

연안구역에서의 불허행위 설정에 관한 연구

A Study of Non-permission Activities in the Coastal Zone

이문숙* · 오위영** · 권문상***

Lee, Moon Suk · Oh, Wee Yeong · Kwon, Moon Sang

〈목 차〉

- I. 서 론
 - II. 연안관리지역계획의 특징
 - III. 연안구역별 기능부여와 불허행위 설정
 - IV. 연안구역에서 불허행위 설정의 문제점
 - V. 연안구역에서 불허행위 설정에 대한 개선방안
 - VI. 결 론
-

Abstract : The purpose of this study is to formulate various improved working schemes in determining the definition of non-permissible activities to strengthen the practical implementation and operation of the integrated coastal management (ICM) plan for regional self-governing authorities when introducing their ICM regional plan for sustainable coastal zone management and development for coastal zones under their jurisdiction.

In this study, non-permissible activities indicate any activities which should be restricted according to the coastal functions of five different sectors in the regional plan for coastal management. The five different sectors are the areas for preservation, areas for semi-preservation, areas for utilization, areas for arbitrated development, and, the areas for encouraged development.

One of the primary difficulties in implementing and operating the regional coastal management plan lies in defining the nature of non-permissible activities. Analyses for such problems were carried out

* 해양연구원 연구원
** 해양연구원 정책조정실장
*** 해양연구원 책임연구원

without consultation with stakeholders, with unclear establishment of concrete criteria, and, with much difficulties in the operation and implementation.

Some recommendations are: first, establish a coastal management committee composed of local representatives to appear on behalf of the general public and allow them to determine the nature of non-permissible activities; second, conduct integrated management of restricted activities defined under other laws and regulations and non-permissible activities under a regional plan within the coastal zones; third, determine non-permissible activities within the areas set aside for preservation; fourth, prepare and provide the necessary legal framework; and fifth, provide guidelines for determining the functions of each coastal district area and any non-permissible activities.

Key word : coastal management regional plan, coastal management committee, non-permissible activities, illegal activities

I. 서 론

자원을 이용하는 인간의 활동이 시작된 태초부터 육지와 해양이 만나는 연안은 정주·생산 활동의 주무대로 이용되어 왔다. 연안개발의 초기단계시 연안을 이용하는 인간의 행위에 환경은 크게 고려되지 않았으며, 그로 인해 현재는 환경오염 문제가 심각히 대두되어 미래에도 쾌적한 환경을 통한 삶의 질 제고가 지속적으로 이루어질 수 있을 것인지 확신하기 어려운 실정이다.

1992년 리우회의, 2002년 요하네스버그 지속가능한 발전 세계정상회의는 세계가 환경의 유한성을 인식하고 지속가능한 이용체제로 변화를 추구하고자 하는 국제적 공감대로서, 모든 연안국들에게 연안통합관리 체제 도입을 권고하고 있다.

우리나라는 1996년 1월 ‘해양기본계획’ 8대 과제로 연안통합관리제도의 확립을 채택하여 동년 2월부터 연안실태조사를 실시하기 시작하였으며, 1998년 8월 연안관리법을 제정함으로써 연안통합관리를 위한 제도적 기반을 마련하였다. 연안관리법 제정 이후 연안관리정책은 연안통합관리계획, 연안정비계획의 수립·시행 및 연안관리정보시스템 구축 등을 통해 추진되고 있다.

2000년 8월에 수립된 연안통합관리계획은 전국 연안을 10개 권역으로 나누고, 각 권역별로 연안통합관리를 위한 정책방향을 제시하고 있다. 연안정비계획은 연안보전사업, 해역개선사업, 친수공간조성사업 등을 주 내용으로 하여 2000년 6월에 수립되었으며, 10년을 주기로 재수립될 것이다. 연안통합관리를 위한 이러한 일련의 노력은 한시적 개발보다는 지속적 이용 및 보전의 가치가 중요하다는 인식을 반영한 것으로 선진국형 정책추진의 실례가 되고 있다.

현재는 연안관리법과 연안통합관리계획, 연안정비계획 등 국가계획이 수립됨에 따라 각 지방자치단체들도 연안관리지역계획 수립을 추진하고 있어 연안통합관리를 위한 노력이 활발히 진행되고 있다. 그러나 아직은 이러한 제도의 시행 초기단계에 불과하여 연안관리법, 연안관리

지역계획수립지침 등에서 여러 가지의 제도적 문제점이 발견되고 있다. 연안관리법의 경우 그 법적지위가 미약하여 다른 법률과의 관계에서 독자적인 실효성을 확보하지 못하고 있다. 따라서 동법에 따른 연안통합관리계획 역시 연안지역에 대한 상위 계획으로서의 성격을 갖지 못하고, 기존의 다른 법률에 의해 수립된 계획들을 대부분 반영해야 하는 문제점을 갖고 있다.

또한 연안관리지역계획수립지침이 구체적이지 못하고 이행과 평가제에 대한 규정이 미흡할 뿐만 아니라, 지침에 의해 규정된 구역설정의 기준도 모호하여 계획수립자의 성향과 판단에 따라 상이한 계획이 수립될 가능성을 내포하고 있다.

이러한 문제점들을 해결하기 위하여 연안관리법의 개정요소, 연안관리지역계획수립지침의 개선방안, 연안관리계획의 수립 모형개발, 연안구역설정의 기준 및 지표 개발 등에 관한 연구들이 활발히 진행되고 있으나, 아직 연안구역에서의 불허행위에 대한 연구는 미흡한 실정이다. 연안구역별 기능부여에 따른 불허행위 설정¹⁾은 연안정책방향과 위배되는 행위로부터 연안구역을 보호하기 위한 것이며, 연안관리지역계획수립지침의 규정에 의한 것이다.

본 연구는 연안관리지역계획이 법률에 의한 규제계획이 아닌 지역연안의 이해당사자들의 합의에 의한 규범계획이 될 수 있도록 하는 데 그 목적이 있으며, 이를 위해 지역계획의 내용 중 규제적 성격을 갖는 불허행위설정에 관해 분석하고 실현가능한 연안관리 규범의 정립방안을 모색하고자 한다.

1) 기능부여에 따른 불허행위 설정에 있어서 기능부여란 연안구역을 절대보전연안, 준보전연안, 이용연안, 개발조정연안, 개발유도연안으로 구분하는 것을 말하며, 기능부여에 따른 행위제한 설정이란 기능별 정책방향의 실효성을 위하여 연안구역 내에서 제한되어야 할 행위를 설정하는 것임.

II. 연안관리지역계획의 특징

1. 목적과 성격

연안관리지역계획²⁾이란 대상연안지역의 합리적 보존·이용 및 개발을 목적으로 연안통합관리계획이 구체적으로 정하지 아니한 사항에 대하여 연안의 시·군이 지역적 여건에 따라 별도의 관리방향을 수립하는 법정계획이다. 지역계획은 연안관리법에 의한 법정계획이기는 하지만, 모든 연안에 대하여 지역계획을 수립하는 것이 아니라 지역 현황에 따라 계획의 수립주체(시장·군수·구청장)가 시·군 연안의 일부지역에 한하여 지역계획을 수립할 수 있도록 규정하고 있다. 특히, 지역계획은 다음과 같이 크게 세 가지 특징적 성격을 가지고 있으며, 이는 매우 중요한 요소로서, 지역계획의 수립·운영주체는 물론 정책의 집행대상이 될 지역주민 등 이해당사자 모두가 이해하고 동의하여 연안정책을 적극 지지하도록 해야 한다.

첫째, 지역계획은 규제를 위한 계획이 아니라 규범적 계획이다. 이는 지역계획이 기존 타 계획의 용도지역제와 같은 규제계획이 아니라 연안정책을 수립하고 실천해야 하는 연안의 모든 이해당사자들의 합의를 거쳐 정해진 규범에 의해 관리하는 계획이라는 것을 의미한다. 연안관리법은 공간의 기능에 따라 구역을 설정하고 지역에 맞는 정책방향을 설정하도록 하고 있으나, 행위규제에 관한 사항, 처벌에 관한 사항 등을 규정하지 않고 있다. 단, 각 지방자치단체가 지역계획을 수립할 경우 연안관리지역계획수립지침에 따라 그 지역의 실정에 맞도록 권장행위 및 불허행위를 설정하도록 규정하고 있다. 이것은 법률에 의해 국가가 각 지역연안을 규제하는 것이 아니라, 지역의 연안관리주체들이 공간특성에 맞는 규범을 설정하고 규범을 지키기 위한 방법을 제안하는 것이다.

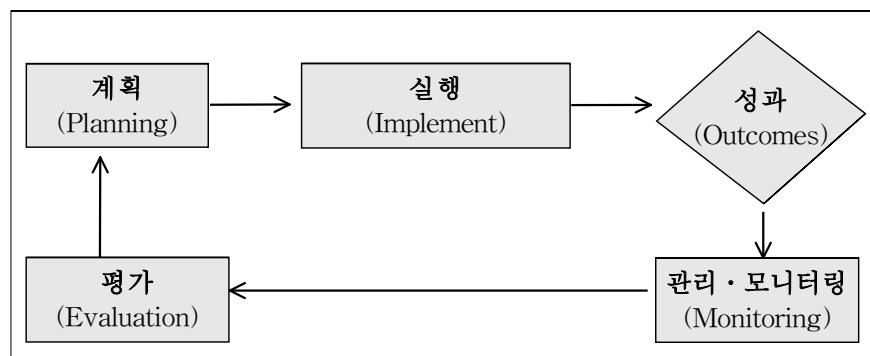
둘째, 지역계획은 이해당사자 간의 합의에 의한 계획이다. 연안관리

2) 이하 지역계획이라 칭함.

지역계획수립지침 제7조 제2항에 의하면, “작성이 완료된 지역계획에 대해서는 제8조의 규정에 의한 공청회를 개최하여 지역주민 및 관계 전문가의 의견을 수렴한 후 관계행정기관의 장과 협의를 거쳐 제27조의 규정에 의하여 구성된 지역연안관리심의회 심의를 거쳐야 한다.”라고 규정하고 있다. 또한 연안관리법 제8조 제5항에 의하면 “해양수산부장관은 제4항의 규정에 의한 승인을 하고자 하는 경우에는 제22조의 규정에 의한 중앙연안관리심의회 심의를 거쳐야 한다.”라고 규정하고 있다. 이는 지역계획이 중앙의 연안통합관리계획에 따른 지역별 연안관리정책을 실행하기 위한 계획으로서 연안의 이용자, 계획 및 집행의 주체뿐만 아니라 다양한 전문가의 의견반영이 필수적임을 의미한다.

셋째, 지역계획은 조정계획이다. 이는 지역계획이 다른 계획의 변경, 인근지역 환경변화 등 연안환경변화에 능동적으로 대처할 수 있도록 관계자 간 협의를 거쳐 변경할 수 있는 계획이라는 것을 의미한다. 이와 같이 지역계획은 일회성의 계획으로 끝나는 것이 아니라 외부 환경변화 및 주민의 연안이용 실태에 대한 관리·감시 및 모니터링 결과 등을 반영하여 계획의 수정 또는 재수립이 지속적으로 이루어지는 계획이다.

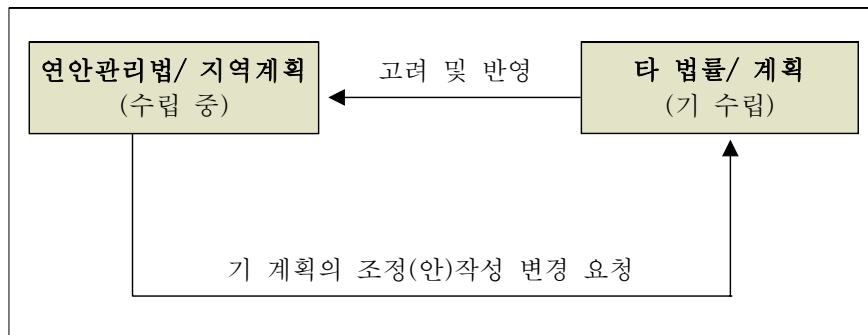
〈그림-1〉 The ICM policy cycle



자료 : Charles N. Ehler, *Indicators to Measure Governance Performance in Integrated Coastal Management*, 2004.

또한 지역계획은 다른 법률에 의해 수립된 계획이 부적절하다고 판단될 경우, 그에 대한 조정계획을 수립하여 다른 계획의 변경을 요청할 수 있는 기능이 있다.³⁾ 이는 비록 지역계획이 기 수립된 다른 계획을 수용해 수립되는 계획이기는 하지만 기존계획의 적합성을 판단하여 연안관리특성에 부합하도록 변경할 수 있음을 의미한다.

〈그림-2〉 지역계획의 조정기능



2. 지역계획 수립절차 및 운영

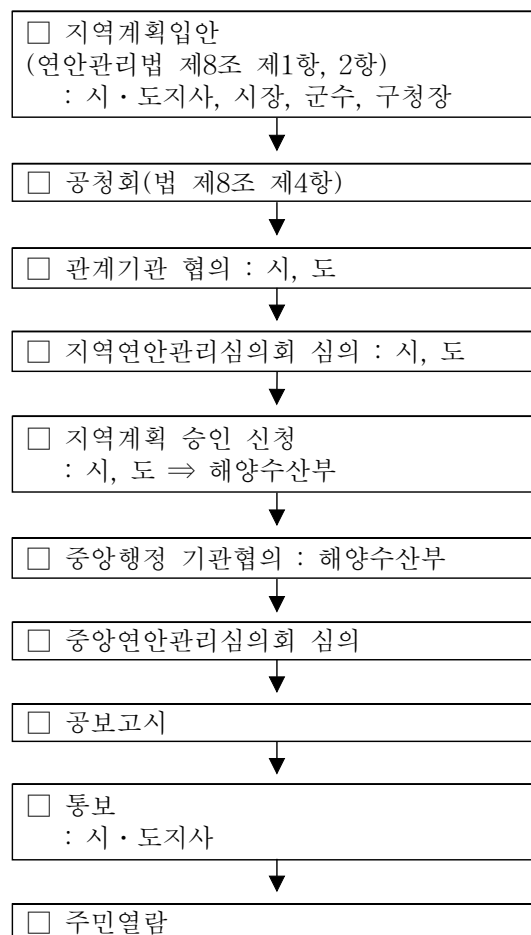
1) 수립절차

지역계획은 연안관리법 제8조의 규정에 의하여 시·도지사 혹은 시장·군수·구청장이 입안하여, 공청회를 거쳐 수립하여야 한다. 공청회는 개최 14일 전까지 목적, 일시, 장소, 내용의 개요, 발표자, 발표신청방법 및 기한, 기타 사항에 대하여 1회 이상 공고하여 개최하여야 한다.

3) 연안관리법 제11조 (다른 계획등과의 관계) ①해양수산부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 통합계획 또는 지역계획을 수립·변경함에 있어서 다른 법령의 규정에 의하여 계획이 수립되어 있거나 용도지역 등이 지정되어 있는 연안육역(환경보전관련 계획이 수립되어 있거나 용도지역 등이 지정되어 있는 지역에 있어서는 연안해역을 포함한다)에 대하여는 당해계획 또는 용도지역 등의 범위 안에서 이를 수립·변경하여야 한다. 다만, 연안환경을 보전하고 연안의 지속가능한 개발을 위하여 필요한 경우에는 다른 법령의 규정에 의하여 수립된 계획이나 지정된 용도지역 등의 변경을 요구할 수 있다.

공청회를 개최하여 지역주민 및 관계전문가의 의견을 수렴한 후에는 관계기관의 장과 협의를 해야 하며 지역연안관리심의회 심의를 거쳐 해양수산부장관에게 승인을 신청하여야 한다. 해양수산부장관은 지역계획안을 승인할 때에는 관계중앙행정기관의 장과 협의 및 중앙연안관리심의회 심의를 거쳐야 한다. 해양수산부장관이 승인한 지역계획은 고시, 통보, 열람되며, 해양수산부장관은 예산의 범위 안에서 지역계획의 수립·수행에 필요한 비용을 지원할 수 있다.

〈그림-3〉 지역계획의 수립절차



현재 우리나라 대부분의 연안 시·군에서는 지역계획을 수립 또는 계획 중에 있으나, 해양수산부장관의 승인을 거쳐 공보 고시된 지역계획은 서산시 1개 지역에 불과하다.

2) 운영

지역계획의 운영주체는 지방자치단체, 중앙행정기관, 지역주민, 환경단체, 개발수요자 및 연안관리 전문가를 포함한 모든 이해당사자들이다. 그 중에서도 지방자치단체는 중앙의 연안관리정책과 실질적 연안 이용자 간의 상충을 조정하고 통합하여, 지역계획의 원활한 운영을 위한 핵심 역할을 수행하여야 한다.

또한 연안관리지역계획 수립지침에는 지역계획의 원활한 수행을 위하여 연안관리 혹은 환경분야에 대한 학식과 경험이 풍부한 전문가를 명예연안관리인으로 위촉하여, 연안관리제도를 홍보하고 지도하며, 보전을 위한 시설의 설치·운영 등을 건의하는 직무를 수행토록 규정하고 있다.

그러나 지역계획을 운영하는 가장 중요한 주체는 연안을 이용하는 각 이해당사자이며, 이들에 대한 의견수렴과 참여보장 등을 위한 시스템을 구축하고 이를 효율적으로 운영하기 위한 노력이 필요하다.

현재 지방자치단체의 연안관리 담당부서는 연안관리에 대한 경험 및 이해의 수준이 매우 미흡할 뿐만 아니라 관련된 육역의 규제법률 및 계획들에 대한 전반적 이해가 부족한 실정이며, 연안관리계획의 운영에 대한 지침이나 구체적 근거조항이 법률에 규정되어 있지 않아 많은 어려움을 겪고 있는 실정이다.

3) 주요 내용

지역계획은 관할 연안지역의 지속적 이용·관리를 위한 정책방향과 연안통합관리계획의 시행을 위하여 필요한 사항, 연안정비사업의 방향, 기타 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 필요하다고 인정하는 사

항을 포함하여야 한다.(연안관리법 제8조 제2항)

또한 연안관리지역계획수립지침 제12조에 따라, 수립 및 시행대상이 되는 연안 육·해역 범위를 설정하고, 연안의 현황 및 문제점을 분석(연안통합관리계획 및 각종 법률상 지역연안관련내용 분석, 연안관련 계획의 분석 및 상충내용 도출)하여, 관할연안의 관리목표 및 정책방향을 수립하고, 관할연안의 연안정비사업의 방향, 지역계획의 실효성 평가를 위한 방안, 지역계획 시행을 위한 역량강화 및 제도개선 사항, 기타 지역계획 수립주체가 필요하다고 인정하는 사항에 대한 구체적 실행 방안을 마련해야 한다.

즉, 지역계획은 연안에서 이루어지는 모든 행위에 대한 현황과 지속적 이용이 가능하도록 하기 위한 계획들을 포함하여 수립되어야 한다. 따라서 지역계획을 수립할 경우에는 법적으로 지정 또는 고시된 계획뿐만 아니라 지방자치단체가 가지고 있는 비법정 계획, 지역주민 또는 관계자들이 계획하고 추진하는 사업까지도 종합적으로 검토하여 계획에 반영해야 한다.

Ⅲ. 연안구역별 기능부여와 불허행위 설정

지역계획을 수립하기 위해서는 지역연안의 현황을 비롯한 주변여건, 관할 행정구역의 비전, 시대적 상황, 타 계획의 방향 등을 고려하여 연안관리의 기본구상을 한다.

기본구상을 구체화하기 위하여 연안지역을 세부권역으로 구분하고, 권역별로 보전(절대보전, 준보전)을 중심으로 관리할 것인지, 이용 및 개발(개발조정, 개발유도)을 중심으로 관리할 것인지 중심기능을 설정하고, 각 기능에 부합하는 연안관리의 구체적 정책방향을 설정한다. 여기서 보전, 이용, 개발의 기준은 연안관리지역계획수립지침의 내용과 지역적 특성을 고려하여 설정한다(<표-1> 참조).

〈표-1〉 연안관리지역계획수립지침에 의한 기능부여 기준

연안구역별 기능	주요 내용
절대보전 연안	<ol style="list-style-type: none"> 1. 암석해안이나 자연성을 그대로 유지하고 있어 자연경관이 뛰어난 지역 2. 야생동식물 서식지 또는 도래지 3. 하구부, 저습지 등 생태계의 보전이 필요한 지역 4. 풍부한 수산자원을 보유하고 있는 청정해역 5. 자연환경보전지역, 문화재보호구역, 자연생태계 보전지역 등 관련법률 또는 계획상 보전지역으로 지정된 지역 6. 기타 지역계획 수립주체가 절대보전이 필요하다고 인정하는 지역
준보전 연안	<ol style="list-style-type: none"> 1. 우수한 자연경관 및 생태계를 보유하고 있는 지역으로서 보전을 원칙으로 하되 생태학습장, 연안접근로 등 휴양을 위한 소극적 개발 등 환경친화적 활용이 요구되는 지역 2. 보전연안과 개발연안 사이의 완충이 필요한 지역
이용연안	<ol style="list-style-type: none"> 1. 자연환경 훼손을 최소화하면서 연안공간 및 자원의 이용이 요구되는 지역 2. 기존의 연안보호를 위한 시설의 설치 또는 정비가 필요한 지역
개발조정 연안	<ol style="list-style-type: none"> 1. 이미 산업화나 도시화가 되어 있는 지역 2. 기존의 활성화된 용도를 존중하여 환경친화적인 정비가 요구되는 지역 3. 개발예정지로 되어 있으나 개발계획에 대한 재검토가 필요한 지역 4. 현재 개발가능성이 불투명하고 공간구조상 기능부여가 유보된 지역 5. 친수공간으로서 잠재력은 있으나 향후 여건변화를 감안하여 개발을 검토해 볼 수 있는 지역
개발유도 연안	<ol style="list-style-type: none"> 1. 전략적 용도를 도입하여 도시 및 연안기능 활성화가 필요한 지역 2. 도시 및 연안공간 구조상 거점지역으로 개발할 필요가 있는 지역

그러나 현재의 연안관리지역계획수립지침에서는 그 기준이 모호하고 객관적이지 못함에 따라 연안구역 구분 및 기능 부여에 대한 좀더 객관적인 지표를 개발하기 위한 많은 연구가 현재 진행되고 있다.⁴⁾

지역계획의 수립주체는 연안구역별 기능과 관리방향을 설정한 후 각각의 보전, 이용, 개발 기능에 부합하도록 연안구역별 권장 및 불허행위를 설정해야 하며, 정책을 실현하기 위한 정비사업 등의 방향을 제시해야 한다.⁵⁾ 따라서 연안정책으로서 지역계획이 실효성을 갖기 위해서는 권장 및 불허행위의 설정이 반드시 필요하며, 이는 연안 이해당사자들의 이익에 직접적으로 영향을 미친다.

그러나 연안관리법은 권장 및 불허행위 설정을 위한 세부지침 수립의 근거 및 불허행위 실행을 위한 근거를 규정하고 있지 않다. 단지, 연안관리수립지침 제24조에서 다른 법률에 의한 제한행위 및 연안기능을 고려하여 불허행위를 설정하도록 규정하고 있다. 또한 연안관리법 제12조⁶⁾에 의해 연안에서의 모든 행위는 지역계획에 부합하도록 해야 함을 규정함으로써 지역계획과 불허행위 설정에 대한 실행 근거를 규정하는 듯하나, 시행령, 시행규칙을 통한 그 세부적 규정내용이 없어, 실질적 시행은 어렵다.

4) 윤성순·최지연(2003)은 연안구역별 기능설정의 기준으로 개발압력, 환경성, 제도를 제시하였음. 개발압력의 지표로는 인구밀도 및 증가율, 산업단지, 관광지, 용지의 변화율을, 환경성 지표로는 생태자연도, 자연경관, 연안수질, 토지이용율, 제도적 지표로는 용도지역, 보호구역, 개발계획을 설정하고 광양만을 대상으로 GIS Tool을 사용하여 도면으로 작성하고 연안구역을 설정하였음.

5) 연안관리지역계획수립지침<2000.12>

제18조(연안구역의 설정 및 기능부여) ① 제17조제1항에 의하여 연안관리목표를 설정한 경우에는 이러한 목표를 달성할 수 있도록 연안을 그 특성에 따라 구역을 구분하고 구역별 기능을 부여하여야 한다.

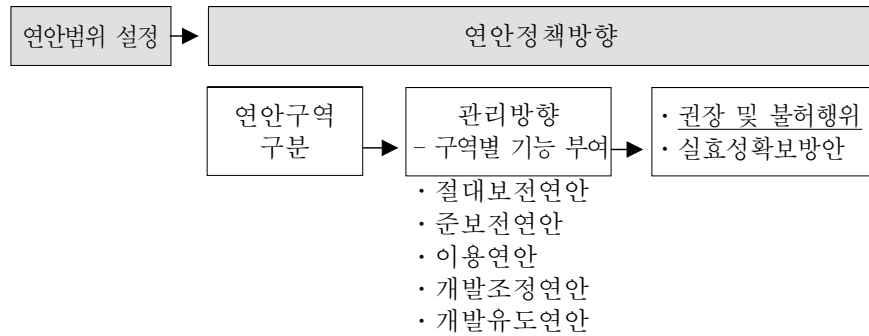
② 연안은 구역별로 크게 보전, 이용, 개발기능을 부여하되, 완충지역의 필요성과 개발의 정도를 감안하여 제19조 내지 제23조에서 정하는 바에 따라 절대보전연안·준보전연안·이용연안·개발조정연안·개발유도연안으로 구분한다.

제24조(연안구역별 권장 및 불허행위의 설정) ① 지역계획의 수립주체는 연안관리 정책방향 및 개별 연안구역에 부여된 기능 등을 종합적으로 고려하여 개별 연안구역 내에서 권장하거나 지원되어야 할 행위를 제시하여야 한다.

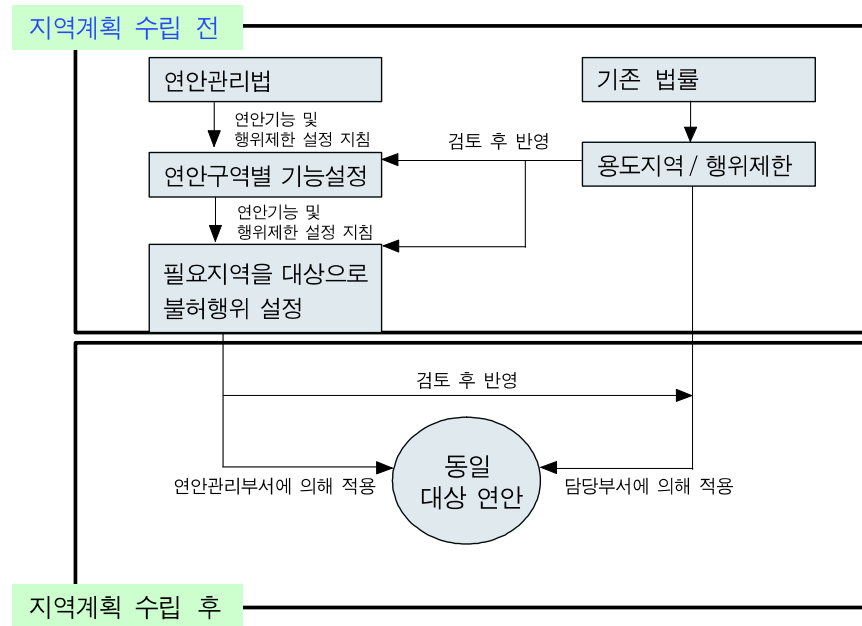
② 연안구역 내에서 이루어지는 각종 개별법률에 의한 제한행위들을 종합적으로 파악한 후 이를 대·중·소로 분류하고 이를 토대로 연안구역별 기능을 감안하여 개별 연안구역 내에서 허용되어서는 안 될 행위를 제시하여야 한다.

6) 연안관리법 제12조 관계행정기관의 장은 연안에서 연안의 보전·이용 및 개발에 관한 행위를 하고자 하는 경우에는 통합계획 및 지역계획에 적합하게 하여야 한다.

〈그림-4〉 연안정책방향 설정의 흐름도



〈그림-5〉 다른 법률에 의한 행위제한과 지역계획의 불허행위 간의 관계



따라서 지역계획을 수립하고 있는 주체들이 연안구역에서의 권장 및 불허행위를 설정하고자 할 경우, 이에 대한 법적 근거 및 설정기준이 모호할 뿐만 아니라 다른 법에 의한 규제와의 중복성, 지역주민의 반대 등으로 많은 어려움을 겪고 있다. 현재 우리나라의 연안 시·군 중 지역계

획의 수립을 추진하고 있는 곳은 2003년 말 기준으로 이미 50%를 넘어섰다.⁷⁾ 그러나 수립된 지역계획 중 중앙연안관리심의회의 심의를 통과하고 해양수산부장관의 승인을 받아 고시된 지역은 서산시 서남부 지역 1개소에 불과하고, 대부분의 계획들이 심의에서 반려된 상태이다. 이는 지역경제 활성화를 목적으로 한 지방자치단체의 계획과 환경보전을 지향하는 중앙연안관리심의회의 심의취지가 상반됨을 나타낼 뿐만 아니라 보전을 위한 규제, 지속적 이용 및 개발을 위한 조정이라는 연안관리계획 수립의 목적에 대해 중앙정부, 지방자치단체, 연안관련 이해당사자들이 서로 다른 입장을 보이고 있다는 것을 나타내는 것이다.

유일한 지역계획 고시지역인 서산시 서남부 연안관리지역계획의 경우는 관할 행정구역 중 일부지역만을 대상으로 하였으며, 현황과 기 수립된 계획에 부합되도록 정책방향과 연안구역 및 기능을 설정하고 권장 및 불허행위를 설정하였다. 계획이 고시된 이후 각 부서들은 연안에서 이루어지는 각종 행위에 대하여 연안관리 담당부서에 검토를 요청하고 있다. 그러나 담당부서의 공무원들은 연안관리정책방향의 부합성을 판단할 전문성이 부족하고, 전담조직이 구성되어 있지 않기 때문에 지역계획에 설정된 불허행위 정도를 검토하고 있으나, 이 또한 행위가 부적합할 경우에는 이를 제한할 법적인 근거가 미흡하여 지역계획의 적용에 많은 문제점을 나타내고 있다.

또한 현재 지역계획에 설정되어 있는 불허행위의 내용은 농업진흥지역, 수산자원보호구역, 자연환경보전지역, 농림지역, 어항구역 등에서의 행위제한 내용과 상당부분 중복되어 실효성을 확보한 연안관리계획으로서의 역할을 수행하지 못하고 있는 것으로 판단된다.

이러한 지역계획의 행위제한 설정의 문제점으로 인하여 현재 계획을 수립 중인 각 지방자치단체들은 연안정책에 따른 연안구역별 기능부여 및 행위제한 설정보다는 연안정비사업, 친수공간조성사업, 오염부하적 정관리대책 마련 등 사업추진으로 실질적 효과를 달성할 수 있는 내용

7) 윤성순 외, 「연안관리지역계획의 실효성 제고 및 계획수립 모형(안)개발연구」, 2003.

을 중심으로 한 계획수립에 초점을 맞추고 있다. 따라서 연안 시·군을 비롯한 지역계획의 수립주체들은 연안관리계획 수립의 당위성을 이해하기 매우 어려운 실정이다.

IV. 연안구역에서 불허행위 설정의 문제점

앞에서 언급한 연안구역의 기능에 따른 불허행위 설정 논의를 토대로 그 문제점을 다음 세 가지로 나타낼 수 있다.

1. 이해당사자들의 합의 결여

지역계획은 법률에 의해 정해진 구역 안에서 이용행위를 규제하기 위한 것이 아니며, 연안의 이용자 등 이해당사자 스스로가 합의에 의하여 연안보전 및 지속적 이용을 위한 관리계획을 마련하고 이행하는 것이다.

현재 지역계획의 불허행위 설정은 연안관리를 위한 중요한 요소이나, 그 설정 과정에서는 조정과 합의를 통한 통합기능이 매우 결여되어 있다.

따라서 자칫 지역계획이 타 법률의 용도지역제와 같이 규제를 위한 계획으로 변질되는 것이 아닌지 관련자들의 우려가 높으며, 계획의 근본 목적에 부합되도록 규범적 계획으로서의 역할을 할 수 있도록 실효성을 확보해야 한다는 주장이 제기되고 있다.

2. 설정 기준 미확립

불허행위의 설정은 연안관리지역계획수립지침에 의한 것이며, 법률상 규정이 아니기 때문에 실효성을 확보하기 어려운 실정이다. 또한 연안구역별 기능에 따라 그에 적합한 권장 및 불허행위를 설정해야 한다

는 규정만 있을 뿐 구체적 설정모델 및 지침이 없다.⁸⁾ 연안구역의 대부분 지역은 이미 다른 법률에 의한 규제가 적용 중이기 때문에 다른 법률에 의한 규제에 따른 지역계획의 불허행위 관계도 기준을 명확히 해야 할 것이다.

또한 근거와 기준의 미확립에 대한 문제는 지역계획 내 불허행위 설정뿐만 아니라, 연안 육역범위 설정, 연안구역별 기능설정 등에 공통적으로 나타나는 문제점으로 세 단계의 과정이 서로 관련되어 있는 만큼 지침도 각 단계가 연계될 수 있도록 통합되어야 한다.

3. 설정 후 운영 및 집행 근거규정의 부재

세 번째 문제점으로 불허행위 설정 후 집행에 대한 법적 근거가 없음을 들 수 있다. 연안관리법 제12조에 의해 연안에서의 보전·이용·개발에 관한 행위는 지역계획에 적합해야 한다고 규정하고 있으나, 시행령 또는 시행규칙에는 본 조항에 대한 강제규정이나 근거가 없어 관계 부서가 지역계획을 운영 및 집행하기가 매우 곤란한 실정이다.

따라서 운영 및 집행의 임무를 갖는 부서의 연안관리에 대한 이해 및 전문성 부족문제를 해결하기 위해서는 현재의 연안관리지역계획수립지침을 수정·보완하여 계획의 이행단계와 평가단계를 포함하는 지침으로 확대하든지 아니면 새로운 연안관리지역계획운영지침을 마련하고 운영 및 집행의 근거를 마련하여 실효성을 확보해 나가야 할 것으로 판단된다.

8) 제24조(연안구역별 권장 및 불허행위의 설정) ① 지역계획의 수립주체는 연안관리 정책방향 및 개별 연안구역에 부여된 기능 등을 종합적으로 고려하여 개별 연안구역 내에서 권장하거나 지원되어야 할 행위를 제시하여야 한다.
② 연안구역 내에서 이루어지는 각종 개별 법률에 의한 제한행위들을 종합적으로 파악한 후 이를 대·중·소로 분류하고 이를 토대로 연안구역별 기능을 감안하여 개별 연안구역 내에서 허용되어서는 안 될 행위를 제시하여야 한다.

V. 연안구역에서 불허행위 설정에 대한 개선방안

1. 지역연안관리위원회의 구성·운영

지역계획 수립 전에 연안의 이해당사자인 지역주민과 시민단체, 경제단체 등 이해관계자와 지방자치단체의 공무원 및 관련 전문가들로 구성된 지역 연안관리위원회를 구성해야 한다. 또한 지역연안관리위원회는 각 지방자치단체가 지역계획을 수립하기 위한 합의를 이끌어내는 등 이용주체가 계획의 수립주체가 될 수 있도록 해야 한다.

지역연안관리위원회는 최소 2달에 한번씩 회의를 소집하고, 지역연안의 현안문제를 다루어 연안정책에 반영토록 하여야 하며, 구체적 연안관리방향을 설정하는 데 적극적으로 의견을 개진하여야 한다.

특히 기존의 권장 및 불허행위 설정시 규제만을 위한 것이 아니라 이용자 및 관리자들이 연안의 보전을 위해 스스로 지킬 수 있는 규칙이 되도록 지역연안관리위원회가 안을 제시하고, 상호협의를 통해 최종안으로 확정하기 위한 설득과 조정의 역할을 수행하도록 해야 할 것이다.

미국 캘리포니아 주정부의 연안관리프로그램은 연안자원위원회가 개발한 지침에 따라 개발계획의 적합성을 판단하여 허가하는 시스템이다. 연안자원위원회는 6명의 시민대표와 6명의 지방정부 선출직 공무원으로 구성되며, 허가를 위한 지침을 개발하는 역할을 한다. 또한 동 위원회는 주정부의 연안정책을 수립·평가하며 주정부와 지방정부의 연안관리프로그램을 연계하는 기능을 한다. 지방정부가 지방연안관리프로그램을 수립하여 주정부 연안자원위원회의 승인을 받으면 허가권한을 이양 받을 수 있다. 단, 연안역 중 해안선에 인접한 지역에 한해서는 권한의 이양 없이 주정부 연안자원위원회에서 허가를 한다. 캘리포니아의 연안자원위원회는 주정부 산하에서 개발 허가와 관련한 지침을 마련하고, 그 지침에 따라 허가하는 권한까지 보유한 연안관리수행 전문기관으로 볼 수 있다.

이렇게 연안자원위원회를 주정부 산하에 두고 연안정책을 수립하고

허가하는 권한까지 부여하는 방식은 우리나라와 같이 연안에 전문성을 가진 주민대표 및 행정관료 대표가 필요한 경우 좋은 적용사례가 될 것으로 보이나, 연안위원회에 허가권한을 부여하는 것은 법률적, 행정적 관점에서 적용이 어려울 것으로 판단된다.

그러나 지역계획을 수립하기 전에 연안자원위원회를 구성하여 지역 연안정책을 수립하는 데에 이해관계자들이 주체적 입장에서 참여하고 있다는 점은 우리나라가 지역연안관리위원회를 구성·운영하는 경우에도 충분히 활용될 수 있을 것으로 판단된다.

2. 연안구역 내 규제행위에 대한 통합관리

연안구역에는 기존의 타 법에 의한 규제행위가 존재한다. 예를 들면 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 자연환경보전지역, 농림지역, 수산자원보호구역 등에서의 행위제한, 농지법에 의한 농업진흥지역에서의 행위제한 등과 같은 것으로 특히 연안육역의 경우는 거의 모든 지역에 대하여 개별법에 의해 크고 작은 규제가 적용되고 있다.

〈표-2〉 개별법령에 의한 규제내용

개별법령	연안관련 주요 규제내용
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국토이용계획의 수립(제6,7,8,9조) ○ 용도지역안에서의 행위제한(제76,77,78조) ○ 수산자원보호구역의 지정(제40조) ○ 수산자원보호구역에서의 행위제한(제82조) ○ 개발제한구역안에서 행위제한(제80조) ○ 시가화조정구역안에서 행위제한(제81조)
농지법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업진흥지역의 지정(제30조) ○ 농업진흥지역안에서의 행위제한(제34조)
산림법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보안림의 지정(제56조) ○ 보안림안에서의 행위제한(제62조)
산지관리법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보전산지 지정(제4,5조) ○ 보전산지안에서의 행위제한(제12조) ○ 산지전용제한지역지정(제9조) ○ 산지전용제한지역안에서의 행위제한(제10조)

개별법령에 의한 규제내용(계속)

개별법령	연안관련 주요 규제내용
수산업법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보호수면지정(제67조) ○ 정치망어업 보호구역 지정(제29조) ○ 육적수면지정(제70조)
습지보전법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 습지보호지역 지정(제10조) ○ 습지보호지역안에서의 행위제한(제13조)
공유수면관리법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공유수면의 사용 및 점용허가(제5조) ○ 공유수면에 대한 행위 금지(제15조)
공유수면매립법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공유수면의 매립면허(제3조)
자연공원법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국립공원지정(제4조) ○ 도립공원지정(제5조) ○ 군립공원지정(제6조) ○ 용도지구지정(제16조)

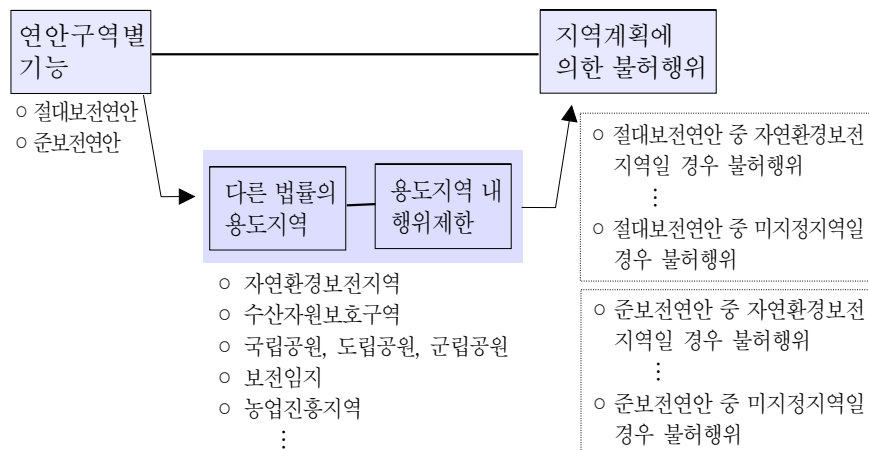
따라서 지역계획을 수립함에 있어 불허행위는 꼭 필요한 연안역에 한하여 설정해야 하고, 타 법률에 의한 불허행위를 지역계획에 포함시켜야 한다. 이는 이미 다른 법에 의해 규제되는 행위에 대한 중복을 막고, 연안관리법에 의한 불허행위 설정의 목적을 달성하기 위한 것일 뿐만 아니라 규제 범위를 최소화하기 위한 것이다.

또한 같은 보전연안으로 설정한 지역 내 서로 다른 법률에 의한 용도지역이 지정되어 있을 경우, 그 지정내용에 따라 불허행위 내용이 다르게 설정되어야 한다. 같은 보전연안이라 하더라도 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 자연환경보전지역일 경우와 수산자원보호구역일 경우의 행위규제 내용은 다르기 때문에 지역계획에서는 동일한 기능(보전연안)이지만 불허행위 설정은 차등을 두는 것이 당연하다.

뿐만 아니라 지역계획의 불허행위 설정시에는 연안이용자들이 연안에 대한 모든 법적 규제사항을 한 눈에 볼 수 있도록 작성해야 한다. 연안관리법에 의한 불허행위를 비롯하여 연안지역에 적용되는 모든 개별법에 의한 규제행위를 연안구역별로 연계 작성하는 것은 실질적 연안이용자들의 권익을 보호하고, 연안구역 내 규제행위를 통합적으로 관리하

기 위한 것이다.

〈그림-6〉 타 법률의 행위제한과의 연계성



3. 보전연안에 한하여 불허행위를 설정

개발연안 혹은 이용연안에서는 원칙적으로 불허행위를 설정할 필요가 없다. 불허행위는 보전을 위한 규제가 반드시 요구되는 보전연안에 한하여 설정하며, 타 법률에 의한 규제가 집중되어 있는 연안육역에 대해서는 불허행위 설정이 최소화될 수 있도록 해야 한다.

이용연안, 개발조정연안, 개발유도연안에서는 불허행위를 설정하지 않고 경관계획수립, 오염부하적정계획 등의 구체적인 정책에 따른 세부계획으로 가이드라인 등을 개발하여 관리하여야 한다. 이는 정책적, 규범적 계획인 지역계획의 근본적인 목적을 유지하기 위한 것이다. 단, 이용 및 개발연안이라 하더라도 현재 개발 및 이용 상태나 타 법률의 계획에 의한 문제로 연안관리의 혼선을 야기할 경우에는 수정안을 작성하여 변경을 요청하며, 변경 전까지는 지역계획에 따라 불허행위를 설정할 수 있도록 해야 한다.

4. 법률적 근거 마련

통합계획 및 지역계획의 실효성 확보를 위한 연안관리법의 개정에 대하여는 많은 선행연구가 수행되어 왔다. 이러한 연구에서 주로 다루어진 논의는 연안계획이 다른 법률에 의한 타 계획들보다 연안지역에 대한 우선권을 갖지 못하게 하는 연안관리법의 법적 지위에 대한 것으로서 연안관리의 여러 가지 문제 중 가장 중요한 문제점으로 지적되고 있다. 연안구역에서의 행위제한 역시 연안관리법의 지위향상 없이는 그 실효성이 미약할 것으로 판단되며 따라서, 연안관리법에 지역계획의 상위 계획적 입지를 보장해 줄 수 있는 법률적 근거가 마련되어야 한다.

5. 기준제시 및 집행을 위한 지침마련

설정기준의 부재는 불허행위 설정뿐만 아니라 연안육역범위 설정, 연안구역별 기능 설정에도 해당되는 문제점이다. 그럼에도 불구하고 현재의 지침은 연안관리지역계획수립지침이 유일하며, 육역범위 및 기능설정 등에 대한 추상적인 기준만을 언급할 뿐, 불허행위 설정에 관해서는 객관성 있는 기준이 제시되어 있지 않다. 따라서 타 계획 등 지역적 특성을 고려하면서 연안구역별 기능부여와 불허행위 설정의 기준 지침을 마련하여야 한다.

Ⅵ. 결 론

연안의 지속가능한 이용을 위하여 도입된 연안통합관리제도에 따라 지역계획의 수립 및 시행이 본격적으로 진행되고 있다. 그러나 연안관리법 및 지침 등 제도적 문제를 비롯하여, 각 지방자치단체의 연안관리 실무자들의 이해 및 전문성 부족 등 여러 가지 문제가 발생하고 있어

제도의 성급한 실행이 더 많은 문제를 야기하는 것은 아닌지 우려의 목소리가 높아지고 있다. 그러나 이미 제도는 도입되었으며, 이제는 도입 초기의 문제점을 해결하여 제도 정착기에 들어서야 할 때라고 생각된다.

지역계획에서 불허행위를 설정하는 것은 지역주민을 비롯한 연안지역에 대한 이해당사자에게 가장 민감한 내용으로 그 목적을 명확히 하고 설정 및 운영의 기준을 마련하는 것은 매우 중요하다.

지역계획은 정책적, 규범적 계획으로서 불허행위를 설정하여 행위를 규제하는 것이 목적은 아니다. 따라서 불허행위 설정은 보전이 꼭 필요하다고 인정되는 지역에 한하여 주민대표 및 관계 전문가로 구성된 지역연안관리위원회의 협의 및 조정을 통하여 설정되어야 한다.

이를 위해서 현 제도적 상황에서 몇 가지 우선적으로 개선되어야 할 사항을 다음과 같이 제안하였다.

첫째, 지역계획의 수립과 상관 없이 지역연안관리위원회를 우선적으로 구성하여 지역의 연안정책수립을 비롯한 불허행위 설정의 수립주체로서 기능을 발휘하도록 해야 한다.

둘째, 타법에 의한 규제행위와 연안구역 내에서의 불허행위를 통합적으로 관리할 수 있는 시스템을 구축하여야 한다.

셋째, 불허행위 설정은 모든 연안구역에 설정하지 않고 보전연안에 한하여 설정하며, 타 법률에 의한 다양한 규제행위가 적용되고 있는 연안육역부에 대해서는 불허행위 설정 면적이 최소화될 수 있도록 해야 한다.

넷째, 근본적으로 불허행위 설정에 따른 운영 및 집행이 가능하도록 법률적 근거가 마련되어야 한다.

다섯째, 연안구역별 기능 설정과 행위제한 설정을 위한 지침과 지역계획의 운영 및 평가기준에 관한 지침이 조속히 마련되어야 한다.

이러한 제도개선 노력을 통하여 지역계획이 실효성을 확보한 계획이 될 수 있도록 조속한 시일 내에 보다 명확한 근거규정이 마련되어 지역연안의 보전·관리 및 개발이 추진되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 서산시, 「서남부 연안관리지역계획」, 2002. 12.
2. 엄기철 · 황성수, 「지속가능한 연안관리모형 및 기준설정에 관한 연구」, 국토연구원, 2001.
3. 윤성순, “연안관리육역범위 및 구역의 설정 방안 고찰”, 「월간해양수산」, No.214, 2002. 7.
4. 윤성순 · 최지연 · 주성재, 「연안관리지역계획의 실효성 제고 및 계획수립 모형(안) 개발연구」, 한국해양수산개발원, 2003. 12.
5. 정희남 · 채미옥, 「지역지구제의 행위규제 분석연구」, 국토연구원, 2002.
6. 채미옥 · 정희남, 「토지이용규제제도와 환경규제제도의 연계성 확보방안 연구」, 국토연구원, 2002.
7. 해양수산부, 「연안관리지역계획 수립지침」, 2000. 12.
8. _____, 「연안통합관리계획」, 2000. 8.
9. Ehler, Charles N., *Indicators to Measure Governance Performance in Integrated Coastal Management*, 2004.
10. North Carolina of Coastal Management, *Technical Manual for Coastal Land Use Planning*, 2002.
11. www.moleg.go.kr(법제처)