

論 文

우리나라 연안통합관리의 평가요인에 관한 연구

조 동 오*

A Study on Evaluation Factors of ICZM in Korea

*Dong-Oh Cho**

〈 목 차 〉

Abstract

- 1. 서론
- 2. 연안통합관리의 배경 및 원리
- 3. 연안통합관리 평가의 의의

- 4. 우리나라 연안통합관리의 특징
- 5. 우리나라 연안통합관리의 평가요인 분석
- 6. 결론
- 참고문헌

Abstract

ICZM(integrated coastal zone management) is recognized globally as an optimal solution on coastal issues and problems because it aims integration of all the different programs and stakeholders on coastal interests. Evaluation of ICZM program is also recognized globally for the success of ICZM because we can get many useful experiences and learning through evaluation.

There are many issues and problems in coastal zone in Korea such as coastal development, wetland loss, deterioration of water quality, decreasing of fisheries stocks, limit of public access, etc. Recently highly centralized ICZM has been introduced in Korea but there are so high barrier between ICZM program and other relevant sectors.

This paper tries to find factors to evaluate and further evolution of ICZM in Korea which is very centralized system.

* 정희원, 한국해양수산개발원 연구위원

1. 서론

연안의 제반 쟁점 및 문제점을 합리적으로 해결하고 연안자원을 합리적으로 이용하기 위한 연안통합관리(ICZM)는 1972년 세계 최초로 미국 연안관리법(Coastal Zone Management Act)이 제정되어 시행된 후 30여년의 짧은 역사를 지니고 있으나 세계적으로 연안자원관리의 최적대안으로 인식되어 현재 100여개국 이상에서 시행되고 있다. 연안통합관리는 기존의 연안자원관리가 부문별 목적을 추구하기 위해 시행된 것과는 달리 연안의 모든 부문을 통합하고 모든 이해당사자를 참여시켜 관리하는 특징을 지니고 있다. 따라서 연안통합관리란 계획의 수립 단계에서 계획의 시행 단계에 이르는 동안 많은 난관이 따르게 마련이고 실패의 위험이 매우 높은 편이다.

학계에서는 세계적으로 많은 지역에서 시행되고 있는 연안통합관리의 성공 및 실패의 교훈을 공유하여 다른 지역에서 이를 참고할 필요가 있으며, 이는 연안통합관리의 평가를 통해 가능하다는 주장이 제기되어 왔다. 그 결과 연안통합관리를 평가할 수 있는 모델을 개발하고 연안통합관리 사례에 대한 평가가 활발히 진행되고 있다.

우리나라에서는 1960년대 경제개발계획이 시작된 후부터 연안도시, 연안산업단지, 연안농지, 항만, 어항 및 어촌, 수산양식 및 어업, 연안관광, 연안항로 등 연안자원을 고밀도로 이용하고 있으나, 이들 분야별 개발 및 이용이 각 정부부처별 선점식으로 추진되고 있을 뿐 다양한 이해관계를 종합적으로 고려한 정책이 부재하였다. 그 결과 갯벌의 상실, 연안수질의 악화, 수산자원의 고갈, 연안재해의 난발, 연안접근권의 제한 등 연안의 많은 쟁점 및 문제점들이 발생하고 있다. 이들 연안의 쟁점 및 문제점들을 해결하기 위한 대안으로서 1998년 연안관리법에 근거하여 연안통합관리정책이 시작되었다. 그러나 연안통합관리가 연안의 이슈 파악, 계획의 수립, 계획의 채택, 계획의 실행, 정책의 평가와 같은 단계를 반복적으로 순환하는 것을 감안하면 우리나라의 연안통합관리는 계획의 실행단계에 와 있을 뿐이며, 앞으로 이를 효과적으로 실행하는데는

많은 노력이 요구될 것이다.

연안통합관리가 성공적으로 수행되기 위해서는 정책의 추진 단계별로 적절한 평가를 통해 다음 단계의 정책수립에 도움이 되게하여야 한다. 본 연구에서는 연안통합관리의 평가에 관한 세계적인 동향을 살펴보고 우리나라 연안통합관리의 평가를 위한 요인을 분석함으로써 향후의 정책평가에 도움이 되고자 한다.

2. 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 쟁점은 연안의 폭발적인 인구증가, 연안 도시, 항만, 주택 등의 개발, 연안습지의 매립, 수질오염, 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. 동법에 의한 미국의 연안통합관리 프로그램은 주정부로 하여금 주정부의 연안통합관리프로그램을 수립토록 하고 연방정부는 동 프로그램이 국가적인 이익(national interest)에 부합할 경우 재정적 및 행정적 지원을 하는 제도이다. 단, 미국의 연안통합관리는 타 개발도상국들과는 달리 경제개발은 일정 수준에 이룬 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 전지구적

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

인 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)가 연안의 지속가능한 개발을 위해 필수적이며 각국으로 하여금 국가계획에 이를 포함시킬 것을 요구하고 있다. 또한 연안의 사회경제적 및 환경적인 쟁점이 충분히 고려되고 폭 넓은 시민의 참여가 보장될 수 있는 의사결정의 과정을 제고 및 개선할 것을 권고하였다. 또한 동 회의의 참석자들은 연안통합관리와 관련한 국제회의를 1994년 이전까지 개최할 것을 표명하였다.

그 결과 1993년 세계연안회의(World Coast Conference)가 네덜란드에서 개최되었는데, 90개국의 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 최적으로 연안통합관리를 채택하고 있다.²⁾

국제기구 이외에 많은 선진국의 해외원조기금과 비정부기구들도 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, 생물종 다양성의 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 쟁점을 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 역

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) 해외 원조기금의 대표적인 예로서 미국의 USAID(U.S. Agency for International Development) 및 스웨덴의 SIDA(Swedish International Development Cooperation Agency) 등이 있으며 비정부기구의 예로서는 WWF(World Wide Fund for Nature) 및 IUCN(World Conservation Union) 등이 있음.

사를 지니고 있다. 그동안 학계에서는 연안통합관리의 원리를 개념화하는데 고심하여 왔는데, 명쾌한 학문적 이론으로부터 추출하기 보다는 그동안 연안통합관리를 시행하면서 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 통합을 연안통합관리의 중요한 원리로 인정하고 있다.

연안통합관리(ICZM)는 어휘 자체가 뜻하는 바와 같이 연안자원의 관리는 부문별 관리가 아닌 통합적 관리이어야 한다는 것이다. 기존의 연안관리가 실패한 주된 이유는 각 부문별로 관리되었기 때문이다. 따라서 연안자원관리를 효과적으로 수행하기 위해서는 모든 부문을 통합하여 관리하여야 한다는 것이다. 이는 연안의 자연환경적인 특성과 개발, 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 문제가 발생하고 연안의 지속가능한 개발은 불가능하게 된다. 반대로 연안을 하나의 생태계로 간주하고 여기서 발생하고 있는 제반 문제를 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 및 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, 해양경제, 선박통항 등 많은 쟁점을 두고 국가간 이행상충이 발생하며, 이 경우 연안통합관리는 국제적 통합을 통해 효율적으로 관리될 수 있다는 것이다.

(2) 전체적 접근

일반적으로 연안생태계를 포함한 생태계는 복잡하고 학문적으로 규명하기 매우 어려운 곳이며, 이곳에 거주하고 있는 인간의 사회적 시스템 역시 유동적이고 복잡하다. 연안의 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.

Weide는 연안을 다음과 같은 요소로 축약할 수 있

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

5) J. Weide, A System View of Integrated Coastal Management, Special Issue : Integrated Coastal Management, *Ocean & Coastal Management* 21, 1993, p.132.

다고 주장하고 있다.⁵⁾

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.⁶⁾

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.

3. 연안통합관리 평가의 의의

1) 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 프로그램

은 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 정책방향을 제시한다. 따라서 정책의 평가는 연안통합관리 프로그램에 포함되어 지속적으로 수행되어야 한다.

일반적으로 정책의 평가는 평가대상에 따라 실행의 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. 이 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 시행 후 결과를 평가하기 위한 것이며 주로 연안통합관리를 필요하게 하였던 문제점의 해결 정도를 대상으로 한다. 예를 들어 연안통합관리 시행 후 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 시행 전의 자료(baseline information)가 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 막대한 경우가 많기 때문이

6) *Guidelines for Integrated Coastal Zone Management, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 9*, Jan C. Post and Carl G. Lundin, editors, The World Bank, Washington, D.C., 1966, pp.5-6.

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.

다.

관리능력의 평가(Management Evaluation)는 연안 통합관리 프로그램의 관리구조 및 관리과정의 적절성을 평가하기 위한 것이며 일반적으로 합의된 기준과 경험을 적용한다. 이 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 대로 진행되도록 지속적인 수정을 목적으로 한다. 반면 외부평가는 프로그램의 시행자가 아닌 제3의 전문가에 의해 프로그램의 종료 후 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 쟁점의 효과를 평가할 것
- 둘째, 프로그램을 경험과 변화하는 사회 및 환경적인 조건에 적응시킬 것
- 셋째, 프로그램의 시행중 중요한 시점마다 외부평가를 시행할 것

2) 연안통합관리의 평가동향

연안통합관리는 약 30여년의 짧은 역사를 지니고 있으나 연안자원의 합리적인 관리를 위한 최적 대안으로 인식되며 세계적으로 확산되고 있다. 특히 많은 개발도상국에선 국제기구들의 재정 및 기술 지원에 의해 경제적인 발전과 연안자원의 보전을 위한 대안으로 활발히 진행되고 있다.

한편 그동안 국제기구 및 연안통합관리 전문가들은 그들의 재정 및 기술지원 하에 어느 국가 및 지역에 연안통합관리 프로그램을 수립하고 시행할 경우 이의 성공을 위해 시기적으로 먼저 시행하고 있는 타 국가 및 지역의 연안통합관리 프로그램을 평가하여 경험과 교훈을 얻고자 노력하였다. 그러나 이들 연안통합관리

에 대한 평가는 일정한 평가기준이나 평가방법이 없는 상태에서 평가자의 주관에 의해서 시행되었다. 그러던 중 1996년 3월 GESAMP(Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection) 연차회의에서 최초로 연안통합관리 프로그램에 대한 평가방법의 개발 필요성이 제기되었다. 일반적으로 인정되는 평가방법이 개발될 경우 연안통합관리의 자료를 축적하고, 쟁점들을 파악하고, 동 프로그램이 사회 및 환경변화에 미친 영향을 분석할 수 있기 때문이다.

평가방법의 개발은 같은 해 중국의 Xiamen에서 개최된 연안통합관리에 관한 국제워크샵의 주제가 되었다. 이 워크샵은 동년 10월 파리에서 IOC, UNDP, Sida가 주관하는 비공식 국제회의를 개최하는 결과를 낳았으며, 동 회의에서는 15개의 국제기구들이 급속히 진행되는 세계 연안통합관리 프로그램들로부터 교훈을 얻을 수 있는 평가방법의 개발 필요성을 토의하였다. 그 결과 1999년 UNDP, GEF, USAID, Sida의 재정적 지원하에 미국의 로드아일랜드대학교의 연안자원센터(CRC)가 연안통합관리를 평가할 수 있는 매뉴얼을 최초로 개발하여 발간하였다.

3) 매뉴얼의 주요 평가요인

1999년 미국의 로드아일랜드대학교의 연안자원센터(CRC)가 개발한 평가매뉴얼은 기본적으로 연안통합관리의 시행단계별 주요 추진내용에 근거하고 있다. 따라서 동 매뉴얼에 의해 연안통합관리 프로그램을 평가하기 위해서는 연안통합관리의 각 시행단계와 단계별 추진사항에 대한 이해가 있어야 한다.

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 그

8) Ibid, p.48.

동안 이를 정립하기 위한 많은 노력이 있었으며 학자에 따라서는 약간씩 상이한 형태를 제시하고 있으나 큰 골격에는 변함이 없다.⁹⁾

Stephen 등은 선후진국의 경험과 교훈을 바탕으로 위의 GESAMP의 연안통합관리의 과정을 쟁점의 파악, 계획의 준비, 계획의 채택, 계획의 실행, 정책의 평가 등의 5단계로 정립하였다.¹⁰⁾ 쟁점의 파악(issue identification and assessment)은 문제가 되는 연안지역의 연안자원에 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.

<표 - 1>는 미국의 로드아일랜드대학교의 연안자원

센터(CRC)가 개발한 연안통합관리 평가매뉴얼의 각 단계별 평가요인을 요약한 것이다.

3. 우리나라 연안통합관리의 특징

1) 주요 쟁점

(1) 연안의 개발압력

우리나라의 연안에는 50개의 지정항만, 415개의 어항, 25개 연안도시, 22개의 공단이 있고 전 인구의 33%가 살고 있을 정도로 연안을 매우 높은 밀도로 이용하고 있다. 2030년에는 전인구의 40%가 살게되고 국내총생산(GDP)의 50%가 연안에서 생산될 것으로 전망되고 있다.¹¹⁾ 시화호 연안육역의 과도한 개발계획과 새만금 매립 및 개발계획 등 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

우리나라는 좁은 국토에 비하여 넓은 갯벌(2,393km²)을 보유하고 있으며, 이들 갯벌은 수산자원의 중요한 산란지 및 서식지 기능을 수행하고 있다. 그러나 그동안 농업 및 공업단지의 조성을 위해 많은 면적이 간척 및 매립되었는 바, 지난 10년동안(1987-98) 25.3%의 갯벌이 상실되었다. 우리나라의 갯벌은 아주 오래 전부터 상실되어 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 추

9) 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.

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

11) 해양수산부, 『연안관리법령 해설집』, 1999, 3쪽.

진되었기 때문이다.

첫째, 과거 해양수산부가 설립되기 전에는 개별을 포함한 공유수면의 매립 및 관리업무가 개발부처인 건설교통부에 소속되어 있었다. 당시 항만개발, 농업단지

조성, 공업단지조성 등 대부분의 개별부처의 연안관련 정책이 공유수면의 매립에 의한 정책이었으며 이를 보전하는 정책은 결여되어 있었다. 따라서 각 개별부처의 연안관련 계획의 수립시 관련부처의 협의가 매립을

표 - 1 연안통합관리의 각 단계별 주요 평가요인

단 계	평 가 요 인
단계 : 1 쟁점 파악 및 평가	<ul style="list-style-type: none"> - 주요 환경적, 사회적, 제도적 쟁점 및 시사점의 평가 - 주요 이해당사자 및 그들의 이해관계 파악 - 평가의 검토 및 반응 파악 - 중점적으로 관리해야 할 쟁점의 선정 - 관리 목표의 설정
단계 : 2 계획의 준비	<ul style="list-style-type: none"> - 선택된 관리대상에 대한 과학적인 연구실시 - 기초 자료의 문서화 - 일반시민에 대한 교육 및 계획과정에 이해당사자의 참여 - 관리계획 및 제도적 프레임워크의 수립 - 실행을 위한 인적자원 및 제도적 능력의 확보방안 - 시범적 실행의 검증
단계 : 3 계획의 채택 및 자원의 확보	<ul style="list-style-type: none"> - 계획 및 정책에 관한 정부의 약속 도출 - 정책/계획 및 권한에 관한 정부의 승인 - 프로그램의 실행을 위한 자원의 확보
단계 : 4 계획의 실행	<ul style="list-style-type: none"> - 필요할 경우 프로그램의 목적 및 전략의 수정 - 적절한 이해전략의 도출 - 제도적 프레임워크 및 법률적 권한의 강화 - 부처상호간 협력체계의 구축 - 프로그램을 실행할 직원의 능력 강화 - 프로그램의 행정 및 관리의 강화 - 투명한 의사결정과정 구축 - 필요한 인프라의 구축 및 유지 - 주요 이해당사자의 지속적인 참여보장 - 이해상충의 해결절차의 가동 - 프로그램의 정책적 우선순위 유지 - 실행에 따른 사회적 및 환경적인 변화의 모니터링
단계 : 5 정책의 평가	<ul style="list-style-type: none"> - 관리대상(쟁점)에 대한 프로그램의 효과 평가 - 경험과 사회적 및 환경적 조건변화에 따른 프로그램의 수정 - 프로그램의 전개중 주요 시점에서 외부평가 실시

자료: 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, 1999에서 요약.

표 - 2 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 H. B. Chang. 1998. Economic Valuation of Tidal Wetlands in Korea: Economic and Policy Implication. In *The First Annual Korea-U.S. Marine Policy Forum - Marine Policy and the Korean Economy: Key Issues and Opportunities*, ed. Korea Maritime Institute and University of Rhode Island: pp.5.2.1-5.2.18.

표 - 3 연도별 수산물 생산량 추이

(단위: 1,000톤)

연 도	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
양 식 업	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
합 계	3,209.1	3,274.5	3,289.0	3,476.6	3,244.3	2,834.0

자료: 해양수산부, 1999.

찬성하는 방향으로 쉽게 이루어졌다.

둘째, 그동안 우리 사회에서는 갯벌에 대한 인식이 매우 희박하였고 이에 대한 경제적, 생태적, 환경적인 편익에 대한 연구조사가 결여되어 있었다. 따라서 갯벌의 매립 및 간척에 대한 타당성 조사는 자연히 동 사업을 시행하는 쪽으로 결론 지어졌다.

그동안 우리 사회에선 갯벌에 대한 중요성이 크게 인식되지 않았으나 최근 시화호 간척사업의 실패를 계기로 간척 및 매립에 대한 회의론이 침예하게 대두되고 있다. 앞으로 해양수산부의 갯벌보전정책은 일반시민들로부터 많은 호응을 받을 것으로 전망된다.

(3) 연근해 수산물의 감소

우리나라 수산물 생산은 1994년 347만톤을 정점으로 지속적으로 감소하고 있는데, 문제는 원양어업, 연근해어업, 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 국내 수입수요는 지속적으로 증가하고 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.

(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.

(5) 시민의 연안접근권 제한

국민소득 및 여가시간의 증대에 따라 관광 및 레저에 대한 수요가 지속적으로 증대되고 해양관광 및 레저도 증가할 것으로 전망되고 있다.¹²⁾ 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, 군사시

설 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) 탑다운(top-down) 연안통합관리

우리나라는 현재 잠시나마 IMF 외환관리체제 하의 어려운 경제여건 하에 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 있겠으나 가장 큰 요인은 강력한 중앙정부에 의한 탑다운의 정책이었다고 할 수 있다. 강력한 중앙정부는 한정된 자원을 가장

표 - 4 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.

12) 관계부처합동, 「해양개발기본계획 - 해양한국(Ocean Korea)21 -」, 2000, 119-120쪽.

필요한 부분에 배분하고 이를 효과적으로 추진하는데 적합하다. 우리나라의 중앙정부는 한정된 자원을 경쟁력있는 수출산업과 중공업에 배분하고 이를 중점적으로 육성하였는 바, 이는 그동안 세계속의 한국경제성장에 적합하였던 것이다. 우리나라의 강력한 중앙정부에 의한 탐다운 정책은 경제정책에만 한정되지 않고 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 뿐만 아니라 세계적으로도 30여년의 짧은 역사를 지니고 있다. 또한 지방정부에서는 연안 관리에 관한 조직 및 전문인력을 구비하고 있지 않은 상태이다. 더욱 중요한 것은 우리나라의 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 탐다운의 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 근거하

여 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 계획수립대상 지역, 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 연안통합관리계획¹³⁾은 첫째, 전국의 연안을 공간적인 특색에 따라 중소권역으로 구분하고, 둘째, 전국의 연안을 기능별로 관리하기 위해 연안의 기능을 분류하고, 셋째, 각 권역의 연안관리지역계획을 추진하고, 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 연안관

13) 연안통합관리계획은 2000년 8월 23일 고시되었음.

리」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 특성을 고려함으로써 생태계 중심으로 연안관리를 할 필요가 있다.

각 권역은 대체로 타 권역에 대해 인문사회 및 자연환경적으로 구별되고 주요 쟁점사항 역시 구별될 수 있어야 하는 바, 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 연안

의 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). 여기서 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 기본 방향을 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 연안정비계획

에서 규정하기 때문에 본 연안통합관리계획에선 정책 방향만 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 있었는바, 향후 이를 지양할 뿐만 아니라 휴식공간을 더욱 확대 및 다양화하고 일반 시민의 연안접근권 및 조망권을 확보할 것을 규정하고 있다.

5. 우리나라 연안통합관리의 평가요인 분석

현재 세계적으로 추진되고 있는 대부분의 연안통합관리는 특정 지역의 연안쟁점 및 문제점을 해당지역의 이해당사자가 주도하여 추진하고 이를 중앙정부가 지원하는 형태 즉 상향식(bottom-up) 정책을 취하고 있다. 따라서 로드아일랜드대학교의 평가매뉴얼도 이러한 상향식 연안통합관리에 적합하게 작성되었다. 그러나 우리나라의 연안통합관리는 중앙정부가 주도적으로 정책을 수립하고 시행하며 지방정부는 중앙정부가 위임하는 사항을 집행하는 형태 즉 하향식(top-down) 정책을 취하고 있다. 따라서 우리나라의 연안통합관리를 평가하기 위한 요인(factor)은 위의 평가매뉴얼보다는 여러나라에서 시행되고 있는 사례를 분석하여 우리에게 참조가 될 수 있는 사항을 도출하였다.

1) 지방정부의 참여유도

연안통합관리는 결국 동 정책이 시행되는 지역의 이

해당사자(지방정부 및 일반시민 등)가 영향을 받게 되며 따라서 지방정부가 동 정책의 목적을 이해하고 적극적으로 자발적으로 참여하는 것이 성공의 열쇠이다. 그러나 일반적으로 지방정부는 연안환경을 장기적으로 지속가능하게 개발할 수 있는 연안통합관리정책에 자발적으로 참여하지 않으며 단기적인 부문별 효과를 제고할 수 있는 정책에 집착하게 된다. 따라서 주요 국가의 중앙정부는 지방정부가 연안통합관리에 참여할 수 있는 인센티브를 개발하여 시행하고 있다.

미국의 경우 연방정부가 지방정부로 하여금 동 연안통합관리에 참여하도록 두 가지의 인센티브를 부여하고 있는 바, 그 중 하나는 재정적인 지원이고,¹⁴⁾ 다른 하나는 행정적인 지원이다.¹⁵⁾ 재정적인 지원은 주정부가 주정부의 연안통합관리프로그램을 수립하거나 시행하는데 소요되는 비용을 지원하는 제도이고,¹⁶⁾ 행정적인 지원은 연방정부가 주정부의 연안통합관리프로그램을 승인한 경우 해당주 내의 모든 연방정부 계획들은 주정부의 연안통합관리프로그램에 부합하도록 하는 제도 즉 정책의 일관성(Federal Consistency)을 보장하는 제도이다.

캐나다의 경우 새로 제정된 캐나다해양법(Canada's Oceans Act)에서 연방정부는 주정부가 연안통합관리를 수립하는데 재정적인 지원을 할 수 있도록 규정하고 있다.¹⁷⁾

호주의 경우 주정부의 반대로 연안관리법을 제정하지 않았으나 1995년 연방정부의 정책인 CCP(Commonwealth Coastal Policy)을 수립하였으며, 동 정책에서 주정부 및 지방정부가 연안통합관리를 수립하는데 재정적인 지원을 실시하고 있다. 호주의 경우 대체로 주정부가 자신의 관할하에 있는 연안관리에 관하여 연방정부의 정책에 호응하지 않았으나 위의 인센티브제도가 실시된 후에는 많은 주정부가 이에 호응하고 있다.¹⁸⁾

현재 우리나라의 모든 분야에서 환경변화가 급격히

14) CZM Act, Section 305, 306, 308, 309.

15) CZM Act, Section 307(c).

16) 1999년도 재정지원액은 5억 9,000만 달러이었음.

17) Canada's Ocean Act 33 (1) (d) and (e).

18) Biliiana Cicin-Sain and Robert W. Knecht, *Integrated Coastal and Ocean Management - Concept and Practices*, Island Press, Washington, D.C., 1998, pp.349-350.

전개되고 있는바, 이는 공공부분인 중앙정부 및 지방정부의 역할관계도 마찬가지이다. 즉 과거군사정부에서 시민에 의해 선출된 민주정부가 들어섬에 따라 그동안 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 추구하려는 데 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 유도하여야 할 것이다.

이제 중앙정부가 지방정부로 하여금 연안관리에 참여하도록 적극적으로 유도하는 동기에 관하여 살펴본다. 우선 재정적인 지원의 경우를 보면, 연안관리법 제9조(지역계획의 고시 등) 제4항에서 “해양수산부장관

은 예산의 범위 안에서 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.

중앙정부가 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 동자원에 대한 많은 수요때문에 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.¹⁹⁾ 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 지원 외에 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 중앙정부가 수립·시행하는 연안통합관리계획이 큰 비중을 차지하고 있다. 그런데 동 계획을 수립하여 고시하는 과정에서 중앙정부는 타 관련중앙부처와는 협의를 하여야 하는 반면 지방정부로

19) 단, 연안관리지역계획의 수립을 위해 2천400만원을 확보하였음.

20) 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.

부터는 의견을 듣도록 요구되고 있다.²⁰⁾ 즉 지방정부의 동의를 구하지 않고도 연안통합관리계획을 수립할 수 있는 것이다. 따라서 중앙정부는 지방정부의 적극적인 참여를 유도하고 동 계획이 성공을 거두기 위해서는 지방정부의 의견을 듣는 것에 한하지 않고 동의를 얻는 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 범위 안에서 연안관리지역계획을 수립할 수 있다”고 규정함으로써 지방정부는 자신들이 필요한 경우 연안통합관리의 범위 안에서 지역계획을 자유롭게 수립할 수 있다. 미국의 경우 주정부의 연안관리프로그램이 국가적인 이해를 포함한 경우 연방정부가 이를 승인한다. 우리나라의 경우, 지방정부의 연안관리지역계획이 연안통합관리계획의 범위 내에서 수립된 경우 중앙정부는 이를 승인한다.

2) 국가적인 이해 및 쟁점 분석

연안의 쟁점 및 쟁점은 국가 및 지역에 따라 상이할 것이다. 그러나 중앙정부에 의해서 주도되는 연안통합관리정책에서는 국가적인 관점에서 이해와 쟁점을 분석하고 이를 해결하기 위한 정책을 수립해야 한다.

미국의 경우 연안관리법에서 주정부의 연안통합관리프로그램은 국가적인 기준과 이해를 분석할 것을 규정하고 있다.²¹⁾ 국가적인 기준과 이해가 무엇인지에 대해 명시적으로 규정하고 있지 않아 시대에 따라 달라질 수 있으나, 연방정부가 주정부의 연안통합관리프로그램을 승인하는 전제조건으로서 동 사항이 포함된다.

네덜란드의 경우 법에 명시하고 있지 않으나 연안침수 및 침식방지가 국가적인 최대의 관심사항이다. 스리랑카의 경우 우리나라와 동일한 중앙정부가 주도하여 연안통합관리를 수립하고 시행하고 있는 바, 초창기 연안통합관리를 수립할 시 연안침식의 방지가 국가적인 관심사항이었다.

그리고 연안통합관리를 위한 쟁점파악은 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. 지금까지 연안관리의 문제점, 즉 원인이 무엇이고 동 문제점으로 인한 바람직하지 않은 상태인 결과를 분석하는 단계이다.

그런데 이러한 연안에서는 문제점 및 쟁점파악은 다양한 연안자원의 이해당사자들 때문에 단순하게 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 문제점과 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 쟁점파악이 중요한 쟁점이나 전국을 대상으로 하는 톱다운 방식의 연안관리에서는 전국적인 즉 국가적인 이해와 관련이 있어야 한다.

따라서 우리나라 연안관리에서의 문제점 및 쟁점파악은 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 방지·누적에 따른 연안이용의 쾌적성 감소

21) CZM Act 306 (c) (8).

- ③ 연안개발수요 증대에 따른 계획입지의 난립과 결합 가중
 - 계획입지의 난립과 결합가중
- 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. 그 동안 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 지역에서 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 기간안에 수립되었기 때문이다. 미국 등 연안통합관리를 먼저 시행한 국가의 경우의 예를 보면 지역적인 쟁점을 해결하는데 수년씩이 걸린 것을 알 수 있다. 따라서 연안자원의 바람직한 관리를 위한

주요 쟁점 및 문제점에 대한 이해당사자의 이해와 동의의 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 쟁점을 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.

Bilina & Robert는 자원의 가용여부가 연안통합관리의 성공을 위한 주요한 요소이며, 자원이 풍부한 경우 가능한한 복합적이며 포괄적인 프로그램을 시행할 수 있으나 자원이 제한된 경우 중요한 연안쟁점으로 제한되어야 한다고 주장하고 있다.²²⁾ Steve도 연안통합관리가 성공하기 위해서는 연안의 쟁점은 지역사회에 중요한 영향을 미치는 소수의 명쾌한 것으로 제한할 필요가 있다고 제안하고 있다.²³⁾

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 쟁점 중 국가적인 우선순위에 근거한 정책 및 관리목표를 설정할 필요가 있다.

일반적인 연안통합관리는 해당지역의 쟁점 및 문제점을 파악하고, 동 쟁점 및 문제점을 해결하여 나가는 것이다. 그러나 우리나라 연안통합관리는 전국의 연안을 공간적인 특색에 따라 중소권역으로 구분하여 각 권역별로 그 특색에 따라 정책방향을 설정하여 관리하

22) Biliana Cicin-Sain and Robert W. Knecht, *Integrated Coastal and Ocean Management - Concept and Practices*, Washington, D.C. : Island Press, 1998, p.202.

23) Stephen B. Olsen, Will Integrated Coastal Management Programs Be Sustainable? The Constituency Problems, *Ocean & Coastal Management* 21(1-3), 1993, pp.207-208.

는 동시에 전국의 연안을 기능별 성격(생태·환경기능, 경관·문화기능, 산업·경제기능)에 따라 관리하는 특색을 지니고 있다. 즉 해당권역(지역)에서 문제가 되고 있는 쟁점과 문제점을 분명히 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 쟁점 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 있다.

4) 연안통합관리를 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.

Agenda 21의 제17장은 연안통합관리가 성공을 거두기 위해서는 충분한 자원의 할당, 성공적인 기술이전, 지속가능한 제도의 개발을 제시하고 있는 바, 지방정부의 역량제고가 연안통합관리 성공의 필수적인 요소임을 알 수 있다.

USAID, World Bank, UNDP, UNEP 등 많은 국제원조기관이 개발도상국의 연안통합관리를 위한 지원이 급증하고 있는 바, 이들 기관들 대부분이 동 국가의 연안통합관리를 위한 지방정부들 포함한 정부의 역량강화에 주력하고 있다.

Chua는 환경 및 자원관리가 중앙정부에 의해 규제되는 경우라도 연안통합관리가 성공을 거두기 위해서는 지방정부의 역량제고가 필수적이라고 제안하고 있다.²⁴⁾

(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 제원확보를 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 동

24) Thia-Eng Chua, Building Capacity for Integrated Coastal Management in Developing Countries, *Ocean & Coastal Management* 21, 1993, p.609.

안 우리나라의 환경단체 등 비정부기구들은 비해양부 분 즉 수질, 대기, 토지오염 등에 관한 분야에 치우쳤 으며 해양환경부분에는 매우 미약한 상태였다. 이는 일반시민과 더불어 해양에 관한 관심이 부족하였기 때문이다. 그러나 시화호 및 새만금 매립사업을 계기로 최근 연안보전네트워크 등 일부 환경단체들의 연안관 리 및 해양환경에의 관심이 높아지고 있다.

(2) 연안통합관리를 위한 조직

연안통합관리가 지방정부 차원에서 수행되기 위해 서는 지방정부 내에 연안통합관리에 관한 기능과 조직 이 존재하여야 한다. 그러나 현재 우리나라 대부분의 지방정부 내에는 연안통합관리를 위한 기능 및 조직이 없는 상태이다. 이는 그 동안 지방정부가 연안통합관 리를 위한 필요성을 인식하지 못하였기 때문이다. 즉 앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라는 이제 연안통합관 리의 초기단계에 있으며, 그 동안 연안통합관리를 위 한 노력이 중앙정부 위주로 전개되어 지방정부가 배제 되었으며, 아직도 개발위주의 경제정책에 강한 필요성 을 지방정부가 가지고 있는 점들에 기인한다.

그 동안 중앙정부인 해양수산부는 지방정부로 하여 금 연안통합관리의 중요성을 인식하고 이를 관리할 전 담부서의 신설을 권유하여 왔다. 그러나 현재 우리나 라의 지방정부가 연안관리를 위한 전담부서의 신설이 용이한 상태는 아니다. 이는 지방정부가 단기적인 개 발정책의 유인으로부터 장기적으로 지속가능한 개발 정책으로 전환해야 하는 어려움과 더불어 전담부서를 신설할 재정상태가 여유롭지 못하기 때문이다. 현재 많은 지방정부가 자체수입으로 직원들의 인건비도 충 당하고 있지 못한 상태이다.

따라서 연안통합관리를 위한 새로운 조직의 신설이 용이하지 않은 경우 기존 조직이 연안통합관리의 기능 을 수행하도록 하여야 할 것이다. 또한 “해양수산공무 원교육원”을 통해 이들 관련 직원들에 대한 지속적인 교육훈련이 전개되어야 한다. 최근 “해양수산공무원교

육원”을 통해 연안통합관리에 관한 개념 및 외국의 사 례들에 관한 교육이 실시되고 있는 바, 좀 더 강도 있 는 교육을 지속적으로 실시할 필요가 있겠다

5) 시범적인 지역관리계획의 우선추진

톱다운 방식의 연안통합관리프로그램은 동일쟁점에 대하여 지리적으로 전국적인 규모로 적용되는 것이 일 반적인 현상이나, 동 쟁점에 대한 시간적인 긴급성과 효과의 정도에 따라 지역별로 정책적인 우선순위가 다 를 수 있다. 더욱 중요한 것은 인적 및 재정적인 자원의 한계 때문에 전국을 대상으로 균등한 관리보다는 정책적인 우선순위를 갖는 특정지역에서 관리계획을 우선적으로 추진할 필요가 있다.

Stephen & Patrick는 지역차원에서 시범적인 연안 통합관리의 우선적인 시행은 지역의 이해당사자들에 게 연안통합관리의 필요성 및 가능성을 확신시키며, 한 지역에서의 성공은 더 나은 효율성을 가지고 다른 지역에 확산시킬 수 있다고 주장하고 있다.²⁵⁾

이와 같은 배경 하에서 에콰도르에서 연안관리 초기 에 5군데의 특별관리지역을 선정하였는 바, 선정 기준 은 다음과 같았다.²⁶⁾

- ① 단기간에 긍정적인 결과를 내는 정도
- ② 연안통합관리프로그램이 많은 주민에게 주는 편 의의 정도
- ③ 연안통합관리프로그램이 한정된 자원으로 추진 될 수 있는 정도
- ④ 지역사회의 연안통합관리프로그램 개발능력 및 중앙정부와 지방정부의 협조 정도
- ⑤ 계획과 쟁점해결을 위한 지역시스템의 개발정도
- ⑥ 국가적인 관심을 야기하는 지역의 쟁점
- ⑦ 타 지역과의 관련성 정도

앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 연안통합관리 계획은 전국을 인문사회 및 자연환경적으로 유사성이 깊은 지역별로 10개의 권역으로 구별하고 이를 생태· 환경, 경관·문화, 산업·경제기능별로 관리하는 방법

25) S. B. Olsen and C. Patrick, What are we learning from Tropical Coastal Management Experiences? *Coastal Management*, 28:5-18, 2000, p.16.

26) Emil Ochoa, The Special Area Management Process, Eight Years in Ecuador : *The Road to Integrated Coastal Management*, CRC, University of Rhode Island, 1999, p.150.

을 채택하고 있다. 동 연안통합관리계획은 중앙정부인 해양수산부가 수립하고 이어서 각 지방정부가 자신이 관할 지역 내의 필요한 지역에 대해 연안관리지역계획을 수립한다. 또한 상기의 두 계획과 더불어 연안정비사업도 추진될 것이다. 연안관리지역계획 및 연안정비사업 모두 연안통합관리계획의 범위 내에서 시행될 것이다.

연안통합관리계획은 전국의 10개 권역을 생태·환경, 경관·문화, 산업·경제기능별로 관리하기 때문에 권역 내의 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

탑다운의 중앙집권화된 관리시스템의 결점 중의 하나는 정책의 유연성과 수정이 결여된다는 점이다. 이 점은 연안통합관리에서 매우 중요한 의미를 지니는 바, 이는 연안통합관리는 원래 다양하고 복잡한 연안생점 및 개발정책을 포함하고 복잡한 제도 하에서 운영되기 때문이다. 연안통합관리에 관한 많은 문헌들에서 새로운 정보가 기존의 정책결정에 관하여 의문을 제기하는 경우, 연안통합관리가 성공을 거두기 위해서는 유연적이고 수정적이어야 한다고 지적하고 있다. 따라서 수정적 연안통합관리는 생태계의 불확실성과 복잡성을 극복할 수 있도록 설계되어야 하고 과거 경험으로부터 교훈을 얻을 수 있는 기회가 주어져야 한다.

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 참

표 - 5 관리 및 정책분석에 관한 전통적 및 수정적 접근의 방법 비교

전통적 접근	수정적 접근
정확한 예측 추구 및 프로그램관리 증진	문제해결을 위해 대안 포용 관련 쟁점 강조
최적 대안 도출에 관한 확신	성공 및 실패로부터 교훈 추구 동 교훈을 향후 프로그램결정에 적용
단기적인 목적 강조	장기적인 목적 강조
이해당사자간 이해상충 최소화	어려운 보완관계 및 이해상충 강조 다양한 견해, 합의도출, 협의를 위한 기회구축
균형 추구	변화로부터 편익 기대

자료 : Walters(1986).

여가 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.

6. 결 론

우리나라의 연안통합관리는 다른 연안국가들과 동일하게 연안의 주요 쟁점 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(쟁점파악, 계획수립, 계획채택, 계획실행, 정책평가) 중에서 계획의 실행단계에 있다. 따라서 우리나라의 연안통합관리가 성공을 거두기 위해서는 적절한 주기마다 이를 평가하여 개선점을 보완해 나가야 한다.

본 연구에서는 우리나라의 연안통합관리의 평가를 위한 요인으로 지방정부의 참여유도, 국가적인 이해 및 쟁점 분석, 국가적인 우선순위에 근거한 정책 및 관리목표 설정, 연안통합관리를 위한 지방정부의 역량제고, 수정적 접근에 의한 프로그램 관리를 도출하고 이에 근거하여 현재의 실태를 평가하였다.

그러나 연안생태계는 매우 복잡하고 연안의 쟁점 및 이해당사자의 이해관계는 시대에 따라 변한다. 따라서

우리나라 연안통합관리의 발전을 위한 평가요인의 도출 및 동 요인에 의한 평가는 지속적으로 이루어져야 한다.

참고문헌

- [1] 조동오, 「연안통합관리론」, 해양환경·안전학회, 2001.
- [2] 해양수산부, 「연안관리법령 해설집」, 1999.
- [3] 해양수산부, 「연안통합관리계획수립을 위한 연구용역」, 해양수산부, 1999.
- [4] 해양수산부, 「연안정비사업의 체계적인 실행방안 연구」, 2000.
- [5] Archer, J. H., *Coastal Management in the United States: A Selective Reviews and Summary*, CRC University of Rhode Island, 1988.
- [6] Chua, T. E., Building Capacity for Integrated Coastal Management in Developing Countries, *Ocean & Coastal Management 21*, 1993.
- [7] _____, Lessons from Practicing Integrated Coastal Management in South-east Asia, *Ambio*, vol. 27, 1998.
- [8] _____, The Essential Elements of Integrated Coastal Zone Management, *Ocean Coastal Management 21*, 1997.
- [9] Cicin-Sain, B. and Knecht, R. W., *Integrated Coastal and Ocean Management - Concept and Practices*, Island Press, Washington, D.C., 1998.
- [10] GESAMP(IMO/FAO/UNESCO-IOC/WMO/WHO/IAEA/UN/UNEP Joint Group of Experts on the SCIENTIFIC Aspects of Marine Environment Protection), The Contributions of Science to Integrated Coastal Management, *GESAMP Reports and Studies No. 61*, 1966.
- [11] Olsen, S. B., Will Integrated Coastal Management Programs Be Sustainable? The Constituency Problems, *Ocean & Coastal Management 21*, 1993.

- [12] Olsen, S. B., Lowry, K., Tobey, J., *The Common Methodology for Learning : A Manual for Assessment Progress in Coastal Management*, Coastal Resources Center, University of Rhode Island, 1999.
- [13] _____, *A Manual for Assessing Progress in Coastal Management*, Coastal Resources Center, University of Rhode Island, 1999.
- [14] Olsen, S. B. and Patrick, C., What are we learning from Tropical Coastal Management Experiences? *Coastal Management*, 28:5-18, 2000.
- [15] Olsen, S. B., Tobey, J. and Hale, L. Z. A Learning-based Approach to Coastal Management, *Ambio* vol 27, 1998.
- [16] Olsen, S. B., Tobey, J., and Kerr, M. A Common Framework for Learning from ICM Experience, *Ocean Coastal Management* 37, 1997.
- [17] Post, J. C. and Lundin, C. G., editors, *Guidelines for Integrated Coastal Zone Management, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series* No. 9, The World Bank, Washington, D.C., 1966.
- [18] U.S. Department of Commerce, National Oceanic and Atmospheric Administration, *Tuning to the Sea: America's Ocean Future*, 1999.