

㉒ 통합관리 체제에 의한 연안역 관리

통합관리 위한 제도적 장치 마련

이용개발 등 여건 매우 유리

해양이용기술이 발달하면 할수록 다양한 해양공간이용이 예상되며, 2005년에는 전인구의 40%가 연안역에 거주하고, GDP의 50%가 연안역에서 생산될 것으로 전망하고 있다. 따라서 이에 대한 관리는 연안역의 특성에 적합하게 이루어 져야 한다. 즉 연안역의 육지측과 바다측을 새로운 체제에 의하여 통합관리하는 것이 바람직하다.

김 태 윤 / 제주발전연구원 연구위원

서 론

연안역은 해양과는 분명히 다른 의미로 쓰이고 있는데, 일반적으로 바다와 육지가 접하고 있는 공간으로서 바다에 접한 일정범위의 육지측과 육지에 연하여 있는 일정범위의 바다측을 함께 일컫는 말이다. 연안역은 육지와 바다라는 공

간적 특성 때문에 물리적·생태적으로 매우 독특한 환경권을 형성하고 있다.

연안역은 육지로부터 유입되는 영양염이 매우 풍부하기 때문에 육상생태계의 생산성과 유사한 생산성을 갖고 있을 뿐만 아니라 외해에 비하여 약 25배 정도의 높은 생산성을 유지하고 있다. 그리고 연안역

은 경제활동의 중심지일 뿐만 아니라 레저 및 휴양기능의 증가에 따라 인구집중이 계속되고 있는 곳이기도 하다. 한편 연안역은 지리적 특성으로 인하여 바다로부터는 태풍, 해일, 파랑 등에 의한 연안재해가 집중되고 육지로부터는 생활하수 및 공장폐수 등의 유입으로 전체 해양오염의 80%를

차지하고 있는 구조적 취약성을 갖고 있다.

연안역의 환경 및 자원을 합리적으로 이용하고 보전하기 위해서는 연안 육지측에서 발생하는 개발행위 및 토지이용행위에 대한 적절한 관리가 필요하며, 육지와 바다를 이분하는 종래의 관리방식으로는 연안역의 근본문제를 해결하기가 곤란하다. '연안역 관리' 개념은 연안역의 자원과 환경의 이용 및 보전에 관한 문제를 육지와 바다를 분리시켜서는 효율적으로 관리할 수 없다는 인식에서 비롯되었다. 즉, 연안역의 바다측에 영향을 미치는 육지측을 공동의 관리대상으로 설정하여 이 지역을 적절한 방식으로 관리하자는 것이다.

이러한 문제인식을 바탕으로 미국이 최초로 '연안역관리법'을 제정하여 육지측과 바다측을 일체로 하는 연안역의 범위를 설정하고, 이 지역에 대한 이용과 보전을 종합적으로 계획하고 실행하는 제도적 장치를 마련하게 되었다.

한편 1992년 유엔환경개발회의(UNCED)는 「Agenda 21」 제17장에서 연안역 통합관리의 중요성을 천명하였다. 즉, UNCED는 각 연안국들에게 ①연안역 통합관리정책 수립 및 법제도 정비 ②연안역

이용실태 파악 ③주요 연안역 관리사안에 대한 대책마련 ④연안역 관리계획 및 실행시 사전예방적 대책 수립 ⑤연안자원 및 환경에 대한 적절한 경제적 평가방법 사용 ⑥연안역 관리계획 수립 및 정책결정과정에 이해당사자가 참여하는 제도적 장치마련 등을 권고하고 있다.

우리나라는 1996년 8월 해양수산부 발족과 바다의 날을 정하여 해양에 대한 정부의 정책의지를 확고히 하며 국민적 관심을 모으고 있다. 특히 1996년 2월에 확정된 해양개발기본계획에서는 연안역의 무질서한 개발 억제, 이용행태의 종합 조정, 연안자원의 지속적 이용과 보전을 위한 제도적 장치로서 연안역관리법을 제정하여 연안역 관리를 위한 국가정책 및 기본계획을 수립토록 하고 있다.

여기에서는 먼저, 연안역관리법에 대한 주요국가의 관련법 및 국내외 연구사례로부터 연안역 통합관리의 필요성 및 주요내용을 제시하고자 한다. 그리고 연안역 통합관리체제에서 제주연안역의 관리방향을 제시함으로써 환경적으로 건전하고 지속가능한 제주연안역의 개발에 기여하고자 한다.

연안역 이용 개발 및 관리상의 문제

연안역의 이용 및 개발에 따른 문제

우리나라는 수출입 화물의 99%이상을 선박에 의존하고 있으며, 조선능력은 세계 1, 2위를 겨루고 있다. 해방이후 지금까지 우리나라의 근대화는 해양화의 역사라고 해도 과언이 아닐 만큼 해양에 대한 우리의 역량은 급성장하여 왔다. 그리고 이러한 우리의 역량이 21세기를 열어가는 커다란 원동력이 될 것이다. 그러나 이와 같은 해양화의 과정이 결코 조화롭게 이루어졌다고는 할 수 없다. 그 부조화로 인하여 우리의 연안바다가 죽어가고 있으며 갖가지 해난사고로 인근 바다가 얼룩져 있다.

지난해 해양수산부 국정감사에서 90년대 이후 침몰선박 현황을 분석한 결과 100톤급 이상의 선박중 침몰된 채 해저에 방치되어 있는 선박은 모두 13척이며, 이들 선박에 적재된 유류의 총량은 모두 5,347톤에 이르는 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 이들 선박외에도 좌초, 침몰 등의 사고로 해상 및 해저에 방치되어 있는 크고 작은 선박은 모두 465척으로

집계되고 있어 방치된 전체 유류의 양은 더욱 많을 것으로 예상하고 있다. 지난 1993년 9월 여천에서 발생한 제5 급동호에 의한 벙커C유 200톤의 유출로 모두 931억원의 피해가 있었다는 정부의 공식 발표를 고려할 때, 이들 침몰된 선박으로부터 유류가 유출될 경우 그 피해는 수 조원을 상회할 것이다.

적조 등 해양환경의 오염에 따른 피해상황은 1995년의 경우 진해만, 통영연안, 진주만, 온산만, 영일만 등 남해안 전역과 동해안 일부 해역에서 적조가 발생하였으며 이로 인한 양식어패류의 피해액은 842억원에 이르는 것으로 나타났다. 특히 최근에 발생하는 적조는 이전과 다른 유독성 적조로 연안오염이 가중될수록 유독성 적조의 발생건수와 그 피해액이 증가할 것으로 예상하고 있다.

연안역의 각종 개발사업으로 인하여 지난 80년대부터 2011년까지 이미 사라졌거나 없어질 어장 면적은 모두 66,383ha(여의도면적의 221배 크기)이며, 정부에서는 8,457억원을 어업 피해보상금으로 지급하였거나 지급할 계획이다. 특히 연안역의 개발과 관련하여 최근 국가적인 문제가 되고 있는 시화호의 사례는 연안역

의 무분별한 개발에 경종을 울리고 있다.

경기도 안산시의 시화지구는 수도권의 과도한 인구와 산업 집중 억제, 그리고 서해안 시대에 새로운 전원공업도시건설을 목표로 70년대말부터 개발되기 시작한 곳이다. 시화지구 종합개발사업은 시화방조제 등 총연장 12.6km인 3개의 방조제를 쌓아 5,538만평의 육지를 만들어내는 간척사업이다. 수자원공사는 1단계 사업으로 시화공단 23.8km², 담수호 69.1km²를, 2단계사업으로 농지 49.9km², 신도시 40.3km²를 조성할 계획이다.

간척사업인 경우 일반적으로 가장 큰 문제가 되는 것은 담수호로서 담수에 비해 갇힌 물이 무거워 가라앉게 되고 해수교환이 없어지면서 상하층이 혼합되지 않아 썩기 시작한다. 현재 시화호의 수질은 농업용수는 물론 공업용수로도 사용할 수 없는 상태이다. 현재의 시화호를 수자원으로 이용할 수 있도록 정수처리하기 위해서는 공사에 상당한 비용이 필요한 것으로 추정되고 있다. 그리고 매립으로 인한 연안간석지의 소실과 시화호의 오염에 따른 2차 생태계 파괴까지를 고려한다면 그 피해액은 더욱 증가할 것이다.

지금까지 연안역의 이용 및 개발에 따른 문제점을 살펴보았다. 이러한 문제점을 야기하게 된 데에는 여러 가지 이유가 있겠지만, 가장 근본적인 원인은 육지 중심의 사고와 개발위주의 정책에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 연안역은 그 나름대로의 가치와 특수성을 지니고 있다. 따라서 연안역에 대한 이용이나 개발에는 사전에 충분한 조사와 연구는 물론 적절한 관리계획을 수립하여 시행하여야 하며, 동시에 적절한 기술과 능력을 갖추고 있어야 한다. 더욱이 환경의 건전성을 고려하지 않는 개발위주의 정책을 지양하지 않은 채 무리하게 이용하거나 개발하는 경우에는 언제나 그만큼의 대가를 치를 수 밖에 없을 것이다.

연안역 관리의 문제

연안자원이나 환경과 관련된 문제는 개발, 해운, 항만, 수산업, 환경보전 등 기능적인 측면에서 분야별 개별관리방식에 의해 관리되어 왔다. 더욱이 육지측을 우선시하는 사고와 개발위주의 정책에서는 연안역에서 발생하는 문제가 그다지 중요하지 않은 것으로 여겨져 왔으며 과소평가되는

경우도 많았다. 그러나 연안역에 대한 이용행태의 다양화 및 이용밀도의 증가로 연안역의 이용, 개발 및 보전문제와 관련하여 이용행위, 관련법령, 관련부서간 상충되거나 경합되는 요소가 자주 발생하게 되었다.

우리나라의 경우 연안역과 관련된 법령이 외국처럼 독립법체제로 제정되어 있지 않고, 연안역의 어느 일부분을 대상으로 하는 약 40여개의 개별법령에 의해 관리되고 있는 실정이다. 이들 법령을 연안역의 적용범위에 따라 분류하면 연안역을 육지의 일부로 간주하는 법령, 해수면의 이용을 주요 대상으로 하는 법령, 해안선을 중심으로 육역과 해수면 전체에 적용하는 법령 등으로 구분할 수 있다. 또한 연안역 관련 관리주체도 이들 개별법령에 따라 매우 다양하다. 우리나라의 연안역관련법령 및 관리주체의 분산으로 인한 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 연안해역의 통합적 관리가 어렵다. 연안역에 있어서 육지측과 바다측의 수산자원 보전지구, 자연환경보전지역 및 국립공원 등 자연공원지역은 국토이용관리법에 의해 용도관리가 가능하다. 그러나 다른 해면에 대해서는 예를들면

항만법에 의한 항만의 관리, 해양오염방지법에 의한 연안해역의 수질보전 등 개별법령에 의한 관리는 가능하지만 종합적인 연안해역의 관리는 어려운 실정이다. 뿐만 아니라 국토이용관리법상의 용도지역(도시지역, 준도시지역, 농림지역, 준농림지역, 자연환경보전지역)이나 도시계획법상의 용도지역제(도시지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역 등) 등은 육지측을 중심으로 하고 있어 육지측과 바다측이 공존하는 연안역의 지역설정이나 용도지역으로는 부적절한 면을 많이 내포하고 있다.

둘째, 해양개발기본법에 대한 하위법령의 미비로 연안역을 관리하기 위한 실천적 구속력이 미약하다. 해양개발기본법은 해양자원의 합리적 개발·이용 및 보전에 필요한 정부의 기본정책방향을 수립하는데 목적을 두고, 해양개발에 관한 종합적이고 기본적인 계획을 수립하도록 되어 있으나 하위법령의 미비로 실효성 확보가 곤란한 실정이다.

셋째, 개별법에서 정하는 구역지정(연안수역, 공유수면, 임항지역, 항만구역 등)에 대한 공간적 범위가 모호하며, 해당부서의 선점식 지정으로 해역의 종합관리를 더욱 어렵

게 하고 있다.

연안역 통합관리의 필요성 및 주요내용

연안역 통합관리의 필요성

‘연안역 통합관리’란 연안역이 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발을 실현하기 위하여 자연자원, 사회·문화자원, 제도 등에 관한 통합적인 전략을 개발하고 이를 실행하는 과정이라 할 수 있다. 이는 연안의 육지측과 바다측의 공간적 통합뿐만 아니라 연안역에서 이루어지는 이용측면의 분야별 계획을 통합하는 것 외에도 관리측면의 국제조직, 중앙정부, 지방자치단체, 공공부문과 민간부문 등 다양한 관리주체간의 수평적, 수직적 통합까지를 의미한다.

한편 절차적 측면에서는 연안역에 대한 사전조사·연구과정에서부터 계획수립단계, 전략수행·감시활동·평가단계까지를 포함한다. 즉, 연안역 통합관리에 있어서 ‘통합’이란 ①이용행위 분야간 통합 ②관련정부조직간 수평적, 수직적 통합 ③육지측과 바다측의 통합 ④정책결정과정 및 실행과정의 통합 등과 같이 다양한 차원의 통합을 의미한다.

1992년 리우환경회의를 계기로 각 연안국들은 국가차원의 법령제정이나 연안역관리시범사업을 실시하는 등 다양한 노력을 기울이고 있다. 지금까지 177개 연안국 가운데 62개국이 국가관리제도 및 지역별 시범사업을 포함한 연안역 통합관리제도를 도입하여 시행하고 있다. 특히 아시아에서는 일본, 중국, 인도네시아, 방글라데시, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르 등 21개 국가가 이미 이 제도를 도입하고 있다.

우리나라는 3면이 바다로 둘러싸여 있고, 3천여개의 섬, 국토의 3.5배에 달하는 넓은 대륙붕과 총 연장길이 11,542km나 되는 긴 해안선을 가지고 있어 연안역의 이용개발 측면에서 매우 유리한 여건을 갖추고 있다. 이미 연안 배후지에는 49개의 항만과 1,940개 어항이 위치하고 있으며, 25개 해안도시와 22개소의 산업기지가 입지하고 있다.

앞으로 해양이용기술이 발달하면 할수록 다양한 해양공간 이용이 예상되며, 2005년에는 전인구의 40%가 연안역에 거주하고, GDP의 50%가 연안역에서 생산될 것으로 전망하고 있다. 그러나 지난 30여년 동안 급격한 산업화 과정에서 발생한 도시하수, 산업폐수 등

각종 오염물질이 적절히 처리되지 않은 채 연안으로 유입되어 오염이 가속되어 왔다.

이에 따라 연안의 생산성은 날로 감소하고 있으며, 문체의 제기에서 밝힌 대로 적조 등 연안오염을 비롯한 연안재해가 빈번하게 발생하고 있다. 이러한 연안해역을 보존하기 위하여 정부는 연안별, 오염원별 특성에 따라 해양오염을 종합적·체계적으로 관리하기 위하여 전국 62개 연안을 행정구역 및 환경영향권에 따라 6개 권역으로 구분하여, 해양환경 보전을 위한 권역별 종합대책을 마련하였다. 그리고 1996년에는 정부부처 합동으로 해양오염방지 5개년 계획을 수립하였으며, 금년 3월에는 이에 대한 시행계획을 수립하였다.

그러나 우리나라의 연안역 업무는 중앙의 여러 부처에서 분산 수행되고 있어 연안역 관리의 종합조정이나 통제기능이 미흡하다. 그리고 연안역에 대한 관리가 육지측 또는 바다측 중심의 개별법률에 의해 규율되고 있어 연안역의 특성을 충분히 반영하지 못하고 있다. 따라서 연안역의 통합관리를 위한 제도의 모색은 먼저 다원화된 현재의 연안역 관리제도를 재정비 보완하여 법적, 행

정적, 공간적 차원에서의 통합적 관리를 모색하는 것이고 또 하나는 연안역의 특수성을 고려하여 일반적인 개별법과는 다른 기본법적 성격을 갖는 제도적 장치를 마련하여야 할 것이다.

연안역 통합관리의 주요내용

① 범위

연안역의 범위설정은 해안선의 형상, 해저지형, 조위, 조류 등의 연안환경여건과 연안 자원의 분포, 그리고 배후 유지부 토지의 고도, 경사, 토지이용 현황 뿐만 아니라 지역의 해양성, 발전계획 등에 대한 조사를 통하여 그 범위를 설정하여야 한다. 따라서 연안역의 범위는 국가나 지역마다 그 범위가 각기 다를 수 있는데 대체로 바다측의 경우 3마일(4.8km)과 3해리(5.6km) 또는 12해리를 대상으로 하고 있다.

배후 육지측의 경우에는 일반적으로 최소 50m에서 10km까지를 연안역으로 정하고 있다. 간혹 분수령까지를 연안역으로 정하는 경우도 있으나 이는 비점오염원의 관리와 밀접한 관련이 있다. 우리나라 해양오염방지법의 경우도 특별관리해역을 정하면서 해역을

비롯한 배수구역(분수령)까지를 포함하고 있다.

외국의 경우 해양개발과 연안관리를 위하여 무엇보다도 연안역에 대한 면밀한 기초조사가 선행되었으며, 이러한 조사결과를 토대로 각종 해안보전계획이나 이용계획이 수립되고 있다. 그러나 우리나라의 경우 아직까지 연안역에 대한 개념조차 정립되지 않았으며 연안역에 대한 충분한 기초조사가 이루어지지 않은 상황에서 연안역관리법을 제정하려는 것은 성급한 일이 아닐 수 없다.

건설교통부가 한국해양연구소와 국토개발연구원에 의뢰하여 전국연안역을 대상으로 연안역 통합관리체제구축을 위한 조사연구를 추진(1차년도사업 완료, 1996. 12)하고 있으므로, 이에 대한 연구결과 등을 면밀히 검토·분석한 후에 법제정을 논의하는 것이 옳을 것이다. 우리나라의 경우 연안역관리법을 제정하면서 연안역의 범위를 정하는 경우에는 육지측이든 바다측이든 기존 법과의 상충문제를 고려하지 않을 수 없다.

특히 연안역의 육지측 범위를 정하는 경우에는 가급적 최소화하는 것이 바람직하겠지만 연안역의 육지측을 별도로

정하는 의미가 퇴색될 수 있으므로, 연안 육지측과 육지부와 완충지대를 별도로 정하여 운영하는 것이 적절할 것으로 사료된다. 연안수역의 범위의 현재의 수역에 대한 이용정도, 발전계획, 관리능력, 형평성 등을 충분히 고려하여 12해리 범위내에서 적절히 정하면 될 것으로 사료된다.

한편 제주도의 경우에 연안역의 육지측 범위는 1차적으로 일주도로(해안도로)변까지로 정하고, 연안의 육지측과 육지와의 완충지대는 해안선으로부터 일정거리 또는 일정높이의 해발고도까지로 정하는 것이 바람직할 것이다. 연안역의 바다측 범위는 현재 공동어장의 범위를 수심 15m까지로 제한하고 있는데 향후 예상되는 이용행태의 다양화와 이용강도의 증가 및 섬이라는 지역적 특수성을 고려할 때 최소한 이범위 보다는 확대되어야 할 것으로 사료된다. 연안역의 육지측 또는 바다측 범위를 정하는 경우에는 도민의 사전합의가 전체되어야 할 것이다.

② 용도지역지정

연안역의 육지측은 이미 용도지역으로 지정되어 있다. 그러나 이러한 용도지역은 어디까지나 육지중심의 법령이나

사고에 의하여 설정된 것이다. 바다와 육지가 만나는 특수한 환경을 갖고 있는 연안역의 특성을 살리기 위해서는 연안역 통합관리개념에 입각한 용도지역을 새로이 정할 필요가 있다. 즉 연안역의 용도지역지정은 육지에서 보는 바다, 바다에서 보는 육지가 모두 조화될 수 있는 형태로 지정되어야 할 것이다.

따라서 용도지역을 지정하는 경우에 무엇보다 중요한 것은 연안역의 가치에 대한 평가가 선행되어야 하며, 이를 토대로 보전, 개발, 완충지역의 개념을 도입하여 용도지역을 세분하여 적지와 범위를 정하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 연안역의 물리적 특성 뿐만 아니라 역사적 요소, 사회문화적 요소까지를 면밀히 조사·검토한 후 연안역 주민과의 합의를 거쳐 정하는 것이 바람직하다.

한편 외국의 사례를 살펴보면 일본의 경우 연안역을 대상으로 보전해역, 준보전해역, 개발정비해역, 개발조정해역 등으로 정하고 있으며, 지정의 우선순위는 보전해역, 개발조정해역, 준보전해역, 개발정비해역 순으로 하고 있다. 미국 로드아일랜드주의 경우 수역을 대상으로 보전수역, 저밀도 이용수역, 고밀도 이용수역,

다목적 이용수역, 상업적 위락적 항만수역, 산업적 이용과 사업적 항해수역으로 매우 세분되어 있다.

③ 관리주체

연안역은 해안선을 중심으로 일정범위의 육지측과 바다측을 포함하고 있는 특별한 지역이다. 연안역에 대한 관리주체가 필요한 것은 첫째, 연안역의 효율적 관리를 위한 관련제도의 정비 둘째, 연안역의 보전 및 이용과 관리계획의 체계적 추진 셋째, 연안조사를 비롯한 기술개발과 행정관리의 일관성 확보라는 기본적인 임무와 목적을 달성하기 위한 것이다. 따라서 연안역 통합관리체제에 의한 관리주체를 정하는 것은 그리 간단한 문제는 아니다.

왜냐하면 우리나라의 경우 육지측은 주로 건설교통부가 바다측은 해양수산부가 주로 관할하고 있지만, 육지측이든 바다측이든 일정범위에 대해서는 건설교통부나 해양수산부가 아닌 다른 정부부처에서 관할하고 있는 경우가 있기 때문이다. 어쨌든 관리주체를 정하는 문제는 연안역 통합관리체제를 새로운 법령제정에 의하여 운용할 것인가 아니면 기존의 법령을 보완하여 운용할 것인가를 정하는 문제와 밀접

한 관련이 있다.

연안역 통합체제를 채택하는 근본 이유는 새로운 해양시대를 맞이하여 연안역이 해양으로 나아가기 위한 전진기로서의 역할과 새로운 제3의 국토공간이라는 차원에서 이를 보다 효율적으로 관리하기 위한 것이다. 따라서 연안역을 통합관리할 수 있는 새로운 법령의 제정이 바람직하며, 가칭 '연안역 관리법' 제정을 추진하고 있는 해양수산부를 관리주체로 정하는 것이 바람직하다.

한편, 연안역에서의 중앙정부와 지방정부간의 역할배분은 궁극적으로 연안역 통합관리체제를 실현하기 위한 수단으로서 대단히 중요한 문제이다. 1992년 리우환경회의의 「Agenda 21」 제17장의 내용 중 연안역 관리계획의 수립 및 정책결정결과정에 이해당사자가 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련할 것을 권고하고 있다.

미국의 경우에는 연방정부에서 연안역 관리법을 제정하였으나 이를 관리하기 위한 주요수단은 연안역에 위치하고 있는 주정부에 위임하고 있다. 즉 연안역 관리법의 적용자체를 주정부의 자발적인 의사에 의존하고 있다. 다만 연방정부가 정하는 요건을 만족하는 연안역 관리계획을 수립하는 주

에게는 계획단계, 실행단계를 비롯하여 연안역관리를 위한 기술개발 및 연구활동에까지 재정적 지원을 하고 있다. 그리고 주정부에 대한 재정적 유인정책에 의한 종합적인 연안역관리의 실현이라는 특징 이외에 연안역관리법은 일단 연방정부의 승인을 받은 주정부의 관리계획에 대해서는 어떠한 연방정부의 활동도 주정부의 연안역 관리계획에 상충되어 주정부 연안역의 토지, 물 및 자연자원의 관리에 영향을 미쳐서는 안된다는 원칙을 확립하고 있다.

연안역 통합관리체제자체가 연안역의 특수성에 대한 고려를 최우선으로 하고 있기 때문에 지역의 특수성을 가장 잘 알고 있는 지방정부의 역할이 가장 중요하며, 우리나라의 경우 현행 미국과 같은 역할분담이 바람직할 것으로 사료된다.

지금까지 연안역 통합관리체제에 포함되어야 하는 주요내용들을 살펴보았다. 무엇보다도 중요한 것은 기본법적 성격을 갖는 가칭 연안역관리법을 제정하며 이때 관련법령도 동시에 정비함으로써 상충되는 문제를 방지하는 것이 바람직하다. 아울러 기본법의 실효성을 높일 수 있는 하위법령의 제정 및 정비가 수반되어야 할

것이다. 이 밖에도 연안역을 보전하거나 개발에 필요한 재원의 조달문제 등에 대해서도 구체적인 방안이 마련되어야 할 것이다.

통합관리체제에 의한 제주연안역의 관리방향

여건분석

환경의 세기가 될 21세기를 맞으며 제주연안역을 적절히 관리하기 위해서는 무엇보다도 대상지역에 대한 면밀한 조사연구가 선행되어야 한다. 이러한 조사연구에 물리적인 요소뿐만 아니라 인문·사회적인 요소까지를 포함하는 광범위한 분야에 걸쳐 이루어져야 한다고 언급한 바 있다.

이를 토대로 연안역의 범위, 관리주체, 역할분담이나 재원방안 등이 구체적으로 제도화되고 난 후 구체적인 관리방안을 수립하는 것이 순서일 것이다. 그러나 역으로 연안역의 범위, 관리주체, 역할분담을 논의하기 위해서는 연안역을 어떻게 보전 또는 개발할 것인가에 대한 개략적인 관리방향이 이를 정하는데 유용하게 이용될 수도 있다.

제주연안역에 대한 직접적인 조사연구가 여러 가지 요인에

의해 비록 수행되지는 않았지만 일반인들이 느끼는 제주연안역에 대한 장점과 약점 그리고 기회적인 요소와 위협적인 요소에 대하여 분석한 결과를 <표 1>에 나타내었다.

<표 1>에서 보는 바와 같은 제주연안역은 강점인 요소와 약점인 요소, 기회로 삼을 수 있는 요소와 불리하게 작용하는 위협적인 요소가 공존하고 있다.

관리방향

제주연안역의 관리방향을 수립할 때에는 강점인 요소와 기회적인 요소를 잘 활용하여 이

를 부각시키고, 약점인 요소와 위협적인 요소를 최소화하면서 궁극적으로 도달하고자 하는 목표에 부합되어야 할 것이다. 이들 요소에 대한 분석결과를 토대로 제주연안역을 관리하기 위한 21세기의 비전 및 목표를 제시하면 <그림 1>과 같다.

ECO-COASTAL CHEJU 21은 생태적인 건강성을 근간으로 하면서 지속 가능한 연안공동체, 지속 가능한 연안생태계, 지속 가능한 연안자원을 추구하는 제주연안역의 미래상이며, 이를 실천하기 위한 하위목표는 <그림 2>와 같다.

| 요 소 | 내 용 |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 강 점 (Strength) | <ul style="list-style-type: none"> - 연안역이 모두 개방되어 있어 누구든지 자유롭게 접근할 수 있다. - 연안역의 수질이 매우 양호한 청정해역이다. - 해안선을 따라 주거지가 형성되어 있어 연안역은 주민의 일상생활 공간이다. - 외해-연안-중산간-한라산으로 이어지는 자연적 요소가 다채롭다. - 연근해 수산자원이 풍부하다. |
| 약 점 (Weakness) | <ul style="list-style-type: none"> - 해저지형의 구배가 심하여 연안역의 바다측 이용공간이 협소하다. - 태풍의 진로상에 위치하고 있어 자연재해위험이 노출되어 있다. - 연안역에 대한 개발밀도가 높아 자연성이 많이 훼손되어 있다. |
| 기 회 (Opportunity) | <ul style="list-style-type: none"> - 제3차국토종합개발계획의 수정계획에서 「U형」 해양항적 국토이용구조로 개편하고 있다. - 천혜의 관광지로서 태평양시대에 세계인의 관심지역이다. - 제주도의 환경정책목표가 '제주원형의 복원'이라는 친환경적 요소를 많이 내포하고 있다. |
| 위 협 (Threat) | <ul style="list-style-type: none"> - 지역개발명목으로 연안역에 대한 개발압력이 증대되고 있다. - 연안역을 개발·보전하기 위한 기술과 자본력이 부족하다 - 연안역의 육지측 토지가 대부분 사유지로 종합 관리에 불과하다. |

<표 1> 제주연안역에 대한 SWOT 분석

ECO-COASTAL CHEJU 21



1. SUSTAINABLE COASTAL COMMUNITIES
(지속 가능한 연안공동체)
2. SUSTAINABLE COASTAL ECOSYSTEM
(지속 가능한 연안생태계)
3. SUSTAINABLE COASTAL RESOURCES
(지속 가능한 연안자원)

〈그림 1〉 21세기 제주연안역의 비전 및 목표

지속 가능한 연안공동체

1. 연안역의 위험요소로부터 생명과 재산의 위협과 손실을 감소시킨다.
2. 항구, 항만, 워터프론트의 경제적인 활력을 유지, 개발, 부흥시킨다.
3. 연안역의 공공이용장소를 많이 만든다.
4. 연안의존형 용도를 위한 용지를 미리 확보하여 둔다.
5. 역사적, 문화적, 심미적인 연안역의 모습을 보호한다.

지속 가능한 연안생태계

1. 연안수질을 개선하고 양호한 수질을 유지한다.
2. 연안역의 육역과 수역에 사는 모든 생물의 서식지를 보호, 복구한다.
3. 연안생태계에 대한 모니터링을 강화한다.

지속 가능한 연안자원

1. 자원의 적정이용으로 미래세대도 이를 향유할 수 있게 하여야 한다.
2. 폐자원의 발생량을 줄이고 자원순환형 사회를 구축한다.

〈그림 2〉 ECO-COASTAL CHEJU 21의 상위목표 및 하위목표

결론

지금까지 연안역의 통합관리 체제를 중심으로 살펴보았다. 연안역은 무엇보다도 바다와 육지가 만나는 해안선을 경계로 일정범위의 육지측과 바다측을 포함하는 따라서 독특한

환경을 지닌 곳이다.

따라서 이에 대한 관리의 연안역의 특성에 적합하게 이루어져야 한다. 즉 연안역의 육지측과 바다측을 새로운 체제에 의하여 통합관리하는 것이 바람직하다. 연안역은 이미 육지측과 바다측을 대상지역으

로 하는 별도의 법률에 의해 관리되어 왔으므로 통합관리를 위해서는 기존법과의 상충문제를 최소화하고, 연안역의 특성을 최대한 살릴 수 있도록 하여야 할 것이다.

그리고 무엇보다도 중요한 것은 연안역 관리법을 제정하기 위해서는 법정 이전에 연안역에 대한 충분한 조사연구와 해당지역 자치단체 및 관계주민과의 의견수렴절차가 있어야 함을 제시하였다.

정부의 연안역 관리법 제정 계획과 관련하여 법안에 포함될 수 있는 연안역의 범위, 용도지역지정, 관리주체 등 주요한 사항들에 대해서는 제주도 차원의 내부적 토론과 협의가 있어야 할 것으로 사료된다.

21세기 제주연안의 관리방향은 생태적 건강성에 바탕을 두고, 환경적으로 건전하고 지속 가능한 개발을 실현할 수 있는 방향으로 수리되어야 함을 제시하였다.

아울러 이러한 일련의 과제보다 심도있게 논의하기 위하여 민, 학, 연, 관이 공동으로 참여하는 가칭 「21세기 제주 연안역관리위원회」를 설치 운영하는 것이 바람직 하다. ㉠