

# 연안·해양을 둘러싼 갈등 유형과 갈등관리 기본방향

최지연·남정호·육근형(한국해양수산개발원)

## I. 들어가며

지구면적의 20%에 불과한 연안·해양공간은 전 세계 어업생산량의 90%, 생물생산성의 25%, 인류에게 제공되는 생태계 서비스 중 68%를 차지하는 동시에 세계 인구의 50%이상이 거주하고 거대도시가 70%가 분포해 있다. 이와 같이 연안·해양은 생태적·사회적·문화적으로 다양하고 복잡한 특성으로 '한정된 공간과 자원의 이용(use)과 배분(allocation)' 과 관련한 이해당사자간의 충돌과 갈등은 늘 잠재해 있다.

최근 우리나라에서 분출되는 연안·해양을 둘러싼 갈등은 시화호 간척·매립사업, 경인운하와 같은 대형국책사업에서부터 방사능 핵폐기물 관리시설 입지선정, 해상국립공원, 습지보호지역, 수산자원보호구역 등과 같은 보호구역 지정·관리과정, 바다모래 채취, 지방자치단체 사이의 해상경계설정에 이르기까지 다양하게 나타나고 있다. 이러한 연안·해양공간을 둘러싼 갈등 경향을 보면 과거에 비해 양적으로 증가했을 뿐만 아니라 직접 이해당사자보다는 외부효과에 영향을 받는 간접이해당사자 갈등, 이해관계보다는 가치의 차이에 의한 갈등 등 복잡한 형태로 전환되고 있다. 갈등의 순기능을 인정한다 하더라도 사회적 분열을 조장하는 갈등은 정부정책에 관한 국민의 신뢰를 떨어뜨리고 추가적인 사회적 비용이 지출하게 되는 등 단기간에 회복할 수 없는 사회문화적 영향을 미치게 된다.

연안·해양공간을 둘러싼 갈등의 유형은 연안의 고밀도 이용이 이루어지고 있는 지역에서부터 개발이 덜 되었지만 자연성이 잘 유지하고 있는 지역 등 지역의 사회문화적·경제적·생태적 특성에 따라 다양한 형태로 나타나고 있다. 따라서 본 글에서는 우리나라 연안·해양을 둘러싼 갈등의 유형을 살펴보고 이에 따른 갈등관리 기본방향을 연안통합관리(Integrated Coastal Management) 관점에서 갈등관리의 기본방향을 제시해 보도록 하겠다.

## II. 연안·해양을 둘러싼 갈등유형

연안갈등의 유형은 갈등의 발생요인과 갈등에 개입한 이해당사자로 구분하여 분류해 볼 수 있다.

연안·해양공간에서 발생한 갈등요인에 따라 분류해 보면, 연안·해양보호지역 지정·관리 관련 갈등, 연안매립·간척사업과 관련한 갈등, 해양환경유해시설 입지 관련 갈등, 해양침식·모래유실 관련 갈등, 연안수질악화와 관련된 갈등 등으로 구분해 볼 수 있다. 예를 들면 태안 신두리 해안사구와 같이 해

양생태계가 우수하고 보전할 가치가 있는 지역에 대해 정부는 '습지보호지역', '생태계보전지역' 등 보호구역으로 지정하려는 반면, 지역주민들은 보호구역으로 일단 지정되면 각종 법률에 의해 행위제한이나 사적 재산권 침해를 우려해 이를 반대하면서 갈등이 발생한다. 또한 화력발전소나 원자력발전소에 배출되는 온배수, 대기오염 등으로 주거환경 피해, 어족자원의 상실 등과 함께 지방자치제의 확대, 환경인식 증대 등과 맞물리면서 해양환경유해시설 입지와 관련한 갈등이 발생하기도 한다. 시화호·새만금과 같은 연안매립·간척사업을 둘러싼 갈등, 과도한 바다모래채취로 인한 어족자원이 상실되면서 발생하는 중양부처, 지자체, 어민간 갈등 등이 연안·해양공간을 둘러싼 주요한 갈등으로 분출되고 있다. 이러한 연안·해양을 둘러싼 갈등은 주로 개발·보전·이용을 둘러싼 '정책수요간 갈등'이라 볼 수 있다.

우리나라 연안·해양공간에서 발생하는 갈등을 이해당사자로 구분해 보면 '민간영역내의 갈등', '민간영역과 정부기관 사이의 갈등', '정부기관내 갈등'으로 구분해 볼 수 있다. 1980년대만 하더라도 우리나라의 갈등양상은 수산자원을 둘러싼 '민간영역 내의 갈등'이 주를 이루었다. 그러나 1990년대 들어 정부정책을 담당하는 개별부처의 기능이 전문화되고 지방자치제도가 정착되면서 '정부기관내 갈등'과 '민간영역과 정부기관내 갈등'이 혼재되어 나타나기도 한다. 특히 정부정책으로 발생한 갈등의 근본적인 원인은 '경제적 가치에 관한 이해관계의 불균형과 가치인식의 차이', '정책의사결정의 투명성 미흡', '민간영역의 정책참여 제도기반 미흡', '정부정책에 대한 사회적 합의도출과 의사결정구조의 미정립' 등으로 제시해 볼 수 있다. 즉 연안·해양을 둘러싼 갈등을 조정하는 공적 수단인 정책(policy)이 이해당사자를 충분히 만족하고 이해시킬 만한 과학적 근거와 절차적 정당성을 확보하지 못하면 갈등은 더욱 깊어지는 경향이 두드러지게 나타나고 있다.

### Ⅲ. 연안·해양을 둘러싼 갈등관리 기본방향

현재까지 연안·해양공간에서 발생하는 갈등의 대부분은 이용개발-보전사이의 갈등인 '정부정책수요간 갈등'에서 기인한다고 볼 수 있다(남정호, 2005). 해양수산부(2002)는 해양수산분야 지속가능발전 핵심을 '해양수산자원·공간 이용을 둘러싸고 4개의 서로 다른 시·공간적 차원에서 발생하는 이해당사자간 상충·조정을 통한 상호공존의 실현'으로 규정하고 있다. 즉 연안·해양공간을 둘러싼 갈등을 관리하는 것은 사회경제 시스템을 유지하기 위해 필요한 재화를 안정적이고 지속적으로 생산·분배할 수 있다는 점에서 지속가능발전을 실현하는 핵심전략이라 할 수 있다.

갈등은 이해관계자 사이에 적절한 긴장관계를 유지시켜 주는 역할을 하며 사회가 역동적으로 건강하게 발전할 수 있는 촉매제가 되기도 하지만 갈등은 국민생활에 광범위하고 지속적으로 영향을 미치기 때문에 갈등의 부작용을 최소화하고 사회적 합의체계를 구축하여 사회 각 분야에서 분출되는 갈등을 예방·관리하는 것이 필요하다. 따라서 연안·해양 갈등관리의 기본방향은 '갈등예방을 위한 정책인프라 구축'과 '갈등조정메카니즘 구축'으로 나누어 볼 수 있다. 갈등예방을 위한 정책인프라 구축은 '참여형 교육프로그램 운영 제도화', '정보의 공개와 공유', '일상적 협력사업개발', '갈등관리 인력 및 예산 확

보' 등을 의미하고, '갈등조정메커니즘 구축'은 '갈등조정 메커니즘의 제도화와 매뉴얼개발', '지역사회의 향토지식과 전문지식의 통합', '합리적 보상체계 개발' 등으로 제시해 볼 수 있다.

연안·해양공간을 둘러싼 갈등을 관리하기 위해서는 무엇보다 '정보의 통합관리'와 '사회적 합의기반 구축'이 필요하다. '정보의 통합관리'는 과학적·전문적 정보와 전통적·지역적 정보의 통합뿐만 아니라 정보의 공개범위와 접근성의 통합 등을 의미한다. '사회적 합의기반 구축'은 이해당사자들이 직접 정책결정과정에 참여하거나 이해당사자에게 일정 권한을 부여하여 직접적인 정책시행과정에 영향력을 미칠 수 있도록 제도화하는 것이다.

### 참고문헌

- 남정호, 2005, 연안해양의 지속가능한 발전을 위한 갈등관리 기본방향, 월간해양수산 3월호, pp. 28-42.
- 육근형, 2005, 새만금 간척사업을 통해 나타난 사회적 갈등의 발생과 해결방안, 월간해양수산 3월호, pp. 18-27
- 최지연, 2005, 신두리 해안사구를 둘러싼 갈등분석, 월간해양수산 3월호, pp. 5-17
- 해양수산부, 2002, 해양수산분야 지속가능발전전략 수립연구
- Vallega, A., 2001, Ocean governance in post-modern society-a geographical perspective, Marine Policy, Vol 25, pp. 399-414.
- Suman, D., 2001, Case Studies of coastal conflicts: comparative US/European experiences, Ocean & Coastal Management, Vol 44, pp. 1-13.