

연안의 지속가능한 개발을 위한

# 연안통합관리방안

연안관리법 제정 시행과 관련하여

임 현 철 / 해양수산부 연안계획과 서기관

## 연안관리법 제정·공포

연안을 안전하고 깨끗하며 친근하게 이용할 수 있는 공간이 되도록 보전·이용·개발함으로써 현세대와 미래세대가 연안의 한정된 자원을 효율적으로 이용하게 하는 제도적 장치인 연안관리법(沿岸管理法)이 작년 12월 24일 국회본회의를 통과하여 금년 2월 8일 공포되고, 금년 8월 9일부터 시행되게 됨에 따라 우리나라에서도 마침내 연안통합관리가 가능하게 되었다.

이 글에서는 먼저 연안통합관리의 필요성과 추진경위 등을 살펴보고, 연안관리법의 주요내용을 설명한 다음 연안통합관리의 실행을 위한 추진사항에 대하여 간략하게 언급하

고자 한다.

## 연안통합관리의 필요성 및 추진경위

### 연안통합관리의 대두배경

연안(沿岸)이란 영어의 Coastal Zone을 번역한 것으로서 바다와 육지가 맞닿아 서로 밀접한 영향을 미치는 특수한 자원·환경대를 이루는 지역을 말한다. 연안통합관리(Integrated Coastal Zone Management)의 개념은 미국의 연안관리법(1972)에서 유래한다. 즉, 해안선을 중심으로 하나의 커다란 자원·환경시스템을 형성하고 있는 바다와 육지의 현상을 일체로 파악하여 관리하자는 의미에서 출발한 것이다.

해변·갯벌·만·삼각주 등 다양한 모습을 보이고 있는 연안은 생태적으로 수산생물의 산란장과 서식지로서, 항만·임해공단 등 사회·경제적 중심지로서, 관광·레저활동의 적격지로서 도시가 발달하고 인구가 집중되는 지역이다.

이처럼 다양한 수요 때문에 연안에서의 이용행위간에 서로 충돌이 생기게 되고 연안자원의 과다하고 무분별한 이용으로 말미암아 연안의 뛰어난 자연환경을 파괴하고 있는 사례가 많아짐에 따라, 연안자원의 효율적 이용과 연안환경의 보전을 위하여 종합적이고 미래지향적인 차원에서 연안의 바람직한 모습에 대한 기본틀을 마련하는 것이 필요하게 되었으며 그 대안중의 하나로 연

안통합관리가 세계적 관심사로 떠오르게 되었다.

1992년 리우UN환경회의에서는 「의제21」을 통하여 연안의 중요성을 천명하고 이의 지속가능한 개발을 위하여 각 연안국에게 적절한 국내조치를 수립·추진하도록 권고하였으며, 현재 151개 연안국중 71개 연안국에서 연안통합관리 프로그램을 시행중에 있다.

### 연안통합관리의 의미

연안통합관리(沿岸統合管理)란 “연안환경보전 및 연안자원의 지속가능한 개발을 위하여 통합된 정책과 계획을 수립하고 이를 실행하는 지속적이고 역동적인 과정”이라 정의할 수 있다.

연안“통합”관리란 세가지 차원의 ‘통합’을 의미한다.

첫째, 공간적 통합이다. 바다와 육지를 구분하여 관리하는 것이 아니라 「바다」와 「바다에 직접적으로 영향을 미치는 육지부분」을 통합하여 관리하는 것을 의미한다.

둘째, 수직·수평적 통합이다. 연안에 있는 다양한 이해관계인과, 지방자치단체 그리고 관련 부처간의 활동을 효과적으로 조정할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것을 의미한다.

셋째, 과학과 정책결정과정의 통합이다. 연안에서 일어나는 현상의 복잡성과 불확실성으로 인하여 최고수준의 자연과학 및 사회과학이 뒷받침 되어야만 연안을 효율적으로 관리할 수 있음을 뜻한다.

넷째, 자원의 보전과 이용·개발의 통합이다. 즉, 자연환경을 보전하자는 주장과 이용·개발하자는 입장을 같이 고려하여 연안자원의 효율적 배분을 논의할 수 있는 기회를 갖게 된다는 의미이다.

이러한 “통합”된 관리를 통하여 연안생태계의 건강성을 유지하고, 연안거주민의 삶의 질을 향상시키며, 연안자원의 합리적인 배분을 실현시키는 것이 연안통합관리의 목적이 다.

### 우리나라의 연안통합관리 필요성 및 추진경위

우리나라 연안에는 50개 항만, 415개 어항, 25개 도시, 22개 공단이 있고, 전인구의 33%가 거주하고 있다. 또한 해안축을 중심으로 하는 U자형 국토개발계획이 추진됨에 따라 2005년에는 인구의 40%가 거주하고 GDP의 50%를 점유할 것으로 전망된다.

이러한 인구 및 산업활동의 집중과 이용행위증가는 필연

적으로 연안의 무질서한 개발과 이용행위간의 상충을 가져왔다. 현재까지 연안관리는 9개 부처 50여개 법률로 각각 규율되고 있어, 부처별로 개별법에 따라 선점식으로 연안을 이용·개발함으로써 환경파괴 및 무분별한 개발을 초래하였다. 이에 따라 이를 개선하기 위한 방안의 하나로 연안자원의 보전·이용·개발에 관한 종합적인 계획을 세우고 이에 따라 연안자원을 이용하게 하는 연안통합관리제도의 도입이 필요하게 되었다.

이미 1980년대부터 우리나라에서도 학계를 중심으로 연안통합관리의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔었고, 정부에서도 1992년 수립된 제3차 국토종합개발계획에서 그 필요성을 밝히기 시작하였다. 정부가 연안통합관리를 정책으로 채택한 것은 1996년 1월 10개 관계부처 합동으로 수립한 해양개발기본계획에서 10대 정책과제의 하나로 선정하면서 부터이다. 정부는 이 계획에 따라 우리나라에 연안통합관리체제를 구축하기 위하여 조속한 시일내에 ‘연안관리법’을 제정하고 ‘연안관리기본계획’을 수립할 것을 천명하였고, 이후 건설교통부가 연안관리법 제정을 추진하였다.

1996년 8월 신설된 해양수산부가 공유수면관리·공유수면매립업무와 함께 연안관리법 제정을 담당하게 되면서 제도구축은 추진력을 갖게 되었다. 먼저 연안통합관리계획의 수립을 위한 사전준비로 '98. 8월까지 전 연안에 대한 실태조사를 완료하였다. 1998년에는 연안관리법 제정을 본격적으로 추진하여 환경단체와의 간담회, 정책토론회, 국제워크숍, 공청회, 시·도별 지역설명회, 관계부처와의 협의 등을 거쳐 정부안을 마련, 1999년 2월 8일 연안관리법을 공포함으로써 마침내 연안통합관리의 실행을 위한 제도적 기반이 완성되었다.

## 연안관리법의 주요내용

### 연안의 관리범위

연안관리법의 적용대상이 되는 연안은 연안해역과 연안육역으로 나누어 볼 수 있다. 먼저, 연안해역은 바다(만조수위선으로부터 영해의 외측한계까지의 바다)와 바닷가(만조수위선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지의 사이를 말하며, 종전의 “빈지”를 말함)를 말한다. 연안육역은 무인도서(2,689개)와 해안선으로부터 최대 500m 또는 1km(항만,

어항, 산업단지)범위내의 육지 지역에 대하여 연안통합관리계획에서 정하는 육지를 말한다.

연안의 육지쪽 경계는 지형, 환경·생태계영향권, 행정구역 등을 기준으로 하여 정한다. 연안의 관리범위에 육지를 포함시킨 것은 연안은 바다와 육지가 만나 서로 영향을 주고받는 특수한 자원·환경대이므로 상호 연계관리가 필요하기 때문이다. 연안오염물질의 80%이상이 육상오염원으로부터 나오고, 바다는 토사침전·매물 등 육지활동으로부터 영향을 받고 육지는 해일·파랑·해안침식 등 바다의 영향을 크게 받기 때문에 육지와 바다의 일정부분을 통합하여 관리하지 않을 수 없는 것이다. 연안통합관리제도를 시행중인 외국에서도 연안의 관리범위에 육지를 포함시키고 있다(미국은 50~300m, 프랑스는 100m, 호주는 3km, 브라질은 2km의 육지지역을 연안의 관리범위로 정하고 있다).

연안육역의 범위를 500m 이내로 설정한 이유는 생활오·폐수의 자정거리가 일반적으로 500m 정도이고, 거리기준에 의하여 각종 구획범위를 정한 35개의 법령을 분석한 결과에 따른 것이다.

다만, 항만·공단·어항 등은 500m이상의 육지지역까지도 하나의 부두시설 등으로 이미 개발된 곳이 많기 때문에 연안통합관리의 실효성을 확보하기 위하여 1km까지 연안의 관리범위를 확대하였다.

## 연안통합관리계획 및 연안관리지역계획

### 연안통합관리계획의 성격

연안통합관리계획은 연안의 보전·이용·개발에 관한 바람직한 미래상이 담긴 계획을 관련자간에 협의하여 수립한 뒤 다른 법령에 의하여 연안이용행위를 할 때에는 그 계획에 따르도록 하는 것으로 연안에서의 국토이용에 관한 기본계획이라고 할 수 있다. 이는 일종의 「계획에 의한 관리(Planning Control)」로서 행정법상 「구속적 계획(拘束的 計劃)」에 속한다고 볼 수 있다.

### 연안통합관리계획의 내용

연안통합관리계획에 담기는 내용은 연안육역의 범위, 연안 관리에 관한 기본정책방향, 지역별 연안의 바람직한 모습(매립·개발·보전수요를 감안한 배치등), 이용행위간 상충문제 조정사항, 효율적인 연안관리를 위하여 금지하거나 지원(조

장)해야할 사항과 연안정비사업의 기본방향 등이다.

### 연안통합관리계획과 다른계획 등과의 관계

연안통합계획을 수립함에 있어 연안육역에 대하여는 다른 법령에 의해 이미 계획이 수립되어 있거나 각종 용도지역·지구·구역 등이 지정(73개법률, 169개)된 범위안에서 수립하는 것을 원칙으로 하되, 연안의 환경보전이나 지속가능한 개발을 위하여 필요한 경우에는 다른 법령에 의하여 수립된 계획이나 지정된 용도지역 등의 변경을 관계 행정기관에 요구할 수 있다. 따라서, 연안에 세워진 각종 계획이나 지정된 용도지역 등을 모두 종합하여 보았을 때 연안환경보전이나 지속가능한 개발 측면에서 문제점이 있는 것은 연안통합관리계획(안)에 그 변경(안)을 마련하여 관련부처와의 협의를 거쳐 변경할 수 있게 된 것이다.

### 연안통합관리계획의 수립절차

해양수산부장은 연안통합관리계획(안)을 작성하여 시·도지사, 시장·군수·구청장 및 전문가의 의견을 듣고, 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 중

앙연안관리심의회(위원장: 해양수산부 차관)의 심의를 거쳐, 환경보전위원회(위원장 : 총리)에 직접 심의를 요청하여 그 결과를 관보에 고시한다. 해양수산부장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 이를 통보하고, 시·도지사는 시장·군수에게 통보하며, 시장·군수·구청장은 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

### 연안통합관리계획 또는 연안관리지역계획의 준수

연안통합관리계획 또는 연안관리지역계획은 연안의 특성을 고려하여 바람직한 모습을 제시하고, 여러 단계(주민·전문가 의견수렴, 관계기관 협의, 연안관리심의회·환경보전위원회 심의 등)를 거쳐 합의한 것으로 관계 행정기관의 장은 연안에서 보전·이용·개발에 관한 행위를 하고자 하는 경우에는 연안통합관리계획 및 연안관리지역계획에 적합하게 하여야 한다.

### 연안관리지역계획

시장·군수·구청장은 관할 연안중 연안관리지역계획수립이 필요한 지역에 대하여 연안관리지역계획을 수립하고, 시·도지사는 2이상의 시·군·구에 걸쳐 연안관리지역계획 수립

이 필요한 경우에 수립하게 된다. 연안관리지역계획 수립범위가 2이상의 시·도에 걸친 경우에는 시·도간 협의, 해양수산부 중재, 연안통합관리계획에서의 결정 등으로 수립주체를 확정한다. 특별히 시·도지사가 연안관리지역계획을 수립하는 것이 곤란하다고 인정하는 경우에는 해양수산부장관이 직접 수립할 수 있다.

시장·군수·구청장 등은 연안관리지역계획 수립안을 작성하여 지역주민과 전문가 등의 의견을 듣고, 관계 행정기관의 장과 협의한 후 시·도에 설치되는 지역연안관리심의회의 심의를 거쳐 해양수산부장관에게 승인을 요청한다.

해양수산부장관의 승인이 있게 되면 시·도지사(시장·군수·구청장)는 그 내용을 공보에 고시하고, 시·도지사(시장·군수·구청장)는 관계 행정기관의 장 및 시장·군수·구청장(시·도지사)에게 통보하며, 시장·군수·구청장은 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

연안관리지역계획은 연안통합관리계획의 범위안에서 관할 연안의 관리에 관한 정책방향과 연안통합관리계획의 시행에 관하여 필요한 사항, 즉 연안통합관리계획에서 정한 용도(예 : 매립)에 따른 세부용도

(예 : 쓰레기매립 또는 토사매립, 농지 또는 공단 등), 지역별로 금지(예 : 오·폐수 유입) 또는 지원(예 : 해변 접근로 설치)할 사항 및 연안정비사업의 방향 등을 정하게 된다.

## 연안정비사업

### 연안정비사업의 필요성

해마다 연안에서는 태풍·폭풍 등 자연재해로 인한 연안시설물의 파괴, 유실 등으로 많은 인명과 재산피해가 발생하고 있으며, 특히 해일은 선박의 좌초·침몰, 구조물의 파괴, 해안침식 등을 유발하여 막대한 피해를 가져오고 있다. 그리고 간척·매립 등 다양한 형태의 연안개발은 연안환경을 변화시켜 해안침식, 모래사장 유실, 항로·수로의 매몰, 토사

유입에 의한 양식장 황폐화 등 문제를 발생시키고 있다. 또한, 우리나라의 해변은 각종 생활쓰레기·관광쓰레기, 폐어구, 폐선박 등으로 시민들이 접근을 꺼려할 정도로 더러워진 곳이 많다. 또한, 국민소득의 증가에 따라 국민들의 레저활동의 중심이 산에서 바다로 옮겨감에 따라 연안을 쾌적하게 이용할 수 있는 휴식공간에 대한 수요가 증대되었다.

연안에서의 이러한 문제점과 수요에 대응하기 위하여 연안관리법에서는 연안정비사업을 시행할 수 있는 법적근거를 마련함으로써 연안을 안전하고 깨끗하며 친근한 곳으로 가꿀 수 있게 되었다.

### 연안정비사업의 종류

연안정비사업은 첫째 연안

을 재해로부터 안전한 곳으로 가꾸기 위하여 방파제보수, 호안개축등 훼손된 해안을 정비하는 사업, 둘째 연안을 깨끗한 곳으로 유지·개선하기 위하여 오염이 심한 해역의 준설, 어장의 정화, 폐선의 제거 등 연안해역을 정화하는 사업, 셋째 국민들이 쾌적하게 연안을 즐기고 연안을 친근한 곳으로 느낄 수 있도록 해변공원, 마리나, 산책공간, 해양문화공간 등을 조성하는 휴식공간조성사업으로 나누어 볼 수 있다.

### 연안정비계획의

#### 수립절차 및 내용

연안정비계획은 10년단위로 해양수산부장관이 전 연안을 대상으로 하여 수립한다. 다만, ①도시계획법 ②산업입지

### 연안정비사업의 시행자 및 시행절차

사업시행자	시행대상	시행절차
해양수산부장관	○ 지정항만안의 연안정비사업 ○ 지정항만외의 연안중 다음 사업 - 대규모 사업 - 고도의 기술이 필요한 사업 - 2개 시·도에 걸쳐 시행할 필요가 있는 사업 등	○ 정비계획수립 →정비실시계획수립·고시→사업시행
시·도지사	○ 해양수산부에서 시행하는 정비사업이외의 정비사업중 2개이상 시·군·구에 걸쳐 시행하거나 시·도 단위로 시행하는 사업 등	○ 정비계획수립 →정비실시계획승인요청→정비실시계획수립 승인·고시→사업시행
시장·군수·구청장	○ 해양수산부장관 또는 시·도지사가 시행하는 정비사업이외의 사업	〃
단체 또는 개인	○ 민자유치가 가능한 정비사업 - 친수시설 등 수익시설	○ 정비계획수립→사업시행자지정 →정비실시계획 승인요청→실시계획수립 승인·고시→사업시행

및개발에관한법률 ③유통단지 개발촉진법 ④자연환경보전법 ⑤자연공원법 ⑥독도등도서지역의생태계보전에관한특별법 ⑦호소수질관리법 ⑧수도법 등 8개법률의 적용을 받는 연안은 관계기관(환경부, 건설교통부, 지방자치단체)의 요구가 있는 경우에만 수립한다.

연안정비계획은 해양수산부장관이 연안정비계획(안)을 작성하여 시·도지사의 의견을 듣고, 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 중앙연안관리심의회의 심의를 거쳐 관보에 고시하며, 연안정비계획은 연안정비사업의 기본방향, 연안정비사업의 중·장기계획, 연안정비사업의 연도별 내용 및 추진계획등을 포함하게 된다.

#### 연안정비사업의 비용 및 인·허가등의 의제

연안정비사업의 시행에 소요되는 경비는 연안정비사업시행자가 이를 부담한다. 정부는 예산의 범위안에서 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 부담하는 비용의 전부 또는 일부를 보조·융자할 수 있다. 또한, 해양수산부장관이 연안정비실시계획을 고시하게 되면 도시계획법에 의한 토지형질변경허가등 18개 법률에 의한 인·허가등이 의제된다.

### 연안통합관리의 실행을 위한 추진사항

#### 연안정보 데이터베이스화 및 GIS구축 추진

연안통합관리의 효과적 실행을 위하여는 먼저 연안에 대한 정보관리체제가 구축되어야 한다. 이를 위하여 공공근로화사업 예산 7억원을 투입하여 연안에 관한 자연·인문·사회정보를 데이터베이스화하고 있고, 나아가 연안관리에 관한 정책결정을 지원하기 위하여 지리정보시스템(GIS) 구축도 추진하고 있다. 또한, 연안의 현황변경을 신속히 파악하여 연안을 효율적으로 관리하기 위한 인공위성 원격탐사에 의한 연안관리방안도 추진하고 있다. 앞으로, 연안관리정보체제가 완전히 갖추어지게 되면 안방에서나 국외에서도 우리 연안에 대한 각종 정보를 입수하여 휴가지선택 등 일상생활에서 연안을 보다 손쉽게 효율적으로 이용할 수 있게 될 것이다.

#### 연안통합관리관련 국제협력 강화

연안통합관리는 해양환경보전을 위한 대안으로 국제적 관심사가 되고 있다. 연안통합관리에 관한 국제협력을 강화하기 위하여 우리나라는 작년

10월 하와이에서 열린 APEC 해양회의에서 APEC 연안통합관리 협력체제 구축을 제안하여 이에 관한 국제워크숍을 금년중 개최하기로 합의를 이끌어 내었고, 오는 5월 호주에서 열리는 APEC실무회의에 참가하여 워크숍 개최를 우리나라에 유치하기 위하여 노력할 계획이다.

#### 연안통합관리계획 수립일정

연안통합계획을 수립하기 위하여 현재 각 지자체와 관계부처가 갖고 있는 각종 계획을 수집하여 종합하고 있는 단계이며, 전 연안을 대상으로 한 연안통합관리계획안을 금년 9월까지 마련하여, 지자체 및 전문가의 의견을 듣고 관계부처와의 협의를 거쳐 금년 11월 중에 중앙연안관리심의회의 및 환경보전위원회의 심의를 거쳐 금년 12월중 고시할 계획이다.

#### 연안정비계획 수립일정

각 지자체와 관계부처로부터 금년 3월까지 연안정비사업의 수요를 파악, 금년말까지 연안정비계획안을 마련하여 지자체 및 관계 전문가의 의견을 듣고 관계부처와 협의를 한 후 2000년 2월까지 중앙연안관리심의회의 심의를 거쳐 2000년 초까지 확정 고시할 계획이다. 