

국내외 연안구역관리(C.Z.M)의 특성 비교

오지훈¹, 이석환^{1*}
¹경성대학교 도시공학과

The Characteristics of Foreign and Domestic C.Z.M Cases

Ji-Hoon Oh¹ and Seok-Hwan Lee^{1*}

¹Department of Urban Design & Development, Kyungung University

요 약 연안구역(Coastal Zone)은 “생태·환경적으로 통합된 장”으로 해역과 육역을 포함하는 통합된 공간이며 C.Z.M은 해안자원의 보전과 활용을 위하여 체계적이고 지속적으로 연안구역(Coastal Zone)을 통합·조정할 수 있는 실행 전략시스템이다. 따라서 본 연구는 국내외 C.Z.M을 사례로 운영과정에서 나타나는 메커니즘을 역할분담, 조정 및 협력, 참여 유도 차원에서 조사·분석하였다. 이를 통해 이 연구는 해안관리의 정책방향에 조화될 수 있도록 하는 평가체계 구축, 지속적 해안관리를 위한 안정적 지원체계 구축, 이해관계자의 협력을 도모하는 조정체계 구축, 관리역량 강화 및 참여유도를 위한 교육체계 구축 등을 선진사례의 공통된 관리특성으로 도출하였다. 마지막으로 본 연구는 국내외 연안구역관리의 메커니즘에 나타난 공통의 가치를 바탕으로, 지역차원에서 국내 연안구역(Coastal Zone)관리시스템을 올바르게 구축하기 위한 시사점을 제시하였다.

Abstract Coastal Zone is a integrated space including both coastal waters and inland. C.Z.M is a strategic practice system which can integrate and coordinate the coastal zone for preserving and making use of coastal resources. Through foreign and domestic C.Z.M Cases, this study analyzes the operating mechanism in the three aspects: role sharing among the administrative agencies, mediation and cooperation among the interested parties, and inducements of voluntary participation. And it achieves the common characteristics of C.Z.M: building the assessment system for establishing desirable policy directions, the stable support system for sustainable coastal management, the mediation system for cooperation of stakeholder, and the education system for reinforcing the management ability and inducing the voluntary participation. Finally it suggests the implications to build the coastal zone management system properly on the basis of common values in this mechanism.

Key Words : Coastal Zone, C.Z.M(Coastal Zone Management), Mechanism of C.Z.M

1. 서론

1.1 배경 및 목적

해안지역은 연안해역과 배후의 연안육역을 포함하는 지리적 특수성을 가지고 있는 지역으로 인간을 포함한 생명체에 있어 지질학적, 생태학적 및 생물학적으로 매우 중요한 기능을 가지고 있어 개발과 보전의 조화가 필요한 지역이다.

이러한 해안공간과 자원의 지속성 실현 즉, 해안지역의 통합적 관리를 위해 우리나라는 국가차원에서 ‘연안

관리법’(1999년)을 제정하였고, 이를 달성하기 위한 정책적 수단으로 ‘연안통합관리계획’(2000년)을 수립하였다. 이런 노력들은 개별법 차원에서 다루던 해안지역의 문제를 통합·조정할 수 있도록 하는 관리방안을 마련하기 위함이다.

그러나, 해안지역을 통합적으로 관리하기에는 복잡한 법체제로 인하여 다양한 해안문제가 발생하거나 내재되어 있다. 특히, 그 중에서도 다른 법에 의한 계획과 용도의 결함과정에서 나타나는 이해당사자들의 갈등조정과 협력기반의 부재, 시민들의 인식 및 참여기반의 미비 등 연안통합관리계획의 운영과정 속에 많은 문제점들을 내

*교신저자 : 이석환 (lshsun@ks.ac.kr)

접수일 10년 05월 27일

수정일 10년 06월 16일

게재확정일 10년 07월 06일

포하고 있어 해안통합관리의 비효율성을 초래하고 있다.

이러한 관점에서 본 연구의 목적은 국내외 C.Z.M(Coastal Zone Management)의 제도 정립과 그 운영과정의 사례를 조사·분석하여 그 특성을 도출하는 것이다. 이는 인간과 자연의 공존 및 육역과 수역의 통합적 접근이 가능하도록 하는 지역차원의 연안구역(Coastal Zone) 관리시스템 마련을 위한 정책적 시사점을 제시하는 기초연구라 할 수 있다.

1.2 연구 방법

본 연구는 국내외 Coastal Zone Management (이하 C.Z.M)의 운영과정에서 나타나는 메커니즘을 조사·분석하여 그 특성을 도출하고 시사점을 제시하는 것이다.

이를 위한 연구과정 및 방법은 다음과 같다.



[그림 1] 연구 과정

첫 단계에서는 문헌검토 및 선행연구를 통하여 Coastal Zone과 C.Z.M 즉, 해안통합관리의 개념 그리고 C.Z.M의 원리와 원칙을 파악하고 이해한다. 이는 본 연구의 이론적 개념 및 분석의 틀을 정립하는 단계라 할 수 있다.

두 번째 단계는 국내외 C.Z.M의 운영과정에서 나타나는 메커니즘을 역할 분담 차원, 조정·협력차원, 참여·유도차원에서 조사·분석하는 단계이다.

마지막 단계에서는 1~2단계에서 조사·분석된 결과를 토대로 각 국가 C.Z.M의 운영과정에서 나타나는 메커니즘의 특성을 도출한다.

2. 이론적 고찰

2.1 선행 연구 검토

최근까지 해안지역의 통합관리방안과 관련한 연구가 지속적으로 이루어져 왔다. 이와 관련한 연구들은 분류방법이나 기준에 따라 다양하게 나타날 수 있지만, 본 연구에서는 지역차원의 통합관리시스템 구축이라는 주제에 따라 크게 4가지로 분류하였다. 첫째는 해안통합관리방안 마련을 위한 해외 사례 연구이며, 둘째는 해안통합관리정책을 추진할 수 있는 제도적 개선방안에 관한 연구, 셋째는 해안관리계획의 수립모형에 관한 연구, 마지막으로 해안통합관리제도의 실효성 제고를 위한 평가체계 구축에 관한 연구이다.

[표 1] 주제별 선행연구 검토

분류	연구자	연구 내용
사례 연구	조동오 (2001) 구자훈 (2005)	미국의 해안관리 사례 소개 및 해안통합관리 개념의 정립과 정책의 일관성 확보를 위한 각 요소별 특성을 도출하고 시사점을 제시함
제도 개선	해양수산개발원 (2007) 최지연 (2005)	해안의 각기 다른 지역특성을 충분히 반영할 수 있도록 하는 제도적 장치 마련과 효과적인 해안통합관리정책을 추진할 수 있는 제도적 정비 방안을 제시함
수립 모형	최지연 (2003) Valleaga (2001)	해안관리계획의 실효성 제고를 위하여 해안 공간 설정기준과 지표에 대한 과정을 중심으로 국내 해안관리계획의 문제점을 분석하고 수립모형을 제시함
평가 체계	윤성순 (2005) Anket (2004)	연안관리지역계획의 실효성 미흡을 개선하기 위하여 수립·집행결과에 대한 평가체계를 구축하고 해안공간의 범위 설정을 위해 지표 활용을 제시함

이상으로 4가지 유형의 선행연구를 살펴본 결과, 지금까지 해안통합관리방안과 관련한 기존 연구는 해안통합관리정책을 효율적으로 추진할 수 있는 제도적 정비방안을 제시하였다. 그러나 기존 연구들은 해안의 지역적 특성을 반영할 수 있도록 정책의 일관성 확보와 제도적 장치 마련을 중심으로 국내외 사례를 비교·분석하였으며, 대부분의 연구들이 제도적 측면에 국한되어있다. 이와 같은 기존 연구들은 지역적 차원에서 해안지역을 통합·조정할 수 있는 관리시스템을 마련하기에는 상대적으로 미흡한 것으로 나타났다.

따라서, 본 연구는 기존 연구와는 달리 지역차원에서 해안지역을 통합·조정할 수 있는 관리시스템 마련을 위한 기초 연구로 국내외 C.Z.M의 운영과정에서 나타나는 메커니즘을 역할 분담 차원, 조정·협력 차원, 참여·유

도 차원에서 조사·분석하고 특성을 도출하고자 한다.

2.2 C.Z.M(Coastal Zone Management) 개념

‘C.Z.M’을 정의하기 위해서는 Coastal Zone에 대한 이해가 먼저 선행되어야 한다.

‘Coastal Zone’은 크게 두 가지 즉, 법적개념과 학문적 개념으로 구분되어진다. 먼저 ‘법적 개념’으로서 Coastal Zone은 연안육역과 연안해역을 말하며, 대부분의 국가들이 Coastal Zone에 대하여 국가 전체에 통용되는 일괄된 기준을 적용하고 있으며, 그 기준은 표 2와 같다.

[표 2] 국가별 Coastal Zone의 범위

구분	연안육역	연안해역
국내 연안 관리법	해안선으로부터 500m 범위 안의 지역 (항만, 어항, 산업단지의 경우 1km)	해안선으로부터 지적공부(地籍公簿)에 등록된 지역까지의 사이
일본 해안법	해안선으로부터 50m와 5km 중 표고 100m 이하 지역	만·간조시 기준 50m
호주 연방연안 정책	해안선으로부터 3km 이하 지역	해안선으로부터 1km 까지 지역
미국 연안역 관리법	연방 전체에 통용되는 일괄된 기준은 없고, 각 주별로 다양한 기준을 채택하여 연안육역의 범위를 설정	해안선으로부터 3마일(4.8km)까지 지역

‘학술적 개념’으로서 Coastal Zone은 공간적 관점과 사회적 관점으로 구분되어진다. 공간적 관점으로서의 Coastal Zone은 육지와 바다가 만나는 곳으로 서로 상호공생하며, 환경적으로도 상호의존도가 매우 높은 지역이다.

사회적 관점으로서의 Coastal Zone은 자연·지리적으로 인간 활동에 유리하며, 다양하고 복잡한 공간 이용형태를 지닌 지역이라고 할 수 있다.[22]

따라서 본 연구에서 Coastal Zone은 환경이 서로 다른 육지와 해양의 만남은 물리적인 공간의 접속이라는 단순한 의미뿐 아니라, 물질 순환과 에너지의 교환이 활발하게 일어나 생태·환경적으로 통합된 장으로 구성 요소들 간의 밀접한 상호작용을 통하여 하나의 시스템을 구성하고 있는 복합공간으로 이해한다.

또한 Coastal Zone의 지속가능한 개발과 환경보전의 조화 즉, 해안자원의 보전·개발·활용을 위한 체계적이고 지속적으로 Coastal Zone을 통합·조정할 수 있는 실

행 전략시스템을 C.Z.M이라 정의한다.

2.3 C.Z.M의 원리와 원칙

Coastal Zone은 육지와 바다가 만나는 접속 공간 즉, “생태·환경의 통합된 장”으로 해역뿐 아니라 육역을 포함하는 통합된 공간 중심의 관리대상을 의미한다. 이는 다양하게 일어나는 인간 활동사이의 이해관계를 체계적으로 규제하고 효과적으로 조정·해결할 수 있는 제도적 장치가 필요하게 되었다. 이를 위한 전략적 수단인 C.Z.M 즉, 해안통합관리는 해안의 보전과 지속성을 목적으로 해안·환경자원과 사회·문화자원 그리고 제도적 지원능력의 분배를 위한 통합적 실행전략을 개발하고 실행하는 하나의 과정이다.

여기서 말하는 “통합”은 해안이용 및 보전행위 분야 간 통합, 관련 정부조직간 수평적·수직적 통합, 연안육역과 연안해역의 통합, 과학기술과 정책결정과정의 통합 등 다양한 차원에서 이루어져야 한다는 것을 의미한다.[11]

이러한 관점에서 C.Z.M은 기능별로 분화된 접근방식에서 개별 기능의 통합과 조정을 핵심으로 하는 접근방식으로 변화되었다. 현재 많은 국가에서 시행되고 있는 C.Z.M은 각 국가의 환경, 사회·경제, 정치적 상황에 따라 해안관리를 위한 지침 및 기준 등의 내용을 주로 한 정책개발, 해안이용 및 보전계획 수립, 해안개발 및 이용행위의 규제, 해안자원 및 환경에 대한 과학조사 및 모니터링, 시민참여 및 교육프로그램 개발, 재정 및 인센티브 제공 등 다양한 관리형식을 보이고 있다.

이러한 관리형식은 국가에 따라 단일 법률에 의해 정책수요를 기초를 두기도 하고, 수산자원관련법, 환경보호관련법 등 개별 법률에 기초한 국가도 있다. 또한 해안관리계획을 수립할 때 관광개발, 해안선침식관리 등에 중점을 둔 국가가 있는 반면, 해양·해안생태계, 해안·해양생물종다양성 보전, 해양보호구역(Marine Protected Area)과 서식지보호구역(No-Take Reserve)관리 등에 중점을 둔 국가도 있다.[13]

그러나, 해안관리의 통합관리를 추구하는 국가에서는 통합관리의 핵심요소이자 기본원칙인 포괄성(Comprehensiveness), 협력(Cooperation), 조정(Coordination), 적응관리(Adaptative Management), 참여(Participation) 등을 보편적인 적용원리로 받아들여지고 있다.[5] 즉, C.Z.M은 생태·환경의 통합된 장임을 강조하고, 지속성 실현을 위해 해안환경·사회경제·정책부분을 포괄적으로 다루고 있음을 의미한다. 또 이를 실현하기 위한 수단으로서 이해당사자(중앙정부, 지방정부, 관련부처, 기업, 시민 등)의 참여를 통한 협력관리, 이해당사자 간 갈등해

소를 위한 해안이용행위와 계획간 조정 그리고 사회·경제·환경 여건변화에 적용할 수 있는 능동적 관리방식을 채택하고 있다.

결국, C.Z.M은 각 국가나 지역의 특성과 관리 우선순위를 고려하여 구축돼 그 내용과 형식에는 차이를 보이지만, 이해당사자들의 참여를 통한 협력관리와 해안이용의 갈등해소를 위한 조정 능력 그리고 협력과 조정을 위한 이해당사자간 역할 및 기능분담이 기본원리이자 원칙인 것이다.

3. 사례 연구

이상에서 살펴본 결과, C.Z.M은 해안의 보전과 지속성 실현을 위해 개별 기능의 통합, 조정 그리고 이해당사자들의 참여를 통한 협력관리에 중점을 둔 해안지역의 통합된 관리방식이다. 이러한 통합방식이 개별 기능의 통합을 위해 이해당사자들의 역할 분담, 협력과 조정, 참여와 유도에 중점을 두고 있다는 것은 C.Z.M 운영의 주요 사항이라는 것을 의미한다.

따라서, 본 연구는 국내 해안통합관리의 운영에서 나타나는 메커니즘이 얼마나 효율적이고 체계적인지를 선진사례인 일본, 호주, 미국 해안통합관리의 운영에서 나타나는 조정메커니즘을 역할 분담, 조정 및 협력, 참여 및 유도차원에서 조사·분석하고자 한다.

3.1 역할 분담 차원

C.Z.M 운영의 선진사례인 미국, 일본, 호주는 중앙정부는 실질적 해안관리 주체인 지방정부에 결정권을 부여하고 수평적 관계를 유지하고 있다. 지방정부는 중앙정부의 행정적, 기술적, 재정적 지원 아래 다양한 관리프로그램을 통해 실질적으로 해안을 관리하고 있다는 공통점이 있다.

이러한 공통점을 실현하기 위해 선진사례 C.Z.M의 운영과정에서 나타나는 중앙정부와 지방정부간, 관련부처간의 역할 및 기능분담이 어떻게 이루어지는지에 대해 조사·분석하였다.

미국의 C.Z.M은 연안역관리법에 의해 연방정부와 주정부의 자발적 협력에 의해 이루어지고 있다.

그러나 연방체제 하에서 Coastal Zone은 주정부 관할 하에 있어, 실질적인 관리는 주정부 및 지방정부에 의해 이루어진다. 한편 연방정부는 해안관리를 위해 국가 지침을 수립하고 주정부의 해안관리프로그램을 지원·승인·평가하고, 이의 변경을 검토·허가한다. 이러한 주정부

해안관리프로그램의 평가는 단순히 해안의 문제점을 도출하는 것뿐 아니라, 문제해결의 실마리를 찾고 해안관리의 역량을 증진하고자 하는 것이다.

또, 해안관리와 관련된 과학적 조사를 수행하여 주정부를 재정적·기술적으로 지원하는 역할을 담당하고 있으며, 주정부 해안통합관리프로그램의 수립을 위해 다양한 계획(프로그래밍)의 가이드라인을 제시하고 있다.

이를 위해 연방정부는 해양대기청(NOAA : National Oceanic & Atmospheric Administration) 내 해양과 해안자원 관리사무소(OCRM : Ocean and Coastal Resource Management)를 두어 연안역관리법의 실질적 집행책임을 맡기고 있다. OCRM에서는 6개의 관리 부서를 두어 해안관리를 체계적으로 총괄하는 역할을 담당하고 있으며, 35개 주 해안관리프로그램 및 정부와 비정부간의 협력체계를 위한 지원프로그램을 운영하는 기능을 담당하고 있다.

또한 기수역 관리에 있어서도 NOAA와 환경보호청(EPA : Environmental Protection Agency) 두 기관의 역할과 기능분담이 명확하게 이루어지고 있다. NOAA는 기수역 관리를 위해 국가 기수역 연안보전시스템(NERRS : National Estuary Research Reserve System)을 두어 기초연구, 조사, 모니터링, 교육, 홍보를 역할을 담당하는 국가 해안관리프로그램의 일환으로 관리되고 있다. 반면, EPA는 국가 기수역 관리프로그램(NEP : National Estuary Program)을 두어 실질적으로 기수역을 관리하는 역할을 담당하고 있다.

[표 3] OCRM의 해안관리 부서 및 프로그램

관리 부서	-해안프로그램 부서 (Coastal Programs Division) -산호초보존프로그램 (Coral Reef Conservation Program) -기수역 보호구역 부서 (Estuarine Reserves Division) -해양 보호지역 센터 (Marine Protected Areas Center) -국가정책 및 평가 부서 (National Policy and Evaluation Division) -사업관리 부서 (Business Management Division)
지원 프로그램	-일관성 원칙 (Federal Consistency) -해안지역 개선프로그램 (Coastal Zone Enhancement Program) -해안비점오염원관리프로그램 (The Coastal Nonpoint Pollution Control Program)

호주의 C.Z.M은 미국과 같은 연방체제 하에서 해안관리가 주정부에 의해 이루어지고 있으며, 연방정부가 주정부로 하여금 해안관리프로그램을 수립하도록 유도하는

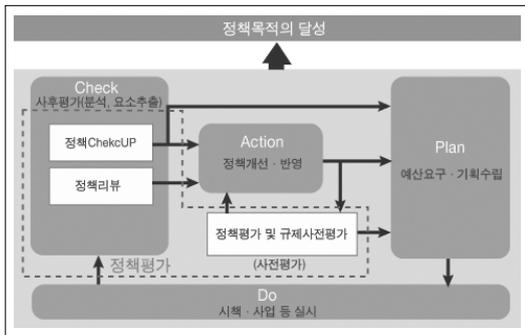
재정적 지원과 기타 행정·기술적 지원체계는 미국과 유사하다.

그러나, 미국의 연안역관리법과 같이 법률에 의해 관리하는 것이 아니라, 연방정부는 주정부와의 비구속적 협정 정책(Commonwealth Policy)에 근거하여 해안관리가 이루어지고 있다. 이 정책의 핵심은 주정부, 지방정부 및 기업이 공동 참여하는 해안보호프로그램에 연방정부가 재정적으로 지원하는 역할을 담당하는 것이다.

연방정부의 재정적 지원은 해안환경의 보전과 보호를 위해 연방정부 해안정책(Commonwealth Coastal Policy)의 평가기준에 부합되고 환경적으로 지속가능한 해안관리 운영을 위해 주정부, 지방정부 및 기업이 공동참여에 의해 이루어질 때 국가 환경자원관리기금프로젝트(Caring for our Country Funds Projects) 중 해안 환경과 주요 수산물 서식지(Coastal Environments and Critical Aquatic Habitats)의 지역사회해안보호기금(Community Coastcare Grants)과 지역사회활동기금 (Community Action Grants)을 통해 주정부 활동을 재정적으로 지원하고 있다.

일본의 C.Z.M은 연안관리법이 아직 제정되어 있지 않아, 국토이용 및 환경계획 즉, 해안법과 해양법 등 관련법에 의해 해안지역을 관리하는 방식을 채택하고 있다.

그러나 중앙정부가 해안관리에 대해 지방정부의 자율성 보장 즉, 중앙정부와 지방정부의 역할을 분명히 하고 민관의 협력을 바탕으로 이루어지고 있다. 중앙정부는 해안관리를 위해 기본방침 및 실천사항 등 해안관리 기본방침을 수립하고 지방정부의 해안관리 기본계획을 행정적, 재정적, 기술적으로 지원한다. 이를 위해 중앙정부는 관련 법률로 재정지원에 관한 내용을 규정하고 있으며, 전략적인 행정 운영을 실시하기 위해 정책평가 제도를 도입해 정책에 대한 평가를 실시하고 있다. 이는 중앙정부가 해안시책이나 사업 등의 효과 및 문제점을 끊임없이 파악하여 지방정부 해안정책의 기획 입안 또는 재정적 지원에 활용하고 있다.



[그림 2] 정책 평가의 구조

또한 해안관리기본방침에서 경관, 재해, 방재 등 해안과 관련된 모든 사항을 포함할 수 없고, 실질적 관리주체인 지방정부의 관리역량 강화를 위해 중앙정부는 해안과 관련된 각 사업의 지침 및 가이드라인을 제공하고 있다.

지방정부는 중앙정부의 기본방향을 토대로 지역특성 및 지역주민의 의견을 최대한 반영한 해안관리 기본계획을 수립하여 실질적으로 해안지역을 관리하는 역할을 담당한다.

반면, 국내의 C.Z.M은 중앙정부가 수립하는 연안통합관리계획이 연안관리정책의 큰 비중을 차지하고 있어 지방정부의 참여는 배제되어 있다.

3.2 조정·협력 차원

선진사례의 C.Z.M운영은 중앙정부와 지방정부의 협력관계에 의해 이루어지고 있다. 이를 위해 중앙정부와 지방정부, 관련부처 간 역할과 기능분담에 의해 나타나는 이해당사자들의 이해관계를 어떻게 조정하고 협력하는지에 대해 조사·분석하였다.

미국의 C.Z.M은 연방정부와 주정부의 협력관리를 핵심사항으로 연안역관리법 Sec. 303-의회정책선언(Congressional declaration of policy)에서는 해안자원을 관리하기 위해 일반시민, 주 및 지방정부, 연방정부의 참여와 협력 그리고 해안관리에 관한 정보, 연구결과, 기술결과, 기술적 지원사항의 수립, 분석, 종합, 배포를 위해 연방정부, 주정부, 지방정부, 국제기구간의 협력과 협조를 촉구하는 등 관계기관과 이해 관련당사자들에 대한 태도를 규정하고 있다.

이와 같은 정부 간 협력체계 구축을 위한 수단으로 연방정부는 일관성 원칙(Federal Consistency), 해안지역 개선프로그램(Coastal Zone Enhancement Program), 해안비점오염원관리프로그램(The Coastal Nonpoint Pollution Control Program)을 운영하고 있다.

[표 4] 정부 간 협력체계 구축 수단

일관성 원칙	-연방정부의 협력과 조정을 통해 주정부가 관할 연안지역을 관리하기 위해 활용하는 수단
해안지역 개선 프로그램	-연안역관리법에서 제시한 9가지 주요사항을 평가한 후, 그 성공 여부와 필요성에 따라 해안지역개선 기금을 추가적으로 지원하는 수단
해안비점오염원 관리프로그램	-비점오염원이 연안구역의 이용을 위협하는 주된 요인으로 부각되면서 1990년 연안역관리법 개정 시 추가 -비점오염원 관리는 NOAA와 EPA의 협력관계에 기반을 둠

또한 해양대기청 내 OCRM을 설치하여 국가차원 해안관리를 전반적으로 운영하고 있는 한편, 주정부는 지역 차원에서 조정기구를 구성하여, 해안관리를 운영하고 있다. 예를 들어, 캘리포니아는 해안위원회, 노스캐롤라이나는 해안자원위원회, 로드아일랜드는 해안자원관리위원회를 두어 주정부의 해안관리를 전담하고 있다.

호주의 C.Z.M은 연방정부와 주정부의 협력관리를 핵심사항으로 Commonwealth Policy에서 규정하고 있다. 이와 같은 정부 간 협력체계 구축을 위해 연방정부는 환경보호 및 생물 다양성 보전법 (EPBCA: Environment Protection and Biodiversity Conservation Act)과 대보초마린 파크법(Great Barrier Reef Marine Park Act) 등 법제정을 통해 해안환경보호구역(MPA: Marine Protected Areas)을 주정부와 협력하여 관리하고 있다.

이를 위해 연방정부는 해안환경보호구역에 대하여 대보초 해양공원 조닝 계획(Great Barrier Reef Marine Park ZONING PLAN, 2003)에서 8개 유형의 권역별 용도지역으로 구분하고 허용행위와 제한행위에 대한 가이드라인을 제공하고 있으며, 이를 제외한 나머지 부분에 대해서는 각 주정부가 해안관리를 위해 주도적으로 가이드라인을 마련하도록 하고 있다.

또한 해안자원관리 문제에 대하여 연방정부에 자문 즉, 해안지대의 건물, 관광, 양식장, 관련 개발에 대한 조사를 위해 자원평가위원회 (Resource Assessment Commission)가 설립되었고, 1992년 리우회의 결과로 채택된 「의제 21」의 영향으로 해양 및 해안관리의 통합성 향상을 위한 부처 간 조정위원회(commonwealth interdepartmental coastal committee)와 정부 간 해안 조정그룹 (Intergovernmental Coastal Advisory Group)을 설치하고 운영하고 있다.

그리고 호주 해양정책 (Australia's Ocean Policy)에서는 연방정부의 관할권보다는 지역단위의 생태계에 기반한 지역해양계획수립(Regional marine plans)을 위해 국가해양자료회의, 국가해양자문위원회, 지역해양계획운영위원회, 국가해양사무국의 설립 및 운영하고 있다.

일본의 C.Z.M은 중앙정부가 수립하는 해안보전기본방침에서 관련 계획 및 행정기관과의 협력을 명시하고 있다. 이는 해안에 관계하는 행정 기관(하천국, 항만국, 수산청, 농림 수산성·농촌 진흥국, 내각부-방재)과 충분한 제휴와 긴밀한 조정을 통해 국토의 이용, 개발 및 보전에 관한 계획, 환경보전에 관한 계획, 지역 계획 등 관련한 계획과의 정합성 확보를 도모하기 위함이다.

또한 연안역권 종합관리계획 책정을 위한 지침(2000)에서 종합관리계획의 책정 및 추진을 목적으로 해안통합관리 협의회를 구성하도록 하고 있다. 협의회 구성은 지

방정부가 주체가 되고 민간기업, 주민, NPO 등 해당 연안역권에 관련된 대표자로하며, 중앙정부 관계기관은 필요에 따라 참여하도록 하고 있다. 통합관리계획의 인정기관은 필요에 따라 협의회장이 인정하는 기관으로 하고 있으며, 협의회와 관련한 조직은 해안지역권위원회, 기술전문위원회, 행정연락조정회의로 이루어진다.

이외에도 해양기본법(2008)에서 해안과 해양에 관한 시책의 종합적이고 계획적인 추진을 도모하기 위해 중앙정부가 종합해양정책본부를 설치하여 해안과 해양자원관리에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진·운영하고 있다.

반면, 국내는 연안관리법 제5장 해안관리심의회에서 중앙연안심의회와 지역연안심의회를 두어 해안관리에 관한 사항을 심의하도록 하고 있다. 중앙연안심의회는 통합계획 및 지역계획 그리고 해안정비계획의 수립·변경에 관한 사항과 연안용도해역 및 연안해역기능구의 지정·변경에 관한 사항 등에 대해 심의하는 역할을 한다. 지역연안관리심의회의 기능, 구성 및 운영 등에 대해 필요한 사항에 대해서는 해당 지방자치단체의 조례에서 정하도록 하고 있다.

이러한 규정 이외에 해안관리를 위한 이해당사자간의 협력과 조정은 지역별로 대립되는 경우가 많아 적극적인견수렴 및 협의과정이 요구되에도 불구하고 이에 대한 규정은 미흡하다.

3.3 참여유도 차원

선진사례의 C.Z.M운영은 각 정부기관과 일반시민들의 참여와 관심 유도에 중점을 두고 있다. 이를 위해 중앙정부와 지방정부는 각 정부기관과 일반시민들의 자발적 참여와 관심 유도를 어떠한 방식으로 운영하는지에 대해 조사·분석하였다.

미국의 C.Z.M은 주정부 해안관리프로그램의 수립·변경에 있어 연방정부는 재정 및 인센티브 지원을 통해 주정부 및 관련기관의 참여를 유도하고 있다. 주정부는 Coastal Zone의 관리거점지역을 설정하고 거점지역에 전문적 지식을 갖춘 총괄자를 배치하여 연방정부 정책과 일관성 유지를 위해 해안 이용과 개발에 관한 사항들을 고려하여 지역사회의 참여를 유도하고 있다.

또한 연방정부는 지역주민의 자발적 참여를 위해 국가 해양서비스 담당하는 부서 CSC(Coastal Service Center)를 두어 대민 서비스 및 이용자 중심의 자료 구축하고 있다. 이는 이용의 제한이 없고 해안관리자 및 지역주민을 대상으로 자료의 대부분이 해안관리를 위한 교육 및 홍보에 관한 내용으로 구성되어있다. 또한 12개 학교의 대학생들을 대상으로 한 지역 및 국제 과학 심포지엄 등

참여형 교육프로그램을 운영하고 있다. 주정부는 해안의 다양한 문제가 해안에 미치는 영향에 대해 시민들의 이해하도록 돕기 위해 CZM에 대한 교육프로그램 운영하고 있으며, 해안관리에 대한 워크숍 후회과 교육 자료, 고용 기회 창출 등을 통해 지역 주민들의 관심과 참여를 유도하고 있다.

호주의 C.Z.M은 전체적인 운영방식은 미국과 유사하지만, 연방정부의 커먼웰스 해안정책에 의해 Coastal Zone관리와 관련한 교육 및 참여 프로그램을 운영해 지역사회 참여를 유도하고 있다.

이를 위해, 국립 Landcare 프로그램 아래 Coastcare 프로그램을 두어 직접적인 지역사회 참여를 지원하고 있다. 이에 주정부는 해안관리지역의 경계를 설정하고 거점장소 관리를 담당하는 부서를 두어 주정부, 지방정부, 지역사회 그리고 기업의 파트너십을 유도하고 있다.

일본의 C.Z.M은 중앙정부가 수립하는 해안보전기본방침에서 수형획 수립 시 지역 주민의 참가와 정보 공개를 규정하고 있다. 이는 경획의 책정 단계에서 필요에 의해 개최안보전공청회뿐 아니라, 경획이 효율적으로 집행할 수 있도록 실시 단계에 있어서도 지역 주민의 참여를 유도하고 있다.

이외에도 자연체험에 대한 시민들의 요구가 증대됨에 따라 2003년 7월 국토교통성에서 「환경교육추진법(環境

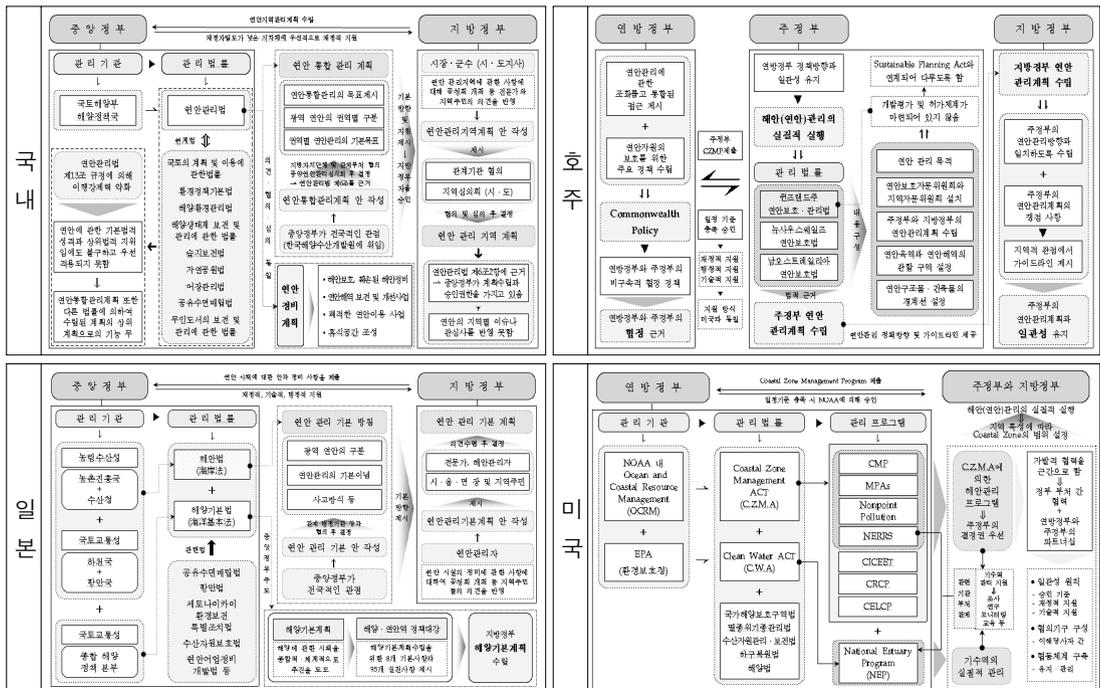
教育推進法)」을 제정하여, 일반 시민들을 대상으로 하는 자연체험을 제공할 수 있도록 교육프로그램 체계를 마련하도록 하였다. 이에 국토교통성 항만국에서는 해안체험 학습과 자연학교, 해안지도자 양성 강좌 등 교육프로그램을 마련하고, 프로그램 일정 및 내용 등 다양한 정보제공을 통해 지역주민들의 관심과 참여를 유도하고 있다.

반면, 국내는 연안관리법에서 해안통합관리계획 수립 시 주민 공청회 및 관계기관 협의 하에 이루어지도록 규정하고 있다. 그러나 중앙정부 주도 하에 이루어지고 있어 실질적으로 지역주민의 관심과 참여를 유도하기에는 힘든 실정이다.

3.4 소결

국내의 C.Z.M의 운영과정에서 나타나는 메커니즘을 역할 분담, 조정·협력, 참여·유도차원에서 조사·분석한 결과, 국내의 경우, 중앙정부가 수립하는 연안통합관리계획이 해안관리의 큰 비중을 차지하고 있었다. 이는 중앙정부와 지방정부의 수직적 관계 형성으로 인해 이해당사자간 갈등 조정 미비, 계획의 관리수단 부재, 해안관리에 관한 인식 및 참여 미비, 지방정부의 관리역량 저하 등과 같은 문제점이 해결되지 않고 해안의 난개발을 초래하는 등 C.Z.M 운영에서의 비효율성을 초래하였다.

반면, C.Z.M의 선진사례인 미국, 일본, 호주는 각 국의



[그림 3] 국가별 C.Z.M의 운영과정에 나타나는 메커니즘

정치·경제적 여건과 지역특성에 부합되도록 구성되지만, 관련부처 간, 정부 간 역할과 기능분담에 따라 다양한 관리 형태를 띠고 있었다. 그럼에도 불구하고 해안관리는 지역차원의 자율적 관리에 중점을 둔 정부 간, 관련부처 간 그리고 민관과의 파트너십 즉, 공동협력체계 구축이라는 공통된 기본원칙을 C.Z.M의 운영에서 내포하고 있었다.

이러한 공통된 기본원칙을 실현하기 위한 C.Z.M의 운영과정에서 나타나는 메커니즘의 특성들은 다음과 같다.

첫째, 중앙정부와 지방정부의 해안관리 정책방향이 조화될 수 있도록 하는 평가체계를 구축하고 있다는 것이다. 즉, 중앙정부와 지방정부간의 협력체계가 마련되어 갈등을 예방하고 조정할 수 있는 메커니즘을 갖추고 있다.

둘째, 지속적인 해안관리를 위해 안정적 지원체계를 확보하고 있다는 것이다. 즉, 중앙정부는 실질적 해안관리 주체인 지방정부에 정책평가를 통해 인센티브 등 지속적으로 재정을 지원할 수 있는 메커니즘을 갖추고 있다.

셋째, 관련부처와 이해당사자의 참여를 유도하여 해안이용 간 이해관계를 조정하고 협력을 도모할 수 있는 조정체계를 구축하고 있다는 것이다. 즉, 해안이용행위의 조정과 이해관계의 통합을 위해 이해당사자가 의사결정 과정에 참여할 수 있는 메커니즘을 갖추고 있다.

마지막으로 효과적인 해안관리를 위해 교육체계를 구축하고 있다는 것이다. 즉, 해안관리자 및 지역 이해당사자들의 관리역량 강화와 지역주민의 관심과 참여 유도를 목적으로 한 다양한 교육프로그램들을 구축 및 운영할 수 있는 메커니즘을 갖추고 있다.

4. 결론

본 연구에서는 국내외 C.Z.M를 사례로 역할 분담 차원, 조정·협력차원, 참여·유도차원에서 C.Z.M의 운영에서 나타나는 메커니즘을 조사·분석하고 그 특성을 도출하였다.

이를 위한 과정에서 현장조사가 이루어지지 못하고 문헌연구로만 이루어져 내용 파악에 있어 부분적으로 오류가 있을 것으로 예상된다.

하지만 해안관리를 위한 각 국의 노력과 누적된 결과들은 충분히 파악할 수 있었고, 이를 통해 해안자원관리의 지속성을 갖추는데 해안지역의 체계적인 관리가 가장 크게 기여하고 있다는 사실을 확인할 수 있었다.

또한 해안자원이 비교적 풍부한 해안지역의 관리를 위

한 노력을 어떤 방향으로 또 어떻게 구현할 수 있는냐에 대한 시사점도 찾을 수 있었다. 이런 연구를 통해 발견한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 지역차원에서 해안관리에 중점을 둔 통합네트워크를 구성하는 것이다. 이는 중앙정부와 지방정부간 역할을 분담하고 지방정부의 자율적 관리에 중점을 둔 협력체계 구축하는 것이다. 이와 더불어 정부, 주민, NGO, 기업 등의 자발적 참여와 파트너십 유도 그리고 이해관계를 조정할 수 있는 조정기구를 설치·운영할 수 있는 제도적 장치를 마련한다는 전제 하에 이루어진다.

둘째, 지속적인 해안관리를 위한 재정 확보가 안정적으로 이루어져야 하는 것이다. 이는 해안관리에 대한 시급성과 타당성의 홍보와 함께 지방정부와 관련 부처들의 적극적인 참여 유도와 인센티브 제도와 같이 필요한 예산을 지속적으로 확보한다는 전제 하에 이루어진다.

셋째, 효과적인 해안관리를 위해서는 국가·지방정부 공무원을 비롯한 지역이해당사자의 역량을 강화해야 한다는 것이다. 이는 해안관리자 및 이용자들에게 다양한 교육 및 고용기회 창출 등을 제공하여 시민들의 지속적 관심과 참여를 유도할 수 있는 교육프로그램의 구축 및 운영이 이루어져야 한다는 전제 하에 이루어진다.

최근 우리의 해안 도시들은 여러 가지 목적에 의해 해안도시개발, 산업입지, 매립·간척 등으로 개발되었다. 이로 인해 해안 도시가 보유한 매력적인 해안자원들은 급속도로 파괴되고 소멸되고 있는게 현실이다. 이런 상황속에서, 우리 해안 도시들과 내·외적인 조건은 다르지만 본 연구를 통해 선진국가의 Coastal Zone 관리 기본원칙, 과정, 방법 등은 교훈으로 삼을 수 있을 것이다.

또 이러한 연구가 향후, 지역차원에서 해안관리시스템을 구축하는데 있어 올바른 관리이념과 원칙들을 재설정하기 위한 실천적 의의를 가지고 있다고 판단된다. 또한 지역차원의 해안관리시스템을 구축하기 위해서는 Coastal Zone의 육역범위 설정방법과 Coastal Zone의 Data 구축 및 통합에 관한 연구가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- [1] 채우석, “환경보전을 위한 연안관리에 관한 법적 연구”, 한국토지공법학회, Vol. 43, p793~808, 2009
- [2] 박창석·노백호·정재현, “국토 연안 생태네트워크 구축과 계획적 관리 방안!”, 한국환경정책·평가연구원, p 158~164, 2008.
- [3] 해양수산부, “연안관리 제도개선 연구 : 최종보고서”,

p39~49, 2007.

[4] 최지연, “외국 연안관리 지표의 비교·분석과 적용시사점”, 해양수산 통권275호, p.5~27, 2007.

[5] 최지연, “주요 국가의 연안관리제도 사례분석과 적용시사점”, 해양수산 통권250호, p.79~104, 2005.

[6] 구자훈·문장원, “연안통합관리정책의 일관성 분석”, 한국정책학회보, Vol. 14, pp. 53~78. 2005.

[7] 윤성순·최지연·주성재, “연안관리지역계획의 실효성 제고 및 계획수립(안)개발 연구”, 한국해양수산개발원, 2003.

[8] 윤성순, “연안관리계획의 실효성 제고 방안”, 월간해양수산 통권 225호, pp. 38~50. 2003.

[9] 엄기철·황성수, “지속가능한 연안관리모형 및 기준 설정에 관한 연구”, 국토연구원, 2001.

[10] 조동오, “미국 연방정부의 연안통합관리제도”, 해양환경 안전학회지, Vol. 7, p. 41~49, 2001.

[11] 안건상, “연안통합관리의 선진사례 연구”, 광주·전남 발전연구원, 광주·전남 비전21, p57~60, 2000.

[12] 해양수산부, “연안역 통합관리체제구축을 위한 조사 연구 용역”, p533, 1998.

[13] Ehler, N., “The Evolution of Integrated Coastal Management in the United States : Lessons Learned and Next Steps”, 「해양수산부-미해양대기청 연안통합관리 워크숍」 자료집, 2002.

[14] Hale, Z. L, Ronadue, D. D, “International Experience in Integrated Coastal Resource Management”, 「The Fiji National Workshop on Integrated Coastal Resources Management, 2002.

[15] Stojanovic, T., Ballinger, R. C., Lalwani, C.S., “Successful Integrated Coastal Management measuring it with research and contributing to wise practice”, Ocean and Coastal Management 47 : 273-298, 2004.

[16] <http://coastalmanagement.noaa.gov/>

[17] <http://www.epa.gov/owow/estuaries/>

[18] <http://www.environment.gov.au/coasts/>

[19] <http://www.mlit.go.jp/river/kaigan/index.html>

[20] <http://www.mlit.go.jp/kowan/coast/index.htm>

[21] http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/ocean_policy/

[22] <http://www.coast.kr/>

오 지 훈(Ji-Hoon Oh)

[정회원]



- 2006년 2월 : 경성대학교 일반대학원 도시공학과 (공학석사)
- 2009년 2월 : 경성대학교 일반대학원 도시공학과 (박사수료)
- 2006년 3월 ~ 2007년 2월 : 경성대학교 공학기술연구소 연구원
- 2007년 3월 ~ 2009년 7월 : 경성대학교 도시공학과 외래교수

<관심분야>

도시계획 및 경관설계, 해안경관계획, 해안지리정보

이 석 환(Seok-Hwan Lee)

[정회원]



- 1987년 2월 : 서울대학교 공과대학 건축학과 졸업(공학사)
- 1991년 2월 : 서울대학교 환경대학원 (환경조경학석사)
- 1998년 2월 : 서울대학교 환경대학원 (공학박사)
- 1999년 3월 ~ 현재 : 경성대학교 도시공학과 정교수

<관심분야>

도시계획 및 설계, 도시경관, 장소성, 도시재생과 문화