

# 미국의 해양행정: 특성과 전망

최성두\*

## 《目 次》

- |                      |                             |
|----------------------|-----------------------------|
| I. 들어가며              | 2. 1970년대 혁신적인 해양법률체계의 형성   |
| II. 미국 해양행정의 특성      | 3. 2000년대 초까지 해양법률 프로그램의 집행 |
| 1. 역사적 특성            | IV. 미국 해양행정의 새로운 도전과 전망     |
| 2. 행정체제 및 정책적 특성     | 1. 새로운 정책도전                 |
| III. 미국 해양행정의 역사적 변천 | 2. 국제해양정치에서 미국의 리더쉽 회복      |
| 1. 미국 건국에서 1960년대까지  | 3. 미국 해양행정의 문제점 및 새로운 구상    |
|                      | V. 나오며                      |

## I. 들어가며

미국은 세계 여러 나라 가운데 가장 크고 가장 부유한 해역을 가진 나라중 하나이다. 미국의 해역은 규모면에서 미국 육지영토와 거의 비슷하다. 어자원, 해양포유류, 광물 기타 에너지 자원과 같은 풍부한 생물자원과 비생물 해양자원이 거기에 있다. 무역의 95%가 뉴욕-뉴저지, 로스앤젤스-롱비치, 휴스턴, 뉴올리안스 같은 항구를 통해 바다에서 수행된다. 미국이 해양으로부터 얻어려 하는 가치들은 해상운송, 상업적·오락적 어업, 근해 오일·가스의 개발, 수영과 비치, 해양포유류의 보호와 관찰, 군사작전, 쓰레기 처리, 심미적 즐거움 등 다양하다.

미국의회가 국가의 연안과 해양에 전례없는 관심과 초점을 두고 부통령 산하의 해양과학위원회(Marine Sciences Council)와 ‘해양과학·공학·자원에 관한 블루리본 위원회’(the blue ribbon commission on Marine Science, Engineering and Resources)의 설치를 이끈 법률안을 제정한지 거의 40년이 되었다. 소위 스트래튼 위원회(Stratton Commission)는 전례없이 포괄적으로 미국 해양과 연안에 대해 검토했고, 1969년 보고서 ‘국가와 해양’(Our Nation and the Sea)에서 풍부한 자원과 거기서 발견되는 가치를 보존하고 관리하기 위한 미국의

\* 한국해양대 통상행정학부 부교수

행동에 대한 청사진을 제시했다. 스트래튼 위원회의 멋진 작업은 직접적으로 국가의 해양기관인 해양대기청(NOAA; the National Oceanic and Atmospheric Administration)의 설치를 이끌었고, 혁신적인 연안역관리 법률안의 제정을 이끌었다.

그러나, 오늘날 많은 사람들은 1960년대말 이후 일어난 많은 변화를 평가하고, 미래의 가능한 추세와 도전을 고려할 필요가 있다는 점을 인식하고 있다. 1969년 보고서 이후 미국의 해양상황은 극적으로 변화해 왔다. 스트래튼 위원회 직후 10년간 ① 환경의식의 증가, ② 주요 이슈로서 에너지 이용과 공급의 출현, ③ 법률로 제정된 많은 새로운 해양 및 연안 프로그램들(해양포유류, 항구와 항만, 물의 질, 해양보호지역, 해양폐기, 어자원, 근해 오일 및 가스 등)이 출현하였다. 그 이후 연안지역 인구수의 의미있는 증가, 연안자원과 공간의 다양한 이용자 간의 갈등의 증가 등이 나타났다. 미국의 근해(offshore) 관할권은 1980년대 동안 의미있게 변모했다. 1983년에 국가는 200해리 배타적경제구역을 주장했고, 1982년 제정된 국제해양법의 국제규범에 의거 1988년에 12해리 근해의 영해(territorial sea)를 선언했다.

한편, 스트래튼 위원회 이후 대외적으로 전지구 수준에서 큰 관심은 두 가지 문제에 초점을 두었다. 첫째, 인간 활동이 세계 기후를 변화시키고, 종과 생물다양성의 손실을 위협스럽게 촉진하기 시작했다는 전망과, 둘째 많은 사회가 지속불가능하게 살고 있다는 것과 환경과 개발의 문제는 매우 복잡하게 얽혀있다는 점을 깨달은 것이다. 이 문제들에 대한 관심은 또 다른 이벤트를 만들었는데, 1992년 리오데자네이로에서 개최된 유엔환경개발회의(UN Conference on Environment and Development: The Earth Summit)가 그것이다. 1990년대의 10년 동안 ① 기후변화와 생물다양성에 관한 국제협약의 체결, ② 포괄적인 해양법의 최종 발효, ③ 통합연안관리를 다루는 지속가능한 국제프로그램의 개발, ④ 산호초(coral reefs)의 보호와 지속가능한 이용 등이 이루어졌다.

이러한 대내외적 변화들은 기존 미국 해양행정체계에 여러 가지 문제점을 야기시켰고, 새로운 미국의 해양행정에 대한 재평가와 비전을 요구했다. 이 논문은 해양행정학적 관점에서 미국정부가 해양공간과 자원을 어떻게 지배해 왔는지를 파악하고, 그 동안 발생한 환경적 변화와 많은 문제점들을 극복하기 위한 미래 미국의 노력과 해결방안은 무엇인지에 대해 종합적·체계적으로 살펴보는데 그 목적이 있다.

## II. 미국 해양행정의 특성

### 1. 역사적 특성

건국에서 제2차 세계대전 기간 동안 미국 해양행정은 상대적으로 안정적인 체계가 지배했다. 미국은 그들 해군과 상선을 위해 전세계 해양의 항해자유를 선호했고, 최소 영해인 3해리를 선호했고, 해양 어자원과 자원의 개발촉진을 선호했다. 첫 번째 기간(1945년-1970년) 동안 미국해양행정은 연안에 인접한 해양지역 관할권에 대해 연방정부와 연안주정부 간에 투쟁이 지배했다. 1940년대 말까지, 오일과 가스의 실재량은 해상(seafloor) 아래에 포함되어 있었고, 그것을 추출하여 큰 수입을 얻을 수 있었다. 이 이슈는 1953년에 'the Submerged Lands Act'와 'the Outer Continental Shelf Lands Act'의 법률제정, 그리고 연근해 자원에 대한 주의 관할권과 소유권을 3해리 영해까지만 하고 그 외연의 대륙붕(3해리 초과)은 연방정부의 관할과 소유로 제한한 대법원(Supreme Court)의 결정에 의해 해결되었다.

두 번째 시기(1970년대) 동안 미국에는 해양 법률의 적극적인 입법이 이루어졌다. 현재 국내 해양관련 법률들을 구성하고 있는 대부분의 법률과 정책은 이 시기동안 이루어졌다. 포스트 스푸트닉(post-Sputnik) 프로그램의 대응점으로서 내부공간(inner space)인 해양을 탐구하기 위해, 의회는 신속하게 광범위한 해양 주제에 관한 법률을 제정했다. 1970년대 초의 환경보전의 동기와 1970년대 중반의 에너지개발의 동기가 해양개발의 목표에 첨가되었다. 그러나, 이해할 순 있지만 불행하게도 거의 모든 해양 법률안은 그 속성상 단일목적만을 가지고 있었고, 특정문제 해결만을 겨냥했다. 예컨대, 물고기 관리, 해양포유류와 위험에 빠진 종의 보호, 주(state)의 연안관리 프로그램 강화, 해양보호구역 창설, 연근해 오일가스 자원 개발, 쓰레기 하수 등의 해양폐기 중지 등이 이에 해당한다. 그러나, 이들 법률안은 시대적 과제에 대한 립서비스(lip service)였고, 결코 해양이용자 간의 갈등해결방안이 아니었다.

세 번째 시기(1980년대) 동안 미국에서 더 이상 새로운 법률안이 제정되지 않았다. 다만 1983년 레이건 대통령에 의해 200해리 배타적경제구역이 선언되었고, 그리고 1988년에 미국 영해의 확장이 선언되었다. 대신에, 초점은 현존하는 프로그램의 집행, 합리화, 기금유보 등에 두어졌다. 레이건 행정부는 규제완화, 행정과정 단순화, 정부간접 지향, 시장강화 등을 위해 기금조성 의무와 관리책임을 연방정부에서 주정부로 전환시켰다. 해양에 있어서 이것은 정부활동의 축소를 의미했다. 다시 말하면, 전혀 새로운 프로그램이 없고, 현존하는 프로그램

램과 기금(funding)이 축소되는 것을 의미했다.

네 번째 시기(1990년대) 동안 해양과 연안정책에서 주요한 변화가 특히 국제적 수준에서 일어났다. 심해저 광물채취 레짐을 개정하게 됨에 따라, 유엔해양법이 1994년 주요 국가들에서 수용되었다. 1992년 6월 유엔환경개발회의(UNEP)는 ‘의제21’(환경개발에 대한 지구적 청사진)을 통해, 그리고 생물다양성과 기후변화협약들을 통해 해양과 연안관리에서 주요한 변화를 주는 제안이 제시되었다. 1990년대는 해양, 연안, 강어귀 관리에서 특히 지방수준에서 많은 국내적 실험들을 보았다. 그것들은 전형적으로 해양과 연안자원에 대한 결정에서 이해 당사자들(사영역, 환경이익단체, 학자, 주정부, 지방정부)의 참여의 증가를 수반했다. 또한, 수역관리(water management)와 생태계관리(ecosystem management)와 같은 새로운 관리 개념의 등장이 이 시기에 이루어졌다. 1990년대 말까지 해양에 대한 단일목적 관리를 둘러싼 문제점에 대한 합의가 이루어지고 보다 통합된 관리 접근방식이 개발될 필요성이 대두했다. 이 시기의 말에 주요한 발전은 포괄적인 해양정책의 검토를 수행할 국가위원회를 만들고, ‘국가해양협의회’(National Ocean Council)을 창설하는 제안이 이루어진 일이다. 즉, 1998년 해양법(Ocean Act)과 해양정책위원회(Commission on Ocean Policy)의 창설이 이루어졌고, 이 위원회에 의해 2004년 보고서 ‘21세기를 향한 해양청사진’(An Ocean Blueprint for the 21st Century)이 발간되었다.

## 2. 행정체계 및 정책적 특성

이러한 미국 해양행정 역사에서 나타나는 반복적인 갈등 및 특징은 ① 연안국가로서의 미국이익과 해양국가로서의 미국이익간의 갈등, ② 국제주의와 고립주의간의 갈등, ③ 해양 자원에 대한 연방정부 통제와 주정부 통제 간의 갈등, ④ 개발과 환경보호 간의 갈등, ⑤ 자원개발에서 사영역 역할과 정부역할 간의 갈등 등을 들 수 있다.

첫째, 해양국가와 연안국가간의 갈등은 미국이 세계에서 주요 해양국의 하나이자 동시에 세계에서 가장 부유한 연안해양의 일부를 소유하고 있기 때문에, 해양을 자유롭게 항해하는 해양국가들의 권리를 주장하는 것과 연근해 해양의 이용과 접근을 통제하는 연안국의 권리를 주장하는 것 사이에 근본적인 긴장감이 항상 있는 것이다. 대륙붕 자원에 대한 미국의 통제를 설정한 1945년 트루만 선언으로부터 시작해서, 1983년 레이건의 배타적경제구역 선언에서 절정에 이른 미국은 해양국 보다는 오히려 연안국을 강조하는 경향이 있다. 비록 이런 경향이 1970년대부터 1990년대까지 계속되었지만, 미국은 다른 나라가 그들의 항해자유에 적대적으로 영향을 줄 때에는 국제법 해석을 주장하면서 그들 해군력을 계속 사용해 왔다.

둘째, 국제주의와 고립주의간의 갈등은 미국이 새로운 해양법 형성과정을 이끌어갈지 또는 국제적 대세를 따라갈지에 대한 긴장감이 있어 왔다는 것이다. 미국의 외교정책은 국제주의자들과 고립주의자들 간에 정기적인 교체(swing)을 경험해 왔다. 전통적으로 해양정책은 국제주의자 차원을 강조해 왔다. 1945년까지 미국은 확고부동하게 공해자유와 좁은 영해를 지지해 왔다. 그리고 분명히 세계대전후 유엔과 같은 국제기구를 창조하는데 지도자였다. 그러나, 1940년대 부터 고립적으로 행동하는 경향이 좀 더 지배적이었다. 이것은 확실히 1945년 트루만 선언으로 확인되었다. 트루만선언은 1976년 마그너슨 수산보존관리법(the Magnuson Fishery Conservation and Management Act)으로 200해리 수산한계를 설정하였다. '혼자 가겠다'(go it alone)는 철학은 궁극적으로 미국이 그 동안 9년 이상 협상을 주도하고 도 1982년 해양법에 대해 서명을 하지 않음으로써 명백해졌다. 1980년대 미국은 그들의 환경정책과 불일치하게 행동하는 국가들에 대해 일방적인 경제적 제재를 가하였다. 1990년대 중반에 클린턴 행정부는 해양법 조약의 비준을 하려는 의도를 나타냈지만, 그러나 아직 진자는 좀더 국제화된 자세로 전환되지 않고 있다.

셋째, 해양자원에 대한 연방관할권과 주권할권 간에 갈등이 있어 왔다 해양자원과 이용자들에 대한 권력과 권한을 연방정부와 주정부가 각각 얼마 만큼씩 배분되어야 하는지에 관한 것이다. 해양자원에 대한 주-연방 논란이 1952년 대통령 선거에서 현저한 위치를 차지함으로써 1950년대에 정점을 이루었다. 그러나, 1960년대 해양자원 관리에서 연방정부 역할 팽창 쪽으로 분명한 추세를 보였다. 이런 경향은 수많은 해양 법률들이 제정된 1970년대 절정을 이루게 된다. 그들 중 일부는 주정부로부터 명백히 관리권한을 뺏고 이를 연방정부에 주는 것이었다. 한편, 1980년대와 1990년대는 주정부 통제 쪽으로 다시 회귀하는 것으로 보인다. 주정부가 연방수역에서 자원관리에 대한 보다 중요한 역할을 수행할 의도를 명백히 보였기 때문이다.

넷째, 해양자원개발과 환경보존 간의 갈등이다. 자원개발과 환경보호 간의 긴장감은 산타 바바라(Santa Barbara) 오일유출과 같은 재난후 1960년대 말에 상승되었다. 이런 긴장감은 특히 어자원과 야생자원 관리와 관련해서 명백해졌다. 그것은 종의 고갈 징후가 명백하게 될 때마다 과잉어로행위와 과잉사냥에 대한 전쟁을 일으키는 보존주의자들과 함께 정기적으로 나타났다. 개발-환경 긴장감은 1980년대의 해양논쟁에서 중요한 역할을 수행했다. 1970년대에 환경과 개발이익 둘 다에서 만들어진 법률적 획득물이 있었기 때문에, 두 캠프는 상호간의 행위를 1980년대와 1990년대에 잘 방어하는 다양한 도구들을 획득했다. '지속가능한 발전'(sustainable development)의 개념은 환경과 개발목표 양자를 화해시키는 시도이며, 이들 간의 긴장감을 줄이는 가능한 방법으로서 1990년대 그려졌다.

다섯째, 자원관리에서 정부와 사영역간 역할갈등이다. 정부가 실제 해양자원 개발에서 적극적 역할을 해야 하는 정도와 정부가 산업활동을 이끌거나 규제하는 정도는 정책결정에서 또 다른 반복적인 긴장감이다. 일반적으로, 다른 국가와 대조적으로, 미국은 주로 시장세력, 자유기업체제, 그리고 해양자원 지배에서 덜 부담되는 법률적 규제들의 발전 등을 선호하고 의존해 왔다. 그러나, 정부가 어자원, 오일·가스, 양식과 같은 자원의 개발에서 보다 적극적 역할을 해야 한다는 끊임없는 요구가 있었다. 예컨대, 1978년 대륙붕외부육지법(Outer Continental Shelf Lands Act)의 수정에 대한 토론사례에서 볼 수 있다. 연방정부가 자체적으로 탐사국면에서부터 근해 오일·가스 프로그램을 수행하고, 산업계는 개발국면까지 역할을 제약받는다라는 심각한 제안이 있었다.

따라서, 현재 미국해양행정에서 노정되고 있는 문제점과 특성은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 미국은 근해지역의 지속가능한 발전을 위한 전략을 결여하고 있다. 비록 배타적경제구역 선언하고 영해를 팽창시켰다 하더라도, 이런 광대한 해양지역의 지배를 위한 가이드라인을 조금도 제시하지 못하고 있다. 둘째, 해양자원과 공간의 이용과 관련해서 이용자간, 기관간, 다른 수준의 정부간에 갈등이 존재하고 있다. 그런 갈등은 종종 풀 수 없고 치료가 어려운 주요한 비용이 된다. 셋째, 해양거버넌스에 대한 미국의 접근방식은 대개 단일목적의 해양 법률의 제정을 통해 이루어져 왔다. 그래서, 종종 어떤 자원 또는 이용이 다른 것에 주는 영향이나 환경에 대한 영향을 무시할뿐 아니라 그 축적적 영향도 무시하고 있다. 넷째, 연근해 오일 및 가스정책과 같은 일부 경우에 있어서, 미국 정책은 완화시킬 수 없는 개발압력과 새로운 개발에 대한 전반적 유예(moratoria)와 같은 보존주의 사이에서 갈팡지팡해 왔다. 다섯째, 이 나라의 많은 해양산업들은 다른 나라에 비교해서 잘 운영되지 않고 있다. 예컨대, 조선산업의 쇠락, 수산산업과 연근해 오일가스 산업의 쇠퇴 등이 그러하다. 여섯째, 적절한 관리의 틀이 결여되어 있기 때문에, 새로운 해양·연안 경제활동의 성장이 저해되고 있다. 일곱째, 비록 많은 연방 프로그램들이 해양을 다루고 있는데도 불구하고, 그것들은 분산화되어 있고 응집성이 결여되어 있는 경향이 있다. 연방 해양기관들의 행동들을 조정하고 조화롭게 할 조금의 메카니즘도 존재하지 않고 있다. 여덟째, 연방, 주, 지방정부간에 해양이슈에 관한 정부간 관계(IGR)에서 주요한 문제가 있으며, 이들 간에는 의사결정과 수입면에서 실질적인 공유가 전혀 없다. 아홉째, 지구온난화 변화로 인한 해수면 상승이나 증가된 폭풍의 영향과 같은 장기적인 이슈를 다루고 정책을 개발하는데 전혀 관심이 없다. 열번째, 해양거버넌스를 위한 미국의 능력을 전혀 배양하지 않아 왔다. 자연과학과 정책이 결합되어야 한다. 자연과학은 물리적 생물학적 해양과정을 이해하게 해 주며, 해양사회과학은 인류가 해양과정과 활동에 어떻게 영향을 주고 영향을 받는지를 이해하게 해 준다. 관리능력은 많은 국가와

주의 해양기관에서 확대되어야 한다. 열한 번째, 미국은 이미 해양정책에 관한 국제적 지도자가 아니다. 미국은 종종 해양에 관한 주요 국제포럼 중 일부를 억지로 참가하는 나라였다. 대조적으로 캐나다, 호주, 한국 등 다른 국가의 정부는 최근 그들의 해양과 연안이익 그리고 정부구조를 평가하는 데 노력과 자원을 지불해 왔고, 그리고 보다 통합적 국가해양정책을 만들려 해 왔다.

전반적으로 현재 미국 해양행정체제는 시대의 흐름에 따라 특정문제와 수요에 대응하면서 진화해 온 특징이 있다. 확실히 큰 설계를 한 적은 없고, 필요시마다 한부분이 첨가되는 식으로 진화되어 왔다. 1970년대 일어난 성장은 현재의 법률안 체계를 만들었다. 임기응변식(ad hoc)의 제1세대들은 해양자원에 대한 압력이 상대적으로 경미하고 그 이용갈등이 드물 때 잘 작동했다. 그러나, 최근 해양자원 사용이 증가하고 상호 이용에서 문제가 생기는 상황을 볼 때, 기존 틀은 명백히 취약하다고 할 수 있다. 보다 강화된 제2세대 미국 해양자원과 이익의 지배를 위한 틀을 만드는 것이 요구된다. 해양자원의 보존과 개발이용간의 긴장감이 고조되고 있다. '지속가능성'(sustainability)이란 진화적 개념은 이 점에서 도움이 될 것이다. 국가와 주정부, 그리고 지방정부간의 책임의 적절한 할당이 명백하게 요구된다. 특히, 영해지역의 팽창된 부분에서의 활동과 관련해서 그렇다. 또한 특정한 해양행정체제가 지역과 복수의 주정부(regional or multistates) 수준에서 고려되어야 한다. 또 다른 제2세대 해양행정틀 형성에는 국내적 관심과 해양법과 국제해양협약하에서의 국제적 의무간의 적절한 균형을 이루어야 할 것이다.

### III. 미국 해양행정의 역사적 변천

#### 1. 미국 건국에서 1960년대까지

미국 해양행정의 현재상태와 미래방향을 이해하기 위해서 우리는 그 역사적 변천을 이해해야 한다. 미국 건국부터 제2차 세계대전까지는 상대적으로 안정된 해양법과 해양정책의 체계가 국제적으로나 국내적으로 지배했다. 국제적으로 세계 해양을 통치한 지배적 패러다임은 네델란드 법학자 휴고 그로티우스(Hugo Grotius)가 1608년 제창한 “해양자유”(freedom of the seas)의 개념이었다. 그로티우스의 유명한 논문 “해양자유”(Mare Liberum)에서 다음과 같이 설득력있는 주장을 하였다. “세계의 대륙들은 바다에 의해 분리되어 있고 많은 육지

지역들은 상호 교류없이 발전할 수 없기 때문에, 해양은 국가간의 자유무역과 상호교류를 위해 영원히 개방되어야 한다는 것은 일종의 자연법(natural law)이다”(Grotius, 1633). 게다가, 유체이고 이동성인 바다를 차지하거나 나누거나 또한 분할하는 것이 실제 불가능하기 때문에, 그로티우스는 바다는 사유재산(property)으로 생각할 수 없고 또한 그런 것으로 소유될 수 없다고 주장했다.

해양자유의 원칙은 세계 해양을 분할하려는 1400년대의 노력에 대한 반작용으로 발전되었다. 1493년 해양강국 스페인과 포르투갈 간의 분쟁을 해결하기 위해, 교황 알렉산더6세는 아조르(Azores)와 버더 섬(the Cape Verde Islands) 사이에 그어진 경계선의 서쪽 100리그(league)의 모든 땅은 스페인에 속하고, 그 경계선 동쪽(지구의 모든 방향을 향함)의 모든 땅은 포르투갈에 속한다는 교황교서를 선언했다. 곧장, 스페인은 서대서양, 맥시코만, 그리고 태평양의 배타적 항해권을 주장했고, 포르투갈은 남대서양과 인도양에 대해 동일한 주장을 했다. 그러나, 1500년대 말과 1600년대 초에 네델란드가 동인도와 무역을 확대하면서, 그들은 포르투갈의 배타적 항해권 주장과 충돌했고 종종 포르투갈 선박과 전투를 하게 되었다. 네델란드의 동인도회사는 그들의 무역노선을 방어하기 위해 회사의 자문역으로 일했던 그로티우스는 국제법 작업을 지원했다.

연안국가들이 해양자유 개념을 지지하게 됨에 따라, 그들은 또한 그들 연안에 직접 인접한 해안선 일대를 통제할 필요성을 느꼈다. 그런 보호지역 없이는, 무장한 선박이 국가연안 가까에서 위협 항해를 하고 국가의 상업과 안보를 간섭할 수 있었다. 그래서, 영해(territorial sea)라는 법률적 개념이 나타났다. 그것은 빠르게 수용되었고, 국가들은 그들 연안선에 직접 인접한 지역에 대한 통제권을 설정할 수 있는 것으로 일반적으로 수용되었다. 이 지역내에서 연안국가들은 그들의 경찰권을 행사하고, 관세권을 설정하고, 어업행위를 통제했다. 그러나, 연안국가들은 그들 영해내에서 외국선박의 무해통항(innocent passage)을 간섭할 수 없다는 점을 수용했다. 무해통항은 국가들이 해양자유의 원칙을 수용한다는 중요한 징표였다.

이 벨트를 얼마나 넓게 설정할 것인가에 대해 국제법계에서는 많은 토론이 있었다. 그 당시의 지배적 개념은 연안국가가 육지영토를 통제하는 동일한 방식으로, 즉, 그들의 지배력이 허용되는 범위내에서, 바다에서 한계적으로 관할권을 행사한다는 것이다. 그래서, 1700년대 말에, 3해리가 그 당시 연안국들이 이용가능한 가장 치명적 무기, 즉 대포의 범위에 상응하는 것이 영해의 넓이 설정의 규범이 되었다. 신세계(New World)에 있어서, 해양자유 원칙은 제임스타운, 프리마우스에 취약한 영국 식민지를 제공하는데 매우 중요했다.

미국 식민지가 미합중국이 되면서, 미국은 국제해양법의 현존 신조(existing tenets)를 수용했다. 해운과 해군 이해관계가 증가함에 따라, 미국은 좁은 영해 개념을 선호했고 다른



나라들로 하여금 그렇게 하도록 격려했다. 그래서, 1793년 당시 국무장관이었던 토마스 제퍼슨은 영국과 프랑스 정부에 보내는 서신에서 미국영해의 넓이를 3해리로 설정했다. 3해리는 미국연안에서 떨어진 지역에서 전쟁행위를 하는 것과 관련되었다. 그러나, 같은 편지에서 제퍼슨은 다른 나라들처럼 보호받는 항해선을 확장할 수 있는 것은 그 나라의 권한으로 보전되는 것을 선호한다고 말했다. 그 이후 150년 동안, '3마일 영해' 주장과 '공해상에서 전적인 항해자유' 지지는 미국 이익에 도움이 되었다. 그래서, 제2차 세계대전 전에는 연안국가들은 상대적으로 좁은 영해를 소유했다. 영해를 넘어서의 국가활동은 주로 항해, 연안어업, 예외적으로 원양어업과 케이블 부설 등에 한정되었다.

1945년 이후 시기의 새로운 주요한 발전은 연안국가들이 그들 연안선 근접 해양공간에 대한 엔클로저였다. 엔클로저는 1980년대 200해리내 해양자원의 연안국 통제의 전세계적 수용으로 그 절정을 이루었다. 그 모든 것이 1945년 미국의 일방적 행동으로 시작되었다. 미국은 주요한 오일과 가스 저장이 연안에 있다는 사실을 깨닫고 대륙붕 자원에 대한 관할권을 주장했다. 1945년 9월 28일 트루만 대통령은 다음과 같이 선언했다. "미국은 공해상에 있지만 미국연안과 접속하는 대륙붕의 하층토와 해저의 자연자원을 미국의 관할과 통제에 속하는 것으로 간주한다. 대륙붕 위의 공해수역의 특성상 무해항해인 경우 항해자유는 그 어느 경우이든 영향을 받지 아니한다"(미국 대통령선언 2667). 대륙붕 자원에 대한 관할권 주장은 1940년대 말부터 1950년대 라틴 아메리카 국가들 일부의 관할권 확대 주장을 촉진시켰다. 1955년까지, 몇몇 국가들은 좁은 영해를 넘어 관할권 확대를 주장했고, 그들중 일부는 연안에서 200해리 확대를 주장했다.

이러한 해양공간에서의 국가관할권 확대 주장은 증가된 혼돈상황에 대한 질서와 응집성을 회복하기 위한 국제회의 개최의 압박을 일으켰다. 첫 번째 해양법 회의는 UN후원하에 1958년 제네바에서 개최되었다. 공해, 영해, 접속수역, 어업전관수역, 대륙붕 문제를 다루는 4차례 회의가 있었지만, 1958년 회의는 주요한 논점(예: 영해 넓이)에 대해 아무런 합의도 이루지 못했다. 1960년 해양법회의 또한 아무런 합의에 이르지 못했고, 연안국가들의 팽창주장이 계속 되었다. 최종적으로, 미국, 소련, 다른 해양국가들이 개도국들을 심해저자원에 대한 국제레짐에 고려하는 것을 포함하는데 동의한 후, 제3차 해양법회의가 1973년 개최되었다. 9년간의 노력후 1982년에, 제3차회의는 200해리 배타적경제구역을 합법화하는데 동의했다. 또한, 대부분 항해 자유를 보호하였고, 영해의 최대폭으로 12해리를 설정했다. 해양법에 포함된 320조항은 다만 심해저 레짐만 예외로 하고 실제로 모든 해양이슈들이 표명되었고, 미래 해양활동을 위한 국제규범을 설정했다. 1982년 해양법을 거절한 국가들(예: 미국은 심해저 조항에 반대하면서 서명하지 않음) 조차 조약의 내용을 최근 국제해양 법률과 실제에 대한

가장 명백히 반영한 것으로 간주했다.

1970년대 이전에는 해양생명과 연안자원(어자원, 야생동물)의 이용을 지배한 행정체제는 주로 주정부 지배적인 특징을 가졌고, 연방정부는 단지 제한적이고 주요 서비스정향적인 역할만 수행했다. 이런 행정체계내 기관들 간의 관계는 좁은 이해관계 집합에서 상호작용하는 상대적으로 폐쇄체계를 보였다. 주정부의 야생동물 관리기관이 연방정부의 국가해양어자원국이나 미국어자원야생동물과 관련되고, 또한 이에 대한 의회위원회와 연결되고, 또한 어업, 사냥, 야생동물관리집단과 같은 이익집단과 관련되었다. 정치행정학자들은 이것을 ‘하위정부’(subgovernment) 또는 ‘철의 삼각’이라 부른다. 이는 의회, 행정부, 이익집단에서 발견되는 소규모 참여자간의 지속적이고 안정적이고 예측가능한 상호작용의 집합을 나타낸다. 그것은 상대적으로 독립적으로 작동한다. 예컨대, 특정 하위정부 네트워크는 상업적 어업을 위해 존재하고 있고, 관광성 어업은 또 다른 네트워크가 존재하고, 해양포유류관리에는 또 다른 네트워크가 존재한다. 이들 의사결정과정은 외부 정치세력과 격리되며, 정치적 자율성을 향유하는 개별네트워크로서 그들의 실제 관심영역을 통제하고 있다. 오일과 가스의 관리에서도 독립된 하위정부의 비슷한 경향이 의회위원회, 내무부, 오일산업 간에 발견될 수 있다. 특히, 내무부와 메이저(majors)간에 긴밀한 관계가 존재한다. 메이저는 Standard Oil of New Jersey, Mobil, Texaco, Standard of California, Gulf Oil 같은 주요 석유회사를 말한다. 1970년대 제정된 입법으로, 이들 하위정부 관계는 상당한 변화를 겪고 있다. 좀 더 개방적이고, 복잡성이 증가되고 예측이 감소되고, 국가해양정책의 정치적 역학관계를 더욱 복잡하게 하고 있다.

1960년 케네디 대통령의 선출과 맞물려 IGY와 Sputnik의 발사는 해양과학과 공학에 대한 연방정부 기금출연(funding)의 중요한 기회의 창을 열었다. 1960년대는 해양에 대한 정부관심이 팽창되었다. 지구연구에 대한 가장 크고 가장 야망적인 전세계적 노력은 1957-1958년 국제지구물리학의 해(IGY: the International Geophysical Year) 동안 일어났다. IGY는 70개국 이상의 나라들이 관여하였고 가장 큰 네트워크가 모였다. IGY 최고의 이벤트는 1957년 여름동안 계획된 미국의 전세계 최초 인공위성을 발사하는 것이었다. 소련은 미국의 발사전 1957년 10월 4일 우주에 Sputnik 위성을 발사했다. 소련은 최초로 생물체인 개를 넣어 1957년 11월 3일 두 번째 인공위성을 발사했다. 미국의 첫 번째 위성 Explorer I은 1958년 1월 31일 발사되었지만, 그러나 약 30파운드로서 1,120파운드인 Sputnik과 비교하면 미소한 노력으로 보였다. 이런 이벤트는 미국에서 광범위한 정신개조의 불을 지폈고, 늦어진 우주프로그램에 대한 많은 비난은 미국의 교육체계에, 특히 과학과 수학강의에 떨어졌다. 그리고, 모든 종류의 미국 과학·공학에 대한 지원 제안들이 많이 생겼고, 그들 중 많은 것이 빨리 채택되었다.

“한번의 카운트다운으로 과학은 실험식의 조용한 분리로부터 국가정책 궤도로 발사되어  
졌다”(Went, 1972). 국립학술원(The National Academy of Science)은 1959년 해양과학에  
대한 중요한 보고서를 제출했는데, 그것은 해양과학을 위한 연방지원의 의미있는 증가의  
청사진이었다. 교육영역에서 1963년 Athelstan Spillhaus는 성공적인 Land Grant College  
Program과 유사한 해양에서의 Sea Grant 개념을 발전시켰고, 최종적으로 1966년 입법화되었  
다.

법률로 추진된 주요한 해양 입법은 1966년 the Marine Resources and Engineering  
Development Act였다. 이 법률안은 해양과학을 넘어서 국가해양프로그램의 조직화와 연방  
해양활동의 조정 개선 이슈로 옮겨 갔다. 법률에서 요구한 주요한 기구로는 Marine Sciences  
Council과 COMSER(Commission on Marine Sciences, Engineering, and Resources)였다.  
Marine Council은 험프리 부통령과 Edward Went Jr 의장의 활기찬 리더쉽하에 1966년 중간  
부터 모임을 시작했다. Marine Council의 5개년 보고서(1973년까지)는 1966년 Sea Grant  
College Program으로부터 1968년 the International Decade of Ocean Exploration의 추진까  
지 광범한 활동을 보여주었다. 일명 blue-ribbon 위원회인 COMSER은 1967년초에 시작되었  
다. 전 MIT총장인 Julius Stratton을 의장으로 정부 내외의 저명 전문가패널을 구성하였다.  
COSMER는 궁극적으로 Stratton위원회로 알려져 있고 1969년 1월 “우리나라와 해양”(Our  
Nation and Sea)이라는 포괄적이고 전향적인 보고서를 발간했다. 이 보고서는 미국의 해양정  
책 전영역의 상태를 점검하고 있다.

스트레튼 보고서에 있는 몇 가지 주요한 주제는 다음과 같다. 첫째, 그것은 나라의 해양·연  
안 자원의 충분한 편익이 실현되려면 연방정부 해양노력의 집권화를 요구했다. 더하여, 보고  
서는 효과적인 해양이용을 실현하는데 필요한 행동을 책임질 Civilian Ocean and  
Atmosphere Agency의 창설을 요구했다. 둘째, 보고서는 국가의 연안지역을 계획하고 관리  
하는데 협조적 노력이 긴급히 필요하다고 주장했다. 그것은 좀더 많은 연구가 요구되고,  
연안역관리에서 연방-주정부 프로그램을 추천했다. 셋째, 국내적으로나 전지구적으로 해양  
과학, 기술, 공학의 훨씬 확대된 프로그램의 필요성을 조명했다.

스트레튼 위원회의 작업은 국가해양프로그램에 매우 실제적인 영향을 주었다. 일년 내에  
새로운 연방해양기관을 요청한 것이 집행되었다. 1970년에 닉슨 대통령은 상무성 내에 국가  
해양대기청(NOAA: National Oceanic and Atmospheric Administration)을 창설하는 재조직  
명령4호(Reorganization Order Number4)을 제출했다. 그것은 비록 스트레튼 위원회의 추천  
을 전적으로 포함한 것은 아니지만(연안경비대(Coast Guard)와 해사청(the Maritime  
Administration)이 포함하지 않았음), 재조직화 조치는 그때까지 다양한 연방부처에 흩어져

있던 주요 해양프로그램들을 모으게 했다. 이전에 상무성에 있던 환경과학국(ESSA: the Environmental Science Services Administration), 내무부에 있던 상업어업국(the Bureau of Commercial Fisheries), 그리고 국립과학재단에 있던 씨그랜트 프로그램이 새로운 창설기관으로 가게 되었다. 또한, 스트래튼 위원회의 작업은 국가연안관리 프로그램을 위한 주장을 제공했는데, 그런 프로그램을 창조하는 입법안을 직접 이끌었다. 1960년대 말까지, 국가해양정책의 구성요소들이 처음으로 태동하기 시작했다. 1966년과 1969년 사이에 국가해양정책에 대한 고위 행정부 관료의 관심은 제2차 세계대전 후 최고조에 이른다. 예컨대, 1968년 존슨 대통령의 연두교서에서 해양의 중요성을 논하게 된다. 의회의 상·하원의 의원과 참모진들도 이러한 전망에 크게 흥분하고 있었다.

## 2. 1970년대 혁신적 해양법률체계의 형성

많은 새로운 규제와 관리지향적인 해양법률들이 1970년대 동안 의회에 의해 제정되었다. 1970년대 통과된 주요한 해양 및 연안법률들에는 1) 연안관리법(Coastal Zone Management Act: CZMA), 2) 해양포유류보호법(Marine Mammal Protection Act: MMPA), 3) 매그너손 수산보존관리법(Magnuson Fishery Conservation and Management Act: MFCMA), 4) 대륙외변육지법수정(Outer Continental Shelf Lands Act Amendments: OCSLAA), 5) 맑은물법(Clean Water Act), 5) 해양보호·연구·성소법(Marine Protection, Research, and Sanctuaries Act), 6) 위험종보호법(the Endangered Species Act) 등이 있다.

이렇게 된 이유는 1970년대는 환경에 대한 관심이 증가하기 시작했다. 그리고, 의회가 강화되고 대통령의 권한이 약했다. 요컨대, 1) 해양과 환경에대한 국제적 국내적 관심이 증가했다. 2) 새로운 환경 이익단체들이 활동하기 시작했다. 3) 의회가 부활했는데, 특히 의회의 소위원회의 전문화와 번영이 이루어졌다. 4) 대통령의 권한이 상대적으로 약했다. 이러한 요인 모두가 1970년대 홍수처럼 새로운 해양 법률들의 제정이 이루어진 배경이 되었다.

정책학이론으로 정책발의에 중요하다고 생각되는 많은 변수들이 모두 1970년대 해양법체계의 제정에서 유리하게 작동되었다. 예컨대, ① 인지된 위기 또는 변화하는 조건, ② 문제에 대해 관심을 초래하는 시기적절한 연구, ③ 정책기업가의 촉매적 역할 등의 정책발의 조건들이 해양법률 프로그램 채택과정의 원인이 되었다. 주목받은 모든 입법들(연안관리법, 해양포유류보호법, Magnuson법, OCSLAA)은 위기상황에 있는 자원을 보호 개선시키는 인지된 필요성에 대한 반응이었고, 연안관리법과 해양포유류보호법은 각각 연안자원과 해양포유류에 대한 위협에 대한 반응이었고, Magnuson법은 외국 선원들에 의한 어획량에 대한 위기상

황에 대한 반응이었고, OCSLAA는 환경적으로 민감하게 에너지 부족을 줄이는 방법으로 모색되었다. 정책연구 또한 모든 이런 법률들의 발의에 중요한 역할을 한다. 연안관리법의 경우에, 스트래튼위원회가 연안프로그램의 창조를 요구했다. 해양포유류보호법의 영향은 많은 해양포유류 종의 전세계적 감소에 대한 보고서로부터 나왔다. 정책기업가(의회의원과 그들의 참모, 그리고 이익집단의 옹호자)는 발의에서 주요한 역할을 수행했다. 이 경우 정책발의는 주로 의회와 외부 이익집단에서 나왔고, 행정부에서 나오지 않았다. 행정부(닉슨, 포드, 카터)는 새로운 발의안에 무관심하거나 또는 반대적이었다. 그것은 의회 관심의 영향력, 소위원회 번영을 통한 의회 영향의 새로운 기회 창출, 해양정책발의에 책임질 외부 이익집단의 동원 등의 이유 때문이었다.

1970년대는 해양영역에서 이익집단 참여의 확대를 목격했다. 이 영역에서, 각 이슈별로 특징지어지는 '철의 삼각'이 변화했다. 잘 만들어진 보존·야생 집단들에 더하여, 새로운 집단들('Coastal States Organization', 'National Federation of Fisherman, 'Friends of the Earth', 'Society for Animal Protective Legislation')이 그들이 선호하는 해양·연안 이슈들을 촉진하기 위해 동원되었다. 그래서, 각 이슈영역별로 지배적이었던 '철의 삼각관계'은 상당한 내적 변화를 겪었다. 그러나, 각 이슈영역내에서 보다 넓은 조망이 이루어졌다. 1970년대 시작 무렵에는, 다른 해양부문 간에 전혀 상호교류가 없었다. 예컨대, 해양포유류와 수산이슈가 분명히 상호 연결되는데도 불구하고, MMPA에 대한 토론에서 수산측의 참여가 전혀 없었다. 또 다른 예로, 에너지산업은 MMPA와 ESA에 의해 저해되는데도 불구하고, 에너지 집단들은 잠자고 있었고 ESA 통과 동안 전혀 관여하지 않았다. 단일목적성을 특징으로 하는 해양법이 1970년대 제정되었는데, 그것은 독립된 전투에서 단일이슈 집단이 지배했기 때문이다. 각 단일이익은 해양체계에서 그들 자신이 선호하는 것을 보호하거나 촉진하는 법률을 성취했다. 그러나, 1970년대 말에 OCSLAA의 제정에서는 그들간의 정치적 상호작용이 시작되는 변화가 일어났고, 다양한 해양부분간의 폭넓은 교류가 명백해졌다. 이 기간동안, 행위자들은 그들의 영역을 넓혔고, 좀더 빈번하게 다른 해양영역과 교류했다. 그래서, 보다 유동적이고 전환적인 이슈네트워크 정치가 시작되는 경향을 나타냈다.

### 3. 2000년대 초까지 해양법률 프로그램의 집행

1970년대 이래 미국 해양행정은 많은 성공을 달성해 왔다. 연안관리 프로그램은 현재 35개 주정부와 영토 가운데 단 하나를 제외하고 잘 작동하고 있다. 각 주 또는 영토는 주연안지역을 개발, 보호, 회복하기 위한 행동들을 평가하는데 연안관리의 초점을 두었다. '연방일치성'

조항은 특정 연안지역에서 연방정부와 주기관간의 행동에서 조호를 확보하는 메카니즘으로 잘 작동해 왔다. 일부 해양포유류가 위기에 처했음에도 불구하고, 해양포유류 보호활동은 큰 업적을 성취해 왔다. MMPA의 입법통과를 촉진시켰던 주요 종의 고갈은 역전되어 왔고, 대개 회복되었다. 어자원관리에 있어서, 주요한 성공은 200해일 영역의 미국화가 이루어진 것이고, 외국인의 어업행위가 미국어민들로 대체되었다. 미국어민(상업 및 오락)들은 EEZ로부터 더 많은 편익을 얻을 기회를 받았다. 강과 어귀에서 점오염원의 통제에 의미있는 진보가 만들어 졌다. 적절하게 쓰레기를 다루는 사람의 수는 1973년 이래 두 배 이상이 되었다. 국가어귀프로그램(national estuary program)에 의거, 28개 어귀들은 특별한 계획과 관리관심을 받았고, 대부분의 어귀에서 오염감소와 주요 서식처보호를 위한 종합적 계획안이 완성되었다. 미국은 해양성소와 어귀연구보존지역의 네트워크가 설치되어 있다. 성소(sanctuary)의 경우 특별보존, 오락, 생태적 역사적 연구, 교육 또는 심미적 가치를 보호하기 위한 것이고, 어귀의 경우 연구와 모니터링 장소로서 그리고 연안관리를 위한 실험실로서 역할을 수행한다. 연근해(offshore) 오일가스 개발은 의미있는 국내 에너지 자원으로 개발되어왔고, 연방정부 수입의 상당한 규모를 발생시켰고, 연안지역공동체내 다른 수입에 기여하고 일자리를 창조해 왔다. 연근해 산업의 안전기록은 매우 좋았다. OCS내에서 개발결과로 어떤 주요 사건사고도 일어나지 않았다. 1978년 OCSLA 수정에 따라 포함된 환경적 요구는 일반적으로 성공적 집행을 이룬 것으로 보인다. 연근해 산업은 최근 멕시코만에서 1만피터 심해저로부터 물을 올리려는 기술, 설비, 절차의 개발과 같은 새로운 기술영역으로 진보해 왔다.

그러나, 최근 미국 해양행정이 경험한 최악의 실패는 어업에서의 심각한 쇠퇴였다. 1976년에 지역적 어자원관리협의회(regional fishery management council)라는 합리적으로 설계된 시스템이 설정되었는데도 불구하고 말이다. 아마도 해양관리에서 가장 어려운 상황은 근본적인 보존조치가 실제 의존적 어업공동체에 반대의 영향을 줄 것이라는 사실을 알지만 어자원보호에 강경조치를 해야 할 필요성이 있을 때이다. 또 다른 주요한 정책실패는 OCS프로그램을 멕시코서쪽만과 중앙 캘리포니아를 넘어 새로운 영역을 내무부가 확장할 수 없었는데 있다. 연안관리프로그램의 효과성에 대한 평가 데이터는 조금도 활용가능하지 않다. 이것은 경험적으로 이 프로그램의 일반적 성공과 많은 국면들을 증명하기 어렵게 하고 있다. 국가어귀프로그램(NEP)하에서 어귀관리가 진보 개선된 것은 의심할 바 없지만, NEP하에서 개발되어온 많은 관리계획이 효과적으로 집행되지 않고 있다. 맑은 물법(clean water act)이 비록 점오염원의 통제에 놀랄만한 성공을 거둔데도 불구하고, 흩어진 육지기인 또는 비점오염 해양오염의 어려운 통제과제는 다음 세대에 주요한 이슈로 떠오르고 있다. 해양포유류 보호에 관해, 역사적 수준을 초월하고 효과적 통제없이 일부 해양포유류 종의 팽창은 해양포유류

성장에 영향을 받는 어민단체들과 심각한 갈등을 발생시켜 왔다.

모든 해양법률의 집행에는 다양한 이익단체, 이용자들, 정부기관들, 다른 수준의 정부들 간의 많은 갈등으로 특징지워 지고 있다. 이런 갈등들은 연안지역에서, 법원에서, 주의회에서, 기관에서, 연방의회에서 구체화되어 왔다. 종종 이런 갈등들은 실질적 지연, 비용, 때로는 환경적 손해, 때로는 잠재적인 경제사회적 기회의 손실 등으로 귀결되어 왔다.

미국은 대통령선언으로 200해리 배타적 경제수역과 12해리 영해를 채택했다. 그러나, 그 어떤 선언도 충분히 집행되지 않고 있다. 풍부한 자원을 가지고 있고 미국 육지만큼의 동일한 규모를 가진 EEZ에 대한 특별한 탐사도 없었고 이용을 위한 계획도 없었다. 비슷하게 미국 영해의 새로운 9해리는 연방영토에 속하는데, 이 지역이 인접 주의 공식적 연안관리지역으로 흡수되지 않고 있고, 진행 중인 연안계획과 관리프로그램의 한 부분이 되지 못하고 있다.

의회는 정기적 청문회, 재합법화, 법률수정 등을 통해 관련 법률의 감시에 중요한 역할을 해 왔지만, 다양한 부분들, 이슈들, 그리고 법률들이 어떻게 얼마나 잘 함께 조화를 이루는지에 대해 조금의 관심을 두지 않은 채 이런 감시 역할을 수행해 왔다. 비슷하게, 이익단체들은 특정 이슈영역에 초점을 두는 경향이 있었고, 지속적으로 그들이 선호하는 해양정책 명분에 대해 모니터링하고 움직여 왔다. 그러나, 최근 몇 년간 이들 이익집단들 사이에 일부 이슈(예: 연근해 원유)에 대해 많은 상호작용이 있었다. 그러나, 그들 상호작용은 협력적 형태라기 보다는 종종 경쟁적이었다. 1990년대 후반부에, 다양한 이익단체들 간에 좀더 협력이 있었다. 해양포유류와 어자원 이슈에 관해 형성된 연립의 경우처럼 적어도 양자적 기초를 토대로 이루어졌다.

미국 해양행정에서 반복적인 긴장과 갈등 상황은 1990년대 말에 지배적인 것으로 보인다. 첫째, 미국이 연안국가인가 또는 해양국가인가에 관해서, 미국해군이 해양국가적 이익에 지속적인 초점을 두는 데 반해 미국은 점점 연안국가적 이익을 강조해 왔다. 해군은 그동안 미국의 전세계적 항해이익을 보호하기 위해 미국상원에서 해양법 기준을 위한 주요한 국내 옹호자였다. 둘째, 미국이 국제주의인가 또는 고립주의인가의 긴장에 대해, 미국은 혼자서 가는 고립주의를 선호하는 것으로 보인다. 국제사회가 해양과 연안에 관한 많은 새로운 주요 국제협약을 협상하고 집행해 오고 있는데 반해, 미국은 종종 이런 포럼에 비협조적 국가였다. 셋째, 연방정부와 주정부간의 긴장에 대해, 그리고 주정부와 이해당사자에게 연방정부의 권한이양에 대해 1970년대 이래 많은 논의가 있었다. 증가된 주정부 통제목표와 늘어난 이해당사자와 시민참여가 어디서든지 가시적인 것이 되었다. 예컨대, 국가어귀프로그램은 이해당사자 관여와 파트너십을 강조한다. 또 다른 예로 어업에서 공동체수준의 어자원공동관리를 주장한다. 그러나, 이것은 실제보다 좀더 수사학적이다(예: 신연방주의의 new-federalism). 해

양프로그램의 집행과 관련해서, 주정부에 실제적 권한이양이나 기금이양이 일어나지 않았다. 예컨대, 어업에서 궁극적 의사결정권한은 상무부에 여전히 있었다. 해양포유류관리에서는 비록 MMPA에 허용되는데도 불구하고, 연방정부 주정부에 관리권한을 돌려주지 않았다. OCSLAA의 경우에, 주지사와 연안지역공동체에 의해 많은 논의가 있었는데도 불구하고, 연근해 원유프로그램 집행에 대한 최종의사결정권은 단호히 내무부에 남아 있었다. 넷째, 환경선호인가 또는 개발선호인가에 관해, 이것은 비록 두 가지 관점을 함께 하는 약간의 노력과 공평한 정도의 수사(rhetoric)가 있었는데도 불구하고 미국 국내영역에서 상호 반대입장에 처해 있었다. 캘리포니아와 알래스카와 같은 몇 군데 OCS 지역에서 환경단체와 개발단체를 함께 하는 실험이 적어도 부분적으로 성공을 이루었다. 어업관리에서, 비록 환경단체와 어민이익간에 화합적 분위기가 '지속가능한 어업법'(sustainable fisheries act)의 통과 동안에 발생했는데도 불구하고, 이러한 연립이 유지될 수 있을 것인가에 대해 명백하지 않다. 특별히, 환경단체들은 어자원보호를 주장하는 독립적 단계를 취하고 있는 상황에서 말이다. 마지막으로, 자원개발에서 정부역할과 민간부문역할간의 긴장에 대해, 이 기간 동안 명확히 미국은 자원개발에 대한 민영화의 입장을 강조했다. 이것은 특히 어자원관리의 경우에 그러했다. '개별적 양도가능 쿼터'(individual transferable quota)는 양식산업의 발전에서 중요한 선택대안이 되었다.

#### IV. 미국 해양행정의 새로운 도전과 전망

##### 1. 새로운 정책도전

1990년대 말 미국 해양행정은 다양한 상황의 도전을 받게 되었다. 첫째, 기후온난화와 그것의 연안에 준 효과, 즉 촉진된 해수면 상승과 연안 침해, 증가된 폭풍빈도와 강도 등의 물리적 현상이다. 둘째, 연안지역에 증가된 인구와 활동, 그 결과 연안환경의 변화 등 사회적 인구학적 변화현상이다. 셋째, 더 크고 더 빠른 배를 정박시키기 위한 항만과 깊은 항해로의 필요성, 그리고 해양 생물기술과 같은 신기술의 도전에 대한 반응 필요성 등 기술관련 변화현상이다. 넷째, 많은 환경과 자원문제들이 다른 수준의 정부간, 그리고 정부와 민간영역간의 파트너쉽으로 보다 효과적으로 해결될 수 있다는 인식 등 공공정책에서의 변화현상이다.

이를 정책영역과 중심적 정책이슈를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 해양안보



(maritime security)의 중심적 정책이슈는 군사적 기동성에 본질적인 항해와 비행의 자유를 확보하는 것이고, 우선적 정책과제는 해양법협약에 비준하는 것이다.

둘째, 해상운송과 항만인프라 (marine transportation and port infrastructure)의 중심적 정책이슈는 미국 항만인프라를 새로운 기술개발에 대응하여 환경적으로 민감하게 현대화하는 것이고, 우선적 정책과제는 항만을 더 크고 빠른 배를 접안할 수 있게 만들고, 준설의 환경적 효과를 해결하고, 외래 종의 도입흐름을 발생시키는 것이다.

셋째, 어업(fisheries)의 중심적 정책이슈는 어자원 쇠퇴를 줄이고, 그리고 부산물 획득도 줄이는 것이고, 우선적 정책과제는 1996년 지속가능한 어업법의 수정조항을 충분히 집행하는 것, 즉 특히 과잉어업행위를 제거하고 10년내 어자원을 재건하고 본질적 어자원서식처를 만들어주는 것이다. 또한, 지역협의회의 구조를 적절하게 재고려하고, 과잉자본화의 문제를 해결하고, 개별적 양도가능 귀터와 같은 관리계획을 적절하게 활용하는 것이다.

넷째, 해양포유류 보호(marine mammal protection)의 중심적 정책이슈는 위기에 처해 있는 해양포유류를 보호할 일자리를 완성하고, 건강한 해양포유류 종을 위한 관리조치를 적절하게 재고려하는 것이고, 우선적 정책과제는 1994년 MMPA수정조항을 충분히 집행하는 것, 즉 특히 상업적 어업활동에서 해양포유류 잡기를 줄이는 계획을 집행하고 시의적절하게 개발하는 것이다. 또한, 위기에 처한 해양포유류를 보호할 일자리를 계속 완성하고, 건강한 해양포유류 관리와 최적의 지속가능한 마리수를 유지하기 위한 위한 레짐을 개발하는 것이다.

다섯째, 해양양식(marine aquaculture)의 중심적 정책이슈는 어획생산의 부정적 거래적자를 줄이고, 국내소비공급에 대처하고 산업일자리를 창조할 목적으로 하되, 환경적으로 지속가능하게 산업을 발전시키는 것이고, 우선적 정책과제는 연안관리법하의 연안지역 이용처에 해양양식을 흡수한다. 현재 관리통제의 뚜렷한 틀이 없는 연방수역에서의 해양양식의 관리를 위한 정책틀을 개발해야 한다. 연방정부간의 경쟁, 특히 농업부와 상무부간의 해양양식개발의 지도자역할과 관련된 경쟁을 해결해야 한다. 가장 유망한 산업부분에 대한 유인과 지지를 제공하고, 주정부와의 파트너십을 통해 허가과정을 유연하게 해야 한다.

여섯째, 연근해 오일가스 개발(offshore oil and gas development)의 중심적 정책이슈는 멕시코만 서부 외부의 연근해 지역에서 환경적으로 건전한 방식으로 그리고 연안주에게 편익을 주는 방식으로 OCS프로그램을 재시작하는 것이고, 우선적 정책과제는 OCS결정에서 연안주에게 더 큰 목소리를 주도록 OCSLAA를 개정하는 것이다. 연안주에게 수입공유 및 연안영향원조 프로그램을 채택하도록 하고, OCS결정을 위한 지역메카니즘을 개발하고 집행해야 한다.

일곱째, 해양보호지역, 해양생물다양성, 그리고 해양생물기술(marine protected areas, marine biodiversity, and marine biotechnology)의 중심적 정책이슈는 EEZ의 특정지역과 부분이 그의 생태적, 심미적, 문화적, 오락적 자산가치 때문에 특별한 보호가 필요하다는 것을 구체화하는 특정계획과 비전을 개발하는 것이다. 이는 해양생물다양성 보호와 해양생물 기술의 공평한 개발에도 적용되는 것이다. 우선적 정책과제는 국가의 해양 생물다양성 자원을 평가하고, 해양성소프트프로그램의 확장을 위한 구체적 계획을 발전시키고, 미국EEZ내 해양 생물기술 목적을 위한 해양자원 탐사를 위한 적절한 레짐을 개발하고, 국제레짐을 명료화하기 위한 지도적 역할을 수행하는 것이다.

여덟째, 상호 연관된 해양자원과 해양공간의 합리적 관리(rationalizing management of interrelated ocean resources and ocean space)의 중심적 정책이슈는 해양자원의 이용(어자원, 해양포유류, 연근해오일가스개발, 해양보호지역, 해양생물다양성과 해양생물기술)이 동일 해양지역에서 서로 영향을 주는 일이 종종 발생되기 때문에, 이들 자원과 활용의 보호와 개발에 대한 의사결정을 합리화하는 방법을 발견하는 것이다. 우선적 정책과제는 '다목적이용 해양관리를 위한 지역메카니즘'(regional mechanism for multiple-uses ocean management)과 같은 종류의 형태를 고려하는 것이다. 이것은 특정 해양지역에서 다양한 자원과 활용간의 결정과 계획을 위한 것이며, 국가와 지역의 이익의 적절한 균형을 확보하는 평가를 포함하는 것이다.

아홉째, 연안관광과 휴양(coastal tourism and recreation)의 중심적 정책이슈는 세상에서 가장 큰 산업인 여행과 관광 그리고 휴양이 대부분의 미국 연안지역에서 연안개발의 가장 중요한 원동력이 되는 것이다. 그러나, 그것의 긍정적·부정적 영향은 연방과 주정부에 의해 체계적으로 저평가되었고 점진적 형태로 접근되었다. 우선적 정책과제는 지속가능한 관광개발(예: 적정한 시설입지와 깨끗한 물 프로그램)을 위해 본질적인 연방정책과 프로그램은 상호 연관되어 있고 또한 그런 것으로 다루어져야 한다는 것을 인식할 필요성이다. 연안지역에서의 지속가능한 관광개발을 위한 주와 지역공동체에게 유용한 지침이 최근 거의 없다. 연방정부는 연안관광과 휴양을 지속가능하게 관리하기 위한 노력지원으로 지역과 주에게 지침(표준, 행위규범, 매뉴얼 등)을 주는 데 역할을 수행해야 한다. 연안지역에서 관광의 경제사회적 영향과 특성, 규모 등에 관한 데이터와 정보의 체계적 수집을 더해야 할 필요성이 있다. 미국의 휴양비치는 미국시민 뿐이 아니라 외국방문객에 더 수요가 있기 때문에, 비치의 질 표준을 설정하고 유지하는 국가 프로그램을 통해 비치의 영양상태(nourishment)에 대한 정기적 평가가 필요하다.

열 번째, 깨끗한 물과 육상기인 해양오염의 통제(clean water and control of land-bases

sources of marine pollution)의 중심적 정책이슈는 미국은 점해양오염원(point sources of marine pollution)의 통제에 의미있는 성취를 거두어왔지만, 그러나 이 영역에서 최근 가장 어려운 도전은 전세계 해양오염의 70%이상으로 설명되는 비점오염원(nonpoint sources of pollution)의 통제이다. 우선적 정책과제는 깨끗한 물법(clean water act)이 재합법화되고 강화되어지는 것이다. 비점오염원관리를 위한 효과적 프로그램이 만들어져야 한다. 보다 효과적인 수질오염통제프로그램, 조개담이가 쌓인 많은 해양지역, 그리고 어류소비자문제와 비치폐쇄에 대한 자문 등을 통해 실제적 감소노력을 해야 한다.

열한 번째, 연안 위해물의 통제(controlling coastal hazards)의 중심적 정책이슈는 연안지역의 위해적 자연사건(예: 허리케인, 자연폭풍 등)의 영향이 증가되고 있고 지속적으로 증가될 것 같고, 또한 지구온난화와 연관된 해수면상승 같은 새로운 요인이 관련되어 있다. 연안관리 입지관행(예: 주택과 다른 시설 입지 허가)을 연안위해물 예방 및 완화조치와 연결시키는 노력을 보다 많이 할 필요가 있다. 우선적 정책과제는 위험지역에서 주택과 인프라시설이 입지하려는 유인을 제거하기 위해 자연홍수보험프로그램을 개혁해야 한다. 위험완화프로그램에서 토지이용계획조치(예: setback line의 집행)를 포함해야 한다. 연안의 위험지역으로부터 장기적 퇴각정책(retreat policy)을 설정해야 한다. 또한 장기적으로 해수면 상승의 관점을 포함해야 한다.

열두 번째, 연안주의 CZM프로그램 강화(strengthening the CZM programs of the coastal states)의 중심적 정책이슈는 현재 미국 연안주와 영토중 하나를 제외하고 모든 주에 존재하는 주의 연안관리프로그램은 주 수준에서 육지쪽과 주수역에서 연안지역을 관리하는 주요한 수레바퀴이다. 그래서, 이 프로그램은 상시적 지지와 강화의 필요성이 있다. 우선적 정책과제는 CZM 프로그램이 목표달성을 향한 체계적 조치의 진보를 위해 성과지향적 모니터링(performance monitoring)과 측정가능한 상향식 목표설정(measurable on-the-ground goal)의 방향으로 이동할 필요성이 있다. 연방의 핵심적 연안관리프로그램인 CZM, NEP, Coastal Barriers 프로그램, National Flood Insurance 프로그램, 공병대의 beach유지프로그램, 404 wetlands 프로그램, 비점오염원프로그램 간의 정책조정메카니즘이 국가해양협의회(national ocean council)의 단위에서 개발될 필요성이 있다. 3해리에서 12해리로 확장된 영해에 대한 명료하지 않은 법률상태는 명료하게 할 필요성이 있다. 그리고 이 지역의 관리에 대한 주정부의 팽창된 역할을 강화할 필요성이 있다.

## 2. 국제해양정치에서 미국의 리더십 회복

미국은 국제해양정치의 세 영역(해양법, 기후변화협약, 생물다양성보호협약)에서 지도력 실패에 대해 대가를 지불하게 될 것이다. 해양법(law of the sea) 영역에서, 결국 이 협약에 따를 것이 확실한데도 불구하고, 미국은 새로운 제도(예: 재판소tribunal, 대륙붕위원회, 국제심해저기구)의 임명자(appointees)을 가질 기회를 잃었다. 비슷하게 생물다양성(biodiversity) 영역에서, 미국 생명기술산업과 그것의 경쟁력에 매우 중요한 협정이 생물안전성 협정(biosafety protocol)을 형성하는데 도움 기회를 상실하고 있다. 기후변화(climate change) 영역에서, 미국의 비협조적 관여와 의회와 행정부간의 분열은 교토협정서의 집행과 관련한 협상에서 미국의 지도력을 둔화하게 만들 것이다.

무엇이 미국으로 하여금 지도적 역할을 하는 국가로 다시 돌아오게 할 수 있는가에 대해 행정부인 국무성의 역할이 중요하다. 항해와 비행의 보호가 국가이익에 중요한만큼, 생물다양성, 오존소멸방지, 지구온난화대처, 육상기인해양오염물 처리 등도 그만큼 중요하다. 현재 국무성주도의 기관간위원회는 해양법을 다루고 해양법을 포함한 국제해양이슈의 전범위를 다루는 광범위한 기관간 위원회를 설치하는 것으로 대처할 수 있다. 이것은 국가해양위원회의 하위부서가 될 수 있다. 이런 것이 일어나기 까지, 미국 국가해양정책의 국제적 측면은 제한된 해양법 틀에서 문제를 다루게 될 것으로 전망된다.

국가해양정책은 국가이익과 일치하는 전지구적 틀 속에서 행해져야할 필요성이 있다. 미국은 미국해양과 세계해양에서 미국민의 이익을 전적으로 보호하고 개선하려면, 국내적 영역과 국제적 영역을 동시에 적극적으로 고려할 필요성이 있다. 왜냐하면 적극적이고 긍정적인 미국의 관여 없이 개발된 전지구적 해양레짐은 반드시 미국이익을 보호하지는 않을 것이기 때문이다. 전지구적 정치실체는 초강대국적 지위를 통해 일방적으로 미국이익을 보호하는 관점을 지지하지 않는다. 비록 미국의 군사력과 경제력이 특정 문제를 해결할지라도, 비용은 수용할 수 없을 정도로 높을 수 있다. 예컨대, 일방적 접근은 이라크, 유고슬라비아, 소말리아에서 성공을 거두지 못했다. 또 다른 예로, 미국이 일방적으로 경제적 제재를 가한 porpoise바다거북 환경보호정책은 WTO와 GATT와 충돌했다.

최근까지, 미국은 자기의 환경자원관리 목표를 성취하는 방법으로 일방적 경제제재를 활용하는 식으로 점점 변화시켜 왔다. 어민들이 참치와 새우를 잡는데 미국의 표준을 적용하지 않는 국가에 대해 미국은 제재를 가했다. 또한, 고래를 잡는데 미국의 정책을 위반하는 국가에 미국은 제재했다. 비록 밍크고래가 위기에 처해 있지 않고, 그리고 고래잡이에 대한 IWC의 국제고래잡이협정에 위반하지 않는 것이라 할지라도 말이다.

국제해양정책에서 미국의 지도력을 획득하는 방법은 간단하다. 미국은 목적달성을 위해 권력과 경제적 다른 방법들을 일방적으로 사용(unilateral use)하는 것에서 변환하여, 전지구적 문제에 대한 다자적 접근(multilateral approach)을 형성하는데 지도력을 발휘하는 것으로 다시 시작해야 한다.

해양법, 기후변화, 생물다양성이라는 새로운 레짐의 완성을 위해 그리고 육상기인 해양오염에 대한 새로운 레짐의 창조를 위해 지속적, 장기적, 긍정적 리더쉽이 지금 필요하다. 이 네 가지 협정들은 지금 집행단계에서 상당히 어려운 국면에 처해 있다. 효과적인 집행이야말로 명백히 성공의 열쇠이다. 미국과 EU 등 국가들은 이런 종류의 긍정적 상호작용과 협력을 가져오는데 건인적 역할을 수행할 수 있다. 미국 지도력이 긴급하게 요구되는 또 다른 영역은 세계해양영역에 존재하는 수많은 정부 및 비정부 조직들 간의 정보흐름을 개선할 메카니즘을 위해 미국의 간여가 필요하다.

### 3. 미국 해양행정의 문제점 및 새로운 구상

근본적인 질문은 어떤 종류의 해양행정체계가 이 세기의 수요에, 해양과 연안자원을 합리적 관리를 위해 가장 잘 대처할 수 있을까? 무엇보다 먼저 이 질문에 대답하기 위해 현행 미국 해양행정체계가 가진 기본적 문제가 무엇이며 이런 문제들을 해결할 수 있는 개선책은 무엇인가를 살펴봐야 한다.

#### 1) 문제점

현재 미국 해양행정체계가 가진 기본적인 구조적 문제점은 다음과 같다. 첫째, 연방-주-지방정부간 관할권이 분할(jurisdiction split)되어 있다. 연안과 해양지역은 세 개의 분할된 관할권대에 의해 통치되어지고 있다. 지방정부는 일반적으로 연안육역과 연안선의 이용을 통제하고 있고, 주정부는 조수선으로 부터 3마일 까지 해양영역에 대한 관할권을 가지고 있고, 연방정부는 3마일부터 200해리까지 관할권을 가지고 있다. 문제는 이러한 관할권 분할로부터 발생한다. 모든 정부수준의 행위들을 조정할 수 있는 효과적 메카니즘이 결여되어 있기 때문에, 해양활동들의 기획과 관리에 복잡성을 더하면서, 많은 해양 활동들이 세 가지 관할권에 방해받거나 또는 영향을 받는다. 해양자원개발의 편익과 비용이, 빈번히 관할권상호간의 마찰을 악화시키는 것 때문에, 다른 관할권에 부적절하게 맡기게 된다.

둘째, 서로 다른 해양자원관리와 이용에서 부문별 접근(sector-by-sector approach)이 이루어지고 있다. 각각의 자원과 이용은 전형적으로 서로 다른 법률틀 아래서 작동하는 서로

다른 기관의 관할권이 맡고 있다. 이러한 단일목적 접근법(single-purpose approach)의 주요 문제들은 다음과 같은 것이다. 하나의 해양영역(예: 오일개발)에서의 결정이 다른 해양영역(예: 수산)을 위해 갖는 파생문제를 검토할 기회가 거의 존재하지 않는다. 대부분의 법률들이 다른 해양이용에 관한 의도적 행위의 결과에 대한 검토를 요구하고 있지만, 이러한 검토는 특정법률의 질문에 따라 보호나 개발이나와 같이 특정 결과를 향한 편향된 경향을 가진 전문화된 맥락속에서 일어난다. 또한, 특정지역에서 해양자원의 보호·개선·이용을 위한 합리적이고 광범위한 계획을 위한 기회가 거의 존재하지 않는다. 그리고, 자원들이 용도별 기준(use-by-use basis)에 의해 관리되기 때문에, 관심있는 국민이 특정 자원 또는 지역에 대한 전반적 우선순위와 목표를 토론하거나 또는 이용자단체에 의해 표현되는 일련의 가치들 가운데 교환적 결정을 하도록 기여하는 기회가 거의 존재하지 않는다. 뿐만 아니라, 서로 다른 이용자와 서로 다른 정부기관간의 갈등을 포함하여 서로 다른 해양 부문간의 갈등들은 이런 갈등들에 대한 관할권을 가진 기관 또는 권위원천이 없기 때문에 공적 수단을 통한 해결이 어렵다. 이러한 해양갈등들은 많은 방식으로 비용이 들게 할 수 있다. 해양갈등은 지연(delay)을 확대하는 결과를 초래하고, 공공질서와 안전을 위협하고, 해양자원의 보존을 위협하고, 과도한 중복의 관여를 하게하고, 정부 측면의 낭비를 초래한다.

셋째, 편협하고 적대적 의사결정(narrowly bases and adversarial decision-making)을 나타낸다. 해양과 연안자원에 대한 의사결정은 종종 특정 자원 또는 상업적 관심을 대표하는 편협한 이익단체에 의해 주도된다. 비록 미국해양의 건강에 대한 국민의 관심이 광범위하다고 해도, 해양이용에 대한 대부분의 결정은, 다른 측면이나 이용의 효과에 대한 많은 고려나 또는 광범한 사회적 고려 없이, 그들 자신의 특정부분을 보존하거나 촉진하기 원하는 특정 이익집단에 의해 신속하게 추진된다. 일부 경우에 정책은 브레이크없는 개발과 완전한 보전의 양접근법 사이를 왔다갔다 해 왔다. 이러한 개발과 보존에 대한 어느 하나만의 관점(either-or view)는 매우 비용이 들고, 미국으로 하여금 국민들의 다양한 편익을 극대화하기 위한 지속가능한 해양개발 성취를 방해한다.

넷째, 단기적 사고방식(short-term thinking)이 나타난다. 미국 체제의 또 다른 특징은 정책결정자들이 해양관리에서 장기적 기획의 필요성보다는 그들의 프로그램에 대한 지지를 유지하기 위해 결과를 과시할(show) 필요가 있다는 단기적 틀(short time frame)에 있다(Juda and Burroughs, 1990). “많은 단기적 프로그램들이 장기적 프로그램 대신에 채택될 수 있다. 그러나, 계속되는 단기적 프로그램들이 장기적 결과를 성취하기 위한 최선의 방법은 아닐 수 있다.”

다섯째, 해양체제의 복잡성(complexity of the ocean system)이다. 해양의 고도의 역동적

특성, 그리고 이동성과 유동성은 복잡하고 상호의존적인 해양생태계와 결합하면서 해양이용 활동에 대한 영향을 예측하기 어렵게 만들고 있다. 특히 해양과정과 행태에 대한 기본적인 이해와 관련해서 그러하다. 해양체제의 복잡성은 다음과 같은 관리문제를 가지고 있다. 해양 개발 활동에 대한 충분한 결과들이 종종 불충분하게 이해되고 있고, 따라서 어떤 확실성을 가지고 예측하기 어렵게 만들고 있다. 불확실성은 일반적으로 다양한 종류의 운명과 영향에 대해, 그리고 영향의 특성과 심각성에 대해 존재한다.

따라서, 현재의 국가 해양관리체제는 몇 가지 이유로 실패해 있다고 할 수 있다. 그것은 고도로 유동적이고 역동적인 환경에 대해 고정적 경계선을 가진 경직된 관할권들을 세우려고 시도하고 있다. 해양자원과 활동들이 상호작용하고 종종 상호의존적인데 비해, 해양이용 의사결정이 파편화되어 있고 부문별로 나누어져 있다. 연방정부 기관들의 해양프로그램들을 조화하고 지도할 또는 그들 간의 해양이용 갈등들을 다루는 전반적인 국가정책 또는 우선순위에 대한 언급(statements)이 존재하지 않는다. 해양계획과 이용 이슈에 관해 연방정부는 연안주들을 다루는 조직화된 또는 응집력있는 방법이 없다. 이상의 기본적인 구조적 문제에 더하여, 동등하게 심각하고 근본적 문제들이 현재 체제의 제도와 정책측면에서도 존재한다. 첫째, 연방수역(3마일부터 200해리)에서의 활동과 관련하여 의사결정을 지도할(guide) 정책 또는 원칙이 결여되어 있다. 둘째, 상대적으로 광범위한 재량이 일부 해양이용 입법에 포함되어 있다. 예컨대, 1978년의 대륙붕토지외부법(the outer continental shelf lands act amendments of 1978)이 그러하다.

## 2) 새로운 대안으로 복합이용적 해양행정체계 개념틀(conceptual framework for multiple-use ocean governance)

미국에서 현행 해양관련 법률, 제도, 경험, 이익집단, 대중가치 등을 주어진 것으로 수용하고 복합이용적 접근방법을 채택하는 것은 실현가능성이 아주 낮은 어려운 도전일 수 있다. 그러나, 미국은 통합적인 복합이용적 해양관리레짐으로 이동하기 위해 어떤 조치를 취해야 하는가에 대해 일곱 가지 범주로 가능한 개선방안을 논의할 수 있다.

첫째, 구조적 토대 측면에서 현재 미국해양관리틀은 부문적 토대, 각각의 분리된 단일 이용관리, 주 수역(0에서 3마일)과 연방수역(3마일에서 200해리)에서 다른 레짐을 가지고 있다. 이상적인 복합적 이용의 해양관리틀에서는 0-200해리 지역에서 복합적 이용을 포함한 지역토대 접근법(area-based approach encompassing multiple uses in the 0-to 200-mile zone)으로 전환되어야 한다.

둘째, 국가적 지도, 목표와 원칙 측면에서 현재 틀은 미국 수역(0에서 200) 이용에 관한 전반적 지도원칙이 없고, 미국 수역 이용에 관한 국가적 합의도 없고, 지도원칙도 결여하고 있다. 이상적 틀에서는 목적, 목표, 우선순위를 설정하고, 해양과 자원의 지속가능한 개발을 위한 전략형성을 위한 지도를 제공할 기본원칙과 기준을 설정할 국가정책이 개발되어야 한다.

셋째, 가치와 윤리적 요소 측면에서 현재 틀은 지킴이 책임(stewardship responsibilities)가 잘 정의되어 있지 않고 있다. 이상적 틀에서는 지킴이 가치와 윤리규정이 개발되고 집행되어야 한다.

넷째, 갈등해결능력 측면에서 현재 틀은 해양이용 갈등의 해결능력이 거의 없고, 복합적 이용갈등을 해결할 공적 메카니즘이 없고, 갈등관리의 임기응변적(ad hoc) 접근이 지배적이다. 이상적 틀에서는 복합적 이용갈등, 특징, 비용과 편익, 그리고 결과를 이해하는 능력, 이용간의 우선순위를 설정할 능력, 해양이용에 관한 권위적 결정을 하고 갈등을 해결하는 의사결정 메카니즘 출현, 지역설정(zoning)의 활용과 해양이용을 분리하는 다른 기술이 활용되어야 한다.

다섯째, 기획능력 측면에서 현재 틀은 미래의 이용 혼합을 기획할 능력이 결여되어 있다. 이상적 틀에서는 적극적, 기대적 기획 접근방법, 국가적 그리고 지역·지방 해양이용 기획과정이 발전되어야 한다.

여섯째, 기관상호간 통합수준 측면에서 현재 틀은 연방해양기관의 통합과 조화 결여, 빈번한 갈등이 지배적이다. 이상적 틀에서는 연방해양협의회, 기관간조정위원회 등의 이름으로 수평적 통합이 성취되어야 한다.

일곱째, 정부상호간 통합수준 측면에서 현재 틀은 다른 수준의 정부(연방, 주, 지방정부)에서 기관간 통합과 조화의 결여, 연방-주-지방정부간의 빈번한 갈등이 지배적이다. 이상적 틀에서는 특정지역의 분리를 위한 주-연방 합동체의 설치, 현재 조종기체의 강화, 수입의 공유 등의 수단을 통한 수직적 통합이 성취되어야 한다.

### 3) 미래 미국 해양행정체계의 새로운 설계구상

미국 해양행정체계의 새로운 개선방안으로 논의되는 것들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 구조적 토대 측면에서 미국 해양행정의 현행체계는 주로 단일 부문관리를 중심으로 구조화되어 있다. 그러나, 예외적으로 지역관리로 구조화된 세 가지가 있다. 즉, 연안역관리, 국가강어 귀포프로그램, 그리고 국가성소프로그램이 이에 해당한다. 단일부문 접근방법(single-sector approach)에 비해 지역토대 접근방법(area-bases approach)의 가장 중요한 장점은 지배기관



으로 하여금 특정 해양이용 또는 자원이 다른 이용, 자원, 그리고 환경에 미치는 영향을 더 잘 해결할 수 있다는 점이다. 두 번째 장점은 생태적 입장에서 관리의 일관성을 유지할 수 있다는 점이다. 보다 복합목적적이고 지역토대적 레짐으로 나아가기 위해서, 미국은 다음과 같은 사항들을 고려해야 한다. ㉠ 현재 부문별 프로그램을 상호간 서로 연결시키고, 그리고 지역토대 프로그램에도 연결시키는 개선된 방법을 개발해야 한다. ㉡ 지역토대 프로그램간의 좋은 연결관계를 개발해야 한다. ㉢ 현재 거버넌스 틀안에서 지역토대 프로그램을 부가적으로 첨가하는 설계를 해야 한다.

둘째, 지도원칙 측면에서 현행 개별적 주요 해양법률들은 일련의 원칙을 지도하고 있다. 그러나, 전반적인 국가 지도 또는 전반적인 국가해양목표가 존재하지 않고 있다. 현재 유일한 목표와 정책은 단일 자원 또는 단일 이용을 다루는 개별적 법률에서 발견되고 있다. 전반적 국가 해양목표가 결여되어 있기 때문에, 갈등을 해결할 합리적 기초도 없고 또한 제한된 자원의 지출을 위한 우선순위가 할당되지 않고 있다. 사법체계가 좁은 법률틀안에서 관여되기는 정도에 따라 갈등이 뒤늦게 해결되기 쉽다. 이런 상황 속에서, 폭넓은 국민적 이익은 거의 섬겨지지 않는다. 물론, 일부 갈등들은 법원에 가기 전에 정부기관과 지역주민, 의회내지 원자 상호간의 권력투쟁의 결과로 해결되곤 한다. 지킴이 윤리규정(a code of stewardship ethics)이 미국 해양에서 정부와 관련민간영역 모두에게 특정법률에서 제공하는 지침을 넘는 지침을 주기위해 개발될 필요성이 있다. 물론 지킴이 윤리규정은 이 영역에서 최근 국제적 진보인 해양법과 1992년 리우선언 등을 토대로 해야 한다. 의심할 바 없이, 채택될 올바른 원칙체계에 대해 많은 논의와 토론이 있을 것이다. 그 목록은 포괄적이어야 하고 해양거버넌스의 모든 관련된 측면들(해양자원과 공간에 대한 지킴, 미국해양정책, 국가상호간 공동체, 미래세대)을 해결해야 한다.

셋째, 국가적 지침 측면에서 현재 연방해양 프로그램들에 의한 목표체계의 문제점은 그들이 원래 분리적으로 다른 정책목표를 고려하지 않고 만들어졌기 때문에 서로 잘 통합되지 않는다는 점이다. 일부 현재 프로그램에서, 국가 목표는 아직 충분히 개발되지도 않은 상태에서 이를 해결해야 한다.

넷째, 갈등해결과 기획능력의 개선 측면에서 위에서 들어난 국가적 지침을 제공하는 노력은 연방수준에서 갈등해결과 기획을 위한 능력을 개선하는 방향으로 장기간 진행해 나가야 할 것이다. 왜냐하면 국가적 지도활동은 정확하게 이러한 질문들을 겨냥하고 있기 때문인데, 즉, 연방법률과 프로그램간의 갈등을 해결하고, 새로운 이용을 위한 적극적 기획을 하고, 문제와 기회를 확인해야 한다.

다섯째, 기관상호간 정책통합 성취 측면에서 현재 정기적으로 연방해양프로그램 대표자들

을 함께 모우는 규칙화된 메카니즘이 존재하지 않는다. 그래서 기관간 정책들이 조화롭지 못한 점을 해결해야 한다.

여섯째, 정부상호간 통합 측면에서 해양에서 주와 연방의 관할권의 분명한 확정은 연방법률에 존재하지만, 그러나 최근 이러한 구분이 다소 희미하게 되어 있다. 해양기획의 정부간 통합을 개선하기 위한 가능한 접근법은 다음과 같은 것을 포함해야 한다. ① 연방보조금(주의 매칭 포함)을 해양계획 개발을 위해 제공하고, ② 주와 연방 간의 파트너십을 만들 수 있는 해양계획에 대한 승인과정을 만들고, ③ 현재 지역토대 연방적 지원의 해양연안프로그램들(연안역관리, 강어귀개발, 해양성소)과 단일부문프로그램(예: 수산, 오일가스개발) 간의 적절한 통합을 성취하고, ④ 해양계획이 법률적 표준을 가지도록 지원을 제공하여 연방일치성 검토의 권력을 더욱 진작해야 한다.

## V. 나오며

위에서 논의한 바와 같이 미국 해양행정에서 주요한 전반적 정책도전과 새로운 이슈는 크게 EEZ를 포함한 미국 해양의 지속가능한 발전을 위한 국가적 전략 구축, 연방수준의 효과적 정책조정 메카니즘(‘국가해양협의회’) 형성, 연방정부와 35개 주정부(영토)간의 파트너십의 강화개선 등이라 할 수 있다. 그리고, 해양행정의 새로운 상황변동으로 정책변화가 필요한 주요한 해양 이슈들에는 ① 미국 수산자원의 풍요성 회복, ② 연안수역과 강어귀수역의 상태를 수영할 수 있고 수자원이 살 수 있는 상태로 복원, ③ 항만(ports)와 수로(waterways)를 전세계적으로 경쟁력있게 만들기, ④ 비치의 침식에도 불구하고 비치의 휴양기능 유지, ⑤ 연안지역의 위험성과 관련하여 홍수보험, 퇴각조치 등을 포함하여 연안계획과 긴급관리의 개정, ⑥ 해양양식의 발전을 격려할 수 있는 신뢰성있는 운영계획을 수립, ⑦ 연방의 연안오일가스 프로그램을 영향을 받는 이해당사자들이 만족할 수 있는 방향으로 개혁, ⑧ 해양생물공학과 같이 희망적인 새로운 해양관련 기술의 개발 촉진, ⑨ 유엔해양법협약과 생물다양성협정에 대한 접근으로, 국제사회에서 해양분야의 미국의 리더십을 재확립 등이라 할 수 있다.

현재 미국은 호주, 캐나다, 한국 등 통합적 해양행정체제와 선도적 해양정책을 추진하고 있는 나라들로부터의 경험과 교훈을 잘 활용해야 하는 과제를 안고 있다. 무엇보다도 미국 국가해양정책에서 중요한 변화를 달성해야 하는 과제로서, 첫째 200해리 배타적 경제수역의 보존과 지속가능한 활용을 위한 국가계획을 형성하는 것, 둘째 연방수준에서 공식적이고

지속적인 정책조정 메카니즘인 국가해양협의회(national ocean council)을 설치하는 것, 셋째 관리지역별로 연안주와 함께 일련의 파트너십을 발전시키는 해양분야 국정과제를 안고 있다. 이러한 정책레짐 변화를 위한 전략은 다양하다. 의회를 통해 정책변화를 얻는 것과 이해집단의 연립형성을 통해 정책변화를 얻는 것이 특히 중요할 것이다. 다시 말하면, 다양한 정책이슈별로 다양한 정책연립을 형성하여 해양정책의 주요 국정과제의 전환을 이루는 것이 미국 해양행정의 당면한 과제이자 현명한 선택의 귀로가 될 것으로 전망된다.



## 참고 문헌

- 최성두 (2004). 「해양과 행정」. 도서출판 전망.
- Baliana Cicin-Sain and Robert W, Knecht (2000). *The Future of U.S. Ocean Policy: Choices for the New Century*. Washington, D. C.: Island Press.
- Commission on Marine Science, Engineering and Resources (1969). *Our Nation and the Sea: A Plan for National Action*. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office.
- U. S. Commission on Ocean Policy (2004). *An Ocean Blueprint for the 21st Century*. Hawaii : University Press of the Pacific Honolulu.

