

기본연구 2004-13

# 우리나라 해양관련 보호구역에 관한 제도정비 방향

2004. 12

최성애·박상우

□ 보고서 집필 내역

◆ 연구책임자

- 최 성 애 : 제1~6장

◆ 연구진

- 박 상 우 : 제2~5장

## 머 리 말

널리 알려져 있는 바와 같이 자연생태계 보전과 자원의 지속가능한 이용방안으로 보호구역을 지정하여 관리하는 것이 효과적이라고 한다. 세계 대부분의 국가는 육지와 해양에 대하여 체계적이고 계획적인 보전·이용·관리방안으로 보호구역제도를 도입하고 있으며 도입국가 및 보호구역의 수는 증가추세에 있다.

우리나라의 해양관련 보호구역은 1990년대까지는 주로수산자원의 보호·육성과 관련된 보호구역과 해상·해안국립공원이 대부분이었는데, 자연환경의 보전·보호에 대한 국민적 관심과 사회적 욕구의 증대로 1990년대 말부터 습지보호지역, 해양생태계보호구역 등이 지정·관리되기 시작하여 그 저변이 확대되고 종류도 다양해지고 있다.

그러나 현재 우리나라 해양관련 보호구역은 여러 개별법과 부처에 의해 지정·관리되고 있는 실정이다. 이처럼 보호구역들이 서로 유기적인 관련 없이 산발적으로 지정되다 보니 중복지정으로 관리주체가 모호하여 적극적이고 효율적인 관리가 되지 못하고 있다. 뿐만 아니라 중첩규제, 과도한 토지이용 및 행위제한 등으로 인해 행정절차의 혼란, 생활의 불편 가중, 경제적 불이익 등을 겪고 있으며 정책에 대한 불신과 불만으로 민원의 집중대상이 되고, 새로운 보호구역의 설정에 어려움이 뒤따르고 있다.

이 연구는 우리나라 해양관리의 중요한 정책수단으로 해양보호구역제도를 적극 도입하고자 하는 현 시점에서 이러한 해양관련 보호구역이 안고 있는 문제가 더 고착화되기 전에 개별법에 산재되어 있는 관련 법제도를 통합관리체제로 전환하고자 하는 배경에서 시작되었다.

따라서 이 연구는 해양관련 보호구역을 통합관리하는 시스템으로서 해양수산부 소관의 단일법 체계로 제도정비의 방향을 제안하는 것을 목적으로 하고 있다.

정책을 만들고 펼쳐나가는 가장 중요한 수단인 법률과 제도의 미흡함은 해양관리에 대한 전적인 책임을 맡고 있는 해양수산부가 제대로 역할과 책임을 수행할 수 없게 만든다. 따라서 이 연구를 통해 제안된 해양수산부 소관의 단일법안은 해양수산부에 힘을 실어주고, 비로소 해양관련 보호구역에 합리적 정책수립이 가능한 법·제도적 기반의 마련이라는 점에서 시사하는 바가 많을 것으로 사료된다. 그리고 이 연구는 향후 해양수산부가 해양관련 보호구역에 대한 단일법(안)을 제정할 때 포함시켜야 할 법안 내용에 중요한 참고자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

그리고 이 연구는 우리나라 해양관련 보호구역에 대하여 체계적으로 분석한 연구로서 타 연구의 중요 참고자료로 인용되는 등 자료적 가치가 높을 것으로 사료된다. 또한 이 연구를 계기로 지속적이고 다양한 후속연구가 활발하게 이루어지기를 바라는 바이다.

마지막으로 이 연구를 위하여 관련자료를 협조해 주신 해양수산부 및 국립수산물과학원 관계자, 설문조사에 기꺼이 응해주신 전문가 및 지방자치단체의 일선 공무원 여러분께 감사의 뜻을 전한다. 아울러 이 연구의 집필에 참여한 연구자에게 노고를 표한다.

이 연구의 내용은 전적으로 연구자 개인의 의견으로 해양수산개발원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀 둔다.

2004년 12월

韓國海洋水產開發院  
院長 李 廷 旭

## 목 차

〈요 약〉	i
제 1 장 서 론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구의 범위 및 방법	2
1) 연구범위 / 2	
2) 연구방법 / 3	
3. 선행연구 검토	4
제 2 장 해양관련 보호구역의 관련법령 및 지정현황	6
1. 개념정의와 효과	6
1) 개념정의와 종류 / 6	
2) 효과 / 9	
2. 관련법령 개요	12
3. 지정현황	15
1) 수산자원보호·육성 측면 / 17	
2) 자연생태계 보존·보전 측면 / 25	
3) 오염 등의 해양환경관리 측면 / 34	
제 3 장 외국사례 연구	37
1. 세계자연보전연맹	37
1) 최근 동향 / 37	
2) 해양보호구역 현황 / 39	

2. 캐나다 .....	43
1) 관련법률 / 43	
2) 해양법에 의한 해양보호구역 / 44	
3) 태평양 연안의 해양보호구역 / 46	
4) 국립해양보존지역 / 47	
3. 호주 .....	49
1) 관련법률 / 49	
2) 대산호초해양공원(Great Barrier Reef Marine Park) / 50	
4. 미국 .....	57
1) 관련법률 / 57	
2) 유형 / 59	
3) 통합관리로 전환 / 61	
5. 시사점 .....	62

#### 제 4 장 해양관련 보호구역의 관리제도 분석 및 문제점 ————— 65

1. 관리제도 검토 .....	65
1) 수산자원보호구역 / 65	
2) 보호수면 / 69	
3) 육성수면 / 71	
4) 수산자원관리수면 / 72	
5) 패류생산지정해역 / 74	
6) 해중경관지구 / 76	
7) 습지보호지역 / 77	
8) 생태계보전지역 / 79	
9) 해상·해안국립공원 / 81	
10) 환경보전해역 / 84	
11) 특정도서 / 85	

12) 조수보호구 / 87	
13) 천연보호구역 / 89	
2. 관련제도 비교·분석 .....	90
3. 설문조사 .....	92
1) 설문조사 개요 / 92	
2) 설문조사 결과 / 93	
4. 문제점 .....	102
1) 중복지정 / 103	
2) 지정기준의 불명확성 / 110	
3) 관리주체의 전문성 부족(해양·해안국립공원의 경우) / 113	
4) 제도적 기반미흡(해중경관지구의 경우) / 114	
5) 사후관리를 위한 과학적 통합관리체계 미흡 / 115	
6) 지역주민의 참여미흡 / 116	

## 제 5 장 제도정비 방향 ..... 118

1. 기본방향 .....	118
1) 단일법으로 통합정비 / 118	
2) 단일법의 필요성과 타당성 / 118	
3) 용도체계 도입 / 120	
4) 과학적 통합관리를 위한 기반정비 / 120	
5) 지역사회 참여와 통합적 관리 / 121	
6) 범주 확대 및 유연성 확보 / 122	
2. 제도의 통합·정비방향 .....	122
1) 협의의 해양보호구역 범주와 통합대상 관련법제 / 123	
2) 광의의 해양보호구역 범주와 통합대상 관련법제 / 126	
3. 법률체계 검토 .....	128
1) 새로운 법률로 통합정비 / 128	

2) 연안관리법 속에 관련조항 신설 / 130

제 6 장 결 론 ————— 131

참고문헌 ————— 135



## 표 목 차

〈표 2-1〉 IUCN의 보호구역의 유형별 보호내용 .....	7
〈표 2-2〉 국내 해양관련 보호구역별 관련법률 현황 .....	12
〈표 2-3〉 해양관련 보호구역별 지정현황 .....	16
〈표 2-4〉 수산자원보호구역 지정현황 .....	18
〈표 2-5〉 수산자원보호구역 관련법령의 변천 .....	20
〈표 2-6〉 보호수면 지정현황 .....	21
〈표 2-7〉 육성수면 지정현황 .....	22
〈표 2-8〉 패류생산지정해역 지정현황 .....	24
〈표 2-9〉 해중경관지구와 해상국립공원의 비교 .....	25
〈표 2-10〉 해중경관지구 예비 후보지(정밀 자연환경조사 예정지역) .....	26
〈표 2-11〉 습지보호지역 지정현황 .....	26
〈표 2-12〉 생태계보전지역 지정현황 .....	28
〈표 2-13〉 해상·해안국립공원 지정현황 .....	29
〈표 2-14〉 연차별 특정도서 지정현황 .....	30
〈표 2-15〉 특정도서 지정현황 .....	31
〈표 2-16〉 조수보호구 지정현황 .....	32
〈표 2-17〉 천연보호구역 지정현황 .....	33
〈표 2-18〉 환경보전해역 지정현황 .....	34
〈표 2-19〉 특별관리해역 지정현황 .....	35
〈표 3-1〉 IUCN의 보호구역 분류별 보호내용 .....	39
〈표 3-2〉 IUCN의 구역과 관리목적과 연관성 .....	40
〈표 3-3〉 IUCN의 보호구역 분류별 현황 .....	41
〈표 3-4〉 IUCN의 해양보호구역 단계별 추진전략 .....	42
〈표 3-5〉 캐나다의 해양보호구역 담당부처와 관련법 .....	43
〈표 3-6〉 캐나다 해양법에 의한 해양보호구역의 지정목적과 관리내용 .....	44

〈표 3-7〉 캐나다 태평양 연안의 해양보호구역 지정목적 및 기준 .....	46
〈표 3-8〉 호주 해양보호구역 관련법률 .....	49
〈표 3-9〉 대산호초해양공원 용도지구별 행위제한 .....	54
〈표 3-10〉 대산호초해양공원 용도지구별 허용가능 행위 .....	55
〈표 3-11〉 미국 해양보호구역 관련법률 .....	58
〈표 3-12〉 미국의 해양보호구역 유형별 적용대상 .....	60
〈표 3-13〉 미국 해양수산 관련정책의 통합적 관리시스템으로 전환 .....	62
〈표 4-1〉 수산자원보호구역 관리제도 .....	66
〈표 4-2〉 시·군의 수산자원보호구역 관리준수 실태 .....	67
〈표 4-3〉 보호수면 관리제도 .....	70
〈표 4-4〉 육성수면 관리제도 .....	72
〈표 4-5〉 수산자원관리수면 관리제도 .....	73
〈표 4-6〉 패류생산지정해역 관리제도 .....	75
〈표 4-7〉 해중경관지구 관리제도 .....	77
〈표 4-8〉 습지보호지역 관리제도 .....	78
〈표 4-9〉 생태계보전지역 관리제도 .....	79
〈표 4-10〉 해상·해안국립공원 관리제도 .....	82
〈표 4-11〉 환경보전해역 관리제도 .....	85
〈표 4-12〉 특정도서 관리제도 .....	86
〈표 4-13〉 조수보호구 관리제도 .....	88
〈표 4-14〉 천연보호구역 관리제도 .....	89
〈표 4-15〉 해양관련 보호구역 관리제도 비교 .....	90
〈표 4-16〉 허용가능행위(예시) .....	103
〈표 4-17〉 중복지정의 유형별 사례 .....	105
〈표 4-18〉 타 용도지구·구역간의 중복지정 사례 .....	109
〈표 4-19〉 해양관련 보호구역 지정기준의 불명확성 .....	111
〈표 5-1〉 협의의 해양보호구역의 통합정비대상 .....	123
〈표 5-2〉 해중경관지구 지정기준(안) .....	124
〈표 5-3〉 광의의 해양보호구역의 통합정비대상 .....	126

## 그림 목 차

〈그림 2-1〉	국내 해양관련 보호구역별 지정 개소 비교 .....	16
〈그림 2-2〉	국내 해양관련 보호구역별 지정면적 비교 .....	17
〈그림 2-3〉	수산자원보호구역 위치 .....	19
〈그림 2-4〉	보호수면의 위치 .....	21
〈그림 2-5〉	패류생산지정해역 위치 .....	24
〈그림 2-6〉	습지보호지역 위치 .....	27
〈그림 2-7〉	생태계보전지역 위치 .....	28
〈그림 2-8〉	해안·해양국립공원 위치 .....	30
〈그림 2-9〉	천연보호구역 위치 .....	33
〈그림 2-10〉	환경보전해역 위치 .....	34
〈그림 2-11〉	특별관리해역 위치 .....	36
〈그림 3-1〉	NMCA 선정단계 .....	48
〈그림 3-2〉	호주 대산호초해양공원(GBRMP)의 위치도 .....	52
〈그림 3-3〉	호주 대산호초해양공원(GBRMP) 내 Mackay 지역 용도지구 .....	53
〈그림 3-4〉	호주 대산호초해양공원(GBRMP) 내 Cairns 지역 용도지구 .....	53
〈그림 3-5〉	대산호초해양공원 용도지구별 허용가능 행위 .....	56
〈그림 4-1〉	우리나라의 해양관리 실태 .....	93
〈그림 4-2〉	해양의 효율적 관리방안으로서 보호구역 설정 .....	94
〈그림 4-3〉	해양보호구역제도의 효과 .....	95
〈그림 4-4〉	해양보호구역 관련 개별법의 통합 .....	97
〈그림 4-5〉	단일법의 체계 .....	97
〈그림 4-6〉	중복지정 유형 1 .....	106
〈그림 4-7〉	중복지정 유형 2 .....	107
〈그림 4-8〉	중복지정 유형 3 .....	107
〈그림 4-9〉	타 용도지구구역 간의 중복지정 사례 1(경남 남해군 창선면) .....	109
〈그림 4-10〉	타 용도구역 간의 중복지정 사례 2(전남 여수시 화양면) .....	110

## <요 약>

### 제1장 서 론

#### 1. 연구의 필요성 및 목적

- 우리나라 해양관련 보호구역은 여러 개별법에 의해 산발적으로 중복지정되어 있어 관리주체가 분명하지 않고, 이중규제, 과도한 행위규제 및 토지이용의 제한, 지역주민의 참여미흡 등으로 관리가 효율적이지 못하고 오히려 지역주민의 정부정책에 대한 불신과 함께 해제를 요구하는 민원이 빈번하게 발생하고 있음
- 따라서 해양관련 보호구역이 안고 있는 문제가 더 이상 고착화되기 전에 그리고 우리나라 해양관리의 중요한 정책수단으로 해양보호구역제도를 적극 도입하고자 하는 현시점에서 해양관련 보호구역을 통합관리하는 체제정비가 시급한 실정임
- 이 연구의 목적은 해양관련 보호구역의 관계 법제도를 검토하여 체계적이고 효율적인 해양관리를 위한 해양수산부 소관의 독자적인 해양보호구역에 관한 제도를 통합·정비하는 방향을 제시하고자 함

### 제2장 해양관련 보호구역의 관련법령 및 지정현황

#### 1. 개념정의

- 현재 세계적으로 보호구역의 의미를 갖는 법적·시스템적 명칭은 1,400여 개에 달하는 등 매우 다양한 보호구역이 지정되어 있음

- 세계자연보전연맹(IUCN)은 이러한 각국의 다양한 보호구역을 검토하여 해양의 일부 혹은 전체를 보호하기 위하여 법률 혹은 그 외 효과적인 수단에 의하여 보호받고 있는 구역으로 포괄적인 해양보호구역(MPA)을 정의하고 있음. 이 정의에 의하면 해양보호구역은 해양이라는 공간을 법률적 또는 효력을 가진 수단에 의해 지정·관리되는 제도임

## 2. 관련법령현황

- 현재 우리나라 해양관련 보호구역은 총 12개의 법률과 4개의 관련부처에 의해 지정·관리되고 있음

명 칭		관련법률	관련부처	최초 지정년도
수산 자원 보호	수산자원보호구역	국토의계획및이용에관한법률	건설교통부 해양수산부	1975
	보호수면	수산업법	해양수산부	1972
	육성수면			1992
	수산자원관리수면	기르는어업육성법	해양수산부	미지정
	패류생산지정해역	수산물품질관리법	해양수산부	1973
	특정어업금지구역	수산자원보호령	해양수산부	1963
자연 생태계 보존 · 보전	해중경관지구	해양수산업발전기본법	해양수산부	미지정
	습지보호지역	습지보전법	환경부 해양수산부	2000
	생태계보전지역	자연환경보전법	환경부 해양수산부	2002
	해상·해안국립공원	자연공원법	환경부	1968
	특정도서	독도등도서지역의생태계 보전에관한특별법	환경부	2000
	조수보호구	조수보호및수렵에관한법률	환경부	1984
	천연보호구역	문화재보호법	문화관광부	1972
	생물권보전지역	유네스코의 MAB	문화관광부	2002
기타 환경 관리	환경보전해역	해양오염방지법	해양수산부	1999
	특별관리해역			
	어장관리해역	어장관리법	해양수산부	미지정
	어장관리특별대책			

### 3. 지정현황

- 해양관련 보호구역은 수산자원보호 측면, 자연생태계 보존·보전 측면, 환경관리 측면 등 크게 세 가지로 유형으로 구분해 볼 수 있음

명 칭	보 호 구 역 명	개 소	면 적(km <sup>2</sup> )
수산자원 보호	수산자원보호구역	10	3,864.97
	보호수면	5	23,666
	패류생산지정해역	6	290,950
자연생태계 보존·보전	습지보호지역	5	140,728
	해양생태계보전지역	4	70,374
	해상·해안국립공원	4	3,348,430
	특정도서	155	10,223,098
	조수보호구	476	802,21
	천연보호구역	6	35,256
	생물권보전지역(MAB)	1	23,037
환경관리	환경보전해역	4	1,882,130
	특별관리해역	5	2,890,510

## 제3장 외국사례 분석과 시사점

- 국제기구 및 외국사례 연구를 통해 얻어진 다음과 같은 시사점은 향후 우리나라가 본격적으로 해양보호구역제도를 도입·시행하고자 할 경우 많은 참고가 될 것으로 사료됨
  - 공통되는 시사점으로 해양보호구역의 관리방안으로 용도구역제를 도입하여 용도구역별 행위제한을 달리 적용하고 있음
  - 세계자연보전연맹의 보호구역 분류(6개 구역), 보호구역별 관리목적의 적용 그리고 보호구역의 수립단계는 각 국가가 자국의 해양환경 특성에 적합한 보호구역 분류, 관리목적 및 보호구역의 수립에 중요한 지침으로

활용되고 있음

- 캐나다의 경우, 관련 지역사회를 기반으로 한 모든 이해관계자가 참여하여 공감대를 형성하고 갈등을 최소화하는 협의·조정을 통하여 실천 프로그램을 실행하는 등 지역사회 중심의 해양보호구역 관리에 중점을 두고 있음
- 세계적으로 해양보호구역의 체계적 관리 모범사례로 평가받고 있는 호주의 대산호초해양공원의 관리에는 4가지 철학적 요소 즉, i) 생태계 차원의 관리, ii) 생태계는 보호하되 대산호초지역에 대한 지속가능한 이용과 여가를 제공하기 위한 보존과 합리적 이용의 조화 목표, iii) 관리계획의 수립과 시행에 대중과 지역사회의 참여, iv) 관리에 대한 성취도 측정과 모니터링으로 이러한 관리철학은 이제 막 시작하고자 하는 우리나라 해양보호구역이 나아가야 할 방향성 정립에 많은 도움이 될 것임
- 미국은 개별법에 의해 그 때 당시의 필요성에 따라 다양한 해양보호구역이 설정되어 다양한 목적의 제도 간 충돌 및 중첩지정 등의 문제가 발생하여 이에 대처하기 위해 지역사회에 기반을 둔 통합적 관리를 목적으로 하는 제도와 관리시스템을 구축하고자 함

## 제4장 해양관련 보호구역 관련제도 분석 및 문제점

### 1. 관련제도 비교분석

- 관련법령에서 정하고 있는 지정, 해제, 관리보전계획, 행위제한, 출입제한, 생산제한, 위생조사, 오염원조사, 수질환경조사, 서식실태조사, 기초조사, 주민의견수렴, 손실보상, 토지수용, 벌칙, 그리고 관리부 비치 및 보고 등의 관리항목에 대한 비교분석 결과는 다음과 같음
- 각 해양관련 보호구역은 보전 또는 관리계획을 수립하도록 유도하고 있으며, 그 관리수단으로 허용행위열거방식(positive system) 또는 제한행위열거방식(negative system)을 각각 채택하고 있음
- 비교적 최근에 지정된 습지보호지역과 생태계보전지역 지정으로 인한 행위제한에 대한 반대급부로 해당 지역주민에 대한 지원을 법제도적으로

확보하고 있음

- 어떠한 형태의 보호구역이든 경중의 차이는 있으나 행위제한으로 생활 불편 및 경제적 제약 등 지역주민은 불이익을 입게 되므로 이에 대한 적절한 대응으로 피해주민을 위한 제도적 장치는 당연히 마련되어야 함
- 패류생산지정해역은 특별히 행위제한을 두고 있지 않으나 철저한 위생조사와 그 결과에 따른 생산제한으로 관리되고 있는 것이 타 해양관련 보호구역과 상이함
- 습지보호지역과 생태계보전지역은 지역주민과 지방자치단체의 의견을 수렴하여 지정을 결정하고 있음
- 강력한 행위제한으로 관리되는 수산자원보호구역은 주민지원, 주민의견 수렴, 손실보상, 토지수용 등에 대한 제도적 장치가 전혀 구비되어 있지 않음. 이러한 제도적 미비가 정책불신과 지역주민간의 갈등을 초래하는 원인이 되고 있다고 할 수 있음

## 2. 문제점

- 우리나라의 해양관련 보호구역은 통합적인 관리시스템(Integrated Management System)없이 각각의 개별법에서 정하는 목적에 따라 지정되었기 때문에 중복지정, 비합리적 지정, 제도 간의 충돌 등 다양한 문제점들이 나타나고 있으며, 최근 들어 이러한 문제점들은 많은 사회적 비용과 집단민원을 발생시키고 있음
- 무엇보다도 당해 지역에 거주하는 지역주민들에게 많은 생활불편을 주고 재산권을 침해하는 등 경제적 불이익의 문제점이 부각되고 있음. 이로 인해 해양관련 보호구역에 대한 막연한 거부심리가 사회적으로 팽배해져 합리적이고 반드시 필요한 보호구역제도가 기능을 못하는 경우도 발생하고 있음
- 우리나라 해양관련 보호구역과 관련하여 문제점은 중복지정으로 인한 제도의 충돌과 관리의 비효율성, 지정기준의 불명확성, 관리주체의 전문성



부족, 과학적 조사 및 자료축적 미흡 그리고 지역주민의 참여 미흡 등으로 요약할 수 있음

## 제5장 제도정비방향

### 1. 기본방향

- 여러 개별법으로 흩어져 있는 해양관련 보호구역을 해양수산부 소관의 단일법으로 통합하여 정비하는 방향을 제안함
  - 중복지정으로 인한 문제점 해결, 해양관리의 주체인 해양수산부의 역량을 강화하고, 종합적이고 체계적인 통합관리를 위한 단일제도의 시행이 바람직함
- 단일법에 의해 도입되는 해양보호구역제도는 체계적이고 효율적 관리라는 측면에서 보다 큰 틀에서 운용되어야 하며 이를 뒷받침하는 기반으로 용도체계와 용도구역제도를 도입하여 적절하고 합리적인 관리수단을 적용해야 함
- 해양보호구역의 효율적 지정과 관리를 통한 정책효과를 거두기 위하여 대중과 지역사회의 참여를 유도하여 해양보호구역의 지정 및 관리과정에 이해관계자 및 지역주민 참여기회를 법제도적으로 보장하고, 지역주민 지원 대책 등을 마련하여 보호구역 지정에 따른 갈등요인을 최소화하도록 해야 함

### 2. 통합정비방향

- 해양보호구역의 범주를 협의와 광의로 구분하여 통합대상 관련법제를 검토함
  - 협의의 해양보호구역 범주
    - 해양생태계를 대상으로 보존(Preservation) 및 보전(Conservation)에

## 중점을 둔 이용해역

## - 광의의 해양보호구역 범주

- 해양생태계를 대상으로 보존(Preservation) 및 보전(Conservation)에

## 중점을 둔 이용해역

- 수산자원 이용을 전제로 하는 보전 및 보호(Protection)해역
- 해양환경관리, 복원 및 국제협력 등 특수한 목적을 위한 해역

## 협의의 해양보호구역 통합정비 대상

통합대상 해양보호구역명	관 련 법 제
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수산자원보호구역</li> <li>- 해중경관지구</li> <li>- 습지보호지역</li> <li>- 해양생태계보전지역</li> <li>- 해상·해안국립공원</li> <li>- 특정도서</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국토의계획및이용에관한법률</li> <li>- 해양수산발전기본법</li> <li>- 습지보전법</li> <li>- 자연환경보전법</li> <li>- 자연공원법</li> <li>- 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법</li> </ul>

## 광의의 해양보호구역 통합정비대상

통합대상 해양보호구역명	관련법제
자연 생태계 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수산자원보호구역</li> <li>- 해중경관지구</li> <li>- 습지보호지역</li> <li>- 생태계보전지역</li> <li>- 해상·해안국립공원</li> <li>- 특정도서</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국토의계획및이용에관한법률</li> <li>- 해양수산발전기본법</li> <li>- 습지보전법</li> <li>- 자연환경보전법</li> <li>- 자연공원법</li> <li>- 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법</li> </ul>
수산 자원 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수산자원보호구역</li> <li>- 보호수면</li> <li>- 육성수면</li> <li>- 수산자원관리수면</li> <li>- 패류생산지정해역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국토의계획및이용에관한법률</li> <li>- 수산업법</li> <li>- 수산업법</li> <li>- 기르는어업육성법</li> <li>- 수산물품질관리법</li> </ul>
특수 목적 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 환경보전해역</li> <li>- 특별관리해역</li> <li>- 어장관리해역</li> <li>- 어장관리특별해역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해양오염방지법</li> <li>- 어장관리법</li> </ul>

### 3. 법률체계 검토

- 단일법에 대한 합리적이고 적합한 법률체계 형태에 대하여 검토함
  - 전문가 설문조사결과, 단일법의 법률체계를 제정하는 두 가지 방법이 있음. 하나는 새로운 형태의 법률을 제정하는 것이고, 다른 하나는 기존의 법률을 활용하는 즉 연안관리법에 관련조항을 신설하자는 것임
- 해양수산부 소관의 단일법 제정
  - 여러 부처로 분산되어 있어 현행 개별법의 개정으로는 산발적으로 지정되어 있는 해양관련 보호구역을 전체적으로 통합·관리하기에는 어려움과 한계가 있으므로 별도의 새로운 법령을 제정하는 것이 바람직함
  - 새로운 법률의 형태로 두 가지 방안을 고려해 볼 수 있음. 이용보다는 보전 측면에 중요성을 두고 해양자연생태계를 지정·관리하는 해양보호구역과 이용 측면에 중점을 두고, 수산자원을 위한 해양보호구역을 구분하여 각각 별도의 법률을 제정하는 것임. 다른 하나는 그야말로 하나의 통합법률을 제정하는 방안임
  - 그러나 하나의 단일 통합법의 제정방안은 그 실현 가능성이 낮다고 할 수 있음. 해양보호구역이지만 보전과 이용이 서로 이질적인 내용이고, 해양수산부 내 담당 부서가 상이하여 효율적 지정과 관리를 통한 정책목적을 달성하기 용이하지 않기 때문임
  - 따라서 해양보호구역은 크게 두 개의 해양수산부 소관법률에 규율되고 이들 법률은 상호 유기적인 관계에서 특히, 중복지정되지 않도록 집행되어야 함
- 그러나 기존의 연안관리법 속에 관련조항을 신설하는 것이 바람직하다는 소수의 의견이 있음
  - 해양보호구역은 공간관리에 속하므로 오염통제법보다 공간관리를 규율하는 연안관리법이 적합함
  - 연안관리법은 연안을 통합관리하기 위한 이용법이고, 통합계획과 연안정비계획을 수립·시행하기 위한 절차법이며, 연안관리심의회를 위한 조직

법임. 그러나 연안관리법은 관련법들 상호 간의 비체계적 조율 때문에 법 집행의 효율이 떨어짐. 따라서 현행의 연안관리법에 연안을 실질적으로 관리할 수 있는 보호구역의 개념 등이 추가되어야 할 것임. 그렇지 않고 해양보호구역 설정을 위한 별도의 입법은 연안관리법을 무력화시킬 우려가 있음

## 제6장 결 론

- 본 연구를 바탕으로 합리적 제도정비 방향을 제시하면 다음과 같음
  - 여러 개별법에 의한 다양한 해양관련 보호구역을 통합·정비하고, 본격적인 해양보호구역제도를 도입하여 체계적이고 효율적인 해양관리를 추진할 수 있도록 해양수산부 소관의 단일법을 마련함
  - 해양보호구역의 효율적 관리를 위하여 용도구역제를 도입하고, 대중과 지역사회의 참여와 기회를 법제도적으로 보장하고, 지역주민 지원대책을 마련하여 보호구역 지정에 따른 갈등요인을 최소화함
  - 현재 수행 중인 해양환경관련 모니터링에 관련된 조사는 특정목적을 가지고 수행되는 개별조사이므로 새로운 조사설계 및 연구인력 확보 등 기반정비가 동반되어야 함
  - 향후 복원할 가치가 있는 해역, 여러 국가들의 공동협력이 요구되는 대양 구역으로 확대되어 가는 국제적 추세를 감안하여 해양보호구역의 정의와 범주를 광범위하게 규정하고 유연하게 대처할 수 있도록 함
  - 해양보호구역과 관련하여 해양수산부 소관의 2개의 단일법을 제정하여 하나는 보전 중심의 자연생태보호구역을 규율하고, 다른 하나는 이용에 보다 중점을 두어 지정조건 및 행위규제 등에 관하여 법제도적으로 상세하게 규율하도록 함
  - 단일법의 법률로는 해양의 자연생태보호구역은 현재 입법 예고되어 있는 ‘해양생태계보전및관리에관한법률안’ 을 통해 규율할 수 있으며, 이용에 무게중심을 둔 수산자원의 보전·보호를 위한 보호구역은 향후 제정될 것으로 예상되는 ‘수산자원관리법(가칭)’ 에서 규정하는 방안이 바람직할 것으로 사료됨

- 그러나 해양보호구역을 현행의 연안관리법에서 규율하여 연안을 실질적으로 관리할 수 있도록 해야 한다는 의견을 간과해서는 안됨
- 현행 연안관리법은 계획 수립적 권고로서 목적을 이루려는 당초 법 제정 취지를 달성하는 데에 한계가 있음. 따라서, 향후 연안관리법을 어떻게 수정·보완하여 법의 목적을 달성할 수 있게 할 것인가에 대해 해양수산부는 더욱 많은 관심을 가져야 할 것임

# 제 1 장 서 론

## 1. 연구의 필요성 및 목적

효과적인 자연생태계 보전과 자원의 지속가능한 이용방안 중의 하나가 보호구역으로 지정하여 관리하는 것이라고 한다. 국제적인 추세에 따르면 보호구역(Marine Protected Area : MPAs)을 설정하여 해양을 체계적이고 계획적으로 보전·이용·관리하는 해양보호구역제도는 해양관리의 중요한 수단으로 평가받고 있어, 해양보호구역제도를 도입하는 국가와 해양보호구역의 수는 증가하는 것으로 나타나고 있다.

해양보호구역이란 해양의 일부 혹은 전체를 보호하기 위하여 법률 혹은 그 외 효과적인 수단에 의하여 보호하는 구역으로 정의되고 있다. 이러한 개념정의의 가진 해양보호구역을 목적유형별로 유형을 살펴보면 해양보전, 어족자원의 보호, 가치 있는 유산의 보호, 관광·휴양·교육 활동의 기회제공 등으로 구분해 볼 수 있다. 그러나 전 세계의 해양보호구역은 지정목적이나 보호규제 정도 등에 따라 매우 다양한 형태로 지정되어 있다.

현재 전 세계 해양면적의 약 0.5% 정도가 해양보호구역으로 지정되어 있으며, 우리나라 해양보호구역의 지정면적은 우리나라 전체 해양면적의 약 2.1%에 해당하는 것으로 집계되었다.

우리나라는 해양환경 및 생태계 중심의 해양관련 보호구역과 관련된 해양수산부 소관의 독자적인 법제도 체계가 없고, 여러 개별법에 의거하여 다양한 형태의 해양보호구역이 타 부처에 의해 지정·관리되고 있다.

이러한 여러 개별법에 의해 산발적으로 해양보호구역이 지정되다 보니 한 해역에 대한 중복지정으로 관리주체가 불분명하고 관리가 체계적으로 이루어지지 않고 있다. 또한 중복지정으로 인한 이중규제 그리고 행위규제 및 토지이용의 과도한 제한 등으로 지역주민의 이해를 구하지 못하고 정부정책에 대한

불신과 민원이 빈번하게 발생하고 있다.

뿐만 아니라 관련부처가 해양수산부 이외 부처의 경우 지정 및 관리방법과 수단이 육지 중심으로 구성되어 있을 뿐만 아니라, 우선순위에서 밀려 해양관련 보호구역에 대한 효율적 관리가 이루어지지 못하고 있는 측면이 있다.

또한 법제도적 측면에서는 실질적인 관리수단의 부재로 인해 법·제도 간의 상충이 일어나고, 보호구역별 관리가 원만히 추진되지 못하며, 새로운 해양관련 보호구역의 지정에 많은 어려움을 주고 있다. 그리고 해양관련 보호구역에 대한 과학조사 및 자료축적의 미비로 과학적인 관리가 되지 못하고, 동일 해역에 대한 중복조사로 인해 인력 및 행정낭비가 우려되기도 한다.

이러한 해양관련 보호구역이 안고 있는 문제가 더 이상 고착화되기 전에, 그리고 우리나라 해양관리의 중요한 정책수단으로 해양보호구역제도를 적극 도입하고자 하는 현시점에서 해양관련 보호구역을 통합관리하는 체계로서 흩어져 있는 여러 개별법을 통합·정비할 필요가 있다.

그러므로 해양수산부 소관의 해양환경 및 해양생태계 중심의 해양보전, 보호관련의 법제도를 통합·정비하여 해양수산부를 주된 관리주체로 하는 해양보호구역제도를 도입하여 해양을 효율적으로 관리할 수 있도록 하는 제도적 기반이 우선 마련되어야 한다.<sup>1)</sup>

이 연구의 목적은 개별법으로 분산되어 있는 해양보호구역의 관련 법제도를 검토하여 체계적이고 효율적인 해양관리를 위한 해양수산부 소관의 독자적인 해양보호구역의 제도정비의 방향을 제시하는 데에 있다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

### 1) 연구범위

이 연구의 공간·지리적 범위는 우리나라에서 지정·관리되고 있는 보호구역을 크게 육상관련 보호구역과 해양관련 보호구역으로 나눌 수 있는데, 여기

---

1) 해양수산부는 올 2004년 8월에 해양보호구역제 등을 내용으로 하는 '해양생태계보전및 관리에관한법률(안)'을 입법 예고하였음.

서는 연안해역에 지정·관리되고 있는 해양관련 보호구역을 그 대상으로 한다. 그리고 이들 해양관련 보호구역에 중 해양생태계 또는 수산자원의 보전·보호와 직접적인 관련이 없는 천연보호구역 등은 현황 정도만 간략하게 파악한다.

한편, 해양환경 관리의 특수한 목적을 지닌 보호구역으로 환경보전해역, 특별관리해역 등은 포함시키기로 한다.

그리고 연구의 내용적 범위는 현재 해양관련 보호구역의 관리제도를 검토·분석하기 위하여 약 13개의 관련법령을 대상으로 한다. 이들 관련법령의 소관 부처가 해양수산부, 건설교통부, 환경부, 문화관광부 등이며 특히 해양생태계와 관련해서는 환경부 소관의 법령이 많다.

이 연구의 주요 내용은 해양관련 보호구역의 관련법령과 지정현황, 국제기구 및 외국의 해양보호구역에 관한 동향과 사례연구, 시사점, 관리제도에 대한 상세한 분석검토, 문제점 파악, 그리고 제도정비 방향 등으로 이루어져 있다.

## 2) 연구방법

이 연구의 원활한 수행과 연구의 목적을 달성하기 위하여 문헌연구, 자료조사, 설문조사 및 현지방문조사 등의 방법을 활용하였다.

우선 문헌조사에서 해양보호구역의 정의 및 효과를 살펴보고, 해양의 효율적 관리방법인 보호구역제도를 분석하고자 하였다. 그리고 문헌조사에 의한 외국사례 연구를 통하여 우리나라 해양관련 보호구역의 문제점을 객관적으로 조망하고, 본격적인 해양보호구역제도의 도입에 필요한 제도적 체계 등과 관련된 시사점을 도출하고자 한다.

자료조사에서는 해양관련 보호구역의 관계법령에서 규율하고 있는 관리제도를 면밀히 검토·비교·분석하고 법제도상의 차이점 그리고 해양관련 보호구역의 위치·면적, 소관부처, 지정일시 등의 현황을 파악한다.

그리고 이 연구가 보다 충실한 내용과 객관성을 확보하고, 동시에 현 실태를 반영하기 위하여 시·군의 담당 공무원과 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하여 의견을 수렴한다. 이 설문조사를 통하여 해양관리에 대한 인식, 해양



관련 보호구역의 효과 등을 파악할 수 있으며, 특히 설문조사 결과는 제도의 통합·정비방향에 중요한 참고자료로 활용될 것이다.

동시에 해양관련 보호구역과 관련된 과학적 조사 및 모니터링에 대해서는 국립수산물과학원의 자문과 협조로 ‘국가해양환경측정망’, ‘연안어장환경평가’를 검토하고, 해양관련 보호구역의 과학적 조사 등에 대한 개선책을 알아본다.

### 3. 선행연구 검토

최근 「해양생태계의보전및관리에관한법률」이 입법 예고되었으나 현재까지 해양관련 보호구역에 대한 법률적·제도적 기반은 마련되어 있지 못한 상태이다. 국내에서는 외국의 해양보호구역 제도를 소개하는 내용이 대부분이고 아직까지 본격적인 연구가 이루어지지 않고 있다. 다만, 2003년 전재경의 「해양관련 보호구역을 위한 연안관리법의 정비」에서 해양관련 보호구역과 관련된 공원구역, 천연기념물보호구역, 수산자원보호구역, 습지보호지역 등이 연안관리의 범주에서 통합적으로 다루어져야 한다는 내용을 제시한 바가 있다.

그리고 2003년 강대석·남정호의 「서해연안 접경지역 남북한 협력관리 방안 연구」는 동북아시아 지역의 해양생태계 중에서 보전상태가 아주 좋아 해양생물자원의 산란·서식지로서 훌륭한 조건을 갖추고 있는 서해연안 접경지역을 남한과 북한이 국제기구의 협력과 지원을 받아 관리하는 해양보호구역으로 지정하고, 협력관리를 위한 방안을 제시하였다. 이 연구는 해양보호구역에 대한 연구라기보다는 남북한 협력관리 방안으로 해양보호구역을 지정하자고 하는 내용이다.

한편 국외에서는 해양보호구역에 대한 활발한 연구활동이 이루어지고 있는데, 세계자연보전연맹(International Union for Conservation of Nature : IUCN)에서 1992년에 발간한 「Guidelines for Establishing Marine Protected Areas」, 2000년에 발간한 「Marine and Coastal Protected Areas」가 대표적이며 여기에서는 해양관련 보호구역의 역할, 지정기준 및 지정, 관리 등의 내용이 광범위하게 소개되어 있다. 특히, 해양관련 보호구역의 지정기준은

사회적·경제적·생태적·지역적 가치 및 이용적·실용적 측면에서의 가치 등이고 종합적인 평가와 지정절차를 통해 선정하고 있음은 국내의 여건과 비교해 볼 때 시사하는 바가 크다.

그 밖에도 2003년 Richard Kenchington 등이 발표한 「The Benefits of Marine Protected Areas」와 Yasutoshi SHIRAI 등이 2002년에 발표한 「Evaluation of the advantages of marine protected areas over the reduction of the fishing mortality coefficient」에서는 해양관련 보호구역 지정에 따른 해양 생태계와 수산자원 보호 등 다양한 효과와 이익에 대해 제시하였다.

이들 선행연구 중 국내선행 연구는 주로 해양보호구역 도입의 필요성 또는 당위성에 대한 것으로 외국의 모델을 제시하는 연구에 집중되어 있다. 반면, 외국의 선행연구는 해양보호구역의 효과와 관련된 연구가 많다.

따라서 해양관련 보호구역의 통합관리를 위한 제도체계의 정비에 관한 본 연구와 선행연구는 이러한 점에서 차이가 난다. 본 연구는 해양관련 보호구역의 제도정비 방향에 대해 처음 시도되는 연구이며 동시에 우리나라 해양관련 보호구역의 제도를 체계적으로 정리한 점에서 의의가 깊다고 할 수 있다.

## 제 2 장 해양관련 보호구역의 관련법령 및 지정현황

### 1. 개념정의와 효과

#### 1) 개념정의와 종류

외국사례 연구와 경험에 따르면 효과적인 자연생태계 보전과 자원의 지속가능한 이용방안은 보호구역으로 지정하여 관리하는 것이다.<sup>2)</sup> 세계 대부분의 국가가 육역과 해양의 자연자원 및 생태계에 대하여 체계적이며 계획적인 보전·이용·관리를 위하여 보호구역제도를 도입·시행하고 있으며, 보호구역의 수는 증가하는 추세를 보이고 있다.

현재 세계적으로 보호구역의 의미를 갖는 법적·시스템적 명칭은 1,400여개에 달하는 것으로 알려져 있어 매우 다양한 보호구역이 지정되어 있다. 세계자연보전연맹(International Union for Conservation of Nature : IUCN)은 이러한 각국의 다양한 명칭의 보호구역을 검토하여 해양에 관련된 보호구역으로서 최근 해양보호구역(Marine Protected Area : MPAs)에 대한 매우 포괄적인 개념정의를 내린 바 있다. 즉, 1998년 개최된 세계자연보전연맹(IUCN)의 제4차 세계공원대회에서 해양보호구역 개념이 정의되었다.

IUCN에서는 해양보호구역을 ‘해수와 이와 관련된 동·식물, 역사·문화적 특성을 포함하는 조간대 혹은 조하대 영역으로서, 관련된 환경의 일부 혹은 전체를 보호하기 위하여 법률 혹은 그 외 효과적인 수단에 의하여 보호받고 있는 구역’으로 정의<sup>3)</sup>하고 있다. 이 정의에 의하면 해양보호구역<sup>4)</sup>은 해양이라는 공간적 범위 그리고 법률적 효력을 가진 수단에 의해 지정·관리되는 제도로

2) 한국해양수산개발원, 「서해연안 접경지역 남북한 협력관리 방안연구」, 2003, p.88.

3) IUCN의 정의는 포괄적인 개념으로 각국이 반드시 이 정의에 따라야 하기보다는 이러한 기본 정의를 고려하여 각국의 여건에 적합한 정의를 규정하여 적용하고 있음.

4) 이러한 IUCN의 정의에 따르면 이 글에서 논의되고 있는 ‘해양관련 보호구역’은 바로 ‘해양보호구역’이므로 이하 이 둘의 용어를 혼용하여 쓰고자 함.

간주할 수 있다.

이러한 IUCN의 정의는 매우 포괄적이지만 해양보호구역에 대한 유일한 개념정의로서 국제적으로 가장 널리 알려져 있다.

현재 전 세계적으로 해양보호구역은 각국의 개별법에 의한 다양한 지정목적에 따라 다양한 형태와 명칭으로 설정되어 있는데, 그 종류를 대별해 보면 해양보전, 어족자원의 보호, 가치 있는 유산의 보호, 관광·휴양·교육·연구활동 등의 기회 제공으로 구분해 볼 수 있다. 그리고 이들 해양보호구역에는 지정목적에 적합한 보호를 위한 규제수단으로 보호구역별로 상이한 허용가능행위가 설정되어 있다. 출입 및 모든 행위를 금지하는 가장 엄격한 보호부터 허용가능행위까지 각 규제수준에 맞게 해양보호구역을 관리하고 있다.

이러한 보호 정도 즉 규제수단에 따라 IUCN은 보호구역을 6개의 유형(절대보존구역, 국립공원구역, 천연기념물보호구역, 서식지 및 종 관리구역, 경관보호구역, 자원보호구역)으로 분류하고 있다(〈표 2-1〉참조). 이 유형 분류의 기준은 규제의 정도와 지정대상 보호구역의 특징을 고려하고 있다. 이 유형 분류에 따르면 출입 및 개발의 모든 행위가 금지되고 학술연구와 야생동식물을 보호관리만 가능한 절대보존구역에서 자원의 이용을 위한 보호구역까지 모든 공간의 이용과 관리를 포함하는 다양한 해양보호구역을 포괄하는 광범위한 분류라고 할 수 있다.

〈표 2-1〉

IUCN의 보호구역의 유형별 보호내용

유 형	보 호 내 용
절대보존구역(I 구역)	엄격한 보호
국립공원구역(II 구역)	생태계 보전과 레크리에이션
천연보호구역(III 구역)	특정지역 자연적 보존
서식지 및 종 관리구역(IV 구역)	적극적인 관리를 통한 보존
경관보호구역(V 구역)	육상과 해양의 경관보전과 레크리에이션
자원보호관리구역(VI 구역)	자원의 지속 가능한 이용

그리고 IUCN이 1998년 제17차 총회에서 채택한 해양보호구역에 대한 실천 프로그램의 목적을 살펴보면 다음과 같다.

- 해양 및 강 하구 생태계의 장기적 건강성 및 유전적 다양성 보전
- 멸종위기에 처해있거나 희귀한 종 그리고 개체군의 보호 및 중요한 서식지 보존
- 경제적 가치를 지닌 종 서식에 중요한 구역에 대한 보호관리
- 유해한 영향을 미치는 활동의 금지
- 해양보호구역에 관련된 사람들의 이익증진(현 세대뿐 아니라 다음 세대까지 포함)
- 보전, 교육, 관광을 위한 해설 강화
- 다양한 인간활동을 환경에 조화되도록 관리
- 연구 및 교육훈련 기회 제공

이러한 IUCN의 정의, 유형분류 그리고 실천프로그램의 목적 등을 통해 해양보호구역제도는 해양공간을 유형·구획하여, 유형별로 관리방법과 수단을 통해 인간 활동과 환경을 조화롭게 하는 효율성 제고의 해양관리방법에서 그 의의를 찾아볼 수 있을 것이다.

IUCN의 유형분류에 의한 해양보호구역 관리방법은 특히 육역 즉 토지의 이용 및 관리 부문에서 발달한 용도지역제도와 도시계획기법<sup>5)</sup>과 유사한 개념으로 이해할 수 있다. 아직 우리나라의 해양보호구역제도가 완전히 정착하지 못한 단계이지만, 향후 나아가야 할 방향으로 IUCN의 유형분류에 의한 관리 및 국토의 효율적 관리에 도입된 용도지역제도와 도시계획기법을 참고로 할 필요가 있다.

---

5) 최근 건설교통부는 전 국토에 용도지역제와 도시계획기법을 도입하는 '국토의계획및이용에관한법률'을 2003년에 제정하여 시행하고 있음. 이 법률의 제정배경은 그동안 국토의 이용개발에 중점을 둔 결과 난개발이 사회적으로 문제가 되면서 국토를 관리함에 있어 환경과 개발의 이념을 통합하고 개발계획 및 사업에 대한 관리를 강화하는 '선계획-후개발'의 국토이용체계 원칙을 확립하고, 이를 반영하기 위한 법제도적 기반이 필요하여 제정하였음.

## 2) 효과

해양보호구역의 효과 중에서 가장 뚜렷한 것이 수산자원의 증대효과로 나타나고 있으며, 해양보호구역 지정 이후 자원량 또는 어획량이 4~5배로 증가한 사례도 있다. 그러나 이러한 해양보호구역의 긍정적인 효과가 여러 국가에서 사례로만 보고되고 있고, 전 세계적으로 보호구역의 효과에 대한 체계적인 집계와 평가가 이루어지지 않고 있어 정확한 실태는 파악할 수 없다. 단, 최근 IUCN의 관심사항 중의 하나가 보호구역의 효과에 대한 평가인데, IUCN은 객관적이고 합리적인 평가를 위한 보호구역의 표준화 작업에 착수하였다.<sup>6)</sup>

여기서 해양보호구역의 효과는 주로 외국사례에서 발췌한 것으로 자원량 또는 어획량의 증대효과와 사회적인 영향으로 나누어서 살펴보고자 한다.

### (1) 자원량 또는 어획량 증대효과

해양보호구역에서의 조업행위의 전 면적 또는 부분적 금지는 산란율을 높여 추후 어획량 증대를 가져온다. 사례연구에 따르면 1년간의 금어나 계절적인 금어도 어획량을 크게 증가시키는 것으로 밝혀졌는데, Yamasaki & Kuwahara (1990)은 1983년도 일본에서 대게를 보호하기 위하여 13.7km<sup>2</sup>의 수산보호구역을 설정한 효과를 분석하였다. 수산자원보호구역으로 설정한 4년 이후 대게의 양이 10~42%까지 증가한 것으로 나타났다. 또한 McClanahan & Mani (2000)은 케냐의 Mombasa 해양국립공원의 보호구역이 실시된 이후 단위 노력당 어획량(CPUE)이 3배 이상 증가하였음을 밝혀냈다.

Robert et al (2001a)에 따르면 세인트루시아에서의 해양보호구역 효과에 관해서 조사하였는데, 5년 동안 대형선망의 단위노력당어획량(CPUE)가 46%, 그리고 소형선망의 CPUE는 90% 증가한 것으로 나타났다. 어획노력 즉 어업인이나 어선 수가 변하지 않고 보호구역 지정으로 인하여 비록 조업구역이 2/3로 줄어들지라도 대단한 어획량의 증가를 가져오게 된다. 이와 비슷한 결과는

6) Adrin Phillips, Chair World Commission on Protected Areas(IUCN) and Cardiff University, UK.

이집트 남부 Aqaba 만의 보호구역에서도 보고되었다. 자망어업의 CPUE는 5년의 보호기간 동안 약 66%가 증가하였다.

한편, 필리핀의 경우도 해양보호구역에서 CPUE의 비율이 높게 나타나고 있다. 필리핀 Apo 섬 지역의 0.74km<sup>2</sup>를 20년 동안 보호구역을 설정한 결과, 어획량이 10배 이상 증가하였다는 사례보고가 있다. 보호구역이 설정되기 이전인 1980년도에는 1인당 1시간 동안 불과 0.13~0.17kg만을 생산하였으나, 1997~2001년 동안에는 1인당 1시간당 1~2kg의 어획량을 기록하였다. 그 결과, Apo 섬의 총 생산량은 필리핀에서도 가장 높은 어획고를 기록하고 있는데, 연간 km<sup>2</sup>당 15~30톤을 생산하고 있다.

이 밖에도 Murawski et al(2000)은 1994년도 Maine 만 지역에 설치된 해양보호구역에 대한 경제적 효과를 분석하였다. 분석결과, 저서어에 대한 사망율이 감소되었으며 양도 풍부해지고 크기도 증가한 것으로 밝혀졌다. 지역의 어업인에 따르면 해양보호구역 설치 전에는 70마일 이상을 나가 270kg의 대구 조업량을 기록하였으나, 최근에는 해양보호구역의 경계 30마일 지점에서 약 500kg의 조업량을 기록한다는 것이다(NEFSC 2001).

팔라우의 경우, Ngerukewid 섬 중 약 2%에 해당하는 Rock 섬 지역에서만 레저행위, 산호초 어류양식, 어로 활동 및 낚시 등의 행위를 허용하고 섬의 다른 지역을 보호구역으로 관리하여 Rock 섬 이외의 지역에서 생물다양성이 높아지고 어업자원이 증대하였다.<sup>7)</sup>

## (2) 사회적인 영향

그리 많지 않은 해양보호구역에 대한 효과사례는 주로 어획량의 변화나 CUPE의 변화에 치중되어 있으며, 사회적으로 지역어업인에게 미치는 영향을 분석한 연구는 매우 드물다. 그러나 얼마 되지 않는 연구자료이지만 매우 중요한 시사점을 내포하고 있다.

지역주민에게 사회적인 영향을 미치는 연구의 한 가지 문제점은 시간에 따라 빠르게 변화한다는 것이다. 따라서 최선의 방법은 오랜 기간 동안 사회경제

7) 해양수산부, 「갯벌 생태계조사 및 지속가능한 이용방안 연구」, 2002. pp.627~631.

적인 효과를 모니터링하여 파악해야 한다. Leeworthy(2001)은 플로리다 중요 해상국립보호구역의 Sambos 생태보전지역을 4년간 모니터링 하였다. 그는 보호구역 설정으로 인하여 가장 손해를 많이 본 어업인들이 추후에 가장 많은 이익을 볼 것이라고 전제한 후 비용-편익분석을 하였는데, 결과는 모두가 이익을 본 것으로 나타났다. 조업 금지로 인해 손해를 본 사람들은 67%의 이익을 얻었으나, 그렇지 않은 계층은 22%의 이득을 얻은 것으로 분석되었다.

필리핀의 Apo 섬은 보호구역지정 이후 산호초에 서식하는 어류 개체수가 증가하고 관광수입이 늘어난 것으로 조사되었다. 뉴질랜드의 Leigh 해양보호구역의 경우는 어떠한 생물도 채취할 수 없는 절대보존으로 이용자와 정책 간의 갈등이 있었지만 매우 성공적이라는 평가를 받고 있다. 낚시가 없다면 할 것이 없다는 예측에도 불구하고 엄격한 행위제한을 지지하는 방문객이 증가하여 관광수입이 늘어나 지역사회에 기여한 사례라고 볼 수 있다.

해양보호구역의 또 다른 사회적인 이익은 환경에 대한 관심 증대와 지역사회에 대한 교육기회의 확대이다. 또한 지역어업인들의 관심을 유발할 수 있다는 사실도 포함된다. 보호구역이 설정된 지역의 어업인들에 대한 초기 컨설팅은 매우 강한 교육과정을 포함하게 된다. 세인트루이스는 학교교육에 어업인들을 포함시키는 프로그램을 만들었으며, 필리핀의 Apo 섬은 해양보호구역으로 얻은 이익을 지역학생들의 장학금으로 지급하고 있다(Bernando 2001).

또한 해양보호구역의 설정은 많은 사람들의 관심과 호기심을 증대시킬 수 있다. Rowe & Feltham(2000)은 해양보호구역의 지정효과를 분석하기 위한 관심사가 증대되고 그 지역을 방문하는 연구원, 학계, 공무원이 증가하고 있다는 것이다.<sup>8)</sup>

그러나 유어객도 증가하지만 때에 따라서는 유어객과 지역주민들이 서로 충돌하는 경우도 보고되고 있다(Suman et al(1999). Nance et al(1994)는 텍사스지역에서의 새우조업에 대한 일시적·계절적인 조업 금지에 대한 사회적인 영향을 분석하였다. 조업금지가 시작된 후 6년 뒤에 그 지역어업인들을 인터뷰 한 결과 40%가 조업금지의 목적을 이해 할 수 없다고 응답하여 보호구역의

8) 최근 우리나라 바다목장화 해역에서도 이러한 현상이 나타나고 있음.



효과에 대한 부정적 견해를 나타냈다.

한편, 해양보호구역의 설정은 지역주민들에게 별도의 수익을 창출할 수도 있다. 예를 들어, 지역주민들은 그 지역어업에 대한 해박한 지식을 가지고 있으므로 보호구역 관리단체에 스태프(staff)으로 참여할 수도 있다(Galal et al(2002)). 또한 해양보호구역의 설정은 관광객을 이끌 수 있는 충분한 매력적인 요소가 되므로 그 지역주민들에게는 추가적인 관광수입을 올리게 해줄 수도 있게 된다(Rudd(2001)).

## 2. 관련법령 개요

현재 우리나라의 바다와 해양에는 각각의 지정목적과 관리주체에 따라 총 12개의 법률과 4개의 관련부처에 의해 해양관련 보호구역 즉 해양보호구역이 지정·관리되고 있으며, 이를 정리하면 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2>

국내 해양관련 보호구역별 관련법률 현황

명 칭		관련법률	관련부처	최초 지정연도
수산 자원 보호	수산자원보호구역	국토의계획및이용에관한법률	건설교통부 해양수산부	1975
	보호수면	수산업법	해양수산부	1972
	육성수면			1992
	수산자원관리수면	기르는어업육성법	해양수산부	미지정
	패류생산지정해역	수산물품질관리법	해양수산부	1973
	특정어업금지구역	수산자원보호령	해양수산부	1963
자연 생태계 보존 · 보전	해중경관지구	해양수산물발전기본법	해양수산부	미지정
	습지보호지역	습지보전법	환경부 해양수산부	2000
	생태계보전지역	자연환경보전법	환경부 해양수산부	2002

## 국내 해양관련 보호구역별 관련법률 현황(계속)

명 칭		관련법률	관련부처	최초 지정연도
자연 생태계 보존 · 보전	해양·해안국립공원	자연공원법	환경부	1968
	특정도서	독도등도서지역의생태계 보전에관한특별법	환경부	2000
	조수보호구	조수보호및수렵에관한법률	환경부	1984
	천연보호구역	문화재보호법	문화관광부	1972
	생물권보전지역	유네스코의 MAB	문화관광부	2002
기타 환경 관리	환경보전해역	해양오염방지법	해양수산부	1999
	특별관리해역			
	어장관리해역	어장관리법	해양수산부	미지정
	어장관리특별대책			

수산자원보호의 해양보호구역은 수산자원보호구역, 보호수면, 육성수면, 수산자원관리수면, 패류생산지정해역, 특정어업금지구역 등이 있으며, ‘국토의계획및이용에관한법률’, ‘수산업법’, ‘기르는어업육성법’, ‘수산물품질관리법’ 및 ‘수산자원보호법’ 등 5개의 개별법이 관련되어 있다.

해양수산부는 수산자원보호구역을 ‘수산자원보전지구관리요령’에 의거하여 수산자원보호구역 내 수산자원의 보호·육성과 환경보전의 업무를 맡고 있다. 그리고 수산업법에서 정하는 보호수면과 육성수면에 대해서는 각각 ‘보호수면의지정및관리에관한규칙’과 ‘육성수면의지정및관리에관한규칙’에 보다 상세한 지정 및 관리에 관한 사항을 규정하고 있다.

수산자원보호의 해양관련 보호구역은 주로 해양수산부가 주된 소관부처이며, 그 중 수산자원보호구역만은 관련법령의 주무부처인 건설교통부가 함께 관련되어 있다. <표 2-2>에서 최초 지정연도를 살펴보면 특정어업금지구역이 수산자원보호령에 의거하여 1963년부터 지정되기 시작하는 등 타 해양관련 보호구역과 비교하여 수산분야에서 상대적으로 해양보호구역제도가 먼저 시작되었다고 볼 수 있다.

한편, 자연생태계 보존·보전과 관련된 보호구역에는 해중경관지구, 습지보호지역, 생태계보전지역, 해상·해안국립공원, 특정도서, 조수보호구, 천연보호구역 등이 있으며, 관련되는 법령으로는 ‘해양수산물발전기본법’, ‘습지보전법’, ‘자연환경보전법’, ‘자연공원법’, ‘독도등도서지역의생태계보전에관한특별법’, ‘조수보호및수렵에관한법률’, ‘문화재보호법’ 등 무려 7개의 개별법이 있다. 관련 부처로는 해양수산부, 환경부, 문화관광부 등이 있고, 보호구역이 대체로 1980년대 이후 지정되었으며, 특히 해양수산부가 주된 관련부처인 경우는 2000년대 들어와서부터이다. 그리고 유네스코가 지정한 제주도생물권보전지역의 일부에 해양생태계 보전과 관련된 보호구역이 포함되어 있다.

〈표 2-2〉에 제시되어 있는 기타 환경관리의 경우는 해양수산부가 관련부처이고 해양환경관리가 주된 목적으로 해역 또는 육역을 대상으로 일정 공간을 지정하고 있어 IUCN의 정의에 의한 해양보호구역의 범주로 포함시키기에는 적절하지 못한 측면이 있다. 어느 보호구역이든 지정목적에 따라 지정되면 그에 적절한 환경을 포함한 총체적인 관리가 필요하므로 환경보전 또는 환경관리 그 자체를 지정목적으로 하는 보호구역의 지정은 논리적이지 못한 측면이 있다.<sup>9)</sup>

예를 들면, ‘해양오염방지법’에서 지정하는 환경보전해역은 수산자원보호구역을 중심으로 지정되어 있다. 그리고 어장관리법은 연안어장 중에서 어장관리를 위한 적절한 조치가 필요한 어장을 어장관리해역으로 지정하고, 이 어장관리해역에 대한 어장환경 조사결과 환경오염이 심화되어 어장휴식, 신규어업면허의 금지, 어장정화사업 우선 실시 등 어장환경의 보전, 개선을 위한 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 어장을 어장관리특별해역으로 지정할 수 있다.

이렇게 본다면 환경보전해역, 어장관리해역 그리고 특별어장관리해역 등은 어장을 포함한 해양에 대하여 사전예방이든 사후개선이든 환경관리를 효율적으로 실시하기 위한 수단의 한 방법으로 지정하는 해역이라고 볼 수 있다.

앞에서 살펴본 우리나라 해양관련 보호구역의 관계법령 개요를 통하여 그

9) 그러나 최근 오염우심해역에 대한 환경 개선 및 환경복원 등의 특수목적을 가진 해역을 해양보호구역으로 지정하여 관리하고자 하는 경향이 있으므로 타 해양보호구역으로 설정되어 있지 않다면 본 연구에서는 광의의 개념에 포함하고자 함.

특징을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 수산생물 또는 수산자원 보호를 위한 해양보호구역제도가 타 해양보호구역제도에 비해 훨씬 앞서 시작되었다. 이는 해면에 대한 수산업적 이용 측면에서 이해관계자의 조정을 통한 조업질서의 유지와 재생산 가능한 수산자원 보호의 중요성에 기인한다고 볼 수 있다.

둘째, 해양수산부 출범 이후 ‘습지보전법’의 제정, ‘자연환경보전법’과 ‘해양수산발전기본법’ 등의 개정 등을 통하여 다양한 형태의 해양보호구역이 지정되었는데, 이로써 해양자연자원 및 해양생태계보전의 측면에 관리초점을 맞춘 해양보호구역제도가 실시되기 시작하였다. 해양수산부의 출범을 계기로 개별법에 의해 다양한 형태의 해양보호구역제도가 도입·정착할 수 있는 제도적 기반이 마련되었다고 볼 수 있다.

셋째, 그러나 해양보호구역과 관련된 개별법령 및 관련부처의 다원화로 인해 해양에 대한 총체적 관리를 담당하고 있는 해양수산부는 해양보호구역에 대한 종합적 관리주체가 되지 못하고, 그 역할이 소극적일 수밖에 없는 구조로 제도적 한계를 갖는다.

### 3. 지정현황

우리나라의 해양보호구역은 수산자원의 보호 측면, 자연생태계 보존·보전 측면, 환경관리 측면 등 크게 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 수산자원의 보호를 위한 해양보호구역의 대부분은 60~70년대 지정·관리되어 오고 있어 비교적 오랜 역사를 가지고 있다.

반면, 자연생태계 보존·보전측면 및 환경관리 측면과 관련된 보호구역은 2000년에 접어들면서 새로운 관리대상의 필요성과 사회적 관심을 계기로 갯벌습지보호지역, 해양생태계보전지역 등이 지정되고 있는 실정이다. <표 2-3>은 우리나라의 해양관련 보호구역 지정현황을 개괄적으로 정리하여 제시한 것이다.

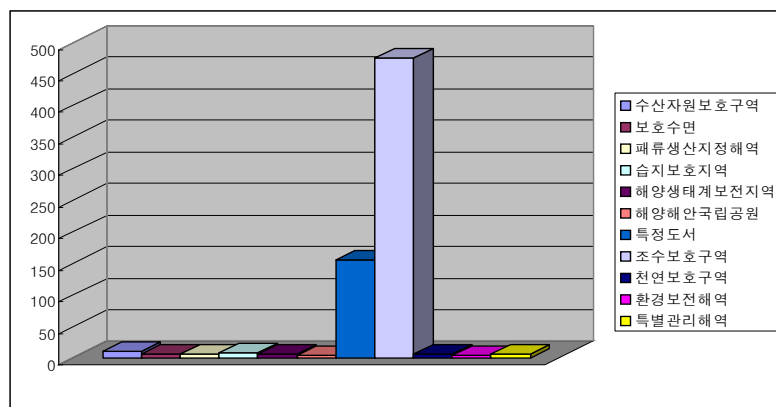
〈표 2-3〉

해양관련 보호구역별 지정현황

유 형	보 호 구 역 명	개 소	면 적(km <sup>2</sup> )
수산자원 보호	수산자원보호구역	10	3,864.97
	보호수면	5	23,666
	패류생산지정해역	6	290.950
자연생태계 보존·보전	습지보호지역	5	140.728
	해양생태계보전지역	4	70.374
	해상·해양국립공원	4	3,348.430
	특정도서	155	10,223.098
	조수보호구	476	802.21
	천연보호구역	6	35,256
	생물권보전지역(MAB)	1	23.037
환경관리	환경보전해역	4	1,882.130
	특별관리해역	5	2,890.510

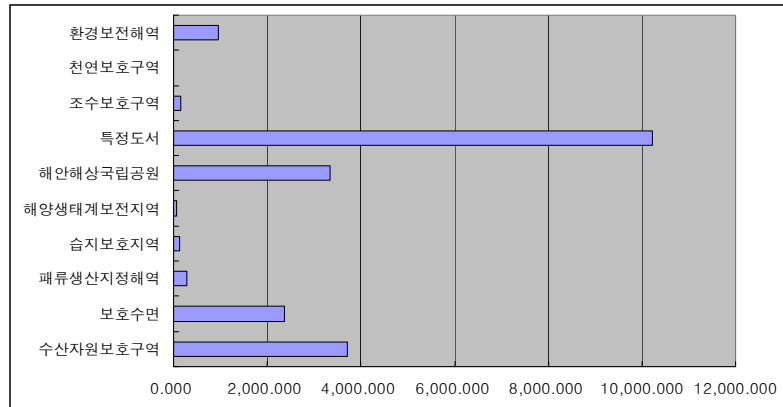
〈그림 2-1〉

국내 해양관련 보호구역별 지정 개소 비교



〈그림 2-2〉

국내 해양관련 보호구역별 지정면적 비교



우리나라 해양보호구역의 지정현황을 살펴보면 지정면적으로는 특정도서, 지정개소로는 조수보호구 가장 많은 것으로 나타났지만, 조수보호구는 지정된 개수에 비해 면적은 매우 작게 지정된 것으로 나타났다. 이와는 반대로 수산자원보호구역, 국립공원, 보호수면 등은 지정 개수에 비해 지정면적이 상대적으로 광범위한 것으로 나타났다.

특히, 최근에 지정된 환경관리 측면의 보호구역(환경보전해역, 특별관리해역)은 기 설정된 보호구역에 오염원 관리(오염총량제) 등 환경적인 문제를 보완하기 위해 중복되어 지정되고 있는 것으로 나타났다.

여기에서는 각 보호구역별로 구체적인 지정현황을 살펴보고자 한다.

## 1) 수산자원보호·육성 측면

### (1) 수산자원보호구역

수산자원보호구역은 연안의 간척매립 등의 개발행위 및 연안어장의 오염으로부터 어장가치가 있는 어패류의 산란장 및 서식장 그리고 양식적지 등을 보호하기 위한 목적으로 지정되었다.

1975년 3월 21일 최초로 서남해의 주요한 만을 중심으로 수산자원보호구역 10개 구역(3,864.97km<sup>2</sup>)이 지정되어 있다(〈표 2-4〉 참조). 특히, 1982년에 6개의 구역이 지정되는데 이는 연안간척·매립으로부터 연안어장을 보호하기 위함이었다.

〈표 2-4〉 수산자원보호구역 지정현황

구역명	위 치	면적(km <sup>2</sup> )			지정일자
		합계	육역	해양	
합 계	-	3,864.97 (100%)	1,243.63 (32.2%)	2,623.14 (67.8%)	-
한산만구역	경남 통영, 거제, 고성 일원	549.35	203.85	345.50	'75. 3. 21
진동만구역	경남 마산, 통영, 거제, 고성 일원	281.33	47.55	233.78	'75. 3. 21
남해·통영 I 구역	경남 남해, 하동 일원	131.70	0.55	131.15	'75. 3. 21
천수만구역	충남 태안, 서산, 홍성 일원	213.46	82.67	130.79	'78. 11. 22
남해·통영 II 구역	경남 남해, 하동, 통영, 사천, 고성 일원	256.65	140.41	386.24	'82. 1. 8
완도구역	전남 완도, 해남, 강진, 보성 일원	659.92	299.36	360.24	'82. 1. 8
득량만구역	전남 고흥, 보성, 장흥 일원	462.51	145.30	317.21	'82. 1. 8
영광구역	전남 영광, 무안, 함평 일원	275.02	116.15	158.87	'82. 1. 8
가막만구역	전남 여수 일원	288.46	79.38	209.08	'82. 1. 8
여자만구역	전남 고흥, 여수, 보성, 순천 일원	476.57	127.81	348.76	'82. 1. 8

자료 : 해당시군 내부자료(해면의 수산자원보호구역만임).

〈그림 2-3〉

수산자원보호구역 위치



지금의 수산자원보호구역은 그 명칭이 1972년 ‘국토이용관리법’이 제정된 이후 수산자원보전지구에서 수산자원보전지역으로 다시 수산자원보전지구로 3번에 걸쳐 변경되었으며, 현재는 ‘국토의계획및이용에관한법률’ (2002. 2. 4 제정)에 의해 수산자원보호구역으로 바뀌었다(〈표 2-5〉 참조).

처음 수산자원보전지구로 지정되어 오늘날 수산자원보호구역으로 변경되기 까지 용도체계가 몇 차례 변경되면서 그에 따른 행위제한과 내용에도 변화가 생겼는데 그 중에서도 2003년 1월부터 적용된 ‘국토의계획및이용에관한법률’에 의한 용도체계상 용도구역으로 바뀌게 된 것은 매우 큰 의미를 담고 있다.

즉, 용도체계상 용도구역은 국가(건설교통부)가 일정지역을 특별히 관리하기 위하여 지정하는 것으로 별도로 마련된 행위제한을 받는다. 이러한 제도의 변화로 수산자원보호구역은 별도의 행위규제를 받게 되었는데 이전보다 강화된 행위제한으로 주민불편이 가중되고 이에 따른 보호해제 민원이 제기되고 있다.



〈표 2-5〉

## 수산자원보호구역 관련법령의 변천

법 명	일 자	용도지역	용도지구	용도구역
국 토 이 용 관 리 법	1972.12.30 (제정 법률 제2408호)	○ 도시지역		
		○ 농업지역	취락지구, 경지지구	
		○ 산림지역	산림보전지구, 개간촉진지구	
		○ 공업지역	공업전용지구, 준공업지구	
		○ 자연및문화재 보전지역	자연환경보전지구, 문화재보전지구, 관광·휴양지구, 해안보전지구, 수산자원보전지구	
		○ 유보지역		
	1982.12.31 (개정 법률 제3642호)	○ 도시지역		
		○ 취락지역	주거지구, 생산시설지구, 녹지지구	
		○ 경지지역		
		○ 산림보전지역		
		○ 공업지역		
		○ 자연환경보전지역		
		○ 수산자원보전지역		
		○ 개발촉진지역	농지개발지구, 택지개발지구, 초지개발지구, 공업용지지구, 채광지구, 채토지구, 집단묘지지구, 시설용지지구	
		○ 유보지역		
	1993.8.5 (개정 법률 제4582호)	○ 도시지역		
		○ 준도시지역	취락지구, 운동·휴양지구, 집단묘지지구, 시설용지지구	
		○ 준농림지역		
		○ 농림지역		
	2000.1.28 (개정 법률 제 6245호)	○ 자연환경보전지역	수산자원보전지구	
		○ 도시지역		
		○ 준도시지역	취락지구, 산업촉진지구, 시설용지지구	
		○ 준농림지역		
		○ 농림지역		
		○ 자연환경보전지역	수산자원보전지구	
국토의 계획및 이용에 관한 법률	2002.2.4 (제정 법률 제6655호)	○ 도시지역 ○ 관리지역 ○ 농림지역 ○ 자연환경보전지역	아파트지구, 위락지구, 리모델링지구, 경관지구, 미관지구, 고도지구, 방화지구, 방재지구, 보존지구, 시설보호지구, 취락지구, 개발진흥지구, 특정용도제한지구	개발제한구역 시가화조정구역 수산자원보호구역

## (2) 보호수면

보호수면은 수산업법 제67조에서 정하는 수산동물의 산란 및 수산 동·식물의 종묘발생이나 치어의 성장보호를 목적으로 하여 시·도지사의 신청에 의해 해양수산부장관이 해면에 지정하는 일정지역으로 현재 고흥군 주변 여자만과 득량만 등에 5개소, 23,666km<sup>2</sup>가 지정되어 있다.

최근 수산 부문의 중요한 국가시책으로 막대한 예산이 소요되는 바다목장화 사업이 추진되고 있는데, 바다목장화사업 대상해역의 일정해역에 어업행위를 금지하는 보호수면을 설정하는 관리방안을 실시하고 있다.

〈표 2-6〉

보호수면 지정현황

수면명(고시번호)	위 치	면적(km <sup>2</sup> )	지정일자
제3호	고흥군 과역면 백일리 지선	11.43	'82. 10. 13
제7호	고흥군 금산면 연흥리 지선	4.21	'82. 10. 13
제33호	고흥군 도덕면 가야리 지선	2.25	'88. 3. 12
제36호	고흥군 금산면 신평리 지선	0.38	'89. 6. 16
제113호	통영시 산양읍 곤리 일원	5.396	'00. 12. 19
계		23.666	

자료 : 해양수산부 내부자료(해수면에 대한 것임).

〈그림 2-4〉

보호수면의 위치



### (3) 육성수면

육성수면은 수산업법 제70조 및 제71조에 의해 해면에 정착성 수산동·식물이 대량 서식하는 수면 또는 수산자원의 조성을 위하여 수산종묘를 방류하거나 시설물을 설치한 수면에 대하여 시·도지사가 해양수산부장관의 승인을 얻어 지정하는 곳으로 수산자원의 추정량과 생산계획량을 고려하여 한시적으로 지정하는 것이 특징이다. 현재 육성수면은 그 유효기간이 만료되어 지정된 곳이 없다.

〈표 2-7〉

육성수면 지정현황

시·군	위 치	면적(km <sup>2</sup> )	유효기간
여천시	여천시 묘도동 지선	8.262	'97. 5 ~ 2000. 5
광양시	광양시 황금동 지선	0.975	"
여천시	여천시 송도 지선	4.90	"
군산시	군산시 옥도면 여청도 지선	10.0	'99. 8 ~ 2002. 8
	군산시 옥도면 말도 지선	2.00	"
	군산시 옥도면 말도 지선	15.0	'97. 9 ~ 2000. 9
부안군	부안군 위도면 지선	40.0	"
광양시	광양시 골약동 지선	0.939	'04. 2. 26 ~ '04. 5. 15
여수시	여수시 묘도동 지선	6.7387	"
계		88.8147	

자료 : 해양수산부 내부자료.

### (4) 수산자원관리수면

수산자원관리수면은 '기르는어업육성법' 제10조와 제11조에 따라 시·도지사가 수산자원의 효율적인 관리와 이용을 위해 인공어초 또는 바다목장 시설물을 설치했거나 설치할 예정인 수면에 지정한다.

수산자원관리수면은 현재까지 지정된 곳이 없으며, 앞으로 바다목장 시범 모델지역과 인공어초 투하지역에 지정될 것으로 예상된다. 하지만 전국적으로

약 2,400여 개소의 인공어초 시설수역을 수산자원관리수면으로 지정하는 데 있어서는 현실적으로 많은 어려움이 있어 이에 대한 충분한 검토가 더 필요할 것으로 판단된다.

따라서 해양수산부는 2002년까지 인공어초가 설치된 수면은 시·도지사가 판단하여 관할수면 중 시급히 지정할 필요가 있는 수역에 대해 시·군별로 적어도 1개소 이상 지정·관리·이용토록 하고, ‘기르는어업육성법’이 시행된 2003년 7월 이후 시설한 인공어초 수면은 그 전체를 지정하여 관리하는 방안을 제시하고 있다.

#### (5) 패류생산지정해역

우리나라는 패류 수출을 위하여 미국, 일본, EU 등과 위생에 관한 협정<sup>10)</sup>을 체결하고 있으며, 이들 국가에서는 자국민의 건강을 보호하기 위하여 제품의 안전성을 수출국에서 입증하는 것을 요구하고 있다.

이에 적절히 대처하기 위하여 해양수산부는 1970년대 초부터 굴 등 패류 가공품의 수출지원을 위해 수출용 패류생산지정해역을 지정·고시하여 관리하고 있다. 현재 남해안 일원에 패류생산지정해역이 6개소가 지정·관리되고 있다(표 2-8) 참조).

또한 해양수산부(국립수산물과학원)는 향후 남해안에만 설정되어 있는 지정해역을 동·서해안으로 확대할 계획을 수립하고 있다. 이러한 계획의 일환으로 서해안의 충남 태안군 남면의 바지락 생산해역에 대한 위생조사를 2001년부터 실시하고 있으며, 서천군 비인만 해역에 대한 위생조사도 2004년 7월부터 실시하고 있다.

10) 한국산 패류를 미국에 수출하기 위해 FDA와 한·미패류위생협정(1972) 및 이행 양해각서(2003. 10. 28)를 체결하였으며, 미국의 패류위생계획에 준하는 한국패류 위생계획(KSSP)을 운영함.



## 2) 자연생태계 보존·보전 측면

자연생태계 보존·보전과 관련된 해양보호구역으로는 해중경관지구, 습지보호지역, 해양생태계보전지역, 해상·해안국립공원, 특정도서, 조수보호구, 천연보호구역 등이 있다.

### (1) 해중경관지구

해중경관지구는 ‘해양수산발전기본법’ 제28조2항에 의해 해양수산부장관이 해양관광의 진흥을 위하여 바닷속 경관이 뛰어나고 생태계가 잘 보존되어 있는 해역으로 지정된 곳이다.

해중경관지구는 바닷속의 자연경관이나 인공경관을 목적으로 하는 반면에 현재의 해상국립공원 주로 육상·해상 자연자원의 보존·이용을 주목적으로 하기 때문에 개념적·공간적으로 차이가 있다고 볼 수 있다.<sup>11)</sup>

〈표 2-9〉

해중경관지구와 해상국립공원의 비교

구 분	해중경관지구	해상국립공원
대상자원	자연·인공자원	자연자원
개 념	보존·이용·조성	보존·이용
대상공간	해중·해저	해상·해중

자료 : 해양수산부, 「해중경관지구 정책방향 도출을 위한 연구」, 2003.

해양수산발전기본법이 시행됨에 따라 해중경관지구 신설을 위한 토대는 마련되었지만 현행 해양수산발전기본법에는 해양수산부장관이 환경부장관 및 시·도지사와의 협의를 거쳐 해중경관지구를 지정할 수 있다고만 명시되어 있을 뿐 지정범위, 보존방안 등 구체적인 시행방안은 마련되어 있지 않은 상태이다.

해양수산부는 해중경관지구를 지정하기 위해 전국의 시·도, 시·군에 후보지 추천을 의뢰한 결과 총 49개 지역을 받아 예비 후보지 13개 지역을 선정하

11) 해양수산부, 해중경관지구 정책방향 도출을 위한 연구, 2003, p.72.

였고, 2005년부터 정밀 자연환경조사를 실시한 후에 최종적으로 지정할 계획으로 있다.

〈표 2-10〉 해중경관지구 예비 후보지(정밀 자연환경조사 예정지역)

구 분	도서 및 근해구역	연안지선구역	비 고
비시설 지구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전남 여수 백도 및 거문도</li> <li>- 경남 통영 한산 매죽리</li> <li>- 경북 울진 후포 왕돌초</li> <li>- 전남 신안 홍도 및 가거도</li> <li>- 경북 울릉 북면 현포2리</li> <li>- 경북 울릉 사동3리~남양3리</li> <li>- 경북 울릉 북면 천부3리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경남 거제 남부 갈곶리</li> <li>- 경남 남해 삼동 대지포리</li> </ul>	일부 지역은 여건을 정밀 검토하여 시 설지원
시설 지구	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 강원 고성 토성 봉포리</li> <li>- 강원 동해 천곡항</li> <li>- 경북 영덕 영해 대진1리</li> <li>- 경북 포항 대보리</li> </ul>	

자료 : 해양수산부, 「해중경관지구 정책방향 도출을 위한 연구」, 2003, p.98.

## (2) 습지보호지역

습지보호지역은 ‘습지보전법’ 제8조에 의해 연안의 습지보호지역(갯벌)에 대해 해양수산부 장관이 지정할 수 있도록 하고 있다.

우리나라 연안의 습지보호지역은 2001년 최초로 무안지역이 지정되었으며, 진도, 순천만, 보성·별교, 웅진 장봉도 등 현재까지 모두 5개 지역에 140.728 km<sup>2</sup>가 지정되어 있으며(〈표 2-11〉 참조), 향후 실태조사를 통해 추가로 지정될 지역은 늘어날 것으로 예상된다.

〈표 2-11〉 습지보호지역 지정현황

지 역 명	위 치	면적(km <sup>2</sup> )	지정일자
무안갯벌	전남 무안군 해제면, 현경면 일대	35.59	2001. 12. 28
진도갯벌	전남 진도군 군내면, 고군면 일원(신동지역)	1.238	2001. 12. 28
순천만 갯벌	전남 순천시 별양면, 해룡면, 도사동 일대	28.0	2003. 12. 31

## 습지보호지역 지정현황(계속)

지 역 명	위 치	면적(km <sup>2</sup> )	지정일자
보성·별교 갯벌	전남 보성군 호동리, 장양리, 영등리, 장암리, 대포리 일대	7.5	2003. 12. 31
옹진 장봉도 갯벌	인천 옹진군 장봉리 일대	68.4	2003. 12. 31
계		140.728	

자료 : 해양수산부 내부자료.

〈그림 2-6〉

습지보호지역 위치



## (3) 해양생태계보전지역

해양생태계보전지역은 해양수산부 장관이 보전가치가 뛰어난 해양자연환경에 대해 자연환경보전법 제18조 및 제60조에 의해 지정되고 있다.

현재 해양생태계보전지역으로 신두리 사구해역, 문섬 등 주변해역, 오륙도



및 주변해역, 대이작도 주변해역 등 모두 4개소 70,374km<sup>2</sup>가 지정되어 있다(〈표 2-12〉 참조).

〈표 2-12〉 생태계보전지역 지정현황

지 역 명	위 치	면적(km <sup>2</sup> )	지정일자
신두리 사구해역	충남 태안군 원북면 신두리 사구 일원	0.64	2002. 10. 9
문섬 등 주변해역	제주도 서귀포시 범환동~보목동 문섬·범섬·쇠섬 및 주변해역	13.684	2002. 11. 5
오륙도 및 주변해역	부산광역시 남구 용호동 일대 오륙도 및 주변해역	0.35	2003. 12. 31
대이작도 주변해역	인천광역시 옹진군 일대 대이작도 주변해역	55.7	2003. 12. 31
계		70,374	

자료 : 해양수산부 내부자료.

〈그림 2-7〉 생태계보전지역 위치



#### (4) 해상·해안국립공원

우리나라의 국립공원은 현재 총 20개소가 지정되어 있으며, 이 중 육상공원 16개소, 사적공원 1개소, 해상공원 2개소, 해안공원 1개소이다. 해상·해안국립공원으로 분류되는 한려해상, 태안해안, 다도해해상, 변산반도<sup>12)</sup>로 모두 4개소(육역 667.53km<sup>2</sup>, 해역 2,680.9km<sup>2</sup>)가 지정되어 있다(〈표 2-13〉참조).

〈표 2-13〉

해상·해안국립공원 지정현황

공 원 명	위 치	면적(km <sup>2</sup> )			지정일자
		합계	육역	해역	
한려해상	거제시, 통영시, 사천시, 여주시, 하동군, 남해군 일원	545.63	150.15	395.48	1968. 12. 31
태안해안	충남 태안군 해안일대	326.57	37.03	289.54	1978. 10. 20
다도해 해상	전남 여수 앞바다부터 흑산도, 홍도 등	2,321.51	334.83	1,986.68	1981. 12. 23
변산반도	전북 부안군 일대	154.72	145.52	9.20	1988. 6. 11
계		3,348.43	667.53	2,680.9	

자료 : 국립공원관리공단, 「국립공원기본통계자료」, 2004.

12) 변산반도의 경우 산악공원으로 분류되고 있으나 해역면적 9.20km<sup>2</sup>가 포함되어 있어 본 연구에서는 해상·해안국립공원의 범주에 포함시켰음.

〈그림 2-8〉

## 해상·해안국립공원 위치



## (5) 특정도서

환경부 장관은 ‘독도등도서지역의생태계보전에관한특별법’에 의하여 특정도서를 지정·고시할 수 있으며, 총 648개 도서를 조사대상으로 하여 2000년 9월 제1차 특정도서 47개 지역을 지정한 것을 시작으로 제5차 특정도서 지정까지 총 155개 10,223km<sup>2</sup>가 지정되어 있다(〈표 2-14참조〉).

특정도서로 지정된 도서 개수는 우리나라 전체 무인도서 2,679개소 가운데 5.8%로 나타났으며, 면적으로는 무인도서 전체 82,281km<sup>2</sup>의 12%에 해당한다.

〈표 2-14〉

## 연차별 특정도서 지정현황

구 분	계	제1차지정 (2000.9.5)	제2차지정 (2002.5.1)	제3차지정 (2002.8.8)	제4차지정 (2007.7.18)	제5차지정 (2004.1.7)
도서 수	155	47	39	42	9	18
면적(km <sup>2</sup> )	10,223	3,398	2,678	3,098	477	572

자료 : 환경부 홈페이지(www.me.go.kr).

〈표 2-15〉

## 특정도서 지정현황

지 역 명	도 서 명	면적(km <sup>2</sup> )	개소
인천	강화군 우도, 비도, 석도, 수리봉, 수시도, 분지도, 소송도, 대송도	277,642	8
	옹진군 신도, 어평도, 몽통도, 소초지도, 할미섬, 향도, 각홀도, 통각홀도, 소통각홀도, 중통각홀도, 부도, 토끼섬, 광대도, 상바지섬, 하바지섬, 명애섬, 서만도	1,155,027	18
부산	영도구 주전자섬(생도)	8,088	1
	사하구 남형제섬, 북형제섬	21,374	2
충남	보령시 나무섬(상목도), 납작도, 대길산도, 대청도, 오도, 추도, 횡건도	1,203,537	7
	서산시 흑어도, 옥도, 묘도	113,564	3
	태안군 북격렬비도, 곳도(화창도), 묘도(토끼섬), 솔섬	151,041	4
전북	군산시 보농도, 소횡경도, 횡경도	878,177	3
	부안군 내조도, 달루도, 대형제도, 판정금도, 외치도(큰판치도)	152,442	5
전남	고흥군 목도, 대항도, 곡구도	236,189	3
	신안군 오도, 두리도, 죽도, 원도, 진목도, 원섬, 소정섬, 대정섬, 역도, 소허사도, 옥타리도, 매섬, 부남섬, 대섬, 호감섬, 갈매섬, 밝다리섬, 법고섬, 화도, 죽도, 개린도	1,645,803	21
	여수시 부도, 장구도, 고여, 죽도, 소송도, 안목섬, 박목섬	251,124	7
	완도군 진섬, 혈도, 갈마도, 불근도, 섬어두지(어두도), 원도2(두룽섬), 다라지도(낙타섬), 대병풍도, 소다, 대칠기도, 중칠기도, 소칠기도, 비도, 송도, 소사도(거북섬), 대사도, 재도, 중화도, 소화도	1,217,728	19
	진도군 병풍도, 행금도, 탄항도, 남태기도(서대기도), 백야도, 골도, 각홀도, 대삼도	936,745	8
	해남군 대연포초도, 소연포초도, 송도, 갈도	105,404	4
	거제시 소병대도, 대병대도, 소다포도, 송도, 갈도(갈곶도)	156,977	5
경남	고성군 상비사도, 하비사도, 윗대호섬, 문래섬	86,480	4
	남해군 세존도, 소지도, 사도, 죽암도(미도), 목도(부도), 고도, 마안도, 상장도, 소목과도	354,369	9
	마산시 곱섬(웅도)	27,489	1
	사천시 솔섬(악도), 학섬(학도), 우무섬(우무도), 향기도	43,140	4
	통영시 홍도, 어유도, 소지도, 좌사리도(자사리도), 외부지도, 소매물도 일부(등대도), 막도	545,849	7
	하동군 채도, 악도, 혈도, 마도, 소마도, 오동도, 장도, 토도, 소침도	151,160	9
	울릉군 독도	180,902	1
제주	북제주 흑검도, 청도	313,487	2
계		10,223,098	155

자료 : 환경부 홈페이지(www.me.go.kr).

### (6) 조수보호구

조수보호구는 환경부 장관 또는 당해 지역의 시·도시자가 '조수및수렵에관한법률'에 의해 조수의 보호·번식을 위하여 지정되고 있다. 우리나라에서는 산림조수서식보호구, 대규모서식보호구, 집단도래보호구, 집단번식보호구, 유치지구보호구, 특정조수서식보호구, 애호지구보호구로 구분하고 있으며, 현재 조수보호구는 총 544개소 1,391.69km<sup>2</sup>가 지정되어 있다. 이 가운데 연안에 지정된 조수보호구는 476개소, 802.21km<sup>2</sup>이다.

〈표 2-16〉

조수보호구 지정현황

단위 : km<sup>2</sup>

구 분	합 계		산림조수 서식		애호지구		유치지구		집단도래		집단번식		대규모서식		특정조수 서식	
	면적	개소	면적	개소	면적	개소	면적	개소	면적	개소	면적	개소	면적	개소	면적	개소
인 천	0.48	4	-	-	0.21	2	0.27	2	-	-	-	-	-	-	-	-
울 산	2.73	5	-	-	-	-	0.28	1	2.45	4	-	-	-	-	-	-
경 기	58.95	69	33.18	12	7.47	23	4.78	23	-	-	11.67	4	-	-	1.85	7
강 원	103.39	34	39.73	2	0.57	5	1.81	12	5.48	5	0.75	9	55.05	1	-	-
충 남	86.60	66	42.10	31	0.57	9	0.82	9	42.0	9	0.29	3	-	-	0.83	5
전 북	54.18	46	41.35	14	2.86	12	1.37	12	6.50	5	-	-	1.50	2	0.60	1
전 남	62.79	57	30.23	8	3.40	12	13.24	19	12.84	11	-	-	-	-	30.8	7
경 북	27.33	78	12.16	3	2.55	28	3.84	23	8.78	24	-	-	-	-	-	-
경 남	279.01	76	156.64	30	4.94	15	3.81	20	7.95	6	0.23	1	105.44	4	-	-
금강 환경청	95.91	10	9.29	3	0.1	1	-	-	0.05	1	-	-	86.45	4	0.02	1
영산강 환경청	30.83	31	30.33	30	-	-	0.50	1	-	-	-	-	-	-	-	-
총 계	802.21	476	395.01	133	22.67	107	30.72	122	86.05	65	12.94	17	248.44	11	6.38	21

자료 : 환경부 내부자료(2004년 9월 조수보호구 현황).

### (7) 천연보호구역

우리나라 명승·천연기념물은 총 336개로 이 중 연안·해양에 지정된 명승·천연기념물은 152개소이며, 이 가운데 천연보호구역은 홍도가 1965년 최초로 지정된 것을 시작으로 독도 1982년, 성산일출봉, 문섬 및 범섬, 마라도는

2000년 지정되어 총 6개소 35.256km<sup>2</sup>이다.

〈표 2-17〉

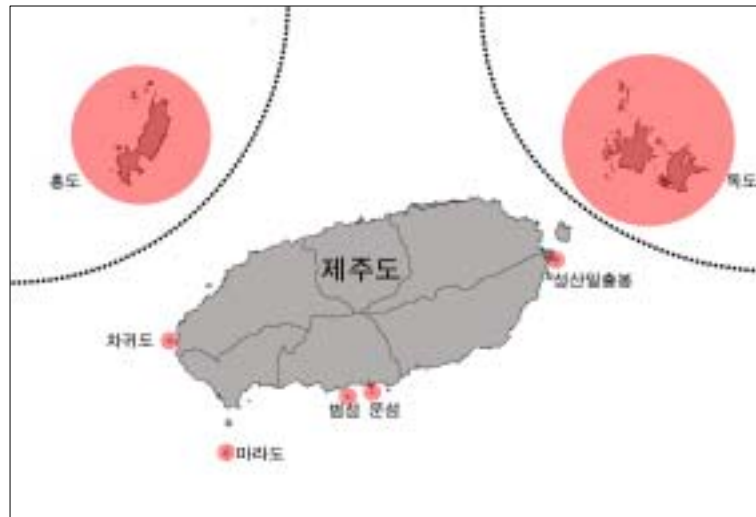
천연보호구역 지정현황

번 호	위 치	면적(km <sup>2</sup> )	지정일자
제170호 (홍도천연보호구역)	전남 신안군 흑사면 홍도리 1외	5.866	1965. 4. 7
제336호 (독도천연보호구역)	경북 울릉군 울릉읍 독도리 일원	0.180	1982. 11. 16
제420호 (성산일출봉천연보호구역)	제주 남제주군 성산읍 성산리 1번지 등	5.878	2000. 7. 18
제421호 (문섬및범섬천연보호구역)	제주 서귀포시 서귀동 산4번지 범환동 산1-3번지 등	9.751	2000. 7. 18
제422호 (차귀도천연보호구역)	제주 북제주군 한경면 고산리 산34번지 등	6.721	2000. 7. 18
제423호 (마라도천연보호구역)	제주 남제주군 대정읍 가파리 580 등	6.860	2000. 7. 18
계		35.256	

자료 : 문화재청 홈페이지(www.ocp.go.kr).

〈그림 2-9〉

천연보호구역 위치



### 3) 오염 등의 해양환경관리 측면

#### (1) 환경보전해역

환경보전해역은 ‘해양오염방지법’ 제4조에 의해 해양수산부 장관이 수산자원의 보호 또는 육성에 필요하다고 판단되는 지역에 지정하여 오염관리를 통해 해양환경상태를 지속적으로 양호하게 보전하는 데 목적이 있다. 현재 가막만, 득량만, 완도·도암만, 함평만 4개 지역 1,882.13km<sup>2</sup>가 지정되어 있으며, 이 중 해면부의 면적은 949.12km<sup>2</sup>, 육지부 면적은 933.01km<sup>2</sup>이다(〈표 2-18〉 참조).

〈표 2-18〉

환경보전해역 지정현황

구 분	면 적(km <sup>2</sup> )		
	총면적	육 역	해 역
가막만	255.30	101.13	154.17
득량만	550.25	234.51	315.74
완도·도암만	769.98	431.5	338.48
함평만	306.60	165.87	140.73
합 계	1,882.13	933.01	949.12

자료 : 해양수산개발원, 「수산·해양환경 통계」, 2003, p.516.

〈그림 2-10〉

환경보전해역 위치



## (2) 특별관리해역

적조가 자주 발생하며 해양환경 악화가 특별히 우려되는 부산연안, 울산연안, 진해만, 광양만 등 4개 해역을 1982년 10월에 ‘연안오염특별관리해역’으로 지정하였으나 기존의 특별관리해역의 관리체계로는 광역을 대상으로 한 책임성이 있고 효과적인 관리가 곤란하고, 해수면 위주의 지정으로 육지부에 대한 관리가 미흡하여 체계적인 오염관리가 어려웠다.

이러한 문제점을 해소하기 위해 해양수산부는 해양오염방지법을 1999년에 개정하여 ‘특별관리해역(5개해역)’에 직접 영향을 미치는 육지부를 추가 지정하고 육지와 해역을 통합적으로 관리하는 데 목적이 있다. 이 밖에도 시화호지역의 오염이 심화되면서 추가로 지정되어 총 2,890.51km<sup>2</sup>가 지정되어 있다.

〈표 2-19〉

특별관리해역 지정현황

구 분	면 적(km <sup>2</sup> )		
	총면적	육 역	해 역
부산연안 특별관리해역	741.20	505.77	235.43
울산연안 특별관리해역	200.85	144.29	56.56
광양만 특별관리해역	465.93	334.56	131.37
마산만 특별관리해역	300.65	157.66	142.99
시화호·인천연안특별관리해역	1,181.88	576.12	605.76
합 계	2,890.51	1,718.4	1,172.11

자료 : 해양수산개발원, 「수산·해양환경 통계」, 2003, p.517.



〈그림 2-11〉

특별관리해역 위치



## 제 3 장 외국사례 연구

여기에서는 세계보호구역관련 국제기구인 세계자연보전연맹, 그리고 해양보호구역제도를 도입하고 있는 캐나다, 호주 및 미국 등을 중심으로 한 외국사례에 대하여 살펴보고자 한다. 주로 각국이 채택하고 있는 해양보호구역 관련 법제도 및 종류 그리고 최근 동향 등을 파악하여 그 시사점을 알아보고자 한다.

### 1. 세계자연보전연맹

#### 1) 최근 동향

세계자연보전연맹(IUCN)은 1986년 이후 국립공원과 보호구역을 담당하는 세계보호구역위원회(World Commission on Protected Area, WCPA)를 설치하여 전 세계의 보호구역을 네트워크로 연결하고 보호구역을 범지구적인 시스템으로 제정·관리하도록 장려해 왔다. 특히, 해양보호구역에 대한 논의는 지구의 70%를 차지하고 있는 해양의 관리가 육지 보호구역의 절반에도 못 미칠 정도로 소홀하여 생명다양성 보호 측면에서 육지보다 더 중요할 수 있는 바다의 생물다양성을 해칠 수 있다는 전제하에서 시작된 것이다.

이 결과 많은 국가들은 국가환경계획과 국가보존전략에 따라서 보호할 가치가 있는 지역으로 평가받고 있는 곳을 해양보호구역으로 설정하고 있을 뿐만 아니라 해양보호구역은 과학적 조사의 필요성, 야생동물의 보호, 종과 생태계의 보존, 특정한 자연과 문화적 특성의 보호, 관광과 휴양, 교육, 자연의 지속적 사용, 문화적·전통적 속성의 유지 등의 다양한 목적에 의해 지정되고 관리되어 왔다.

그러나 IUCN의 정의와 분류기준에 따라서 체계적으로 지정·관리되는 것이 아니라 각국이 보호구역에 대한 명칭을 다양하게 사용하고 있다. 또한 각 나라 별로 명칭과 목적이 상이하고, 각 나라 간 용어<sup>13)</sup>사용의 혼동으로, 보호구역에 대한 비교와 집계와 어려워 국제표준에 의한 관리가 힘든 실정이다. 따라서 IUCN은 해양보호구역에 대한 표준화된 분류에 의한 국제적 시스템을 마련하고자 한다.

특히, WCPA-Marine에서는 세계적으로 해양보호구역을 시스템화하기 위하여 보존가치가 있는 해양보호구역의 설정을 지원하고 있다. 이 조직은 정부나 타 조직이 해양보호구역에 관한 계획을 세우고, 정책입안자에게 전략적 충고를 하여 그 계획이 통합된 보호구역 틀 속에 들어오도록 돕는 역할을 하고 있으며, 보호구역에 관한 지침과 관리도구, 정보 제공을 통해 해양보호구역 관리자들과의 역량을 강화시키고자 한다. 또한 보호구역의 가치에 대하여 공공을 설득시켜서 보호지역을 위한 투자를 증가시키고 IUCN과 여러 협력기관 간의 협동을 통하여 WCPA가 해양보호구역에 대한 프로그램 이행능력을 고양시키고자 한다.

한편, 해양보호구역의 효과 분석과 관련하여서는 1995년 the Great Barrier Reef Marine Park Authority, the World Bank, IUCN이 처음으로 실시한 383개 지정 지역에 대한 해양보호구역 평가 결과, 전체의 31% 정도가 보호구역의 관리목적을 달성한 것으로 나타났으나 대부분의 해양보호구역 설정면적이 너무 부족하여 세계적인 서식지들이 보호받지 못하는 것으로 나타났다. 또한 최근의 해양자원기구 보고서에 따르면 육지 기인 오염원과 외적 요인 등이 해양보호구역에 영향을 미칠 수 있다는 판단에 따라 해양보호구역을 연안관리 지역의 전체 계획안으로 통합할 필요성이 제기되고 있다.<sup>14)</sup>

13) 현재 세계적으로 보호구역의 의미를 갖는 법적·시스템적 명칭은 1,400여개에 달하는 것으로 조사됨.

14) Tools for Protecting Marine, World Resources Institution, 1997.

## 2) 해양보호구역 현황

### (1) 분류별 보호내용

세계자연보전연맹(IUCN)은 해양보호구역을 보호의 목적에 따라 6종류의 구역으로 분류하고 있다(〈표 3-1〉 참조). 이 표에서 알 수 있듯이 6종류의 구역은 각각 보호의 내용이 다르고 I 구역에서 VI 구역은 계층화 구조로 되어 있다.

I 구역은 엄격한 출입통제가 이루어지고, II 구역과 III 구역은 I 구역보다 완화된 관리에 따라 방문객 편의시설의 설치 등이 일정부분 가능한 구역이다. IV 구역의 경우 생물종이나 서식지 복원을 위해 인위적인 관리가 이루어지는 구역이며, V 단계는 농장이나 기타 토지이용과 결부되어 경관 보존 또는 문화적 가치 보전을 위해 설정된 구역에 해당한다. 마지막으로, VI 단계는 지속가능한 이용을 위한 보호구역으로서 지역주민들의 경제활동을 유지하기 위해 자연자원의 이용을 일정수준 이내에서 허용하는 구역이다.

이러한 보호구역의 분류기준을 보면, 자연 그 자체에 대한 보호뿐 아니라, 인간의 간섭·간여 정도에 따른 구분임을 알 수 있다. 따라서 I 구역은 인간의 간섭 또는 이용 정도가 전혀 없거나 거의 없는 구역이고, VI 구역은 인간의 간섭·간여 정도가 가장 많이 가능한 구역이라고 할 수 있다(〈표 3-1〉 참조).

〈표 3-1〉

IUCN의 보호구역 분류별 보호내용

분 류	내 용	사 례 지 역
절대보호구역(I 구역)	엄격한 보호 I a : 주로 과학적 조사를 위하여 관리되는 지역 I b : 주로 야생동물 보호를 위하여 관리되는 지역	Luat Banda(인도네시아) Leigh Marine Reserve (뉴질랜드)
국립공원구역(II 구역)	생태계 보존과 레크리에이션	Ras Mohammed National Park (이집트) Hol Chan Marine Nature Reserve (벨리제)
천연보호구역(III 구역)	특정한 자연 보존	USS Monitor NMS(미국)

## IUCN의 보호구역 분류별 보호내용(계속)

분 류	내 용	사 례 지 역
서식지/종 관리구역 (Ⅳ구역)	적극적인 관리를 통한 보존	Galapagos Marine Reserve (에콰도르) Sangalaki(인도네시아) Isole Tremiti(이탈리아)
경관보호구역 (Ⅴ구역)	육상과 해양의 경관보전과 레크리에이션	Cate Bleue(프랑스) Nothorn Sporades(그리스) Taklong Island(필리핀) Cordell Bank(미국)
자원보호관리구역 (Ⅵ구역)	자원의 지속 가능한 이용	Kiunga Marine National Reserve (케냐)

위에서 살펴본 IUCN의 각 구역분류에 대하여 각 보호구역의 목적에 어떠한 수준의 관리가 적합하고, 각 구역에 적용 가능한 관리목적이 무엇인가에 대해서는 <표 3-2>에 나타난 매트릭스를 보면 잘 알 수가 있다.

&lt;표 3-2&gt;

## IUCN의 구역과 관리목적과 연관성

관리목적 \ 구 역	I a	I b	Ⅱ	Ⅲ	Ⅳ	V	Ⅵ
과학적 조사	1	3	2	2	—	2	3
야생동물 보호	2	1	2	3	3	—	2
종/유전적 다양성	1	2	1	1	1	2	1
환경서비스	2	1	1	—	1	2	1
자연/문화적 특성 보호	—	—	2	1	3	1	3
관광/휴양	—	2	1	1	3	1	3
교육	—	—	2	2	2	2	3
지속적 이용	—	3	3	—	2	2	1
문화적 속성 보호	—	—	—	—	—	1	2

주 : 1 : 주목적, 2 : 부수적 목적, 3 : 가능하나 적용불가, — : 적용불가.

예를 들어, 구역별로 살펴보면 가장 엄격한 구역 I a는 과학조사와 종/유전적 다양성이 주목적이며, 야생동물보호와 환경서비스를 부수적 목적으로 하는 구역으로 주로 해양보존에 중점을 두고 있음을 알 수 있다. 반면에 VI구역은 종/유전적 다양성, 환경서비스 그리고 지속적 이용이 주목적이고 관광/휴양, 교육, 과학적 조사 등은 실시하지 못하는 구역으로 지속적 이용에 중점을 둔 구역이라고 할 수 있다.

## (2) 지정현황

2000년 현재 전 세계보호구역(육상과 해상 포함)은 약 85,000여 개이며, 이 중에서 보호구역 수로는 서식지/종관리구역(IV)이 21,283개(48.2%)로 압도적으로 많다. 반면 면적 측면에서는 국립공원구역(II)과 자원보호관리구역(VI)이 비슷한 비율로 많이 지정되어 있음을 알 수 있다(〈표 3-3〉 참조).

〈표 3-3〉

IUCN의 보호구역 분류별 현황

보호구역 분류	보호구역 수(%)	면 적(km <sup>2</sup> )
절대보호구역(I a구역)	4,244(9.6)	1,002,353(7.5)
절대보호구역(I b구역)	772(1.7)	938,501(7.1)
국립공원구역(II 구역)	3,391(7.7)	3,998,169(30.1)
천연보호구역(III구역)	5,747(13.0)	201,404(1.5)
서식지/종 관리구역(IV구역)	21,283(48.2)	2,417,599(18.2)
경관보호구역(V 구역)	5,891(13.3)	1,080,744(8.1)
자원보호관리구역(VI 구역)	44,197(6.5)	3,640,357(27.4)
총 계	85,525(100)	13,279,127(100)

자료 : Blyth, 2000.

## (3) 단계별 추진전략

IUCN 산하 세계보호구역위원회(World Commission on Protected Area, WCPA)의 WCPA-Marine에서는 해양보호구역의 지정과 관리, 평가 등과 관련하여 총체적인 관점에서 관리할 수 있는 〈표 3-4〉와 같은 단계별 추진 전략

을 마련하여 제시하고 있다. 전체 9단계로 구성되어 있고, 각 단계별로 제시된 추진전략은 각국이 합리적이고 계획적으로 해양보호구역을 지정·관리할 수 있도록 권유하는 지침이라고 할 수 있다.

그리고 9단계를 크게 두 단계로 분류해 보면 우선 1~4단계는 해양보호구역을 선정하기 전에 해양보호구역의 관리기반 파악과 법적인 제도 마련, 이해관계자 및 지역사회와의 협력관계를 증진하는 단계로 기반과 주변 분위기를 조성하는 토대작업단계라고 할 수 있다.

다음으로 5~9단계는 실제적 행동계획으로 오염물 유입 등을 고려하여 구역을 선정하고, 계획과 관리를 통해 지역주민의 이해를 이끌어낸다. 또한 융통성과 적용 가능한 운영, 용도별 지구설정, 재정적 지원계획 수립, 해양보호구역에 대한 조사, 모니터링, 평가, 검토 등의 관리를 실시한다.

〈표 3-4〉

IUCN의 해양보호구역 단계별 추진전략

단 계		전 략 내 용
1단계	해양보호구역 관리 기반파악	해역에 영향을 줄 수 있는 육상의 활동이나 정책, 해역 이용형태 등을 고려, 배타적 경제수역, 생물종다양성협약 등도 함께 고려대상
2단계	법적인 제도 마련	정부, 지역사회의 보호구역수립을 위한 활동 기반조성
3단계	관련 이해관계자 파악과 협의 시작	해양보호구역의 설정에 이해관계가 걸린 각종 부문과의 협의, 관광, 어업, 양식업, 연안개발, 농업, 임업, 산업, 국방, 과학 등
4단계	이해관계자 및 지역사회와의 협력관계 증진	관련 이해관계자 또는 지역사회의 해양보호구역에 대해 이해를 증진시키고 다양한 의견을 청취함으로써 협력관계 형성
5단계	해양보호구역 선정	보전과 지역주민의 요구사항의 조화가 필요하며 구역 밖이라도 오염물 유입 등을 고려하여 구역선정
6단계	계획과 관리	지역주민의 이해, 융통성, 적용가능한 운영 필요
7단계	지구(Zone)설정	다양한 이용에 따른 지구 설정, 핵심구역, 다목적 이용 구역 등 설정
8단계	재정적 지원 계획	재원확보에 관한 구체적인 계획이 해양보호구역 설정과 성공적인 관리에 중요한 요인
9단계	조사, 모니터링, 평가, 검토	조사와 모니터링의 결과에 따라 관리방법을 재검토

## 2. 캐나다

## 1) 관련법률

세계에서 가장 긴 224,000km의 해안선을 가진 캐나다는 해양보호구역을 통해 자국의 수역 내 해안을 보호하고 있다. 캐나다 해양보호구역의 설정·관리를 담당하는 주된 중앙행정기관은 공원관리부(the Park Canada Agency), 환경부(Environment Canada), 해양수산부(Department of Fisheries and Oceans) 등 3기관이며, 5개의 개별법에 그 근거를 두고 있다(〈표 3-5〉참조).

공원관리부(the Park Canada Agency)는 ‘국가공원법’과 ‘국립해양보존지역법’에 따라 각 국립공원(National Parks)과 국립해양보존지역(National Marine Conservation)을 지정·관리하고 있다.

환경부(Environment Canada)는 ‘철새보호법’과 ‘3야생동물보호법’에 따라 각각 국립야생동물보호지역과 해양동물보호지역을 지정·관리하고 있다. 또한 야생동물보호법에 의해 배타적 경제수역 내에서 해양동물보호지역(Marine Wild-life Areas)의 설정을 요구할 수 있다.

그리고 해양수산부(Department of Fisheries and Oceans)는 해양법(Ocean Act)에서 규정하고 있는 해양보호구역(MPAs)에 대한 권한을 가지고 있다.

〈丑 3-5〉

## 캐나다의 해양보호구역 담당부처와 관련법

담당부처	관련법	관리지역
공원관리부 (the Park Canada Agency)	·국가공원법 ·국립해양보존지역법	·국립공원 ·국립해양보존지역 ·140여 개의 국가유적지
환경부 (Environment Canada)	·철새보호법 ·야생동물보호법	·국립야생동물보호지역 ·해양동물보호지역
해양수산부 (Department of Fisheries and Oceans)	·해양법	·해양보호구역



해양법에 의한 해양보호구역은 멸종위기의 어류와 그 서식지, 희귀 서식지, 생물다양성 지역 또는 생물학적 생산성이 높은 지역 등에 대해 다양한 목적으로 설정이 가능하다.

위의 3개 행정기관 이외에 국방부(Department of National Defense, DND)는 군사적 목적의 지역이라도 보호가치가 있는 지역은 야생동물보호법에 따라 지정·관리하고 있으며, 국세청(Revenue Canada)은 세금정책을 통해 보호할 구역에 대한 토지의 사적기부 등에 영향을 미치는 등 여타의 기타 기관들도 보호지역과 관련된 역할을 하고 있다.

또한 캐나다의 10개 주(州)와 3개 준주(準州)는 제각기 그 지역 안에 보호할 가치가 있는 지역을 설정하여 보호구역으로 이용할 권한을 가지고 있으며, 몇몇 주에서는 공원 또는 보호구역의 관리를 민간부분에 맡기기도 한다.

## 2) 해양법에 의한 해양보호구역

캐나다 '해양법(1998년)'은 i) 상업적·비상업적 어종자원의 보존, ii) 멸종위기에 처한 해양생물과 서식지의 보존·보호, iii) 특이한(Unique) 서식지의 보존·보호, iv) 생물의 종다양성 또는 생산량이 많은 해양지역의 보존·보호, v) 기타 해양자원과 서식지의 보존·보호 등 5가지 목적 달성을 위해 해양보호구역을 지정·관리하고 있다.

〈표 3-6〉 캐나다 해양법에 의한 해양보호구역의 지정목적과 관리내용

목 적	관 리 내 용
상업적·비상업적 어종 보존	·어장관리를 위한 보호구역 - 관리목적, 최근 어업활동, 서식지의 건강성과 지역 이해관계자들의 정보를 고려하여 허용활동이 결정됨 - 은신처·서식지 제공, 고갈된 어장 복원 - 특정 시기에 취약한 어류와 어류 서식지 보호를 위해 지정, 주기적으로 산란장과 유생의 생육장을 보호 - 유전적 다양성을 유지, 목표 종의 개체와 연령구조를 보전, 어업과 서식지 훼손에 더 취약한 작고 독특한 하위 개체군 보호

## 캐나다 해양법에 의한 해양보호구역의 지정목적과 관리내용(계속)

목 적	관 리 내 용
멸종위기에 처한 해양생물과 서식지의 보존·보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>·멸종위기에 처한 종과 그 서식지 보전               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 핵심 종을 보호함으로써 핵심 종의 지속과 회복</li> <li>- 경제적 가치가 있는 종들을 보호함</li> <li>- 이용을 위한 가치보다 종의 존재 그 자체에 더 많은 가치 부여</li> <li>- 해양 포유류 보호</li> </ul> </li> </ul>
특이한(Unique) 서식지 의 보존·보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>·희귀종들의 특이한 단일 서식지 보호</li> </ul>
생물종 다양성 또는 생물 생산량이 높은 해양지역의 보존·보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>·생물다양성은 유전적 다양성, 종 다양성, 생태적 다양성뿐만 아니라, 환경변화에 대한 다양한 반응을 포함함               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 금어구역 : 중요한 생태계의 기능과 핵심 종, 군집을 유지</li> </ul> </li> </ul>
기타 해양자원과 서식지의 보존·보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해양보호지역은 자연 그대로의 지역, 심하게 이용된 지역, 회복지역 등을 포함하고 있어서 과학적 연구를 위한 많은 기회를 제공함</li> <li>- 보존, 복원생태, 모니터링을 포함한 관리방법의 시험기회 제공</li> </ul>

또한 캐나다는 해양보호구역 내에서 용도구역을 분류하고 각 용도구역별 행위제한을 상이하게 적용하는 관리를 하고 있어 보호구역 내 허용행위가 지역과 목적에 따라 다양하게 나타난다. 이때 허용행위는 해당 지역의 자원이용자와 협의를 통해 결정된다.

특히, 캐나다에서 실행되는 Atlantic Coastal Action Program에서는 유역범위 내의 지역 이해관계자들이 모두 참여하여 협의를 통한 공감대가 형성되면 연안지역 보호 프로그램을 실행하는 등 지역사회 중심의 해양보호구역에 대한 프로그램 개발과정과 시스템을 갖추고 있다.

### 3) 태평양 연안의 해양보호구역

세계에서 가장 긴 해안선을 가진 캐나다의 경우 태평양 연안지역에 해양보호구역을 지정·관리하기 위하여 지역의 특성을 고려하고 있다. 이들 지역의 해양보호구역 지정 목적 및 기준을 살펴보면 IUCN의 지정 목적과 유사함을 알 수 있다. 이 지역의 해양보호구역은 크게 4가지 지정 목적에 따라 다양한 근거를 두고 있으며, 각 지정 목적에 적합한 지정 기준을 갖고 있다(〈표 3-7〉 참조).

〈표 3-7〉 캐나다 태평양 연안의 해양보호구역 지정목적 및 기준

지정목적	근 거	지 정 기 준
해양생물 종다양성, 대표적인 생태계와 특수한 자연성 (용승환경, 해초, 산호초 지역 등) 보호	·Ocean Act MPAs ·Marine Conservation Areas ·Marine Wildlife Areas ·Provincial Parks ·Ecological Reserves ·Wildlife Management Areas ·National Wildlife Areas ·Migratory Bird Sanctuaries	·대표성 ·자연성 ·종 다양성/생물 생산량이 많은 지역 ·독특한 자연현상 ·생태학적 다양성 ·취약성(vulnerability) ·독특한 서식지
어류자원과 어류의 서식지(산란지, 보육지 등)보호와 보전	·Ocean Act MPAs ·Ecological Reserves ·Marine Conservation Areas ·Provincial Parks	·생물 다양성 또는 생물 생산량이 높은 지역 ·희귀하고 멸종위기에 처한 생물 종 ·취약성(vulnerability) ·독특하거나 희귀한 해양서식지를 부양해주는 지역 ·산란 집중·밀도 부양 지역 ·군집과 유전자장소 다양성 지역 ·중요 종, 생물단계, 환경 부양체계 부양 지역
캐나다 태평양 연안의 문화유산 보호	·Marine Conservation Areas ·Provincial Parks	·높은 문화유산 가치 지역 ·전통적·정신적 중요 지역

## 캐나다 태평양 연안의 해양보호구역 지정목적 및 기준(계속)

지정목적	근거	지정기준
해양의 다양한 야외 레크리에이션과 관광기회 제공	·Ocean Act MPAs ·Ecological Reserves ·Marine Conservation Areas ·Provincial Parks ·National Wildlife Areas	·자연성 ·상당한 문화유산가치 ·상당한 오락 또는 관광가치는 나타내는 곳 ·레크리에이션의 용도로 지속적인 곳 ·해양환경과 가까이 접촉할 수 있는지의 여부 ·심미성 ·희귀하고, 독특한 해양관광 지역

## 4) 국립해양보존지역

‘국립해양보존지역법’에 의하는 국립해양보존지역(National Marine Conservation Areas of Canada, NMCA)은 독특한 선정방법을 채택하고 있다. 5단계를 설정하여 단계별 검토를 거쳐 국립해양보존지역을 선정하여 합리적이고 치밀한 선정방법이 특징이라고 할 수 있다(<그림 3-1>참조).

우선 1단계에서는 대표적 후보 목록을 확인하고 이들 후보지에 대하여 지질학적·해양학적·생물학적·고고학적·역사적 측면과 서식지로서의 측면에서 검토·고려한다.

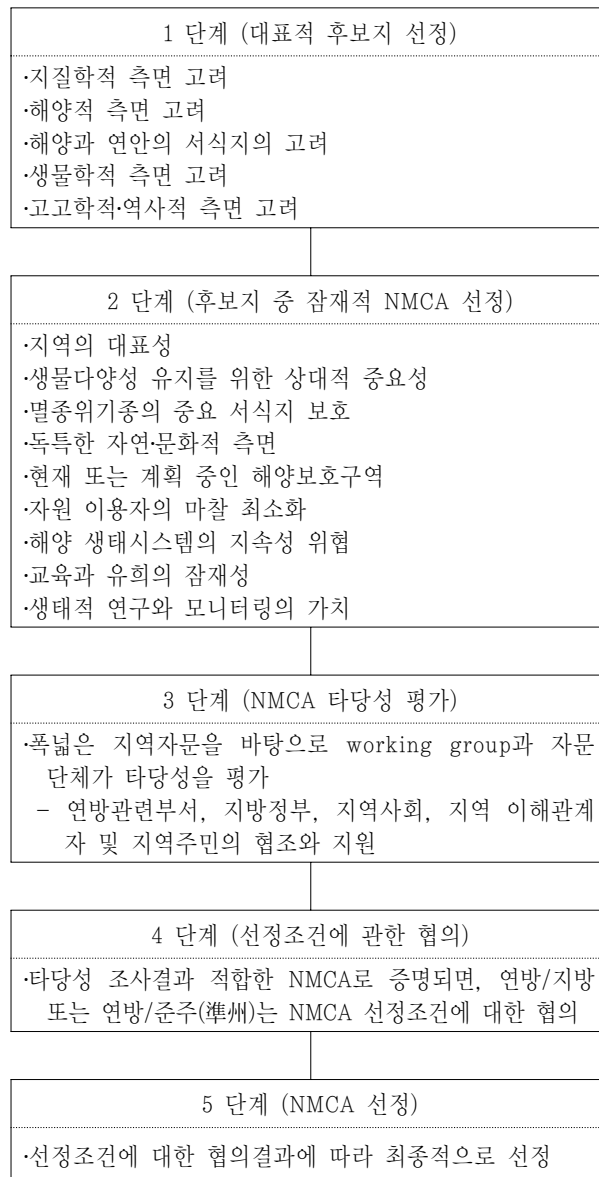
그리고 2단계에서는 1단계의 후보지 중 잠재적 국립해양보존지역을 선정한다. 잠재적 NMCA를 선정할 때 그 지역의 대표성, 생물다양성 유지의 중요도, 멸종위기 종의 중요한 서식지 여부, 세계적으로 독특한 문화적·자연적 측면을 갖고 있는가의 여부, 현재 또는 계획상 해양보호구역인가의 여부, 자원 이용자 간의 마찰을 최소화시킬 수 있는 지역인가의 여부, 방치해 두면 해양생태계의 지속적 위협의 가능성이 있는가의 여부, 해양환경에 대한 교육적 측면과 휴양이 가능한 곳인가의 여부, 생태적 연구와 모니터링의 가치가 있는 곳인가의 여부 등을 검토·고려하게 된다.

이렇게 해서 선정된 잠재적 NMCA에 대하여 3단계에서는 NMCA의 타당성을 평가한 뒤, 제4단계에서 선정조건에 대한 이해관계자들의 합의가 성립되면,

5단계에서 최종적으로 NMCA를 선정하게 된다.

〈그림 3-1〉

### NMCA 선정단계



### 3. 호주

#### 1) 관련법률

호주의 해양보호구역과 관련된 법률을 살펴보면 크게 ‘연방법안(Federal Legislation)’과 ‘주립법안(State Legislation)’으로 구분하여 볼 수 있다(Great Barrier Reef Marine Park Act 1975)(〈표 3-8〉참조). 이러한 법률체계에 따르면 호주의 해양보호구역은 연방정부와 주정부에 의한 이원화체제에 의해 지정·관리되고 있음을 알 수 있다. 연방정부 소관법률은 대산호초해양공원법, 환경보호법, 국립공원및 야생동식물보전법, 세계문화유산보전법, 멸종위기종보호법, 고래보호법 그리고 침선법 등이 있다. 그리고 주립법안으로는 해중공원법, 연안보호및관리법, 자연보전법, 환경보호법, 통합계획법 등이 있다.

〈표 3-8〉

호주 해양보호구역 관련법률

구 분	법 률 명
연방법안 (Federal Legislation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대산호초해양공원법 (Great Barrier Reef Marine Park Act, 1975)</li> <li>- 대산호초해양공원조례 (Great Barrier Reef Marine Park Regulations, 1983)</li> <li>- 환경보호법 (Environmental Protection Act, 1981)</li> <li>- 국립공원및야생동식물보전법 (National Parks and Wildlife Conservation Act, 1975)</li> <li>- 세계문화유산보전법 (World Heritage Properties Conservation Act, 1983)</li> <li>- 멸종위기종보호법 (Endangered Species Protection Act, 1992)</li> <li>- 고래보호법 (Whale Protection Act, 1980)</li> <li>- 침선법 (Historic Shipwrecks Act, 1976)</li> </ul>
주립법안 (State Legislation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해중공원법 (Marine Park, 1982)</li> <li>- 연안보호 및 관리법 (Coastal Protection and Management Act, 1995)</li> <li>- 자연보전법 (Nature Conservation Act, 1992)</li> <li>- 환경보호법 (Environmental Protection Act, 1994)</li> <li>- 통합계획법 (Integrated Planning Act, 1997)</li> <li>- 지방 조례 (Local Government Regulation)</li> </ul>

자료 : 박상우, 「월간 해양수산」, 통권 제217호, 한국해양수산개발원, 2002. 10, p.45.

이들 연방법안과 주립법안 중 주요 법안의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대산호초해양공원법은 해중공원지구의 계획 및 관리 부문에 관한 기초적인 틀을 다루고 있는 법으로서 해양보호구역과 관련된 기본법적 성격을 띠고 있다. 이 법은 주로 관리주체의 구성 및 운영, 해중공원의 올바른 활용에 대한 규제사항, 그리고 용도계획을 통한 효율적인 관리 등을 주된 내용으로 하고 있다.

둘째, 1988년도에 제정된 세계문화유산보전법은 호주 내 세계문화유산으로 지정된 문화·자연환경을 보전하기 위한 법으로 자연환경, 건축물, 고고학적 유물, 원주민의 문화 등 포괄적으로 지정, 관리하고 있다.

셋째, 고래보호법은 조업구역(Economic Zone)을 제외한 지역에서 배 또는 비행기로 고래를 추적, 포획하거나 인위적 간섭을 금지하는 내용을 담은 법으로 전 세계적으로 고래보호의 취지를 동의하는 의미에서 제정된 법으로 볼 수 있다.

넷째, 연안보호및관리법은 연안의 자원 및 생물학적 다양성을 보호, 보전, 육성, 관리할 수 있도록 규정하여 연안지역에 생태적으로 지속가능한 개발을 유도하고, 연안자원 및 인간이 연안에 미치는 영향에 대한 지식을 넓히도록 유도하는 법이라고 할 수 있다.

## 2) 대산호초해양공원(Great Barrier Reef Marine Park)

호주의 해양보호구역은 1975년 ‘대산호초공원법(GBRMP : Great Barrier Reef Marine Park Act)’의 제정과 함께 시작되었다고 볼 수 있으며, 이 법은 약 2,900개소의 산호초 지역으로 이루어져 있는 해양공원을 효과적으로 보존·이용관리 하는 데 그 목적을 두고 있다.

GBRMP법은 해양생태계만을 대상으로 관리하는 세계에서 가장 대표적인 법으로 알려져 있다. 호주 연방정부는 이 법을 토대로 대산호초가 분포하는 해역을 효율적으로 관리하기 위해 1975년에 344,000km<sup>2</sup>에 이르는 거대한 해역을 대산호초해양공원이라는 명칭의 해양보호구역으로 지정하였다. 그리고 동시에

이곳을 세계문화유산지역으로 지정하여 관리하고 있다.

대산호초해양공원의 95%는 세계자연보호연맹(IUCN)의 해양보호구역 분류체계에서 IV등급(서식지와 생물종 관리지역)과 V등급(경관보호지역)에 속하며, 나머지 5%는 절대보호지역과 국립공원지역으로 지정되어 있다.<sup>15)</sup>

### (1) 관리방법과 관리체계

#### ① 용도지구제에 의한 관리방법

GBRMP법에는 대산호초의 보존과 합리적 이용을 위해 전체 해양보호구역을 용도지구로 세분화하여 구분함으로써 보존과 이용의 상충을 분리시켜 보호해야 할 대상과 이용의 대상을 명확히 구분하는 용도지구제의 실시를 정하고 있다. 이러한 용도지구제는 해양보호구역을 관리하는 방법적 측면에서 높은 평가를 받고 있다. 특히, GBRMP법에서는 영구히 보존되어야 할 지역을 연구목적 이외에는 출입을 제한하는 과학적 연구지구로 지정하여 일정기간 잠재적 위험으로부터 보호받을 수 있도록 하고 있다.

GBRMP법 제32조제7항에서 정의하고 있는 용도지구제의 기본목표는 다음과 같다.<sup>16)</sup>

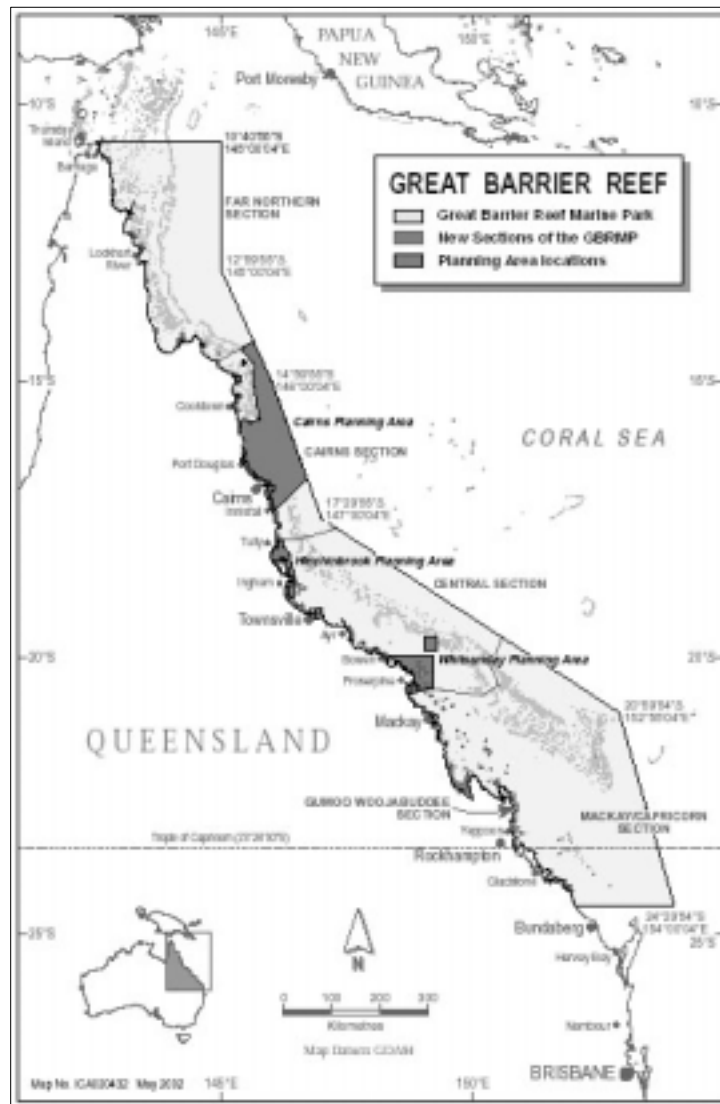
- 대산호초의 보호
- 대산호초지역의 합리적인 이용을 허용하면서 보호를 위한 이용 규제
- 대산호초지역의 자원채취 행위에 따른 영향의 최소화를 위한 규제
- 일부 지역의 감상과 여가 제공
- 자연상태 보존을 위한 과학적 연구목적 이외에는 인간의 간섭 배제

15) 해양수산부, 「환경관리해역 환경개선연구 [Ⅱ]」, 2002, p.287.

16) 신승식 외, 「해상국립공원의 합리적인 관리방안 연구」, 2002, p.49.

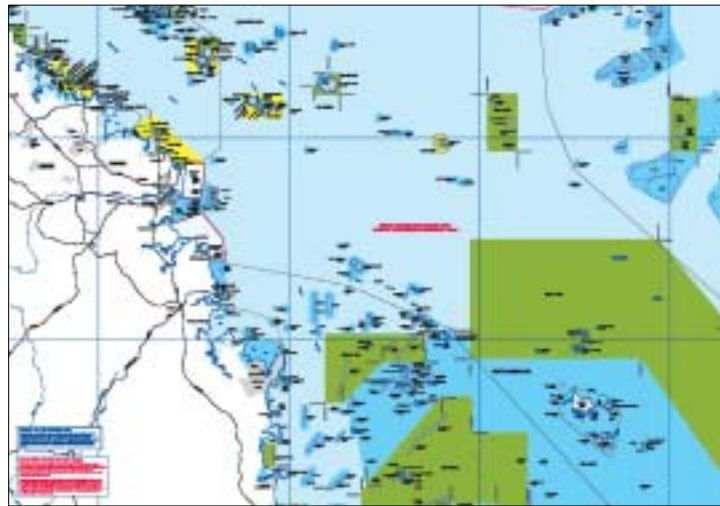


〈그림 3-2〉 호주 대산호초해양공원(GBRMP)의 위치도



자료 : Great Barrier Reef Marine Park Zoning Plan 2003.

〈그림 3-3〉 호주 대산호초해양공원(GBRMP) 내 Mackay 지역 용도지구



〈그림 3-4〉 호주 대산호초해양공원(GBRMP) 내 Cairns 지역 용도지구



호주는 2003년에 대산호초해양공원을 8개의 용도지구 즉 일반용도지구, 서식지보호지구, 공원보전지구, 완충지구, 과학적 연구지구, 해양국립공원지구, 보전지구 그리고 연방도서지구로 정비하여 관리해 오고 있다. 8개의 용도지구별로 허용행위를 구체적으로 제시하여 보호대상과 이용대상을 명확히 하고 있는데, 용도지구별 구체적인 행위제한을 정리하여 제시해 보면 <표 3-9>와 같다.

<표 3-9> 대산호초해양공원 용도지구별 행위제한

지 구 명	행 위 제 한
일반용도지구 (General Use Zone)	가장 제한이 없는 지역으로 해운업이나 토롤어업도 가능함. 그러나 광물채취, 석유채굴 및 상업적 작살어업 또는 잠수장비를 이용한 작살어업 등은 금지
서식지보호지구 (Habitat Protection Zone)	견지남시부터 보호되면서 다양한 휴양 및 상업활동이 가능한 지역
공원보전지구 (Conservation Park Zone)	제한된 범위에서 오락적 낚시 같은 것을 포함하면서 소극적 이용을 하는 지역
완충지구 (Buffer Zone)	해양보호구역 주변에 완충기능을 제공. 해양보호구역으로 지정된 산호초 근처에서 고등어 견지남시가 가능한 완충지대
과학적 연구지구 (Scientific Research Zone)	과학적 연구만을 목적으로 지정된 지역. 그 외 다른 목적의 출입과 이용은 금지된 지역
해양국립공원지구 (Marine National Park Zone)	해양보호구역 내 높은 수준의 보존을 위한 지역 일체의 반출입 금지
보전지구 (Preservation Zone)	자연상태로 보존하기 위한 지역. 비상사태 이외에는 모든 출입이 금지되며, 다른 곳에서는 불가능한 과학적 연구만이 가능한 지역
연방도서지구 (Commonwealth Island Zone)	연방정부에 의해 직접 관리되는 도서지역에 생태계 교란을 주지 않는 범위 내에서 소극적 여가활동이 가능한 지역

그리고 대산호초해양공원의 용도지구에서 자유로이 가능한 행위, 허가를 받아야 가능한 행위, 금지행위 등 행위별로 정리하여 제시해 보면 <표 3-10>과 같다. 예들 들어 양식행위의 경우는 일반용도지구, 서식지보호지구 그리고 공원보전지구의 3개 지구에서는 허가를 받아야 가능하며 타 지구에서는 금지로 되어 있다. 트롤어업의 경우는 일반용도지구에서만 자유로이 가능하고 다른

모든 지역에서는 금지되어 있다.

이와 같이 호주에서는 거대한 대산호초해양공원이라는 해양보호구역을 관리하기 위하여 용도별로 적합한 행위만을 허용하는 용도지구제를 채택하고 효율적 관리를 하고 있다.

〈표 3-10〉 대산호초해양공원 용도지구별 허용가능 행위

행위(Activity)	General Use Zone	Habitat Protection Zone	Conservation Park Zone	Buffer Zone	Scientific Research Zone	Marine National Park Zone	Preservation Zone
Aquaculture	허가	허가	허가	×	×	×	×
Bait Netting	√	√	√	×	×	×	×
Boating, Diving, Photography	√	√	√	√	√	√	×
Crabbing(trapping)	√	√	√	×	×	×	×
Harvest fishing for aquarium fish, coral and beach worm	허가	허가	허가	×	×	×	×
Harvest fishing for sea cucumber, trochus, tropical rock lobster	허가	허가	×	×	×	×	×
Limited Collecting	√	√	√	×	×	×	×
Limited spear fishing(snorkel only)	√	√	√	×	×	×	×
Line fishing	√	√	√	×	×	×	×
Netting(Other than bait netting)	√	√	×	×	×	×	×
Research(Other than limited impact research)	허가	허가	허가	허가	허가	허가	허가
Shipping(Other than in a designated shipping area)	√	허가	허가	허가	허가	허가	×
Tourism program	허가	허가	허가	허가	허가	허가	×
Traditional use of marine resource	√	√	√	√	√	√	×
Trawling	√	×	×	×	×	×	×
Trolling	√	×	×	×	×	×	×

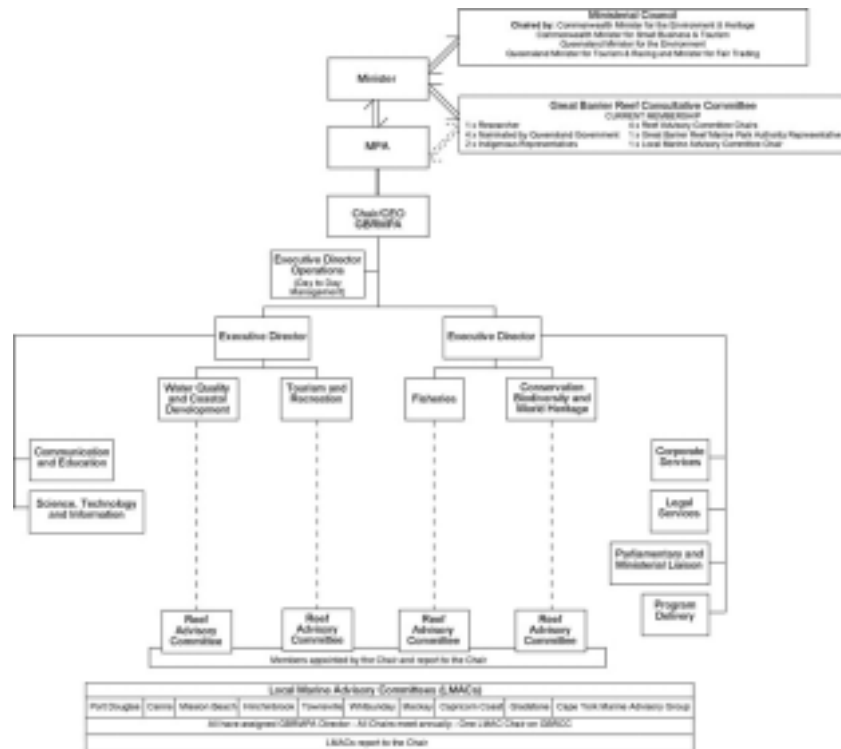
주 : √은 자유행위, 허가는 행위에 대한 허가를 받아야 함, ×는 금지행위.

자료 : 대산호초관리청 인터넷 홈페이지([www.gbrmpa.gov.au](http://www.gbrmpa.gov.au)).

## ② 관리체계

〈그림 3-5〉

대산호초해양공원 용도지구별 허용가능 행위



자료 : 대산호초관리청 인터넷 홈페이지([www.gbrmpa.gov.au](http://www.gbrmpa.gov.au)).

호주는 대산호초해양공원의 관리기관으로 대산호초관리청을 설치하고 연방 정부와 주정부(퀸즐랜드)의 협력에 의한 공동관리 체계를 구축하고 있다(〈그림 3-5〉 참조).

즉 연방정부와 주정부가 공동으로 관리책임을 지고 있으며, 일상적인 관리는 퀸즐랜드 주정부의 환경국에서 담당하고 있다. 1975년 제정된 대산호초해양공원법은 관리기관(GBRMP Authority)의 설립과 구성, 대산호초 자문기관

(Marine Advisory Committee), 관리 프로그램의 정의, 관리의 기본방침, 관리계획의 수립, 재원확보 등을 규정하고 있다.

그리고 이 법에 근거하여 지역의 이해당사자는 지역의 대표를 대산호초 자문위원회에 참여시키고, 계획수립의 모든 과정에 지역이해당사자의 폭넓은 의견을 반영시키고 있다.

〈그림 3-5〉의 대산호초해양공원의 관리체계를 살펴보면 Carins, Townsville, Whitsunday, Mackay 등 10개 지역의 대산호초 자문위원회와 네트워크가 구성되어 있으며, 자문위원은 대산호초해양공원의 운영·관리에 직접적으로 참여하고 있음을 알 수 있다. 또한, 지역의 대산호초 자문위원회에서 제안하는 다양한 의견을 4개의 산호 자문위원회가 별도로 구성되어 수질·연안개발, 관광·레저, 어업, 생태보전 및 세계문화유산 등의 전문 분야로 나누어 관리하고 있다.

대산호초해양공원의 관리체계를 통하여 호주는 해양보호구역을 보호·이용할 뿐만 아니라 지역의 개발, 관광, 어업 등 통합적인 관리체계를 통해 관리하는 시스템을 구축하고 있다.

## 4. 미국

### 1) 관련법률

미국의 해양보호구역(MPAs)은 유물보전법(Antiquities Act, 1906), 국립공원조직법(National Park Service Organic Act, 1916), 국립야생생물보호체계법(National Wildlife Refuge System Administration Act, 1966), 국립해양보전구역법(National Marine Sanctuaries act, 1972), 해양포유류보호법(Marine Mammal Protection, 1972), 멸종위기종보호법(Endangered Species Act, 1972), 연안관리법(Costal Zone Management Act, 1972), 수산자원보존관리법(the Fishery Conservation and Management Act, 1976), 청정수역법(Clean Water Act, 1977) 등 다양한 형태의 개별법에 의해 지정·관리되고 있다(〈표 3-11〉 참조).

〈표 3-11〉

## 미국 해양보호구역 관련법률

법 률	내 용
유물보전법 (Antiquities Act, 1906)	역사적 유물지역 보호
국립공원조직법 (National Park Service Organic Act, 1916)	국립공원 등 각종 보호구역의 이용 과 규제
국립야생물보호체계법 (National Wildlife Refuge System Administration Act, 1966)	야생동물보호구역, 멸종위기종 보호 구역 등 관리
국립해양보전구역법 (Marine Mammal Protection, 1972)	해저난파선박, 산호초, 특이 서식지 등을 보호
해양포유류보호법 (Marine Mammal Protection, 1972)	해양포유류 포획 금지
멸종위기종보호법 (Endangered Species Act, 1972)	멸종위기종의 데이터베이스 구축에 의한 관리
연안관리법 (Costal Zone Management Act, 1972)	연안관리 프로그램을 통한 연안보호구역 관리
수산자원보존관리법 (The Fishery Conservation and Management Act, 1976)	수산자원보존을 위한 생태적·경제 적·사회적 여건이 감안된 관리법
청정수역법 (Clean Water Act, 1977)	오염방지, 해양생태계의 보호와 회복을 위한 법

자료 : Federal Register / Vol. 65, No. 105 / Wednesday, May 31, 2000 / Presidential Documents.

현재 미국에는 해양보호구역 관련법률에 의거하여 연방정부가 지정한 보호구역 251개, 연방정부와 주정부가 함께 지정한 보호구역 25개, 주정부가 지정한 보호구역 41개, 준주지역이 지정한 보호구역 11개로 총 328개의 보호구역이 설정되어 있다. 이 중 162개의 보호구역을 수산·야생동물부가 지정하였으며, 국립공원국(National Park Service)이 39개소, 미국해양대기청 산하 국립해양수산물국(NMFS)이 36개소, 미국해양대기청(NOAA)이 14개의 국립해양보호구역(NMS)을 지정하고 있다.<sup>17)</sup>

17) <http://www.mpa.gov/inventory/status.html>

이외에도 기수역연구·보전지역(National Estuarine Research Reserve), 국가기수역프로그램지역(National Estuarine Program Areas), 수산자원회복 지역(Area for Rebuilding Fish Stocks) 등이 지정되어 있다.

## 2) 유형

미국은 국립해양보호구역센터가 실시하는 해양보호구역에 대한 기초조사가 완료되면 국가관리체제로 묶기 위해 해양보호구역을 <표 3-12>과 같이 몇 가지 유형으로 분류하고 있다. 이러한 해양보호구역의 유형은 보존의 대상, 보호의 수준, 보호의 영속성, 보호의 지속성, 보호의 범위, 허용 가능한 자원이용 활동 등 특성을 고려하여 분류하고 있다.

주요 보존 대상의 특성 측면에서는 3가지 유형 즉 자연유산, 문화유산 그리고 지속적 생산으로 분류하고 있다. 이 중에서 지속적 생산유형에는 주로 연방과 주의 수산물 보호관련 해양보호구역들이 속한다.

그리고 6유형의 세분화된 보호수준들을 정하고 있는데, 이들 보호수준에 따라 접근금지구역, 행위제한구역, 전면 채취금지구역, 일부 다목적 이용가능 구역, 미국의 일반적인 형태인 전체 다목적 이용구역으로 나눌 수 있다. 이러한 보호수준은 동전의 양면처럼 규제수준이기도 하는데 보존대상에 따라 적절한 보호수준 또는 규제수준을 적용하여 다양한 해양보호구역을 관리하게 된다.

보호의 영속성 여부와 관련해서는 적용되는 보호대상의 특성과 성질에 맞도록 항구적, 조건부 또는 일시적으로 구역을 유형화할 수 있다. 보호의 지속성 경우에는 연중, 계절적 또는 순환적인가에 따라 적용이 달라진다.

보호의 범위 측면에서는 생태계 전체 또는 필요한 일부 생태계냐에 따라 해양보호구역에 적용하는 내용이 달라진다. 또한 허용 가능자원의 이용과 활용 측면을 보면 상업적 어업, 레크리에이션 어업, 자급자족형 어업, 과학적·교육적 채집, 그리고 광물·에너지 채취의 5가지 유형으로 구분하여 각각의 목적에 맞게 적용을 하고 있다.



〈표 3-12〉

## 미국의 해양보호구역 유형별 적용대상

주요 특성별	유 형	적 용
주요 보존 대상	자연유산(Natural Heritage)	대부분의 NMS*, 국립공원, 국립야생동물보호구역 등
	문화유산(Cultural Heritage)	몇몇 해양보호구역, 국가·주 단위 공원, 국립문화유적지
	지속적 생산 (Sustainable Production)	대부분은 연방과 주의 수산물 보호관련 MPA
보호수준	접근금지(No Access)	매우 드물고, MPA 안에서 국소적으로 연구목적으로만 허용되는 곳임
	행위제한(No Impact)	드물며, 보다 큰 MPA 안의 작고 분리된 MPA에서 주로 행해짐
	전면 채취금지(No Take)	드물며, 어업관리와 멸종위기종 보호를 위해 행해짐
	일부 채취금지구역 (Zoned with No-Take Areas)	미국 수역에서 일반적으로 증가되는 구역임. 몇몇 NMS, 국립야생동물보호구역, 주 단위의 MPAs
	일부 다목적 이용가능구역(Zone Multiple Use)	상대적으로 일반적인 구역임. 몇몇 NMS, 국립야생동물보호구역, 주 단위의 MPA
	전체 다목적 이용 (Uniform Multiple Use)	가장 일반적인 형태임
보호의 영속성	항구적(Permanent)	몇몇 MS**, 모든 국립공원
	조건부(Conditional)	몇몇 NMS, 공원 및 문화유적보호구역
	일시적(Temporary)	어업 금지
보호의 지속성	연중(Year-Round)	모든 MS, 국립공원, 문화유적보호구역
	계절적(Seasonal)	중요한 서식지 주변에서 몇몇 수산물과 멸종 위기종 어업 금지
	순환적(Rolling)	지역 자원회복을 위해 순환하면서 어업을 금지
보호의 범위	생태계(Ecosystem)	전체자원을 위해 대부분의 NMS, 국립공원, 국립야생동물보호구역
	일부 자원(Focal Resource)	보호할 필요가 있는 자연 또는 문화 보호, 많은 수산자원 문화자원
허용 가능 자원 이용 활동	상업적 어업 (Commercial Fishing)	수익 목적의 자연 이용
	레크리에이션 어업 (Recreational Fishing)	스포츠나 개인의 소비 목적 이용
	자급자족형 어업 (subsistence Hunting/Fishing)	법적 문화적으로 인정된 생계유지형 이용
	과학적·교육적 채집 (Scientific-Educational Collecting)	해양환경에 관한 교육과 자원 모니터링을 위한 이용
	광물·에너지 채취 (Mineral-Energy Extraction)	상업적 목적의 비갱생형 자원 이용

주 : \* NMS(National Marine Sanctuaries), \*\*MS(Marine Sanctuaries).

자료 : National Research Council, 2001.

### 3) 통합관리로 전환

클린턴 행정부는 시행령 13158(2000년 5월 26일)을 통해서 미국 내 모든 해양보호구역 관련부서가 해양보호구역을 확대, 강화, 고양시키고 서로 협동하고, 정보와 전략 등을 공유하여 적절한 해양보호구역제도를 제안하도록 하였다. 동시에 상무국은 해양보호구역연방자문위원회(Marine Protected Area Federal Advisory Committee) 설립을 통하여 전문가 자문과 권고를 구하도록 하는 등 미국 내 해양보호구역의 관리를 체계화하려는 움직임을 보였으나, 정권 교체 이후 해양보호구역 관리의 체계화에 대한 노력이 중단되었다.<sup>18)</sup>

그러나 최근 동향에 의하면 미국은 그때 당시의 필요성에 따라 만들어진 해양보호구역이 이후 중첩되거나 충돌<sup>19)</sup>되는 문제에 대처하기 위해 관련되는 각 제도들을 통합적으로 운영하고 해양정책위원회(Ocean Policy Commission)를 설립하여 통합적 관리방안을 모색하고 있다.

이러한 통합적 관리방안의 배경은 기존의 개별적 사건 중심의 단일목적에 의한 해양수산 관련정책을 수립하였기 때문에 여러 가지 법 간의 상충과 충돌이 불가피하게 된 것이다. 이에 미국은 지역에 기반을 둔 통합적 관리를 목적으로 한 제도를 마련하여 국가 전체 해양수산 정책관련의 목적을 달성하고자 한다.

기존의 해양수산 관련정책이 통합적 관리시스템으로 전환되는 내용의 특징을 살펴보면 제도 간의 상충을 해결할 수 있고, 종합적인 계획수립을 지향하며, 관련기관 간의 수평적 통합을 이루어, 중앙정부와 지방정부간 수직적 통합을 통해 해양수산 관련정책을 효율적으로 추진하고자 하는 것임을 알 수 있다(〈표 3-13〉 참조).

18) Federal Register/ Vol. 65, No.105/ Wednesday, May 31, 2000/ Presidential Documents.

19) 1976년 제정된 어업법은 연안관리법과 상충되는 면이 많고 1972년에 제정된 해양포유류보호법과도 관리주체나 내용이 서로 상반되는 면이 많아 정책집행이 효율적으로 운영되지 못하고 있으며, 3해리까지 관리하는 주정부와 3해리에서 12해리까지의 관리권한을 가진 연방정부의 석유시추에 따른 관할권 문제 등으로 보호구역과도 마찰을 빚고 있음.

〈표 3-13〉 미국 해양수산 관련정책의 통합적 관리시스템으로 전환

특 징	기존의 해양수산 관련정책	통합적 해양수산 관련정책
구조적 특징	개별베이스의 단일목적	지역베이스의 통합적 관리목적의 제도 마련
정책목적	개별정책의 목적	국가 전체적인 해양수산정책관련 목적 달성
제도 간 상충해결 노력	제도적 상충시 해결할 수 있는 장치가 전혀 없어 임기 웅변적 조치가 취해짐	전체적인 정책목표를 설정하고 개별적인 제도간의 상충은 목표에 맞게 조정
계획수립능력	전체적이고 균형적인 해양정책관련 계획 수립 불가능	사전분석을 토대로 종합적인 계획 수립
각 기관 간의 통합여부	각 기관의 명확한 업무분할로 통합이 불가능하고 갈등이 잦음	수평적 통합을 이루어 각 기관 간의 조화 우선
정부와 지방정부 간의 관계	수직적 통합 불가능 중앙정부와 지방정부 간 잦은 갈등	수직적 통합을 이루어 중앙정부와 지방정부 간 조화를 우선함

자료 : Biliiana Cicin-Sain and Robert W. Knecht, 「The Future of U.S. Ocean Policy」, Island Press, 2000.

## 5. 시사점

세계자연보전연맹(IUCN), 캐나다, 호주 및 미국 등에서 다루고 있는 해양보호구역과 관련하여 최근 동향과 현황을 포함하여 관련제도, 지정목적, 유형구분, 관리형태 그리고 해양보호구역 수립절차 등에 대하여 살펴보았다. 세계자연보전연맹은 전 세계의 보호구역을 총괄하고 각 국가가 체계적으로 보호구역을 관리할 수 있도록 여러 측면에서 지원·권유하고 있다. 그리고 캐나다, 호주 및 미국의 해양보호구역사례는 모범사례로 평가받고 있다.

이들 국제기구 및 외국사례 연구를 통하여 얻을 수 있는 다음과 같은 시사점은 향후 우리나라가 본격적으로 해양보호구역제도를 도입·시행하고자 할 경우 많은 도움이 될 것으로 사료된다.

첫째, 해외사례 연구에서 얻은 시사점은 해양보호구역의 관리방안으로 용도구역제를 도입하여 용도구역별 행위제한을 달리 적용하고 있다는 점이다.

둘째, 세계자연보전연맹의 최근 동향을 살펴보면 보호구역을 국제표준에 의한 체계적인 지정·관리를 위해 해양보호구역의 국제적 표준시스템을 마련하고자 하며, 보호구역에 관한 지침과 관리도구, 정보제공 등을 통해 해양보호구역 관리자의 역량을 강화시키고자 한다. 이러한 세계자연보전연맹의 최근 동향은 해양관리의 효율적인 방법과 수단이 해양보호구역제임을 인정하고 이를 세계적으로 확산시키고자 하는 노력의 일환으로 볼 수 있다.

셋째, 세계자연보전연맹의 보호구역 분류(6개 구역), 보호구역별 관리목적의 적용 그리고 보호구역의 수립단계는 각 국가가 자국의 해양환경 특성에 적합한 보호구역 분류, 관리목적 및 보호구역의 수립에 중요한 지침으로 많이 활용되고 있다.

넷째, 캐나다의 경우, 관련 지역사회를 기반으로 한 모든 이해관계자가 참여하여 공감대를 형성하고 갈등을 최소화하는 협의·조정을 통하여 실천 프로그램을 실행하는 등 지역사회 중심의 해양보호구역 관리에 중점을 두고 있다.

다섯째, 캐나다 국립해양보존지역의 설정단계는 5단계로서 매우 체계적이고 과학적으로 구축되어 있다. 먼저 후보지를 지정하고, 후보지 중에서 잠정적으로 선정하여 이에 대한 타당성 평가를 실시하고, 선정조건의 협의를 통하여 마지막 5단계에서 선정하는 등 매우 신중한 선정절차는 지정기준과 절차가 명확하지 않은 우리나라에 많은 시사점이 될 것으로 사료된다.

여섯째, 세계적으로 해양보호구역의 체계적 관리 모범사례로 평가받고 있는 호주의 대산호초해양공원의 관리에는 4가지 철학적 요소가 있다. 즉, i)생태계 차원에서의 관리, ii)생태계는 보호하되 대산호초지역에 대한 지속가능한 이용과 여가를 제공하기 위한 보존과 합리적 이용의 조화 목표, iii)관리계획의 수립과 시행에 대중과 지역사회의 참여, iv)관리에 대한 성취도 측정과 모니터링으로 이러한 관리철학은 이제 막 시작하고자 하는 우리나라 해양보호구역이 나아가야 할 방향성 정립에 많은 도움이 될 것이다.

일곱째, 호주의 해양보호구역제도의 특징은 무엇보다도 용도지구제를 통해 개발·보존·이용의 목적을 달성하고 있다는 점을 들 수 있다. 다양한 용도지구제에 의한 해양보호구역 관리방안은 해양관광·레저의 수요가 높아져가고 있는 국내여건을 감안해 볼 때 시사하는 바가 매우 크다.

여덟째, 미국은 그때 당시의 필요성에 따라 만들어진 개별법으로 인해 다양한 해양보호구역이 설정되어 다양한 목적의 제도 간 충돌 및 중첩지정 등의 문제가 발생하고 있는데, 이에 대처하기 위해 지역사회에 기반을 둔 통합적 관리를 목적으로 한 제도와 관리시스템을 구축하고자 한다. 이러한 미국의 통합 관리에 대한 최근 동향은 본 연구의 목적에 부합되며 특히, 유사한 문제가 발생하는 우리나라의 해양보호구역과 관련제도 개선의 필요성에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

아홉째, 미국의 해양보호구역은 주요 특성별 즉 보존대상, 보호수준, 보호의 영속성, 보호의 지속성, 보호의 범위 그리고 허용 가능한 자원이용 활용 등으로 유형화하여 관리하는 방법을 택하고 있는 점이 특징적이며, 이러한 특성을 고려한 해양보호구역의 관리내용 측면에서 많은 부분을 참고할 수 있다.

## 제 4 장 해양관련 보호구역의 관리제도 분석 및 문제점

### 1. 관리제도 검토

#### 1) 수산자원보호구역

수산자원보호구역은 해역과 그 인접 육역이 함께 지정되는데 크게 두 개의 법령, 즉 ‘국토의계획및이용에관한법률’과 ‘수산자원보전지구관리요령’에 의거하여 관리되고 있다(〈표 4-1〉 참조). ‘국토의계획및이용에관한법률’에 따르면 건교부장관은 수산자원보호구역의 지정 및 변경의 권한을 가지고 있으며, 동시에 건폐율·용적율제한 및 행위제한 등의 방법으로 육역 부분을 관리하고 있다.

반면 해역의 수산자원보호구역에 대한 관리는 전적으로 해양수산부가 담당하고 있다. 해양수산부는 해양수산부훈령인 ‘수산자원보전지구관리요령’<sup>20)</sup>에 의거하여 수산자원보전계획을 수립할 수 있다. 그리고 관리자인 시·도, 시장·군수는 오염물질배출시설물(폐수배출시설, 매립·간척사업장, 규사·해사채취사업장, 가축방목현황)에 대한 조사를 매 반기 1회 이상 실시하고 그 기록을 비치해야 한다. 국립수산과학원장은 수질환경조사를 매 분기 1회 이상 실시하고 자원변동상황과 수질환경 조사결과를 종합·분석하여 해양수산부 장관에게 보고서로 작성·제출하고 매 5년마다 사업보고서를 작성하도록 하고 있다. 이와 같이 수산자원보호구역을 관리하기 위하여 정부(해양수산부), 지자체 그리고 연구소가 각각의 역할과 업무분장을 하고 있음을 알 수 있다.

그러나 시·군의 책임과 의무로 되어 있는 오염원 조사와 관리부 비치 및 보고 여부에 대하여 일부 시·군의 관리준수 실태<sup>21)</sup>를 보면 고흥군, 거제시, 사천시의 수산자원보호구역은 잘 관리되지 않고 있음을 알 수 있다(〈표 4-2〉

20) 2003년에 ‘국토의계획및이용에관한법률’이 제정·시행되었고, 현재 개정 검토 중에 있음.

21) 2004년 7월 조사.

참조). 그 이유는 수산자원보호구역의 육역부가 광범위한 데 비해 실제조사를 위한 시·군의 행정인력이 부족하여 현실적인 조사가 불가능하기 때문이라고 한다. 그리고 수산자원보호구역 내 조사라 하더라도 건축과 오염에 관련되는 것은 도시과 또는 환경과의 업무영역이기 때문에 해양수산과는 제때에 현황을 파악하기 용이하지 않기 때문이라고 한다.

〈표 4-1〉

수산자원보호구역 관리제도

구 분	관 리 내 용
지 정	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 건설교통부 장관은 직접 또는 관계 행정기관장의 요청을 받아 수산자원 보호·육성을 위하여 필요한 공유수면이나 그에 인접된 토지에 대한 수산자원 보호구역의 지정 또는 변경을 도시관리계획으로 결정</li> </ul>
건폐율, 용적율	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 건폐율 : 40% 이하, 용적율 : 80% 이하</li> </ul>
행위제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 허가를 받아야 할 수 있는 행위               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업·임·어업용으로 이용하는 시설</li> <li>- 농업·임·수산물 및 부산물 가공공장</li> <li>- 농어가주택(지목이 대가 아닌 것 포함)</li> <li>- 제1종 근린생활시설의 휴게소 허용</li> <li>- 관광지(단지) 및 관광농원 내 건축하는 바닥면적 300㎡ 이하의 일반음식점</li> <li>- 종교집회장(교회, 성당, 사찰, 기도원, 사당 등), 식물원, 수족관</li> <li>- 병원, 격리병원, 장례식장</li> <li>- 초, 중, 고교 및 학원, 아동관련시설, 청소년 수련시설</li> <li>- 탁구, 테니스, 볼링, 당구장, 골프연습장, 골프장 등 운동시설</li> <li>- 관광지(단지) 및 관광농원지역 내 건축하는 바닥면적 660㎡ 이하의 일반 숙박시설</li> <li>- 농수산용 창고, 냉동·냉장창고</li> <li>- 오수, 분뇨, 축산폐수 등 배출시설 신고대상 이하의 동·식물관련 시설</li> <li>- 납골당, 묘지에 부수되는 건축물(화장장 제외)</li> <li>- 관광휴게시설 중 관망탑, 휴게소</li> <li>- 공공용 및 어장정화, 농업용 등 지자체가 행하는 토석채취(수산자원보호범 위내)</li> <li>- 공유수면의 준설, 준설토 투기장 조성</li> <li>- 연안관리법에 의한 연안정비사업으로 설치하는 시설</li> </ul> </li> </ul>
수산자원보전계획 (수산자원보전지구 관리요령)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 해양수산부 장관은 관리자(특별시장, 광역시장, 시도지사)로부터 수산자원 보전계획을 제출 받아 보전지구 내 수산자원보호육성에 필요한 계획을 수립 할 수 있음</li> </ul>
오염원조사 (수산자원보전지구 관리요령)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 관리자는 수산자원보호구역의 수질환경에 영향을 미칠 수 있는 오염물질배 출시설물에 대한 조사를 매 반기 1회 이상 실시하고 기록을 비치해야 함</li> </ul>

## 수산자원보호구역 관리제도(계속)

구 분	관 리 내 용
수질환경조사 (수산자원보전지구 관리요령)	<ul style="list-style-type: none"> <li>국립수산과학원은 수산자원보호구역별로 매분기 1회 이상 다음 각호에 따라 수질환경조사를 실시               <ul style="list-style-type: none"> <li>조사지점은 보호구역별로 주요 양식장, 공동어장, 어패류의 산란장, 서식장을 중심으로 선정</li> <li>조사내용 : DO, COD, 인산염, 질산염, 중금속 등 수질오염에 영향을 미치는 성분을 조사</li> </ul> </li> <li>관리자는 보호구역 내에서 오염사고 발생시에는 별도의 환경오염도를 조사함</li> </ul>
관리부 비치 및 보고 (수산자원보전지구 관리요령)	<ul style="list-style-type: none"> <li>관리자는 작성한 관리부 사본 1부를 해양수산부 장관에게 제출</li> <li>국립수산과학원은 자원변동상황과 수질환경 조사결과를 종합·분석하여 해양수산부 장관에게 보고서로 작성 제출하여야 하며, 매 5년마다 사업보고서를 작성하여야 함</li> </ul>

그리고 국립수산과학원의 수질환경조사가 수산자원보호구역내 조사정점 중 해양오염측정망의 조사정점과 겹치는 부분이 많고, 해양오염측정망의 조사정점을 통한 수질조사가 수산자원보호구역내 조사정점을 통한 수질조사와 차이가 근소하다는 판단 하에서 해양오염측정망의 정점을 이용한 수질환경조사를 2002년까지 매 분기 1회 이상 실시하고 있다.

〈표 4-2〉

## 시·군의 수산자원보호구역 관리준수 실태

시·군	관 리 준 수 사항	
	오염원 조사	관리부 비치 및 보고
고흥군	×	×
보성군	○	○
강진군	○	○
해남군	×	○
장흥군	×	○
완도군	○	○
통영시	○	○
거제시	×	×
마산시	○	○
고성군	○	○
남해군	○	○
하동군	○	○
사천시	×	×



그러나 수질환경조사를 매 분기 1회 이상 실시한 결과 동 기간동안 수질상태의 변동 폭이 매우 미미하거나, 변동이 전혀 없는 관계로 수질환경조사 자료를 2002년 이후 수산자원보전지구관리부에 첨부시켜 제출하지 않고 있다. 그 대신에 2004년 하반기에는 수산자원보호구역 해역에 대한 10년간의 수질오염 변동에 관한 보고서 작성에 착수할 예정으로 있다.<sup>22)</sup>

현행 수산자원보호구역의 육역 부분에 대한 관리는 2003년 시행된 '국토의계획및이용에관한법률'<sup>23)</sup>에 의해 매우 엄격해졌다. 이는 건설교통부가 난개발이 사회적 문제로 부각됨에 따라 이를 근본적으로 해소하기 위하여 환경과 개발의 통합이념이 실현될 수 있도록 개발계획 및 사업에 대한 관리를 강화하였기 때문이다. 특히, 준농림지역의 개발요건을 강화하여 난개발을 방지하고, 농림지역과 자연환경보전지역의 훼손을 방지하기 위하여 건교부는 건폐율과 용적율 등을 포함한 행위제한을 강화하였는데 자연환경보전지역에 속하는 수산자원보호구역도 이러한 맥락에서 행위제한이 강화되었다.

이러한 배경에서 수산자원보호구역의 행위제한은 2003년 '국토의계획및이용에관한법률'의 제정으로 종전의 개발행위제한제도(제한행위열거주의)에서 개발행위허가제도(허가행위열거주의)로 전환되면서 매우 강한 규제가 되었다. 이로 인해 전국에서 민원이 제기되어 2004년 1월부터 행위제한이 일부 완화되었지만 지역주민은 건물의 신축, 증축, 토지매매에서 불이익을 받고, 토지이용의 규제 등으로 수산자원보호구역에 대하여 전면 해제를 요구하고 있는 상황이다.

뿐만 아니라 지역주민은 수산자원보호구역의 지정기준에 대한 근거 부재 및 불합리한 구역지정 등 근본적인 문제 제기를 하였으며, 무엇보다도 지정 당시 지역주민의 의견을 반영하지 않았다는 것에 강한 불만을 나타내고 있다. 이러한 수산자원보호구역의 행위제한은 상당부분 육역에 적용되는 것이며, 해면의 어업이용에 대한 특별한 행위제한은 없는 것이 특징이다.

22) 국립수산과학원의 담당자에 의함.

23) 건설교통부는 국토이용 및 관리체계에 있어 '선계획-후개발'의 원칙을 확립하고 개발허가제 및 기반시설연동제를 도입하여 지속가능한 국토이용체계를 구축하기 위하여 '국토이용관리법'과 '도시계획법'으로 이원적으로 관리되어 오던 국토이용체계를 통합하여 2002년에 '국토의계획및이용에관한법률'을 제정하였음.

‘국토의계획및이용에관한법률’의 제정으로 수산자원보호구역이 수산자원보전 지구에서 그 명칭이 바뀌면서 관리주체가 지방자치단체장에서 국가(건설교통부)로 전환되었다. 따라서 수산자원보호구역은 중앙행정기관장이 주된 관리주체이며, 특히 건설교통부 장관이 관리하는 자연환경보전지역 내 수산자원보호 구역은 유일하다. 따라서 해양수산부의 의지만 있다면 국립공원 등과 마찬가지로 관련제도를 마련하여 수산자원보호구역을 해양수산부로 이관시켜 관리하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

## 2) 보호수면

보호수면은 ‘수산업법’에 그 지정근거를 두고, 구체적인 지정요건 및 관리방법은 ‘보호수면의지정및관리에관한규칙’에 의거하고 있다. 현재 보호수면으로 고흥군에 4개소(1,827ha), 통영 바다목장화대상 해역의 일부(2004년 4월 지정)가 지정되어 있다. 보호수면에 대한 행위제한은 허용행위열거방식으로 강한 규제이며, 누구든지 보호수면에서는 어로행위를 해서는 안 된다(〈표 4-3〉 참조). 이러한 공사와 어로의 제한을 받는 보호수면은 보호구역제도에서 운용되고 있는 핵심지역(core zone) 또는 절대보존지역(no take zone)에 해당한다고 볼 수 있다.

수산업법에서 지정되는 보호수면은 우리나라 해양보호구역 중에 가장 강력한 보호구역으로 평가될 수 있는데, 이러한 강력한 규제를 받는 해양보호구역은 현재까지 보호수면이 유일하다고 할 수 있다. 또한 보호수면에 대한 관리계획을 수립·시행하도록 하고, 관리자는 관리실태를 조사하고, 그 결과를 해양수산부에 보고하도록 하고 있어 제도상의 관리시스템은 잘 갖추어져 있다고 할 수 있다.

그러나 보호수면은 수산업적 이용과 관련된 보호구역으로 시·도지사의 직권으로 대부분의 보호수면이 해제되어 양식장으로 개발된 사례가 많다.

현재 해양수산부는 정부예산이 투입되는 바다목장화사업대상 해역 중 일부 중요해역에 대하여 수산업법에 의거 보호수면을 지정하여 바다목장화 해역과

수산자원을 보호·관리하고자 한다. 기존의 보호수면 관리실태의 사례를 거울 삼아 향후 정부예산이 투입되는 바다목장화대상 해역의 보호수면 지정 및 해제 권한은 해양수산부에게 두어야 한다. 관리자는 지방자치단체로 하여 자발적이고 효율적인 관리가 될 수 있도록 해야 한다.

〈표 4-3〉

보호수면 관리제도

구 분	관 리 내 용
보호수면의 지정 및 해제	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 지정 및 관리자 : 해양수산부 장관 또는 시·도지사</li> <li>◦ 지정사유               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수산자원의 증식·보호상 특히 필요하다고 인정할 때</li> <li>- 수산동물의 산란·수산동식물의 종묘발생, 치어의 성장을 위하여 적합하다고 인정하는 수면</li> </ul> </li> <li>◦ 당해 수면을 보호수면으로 존속시킬 필요가 없다고 인정할 때에는 보호수면의 지정을 해제할 수 있다.</li> </ul>
행위제한 (공사와 어로의 제한)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 보호수면(항만구역 제외)안에서 매립·준설하거나, 유량 또는 수위의 변경을 가져올 우려가 있는 공사를 하고자 하는 자는 해양수산부 장관 또는 관할 시·도지사의 승인을 얻어야 한다.</li> <li>◦ 누구든지 보호수면 안에서는 어로행위를 하여서는 아니 된다.</li> </ul>
보호수면의 지정 및 해제신청	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 지정신청               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신청수면의 구역도</li> <li>- 국립수산물과학원장(수산연구소장)이 작성한 수산자원실태조사 결과서 1부</li> </ul> </li> <li>◦ 지정해제               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서식에 의한 보호수면지정해제 신청서 제출</li> </ul> </li> </ul>
보호수면의 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 관리자는 다음 각호의 사항이 포함된 보호수면관리계획을 수립·시행하여야 한다.               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수산동식물의 보호를 위한 시설의 설치</li> <li>- 유해동식물의 제거</li> <li>- 수질오염방지 등 환경 개선</li> <li>- 기타 보호수면의 관리에 필요한 사항</li> </ul> </li> </ul>
관리실태의 보고	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 시·도지사는 매년 1회 이상 보호수면에 대한 관리실태를 조사하고 그 결과를 해양수산부 장관에게 보고하여야 한다.</li> <li>◦ 시·도지사는 관리실태의 조사를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 수산연구소장 또는 지방해양수산청장에게 당해 조사를 위한 협조를 요청할 수 있다.</li> </ul>

### 3) 육성수면

육성수면은 ‘수산업법’과 ‘육성수면의지정및관리에관한규칙’에 의거하여 지정·이용·관리되고 있다. 제2장에서 언급된 지정현황에서도 알 수 있듯이 지정기간의 만료로 인하여 2004년 7월 현재 육성수면으로 지정된 해면은 없다.

육성수면을 관리하기 위한 관련제도의 내용을 살펴보면, 관리규정과 지정요건이 타 보호구역에 비해 상세하게 규정되어 있음을 알 수 있다(<표 4-4>참조). 그리고 관리위원회를 구성하도록 하고, 육성수면의 이용관리를 정하고 있다. 이러한 육성수면의 관리제도는 보전관리보다는 이용관리에 주안점을 두고 있다고 할 수 있다. 즉, 육성수면제도는 이용자의 자격과 수를 한정하고, 어선 어구의 종류, 수, 포획, 채취량 및 시기를 정하여 육성수면을 이용 관리하도록 하고 있다.

육성수면의 이용을 둘러싼 이권에 대한 갈등과 분쟁이 예상되므로 이러한 갈등과 분쟁을 사전에 차단하고, 조업 질서를 유지하기 위하여 제도적으로 관리위원회를 구성하고, 이용관리를 상세하게 규정하고 있는 것이다.

지금까지의 육성수면의 지정실적을 살펴보면 정착성 수산동·식물이 대량 서식하는 수면으로 대상 품종은 주로 새꼬막, 새조개, 키조개 등의 패류에 해당한다. 갑자기 일정 수면에 대량 서식하는 수면에 대하여 주로 서식 실태만을 조사하여 지정수면으로 인정하고 있는 실정이다.

그런데 최근 해양환경오염으로 중금속이 검출된 해역이 육성수면으로 지정되어 이용된 사례가 있어 우려의 목소리가 커지고 있다. 따라서 향후 육성수면 지정 시 서식실태조사와 함께 환경조사를 의무화하여 서식환경의 강화에 대한 제도개선이 요구된다.

뿐만 아니라 관리위원회의 구성을 보면 주로 어업인인 이용자 중심으로 구성되어 있는데 향후 수산식품 안전성 등을 고려하여 관리위원회에 환경전문가를 포함시켜 육성수면의 지정 또는 이용관리시 환경에 대한 자문을 구하는 체제를 갖추는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

〈표 4-4〉

## 육성수면 관리제도

구 분	관 리 내 용
육성수면의 지정	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 시·도지사는 수산자원의 효율적인 이용·관리를 위하여 다음의 각호의 1에 해당하는 수면에 대하여 해양수산부 장관의 승인을 얻어 육성수면을 지정할 수 있다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정착성 수산동식물이 대량 서식하는 수면</li> <li>- 수산자원의 조성을 위하여 수산종묘를 방류하거나 시설물을 설치한 수면</li> </ul> </li> </ul>
육성수면의 관리규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 관리규정 내용 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 육성수면의 구역 및 육성하고자 하는 수산동식물에 관한 사항</li> <li>- 육성수면의 관리 및 그 이용에 관한 사항</li> <li>- 육성수면 관리위원회의 구성에 관한 사항</li> <li>- 육성수면 안에서의 어업행위 등의 제한·금지에 관한 사항</li> <li>- 육성수면 이용료의 징수 및 그 사용에 관한 사항</li> <li>- 육성수면의 관리규정에 위반한 자의 징계에 관한 사항</li> </ul> </li> </ul>
육성수면의 지정·해제	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 육성수면 지정의 유효기간은 3년, 3년의 범위 안에서 유효기간 연장</li> <li>◦ 다음 각호에 해당하는 경우 육성수면을 해제할 수 있다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지정목적에 적합하지 않게 관리한 경우</li> <li>- 육성수면의 관리규정에 따라 관리하지 않은 경우</li> </ul> </li> </ul>
육성수면의 지정요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 육성수면의 지정요건은 다음의 각호와 같다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다음의 각목의 1에 해당하는 수면일 것 <ul style="list-style-type: none"> <li>* 정착성 수산동식물이 대량 서식하는 수면</li> <li>* 인공어초시설 등 수산자원 조성시설을 한 수면</li> <li>* 정착성 수산종묘를 방류한 수면</li> </ul> </li> <li>- 국립수산물과학원(수산연구소 포함) 또는 해양수산부 장관이 지정하는 수산에 관한 전문조사연구기관 또는 교육기관이 수산자원의 서식실태를 조사한 결과 육성수면 지정목적에 적합하다고 인정하는 수면일 것</li> <li>- 해당수면에 대하여 다음 각목의 사유가 있을 것 <ul style="list-style-type: none"> <li>* 정착성 수산동식물의 과밀서식을 방지하기 위하여 적정량을 포획·채취하여야 할 필요가 있을 것</li> <li>* 수면위치가 인근에 거주하는 어민이 이용할 수 있는 범위 안에 있을 것</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>
관리자 지정	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 관리자 : 시장·군수·구청장</li> </ul>

## 4) 수산자원관리수면

수산자원관리수면은 ‘기르는어업육성법’에 따라 시·도지사가 인공어초 또는 바다목장 시설물을 설치했거나 설치할 예정인 수면에 대하여 지정하는데, 이

수면을 이용하고자 한다면 반드시 수산자원관리수면으로 지정하도록 강제하고 있다.

〈표 4-5〉

수산자원관리수면 관리제도

구 분	관 리 내 용
수산자원 관리수면의 지정 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 시·도지사는 인공어초 또는 바다목장 시설물을 설치하였거나 설치할 예정인 수면을 수산자원관리수면으로 지정하여야 한다.</li> <li>◦ 시·도지사는 수산자원관리수면의 관리·이용규정을 정하여 관리하고 어업인 등으로 하여금 이용하게 할 수 있다.</li> <li>◦ 해양수산부 장관의 승인을 얻어 관리수면의 지정을 해제할 수 있다.</li> </ul>
수산자원관리 수면에서의 행위제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 관리수면 안에서 다음 각호의 1의 행위를 하고자 하는 자는 시·도지사의 허가를 받아야 한다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 매립행위</li> <li>- 준설행위</li> <li>- 공작물을 신축·증축 또는 개축하는 행위</li> <li>- 토석·모래 또는 자갈의 채취행위</li> </ul> </li> <li>◦ 수산동식물을 포획·채취할 수 없다. 단 시·도지사가 규정에 따라 이용하게 하는 경우에는 할 수 있다.</li> </ul>
관리수면의 이용	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 시·도지사는 인공어초 및 바다목장 시설의 기능유지와 시설물에 장애를 일으키지 않는 범위 내에서 자원상태를 고려한 어구·어법을 이용하여 관리수면 내의 수산동식물을 포획·채취하게 할 수 있다.</li> </ul>
관리수면의 관리·이용 규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 시·도지사는 관리수면의 관리·이용규정에 다음 내용을 포함한다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 관리수면의 위치, 구역도, 면적 및 지정기간에 관한 사항</li> <li>- 관리수면의 관리자에 관한 사항</li> <li>- 어업인 등으로 하여금 관리수면을 이용하게 하는 경우 이용대상자, 이용 범위, 이용기간, 이용 가능한 어구·어법 및 어업의 종류 등 관리수면에서 의 허용된 어업행위에 관한 사항</li> <li>- 관리수면 이용자의 준수사항에 관한 사항</li> <li>- 관리수면에서 제한 또는 금지에 관한 사항</li> <li>- 관리수면 관리·이용규정 위반자의 조치에 관한 사항</li> <li>- 기타</li> </ul> </li> </ul>
실태조사 및 보고	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 관리자는 매 반기마다 관리이용실태에 대해 현지 확인조사를 실시한다.</li> <li>◦ 관리수면지정 현황을 매 반기 익월 말까지 해양수산부에 제출한다.</li> </ul>

‘기르는어업육성법’에는 수산자원관리수면 지정과 행위제한에 대하여만 규정되어 있을 뿐 구체적인 수산자원관리수면의 지정·관리규정에 대한 법제도적으로 미흡한 부분을 보완하기 위하여 해양수산부는 ‘수산자원관리수면업무처리

요령'을 마련하여 수산자원관리수면을 지정·관리·이용할 때에 업무 처리의 일관성 및 통일성을 기하고자 하였다.

이 '수산자원관리수면업무처리요령'의 주된 내용을 살펴보면 지정대상, 관리수면의 범위 및 지정방법, 관리수면이용, 관리수면관리·이용규정, 관리수면관리자, 서류의 작성비치, 실태조사 및 보고 등이다. 수산자원관리수면의 관리에 대하여 어느 정도 제도적 기반이 마련되었으나, 향후 관리수면지정, 관리이용규정 등 일부내용에 대한 보완이 요구되고 있다.

그러나 바다목장해역 중 보호수면으로 지정된 수면 외측에 대해 시·도지사가 수산자원관리수면을 지정해야 한다. 이렇게 되면 보호수면은 '수산업법', 수산자원관리수면은 '기르는어업육성법'으로 이원적으로 지정·관리하게 되어 혼란스러우므로 '기르는어업육성법'에서 일관성을 갖고 통일적으로 지정·관리할 수 있도록 제도개선이 필요하다.

수산자원관리수면은 현재까지 지정된 곳은 없으나, 해양수산부는 앞으로 바다목장 시범모델 5개 지역과 인공어초가 설치된 수면에 대하여 수산자원관리수면으로 지정하여 관리할 예정이다.

## 5) 패류생산지정해역

패류생산지정해역은 '한·미패류위생협정(1972)' 및 '대미수출용 패류의 위생관리양해각서'와 국내법인 '수산물품질관리법'에 의거하여 지정·관리되고 있다. 그리고 미국으로 수출되는 패류의 안전성을 보장하기 위하여 미국패류위생계획(NSSP)에 준하는 패류위생관리계획을 수립·운용하고 있다.

패류생산지정해역에 대한 위생조사업무는 국립수산물과학원에서 수행하고 있으며, 패류가공등록공장에 대한 위생관리업무는 국립수산물품질검사원과 국립수산물과학원이 합동으로 수행하고 있다. 그리고 지방자치단체에서는 지정해역을 비롯한 연안해역 수질보전 및 관리에 관한 각종업무를 수행하고 있다.

지정해역에 대한 위생조사는 월 1회 이상 세균학적 조사를 실시하고 있으며, 그 외 패류독소 및 각종 이화학적 오염물질(농약, 중금속, 방사능물질 및 항생물질 등)에 대하여 정기조사를 실시하고 있다.

2001년 1월부터 2003년 12월까지 실시한 지정해역에 대한 세균학적 위생조사 결과, NSSP 규정의 허가해역 수질기준에 부합되는 것으로 나타났다.

패류생산지정해역에 대한 관리와 운용은 국내 패류의 대미 수출과 직접적인 관련이 있으므로 비교적 철저하게 이루어지고 있다. 매년 미국 실사단이 내한하여 우리측과 함께 공동으로 현지 위생조사를 실시하고, 그 결과에 따라 생산을 제한하거나 패류생산지정해역을 해제할 수 있도록 제도화되어 있다. 뿐만 아니라 지정요건 또한 매우 까다롭게 규정되어 있음을 알 수 있다(〈표 4-6〉 참조).

패류생산지정해역의 경우는 제도적으로 유일하게 행위제한 규정을 두고 있지 않으면서 위생조사 및 점검계획에 의한 지정, 위생관리계획, 매월 1회 실시하는 위생조사, 생산제한 등의 방법과 수단으로 관리되고 있는 특징이 있다. 그리고 해양수산부와 국립수산물과학원에 의한 '한국패류위생관리 연차보고서'가 발행되고 있는 등 관리 실태는 비교적 양호한 것으로 사료된다.

〈표 4-6〉

패류생산지정해역 관리제도

구 분	관 리 내 용
지정해역의 지정	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 해양수산부 장관은 위생관리기준에 적합한 해역을 지정해역으로 지정하여 고시할 수 있다.</li> <li>◦ 지정해역으로 지정할 수 있는 경우는 다음 각호와 같다.               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지정해역을 지정하기 위한 위생조사 및 점검계획을 수립하여 해역에 대하여 조사점검을 실시한 결과 지정해역위생관리기준에 적합하다고 인정하는 경우</li> <li>- 지정에 필요한 서류                   <ul style="list-style-type: none"> <li>* 지정받고자 하는 해역 및 그 부근의 도면</li> <li>* 지정받고자 하는 해역의 위생조사결과서 및 지정해역의 타당성 여부에 대한 국립수산물과학원장의 의견서</li> <li>* 지정받고자 하는 해역의 오염방지 및 수질보존을 위한 지정해역 위생관리계획서</li> </ul> </li> <li>- 국립수산물과학원장에게 의견서를 요청하는 때에는 당해 해역의 수산자원·폐기물처리시설·분뇨시설·축산폐수·농업폐수·생활폐기물 그 밖의 오염원에 대한 조사자료를 제출</li> <li>- 지정고시                   <ul style="list-style-type: none"> <li>* 잠정지정해역 : 1년 이상의 기간동안 매월 1회 이상 위생에 관한 조사를 실시하여 그 결과가 지정해역 위생관리기준에 부합하는 경우</li> <li>* 일반지정해역 : 2년 6월 이상의 기간동안 매월 1회 이상 위생에 관한 조사를 실시하여 그 결과가 지정해역위생관리기준에 부합하는 경우</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>



## 패류생산지정해역 관리제도(계속)

구 분	관 리 내 용
지정해역에서의 생산제한 및 지정해제	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 해양수산부 장관은 지정해역이 위생관리기준에 적합하지 아니하게 된 때에는 지정해역에서의 수산물의 생산을 제한하거나 지정해역의 지정을 해제할 수 있다.</li> </ul>
지정해역의 관리 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 국립수산물품질관리원은 지정된 지정해역에 대하여 매월 1회 이상 위생에 관한 조사를 실시하여야 한다.</li> <li>◦ 국립수산물품질관리원은 위생조사 결과 지정해역이 지정해역위생관리기준에 부합하지 아니하게 된 경우에는 지체 없이 그 사실을 해양수산부장관, 품질검사원장 및 시도지사에게 보고 또는 통지하여야 한다.</li> </ul>
지정해역에서의 생산제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 지정해역에서 수산물의 생산을 제한할 수 있는 경우는 다음 각호의 1과 같다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 선박의 좌초·충돌·침몰 그 밖에 인근에 위치한 폐기물처리시설의 장애 등으로 인하여 해양오염이 발생한 경우</li> <li>- 지정해역이 위생관리기준에 일시적으로 적합하지 아니하게 된 경우</li> <li>- 강우량의 변화 등에 따른 영향으로 해역의 오염이 우려되어 해양수산부장관이 수산물의 생산제한이 필요하다고 인정하는 경우</li> </ul> </li> </ul>

## 6) 해중경관지구

현재 해중경관지구로 지정된 곳은 없으나 향후 지정·관리를 위하여 ‘해양수산발전기본법’에 그 법적 근거를 마련해 두고 있다. 관련제도에 의하면 해양관광의 진흥목적으로 바닷속 경관이 뛰어나고 생태계가 보전되어 있는 해역을 해중경관지구로 지정할 수 있다.

그러나 관계법령인 ‘해양수산발전기본법 및 시행령’에는 해중경관지구에 대하여 <표 4-7>에 제시한 규정만 언급되어 있을 뿐이다. 해중경관지구에 대한 지정기준, 관리이용계획수립 및 모니터링 등에 대한 구체적인 관련규정이 미흡하여 해중경관지구를 지정·관리하기 위하여 충분한 법제도적 검토 및 보완이 필요하다.

그러나 무엇보다도 해양수산 전체를 아우르는 기본법인 ‘해양수산발전기본법’에서 개별 사안인 해중경관지구를 다루는 것은 현재의 해양관련 보호구역제도 및 해양수산관련 타 법제도와와의 관계에서 적합하지 않다. 해중경관지구는 개별법에서 다루어져야 할 것으로 사료된다.

〈표 4-7〉

해중경관지구 관리제도

구 분	관 리 내 용
해양관광의 진흥	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 해양수산부 장관은 해양관광의 진흥을 위하여 바닷속 경관이 뛰어나고 생태계가 보전되어 있는 해역을 해중경관지구로 지정할 수 있다. 이 경우 해중경관지구로 지정하고자 하는 해역이 자연공원법에 의한 자연공원에 해당하는 때에는 환경부 장관과 미리 협의하여야 한다.</li> </ul>
해중경관지구 의 지정	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 해양수산부 장관이 해중경관지구를 지정하고자 할 때는 관할 광역시장·도지사의 의견을 들어야 한다.</li> <li>◦ 해중경관지구를 지정하는 때에는 다음 각호의 사항을 고시하여야 한다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 해중경관지구의 명칭</li> <li>- 해중경관지구의 위치 또는 범위</li> <li>- 해중경관지구의 면적</li> <li>- 해중경관지구 지정의 목적 및 근거법령</li> <li>- 해중경관지구안의 주요 자원의 명칭, 위치 또는 범위와 규모</li> <li>- 지정연월일·고시번호 및 고시기관명</li> </ul> </li> </ul>

## 7) 습지보호지역

습지보호지역은 1999년에 제정된 ‘습지보전법’에 의거하여 지정·관리되고 있으며, 이 법에 의하면 보통 갯벌이라 불리는 연안습지에 대하여는 해양수산부, 내륙습지에 대해서는 환경부가 지정·관리토록 하고 있다.

습지를 보다 효율적으로 보전·관리하기 위하여 습지보호지역, 습지주변관리지역, 습지개선지역으로 지정할 수 있으며, 그 가치를 상실하거나 보전할 필요가 없게 된 지역은 지정·해제하거나 그 지역을 축소·변경할 수 있다(〈표 4-8〉참조).

5년마다 습지의 생태계현황, 오염현황, 습지주변영향지역의 토지이용실태 등 습지의 사회·경제적 현황에 관한 기초조사를 실시하여야 하고, 습지보호지역 등에 대하여 보전계획을 수립·시행하여야 한다.

습지보호지역에 대한 행위제한은 제한행위열거방식(negative system)을 취하고 있으며, 습지보호지역 또는 습지개선지역의 보호·관리를 위하여 일정한 기간을 정하여 출입을 제한하거나 금지할 수 있다.

습지보호지역 등을 지정할 때는 시·도지사 및 지역주민의 의견을 들은 후 관계중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.

〈표 4-8〉

## 습지보호지역 관리제도

구 분	관 리 내 용
습지지역 등의 지정	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 해양수산부 장관은 습지 중 다음 각호의 1에 해당하는 지역으로서 특별히 보전할 가치가 있는 지역을 습지보호지역으로 지정하고, 그 주변지역을 습지주변관리지역으로 지정할 수 있다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부한 지역</li> <li>- 희귀하거나 멸종위기에 처한 야생동·식물이 서식·도래하는 지역</li> <li>- 특이한 경관적·지형적 또는 지질학적 가치를 지닌 지역</li> </ul> </li> <li>◦ 해양수산부 장관은 습지 중 다음 각호의 1에 해당하는 지역을 습지개선지역으로 지정할 수 있다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 습지보호지역 중 습지의 훼손이 심화되었거나 심화될 우려가 있는 지역</li> <li>- 습지생태계의 보전상태가 불량한 지역 중 인위적인 관리 등을 통하여 개선할 가치가 있는 지역</li> </ul> </li> <li>◦ 습지보호지역 등을 지정할 때에는 시·도지사 및 지역주민의 의견을 들은 후 관계중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.</li> </ul>
지정 해제 또는 변경	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 해양수산부 장관은 습지보호지역 등으로서의 가치를 상실하거나 보전할 필요가 없게 된 지역에 대해서는 그 지정을 해제하거나 그 지역을 축소변경 할 수 있다.</li> </ul>
습지조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 환경부 또는 해양수산부 장관은 5년마다 습지의 생태계현황, 오염현황, 습지주변영향지역의 토지이용실태 등 습지의 사회·경제적 현황에 관한 기초조사를 실시하여야 한다.</li> </ul>
습지보호 지역보전계획 의 수립 · 시행	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 해양수산부 장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 습지보호지역 등에 대하여 다음 각호의 사항이 포함되는 보전계획을 수립·시행하여야 한다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 습지의 보전에 관한 기본적인 사항</li> <li>- 습지보전시설의 설치에 관한 사항</li> <li>- 습지의 보전과 이용·관리에 관한 사항 <ul style="list-style-type: none"> <li>* 당해 지역주민의 삶의 질 향상을 위한 사업</li> <li>* 생물다양성의 유지</li> <li>* 습지복원사업 기타 습지보전을 위한 사업</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>
행위제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 습지보호지역에서 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하여서는 안된다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 건축물 기타 공작물의 신축 또는 증축 및 토지의 형질 변경</li> <li>- 습지의 수위 또는 수량에 증감을 가져오는 행위</li> <li>- 흙·모래·자갈 또는 돌 등의 채취</li> <li>- 광물의 채굴</li> <li>- 동·식물의 인위적 도입, 경작, 포획 또는 채취</li> <li>- 생태계를 위해하는 외래동·식물을 풀어놓거나 식재하는 행위</li> </ul> </li> <li>◦ 습지주변관리지역에서 일정규모 이상의 간척사업, 공유수면매립사업 기타 습지보호에 위해를 줄 수 있는 행위를 하고자 하는 자는 해양수산부 장관의 승인을 얻어야 한다.</li> <li>◦ 해양수산부 장관의 승인을 얻은 경우 다음 각호의 행위를 할 수 있다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 재해의 예방 및 복구를 위하여 필요한 경우</li> <li>- 습지보호지역 등의 보전을 위하여 필요하거나 습지보호지역 등에서 농림수산업을 영위하기 위하여 필요한 경우</li> <li>- 기타 공익상·군사상 부득이한 경우</li> </ul> </li> </ul>
출입제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 해양수산부 장관은 습지보호지역 또는 습지개선지역의 보호·관리를 위하여 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 일정한 기간을 정하여 그 지역에의 출입을 제한하거나 금지할 수 있다.</li> </ul>

## 8) 생태계보전지역

생태계보전지역은 ‘자연환경보전법’에 근거하여 환경부 장관이 지정하는데, 해양의 자연환경에 관한 사항에 대하여는 해양수산부 장관이 지정·관리하도록 하고 있다. 따라서 해양의 자연환경에 대한 해양생태계보전지역은 2002년부터 지정되기 시작하여 현재 전국에 4개소가 지정되어 있다.

멸종위기 야생동·식물 또는 보호야생동·식물의 서식지·도래지로서 중요하거나 생물다양성이 풍부하여 특별히 보전할 가치가 큰 지역을 생태계보전지역으로 지정한다. 또, 생태계보전지역에 인접하는 지역으로서 자연적 또는 인위적 훼손이 생태계보전지역에 영향을 미치거나 환경상의 영향을 완화시키고 생태적으로 건전한 관광 등을 제공하기 위하여 완충지역을 지정하여 관리하고 있다.

생태계보전지역은 생태자연도 1등급 권역으로 분류된 지역 또는 특별히 보전할 가치가 있는 지역 중에서 당해 지역주민과 지방자치단체의 장 및 이해관계자의 의견을 수렴하여 정하고 있다. 그리고 생태계보전지역 안에서 특별히 멸종위기 야생물·식물 등을 보호하거나 생태계의 훼손을 방지할 필요가 있는 구역에 대하여 생태계특별보호구역을 정할 수 있는데, 해양생태계가 특히 우수하거나 생물다양성이 풍부한 지역은 해양생태계보호구역으로 지정할 수 있다.

생태계보전지역의 관리기본계획을 수립하고, 생태계를 훼손하는 행위를 제한하고 있는데 제한행위열거방식(negative system)을 취하고 있으며, 일정기간을 정하여 출입을 제한하거나 금지할 수 있다.

그리고 생태계보전지역의 주민지원에 대한 우선적인 지원방안을 수립하여 오수 또는 분뇨의 정화시설을 설치하는 경비의 전부 또는 일부 지원할 수 있도록 하고 있는 점이 다른 제도에서 볼 수 없는 특징이라고 할 수 있다.

〈표 4-9〉

생태계보전지역 관리제도

구 분	관 리 내 용
생태계보전 지역의 정의	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 생태계보전지역이라 함은 멸종위기 야생동·식물 또는 보호야생동·식물의 서식지·도래지로서 중요하거나 생물다양성이 풍부하여 특별히 보전할 가치가 큰 지역 등으로서 대통령이 정하는 바에 따라 환경부 장관이 지정·고시하는 지역을 말한다.</li> <li>◦ 완충지역이라 함은 생태계보전지역에 인접한 지역으로서 자연적 또는 인위적 훼손이 생태계보전지역에 영향을 미치거나 환경상의 영향을 완화시키고 생태적으로 건전한 관광 등을 제공하기 위하여 환경부 장관이 지정하는 지역을 말한다.</li> </ul>

## 생태계보전지역 관리제도(계속)

구 분	관 리 내 용
생태계보전 지역지정	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 생태계보전지역은 생태·자연도에 의하여 1등급 권역으로 분류된 지역 또는 다음 각호의 1에 해당하는 지역으로서 생태계를 특별히 보전할 필요가 있는 지역 중에서 당해 지역주민과 지방자치단체의 장 및 이해관계자의 의견을 수렴하여 정한다.</li> <li>- 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부하여 학술적 연구가치가 큰 지역</li> <li>- 지형 또는 지질이 특이하여 학술적 연구 또는 자연경관의 유지를 위하여 보전이 필요한 지역</li> <li>- 멸종위기 야생동·식물 또는 보호야생물·식물의 서식지·도래지 등으로서 보전의 가치가 있다고 인정되는 지역</li> <li>- 각종의 다양한 생태계를 대표할 수 있는 지역 또는 생태계의 표본지역</li> </ul>
생태계보전 지역의 관리기본계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 환경부 장관은 생태계보전지역에 대하여 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사와 협의하여 다음 각호의 사항이 포함된 생태계보전지역관리기본계획을 수립·시행하여야 한다.</li> <li>- 생태계와 생물다양성의 보전관리</li> <li>- 생태계특별보호구역의 특별관리</li> <li>- 생태계보전지역 및 완충지역 주민의 삶의 질 향상과 이해관계자의 이익보호</li> <li>- 자연자산의 관리와 생태계보전을 통하여 지역사회의 발전에 기여하도록 하는 사항</li> <li>- 기타 대통령이 정하는 사항</li> </ul>
생태계보전 지역 등에서의 행위제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 생태계보전지역안에서는 다음 각호의 1에 해당하는 생태계 훼손행위를 하여서는 아니된다.</li> <li>- 생태계보전지역 안에서 특별히 보호할 필요가 있어 환경부 장관이 지정한 야생동·식물(생태계특별보호구역 안에서는 모든 야생동·식물)을 포획, 채취, 이식, 훼손하거나 고사시키는 행위 또는 포획하거나 고사시키기 위하여 화약류, 밧, 올무, 그물, 함정을 설치하거나 유해물·농약 등을 살포, 주입하는 행위</li> <li>- 건축물 기타 공작물의 신축·증축(기존 건축면적의 2배 이상 증축하는 경우에 제한) 및 토지의 형질변경</li> <li>- 하천·호소 등의 구조를 변경하거나 수위 또는 수량에 증감을 가져오는 행위</li> <li>- 토석의 채취</li> <li>- 기타 자연환경보전에 유해하다고 인정되는 행위로서 수면의 매립·간척, 불을 놓는 행위</li> </ul>
출입제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 환경부 장관은 생태계보전지역의 보전을 위하여 당해 지역의 전부 또는 일부에 대하여 일정한 기간을 정하여 그 지역의 출입을 제한하거나 금지할 수 있다.</li> </ul>
생태계보전 지역의 주민지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 환경부 장관은 생태계보전지역에 수질오염 등의 영향을 직접 미칠 수 있는 지역(이하 이 조에서 '인접지역'이라 한다)에서 그 지역의 주민이 주택을 증축하는 등의 경우 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률의 규정에 의한 오수 또는 분뇨의 정화시설을 설치하는 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.</li> <li>◦ 환경부 장관은 생태계보전지역 및 인접지역에 대하여 우선적으로 오수 및 폐수의 처리를 위한 지원방안을 수립하여야 하며, 그 지원에 필요한 조치 및 환경친화적 농·림·어업의 육성을 위하여 필요한 조치를 하도록 관계중앙행정기관의 장에게 요청할 수 있다.</li> </ul>

## 생태계보전지역 관리제도(계속)

구 분	관 리 내 용
자연환경 조사 및 정밀조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 환경부 장관은 관계중앙행정기관의 장과 협조하여 10년마다 전국의 자연환경을 조사하여야 한다.</li> <li>◦ 환경부 장관은 관계중앙행정기관의 장과 협조하여 생태자연도에서 1등급 권역으로 분류된 지역과 자연상태의 변화를 특별히 파악할 필요가 있다고 인정되는 지역에 대하여 5년마다 자연환경을 조사할 수 있다.</li> <li>◦ 자연환경 조사결과 새롭게 파악된 생태계로서 특별히 조사하여 관리할 필요가 있다고 판단되는 경우에는 그 생태계에 대한 정밀조사계획을 수립하여 시행하여야 한다.</li> <li>◦ 자연환경조사를 실시한 지역 중에서 자연적 또는 인위적 요인으로 인한 생태계의 변화가 뚜렷하다고 인정되는 지역에 대하여 보완조사를 실시할 수 있다.</li> </ul>

## 9) 해상·해안국립공원

해상·해안국립공원은 ‘자연공원법’에 그 법적 근거를 두고 있는데 ‘자연공원법’은 자연공원의 지정·보전 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하고 지속가능한 이용을 목적으로 한다. 자연공원이란 국립공원·도립공원 및 군립공원을 말한다.

자연생태계, 자연경관, 문화경관, 지형보존 등의 측면을 고려하여 자연공원을 지정하고 있는데 매우 포괄적인 지정기준을 적용하고 있다고 볼 수 있다.

자연공원을 효과적으로 보전하고 이용할 수 있도록 용도지구제를 도입하고 있는데, 자연보전지구, 자연환경지구, 자연취락지구, 밀집취락지구, 집단시설지구의 5개 용도지구를 설정하고 각 용도지구별 허용행위를 정하고 있다. 허가행위열거방식의 행위제한, 출입 금지 등 자연공원에 대한 강한 행위규제인 것 같지만, 허용 가능한 공원시설의 종류를 보면 골프장, 골프연습장, 스키장을 제외하고 모든 시설의 설치가 가능하도록 되어 있다.

공원계획을 결정하거나 변경할 때는 영향평가를 해야 하며, 10년마다 자연자원조사를 실시하여 공원구역을 조정하고, 그 결과를 공원대장에 기록·정리하여야 한다.

현재 지정되어 있는 해상·해안국립공원은 대부분이 자연환경지구(96.2%)에

속하며 공원 환경이 양호한 자연보전지구(2.1%)는 극히 일부분이다. 그리고 해상·해안국립공원이 속하는 자연환경지구에서 허용되는 행위 중 농업과 축산업은 가능한데 수산업은 심의를 받아야만 가능하여 형평성에 문제가 제기될 수 있다. 실제로 현지에서는 신규어업면허의 규제에 대한 불만을 나타내고 있다. 그리고 해양환경 및 수산업의 측면에서는 농업과 축산업이 미치는 오염 또한 심각하지만 이에 대한 규제가 없다. 이것은 해상·해안국립공원이 육지 특히 산악형 중심으로 지정·관리되고 있음을 단적으로 보여주는 예라고 할 수 있다.

〈표 4-10〉

해상·해안국립공원 관리제도

구 분	관 리 내 용
지정 및 폐지 또는 구역변경	<ul style="list-style-type: none"> <li>국립공원은 환경부 장관이 지정·관리하고, 도립공원은 특별시장·광역시장 또는 도지사가 각각 지정·관리하며, 군립공원은 시장·군수 또는 자치구의 구청장이 지정·관리한다.</li> <li>자연공원은 군사상 또는 공익상 불가피하거나, 자연공원의 지정기준에 현저히 벗어나서 자연공원으로 존치시킬 필요가 없다고 인정되는 경우에는 폐지하거나 그 구역을 축소·변경할 수 있다.</li> </ul>
국립공원기본계획의 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>환경부 장관은 10년마다 국립공원위원회 심의를 거쳐 공원기본계획을 수립하여야 한다.</li> </ul>
공원보호구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>자연공원의 보호를 위하여 필요한 배후지 또는 진입도로 주변의 일정구역을 공원위원회의 심의를 거쳐 공원보호구역으로 지정할 수 있다.</li> <li>공원보호구역 안에서 허가의 기준은 자연취락지구에서의 허용행위의 기준에 의한다.</li> </ul>
자연공원의 지정기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>자연생태계 : 자연생태계의 보전상태가 양호하거나 멸종위기 야생동식물·천연기념물·보호야생동식물 등이 서식할 것</li> <li>자연경관 : 자연경관의 보전상태가 양호하여 훼손 또는 오염이 적으며 경관이 수려할 것</li> <li>문화경관 : 문화재 또는 역사적 유물이 있으며, 자연경관과 조화되어 보전의 가치가 있을 것</li> <li>지형보전 : 각종 산업개발로 경관이 파괴될 우려가 없을 것</li> <li>위치 및 이용편의 : 국토의 보전이용·관리 측면에서 균형적인 자연공원의 배치가 될 수 있을 것</li> </ul>
행위허가	<ul style="list-style-type: none"> <li>공원구역에서 공원사업 외의 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 공원관리청의 허가를 받아야 한다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 건축물 그 밖의 공작물을 신축·증축·개축·재축 또는 이축하는 행위</li> <li>- 광물을 채굴하거나 흙·돌·모래·자갈을 채취하는 행위</li> <li>- 개간, 토지형질변경(해저의 형질변경을 포함)을 하는 행위</li> <li>- 수면을 매립하거나 간척하는 행위</li> <li>- 하천 또는 호소의 물높이나 수량을 늘리거나 줄게 하는 행위</li> </ul> </li> </ul>

## 해상·해안국립공원 관리제도(계속)

구 분	관 리 내 용
행위허가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 야생동물(해중동물을 포함)을 잡는 행위</li> <li>- 나무를 베거나 야생식물을 채취하는 행위</li> <li>- 가축을 놓아먹이는 행위</li> <li>- 경관을 해치거나 자연공원의 보전·관리에 지장을 줄 우려가 있는 건축물의 용도변경</li> </ul>
출입금지	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 자연공원의 보호, 훼손된 자연의 회복, 자연공원에 들어가는 자의 안전과 그 밖에 공익상 필요하다고 인정하는 경우에는 자연공원 중 일정한 지역을 지정하여 일정기간 그 지역에 사람의 출입 또는 차량의 통행을 제한하거나 금지할 수 있다.</li> </ul>
공원시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 공원시설은 다음 각호의 시설을 말한다               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공시설</li> <li>- 안전시설</li> <li>- 체육시설(골프장, 골프연습장 및 스키장을 제외), 휴양 및 편익시설</li> <li>- 문화시설</li> <li>- 교통·운수시설</li> <li>- 상업시설</li> <li>- 호텔, 여관 등의 숙박시설</li> </ul> </li> </ul>
용도지구	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 공원관리청은 자연공원을 효과적으로 보전하고 이용할 수 있도록 하기 위하여 다음 각호의 용도지구를 공원계획으로 결정한다.               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자연보존지구 : 다음 각목의 1에 해당하는 곳으로서 특별히 보호할 필요가 있는 지역                   <ul style="list-style-type: none"> <li>* 생물다양성이 특히 풍부한 곳</li> <li>* 자연생태계가 원시성을 지니고 있는 곳</li> <li>* 특별히 보호할 가치가 높은 야생동·식물이 살고 있는 곳</li> <li>* 경관이 특히 아름다운 곳</li> </ul> </li> <li>- 자연환경지구 : 자연보존지구의 완충공간으로 보전할 필요가 있는 지역</li> <li>- 자연취락지구 : 취락의 밀집도가 비교적 높거나 지역생활의 중심기능을 수행하는 지역으로서 주민의 일상생활을 유지하는 데 필요한 지역</li> <li>- 밀집취락지구 : 취락의 밀집도가 비교적 높거나 지역생활의 중심기능을 수행하는 지역으로서 주민의 일상생활을 유지하는 데 필요한 지역</li> <li>- 집단시설지구 : 자연공원에 들어가는 자에 대한 편의제공 및 자연공원의 보전·관리를 위한 공원시설이 모여 있거나 모아 놓기에 알맞은 지역</li> </ul> </li> <li>◦ 용도지구에서 허용되는 행위의 기준은 다음 각호와 같다.               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자연보존지구                   <ul style="list-style-type: none"> <li>* 학술연구, 자연보호 또는 문화재의 보존·관리를 위하여 필요하다고 인정되는 최소한의 행위</li> <li>* 환경부령이 정하는 최소한의 공원시설의 설치 및 공원사업</li> <li>* 군사시설·통신시설·항로표지시설·수원보호시설·산불방지시설 등으로서 이 지역이 아니라고 설치할 수 없다고 인정되는 환경부령이 정하는 최소한의 시설의 설치</li> <li>* 사찰경내지 시설 및 그 부대시설의 설치</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>



### 해상·해안국립공원 관리제도(계속)

구 분	관 리 내 용
용도지구	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 종교단체의 시설물 중 자연공원으로 지정되기 전의 기존 건축물의 개축·재축</li> <li>* 사방사업법에 의한 사방사업</li> <li>- 자연환경지구               <ul style="list-style-type: none"> <li>* 자연보존지구에서 허용되는 행위</li> <li>* 공원시설의 설치 및 공원사업</li> <li>* 통지 또는 초지 조성행위 및 그 부대시설의 설치</li> <li>* 농업, 축산업</li> <li>* 임도 설치</li> <li>* 사방, 호안, 방화, 방책 및 보호시설</li> </ul> </li> </ul>
자연환경에 미치는 영향평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 공원계획을 결정하거나 변경함에 있어서 다음 각호의 사항에 관한 평가를 하여야 한다.               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 환경 현황 조사</li> <li>- 자연생태계변화 분석</li> <li>- 대기 및 수질변화 분석</li> <li>- 폐기물배출 분석</li> <li>- 환경에의 악영향 감소방안</li> </ul> </li> </ul>
자연자원조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 자연자원 조사는 10년마다 실시하여야 한다.</li> <li>◦ 자연조사의 결과를 공원대장에 기록·정리하여야 한다.</li> </ul>

## 10) 환경보전해역

‘해양오염방지법’에 의해 해양수산부 장관이 지정하는 환경보전해역은 해양 환경의 상태가 양호하여 지속적으로 보전할 필요가 있는 해역으로 현재 수산 자원보호구역을 중심으로 중복지정되어 있다.

환경보전해역에서의 행위제한은 제한행위열거방식으로 주민의 건강·재산이나 생물의 생육에 중대한 피해를 가져올 우려가 있는 경우에 시설의 설치를 제한할 수 있다는 매우 소극적인 행위제한이라고 볼 수 있다.

그리고 환경보전해역에 대한 해양환경 및 오염원 조사, 해양환경보전 및 개선대책 그리고 환경보전해역의 연안주민에 대한 지원대책이 포함된 환경보전해역의 관리기본계획을 수립·시행하여야 한다.

환경보전해역의 관리제도를 살펴보면 환경보전해역지정으로 인한 지역주민의 불이익은 거의 없는데 연안주민에 대한 지원대책을 관리기본계획에서 강제

하고 있다. 해양환경 및 오염원 조사는 환경보전해역과 중복으로 지정되어 있는 수산자원보호구역의 조사와 거의 유사하다. 또한 수산자원보호구역의 육역에는 엄격한 건축 행위제한으로 인하여 오염원 배출이 심각하다고 할 수 없다.

환경보전해역으로 지정해서 관리하기보다는 수산자원보호구역에 대한 환경 관리에 주안점을 두고 수산자원보호구역의 육역부분에 대한 환경제어가 보다 효과적일 것으로 사료된다. 수산자원보호구역의 육역을 건교부가 관리하지만 주 관리부처인 해양수산부의 견해를 청취할 수밖에 없으며, 공공시설의 경우는 설치가 가능하기 때문이다.

〈표 4-11〉

환경보전해역 관리제도

구 분	관 리 내 용
환경보전해역의 지정 및 행위제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 해양수산부 장관은 다음 각호의 1에 해당하는 해역으로서 해양환경의 상태가 양호하여 지속적으로 보전할 필요가 있는 해역을 환경보전해역(해양오염에 직접 영향을 미치는 육지를 포함함)으로 지정할 수 있다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국토의계획및이용에관한법률 제40조의 규정에 의한 수산자원보호구역</li> <li>- 해양환경 및 생태계가 특히 양호한 곳으로서 지속적인 보전이 필요한 해역</li> </ul> </li> <li>◦ 환경보전해역에서 주민의 건강·재산이나 생물의 생육에 중대한 피해를 가져 올 우려가 있다고 인정하는 경우에 다음 각호 1에 해당하는 시설의 설치를 제한할 수 있다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1일 폐수배출량이 2,000m<sup>3</sup> 이상인 시설</li> <li>- 관리청의 허가를 받아야 하는 부두·방파제·교량·수문 또는 건축물의 신축·개축·증축 또는 변경</li> </ul> </li> </ul>
환경보전해역 등의 관리기본계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 해양수산부 장관은 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사와 협의하고, 해양환경보전자문위원회의 심의를 거쳐 다음 각호의 사항이 포함된 환경보전해역에 대한 관리기본계획을 수립·시행하여야 한다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 해양환경 및 오염원 조사</li> <li>- 해양환경보전 및 개선대책</li> <li>- 환경보전해역 및 특별관리해역의 연안주민에 대한 지원대책</li> </ul> </li> </ul>

## 11) 특정도서

특정도서는 1997년에 제정된 ‘독도등도서지역의생태계보전에관한특별법’에

의거하여 지정·관리되고 있다. 이 법의 목적은 특정도서의 다양한 자연생태계·지형 또는 지질 등을 비롯한 자연환경의 보전에 관한 기본적 사항을 정하여 현재와 미래의 국민 모두가 깨끗한 자연환경 속에서 건강하고 쾌적한 생활을 할 수 있도록 함을 목적으로 한다. 그리고 특정도서란 사람이 거주하지 아니하거나 극히 제한된 지역에만 거주하는 섬으로서 자연생태계·지형·지질·자연환경이 우수한 독도 등의 도서를 말한다.

특정도서의 자연생태계 보전을 위하여 10년마다 특정도서보전기본계획을 수립하며, 특정도서를 지정하거나 기본계획을 수립하기 위하여 필요한 경우에는 자연생태계 등에 대한 기초조사, 특정도서의 환경변화가 뚜렷하다고 인정하는 도서에 대하여는 정밀조사를 실시할 수 있다.

특정도서 내에서는 출입 금지와 함께 행위제한에 대하여는 제한행위열거방식, 가능한 행위에 대하여는 허가행위열거방식을 동시에 도입하고 있는 점이 특징적이다. 이외에 이 법에서는 원상회복명령, 토지의 매수, 과태료 등을 규정하고 있어 특정도서에 대한 엄격한 보호와 함께 이로 인한 피해 등을 최소화하기 위한 제도적 장치를 마련해 두고 있다.

〈표 4-12〉

특정도서 관리제도

구 분	관 리 내 용
특정도서의 지정	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 환경부 장관은 특정도서를 지정하고자 할 때에는 다음 각호의1에 해당하는 도서 중에서 관계중앙행정기관의 장과 협의하고 관할 광역시장 및 도지사의 의견을 들어야 한다. 특정도서의 지정을 해제하거나 변경할 때에도 마찬가지다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 화산, 계곡, 하천, 호소, 폭포, 해안, 연안, 용암동굴 등 자연경관이 뛰어난 도서</li> <li>- 수자원(水資源), 화석, 희귀동식물, 멸종위기 동·식물 기타 우리나라 고유의 생물종의 보존을 위하여 필요한 도서</li> <li>- 야생동물의 서식지 또는 도래지로서 보전의 가치가 있다고 인정된 도서</li> <li>- 자연림지역으로서 생태학적으로 중요한 도서</li> <li>- 기타 자연생태계등의 보전을 위하여 환경부 장관이 필요하다고 인정한 도서</li> </ul> </li> </ul>
특정도서보전 기본계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 환경부 장관은 특정도서 자연생태계등의 보전을 위하여 10년마다 특정도서 보전 기본계획을 수립하고 기본계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자연생태계 등의 보전에 관한 기본방향</li> <li>- 자연생태계 등의 보전에 관한 사항</li> </ul> </li> </ul>
기초조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 환경부 장관은 특정도서를 지정하거나 기본계획을 수립하기 위하여 필요한 경우에는 무인도서 등의 자연생태계 등에 대한 기초조사를 실시한다.</li> </ul>

## 특정도서 관리제도(계속)

구 분	관 리 내 용
행위제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 특정도서 안에서는 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하거나 허가를하여서는 안 된다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 건축물, 공작물의 신축, 증축</li> <li>- 개간, 매립, 준설 또는 간척</li> <li>- 택지의 조성, 토지의 형질변경, 토지의 분할</li> <li>- 공유수면의 매립</li> <li>- 임목, 대나무의 채벌 또는 훼손</li> <li>- 흙, 모래, 자갈, 돌의 채취, 광물의 채굴, 지하수의 개발</li> <li>- 가축의 방생, 야생동물의 포획, 살생 또는 알의 채취, 야생식물의 채취</li> <li>- 도로의 신설</li> <li>- 특정도서에 서식하거나 도래하는 야생동식물 또는 특정도서 안에 존재하는 자연적 생성물을 그 섬 밖으로 반출하는 행위</li> <li>- 특정도서 안으로 야생동·식물보호법의 규정에 의한 생태계교란야생동·식물을 반입하는 행위</li> <li>- 폐기물을 매립 또는 투기하는 행위</li> <li>- 인화물질을 이용하여 음식물을 짓거나 야영을 하는 행위</li> <li>- 지질·지형·자연적 생성물의 형상손괴 기타 이와 유사한 행위</li> </ul> </li> </ul>
허가행위	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 특정도서의 지정목적에 지장이 없다고 인정하는 경우에는 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 허가할 수 있다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가 또는 지자체가 등산로·산책로·도로·공중변소 및 정자 등을 설치하는 행위</li> <li>- 자연생태계 등의 연구·조사를 목적으로 하는 행위</li> <li>- 기존의 건축물·공작물의 보수·개축</li> <li>- 기타 자연생태계 등의 원형을 훼손하거나 변형시키지 않는 범위 안에서 환경부장관이 필요하다고 인정하는 행위</li> </ul> </li> </ul>
출입금지	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 특정도서의 보호·육성 또는 훼손된 자연생태계 등의 회복을 위하여 필요하다고 인정할 경우에는 특정도서의 전부 또는 일부지역을 지정하여 일정한 기간동안 그 지역에서의 출입을 제한하거나 금지할 수 있다.</li> </ul>

## 12) 조수보호구

조수보호구는 ‘조수보호및수렵에관한법률’에 근거하여 환경부 장관이 설정하며, 조수의 보호, 번식을 위한 목적이 달성되었다고 인정할 때는 조수보호구의 설정을 해제하여야 한다. 그리고 조수보호구를 설정함으로써 인해 손실을 입은 자가 있는 경우에는 보상을 하여야 한다.

조수보호에 대한 기본 및 사업계획을 수립하여 조수보호구를 체계적이고 효

울적으로 관리하고, 조수보호구 내에서의 이용·개발 등의 행위를 할 때에는 환경부 장관 또는 시·도지사와 협의해야 한다. 조수를 대상으로 지정하는 조수보호구는 다른 해양관련 보호구역과는 이질적이다.

〈표 4-13〉

조수보호구 관리제도

구 분	관 리 내 용
조수보호구 설정 및 해제	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 환경부 장관 또는 시·도지사는 조수의 보호, 번식을 위하여 필요한 때는 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 조수보호구를 설정할 수 있다.</li> <li>◦ 환경부 장관 또는 시·도지사는 조수의 보호, 번식을 위한 목적이 달성되었다고 인정할 때에는 조수보호구의 설정을 해제하고 지체 없이 이를 보고하여야 한다.</li> <li>◦ 조수보호구 안에서 조수보호구를 설정함으로써 인해 손실을 입은 자가 있는 경우에는 보상을 하여야 한다.</li> </ul>
조수보호 기본계획 및 조수보호 사업계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 환경부 장관은 조수의 보호·번식을 위하여 다음 각호의 사항이 포함된 조수보호기본계획을 수립하고 이를 고시하여야 한다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획시행기간</li> <li>- 조수보호구 및 금렵구의 설정</li> <li>- 조수의 인공증식 및 방사</li> <li>- 조수의 서식상황의 조사</li> <li>- 조수보호사업에 관련된 계몽</li> <li>- 기타 조수보호사업에 필요한 기본적인 사항</li> </ul> </li> <li>◦ 조수보호사업계획은 조수보호기본계획의 범위 안에서 수립하되, 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획시행기간</li> <li>- 조수보호구 및 금렵구의 설정</li> <li>- 조수의 인공증식 및 방사</li> <li>- 유해조수에 대한 대책</li> <li>- 조수의 서식상황의 조사</li> <li>- 조수보호사업의 실시와 계몽</li> <li>- 수렵면허 및 수렵장운영에 관한 사항</li> </ul> </li> </ul>
손실보상	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 조수보호구 안에서 조수보호구를 설정함으로써 인해 손실을 입은 자가 있는 경우에는 보상을 하여야 한다.</li> </ul>
조수보호구 안에서의 이용·개발행위	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 조수보호구 안에서 다른 법령에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 이용·개발 등의 행위를 하거나 이용·개발 등의 허가·인가·승인 등을 하고자 할 때 소관행정기관의 장은 법제4조제1항의 규정에 의한 조수보호구를 관할하는 환경부 장관 또는 시·도지사와 협의해야 한다.</li> </ul>

### 13) 천연보호구역

천연보호구역은 ‘문화재보호법’에 의해 문화관광부가 지정하여 관리하고 있다. 천연보호구역이란 지상에 고정되어 있는 유형물이나 일정한 지역이 문화재로 지정된 경우에 당해 지정문화재의 점유면적을 제외한 지역으로서 당해 지정문화재를 보호하기 위하여 지정된 구역을 말한다.

국가지정문화재의 보존·관리 및 활용에 관하여 기본계획을 수립할 수 있으며, 국가지정문화재의 현상·관리·수리 기타 환경보전상황에 관하여 조사하게 할 수 있다.

문화재보호구역에 대한 행위제한은 <표 4-14>에 나와 있는 것처럼 허가사항만 열거하는 허가행위열거주의로 매우 강한 규제이며, 일체의 개발행위를 허용하지 않고 있다. 천연보호구역은 지정대상물인 보호물의 관리를 위한 곳으로 그 주변의 일부 공간을 대상으로 하고 있어 해양관련 보호구역과는 이질적이다.

<표 4-14>

천연보호구역 관리제도

구 분	관 리 내 용
보호물 또는 보호구역의 지정 및 해제	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화재청은 문화재의 보호를 위하여 특히 필요한 경우에는 이를 위한 보호물 또는 보호구역을 지정할 수 있다.</li> <li>지정한 문화재가 국가지정문화재로서의 가치를 상실하거나 기타 특별한 사유가 있는 때에는 문화재위원회의 심의를 거쳐 해제할 수 있다.</li> </ul>
지정기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가지정문화재와 그 보호물 또는 보호구역을 지정하거나 중요무형문화재의 보유단체 또는 명예보유자를 인정하고자 할 때에는 문화관광부령이 정하는 기준 및 절차에 의하여야 한다.</li> </ul>
보호구역의 정의	<ul style="list-style-type: none"> <li>보호구역이란 지상에 고정되어 있는 유형물이나 일정한 지역이 문화재로 지정된 경우에 당해 지정문화재의 점유면적을 제외한 지역으로서 당해 지정문화재를 보호하기 위하여 지정된 구역을 말한다.</li> </ul>
문화재의 보존·관리 및 활용계획의 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가지정문화재의 보존·관리 및 활용에 관한 기본계획을 수립할 수 있다.</li> </ul>

## 2. 관련제도 비교·분석

앞의 관련제도 검토에서는 해양관련 보호구역별로 제도적 관리시스템을 검토하고자 관련법령에서 정하고 있는 지정, 해제, 관리보전계획, 행위제한, 출입제한, 생산제한, 위생조사, 오염원조사, 수질환경조사, 서식실태조사, 기초조사, 주민의견수렴, 손실보상, 토지수용, 벌칙, 그리고 관리부 비치 및 보고 등의 항목에 대하여 채택유무를 살펴보았다. 그리고 이들 각 항목을 비교·정리한 것이 <표 4-15>이다. 이 표에 의하면 각 보호구역들은 지정목적 및 관리수단 그리고 관리방법 등에 적합한 각각의 항목을 제도적으로 정하여 관리되고 있음을 알 수 있다

<표 4-15>

해양관련 보호구역 관리제도 비교

구 분	명 칭	지정	해제	관리보전계획	행위제한	출입제한	생산제한	주민지원	위생조사	오염원조사	수질환경조사	서식실태조사	기초조사	주민의견수렴	손실보상	토지수용	벌칙	관리부비치및보고
수산자원보호	수산자원보호구역	√	√	√	√*					√	√							√
	보호수면	√	√	√	√*													√
	육성수면	√	√	√	√*							√						√
	수산자원관리수면	√	√	√	√*													
	패류생산지정해역	√	√	√			√		√									
자연생태계보존·보전	해중경관지구	√																
	습지보호지역	√	√	√	√**	√		√					√	√		√	√	
	생태계보전지역	√	√	√	√**	√		√					√	√	√	√	√	
	해상·해안국립공원	√	√	√	√*								√		√	√	√	
	특정도서	√	√	√	√**								√			√	√	
	조수보호구	√	√	√	√**							√			√		√	
	천연보호구역	√	√	√	√*								√		√	√	√	
기타	환경보전해역	√		√	√**			√						√	√			

주 : √\*은 행위제한에서 허용행위열거방식(positive system).

√\*\*은 행위제한에서 제한행위열거방식(negative system).

해양관련 보호구역의 관리제도를 비교·검토해 보면 다음과 같은 특징이 있다. 첫째, 모든 해양관련 보호구역이 지정과 해제에 관한 사항을 규정하고 있으나, 해중경관지구와 환경보전해역은 해제에 관한 규정을 두지 않고 있다.

둘째, 해상·해안국립공원은 10년마다 공원기본계획을 수립하면서 공원조정을 통해 공원구역을 변경할 수 있으며, 총량제를 도입하고 있다.

셋째, 해중경관지구의 지정은 최근에 ‘해양수산물발전기본법’에 새로이 신설된 조항으로 법제도적으로 미비한 점이 많아 보완이 필요하며 ‘해양수산물발전기본법’과는 격이 맞지 않는 조항이다. 아직까지 지정된 해중경관지구는 없지만 <표 4-15>에 제시된 타 해양보호구역의 내용을 참고로 세부적인 지정 및 관리 내용이 보완되어야 할 것이다.

넷째, 각 해양관련 보호구역은 보전 또는 관리계획을 수립하여 체계적인 관리를 유도하고 있다. 그리고 대부분 보호구역들은 행위를 제한하고 있으며, 그 관리수단으로 허용행위열거방식(positive system) 또는 제한행위열거방식(negative system)을 각각 채택하고 있다. 허용행위열거방식은 일단 모든 행위를 제한하고, 할 수 있는 행위만 허용하는 방법으로 행위에 대한 규제 강도를 강화시킨 것이라고 할 수 있다. 이러한 강한 행위규제를 받고 있는 해양관련 보호구역은 수산자원보호구역, 보호수면, 수산자원관리수면 그리고 해상·해안국립공원이라고 할 수 있다. 특히 수산자원보호구역은 2003년 ‘국토계획및이용에관한법률’이 제정·적용되기 이전에는 제한행위열거방식에 의한 행위제한으로 주민생활에 큰 불편이 없었으나, 동법의 시행으로 육역부분에 대한 행위제한이 강화되면서 생활불편 및 토지이용상의 제한 등 민원이 다수 발생하고 있다.

다섯째, 습지보호지역과 생태계보전지역의 행위제한은 제한행위열거방식(negative system)을 채택하고 있으며, 일정한 기간을 정하여 경우에 따라서는 출입을 제한하고 있다. 생태계보전지역의 경우 지정으로 인한 행위제한에 대한 반대급부로 해당 지역주민에 대한 지원을 법제도적으로 확보하고 있는 점이 특징적이다. 어떠한 형태의 보호구역이든 경중의 차이는 있으나 행위제한으로 생활불편 및 경제적 제약 등 지역주민은 불이익을 입게 되므로 이에 대한 적절한 대응으로 주민지원에 대한 제도적 장치는 당연히 마련되어야 할



것이다. 습지보호지역의 경우는 보전계획수립에서 ‘당해 지역 주민 삶의 질 향상을 위한 사업’을 포함시키고 있다.

여섯째, 대부분의 보호구역들은 위생조사, 오염원조사, 수질환경조사, 서식실태조사, 기초조사 등의 실시를 통하여 보호구역의 관리 또는 지정에 필요한 과학적 자료나 근거자료로 활용하고 있다. 패류생산지정해역은 특별히 행위제한을 두고 있지 않으나 철저한 위생조사와 그 결과에 따른 생산제한으로 관리되고 있는 것이 타 해양관련 보호구역과 상이한 점이다.

일곱째, 최근에 지정된 습지보호지역과 생태계보전지역은 지역주민과 지방자치단체의 의견을 수렴하여 지정을 결정하고 있다. 그리고 지정으로 인한 손실이 발생하였을 때 보상제도를 채택하고 있는 곳은 생태계보전지역, 해상·해안국립공원, 조수보호구 그리고 천연보호구역 등이다. 자연생태계보존과 관련된 해양관련 보호구역은 대체로 지정 및 원활한 관리를 위하여 법제도적으로 토지수용과 벌칙조항을 두고 있다.

여덟째, 육역 부문에 대한 강한 행위제한으로 관리되는 수산자원보호구역은 주민지원, 주민의견수렴, 손실보상, 토지수용 등에 대하여 전혀 제도적 구비가 되어 있지 않다. 이러한 제도적 미비가 정책과 지역주민 간의 갈등을 초래하는 원인이 되고 있다고 할 수 있다.

아홉째, 관리부를 비치하고 관리내용을 보고하는 관리체계를 갖추고 있는 곳은 수산자원보호구역, 보호수면과 육성수면이다.

### 3. 설문조사

#### 1) 설문조사 개요

해양관련 보호구역의 문제점 파악 및 제도정비 방향에 관한 의견수렴을 위하여 해양수산분야 학계 및 연구 전문가와 해양관련 보호구역 행정업무를 담당하고 있는 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

해당 분야 전문가 30명과 시·군 공무원 30명에 대하여 개별적으로 전화를

통해 관련사항에 관한 내용을 충분히 설명한 뒤, 설문내용을 전자메일로 송부·회신하는 방식으로 설문조사를 실시하였다. 전문가 23명과 시·군 공무원 14명이 설문조사에 응하여 전체 응답율은 약 62%로 집계되었다.

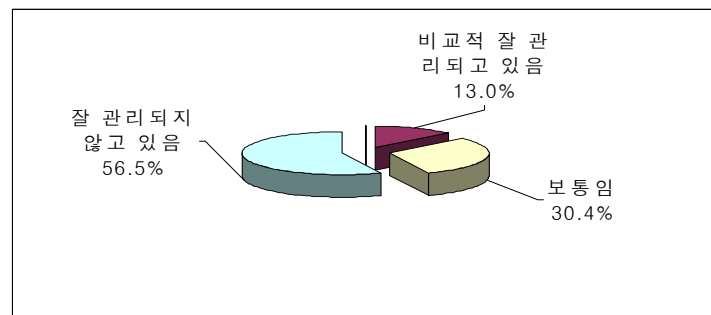
## 2) 설문조사 결과

### (1) 해양관리실태에 대한 인식

해양관련 보호구역을 포함하여 우리나라의 해양관리실태에 관한 설문에 대하여 전체의 56.5%가 전혀 관리되고 있지 않다고 응답한 반면, 비교적 잘 관리되고 있다는 의견이 13%, 보통이라는 의견이 30.4%를 차지하는 것으로 집계되었다. 그리고 전문가 및 실제 담당자들 사이에서는 해양관리가 제대로 되지 않고 있다는 견해가 지배적인 것으로 나타났다.

〈그림 4-1〉

우리나라의 해양관리 실태



### (2) 해양의 효율적 관리방안으로 보호구역 설정

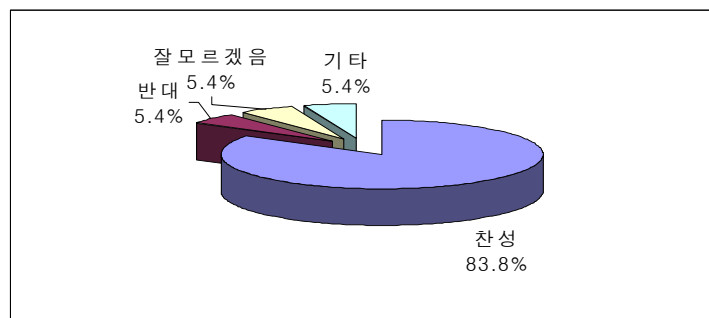
해양을 효율적으로 관리하기 위해 보호구역 설정을 통한 관리방법에 대한 전문가 및 시·군 담당 공무원의 인식조사에서는 보호구역을 설정하여 관리하는 것에 대하여 찬성하는 의견이 전체의 82.9%로 나타나 전문가 및 담당 공무원은 해양의 효율적 관리를 위해 보호구역 설정이 필요하다는 인식을 갖고 있

는 것으로 나타났다.

해양관련 보호구역제도에 대한 찬성에 대해 전문가 집단의 경우는 95.2%가 찬성한 반면, 시·군 담당 공무원 집단의 경우 찬성이 61.5%로 집계되어 두 집단 간의 차이를 발견할 수 있다. 이러한 차이는 해양관련 보호구역제도가 이상적인 제도로 해양을 관리하기 위한 효율적인 방법이기기는 하지만 일선에서 직접 업무를 담당하는 공무원의 입장에서는 관련제도, 인력 및 예산확보 등이 미흡한 현 상황을 감안한다면 쉽게 찬성할 수 없다는 의견이 반영되었기 때문으로 볼 수 있다. 이러한 견해의 차이는 다음 설문인 해양관련 보호구역의 효과와 일맥상통함을 알 수 있다.

〈그림 4-2〉

해양의 효율적 관리방안으로서 보호구역 설정



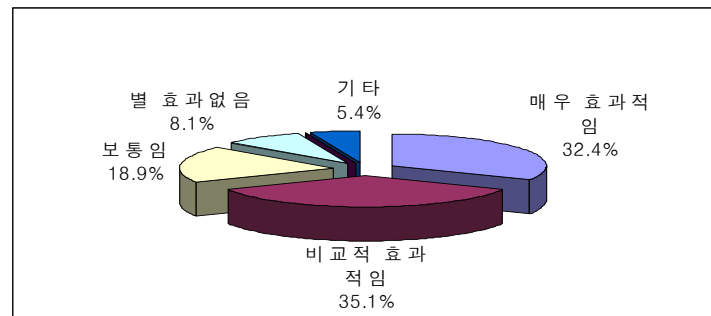
### (3) 해양관련 보호구역제도의 효과

해양관련 보호구역제도가 해양보호, 보존 및 이용의 목적을 달성 및 효과 여부에 관한 설문에 대하여 전체의 68.6%가 효과가 있다고 응답하여 대체로 보호구역제도가 해양관리에 효과가 있는 것으로 나타났다.

그러나 전문가 집단의 90% 이상이 효과가 있다고 응답한 것과 비교하여 시·군 담당 공무원 집단은 효과가 있다는 응답이 35.7%로 매우 낮게 나타나 공무원 집단은 그 효과에 대하여 크게 신뢰하지 않고 회의적임을 알 수 있다. 즉, 해양관련 보호구역의 효과에 대하여 전문가 집단과 시·군 공무원 집단 사이에 상당히 큰 인식의 차이가 있음을 엿볼 수 있다.

〈그림 4-3〉

해양보호구역제도의 효과



#### (4) 해양관련 보호구역의 관리가 잘 또는 전혀 되지 않는 이유

해양관련 보호구역에 대한 관리가 잘 또는 전혀되지 않는 이유에 대하여 주관식 설문을 하였다. 그 결과를 제시하면 다음과 같다.

- 보호구역 관리에 대한 일체화된 법제도적 체계가 미흡(관리주체가 다양하고, 주체마다 운용형태뿐만 아니라 관리의 필요성과 목적 등이 달라 일관성을 유지하지 못함)
- 관리자원(인원, 시설, 정보, 자원)의 부족으로 관리의 지속성(일시 단발성 관리가 보편적임)과 사후관리 시스템(규제 또는 처벌규정이 미흡)부재
- 해양의 다양한 이용자(어업, 양식, 관광, 운송, 낚시, 레저, 환경보호) 간에 협력적인 관리체제의 미구축과 자율적인 참여의 한계
- 해양관련 보호구역제 실시를 위한 지식 기반이 부족하여 합리적인 관리를 위한 체계적이고 실질적인 운영이 되고 있지 않음
- 관리주체가 명확하지 않고, 관리주체의 필요성에 대한 인식의 부재
- 보호구역 지정을 위한 조사 및 과학적 절차가 미흡하여 부적절하게 보호구역을 설정하거나, 보호구역 지정에 따른 이해당사자 간의 이해상충해결 메커니즘 부재, 일방적인 법 적용에 따른 재산권 행사제한과 지역주민 지원 프로그램의 부족, 구역지정 후 적절하고 지속적인 관리방안의 미흡
  - 지정 후 관리방안, 관리자원, 재정적 지원이 없이 서류 관리로 일관됨
  - 실효성이 결여된 지정으로 만의 일부만 지정한다든지, 지정 후 여건변

화를 반영하는 탄력적인 운영이 되지 못하고 있음

- 효율적 이용·관리·보전보다는 행위규제를 위한 지정으로 인식되어 지역주민의 반대로 지정목적의 달성은 용이하지 않음
- 현행 ‘해양오염방지법’이나 ‘습지보전법’에서 지정하여 관리하고 있는 습지 보호지역 및 특별관리해역 등에 대해 효과가 없는 것으로 나타나고 있음. 따라서 더욱 강력한 규제가 있어야 할 것임
- 지자체의 정책결정권자(시장, 군수)의 개발의지가 강하여, 지역주민의 여론을 근거로 해양의 지속가능한 관리보다는 각종 매립, 개발사업에 치중하는 것이 문제임. 또한 이를 적절히 제어할 수 있는 법적 강제력이 없어 지자체에서 필요하다고 하면 대부분 환경파괴를 유발하는 개발행위가 가능한 것이 문제임
- 전반적으로 해양을 관리·보전하고자하는 정부의 의지가 없어 보이고, 지역에서 체감하기에는 보호구역에 대한 관리가 방치되고 있음
  - 습지보호지역과 해양생태계보호지역이 지정만 되어 있고 관리는 미흡
  - 연안관리법이 시행되고 있지만 연안은 여전히 개발의 주 대상지로 급격히 사라지고 있고, 전 지역에서 작은 연안 지선을 보호하려고 하여도 해양수산부의 동의 아래 크고 작은 매립이 성행하고 있음
  - 우리나라는 해양관리정책은 전무하고 해양개발정책만 난무함

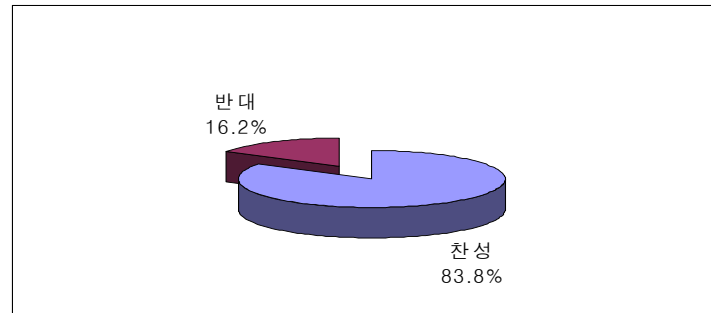
#### (5) 해양관련 보호구역 통합하는 단일법화 방안

현재 해양관련 보호구역을 여러 개별법에 의해 지정하다 보니 중복지정, 관리미흡 등의 문제가 발생하고 있다. 이를 해결하는 방안으로 흩어져 있는 법제도를 정비하여 통합 단일법에서 지정, 관리하는 방안에 관한 설문에서 전체의 85.7%는 찬성하였고, 14.3%는 반대하여 찬성하는 의견이 많았다.

전문가 집단은 90.5%가 찬성하였고 9.5%가 반대하였으며, 시·군 담당 공무원은 78.6%는 찬성, 21.4%는 반대하여 전문가 집단이 시·군 담당 공무원보다는 해양관련 보호구역 통합·단일법화 방안에 대하여 보다 적극적인 견해를 가지고 있다고 할 수 있다.

〈그림 4-4〉

## 해양보호구역 관련 개별법의 통합

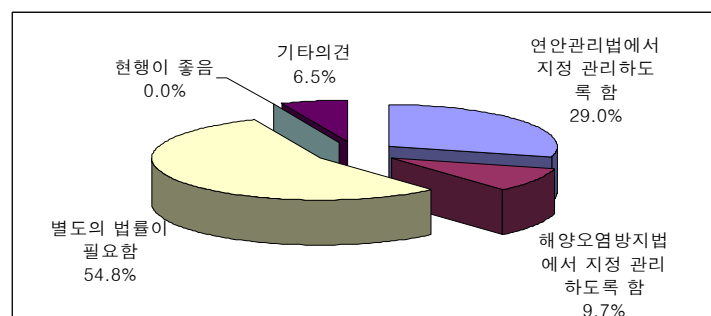


여기서 통합·단일법안에 찬성하는 의견을 가진 사람들에 대해 단일법안으로 어떤 방법이 가장 적절한가라는 질문에 대해서 전체의 51.7%는 별도의 법률을 만드는 것이 가장 적절하다고 생각하고 있다. 다음으로 연안관리법 개정을 포함한 연안관리법에서 지정, 관리하도록 하자는 의견이 31%로 나타났다.

그러나 전문가의 70.0%는 별도의 단일법률의 필요성을 제기한 반면, 시·군 담당공무원은 45.5%가 연안관리법에서 지정, 관리하도록 하자는 의견을 내고 있어 전문가와 시·군 담당자간에 인식의 차이가 큰 것으로 나타났다.

〈그림 4-5〉

## 단일법의 체계



## (6) 단일법으로 어떠한 방법이 가장 적절하며 그 이유

해양관련 보호구역과 관련하여 단일법으로 어떠한 방법이 가장 적절하며 그 이유는 무엇인가에 대한 설문조사 결과 크게 네 가지 방안이 제시되었다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

### ① 별도의 새로운 법령 제정과 그 이유<sup>24)</sup>

- 연안관리법은 연안의 계획적·체계적 관리를 목표로 하고 있고, 해양오염 방지법은 특정사안, 특히 보전에 대해 중점적으로 편성되어 있어 보전과 이용, 개발의 조화로운 틀을 만들기는 어려울 것으로 보임. 따라서 해양과 연안에 대한 관리 및 이용기본법으로 국토기본법과 같은 총괄 법제로 추진하고 세부 부문별 내용은 개별법으로 위임시키는 방법이 유효할 것임
- 해양관련 보호구역은 해양보전에 해당하므로 행위규제를 위해서는 별도의 법률이 필요하며 일관된 정책수행을 위하여 보전법에 내용을 담아야 할 것임
- 관련법률을 조정할 수 있는 총괄법이 필요함. 현행 각 법률은 당해 사항을 해결하기 위한 특정항목에 관한 법으로 전반적인 해양보전에 대한 인식이 부족함
- 현재의 관련 개별법의 관리주체가 여러 부처로 분산되어 있어 현재의 개별법 개정으로는 산발적으로 지정되어 있는 보호구역을 전체적으로 통합하기가 어려우므로 별도의 법령을 만들어 통합하여 지정 관리하는 것이 바람직할 것으로 생각됨
- 해양관련 보호구역 지정은 해양환경은 물론 생태계 보호, 관리 및 이용이 주된 목적이므로 여러 법령에 의해 각각 관리되고 있는 기존의 단점을 보완하여 체계적, 합리적으로 연근해 생태계를 관리할 수 있는 새로운 법을 신설하고 기존의 법령 일부 개정이 타당함
- 해양보호구역(MPA)은 다양한 해양 이용자 집단을 대상으로 하는 관리체계의 구축이 필요하므로 현행 연안관리법, 해양오염방지법, 기타 수산관련법 등에 의한 부분적 접근으로는 그 효과를 기대하기가 어려움. 따라서

24) 가능한 가감하지 않고 설문조사 결과내용을 그대로 언급함.

가칭 해양관리법이나 해양환경관리법과 같은 종합적인 별도의 법이 필요하며, 이러한 법은 해양운송, 어업, 양식, 관광, 해양레저, 환경오염 등과 같은 다양한 이용자와 매체를 상대로 해양을 관리하게 되고, 부분적 접근으로는 MPA에 전문적으로 특화된 간단한 대통령령으로 MPA 계획을 수립하고 운영하는 경우도 있음

- 기존 법률들은 제정 당시의 상황과 주관 부서의 필요성에 따라 제정되었으므로 단순통합의 경우에 항목설정과 관련내용의 일체성이 부족함. 따라서 최근의 이슈가 되는 생태계 보호관리를 중심으로 하는 수산자원 보호구역, 수산자원의 적정이용 등 해당 주체별 3개 내외의 별도법률로 통합 제정이 필요함. 특히 연안관리법 등은 생물자원의 보존과 관리에 있어 누락된 부분이 많아 실질적인 관리상 어려운 점이 많을 것으로 생각됨. 따라서 건강한 생태계와 지속적 어업자원유지를 위한 생물자원의 유지, 관리 방법 등에 많은 보완이 필요함
- 새로운 틀을 마련해야 균형 있게 정비가 될 것 같음. 바다에 문제가 생기면 종합적으로 한 곳에서 처리하고 한 곳에서 관리하는 것이 합리적이라고 생각함. 그러나 해양환경이란 육지환경과 밀접하게 연관되어 있기 때문에 타법과 어떻게 조율해 나갈 수 있을지가 관건이라고 생각함. 새로운 법만 하나 더 생기는 꼴이 되서는 안 된다고 생각함
- 해양관련 보호구역 중 수산자원보호구역의 경우 바다뿐만 아니라 육지부에도 지정되어 있으며 관련 법률의 제정·개정을 관장하는 부처는 건설교통부이고, 관리 부처는 해양수산부로 이원화되어 있음. 수산자원보호구역뿐만 아니라 또 다른 보호구역의 지정 및 관리와 관련한 법률도 각각 개별법의 적용을 받고, 소관부처도 여러 곳으로 나뉘어져 있음. 따라서 해양환경의 보전, 수산자원의 보호·육성을 위하여 해양관련 보호구역을 지정·관리하고자 한다면 해양수산부가 주관이 되는 해양보호관련 통합법령이 필요할 것으로 생각됨

## ② 연안관리법에서 지정·관리

- 보호구역은 공간관리에 속하므로, 오염통제법보다 공간관리를 규율하는



연안관리법이 적절함. 또한 보호구역 설정을 위한 별도의 입법은 연안관리법을 무력화시킴

- 현행 연안관리법은 계획 수립적 권고로서 목적 달성을 이루려는 법안으로, 당초 법 제정취지를 달성하기에는 한계가 있을 것으로 판단됨. 따라서 현행의 연안관리법안에 연안을 실질적으로 관리할 수 있는 보호구역의 개념 등이 추가되어야 할 것으로 사료됨
- 연안관리도 종전 50여 개의 개별법에 의거 이용·개발되고 있던 것을 연안통합관리 제도를 도입하여 연안을 종합적이고 미래지향적으로 관리하고 있는 것처럼 해양관리도 연안관리법을 개정하여 동법에 의해 관리하는 것이 바람직함
- 연안관리법을 개정·보완하여 관리하도록 함. 연안은 바다와 바닷가의 일부 육역을 포함함. 해양관련 보호구역을 바다와 바닷가 일부 육역을 포함하여 지정되어야 목적을 달성할 수 있으므로 일정지역의 연안을 특별히 관리하는 것으로 보아야 한다고 생각됨. 연안관리법을 바다와 바닷가 주변의 기본법으로 개정하여 연안의 모든 절차와 행위를 규정토록 개정되어야 함
- 연안지역 개발, 보전, 관리에 대한 사항이 수록되어 있는 연안관리법을 보완하여 통합·관리함으로써 일관된 정책 유지

### ③ 해양오염방지법에서 지정·관리

- 해양오염방지가 주된 목적이므로 해양오염방지법에서 관리하면 됨
- 기존의 해양오염방지법에서 대부분 수용이 가능하며, 여러 개별법에서 관리할 때는 너무 복잡해짐. 또한 현재의 연안관리법은 실효성이 미약함

### ④ 기타의견

- 사안별로 보호구역의 특성이 존재하기 때문에 만일 이질적인 사안(수자원 보호, 조류보호, 문화재 등)이 통합된 법률에서 다루어진다면 전문성이 결여될 뿐만 아니라 관리주체 또한 혼란하여 경우에 따라 상당한 문제로 대두될 가능성을 내포하고 있음

- 기존의 법이든 새로 만들어진 별도의 법이든 모두 강제력이 문제됨. 어떤 기준을 충족하면 ‘지정할 수 있다’는 식이 아니라 ‘지정해야 한다’라는 조건을 만들기 위한 구체적 기준도 마련되어야 함. 또한 보호구역 등의 행위제한과 동시에 지역민이 박탈감을 가지지 않을 정도의 대체 지원책이 동시에 시행되어야 함
- 토지의 이용 및 용도지역 구분의 기본법이 ‘국토의계획및이용에관한법률’이므로 해양관련 보호구역 설정도 동법에서 규율함이 타당함. i) 토지의 용도구분 및 구획, 그리고 관리에 관한 기본법, ii) 집행가능성이 타법보다 효율적임(관리경험 누적 및 관리부서의 의지), iii) 동법의 보완으로 해양관련 보호목적을 달성할 수 있음

#### (7) 현재 또는 향후 새로운 해양관련 보호구역을 지정하고자 할 때 예상되는 애로사항과 해결방안

##### ① 애로사항

- 보호구역지정으로 사유재산권 행사의 제약 및 지역개발에 제한을 받기 때문에 해당 지역주민의 반발이 클 것으로 예상됨
- 보호구역 지정에 따른 규제만 있고 지원에는 소극적이어서 정책에 대한 신뢰 저하 및 정책추진에 지역주민의 협조를 구하기 어려움
- 새로운 어업활동 제한, 각종개발행위 금지에 따른 관련 주민과의 갈등
- 실질적으로 보호구역을 관리해 나가는 지방자치단체들의 관리 인력 부족 및 소요예산 확보에 어려움이 예상됨
- 수산자원보호 및 해양생태계 보호를 위하여 개별법에 의한 보호구역 설정시 제한행위의 상충 또는 상이함으로 인하여 이용자의 불편 및 실질적 관리 부실이 우려됨(타법 전가행위 발생)

##### ② 해결방안

- 현재 지정되어 있는 보호구역 외 또 다른 새로운 보호구역을 지정한다는 것은 의미가 없을 것으로 생각되며 보호구역을 새로 지정하는 것보다는

기 지정되어 있는 보호구역에 대한 철저한 관리가 이루어져야 함

- 새로운 보호구역을 지정하고자 할 경우 지역주민들의 생활에 미치는 영향을 면밀히 검토하여야 할 것이며 지정 후 관리방안도 고려하여야 함
  - 지정 전에 관리 및 이용에 대한 구체적 방안을 사전에 제시하여 이해 당사자 간 합의에 의하여 지정해야 함
  - 해양을 보호하면서 지역소득을 높일 수 있는 시책을 발굴 해양수산부, 지자체, 주민과 협의하여 추진하는 방안이 제시되어야 함
- 조업 금지 및 개인재산권 행사 제약에 따른 집단민원의 발생이 예상되므로 조업구역 및 개인재산권 지역에 대한 보호구역지정은 제외해야 함
- 동일한 지역에 다수의 목표설정이 필요할 때는 상위목표와 하위목표를 명확히 제도적으로 명시하여 상위목표에서 총괄적으로 관리할 수 있는 방안이 필요함
- 개발제한에 따른 지역낙후로 지역주민과 행정기관과의 마찰이 예상되므로 보호구역 내에서도 일부 개발을 허용하되 반드시 조건이나 제한을 별도로 마련해야 함
- 보호구역지역 지정 후 실효성을 확보할 수 있도록 인력·예산지원이 선행되어야 함

#### 4. 문제점

제2장 관련법령 및 지정현황에서 살펴보았듯이 우리나라의 해양관련 보호구역은 통합적인 관리시스템(Integrated Management System)없이 각각의 개별법에서 정하는 목적에 따라 지정되었기 때문에 중복지정, 비합리적 지정, 제도간의 충돌 등 다양한 문제점들이 나타나고 있으며, 최근 들어 이러한 문제점들은 많은 사회적 비용과 집단민원을 발생시키고 있다.

무엇보다도 당해 지역에 거주하는 지역주민들에게 많은 생활불편을 주고 재산권을 침해하는 등 경제적 불이익의 문제점이 나타나고 있다. 이로 인해 해양관련 보호구역에 대한 막연한 거부심리가 사회적으로 팽배해져 합리적이고 반

드시 필요한 보호구역제도가 기능을 못하는 경우도 발생하고 있다.

우리나라 해양관련 보호구역의 문제점을 중복지정, 지정기준의 불명확성, 관리주체의 전문성 부족, 과학적 조사 및 자료축적 미흡 그리고 지역주민의 참여 미흡 등의 측면에서 살펴보고자 한다.

## 1) 중복지정

### (1) 제도 간의 상충

해양관련 보호구역이 각각 개별법령에 의해 지정·관리되는 경우, 제한행위의 상충 또는 상이함으로 인하여 이용자인 지역주민에게 불편이 가중되고, 정부정책에 대한 신뢰상실의 문제가 발생한다. 지역주민의 입장에서는 동일한 공간에서 이 법에서는 가능한 행위가 타 법에서는 불가능한 것에 대하여 납득할 수 없으며 혼란스럽고, 오히려 부처간 할거주의 또는 행정편의주의로 비치기 쉽다. 뿐만 아니라 각종 인·허가 과정에서 여러 차례의 절차를 거쳐야 하는 등 행정불편을 겪게 된다.

특히, 중첩되는 해양관련 보호구역에서 제도 간의 상충은 주로 행위제한에서 발생한다. 해양관련 보호구역의 중첩지정에 따른 제도 간의 상충사례를 살펴보면 <표 4-16>에 제시된 해양관련 보호구역 내에서 허용 가능한 행위 간에 일어난다. 이러한 제도 간의 상충관계를 정리해 보면 다음과 같다.

<표 4-16>

허용가능행위(예시)

구 분	허용 가능 행위
수산자원보호구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 골프연습장, 골프장</li> <li>◦ 토석채취</li> <li>◦ 준설</li> </ul>
해안해상국립공원	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 농업, 축산업</li> <li>◦ 호텔, 여관 등의 숙박시설</li> </ul>
습지보호구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 비지터센터 및 소공원건립(지원사업)</li> </ul>

첫째, 현재 수산자원보호구역 내에서 허용되고 있는 시설 중 골프연습장과 골프장은 해상·해안국립공원의 공원시설에는 포함되지 않는 시설이다. 수산자원보호구역과 해상·해안국립공원이 중첩되는 구역에서 허용시설과 관련된 제도 간의 충돌이 발생한다. 동시에 이들 해양관련 보호구역이 인접하는 경우 동일한 해역이면서 한편에서는 골프장에 의한 해양오염을 방지하고자 하고, 다른 한편에서는 골프장을 허용한다는 것은 행정의 일관성을 유지하기 어려울 뿐만 아니라, 보호구역이 추구하고자 하는 정책의 목적을 달성할 수 없다.

둘째, 수산자원보호구역 내 토석채취 행위는 가능하지만, 습지보호지역, 생태계보존지역 및 특정도서의 경우에는 토석채취를 금지하고 있다.

셋째, 수산자원보호구역 내 준설은 가능하지만, 특정도서의 경우 준설행위는 허가될 수 없다.

넷째, 해상·해안국립공원에서 농업, 축산업이 허용되고 있는 반면, 수산자원보호구역 내에서는 축사를 지을 수 없다. 축산폐수에 의한 해양오염을 방지하기 위하여 수산자원보호구역 내 동물원 시설도 건축이 불가능하다. 해안·해상국립공원이지만 어업행위는 공원위원회의 심의를 받아야 하는 등 형평성 문제로 인해 민원의 소지가 다분히 존재한다. 또한 수산자원보호구역 내 숙박 시설은 불가능하나 해상·해안국립공원에는 가능하다.

다섯째, 습지보호구역의 지역주민지원 사업으로 방문객센터 건립은 수산자원보호구역 내 설치가 불가능하다. 습지보호구역의 대부분이 현재 수산자원보호구역과 중첩되고 있는 상황을 감안한다면 습지보호구역의 정책추진 효과를 달성하기에는 한계가 많다.

이상 다섯 가지 사례를 들어 해양관련 보호구역 제도간의 상충에 대하여 살펴해보았는데 특히 해양관련 보호구역 중 지정면적이 특정도서, 해상·해안국립공원, 수산자원보호구역의 순으로 넓은 면적을 보유하고 있어 이들 간에 중첩 또는 인접으로 인한 제도 간의 상충이 더욱 많이 발생할 수 있다.

따라서 해양관련 보호구역은 단일 법률체계에서 통합적 시스템에 의해 지정·관리하도록 하여 제도 간의 상충 또는 충돌을 사전에 예방할 수 있어야 한다.

## (2) 관리의 비효율

중복지정으로 발생하는 문제는 중첩규제에 따른 지역주민 불편가중과 관리 주체의 다원화로 인한 관리의 비효율성을 들 수 있다. 해당 지역주민의 불편가중은 보호구역의 목적달성을 위한 관리에 가장 적극적 참여가 필요한 지역주민의 협력을 구하기 어렵게 한다. 동시에 동일한 해역에 대한 중복지정으로 중앙부처의 관리주체가 다원화되어 있고, 관리내용이 복잡하고 경우에 따라서는 상충되기까지 하므로 일선에서 업무를 담당하고 있는 지방자치단체로서는 업무의 효율을 기대할 수 없다.

중복지정으로 이러한 관리의 비효율이 발생하는 형태로 보호구역 간 또는 타 용도지구·구역간의 중복지정 유형과 내용을 구체적으로 살펴보고자 한다.

### ① 보호구역간 중복지정

현재 우리나라의 해양관련 보호구역은 유사한 지정목적에 따라 각 개별법에 서 지정되기 때문에 나타나는 중복지정을 몇 가지 유형으로 구분하여 정리해 보면 <표 4-17>과 같다.

<표 4-17>

중복지정의 유형별 사례

유 형		사 례 지 역	개 소
수산 자원 보호 구역	습지보호지역	전남 함평만, 순천만	2
	환경보전해역	전남 함평만, 완도·도암만, 가막만, 득량만	4
	특정도서	-	다수
	해상국립공원	전남 완도, 여수 경남 통영, 거제	4
	보호수면	전남 득량만, 여자만 경남 한산만	3
	해상국립공원 + 패류생산지정해역	전남 가막만, 경남 한산만	2
해양생태계보전지역 + 천연보호구역 + 생물권보전지역 + 시립해양공원		제주도 서귀포시	1

자료 : 해당 시·군 자료수집 후 정리하였음.

수산자원보호구역은 '75년~'80년대 초반까지 연안환경이 비교적 좋은 서남 해안의 내만 지역에 지정된 이후 조정이 한 번도 없었고, 육역과 해역에 걸쳐 광범위하게 지정되었기 때문에 습지보호지역, 환경보전해역, 특정도서, 해상국립공원, 보호수면 등 다수의 다른 보호구역과 중복되어 있으며 대략 6개 유형으로 구분해 볼 수 있다. <표 4-17>에 제시된 중복지정 유형 중에서 대표적인 3개의 중복지정 유형을 살펴보면 다음과 같다.

〈그림 4-6〉

중복지정 유형 1



〈그림 4-7〉

## 중복지정 유형 2



〈그림 4-8〉

## 중복지정 유형 3





중복지정 사례지역에서 발생하는 문제는 크게 중첩규제에 따른 주민불편 증가와 관리주체의 다원화로 인한 관리상의 문제로 구분해 볼 수 있다. 우선, <그림 4-6>과 <그림 4-7>에서 보듯이 수산자원보호구역이 당해 지역의 육역과 해역에 광범위하게 지정되어 있으며 직접적인 행위규제 즉 건축행위 제한, 오염시설 입지제한 등 지역주민들의 입장에서는 재산권과 관련되는 부분에 대해서 포괄적으로 제한받고 있다. 게다가 습지보전법에 의한 습지보호지역, 해양오염방지법에 의한 환경보전해역, 자연공원법에 의한 국립공원 등이 수산자원보호구역과 일부 또는 전체가 중복되어 별도의 행위규제를 받고 있다.

중복지정에 따른 행위규제는 토지의 거래가격에도 직접적인 영향을 미치기 때문에 지역주민들의 관점에서는 유사한 지정목적과 제도임에도 불구하고 동일지역에 중복해서 지정되는 현행제도는 문제가 있다고 볼 수 있다.

중복지정과 관련된 또 다른 문제는 관리주체의 다원화로 인해 오히려 관리가 비효율적으로 이루어지고 있다는 점이다. <그림 4-8> 제주도 서귀포시의 경우에는 문섬 일대의 해역이 생태계보전지역(해양수산부), 생물권보전지역(유네스코·환경부), 천연보호구역(문화재청), 시립해양공원(서귀포시) 등 4개의 보호구역으로 중복지정되어 있으며, 관리주체도 다르기 때문에 구체적인 관리방법·자원조사 및 모니터링 등 업무충돌이 발생할 수 있다. 특히, 문섬 주변 해역에 지정된 보호구역들은 그 지정목적과 대상이 자연경관, 생태계 보전 가치가 있는 자연대상물을 대상으로 적정한 보존과 이용을 병행하는 데 있어서 지정대상과 목적이 동일하다고 볼 수 있기 때문에 다원적인 관리주체에 의한 관리방식은 효율적이지 못하다.

## ② 타 용도지구·구역 간의 중복지정 사례

우리나라의 해양관련 보호구역은 보호구역과 개발목적의 용도지구·구역이 중복지정되어 있는 것으로 나타났다. 이는 통합적 관리시스템이 없는 국내의 현실을 그대로 나타내고 있다. 즉, 용도체계상의 보호와 개발의 기능이 조화롭게 통제되지 못하고 있는데 이러한 대표적인 사례로는 수산자원보호구역과 개발촉진지구 및 경제자유구역을 들 수 있으며 <표 4-18>과 같이 정리해 볼 수 있다.

〈표 4-18〉

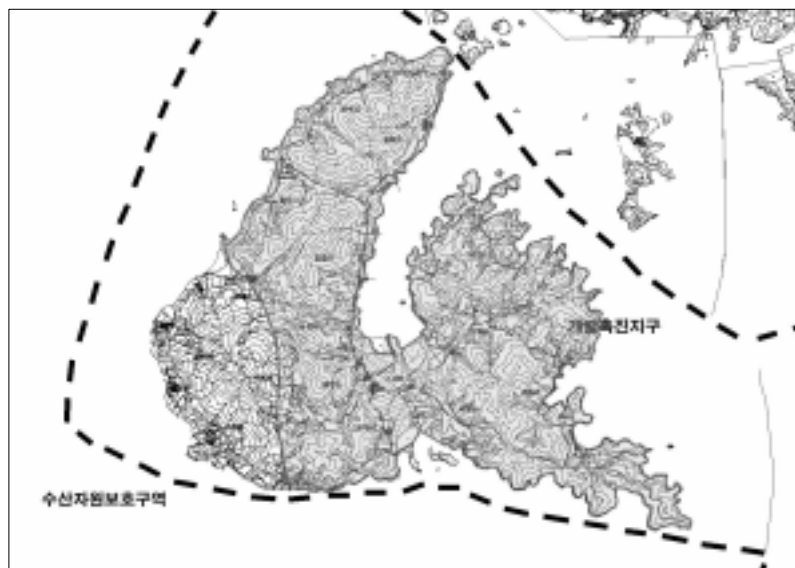
타 용도지구·구역 간의 중복지정 사례

구 분		대 상 지 역	개소
수산자원보호구역	개발촉진지구	충남 : 홍성군 서부면, 태안군 안면읍·고남면 경남 : 남해군 창선면, 하동군	4
수산자원보호구역	경제자유구역	전남 : 여수시 화양면	1

자료 : 해당 시·군 자료수집 후 정리하였음.

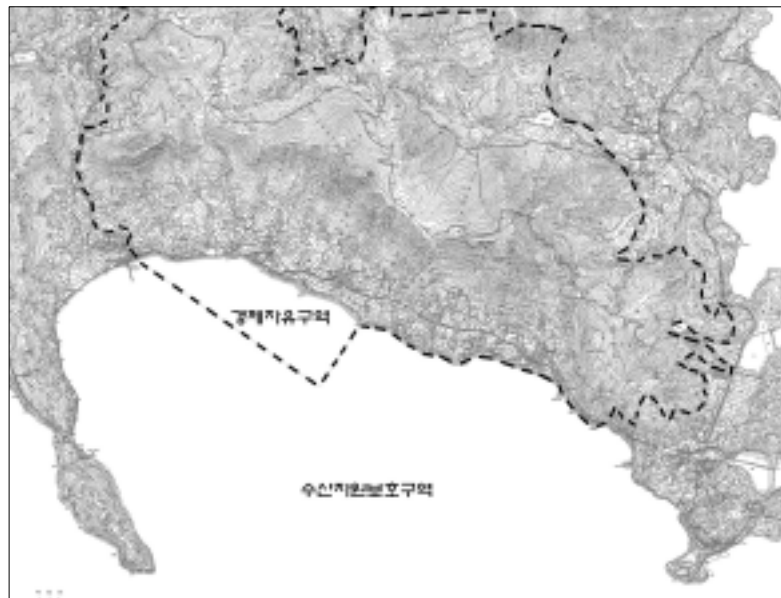
〈그림 4-9〉

타 용도지구·구역 간의 중복지정 사례 1(경남 남해군 창선면)



〈그림 4-9〉는 수산자원보호구역과 개발촉진지구가 중복되어 있는 지역이고, 〈그림 4-10〉은 수산자원보호구역과 경제자유구역으로서 개발목적의 용도지구와 보호목적의 용도구역이 중복되어 있는 경우이다.

〈그림 4-10〉 타 용도지구·구역 간의 중복지정 사례 2(경남 여주시 화양면)



## 2) 지정기준의 불명확성

우리나라의 해양관련 보호구역은 유사한 지정기준 또는 지정요건에 의해 각 개별법에서 지정되기 때문에 차별성이 두드러지게 나타나지 않는다. 현행 제도화되어 있는 해양관련 보호구역의 지정기준 또는 지정요건을 검토하여 지정기준의 유무와 구체성 여부를 정리하면 <표 4-19>과 같이 요약해 볼 수 있다.

이 표에 의하면 해양관련 보호구역이 지정목적은 있으나, 대부분의 지정기준이 구체성을 갖고 있지 못하며, 지정기준이 없는 경우도 있다. 예를 들면, 수산자원보호와 관련된 보호구역들은 수산자원의 증식·보호 등의 목적으로 지정한다는 모호한 지정기준만을 제시하고 있어 서로 간에 명확한 차별성을 나타내지 못하고 있다. 특히 육성수면과 수산자원관리수면은 지정기준이 매우 유사함을 알 수 있다.

〈표 4-19〉

## 해양관련 보호구역 지정기준의 불명확성

보호구역명		유무	구체성	지 정 기 준
수산 자원 보호 측면	수산자원 보호구역	○	×	◦ 수산자원의 보호·육성을 위하여 필요한 공유수면이나 그에 인접된 토지
	보호수면	○	△	◦ 수산자원의 증식·보호상 특히 필요하다고 인정할 때 ◦ 수산동물의 산란, 종묘 발생, 치어 성장에 적합하다고 인정하는 수면
	육성수면	○	△	◦ 정착성 수산동식물이 대량 서식하는 수면 ◦ 수산자원의 조성을 위하여 수산종묘를 방류하거나 시설물을 설치한 수면
	수산자원 관리수면	○	△	◦ 인공어초 또는 바다목장 시설물을 설치하였거나 설치할 예정인 수면
	패류생산 지정해역	○	◎	◦ 지정해역을 지정하기 위한 위생조사 및 점검계획을 수립하여 해역에 대하여 조사·점검을 실시한 결과 지정해역위생관리기준에 적합하다고 인정하는 경우
자연 생태계 보존 · 보전 측면	해중경관 지구	○	×	◦ 바닷속 경관이 뛰어나고 생태계가 보전되어 있는 해역
	해안해상 국립공원	○	△	◦ 자연생태계 : 자연생태계의 보전상태가 양호하거나 멸종위기야생 동식물·천연기념물·보호야생동식물 등이 서식 ◦ 자연경관 : 자연경관의 보전상태가 양호하여 훼손 또는 오염이 적 으며 경관이 수려 ◦ 문화경관 : 문화재 또는 역사적 유물이 있으며, 자연경관과 조화 되어 보전의 가치가 있을 것 ◦ 지형보전 : 각종 개발로 경관이 파괴될 우려가 없을 것
	습지보호 지역	○	△	◦ 습지주변관리지역 - 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부한 지역 - 희귀하거나 멸종위기에 처한 야생동식물이 서식·도래하는 지역 - 특이한 경관적·지형적 또는 지질학적 가치를 지닌 지역 ◦ 습지개선지역 - 습지보호지역 중 습지의 훼손이 심화되었거나 심화될 우려가 있 는 지역 - 습지생태계의 보전상태가 불량한 지역 중 인위적인 관리 등을 통하여 개선할 가치가 있는 지역
	특정도서	○	△	◦ 화산, 기생화산, 계곡, 하천, 호소, 폭포, 해안, 연안, 용암동굴 등 자연경관이 뛰어난 도서 ◦ 수자원(水資源), 화석, 희귀동·식물, 멸종위기 동·식물 기타 우리나라 고유의 생물종의 보존을 위하여 필요한 도서 ◦ 야생동물의 서식지 또는 도래지로서 보전의 가치가 있다고 인정된 도서 ◦ 자연림지역으로서 생태학적으로 중요한 도서 ◦ 기타 자연생태계등 보전을 위하여 환경부 장관이 필요하다고 인정한 도서

## 해양관련 보호구역 지정기준의 불명확성(계속)

보호구역명		유무	구체성	지 정 기 준
자연 생태계 보존 · 보전 측면	생태계 보전 지역	○	△	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부하여 학술적 연구가치가 큰 지역</li> <li>◦ 지형 또는 지질이 특이하여 학술적 연구 또는 자연경관의 유지를 위하여 보전이 필요한 지역</li> <li>◦ 멸종위기 야생동·식물 또는 보호야생물·식물의 서식지·도래지 등으로서 보전의 가치가 있다고 인정되는 지역</li> <li>◦ 각종의 다양한 생태계를 대표할 수 있는 지역 또는 생태계의 표본 지역</li> <li>◦ 생태계보전지역 안에서 특별히 멸종위기 야생물·식물 등을 보호하거나 생태계의 훼손을 방지할 필요가 있는 구역에 대하여는 최소한의 범위 안에서 다음 각 호의 구분에 따라 생태계특별보호구역을 대통령령으로 정할 수 있다. <ul style="list-style-type: none"> <li>- 야생동·식물특별보호구역 : 멸종위기 야생동·식물 또는 보호야생물·식물의 보호를 위하여 필요한 지역</li> <li>- 자연생태계특별보호구역 : 자연생태계가 특히 우수하거나 생물다양성이 풍부한 지역 또는 취약한 생태계로서 훼손될 경우 복원하기 어려운 지역</li> <li>- 해양생태계특별보호구역 : 해양생태계가 특히 우수하거나 생물다양성이 풍부한 지역</li> </ul> </li> </ul>
환경 관리 측면	환경 보전 해역	○	×	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 국토의계획및이용에관한법률 제40조의 규정에 의한 수산자원보호구역</li> <li>◦ 해양환경 및 생태계가 특히 양호한 곳으로 지속적인 보전이 필요한 해역</li> </ul>

주) ○ : 있음, × : 없음, ◎ : 구체적, △ : 구체성 결여

자연상태계 보존·보전을 위한 보호구역들은 대부분 지정기준을 제시하고 있으나 자연환경에 대한 구체적인 기준을 제시하지 못하고 있다. 또한 지정하려는 대상과 그 기준이 자연상태의 원시성, 멸종위기 야생동·식물 등 유사한 기준을 제시하고 있어 중복지정의 가능성이 높다고 보여진다. 특히, 해상·해안국립공원, 습지보호지역, 특정도서, 생태계보전지역은 내용적으로 볼 때 지정기준이 유사한 부분이 많아 제도적으로 통합하는 데 있어서 그 필요성과 당위성이 높다고 판단된다.

이러한 지정기준의 불명확성은 행위제한을 받게 되는 지역주민을 설득시키기 어렵고, 오히려 보호구역 지정으로 인한 상대적 박탈감을 초래하게 되어 정

책 및 행정에 대한 불신을 가져오고 있다. 특히 보호구역을 관리함에 있어 지역주민의 협력과 지지가 매우 중요한데 지역주민이 수용하지 못하는 지정기준이라면 보호구역제도는 원활하게 추진할 수 없을 뿐만 아니라 관리의 효과를 거두기 어렵다.

### 3) 관리주체의 전문성 부족(해양·해안국립공원의 경우)

우리나라 국립공원의 용도지구 계획은 육역 및 해역의 구분 없이 산악공원 중심의 용도지구 시스템으로 되어 있어 자원의 특성이 고려된 차별화된 관리가 어려운 실정이라고 할 수 있다. 해양·해안공원의 경우 자원의 가치중심이 되는 해안경관, 갯벌, 해중자원에 대한 기초조사 없이 산지(식생)중심의 용도지구가 지정되어 있다.

전체 해양·해안국립공원 면적의 약 82%가 해상면적임에도 불구하고 해양·해안국립공원에 대한 관리는 육상국립공원에 대한 보전계획과 연구계획이 해양공원에 그대로 적용되고 있다는 점에서도 현재 해양·해안국립공원에 대한 관리가 육지 중심으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

해양·해안공원의 자연보존지구의 비율이 1.05%에 불과하며, 자원가치 중심인 해안 및 해중지역에는 자연보존지구가 없다. 그리고 변산반도의 경우 해안을 끼고 있지만 산악공원으로 분류되며, 자연보존지구도 전체가 산악지역에 설정되어 있다. 이와 같이 태안해안 및 변산반도의 경우 해양·해안에 자연보존지구가 없어 해안 및 갯벌자원 등에 대한 가치평가가 제대로 이루어지지 않고 있다.

이러한 해양·해안국립공원이 해양·해양 중심의 관리가 되지 못하는 것은 해양자원에 대한 인식이 부족하고, 국립공원관리공단 내에 첫째, 해양·해양에 대한 관리예산이 확보되어 있지 않고, 둘째, 복잡·다양한 해양환경 업무의 효율적 수행을 위한 전담부서가 없으며, 셋째, 해양환경업무 담당인력 및 업무수행에 필요한 전문성 부족 등에서 연유한다고 할 수 있다.

#### 4) 제도적 기반 미흡(해중경관지구의 경우)

최근 육상오염원에 의한 해양환경의 위협, 연안의 난개발 등 해양관련 보호구역 지정의 필요성이 높아짐에 따라 새로운 해양관련 보호구역이 확고한 법제도적 기반을 마련하지 못한 상태에서 지정을 검토하고 있다. 그 중 새롭게 지정하려는 움직임을 보이고 있는 해양관련 보호구역으로 해중경관지구가 있다. 해양수산부는 2005년부터 왕돌초, 백도 및 거문도 등을 해중경관지구 후보지로 고려하고 이에 대한 정밀 자연환경 조사를 실시하고 그 결과를 토대로 지정할 계획을 가지고 있다.

현재 해중경관지구의 법률적 기반은 해양수산발전기본법과 시행령에서 해중경관지구로 지정할 수 있도록 정하고 있다. 하지만 해양수산발전기본법은 해양 및 해양자원의 합리적인 관리·보전 및 개발·이용과 해양산업의 육성을 위한 정부의 기본정책 방향을 정하고 국가경제의 발전과 국민복지의 향상에 이바지함을 목적으로 하는 기본적 지위를 갖는 법률이다.

따라서 해양수산발전기본법에서 구체적인 해중경관지구 지정·운영·관리방향을 정한다는 것은 바람직하지 않다. 그리고 현재 해양수산발전기본법에는 해중경관지구 지정을 위한 구체적인 지정기준이나 지정절차가 마련되어 있지 못한 실정이다. 따라서 해중경관지구가 구체적으로 마련될 수 있도록 하기 위해서는 자연공원법 또는 별도의 통합적인 법률을 제정해야만 구체적인 행위제한, 관리문제 등을 구체적으로 제시할 수 있을 것이다.

특히, 해중경관지구는 해상국립공원과의 명확한 개념적 차별성이 있음에도 불구하고 구체적인 지정기준이 마련되지 않는다면 그 정체성이 모호해질 수 있기 때문에 지정기준은 면밀히 검토되어야 할 것이다.<sup>25)</sup>

따라서 현재 임시방편으로 해중경관지구가 해양수산발전기본법에서 규율되고 있으나 향후 해중경관지구와 같은 새로운 형태의 해양관련 보호구역의 지

25) 일본의 경우는 자연공원법에서 정하고 있는 국립공원 및 국정공원 내 바닷속 경관지구(해중공원)를 지정토록 하고 있으며, 이 법에는 바닷속 경관지구(해중공원)의 지정기준 및 관리·운영에 대해 구체적인 내용을 담고 있어 확고한 제도적 기반을 마련하고 있을 뿐만 아니라 그 내용적 측면에서도 구체성과 명확성을 갖고 있음.

정이 확대될 것으로 전망되므로 해양관련 보호구역을 지정하는 별도의 통합된 법제도에서 규율되도록 해야 할 것이다.

### 5) 사후관리를 위한 과학적 통합관리체계 미흡

해양관련 보호구역의 효과적인 관리를 위해서는 보호구역으로 지정한 후 오염에 따른 환경변화 또는 자원량 변동조사 등과 같은 과학적 조사와 지속적 모니터링을 통한 장기적인 자료축적이 필요하다.

그러나 매우 적극적 형태의 보호구역이라고 할 수 있는 수산자원보호구역의 경우 20여년이 경과된 현 시점에서 유역 내의 각종 개발사업, 수면의 고도이용 등으로 많은 여건 변화가 있었음에도 불구하고 수산자원보호구역의 환경실태 및 장기변동에 대한 조사가 한 차례 이루어졌을 뿐이며, 수산생물에 대한 자원량 변동 및 자원평가는 수행되지 않았다.

실질적인 수산자원보호구역의 수질관리를 위해서는 육상 기인 오염물질의 해양유입 및 양식장 자가오염 등 연안통합관리 측면에서 접근하여야 하지만 보호구역의 지정은 해역에 영향을 미치는 육역의 범위, 즉 배수구역을 고려하지 않고 지정되어 있다. 따라서 현행의 보호구역 관리의 수단은 보호구역 내 국한된 각종 행위제한에 의존하고 있으므로 근원적인 수질관리에 큰 도움이 되지 못하고 있다.

해양오염의 대부분은 연안에서 발생되므로 효과적인 보호구역의 관리를 위해서는 배수구역을 포함하는 통합관리체계의 구축이 필요하다. 이를 위해 변화하는 사회·경제현황 및 연안육지의 이용현황, 육지이용으로 인한 해양환경의 영향 등에 대한 지속적인 모니터링과 연구를 통해 통합환경관리체제를 구축하는 것이 시급하다.

오염의 저감, 환경개선, 생물다양성 보전을 위한 구체적 목표설정, 관리전략의 수립·시행, 모니터링 및 과학조사의 실행, 관리전략의 평가 등 체계적인 관리계획과 설비체계의 구축이 필요하다. 또한 환경보전해역의 환경개선계획 등과 연계하여 실효성 있는 관리계획 수립 및 수산자원보호구역 환경관리방안



을 추진할 필요가 있다.

수산자원보호구역 내 환경관리를 위해서는 현행 수산자원보호구역 관리요령에서 제시하고 있는 단순한 수질조사나 유역 내 각종 행위제한과 같은 소극적인 관리방식을 탈피해야 한다. 따라서, 현재와 같은 수질조사는 지속적으로 모니터링해야 하지만 수산자원보호구역의 지정 취지가 ‘수산생물을 보호·육성’하기 위한 점이라는 사실을 감안하여 생태계 전반(식물플랑크톤, 동물플랑크톤, 저서동물, 난·자치어 등 생물학적 항목)에 대한 조사항목을 추가해야 함은 물론 우선적으로 서식생물자원의 분포와 변동, 서식처 내 생물들의 먹이망 파악 등 과학적인 실태를 파악하는 것이 시급하다고 판단된다.

이러한 조사에 대해 현실적으로 어려움이 있을 경우는 어장관리법에서 명시한 바와 같이 주기적(약 5년 주기)으로 생물자원의 변화를 감시하면서 관리방향을 수정·보완하는 등 생물자원의 적극적인 관리와 조성전략으로 관리방향을 전환해야 할 필요가 있다. 또한 현재 환경부에서 입법 예고한 자연환경보전법의 자연환경조사와 연계하는 방안도 검토해 볼 필요성이 있다.

## 6) 지역주민의 참여 미흡

해양관련 보호구역의 관리제도를 분석한 <표 4-20>에 의하면 현재 해양관련 보호구역 15개 중에서 습지보호지역, 생태계보전지역 그리고 환경보전해역의 3개에 대하여만 관련법률 지정시 주민의견을 수렴하도록 하고 있을 뿐 지정 후 관리에 있어서 지역주민의 참여는 배제되어 있다.

그리고 상대적으로 강하게 행위를 제한하고 있는 수산자원보호구역, 해상·해안국립공원, 보호수면, 패류생산지정해역 등과 같은 해양관련 보호구역의 경우는 지정과 운영·관리 측면에서 당해 지역주민과 이해당사자들은 배제되고 있다. 하지만 최근 들어 토지규제 강화, 농어촌 등 정주환경 개선, 지역활성화 등 다양한 정책과 지역주민들이 의견을 표출 다양한 채널을 확보하면서 지역주민이 배제된 보호구역 설정에 대해서 많은 문제점이 제기되고 있다.

이러한 지역주민의 참여가 미흡한 것은 구조적으로 참여할 수 있는 방법이

마련되어 있지 않기 때문이다. 그러므로 지정 및 관리에 지역주민이 제도적으로 참여할 수 있도록 통합적 관리제도가 보완되어야 할 것이다.

물론 최근에 지정된 습지보호지역, 환경관리해역, 자연생태계보전지역 등은 보호구역 지정에 따른 이해당사자와 지역주민들의 의견을 수렴하고 있지만, 전체적으로 볼 때 보호구역을 지정·관리하는 과정에서 지역주민의 참여와 지역주민에 대한 구체적인 지원대책(성과보수 지원방안) 등이 마련되지 못해 적극적인 지역주민의 참여를 유도하지 못하고 있는 실정이다.

## 제 5 장 제도정비 방향

### 1. 기본방향

#### 1) 단일법으로 통합정비

현재 여러 부처의 개별법에 의거하여 다양한 해양관련 보호구역이 지정·운영·관리되고 있는데 관련된 제도를 통합하는 단일법을 제정하여 본격적인 해양보호구역제도를 도입하고 체계적·효율적인 해양관리를 추진할 수 있도록 법제도적 기반이 조성되어야 할 것이다.

#### 2) 단일법의 필요성과 타당성

여러 개별법으로 흩어져 있는 해양관련 보호구역의 법제도를 단일법으로 통합·정비해야 하는 필요성과 타당성은 다음의 4가지 관점에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 현행 해양관련 보호구역의 지정 및 관리상에 발생하고 있거나 발생이 예상되는 문제점을 해결하기 위해서 단일법에 의한 지정·관리가 필요하다. 특히 여러 법령에 의한 중복지정은 주민불편가중, 관리주체의 모호함 그리고 제도 간에 충돌을 일으켜 국민으로부터 정책에 대한 신뢰를 받지 못할 뿐더러, 추구하는 정책목표를 달성하기 어렵다. 만약 단일법에서 해양관련 보호구역이 지정·관리된다면 최소한 중복지정은 사전에 조정할 수 있으므로 그와 같은 문제는 발생하지 않을 것이다. 그리고 무엇보다도 동일 해역에서 여러 법령에 의한 이중·삼중의 규제는 지역주민으로부터 이해를 구하기 힘들고, 그리고 지역주민의 협력과 지지를 얻지 못하면 해양보호구역제도는 제대로 추진될 수 없다. 따라서 지역주민의 입장에서 해양보호구역은 단일법에 의거한 통합된

행위규제가 보다 바람직하다고 할 수 있다.

둘째, 기존 또는 새로이 지정될 해양관련보호구역 및 보호구역 간에는 해양 생태계 및 해양환경성(자원 및 생태계상황, 오염상태)에 대한 충분한 배려와 고려가 요망된다. 향후 특히 수산식품안전성과 관련하여 원산지표시제 그리고 해역생산이력제 도입 등이 예상되므로 해양환경정보가 매우 중요한 요소가 될 것이다. 이에 대하여는 단일법에 의한 대처만이 가능하다. 단일법의 경우, 새로 지정하고자 할 때 해양환경상태 및 정보를 충분히 검토하여 해역의 상태에 적합한 보호구역이 설정될 수 있기 때문이다. 특히 수산과 관련된 보호구역의 경우에는 이용 측면이 강한 보호구역이 설정될 수 있는데 해역환경상태를 고려하지 않고 오염이 심각한 해역에 대하여 이용수면을 허용할 개연성이 많으므로 종합적인 해역의 검토를 위해서 단일법이 만들어져야 한다.

셋째, 해양관련 보호구역을 관리하는 중앙부처는 해양수산부임에도 불구하고 관련 법제도의 미비로 체계적이고 효율적인 지정·관리가 되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 해양수산부가 실질적인 관리주체가 되어 책임과 권한을 가지고 해양관련 보호구역에 대한 종합적 관리가 가능하며 해양관리의 효율성 제고할 수 있도록 해양수산부 소관의 단일법안 마련이 시급하다고 할 수 있다.

넷째, 최근 국내외 동향을 살펴보면 미국은 해양보호구역과 관련하여 다양한 목적의 제도들이 그때 당시의 필요성에 따라 부분적으로 만들어진 이후, 제도가 중첩되거나 충돌되는 경우가 있었다. 따라서 최근 이들 각각의 제도들을 통합적으로 운영하기 위하여 해양정책위원회를 설립하여 통합적 관리방안을 모색하고 있다. 한편 우리나라에서는 토지이용과 관련하여 용도지역·지구 가운데 중복되거나 실효성이 미미하고 지정목적과 기능이 유사하고 반드시 필요하지 아니한 지역·지구에 대하여 통폐합을 추진하고 있다. 따라서 지정목적과 실효성이 없고 중복지정으로 인한 제도 간 충돌 또는 상충이 발생하는 해양과 관련된 보호구역제도를 통합적으로 관리하는 제도를 마련하여 관리의 효율성을 높이고, 조직적이고 체계적인 관리체제를 구축하는 것이 중요한 과제라 할 수 있다.

### 3) 용도체계 도입

단일법에 의해 도입되는 해양보호구역제도는 해역에 대한 총체적·체계적 관리라는 측면을 고려하여 보다 큰 틀에서 운용되어야 하며 이를 뒷받침하는 기반으로 해양보호구역에 용도체계를 도입하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

현행 ‘국토의계획및이용에관한법률’에 의하면 효율적 관리를 위하여 전 국토를 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역 등 4개의 용도로 구분하여 용도지역별로 관리를 하고 있다. 해역에 대해서도 국토와 마찬가지로 해역의 이용실태 및 특성, 향후 해역보전 및 이용방향 등을 고려하여 해역의 용도를 구분하여 다양한 종류의 해양보호구역을 지정하여 관리하는 것이 보다 체계적이며 해역의 특성을 고려한 관리라고 할 수 있다.

예를 들면 동해안의 왕돌초 주변의 일정해역을 해양보호구역으로 지정하고 용도지구제를 도입하여 상업적 이용지구(어업활동 및 관광 측면), 서식지보호지구, 해중공원지구, 과학적 연구지구, 보전지구 등으로 다양하게 구분하여 각각의 용도지구에 적합한 관리를 한다면 보다 내실을 기한 해양보호구역 관리라고 할 수 있다. 해외사례 연구에서 살펴보았듯이 캐나다의 해양보호구역과 호주의 대산호초해양공원의 경우 이러한 용도지구제가 도입되어 운용되고 있는 곳으로 유명한데 이들 해양보호구역에서 채택하고 있는 용도체계와 그 방법은 많은 참고가 될 것이다.

### 4) 과학적 통합관리를 위한 기반정비

현재 우리나라에서 수행 중인 해양환경관련 모니터링에 관련된 대표적인 조사들은 모두 특정목적에 가지고 의도적으로 수행되고 있는 개별조사들이다. 즉 해양보호구역의 지정 및 관리와 관련하여 조사항목이나 시기, 횟수, 해역 등 조사의 설계가 이루어지고 있지 않다. 따라서 해양보호구역의 지정 및 관리와 관련된 조사·연구는 나름의 특성과 필요 항목들이 새로이 제안되어야 한다.

예를 들면, 물리적·지질학적 특성이 해양보호구역의 지정과 관리에 있어 핵심을 이룰 경우에는 다른 보호구역과는 달리 우선 생태계의 특성을 반영하

기 위한 노력이 물리·지질학적 접근에 경주되어야만 해양보호구역지정에 따른 목적을 충분히 달성할 수 있게 된다. 해양환경적 특성을 잘 파악하여 보호구역을 설정하고 보호구역별로 관리계획을 수립하는 것이 바람직하다.

그리고 향후 과학조사에서 생물군별에 따른 전문인력의 확보가 필수적인데, 현재 전문연구인력이 매우 부족한 실정이다. 특히 대형생물의 경우 생리·생태적인 접근과 함께 유전학적인 접근 또한 필수적이나 이를 담당할 전문인력의 확보에 애로를 겪고 있다.

따라서 정상적인 조사·연구와 연구결과에 대한 검토를 수행하기 위해서는 최소한 생물군별에 따른 전문인력에 대한 센서스가 우선적으로 실시되어야 한다. 국내에 있는 전문인력에 대한 인벤토리를 작성하고, 전문인력을 조직화하여 단기간 내 조사·연구를 효율적으로 수행할 수 있는 제도적·경제적 뒷받침이 되어야 비로소 해양보호구역제도의 시행이 가능할 것으로 사료된다.

## 5) 지역사회 참여와 통합적 관리

해양보호구역의 효율적 지정과 관리를 통한 정책효과를 거두기 위하여 지정 및 지정 이후 어떻게 관리할 것인가 하는 지정절차, 관리내용, 관리방법 등을 포함하는 종합적 관리계획은 매우 중요하다. 캐나다와 호주의 사례연구에서도 알 수 있듯이 해양보호구역의 지정에서부터 관리까지 모든 단계에서 지역사회와 지역주민이 참여하여 단계별 검토를 통해 관리계획을 수립하고 추진하고 있다. 이는 당해 지역주민이 해양보호구역을 주된 이용·관리주체이기 때문이다.

따라서 대중과 지역사회의 참여를 유도하여 해양보호구역의 지정 및 관리과정에 이해관계자 및 지역주민 참여의 기회를 법제도적으로 보장하고, 지역주민 지원대책 등을 마련하여 보호구역 지정에 따른 갈등요인을 최소화하도록 해야 한다.

또한 최근 미국은 해양보호구역과 관련하여 통합적 관리시스템으로 전환을 꾀하고 있는데 관련 각 기관 간의 수평적 통합, 중앙정부와 지방정부 간의 수직적 통합으로 원활한 업무추진이 되도록 하고자 한다. 이러한 미국의 선례를

참고로 하여 새로이 통합·정비되는 해양보호구역제도에 각 기관, 중앙정부 그리고 지방정부 등이 함께 추진할 수 있는 관련규정이 포함되어야 할 것이다.

## 6) 범주 확대 및 유연성 확보

외국의 사례에 의하면 기존의 해양보호구역은 대체로 비교적 개발이 안된 원시적인 특성을 지닌 지역으로서 주로 해안에 근접한 지역이 지정된 경우가 많다. 그러나 앞으로는 복원할 가치가 있는 해역 또는 여러 국가들의 공동협력이 요구되는 대양구역으로 확대되어 가는 국제적인 추세를 감안하여 통합·정비되는 단일법안에서는 해양보호구역의 정의와 범주를 광범위하게 규정할 필요가 있다.

## 2. 제도의 통합·정비방향

현행 우리나라 해양관련 보호구역과 관련제도를 통합하는 정비방향을 제시하는 논의의 전개 편의를 위하여 해양보호구역을 크게 두 가지 협의와 광의의 개념으로 구분하여 각각에 해당되는 보호구역의 개념을 정리해 보면 다음과 같다. 그리고 협의의 해양보호구역과 광의의 해양보호구역으로 구분하여 제도 정비방향을 검토하고자 한다.

### ① 협의의 해양보호구역

- 해양생태계를 대상으로 보존(Preservation) 및 보전(Conservation)에 중점을 둔 이용해역

### ② 광의의 해양보호구역

- 해양생태계를 대상으로 보존(Preservation) 및 보전(Conservation)에 중점을 둔 이용해역
- 수산자원을 대상으로 이용을 전제로 하는 보전 및 보호(Protection)해역
- 해양환경관리, 복원 및 국제협력을 위한 대양 등 특수한 목적을 위한 해역

## 1) 협의의 해양보호구역 범주와 통합대상 관련법제

현행의 해양관련 보호구역 및 그 관련법제 중에서 해양의 자연생태계 보존 및 보전에 중점을 두는 협의의 해양보호구역의 범주로 통합될 대상 보호구역과 관련법제를 제시한 것이 <표 5-1>이며, 총 7개의 보호구역과 7개의 법제가 그 대상이 된다.

<표 5-1>

협의의 해양보호구역의 통합정비 대상

통합대상 해양보호구역명	관 련 법 제
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수산자원보호구역</li> <li>- 해중경관지구</li> <li>- 습지보호지역</li> <li>- 해양생태계보전지역</li> <li>- 해상·해안국립공원</li> <li>- 특정도서</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국토의계획및이용에관한법률</li> <li>- 해양수산발전기본법</li> <li>- 습지보전법</li> <li>- 자연환경보전법</li> <li>- 자연공원법</li> <li>- 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법</li> </ul>

### (1) 수산자원보호구역

수산자원보호구역은 건설교통부 소관의 ‘국토의계획및이용에관한법률’에서 정하는 자연환경보전지역에 속하지만 자연환경보전지역의 행위규제와는 별도의 행위규제를 받고 있다. 또한 자연환경보전지역에 속하는 문화재보호구역, 특정도서, 공원구역, 생태계보전지역 등은 건설교통부가 아닌 타 부처 소관의 개별법으로 이관되었으나 수산자원보호구역만이 유일하게 동법에서 지정·관리되고 있다.

따라서 수산자원보호구역의 지정목적인 수산자원의 산란 및 서식장 그리고 양식장의 보전, 보호임을 감안한다면 해양수산부 소관의 법률로 이관되어 해양수산부가 지정 및 관리하는 것이 바람직하다.

현재 수산자원보호구역 중에는 어류의 산란장 및 서식장 등 생태계 중심의 보호구역이 있는가 하면, 이용측면이 강한 양식장을 보호하기 위한 보호구역이 함께 포함되어 있다.



## (2)해중경관지구

해중경관지구는 해양수산부소관법인 ‘해양수산발전기본법’에 의거하고 있으나 동법은 기본법으로서 구체적인 지정, 지정절차 및 관리방법을 다루기에는 한계가 많다. 따라서 현재까지 해중경관지구에 대한 지정사례는 없지만 새로이 통합·정비되는 법제도에 의하여 지정·관리될 수 있도록 해야 할 것이다.

관련 법제도에 포함될 내용의 참고사항으로 해중경관지구의 지정과 관련하여 지정기준(안)을 제시해 보면 <표 5-2>과 같다.

<표 5-2>

해중경관지구 지정기준(안)

구 분	내 용
배후 및 해저지역의 지리적기준	① 해변은 정면의 폭이 넓고, 시설배치를 위한 가용지를 확보할 수 있는 곳 ② 배후지 인근에는 부대시설이 들어설 수 있는 충분한 공간이 확보된 곳 ③ 해역 정면의 폭이 되는 해변으로의 접근이 쉬우며 지형의 기복이 적은 곳 ④ 배후지에 녹지나 자연림이 있는 곳 ⑤ 해안 지형이 성상(性狀)이나 형태의 다양성이 풍부한 곳 ⑥ 침강 또는 융기해안으로 모래나 바위가 많고 지형에 변화가 있는 곳
해상기준	① 바닷속 지형의 변화나 저지(低地) 조건이 바위나 모래땅 등 변화가 풍부한 곳 ② 산호초나 생물상의 다양성을 기대할 수 있는 곳 ③ 수심이 깊지 않고 완만하게 변화하는 곳으로 최고수심이 20m 이상 확보될 수 있는 곳 ④ 조류가 강하지 않아 수중 체험활동이 가능한 곳 ⑤ 연중(年中) 이용할 수 있도록 정온도가 높은 지역 ⑥ 해중 시계가 연평균 10m에서 20m 이상이 확보되는 곳 ⑦ 배후지로부터 해수의 오염원이 없어 수질이 1등급 이상 유지될 수 있는 곳
생물적기준	① 정착성의 생물, 계절에 따라 이동하거나 또는 회유하는 어류, 생물적 가치나 희소성이 있는 생물 등 관상효과를 높이는 생물의 연중 존재가 기대되는 곳 ② 수심에 따라 생물상이 다르거나 저지(低地) 조건의 변화에 따라 서식생물이 차이가 있는 등 풍부한 생태계가 존재하는 곳 ③ 수자원적인 어종보다 생태적으로 관상효과를 높이는 어종이 존재하는 곳 ④ 상어 등 위험 생물의 존재 여부가 확인된 곳
기 타	① 광역교통체계가 확보되어 타 지역과의 연계성을 높일 수 있는 곳 ② 민가나 어업활동으로 인한 분쟁의 발생을 최소화할 수 있는 곳 ③ 바닷속에 경관자원이 절대적으로 부족한 경우에는 관상의 효과를 극대화하기 위해 침선(沈船) 또는 인공어초 등의 활용이 가능한 곳

자료 : 박상우, 「월간 해양수산」, 통권 제217호, 한국해양수산개발원, 2002. 10, p.38.

### (3) 습지보호지역

습지보호지역은 ‘습지보전법’에 따라 보통 갯벌이라 불리는 연안습지에 대하여는 해양수산부, 내륙습지에 대하여는 환경부가 각각 지정·관리하고 있다. 연안습지는 생물 및 종다양성이 유지되는 해양생태계로, 현재 법률만 동일하며 관련부처 및 관리대상은 별개이고 서로 연관성이 희박하므로 새로 통합·정비되는 법제도로 이관되어 지정·관리되는 것이 타당하다.

### (4) 생태계보전지역

생태계보전지역은 ‘자연환경보전법’에 따라 해양자연환경에 관한 사항에 대해서 해양수산부 장관이 지정·관리하도록 한다. 해양자연환경에 대한 해양생태계보전지역은 2002년부터 지정되기 시작하여 얼마 지나지 않은 초기단계이므로 비교적 용이하게 통합·정비될 수 있을 것으로 사료된다.

### (5) 해상·해안국립공원

공원면적 중 해상면적이 80% 이상을 차지하는 해상·해안국립공원은 환경부 소관의 ‘자연공원법’에 의거하여 환경부산하 국립관리공단에 의해 관리되고 있다. 이렇다 보니 해양관리에 대한 전문성이 부족하고, 관리공단 내 전담부서가 없으며 또한 해양관리예산의 부족 등으로 해상·해안국립공원 내 해양에 대한 관리가 제대로 이루어지지 않고 있어 문제점으로 지적되고 있다.

따라서 해상·해안국립공원을 전문성과 예산확보가 가능한 해양수산부가 소관하는 관련 법제도로 통합하여 관리할 필요가 있다. 만약 해상·해안국립공원 전체의 통합이 용이하지 못할 경우에는 공원구역 내 해면부에 대하여 해양수산부가 ‘해중공원구역 등’을 지정·관리할 수 있도록 법제도를 마련한다.

### (6) 특정도서

특정도서는 환경부의 소관 법률인 ‘독도등도서지역의생태계보전에관한특별법’에 지정·관리되는 것으로 특정도서란 사람이 거주하지 아니하거나 극히 제한된 지역에만 거주하는 섬으로서 자연생태계·지형·지질·자연환경이 우수한 독도 등의 도서를 말한다.

특정도서가 갖는 이러한 의미를 감안해 보면 해양생태계에서 특정도서가 차지하는 비중 또는 미치는 영향은 매우 크고 중요하므로 특정도서를 해양생태계에서 분리하여 별도로 관리한다는 것은 무의미하다고 할 수 있다. 따라서 특정도서는 당연히 통합·정비되는 법제도의 체계 내에서 해양생태계와 유기적인 관계를 이루며 관리되어야 할 것이다.

## 2) 광의의 해양보호구역 범주와 통합대상 관련법제

광의의 해양보호구역의 통합대상과 관련법제를 정리한 것이 <표 5-3>으로 해양보호구역의 특성에 따라 자연생태계분야, 수산자원분야 그리고 특수목적분야로 분류해 볼 수 있다.

자연생태계분야에 속하는 해양보호구역은 앞에서 통합·정비방향에 대하여 설명하였다. 따라서 여기에서는 수산자원 분야와 특수목적 분야의 해양보호구역의 통합·정비에 대하여 살펴보고자 한다.

<표 5-3>

광의의 해양보호구역의 통합정비대상

통합대상 해양보호구역명		관련법제
자연생태계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수산자원보호구역</li> <li>- 해중경관지구</li> <li>- 습지보호지역</li> <li>- 생태계보전지역</li> <li>- 해상해안국립공원</li> <li>- 특정도서</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국토의계획및이용에관한법률</li> <li>- 해양수산발전기본법</li> <li>- 습지보전법</li> <li>- 자연환경보전법</li> <li>- 자연공원법</li> <li>- 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법</li> </ul>
수산자원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수산자원보호구역</li> <li>- 보호수면</li> <li>- 육성수면</li> <li>- 수산자원관리수면</li> <li>- 패류생산지정해역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국토의계획및이용에관한법률</li> <li>- 수산업법</li> <li>- 수산업법</li> <li>- 기르는어업육성법</li> <li>- 수산물품질관리법</li> </ul>
특수목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환경보전해역</li> <li>- 특별관리해역</li> <li>- 어장관리해역</li> <li>- 어장관리특별해역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해양오염방지법</li> <li>- 어장관리법</li> </ul>

### (1) 수산자원 분야

수산자원의 보호·보전·이용과 관련되는 ‘수산자원보호구역’, ‘보호수면’, ‘육성수면’, ‘수산자원관리수면’ 그리고 ‘패류생산지정해역’의 6개 해양보호구역이 통합·정비대상이며(〈표 5-3〉 참조), 수산자원보호구역 이외는 해양수산부 소관법에 의거하여 지정·관리되고 있어 용이하게 통합·정비할 수 있다.

그러나 이들 수산자원 분야와 관련된 해양보호구역은 어업활동에 제약이 거의 없는 수산자원보호구역을 제외하면 이용에 중점을 두고 있으므로 어업권의 인·허가문제를 포함하여 지정 및 관리의 측면에서 까다로운 조건 또는 매우 상세하고 구체적인 행위제한을 필요로 한다. 뿐만 아니라 특히 어로행위를 전면 금지하고 있는 보호수면의 지정 및 관리에 대해서는 이해관계자의 이해와 협조를 구하기 위해서 매우 합리적이고 논리적인 대응이 필요하다.

따라서 수산자원 분야의 해양보호구역은 경우에 따라서는 이용보다는 보전에 중점을 두고 있는 해양자연생태계와는 별도의 법률체계, 예를 들면 수산자원관리법(가칭)을 새로 제정하여 이들 해양보호구역을 통합하여 다루는 것도 또 다른 현명한 방안이 될 수 있다.

### (2) 특수목적 분야

환경관리구역, 복원구역 및 국제협력을 위한 대양구역 등 특수한 목적을 위한 해양보호구역으로 현재 지정·관리되고 있는 환경보전해역과 특별관리해역 등이 있다. 그리고 현재는 없지만 향후 복원구역으로는 시화호, 국제협력을 요하는 대양구역으로 황해 등이 특수목적용 가진 해양보호구역으로 지정될 가능성이 있다.

이러한 특수한 목적을 가진 새로운 개념의 해양보호구역을 포함할 수 있는 통합제도가 마련되어야 한다.

### 3. 법률체계 검토

앞 절에서는 통합·정비대상의 해양보호구역, 관련법제 그리고 통합·정비 방향에 대하여 살펴보았다. 여기에서는 통합·정비대상의 해양보호구역을 지정·관리하게 될 행정 및 제도적 측면을 정하는 합리적이고 적합한 법률체계에 대하여 검토하고자 한다.

전문가 및 일선의 담당공무원을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 의하면 여러 개별법에 흩어져 있는 법제도를 통합하여 단일법체계에서 해양보호구역이 다루어져야 한다는 의견이 약 86%로 단일법안에 대부분 찬성하는 것으로 나타났다. 그리고 법률체계와 관련하여 크게 두 가지 견해가 제시되었는데 하나는 새로운 형태의 법률을 제정하는 것이고, 다른 하나는 기존의 법률을 활용하는 즉 연안관리법에 관련조항을 신설하자는 것이다. 따라서 여기에서는 이 두 가지 견해와 최근 해양수산부에서 입법 예고한 ‘해양생태계보전및관리에 관한 법률(안)’에 대하여 간략하게 함께 검토하고자 한다.

#### 1) 새로운 법률로 통합정비

현재의 관련 개별법의 관리주체가 여러 부처로 분산되어 있어 현행 개별법 개정으로는 산발적으로 지정되어 있는 해양관련 보호구역을 전체적으로 통합·관리하기에는 어려움과 한계가 있으므로 별도의 새로운 법령을 만들어 종합적 관점에서 해양보호구역을 지정·관리하는 것이 바람직하다.

따라서 해양보호구역을 규율하기 위해 해양수산부 소관의 법률을 새로 제정하고, 그리고 기존의 흩어져 있던 해양보호구역 관련내용을 신설법률체계로 통합·정비하는 방안으로 두 가지 방안을 고려해 볼 수 있다. 하나의 방안은 이용 측면보다는 보전에 중요성을 두고 지정·관리하는 해양의 자연생태계를 대상으로 하는 해양보호구역과 이용 측면에 중점을 두고 수산자원의 보전·보호를 위해 해양보호구역에 따라 각각 별도의 법률을 제정하는 것이다. 다른 하나는 그야말로 하나의 통합법률을 제정하는 방안이다.

해양의 자연생태계를 보전·관리하기 위하여 해양수산부는 ‘해양생태계보전 및관리에관한법률(안)<sup>26)</sup>’을 입법 예고해 두고 있다. 이 제정법률안을 살펴보면 ‘제3장 해양보호구역등의 관리’에서 해양생태계보호구역, 해중해양경관보호지구, 수산자원보호구역의 지정과 관리에 대하여 언급하고 있다.

이 연구를 통하여 도출된 해양의 자연생태계 관련 해양보호구역으로 통합·정비되어야 할 대상으로 해양생태계보전지역, 습지보호지역, 해상·해안국립공원, 특정도서, 해중경관지구, 수산자원보호구역<sup>27)</sup>를 앞에서 제시였는데, ‘해양생태계보전및관리에관한법률(안)’에는 습지보호지역, 해안해상국립공원, 특정도서 등이 제외되어 있다. 제외된 이들 보호구역이 새로운 법률로 통합되어야 할 것이다.

그리고 이용에 중점을 둔 수산자원관련 해양보호구역에 대하여는 ‘수산자원관리법(가칭)’<sup>28)</sup>을 새로이 제정하여 통합하는 방안이 보다 바람직하다고 할 수 있다. 왜냐하면 이용과 관련하여 까다로운 조건부여, 행위규제의 수준, 면허 및 허가 방법 등 보다 상세하고 구체적인 지정기준과 관리방법이 요구되기 때문이다. 또한 해양생태계 보전과는 달리 허용행위열거방식의 강력한 행위규제를 해야하기 때문이기도 하다.

하나의 통합법률을 새로 제정하여 모든 해양보호구역을 통합·정비하는 방안은 실현 가능성이 낮다고 할 수 있다. 해양보호구역이지만 보전과 이용이라는 서로 이질적인 내용과 함께 담당 부서가 상이하여 효율적 지정과 관리를

26) ‘해양생태계보전및관리에관한법률’의 제정사유는 각종 해양개발행위로 인한 해안침식, 백사장유실, 서식지 파괴 등 해양생태계의 인위적인 훼손을 방지하기 위하여 종합계획을 수립·시행하고, 해양생태계의 근원이 되는 해양의 기초생산을 유지·관리하기 위한 조사 및 대책을 강구하는 한편, 자원남획 및 적조발생 등 해양동·식물의 고갈을 미연에 방지하기 위하여 해양보호구역을 지정·관리하고, 해양생태계 종합조사를 통한 해양동·식물의 보호대책을 수립·시행하는 등 기존의 자연환경보전법 중 해양 부문을 분리하여, 육상과 특성을 가진 해양생태계를 종합적이고 체계적으로 보전·관리하기 위함임.

27) 산란장, 서식장 등 해양생태계의 보전 및 보호에 중점을 둔 수산자원보호구역이 일부 지정되어 있어 포함시켰지만, 수산자원보호구역은 수산자원의 보전 및 보호의 해양보호구역의 법률체계로 들어가는 것이 바람직함.

28) 현재 해양수산부에서는 수산자원관리법(가칭)의 제정과 관련하여 검토 중임.

통한 정책목적을 달성하기 용이하지 않기 때문이다.

따라서 해양보호구역은 크게 두 개의 법률로 규율되고 이들 법률은 해양수산부 소관법률로 상호 유기적인 관계에서 특히 중복 지정되지 않도록 집행되어야 할 것이다.

## 2) 연안관리법 속에 관련조항 신설

해양보호구역은 공간관리에 속하므로 오염통제법보다 공간관리를 규율하는 연안관리법이 적합하다. 연안관리법은 생태적·문화적·경제적 가치가 조화롭게 공존될 수 있도록 종합적이고 미래지향적인 관점에서 연안을 관리하도록 하고 있다(연안관리법 제3조). 이러한 법의 정신은 연안통합관리계획의 내용에서도 잘 나타나고 있다. 통합계획에는 '연안환경의 보전, 연안의 지속가능한 개발 등 연안의 바람직한 보전·이용 및 개발에 관한 사항'이 포함되어야 한다.

이러한 성격을 가진 연안관리법은 연안을 통합관리하기 위한 이용법이고, 통합계획과 연안정비계획을 수립·시행하기 위한 절차법이며, 연안관리심의회를 위한 조직법이다. 그러나 연안관리법은 관련법들 상호 간의 비체계적 구조 때문에 법집행의 효율이 떨어진다.<sup>29)</sup> 즉 현행 연안관리법은 계획 수립의 권고로서 목적 달성을 이루려는 법안으로 당초 법 제정취지를 달성하기에는 한계가 있다고 할 수 있다.

따라서 현행의 연안관리법에 연안을 실질적으로 관리할 수 있는 보호구역의 개념 등이 추가되어야 할 것이다. 그렇지 않고 해양보호구역 설정을 위한 별도의 입법은 연안관리법을 무력화시킬 우려가 있다.<sup>30)</sup>

---

29) 전재경, '해양보전을 위한 공유수면 매립법제 개선방안', 한국법제연구원, 2003, p.14.

30) 전문가 설문조사의 내용.

## 제 6 장 결 론

보호구역으로 지정하여 관리하는 방법은 효과적인 자연생태계 보전과 자원의 지속가능한 이용방안으로서 세계 대부분의 국가가 육역과 해양에 대하여 체계적이고 계획적인 보전·이용·관리의 방안으로 보호구역제도를 도입·시행하고 있다. 특히 세계보호구역을 총괄하고 이끌어 가는 세계자연보전연맹(IUCN)은 보호구역의 정의, 유형분류 그리고 실천 프로그램의 시행 등을 통하여 전 세계에 보호구역의 확산 및 보급 그리고 관리에 많은 활동과 직·간접적인 지원을 하고 있다.

우리나라 해양관련 보호구역은 1990년대까지는 주로 수산자원의 보호·육성과 관련된 보호구역과 해상·해안국립공원이 대부분이었는데, 자연환경의 보전·보호에 대한 국민적 관심과 사회적 욕구의 증대로 1990년대 말부터 습지보호지역, 해양생태계보호구역 등이 지정·관리되기 시작하여 그 저변이 확대되고 종류도 다양해졌다.

그러나 해양의 자연환경 및 생태계 중심의 해양관련 보호구역을 종합적이고 체계적으로 규율할 수 있는 해양수산부 소관의 독자적인 법제도 체계가 없고, 여러 개별법과 타 부처에 의해 지정·관리되고 있는 실정이다. 이와 같이 해양관련 보호구역이 서로 유기적인 관련 없이 여러 개별법과 다양한 소관부처에 의해 산발적으로 지정되다 보니 중복지정으로 관리주체가 모호하여 적극적이고 효율적인 관리가 되지 못하고 있다. 뿐만 아니라 지역주민의 측면에서는 중복된 행위규제와 토지이용의 과도한 제한 등으로 행정절차의 혼란, 생활의 불편가중, 경제적 불이익 등으로 정부정책에 대한 불신과 불만으로 민원의 집중 대상이 되고, 새로운 해양관련 보호구역의 설정에 어려움이 예상된다.

따라서 해양관련 보호구역을 둘러싼 문제점을 극복하고, 해양관리의 주된 관리주체인 해양수산부가 해양을 체계적이고 효율적으로 관리하도록 해양보호구역제도의 본격적인 도입·시행을 위한 제도적 기반마련이 시급한 실정이다. 이에 이 연구에서 제도적 기반마련의 방법으로 각 부처에 흩어져 있는 해양관



련 보호구역을 통합하여 해양수산부 소관의 단일법의 체계로 제도정비 방향을 제시하는 것을 그 목적으로 하고 있다.

여기에서는 이 연구에서 수행된 내용을 간단하게 요약하고 제도정비의 방향을 제시하는 것을 결론으로 대신하고자 한다.

먼저 해양관련 보호구역의 관련법령 분석 및 설문조사를 통하여 다음과 같이 요약·정리할 수 있다.

첫째, 해양관련 보호구역의 설정으로 경중의 차이는 있으나 이행당사자 또는 지역주민은 행위제한을 받게 되므로 이들의 의견을 수렴해야 한다. 그러나 13개의 관련법령을 분석한 결과 비교적 최근의 법령인 3개만이 의견수렴과정을 규정하고 있고, 나머지 10개의 법령에는 그러한 절차가 배제되어 있어 지역주민으로부터 민원의 대상이 되고 있다.

둘째, 행위제한으로 인한 피해와 상대적 박탈감을 경감시키고 갈등을 완화하는 지역주민 지원에 대한 법적근거가 대부분의 법령에 마련되어 있지 않다.

셋째, 해양관련 보호구역의 체계적이고 효율적 관리를 위해서는 관리계획수립 및 시행에 반드시 당해 지역주민과 이해당사자의 참여가 필요하다. 그러나 관련법령에는 이러한 참여에 필요한 제도적 장치가 마련되어 있지 않다.

넷째, 현행 법령에는 지정기준을 충족하면 ‘지정할 수 있다’는 소극적 규정으로 새로운 해양관련 보호구역의 지정 및 관리에 애로가 많다. 합리적이고 구체적인 지정기준을 만들고 ‘지정해야 한다’와 같은 강력한 제도적 장치가 필요하다.

다섯째, 설문조사에 의하면 해양관리의 방법으로 해양보호구역제도에 대하여는 높이 평가하고 있으나, 그 효과에 대하여 전문가 집단은 매우 긍정적으로 평가하는 반면, 담당공무원 집단은 회의적으로 나타났다. 이러한 효과에 대한 부정적인 시각은 일선에서 직접 업무를 담당하는 공무원의 입장에서는 관련제도, 인력 및 예산 등이 미흡한 현 상황이 감안된 판단이라고 할 수 있다.

그리고 해양관련 보호구역의 문제점으로는 중복지정으로 발생하는 제도 간의 충돌, 주민불편 그리고 관리주체의 모호성, 관리주체의 비전문성, 새로운 해양보호구역 지정을 위한 제도기반 미흡, 과학조사와 지속적 모니터링 등 자료축적 미흡 등을 들 수 있다.

선진 외국사례 연구는 용도구역제 실시, 주민참여에 의한 지역사회 중심의 관리, 보호구역의 분류 및 관리내용, 보호구역 설정단계 및 계획수립 단계 등에서 시사하는 바가 크며, 이는 우리나라가 본격적으로 해양보호구역제도를 도입·시행함에 중요한 참고자료가 될 것으로 사료된다.

이상의 관련제도 분석, 설문조사, 문제점 분석, 외국사례 분석 등을 통하여 제안된 해양관련 보호구역의 제도정비 방향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 여러 개별법에 의한 다양한 해양관련 보호구역을 통합·정비하고, 본격적인 해양보호구역제도를 도입하여 체계적이고 효율적인 해양관리를 추진할 수 있도록 해양수산부 소관의 단일법을 마련한다.

둘째, 해양보호구역의 효율적 관리를 위하여 용도구역제를 도입하고, 대중과 지역사회의 참여와 기회를 법제도적으로 보장하고, 지역주민 지원대책의 마련 등을 통하여 보호구역 지정에 따른 갈등요인을 최소화한다.

셋째, 현재 수행 중인 해양환경관련 모니터링에 관련된 조사는 특정목적을 가지고 수행되는 개별조사이므로 해양보호구역의 지정 및 관리에 관련된 조사 설계는 아니다. 따라서 과학조사를 위한 새로운 조사설계 및 연구인력 확보 등 기반정비가 동반되어야 한다.

넷째, 해양보호구역이 향후 복원할 가치가 있는 해역, 여러 국가 간에 공동협력이 요구되는 대양구역으로 확대되어 가는 국제적 추세를 감안하여 해양보호구역의 정의와 범주를 광범위하게 규정하고 유연하게 대처할 수 있도록 한다.

다섯째, 해양보호구역과 관련하여 해양수산부 소관의 2개의 단일법을 제정하여 하나는 보전 중심인 해양의 자연생태보호구역을 규율하고, 다른 하나는 이용에 보다 중점을 두므로 까다로운 지정조건 및 행위규제 등 법제도적으로 상세하게 규율해야 하기 때문이다.

여섯째, 단일법의 법률로는 해양의 자연생태보호구역의 경우 현재 입법 예고되어 있는 ‘해양생태계보전및관리에관한법률안’에서 규율할 수 있으며, 이용에 무게 중심을 둔 수산자원의 보전·보호를 위한 보호구역은 향후 제정될 것으로 예상되는 ‘수산자원관리법(가칭)’에서 규정하는 방안이 바람직할 것으로 사료된다.

이 연구가 진행되는 중에 해양보호구역을 규율하는 ‘해양생태계보전및관리에 관한법률안’이 입법 예고되어 연구를 진행함에 있어 내용과 방향성에 대한 신중한 검토가 필요하게 되었다. 이 연구가 의도하는 바는 해양보호구역제도를 도입·시행하기 위한 관련법령에 어떠한 내용이 담겨져야 보다 체계적이고 합리적인 해양관리가 가능할까하는 것이다. 따라서 입법 예고된 법률안에 대하여 세세한 비교검토는 여기서 다루지 않기로 하였다.

마지막으로 해양보호구역을 현행의 연안관리법에서 규율하여 연안을 실질적으로 관리할 수 있도록 해야 한다. 이를 무시한 별도의 입법은 연안관리법을 무력화시킬 우려의 목소리가 있다. 왜냐하면 현행 연안관리법은 계획 수립의 권고로서 목적 달성을 이루려는 법안으로 당초 법 제정취지를 달성하기에는 한계가 있기 때문이다. 향후 연안관리법을 어떻게 수정·보완하여 법취지의 목적을 달성할 수 있게 할 것인가에 대해 해양수산부는 관심을 가져야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

### 〈국내문헌〉

건설교통부, 「국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서」, 2003.

국립공원관리공단 자연생태연구소, 「해상·해안국립공원 관리정책방향 수립에 관한 연구」, 2002.

신승식 외, 「해상국립공원의 합리적인 관리방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2002.

강대석·남정호, 「서해연안 접경지역 남북한 협력관리 방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2003.

전재경, 「해양보전을 위한 공유수면 매립법제 개선방안」, 한국법제연구원, 2003.

정희남·최혁재, 「국토이용체계 개편에 따른 지역·지구·구역 등의 정비방향 연구」, 국토연구원, 2001.

한국감정평가연구원, 「국토계획법해설」, 2003.

환경부, 「국립공원구역 타당성조사 기준작성」, 1998.

해양수산부, 「연안실태에 관한 기초조사 -서해안 연안실태조사」, 2003.

\_\_\_\_\_, “신두리 해안생태계 보전 방안”, 「갯벌 생태계조사 및 지속가능한 이용방안 연구」, 2002.

\_\_\_\_\_, “무안 갯벌 습지 보호지역 관리계획”, 「갯벌 생태계조사 및 지속가능한 이용방안 연구」, 2002.

\_\_\_\_\_, “제주도 문섬 주변 해양생태계 보전 방안 연구”, 「갯벌 생태계조사 및 지속가능한 이용방안 연구」, 2002.

\_\_\_\_\_, 「연안 통합관리체제구축을 위한 조사연구용역(Ⅱ)」, 1998.

\_\_\_\_\_, 「해상경계 설정방안 연구」, 2003.

\_\_\_\_\_, 「우리나라 무인도서의 통합적 관리대책 마련을 위한 Working Group 운영」, 2002.

해양수산부·국립수산물과학원, 「한국패류위생관리 연차보고서」, 2003.

채미옥·정희남, 「토지이용규제제도와 환경규제제도의 연계성 확보방안 연구」, 국토연구원, 2002.

### 〈외국문헌〉

Cicin, Biliana, Sain and Robert W. Cancht, *Marine Policy*, 2000.

Green, Michael J.B. and James Paine, *State of the World's Protected Areas at the End of the Twentieth Century*, World Conservation Monitoring Centre, Cambridge, UK, 1997.

Kelleher, Graeme and Richard Kenchington, *Guidelines for Establishing Marine Protected Areas*, IUCN, 1991.

Salm, Rodney V. and John R. Clark, "A Guide for Planners and Managers", *Marine and Coastal Protected Areas*, IUCN, 2000.

Western Australia Fisheries, "Guidelines for establishment of a fish habitat protection area", *Fisheries Management Paper*, No. 152, 2001.

[http://www.bco.ec.gc.ca/en/activities/thematic\\_reports](http://www.bco.ec.gc.ca/en/activities/thematic_reports)

<http://www.parkscanada.pch.gc.ca/progs/amnc-nmca/plan/indexe.asp>

<http://www.laws.justice.gc.ca/en/o-2.4/text.html>

<http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/magact/mag1.html>

<http://www.ns.ec.gc.ca/community/acap/indexe.html>

<http://www.sanctuaries.nos.noaa.gov/natprogram/nphistory>

<http://www.laws.justice.gc.ca/en/F-15/text.html>

[http://www.mpa.gov/information\\_tools/archives/what\\_is\\_mpa.html](http://www.mpa.gov/information_tools/archives/what_is_mpa.html)

[http://www./what\\_is\\_an\\_mpa/definition.html](http://www./what_is_an_mpa/definition.html)

[http : //www.mpa.gov/inventory/database\\_description.html](http://www.mpa.gov/inventory/database_description.html)

[http : //www.momaf.go.kr/doc/Gr00013/13/saup.html](http://www.momaf.go.kr/doc/Gr00013/13/saup.html)