

연안통합관리계획의 효과적 실행을 위한 지역 Network 시범모델 연구

이대인¹ · 조현서² · 조은일³ · 이영철^{4,†}

¹전남대학교 수산과학연구소

²전남대학교 해양기술학부

³제주대학교 해양과학부

⁴전남대학교 행정학과

Constructing A Local Network for Effective Implementation of Integrated Coastal Management

Dae-In Lee¹, Hyeon-Seo Cho², Eun-Il Cho³ and Yung-Chul Lee^{4,†}

¹The Fisheries Science Institute, Chonnam National University, Dundok-dong, Yeosu-si, Jeollanam-do, 550-749, Korea

²Faculty of Marine Technology, Chonnam National University, Dundok-dong, Yeosu-si, Jeollanam-do, 550-749, Korea

³Division of Ocean Science, Cheju National University, Jeju-si, Jeju-do, 690-756, Korea

⁴Department of Public Administration, Chonnam National University, Dundok-dong,
Yeosu-si, Jeollanam-do, 550-749, Korea

요 약

국가단위의 연안통합관리계획과 각 지역별 연안관리지역계획의 효율적 실행을 위한 방안이 검토되고 있다. 본 논문은 연안에 대한 지자체·지역주민·민간단체·전문가 집단간의 네트워크를 통한 연안통합관리의 실행방안을 연구하였다. 해외의 사례연구를 바탕으로 하여, 양식장이 밀집되어 해양환경의 보전이 절실히 요망될 뿐만 아니라, 지역경제와 산업의 요구로 매립 등 해양환경을 훼손할 가능성이 큰 개발활동이 계획되는 등 이용행위간 상충적인 대립이 존재할 가능성이 크고, 한편으로 다양한 해양 및 환경 관련 단체들이 활발한 역할을 하고 있는 중소도시인 여수지역을 시범모델지역으로 선정하여 지역네트워크의 구성과정과 필요사항을 제시하였다. 대상지역에 대한 연안의 문제점과 이용실태, 지역 해양수산물 관련 업계 및 환경단체 인력과 활동 상황 파악, 연안관리 인적 네트워크 구성방안과 모델 개발, 외국의 연안관리 참여제도 조사 및 국내 도입방안, 해양산업 및 환경보호 활동기관 단체들과의 연대방안, 주민 참여 확대 방안과 중앙정부 및 지방정부의 지원 방안 등이 검토/연구되었다. 여수지역에서 실제적으로 관련 네트워크를 창립하여 운영하는 중에 활동자금의 조달, 중앙정부와 지자체와의 관계에서 네트워크의 지위와 안정적 장치의 미확보로 실효성과 구속력이 약한 문제 등이 제기되었다. 네트워크의 활성화 및 효율성을 위해서는 캐나다의 ACAP (Atlantic Coastal Action Program)와 같이, 지역조정담당을 선정하여, 일정한 보수를 제공하고, 계획 수립에 전담할 수 있는 사무실 환경을 제공하는 등의 벤치마킹이 필요한 것으로 검토되었다. 이러한 지역 네트워크의 구축 사례는 효율적 연안관리와 정책조율을 통한 정부의 정책 입안에 이바지할 것이다.

Abstract – Integrated Coastal Management(ICM) has been recommended by international organizations and experts as a desirable way of dealing with the current problems of ocean pollution and ocean conservation and dealing with the conflicts among the various users of coastal and ocean resources. As a response, the Korean government legislated Coastal Management Act in 1999. Following the Act, local governments were required to make a local integrated coastal management plan(LICMP). Though the LICMPs are made, it is not easy to put LICMP in effect, because the mandates of the Coastal Management Act are not clear and there are conflicts regarding the jurisdiction of the coastal areas among relevant departments of the government and because it is not easy to monitor and supervise the activities along the vast areas of coasts and oceans. The traditional method of implementing the LICMP was not simply feasible. Community-based approach to the ICM was proposed as

[†]Corresponding author: yunglee@chonnam.ac.kr

an alternative to the traditional method. This study aims to examine and introduce the community-based network of organizations as an alternative form of organization best suited to the integrated coastal management. This study is composed of four major parts. First, it examines the advantages of the network as a form of organization vis-vis the market and the hierarchy. Second, it reviews three well-known cases of integrated coastal management programs - Xiamen ICM program in China, Coastcare in Australia and Atlantic Coastal Action Program in Canada. Third, on the basis of the case study, it proposes principles and guidelines which we need to consider when we introduce the community-based approach to the ICM in Korea. Fourth, this study also reports on the actual networking processes in Yeosu City(the Yeosu Network for the effective implementation of integrated coastal management plan). The networking in Yeosu will serve as a demonstration of networking various stakeholders concerned with the balance between the development and conservation of finite ocean resources.

Keywords: Integrated Coastal Management(연안통합관리), local integrated coastal management plan(연안관리지역계획), community-based network(지역 네트워크), Atlantic Coastal Action Program(대서양 연안실천프로그램), development and conservation(개발과 보존), Yeosu City(여수시)

1. 서 론

최근 연안의 보존과 이용·개발로 인해 관련 당사자 사이의 마찰이 심화되면서 연안을 둘러싼 다양한 문제들을 해결하기 위해 육역과 해역을 통합하여 관리하는 연안통합관리의 필요성이 제기되었다. 1992년 리우환경회의에서는 모든 연안국에 연안통합관리체제의 도입을 권고하기에 이르렀고(Sorenson[1997]), 우리나라에서는 연안관리법이 1999년 2월에 제정 공포, 1999년 8월에 시행되었을 뿐만 아니라 2000년 국가단위의 연안통합관리계획과 각 지역별 연안관리지역계획이 수립되는 등 연안통합관리체제의 기반이 구축되고 있다(해양수산부[1999a], [1999b], [1999c], [2000a], [2000b]). 현재, 연안관련 계획을 위한 법적인 장치가 마련되어 있지만, 연안통합관리의 효율적 집행을 위한 방안은 마련되고 있지 않은 실정이다(강정운[2001]; 남정호[2001], [2005]; 한국해양수산개발원[2003]). 연안통합관리는 연안의 보전과 지속가능한 개발을 목적으로 하는 환경자원 및 사회문화자원, 제도적 지원능력 등의 분배를 위한 통합적인 전략을 개발하고 실행하는 하나의 과정으로서, 복합적인 연안환경을 둘러싸고 발생하는 다양한 이해관계의 조율이 요구되는 복합적인 관리과정이다.

위와 같은 연안통합관리계획의 실행은 지역별 연안통합관리계획의 실행에 달려 있다. 그러나 지역계획의 수립 및 실행의 주체가 되는 연안 시·군·구는 개발수요에 밀려 미래를 위한 보전보다는 이용·개발에 중점을 두어 계획을 수립할 뿐만 아니라 집행과정에 있어서도 당초 계획보다 보전측면의 활동이 위축될 우려가 있다. 즉, 각 지방자치단체가 지역별 연안통합관리계획을 효과적으로 실행할 것이라고 기대하기는 다음과 같은 세 가지 이유로 어렵다. 첫째, 지방자치단체는 연안의 보전보다 개발에 역점을 두기 쉽기 때문이다. 연안의 개발은 쉽게 가시적인 성과를 낼 수 있는 반면, 연안의 보전은 장기간의 노력을 요하며, 짧은 기간에 가시적인 효과를 내기도 힘들기 때문이다. 또한, 연안관리는 도시의 개발육구를 적절히 억제하고, 지도하며, 장기적인 관리 계획을 요구하는데, 짧은 임기를 갖는 지방자치단체장과 지방의회가 보전을

위한 계획을 세우기는 쉽지 않다. 둘째, 연안관리는 연안에 대한 과학적 정보와 꾸준한 개선노력을 필요로 하는데, 지방자치단체의 물적자원과 인적자원은 제한적이어서 다양한 요인에 의해서 영향을 받는 연안에 대한 정보를 얻고, 필요한 조치를 취하기란 쉽지 않다. 셋째, 지역 연안통합관리를 강제할 법적 장치가 확실히 마련되어 있지 않다. 지역의 연안관리계획이 연안의 이용과 관련된 다른 법규와 충돌하게 될 때, 연안관리계획에 따른 연안의 보전에 우선권이 주어지는 것은 아니며, 개발과 보전의 갈등을 조정할 법적, 제도적 장치가 없고, 지방자치단체가 개발과 보전의 갈등을 적극적으로 조정하리라고 기대하기 쉽지 않기 때문이다.

연안통합관리계획에 있어서 위와 같은 세 가지의 도전을 잘 극복하기 위해서는 첫째, 연안의 개발 못지않게 연안의 보전에 주목하여야 하고, 둘째, 지방자치단체의 연안관리 능력을 향상시켜야 하고, 지방자치단체의 자원과 능력이 제한적이라면, 연구기관, 시민사회단체 및 시민의 참여를 통하여 지역연안관리 능력을 향상시켜야 한다(이찬원[2003]; Hon Pan Shi Jian[2001]). 셋째, 지역 연안통합관리계획은 연안의 보전, 이용, 개발과 관련한 국가 및 지방자치단체의 각종 계획을 종합 검토 조정하는 조정계획이므로, 통합관리계획의 수립과 실행과정에서 이해관계자 집단이 참여토록 하여 갈등을 조정토록 유도할 방안이 필요하다.

이러한 배경하에서, 연안통합관리계획의 효율적 실행을 위해서는 두 가지 방안을 생각해 볼 수 있다. 첫째, 전통적인 실행방안으로서, 중앙정부 혹은 지방자치단체가 계획 실행의 주체가 되는 방법이다. 이 방법은 정부가 계획을 세우고, 자원과 인원을 제공하는 하향식 방법으로 중앙정부가 상당한 물적자원과 인적자원을 제공하고, 지방정부가 세 가지 도전을 극복할 강한 의지를 가지고 있을 때에만 실효성을 확보할 수 있다. 그러나 이런 방법을 택하였다고 하여도, 위에서 지적했던 세 가지 도전을 극복하기는 어렵다고 판단된다. 보전보다는 개발이 우선적으로 고려되며, 물적, 인적 제약이 크고, 특정지역에서 발생하는 이해집단간의 갈등을 해소하기 어려운 측면이 있기 때문이다. 둘째, 연안지역의 이해당사자 집단이 참여하는 연안관리 지역네트워크를 구성하는 방법이다.

네트워크란 정부주도의 계층제적인 조정방법과 자율적인 시장적인 조정방법에 대비되는 행위의 조정방식으로서, 행위자들간의 상호존성과 관계성을 중시하고 있다(Powell[1990]; Williamson[1975]). 따라서 명확한 의사전달과 정보의 원활한 유통은 자율적, 독립적인 조직행위자들간의 협력을 결정하는데 무엇보다도 중요하다(Lipnack[1994]). 네트워크는 중앙정부와 지방자치단체가 연안지역의 이해당사자 집단이 참여하는 상호조정체계를 구성하는 새로운 방법으로서, 연안통합관리계획의 실행을 위해서 이해당사자 집단의 자발적 참여와 지식, 전문성, 실행 능력을 활용하는 특성을 지닌다. 네트워크 관리계획의 주체는 이해집단의 네트워크가 된다(Hegarty[1997]). 연안통합관리계획의 실행에 주민과 지역의 연구기관, 시민단체, 환경단체 등이 직접 참여하고, 중심적인 역할을 하는 상향식 방법으로 지역 네트워크에서는 다양한 이해관련 집단이 함께 활동하기 때문에 서로의 입장을 이해하고, 상호존중하는 가운데 갈등의 해결을 위해 필요한 사실을 수집하고, 토론함으로써 이해집단간의 갈등을 협의의 통하여 조정할 수 있다. 지역 네트워크는 중앙정부나 지방자치단체가 파악할 수 없는 연안관리와 직접적으로 관련된 정보를 수집하고, 공유함으로써 갈등관리에 필수적인 실질적인 정보에 바탕을 두고 갈등을 해소할 수 있다. 이와 같은 지역 네트워크는 위에서 지적한 세 가지 도전을 극복하기 위한 방안이다. 이러한 네트워크는 연안관리의 중요성을 지역주민들에게 알리고, 계획수립과 집행과정에서 지역주민의 적극적인 참여를 통해 해양의 이용과 보전이 조화를 이룰 수 있도록 정보를 제공하고, 활동을 장려하는 방안이라 할 수 있다(배응환[2003]).

따라서, 본 연구는 시범모델지역에 있어서 연안통합관리계획의 효과적 실행을 위한 정책적 대안으로서 지역 Network 모델의 개발 방법, 지자체지역주민간단체전문가 집단간의 인적 네트워크 구성 방안과 효율적 조직 체계를 제시하고, 해양산업 및 환경보호 활동기관 단체들과의 연대방안을 검토하며, 지역 네트워크의 제도화를 위한 방안 등을 제시하였다. 이를 통해서 조화롭고 효율적인 연안관리계획의 수립과 집행, 중앙정부 및 지자체의 관련 정책과 다른 지역의 네트워크 구축에 활용되는 중요하고 기본적인 자료를 제공하고자 한다.

2. 모델지역 선정 및 연구방법

네트워크 구성의 모델지역은 여수이다. 남해 중부권의 여수지역은 자연경관이 우수하고 연안 양식장이 밀집되어 해양환경의 보전이 절실히 요망될 뿐만 아니라, 지역경제와 산업의 요구로 매립 등 해양환경을 훼손할 가능성이 큰 개발활동이 계획되는 등 이용행위간 상충적인 대립이 존재하고 있다. 다른 한편, 다양한 해양 및 환경 관련 단체들이 활발한 역할을 하고 있는 중소도시지역이기에 효과적이고 체계적인 연안관리를 위한 네트워크 구성의 시범모델지역으로 적합한 조건을 갖추고 있다.

연구방법은 Fig. 1과 같이 모델지역에 관한 관계 중앙행정기관 및 자치단체 등에서 연안 이용실태, 개발계획 등에 관한 자료와

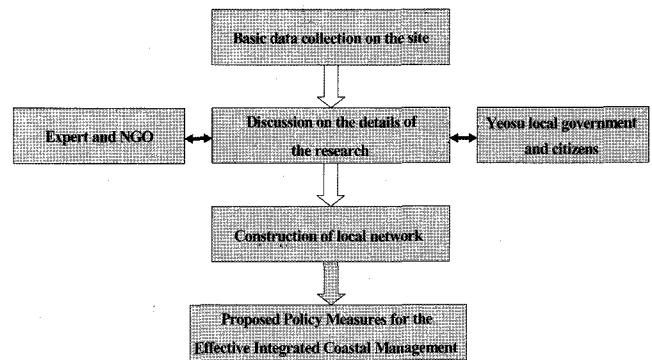


Fig. 1. Framework of the study.

관련 연구기관, 대학 및 산업체 등에서 기 수행한 자연과학적 연구결과를 통해서 연구지역의 기초현황과 실태를 파악한 후, 지역 구성원들과의 토론과 협의를 통해 최적의 네트워크 구성방안이 마련되었고, 실효성 확보방안을 검토하였다. 한편, 연안통합관리의 사례를 검토하고, 캐나다를 방문하여 대서양 연안실천프로그램(ACAP: Atlantic Coastal Action Program) 담당자와의 면담을 통해 네트워크 구축의 구체적인 상황을 파악하였다.

3. 결과 및 고찰

3.1 연안통합관리의 대표적 사례

연안통합관리와 관련한 대표적인 사례로 캐나다(Ellsworth *et al.*[1997]; Mcneil *et al.*[2005]), 호주(Harvey *et al.*[2001], [2002]), 중국(최지연[2005]; McCleave *et al.*[2003]; Peng[2006]; Xue *et al.*[2004])의 경험을 비교하여, Table 1에 제시하였다. 중국과 캐나다의 연안관리 프로그램은 전국적으로 실시된 것이 아니고, 일부 해당지역에서 실시해서 지역에 맞게 조정된 프로그램이면서도, 중국의 연안통합관리는 국제기구의 지침에 따라 시정부가 중심이 되고, 지역사회는 정책실행을 돕는 보조적인 역할을 맡는 프로그램인 반면, 캐나다의 ACAP는 철저히 지역사회가 중심이 된 프로그램이다. 호주의 Coastcare와 캐나다의 ACAP는 지역주민의 참여를 촉진한다는 목표를 공유하면서도, Coastcare는 연방정부가 주도하며, 마련된 기금을 지역주민에게 공여하는 전국적으로 획일적인 프로그램이 된 반면, ACAP는 정부로부터 최소한의 지침과 초기기금을 받은 지역사회가 프로그램의 계획과 운영을 책임진 지역공동체 주도의 지역실정에 맞는 프로그램으로 발전하였다.

위와 같은 프로그램의 운영 주체와 운영 방식의 차이는 제1단계를 경과한 이후의 프로그램의 진행에도 영향을 미쳤다. 중국의 연안통합관리는 국제기구의 관심이 줄어들면서, 시정부의 주도에 맡겨졌고, 제1단계에 설치된 기구가 지속적으로 운영되고 있지만, 제1단계와 같은 활동을 벌일 추진력을 얻는다는 보장이 없다. 연안통합관리의 목표가 경제개발의 촉진에 있고, 주민의 적극적인 참여를 권장하지 않았기 때문이다. 호주의 Coastcare는 지역주민의 노동력을 값싸게 활용하였을 뿐, 지역주민이 정책결정에 실질

Table 1. A comparison of Xiamen, ACAP and Coastcare program

	Xiamen ICM	ACAP	Coastcare
Backgrounds	coastal pollution accompanying eco development, use conflict, international organization project	deterioration of marine environment, residents' desire to involve	global environmental change, pollution, sustainable development residents' desire to involve
Goals	resolving coastal pollution; promote sustainable eco development by mediating use conflicts	community-based ICM, resident capacity building, knowledge generation, on-site activities	promote the community; lower the conflict between government and residents
-Role of eco development	major role	very important; action group pay equal attention to development and conservation	major goal: provide program fund to local groups
Decision-making organ	marine management and co-ordinating committee; assisted by office of the marine management office and marine expert group	community groups; decision by consensus; local program co-ordinator paid by government	partnership between federal, state, local government;
-Resident involvement	municipal government informs interest groups; but, interest groups are not sought to participate	try to involve as many as possible	officially promote the participatory spirit; asked to have opportunity to participate
Jurisdiction	Xiamen municipality	coastal areas, defined by local community	each community supported by government
Period	1st: 1994-1999 2nd: in progress	1st: 1992-1996 2-3rd: 1997-2008	1st: 1995-2001 merged with Environment Fund(2003)
Planning process	led by marine management and co-ordinating committee; environment assessment report; strategic coastal management plan	led by local program-coordinator; comprehensive plan drawn by consensus-building process	fed-state-local government supports drawing of management plan; support on-site activities and monitoring
Implementing body	committee led the legislation process; implemented by inter-agency executive committee	local non-profit organizations and local co-ordinator	state coordinator, local staff; advise on fund application and inter-governmental cooperation
Education, PR, training	committee - educates, publicizes, trains	local non-profit organizations	local communities, depending on the government funding
Overall assessment	government-led program, initiated by international project; entered 2nd phase	community-based program; active resident involvement; entered 23 phase; will be expanded	official promotion of resident involvement - limited effects; no channel for the residents to express views; ended and merged with environmental fund

적으로 참여하고, 프로그램에 대한 의견을 개진할 창구를 마련치 못한 형식적인 주민참여 프로그램이 되었다는 비판을 받았으며, 결국 종결되고 말았다. 캐나다의 ACAP는 종합환경관리계획의 작성단계부터 지역주민이 적극적으로 참여하지 않으면 안 되도록 고안된 프로그램으로 제1단계의 ACAP가 기대 이상의 효과를 거두고, 지속적으로 운영되어 제2, 제3단계로 발전한 것은 무엇보다도, 주민들의 적극적인 참여를 이끌어 내도록 프로그램이 설계되었기 때문이다. 즉, 중국의 사면지역은 정부가 지속적으로 관여함으로써, 지역 주민을 수동적인 위치에 두고 있어, 그 파급효과가 제한적이었으며, 호주의 Coastcare는 주민을 참여시키는데 실패함으로써 결국 프로그램이 종결된 반면, 캐나다의 ACAP는 지역공동체의 지속적인 참여를 이끌어 냈으므로 ACAP로 구축된 지역 네트워크가 연안환경의 문제뿐만 아니라 보다 넓은 지역사회 문제에도 관여하는 등 폭넓게 발전하였다.

한편, 미국의 연안관리법은 연방정부와 주정부간의 연안관리 정책방향의 일관성을 확보하기 위해, 주정부는 연방정부(상부부내의 NOAA)로부터 승인을 받아야 하고, 연방정부는 확정된 주정부 연안관리프로그램을 우선적으로 따라야 하는 원칙(Federal Consistency)을 세우고 있다. 연안관리프로그램을 성공적으로 이

행한 주정부는 자원관리개선기금(Resource Management Improvement Grants)의 수혜대상이 되는데, 이 기금은 연안지역의 보전이나 복원, 수변공간의 재개발, 공공해안의 접근성 및 연안수질을 개선하는데 이용된다. 특히, 캘리포니아의 연안관리프로그램은 대표적인 허가시스템으로 연안을 기능별로 나누지 않고, 연안자원위원회가 개발한 관리지침에 의거하여 지역의 개발계획이 동 지침에 적합한가의 여부에 따라 허가를 해주며, 이 기준은 연안법의 정책으로 규정되어 있다. 캘리포니아 주의 연안관리프로그램의 주관기관은 자원부내의 연안위원회(California Coastal Commission, CCC)이고, 구성은 투표권이 있는 8명의 위원과 투표권이 없는 4명의 위원이 구성되어 있다. 이 위원회는 개발계획에 대한 허가 권한을 보유하고 있는데, 그 허가권한을 대부분 지방정부로 이양하고 있다. 지방연안프로그램은 해당 연안지역의 연안자원관리를 기본계획으로 주정부와 지방정부간의 파트너쉽으로 형성되어 있다(한국해양수산개발원[2003]).

3.2 모델지역 연안환경 및 네트워크 기반 분석

여수시 지역의 연안환경 및 이용실태 등에 관한 내용은 여수시 연안관리 지역계획(한국해양수산개발원[2005])에 잘 나타나 있고,

Introduction of ICM Increased awareness of integrated approach Local economy encouraged by expectation of EXPO Awareness of environmental health value	Increasing demands for development Development demands caused by Free Economic Zone				
<table border="1"> <tr> <td style="background-color: #cccccc;">Opportunity</td> <td style="background-color: #cccccc;">Threat</td> </tr> <tr> <td style="background-color: #cccccc;">Strength</td> <td style="background-color: #cccccc;">Weakness</td> </tr> </table>	Opportunity	Threat	Strength	Weakness	
Opportunity	Threat				
Strength	Weakness				
Well-preserved natural environment Diverse marine resources	Hard-to-manage geological conditions Insufficient environmental basic facilities Diverse uses of coastal areas				

Fig. 2. SWOT analysis of coastal management in Yeosu.

연안환경 및 관리의 문제점으로는 적조, 유류오염과 양식장과 관련된 연안환경의 악화와 이것을 진단하고 관리하는 시스템의 미흡, 그리고 지역이해당사자의 연안통합관리에 대한 인식과 참여의 부족 등을 고려할 수 있다. 여수시 지역의 SWOT 분석결과(한국해양수산개발원[2005])는 Fig. 2에 제시하였다.

여수지역의 네트워크를 구축함에 있어서 현 단계에서 관련 기관과 단체들의 활동과 연계 상황 그리고 지역적 기반 등을 종합해서 분석한 결과는 Table 2와 같다. 강점은 여수지역이 중소규모 도시로 네트워크의 시범모델지역으로 적합하고, 연안통합관리에 대한 지자체의 의지가 강하며, 유류오염, 적조 등 해양오염에 대한 연대-대응활동이 활발하고 시민들의 환경에 대한 관심이 고조되어 있다. 또한, 관련분야의 전문가 집단의 활용가능성과 역량이 높고, 타 지역에 비해 다양하고 활동역량이 높은 NGO의 존재, NGO간의 인적 교류 활성화, 산업단지와 수산업의 공조로 균형적 시각 견지 가능, 기존 유사한 네트워크 또는 협의회 조직이 존재해서 이 조직들을 종합적으로 그리고 포괄적으로 연계시키면 시너지효과가 발생 가능하다는 점을 들 수 있다. 이에 반해서 단점은 해양수산 및 환경과 관련된 NGO 단체의 부족과 연안관리와 해양에 대한 전문적 지식 부족, 연안관리에 대한 기관-단체들의 연대성 부족, 개발과 보존을 주장하는 단체들의 이해 상충이 심함,

그리고 기관과 단체들간의 정보 공유가 약한 것으로 평가되었다.

3.3 네트워크 모델 개발

3.3.1 구성과 조직체계

본 연구에서 개발한 네트워크의 목적은 여수지역 연안의 개발과 보전의 조화를 위한 지자체 및 유관기관·주민 및 어민 단체·관련 전문가·NGO 그룹간의 인적 네트워크 구성을 바탕으로 지속적이고 효율적인 연안관리방안을 강구하고 연안관리 지역계획의 수립 및 집행을 조정하는 것과 지역 구성원들에게 연안관련 교육과 홍보, 정보제공 및 해양보전활동을 통한 시민자치능력을 향상시키는 것이다. 네트워크를 구축함에 있어서 우선, 지역내의 관련 기관 및 단체 현황을 파악하였다. 본 연구에서는 지역 네트워크를 구성하는 축으로 Fig. 3과 같이 5개의 클러스터, 즉 지자체 및 유관기관, 지역주민, 연구기관, NGO와 관련 협의회를 고려하였다. 지자체와 유관기관 그룹에는 여수시, 시의회, 지방해양수산청, 상공회의소와 다도해 해상국립공원 여수분소를 고려하였고, 전문가 그룹에는 전남대학교, 한영대학교와 남해수산연구소, 지역주민 및 어민단체에는 수협, 수산업협회, 어촌계협회와 수산경영인협회를 고려하였다. 관련 협의회에는 여수산단 환경협의회, 아름다운 여수 21 실천협의회, 여수시·여수산단 공동발전 협의회, 그리고 NGO

Table 2. Current conditions for the construction of network in Yeosu

Strength	Weakness
<ul style="list-style-type: none"> ○ Small-scale city, appropriate as a pilot network construction ○ Willingness of the local government to set up ICM ○ Active Solidarity-Participation towards oil pollution, red tide; increased awareness of environmental health among citizens ○ Availability and capacity of relevant experts(National University and National Institute) ○ Diverse and active NGOs ○ Active interaction among NGO activists ○ Potential balance of interests between industrial complex and fishery industry ○ Possible synergy effects by linking existing network regarding the ICM issues 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Lack of maritime-and-fishery-related NGOs and insufficient expertise on coastal management ○ Insufficient cooperation among relevant organizations ○ Clash of interests among development-oriented and conservation-oriented organizations ○ Lack of information sharing among relevant organizations

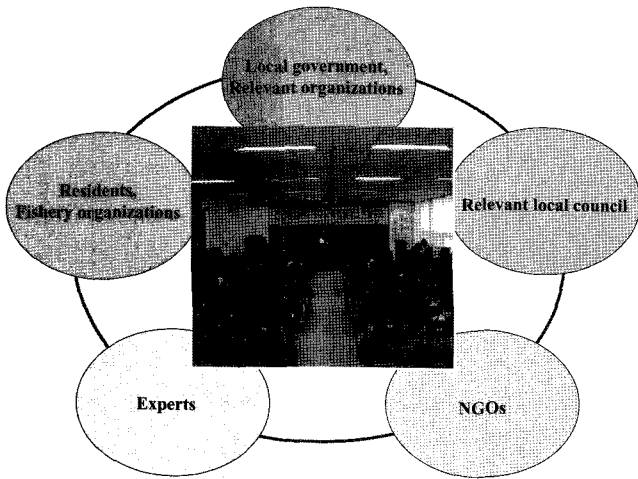


Fig. 3. Yeosu local ICM network members.

그룹에는 가막만 시민포럼, YMCA, 경제정의실천시민연합, 환경운동연합과 서·남해안 도서환경센터 등을 고려하였다. 각 기관과 단체의 역할로 지자체 및 유관기관은 협의회 구성, 운영 여건 제공과 지역계획수립 및 실행주체의 역할을 하고(지방해양수산청: 지역계획시행 협의 및 협조, 관할 해역 이용협의), 연구기관은 교육/홍보 프로그램 개발 및 실행과 전문지식 및 정보를 제공하며, NGO는 연안관리에 대한 시민의식 계몽과 교육/홍보, 실천력 확보와 현장 모니터링을 수행하며, 지역주민 및 관련 협의회는 지역 이해 당사자로서의 의견을 제시하는 역할을 고려하였다.

네트워크의 조직체계는 3가지 형태를 고려할 수 있는데, 첫째, 총회 중심, 둘째는 실행위원회 중심, 셋째는 총회와 실행위원회의 조직체계를 접목하는 방식이다. 본 연구에서 고려한 여수지역 네트워크의 최종 조직체계는 Fig. 4와 같이 기구의 위상, 실무적 일

추진과 조직의 효율성을 고려해서 총회 중심으로 하되, 실질적 구동축은 실행위원회 중심으로 함을 채택하였다. 이것은 정책과 활동의 결정을 내리는 네트워크의 대표기구와 활동의 실무책임자를 별도로 두는 운영방식이 이해관련 집단과 다양한 행위주체의 협력을 얻어내는 한편, 모든 활동을 총괄하면서 직접적인 현장 활동을 펼쳐 나가기 위해 필요할 것이다. 현 단계에서 연안통합관리 여수지역 네트워크의 단체 및 인적 구성범위는 약 40여개의 기관 및 단체가 참여하고, 실행위원은 각 클러스터의 성격, 역할과 개발과 보존적 균형성 등을 고려하여 22명으로 구성하였다.

3.3.2 현재의 네트워크 활동상의 문제점

지역 네트워크의 모델 개발 및 구성방안 제시차원을 넘어서서 실제적으로 네트워크를 창립하여 운영하는 단계에서 활동상의 문제점이 도출되었다. 즉, 중앙 및 지방정부에서 네트워크에서 도출된 의견의 수용여부 문제, 활동자금의 조달, 중앙정부와 지자체와의 관계에서 네트워크의 지위와 안정적 장치의 미확보로 실효성과 구속력이 약한 점이 평가되었다.

3.4 지역 네트워크의 제도화를 위한 방안

3.4.1 네트워크의 활성화 방안

네트워크의 활성화 및 효율성을 위해서는 캐나다의 ACAP와 같이 네트워크의 업무를 전담하는 인원을 두고, 사무실과 보수는 중앙정부 또는 지자체에서 검토하여 지원해 줄 필요가 있다고 사료되었다. 이 조정담당자(간사, Coordinator)는 부서간, 이해당사자간 협력 촉진, 네트워크 활동 계획과 일정 조정 등 네트워크 전반적인 업무를 담당하며, 각 단체 및 인력 pool의 D/B화 및 공조체제를 정립하고, 홈페이지 운영과 관리 등의 역할을 수행한다. 또한, 미 참여한 지역내의 관련 기관과 단체들을 홍보와 연대활동 등을 통해서 네트워크 조직에 지속적으로 흡수해서 지역내에서 조

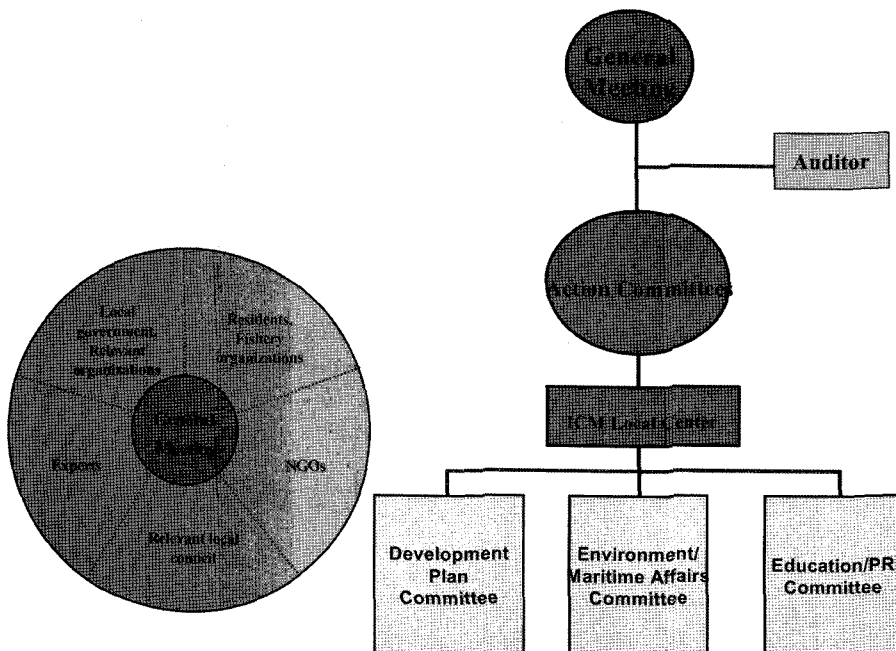


Fig. 4. Local integrated coastal management network chart in Yeosu.

직적이고 통일적인 해양관련 활동을 펼치는 것이 중요하다고 평가되었다. 프로그램별로 네트워크에 참여한 기관과 단체들이 역할을 분담해서 활동하는 것이 바람직하며, 주기적 회의 및 세미나를 개최하고, 해당 지자체에서 조례로 제정할 수 있는 다양한 활동의 근거를 만들어야 할 것이다.

한편, 지역 주민들을 참여시키기 위해 과거 관변의 동원위에서 탈피하여 여수지역 연안관리의 공동체 의식을 고취시켜나가야 할 것이다. 즉, 동기부여와 인센티브 제도를 도입하여 이러한 활동 등이 궁극적으로 주민들 자신에게 경제적 이익을 가져올 수 있음을 확신시킬 필요가 있다. 또한, 시민운동에서 전개된 환경보전 프로그램의 성장과정을 거울삼아 관계기관과 파트너십이 형성되어 재정지원이 된다는 전제하에 단기적인 프로그램부터 시작하여 지속가능한 중장기적인 프로그램까지 제시되어야 할 것이다. 네트워크에 참여한 각 단체의 성격 및 활동상황을 고려하여 프로그램과 사안별로 역할을 분담시켜 주민참여를 유도함이 필요하다.

연안관리지역센터는 지역 네트워크의 Think tank의 역할을 수행해야 할 것이다. 연안관련 교육 및 프로그램 개발과 홍보를 강화하고, 지자체 및 정부의 관련 프로젝트에 적극 참여해서 공동연구를 수행함이 필요하다고 판단되었다. 교육, 훈련과 홍보를 위해서 중국의 샤먼시는 해양전문가그룹을 구성하여 자문을 받고, 시정부가 홍보를 뒷받침하였다. 캐나다의 ACAP는 교육과 훈련을 위해 특별히 전문가그룹을 두고 있지는 않으며, 연안통합관리계획의 필요성에 대해서는 지역사회의 신문이나 방송을 통해 홍보하고, 환경스티커의 배부, 지역주민의 현장활동 참여 등을 통해 교육과 홍보작업을 벌였다. 네트워크 구성원의 교육, 훈련과 홍보의 중요성을 감안한다면, 중국과는 달리, 시정부주도가 아니라, 네트워크가 교육, 훈련, 홍보의 중심이 되고, 캐나다의 ACAP보다는 적극적으로 이런 활동을 펼칠 수 있는 연구기구를 구상하는 일이 바람직하다. 위와 같은 활동을 위해서 지역네트워크에 해양 관련 연구센터와 관련전문가를 포함하는 것이 바람직할 것이다. 지역에서 관련 센터와 전문가를 찾을 수 없다면, 지역네트워크를 인근지역의 해양관련 연구센터와 해양전문가와 연결짓는 작업도 바람직하다.

3.4.2 지원 방안

중앙정부 지원 방안으로는 구축된 지역 네트워크와 연안관리의 파트너십 관계를 형성하고, 연안관련 법의 다양한 연관성 등을 확인하여 실질적인 활동을 할 수 있도록 법적지위를 부여해 주며, 명예연안관리제도와 연계하여 지역의 해양 프로그램을 진행할 수 있는 제도적인 장치를 지원함이 필요할 것이다. 또한, 중앙정부 차원 또는 지자체 차원의 재정 지원 방안을 검토하거나 독려해야 할 것이다.

지자체는 네트워크 운영을 실질적으로 지원해야 한다. 또한 네트워크가 지역 연안에서의 이해당사자와의 갈등을 조정할 수 있는 실질적인 협의체로서의 지위를 확보하도록 도와주어야 한다. 지역 네트워크에 연안관리 자문의 권한을 위임하고, 네트워크와 관련된 행사를 적극 홍보하고, 회의와 세미나 개최시 필요할 경우 장소를 제공하며, 연안관리지역센터의 사무실 제공 등을 적극 검

토해야 할 것이다.

3.5 지역 네트워크의 도입을 위한 제언

사례연구를 통해 볼 때, 연안통합관리계획을 도입함에 있어서는 다음의 두 가지 원칙을 준수할 필요가 있다. 첫째, 네트워크의 장점을 최대한 살려야 한다는 원칙이다. 연안통합관리는 장기간에 걸쳐 형성된 신뢰관계를 바탕으로 할 때, 갈등관리나 통합관리에 효과적일 수 있다. 또한, 연안관리의 특성상, 많은 지역적인 정보에 의존하고, 구체적인 방안을 실행에 옮기기 위해서는 지역사회의 도움이 필수적이기 때문에, 정부가 직접 나서서 연안관리계획을 실행에 옮기는 것은 적합치 않다. 다양한 이해관계자가 장기간에 걸쳐, 상호작용하며, 협력하는 네트워크의 장점을 살리는 것이 정부가 직접 나서는 것보다 이점이 있다. 둘째, 해당 지역의 행정적 전통과 시민사회의 성숙 정도에 맞게 연안통합관리계획을 설계하되, 주민참여의 길을 열어주어야 한다는 원칙이다.

위의 두 가지 원칙에 입각할 때, 연안통합관리계획의 효과적 실행을 위한 기구는 지역공동체의 참여를 바탕으로 한 다중이해당사자네트워크(multi-stakeholder network)로 하는 것이 바람직하다. 그 결정기구는 이해당사자간의 합의에 의한 결정을 보장하는 형태를 지녀야 한다. 이해당사자간의 합의를 통한 결정 방식은 가능하면 많은 주민의 참여를 촉진하면서, 독자적인 활동영역을 갖는 각 구성원들이 자신들이 지닌 장점을 최대한 발휘케 하는데 도움이 될 것이다. 연안통합관리계획의 실행기구는 계획과정에서 구상된 네트워크가 되어야 할 것이다. 우리나라의 경우에도 캐나다의 사례에서 본 바와 같이, 네트워크를 대표하고, 정책과 활동의 결정을 내리는 네트워크의 대표기구와 활동의 실무책임자를 별도로 두는 운영방식이 이해관련 집단과 다양한 행위주체의 협력을 얻어내는 한편, 모든 활동을 총괄하면서 직접적인 현장 활동을 펼쳐 나가기 위해 필요하다.

정부의 역할은 캐나다의 ACAP를 벤치마킹하여, 제한된 지원으로 한정하는 것이 바람직해 보인다. 네트워크를 출범시키는데 있어서 지역에서의 인적, 물리적 자원의 조사 및 지역 인사의 네트워크화, 그리고 장기적인 연안관리계획을 짜기 위한 정부의 지원은 절대적으로 중요하다. 캐나다의 환경부가 ACAP를 출범시키는데 제공한 정도의 지원은 필수적이다. 즉, 각 지역에 1인의 전담요원(가칭 연안통합관리계획 지역조정담당)의 보수와 사무실 경비를 제공하여, 지역조정담당이 사무실에 상주하면서, 연안통합관리계획을 구상하고, 실행에 옮길 수 있는 여건을 마련해 주어야 한다. 지역조정담당의 역할은 첫째, 네트워크의 구축, 유지와 관련된 조직화의 과정 및 행정적인 사무, 둘째, 연안통합관리계획의 수립, 실행방안 마련, 현장 실천행위의 조정 등을 포함한다.

네트워크가 활동범위로 삼는 공간적 범위는 지역연안관리계획이 수립된 지방자치단체로 하는 것이 바람직하다. 우리나라의 경우, 시·군 자치단체를 중심으로 지역연안통합관리계획을 세우게 되어 있어서, 그 관할범위는 중국의 샤먼지역의 연안통합관리계획의 공간적 범위와 유사하다. 이는 호주의 공간적 범위보다는 좁은

편이며, 캐나다의 범위보다는 넓은 편이다. 공간적 범위의 규모에 따라서 지역주민의 참여정도 및 네트워크의 효과적 운영은 영향을 받는다. 그런데, 공간적 범위를 어느 정도로 확정하느냐도 중요하지만 더욱 중요한 것은 어떻게 네트워크를 활용하여 지역연안통합관리계획을 효율적으로 실행에 옮기는가이다. 이를 모두 고려해 볼 때, 우리나라의 경우 이미 기초 자치단체를 중심으로 지역연안관리계획이 완료되었거나, 수립 중이므로, 현재의 기초자치단체의 범위를 존중할 필요가 있다. 다만, 지역 네트워크가 자치단체 관할구역의 연안관리 문제를 효율적으로 다룰 수 있도록 자치단체내의 다양한 이해당사자 집단이 네트워크에 포함되도록 하고, 이해당사자 집단의 목소리가 정책결정에 잘 반영되도록 하며, 연안통합관리계획을 실행할 때에도 지역주민이 적극적으로 참여할 수 있는 결정과 참여의 구조를 갖추도록 하는 것이 중요하다.

이해관계가 다른 독자적인 집단과 사람들을 하나의 네트워크로 묶어 내기 위해서는 많은 시간과 노력이 필요하며, 네트워크를 통한 문제의 해결방법이 공동의 목적을 추구하는데 도움이 된다는 점을 깨닫게 되는 과정도 많은 협동작업과 협의를 필요로 한다. 캐나다의 ACAP의 경우, 공동의 목적을 담은 종합환경관리계획을 수립하는데 전담요원이 1년에 걸쳐 노력하였다. 연안통합관리계획에 관한 주요 사례를 보면, 연안통합관리계획의 수립, 네트워크의 형성과 네트워크의 시범적 운영에 5년의 기간을 설정해 두었음을 알 수 있다. 5-6년을 하나의 시범기간으로 정한 것은 연안관리계획을 수립하고, 실행에 옮기는데도 시간과 노력이 들고, 그 성과가 나타나는데도 상당한 시간이 소요되기 때문인 것이다. 연안통합관리실행을 위한 지역네트워크는 1년에 걸쳐, 종합관리 5개년 계획을 세우도록 하고, 그 계획을 실행에 옮기고, 성과를 평가하는 시범기간은 5년으로 설정하는 6개년 프로젝트로 진행하는 것이 현실적인 방안으로 판단된다.

본 연구에서 제안한 것은 일반적인 방향과 내용에 지나지 않으므로, 특정지역에 적용하기 위해서는 그 지역에 알맞게 조정되어야 할 것으로 사료된다. 이런 점에서 현재 14개 지역에서 각기 다른 방식으로 실행되고 있는 캐나다의 대서양연안활동계획(ACAP)을 귀감으로 삼아야 할 것이다. 또한, 현재의 연안관리계획상의 문제점으로 연안관리법에서 지역계획수립에 대한 강제적인 조항이 없는 관계로 지자체의 참여가 부진한 점과 법에서 정하는 규제에 대한 저항(주로 연안의 기능부여, 즉 절대보전연안, 준보전연안, 이용연안, 개발조정연안, 개발유도연안의 선정 기준과 준수 의무)에 대응할 수 있는 방안이 부족한 점, 그리고 연안관리계획과 연안정비사업간의 연계성이 미흡한 점을 들 수 있다. 연안관리지역계획의 수립과 관리를 촉진하기 위해서는, 예를 들어 새로운 예산을 확보하여 연안관리지역계획의 효율적 관리를 위해 지원하거나, 기존의 연안정비사업과 연계하여 촉진시키거나, 다양한 인센티브 제도의 도입을 적극적으로 검토해야 할 것이다. 그리고 연안에 대한 지역 시민단체와의 유기적인 협조를 통해 조사결과의 객관성을 확보하면서 모니터링을 실시하면 관련 업무와 정책의 효율을 높일 수 있을 것으로 판단된다. 아울러, 본 연구에서 구축한 네트

워크는 광역단위의 지역연안관리심의회의와 중앙정부의 중앙연안관리심의회의와 연안관리에 관한 미래지향적 상호관계를 갖는 것이 타당할 것이라 사료된다.

4. 결 론

(1) 연안통합관리 프로그램에 대한 선진사례 검토 결과, 연안통합관리계획의 효과적 실행을 위한 기구는 지역공동체의 참여를 바탕으로 하고 갈등관리에 효과적인 다중이해당사자네트워크로 하는 것이 바람직할 것이다.

(2) 여수지역의 네트워크 기반을 분석한 결과, 해양오염에 대한 연대-대응활동이 활발하고 관련분야의 전문가 집단의 활용가능성과 역량이 높은 반면, 연안관리에 대한 기관-단체들의 연대성 부족과 개발과 보존을 주장하는 단체들의 이해상충이 심한 측면 등이 나타났다.

(3) 지역 네트워크는 5개의 클러스터(Cluster) 즉, 지자체 및 유관기관, 지역주민 및 어민단체, 전문가그룹(지역 대학교 및 연구소), 관련 협의회 및 NGO로 구성하는 것이 타당하다고 사료되었다.

(4) 네트워크에 있어서 지자체 및 유관기관은 협의회 구성, 운영 여건 제공, 지역계획수립 및 실행주체의 역할을 하고, 연구기관은 교육/홍보 프로그램 개발, 실행, 전문지식 및 정보를 제공하며, NGO는 연안관리에 대한 시민의식 계몽과 교육/홍보, 실천력 확보와 현장 모니터링의 역할을 수행하며, 그리고 지역주민 및 관련 협의회는 지역 이해 당사자로서의 의견을 제시해야 할 것이다.

(5) 네트워크의 조직체계는 기구의 위상, 실무적 일 추진, 조직의 효율성을 고려해서 총회와 실행위원회의 조직체계를 접목하는 방안 즉, 네트워크는 총회, 구동축은 실행위원회 중심으로 하는 것이 효율적이라 판단되었다.

(6) 현 단계에서 지역 네트워크는 활동 및 운영자금의 조달 문제와 네트워크 위원의 지위 문제가 명확하지 않아 실효성과 구속력이 약한 것으로 평가되었다.

(7) 네트워크의 활성화 방안으로, 지역 네트워크에서 고유 역할과 운영을 위해서 업무를 전담하는 인원(간사 또는 조정자)의 배치가 필요하며, 사무실과 보수는 중앙정부 또는 지자체에서 적극 지원하는 등 네트워크 조직의 확립이 필요하고, 또한, 프로그램별로 네트워크에 참여한 기관과 단체들이 역할 분담해서 활동하는 것이 효율적인 것으로 연구되었다.

(8) 네트워크내의 연안관리지역센터를 활성화해서 연안관련 교육 및 프로그램 개발/홍보 강화, 홈페이지 관리, 지자체 및 정부의 관련 프로젝트에 적극 참여해서 공동연구수행 등 네트워크의 실질적인 Think tank의 역할을 수행함이 필요하다고 판단되었다.

(9) 중앙정부는 연안관련 법의 다양한 연관성 등을 확인하여 실질적인 활동을 할 수 있도록 법적지위를 부여해 주며, 명예연안관리제도와 연계하여 지역의 해양 프로그램을 진행할 수 있는 제도적인 장치를 지원하고, 중앙정부 차원 또는 지자체 차원의 재정 지원 방안을 검토하거나 독려함이 필요하다. 정부의 역할은 캐나

다의 ACAP를 벤치마킹하여, 제한된 지원으로 한정하는 것이 바람직한 것으로 사료되었다.

(10) 지자체는 네트워크 운영의 실질적 주체가 되어야 하고, 네트워크가 이해당사자와의 갈등을 조정할 수 있는 실질적인 협의체로서의 지위를 확보하도록 도와주어야 할 것이다.

후 기

본 연구는 2005년 해양한국발전프로그램(Korea Sea Grant Program) 연구개발사업의 지원에 의해 수행되었습니다. 자료 협조와 조언을 해 주신 해양수산개발원 윤성순 책임연구원님과 여수시의 서남해안 도서환경센터, YMCA, 경제실천정의연합회와 환경운동연합 등 관련 연구에 도움을 주신 모든 분들께 감사드립니다.

참고문헌

- [1] 강정운, 2001, “한국 연안통합관리의 효율화 방안”, 한국사회와 행정연구, 12, 239-259.
- [2] 남정호, 2001, 해양환경보전을 위한 시민참여 활성화 방안 - 민관협력형 해양환경관리 방향, 한국해양수산개발원, 해양환경보전 시민참여 활성화를 위한 정책워크샵.
- [3] 남정호, 2005, “연안해양의 지속가능한 발전을 위한 갈등관리 기본방향”, 월간 해양수산, 246, 28-42.
- [4] 배응환, 2003, “거버넌스의 실험: 네트워크조직의 이론과 실제-대청호살리기 운동본부를 중심으로”, 한국행정정보, 37(3), 67-93.
- [5] 여수시, 2005, 여수시 연안관리 지역계획 최종안.
- [6] 이찬원, 2003, “연안통합관리의 과학적 및 지역적 접근”, 한국해양환경공학회지, 6, 21-29.
- [7] 최지연, 2005, “주요국가의 연안관리제도 사례분석과 적용 시사점”, 월간 해양수산, 250, 79-104.
- [8] 한국해양수산개발원, 2003, 연안관리지역계획의 실효성 제고 및 계획수립 모형(안) 개발 연구, 173p.
- [9] 해양수산부, 1999a, '99 연안통합관리 정보시스템 구축을 위한 연구개발, 해양수산부, 167p.
- [10] 해양수산부, 1999b, 연안관리법.
- [11] 해양수산부, 1999c, 연안통합관리 업무편람, 해양수산부, 101p.
- [12] 해양수산부, 2000a, 연안관리지역계획 수립지침, 15p.
- [13] 해양수산부, 2000b, 연안통합관리계획, 159p.
- [14] Ellsworth, J. P., Hildebrand, L. P. and Glover, E. A., 1997, “Canada’s Atlantic Coastal Action Program: A Community-based Approach to Collective Governance”, Ocean and Coastal Management, 36, 121-142.
- [15] Harvey, N., Clarke, B. D. and Baumgarten, P., 2002, “Coastal management training needs in Australia”, Ocean & Coastal Management, 45, 1-18.
- [16] Harvey, N., Clarke, B. D. and Carvalho, P., 2001, “The Role of the Australian Coastcare Program in Community-based Coastal Management: A Case Study from South Australia”, Ocean and Coastal Management, 44, 161-181.
- [17] Hegarty, A., 1997, “Start with what the people know: a community-based approach to integrated coastal zone management”, Ocean and Coastal Management, 36, 167-203.
- [18] Hon Pan Shi Jian, 2001, 연안환경관리에 있어서 지방자치단체의 역량강화를 위한 지방정부 네트워크 구축: Xiamen 시의 자립적이고 지속가능한 연안통합관리 프로그램의 개발, 한국해양수산개발원 회의자료, 51, 69-88.
- [19] Lipnack, J., 1994, The Age of Network: Organizing Principles for the 21st Century, John Wiley & Sons.
- [20] McCleave, J. X., Xue X. and Hong, H., 2003, “Lessons Learned from ‘decentralized’ ICM: An Analysis of Canada’s Atlantic Coastal Action Program and China’s Xiamen ICM Program”, Ocean and Coastal Management, 46, 59-76.
- [21] McNeil, T. C., Rousseau, F. R. and Hildebrand, L. P., 2005, “Community-based Environmental Management in Atlantic Canada: The Impacts and Spheres of Influence of the Atlantic Coastal Action Program”, Environmental Monitoring and Assessment, 113, 367-383.
- [22] Peng, B., Huasheng H., Xiongxi X. and Jin, Di., 2006, “On the measurement of socioeconomic benefits of integrated coastal management(ICM): Application to Xiamen, China”, Ocean and Coastal Management, 49, 93-109.
- [23] Powell, W., 1990, “Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization”, Research in Organizational Behavior, 12, 295-336.
- [24] Sorenson, J., 1997, “National and international efforts at integrated coastal management: definitions, achievements and lessons”, Coastal Management, 25, 3-41.
- [25] Williamson, O. E., 1975, Markets and Hierarchies, New York, Free Press.
- [26] Xue, X., Huasheng H. and Anthony T. C., 2004, “Cumulative environmental impacts and integrated coastal management: the case of Xiamen, China”, Journal of Environmental Management, 71, 271-283.

2006년 8월 23일 원고접수

2007년 1월 15일 수정본 채택