

국토공간의 효율적 활용을 위한 연안통합관리체계 개선방안에 관한 연구

A Study on the Improvement of Integrated Coastal Zone Management System for Efficient Use of National Land

이길재* · 이주형**

Kil Jae Lee · Joo Hyung Lee

요약 연안관리 계획은 연안을 이용방향에 따라 4개의 구역으로 분류하도록 하고 있는데, 각 구역별 연안이용행위의 금지 및 지원사항을 정하도록 하고 있다. 연안구역을 설정할 경우 해당지역이 국토이용계획 및 도시계획에 따라 지역 및 지구로 이미 지정되어 있어 추가적인 구역 설정시 이 같은 점이 중요한 검토기준이 되기도 하지만 경우에 따라서는 상충되는 결과를 초래할 수도 있다.

따라서, 연안관리에 있어서의 범위와 이용구역의 설정에 대한 검토 요소를 분석하고, 기존의 지역·지구지정 현황과의 상충문제 해결을 위한 방안을 도출하기 위한 노력이 필요하다.

보다 정확하고 효율적인 연안관리를 위해 해양에서의 해양공간계획과 토지에서 활용되는 도시계획제도와 지적제도를 활용하여 연안지역을 등록 관리할 필요성이 있다. 이를 위해 국토이용계획, 해양공간계획 등을 종합한 계획을 수립할 수 있는 별도의 협의체 기관 검토, 다른 개별법이 정하고 있는 각종 구역·지역의 지정 상충 검토, 연안해역의 범위 설정(3해리 내), 연안등록 방안 및 등록 대상 등을 모색하였다.

키워드 : 연안관리, 연안관리계획, 해양지역, 연안등록

Abstract The purpose of this study is to formulate various improved working schemes in determining the definition of non-permissible activities to strengthen the practical implementation and operation of the integrated coastal management plan for regional self-governing authorities. In this study, non-permissible activities indicate any activities which should be restricted according to the coastal functions of five different sectors in the regional plan for coastal management. Coastal management plan, are classified into four areas along the coast to use direction. It prohibited and support matters of another coastal exploitation each area. If you want to set the coastal area, has already been specified in the regional and global based on that region Land use planning and urban planning. When additional area settings in some cases may lead to conflicting results. Analyzes the factors to consider about the range and use areas set of in coastal management, It is necessary to strive for deriving a scheme to solve the existing contradiction between the state of the local - area specified problem. With the help of marine spatial planning and pointed out institutional and urban planning system to be utilized in land in the ocean for a more accurate and efficient coastal management, and registered the coastal areas, there is a need to manage. Land -use planning, consideration of another consultation body organization that is able to develop a plan that was comprehensive and marine spatial planning, The contradiction consider to specify the various areas and regions where other specific identification method is determined, Setting the range of coastal waters (within 3 nautical mile), I was exploring the coast registration scheme and registration target, etc.

Keywords : Coastal management, Integrated coastal management plan, Marine cadastral system, Coastal registration

1. 서론

연안공간은 바다와 육지가 교차하는 역동적인 공간이다. 즉 연안은 해안선을 사이로 두 가지 환경 영역인 바다와 육지가 상호 영향을 주고받는 공간이다. 그로

인해 연안은 생태적, 화학적, 지질학적 특성이 자주 변화하는 역동성을 띤다[5]. 연안은 제3의 국토공간으로서 고도산업사회의 중심축으로 인식될 만큼 인간 활동이 집중되어 있다. 우리나라의 경우에도 84개 산업단지와 50개의 항만이 연안에 위치하고 있으며, 인

* Lee Kil Jae, Doctor's Student, Graduated School of Urban Studies, Han-yang Univ. gilee99@lx.or.kr

** Lee Joo Hyung, Professor, Graduated School of Urban Studies, Han-yang Univ. joo33@hanyang.ac.kr (Corresponding Author)

구의 약 33%가 연안에 거주하고 있는 등 연안에서의 활동이 활발하다[8]. 이러한 연안이용의 집중화에 따라 난개발, 이해당사자 간의 이해상충, 연안자연환경의 훼손 등의 문제가 대두되었다. 하지만 연안은 정부 9개 부처 50여개의 개별법에 의해 분산 이용·개발되고 있었고, 연안이용시 도시계획 등을 접목한 종합계획이 없어 이용행위 간 상충·경합이 끊이지 않았다[9]. 또한 지속가능한 개발을 고려치 않은 선점식 개발·이용의 자원고갈 및 환경파괴를 초래하였다.

이에 따라 보전과 개발이 조화된 연안통합관리 체제 구축의 필요성이 제기되었고, 연안거주환경의 질 향상과 연안자원의 합리적 분배를 실현하기 위한 「연안관리법」이 제정되었다. 본 법은 통합적 관리를 위한 지침으로 연안통합관리계획을 수립토록 하고, 이의 구체적 실현을 위한 실행계획으로서 연안관리지역계획을 수립토록 하고 있다.

「연안관리법」에 의한 통합계획 및 지역계획의 수립에 있어서 가장 우선적으로 검토되어야 하는 것은 타 법령과 혼재되어 있는 연안의 관리 범위를 재설정하는 것이다. 다만 관리 범위는 해당 지역의 이해당사자간(주관부처간, 자치단체간, 권리자간) 이해관계에 따라 민감하게 작용할 수도 있어 지역적 특성을 고려하여 면밀히 검토되어야 한다. 또한 연안해역은 이용실태, 환경적 특성, 이용방향을 고려하여 4개의 구역으로 분류하도록 하고 있는데, 각 구역별 연안이용행위의 금지 및 지원 사항을 정하도록 하고 있다. 연안구역을 설정할 경우 해당지역이 국토이용계획 및 도시계획에 따라 지역 및 지구로 이미 지정되어 있어 추가적인 구역 설정 시 이 같은 점이 중요한 검토기준이 되기도 하지만 경우에 따라서는 상충되는 결과를 초래할 수도 있다.

따라서, 연안관리에 있어서의 육역범위와 이용구역의 설정에 대한 검토 요소를 분석하고, 기존의 지역·지구지정 현황과의 상충문제 해결을 위한 방안을 도출하기 위한 노력이 필요하다.

무엇보다도 연안지역을 보다 효율적으로 관리하고 이용하기 위해 거시적으로는 해양공간계획의 틀 안에서 현재 토지에서 활용되는 지적제도 및 연구진행단계에 있는 해양지적제도, 도시계획 등을 미시적 관점에서 접목시키는 방안을 모색할 필요가 있다. 이는 궁극적으로 연안계획상의 물리적 현황 및 권리관계 등을 등록하는 방안으로 구체화 될 것이다.

2. 연안범위 개념 및 문제점

2.1 연안범위 개념

「연안관리법」 제2조에서 “연안이라 함은 연안해역과 연안육역을 말하며, 연안해역은 바닷가와 만조수위선으로 부터 영해까지의 외측한계까지의 바다를 말한다.”라고 규정하고 있다. 그리고 연안육역은 무인도서, 연안해역의 육지 쪽 경계선으로부터 500m(항만, 어항, 산업단지의 경우 1km) 범위 안의 육지지역을 말한다.1)

연안은 바다와 육지가 만나 이루는 환경접이지대로 바다의 영향이 미치는 육지범위 및 육지활동의 영향이 미치는 바다의 범위까지를 포함한다[2]. 연안이라는 개념은 1972년 미국이 세계 최초로 연안관리법(US Coastal Zone Management Act)을 제정하여 공식화되었으며, 현재 일정 부분의 육역과 해역을 일체로 하는 지역연안관리프로그램을 운영하고 있다.2)

학문적인 관점에서의 연안은 해안선을 중심으로 해양환경에 영향을 미치는 일정한 범위의 육지와 육지활동으로부터 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 해역을 포함하는 지역을 말하는데, 만, 갯벌, 백사장, 삼각주, 기수역 등의 다양한 자연환경 형태로 구성되어 있다.

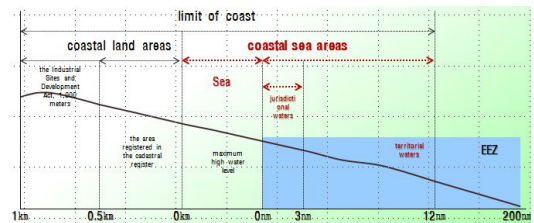


Figure 1. The spatial range of offshore areas through the Coastal Management Law

- 1) 미국에서는 연안에 대하여 연방 전체에 통용되는 일괄적 기준은 없고, 각 주별로 다양한 기준을 채택하여 연안의 범위를 설정하고 있다. 플로리다와 하와이는 주 전체를 연안으로 정의하고 있으나, 대체로 습지, 연안도시, 해발고도 1,000피트 이하의 지역 등으로 연안육역의 범위를 설정하고 있다. 연안해역의 경우는 3해리 정도를 주의 관할 연안으로, 3해리 외측 해역은 연방정부 관할로 구분하고 있다.
- 2) 우리나라도 1996년 수립된 해양개발기본계획을 통하여 연안통합관리를 국가의 주요 해양개발정책으로 정하고, 전국연안실태조사(1997~1998), 연안통합관리계획 수립(2000), 연안관리법 제정(1999)을 3대 과제로 추진하였으며, 현재는 제2차 해양수산발전기본계획을 통해 통합적인 연안·해양 공간관리 기반 구축을 중점 과제로 시행하고 있다.

공간적인 개념으로서 연안은 육지와 바다가 만나는 곳으로서 상호공생하며 영향을 미치는 공간이며, 환경적으로는 하나의 개체와 같은 동일체로 인식될 수도 있을 만큼 상호의존도가 매우 높은 지역이다. 또한 사회적 관점에서는 바다를 필요로 하는 활동이 활발하거나 하구를 비롯한 자연적, 지리적 이점에서 인간 활동'에 유리한 지역으로서 다양하고 복잡한 공간이 융형태를 지닌 지역이라고 할 수 있다[10].

2.2 문제점

현실적으로 「연안관리법」과 연안관련개별법과의 접촉은 연안통합관리계획 및 연안관리지역계획의 수립·시행에서 발생한다. 연안에서 대부분의 연안육역 지역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상의 용도지역에 따라 개발이 되었거나 개발계획이 수립 중에 있다. 또한 각종 법령에 의하여 지정되는 국가 및 지방 산업단지, 경제자유구역, 항만기본계획에 의한 항만 구역, 공유수면매립기본계획 설정 등에 영향을 미친다. 즉 「연안관리법」에서의 연안해역인 바닷가, 바다 등의 범위와 연안육역의 범위가 개별법에서 정하는 범위와 상충되어 연안구역을 이용하고 개발하기 위해 마련된 당초의 목적을 실현하기 어려운 실정이다.

또한 연안관리법상의 연안관리지역계획과 도시기본계획을 비교할 때, 연안구역은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 용도지역지구와 경계설정에 있어 차이를 보인다[1].³⁾ 이로 인해 바다와 접하고 있는 지방자치단체의 대다수 시가 지역이 이에 해당되는 실정으로 국민의 사유재산권에 큰 제약 요인이 된다.

「연안관리법」에 기초한 연안관리지역계획은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장 및 관계전문가의 의견을 청취하여 지역계획안을 작성하고, 지역공청화와 관계 행정기관의 장과 협의를 거쳐 지역계획안으로 확정한다. 이 과정에서 현행의 연안관리 지역계획은 기초자치단체의 의견이 기본적으로 반영된 계획안이 마련된 실정이므로 종합적 관점에서 연안지역계획 수립이 어려우며 신규 도시개발이 진행 중인 지역의 경우에는

자연경관이 양호한 지역을 중심으로 연안육역 구역의 확대지정으로 연안일원의 계획적 관리가 요구된다.⁴⁾

이상의 사항을 종합하면 ‘육지’와 ‘해양’ 사이에 ‘연안’이라는 중간지역으로 설정하여 「연안관리법」에서 관리하고 있는데, 연안의 지형적 특성상 육지와 해양 관련 법령에서 규정하고 있는 범위가 중첩 또는 상충되고 있다. 따라서 연안의 범위에 대한 종합적인 접근이 요구된다.

3. 연안범위 설정 방안

3.1 일반적 고려사항

「연안관리법」 제7조 제2항에 제시되어 있는 연안범위 설정 시 고려사항은 ① 행정구역 및 지형, ② 다른 법령에 의한 용도지역 등의 구분 및 토지이용 등에 관한 계획, ③ 하천의 수계, 조류 및 해저지형의 특성, ④ 연안의 생태계 등 자연환경보전에 관한 사항, ⑤ 수산업·광업·관광산업 등 해역의 이용현황, ⑥ 육상에서 발생한 오염원의 확산범위, ⑦ 사회·경제적 활동의 연관성 등이 있다.

연안육지부의 범위를 설정하기 위해서 우선 고려해야 할 사항은 범위설정의 용이성이다. 범위설정의 용이성을 위해 기준이 되는 선은 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」상의 지적공부에 등록되어있는 지자체간의 행정구역선을 활용해야한다. 이를 통해 연안관리 행정기관 및 일반 국민들은 연안관리의 일차적인 관심사항인 연안관리범위의 경계를 보다 쉽게 인식하고 연안관리 행정집행의 용이성과 효율성의 증대를 꾀할 수 있을 것이다.

연안도시의 경우 해안선을 따라 도시용도로서의 다양한 개발이 이루어져 왔으며, 이에 따라 토지의 이용이 복잡하고 밀집된 양상을 보이고 있다.⁵⁾ 특히, 「연안관리법」의 제정과 연안관리정책은 최근에 논의가 시작되어 기존의 다양하게 밀집된 해안주변의 이용행위에 대한 관리범위 설정에 어려움이 있다.

즉, 현재 타법에 의해 각종 개발이 완전히 이루어져⁶⁾ 모든 이용행위가 자연스럽게 인정되며 활발한 활

3) 도시계획상의 용도지역에서는 보전녹지지역으로 연안이나 하천, 주요습지 지역에 지정하며, 상습수해지역이나 태풍 등 재해가 빈발하는 지역 등과 연계되어 자연경관이 수려한 지역에 지정한다. 용도지구에서는 연안 지역의 보전용도 구역설정과 유사한 기준으로서 경관지구와 방재지구를 들 수 있다. 경관지구는 해안, 하천 등에 자연적, 생태적 경관을 유지하거나 조망하기 위하여 또는 수변에 면한 건물 등의 양호한 인공경관을 형성하고자 할 때 지정한다[1].

4) 「연안관리법」 제2조에서 지역계획에서 별도로 연안육역의 구역의 범위를 정한 경우 이를 연안육역으로 본다고 규정하고 있다.

5) 2009년 연안인구는 전국의 26.9%인 13,391천명으로 2000년 12,637천명에 비해 약 6% 증가하였고, 특히 연안 도시인구가 꾸준히 증가하였다. 지난 10년 연안의 도시인구 연평균 증가율은 0.66%로 지속적 증가, 반면 비도시 인구 연평균 증가율은 -1.63%로 감소하였다 [11].

동이 이루어지고 있는 지역을 연안관리법에 의한 연안관리지역으로서 관리한다는 것이 실효성이 있을지 의문이다.

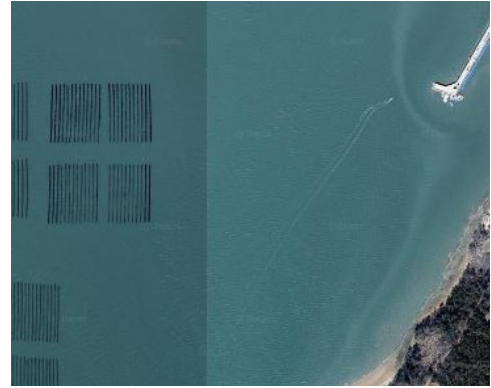
따라서 기존의 각종 이용행위가 활발한 지역에 대해서는 연안관리의 실효성을 고려하여 구획을 정하는 것이 바람직할 것이다.

예를 들면, 부산시와 같은 연안대도시는 대부분의 연안이 항만구역으로서 해안선으로부터 1km까지 연안육역으로 설정할 수 있는데, 대부분의 중심 도시기능이 이 범위 내에 있으므로 전체를 연안관리 육역범위에 포함하는 것은 적절하지 못하다. 따라서, 연안관리의 필요성과 실효성을 감안한 적정 지역의 구획설정이 필요하다[6].

또한 도시의 형성과 성장과정에서 초기 도시의 형성시기에는 지역 내 도시기능이 명확히 구분되지 않은 채 혼재하여 나타나는 것이 일반적인 경우였다. 그러나 도시가 성장하고 도시계획기법 등이 발달하면서 지역에서 이루어지는 도시 활동의 형태와 주변여건의 변화, 장래의 변화 등을 고려하여 대부분의 도시가 하천, 철도, 간선도로 등을 경계로 지역특성에 따른 도시기능(주거, 상업, 공업, 녹지 등)이 주어졌으며 생활·문화권의 차이가 발생하였다. 이러한 지역별 도시기능의 구분과 생활·문화권의 차이를 기준으로 구획을 분리함으로써 연안이용 및 관리방향과 상충되는 도시기능의 영향을 최소화할 수 있다.

현재 「연안관리법」 제2조에서 「연안해역」의 범위를 바닷가7)와 바다8)로 규정하고 있다. 다시 말해 「연안해역」이란 지적공부에 등록되어있는 선에서 12해리 내의 영해를 말한다. 앞서 언급한바와 같이 연안의 개념을 “바다와 육지가 만나 이루는 환경점이지대”로 정의할 때 12해리까지를 연안의 범위를 설정할지에 대해 의문이 제기된다. 따라서 「영해 및 접속수역법」상의 영해(영토에 인접한 해역으로서, 그 나라의 통치권이 미치는 범위)를 연안으로 하기에는 다소 무리가

- 6) 연안육역의 경우 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「농지법」, 「산지관리법」 등에서 행위제한을 하고 연안해역의 경우 「수산자원관리법」, 「수산업법」, 「공유수면관리 및 매립에 관한 법률」, 「해양 관리법」 등에 따른 행위 제한을 한다. 그 밖의 「연안관리조례」, 「도시계획조례」, 「자연환경보전조례」, 「환경기본조례」 등이 이용된다.
- 7) 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」 제6조제1항제4호에 따른 해안선으로부터 지적공부(地籍公簿)에 등록된 지역까지의 사이를 말한다.
- 8) 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」 제6조제1항제4호에 따른 해안선으로부터 영해(領海)의 외측한계(外側限界)까지의 사이를 말한다.



[별표 4] <개정 2008.12.11>

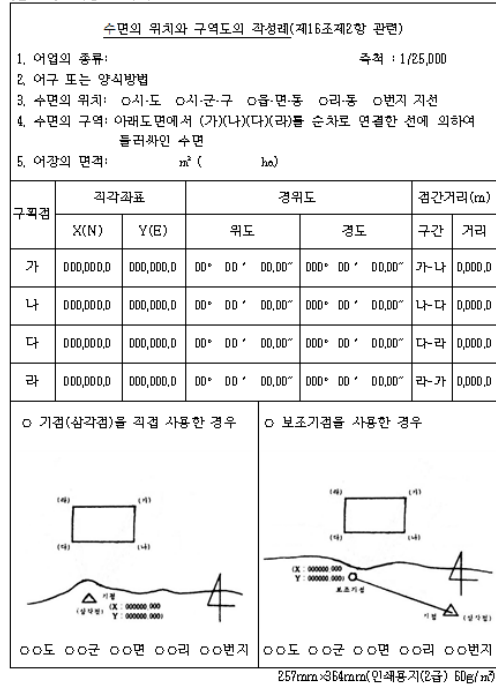


Figure 2. A satellite picture & water-level indicator area

따르므로 해양지적의 설정범위로 논의되고 있는 3해리를 기준으로 연안범위의 한계를 설정하는 것이 합당할 것이다.

3해리를 연안범위의 한계로 특정한 것에 대한 논거를 본 연구에서 연적으로 기술적으로 밝히기는 다소 한계가 있으나 전남지역을 중심으로 어장, 양식장을 실태 조사한 결과 시계가 확보되는 경우 토지 관리와 유사하게 육지에 기준점을 정하여 방위각, 좌표, 거리 등을 측량(일반측량과 방법 유사)하여 관리하는 것을 발견하였다.

이하의 그림은 김 양식장에 대한 위성사진과 군청에서 발급한 수면의 위치와 구역도 서식이다. 밀물과

썰물의 조수차(서해안 대조차의 경우 약4~5Km)⁹⁾ 및 측량을 위한 시준 측정거리(약1km)를 고려하면 3해리(약5.51km)육지에서 육지와 유사하게 관리할 수 있을 것으로 기대된다.

3.2 연안범위 설정

연안관리의 범위를 설정하는 데 있어서 「연안관리법」은 몇 가지 고려사항을 적시하고 있으나 설정을 위한 방법적 절차나 기준과 같은 것이 마련되어 있지 않은 실정이다[6]. 이에 따라 뚜렷하고 객관적인 근거보다는 연안의 범위를 설정하는 각 주체별 주관적인 판단을 근거로 범위가 설정되어 이해당사자 간 상충을 야기할 수도 있다. 그러므로, 연안범위를 설정하기 위한 프로세스로서의 모델 정립이 필요하다. 모든 지역에 꼭 같이 적용할 수 있는 공식화된 모델의 수립은 어렵겠지만 각 지역별 특성을 고려하여 절차에 의한 검토와 분석, 판단을 통해 적절한 범위를 설정해야 한다. 이를 위해 먼저 연안해역은 지방자치단체 간 해상경계 분쟁지역, 대부분 해양지적 등록객체가 집적되어 있는 수역, 지방자치단체의 실질적 관할 수역 등을 고려하여 연안 해역(12해리) 중 바닷가와 관할 수역 3해리를 공간적 범위를 설정하는 것이 합당할 것이다. 미국·호주처럼 연방국가 들은 평균최저저조선(Mean

Lower Low Water)을 기준으로 3해리까지 주의 관할 수역으로 하고 있다[4,7].

연안육역의 경우 도시지역과 비도시지역으로 구분하고, 도시지역의 경우 법정범위 내에서 자연적·인위적 환경과 주요 발생오염원의 영향 범위를 분석하여 도시계획과 연안이용형태 및 집약도 등의 도시환경을 검토한 후 연안의 조망권을 염두에 두고 주요 기준선을 경계로 관리의 실효성을 고려하여 연안육역범위를 설정해야한다. 비도시지역의 경우, 법정범위 내에서 환경영향범위를 분석하고 해당 지역의

토지이용 현황을 검토한 후 주요 기준선을 경계로 관리의 실효성을 고려하여 연안육역의 범위를 설정한다[6].

4. 연안통합관리계획 설정방안

4.1 연안통합관리계획 개념설정

1992년 브라질의 리우 데 자네이루에서 개최된 유엔환경개발회의 이후 세계은행, 유엔환경개발회의 등과 주요 연안국에서 연안 통합관리의 개념을 구체화하고 통합관리 지침을 개발하는데 많은 노력을 해왔다. 연안통합관리의 개념에 대해 아직도 많은 논쟁이 계속되고 있으나 선행연구를 정리하면[3], ① 연안의 보전과 지속적 자원 등의 합리적 분배를 위한 통합적

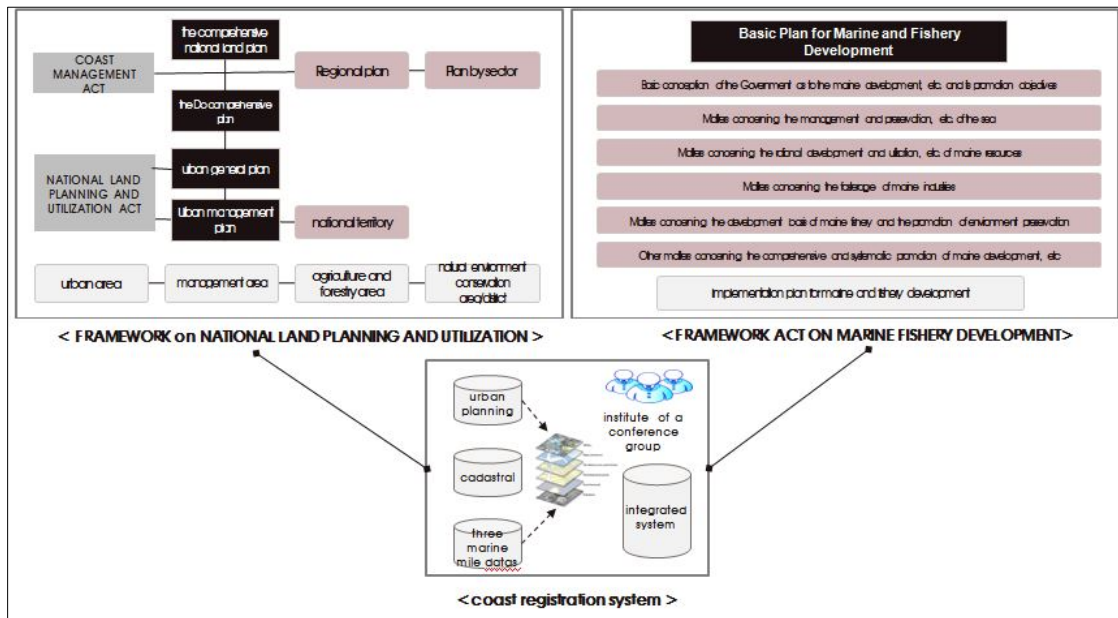


Figure 3. Composition of the Integrated Coastal Management

9) <http://getbol.muan.go.kr/resource/tidal/korea>.

인 전략을 개발하고 실행하는 역동적 과정(Sorensen & McCreary) ② 연안 관리의 쟁점이 되는 환경문제해결을 위한 자원 분배를 위한 원리 및 방법론(NRC: National Research Council) ③ 연안의 지속적 개발, 보전을 위한 계획간 통합, 분야간, 관리주체간 계획과 실행단계간, 학문간 통합 ④ 육역과 해역의 통합을 기반으로 시스템간 통합의 원리, 시스템적 접근의 원리, 역동적 적용성의 원리, 우선순위 결정 및 자원분배의 원리 등에 따라 연안의 환경 및 자원을 관리하는 과정 체계(World Bank) 등이다.

현행법상 연안이 바닷가, 바다, 무인도서, 연안해역의 육지쪽의 일정구역임이며 연안을 보다 통합적으로 관리하기 위해 시스템 통합이 우선임을 고려할 때 ④에서의 정의가 가장 합당하다고 판단된다.

다시 말하면 연안통합 계획이란 국토이용계획과 해양공간계획의 기반요소 등을 통합하여 시스템으로 등록 관리하는 것이다.

4.2 연안관리 구역 설정방안

연안관리의 구역 설정은 기존 용도지역 지정 현황과 연계하여 설정하는 것이 바람직하다. 연안을 비롯한 토지의 바람직한 이용을 위해 계획적으로 기능을 부여한 용도지역 지정은 도시의 일부인 연안의 이용방향과 크게 다르지 않기 때문에 연안관리 구역설정 시 토지이용 및 연안이용의 정책적 혼선을 피하기 위해 상호연계가 필수적이다. 하지만 연안의 이용방향에 비추어 볼 때 기존용도지역 지정과 상충되는 경우가 발생될 수 있으며, 이 경우는 보다 세심한 검토를 거친 후 필요에 따라 도시계획의 변경이 요구되어야 한다. 연안관리계획의 구역은 도시계획의 용도지역에 비해 법적인 세부 제한·금지사항이 규정되어 있지 않고 통합계획에 일부, 그리고 지역계획에 각 구역별 제한·금지·지원사항에 대해 규정하도록 하고 있다. 따라서 연안관리계획은 법적 제한·금지 규정이 미흡하

기 때문에 국토이용관리법 또는 도시계획법과 같은 타법이 정하고 있는 토지이용관련 제한·금지 규정과 연계해야 할 것이다.

연안관리계획에서의 구역은 크게 보전, 이용, 개발 연안으로 구분되는데, 토지이용관련 법률이 정하고 있는 이용유형과의 상호관계를 설정할 필요가 있다. 물론 지역·구역의 설정 목적과 제한사항 등이 다르기 때문에 직접적인 연결은 어렵지만 지역·구역 설정의 목적을 중심으로 연안관리계획의 구역 설정 가능범위를 검토하면 다음과 같다.

이처럼 관계법에서 정하는 이용형태별 연안관리계획 구역과의 연결을 검토함으로써 해당지역에서의 기존의 개발 또는 보전방향과의 상충을 피하면서 정책의 일관성을 유지할 수 있을 것이다. 또한 주관적인 기준이 아닌 보다 객관적인 근거에 의한 구역 설정이 가능하며, 이를 통해 연안관리계획에 대한 주민의 합의도출이 쉬워질 것이다.

5. 연안관리 등록 방안

국내 연안 관련 법령에 대한 조사 및 분석결과에 따르면 개별 법령들 별로 각각 다양한 등록사항·객체 및 공부에 관한 규정들을 두고 있는데, 그 중 등록사항에 관해서는 크게 행정적(또는 주권적 권리에 관한) 등록사항과 사권(私權)에 관한 등록사항으로 분류할 수 있으며, 그 외 개별법에 의한 등록객체 및 공부에 관한 각각의 규정들을 두고 있음을 알 수 있다.

행정적 등록사항은 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」의 해양보호구역, 「영해 및 접속수역법」의 영해 범위, 기선, 내수, 접속수역의 범위, 인접국 또는 대항국과의 경계선 등, 「배타적 경제수역법」의 배타적 경제수역과 해당 권리 및 관할권 등이 있다. 그리고 「국가공간정보에 관한 법률」의 공간정보, 「배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」의 특정금지구역, 「수산업법」의 외해, 「해양과학조사법」의 관할해역, 「연안관리법」의 연안, 연안용도해역, 연안해역능구, 「공유수면관리 및 매립에 관한 법률」의 간석지, 「어촌·어항법」의 어항, 어항구역, 어항시설, 「항만법」의 항만, 무역항, 연안항, 항만구역, 항만시설 등이 있다. 또한, 「해사안전법」의 보호수역, 유조선통항금지구역, 「항로표지법」의 항로표지, 「어장관리법」의 어장, 어장관리해역, 어장관리특별해역, 「수산자원관리법」의 바다목장, 조업금지구역, 보호수면, 수산자원관리수면, 「어업자원보호법」의 관할수역, 「해저광물자원개발법」의 해저광물개발구

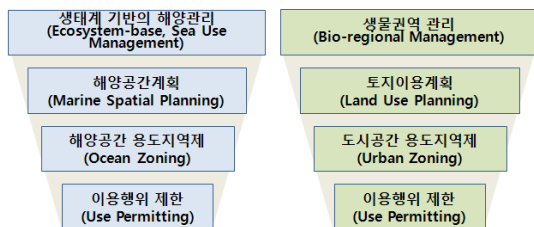


Figure 4. The spatial range of offshore areas through the Coastal Management Law Reference: Douvere and Ehler(2006)

역, 「자연공원법」의 자연공원, 「수질 및 수생태계보전에 관한 법률」의 공공수역 등이 있다. 사권의 등록사항은 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」의 공유수면의 점용·사용허가, 공유수면 매립면허, 「수산업법」의 어업면허, 마을어업 등의 면허와 면허의 제한 및 조건, 어업권, 어업허가 등이 있다. 또한, 「어촌어항법」의 어항시설관리운영권, 어항시설사용허가, 「항만법」의 항만시설관리권, 「해저광물자원 개발법」의 해저광업권, 해저조광권, 해저조광구, 「골재채취법」의 골재채취허가 등이 있다. 현행 연안관리 관련 법령의 분석에 따르면 지적제도를 연안관리에 적용시 해양활동에서 파생되는 제반사항을 누가 어떻게 관리하는가에 관한 해양지적관리주체, 해양활동에 파생되는 제반사항은 무엇이며 어떤 유형이 있는가에 관련된 해양지적관리객체, 해양활동에서 파생되는 제반사항을 어디에 등록하고 어떻게 표시하는가에 관련된 연안관리등록형식 즉, 공간관리 주체·객체·형식의 삼각구도가 원만히 운영될 수 있도록 하여야 한다.

생각건대, ‘연안’의 공간적 범위가 육지와 해양의 중간영역이나 해양수산발전기본계획의 큰 축에서 연안관리가 파생되어 해양수산부에서 관리하고 있다. 그러나 연안 파생되는 각종 유·무형의 권리가 육지와 해양에 걸쳐있는 점, 공유수면의 가치가 날로 극대화된다는 점, 지구 기후변화로 인한 해수면 상승으로 인한 피해 등이 해안가를 중심으로 나타난다는 점, 갈등의 사례가 주로 연안지역에서 나타나며 갈등을 해결하기 위해 보다 다차원적 거버넌스 확립 및 제도가 요구된다는 점을 고려할 때 지적, 도시계획, 해양공간계획 관련 제3의 협의체 기관을 두는 방안에 대한 검토도 요구된다.

선행연구에서 현재의 해양공간관리정책 결정구조의 조직체계 및 업무내용을 검토한 결과 해양지적 전담부서의 부재, 해양지적업무의 산재, 해양공간관리주체의 다원화, 해양 관할권의 불명확, 해양공간관리정보시스템의 열악한 것으로 분석되었으며, 집행구조 역시 광역시 및 도, 시·군 단위의 해양지적 관련 부서와 어촌계의 조직체계 및 업무 등을 검토한 결과 해양공간관리부서의 비통일, 해양업무수행의 지침난해, 담당자 해양지적 인식결여, 지자체·어촌계 관계 모호, 공적장부 관리가 미숙한 것으로 파악되었다[4]. 해양공간관리 정책 지원구조에 대한 대안으로 중 복수대행 구조를 다음 Figure 5와 같이 설정하였다.

위에서 언급된 지원구조체가 해양지적제도의 도입을 위해 제안된 것이나 본 연구에서 연안의 적용범위를 3해리로 내로 설정한 점, 결국 연안관리가 일정부

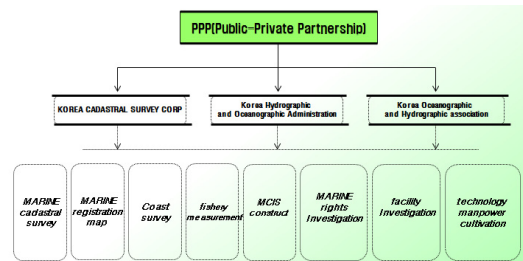


Figure 5. Support framework of policy for marine spatial management[4]

역의 육지와 해양을 효율적으로 관리하자는 취지임을 고려할 때 연안관리를 위한 지원구조체로도 나름 의미 하다고 판단된다.

연안등록의 대상을 무엇을 할지가 문제되는데, 토지의 경우 주된 사용목적에 따라 토지를 구분하는 제도인 ‘지목’제도가 있다. 이와 유사하게 해양의 경우도 연안의 주된 용도 및 사용목적에 따라 구분하여 표시하여야 한다. 현재 연안해역을 이용연안해역, 특수연안해역, 보전연안해역, 관리연안해역 등 4개로 구분하고 있다. 연안등록의 대상 설정 시 연안해역 용도 구분과 연계하되 보다 구체화 되어야 한다. 예를 들어 ① 이용연안해역의 경우 어업용지, 양식장, 어항, 해저광구 등으로 ② 보전연안해역의 경우 해양보존지, 습지보존지, 도서보존지, 휴양보존지 등으로 구분할 수 있다.

6. 결론 및 향후연구

해안의 난개발을 방지하고 지속가능한 개발 이념을 실현하기 위해 도입된 연안관리제도의 구체적인 방안으로서의 연안통합관리계획과 연안관리 지역계획의 수립 및 시행이 본격적으로 진행되고 있다. 통합계획은 이미 수립되었지만 지역별 지역계획은 각 시·군·구별로 수립하기 시작했다. 「연안관리법」이 제정되고 통합계획이 수립되었지만 아직까지 연안관리에 명확한 개념 및 충분한 이해가 부족한 실정이다.

연안의 범위를 정하는 것은 연안관리 대상 지역의 제한·금지사항과 함께 해당 지역 구성원(이해당사자)들의 주요 관심사항이다. 이러한 연안의 범위 설정을 위해서는 앞에 언급한 바와 같이 보다 객관적인 근거를 기초로 정형화된 모델을 개발, 활용하는 것이 바람직하다.

연안관리계획의 정책방향을 실현하기 위한 연안관리 범위 내에서의 연안구역은 기존의 용도제와 연계

해서 설정되어야 하며, 다른 개별법이 정하고 있는 각종 구역·지역의 지정 목적과의 상충을 검토하여 각 토지의 이용방향을 정하는 것이 바람직하다.

또한, 각 구역별로 정하도록 한 제한·금지사항은 구역별로 균등하게 정하는 것보다 구역별 공통적인 제한·금지사항과 함께 지역별 특성에 따라 유동적으로 적용하는 것이 바람직할 것이며, 이는 용도지역제가 지닌 지역별 융통성의 결여라는 단점을 극복하는 길이 될 것이다.

연안관리계획의 구역 설정시 용도지역을 충분히 수용하도록 한다고 해서 연안구역이 용도지역과 차이가 없는 것은 아니다. 즉, 기존의 용도지역 지정이 연안관리의 정책방향과 상충할 경우 기존 용도지역을 연안관리정책 실현에 적절한 용도로 변경하도록 해야 한다.

아직은 연안관리의 이해가 저변에까지 충분히 확산되지 못하였고, 연안관리에 대한 지식 및 정보가 축적된 기관 또는 단체가 부족한 상황이며, 현재 몇몇 지자체만이 선구적인 입장에서 계획수립을 진행 중에 있다. 따라서 성공적인 지역계획 수립을 위해서 몇 가지 사항을 제안한다.

우선, 연안관리관련 정보를 시스템을 통해 등록·관리할 필요가 있다. 이를 위해서는 국토이용계획, 해양공간계획 등을 종합한 계획을 수립할 수 있는 별도의 협의체 기관 검토가 요구된다.

둘째, 지역계획의 적용범위인 연안의 범위를 정하는 것은 연안관리 대상 지역의 제한·금지사항과 함께 해당 지역 구성원(이해당사자)들의 주요 관심사항이다. 이러한 연안의 범위 설정을 위해서는 앞에 언급한 바와 같이 보다 객관적인 근거를 기초로 정형화된 모델을 개발, 활용하는 것이 바람직하다. 또한 연안관리계획의 정책방향을 실현하기 위한 연안관리 범위 내에서의 연안구역은 기존의 용도제와 연계해서 설정되어야 하며, 다른 개별법이 정하고 있는 각종 구역·지역의 지정 목적과의 상충을 검토하여 각 토지의 이용방향을 정하는 것이 바람직하다. 넷째, 국토의 이용 및 관리와 육지와 유사하게 관리가 가능한 지역(조수간만의 차, 측량기술 활용 등), 해양이용 등으로 고려하여 연안해역의 범위는 3해리로 한다.

다섯째, 토지의 지목제도와 유사하게 연안의 주된 용도 및 사용목적에 따라 구분하여 표시하여야 한다. 다만 이 경우 연안의 용도구역과 연계하되 이를 보다 구체화된 형태로 도출되어야 한다.

마지막으로, 지역계획 수립에 필요한 다양한 정보 제공을 위한 추가적인 연구가 필요하다. 본문에서 언급하고 있는 연안육역의 범위 설정을 위한 프로세스

와 구역 설정을 위한 방안으로서 현재 구축된 연안지리정보시스템의 보완·활용에 대한 보다 세밀한 검토와 아울러 각 구역별 제한·금지사항의 규정에 대해서도 검토되어야 한다. 이제 시작단계인 연안관리제도의 시행에 즈음하여 성공적인 제도운용을 위해서 수립주체는 계획의 수립 및 시행에 대한 의지를 확고히 하고, 민간단체 및 시민들은 이해를 모으고, 연구기관 및 학계는 다양한 정보와 지식을 제공하여야 할 것이다.

무엇보다 연안관리제도가 명실상부한 합리적인 제도가 되기 위해서는 관계부처간에 인내력과 성의 있는 협의, 부처 이기주의의 극복 등을 통하여 우리나라의 중요한 자산인 연안을 제대로 관리할 수 있는 바람직한 결론을 도출하여야 하며, 그 내용은 육역을 포함한 연안 이용활동에 관련된 모든 법률에 의한 개별행위를 연안관리법에서 통합적으로 조정하고 허가하는 시스템이라야 한다.

References

- [1] Busan Development Institute. 2005, Improving Coastal Landward Boundaries Management in Busan, Busan Development Institute published rulings. No. 72.
- [2] Cicin-Sain, B; Knecht, R. W. 1998, Intergrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices, Island Press, Washington D.C.
- [3] Ministry of Science and Technology, 1995, A Study on Coastal Zone Utilization and Integrated Management, Ministry of Science and Technology published rulings No. 14-45.
- [4] Spatial Information Research Institute. 2013, A Study on the Marine Cadastre System, Spatial Information Research Institute published rulings No. 41.
- [5] Vernberg, F. J; Vernberg. W. B. 2001, The Coastal Zone: Past, Present, and Future, Columbia SC, University of South Carolina Press, (9): 148-149.
- [6] Yoon. S. S. 2002, A Study on Scope and Boundaries of Coastal Landward Management, Journal of Korea Marine Institute, 214(1): 23.
- [7] 小田滋. 1989, 領海制度のもつ意味について, 海洋法の原流を探る-海洋の國際法構造, 増補, 有信堂: 82-89.
- [8] Korea Institute of Ocean Science & Technology /East Sea Research Institute, URL: <http://esri.kiost.ac>. (Last

Date Accessed: 1 October 2014).

- [9] Korea Development Institute, URL: <http://www.kdi.re.kr>.(Last Date Accessed: 1 October 2014).
- [10] Ministry of Maritime Affairs and Fisheries Coast, URL: <http://www.coast.kr/CoastKnowledge/Contents/CoastCommonSense.aspx>(Last Date Accessed: 9 September 2014).
- [11] Ministry of Oceans and Fisheries. 2010, the Second Oceans and Fisheries development general planning, Ministry of Oceans and Fisheries published rulings No. 29.

논문접수 : 2014.9.7
수 정 일 : 2014.10.30
심사완료 : 2014.10.31