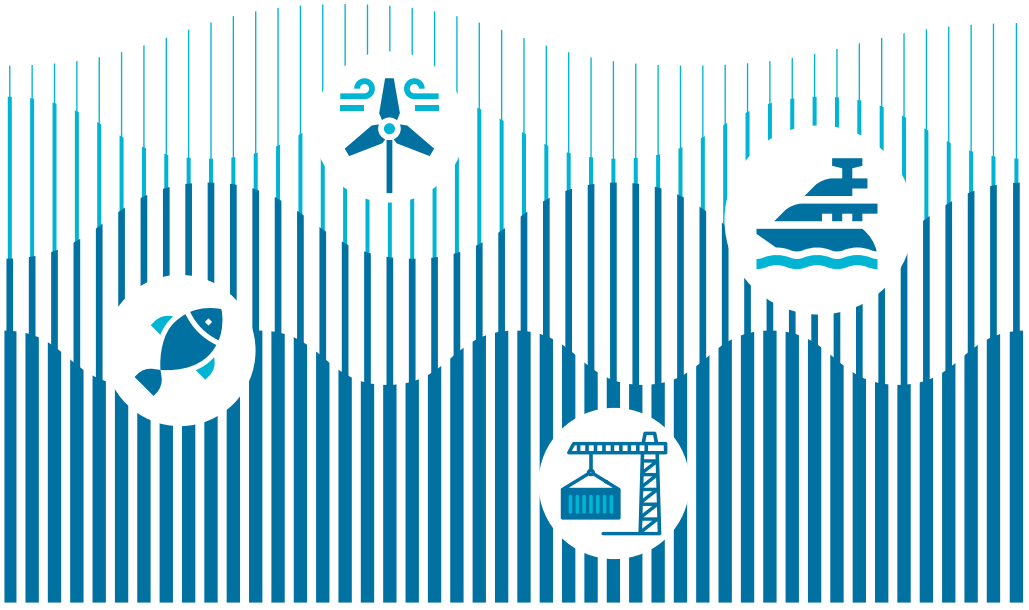
기본연구 2024-04

연안이용 관리 법제 정비방안 연구

A Study on the Improvement of the Coastal Use Management Legislation

최석문 · 강창우 · 박희망



KMI 한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

기본연구 2024-04

연안이용 관리 법제 정비방안 연구

A Study on the Improvement of the Coastal Use Management Legislation

최석문 · 강창우 · 박희망

KMI 한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

저자	**최석문, 강창우, 박희망**
내부연구진	연구책임자 최석문 한국해양수산개발원 해양연구본부 최석문 부연구위원 공동연구원 강창우 한국해양수산개발원 해양연구본부 강창우 전문연구원 공동연구원 박희망 한국해양수산개발원 해양연구본부 박희망 전문연구원

연구기간	2024. 1. 1. ~ 2024. 10. 31.

보고서 집필내역

연구책임자	최석문 연구총괄, 제1장, 제2장 제1절·제2절·제3절, 제4장 제2절·제3절, 제5장, 제6장
내부연구진	강창우 제2장 제1절·제2절·제3절, 제3장 제1절·제3절, 제4장 제2절·제3절 박희망 제2장 제1절·제2절·제3절, 제3장 제2절·제3절, 제4장 제2절·제3절

산·학·연·정 연구자문위원

강남희 한국연안협회 박사
정명국 한국연안협회 센터장
윤익준 법무법인(유한) 강남 전문위원
김상구 한국해양대학교 해양인문사회과학대학 해양행정학과 교수
김지영 대구대학교 법·행정대학 경찰학부 교수
김형섭 국립한밭대학교 공공행정학과 교수
박종원 부경대학교 법학과 교수
심영규 동아대학교 법학전문대학원 교수
윤한삼 부경대학교 학부대학 교양교육원 교수
김경태 한국해양과학기술원 해양환경연구부 책임연구원
김은환 한국해양과학기술원 해양법·정책연구소 박사
김재호 한국섬진흥원 정보통계팀 부연구위원
김진수 국회입법조사처 입법조사관
박종순 국토연구원 도시연구본부 도시정책·환경연구센터 연구위원
김남원 포항지방해양수산청 해양수산환경과 과장
김도현 순천시청 해양수산과 팀장
김우진 통영시청 해양관광과 팀장
노승욱 통영시청 수산과 팀장
박솔잎 해양수산부 해양공간정책과 서기관
조형철 통영시청 해양관광과 주무관
최정민 순천시청 해양수산과 주무관

※ 순서는 산·학·연·정 순임

발간사

연안은 바다와 육상을 연결하는 공간으로서 우리 인류에게 사회·경제·환경적으로 다양한 이용 혜택을 제공해 왔다. 이에 인류는 오래 전부터 연안에 대한 관심을 가지고, 사람이 거주하거나 활동하는 생활공간, 사람의 생존에 필요한 재화와 서비스를 만들어내는 생산공간, 다양한 생물이 서식하는 생태공간으로서 연안을 이용해 왔다.

특히 현대사회에서 세계 각국은 이러한 연안의 공간적 이용 가치를 높게 평가하고 국토·해양·환경 관리의 측면에서 다양한 이용 수요를 반영하기 위한 국가정책을 적극적으로 추진하고 있다. 즉, 일본은 해양기본법에 근거하여 연안역 종합관리 정책을 추진하고 있고, 중국은 해역사용관리법을 제정하고 통합국토관리 조직체계를 개편하여 연안이용 관리체계를 구축하고 있으며, 유럽 국가들은 EU의 지침에 따라 통합해양정책과 통합연안관리정책을 마련하고 있다.

우리나라의 경우도 도시화 및 산업화, 환경문제 등 급격한 사회·경제적 변화를 겪으면서 나타나는 다양한 연안이용 수요를 반영하여, 정부 입법과 의원 입법을 통해 연안이용을 체계적으로 관리할 수 있는 제도를 담은 법률들을 계속적으로 제·개정하고 있다. 하지만 현행 법률은 거시적인 관점에서 연안이용에 영향을 미치는 정치·경제·사회·기술 분야의 환경 변화를 충분히 반영하지 못하고, 실제 국민이 원하는 연안이용 수요를 정확하게 파악하지 못한 채 입법되고 있다. 그 노력에 비하여 전체적인 측면에서 즉, 전체적인 측면에서는 종합적인 연안이용 관리 체계와 제도가 미비하고, 세부적인 측면에서는 연안이용의 기존 수요와 신규 수요를 조화롭게 조율하지 못하여 실무에서 연안이용에 관한 갈등이 반복적으로 나타나고 있다.

이에 본 연구는 국내 연안의 지속가능한 이용을 위하여 현재 연안이용 수요를 충분히 반영하여 연안의 공간적 가치를 증진하는 동시에 기존 수요와 신규 이용 수요를 조정할 수 있는 법률 체계로 정비하는 방안을 제시하고자 하였다.

우선적으로 연안이용 관리 법제의 정비 방향은 공평성의 원칙, 연계성의 원칙, 회복성의 원칙이라는 법제 정비의 기본원칙에 따라, 전체 관리 법제 입법 모델과 세부 관리 법제 입법 모델을 구축하여야 한다. 즉, 연안이용 관리 법제 정비는 기존 수요과 신규 수요의 조화를 위한 공평성의 원칙, 해양과 육상의 통합관리를 위한 연계성의

원칙, 사회·생태시스템의 회복력 강화를 위한 회복성의 원칙을 준수하여야 한다. 그리고 이러한 원칙을 실현할 수 있도록 전체 관리 입법 모델과 세부 관리 입법 모델을 구축하여야 한다. 전체 관리 입법모델의 경우 해양과 육상에서 나타나는 다양한 이용 행위를 지속가능성 관점에서 종합적으로 관리할 수 있는 기본법인 (가칭) 연안기본법을 중심으로, 해양 관리 법제와 육상 관리 법제가 공간 관리와 환경관리 측면에서 연계되어야 한다. 세부 관리 입법모델의 경우 전체 관리 법제 모델을 기초로 세부 관리 법제를 생활공간, 생산공간, 생태공간으로 크게 구분하되, 각 공간의 기능에 맞게 개편하여야 한다.

한편, 연안이용 관리 법제 정비방안은 이러한 입법 모델을 반영하여 연안기본법의 제정 방안과 세부 공간별 법제 체계 정비방안을 제시하였다. 연안기본법의 총칙 규정에서는 연안의 지속가능한 이용에 관한 목적과 기본원칙, 연안의 개념과 공간 구분에 관한 정의 규정, 다른 법률과의 관계를, 연안기본계획 수립 및 추진체계에서는 연안기본계획의 수립, 연안관리계획 및 연안지역계획의 수립을, 연안 정책의 기반 조성에서는 연안이용 수요 조사 및 모니터링, 계획의 평가 및 조정을, 보칙 규정에서는 재원 및 거버넌스와 관련하여 연안특별회계 설치, 연안정책위원회 및 협의회 설치를 규정할 필요가 있다. 그리고 세부 공간별 법제는 총칙 규정에서는 각 공간의 개념과 이용 범위에 관한 정의 규정, 공간 이용 관리의 우선순위를, 정책 계획 수립 및 시행에서는 공간 이용 조사, 공간 이용 관리의 정책 계획 수립을, 구역 지정 및 지원사업 추진에서는 공간 이용 관리의 구역 지정, 공간 이용 활성화 제도 및 사업 추진을, 다른 공간과의 연계 방안에서는 해당 공간과 다른 공간과의 연계 수단을 마련하는 것이 필요하다.

연구책임자로서 이 연구를 디자인하고 끝까지 이끌어 낸 최석문 부연구위원과 연구진으로 참여한 강창우·박희망 전문연구원의 노고에 감사드린다. 이 연구보고서에 수록된 결과물과 제언 사항들은 해양수산부 정책담당자와 산·학·연 전문가들의 여러 차례에 걸친 의견 수렴과 자문을 통하여 완성되었다. 고견을 내어주신 모든 분에게 감사를 표한다. 연구의 완성도를 높여주신 최지연 본부장과 목진용 명예연구위원에게도 감사드린다.

마지막으로 이 연구가 국내 연안이용 관리 법제가 가지고 있는 문제점을 해소하는 동시에 정부의 정책사업 발굴에 활용되어 현세대는 물론 미래 세대가 함께 풍요로운 연안을 함께 누릴 수 있는 첫걸음이 되기를 바란다.

2024년 12월
한국해양수산개발원
원장 김 종 덕

목차

정책제안 _i

요약 _iii

Executive Summary _xi

01 서론 _1

제1절 연구의 배경과 목적 1
1. 연구의 배경 1
2. 연구의 목적 8

제2절 연구의 범위와 방법 10
1. 연구의 범위 10
2. 연구의 방법 12

제3절 선행 연구의 분석과 차별성 검토 15
1. 선행 연구의 분석 15
2. 선행연구와의 차별성 검토 18

02 연안이용 거시환경 분석과 국외 동향 _21

제1절 연안이용의 거시환경 분석 22
1. 연안관리 정책의 변화 22
2. 해양경제의 발전 25
3. 연안인구의 증가 31
4. 과학기술의 발달 36

제2절 주요국의 연안이용 관리 체제 동향 42
1. 일본 42
2. 중국 47
3. 유럽 54

제3절 소결 및 시사점 61
1. 소결 61
2. 시사점 68

03 연안이용의 형태 변화와 수요 도출 _71

제1절 연안이용 형태 변화 72
1. 전국 연안이용 형태 변화 72
2. 지역 연안이용 형태 변화 94

제2절 연안이용의 수요 도출 121
1. 텍스트마이닝 분석 121
2. 국민인식조사 134

제3절 소결 및 시사점 149
1. 소결 149
2. 시사점 158

04 연안이용 관리 법제 한계와 입법수요 분석 _161

제1절 연안이용 관리 법제 현황과 한계 162
1. 연안이용 관리 법제 현황 162
2. 연안이용 관리 법제 한계 187

제2절 연안이용 관리 법제 입법 수요 분석 194
1. 연안이용 관리자 입법 수요 분석 194
2. 연안이용 전문가 입법 수요 분석 202

제3절 소결 및 시사점 209
1. 소결 209
2. 시사점 214

05 연안이용 관리 법제 정비방안 _217

제1절 연안이용 관리 법제 정비 방향 217
1. 정비 기본원칙 217
2. 입법 모델 222

제2절 연안이용 관리 법제 정비방안 227
1. 연안기본법의 제정 방안 227
2. 세부 공간별 법제 체계 정비방안 239

제3절 정비방안의 기대효과 246
1. 정책·경제적 기대효과 246
2. 사회·기술적 기대효과 247

06 결론 _249

제1절 연구 결과의 요약 249

제2절 정책 제언 255
1. 연안기본법 중심의 종합적 이용 관리 체계 구축 255
2. 세부 공간별 연안이용 관리 법제 개선 추진 257
3. 연안이용 관리 법제 정비 입법 이행계획 마련 261

제3절 후속 연구 265
1. 연안의 복합공간 관리 방안 연구 265
2. 연안의 신규 이용 제도 도입 방안 연구 266
3. 연안이용 의사결정 지원 모델 개발 연구 267

참고문헌 _269

부록 _283

표 목차

〈표 1-1〉 연안이용 관리 법제 발전 과정 ····· 6
〈표 1-2〉 선행 연구와의 차별성 ····· 19
〈표 2-1〉 해양·연안관리 학술지 논문 주제의 시기별 변화 ····· 22
〈표 2-2〉 Ocean Panel의 지속가능한 해양경제 전환 계획 ····· 29
〈표 2-3〉 일본의 어항 및 항만 지정 현황 ····· 43
〈표 2-4〉 일본의 국토 이용 변화 현황 ····· 44
〈표 2-5〉 중국의 시대별 연안이용 관리 체계 변화 ····· 52
〈표 2-6〉 EU의 연안 및 해양 활동 ····· 55
〈표 2-7〉 EU의 통합 해양 정책 분야 ····· 57
〈표 2-8〉 EU의 ICZM 원칙 ····· 59
〈표 2-9〉 연안이용 관리 거시환경 분석 결과 ····· 64
〈표 2-10〉 연안이용 관리 국외 동향의 시사점 ····· 67
〈표 3-1〉 시기별 공유수면 점·사용 건수 및 면적 ····· 74
〈표 3-2〉 2013년-2018년 공유수면 매립 준공 건수 및 면적 ····· 76
〈표 3-3〉 2013년-2018년 매립 목적 유형별 누적 준공 건수 및 면적 순위 ····· 76
〈표 3-4〉 2012년-2018년 항만의 면적·접안능력·하역능력 변화 ····· 77
〈표 3-5〉 연도별 국가 어항 지정 현황 ····· 78
〈표 3-6〉 2013년-2018년 연안해역 연도별 광업권 현황 ····· 79
〈표 3-7〉 연도별 바다 모래 채취 실적 ····· 80
〈표 3-8〉 해양심층수 취수해역 지정 현황(2018년 기준) ····· 81
〈표 3-9〉 2013년-2019년 풍력 및 해상풍력의 연도별 설비용량 ····· 82
〈표 3-10〉 2012년-2018년 연안 시도별 수상레저 사업장 현황 ····· 83
〈표 3-11〉 연안 시군구 지목별 토지 이용 변화량 ····· 84
〈표 3-12〉 연안 지역 용도지역 변화량 ····· 86
〈표 3-13〉 전국·연안 지역 용도지역별 평균 개별공시지가 ····· 88
〈표 3-14〉 2012년, 2018년 전국 및 연안 시군구 산업단지 지정 현황 ····· 89
〈표 3-15〉 연도별 육상 발전시설 설비용량 ····· 90
〈표 3-16〉 연안 시도별 연도별 육상 발전시설 설비용량 ····· 91
〈표 3-17〉 2018년도 연안 시·도별 해양 문화시설 ····· 92
〈표 3-18〉 제3차 연안정비기본계획 지역별 사업 분포 ····· 93

〈표 3-19〉 2012년·2022년 포항시 용도지역 면적 ····· 96
〈표 3-20〉 포항시 토지피복 시계열 변화량 ····· 98
〈표 3-21〉 시기별 포항시 토지피복 시계열 변화 ····· 99
〈표 3-22〉 지구별 기능 및 도입 예정 시설 예시 ····· 102
〈표 3-23〉 2012년·2022년 통영시 용도지역 면적 ····· 106
〈표 3-24〉 통영시 토지피복 시계열 변화량 ····· 108
〈표 3-25〉 시기별 통영시 토지피복 시계열 변화 ····· 108
〈표 3-26〉 2012년·2022년 순천시 용도지역 면적 ····· 114
〈표 3-27〉 순천시 토지피복 시계열 변화량 ····· 116
〈표 3-28〉 시기별 순천시 토지피복 시계열 변화 ····· 117
〈표 3-29〉 1차 텍스트마이닝 분석 개요 ····· 122
〈표 3-30〉 2차 분석을 통해 도출한 연안의 이용 유형 ····· 125
〈표 3-31〉 3차 분석 개요 ····· 126
〈표 3-32〉 생활공간 이용 분야 연관어 순위 도출 결과 ····· 129
〈표 3-33〉 생산공간 이용 분야 연관어 순위 도출 결과 ····· 131
〈표 3-34〉 생태공간 이용 분야 연관어 순위 도출 결과 ····· 134
〈표 3-35〉 국민인식조사 대상 특성 ····· 135
〈표 3-36〉 연안이용 국민인식조사 설문지 문항 구성 ····· 136
〈표 3-37〉 연안 관련 여부에 따른 연안 공간 인식 여부 차이 ····· 138
〈표 3-38〉 연안 공간의 이용과 관련한 주요 문제에 관한 인식 ····· 145
〈표 3-39〉 향후 추진되어야 할 연안이용 정책에 관한 인식 ····· 148
〈표 3-40〉 연안이용 형태 변화 분석 결과 ····· 152
〈표 3-41〉 연안이용 수요 도출 결과(텍스트마이닝 분석) ····· 155
〈표 3-42〉 연안이용 수요 도출 결과(국민인식조사) ····· 157
〈표 3-43〉 연안이용의 형태 변화와 수요 도출 시사점과 제5장·제6장의 연계 내용 160
〈표 4-1〉 연안이용 관리 법제 현황 ····· 163
〈표 4-2〉 해양 관리 법제 현황 ····· 168
〈표 4-3〉 국토 관리 및 환경 관리 법제 현황 ····· 174
〈표 4-4〉 생활공간 법제 현황(정주 공간) ····· 176
〈표 4-5〉 생활공간 법제 현황(레저관광 공간) ····· 178

〈표 4-6〉 생산공간 법제 현황(항만·어항 공간) ····· 180
〈표 4-7〉 생산공간 법제 현황(산업·자원 공간) ····· 183
〈표 4-8〉 생태공간 법제 현황 ····· 187
〈표 4-9〉 연안이용 관리 법제 한계 ····· 193
〈표 4-10〉 관리자 입법수요 조사 응답자 특성 ····· 195
〈표 4-11〉 연안관리의 기본 이념 항목에 대한 의견 ····· 200
〈표 4-12〉 연안이용 관리 법제의 한계점 및 개선 방안에 대한 인식 ····· 201
〈표 4-13〉 연안이용 전문가 입법 수요 전문가 자문회의 개최 현황 ····· 202
〈표 4-14〉 연안이용 전문가 입법 수요(종합) ····· 208
〈표 4-15〉 연안이용 관리 법제의 입법수요 분석 결과 ····· 213
〈표 5-1〉 연안이용 관리 법제 정비의 기본원칙 도출 과정 ····· 219
〈표 5-2〉 연안기본법과 연안관리법(1999)의 비교 ····· 228
〈표 5-3〉 연안기본법 제정법률(안) ····· 235
〈표 5-4〉 세부 공간별 법제 체계 구성 ····· 245
〈표 5-5〉 연안이용 관리 법제 정비방안의 기대효과 ····· 248
〈표 6-1〉 연안이용 관리 법제 정비방안 관련 정책 제언 ····· 263
〈표 6-2〉 본 연구의 한계 및 후속 연구 ····· 267

그림 목차

〈그림 1-1〉 연안이용의 공간적 가치 ····· 3
〈그림 1-2〉 국정 과제와 본 연구의 관련성 ····· 9
〈그림 1-3〉 연구흐름도 ····· 12
〈그림 1-4〉 연구 내용별 연구 방법 ····· 14
〈그림 2-1〉 해양경제의 용어 변화 ····· 26
〈그림 2-2〉 OECD의 해양경제 개념과 유형 ····· 27
〈그림 2-3〉 연안으로부터의 거리에 따른 2020년 대 2100년의 세계 인구 ····· 34
〈그림 2-4〉 2001년 대비 2021년 연안 도시별 인구증감률 변화 ····· 35
〈그림 2-5〉 일본의 내륙과 연안의 지자체 간 비교 ····· 42
〈그림 2-6〉 일본 연안역 관리 종합관리의 추진 경과 ····· 45
〈그림 2-7〉 일본 연안역 관리 종합계획 수립체계 ····· 46
〈그림 2-8〉 중국 해상풍력 상생 모델 개발 현황 ····· 48
〈그림 2-9〉 중국의 연안육역 이용 현황 ····· 49
〈그림 3-1〉 영일만대교 조감도(좌) 및 위치도(우) ····· 100
〈그림 3-2〉 포항항 구항 항만재개발사업 조감도(좌) 및 위치도(우) ····· 102
〈그림 3-3〉 대상지구 위치도 및 토지이용계획도: 포항항 구항 일원 도시재생 뉴딜사업 ····· 105
〈그림 3-4〉 봉평동과 도남동 인근 공유수면 매립에 따른 토지 형태 변화 ····· 108
〈그림 3-5〉 강구안 친수시설 조성사업정비사업 조감도 ····· 111
〈그림 3-6〉 도산지구 복합해양관광단지 조성사업 ····· 113
〈그림 3-7〉 순천만갯벌 어부십리길 조성사업 해상데크 설치 계획 구간 ····· 118
〈그림 3-8〉 해상데크 설치 사업 추진에 대한 이해관계 상충 발생 ····· 119
〈그림 3-9〉 순천만 갯벌 생태계 복원사업 전체 사업도(2010-2027) ····· 120
〈그림 3-10〉 텍스트마이닝 분석 모식도 ····· 121
〈그림 3-11〉 이용 유형 그룹별 연안 관련 키워드 건수 ····· 127
〈그림 3-12〉 연안 공간에 대한 인식 현황 ····· 138
〈그림 3-13〉 연안 공간 이용 형태 변화에 따른 인식 현황 ····· 139
〈그림 3-14〉 연안 공간의 주요 산업군 변화에 대한 국민 인식 ····· 141
〈그림 3-15〉 연안 공간의 개발 형태 변화에 대한 국민 인식 ····· 142
〈그림 3-16〉 연안 환경 보전 사업의 규모 및 주체 변화에 대한 국민 인식 ····· 143

〈그림 3-17〉 연안해역의 주요 이용 행위에 대한 국민 인식 ····· 144
〈그림 3-18〉 연안육역의 주요 이용행위에 대한 국민 인식 ····· 144
〈그림 4-1〉 연안해역의 주요 이용 행위에 대한 관리자 그룹의 인식 ····· 196
〈그림 4-2〉 연안 공간 범위의 재설정 시 고려해야 할 요인에 대한 인식 ····· 197
〈그림 4-3〉 연안 공간의 이용 수준에 대한 평가 ····· 197
〈그림 4-4〉 연안을 소극적으로 이용하게 되는 원인 ····· 198
〈그림 4-5〉 효과적인 연안이용을 위해 개선되어야 할 요소 ····· 199
〈그림 5-1〉 연안이용 관리 법제의 입법 모델 ····· 226

약어 목록

- AI(인공지능) : Artificial Intelligence
- EEA(유럽환경청) : European Environment Agency
- ESG(환경·사회·지배구조): Environmental, Social, Governance
- EU(유럽연합) : European Union
- ICMZ(통합연안관리) : Integrated Coastal Zone Management
- ICT (정보통신기술):Information and Communications Technology
- IMP(통합해양정책) : Integrated Maritime Policy
- Ocean Panel(지속가능한 해양경제를 위한 고위급 패널) : The High Level Panel for a Sustainable Ocean Economy
- OCM(해양·연안관리 학술지) : Ocean & Coastal Management
- OECD(경제협력개발기구) : Organization for Economic Cooperation and Development
- PEST 분석(정치·경제·사회·기술 측면에서의 거시환경 분석) : Political, Economic, Social and Technological analysis
- SSP(공통사회경제경로) : Shared Socioeconomic Pathway
- UN(국제연합): United Nations

정책제안

▌분석 내용 및 방법

1. PEST 분석방법, 국내외 문헌 조사, 전문가 세미나 개최 등을 통해 연안이용의 거시환경을 분석하고 주요 국가의 동향을 검토
2. 지역 분석, 텍스트마이닝 분석, 국민인식조사 등을 통해 국내 연안이용의 형태 변화를 분석하고 연안이용의 수요를 도출
3. 법령 분석, 전문가 자문, 설문조사 등을 통하여 연안이용 관리 법제의 한계를 검토하고, 관련 입법 수요를 도출
4. 학술대회 발표, 법제 분야 전문가 자문 등을 통해 국내 연안이용관리 법제의 정비방안과 정책 제언을 제시

▌정책 제안

1. (연안기본법 중심의 종합적 이용 관리체계 구축) ① 연안기본법 제정, ② 해양 관리 법제 개정, ③ 국토 관리 법제 개정, ④ 환경 관리 법제 개정
2. (세부 공간별 연안이용 관리 법제 개선 방안 마련) ① 생활공간 법제 개선, ② 생산공간 법제 개선, ③ 생태공간 법제 개선

3. (연안이용 관리 법제 정비 입법 이행계획 마련) ① 전문가 워킹 그룹 구성·운영, ② 관계 부처 협의 및 국회 공론화, ③ 지역사회 의견수렴, ④ 법률 제·개정안 발의

요 약

연안이용 관리 법제 정비방안 연구

최석문 · 강창우 · 박희망

1. 연구의 목적

1) 연구의 배경

- **연안은 바다와 육상을 연결하는 공간으로서 인류에게 사회·경제·환경적으로 다양한 이용 혜택을 제공**
  - 인류는 연안을 사람이 거주하거나 활동하는 생활공간, 인간의 생존에 필요한 재화와 서비스를 만들어내는 생산 공간, 다양한 생물이 서식하는 생태공간으로서 이용하고 있음.
- **세계 각국은 연안의 공간적 이용 가치를 높게 평가하고 국토·해양·환경 관리의 측면에서 이용 수요를 반영하기 위한 정책을 적극 추진**
  - 일본은 해양기본법에 근거하여 연안역 종합관리 정책을 추진하고 있음.
  - 중국은 해역사용관리법 제정과 통합국토관리 조직체계 개편하여 연안이용 관리체계를 구축하고 있음.
  - 유럽 국가들은 EU의 지침에 따라 통합해양정책과 통합연안관리정책을

마련하고 있음.

- **우리나라도 정부 입법과 의원 입법을 통해 연안이용의 체계적 관리를 위한 법률을 계속적으로 제·개정하고 있으나 법제적 한계점에 도달**
  - 현행 법률은 거시적인 관점에서 연안이용에 영향을 미치는 정치·경제·사회·기술 분야의 환경 변화를 충분히 반영하지 못하고, 실제 국민이 원하는 연안이용 수요를 정확하게 파악하지 못한 채 입법이 되고 있음.
  - 전체적인 측면에서는 종합적인 연안이용 관리 체계와 제도가 미비하고, 세부적인 측면에서는 연안이용의 기존 수요와 신규 수요를 조화롭게 조율하지 못하여 실무에서 연안이용에 관한 갈등이 반복적으로 나타나고 있음.

2) 국정 과제와의 연관성

- **국민의 연안이용 수요를 반영한 체계적인 공간 관리를 모색**
  - 현세대는 물론 미래 세대가 함께 누릴 수 있는 깨끗하고 지속가능한 연안 공간을 조성하고자 하는 '해양영토 수호와 지속가능한 해양 관리' 국정 과제와 연관되는 것으로 판단됨.
- **쇠퇴하고 있는 연안 도시·어촌의 생활공간 혁신과 바이오, 레저관광 등 해양 신산업 육성을 도모**
  - 연안 지역의 사회·경제적 측면에서 활력을 제고하고자 하는 '풍요로운 어촌, 활기찬 해양' 국정 과제에 기여할 것으로 예상됨.

3) 연구의 목적

- **연안의 지속가능한 이용을 위하여 현재 연안이용 수요를 충분히 반영하여 연안의 공간적 가치를 증진하는 동시에 기존 수요와 신규 이용 수요를 조정할 수 있는 법제 정비방안을 제시하는 것이 목적**

- 첫째, 연안이용의 거시환경 분석과 국외 동향, 연안이용 형태의 변화와 수요 도출을 통해 현재 우리나라의 연안이용 수요를 확인함.
- 둘째, 연안이용 관리 법제의 현황을 분석하고 한계점을 검토하여 실제 입법수요를 도출함.
- 셋째, 연안이용 관리 법제의 정비 방향을 근거로 연안이용 관리 법제 정비 방안을 제시함.

2. 연구의 방법

1) 학술적 방법

▪ PEST 분석

- 국내외 문헌조사를 토대로 연안이용 정책의 변화, 해양경제의 발전, 연안인구의 증가, 과학기술의 발달로 구분하여 연안이용의 거시환경을 분석함.

▪ 지역 분석

- 연안 기본 조사의 통계 자료를 시계열적으로 분석하고, 생활중심공간, 생산중심공간, 생태중심공간의 대표 지역을 선정하여 해당 공간을 분석함으로써 우리나라 전국과 지역의 연안이용 추세를 검토함.

▪ 텍스트마이닝 분석

- 연안이용의 유형을 파악하고 연안이용 관리를 위한 잠재적 정책 개선 수요를 도출하기 위한 목적으로, 신문 기사를 대상으로 한 텍스트마이닝 분석을 실시함.

▪ 국민인식조사

- 연안의 기본적인 속성과 연안이용·관리 현황에 대한 국민들의 의견과 인식

수준을 파악하기 위한 목적으로 국민인식조사를 실시함.

2) 정책화 방법

▪ **학술대회 발표**

- '연안의 지속가능한 이용을 위한 법정책적 연구'라는 제목으로 발표하여 법제 전문가와의 토론을 통해 연안이용 관리 법제 정비방안에 대하여 자세한 검토 의견을 받음.

▪ **설문 조사 및 자문**

- 연안이용 관리자를 대상으로 한 설문 조사와 연안이용 전문가를 대상으로 한 자문 회의를 통해 연안이용 관리 법제에 대한 입법 수요를 도출함.
- 법제 분야의 전문가를 대상으로 서면 자문을 병행하여 연안이용 관리 법제 정비방안에 대하여 심층적으로 자문을 구함.

▪ **정책협의회**

- 연구진의 연구 결과를 착수보고회, 중간보고회, 최종보고회 전후로 해양수산부 해양공간 정책과 담당 공무원과 협의를 통해 수정·보완함.

3. 연구의 결과

1) 연구 결과 요약

▪ **연안이용의 거시환경 분석과 국외 동향, 연안이용 형태의 변화와 수요 도출을 통해 현재 우리나라의 연안이용 수요를 확인**

- 연안이용 거시환경 분석과 국외 동향을 통해서는 지역사회 주도의 상향식 관리체계를 마련해야 한다는 점, 연안이용 관리의 기본원칙 및 우선순위를

설정해야 한다는 점, 연안이용의 체계적 관리를 위한 법령 및 조직을 정비해야 한다는 점, 연안의 신규 이용에 대한 관리 정책을 마련해야 한다는 점을 시사점으로 도출함.

- 연안이용 형태의 변화와 수요 도출을 통해서는 연안이용 형태와 수요가 복잡·다변화되어 법제적인 측면에서 체계적·종합적 관리가 요구된다는 점, 생활공간은 인간의 정주 공간에서 관광 등 활동을 위한 공간으로 변화하고 있다는 점, 생산공간은 전통산업 공간에서 신산업 공간으로 확대되면서 양자의 공존을 위한 정책이 필요하다는 점, 생태공간은 보전 공간에서 복원 공간으로 전환되면서 사회·생태적 회복의 중요성이 커졌다는 점을 시사점으로 도출함.

▪ **국내 연안이용 관리 법제의 현황을 분석하고 한계점을 검토하여 실제 입법 수요를 도출**

- 연안이용 관리 법제 한계와 입법 수요 분석에서는 육상과 해양의 종합적인 연안이용 관리체계를 구축해야 한다는 점, 기존 수요와 신규 수요의 조화를 위한 세부 제도를 정비해야 한다는 점을 시사점으로 도출함.

▪ **연안이용 관리 법제의 정비 방향을 근거로 연안이용 관리 법제 정비방안을 제시함**

- 연안이용 관리 법제의 정비 방향은 공평성의 원칙, 연계성의 원칙, 회복성의 원칙이라는 법제 정비의 기본원칙에 따라 전체 관리 법제 입법 모델과 세부 관리 법제 입법 모델을 구축해야 함.
- 연안이용 관리 법제 정비방안은 위의 입법 모델을 반영하여 연안 기본법의 제정 방안과 세부 공간별 법제 체계 정비방안을 마련해야 함.
- 연안기본법의 총칙 규정에서는 연안의 지속 가능한 이용에 관한 목적과 기본 원칙, 연안의 개념과 공간 구분에 관한 정의 규정, 다른 법률과의 관계를, 연안기본계획 수립 및 추진체계에서는 연안기본계획의 수립, 연안관리계획 및 연안지역계획의 수립을, 연안 정책의 기반 조성에서는 연안

이용 수요 조사 및 모니터링, 계획의 평가 및 조정을, 보칙 규정에서는 재원 및 거버넌스와 관련하여 연안 특별회계 설치, 연안정책위원회 및 협의회 설치를 규정할 필요가 있음.

- 세부 공간별 법제는 총칙 규정에서 각 공간의 개념과 이용 범위에 관한 정의 규정, 공간 이용 관리의 우선순위를, 정책 계획 수립 및 시행에서 공간 이용 조사, 공간 이용 관리의 정책 계획 수립을, 구역 지정 및 지원사업 추진에서 공간 이용 관리의 구역 지정, 공간 이용 활성화 제도 및 사업 추진을, 다른 공간과의 연계 방안에서 해당 공간과 다른 공간과의 연계 수단을 마련하는 것이 필요함.

2) 정책화 방안

▪ **연안기본법 중심의 종합적 이용 관리체계 구축**

- 연안기본법은 연안기본계획 수립 및 추진체계, 연안 정책의 기반 조성, 보칙 규정 등을 규정하여 지속가능성에 관한 기본원칙을 연안 정책에 체계적이고 종합적으로 반영할 수 있는 법 제도를 마련해야 함.
- 해양 관리 법제는 해양수산발전 기본법의 경우 연안이용 관리 내용을 입법적으로 추가하고, 연안관리법의 경우 (가칭) 연안 침식 및 재해 대응에 관한 법률로 개정하는 것이 필요함.
- 국토 관리 법제는 국토기본법에서 연안의 통합적 국토 관리 규정을 신설하고, 계획 간의 조정 규정에 연안계획 부분을 추가할 필요가 있음.
- 환경 관리 법제는 환경정책기본법의 경우 환경계획 수립 시 연안계획과의 연계 방안을 강구하는 내용을 추가하고, 환경영향평가법의 경우 전략환경영향평가, 환경영향평가대상사업 중 항만·어항개발사업, 공유수면매립사업에 대해서는 해양이용의 적정성과 환경성을 해양이용영향평가법에 근거한 해양이용영향협의와 해양이용평가에 따라 충분히 평가하도록 개정할 필요가 있음.

■ **세부 공간별 연안이용 관리 법제 개선 방안 마련**

- 생활공간 법제는 도시·어촌 등 인간이 거주하는 정주 공간을 관리하는 법률과 레저관광, 교육·문화 등 활동 공간을 관리하는 법률로 구분하는 한편, 공평성의 원칙을 우선순위로 하여 기존 수요와 신규 수요를 조화시키는 방향으로 법률 체계를 정비해야 함.
- 생산공간 법제는 항만, 어항, 수산업 등 전통산업 공간을 관리하는 법률과 해양바이오산업, 해양치유산업 등 신산업 공간을 관리하는 법률로 구분하는 한편, 연계성의 원칙을 우선순위로 하여 해양과 육상의 산업적 활용과 이용을 연결하여 통합적으로 관리하는 방향으로 법률 체계를 정비해야 함.
- 생태공간 법제는 보호구역과 공원을 관리하는 생태계 보전 법제와 생태계 복원 사업을 관리할 수 있는 생태계 복원 법제로 구분하는 한편, 회복성의 원칙을 우선순위로 하여 생태계는 물론 인간 사회가 함께 공존할 수 있도록 사회·생태 시스템의 회복력을 강화하는 방향으로 법률 체계를 정비하여야 함.

■ **연안이용 관리 법제 정비 입법 이행계획 마련**

- 전문가 워킹 그룹을 구성·운영하여 연안기본법의 범위, 고려 사항, 제정 방향을 재검토하는 한편, 연안기본법에 근거한 분야별 세부 법률 제·개정의 방향을 제시하는 것이 필요함.
- 해양수산부, 국토교통부 등 정책 실무담당자가 참여하는 실무협의회를 구성·운영하는 한편, 국회토론회를 통해 일반 국민, 전문가, 공무원이 모두 참여하여 연안이용 관리 법제 정비방안에 대하여 사회적 합의가 이루어지도록 공론화함.
- 직접적인 이해관계가 있는 지역주민과 지자체를 대상으로 정비방안의 취지와 내용을 설명하여 의견을 수렴하는 한편, 새롭게 도입되는 제도의 민주적 정당성을 확보함.
- 입법 의견을 반영하여 최종적으로 연안기본법 제정안과 세부 관리 법률의

제·개정안을 수정·보완하는 한편, 정치적 여건 등을 고려하여 최종 확정된 법률 제·개정안을 정부 입법 또는 의원 입법을 선택하여 발의함.

4. 기대효과(예상 성과)

1) 정책·경제적 기대효과

- **연안이용의 체계적 관리를 위한 법령 및 조직 정비로 국내 연안관리의 실행력이 강화될 것으로 기대**
  - 전체 관리 법제 입법 모델과 세부 관리 법제 입법 모델로 구분하여 연안이용 관리 법제의 입법 모델을 제시함.
- **연안이용 관리의 기본원칙과 우선순위 설정으로 우리나라가 지속 가능한 해양경제로 전환하는 데 기여할 것으로 예상**
  - 공평성, 연계성, 회복성으로 나누어 법제 정비의 기본원칙을 제시함.

2) 사회·기술적 기대효과

- **지역사회 주도의 상향식 관리체계 마련으로 연안의 현안 문제를 효과적으로 해결함으로써 사회·생태 시스템 회복력이 제고될 것으로 예상**
  - 연안기본법 제정 방안에서 연안지역관리계획 수립, 연안관리협의회 설치, 지역사회의 의견수렴 등을 규정함.
- **연안의 신규 이용 관리 정책 마련을 통하여 국내 연안이용 기술의 연구개발이 활성화될 것으로 기대**
  - 연안기본법 제정 방안에서 연안이용 수요 조사를, 세부 공간별 법제 체계 정비방안에서 공간 이용 활성화 제도 및 사업을 규정함.

EXECUTIVE SUMMARY

A Study on the Improvement of the Coastal Use Management Legislation

Seok-Mun Choi · Chang-Woo Kang · Hee-Mang Park

1. Purpose

1) Background

- Coastal areas serve as a link between the sea and land, providing humanity with a range of social, economic, and environmental benefits.
  - Humanity utilizes coastal areas as living spaces for residence and activity, production spaces that provide goods and services essential for survival, and ecological spaces that support diverse life forms.
- Nations worldwide recognize the spatial value of coastal areas and actively pursue policies to reflect usage demands in land, marine, and environmental management.
  - Japan promotes comprehensive coastal management policies

based on the Basic Act on Ocean Policy.

- China has established a coastal utilization management system through the enactment of the Marine Spatial Use Management Law and the reorganization of an integrated national land management framework.
- In Europe, EU member countries are required to establish integrated marine and coastal management policies according to EU guidelines.

▪ South Korea continues to enact and amend laws for systematic coastal use management through government and parliamentary legislation, yet the current legislation faces limitations.

- Existing laws do not fully account for the environmental changes in political, economic, social, and technological contexts that impact coastal use from a macro perspective. This gap often results in legislation that fails to reflect the actual utilization demands of the public.
- The absence of a comprehensive coastal utilization management system hinders the ability to balance traditional and emerging coastal use demands, leading to recurring conflicts and inefficiencies in coastal management practices.

2) Relevance to National Projects

▪ Pursuing systematic spatial management that reflects public demand for coastal utilization

- This objective aligns with the national policy goal of "Protecting Marine Territory and Promoting Sustainable Ocean Management," aiming to create clean and sustainable coastal spaces that serve both current and future generations.

▪ Revitalizing living spaces in declining coastal cities and fishing villages, while promoting new marine industries such as biotechnology and leisure tourism

- This study is expected to contribute to the national policy goal of "Prosperous Fishing Villages, Vibrant Oceans," by enhancing socio-economic vitality in coastal areas.

3) Purpose

▪ The study aims to propose legislative reform measures that enhance the spatial value of coastal areas, reflect current demands for sustainable coastal use, and balance traditional and new utilization needs.

- 1) To identify current coastal utilization needs in South Korea through a macro-environmental analysis of coastal use, international trends, and emerging utilization patterns
- 2) To analyze the current state and limitations of coastal utilization management legislation, deriving actual legislative needs
- 3) To propose legislative reform measures for coastal utilization management based on identified directions for legislative improvement

2. Methodology

1) Academic methodology

- PEST Analysis

- Analyze the macro-environment of coastal use by categorizing it into changes in coastal utilization policies, the development of the marine economy, population growth in coastal areas, and advances in science and technology, based on a review of domestic and international literature.

- Regional Analysis

- Conduct a time-series analysis of statistical data from the Coastal Basic Survey and select representative regions for living-centered, production-centered, and ecology-centered spaces to examine coastal use trends in South Korea.

- Text Mining Analysis

- Perform text mining on news articles to identify coastal utilization types and uncover potential policy improvement demands for coastal management.

- Public Perception Survey

- Conduct a survey to evaluate public opinions and awareness of coastal attributes and the current state of coastal utilization and management.

2) Policy-making methods

- Conference Presentation

- Present the study under the title "Legal and Policy Research for Sustainable Coastal Utilization" to obtain detailed feedback from legal experts on legislative improvements for coastal management.

- Surveys and Consultations

- Conduct surveys of coastal utilization managers and hold consultation sessions with coastal utilization experts to derive legislative needs for coastal use management.
- Obtain in-depth written consultation from legal experts on legislative reform measures.

- Policy Consultations

- Engage in ongoing discussions with officials from the Ministry of Oceans and Fisheries, particularly from the Marine Spatial Policy Division, at each phase of the project, including initial, midterm, and final reporting stages.

3. Result

1) Summary

- Through macro-environmental analysis of coastal use, international trends, and deriving utilization patterns, this

study identified current demands for coastal utilization in South Korea.

- The macro-environmental analysis and international trends suggest the need for a bottom-up management structure led by local communities, the establishment of basic principles and priorities for coastal use management, the reform of laws and organizations for systematic management, and the development of policies to address emerging types of coastal utilization.
- Analysis of changing coastal use patterns and demands underscores the necessity for systematic and comprehensive legislative management of increasingly complex coastal use needs. Living spaces are transitioning from residential areas to spaces for tourism and activity, production spaces are expanding from traditional industries to new industries, requiring policies that promote coexistence. Similarly, ecological spaces are moving from a focus on conservation to restoration, highlighting the importance of socio-ecological resilience.

▪ Analysis of the current status and limitations of domestic coastal use management legislation and legislative needs

- An examination of the current coastal use management legislation highlights the need for an integrated management framework encompassing both land and marine areas. The analysis also reveals the importance of balancing existing and emerging coastal demands, suggesting the necessity for detailed regulations to harmonize these needs.

- Proposed coastal use management legislation reform directions based on the principles for coastal use management

- The reform direction for coastal use management legislation should be structured around three fundamental principles: equity, connectivity, and resilience. Based on these principles, a general management legislative model and a detailed management legislative model should be established.
- The reform plan for coastal use management legislation should reflect the above legislative models, including proposals for establishing the Coastal Basic Act and refining the legislative system for specific coastal zones.
- The Coastal Basic Act should include general provisions defining the purpose and basic principles for sustainable coastal use, concepts of coastal areas, and spatial classifications. Additionally, it should clarify the relationship with other laws. In terms of planning and implementation, it should outline the establishment of a National Coastal Management Plan, coastal management planning, and regional coastal plans. Furthermore, the act should support coastal policy foundations, covering coastal use needs assessment, monitoring, plan evaluation, and adjustments. Supporting provisions should address resources and governance structures, such as establishing a Coastal Special Fund and creating a Coastal Policy Committee and Council.
- For legislation by specific area, general provisions should define

the concept and scope of use for each area and establish priorities for managing coastal spaces. In policy planning and implementation, it should specify coastal use surveys and the development of policy plans for managing coastal space. In terms of zone designation and support project implementation, it should allow for the designation of zones for specific uses and the promotion of revitalization projects. Finally, in integration with other spaces, mechanisms should be created to link specific coastal zones with other areas effectively.

2) Policy recommendations

▪ Establishing a Comprehensive Management System Focused on the Coastal Basic Act

- The Coastal Basic Act should provide a legislative foundation that systematically and comprehensively incorporates sustainability principles into coastal policy, covering aspects such as the establishment and implementation of the Coastal Basic Plan, the foundation of coastal policy, and supporting regulations.
- For marine management legislation, amendments to the the Framework Act on the Development of Marine and Fisheries should incorporate provisions for coastal use management. Additionally, the Coastal Management Act should be restructured as the Coastal Erosion and Disaster Response Act (tentative title).
- For land management legislation, the Framework Act on

National Territory should include regulations on integrated coastal land management, adding a coastal planning component to the coordination of various plans.

- In environmental management legislation, the Framework Act on Environmental Policy should include provisions for coordinating with coastal plans when establishing environmental plans. Amendments to the Environmental Impact Assessment Act should ensure that projects such as port and fishery harbor development, as well as reclamation projects, undergo adequate marine use evaluation and consultation, as required under the Marine Use Impact Assessment Act.

▪ Improving Coastal Utilization Management Legislation for Specific Spatial Areas

- Legislation on living spaces should be organized into laws governing residential spaces like urban and fishing communities and laws managing recreational, tourism, educational, and cultural spaces. The legal framework should prioritize equity, balancing existing and new demands in these areas.
- Legislation for production spaces should be divided into laws managing traditional industrial areas like ports, fishing ports, and fisheries, and laws for emerging industries like marine biotechnology and marine health industries. The legal framework should prioritize connectivity, integrating marine and land-based industrial uses in a coordinated manner.
- Legislation for ecological spaces should be organized into laws for ecosystem conservation, managing protected areas and

parks, and laws for ecosystem restoration projects. Prioritizing resilience, the framework should strengthen the social and ecological systems' ability to coexist harmoniously.

- Preparing a Legislative Implementation Plan for Coastal Use Management Law Reform

- Establish and operate an expert working group to review the scope, considerations, and direction of the Coastal Basic Act, providing guidelines for enacting or amending specific laws in line with this Act.
- Create a working committee with officials from the Ministry of Oceans and Fisheries and the Ministry of Land, Infrastructure, and Transport. Additionally, hold parliamentary forums with public, expert, and government official participation to foster societal consensus on coastal use management legislation reforms.
- Engage local residents and municipal governments with direct interests by explaining the reform's purpose and content, gathering feedback, and ensuring democratic legitimacy for the newly introduced system.
- Reflect legislative feedback to finalize the Coastal Basic Act proposal and any amendments to specific management laws. Based on political conditions, choose either government legislation or parliamentary legislation to proceed with the legislative proposal.

4. Expected Outcomes

1) Policy and Economic Benefits

- Improved legislative and organizational structures for systematic coastal use management are expected to strengthen the effectiveness of coastal management in Korea.
  - Legislative models for coastal use management will be proposed, with a distinction between comprehensive management laws and specific management laws.
- Establishing foundational principles and priorities for coastal use management is anticipated to contribute to Korea's transition towards a sustainable marine economy.
  - The core principles for legislative reform will be equity, connectivity, and resilience.

2) Social and Technological Benefits

- A bottom-up, community-led management framework is expected to effectively address coastal issues, enhancing the resilience of social and ecological systems.
  - The Coastal Basic Act proposal includes provisions for establishing coastal area management plans, setting up coastal management councils, and gathering community feedback.
- The establishment of new coastal use policies is expected

to stimulate research and development in domestic coastal use technologies.

- The Coastal Basic Act proposal includes provisions for coastal use demand surveys, while the detailed spatial law model includes guidelines for space use enhancement programs and initiatives.

01
서론

제1절 연구의 배경과 목적

1. 연구의 배경

연안(沿岸, coast)은 일반적으로 바다와 육지가 만나는 지역을 의미한다. 즉, 사전적 정의로는 연안이란 강이나 호수, 바다에 잇닿아 있는 육지 또는 육지와 면한 바다·강·호수 따위의 물가를 뜻하며, 바다와 육지가 맞닿은 부분을 의미하는 해안(海岸)에 한정하는 의미로 일상적으로 사용되고 있다.[1)]

하지만 연안의 개념은 연안을 관찰하는 관점이나 활용하려는 목적에 따라 다양하게 정의될 수 있다. 즉, 자연과학적인 측면에서 연안은 바다와 육지가 만나는 점이지대로서 바다와 육지의 자연환경적 특성이 상호교차하여 고유한 특성을 이루는 곳이다. 특히 지형학적 관점에서 연안은 해안선에 인접한 육지뿐만 아니라 바다도 포함되며 상호영향이 나타나는 범위를 모두 포괄하는 개념이다.[2)] 한편, 정책적인 측면에서 연안은 「연안관리법」에

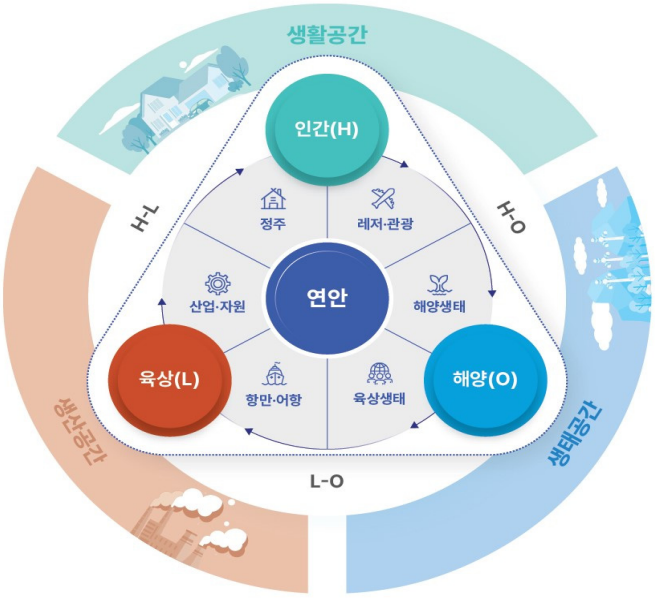
1) 전재경(2002), pp. 12-13; 이길재·이주형(2014), pp. 100-101; 국립국어원 표준국어대사전(검색일: 2024.08.22.)
2) 육근형 외(2008), pp. 16-17.

따른 연안해역과 연안육역을 포함하는 관리 공간을 말한다. 즉, 「연안관리법」은 연안을 연안해역과 연안육역으로 크게 구분한다(법 제2조 제1호). 연안해역은 해안선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지의 사이인 '바닷가'와 해안선으로부터 영해의 외측한계까지의 사이인 '바다'를 포함하며, 연안육역은 무인도서와 연안해역의 육지쪽 경계선으로부터 500미터(항만이나 국가 어항, 산업단지의 경우 1000미터) 이내의 육지지역을 의미한다(법 제2조제2호 및 제3호).[3)]

위와 같이 다양하게 정의되는 연안은 바다와 육상을 연결하는 공간으로서 사회·경제·환경적으로 이용 가치가 매우 풍부한 특성이 있다. 즉, 연안은 공간적 측면에서 인간이 정주하거나 여가·문화·관광 등으로 활동하여 생활하고, 그 생활에 필요한 재화와 서비스를 생산할 수 있도록 하는 한편, 수산물 공급, 오염물질의 자연정화 등 해양이 제공하는 다양한 생태계서비스를 이용할 수 있게 해준다. 다시 말해 연안은 사람이 생활하는 공간인 동시에 육상에서 이루어지는 생산적 기능과 해양에서 제공하는 생태적 기능을 함께 가지고 있는 공간으로서 이용 가치가 있다.[4)5)]

3) 남정호 외(2016), p. 4.
4) Guo, Z. et al.(2022), p. 3; Fu, Jingying, et al.(2023), p. 1; 정조룡·이상해·최경란(2023), p. 170; 김영주(2012), p. 1.
5) 이하 본 연구에서는 주로 중국의 학계에서 공간구조를 생활공간, 생산공간, 생태공간으로 구분하는 방식을 참고하여 우리나라의 연안이용의 형태 변화와 수요 도출, 법제 현황과 한계를 분석하였다.

〈그림 1-1〉 연안이용의 공간적 가치



자료: Guo, Z. et al.(2022), p. 3.의 그림을 기초로 저자가 수정 작성

첫째, 생활공간 측면에서 연안은 사람이 거주하거나 레저관광 등으로 활용되는 기능을 가지고 있다. 지리적 특성상 약 200개 이상의 국가가 해안선을 포함한 연안을 가지고 있고, 전 세계 인구의 약 40%가 해발 고도 100m 이하이고 해안으로부터 100㎞ 이내인 지역에서 거주하고 있는 것으로 추정된다.[6] 우리나라의 경우에도 2023년 11월 기준 연안 시·군·구의 인구가 약 1,460만 명으로, 전체 전국 인구 대비 28.4%가 연안을 삶의 터전으로 거주하고 있다.[7] 특히 어촌 지역은 2023년 기준으로 약 9만 명의 인구가 4만 가량의 가구를 이루어 어업을 생계 수단으로 생활하고 있다.[8] 그리고 연안은 이러한 정주 공간의 기능 이외에 해수욕장과 같이 인간이

6) Steven, A. et al.(2020), p. 3.
7) 최지연 외(2024), p. 5.
8) KOSIS 홈페이지(검색일: 2024.04.24.)

여가와 휴식을 즐길 수 있도록 레저관광 공간을 제공해 준다. 미국, 일본 등 바다와 접해 있는 국가들은 해수욕장과 관련된 법률을 입법하여 해수욕장을 지정하여 관리하고 있으며, 우리나라의 경우에도 해수욕장법에 근거하여 2023년 기준 284개소를 해수욕장으로 지정하여 이용객이 물놀이와 수상레저활동을 할 수 있도록 하고 있다.[9)]

둘째, 연안은 육상지역으로 생산공간으로서의 기능을 가지고 있다. 그동안 세계 각국은 연안육역을 제3의 국토공간으로서 고도 산업사회의 중심축으로 인식하고, 집약적·효율적인 토지 이용을 통해 어항, 항만, 산업단지 등을 조성하여 공산품, 수산물과 같이 생존에 필요한 재화와 서비스를 생산하고 있다.[10)] 우리나라의 경우 어항은 2022년 말 기준으로 국가 어항 115개, 지방 어항 290개, 어촌 정주 어항 629개, 마을 공동 어항 2개가 지정되어 수산업의 근거지로 이용되고 있다.[11)] 그리고 항만의 경우 2022년 말 기준으로 무역항은 국가관리항 14개, 지방관리항 17개로 31개, 연안항은 국가관리항 12개, 지방관리항 19개로 31개가 지정되어, 화물의 하역·보관 및 처리의 기능을 담당하고 있다.[12)] 한편, 산업단지의 경우 2023년 기준으로 전국에 지정된 총 1,306개의 산업단지 중 바다와 인접하지 않은 서울특별시, 세종특별자치시, 충청북도와 같은 지방자치단체를 제외하면 총 1,244개가 연안 시·도에서 지정·관리되고 있다.[13)]

셋째, 연안은 육지와 바다가 만나는 점이지대로, 다양한 해양생물이 서식하고 있는 생태공간으로서의 기능을 가지고 있다. 즉, 생태적 측면에서 연안은 갯벌, 해안절벽, 삼각주 등 다양한 환경으로 구성된 지역으로서 하천 또는 해류의 영향에 의한 퇴적이 활발하게 일어나 각종 해양 동·식물의 서식지

9) 이정아·홍장원·최석문(2023), pp. 28~34; 해양수산부 홈페이지(검색일: 2024.08.18.)
10) 이길재·이주형(2014), p. 99.
11) 해양수산부(2023b), 전국 어항 현황, p. 1.
12) 해양수산부(2023a), 2023-2024 항만업무편람, 문중기획, p. 8.
13) 한국산업공단 홈페이지, 전국산업단지현황통계(검색일: 2024.04.25.)

가 되는 생태계의 보고이다.[14] 이에 세계 여러 나라는 연안의 육역과 해역을 대상으로 보호구역, 국립공원 등을 지정하여 보전함으로써 공급 서비스, 조절 서비스, 지지 서비스, 문화 서비스 등 연안 생태계가 인간에게 제공하는 다양한 서비스를 유지하고자 하고 있다.[15] 우리나라는 해양보호구역의 경우 습지보호지역 7개소, 해양생태계보호구역 16개소, 해양생물보호구역 2개소, 해양경관보호구역 1개소로, 총 36개소가 해양보호구역으로 지정·관리되고 있다.[16] 그리고 국립공원의 경우 2022년 4월 기준 우리나라의 자연생태계나 자연 및 문화경관을 대표할 만한 지역으로 한려해상, 태안해안, 다도해해상, 변산반도 국립공원 4개소가 지정·관리되고 있다.[17]

세계 여러 나라는 이러한 연안의 공간적 가치를 높게 평가하고 법률 제·개정 등을 통해 다양한 이용 수요를 반영하기 위한 국가정책을 적극적으로 추진하고 있다. 일본은 해양기본법에 근거하여 연안역 종합관리 정책을 추진하고 있고, 중국은 해역사용관리법 제정과 통합국토관리 조직체계를 개편하여 연안이용 관리체계를 구축하고 있으며, 유럽 국가들은 유럽연합(EU)의 지침에 따라 통합해양정책과 통합연안관리정책을 마련하고 있다.

우리나라의 경우도 도시화 및 산업화, 환경문제 등 급격한 사회·경제적 변화를 겪으면서 나타나는 다양한 연안이용 수요를 반영하여 정부 입법과 의원 입법을 통해 연안이용을 체계적으로 관리할 수 있는 제도를 담은 법률들을 계속적으로 제·개정하고 있다.

6.25 전쟁 이후 국가 경제의 고도성장을 위하여 1970년대 중반까지는 도시계획법, 항만법, 국토이용관리법 등을 제정하여 연안을 육상공간의 일부로 보고 대규모 간척지 개발사업 등을 통해 생활·생산공간의 관점에서

14) 김민배(2000), pp. 4-5.
15) UNEP(2006), pp. 7-16.
16) 해양환경정보포털 홈페이지, 해양보호구역(검색일: 2024.04.25.)
17) 환경부 홈페이지, 자연공원 지정현황(검색일: 2024.04.25.)

연안을 개발·이용하였다. 하지만 1970년대 후반부터 1990년대 중반까지는 환경보전법, 환경정책기본법, 환경영향평가법 등이 입법되어 무분별한 국토의 개발·이용으로 인한 환경오염의 심각성을 반성하고 생태공간의 관점에서 연안의 환경을 보전·관리하면서 이용하는 정책을 시작하였다. 그리고 1990년대 후반부터 2000년대 말까지는 연안을 해양의 관점에서 육상과 다른 독자적인 공간으로 바라봄으로써 최초로 연안관리법을 제정하고, 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률, 해양환경관리법 등을 입법하면서 연안을 통합하여 계획적으로 이용하는 정책을 추진하였다.[18] 이후 2010년대부터 현재까지는 해수욕장의 이용 및 관리에 관한 법률, 해양환경 보전 및 활용에 관한 법률, 갯벌 및 그 주변지역의 지속가능한 관리와 복원에 관한 법률 등 다양한 법률을 새롭게 입법하여 연안의 공간적 기능을 세분화하고 범위를 확대하는 제도를 마련하고 있다.

〈표 1-1〉 연안이용 관리 법제 발전 과정

시기	추진 정책	관련 주요 법률
1960~1976	• 연안을 육상공간으로 국토의 개발·이용으로 관리 • 생활·생산공간 중심 이용	도시계획법(1962), 공유수면매립법(1962), 건축법(1962), 국토건설종합계획법(1963), 공해방지법(1963), 항만법(1967), 국토이용관리법(1972) 등
1977~1995	• 연안을 육상환경으로 환경보전을 위하여 관리 • 생태공간 이용 시작	해양오염방지법(1977), 환경보전법(1977), 자연공원법(1980), 해양개발기본법(1987), 환경정책기본법(1990), 수질환경보전법(1990), 자연환경보전법(1991), 환경영향평가법(1993), 토양환경보전법(1995), 독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법(1998) 등
1996~2009	• 연안을 육상과 다른 독자적인 공간으로 관리 • 해양의 관점에서 연안을 통합하여 계획적으로 이용	연안관리법(1999), 습지보전법(1999), 국토기본법(2002), 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2002), 해양수산발전 기본법(2002), 어촌·어항법(2005), 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률(2006), 해양환경관리법(2007), 무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률(2008), 수산자원관리법(2009) 등

18) 지표누리, 1인당 국민총소득(검색일: 2024.04.27.)

시기	추진 정책	관련 주요 법률
2010~현재	• 연안을 해양과 육상을 연결하는 공간의 기능을 세분화하여 관리 • 연안의 생활공간, 생산공간, 생태공간 범위를 확대하여 이용	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 (2010), 해양수산생명자원의 확보·관리 및 이용 등에 관한 법률(2012), 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(2013), 해수욕장의 이용 및 관리에 관한 법률(2014), 노후거점산업단지의 활력증진 및 경쟁력강화를 위한 특별법(2015), 해양수산과학기술 육성법(2016), 해양환경 보전 및 활용에 관한 법률(2017), 해양공간계획 및 관리에 관한 법률(2018), 어촌·어항법(어촌·어항재생, 2019), 갯벌 및 그 주변지역의 지속가능한 관리와 복원에 관한 법률(2019), 해양치유자원의 관리 및 활용에 관한 법률(2020), 항만재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률(2020), 섬 발전 촉진법(2020), 해양교육 및 해양문화의 활성화에 관한 법률(2020), 해양이용영향평가법(2024), 해양레저관광진흥법(2024) 등

자료: 저자 작성

하지만 현행 법률은 거시적인 관점에서 연안이용에 영향을 미치는 정치·경제·사회·기술 분야의 환경 변화를 충분히 반영하지 못하고, 실제 국민이 원하는 연안이용 수요를 정확하게 파악하지 못한 채 입법이 되어 그 노력에 비하여 전체적인 측면에서 종합적인 연안이용 관리 체계와 제도가 미비하고, 세부적인 측면에서 연안이용의 기존 수요와 신규 수요를 조화롭게 조율하지 못하여 실무에서 연안이용에 관한 갈등이 반복적으로 나타나고 있다. 즉, 전체적인 관리 측면에서는 연안의 실효적인 관리 범위 미설정, 국토와 해양 관리의 미흡, 해양이용의 적정성과 환경성에 대한 평가 부족 등으로 인하여 종합적인 연안이용 관리 체계 및 제도가 미비하고, 세부적인 관리 측면에서는 기존 이용 수요에 초점을 둔 관리 체계 유지, 새로운 이용 수요를 활성화하기 위한 제도 부족, 기존 이용 수요와 신규 이용 수요의 조정 제도 불충분 등으로 인하여 연안이용의 기존 수요와 신규 수요의 조화가 미흡하다.

반면, 일본, 중국, 유럽 등 국외에서는 법률, 조직 등의 측면에서 종합적

인 연안이용 관리 체제를 구축하고, 입체적 해역 사용, 이해관계자의 실질적 참여 등 연안이용의 기존 수요와 신규 수요의 조화에 노력을 기울이는 한편, 공평성, 연계성, 회복성을 강조하는 지속가능한 해양경제에 기반하여 연안이용 관리 정책을 추진하여 연안을 지속가능하게 이용할 수 있는 기반을 마련하고 있다.

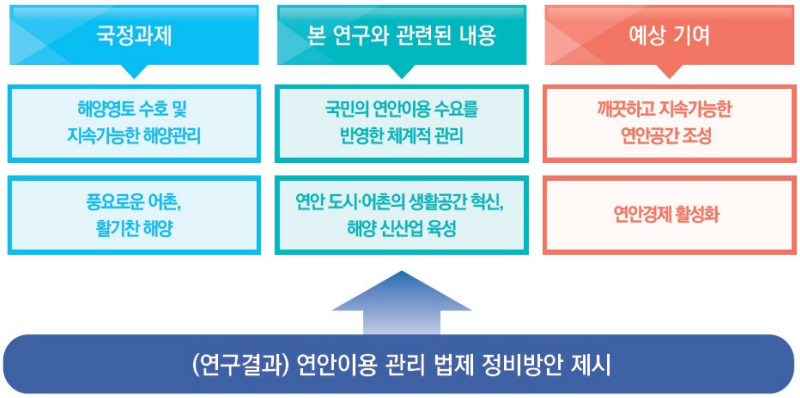
따라서 국내 현행 법제는 연안의 지속가능한 이용을 위하여 현재 연안이용 수요를 충분히 반영하여 연안의 공간적 가치를 증진하는 동시에 기존 수요와 신규 이용 수요를 조정할 수 있는 법률 체계로 정비될 필요가 있다. 이를 위해서는 우선적으로 연안이용의 거시환경 분석과 연안이용 형태 변화와 수요 도출 등을 통해 연안이용과 그 수요의 변화양상을 정확하게 파악하는 것이 요구된다. 그리고 파악된 연안이용 수요를 기초로 연안이용 관리 법제의 현황을 분석하고 현행 법제의 한계점을 검토하여 실제 입법 수요를 도출하는 것이 필요하다. 마지막으로 도출된 입법 수요를 반영하여 연안이용 관리 법제 정비 기본원칙, 입법 모델 등 정비 방향과 함께 구체적인 정비방안을 제시해야 할 것이다.

2. 연구의 목적

본 연구의 목적은 연안의 지속가능한 이용을 위하여 현재 연안이용 수요를 충분히 반영하여 연안의 공간적 가치를 증진하는 동시에, 기존 수요와 신규 이용 수요를 조정할 수 있는 법제 정비방안을 제시하는 것이다. 즉, 이번 연구는 사회·경제구조의 변화와 과학기술 발전에 따른 현재 연안이용 수요를 확인하고, 연안의 사회경제적 가치 증진을 위한 제도 개선 사항 등을 위한 정비방안을 제시하고자 한다. 이는 국민의 연안이용 수요를 반영하여 체계적으로 공간을 관리함으로써 현세대는 물론 미래세대가 함께 누

릴 수 있는 깨끗하고 지속가능한 연안 공간을 조성하는 한편, 쇠퇴하고 있는 연안 도시·어촌의 생활공간을 혁신하여 지역사회의 활력을 제고하고, 바이오, 레저관광 등 해양 신산업을 육성하여 연안 경제의 활력을 제고하는 데에 기여할 것으로 예상된다. 즉, 정부가 국정 운영에 핵심과제로 추진하고 있는 "해양영토 수호와 지속가능한 해양 관리", "풍요로운 어촌, 활기찬 해양"에 관한 국정 과제의 내용과 밀접한 연관성이 있는 것으로 판단된다.

〈그림 1-2〉 국정 과제와 본 연구의 관련성



자료: 저자 작성

다음으로 본 연구의 구체적인 목적은 다음과 같다.

첫째, 연안이용의 거시환경 분석과 국외 동향, 연안이용 형태의 변화와 수요 도출을 통해 현재 우리나라의 연안이용 수요를 확인하는 것이다. 즉, 연안관리 정책의 변화, 해양경제의 발전 등 연안이용의 거시환경을 분석하고, 전국과 지역의 연안이용 형태 변화를 검토하여 연안이용의 수요를 도출함으로써 지금 우리나라의 연안이용 수요를 확인하고자 한다.

둘째, 연안이용 관리 법제의 현황을 분석하고 한계점을 검토하여 실제 입법 수요를 도출하는 것이다. 즉, 우리나라의 연안이용 관리 법제를 거시

적인 관점에서 개별 법률의 연안이용 행위를 해양, 국토, 환경 분야에서 전체적으로 관리하는 법제와, 미시적인 관점에서 생활공간, 생산공간, 생태공간 등 연안의 공간적인 기능에 따른 개별 이용 행위를 구체적으로 규율하는 법제로 구분하여, 법제 현황을 분석하고 한계점을 검토하고자 한다. 그리고 현행 법제의 한계점을 바탕으로 연안이용 관리자와 전문가의 입법 수요를 분석함으로써 실제 입법 수요를 도출하고자 한다.

셋째, 연안이용 관리 법제의 정비 방향을 근거로 연안이용 관리 법제 정비방안을 제시하는 것이다. 즉, 공평성의 원칙, 연계성의 원칙, 회복성의 원칙이라는 법제 정비의 기본원칙에 따라 전체 관리 법제 입법 모델과 세부 관리 법제 입법 모델을 구축하고, 그 입법 모델을 반영하여 연안기본법의 제정 방안과 세부 공간별 법제 체계 정비방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 크게 연안이용 거시환경 분석과 수요 도출(제2장·제3장), 연안이용 관리 법제 한계와 입법 수요 분석(제4장), 연안이용 관리 법제 정비방안 제시(제5장)로 이어지는 3단계로 구성되었다.

1단계에서는 연안이용에 영향을 미치는 환경적인 요인과 연안이용의 변화에 따른 현재 수요를 도출하였다. 연안이용 거시환경 분석에서는 연안관리 정책의 변화, 해양경제의 발전, 연안인구의 증가, 과학기술의 발달로 구분하여 정책·경제·사회·기술적인 측면에서 환경 변화에 대하여 기술하였다.

이와 함께 일본, 중국, 유럽으로 나누어 주요국의 연안이용 관리체제 동향을 검토하였다. 그리고 우리나라 전국 연안의 전체적인 이용 형태 변화와 주요 지역별 연안이용 형태 변화를 분석하는 한편, 이를 기초로 한 텍스트 마이닝 분석과 국민인식조사를 통해 현재 연안이용의 수요를 도출하였다.

2단계에서는 연안이용 관리 법제의 현황에 대한 분석을 토대로 현행 법제의 한계점을 검토하여 실제 입법 수요를 도출하였다. 우선 국내 연안이용 관리 법제를 전체적인 관리 측면에서 해양 관리 법제, 국토 관리 법제, 환경 관리 법제로 구분하고, 세부적인 관리 측면에서 생활공간 법제, 생산공간 법제, 생태공간 법제로 나누어 연안이용 관리의 구체적인 제도를 분석하고, 현행 법제의 한계점을 검토하였다. 그리고 검토된 현행 법제의 한계점을 기초로 전문가 자문회의 등을 통해 연안이용 관리자와 전문가의 입법 수요를 분석함으로써 실제 입법 수요를 도출하였다.

3단계에서는 연안이용 관리 법제 정비의 기본원칙, 입법 모델 등 정비방향에 기초하여 구체적인 법제 정비방안을 제시하였다. 우선 공평성의 원칙, 연계성의 원칙, 회복성의 원칙이라는 법제 정비의 기본원칙에 따라 전체 관리 법제 입법 모델과 세부 관리 법제 입법 모델을 구축하였다. 그리고 위의 입법 모델을 반영하여 연안기본법의 제정 방안과 세부 공간별 법제체계 정비방안을 연안이용 관리 법제 정비방안으로 제시하였다.

〈그림 1-3〉 연구흐름도



자료 : 저자 작성

2. 연구의 방법

본 연구는 문헌조사, 전문가 세미나, 전문가 자문, 통계분석, 현장 조사, 텍스트마이닝 분석, 정책협의회 등 다양한 연구 방법을 통해 진행되었다. 특히 정책협의회의 경우 착수보고회, 중간보고회, 최종보고회 전후로 연구진의 연구 결과를 정부 담당자와의 협의를 통해 수정·보완하였다. 이를 연구 내용별로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 연안이용의 거시환경과 국외 동향을 파악하기 위하여 PEST 분석방법[19]에 따라 연안관리 정책의 변화, 해양경제의 발전, 연안인구의 증가, 과학기술의 발달로 구분하여 분석하는 한편, 일본, 중국, 유럽의 연안이용 관리 체제에 관한 국내외 문헌을 조사하고, '중국의 연안·해양이용 관리 법제', '일본의 연안역 이용 및 관리체계'를 주제로 전문가 세미나를 개최하여 일본과 중국의 연안이용 현황과 관리 체제 등에 관한 내용을 검토하였다.

둘째, 우리나라 연안이용의 변화를 파악하기 위하여 지역분석을 통해 전국과 지역의 연안이용 추세를 검토하였다. 즉, 전국 연안이용은 제3차, 제4차 연안 기본조사 항목별 통계자료를 시계열적으로 비교·분석하여 거시적인 차원에서 연안이용의 변화를 살펴보았다. 그리고 지역 연안이용은 연안지역에서의 공간 변천 과정, 신규 연안이용, 연안 지역별 이슈화된 연안이용의 추세를 분석하기 위해 지역별 공간분석, 각종 정책, 보도 및 언론 자료를 검토하고, 현장 조사를 수행하여 미시적인 차원에서 연안이용의 변화를 파악하였다. 한편, 연안이용의 수요를 분석하기 위하여 신문 기사를 대상으로 한 텍스트마이닝 분석과 함께 연안의 기본적인 속성과 연안이용·관리 현황에 대한 국민들의 의견과 인식 수준을 파악하기 위한 목적으로 국민인식조사를 실시하였다.

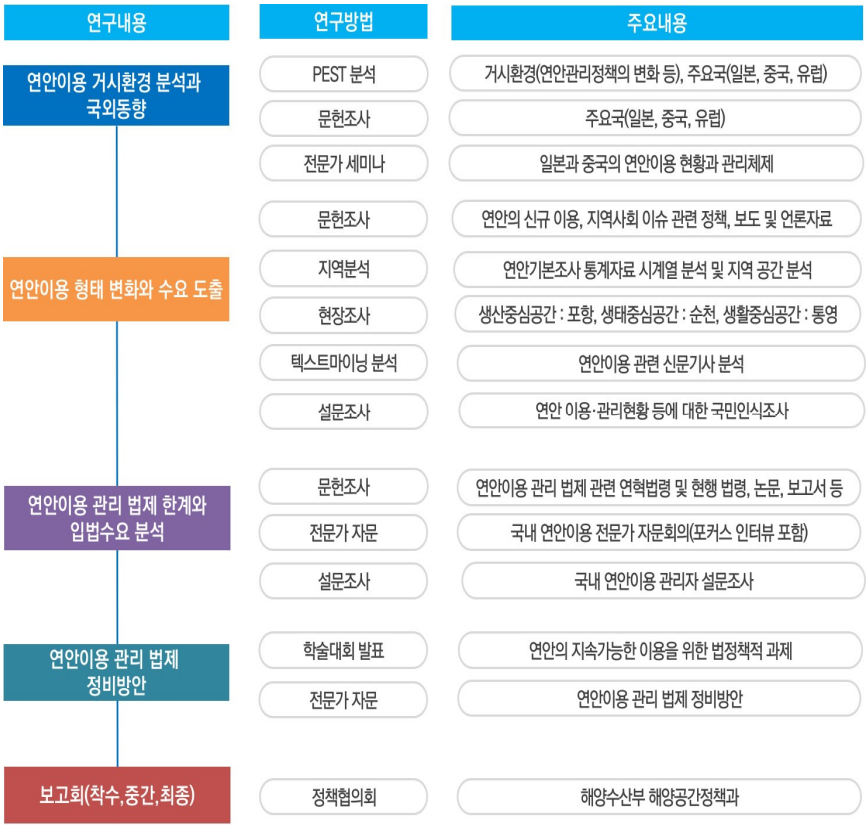
셋째, 연안이용 관리 법제 한계와 입법 수요를 분석하기 위하여 국가법령정보센터의 연혁 법령과 현행 법령을 기초로, 연안이용 관리 법제에 관한 논문, 보고서 등 국내 문헌을 조사하여 연안이용 관리 법제의 한계를 분석하였다. 또한, 연안의 이용 관리와 관련한 다양한 정책을 집행하고 있는 관리자를 대상으로 전문가 설문조사를 실시하고 한국연안협회, 대학교수, 연구기관, 지자체 공무원 등 관련 전문가 자문과 포커스 인터뷰 등을

19) 본 연구에서는 거시환경 분석방법 중 많이 활용되고 있는 PEST 분석(Political, Economic, Social and Technological analysis)을 수행하여 정치, 경제, 사회, 기술적 측면에서 연안이용의 트렌드 변화를 검토하였다. 특히 정치적 거시환경은 정책적인 관점에서 연안관리정책의 변화를 통해 살펴보았다. 노윤주(2021), p. 255. ; 이수해·조정형(2023), p. 46. 참조

통하여 연안이용 관리 법제의 입법 수요를 도출하였다.

넷째, 연안이용 관리 법제 정비방안을 도출하기 위하여 앞서 수행된 연구 결과를 토대로 학술대회에서 연구 성과를 발표하고, 법제 분야의 전문가에게 서면 자문을 병행하여 연안이용 관리 법제 정비방안에 대하여 심층적으로 자문을 구하였다. 특히 학술대회에서는 '연안의 지속가능한 이용을 위한 법정책적 연구'라는 제목으로 발표하고 법제 전문가와의 토론을 통해 연안이용 관리 법제 정비방안에 대한 자세한 검토 의견을 받았다.

〈그림 1-4〉 연구 내용별 연구 방법



자료 : 저자 작성

제3절 선행 연구의 분석과 차별성 검토

1. 선행 연구의 분석

본 연구와 관련된 선행 연구는 연안이용 관리, 해양경제 발전, 국토이용 관리에 관한 연구로 크게 구분할 수 있다.

1) 연안이용 관리에 관한 연구

연안은 바다와 육상을 연결하는 공간으로서 사회·경제·환경적으로 이용 가치가 매우 높아 체계적인 관리가 필요한 곳이다. 이에 연안의 개념과 이용 유형에 대한 이해를 토대로 연안이용의 현황에 따른 관리 정책을 마련하는 것이 요구된다. 이에 따라 연안이용 관리에 관한 선행연구는 ① 육근형 외(2008), Steven, A. et al.(2020), Guo, Z. et al.(2022) 등 연안의 개념과 유형에 관한 연구와 ② 김민배(2000), 윤성순 외(2020), Chen, J. et al.(2023) 등 연안관리 정책에 관한 연구로 구분할 수 있다.

육근형 외(2008)에서는 연안이 관찰하는 관점이나 활용하려는 목적에 따라 다양하게 정의될 수 있으며, 일상적으로 바다와 육지가 맞닿은 부분을 의미하는 해안에 한정하는 의미로 사용되고 있다는 점을 언급하였다. 그리고 Steven, A. et al.(2020)에서는 전 세계 인구의 약 40%가 해발 고도 100m 이하이고 해안으로부터 100㎞ 이내인 지역에서 거주하고 있는 것으로 추정되고 있다는 점을 기술하였다. 한편, Guo, Z. et al.(2022)에서는 연안이 사람이 거주 또는 활동하는 생활공간, 육상지역으로서 생산공간, 다양한 해양생물이 서식하고 있는 생태공간으로서 이용 가치가 있다는 점을 분석하였다.

김민배(2000)에서는 연안관리의 현황과 문제점을 공유수면매립, 난개발과 연안이용, 연안 생태계의 파괴로 구분하여 분석하고, 연안관리법의 문제점과 한계를 법적인 측면, 해양투기와 연안 오염, 수익자 부담의 원칙과 주체로 나누어 검토하였다. 그리고 엄기철·황성수(2001)에서는 연안통합관리의 배경과 이론적 고찰, 연안이용의 사례·문제와 과제를 분석한 후 연안통합관리 정책과 기본 모형을 정립하였다. 또한 윤성순 외(2020)에서는 환경, 생태, 사회·경제, 이용 등 연안 상태의 평가·진단과 함께 연안 접근권 차단 실태, 공유수면 무단 점·사용 사례 및 개선 방안 등 연안 공공적 이용 실태 및 개선 방안에 대해연구하였다. 한편, Chen, J. et al.(2023)에서는 해양·연안관리 학술지에 투고된 논문의 주요 주제를 분석하여 연안이용 관리체계의 정책적인 변화를 분석하였다. 즉, 국제사회에서는 연안을 종합적으로 보전·이용·개발하기 위한 연안통합관리를 중심으로 정책이 추진되었고, 그 다음으로 연안의 공간 및 자원관리에 관한 구체적인 제도가 개발되었으며, 이후 현재까지는 연안이용의 지속성을 실질적으로 실현시킬 수 있는 이론이 점차 정책화되고 있다.

2) 해양경제 발전에 관한 연구

연안을 포함한 해양은 과학기술 발전에 따라 다양한 분야에서 경제활동의 수요가 크게 증가하고 있다. 이에 국제사회에서는 해양경제라는 용어를 도입하고 그 개념을 정의·유형화하면서 지속가능성을 반영하는 체계로 발전하고 있다. 이러한 상황 속에서 해양경제의 개념과 유형에 대한 연구와 해양경제의 지속가능성에 대한 연구가 경제협력개발기구(OECD), 지속가능한 해양경제를 위한 고위급 패널(Ocean Panel)과 같은 국제기구를 중심으로 이루어지고 있다.

OECD(2016)은 해양경제를 해양을 기반으로 하는 산업의 경제활동과

해양생태계의 자산·재화·서비스의 총합으로 정의하고, 해양경제를 해양 기반 산업과 해양생태계로 구분하여 유형하였다. 그리고 Ocean Panel(2020)은 2030년까지 지속가능한 해양경제의 전환을 위하여 자원, 건강, 형평, 지식, 재정으로 핵심 분야를 구분하여 목표와 우선순위가 포함된 계획을 제시하였다. 한편, Martínez-Vázquez, R. M., Milán-García, J., & de Pablo Valenciano, J.(2021)은 해양경제의 연구 동향을 분석하여 지속가능성과 거버넌스, 경제와 생태계 보호, 해양경제 성장 등을 검토하였다.

3) 국토이용 관리에 관한 연구

연안은 바다와 육상의 점이지대로서 정책적인 측면에서 연안육역과 연안해역으로 구분할 수 있다. 연안육역은 육상공간으로서 국토교통부의 국토관리 정책에 따라 규율되고, 연안해역은 해양공간으로서 해양수산부의 해양공간 관리 정책에 근거하여 관리되고 있어 양자를 통합·연계하여 관리하는 것이 필요하다. 이에 연안과 국토·도시의 관리 체계를 연결하여 종합적인 정책을 추진하는 연구가 이루어졌다.

김해룡(2013)은 국토기본법 등 국토계획 관련 법제의 변화 추이를 분석하고 국토계획 체제의 간단·명료화 필요 등 국토계획 및 지역계획 법제의 전망과 개선 방향을 제시하였다. 그리고 최영국 외(2012)는 연안국토의 개념을 설정하고 연안통합관리, 연안육역 및 연안해역의 이용계획 등 부문별 법 제도 및 계획의 내용과 한계점을 분석하여 연안국토의 지속가능한 관리 방향과 정책과제를 제시하였다. 또한 박종순 외(2017)는 국토 법제와 연안 법제를 비교·분석한 것을 토대로 국토·도시계획과 연안계획 사이의 연계성을 진단하고 양자를 연계하는 방안을 제시하였다.

2. 선행연구와의 차별성 검토

본 연구에서는 법제 또는 정책 분석에 기반한 기존 연구와 달리 국내 연안이용 수요 변화에 기초한 현행 연안이용 관리 법제 정비방안을 제시하고자 하였다.

우선 연구 목표 측면에서 본 연구는 연안이용 관리 원칙을 수립하고 이를 구현하기 위한 법제를 체계적으로 정비하는 방안을 제시하였다. 기존 연구에서는 연안관리, 해양공간계획, 공유수면 관리 등 분야별 정책 및 제도 개선에 중점을 두어 연안이용에 대한 관리 원칙을 구체적으로 제시하지 못하였다. 또한 해양수산 분야 법률 체계 구축 방안 연구, 수산 관련 법령 체계 개편에 관한 연구 등 전체 해양수산 분야 또는 특정 분야의 법제 정비에 관한 연구만 수행되었다.

그리고 연구 대상 측면에서 본 연구는 국내 연안이용 관리 법제를 주된 연구 대상으로 하면서 관련 정책과 원칙을 함께 분석하여 연구하였다. 국내 선행 연구는 연안·해양 이용관리와 관련된 개별 정책 또는 법제를 연구 대상으로 하여 구체적인 원칙을 제안하기보다는 제도 개선 방안을 제시하거나 법제 정비방안을 제시하였다. 반면 해외 선행 연구는 해양 정의, 해양 관리, 해양 거버넌스를 연구 대상으로 연안·해양 이용 관리의 원칙 또는 개선 방향을 제시하였다.

또한 연구 범위 측면에서 본 연구는 연안이용 관리의 특수성을 분석하기 위하여 연안이용의 수요 변화와 입법 수요를 함께 검토하였다. 선행 연구는 연안·해양 공간 관리 법제와 국토·산림 공간 관리 법제를 구분하여 검토하고 있을 뿐, 연안이용의 수요 변화와 입법 수요를 분석하지 않았다.

한편, 연구 방법 측면에서 본 연구는 연안이용 관련 지역분석, 현장조사, 텍스트마이닝 분석, 설문조사, 전문가 포커스 인터뷰 등 연안이용 관리 법

제 정비방안을 도출하기 위한 구체적인 연구 방법을 적용하였다. 선행연구는 법제 관련 연구는 문헌조사, 법제 분석, 사례분석을, 정책 관련 연구는 문헌조사, 설문조사, 전문가 자문, 현장 조사를 주된 연구 방법으로 적용하였다.

〈표 1-2〉 선행 연구와의 차별성

구분	선행연구		본 연구
	요약	참고문헌	
연구 목표	• 연안·해양 이용 관리의 분야별 정책 및 제도 개선	• 전재경(2002) • 김현귀(2023) • 윤성순·장정인·신철오(2018)	• 연안이용 관리 원칙 수립 • 연안이용 관리 법제 체계 정비
	• 전체 해양수산분야 또는 수산 등 특정 분야의 법제 정비	• 해양수산부(2015b) • 박수진·목진용(2007) • 한덕훈·문석란(2014)	
연구 대상	• (국내) 연안·해양 이용 관리와 관련된 개별 정책 또는 법제에 한정하여 분석	• 채우석(2009) • 최희정 외(2021) • 박태현(2012)	• 국내 연안이용 관리 법제를 주된 연구 대상으로 하면서 관련 정책과 원칙을 함께 분석
	• (해외) 연안·해양 이용 관리의 원칙 또는 개선 방향에 대하여 분석	• Österblom, H. et al.(2020) • Bennet, N. J. et al.(2021) • Lombard, A. T. et al.(2023)	
연구 범위	• 연안·해양 공간 관리 법제와 국토·산림 공간 관리 법제를 구분하여 검토	• 김진경·이상일(2022) • 이재삼(2011) • 배건이·이순태(2019)	• 연안이용 관리의 특수성을 분석하기 위하여 연안이용의 수요 변화와 입법 수요를 함께 검토
연구 방법	• 법제 관련 연구는 문헌조사, 법제 분석, 사례분석을, 정책 관련 연구는 문헌조사, 설문조사, 전문가 자문, 현장 조사를 주된 연구 방법으로 적용	• 김재광(2023) • 전재경(2003) • 김승종 외(2022)	• 연안이용 관리 법제 정비방안을 도출하기 위한 구체적인 연구방법론 사용 • 연안이용 관련 지역 분석, 현장 조사, 텍스트마이닝 분석. 국민 인식 조사를 통한 연안이용 변화와 수요 분석 • 전문가 자문, 전문가 포커스 인터뷰를 통한 연안이용 관리 법제 입법 수요 분석

자료: 저자 작성

02
연안이용 거시환경 분석과 국외 동향

본 장에서는 제1장에서 제시한 연구 수행 체계에 따라 연안이용의 거시환경을 분석하고 국외 동향을 검토하였다. 우선 제1절 연안이용의 거시환경 분석에서는 PEST 분석방법에 따라 연안관리 정책의 변화, 해양경제의 발전, 연안인구의 증가, 과학기술의 발달로 구분하여 연안이용 거시환경의 트렌드 변화를 살펴보았다. 그리고 제2절 주요국의 연안이용 관리 체제 동향에서는 일본, 중국, 유럽의 연안이용 현황과 함께 연안이용과 관련된 법률, 계획 등 관리 체제를 분석하였다. 마지막으로 제3절 소결 및 시사점에서는 거시환경 분석 결과와 국외 동향 분석 결과를 요약하고, 지역사회 주도의 상향식 관리 체계 마련, 연안이용 관리의 기본원칙 및 우선순위 설정, 연안이용의 체계적 관리를 위한 법령 및 조직 구비, 새로운 연안이용 행위 관리 제도 마련과 같은 시사점을 도출하였다.

이러한 제2장의 연구 결과는 제4장 제1절의 연안이용 관리 법제 현황과 한계, 제2절 입법 수요 분석을 연구하는 기초 자료를 제공하고, 제5장 제1절 연안이용 관리 법제 정비 방향, 제2절 정비방안, 제3절 기대효과를 도출하는 데 활용되었다.

제1절 연안이용의 거시환경 분석

1. 연안관리 정책의 변화

1) 개요

연안이용은 정책적인 측면에서 연안통합관리, 생태계 기반 관리, 해양경제 관리 등 관리 체계가 점차 변화하고 있다. 이러한 변화는 해양 정책 분야에서 세계적으로 권위 있는 학술지로 평가받고 있는 '해양·연안관리(Ocean & Coastal Management, 이하 'OCM'이라 한다)' 학술지에 투고된 논문의 주요 주제를 분석함으로써 연안이용 관리 체계의 정책적인 변화를 알 수 있다.

Chen, J. et al.(2023)은 1992년부터 2021년까지 OCM 학술지에 투고된 논문의 주요 주제를 시기별로 크게 ① 1992년부터 2001년까지, ② 2002년부터 2011년까지, ③ 2012년부터 2021년까지로 구분하여 연안이용 관리 체계의 트렌드를 분석하였다.

〈표 2-1〉 해양·연안관리 학술지 논문 주제의 시기별 변화

단위: 점수, 년도

논문 주제	중요도	시기	논문 주제	중요도	시기
연안통합관리 (intergrated coastal mangement)	5.61	1996~2012	연안역 관리 (coastal zone management)	5.11	2015~2016
수산양식 (aquaculture)	4.45	1997~2013	수산업 관리 (fisheries managenet)	2.94	2015~2016
공동체구조 (community structure)	3.18	2000~2011	적응 능력 (adaptive capacity)	2.46	2015~2016

논문 주제	중요도	시기	논문 주제	중요도	시기
구역관리 (zone management)	6.42	2001~2015	해사 (maritime)	3.69	2015~2019
산호초 (coral reef)	4.51	2003~2010	해양공간계획 I (marine spatial planning)	2.36	2015~2017
보호구역 (reserve)	11.84	2005~2013	생태지식 (ecological knowledge)	4.98	2016~2017
자원관리 (resource management)	3.61	2005~2011	소규모 전통어업 (artisanal fishing)	2.71	2016~2017
수산업 (fishery)	4.25	2006~2011	인공어초 (artificial reef)	2.29	2016~2017
보호지역 (protected area)	2.8	2008~2015	신재생에너지 (renewable energy)	2.25	2017~2019
취약성 (vulnerability)	2.08	2009~2017	항만 (port)	3.21	2017~2021
생태계 (ecosystem)	2.89	2010~2012	연안침식 (coastal erosion)	4.52	2018~2019
맹그로브 (mangrove)	4.21	2011~2017	해양공간계획 II (marine spatial planning)	3.16	2018~2019
생태계기반관리 (ecosystem based management)	3.82	2012~2016	경제 평가 (economic valuation)	3.01	2018~2019
생태학 (ecology)	2.24	2012~2014	연안생태계 (coastal ecosystem)	2.71	2018~2019
대보초 (great barrier reef)	4.43	2013~2018	해운 (shipping)	2.19	2018~2021
교통 (transport)	3.52	2013~2018	해양쓰레기 (marine litter)	4.69	2019~2021
사회·생태시스템 (social-ecological system)	2.11	2013~2018	기후변화 적응 (climate change adaptation)	3.97	2019~2021

논문 주제	중요도	시기	논문 주제	중요도	시기
공중인식 (public perception)	2.83	2014~2016	해양 성장 (blue growth)	3.16	2019~2021
통합 (integration)	2.45	2014~2015	이해관계자 참여 (stakeholder engagement)	3.08	2019~2021
의사결정 (decision making)	2.14	2015~2016	해양경제 (blue economy)	2.61	2019~2021

자료: Chen, J. et al.(2023), pp. 13.

2) 트렌드 변화

① 시기에는 연안을 종합적으로 보전·이용·개발하기 위한 연안통합관리를 중심으로 정책이 추진되었다. 즉 학자들은 이 시기에 연안통합관리, 수산양식, 협력 관리에 관한 내용을 연구하였으며, 특히 연안통합관리를 핵심 주제로 다루었다. 이는 1992년 리우UN환경회의에서 의제21(Agenda 21)을 통하여 연안의 중요성을 천명하고 지속가능한 이용을 위한 전략적 수단으로 연안통합관리 제도의 도입을 각 국가에게 권고한 내용과 연관성이 높은 것으로 보인다. 실제로 우리나라의 경우 1999년에 연안관리법을 제정하고 2000년에 연안통합관리 계획을 처음 수립하였다.[20]

그리고 ② 시기에는 구역 관리, 보호구역, 수산양식, 자원관리 등 연안의 공간 및 자원관리에 관한 구체적인 제도가 개발되었다. 즉, 국제사회는 해양을 포함한 연안에 대한 인식이 높아지면서 각국의 정부는 연안의 생태계와 환경 보호는 물론, 공간과 자원을 효율적으로 관리하는 수단을 마련하고자 하였고, 이에 대한 주제로 논문이 많이 발표되었다. 국내에서는 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」(2006), 「해양환경관리법」(2007), 「수산자원관리법」(2009) 등이 입법되면서 해양보호구역, 환경관리해역, 수산자원보호구역의 지정·관리와 함께 수산자원의 회복 및 보존을 위한 총허용

20) 해양수산부·연안교육센터(2016), pp. 79-81.

어획량 설정 제도가 도입 또는 강화되었다.[21]

이후 ③ 시기에는 사회·생태시스템, 생태계 기반 관리, 해양공간계획, 해양경제 등 연안이용의 지속성을 실질적으로 실현시킬 수 있는 이론이 점차 정책화되고 있다. 즉, 세계 여러 나라는 인간과 자연이 상호의존적인 하나의 시스템에 있다는 점을 전제로, 생태계의 건강성, 생산성, 회복성을 향상시켜 인간이 생존에 필요한 충분한 재화와 서비스를 받을 수 있는 관리 체계를 마련하고자 노력하고 있다. 예를 들어 EU는 생태계 기반 관리를 근거로 한 해양공간계획과 해양경제에 관한 정책 문서를 마련하여 선도적으로 관련 제도를 도입하고 있고, 우리나라도 2018년에 「해양공간계획 및 관리에 관한 법률」을 제정하고 2019년에 제1차 해양공간기본계획을 수립하는 등 국제사회의 흐름에 동조하고 있다.[22]

2. 해양경제의 발전

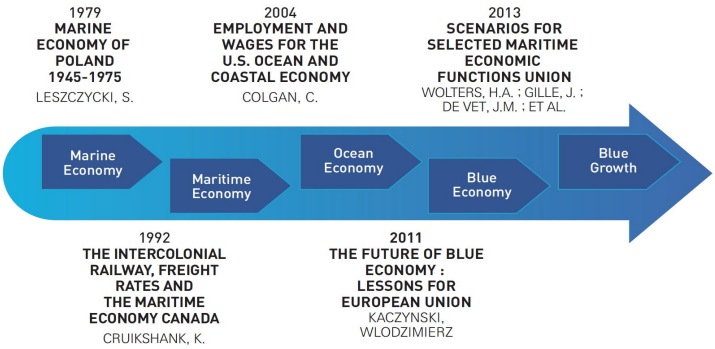
1) 개요

인간은 육지에 살지만 동시에 바다를 이용할 줄 아는 특이한 존재로서, 인류의 역사 초기부터 바다를 통해 식량자원을 확보하고, 교통 및 무역 수단으로 활용하는 등, 문명의 발전에 필요한 경제활동을 영위해 오고 있다.[23] 특히 현대문명에 이르러서는 과학기술의 발전에 따라 식품·자원은 물론 보건·의료, 화학·에너지 등 다양한 분야에서 해양을 이용한 경제활동의 수요가 크게 증가하고 있다. 즉, 세계 각국은 해양을 경제성장을 위한

21) 국가법령정보센터(검색일: 2024.07.22.) ; 해양환경정보포털, 해양보호구역(검색일: 2024.04.17.) ; 해양환경정보포털, 환경관리해역(검색일: 2024.04.17.) ; 수산자원보호구역 정보시스템(검색일: 2024.04.17.)
22) 국가법령정보센터(검색일: 2024.07.22.) ; 해양수산부(2019a), pp. 33-34.
23) 주경철(2023), p. 17.

중요한 분야로 인식하고 수산, 해운 등 기존 산업은 물론 바이오, 에너지 등 미래 산업을 개발·육성하는 정책을 경쟁적으로 추진하고 있다.[24]

〈그림 2-1〉 해양경제의 용어 변화



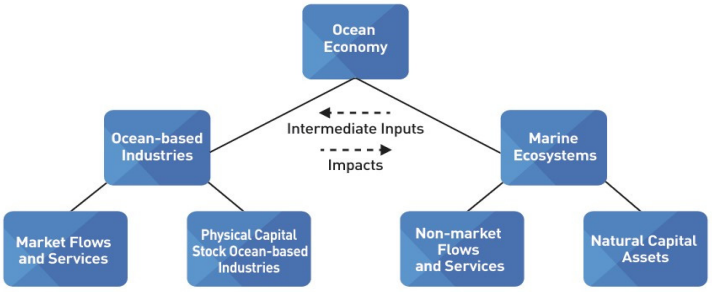
자료: Martínez-Vázquez, R. M., Milán-García, J., & de Pablo Valenciano, J.(2021), p. 8.

2) 트렌드 변화

국제사회에서는 경제성장 측면에서 해양의 중요성이 강조되어 1970년대 말부터 해양경제에 대한 다양한 용어가 사용되기 시작하였다. 즉, 해양경제는 1979년에 Marine Economy가 처음 언급된 후,, 1992년에 Martime Economy, 2004년에 Ocean Economy, 2011년에 Blue Economy, 2013년에 Blue Growth 등이 관련 용어로서 순차적으로 나타나고 있다.[25]

24) 최석문 외(2020), pp. 1-2; 해양수산부 보도자료(2019.10.8.)(검색일: 2024.11.14.)
25) Martínez-Vázquez, R. M., Milán-García, J., & de Pablo Valenciano, J.(2021), p. 6.

〈그림 2-2〉 OECD의 해양경제 개념과 유형



자료: OECD(2016), p. 22.

그리고 2010년대 중반부터 OECD 등 관련 국제기구는 해양경제의 개념과 유형을 구체화하였다. OECD는 2016년에 해양경제(Ocean Economy)를 해양을 기반으로 하는 산업의 경제활동과 해양생태계의 자산·재화·서비스의 총합으로 정의하였다. 즉, 해양경제를 해양 기반 산업과 해양생태계가 상호 연계된 개념으로 보면서, 해양생태계는 해양 기반 산업에 중간재를 공급하고, 해양 기반 산업은 해양생태계를 오염시키는 등 영향을 주고받는 관계에 있다고 보았다.[26] 해양 기반 산업의 경우 시장 공급 및 서비스, 물적 자본금 관련 산업으로 분류되었다. 이 유형은 구체적으로 어업, 해운업, 조선업, 준설업 등의 기존 산업과 양식업, 신재생에너지산업, 해저광업, 해양바이오산업 등의 신규 산업으로 나눌 수 있다. 한편, 해양생태계의 경우 해양, 염습지 및 조간대, 하구 및 석호, 맹그로브 및 산호초, 해저 등이 포함되며, 비시장 생태계 공급 및 서비스와 자연자본으로 구분된다. 다만 이 유형은 해양생태계의 가치를 측정하는 것이 어렵고 복잡한 특징이 있다고 보았다.[27]

26) OECD(2016), pp. 22. ; 송남근(2016), p. 2.
27) OECD(2016), pp. 21-23.

하지만 세계 각국의 해양경제가 급속하게 성장함에 따라 환경 악화 또는 불평등의 문제점이 발생하여 2010년대 후반부터는 지속가능한 해양경제에 대한 국제사회의 관심이 높아지고 있다. 2018년에 주요 국가의 정상들은 지속가능한 해양경제를 위한 고위급 패널(The High Level Panel for a Sustainable Ocean Economy, 이하 'Ocean Panel'이라 한다)을 구성하여 해양의 지속가능한 관리를 실현하고자 노력하고 있다. 여기서 말하는 '지속가능한 해양경제'란 해양생태계의 건강과 관련 서비스를 보존하면서도 경제성장, 생계 및 일자리 개선을 위하여 해양자원을 이용하는 것을 의미한다.[28]

특히 동 패널은 2030년까지 지속가능한 해양경제로의 전환을 위하여 자원(Ocean Wealth), 건강(Ocean Health), 형평(Ocean Equity), 지식(Ocean Knowledge), 재정(Ocean Finance)으로 핵심 분야를 구분하고, 목표와 우선순위가 포함된 계획을 제시하고 있다. 첫째, 자원 분야에서는 해양을 식량, 에너지, 관광, 교통, 신산업, 해저 채굴의 자원으로서 지속가능하게 이용할 수 있는 개별 목표와 수단을 구체적으로 정하고 있다. 특히 해저 채굴의 경우에는 해저 생태계에 대한 불충분한 과학 지식과 채굴 활동으로 인한 환경적 영향을 고려하여, 사전 배려적인 접근방법을 통해 해저를 채굴할 것을 강조하고 있다. 둘째, 건강 분야에서는 온실가스 감축, 생태계의 보호 및 복원, 해양오염 감소를 통해 사람은 물론 생태계가 건강성, 회복성, 생산성을 유지할 것을 제안하고 있다. 셋째, 형평 분야에서는 해양자원에 대한 공평한 접근, 혜택의 공정한 분배, 위험으로부터의 최고 취약계층 보호를 통해 모든 사람들이 해양이 제공하는 혜택을 평등하게 누릴 기회를 부여할 것을 제안한다. 넷째, 지식 분야에서는 해양에 대한 문해력과 능력 제고, 해양의 가치 회계 마련, 해양과학·기술·데이터의 활용을 통해 복잡한 자연 시스템인 해양을 이해하는 정책을 추진할 수 있도록 제

28) Ocean Panel 홈페이지(검색일: 2024.04.18.)

안한다. 다섯째, 재정 분야에서는 일반 공중의 재정에 대한 접근을 보장하여 생태학적으로 지속가능하고 사회적으로 공평한 경제성장을 촉진할 것을 제안한다.[29]

〈표 2-2〉 Ocean Panel의 지속가능한 해양경제 전환 계획

핵심 분야	세부 부문	목표	주요 우선순위
자원	식량	• 야생 어류 자원량의 지속가능한 수준의 복원 • 글로벌 수요에 맞는 수산양식의 지속가능한 성장 • 가치사슬에서 폐기물의 최소화 및 관리	• IUU 어업 퇴치 • 유해한 어업보조금 금지 • 수산물 가치사슬의 혼획 및 폐기물 최소화 • 과학적 기반 계획의 수립·이행, 적응형 어업 관리 보장
	에너지	• 전 세계 주요 에너지 자원으로서 해양 기반 신재생에너지의 빠른 성장 계획	• 연구, 기술개발, 실증사업 투자 • 산업계 및 이해관계자와의 협업 • 명확한 목표 설정, 적절한 정책 및 규제 조치 준수
	관광	• 지속가능성과 회복력 있는 관광 • 기후변화 해결 및 오염 감소, 생태계 재생 및 생물다양성 보전 지원 • 지역 일자리 및 공동체 투자	• 지속가능한 관광 관리 전략 시행 • 지역 및 원주민 공동체의 관광 수익 재투자를 위한 메커니즘 마련 • 자연기반해법 등 재정 인센티브 활성화 • 하수 및 폐수 처리 시설 투자
	교통	• 온실가스 배출 제로 및 영향이 적은 선박 전환에 대한 해운 투자 활성화	• 선박의 탈탄소화 지원에 관한 목표 및 전략 수립 • 온실가스 배출 제로 신규 연료의 생산 및 저장을 위한 기술 개발 촉진 • 탈탄소 해상교통과 선박을 지원하는 저탄소 항만에 대한 인센티브 지급 • 선박을 통한 수생외래종 이동 최소화
	신산업	• 해양 신산업의 혁신과 투자를 통한 환경적인 책임성과 포괄적인 경제성장 촉진	• 해초·해조류의 환경적으로 책임성 있는 상업 생산 확대, 연료 등 대체 상품 개발 • 해양 유전 자원 연구개발의 공정하고 공평한 이익 공유 촉진 • 국제협력 등을 통한 해저 지하의 탄소 포집 및 저장 기술 발전

29) Ocean Panel(2020), pp. 6-19.

핵심 분야	세부 부문	목표	주요 우선순위
	해저 채굴	• 해저 채굴 관련 모든 활동의 과학적·생태적인 지속가능성에 대한 충분한 지식과 규정 마련	• 해저 채굴 활동의 환경적 영향과 위험에 대한 이해 제고를 위한 국제적 연구 아젠다 발굴 • 국가관할권 내와 밖의 모든 해저 채굴 활동의 엄격한 환경기준 준수 보장
건강	온실가스 감축	• 파리협정 목표 달성 및 해양 건강성 복원	• 해양 기반 신재생에너지 등에 대한 투자 확대를 통한 해양 기반 기후 조치 이행 • 파리협정 보고 시 해양 기반 기후 조치 포함
	생태계 복원	• 해양·연안 생태계의 건강성, 회복성, 생산성 유지 • 자연 기반 해법 중심의 연안 인프라 개발	• 연안 인프라 계획 및 개발에 있어서 자연 기반 해법 사용 • 해양보호구역 및 그 밖의 효과적인 구역 보존 조치의 수립과 효과적인 관리 • 지역공동체, 원주민, 이해관계자 등 관련한 모든 파트너와의 협력
	해양 오염 감소	• 해양의 오염 폐기 장소 성격 부정 • 해양 데드존의 최소화	• 지속가능한 제품 디자인 촉진 등을 통한 재정적 인센티브, 무역 기회, 생산자책임 확대 • 선박 등 해양오염원의 플라스틱 쓰레기 및 미세플라스틱 배출 제한 • 통합 유역관리 사례 이행
형평	혜택 기회	• 해양자원에 대한 공평한 접근 • 혜택의 공정한 분배 • 위험으로부터의 최고 취약계층 보호	• 여성의 해양 활동에 대한 완전한 참여 환경 조성 • 연안공동체의 이익과 원주민의 권리에 대한 인정과 존중 • 계획과 의사결정과정에서 원주민·지역공동체의 지식과 이익의 통합을 통한 포용적인 거버넌스 구축
지식	해양 문해력 능력	• 공중의 해양 가치에 대한 이해 및 지속가능한 해양경제의 능력과 지식 획득	• 해양 지식의 이용 활성화 및 해양 문해력과 인식에 대한 투자 • 해양 보전·관리과 지속가능한 해양산업을 위한 지식·능력·훈련의 투자
	해양 가치 회계	• 해양 자연자본의 가치와 영향을 반영한 의사결정	• 해양 회계의 국제 표준과 이행을 위한 모범 사례의 조정
	해양과학 기술 데이터	• 전세계적인 데이터 공유혁명을 통한 지속가능 해양 관리에 기여	• 해양 데이터의 투명성, 개방 공유성, 접근성 촉진 • 주요 데이터의 격차 해소 및 연안·해양생태계 정보의 전자화

핵심 분야	세부 부문	목표	주요 우선순위
재정	-	• 재정 접근을 통한 생태학적으로 지속가능하고 사회적으로 공평한 경제성장 촉진	• 민간 및 다자 재정기구 주도의 지속가능 재정 원칙 및 기타 자발적 메커니즘 이용 지원 • 도서 및 연안공동체의 회복력에 대한 투자 등을 위한 해양위험지도와 위험지수의 개발·적용 지원

자료: Ocean Panel(2020), pp. 6-19.

3. 연안인구의 증가

1) 개요

연안은 풍부한 생계 자원, 해상 무역 및 운송을 위한 경제 공간, 여가 및 문화 활동, 육지와 바다의 경계에서 형성되는 장소감 등을 제공해 왔다. 이러한 연안의 이용 가치는 현대에 이르러 더 높아지고 있어 최근 수십 년 동안 세계 각국의 연안의 개발과 이용이 증가하고 있다. 이로 인해 연안은 엄청난 사회·경제·환경적 변화가 나타나고 있으며, 급속한 경제성장, 도시화 등으로 인하여 특히 거주하는 인구 규모도 내륙에 비해 성장하게 되었다.[30] 즉, 오늘날 세계 도시인구의 55%가 연안에 정착하여 거주하고 있으며, 뉴욕, 도쿄 등 1천만 명 이상이 거주하는 31개의 메가시티 중 16개가 연안에 위치하고 있다.[31]

2) 트렌드 변화

Reimann, L., Vafeidis, A. T., & Honsel, L. E.(2023)에 따르면 연안지역에 거주하고 있는 연안인구는 2023년 약 21억 5천만 명에서 2100년

30) Neumann, B., Vafeidis, A. T., Zimmermann, J., & Nicholls, R. J.(2015), p. 2.
31) Steven, A.D.L., Appeaning Addo, K., Llewellyn, G., Vu, T.C. et al.(2020), p. 14.

에는 29억 명으로 증가할 것으로 예측된다.[32] 우리나라 연안도 1970-1990년대 고도 경제성장기에 국가 발전 차원에서 국토개발정책에 따라 공유수면 매립 및 점·사용, 항만·어항 개발, 광물 채취, 양식장 조성 등 경제성장 수단으로 적극적으로 개발·이용되어 왔다.

국내외 사회·경제 패러다임이 변화되면서 인구리스크의 본격화, 첨단기술 환경의 변화, 산업구조 재편, 일과 삶의 균형 등의 요인으로 연안의 이용 수요도 달라지고 있다. 대표적인 예로, 첨단기술 기반 해양 신산업 육성, 연안 지역의 근무 형태 변화, 친수 복합문화공간 조성, 해양 치유 자원 관리 및 활용, 세대별 관광 트렌드 형성, 연안해역 공간의 입체적 활용 등이 있다. 이처럼 연안의 이용은 과거와 달리 유형과 형태는 달라질 수 있으나 앞으로도 지속될 것으로 판단된다. 연안 지역의 사회경제적 발전은 인구 유입 효과를 창출하게 되어 연안인구의 증가에도 영향을 줄 것이다.

연안 지역은 인구 구조와 발전에서 독특한 패턴을 보여주며, 이는 부분적으로 인구 증가 및 도시화의 세계적 추세와 연관된다. 인구 밀도는 연안이 아닌 지역보다 상당히 높으며, 연안인구 증가율과 도시화 속도는 급속한 경제성장과 연안으로의 이주로 인해 내륙지역의 인구 증가를 앞지르고 있다. 1990-2000년대 중국과 방글라데시의 경우 연안 도시의 인구 증가율이 전국 대비 2배 이상 증가하였다.[33]

전 세계적으로 대도시들의 대부분은 연안 지역에 위치하며, 이들 중 다수는 현재까지 경제적, 지리적, 역사적 조건이 결합되어 인구를 유입하고 연안 이주를 유도할 수 있는 위치에 조성되어 있다. 인구 증가는 연안 지역 변화의 중요한 동인이며, 연안이용 및 오염 증가로 인해 연안 생태계와 천연자원에 큰 압력으로 작용한다. 이러한 압력으로 인해 발생하는 연안의

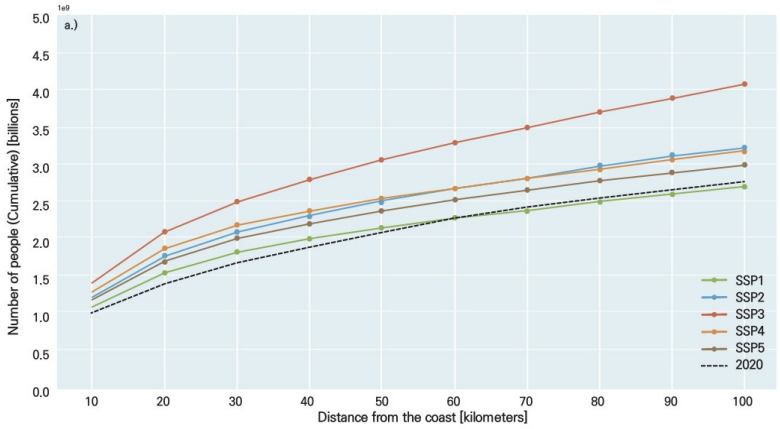
32) Reimann, L., Vafeidis, A. T., & Honsel, L. E.(2023), pp. 1-4.
33) Neumann, B., Vafeidis, A. T., Zimmermann, J., & Nicholls, R. J.(2015), p. 2.

환경오염, 토지 전환 및 도시화, 해수면 상승 및 관련 영향은 인구와 자산의 위험 노출 증가와 관련되어 있다. 기후변화와 해수면 상승에 따른 생물물리학적, 사회경제적 영향은 연안 지역 내 삶의 안전을 위협하는 요인으로 작용할 수 있다.[34]

미래의 연안인구 증가는 사회경제적 발전(인구 변화, 경제성장, 정책 및 제도), 농촌-도시 및 내륙-연안 이주를 포함한 내부 이주, 압축개발의 확장과 같은 공간적 개발 패턴 등 다양한 측면에 의해 주도된다. Merkens et al.(2016) 연구에서는 농촌-도시와 내륙-연안 이주를 설명하는 SSP 시나리오를 기반으로 하여 공간적으로 명시적인 인구수를 예측하였다. SSP 시나리오에 따라 2100년까지 연안 지역에 21억 명(SSP1)에서 29억 명(SSP3)의 인구가 거주할 것으로 예상하는데, 이는 2020년에 비해 3.5% 감소(SSP1)에서 36% 증가(SSP3)에 해당하는 수치이다.[35] 해안선 100km 이내에 거주하는 인구수는 SSP1의 해안선에서 70~100km 떨어진 위치를 제외하고 2020년에 비해 2100년 모든 SSP 시나리오에서 증가할 것으로 예측되었다.[36] 2020년 인구수와 비교하여 가장 큰 차이는 SSP3에서 예상되며, 누적 인구는 거리 증가당 약 1.5배 더 높다.[37]

34) Neumann, B., Vafeidis, A. T., Zimmermann, J., & Nicholls, R. J.(2015), p. 2.
35) Reimann, L., Vafeidis, A. T., & Honsel, L. E.(2023), p. 4.
36) Reimann, L., Vafeidis, A. T., & Honsel, L. E.(2023), p. 4.
37) Reimann, L., Vafeidis, A. T., & Honsel, L. E.(2023), p. 4.

〈그림 2-3〉 연안으로부터의 거리에 따른 2020년 대 2100년의 세계 인구

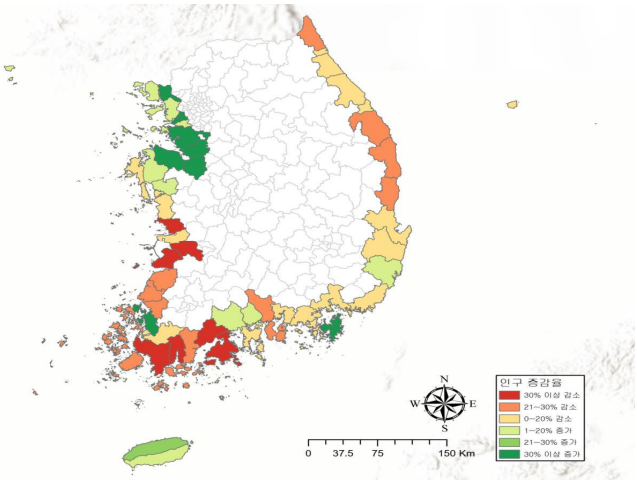


자료: Reimann, L., Vafeidis, A. T., & Honsel, L. E.(2023), p. 6.

강창우 외(2023) 연구에서는 우리나라 연안 도시 쇠퇴 수준을 심층 분석하기 위해 인구 규모별로 연안 도시를 분류[38]하였으며, 도시유형별로 인구 증감을 비교 분석하였다. 그 결과, 연안인구가 50-100만 명인 대도시에서는 2001년 대비 2021년 1,108천 명이, 10-50만 명인 중도시에서는 753천 명이 증가하였다. 이와 반대로 5-10만 명인 소도시와 5만 명 미만인 그 외 연안 지역에서는 총 421천 명이 감소한 것으로 나타났다. 연안인구가 100만 명인 대도시는 인구 증가가 정체되는 현상을 보였으나, 50만 명 이상인 대도시는 2001년 대비 2021년에 50% 이상 증가하였고, 특히 소도시는 충남 홍성군과 전남 무안군을 제외한 모든 지역에서 인구가 감소하였다. 본 연구에서도 전체적으로는 연안인구수가 증가하여 인구 규모의 성장세를 보였으나, 인구가 10만 명 미만인 연안 소도시와 5만 명 미만인 그 외 연안 지역은 대부분 인구가 감소하는 것을 확인함으로써 연안인구 성장의 양극화가 심화되는 것을 알 수 있었다.[39]

38) 우리나라 연안 도시 중 인구 수가 50만 명 이상인 도시를 대도시, 10-50만 명 미만을 중도시, 5-10만 명 미만을 소도시, 5만 명 미만을 그 외로 분류하였음.

〈그림 2-4〉 2001년 대비 2021년 연안 도시별 인구증감률 변화



자료: 강창우 외(2023), p. 71.

인구 규모, 구성 및 분포의 변화는 연안 지역의 토지 이용과 토지피복의 변화에 영향을 줄 수 있으며, 인간의 경제, 정주, 여가 활동의 변화는 오염 및 퇴적 등 연안 환경의 변화에 영향을 줄 수 있다. 이와 관련하여 연안 지역에 영향을 미치는 인구 요인에는 인구 밀도, 이주, 도시화가 있다. 높은 인구 밀도에 따른 연안이용의 추가 수요 발생은 해양생태계에 대한 위험 증가와 관련이 있지만, 반대로 인구가 증가함에 따라 하수처리장과 같은 인프라에 더 많은 투자가 이루어져 궁극적으로 환경오염 수준을 낮출 수 있음을 의미하기도 한다.[40]

이주는 연안 지역에 영향을 주는 핵심 요소로 이주에 따른 인구 유입과 그에 따른 활동으로 인한 천연자원 고갈, 해양환경 오염 등 해양생태계에 영향을 준다. 전 세계적으로 연안인구의 성장으로 많은 연안 지역이 도시화되고 있으며, 도시화에 따른 개발 행위들로 인해 연안의 자연 자원 및

39) 강창우 외(2023), p. 70.
40) Creel, L.(2003), p. 2.

환경이 훼손되기도 한다.[41] 대표적인 예로 맹그로브 손실이 있으며, 맹그로브의 손실은 해양생태계의 탄소흡수원인 블루카본의 훼손으로 이어져 전 지구적 기후변화에도 영향을 줄 수 있다.

4. 과학기술의 발달

1) 개요

연안이용과 관련한 과학기술 개발은 초창기에는 독립된 분야가 아닌 과학기술 개발의 일부분으로써 드러나지 않게 추진되어 왔다. 그러나 해양수산 과학기술 개발 분야의 통합적 추진 정책 필요성이 높아진 2010년대 이후에는 비교적 독립된 분야를 구축하게 되었다. 따라서 본 절에서는 연안·해양 분야의 독자적 기술개발 분야가 구축되기 이전인 2010년 이전 시기에 대해서는 전반적인 과학기술 개발의 추진 방향을 살펴보고, 2010년 이후의 시기에 대해서는 과학기술의 발전이 연안이용에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

2) 트렌드 변화

(1) 2010년대 이전

우리나라의 과학기술 발전은 시대별로 다양한 목적을 가지고 추진되어 왔다. 과학기술의 기반이 형성된 시기인 1960년대의 경우, 과학기술정책을 담당하는 전담 부서가 처음 설치되었으며, 「과학기술진흥법」이 제정되어 과학기술진흥을 위한 기본 정책과 계획이 수립된 시기로, 우리나라 과학기술 발전의 태동기라고 볼 수 있다.[42] 이후 1970년대에는 「철강공업육

41) Creel, L.(2003), p. 2.

성법」, 「비철금속제련사업법」, 「기술용역육성법」, 「항공공업진흥법」, 「중소기업진흥법」등 구체적인 국가산업 정책을 뒷받침하기 위한 관련 법제들이 확대 정비되었다. 또한 이 시기에는 「기술개발촉진법」의 제정을 통해 산업기술 진흥의 기반을 마련하였으며, 「특정기관육성법」의 제정을 통해 분야별 출연 연구기관을 확대 설치함으로써, 각 부처별로 분산된 기술개발 정책을 추진하기 위한 기반을 마련하였다. 1980년대에는 본격적으로 국가 주도의 연구 개발 사업이 추진되었으며, 기초연구와 민간 중심 연구개발을 지원하기 위한 법제들이 정비되는 시기로 볼 수 있다. 이 시기에는 최초의 체계적 정부연구개발사업인 '특정연구개발사업'이 추진되었으며, 「산업기술연구조합육성법」, 「유전공학육성법」, 「기초과학연구진흥법」 등 다수의 산업 관련 법률 제정을 통해 산업육성에 초점을 맞춘 기술개발을 추진하였다. 1990년대에는 정보화시대의 도래에 따라, 국가 기술 혁신 체제의 구축을 위한 다양한 법률이 제정된 시기로 볼 수 있다. 이 시기에는 1995년 제정된 「정보화촉진법」을 필두로 정보화시대에 대한 적응 방안과 국가 과학기술 혁신 정책의 추진 기반을 마련하기 위한 다양한 법률이 제정되었다.[43] 2000년대 이후에는 과학기술 선진국으로 도약하기 위해 관련 법·체계를 정비하고, 국가연구개발의 효율성을 높이고 미래 대응성을 강화하기 위한 법들이 확대·정비되었다.[44]

이 시기에 연안의 이용과 관련한 과학기술의 경우, 초기부터 독립된 분야를 구축하며 발전되기보다는 「과학기술기본법」에 따른 '과학기술기본계획'의 세부 추진 과제 중 일부의 형태로 추진되어 왔다. 예를 들어, '제4차 과학기술기본계획'의 120대 중점 과학 기술 분야 중 하나로 '지속가능한 해양 공간 개발 기술'을 포함하였으며[45], 중점 과제 중 세부 추진 과제의

42) 윤종민(2012), pp. 886-888.
43) 국가과학기술자문회의법(법률 제4361호, 1991. 3. 8.), 과학기술 혁신을 한 특별법 (법률 제5340호 1997. 4. 10.) 등.
44) 윤종민(2012),pp. 886-888.

하나로 '해양 분야의 국제공동연구 및 협력 네트워크의 구축 강화'를 포함하는 등의 방식이다.[46] 이와 같이 법정 기본계획이 반영된 사업 외에 연안이용과 관련한 과학기술 개발은 특정 분야의 기술개발 필요성이 대두되는 시점에 단편적이고 분절적인 형태로 추진되는 경향을 보여 왔다.

(2) 2010년대 이후

2010년 이후 4차 산업혁명의 촉발과 함께 산업 간·기술 간 융합이 강조되고 원천·핵심기술 확보의 필요성이 대두되면서 해양수산 과학기술 분야에서도 기획, 연구개발, 성과의 활용 및 산업화, 인력양성 및 기업 육성 등을 포괄하는 종합적인 정책 추진의 필요성이 높아졌다. 이에 따라 해양수산부는 「해양수산과학기술 육성법」제 5조에 근거하여 해양수산 기술개발 분야의 최상위 계획인 '제1차 해양수산과학기술 육성 기본계획'을 수립하고 4대 추진 전략과 8대 세부 추진 과제를 통해 해양수산 과학기술 분야의 종합적인 추진 전략을 제시하였다.[47] 2018년 수립된 제1차 기본계획에서 연안이용과 관련한 과학기술 개발은 직접적인 사회문제의 해결을 위한 과학기술 기반의 확보에 초점을 맞추고 있다. 가장 대표적 분야로는 연안 재해 대응을 위한 기술개발을 들 수 있는데, 예보 서비스의 고도화, 자연재해의 예측 및 대응, 연안 시설물과 항만 시설물의 성능 강화를 위한 기술개발 사업을 포함하고 있다. 이외에도 해양 친수공간의 조성 및 레저관광의 활성화, 해양환경 현안 해결 분야 등 국민들의 관심과 체감도가 높은 분야를 중심으로 기술개발 사업이 추진되어 온 것을 볼 수 있다.[48]

2020년 이후부터 현재까지는 과학기술을 둘러싼 국내·외 환경이 급변하

45) 과학기술정보통신부(2018), p. 109.
46) 과학기술정보통신부(2018), p. 57
47) 해양수산부(2018), p 1.
48) 해양수산부(2018), p. 26, p. 47.

는 시기로 볼 수 있다. 이 시기에 과학기술에 영향을 주는 환경적 요인은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있는데, 첫째는 생태계 및 환경 회복 보전에 대한 필요성이 강조되었다는 측면, 둘째는 인공지능(AI)으로 대표되는 신기술을 기존 연구 분야에 적용하기 위한 시도가 강화되고 있다는 측면이다.

첫 번째로, 생태계 및 환경 회복 보전에 대한 필요성이 강조된 측면에 대해 살펴보면, 이 시기 국내에서는 해양 플라스틱, 미세플라스틱, 항만 미세먼지 등의 새로운 환경 이슈로 인해 연안·해양 공간을 대상으로 한 규제가 계속해서 강화되었다. 국제적으로는 코로나19 등의 신종 전염병 발생, 탄소중립 등 새로운 환경 기인 문제들이 발생하였으며, 이에 따라 기존의 산업화·성과 확산 중심의 과학기술 개발에서 국제사회의 환경 현안에 적극적으로 대응하기 위한 수단으로써 과학기술의 중요성이 커지는 시기로 볼 수 있다.[49] 특히 국제연합(UN)은 '지속가능한 개발을 위한 해양과학 Decade'를 통해 2030년까지 달성해야 할 해양과학 분야의 아젠다를 마련하고, 달성하고자 하는 7대 결과 목표를 제시하였는데, 제시된 목표 중 4개가 해양 생태계 보전과 회복에 집중[50]되어 있는 것을 볼 수 있다.[51]

이러한 국제적 경향은 국내 연안이용 분야의 기술개발에서도 확인할 수 있다. 2022년 수립된 '제2차 해양수산과학기술 육성 기본계획'에서는 해양수산 과학기술 대전환을 통한 블루 이코노미 구축을 비전으로 제시하였으며, 4대 전략에 따른 12대 추진 과제 중 하나로 '탄소중립을 선도하는 해양에너지 대전환'을 명시한 바 있다. 특히 갯벌·염습지 등의 연안 해역 공간을 중심으로 해양의 탄소 흡수능력을 제고하여 2026년까지 탄소 55만 톤의 흡수를 달성하기 위한 기술개발 사업을 추진하고 있다. 또한 해중 저장기술개발 추진을 통해 연안 공간을 탄소중립의 공간으로 리(Re)디자인 하

49) 해양수산부(2023c), pp. i-v.
50) 깨끗한 해양, 건강하고 회복력 있는 해양, 예측 가능한 해양, 안전한 해양
51) UNESCO-IOC(2021), p. 8

는 것을 추진 과제로 명시하고 있다.[52]

두 번째로, 2020년대 이후 과학기술 개발 분야에서 두드러지는 경향으로는 기존 연구 분야에 신기술을 적용하기 위한 시도를 들 수 있다. 이 시기에는 AI, 빅데이터, 5G 등 정보통신기술(ICT) 혁신 기술이 다양한 분야에 적용되어 신산업 분야를 창출하고 있으며, 기존 산업 분야에도 활발하게 적용되고 있어 이른바 '산업의 디지털 전환'이 가속화되고 있다.[53] 이러한 경향은 연안이용 분야의 기술개발 분야에서도 확인할 수 있다. 먼저 AI 기반 모델링을 통해 연안 지역의 파랑기인 재해를 예측한 사례를 들 수 있다. 해양과학기술원은 트윈드론 자료를 바탕으로 한 영상 AI 기술을 활용하여 연안 재해를 모델링하는 기술을 개발하였으며, 이를 통해 월파, 이안류, 연안의 쇄파, 침식 등의 파랑기인 연안 재해를 사전 예측하고 있다. 예측된 자료를 활용하여 파랑이 강한 동해안의 주요 항만을 대상으로 '방파제 재해예방 경보 시스템'을 운영하고 있다.[54]

이 외에도 연안 지역을 대상으로 하는 조사·연구에서 주된 조사 수단이 과거 현장 조사 및 문헌조사 위주에서 위성 및 드론 등의 영상자료, 통신 및 빅데이터 자료 등을 이용하는 방식으로 변화하는 사례들이 많이 나타고 있다. 먼저 전용 플랫폼을 통해 연안 관련 빅데이터를 수집·구축·제공하는 사례로는 한국해양과학기술원의 '연안 분야 빅데이터 플랫폼 및 센터 구축 사업'을 들 수 있다. 해양과학기술원은 이 사업의 추진을 통해 공공과 민간에서 생산한 연안 관련 데이터를 구축하고, 플랫폼을 통해 이를 수집·분석·유통하고 있다. 2022년을 기준으로 기후변화, 연안 환경, 연안 관측, 연안 안전 시설, 연안 재해를 비롯한 162종의 데이터가 구축 및 공개되고 있으며, 구축된 데이터는 연안 지역의 대난·재해 대비와 대응 등 다양한 분야에

52) 해양수산부(2023c), p. ⅲ.
53) 과학기술정보통신부(2022), p. 7.
54) 한국해양과학기술원 블로그(검색일: 2024.3.11.)

활용될 예정이다.[55]

이외에도 빅데이터 분석을 통해 연안 지역의 사회·경제 자료를 구축한 사례로는 카드사의 빅데이터를 활용하여 연안 지역의 상권 매출액과 해양관광 시장 규모를 도출한 사례를 예시로 들 수 있다. 한국해양수산개발원은 2018년~2022년도를 대상으로 카드사의 매출 빅데이터 정보를 활용하여 연안 지역에 위치한 지역 상권의 매출액과 해양관광 관련 업종의 매출액을 산출하는 연구를 수행하였다. 이 연구에서는 해양관광 수요 분석을 통해 카드사별·지역별·업종별 점유 비율 및 현금 사용 비중 추정을 통해 전체 상권 규모를 추정하였다. 이 연구를 통해 2022년 기준 연안 지역의 상권 매출액은 58조원, 이 중 해양관광 시중 규모는 64.5%를 차지하는 37조 4,400억 원으로 추정된 바 있다.[56] 또한, 영상 자료 및 AI 기술을 활용한 연안 조사 사례로는 국립해양조사원에서 실시한 위성영상 기반 해양쓰레기 데이터 구축을 들 수 있다. 이 조사에서는 AI 객체 영상 학습과 검출 알고리즘을 적용하여 조사 대상 객체를 검출하고, 위성영상 기반의 원격탐사를 통해 배출·방치된 해양쓰레기의 종류, 면적, 위치 등을 조사·분석한 바 있다.[57]

55) 건설기술 신문(2022.12.1)(검색일: 2024.3.11.)
56) 한국해양수산개발원(2023), p. 3.
57) 국립해양조사원(2022), p. 12.

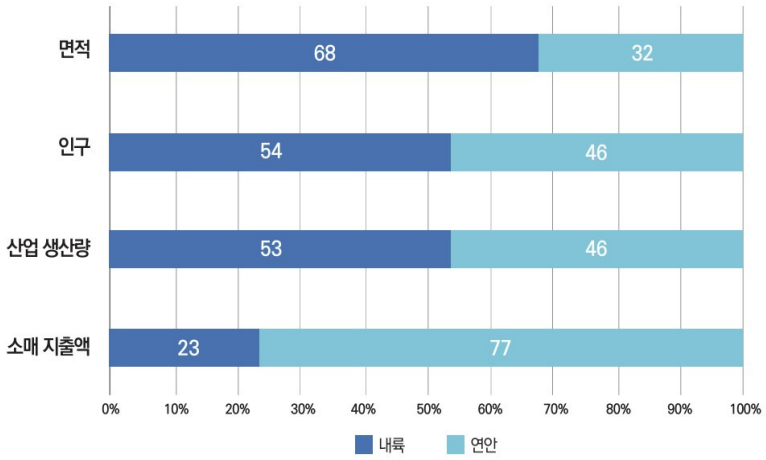
제2절 주요국의 연안이용 관리 체제 동향

1. 일본

1) 연안이용 현황

일본은 지형적 특성상 국토의 약 2/3가 산지로 구성되어 있는 반면, 34,000㎞에 달하는 긴 해안선을 보유하고 있어 절반에 가까운 인구가 연안에 거주하면서 경제활동을 하고 있다.[58] Haruyuki Kojima(2001)에 따르면 일본의 연안 지자체는 370,000㎢로 국토의 32%를 차지하고 있으나, 전체 인구의 46%에 달하는 약 1억 2천만 명의 인구가 생활하고 있으며, 47%의 산업 생산량과 77%의 소매 지출액이 나타나고 있다.[59]

〈그림 2-5〉 일본의 내륙과 연안의 지자체 간 비교

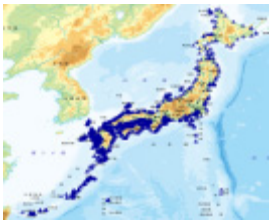


자료: Haruyuki, K. (2001), p. 6.

58) Haruyuki, K.(2001), p. 6.
59) 위의 자료, p. 6.

이에 따라 일본은 매립과 간척사업 등을 통해 연안의 토지를 확보하면서도 어항, 항만 등을 지정하고, 도로와 주거지역, 산업용지 등 택지 면적을 확대하여 산업화와 도시화를 추진하였다. 즉, 어항과 항만은 2023년 기준 전자의 경우 제1종 2,039개, 제2종 525개, 3종 101개, 특정 제3종 13개, 제4종 99개로 총 2,777개가, 후자의 경우 국제전략항만 5개, 국제거점항만 18개, 중요항구 102개, 지역 항구 807개, 56조 항구 61개로 총 993개가 지정되어 있다. 그리고 2020년 기준 전체 국토 이용에서 도로와 택지 용도가 각각 142만 ha, 197만 ha 면적으로 이용되고 있다는 점에서, 1970년의 88만 ha, 102만 ha와 비교할 때 약 61.4%, 93.1% 씩 각각 증가하였다. 연안 육역의 용도 면적에 대한 정확한 자료는 확인할 수 없지만, 연안 지자체의 면적 대비 거주 인구 수가 상당하다는 측면에서 위 추세와 비슷하거나 더 심해졌을 것으로 추정된다.

〈표 2-3〉 일본의 어항 및 항만 지정 현황

<table>
<tr><th>구분</th><th colspan="2">내용</th></tr>
<tr><td>어항</td><td>
<table>
<tr><th>구분</th><th>개수</th></tr>
<tr><td>제1종</td><td>2,039</td></tr>
<tr><td>제2종</td><td>525</td></tr>
<tr><td>제3종</td><td>101</td></tr>
<tr><td>특정제3종</td><td>13</td></tr>
<tr><td>제4종</td><td>99</td></tr>
<tr><td>합계</td><td>2,777</td></tr>
</table>
</td><td>  </td></tr>
<tr><td>항만</td><td>
<table>
<tr><th>구분</th><th>개수</th></tr>
<tr><td>국제전략항구</td><td>5</td></tr>
<tr><td>국제거점항구</td><td>18</td></tr>
<tr><td>중요항구</td><td>102</td></tr>
<tr><td>지방항구</td><td>807</td></tr>
<tr><td>56조항구</td><td>61</td></tr>
<tr><td>합계</td><td>993</td></tr>
</table>
</td><td>  </td></tr>
</table>

자료: 農林水産省(2023), p.1; 国土交通省(2023b), p. 1; 일본 해양상황표시시스템(검색일: 2024.04.26.)

〈표 2-4〉 일본의 국토 이용 변화 현황

구분	농지	삼림	원야	수면·하천·수로	도로	택지
1970년	581	2523	88	111	88	102
1980년	546	2526	48	115	104	140
1990년	524	2523	37	131	114	159
2000년	483	2511	34	135	127	179
2010년	459	2507	36	133	136	190
2020년	437	2503	31	135	142	197

자료: 国土交通省(2023a), p.1.

2) 연안이용 관리 체제

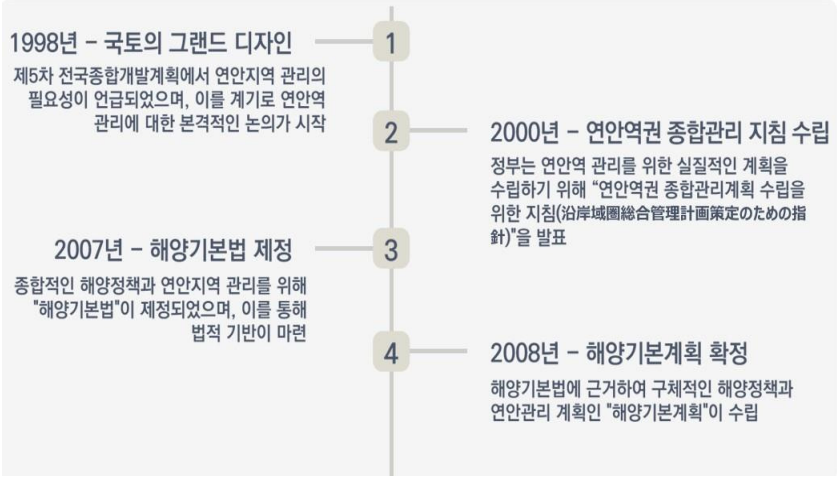
일본은 태풍 등 빈발하는 자연재해에 대한 해안 방호를 위하여 1956년에 해안법을 제정하면서 연안이용을 관리하고자 하였다. 그러나 동 법률의 입법 목적상 제한으로 인해 연안에서 나타나는 다양한 이용 행위를 종합적으로 관리하기에는 한계가 있었다.[60] 특히 일본은 1996년에 UN 해양법 조약을 비준한 시점에도 여전히 연안과 해양을 포괄적으로 관리할 수 있는 지침이 부족하여 국가 차원의 정책 수립이 필요하였다. 이에 일본 정부는 1998년부터 본격적으로 연안 지역의 자원과 환경을 체계적·종합적으로 관리하기 위해 다양한 정책과 제도를 마련하였다.[61]

1998년에는 제5차 전국종합계획인 국토의 그랜드 디자인에서 연안 지역의 관리 필요성이 언급됨으로써 연안역 관리에 대한 본격적인 논의가 시작되었다. 즉, 동 계획은 연안역권을 자연계로서 적절히 파악하고 지방공공단체가 주체가 되어 연안역권의 종합적인 관리계획을 수립하도록 하였다. 이에 따라 2000년에는 연안역권 종합관리 지침이 수립되었다. 즉, 일본 정부는 연안역 관리의 실질적인 계획을 수립하기 위하여 '연안역권 종합관리

60) 최영국 외(2012), pp. 97-98.
61) 김재호(2023.4.12.), p. 6.

계획 수립을 위한 지침(沿岸域圏総合管理計画策定のための指針)'을 발표하였다. 이후 2007년에는 종합적인 해양 정책 수립과 연안 지역 관리를 위해 해양기본법이 제정되어 법적 기반이 마련되었고, 2008년에는 해양기본법에 근거하여 구체적인 해양정책과 연안관리계획인 해양기본계획이 수립되었다.[62]

〈그림 2-6〉 일본 연안역 관리 종합관리의 추진 경과

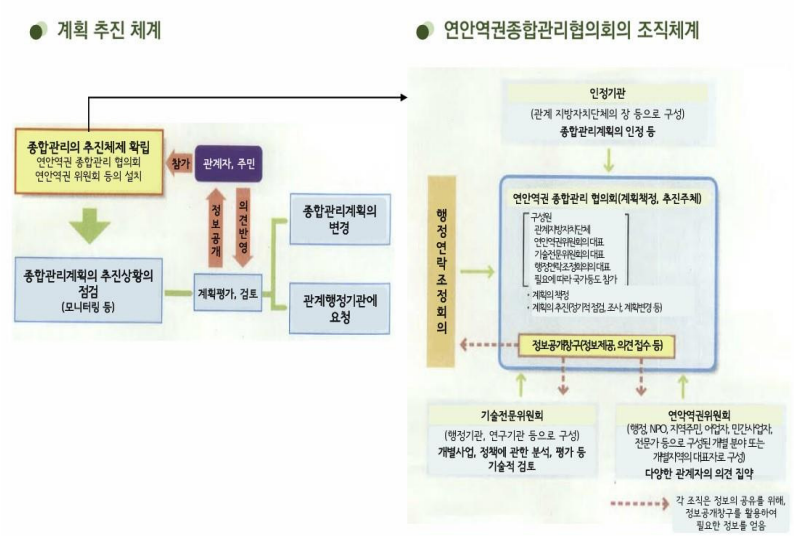


자료: 김재호(2023.4.12.), p. 6.

현재 일본은 산림·임업기본법, 도시계획법, 하천법, 해안법, 항만법, 환경기본법 등 기존 개별법의 입법목적과 내용에 따라 각 정부 부처에서 연안역 관리를 하면서도 해양기본법을 통해 연안역을 종합적으로 관리하고 있다. 즉, 일본은 해양기본법에 근거한 연안역의 종합적인 관리 정책을 추진함으로써 연안 지역의 보전과 이용의 조화를 도모하기 위하여 존재하는 개별 법령에 따른 정책을 조정하고 있다.

62) 김재호(2023.4.12.), p. 6; 최영국 외(2012), p. 98.

〈그림 2-7〉 일본 연안역 관리 종합계획 수립체계



자료: 김재호(2023.4.12.), p. 19.

해양기본법의 연안역 종합관리 정책은 아름답고 안전하고 살아있는 모습의 연안역 복원·창조, 양호한 환경·안전·다면적 이용의 조화, 매력 있는 자립적 지역 형성을 기본이념으로 하여, 생태계 보전, 재해예방과 함께 지속가능한 개발을 주요 내용으로 하고 있다. 구체적으로 이 정책은 첫째, 국토보전상 긴급하고 광역적인 대책이 필요한 연안권역인 '국토보전 긴급대책필요지역', 이용이 혼잡한 폐쇄성 내만, 내해 등의 연안권역인 '이용 혼잡지역', 뛰어난 경관·자연·역사·문화 자원을 가진 연안권역인 '우수자원 보유지역', 경제·사회·환경에 큰 영향을 미치는 사업이 예정된 연안권역인 '주요사업 예정지역'을 우선 지역으로 하여 집중적인 관리를 하고 있다. 둘째, 계획 수립 및 시행 과정에서 연안역권종합협의회를 통해 관계자, 주민이 적극적으로 참가할 수 있는 의사결정체계를 가지고 있다. 즉, 연안과 관련된 전문가와 지역주민은 연안역권종합협의회의 기술전문위원회, 연안역권위원회의 구성원으로서 정보공개 창구를 통해 정보공개, 의견 반영 등을

보장하는 방식으로 계획의 추진 상황을 지속적으로 점검·평가하고 있다.[63]

2. 중국

1) 연안이용 현황[64]

중국의 연안육역 면적은 전체 국토의 41%를 차지하고 있으며, 연안 지역 내에 거주하는 인구는 전체 인구의 40.9%를 차지한다.[65] 연안 지역 내 토지의 이용과 개발 밀도는 중국 전체에 비해 높은 수준이다.

연안의 세부 이용 현황을 살펴보면, 먼저 연안해역의 경우, 전통적인 이용·개발 수요는 항만 및 해상운송, 어업 양식, 해상풍력·골재·석유등의 자원 개발, 해상관광 등의 유형이 주를 이루는 것으로 나타났다. 이에 더불어 최근에는 미래 이용 수요로 신재생에너지, 해양보호구역 등의 유형도 주목받고 있다. 또한 개별 유형별 추진뿐 아니라 각 이용 유형을 융·복합하는 형태도 찾아볼 수 있다. 예를 들어 해상풍력 발전사업의 경우, 누적 설치 용량이 5,930 MW로 중국 연안 전역에 걸쳐 활발하게 추진되고 있으며, 최근에는 해상풍력 하부 구조물을 활용하여 양식장과 인공어초를 설치하는 형태로 양식 자원 복합단지를 조성하는 해상풍력-수산업 상생 모델을 개발하여, 중국 추젠성 지역에 상생 모델 풍력단지를 건설 중에 있다.[66]

63) 김재호(2023.4.12.), pp. 16-19.
64) 김은환(2024.3.29.), pp. 10-26.
65) 위의 자료, pp. 10-26.
66) 위의 자료, pp. 10-26.

〈그림 2-8〉 중국 해상풍력 상생 모델 개발 현황

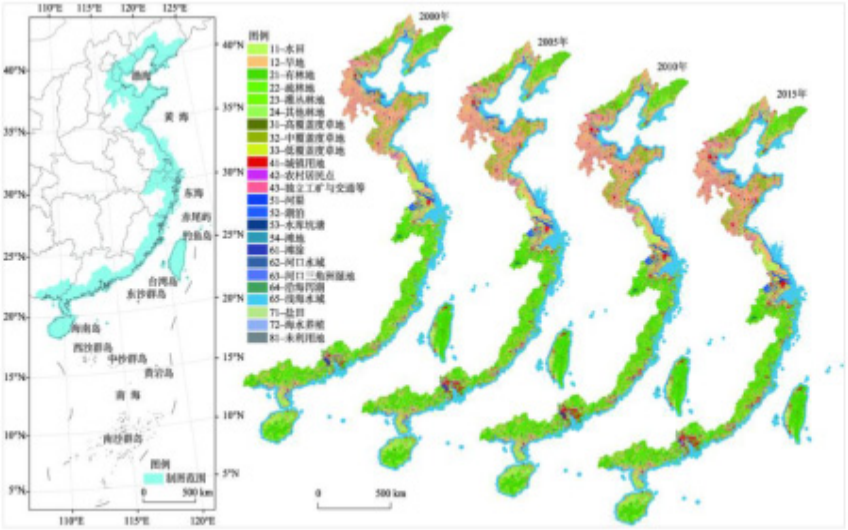


자료:김은환 (2024.3.29.), pp. 10-25.

연안육역의 경우, 농업용지, 건설용지, 연안습지, 양식장 염전 등 다양한 용도로 활용되고 있는 것을 볼 수 있다. 연안육역의 이용에서 특징적인 점은 상해지역을 기준으로 북측은 개발이 집중되고 있고 남측은 습지나 맹그로브 등의 식생이 분포하고 있어 지역별로 개발 이용 정도나 유형이 명확하게 구분된다는 점이다. 연안 해안선의 경우, 1940년대 이후로 점차 자연 해안선이 감소하여 전체 해안선 19,000 km 중 자연 해안선이 35%에 불과하며, 인공 해안선이 65%를 차지하는 것으로 나타났다.[67] 이는 산업화에 따라 산업과 인구가 밀집되면서 도시·산업용지 확보를 위한 목적으로 매립이 진행되고, 항만·어항의 건설이 증가했기 때문인 것으로 추정된다. 자연 해안선의 감소와 함께 연안의 습지 면적도 급격한 감소 추세를 보이고 있는데, 1990년대 141,000 ㎢ 수준이었던 습지의 면적은 2020년 80,000 ㎢ 수준으로 감소한 것으로 나타났다.[68]

67) 위의 자료, pp. 10-26.
68) 위의 자료, pp. 10-26.

〈그림 2-9〉 중국의 연안육역 이용 현황



자료: 김은환(2024.3.29.), p. 10.

2) 연안이용 관리체제

중국의 연안이용 관리체계는 개발·이용 중심 시기(1980년대 이전), 환경문제 발생 및 환경보전 필요성 대두 시기(1980년대), 연안의 개발 및 보전 종합관리 필요성 대두 시기(1990년대), 이용·개발보다 환경·생태계의 보전을 우선으로 하는 시기(2000년대 이후)를 거쳐 현재의 통합관리가 강화되는 시기로 변화해 왔다.

개발 중심 연안이용 시기라고 볼 수 있는 1980년대 이전까지 중국은 연안 공간을 전형적인 이용과 개발의 대상으로 인식하고 있었으며, 특히 1979년에 연안에 위치한 5개 도시를 '연안경제특구'로 지정함에 따라 연안 지역에 대한 거주인구 집중과 개발행위가 심화되었다.[69] 이 시기에 연안 공간을 대상으로 한 이용과 개발행위가 증가함에 따라 다양한 환경문제

69) 최지연·신철오·김종덕(2008), p. 194.

가 발생하였으나, 이 시점까지 연안의 환경을 종합적으로 고려하는 법률은 없었으며, 「연안수역 오염방지 잠행규정」[70]을 비롯한 개별 규정을 통해 환경을 관리해 왔다.

1980년대는 개발로 인한 연안의 환경문제 해결과 보전 필요성이 대두되기 시작한 시기라고 볼 수 있다. 1982년 유엔 해양법협약이 채택됨에 따라 중국은 해양환경 보호와 보전 의무, 해양오염 규제를 위한 조치를 국내법으로 수용[71]하기 위해 「해양환경보호법」을 제정[72]하였으며, 국무원은 「해양환경보호법」을 바탕으로 해안지역의 개발 공정에 의한 오염원 배출 규제를 시행하는 「해안공정건설사업 해양환경오염방지관리조례」등의 행정 법규를 제정하였다.[73]

1990년대는 연안의 종합관리 필요성이 대두되는 시기로, 중국은 '아젠다 21'을 통해 샤먼지역을 대상으로 연안통합관리 프로그램을 추진하였다. 프로그램의 추진 결과를 바탕으로 연안관리 관련 법률을 제정하고, 연안이용과 관련한 이해 상충 조정 기구, 연안관리 수단 등의 정책적 기반을 마련하였다. 이러한 내용은 향후 해역사용관리법이 제정되는 데 직접적인 영향을 끼쳤다.

2000년대는 국가 중심 연안관리 개념이 도입되는 시기로, 중국 정부는 2001년 해역의 지속가능한 관리와 개발을 통해 해역 사용의 사회경제적·생태적 효율성을 높이기 위한 목적으로 「해역사용관리법」을 제정하였다. 「해역사용관리법」은 해역이 국가의 소유임을 명시하고 민간의 해역 이용에 대해 엄격하게 관리하는 내용을 골자로 하고 있어, 국가 중심적 연안관리 정책을 시행하는 근간이 되었다.[74] 이후 중국정부는 「해역사용관리법」에

70) 연안해역에 배출되는 오염물질의 규제를 위한 규정(1974 제정)
71) 제194조에서 각국은 해양환경 보전 의무를 이행하기 위해 모든 형태의 해양오염을 방지, 경감, 억제하기 위해 필요한 모든 조치를 취할 것을 명문화함.
72) 김은환(2023), p. 228.
73) 위의 자료, p. 230.

근거하여 매립, 간척, 해역 변경 등의 영구적 이용을 관리하는 '해역사용권 제도'와 자원이나 공간의 일시적 이용을 관리하는 '해역유상사용제도'를 도입하였으며, 용도 구역 지정을 통해 연안 공간을 이용 목적별로 관리하는 방식을 도입하였다.[75]

2010년 이후 시기에는 연안을 공간적 대상으로 하는 개발행위를 전적으로 배제하고 동시에 해양생태계의 복원과 보전을 위한 적극적인 정책을 추진하기 시작하였다.[76] 또한 이 시기에는 중국 정부의 국토 관리 일원화 취지에 따라 통합국토관리 조직체계로 조직이 개편되었다.[77] 2018년 정부조직의 개편에 따라 기존의 국토자원부와 해양국을 통합한 '자연자원부'가 신설되었으며, 2019년 5월에는 「국토공간계획체계 구축 및 실시 의견」을 발표함에 따라, 육상과 해양을 포함하는 통합적 국토 관리 실현을 목표로 하는 연안관리 정책이 추진되기 시작했다.[78] 이후 2021년 「연안종합보호 및 이용계획 수립에 관한 지침」이 수립됨에 따라, 종합국토공간계획의 하위계획인 연안전문계획과 국토공간기본계획-해양 부문, 시·현급 상세 계획의 수립을 통해 본격적인 연안해역과 연안육역의 통합 이용 관리 정책이 시행되었다.[79]

74) 제3조 '해역은 국가소유이며, 국무원에서 국가를 대표하여 해역소유권을 행사한다…', 제4조 '해역사용은 반드시 해양기능기획에 부합되어야 하며 바다매립, 간척사업 등 해역의 자연속성을 개변시키는 활동에 대해 엄격히 관리한다', 제32조 '바다매립으로 생성된 토지는 국가소유로 한다'

75) 윤성순·장정인·신철오(2018), pp. 119-121.

76) '생태문명 건설 가속화에 관한 의견(关于加快推进生态文明建设的意见)'을 하달하고, 이를 근거로 매립이나 간척사업 등 해양생태환경에 영향을 미치는 모든 개발 사업에 대한 적극적인 통제 강화를 시행하였다. 이는 2018년 국가해양국에서 발표한 '10대 수칙, 강화3항('十个一律, 三个强化)'조치를 통해 구체화 되었다.
중국정부 홈페이지(검색일: 2024.3.8.)

77) 김은환(2024.3.29.), p. 17.

78) 위의 자료, p. 17.

79) 위의 자료, p. 18.

〈표 2-5〉 중국의 시대별 연안이용 관리 체계 변화

시기	중심 키워드	세부 정책
~1980년	개발 중심 연안이용	• 연안 경제특구 도시지정(5개소) 및 연안인구 집중, 연안이용 및 고밀도 개발 심화 ('79)
1980년대	연인 환경 문제 발생 연안 환경 보전 필요성 대두	• 연안이용 개발 집중에 따라 수질오염, 유류오염, 연안 재해, 헤안 침식 등 환경문제 발생 • 「해양환경 보호법」 제정 (1982) • 「해안공정건설사업 해양환경오염방지관리조례」 제정(1985) • 「자연보호구역보호조례」 제정(1988)
1990년대	연안의 개발-보전 종합 관리 필요성 대두	• 토지 수요 급증으로 인한 매립과 난개발-해양 연안 생태계 훼손에 대응하기 위한 종합적 관리 필요성 강조 • '연안통합관리 프로그램' 시범 사업 추진 및 연안관리제도 기틀 마련
2000년대	연안의 사유화 배제 국가중심 연안관리	• 「해역사용관리법」 제정 • 해역사용권제도, 해역유상사용제도 도입
2010년대 이후~	연안 개발 행위 배제 해양생태계 복원·보전 집중 통합국토관리 조직체계 개편	• 생태문명건설(10대 수칙, 강화3항): 매립·간척을 비롯한 개발행위의 엄격한 제한, 해양생태계 보호 및 관리 정책 추진 (2018) • '습지보호 강화 및~ ' 하달: 매립 전면 제한, 기존 매립 문제 해결, 복원 사업, 시민 참여 추진 • 국토자원부와 해양국을 통합한 자연자원부 신설(2018) • 국토공간계획법 및 국토공간개발보호법 입법 추진(2019) • 지역별 국토공간계획 수립(2019) • 연안 종합 이용 및 보호 계획 수립(2021)

자료: 최지연·신철오·김종덕(2008), p. 194; 김은환(2023), pp. 228-230; 부산연구원(2019), pp. 26-27; 윤성순·장정인·신철오(2018), pp. 125-128; 김은환(2024.3.29.), pp. 10-26을 바탕으로 저자 작성

2018년 국가조직의 개편 이후, 중국의 연안관리는 육상-해양 간 통합관리 체제로 전환되었을 뿐만 아니라 지방정부 중심의 관리 체제로 변화되었다. 이 같은 관리 체계의 변화에 따라, 실질적인 통합관리의 권한과 책임이 지방정부에 이양되었으며, 지방정부 주도의 연안관리 중요성이 강조되었

다. 이에 따라 각 지역에서는 시·현급 상세 계획의 수립을 통해 지역별 특성과 역량을 반영한 연안이용·관리를 추진하고 있다.

예를 들어, 절강성 지역의 경우 '연안종합보호 및 이용계획'을 통해 연안 지역의 해양자원 개발 및 해양산업 육성과 동시에 연안 지역의 생태계 보호를 위한 유형별 관리를 추진한 바 있다. 이 사업에서는 이용계획의 주요 목표인 '연안 생태계 보호'를 효과적으로 달성하기 위해 다양한 관리 체계를 도입한 것이 특징적이다. 먼저 기 지정된 생태 보호 구역에 대해 구역별 보전 및 이용 가능 정도를 판단하고, 이를 바탕으로 5개 등급으로 구분하여 세분화된 행위 제한과 관리를 실시하였다. 또한 해양산업 분야에 있어서 기업에 대한 환경규제를 강화하고 해양자원의 효율성을 향상시키기 위한 방안을 마련하여 계획의 효율성을 높이고자 하였다.

또 다른 사례로는 광시장족자치구 사례를 볼 수 있다. 이 지역의 경우, 연안의 이용 범위를 확장하기 위한 수직적 해역 사용 허가제를 도입한 것을 볼 수 있다. 기존의 해양공간에 대한 해역사용허가는 수평적 범위에 한정되어 있는 데 반해, 이 지역에서는 수직적 범위에 대한 이용 필요성을 강조하고, 해역을 해저, 해중, 해수면, 해수면 위 공간 등 총 4개 구역으로 나누어 구역별로 개별 허가제를 시행하였다. 이 지역의 사례는 성공적으로 추진되어 2023년에는 중국 국가 차원에서 「해역 입체사용권 시행에 관한 업무 통지」를 통해 해역사용허가의 수직적 관리를 확대하기에 이른다. 확대된 제도를 통해 중국은 해수면 위의 교량 건설, 태양광 발전시설의 설치, 해중 양식장, 신재생에너지 및 해저케이블, 광물자원 탐사 및 개발 등 해역의 수직 공간 일부를 활용하는 복합적인 개발행위가 가능해졌다.

앞서 살펴본 지역 주도의 연안이용 관리 체계는 지역별 환경적·사회경제적 특성을 반영하는 데 용이하다는 장점이 있으며, 국가 차원에서 정책을 도입하기 이전에 정책의 효과성을 평가할 수 있는 시범 사업 지역으로서의

의미가 있다. 그러나 관련 재정이나 기술, 인력을 이미 확보하고 있는 대도시 위주로 정책 개발이 진행되는 경향이 있어 국토 균형개발의 방향과는 부합하지 않는다는 한계점이 있다.

3. 유럽

1) 연안이용 현황

북해에서 흑해에 이르기까지 유럽 대륙은 독특한 특성을 지닌 바다로 둘러싸여 있으며 수백만 명의 유럽인이 거주하는 연안 지역은 모래 언덕과 바위 절벽에서 큰 하구에 이르기까지 환경적 다양성을 지니고 있다. 유럽인들은 수 세기 동안 연안 지역을 변화시켜 많은 지역사회가 건강하고 깨끗한 연안 및 해양생태계에 의존하며 도시, 항구, 관광 리조트 조성 등으로 연안 공간을 개발·이용해 왔다. 그러나 이러한 개발과 이용에 따라 다양한 분야에서 문제들이 발생하였으며, 이와 관련하여 유럽환경청(European Environment Agency, EEA)에서는 유럽 연안의 주요 위협 요인으로 기후변화, 연안 침식과 해수면 상승, 어업 및 양식 활동, 농업을 포함한 육상 및 해상 기반 활동으로 인한 오염 및 부영양화, 밀집된 연안 도시 개발 및 관광, 에너지 및 광업 활동 등을 제시하였다.[80]

EU 해양경제의 중요성은 지속적으로 증대되고 있다. 일부 부문은 쇠퇴하거나 정체되고(예: 북해 석유 채굴), 새로운 부문(예: 해상 풍력)이 등장하고 성장하기도 한다. EU 해양경제는 EU의 '청색 경제' 목표에 비추어 2030년까지 두 배로 성장할 것으로 예상되며, 해양 부문별 해양 자연 자본(해양 생물 및 비생물 자산)에 대한 경쟁이 심화될 것으로 예상된다. EU에

80) European Environment Agency, Seas and coasts(검색일: 2024.3.14.)

서는 연안 및 해양 활동을 무생물 자원과 생물자원의 채취, 재생에너지 생산, 해상 운송, 관광 및 레저, 공공부문으로 구분하고 있다.[81]

〈표 2-6〉 EU의 연안 및 해양 활동

분야	주요 내용
무생물 자원	• 골재를 포함한 광물 채취 • 소금 채취 • 석유 및 가스 채취 • 심층수 채취
생물 자원	• 어패류 수확·가공 • 해양 식물 및 조류 수확 • 다른 목적의 수렵 활동 • 양식업
재생에너지	• 재생에너지 발전 • 전기 및 통신 전송
해상 운송	• 운송 인프라 조성 • 해저 형태의 재구성 • 운송·배송
관광 및 레저	• 관광 및 레저 인프라 조성 • 관광 및 레저 활동
공공부문	• 군사 활동 • 연구, 조사 및 교육 활동 • 토지(매립지) 조성 • 운하화 및 기타 수로 개조 • 연안 재해 방어 • 해양 구조물 설치 • 폐기물 관리

자료: European Environment Agency(2019), p. 14.

81) European Environment Agency(2019), pp. 11-14.

2) 연안이용 관리체제

(1) 통합해양정책(Integrated Maritime Policy, IMP)

모든 해양 기반 활동이 서로 연결되어 있으나 해당 해양 정책과 의사결정 과정이 여전히 부문별로 분산되어 있다는 인식이 높아지면서, 종합적이고 일관성 있는 정책 프레임워크를 구축하려는 노력이 촉발되었다. EU는 2005-2009년 전략적 목표에서 해양 문제에 대한 통합 정책 접근 방식을 제기하였으며, 2007년에 '유럽연합을 위한 통합해양정책(IMP)'을 마련하였다.

EU의 IMP는 모든 해양 관련 EU 정책에 대한 전체적인 접근 방식이다. 이는 EU가 해양, 바다 및 연안과 관련된 광범위한 상호 연결된 활동을 조정함으로써 환경에 미치는 영향을 줄이면서 해양공간에서 더 높은 수익을 얻을 수 있다는 아이디어에 기반을 두고 있다. 따라서 IMP는 해양 기반의 모든 경제활동을 포괄하는 해양경제를 강화하고자 한다.[82]

구체적인 해양 정책의 목표 및 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 해운, 항만, 조선, 해양 일자리, 환경 및 어업 관리와 관련하여 해양·연안 지역의 성장을 가능하게 하기 위한 해양의 지속가능한 이용을 극대화한다. 둘째, 유럽 해양 전략(예: 해양 전략 프레임워크 지침) 기반의 해양 정책 수립을 위한 지식 및 혁신 기반을 구축한다. 셋째, 연안 및 해양관광을 장려하고 지역사회 재해예방 전략을 수립하며 EU 내 최외곽 지역과 섬의 해양 잠재력을 개발함으로써 연안 지역의 삶의 질을 향상시킨다. 넷째, 국제 해양 거버넌스 차원의 협력 강화와 유럽 차원에서의 유럽 근린 정책 등을 통해 국제 해양 문제에서 EU 리더십을 증진시킨다. 다섯째, 유럽 해양·연안 유산을 강조하고 매년 5월 20일을 유럽 해양의 날로 기념하는 수단으로 '바다

82) European Parliament, Fact Sheets on the European Union(검색일: 2024.3.14.)

의 유럽 지도' 인터넷 애플리케이션을 통해 유럽 해양의 가시성을 제고한다.[83]

〈표 2-7〉 EU의 통합해양정책 분야

분야	주요 내용
청색 성장	• 청색 경제의 잠재력을 실현하고 지속 가능한 해양 및 연안 경제 활동의 발전을 지원하기 위해 유럽위원회가 2012년에 채택한 장기 전략 • 양식업, 연안지역 관광, 해양 생명 공학, 해양 에너지 및 해저 채굴에 중점을 두고 있음
해양 데이터 및 지식	• 포괄적인 해양 연구와 해양 데이터의 수집 및 통합은 해양 기반 활동의 지속 가능한 발전을 위한 핵심임 • 해양 및 연안 연구를 개선하기 위한 구체적인 조치와 메커니즘을 제안함
해양공간계획	• 인간이 해양에 미치는 영향이 증가하고 어업 활동, 해상 재생에너지 설치, 생태계 보존 등 다양한 목적을 위한 해양 공간에 대한 수요와 경쟁이 빠르게 증가함에 따라 통합 해양 관리의 긴급한 필요성이 강조됨 • 해양공간계획(MSP)을 위한 프레임워크를 확립하는 지침을 기반으로 더 나은 갈등 관리와 다양한 해양·연안 활동 간의 더 큰 시너지 효과를 통해 해양·연안 경제의 지속 가능한 성장과 해양자원의 사용을 촉진함
통합해양감시	• 안전하고 안심할 수 있는 해양환경은 해양 경제 활동의 발전에도 필수적임 • 통합 해양 감시는 국경 통제, 해양오염 및 해양환경, 어업 통제, 일반 법 집행, 방어 등 해상감시의 다양한 측면과 관련된 당국 간에 정보와 데이터를 공유하는 공통 방법을 제공하는 것을 목표로 함 • EU 전역의 부문과 국경을 넘어 적절하고 합법적이며 안전하고 효율적인 데이터 공유를 가능하게 하여 해양 감시의 효율성과 비용 효율성을 향상함
해역 전략	• 해역의 구체적인 경제적, 사회적, 환경적 특성을 더 잘 충족하기 위해 유럽위원회는 연합의 모든 바다와 해양에 대한 IMP 해역 전략을 제시함 • 해역 전략은 해양경제 발전과 해양환경 보호를 향한 공통의 과제와 기회를 해결하기 위해 동일한 해역 내 국가 간 협력을 기반으로 하는 지역 맞춤형 접근 방식임 • 지역 전략을 통해 EU는 공유 해역 내에서 비 EU 국가와 긴밀한 협력을 구축하여 IMP에 국제적 차원을 부여함

자료: European Parliament, Fact Sheets on the European Union(검색일: 2024.3.14.)

83) European Parliament, Fact Sheets on the European Union(검색일: 2024.3.14.)

(2) 통합연안관리(Integrated Coastal Zone Management, ICZM)

1980년대 후반 이후 연안이 직면한 문제들에 대한 국제적 인식이 높아졌으며, OECD와 UN 산하기관을 포함한 여러 국제기관에서 연안을 더 효과적으로 관리하기 위한 방안을 마련하기 위해 노력했다. 1992년 리우 지구 정상회담에서 지속가능한 개발을 위한 중요한 접근법으로 통합연안관리(ICZM)의 개념이 소개되었다. 이와 관련하여 1996년에 유럽위원회에서는 유럽 차원에서의 대응 방안으로 유럽 연안의 다양성을 확보하기 위해 지속가능한 개발을 구현할 수 있도록 실질적인 여건을 제시할 수 있는 ICZM에 대한 시범 프로그램을 발표하였다.[84] 시범 프로그램에 따르면 EU의 전반적인 역할은 지방, 지역, 국가별 다른 수준에서의 행동을 가능하게 하는 틀을 구축함으로써 리더십과 지침을 제공하는 것이며, 이를 실현하기 위한 구체적인 이행 방안으로는 회원국 내 및 지역의 해역 수준에서 ICZM 활동 촉진, EU의 부문별 법률과 정책이 ICZM과 호환되도록 조정, 유럽 연안 이해관계자 간의 대화 촉진, ICZM의 모범 사례 개발, 연안 지역에 대한 사실 정보 및 지식 생산 지원, 정보 확산 및 대중 인식 제고가 필요하다고 설명한다.[85] 2000년에 유럽위원회는 ICZM을 위한 전략을 개발하기 시작했으며, 본 전략은 시범 프로그램의 결론에 기초하여 각 일반적 행동 영역에 대한 구체적인 조치들로 구성되어 있다. 이 전략은 효과성과 효율성을 보장하기 위해 새로운 것을 창출하기보다는 가능한 한 기존의 도구, 프로그램, 자원을 최대한 활용하는 데 중점을 두고 있으며, 연안 지역에 적합하도록 조정하는 것을 목표로 한다.[86]

ICZM은 연안의 지속가능한 관리를 촉진하기 위한 역동적이고 학제 간 반복적인 프로세스이다. 정보 수집, 계획, 의사결정, 관리 및 구현 모니터링

84) COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES(2000), p. 7.
85) 위의 자료, p. 11.
86) 위의 자료, p. 11.

등 연안관리의 전체 주기를 포괄한다. ICZM은 모든 이해관계자의 정보에 입각한 참여와 협력을 활용하여, 해당 연안 지역의 사회적 목표를 평가하고 목표를 달성하기 위한 방안을 이행한다. ICZM은 장기적으로 자연 역학에 의해 설정된 한계 내에서 환경, 경제, 사회, 문화 및 레크리에이션 목표의 균형을 추구한다. ICZM에서 통합은 관리 목표의 통합, 목표 달성을 위한 수단들의 통합, 연안관리 관련 정책 영역 및 행정 수준의 통합, 시간과 공간에서 대상 영토의 지상 및 해양 구성요소의 통합을 의미한다.[87]

유럽위원회에서는 ICZM 원칙으로 광범위한 전체론적 관점에서의 전략적인 관리 접근 방식 채택, 장기적 관점에서의 세대별 연안이용 수요 고려, 점진적 과정에서의 적응 관리, 지역적 특수성 반영, 자연적 과정(Natural Processes)에 대한 존중, 참여형 계획 수립, 모든 관련 행정기관의 지원 및 참여, 관리 수단의 복합적 이용을 제시하고 있다.[88]

〈표 2-8〉 EU의 ICZM 원칙

분야	주요 내용
전체론적 관점에서의 전략적인 관리 접근 방식 채택	• 단편적인 의사 결정을 피하고 간접적이고 누적적인 원인과 결과를 포함한 종합적인 관리 방식의 선호가 필요함 • 자연적, 문화적 체계의 온전함을 유지하는 것과 경제적, 사회적 선택권의 제공 사이에 있는 양도할 수 없는 장기적 상호 의존성 수용이 필요함
장기적 관점에서의 세대별 연안이용 수요 고려	• 현재 세대와 미래 세대의 필요를 동시에 동등하게 고려해야 하며, 결정이 "예방 원칙"을 존중하고 미래에 대한 옵션을 포기하지 않아야 함 • 연안 지역에 대한 성공적인 계획과 관리는 미래의 내재적 불확실성을 인정해야 하며, 현재의 정치적 주기를 넘어서는 제도적 틀 안에 마련되어야 함
점진적 과정에서의 적응 관리	• ICZM은 모든 연안 지역 문제의 즉각적인 해결을 보장하지는 않지만, 특정 문제를 해결할 수 있도록 연안 지역 관리를 위한 정책, 프로그램 및 활동의 통합을 위해 노력해야 함 • ICZM 프로세스는 문제와 지식이 발전함에 따라 적응형 관리를 통해 조정할 수 있도록 모니터링이 필요함

87) European Environment Agency, integrated coastal zone management(검색일: 2024.8.9.)
88) COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES(2000), pp. 25-27.

분야	주요 내용
지역적 특수성 반영	• ICZM은 해당 지역의 특정 특성에 대한 철저한 이해에 뿌리를 두어야 하며, 여기에는 그 역학에 영향을 미치는 특정 압력과 추진력에 대한 인식이 포함됨 • 연안 지역 문제에 대한 구체적인 해결책은 특정 요구 사항을 해결해야 함 • 유럽연합 차원에서 취해지는 조치는 이러한 다양성을 존중할 수 있을 만큼 충분히 유연해야 함
자연적 과정에 대한 존중	• 연안 시스템의 자연적 과정과 역학은 지속적이거나 갑작스러게 변화함 • 이러한 자연적 과정에 역행하지 않고, 그 과정이 부과하는 한계(또는 수용 능력)를 존중함으로써, 인간의 활동을 환경적으로 더 지속 가능하게 하고 장기적으로 경제적으로 더 이익이 되도록 할 수 있음
참여형 계획 수립	• 참여적 계획은 해양 관련 이해관계자, 여가 이용자, 어업 공동체를 포함한 모든 관련 이해관계자의 관점을 계획 과정에 통합하는 것을 목표로 함 • 협력적 참여는 실제 문제를 식별하고, 지역 지식을 활용하며, 헌신과 공동 책임을 구축하는 데 도움이 됨 • 이는 이해관계자 간의 갈등을 줄이고 실행 가능한 해결책을 도출하는 데 기여할 수 있음 • 특정 이해관계자들이 참여에 대한 개인적인 이익을 이해하도록 설득하기 위해서는 광범위한 정보 캠페인이 필요할 수 있음 • 참여적 계획에 소요되는 시간과 노력을 과소평가해서는 안됨
모든 관련 행정기관의 지원 및 참여	• 연안 지역 관리 과정의 초기 단계부터 지방 당국의 참여가 필수적이지만, 모든 행정 수준과 부문에서의 동등한 헌신도 필요함 • 행정 수준과 부문 간의 상호 보완적 행동과 연결의 개발, 그리고 정책의 조정이 필수적 • 연안 지역에 영향을 미치는 다양한 개별 행정 및 법적 도구들이 상호 호환되고 일관되도록 해야 함
관리 수단의 복합적 이용	• 연안관리는 법률, 경제적 수단, 자발적 합의, 정보 제공, 기술적 해결책, 연구 및 교육을 포함한 다양한 수단의 활용을 필요로 함 • 모든 경우에 연안 지역 관리는 법적 수단과 행정적 목표, 계획과 관리 간의 일관성을 보장하기 위해 노력해야 함

자료: COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES(2000), pp. 25-27.

제3절 소결 및 시사점

1. 소결

1) 거시환경 분석 결과

(1) 연안관리 정책의 변화

연안이용 관리 체계는 연안이용의 지속성을 실질적으로 실현시킬 수 있는 방식으로 정책화될 것으로 예상된다. 지속성은 거버넌스 측면에서 기존에 정부가 주도하여 추진하였던 공간·자원 관리 정책 또는 연안통합관리 정책만으로 달성할 수 없는 목표라고 판단된다. 즉, 연안이용의 실제 수요자인 지역사회가 중심이 되어 연안관리와 관련된 계획 수립 및 평가 등 연안관리 정책에 실질적으로 참여할 수 있는 체계가 마련되어야 한다. 결국 거버넌스 측면에서 정부 주도의 하향식 관리체계에서 지역 주도의 상향식 관리체계로 변화되어야 할 것이다.

현재 정부가 중심이 되는 연안이용 관리 체계는 실제 연안을 이용하는 국민의 수요를 정확하게 파악하기 힘들고, 지역사회에서 발생하는 현안에 신속하고 대응하기 어려운 한계점이 있다. 특히 연안이용은 환경문제를 고려할 수밖에 없기 때문에 지속적인 관리를 위해서는 결코 정부의 노력만으로 해결할 수 없으며, 지방자치단체, 국민 등 각 주체의 협력이 필수적이다.[89] 최근 지방분권 강화, 기업의 환경·사회·지배구조(ESG) 활동 증가, 시민 참여 활성화 등 지역, 민간, 기업, 시민사회의 역할이 확대되고 있기 때문에 지역 주도의 상향식 관리체계로 변화될 가능성이 크다. 따라서 일반 국민과 국가가 대등한 입장에서 연안이용과 관련된 정보를 공유하고, 그

89) 김홍균(2014), pp. 65-66.

공유된 정보를 기초로 의사결정에 참여할 기회와 함께 개진된 의견이 의사결정에 충분히 반영되는 시스템을 구축하여 지역 주도의 상향식 관리 체계를 마련해야 할 것이다.[90]

(2) 해양경제의 발전

해양경제는 해양경제의 용어 도입, 개념 및 유형화를 넘어서 지속가능성을 반영하는 체계로 점차 변화함으로써, 해양환경 보전과 경제 성장을 함께 이루기 위한 지속가능한 해양경제로 계속하여 발전할 것으로 예상된다. 즉, 연안을 포함한 해양을 이용하려는 세계 각국의 수요가 증가하여 해양경제가 급속하게 성장함에 따라 환경 악화, 불평등 등의 문제점이 발생하므로, 이를 해결할 수 있는 정책 개선이 있을 것으로 판단된다. 주요 국가의 성장이 참여하는 Ocean Panel에서 지속가능한 해양경제의 전환을 위하여 자원, 건강, 형평, 지식, 재정을 핵심 분야로 구분하여 목표와 우선순위가 포함된 계획을 제시하고 있다는 점이 이를 방증한다.

따라서 연안이용의 주체인 인간은 해양이 제공하는 혜택을 평등하게 누릴 기회를 부여받아야 하고, 연안이용의 대상인 생태계는 보호 및 복원, 해양오염 감소를 통해 건강성, 회복성, 생산성이 유지되어야 할 것이다.

(3) 연안인구의 증가

연안 지역에 거주하고 있는 연안인구는 도시화와 사회경제 발전 등으로 인하여 계속적으로 증가할 것으로 예상된다. 연안 지역은 현재까지 특정 경제적, 지리적, 역사적 조건이 결합되어 인구를 유입하고 연안 이주를 유도할 수 있는 위치에 조성되어 있고, 첨단기술 환경의 변화, 산업구조 재편, 일과 삶의 균형 등의 요인으로 연안의 이용 수요가 커질 것으로 판단된

90) 최석문(2024), p. 233 참조.

다. 이에 일부 연구 결과에 의하면 2023년 약 21억 5천만 명에서 2100년에는 29억 명으로 증가할 것으로 예측되고 있다.

이러한 연안인구의 증가는 환경오염 등의 결과와 이어져 연안 생태계와 천연자원에 큰 압력으로 작용함으로써 연안이용과 관련된 중요한 요인으로 작용할 것이다. 즉, 연안인구 증가로 인하여 연안의 환경오염, 토지 전환 및 도시화가 가속화될 것이며, 해수면 상승에 따른 연안인구의 생활공간에 대한 위험 노출도 커질 것이다. 다만 우리나라의 연안인구는 수도권 중심의 증가 패턴을 보이는 반면, 그 외 지방 연안 지역에서는 전반적으로 인구 쇠퇴 현상이 나타나기 때문에 연안 지역 간 인구 규모 성장의 차이가 존재할 것이다.

(4) 과학기술의 발달

과학기술은 기후변화, 해양쓰레기 등 국제적 환경 현안과 AI, 빅데이터 등 4차 산업혁명으로 인하여 연안이용과 관련된 새로운 기술이 개발될 것으로 예상된다. 우선 국제적으로는 기후변화로 인한 생태계 영향 및 환경 회복 보전에 대한 필요성이 강조됨에 따라 갯벌, 염습지 등 연안 공간을 탄소흡수원으로 활용하기 위한 기술, 연안 공간 탄소 저장 기술 등이 개발될 것으로 보인다. 그리고 AI, 빅데이터 등 ICT 혁신 기술을 바탕으로 한 신산업 분야 창출과 기존 산업 분야에 대한 신기술 적용 시도 등 산업의 디지털 전환이 가속화될 것이다. 예를 들어 AI 기술 기반 모델링을 통한 연안 지역 재해 예측, 연안 공간 조사 및 데이터 구축 분야에서 영상 및 빅데이터 분석 등에 관한 신기술이 개발될 것으로 예측된다.

이러한 과학기술의 발전은 생태계 복원, 연안 재해 대응, 해양 친수공간의 조성 및 레저관광의 활성화 등과 연계되어 생활공간, 생산공간, 생태공간의 이용이 다변화될 수 있는 기반을 조성할 것으로 판단된다.

〈표 2-9〉 연안이용 관리 거시환경 분석 결과

구분	주요 내용
연안관리 정책의 변화 (Political Analysis)	• 연안이용의 지속성을 실질적으로 실현시킬 수 있는 방식으로 정책화가 예상됨 • 정부 주도의 하향식 관리체계에서 지역 주도의 상향식 관리체계로 변화됨 • 연안이용과 관련된 정보를 공유, 공유된 정보를 기초로 의사결정에 참여할 기회와 함께 개진된 의견이 의사결정에 충분히 반영되는 시스템을 구축함
해양경제의 발전 (Economic Analysis)	• 환경 악화, 불평등 등의 문제점을 해결하기 위하여 자원(Ocean Wealth), 건강(Ocean health), 형평(Equity), 지식(Knowledge), 재정(Ocean Finance) 분야와 관련하여 지속가능한 해양경제로 전환할 것으로 예상됨 • 연안이용의 주체인 인간은 해양이 제공하는 혜택을 평등하게 누릴 기회를 부여받아야 함 • 연안이용의 대상인 생태계의 경우 보호 및 복원, 해양오염 감소를 통해 건강성, 회복성, 생산성이 유지되어야 함
연안인구의 증가 (Social Analysis)	• 연안 지역에 거주하고 있는 연안인구는 도시화와 사회경제 발전 등으로 인하여 계속적으로 증가할 것으로 예상됨(2023년 : 약 21억 5천만 명 → 2100년 : 29억 명 증가 예측) • 연안인구의 증가는 환경오염 증가 등으로 인해 연안 생태계와 천연자원에 큰 압력으로 작용함으로써 연안이용과 관련하여 중요한 요인으로 작용함 • 연안인구 증가에 따른 사회 리스크가 악화됨
과학기술의 발달 (Technological Analysis)	• 기후변화, 해양쓰레기 등 국제적 환경 현안과 AI, 빅데이터 등 4차 산업혁명으로 인하여 연안이용과 관련한 새로운 기술이 개발될 것으로 예상됨 • 국제적으로는 기후변화로 인한 생태계 영향 및 환경 회복 보전에 대한 필요성 강조 → 갯벌, 염습지 등 연안 공간을 탄소흡수원으로 활용하기 위한 기술, 연안 공간 탄소 저장 기술 등이 개발될 것으로 예측됨 • 인공지능, 빅데이터 등 ICT 혁신 기술을 바탕으로 한 신산업 분야 창출과 기존 산업 분야에 대한 신기술 적용 시도 등 산업의 디지털 전환이 가속화될 것으로 예측됨

자료: 저자 작성

2) 국외 동향 분석 결과

(1) 일본

일본은 해양기본법에 근거한 연안역 종합관리 정책을 추진하는 연안이용 관리 체제를 가지고 있다. 이와 관련하여 국내 연안이용 관리 측면에서 세 가지 의미가 있다.

첫째, 일본은 해양과 관련된 기본법을 제정하여 연안이용과 관련된 개별 정책을 조정하여 관리하고 있다는 점이다. 즉, 일본 정부는 해양기본법에 근거한 연안역의 종합적인 관리 정책을 추진함으로써 도시계획법, 항만법, 환경기본법 등 연안 지역의 보전과 이용의 조화를 목적으로 하는 개별 법령에 따른 정책을 조정하고 있다.

둘째, 일본은 연안관리의 우선순위에 따라 연안 지역을 선택적으로 관리하고 있다는 점이다. 즉, 일본 정부는 연안역 종합관리 정책 추진 시 국토보전 긴급대책 필요지역, 이용 혼잡지역, 우수자원 보유지역, 주요 사업 예정지역을 우선 지역으로 하여 집중적으로 관리하고 있다.

셋째, 일본은 지역사회가 연안이용 관리 정책에 참여할 수 있는 의사결정체계를 갖추고 있다는 점이다. 즉, 일본 정부는 계획 수립 및 시행 과정에 연안역권종합협의회를 통해 관계자, 주민에게 관련 정보를 공개하고 의견을 반영함으로써 계획의 추진 상황을 지속적으로 점검·평가받고 있다.

(2) 중국

중국은 연안 개발 행위를 배제하고 해양생태계 복원·보전에 집중하는 한편, 통합국토관리조직체계를 개편하여 연안이용 관리 체계를 구축하고 있다. 이는 우리나라에 두 가지 정책적 함의를 지니고 있다.

첫째, 육상-해양 통합관리 정책은 2018년에 자연자원부가 신설되고 2019년에 국토공간계획체계 구축 및 실시 의견에 따라 육상과 해양을 포함하는 통합적 연안관리 정책을 추진하기 시작하였다. 특히 2021년에 「연안종합보호 및 이용계획 수립에 관한 지침」에 근거하여 종합국토공간계획 하위계획인 연안전문계획과 국토공간기본계획-해양 부문, 시·현급 상세 계획이 수립되어 연안해역과 연안육역의 통합 이용 관리 정책이 시행되고 있다. 예를 들어 절강성 지역의 경우 연안 종합 보호 및 이용 계획을 수립하면서 연안 생태계 보호 달성을 위해 연안해역과 연안육역을 함께 관리하는 정책을 도입하였다. 기 설정된 보호구역에 대해 보전·이용 가능 정도를 기준으로 등급을 구분하여 등급별 행위 제한을 실시함과 동시에 인근 해양산업 분야의 환경규제를 강화하였다.

둘째, 지역 주도의 연안이용 정책은 실질적인 관리 권한·책임을 지방정부에 이양하는 것으로, 지방에서는 시·현급 상세 계획을 수립하여 지역의 특성과 역량을 반영한 연안관리 정책을 추진하고 있다. 특히 성공 사례에 대해서는 국가 차원에서 제도를 확대하고자 하고 있다. 대표적인 예로 광시장족자치구의 경우, 수직적 해역 사용 허가제를 도입하여 해역을 해저, 해중, 해수면, 해수면 위 공간 등 4개 구역으로 나누어 구역별로 개별 허가제를 시행하였고, 이 제도는 성공적으로 추진되어 2023년 중국 정부는 해역 사용 허가의 수직적 관리를 국가 전체로 확대하였다.

(3) 유럽

유럽은 EU의 IMP에 근거하여 청색성장, 해양 데이터 및 지식, 해양공간계획 등 분야별 정책을 추진하여 연안이용을 관리하고 있다. 이와 관련하여 유럽은 국내 연안이용 관리 정책에 대하여 세 가지 의의가 있다.

첫째, 유럽은 해양경제에 기반한 연안의 이용관리 정책을 추진하고 있다

는 점이다. 즉, EU는 해양경제의 활성화를 위하여 해양, 바다 및 연안과 관련하여 광범위하게 상호 연결된 활동을 조정함으로써 환경에 미치는 영향을 줄이면서 동시에 해양공간에서 더 높은 수익을 얻을 수 있는 IMP를 추진하고 있다.

둘째, 유럽은 해양환경의 보전을 기반으로 연안 지역이 성장할 수 있는 정책 방안을 모색하고 있다는 점이다. 즉, EU의 IMP는 해운, 항만, 조선, 해양 일자리, 환경 및 어업 관리와 관련하여 해양·연안 지역의 성장을 가능하게 하기 위하여 해양의 지속가능한 이용을 극대화하는 한편, 연안 및 해양 관광을 장려하고 지역사회 재해 예방 전략을 수립하며 유럽연합 내 최외곽 지역과 섬의 해양 잠재력을 개발함으로써 연안 지역의 삶의 질을 향상시키는 내용이 포함되어 있다.

셋째, 유럽은 ICMZ를 위한 원칙을 기반으로 연안의 지속가능한 관리 전략을 제시하고 있다는 점이다. 연안 지역의 자연·문화·경제·사회적 영향 요인에 대한 수용, 세대별 연안이용 수요 고려, 지역·환경적 연안의 특수성 반영, 자연적 과정 존중, 연안관리 수단의 복합적 활용 등을 통해 관리 주체별 수준에 맞는 관리 역할을 하도록 제안함으로써 구체적이면서 효율적인 연안관리를 도모하고자 한다.

〈표 2-10〉 연안이용 관리 국외 동향의 시사점

구분	주요 내용
일본	• 해양과 관련된 기본법을 제정하여 연안이용과 관련된 개별 정책을 조정하여 관리 - 해양기본법에 근거한 연안역의 종합적인 관리 정책 추진 • 연안관리의 우선순위에 따라 연안 지역을 선택적으로 관리 - 연안역 종합관리 정책 추진 시 국토 보전 긴급대책 필요지역, 이용 혼잡지역, 우수자원 보유지역, 주요 사업 예정지역을 우선지역으로 하여 집중적으로 관리 • 지역사회가 연안이용 관리 정책에 참여할 수 있는 의사결정체계를 보유 - 계획 수립 및 시행 과정에서 연안역권종합협의회를 통해 관계자, 주민에게 관련 정보를 공개하고 의견을 반영함으로써 계획의 추진 상황을 지속적으로 점검·평가받고 있음

구분	주요 내용
중국	• 육상과 해양을 포함하는 통합적 연안관리 정책을 추진 – 2021년에 「연안종합보호 및 이용계획 수립에 관한 지침」에 근거하여 종합국토공간계획 하위계획인 연안전문계획과 국토공간기본계획–해양 부문, 시·현급 상세 계획이 수립되어 연안해역과 연안육역의 통합 이용관리 정책이 시행됨 • 지역 주도의 연안이용 정책을 추진 – 실질적인 관리 권한·책임을 지방정부에 이양하는 것으로 지방에서는 시·현급 상세 계획을 수립하여 지역의 특성과 역량을 반영한 연안관리 정책을 추진함 – 성공 사례에 대해서는 국가 차원에서 제도를 확대함(예 : 광시장족자치구 → 수직적 해역 사용 허가제 도입 ⇒ 2023년 해역 사용 허가의 수직적 관리를 국가 전체로 확대)
유럽	• EU의 IMP에 근거하여 청색성장, 해양 데이터 및 지식, 해양공간계획 등 분야별 정책을 추진하여 연안이용을 관리 • 해양경제에 기반한 연안의 이용 관리 정책을 추진함 – 해양경제의 활성화를 위하여 해양, 바다 및 연안과 관련하여 광범위하게 상호 연결된 활동을 조정함으로써 환경에 미치는 영향을 줄이면서 동시에 해양공간에서 더 높은 수익을 얻을 수 있는 IMP를 추진 • 해양환경의 보전을 기반으로 연안 지역이 성장할 수 있는 정책 방안을 모색 – 해운, 항만, 조선, 해양 일자리, 환경 및 어업 관리와 관련하여 해양·연안 지역의 성장을 가능하게 하기 위하여 해양의 지속가능한 이용을 극대화함 – 연안 및 해양 관광을 장려하고 지역사회 재해 예방 전략을 수립하며 EU 내 최외곽 지역과 섬의 해양 잠재력을 개발함으로써 연안 지역의 삶의 질을 향상시킴. • ICMZ를 위한 원칙을 기반으로 연안의 지속가능한 관리 전략을 제시 – 연안 지역의 자연·문화·경제·사회적 영향 요인에 대한 수용, 세대별 연안이용 수요 고려, 지역·환경적 연안의 특수성 반영, 자연적 과정 존중, 연안관리 수단의 복합적 활용 – 관리 주체별 수준에 맞는 관리 역할을 하도록 제안하여 구체적이면서 효율적인 연안관리를 도모함

자료: 저자 작성

2. 시사점

연안이용 거시환경 분석과 국외 동향은 우리나라의 연안이용 관리 법제와 관련하여 다음과 같은 네 가지 정책적 시사점을 제공해 준다.

첫째, 지역사회 주도의 상향식 관리 체계를 마련하여야 한다는 점이다. 즉, 연안인구의 증가에 따른 사회 리스크의 악화로 인하여 연안이용과 관련된 정보를 공유하고 의사결정에 참여할 기회를 보장함으로써, 일반 시민

들의 의견이 지자체와 정부의 정책에 적극적으로 반영될 수 있는 시스템을 구비하여야 한다는 것이다. 예를 들어 일본의 경우 계획 수립 및 시행 과정에서 연안역권종합협의회를 통해 관계자, 주민에게 관련 정보를 공개하고 의견을 반영함으로써 계획의 추진 상황을 지속적으로 점검·평가받고 있다. 그리고 중국은 실질적인 관리 권한·책임을 지방정부에 이양하는 방식으로 지방에서 시·현급 상세 계획을 수립함으로써 지역의 특성과 역량을 반영한 연안관리 정책을 추진하고 있다. 또한 유럽은 ICMZ를 추진할 때 해양 관련 이해관계자, 여가 이용자, 어업 공동체를 포함한 모든 관련 이해관계자의 관점을 계획 과정에 통합하는 것을 목표로 참여형 계획을 수립하도록 하고 있다.

둘째, 연안이용 관리의 기본원칙 및 우선순위를 설정해야 한다는 점이다. 즉, 환경 악화, 불평등 등의 현안을 해결하기 위하여 공평성, 회복성 등 기본원칙과 우선순위에 따라 연안을 지속가능하게 이용할 수 있는 해양경제로 전환해야 하는 것이다. 예를 들어 일본의 경우 연안역 종합관리 정책 추진 시 국토 보전 긴급대책 필요지역, 이용 혼잡지역, 우수자원 보유지역, 주요사업 예정지역을 우선 지역으로 하여 집중적으로 관리하고 있다. 그리고 중국은 기존의 국토자원부와 해양국을 통합한 자연자원부가 신설하고, 육상과 해양을 포함하는 통합적 국토 관리 실현을 목표로 하는 연안관리 정책을 추진하고 있다. 또한 유럽은 단편적인 의사 결정을 피하고 간접적이고 누적적인 원인과 결과를 포함한 종합적인 관리 방식을 선호하는 한편, 현세대와 미래세대의 필요를 동시에 동등하게 고려하여 장기적 관점에서의 세대별 연안이용 수요를 반영하는 ICMZ의 원칙에 따라 연안이용을 관리하고 있다.

셋째, 연안이용의 체계적 관리를 위한 법령 및 조직을 정비해야 한다는 점이다. 즉, 정책적인 측면에서 연안통합관리, 생태계 기반 관리, 해양경제 관리 등 관리 체계가 점차 변화하면서, 이에 대응하기 위하여 세계 각국은

연안이용 관리와 관련한 법령과 조직을 마련하고 있는 것이다. 예를 들어 일본은 2007년에 종합적인 해양정책과 연안 지역 관리를 위해 해양기본법을 제정하고 내각이 주무부처로서 연안역 관리 종합 정책이 포함된 해양기본계획을 수립하고 있다. 그리고 중국은 2018년 정부 조직의 개편에 따라 기존의 국토자원부와 해양국을 통합한 자연자원부를 신설하고, 2021년에 「연안종합보호 및 이용계획 수립에 관한 지침」을 수립하여 본격적으로 연안해역과 연안육역의 통합 이용 관리 정책을 시행하였다. 또한 유럽은 EU를 중심으로 IMP, ICMZ에 관한 지침을 마련하여 위 지침에서 규정하고 있는 연안이용 관리에 관련된 내용을 회원국에서 국내법으로 제정하도록 하고 있다.

넷째, 연안의 신규 이용에 대한 관리 정책을 마련해야 한다는 점이다. 즉, 연안이용과 관련한 거시환경은 기후변화, 해양쓰레기 등 국제적 환경현안과 AI, 빅데이터 등 4차 산업혁명으로 인하여 연안이용과 관련된 새로운 기술이 개발되어 이용될 것으로 예상된다는 것이다. 예를 들어 중국은 연안의 이용 범위를 확장하기 위하여 해역을 해저, 해중, 해수면, 해수면 위 공간 등 총 4개 구역으로 나누어 구역별로 개별 허가제를 시행하는 내용으로 수직적 해역 사용 허가제를 도입하였다. 그리고 유럽은 연안에서 발생하는 새로운 문제를 해결할 수 있도록 연안 지역 관리를 위한 정책, 프로그램 및 활동의 통합을 위해 노력하고 있다.

03
연안이용의 형태 변화와 수요 도출

본 장에서는 제2장의 연안이용 거시환경과 국외 동향을 기초로 우리나라의 연안이용 형태 변화와 수요 도출을 분석하였다. 우선적으로 제1절 연안이용 형태 변화에서는 지역분석 방법에 따라 전국과 지역의 연안이용 추세를 살펴보았다. 그리고 제2절 연안이용의 수요 도출에서는 국내 연안이용의 수요를 분석하기 위하여 신문 기사를 대상으로 한 텍스트마이닝 분석과 함께 연안의 기본적인 속성과 연안이용·관리 현황에 대한 국민들의 의견과 인식 수준을 파악하기 위한 국민인식조사를 실시하였다. 마지막으로 제3절 소결 및 시사점에서는 연안이용 형태 변화 분석 결과와 연안이용 수요 도출 분석 결과를 요약하고, 연안이용 형태와 수요의 복잡·다변화에 따른 체계적·종합적 관리 필요성, 생활공간·생산공간·생태공간의 수요 변화로 인한 법제도 정비 논의 불가피성과 같은 시사점을 도출하였다.

이러한 제3장의 연구 결과는 제5장 제1절에서 기술한 연안이용 관리 법제 정비 기본원칙 및 입법 모델, 제2절에서 제시한 연안기본법 제정 방안, 세부 공간별 법제 체계 정비방안과 제6장에서 제안한 연안기본법 중심의 종합적 이용 관리 체계 구축 등 정책 제언과 연안의 복합공간 관리 방안 연구 등 후속 연구를 도출하는 데 활용되었다.

제1절 연안이용 형태 변화

1. 전국 연안이용 형태 변화

본 절에서는 우리나라 연안이용의 변화를 정량적으로 파악하기 위해 연안관리법을 근거로 5년마다 정기적으로 연안의 현황 및 실태를 조사하여 연안관리에 필요한 정보를 수집하기 위해 실시하는 연안기본조사 자료를 활용하였다. 제3차(2015년), 제4차(2020년) 연안기본조사 항목별 조사 결과(통계자료)[91]를 시계열적으로 비교·분석하였다. 분석 항목은 연안의 해역이용과 육역이용으로 구분하였으며, 해역이용 변화를 살펴보기 위해 공유수면 점·사용과 매립, 항만·어항, 광업권·바다골재, 해양심층수, 해상 발전시설, 해양 레저스포츠 항목을 분석하였다. 육역이용 변화를 살펴보기 위해서는 토지 이용, 용도지역, 개별공시지가, 산업단지, 육상 발전시설, 해양문화시설, 연안 친수시설 항목을 분석하였다.

1) 연안 해역 이용 변화

(1) 공유수면 점·사용

제3차 연안기본조사에 따르면 2001년-2013년까지 공유수면 점·사용 허가 건수는 6,670건, 면적은 46,397천㎡이다.[92] 2001년-2007년까지 점·사용 허가 건수는 2,356건, 면적은 8,175.7천㎡이며, 2008-2012년까지 점·사용 허가 건수는 3,435건, 면적은 34,388.6천㎡로, 건수는 46%, 면적은 21% 증가하였다. 2001년부터 2013년 간 공유수면 점·사용 허가 누계

91) 제3차, 제4차 연안기본조사 간의 항목, 기간이 달라 시계열 분석이 어려운 경우에는 제4차 연안기본조사 결과만 활용함.
92) 해양수산부(2015a), p. 71.

결과로 시급 지역은 3,850건, 25,317천㎡, 군급 지역은 2,820건, 21,080천㎡로 나타나 항만이 입지하고 있는 시급 지역에서 해역 이용이 활발하게 이루어졌음을 알 수 있다.[93]

2001년부터 2013년 간 공유수면 점·사용 허가 누계 결과에서 면적 기준으로 봤을 때, 부산 연안은 신항만 건설을 위한 점·사용으로 강서구가 7,401천㎡으로 가장 넓은 면적을 차지하였고, 경기 연안은 산업단지가 조성된 화성시가 954.7천㎡로 가장 넓은 면적을 차지한 것으로 확인되었다.[94] 강원 연안은 관광개발이 추진된 동해시(209.9천㎡,)와 해양심층수 개발에 따른 고성군(189.1천㎡)의 공유수면 점·사용 허가 면적 비중이 큰 것으로 나타났다.[95] 전남 연안, 경남 연안은 영암군(757.2천㎡), 거제시(5,247.2천㎡)의 점·사용 허가 면적이 확인되었는데 모두 조선소가 위치함에 따른 결과였다. 제주 연안의 점·사용 허가는 대부분 수조 양식장의 취·배수시설을 위한 공유수면 이용에 따른 것이었다.[96]

점·사용 유형별 허가 현황에 따르면 1호(인공구조물 등 설치·변경·제거)가 가장 많았으며, 5호(해수 인·배수)가 다음으로 높았다. 8호(토석투기행위)는 주로 매립지 조성을 위한 것으로 확인되었다.

제4차 연안기본조사에 따르면 2013년-2018년 공유수면 점·사용 건수는 7,894건이다. 같은 기간 시급 지역은 3,818건으로 전체 건수 중 48.4%를 차지하였으며, 군급 지역은 4,076건으로 전체의 51.6%를 차지하였다.[97] 2013년-2018년 연안 시군구의 공유수면 점·사용 건수는 연평균 8.9% 증가하여, 지속적으로 점·사용 비율이 증가하고 있는 추세임을 알 수 있다.[98]

93) 위의 자료, p. 72.
94) 위의 자료, pp. 72-73.
95) 위의 자료, pp. 72-73.
96) 위의 자료, pp. 72-73.
97) 해양수산부(2020b), p. 228.
98) 위의 자료, p. 228.

2013년-2018년 연안 시군구 공유수면 점·사용 면적은 총 47,050.3천㎡이며, 같은 기간 동안 면적은 연평균 9.2% 감소하였고 시급과 군급 지역의 비중은 각각 9.0%, 9.8%로 비슷한 수준이다.

2013-2018년 공유수면 점·사용 유형을 살펴보면, 유형 1호(인공구조물 등 설치·변경·제거)가 총 2,184건, 연평균 변화량 65건으로 3차 기본조사 결과와 마찬가지로 점·사용 유형 중 가장 비중을 많이 차지하였다.[99] 공유수면 점·사용 건수와 면적 모두 매년 평균적으로 증가한 이용 유형은 1호(인공구조물 등 설치·변경·제거), 5호(해수 인·배수), 9호(국가 나 지자체가 소유하는 시설물의 점·사용), 10호(광물 채취)로 확인되었다. 이와 반대로, 11호(규정 외 점·사용), 7호(식물 배재 및 벌채), 3호(준설 및 굴착), 2호(공유수면에 접한 토지를 공유수면 이하로 굴착), 4호(간석지의 토지 조성), 6호(흙이나 모래 또는 돌 채취)의 점·사용 면적은 매년 평균적으로 감소하는 추세로 나타났다.

〈표 3-1〉 시기별 공유수면 점·사용 건수 및 면적

단위: 건, 천 ㎡, %

구분	2001년-2007년		2008년-2012년		2013년-2018년		2001년-2018년 연평균 변화율	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
연안 시군구	2,356	8,175.7	3,435	34,388.6	7,894	47,050.3	7.4	10.8

주: 2001-2012년은 제3차 연안기본조사 자료 활용, 2013년-2018년은 제4차 연안기본조사 자료 활용하여 저자 작성
자료: 해양수산부(2015a), p. 72; 해양수산부(2020b), p. 228.

(2) 공유수면 매립

2004년-2013년 동안 토지 등록이 완료된 공유수면 매립지 면적은 251㎢이다.[100] 2009년까지 증가하는 추세가 나타났으나 이후 감소 추세를 보

99) 위의 자료, p. 233.

였으며, 매립지의 주요 용도는 농업용지, 산업시설용지, 항만시설용지 순으로 비중이 높았다. 2004년부터 2013년까지 군급 지역의 공유수면 매립 준공 면적은 140.7㎢로 시급 지역(110.3㎢)보다 넓은 것으로 나타났으나, 시급 지역에 위치한 준공매립지의 구성비도 2013년까지 증가하는 경향을 보였다.[101]

부산 연안은 부산 신항만이 건설되는 강서구에 매립지가 조성되었으며, 인천 연안은 송도신도시 조성에 따른 매립지가 형성되었다. 경남 연안은 항만, 도시, 산업단지가 집적해 있는 창원시에 준공매립지(10.2㎢)가 가장 많이 분포하고 있다.[102] 충남 연안은 2004년 이후 준공된 매립지가 분포해 있으며, 주로 항만, 국가산업단지 개발을 위해 조성된 것이다.

2004년-2013년까지 공유수면 준공매립지 중 58.4%인 146.6㎢가 농업용지 조성을 목적으로 매립되었으며, 산업시설용지가 전체의 11.2%를 차지함으로써 농업, 산업시설 목적의 매립지가 전체의 70%를 차지하였다.[103] 2013년-2018년 연안 시군구 내 공유수면 매립 준공 건수는 연평균 16.7% 감소하였으며, 2017년부터는 10건 미만으로 감소하였다. 같은 기간 매립 면적은 연평균 23.7% 감소한 것으로 나타났다. 2013년-2018년에는 전남 연안이 매립 준공 건수와 면적이 제일 높았으며, 광양제철소 지구(설비확장용 부지)가 가장 큰 면적을 차지하였다.[104]

100) 해양수산부(2015a), p. 77.
101) 위의 자료, p. 77.
102) 위의 자료, p. 78.
103) 위의 자료, pp. 80-81.
104) 해양수산부(2020b), p. 237.

〈표 3-2〉 2013년-2018년 공유수면 매립 준공 건수 및 면적

단위: 건, 천 ㎡, %

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	'13-'18 합계	'13-'18 연평균 변화율
건수	10	14	11	22	5	4	66	-16.7
면적	573	697	925	1,527	438	148	4,308	-23.7

자료: 해양수산부(2020b), p. 235.

2013년-2018년 매립 누적 준공 건수가 가장 많은 매립 목적 유형은 공공시설용지(17건)이며, 어항시설용지(16건), 항만시설용지(13건) 순으로 높게 나타났다. 같은 기간 매립 누적 준공 면적이 가장 많은 매립 목적 유형은 에너지시설용지(1,202천㎡)이며, 공공시설용지(657천㎡), 조선시설용지(631천㎡) 순으로 확인되었다.

〈표 3-3〉 2013년-2018년 매립 목적 유형별 누적 준공 건수 및 면적 순위

순위	매립 준공 유형	건수	순위	매립 준공 유형	면적
1	공공시설용지	17건	1	에너지시설용지	1,202천㎡
2	어항시설용지	16건	2	공공시설용지	657천㎡
3	항만시설용지	13건	3	조선시설용지	631천㎡
4	그 밖의 시설용지	9건	4	중간재가공공장용지	542천㎡
5	중간재가공공장용지	2건	5	항만시설용지	485천㎡

자료: 해양수산부(2020b), p. 239 참고하여 저자 작성

(3) 항만 및 어항

2018년 기준 전국 항만은 60개로 파악되었으며, 무역항은 31개소, 연안항은 29개소이다.[105] 2012년 대비 2018년 전국 항만 중 무역항 수는 변동이 없었으며 연안항이 2개소 증가하였다.[106] 전체 항만 면적은 총

105) 위의 자료, p. 241.
106) 위의 자료, p. 241.

1,576.6㎢로 파악되었으며, 2012년 대비 20.0% 증가하였다.[107] 이 중 무역항의 총 면적은 1,517.3㎢이며, 2012년 대비 20.5% 증가하였고, 연안항의 총 면적은 58.3㎢로, 2012년 대비 9.2% 증가하였다.[108] 2013년-2018년 우리나라 전체 항만 면적은 연평균 3.7% 증가하였다.[109]

2018년 전국 항만의 총 접안능력은 977척으로, 2012년 대비 16.3% 증가하였고, 연안항의 경우 104척으로 2012년 대비 153.7% 증가하였으며, 2013년-2018년 전체 항만의 접안능력은 연평균 2.0% 증가하였다.[110]

2013년-2018년 전체 항만의 하역능력은 연평균 3.0%, 무역항은 연평균 3.0%, 연안항은 연평균 0.01% 증가하였다.

〈표 3-4〉 2012년-2018년 항만의 면적·접안능력·하역능력 변화

단위: 변화량-㎢, 척, 천 톤 / 변화율-%

구분	전체 항만			무역항			연안항		
	항만 면적	접안 능력	하역 능력	항만 면적	접안 능력	하역 능력	항만 면적	접안 능력	하역 능력
연평균 변화량 ('12-'18)	51.9	18.6	32,645.8	51.0	6.0	32,645.4	1.0	12.6	0.4
'12 대비 '18 변화율	20.0	16.3	16.8	20.5	9.3	16.9	9.2	153.7	0.0
연평균 변화율 ('13-'18)	3.7	2.0	3.0	3.7	0.7	3.0	1.7	20.5	0.0

자료: 해양수산부(2020b), p. 242.

국가 어항은 2007년 81개소에서 2018년 110개소로 점차 증가하였으며, 기존 어항 기능 외에도 관광, 유통 기능 등을 할 수 있는 다기능 국가

107) 위의 자료, p. 241.
108) 위의 자료, p. 241.
109) 위의 자료, p. 241.
110) 위의 자료, pp. 241-242.

어항이 2014년 기준 23개소 지정되었다.[111] 국가 어항 개발에 따른 인공 구조물 설치와 관련하여 지역 문제도 발생하였다. 예를 들어, 강원 연안은 국가 어항 개발로 방파제 등의 인공 구조물 설치에 따른 해안 침식과 관련하여 지역 갈등이 발생하였다. 2013년-2018년 전국 어항은 연평균 1.2개소 증가하였으며, 어촌 정주 어항이 연평균 5.2개소로 가장 많이 증가하였다.[112]

〈표 3-5〉 연도별 국가 어항 지정 현황

단위: 개소

구분	2007년	2012년	2014년	2018년
건수	81	106	109	110

주: 2007-2014년은 제3차 연안기본조사 자료 활용, 2018년은 제4차 연안기본조사 자료 활용하여 저자 작성
자료: 해양수산부(2015a), p. 90. ; 해양수산부(2020b), p. 250.

국민소득 향상과 주5일 근무제에 따른 여가 활동 수요가 급증하면서 해양레저관광에 대한 관심이 증대되어 해양수산부에서 2010년에 제1차 마리나항만기본계획을 수립하게 되었다. 본 계획에 따라 2014년 기준 47개소가 선정되었다.[113] 2020년 제2차 마리나항만기본계획(2020-2029)에는 마리나항만 구역 8개소, 마리나항만 예정구역 70개소가 선정되었다.[114]

(4) 광업권 및 바다골재

우리나라 연안 중 대규모 바다 모래와 규사 채취가 이루어진 연안은 충남, 경북, 전남, 인천, 강원 연안 일대였다. 연안해역에 등록된 광업권 건수는 2012년 72건, 2018년 130건으로 2012년 대비 80.6% 증가하였으며, 2012년-2018년 연안해역에 등록된 채굴권은 연평균 11.2%, 탐사권은 연

111) 해양수산부(2015a), p. 90.
112) 해양수산부(2020b), p. 249.
113) 해양수산부(2015a), p. 88.
114) 해양수산부(2020b), p. 257.

평균 80.0% 증가하였다. 면적은 2012년 13,401ha, 2018년 22,633ha로 68.9% 증가하였다. 채굴권은 2012년 대비 48.7%(14,520ha), 탐사권은 2012년 대비 2,191.4%(6,416ha) 증가하였다. 2012년-2018년 연안해역에 등록된 광업권의 면적은 연평균 9.1% 증가하였고, 이 중 채굴권 면적은 연평균 6.8%, 탐사권 면적은 연평균 68.5% 증가하였다. 이를 통해 연안해역의 광물 채취에 대한 이용 수요는 지속적으로 증가한 것을 알 수 있으며, 이 중에서도 탐사권에 대한 연안해역 이용 수요가 높은 것이 특징이다. 2013년-2018년 울산·인천·제주 연안을 제외한 모든 연안 지역에서 매년 광업권 등록 건수가 평균적으로 증가하였다.

〈표 3-6〉 2013년-2018년 연안해역 연도별 광업권 현황

단위: 건, ha

구분		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	연평균 변화율
합계	건수	72	37	54	76	63	124	130	10.3%
	면적	13,401	6,451	10,586	13,003	8,515	24,080	22,633	9.1%
채굴권	건수	47	30	49	63	42	94	89	11.2%
	면적	9,763	5,088	10,063	11,046	5,951	17,817	14,520	6.8%
탐사권	건수	1	3	4	10	15	24	34	80.0%
	면적	280	233	249	1,325	1,550	4,891	6,416	68.5%

자료: 해양수산부(2020b), p. 259 참고하여 저자 작성

2004년-2018년 기간 내 바다 모래 채취 실적 증감량의 일정한 추세는 나타나지 않았다. 2016년 바다골재 채취량이 28,600천㎥로 가장 높았으며, 이후 감소하는 추세를 보였다. 2004년-2018년의 바다 모래 채취 실적은 연평균 2.01% 감소하는 것으로 확인되었다.

〈표 3-7〉 연도별 바다 모래 채취 실적

단위: 천 ㎥

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
채취량	10,773	27,319	19,521	15,483	23,503	23,419	26,348	20,990
구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	연평균 변화율 ('04-'18)
채취량	24,109	18,647	24,907	27,479	28,600	17,275	8,270	-2.01%

주: 2004-2011년은 제3차 연안기본조사 자료 활용, 2012-2018년은 제4차 연안기본조사 자료 활용하여 저자 작성
자료: 해양수산부(2015a), p. 100 ; 해양수산부(2020b), p. 264.

(5) 해양심층수

해양심층수는 해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률에 따라 이용·관리되고 있다. 법에 따른 해양심층수는 기본수준면으로부터 수심 200미터 이하의 바다에 존재하면서 수질의 안전성을 계속 유지할 수 있는 바닷물로서, 같은 법의 해양심층수의 수질기준에 적합한 것으로 정의된다.[115] 해양심층수는 청정성, 부영양성, 저온 안정성, 미네랄성이 안정적으로 유지되는 특성이 있어 기능성 음료, 의약·화장품, 수산·양식, 응용 식품 등 다양한 용도의 미래형 청정 수자원으로 이용될 수 있다.

제3차 연안기본조사에 따르면 해양심층수 취수해역은 9개소로 지정되어 있으며, 해당 해역은 고성 오호, 양양 원포, 울릉 현포, 울릉 태하, 강릉 정동진, 동해 추암, 속초 외옹치, 울릉 저동, 삼척 증산이다. 이 중 취수해역 반경이 가장 넓은 해역은 양양 원포, 울릉 현포, 강릉 정동진이며 반경은 2km에 해당한다. 최대 취수량이 가장 많은 해역은 속초 외옹치(20,000톤/일), 강릉 정동진(10,000톤/일), 고성 오호·삼척 증산(5,000톤/일) 순이다.

115) 해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률 제2조제1호.

제4차 연안기본조사에 따르면, 해양심층수 취수해역은 제3차 기본조사 결과와 동일하게 9개소이나, 실제 취수는 7곳에서 이루어지고 있는 것으로 확인되었다. 제4차 조사에서 취수해역은 경북 울릉 저동을 제외하면 모두 강원도 해역에 지정되어 있다. 제3차 해양심층수 기본계획에 따르면, 이 중에서 강릉 정동진, 삼척 증산의 경우 취수해역으로 지정만 되어 있고 실제 취수는 없는 것으로 파악되었다. 해양심층수 취수해역에서 일일 최대 취수량은 62,200톤이며, 이중 속초 외옹치가 30,000톤/일, 강릉 정동진이 10,000톤/일이며, 속초 외옹치의 경우 제3차 조사 결과 대비 제4차 조사 결과에서는 최대 취수량이 10,000톤/일이 증가한 것으로 확인되었다.[116]

〈표 3-8〉 해양심층수 취수해역 지정 현황(2018년 기준)

취수해역	최대 취수량 (톤/일)	반경(km)	관리기관	지정 일자	면허 기간
고성 오호	5,000	1.6	강원도 고성군	08.02.11.	-2023.05.
양양 원포	2,400	2	강원도 양양군	08.02.11.	-2023.02
울릉 현포	3,000	2	강원도 울릉군	08.02.11.	-2019.05.
울릉 태하	2,000	1	강원도 울릉군	08.04.10.	-2019.05.
강릉 정동진	10,000	2	강원도 강릉시	08.04.10.	-2018.04.
동해 추암	3,000	1.5	강원도 동해시	08.04.10.	-2023.05.
속초 외옹치	30,000	1.5	강원도 속초시	08.04.10.	-2023.05.
울릉 저동	1,800	1	경북도 울릉군	08.04.10.	-2019.05.
삼척 증산	5,000	0.5	강원도 삼척시	09.04.30.	-2019.04.
합계	62,200				

자료: 해양수산부(2019b), p. 13, 44.

(6) 해상 발전시설

전 세계적으로 재생에너지 확보를 위해 해상 발전시설로 해상풍력 보급을 확대하고 있다. 우리나라도 2050 탄소중립 달성을 위한 재생에너지 확

116) 해양수산부(2015a), p. 103. ; 해양수산부(2020b), p. 266.

대 보급의 방안으로 해상풍력 설비용량을 확충하고 있다.[117] 제4차 연안기본조사 결과, 2019년 국내 해상풍력발전 설비용량은 72.5MW이며, 2013년 5MW 대비 1,350.0% 증가하였다. 2018년은 2017년 38MW에서 72.5MW로 90.8% 증가하였다.[118] 제5차 신재생에너지 기본계획에서는 전력 부문에서 원별 보급 목표 중 해상풍력을 2022년 3.0%에서 2034년 27.5%까지 늘리겠다는 목표를 설정하였다. 이를 통해 앞으로도 전력 부문 중 신재생에너지로서 해상풍력 보급은 확대될 것으로 전망된다.

〈표 3-9〉 2013년-2019년 풍력 및 해상풍력의 연도별 설비용량

(단위: MW, %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 변화율 ('13-'19)
풍력 발전 합계	563.7	611.5	833.5	1,031.2	1,139.9	1,299.1	1,490.2	17.6
해상 풍력 소계	5	5	5	35	38	72.5	72.5	56.2

자료: 해양수산부(2020b), p. 267 참고하여 저자 작성

(7) 해양 레저스포츠

제4차 연안기본조사에서 해양 레저스포츠 관련 수상레저 사업장 현황을 조사하였다. 결과에 따르면 연안 시도 내 소재한 수상레저 사업장은 2018년 기준 총 490개소로 2012년 대비 4.3% 감소한 것으로 나타났다. 연안 시도 중 강원도가 200개소로 가장 많았으며, 경기(137개소), 경북(52개소), 경남(37개소), 전북·전남(21개소), 충남(14개소), 부산·제주(3개소), 울산(2개소), 인천(없음)으로 확인되었다. 2013-2018년 연안 시도 수상레저 사업장 연평

117) 국회입법조사처(2022), p. 1.
118) 해양수산부(2020b), p. 267.

균 증가율은 0.1% 수준이며, 증가율이 가장 높은 지자체는 전남(18.5%), 증가율이 가장 낮은 지자체는 강원(-3.1%)이다. 강원은 2018년 기준 전국에서 가장 많은 수상레저 사업장을 보유하고 있음에도 2012년 대비 17% 감소하였다. 수상레저 사업장의 개수만을 가지고 봤을 때 부산, 인천, 울산, 제주가 타 연안 시도 대비 수상레저 사업 비중이 약한 것을 알 수 있다.

〈표 3-10〉 2012년-2018년 연안 시도별 수상레저 사업장 현황

단위: 개소, %

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	'12 대비 '18 변화율	'13-'18 연평균 변화율
합계	512	488	471	524	515	508	490	-4.3	0.1
부산	-	3	3	4	3	3	3	-	-
인천	-	1	2	2	1	1	-	-	-
울산	2	2	2	3	3	2	2	-	-
경기	123	113	132	135	136	138	137	11.4	3.9
강원	241	234	191	229	218	216	200	-17.0	-3.1
충남	14	14	16	16	16	16	14	-	-
전북	19	18	19	19	18	17	21	10.5	3.1
전남	15	9	20	23	22	21	21	40.0	18.5
경북	51	49	47	49	52	54	52	2.0	1.2
경남	45	42	34	40	42	37	37	-17.8	-2.5
제주	2	3	5	4	4	3	3	50.0	-

자료: 해양수산부(2020b), p. 494.

2) 연안육역 이용 변화

(1) 토지 이용

지목별 토지 이용 변화량 중 개발용 토지 면적의 변화량 파악을 통해 연안육역의 이용 수요 추세를 파악해 볼 수 있다. 대지와 같은 개발 용도의 지목은 통념적으로 개발권을 확보할 수 있는 것으로 여겨지며, 지목변경에 따른 토지 보상 시 재산 가치가 상승할 수 있기 때문이다.[119] 제3차 연안

기본조사에 따르면 2007년-2012년 연안 시군구 지목별 토지 이용 변화량 중 개발 용도인 도로는 2007년 대비 2012년에 113.1㎢, 대지는 88.7㎢, 공장용지는 61.9㎢가 증가하였으며, 반대로 임야, 답 전은 총 199㎢의 면적이 감소하였다. 경작용 토지 이용 변화량은 감소하였으나 주거, 산업, 상업 등을 위한 도시 개발용 토지 이용 변화량은 증가한 것을 통해 연안육역의 개발 수요 및 이용이 증가한 것으로 판단된다.

제4차 연안기본조사에 따르면 2012년-2019년 기간 중 토지 이용이 가장 증가한 지목은 임야(292.2㎢)이나, 연안 시군구의 시급 지역의 경우 -157.0㎢이며, 군급 지역은 449.2㎢로 시급 지역보다 군급 지역의 임야가 증가하였다.[120] 임야 다음으로는 도로(165.5㎢), 대(153.9㎢), 공장용지(105.3㎢) 순으로 토지 이용이 증가한 것으로 나타났다. 2007년-2012년의 결과와 마찬가지로 2012-2019년의 결과에서도 개발용 토지 이용 변화량이 증가하였으며, 이를 통해 2007년-2019년까지 지속적으로 개발용 토지 이용 수요가 증가한 것을 알 수 있다.

〈표 3-11〉 연안 시군구 지목별 토지 이용 변화량

단위: ㎢

2007년 대비 2012년 연안 시군구 지목별 토지 이용 변화량											
구분	임야	답	전	도로	대	하천	구거	유지	잡종지	공장용지	염전
면적 변화량	-125.7	-65.2	-8.1	113.1	88.7	648.6	4.6	114.7	79.9	61.9	-5.5
2012년 대비 2019년 연안 시군구 지목별 토지 이용 변화량											
구분	임야	답	전	도로	대	하천	구거	유지	잡종지	공장용지	염전
면적 변화량	292.2	-155.2	-39.7	165.5	153.9	17.7	2.0	58.5	76.2	105.3	-12.2

자료: 해양수산부(2015a), p. 112. ; 해양수산부(2020b), pp. 273-274.

119) 박재길 외(2006), p. 39.
120) 해양수산부(2020b), p. 273.

제3차 연안기본조사 결과에서 연안 지역별로 토지 이용 변화를 살펴보면 인천 연안은 2007년 대비 2012년에 전반적으로 대부분의 지역에서 도로(11.8㎢), 대지(14.0㎢), 공장용지(2.0㎢) 면적이 증가하였다.[121] 임야 면적도 증가하였는데, 인천 서구 청라지구 개발로 신규 토지등록이 이루어지면서 임야를 비롯한 대부분의 지목 면적이 증가하였다. 울산 연안은 울산미포국가산업단지와 온산국가산업단지 입지의 영향으로 공장용지와 도로 면적이 증가하였다.[122] 충남 연안은 2007년 대비 2012년 지목별 면적 증감 결과에서 당진시, 서산시, 태안군의 염전 면적이 3.2㎢가 감소한 것이 특징이며, 도로, 대지, 공장용지 등의 면적은 반대로 증가하였다. 전남 연안의 해남군은 영산강 Ⅲ-1지구 대단위농업개발사업으로 진행한 간척지가 완공되어 해남군 전체 면적과 답 면적이 대폭 증가하였다.[123]

(2) 용도지역

용도지역은 법적으로 토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등을 제한함으로써 토지를 경제·효율적으로 이용하기 위해 도시·군관리계획으로 결정하는 지역을 의미한다.[124] 또한 도시·군관리계획수립지침에서 용도지역 변경 등으로 지가 상승이 발생하거나 발생할 것으로 예상되는 경우 대지의 소유자로 하여금 기반 시설을 설치하여 기부채납하도록 할 수 있도록 관련 사항을 명시하고 있다. 따라서 용도지역의 지정에 따라 토지의 경제적 가치와 이용 수요가 달라질 수 있으며, 용도지역의 변화를 통해 연안 지역의 토지 이용 용도의 추세를 파악할 수 있다. 2007년 대비 2012년 용도지역 변화량과 관련하여, 도시·관리지역 면적은 증가하였으며, 농림·자연환경보전지역은 감소한 것으로 확인되었다.

121) 해양수산부(2015a), p. 112.
122) 위의 자료, p. 113.
123) 위의 자료, p. 113.
124) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조제15호.

2012년 대비 2018년 용도지역 변화 결과, 자연환경보전지역 면적이 감소하였다. 두 비교 시기 모두 자연환경보전지역은 감소하는 것으로 나타나 보전용 용도지역 대비 개발용 용도지역 면적이 증가한 것을 알 수 있다. 관리지역 용도지역 변화량에서 계획관리지역의 변화량을 보는 이유는 도시지역과 마찬가지로 관리지역에서 계획관리지역으로 지정 시 도시지역으로의 편입이 예상되는 지역이거나 제한적인 이용·개발이 가능한 지역이기 때문이다. 관리지역 중에서도 계획관리지역에서는 건폐율이 40% 이하, 용적률이 50% 이상 100% 이하로 보전 및 생산관리지역에 비해 개발 제한 기준이 낮다. 2007년 대비 2012년에 계획관리구역이 감소한 이유는 2007년 당시 관리지역 중 미세분 지역이 통계상으로 계획관리구역에 포함되어 있었으며, 2012년에 생산관리 및 보전관리지역으로 변경되었기 때문으로 파악된다.

〈표 3-12〉 연안 지역 용도지역 변화량

단위: ㎢

2007년 대비 2012년 용도지역 변화량				
구분	도시지역	관리지역 (계획관리지역)	농림지역	자연환경보전지역
연안 시군구	167.5	285.4 (-4,531.5)	-352.3	-177.0
2012년 대비 2018년 용도지역 변화량				
구분	도시지역	관리지역 (계획관리지역)	농림지역	자연환경보전지역
연안 시군구	158.4	54.5 (53.4)	22.5	-125.2

주: 2007년 대비 2012년 용도지역 변화량은 제3차 연안기본조사 자료 활용, 2012년 대비 2018년 용도지역 변화량은 제4차 연안기본조사 자료 활용하여 저자 작성
자료: 해양수산부(2015a), p. 121.; 해양수산부(2020b), p. 277.

(3) 개별공시지가

연안지역의 개별공시지가는 공유수면의 점·사용료의 기준으로 활용되고

있으며, 전국과 연안의 지가를 비교함으로써 연안 지역의 개발과 이용의 경제 규모를 유추해 볼 수 있는 자료이다.[125] 제3차 연안기본조사 결과, 2007년과 2012년 기준 연안 시·군·구의 주거·상업·공업지역의 평균 개별공시지가는 전국 대비 절반 수준인 것으로 나타났다. 2012년 기준으로 전국의 평균 개별공시지가는 주거지역 779.3천원/㎡, 상업지역 1,581.4천원/㎡, 공업지역 405.6천원/㎡, 계획관리지역 32.9천원/㎡이며, 연안 시·군·구의 평균 개별공시지가는 주거지역 371.0천원/㎡, 상업지역 874.1천원/㎡, 공업지역 214.3천원/㎡, 계획관리지역 31.5천원/㎡이다. 계획관리지역은 2007년에는 전국과 연안 지역의 평균 개별공시지가 차이가 175.7천원/㎡이었으나, 전국의 평균 개별공시지가가 하락하면서 2012년에는 전국과 연안 시·군·구의 차이가 1.4천원/㎡로 대폭 감소하였다.

전국과 연안의 평균 개별공시지가의 차이도 크지만, 연안 시·군·구 내 시급과 군급 지역 간 차이도 크다. 2012년 기준 시급 지역의 평균 개별공시지가 중 주거지역은 시급 지역이 412.2천원/㎡이나, 군급 지역은 148.9천원/㎡이며, 상업지역은 시급 지역이 957.4천원/㎡이나, 군급 지역은 438.4천원/㎡이다.[126] 2007년 주거·상업·공업 지역은 2012년과 같이 평균 개별공시지가가 시급 지역이 더 높지만, 계획관리지역의 경우 시급보다 군급 지역이 평균 개별공시지가가 3.5천원/㎡ 더 높았다.[127] 계획관리지역은 도시지역에 준하여 관리하는 용도의 관리지역의 하나로, 도시지역으로의 편입이 예상되는 지역이나 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서, 개발 가능성을 가지고 있는 용도지역이다. 따라서 개발 수요 발생에 따라 지가에 영향을 줄 수 있다.

125) 해양수산부(2015a), p. 125.
126) 위의 자료, p. 127.
127) 위의 자료, p. 127.

〈표 3-13〉 전국·연안 지역 용도지역별 평균 개별공시지가

단위: 천원/㎡

2007년 전국·연안 지역 용도지역별 평균 개별공시지가				
구분	주거지역	상업지역	공업지역	계획관리지역
전국	711.7	1,503.5	448.6	224.0
연안 시군구	333.9	864.1	227.7	48.3
2012년 전국·연안 지역 용도지역별 평균 개별공시지가				
구분	주거지역	상업지역	공업지역	계획관리지역
전국	779.3	1,581.4	405.6	32.9
연안 시군구	371.0	874.1	214.3	31.5
2018년 전국·연안 지역 용도지역별 평균 개별공시지가				
구분	주거지역	상업지역	공업지역	관리지역
전국	1,029.2	1,995.6	586.6	32.0
연안 시군구	480.5	1,113.6	302.5	31.8

주: 2007년, 2012년 용도지역별 평균 개별공시지가는 제3차 연안기본조사 자료 활용, 2018년 용도지역별 평균 개별공시지가는 제4차 연안기본조사 자료 활용하여 저자 작성
자료: 해양수산부(2015a), p. 127. ; 해양수산부(2020b), p. 282.

(4) 산업단지

산업단지는 산업시설용지와 관련된 교육·연구·업무·지원·정보처리·유통시설 및 시설의 기능 향상을 위해 설치하는 주거·문화·환경·공원녹지·의료·관광 등의 시설을 설치하기 위한 토지를 의미한다. 산업단지는 국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지, 농공단지로 구분된다.[128] 제4차 연안기본조사 결과, 2018년 기준 전국 산업단지는 1,207개소이며, 연안 지역 산업단지는 총 451개소로 전국의 37%를 차지한다. 면적은 전국이 1,414,942㎢이며, 연안은 941㎢로 전국의 0.07%에 해당한다. 2012년 대비 2018년 연안 지역 산업단지는 65개소가 증가하였으며, 면적은 3.4㎢

128) 산업입지 및 개발에 관한 법률 제2조제8호.

감소하였다. 이 중 일반산업단지가 50개소로 산업단지 중 단지 수가 가장 많이 증가하였으며, 농공단지는 3.3㎢로 면적이 가장 많이 증가하였다.

연안에 입지한 전체 산업단지 중 유형별 차지하는 비중은 일반산업단지(57.4%), 농공단지(33.5%), 국가산업단지(7.1%), 도시첨단산업단지(2.0%) 순으로 확인되었다. 일반산업단지는 산업의 적정한 지방 분산을 촉진하고 지역경제의 활성화를 위해 지정된 산업단지이며, 농공단지는 농어촌지역에 농어민의 소득 증대를 위한 산업을 유치·육성하기 위해 지정된 산업단지이다. 일반산업단지와 농공단지가 연안 지역의 대부분에 조성되어 있어, 국가기간산업, 첨단과학기술산업 등을 육성하거나 지식·문화·정보통신 등의 첨단산업의 육성하는 산업단지는 상대적으로 입지 비중이 낮다.

〈표 3-14〉 2012년, 2018년 전국 및 연안 시군구 산업단지 지정 현황

단위: 개소, ㎢

구분		산업단지(개소)				
		소계	국가	일반	농공	도시첨단
전국	2018년	1,207	44	664	471	27
	2012년	993	41	497	444	11
	변화량	214	3	167	27	16
연안	2018년	451	32	259	151	9
	2012년	386	30	209	142	5
	변화량	65	2	50	9	4
구분		산업단지 지정 면적(㎢)				
		소계	국가	일반	농공	도시첨단
전국	2018년	1,414,942.0	786,633.0	544,401.0	70,569.0	7,339.0
	2012년	1,359,505.0	792,287.0	493,984.0	70,963.0	2,271.0
	변화량	55,437.0	-5,654.0	50,417.0	5,606.0	5,068.0
연안	2018년	941.1	643.3	269.4	24.4	4.1
	2012년	944.5	647.6	274.2	21.1	1.6
	변화량	-3.4	-4.3	-4.8	3.3	2.5

자료: 해양수산부(2020b), p. 290.

(5) 육상 발전시설

제4차 연안기본조사에서는 육상 발전시설 중 원자력, 석탄, 유류, LNG, 복합화력 발전소를 집계·분석하였다. 육상 발전시설은 전국 단위로 2012년 72,940MW에서 2018년 100,901MW로 증가하였다. 2012년 대비 2018년 변화율은 38.3%, 연평균 변화율은 5.6%로 증가 추세를 보였다. 연안 시도 단위에서는 2012년 72,174MW, 2018년 99,510MW이다. 2012년 대비 2018년 변화율은 37.9%, 연평균 변화율은 5.7%로 전국과 유사한 성장세를 보였다. 이러한 이유는 2018년 기준 연안 시도 내 육상 발전시설 설비용량이 전국 육상 발전 설비용량의 98.6%를 차지하고 있기 때문이다.

〈표 3-15〉 연도별 육상 발전시설 설비용량

구분		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	연평균 변화율
전국	계	72,940	76,951	80,490	85,444	91,797	101,209	100,901	5.6
	원자력	20,716	20,716	20,716	21,716	23,116	22,529	21,850	1.1
	석탄	25,128	25,236	25,296	27,339	32,024	36,698	36,899	7.9
	유류	4,640	4,600	3,600	3,600	3,485	3,580	3,561	-5.0
	LNG	2,657	3,457	3,954	4,278	4,661	5,988	7,369	16.3
	복합화력	19,799	22,943	26,925	28,512	28,512	32,416	31,224	6.4
연안 시도	계	72,174	75,540	78,708	83,662	90,153	99,815	99,510	5.7
	%	99.0	98.2	97.8	97.9	98.2	98.6	98.6	0.1
	원자력	20,716	20,716	20,716	21,716	23,116	22,529	21,850	1.1
	석탄	25,055	25,163	25,223	27,266	31,951	36,625	36,826	7.9
	유류	4,447	4,407	3,407	3,407	3,292	3,387	3,371	-5.2
	LNG	2,157	2,312	2,438	2,762	3,282	4,859	6,240	22.0
	복합화력	19,799	22,943	26,925	28,512	28,512	32,416	31,224	6.4

자료: 해양수산부(2020b), p. 287.

연안 시도에서 육상 발전시설 중 2012년 대비 2018년 가장 큰 폭으로 증가한 시설은 LNG 발전시설이며, 설비용량이 189.3% 증가하였으며, 22.0% 연평균 변화율을 보였다. 다음으로 복합화력, 석탄 순으로 설비용량이 증가하였다. 2018년 기준 육상 발전시설이 가장 많이 분포하고 있는 지역은 충남(22,268MW)이며, 경기(17,007MW), 인천(13,693MW), 경북(10,536MW), 전남(9,782MW) 순이다.

〈표 3-16〉 연안 시도별 연도별 육상 발전시설 설비용량

단위: MW, %

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	연평균 변화율
전국	72,940	76,951	80,490	85,444	91,797	101,209	100,901	5.6
연안시도	72,174	75,540	78,708	83,662	90,153	99,815	99,510	5.7
전국 대비 연안 비중	98.9	98.2	97.8	97.9	98.2	98.6	98.6	0.1
부산	6,956	6,956	6,956	6,956	6,956	6,415	6,415	-1.6
인천	8,791	9,241	8,741	10,481	10,481	13,693	13,693	8.2
울산	3,400	3,886	3,272	3,272	4,672	5,115	5,115	5.6
경기	9,095	10,504	13,915	15,881	16,297	16,836	17,007	10.1
강원	1,573	1,573	1,573	1,573	2,595	5,113	5,113	26.6
충남	15,250	15,632	15,733	15,733	18,643	22,175	22,268	7.3
전북	949	949	1,009	1,312	1,570	1,483	1,421	8.4
전남	8,362	8,982	9,275	9,275	9,760	9,782	9,782	1.7
경북	9,776	9,835	10,252	11,196	11,196	11,215	10,536	1.4
경남	7,283	7,283	7,283	7,283	7,283	7,283	7,267	0.0
제주	740	700	700	700	700	706	894	5.0

자료: 해양수산부(2020b), p. 288.

(6) 해양 문화시설

해양 문화시설은 법적으로 정의되지 않으며, 제4차 연안기본조사에서는

해양박물관, 해양과학관, 갯벌센터, 전시관 등 해양 관련 조사·연구·전시·교육을 수행하는 시설로 정의하였다. 해당 정의에 따른 해양 문화시설은 2013년 38개소에서 2018년 43개소로 증가하였으며, 전남 연안에 가장 많은 시설이 분포하고 있는 것으로 확인되었고, 전북 연안에는 당시 해양 해문화시설이 없는 것으로 파악되었다. 해양 문화시설은 박물관, 전시관, 아쿠아리움, 과학관, 갯벌센터, 기념관, 자원관, 생태관, 생태·습지·해양공원 등이 있다. 제4차 연안기본조사 결과에 따르면 해양 문화시설은 2018년 기준 연안 시·도별 박물관 13개소, 과학·생태자원관 11개소, 갯벌센터 2개소, 기념·전시관 13개소, 공원·관광지 4개소가 조성되어 있다.

〈표 3-17〉 2018년도 연안 시·도별 해양 문화시설

단위: 개소

구분	박물관	과학·생태 자원관	갯벌센터	기념·전시관	공원·관광지
합계	13	11	2	13	4
부산	2	2	-	1	-
인천	-	-	1	-	-
울산	2	-	-	-	-
경기	1	-	-	-	1
강원	1	-	-	1	-
충남	-	2	-	2	-
전남	2	4	1	5	1
경북	2	1	-	1	-
경남	1	1	-	2	2
제주	2	1	-	1	-

자료: 해양수산부(2020b), p. 475 자료를 바탕으로 저자 작성

(7) 연안 친수시설

연안관리법에 따라 연안정비사업을 추진할 수 있으며, 현재 추진되고 있는 연안정비사업은 연안보전사업과 친수연안사업이 있다. 이 중 친수 연안

사업은 법적 정의로 국민이 연안을 쾌적하게 이용할 수 있도록 친수공간을 조성하는 사업을 말한다.[129] 제3차 연안정비기본계획(2020-2029)의 지역별 사업 분포자료에 따르면, 친수연안사업이 추진되는 지구는 전국 총 34개소이며, 전체 사업 지구 수의 12%를 차지한다. 총 친수연안사업비는 147,155백만 원으로, 연안정비사업 사업비의 6.4%를 차지한다. 전남 연안이 친수연안사업 지구 수가 10개소로 가장 많으며, 제주·울산 연안은 연안정비사업 중 연안보전사업으로 지정된 지구 외에 친수연안사업 지구는 지정되어 있지 않다. 친수연안사업 유형은 해안산책로, 친수데크, 조망시설, 친수공원 등이 대표적이다.

〈표 3-18〉 제3차 연안정비기본계획 지역별 사업 분포

단위: 개소, 백만원

구분	합계		친수연안사업		비중	
	지구 수	사업비	지구 수	사업비	지구 수	사업비
합계	283	2,300,883	34	147,155	12.0%	6.4%
부산	13	163,220	3	18,649	23.1%	11.4%
인천	5	7,085	1	1,934	20.0%	27.3%
울산	1	5,468	-	-	-	-
경기	4	58,888	2	23,655	50.0%	40.2%
강원	44	662,142	2	2,047	4.5%	0.3%
충남	23	127,447	4	11,452	17.4%	9.0%
전북	9	74,615	1	3,733	11.1%	5.0%
전남	89	296,976	10	53,585	11.2%	18.0%
경북	42	636,134	3	3,965	7.1%	0.6%
경남	38	257,226	8	28,135	21.1%	10.9%
제주	15	11,682	-	-		-

자료: 해양수산부(2020a), p. 15 자료를 바탕으로 저자 작성

129) 연안관리법 제2조제4목.

2. 지역 연안이용 형태 변화

지역의 관점에서 연안이용의 현황과 현안을 파악함으로써 지역별 특성에 따른 연안이용의 변화를 정성적으로 분석해 보고자 한다. 우리나라 연안의 생태·생산·생활공간별 연안이용 변화를 파악하기 위해 분석 대상지를 포항(생산중심공간), 통영(생활중심공간), 순천(생태중심공간)으로 선정하였다.

포항은 1900년대 어업을 중심으로 경제가 성장하기 시작하였으며, 이로 인해 포항항도 공간적으로 발전하였다. 포항항은 1963년 개항장으로 지정·공포되면서 국제적인 항만으로 성장할 수 있는 기반을 구축하였고, 기존의 어선, 연안여객선, 연안지역선 등으로 이용하던 항에 제철소가 입지하면서, 산업 지원을 위한 항만시설 조성과 배후지역의 도시개발로 항만도시로서의 위상이 강화된 우리나라 해양산업의 대표적인 생산중심공간이라 할 수 있다.[130]

통영은 한산도를 중심으로 40여 개의 섬들이 있는 다도해 지역으로, 온화한 기후에 수려한 자연경관을 보유하고 있어 많은 관광객들이 찾는 우리나라 대표 해상 관광지역이다. 통영항은 임진왜란의 대전승지이며 우리나라 최초의 해상 국립공원인 한려해상 국립공원의 관문에 위치하고 있어 수산업뿐만 아니라 역사·관광자원으로서의 가치도 높다. 또한 부산·여수·사천·마산·진해·거제 등과 인근 도서지방을 연결하는 해상교통의 중심지이기도 하다. 물리적인 관광자원 외에도 통영지역의 유일한 종합예술축제인 통영예술제, 통영한산대첩축제를 개최하여 통영 시민과 관광객들에게 문화예술 향유의 기회를 제공함으로써 경제·교통·문화 기능이 어우러진 생활중심공간이라 할 수 있다.[131]

130) 포항시청 홈페이지, 포항시사-해운항만업(검색일: 2024.8.9.)
131) 한국민족문화대백과사전, 통영시(검색일: 2024. 08.09)

순천은 대표적인 자연자산인 순천만을 보유하고 있다. 순천만은 동천과 이사천이 만나는 지점에서부터 하구까지 약 3km 길이의 강을 따라 170만 평의 갈대와 690만 평의 갯벌이 형성되어 있다.[132] 또한 한국에서 갯벌이 만들어지는 전 과정을 파악할 수 있는 유일한 연안습지이며, 세계 5대 연안습지로 340여 종의 식물과 239종의 조류가 공존하는 순천만은 생태적 가치가 굉장히 높은 지역이다.[133] 1997년 골재 채취로 순천만은 훼손될 위기에 처했으나 1997년 시민들의 골재 채취 반대 운동으로 보호되었다. 2003년 순천만은 습지보호구역으로 지정되었으며, 2006년 국내 연안습지 최초로 순천만습지가 람사르협약에 등록되었다. 2013년 순천만국제정원박람회로 조성된 순천만국가정원은 2015년 국가정원 1호로 지정되면서 순천은 생태중심공간으로서의 위상이 강화되었다.[134]

1) 포항(생산중심공간)

(1) 용도지역 변화

앞서 연안육역 이용 변화에서 용도지역에 대해 살펴보았듯이, 용도지역의 변화는 해당 지역의 이용 수요 증대에 따른 개발 수요의 공간적 팽창과 밀도를 파악할 수 있는 자료이다. 따라서 연안육역 이용 변화에서 거시적인 용도지역의 변화를 살펴보았다면, 이번에는 지역 차원의 미시적인 용도지역의 변화를 살펴보고자 한다. 이를 위해 2012년과 2022년의 포항시 용도지역 면적 변화를 분석하였다.

2012년 대비 2022년 도시지역은 4,544,526㎡ 증가하였으며, 비도시지역은 4,510,665㎡ 감소하였다. 비도시지역의 감소는 농림지역과 자연환경

132) 순천만국가정원 홈페이지, 순천만의 어제와 오늘(검색일: 2024.8.19.)
133) 순천만국가정원 홈페이지, 순천만의 어제와 오늘(검색일: 2024.8.19.)
134) 순천만국가정원 홈페이지(검색일: 2024.8.9.)

보전지역의 면적이 감소했기 때문이다. 도시지역 중 상업지역이 12.15%로 가장 큰 폭으로 면적이 증가하였다. 공업지역도 8.08%로 3,185,793㎡ 면적이 증가하였다. 녹지지역은 0.47% 증가하여 상업·공업지역 대비 증가 폭이 낮았다. 비도시지역 중 관리지역이 2.23%로 면적이 가장 많이 증가하였으며, 농림지역은 -1.58%, 자연환경보전지역은 -0.52%로 감소하였다. 관리지역 중에서도 개발 가능성이 가장 높은 계획관리지역은 0.59% 증가하였고 2012년, 2022년 모두 관리지역 전체 면적 중 가장 큰 비중을 차지하였다. 이를 통해 포항시의 용도지역 면적 변화에 있어 개발 용도의 상업·공업·관리지역이 순서대로 면적 증가율이 높았으며, 관리지역 중에서 계획관리지역 비중이 가장 크다는 점에서 포항시의 개발 수요 증대에 따른 공간적 변화가 있음을 알 수 있다.

〈표 3-19〉 2012년·2022년 포항시 용도지역 면적

단위: ㎡,%

구분	2012년		2022년		'12 대비 '22 변화율
	면적	비율	면적	비율	
합계	1,224,857,914	-	1,224,891,775	-	0.00
도시지역	388,616,158	-	393,160,684	-	1.17
주거지역	41,558,101	10.69	42,382,763	10.78	1.98
상업지역	5,262,446	1.35	5,901,931	1.50	12.15
공업지역	39,418,725	10.14	42,604,518	10.84	8.08
녹지지역	205,444,751	52.87	206,411,119	52.50	0.47
미세분 지역	96,932,135	24.94	95,860,353	24.38	-1.11
비도시지역	836,241,756	-	831,731,091	-	-0.54
관리지역	220,847,618	26.41	225,778,267	27.15	2.23
계획관리	93,721,724	-	94,277,227	-	0.59
농림지역	588,397,294	70.36	579,095,452	69.63	-1.58
자연환경 보전지역	26,996,844	3.23	26,857,372	3.23	-0.52

자료: 토지이음, 2012년, 2022년 도시계획현황통계(검색일: 2024.8.9.) 바탕으로 저자 작성

(2) 토지피복 변화

포항시의 토지피복 변화의 시계열 분석을 통해 시기별로 실질적인 공간 이용 형태가 바뀌었는지 살펴보고자 한다. 1980-1990년대는 동빈내항 배후지인 중앙동 일부와 영일대해수욕장 배후지인 두호동 일대에 넓은 면적과 높은 밀도의 초지가 형성된 시기이다. 시가화건조지역은 지금의 신항 제1부두 일부와 포항 3 일반산업단지, 호미로 일대에 형성되었으며, 항만과 해안가 배후지역 중심으로 공간이 개발·이용되었다. 이 시기에는 상대적으로 시가화건조지역 대비 초지와 나지의 비율이 높은 것을 통해, 공간적으로 개발 영향의 범위가 넓지 않음을 알 수 있다. 포항 남구의 경우 시가화건조지역, 농업지역, 산림, 수역 면적이 감소하였고, 초지, 습지, 나지 면적은 증가하였다. 북구의 경우 농업지역, 산림, 수역 면적이 감소하였으며, 시가화건조지역, 초지, 습지, 나지 면적은 증가하였다. 특히 남구에 비해 북구의 시가화건조지역 면적이 증가한 것을 통해 이 시기에는 북구가 남구보다 먼저 시가화가 확산된 것을 알 수 있으며, 시가화건조지역보다 초지와 나지 면적이 증가한 것이 특징이다.

1990-2000년대는 분석 시기 중 개발의 밀도가 가장 높고 범위가 가장 넓은 시기이다. 포항시 내에서도 포항 신항 배후지역(지금의 남구 오천읍 주거지역 및 냉천로 일대, 포항 4 일반산업단지 일대)과 형산강과 연안 배후지역(대이동·효곡동·우창동·두호동·장량동·환여동 일대, 영일만항 일대 등)에 시가화건조지역이 형성되었다. 수치적으로도 시가화건조지역 면적이 남구는 11.465㎢, 북구는 8.837㎢ 증가하였다. 현재 이 일대는 주거·상업·공업지역으로 개발·이용되고 있다.

2000-2010년대도 시가화건조지역 면적은 증가하였으며, 남구는 10.932㎢, 북구는 5.048㎢로 확인되었다. 1980년대부터 농업지역 면적은 지속적으로 감소하는 추세를 보이며, 산림과 초지 면적도 감소하였다. 반면 습지, 나

지, 수역 면적은 증가하였다. 이 시기에는 남구는 옥명리, 용덕리 일대, 북구는 영일만 일대에 시가화건조지역이 형성되었다. 해당 지역은 현재 남구는 대부분 주거지역으로, 북구는 영일만 배후 공업지역으로 개발·이용되고 있다.

1980-2010년대를 종합적으로 분석한 결과, 시가화건조지역 면적은 남구 20.411㎢, 북구 20.149㎢ 증가하였다. 농업지역 면적은 남구 25.651㎢, 북구 40.717㎢ 감소하였다. 산림 면적은 남구 4.636㎢, 북구 14.653㎢ 증가하였다. 초지 면적은 남구 6.171㎢, 북구 11.158㎢ 감소하였다. 습지 면적은 남구 0.725㎢, 북구 2.120㎢ 증가하였다. 나지 면적은 남구 7.381㎢, 북구 14.185㎢ 증가하였다. 수역 면적은 남구 1.330㎢ 감소하였으며, 북구 0.769㎢ 증가하였다. 포항시는 1980-1990년대 남구를 제외하고는 지속적으로 시가화건조지역이 확산되었으며, 해당 지역은 항만(포항신항·구항, 영일만항), 연안(영일대해수욕장), 하천(형산강)의 인접 및 배후지역임을 알 수 있다. 현재는 주거·공업·상업지역 순으로 개발·이용되고 있다. 앞서 살펴본 용도지역의 변화와 토지피복의 변화를 종합적으로 분석해보면, 개발용 용도지역의 증대에 따른 포항 내 개발·이용 수요가 연안·항만·어항을 중심으로 집중되고 있음을 알 수 있다.

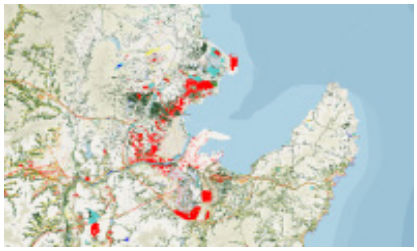
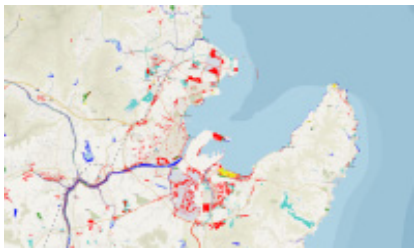
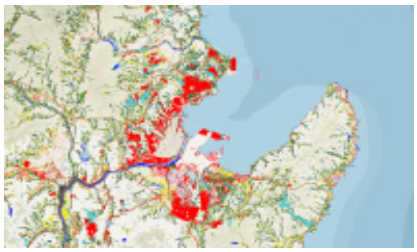
〈표 3-20〉 포항시 토지피복 시계열 변화량

단위: ㎢

구분	1980-1990년대		1990-2000년대		2000-2010년대		1980-2010년대	
	남구	북구	남구	북구	남구	북구	남구	북구
시가화 건조지역	-1.986	6.264	11.465	8.837	10.932	5.048	20.411	20.149
농업지역	-5.445	-9.012	-15.353	-26.903	-4.853	-4.802	-25.651	-40.717
산림	-16.761	-25.628	28.601	45.776	-7.205	-5.495	4.636	14.653
초지	19.804	16.690	-22.914	-27.068	-3.061	-0.780	-6.171	-11.158
습지	0.047	0.511	-0.059	-0.137	0.736	1.745	0.725	2.120
나지	6.539	11.453	-1.632	-0.004	2.474	2.736	7.381	14.185
수역	-2.197	-0.277	-0.109	-0.502	0.976	1.548	-1.330	0.769

자료: 환경공간정보서비스 홈페이지, 환경주제도-토지피복 시계열 변화량 엑셀 자료(검색일: 2024.8.9.) 바탕으로 저자 작성

〈표 3-21〉 시기별 포항시 토지피복 시계열 변화

1980-1990년대	1990-2000년대
	
2000-2010년대	1980-2010년대
	

자료: 환경공간정보서비스 홈페이지, 환경주제도-토지피복 시계열 변화량 엑셀 자료(검색일: 2024.8.9.) 바탕으로 저자 작성

(3) 연안이용 변화

가. 영일만 횡단 구간 고속도로(영일만대교) 건설사업

본 사업의 목적은 남북10축(포항-영덕) 단절 구간인 영일만 횡단 구간 도로망 연계 강화로, 환동해 해양관광 물류 중심도시로서 지역 성장 거점을 마련하는 것이다.[135] 이 사업은 동해안고속도로(울산-포항-영덕) 중 단절 구간인 포항과의 연결을 위해 영일만대교와 해저터널을 연결하는 사업으로, 2015년 개통한 포항-울산 고속도로와 개통 예정인 포항-영덕 고속도로를 연결할 계획이다.[136] 영일만대교는 해상구간 9km 중 포항시 남구 동해면 연오랑세오녀테마공원 앞 바다로부터 5.3km는 해저터널로 조성되

135) 포항시(2023), p.107.
136) 매일신문(2022.11.8.)(검색일: 2024.4.24.)

며, 포항시 북구 여남동 앞바다까지 3.7km는 교량으로 계획되어 있다.[137] 이 외 동해고속도로 접속 구간까지 이어지는 육상구간 9km까지 하면 총 18km에 이른다.[138] 사업 초기 단계에서는 해상 구간 전체가 교량으로 계획되었으나, 2022년 말 해군 부두 문제로 해저터널로 계획이 변경되었으며, 교량과 터널이 만나는 바다 한 가운데 지점은 지름 1.5km의 인공섬을 조성할 계획이다.[139] 현재 35km를 우회해야 하는 동해고속도로의 포항 구간에 영일만대교의 준공으로 영일만을 횡단하는 직선도로가 조성되어 교통량이 분산됨으로써, 포항 도심의 교통체증 완화와 함께 포항블루밸리 국가산업단지, 영일만 산업단지, 포스코 등의 산업 물류비 절감에도 기여할 것으로 전망하고 있다. 포항시는 영일만대교 건설로 지역경제 파급효과 3조 1,890억원, 고용 및 취업 유발효과 4만 7,758명을 예상하고 있다.[140] 이 밖에도 동해안의 첫 해상교량이자 랜드마크로서의 상징성, 대교 남쪽으로는 호미곶, 구룡포 일대와 북쪽으로는 영일대해수욕장과의 연결성 등을 통해 영일만대교의 관광명소화를 기대하고 있다.[141]

〈그림 3-1〉 영일만대교 조감도(좌) 및 위치도(우)





자료: 한국일보(2024.3.11.)(검색일: 2024.4.24.)

137) 한국일보(2024.3.11.)(검색일: 2024.4.24.)
138) 한국일보(2024.3.11.)(검색일: 2024.4.24.)
139) 한국일보(2024.3.11.)(검색일: 2024.4.24.)
140) 한국일보(2024.3.11.)(검색일: 2024.4.24.)
141) 한국일보(2024.3.11.)(검색일: 2024.4.24.)

나. 포항항 구항 항만재개발사업

포항항 구항 항만재개발사업의 목적은 송도해수욕장 등 관광객들의 명소였던 송도지역 내 구항 재개발로 도심을 재생하고 지역 활성화를 도모하겠다는 것이다. 포항항 구항은 화물처리 실적 감소로 유휴화되고 있으며, 시멘트 모래, 수리 조선소, 해경 부두 등이 영일만항 신항으로 이전될 계획이 있어, 구항의 쇠퇴는 더욱 가속화될 것으로 전망된다. 배후지역은 주거지와 인접해 있으며, 사찰, 명사십리 송도해수욕장 등 관광객 방문 시설이 입지하고 있다.[142)]

제3차 항만재개발기본계획에 따르면 본 사업은 과거의 지역경제 교류 중심지였던 공간을 시민 공간으로 개발하고, 인구를 원도심으로 유인하여 도심에 활동 원동력을 마련하기 위한 원도심 활력 제고를 사업유형으로 설정하였다. 주요 도입 시설은 수변 카페, 주상복합, 워터프런트 등이 계획되어 있다. 2025년 이후 해경 부두는 영일만항으로, 2030년 이내 수리 조선소는 영일만항으로, 2027년 이후 잡화는 구항 여객터미널로, 2030년 이내 시멘트, 모래 부두는 영일만항으로 이전하는 항만 기능 재편을 계획하고 있다.

포항항 구항 항만 재개발 기본 방향은 주변 원도심 기능과 연계한 공간기능 활용 극대화, 주변 해양·육상자원과 연계한 다양한 관광 기능 부여, 동빈부두, 여객부두, 화물부두와 연계한 워터프런트 공간 확대로 설정하였다. 포항항 구항은 포항도시기본계획상 도심지역(공업지역)에 해당하여, 상업, 업무, 주거, 숙박 등 다양한 시설 입지 용이, KTX, 동해선(포항-영덕), 동해고속도로 등 다수의 광역 교통 노선이 신설되어 접근성 및 관광 매력도 증가, 포항운하 주변 개발사업, 동빈내항 복원, 송도해수욕장 복원 등과의 연계개발을 통한 도심의 새로운 여가 및 관광 공간 창출을 도시계획적 잠재력으로

142) 해양수산부(2021), p. 49.

보고 있다. 본 사업의 파급효과로 포항항 구항이 보유한 다양한 자연·관광자원을 활용한 지역경제 활성화, 3면이 해양으로 둘러싸인 지리적 특성을 활용한 해양관광 중심지 조성, 포항시 구항 일원 도시재생 뉴딜사업과 시너지 효과로 인한 포항의 랜드마크로의 부상을 기대하고 있다.[143]

〈표 3-22〉 지구별 기능 및 도입 예정 시설 예시

구분	계획 방향	주요 도입시설	구성비(%)
해양문화관광지구	• 문화, 관광, 상업이 조화된 해양 워터프런트의 중심 및 랜드마크 기능	• 주기능 : 관광, 휴양 • 부기능 : 상업·업무, 문화·전시	40
복합도심지구	• 주거기능을 중심으로 상업이 보완되는 도심기능	• 주기능 : 주거기능 • 부기능 : 상업·업무, 교육·연구	15
공공시설지구	• 공공의 이용을 위해 조성·설치되는 시설의 입지	• 주기능 : 공원, 광장, 항만시설 등 • 부기능: 없음	45

자료: 해양수산부(2021), p. 177.

〈그림 3-2〉 포항항 구항 항만재개발사업 조감도(좌) 및 위치도(우)



자료: 해양수산부(2021), p. 171.

143) 해양수산부(2021), pp. 172-174.

본 사업 관련 현안으로는 기존 산업시설의 이전과 토지 보상의 문제가 남아있다. 전술한 바와 같이 재개발사업에 항만기능 재편 계획에는 수리조선소와 시멘트, 모래 부두를 영일만항으로 이전하는 내용이 포함되어 있다. 이 계획대로 수리 조선소, 시멘트공장이 이전되어야 항만재개발사업 추진이 가능하나, 현실적으로 예산과 사업 기간 문제로 인해 사업의 실효성이 있는가에 대한 우려가 제기되고 있다. 현재 조성 중인 영일만항 해경부두의 예산으로 약 386억 원의 사업비가 투입되는데 민간에서 막대한 예산을 투입하여 이전하는 것은 쉽지 않다.[144]

시설을 이전하는 데 있어 사업 추진 과정에서도 문제가 있다. 영일만항에 이전 부지 확보가 필요한데, 이를 위해서는 우선적으로 남방파제 2단계 공사가 완료되어야 하며, 완료된다고 하더라도 2단계 항만배후단지 조성사업이 준공되어야 이전 부지가 확보되기 때문에, 시설 이전을 위해서는 장기적인 사업 기간이 필요하다.[145] 이 밖에도 토지 보상과 관련하여 포항구항 지역은 용도지역이 일반공업지역으로 지정되어 있어, 공시지가와 입주기업체의 보상 수준이 다를 경우에 사업 추진의 우려도 있다.[146]

다. 포항항 구항 일원 도시재생 뉴딜사업

포항항 구항 일원 도시재생 뉴딜사업은 2018년 8월에 최종 선정되어 추진 중인 사업으로, 경제기반형 도시재생 뉴딜사업 중에서는 사업 부지와 국비 지원에 있어 전국에서 가장 큰 규모이다. 사업의 목표는 송도동 포항항 구항과 중앙동 일원을 대상으로 철강산업 쇠퇴에 따른 산업구조 개편 및 지속가능한 신산업 육성과, 포항항 구항 항만재개발 계획과 연계함으로써 신경제거점을 형성하는 것이다. 주요 사업으로는 첨단 해양산업 R&D센터 건

144) 영남경제신문(2023.02.22.)(검색일: 2024.4.25.)
145) 영남경제신문(2023.02.22.)(검색일: 2024.4.25.)
146) 영남경제신문(2021.11.03.)(검색일: 2024.4.25.)

립, 해양레포츠 플레이그라운드 조성, 복합 문화예술 체험 거점 및 특화가로 조성, 스마트시티 조성, 주민 역량 강화 사업, 항만재개발사업, 포항 해양레포츠 첨단장비 산업화 사업이 있다. 해양레포츠 플레이그라운드 조성사업에는 첨단 해양산업 R&D센터의 테스트 베드 실험실과 해양레포츠 체험공간 조성, 안전조명(타워폴) 설치 등이 포함되어 있다. 스마트시티 조성사업에는 ICT 해양산업 생태계 구축, 주민·방문객 스마트 서비스 제공, 스마트 리빙랩 추진이 포함되어 있다.[147] 복합 문화예술 체험 거점 조성사업은 문체부의 문화도시조성사업과 연계하여 포항의 근대 산업 유산으로 지역적 의미와 특색을 갖춘 폐산업시설인 구 수협냉동창고를 문화예술 체험공간으로 재생시킨 사례로, 현재 사업이 준공되어 임시 운영 중이다.

본 사업의 현안으로 해양레포츠 플레이그라운드 조성사업에 따른 모래 유실, 사업에 대한 민간 투자 유치 및 공공성 확보 등이 있다. 해양레포츠 플레이그라운도 조성사업과 관련해서 송도 워터폴리 부근에 기본조사를 수행하지 않고 무리하게 해당 사업을 시행함에 따라, 외부 우수관에 다량의 물이 유입되면서 상당수 모래가 바다로 유실되었으며, 모래 유실로 인한 침식 문제로 안전성 문제도 같이 제기되었다.[148] 또한, 전술한 바와 같이 본 사업은 국내 최대 규모로 대규모 민간 투자가 필수적이나, 유인 요인이 부족하고, 무리한 민간 투자 유치는 공공성을 확보하는 데 한계로 작용한다는 문제와, 대규모 사업에 들어갈 콘텐츠가 마련되어 있지 않을 시 또 다른 공실 발생 등으로 사업효과의 지속성을 담보하기 어렵다는 문제가 있다.[149]

147) 포항시(2022), pp. 586-587.
148) 세명일보(2021.2.1.)(검색일: 2024.4.25.)
149) 대경일보(2021.10.31.)(검색일: 2024.4.25.)

〈그림 3-3〉 대상지구 위치도 및 토지이용계획도: 포항항 구항 일원 도시재생 뉴딜사업



자료: 포항시 블로그(검색일:2023.01.22.)

2) 통영(생활중심공간)

(1) 용도지역 변화

2012년과 2022년의 통영시 용도지역 면적 변화를 분석하였다. 2012년 대비 2022년 도시지역 면적은 320,574㎡ 증가하였으며, 비도시지역은 245,043㎡ 감소하였다. 비도시지역 중에서 농림지역이 686,577㎡, 자연환경보전지역이 179,225㎡ 감소한 것으로 확인되었다. 통영시는 2012년 대비 2022년 도시지역 중 공업지역의 면적 변화율이 2.97%(177,039㎡)로 가장 크게 증가하였다. 가장 감소한 용도지역은 도시지역 중 미세분 지역으로 53,800㎡ 감소하였고 면적 변화율은 -1.89%이다. 나머지 도시지역의 용도지역은 모두 면적이 증가하였다. 도시지역 중 면적 변화율이 증가한 지역은 공업, 주거, 상업, 녹지지역 순으로 나타났다. 비도시지역은 관

리지역의 면적이 1.6% 증가하였으며, 자연환경보전지역이 0.03%, 농림지역이 0.95% 감소하였다. 2022년 기준 관리지역 중 계획관리지역과 생산관리지역이 차지하는 비율은 38%로 동일하였으며 전체 면적의 76%를 차지한다. 계획관리지역은 도시지역으로의 편입이 예상되는 지역이며, 생산관리지역은 농림지역으로 지정·관리가 곤란한 지역으로 모두 이용 목적의 용도로 활용이 가능한 지역이다.

〈표 3-23〉 2012년·2022년 통영시 용도지역 면적

단위: ㎡,%

구분	2012년		2022년		'12 대비 '22 변화율
	면적	비율	면적	비율	
합계	848,662,589	-	848,738,120	-	0.01
도시지역	61,407,207	-	61,727,781	-	0.52
주거지역	10,230,623	16.66	10,386,837	16.83	1.53
상업지역	1,206,459	1.96	1,209,590	1.96	0.26
공업지역	5,967,127	9.72	6,144,166	9.95	2.97
녹지지역	41,157,982	67.02	41,195,972	66.74	0.09
미세분지역	2,845,016	4.63	2,791,216	4.52	-1.89
비도시지역	787,255,382	-	787,010,339	-	-0.03
관리지역	38,876,808	4.94	39,497,567	5.02	1.60
계획관리	14,801,331	-	14,951,181	-	1.01
농림지역	72,068,648	9.15	71,382,071	9.07	-0.95
자연환경보전지역	676,309,926	85.91	676,130,701	85.91	-0.03

자료: 토지이음, 2012년, 2022년 도시계획현황통계(검색일: 2024.8.9.)를 바탕으로 저자 작성

(2) 토지피복 변화

통영시의 토지피복 변화의 시계열 분석을 통해 시기별로 실질적인 공간이용 형태가 바뀌었는지 살펴보고자 한다. 1980-1990년대는 초지가 14.009㎢로 가장 큰 폭으로 증가하였다. 수역은 5.853㎢가 줄어들어 시계

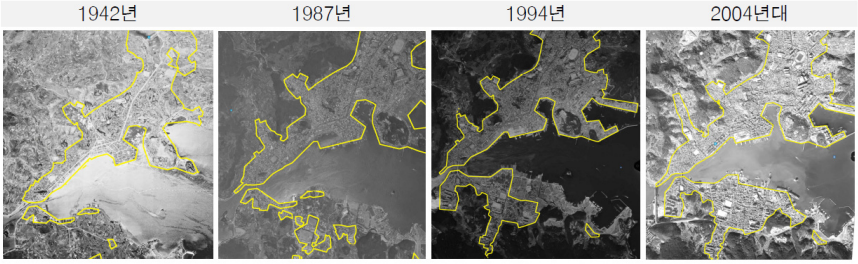
열 분석 시기 중 가장 많은 면적이 감소한 시기였다. 1942년 도천동, 중앙동, 무전동, 정량동 일원을 중심으로 통영시의 원도심이 형성되었으며, 이 지역들을 중심으로 시가화건조지역이 형성되었다. 반대로 농업지역은 12.100㎢가 감소하여 해당 시기의 토지피복 중 감소 변화량이 가장 큰 것으로 확인되었다. 또한 현재 통영시 광도면 죽림리의 매립지가 조성은 되어 있으나 토지피복은 나지로 되어 있으며, 도시개발이 진행되지 않았음을 알 수 있다.

1990-2000년대는 토지피복 변화의 가장 큰 특징은 시가화건조지역의 확산이다. 시가화건조지역이 형성된 대표적인 계기는 죽림만의 공유수면 매립과 안정국가산업단지 조성의 추진이다. 전술한 바와 같이 1990년 전까지 나지였던 죽림리의 죽림만 일대가 공유수면 매립사업 추진으로 시가화건조지역으로 변화된 것을 확인할 수 있다. 안정국가산업단지는 국가산업단지로 조선공업기지 개발을 목적으로 1974년 개발 구역으로 지정되어 1997년부터 공사가 추진되어 2011년에 산업단지 조성이 완료되었다.[150] 또한 1990년대에는 봉평동 일원으로 주거지가 확장되었다.[151]

2000-2010년대는 봉평동과 도남동 인근의 공유수면 매립으로 조선소가 입지하면서 조선소 인근으로 시가화건조지역이 형성되었으며, 이는 도시 확장의 기반을 마련하는 계기가 되었다. 또한 2000년도 무전동 매립지에 조성한 무전신도심 조성으로 공동주택 단지와 상권이 형성되었다. 현재 남해안대로 구간으로 시가화건조지역이 형성되어 있는 것과 교통인프라가 확충되기 시작한 시기임을 알 수 있다. 이 시기에 산업 관련하여 안정국가산업단지에 시가화건조지역이 추가로 조성되었고, 현재 마동 농공단지에 시가화가 이루어졌다.

150) 한국민족문화대백과사전, 안정국가산업단지(검색일: 2024.8.14.); 통영신문(2024.4.26.)(검색일: 2024.8.14.)
151) 통영시(2018), p. 26.

〈그림 3-4〉 봉평동과 도남동 인근 공유수면 매립에 따른 토지 형태 변화



자료: 통영시(2018), p. 26.

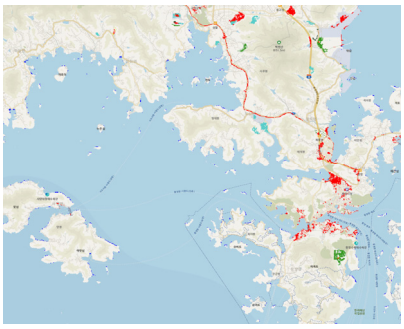
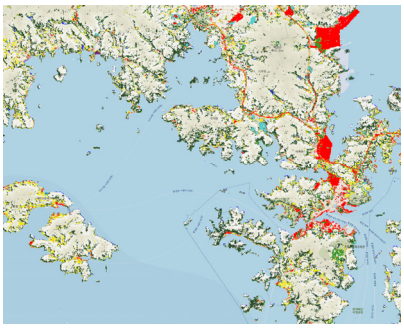
〈표 3-24〉 통영시 토지피복 시계열 변화량

구분		1980-1990년대	1990-2000년대	2000-2010년대	1980-2010년대
시가화 건조지역		2.859	4.207	2.264	9.330
농업지역		-12.100	-5.574	-1.509	-19.183
산림지역		-1.247	25.348	-3.503	20.597
초지		14.009	-19.661	-0.528	-6.181
습지		-0.535	-0.220	-0.173	-0.927
나지		2.867	-1.778	-0.241	0.847
수역		-5.853	-2.321	3.690	-4.484

자료: 환경공간정보서비스 홈페이지, 환경주제도-토지피복 시계열 변화량 엑셀 자료(검색일: 2024.8.9.) 바탕으로 저자 작성

〈표 3-25〉 시기별 통영시 토지피복 시계열 변화

1980-1990년대	1990-2000년대
	

2000-2010년대	1980-2010년대
	

자료: 환경공간정보서비스 홈페이지, 환경주제도-토지피복 시계열 변화량 엑셀 자료(검색일: 2024.8.9.) 바탕으로 저자 작성

(3) 연안이용 변화

가. 통영항 강구안 친수시설 정비사업[152)]

통영항의 노후된 시설을 기능 보강을 통하여 친환경 항만으로 정비하여, 남해안 시대에 걸맞는 관광 허브항 기반을 구축하기 위해 통영항 정비 및 확대 개발사업이 추진되었다. 이와 관련하여 통영항 내만의 강구안을 친수형 이벤트 공간으로 조성하여 남해안 시대 관광 거점 항으로 육성·개발하고자 강구안 친수시설 정비사업이 추진되었다.[153)]

본 사업은 경상남도(사업주관기관), 통영시(사업계획 및 추진기관), 강구안 일대 지역주민(강구안 일대 시장상인 등 사업자), 시민사회단체(강구안 매립 반대, 사업 찬성) 등 이해관계에 따라, 공유수면 매립과 파일구조의 데크 설치 반대 문제, 어선 정박 및 이동 문제, 연결 교량 문제 등의 현안이 발생하였다.

첫 번째 현안은 공유수면 매립과 파일구조의 데크 설치 반대이다. 기존

152) 노승욱(2024.8.8.) 내용 요약
153) 통영시(2022), pp. 399-401.

의 강구안 기본계획에서 본 사업은 매립 방식이 적용되었으나 실시설계 당시 파일구조의 데크 형태로 설계가 추진되었다. 파일형태의 경우 기상악화 시 선박 접안이 불가해 피항 기능이 상실되는 문제, 강구안의 정박어선의 사고문제와 파일구조가 경관과 미관을 저해한다는 문제가 제기되었다. 또한 시민단체에서는 기존 노후된 강구안을 호안 정비 방향으로 추진되길 원하였다.

두 번째 현안은 어선 정박 및 이동 문제이다. 강구안은 태풍 등 기상악화 시 태풍 피항지로서의 기능을 유지하고 있으므로 어선을 정박할 수 있는 대체 항만 개발이 우선적으로 추진되어야 한다는 수요가 있었다. 이를 통해 기존 정박 및 피항 어선이 강구안을 어선과 태풍 피항항으로서 활용할 수 있기를 원했다.

세 번째 현안은 연결 교량의 문제이다. 강구안 연결 교량의 형하고로 인해 어선 입출항 시 안전사고가 우려되었으며, 강구안 조망권 저해로 인해 교량의 형식을 변경하거나 설치를 하지 않는 것에 대한 의견이 제기되었다.

이 밖에도 파일구조의 데크 설치 시 해양쓰레기 수거 문제 발생, 간조 시 파일 기둥 노출로 도시 미관 저해, 추락 안전사고 발생 시 인명구조 작업 곤란, 준설 작업 시 콘크리트 파일 안쪽 준설 불가, 주차장 소멸에 따른 주차 공간 확보 문제 등이 제기되었다.

본 사업의 현안을 해결하기 위해 통영시는 강구안 친수시설 정비공사 추진 실무협의회를 9차례 개최하여, 현장 조사, 의견협의 등을 통해 의견을 수렴하고 토론을 통해 사업 추진에 대한 최종 합의안을 도출하였다.

파일구조의 데크 조성 문제는 강구안의 호안 특성과 이용자의 이동 편리성을 고려하여, 강관 파일형태(캡형) 구조물 설치를 통해 보행자 이동권을 보장함으로써 매립을 최소화하고 이용자의 편의성을 최대한 반영하고자 하

였다. 어선 정박 및 이동 문제에 대해서는 공공 목적이 우선시되는 해역의 경우 선박 접안 불가로 공공 이용성을 증대하였고, 일부 해역의 경우 평상시에 선박 접안을 유지하고 어선 피항을 수용함으로써 어업인의 의견을 수용할 수 있는 대안을 마련하였다.

연결 교량 문제는 당초 강구안의 역사성과 미관 등을 이유로 교량 설치를 원칙적으로 반대하였으나, 강구안 이용자의 이동 편리성, 관광자원으로의 활용과 야간경관조명을 통한 경관 형성 등으로 교량 설치 필요성에 대해 설득하여, 선박 통항에 문제가 없는 높이로 합의 하여 조정하였다.

이 밖에도 해양쓰레기, 파일 노출, 준설 문제는 파일 캡형구조물 시설로 미관 저해 요인을 해결하고 준설 작업이 가능하도록 하였으며, 해양쓰레기가 파일 안쪽으로 유입되지 못하도록 시설 구조물을 보강하는 등으로 협의 조정을 하였다. 또한, 강구안 친수시설 정비사업 추진 당시부터 제기되어온 주차 문제에 대해서는 관련 부서와의 협의로 주차 공간을 확보하여 주민 갈등을 해소하였다.

〈그림 3-5〉 강구안 친수시설 정비사업 조감도



자료: 포켓프레스(2018.10.16.)(검색일: 2024.08.19.)

나. 도산지구 복합해양관광단지 조성사업

수도권과 비수도권의 양극화를 극복하기 위해 기회발전특구를 활용한 지역균형 발전이 필요해지고 있으며, 본 사업은 조선업의 쇠퇴에 따라 통영의 지역 기반 사업을 해양관광산업으로 전환하기 위해 추진되었다. 사업 기간은 2025-2030년이며, 통영시 도산면 수월리 및 법송리 일원이 사업 대상지이다. 사업 예산은 민자 100%이며, 사업 규모는 91만 평에 해당한다.[154] 해당 사업은 지역상생 지구(체험·관광), 문화예술 지구(공연·예술), 신산업 업무지구(업무·체류)로 구성된 복합해양관광단지를 조성하는 것이다.[155]

친환경 지역상생 지구는 리조트, 굴 마켓, 굴 양식 체험장, 마리나, 수중미술관, UAM 버티포트, 패각 리사이클링 홍보관 등을 통해 통영의 굴 산업 사이클과 연계한 지역상생의 새로운 비즈니스 모델인 로컬리티 해양체험테마파크(Oyster Bay)를 조성할 계획이다. 또한 블루카본을 활용한 바다 숲(Blue Forest)과 신재생에너지(수상 태양광, 해상풍력) 자립 단지를 조성하여 탄소중립에도 기여하고자 한다. 문화예술 지구에는 이순신 미디어 아트관, 전망대, 공연 아레나 등을 조성할 계획이다. 각종 문화시설, 예술 인큐베이터 등 문화자본들이 동반 성장할 수 있는 문화마을인 'Blue Fortress'를 통해 지역의 문화적 자산을 보존하며, 분산된 문화자본을 집적하여 지속가능한 문화 생태계를 구축하고자 한다. 신산업 업무지구에는 워케이션 라운지, 웰니스 클리닉센터, 피톤치드 산책로 등을 조성할 계획이며, 워케이션 센터(The Peak)와 웰니스 산업이 결합된 새로운 패러다임의 리트리트(Retreat) 의료관광(Blue Remedy)을 제공하고자 한다. 또한, 기업형 워케이션 업무지구를 개발하여 경제 활성화도 도모하고자 한다.[156]

154) 통영시, 도산지구 복합해양관광단지 조성사업 자료(대외공개용)
155) 위의 자료.
156) 통영신문(2024.6.11.)(검색일: 2024.8.19.); 통영시 보도자료(2024.6.11.)(검색일: 2024.8.19.)

본 사업은 현재 기회발전특구 신청을 위한 경상남도, 통영시, 민간사업자 간의 MOU 체결 이후 기회발전특구 지정을 추진하고 있다. 본 사업대상지 일부가 수산자원보호구역 등으로 지정되어 있어 개발 제한에 따른 규제특례 적용을 위해서는 기회발전특구 지정이 사업의 핵심 추진 요인이 될 것으로 판단된다. 이러한 사업 추진 과정에서 기존의 미륵도관광특구 지정 이후 기회발전특구 활용도 미흡, 복합해양관광단지 조성에 따른 구도심의 공동화 현상에 대한 우려 등의 문제가 제기되기도 하였다.[157]

〈그림 3-6〉 도산지구 복합해양관광단지 조성사업



자료: 통영시 보도자료(2024.6.11.)(검색일: 2024.8.19.)

3) 순천(생태중심공간)

(1) 용도지역 변화

2012년과 2022년의 순천시 용도지역 면적 변화를 분석하였다. 순천시는 도시지역 면적이 2012년 대비 2022년 기준으로 908,234㎡(-0.46%)

157) 한산신문, '[기고] 통영 복합해양관광단지 문제 제기'(검색일: 2024.8.19.)

감소하였다. 반면 비도시지역은 1,243,375㎡(0.17%) 증가하였다. 비도시지역 중 관리지역이 1,931,879㎡(0.92%)로 면적이 가장 크게 증가하였으며, 농림지역은 0.16%(688,504㎡) 감소하였다. 자연환경보전지역의 면적은 2012년과 동일하였으나, 비도시지역의 전체 면적이 증가하면서 자연환경보전지역이 차지하는 비중은 0.03%p 감소하였다. 도시지역은 주거(8.93%), 상업(5.73%), 공업(2.82%)지역 순으로 면적이 증가하여 주거와 상업 용도의 토지 이용 비중이 확대된 것을 알 수 있다. 관리지역은 2022년 기준으로 계획관리지역이 전체의 24%, 생산관리지역이 22%, 보전관리지역이 55%를 차지하고 있는 것이 특징이다. 이를 통해 순천시는 생태중심공간으로서의 기능을 강화하는 차원에서 자연환경보전지역에 준하여 관리할 수 있는 용도지역 면적 지정 비중이 높은 것과 맥을 같이 함을 알 수 있다.

〈표 3-26〉 2012년·2022년 순천시 용도지역 면적

단위: ㎡,%

구분	2012년		2022년		'12 대비 '22 변화율
	면적	비율	면적	비율	
합계	935,731,067	-	936,066,208	-	0.04
도시지역	198,748,000	-	197,839,766	-	-0.46
주거지역	20,672,904	10.40	22,519,673	11.38	8.93
상업지역	2,997,920	1.51	3,169,792	1.60	5.73
공업지역	4,724,545	2.38	4,857,686	2.46	2.82
녹지지역	170,352,631	85.71	167,292,615	84.56	-1.80
비도시지역	736,983,067	-	738,226,442	-	0.17
관리지역	210,272,892	28.53	212,204,771	28.75	0.92
계획관리	49,711,576	-	49,998,917	-	0.58
농림지역	424,137,175	57.55	423,448,671	57.36	-0.16
자연환경보전지역	102,573,000	13.92	102,573,000	13.89	0.00

자료: 토지이음, 2012년, 2022년 도시계획현황통계(검색일: 2024.8.9.) 바탕으로 저자 작성

(2) 토지피복 변화

순천시의 토지피복 변화의 시계열 분석을 통해 시기별로 실질적인 공간 이용 형태가 어떻게 바뀌었는지 살펴보고자 한다. 1980년까지는 국도 22호선을 따라 남북 방향으로 시가지가 개발되었고 중앙동, 장천동 등이 원도심 기능을 도맡았다. 1980-1990년대는 순천시의 도시(택지)개발 사업이 시작된 시기로 현재 덕연동, 왕조1·2동, 해룡면 일원에 시가화건조지역이 집중적으로 형성되었다. 1982년 광양제철소 건설에 따른 순천시 인구 증가로 1989년 조례2지구 택지개발을 시작하고 1990년 7월 연향지구 택지개발이 추진되었다.[158] 현재 율촌 제1일반산업단지가 있는 부지는 당시 습지와 나지가 형성되어 있었다. 이 시기의 토지피복의 가장 큰 특징은 전체적으로 산림 면적이 -23.072㎢로 분석 시기 중 가장 크게 감소하고 수역 면적이 13.200㎢로 가장 크게 증가한 것이다.

1990-2000년대는 1990년 초 전라남도, 순천시, LH공사가 개발 주체로 나서 택지개발사업을 선도하였으며, 10년 간의 이 시기는 순천시의 택지개발 사업 전성기 시절이었다. 전라남도 공영개발사업소는 1990년에 74만 9,037㎡의 면적에 6,750세대, 2만 7,000명을 수용하는 금당지구를 조성하였으며, 순천시 공영개발사업소는 연향지구, 조례1지구, 금당2지구 등을 개발하여 대규모의 택지를 공급하였다.[159] 1990-2000년대는 택지개발과 함께 교통인프라도 조성되기 시작한 시기로, 순천시 내 현재 남해고속도로 형태와 동일하게 시가화건조지역이 형성되었다. 택지공급과 도로건설로 도시공간이 확장되는 시기임을 알 수 있다. 이 시기 토지피복의 가장 큰 특징은 전체적으로 농업지역 면적이 -29.295㎢로 분석 시기 중 가장 크게 감소하고, 산림 면적이 33.207㎢로 가장 크게 증가한 것이다. 전술한 율촌 제1일반산업단지 부지의 습지가 나지로 전환되었으며, 순천시의 전체적인 농

158) 이정록(2017), p. 589.
159) 전남매거진(2021.7.16.)(검색일: 2024.8.14.)

업지역 면적은 감소하였으나, 순천만에 바로 인접한 학산리 남쪽 지역에 농업지역이 일부 새로 형성되었다.

2000-2010년대는 연향동 일원인 연향3지구, 오촌지구, 운곡지구, 신대지구와 이전 나지가 조성되어 있던 율촌 제1일반산업단지 일원에 대규모 시가화건조지역이 형성되고, 순천만으로 유입되는 동천 일원에는 습지가 형성된 것이 가장 큰 특징이다. 이 시기에 연향 3지구와 운곡지구에 대규모 택지가 조성되어 신규 주택지와 신시가지가 형성되었다. 2010년대 이후에는 광양만경제자유구역에 포함되는 신대지구에 대규모 아파트 단지가 조성되었다. 2006년 율촌 제1일반산업단지 지역은 제1단계 사업이 준공되면서 시가화되었다. 이처럼 2000년 이후로 순천시의 도시개발에 따른 토지피복의 변화가 남동 방향으로 확산되었다.[160] 순천만 습지의 경우 2002년 방문객 수가 연간 300만 명에 이르게 되면서 이로 인해 순천만 환경이 훼손되는 것에 대한 우려가 커졌다. 2007년부터 효율적인 순천만 관리 방안에 대한 연구가 추진되었고 습지 복원과 생태관광 프로그램을 실행하였다. 순천만의 입구를 도심 방향으로 변경하여 순천만의 진입 차량을 통제하였고 도시 공간이 순천만까지 확산되지 않도록 순천만을 중심으로 원도심까지를 절대·완충·전이·도심 공간으로 구분하여 관리하기 시작하였다.[161]

〈표 3-27〉 순천시 토지피복 시계열 변화량

단위: ㎢

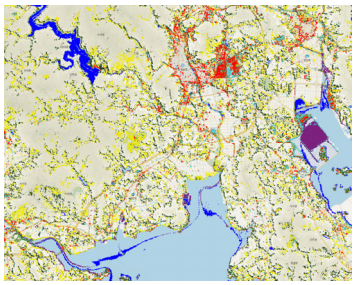
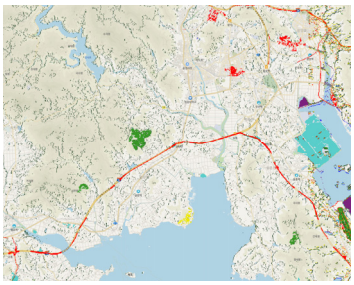
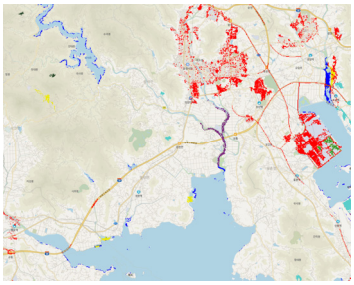
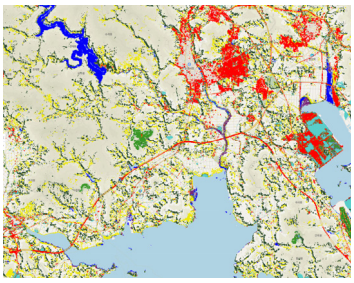
구분		1980-1990년대	1990-2000년대	2000-2010년대	1980-2010년대
시가화 건조지역		9.361	2.996	9.139	21.496
농업지역		8.885	-29.295	-5.139	-25.549
산림지역		-23.072	33.207	-4.811	5.324
초지		-4.511	-2.337	1.238	-5.610

160) 이정록(2017), p. 590.
161) 순천만국가정원 홈페이지, 순천만의 어제와 오늘(검색일: 2024.8.19.)

구분	1980-1990년대	1990-2000년대	2000-2010년대	1980-2010년대
습지	-0.673	-2.144	1.252	-1.565
나지	-3.190	-0.413	-3.456	-7.059
수역	13.200	-2.014	1.777	12.963

자료: 환경공간정보서비스 홈페이지, 환경주제도-토지피복 시계열 변화량 엑셀 자료(검색일: 2024.8.9.) 바탕으로 저자 작성

〈표 3-28〉 시기별 순천시 토지피복 시계열 변화

1980-1990년대	1990-2000년대
	
2000-2010년대	1980-2010년대
	

자료: 환경공간정보서비스 홈페이지, 환경주제도-토지피복 시계열 변화량 엑셀 자료(검색일: 2024.8.9.) 바탕으로 저자 작성

(3) 연안이용 변화

가. 순천만 갯벌 어부십리길(해상데크길) 조성사업

순천만갯벌 어부십리길 조성사업은 2019년 해양수산부의 어촌뉴딜 300 사업으로 선정된 것이다. 본 사업은 어촌뉴딜 300사업의 유형(해양레저형,

국민휴양형, 수산특화형, 재생기반형, 복합형 등) 중에서 복합형(국민휴양형·수산특화형)으로 121억 원의 예산으로 별량면 우명·화포·거차항 등을 연결할 수 있는 해상데크, 어부갯벌길, 어부 장터, 휴식 공간 등을 조성하는 것이다. 사업 추진 배경은 자연경관, 수산자원 등 해양관광자원을 보유하고 있어 발전 잠재력이 풍부함에도 활용 콘텐츠가 부족하다는 판단에 핵심자원인 순천만 자연경관에 친수공간 데크길, 어부 장터 등을 조성하여 관광 활성화를 도모하겠다는 것이다.[162]

〈그림 3-7〉 순천만갯벌 어부십리길 조성사업 해상데크 설치 계획 구간



자료: 순천광장신문(2021.4.12.)(검색일: 2024.8.19.)

본 사업의 세부사업 중 해상데크길 설치에 대해 설치를 동의하는 지역주민과 설치 철회를 주장하는 환경·시민단체 간의 갈등이 발생하였다. 지역환경·시민단체는 화포와 우명 갯벌에 설치 계획인 해상데크길이 순천만에 남은 유일한 자연 해안선 구간을 통과함에 따라 해양환경과 해양보호생물 서식지를 파괴한다고 주장하며 사업 추진을 반대하였다. 그러나 지역주민들은 낙후된 어촌 어항 접근성과 정주 여건 개선을 통한 어촌 소득 증대를 이유로 사업을 진행해야 한다고 사업 추진을 찬성하였다.[163]

162) 순천광장신문(2021.4.12.)(검색일: 2024.8.19.)
163) 한국일보(2021.4.14.)(검색일: 2024.8.19.)

〈그림 3-8〉 해상데크 설치 사업 추진에 대한 이해관계 상충 발생



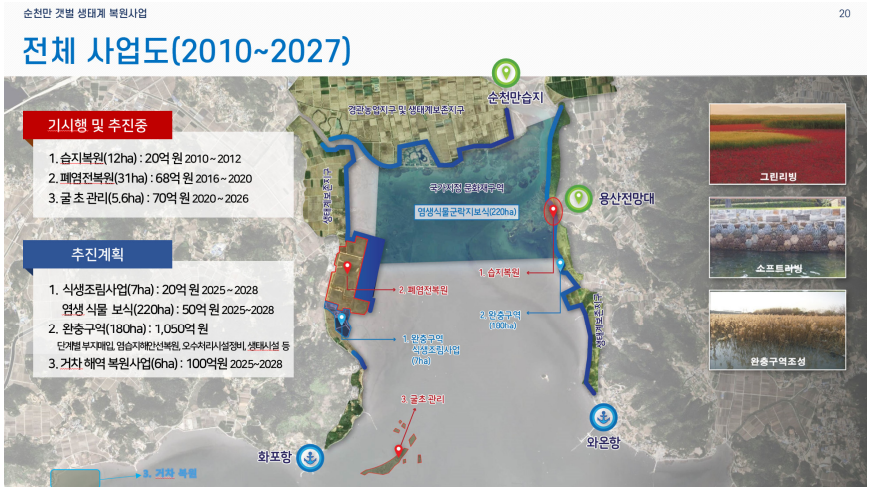
자료: 연합뉴스(2021.4.16.)(검색일: 2024.8.19.)

나. 순천만 갯벌복원사업

순천만 갯벌은 해안선 40.45km, 면적 22.21㎢, 갈대 군락 5.4㎢로 형성되어 있으며, 2003년 갯벌 습지보호지역 지정·관리, 2006년 람사르습지 등록, 2009년 생태계보호지구 지정, 2021년 7월 유네스코 세계유산 목록에 등재될 만큼 생태계 가치가 매우 높은 해양자원이다.[164] 2000년대 중반 이후 생태계 천혜 자원으로 높은 보전 가치를 인정받으면서 방문객들이 다수 방문함에 따라, 생태계 훼손, 염전 간척사업에 따른 바닷물 유입 차단으로 인한 인근 마을로의 오폐수 유입 등의 문제가 발생하였다.[165] 이러한 문제를 해결하기 위해 순천시는 순천만 갯벌 복원사업을 2010년부터 현재까지 추진하고 있다. 해당 사업으로는 2010-2012년 순천만 갯벌 생태 복원화사업(해룡면 농주 갯벌, 12ha), 2016-2020년 순천만 갯벌 생태계 복원사업(별량면 폐염전, 31ha), 2020-현재 순천만 화포해역 갯벌 생태계 복원사업(화포-우명해역, 5.6ha)이 있다.[166] 순천시는 현재까지 습지와 폐염전 복원사업을 추진하였으며, 2026년까지는 굴 초 관리 사업을 추진 중에 있다. 향후 2025년부터는 완충구역 식생조림사업(7ha), 거차해역 갯벌 복원사업(6ha) 등을 추진할 계획이다.[167]

164) 최정민(2024.8.8.), p. 3.
165) 순천광장신문(2022.5.26.)(검색일: 2024.8.19.)
166) 전문가 자문회의 자문의견서(2024.8.8.) 내용
167) 최정민(2024.8.8.), p. 20.

〈그림 3-9〉 순천만 갯벌 생태계 복원사업 전체 사업도(2010-2027)



자료: 최정민(2024.8.8.), p. 20.

기존에 추진되고 있는 갯벌복원사업은 국고 건의를 통해 국비 매칭사업으로 진행하였으나, 향후 계획 중인 순천만 거차해역 갯벌복원사업(별량면 거차해역 일원, 6ha)과 순천만 갯벌 블루카본 강화사업(순천만 습지 일원, 75ha)은 세수 부족으로 인해 국고지원이 불가하여 국회의원 증액 사업으로 추진 중에 있다. 본 사업을 추진하는 데 있어 폐염전(거차-동송, 용두, 노월지구)을 복원하려고 하나, 염전 특성상 포락지와 같은 폐염전 감정평가가 불가한 토지에 대한 문제가 있고, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에 따르면 토지 등을 취득하거나 사용할 수 있는 공익사업에 갯벌복원사업은 해당되지 않아, 토지주와 협의가 안 될 시 매입 불가 문제가 발생하고 있다.[168]

168) 전문가 자문회의 자문의견서(2024.8.8.) 내용

제2절 연안이용의 수요 도출

1. 텍스트마이닝 분석

앞서 2장에서 살펴본 거시환경 분석 결과와 같이, 연안이용은 경제적·사회적 여건, 과학기술의 발전 등 다양한 요인에 의해 변화하고 있다. 때문에 보다 실효적인 연안의 관리 정책 마련을 위해서는 연안이용의 현황과 변화를 명확하게 파악하고 이용의 유형 도출 및 재분류를 통해 잠재적인 정책 개선 수요를 도출하는 과정이 필수적이다. 정책 수립을 위한 수요 경향 분석 시 전통적으로 활용되는 방법론에는 전문가 평가, 델파이기법 등의 정성적 연구가 있으나, 이들 방법론의 경우 대량의 정보로부터 결과를 도출하기 힘들고, 전문가의 주관적 가치가 반영될 가능성이 높다는 한계가 있다.[169] 따라서 본 절에서는 연안이용의 유형을 파악하고 나아가 연안이용 관리를 위한 잠재적 정책 개선 수요를 도출하기 위한 목적으로, 신문기사를 대상으로 한 텍스트마이닝 분석 방법을 활용하였다. 먼저 해양 전문지를 대상으로 주요 키워드를 도출하였고, 이 결과를 바탕으로 정성적 검토 및 보완을 거쳐, 연안이용 유형을 도출하였다. 도출된 연안이용 유형은 앞서 1절에서 정립한 세 개의 그룹으로 분류하였으며, 이후 지역 일간지를 대상으로 이용 유형 그룹별 연관어 순위를 도출하는 방식으로 분석을 진행하였다.

〈그림 3-10〉 텍스트마이닝 분석 모식도



자료:저자 작성

169) 김현정·조남옥·신경식(2015), pp. 65-66.

1) 1차 분석

(1) 분석 개요

본 절에서는 다양한 연안이용 유형을 파악하기 위해 해양 전문지를 대상으로 1차 텍스트마이닝 분석을 실시하였다. 신문 보도 자료의 경우, 신규 정책 수립 시 이를 홍보하는 수단으로 활용되고 있으며, 국민적 관심사가 높은 사안에 대해 최초 보도 이후 후속보도가 지속되는 특성이 있어 다양한 연령층의 보편적 수요를 대변할 수 있다. 특히 해양 전문지의 경우, 연안·해양 분야와 관련한 정책의 수립이나 추진에 대한 현황을 파악하기에 특화되어있다는 장점이 있어 1차 분석의 대상으로 설정하였다.[170] 1차 분석 단계에서는 별도의 키워드를 설정하지 않은 상태에서 기사에 출현하는 단어들의 빈도 분석을 실시함으로써 국민적 관심도를 반영한 키워드를 수집하고, 추후 이를 기반으로 대분류의 이용 유형을 도출하는 데 활용하고자 계획하였다. 이 단계에서는 데이터 크롤링을 통해 총 341건의 기사가 수집되었으며, 수집된 기사의 제목과 본문을 대상으로 형태소 분석과 빈도분석을 수행하여 1차 분석 결과를 도출하였다.

〈표 3-29〉 1차 텍스트마이닝 분석 개요

분석 대상	분야	• 해양 전문 신문 '현대 해양'에서 제공하는 해양 정책 분야 • 기사 제목, 본문 모두 포함
	기간[171]	• 2016.05~2024.03
	건수	• 341건
분석 방법		• 데이터 크롤링→전처리 및 형태소 분석→빈도분석→결과 도출
분석 결과물 형태		• 2016년~2024년도에 가장 많이 나타난 키워드 1위~100위

자료: 조용혁(2024.4.15.), p. 1를 바탕으로 저자 작성

170) 우리나라의 해양수산 분야 전문지에는 해사신문, 해양한국, 월간 해양과 조선, 수산신문, 현대해양 등 7개가 있다. 이 중 현대해양은 수산, 항만 등 다른 해양수산 전문지와 달리 해양정책 분야에 기사를 별도로 관리하고 있어 연안이용의 유형을 어느 한 분야에 편향되지 않고 도출이 가능한 것으로 판단하여 해양 전문지로 선택하였다.

171) 조사 대상 기간은 해당 언론사에서 웹 기반 기사를 제공하기 시작한 시기인 2016년으로 설정함.

(2) 분석 결과

부록 1은 1차 분석을 통해 도출된 시기별 주요 키워드의 빈도를 보여준다. 분석 결과에 따르면, 전체 조사 대상 기간에 걸쳐 '수산', '어업', '해운', '어항', '항만', '개발', '관광', '낚시' 등의 전통적인 연안이용 유형과 관련한 키워드가 지속적으로 나타나는 것을 볼 수 있었다. 시기별로 살펴보면, 먼저 조사 대상 기간 중 초기에 속하는 2016년~2017년의 경우, '마리나', '레저', '요트' 등의 관광 관련 키워드가 빈도수 기준 20위 이내로 높은 순위를 차지하는 것으로 나타났다. 특히 2016년의 경우, '모터보트', '보트', '조종', '계류' 등 해상선박관광과 관련한 키워드가 주로 나타나는 것을 볼 수 있었다. 조사 대상 기간 중 중기에 속하는 2018년~2020년의 경우, '풍력', '발전' 등의 신재생에너지 관련 키워드가 나타나기 시작했으며, '요트', '보트' 등 관광 관련 키워드도 지속적으로 나타나는 것을 볼 수 있다. 또한 이 시기에는 '바이오'와 같은 해양 신산업 분야 관련 키워드, '갯벌'과 같은 환경 분야 키워드도 나타났다. 2021년 이후 시기에서는 '탄소중립', '국제', '협약' 등의 기후변화 및 국제적 환경문제 대응 관련 키워드가 나타났으며, 해상 안전과 관련한 키워드도 나타나는 것을 볼 수 있다. 또한 이 시기에는 '치유' 등의 신산업 분야 관련 키워드도 나타났다.

2) 2차 분석

(1) 분석 개요

2차 분석 단계에서는 1차 분석의 결과물을 바탕으로 연안이용과 관련한 대분류 키워드를 도출하기 위해 정성적 검토 및 키워드 선별을 실시하였다.

1차 분석을 통해 도출된 주요 키워드 및 빈도 기준 우선순위는 형태소 단위의 분석 방식을 통해 도출되었는데, 적용된 분석방법의 특성상 조사,

어미, 구두점, 외국어, 숫자, 접미사, 관형사, 부사, 접속사 등을 제거했음에도 불구하고, 단독 단어만으로 이용 유형을 파악하기에는 어려운 결과들이 일부 포함되어 있다.[172] 또한 개별 단어의 의미는 명확하게 파악할 수 있다고 하더라도 직접적인 연안의 이용 행위 이외에 시기별로 화두가 되었던 키워드를 포함하고 있는 경우가 있다.[173] 따라서 앞선 분석 결과를 이용해 활용도 높은 연안이용 유형을 도출하기 위해서는 정성적 검토와 보완의 절차가 추가적으로 필요하다.

따라서 본 절에서는 1차 분석을 통해 도출된 주요 키워드에 대해 관련 기사 직접 검색 등을 통해 해당 키워드가 활용된 뉘앙스를 확인하여 일부 보완하거나 제외하는 작업을 거친 후, 전체 키워드 중 연안의 이용과 관련이 있다고 판단되는 21개의 키워드를 선별하였다[174]. 선별한 연안이용 키워드는 앞서 1장에서 제시한 연안의 세 가지 공간 이용 형태에 맞추어 재분류하였다.

(2) 분석 결과

분석을 통해 도출된 연안의 이용 유형은 아래 표와 같다. 도출된 이용 유형 키워드는 총 21개이며, 이들을 공간의 이용 형태에 따라 생활공간, 생산공간, 생태공간 이용 유형으로 재분류하였다. 먼저 생활공간으로 연안을 이용하는 키워드로는 '관광', '레저', '요트', '마리나', '치유', '낚시',

172) 1차 분석에서 활용한 형태소 분석의 경우, 문장을 명사, 동사, 형용사, 부사, 조사, 어미 등으로 나누어 인식하고 있어, 분석 과정에서 단어가 가지는 고유의 의미가 사라지는 경우가 있다는 한계점이 있음, 이는 비교적 최근에 출현한 신조어의 경우에 강하게 나타나는데, 예를 들어 '신냉전'이라는 단어를 분석하면 '신+냉전'의 형태로 인식하게 되어 본 단어의 의미가 명확하게 인식되지 못할 수 있음.

173) 예를 들어 2017년의 경우, '해양사고', '해양경찰', '세월호' 등의 키워드가 함께 나타났으나, 이는 연안의 이용 행위와 연관 지어 보기는 어려우며 이 시점에서 화두가 된 사건과 관련한 보도로 인해 빈도수가 높게 나타난 것으로 판단됨.

174) 예를 들어, '해상' 키워드와 '풍력'키워드가 빈번하게 도출된 시기의 기사를 직접 확인하여 실제로는 '해상 풍력'의 의미로 단어가 사용되었음을 확인함.

‘도시’, ‘어촌’을 선정하였다. 생산공간으로 연안을 이용하는 유형으로는 ‘수산업’, ‘어업’, ‘어항’, ‘항만’, ‘해운’, ‘해상풍력’, ‘바이오’, ‘해양생명자원’이 도출되었다. 마지막으로 생태공간으로 이용하는 키워드로는 ‘갯벌’, ‘해양보호구역’, ‘탄소 중립’, ‘정원’, ‘공원’ 키워드가 도출되었다.

〈표 3-30〉 2차 분석을 통해 도출한 연안의 이용 유형

구분	생활공간으로 이용 (8)	• 관광, 레저, 요트, 마리나, 치유, 낚시, 도시, 어촌
	생산공간으로 이용 (8)	• 수산업, 어업, 어항, 항만, 해운, 해상풍력, 바이오, 해양생명자원
	생태공간으로 이용 (5)	• 갯벌, 해양보호구역, 탄소 중립, 정원, 공원

자료: 저자 작성

3) 3차 분석

(1) 분석 개요

3차 분석 단계에서는 앞서 선정한 연안이용 유형 그룹별로 세부 연관어의 우선순위를 도출하고, 시기별로 어떤 변화가 있는지를 파악하고자 하였다. 1차 분석의 경우와 달리, 분석 대상을 28개 지역일간지로 확장하였으며, 1994년부터 2023년까지 게시된 기사를 대상으로 연안 지역과 관련한 키워드[175]를 포함하는 기사를 분류하였다. 분류된 기사에 대해 빅카인즈에서 제공하는 토픽랭크 알고리즘 기반의 연관어 분석 기능을 활용하여 분석을 진행하였다.[176] 분석 결과는 3개 이용유형에 대해 시간 구간별[177]로 연

175) 기사 분류 시 활용한 연안관련 키워드는 다음과 같음: 바닷가, 바다, 해변, 해수욕장, 연안, 해안가, 공유수면

176) 사용자가 입력한 질의어 기반의 검색결과를 통해 공시적 분석과 워드 클러스터링을 동적으로 상호작용하여 시맨틱 네크워크를 생성하는 알고리즘임. 한국언론진흥재단(2024), p. 58; 빅카인즈 홈페이지 (검색일: 2024.3.28.)

177) 본 절의 분석에서는 시간 구간을 다음과 같이 설정함 1구간: 1994.1.1.~2003.12.31. / 2구간: 2004.1.1.~ 2013.12.31. / 3구간: 2014.1.1.~2023.12.31.

관어를 도출하고, 이들 키워드의 출현 빈도와 가중치를 바탕으로 순위를 매기는 형태로 도출하였다.

〈표 3-31〉 3차 분석 개요

분석 대상	분야	• 28개 지역 신문사[178]에서 제공하는 연안 관련 기사 • 기사 제목, 본문 모두 포함
	기간	• 1994.1.1. ~ 2023.12.31. • 전체 구간을 10년 단위로 나누어 총 3개 구간에 대해 분석 실시 • 1구간: 1994.1.1.~2003.12.31. / 2구간: 2004.1.1.~2013.12.31. / 3구간: 2014.1.1.~2023.12.31.
관련 키워드	공통	• 바닷가, 바다, 해변, 해수욕장, 연안, 해안가, 공유수면
	생활	• 관광, 레저, 요트, 마리나, 치유, 낚시, 도시, 어촌
	생산	• 수산업, 어업, 어항, 항만, 해운, 해상풍력, 바이오, 해양생명자원
	생태	• 갯벌, 해양보호구역, 탄소 중립, 정원, 공원
분석 방법		• 관련 기사 검색: 공동키워드 중 하나 이상과 분야별 키워드 중 하나 이상을 동시에 포함하는 기사 검색 • 연관어 도출: 관련 기사를 대상으로 빅카인즈 연관어 분석을 통해 키워드 및 순위 도출
분석 결과물 형태		• 이용 그룹별로 시기별 연관어 순위(1위~10위) 도출

자료: 저자 작성

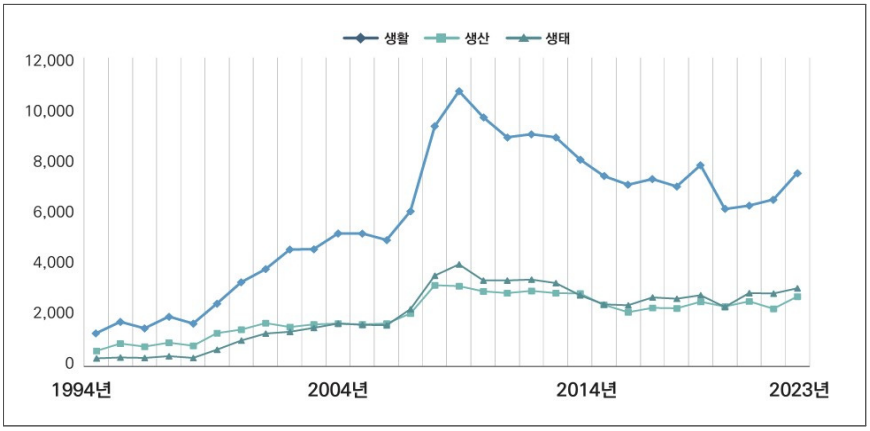
(2) 분석 결과

아래 그림은 이용유형 그룹별 연안 관련 키워드 출현 건수를 나타낸다. 먼저 전체 기간 평균 연안 관련 키워드 출현 건수를 살펴보면, 생활공간 이용 분야의 경우, 전체 기간 동안 평균 출현 건수는 5,859건으로 세 개 분야 중 키워드 출현 건수가 가장 높게 나타났다. 생산공간 이용 분야와 생태공간 이용 분야는 전 기간 평균이 각각 2,031건, 2,080건 수준으로

178) (강원) 강원도민일보, 강원일보 (인천경기) 경기일보, 경인일보, 중부일보(부산경남) 경남도민일보, 경남신문, 경상일보, 국제신문, 부산일보, 영남일보, 울산매일 (광주전남) 광주매일신문, 광주일보, 무등일보, 전남일보 (대구경북) 대구일보, 매일신문 (전북) 전북도민일보, 전북일보, (대전충청) 대전일보, 중도일보, 충청투데이, 충북일보, 중부매일, 충청일보(제주) 제민일보, 한라일보

비슷하게 나타났다. 시기별로는 세 이용 그룹 모두 1994년~2003년 시기에 키워드 출현 건수가 가장 낮게 나타났으며, 2004년~2013년 구간에 높게 나타나는 것을 볼 수 있다. 특히 2008년~2010년 사이 구간에서 키워드 출현 건수가 가장 높아 해당 시기에 연안이용과 관련한 기사가 다수 게시되었음을 파악할 수 있다.

〈그림 3-11〉 이용 유형 그룹별 연안 관련 키워드 건수



자료: 저자 작성

가. 생활공간 이용 분야

연안을 생활공간으로 이용하는 분야에서 전체 기간에 걸쳐 공통적으로 출현한 연관어 키워드는 '백사장'이며, 유사 키워드[179]는 '피서객(들)', '휴가철(피서철)'로 나타났다. 2개 이상의 구간에서 공통으로 확인되는 연관어 키워드는 '사람들', '동해안', '해안선' 등으로 나타났다. 공통·유사 키워드를 통해 전 시기에 걸쳐서 연안을 관광지, 여름철 휴가지의 목적으로 이용하는 형태가 꾸준히 나타나는 것을 볼 수 있다.

179) 본 연구에서는 도출된 단어가 완벽하게 일치하지는 않지만 사실상 같은 의미를 가지는 경우를 '유사 키워드'라고 정의하였음.

다음으로 각 시기별 단독으로 등장하는 키워드를 살펴보면, 먼저 1994년에서 2003년의 경우, '자연 경관' 키워드가 나타나, 이 시기까지는 전통적이고 소극적인 형태로 연안 공간을 인식하고 있는 것을 볼 수 있다. 실제로 이 시기 관련 신문기사의 제목을 살펴보면 관광자원으로서 특정 연안 지역의 특징적인 자연경관을 홍보하고 방문을 독려하는 내용의 기사가 다수인 것을 확인할 수 있었다.[180] 이후 2004년에서 2013년에 나타난 단독 키워드를 살펴보면, '공무원', '사고 예방','안전 확보' 등이 연관어로 도출된 것을 볼 수 있다.

2014년 이후 기간에 나타난 단독 키워드는 '힐링', '해양자원', '모터보트', '실천대회' 등이다. 먼저 이 구간은 과거 구간보다 다양한 연관어가 도출된 것을 확인할 수 있다. 이 중 '힐링' 키워드를 예시로 관련 기사를 살펴보면, 바다 조망이 가능한 레저 활동과 휴양림 체험 등직접적인 경험을 수반하는 체험 형태의 관광에 대한 소개 기사를 확인할 수 있었다.[181] 이를 통해 같은 관광 목적의 이용이라고 하더라도, 90년대에는 별도의 콘텐츠 조성 없이 특정 지역의 자연경관 그대로를 감상하는 형태가 주를 이루는 반면, 최근에는 프로그램 참여와 체험활동 등 적극적 형태의 관광을 통해 개인이 치유됨을 '느끼는' 데에 집중하는 방식으로 변화하고 있음을 유추할 수 있다.

이 시기에 도출된 '실천대회' 키워드의 경우, 실제 관련 기사를 살펴보면 연안 지역과 해양환경을 보전하기 위한 정화 활동 등의 시민 참여 대회를 개최·참석하는 내용이 주를 이루고 있다.[182] 이를 통해 이전 시기와 달리,

180) '서해안은 온통 억새물결', '울릉 남양항 관광 어항 추진', '하늘이 선사한 신비의 땅 강화도' 등의 기사를 확인할 수 있음. 충청투데이(2003.10.23.)(검색일: 2024.4.17.), 영남일보(2003.3.7.)(검색일: 2024.4.17.), 중부일보(2003.11.29.)(검색일: 2024.4.17.)

181) '산에서 바다를 만나니, 산에서 마음을 비우니' 등의 기사를 확인할 수 있음. 부산일보(2022.7.6.)(검색일: 2024.4.17.)

182) '청정바다 함께 만들어요. 2023 신안군 바다살리기 실천대회 성료'', '민·관·군 합심, 목포 달리도·외달도 바다 살리기 출동', '해남 지역민들, 바다살리기 팔 걷었다' 등의 관련 기사를 확인할 수 있음. 전남일

연안 지역의 환경 보전에 대한 국민적 관심이 높아졌으며, 정부나 지자체가 주도하여 대단위의 환경 정화 사업을 추진하는 것에서 특정 연안 지역 인근 거주 주민들이나, 해당 연안 지역에 관심을 가지는 시민들이 환경 정화 사업에 직접 참여하는 방식으로 변화하는 추세를 살펴볼 수 있다.

〈표 3-32〉 생활공간 이용 분야 연관어 순위 도출 결과

순위	1994년~2003년			2004년~2013년			2014년~2023년		
	키워드	가중치	빈도수	키워드	가중치	빈도수	키워드	가중치	빈도수
1	피서객	52.04	437	피서객	30.08	321	피서객들	30.17	105
2	동해안	51	406	동해안	23.19	292	백사장	26.47	234
3	백사장	45.19	575	활성화	20.3	584	활성화	25.55	683
4	사람들	28.23	178	해안선	20.11	130	휴가철	20.43	23
5	해안선	18.28	142	휴가철	18.87	23	힐링	18.16	175
6	피서철	18.03	94	백사장	18.1	326	해양자원	14.23	71
7	바닷물	17.52	97	사람들	17.75	144	방파제	13.34	168
8	사업비	14.79	129	공무원	14.4	79	모터보트	12.44	47
9	시민들	13.74	122	사고예방	11.55	14	사업비	11.74	192
10	자연경관	12.24	72	안전 확보	10.81	13	실천대회	10.69	62

자료: 빅카인즈 연관어 분석 결과를 바탕으로 저자 작성. 빅카인즈 홈페이지(검색일: 2024.3.28.)

나. 생산공간 이용 분야

연안을 생산 활동의 공간으로 이용하는 분야에서 도출된 연관어를 살펴보면, 전 기간에 걸쳐 공통으로 출현한 키워드는 '어민들'로 나타났다. 2개 이상의 구간에서 공통적으로 출현한 키워드는 '지속가능', '수산물' 등으로, 연안 공간에서 이루어지는 가장 대표적인 생산 행위인 어업 행위 관련 연관어가 지속적으로 나타나고 있는 것을 확인할 수 있다.

생산 공간 이용의 경우, 다른 이용 형태에 비해 구문별로 다양한 단독

보(2023.5.31.)(검색일:2024.4.18.), 전남일보(2022.5.29.)(검색일:2024.4.18.), 전남일보(2014.11.3.)(검색일:2024.4.18.)

키워드가 도출되는 특성을 보인다. 1994년~2003년의 기간 동안 단독으로 도출된 연관어는 '근해어장 수온', '연근해', '양식장', '어황' 등으로 나타났다. 이들 키워드는 모두 어업 및 양식업과 관련한 세부 행위에 관련한 용어로, 이 시기에 어업활동이 활발하게 이루어졌으며, 어획량의 증대를 위해 각 어장의 상황에 대한 국민적 관심도도 높은 것을 알 수 있다.

2004년~2013년의 기간 동안 단독으로 나타난 연관어 키워드는 '동해안', '감척', '대청소', '방파제' 등을 들 수 있다. 이 시기의 연관어 순위 중 1위와 2위를 차지하고 있는 '동해안', '방파제'와 관련한 기사를 확인해 보면, 연안 침식에 대응하기 위한 용도의 경성 구조물 설치에 대한 내용, 항만 개발사업과 이 사업의 일환으로 매립을 수반하는 구조물을 설치하는 내용 등을 찾아볼 수 있다.[183] 이 키워드는 2014년 이후에는 도출되지 않아, 연안 공간을 대상으로 하는 적극적 개발 행위가 이 시기 이후에는 감소 추세를 보이고 있는 것을 유추해 볼 수 있다.

2014년~2023년 구간에서 단독으로 나타난 연관어는 'GW[184]', '신재생', 등의 해상풍력 관련 키워드가 가장 특징적이며 이외에도 '소득증대', '경쟁력' 등의 키워드도 나타났다. '소득증대' 키워드 관련 기사를 확인해 보면, 지속가능한 어업을 위한 수산 종자 방류 사업, 연안 생태계 회복 사업 등의 사업 분야와 관련한 키워드임을 확인할 수 있었다[185]. 이를 통해

183) '600억 화성 제부도 마리나항 건설중단 위기', '수중방파제·이안제 설치 나사해안 침식·퇴적 예방', '군산항·새만금 신항 개발과 비전','환황해시대 당진항, 물류유통의 허브 꿈꾸다' 등의 관련 기사를 확인할 수 있음. 중부일보(2013.12.23.)(검색일: 2024.4.18.), 울산매일(2013.12.19.)(검색일: 2024.4.18.), 전북일보(2013.12.10.)(검색일: 2024.4.18.), 중도일보(2013.11.25.)(검색일: 2024.4.18.)

184) Giga Watt, 에너지의 단위로 본 텍스트 마이닝 결과에서는 해상풍력발전기의 용량을 나타내는 단위로 사용되었음

185) 'FIRA, 국내 최초 잘피(거머리말) 종자 배양 및 현장 이식 성공', 'FIRA 서남해생명자원센터, 인증 넙치 종자 방류를 통한 방류효과 검증 추진', '경북 3개 하천에 연어치어 방류' 등의 관련 기사를 확인할 수 있음. 부산일보(2021.6.18.)(검색일: 2024.4.20.), 부산일보(2021.6.28.)(검색일: 2024.4.20.), 경북도민일보(2017.3.7.)(검색일: 2024.4.20.)

어업 활동의 경우 과거에는 어획량의 증대와 관련한 정책에 국민적 관심도가 높았던 반면, 2000년대 이후에는 점차 지속가능한 어업을 위한 정책 추진이 더욱 중요한 가치로 떠오르고 있음을 파악할 수 있다.

〈표 3-33〉 생산공간 이용 분야 연관어 순위 도출 결과

순위	1994년~2003년			2004년~2013년			2014년~2023년		
	키워드	가중치	빈도수	키워드	가중치	빈도수	키워드	가중치	빈도수
1	어민들	67.38	529	동해안	30.44	341	지속가능	34.29	130
2	근해 어장 수온	46.08	65	방파제	29.19	266	GW	32.91	354
3	수산물	19.48	413	지속가능	28.45	65	어민들	32.72	347
4	연근해	17.76	283	어민들	27.1	266	해양쓰레기	28.97	276
5	대한해협 서수	16	30	사업비	25.86	219	경쟁력	17.82	241
6	양식장	15.43	178	수산물	24.44	482	주민들	17.82	200
7	기념식	14.44	55	해안선	19.88	178	소득증대	16.8	59
8	구조조정	14.25	169	감척	18.68	215	해양관광	15.74	160
9	어황	13.02	322	대청소	14.94	285	신재생	14.65	192
10	주민들	12.81	106	해양관광	14.63	72	간담회	13.25	90

자료: 빅카인즈 연관어 분석 결과를 바탕으로 저자 작성. 빅카인즈 홈페이지(검색일: 2024.3.28.)

다. 생태공간 이용 분야

연안을 생태공간으로 이용하는 분야에서 전체 기간에 걸쳐 공통적으로 나타난 키워드는 '백사장', '관광객(들)', '피서객(들)'이다. 이를 통해 생태활동으로 연안공 간을 인식하는 경우에도 방문 위주의 이용 행위가 주를 이루는 것을 알 수 있다. 다만, 그 순위에는 차이가 있는데, 1994년과 2013년의 기간 동안에는 '피서객'이라는 키워드가 2순위로 나타났으며, 2014년 이후에는 피서객이라는 키워드의 순위가 6위로 하강한 것을 볼 수 있어, 휴양 목적의 방문 공간으로 연안을 인식하는 경향이 다소 약해지고 있는 것을 볼 수 있다.

다음으로 각 시기별로 단독으로 등장하는 키워드를 살펴보면, 1994년에서 2003년 기간의 경우, '무분별', '환경단체', '간척사업' 등의 환경 관련 키워드를 확인할 수 있다. 관련 키워드의 실제 기사를 찾아보면, 대규모 간척사업·매립·항만 및 해안 발전소 건설 등의 인위적 개발행위로 인해 해양환경에 변화가 발생하고 있으며, 이로 인해 연안의 생태계가 악화될 가능성이 높다는 내용이나, 실제 연안 생태계가 파괴된 상황에 대한 보도 내용 등을 확인할 수 있다.[186] 이 시기에는 연안의 이용·개발행위로 인해 발생하는 연안의 생태계 문제가 사회 전체의 문제로 떠오르는 시기이며, 적극적인 생태계 보전 행위의 필요성을 감지하기 시작하는 시기라고 볼 수 있다.

2004년에서 2013년 사이에는 단독 키워드로 '체험행사', '바닷길',' 물놀이' 등이 나타났다. 관련 키워드의 실제 기사를 찾아보면, 갯벌 내 바닷길의 생태적 가치와 갯벌의 중요성을 비롯하여 대형 방조제 건설로 인한 생태계 악영향에 대한 우려를 확인할 수 있다[187]. 또한 관광객들의 무분별한 어패류 채취 등 체험행사로 인해 바닷길이 파헤쳐져 퇴적이 가속화되고 있으며, 관광객 휴식년제 등의 제도 도입이 필요하다는 보도 내용 등을 확인할 수 있다.[188] 관련 기사를 통해 이 시기에는 해양생태계에 있어 갯벌의 중요성과 가치에 집중하기 시작했으며, 지속가능한 생태계 보전을 위해 새로운 제도를 도입할 필요성에 공감하는 시기라고 볼 수 있다.

2014년에서 2023년 기간의 경우, '블루카본', '염생식물', '지속가능', '기후변화' 등의 단독 키워드를 확인할 수 있다. 이들 키워드는 모두 탄소

186) '해양 생태계 변화, 두고만 볼 건가', '서해물범 등 29종 멸종위기', '백합보전을 위한 심포지엄 열려', '전국적 논란 새만금 간척사업 부문별 쟁점 점검', '갯벌 생태계 가치 조명' 등의 관련 기사를 확인할 수 있음. 충청투데이(2003.11.6.)(검색일: 2024.4.20.), 충청투데이 (2003.11.5.)(검색일: 2024.4.20.), 전북도민일보(2003.10.24.)(검색일: 2024.4.20.), 부산일보 (2003.7.25.)(검색일: 2024.4.20.), 부산일보(2003.7.16.)(검색일: 2024.4.20.)

187) '지속적 조사·연구로 훼손 막아야', '2부, 간척은 실패했다-고흥만' 등의 관련기사를 화인할 수 있음. 전남일보(2008.11.28.)(검색일: 2024.4.20.), 전남일보(2008.9.4.)(검색일: 2024.4.20.)

188) '3부, 지속가능한 바다로...1. 몸살앓는 해안' 등 관련 기사를 확인할 수 있음. 전남일보(2008.9.11.)(검색일: 2024.4.20.)

중립과 생태계 보전 방안과 관련하여 도출된 연관어로 파악할 수 있다. 실제로 '블루카본', '염생식물' 키워드와 관련한 기사를 살펴보면, 바다 사막화 및 자원 감소에 대비하기 위한 방안으로 추진되는 바다숲조성사업, 국가갯벌 해양정원 조성사업을 포함한 블루이코노미 사업 추진 사례, 블루카본 시범 사업지 선정 및 사업 추진 사례, 블루카본 및 ESG관련 포럼 개최 등의 내용 등을 확인 할 수 있다.[189)]

앞서 살펴본 시기별 단독 키워드 변화를 통해, 생태공간으로서 연안을 이용하는 방식에 대한 변화를 확인할 수 있다. 먼저 연안 생태계의 보전을 위한 정책 행위의 주체 변화이다. 과거에도 연안 생태계를 보전의 대상으로 인식하고 있었지만 적극적인 보전 행위는 정부 주도의 대규모 정책·사업 위주로 추진되었던 반면, 최근에는 지역 주도의 보전·복원사업의 추진과 함께 시민 참여가 강조되는 형태로 변화하고 있음을 확인할 수 있다. 다음으로 연안 공간에 대한 인식 변화를 볼 수 있는데. 2000년대 초반 이전의 시기에는 연안 지역의 개발로 인한 생태계 영향을 감소시켜 연안 지역 그 자체를 보호하는 데 중점을 두었던 데 반해, 최근에는 기후변화에 따른 환경문제에 대응하기 위한 주요 사업 수단의 하나로 연안 생태계를 인식하고 있음을 확인할 수 있다.

189) '바다숲 키워 구룡포 앞바다 사막화 막는다', '보성형 블루이코노미 완성에 박차 가할 것', '부안군, 제1회 ESG 포럼 개최...부안형 ESG 종합계획 수립 집중', '서귀포시 성산읍 갯벌 식생 복원사업 15일 주민설명회', '블루카본'으로 '숨쉬는 해안' 만든다…강진에 '블루카본 시범 서식지' 준공 '효성 임직원, 블루카본 잘피 1만주 이식 해양 탄소 저감 앞장', '충남도의회, 탄소중립 실현 위한 '연안 탄소흡수원' 활용 앞장' 등의 관련 기사 확인가능. 경북매일신문(2023.12.26.)(검색일: 2024.4.20.), 무등일보(2023.12.18.)(검색일: 2024.4.20.), 아투시티뉴스(2013.11.19.)(검색일: 2024.4.20.),한라일보(2023.11.12.)(검색일: 2024.4.20.), 부산일보(2023.11.2.)(검색일: 2024.4.20.), 울산신문(2023, 11.9.)(검색일: 2024.4.20.), 충청일보(2023.10.31.)(검색일: 2024.4.20.)

〈표 3-34〉 생태공간 이용 분야 연관어 순위 도출 결과

순위	1994년~2003년			2004년~2013년			2014년~2023년		
	키워드	가중치	빈도수	키워드	가중치	빈도수	키워드	가중치	빈도수
1	생태계	58.16	544	관광객들	76.42	378	관광객	56.65	553
2	피서객	38.67	290	피서객	60.44	511	백사장	40.63	337
3	주민들	38.65	326	백사장	44.12	593	블루카본	27.2	440
4	관광객들	33.33	115	체험행사	28.21	185	바닷물	22.77	211
5	백사장	29.32	380	아이들	25.81	194	안전사고	22.5	230
6	무분별	25.63	130	사람들	25.35	218	피서객들	22.34	77
7	사람들	24.16	194	피서철	21.37	85	염생식물	22.11	190
8	환경단체	23.88	153	바닷길	17.66	229	여름 휴가철	20.62	43
9	간척사업	23.48	252	물놀이	16.67	75	지속가능	20.19	150
10	어민들	22.79	131	해안선	16.43	94	기후변화	17.65	180

자료: 빅카인즈 연관어 분석 결과를 바탕으로 저자 작성. 빅카인즈 홈페이지(검색일: 2024.3.28.)

2. 국민인식조사

1) 조사 개요

가. 조사 목적

효과적인 관리 법제의 정비를 위해서는 일반 국민들이 해당 제도에 대해 얼마나 인식하고 있으며, 현재의 관리 방향에 대해 얼마나 이해하고 있는지 파악하는 과정이 필요하다. 따라서 본 절에서는 연안의 기본적인 속성과 연안이용·관리현황에 대한 국민들의 의견과 인식 수준을 파악하기 위해 대국민 설문조사를 실시하였다.

나. 조사 대상 및 방법

본 인식 조사는 전국의 만 20세 이상 만 65세 이하의 국민으로 이루어진

온라인 패널(Online Panel)을 대상으로 실시되었다. 조사 대상인 온라인 패널은 시도별·성별·연령별로 인구에 따라 비례 배분된 집단이다. 조사 방법으로는 웹조사 방법을 활용하였으며. 총 1,000명의 응답이 완료될 때까지 진행하였다. 조사 대상 현황의 분포는 다음과 같다.

〈표 3-35〉 국민인식조사 대상 특성

구분		응답자 수(명)	비율(%)
전체		1000	100.0
성별	남성	510	51.0
	여성	490	49.0
연령	만 20~29세	180	18.0
	만 30~39세	191	19.1
	만 40~49세	226	22.6
	만 50~59세	258	25.8
	만 60~65세	145	14.5
지역	서울/경기/인천	523	52.3
	부산/울산/경남	146	14.6
	대구/경북/강원	119	11.9
	광주/전남/전북/제주	107	10.7
	대전/충남/충북/세종	105	10.5
연안 관련여부[190]	연안 관련	175	17.5
	비 연안관련	825	82.5

주: 조사 실시기간은 다음과 같음(2024.7.1.~7.26.)
자료: 국민인식조사 결과를 바탕으로 저자 작성

다. 조사 항목 구성 체계

조사 항목은 9개의 문항으로 구성되었다. 먼저 연안의 공간적 범위에 대한 인식 여부를 파악하기 위한 문항을 포함하였다. 다음으로 과거(‘60~’90), 현재(‘00 ~ ’30), 미래(‘40~’70) 시기에 대해 연안이 생활공간,

190) 연안 분야 직종 종사 여부, 연안 분야 교육 경험 여부, 거주지와 연안의 거리를 바탕으로 연안과 관련성이 높은 그룹, 연안과 관련성이 높지 않은 그룹으로 구분

생산공간, 생태공간으로 이용되는 비율에 대해 응답자가 체감하는 바를 작성하도록 하였다. 세부적으로는 연안해역과 연안육역으로 나누어 과거, 현재, 미래 시점별로 가장 빈번하게 이루어지는 이용 행위에 대해 응답하도록 하였으며, 이를 바탕으로 연안육역의 미래 지가 변동에 대해 예측해 보도록 질문하였다. 이외에도 관광, 환경, 에너지, 어업, 시민 참여 등 앞서 텍스트마이닝 분석을 통해 도출된 분야별 연안이용 형태 변화에 대해 체감하는지를 질문하는 문항을 포함하였다. 마지막 문항은 통계 분류 사항으로, 응답자가 연안과 관련한 직업을 가지고 있거나, 교육·거주 등의 경험이 있는지를 파악하기 위해 해당 질문을 추가하였다. 조사 항목의 세부 구성은 표 3-27와 같으며, 국민인식조사 설문지는 부록2에 제시되었다.

〈표 3-36〉 연안이용 국민인식조사 설문지 문항 구성

질문	응답	
	응답 예시	응답 형태
• 연안의 공간적 범위* 인식 여부 * 연안관리법에 명시된 연안의 공간 범위	바닷가, 바다, 무인 도서, 지적선 내 육지 구역	제시된 보기 중 모두 선택 (객관식)
• 연안의 이용유형 변화 *과거('60~'90), 현재('00 ~ '30), 미래('40~'70) 시기에 대해 생활공간, 생산공간, 생태공간 이용 비율	생활공간 30%, 생산공간 50%, 생태공간 20% 등	각 시기별로 생활공간, 생산공간, 생태공간의 비율을 숫자로 제시 (주관식)
• 연안이용형태* 변화에 대한 체감 * 관광, 환경, 에너지, 어업, 시민 참여 등 텍스트마이닝 분석을 통해 도출된 분야별 연안이용형태 변화에 대한 국민 체감 여부	전혀 동의하지 않음, 동의하지 않음, 동의함, 매우 동의함	각 항목별 동의 정도를 4점 척도로 표시 (객관식)
• 연안해역의 세부 이용행위 변화 * 과거('60~'90), 현재('00 ~ '30), 미래('40~'70) 시기에 연안 해역에서 가장 빈번하게 이루어진 이용 행위	공유수면 점·사용, 공유수면 매립, 항만 및 어항 이용, 광물자원 채취, 해수자원 개발 등	제시된 예시 행위 중 각 시기별로 빈번하다고 생각하는 2개 선택 (객관식)
• 연안육역의 세부 이용행위 변화	조시·어촌 개발 농지, 생태공	제시된 예시 행위 중 각 시

질문	응답	
	응답 예시	응답 형태
* 과거('60~'90), 현재('00 ~ '30), 미래('40~'70) 시기에 연안해역에서 가장 빈번하게 이루어진 이용 행위	간 조성, 에너지 인프라 시설, 해양레저관광 사업	기별로 빈번하다고 생각하는 2개 선택 (객관식)
• 향후 연안육역의 토지가격 예상	떨어질 것으로 예상, 유지될 것으로 예상, 상승할 것으로 예상	제시된 보기 중 선택 (객관식)
• 우리나라 연안이용의 문제점	생태계를 고려하지 않은 개발, 편향된 이용 형태 등(예시)	자유 의견 서술(주관식)
• 연안의 지속가능한 이용을 위해 필요한 정책	개발과 보존 양립, 지역별 특성을 반영한 이용, 바닷간 근처 건물 고도 제한 등 (예시)	자유 의견 서술(주관식)
• 연안 관련 직군 종사 여부, 관련 교육 여부, 거주지 연안 해당 여부	–	제시된 보기 중 선택 (객관식)

자료: 저자 작성

2) 국민인식조사 결과

공간 범위의 설정은 정책 집행의 대상 범위를 선정하는 것과 직접적으로 연계되기 때문에 중요한 의미를 가진다. 연안의 공간 범위에 대한 국민의 인식 현황을 살펴보기 위해, 연안의 범위를 그림으로 제시하고 '연안 공간'에 해당한다고 생각하는 구역을 모두 선택하도록 질문하였다. 인식 조사 결과, 「연안관리법」에 따른 연안의 공간적 범위[191]를 정확하게 인식하고 있는 경우는 전체 6.5%에 불과한 것으로 나타났다. 다만, 이 조사 결과는 연안에 관련한 그룹[192](이하 '연안그룹'이라 한다.)과 연안에 관련된 그룹 이외의 응답자(이하 '비연안그룹'이라 한다.) 간에 약간의 차이를 보였는데,

191) 「연안관리법」 제2조(정의) 제1항에 따른 정의. 가. 바다: 「해양조사와 해양정보 활용에 관한 법률」 제8조제1항제3호에 따른 해안선으로부터 「배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률」에 따른 배타적 경제수역 외측 한계까지의 사이 나. 바닷가: 「해양조사와 해양정보 활용에 관한 법률」 제8조제1항제3호에 따른 해안선으로부터 지적공부(地籍公簿)에 등록된 지역까지의 사이

192) 연안과 관련한 직업을 가지고 있거나, 연안과 관련한 교육을 받은 경험이 있거나, 현재 거주지가 연안과 가까운 응답자 그룹

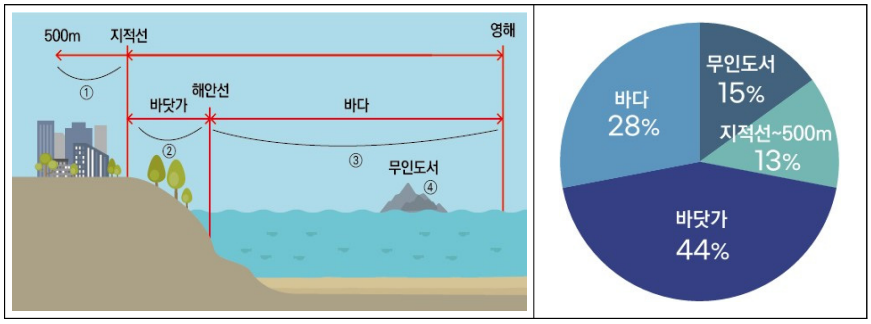
연안그룹의 8.6%, 비연안그룹의 6.1%에 해당하는 응답자가 연안 그룹을 제대로 인식하고 있어, 연안과 관련한 그룹이 연안의 공간 범위를 조금 더 정확하게 인식하는 것으로 나타났다. 응답자들은 '바다(28%)'와 '바닷가(44%)'는 대부분 연안 공간으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 반면 '무인 도서'와 '지적선을 기준으로 육지 쪽 구역'에 대해서는 각각 15%, 13%만 연안 공간이라고 응답하였다.

〈표 3-37〉 연안 관련 여부에 따른 연안 공간 인식 여부 차이

구분	정확하게 인식	부정확하게 인식
연안그룹	8.6%	91.4%
비연안그룹	6.1%	93.9%

자료: 국민인식조사 결과를 바탕으로 저자 작성

〈그림 3-12〉 연안 공간에 대한 인식 현황



(좌) 인식 조사 시 제시된 연안 공간 그림 (우) 연안 공간 범위 인식 현황
자료: 국민인식조사 결과를 바탕으로 저자 작성

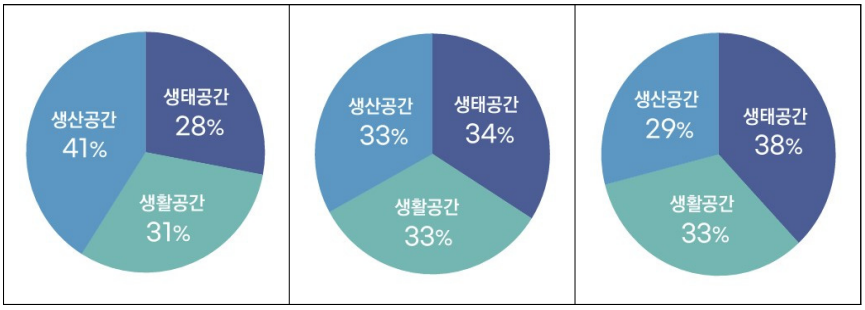
본 연구에서는 앞서 연안이용 형태를 생산공간, 생활공간, 생태공간으로 나누어 제시한 바 있다. 본 절에서는 각 이용 형태의 세부 이용 예시를 제시하고, 이를 바탕으로 시간의 흐름에 따른[193] 연안 공간 이용 형태의 변화추세에 대해 국민들이 어떻게 인식하고 있으며, 미래에는 어떻게 이용될

193) 과거: 1960년대~1990년대, 현재: 2000년대~2030년대, 미래:2040년대~2070년대

것으로 예측하는지를 조사하였다.

항만, 어항, 산업단지, 수산업 등으로 대표되는 생산공간의 경우, 과거에는 전체 연안이용 중 41%로 가장 많은 부분을 차지하는 이용 형태로 인식되었다. 이후 생산공간으로 이용되는 연안 공간의 비율은 점차 감소하여 현재 시점에는 33% 수준이며, 미래에는 더욱 감소하여 29%의 비율을 차지할 것으로 예측되었다. 생활공간으로 이용되는 연안 공간의 비중은 과거, 현재 시점에 각각 31%, 33%로 비슷한 수준으로 나타났으며, 미래에도 전체 연안 공간의 33%의 정도가 생활공간으로 이용될 것이라고 인식하는 것으로 나타났다. 해양보호구역, 자연공원, 갯벌 등의 생태 목적의 연안이용의 경우, 과거에는 28%로 세 가지 유형 중 가장 적은 비율을 차지하는 것으로 나타났다. 이후 생태 목적의 연안이용은 증가하여 현재에는 34%에 달하는 것으로 국민들이 인식하는 것으로 나타났다. 미래 시점에 생태공간의 이용은 더욱 증가하여 38%를 차지할 것으로 예측되었으며, 전체 연안 공간 이용 중 가장 큰 비율을 차지할 것으로 예측되었다.

〈그림 3-13〉 연안 공간 이용 형태 변화에 따른 인식 현황



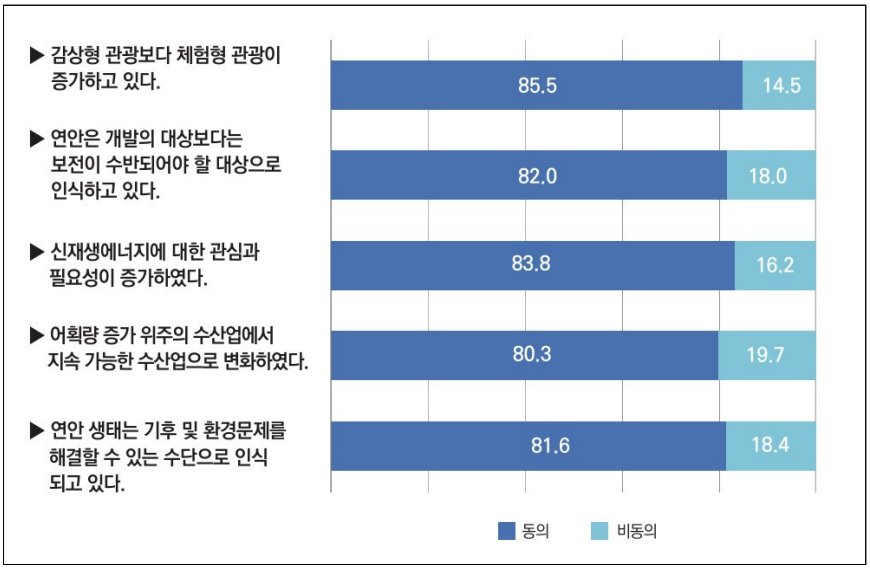
(좌) 과거 시점의 연안이용, (중) 현재 시점의 연안이용, (우) 미래 시점의 연안이용
자료: 국민인식조사 결과를 바탕으로 저자 작성

앞서 제2절에서 실시한 텍스트마이닝 분석을 통해 도출된 연안의 이용 수요 변화 양상에 대해 국민들이 실제로 체감하고 있는지 파악하기 위해

분야별 도출 결과에 대한 동의 정도를 조사하였다. 조사 결과, 관광, 수산, 신재생에너지 등 연안 지역에서 이루어지는 주요 산업 행위의 추세 변화에 대한 내용과 생태계 보전의 중요성이 강조되는 방식으로 변화하고 있다는 내용에는 응답자의 80% 이상이 동의하는 것으로 응답하여, 사회 전반에 걸친 연안이용 변화에 대해 잘 체감하고 있는 것으로 나타났다.

각 산업별로 살펴보면, 먼저 관광업의 경우, 기존에 경관 이외에는 별도의 공간이 요구되지 않는 형태의 관광에서 체험형 관광으로 변화했다는 의견에 전체 85.5%가 동의하는 것으로 나타났다. 환경 분야의 경우, 연안을 개발의 대상으로 보던 시각에서 점차 보전이 수반되어야 할 대상으로 변화하고 있다는 의견에 대해 전체 응답자의 82%가 동의하는 것으로 나타났다. 에너지 관련 산업 분야의 변화에서, 해상풍력 발전 등 신재생에너지에 대한 국민적 관심과 도입 필요성이 점차 증가하고 있다는 의견에는 전체 응답자의 83.8%가 동의하는 것으로 나타났다. 수산업 분야의 경우, 어획량의 증대에만 집중하던 기존의 형태에서 수산 종자의 방류, 연안 생태계 회복 사업 등을 병행하는 지속가능한 형태의 산업으로 변화하고 있다는 의견에는 응답자의 80.3%가 동의하는 것으로 나타났다. 마지막으로, 연안 생태계가 기후변화로 인해 발생하는 부가적인 환경문제를 해결할 수 있는 주요 수단으로 인식되고 있다는 의견에는 전체 응답자의 81.6%가 동의한다고 응답하였다.

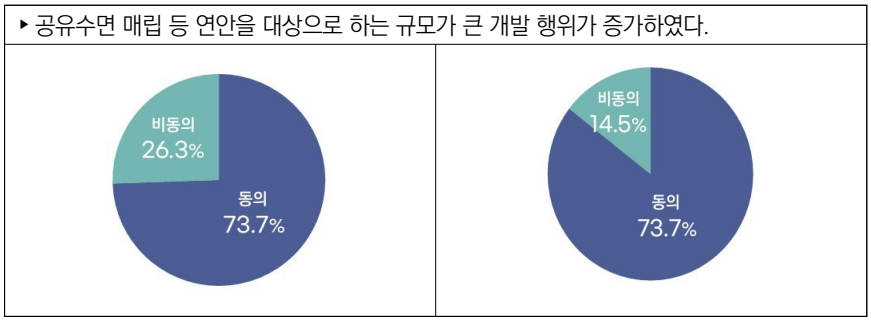
〈그림 3-14〉 연안 공간의 주요 산업군 변화에 대한 국민 인식



자료: 국민인식조사 결과를 바탕으로 저자 작성

연안의 이용 형태 변화에 대한 인식 중 연안 지역의 개발 행위 추세변화에 대해서는 전체 응답자 중 연안그룹에 속하는 응답자와 비연안그룹에 속한 응답자 간에 차이를 다소 보였다. 과거 대규모 산업단지 개발 등의 용도로 매립을 활발하게 시행해 온 것과 달리, 최근에는 점차 공공 목적의 소규모 매립이 주를 이루고 있다. 공유수면 매립 등 연안을 대상으로 하는 규모가 큰 개발 행위에 대해 연안그룹의 경우, 전체 26.3%에 해당하는 응답자가 공유수면 매립 등의 연안을 대상으로 하는 대규모 개발행위가 증가하지는 않았다고 응답한 반면에, 비연안그룹의 경우, 전체 응답자의 14.5%만이 대규모 개발 행위가 증가하지 않았다고 인식하는 것으로 나타났다. 이를 통해 개발 행위의 대상이 되는 지역에 거주하는 연안그룹이 비연안그룹보다 비교적 연안 개발 형태의 변화를 민감하게 체감하고 있다고 볼 수 있다.

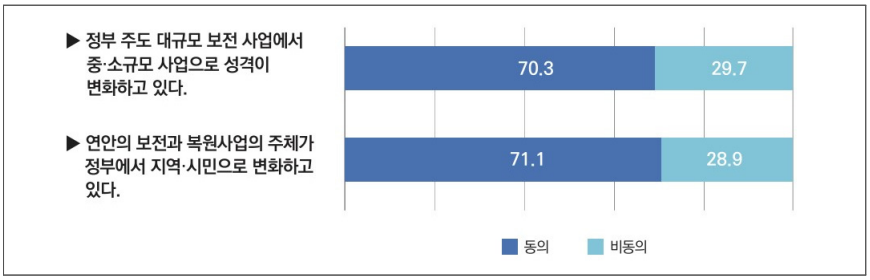
〈그림 3-15〉 연안 공간의 개발 형태 변화에 대한 국민 인식



(좌) 연안그룹의 응답 현황 (우) 비연안그룹의 응답현황
자료: 국민인식조사 결과를 바탕으로 저자 작성

연안 환경 보전을 위한 사업의 규모가 대규모에서 중·소규모로 감소하고 있으며, 사업의 주체가 정부 주동에서 지역·시민 주도로 변화하고 있다는 의견에 대해서는 70% 전후의 응답자가 동의한 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면, 과거 연안에서 행해지는 환경 보전 사업이 대규모였던 데 반해, 점차 지역사회의 시민이 직접 참여하는 중·소규모의 사업으로 성격이 변화하고 있다는 의견에 대해 전체 응답자의 70.3%가 동의하는 것으로 나타났다. 연안의 보전과 복원 사업의 주체가 과거 정부 주도에서 점차 지역의 시민들이 활발하게 참석하는 데 중점을 두는 방식으로 변화하고 있다는 의견에 대해서는 71.1%가 동의하는 것으로 나타났다. 이는 앞서 살펴본 산업 분야 변화 추세에 대한 동의 비율이 대부분 80% 이상인 것에 비해 다소 낮은 편이라고 볼 수 있다.

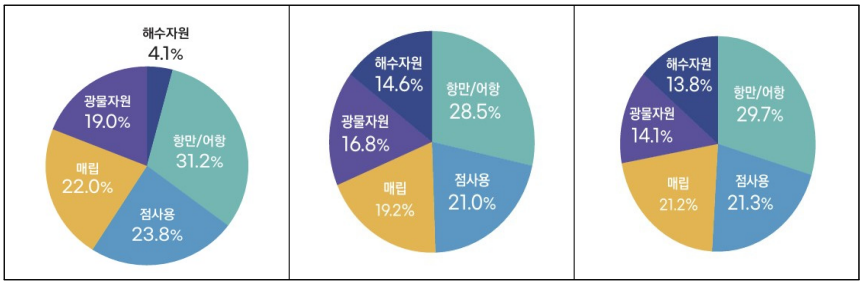
〈그림 3-16〉 연안 환경 보전 사업의 규모 및 주체 변화에 대한 국민 인식



자료: 국민인식조사 결과를 바탕으로 저자 작성

연안해역과 연안육역에서 이루어지는 구체적인 이용 행위 변화에 대한 인식 조사 결과, 연안해역의 경우, 과거에는 항만 및 어항 용도의 이용이 31.2%로 가장 많다고 인식하는 것으로 나타났다. 이후 공유수면 매립과 점·사용이 각각 22%, 23.8%로 주요 이용 행위라고 응답하였다. 현재 시점에서 항만·어항 용도의 이용은 전체 28.5%로 감소하였으며, 공유수면 매립과 점·사용등의 이용 행위도 각각 19.2%, 21%로 소폭 감소한 것으로 나타났다. 반면, 해양심층수 등 해수자원 개발의 비율이 과거 4.1%에서 14.6%로 크게 상승하였다. 현재 시점의 연안해역 이용 행위는 미래 시점에서도 비슷할 것으로 예측되었다. 미래 시점의 이용 예측에서 특징적인 점은 응답자들이 미래 연안해역 이용 형태가 단일 항목이 큰 부분을 차지하기보다, 모든 형태의 이용이 다양하게 이루어지는 형태일 것이라고 예상했다는 점이다.

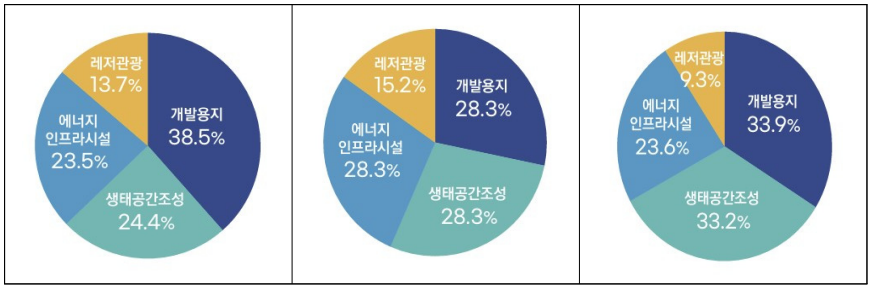
〈그림 3-17〉 연안해역의 주요 이용 행위에 대한 국민 인식



(좌) 과거 시점의 연안해역 이용, (중) 현재 시점의 연안해역 이용, (우) 미래 시점의 연안해역 이용
자료: 국민인식조사 결과를 바탕으로 저자 작성

연안육역의 경우, 과거 시점에서 가장 활발한 이용은 도시 및 어촌 개발 용지 활용으로 전체 38.5%를 차지한다고 인식하는 것으로 나타났다. 이어서 생태공간의 조성 및 복원을 위한 이용이 24.4%, 에너지 인프라 관련 시설이 23.5%를 차지하는 것으로 나타났다. 현재 시점의 이용에 대해서는 에너지 인프라 시설과 도시·어촌 개발 용지, 생태공간 조성이 모두 28.3%로 다양한 형태의 이용이 균형적으로 이루어지고 있다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 미래 시점에는 생태공간 조성을 위한 이용이 33.2%까지 증가하며, 개발 용지 목적의 이용도 증가할 것이라고 인식하는 것으로 나타났다.

〈그림 3-18〉 연안육역의 주요 이용행위에 대한 국민 인식



(좌) 과거 시점의 연안해역 이용, (중) 현재 시점의 연안해역 이용, (우) 미래 시점의 연안해역 이용
자료: 국민인식조사 결과를 바탕으로 저자 작성

우리나라 연안이용에 있어서 가장 문제가 되는 사항에 대한 의견을 묻는 질문에는 다양한 분야의 의견이 제시되었다. 먼저 전체 응답자들 모두 경제적 가치에 중점을 두고 있는 무분별한 개발사업, 해양쓰레기 무단투기와 배출수 관리 미흡 등으로 인한 해양 수질 및 환경의 오염, 어민, 관광업 종사자 등 특정 산업군에 의한 연안의 독점적 이용, 개인의 연안 지역 토지 점유 등 편향된 연안이용, 재해 발생 위험 등을 공통된 문제로 지적하였다. 또한 이 조사를 통해 연안그룹과 비연안그룹 사이에 문제라고 인식하는 사항에 대한 차이도 발견할 수 있다. 예를 들어 연안그룹의 경우, 같은 연안 재해 분야라고 하더라도 '해안선의 변경으로 인한 연안 재해 발생 위험 증가', '육지 유입토를 고려하지 않은 무분별한 방풍림 조성으로 인한 침식 가속화' 등과 같이 매우 구체적인 문제 사례를 의견으로 제시하는 특징을 보였다. 또한 비연안그룹의 경우, 연안그룹과는 달리 연안이라는 공간과 개념에 대한 정보가 명확하지 않아 문제가 발생하고 있으며, 연안과 관련한 홍보나 정보가 부족하다는 의견을 제시하였다. 또한 비연안그룹에서는 교통 불편으로 인한 접근성 문제, 일자리, 교육시설, 주거시설 등의 부족으로 인해 문제가 발생한다고 인식하는 것으로 나타났다.

〈표 3-38〉 연안 공간의 이용과 관련한 주요 문제에 관한 인식

구분	문제점	세부 의견
연안 그룹	• 무분별한 개발사업	- 무분별한 매립으로 갯벌 파괴 - 생태 가치보다 경제적 가치에 중점을 둔 이용 - 환경을 고려하지 않은 난개발로 인한 생태계 파괴
	• 수질·환경의 오염	- 해양쓰레기 무단투기 빈번 - 배출수 관리 미흡 - 폐어구 무단투기 및 방치
	• 편향된 이용 형태	- 관광, 어업 등 특정 산업군만 연안 구역 이용 가능 - 조화로운 이용이 이루어지지 않음 - 연안 공간에 대한 일반 시민의 접근·이용 어려움 - 개인의 연안 지역 토지 점유
	• 연안 재해 발생 위험	- 해안선 변경으로 인한 연안 재해 발생 위험 증가

구분	문제점	세부 의견
		– 기후변화로 인한 자연재해 발생 위험 – 육상에서 유입되는 비사를 고려하지 않은 무분별한 방품림 조성으로 인한 침식 가속화 – 연안 침식 심화
	• 시민의식 부족	– 보존 필요성에 대한 시민의식 결여 – 관광객들의 무분별한 이용
	• 기타	– 연안 범위의 애매함 – 관련 법안의 실효성 낮음 – 이용 주체가 영세하여 관리가 어려운 경우 많음 – 배를 정박할 공간 부족(정박 선박 과다) – 지역의 특색이 반영되지 않은 획일적인 계획·개발 – 정부 주도의 관리
비 연안 그룹	• 무분별한 개발사업	– 무분별한 개발로 인한 생태계 및 자연경관 파괴 – 거시적 안목이 없는 현재 이익에만 급급한 개발 – 매립 위주 개발과 관광수익만 고려한 난개발 – 개발 이후 관리 부족
	• 수질·환경의 오염	– 연안 거주민의 생활쓰레기 무단 투기위험 – 관광객, 낚시꾼의 쓰레기 투기 – 해양환경 및 배출수 관리 – 대형 건축물 건설로 인한 환경파괴
	• 편향된 이용 형태	– 어항·상업목적 등 이용이 대다수 – 경관이 우수한 곳은 호텔, 카페가 차지하고 있고 어민들만 출입 가능한 지역이 많음 – 지역 어촌계에 의해 좌지우지됨(지역주민의 공간독점) – 개인 이익만 앞서고 책임이 부재함 – 개발이나 보존 한 쪽으로 치우친 이용이 많음. 적절한 비율로 관리하는 것이 바람직함
	• 연안 재해 발생 위험	– 개발로 인한 연안 침식 심화 – 기후변화로 인한 해수면 상승 및 해수욕장 기능 상실 – 침수 피해에 대한 대비 부족
	• 시민의식 부족	– 안전의식 부재 – 지역민들의 이기주의
	• 접근성 및 인프라 부족	– (섬지역) 배를 통해 이동이 가능하여 접근성이 낮음 – 연안 공간 접근을 위한 인프라 구축 부족(교통 불편) – 연안 지역 소멸 우려 – 직장, 학교, 주거시설의 부족 및 불편

구분	문제점	세부 의견
		– 연안 지역 일자리 부족 – 지역 간 불균등한 발전
	• 홍보·정보 부족	– 연안 공간에 대한 관심 미흡 – 홍보 부족 – 연안 공간의 이용에 대해 알기 어려움
	• 기타	– 연안은 공간 구분이 어려워 이용 목적 파악 힘듦 – 연안을 다양한 방법으로 이용하지 못하고 있음 – 해양생태계 보호와 거주민 이익의 상충 – 관광명소 위주의 정부 투자·개발 – 지역 특성을 고려한 정부 차원의 장기적인 개발 계획 부재 – 무분별한 어획 – 정부 주도의 전시형 정책, 지자체 주도의 난개발 – 일관성 없는 정책·제도

자료: 국민인식조사 결과를 바탕으로 저자 작성

향후 연안이용을 위해 추진되어야 할 정책에 대한 의견을 묻는 질문에는 연안그룹과 비연안그룹 모두 지역주민 및 이해관계자의 참여를 통한 정책 결정, 경제적 가치만을 우선시하기보다 미래지향적 가치를 추구하는 정책의 추진 등 지속가능하고 시민 참여가 강화된 형태의 정책 추진이 필요하다고 응답했다. 이외에 연안그룹에서 나타난 주요 의견으로는 연안 환경 보존 및 개발을 담당하는 전담 기관과 법안을 마련하여 연안 관련 사업을 추진해야 한다는 내용이 있다. 또한 개발 사업시행 시 환경 보전 방안을 고려하여 개발과 보전의 양립을 이루는 것이 중요하다고 인식하는 것으로 나타났다. 비연안그룹의 경우, 해양환경 오염에 대한 적극적인 규제 강화와 해양환경 보전 사업의 추진을 통해 연안 공간을 보전하는 정책이 추진되어야 한다고 인식하는 것으로 나타났다. 또한 연안에 대한 인프라 구축과 접근성 강화를 위한 정책 추진이 필요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이 외에도 공공의 이익을 위한 공정한 개발을 추진하는 것이 중요하며, 연안 공간 및 자원을 공공재로서 인식하기 위한 홍보나 교육이 필요하다는 의견이 제시되었다.

〈표 3-39〉 향후 추진되어야 할 연안이용 정책에 관한 인식

구분	관련 정책	세부 의견
연안 그룹	• 개발사업 시행 시 환경 보전 방안 고려	– 친환경 기술을 도입한 개발 사업 추진, 환경보호 정책 추진 – 개발행위에 대한 철저한 환경영향평가 – 공유수면 매립 제한 및 무분별한 어족자원 포획 제한 – 개발과 보전의 양립
	• 연안 지역에 대한 홍보	– 연안 사고 예방에 대한 지속적인 홍보 – 연안 공간에 대한 지속적인 홍보를 통해 방문 유도 – 연안 지역에 대한 이미지 마케팅 필요
	• 전담 기관 및 법안 마련	– 연안 관련 사업에 필요한 지원 법안 마련 필요 – 연안 보존을 위한 전담 부서를 신설
	• 지속가능·시민 참여 정책 추진	– 미래지향적 가치를 추구하는 사업 추진 – 정부, 지자체, 주민이 공동으로 참여한 정책 추진 – 지자체 주도 사업보장 중앙정부 차원의 계획 수립 – 일관된 정책 추진, 투자·관리 필요
	• 기타	– 신재생에너지 공간 확보 – 관광, 항만, 어업 등 연안의 이용 목적 구분 필요 – 바닷가 근처 건물 고도 제한 – 연안침식 대응책 강구
비 연안 그룹	• 보전 정책 추진	– 적극적인 환경보호 정책 마련 – 해양환경 보전을 위한 사업 추진 – 해양오염 발생에 대한 규제(벌금 등)강화 – 갯벌의 복원, 매립 금지 – 생태계를 보호하면서 지속적인 자원개발
	• 연안 지역 인프라 구축	– 연안 접근성 강화(섬 간 연도교 건설 및 교통편 구축) – 생활 인구 증가를 위한 인프라 구축
	• 지속가능·시민 참여 정책 추진	– 국가와 지자체가 함께하는 장기적인 대응 – 지역주민 및 전문가 등 이해관계자 참여를 통한 정책결정 – 연안 자원의 공동관리 및 보호를 위한 협력체계 구축
	• 시민의식 강화	– 개개인의 연안 보호 인식 재고 – 공공재로서 인식을 가질 수 있도록 교육 및 제도 마련 필요 – 공공의 이익을 위한 공정한 개발
	• 기타	– 해양 안보 의식 강화 – 연안 점유 및 독점 활동의 금지 – 해수면 상승 대응 체계 구축

자료: 국민인식조사 결과를 바탕으로 저자 작성

제3절 소결 및 시사점

1. 소결

1) 연안이용 형태 변화 분석 결과

앞서 우리나라의 전반적인 연안이용 변화를 파악하기 위해 연안의 해역·육역 이용의 변화를 분석하였다. 연안해역 이용의 경우, 2001-2018년 간 공유수면 점·사용 건수 및 면적이 지속적으로 증가하였다. 증가한 이유로는 조선소·산업단지 조성 등을 위한 인공구조물 설치, 해수 인·배수, 해양자원 개발, 매립지 조성을 위한 토석 투기 등으로 나타났다. 공유수면 매립은 2016년 정점에 이른 이후 감소하는 추세를 보였으며, 주요 용도는 공공시설용지, 에너지시설용지, 항만 및 조선시설 용지 등으로 확인되었다. 2013-2018년 우리나라 전체 항만 면적은 연평균 3.7% 증가하였으며, 접안·하역 능력도 증가하는 추세로 확인되었다. 공유수면의 전통적 이용인 점·사용도 지속적으로 증가하였으며, 이용 형태도 지속적으로 유지되고 있는 양상이다. 연안이용의 가치 증진을 위해서는 새로운 연안이용 수요 대응을 위한 기존의 전통적인 이용과의 공존에 대한 고민이 필요하다.

어항의 개수도 증가해 왔으며, 국가 어항의 경우 기존 단순 어항 기능에 관광, 유통 기능이 추가된 다기능 국가 어항이 포함되어 있다. 2013-2018년 동안 어항 중에서는 어촌의 생활 근거지가 되는 소규모 어항인 어촌 정주 어항이 가장 높은 비율로 증가하였다. 연안·해양의 가치가 다변화되고 있으므로 연안 도시·어촌에 조성된 어항들의 어업 중심 기능이 쇠퇴하면 연안 공간의 낙후·유휴화를 초래할 수 있으므로 지역별 특성에 따른 기능과 형태가 개선되어야 할 것으로 판단된다.

연안해역의 광물 채취에 대한 이용 수요는 지속적으로 증가하였는데, 이 중 탐사권에 대한 수요가 높은 것으로 확인되었으며, 이는 향후 해양 광물 채취에 대한 개발 가능성이 높음을 시사한다. 해양심층수는 강원도 해역에서 집중적으로 개발·이용되고 있으며, 해상 발전시설은 탄소중립을 위한 전 세계적 추세에 맞춰 신재생에너지로서 이용 수요가 증대될 것으로 판단된다.

전국 연안 시도의 수상레저 사업장은 2016년 이후로 감소하는 추세를 보이고 있으며, 연안 시도별 사업장 비중의 편차가 큰 것이 특징이다. 또한 사업장이 가장 많이 조성되어 있는 강원의 경우에도 사업장 수가 지속적으로 감소하여 연안 시도 중 2012년 대비 2018년 사업장 수가 가장 크게 감소한 지역인 것으로 확인되었다. 사업장 수를 기준으로 수상레저 사업 비중이 높은 지역은 강원, 경기, 경북, 경남 연안 순으로 확인되었다.

연안육역 이용 변화에서는 전반적으로 경작용 토지 이용 대비 개발용 토지 이용 변화량이 증가하였으며, 연안 지역별로 각종 개발 사업을 위한 도로, 대지, 공장용지 등 개발용 지목 면적이 증가하였다. 연안육역의 용도지역 중 경제적 가치 상승에 대한 기대효과를 유발시킬 수 있는 개발 가능한 용도지역의 면적 변화량이 증가하였으며, 농림·자연환경보전지역은 감소하는 추세를 보였다. 연안 지역의 토지 가치 수준은 평균 개별공시지가로 비교하였을 때 전국의 절반 수준에 해당한다. 또한 연안 군급 지역의 경우 계획관리지역의 지가가 시급 대비 더 높은 것으로 나타나 향후 개발수요가 증대될 경우 개발하는 데 유리한 여건임을 확인하였다.

전국 육상 발전 설비용량 중 연안 시도 내 육상 발전시설 설비용량은 2018년 기준 98.6%를 차지하고 있으며, 이 중 석탄, 화력발전 설비용량의 증가율이 큰 것으로 나타나 연안 지역의 환경적인 측면에서 연안 자원 기반의 신재생에너지로의 전환에 대한 적극적인 노력이 필요하다. 연안 친수

공간 조성과 관련하여 연안보전사업 대비 친수연안사업은 비중이 낮은 것을 확인하였으며, 사업 유형은 해안산책로, 친수데크, 친수공원 등이 대표적이다. 친수공간 조성에 있어 친수성, 접근성 중심의 사업도 중요하지만 배후지역의 기능 및 특성과 친수공간의 기능을 연계함으로써 지역 활성화에 기여할 수 있는 영향 범위를 확대한 친수공간 조성사업이 필요하다.

연안에 조성된 산업단지 중 일반산업단지와 농공단지 비중이 가장 크다. 해양 신산업 육성, 전통산업의 고도화에 기여할 수 있는 국가산업단지, 도시첨단산업단지의 비중이 상대적으로 적어 지역의 혁신 성장을 통한 경제 활성화를 도모할 수 있는 여건이 다소 부족한 것으로 확인된다.

지역의 연안이용 분석 결과, 생산중심공간에는 전국과 마찬가지로 개발 관련 용도지역의 면적이 증가하였으며, 이러한 영향은 지역 내에서도 항만·어항 중심으로 개발 수요가 집중된 것을 확인할 수 있었다. 개발·이용의 형태는 대부분 주거·공업·상업지역으로 대규모 아파트와 공업 단지가 조성되어 있으며, 연안 공간기능의 다양성 측면에서 제한적으로 이용되고 있다. 이를 대응하기 위해 지역에서는 교통망 구축, 항만 재개발, 도시재생사업 등을 추진하고 있다. 그러나 다양한 지역 현안에 따라 추진 가능성 저조 또는 장기 과제로 진행, 사업의 효과성 미비 등의 문제가 남아있다. 연안이용 변화 요인과 대응의 우선순위 파악을 통해 현실성과 실효성을 담보할 수 있도록 연안이용의 전체적인 마스터플랜 수립이 필요하다.

생활중심공간은 공유수면 매립을 통한 신도시 건설과 산업단지 조성으로 토지이용과 물리적인 형태가 바뀌었다. 이러한 새로운 정주·근로 중심의 생활공간이 조성되면서 기존 구도심의 기능이 신도시에 흡수됨으로써 도심 공동화를 우려하는 의견이 제기되기도 하였다. 생활공간에서는 정주 환경 조성 외에도 삶의 질 향상과 관광 활성화를 위해 친수시설과 복합해양관광단지 조성사업 등이 추진되었다. 이러한 사업 추진 시 기존의 생활공간과

의 기능·공간적 연계성을 확보할 때 지속가능한 연안이용을 도모할 수 있을 것으로 판단된다.

생태중심공간은 용도지역 중 생태환경을 유지·관리할 수 있는 용도지역의 면적이 타 공간에 비해 높은 것이 특징으로 나타났다. 이러한 특징은 연안 공간의 생태적 이용 기반을 마련할 수 있다. 생태중심공간도 인간의 정주 환경 조성을 위해 대규모 택지공급사업이 추진되었고 연안 쪽으로 확산되는 추세를 보이면서 향후 연안의 개발수요가 증가할 수 있음을 시사한다. 따라서 연안이용에 있어 생태적 가치를 강화하기 위한 미래 개발수요의 관리 방향, 접근방식에 대한 고려가 선행되어야 한다.

〈표 3-40〉 연안이용 형태 변화 분석 결과

구분		주요 내용
전국	연안 해역	• 공유수면 점·사용 건수 및 면적이 지속적으로 증가함(2001-2018) • 공유수면 매립은 2016년 정점에 이른 이후 감소하는 추세임 • 우리나라 전체 항만 면적은 연평균 3.7% 증가하였으며, 접안·하역능력도 증가하는 추세로 확인됨(2013-2018) • 어항의 개수 증가, 국가 어항의 경우 기존 단순 어항 기능에 관광, 유통기능이 추가된 다기능 국가 어항이 포함, 2013-2018년 동안 어항 중에서는 어촌의 생활 근거지가 되는 소규모 어항인 어촌 정주 어항이 가장 높은 비율로 증가함 • 연안해역의 광물 채취 이용 수요는 지속적으로 증가, 이 중 탐사권에 대한 수요가 높은 것으로 확인됨 • 해양심층수는 강원도 해역에서 집중적으로 개발·이용됨, • 해상 발전시설은 탄소중립을 위한 전 세계적 추세에 맞춰 신재생에너지로서 이용 수요가 증대될 것으로 판단됨
	연안 육역	• 전반적으로 경작용 토지이용 대비 개발용 토지이용 변화량이 증가, 연안 지역별로 각종 개발 사업을 위한 도로, 대지, 공장용지 등 개발용 지목 면적이 증가함 • 연안 지자체의 용도지역 중 개발이 가능한 용도지역의 경우 경제적 가치 상승에 대한 기대효과로 면적 변화량이 증가, 농림·자연환경보전지역은 감소하는 추세임 • 전국 육상 발전 설비용량 중 연안 시도 내 육상 발전시설 설비용량은 2018년 기준 98.6%를 차지, 이 중 석탄, 화력발전 설비용량의 증가율이 큰 것으로 나타남 • 연안 친수공간 조성과 관련하여 연안보전사업 대비 친수연안사업은 비중이 낮은 것을 확인함

구분		주요 내용
지역	생산 중심 공간 (포항)	• 개발 관련 용도지역의 면적이 증가 → 지역 내에서도 항만·어항 중심으로 개발 수요가 집중된 것을 확인 • 개발·이용의 형태는 대부분 주거·공업·상업지역으로 대규모 아파트와 공업단지가 조성되어 있음. 연안 공간기능의 다양성 측면에서 제한적으로 이용되고 있음 • 지역 활성화 차원에서 교통망 구축, 항만재개발, 도시재생사업 등을 추진하고 있음 • 그러나 다양한 지역 현안에 따라 추진 가능성이 낮거나 장기 과제로 진행되거나 사업의 효과성 미비 등의 문제가 남아있음 • 연안이용 변화 요인과 대응의 우선순위 파악을 통해 현실성과 실효성을 담보할 수 있도록 연안이용의 전체적인 마스터플랜 수립이 필요함
	생활 중심 공간 (통영)	• 공유수면 매립을 통한 신도시 건설과 산업단지 조성으로 토지이용과 물리적인 형태가 바뀜 • 새로운 정주·근로 중심의 생활공간이 조성되면서 기존의 구도심의 기능이 신도시에 흡수됨으로써 도심 공동화를 우려하는 의견이 제기됨 • 생활공간에서는 정주 환경 조성 외에도 삶의 질 향상과 관광 활성화를 위해 친수시설과 복합해양관광단지 조성사업 등이 추진됨 • 사업 추진 시 기존의 생활공간과의 기능·공간적 연계성을 확보할 때 지속가능한 연안이용을 도모할 수 있을 것으로 판단됨
	생태 중심 공간 (순천)	• 용도지역 중 생태환경을 유지·관리할 수 있는 용도지역의 면적이 타 공간에 비해 높은 것이 특징임 → 연안 공간의 생태적 이용 기반 마련이 가능함 • 생태중심공간도 인간의 정주 환경 조성을 위해 대규모 택지공급사업 추진, 연안 쪽으로 확산되는 추세 → 향후 연안의 개발수요가 증가할 수 있음을 시사함 • 연안이용에 있어 생태적 가치를 강화하기 위한 미래 개발 수요의 관리 방향, 접근방식에 대한 고려가 선행되어야 함

자료: 저자 작성

2) 연안이용의 수요 도출 결과

(1) 텍스트마이닝 분석 결과

첫째, 생활분야 이용은 전체 시기 측면에서 전 시기에 걸쳐서 관광 분야 연관어가 가장 빈번하게 도출되고 있다. 즉, 연안을 관광지, 휴가지의 목적으로 이용하는 형태가 꾸준하게 나타나고 있는 것이다. 특히 최근 10년간 시기('14~'23)의 특징은 관광 형태의 변화와 환경보호에 대한 국민적 관심

이 상승하고 있다. 관광의 경우 과거에는 자연경관 그대로를 감상하는 관광 형태가 주를 이루는 반면, 최근에는 체험 프로그램 등 적극적인 형태로 변화되고 있다. 환경보호의 경우 연안 환경 보전에 대한 국민적 관심이 증가하고 있고, 과거 정부· 지자체 주도의 대단위 정화 사업에서 최근에는 지역주민이나 해당 지역에 관심을 가지는 시민들이 직접 참여하는 방식으로 변화하고 있다.

둘째, 생산분야 이용은 전체시기 측면에서 연안 공간에서 이루어지는 가장 대표적인 생산 행위인 어업 행위 관련 연관어가 지속적으로 도출되고 있다. 특히 최근 10년 시기의 특징은 신산업 분야 키워드가 등장하고, 어업 산업 형태 변화가 나타나고 있다는 점이다. 우선 신재생에너지의 경우 해상풍력 관련 키워드가 처음으로 등장하고 있고, 어업의 경우 과거에는 어획량의 증가에 관심도가 높았던 반면, 최근에는 수산 종자 방류, 연안 생태계 회복 사업 등 지속가능한 어업을 위한 정책이 추진되고 있다.

셋째, 생태분야 이용은 전체 시기 측면에서 전 기간에 걸쳐 방문 위주의 연안이용과 관련한 연관어가 도출되었다. 그러나 이들 연관어의 순위가 시간이 지날수록 낮아지고 있어 휴양목적의 방문 장소로 연안을 인식하는 경향은 점차 약해지고 있다. 특히 최근 10년 시기의 특징은 연안 생태계 보전 사업에 대한 시민 참여가 강화되고 있고, 국제적인 환경 현안 해결을 위한 연안의 이용이 활발해지고 있다는 점이다. 먼저 시민 참여의 경우 과거 연안 생태계 보전은 정부 주도의 대규모 정책 위주로 추진된 반면, 최근에는 지역 주도의 보전·복원사업의 추진과 함께 시민 참여가 강조되는 형태로 생태계 보전 정책의 주체가 변화하고 있다. 그리고 탄소중립의 경우 과거에는 연안 지역 그 자체를 보호하는 데 중점을 두었던 데 반해, 최근에는 기후변화에 따른 환경문제에 대응하기 위한 주요 사업 수단의 하나로 연안 생태계를 인식하고 있다.

〈표 3-41〉 연안이용 수요 도출 결과(텍스트마이닝 분석)

구분	주요 내용
생활공간 이용	• 전 시기에 걸쳐서 관광 분야 연관어가 가장 빈번하게 도출 → 연안을 관광지, 휴가지의 목적으로 이용하는 형태가 꾸준하게 나타나고 있음 • 특히 최근 10년간 시기('14~'23)의 특징은 관광 형태의 변화와 환경보호에 대한 국민적 관심이 상승하고 있음 • 관광의 경우 과거에는 자연경관 그대로를 감상하는 관광 형태가 주를 이루는 반면, 최근에는 체험 프로그램 등 적극적 형태로 변화되고 있음 • 환경보호의 경우 연안 환경 보전에 대한 국민적 관심이 증가하고 있고, 과거 정부· 지자체 주도의 대단위 정화 사업에서 최근에는 지역주민이나 해당 지역에 관심을 가지는 시민들이 직접 참여하는 방식으로 변화하고 있음
생산공간 이용	• 전체시기 측면에서 연안 공간에서 이루어지는 가장 대표적인 생산 행위인 어업 행위 관련 연관어가 지속적으로 도출되고 있음 • 특히 최근 10년 시기의 특징은 신산업 분야 키워드가 등장하고, 어업 산업 형태 변화가 나타나고 있음 • 신재생에너지의 경우 해상풍력 관련 키워드가 처음으로 등장하고 있음 • 어업의 경우 과거에는 어획량의 증가에 관심도가 높았던 반면, 최근에는 수산종자 방류, 연안 생태계회복 사업 등 지속가능한 어업을 위한 정책이 추진되고 있음
생태공간 이용	• 전 기간에 걸쳐 방문 위주의 연안이용과 관련한 연관어가 도출 • 연관어의 순위가 시간이 지날수록 낮아지고 있어 휴양목적의 방문 장소로 연안을 인식하는 경향은 점차 약해지고 있음 • 특히 최근 10년 시기의 특징은 연안 생태계 보전 사업에 대한 시민 참여가 강화되고 있고, 국제적인 환경 현안 해결을 위한 연안의 이용이 활발해지고 있음 • 시민 참여의 경우 과거 연안 생태계 보전은 정부 주도의 대규모 정책 위주로 추진된 반면, 최근에는 지역 주도의 보전·복원사업의 추진과 함께 시민 참여가 강조되는 형태로 생태계 보전 정책의 주체가 변화하고 있음 • 탄소중립의 경우 과거에는 연안 지역 그 자체를 보호하는 데 중점을 두었던 데 반해, 최근에는 기후변화에 따른 환경문제에 대응하기 위한 주요 사업 수단의 하나로 연안 생태계를 인식하고 있음

자료: 저자 작성

(2) 국민인식조사 결과

가. 생태공간의 중요성 확대

연안이용 변화에 대한 국민인식조사 결과, 시간의 흐름에 따라 연안 공

간의 주요 이용 목적이 달라지고 있으며, 국민들도 이를 체감하고 있는 것으로 나타났다. 과거에는 연안 공간이 생산을 위한 공간으로 활용되는 비율이 가장 높았으나, 현재 시점에는 생산을 위한 공간의 활용 비율이 점차 감소하여 미래에는 가장 적은 비율을 차지할 것으로 예측되었다. 반대로 생태공간의 경우, 과거에는 전체 연안이용 중 가장 적은 부분을 차지하고 있으나, 현재 시점에는 생태공간 활용 비율이 증가하여 미래 시점에는 생태공간 목적의 비용이 가장 큰 비율을 차지할 것으로 예상되었다.

생태공간의 중요도는 다른 문항의 응답 결과에서도 명확하게 나타났다. 예를 들어 국민들은 현재 연안이용에 있어서 문제가 되는 점으로 무분별한 개발 사업으로 인한 생태계의 파괴, 해양쓰레기 무단투기와 배출수 관리 미흡으로 인한 해양 수질 및 환경의 오염 등 생태공간으로서의 가치를 저해하는 행위를 주요 문제로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 또한 향후 지속가능한 연안이용을 위해서는 개발과 보전의 양립이 필요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

나. 텍스트마이닝 결과의 국민 체감

대국민인식조사 결과, 국민들은 앞서 텍스트마이닝을 통해 도출된 연안이용의 변화 양상에 대해 대부분 체감하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 연안 지역에서 이루어지는 주요 산업 행위의 변화 추세에 대해 동의하는 비율이 높았다. 먼저 관광업의 경우, 기존 경관 이외에는 별도의 공간이 요구되지 않는 형태의 관광에서 체험형 관광으로 변화했다는 의견에 대해 동의율이 높게 나타났다. 환경 분야의 경우, 연안을 개발의 대상으로 보던 시각에서 점차 보전이 수반되어야 할 대상으로 변화하고 있다는 의견, 에너지 관련 산업 분야의 경우, 해상풍력 발전 등 신재생에너지에 대한 국민적 관심과 도입 필요성이 점차 증가하고 있다는 의견에 대해 동의율이 높게 나타났다. 수산업 분야의 경우, 어획량의 증대에만 집중하던 기존의 형태에서

지속 가능한 형태의 어업으로 변화하고 있다는 의견에 동의하는 응답자가 많은 것으로 나타났다.

다. 연안그룹과 비연안그룹의 인식 차이

연안관리법에서 정의하고 있는 연안의 공간적 범위에 대한 국민 인식도는 전체적으로 낮은 수준이었으나, 정확한 연안 공간을 인식하고 있는 비율이 비연안그룹보다는 연안그룹에서 높게 나타났다. 또한 현재 우리나라 연안의 문제점이나 이를 해결하기 위한 정책적 수단에 대한 의견을 묻는 질문에서 연안그룹에 속하는 응답자들은 '해안선의 변경으로 인한 연안 재해 발생 위험 증가', '육지 유입토를 고려하지 않은 무분별한 방풍림 조성으로 인한 침식 가속화' 등과 같이 매우 구체적인 문제 사례를 제시하는 경우가 많았다. 반면, 비연안그룹의 경우에는 연안에 대한 교육이나 홍보의 부족으로 연안에 대해 잘 모르고 있다는 사실 자체를 문제점으로 인식하고 있는 것으로 나타나 연안그룹과 비연안그룹 간의 연안에 대한 인식 정도에 차이가 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-42〉 연안이용 수요 도출 결과(국민인식조사)

구분	주요 내용
생태공간의 중요성 확대	• 시간의 흐름에 따라 연안 공간의 주요 이용 목적은 달라지고 있다는 점을 국민들도 체감함 – 과거에는 연안 공간이 생산을 위한 공간으로 활용되는 비율이 가장 높았으나, 현재 시점에는 생산을 위한 공간의 활용 비율이 점차 감소하여 미래에는 가장 적은 비율을 차지할 것으로 예측함 – 반대로 생태공간의 경우, 과거에는 전체 연안이용 중 가장 적은 부분을 차지하고 있으나, 현재 시점에는 생태공간 활용 비율이 증가하여 미래 시점에는 생태공간 목적의 비용이 가장 큰 비율을 차지할 것으로 예상함 • 다른 공간에 비하여 생태공간의 중요도를 명확하게 인식함 – 무분별한 개발 사업으로 인한 생태계의 파괴, 해양쓰레기 무단투기와 배출수 관리 미흡으로 인한 해양 수질 및 환경의 오염 등 생태공간의 가치를 저해하는 행위를 주요 문제로 인식함 – 향후 지속가능한 연안이용을 위해서는 개발과 보전의 양립이 필요하다고 인식함

구분	주요 내용
텍스트마이닝 결과의 국민 체감	• 텍스트마이닝을 통해 도출된 연안이용의 변화 양상에 대해 대부분 체감함 • 특히 연안 지역에서 이루어지는 주요 산업 행위의 변화 추세에 대해 동의하는 비율이 높았음 – (관광) 기존에 경관 이외에는 별도의 공간이 요구되지 않는 형태의 관광에서 체험형 관광으로 변화함 – (환경) 연안을 개발의 대상으로 보던 시각에서 점차 보전이 수반되어야 할 대상으로 변화함 – (에너지 관련 산업) 해상풍력 발전 등 신재생에너지에 대한 국민적 관심과 도입 필요성이 점차 증가함 – (수산업) 어획량의 증대에만 집중하던 기존의 형태에서 지속 가능한 형태의 어업으로 변화함
연안그룹과 비연안그룹의 인식 차이	• 연안관리법에서 정의하고 있는 연안의 공간적 범위에 대한 국민 인식도 – 전체적으로 낮은 수준, 정확한 연안공간을 인식하고 있는 비율이 비 연안그룹보다는 연안그룹에서 높게 나타남 • 현재 우리나라 연안의 문제점이나 이를 해결하기 위한 정책적 수단 – 연안그룹 응답자들은 '해안선의 변경으로 인한 연안 재해 발생 위험 증가', '육지 유입토를 고려하지 않은 무분별한 방풍림 조성으로 인한 침식 가속화' 등과 같이 매우 구체적인 문제 사례를 제시하는 경우가 많았음 – 반면, 비 연안그룹의 경우 연안에 대한 교육이나 홍보의 부족으로 연안에 대해 잘 모르고 있다는 사실 자체를 문제점으로 인식함

자료: 저자 작성

2. 시사점

연안이용의 형태 변화와 수요 도출은 우리나라의 연안이용 관리 법제와 관련하여 다음과 같은 네 가지 정책적 시사점을 제공해 준다.

첫째, 연안이용 형태와 수요가 복잡·다변화되어 법제적인 측면에서 체계적·종합적 관리가 요구된다는 점이다. 즉, 연안해역의 경우 어항, 항만 등 전통적인 이용행위가 계속적으로 이루어지는 동시에 해양심층수, 해상발전시설 등 새로운 이용 행위가 나타나면서 공유수면 점·사용 건수와 면적이 지속적으로 증가하고 있다. 그리고 연안육역의 경우에도 기존 개발 행위 외에 신규 개발 행위가 늘어남에 따라 전반적으로 경작용 토지이용 대비

개발용 토지이용 변화량이 증가하고, 연안 지역별로 각종 개발 사업을 위한 도로, 대지, 공장용지 등 개발용 지목 면적이 증가하고 있다. 이러한 연안이용 형태와 수요 변화를 반영하기 위해서는 연안이용의 체계적·종합적인 관리를 위한 법제 개선이 필요하다.

둘째, 생활공간은 인간의 정주 공간에서 관광 등 활동을 위한 공간으로 변화하고 있다는 점이다. 즉, 텍스트마이닝 분석 결과 생활공간은 전 시기에 걸쳐서 관광 분야 연관어가 가장 빈번하게 도출되고, 과거에는 자연경관 그대로를 감상하는 관광 형태가 주를 이루는 반면, 최근에는 체험 프로그램 등 적극적인 형태로 변화되고 있다. 이는 국민인식조사에서 관광업의 경우 기존에 경관 이외에는 별도의 공간이 요구되지 않는 형태의 관광에서 체험형 관광으로 변화했다는 의견에 대해 동의율이 높게 나타난 점을 통해 알 수 있다. 실제 생활중심공간인 통영에서는 정주 환경 조성 외에도 삶의 질 향상과 관광 활성화를 위해 친수시설과 복합해양관광단지 조성사업 등이 추진되고 있다.

셋째, 생산공간은 전통산업 공간에서 신산업 공간으로 확대되면서 양자의 공존을 위한 정책이 필요하다는 점이다. 즉, 텍스트마이닝 분석 결과 생산공간은 전체시기 측면에서 연안 공간에서 이루어지는 가장 대표적인 생산 행위인 어업 행위 관련 연관어가 지속적으로 도출되고 있고, 특히 최근 10년 시기에는 해상풍력 등 신산업 분야 키워드가 등장하고, 지속가능한 어업과 같이 수산업 형태 변화가 나타나고 있다. 이는 국민인식조사에서 에너지 관련 산업 분야의 경우 해상풍력 발전 등 신재생에너지에 대한 국민적 관심과 도입 필요성이 점차 증가하고 있다는 의견에 대해 동의율이 높게 나타난 점, 수산업 분야의 경우 어획량의 증대에만 집중하던 기존의 형태에서 지속가능한 형태의 어업으로 변화하고 있다는 의견에 동의하는 응답자가 많은 것으로 나타난 점을 통해 알 수 있다. 실제 생산중심공간인 포항에서는 항만·어항 중심으로 개발 관련 용도지역의 면적이 증가하여 개발 수요가 집중된 것

을 확인할 수 있는 한편, 지역 활성화 차원에서 항만 재개발, 도시재생사업 등을 추진하여 새로운 산업을 육성하기 위한 정책이 추진되고 있다.

넷째, 생태공간은 보전 공간에서 복원 공간으로 전환되면서 사회·생태적 회복의 중요성이 커졌다는 점이다. 즉, 텍스트마이닝 분석 결과 생태공간의 경우 최근 10년 시기에 지역 주도의 보전·복원사업에 대한 시민 참여가 강화되고 있고, 탄소중립 등 국제적인 환경 현안 해결을 위한 연안의 이용이 활발해지고 있는 점이 나타나고 있다. 이는 국민인식조사에서 생태공간의 경우 과거에는 전체 연안이용 중 가장 적은 부분을 차지하고 있으나, 현재 시점에는 생태공간 활용 비율이 증가하여 미래 시점에는 생태공간 목적의 비용이 가장 큰 비율을 차지할 것으로 예상된 점을 통해 알 수 있다. 실제 생태중심공간인 순천에서는 지역주민과 함께 순천만 갯벌복원사업을 추진하여 용도지역 중 생태환경을 유지·관리할 수 있는 용도지역의 면적이 타 공간에 비해 높게 나타나, 연안 공간을 사회·생태적으로 회복하여 이용할 수 있는 기반을 마련하고 있다.

〈표 3-43〉 연안이용의 형태 변화와 수요 도출 시사점과 제5장·제6장의 연계 내용

시사점	제5장	제6장
연안이용 형태·수요의 복잡·다변화 → 법제적인 측면에서 체계적·종합적 관리가 요구	• 연안이용 관리 법제 정비 기본원칙 및 입법 모델 마련 • 연안기본법 제정 방안, 세부 공간별 법제 체계 정비방안	• 연안기본법 중심의 종합적 이용관리 체계 구축 • 연안의 복합공간 관리 방안 연구
생활공간 : 인간의 정주 공간 → 관광 등 활동을 위한 공간으로 변화	• 생활공간 관리 법제 입법 모델 • 공간이용 관리의 우선순위 : 공평성	• 생활공간의 공평성 구현을 위한 법제 개선
생산공간 : 전통산업 공간 → 신산업 공간으로 확대 ⇒ 양자의 공존을 위한 정책 필요	• 생산공간 관리 법제 입법 모델 • 공간 이용 관리의 우선순위 : 연계성	• 생산공간의 연계성 확보를 위한 법제 개선
생태공간 : 보전 공간 → 복원 공간으로 전환 ⇒ 사회·생태적 회복의 중요성 증가	• 생태공간 관리 법제 입법 모델 • 공간 이용 관리의 우선순위 : 회복성	• 생태공간의 회복성 실현을 위한 법제 개선

자료: 저자 작성

04
연안이용 관리 법제 한계와 입법수요 분석

본 장에서는 제3장의 우리나라의 연안이용 형태 변화와 수요 도출 결과를 토대로 연안이용 관리 법제의 한계와 입법 수요를 분석하였다. 먼저 제1절 연안이용 관리 법제 현황과 한계에서는 국내 연안이용 관리 법제를 해양, 국토, 환경과 같이 거시적인 관점에서 개별 법률의 연안이용 행위를 전체적으로 관리하는 법제와 연안의 공간적인 기능에 따라 미시적인 관점에서 이용행위를 세부적으로 관리하는 법제로 구분하여 법제 현황을 분석하고 한계점을 검토하였다. 그리고 제2절 연안이용 관리 법제 입법수요 분석에서는 현행 법제의 한계점을 기초로 연안이용 관리자와 전문가의 입법 수요를 설문조사, 전문가 자문과 포커스 인터뷰 등을 통해 분석함으로써 실제 입법 수요를 도출하였다. 마지막으로 제3절 소결 및 시사점에서는 연안이용 관리자와 전문가의 입법 수요 분석 결과를 요약하고, 육상과 해양의 종합적인 연안이용 관리 체계 구축, 기존 수요와 신규 수요의 조화를 위한 세부 제도 정비와 같은 시사점을 도출하였다.

이러한 제4장의 연구 결과는 제5장 제1절에서 적시한 연안이용 관리 법제 정비 기본원칙 및 입법 모델 마련, 제2절에서 기술한 연안기본법 제정 방안과 세부 공간별 법제 체계 정비방안, 제6장에서 제시한 연안기본법 중심의 종합적 이용관리 체계 구축 등 정책제언과 연안의 신규 이용 제도 도

입 방안 등 후속 연구를 도출하는 데 활용되었다.

제1절 연안이용 관리 법제 현황과 한계

1. 연안이용 관리 법제 현황

연안이용 관리 법제는 거시적인 관점에서 전국 연안의 육역과 해역의 현황을 고려하여 개별 법률의 연안이용 행위를 해양, 국토, 환경 분야에서 전체적으로 관리하는 법제(이하 '전체 관리 법제'라 한다)와 미시적인 관점에서 생활공간, 생산공간, 생태공간 등 연안의 공간적인 기능에 따른 개별 이용행위를 구체적으로 규율하는 법제(이하 '세부 관리 법제'라 한다)로 구분할 수 있다.

우선 전체 관리 법제는 연안의 해역과 육역에서 이루어지는 이용 행위를 해양, 국토, 환경의 관점에서 보전하고자 하는 법률로서 해양 관리 법제, 국토 관리 법제, 환경 관리 법제로 나누어볼 수 있다. 그리고 세부 관리 법제는 도시, 어촌 등 인간이 거주하거나 레저, 관광 등 인간이 활동하는 공간을 관리하는 생활공간 법제, 항만 및 어항 공간, 산업 및 자원 공간 등 사람의 생존에 필요한 재화와 서비스를 만들어내는 공간을 관리하는 생산공간 법제, 해양환경 및 생태계 공간, 육상환경 및 생태계 공간 등 육상과 해양의 다양한 생물이 서식하고 있는 공간을 관리하는 생태공간 법제가 있다.

〈표 4-1〉 연안이용 관리 법제 현황

구분		주요 내용
전체 관리	해양 관리	• (기본법) 해양수산발전 기본법 • (대표 개별법) 해양공간계획법, 공유수면법, 연안관리법, 해양환경보전법, 해양이용영향평가법
	국토 관리	• (기본법) 국토기본법 • (대표 개별법) 국토계획법
	환경 관리	• (기본법) 환경정책기본법 • (대표 개별법) 환경영향평가법
세부 관리	생활공간	• (정주 공간) 도시개발법, 도시재생법, 수산업·어촌 발전기본법, 어촌·어항법 • (레저관광 공간) 관광기본법, 관광진흥법, 해양레저관광진흥법, 해수욕장법, 마리나항만법
	생산공간	• (항만·어항) 항만법, 신항만건설촉진법, 항만재개발법, 어촌·어항법 • (산업·자원) 산업입지법, 수산업법, 양식산업발전법, 수산자원관리법, 해양생명자원법, 해양치유자원법
	생태공간	• (해양생태공간) 해양생태계법, 갯벌법 • (육상생태공간) 자연환경보전법, 자연공원법, 공원녹지법

자료: 저자 작성

1) 전체 관리 법제

(1) 해양 관리 법제

가. 기본법

해양수산발전 기본법은 해양수산정책의 최상위 법률로서 연안을 포함한 해양을 총괄적으로 관리하는 기능을 담당하고 있다. 즉, 동법은 해양 및 해양수산자원의 합리적인 관리·보전 및 개발·이용과 해양수산업의 육성을 위한 정부의 기본정책 및 방향을 정함으로써 국가 경제의 발전과 국민 복지의 향상에 이바지함을 목적으로 하고 있다(제1조).

그리고 동법은 해양이 자원의 보고이고 생활의 터전이며 물류의 통로로

서 국가 경제와 국민 생활에 많은 영향을 미치고 있음을 인식하고, 해양수산업의 지식화·정보화·고부가가치화를 위한 환경을 조성하며, 해양에서의 국민의 생명과 재산을 보호하고, 해양수산자원의 환경친화적이고 지속가능한 개발·이용을 추구함으로써 미래 세대에게 물려줄 풍요롭고 생명력이 넘치는 해양을 가꾸어 나가도록 함을 기본이념으로 하고 있다(제2조).

한편, 해양수산발전 기본법은 해양수산발전 기본계획을 주요 제도로 해양의 관리 및 보전, 해양수산자원의 개발 및 이용, 해양수산업의 육성 등에 관한 정책 방향을 제시하고 있다. 즉, 동법은 정부가 해양 및 해양수산자원의 합리적인 관리·보전, 개발·이용 및 해양수산업의 육성에 관한 중·장기 정책목표 및 방향을 설정하는 해양수산발전 기본계획을 수립·시행하도록 규정하고 있다(제6조).

특히 동법은 다른 법률과의 관계에서 해양수산에 관한 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 해야 한다고 규정하여, 해양수산 분야에 있어서 개별 법률은 해양수산발전 기본법의 목적과 이념을 충족하여 입법될 것을 강조하고 있다.

나. 대표 개별법

해양 관리 법제는 크게 공간 관리 법제과 환경 관리 법제로 구분할 수 있다. 우선 공간 관리 법제의 경우 해양공간계획 및 관리에 관한 법률(이하 '해양공간계획법'이라 한다), 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률(이하 '공유수면법'이라 한다), 연안관리법이 대표적이다. 해양공간계획법은 해양공간계획의 수립 및 집행에 관한 사항을 규정하는 것을 목적으로 생태적·문화적·경제적 가치가 공존할 수 있도록 종합적이고 미래지향적인 관점에서 이용·개발 및 보전할 것 등 해양공간의 관리 및 이용에 관한 기본원칙을 규정하고 있다(제1조 및 제3조). 특히 동법은 해양공간의 기본정책 방향을 담은 해양공간기본계획을 기초로 해양공간특성평가, 해양용도구역 등을 통

해 해양공간관리계획을 수립하고, 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 해양공간에서 특정한 이용 및 개발 계획을 승인·수립·변경하거나 지구·구역 등을 지정·변경지정하려는 경우 해양공간적합성협의를 거치도록 하고 있다(제5조, 제7조, 제12조, 제13조, 제15조).

공유수면법은 공유수면을 지속적으로 이용할 수 있도록 보전·관리하고, 환경친화적인 매립을 통하여 매립지를 효율적으로 이용하게 하는 것을 입법 목적으로 하고 있다. 동법은 기본이념 또는 원칙에 대한 규정 없이 특정 공유수면에 독점적·배타적으로 점용·사용하거나 토지로 조성할 권리를 설정해 주는 공유수면 점용·사용 허가, 공유수면 매립 면허를 주요 제도로 규정하고 있다(제8조, 제28조).[194] 특히 동법은 공유수면 매립면허와 관련하여 공유수면매립 기본계획을 수립할 때에 「해양공간계획 및 관리에 관한 법률」에 따른 해양공간계획, 「국토기본법」에 따른 국토종합계획 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군관리계획에 적합하게 수립하도록 하여 해양공간관리와 국토관리의 연계성을 강조하고 있다. 연안관리법은 연안의 효율적 보전·이용 및 개발을 목적으로 연안의 이용 및 개발은 연안 환경의 보전과 조화·균형을 이룰 것 등 연안관리의 기본이념을 규정하고 있다(제1조 및 제3조). 그리고 동법은 연안 침식으로 인하여 심각한 피해가 발생하거나 발생할 우려가 있어 이를 특별히 관리할 필요가 있는 지역을 연안침식구역으로 지정·관리하는 한편, 연안 재해로부터 연안을 보호하고 훼손된 연안을 정비하는 사업을 핵심사업으로 하는 연안정비사업을 실시하도록 하고 있다(제2조제4호, 제20조의2). 이와 함께 해양수산부장관은 자연 해안의 효과적인 보전과 연안 환경의 기능 증진 등을 위하여 자연해안선의 길이 등 자연 해안에 대한 관리 목표를 설정할 수 있도록 하고 있다(제32조).

194) 해양수산부(2017), p. 8.

한편, 환경관리 법제의 경우 해양환경 보전 및 활용에 관한 법률(이하 '해양환경보전법'이라 한다)과 해양이용영향평가법이 주요한 법률이다. 해양환경보전법은 해양환경 보전 및 활용에 관한 정책의 기본 방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조). 특히 동법은 오염원인자 책임의 원칙을 규정하여 해양을 이용·개발하는 행위로 해양오염 또는 해양생태계 훼손을 발생시킨 자는 그 오염·훼손을 방지하고, 오염·훼손된 해양환경을 복원할 책임을 지며, 해양환경의 복원 및 오염·훼손으로 인한 피해의 구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다고 선언하고 있다(제8조). 그리고 동법은 해양환경 보전 및 활용의 목표 설정 및 단계별 전략을 포함하고 있는 해양환경종합계획을 수립하고, 국민의 건강과 해양환경을 보호하기 위하여 국가가 달성하고 유지하는 것이 바람직한 해양환경상의 수준인 해양환경기준을 설정하는 것을 주요 제도로 규정하고 있다(제2조제6호, 제10조 및 제11조).

해양이용영향평가법은 해양환경을 보전하고 해양의 지속가능한 이용을 도모하기 위하여 해양을 이용·개발하는 사업에 대한 해양이용의 적정성과 해양환경에 미치는 영향을 사전에 예측·평가하고 이를 관리·감독하는 데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다(제1조). 특히 동법은 해양이용영향평가등의 조사, 예측 및 평가 등은 과학적 방법과 타당한 근거에 기반하여야 한다는 등 해양이용영향평가와 해양이용협의의 기본원칙을 규정하고 있다(제4조). 그리고 동법은 해양이용·개발사업에 대한 해양이용의 적정성 평가 분야와 환경성 평가 분야에 대하여 해양이용협의[195]와 해양이용영향평가[196]를 실시하도록 하고 있다. 즉, 적정성 평가의 경우 해양이용·개발

195) "해양이용협의"란 해양이용·개발사업에 대한 면허, 허가, 협의, 승인 또는 지정 등(이하 "면허등"이라 한다)을 하려는 행정기관(이하 "처분기관"이라 한다)의 장이 해당 행위 또는 사업에 대한 해양이용의 적정성과 해양환경에 미치는 영향에 관하여 해양수산부장관과 협의하는 일련의 절차를 말한다(제2조제4호).

196) "해양이용영향평가"란 해양환경에 미치는 영향이 크거나 사회적 갈등을 유발할 우려가 있는 해양이용·개발사업에 대하여 해양환경에 미치는 영향을 사전에 조사, 예측 및 평가하여 해양환경에 미치는 부정

사업의 목적과 타당성, 수산업, 레저관광, 항행 등 주변 해역 이용 활동과의 조화, 보호구역 등 다른 법률에서 규정하고 있는 규제와의 정합성 등을, 환경성평가의 경우 해양이용영향평가 등의 대상 지역 및 영향 범위 설정의 합리성, 해양환경 및 해양생태계 현황에 대한 해역별 특수성 등을 고려하여 평가되도록 하고 있다(제6조). 또한 동법은 사업자가 해양이용·개발사업을 하려는 경우 해당 사업계획은 해양공간관리계획에 부합하여야 하고, 해양수산부장관은 사업계획에 대하여 해양이용영향평가등을 할 때에는 해당 사업계획에 대한 해양공간특성평가 또는 해양공간적합성협의등의 결과를 고려하여 검토하도록 함으로써 해양공간관리계획 등과의 관계를 규정하고 있다(제8조).

적인 영향을 줄이기 위한 방안을 마련하고, 해당 해양이용·개발사업에 대한 이해관계자의 수용성을 확보하기 위한 일련의 절차를 말한다(제2조제5호).

〈표 4-2〉 해양 관리 법제 현황

구분	기본법	대표 개별법				
		공간 관리			환경 관리	
	해양수산발전 기본법	해양공간계획법	공유수면법	연안관리법	해양환경보전법	해양이용영향평가법
목적 대상	• 해양 및 해양수산자원의 관리 • 해양수산업의 육성	• 해양공간계획의 수립 및 집행	• 공유수면의 보전·관리 • 매립지의 효율적 이용	• 연안의 효율적 보전·이용 및 개발	• 해양환경의 보전 및 활용 정책 수립	• 해양이용·개발사업의 해양이용 적정성과 해양환경에 미치는 영향을 사전에 예측·평가, 관리·감독
이념 원칙	• 기본이념	• 기본원칙	• 없음	• 연안관리의 기본이념	• 오염원인자 책임 원칙	• 기본원칙
주요 제도	• 해양수산발전 기본계획	• 해양공간기본계획 • 해양공간관리계획 • 해양공간특성평가 • 해양용도구역 • 해양공간적합성협의	• 공유수면 점용·사용허가 • 공유수면 매립 면허	• 연안침식관리구역 • 연안정비사업 • 자연해안관리목표제	• 해양환경종합계획 • 해양환경기준	• 해양이용협의 • 해양이용영향평가
타법 연계 제도	• 다른 법률과의 관계	• 다른 계획 등과의 관계	• 공유수면매립 기본계획 수립	• 없음	• 다른 법률과의 관계	• 해양공간관리계획 등과의 관계

자료: 국가법령정보센터(검색일: 2024.07.22.)를 기초로 저자 작성

(2) 국토 관리 법제

가. 기본법

국토기본법은 국토 관리 정책의 최상위 법률로서 국토 공간을 종합적으로 관리하는 기능을 담당하고 있다. 즉, 동법은 국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국토의 건전한 발전과 국민의 복리 향상에 이바지함을 목적으로 하고 있다(제1조).

그리고 동법은 국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산이므로, 국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로 국토를 균형 있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 수립·집행하여야 한다고 하여 국토관리의 기본이념을 규정하고 있다(제2조).

한편, 국토기본법은 국토계획, 국토계획평가, 국토모니터링을 주요한 제도를 규정하고 있다. 즉 동법은 국토계획을 국토종합계획, 초광역계획, 도종합계획, 시·군 종합계획, 지역계획, 부문별 계획으로 구분하고, 중장기적·지침적 성격의 국토계획이 국토관리의 기본이념에 따라 수립되었는지를 평가하는 한편, 국토의 변화상과 국토계획 및 국토정책에 대한 추진 상황을 주기적 또는 수시로 점검할 수 있도록 하고 있다(제6조, 제19조의2, 제25조의2).

특히 동법은 친환경적 국토관리, 계획 간의 조정을 규정하여 국토관리와 환경관리, 국토계획 내 계획 사이의 연계를 도모하고 있다. 즉, 국가와 지방자치단체는 국토에 관한 계획 또는 사업을 수립·집행할 때에는 「환경정책기본법」에 따른 환경계획의 내용을 고려하여 자연환경과 생활환경에 미치는 영향을 사전에 검토함으로써 환경에 미치는 부정적인 영향을 최소화하고 환경 정의가 실현될 수 있도록 하여야 한다(제5조). 그리고 국토교통

부장관은 초광역권계획, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획 및 부문별 계획이 서로 상충되거나 국토종합계획에 부합하지 아니한다고 판단되는 경우 등에 해당하는 경우에는 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 해당 계획을 조정할 것을 요청할 수 있다(제20조).

나. 대표 개별법

국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 '국토계획법'이라 한다)은 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 하고 있다(제1조).

그리고 동법은 국토는 자연환경의 보전과 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 국민 생활과 경제활동에 필요한 토지 및 각종 시설물의 효율적 이용과 원활한 공급 등의 목적을 이룰 수 있도록 이용되고 관리되어야 한다고 하여 국토 이용 및 관리의 기본원칙을 규정하고 있다(제3조).

한편, 국토계획법은 국토종합계획에 따라 광역도시계획, 도시·군계획으로 크게 구분하여 국토계획을 구체화하고, 개발행위 허가, 용도지역·용도지구·용도구역 지정을 통하여 국토 이용을 체계적으로 관리하도록 규정하고 있다. 즉, 동법은 광역계획권의 장기 발전 방향을 제시하는 계획인 광역도시계획, 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할 구역에 대하여 수립하는 공간구조와 발전 방향에 대한 계획인 도시·군계획의 수립 절차에 대하여 구체적으로 정하고 있다(제2조제1호 및 제2호). 그리고 동법은 도시지역·관리지역·농림지역 등 용도지역, 경관지구·고도지구 등 용도지구, 개발제한구역·수산자원보호구역 등 용도구역을 지정하도록 하고 있다(제36조~제40조의5). 그리고 동법은 건축물의 건축 또는 공작물의 설치 등 개발 행위를 하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도

지사·시장 또는 군수의 허가를 받도록 하고 있다(제56조).

특히 국토계획법은 공유수면 매립지에 관한 용도지역의 지정, 다른 법률에 따라 지정된 지역의 용도지역 지정 등의 의제를 통해 다른 법률과 연계하도록 규정하고 있다. 즉, 동법은 공유수면(바다만 해당한다)의 매립 목적이 그 매립구역과 이웃하고 있는 용도지역의 내용과 같으면 도시·군관리계획의 입안 및 결정 절차 없이 그 매립준공구역은 그 매립의 준공인가일부터 이와 이웃하고 있는 용도지역으로 지정된 것으로 본다고 규정하여 공유수면 매립 목적과 육상의 용도지역을 연계하도록 하고 있다(제41조). 그리고 동법은「항만법」제2조제4호에 따른 항만구역으로서 도시지역에 연접한 공유수면,「어촌·어항법」제17조제1항에 따른 어항구역으로서 도시지역에 연접한 공유수면 등은 이 법에 따른 도시지역으로 결정·고시된 것으로 본다고 정하고 있다(제42조).

(3) 환경 관리 법제

가. 기본법

환경정책기본법은 환경관리정책의 최상위 법률로서 개별 환경법을 총괄하는 기본법적 성격이 있다. 즉, 동법은 환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 하고 있다(제1조).

그리고 동법은 기본이념과 오염원인자 책임 원칙 등 기본원칙을 규정하고 있다. 즉, 기본이념의 경우 환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경 간의 조화와 균형의 유지는 국민

의 건강과 문화적인 생활의 향유 및 국토의 보전과 항구적인 국가 발전에 반드시 필요한 요소임에 비추어 국가, 지방자치단체, 사업자 및 국민은 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성하도록 노력하고, 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경 보전을 우선적으로 고려하며, 기후변화 등 지구환경상의 위해를 예방하기 위하여 공동으로 노력함으로써 현세대의 국민이 그 혜택을 널리 누릴 수 있게 함과 동시에, 미래의 세대에게 그 혜택이 계승될 수 있도록 하여야 한다고 하고 있다. 특히 국가와 지방자치단체는 환경 관련 법령이나 조례·규칙을 제정·개정하거나 정책을 수립·시행할 때 모든 사람들에게 실질적인 참여를 보장하고, 환경에 관한 정보에 접근하도록 보장하며, 환경적 혜택과 부담을 공평하게 나누고, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해에 대하여 공정한 구제를 보장함으로써 환경정의를 실현하도록 노력한다고 하고 있다(제2조). 이와 함께 동법은 자기의 행위 또는 사업활동으로 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 발생시킨 자는 그 오염·훼손을 방지하고 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해의 구제에 드는 비용을 부담함을 원칙으로 하는 한편, 국가 및 지방자치단체는 국가 또는 지방자치단체 이외의 자가 환경보전을 위한 사업으로 현저한 이익을 얻는 경우 이익을 얻는 자에게 그 이익의 범위에서 해당 환경보전을 위한 사업 비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다고 하여 오염원인자 책임 원칙과 수익자 부담 원칙을 규정하고 있다(제7조, 제7조의2).

한편, 환경정책기본법은 국가환경종합계획, 환경기준, 환경개선특별회계를 주요한 제도로 규정하고 있다. 즉 동법은 환경보전 목표의 설정과 이의 달성을 위한 단계별 대책 및 사업계획 등 국가 차원의 환경보전을 위한 종합계획인 국가환경종합계획을 수립하도록 하고 있다(제14조 및 제15조). 그리고 동법은 국가는 생태계 또는 인간의 건강에 미치는 영향 등을 고려하여 환경기준을 설정하여야 하며, 환경 여건의 변화에 따라 그 적정성이

유지되도록 하여야 한다고 규정하고 있다(제12조). 또한 동법은 정부가 환경개선사업의 투자를 확대하고 그 관리·운영을 효율화하기 위하여 환경개선특별회계를 설치하도록 하고 있다(제45조).

나. 대표 개별법

환경영향평가법은 환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업을 수립·시행할 때에 해당 계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 예측·평가하고 환경보전방안 등을 마련하도록 하여 친환경적이고 지속가능한 발전과 건강하고 쾌적한 국민 생활을 도모함을 목적으로 하고 있다(제1조).

그리고 동법은 전략환경영향평가, 환경영향평가 및 소규모 환경영향평가는 보전과 개발이 조화와 균형을 이루는 지속가능한 발전이 되도록 하여야 한다는 등 기본원칙에 따라 실시되어야 한다고 규정하고 있다(제4조).

한편, 환경영향평가법은 전략환경영향평가, 환경영향평가로 구분하여 대상, 초안에 대한 의견수렴, 협의 등 절차를 구체적으로 규정하고 있다. 즉, 전략환경영향평가의 경우 환경에 영향을 미치는 계획을 수립할 때 환경보전계획과의 부합 여부 확인 및 대안의 설정·분석 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하는 한편, 환경영향평가의 경우 환경에 영향을 미치는 실시계획·시행계획 등의 허가·인가·승인·면허 또는 결정 등을 할 때 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하도록 하고 있다. 또한 소규모 환경영향평가의 경우 환경보전이 필요한 지역이나 난개발이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 개발사업을 시행할 때에 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전방안을 마련하도록 하고 있다(제2조제1호~제3호).

특히 동법은 전략환경영향평가와 환경영향평가 대상 제외 규정을 통해 타법과의 연계를 확보하고자 하고 있다. 즉 동법은 국방부장관이 군사상 고도의 기밀 보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 환경부장관과 협의한 계획, 국가정보원장이 국가안보를 위하여 고도의 기밀 보호가 필요하다고 인정하여 환경부장관과 협의한 계획은 전략환경영향평가 대상 사업에서, 「재난 및 안전관리 기본법」 제37조에 따른 응급조치를 위한 사업, 국방부장관이 군사상 고도의 기밀 보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 환경부장관과 협의한 사업, 국가정보원장이 국가안보를 위하여 고도의 기밀 보호가 필요하다고 인정하여 환경부장관과 협의한 사업에 대하여 환경영향평가 대상 사업에서 제외하고 있다(제10조, 제23조).

〈표 4-3〉 국토 관리 및 환경 관리 법제 현황

구분	국토 관리		환경 관리	
	기본법	대표 개별법	기본법	대표 개별법
	국토기본법	국토계획법	환경정책기본법	환경영향평가법
목적 대상	• 국토계획 및 정책의 수립·시행	• 국토계획의 수립 및 집행	• 환경보전의 국민의 권리·의무와 국가의 책무 • 환경정책	• 환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업의 예측·평가 및 환경보전방안 마련
이념 원칙	• 기본이념	• 국토 이용 및 관리의 기본원칙	• 기본이념 • 오염원인자 책임원칙 • 수익자 부담원칙	• 환경영향평가등의 기본원칙
주요 제도	• 국토계획 • 국토계획평가 • 국토모니터링	• 광역도시계획 • 도시·군기본계획 • 도시·군관리계획 • 개발행위 허가 • 용도지역·용도지구·용도구역 지정	• 국가환경종합계획 • 환경기준 • 환경개선특별회계	• 전략환경영향평가 • 환경영향평가 • 소규모환경영향평가
타법 연계	• 친환경적 국토관리 • 계획 간의 조정	• 공유수면 매립지에 관한 용도지역	• 국가 및 지방자치단체의 책무	• 환경영향평가 대상 제외

구분	국토 관리		환경 관리	
	기본법	대표 개별법	기본법	대표 개별법
	국토기본법	국토계획법	환경정책기본법	환경영향평가법
제도		의 지정 • 다른 법률에 따라 지정된 지역의 용도지역 지정 등의 의제		

자료: 국가법령정보센터(검색일: 2024.07.22.)를 기초로 저자 작성

2) 세부 관리 법제

(1) 생활공간 법제

가. 정주 공간

우선 도시의 경우 국토계획법에 따른 도시·군기본계획과 도시·군관리계획에 따라 용도지역, 지구, 구역을 지정하고 이를 토대로 도시개발법과 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 '도시재생법'이라 한다)에 근거하여 도시개발사업과 도시재생사업을 추진하고 있다. 도시개발법은 시·도지사 등이 도시개발계획을 수립하여 도시개발구역을 지정한 후 도시개발사업을 시행하도록 하고 있다(제3조, 제4조). 여기서 말하는 도시개발사업이란 도시개발구역에서 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업을 말한다(제2조제2호). 그리고 도시재생법은 국토교통부장관이 수립한 도시재생 활성화를 위한 국가도시재생기본방침에 따라 전략계획수립권자가 도시재생전략계획을 수립하여 도시재생활성화지역에 대하여 도시재생사업을 시행하고 있다(제4조, 제12조, 제19조, 제25조). 즉, 동법은 인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키고자 하

고 있다(제2조제1호).

한편, 어촌의 경우 수산업·어촌 발전 기본법의 수산업·어촌 발전 기본계획과 어촌·어항법의 어촌·어항발전기본계획에 따라 어촌종합개발사업, 어촌·어항재생사업을 추진하고 있다. 수산업·어촌 발전 기본법은 해양수산부장관이 어촌의 균형 있는 개발·보전을 위하여 수산업·어촌 발전 기본계획을 수립하는 한편, 어촌주민의 소득 증대 등 어촌지역의 삶의 질을 향상시키는 정책을 추진하고 있다(제7조, 제38조). 그리고 어촌·어항법은 해양수산부장관이 어촌·어항의 합리적인 개발 및 이용을 위하여 어촌·어항발전기본계획을 수립하고, 어촌을 종합적이고 체계적으로 개발하기 위하여 기본계획에 따라 어촌종합개발계획을 수립하도록 하는 한편, 어촌·어항 재생의 기본구상 및 개발 방향 등 어촌·어항재생사업을 종합적이고 체계적으로 추진하기 위한 어촌·어항재생개발계획을 수립하도록 하고 있다(제4조, 제6조, 제47조의2). 즉 동법은 어촌·어항발전기본계획을 근거로 어촌종합개발계획과 어촌·어항재생개발계획을 수립하여 어촌종합개발사업, 어촌·어항재생사업을 추진하도록 하고 있는 것이다.

〈표 4-4〉 생활공간 법제 현황(정주 공간)

구분	법률명	정책 계획	지정 공간	관련 사업
도시	도시개발법	-	도시개발구역	도시개발사업
	도시재생법	도시재생전략계획	도시재생활성화지역	도시재생사업
어촌	수산업·어촌 발전 기본법	수산업·어촌 발전 기본계획	-	어촌지역의 삶의 질 향상
	어촌·어항법	어촌·어항발전 기본계획 어촌종합개발계획	-	어촌종합개발사업 어촌·어항재생사업

자료: 국가법령정보센터(검색일: 2024.07.22.)를 기초로 저자 작성

나. 레저관광 공간

국내 레저관광과 관련된 대표적인 법률에는 관광기본법과 관광진흥법이 있다. 관광기본법은 정부가 관광진흥 기반 조성과 관광산업의 경쟁력 강화를 목적으로 관광진흥을 위한 기본정책이 담긴 관광진흥계획을 수립하고, 관광사업을 육성하기 위하여 관광사업을 지도·감독하고 그 밖에 필요한 시책을 강구하도록 하고 있다(제3조, 제10조). 그리고 관광진흥법은 관광기본법을 기초로 관광사업, 관광 진흥과 홍보, 관광지 개발 등 관광 여건을 조성하고 관광자원을 개발하며 관광사업과 산업을 육성하는 내용을 규율하고 있다. 즉, 동법은 문화체육관광부장관이 관광자원을 효율적으로 개발하고 관리하기 위하여 전국을 대상으로 관광권역별 관광개발의 기본 방향이 담긴 관광개발기본계획을 수립하도록 하는 한편, 시·도지사가 관광지 및 관광단지, 관광특구를 지정하도록 하고 있다(제49조, 제52조, 제70조). 특히 동법은 관광산업의 활성화를 위하여 정책·제도의 조사·연구 및 기획, 지역 특화 관광 상품 및 서비스 등의 발굴·육성 등의 사업을 추진할 수 있도록 하고 있다(제47조의7).

한편, 해양레저관광의 주요 법률로는 해양레저관광진흥법, 해수욕장의 이용 및 관리에 관한 법률(이하 '해수욕장법'이라 한다), 마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률(이하 '마리나항만법'이라 한다)이 있다. 해양레저관광진흥법은 해양수산부장관이 해양레저관광을 활성화하고 지원하기 위하여 해양레저관광 종합계획을 수립하고, 국가와 지방자치단체는 해양레저관광자원의 보전과 이용이 조화를 이루도록 해양레저관광자원을 보호하고 관리하기 위한 시책과 관련 사업을 추진하도록 규정하고 있다(제4조 및 제7조). 그리고 해수욕장법은 해양수산부장관이 해수욕장의 이용·관리 정책의 기본 방향 및 목표가 포함된 해수욕장 기본계획을 수립하는 한편, 해수욕장이 소재한 지역을 관할하는 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장(이하 '관리청'이라 한다)이 해수욕장을 지정하고, 이용하는 용도에 따라 물놀이

구역과 수상레저구역으로 구분하여 관리·운영하도록 하고 있다. 특히 동법은 관리청이 백사장, 산책로 등 해수욕장 시설을 신설·증설·개축·보수·복구 및 복원하는 사업을 시행한다(제2조제3호 및 제36조). 또한 마리나항만법은 해양수산부장관이 마리나항만의 합리적인 개발 및 이용을 위하여 마리나항만의 중·장기 정책 방향이 포함된 기본계획을 수립하는 한편, 기본계획에 적합한 범위 안에서 마리나항만 개발 사업계획을 직접 또는 공모하여 수립하면서 마리나항만구역을 지정하도록 하고 있다(제4조, 제8조, 제10조).

〈표 4-5〉 생활공간 법제 현황(레저관광 공간)

구분	법률명	정책 계획	지정 공간	관련 사업
레저 관광 전반	관광기본법	관광진흥계획	-	관광사업의 지도·육성
	관광진흥법	관광개발기본계획	관광지, 관광단지, 관광특구	관광산업 진흥 사업
해양 레저 관광	해양레저 관광진흥법	해양레저관광 종합계획	-	해양레저관광자원의 보호·관리
	해수욕장법	해수욕장 기본계획	해수욕장 (물놀이 구역, 수상레저구역)	해수욕장시설사업
	마리나항만법	마리나항만 기본계획	마리나항만구역	마리나항만 개발사업

자료: 국가법령정보센터(검색일: 2024.07.22.)를 기초로 저자 작성

(2) 생산공간 법제

가. 항만·어항 공간

항만의 경우 항만의 지정·개발·관리 및 사용에 관한 항만법을 중심으로 신항만의 신속한 건설을 목적으로 하는 신항만건설 촉진법(이하 '신항만건설법'이라 한다)과 노후하거나 유휴 상태에 있는 항만과 주변 지역을 체계적·효율적으로 개발·정비하기 위한 항만 재개발 및 주변 지역 발전에 관한 법률(이하 '항만재개발법'이라 한다)이 입법되어 있다. 첫째, 항만법은 항만

의 개발을 촉진하고 항만을 효율적으로 운영하기 위하여 항만의 구분 및 그 위치 등이 포함된 항만기본계획을 수립하여 항만구역을 지정·고시하고 있다(제5조), 특히 동법은 항만의 기능에 따라 무역항과 연안항으로 크게 구분하면서 관리청에 따라 전자의 경우 국가관리무역항과 지방관리무역항으로, 후자의 경우 국가관리연안항과 지방관리연안항으로 세분하고 있다(제3조). 그리고 동법은 관리청 또는 비관리청이 항만개발사업을 시행하여 항만시설의 신설·개축·보강·유지·보수 및 준설 등을 하는 사업을 하도록 하고 있다(제2조제7호, 제9조). 둘째, 신항만건설법은 신항만건설이 필요할 때에는 신항만건설의 기본 방향이 포함된 신항만건설기본계획을 수립하도록 하고, 신항만건설사업을 추진하기 위하여 필요한 수역 및 지역을 신항만건설 예정지역으로 지정할 수 있도록 하고 있다(제3조~제5조). 특히 해양수산부장관 또는 항만공사 등 해양수산부장관이 지정하는 자가 항만시설의 건설사업, 신항만건설 예정지역을 조성하기 위한 공유수면의 매립사업 등 신항만건설사업을 시행하도록 하고 있다(제2조제2호, 제7조). 셋째, 항만재개발법은 해양수산부장관이 항만 재개발 정책의 기본목표 및 기본 방향이 담긴 항만재개발기본계획을 수립하고, 기본계획에 적합한 범위에서 항만재개발사업의 대상 지역 및 면적 등이 포함된 항만재개발사업계획을 수립할 수 있다(제5조, 제9조). 특히 해양수산부장관은 수립한 사업계획에 따라 사업구역을 지정하는 한편, 항만공사 등 지정된 사업시행자가 노후하거나 유휴 상태에 있는 항만구역 및 그 주변 지역에서 항만시설 및 주거·교육·휴양·관광·문화·상업·체육 등과 관련된 시설을 개선하거나 정비하기 위한 사업을 시행하도록 하고 있다(제2조제4호, 제12조, 제15조).

한편, 어항의 경우 어촌·어항법에 따라 어항의 지정·개발 및 관리에 관한 사항이 규정되어 있다. 우선 동법은 해양수산부장관이 어항의 합리적인 개발 및 이용을 위하여 어항의 종합적·체계적 발전을 위한 중기·장기 정책 방향, 어항재생사업에 관한 사항이 포함된 어촌·어항발전기본계획을 수립하

도록 하고 있다(제4조). 그리고 동법은 어항의 기능에 따라 국가 어항, 지방 어항, 어촌 정주 어항, 마을공동어항으로 크게 구분하고, 지정권자를 해양수산부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장으로 나누고 있다(제16조). 특히 동법은 지정권자가 어항의 개발을 촉진하고 그 운영의 효율성을 높이기 위하여 어항의 개발 및 운영에 관한 기본 방향이 담긴 어항개발계획을 수립하는 한편, 어항개발계획에 따라 어항기본사업, 어항정비사업 등 어항개발사업을 시행하도록 하고 있다(제2조제6호, 제19조, 제20조). 또한 동법은 해양수산부장관이 낙후된 어촌·어항을 연계·통합하여 사회·문화·경제·환경적으로 지역의 활력을 도모하는 어촌·어항재생사업을 종합적이고 체계적으로 추진하기 위하여 어촌·어항재생개발계획을 수립하는 한편, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 어촌·어항재생사업계획을 수립·시행하도록 하고 있다(제2조제9호, 제47조의2, 제47조의3, 제47조의6).

〈표 4-6〉 생산공간 법제 현황(항만·어항 공간)

구분	법률명	정책 계획	지정 공간	관련 사업
항만	항만법	항만기본계획	항만구역 (무역항, 연안항)	항만개발사업 항만배후단지개발사업
	신항만건설법	신항만건설 기본계획	신항만건설 예정지역	신항만건설사업
	항만재개발법	항만재개발 기본계획	항만재개발 사업구역	항만재개발사업
어항	어촌·어항법	어촌·어항발전 기본계획 어항개발계획	어항구역 (국가 어항, 지방 어항, 어촌 정주 어항, 마을공동어항)	어항개발사업 어촌·어항재생사업

자료: 국가법령정보센터(검색일: 2024.07.22.)를 기초로 저자 작성

나. 산업·자원 공간

산업공간의 경우 산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 통해

산업단지를 조성하는 산업입지 및 개발에 관한 법률(이하 '산업입지법'이라 한다), 수산업에 관한 기본제도를 정하여 수산업의 발전을 도모하는 수산업법, 양식산업의 육성 및 지원을 통해 양식산업의 발전을 목적으로 하는 양식산업발전법이 대표적인 법률이다.

첫째, 산업입지법은 시·도지사는 국토교통부장관이 작성한 산업입지수급계획 수립지침에 따라 산업입지정책의 기본 방향이 포함된 산업입지수급계획을 수립하도록 하고 있다. 그리고 동법은 산업단지의 기능에 따라 국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지, 농공단지로 구분하고, 산업단지지정권자를 국교통부장관, 시·도지사, 대도시시장, 시장·군수 또는 구청장으로 나누어 규정하고 있다. 또한 동법은 국가 및 지방자치단체, 중소벤처기업진흥공단 등 중에서 산업단지지정권자의 지정에 의하여 산업단지개발계획에서 정하는 자가 실시계획을 수립하고, 지정권자의 승인을 받아 시행하도록 규정하고 있다.

둘째, 수산업법은 시장·군수·구청장이 관할 수면을 종합적으로 이용·개발하기 위한 어장이용개발계획을 수립하도록 하고 있다(제4조). 그리고 동법은 수산업을 어업, 양식업, 어획물운반업, 수산물가공업 및 수산물 유통업으로 크게 구분하고, 수산업을 육성하기 위하여 근해어업 등의 구조개선, 어업규제 완화 시범사업의 실시 등에 관한 내용을 규정하고 있다(제85조~제87조).

셋째, 양식산업발전법은 해양수산부장관이 양식산업의 경쟁력 강화와 지속적인 발전을 위하여 양식산업 발전을 위한 기본 방향 및 목표가 담긴 양식산업발전기본계획을 수립하고 시·도지사는 기본계획에 따라 매년 지역실정에 맞는 양식산업발전시행계획을 수립·시행하도록 하고 있다(제6조 및 제7조). 그리고 동법은 양식산업을 수산동식물을 양식하는 사업인 양식업과 양식용 종자·사료·약품·기자재의 제조·생산업과 양식수산물의 운반·가공

·유통·판매 등의 사업인 양식관련 사업으로 구분하고, 양식업의 규모화 지원, 양식산업단지의 지정 및 조성 등 양식산업을 육성하기 위한 제도를 규정하고 있다(제2조제2호~제4호, 제59조~제66조).

한편, 자원공간의 경우 수산자원의 보호·회복 및 조성 등에 필요한 사항을 규정하는 수산자원관리법, 해양수산생명자원을 종합적이고 체계적으로 확보·관리·이용하기 위한 해양수산생명자원의 확보·관리 및 이용 등에 관한 법률(이하 '해양생명자원법'이라 한다), 해양치유자원을 체계적으로 관리하고 해양치유자원의 활용을 촉진하기 위한 해양치유자원의 관리 및 활용에 관한 법률(이하 '해양치유자원법'이라 한다)이 주요한 법률이다.

첫째, 수산자원관리법은 해양수산부장관이 수산자원을 종합적·체계적으로 관리하기 위하여 수산자원관리에 관한 정책목표 및 기본 방향이 포함된 수산자원관리기본계획을 수립하고 해양수산부장관 또는 시·도지사가 기본계획을 특성에 맞게 시행하기 위하여 매년 수산자원관리시행계획을 수립하도록 하고 있다(제7조 및 제8조). 그리고 동법은 해양수산부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장이 기본계획 및 시행계획에 따라 인공어초의 설치사업, 바다목장의 설치사업, 바다숲의 설치사업 등 수산자원 조성을 위한 사업을 시행할 수 있도록 하고 있다(제41조). 또한 동법은 수산자원의 산란, 수산종자발생이나 치어의 성장에 필요하다고 인정되는 수면에 대해서는 보호수면을, 수산자원의 효율적인 관리를 위하여 정착성 수산자원이 대량으로 발생·서식하거나 수산자원조성사업을 하였거나 조성 예정인 수면에 대해 수산자원관리수면을 지정하여 관리하도록 하고 있다(제46조~제49조).

둘째, 해양생명자원법은 해양수산부장관이 해양수산생명자원의 보존과 지속가능한 이용을 위하여 해양수산생명자원의 확보·관리 및 이용에 관한 사항에 대하여 해양수산생명자원관리기본계획을 수립·시행하도록 하고 있다(제8조). 그리고 동법은 정부가 해양수산생명자원의 확보·관리 및 이용에

필요한 기술을 개발하고 해양수산생명자원에 대한 연구개발 및 산업화 등을 촉진하기 위하여 해양수산생명자원의 확보·관리 및 이용에 필요한 기술개발에 관한 사항 등에 관한 시책을 마련하도록 하고 있다(제31조).

셋째, 해양치유자원법은 해양수산부장관이 해양치유자원의 체계적 관리 및 활용을 촉진하기 위하여 해양치유자원 관리·활용 시책의 목표 및 추진방향이 포함된 해양치유자원의 관리 및 활용에 관한 기본계획을 수립·시행하도록 하고 있다(제5조). 그리고 동법은 해양수산부장관이 해양치유자원을 갖추고 국민에게 해양치유서비스를 효과적으로 제공하기 위하여 해양치유지구를 지정할 수 있도록 하고 있다(제2조제4호 및 제9조). 또한 동법은 국가와 지방자치단체는 해양치유산업의 활성화를 위하여 해양치유자원의 조사·보전에 필요한 기술 연구·개발, 해양치유자원의 산업적 활용을 위한 기술 연구·개발 등의 사업을 추진하거나, 관련 활동을 수행하는 기관 또는 단체를 지원하고 육성할 수 있도록 하고 있다(제26조).

〈표 4-7〉 생산공간 법제 현황(산업·자원 공간)

구분	법률명	정책 계획	지정 공간	관련 사업
산업	산업입지법	산업입지수급계획	산업단지(국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지, 농공단지)	산업단지개발사업
	수산업법	어장이용개발계획	-	수산업의 육성
	양식산업발전법	양식산업발전기본계획	양식산업단지	양식산업의 육성
자원	수산자원관리법	수산자원관리기본계획	보호수면 관리수면	수산자원조성사업
	해양생명자원법	해양수산생명자원관리기본계획	-	해양수산생명자원 관련 기술개발 및 이용촉진 등의 지원
	해양치유자원법	해양치유자원 관리·활용 기본계획	해양치유지구	해양치유산업 활성화 지원

자료: 국가법령정보센터(검색일: 2024.07.22.)를 기초로 저자 작성

(3) 생태공간 법제

가. 해양생태공간

해양생태공간의 경우 해양생태계를 종합적이고 체계적으로 보전·관리하기 위한 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률(이하 '해양생태계법'이라 한다), 갯벌 및 그 주변 지역의 지속가능한 이용을 위하여 갯벌을 보전·관리하고 복원에 관한 사항을 정하고 있는 갯벌 및 그 주변 지역의 지속가능한 관리와 복원에 관한 법률(이하 '갯벌법'이라 한다)이 대표적인 법률이다.

첫째, 해양생태계법은 해양수산부장관이 해양생태계를 종합적이고 체계적으로 보전·관리하기 위하여 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 기본 방향 및 주요 사업이 포함된 해양생태계보전·관리기본계획을 수립하도록 하고 있다(제9조). 그리고 동법은 해양수산부장관이 해양생태계 및 해양경관 등을 특별히 보전할 필요가 있는 구역을 해양보호구역으로 지정하는 한편, 해양자산을 체계적으로 보전·관리하기 위하여 해양보호구역 및 그 인근 해역·지역, 습지보호지역 및 그 인근 해역·지역을 국가해양생태공원으로 지정할 수 있도록 규정하고 있다(제25조, 제43조의2). 또한 동법은 해양수산부장관·관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 해양생태계의 보전 및 관리와 해양의 건전한 이용을 위하여 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 안내시설, 생태관찰을 위한 나무다리 등 해양생태계를 이용하기 위한 시설과 같이 해양생태계보전·이용 시설을 설치·운영할 수 있도록 하고 있다(제43조).

둘째, 갯벌법은 해양수산부장관이 갯벌 및 그 주변 지역을 종합적·체계적으로 관리하기 위하여 갯벌 등의 관리 및 이용에 관한 기본원칙과 추진방향이 담긴 갯벌 등의 관리 및 복원에 관한 기본계획을 수립하도록 하고 있다(제7조). 그리고 동법은 갯벌 등의 특성에 따라 갯벌보전구역, 갯벌안전관리구역, 갯벌휴식구역, 갯벌생산구역, 갯벌체험구역으로 구분하여 갯

벌관리구역을 지정할 수 있도록 하고 있다(제10조). 또한 동법은 갯벌복원사업계획 및 실시계획 수립 등을 통한 갯벌복원사업과 갯벌생태관광 인증, 갯벌생태해설사 등을 통한 갯벌생태관광을 추진할 수 있도록 하고 있다(제21조 및 제22조, 제27조 및 제29조).

나. 육상생태공간

육상생태공간의 경우 자연환경을 체계적으로 보전·관리하기 위한 자연환경보전법, 자연공원의 지정·보전 및 관리에 관한 사항을 규정하는 자연공원법, 도시에서의 공원 녹지의 확충·관리·이용 및 도시녹화 등에 필요한 사항을 규정하는 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률(이하 '공원녹지법'이라 한다)이 주요한 법률이다.

첫째, 자연환경보전법은 환경부장관이 전국의 자연환경보전을 위하여 자연환경보전에 관한 기본 방향 및 보전 목표 설정에 관한 사항이 담긴 자연환경보전기본계획을 수립하도록 하고 있다(제9조). 그리고 동법은 환경부장관이 자연생태·자연경관을 특별히 보전할 필요가 있는 지역을 핵심구역, 완충구역, 전이구역으로 구분하여 생태·경관보전지역으로 지정할 수 있도록 하고 있다(제12조). 또한 동법은 관계중앙행정기관장 및 지방자치단체장이 자연환경보전 및 자연환경의 건전한 이용을 위하여 자연환경보전에 관한 안내시설, 생태관찰을 위한 나무다리 등 자연환경을 이용하거나 관찰하기 위한 시설을 설치할 수 있다(제38조). 특히 동법은 생태·경관보전지역에서의 자연생태·자연경관과 생물다양성 보전·관리를 위한 사업 등 훼손된 자연환경의 구조와 기능을 회복시키는 사업으로서 자연환경복원사업을 시행할 수 있도록 하고 있다(제2조제19호, 제45조의3).

둘째, 자연공원법은 환경부장관이 자연공원의 지정 현황, 자연생태계 현황, 자연공원의 관리전략 등이 포함된 공원기본계획을 수립하도록 하고 있다(제11조). 그리고 동법은 국립공원은 환경부장관이 지정·관리하고, 도립

공원은 도지사 또는 특별자치도지사가, 광역시립공원은 특별시장·광역시장·특별자치시장이 각각 지정·관리하며, 군립공원은 군수가, 시립공원은 시장이, 구립공원은 자치구의 구청장이 각각 지정·관리하도록 규정하고 있다(제4조). 다만 지질공원은 시·도지사가 지구과학적으로 중요하고 경관이 우수한 지역에 대하여 환경부장관에게 지질공원 인증을 신청할 수 있고, 환경부장관은 시·도지사가 지질공원 인증을 신청한 지역이 인증 기준에 적합한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 인증할 수 있도록 하고 있다(제36조의3). 또한 동법은 공원관리청은 국민이 자연공원을 건전하게 이용할 수 있도록 자연공원체험사업을 시행할 수 있고, 자연환경해설사를 채용·활용하여 탐방객에게 자연공원 및 자연환경보전 등에 관한 이해를 증진시키기 위한 탐방 안내를 할 수 있다고 규정하고 있다(제73조의3 및 제73조의4).

셋째, 공원녹지법은 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 등이 관할 구역의 도시지역에 대하여 공원녹지의 확충·관리·이용 방향을 종합적으로 제시하는 기본계획을 수립하도록 하고 있다(제5조). 그리고 동법은 도시공원을 그 기능 및 주제로 따라 국가도시공원, 생활권공원, 주제공원으로 세분화하고 있다(제15조). 또한 동법은 국토교통부장관이 공원녹지를 확충하고 그 수준을 높이기 위하여 필요한 경우에는 직권으로 또는 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 대도시 시장의 요청에 의하여 도시공원 또는 녹지의 조성사업 및 도시녹화사업을 시범사업으로 지정하여 필요한 지원을 할 수 있도록 하고 있다(제3조). 특히 동법은 국토교통부장관이 국가적 기념사업의 추진, 자연경관 및 역사·문화유산 등의 보전 등을 위하여 국가적 차원에서 필요한 경우 국가도시공원으로 지정할 수 있고, 국가도시공원의 설치·관리에 드는 비용의 일부를 예산의 범위에서 지방자치단체에 지원할 수 있도록 하고 있다(제25조의2).

〈표 4-8〉 생태공간 법제 현황

구분	법률명	정책 계획	지정 공간	관련 사업
해양 생태 공간	해양생태계법	해양생태계보전·관리기본계획	해양보호구역 국가해양생태공원	해양생태계보전·이용시설의 설치·운영 등 해양생태계복원 사업
	갯벌법	갯벌등의 관리 및 복원에 관한 기본계획	갯벌관리구역	갯벌복원사업 갯벌생태관광
육상 생태 공간	자연환경보전법	자연환경보전기본계획	생태·경관보전지역	자연환경보전·이용시설의 설치·운영 등 자연환경복원사업
	자연공원법	공원기본계획	자연공원	자연공원체험사업 자연공원 탐방안내
	공원녹지법	공원녹지기본계획	도시공원	시범사업 국가도시공원의 예산지원

자료: 국가법령정보센터(검색일: 2024.07.22.)를 기초로 저자 작성

2. 연안이용 관리 법제 한계

연안이용 관리 법제는 앞서 살펴본 전체 관리 법제와 세부 관리 법제에 관하여 다음과 같은 한계점이 있다.

전체 관리 법제의 경우 연안을 지속가능하게 할 수 있도록 세부 관리 법제를 종합적으로 관리하는 체계와 제도가 미비하다는 점이다.

첫째, 해양 관리 법제는 공간 관리 측면에서 최근 연안을 다양하게 이용하고자 하는 수요 변화에 대응하여 실효적인 관리 범위를 설정하지 못하고 있다. 즉, 연안의 개념을 정의하고 있는 연안관리법은 연안을 연안해역과 연안육역으로 구분하고 영해부터 연안해역의 육지쪽 경계선으로부터 500미터 또는 1000미터로 정하고 있다(제2조제1호~제3호).[197] 동법은 2018년

에 해양공간계획법이 제정되어 연안통합관리계획에 관한 규정이 삭제됨으로써 연안해역에 대한 관리 정책을 수행하지 못하고 있다는 측면을 고려할 때 그 범위가 지나치게 넓고 일률적으로 설정되어 있다. 즉, 대부분 공유수면의 점용·사용허가가 바다골재 채취 등 특별한 이용행위를 제외하면 해안선을 중심으로 이루어지고 있기 때문에 연안의 범위를 현재 이용 수요에 맞게 재설정할 필요가 있다.

둘째, 국토관리 법제는 환경 관리와 비교할 때 해양 관리와의 연계 규정이 미흡하다. 즉, 환경관리와 관련하여 국토기본법은 국토교통부장관이 국토에 관한 계획과 「환경정책기본법」에 따른 환경계획의 연계를 위하여 필요한 경우에는 적용 범위, 연계 방법 및 절차 등을 환경부장관과 공동으로 정할 수 있다고 규정하고 있다(제5조제4항). 이에 따라 국토계획 및 환경계획의 통합관리에 관한 훈령이 2018년에 제정되어 시행되고 있다. 그리고 동법은 국토교통부장관은 초광역권계획, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획 및 부문별 계획이 「환경정책기본법」에 따른 환경계획과의 연계성이 부족하여 상호 보완·조정할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 해당 계획을 조정할 것을 요청할 수 있다고 규정하고 있다(제20조제1항제3호). 이에 반하여 연안을 포함한 해양 관리와 관련하여 국토기본법에서는 국가와 지방자치단체의 책무 규정 이외에는 특별한 연계 규정이 없다. 즉, 동법은 국가와 지방자치단체는 해양수산자원 등 국토자원의 효율적인 이용과 체계적인 보전·관리를 위하여 노력하여야 하고, 국제교류가 활발히 이루어질 수 있는 국토 여건을 조성함으로써 대륙과 해양을 잇는 국토의 지리적 특성을 최대한 살리도록 하여야 한다고 규정하고 있다(제4조제2항). 다만 국토계획법은 공유수면 매립

197) 참고로 해양공간과 공유수면의 개념을 정의하고 있는 해양공간계획법과 공유수면법은 해양공간의 경우 배타적 경제수역·대륙붕으로부터 해안선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지로, 공유수면의 경우 배타적 경제수역 외측한계부터 하천·호소·구거, 그 밖에 공공용으로 사용되는 수면 또는 수류까지로 보고 있다(해양공간계획법 제2조제1호, 공유수면법 제2조제1호).

지에 관한 용도지역의 지정, 항만구역과 어항구역으로서 도시지역에 연접한 공유수면에 대하여 연계 규정을 두고 있을 뿐이다(제41조, 제42조제1항제1호 및 제2호).

셋째, 환경관리 법제는 해양 이용의 적정성과 환경성에 대한 평가가 부족하다. 즉 환경정책기본법은 자연환경의 범위에 해양을 포함한다고 명시하고 국가환경종합계획의 내용으로 해양의 이용 등 환경변화 여건에 관한 사항을 포함하고 있다. 그러나 동법에서 규정하고 있는 환경영향평가는 실제 환경적 측면에서 해양을 관리하고 있는 해양이용영향평가법의 해양이용영향협의 및 평가과의 관련성을 언급하지 않고 있다. 물론 동법이 다른 법률과의 관계에서 환경정책에 관한 다른 법령 등을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본이념에 부합하도록 해야 한다고 규정하고 있으나, 정책적 범위를 명확히 하거나 연계성을 제고하기 위해서는 별도의 규정이 필요하다고 판단된다. 그리고 환경영향평가법은 해양이용과 관련하여 항만의 건설, 공유수면의 매립 등에 관한 정책 계획과 개발기본계획을 전략환경영향평가 대상으로, 항만의 건설사업과 공유수면의 매립사업을 환경영향평가 대상으로 삼고 있다. 그러나 전략환경영향평가의 경우 공간계획의 적정성, 수요 공급 규모의 적정성, 수환경 보전의 입지 타당성을, 환경영향평가는 수환경분야에 해양환경을 세부평가항목으로 규정하고 있어 실제 해양 이용의 적정성과 환경성을 정확하게 평가하기 어려운 구조라고 볼 수 있다. 따라서 전략환경영향평가와 환경영향평가의 대상을 실무상 해양이용 현황에 맞게 조정하는 것이 필요하다고 판단된다.

세부 관리 법제의 경우 생활공간, 생산공간, 생태공간이 점차 확대되어 가면서 과거부터 연안을 이용하고 있는 기존 수요와 새롭게 이용하고자 하는 신규 수요를 공평하게 조정하지 못하고 있다는 점이다. 즉, 기존 이용 수요에 초점을 둔 관리 체계 유지, 새로운 이용 수요를 활성화하기 위한 제도 부족, 기존 이용 수요와 신규 이용 수요의 조정 제도 불충분 등으로

인하여 연안이용의 기존 수요와 신규 수요의 조화가 미흡하다.

첫째, 생활공간 법제는 정주 공간의 경우 개발·재생사업의 이용 수요에 초점을 두어 경관 보전을 통한 이용 수요를 충분하게 반영하지 못하고 있다. 예를 들어 도시개발법은 도시의 경관 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에 도시개발구역을 분할 또는 결합하여 지정할 수 있도록 하고 있고(제3조의2), 도시재생법은 도시재생사업 중 하나로 경관 사업을 추진할 수 있도록 하고 있다(제2조제7호가목10). 한편, 수산업·어촌 발전 기본법은 국가와 지방자치단체가 어촌의 자연환경·경관 등에 필요한 정책을 수립하고 시행하여야 한다고 규정하고 있으나(제35조), 어촌·어항법은 어촌종합개발사업 중 하나로 어촌 주민의 소득을 높이고 지역경제를 활성화하기 위하여 어촌의 자연경관 등을 활용하여 시행하는 사업으로 규정하고 있을 뿐이다(제2조제2호다목).[198]

그리고 레저관광 공간의 경우 관광기본법과 관광진흥법에 따른 육상 위주의 관광정책 추진으로 증가하고 있는 해양레저관광의 이용 수요에 비하여 이용 활성화를 위한 구체적인 제도가 미흡하다. 예를 들어 해양레저관광법은 해양레저관광의 진흥과 시책에 관한 기본적인 방향을 제시하고 있을 뿐이고(제4조), 해수욕장법은 안전관리과 환경관리에 초점을 두고 있어 이용관리에 대한 지침이 마련되어 있지 못하고 있다(제24조, 제29조). 또한 마리나항만법은 마리나항만의 개발사업을 핵심 내용으로 규정하고 있어 실제 마리나항만을 통하여 마리나선박을 손쉽게 이용할 수 있는 제도가 미흡하다(제8조~제23조).

둘째, 생산공간 법제는 항만·어항 공간은 항만시설과 어항시설이 본래적

198) 경관법은「도시개발법」제2조제1항제2호에 따른 도시개발사업 등 대통령령으로 정하는 개발사업을 시행하려는 자는 개발사업에 따른 지구의 지정이나 사업계획의 승인 등을 받기 전에 대통령령으로 정하는 바에 따라 경관위원회의 심의를 거쳐야 한다고 규정하여 특정 도시개발사업에 한정하여 구체적인 사업계획이 확정되는 지구 지정 전에 경관심의를 하도록 하고 있다.

기능 이외에 부수적인 기능의 확대로 그 범위가 넓어져 레저 공간 등 생활 공간 법제의 기능을 오히려 저해시키고 있다. 예를 들어 항만법은 선박의 출입, 사람의 승선·하선, 화물의 하역·보관 및 처리 등을 위한 기본·기능·지원 시설 이외에 해양친수활동 등을 위한 항만친수시설까지 항만시설로 보고 있다.[199] 특히 항만친수시설에는 낚시터, 유람선, 낚시어선, 모터보트, 요트, 윈드서핑용 선박 등을 수용할 수 있는 해양레저용 시설이 포함되어 있다. 그리고 어촌·어항법은 방파제, 물양장, 항로 등 기본시설, 어선 건조장·수리장, 수산물위판장 등 기능시설 이외에 어항편익시설로서 유람선·낚시어선·모터보트·요트·윈드서핑 등의 수용을 위한 레저용 기반 시설이 포함되어 있다. 즉, 항만법의 항만친수시설과 어촌·어항법의 어항편익시설은 마리나항만법에서 규정하고 있는 마리나항만시설[200]와 매우 유사한 개념을 포함하여 외연을 확장한 것이다. 이에 실무에서는 항만법과 어촌·어항법에 따라 마리나항만시설과 유사한 시설 조성이 가능하여 마리나항만법에 따라 마리나항만 개발사업이 진행되어 마리나항만구역이 지정된 사례가 거의 없다. 마리나항만법은 마리나항만 개발사업을 통한 마리나항만구역을 지정함으로써 해양스포츠의 보급 및 진흥을 촉진하려는 입법 목적을 달성하지 못하고 있는 것이다.

그리고 산업·자원 공간은 산업단지, 수산업 등 기존 이용 수요에 대하여

199) 1967년에 처음 제정된 항만법은 항만구역 안에는 다음 13가지 시설로 한정하였다. ① 수역시설·항로·박지 및 선류장, ② 외곽시설·방파제·방사제·파제제·방조제·도수제·제수제·수문·갑문·호안·제방·돌제 및 흉벽, ③ 계류시설·안벽·계선부표·계선속항·잔교·부잔교·물양장·돌제물양장 및 선양장, ④ 임항교통시설·도로·교량·철도궤도·운하 및 조명시설, ⑤ 항행보조시설·항로표식·선박의 입항 또는 출항을 위한 신호시설·조명시설 및 항무통신시설, ⑥ 하물처리시설·고정하역기계·궤도주행식 하역기계·하물정리장 및 헛간, ⑦ 여객시설·여객승강용 고정시설·소하물취급소 및 대합실, ⑧ 보관시설·창고·야적장·저수장·저탄장·위험물저장장 및 저유시설, ⑨ 선박보급시설·선박을 위한 급탄·급유 및 급수시설, ⑩ 선박후생시설·선박승무원 및 부두노무자의 휴게소·숙박소 및 진료소, ⑪ 항만시설용지, ⑫ 이동식 시설·이동식 하역기계 및 이동식 여객승강용 시설, ⑬ 항만역무용 선박·선박의 리착안을 보조하기 위한 선박과 선박에 급수하거나 급유하거나 급탄하기 위하여 사용되는 선박·해상기중기선 및 하역용 부선

200) 마리나항만법의 마리나항만시설은 마리나선박의 정박시설 또는 계류장 등 마리나선박의 출입 및 보관, 사람의 승선과 하선 등을 위한 기반시설과 제조시설, 이를 이용하는 자에게 편의를 제공하기 위한 서비스시설 및 주거시설을 말한다(제2조제2호).

해양수산생명자원, 해양치유자원 등 신규 이용 수요에 비하여 공유수면법에 따른 점용·사용 허가, 매립 면허와 관련하여 점용료·사용료 감면, 인·허가 의제 등 특례를 규정하고 있다. 예를 들어 산업입지법에 따라 산업단지개발사업의 시행자가 해당 산업단지개발사업을 위하여 공유수면을 매립하는 경우로서 그 매립공사에 따르는 흙·돌의 채취 및 준설 등을 위하여 점용·사용하는 경우에는 전액 감면, 「수산업법」 또는 「양식산업발전법」에 따른 면허·허가 또는 신고어업을 위하여 해당 어업구역에서 점용·사용하는 경우에 100분의 50을 감면하고 있다(영 제14조제1호). 그리고 산업단지의 경우 산업입지법의 인·허가 의제 규정에 따라 산업단지 실시계획 승인을 받은 경우 공유수면의 점용·사용 허가, 공유수면의 매립 면허를 받은 것으로 보며, 산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법(이하 '산단절차간소화법'이라 한다)의 적용 특례 규정에 따라 산업단지계획이 수립 또는 승인된 때에는 공유수면매립기본계획이 수립된 것으로 간주하고 있다. 이에 비하여 해양생명자원법과 해양치유자원법은 정부의 해양수산생명자원 관련 기술개발 및 이용 촉진 등에 관한 지원, 국가와 지방자치단체의 해양치유산업 활성화 지원에 대한 내용을 규정하고 있을 뿐이다.[201]

셋째, 생태공간 법제는 보호구역과 공원 지정 근거와 함께 복원 사업 관련 제도가 추가 입법되면서 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 '토지보상법'이라 한다)과의 연계 부족으로 공익사업에 포함되지 않아 개인의 재산권 보장받으려는 기존 이용 수요와 지역주민에게 생태계서비스를 확대하려는 신규 이용 수요 사이의 문제를 해결하지 못하고 있다. 즉, 토지보상법은 토지 등의 수용·사용을 할 수 있는 공익사업의 범위에 자연공원법의 공원사업과 자연환경보전법의 자연환경보전·이용보전시설을 제외하고는 해양생태계법의 해양보호구역·국가해양생태공원·해양

201) 다만 해양치유자원법은 부담금 등의 감면 규정을 통해 공유수면 점용료·사용료를 관계 법령에서 정하는 바에 따라 이를 감면하거나 부과하지 아니할 수 있다고 규정하고 있다(제21조).

생태계복원사업, 자연환경보전법의 자연환경복원사업, 공원녹지법의 도시공원사업을 포함하지 않고 있다. 특히 해양생태계법은 토지 등의 수용 규정 없이 해양보호구역의 경우 토지 등의 소유자와의 협의를 통해 매수할 수 있다고 규정하여 토지소유자와 해양보호구역·해양생태계복원사업을 추진하는 지자체·정부와의 갈등이 신속하게 해결되지 않고 있다. 예를 들어 고파도 갯벌 복원사업의 경우 해수 유통을 위해 고파도 방조제 일부를 헐어 폐염전을 갯벌로 복원사업을 추진하면서 토지 수용 조치를 취하였다. 이에 토지소유자는 소송을 제기하여 법원은 공익사업에 해당하지 않는 사업을 위해 토지 수용을 위한 사업인정고시를 낸 것은 위법하다고 판결하였다.[202]

〈표 4-9〉 연안이용 관리 법제 한계

구분		한계점
전체 관리 법제	해양 관리 법제	• 공간관리 측면에서 최근 연안을 다양하게 이용하고자 하는 수요 변화에 대응하여 실효적인 관리 범위를 설정하지 못함
	국토 관리 법제	• 환경 관리와 비교할 때 해양 관리와의 연계 규정이 미흡함
	환경 관리 법제	• 해양 이용의 적정성과 환경성에 대한 평가가 부족함
	종합	• 연안을 지속가능하게 이용할 수 있도록 육상과 해양을 종합적으로 관리하는 체계와 제도가 미비함
세부 관리 법제	생활공간 법제	• (정주 공간) 개발·재생사업의 이용 수요에 초점을 두어 경관 보전을 통한 이용 수요를 충분하게 반영하지 못함 • (레저관광 공간) 관광기본법과 관광진흥법에 따른 육상 위주의 관광정책 추진으로 증가하고 있는 해양레저관광의 이용 수요에 비하여 이용 활성화를 위한 구체적인 제도가 미흡함
	생산공간 법제	• (항만·어항 공간) 항만시설과 어항시설이 본래적 기능 이외에 부수적인 기능의 확대로 그 범위가 넓어져 레저공간 등 생활공간 법제의 기능을 오히려 저해함 • (산업·자원 공간) 산업단지, 수산업 등 기존 이용 수요에 대하여 해양수산생명자원, 해양치유자원 등 신규 이용 수요에 비하여 공유수면법에 따른 점용·사용허가, 매립 면허와 관련하여 점용료·사용료 감면, 인·허가 의제 등 특례를 규정함

202) 이데일리(검색일: 2024.08.16.)

구분		한계점
	생태공간 법제	• 보호구역과 공원 지정 근거와 함께 복원사업 관련 제도가 추가 입법되면서 토지보상법과의 연계 부족으로 공익사업에 포함되지 않음 • 개인의 재산권 보장받으려는 기존 이용 수요와 지역주민에게 생태계서비스를 확대하려는 신규 이용 수요 사이의 문제를 해결하지 못하고 있음
	종합	• 생활공간, 생산공간, 생태공간이 점차 확대되어 가면서 과거부터 연안을 이용하고 있는 기존 수요와 새롭게 이용하고자 하는 신규 수요를 공평하게 조정하지 못함 • 기존 이용 수요에 초점을 둔 관리 체계 유지, 새로운 이용 수요를 활성화하기 위한 제도 부족, 기존 이용 수요와 신규 이용 수요의 조정 제도 불충분 등으로 인하여 연안이용의 기존 수요와 신규 수요의 조화가 미흡함

자료: 저자 작성

제2절 연안이용 관리 법제 입법 수요 분석

1. 연안이용 관리자 입법 수요 분석

1) 분석 개요

연안의 이용관리를 위한 입법수요 도출을 위해서는 대국민 수요 이외에도 다양한 전문가 집단을 대상으로 한 의견수렴이 필요하다. 본 절에서는 연안의 이용관리와 관련한 다양한 정책을 집행하고 있는 관리자 그룹을 대상으로 연안관리법에 명시되어 있는 연안의 공간적 개념의 적절성과 이용 추세에 대한 인식 수준, 향후 지속가능한 연안이용 관리를 위해 구축되어야 할 요소에 대해 의견을 조사하였으며, 주요 분석 결과를 바탕으로 입법 수요를 도출하고자 하였다.

입법수요 분석을 위한 조사 대상은 담당 분야별로는 공유수면 매립, 연안정비사업, 어항 관리 등으로 나눌 수 있으며, 소속별로는 해양수산부 및 지방해양수산청과 지방자치단체로 나누어 볼 수 있다. 조사에 응답한 관리자의 세부 분포 현황은 다음과 같다.

〈표 4-10〉 관리자 입법수요 조사 응답자 특성

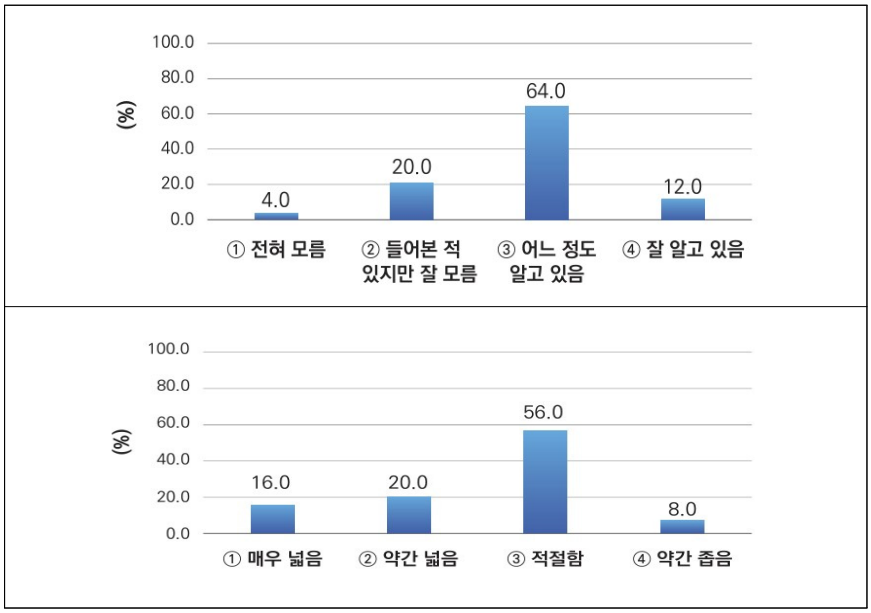
구분		명	비율(%)
소속	해양수산부	9	36%
	지방자치단체	16	64%
담당 분야	공유수면 매립 및 점·사용	10	40%
	연안관리	9	36%
	기타(어항 관리, 항만 개발 등)	6	24%

주: 조사 실시 기간은 다음과 같음(2024.7.16.~2024.8.8.).
자료: 조사 결과를 바탕으로 저자 작성

2) 주요 분석 내용

먼저 연안의 법적개념과 공간적 범위에 대한 관리자 그룹의 의견을 조사하였다. 현행 「연안관리법」에서 정의하는 연안의 개념에 대한 인 식여부를 묻는 질문에는 '어느 정도 알고 있음'이 64%, '잘 알고 있음'이 12%로, 응답자의 76%가 연안의 법적 개념에 대해 잘 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이는 앞서 실시한 현재 설정된 연안의 공간 범위에 대해서는 56%가 적절하다고 인식하고 있었으며, 좁거나 넓다고 생각하는 경우도 44%인 것으로 나타났다.

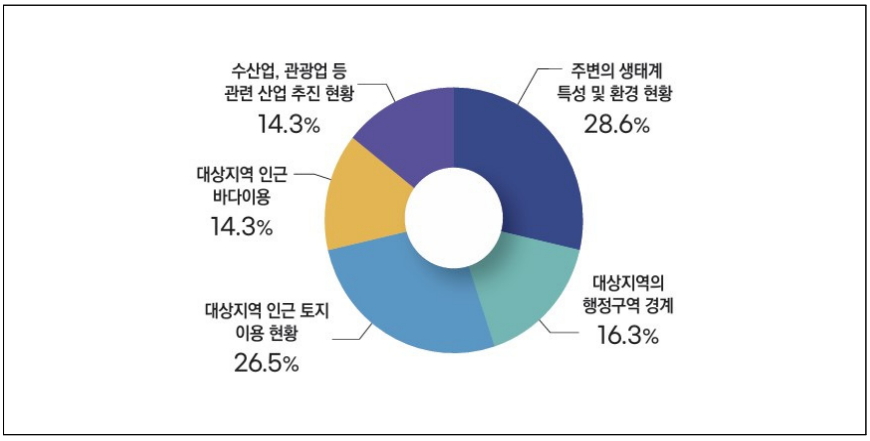
〈그림 4-1〉 연안해역의 주요 이용 행위에 대한 관리자 그룹의 인식



(위) 연안관리법에 명시된 연안 범위에 대한 인식 여부, (아래) 연안의 공간 범위에 대한 인식
자료: 조사 결과를 바탕으로 저자 작성

향후 연안의 공간 범위를 설정할 때 고려해야 할 사항으로는 '주변의 생태계 특성 및 환경 현황'을 고려해야 한다는 의견이 28.6%로 가장 많았으며, 이후 '대상 지역 인근의 토지 이용 현황'이 중요하다는 의견이 26.5% 순으로 나타났다. 이후 '대상 지역의 행정구역 경계'를 고려해야 한다는 의견이 16.3%, '대상 지역 인근의 바다 이용 현황'과 '관광업, 수산업 등 관련 산업의 추진 현황'을 고려해야 한다는 의견이 각각 14.3%로 나타났다.

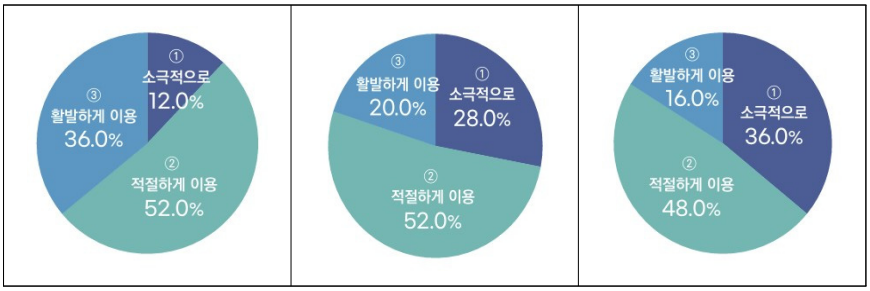
〈그림 4-2〉 연안 공간 범위의 재설정 시 고려해야 할 요인에 대한 인식



자료: 조사 결과를 바탕으로 저자 작성

생산공간, 생활공간, 생태공간의 세 분야로 나누어 연안 공간의 이용 수준을 묻는 질문에는 세 공간 유형 모두 적절하게 이용되고 있다는 평가가 가장 많았다[203]. 각 공간 유형별로 소극적으로 이용되고 있다고 인식하는 경우를 살펴보면, 생태공간 목적의 이용이 소극적이라는 의견이 36%로 가장 높게 나타났으며, 생산공간 목적의 이용이 12%로 가장 낮게 나타났다.

〈그림 4-3〉 연안 공간의 이용 수준에 대한 평가

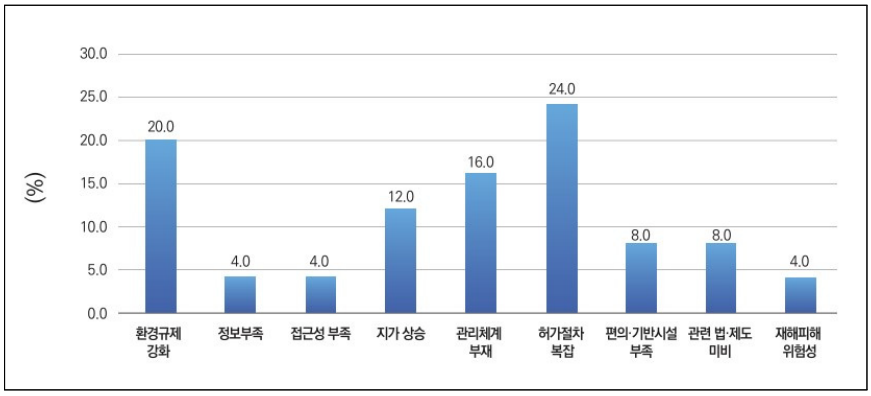


(좌) 생산공간 목적의 연안이용 수준, (중) 생활공간 목적의 연안이용 수준, (우) 생태공간 목적의 연안이용 수준
자료: 국민인식조사 결과를 바탕으로 저자 작성

203) 생산공간의 경우 52%, 생활공간의 경우 52%, 생태공간의 경우 48%가 이용이 적절하게 이루어진다고 평가하였음.

위 문항에서 연안의 소극적 이용이 이루어지고 있다고 응답한 그룹을 대상으로, 연안의 이용이 소극적으로 이루어지는 원인이 무엇인지 조사한 결과, 연안을 이용하기 위한 허가 절차가 복잡하기 때문이라는 의견이 24%로 가장 많았다. 이어서 연안 환경과 관련한 각종 규제가 강화되면서 소극적 이용으로 이어졌다는 의견이 20%를 차지했다. 이후 연안이용 관리 체계의 부재가 16%, 연안 인근의 지가가 상승하면서 이용이 소극적이라는 응답이 12%를 차지하였다. 연안이용과 관련한 법·제도가 미비하기 때문이라는 의견도 8%를 차지하였으며, 연안에 대한 정보 부족, 접근성 부족, 연안 재해 위험성 등이 원인이라는 의견은 각각 4%를 차지하였다. 이를 통해 연안이용 관리자들은 현재 소극적인 연안이용의 원인을 법·제도·절차 등과 같은 근본적인 체계의 미비 혹은 부재 때문이라고 인식하고 있음을 알 수 있었다.

〈그림 4-4〉 연안을 소극적으로 이용하게 되는 원인

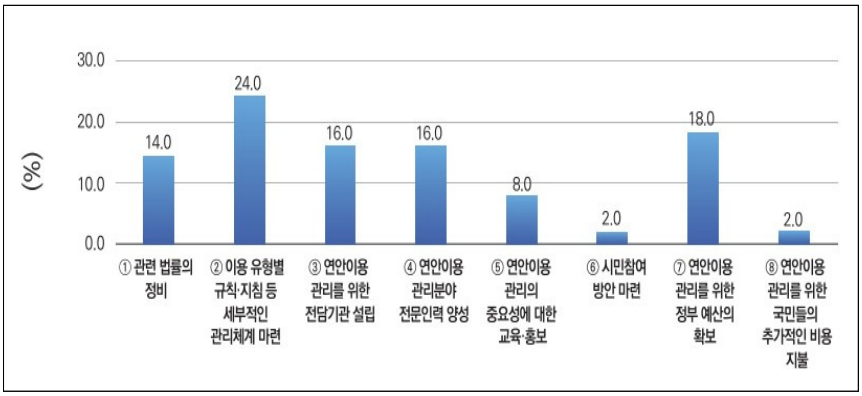


자료: 조사 결과를 바탕으로 저자 작성

향후 연안이용 관리를 위해 뒷받침되어야 할 요소를 묻는 질문에는 연안의 이용 유형별로 규칙·지침 등 세부적인 관리 체계를 마련하는 것이 필요하다는 의견이 24%로 가장 높게 나타났다. 다음으로는 연안이용 관리를 위한 정부 차원의 예산 확보가 선행되어야 한다는 의견이 18%를 차지하는

것으로 나타났다. 이후 연안이용 관리를 위한 전담 기관의 설립과 연안이용 관리 분야의 전문 인력 양성이 필요하다는 의견이 각각 16%를 차지했다. 이후 관련 법률의 정비(14%), 연안이용 관리의 중요성에 대한 교육·홍보(8%), 시민 참여 방안 마련과 국민들의 추가적인 비용 지불은 각각 2%를 차지하는 것으로 나타났다. 이를 통해 연안이용 관리자들은 효과적인 연안관리를 위해서는 개개인의 노력보다는 정부 차원의 관리 체계를 확립하고 예산을 확보하며, 필요 시 법률 및 세부 규칙 및 지침이 이루어져야 한다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

〈그림 4-5〉 효과적인 연안이용을 위해 개선되어야 할 요소



자료: 조사 결과를 바탕으로 저자 작성

현재 연안관리법에 제시된 연안관리의 기본이념[204]에 대한 의견을 묻는 질문에 대한 답변을 살펴보면, 먼저 '연안의 이용이 특정 개인이 아닌 공공의 이익에 적합한지 고려해야 한다'는 의견과 '종합적이고 미래지향적인 관

204) 「연안관리법」 제3조(연안관리의 기본이념) 연안은 다음의 기본이념에 따라 보전·이용 및 개발되어야 한다. 1. 공공의 이익에 적합하고 생태적·문화적·경제적 가치가 조화롭게 공존할 수 있도록 종합적이고 미래지향적인 관점에서 보전·이용 및 개발할 것 2. 연안의 이용 및 개발은 연안 환경의 보전과 조화·균형을 이룰 것 3. 국민의 연안 환경 보전·관리에 대한 정책 참여와 건전한 이용 기회를 늘릴 것 4. 기후변화에 따른 연안 재해로부터 연안을 안전하게 관리할 것 5. 연안통합관리를 실현하기 위하여 남북한 협력 및 국제협력을 증진할 것

점을 가져야 한다'는 의견, '연안의 이용개발 시 연안 환경의 보전과 조화를 고려해야 한다'는 의견에 대해서는 적절하지 않다고 생각하는 응답자가 없었으며, 모두 보통 이상의 동의 의견을 보이는 것으로 나타났다. 반면에 '연안의 통합관리를 실현하기 위해 남북한의 협력을 증진해야 한다'는 의견의 경우 응답자의 20%가 적절하지 않다고 판단하였으며, '연안의 통합관리를 실현하기 위해 국제협력을 증진해야 한다'는 의견에도 응답자의 12%가 적절하지 않다고 판단하였다. 이를 통해 연안이용 관리자의 입장에서 볼 때, 현재 연안관리법에 명시된 연안관리의 기본이념이 모두 실제 연안관리에 필요한 요소라고 보기는 어려우며, 일부 항목의 경우 적절성에 대해 추가 검토해 볼 필요가 있음을 알 수 있다.

〈표 4-11〉 연안관리의 기본이념 항목에 대한 의견

내용	동의 정도 (%)				
	전혀 동의하지 않음	동의하지 않음	보통	동의함	매우 동의함
특정 기업이나 개인이 아닌 공공의 이익에 적합한지 고려	0.0	0.0	32.0	24.0	44.0
생태·문화·경제가치의 조화와 공존을 위한 종합적·미래지향적 관점	0.0	0.0	24.0	48.0	28.0
연안 환경의 보전과 조화·균형	0.0	0.0	20.0	56.0	24.0
연안 환경 보전·관리에 대한 국민의 정책 참여 제고	0.0	8.0	32.0	44.0	16.0
국민의 건전한 연안이용 기회 제고	0.0	8.0	32.0	36.0	24.0
기후변화에 따른 연안 재해로부터 연안을 안전한 관리	0.0	4.0	16.0	44.0	36.0
연안통합관리를 실현하기 위한 남·북한 협력 증진	8.0	12.0	40.0	32.0	8.0
연안통합관리를 실현하기 위한 국제협력 증진	0.0	12.0	40.0	36.0	12.0

자료: 조사 결과를 바탕으로 저자 작성

현재 우리나라 연안이용 관리 법제의 한계점과 개선 방안에 대해 직접적

으로 의견을 묻는 질문에는 다양한 답변이 도출되었다. 먼저 현행 연안이용 관리 법제에 있어 관련 법률의 다원화로 인한 추진 한계, 연안이용 행위에 대한 세부 기준의 부재, 사업의 사후관리에 관한 세부 법제 및 예산 마련 기준 부족 등 현행 관리 법제의 체계 개선과 이용 행위에 따른 세부 규정 마련이 필요하다는 점이 한계점으로 제시되었다. 또한 연안이용에 대한 국민 대상 홍보가 부족하고 개발 사업 추진 시 지역주민에 대한 공감대 조성이 부족하다는 의견이 제시되었다. 이 외에도 연안이용 담당 관리자의 업무 범위가 명확하지 않아 재량으로 결정해야 하는 사항들이 과다하게 발생하며, 담당자의 실무적 전문성이 부족하다는 의견도 있었다. 향후 연안이용 관리를 위한 개선 방향으로는 '연안 공간을 이용하기 위해 받는 인·허가 규제를 강화해야 한다'는 의견과, 이와 정반대로 '타법에 의한 의제사항 등을 활용하여 규제를 최소화해야 한다'는 의견이 있었다. 이외에도 '연안이용 절차에서 시민이 참여할 수 있는 방안을 마련하고 적절한 교육과 홍보를 통한 인식 개선이 수반되어야 한다'는 의견 등 다양한 의견이 제시되었다.

〈표 4-12〉 연안이용 관리 법제의 한계점 및 개선 방안에 대한 인식

구분	주요사항	세부의견
한계점	• 법률 체계 및 세부 규정 미비	- 연안이용 관련 법률의 미통합 및 추진의 개별화 - 연안해역과 연안육역의 이원적 관리체계로 인한 한계 - 개발 행위에 대한 세부 기준 부족 - 사업 사후관리에 관한 세부 법제 및 예산 마련 기준 부족
	• 시민 참여 및 홍보 부족	- 연안이용 관련 국민 홍보 부족 - 시민들의 참여의식 저조 - 개발 사업 시 지역주민들의 공감대 조성 부족
	• 전담 인력 양성 부족 및 업무 범위 과다	- 연안이용 관리 담당자의 실무적 전문성 부족 - 업무담당자의 재량 범위 과다
개선 방안	• 연안 공간 이용·허가 기준 조정	- 공유수면 인허가 규제 강화를 통한 사유화 방지 - 타 법률 인허가 의제사항을 활용한 이용 절차 간소화
	• 시민 참여 방안 마련 및 인식 강화	- 국민들의 인식개선이 먼저 필요함 - 시민 참여 독려 방안(국민 공모, 보상 방안 마련 등)마련을 위한 참여도 제고

구분	주요사항	세부의견
		- 관련 교육의 의무화 및 정기 추진
	• 기타	- 관련 법·제도의 구체화
		- 이용·개발 예정지역의 환경요인을 고려한 사업 추진

자료: 국민인식조사 결과를 바탕으로 저자 작성

2. 연안이용 전문가 입법 수요 분석

연안관리 실무 담당 기관 입장에서 발생하는 연안이용 관련 문제 사례를 공유하고, 연안의 법적 개념 정립과 미래 연안관리 방향 설정에 대한 의견을 수렴하기 위해, 먼저 연안협회를 대상으로 1차 전문가 자문회의를 개최하였다. 그리고 연안이용 관련 문제점과 대안 도출을 위한 의견을 수렴하기 위해 한국해양수산개발원 내부 전문가를 대상으로 2차 전문가 자문회의를 개최하였다. 다음으로 국내 연안이용 관리 정책·제도의 문제점과 한계를 파악하여 현행 연안이용 관리 법제의 정비방안을 도출하기 위한 목적으로 해양·연안 분야 관련 외부 전문가를 대상으로 3차 전문가 자문회의를 개최하였다. 마지막으로 지역별 연안이용 관련 주요 현안과 연안이용에 대한 지역사회의 관리 역량 및 여건을 파악하고, 연안이용 관리의 제도적 실효성 제고를 위한 방안을 논의하기 위해 연안 지자체 공무원을 대상으로 제4차 전문가 자문회의를 개최하였다.

〈표 4-13〉 연안이용 전문가 입법 수요 전문가 자문회의 개최 현황

일시	목적	참석자
2024.4.4. (1차)	• 연안의 법적 개념 정립과 미래 연안 관리 방향 설정	• 연안협회 전문가 2인
2024.7.23. (2차)	• 연안이용 문제점과 대안 도출	• 한국해양수산개발원 전문가 2인
2024.8.7. (3차)	• 연안이용 관리 정책·제도 문제점과 한계점 파악을 통한 현행 연안이용 관리 법제의 정비 방향 및 방안 도출	• 한국해양대학교 교수 1인 • 부경대학교 교수 1인 • 한국해양과학기술원 전문가 1인

일시	목적	참석자
2024.8.8. (4차)	• 지역별 연안이용 관련 주요 현안과 연안이용에 대한 지역사회의 관리 역량 및 여건 파악 • 연안이용 관리의 제도적 실효성 제고를 위한 방안 논의	• 포항지방해양수산청 공무원 1인 • 순천시청 해양수산과 공무원 2인 • 통영시청 해양관광과 공무원 2인 • 통영시청 수산과 공무원 1인(서면)

자료: 저자 작성

1) 연안의 공간적 정의

연안의 개념 설정 관련하여 현재 연안관리법상 연안의 정의는 공간만을 대상으로 하고 있다. 연안의 개념이 부재한 상태에서 공간적 범위만 정의하는 것이 바람직한가에 대한 고민이 필요하다. 예를 들어 연안 교육 사업에서는 연안의 공간적 요소와 해당 공간에서 이루어지는 활동을 설명하고, 각 요소와 활동이 상호 유기적으로 이루어지는 공간으로 연안을 정의하고 있다. 현행 연안관리법상 연안의 정의는 환경적 측면을 고려하여 일률적으로 거리로만 설정되어 있다. 연안관리법이 제정되던 2000년대 초반은 환경에 대한 관심도가 높았으며, 육상이 중심이 되고 해양은 육상의 최종 배출구로서 인식되던 시기였다. 이러한 시대상을 반영하여 육상에서 유입된 오염원이 수류를 타고 바다에 유입될 때, 자정능력에 의해 정화될 수 있는 최소한의 길이가 500m라는 것을 근거로 연안의 공간적 정의가 설정된 것으로 확인되었다. 또한 연안관리법에 명시된 연안육역의 범위는 확정된 구역이 아닌 지자체의 재량을 주기 위한 범위로 제시되었으며, 과거 연안관리지역계획을 통해 지자체별 연안 구간을 설정할 수 있게 하였으나, 계획이 폐지되면서 재량의 근거가 부재한 실정이다.

현재 변화하는 연안이용에 대한 시대상과 바다에 대한 관점, 인식을 반영하여 연안의 공간을 재설정할 당위성이 있으며, 이때 과거와는 다른 연안의 요소를 고려해야 한다. 국외 사례를 참고하여 연안 범위를 설정하는

것 외에 우리나라 해역만의 특성이 반영되어야 한다. 우리나라 연안은 높은 생산력을 가지는 공간으로 연안을 보호나 생태의 공간만으로 한정을 짓는 개념에 대한 우려가 제기되었다. 우리나라 연안에어업권이 설정되어 있는 곳이 많다는 것은 해안선과 가까운 위치에서 생산 활동이 많다는 것으로, 해양을 산업의 공간으로도 인식해야 함을 의미한다. 또한 해역별로 산업공간의 범위가 다르기 때문에 일률적 기준이 아닌 해역별로 다른 연안 범위의 설정 기준을 적용해야 할 필요성도 있다.

2) 연안이용의 특수성

연안이용의 원칙을 설정하기 위해서는 연안이용의 특수성이 파악되어야 한다. 연안이용은 해안선을 중심으로 띠 형태로 이용되고 있다. 이는 지형 특성상 배후지역으로 갈수록 산지인 경우가 많아서 가장 평지에 해당하는 해안선 인근의 이용이 많기 때문이다. 또한 국내 연안에는 소규모의 어항들이 다수 분포하고 있다. 해당 연안에서는 어항을 중심으로 연안이용이 점 형태로 집중되어 나타나는 것도 우리나라 연안 지역의 이용 특성이다. 또한 시대 흐름에 따라 변화하는 연안이용의 형태가 다양해지면서 공유수면의 복합 이용 개념을 도입해야 할 것으로 예상된다. 이와 관련한 점·사용료에 대한 문제 발생이 예상되므로 관련 규정의 정비가 수반되어야 한다. 현재는 인접 토지의 가격 이용, 매출액 기준 산정, 도매가격 기준 산정 등의 기준을 도입하고 있으나, 공유수면의 입체·수직적 이용과 같은 복합 이용 개념 도입 시에는 정교한 기준이 필요할 것으로 판단된다. 이처럼 우리나라 연안의 특성에 따라 나타나는 이용 형태와 유형에 대한 법제적인 고려가 필요하다.

3) 연안이용 관리 방향

향후 연안이용 관리 방향을 설정하는 데 있어 공유수면의 토지화 이후 공공성 상실 문제, 지자체의 연안관리 역량 한계, 연안관리제도 부재 문제가 제기되었다. 공유수면의 토지화 이후 공공성 상실 문제를 대응하기 위해 공유수면 매립이나 원상회복 의무 면제를 통해 토지화되는 순간, 공물로서 가치가 소멸되고 (사유)재산으로서 관리받게 되므로, 공유수면 고유의 성질을 상실해도 공물로서 공유수면을 관리할 필요가 있다.

지자체의 연안관리 역량 한계가 지적되는 것은 연안 지역에서의 최근 주요 현안인 기후변화에 따른 연안 재해 등의 문제는 지자체가 자체 역량으로 실질적 대응을 하기 힘든 경우가 많기 때문이다. 따라서 지자체 주도의 연안관리 한계에 대한 법제적인 대응이 필요하다.

연안관리 제도 부재는 현행 공유수면법에서 정의하는 공유수면 관리가 인허가 절차 위주로 구성되어 있으며, 이용 중이거나 이용 후의 관리에 대한 내용이 부족하다는 문제와 연안통합관리계획이 폐지되면서 전체 연안관리의 방향 설정이 어려워진 것을 의미한다. 과거 1·2차 연안통합관리계획을 통해 보편적인 행정 관리와 더불어 해당 시점에 연안이용에 있어 현안을 도출하고 관련 조사나 정책을 수립·집행하였으나, 현재는 각 지자체별로 현안을 대응하고 관리 방향을 설정해야 하는 실정이다.

4) 연안이용 관리 법제 정비

연안 관련 기본법의 역할을 하는 법과 타 기본법 간의 위상과 법제적인 관리의 경계가 불명확한 부분이 있어, 연안이용 및 개발에 대한 부처·기관별 관리업무와 역할의 경계가 불분명해지는 경우가 발생한다. 이러한 모호한 정책 관할 범위는 연안이용·개발·관리를 위한 예산과 재원을 확보하는

데 어려움으로 이어질 수 있다. 또한 현재 연안이용 관리 법제 운용이 어려운 데에는 법제 운용에 필요한 기초 자료 생산, 확보와 통합 정보 관리 체계 구축이 미비한 것도 한계점으로 작용하고 있다. 이러한 연안관리의 법제적인 문제점은 연안이 기능적으로 분리되는 현실을 법제가 수용하지 못하는 점에 있다. 연안관리법이 최상위 법으로 존재하고 이를 기준으로 세부 관리가 필요한 부분이 개별법에서 다루어져야 하지만, 현재는 개별법에서 주요 관리 조항을 다루고 있어 연안관리법으로 연안이용을 법제적으로 관리하는 데 한계가 있는 것이다.

연안이용의 수요가 생산과 생활중심공간에서 주로 발생할 가능성이 높아 생태중심공간에서의 이용 수요는 파악하기 어려워 관리 대상에서 후순위로 여겨질 수 있는 위험이 있다. 또한 과거 개발 및 경제 성장 위주의 연안이용 관리 정책이 개발과 이용의 조화, 지속가능한 이용의 방향으로 변화하고 있다. 이에 연동하여 정책도 생태적 가치의 중요성이 반영되는 추세가 강하게 나타나고 있으며, 국민적 인식도 삶의 질 향상에서 생태적 건강성과 환경의 질 개선 요구가 많아지고 있다. 특히 전 세계적으로 주목하고 있는 기후변화 대응 측면에서도 연안의 생태중심공간이 중요한 역할을 할 것으로 판단된다. 따라서 현재와 미래의 연안 공간 이용의 중요도가 생태중심공간에서 높아질 수 있으므로, 생태중심공간의 이용수요 파악과 그에 따른 법제적으로 연안이용 관리의 우선순위를 선정하는 것이 중요하다.

현재 법제 운용의 문제점으로 연안이용 변화에 따른 실효적인 관리 범위 설정 미흡, 기존 이용 수요와 신규 이용 수요 사이의 조화 및 연계 부족, 연안이용 활성화를 위한 법제 미흡, 다양한 이해관계자 의견 청취 미흡, 종합적인 연안이용 관리 체계 및 제도 미비 등이 있다. 따라서 향후 연안이용 관리 법제 정비를 위해 연안이용의 지속가능성, 가치 및 효율성 평가, 타 이용 행위의 간섭·영향, 환경·생태적 영향, 이용 후의 자연성 복구 노력·수준, 국제 협약과의 관련성 및 협약 준수 여부 등이 고려되어야 한다.

법제의 운용 주체 차원에서는 연안관리 정책 활성화를 위한 부처·기관별 공동 대응 체계를 구축하고 민관의 협력관계를 강화할 필요가 있다. 법제 정비 방향에 대해서는 연안의 자연적 복원에만 국한되기보다는 자연성을 담보하는 개발과 보전의 개념이 조화를 이룰 수 있는 방향으로 법제 정비가 필요하다.

연안이용 관리 법제 정비 방향으로 연안과 연안이용의 개념과 관리의 목적성을 명확하게 제시해야 하며, 이에 부합하도록 개별법, 하위 법령이 구조·체계화되어야 하고 타 법과의 상호연결성을 확보하면서도 이해상충이 최소화되도록 해야 한다. 연안이용 관리 법제 정비방안으로는 연안의 개념·범위·원칙의 재정립, 연안이용변화와 수요의 지속적인 모니터링, 연안이용의 기존 수요와 신규 수요의 법제적인 조정, 연안이용 활성화를 위한 개별 법률 개정 등을 제시할 수 있다.

법제 정비 이후 운용에 있어 관계자의 이해, 설득, 합의의 과정과 노력에 대한 기조 유지가 필요하며, 통합연안관리 행정 체계가 구축·운영될 수 있는 핵심 의사결정 조직 및 산하 실무지원단 체계 구축이 우선적으로 필요하다. 또한 민관산학 이해관계자의 협의체 구성으로 법제 정비의 의사결정에 참여할 수 있는 방안도 필요하다.

5) 지자체 연안이용·관리의 한계

지자체 연안이용·관리의 한계와 관련하여 연안의 생활 중심 측면에서 친수공간 등 각종 연안 공간 조성사업은 사업 초기 단계부터 지역주민 의견수렴을 통한 갈등 사전 해소 방안이 필요함에 따라 지역주민 사업 추진 설명회, 기본 및 실시설계 시 주민설명회 등에 대한 제도적 근거 마련, 친수시설 준공 후 시설물 관리는 지자체가 하고 있다. 그러나 열약한 재정 상황을 고려할 때, 중앙정부 지원을 통한 효율적인 연안관리 체계 구축이 필요

하며, 공유수면 이용 관련하여 공익시설에 대한 소규모 매립 면허 기준 완화와 공유수면 점·사용 기준을 지자체의 판단 기준에 맡기고 있는 실정이므로, 관련 법령 정비를 통한 해역관리 시설물에 대한 기준 마련, 해안가 캠핑 및 야영 행위 관련 법령 제정 등에 대한 입법 수요가 제기되었다. 연안의 생태중심 측면에서는 갯벌복원사업을 할 수 있도록 토지보상법에 따른 갯벌복원사업 추진 근거 마련과 폐염전 복원 시 포락지 발생에 따른 감정평가 불가로 복원사업 추진이 어려운 점에 대한 대응책 마련이 필요한 것으로 나타났다.

연안의 생산중심 측면에서 어촌 경제 활성화를 위해 법제적으로 대응할 수 있는 근거가 부족하므로, 지방자치단체가 사업으로 취득한 자산에 대하여 어촌계 또는 영어조합법인 등 사업당사자의 수의계약, 무상사용 등에 대한 제도적인 장치가 필요하다는 주장이 제기되었다. 또한 어촌어항법, 습지보전법에 의해 시행하는 개발사업 및 사업계획에 대하여 환경영향평가법에 의한 환경영향평가 또는 해양환경관리법에 의한 해역이용협의 등에 따라 적용해야 하는 절차와 규제가 많아 지자체에서 연안 공간을 효율적으로 관리하는 데 어려움이 있음을 토로하기도 하였다.

〈표 4-14〉 연안이용 전문가 입법 수요(종합)

구분	주요 내용
연안의 공간적 정의	• 변화하는 연안이용의 시대상과 바다에 대한 관점, 인식을 반영한 연안의 개념 정립에 따른 공간적 범위 재설정 및 재정의 • 해역별로 연안이용 공간의 범위가 다르므로 해역별 이용 특성에 따른 연안 범위의 설정 기준을 적용해야 함
연안이용의 특수성	• 연안지역의 산지를 제외한 평지 중심으로, 소규모 어항 중심으로는 연안이용 형태가 다르게 나타남 • 시대 흐름에 따라 연안이용의 형태가 다양해지면서 공유수면의 복합 이용 개념을 관련 법제에 도입해야 할 것으로 예상됨 • 따라서 연안의 공간·기능적 특성에 따라 나타나는 이용 형태와 유형에 대한 법제적인 고려가 필요함
연안이용	• 공유수면의 토지화 이후 공공성 상실 문제를 해소하기 위해 공유수면 고유

구분	주요 내용
관리 방향	의 성질을 상실해도 공물로서 공유수면 관리가 필요함 • 기후변화에 따른 연안 재해 등의 문제는 지자체 역량으로 실질적 대응을 하는 데 한계가 있으므로 이에 대한 법제적인 대응책 마련이 필요함
연안이용 관리 법제 정비	• 연안 관련 기본법의 역할을 하는 법과 타 기본법과의 위상과 관리의 경계가 불명확한 문제에 대한 법제 정비 • 연안관리 정책 활성화를 위한 부처·기관별 공동 대응 체계 구축과 민관의 협력 관계 강화 • 연안 개발과 보전의 개념이 조화를 이룰 수 있는 법제 정비 • 현재와 미래의 연안 공간 이용의 중요도가 생태중심공간에서 높아질 것으로 예상되므로 생태중심공간의 이용수요 파악 및 관리 우선순위 선정
지자체 연안이용·관리의 한계	• 연안 공간 개발 관련 갈등 해소 방안을 위한 제도적 근거 마련 • 중앙정부 지원을 통한 효율적인 연안관리 체계 구축 • 공유수면 점·사용 관련 해역관리 시설물에 대한 기준 마련 • 연안 신규 이용 관련 법령 제정 • 토지보상법에 따른 갯벌 복원 사업 추진 근거 마련 • 어촌경제 활성화를 위한 제도적인 장치 도입

자료: 전문가자문회의(4.4, 7.23, 8.7, 8.8) 결과를 토대로 저자 작성

제3절 소결 및 시사점

1. 소결

1) 연안이용 관리자 입법 수요 분석 결과

(1) 실효적인 연안관리 범위 재설정

첫째, 실효적인 연안관리 범위를 재설정하여야 한다는 점이다. 즉, 연안이용 관리자들은 현재 연안관리법에 명시된 연안의 공간적 범위와 같이 실제적인 관리 범위에 대해 재검토를 거칠 필요성이 있다고 인식하고 있는

것으로 나타났다. 관리자 그룹은 연안관리법에 명시된 연안의 공간 범위에 대해 비교적 잘 인식하고 있으며, 전체 그룹 중 44%는 현재 연안의 공간적 범위가 넓거나 좁아 적절치 않다고 인식하는 것으로 나타났다. 현재 연안관리법에 명시된 연안의 공간 범위는 1999년 법 제정 당시부터 유지되어 온 기준으로, 본 연구를 통해 다양한 방법으로 파악한 연안이용 수요의 변화를 반영하여 연안의 공간 범위를 재설정할 필요성이 있다. 또한 연안이용 관리자 그룹은 연안 공간 범위의 재설정 시 다양한 요소를 고려해야 한다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 특히 주변의 생태계 특성 및 환경 현황이 고려되어야 하며, 이외에도 대상 지역 인근의 토지이용 현황, 행정구역 경계등을 주요 고려 요인으로 인식하는 것으로 나타났다.

(2) 연안관리의 기본이념 조정

둘째, 연안관리의 기본이념을 조정하여야 한다는 점이다. 즉, 연안이용 관리자 그룹은 연안관리정책의 방향을 결정하는 연안관리법의 기본이념에 대해 일부 조정할 필요가 있다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 현행 연안관리법에 명시된 기본 관리 이념 중 연안통합관리를 위한 남북 협력, 국제 협력 등의 일부 항목에 대해서는 적절하지 않다고 평가하는 경우가 있는 반면, 연안이용의 공공 이익 적합 여부 고려, 종합적·미래지향적 관점 보유, 연안이용 개발 시 연안 환경 보전과 조화 고려 등에 대부분 적절하다고 평가하였다. 따라서 부적합하다고 평가된 일부 항목을 포함하여 연안관리의 기본이념의 적절성에 대해 추가 검토할 필요성이 있음을 알 수 있었다.

(3) 정부 차원의 연안이용 관리체계 및 제도 마련

셋째, 정부 차원의 연안이용 관리 체계와 제도를 마련해야 한다는 점이

다. 즉, 연안이용 관리자 인식 조사 결과, 연안이용의 활성화와 효과적인 연안이용 정책의 마련을 위해서는 모두 정부 차원의 관리체계 마련 및 제도 마련이 필요하다고 인식하는 것으로 나타났다. 먼저 현재 연안이용이 소극적으로 이루어지는 요인에 대한 의견을 조사한 결과, 연안이용 관리자 그룹은 연안이용 인·허가 절차의 복잡함, 연안이용 관리 체계 부재 등을 소극적 이용의 주요 요인으로 응답한 것으로 나타났다. 이를 통해 연안이용 관리자의 입장에서 소극적인 연안이용의 원인을 법·제도·절차 등과 같은 근본적인 체계의 미비 혹은 부재 때문으로 인식하고 있음을 알 수 있었다. 이러한 경향은 향후 효과적인 연안이용을 위해 뒷받침되어야 할 요소를 묻는 질문에 대한 응답에서도 명확하게 확인할 수 있다. 연안이용 관리자 그룹은 효과적인 연안관리를 위해서 시민들의 참여, 국민들의 추가적 비용 지불 등의 개인적 노력보다는 연안이용 관리 체계의 확립, 관련 예산 확보, 법률 및 이용 행위별 세부 규정의 제정 등 정부 차원의 노력이 더욱 중요하다고 응답하여, 정부 차원의 종합적인 연안이용 관리 체계와 제도 마련의 필요성을 확인할 수 있다.

2) 연안이용 전문가 입법 수요 분석 결과

(1) 기본법 중심의 종합적인 연안이용 관리 체계 수립

첫째, 기본법 중심의 종합적인 연안이용 관리 체계 수립이 필요하다. 즉, 연안이용 관련 기본법 위상을 지닌 법의 제정을 시작으로 파생 또는 분법화 된 법의 체계적인 연결성을 확보할 수 있는 법제 정비를 해야 한다. 또한 현재 다양한 형태로 발생하는 연안 신규 이용을 체계적으로 관리할 수 있도록 신규 이용 형태 및 범위를 고려한 법제 정비의 방향과 방안이 마련되어야 한다. 이를 위해서는 연안관리 공간별 이용에 대한 표준 법제 추진 모델을 제시할 필요가 있다.

(2) 세부적인 연안이용 관리 법제 개선 방안 마련

둘째, 기본법에 따라 세부적으로 연안이용 관리 법제를 개선하는 방안을 마련할 필요가 있다. 즉 구체적인 연안이용 관리 법제 개선을 위해서는 연안이용 변화에 따른 실효적인 관리 범위를 설정해야 하고, 기존 이용 수요와 신규 이용수요 사이의 조화와 연계를 이룰 수 있는 방안을 구비하는 한편, 연안이용 활성화를 위한 법제를 마련하고, 다양한 이해관계자 의견 청취 절차를 마련하며, 종합적인 연안이용 관리체계와 제도를 구축해야 한다.

(3) 지속가능성을 반영한 연안이용 관리 법제 정비 원칙 정립

셋째, 지속가능성을 반영한 연안이용 관리 법제 정비의 원칙을 정립하여야 한다. 즉, 우선 연안이용의 혜택과 부담을 공평하게 배분해야 하고, 연안이용 관련 법령이나 조례, 규칙을 제·개정하거나 정책을 수립·시행할 때 사회구성원들이 의사결정과정에 동등하고 실질적으로 참여하며, 연안의 지역사회와 생태계를 단일 시스템으로 이해함으로써 쇠퇴하는 지역사회와 훼손되는 생태계의 공동 회복이 이루어져야 한다.

(4) 신규 수요를 고려한 연안이용 관리 제도 신설

넷째, 연안이용을 새롭게 이용하고자 하는 신규 수요를 고려한 연안이용 관리 제도를 신설해야 한다. 즉, 연안이용에 있어 선과 면 형태의 연안이용의 독점적 지위 확보를 입체적 구조로 분할 또는 세분화하여 연안이용의 효율성 증대 체제로 전환하는 제도가 필요하다. 또한 해양 데이터 센터 건설, 해저 신도시 조성, 해양 부유 구조물 및 기후변화 대응 시설 설치 등의 연안의 새로운 이용에 대한 수요 예측과 영향 평가 기능의 고도화를 통해 과학·기술적 데이터 기반의 법제 정비도 고려되어야 한다.

(5) 현행 연안관리법의 역할 재점검

다섯째, 현행 연안관리법의 역할을 재점검하는 것이 필요하다. 즉, 연안이용 관리 법제 정비 시 과거부터 연안관리의 중심축을 담당하던 연안관리법이 현재 연안의 기능 분화가 이루어지는 시점에서 그 역할을 제대로 수행하고 있는지에 대한 검토가 필요하다. 이는 연안관리의 기본법인 연안관리법이 타 법과의 관계에서 우위성을 가지고 관련 내용이 법에 명시되어 있는지에 대한 확인이 필요함을 의미한다.

(6) 연안이용 관리 법제의 이해관계자 수용성 확보

여섯째, 연안이용 관리 법제가 이해관계자의 수용성을 확보하도록 하여야 한다. 즉, 연안이용 관리 법제의 수용성을 확보하기 위해 연안이용 형태별 이해관계자의 범위 설정과 이해관계자 의견의 중요도를 판단할 수 있는 기준이 필요하다. 이를 바탕으로 다양한 연안이용에 대한 기능과 역할을 조정하는 정책 전담 조직과 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

〈표 4-15〉 연안이용 관리 법제의 입법수요 분석 결과

구분	주요 내용
연안이용 관리자의 입법 수요	• 실효적인 연안관리 범위 재설정 – 전체 그룹 중 44%는 현재 연안의 공간적 범위가 넓거나 좁아 적절치 않다고 인식함 – 연안 공간 범위의 재설정 시 주변의 생태계 특성 및 환경 현황 등 다양한 요소를 고려해야 한다고 인식함 • 연안관리의 기본이념 조정 – 연안통합관리를 위한 남북 협력, 국제협력 등의 일부 항목에 대해서는 적절하지 않다고 평가함 – 연안이용의 공공 이익 적합여부 고려, 종합적·미래지향적 관점 보유, 연안이용개발 시 연안 환경 보전과 조화 고려 등에 대부분 적절하다고 평가함 • 정부 차원의 연안이용 관리체계 및 제도 마련 – 소극적인 연안이용의 원인을 법·제도·절차 등과 같은 근본적인 체계의 미비 혹은 부재 때문이라고 인식함 – 효과적인 연안관리를 위해서는 시민들의 참여, 국민들의 추가적 비용 지

구분	주요 내용
	불 등의 개인적 노력보다는 연안이용 관리체계의 확립, 관련 예산 확보, 법률 및 이용 행위별 세부 규정의 제정 등 정부 차원의 노력이 더욱 중요함
연안이용 전문가의 입법 수요	• 기본법 중심의 종합적인 연안이용 관리 체계 수립 – 연안이용 관련 기본법 위상을 지닌 법의 개정을 시작으로 파생 또는 분법화 된 법의 체계적인 연결성을 확보할 수 있는 법제 정비가 필요함 • 세부적인 연안이용 관리 법제 개선 방안 마련 – 연안이용 변화에 따른 실효적인 관리 범위 설정, 기존 이용 수요와 신규 이용수요 사이의 조화 및 연계, 연안이용 활성화를 위한 법제 마련, 다양한 이해관계자 의견 청취 절차 마련, 종합적인 연안이용 관리체계 및 제도 구축 등이 필요함 • 지속가능성을 반영한 연안이용 관리 법제 정비 원칙 정립 – 연안이용의 혜택과 부담을 공평하게 배분, 연안이용 관련 법령이나 조례, 규칙을 제·개정하거나 정책을 수립·시행할 때 사회구성원들이 의사결정과정에 동등하고 실질적으로 참여, 연안의 지역사회와 생태계를 단일 시스템으로서 이해함으로써 쇠퇴하는 지역사회와 훼손되는 생태계가 공동 회복함 • 신규 수요를 고려한 연안이용 관리 제도 신설 – 연안이용에 있어 선과 면 형태의 연안이용의 독점적 지위 확보를 입체적 구조로 분할 또는 세분화하여 연안이용의 효율성 증대 체제로 전환하는 제도가 필요함 – 해양 데이터 센터 건설, 해저 신도시 조성, 해양 부유 구조물 및 기후변화 대응 시설 설치 등의 연안의 새로운 이용에 대한 수요 예측과 영향평가 기능의 고도화를 통해 과학·기술적 데이터 기반의 법제 정비도 고려함 • 현행 연안관리법의 역할 재점검 – 연안이용 관리 법제 정비 시 과거부터 연안관리의 중심축을 담당하던 연안관리법이 현재 연안의 기능 분화가 이루어지는 시점에서 그 역할을 제대로 수행하고 있는지에 대한 점검이 필요함 • 연안이용 관리 법제의 이해관계자 수용성 확보 – 연안이용 형태별 이해관계자의 범위 설정과 이해관계자 의견의 중요도를 판단할 수 있는 기준이 필요함

자료: 저자 작성

2. 시사점

연안이용 관리 법제 한계와 입법수요 분석은 우리나라의 연안이용 관리

법제와 관련하여 다음과 같이 크게 두 가지 정책적 시사점을 제공해 준다.

첫째, 육상과 해양의 종합적인 연안이용 관리 체계를 구축해야 한다는 점이다. 현행 법제는 연안이용의 전체 관리 측면에서 해양 관리 법제는 최근 연안을 다양하게 이용하고자 하는 수요 변화에 대응하여 실효적인 관리 범위를 설정하지 못하고, 국토 관리 법제는 환경 관리와 비교할 때 해양 관리와의 연계 규정이 미흡하며, 환경 관리 법제는 해양 이용의 적정성과 환경성에 대한 평가가 부족하다는 한계점이 있다. 이를 개선하기 위해서는 연안이용 관리자와 전문가 입법 수요 분석 결과에서 나타난 바와 같이 연안이용 관리에 관한 기본법을 제정하는 것을 기점으로 전체 관리 법제와 세부 관리 법제의 체계적인 연결성을 확보할 수 있는 법제 정비를 해야 한다. 특히 기본법에서는 현행 연안관리법의 역할을 재점검하여 실효적인 연안관리 범위의 설정, 연안관리의 기본이념 조정, 지속가능성을 반영한 연안이용 관리 법제의 원칙 정립 등에 관한 조문을 신설할 필요가 있다.

둘째, 기존 수요와 신규 수요의 조화를 위한 세부 제도를 정비해야 한다는 점이다. 현행 법제는 생활공간, 생산공간, 생태공간이 점차 확대되어 가면서 과거부터 연안을 이용하고 있는 기존 수요와 새롭게 이용하고자 하는 신규 수요를 공평하게 조정하지 못하는 한계점이 있다. 이를 개선하기 위해서는 연안이용 관리자와 전문가 입법 수요 분석 결과에서 나타난 바와 같이 세부 공간별 입법 모델 제시, 신규 수요를 고려한 연안이용 관리 제도 신설, 연안이용 관리 법제의 이해관계자 수용성 확보 등 기존 이용 수요와 신규 이용 수요 사이의 조화와 연계를 이룰 수 있는 세부적인 연안이용 관리 법제 개선 방안을 마련해야 한다. 즉, 현재 다양한 형태로 새롭게 발생하는 연안의 이용을 체계적으로 관리할 수 있도록 세부 공간별 입법 모델을 통해 신규 이용 형태 및 범위를 고려한 법제 정비의 방향과 방안이 마련되어야 한다. 그리고 선과 면 형태로 연안이용의 독점적 지위를 확보하는 현행 법률 체계에서 벗어나 중국과 같이 입체적 구조로 분할 또는 세분화

하여 연안이용의 효율성 증대 체제로 전환하는 제도가 필요하다. 한편, 연안이용 관리 법제의 수용성을 확보할 수 있도록 연안이용 형태별로 이해관계자의 범위를 설정하고, 이해관계자 의견의 중요도를 판단할 수 있는 기준을 설정하는 것이 요구된다.

05
연안이용 관리 법제 정비방안

제1절 연안이용 관리 법제 정비 방향

1. 정비 기본원칙

1) 기본원칙의 필요성

우리나라는 도시화 및 산업화, 환경문제 등 급격한 사회·경제적 변화를 겪으면서 나타나는 다양한 연안이용 수요를 반영하여 정부 입법과 국회 입법을 통해 연안이용을 체계적으로 관리할 수 있는 제도를 담은 법률들을 계속적으로 제·개정하고 있다. 하지만 현행 법률은 앞서 제4장에서 살펴본 바와 같이 거시적인 관점에서 연안이용에 영향을 미치는 정치·경제·사회·기술 분야의 환경 변화를 충분히 반영하지 못하고, 실제 국민이 원하는 연안이용 수요를 정확하게 파악하지 못한 채 입법이 되어 그 노력에 비하여 전체적인 측면에서 종합적인 연안이용 관리 체계와 제도가 미비하고, 세부적인 측면에서 연안이용의 기존 수요와 신규 수요를 조화롭게 조율하지 못하여 실무에서 연안이용에 관한 갈등이 반복적으로 나타나고 있다. 반면, 일본, 중국, 유럽 등 국외의 경우, 법률, 조직, 계획 등의 측면에서 종합적인

연안이용 관리체제를 구축하고, 입체적 해역 사용, 이해관계자의 실질적 참여, 세대별 연안이용 수요 고려 등 연안이용의 기존 수요와 신규 수요의 조화에 노력을 기울이는 한편, Ocean Panel과 같이 국제사회에서 주목하고 있는 지속가능한 해양경제의 전환을 위하여 공평성, 연계성, 회복성 등의 기본원칙에 따라 연안이용 관리 정책을 추진하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 이러한 점은 국내 연안이용 관리자와 전문가가 입법 수요로서 우리나라 연안관리의 기본이념을 조정하여야 한다는 의견, 지속가능성을 반영한 연안이용 관리 법제 원칙을 정립하여야 한다는 의견과 일맥상통한다고 볼 수 있다.

따라서 국내 현행 법제는 연안의 지속가능한 이용을 위하여 기본원칙에 따라 현재 연안이용 수요를 충분히 반영하여 연안의 공간적 가치를 증진하는 동시에 기존 수요와 신규 이용 수요를 조정할 수 있는 법률 체계로 정비될 필요가 있다. 이하에서는 제2장에서 제4장까지 연구 결과에서 도출되는 세 가지 연안이용 관리 법제 정비의 기본원칙을 제시하고자 한다. 첫째, 지속가능한 해양경제 전환에서 형평이 강조되고 있다는 점, 생활공간이 정주공간에서 관광 등 활동 공간으로 변화하면서 갈등이 발생하고 있다는 점, 세부 관리 법제에서 연안이용의 기존 수요와 신규 수요의 조화가 미흡하다는 점을 근거로 공평성의 원칙을 도출하였다. 둘째, 중국, 유럽에서 연안의 체계적 이용을 위하여 육상과 해양을 통합하여 관리하고 있다는 점, 생산공간이 전통산업 공간에서 신산업 공간으로 확대되고 있다는 점, 전체 관리 법제 측면에서 육상과 해양의 종합적 관리 체계 및 제도가 필요하다는 점을 고려하여 연계성의 원칙을 도출하였다. 셋째, 연안인구의 증가와 양극화로 사회적 리스크가 악화되고 있다는 점, 생태공간이 보전 공간에서 복원 공간으로 전환되고 있다는 점, 생태공간의 중요성에 대한 인식이 보편화되었다는 점을 기초로 회복성의 원칙을 도출하였다. 즉, 기존 수요과 신규 수요의 조화를 위한 공평성의 원칙, 해양과 육상의 통합관리를 위한 연

계성의 원칙, 사회·생태시스템의 회복력 강화를 위한 회복성의 원칙으로 구분하여 살펴보겠다.

〈표 5-1〉 연안이용 관리 법제 정비의 기본원칙 도출 과정

구분	도출 과정
공평성	• (제2장) 지속가능한 해양경제 전환 : 형평(Equity) • (제3장) 생활공간 : 정주 공간 → 관광 등 활동공간 변화 • (제4장) 세부 관리 법제 : 연안이용의 기존 수요와 신규 수요의 조화 필요
연계성	• (제2장) 중국, 유럽 : 육상과 해양의 통합관리 • (제3장) 생산공간 : 전통산업 공간 → 신산업 공간 확대 • (제4장) 전체 관리 법제 : 육상과 해양의 종합적 관리 체계 및 제도 필요
회복성	• (제2장) 연안인구의 증가 및 양극화 → 사회적 리스크 악화 • (제3장) 생태공간 : 보전 공간 → 복원 공간 전환 • (제4장) 생태공간의 중요성에 대한 인식 보편화

자료: 저자 작성

2) 공평성의 원칙 : 기존 수요와 신규 수요의 조화

우선적으로 기존 수요와 신규 수요가 조화롭게 이용될 수 있도록 공평성의 관점에서 연안이용 관리 법제를 정비하는 것이 필요하다. 여기서 말하는 '공평성'이란 사회구성원이 연안이용의 혜택과 부담을 고르게 나누고 연안이용과 관련된 정책의 의사결정과정에 동등하고 실질적으로 참여하는 것을 의미한다. 즉 연안이용은 분배적·절차적 측면에서 현재 세대 간의 수요는 현재 세대와 미래 세대 간의 수요를 공평하게 고려하여 관리되어야 한다는 것이다.

이러한 연안이용의 공평성을 구현하기 위해서는 세부 관리 법제에서 해당 연안의 개별적 특성을 먼저 파악하고, 연안의 이용 변화와 수요를 지속적으로 모니터링한 후 분배적·절차적 측면에서 기존 수요와 신규 수요를 조정해야 한다. 즉, 연안은 공유수면으로서 공공재의 성격과 토지로서 사유

재로서의 성격을 동시에 가지고 있으므로 해당 연안의 지역적 특성을 고려하여 공공재와 사유재로서의 특성을 면밀하게 분석하고, 그 분석 결과를 기초로 연안의 이용변화와 수요를 계속적으로 관찰하여 정책적인 측면에서 기존 수요와 신규 수요를 공평하게 조정하여야 한다.

만약 해당 연안이 공공재의 성격이 강하다면 분배적 측면에서 현재 세대의 수요보다는 미래 수요를 더 많이 고려하여 이용의 혜택과 부담을 배분해야 하고, 절차적 측면에서 지역주민과 함께 일반인을 이해관계자의 범위로 포함시켜 정책결정절차에 실질적인 참여를 보장하여야 한다. 하지만 해당 연안이 사유재로서의 성격이 강하다면 이용의 혜택과 부담을 배분할 때 미래 수요보다는 현재 수요를 더 많이 고려하여야 하고, 정책결정절차에는 지역주민을 이해관계자로 한정하여 범위를 축소시켜야할 것으로 판단된다.

3) 연계성의 원칙 : 해양과 육상의 통합관리

연안이용 관리 법제는 해양과 육상을 통합하여 관리할 수 있도록 연계성의 관점에서 정비하는 것이 필요하다. 즉, 연안은 바다와 육지가 만나는 공간으로서 생활공간, 생산공간, 생태공간이 함께 연결되어 있으므로 해양과 육상의 공간·환경 관리 정책을 연계하여 추진하는 것이 중요하다.

이러한 연안이용의 연계성을 실현하기 위해서는 공간적·환경적 측면에서 해양과 육상의 전체 관리 체계를 먼저 분석하고 해양의 관리 정책과 육상의 관리 정책이 상호 반영되지 못하는 원인을 검토한 후 그 원인을 해결하기 위한 법 제도적 개선을 하여야 한다. 즉, 연안을 대상으로 해양을 관리하는 해양수산부의 법제와 육상을 관리하는 국토교통부와 환경부의 법제를 비교 분석하여 각 제도 간에 연계성이 확보되지 않는 부분을 파악한 후 부처 간 실무 협의를 거쳐 관련 법률을 함께 제·개정하여 해양과 육상을 통합관리할 수 있는 수단을 마련하는 것이 요구된다.

예를 들어 공간적 측면에서는 해양공간계획법의 해양용도구역과 국토계획법의 용도지역이 연계되어 지정되도록 하는 한편, 환경적 측면에서는 연안이용의 적정성과 환경성을 고려하여 해양이용영향평가법의 해양이용영향협의·해양이용영향평가와 환경영향평가법의 전략환경영향평가·환경영향평가의 평가 항목이 통일될 수 있도록 제도화하는 것이다.

4) 회복성의 원칙 : 사회·생태시스템의 회복력 강화

연안이용 관리 법제는 인간사회와 자연생태계가 공존할 수 있도록 회복성의 관점에서 정비하는 것이 필요하다. 여기서 말하는 '회복성'이란 사회·생태시스템 이론[205]에 따라 연안의 지역사회와 생태계를 하나의 시스템으로 파악하고, 쇠퇴하는 지역사회와 훼손되는 생태계를 함께 회복하는 사회·생태 복원을 의미한다. 하지만 현행 법제는 인구 감소 등 사회구조적인 변화로 쇠퇴하는 지역사회와 개발 사업으로 인한 환경오염으로 훼손되는 생태계를 별개의 문제로 인식하여 전체 사회·생태 시스템이 충분히 회복되도록 관리하지 못하고 있다.

이러한 연안이용의 회복성을 구현하기 위해서는 연안을 대상으로 한 기본법을 중심으로 생활공간-생산공간-생태공간 법제가 개편되어 사회·생태 복원을 위한 정보수집, 목표 설정, 거버넌스 구축, 계획 수립, 사업 시행 등 사회·생태시스템의 회복력을 강화하는 제도를 마련하여야 한다.

예를 들어 생활공간의 도시재생사업과 생태공간의 갯벌복원사업이 연안의 기본법에 따라 해당 연안 지역의 사회·생태시스템 분석을 기초로 관련 정보를 수집하여 재생사업과 복원사업의 목표를 함께 설계하고, 합리적인

205) 사회·생태시스템 이론이란 인간사회와 자연생태계가 상위의 사회·생태계 안에서 서로 복잡하게 연결되어 상호작용하고 있다는 이론을 말한다. 즉, 동 이론은 하나의 사회·생태시스템 속에서 인간은 자연의 혜택인 생태계서비스에 의존하고, 생태계는 다양한 인간 활동에 영향을 받는 구조로 긴밀한 관계를 유지하고 있다는 것을 핵심내용으로 하고 있다(최석문·박종원(2023), pp. 4~5.).

대상지를 선정하고 재생과 복원의 수준을 결정하여야 한다. 그리고 정부와 지자체는 생태지역 단위의 협력적 거버넌스를 구성하고 시민의 합리적인 의사결정 환경을 조성하는 한편, 재생·복원사업의 장기 정책 근거를 마련하고 관련 조직 개편과 안정적인 재원이 확보되도록 계획을 수립하여 사업을 시행하여야 한다.[206]

2. 입법 모델

우리나라의 연안이용 관리 법제를 체계적·종합적으로 정비하기 위해서는 위에서 살펴본 바와 같이 공평성의 원칙, 연계성의 원칙, 회복성의 원칙이라는 법제 정비의 기본원칙에 따라 국내외 입법 사례를 참고하여 전체 관리 법제 입법 모델과 세부 관리 법제 입법 모델을 구축할 필요가 있다. 우선적으로 전체 관리 법제 입법 모델의 경우, 국외 동향에서 살펴본 일본의 연안이용 관리 법률 체계를 고려할 필요가 있다. 일본의 경우 해양기본법을 중심으로 연안역을 종합적으로 관리하는 한편, 산림·임업기본법, 도시계획법, 하천법, 해안법, 항만법, 환경기본법 등 기존 개별법의 입법 목적과 내용에 따라 각 정부 부처에서 연안역 관리를 하도록 함으로써 연안 지역의 보전과 이용의 조화를 도모하는 정책을 추진하고 있다. 그리고 세부 관리 법제 입법 모델의 경우 해양환경 분야의 기본법 제정에 따른 세부 분법 과정을 참고할 필요가 있다. 즉, 해양환경 분야는 해양환경관리법과 관련 법령을 체계적으로 정비하기 위하여 해양환경정책을 총괄하는 기본법을 제정하고, 해양환경정책의 개념을 보호·복원·대응과 이용으로 크게 나누어 이법화를 시도하였다.[207] 특히 이용 부분은 공간 활용 관리에서 공간의 기능

206) 최석문·박종원(2023), pp. 4-5.

207) 그 결과 해양환경정책의 기본법 성격을 지는 해양환경 보전 및 활용에 관한 법률(2017)과 이를 근거로 한 해양폐기물 및 해양오염퇴적물 관리법(2019), 해양이용영향평가법(2024), 이산화탄소 포집·수송·저장 및 활용에 관한 법률(2024) 등이 제정되었다.

에 따라 어장관리, 해수욕장 관리 등으로 구분하였다.[208]

이하에서는 이러한 국내외 입법 사례를 참고하여 전체 관리 모델의 경우 연안기본법을 중심으로 해양 관리 법제와 육상 관리 법제를 연계하는 법률 체계를, 세부 관리 모델의 경우 공간적 기능에 따라 생활공간, 생산공간으로 구분하고 연안이용의 형태 변화와 수요를 반영하도록 하는 법률 체계를 제시하였다.

1) 전체 관리 법제 입법 모델

우리나라는 과거에는 연안을 육상의 일부분으로 보고 국토와 환경 관리 측면에서 입법화하였으나, 1999년에 연안관리법이 제정되면서 해양의 관점에서 연안을 통합하여 계획적으로 관리하고자 하였다. 하지만 이후 연안에 대한 이용 수요가 다양해지면서 새로운 법률이 계속적으로 입법되어 생활공간, 생산공간, 생태공간의 범위가 확대되고 각 공간의 기능이 세분화되어 관리되고 있다.

특히 연안관리법은 2019년에 해양공간계획법이 제정되면서 핵심 제도인 연안통합관리계획과 관련 조문이 모두 삭제되어 연안침식관리구역과 연안정비사업 등 일부 조문만이 남아 연안을 통합하여 계획적으로 관리하려는 입법 취지가 무색해져 버렸다. 이와 함께 동법은 연안에는 명확한 개념 정의 없이 일률적으로 해안선과 육지쪽 경계선으로부터 거리로 범위를 정하고 있어, 지역의 특성에 맞게 실효적인 관리가 어려운 한계점도 보여준다. 한편, 해양수산발전 기본법은 우리나라 해양수산정책의 근거되는 최상위 법률이지만, 해양 및 해양수산자원의 관리, 해양수산업의 육성을 목적으로 하고 있어 연안이용을 관리하는 기본정책에 대한 방향을 담고 있지 못

208) 해양수산부(2013), pp. 3-34 참조.

하다.

이러한 여건을 고려할 때, 현행 법제는 해양과 육상에서 나타나는 다양한 이용 행위를 지속가능성 관점에서 종합적으로 관리할 수 있는 기본법으로서 (가칭) 연안기본법을 제정하는 것이 필요한 시점이라고 판단된다. 다만 연안이용 관리는 해양수산부의 해양 관리, 국토교통부의 국토관리, 환경부의 환경관리를 연계하고 조정하는 것이 필요하므로, 국무총리를 보좌하고 각 중앙행정기관의 정책을 조정하는 국무조정실이 연안기본법의 소관 부처로서 적합한 것으로 판단된다.

우선 연안기본법은 전체 관리 법제의 총괄 법률로서 목적과 기본원칙, 연안의 개념과 공간 구분, 연안이용 수요 조사 및 모니터링, 연안기본계획 수립, 계획의 조정 및 평가, 연안특별회계 설치 등의 규정을 담아 종합적인 연안이용 관리 정책을 추진할 수 있는 틀을 마련해야 한다. 그리고 해양관리 법제는 공간 관리에 대하여 해양공간계획법과 공유수면법이, 환경 관리에 대하여 해양환경보전법과 해양이용영향평가법이 대표 법률로서 기능하는 한편, 육상 관리 법제는 공간 관리에 대하여 국토기본법과 국토계획법, 환경 관리에 대하여 환경정책기본법과 환경영향평가법이 주요 법률로서 역할을 담당하여 연안기본법의 정책 계획과 연계되어야 한다.

2) 세부 관리 법제 입법 모델

세부 관리 법제는 연안관리법이 그 기능과 역할을 제대로 수행하지 못하는 사이에 생활공간, 생산공간, 생태공간의 범위가 확대되고, 각 공간의 기능이 세분화되면서 기존 수요와 신규 수요를 조화롭게 조율하지 못하고 있다. 즉, 제3장에서 본 바와 같이 생활공간은 인간의 정주 공간에서 관광 등 활동을 위한 공간으로 변화하고 있고, 생산공간은 전통산업 공간에서 신산업 공간으로 확대되면서 양자의 공존을 위한 정책이 필요한 한편, 생태공

간은 보전 공간에서 복원 공간으로 전환되면서 사회·생태적 회복의 중요성이 커지고 있다. 하지만 현행 법제는 생활공간, 생산공간, 생태공간이 점차 확대되어 가면서 과거부터 연안을 이용하고 있는 기존 수요와 새롭게 이용하고자 하는 신규 수요를 공평하게 조정하지 못하는 한계점이 있다. 이러한 한계점을 해결하기 위해서는 제4장에서 연안이용 관리자와 전문가 입법 수요로 나타난 바와 같이 전체 관리 법제 모델을 기초로 세부 관리 법제를 생활공간, 생산공간, 생태공간으로 크게 구분하되, 각 공간의 기능에 맞게 개편하는 것이 필요하다.

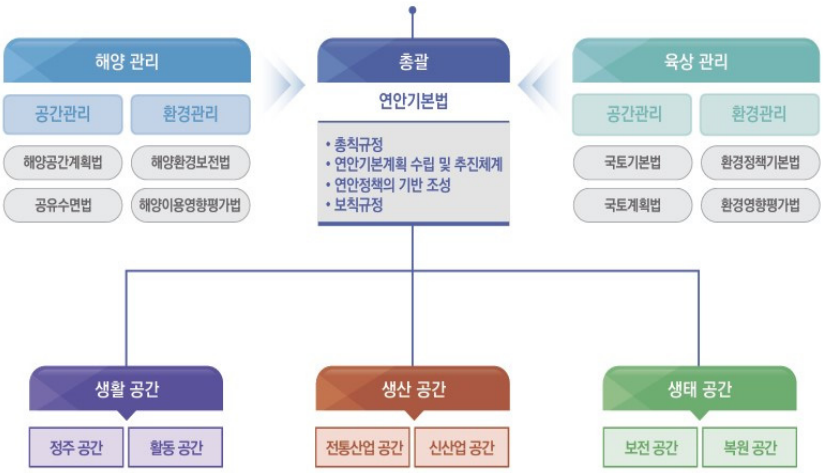
첫째, 생활공간 법제는 도시·어촌 등 인간이 거주하는 정주 공간을 관리하는 법률과 레저관광, 교육·문화 등 활동 공간을 관리하는 법률로 구분할 필요가 있다. 정주 공간은 도시의 경우 현행 도시개발법, 도시재생법을 유지하고, 어촌의 경우 어촌·어항법에서 어촌을 분리하여 (가칭) 어촌진흥법과 같이 어촌의 개발과 재생을 다루는 법률을 입법하는 것이 필요하다고 판단된다. 활동공간은 이용 수요가 증가하고 있는 레저관광과 교육·문화에 관한 법률을 기존 법률과 체계적으로 관리할 필요가 있다. 레저관광의 경우 현행 관광기본법, 관광진흥법과 새롭게 시행될 해양레저관광법을, 교육·문화의 경우 기존 교육기본법, 문화기본법과 최근에 제정된 해양교육문화법과의 연계 방안을 검토해야 한다.

둘째, 생산공간 법제는 항만, 어항, 수산업 등 전통 산업공간을 관리하는 법률과 해양바이오산업, 해양치유산업 등 신산업 공간을 관리하는 법률로 나누어 볼 수 있다. 전통 산업공간은 현행 항만법, 항만재개발법, 수산업법, 양식산업발전법, 산업입지법 등으로 유지하되, 어항의 경우에는 어촌·어항법을 어항의 개발 및 재생에 관한 법률로 변경하는 것이 바람직해 보인다. 산업공간은 현행 해양치유자원법에 추가하여 최근 수요가 높아지고 있는 해양바이오산업과 해상풍력산업을 육성하고 지원할 수 있는 법률이 추가적으로 입법될 필요가 있다.

셋째, 생태공간 법제는 보호구역, 공원 등 생태계를 보전하는 법제와 자연환경복원, 해양생태계복원 등 생태계를 복원하는 법제로 구분하여 관리하는 것이 요구된다. 생태계 보전 법제는 현행 법제와 같이 보호구역과 공원을 관리하고 있는 자연환경보전법, 해양생태계법, 자연공원법 등으로 유지하고 생태계 복원 법제는 자연환경보전법과 해양생태계법에서 규정하고 있는 복원사업 규정을 분리하여 (가칭) 자연환경복원법, 해양생태계복원법을 제정하여 구체적으로 관리하는 것이 필요하다.

이러한 세부 관리 법제의 개별 법률은 생활공간, 생산공간, 생태공간의 기능을 고려하여 공간의 개념과 이용 범위, 관리의 기본원칙, 정책 계획 수립, 지정 공간, 이용 활성화 제도 및 사업, 다른 관리정책과의 연계 수단 등을 핵심 제도로 규정해야 한다.

〈그림 5-1〉 연안이용 관리 법제의 입법 모델



자료: 저자 작성

제2절 연안이용 관리 법제 정비방안

1. 연안기본법의 제정 방안

기본법은 일정한 분야의 정책의 기본적 방향을 정하고 관계되는 제도를 정비하고 그 종합화·체계화를 도모하기 위한 법률로서 일반적으로 총칙 규정, 정책의 기본계획 수립 및 추진 체계, 정책 기반 조성, 보칙 순으로 구성된다.[209] 본 연구에서는 이러한 기본법의 일반적인 구성과 체계에 맞추어서 연안이용 관리를 체계적·종합적으로 관리할 수 있는 연안기본법을 제정하는 방안을 제시하고자 한다. 즉, 연안기본법은 총칙 규정에서는 연안의 지속가능한 이용에 관한 목적과 기본원칙, 연안의 개념과 공간 구분에 관한 정의 규정, 다른 법률과의 관계를, 연안기본계획 수립 및 추진체계에서는 연안기본계획의 수립, 연안관리계획 및 연안지역계획의 수립을, 연안 정책의 기반 조성에서는 연안이용 수요 조사 및 모니터링, 계획의 조정 및 평가를, 보칙 규정에서는 재원 및 거버넌스와 관련하여 연안특별회계 설치, 연안정책위원회 및 협의회 설치로 구성하였다.

이는 1999년에 제정된 연안관리법과 비교할 때 총칙 규정, 정책 체계, 재원 및 거버넌스 측면에서 차이가 있다. 즉, 연안관리법은 총칙 규정에서 연안의 개념을 규정하지 않고 연안해역과 연안육역을 거리상으로 구분하고 지속가능성을 이용·개발과 환경 보전과의 조화 등 추상적인 기본이념으로 제시하는 한편, 다른 법률과의 관계를 규정하지 않았다. 그리고 정책 체계는 해양수산부가 10년 단위로 수립하는 연안통합계획과 기초지자체가 5년 단위로 수립하는 연안지역계획이 있었으나, 수요 조사, 계획의 평가 및 조정에 관한 규정은 존재하지 않았다. 또한 재원과 거버넌스는 특별회계, 부

209) 박영도(2006), pp. 343-349.

담금 등 연안관리 정책을 추진할 수 있는 재원에 관한 규정이 없었으며, 중앙정부와 지방정부의 정책위원회로서 중앙연안관리심의회와 지역연안관리심의회에 관한 규정이 있었다.

〈표 5-2〉 연안기본법과 연안관리법(1999)의 비교

구분	연안기본법	연안관리법(1999)
연안의 정의	• 연안의 개념 정의 존재 • 연안을 생활공간, 생산공간, 생태공간으로 구분	• 연안의 개념 정의 부존재 • 연안을 연안해역과 연안육역으로 구분
기본원칙(이념)	• 지속가능성을 공평성, 연계성, 회복성이라는 구체적인 기본원칙으로 제시	• 지속가능성을 이용·개발과 환경 보전과의 조화 등 추상적인 기본이념 제시
다른 법률과의 관계	• 있음	• 없음
계획 수립	• 연안기본계획(정부, 20년) • 연안관리계획(광역지자체, 10년) • 연안지역계획(기초지자체, 5년)	• 연안통합관리계획(해양수산부, 10년) • 연안지역계획(기초지자체, 5년)
수요조사	• 있음	• 없음
계획의 평가 및 조정	• 있음	• 없음
재원	• 있음(연안특별회계)	• 없음
거버넌스	• 연안정책위원회 • 연안지역협의회	• 중앙연안관리심의회 • 지역연안관리심의회

자료: 저자 작성

물론 이러한 연안기본법의 내용을 연안관리법의 개정을 통해 추진하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 즉, 현행 연안관리법을 개정하는 방안은 기존의 법률 규정을 최대한 활용하면서 연안이용의 체계적·종합적 관리를 위해 필요한 조문을 추가할 수 있으므로 연안기본법을 새롭게 제정하는 방안보다 입법의 효율성 측면에서 장점이 있다. 하지만 연안관리법의 입법 목적과 구성을 살펴볼 때에는 해양수산부의 연안 정비와 연안침식관리에 관한 사업 또는 정책을 추진하는 집행적 성격의 법률이기 때문에 범정부 차원에서

연안이용 관리의 체계적·종합적 관리를 위한 기본법의 내용을 추가 수정하는 것이 매우 어려울 것으로 예상된다. 따라서 연안기본법을 새롭게 제정하는 방안은 비록 법률안의 작성, 관계 부처와의 협의, 국회 상임위 검토 등 입법에 필요한 많은 절차를 거쳐야 하는 부담은 있지만, 연안이용 관리와 관련된 전체 관리 법제와 세부 관리 법제를 연결하여 법률 정합성을 제고시키는 합리적인 방안이라고 판단된다.

1) 총칙 규정

(1) 연안의 지속가능한 이용에 관한 목적 및 기본원칙

연안기본법은 현행 법제가 지속가능성의 관점에서 연안을 종합적으로 관리하는 체계와 제도가 미비하여 공간적인 측면에서 기존 수요와 신규 수요의 조화가 미흡하다는 점을 개선하기 위한 목적으로 제정하는 법률이다. 따라서 연안의 지속가능성 이용에 관한 기본원칙을 반영하여 현행 법제의 문제점을 해결하는 내용을 담을 필요가 있다. 즉, 동법은 연안의 지속가능한 이용을 위하여 해양과 육상을 연계하여 종합적으로 관리하고, 사회·경제·환경에 관한 현재와 미래의 수요를 충분히 반영함으로써 연안의 공간적 가치를 증진하는 동시에 전통적 이용 수요와 새로운 이용 수요를 조화롭게 공존하는 것을 목적으로 한다.

그리고 연안기본법은 입법 목적에서 밝힌 연안의 지속가능한 이용을 구현할 수 있도록 법제 정비의 기본원칙인 공평성, 연계성, 회복성의 내용을 구체적으로 적시하였다. 즉, 동법은 연안을 다음의 기본원칙에 따라 지속가능하게 이용할 수 있도록 관리되어야 한다고 하면서 첫째, 사회구성원이 연안이용의 혜택과 부담을 고르게 나누고 연안이용과 관련된 정책의 의사결정과정에 동등하고 실질적으로 참여하도록 할 것, 둘째, 바다와 육지의 공간적·환경적 관리 정책을 연계·통합하여 추진할 것, 셋째, 연안의 지역사

회와 생태계를 하나의 시스템으로 파악하고, 쇠퇴하는 지역사회와 훼손되는 생태계를 함께 회복하도록 할 것을 규정하였다.

(2) 연안의 개념과 공간 구분에 관한 정의 규정

연안기본법은 앞서 본 국민인식조사와 입법 수요 결과에서 연안을 일률적인 거리 기준으로 정하는 것이 아니라, 현실에 맞게 실효적인 관리 범위를 재설정하여야 한다는 의견을 반영하여 정의 규정에서 연안의 개념을 구체화하면서 기능적 가치별로 공간을 구분하였다. 즉, 동법은 연안이란 바다와 육지가 연결되어 사회·경제·환경적 가치가 풍부한 곳으로서 주변의 생태계 특성 및 환경 현황, 인근 토지 이용 현황, 행정구역 경계, 행정구역 경계, 인근 바다 이용 현황, 관련 산업의 추진 현황 등을 종합적으로 고려하여 연안지역계획에 따라 수립된 공간을 말한다고 규정하였다. 그리고 연안의 구체적인 공간은 도시, 어촌 등 사람이 거주하거나 레저관광, 교육·문화 등 사람이 활동하는 공간인 생활공간, 항만, 어항, 산업단지 등 사람의 생존에 필요한 재화와 서비스를 만들어 내는 공간인 생산공간, 보호구역, 공원 등 육상과 해양의 다양한 생물이 서식하고 있는 공간인 생태공간으로 구분하였다.

(3) 다른 법률과의 관계

연안기본법은 해양과 육상을 통합하여 연안을 관리하고자 하였던 연안관리법이 기본법의 성격을 밝히지 않아 현재 그 역할을 제대로 수행하고 있지 못하고 있다고 보고, 다른 법률과의 관계에서 연안관리의 우위성을 나타내고 타 분야 법률과의 연계성을 제고할 수 있도록 규정하였다. 즉, 연안이용의 관리에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다고 하면서 연안의 이용과 관련되는 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본원칙에 맞도록 해야 한다고 규정하였다.

2) 연안기본계획 수립 및 추진체계

연안기본법은 연안계획을 정부가 연안의 지속가능한 이용을 위한 기본적이고 장기적인 정책 방향을 담은 연안기본계획, 시·도지사가 연안기본계획과 관할 구역의 지역적 특성 등을 고려하여 수립하는 연안관리계획, 시장·군수·구청장이 연안기본계획 및 연안관리계획에 따라 관할 구역의 지역적 특성을 고려하여 수립하는 연안지역계획으로 크게 구분하였다.

(1) 연안기본계획의 수립

동법은 연안기본계획을 정부가 20년마다 수립해야 하며, 연안에 대한 기본적이고 장기적인 정책 방향이 포함되어야 한다고 규정하였다. 특히 연안기본계획에는 연안의 현황·여건 변화 및 전망에 관한 사항, 연안이용 기본원칙 실현을 위한 목표 설정과 이의 달성을 위한 대책, 생활공간·생산공간·생태공간 관리 정책의 기본 방향에 관한 사항, 사업의 시행에 드는 비용의 산정 및 재원 조달 방법, 직전 연안기본계획에 대한 평가 등 연안의 지속가능한 이용을 위하여 필요한 사항을 수립하도록 하였다.

(2) 연안관리계획 및 연안지역계획의 수립

동법은 연안관리계획을 시·도지사가 10년마다 수립해야 하며, 연안기본계획과 관할 구역의 지역적 특성 등을 고려하여 관할 연안에 대한 중기적인 관리 정책 방향이 포함되어야 한다고 규정하였다. 즉, 연안관리계획에는 관할 연안의 현황·여건 변화 및 전망에 관한 사항, 연안이용 기본원칙 실현을 위한 세부 목표 및 대책, 생활공간·생산공간·생태공간 관리 정책에 관한 사항, 사업의 시행에 드는 비용의 산정 및 재원 조달 방법, 직전 연안관리계획에 대한 평가 등을 수립하도록 하였다.

그리고 동법은 연안지역계획을 시장·군수·구청장이 5년마다 수립해야 하며, 연안기본계획 및 연안관리계획에 따라 관할 연안에 대한 단기적인 관리 정책 방향이 포함되어야 한다고 규정하였다. 즉, 연안지역계획에는 관할 연안관리의 목표와 범위에 관한 사항, 생활공간·생산공간·생태공간 관리 사업의 방법과 연차별 추진 계획에 관한 사항, 사업의 시행에 드는 비용의 산정 및 재원 조달 방법, 직전 연안지역계획에 대한 평가 등을 수립하도록 하였다.

3) 연안 정책의 기반 조성

(1) 연안이용 수요 조사 및 모니터링

연안기본법은 연안기본계획, 연안관리계획, 연안지역계획이 원활하게 수립할 수 있도록 전국 연안의 이용변화와 수요를 정기적으로 조사하도록 하였다. 즉, 정부는 연안의 지속가능한 이용을 위한 정보를 수집하기 위하여 생활공간, 생산공간, 생태공간의 이용 형태 변화와 수요에 대한 조사(이하 '연안이용 수요 조사'라 한다)를 5년마다 실시해야 한다고 규정하였다. 특히 정부가 연안이용 수요 조사를 실시하는 경우 중앙행정기관장 및 지방자치단체장(이하 '관계 행정기관의 장'이라 한다)에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있고, 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다고 규정하였다.

이와 함께 연안기본법은 정부가 필요에 따라 연안의 이용과 수요현황, 연안 정책에 대한 상황을 점검할 수 있도록 하였다. 즉, 동법은 정부는 연안의 이용 현황과 수요, 연안계획 및 정책에 대한 추진 상황을 주기적 또는 수시로 점검(이하 '연안이용 모니터링'이라 한다)할 수 있다고 규정하였다. 특히 동법은 중앙행정기관장 및 지방자치단체장은 연안계획 및 정책을 수립할 때 연안이용 모니터링 결과를 반영하도록 노력하여야 한다고 규정하

였다. 또한 정부는 체계적이고 종합적인 연안계획의 수립과 정책의 추진을 위하여 연안이용 모니터링 체계를 구축·운영할 수 있고, 연안이용 모니터링 체계를 구축·운영하기 위해 필요한 경우 관계 기관에 자료 제공을 요청할 수 있도록 하며, 요청받은 관계 기관은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다고 규정하였다.

(2) 계획의 평가 및 조정

연안기본법은 연안계획이 연안이용 관리의 기본원칙에 따라 수립되었는지를 평가하는 제도를 규정하였다. 즉, 동법은 정부는 연안계획이 연안이용 관리의 기본원칙에 따라 수립되었는지를 평가(이하 '연안계획평가'라 한다)해야 한다고 하면서 연안계획평가를 실시할 때에는 연안이용 모니터링 결과를 우선적으로 활용해야 한다고 규정하였다. 그리고 동법은 연안계획평가 대상이 되는 연안계획의 수립권자는 해당 연안계획을 수립하거나 변경하기 전에 연안계획평가 요청서를 작성하여 정부에게 제출하여야 하고, 연안계획평가 요청서를 제출받은 정부는 연안계획평가를 실시한 후 그 결과에 대하여 연안정책위원회의 심의를 거치도록 하였다.

그리고 연안기본법은 연안관리계획와 지역계획이 연안기본계획은 물론 국토, 환경 등 연안정책과 관련된 다른 분야의 기본계획과 연계할 수 있도록 하였다. 즉, 정부는 연안관리계획, 연안지역계획이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 중앙행정기관장 또는 지방자치단체장에게 해당 계획을 조정할 것을 요청할 수 있다고 규정하였다. 조정 사유로는 서로 상충되거나 연안기본계획에 부합하지 아니한다고 판단되는 경우, 연안계획평가 실시 결과 해당 연안계획을 보완·조정할 필요가 있다고 인정되는 경우, 「국토기본법」에 따른 국토 계획 또는 「환경정책기본법」에 따른 환경계획과의 연계성이 부족하여 상호 보완·조정할 필요가 있다고 인정되는 경우를

규정하였다. 특히 계획을 조정할 것을 요청받은 중앙행정기관장 또는 지방자치단체장이 특별한 사유 없이 이를 반영하지 아니하는 경우에는 정부는 연안정책위원회의 심의를 거쳐 이를 조정할 수 있도록 하면서도, 조정을 하려면 미리 관계 중앙행정기관장 또는 해당 지방자치단체장의 의견을 듣도록 하였다.

4) 연안특별회계 및 연안정책위원회 등

(1) 연안특별회계 설치

연안기본법은 연안 정책에 관한 관리 사업이 원활하게 추진될 수 있도록 연안특별회계를 설치하는 근거를 마련하였다. 즉, 동법은 정부는 연안계획에 관한 관리 사업의 투자를 확대하고, 그 관리·운영을 효율화하기 위하여 연안특별회계(이하 '회계'라 한다)를 설치하도록 하고, 회계는 국무조정실장이 관리·운용하도록 하였다. 그리고 동법은 회계의 세입은 연안 정책과 관련된 해양 관리, 국토 관리, 환경 관리에서 부과되는 사용료, 부담금 등을 대상으로 하면서, 회계의 세출은 연안의 생활공간, 생산공간, 생태공간의 이용 관리에 관한 사업에 한정하여 지출하도록 하였다.

(2) 연안정책위원회·연안관리협의회 설치 및 국민 의견 수렴

연안기본법은 연안기본계획의 수립 등 연안의 주요 정책을 심의하는 연안정책위원회와 기존 수요와 신규 수요의 갈등 등 연안이용의 현안을 다루는 연안관리협의회를 규정하는 한편, 연안이용 관리 정책에 대한 국민 의견을 수렴할 수 있는 근거를 두었다.

동법은 연안의 지속가능한 이용을 종합적으로 추진하기 위한 주요 정책을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 연안정책위원회를 두고, 위원장 1

명을 포함한 60명 이내의 위원으로 구성하되, 공무원이 아닌 위원이 전체 위원의 과반수가 되도록 하였다. 그리고 동법은 연안이용의 갈등을 파악하기 위해 지역주민, 시민단체, 이해관계자 및 관계 전문가 등으로 구성된 연안관리협의회를 구성·운영할 수 있도록 하였다. 특히 연안관리협의회는 연안기본계획의 수립·변경 과정에서 의견을 제시할 수 있고, 연안 정책위원회는 연안관리협의회에 대하여 관련 정보를 공개하고 의견을 반영하여 연안기본계획을 평가·검토하여 연안기본계획을 변경하거나 관계 행정기관에게 요청할 수 있도록 하였다. 그 외 지역사회의 의견수렴 규정을 두어 정부가 연안이용 관리의 현황을 공유하고 정책을 추진하는 과정에서 지역사회의 다양한 이해관계자들이 능동적이고 적극적으로 참여하여 관련 정책적 역량이 강화될 수 있도록 별도로 의견수렴의 장을 마련할 수 있도록 하였다.

〈표 5-3〉 연안기본법 제정법률(안)

구분	조문 제목	조문 내용
제1장 총칙	• 제1조(목적)	이 법은 연안의 지속가능한 이용을 위하여 해양과 육상을 연계하여 종합적으로 관리하고, 사회·경제·환경에 관한 현재와 미래의 수요를 충분히 반영함으로써 연안의 공간적 가치를 증진하는 동시에 전통적 이용 수요와 새로운 이용 수요를 조화롭게 공존하는 것을 목적으로 한다.
	• 제2조(정의)	이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “연안”이란 바다와 육지가 연결되어 사회·경제·환경적 가치가 풍부한 곳으로서 주변의 생태계 특성 및 환경현황, 인근 토지 이용 현황, 행정구역 경계, 행정구역 경계, 인근 바다 이용 현황, 관련 산업의 추진 현황 등을 종합적으로 고려하여 연안지역계획에 따라 다음 각 목의 구분에 따라 수립된 공간을 말한다. 가. 생활공간 : 도시, 어촌 등 사람이 거주하거나 레저관광, 교육·문화 등 사람이 활동하는 공간 나. 생산공간 : 항만, 어항, 산업단지 등 사람의 생존에 필요한 재화와 서비스를 만들어내는 공간 다. 생태공간 : 보호구역, 공원 등 육상과 해양의 다양한 생물이 서식하고 있는 공간 2. “연안계획”이란 정부가 연안의 지속가능한 이용을 위한 기본적이고 장기적인 정책방향에 관하여 수립하는 연안기본계획, 시·도지사가 연안기본계획과 관할 구역의 지역적

구분	조문 제목	조문 내용
		특성 등을 고려하여 수립하는 연안관리계획, 시장·군수·구청장이 연안기본계획 및 연안관리계획에 따라 관할 구역의 지역적 특성을 고려하여 수립하는 연안지역계획을 말한다.
	• 제3조(기본원칙)	연안은 다음 각 호의 기본원칙에 따라 지속가능하게 이용할 수 있도록 관리되어야 한다. 1. 사회구성원이 연안이용의 혜택과 부담을 고르게 나누고 연안이용과 관련된 정책의 의사결정과정에 동등하고 실질적으로 참여하도록 할 것 2. 바다와 육지의 공간적·환경적 관리 정책을 연계·통합하여 추진할 것 3. 연안의 지역사회와 생태계를 하나의 시스템으로 파악하고, 쇠퇴하는 지역사회와 훼손되는 생태계를 함께 회복하도록 할 것
	• 제4조(다른 법률과의 관계)	① 연안이용의 관리에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다. ② 연안의 이용과 관련되는 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본원칙에 맞도록 하여야 한다.
제2장 연안기본계획 수립 및 추진체계	• 제5조(연안기본계획의 수립)	① 정부는 연안의 지속가능한 이용을 위한 기본계획(이하 '연안기본계획'이라 한다)을 20년마다 수립하여야 한다. ② 정부는 다음 각 호의 사항에 대한 기본적이고 장기적인 정책방향이 포함되어야 한다. 1. 연안의 현황, 여건 변화 및 전망에 관한 사항 2. 연안이용 기본원칙 실현을 위한 목표 설정과 이의 달성을 위한 대책 3. 생활공간, 생산공간, 생태공간 이용정책의 기본방향에 관한 사항 4. 사업의 시행에 드는 비용의 산정 및 재원 조달 방법 5. 직전 연안기본계획에 대한 평가 6. 그 밖에 연안의 지속가능한 이용을 위하여 필요한 사항
	• 제6조(연안관리계획 및 연안지역계획의 수립)	① 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)는 연안기본계획과 관할 구역의 지역적 특성 등을 고려하여 연안관리계획(이하 '연안관리계획'이라 한다)을 10년마다 수립·시행하여야 한다. ② 제1항에 따른 연안관리계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 관할 연안의 현황·여건 변화 및 전망에 관한 사항 2. 연안이용 기본원칙 실현을 위한 세부 목표 및 대책 3. 생활공간·생산공간·생태공간 관리 정책에 관한 사항

구분	조문 제목	조문 내용
		4. 사업의 시행에 드는 비용의 산정 및 재원 조달 방법 5. 직전 연안관리계획에 대한 평가 6. 그 밖에 관리계획 수립에 필요한 사항 ③ 시장·군수·구청장은 연안기본계획 및 연안관리계획에 따라 관할 구역의 지역적 특성을 고려하여 5년마다 해당 시·군·구의 연안계획(이하 '연안지역계획'이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. ④ 제3항에 따른 연안지역계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 관할 연안관리의 목표와 범위에 관한 사항 2. 생활공간·생산공간·생태공간 관리 사업의 방법과 연차별 추진계획에 관한 사항 3. 사업의 시행에 드는 비용의 산정 및 재원 조달 방법 4. 직전 연안지역계획에 대한 평가 5. 그 밖에 연안지역계획 수립에 필요한 사항
제3장 연안 정책의 기반 조성	• 제7조(연안이용 수요 조사 및 모니터링)	① 정부는 연안의 지속가능한 이용을 위한 정보를 수집하기 위하여 생활공간, 생산공간, 생태공간의 이용 형태 변화와 수요에 대한 조사(이하 '연안이용 수요조사'라 한다)를 5년마다 실시하여야 한다. ② 정부가 제1항에 따라 연안이용 수요조사를 실시하는 경우 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장(이하 '관계 행정기관의 장'이라 한다)에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다. ③ 정부는 연안의 이용현황과 수요, 연안계획 및 정책에 대한 추진 상황을 주기적 또는 수시로 점검(이하 "연안이용 모니터링"이라 한다)할 수 있다. ④ 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 연안계획 및 정책을 수립할 때 제3항에 따른 연안이용 모니터링 결과를 반영하도록 노력하여야 한다. ⑤ 정부는 체계적이고 종합적인 연안계획의 수립과 정책의 추진을 위하여 연안이용 모니터링 체계를 구축·운영할 수 있다. ⑥ 정부는 제5항에 따른 연안이용 모니터링체계를 구축·운영하기 위하여 필요한 경우 관계 기관에 자료제공을 요청할 수 있다. 이 경우 요청받은 관계 기관은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.
	• 제8조(계획의 평가 및 조정)	① 정부는 연안계획이 연안이용 관리의 기본원칙에 따라 수립되었는지를 대통령령으로 정하는 기준을 통해 평가(이하 "연안계획평가"라 한다)하여야 한다.

구분	조문 제목	조문 내용
		② 정부는 제1항에 따른 연안계획평가를 실시할 때에는 제7조제3항에 따른 연안이용 모니터링 결과를 우선적으로 활용하여야 한다. ④ 연안계획평가 대상이 되는 연안계획의 수립권자는 해당 연안계획을 수립하거나 변경하기 전에 연안계획평가 요청서를 작성하여 정부에게 제출하여야 하고, 연안계획평가 요청서를 제출받은 정부는 연안계획평가를 실시한 후 그 결과에 대하여 연안정책위원회의 심의를 거쳐야 한다. ⑤ 정부는 연안관리계획, 연안지역계획이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 해당 계획을 조정할 것을 요청할 수 있다. 1. 서로 상충되거나 연안기본계획에 부합하지 아니한다고 판단되는 경우 2. 연안계획평가 실시 결과 해당 연안계획을 보완·조정할 필요가 있다고 인정되는 경우 3. 「국토기본법」에 따른 국토계획 또는 「환경정책기본법」에 따른 환경계획과의 연계성이 부족하여 상호 보완·조정할 필요가 있다고 인정되는 경우 ⑥ 제5항에 따라 계획을 조정할 것을 요청받은 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 특별한 사유 없이 이를 반영하지 아니하는 경우에는 정부는 연안정책위원회의 심의를 거쳐 이를 조정할 수 있다. 이 경우 미리 관계 중앙행정기관의 장 또는 해당 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다.
제4장 연안특별회계 및 연안정책위원회 등	• 제9조(연안특별회계의 설치)	① 정부는 연안계획에 관한 관리사업의 투자를 확대하고 그 관리·운영을 효율화하기 위하여 연안특별회계(이하 “회계”라 한다)를 설치한다. ② 회계는 국무조정실장이 관리·운용한다. ③ 회계의 세입은 다음 각 호에 따라 연안 정책과 관련된 해양 관리, 국토 관리, 환경 관리에서 부과되는 사용료, 부담금 등을 대상으로 한다. ④ 회계의 세출은 다음 각 호에 따라 연안의 생활공간, 생산공간, 생태공간의 이용 관리에 관한 사업을 대상으로 한다.
	• 제10조(연안정책위원회의 설치)	① 연안의 지속가능한 이용을 종합적으로 추진하기 위한 주요 정책을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 연안정책위원회를 둔다. ② 연안정책위원회는 위원장 1명을 포함한 60명 이내의 위원으로 구성한다. ③ 연안정책위원회의 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람으로 한다. 이 경우 공무원이 아닌 위원이 전체 위원의 과반수가 되어야 한다.

구분	조문 제목	조문 내용
		④ 이 법에서 정한 것 외에 연안정책위원회의 구성 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
	• 제11조(연안관리협의회의 설치)	① 정부는 연안이용의 갈등을 파악하기 위해 지역주민, 시민단체, 이해관계자 및 관계 전문가 등으로 구성된 연안관리협의회를 구성·운영할 수 있다. ② 제1항에 따른 연안관리협의회는 연안기본계획의 수립·변경과 관련하여 연안정책위원회에 검토의견을 제시할 수 있다. ③ 정부는 제2항에 따른 연안관리협의회의 검토의견을 위하여 관련 정보를 공개하여야 하고, 검토의견을 반영하는 경우 연안기본계획을 평가·검토하여 연안기본계획을 수립·변경하거나 관계 행정기관에게 요청할 수 있다. ④ 정부는 연안이용 관리의 현황을 공유하고 정책을 추진하는 과정에서 사회의 다양한 이해관계자들이 능동적이고 적극적으로 참여하여 관련 정책적 역량이 강화될 수 있도록 의견수렴의 장을 마련할 수 있다.
	• 제12조(지역사회의 의견 수렴)	정부는 연안이용 관리의 현황을 공유하고 정책을 추진하는 과정에서 지역사회의 다양한 이해관계자들이 능동적이고 적극적으로 참여하여 관련 정책적 역량이 강화될 수 있도록 의견수렴의 장을 마련할 수 있다.

자료: 저자 작성

2. 세부 공간별 법제 체계 정비방안

세부 공간별 법제는 연안기본법에 따라 생활공간, 생산공간, 생태공간으로 구분된 목적에 맞게 각 공간별 이용 특성을 반영하여 주요 제도를 통일적으로 규율할 필요가 있다. 앞서 본 연안이용 관리 법제 현황에서 알 수 있듯이 세부 관리 법제는 정책 계획, 지정 공간, 관련 사업에 관한 내용을 대부분 가지고 있어 ① 각 공간의 개념과 이용 범위, 이용 관리의 기본원칙 등에 관한 총칙 규정, ② 이용 조사, 정책 계획 수립 등 정책 계획 수립 및 시행, ③ 공간 이용 관리의 지정 공간, 이용 활성화 제도 및 사업 등 구역 지정 및 지원사업 추진, ④ 다른 공간과의 연계 방안으로 크게 구분할 수 있다.

1) 총칙 규정

(1) 공간의 개념과 이용 범위에 관한 정의 규정

먼저 세부 관리 법제의 법률은 해당 연안의 개별적 특성을 최대한 반영하여 공간의 개념과 이용 범위를 정의 규정에서 확정해야 한다.

생활공간은 사회적인 측면에서 정주 공간의 경우 거주하는 지역주민을, 활동공간의 경우 레저관광 등의 활동하는 이용객을 고려해야 한다. 예를 들어 수산업·어촌 발전 기본법의 어촌과 해수욕장법의 해수욕장은 거주하는 지역주민과 레저관광 활동을 하는 이용객을 공간의 개념에 포섭하지 못하고 있다. 즉, 수산업·어촌 발전 기본법은 어촌을 하천·호수 또는 바다에 인접해 있거나 어항의 배후에 있는 지역 중 주로 수산업으로 생활하는 읍·면의 전 지역 등으로 규정하고 있으며(제3조제6호), 해수욕장법은 해수욕장을 천연 또는 인공으로 조성되어 물놀이·일광욕·모래찜질·스포츠 등 레저활동이 이루어지는 수역 및 육역으로서 지정·고시된 구역으로 규정하고 있다(제2조제1호).

생산공간은 경제적인 측면에서 전통산업 공간과 신산업 공간에서 생산되는 재화와 서비스를 고려하여, 설치되는 시설의 주요 기능을 명확하게 규정해야 한다. 예를 들어 어촌·어항법의 어항은 천연 또는 인공의 어항 시설을 갖춘 수산업 근거지로 규정하면서 어항시설을 기본시설, 기능시설, 어항편익시설 등으로 크게 구분하고 그 어항의 수역과 육역을 어항구역으로 정의하고 있다. 즉, 동법은 어항의 개념을 어업·양식업·어획물운반업·수산물가공업 및 수산물유통업을 의미하는 수산업의 근거지로 보면서 어항시설에서 복지시설, 문화시설, 레저용 기반시설 등 어항편익시설의 범위를 매우 확대하여 규정하고 있다(제2조제3호~제5호). 반면 해양치유자원법의 해양치유지구는 해양치유자원을 갖추고 국민에게 해양치유서비스를 효과적으로 제공하기 위하여 지정된 지역으로 규정하고 있다(제2조제4호). 즉, 동법

은 해양치유산업의 활성화 지원을 규정하고 있으나, 해양치유지구의 개념에는 해양치유시설과 해양치유산업과의 연계성을 명확하게 규정하지 않고 있다.

생태공간은 환경적인 측면에서 보전 공간과 복원 공간에서 서식하는 생물을 고려하여 관리의 대상이 생태계와 생태계서비스를 규정해야 한다. 예를 들어 해양생태계법은 보전과 관련하여 해양보호구역의 경우 해양생물 다양성이 풍부하여 생태적으로 중요하거나 해양경관 등 해양자산이 우수하여 특별히 보전할 가치가 큰 구역으로 규정하고 있으나, 복원과 관련하여 해양생태계 복원의 경우 복원의 대상과 공간 지정에 대한 규정 없이 해양수산부장관 또는 지방자치단체장은 훼손된 해양생태계의 복원 등을 위한 필요한 대책을 수립·시행해야 한다고 규정하고 있다.

(2) 공간 이용 관리의 우선순위

다음으로 세부 관리 법제의 각 법률은 확정된 개별 연안의 공간 개념에 따라 이용 관리의 우선순위를 확립해야 한다.

현행 법제는 생태공간 법제를 제외하고는 대부분의 생활공간 및 생산공간 법제에서 기본이념 또는 기본원칙을 규정하고 있지 않다. 다만 수산업·어촌발전 기본법, 해수욕장법, 해양생명자원법은 어촌, 해수욕장, 해양수산 생명자원에 대하여 이용 관리의 기본이념 또는 원칙을 규정하고 있다. 하지만 일부 규정된 기본원칙 또한 생활공간, 생산공간, 생태공간의 이용 관리의 우선순위를 지속가능성의 관점에서 확실하게 규정하고 있지 못하다.

우선 생활공간 법제는 공평성의 원칙을 우선순위로 하여 기존 수요와 신규 수요를 조화시키는 것을 기본원칙으로 규정해야 한다. 예를 들어 해수욕장법은 해수욕장의 관리의 기본원칙을 규정하면서도 물놀이 공간 이용이라는 기존 수요와 수상레저 사업 공간 이용이라는 신규 수요를 조정하는

원칙은 규정하고 있지 않다. 즉, 동법은 해수욕장이 모든 국민의 자산으로서 소중하게 보전되고 현재와 미래의 세대를 위하여 지속가능하도록 할 것, 해수욕장은 어린이·노약자·장애인 등 모든 국민이 불편함을 겪지 아니하도록 할 것, 해수욕장은 이용자의 안전과 편의를 최우선적으로 고려할 것, 해수욕장은 자연생태계와 경관이 파괴되거나 그 가치가 감소되지 아니하도록 할 것을 규정하고 있다(제3조).

그리고 생산공간 법제는 연계성의 원칙을 우선순위로 하여 해양과 육상의 산업적 활용과 이용을 연결하여 통합적으로 관리하는 것을 기본원칙으로 규정하여야 한다. 예를 들어 해양생명자원법은 해양수산 생명 자원의 확보·관리 및 이용에 관한 기본이념을 규정하고 있으나, 해양바이오산업과 관련하여 해양수산 생명 자원을 활용하여 육상에서 산업적으로 이용하는 것에 대한 내용은 빠져 있다. 즉, 동법은 해양수산 생명 자원은 현재와 미래의 세대를 위하여 지속가능하게 확보·관리 및 이용되어야 하고, 해양 수산 생명자원의 생태적·경제적 가치가 조화롭게 공존할 수 있도록 종합적으로 관리되어야 하며, 해양수산 생명 자원의 상업적 이용으로부터 발생되는 이익을 공정하고 공평하게 공유할 수 있는 기회를 증진시켜야 한다고 규정하고 있다(제3조).

마지막으로 생태공간 법제는 회복성의 원칙을 우선순위로 하여 생태계는 물론 인간사회가 함께 공존할 수 있도록 사회·생태시스템의 회복력을 강화하는 것을 기본원칙으로 규정해야 한다. 예를 들어 갯벌법은 갯벌생태계의 회복을 위한 복원을 강조하고 있으나, 갯벌 주변에서 쇠퇴하고 있는 어촌 등 사회적 회복에 대하여는 언급하고 있지 않다. 즉, 동법은 갯벌 등을 이용하거나 개발하는 때에는 생태적 균형이 파괴되거나 그 가치가 저하되지 아니하도록 하여야 하며, 갯벌생태계와 경관이 파괴·훼손되거나 침해되는 때에는 복원·복구되도록 노력할 것을 갯벌 등의 관리 및 이용의 원칙 중 하나로 규정하고 있다(제4조제5호).

2) 정책 계획 수립 및 시행

(1) 공간 이용 조사

세부 관리 법제는 생활공간, 생산공간, 생태공간의 이용 관리 정책에 관한 계획을 체계적으로 수립할 수 있도록 해당 공간에 대한 이용 조사를 정기적으로 실시하고 조사 결과와 정보 시스템을 연계하여 관련 정보를 꾸준히 수집·관리해야 한다. 즉, 현행 법제는 거의 대부분 기초조사 또는 실태조사 등의 형태로 해당 생활공간, 생산공간, 생태공간에 대한 이용 현황을 조사하고 있으나, 일부 법제의 경우 조사의 시기와 주기를 명확하게 규정하지 않고 조사 결과와 정보 체계의 연계를 규정하고 있지 않아 법제 정비가 필요하다. 예를 들어 해수욕장법은 해양수산부장관은 기본계획을 수립 또는 변경하기 위하여 필요한 경우에는 실태조사를 할 수 있고, 해수욕장의 이용 활성화 및 이용자의 편의 증진을 위하여 해수욕장 정보시스템을 구축·운영할 수 있다고 규정하고 있다(제16조제1항, 제41조제1항).

(2) 공간 이용 관리의 정책 계획 수립

세부 관리 법제는 해당 공간에 대한 이용 조사를 기초로 생활공간, 생산공간, 생태공간의 이용 관리 정책에 관한 계획을 구체적으로 수립해야 한다. 즉, 해당 공간의 이용·관리에 관한 정책의 기본 방향 및 목표, 이용 시설의 현황 및 이용 실태, 여건의 변화와 전망, 이용 관리 등에 관한 사항을 계획의 내용에 포함해야 한다.

3) 구역 지정 및 이용 활성화 사업 추진

(1) 공간 이용 관리의 구역 지정

세부 관리 법제는 해당 공간의 정책 계획을 시행하기 위하여 특정 공간

을 구역으로 지정하고 관련 사업을 지원하도록 해야 한다. 예를 들어 항만재개발법은 노후하거나 유휴 상태에 있는 항만과 주변 지역을 체계적이고 효율적으로 개발하고 정비하기 위하여 항만재개발기본계획과 사업계획에 따라 항만재개발 사업구역을 지정하여 해당 공간에 항만재개발사업을 추진하도록 지원하고 있다.

(2) 공간 이용 활성화 제도 및 사업 추진

세부 관리 법제는 해당 공간의 정책 계획에 따라 이용을 활성화하는 제도와 사업을 추진하도록 해야 한다. 예를 들어 해수욕장법은 법률명이 해수욕장의 이용 및 관리에 관한 법률임에도 불구하고 환경 관리와 안전 관리에 한정된 지침을 마련하고 있어 해수욕장의 특성에 따른 이용 관리 제도가 미흡하다. 따라서 동법은 법 개정을 통해 해수욕장의 이용객 규모 또는 입지적 특성에 따라 이용 관리 유형을 구분하는 등 해수욕장의 체계적인 이용 관리를 위한 지침을 마련하는 한편, 해수욕장 이용객 조사, 이용객 밀집도에 따른 이용 금지·제한 등 이용객 관리를 위한 제도를 명문화하는 것이 필요하다.

4) 다른 공간과의 연계 수단 마련

마지막으로 세부 관리 법제는 해당 공간과 다른 공간과의 연계 수단을 마련하는 것이 필요하다. 즉, 최근 세부 관리 법제의 각 법률에서 입법을 통해 생활공간, 생산공간, 생태공간의 범위를 넓히고 있어, 그 공간을 이용하는 행위가 중첩하여 이루어짐으로써 법률의 체계적 정합성이 감소하고 있다. 예를 들어 항만법, 어촌·어항법은 항만시설과 어항시설이 기본시설과 기능시설이라는 본래적 기능 이외에 항만친수시설, 어항편익시설이라는 부수적인 기능의 확대로 그 범위가 넓어져 마리나항만법에 따른 마리나항만

시설이 조성되기 어려워졌다. 따라서 마리나항만법은 마리나선박의 계류·보관 등의 시설을 갖춘 항만법의 항만친수시설과 어촌·어항법의 어항편익시설을 (가칭) 소규모 마리나항만시설로 지정·고시하고 이 시설을 별도의 마리나항만구역으로 관리·운영하는 방안을 마련할 필요가 있다. 이에 따라 항만법과 어촌·어항법도 마리나항만법의 개정 사항과 연계하여 관련 내용을 법률에 명시하는 것이 요구된다.

〈표 5-4〉 세부 공간별 법제 체계 구성

구분	핵심 제도	주요 내용
총칙 규정	정의 규정	• 해당 연안의 개별적 특성을 최대한 반영하여 공간의 개념과 이용 범위를 확정 • 생활공간은 사회적인 측면에서 정주 공간의 경우 거주하는 지역주민을, 활동 공간의 경우 레저관광 등의 활동하는 이용객을 고려 • 생산공간은 경제적인 측면에서 전통산업 공간과 신산업 공간에서 생산되는 재화와 서비스를 고려하여 설치되는 시설의 주요 기능을 명확하게 규정 • 생태공간은 환경적인 측면에서 보전 공간과 복원 공간에서 서식하는 생물을 고려하여 관리의 대상이 생태계와 생태계서비스를 규정
	공간 이용 관리의 우선순위	• 생활공간 법제는 공평성의 원칙을 우선순위로 하여 기존 수요와 신규 수요를 조화시키는 것을 기본원칙으로 규정 • 생산공간 법제는 연계성의 원칙을 우선순위로 하여 해양과 육상의 산업적 활용과 이용을 연결하여 통합적으로 관리하는 것을 기본원칙으로 규정 • 생태공간 법제는 회복성의 원칙을 우선순위로 하여 생태계는 물론 인간사회가 함께 공존할 수 있도록 사회·생태시스템의 리질리언스를 강화하는 것을 기본원칙으로 규정
정책 계획 수립 및 시행	공간 이용 조사	• 생활공간, 생산공간, 생태공간의 이용 관리 정책에 관한 계획을 체계적으로 수립할 수 있도록 해당 공간에 대한 이용 조사를 정기적으로 실시 • 조사 결과와 정보시스템을 연계하여 관련 정보를 꾸준히 수집·관리
	공간 이용 관리의 정책 계획 수립	• 해당 공간에 대한 이용 조사를 기초로 생활공간, 생산공간, 생태공간의 이용 관리 정책에 관한 계획을 구체적으로 수립

구분	핵심 제도	주요 내용
		• 해당 공간의 이용·관리에 관한 정책의 기본 방향 및 목표, 이용 시설의 현황 및 이용 실태, 여건의 변화와 전망, 이용 관리 등에 관한 사항을 계획의 내용에 포함
구역 지정 및 이용 활성화 사업 추진	공간 이용 관리의 구역 지정	• 해당 공간의 정책 계획을 시행하기 위하여 특정 공간을 구역으로 지정하고 관련 사업을 지원
	공간 이용 활성화 제도 및 사업 추진	• 해당 공간의 정책 계획에 따라 이용을 활성화하는 제도와 사업을 추진
다른 공간과의 연계 수단 마련	다른 공간과의 연계 수단	• 해당 공간과 다른 공간과의 연계 수단을 마련

자료: 저자 작성

제3절 정비방안의 기대효과

1. 정책·경제적 기대효과

정책적인 측면에서는 연안이용의 체계적 관리를 위한 법령 및 조직이 정비되어 우리나라의 연안관리의 실행력이 강화될 것으로 예상한다. 즉, 연안이용 관리 법제 정비방안은 전체 관리 법제 입법 모델과 세부 관리 법제 입법 모델로 구분하여 연안이용 관리 법제의 입법 모델을 제시하였다. 이에 따라 전체 관리 법제는 연안기본법을 총괄으로 해양과 육상의 공간·환경을 관리하는 법률을 연계시킴으로써 육상과 해양을 포함하고 연안을 종합적으로 관리하는 체계와 제도가 마련될 수 있을 것으로 본다. 특히 국무조정실이 연안기본법의 소관 부처로서 해양수산부의 해양 관리, 국토교통부의 국토 관리, 환경부의 환경 관리를 연계하고 조정하여 연안관리의 실행력이 제고될 것으로 판단된다.

경제적인 측면에서는 연안이용 관리의 기본원칙과 우선순위가 설정되어

국내 연안이 지속가능한 해양경제로 전환할 수 있을 것으로 기대된다. 즉, 연안이용 관리 법제 정비방안은 공평성, 연계성, 회복성으로 나누어 법제 정비의 기본원칙을 제시하였다. 이에 따라 세부 관리 법제는 생활공간 법제의 경우 공평성의 원칙을, 생산공간 법제의 경우 연계성의 원칙을, 생태공간의 경우 회복성의 원칙을 공간 이용 관리의 우선순위로 정함으로써 국내 연안이 지속가능한 해양경제로 전환하는 계기를 마련할 것으로 본다. 특히 우리나라 연안이용 형태와 수요가 복잡·다변화되어 환경악화, 불평등 등의 문제점이 발생하고 있다는 점을 고려할 때 공평성, 회복성 등 기본원칙과 우선순위는 연안을 지속가능하게 이용할 수 있는 단초를 제공할 수 있을 것으로 예상한다.

2. 사회·기술적 기대효과

사회적 측면에서는 지역사회 주도의 상향식 관리체계가 마련되어 연안의 현안 문제를 효과적으로 해결함으로써 사회·생태시스템의 회복력을 제고할 것으로 판단된다.[210] 연안이용 관리 법제 정비방안은 연안기본법 제정 방안에서 연안지역관리계획 수립, 연안관리협의회 설치, 지역사회의 의견수렴 등을 규정하였다. 즉, 지역사회가 스스로 관할 연안관리의 목표와 범위, 생활공간·생산공간·생태공간 관리 사업의 방법을 정하고, 연안관리협의회를 통해 지역사회의 연안이용 갈등에 대한 내용을 정부에 전달하고 관련 검토 의견을 연안기본계획 수립 및 변경에 반영할 수 있도록 하고 있다. 특히 지역사회의 의견수렴 규정도 두어 연안이용 관리의 현황을 공유하고 정책을 추진하는 과정에서 지역사회의 다양한 이해관계자들이 능동적이고 적극적으로 참여하여 관련 정책적 역량이 강화될 수 있도록 하였다. 이러

210) 여기서 말하는 '사회·생태시스템'이란 인간사회와 자연 생태계가 서로 분리된 독립계가 아니라 상위의 사회·생태계 안에서 서로 복잡하게 연결되어 상호작용하고 있다는 체계를 말한다(최석문·박종원(2023), p. 4.)

한 제도들을 통해 정부 주도의 하향식 관리체계에서 지역사회 주도의 상향식 관리체계로 전환되어 연안인구 증가 및 양극화, 환경오염 등의 현안에 효과적으로 대응함으로써 훼손되고 있는 사회·생태시스템이 회복될 수 있을 것으로 기대된다.

기술적인 측면에서는 연안의 신규 이용에 대한 관리 정책이 마련되어 연안이용 기술의 연구개발이 활성화될 것으로 예상된다. 즉, 연안이용 관리 법제 정비방안은 연안기본법 제정 방안에서 연안이용 수요조사를 통해 생활공간, 생산공간, 생태공간의 이용 형태 변화와 수요를 조사하도록 하고, 세부 공간별 법제 체계 정비방안에서 공간 이용 활성화 제도 및 사업 규정을 통해 추진하도록 해당 공간의 정책 계획에 따라 이용을 활성화하는 제도와 사업을 추진하도록 하였다. 이러한 제도들은 해저 신도시 조성과 같이 연안의 새로운 이용에 대한 수요를 예측하고, 이를 위한 공간 이용 활성화 제도와 사업을 추진함으로써 연안이용 기술의 연구개발이 활성화될 것으로 기대된다.

〈표 5-5〉 연안이용 관리 법제 정비방안의 기대효과

구분	기대효과	관련 법제 정비방안
정책	• 연안이용의 체계적 관리를 위한 법령 및 조직 정비 → 우리나라의 연안관리의 실행력 강화	• 전체 관리 법제 입법 모델과 세부 관리 법제 입법 모델로 구분하여 연안이용 관리 법제의 입법 모델 제시
경제	• 연안이용 관리의 기본원칙과 우선순위가 설정 → 국내 연안이 지속가능한 해양경제로 전환	• 공평성, 연계성, 회복성으로 나누어 법제 정비의 기본원칙을 제시
사회	• 지역사회 주도의 상향식 관리체계 마련 → 연안의 현안을 효과적으로 해결 ⇒ 사회·생태시스템의 회복력 제고	• 연안기본법 제정방안에서 연안지역관리계획 수립, 연안관리협의회 설치, 지역사회의 의견수렴 등을 규정
기술	• 연안의 신규 이용에 대한 관리 정책 마련 → 연안이용 기술의 연구개발 활성화	• 연안기본법 제정방안에서 연안이용 수요조사를, 세부 공간별 법제 체계 정비방안에서 공간이용 활성화 제도 및 사업을 규정

자료: 저자 작성

06
결론

제1절 연구 결과의 요약

본 연구의 목적은 연안의 지속가능한 이용을 위하여 현재 연안이용 수요를 충분히 반영하여 연안의 공간적 가치를 증진하는 동시에 기존 수요와 신규 이용 수요를 조정할 수 있는 법제 정비방안을 제시하는 것이다.

이를 위해 첫 번째로 연안이용의 거시환경 분석과 국외 동향 분석, 연안이용 형태의 변화와 수요 도출을 통해 현재 우리나라의 연안이용 수요를 확인하였다.

연안이용의 거시환경은 정책적인 측면에서 정부 주도의 하향식 관리체계에서 지역 주도의 상향식 관리체계로 변화하고 있고, 경제적인 측면에서 경제성장에 따른 환경악화, 불평등 등의 문제점을 해결하기 위하여 지속가능한 해양경제로 전환하고 있는 한편, 사회적인 측면에서 연안인구의 집중과 증가로 인해 사회적 리스크가 악화되고 있으며, 기술적인 측면에서 기후변화 등 국제적 환경 현안이 발생하고 AI 등 4차산업혁명으로 인하여 연안이용과 관련된 새로운 기술이 개발될 것으로 분석되었다.

일본, 중국, 유럽 등 주요국의 국외 동향 분석에서는 ① 종합적인 연안이용 관리체계 및 제도 구축, ② 연안이용의 기존 수요와 신규 수요의 조화 노력, ③ 지속가능한 해양경제에 기반한 연안이용 관리 정책 추진이라는 시사점을 도출하였다. 즉, ①의 경우 일본은 해양과 관련된 기본법을 제정하여 연안이용과 관련된 개별 정책을 조정하여 관리하고 있고, 중국은 2018년에 자연자원부를 신설하고 2019년에 국토공간계획체계 구축 및 실시 의견에 따라 육상과 해양을 포함하는 통합적 연안관리 정책을 추진하여 법률, 조직 등의 측면에서 종합적인 연안이용 관리 체계와 제도를 구축하고 있다. 그리고 ②의 경우 중국은 광시장족자치구에서 연안이용의 활성화를 위하여 수직적 해역사용허가제를 도입하여 해역을 해저, 해중, 해수면, 해수면 위 공간 등 4개 구역으로 나누어 구역별로 개별 허가제를 시행하고 있고, 일본은 정부가 계획 수립 및 시행 과정에 연안역권종합협의회를 통해 관계자, 주민에게 관련 정보를 공개하고 의견을 반영함으로써 계획의 추진 상황을 지속적으로 점검·평가받고 있으며, 유럽은 EU의 통합해양정책을 통해 연안 및 해양 관광을 장려하고 지역사회 재해 예방 전략을 수립하며 EU 내 최외곽 지역과 섬의 해양 잠재력을 개발함으로써 연안 지역의 삶의 질을 향상시키고자 하고 있다. ③의 경우 유럽은 해양경제의 활성화를 위하여 해양, 바다 및 연안과 관련하여 광범위하게 상호 연결된 활동을 조정함으로써 환경에 미치는 영향을 줄이면서 지속가능한 해양경제에 기반한 연안이용 관리 정책을 추진하고 있다.

국내 연안이용 형태의 변화는 우선 연안해역의 경우 공유수면 점·사용 건수 및 면적이 지속적으로 증가하고, 공유수면 매립은 2016년 정점에 이른 이후 감소하는 추세를 보이고 있으며, 항만과 어항은 면적과 개수가 각각 증가하고 있다. 그리고 연안육역의 경우 경작용 토지이용 대비 개발용 토지이용 변화량, 개발용 지목 면적, 개발이 가능한 용도지역의 면적 변화량이 증가하는 반면, 농림·자연환경보전지역은 감소하는 추세에 있다. 한

편, 지역 연안이용 형태의 변화는 포항과 같이 생산중심 공간의 경우 개발 관련 용도지역의 면적이 증가하고, 항만·어항 중심으로 개발 수요가 집중되었으며, 개발·이용의 형태는 대규모 아파트와 공업단지가 조성되고 있다. 그리고 통영과 같이 생활중심 공간은 공유수면 매립을 통한 신도시 건설과 산업단지 조성으로 토지이용과 물리적인 형태가 바뀌었고, 최근에는 정주환경 조성 외에도 삶의 질 향상과 관광 활성화를 위해 친수시설과 복합해양관광단지 조성사업 등이 추진되고 있다. 또한 순천과 같은 생태중심 공간은 용도지역 중 생태환경을 유지·관리할 수 있는 용도지역의 면적이 타 공간에 비해 높은 것이 특징으로 연안 공간의 생태적 이용 기반을 마련하고 있으나, 인간의 정주 환경 조성을 위해 대규모 택지 공급 사업을 추진하여 연안쪽으로 확산되는 추세로 확인되어 향후 연안의 개발 수요가 증가할 수 있을 것으로 예상되고 있다.

우리나라 연안이용의 수요는 텍스트마이닝 분석과 국민인식조사를 통해 이루어졌다. 우선 텍스트마이닝 분석 결과에서는 생활공간 이용의 경우 과거에는 자연경관 그대로를 감상하는 관광 형태가 주를 이루는 반면, 최근에는 체험 프로그램 등 적극적 형태로 변화되고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 그리고 생산공간 이용의 경우 해상풍력 등 신산업 분야 키워드가 최근에 등장하고 연안 생태계 회복 사업 등 지속가능한 어업을 위한 정책을 추진하고 있다는 점이 나타났다. 또한 생태공간의 경우 연안을 휴양 목적의 장소로 인식하는 경향이 감소하고, 연안 생태계 보전 사업에 대한 시민참여가 강화되는 한편, 기후변화 등 국제적인 현안 해결을 위한 연안이용이 활발해지고 있다는 점을 알 수 있었다. 그리고 국민인식조사에서는 대부분 텍스트마이닝의 결과에 대하여 국민도 같이 체감하고 있다는 것을 검증할 수 있었고, 과거에 비하여 생산공간, 생활공간보다는 생태공간의 중요성이 확대되고 있다는 점을 확인할 수 있었으며, 연안그룹이 비연안그룹보다 연안 공간, 연안의 문제점 및 정책 수단 등에 대한 관심이 높은 것으로

나타났다.

두 번째로 본 연구는 국내 연안이용 관리 법제의 현황을 분석하고 한계점을 검토하여 실제 입법 수요를 도출하였다.

우선 우리나라의 연안이용 관리 법제를 거시적인 관점에서 개별 법률의 연안이용 행위를 해양, 국토, 환경 분야에서 전체적으로 관리하는 법제와 미시적인 관점에서 생활공간, 생산공간, 생태공간 등 연안의 공간적인 기능에 따른 개별 이용행위를 구체적으로 규율하는 법제로 구분할 수 있었다. 다만 전체 관리 법제는 연안을 지속가능하게 이용할 수 있도록 육상과 해양을 종합적으로 관리하는 체계와 제도가 미비하다는 한계점이 나타났다. 즉, 해양 관리 법제의 경우 공간 관리 측면에서 최근 연안을 다양하게 이용하고자 하는 수요 변화에 대응하여 실효적인 관리 범위를 설정하지 못하고 있고, 국토 관리 법제의 경우 환경 관리와 비교할 때 해양 관리와의 연계 규정이 미흡하며, 환경 관리 법제의 경우 해양 이용의 적정성과 환경성에 대한 평가가 부족한 것으로 분석되었다. 세부 관리 법제는 생활공간, 생산공간, 생태공간이 점차 확대되어 가면서 과거부터 연안을 이용하고 있는 기존 수요와 새롭게 이용하고자 하는 신규 수요를 공평하게 조정하지 못하는 문제점이 검토되었다. 즉, 생활공간 법제의 경우 정주 공간은 개발·재생사업의 이용 수요에 초점을 두어 경관 보전을 통한 이용 수요를 충분하게 반영하지 못하고, 레저관광 공간은 관광기본법과 관광진흥법에 따른 육상 위주의 관광정책 추진으로, 증가하고 있는 해양레저관광의 이용 수요에 비하여 이용 활성화를 위한 구체적인 제도가 미흡하다는 한계가 있었다. 생산공간 법제의 경우 항만·어항 공간은 항만시설과 어항시설이 본래적 기능 이외에 부수적인 기능의 확대로 그 범위가 넓어져 레저 공간 등 생활공간 법제의 기능을 오히려 저해하고 있고, 산업·자원 공간은 산업단지, 수산업 등 기존 이용 수요에 대하여 해양수산생명자원, 해양치유자원 등 신규 이용 수요에 비하여 공유수면법에 따른 점용·사용 허가, 매립 면허와 관련한 점용료·사용료 감면, 인·허

가 의제 등 특례를 규정하고 있었다. 생태공간 법제의 경우 보호구역과 공원 지정 근거와 함께 복원 사업 관련 제도가 추가 입법되면서, 토지보상법과의 연계 부족으로 공익사업에 포함되지 않아 개인의 재산권을 보장받으려는 기존 이용 수요와 지역주민에게 생태계서비스를 확대하려는 신규 이용 수요 사이의 문제를 해결하지 못하고 있었다.

그리고 본 연구는 전문가 자문회의, 설문조사, 포커스 인터뷰 등을 통해 연안이용 관리자와 전문가의 입법 수요를 도출하였다. 연안이용 관리자의 경우 실효적인 연안관리 범위의 재설정, 연안관리의 기본이념 조정, 정부 차원의 연안이용 관리 체계 및 제도 마련을, 연안이용 전문가의 경우 기본법 중심의 종합적인 연안이용 관리 체계 수립, 세부적인 연안이용 관리법제 개선 방안 마련, 지속가능성을 반영한 연안이용 관리 법제 정비 원칙 정립, 신규 수요를 고려한 연안이용 관리 제도 신설, 현행 연안관리법의 역할 재점검, 연안이용 관리 법제의 이해관계자 수용성 확보를 입법해야 할 사항으로 제안하였다.

셋째로 본 연구는 연안이용 관리 법제의 정비 방향을 근거로 연안이용 관리 법제 정비방안을 제시하였다.

먼저 연안이용 관리 법제의 정비 방향에서는 공평성의 원칙, 연계성의 원칙, 회복성의 원칙이라는 법제 정비의 기본원칙에 따라 전체 관리 법제 입법 모델과 세부 관리 법제 입법 모델을 구축하였다. 즉, 법제 정비의 기본원칙은 기존 수요과 신규 수요의 조화를 위한 공평성의 원칙, 해양과 육상의 통합관리를 위한 연계성의 원칙, 사회·생태시스템의 회복력 강화를 위한 회복성의 원칙으로 구분할 수 있다. 이에 따라 전체 관리 입법 모델과 세부 관리 입법 모델을 제시하였다. 전자의 경우 해양과 육상에서 나타나는 다양한 이용 행위를 지속가능성 관점에서 종합적으로 관리할 수 있는 기본법인 (가칭) 연안기본법을 중심으로, 해양 관리 법제와 육상 관리 법제

가 공간 관리와 환경 관리 측면에서 연계하였고, 후자의 경우 전체 관리 법제 모델을 기초로 세부 관리 법제를 생활공간, 생산공간, 생태공간으로 크게 구분하되, 각 공간의 기능에 맞게 개편하였다, 즉 생활공간 법제는 도시·어촌 등 인간이 거주하는 정주 공간을 관리하는 법률과 레저관광, 교육·문화 등 활동 공간을 관리하는 법률로, 생산공간 법제는 항만, 어항, 수산업 등 전통 산업 공간을 관리하는 법률과 해양바이오산업, 해양치유산업 등 신산업공간을 관리하는 법률로, 생태공간 법제는 보호구역, 공원 등 생태계를 보전하는 법제와 자연환경복원, 해양생태계복원 등 생태계를 복원하는 법제로 구분하였다.

마지막으로 연안이용 관리 법제 정비방안은 위의 입법 모델을 반영하여 연안 기본법의 제정 방안과 세부 공간별 법제 체계 정비방안을 제시하였다. 연안기본법의 제정 방안에서는 총칙 규정에서 연안의 지속가능한 이용에 관한 목적과 기본원칙, 연안의 개념과 공간 구분에 관한 정의 규정, 다른 법률과의 관계를, 연안기본계획 수립 및 추진체계에서 연안기본계획의 수립, 연안관리계획 및 연안지역계획의 수립을, 연안정책의 기반 조성에서 연안이용 수요조사 및 모니터링, 계획의 평가 및 조정을, 보칙 규정에서 재원 및 거버넌스와 관련하여 연안특별회계 설치, 연안정책위원회 및 협의회 설치를 제안하였다. 그리고 세부 공간별 법제 체계 정비방안에서는 총칙 규정에서 각 공간의 개념과 이용 범위에 관한 정의 규정, 공간 이용 관리의 우선순위를, 정책 계획 수립 및 시행에서 공간 이용 조사, 공간 이용 관리의 정책 계획 수립을, 구역 지정 및 지원사업 추진에서 공간 이용 관리의 구역 지정, 공간 이용 활성화 제도 및 사업 추진을, 다른 공간과의 연계 방안에서 해당 공간과 다른 공간과의 연계 수단을 마련할 것을 제안하였다.

제2절 정책 제언

1. 연안기본법 중심의 종합적 이용 관리 체계 구축

우리나라가 연안의 지속가능한 이용을 실현하기 위해서는 현행 법제를 해양과 육상에서 나타나는 다양한 이용행위를 종합적으로 관리할 수 있는 기본법으로서 (가칭) 연안기본법을 제정하는 것이 필요하다고 판단된다. 즉, 현행 법제는 연안해역과 연안육역에 대한 이용 수요가 다양해지면서 새로운 법률이 계속적으로 입법되어 생활공간, 생산공간, 생태공간의 범위가 확대되고 각 공간의 기능이 세분화되어 관리되고 있으나, 전체 관리 측면에서 해양과 육상의 관리를 연계·통합하여 종합적으로 관리할 수 있는 법률이 부재한 상황이다. 따라서 정부는 연안기본법의 제정을 추진하여 지속가능성에 관한 기본원칙을 따라 연안 정책에 체계적이고 종합적으로 반영할 수 있는 법 제도를 마련하여야 한다. 즉, 먼저 총칙 규정에서는 연안의 지속가능한 이용에 관한 목적과 기본원칙, 연안의 개념과 공간 구분에 관한 정의 규정, 다른 법률과의 관계를 규정해야 한다. 그리고 연안기본계획 수립 및 추진체계에서는 연안기본계획의 수립, 연안관리계획 및 연안지역계획의 수립을 제도화하고, 연안 정책의 기반 조성에서는 연안이용 수요조사 및 모니터링, 계획의 조정 및 평가를 신설해야 한다. 마지막으로 보칙 규정에서는 연안특별회계 설치, 연안정책위원회와 연안관리협의회 설치에 대한 근거 규정을 마련하여 연안이용 관리의 재원과 거버넌스를 강화해야 한다.

이러한 연안기본법의 제정 내용을 반영하여 해양 관리, 국토 관리, 환경관리 법제도 함께 개정하는 것이 필요하다. 첫째, 해양 관리 법제의 경우 해양수산정책의 최상위법률인 해양수산발전 기본법과 관계성을 고려할 때

해양수산발전 기본법에서는 연안이용 관리 내용을 입법적으로 추가할 필요가 있다. 즉, 해양수산발전 기본법은 제18조에서 정부는 해양도시·인공도서 및 해양구조물 등의 설치·운영을 통하여 해양공간을 과학적·경제적으로 활용할 수 있도록 노력해야 한다고 규정하여 해양공간의 이용에 대하여만 규정하고 있다. 하지만 연안은 바다와 육지를 연결하는 중요한 공간이므로 신설될 연안기본법과의 연계성을 고려하여 정부는 연안의 지속가능한 이용을 위하여 해양과 육상을 연계하여 종합적으로 관리하고, 사회·경제·환경에 관한 현재와 미래의 수요를 충분히 반영하도록 노력해야 한다는 규정을 신설할 필요가 있다. 그리고 연안관리법은 2019년에 해양공간계획법이 제정되면서 연안관리법은 연안통합관리계획과 관련 조문이 삭제되어 연안침식관리구역과 연안정비사업에 관한 조문만이 남아있을 뿐이므로 (가칭) 연안침식 및 재해 대응에 관한 법률로 개정하는 것이 바람직하다고 본다.

둘째, 국토 관리의 경우 국토기본법은 친환경적 국토 관리 규정과 마찬가지로 연안의 통합적 국토 관리 규정을 신설할 필요가 있다. 즉, 연안의 통합적 국토 관리 규정에서는 우선 국가와 지방자치단체는 국토에 관한 계획 또는 사업을 수립·집행할 때에는 연안기본법에 따른 연안에 관한 계획의 내용을 고려하여 연안의 이용과 환경에 미치는 영향을 사전에 검토함으로써 연안에 미치는 부정적인 영향을 최소화하고 공평성, 연계성, 회복성이 실현될 수 있도록 규정해야 한다. 특히 국가와 지방자치단체는 연안의 무질서한 개발을 방지하고 생활공간, 생산공간, 생태공간의 통합적인 이용에 관한 계획을 수립하고, 이에 따라 국토 공간을 체계적으로 관리하여야 한다. 또한 국토교통부장관은 국토에 관한 계획과 연안기본법에 따른 연안에 관한 계획의 연계를 위하여 필요한 경우에는 적용 범위, 연계 방법 및 절차 등을 해양수산부장관과 공동으로 정할 수 있다고 규정할 필요가 있다. 이와 함께 계획 간의 조정 규정에서는 국토교통부장관은 초광역권계획, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획 및 부문별계획이 연안기본법에 따른 연안

계획과의 연계성이 부족하여 상호 보완·조정할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 중앙행정기관장 또는 지방자치단체장에게 해당 계획을 조정할 것을 요청할 수 있다고 개정할 필요가 있다.

셋째, 환경 관리의 경우 환경정책기본법은 국가 및 지방자치단체는 지속가능한 국토·해양·환경 유지를 위하여 환경계획과 지방자치단체의 환경계획을 수립할 때에는 「국토기본법」에 따른 국토계획, 연안기본법에 따른 연안계획과의 연계 방안 등을 강구해야 한다고 개정할 필요가 있다. 그리고 환경영향평가법은 전략환경영향평가, 환경영향평가 대상 사업 중 항만·어항 개발사업, 공유수면 매립 사업에 대해서는 해양 이용의 적정성과 환경성을 해양이용영향평가법에 근거한 해양이용영향협의와 해양이용평가에 따라 충분히 평가할 수 있도록 법제를 정비할 필요가 있다.

2. 세부 공간별 연안이용 관리 법제 개선 추진

1) 생활공간의 공평성 구현을 위한 법제 개선

가. 법률 체계 정비

생활공간 법제는 공평성의 원칙을 우선순위로 하여 기존 수요와 신규 수요를 조화시키는 방향으로 법률 체계를 정비해야 한다. 현행 법제는 항만법, 어촌·어항법 등 항만·어항 공간 법제와 산업입지법, 수산업법, 해양생명자원법 등 산업·자원 공간 법제로 크게 구분되어 있으나, 연안이용의 수요 도출 결과에서 알 수 있듯이, 향후 체험형 관광이 증가할 것으로 예상되는 점을 고려할 때, 도시·어촌 등 인간이 거주하는 정주 공간을 관리하는 법률과 레저관광, 교육·문화 등 활동 공간을 관리하는 법률로 구분할 필요가 있다. 정주 공간은 도시의 경우 현행 도시개발법, 도시재생법을 유지하고, 어

촌의 경우 어촌·어항법에서 어촌을 분리하여 (가칭) 어촌진흥법과 같이 어촌의 개발과 재생을 다루는 법률을 입법하는 것이 필요하다고 판단된다. 활동 공간은 이용 수요가 증가하고 있는 레저관광과 교육·문화에 관한 법률을 기존 법률과 체계적으로 관리할 필요가 있다. 레저관광의 경우 현행 관광기본법, 관광진흥법과 새롭게 시행될 해양레저관광법을, 교육·문화의 경우 기존 교육기본법, 문화기본법과 최근에 제정된 해양교육문화법과의 연계 방안을 검토해야 한다.

나. 현행 법률 제도 개선

정주 공간의 경우 개발·재생 사업의 이용 수요에 초점을 두어 경관 보전을 통한 이용 수요를 충분하게 반영하지 못하고 있으므로, 경관법은 개발사업의 경관심의 대상을 도시개발법에 따른 도시개발사업 외 도시재생사업, 어촌·어항법에 따른 어촌종합개발사업, 어촌·어항재생사업으로 확장할 필요가 있다. 이와 함께 어촌·어항법도 어촌·어항재생개발계획을 수립할 때에 어촌의 경관과 생태환경을 고려하여 어촌·어항재생사업을 추진하도록 명시적으로 규정할 필요가 있다.[211]

해수욕장법은 안전·환경 관리에 초점을 두고 있으므로 해수욕장을 체계적으로 이용할 수 있도록 이용 관리 지침, 이용객 관리 등에 관한 조문을 신설할 필요가 있다. 즉, 동법은 정부 차원에서 이용 관리 지침을 제정할 수 있는 근거를 마련하여 해수욕장의 이용객 규모 또는 입지적 특성에 따라 이용관리 유형을 구분하는 한편, 이용객 관리 제도를 신설하여 해수욕장 이용객 조사, 이용객 혼잡도에 따른 이용 금지·제한 등을 규정하는 것이 요구된다.[212]

211) 한국조경신문(검색일: 2024.08.20.)
212) 이정아·홍장원·최석문(2023), pp. 150-151.

2) 생산공간의 연계성 확보를 위한 법제 개선

가. 법률 체계 정비

생산공간 법제는 연계성의 원칙을 우선순위로 하여 해양과 육상의 산업적 활용과 이용을 연결하여 통합적으로 관리하는 방향으로 법률 체계를 정비해야 한다. 현행 법제는 도시개발법, 도시재생법, 어촌·어항법 등 정주공간 법제와 관광기본법, 관광진흥법, 해양레저관광진흥법 등 레저관광 공간 법제로 크게 구분되어 있으나, 텍스트마이닝 분석 결과에서 알 수 있듯이 해상풍력 등 신산업에 대한 이용 수요가 높아지고 있으므로 생산공간 법제는 항만, 어항, 수산업 등 전통 산업 공간을 관리하는 법률과 해양바이오산업, 해양치유산업 등 신산업 공간을 관리하는 법률로 나누는 것이 필요하다. 전통산업 공간은 현행 항만법, 항만재개발법, 수산업법, 양식산업발전법, 산업입지법 등으로 유지하되, 어항의 경우에는 어촌·어항법을 어항의 개발 및 재생에 관한 법률로 변경하는 것이 바람직해 보인다. 산업 공간은 현행 해양치유자원법에 추가하여 최근 수요가 높아지고 있는 해양바이오산업과 해상풍력산업을 육성하고 지원할 수 있는 법률이 추가적으로 입법될 필요가 있다.

나. 현행 법률 제도 개선

우선 산업입지법과 산단간소화절차법은 공유수면 매립기본계획, 공유수면 점용·사용 허가, 공유수면 매립 면허 등을 모두 의제하여 산업단지를 개발할 수 있어 자칫 공유수면의 지속적인 이용이라는 공유수면법의 입법 목적이 잠탈될 수 있다. 따라서 인허가 의제 절차에 따라 해양수산부장관과의 협의를 성실히 수행하고, 협의 이후에 사업 결과를 통보하여 공유수면의 보전과 관리가 충실히 이루어질 수 있도록 해야 한다. 그리고 항만법, 어촌·어항법은 항만시설과 어항시설이 본래적 기능 이외에 부수적인 기능

의 확대로 그 범위가 넓어져 마리나항만법과 같이 레저관광 공간 법제의 기능을 오히려 저해하고 있으므로 개발 사업 이후 마리나항만법의 적용을 받아 관리·운영되도록 할 필요가 있다. 즉, 마리나항만법은 마리나선박의 계류·보관 등의 시설을 갖춘 항만법의 항만친수시설과 어촌·어항법의 어항편익시설을 (가칭) 소규모 마리나항만시설로 지정·고시하고 이 시설을 별도의 마리나항만구역으로 관리·운영하는 방안을 마련할 필요가 있다. 이에 따라 항만법과 어촌·어항법도 마리나항만법의 개정 사항과 연계하여 관련 내용을 법률에 명시하는 것이 요구된다.

3) 생태공간의 회복성 실현을 위한 법제 개선

가. 법률 체계 정비

생산공간 법제는 회복성의 원칙을 우선순위로 하여 생태계는 물론 인간사회가 함께 공존할 수 있도록 사회·생태시스템의 회복력을 강화하는 방향으로 법률 체계를 정비해야 한다.

현행 법제는 해양생태계법, 갯벌법 등 해양생태공간 법제와 자연환경보전법, 자연공원법 등 육상생태공간 법제로 크게 구분되어 있으나, 연안의 보전과 복원 사업의 주체가 정부에서 지역·시민으로 변화하고 있다는 것에 동의하는 국민인식조사 결과를 고려할 때, 향후 생태공간 법제는 보호구역, 공원 등 생태계를 보전하는 법제와 자연환경복원, 해양생태계복원 등 생태계를 복원하는 법제로 구분하여 관리하는 것이 요구된다. 생태계 보전 법제는 현행 법제와 같이 보호구역과 공원을 관리하고 있는 자연환경보전법, 해양생태계법, 자연공원법 등 생태계 보전 법제는 유지하고 생태계 복원 법제는 자연환경보전법과 해양생태계법에서 규정하고 있는 복원사업 규정에서 분리하여 (가칭) 자연환경복원법, 해양생태계복원법을 제정하여 구체적으로 관리하는 것이 필요하다.

나. 현행 법률 제도 개선

생태공간의 경우 토지보상법은 토지 등의 수용·사용을 할 수 있는 공익사업의 범위에 해양생태계법의 해양보호구역·국가해양생태공원·해양생태계복원사업, 자연환경보전법의 자연환경복원사업, 공원녹지법의 도시공원사업을 포함하지 않고 있으므로, 법률 개정을 통하여 공익사업으로 포함시킬 필요가 있다. 특히 해양생태계법공간의 경우 해양생태계법에서 토지 등의 수용 규정을 신설하여 해양보호구역, 국가해양생태공원, 해양생태계복원사업의 경우 토지 등의 소유자와의 협의를 통한 매수 절차가 진행되지 않는 경우 지자체 또는 정부가 직접 수용할 수 있도록 하여 갈등을 신속하게 해결할 필요가 있다.

3. 연안이용 관리 법제 정비 입법 이행계획 마련

앞에서 제안한 연안이용 관리 법제 정비방안 관련 정책 제언을 실질적으로 추진하기 위해서는 다음 4단계의 입법 이행 계획을 마련하는 것이 필요하다.

1단계에는 연안이용 관리 법제와 관련하여 전문가 워킹그룹을 구성·운영하여 본 연구에서 제안한 법제 정비방안에 대하여 심도 깊은 논의를 하는 것이다. 여기서 말하는 전문가 워킹그룹은 전체 관리 법제 분야와 세부 관리 법제 분야로 구분할 필요가 있다. 전자의 경우에는 연안이용 관리 정책의 성과와 한계를 진단하고, 이를 기초로 연안이용 관리의 개념을 정립하고 범주화하여 원칙을 도출하는 한편, 후자의 경우 범주와 원칙에 기반하여 연안이용 관리 정책과 수단을 구분하고, 법제 정비를 위한 신규 정책과 수단을 도출하는 것이다. 이러한 작업을 통해 연안기본법의 범위, 고려사항, 제정 방향을 재검토하고, 연안기본법에 근거한 분야별 세부 법률 제·개

정의 방향을 제시할 수 있다.[213]

2단계에는 전문가 워킹그룹을 통해 재검토된 연안이용 관리 법제 정비방안을 국토교통부, 해양수산부, 환경부 등 관계 부처와 협의하는 동시에 국회토론회를 통해 공론화하는 것이다. 즉, 관계 부처의 협의는 연안이용 관리 법제 정비방안에 대한 실질적인 논의가 이루어질 수 있도록 정책 실무 담당자가 참여하는 실무협의회를 구성·운영하는 한편, 국회토론회를 통한 공론화는 연안이용 관리에 관심을 가지고 있는 국회의원의 협조를 얻어 일반 국민, 전문가, 공무원이 모두 참여하여 연안이용 관리 법제 정비방안에 대하여 사회적 합의가 이루어지도록 하는 것이 필요하다.

3단계에는 지역 포럼 개최를 통하여 연안이용 관리 법제 정비방안에 대하여 지역사회의 의견을 직접 수렴하는 것이다. 즉, 연안이용 관리 법제 정비로 인하여 직접적인 이해관계를 가지는 지역주민과 지자체를 대상으로 정비방안의 취지와 내용을 설명하여 의견을 수렴함으로써 새롭게 도입되는 제도의 민주적 정당성을 확보하는 것이다.

4단계에는 정부 입법 또는 의원 입법을 통해 연안이용 관리 법제 정비방안과 관련된 법률의 제·개정안을 수정·보완하여 발의하는 것이다. 즉, 전문가 워킹그룹, 관계 부처 협의, 국회토론회, 지역 포럼 등에서 나타난 입법 의견을 반영하여 최종적으로 연안기본법 제정안과 세부 관리 법률의 제·개정안을 수정·보완하는 것이다. 최종 확정된 법률 제·개정안은 정치적 여건 등을 고려하여 정부 입법 또는 의원 입법을 선택하여 발의함으로써 국회에 상정하는 것이다.

213) 해양수산부(2013), p. 8.

〈표 6-1〉 연안이용 관리 법제 정비방안 관련 정책 제언

구분	정비방안	주요 내용
연안기본법 중심의 종합적 이용관리 체계 구축	연안기본법 제정	• 지속가능성에 관한 기본원칙을 연안 정책에 체계적이고 종합적으로 반영할 수 있는 법제도 마련 • (총칙 규정) 연안의 지속가능한 이용에 관한 목적과 기본원칙, 연안의 개념과 공간 구분에 관한 정의 규정, 다른 법률과의 관계 • (연안기본계획 수립 및 추진체계) 연안기본계획의 수립, 연안관리계획 및 연안지역계획의 수립을 제도화 • (연안 정책의 기반 조성) 연안이용 수요조사 및 모니터링, 계획의 조정 및 평가 신설 • (보칙 규정) 연안특별회계 설치, 연안정책위원회와 연안관리협의회 설치에 대한 근거 규정 마련 → 연안이용 관리의 재원과 거버넌스 강화
	해양 관리 법제 개정	• (해양수산발전 기본법) 연안이용 관리 내용을 입법적으로 추가 • (연안관리법) (가칭) 연안 침식 및 재해 대응에 관한 법률로 개정
	국토 관리 법제 개정	• (국토기본법) 연안의 통합적 국토 관리 규정 신설, 계획 간의 조정 규정에 연안계획 부분 추가
	환경 관리 법제 개정	• (환경정책기본법) 환경계획 수립 시 연안계획과의 연계 방안 강구 내용 추가 • (환경영향평가법) 전략환경영향평가, 환경영향평가 대상 사업 중 항만·어항 개발사업, 공유수면 매립사업에 대해서는 해양 이용의 적정성과 환경성을 해양이용영향평가법에 근거한 해양이용영향협의와 해양이용평가에 따라 충분히 평가하도록 개정
세부 공간별 연안이용 관리 법제 개선 방안 마련	생활공간 법제 개선	• 공평성의 원칙을 우선순위로 하여 기존 수요와 신규 수요를 조화시키는 방향으로 법률 체계를 정비 • 법률 체계는 도시·어촌 등 인간이 거주하는 정주 공간을 관리하는 법률과 레저관광, 교육·문화 등 활동 공간을 관리하는 법률로 구분 • (경관법) 개발사업의 경관심의 대상을 도시개발법에 따른 도시개발사업 외 도시재생사업, 어촌·어항법에 따른 어촌종합개발사업, 어촌·어항재생사업으로 확장 • (어촌·어항법) 어촌·어항재생개발계획을 수립할 때에 어촌의 경관과 생태환경을 고려하여 어촌·어항재생사업을 추진하도록 명시적으로 규정 • (해수욕장법) 해수욕장을 체계적으로 이용할 수 있도록

구분	정비방안	주요 내용
		이용관리지침, 이용객 관리 등에 관한 조문을 신설
	생산 공간 법제 개선	• 연계성의 원칙을 우선순위로 하여 해양과 육상의 산업적 활용과 이용을 연결하여 통합적으로 관리하는 방향으로 법률 체계를 정비 • 법률 체계는 항만, 어항, 수산업 등 전통 산업공간을 관리하는 법률과 해양바이오산업, 해양치유산업 등 신산업 공간을 관리하는 법률로 구분 • (산업입지법, 산단간소화절차법) 인허가 의제절차에 따라 해양수산부장관과의 협의를 성실히 수행, 협의 이후에 사업 결과를 통보하여 공유수면의 보전과 관리가 충실히 이루어질 수 있도록 정비 • (마리나항만법) 마리나선박의 계류·보관 등의 시설을 갖춘 항만법의 항만친수시설과 어촌·어항법의 어항편익시설을 (가칭) 소규모 마리나항만시설로 지정·고시, 별도의 마리나항만구역으로 관리·운영하는 방안 마련 • (항만법, 어촌·어항법) 마리나항만법의 개정 사항과 연계하여 관련 내용을 법률에 명시
	생태공간 법제 개선	• 회복성의 원칙을 우선순위로 하여 생태계는 물론 인간사회가 함께 공존할 수 있도록 사회·생태시스템의 회복력을 강화하는 방향으로 법률 체계를 정비 • 법률 체계는 보호구역과 공원을 관리하고 있는 자연환경보전법, 해양생태계법, 자연공원법 등 생태계 보전 법제는 유지, 생태계 복원 법제는 자연환경보전법과 해양생태계법에서 규정하고 있는 복원 사업 규정에서 분리하여 (가칭) 자연환경복원법, 해양생태계복원법을 제정 • (토지보상법) 토지등의 수용·사용을 할 수 있는 공익사업의 범위에 해양생태계법의 해양보호구역·국가해양생태공원·해양생태계복원사업, 자연환경보전법의 자연환경복원사업, 공원녹지법의 도시공원사업을 포함시키도록 개정
연안이용 관리 법제 정비 입법 이행 계획 마련	전문가 워킹 그룹 구성·운영	• 전체 관리 법제 분야와 세부 관리 법제 분야로 구분 • 연안기본법의 범위, 고려사항, 제정 방향 재검토 • 연안기본법에 근거한 분야별 세부 법률 제·개정의 방향 제시
	관계부처 협의 및 국회 공론화	• 해양수산부, 국토교통부 등 정책 실무담당자가 참여하는 실무협의회를 구성·운영 • 국회토론회를 통해 일반 국민, 전문가, 공무원이 모두 참여하여 연안이용 관리 법제 정비방안에 대하여 사회적 합의가 이루어지도록 공론화

구분	정비방안	주요 내용
	지역사회 의견 수렴	• 직접적인 이해관계를 가지는 지역주민과 지자체를 대상으로 정비방안의 취지와 내용을 설명하여 의견수렴 • 새롭게 도입되는 제도의 민주적 정당성 확보
	법률 제·개정안 발의	• 입법 의견을 반영하여 최종적으로 연안기본법 제정안과 세부 관리 법률의 제·개정안을 수정·보완 • 정치적 여건 등을 고려하여 최종 확정된 법률 제·개정안을 정부 입법 또는 의원 입법을 선택하여 발의

자료: 저자 작성

제3절 후속 연구

1. 연안의 복합공간 관리 방안 연구

본 연구는 우리나라 연안의 지속가능한 이용을 위하여 생활공간, 생산공간, 생태공간으로 크게 구분하여 연안이용의 형태 변화와 수요 도출을 기초로 법제 정비방안을 처음으로 제시하고자 하였다.

하지만 실제 연안은 생활공간, 생산공간, 생태공간으로 명확하게 구분되지 않고 혼재되어 복잡하게 나타나기 때문에, 이들 공간 유형을 구별하는 판단 기준을 구체적으로 제시하는 것이 어려웠다. 즉, 생활공간과 생산공간, 생산공간과 생태공간, 생활공간과 같이 구체적·개별적 사안에서는 여러 가지 공간으로서의 성질을 중복적으로 띠는 공간에 대하여 어떻게 입법하고, 해석·적용하여야 할 것인지 혹은 이러한 구별 기준을 보다 구체화할 수 있는 방안은 없는지에 대하여 해답을 제시하지 못하였다.

따라서 후속 연구에서는 본 연구에서 제시한 연안의 공간 유형을 토대로 실제 연안의 복합공간을 육상과 해양의 공간관리 법률과 연계하여 관리하

는 방안을 연구할 필요가 있다고 판단된다. 예를 들어 국토계획법상 용도지역이 위 세 가지 공간의 해당 여하의 판단기준이 되는 것인지 등 국토계획법상의 용도지역과 생활공간, 생산공간, 생태공간이 어떻게 연계되는지에 대하여 구체적인 연구가 필요하다.

2. 연안의 신규 이용 제도 도입 방안 연구

본 연구는 연안의 전통적인 이용 이외에 신규 이용에 대한 관리 정책을 마련하고자 연안기본법 제정 방안에서 연안이용 수요조사를, 세부 공간별 법제 체계 정비방안에서 공간 이용 활성화 제도 및 사업을 각각 규정하였다.

하지만 현행 연안이용 관리와 관련된 법률은 전체 관리 법제와 세부 관리 법제로 구분되어 다양한 내용을 다루고 있어, 해상해저도시, 해상풍력 등 연안의 새로운 이용 수요를 반영할 수 있는 제도를 도입하는 데 한계가 있었다. 예를 들어, 해상해저도시의 경우 부산이 UN-Habitat가 추진하는 해상도시사업의 시범도시로서 참여하고 있고, 울산은 해저 공간을 이용하기 위하여 한국형 해저 공간 플랫폼 사업을 추진 중에 있다.

따라서 후속 연구에서는 본 연구에서 분석한 연안이용 형태 변화와 수요 도출 내용을 토대로 우리나라 연안의 신규 이용 현황을 분석하는 한편, 중국의 수직적 해역사용허가제 등을 참고하여 공유수면법, 해양공간계획법, 국토계획법 등 개정을 통하여 연안의 새로운 이용행위를 도입할 수 있는 제도를 상세하게 연구할 필요가 있다.

3. 연안이용 의사결정 지원 모델 개발 연구

본 연구는 지역사회 주도의 상향식 관리체계를 마련하고자 정치적 측면의 거시환경 분석 결과와 중국, 일본 등 국외 동향의 내용을 기초로 연안이용 관리 법제 정비방안에서 연안지역관리계획 수립, 연안관리협의회의 설치 등을 규정하였다.

하지만 본 연구에서 제시한 연안기본법은 연안기본계획 및 연안관리계획 수립 당시부터 지역주민의 의사가 적극적으로 반영되기 위한 구체적인 의사결정 모델은 설계되지 못하였다. 특히 연안은 공유수면으로서 공공재와 토지로서의 사유재의 성격을 동시에 가지고 있으므로 공공재의 성격에 따라 어떠한 수요를 더 강하게 고려할지, 실제에 있어서 공공재의 성격이 강한지 약한지에 대한 판단기준이 무엇인지가 문제가 될 수 있다.

따라서 후속 연구에서는 본 연구에서 제안한 지역사회 주도의 상향식 관리체계 내용에 기반하여 국내 연안의 자연공물로서 성격을 법이론에 기반하여 분석하고, 그 분석 결과에 근거하여 현세대와 미래세대, 지역주민과 일반 시민 등 연안을 둘러싼 이해관계자의 범위를 검토하는 연구가 필요하다. 특히 연안의 이해관계자들이 연안관리협의회 등 거버넌스를 통해 이용갈등에서 나타나는 문제점을 해결할 수 있도록 의사결정 지원 모델을 개발하는 연구가 요구된다.

〈표 6-2〉 본 연구의 한계 및 후속 연구

후속 연구	주요 내용	본 연구의 한계
연안의 복합공간 관리방안 연구	• 실제 연안의 복합공간을 육상과 해양의 공간관리 법률과 연계하여 관리하는 방안 연구	• 실제 연안은 생활공간, 생산공간, 생태공간으로 명확하게 구분되지 않고 혼재되어 복잡하게 나타남 • 공간 유형을 구별하는 구체적인 판단기준 제시 어려움

후속 연구	주요 내용	본 연구의 한계
연안의 신규 이용 제도 도입 방안 연구	• 우리나라의 연안의 신규 이용 현황 분석, 공유수면법, 해양공간계획법, 국토계획법 등 개정을 통하여 연안의 새로운 이용행위를 도입할 수 있는 제도를 상세하게 연구	• 현행 연안이용 관리와 관련된 법률은 전체 관리 법제와 세부 관리 법제로 구분되어 다양한 내용을 다루고 있음 • 해상해저도시, 해상풍력 등 연안의 새로운 이용수요를 반영할 수 있는 제도를 도입하는데 한계
연안이용 의사결정 지원 모델 개발 연구	• 국내 연안의 자연공물로서 성격을 법이론에 기반하여 분석, 그 분석 결과에 근거하여 연안을 둘러싼 이해관계자의 범위를 검토 • 연안의 이해관계자들이 거버넌스를 통해 이용 갈등에서 나타나는 문제점을 해결할 수 있는 의사결정 지원 모델을 개발하는 연구	• 본 연구에서 제시한 연안기본법은 연안기본계획 및 연안관리계획 수립 당시부터 지역주민의 의사가 적극적으로 반영되기 위한 구체적인 의사결정 모델은 설계되지 못함

자료: 저자 작성

참고문헌

국내 문헌

2050 탄소중립위원회(2021), 탄소중립 학습 자료집.

UNESCO-IOC(2021), 지속가능한 발전을 위한 유엔 해양과학 10개년 계획(2021-2030) 실행계획안 요약본.

강창우 외(2023), 연안도시의 쇠퇴와 대응방안 연구, 한국해양수산개발원.

과학기술정보통신부(2018), 제4차 과학기술기본계획(2018-2022) 2040년을 향한 구가 과학기술 혁신과 도전.

과학기술정보통신부(2022), 제5차 과학기술기본계획.

국립해양조사원(2022), 원격조사를 이용한 해양영토 이용실태 및 소형선박용 안전정보 수집기반 연구.

국회입법조사처(2022), 해상풍력 현황 및 향후과제 : 인·허가 지연 개선 및 주민 수용성 확보를 중심으로, 이슈와 논점, 2032.

김민배(2000), 해양정책과 연안관리법의 과제, 법학연구, (3), 인하대학교 법학연구소, pp. 65-100.

김승종 외(2023), 국토의 효율적 이용을 위한 산지관리제도 개선과제, 국토연구원.

김영주(2012), 농촌공간의 구조적 특성에 바탕으로 한 어메니티자원 분류체계 재정립, 농촌계획, 18(1), pp. 1-8.

김은환(2023), 중국해양환경보호법의 변화와 시사점, 환경법연구, 45(1), pp. 227-253

김은환(2024.3.29.), 중국 연안관리 이용 현황 및 법제도, 전문가 세미나, 한국해양수산개발원.

김재광(2023), 연안침식 관리책임에 관한 법적 고찰, 토지공법연구, 103, pp. 21-58.

김재호(2023.4.12.), 일본의 연안역 이용 및 관리체계, 전문가 세미나, 한국해양수산개발원.

김진경·이상일(2022), 해양공간계획 및 관리에 관한 법의 한계와 개선방안, 해사법연구, 34(2), pp. 231-259.

김해룡(2013), 국토계획 및 개발법제의 회고와 전망, 개선방안, 토지공법연구, 60, pp. 1-16.

김현귀(2023), 해양공간계획 및 관리의 구조와 한계 –해양공간계획법을 중심으로-, 법학연구, 33(1), 연세대학교 법학연구원, pp. 215-252.

김현정·조남옥·신경식(2015), 항공산업 미래유망분야 선정을 위한 텍스트마이닝 기반의 트렌드 분석, 한국지능정보시스템학회지 21(1), pp. 65-82.

김홍균(2014), 환경법(제3판), 홍문사.

김홍균(2020), 국제환경법(제3판), 홍문사.

남정호 외(2016), 연안의 가치를 높이는 연안통합관리 현황 및 방향, 도시정보, 414.

노승욱(2024.8.8.), '통영항 강구안 친수시설 정비사업' 자문의견서, 전문가 자문회의, 한국해양수산개발원.

노윤주(2021), 거시적 관점으로 분석한 경찰청 도서관 역할에 관한 연구: PEST 분석을 중심으로, 정보관리학회지, 38(2), pp. 251-276.

박수진·목진용(2007), 우리나라 해양환경법체계 정비에 관한 연구, 한국해양수산개발원.

박영도(2006), 기본법의 입법모델연구, 한국법제연구원.

박재길 외(2006), 도시관리계획의 토지이용관리기능 제고방안 연구: 토지개발 용도 및 밀도관리를 중심으로, 국토연구원.

박종순 외(2017), 국토·도시계획과 연안계획체계의 연계성 강화 방안 연구 : 연안육역의 토지이용을 중심으로, 국토연구원.

박태현(2012), 환경적 의사결정의 두 방식에 관한 일 고찰 : 보전 중심의 공유수면의 관리에 대한 함의, 환경법과 정책, 9, pp. 175-195.

배건이·이순태(2019), 산림기본법 개정방안 연구, 한국법제연구원.

부산연구원(2019), 부산연안의 지속가능한 관리방안.

송남근(2016), 2030년 해양경제 보고서(요약).

엄기철·황성수(2001), 지속가능한 연안관리모형 및 기준설정에 관한 연구, 국토연구원.

육근형 외(2008), 연안완충공간의 보전 및 관리에 관한 연구, 한국해양수산개발원.

윤성순 외(2020), 제4차 연안기본조사(정책부문), 해양수산부.

윤성순·장정인·신철오(2018), 공유수면매립 정책의 개선과 전환에 관한 연구, 한국해양수산개발원.

윤종민(2012), 과학기술 환경 변화와 과학기술 법제 개편방향, 기술혁신학회지 15(4), pp. 886-888.

이길재·이주형(2014), 국토공간의 효율적 활용을 위한 연안통합관리체계 개선방안에 관한 연구, 한국공간정보학회지, 22(5), p. 99-107.

이수해·조정형(2023), 포스트코로나 시대에 지속가능한 해안어촌의 PEST-SWOT 분석 연구: 부산 대항어촌에 대한 조사 중심으로, 공공디자인연구, 3(1), pp. 41-49.

이재삼(2011), 국토의 효율적 이용을 위한 법률적 체계화 방안에 대한 연구, 토지공법연구, 52, pp. 183-214.

이정록(2017), 지방중심도시의 인구이동과 공간구조 변화: 전남 순천시를 사례로: 전남 순천시를 사례로. 대한지리학회지, 52(5), pp. 579-594.

이정아·홍장원·최석문(2023), 해수욕장 이용객 집계·관리체계 개선방안 연구, 한국해양수산개발원.

전재경(2002), 연안관리 법제 분석, 한국법제연구원.

전재경(2003), 해양보전을 위한 공유수면 매립법제 개선방안, 한국법제연구원.

정조룡·이상해·최경란(2023), 생태환경 이론을 기반으로한 공간디자인 분류 모델 연구-중국 취락 공간을 중심으로, 한국공간디자인학회 논문집, 18(8), pp. 163-174.

조용혁(2024.4.15.), 텍스트마이닝 분석1차 보고, 전문가 자문회의, 한국해양수산개발원.

주경철(2023), 바다인류, 휴머니스트.

채우석(2009), 환경보전을 위한 연안관리에 관한 법제적 연구, 토지공법연구, 43(3)호, pp. 793-808.

최석문 외(2020), 해양바이오기업의 규제 정비 및 산업 지원방안에 관한 연구, 한국해양수산개발원.

최석문(2024), 해양오염의 환경적 불평등 개선을 위한 법적 연구, 환경법연구, 46(1), pp. 233-250.

최석문·박종원(2023), 해양의 사회·생태복원에 관한 법정책적 연구, 환경법연구 45(3), pp. 1-38.

최영국 외(2012), 지속가능한 연안국토 관리 방향 및 정책과제, 국토연구원.

최정민(2024.8.8.), '순천만 갯벌 생태계복원 현황 및 향후 계획' 발표자료, 전문가 자문회의, 한국해양수산개발원.

최지연 외(2024), 연안 경제 전망과 이슈, 2024 해양수산전망대회 발표자료, 한국해양수산개발원.

최지연(2005), 주요 국가의 연안관리제도 사례 분석과 적용 시사점, 월간 해양수산, 250.

최지연·신철오·김종덕(2008), 한국과 중국의 연안관리제도 추진 현황과 시사점, 아시아연구, 11(1), pp. 183-213.

최희정 외(2021), 해양공간계획 집행체계 고도화 방안 연구, 한국해양수산개발원.

통영시(2018), 2025 통영시 도시재생 전략계획.

통영시(2022), 2022 시정백서.

포항시(2022), 시정백서(2020-2022.6).

포항시(2023), 민선8기 공약사업실천계획서.

한국언론진흥재단(2024), 빅카인즈 사용자 매뉴얼

한국해양수산개발원(2023), KMI 동향분석『2022년 연안지역 상권 매출액 58조원, 해양관광 시장규모 64.5%로 37조 4,400억원으로 추정』

한덕훈·문석란(2014), 해양수산부 출범에 따른 수산 관련 법체계 정비방안 연구, 한국해양수산개발원.

해양수산부(2013), 해양환경정책 정비 워킹그룹 구성 및 운영.

해양수산부(2015a), 제3차 연안기본조사.

해양수산부(2015b), 해양수산분야 법률체계 구축방안 연구.

해양수산부(2017), 공유수면 업무 길라잡이.
해양수산부(2018), 제1차 해양수산과학기술육성 기본계획.
해양수산부(2019a), 제1차 해양공간기본계획.
해양수산부(2019b), 제3차 해양심층수 기본계획.
해양수산부(2020a), 제3차(2020-2029). 연안정비기본계획.
해양수산부(2020b), 제4차 연안기본조사.
해양수산부(2021), 제3차(2021-2030) 항만재개발 기본계획 별첨자료.
해양수산부(2023a), 2023-2024 항만업무편람, 문중기획.
해양수산부(2023b), 전국 어항 현황.
해양수산부(2023c), 제2차 해양수산과학기술 육성기본계획.
해양수산부·연안교육센터(2016), 연안관리정책 소개.

국외 문헌

Bennet, N. J. et al.(2021), Blue growth and blue justice: Ten risks and solutions for the ocean economy, Marine Policy, 125, 104387, pp. 1-12.

Chen, J. et al.(2023), Analyzing the impact and evolution of ocean & coastal management: 30 years in retrospect, Ocean & Coastal Management, 242, 106697.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES(2000), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT ON INTEGRATED COASTAL ZONE MANAGEMENT: A STRATEGY FOR EUROPE, Brussels, 27.09.2000, COM(2000) 547 final.

Creel, L.(2003), Ripple effects: population and coastal regions (pp. 1-7). Washington, DC: Population reference bureau.

European Environment Agency(2019), Marine messages II, EEA Report, No 17/2019.

Fu, Jingying, et al.(2023), Spatial–temporal distribution of global production–living–ecological space during the period 2000–2020, Scientific Data, 10(1), pp.

1-8.

Global and Planetary Change 145, 57–66.

Guo, Z. et al.(2022), How to Control Coastal Zone Through Spatial Planning? Taking the Construction of the Spatial Monitoring Index System of the Coastal Zone in China as an Example.

Haruyuki, K. (2001), Vulnerability and Adaptation Strategies to Sea-level Rise in Jap anese Coastal Region, In Proceedings of the Korean Society of Coastal and Ocean Engineers Conference, Korean Society of Coastal and Ocean Engine ers.

Lombard, A. T. et al.(2023), Principles for transformative ocean governance, Nature Sustainability, 6(12), pp. 1587-1599.

Martínez-Vázquez, R. M., Milán-García, J., & de Pablo Valenciano, J.(2021), Challen ges of the Blue Economy: evidence and research trends, Environmental Scie nces Europe, 33(1), 61, pp. 1-17.

Merkens J-L, Reimann L, Hinkel J and Vafeidis AT (2016) Gridded population

Neumann, B., Vafeidis, A. T., Zimmermann, J., & Nicholls, R. J.(2015), Future coastal population growth and exposure to sea-level rise and coastal flooding-a global assessment. PloS one, 10(3), e0118571.

Ocean Panel(2020), Transformations for a Sustainable Ocean Economy.

OECD(2016), The Ocean Economy in 2030, OECD Publishing.

Österblom, H. et al.(2020), Towards Ocean Equity, World Resources Institute.

projections for the coastal zone under the shared socioeconomic pathways.

Reimann, L., Vafeidis, A. T., & Honsel, L. E.(2023), Population development as a driver of coastal risk: Current trends and future pathways. Cambridge Prism s: Coastal Futures, 1, e14.

Steven, A. et al.(2020), Coastal development: Resilience, restoration and infrastruct ure requirements, World Resources Institute.

Steven, A.D.L., Appeaning Addo, K., Llewellyn, G., Vu, T.C. et al.(2020), Coastal Dev elopment: Resilience, Restoration and Infrastructure Requirements. Washi ngton, DC: World Resources Institute.

UNEP(2006), Marine and coastal ecosystems and human wellbeing: A synthesis report based on the findings of the Millennium Ecosystem Assessment. UNEP.

国土交通省(2023a), 国土の利用区分別面積.

国土交通省(2023b), 港湾数一覧、国際戦略港湾、国際拠点港湾及び重要港湾位置図.

農林水産省(2023), 指定漁港数一覧表.

인터넷 자료

European Environment Agency, integrated coastal zone management, https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/integrated-coastal-zone-management(검색일: 2024.8.9.)

European Environment Agency, Seas and coasts, https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/seas-and-coasts(검색일: 2024.3.14.)

European Parliament, Fact Sheets on the European Union, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/121/integrated-maritime-policy -of-the-european-union(검색일: 2024.3.14.)

KOSIS 홈페이지, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZB7001&checkFlag=N (검색일: 2024.04.24.)

Ocean Panel 홈페이지, The Ocean's Importance, https://oceanpanel.org/the-oceans-importance/ (검색일: 2024.04.18.)

건설기술신문 (2022.12.1), KIOST, '연안 빅데이터 플랫폼' 서비스 개시, https://blog.naver.com/agatos/222942994428, (검색일: 2024.3.11.)

경북도민일보 (2017.3.7.) 경북 3개 하천에 연어치어 방류, https://www.hidomin.com/news/articleView.html?idxno=322859. (검색일: 2024.4.20.)

경북매일신문 (2023.12.26.) 바다숲 키워 구룡포 앞바다 사막화 막는다, https://www.kbmaeil.com/news/articleView.html?idxno=979089. (검색일: 2024.4.20.)

국가법령정보센터, https://www.law.go.kr/LSW/main.html (검색일: 2024.07.22.)

국립국어원 표준국어대사전, https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do

(검색일: 2024.08.22.)

대경일보(2021.10.31.), [포항형 도시재생 현주소]가시적 성과 보단 경제성장 모멘텀 다지기 주력해야, https://www.dkilbo.com/news/articleView.html?idxno=347902(검색일: 2024.4.25.)

매일신문(2022.11.8.), 영일만대교 내년 착공…해상 교량 길이 9km→3~4km, https://www.imaeil.com/page/view/2022110813263365747(검색일: 2024.4.24.)

무등일보(2023.12.18.)보성형 블루이코노미 완성에 박차 가할 것 , https://www.mdilbo.com/detail/SexeuZ/708889. (검색일: 2024.4.20.)

부산일보(2003.7.16.) 갯벌 생태계 가치 조명, https://www.busan.com/view/busan/view.php?code=20030716000593. (검색일: 2024.4.20.)

부산일보(2003.7.25.) 전국적 논란 새만금 간척사업 부문별 쟁점 점검, https://www.busan.com/view/busan/view.php?code=20030725000526. (검색일: 2024.4.20.)

부산일보(2021.6.18.) FIRA, 국내 최초 잘피(거머리말) 종자 배양 및 현장 이식 성공, https://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2021061815255241725, (검색일: 2024.4.20.)

부산일보(2021.6.28.) FIRA 서남해생명자원센터, 인증 넙치 종자 방류를 통한 방류효과 검증 추진, https://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2021062814012412284, (검색일: 2024.4.20.)

부산일보(2022.7.6.), 산에서 바다를 만나니, 산에서 마음을 비우니 . https://www.busan.com/view/ busan/view.php?code=2022070311224257030 (검색일: 2024.4.17.)

부산일보(2023.11.2.) 블루카본으로 '숨쉬는 해안' 만든다…강진에 '블루카본 시범 서식지' 준공, https://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2023110207085147989. (검색일: 2024.4.20.)

빅카인즈 홈페이지, https://www.bigkinds.or.kr/(검색일: 2024.3.28.)

세명일보(2021.2.1.), 포항, 송도 백사장 양빈 사업 '모래 유실, http://m.smnews.co.kr/view.php?idx = 24087&referer=(검색일: 2024.4.25.)

수산자원보호구역 정보시스템, https://www.nifs.go.kr/frpa/homeMain.frpa (검색일: 2024.04.17.)

순천광장신문(2021.4.12.), 어부십리길 '해상데크 설치', 순천만 갯벌 파괴한다, https://www.agoranews.kr/ news/articleView.html?idxno=20642(검색일: 2024.8.19.)

순천광장신문(2022.5.26.), 순천만보전과, 관광 개발사업 집중 문제, https://www.agoranews.kr/news/ articleView.html?idxno=21425(검색일: 2024.8.19.)

순천만국가정원 홈페이지, https://scbay.suncheon.go.kr/intro_2024.jsp(검색일: 2024.8.9.)

순천만국가정원 홈페이지, 순천만의 어제와 오늘, https://scbay.suncheon.go.kr/wetland/story/ 0011/0001/(검색일: 2024.8.19.)

아투시티뉴스(2013.11.19.) 부안군, 제1회 ESG 포럼 개최…부안형 ESG 종합계획 수립 집중, https://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20231119010011975. (검색일: 2024.4.20.)

연합뉴스(2021.4.16.), 환경 훼손' 논란 순천만갯벌 해상데크 설치…순천시, 의견 수렴, https://www.yna.co.kr/view/ AKR20210416151400054(검색일: 2024.8.19.)

영남경제신문(2021.11.3.), 포항 송도 구항 항만재개발 빨간불 켜졌나, https://www.ynenews.kr/news/articleView.html?idxno=28721(검색일: 2024.4.25.)

영남경제신문(2023.02.22.), 포항 송도 구항 항만재개발사업 무산 위기…동력 상실, https://www.ynenews.kr/news/articleView.html?idxno=37901(검색일: 2024.4.25.)

영남일보(2003.3.7.) 울릉 남양항 관광어항 추진, https://www.yeongnam.com/web/view.php?key=20030307.00000004.000260 (검색일: 2024. 4.17.)

울산매일(2013.12.19.) 수중방파제·이안제 설치 나사해안 침식·퇴적 예방, (https://www.iusm.co.kr/news/articleView.html?idxno=317370, (검색일: 2024.4.18.)

울산신문(2023.11.9.) '효성 임직원, 블루카본 잘피 1만주 이식 해양 탄소 저감 '앞장', https://www.ulsanpress.net/news/articleView.html?idxno=515895. (검색일: 2024.4.20.)

이데일리, '문대통령 공약' 갯벌복원 위한 토지강제수용..법원서 제동, https://m.edaily.co.kr/news/read?newsId=03552246632259384&mediaCodeNo=257

(검색일: 2024.08.16.)

일본 해양상황표시시스템, https://www.msil.go.jp/msil/Htm/main.html?Lang=0 (검색일: 2024.04.26.)

전남매거진(2021.7.16.), 순천시 도시(택지)개발, 역사와 미래…인허가를 많이 내준 시장은, https://www.tjne.kr/ news/articleView.html?idxno=22191(검색일: 2024.8.14.)

전남일보(2008.11.28.), 지속적 조사·연구로 훼손 막아야, https://www.bigkinds.or.kr/v2/news/newsDetailView.do?newsId=01600801.20081128100011058 07. (검색일: 2024.4.20.)

전남일보(2008.9.11.), 3부, 지속가능한 바다로…1. 몸살앓는 해안, https://www.bigkinds.or.kr/v2/news/newsDetailView.do?newsId=01600801.2008091110 000760646(검색일: 2024.4.20.)

전남일보(2008.9.4.), 2부, 간척은 실패했다-고흥만 , https://www.bigkinds.or.kr/v2/news/newsDetailView.do?newsId=01600801.2008090410000730873. (검색일: 2024.4.20.)

전남일보(2014.11.3.), 해남 지역민들, 바다 살리기 팔 걷었다, https://jnilbo.com/45600844031(검색일: 2024.4.18.)

전남일보(2022.5.29.), 민·관·군 합심, 목포 달리도·외달도 바다 살리기 출동, https://jnilbo.com/67723654698(검색일: 2024.4.18.)

전남일보(2023.5.31.), 청정바다 함께 만들어요. 2023 신안군 바다살리기 실천대회 성료, https://jnilbo.com/70609754261(검색일: 2024.4.18.)

전북도민일보(2003.10.24.) 백합보전을 위한 심포지엄 열려 , https://www.domin.co.kr/news/articleView.html?idxno=526115&sc_section_code= (검색일: 2024.4.20.)

전북일보(2013.12.10.), 군산항·새만금 신항 개발과 비전, https://www.jjan.kr/article/20131209492681, (검색일: 2024.4.18.)

중국정부 홈페이지, '해양청은 '역사상 가장 엄격한 매립 통제 조치'를 채택하고 '10대 수칙'과 '3대 강화'를 시행합니다.' https://www.gov.cn/xinwen/2018-01/18/content_5257889.htm (검색일: 2024.3.8.)

중도일보(2013.11.25.) 환황해시대 당진항, 물류유통의 허브 꿈꾸다, https://www.

joongdo.co.kr/web/view.php?key=20131124000000284, (검색일: 2024.4.18.)

중부일보(2003.11.29.) 하늘이 선사한 신비의 땅 강화도, https://www.joongboo.com/news/articleView.html?idxno=183115 (검색일: 2024. 4.17.)

중부일보(2013.12.23.) 600억 화성 제부도 마리나항 건설중단 위기, https://www.joongboo.com/news/articleView.html?idxno=896056, (검색일: 2024.4.18.)

지표누리, 1인당 국민총소득, https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=8086 (검색일: 2024.04.27.)

충청일보(2023.10.31.) 충남도의회, 탄소중립 실현 위한 '연안 탄소흡수원' 활용 앞장, https://www.ccdailynews.com/news/articleView.html?idxno=2236343. (검색일: 2024.4.20.)

충청투데이(2003.10.23.) 서해안은 온통 억새물결, https://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=42794. (검색일: 2024. 4.17.)

충청투데이(2003.11.5.) 서해물범 등 29종 멸종위기, https://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=44562. (검색일: 2024.4.20.)

충청투데이(2003.11.6.) 해양 생태계 변화, 두고만 볼 건가, https://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=44638. (검색일: 2024.4.20.)

토지이음, 2012년, 2022년 도시계획현황통계, https://www.eum.go.kr/web/cp/st/stUpisStatDet.jsp(검색일: 2024.8.9.)

통영시 보도자료(2024.6.11.), 통영시, 한화호텔앤드리조트(주)와 대규모 복합해양관광단지 조성 MOU 체결(검색일: 2024.8.19.)

통영신문(2024.4.26.), 통합의 성장동력은 안정국가산단에서 시작하자, https://www.tynewspaper.co.kr/news/articleView. html?idxno=29152(검색일: 2024.8.14.)

통영신문(2024.6.11.), 한화호텔, 통영 도산면에 복합해양관광단지 조성한다, https://www.tynewspaper.co.kr/ news/articleView.html?idxno=29663(검색일: 2024.8.19.)

포켓프레스(2018.10.16.), 통영항 강구안 친수시설, 민관 화합으로 새 출발한다, https://www.pocketpress.co.kr/news/view.php?idx=711(검색일: 2024.08.19.)

포항시 블로그, https://blog.naver.com/inpohang/221355141063 (검색일:2023.

01.22.)

포항시청 홈페이지, 포항시사-해운항만업,https://www.pohang.go.kr/skin/doc.html?fn=file_000000000001402_7&rs=/synap/BBS/file_000000000001402_7/(검색일: 2024.8.9.)

한국민족문화대백과사전, 안정국가산업단지, https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0034986(검색일: 2024.8.14.)

한국민족문화대백과사전, 통영시, https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0059371(검색일: 2024.8.9.)

한국산업공단 홈페이지, 전국산업단지현황통계, https://www.kicox.or.kr/user/bbs/BD_selectBbs.do?q_bbsCode=1036&q_bbscttSn=20240315145850759&q_order=&q_clCode=2 (검색일: 2024.04.25.)

한국일보(2021.4.14.), 순천만갯벌 해상데크길 조성 '소득증대 vs 환경파괴' 갈등', https://www.hankookilbo.com/ News/Read/A2021041414440004177(검색일: 2024.8.19.)

한국일보(2024.3.11.), 대통령 공약' 포항 영일만대교, 이번엔 첫 삽 뜰까, https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2024030820510004343(검색일: 2024.4.24.)

한국조경신문, https://www.latimes.kr/news/articleView.html?idxno=40181(검색일: 2024.08.20.)

한국해양과학기술원 블로그, AI로 연안재해와 해무 예측이 가능하다고? , https://blog.naver.com/kordipr/223080989567(검색일: 2024.3.11.)

한라일보 (2023.11.12.) 서귀포시 성산읍 갯벌 식생 복원사업 15일 주민 설명회, https://www.ihalla.com/read.php3?aid=1699768814749277048. (검색일: 2024.4.20.)

한산신문, [기고] 통영 복합해양관광단지 문제 제기, https://www.hansannews.com/news/ articleView.html?idxno=90648(검색일: 2024.8.19.)

해양수산부 보도자료(2019.10.8.), 해양수산 신산업 육성으로 해양부국 실현, https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156354977(검색일: 2024.11.14.)

해양수산부 홈페이지, 2023년 해수욕장 지정현황, https://www.mof.go.kr/doc/ko/

selectDoc.do?docSeq=53435&menuSeq=427&bbsSeq=2 (검색일: 2024.08.18.)

해양환경정보포털 홈페이지, 해양보호구역, https://www.meis.go.kr/mes/marineSanctuary/view1.do (검색일: 2024.04.25.)

해양환경정보포털, 해양보호구역, https://www.meis.go.kr/mes/marineSanctuary/situation.do (검색일: 2024.04.17.)

해양환경정보포털, 환경관리해역, https://www.meis.go.kr/mei/mansea/introduce.do (검색일: 2024.04.17.)

환경공간정보서비스 홈페이지, 환경주제도-토지피복 시계열 변화량 엑셀자료, https://egis.me.go.kr/map/map.do(검색일: 2024.8.9.)

환경부 홈페이지,자연공원 지정현황, https://www.me.go.kr/home/web/policy_data/read.do?menuId=10261&seq=7838 (검색일: 2024.04.25.)

법령 자료

갯벌 및 그 주변지역의 지속가능한 관리와 복원에 관한 법률(법률 제19590호, 2023. 8. 8.)

공유수면 관리 및 매립에 관한 법률(법률 제19573호, 2023. 7. 25.)

관광기본법(법률 제20075호, 2024. 1. 23.)

관광진흥법(법률 제20357호, 2024. 2. 27.)

국토기본법(법률 제19430호, 2023. 6. 9.)

국토의 계획 및 이용에 관한 법률(법률 제20234호, 2024.2.6.)

도시개발법(법률 제19561호, 2023. 7. 18.)

도시공원 및 녹지 등에 관한 법률(법률 제20309호, 2024. 2. 13.)

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(법률 제20394호, 2024. 3. 19.)

마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률(법률 제19906호, 2024. 1. 2.)

산업입지 및 개발에 관한 법률(법률 제19386호, 2023. 4. 18.)

수산업·어촌 발전 기본법(법률 제20528호, 2024. 10. 22.)
수산업법(법률 제19807호, 2023. 10. 31.)
수산자원관리법(법률 제19807호, 2023. 10. 31.)
신항만건설 촉진법(법률 제20130호, 2024. 1. 23.)
양식산업발전법(법률 제19691호, 2023. 8. 16.)
어촌·어항법(법률 제20528호, 2024. 10. 22.)
연안관리법(법률 제19117호, 2022. 12. 27.)
자연공원법(법률 제19590호, 2023. 8. 8.)
자연환경보전법(법률 제19962호, 2024. 1. 9.)
항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률(법률 제19117호, 2022. 12. 27.)
항만법(법률 제19778호, 2023. 10. 24.)
해수욕장의 이용 및 관리에 관한 법률(법률 제19807호, 2023. 10. 31.)
해양공간계획 및 관리에 관한 법률(법률 제17857호, 2021. 1. 5.)
해양레저관광진흥법(법률 제20178호, 2024. 1. 30.)
해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률(법률 제20309호, 2024. 2. 13.)
해양수산발전 기본법(법률 제19145호, 2022. 12. 27.)
해양수산생명자원의 확보·관리 및 이용 등에 관한 법률(법률 제20136호, 2024. 1. 23.)
해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률(법률 제19415호, 2023.5.16.)
해양이용영향평가법(법률 제19910호, 2024. 1. 2.)
해양치유자원의 관리 및 활용에 관한 법률(법률 제19117호, 2022. 12. 27.)
해양환경 보전 및 활용에 관한 법률(법률 제18469호, 2021. 9. 24.)
환경영향평가법(법률 제20518호, 2024. 10. 22.)
환경정책기본법(법률 제19208호, 2022. 12. 31.)

부 록

1. 시기별 연안이용 키워드

	2016년		2017년		2018년		2019년		2020년		2021년		2022년		2023년		2024년	
	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도
1위	산업	35	마리나	69	해양	585	해양	1189	해양	698	해양	748	해양	550	해양	629	해양	404
2위	마리나	34	산업	46	계획	173	산업	389	관리	214	사업	222	사업	135	보험	189	관광	125
3위	레저	24	해양	39	관리	160	레저	358	계획	197	수산	175	수산	132	수산	166	수산	120
4위	해양	18	정책	24	공간	156	사업	347	어업	196	계획	166	선박	120	산업	157	센터	93
5위	정부	10	레저	23	산업	124	수산	311	산업	194	교육	165	정책	96	한국	131	전망	86
6위	발전	9	기업	18	수산	118	개발	247	수산	189	추진	135	탄소	96	정책	129	레저	85
7위	정책	7	안전	17	사업	110	정책	218	사업	188	지원	113	바다	91	사업	124	치유	83
8위	규모	7	국내	16	개발	99	선박	214	해양 수산부	163	정책	96	국가	82	어업	115	사업	81

	2016년		2017년		2018년		2019년		2020년		2021년		2022년		2023년		2024년	
	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도
9위	사업	6	발전	16	해양 수산부	90	계획	206	레저	133	해양 수산부	94	추진	81	정부	115	정책	70
10위	대책	6	선박	15	선박	90	지역	191	해상	126	문화	94	교육	79	해양 수산부	112	산업	65
11위	선박	5	발표	13	정책	88	관광	175	정책	119	환경	92	해양 수산부	77	지원	111	증가	59
12위	성장	5	토론회	13	기술	84	추진	175	바이오	117	분야	89	관리	77	계획	104	지원	53
13위	육성	5	교수	13	지역	79	기술	172	마리나	114	개발	86	어촌	74	재해	102	어업	52
14위	추진	5	해양 사고	11	정부	71	해양수 산부	171	지원	104	한국	84	해수부	68	개발	101	관리	48
15위	전략	5	해양 수산부	11	요트	71	관리	162	선박	101	탄소	78	지원	66	관리	99	추진	43
16위	국내	5	관리	11	플랜트	71	안전	156	분야	100	산업	77	해운	64	교육	89	해운	40
17위	시장	5	요트	10	한국	70	어촌	149	추진	93	어촌	76	산업	63	선박	86	해수부	40
18위	내용	4	관광	10	추진	65	정부	140	기술	92	해상	74	지역	63	안전	85	정부	38
19위	요트	4	분석	9	연구	64	분야	137	지역	91	확대	73	계획	62	추진	82	국민	38
20위	활성화	4	중국	9	발전	63	진행	123	공간	88	관리	69	연안	60	독도	81	분야	37
21위	과제	4	정부	8	항만	62	발전	120	해수부	86	지역	66	해상	59	대한	79	생산	36
22위	양성	3	방향	8	의원	61	제도	117	개발	85	선박	63	분야	59	어선	78	항만	35
23위	마리 나항	3	체계	8	구축	60	마련	116	기업	82	강화	62	안전	59	방안	77	계획	34

	2016년		2017년		2018년		2019년		2020년		2021년		2022년		2023년		2024년	
	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도
24위	미래	3	연구원	8	체계	54	지원	115	관련	80	어업	62	개발	57	장관	77	안전	34
25위	가지	3	위원	7	분야	53	발표	111	심사	75	바다	59	중국	57	지역	75	세계	32
26위	발표	3	미국	7	이용	53	구축	109	풍력	75	기술	56	환경	54	가입	74	발표	32
27위	핵심	3	세월호	7	마련	51	국제	108	정부	70	해수부	55	중립	53	분야	73	기관	32
28위	개발	3	수리	7	해역	51	요트	106	발전	70	국민	53	우리나라	52	해수부	73	개발	31
29위	숫자	3	스타트업	7	국내	50	현대	105	안전	70	풍력	53	어업	52	대응	70	대비	31
30위	경제	3	보트	7	갯벌	48	국가	105	보트	68	발전	53	예산	50	선원	70	수산물	31
31위	운영	3	경제	7	시장	47	공간	105	진행	66	항만	51	경제	50	국제	69	어촌	31
32위	월간	3	대표	6	장관	46	해상	104	환경	66	관광	51	세계	48	레저	67	시장	30
33위	이하	3	기관	6	정보	46	항만	98	어선	65	해운	50	정부	48	확대	67	국제	30
34위	관심	3	인프라	6	전문가	43	우리나라	96	법률	64	지속	50	경우	47	일본	63	낚시	30
35위	증가	3	구축	6	지원	43	해운	95	구역	64	세계	49	기술	46	새만금	62	중처법	30
36위	인력	3	성장	6	이번	43	경우	95	자원	63	예산	48	확대	44	바이오	60	진흥	30
37위	구축	3	방안	6	평가	42	낚시	94	지난	62	발표	48	항만	44	수협	60	자원	30
38위	사용	2	투자	6	협력	42	치유	93	투자	62	경우	48	조성	42	운영	59	경제	29
39위	모터보트	2	가치	6	활동	42	교수	92	현대	60	대응	47	대응	42	기술	59	교수	29

	2016년		2017년		2018년		2019년		2020년		2021년		2022년		2023년		2024년	
	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도
40위	문제	2	김철민	6	현대	40	수상	91	활동	59	활성화	46	평가	41	현대	57	국회	28
41위	조종	2	종합	5	구역	40	도서	91	기관	58	정부	46	협력	41	교수	56	임기	28
42위	바다	2	운영	5	국제	39	개최	88	경우	58	조성	46	과제	39	관광	56	국립	28
43위	지속	2	원장	5	기관	39	크루즈	88	연안	57	안전	44	수산업	38	예산	54	확대	28
44위	환경	2	사례	5	제도	38	기관	86	어촌	57	지난	44	마약	38	수산물	54	사장	28
45위	보트	2	공유	5	세계	38	활성화	86	제도	57	국가	43	어선	37	대상	54	이용	28
46위	협회	2	계류	5	연안	38	이용	84	마련	54	구축	42	구축	37	협력	53	연구	28
47위	지역	2	사고	5	활용	38	운영	84	단지	53	재해	41	기업	37	국가	52	선박	27
48위	이유	2	기반	5	예정	37	마리나	83	이용	52	친환경	40	관련	37	해운	51	감소	26
49위	서비스업	2	강화	5	부산	37	어선	79	연구	52	활용	40	조사	37	보상	51	대응	25
50위	지자체	2	추진	5	해상	36	국내	78	체계	52	목표	40	강화	36	발표	50	물류	25
51위	프로그램	2	해외	5	선원	36	기구	77	관광	51	갯벌	39	해체	36	국민	50	지속	24
52위	투자	2	집행	5	환경	36	보트	75	의원	51	장관	39	이용	36	협정	50	공사	24
53위	양성	2	노력	5	해수부	35	예정	74	항만	50	마련	39	공간	34	의원	49	해양수산부	24
54위	이해	2	글로벌	5	과제	35	개선	74	사용	50	진행	39	대상	34	발전	48	어선	24
55위	지난	2	주최	5	법률	35	건설	73	국가	50	어선	39	미래	33	민간	48	환경	24
56위	연안	2	보팅	5	레저	34	협력	73	지속	49	예정	39	연구	33	조성	47	시설	24

	2016년		2017년		2018년		2019년		2020년		2021년		2022년		2023년		2024년	
	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도
57위	체험	2	확충	5	수협	34	자원	73	통합	49	현대	38	진행	33	소음	47	구축	23
58위	우리	2	부족	5	국가	34	선원	71	시행	49	수산물	37	현대	33	해상	47	연안	23
59위	최근	2	의원	5	바다	34	수산업	71	활용	48	신규	37	문제	33	법률	47	이슈	22
60위	지방자치단체	2	마련	5	복원	34	법률	71	현재	48	시행	37	미국	32	공사	46	현대	22
61위	가능성	2	비즈니스	4	분석	33	주민	70	구축	45	창업	37	영향	32	바다	46	협회	22
62위	계류	2	예방	4	지난해	32	금융	70	운영	44	기업	36	기관	32	평가	45	관장	22
63위	대학	2	대중화	4	수립	32	활용	70	상황	43	중립	36	활용	32	기업	45	재해	22
64위	교육	2	부의	4	해운	32	부산	69	조성	43	규모	36	국내	31	자원	44	강화	22
65위	계획	2	국회	4	어업	31	조사	69	과학기술	43	코로나	35	물류	31	구축	44	박물관	22
66위	고용	2	국민	4	센터	31	전망	69	개선	42	체계	35	사용	31	발생	44	이상	21
67위	대중	2	콜라보레이션	4	핵심	31	육성	68	활성화	42	이상	34	정원	31	위원회	44	프로그램	21
68위	공간	2	대응	4	경제	30	지속	67	발표	41	방안	34	가로림만	31	강화	43	조성	21
69위	관련	2	국회의원	4	우리	30	어항	65	치유	41	수립	34	마련	30	활성화	43	육성	21
70위	조짐	1	소개	4	업체	29	시설	65	지정	41	수산업	33	전망	30	현재	42	예상	21
71위	종사	1	반면	4	대상	29	체계	65	육성	41	개최	33	해군	30	개선	42	테라	21

	2016년		2017년		2018년		2019년		2020년		2021년		2022년		2023년		2024년	
	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도
72위	중심	1	경쟁력	4	안전	28	운항	65	국민	41	지자체	32	국제	30	마련	42	인구	20
73위	중앙정부	1	박사	4	활성화	28	대상	64	수립	41	교수	32	해역	29	항만	41	공단	20
74위	중추	1	미래	4	조선	28	바다	64	확보	41	제도	32	장관	29	환경	40	목표	20
75위	지난해	1	교육	4	물류	28	활동	64	노력	40	평가	32	부산	28	개최	40	이사장	20
76위	교실	1	서비스업	4	확대	28	환경	64	장관	40	참여	32	상황	28	협회	40	체계	20
77위	관리	1	확대	4	혁신	28	방안	63	확대	40	연안	31	일본	28	국내	40	운영	20
78위	제조업	1	해양경찰	4	도입	28	수립	63	행정	40	육성	31	내비	28	이상	40	수요	20
79위	지원	1	제도	4	지속	27	일본	63	평가	39	우리나라	30	발전	28	전략	39	설명	20
80위	진흥	1	체험	4	기준	27	교육	62	주민	39	국제	30	인력	28	승환	39	영향	19
81위	차례	1	산업혁명	4	진행	27	확보	62	기준	39	레저	30	주민	28	기관	39	운임	19
82위	창업	1	육성	4	중국	27	종합	62	기반	38	자원	30	체계	28	세계	38	공급	19
83위	조성	1	무관	4	북극	26	연안	62	코로나	38	운영	30	교수	27	전문가	37	어가	19
84위	제도	1	해결	4	교수	26	세계	61	규제	38	적극	30	친환경	27	문제	37	중대	18
85위	고무	1	장비	4	문제	26	연구	61	선원	38	과학기술	30	국민	27	규제	37	국가	18

	2016년		2017년		2018년		2019년		2020년		2021년		2022년		2023년		2024년	
	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도
86위	구상	1	인력	3	운영	26	스마트	61	조사	38	기반	30	배출	27	규모	37	공공 기관	18
87위	궤도	1	심재철	3	관광	26	확대	60	해역	37	선정	29	부처	26	연구	37	과정	18
88위	국제	1	진흥	3	마리나	26	정보	58	연구 개발	37	부산	29	서비스	26	경우	36	라며	18
89위	이후	1	실태	3	위원	25	해수부	58	위원	36	법률	29	전환	26	체계	36	수산업	18
90위	국정	1	문화	3	규모	25	성장	58	경제	36	행사	29	글로벌	26	현장	36	기준	18
91위	인증	1	심의	3	해외	25	문제	58	대상	35	과제	28	발표	26	기준	36	마련	18
92위	일반	1	리창	3	여객선	25	장관	58	풍력 발전	35	통합	28	활성화	25	확보	36	바이오	17
93위	장단	1	리조트	3	단지	25	보호	58	생산	35	연구	28	항로	24	활동	35	단체	17
94위	장수	1	문제	3	최근	25	주제	57	바다	35	시설	28	방안	24	지속	35	부산	17
95위	재교육	1	콘텐츠	3	방안	25	서비스	57	일부	35	확보	28	선원	24	대학	35	조사	17
96위	적용	1	민간	3	시행	24	관계자	56	수상	35	단지	27	보전	24	국회	35	지역	17
97위	전담	1	자치	3	통합	24	경제	56	시설	35	이번	27	개선	24	주장	35	국내	17
98위	국민	1	지난달	3	신규	24	전략	56	관계자	35	기준	27	제도	24	유통	34	대표	17
99위	전체	1	전략	3	교육	24	미국	56	참여	35	투자	27	강조	23	중대	34	상승	17
100위	접근	1	시설	3	업무	24	국민	55	개정	34	시스템	27	구역	23	제도	34	협력	16

자료: 전문가 자문 자료를 바탕으로 저자 작성

2. 국민인식조사 설문지

연안이용 국민 인식조사

안녕하십니까?

국무총리실 산하 연구기관인 한국해양수산개발원에서는 연안이용 관리 법제 정비방안 연구의 일환으로 **'연안이용 국민 인식조사'**를 실시하고 있습니다.

본 조사 결과는 새로운 **연안이용 수요를 발굴하고 관련 법률의 개선을 위한 기초자료로 활용**될 예정이오니, 바쁘시더라도 조사에 협조해 주시기를 부탁드립니다.

응답하신 내용은 **「통계법」 제33조(비밀의 보호)**에 의해 통계작성 외의 목적으로는 절대 사용되지 아니하며 **「개인정보보호법」 제15조(개인정보의 수집·이용)**에 의해 보호받으며, **동법 제21조(개인정보의 파기)**에 의해 조사 종료 후 모두 파기되오니 안심하시고 원활한 조사가 이루어질 수 있도록 모든 문항에 빠짐없이 응답해 주시기 바랍니다.

감사합니다.

KMI 한국해양수산개발원
해 양 연 구 본 부

■ 주관기관 : 한국해양수산개발원 해양정책연구실
■ 수행기관 : (주)한국사회조사연구소
■ 문 의 처 : 강세영 차장 (☎ 02-6335-4216)
메일) survey1@ksrc.co.kr, (팩스) 0505-720-2261

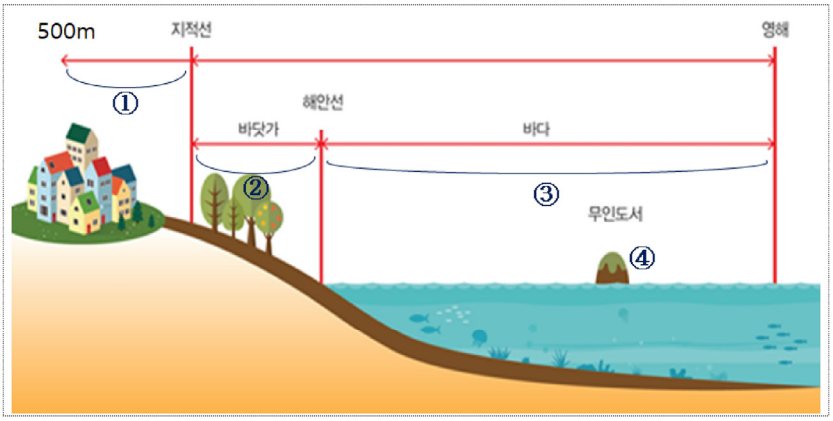
▶ 응답자 유의사항 ◀

※ 본 설문조사는 **만 20세 이상 65세 이하**를 대상으로 하오니,
해당되지 않으신 분은 설문에 응답하지 않도록 하시기 바랍니다.

SQ1. 거주 시도	01. 서울 02. 부산 03. 대구 04. 인천 05. 광주 06. 대전 07. 울산 08. 세종 09. 경기 10. 강원 11. 충북 12. 충남 13. 전북 14. 전남 15. 경북 16. 경남 17. 제주
SQ2. 현 거주지 주소	구/시/군 01. 구 ____ 02. 시 ____ 03. 군 ____
SQ3. 성 별	01. 남성 02. 여성
SQ4. 연 령	만 나이 기준 _____ 세

문 1. 다음의 그림을 보시고, 귀하께서 '연안'이라고 생각하시는 구간을 모두 선택하여 주시길 바랍니다.

[ ] [ ] [ ] [ ]



※ 다음은 연안의 개념과 공간적 범위에 대한 설명입니다. 아래 내용을 충분히 읽어보신 후 다음 설문에 응답하여 주시길 바랍니다.

◆ 연안(沿岸)의 개념

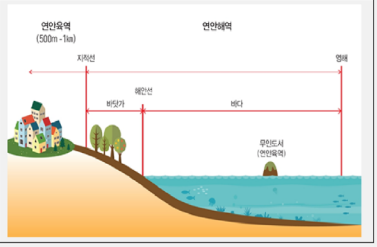
□ 사전적 개념은 연안이란 강이나 호수, 바다를 잇닿아 있는 육지 또는 육지와 면한 바다·강·호수 따위의 물가를 뜻합니다. 이에 따라 일반적으로 연안은 바다와 육지가 만나는 지역을 의미하며, 특히 바다와 육지가 맞닿은 부분인 바닷가 또는 해안(海岸)에 한정하여 보편적으로 사용되고 있습니다.

□ 연안은 관찰하는 관점이나 활용하려는 목적에 따라 다양하게 정의될 수 있습니다.

○ 자연과학적인 측면에서 연안은 바다와 육지가 만나는 점이지대로서 바다와 육지의 자연환경적 특성이 상호교차하여 고유한 특성을 이루는 곳입니다.

○ 정책적인 측면에서 연안은 「연안관리법」에 따른 연안해역과 연안육역을 포함하는 관리공간을 말합니다.

◆ 연안의 공간적 범위

연안 육역	· 연안해역의 육지쪽 경계선으로부터 500미터 ~ 1km 이내의 **육지지역** · **무인도서(무인도)**	
연안 해역	· **바닷가** (해안선으로부터 지적공부(地籍公簿)에 등록된 지역까지의 사이) · **바다** (해안선으로부터 영해(領海)의 외측한계(外側限界)까지의 사이)	

※ 다음은 연안은 다양한 이용 유형에 대한 설명입니다. 아래 내용을 충분히 읽어보신 후 다음 설문에 응답하여 주시길 바랍니다.
- 아래 설문에서 말하는 과거는 1960년대~1990년대, 현재는 2000년대~2030년대, 미래는 2040년대~2070년대를 의미합니다.

연안 이용 유형	내 용
(1) 생활공간 이용	인간의 정주, 여가, 문화활동이 이루어지는 공간을 이용하는 유형 (도시, 농어촌, 관광·친수 공간, 요트, 마리나, 치유, 낚시 등)
(2) 생산공간 이용	인간에게 필요한 재화와 서비스를 생산하는 공간을 이용하는 유형 (항만, 어항, 산업단지, 수산업, 어업, 해운, 해상풍력, 해양바이오 등)
(3) 생태공간 이용	해양이 생태계서비스를 제공하는 공간을 이용하는 유형 (해양보호구역, 자연공원, 갯벌, 탄소중립 등)

문 2-1. 연안은 [생활공간], [생산공간], [생태공간]으로 이용되고 있습니다.
우리나라는 '과거(1960년대~1990년대)'에 연안을 주로 어떤 공간으로 이용했다고 생각하십니까?
과거의 [생활공간], [생산공간], [생태공간]의 이용 비중을 모두 합쳐 100%가 되도록 작성해주세요.

과거의 연안 이용 비중			
[생활공간]으로 이용	[생산공간]으로 이용	[생태공간]으로 이용	합계(%)
%	%	%	100%

문 2-2. 우리나라는 '현재(2000년대~2030년대)'에 연안을 주로 어떤 공간으로 이용하고 있다고 생각하십니까?
현재의 [생활공간], [생산공간], [생태공간]의 이용 비중을 모두 합쳐 100%가 되도록 작성해주세요.

현재의 연안 이용 비중			
[생활공간]으로 이용	[생산공간]으로 이용	[생태공간]으로 이용	합계(%)
%	%	%	100%

문 2-3. 우리나라는 '미래(2040년대~2070년대)'에 연안을 주로 어떤 공간으로 이용할 것으로 생각하십니까?
미래의 [생활공간], [생산공간], [생태공간]의 이용 비중을 모두 합쳐 100%가 되도록 작성해주세요.

미래의 연안 이용 비중			
[생활공간]으로 이용	[생산공간]으로 이용	[생태공간]으로 이용	합계(%)
%	%	%	100%

문 3. 연안의 이용 형태 및 인식에 대한 다음의 각 항목에 대해 귀하의 의견을 말씀해 주세요.

연안 이용 형태 및 인식		동의 정도			
		전혀 동의하지 않음	동의하지 않음	동의함	매우 동의함
관광	연안의 자연경관 그대로를 감상하는 관람형 관광보다는 각종 프로그램등에 직접 참여하고 즐기는 체험형 관광이 증가하고 있다	①	②	③	④
환경	연안은 개발의 대상보다는 보전이 수반되어야 할 대상으로 인식하고 있다.	①	②	③	④
환경	정부 주도의 대규모 연안 환경보전 사업에서 지역사회의 시민이 직접 참여하는 중·소규모 사업으로 성격이 변화하고 있다.	①	②	③	④
에너지	해상풍력발전 등 신재생에너지에 대한 관심과 필요성이 증가하였다.	①	②	③	④
어업	수산업은 수산자원의 어획량을 증가시키려는 산업에서 수산종자 방류, 연안 생태계회복 사업 등 지속 가능한 어업을 위한 산업으로 변화하였다.	①	②	③	④
개발	공유수면 매립 등 연안을 대상으로 규모가 큰 개발행위가 증가하였다.	①	②	③	④
탄소중립	연안생태계는 기후변화에 따른 환경문제를 해결할 수 있는 주요 수단으로 인식되고 있다.	①	②	③	④
시민참여	연안의 보전과 복원사업의 주체가 정부에서 지역 주도의 시민 참여가 강조되는 형태로 변화하고 있다.	①	②	③	④
유형전반	연안을 생활공간으로 이용하는 사례가 증가하고 있다	①	②	③	④
유형전반	연안을 생산공간으로 이용하는 사례가 증가하고 있다.	①	②	③	④
유형전반	연안을 생태공간으로 이용하는 사례가 증가하고 있다.	①	②	③	④

※ 다음은 우리나라의 연안해역에서 이루어지는 구체적인 이용행위입니다. 아래 내용을 충분히 읽어보신 후 설문에 응답하여 주시길 바랍니다.
- 설문에서 말하는 과거는 1960년대~1990년대, 현재는 2000년대~2030년대, 미래는 2040년대~2070년대를 의미합니다.

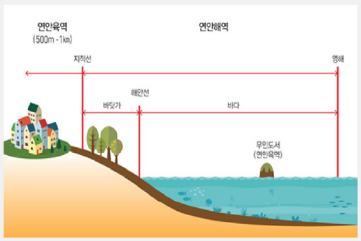
◆ 연안해역의 이용행위

(1) 공유수면의 점용·사용(특정한 목적을 위하여 원상회복을 전제로 바다의 특정 부분을 유형적·고정적으로 사용)
(2) 공유수면의 매립(특정시설 용지의 확보 목적으로 바다에 흙, 모래 등을 인위적으로 토지를 조성)
(3) 항만 및 어항시설 이용
(4) 바다모래 등의 광물자원 채취
(5) 해양심층수 등 해수자원 개발

◆ 연안해역 범위

· **바닷가** (해안선으로부터 지적공부(地籍公簿)에 등록된 지역까지의 사이)

· **바다** (해안선으로부터 영해(領海)의 외측한계(外側限界)까지의 사이)



문 4-1. 위 연안해역 이용 행위 중 과거(현재, 미래)에 더 많이 이용되었던(이용되고 있는, 이용될) 행위는 무엇이라고 생각하십니까? 각 시기별로 더 많이 이용되었던 행위를 순서대로 적어주세요.

시 기	이용도	
	1순위	2순위
(1) 과거 (1960년대~1990년대)		
(2) 현재 (2000년대~2030년대)		
(3) 미래 (2040년대~2070년대)		

※ 다음은 우리나라의 연안육역에서 이루어지는 구체적인 이용행위입니다. 아래 내용을 충분히 읽어보신 후 설문에 응답하여 주시길 바랍니다.
- 설문에서 말하는 과거는 1960년대~1990년대, 현재는 2000년대~2030년대, 미래는 2040년대~2070년대를 의미합니다.

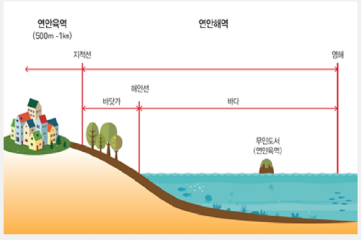
◆ 연안육역의 이용행위

(1) 도시 및 어촌의 개발용지 확보
(2) 생태공간의 조성 및 복원
(3) 에너지 발전 인프라 시설 구축
(4) 해양문화 및 레저관광 사업

◆ 연안육역 범위

· 연안해역의 육지쪽 경계선으로부터 500미터 ~ 1km 이내의 **육지지역**

· 무인도서(무인도)



문 4-2. 위 연안육역 이용행위 중 과거(현재, 미래)에 더 많이 이용되었던(이용되고 있는, 이용될) 행위는 무엇이라고 생각하십니까? 각 시기별로 더 많이 이용되었던 행위를 순서대로 적어주세요.

시 기	이용도	
	1순위	2순위
(1) 과거 (1960년대~1990년대)		
(2) 현재 (2000년대~2030년대)		
(3) 미래 (2040년대~2070년대)		

문 4-2-1. 귀하는 위의 이용행위 변화를 고려할 때 향후 연안육역의 토지가격이 어떻게 변동될 것 예상하십니까?

① 현재보다 지가가 떨어질 것 같다.
② 지금과 비슷할 것 같다
③ 지금보다 지가가 상승할 것 같다

문 5. 귀하는 우리나라 연안이용의 문제점이 무엇이라고 생각하십니까? 자유롭게 서술해 주시기 바랍니다.

문 6. 귀하는 우리나라 연안의 지속가능한 이용을 위해 어떠한 정책이 추진되어야한다고 생각하십니까?
자유롭게 서술해 주시기 바랍니다.

※ 다음은 통계처리를 위한 귀하의 정보입니다.
귀하의 정보는 통계법에 의해 자료 처리 외의 목적으로 절대로 사용되지 않음을 알려드립니다.

DQ1. 귀하는 연안 분야와 관련된 직업을 가지고 계십니까?

① 현재 연안 분야와 관련된 직업을 가지고 있다.
② 과거 연안 분야와 관련된 직업 경험이 있다.
③ 연안 분야와 관련된 직업을 가져본 경험이 없다.

<연안 분야 관련 직업>

(1) 해양: 해양산업, 해양 문화·관광, 해양레저·스포츠, 해양영토, 해양에너지, 해양바이오, 해양환경, 해양과학기술, 심해저 및 극지 등의 개발과 관련된 모든 활동 또는 분야
(2) 수산: 어민, 어촌, 어항, 수산물 어획, 양식, 수산물의 제조 및 가공, 유통, 위생, 연구, 수산물 수출입, 수산자원 관리 등 수산업과 관련된 모든 활동 또는 분야
(3) 해운·물류: 선박을 통한 여객 및 화물 운송, 해운중개 및 대리, 선박관리, 국제무역, 보험, 해상안전, 선원, 해운기업 등 해상운송 및 국제물류와 관련된 모든 활동 또는 분야
(4) 항만: 항만활동에 필요한 시설 및 장비, 계류시설, 터미널, 배후부지, 운송체계, 항만관리, 해외항만 개발 등 항만과 관련된 모든 활동 또는 분야
(5) 해양수산(전 분야): 기타 해양·수산·해운·항만·물류와 관련된 모든 활동 또는 분야

DQ2. 귀하는 연안 분야와 관련된 교육을 받아본 경험이 있으십니까?

① 현재 연안 분야와 관련된 교육을 받는 중이거나 과거에 받아본 경험이 있다.
② 연안 분야와 관련된 교육을 받아본 경험이 없다.

DQ3. 귀하의 거주지는 바닷가에서 얼마나 떨어져 있습니까?
거주지에서 가장 가까운 바닷가까지 승용차로 갈 때, 걸리는 시간을 기준으로 응답해 주십시오.
도로의 교통체증은 고려하지 않습니다.

① 5분 미만
② 5분 ~ 15분 미만
③ 15분 ~ 30분 미만
④ 30분 ~ 45분 미만
⑤ 45분 ~ 1시간 미만
⑥ 1시간 ~ 2시간 미만
⑦ 2시간 ~ 3시간 미만
⑧ 3시간 이상

끝까지 성실하게 응답해 주셔서 감사드립니다.
해양수산 정책수립을 위한 소중한 자료로 활용하겠습니다.
감사합니다.

KMI 한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

3. 연안이용 관리 전문가 설문지

연안이용 관리 전문가 설문조사

안녕하십니까?

국무총리실 산하 연구기관인 한국해양수산개발원에서는 연안이용 관리 법제 정비방안 연구의 일환으로 **'연안이용 관리 전문가 설문조사'**를 실시하고 있습니다.

본 조사 결과는 **연안이용 관리의 한계점을 파악하고 법제 개선을 위한 기초 자료로 활용**될 예정이오니, 바쁘시더라도 조사에 협조해 주시기를 부탁드립니다.

응답하신 내용은 **「통계법」 제33조(비밀의 보호)**에 의해 통계작성 외의 목적으로는 절대 사용되지 아니하며 **「개인정보보호법」 제15조(개인정보의 수집·이용)**에 의해 보호받으며, **동법 제21조(개인정보의 파기)**에 의해 조사 종료 후 모두 파기되오니 안심하시고 원활한 조사가 이루어질 수 있도록 모든 문항에 빠짐없이 응답해 주시기 바랍니다.

감사합니다.

KMI 한국해양수산개발원
해 양 연 구 본 부

■ 문 의 처 : 최석문 부연구위원(☎ 051-797-4738, 메일 : leedsud@kmi.re.kr)
박희망 전문연구원(☎ 051-797-4719, 메일 : hmpark@kmi.re.kr)

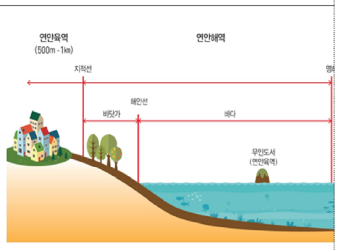
▶ 응답자 유의사항 ◀			
SQ1. 소 속	( )		
SQ2. 성 별	01. 남성	02. 여성	
SQ3. 연 령	만 나이 기준	_____ 세	
SQ4. 직 무	01. 공유수면 관리 및 매립	02. 연안관리	03. 기타

Ⅰ. 연안의 개념과 범위

※ 다음은 연안의 개념에 대한 설명입니다. 내용을 충분히 읽어보신 후 다음 설문에 응답하여 주십시오

▸ 연안의 공간적 범위

연안육역	· 무인도서(무인도) · 연안해역의 육지쪽 경계선으로부터 500미터 ~ 1km 이내의 육지지역
연안해역	· 바닷가[「해양조사와 해양정보 활용에 관한 법률」 제8조 제1항제3호에 따른 해안선으로부터 지적공부(地籍公簿)에 등록된 지역까지의 사이] · 바다[「해양조사와 해양정보 활용에 관한 법률」 제8조 제1항제3호에 따른 해안선으로부터 영해(領海)의 외측 한계(外側限界)까지의 사이]



문01. 귀하는 「연안관리법」에서 연안의 개념에 대해 알고 계셨습니까?

①	②	③	④
전혀 모름 (들어본 적 없음)	들어본 적 있지만 잘 모름	어느 정도 알고 있음	잘 알고 있음

문02. 「연안관리법」에서 정의하는 '연안육역'의 공간적 범위에 대해 귀하는 어떻게 생각하십니까?

①	②	③	④	⑤
매우 넓음	약간 넓음	적절함	약간 좁음	매우 좁음

문03. 「연안관리법」에서 정의하는 '연안해역'의 공간적 범위에 대해 귀하는 어떻게 생각하십니까?

①	②	③	④	⑤
매우 넓음	약간 넓음	적절함	약간 좁음	매우 좁음

문04. 향후 연안의 공간적 범위를 산정할 때, 어떤 요인을 우선적으로 고려해야 하는지 중요한 순서대로 두가지 항목을 선택하여 주십시오.

1순위		2순위	

① 주변의 생태계 특성 및 환경 현황
② 대상지역의 행정구역 경계
③ 대상지역 인근 토지 이용 현황
④ 대상지역 인근 바다 이용 현황
⑤ 수산업·관광업 등 관련 산업 추진 현황
⑥ 기타:_____

Ⅱ. 연안의 이용과 관리 현황

※ 다음의 내용을 충분히 읽어보신 후 설문에 응답하여 주십시오

▸ **연안 지역의 대규모 개발사업**

○ 과거 경제 급성장기 시대에 연안은 개발과 이용의 대상으로 인식되었지만, 현재는 미래세대와 공유할 수 있는 지속 가능한 공유자원으로서 연안을 인식하고 있으며, 지속 가능한 연안 이용에 대한 관심이 높아지고 있습니다.

○ 본 설문지에서 정의하는 '대규모 개발사업'이란 아래 예시와 같이 연안 지역의 형질 변경을 수반하거나, 개발면적이 넓은 사업을 의미합니다.

- 기존에는 공유수면으로 수면이었다가, 사업 진행 후 매립 등을 통해 토지로 변경되는 사례
- 사업 예정 면적이 200평(약 661.2㎡) 이상으로 넓은 사례

문05. 귀하께서는 최근 5년간 우리나라의 연안에서 이루어지는 대규모 개발사업이 감소하였다 생각하십니까 아니면 증가하였다 생각하십니까?

①	②	③	④	⑤
매우 감소함	약간 감소함	변동 없음	약간 증가함	매우 증가함

문06. 연안은 다음과 같이 다양하게 이용할 수 있습니다.
현재 우리나라의 연안 이용 수준을 연안 이용 유형별로 평가해 주십시오.

연안 이용 유형	연안 이용 수준 평가		
	소극적으로 이용	적절하게 이용	활발하게 이용
(1) **생활공간으로 이용** (주거지역, 상업지역, 도로 및 진입로, 친수공간 및 산책로, 해상·해저도시, 사회기반시설, 숙박업소, 음식점, 해양치유자원, 낚시, 서핑, 캠핑 등)	①	②	③
(2) **생산공간으로 이용** (산업·공업단지, 농업, 수산업, 어업, 어항, 항만, 해운, 해상풍력, 해양바이오 등)	①	②	③
(3) **생태공간으로 이용** (해양보호구역, 자연공원, 갯벌 등)	①	②	③

문06-1. (질문06에서 '소극적 이용'으로 하나라도 응답한 경우) 귀하께서는 현재 우리나라의 연안이 소극적으로 이용되고 있는 이유가 무엇이라고 생각하십니까?

중요하다고 생각하는 순서대로 두 가지를 선택하여 주십시오, 1순위 [ ] 2순위 [ ]

① 연안 환경에 대한 규제 강화
② 연안 이용에 대한 정보 부족
③ 연안 공간에 대한 접근성 문제
④ 연안 인근 지역 지가 상승
⑤ 연안 이용 관리체계 부재
⑥ 연안 이용 허가 절차 복잡
⑦ 인근 편의·기반시설 부족
⑧ 연안 이용 관련 법·제도의 미비

⑨ 해운·조선 등 관련 산업의 쇠퇴　　⑩ 연안 재해 피해 위험성
⑪ 기타(　　)

문07. 현재 연안공간은 다양한 기능을 수행하고 있습니다. 아래 제시된 연안의 3가지 기능을 중요하다고 생각하는 순서대로 선택하여 주십시오.

연안의 기능	연안 이용 방법	순위
(1) 생활공간	**인간의 정주, 여가, 문화활동이 이루어지는 공간** (도시, 농어촌, 관광·친수 공간, 요트, 마리나, 치유, 낚시 등)	
(2) 생산공간	**인간에게 필요한 재화와 서비스를 생산하는 공간** (항만, 어항, 산업단지, 수산업, 어업, 해운, 해상풍력, 해양바이오 등)	
(3) 생태공간	**해양이 생태계서비스를 제공하는 공간** (해양보호구역, 자연공원, 갯벌, 탄소중립 등)	

문08. 귀하께서는 향후 연안의 관리가 효과적으로 이루어지기 위해 뒷받침되어야 할 요소가 무엇이라고 생각하십니까? 중요하다고 생각하는 순서대로 두 가지를 선택하여 주십시오,

1순위		2순위	

① 관련 법률의 정비　　② 이용 유형별 규칙·지침 등 세부적인 관리체계 마련
③ 연안관리를 위한 전담기관 설립　　④ 연안관리분야 전문 인력 양성
⑤ 연안 관리의 중요성에 대한 교육·홍보　　⑥ 시민참여 방안 마련
⑦ 연안 관리를 위한 정부 예산의 확보　　⑧ 연안관리를 위한 국민들의 추가적인 비용 지불
⑨ 기타 : _____

문09. 아래 내용은 「연안관리법」에 명시된 연안관리의 기본 이념에 대한 내용입니다. 귀하께서는 연안의 관리에 대한 다음 각 항목의 내용에 대해 어떻게 생각하십니까?

연안관리의 기본 이념	동의 정도				
	전혀 동의하지 않음	동의하지 않음	보통	동의함	매우 동의함
(1) 연안의 보전·이용·개발 시 특정 기업이나 개인이 아닌 공공의 이익에 적합한지가 고려되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
(2) 연안의 보전·이용·개발 시 생태 · 문화 · 경제가치가 조화롭게 공존할 수 있도록 종합적·미래지향적 관점이 필요하다	①	②	③	④	⑤
(3) 연안의 이용·개발 시 연안환경의 보전과 조화·균형을 이루도록 해야 한다.	①	②	③	④	⑤
(4) 연안환경 보전 · 관리에 대한 국민의 정책 참여를 늘려야 한다.	①	②	③	④	⑤
(5) 국민의 건전한 연안이용 기회를 늘려야 한다.	①	②	③	④	⑤
(6) 기후변화에 따른 연안재해로부터 연안을 안전하게 관리해야 한다.	①	②	③	④	⑤
(7) 연안통합관리*를 실현하기 위해 남·북한 협력을 증진해야 한다.	①	②	③	④	⑤
(8) 연안통합관리를 실현하기 위해 국제협력을 증진해야 한다.	①	②	③	④	⑤

*연안통합관리 : 연안환경보전 및 연안자원의 지속가능한 개발을 위해 통합된 정책과 계획을 수립하고 이를 실행하는 과정. 여기서 말하는 통합에는 공간적 통합(바다-육지간), 관계기관 및 이해관계자 간 통합, 보전과 이용·개발의 통합이 포함됨.

Ⅲ. 연안이용 관리 법제 개선

문10. 귀하께서는 우리나라 연안이용 관리 법제의 한계점이 무엇이라고 생각하십니까? 자유롭게 말씀해주시면 됩니다.

문11. 귀하께서는 국내 연안이용 관리 법제의 한계점을 어떻게 개선하면 좋다고 생각하십니까? 자유롭게 말씀해주시면 됩니다.

끝까지 성실하게 응답해 주셔서 감사드립니다.
해양수산 정책수립을 위한 소중한 자료로 활용하겠습니다.
감사합니다.

KMI 한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

기본연구보고서 발간목록

2024년

01	섬·바다·강 연계 관광 네트워크 구축방안 연구	최일선
02	해양 스타트업 실패 자산화 방안 연구	좌미라
03	시민친화적 바닷가 공간 조성에 관한 연구	정지호
04	연안이용 관리 법제 정비방안 연구	최석문
05	특별관리해역 관리제도 재편 방안 연구	최수빈
06	해양관할구역 과세권한의 체계적 배분방안 연구	이혜영
07	어업인의 디지털 전환 수용성 제고방안 연구	오서연
08	수산물 무역(수출입) 단기 전망모형 구축 연구	한기욱
09	어촌소멸에 따른 사회경제적 영향분석과 대응전략 연구	이상규
10	어촌다움에 기반한 어촌공간관리 방안 연구	이승혜
11	파생상품을 이용한 해운선사의 위험관리에 관한 연구 - 운임선도거래(FFA)를 중심으로 -	김한나
12	내항상선 해양사고 경감방안 연구	허성례
13	항만재개발사업 공공성 강화 방안 연구	김세원
14	해외 항만터미널 확보 전략 연구	김근섭
15	항만 하역능력의 서비스 수준 개선 연구	이화섭
16	국내 무역항 거버넌스 체계 개편방안 연구	김근섭
17	선박의 원격운항을 위한 제도 개선방안 연구	박혜리
18	국제물류기업 육성을 위한 법제 개선방안 연구	최나영환
19	글로벌 공급망 리스크 대응 정책효과 분석 모형 개발 연구	강무홍
20	한-북미 무역구조 분석 및 물류공급망 변화 대응방안 연구	이성우

2023년

01	자율운항선박 운항을 위한 해상교통관제 대응방안 연구	박상원
02	인공지능(AI)을 활용한 무역규범의 해양수산분야 영향 분석 연구	임병호
03	공급망 안정화를 위한 항만의 대응방안 연구	이나영
04	연안재해 정보 활용 개선 방안 연구	김찬웅
05	항만의 생활물류 기능 활성화 방안 연구	최석우
06	마을어장 이용·관리 개선방안 연구	마창모
07	해양생태계 복원정책 개선방안 연구 - 사회·생태복원 중심으로 -	최석문
08	주민행태기반 해양정책 수용성 제고 설계 방안 연구	이슬기
09	항만연관산업 고도화 방안 연구	김세원
10	탄소배출권 거래제가 해운선사에 미치는 영향 분석 연구	조아현
11	물류 연계 효율화를 위한 스마트항만 구축방안 연구 - 항만물류 데이터 공유 플랫폼을 중심으로 -	서정용
12	어업분야 중대재해처벌법 대응방안 연구	고동훈
13	수산물의 디지털 수출 활성화 방안 연구	이상건
14	항만개발사업의 정책영향평가 연구	이수영
15	해운산업의 미래 변화 예측과 국내 대응 전략 연구	이호춘
16	어선현대화 촉진을 위한 금융제도 개선방안 연구	엄선희
17	연안도시의 쇠퇴와 대응방안 연구	강창우
18	해양범죄 실태 진단을 통한 대응체계 개선방안 연구	민영훈
19	민간기업의 해양환경분야 ESG 활성화 방안 연구	김지윤
20	식량안보를 고려한 수산물 수급관리 방안 연구	허수진
21	지방분권시대의 수산업·어촌분야 대응전략 연구	이호림
22	해운산업 고도화를 위한 선박투자 활성화 방안 연구	김한나
23	글로벌 공급망 리스크 대응 물류망 최적화 방안 연구 : 한국-북미 물류공급망 중심	이성우

수시연구보고서 발간목록

2024년

01	해양정보산업 진흥을 위한 제도 개선 방안 연구	김찬웅
02	한-아프리카 국제수산협력 체계 개선 연구	이채령
03	해양안보 MDA 체계 협력적 운용 방안 연구	민영훈
04	인천항 자유무역지역의 효과적 운영을 위한 전략 방안	한장협
05	해양문화자원을 활용한 연안도시활력 증진 방안 연구	이슬기
06	부산항 물동량 유치방안 연구	김은우
07	국제사회의 대북제재 동향과 우리의 대응:해양수산분야를 중심으로	채수란
08	국내 연안여객선 관광·이용 활성화 방안 연구	이정아
09	내수면어업 허가·신고 제도 개선방안 연구	최순
10	어업 선진화를 위한 어업관리체계 개편 방안 연구	심성현
11	글로벌 공급망 변동에 따른 해운물류 지원방안	황수진
12	연안 중소선사의 탄소중립 달성을 위한 친환경정책 지원방안	류희영
13	항만기술산업 활성화를 위한 법제도 정비 방안 연구	김보경
14	해양모태펀드 투자활성화 방안 연구	한기원
15	특별관리해역 내 공공하수처리시설의 방류수 수질기준 강화방안	장원근
16	중대재해처벌법 대응 양식장 안전성 개선 방안 연구	윤미경
17	국가관리연안항 발전전략 수립체계 연구	신정훈
18	글로벌 공급망 대응 해운항만물류 전문인력 양성 발전방안 연구	권보배
19	해양수산 국제개발협력 중장기 전략 연구	전혜은

2023년

01	양식어업 비과세 합리화 방안 연구	이정필
02	복합해양레저관광도시 개념정립 및 추진방안에 관한 연구	최일선
03	항만기술산업 육성을 위한 법제도 마련 연구	안승현
04	블루푸드테크 전문기관의 도입 필요성에 대한 연구	이동림
05	지방자치단체의 해양관할구역 설정 요인 연구	이혜영
06	양식장 내 어류 복지 기준 마련을 위한 연구	오서연
07	해양플라스틱 재활용산업 공급사슬 기반 조성 연구	이윤정
08	중소·중견 물류기업의 ESG경영 가이드라인 구축 연구	이재호
09	신항만건설사업의 민간투자 확대를 위한 제도개선 연구	김보경
10	해수욕장 이용객 집계·관리체계 개선방안 연구	이정아
11	유엔 플라스틱 협약의 주요쟁점 분석 및 대응방향 연구	박수진
12	어촌 활력 제고를 위한 제도 개선방안 연구	문지원
13	어선의 친환경에너지 전환방안 연구	고동훈

일반연구보고서 발간목록

2024년

01	한-북극권 청색경제 협력사업 추진 방안	김엄지
02	전환기 글로벌 해양환경규범의 대응력 강화 연구	박수진
03	해양 지속가능성 시범 평가 연구	최희정
04	Scope 3 기준 원양산업 탄소배출추정 및 대응방안 연구 - 원양저연승어업을 중심으로	조헌주
05	수산물 공급망 관리 개선 방안 연구(한·태 무역을 중심으로)	한기욱
06	신통상규범 확대에 따른 수산분야 영향 및 대응방안	박혜진
07	탄소배출규제 대응을 위한 컨테이너 선대 교체 수요 추정연구	최건우
08	연안항개발사업의 경제적 편익에 관한 연구	김성아
09	한국과 미동부 항만 간 녹색해운항로 구축방안 연구	김가현
10	비컨테이너 항만물동량 예측모형 고도화 방안 연구(Ⅲ) -철광석, 화학공업생산품, 기타광석, 잡화를 중심으로	이나영
11	접안 대기시간 감소에 따른 탄소집약도지수(CII) 변화 분석	김보람

2023년

01	해양수산업 조기경보지수 개발 - 컨테이너 해운시장을 중심으로	권장한
02	AIS 기반 글로벌 선박 배기가스 배출량 분석 연구(II) - 우리나라 주요 항만을 중심으로	강무홍
03	우리나라 수산식품 소비 활성화 방안 마련 연구	한기욱
04	비컨테이너 항만물동량 예측모형 고도화 방안 연구(Ⅱ) - 유류, 철재, 모래, 목재, 양곡을 중심으로	이화섭
05	대기행렬모형을 활용한 선박대기비용 절감 편익 산정 연구	조아현
06	항만개발사업 정책효과 세부항목별 효과산정 방법 연구	이종필
07	해양 지속가능성 평가체계 구축 연구	최희정
08	국내 해운기업의 ESG 경영 확산 방안 연구	황진회
09	해운 경기순환 분석 및 예측 연구	황수진
10	수산물 공급 안정을 위한 수입수산물 전략품목 관리 방안 연구	박혜진
11	항만산업 여성인력 확대방안 연구	이지원
12	선사공동행위의 규제 및 행동 변화에 따른 영향 분석과 정책방안 연구	류희영

기본연구 2024-04

연안이용 관리 법제 정비방안 연구

인 쇄 2024년 12월 29일
발 행 2024년 12월 31일

발 행 인 김 종 덕
발 행 처 한국해양수산개발원
주 소 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)
연 락 처 051-797-4800 (FAX 051-797-4810)
등 록 1984년 8월 6일 제313-1984-1호

조판·인쇄 더크리P&B (주) (02-737-5377)

판매 및 보급: 정부간행물판매센터 Tel: 02-394-0337
정가 15,000원

연안이용 관리 법제 정비방안 연구

A Study on the Improvement of the Coastal Use Management Legislation

KMI 한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

부산광역시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)
TEL. 051-797-4800 FAX. 051-797-4810

93300
ISBN 979-11-6866-235-3 값 15,000원