

ISSUE BRIEFING

2019. 06. 19

Vol. 196

2019

ISSUE BRIEFING

연구진

임승현_지역개발연구부 연구위원

김수용_지역개발연구부 전문연구원

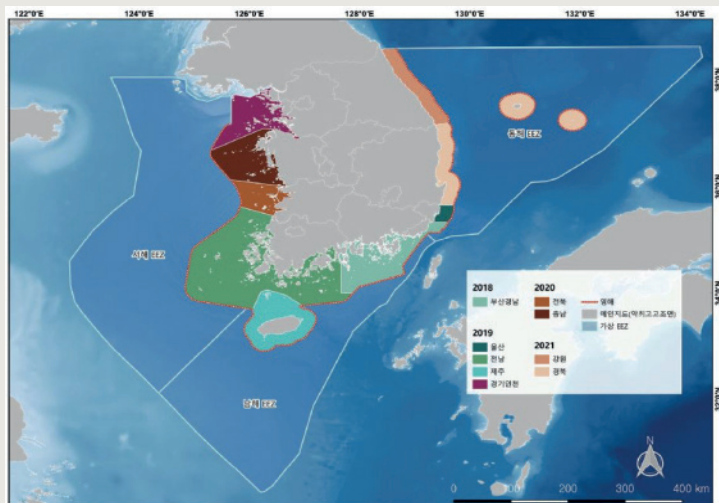
해양공간계획체계 도입에 따른 전북의 대응

CONTENTS

01 해양공간에 주목하는 이유	03
02 해양공간관리 정책 동향	06
03 해양공간계획 수립에 따른 대응	09
04 해양 자주권 시대의 전라북도 과제	10

요약

- 지난 2019년 4월 18일에 우리나라의 해양공간과 자원관리 정책분야에 있어 큰 역할을 담당할 「해양공간계획 및 관리에 관한 법률(이하 '해양공간계획법')」이 처음 시행되었음
- 해양공간계획(Marine Spatial Planning : MSP)은 해양에 대한 인간의 지속가능한 이용을 보장하기 위해 국제적으로 무분별하고 무질서한 해양활동을 지양하고 '先 계획 後 이용'을 실현하기 위한 가장 진전된 해양계획 모델임
- 해양수산부 장관이 수립권자인 제1차 해양공간기본계획(2019~2028)은 현재 최종계획(안)을 확정하는 중이며 하위계획인 지역별 해양공간관리계획은 시·도지사가 수립권자이나 최초 계획은 해양수산부 장관이 해당 지자체와 협의를 통해 수립하며 우리나라 전체 해양에 대해서 2021년까지 수립·고시할 예정임
- 정부의 로드맵에 따라 2020년에 전북 해역에 대한 해양공간관리계획이 수립될 경우에 인접지역보다 1년 늦게 승인·고시되는 상황이어서 접경해역에서 전북의 이익이 약화될 소지가 있음
- 따라서 국가차원의 해양공간계획에 대응방안으로 첫째, 전남·북 해역의 공간관리계획 동시 승인·고시 추진. 둘째, 전북의 해양공간관리계획 수립 시 도내 지역전문기관의 참여를 제한함
- 또한, 해양 자주권 시대의 전라북도 과제로서 첫째, 지자체 간 협력적 해양관리체계 마련. 둘째, 해양공간계획지원조례 제정 및 전담부서 신설. 셋째, 해양공간계획관련 정책연구 추진 및 전문 인력 양성 등을 제안함
- 최근 들어 더욱 증가하는 해양의 이용 및 개발 수요와 맞물려 해양환경과 생태계 보전에 대한 시대적 요구를 수용하는 조화로운 해양공간계획이 수립될 수 있도록 지역적 역량을 키워 우리의 해양공간을 주도적으로 관리함으로써 전북이 21세기 환황해의 중심지역으로 발전하는데 기여해야 할 것임



(출처 : 해양공간기본계획(안), 해양수산부)

해양공간관리계획 수립 로드맵

제1장 해양공간에 주목하는 이유

시작하며

- 지난 2019년 4월 18일에 우리나라의 해양공간과 자원관리 정책분야에 있어 큰 역할을 담당할 「해양공간계획 및 관리에 관한 법률(이하 ‘해양공간계획법’)」이 처음 시행
- 이 날은 우리나라가 명실공히 해양공간과 자원을 계획적·통합적으로 관리하고자 국가차원의 법체계를 갖추고 실행에 이른 국가해양정책 역사상 큰 전환점 됨
 - 해양공간계획법은 2018년 3월 30일 국회 통과 후에 동년 4월 17일자로 공포되어 지난 1년 동안에 관련 시행령과 시행규칙을 마련하여 2019년 4월 18일자로 처음 시행되었음
- 해양공간계획법은 그동안 연안관리법을 통해 ‘해양의 일부분인 연안’을 대상으로 한 우리나라의 해양공간과 자원관리의 한계를 극복하고 공유재로써 현재와 미래수요를 고려하여 우리나라 전체 해양공간을 대상으로 관리계획을 수립함으로써 ‘善 계획 後 이용체계’를 완성하고자 한 것임¹⁾
 - 해양공간계획 제도 도입 이전에는 「연안관리법」에 근거하여 ‘연안육역과 연안해역’으로 구성된 연안공간에 대한 이용과 개발 및 보전행위를 체계적으로 관리하기 위한 수단으로 ‘용도해역제와 해역적성평가제’ 등을 도입하고 이에 대한 실행계획으로 국가차원의 연안통합관리계획과 지역차원의 연안관리지역계획을 수립·시행하였음

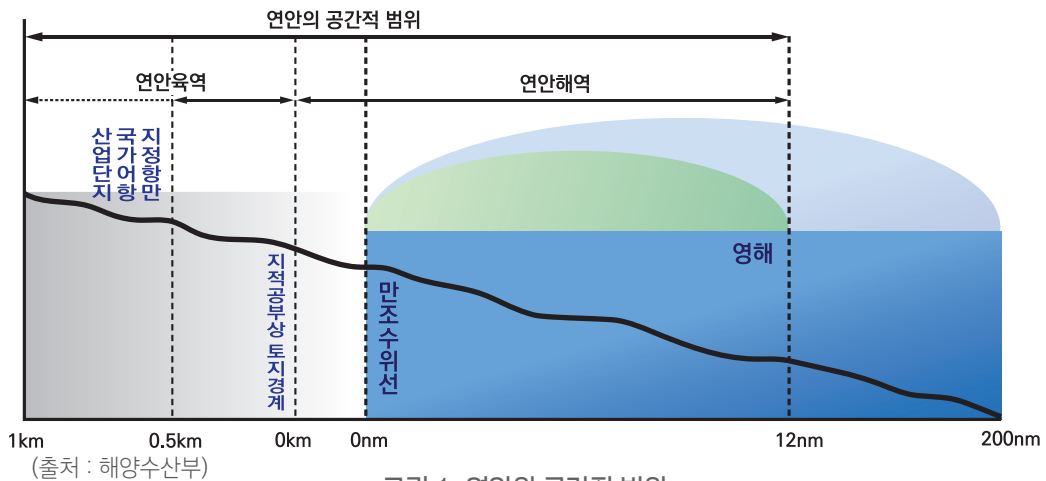


그림 1. 연안의 공간적 범위

1) 국가법령정보센터, 해양공간계획 및 관리에 관한 법률 제정 이유

- 전 세계 해양강국들은 이미 연안을 넘어 배타적 경제수역(EEZ)까지 자국의 해양공간과 자원을 대상으로 해양공간계획을 수립하여 해양주권을 확보하고 국제법에서 허용한 관할권과 사용권을 확대하고 있음
- 해양공간계획의 도입은 비단 자국의 이익 확보 차원에 그치지 않고 해양공간과 자원에 대한 인류의 보편적 가치로서 그 중요성을 인식하고 해양생태계 및 해양자원을 지속가능한 상태로 유지하고자하는 세계 해양국들의 일치된 의지 표명이기도 함
 - 이런 세계적인 흐름에 우리 정부도 적극 대응하여 많은 선행 시범연구와 사업을 통해 다양한 전문가들이 참여하여 우리 해양공간에 맞는 법제도 연구를 통해 오늘의 해양공간계획법이 완성되었으며 이를 근거로 국가해양공간기본계획과 지역별 해양공간관리계획을 수립해 나갈 계획임
- 이와 같이 정부 주도하에 국내외적으로 해양정책은 급격한 변화와 발전을 거듭하고 있으나 전라북도의 현실은 새만금 관할권과 서남해 해상풍력단지 조성 찬반 논쟁, 불안과 고창의 해상경계 분쟁 등과 같은 갈등적 상황만 지속되고 있는 실정임
 - 금년 4월 11일 헌법재판소 선고로 불안과 고창군 간의 해상경계 분쟁이 종결되었으나 그간 인정되어 오던 국가기본도상의 해상경계를 인정하지 않는 헌법재판소 판정에 따라 시·군뿐만 아니라 광역시도 간의 해상경계에 대한 분쟁은 향후에도 반복될 것임
 - 이에 해양관련 지역 현안 문제를 빨리 해결하고 해양공간과 자원을 침범 또는 훼손하는 내·외적 위협 요인에 효과적으로 대응할 수 있는 정책 마련이 필요한 시기이며 이를 통해 전라북도 해양 자주권을 지켜가야 할 것임
- 본고에서는 해양공간계획법을 시행할 즈음하여 해양공간계획의 대상인 전라북도 해양이 직면하고 있는 현실을 재조명하고 새롭게 열린 해양시대를 대비한 전라북도의 대응 방안을 제시하고자 함

해양공간과 자원에 대한 이해

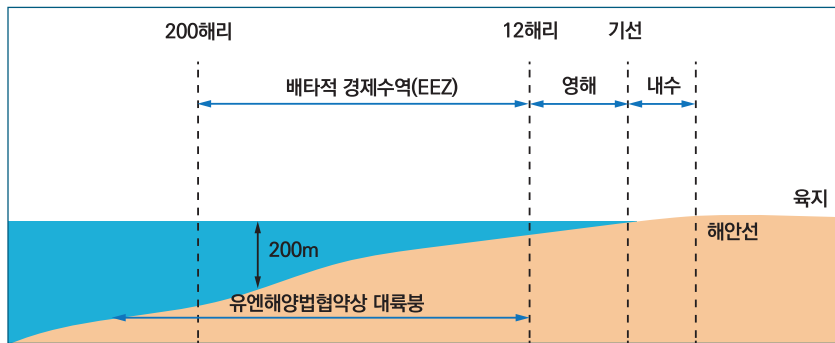
- 해양(ocean 또는 sea)의 사전적 정의는 “지표면의 거대한 분지 내에 들어 있는 대규모 염수(鹽水)를 일컫는 통칭”으로서 전체 지구표면적의 71%에 해당하는 공간임²⁾
 - 해양에 대해 크루머(O. Krummer)는 그 위치·형태·크기와 해수의 성질, 운동의 밀접한 관계에 따라 대양, 부속해, 지중해, 연해 등 4개의 해양으로 크게 분류하고 있음³⁾
- 해양은 우리말로 ‘바다’를 총칭하는 말이며 ‘땅’과 반대의 공간으로 인식하고 있음

2) 다음백과(<http://100.daum.net/encyclopedia/>)

3) 네이버지식백과, 자연지리학사전(<https://terms.naver.com>)

해양공간계획체계 도입에 따른 전복의 대응

- 바다는 사람들이 보고 싶고, 가고 싶은 곳으로 향수를 느끼며 스트레스에 노출된 사람들에게 정서적 안정을 찾아 주는 소중한 공간이기도 함
- 해양공간에 대한 명칭과 해석이 매우 다양한 것은 해양이 인간생활에 미치는 영향이 매우 크기 때문이며, 육지로부터 거리에 따라서 해양의 각 부분을 <그림 2>와 같이 공간적으로 분할하여 국가 간, 지역 간 관할권과 이용권을 행사하고 있음
 - 최근에 해양공간의 체계적인 관리방안에 대해서 새로운 접근방식을 제시하고 있으며 그 관리의 대상이 되는 공간적 범위를 연근해를 넘어서 배타적 경제수역과 대륙붕까지 확대하고 있음



(출처 : 한국해양과학기술원 해양정책연구소)

그림 2. 해양공간계획의 대상 범위

- 해양자원은 크게 광물자원, 생물자원, 에너지자원 등 3가지로 분류하고 있으나 최근에는 공간자원이 추가되었음
- 공간자원이란 인간 활동공간이 육지 상의 토지부족 및 각종 해상구조물의 설치 수요 증가로 인해 육지에서 해양공간으로 확대되고 있어 토지자원과 대비되는 개념으로 해양공간자원이 크게 부각되고 있음
 - 이런 해양공간에 대한 이용과 개발 및 보전에 관련된 다양한 수요 증가는 이해당사자들 간의 참여의 갈등과 대립이 수반되어 주민과 주민, 지역공동체와 지역공동체, 국가와 국가, 국가연합으로 형성된 진영과 진영 등 다양한 주체 간의 분쟁을 유발하게 됨

해양공간과 자원관리의 중요성

- 전 세계 인구 60%가 연안에 거주하고 있으며 지구상 석유의 1/3은 바다 속에 매장되어 있음
- 생물종의 80%가 바다에서 서식하고 있어 유엔식량농업기구에 의하면 수산자원의 추가 잠재력이 4억 5천만 톤에 이를 것으로 추정되어 수산자원만으로 전 세계의 인구를 부양할 수 있는 잠재력을 지니고 있음⁴⁾

- 이와 같이 해양은 지구의 모든 생명체의 근원이자 젖줄임에도 불구하고 인류는 해양공간에 대한 무질서한 이용과 개발을 통해 전 세계 해양공간을 훼손하고 해양생태계를 파괴하고 있음
 - 해양생태계를 위협하는 플라스틱과 같은 생활 폐기물과 오페수와 같은 육상 기인 오염 물질의 다량 유입으로 해양은 환경적으로 자정 능력을 상실해감으로서 해양환경은 갈수록 악화되고 있음



(출처 : 중앙일보기사)

사진 1. 기형 바다거북



(출처 : 미국해양대기청)

사진 2. 부유 해양쓰레기

- 최근 언론에 자주 보도되고 있는 플라스틱과 비닐의 역습은 해양 오염의 심각성과 해양 생태계의 비극을 생생하게 묘사하고 있으며 해양에서 플라스틱 쓰레기가 미세입자로 쪼개져 어류를 통해 인간의 식탁에 오르는 과정이 국제보건기구를 통해 알려지면서 전 세계가 공동으로 해양공간 남용과 오염으로부터 해양환경 및 생태계 보존에 더 많은 노력을 기울여야 할 것을 깨닫게 되었음

제2장 해양공간관리 정책 동향

해양공간계획의 의미

- 해양에서의 이용과 개발 및 보전에 관련된 다양한 수요는 이해당사자들 간의 갈등과 대립을 야기 하며 주민, 지역공동체, 국가, 국가연합 등 다양한 주체 간의 분쟁의 원인이 되고 환경적으로 수용 한계를 넘어선 이용 및 개발 행위의 남발로 인해 해양환경은 크게 악화되고 있음
- 이런 상황에서 해양에 대한 인간의 지속가능한 이용을 보장하기 위해 국제적으로 무분별하고 무질서 한 해양활동을 지양하고 ‘先 계획 後 이용’을 실현하기 위한 체계적이고 합리적인 방안을 모색하게 되었으며 이에 대한 가장 진전된 모델이 해양공간계획(Marine Spatial Planning : MSP)임
 - 해양공간계획은 ‘해양에서 인간 활동의 시·공간적 배치를 위한 해양 생태계 기반의 공간 할당 및 분석의 공공정책 과정(public process)’을 통칭함. 해양공간계획의 궁극적인 목적은 ‘해양이용의 생태적, 경제적, 사회적 목적 달성’이라고 할 수 있음⁵⁾

4) 네이버 지식백과, 해양자원 재정리

5) 한국해양수산개발원, 해양자원의 최적이용을 위한 해양공간계획 수립연구, 2014

해양공간계획체계 도입에 따른 전복의 대응

- 해양공간계획은 기존계획과 달리 ‘생태계 기반 관리(Ecosystem- Based Management)’원칙을 채택하고 있음
- 생태계 기반 관리는 생태계가 건강하고 완벽하게 기능하고 지속적으로 유지되면서 인간 활동과 공존하도록 통합적 관리를 통해 해양공간의 계획적 활용을 도모함

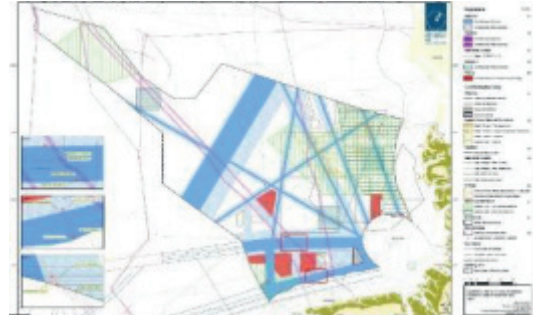
해양공간계획 국외 동향

- 해외의 해양공간계획을 살펴보면, 2017년 3월 유네스코 정부간해양위원회는 “2025년까지 전 세계 바다의 3분의 1을 해양공간계획으로 관리한다”는 로드맵(2017~2025)을 발표했으며 현재 세계 65 개국이 해양공간계획을 도입·시행하고 있음
- 유럽지역은 벨기에, 독일, 네덜란드 등을 주축으로 2000년 초부터 시작하여 자국 영해를 포함하여 EEZ까지 해양공간계획을 수립하였고, 캐나다는 2015년 태평양 연안을 대상으로 해양용도제(일반관리, 특별관리, 보전관리)를 포함하는 해양공간계획을 수립하였음

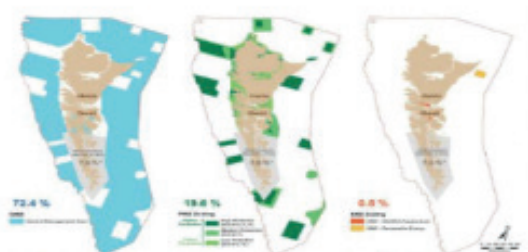
(출처 : 해양공간기본계획 발표자료, KMI)



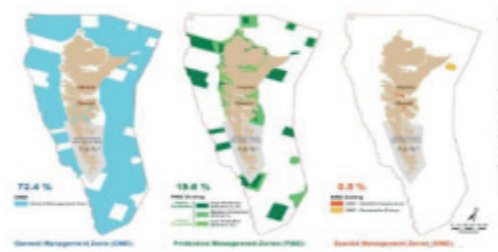
벨기에 : 해양공간계획



독일 : 북해 EEZ 해양공간계획



네덜란드 : 해양공간계획의 변화

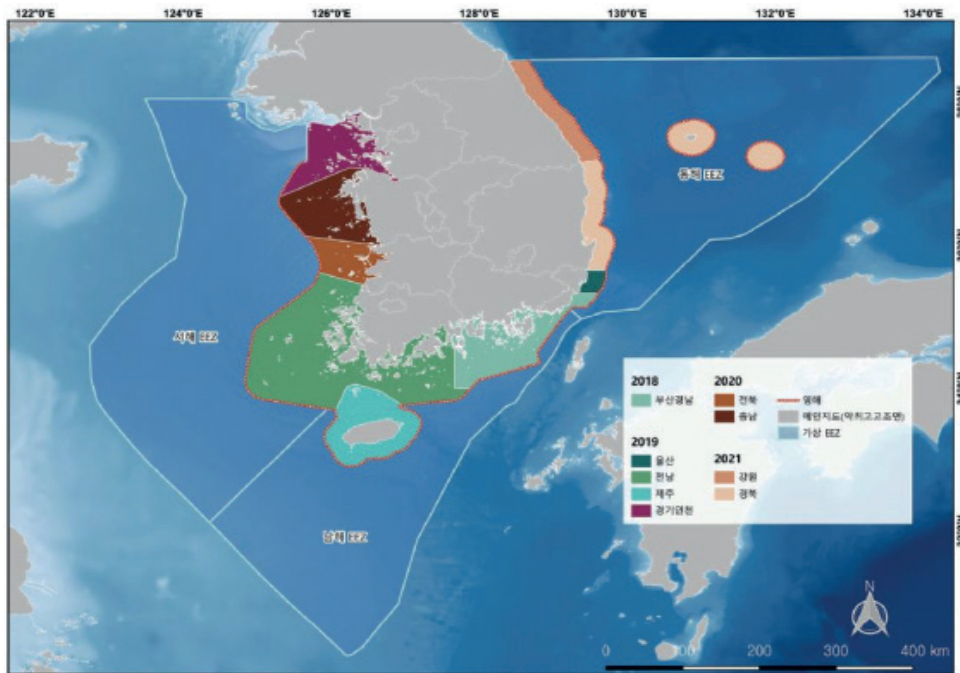


캐나다 : 태평양 연안 해양용도제

그림 3. 국외 해양공간계획 수립 현황

우리나라의 정책 동향

- 정부는 기존의 연안관리법의 한계를 벗어나 보다 적극적인 해양공간관리정책을 도입하기 위해 2018년 4월 ‘해양공간계획 및 관리에 관한 법률’을 제정하였으며 2019년부터 4월 18일 최초 시행됨
 - 이번에 도입되는 해양공간계획체계를 통해 해양공간관리에 대한 정책 공백이 최소화되고 제도가 조기 정착될 수 있도록 전복도와 지자체가 공동의 노력을 기울여야 함
- 해양공간계획법에 근거하여 수립되는 해양공간계획은 두 가지 종류가 있음
 - 첫째, 법 제5조에 근거하여 해양수산부장관이 10년 주기로 수립해야 하는 해양공간기본계획이며 이 계획을 통해 우리나라의 전 해양공간을 대상으로 해양공간에 대한 기본정책과 하위계획 수립 방향 등을 제시함
 - 둘째, 법 제7조에 근거하여 해양수산부장관과 시·도지사가 수립하는 해양공간관리계획이 있으며 계획 대상 해양공간은 바닷가로부터 영해경계선까지의 각 시·도의 연안을 대상으로 수립됨
- 정부는 해양공간기본계획을 2019년에 수립·고시하기 위해 현재 최종계획(안)을 확정하는 중이며 하위계획인 해양공간관리계획은 <그림 4>와 같은 로드맵에 따라 전 해양에 대해서 2021년까지 수립 예정이며 전라북도 해역은 2020년에 수립·고시할 예정임



(출처 : 해양공간기본계획(안), 해양수산부)

그림 4. 해양공간관리계획 수립 로드맵

제3장 해양공간계획 수립에 따른 대응

전남·북 해역의 공간관리계획 동시 승인·고시

- 정부가 계획 중인 제1차 해양공간기본계획(안)에 의하면 전북 해역의 해양공간관리계획은 2020년에 착수하는 것으로 예정되어 있어 2019년 현재 수립중인 전남 해역의 관리계획이 승인·고시된 후에 전북 해역의 해양관리계획 승인·고시는 1년 정도 늦을 수밖에 없는 상황임
- 현 시점에서 정부차원의 관리계획 수립 착수시기를 조정하는 것은 현실적으로 어려운 만큼, 전남 해역의 관리계획 심의 일정을 조정하여 전북 해역의 관리계획(안)이 작성된 이후에 양쪽 지역이 동시에 심의 절차를 추진하는 방안을 제안함
 - 만약, 이번에도 전남 해역의 관리계획이 먼저 승인·고시되면 나중에 수립되는 전북 해역의 관리계획에서 설정한 관할 해역의 범위가 전남 해역의 관할 해역과 중복이 발생할 경우 중복 해역의 전부 또는 일부가 전북의 관할 해역에서 배제될 가능성도 있기 때문에 동시 승인·고시가 반드시 관철되어야 함

전북의 해양공간관리계획 수립 시 지역 전문기관 참여

- 해양공간계획법 제6조에 명시된 바와 같이 지역의 관리계획은 해양수산부 장관 또는 시·도지사가 수립하도록 하고 있음
- 그러나 해양공간계획이 최초로 도입되다 보니 정부의 해양정책이 일관성 있게 지역의 관리계획에 반영되고 인접 해역 간의 용도의 상충 등을 최소화하기 위해서 최초 계획은 시·도지사와 협의하여 해양수산부장관이 수립하는 것으로 결정되었음
- 따라서 타 지역과 달리 전북 해역에 대해서는 관리계획 수립 시에 전북의 특성과 수요를 반영하고 특히, 전북의 관할 해역 범위가 반영될 수 있도록 이를 대변할 수 있는 도내 전문연구기관의 참여를 정부에 강력히 요구할 필요가 있음

제4장 해양 자주권 시대의 전라북도 과제

지자체 간의 협력적 해양관리체계 마련

- 전북 해양공간계획(MSP)은 개별 기초지자체의 해역을 대상 범위로 하지 않고 전북 해양 전체를 대상으로 수립해야 하며 이를 위해서는 전북이 주도하고 지자체가 참여하는 협력적 해양공간계획을

수립할 필요가 있음

- 유럽의 경우 해양공간계획이 실효를 거두기 위해서 '국가 간의 경계를 넘어서 협력적 MSP 수립'을 가장 핵심적인 원칙으로 제시하고 있음. 이것은 해양의 보전과 이용 그리고 개발에 관련된 다양한 행위를 생태계 기반 관리 원칙을 근거로 통합적으로 관리하고자 하는 것이 MSP의 기본 방향이기 때문이며 개별 국가의 해역으로 대상 범위를 한정할 경우 MSP의 실효성이 저하될 수 있기 때문임

- 전북 해양에 속한 지자체 간의 관할 해역에 대한 침예한 대립을 지양하고 전북도와 지자체, 관계 행정기관 그리고 주민이 참여하는 전북도 차원의 '해양공간계획 협의기구'를 구성·운영할 필요가 있음

- 인접한 충남은 2018년 5월 충남도 차원의 '해양공간계획 수립협의회'를 발족시켰으며 이 기구의 성격은 해양공간관리계획에 대응하기 위한 지역거버넌스 기구임

해양공간계획지원조례 제정 및 전담부서 신설

- 해양공간계획에 참여 확대와 갈등 조정을 위해 전북도와 지자체 등 해양과 관련된 지역사회 주체 간의 협의체로서 '전라북도 해양공간계획 수립협의회' 설치와 운영을 위한 지원조례 제정이 필요함
- 협의기구는 전북도의 행정부지사 직속으로 설치·운영하도록 그 근거를 조례에 명시하고 기구의 위상과 기능을 함께 담아야 함
- 또한, 협의기구의 하부조직으로 해양공간계획의 이해관계자로 구성된 분과위원회를 설치하여 참여와 협력을 통해 문제해결을 유도할 필요가 있음
- 더불어서 현재 전북도 해양수산정책과에서 담당하는 해양공간계획업무를 전담하는 별도의 부서로써 '해양공간계획팀'의 신설과 전문 인력 확보가 추진되어야 함
 - 해양수산정책과의 해양환경팀에서 업무를 담당하고 있으나 현재의 조직과 인력으로는 복잡 다양한 해양공간계획 업무를 감당하기에는 무리가 있기 때문에 팀 단위의 해양공간계획팀을 신설하여 업무를 전담하도록 해야 함

해양공간계획관련 정책연구 추진 및 전문가 양성

- 연안관리법이 최초 제정된 1999년 이래로 해양공간에 관련된 계획체계와 제도가 새롭게 도입되어 왔으나 해양공간과 자원관리에 대한 전북도 차원의 체계적인 연구와 정책은 다소 부족한 측면이 있음
- 전북의 해양은 새만금사업으로 큰 환경 변화를 겪고 있으며 전국 타 지역에 비해 이용과 개발 수요가

해양공간계획체계 도입에 따른 전복의 대응

집중적으로 발생하는 가장 관심이 큰 해역임을 감안할 때 해양에 대한 체계적이고 지속적인 조사연구가 필요함

- 새만금 방조제 건설로 인한 바다생물의 서식 공간 축소와 해양생태계의 교란, 조류변화, 해빈침식 등으로 인해 전복의 해양이 받고 있는 환경 스트레스는 더욱 증가하고 있어 이러한 여건을 감안한 과학적 근거를 바탕으로 실효적인 해양공간계획을 수립하기 위해서는 해양조사 자료 확보가 관건임

• 이런 해양환경 변화를 반영하여 해양공간과 자원에 대한 통합적인 관리방안을 마련해야 하는 것은 시대적인 요청이자 사명이라 할 수 있으며 이용과 개발로 자칫 황폐화될 수 있는 해양공간과 자원을 지속가능한 상태로 보전해야 할 것임

• 이를 위해서는 해양공간과 자원에 대한 변화를 장기적으로 모니터링하는 지역차원의 해양조사 사업과 해양공간계획에 대한 다양한 정책연구를 적극 추진할 필요가 있으며 특히, 해양공간관리계획 수립에 대비하여 '전라북도 해양공간 통합관리방안'을 정책과제로 추진하는 것이 필요함

- 군산, 김제, 부안, 고창 등 4개 지자체가 기 수립한 연안관리지역계획(안)에 포함된 용도해역지정(안)을 바탕으로 새롭게 설정된 해양계획법 상의 해양용도구역 지정을 위한 전라북도의 기본 방향 마련, 용도별 수요 분석 등을 실시하여 전복 해양의 여건에 부합하면서 적정 규모의 해양용도구역이 확보·지정될 수 있도록 사전 준비가 필요함

• 또한, 해양공간계획 체도를 정착시키고 해양공간관리 전문성을 강화하기 위해 국립군산대학교의 해양과학대학을 중심으로 해양공간계획분야의 지역전문가 양성을 위한 해양공간관리 특성화 대학(원)을 유치할 필요가 있음

- 2019년 수립되고 있는 해양공간기본계획에 따라 해양공간 관리 전문 인력 양성사업으로 특성화 전문대학과 대학(원) 지정을 통해 재정적 지원을 할 움직임이 있음

전복 해양에 대한 정보의 독립성 확보

• 현재까지는 육상을 중심으로 공간정보가 구축·활용되고 있으나 지구의 70%는 해양이고 해양은 지구의 환경을 지배하는 강력한 힘을 가진 공간으로서 해양에 대한 공간정보가 지니는 가치에 주목할 필요가 있음

• 인간의 해양 활동과 해양자원의 분포 등은 공간적 또는 위치적 특성을 가지고 있으나 이를 공간정보로 구축되지 못하고 있는 것이 현실임

• 해양공간계획을 통해 전복 해양에 대한 주도적 역할을 수행하기 위해서는 전복 해양에 대한 공간정보를 독자적으로 구축·운영하는 능력을 확보할 필요가 있음

- 연안관리법 제5조 5항에 따라 전라북도 연안기본조사를 정기적으로 실시하고 이를 정보화함으로써 전복 해양에 대한 정보의 최신성과 지속성을 강화할 필요가 있음



ISSUE BRIEFING
2019. 06. 19 **Vol. 196**

Jthink
전북연구원

55068 전라북도 전주시 완산구 공취팔취로 1696 Tel 063-280-7100 Fax 063-286-9206

발행인_김선기
발행처_전북연구원

※ 이슈브리핑에 수록된 내용은 연구진의 견해로서 전라북도 정책과 다를 수 있습니다.
※ 지난 호 이슈브리핑을 홈페이지(www.jthink.kr)에서도 볼수 있습니다.