

현명한 실행계획(WiCoP)을 통한 외국 연안지역의

연안분쟁 해결사례 분석

- 이해당사자의 참여과정과 합의강화를 중심으로 -

Analysis of Coast Conflict Resolution through WiCoP in

Foreign Coastal Area

- Focused on Stakeholder's Participatory Process and Consensus Building -

제 1연구자 문장원 한양대학교 도시대학원 박사과정

교신 저자 구자훈 한양대학교 도시대학원 교수

I. 서론

II. 선행연구 및 이론고찰

1. 선행연구 검토
2. Wise Practice의 전개과정 및 개념

III. 사례 지역별 연안분쟁의 원인

1. 도시 및 산업지역에서의 연안분쟁 사례
2. 비도시지역에서의 연안분쟁 사례
3. 해양보호지역에서의 연안분쟁 사례

IV. 연안분쟁 해결노력 사례

1. 도시 및 산업지역에서의 해결노력
2. 비도시지역에서의 해결노력
3. 해양보호지역에서의 해결노력
4. 소결

V. 분쟁해결의 정책적 시사점

1. 참여과정(Participatory process)의 강화
2. 합의강화(Consensus Building)
3. 정보제공 및 교육기능

VI. 결론

※ 주요단어 : 연안통합관리, 연안분쟁, 참여과정, 합의강화, 역량강화

I. 서론

연안이란 일반적으로 내륙과 해양을 잇는 접속지대로서 해역에 영향을 미치는 인간 활동이 일어나는 육지부분과 그러한 활동에 의해 직·간접적으로 영향을 받는 해역을 지칭한다. 따라서 연안지역은 다양한 이해당사자들이 연안접근에 대한 권리와 그 속의 자원을 이용하기 위한 요구가 다양하게 표출되는 곳이다.

1992년 브라질 리오에서 유엔환경개발회의¹⁾(UNCED: United Nations Conference on Environment and Development)가 개최되었다. 동 회의에서 지구의 지속가능한 개발을 위한 방향을 제시하는 지침으로 의제 21(Agenda 21)²⁾을 채택하였다. Agenda 21의 총 40장 중 제 17장은 해양과 연안(Oceans and Coasts)에 관한 장으로 연안통합관리(ICZM)가 연안의 지속가능한 개발을 위해 필수적이며 국가계획에 이를 포함시킬 것을 요구하였다.

리오회의 이후 연안관리와 관련된 세계적 활동 중 하나는 UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)에 의해 1996년에 개최된 연안 및 도서지역의 환경 및 개발에 관한 토론회 (Environment and Development in Coastal Regions and in Small Islands)이다. 연안 및 도서지역(CSI) 토론회의 전반적인 목적은 연안지역 및 작은 섬지역의 가치와 자원분쟁의 보전과 해결을 위한 통합적인 접근과 여러 학문 분야를 통합하여 복합적인 개발에 기여하기 위해 시작되었다. 특히 CSI 토론회 내에 1998년부터 시작된 지속가능한 개발을 위한 현명한 연안계획(WiCoP: Wise Coastal Practices for Sustainable Human Development)활동을 통해 분쟁지역에서 지역 커뮤니티와 대학교수들이 함께 참여하는 참여과정과 합의강화를 통해 지역별 계획 사업을 지원하였다.

우리나라에서는 1960년대 경제개발계획이 시작된 후부터 연안도시, 연안산업단지, 연안농지, 항만, 연안관광 등의 정책을 통해서 연안자원의 고도이용에 노력하고 있으나, 이들 지역 및 분야에 관한 정책과 사업이 정부부처에서 개별적으로 추진되고 있는 실정이다. 또 다양한 형태의 계획이 동일 권역에서 상충·경합되고 있어 연안의 종합적인 관리가 잘 이루어지지 않고 있다. 현재 우리나라의 연안통합관리정책³⁾은 초기단계로,

1) 지구정상회의(Earth Summit Conference)또는 리오회의(Rio Conference)라고도 불리 우며, 주 내용은 지구상의 폭발적인 인구증가, 절대적인 빈곤, 지속가능하지 못한 생산 및 소비, 환경악화 등 전 지구적인 환경과 개발에 관한 대책을 논의하기 위해 개최되었다.

2) 해양 및 연안수역의 통합관리 및 지속적 개발에 관련된 내용은 제 17장의 3조부터 17조에 걸쳐 권고하고 있는데, 특히 제 5조와 6조는 연안통합관리에 대하여 언급하고 있는데, 학계, 민간부분, 비정부기구, 지역사회, 자원이용단체, 원주민 등의 참여가 가능한 정책기구를 제시하고, 기구의 역량강화에 대해 언급을 하고 있다.

3) 우리나라는 연안의 문제점을 해결하기 위한 대안으로서 1999년에 연안관리법이 제정되고,

앞으로 이를 효과적으로 시행하는 데는 많은 정책적 노력이 요구되고 있다. 특히 연안 관리계획이 구체적으로 계획되기 이전에 지역의 분쟁 원인이 무엇인지를 이해하는 것이 중요하다. 분쟁의 원인과 이해집단간의 명확한 의견 차이를 파악해야 좀 더 합리적인 연안관리계획이 수립될 수 있을 것이다.

본 연구의 목적은 WiCoP활동을 통해 분쟁이 해결된 사례 지역을 중심으로 도시 및 산업 연안지역, 비도시 연안지역 그리고 해양공원과 같은 보호연안지역 안에서 발생하는 연안분쟁 원인과 해결사례과정을 참여적 과정과 합의강화라는 과정을 중심으로 분석해 보고, 우리나라의 시사점을 도출해 보고자 한다.

II. 선행연구 및 이론고찰

1. 선행연구 검토

1999년에 연안관리법이 제정되기 이전에는 정부의 연구소가 중심이 되어 법의 도입을 위한 외국의 사례연구 소개와 우리나라 연안의 실태조사를 중심으로 연구가 주로 진행되었다. 2000년 이후 연안통합관리 계획이 고시된 이후에는 지역별 연안관리의 제도적 기반 확대와 더불어 본격적인 연안통합관리를 시행하는 단계로 접어들고 있고, 이에 대한 시행상의 문제에 대해서 연구가 이루어지기 시작하였다.

우리나라의 연안통합관리 및 분쟁해결에 대한 연구는 조동오(2001a), 박규현(2002), 구자훈·문장원(2005)의 연구가 있다. 박규현(2002)은 우리나라 연안통합관리 정책의 발전과정 자체를 분석한 연구이고, 조동오(2001a), 구자훈·문장원(2005)의 연구는 지방자치단체 및 이해당사자들의 참여와 역량강화가 연안분쟁을 해결하는 중요한 사항임을 지적하는 연구이다. 연안관리지역계획에 대한 연구로는 윤성순(2002), 윤성순·최지연(2003)의 연구가 있는데, 이 연구들의 연안관리계획 실효성 제고방안과 계획수립모형(안)을 중심으로 연안의 공간설정 기준과 지표에 대한 과정을 중심으로 연안관리지역계획의 추진 상 문제점과 수립모형을 제시하고 있다. 그러나 이 연구들은 법적·제도적 측면의 개선방안을 중심으로 다루고 있어, 전반적인 연안분쟁의 이슈와 해결 방법에 대해서는 구체적으로 제시하지 못하고 있다.

그 외에 연안통합관리의 국제 동향 및 외국의 사례에 관한 연구는 김성귀·유시용(1995), 조동오(2001b), 남정연(2002), 윤성순·최지연(2003)의 연구가 있다. 이 연구들의 시사점을 살펴보면, 연안분쟁의 이해당사자들의 정책적 참여를 제도적으로 보장하고 있고, 연안 이용 간 이해상충을 조정할 수 있는 진담기구를 운영하고 있다는 점 등

2000년에 연안통합관리 정책이 시작되었다.

을 들 수 있다. 그러나 이들의 연구에서는 분쟁해결의 사례소개, 해결의 방법, 기구 등에 관한 깊이 있는 논의가 이루어지지 않았다. 결과적으로 기존의 국내 연구들을 종합해보면 연안지역의 통합관리 및 분쟁해결의 가장 중요한 요소가 이해당사자들 간의 참여과정과 합의강화 확보의 필요성이라는 것은 제시되었지만, 외국의 연안분쟁의 주요 쟁점 및 각국의 다양한 해결과정에 대한 사례연구는 아직 많이 이루어지지 않고 있었다.

외국의 관련 연구로는 1998년부터 현재까지 유네스코의 WiCoP 활동을 통해서 전 세계 20개 지역⁴⁾에 적용된 프로젝트의 연구결과 있으며, 이 연구는 연안지역 관리의 초기단계인 국가들을 중심으로 분쟁원인과 해결방안을 기록한 연구들이다. 이에 본 연구는 우리나라가 연안관리계획이 시작단계인 점을 고려하여 유네스코의 WiCoP 활동의 주요 개념을 소개하고, 20개국의 사례 중 참여과정과 합의강화를 통해 분쟁 해결을 한 사례를 중심으로 8개 사례를 선정하였다<표 1>. 선정된 사례는 지역의 입지적 상황에 따라 도시 및 산업지역, 비도시지역, 해양보호지역으로 나누어 분석하였다. 즉, 외국사례의 참여적 과정과 합의강화 과정을 중심으로 우리나라의 연안관리 정책에 적용할 만한 시사점을 찾고자 하는 점이 기존 연구와는 다르다고 볼 수 있다.

<표 1> 연안분쟁 사례지역

국가	지역
도시 및 산업지역	Indonesia Jakarta Metropolitan
	Nigeria Lagos
비도시지역	India Gujarat
	Uruguay Rio de la Plata
해양보호지역	Russia White Sea/Barents Sea in Murmansk
	Tanzania Chimbe Island
	Maputaland Mozambique, South African Swaziland
	Senegal Saloum Delta

2. Wise Practice의 전개과정 및 개념

연안관리를 위한 현명한 실행계획(Wise practices)은 환경적 지속성, 사회적 형평성, 문화적 적합성 그리고 경제적 효율성 원칙 하에, 무엇이 분쟁해결을 위한 ‘최고의 실행계획’인지 합리적 대안을 찾기 위한 것으로 정의할 수 있다. 현명한 실행계획(Wise practices)의 정의와 개념은 지속적인 경험과 지식의 확장을 통해서 정교하게 발전되고 있는 과정에 있다. CSI 토론회의 현명한 실행계획과 관련해서는 20개의 연안분쟁 지역

4) 분야 계획사업 중 8개는 대륙의 연안지역과 12개의 섬 지역에 위치하고 있고, 유네스코 CSI를 통한 활동은 연안분쟁지역에 기초한 지역계획사업, 대학교수의 참여, WiCoP forum, 여러 종류의 미팅과 워크숍을 통해서 연안자원과 가치의 분쟁을 관리하기 위한 올바른 기여가 1998년부터 현재까지 이루어지고 있다.

에 대한 지역계획사업이 있고 이와 관련하여 4개의 대학⁵⁾이 계획수립에 참여하고 있다. 이것은 현명한 실행계획을 다른 지역 및 대상지에 광범위하게 적용하기 전에 지역 차원에서 미리 적용해 봄으로써 시사점을 도출하고, 다른 지역에 적용 가능한 계획으로 확대하고자 함을 의미한다.⁶⁾

섬 및 연안지역 국가들의 연안계획 관계자들은 '현명한 연안 개발 실행계획의 방향'(Towards Wise Coastal Development Practices)이라는 주제로 1998년 12월 파리에서 워크숍을 개최하였다. 이때 계획수립, 기구, 지속가능한 환경을 이루기 위해 필요한 중요한 원리나 행동규약, 사회적 형평성, 문화적 적절성, 그리고 연안지역의 경제적 개발 등이 토론 되었다. 2000년 7월 방콕회의에서는 개념의 발달과 다양한 활동의 평가기법에 대한 논의가 이루어졌으며, 동남아시아의 지역별 계획사업의 리더들과 함께 '지속가능한 작은섬 지역의 삶을 위한 현명한 연안계획'(Wise coastal practices for sustainable small-island living)이란 주제가 논의되었다. 이후에 현명한 연안계획의 개념을 보충하는 논의로 2000년 12월에 사모아 섬에서 연안관련 관계자들이 모여 개념을 발전시켰다.

2001년 1월에는 모잠비크 마푸토(Maputo)에서는 연안분쟁 방지 및 해결을 위해서 'Wise practices for coastal conflict prevention and resolution' 주제로 토론이 진행되었다. 작은 섬지역 연안의 사회적 책무에 대한 회의는 'Furthering Coastal Stewardship in Small Islands'란 주제로 2001년 7월에 도미니카에서 개최 되었으며, 참가자들은 작은 섬지역에서의 연안자원과 관계되는 분쟁의 예방과 해결에 중점을 두고 토론하였다. 이 토론회에서는 분쟁의 방지와 해결을 위한 방법으로 지역이나 국가 또는 국제적 차원에서 자발적인 계약 또는 '현명한 실행계획의 동의'와, 실행의 윤리적 규칙인 도덕상의 가치가 필요하다고 제시되었다.

현명한 실행계획(Wise practices)의 해결방안은 현재까지 지속적으로 토론이 되고 수정되고 있으며, UNESCO 활동에 참여하는 대학교수들의 활동과 실제 지역에 적용한 경험을 통해서 더욱더 발전되고 있다.

이상의 회의에서 논의된 주요 분쟁해결 방법은 크게 보면 첫째, 이해관계자의 교육 및 정보제공, 단체 및 학문간 교류의 확대를 통한 역량강화(Capacity Building) 방안이 있다. 둘째, 효율적인 의사교환과정을 위한 이해관계자의 참여과정(Participatory process)과 이해관계자의 의견일치를 위한 합의강화(Consensus building) 방안이 있다. 마지막으로 그 지역의 문화와 사회구조를 존중하고, 지역의 정체성을 강화하여 소

5) 1. University Cheikh Anta Diop, Dakar, Senegal 2. University of the Philippines, Quezon City, Philippines 3. University of Latvia, Riga, Latvia 4. University Eduardo Mondlane, Maputo, Mozambique

6) UNESCO. 2000. p.122

속감과 신뢰감을 증진하며, 이런 활동을 국가정책으로 지원하는 시스템 구축 등의 방안이 제시되고 있다.

<표 2> Wise Practice의 주요 분쟁해결 방안

역량강화 (Capacity building)	- 연안관리 능력을 강화하고, 이해관계자 그룹을 위해 교육과 지식, 정보를 제공
단체의 강화 (Institutional strengthening)	- 기존 단체의 구조와 체계를 강화하거나 새로운 단체를 만들
학문 및 분야간 교류 (Interdisciplinary and intersectoral)	- 활동은 사회의 모든 관련된 분야들과 사회영역들을 통합
참여과정 (Participatory process)	- 개개인의 참여뿐만 아니라 모든 이해관계자들 그룹의 정체성 및 투명한 협의를 하는 것이 활동의 본질
합의강화 (Consensus building)	- 활동은 주요 이해관계자 그룹 사이에 의견일치를 강화
효율적이고 능률적인 의사교환과정 (Effective and efficient communication process)	- 문답, 자문, 토론을 포함한 다 방향의 의사교환과정을 기침
지역특성에 순응 (Locally responsive)	- 활동은 환경적 타당성에 도전하는 반면 활동은 현지 전통, 문화, 구조를 존중
지역의 정체성 강화 (Strengthening local identities)	- 활동은 지역의 소속감과 신뢰를 증진
국가정책으로 제공 (Contributing to national policy)	- 활동은 정부의 환경, 법, 경제와 사회 정책을 알려주고, 형성하는 것에 도움을 줌

자료: <http://www.csiwisepractices.org>

III. 사례 지역별 연안분쟁의 원인

1. 도시 및 산업지역에서의 연안분쟁 사례

도심 LC 산업지역에서의 대표적인 사례로는 인도네시아의 자카르타의 사례와 나이지리아 라고스의 사례를 들 수 있다. 인도네시아의 연안분쟁 사례는 108개의 섬(the Seribu Islands)으로 구성된 자카르타(Jakarta) 북쪽에 위치한 자카르타 만에서 발생하였다. 자카르타 수도권은 지난 세기동안 인구와 도시가 지속적으로 팽창해왔다. 따라서 수심이 얇은 자카르타만은 연안오염, 연안생태계 변형, 무분별한 연안 자원개발과 연안 침식에 의해 영향을 받았다. 특히 고형 쓰레기 오염은 중요한 문제점 중 하나이며, 고형 쓰레기의 부적절한 투기, 운반 처리는 경제와 생태적으로 심각하고도 부정적인 영향을 가져왔다. 바다로 버려지는 고형 쓰레기의 무분별한 투기는 자카르타 만 해저에 살고 있는 산호초와 해조류, 그리고 어류에 영향을 주는 결과를 가져왔다. 자카르타 자체의 고형 쓰레기 문제는 열악한 공중위생과 증가하는 빈곤문제가 결합되어 나타났으며, 결과적으로 안전한 음용수의 이용이 축소되고 전염성이 강한 질병의 발생이 증가하고 만

연하게 되었다.⁷⁾

나이지리아의 연안분쟁 사례는 고행쓰레기가 연안으로 유입 및 투기되어 연안환경을 악화시킨 경우이다. 특히 라고스(Lagos) 주정부의 빅토리아(Victoria)와 이코이(Ikoyi) 섬에서 심각했다. 이곳은 주거, 상업 그리고 관광 시설로 이루어져 있고 라고스 습지대와 대서양으로 둘러싸여 있는 곳이다. 이중에서도 가장 큰 문제는 Lagos 습지대로 도시의 주 배수로와 그 외에 다른 유출구들이 이곳과 연결되어 있다는 점이다. 대부분 배수로는 생활쓰레기와 침전물 그리고 건물에 의해 막혀졌고, 부적절한 경사수로와 때로는 역방향 경사수로 그리고 붕괴된 수로 벽들이 홍수를 일으키는 또 다른 요인이 되었다. 이는 배수도가 모래나 쓰레기로 막히고 생활쓰레기를 거주자들이 마구 버린 결과로 인한 것이다. 이에 주정부와 지역커뮤니티는 이를 해결하기 위한 노력을 시작하였다.⁸⁾

인도네시아와 나이지리아와 같은 큰 도시지역의 연안은 산업의 발달과 그에 따른 고행쓰레기의 처리문제가 가장 큰 문제로 나타났다. 이러한 연안에서의 부적절한 쓰레기 처리방식이 1차적 쟁점이며 이는 특히 연안의 환경적 가치와 산호초 및 어업활동 등과 연계된 쟁점이다.

2. 비도시지역에서의 연안분쟁 사례

비도시지역의 대표적 분쟁해결 사례는 인도의 구자라트, 우루과이의 리오 델라 플라타, 러시아의 무라만스크 연안지역을 들 수 있다. 인도의 구자라트의 연안분쟁 사례는 4개의 이해당사자 그룹간의 첨예한 이해관계가 대립이 주요 원인이며, 이는 지역주민, 배소유자, 이주 노동자, 그리고 정부이다. 이주 노동자는 가난 속에서 생존 및 건강문제 그리고 지속적으로 안전한 상태에서 일하는 것을 중요하게 생각하였다. 현지 주민은 물 부족, 이주노동자와의 경쟁과 이들과의 사회적 차이점(언어, 의상스타일, 음식습관)에 대한 문제를 안고 있었다. 또한 배 소유자는 다른 영해지역과의 근무조건과 경쟁조업, 수익의 상대적인 차이 문제로 고민하였다. 정부는 국가적 필요에 의해서 공업단지를 연안에 유치하고자 구상하고 있었다. 이러한 이유에서 이해그룹 사이 상당한 견해차가 발생하였고, 때때로 강한 토론 및 분쟁이 일어났다. 이에 지역주민, 배소유자, 이주노동자, 주정부 4개의 집단 대표들은 우선적으로 이해당사자 그룹들을 이해하는 것이 중요하다고 인식하였고, 따라서 의견을 제시하고 토론할 수 있는 협의기구를 통해 이해당사자간의 요구사항을 충족하고자 노력하였다.⁹⁾

7) Fazi, S., Wirjoatmocojo, N. Bebasari, S., and Selvaratnam, S. 2001. (<http://www.unesco.org/csi/pub/papers2/mapp5.htm>)

8) Awosika, L. F. Dublin-Green, C. O., Folorunsho, R., Adekoya, E. A., Adekanmbi, M. A., Jim-Saiki, L. 2000. p.108.

우루과이 리오 데라 플라타의 연안분쟁 사례는 연안을 따라 인구의 집중과 도시화에 따른 분쟁이다. 우루과이 인구의 69%는 리오 데라 플라타의 연안을 따라 산다. 게다가 대부분의 산업체와 집단적인 농업이 연안에 집중되어 위치하고 있었다. 지난 10년간 연안지역 도시로 집중적인 이주가 일어나 연안지역에 인구밀도가 상당히 증가되어왔다. 이것은 관련된 몇 개의 심각한 문제들을 발생시켰다. 즉, 해변과 협곡의 침식, 모래 채취, 연안과 자산에 피해를 주는 강 입구의 도시화, 붕괴되는 자연 환경, 그리고 계속되는 토양 유실과 나쁜 수질환경 등이다. 이러한 문제들을 해결하기 위해 지역주민, 시민단체, 주정부는 해결방안을 모색하게 되었다.¹⁰⁾

러시아의 연안분쟁 사례는 무르만스크(Murmansk) 지역의 연안 구역이 과도하게 이용되는데 따른 분쟁이다. 예를 들면 조력발전소 댐, 기름 및 가스 생산, 어업, 양식업, 임업 등과 관련된 분쟁이 심각하였다. 특히 양식업과 관련된 보편적인 이슈는 토지, 물 그리고 양식으로 사용될 수 있는 어류에 대한 명확한 자산 권리의 확립에 관한 것이었다. 한 예로 바렌츠(Barents) 바다는 세계에서 가장 풍부한 어업 지역 중의 하나이다. 그럼에도 불구하고 거기에서 발생하는 양식업의 문제는 보트와 오일 유출에 의한 피해, 바다표범과 바다새에 의한 공격, 그리고 칸달라샤 보호지역 (the Kandalaksha State Reserve)에 사는 양식업자들과 배 소유자들 사이의 직접적 마찰 등의 분쟁이 발생하였다. 이에 양식업자, 보트소유자, 주정부는 이러한 문제를 인식하고 해결방안을 모색하게 되었다.¹¹⁾

비도시지역의 경우는 연안자원이나 연안공간을 사용하려는 서로 다른 그룹간의 분쟁이 1차적 쟁점이다. 러시아의 경우는 양식장에 속해있는 서로 다른 그룹간의 분쟁이며, 우루과이는 연안에 집중적인 산업과 농업의 밀집에 따른 분쟁이며, 인도는 이주노동자, 지역주민, 어업인 간에 연안자원 이용측면에서 분쟁이 1차적 쟁점이다.

3. 해양보호지역에서의 연안분쟁 사례

해양보호지역에서 연안분쟁 사례는 탄자니아의 춤베섬, 아프리카의 맞추타랜드 지역, 세네갈의 살로움 델타지역을 들 수 있다. 탄자니아의 연안분쟁 사례는 연안보호구역의 보전과 어업사이의 분쟁이다. 지난 10년 넘게 무분별한 남획과 다이나마이트 어업과 같은 파괴적인 어업 활동은 탄자니아 연안의 물고기 양을 감소시키고 산호초의 파괴를 가져왔다. 또한 이 지역에는 산호초 관리의 필요성에 관한 공공의식 조차 없었다. 반면에 몇 개의 해양 공원이 1970년대 연안을 따라 지정되었다. 춤베(Chumbe)섬은 잔지바(Zanzibar) 근처의 작은 무인도로 산호 공원의 보전 프로젝트가 1991년에 수

9) Joshi, V., Dube, H. C. 2001. p.138.

10) Piriz, C., Couto, W. and Jorajuria, A. 2001. (<http://www.unesco.org/csi/pub/papers2/mapp12.htm>)

11) Shilin, M. 2001. (<http://www.unesco.org/csi/pub/papers2/mapp15.htm>)

립되었고, 1994년에 유네스코에 보호지역으로 등록되었다. 1990년대 초 섬의 개방화와 함께 해양보호구역에 대한 프로젝트가 수행되었다. 관광산업의 발달로 어업활동을 하던 사람들에게 많은 제약이 생기게 되었다. 공원 규제에 대한 어업인의 법규 위반이 증가하면서 정부와 지역 어민들 사이에 연안분쟁이 발생하였다.¹²⁾

마푸타랜드(Maputaland)는 모잠비크, 남아프리카 스와질랜드 두 개의 나라에 불규칙하게 퍼져있는 생물 다양성이 매우 높은 세계의 유명한 해양보전지역이다. 이곳은 러봄보 공간 개발에 대한 특별 의정서(the Lubombo Spatial Development)가 발의된 이후에는 생태관광을 증진시키는 목적으로 개발되었다. 이 지역의 인구 중 30-40%가 농업에 종사하고 이들은 남아프리카에서 가장 가난한 사람들이다. 특히 이 사람들은 연안근처 사회공동체에서 주요 생계수단은 작은 규모의 농업이나 돈 별이가 거의 되지 않은 사탕수수과 같은 작물의 일모작을 통해 낮은 수입을 얻고 있는데, 이는 많은 양의 질소 비료를 요구하고 있고, 추수전의 넓게 퍼진 사탕수수를 태우는 일 또한 토양을 불안정하게 하고 그에 따른 환경오염 및 토양황폐화를 가져오고 있다. 따라서 농업이 보전지역에 수용되면 안 된다는 정부정책으로 지역사회는 생업을 위한 농업을 포기할 수 없는 상황이 발생하여 마찰이 생겨나게 되었다. 이에 정부는 이 지역의 농업개선과 연안보호를 위해 지역사회와 함께 해결방안을 모색하였다.¹³⁾

세네갈의 연안분쟁 사례는 보호구역에서 어업인과 관련된 분쟁의 사례로 세네갈의 서쪽 중심지역에 위치한 살룸 델타 생물특별보류지역(Saloum Delta Biosphere Reserve)에서 찾아 볼 수 있다. 이 특별 보류지는 국제적으로 랍사 사이트의 습지대이며, 이곳은 생물다양성을 가진 연안 생태계의 넓은 공간으로 구성되어있다. 이 지역을 이용하는 인간행위의 다양성과 경쟁 때문에 몇 가지 형태의 분쟁이 발생하였다. 자원 사용자 그룹들인 농부, 양식업자, 어업인, 조개패충을 이용하는 업자들과 다양한 주 산하의 자연공원관리당국, 산림부, 수산부, 그리고 주변에 있는 이해당사자(지방의회, 족장통치지역, 시골 발전센터)들 사이에서 불법 어업도구의 사용, 높은 밀도의 어업인과 어업의 집중문제 등 이러한 행위에 관련한 이해관계 문제가 발생하였다. 또 다른 분쟁은 오래된 조개더미인 조개패충과 관련되어 있다. 이 지역은 신석기와 철기 문화로 거슬러 올라가는 고고학적인 장소로써, 죽은 물고기와 고래, 도기 조각, 무기 그리고 인간의 뼈의 잔존물과 부서진 조개가 산재 되어있다. 이를 채취하는 민간 및 공공 회사들과 벽돌을 만들기 위해 조개를 사용하는 지역사람들 그리고 그들의 문화유산을 보존하려는 세네갈 정부 간의 분쟁이 발생하였다.¹⁴⁾

12) Riedmiller, S. 2001. (<http://www.unesco.org/csi/pub/papers2/mapp14.htm>)

13) Jury, M., Govender, Y., and Mthembu, A. 2001. (<http://www.unesco.org/csi/pub/papers2/mapp9.htm>)

14) Kane, A., Fall, M. and Kandji, M. 2001. (<http://www.unesco.org/csi/pub/papers2/mapp10.htm>)

탄자니아, 마푸타랜드, 세네갈의 연안분쟁은 해양보호지역에서 주로 지역주민의 생계와 관련된 연안자원의 활용과 지역을 환경적 가치로 보호하려는 정부 간의 갈등에서 발생하였다.

연안분쟁은 연안을 이용하고 사용하는 사람들 간에 발생하게 된다. 즉, 연안지역에 살고 일하는 사람들 간의 분쟁, 관광개발을 위한 개발업자와 생계를 위한 어업인 사이에서 발생한다. 반면 이러한 연안자원을 관리하기 위해 노력하는 사람들 사이에서도 분쟁이 발생한다. 예를 들면 서로 다른 분야의 학자들 특히 해양생물학자와 엔지니어 사이에서 연안분쟁의 입장 차이는 크게 달라진다. 또 이해당사자간의 서로 다른 경제적 가치, 사회적 지위, 교육적 배경 등에 따라 서로 다른 입장을 갖게 된다. 그러므로 분쟁해결 노력의 해결방법은 이해당사자 간의 문제해결능력강화, 참여과정, 합의강화과정 등이 중요한 요인으로 작용하게 된다.

<표 3> 사례에서 나타난 연안분쟁의 원인

연안분쟁의 원인	도시 및 산업지역		비도시지역			해양보호지역		
	IND	NI	IN	UR	RU	TA	MA	SE
고형쓰레기처리방식	●	●		○				
수질 및 환경적 악화	●	●	○	○				
연안공간 사용			●	●	●		○	○
연안위험 및 침식	○	○						
연안자원 사용	○	○	●	●	●	●	●	●
경제적 이해관계			○	○	○	○	○	○
환경적 가치	○	○			○	●	●	●
정부의 규제						○	○	○

●: 1차적 쟁점(primary issue), ○: 2차적 쟁점(secondary issue)

IND-Indonesia, NI-Nigeria, IN-India, UR-Uruguay, RU-Russia, TA-Tanzania, MA-Maputaland, SE-Senegal

IV. 연안분쟁의 해결노력 사례

1. 도시 및 산업지역에서의 해결노력

인도네시아 자카르타(Jakarta, Indonesia) 사례는 연안오염을 방지하기 위한 노력의 첫 단계로 지역사회의 거주자들을 중심으로 환경위원회(Environmental Committee)를 결성하였다. 이 위원회는 외부전문가와 지역의 핵심그룹들이 다른 공동체의 회원과 정보를 공유하고, 훈련하여 참여를 기피하는 지역사람들을 이해시키고 지역사회 내에서 변화를 가져오도록 노력하였다. 이 활동은 생계활동과 녹색프로그램(greening programmes) 사이에서 대안을 창출하여, 쓰레기를 분류하고 재생하는 데 초점이 맞추어 졌다. 지역의 전통시장에서 발생하는 유기폐기물은 다른 쓰레기에서 분리하여 종이와 퇴비로 재

생되었다. 이를 위해서 주정부는 지역사회에 재생센터를 설치하고 지역의 젊은이들이 일을 할 수 있도록 하였다. 이를 통해서 지역사회는 깨끗한 환경을 만드는 것에 대해서 긍정적으로 반응했고, 특히 재생 종이와 퇴비를 팔아서 생기는 지역 부수입으로 크게 만족하였다.

이후 지역사회 활동은 환경교육과 결합되었다. 환경위원회는 지역사회의 지도자와 학생들을 위한 교육투어(Study Tours)를 그들에게 연안환경의 상태를 보여주고, 지역의 강 및 바다의 상태를 악화시키는 내륙쓰레기 생산과 그것의 영향사이의 관계를 이해시키기 위해 일정하게 편성하고 교육하였다. 또 지역사회를 위한 교육과정은 다른 지역의 성공사례 방문과 훈련과정을 참관하여 지역 환경과 사회적 상황에 이 활동을 어떻게 적용할지 토론하였다. 이러한 훈련과 환경교육 과정은 지역 학교 안에도 편성되었다. 학교 안에서 학생들은 이미 학교정원에 퇴비를 주고, 재생종이의 생산을 포함하는 새로운 학교폐기물관리체계(New School Waste Management System)를 시작하였다. 결과적으로 이러한 활동은 지역사회의 주민을 중심으로 시작하는 것이 중요하고, 외부의 전문가로부터 기술을 받아 지역사회의 역량을 강화(Capacity Building)를 하는 것이 효과적임을 알 수 있다. 이는 지역주민이 직접 성취하고 주도하여 긍정적인 결과를 지역사회에서 공유하도록 하는데 그 가치가 있다.¹⁵⁾

나이지리아 라고스(Lagos, Nigeria) 사례는 우기 동안의 범람과 연안오염을 해결하기 위해 두 가지 측면에서 접근하였다. 첫 번째는 필요한 기술을 통한 배수로 개선을 위해 라고스 환경부에 건의를 하는 것이었고 다음으로는 배수로 안에 고품 폐기물을 버리는 것을 자제하기 위한 지역사회의 공중의식운동(Public Awareness Campaign)을 시작하는 것이었다. 이를 위해 여러 정부부처의 관리자들과 지역사회, 신문, 라디오 방송국의 대표들을 포함하여 200명 이상이 참석한 공개토론회(Public Forum)가 2000년 6월에 개최되었다. 공개토론 이후 NGO를 중심으로 'Clean-up Nigeria' 운동을 통해 공중의식운동을 발표하고 추진하였다. 토론회의 목표는 배수로 안에 쓰레기를 버리는 악영향에 관하여 사회의 모든 그룹들에게 알려주는 것으로 시작하며, 미래의 활동을 위한 행동변화에 노력하였다. 이러한 행동변화를 위해서 지역사회를 교육하고 의식개조프로그램(Awareness Programs)을 계속적으로 이행하는 노력이 요구되었다. 결과적으로 'Clean-up Nigeria' 운동과 의식개조프로그램을 통해서 주정부와 지역주민이 함께 참여하고 환경개선을 위한 실행방안을 만들고 이행함으로써 분쟁은 해결의 실마리를 찾게 되었다.¹⁶⁾

15) Fazi, S., Wirjoatmodjo, N. Bebasari, S., and Selvaratnam, S. 2001. (<http://www.unesco.org/csi/pub/papers2/mapp5.htm>)

16) Awosika, L. F., Dublin-Green, C. O., Folorunsho, R., Adekoya, E. A., Adekanmbi, M. A., Jim-Saiki, L. 2000. (<http://www.unesco.org/csi/act/lagos/drains.htm>)

2. 비도시지역에서의 해결노력

인도 구자라트의 사례는 Bhavnagar 대학의 연구팀과 함께 개인 또는 이해당사자 그룹들의 주요 관점이 무엇인지를 분석하는 활동을 통해 시작하였다. 이와 함께 특별한 이슈에 대해서 토론하고 의견일치에 도달하기 위한 모임으로 ASSBY(Alang Sosiya Ship-Breking Yard)를 만들었다. 토론을 통해서 그들은 오래 동안 지속된 불만사항에 대해 지속적인 해결방안과 단기적인 해결방안을 만들었으며, 이주노동자, 지역주민, 배소유자, 정부 4개 그룹의 관심사항이 포함된 기본원리를 만들어 나갔다. 이후 이 기본원리에 따라 4개 그룹의 지속된 불만 사항을 해결해 나가고 있다.¹⁷⁾

우루과이의 리오 데라 플라타(Rio de la Plata, Uruguay) 사례는 지역차원에서 존재하는 연안문제와 연안분쟁을 해결하기 위해 연안통합관리(Integrated Coastal Management) 프로그램으로부터 시작하였다. 이 프로그램의 중요한 결과 중 하나는 연안문제를 다룰 수 있는 '만남의 장소(place of encounter)'를 만드는 것이다. 이것은 현명한 실행계획에서 동의된 목표 중의 하나인 이해당사자들의 만남을 위한 기회를 제공하게 되었다. 이 '만남의 장소'를 통한 여러 워크숍은 지역거주자의 생활수준향상과 관광객, 연안자원의 관리를 개선하기 위한 일체된 활동을 위한 지역주민과 여러 기관의 활동방향을 위한 교육과 연구를 가능하게 하였다. 주 내용은 플라스틱 용기의 처리와 재생을 위한 교육활동, 연안의 토지이용계획을 위한 계획안 준비, 해안과 연안침식 방지를 위한 가능한 해결책의 개발, 수질을 측정하기 위한 연구 등이 포함되었다. 이 사례는 연안통합관리프로그램 내에 지역커뮤니티의 공동작업이 중요하다는 것을 강조했고, 또한 지역어업인과 시민단체가 동등하게 참여해야 한다는 것을 보여주고 있다. 이는 서로 다른 이해당사자들이 모두 참여하여 각기 끊임없이 필요한 교훈을 습득하는 과정을 통해서 분쟁을 해결해 나가는 점에서 주목할 만하다.¹⁸⁾

러시아 백해(White Sea, Russia) 사례는 분쟁해결의 첫 번째 과정으로 양식업자들, 배소유자, 그리고 칸달라샤 주 특별보호지(the Kandalaksha State Reserve)를 포함하는 이해관계자들의 참여를 통한 원탁회의(Round-table Discussions)를 개최하는 것이었다. 원탁회의를 통한 주요 내용은 연안계획 안에서 양식어장을 위한 구역설정, 관리기관의 명확하고 구체적인 책임범위, 과학적인 조사와 새로운 기술, 교육적인 노력 등을 포함하고 있다. 원탁회의 토론 결과에 따라 분쟁을 다루기 위한 대안이 제시되었다. 우선 과학자들의 충고에 따라 환경적인 영향을 감소시키면서 양식어장의 품질과 생산을 향상시키기 위한 교육이 학생들과 어민들에게 준비되었다. 교육적 측면에서는 학생들과 관광객을 위한 양식어장 방문도 마련되었고, 이 프로젝트의 교육적 지원은 러시

17) Joshi, V., Dube, H. C. 2001. (<http://www.unesco.org/csi/pub/papers2/mapp8.htm>)

18) Piriz, C., Couto, W. and Jorajuria, A. 2001. (<http://www.unesco.org/csi/pub/papers2/mapp12.htm>)

타 Hydrometeorological 대학에서 2001년에 제공되었으며, 양식업자 중에는 대학에서 지속가능한 양식업에 관한 학위를 받은 사례도 있다. 여기서 대학은 분쟁의 원인과 성격을 이해하는데 상당한 도움을 주었다.¹⁹⁾

3. 해양보호지역에서의 해결노력

탄자니아의 춤베섬(Chumbe Island, Tanzania) 사례의 연안분쟁 해결노력은 1991년 이 지역의 몇 개 어촌마을에서 지역어업인을 지원하기 위해 환경부와 지역주민 간의 원탁회의를 통해 프로젝트 협상이 시작되었다. 회의의 목적은 지역사회에 정부의 계획을 제시하고 그들의 지원을 얻기 위한 것으로 보호지역에서의 고기잡이를 억제하고, 지역어민을 춤베 산호공원(the Chumbe Coral Park)에서 공원 순찰대원으로 훈련하여 고용하기 위한 것이었다. 이 계획에 대한 정부의 승인이 난 1992년 이후 생물학자와 교육자들의 자발적인 참여에 의해서 지역 및 어민들은 새로운 업무에 대한 비정규훈련(Informal Training)을 받았다. 이 훈련은 산호암초의 생태학적 의미와 해양보호구역의 중요성, 그리고 춤베 프로젝트(Chumbe Project)의 목적에 대해서 교육받았다. 교육을 받은 순찰대원들은 매일 모니터링 보고서를 만들도록 훈련받았고, 기초조사를 하는 전문조사원들을 돕도록 했다. 방문자 가이드를 맡은 사람들에게는 가이드 기술과 언어 교육이 더해졌다. 공원 순찰대원이 되기 위해 지역의 어민 모집은 주민의 자발적 참여를 통해서 이루어졌다. 결과는 성공적이고 비용편익의 측면에서도 효율성이 있는 것으로 증명되었다. 이를 통해 지역어민들은 보호지역 내 그들의 마을에 계속 거주할 수 있게 되었고 생계형 어민은 훈련을 통해 잘 적응 할 수 있게 되었다. 이 사례에서 참여과정(Participatory Process)은 계획수립과정에서부터 공원관리에 이르기까지 이해관계자들을 모두 참여시킴으로서 지속성을 근간으로 분쟁은 해결되었다.²⁰⁾

마푸타 랜드(Maputaland, Mozambique, South African Swaziland) 사례는 농업이 연안보전지역 안에 수용되면 안 된다는 정부의 관점과 가난한 지역사회가 이미 그 지역에서 생업을 위한 농업을 하고 있다는 지역주민의 관점이 상충하고 있던 경우이다. 주정부는 이를 해결하기 위해 농업을 대체해서 수입을 창출 할 수 있는 생태관광이나 다른 유형의 관광활동을 지역사회에 포함시키고자 노력하였고 그 대안으로 해안오염이 없는 생태관광시험농장(Pilot Farms)이 제시되었다. 농장은 수확체계와 새로운 친환경 기술을 적용하였을 뿐만 아니라 농업인 및 농업을 지도할 관리자를 위한 훈련을 제공하였다. Zululand 대학은 미래의 생태관광산업에 적합한 작물을 연구하여 제공하였으며, 농업의 혁신적인 매체를 위한 농업인의 네트워크와, 고용과 수입을 제공하는

19) Shilin, M. 2001. (<http://www.unesco.org/csi/pub/papers2/mapp15.htm>)

20) Riedmiller, S. 2001. (<http://www.unesco.org/csi/pub/papers2/mapp14.htm>)

농산업의 개발, 생산물의 보관 등 가난을 벗어날 수 있도록 하는데 노력하였다. 2002년에는 산업농작물 생산에 관한 대학원과정인 Zululand 대학에 시작하였고, 이를 통해 지역 안에서 연안의 오염을 최소화한 미래농업 개발을 위한 역량강화(Capacity Building)의 역할을 제공하고 있다.²¹⁾

세네갈 살룸 델타(Saloum Delta, Senegal) 사례는 땅에 관계된 문제점을 해결하기 위해 오래도록 계속되어온 농촌주민의 전통적인 조직인 지역사회미팅 (Community Meeting : Traditional Frameworks)이 있다. 이 조직은 사회적 계층의 다양성에도 불구하고, 사회적인 단결력을 유지하고, 네트워크를 통해 다양한 인종 및 사회전문가 부류를 넘어 공동의 목표에 도달하려고 노력했다. 이 조직은 환경의 보전 및 보호, 공유자원이 유지 등이 가능하도록 노력하였다. 주민들 간의 네트워크는 개인과 지역사회와 이 사회적인 유대를 강화하기 위한 구조적 틀을 제공하고 있다. 동일한 마을 안에서 어민들 사이의 분쟁은 해안과 수변의 관리자 역할을 맡고 있는 지도자들로 구성된 지역감시위원회(the Local Vigilance Committee)에 의해 일차적으로 해결하고, 만약 이것으로 해결이 안 되는 경우에만 분쟁해결에 도움을 받기위해 어민법전(the Fisheries Code)을 적용한 정부의 어민모니터링서비스(the Fisheries Monitoring Services)에 의지하며 해결하게 된다. 결과적으로 세네갈의 경우는 연안분쟁을 합리적으로 해결하기 위한 특별한 전통적인 조직이 있고, 이해당사자들은 그들의 논쟁을 해결하기 위해 주민 스스로 조정하는 방법을 활용하고 있다.²²⁾

4. 소결

이상의 사례들은 연안분쟁을 해결하기 위해서 토지이용계획, 연안자원 보호 그리고 관리, 연안위험대응, 공공참여, 그리고 내부 정부간 협동 등 다양한 방법이 활용되고 있다<표 4>.

이중에서 공통적으로 활용되는 중요한 해결방안은 참여과정과 합의강화 노력이며, 이는 연안분쟁 해결에 있어서 이해당사자들의 의견일치를 구하는데 매우 중요한 수단으로 활용되고 있다.. 그리고 이러한 과정에서 이해당사자들의 참여를 지원해주는 교육과 정보 제공 등도 중요한 역할을 담당하고 있다. 이러한 활동은 결국 주민들의 태도를 변화시켰고 미래에 발생될 분쟁을 감소시키거나 미연에 방지할 수 있었다. 특히 교육 활동은 인도, 러시아, 탄자니아, 마푸타랜드 사례의 경우에는 지역사회의 역량강화와 참여과정에 결정적으로 기여했음을 알 수 있다.

지역별 해결노력을 살펴보면, 도시지역 및 산업지역에서는 주로 수질오염 및 환경악화, 연안위험 및 침식방지에 대한 노력이 이루어졌고 이중에서 인도네시아의 경우는

21) Jury, M, Govender, Y., and Mthembu, A. 2001. (<http://www.unesco.org/csi/pub/papers2/mapp9.htm>)

22) Kane, A., Fall, M. and Kandji, M. 2001. (<http://www.unesco.org/csi/pub/papers2/mapp10.htm>)

재생센터를 통한 경제적 이득으로 지역사회의 큰 호응을 얻었다. 비도시지역은 인도의 경우 Bhavnagar 대학과 ASSBY를 통한 이해집단의 과학적 조사와 정보제공을 통한 해결노력이 큰 기여를 했다. 이에 비해서 우루과이의 경우는 연안통합관리 프로그램과 같은 종합정책으로 문제를 해결했고, 러시아의 경우는 대학을 통한 교육과 함께 토지이용계획 및 조닝 등의 종합적 정책을 결합하여 문제를 해결하였다. 보호지역의 경우는 자연자원의 보호에 맞선 지역사회와의 분쟁을 해결하기 위해 연안보호지역의 지정과 생태관광단지 및 양식어장 개발 등 대체 산업을 개발하는 과정에 지역사회의 적극적인 참여를 유도하여 문제해결 노력을 경주하고 있다. 탄자니아의 경우에는 교육과 훈련을 통해 지역주민을 연안관리에 적극적으로 참여시키는 수단을 활용하였다.

<표 4> 사례에서 나타난 연안분쟁 해결을 위한 주요수단

분쟁해결수단	도시 및 산업지역		비도시지역			해양보호지역		
	IND	NI	IN	UR	RU	TA	MA	SE
지역사회의 공공참여	●	●	●	●	●	●	●	●
협의기구의 설치	●	●	●	●	●	●	●	●
내부정부간 협조	○	●	○	○	○	○	○	○
과학적 조사 및 정보제공			●		○	○	●	
교육기능	○	○		○	●	●	○	
연안통합관리				●		○		
토지이용계획 및 조닝				○	○			
해안/연안보호지역의 설정						○	○	
연안관광단지 개발						○	○	
자연자원의 보호	○	○				●	●	●
경제적 이득	○				○		○	
수질 및 환경 개선	●	●		○	○			
연안침식 방지	○	○		○				

●: 1차적 쟁점(primary issue), ○: 2차적 쟁점(secondary issue)

IND-Indonesia, NI-Nigeria, IN-India, UR-Uruguay, RU-Russia, TA-Tanzania, MA-Maputaland, SE-Senegal

V. 분쟁해결의 정책적 시사점

이상의 사례를 요약해 보면 연안분쟁을 해결하기 위해서는 연안의 이해관계자들을 분쟁해결의 주체로 참여시키는 것이 전제가 되어야 하고, 아울러 사회경제적 및 환경적인 이슈가 충분히 고려되는 의사결정과정을 만드는 것이 필요함을 알 수 있다. 즉 참여과정(Participatory process)을 통해서 이해관계자들의 적극적인 참여를 유도하고 합의강화(Consensus building) 과정을 통해서 이해관계자가 서로의 입장을 공유하도록 해야 함을 알 수 있었고 여기에 대학은 과학적 조사를 통한 정보제공과 교육기능을 담당하고 있음을 알 수 있었다. 이 외에도 몇 가지 중요한 정책적 시사점이 있으나 분

연구에서는 참여과정 강화 및 합의강화에 관한 내용과 이를 지원하기 위한 정보제공 및 교육기능을 중심으로 조금 더 구체적인 내용과 정책적 시사점을 살펴보고자 한다.

1. 참여과정(Participatory process) 강화

이해관계자의 참여적 과정에 있어서 개개인의 참여뿐만 아니라 모든 이해관계자 그룹의 정체성 및 투명한 협의가 분쟁해결에 있어 가장 중요한 부분으로 대두된다. 오늘날 연안지역의 통합관리(ICM: Integrated Coastal Management)가 강조하는 것은 지역 커뮤니티와 함께 일하는 것이 반드시 필요하다는 것이다. 어떤 특별한 연안분쟁 상황에서, 모든 이해관계 그룹과 그 그룹의 일원인 개개인의 이익을 완벽하게 보장하는 것은 힘든 일이다. 따라서 이해관계자 그룹의 참여를 통해서 서로간의 입장에 관한 정보와 상황이 이해관계자들에게 설명되고 공유되어야 한다.

앞에서 살펴본 주요이해당사자인 지역커뮤니티와 정부 그리고 이를 지원하는 대학이 서로 다른 역할을 하고 있었음을 알 수 있었다. 지역커뮤니티의 일반적인 역할은 주민자치 조직을 결성하고, 각종 위원회 및 토론회의 등에 참석하고, 필요시에는 대체 산업이나 대체직업 등의 진업을 정부와 협조하여 수행하는 주도적 역할을 담당하게 된다. 정부는 이런 주민의 활동을 지원하기 위한 각종 공공지원사업은 물론 교육과 훈련을 지원하는 등 제도적·재정적 지원 역할을 담당하고 있다. 대학은 이런 주민과 정부의 중재적 역할은 물론 학술조사, 교육, 정보제공 등의 역할이 필요하다.

<표 5> 분쟁해결을 위한 이해당사자들의 참여활동

국가	지역커뮤니티	정부	대학
Indonesia	- 환경위원회 참여 - 재생센터 취업	- 재생센터 건립	
Nigeria	- 공중의식운동 참여	- 배수로 개선사업	
India,	- ASSBY 활동 참여	- ASSBY 활동 참여	- 과학적 조사
Uruguay	- 토론의 장 만들	- 연안통합관리	
Russia	- 원탁회의 참여 - 양식업 운영	- 양식업 구역설정 - 관리체제 개선	- 교육과정지원 - 과학적 조사
Tanzania	- 산호공원관리자 참여	- 공공지원 - 교육과 훈련지원	- 교육과정지원 - 과학적 조사
Maputaland	- 시험농장 운영	- 시험농장 지원	- 교육과정 지원 - 정보의 제공
Senega	- 지역사회미팅 참여	- 지역감시위원회	

현재 우리나라의 연안지역에서도 각종 주요 현안에 대한 이해당사자들의 이해상충과 개

발과 보전에 대한 대립이 나타나고 있다. 그러나 우리나라의 경우에는 지역별 문제해결에 있어서 아직은 주로 주민의 관심분야에 따라서 환경관리, 유역관리, 수질관리 등 부문별로 대응하고 있고, 이들 문제를 연안관리라는 종합적인 과정으로 움직이는 주민조직은 별로 없는 편이다. 또 연안지역의 관리는 중앙정부의 주도하에 진행되어왔기 때문에 국가차원의 쟁점에 치우쳐져 지방정부 및 지역주민의 연안쟁점 및 문제점 해결을 위한 참여정책에는 미흡하였다. 따라서 향후 지방정부와 지역주민의 적극적인 참여를 유도하고, 지방정부의 의견을 듣는 것에 한하지 않고 협의를 통해서 이루어지도록 해야 한다, 또 지역주민을 비롯한 이해당사자를 행정의 대상이 아닌 연안관리의 주체로 인식하고 이들의 참여가 계획수립단계에서 이루어질 수 있도록 제도적 장치의 마련이 요구된다. 결과적으로 우리나라는 연안환경관리를 위한 통합관리체계는 관련부처가 현재 권한과 책임에 관한 기본 사항을 유지하면서, 연안지역을 하나의 종합적 관리단위로 보는 의사결정의 마련이 필요하고 여기에 관련 주체들 및 지역주민 등 이해당사자들의 적극적 참여를 유도하는 방안 마련이 필요하다.

2. 합의강화 (Consensus building)

연안분쟁을 해결하기 위한 중요한 방안 중 또 다른 과정은 합의과정의 강화이다. <표 6>의 사례들에서 보면 분쟁해결에 있어 주요 이해관계자 그룹은 그들의 일치된 해결방안을 모색하고 동의를 강화하기 위해서 협의기구를 조직하였다. 실제 의견수렴이 모든 이해 관계자들을 만족시키는 일이 힘들다는 것을 고려하여 서로의 이해관계를 이해하고 이를 합의과정으로 이끌어가는 노력과 제도적 뒷받침이 필요하다. 사회적 배경, 교육, 협상기술 그리고 때때로 언어가 다른 다양한 이해관계자 그룹들을 이끌어 합의과정으로 이끌어가기 쉬운 일이 아니다. 이해관계자 그룹의 합의강화는 복잡하고 긴 과정이며, 합의과정을 위해 가장 중요한 것은 서로 다른 그룹들 사이에 신뢰가 형성되어야만 한다. 또 같은 지리적 위치에서 일어난 분쟁상황에서 어느 한쪽에 치우치지 않은 중간적 역할이나 분쟁의 이해득실에서 직접적으로 관련이 없는 사람들 예를 들어 대학 같은 전문가들의 정보제공 및 교육기능을 통해 합의강화에 도움을 줄 수 있으며, 이를 위해서는 이해관계자가 수시로 모여 협의하고, 교육하고, 의견을 나누는 합의과정의 강화가 필요하다.

<표 6> 분쟁 속에 있는 이해그룹과 합의강화를 위한 협의기구

국가	그룹과 기관들	합의강화를 위한 협의기구
Tanzania	지역어부들, 환경부	원탁회의 (Round of Meetings)
Russia	양식업자, 보트소유자, 주정부	원탁회의 (Round -Table Discussions)
India	이주노동자, 지역주민, 배소유자, 주정부	ASSBY(Alang Sosiya Ship-Breking Yard)
Uruguay	지역주민, 시민단체, 주정부	만남의 장소 (Place of Encounter)
Senegal	지역어부들, 조개채취업자	지역사회미팅 (Community Meeting: traditional frameworks)
Maputaland	지역농민, 관광개발업자, 주정부	농민들의 네트워크를 중심
Indonesia	지역사회, 주정부	지역사회환경위원회 (Community Environmental Committees)
Nigeria	지역주민, 주정부	Clean-Up Nigeria

현재 우리나라는 연안관리법 및 연안관리지역계획수립지침 등에서 연안관리계획의 수립·심의를 위한 조직으로 중앙정부차원의 중앙연안관리위원회와 광역자치단체 차원의 지역연안관리위원회를 두도록 하고 있다. 그러나 현장에서 일어나는 중요 쟁점이나 사업 추진과정에서 발생하는 현안문제에 대한 자치단체차원의 협의기구에 대한 규정이 없는 실정이다. 우리나라의 경우는 연안관리를 위한 이해관계자 간의 이해상충의 조정은 지역 별로 매우 첨예하게 대립되는 경우가 많아서 적극적인 의견수렴이나 조정과정이 요구됨에도 불구하고 이에 대한 규정은 미흡한 실정이어서 이에 대한 관심이 요구되고 있다.

기존의 이런 협의조직으로는 해양오염방지에 의해 특별관리해역으로 지정되어 있는 시화호를 관리하기 위해 설치한 ‘시화지역지속가능발전협의회’를 들 수 있다. 이 협의회는 정부가 국책사업을 추진하면서 최초로 지역개발에 반대하는 환경·시민단체의 의견을 수용한 뒤 합의를 이끌어 낸 좋은 사례로 볼 수 있으며, 난항을 겪고 있는 새만금지역을 비롯한 대형 국책사업 추진에 있어서도 이런 협의과정 강화를 위한 노력이 필요할 것으로 보인다. 이밖에 시화호 및 새만금 사업을 계기로 연안보전네트워크, 시화호 그린 프로젝트와 같은 시민단체들이 생기면서 일반시민에게 해양에 관한 정보와 교육, 참여를 유도하고 있다. 그러나 이런 민간기구들의 의견을 수렴하여 연안의 이용행위를 조정하기 위한 법적체제는 갖추지 못하고 있는 실정이며, 지방정부의 적극적인 참여와 정책반영이 많이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

따라서 향후 우리나라는 연안관리에 있어 연안환경보호에 협조해온 시민포럼 및 시민단체들, 대학의 전문가들을 연안관리의 대안을 모색하는데 있어 지금보다 적극적으로 포함시키도록 제도적으로 뒷받침하고 이들을 지원하는 프로그램을 만들 필요가 있다. 이러한 과정을 통해서 지역주민과 지방정부의 요구와 기대가 충분히 반영된 통합관리방안이 제시되어야 할 것이다.

3. 정보제공 및 교육기능

앞에서 살펴본 몇몇 연안분쟁해결 사례의 경우는 대학들의 참여하여 분쟁해결에 큰 도움을 주었다<표 7>. 예를 들면 인도 ASSBY의 Bhavnagar대학의 경우에는 이해당사자의 주요관점을 분석하며, 이해당사와 함께 지역프로젝트를 수행하고 있다. Maputaland의 Zululand대학의 경우는 생태관광산업을 지원하는 교육과정을 개발하여 지속적 교육을 하고 있다. 러시아 백해(the White Sea)의 Hydrometeorological대학과 탄자니아 Chumbe섬의 Dar-es-Salaam대학의 경우에는 정보제공 및 교육적 지원의 역할을 담당하고 있다. 따라서 대학의 도움은 서로 다른 관심사항, 경험, 기관, 분야별 종사자들이 함께 연안분쟁해결을 위해 참여하는데 도움을 준다. 이렇듯 대학 및 대학연구소의 전문가들은 분쟁 해결에 중요한 역할을 할 수 있다. 그들은 지역사회 안에서 어느 정도 영향을 미칠 수 있고, 여러 학문분야 관점에서 상세한 지식을 바탕으로 중요한 이익을 가져올 수 있다. 또 그들은 특별한 분쟁의 원인과약을 용이하게 하기 위해 이해당사자들과 함께 일할 수 있으며 이는 연안분쟁 해결의 중요한 요소 중의 하나임을 알 수 있다.

<표 7> 연안분쟁 해결을 위한 대학의 역할

국가	대학	역할
Tanzania	the University of Dar-es-Salaam	- 고문위원회(an Advisory committee) 설치 - 해양자원의 모니터링 및 정보제공
Russia	the University of Russian State Hydrometeorological	- 교육적 지원 - 지속가능한 양식업을 위한 정보제공
IN-India	the University of Bhavnagar	- 이해당사자들의 주요관점 분석활동 - 이해당사자와 함께 지역프로젝트 수행
Maputaland	the University of Zululand	- 생태관광산업 지원

VI. 결론

본 연구는 유네스코의 WiCoP활동을 통해 연안분쟁이 해결된 사례들을 분석하여, 연안지역 분쟁의 원인과 그를 해결하기 위한 지역별 사례를 참여적 과정과 합의과정의 강화라는 측면을 중심으로 살펴본 연구이다.

본 연구에서 살펴본 사례를 요약하면, 도시 및 산업지역의 사례는 산업의 발달과 그에 따른 고형쓰레기의 처리문제가 가장 큰 문제로 나타났으며, 비도시지역의 사례는 연안자원이나 연안공간을 사용하려는 서로 다른 그룹간의 분쟁이 주요 쟁점이었다. 해양보호지역에서의 연안분쟁 사례는 주로 지역주민의 생계와 관련된 연안자원의 활용과 지역을 환경적 가치로 보호하려는 정부 간의 갈등에서 발생하였다. 이러한 연안분쟁 해결을 위해 시도된 방법은 사례별로 다양한 수단이 강구되었지만, 여기서 공통적인

과정은 참여과정(Participatory process)과 합의과정강화(Consensus building)가 많은 사례에서 잘 적용되었음을 알 수 있다. 결과적으로 분쟁해결을 위한 해결방안과 이해관계자들의 역할을 이해하는 합의에 도달하고, 합의된 사항을 관련 이해관계자들 모두 참여하여 수행하려는 노력이 행해지고 있음을 알 수 있었다.

우리나라의 경우는 1995년 지방자치가 시작되어 지방자치단체의 연안관리를 위한 인식과 역량은 높지 않은 수준이다. 또 지방자치단체의 제반정책에서 연안관리의 통합적 관리의 필요성은 그리 강하게 인식되지 못하고 있다. 따라서 연안관리정책의 초기 단계인 우리나라는 문제인식과 계획수립과정이 중앙정부 위주로 진행되어 왔고 지방자치단체와 주민의 역할은 상대적으로 너무 미약하였다. 특히 정부는 과거 연안자원의 일방적인 개발에서 향후 보전과 개발의 조화를 추구하는 방향으로 정책을 수립하고 있는 반면, 직접적 이해당사자인 지방자치단체는 지역사회의 경제적 목적을 위하여 불가피하게 갯벌의 매립, 연안지역의 개발, 연안수질의 악화를 유발하는 연안자원의 개발과 이용을 추구하려는 주민들의 요구에 직면하고 있다. 따라서 연안분쟁이 발생할 가능성이 높다고 볼 수 있다.

외국의 사례에서 보면 분쟁해결을 성공적으로 이루기 위해서는 이해당사자인 지역사회와 지방정부의 협조와 참여가 있어야 하며 이를 위해서는 참여과정 및 합의도출과정의 강화에 대한 노력과 제도적 뒷받침이 필요한 실정이다. 현재 우리나라는 연안지역은 환경문제 해결을 위해서 쓰레기 및 각 오염원 관리에 있어 총량관리제 도입 및 각종 협의체에 의한 공동 대응 등 많은 노력이 추진되고 있으나 환경관리가 연안지역이라는 종합적 관리체제보다는 해양수산부, 환경부, 지방자치단체 등으로 분산 관리되고 있는 실정이다.

앞으로 연안지역의 효율적 관리를 위해서 문제인식 단계부터 지역주민을 비롯한 이해당사자를 행정의 대상이 아닌 해역관리의 주체로 인식하고 이들의 참여가 계획수립 단계에서 이루어질 수 있도록 제도적 장치의 마련되어야 한다. 이와 함께 연안에 연관되어 연구하고 노력하는 지역사회와 시민단체들을 상당부분 포함시켜야 하며, 대학 및 연구기관의 전문가들의 도움을 체계적으로 받을 수 있는 협의기구의 구성 등 합의과정의 능력제고가 필요하다.

본 연구는 UNESCO의 WiCoP 활동을 통한 지역프로젝트와 대학교수들의 광범위한 경험에 근거한 넓은 범위의 연안분쟁을 참여과정과 합의강화를 통한 해결방안을 중심으로 분석해 봄으로써 우리나라도 향후 계획되어 시행될 연안지역의 관리에 도움이 될 만한 시사점을 도출하였다는데 그 의의가 있으나, 분석과정에서 각 사례지 별 관련제도, 사례지역의 특수성 등이 포괄적으로 고려되지 못한 점과 우리나라 상황과 비교한

정밀한 분석이 없었다는 점이 연구의 한계로 지적 될 수 있다.

< 참고문헌 >

- 구자훈·문장원. 2005. “연안통합관리정책의 일관성 분석”. 한국정책학회보. 제4권 2호 55-59p
- 국토연구원. 2001. “지속가능한 연안관리모형 및 기준 설정에 관한연구”.
- 김성귀·유시용. 1995. “연안역 통합관리의 국제동향과 외국의 관리사례연구”. 해양정책. 제10권 1호
- 남정연. 2002. 「연안통합관리의 국제동향 및 우리나라 제도발전에 관한 고찰」. 동국대학교 국제정보대학원 석사학위논문.
- 문장원. 2004. “시화호의 합리적 관리방안”. 한국조경학회지. 제 32권 제5호, 137-146p
- 박규현. 2002. “우리나라 연안통합관리 발전단계”. 해양수산부 워크숍 자료집.
- 조동오. 2001. “미국 연방정부의 연안통합관리제도”. 해양환경·안전학회지. 제7권 제1호. 41-49p
- 조동오. 2001. “우리나라 연안통합관리정책의 향후과제”. 해양환경. 안전학회 춘계학술대회 논문집, 81-101p
- 윤성순. 2002. “연안관리계획의 실효성 제고방안”. 월간해양수산. 통권 제 225호. 39-51p
- 윤성순·최지연. 2003. “연안관리지역계획의 실효성 제고 및 계획수립모형(안)개발연구”. 해양수산개발원.
- 진재경. 2002. “연안관리법제분석”. 한국법제연구원.
- 해양수산부. 1999. “연안통합관리계획 수립을 위한 연구”.
- 해양수산부. 2000. “연안관리지역계획 수립지침”.
- Awosika, L. F. Dublin-Green, C. O., Folorunsho, R., Adekoya, E. A., Adekanmbi, M. A., Jim-Saiki, L. 2000. “Study of the main drainage channels of Victoria and Ikoyi Islands in Lagos, Nigeria and their response to tidal and sea level changes”. Nigerian Institute for Oceanography and Marine Research. (<http://www.unesco.org/csi/act/lagos/drains.htm>)
- Cicin-Sain, Biliana & Knecht, Robert. 1998. “Integrated Coastal and Ocean Management : Concepts and Practiices”. Univ. of Delaware Press. Washington D.C.
- Fazi, S., Wirjoatmodjo, N. Bebassari, S., and Selvaratnam, S. 2001. “Reducing mega-city impacts on coastal ecosystems: community-based waste management in the Jakarta Metropolitan Area”. Indonesia. (<http://www.unesco.org/csi/pub/papers2/mapp5.htm>)
- Jury, M., Govender, Y., and Mthembu, A. 2001. "A contribution to integrated coastal management in Maputaland". (<http://www.unesco.org/csi/pub/papers2/mapp9.htm>)
- Joshi, V., Dube, H. C. 2001. “Sustainable development of Alang Sosiya Ship-breaking Yard. Department of Life Sciences”. Bhavnagar University. 138p
- Kane, A., Fall, M. and Kandji, M. 2001. “Natural resource management conflicts in the Saloum Delta Biosphere Reserve, Senegal”. (<http://www.unesco.org/csi/pub/papers2/mapp10.htm>)
- Piriz, C., Couto, W. and Jorajuria, A. 2001. “Integrated coastal zone management in Uruguay”. Riedmiller, S. 2001. “Private sector management of marine protected areas: the Chumbe Island Coral Park project in Zanzibar/Tanzania”.(<http://www.unesco.org/csi/pub/papers2/mapp14.htm>)
- Shilin, M. 2001. “Coastal conflict resolution in the White Sea/Barents Sea: case study on aquaculture”. (<http://www.unesco.org/csi/pub/papers2/mapp15.htm>)
- UNESCO. 2000. “Wise coastal practices for sustainable human development. Results of an intersectoral workshop”. 30 November to 4 December 1998. CSI info 10. UNESCO. Paris. 122p

ABSTRACT

Analysis of Coast Conflict Resolution through WiCoP in Foreign Coastal Area - Focused on Stakeholder's Participatory Process and Consensus Building -

Moon Jang-Won · Koo Ja-Hoon

※ Keywords : Capacity Building, Consensus Building, Coastal Conflict, Integrated Coastal Zone Management, Participatory Processes

Coastal area is a specific area that contains different social elements and has various asking for the right to approach and use of resources and conflicts are occasionally happened. An effort was made in the meeting of United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) in Rio of Brazil in 1992: in relation to oceans and coasts, Integrated Coastal Zone Management (ICZM) was considered necessary for continuable development of coasts and was asked to every country to include it in the plans of each country. Since Rio meeting, one of the worldwide activities was the effort for resolution of coast conflicts through Wise Coastal Practices for Sustainable Human Development (WiCoP) that was initiated since 1998 by UNESCO.

Therefore, in this study, in consideration of the examples of areas where conflicts were resolved through WiCoP, the kinds coast conflicts and examples of resolutions in protective coastal area such as urban and industrial coastal areas, non-urban coastal areas, and marine park were analyzed focused on Participatory Process and Consensus Building. Through this analysis, it was intended to identify the indications helpful in the establishment of coast management plan that is to be established and executed in future in our country also.