

우리나라 연안통합관리정책의 향후 과제

해양수산개발원
조동오연구위원

1. 연안통합관리의 배경 및 원리
2. 연안통합관리 평가의 의의
3. 우리나라 연안통합관리의 특징
4. 우리나라 연안통합관리의 평가
5. 결론 및 향후과제

1. 연안통합관리의 배경 및 원리

1) 연안통합관리의 배경

연안자원의 지속적 개발을 위한 근대적 의미의 연안통합관리는 1972년 미국의 연안관리법(CZMA)의 제정 이후부터 시작되었다. 미국의 연안관리법이 제정되었을 당시 미국 연안의 이슈는 연안의 폭발적인 인구증가, 연안 도시, 항만, 주택 등의 개발, 연안습지의 매립, 수질 오염, 연안서식지의 파괴, 연안접근의 제한 등 오늘날 많은 연안국가에서 경험하고 있는바와 비슷하였다. 따라서 1972년 미국은 연안의 인구증가 및 과도한 개발행위로부터 연안자원을 보호하고 지속가능한 개발을 위해 세계 최초로 연안관리법을 제정하였다. 동 법에 의한 미국의 연안통합관리 프로그램은 주정부로 하여금 주정부의 연안통합관리프로그램을 수립토록 하고 연방정부는 동 프로그램이 국가적인 이해(national interest)에 부합할 경우 재정적 및 행정적 지원을 하는 제도이다. 단, 미국의 연안통합관리는 타 개발도상국들과는 달리 경제개발은 일정 수준에 이른 후 그 동안 경제성장 과정에서 악화된 연안환경의 복원 및 보전에 역점을 두고 시작되었다.

1972년 미국에서 세계 최초로 연안자원의 지속가능한 개발을 위한 연안관리법이 제정되고 연안통합관리가 시행된지 20년 후 1992년 브라질 리오에서 유엔환경개발회의(UNCED: United Nations Conference on Environment and Development)가 개최되었다.¹⁾ 동 회의는 지구상의 폭발적인 인구증가, 절대적인 빈곤, 지속가능하지 못한 생산 및 소비, 환경악화 등 전지구적인 환경과 개발에 관한 대책을 논의하기 위해 개최되었으며, 그 결과의 하나로서 의제21(Agenda 21)을 채택하였다. Agenda 21은 지구자원의 지속가능한 개발을 위한 방향을 제시하는 지침이며, 구속력은 없으나 각국은 이에 서명함으로써 지구자원의 지속가능한 개발을 위한 세계적인 노력에 동참하는 의의를 지니고 있다.

Agenda 21의 총 40장 중 제17장은 해양과 연안(Oceans and Coasts)에 관한 장으로서 연안통합관리(ICZM: Integrated Coastal Zone Management)가 연안의 지속가능한 개발을 위해 필수적이며 각국으로 하여금 국가계획에 이를 포함할 것을 요구하고 있다. 또한 연안의 사회경제적 및 환경적인 이슈가 충분히 고려되고 폭 넓은 시민의 참여가 보장될 수 있는 의사결정의 과정을 제고 및 개선할 것을 권고하였다. 또한 동 회의의 참석자들은 연안통합관

1) 동 회의는 지구정상회의(Earth Summit Conference) 또는 리오회의(Rio Conference)라고도 칭함.

리와 관련한 국제회를 1994년 이전까지 개최할 것을 표명하였다.

그 결과 1993년 세계연안회의(World Coast Conference)가 네덜란드에서 개최되었는바 90개국 연안국가, 20개의 국제기구, 23개의 비정부기구가 참석하였다. 동 회의는 연안자원의 개발 및 보호, 기후변화의 잠재적인 영향, 연안관리제도 등을 포함한 연안통합관리에 관한 세계 최초의 국제회의였으며, 세계 각국 및 관련 국제기구로 하여금 21세기를 대비하여 연안통합관리를 개발하고 시행할 것을 촉구하였다.

1992년 UNCED 이후 많은 국제기구들도 연안통합관리(ICZM)를 통한 세계 각국의 연안자원의 지속가능한 개발에 적극적인 노력을 기울이고 있다. 대부분의 국제기구들은 1992년 UNCED 이전엔 주로 개발도상국의 단기적인 경제개발에 치중하였으며 그 결과 환경보전은 소홀히 하였다. 그러나 1992년 UNCED 이후 이러한 개발도상국의 경제개발을 위한 원조에는 환경보전에 관한 측면도 강조하게 되었으며 그 최적대안으로 연안통합관리를 채택하고 있다.²⁾

국제기구 이외에 많은 선진국의 해외원조기금과 비정부기구(NGO)들도 주로 개발도상국의 연안통합관리의 개발 및 시행에 재정적 및 기술적인 지원을 하고 있다. 이들 기금 및 비정부기구들도 위의 국제기구들과 동일하게 개발도상국의 경제개발과 더불어 연안환경의 보전에 역점을 두고 있다.³⁾

연안의 지속가능한 개발을 위한 연안통합관리는 세계 각 연안국이 연안의 지속가능한 개발을 위한 최적대안으로 인식하고 또한 많은 국제기구 및 기금, 비정부기구(NGO), 선진국의 해외원조기금 등의 노력에 의해 급속히 확산되고 있다. 정확한 통계적인 숫자는 밝혀지고 있지 않으나 세계적으로 100여개국 이상에서 연안통합관리가 시행되고 있는 것으로 추정되고 있다. 그러나 연안통합관리는 여타 국제협약과 같이 일정한 틀 속에서 강제적으로 시행될 수는 없다. 이는 각국의 연안이 처한 문화, 역사, 사회, 정치, 경제, 자연환경 등이 상이하기 때문이다. 따라서 연안통합관리는 각국의 필요에 따라 자발적으로 자국의 실정에 맞게 시행될 것이다. 그러나 기후변화에 의한 해수면 상승, 종다양성의 확보, 연안습지 등 생태계의 보전 등과 같은 전 지구적인 관심사항은 국제적인 협력에 의해서 추진될 수밖에 없다. 그리고 각국의 연안통합관리의 시행에 따른 경험 및 정보의 공유와 시행역량의 증대 등도 국제적인 협력에 의해서 더 효과를 얻을 수 있다. 따라서 연안통합관리를 위한 제도의 확립에 대한 국제적인 협력과 노력은 지속될 전망이다. 무엇보다 연안통합관리는 연안의 제반 이슈를 해결하고 연안자원의 지속가능한 개발을 위한 최적대안으로 인식됨에 따라 앞으로 더 빠른 속도로 확산될 것이다.

2) 연안통합관리의 원리

연안통합관리는 지난 1972년 미국에서 최초로 연안관리법(CZMA)이 제정되어 시행된 후 약 30여년의 역사를 지니고 있다. 그동안 학계에서는 연안통합관리의 원리를 개념화하는데 고심하여 왔는데, 명쾌한 학문적 이론으로부터 추출하기 보다는 그동안 연안통합관리를 시

- 2) 연안통합관리의 개발 및 시행에 대한 국제적인 노력에 동참하고 있는 주요 국제기구는 유엔산하의 환경 및 개발에 관련되는 대부분의 기구를 포함하여 선진국개발기구(OECD), 유럽연합(EU), 세계은행(WB), 아시아개발은행(ADB), 등임.
- 3) 해외원조기금의 대표적인 예로서 미국의 USAID(U.S. Agency for International Development) 및 스웨덴의 SIDA(Swedish International Development Cooperation Agency) 등 있으며 비정부기구의 예로서는 WWF(World Wide Fund for Nature) 및 IUCN(World Conservation Union) 등이 있음.

행하면서 얻은 교훈과 경험으로부터 주로 탐구하여 왔다. 이는 연안통합관리가 학문에 앞서 연안자원의 황폐화를 방지하고 개발과 보존의 조화를 통한 지속가능한 개발을 위한 자원관리정책의 하나로서 출발하였기 때문이다. 따라서 학계에서 주장하거나 인정되고 있는 연안통합관리의 원리도 동 정책 및 프로그램이 실제로 작동되고 실효성이 제고될 수 있는 다분히 현실적인 목적의식을 내포하고 있다.

(1) 통합의 원리

1992년 UNCED의 Agenda 21의 제17장(Oceans and Coasts)에서 연안의 통합관리 및 지속가능한 개발(integrated management and sustainable development of coastal areas)이라는 어휘가 사용된 후 대부분의 학자들이 통합(integration)을 연안통합관리의 중요한 원리로 인정하고 있다.

연안통합관리(ICZM)는 어휘 자체가 뜻하는 바와 같이 연안자원의 관리는 부문별 관리가 아닌 통합적 관리이어야 한다는 것이다. 동 원리는 기존의 연안관리가 실패한 가장 주된 이유는 각 부문별로 관리되었기 때문이며 이는 모든 부문을 통합하여 관리하여야 한다는 것이다. 이는 연안의 자연환경적인 특성과 이를 개발 및 이용하는 행위 및 그 결과에 기인한다. 연안은 바다와 육지가 만나 특수한 생태계(ecosystem)를 이루고 매우 역동적인 곳으로서 자연자원이 다양하고 풍부하며, 따라서 이곳에선 다양한 개발 및 이용행위가 이루어지고 있다. 이들 다양한 개발 및 이용행위가 무계획적으로 이루어질 경우 연안의 제반 이슈가 발생하고 연안의 지속가능한 개발은 불가능하게 된다. 반대로 연안을 하나의 생태계로 간주하고 여기서 발생하고 있는 제반 이슈를 모두 고려하는 통합적인 정책을 수행할 경우 연안자원의 지속가능한 개발을 극대화할 수 있다는 것이다.

Biliana & Robert는 다음과 같이 다양한 차원에서 연안통합관리에서의 통합을 설명하고 있다.⁴⁾

첫째, 부문별 통합이다. 일반적으로 부문별 통합은 수평적 통합으로 일컬어지고 있으며 연안자원을 이용하고 관리하는 각 부문, 예를 들면, 석유 및 가스개발, 수산, 연안관광, 해양포유동물 보호, 항만개발 등의 통합을 의미한다.

둘째, 부서간 통합이다. 각기 상이한 관리목적과 필요성을 가지고 있는 정부부서의 수직적·수평적 통합을 의미하는 것으로, 조직의 통합이 아닌 기능 및 정책의 조화를 의미한다.

셋째, 공간적 통합이다. 연안해역과 연안육역의 공간적인 통합으로서, 각 공간의 이용행위는 다른 공간에 지대한 영향을 미치고 있기 때문에 양 공간의 통합을 통한 관리가 요구된다는 것이다.

넷째, 과학과 정책의 통합이다. 연안통합관리에는 자연과학, 사회과학, 엔지니어링 등 다양한 학문이 제공하는 정보가 정책수립에 필수적으로 반영되어야 한다는 것이다.

다섯째, 국제적 통합이다. 좁은 연안 및 해역을 두고 2개국 이상이 인접하고 있을 경우 수산, 오염, 해양경계, 선박통항 등 많은 이슈를 두고 국제간 이행상충이 발생하며, 이 경우 연안통합관리는 국제간의 통합을 통해 효율적으로 관리될 수 있다는 것이다.

(2) 전체적 접근

4) Cicin-Sain, Biliana and Knecht, Robert, *Integrated Coastal and Ocean Management - Concept and Practices*, Island Press, Washington, D.C., 1998, pp. 45-46.

일반적으로 연안생태계를 포함한 생태계는 복잡하고 학문적으로 규명하기 매우 어려운 곳이며, 이곳에 거주하고 있는 인간의 사회적 시스템 역시 유동적이고 복잡하다. 연안의 이슈 및 문제는 이들 연안생태계와 사회적 시스템이 교차함으로써 발생하며 따라서 복잡함의 정도는 배가하는 반면 이를 규명하는 인간의 지식은 한정되어 있다. 연안통합관리는 이와 같은 복잡한 연안생태계와 이의 이용을 모두 고려하는 전체적 접근이 요구된다는 것이다.

Weide(1993)은 연안을 다음과 같은 요소로 축약할 수 있다고 기술하고 있다.

첫째, 생물 및 비생물 요소로 세분할 수 있는 자연적인 하위체계

둘째, 물리적 및 사회적 하부구조와 더불어 연안자원의 이용자를 포함하는 사회경제적 하위체계

이러한 자연환경적 및 사회환경적으로 복잡한 연안은 기존의 관리방식을 탈피하여 연안의 모든 기능을 고려한 전체적인 접근이 요구된다는 것이다.

(3) 수정적 접근

연안통합관리는 수정적인 접근을 통해서 수립되고 실행되어야 한다는 것은 다음과 같은 관점에서 주장되고 있다.

첫째, 연안통합관리 자체가 30여년의 역사에 불과하여 정형화되어 있지 않고 향후 지속적으로 발전되고 있다는 사실이다.

둘째, 연안의 자연환경과 사회환경이 시간에 따라 변화하기 때문에 그 변화된 환경에 연안통합관리도 수정되어 수립 시행되어야 한다는 것이다. 현재 학계에서는 세계적으로 많은 국가 및 지역에서 시행되고 있는 연안통합관리로부터 교훈과 경험을 탐구하고 있지만 연안의 장래 환경은 누구도 알 수 없으며, 한번 수립된 연안통합관리계획이 내일의 변화된 환경에도 적합할 수 없으며 수정된 계획이 필요한 것이다.

2. 연안통합관리 평가의 의의

1) 연안통합관리의 과정

연안통합관리(ICZM)는 어떠한 과정을 밟으면서 전개되는가? 연안통합관리는 각 국가 및 지역의 특수한 환경에 따라 상이하게 시행될 수 있다. 그러나 그동안 주로 미국을 위주로 한 선진국에서 연안통합관리를 시행하면서 축적된 실질적인 경험 및 교훈에 의하면 연안통합관리는 일반 정책의 과정과 동일한 단계를 밟고 있는 것으로 알려져 있다. 연안통합관리의 전개과정에 관해서는 1996년 GESAMP이 최초로 기술한 이래 그동안 이를 정립하기 위한 많은 노력이 있었으며 학자에 따라서는 약간씩 상이한 형태를 제시하고 있으나 큰 골격에는 변함이 없다.⁵⁾

Stephen 등은 선후진국의 경험과 교훈을 바탕으로 위의 GESAMP의 연안통합관리의 과정을 쟁점의 파악, 계획의 준비, 계획의 채택, 계획의 실행, 정책의 평가 등의 5단계로 정립

5) GESAMP (IMO/FAO/UNESCO-IOC/WMO/WHO/IAEA/UN/UNEP Joint Group of Experts on the SCIENTIFIC Aspects of Marine Environ Protection), *The Contributions of Science to Integrated Coastal Management, GESAMP Reports and Studies No. 61*, 1966, p. 66.

하였다.⁶⁾ 쟁점의 파악(issue identification and assessment)은 문제가 되는 연안지역의 연안 자원에 관한 쟁점과 문제점을 파악하고 분석하는 단계이고 연안통합관리의 최초의 단계이다. 계획의 준비(program preparation)는 연안통합관리의 목적을 수립하고 정책과 실행방안을 준비하는 단계이다. 계획의 채택(formal adoption and funding)은 계획의 실행을 위해 법률 및 규정의 제정을 통해 계획을 공식화하고 필요한 자금을 확보하는 단계이다. 계획의 실행(implementation)은 공식화한 계획을 집행하는 단계이며 필요한 시설의 설치, 제도의 강화, 연안자원의 합리적 이용 및 보전 등을 통해 확대된다. 정책의 평가(evaluation)는 연안통합관리의 결과가 바람직한 방향으로 전개되었는지를 평가하여 다음 단계의 수립에 도움이 되게하는 단계이다.

Stephen에 의하면 연안통합관리는 쟁점의 파악, 계획의 준비, 계획의 채택, 계획의 실행, 정책의 평가의 과정을 밟으면서 한 사이클이 완료되면 쟁점 및 지리적인 확대를 통해 발전하는 것으로 주장하고 있다. 예를 들어 미국 Rhode Island주의 경우 제1세대에서는 1971년에 연안관리법의 제정과 1978년 허가제도에 기초한 연안관리프로그램을 채택하면서 시작되었고, 제2세대에서는 허가제도의 단점을 보완한 1983년 존닝제도(Zoning)에 의한 연안관리프로그램과 1985년 특별지역관리계획(Special Area Plans)을 채택하면서 발전하고, 제3세대에서는 Narragansett만의 Watershed Management Plans을 채택하면서 확대 전개되었다.

2) 연안통합관리의 평가

정책의 평가는 수행된 연안통합관리가 계획했던 목적대로 수행되었는지를 분석하는 연안통합관리의 과정중의 하나이다. 연안통합관리는 어떠한 정책보다도 수정적(adaptive)이며 반복적(iterative)인 과정을 거치며 시행된다. 따라서 성공적인 연안통합관리 프로그램은 평가를 통한 경험 및 교훈에 적응해 간다. 연안통합관리의 평가는 시행된 정책의 실적, 결과, 효과 등을 제공할 뿐만 아니라 계획했던 목적을 달성하지 못한 원인을 제공하고 향후의 정책 방향을 제시한다. 따라서 정책의 평가는 연안통합관리 프로그램에 포함되어 지속적으로 수행되어야 한다.

일반적으로 정책의 평가는 평가대상에 따라 실적의 평가, 결과의 평가, 관리능력의 평가로 구분한다.⁷⁾

실행의 평가(Performance Evaluation)는 연안통합관리 프로그램의 결과보다는 노력 즉 실행수준을 평가하기 위한 것이다. 주로 실행에 관한 지표들을 이용하는바, 예를 들어 채용된 연안통합관리 담당자의 숫자, 허가 또는 불허한 사업의 숫자, 연안통합관리에 관한 연구 및 자료조사, 연안통합관리에 관한 교육의 횟수 및 피교육자 수 등이다. 그러나 연안통합관리의 효과는 상당한 시일이 경과한 후에 나타나기 때문에 실행의 평가는 객관적인 평가라고 보기 힘들다. 본 평가는 국제기구들이 개발도상국가의 연안통합관리 프로그램을 지원하고 이의 실행수준을 평가하는데 사용되고 있는데, 주로 관리책임자의 책임과 능력에 대한 관리를 주요 목적으로 하고 있다.

결과의 평가(Outcome Evaluation)는 연안통합관리 프로그램의 시행후 결과를 평가하기

6) Stephen B. Olsen, James Tobbey, and Meg Kerr, "A Common Framework for Learning from ICM Experience", *Ocean & Coastal Management* 37, 1997, pp. 155-174.

7) Stephen B. Olsen, Kem Lowry and James Tobey, *A Manual for Assessing Progress in Coastal Management*, University of Rhode Island, Coastal Resources Center, 1999, p. 48.

위한 것이며 주로 연안통합관리를 필요하게 하였던 문제점의 해결 정도를 대상으로 한다. 예를 들어 연안통합관리 시행후 수질악화, 수산자원의 감소, 갯벌의 상실 등이 어느 정도 개선되었는가를 평가하는 경우이다. 그러나 결과의 평가는 현실적으로 다음과 같은 어려운 점이 있다. 첫째, 연안통합관리의 결과를 비교하기 위해서는 동 정책의 시행전의 자료(baseline information)이 필요한데 동 자료가 없는 경우가 대부분이다. 둘째, 결과가 연안통합관리 이외의 타 요인에 의해 영향을 받을 수 있는데 대부분 이를 분리하여 평가하기가 어렵다. 셋째, 대부분의 결과의 평가는 모니터링에 의해 수행되는데 모니터링의 비용이 막대할 경우가 많기 때문이다.

관리능력의 평가(Management Evaluation)는 연안통합관리 프로그램의 관리구조 및 관리과정의 적절성을 평가하기 위한 것이며 일반적으로 합의된 기준과 경험을 적용한다. 본 평가는 연안통합관리 프로그램의 설계를 수정하고 증진시키는데 주 목적을 두고 있다.

정책의 평가는 평가의 주체에 따라 내부평가와 외부평가로 구분할 수 있다. 내부평가는 주로 연안통합관리 프로그램에 포함되어 프로그램의 시행자에 의해 프로그램 도중 자체적으로 수행되며 동 프로그램이 바라는 바대로 진행되도록 지속적인 수정을 목적으로 한다. 반면 외부평가는 프로그램의 시행자가 아닌 제3의 전문가에 의해 프로그램의 종료후 그 결과를 분석하기 위해 시행된다. 주로 국제기구들이 개발도상국의 연안통합관리 프로그램의 결과를 평가하고 교훈을 얻기 위해 수행되고 있다.

정책의 평가에서 우선적으로 고려할 사항은 다음과 같다.⁸⁾

첫째, 관리해야할 주요 이슈의 효과를 평가할 것

둘째, 프로그램을 경험과 변화하는 사회 및 환경적인 조건에 적용시킬 것

셋째, 프로그램의 시행 중 중요한 시점마다 외부 평가를 시행할 것

3. 우리나라 연안통합관리의 특징

1) 주요 이슈 및 문제점

(1) 연안의 개발압력

우리나라의 연안에는 50개의 항만, 415개의 어항, 25개 연안도시, 22개의 공단이 있고 전 인구의 33%가 살고 있을 정도로 연안을 매우 높은 밀도로 이용하고 있다. 2030년에는 전 인구의 40%가 살게되고 국내총생산(GDP)의 50%가 연안에서 생산될 것으로 전망되고 있다.⁹⁾ 이와 같은 연안의 이용 및 개발압력은 해양수산부의 설립 및 연안관리법의 제정에도 불구하고 지속되고 있다. 중앙정부의 개발수요는 주로 농업용지 및 산업단지의 확보에 기인하고 있는 반면, 지방정부의 개발수요는 지역경제의 활성화, 고용증대 그리고 지방세수의 확대로부터 발생하고 있다.

(2) 갯벌의 상실

8) Stephen B. Olsen, Kem Lowry and James Tobey, *A Manual for Assessing Progress in Coastal Management*, University of Rhode Island, Coastal Resources Center, 1999, p.48.

9) 해양수산부, 「연안관리법령 해설집」, 1999, p. 3.

우리나라는 좁은 국토에 비하여 넓은 갯벌(2,393km²)을 보유하고 있으며, 이들 갯벌은 수산 자원의 중요한 산란지 및 서식지 기능을 수행하고 있다. 그러나 그동안 농업 및 공업단지의 조성을 위해 많은 면적이 간척 및 매립되었는데, 지난 10년동안(1987-'98) 25.3%의 갯벌이 상실되었다. 우리나라의 갯벌 상실은 아주 오래 전부터 발생하여 왔으나, 현재와 같은 대단위의 갯벌 상실은 1970년대부터 시작되어 최근까지 지속되고 있다.

그동안 간척지 등의 간척 및 매립이 용이하게 추진될 수 있었던 것은 다음과 같은 배경하에서 정책이 추진되었기 때문이다.

첫째, 과거 해양수산부가 설립되기 전에는 갯벌을 포함한 공유수면의 매립 및 관리업무가 개발부처인 건설교통부에 소속되어 있었다. 당시 항만개발, 농업단지조성, 공업단지조성 등 대부분의 개별부처의 연안관련정책이 공유수면의 매립에 의한 정책이었으며 이를 보전하는 정책은 결여되었다. 따라서 각 개별부처의 연안관련 계획의 수립시 관련부처의 협의가 매립을 찬성하는 방향으로 쉽게 이루어졌다.

둘째, 그동안 우리나라 사회에서는 갯벌에 대한 인식이 매우 회박하였고 이에 대한 경제적, 생태적, 환경적인 편익에 대한 연구조사가 결여되었다. 따라서 갯벌의 매립 및 간척에 대한 타당성 조사는 자연히 동 사업을 시행하는 쪽으로 결론이 지어졌다.

그동안 우리나라 사회에선 갯벌에 대한 중요성이 크게 인식되지 않았으나 최근 사회화 간척사업의 실패를 계기로 간척 및 매립에 대한 회의론이 첨예하게 대두되고 있다. 앞으로 일반시민들로부터의 개별보전에 관한 협조와 더불어 위의 해양수산부의 갯벌보전정책의 전망은 매우 밝은 편이다.

<표 - 1> 연도별 우리나라의 갯벌 매립추이

Time Period	Area Filled km ²	Comments
1917-1938	40.5	During Japanese Colonial Period
1946-1960	6.3	
1961-1969	17.2	Through initial national economic plans
1970-1979	194	First large-scale projects
1980-1989	93	Includes many private sector projects
1990-1995	98.5	
1995-presently underway	671	Includes Saemangeum Project
Planned for the future	2,726	
TOTAL	4,366	

자료: Lee, H. D. and Chang, H. (1998). Economic Valuation of Tiday Wetlands in Korea: Economic and Policy Implication.

(3) 연근해 수산물의 감소

우리나라 수산물 생산은 1994년 347만톤을 정점으로 지속적으로 감소하고 있는데, 문제는 원양어업, 연근해 어업, 양식업, 내수면 어업 등 모든 분야의 생산량이 감소하고 있는 점이다. 주된 이유는 세계 연안국들의 EEZ 선포, 남획, 수질악화, 양식장의 감소 등이다.

정부는 전체 수산물에 대한 양식업의 비중을 2000년의 27%에서 2030년 45%로 증대시킬 계획이며 양식업의 중요성을 강조하고 있으나 잦은 적조(red-tides) 및 수질악화가 장애요인으로 작용하고 있다.

한편 수산물 생산량의 감소와 대조적으로 수산물에 대한 국내수요는 지속적으로 증가하고 있다. 그 결과 국내수요에 대한 수산물 생산량은 1980년의 138%를 정점으로 지속적으로 감소하고 있다. 1990년 수산물 수출 및 수입량은 각각 105만톤(15억 달러) 및 38만톤(3.6억 달러)이었으나 1997년에는 수입량이 119만톤(10억달러)로 증가되었다. 7년 동안 수산물 수입량이 물량기준 313% 그리고 금액기준 284%가 증가되었다.

<표 - 2> 연도별 수산물 생산량 추이

(단위: 1,000톤)

연도	1988	1990	1992	1994	1996	1998
원양어업	774.2	925.3	1,024.0	887.2	715.4	722.6
연근해어업	1,512.0	1,542.0	1,295.0	1,486.4	1,623.8	1,307.9
양식업	886.6	772.7	936.0	1,072.1	874.8	776.6
내수면어업	35.8	34.4	34.0	30.9	30.3	26.9
합계	3,209.1	3,274.5	3,289.0	3,476.6	3,244.3	2,834.0

자료: 해양수산부, 1999.

(4) 수산인구의 감소

정부의 강력한 정책과 지원에도 불구하고 수산인구 및 수산종업원은 지속적으로 감소되고 있다. 주된 이유는 생활환경의 악화와 소득수준의 감소이다. 수산분야의 개인소득은 1989년 807만원에서 1999년 1,679만원으로 10년간 107.9% 증가한 반면, 같은 기간에 농업 및 도시인의 소득은 각각 117.2% 및 162.5%씩 증대되었다.

<표 - 3> 연도별 수산인구 현황

(단위: 천명)

Year	1970	1980	1985	1990	1995	1999
수산인구	913	725	602	496	347	315
종업원수	308	295	237	212	176	170

자료: 해양수산부, 1999.

(5) 시민의 연안접근권 제한

국민소득 및 여가시간의 증대에 따라 관광 및 레저에 대한 수요가 지속적으로 증대될 것이라는 많은 전망이 발표되고 있으며, 해양관광 및 레저도 예외는 아니다. 그러나 해양관광 및 레저에 필수적인 연안접근권이 무계획적인 개발 및 인식부족으로 매우 제한되어 있다. 현재 우리나라의 연안접근이 가능한 곳은 대부분 여름철의 해수욕장 위주이다. 그 이외의 지역은 러브호텔, 횃집 등 식당, 위락시설 등으로 연안접근이 제한될 뿐만아니라 수질도 악화되고 있다. 또한 항만, 어항, 연안산업단지, 군사시설 등도 시민의 연안접근을 제한하고 있다.

(6) 연안환경에 대한 시민의 인식증대

최근까지 해양 및 연안에 대한 일반시민의 인식은 미흡하였다. 이는 주로 우리나라의 깊은 유교사상에 기인한 것으로 여겨진다. 이에 따라 환경관련 시민단체(NGO)도 그동안 해양 및 연안에 대한 환경보다는 주로 육지의 수질오염 및 대기오염 등에 관심을 가져왔다. 그러나 최근 씨프린스호 등 대형 해양오염사고와 시화호 등의 대형간척사업의 실패 등으로 해양 및 연안에 대한 관심이 고조되고 있다. 영산간 4단계 간척사업계획에 대한 정부의 공식적인 철회는 시민단체의 해양 및 연안환경에 대한 인식이 증대된 대표적인 사례이다.

2) 탐다운 연안통합관리

우리나라는 현재 잠시나마 IMF 외환관리체제하의 어려운 경제여건하에 있으나 지난 30-40년간의 짧은 기간에 OECD의 가입과 1인당 국민소득 1만 달러라는 기적적인 경제성장을 이루었다. 우리나라의 이와 같은 경제성장은 좁은 국토와 빈약한 천연자원 여건속에 이루어졌기 때문에 세계의 주목을 받았으며 많은 개발도상국의 경제성장의 모델로 지목되었다.

우리나라가 짧은 기간에 이와 같은 높은 경제성장을 할 수 있었던 데에는 많은 요인이 있었으나 가장 큰 요인은 강력한 중앙정부에 의한 탐다운의 정책이었다고 할 수 있다. 강력한 중앙정부는 한정된 자원을 가장 필요한 부분에 배분하고 이를 효과적으로 추진하는데 적합하다. 우리나라의 중앙정부는 한정된 자원을 경쟁력있는 수출산업과 중공업에 배분하고 이를 중점적으로 육성하였는바, 이는 그동안 세계속의 한국경제성장에 적합하였던 것이다. 우리나라의 강력한 중앙정부에 의한 탐다운 정책은 경제정책에만 한정되지 않고 경제, 사회, 교육, 문화 등에 적용되었다.

중앙정부에 의한 강력한 탐다운 정책은 경제성장의 초기에 적합하였으나 경제구조가 복잡해지고 정치 및 사회가 다양화됨에 따라 그 효율성이 감소될 수 밖에 없다. 따라서 우리나라는 단계적으로 지방자치화를 실시하고 있다. 그러나 중앙정부로부터 지방정부로의 정책이양은 점진적이어야 한다. 즉, 해당분야에 대한 국내외적인 여건, 지방정부의 예산, 조직 및 전문인력, 지역사회의 여건 등을 고려하여 점진적으로 정책이양이 추진되어야 한다. 연안관리정책이 대표적인 사례에 속한다. 즉, 연안관리정책은 우리나라에 이제 처음으로 도입되는 정책일 뿐만아니라 세계적으로도 30여년의 짧은 역사를 지니고 있다. 또한 지방정부에서는 연안관리에 관한 조직 및 전문인력을 구비하고 있지 않은 상태이다. 더욱 중요한 것은 우리

나라의 대부분의 지방정부가 지방자립을 할 수 있을 만큼의 예산이 확보되지 않은 상태이며 또한 지역사회 역시 경제자립도가 빈약한 상태이다. 따라서 지역사회의 경제적인 안정을 위해 당분간 연안환경의 보전보다는 갯벌의 매립, 연안지역의 개발, 연안수질의 악화를 야기하는 개발에 치중할 수 밖에 없는 상태이다. 따라서 어느 정책보다 연안통합관리정책은 당분간 중앙정부에 의한 탑다운의 정책을 채택할 수 밖에 없는 실정이다.

3) 주요 연안통합관리의 내용

우리나라의 연안통합관리는 연안통합관리계획, 연안관리지역계획, 연안정비계획 등 3개의 계획에 의해서 실행되나 이 중 연안통합관리계획이 주도적인 계획이며, 연안관리지역계획 및 연안정비계획은 모두 연안통합관리계획의 범위 내에서 수립토록 규정되어 있다.

우리나라 연안통합관리계획은 연안관리법에 근거하여 수립된 연안통합관리정책의 핵심이다. 연안통합관리계획은 연안의 보전, 이용, 개발에 관한 바람직한 모습을 담고 지역주민, 지방자치단체, 관계기관 등 관련자간에 합의하여 수립한 뒤 다른 법령에 의하여 연안이용행위를 할 때에는 이 계획을 따르도록 하는 연안에서의 기본계획이다. 즉 연안통합관리계획의 특징은 연안자원의 이용, 개발, 보전에 관한 각종 계획을 직접 수립 및 시행하는 것이 아니고 다른 법령에 의하여 연안자원의 이용, 개발, 보전에 관한 행위를 할 때에 동 계획을 따르도록 하는 것이다.

연안관리법에서는 연안통합관리계획의 내용으로서 ① 연안육역의 범위, ② 계획수립대상지역, ③ 연안관리에 관한 기본정책방향, ④ 연안환경의 보전, 연안의 지속가능한 개발 등 연안의 바람직한 보전·이용 및 개발에 관한 사항, ⑤ 다른 법령에 의한 인·허가 등 연안에서의 행위제한 또는 지원 등에 관한 사항, ⑥ 관계 행정기관간에 연안의 보전·이용 및 개발에 관한 정책 등이 상충될 경우 그 조정에 관한 사항, ⑦ 연안정비사업의 기본방향, ⑧ 기타 해양수산부장관이 필요하다고 인정하는 사항 등을 포함할 것을 규정하고 있다. 동 계획은 정형화되어 있다기 보다는 정책입안자의 의사에 따라 다양한 형태를 가질 수 있다.

현재의 연안통합관리계획¹⁰⁾은 첫째, 전국의 연안을 공간적인 특색에 따라 중소권역으로 구분하고, 둘째, 전국의 연안을 기능별로 관리하기 연안의 기능을 분류하고, 셋째, 각 권역의 연안관리지역계획을 촉진하고, 넷째, 계획의 실효성 확보를 위한 집행전략을 제시하고 있다.

(1) 전국 연안의 권역설정

연안자원의 효율적인 관리를 위해 연안통합관리계획에서는 전국의 연안을 10개의 권역(서해중부-I, 서해중부-II, 서해남부-I, 서해남부-II, 남해서부, 남해중부, 남해동부, 동해중부, 동해남부, 제주권역)으로 설정하고 있으며, 권역 설정의 필요성에 대해서 다음과 같이 기술하고 있다.

첫째, 국가가 주체가 되는 「계획에 의한 연안관리」를 시행하기 위한 적절한 수준의 공간규모를 설정하고 또한 연안관리의 주요 쟁점과약을 위한 단위규모를 설정할 필요가 있다.

둘째, 지역연안관리에서 주도적 역할을 할 광역 지방자치단체를 권역의 기본단위로 설정함으로써 연안관리지역계획 수립과의 연계를 확보할 필요가 있다.

셋째, 만, 반도, 도서 등 해역의 특성과 수계, 지형 등 연안에 영향을 미치는 집수구역의

10) 연안통합관리계획은 2000년 8월 23일 고시되었음.

특성을 고려함으로써 생태계 중심으로 연안관리를 할 필요가 있다.

각 권역은 대체로 타 권역에 대해 인문사회 및 자연환경적으로 구별되고 주요 쟁점사항 역시 구별될 수 있어야 하는바, 연안통합관리계획에선 행정구역, 지형 및 수계권, 해역의 특성, 연안이용 실태 및 생활권 등을 고려하고 있다.

(2) 전국연안의 기능별 관리

연안통합관리계획은 전국 연안을 연안생태계 관리, 연안오염부하 관리, 연안개발계획 조정, 연안재해 방지, 친수연안공간 조성 등과 같이 공간과 기능관리로 분류하고 이를 10개의 권역별로 배분하여 관리하고 있다.

가. 보호지역 지정을 통한 연안생태계 집중관리

연안통합관리계획에선 중요한 연안생태계는 보호지역으로 지정하여 보호할 것을 규정하고 있다. 이는 그동안 무차별하게 이루어지고 있는 연안개발정책으로부터 최소한 이 정도의 연안생태계는 제도적으로 보호하자는 취지이다. 연안통합관리계획의 성격상 보호지역으로 지정하는 근거법률은 연안관리법이 아닌 타 법령 즉 ‘습지보전법’, ‘독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법’, ‘조수보호 및 수렵에 관한 법률’, “자연환경보전법” 등이다.

나. 해역별 특성에 맞는 연안오염부하 적정관리

환경·생태적으로 중요한 연안해역이 오염될 위험이 높거나 또는 이미 오염이 심각한 경우 특별관리해역 및 환경보전해역으로 지정하여 해역환경개선을 위한 최적관리방안을 적용하고, 오염으로 훼손된 해역환경을 복원하고, 연안수질을 야기시키는 오염원을 관리하기 위한 시설의 확충, 모니터링, 조사·연구와 연안의 쾌적성을 저해하는 쓰레기 배출 및 오·폐수 방류를 억제하는 대책을 마련할 것을 규정하고 있다. 이들 대부분의 관리는 해양오염방지법에 근거하여 실시된다.

다. 환경용량을 고려한 연안개발계획 조정

연안통합관리계획은 지금까지 연안을 개발위주로 이용하던 것을 개발과 보전이 조화를 이루어 지속가능한 개발을 위해 수립되었다. 그런데 연안관리법상 연안통합관리계획은 다른 법령의 규정에 의하여 계획이 수립되어 있거나 용도지역 등이 지정되어 있을 경우는 당해 계획 또는 용도지역 등의 범위안에서 수립해야 한다. 따라서 이들 계획이나 용도지역 등이 연안의 지속적 개발 즉 개발과 보전의 조화를 이루고 있지 못할 경우 연안통합관리계획에서 이를 조정할 것을 권고해야 하며 또 할 수 있도록 규정하고 있다(제11조). 여기서는 이들 연안개발계획을 조정할 시 환경용량을 고려하여 조정하도록 하고 있으며, 구체적으로는 연안개발계획을 제4차 국토계획 등 국가종합계획과 연계·체계화하고, 연안개발 총량수요를 계획적으로 관리하고, 연안환경보전차원에서 공유수면매립기본계획을 조정하고, 연안의 보전과 개발질서를 확립할 것을 규정하고 있다.

라. 연안재해방지사업의 체계적 전개

연안관리법에선 해양수산부장관으로 하여금 10년 단위로 연안정비계획을 수립토록 하고 있으며(제13조), 연안통합관리계획의 내용에 연안정비사업의 기본방향을 포함할 것을 규정하고 있다(제6조).

연안은 바다와 육지가 접하는 점이지대(edge)로서 자연적 또는 인위적인 압력에 의해 물리적 및 생태·환경적으로 항상 변하고 있다. 따라서 가능한한 이를 수 많은 시간에 걸쳐 형성된 자연적인 형태로 보전하되, 만약 태풍 등 자연적인 힘에 의하여 재해를 입을 위험이 있을 경우 이를 방지하기 위한 사업을 전개할 필요가 있다. 여기서는 이들 자연재해의 예방을 위한 사업을 전개할 것과 연안의 자연적인 변화에 대한 지속적인 모니터링과 과학적인 재해방지대책을 수립할 것을 규정하고 있다.

연안재해방지사업을 위한 대상지역은 연안정비계획에서 규정하기 때문에 본 연안통합관리계획에선 정책방향만 제시하고 있다.

마. 친수연안공간 조성 및 연안접근권 개선

연안의 자연자원이 우리에게 주는 여러 가지 혜택 중 하나는 아름다운 경관과 휴식공간의 제공이다. 특히 우리나라의 연안은 아름답기 그지없고 육지의 도회지 생활에 지친 일반 시민들에게 더 없는 휴식공간을 제공한다. 그러나 이들 자연경관과 휴식공간들이 연안의 무분별한 개발과 이용계획에 의하여 소멸되고 있었는데, 향후 이를 지양할 뿐만 아니라 휴식공간을 더욱 확대 및 다양화하고 일반 시민의 연안접근권 및 조망권을 확보할 것을 규정하고 있다.

4. 우리나라 연안통합관리의 평가

우리나라의 연안통합관리는 연안통합관리의 5단계 과정중 현재 계획의 실행단계에 있다. 따라서 동 정책의 결과를 평가하기는 시기상조이나 여기서는 중앙정부가 주도하는 톱다운 방식의 원리를 우리나라의 연안통합관리에 적용하여 향후 과제를 점검해 본다.

1) 지방정부의 참여유도

앞에서 우리나라의 연안통합관리의 방식이 톱다운 방식을 택할 수 밖에 없었던가에 배경에서 살펴보았듯이 우리나라는 과거 30-40년 동안 대부분의 정부정책이 강력한 톱다운 방식의 중앙정부 위주의 정책이었다. 이는 한정된 자원을 경쟁력 있는 분야에 효율적으로 배분하기 위해서였다. 연안통합관리정책도 이러한 배경에서 출발한 것이다.

그러나 현재 우리나라의 모든 분야에서 환경변화가 급격히 전개되고 있는바, 이는 공공부분인 중앙정부 및 지방정부의 역할관계도 마찬가지로이다. 즉 과거군사정부에서 시민에 의해 선출된 민주정부가 들어섬에 따라 그 동안 중앙정부의 정책에 일방적으로 수동적이었던 지방정부가 능동적이고 적극적인 정책수행을 추진하고자 하고 있으며 이는 자연히 중앙정부로부터의 권한이양을 요구하게 된다. 민주정부가 들어선 이후 우리나라에서는 지방자치제를 위한 제도가 도입되고 현재 중앙정부의 권한이 점진적으로 지방정부에 이양되고 있다

연안관리법의 제정 목적 및 연안통합관리의 목적은 과거 중앙정부 위주로 연안자원의 과도한 개발 및 이용을 지양하고 보전과 개발 및 이용의 균형을 추구하여 지속적인 연안자원의 이용을 추구하려는데 있다. 그러나 이와 같은 중앙정부의 연안관리정책의 목적에 비하여 지방정부의 현실은 어떠한가? 이를 단적으로 표현하면 지방자치를 위한 요구는 강하지만 지방자치를 위한 실질적인 재정 상태는 매우 열악한 편이다. 따라서 당분간 지방정부는 재정적인 수입확대를 위한 정책개발에 치중할 수 없는 상태이다.

지방정부가 재정적인 수입확대, 지역사회의 경제개발, 고용증대를 위해 연안자원의 개발 및 이용은 더 없이 좋은 기회이다. 이는 우리나라의 연안자원의 과도한 개발 및 이용에 관한 주체가 과거 중앙정부로부터 지방정부로 이관되는 것을 의미한다. 즉 중앙정부는 과거 연안자원의 일방적인 개발에서 향후 보전과 개발의 조화를 추구하고자 하는 반면, 이제 지방정부가 연안자원의 일방적인 개발 및 이용을 추구할 것이다. 따라서 중앙정부(해양수산부)로서는 지방정부가 연안자원의 조화롭고 지속적인 이용을 위한 동기를 부여하여 연안통합관리에의 적극적인 참여를 유도하여 야 할 것이다.

이제 중앙정부(해양수산부)가 지방정부로 하여금 연안관리에 참여하도록 적극적으로 유도하는 동기에 관하여 살펴본다. 우선 재정적인 지원의 경우를 보면, 연안관리법 제9조(지역계획의 고시 등) 제4항에서 “해양수산부장관은 예산의 범위안에서 지역계획의 수립·시행에 필요한 비용을 보조할 수 있다”고 규정함으로써 제도적인 틀은 마련되어 있는 편이다. 즉 해양수산부가 예산을 확보할 경우 재정적인 지원을 통해 지방정부로 하여금 연안관리에 적극적인 참여를 유도할 수 있도록 하고 있다. 이러한 재정적인 지원은 지방정부가 지역계획의 수립뿐만 아니라 동 계획의 시행에 필요한 비용도 포함된다.

해양수산부가 지방정부를 지원하기 위한 예산은 일반회계를 통해 확보하도록 되어 있다. 그런데 현실적으로 우리나라의 경우 새로운 정책 및 사업에 대한 예산을 일반회계를 통해 확보하는 것은 한정된 자원과 동 자원에 대한 많은 수요 때문에 어려운 실정이며 특히 많은 예산을 지속적으로 확보하는 것은 더욱 어려운 실정이다. 이는 우리나라의 연안통합관리계획이 시행되는 첫해인 2000년에 동 계획의 시행에 필요한 예산이 전혀 배정되지 않은 사실로부터 알 수 있다. 또한 아직까지 우리나라의 연안관리에 관한 시급성과 중요성이 해양수산부를 제외한 관련 중앙부처들에게 인식되어 있지 않고 또한 관련 중앙부처들이 자기의 업무에 대한 영역침해를 원치 않고 있는 점에서도 알 수 있다. 따라서 연안관리에 관한 관련 중앙부처의 인식을 전환하기 위해선 지속적인 연안관리의 시급성과 타당성에 대한 홍보와 함께 소규모 성공사례를 통한 국민들의 호응을 얻어 짧은 기간에 필요한 예산을 확보할 필요가 있다. 또한 동 예산은 지속적으로 확보되어야 한다.

재정적인 지원외에 연안관리에 대한 지방정부의 참여를 위한 정책으로서 연안관리계획 수립에 관한 지방정부의 참여의 기회와 자율성을 더 많이 보장하는 것이다.

현재 우리나라의 연안관리정책은 톱다운 방식을 채택하고 있기 때문에 중앙정부(해양수산부)가 수립·시행하는 연안통합관리계획이 연안관리정책의 큰 비중을 차지하고 있다. 그런데 동 계획을 수립하여 고시하는 과정에서 중앙정부(해양수산부)는 타 관련중앙부처와는 협의의 하야야 하는 반면 지방정부로부터는 의견을 듣도록 요구되고 있다.¹¹⁾ 즉 지방정부의 동의를 구하지 않고도 연안통합관리계획을 수립할 수 있는 것이다. 따라서 중앙정부(해양수

11) 연안관리법 제5조(연안통합관리계획의 수립) ② 해양수산부장관은 통합계획을 수립하고 자하는 때에는 미리 광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다), 시장·군수·구청장(자치구의 구청을 말한다. 이하 같다) 및 관계 전문가의 의견을 듣고 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.

산부)는 지방정부의 적극적인 참여를 유도하고 동 계획이 성공을 거두기 위해서는 지방정부의 의견을 듣는 것에 한하지 않고 동의할 수 있는 수준까지 협의하여야 할 것이다.

연안통합관리계획과는 달리 연안관리지역계획의 경우 지방정부에 동 계획의 수립에 관한 충분한 재량권이 부여되어 있다. 즉 연안관리법 제8조 제1항에서 “① 시장·군수·구청장은 관할 연안의 효율적인 보전·이용 및 개발을 위하여 필요하다고 인정하는 지역에 대하여 통합계획의 범위안에서 연안관리지역계획을 수립할 수 있다”고 규정함으로써 지방정부는 자신들이 필요한 경우 연안통합관리의 범위안에서 지역계획을 자유롭게 수립할 수 있다. 미국의 경우 주정부의 연안관리프로그램이 국가적인 이해를 포함한 경우 연방정부가 이를 승인한다. 우리나라의 경우, 지방정부의 연안관리지역계획이 연안통합관리계획의 범위내에서 수립된 경우 중앙정부는 이를 승인한다.

2) 국가적인 이해 및 쟁점 분석

연안통합관리를 위한 쟁점과약은 연안통합관리의 5단계(쟁점 및 문제파악, 계획의 수립, 계획의 채택, 계획의 시행, 정책의 평가) 중 첫 번째 단계이다. 이 단계에서는 지금까지의 연안관리의 바람직하지 않았던 점을 분석하는 단계이다. 즉 지금까지 연안관리의 문제점 즉 원인 이 무엇이고 동 문제점으로 인한 바람직하지 않은 상태 즉 결과를 분석하는 단계이다.

그런데 이러한 연안에서는 문제점 및 쟁점과약은 다양한 연안자원의 이해당사자들 때문에 단순히 파악되고 결론 지을 수 없다. 어느 이해당사자의 입장에서 올바른 정책결과가 다른 이해당사자의 입장에서 올바르지 않을 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 다양한 이해당사자로부터의 가능한 합리적인 이해조정을 거쳐 정책대안을 모색하는 것이 연안통합관리의 기본이념이다. 연안의 문제점 및 쟁점의 분석 및 도출은 향후 연안통합관리의 성공을 위해서 가능한 모든 이해당사자가 참여와 이해에 기초를 두고 도출되어야 한다.

연안에서의 문제점 및 쟁점은 지역적인 것과 국가적인 것의 두 가지로 구분할 수 있다. 톱다운 방식의 연안관리에서는 해당지역에서 문제점 및 쟁점과약이 중요한 이슈이나 전국을 대상으로 하는 톱다운 방식의 연안관리에서는 전국적인 즉 국가적인 이해와 관련이 있어야 한다.

따라서 우리나라 연안관리에서의 문제점 및 쟁점과약은 국가적인 이해에 기초를 두고 도출되었는가와 모든 이해당사자의 참여와 이해에 기초를 두고 도출되었는가의 관점에서 살펴볼 수 있다.

우리나라 연안통합관리계획에서는 문제점 및 쟁점 즉 연안통합관리의 필요성을 다음과 같이 기술하고 있다

- ① 연안생태계 손실 및 생물다양성의 감소
 - 갯벌의 훼손
 - 적조발생 등 해양물 다양성의 감소
- ② 연안오염의 심화 및 쾌적성 감소
 - 해역의 부영양화 심화
 - 해양쓰레기 방치·누적에 따른 연안이용의 쾌적성 감소
- ③ 연안개발수요 증대에 따른 계획입지의 난립과 경합 가중
 - 계획입지의 난립과 경합가중

- ④ 연안의 난개발에 따른 연안지역 정주여건 악화
 - 국유인 연안수면의 선점식 점·이용과 난개발
 - 연안개발 수요의 지속적 증가로 국민의 환경권 및 미래세대의 연안향유권 위협
- ⑤ 국민의 친수공간 및 연안접근권의 개선요구 급증

위의 연안통합관리 필요성들을 모두 연안자원의 바람직하지 않은 이용의 결과들이며, 이들 문제점을 야기한 원인을 하나로 요약한다면 연안자원의 과도한 이용 및 개발들이다. 그동안 우리나라는 짧은 기간에 급속한 경제성장을 위해 연안자원의 일방적인 개발 및 이용에 치중하였고 그 결과 위와 같은 문제점 즉 갯벌의 훼손, 해양생태계의 파괴, 수질오염, 부영양화 및 적조발생, 친수공간의 제한 등이 나타나고 있다. 이와 같은 주요 쟁점들은 국가적인 이해와 관련되는 사항들이라고 할 수 있고, 이는 연안자원의 일방적인 개발과 이용에서 보전과 개발의 조화를 통한 지속적인 이용을 통해 개선할 수 있다.

현재 우리나라의 연안에는 각종 주요 현안에 대한 이해당사자들의 이해상충 즉 개발과 보전에 대한 의견 대립이 매우 심한 상태이며, 위의 쟁점들이 연안의 모든 이해당사자간의 참여와 이해속에 도출되었다고는 할 수 없다. 연안자원의 보전과 개발의 조화로운 이용이라는 원칙론에는 모두 수긍하지만 자신의 지역에서의 현안문제에 위의 원칙론의 적용에는 대부분 반대하고 있다.

이는 현재 우리나라는 그 동안 경제성장을 위한 일방적인 개발정책에서 연안자원의 보전을 위한 정책으로의 전환점에 있기 때문이다. 또한 연안통합관리계획이 1-2년의 짧은 기간 안에 수립되었기 때문이다. 미국 등 연안통합관리를 먼저 시행한 국가의 경우의 예를 보면 지역적인 이슈를 해결하는데 수년씩이 걸린 것을 알 수 있다. 따라서 연안자원의 바람직한 관리를 위한 주요 쟁점 및 문제점에 대한 이해당사자의 이해와 동의를 구하는 과정은 향후 연안통합관리의 시행과 함께 지속적으로 펼쳐야 할 과제이다.

3) 국가적인 우선순위에 근거한 정책 및 관리목표 설정

연안통합관리가 성공하기 위해서는 많은 노력이 필요하며, 그 중 중요한 것은 일반시민 및 이해당사자로부터의 연안통합관리정책에 대한 호응과 협조를 얻는 것이다. 이러한 호응과 협조를 구하기 위해서 연안통합관리의 초기에는 연안관리에 관한 이슈를 국가적인 우선순위에 근거하여 소수로 제한하여 점차로 확대하는 것이다. 또한 지역적으로는 특정지역에서 연안통합관리가 성공하여 소기의 효과를 거두고 나서 이를 전국적으로 확대하는 전략을 채택한다. 이와 같은 예는 태국, 스리랑카, 네덜란드의 경우이다.

우리나라의 경우 톱다운 방식을 채택하고 있어 전국을 대상으로 연안통합관리가 일시에 실시되고 있다. 따라서 바텀업 방식에서 흔히 볼 수 있는 특정지역에서 전국으로 확대하는 전략은 채택하고 있지 않다. 대신 연안의 다양한 이슈 중 국가적인 우선순위에 근거한 정책 및 관리목표를 설정할 필요가 있다.

일반적인 연안통합관리는 해당지역의 이슈 및 문제점을 파악하고, 동 이슈 및 문제점을 해결하여 나가는 것이다. 그러나 우리나라 연안통합관리는 전국의 연안을 공간적인 특색에 따라 중소권역으로 구분하여 각 권역별로 그 특성에 따라 정책방향을 설정하여 관리하는 동시에 전국의 연안을 기능별 성격(생태·환경기능, 경관·문화기능, 산업·경제기능)에 따라 관리하는 특색을 지니고 있다. 즉 해당권역(지역)에서 문제가 되고 있는 이슈와 문제점을 분

명히 하고, 이해당사자의 합의를 구한후, 정책적 우선순위에 근거한 향후의 정책방향을 제시하기 보다는 동 지역의 인문사회 및 자연환경적 특성에 따라 향후의 관리방향을 제시하고자 있다. 그리고 권역별 향후의 정책방향도 국가적인 우선순위에 근거하여 점차적으로 해결하기 보다는 연안의 모든 문제를 포괄적이며 동시에 해결하고자 하고 있다.

이와 같은 우리나라 연안통합관리의 특색은 앞의 “국가적인 이해 및 쟁점분석”에서 지적한 바와 같이 연안의 이슈 및 문제점과 동 문제점을 해결하기 위한 정책대안에 대한 모든 이해당사자의 이해와 합의를 구하는데는 많은 시간과 노력이 요구되는 반면에 짧은 시간에 연안통합관리계획을 수립 및 시행해야하는 환경적인 제한이 있었기 때문이다.

각 권역별 향후의 정책방향을 동시에 포괄적으로 시행하는데는 많은 어려움과 시간이 소요될 것이다. 따라서 가능한 권역별 향후정책을 시행하는 과정에서 국가적인 우선순위에 근거하여 정책의 대상을 중요성, 긴급성, 정책의 가능성 등을 고려하여 제한적으로 시행할 필요가 있겠다.

4) 연안관리를 위한 지방정부의 역량제고

연안통합관리가 성공을 거두기 위해서는 동 연안관리프로그램이 시행되는 지역의 지방정부의 연안통합관리에 관한 역량을 제고하는 것이 필수적이다. 이는 많은 연안통합관리프로그램이 지방정부에 의해서 수행되기 때문이다. 그러나 현재 지방정부의 연안통합관리에 관한 역량은 매우 낮아 향후 동 정책의 성공을 위해 많은 정책적이 배려가 요구되고 있다.

(1) 연안통합관리에 관한 인식수준

연안통합관리가 성공을 거두기 위해서는 이해당사자인 시민과 지방정부의 협조와 호응이 있어야 하며 이를 위해서는 연안통합관리의 필요성에 관한 인식을 높이는 것이 필수적이다. 그러나 우리나라의 지방정부 및 지역주민의 연안통합관리에 관한 인식은 매우 낮은 수준이다. 그 이유는 우선 우리나라 본격적인 지방자치는 1995년에 시작되어 매우 짧은 역사를 지니고 있고 그 동안 지방정부의 제반 정책에서 연안통합관리가 정책적 우선순위에서 후순위에 있었기 때문이다. 더구나 우리나라의 연안통합관리는 이제 초기 단계에 있으며, 그 동안 연안통합관리 프로그램을 위한 노력이 중앙정부 위주로 진행되어 왔기 때문이다. 즉 그 동안 우리나라의 연안통합관리는 동 제도를 도입하기 위한 단계에 있었으며 각 지방정부 및 지역의 관심사항인 연안쟁점 및 문제점의 해결을 위한 정책은 미흡하였다. 지역사회 및 지방정부의 연안통합관리에 대한 인식을 제고하기 위해서는 연안통합관리에 대한 홍보 및 연구와 더불어 시민단체의 적극적인 참여를 유도하여야 할 것이다. 우리나라의 지방정부는 지역경제의 활성화와 재정적인 세원확보를 위해서 연안자원의 보전보다는 개발에 치우치려는 압력이 강할 것이다. 따라서 지속적인 개발을 위한 연안통합관리의 필요성 및 타당성에 대한 연구와 홍보를 지속적으로 수행할 필요가 있다.

아울러 연안통합관리에 관한 지역주민 및 지방정부의 인식을 제고하기 위해 시민단체의 연안통합관리 및 해양환경에 대한 관심을 제고하여야 할 것이다. 그 동안 우리나라의 환경단체 등 비정부기구들은 비해양부분 즉 수질, 대기, 토지오염 등에 관한 분야에 치우쳤으며 해양환경부분에는 매우 미약한 상태였다. 이는 일반시민과 더불어 해양에 관한 관심이 부족하였기 때문이다. 그러나 시화호 및 새만금 매립사업을 계리고 최근 연안보전네트워크 등

일부 환경단체들의 연안관리 및 해양환경에의 관심이 높아지고 있다.

(2) 연안통합관리를 위한 조직

연안통합관리가 지방정부 차원에서 수행되기 위해서는 지방정부내에 연안통합관리에 관한 기능과 조직이 존재하여야 한다. 그러나 현재 우리나라 대부분의 지방정부내에는 연안통합관리를 위한 기능 및 조직이 없는 상태이다. 이는 그 동안 지방정부가 연안통합관리를 위한 필요성을 인식하지 못하였기 때문이다. 즉 앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라는 이제 연안통합관리의 초기단계에 있으며, 그 동안 연안통합관리를 위한 노력이 중앙정부 위주로 전개되어 지방정부가 배제되었으며, 아직도 개발위주의 경제정책에 강한 필요성을 지방정부가 가지고 있는 점들에 기인한다.

그 동안 중앙정부인 해양수산부는 지방정부로 하여금 연안통합관리의 중요성을 인식하고 이를 관리할 전담부서의 신설을 권유하여 왔다. 그러나 현재 우리나라의 지방정부가 연안관리를 위한 전담부서의 신설이 용이한 상태는 아니다. 이는 지방정부가 단기적인 개발정책의 유인으로부터 장기적으로 지속가능한 개발정책으로 전환해야 하는 어려움과 더불어 전담부서를 신설할 재정상태가 여유롭지 못하기 때문이다. 현재 많은 지방정부가 자체수입으로 직원들의 인건비도 충당하고 있지 못한 상태이다.

따라서 연안통합관리를 위한 새로운 조직의 신설이 용이하지 않은 경우 기존 조직이 연안통합관리의 기능을 수행하도록 하여야 할 것이다. 또한 “해양수산공무원교육원”을 통해 이들 관련 직원들에 대한 지속적인 교육훈련이 전개되어야 한다. 최근 “해양수산공무원”을 통해 연안통합관리에 관한 개념 및 외국의 사례들에 관한 교육이 실시되고 있는바, 좀 더 강도 있는 교육을 지속적으로 실시할 필요가 있겠다

5) 시범적인 지역관리계획의 우선추진

튼다운 방식의 연안통합관리프로그램은 동일이슈에 대하여 지리적으로 전국적인 규모로 적용되는 것이 일반적인 현상이나, 동 이슈에 대한 시간적인 긴급성과 효과의 정도에 따라 지역별로 정책적인 우선순위가 다를 수 있다는 것을 지적한 바 있다. 더욱 중요한 것은 인적 및 재정적인 자원의 한계 때문에 전국을 대상으로 균등한 관리보다는 정책적인 우선순위를 갖는 특정지역에서 우선적으로 관리계획을 우선적으로 추진할 필요가 있다는 것을 지적하였다.

이와 같은 배경하에서 에콰도르에서 연안관리 초기에 5군데의 특별관리지역을 선정하였는바, 선정 기준은 다음과 같았다.¹²⁾

- ① 단기간에 긍정적인 결과를 내는 정도
- ② 연안통합관리프로그램이 많은 주민에게 주는 편익의 정도
- ③ 연안통합관리프로그램이 한정된 자원으로 추진될 수 있는 정도
- ④ 지역사회의 연안통합관리프로그램 개발능력 및 중앙정부와 지방정부의 협조 정도
- ⑤ 계획과 쟁점해결을 위한 지역시스템의 개발정도
- ⑥ 국가적인 관심을 야기하는 지역의 이슈

12) Emil Ochoa, “The Special Area Management Process”, Eight Years in Ecuador : The Road to Integrated Coastal Management, CRC, University of Rhode Island, p.150.

⑦ 타지역과의 관련성 정도

앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 연안통합관리계획은 전국을 인문사회 및 자연환경적으로 유사성이 깊은 지역별로 10개의 권역으로 구별하고 이를 생태·환경, 경관·문화, 산업·경제기능별로 관리하는 방법을 채택하고 있다. 동 연안통합관리계획은 중앙정부인 해양수산부가 수립하고 이어서 각 지방정부가 자신이 관할 지역내의 필요한 지역에 대해 연안관리지역계획을 수립한다. 또한 상기의 두 계획과 더불어 연안정비사업도 추진될 것이다. 연안관리지역계획 및 연안정비사업 모두 연안통합관리계획의 범내에서 시행될 것이다.

연안통합관리계획은 전국의 10개 권역을 생태·환경, 경관·문화, 산업·경제기능별로 관리하기 때문에 권역내의 모든 지역을 동시에 균등하게 정책을 시행하기보다는 정책적인 우선순위가 있는 지역부터 시행할 필요가 있을 것이다.

연안관리지역계획의 경우 지역주민 및 이해당사자가 적극적으로 참여하여 바텀업 방식으로 추진할 수 있으며 톱다운 방식의 약점을 보완하는 장점을 가질 수 있다. 따라서 연안통합관리계획에선 기본적인 가이드라인을 정하고 가능한 동 지역의 관리는 연안관리지역계획을 통해서 관리하여야 소기의 효과를 얻을 수 있을 것이다.

연안정비사업 역시 연안관리지역계획과 동일하게 지역주민 및 이해당사자의 참여와 협조를 얻을 수 있는 장점을 지니고 있다. 또한 사업의 성격이 단순하고 이해당사자의 이해관계가 첨예하지 않아 쉽게 사업을 착수하여 소기의 성과를 거둘 수 있다. 따라서 적극적인 정비사업을 통해 지역주민의 연안관리에 관한 이해와 협조를 구하는 전략을 채택할 필요가 있겠다.

6) 수정적 접근에 의한 프로그램 관리

일반적으로 연안통합관리에 있어서 수정적 접근은 연안통합관리의 5단계가 모두 시행된 후 과거의 교훈에 비하여 점진적으로 정책을 수정하여 가는 것을 의미한다. 그런데 우리나라의 연안통합관리는 이제 “계획채택”을 마치고 “계획 시행”의 초기단계에 있기 때문에 수정적 접근의 요소에 의거 연안통합관리를 평가하는 것은 아직 시기상조이다.

그러나 우리나라의 연안통합관리는 짧은 기간동안에 쟁점 및 문제파악, 계획의 수립, 계획의 채택단계를 거쳐 계획의 시행단계에 있다. 이와 같은 연안통합관리의 단계를 거치는 과정에서 중앙정부가 일방적으로 정책을 주도하여 왔으며 지방정부 및 이해당사자의 참여가 충분하였다고 볼 수 없다. 따라서 앞으로 연안통합관리를 수행하는 가운데 수정되어야 할 사항들은 매우 많은 것으로 여겨진다. 또한 앞에서 ① 지방정부의 참여유도, ② 국가적인 이해 및 쟁점 분석, ③ 국가적인 우선순위에 근거한 정책 및 관리목표 설정, ④ 연안관리를 위한 지방정부의 역량제고, ⑤ 시범적인 지역관리계획의 우선추진 등의 톱다운 방식의 연안통합관리 평가요소를 통해 분석한 사항들은 아직 검증은 되지 않았지만 대부분 향후 수정되어야 할 사항이다.

따라서 우리나라 연안통합관리는 톱다운 방식인 정책의 경직성을 지양하고 정책의 유연성을 지향하여 정책의 시행도중 하시라도 점진적인 수정이 이루어지도록 하여야 할 것이다.

5. 결론 및 향후과제

우리나라의 연안통합관리는 다른 연안국가들과 동일하게 연안의 주요 이슈 즉 갯벌의 상실, 수질악화, 수산자원의 감소, 연안의 난개발 등을 조화롭고 합리적으로 해결하기 위해 추진되고 있다. 우리나라에서는 약 10여년 전에 학계 및 연구원을 중심으로 연안통합관리의 개념 및 연안통합관리의 필요성이 제기되어 왔으나 본격적인 연안통합관리는 1996년 해양수산부의 설립, 1998년 연안관리법의 제정과 더불어 2000년 연안통합관리계획이 고시되면서부터이다. 따라서 우리나라의 연안통합관리는 초기단계에 있으며 연안통합관리의 과정(이슈 파악, 계획수립, 계획채택, 계획실행, 정책평가) 중에서 계획의 실행단계에 있다. 따라서 우리나라의 연안통합관리를 평가하는 것은 아직 이르나 향후의 발전방향을 위해서 다음을 제시할 수 있다.

1) 연안통합관리계획

연안통합관리계획은 우리나라 연안자원의 지속가능한 개발을 위한 가장 중요한 기본계획이나 동 계획에서 제시된 정책방향들은 대부분 타법에 의해서 추진되며 연안통합관리계획 자체에 의해 추진되어야 할 사항은 별로 없다. 따라서 연안통합관리계획이 효율적으로 추진되기 위해서는 타법에 의한 관련계획들이 얼마나 효과적으로 시행되는가에 달려있다. 이를 위해 향후과제로서 다음을 생각할 수 있다.

첫째, 연안통합관리계획은 타다운 방식으로 동 계획에서 규정하는 대로 일방적으로 시행할 것을 요구하고 있다. 그러나 그동안 연안자원관련 타 법 및 관련 계획들이 연안의 지속가능한 개발을 저해하는 방향으로 시행되어 왔기 때문에 일시에 연안통합관리계획에서 요구하는 방향으로 시행될 것을 낙관할 수 없다. 따라서 동 계획을 집행하는 타 부처가 동 계획을 적극적으로 추진할 수 있는 인센티브의 발굴에 노력하여야 한다.

둘째, 연안관리법에서 규정하고 있는바와 같이 연안통합관리계획의 시행사항에 대해 항상 면밀한 점검과 평가가 이루어져야 한다. 즉, 이들 계획들이 효율적으로 추진되는지의 여부와 추진이 되지 않을 경우 그 원인을 철저히 분석하여 다음 단계에서는 이들 원인들을 개선하여야 한다.

2) 연안관리지역계획

연안통합관리정책이 성공을 거두기 위해서는 동 정책이 시행되는 지역의 이해당사자 즉 정책의 수요자로부터 적극적인 참여와 호응이 있어야 한다. 이를 위한 방법 중의 하나가 지방정부로 하여금 적극적이고 자발적으로 연안관리지역계획을 수립하고 시행할 수 있도록 하여야 한다. 향후 과제로서 다음을 고려할 수 있다.

첫째, 지방정부가 연안관리지역계획을 자발적으로 수립할 수 있는 인센티브 예를 들어 재정적 및 기술적인 지원과 함께 권한의 이양도 이루어져야 한다. 또한 장기적으로 연안통합관리정책이 타다운 방식에서 바텀업 방식으로 전환되어야 한다.

둘째, 지방정부가 연안관리지역계획을 효율적으로 추진할 수 있는 관련조직이 확보되어야 한다.

셋째, 연안관리법상의 연안관리지역계획과 연안정비계획을 합하고 기타 유사한 계획들도 장기적으로 연안관리지역계획에 포함시켜야 한다.

3) 연안정비계획

연안정비사업은 연안통합관리가 도입되기 전부터 일부 시행되어 왔으나 체계적인 계획하에 시행되지 않고 필요할 때마다 사후 대응식으로 대처해왔다. 연안통합관리하의 연안정비계획은 연안정비사업을 체계적이고 효과적인 추진을 위해 도입되었다. 향후 과제로는 다음을 생각할 수 있다.

첫째, 연안정비사업은 해안의 보호, 친수공간 조성, 해역개선 사업 등으로 대부분 고도의 기술을 요하고 있어 지속적인 기술개발과 함께 자료의 체계적인 관리가 요구된다.

둘째, 연안통합관리계획 및 연안관리지역계획이 주로 제도의 개선을 통한 정책전환인 반면에 연안정비사업은 사업추진을 위해 자금이 요구된다. 따라서 안정적인 자금조달방안이 강구되어야 한다.

셋째, 연안통합관리계획과 동일하게 연안정비계획도 타 부처가 관련 법률에 의해 시행되고 있는 경우에는 관계 행정기관의 장의 요구가 있어야 수립할 수 있다. 종합적이고 체계적인 연안정비계획의 수립을 위해서는 한 부처에서 종합적으로 시행하고 시행은 필요할 경우 지자체 또는 관련부처에서 시행할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 조동오, 『연안통합관리론』, 해양환경·안전학회, 2001.
- 해양수산부, 『연안관리법령 해설집』, 1999.
- 해양수산부, 『연안통합관리계획수립을 위한 연구용역』, 해양수산부, 1999.
- 해양수산부, 『연안정비사업의 체계적인 실행방안 연구』, 2000.
- B. Cicin-Sain and R. W. Knecht, *Integrated Coastal and Ocean Management - Concept and Practices*, Island Press, Washington, D.C., 1998.
- GESAMP (IMO/FAO/UNESCO-IOC/WMO/WHO/IAEA/UN/UNEP Joint Group of Experts on the SCIENTIFIC Aspects of Marine Environ Protection), "The Contributions of Science to Integrated Coastal Management", *GESAMP Reports and Studies* No. 61, 1966.
- J. H. Archer, *Coastal Management in the United States: A Selective Review and Summary*, CRC University of Rhode Island, 1988.
- S. B. Olsen, "Will Integrated Coastal Management Programs Be Sustainable? The Constituency Problems," *Ocean & Coastal Management* 21(1-3), 1993.
- S. B. Olsen, K. Lowry, J. Tobey, *The Common Methodology for Learning : A Manual for Assessment Progress in Coastal Management*, Coastal Resources Center, University of Rhode Island, 1999.
- _____, *A Manual for Assessing Progress in Coastal Management*, Coastal Resources Center, University of Rhode Island, 1999.
- S. B. Olsen, J. Tobey and L. Z. Hale, "A Learning-based Approach to Coastal Management," *Ambio* vol 27, no. 8, 1998.
- S. B. Olsen, J. Tobbey, M. Kerr, "A Common Framework for Learning from ICM Experience", *Ocean Coastal Management* 37, 1997.

T. E. Chua, "Lessons from Practicing Integrated Coastal Management in South-east Asia", *Ambio*, 1988.

_____, "The Essential Elements of Integrated Coastal Zone Management", *Ocean Coastal Management* 21, 1997.

U.S. Department of Commerce, National Oceanic and Atmospheric Administration, *Tuning to the Sea: America's Ocean Future*, 1999.