '연안통합관리'를 모든 연안국이 실행할 것을 권고하였는 바, '의제 21'은 해양법협약과 함께 1990년대 연안 및 해양이용의 새로운 패러다임으로 정착되고 있다.

'의제 21'을 발판으로 연안의 지속가능한 개발을 실현하기위해 '생물다양성협약(the Convention on Biological Diversity of 1992)', '기후변화 기본협약(the Framework Convention on Climate Change of 1992)', '육상기인오염원관리를 위한 지구행동계획(the Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities of 1995)', '이동성어류보호를 위한 유엔협정(the United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks of 1995)' 등 구체적이고 다양한 지침은 해양을 인류생존의 대안적 영역으로 바라보는 발상의 전환이라 할 수 있다. 1990년대 초반 전세계적으로 108개의 연안관리 프로그램이 시행중에 있

3) '기후변동에 관한 정부간 패널(IPCC)'은 지구온난화로 인해 2100년에 지구평균기온이 2~3℃가 상승함에 따라 평균해수면은 현재보다 40cm정도 상승할 것으로 예측하였다(Cicin-Sain, B. and R. W. Knecht. 1998. Integrated Coastal and Ocean Management. Island Press. Washington, DC. p. 7).

었는데, 1990년대 중반에는 180여개로 증가한 것에서 확인할 수 있듯이 연안통합관리는 전세계연안국의 자원관리체제로 정착되고 있다⁴⁾. 새로운 천년을 앞둔 현재의 시기는 연안관리프로그램의 양적인 증대외에, 1980년대 해안침식·수질보호 등을 다루는 단일분야의 연안관리체도의 시행에서 1992년 이후 통합적 연안관리조직 및 연안통합관리체제의 구축이라는 질적 변화가 이루어지는 시기이다.

2. 연안통합관리 국내여건 및 연안관리법 제정배경

우리나라 연안은 경제성장정책의 필요성과 시급성으로 인하여 과도한 간척·매립 등에 의한 연안의 고밀도 개발과 임해공업단지·대도시의 조성으로 해양환경오염이 심화되었다. 또한 수산물의 생산, 항만·산업단지·농정지의 개발, 해양레저 및 관광 등을 위한 공간으로 다양하게 이용되고 있으나 이를 종합적으로 조정하는 제도적 장치가 없이 50여개 개별법에 의하여 이용·개발되어 왔다. 따라서 연안의 지속가능한 이용을 제고함으로써 연안주민의 삶의 질을 제고하고 쾌적한 환경을 조성하고 종합적 조정을 위한 제도적 장치가 필요하게 되었다. 특히 개발위주의 정책으로 인해 세계 5대 갯벌의 하나로 알려진 우리나라 갯벌자원은 지난 10년동안 40%이상이 손실되었고, 연안환경은 극도로 황폐화되어 오염된 연안환경을 개선하고 복원하기위한 전략적 관리체계가 요구되었다.

1998년 현재 연안시·군에 거주하는 인구는 전체 인구의 33%를 차지하고 있어 높은 인구집중도를 보이고 있으며, 연안도시인구의 경우 2011년에 약 40% 이상의 증가가 이루어질 것이다. 특히 연안의 심미성과 자연환경의 독특함으로 인해 해안지역 관광객은 1996년 6,600만명에서 2011년 10,300만명으로 증가할 것으로 전망이며, 해안지역 공업생산액은 2011년에 34조 7천 200백억에 이르러 1996년 대비 180%의 증가를 보일 것으로 예상되어, 해양자원·공간을 이용한 해양산업 생산규모는 GNP의 12%를 차지할 것으로 전망된다⁵⁾. 연안인구 증가, 연안도시 및 항만개발, 육상기인오염원의 해양유입 증가 등으로 연안환경의 오염이 심화되고 수산자원이용의 감소가 예상되는데, 육상활동의 영향을 직접적으로 받는 연안지역 해양환경은 해양오염측정망 251개중 I등급이 111개로 전체의 44%를 차지하고 있으나, 연안이용의 증가에 따라 I등급해역은 점차 감소될 전망이다. 연안의 경제적 중요성과 함께 생태적 중요성이 부각되고 있음에 따라 연안의 효율적이고 지속가능한 이용을 제고하기위한 법제도적 수단의 구축은 국민의 정부 100대과제의 하나로 선정될 정도로 정책적 필요성이 제고되었다. 자원이용·관리에 관한 국가전략의 변화로 요약될 수 있는 연안통합관리체제 구축은 1998년 12월 24일 연안관리법이 정기국회를 통과함에 따라 연안통합

4) Sorensen, J. 1997. National and international efforts at integrated coastal management: definitions, achievements, and lessons. Coastal Management. Vol. 25: 3-41

5) 한국해양수산개발원. 1998. 21세기 해양수산정책의 장기구상과 KMI의 역할. pp. 70-71

관리를 위한 법제도의 구축으로 실현되었는데, 이는 '90년대 이후 진행된 역동적인 국가정책의 진화과정의 결과이다. 해양발전종합계획 수립(1991년), '제3차 국토종합개발계획'에서 연안의 이용효율 제고와 체계적 관리방안 수립의 필요성 제시(1992년), '21세기에 대비한 신 해양정책방향'에서 연안통합관리 체제 도입의 필요성 천명, 해양개발기본계획에서 연안관리법의 제정 및 연안관리계획 수립 방안 도출(1996년), 연안관리법의 제정 및 국가 연안통합관리계획 수립·시행을 위한 전담기구 신설(1997년) 등은 우리나라 연안에 대한 국가정책의 진화의 과정을 보여주고 있다⁶⁾.

이러한 국가전략의 변화는 육지중심의 관리정책과 계획으로는 인구증가, 자원이용의 한계노정, 환경악화 등으로 상징화된 연안이용 현안을 해결할 수 없다는 현실인식에서 비롯되었다. 이와함께 1950년대 이후 군사적 목적하에서 국가간 경계를 설정하고, 자원을 이용하려는 각국의 정치적 노력으로부터 출발하여, 육상에서의 고강도 자원이용의 한계 및 연안자원의 심각한 고갈과 생태계 파괴를 경험한 1960년대와 1970년대를 거치면서 문제의식이 확산되었고, 이후 1980년대 개별 현안해결 중심의 연안관리 방식을 극복하고자 마련된 최초의 국제적 합의이자, 실천지침으로 연안통합관리가 자리매김 되고있는 국제적 조류가 국내정책에 반영된 결과라고 볼 수 있다.

II. 연안관리법의 주요내용

연안관리법은 기존 육지중심의 자원관리방식의 전환을 법명칭에서 담고 있는 바, 연안의 범위에 대한 정의로부터 연안통합관리 권역설정, 연안통합관리를 실현하기위한 연안통합관리계획, 연안관리지역계획, 연안정비사업의 내용을 담고 있다. 이중 연안통합관리계획, 연안관리지역계획, 연안정비사업은 연안통합관리를 실현하기위한 기본 지침이자 수단으로 기능하게 된다.

□ 연안의 범위

연안이용의 합리적 질서를 정립하고 바람직한 방향으로 연안을 이용함으로써 연안의 지속가능한 개발을 도모하기위한 제도적 수단인 연안관리법의 제정목적은 구현하기위한 관리범위를 연안해역과 연안해역에 직접적인 영향을 미치는 연안육역으로 구분하고 있다⁷⁾. 연안해역은 바닷가(만조수위선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지의 사이)와 만조수위선

6) 남정호·이원갑. 1998. 지역연안통합관리체제의 성공적 구축방안. 해양정책연구. 제13권. 여름호. pp. 143-170.

7) 연안의 효율적인 보전·이용 및 개발에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 연안환경을 보전하고 연안의 지속가능한 개발을 도모하여 연안을 쾌적하고 풍요로운 삶의 터전으로 조성하는 것을 목적으로 한다(법 제1조).

으로부터 영해의 외측한계까지의 바다를 포함하고 있으며, 연안육역은 무인도서, 연안해역의 육지쪽 경계선으로부터 500~1,000m까지의 범위를 포함하고 있다. 연안육역중 국가가 직접관리하는 어항법에 의한 제1종·제3종 어항, 항만법에 의한 항만구역, 산업입지및개발에관한법률에 의한 산업단지는 1,000m까지로 하고 있다. 논란이 예상되는 기수역의 경우는 하천법에 의한 하천구역이 제외되어 있으나, 관리의 실효성과 연안해역에 직접적으로 영향을 미치는 석호, 방조제 구역, 기수역 등은 향후 집중적인 연구를 통해 관리구역의 재조정이 요구되는 분야이다.

□ 연안통합관리계획

연안관리법은 국토건설종합계획법이 가지고 있는 기본정책방향으로서의 성격과 국토이용관리법이 가지고 있는 자원관리지침으로서의 성격을 동시에 가지고 있다. 하지만 연안통합관리계획은 연안의 합리적이고 지속가능한 자원이용을 실현한 수단으로서 국토이용관리법에 의한 토지이용계획이 취하고 있는 용도지역제(zoning system)가 아닌 계획제에 의한 관리방식(planning system)을 채택하고 있다. 이는 용도지역제가 가지고 있는 경직성을 극복하고 연안환경의 역동적인 변화에 능동적으로 대응할 목적으로 정립된 개념이다. 외국의 경우 용도지역제와 계획제가 각국의 인문·자연·사회·경제적 특성에 따라 다양한 모습으로 활용되고 있는데, 최초로 연안의 통합적 관리를 정책적으로 실현한 캘리포니아정부의 경우 계획제에 의한 관리체제를 모범적으로 구현하고 있다.

연안통합관리계획은 해양수산부장관이 수립하여 중앙연안관리심의회와 환경보전위원회의 심의과정을 거쳐 고시된다(제5조). 동 계획은 연안을 종합적으로 보전·이용·개발하기 위한 미래상, 미래상을 실현하기 위한 기본정책방향 및 정책방향의 실효성제고를 위한 제한·금지·지원사항을 주요 골자로 담고 있다⁸⁾.

□ 연안통합관리 권역설정

‘연안’이라는 개념의 도입은 해양자원 및 환경에 대하여 수산, 해운, 항만, 수질관리, 해안침식 등 기능적으로 분류하던 전통적 관리방식에서 탈피하여 해역 및 이에 영향을 미치는 육역을 일체로 하는 ‘연안’이라는 특정공간을 지정하고, 이러한 연안을 대상으로 이용과 보전을 종합적으로 계획·시행하는 새로운 관리방식의 도입을 의미한다. 연안통합관리계획은 연안의 자연·사회·환경적 특성에 따라 우리나라 연안을 몇 개의 권역으로 구분하여 관리하는 것을 특징으로 하고 있다. 연안의 권역설정에 적용된 기준은 ‘행정구

8) 연안통합관리계획에 포함될 사항은 ‘연안육역의 범위, 계획수립대상 지역, 연안관리에 관한 기본정책방향, 연안환경의보전, 연안의 지속가능한 개발 등 연안의 바람직한 보전·이용 및 개발에 관한 사항, 다른 법령에 의한 인·허가 등 연안에서의 행위제한 또는 지원 등에 관한 사항, 관계 행정기관에 연안의 보전·이용 및 개발에 관한 정책 등이 상충될 경우 그 조정에 관한 사항, 연안정비사업의 기본방향, 기타 해양수산부장관이 필요하다고 인정하는 사항’ 등이다(법 제6조 제1항).

역’, ‘지형 및 수계권’, ‘해역의 특성’, ‘연안이용실태 및 생활권’ 등인데, 동 기준에 따라 우리나라 연안은 총 10개의 권역으로 구분될 수 있다(표 1)⁹⁾.

<표 1> 연안통합관리계획 권역구분

대권역		지역	해당 행정구역
1	경기만권역	강화·옹진권	강화군, 옹진군, 안산시(대부동)
		인천·아산권	김포시, 인천시, 시흥시, 안산시, 화성군, 평택시, 아산시, 당진군
2	태안·천수만권역	가로림만권	서산시
		국립공원권	태안군
		천수만권	홍성군, 보령시, 서천군
3	새만금권역	군장권	서천군(장항읍), 군산시
		새만금권	군산시, 김제시, 부안군
		변산권	부안군, 고창군
4	신안·함평권역		영광군, 함평군, 무안군, 목포시, 신안군, 영암군
5	다도해권역		진도군, 해남군, 완도군, 강진군, 장흥군, 보성군, 고흥군, 순천시, 광양시, 여수시
6	한려해상권	광양·사천만권	광양시, 여수시, 남해군 하동군, 사천시
		한려해상권	고성군, 통영시, 거제시
		진해만권	고성군(일부), 마산시, 창원시, 진해시, 거제시, 통영시
7	부산·울산권역	부산권	부산광역시(기장군)
		울산권	울산광역시
8	동해중부권역	영일만권	경주시, 포항시
		울릉권	울릉군
		영덕·울진권	영덕군, 울진군
9	동해북부권역	동해·삼척권	삼척시, 동해시
		강릉·속초권	강릉시, 양양군, 속초시, 고성군
10	제주권역		제주시, 북제주군, 서귀포시, 남제주군

9) 동법 연안관리법 제5조 제2항에 따른 연안육역 및 계획수립대상 지역의 범위를 정할 때 고려되어야 할 요소는 ‘행정구역 및 지형, 다른 법령에 의한 용도지역 등의 구분 및 토지이용 등에 관한 계획, 하천의 수계, 조류 및 해저지형의 특성, 연안의 생태계 등 자연환경보전에 관한 사항, 수산업·광업·관광산업 등 해역의 이용현황, 육상에서 발생한 오염원의 확산범위, 사회·경제적 활동의 연관성’ 등이다.

□ 연안관리지역계획

연안통합관리계획이 전연안을 대상으로 수립하는 연안자원 및 공간의 이용에 관한 기본 정책이자 장기구상인 반면, 연안관리지역계획은 소규모 연안에 대한 비교적 구체적인 관리 지침으로서 성격을 가지고 있다. 연안통합관리계획에서 제시하는 기본정책방향을 토대로 작성되는 지역의 연안이용·보전·개발에 관한 정책으로서 연안관리지역계획(이하 '지역계획')의 수립주체는 크게 시장·군수·구청장, 시·도지사 및 해양수산부 장관으로 나눌 수 있다. 시장·군수·구청장이 수립하는 '지역계획'은 관할 연안중 계획수립이 필요한 지역이며, 시·도지사가 수립하는 '지역계획'은 시장·군수·구청장이 수립·고시하지 않는 지역¹⁰⁾을 대상으로 하며, 해양수산부 장관은 시·도지사가 '지역계획'을 수립하는 것이 곤란하다고 인정될 경우 '지역계획'을 수립한다(동법 제8조 및 제9조). 지역연안의 이용에 관한 구체적 지침으로서 '지역계획'에 포함될 내용은 '관할 연안의 관리에 관한 정책방향, 통합계획의 시행에 관하여 필요한 사항, 관할 연안의 연안정비사업의 방향 등'이다.

□ 연안정비사업

새로운 제도가 시행되는 경우 관련 이해당사자(지역 공무원, 기업가, 어민 등 지역주민 등)는 이를 새로운 규제로 받아들이는 경향이 있다. 연안관리법은 연안환경이 육지중심의 이용방식으로 인해 지속적으로 훼손되는 것을 방지하고 현세대 및 미래세대가 연안을 지속 가능하게 이용할 수 있도록 하기 위한 법제도의 정립의 의미한다. 환경보전적 관점에서 출발한 연안통합관리는 우리나라의 경우 이미 연안이 고밀도로 이용되고 있음에 따라 현존 이용과 미래의 이용간 이해상충을 조정하고 이용행위간 갈등해소를 통해 연안을 쾌적하고 살기 좋은 공간으로 변화시키는 것을 목표로 하고 있다. 따라서 이용질서를 바로잡는 것과 동시에 연안의 공간이용양식을 변화시키기 위해 연안정비사업을 주요한 관리수단으로 채택하고 있다. 1972년 세계 최초로 연안통합관리를 위한 법제도를 구축한 미국의 경우 연안관리법(Coastal Zone Management Act)에서 연안개선프로그램(coastal enhancement program)의 시행을 통해 연안공간의 변화를 모색하고 있다.

연안주민의 삶의 질 제고를 위한 지원사업의 하나로 추진되고 있는 연안정비사업은 '해안보전사업, 연안해역개선사업, 휴식공간조성사업'을 포함하고 있다. 이는 자연재해로 인해 발생한 연안시설물의 파괴, 유실의 방지, 오염 및 훼손된 연안해역환경의 개선, 시민의 연안 접근권을 제고하고 바다를 향유할 수 있도록 하기 위한 휴식공간 조성 등의 방향으로 시행될 전망이다(법 제2조). 현재 해양수산부가 인천광역시 남동구 논현동 일원을 대상으로 시

10) 2이상의 시·군·구에 걸쳐 연안관리지역계획 수립이 가능하며, 2이상의 시·도에 걸친 경우에는 시·도간 협의, 해양수산부 중재 및 통합계획에 의거하여 수립주체를 확정한다.

행하고 있는 '수도권 해양생태공원 조성사업'은 연안정비사업의 대표적인 예로서 본 사업의 기본방향은 '연안해역정화 및 생태계 복원, 시민 휴식공간 및 자연학습장조성, 소래포구와 연계된 관광상품 개발'로 수립되어 있다.

III. 우리나라 연안통합관리의 목표 및 추진전략

1. 연안통합관리 기본목표

우리나라 연안통합관리 시행의 전략적 목표는 '연안자원 및 공간의 합리적·다목적 이용 질서 확립으로 쾌적하고 풍요로운 연안의 창출'로 설정될 수 있는데 이를 실현하기위한 부문별·기능별 목표는 다음과 같이 설정될 수 있다.

- ① 연안생태계의 생물종다양성유지, 보호가치가 높은 연안생물의 서식처 보호, 연안환경의 질 개선 등의 시행을 통한 연안생태계 보전
- ② 해양생물, 철새 등 연안생물의 서식, 연안재해방지 및 홍수조절, 오염물질 정화 등의 기능을 갖추고 있는 갯벌생태계의 복원 및 보전정책 시행을 통한 연안의 지속가능성 제고
- ③ 임해산업공단, 연안도시지역, 원자력발전소 등에서 배출된 육상기인 오염원 및 항만 운영, 선박운항으로 인한 오염원의 효과적인 관리체제 구축을 통한 연안해역환경개선
- ④ 태풍, 해일, 연안침식, 침수 등 연안재해 방재를 위한 시설설치 및 지속적인 유지·보수를 통한 연안이용공간 및 해안선 보호
- ⑤ 연안관광, 어촌정비사업, 주거환경개선, 경제개발 등에 필요한 공간의 합리적 입지 배분을 통해 연안공간의 다목적·합리적 이용질서 확립
- ⑥ 수산자원 보호·육성, 지역특성에 적합한 관광상품개발 등으로 풍요로운 어촌을 조성하여 지역주민의 정주의식 제고 및 삶의 질 향상
- ⑦ 환경친화적이고 시민중심적 연안공간 조성으로 시민의 연안이용도를 제고하여 풍부하고 다양한 연안문화의 창출
- ⑧ 과학조사·모니터링에 근거한 정책결정체제 정착 및 연안통합관리 개방성·투명성 확보
- ⑨ 지방자치단체, 지역사회, 지역주민을 비롯한 연안이용당사자의 연안통합관리 인식제고 및 역량 강화

- ⑩ 지역주민, 시민단체, 전문가 등 연안관리 이해당사자의 참여제도화를 통한 지역책임 연안통합관리체제 정착
- ⑪ 지속적인 남·북교류를 통한 한반도 연안통합관리 기반 구축 및 국제협력 증진

2. 연안통합관리 추진전략

‘연안자원 및 공간의 합리적·다목적 이용질서 확립으로 쾌적하고 풍요로운 연안의 창출’이라는 연안통합관리 목표를 실현하기위한 추진전략은 다음과 같이 정리될 수 있다.

○ 지식·정보중심의 관리체제 구축

- 연안통합관리 관련 이해당사자에 접근·이용이 용이한 정보시스템 구축
- 중앙부처 및 지방공무원의 의사결정에 기여할 수 있는 정책지도 작성
- 연안이용자에 의한 자료 및 정보의 갱신이 가능한 양방향 정보시스템구축
- 연안육역 및 해역의 이용현황·자연환경 자료의 통합관리
- 원격탐사자료와 지리정보시스템의 통합운영
- 통합연구체제 구축 및 자료의 질관리 실현

○ 연안통합관리 사회·행정 기반 조성 및 역량 강화

- 관련부서간 이해조정 권한을 가진 연안통합관리 전담부서의 설치 및 관련업무 재조정
- 지방자치단체, 지역주민, 시민단체, 연안이용자의 인식제고를 위한 교육프로그램 운영
- 관련중앙부처간, 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체간 연안관리 업무조정능력 향상
- 연안통합관리계획 수립 및 시행과정에서 전문가의 참여 제도화
- 우수대학 선정시 지역의 연안통합관리에 대한 대학의 기여도 반영
- 연안관리지역계획 수립 및 시행에 필요한 행정적·기술적 지원의 사업화
- 지역연안관리심의회의 심의기능 수행을 위해 시민자문위원회와 기술자문위원회 설치

○ 과학조사·모니터링결과 및 합의에 기반한 이해상충 조정

- 모니터링을 통한 기초자료 확보 및 체계적 관리
- 이해상충 발생시 자료 및 정보의 공개
- 이해상충 조정을 위한 절차 및 방안을 합의에 기반하여 수립
- 이해당사자에 대한 전문가 자문 제도화(연안관리심의회 및 전문가 활용)
- 과학조사의 내용, 범위, 방법, 주체에 대한 이해당사자간 합의 제도화

○ 환경질 관리기준 수립 및 모니터링

- 해역환경의 경우 현행 수질관리기준에서 생태·환경질 관리기준으로 전환
- 연안의 자연·사회·경제적 특성과 이용전망에 근거한 권역별 관리기준 수립
- 권역별로 모니터링 항목, 빈도 등을 설정하여 연안환경변화 감시
- 3차원 모니터링운동을 통한 예측모델 수립 및 예보시스템 구축

○ 참여형 교육프로그램 시행

- 보전지역 지정 및 관리계획 수립을 위한 의사결정과정에 지역주민 참여 제도화
- 지방자치단체 및 지역주민의 연안통합관리 인식 제고를 위한 교육·훈련프로그램 운영
- 시민단체를 활용한 명예연안관리인제도의 실효성 제고 및 지역주민 조직화
- 연안관광 개발에 필요한 재원확보시 지역주민 지분 할당 의무화
- 대학의 관련학과 교육과정에 연안통합관리 과정 개설
- 시민단체 및 지역주민 참여 모니터링 체제 운영
- 다양한 이해당사자의 이해제고를 위해 다양한 교재발간

○ 연안접근·이용권 확대 및 연안문화 창달

- 항만지역 및 산업시설지역내 친수공간 조성 제도화
- 사회간접시설 투자확대 및 지역특성을 살린 문화상품 개발
- 생태관광의 정착을 위한 행정·재정 지원, 홍보대행 및 지역주민 교육

○ 환경관리해역에 대한 전략적 관리계획 수립

- 환경관리해역 지정시 지역주민 참여(범위결정)
- 관리계획의 목표, 추진전략 수립 및 연안정비사업과의 상호보완 관계 구축
- 시범지역에서 총량규제 실시(총량규제 대상 및 규제량 지역별 도출)

○ 연안통합관리 평가체제 제도화

- 연안통합관리 평가대상, 방법, 절차 등 평가체제 수립
- 연안의 주기적 점검사항 정보시스템에 통합운영
- 연안관리지역계획 승인 및 연안정비사업 우선순위 설정을 위한 평가기준 도출

○ 지역책임관리제의 정착

- 권한과 기능의 이양을 통한 지방자치단체 책임의식 제고
- 보전지역 주민의 생활환경 개선사업 우선지원
- 보전지역 관리와 관련된 대체생계수단 마련
- 연안통합관리 평가에 근거한 연안정비사업 시행
- 지역주민 출자에 의한 연안관련 사업 수행
- 연안관리지역계획에 반영되지 않은 사업으로 인한 환경오염의 경우 해당지역 처리

책임 원칙 제도화

○ 남·북, 한·중·일 및 국제협력 강화

- 남·북교류 활성화를 통해 통일에 대비한 연안통합관리 기반 구축
- 황해 연안자원의 지속가능한 이용을 위해 남한·중국·북한 삼자협약 체결
- 아시아지역 연안통합관리를 위한 '지역연안통합관리센터' 운영
- 정보·자료·인적 교류 및 지원을 위한 국제 '연안통합관리 네트워크' 설치

○ 어촌종합개발사업과 연안정비사업의 통합운영

○ 도서지역 주민의 정주의식 제고를 위한 사회간접기반시설 확충

○ 대체어장 조성정책 : 연안개발사업 수행시 훼손된 어장을 대체지역에 조성

IV. 연안통합관리계획 사례연구

- 경기만권 -

1. 연안통합관리 범위

경기만권역의 관리범위는 인천광역시(강화군, 옹진군, 서구, 동구, 중구, 남구, 연수구, 남동구)와 경기도 (김포군, 시흥시, 안산시, 화성군, 평택시) 및 충청남도 일부지역(아산시, 당진군)을 포함하고 있는데, 연안이용형태의 특성에 따라 임해산업권의 특성을 보이는 김포·당진권(김포시~당진군 연안)과 도서·해양생태권의 특성을 보이는 강화·옹진권(강화군, 옹진군, 대부도 연안) 등 2개 중권역으로 구분할 수 있다.

2. 연안통합관리 쟁점

가. 김포·당진권

김포·당진권의 연안통합관리에 있어 나타나는 관리쟁점은 첫째 생태계·수질의 지속적인 악화를 들 수 있다. 이는 김포·당진권(김포시~당진연안)에서 발생한 오·폐수, 연안개발용 매립공사, 바다모래 채취 등으로 경기만 해역의 수질은 지속적으로 저하되고 있으며 생태계 변화가 심각한 양상으로 전개되고 있는 것에서 확인할 수 있다. 예컨대, COD기준 수질등급은 '80년대 중반 2등급에서 '90년대 중반 3등급으로 저하되었고, 질소계 영양염류 농도가 3등급의 2배를 초과하고 있어 장기적으로 강화·옹진권의 주요 해양활동인 수산업 및 해양관광의 안전성·쾌적성을 저해할 우려가 높은 것으로 나타났다.

둘째, 공유수면 매립으로 인한 갯벌자원의 훼손을 들 수 있다.

인천 신공항 건설, 송도신도시 건설, 시화지구매립, 화옹지구 매립 등 대규모 매립공사로 인해 약 341km²의 갯벌이 상실되리라 추정되며 이는 이 지역 총 갯벌면적의 약 41%에 해당하는 넓은 면적이다. 갯벌의 상실은 해역의 자정기능 상실을 의미하는데, 매립된 지역의 개발로 인해 발생할 오염부하의 증가를 감안하면 경기만 해역의 수질환경을 현재 수준으로만 유지하기 위해서도 더 이상의 갯벌훼손은 허용되어서는 안될 것으로 판단된다.

셋째, 시화호 수질개선 및 주변지역의 지속가능한 이용방안 도출이 시급한 것으로 나타났다.

해양수산부 및 수자원공사에 의해 항만개발, 조력발전소, 생태계 공원, 해상관광 호텔 등 다양한 시화호 이용방안이 제시되고 있으나 시화호 개발이 환경 및 지역사회에 미치는 영향을 종합적으로 고려한 방안제시가 미흡한 실정이다. 현재 방조제 공사가 진행중인 화옹지구 간척매립 사업의 경우도 시화호의 사례를 바탕으로 담수호 수질, 주변환경 및 지역사회 관리방안을 종합적으로 검토할 필요가 제기되고 있다.

넷째, 축산폐수 유입에 의한 아산호 및 삼교호 등 인공담수호 수질악화에 따른 인근 해양환경 오염심화를 들 수 있다.

아산국가산업단지, 석문국가산업단지, 한보철강, 대죽지방산업단지, 당진화력발전소 등의 가동으로 인해 아산만 수질오염이 진행되고 있으며, 성구미, 장고항, 난지도해수욕장 등 아산만 연안의 관광지개발·이용과의 이해상충이 조정되어야만 연안이용의 합리적 질서가 정립될 수 있을 것으로 판단된다.

나. 강화·옹진권

천혜의 자연환경이 비교적 잘 보전되어 있어 향후 소규모 관광육성의 잠재력이 높은 강화·옹진권의 연안관리쟁점은 자연자원의 이용방안을 둘러싼 이해상충 조정 및 김포·당진권의 관광·에너지수요의 합리적 해결이 특징화될 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 먼저 강화도 남단갯벌의 보전 및 이용을 둘러싼 이해상충을 들 수 있다. 현재 고시되어 있는 공유수면매립 기본계획에 따른 매립추진 입장과 갯벌보전지역으로 지정하여 갯벌을 보전하려는 입장과의 이해상충이 비교적 강도높게 진행되고 있어 이의 해결이 시급한 것으로 파악되었다.

둘째, 연안에 서식하는 철새보호를 위한 대책이 수립되어야 한다.

강화도 남단갯벌과 영종도 북측에 위치하는 신도등에는 기러기류, 청둥오리등의 철새가 서식하고 있고, 시화호, 대부도, 남양만, 남양호, 평택호 등에서도 다양한 종류의 철새가 서식하고 있는데 갯벌의 무분별한 훼손과 개발중심적 이용으로 인해 갯벌생태계의 최

상위 먹이사슬에 있는 철새 서식지의 보호를 위해 합리적인 대책이 마련되어야 한다.

셋째, 강화도 연안 위락시설등에서 발생하는 각종 쓰레기와 오수등으로 인해 연안오염이 가중되고 있어 자연자원의 생태적 가치가 저하되고 있어 생태계 복원 및 보전을 조치가 강구되어야 한다.

넷째, 대표적인 도서지역인 옹진군의 경우 지역주민의 삶의 질 제고를 위해 관광개발을 적극적으로 추진하고 있는데, 옹진군 관광유치 증대에 따른 도서생태계 보호대책이 수립·시행되어야 한다. 연안통합관리가 궁극적으로 지역주민의 삶의 질향상을 목표로 하고 있지만 지속가능한 연안이용을 통한 삶의 질향상을 위해서는 당장의 이익보다는 미래 세대의 이익을 함께 고려해야 한다.

다섯째, 대부도 원유중간인수기지건설, 영흥도 화력발전소 건설 등 도서지역 에너지시설 입지에 대한 지역주민반대에 따른 이해상충, 환경오염, 경관손상 및 연안접근권 제약이 부각되고 있다. 또한 수려한 자연환경과 관광자원을 보유하고 있는 옹진군의 영흥도, 선재도, 자월도, 덕적도, 소이작도, 굴업도등의 지역에 인근 대규모 매립공사로 인한 자연생태계 파괴와 환경오염 및 무분별한 관광시설의 입지로 인한 경관훼손이 우려되고 있다.

3. 연안통합관리 기본정책방향

경기만 연안의 다목적·합리적 이용질서 확립으로 정리할 수 있는 경기만권의 연안통합관리 목표를 실현하고 관리쟁점 해결을 위해서는 다양한 정책이 제시될 수 있는데, 본 연구에서는 경기만권역 연안통합관리 목표달성을 위해 다음과 같은 4개분야 기본정책 방향이 제시될 수 있다.

- 해양문화공간의 활성화 및 연안접근권의 보장
- 환경친화적인 해양관광자원 개발
- 육상기인 해양오염 저감 및 해역 자정능력의 보전
- 연안의 생태적·경관적 가치 보호

가. 해양문화공간의 활성화 및 연안 접근권의 보장

육지중심적 가치에서 해양중심적 가치로의 전환을 통해 우선적으로 고려해야 할 사항은 '생태적가치', '공공적 가치', '사회문화적 가치' 등을 들 수 있는데, 이중 '공공적 가치'는 우리나라 국민이 연안을 이용하는 데 있어 심리적 공간적 제약을 받지 않도록 정책을 구현하는 것이다. 예컨대, 해수욕장으로서 기능을 풍부하게 갖추고 있는 해변의 일부를 매립하여 대규모 시설형 건축물을 설치함으로써 건축물 조성면적 만큼 연안이용 기회가

제한됨과 동시에 건물로 인해 연안으로의 접근이 심리적으로 제약당할 우려가 있다. 특히 항만구역 및 산업단지의 경우 특수시설이라는 기존 관행에 의해 시민의 연안접근이 법제도적으로 강도높게 제한되어 왔으나, 접근로의 설치 및 휴식공간의 조성을 통해 해양문화의 독자성을 제고하고 시민의 연안접근의 기회를 높일 수 있도록 해야한다. 특히 인천을 통일시대 국제해양문화도시로서 발전시키기 위해서는 항만 및 공업중심의 인천연안을 해양문화·휴식공간이 어우러진 연안공간으로 변화시켜야 할 것이며, 이를 위해 해양문화공간 창조를 세부적으로 추진하는 방안을 연안관리지역계획을 통해 도출해야 할 것이다. 특히 교통시설 부족 및 자연조건에 의해 연안접근이 제약받고 있는 도서지역 해수욕장 및 해변관광지의 경우 접근로를 확보하고 편의시설을 정비하는 것이 필요하다.

나. 환경친화적인 해양관광자원 개발

고밀도 연안이용지역(김포·당진권) 및 도서생태권(강화·옹진권)의 경우 연안친수공간 조성 및 자연자원을 이용한 관광개발의 잠재력이 매우 높은 곳으로 알려져 있다. 이중 매립을 전제로 진행되는 관광개발 계획의 경우 대부분 시설형·단지형 대규모 관광개발로서 연안의 지속가능한 이용을 위협하는 요소인데, 매립을 전제로한 관광개발 계획은 재검토될 필요가 있다. 특히 대규모 시설형 관광개발보다는 소규모, 환경친화형 관광개발을 진행시키고 이를 위해 지역주민의 참여를 제고하기위한 다양한 프로그램을 전개시킴으로써 궁극적으로 개발이익의 분배정의가 함께 실현될 수 있도록 해야한다. 지역주민 중심의 관광자원 개발은 기존의 시설형 관광개발이 지역사회의 해체를 가져오고 지역의 발전과는 상대적으로 유리된채 진행되어 지역주민이 소외되는 것을 방지함과 동시에 삶의 터전을 보호하려는 과정에서 환경친화적인 관광자원 개발을 자연스럽게 구현할 수 있는 방안이다.

다. 육상기인 해양오염 저감 및 해역 자정능력의 보전

인천해역을 중심으로 한 경기만해역은 한강대수계를 통해 흘러드는 육상기인 오염원 및 연안육역에 입지해있는 산업단지, 주거단지 등에서 발생하는 오염원으로 인해 환경의 질이 악화되고 있는데, 인천광역시외의 경우 인천해역 육상기인오염원 저감 및 해역수질개선을 위해 '수질감시망 구축을 통한 체계적 모니터링 실시, 연안퇴적환경의 보전 및 효율적 이용을 위한 구획화, 유류오염 방제체제 구축, 중·장기 쓰레기 유입 차단 및 수거방안 강구' 등을 방안으로 제시한 바 있다. 이와같은 환경의 질 관리대책은 인천해역 뿐만 아니라 아산만 해역에서도 시급히 요청되며 이를 지속적으로 시행하기 위해서는 동 해역

을 해양오염방지법에 따라 ‘환경관리해역’으로 지정하여 관리하는 것을 고려해야 한다. 또한 도서지역 해변관광시설로부터 처리되지 않은채 방류되는 오수, 쓰레기 등도 해역의 건강성과 경관성을 저하시키는 원인이므로 해안·해양발생 쓰레기 및 도서지역 오·폐수 처리시설설치에 대한 적극적인 투자가 요청된다. 또한 70-80년대 추진되었던 인공담수호 조성사업의 결과물인 삼교호, 아산호, 남양호 등에서 방류된 담수의 영향을 파악하고 과학적인 관리체제를 구축하기 위해서는 인공담수호에 대한 모니터링을 실시해야 한다.

수질개선과 함께 동 권역에서는 갯벌자원에 대한 합리적인 관리대책이 수립될 필요가 있다. 갯벌은 오염물질의 정화가 매우 뛰어난 것으로 알려져 있는 바, 현재 동 권역에서는 지속적인 간척으로 인해 갯벌자원이 상당히 훼손되어 있는 실정이다. 향후 이 지역에서 갯벌 매립을 통한 연안공간이용정책이 과학적인 정책판단없이 추진될 경우 해역의 자정능력은 급속도로 저하되어 동 권역 연안의 건강성은 크게 위협받을 것으로 판단된다. 따라서 공유수면의 간척·매립을 통한 연안공간이용정책은 크게 수정되어야 하며, 기존에 고시된 간척·매립계획의 경우 매립면허 승인이 이루어진 경우를 제외하고는 해양수산부가 제시한 매립에 관한 기준¹¹⁾을 고려하여 재검토되어야 한다.

라. 연안의 문화적·생태적·경관적 가치 보호

우리나라 연안은 어촌을 중심으로 한 지역공동체문화가 존재하고 있으며, 지속적인 환경악화에도 불구하고 여전히 생태계의 건강성이 유지되고 있는 지역이 많이 분포하고 있다. 특히 도서지역의 경우 육지와와의 지리적·물리적 격리로 인해 양호한 상태로 보전되어 있는 생태계가 비교적 많이 분포하고 있다. 특히 연안의 문화적·정서적 가치의 보전은 연안의 환경을 보호하고 자원의 합리적 이용을 가능케할 지역관리역량의 강화에 적지않은 기여를 할 것으로 여겨진다¹²⁾. 경기만권역의 강화·옹진권은 생태적·경관적 가치외에도 역사적 문화적 가치가 높은 지역이므로 동 권역의 역사·문화적인 자산 및

11) 해양수산부는 1998년 12월 동해시 망상지구 해수욕장 매립에 관한 동해시의 매립기본계획 변경요청에 대해 ‘공유수면 매립의 필요성, 당해사업과 공유수면 매립의 연관성, 공유수면매립으로 인한 관련사업·환경·생태계와의 관련성, 공유수면매립과 기존권리의 지속성, 공유수면 매립 및 당해사업의 안전성’ 등 5개 정책판단 기준을 토대로 매립기본계획 요청을 검토하여 매립기본계획 변경이 불가하다는 결론을 내린 바 있다.

12) 대표적인 사례로 시화호를 들 수 있는데, 대부분의 많은 사람들은 시화호를 환경파괴의 현장으로만 파악하고 있는 경향이 있다. 하지만 시화호는 국가적으로 과학적인 연안이용정책의 교과서일뿐만 아니라 문화인류학적으로도 연구의 가치가 매우 높은 지역이다. 시화호건설과정에서 수반된 보상 및 도시이주라는 필연적인 과정을 겪은후 지역공동체는 완전히 해체되었고, 결국 연안자원에 의존하는 주체의 부재로 인해 지역연안자원의 합리적 이용을 가능케할 관리역량의 강화 및 주체의 정립은 전략적 한계를 노정할 수 밖에 없다.

자연생태계를 훼손할 우려가 있는 대규모 간척·매립과 관광개발사업은 재검토 및 조정이 필요하다.

V. 결론을 대신하며

연안관리법제정 이후 추진되고 있는 연안통합관리계획 수립은 1단계로 실태조사자료의 보완, 현지답사, 지방자치단체 및 지역시민단체 면담 등을 통해 기본안을 작성한 후 2단계(5-6월)로 광역지방자치단체를 중심으로 설명회를 갖게 된다. 설명회를 통해 수립된 의견은 제3단계에 진행되는 기본안 작성시 검토·반영된 후 제4단계과정인 제2차 의견수렴과정에서 활용된다. 2차 의견수렴은 지방자치단체를 포함하여 관계부처, 시민·환경단체 및 관련 전문가를 대상으로 이루어지며, 이 과정을 거친 후 시안이 작성된다. 시안이 작성된 후 해양수산부의 최종검토과정(제5단계)이 끝나면, 해양수산부차관이 위원장이 되는 중앙연안관리심의회(제6단계) 및 국무총리가 위원장이 되는 환경보전위원회의 심의를 거쳐 수립된다(제7단계).

연안관리법 제정과 함께 추진된 습지보전법 제정, 공유수면매립법 및 공유수면관리법 개정, 해양오염방지법 개정은 연안관리법 및 동 법에 의거한 연안통합관리계획의 실효성을 제고할 수 있는 수단으로 기능하게 될 것이다. 공유수면매립법 개정의 경우 해양수산부가 제시한 공유수면매립기본계획 변경에 관한 요건을 충족되어야 하며, 매립기본계획의 변경주체가 해양수산부장관으로 격상되었다는 점에서 연안관리법의 제정목적을 실현하는데 기여를 할 것으로 보인다. 또한 연안공간확보의 목적으로 무분별하게 진행된 갯벌의 간척·매립정책은 합리적인 이용 및 보전을 통해 생태적, 문화적, 경제적 가치 등 다양한 가치를 실현할 수 있는 정책으로 바뀌게 될 것이다. 따라서 연안통합관리계획이 수립·고시되어 실행되는 2000년 이후 우리나라 연안은 갯벌보전을 위한 관리전략 수립·추진, 환경관리해역(특별관리해역 및 환경보전해역) 관리기본계획 시행, 환경친화적인 공유수면 이용, 연안주민 삶의 질 향상 지원 등 정부의 변화된 시책으로 인해 다목적 이용이 환경친화적으로 실현되는 공간이 될 것으로 기대된다.