

충청남도 해양공간의 효율적 활용을 위한 기초연구

김 종 화, 김 진 영

충남연구원 해양수산연구팀
sdart@cni.re.kr, jinyoungkim@cni.re.kr

이 연구는 충청남도 해양공간계획 수립을 위한 기초연구로서 해양공간계획의 개념, 국내·외 사례, 법·제도 분석, 추진 로드맵 등을 제시하여 해양공간의 관점에서 충남 해역과 연안의 효율적이고 합리적인 이용을 위한 방안을 제시하는데 목적이 있음

CONTENTS

1. 목적 및 필요성
2. 해양공간계획의 정의
3. 해외의 해양공간계획 사례
4. 국내 법·제도 분석
5. 국내 정책동향 분석
6. 충남 해양공간계획 추진방안
7. 결론 및 시사점

요약

- 이 연구는 해양공간계획에 대한 이해를 바탕으로 해양 환경 및 생태계 변화, 해양레저·관광, 양식어업 등 개발수요에 합리적으로 대응하고, 충청남도 연안의 효율적인 보전 및 이용·개발을 위한 통합관리 추진방향을 모색하는데 목적이 있음
- 해양공간계획은 해양의 이용 및 개발, 해양 환경생태 간의 조화로운 공존을 모색하고, 연안이용에 따른 갈등을 해소하기 위한 대응방안으로 모색되어야 함
- 유럽의 경우, EU차원에서 지침을 마련하여 회원국들에게 해양 공간계획(MSP) 수립을 권고하고 있으며, 영국과 벨기에서는 독자적인 해양 공간계획 추진을 위한 지침·법률, 통합기구 등을 수립하였음
- 현재 우리나라의 해양공간 관련제도들은 개별법령이 추구하는 목적을 달성하기 위하여 해당법령에 근거하여 Zoning을 비롯한 다양한 정책수단을 분절적으로 적용하고 있음
- 해양공간계획은 제한된 공간을 사용하는 것이므로 이용자 간 갈등요소가 상존해 있어 다양한 이해관계자의 의견수렴 및 합의가 필수적임

01 목적 및 필요성

1. 배경 및 필요성

- 해양에 대한 이용 및 개발에 대한 수요는 전통적인 어항/항만·수산·연안개발 부문뿐만 아니라 해양자원 및 해양에너지 개발 등 새로운 영역으로 꾸준히 증가하고 있음
 - 전통적인 영역인 어항·항만 및 배후단지의 개발, 수산업 및 양식업을 위한 해양공간의 활용을 위한 수요 증가
 - 해수욕장, 마리나, 크루즈 등 해양관광 목적의 해양공간 활용 증가
 - 해양생물자원 보호를 위한 구역 설정
 - 심해저 자원, 심층수 개발, 해양유전 및 해양광물자원 개발
 - 해상풍력, 조력발전, 파력발전, 온도차발전 등 재생가능한 에너지 개발을 위한 해양공간 이용
- 해양공간의 개발·이용에 있어서 다양한 갈등이 발생하고 있음. 개발과 보전 사이에서 발생하는 갈등문제도 있지만 해양공간의 개발·이용에 있어서도 동일한 공간을 서로 다른 목적으로 이용하려는 이용자 간의 갈등도 심각
 - 해양공간·자원에 둘러싼 개발과 보전의 갈등문제는 사회적으로 해결해야 하는 중요한 문제
 - 해양자원의 과다사용, 자원 남획, 자원고갈, 환경파괴 등 갈등요인이 지속적으로 발생
 - 해양자원 개발과 관련하여 부처 간, 부서 내 경쟁 및 정책갈등 발생
- 증가하는 해양공간 이용 수요를 관리하고, 개발 및 이용으로 발생하거나 발생할 수 있는 갈등을 조정하기 위해서는 해양공간의 개발·이용에 관한 통합적인 관리방안 및 거버넌스

체계 구축 필요

- 해양공간 수요가 서로 상충할 경우, 조정을 할 수 있는 수단의 부재로 인하여 이용-보전 간 갈등 지속
- 현재 해양공간은 해당 부처별로 상이한 목적에 따른 선점식 이용으로 난개발 우려 높음
- 현재 해양공간과 관련된 관리제도들은 개별법에 의해 추진되고 있으며, 이러한 법들은 소관부처에 따라 지방자치단체별로 각각 다르게 이해되고 있음

● 국제적으로는 해양공간을 국가 및 지역경제 공간으로 활용하고, 해양공간의 보전과 이용·개발 간의 조화를 이루기 위한 통합적 해양관리계획 및 제도를 도입·시행

- (영국) 2009년에 제정된 해양 및 연안 접근법(Marine and Coastal Access Act)에 근거하여 해양정책지침(UK Marine Policy Statement, MPS)을 정책적 기본 틀로 하여 해양공간계획 수립·집행¹⁾
- (벨기에) 1999년 1월 해양환경법(Marine Environment Act 1999) 제정을 통하여 국가수준의 해양공간계획과 관련된 법적 근거를 확보함. 2014년 북해의 벨기에 해역에 대한 해양공간계획(Maritime Spatial Plan for the Belgian Part of the North Sea) 수립²⁾
- (미국) 2010년 통합적 해양관리체제 구축 및 상충 조정을 위해 오바마 정부 권고에 따라 연방정부차원에서 연안·해양공간계획제도(Coastal and Marine Spatial Planning, CMSP)를 도입·이행(최희정 외, 2011)
- (중국) 해양공간관리는 2002년에 제정된 해역사용관리법을 근거로 추진. 동법은 해역의 사용관리 강화와 합법적 권익보호, 해역의 합리적·지속가능한 이용을 위한 목적으로 제정(최희정 외, 2015)

● 해양공간, 해양생태계의 가치, 개발 잠재력 등을 종합 고려하여 해양공간을 통합적으로 이용할 수 있는 방안 모색 필요(해양수산부, 2017)

- 우리나라의 경우, 해양공간관리 종합계획이 전무하고 다양한 개별법에 따라 해양공간이 관리되고 있음(최도석 외, 2016)
- 해양환경 관리의 측면에서도, 해양환경 관련법을 토대로 해양생태환경 보전·보호 목적의 각

1) <https://www.gov.uk/topic/planning-development/marine-planning>

2) <http://www.msp-platform.eu/countries/belgium>

중 관리해역 지정을 비롯하여 해양환경영향평가, 연안관리법 상 연안용도해역을 설정해 놓고 있으나, 해양환경 보전·보호라는 본래 목적보다는 대부분 선언적 의미에 그치고 있음(최도석 외, 2016)

- 개발과 보전을 조화하고, 개발과 보전 또는 이용 간에 발생할 수 있는 갈등을 방지하고, 통합과 조정을 위한 행정체제 및 거버넌스 구축 필요

2. 연구의 목적

- 해양공간계획에 대한 이해를 바탕으로 해양 환경 및 생태계 변화, 해양레저·관광, 양식어업 등의 개발수요에 합리적으로 대응하고, 충청남도 연안의 효율적인 보전 및 이용·개발을 위한 통합관리 추진 방향 모색
- 해양공간계획과 관련된 외국 동향의 분석을 통한 정책적 합의점 도출
- 국내의 해양공간과 관련된 법·제도 분석을 통하여 통합적인 해양공간계획 방안 모색

02

해양공간계획의 정의

- 해양공간계획(Marine Spatial Planning, MSP)은 최근 국제적으로 해양공간에 대한 종합적인 관리수단의 필요성이 인식되면서 대두된 개념
 - 영국 환경식품농어촌부(Department for Environment, Food & Rural Affairs, DEFRA)에 따르면, 해양공간계획은 해양 공간의 사용과 그 사용으로 인한 상호작용에 대한 보다 합리적인 조직을 만들고, 해양 생태계에 대한 개발과 보전의 균형을 맞추고, 개방되고 계획된 방법으로 사회적·경제적 목표를 달성하기 위한 실질적인 수단으로 규정³⁾
 - 유네스코 정부 간 해양학위원회(UNESCO Intergovernmental Oceanographic Commission)는 해양공간계획에 대하여 “해양공간계획은 일반적으로 정치 과정을 통해 구체화된 생태적, 경제적 및 사회적 목표를 달성하기 위하여 해양지역에서 이루어지는 인간 활동의 공간적 및 시간적 분포를 분석하고 할당하는 공개적인 과정으로, 해양공간계획은 생태계 기반, 지역 기반, 통합, 적응력, 전략적 및 참여적 특성을 포함한다”라고 정의⁴⁾
- 해양공간계획은 개발을 위한 해양이용과 해양환경보호 간의 조화로운 공존을 모색할 뿐만 아니라 지구 온난화로 인한 기후변화에도 대응하는 것을 목적으로 함(최도석 외, 2016)
 - 해양공간계획은 이용과 보전 사이의 대립, 서로 다른 목적을 위한 이용간의 대립을 감소시켜 주는 역할을 수행함

3) Department for Environment, Food & Rural Affairs(2008) The Marine and Coastal Access Bill, United Kingdom.

4) <http://msp.ioc-unesco.org/>

<http://msp.ioc-unesco.org/about/marine-spatial-planning/>

- 법제도적인 관점에서 “해양공간관리제도”란 해양공간에서 발생하거나 발생할 수 있는 자연적·인공적인 작용 및 그 결과가 해양생태계와 해양공간을 이용하는 인간의 행위에 미치는 긍정적 또는 부정적 영향을 조절적으로 관리하는 제도로써 인·허가, 특허, 용도구역제, 계획 등을 정책수단으로 이용(최환용, 2015)
 - 인·허가 : 개별적 행위에 대한 제한
 - 특허 : 독점적 이용권리 부여
 - 용도구역제(Zoning) : 지구나 지역, 구역 지정을 통한 일정한 공간을 구획하여 해당 공간에서의 행위 제한
 - 계획(Plan) : 일정한 해양공간을 대상으로 하여 특정한 목적을 달성하기 위한 각종 수단들을 체계화시키는 것

03

해외의 해양공간계획 사례

- 해양공간은 다양한 활동이 수행되는 입체적인 공간으로, 많은 나라들이 자국의 해양공간을 체계적이고 효율적으로 관리하기 위해 해양공간계획(MSP : Marine Spatial Planning)을 도입하고 있음⁵⁾
 - 유럽의 경우, 유럽연합 차원의 해양공간 관련 계획이 수립되어 있으며⁶⁾, 개별국가들 역시 자국의 해양공간관련 법 및 계획들을 수립하고 있음⁷⁾
 - 해양영토 면적이 작고, 주변국과 경쟁적인 해양공간을 이용하고 있는 유럽의 여러 나라는 육상의 토지이용계획 개념을 적용한 해양공간계획 제도를 일찍부터 도입하여 시행(최도석 외, 2016)
 - 미국의 경우, 연방정부 차원의 해양공간계획이 수립되어 있는 동시에 일부 지역별로 해양 공간계획이 수립되어 있음⁸⁾
 - 해양을 3차원적 공간으로 파악하여 해양생태계의 보전과 해양의 이용·개발간의 균형을 확보하려는 정책수단으로 해양공간계획(Marine Spatial Planning)을 책정하고, 용도구역제(Zoning)를 도입하고 있거나 도입 추진하고 있음(최환용, 2015)

5) <http://msp.ioc-unesco.org/references/key-msp-documents/>

6) 관련 계획으로는 Roadmap for Maritime Spatial Planning: Achieving Common Principles in the EU(2008), Directive on Maritime Spatial Planning(2014) 등을 들 수 있음

7) 대표적으로는 벨기에와 영국을 들 수 있음. 벨기에의 대표적인 관련 법·제도로는 Limited Atlas of the Belgian Part of North Sea(2000), Belgian Master (Zoning) Plan(2003-04), A Flood of Space: Towards a Spatial Structure for the Sustainable Management of the North Sea(2005), Marine Spatial Plan for Belgian Part of North Sea(2014) 등을 들 수 있고, 영국의 대표적인 관련 법·제도로는 Marine and Coastal Access Act(2009), UK Marine Policy Statement(2011), East Inshore and East Offshore Marine Plans(2014) 등을 들 수 있음

8) 지역수준에서 해양공간계획이 수립된 지역은 메사추세츠주, 오레건주, 뉴욕주, 로드 아일랜드주 등을 들 수 있음

1. 유럽연합의 해양공간계획

- 유럽은 유럽연합차원에서 2021년까지 해양공간계획(MSP)을 수립하고 이행할 것을 촉구
 - 2002년 유럽의회와 유럽이사회(the European Parliament and Council)는 회원국들에게 전략적 연안 관리를 장려하기 위한 통합 해안지역 관리(ICZM, Integrated Coastal Zone Management)(2002/413/EC)의 이행에 대한 권고안 발표
 - 2007년 EU는 통합 해양정책(Integrated Maritime Policy, IMP)을 채택하였음⁹⁾. IMP는 EU 해역의 해양 및 연안 지역에 영향을 미치는 모든 정책에 가장 중요한 기본 틀이며, 해양정책에서 부문 간 및 회원국 간의 일관성과 조정을 보장하는 것을 목적으로 하고 있음. 또한 IMP는 해양 부문의 경제 성장(blue growth), 해양 감시, 해양 데이터 및 지식, 해양 공간 계획과 같은 문제에 중점을 둠
 - 2008년 유럽집행위는 해양공간계획 로드맵: EU의 공통 원칙 달성(Roadmap for Maritime Spatial Planning: Achieving Common Principles in the EU) 발표¹⁰⁾
 - 2010년에는 'EU의 해양공간계획: 성과 및 향후 개발(Maritime Spatial Planning in the EU-Achievements and Future Development)' 발표¹¹⁾
 - 유럽의회와 유럽이사회는 2014년 7월 EU내에서 해양공간계획을 위한 공통의 기본 틀을 만들기 위하여 Directive 2014/89/EU를 채택하였음¹²⁾. 동 지침은 회원국들에게 2021년까지 해양공간계획(MSP)을 개발하고 이행하기 위한 법적 요구사항을 제시하고 있음. 또한 매 10년마다 동 계획을 검토할 것을 요구하고 있음. 동 지침의 목적은 '해양 경제의 지속 가능한 성장, 해양 지역의 지속 가능한 발전 및 해양 자원의 지속 가능한 이용을 촉진하기 위한 해양 공간 계획의 기본 틀'을 수립하는 것으로, 회원국은 2016년 9월 18일까지 동 지침을 준수하는 데 필요한 법률, 규정 및 행정 규정을 시행해야 함

9) European Commission(2007). An Integrated Maritime Policy for the European Union

10) European Commission(2008). Roadmap for Maritime Spatial Planning: Achieving Common Principles in the EU COM/2008/0791

11) European Commission(2010). Maritime Spatial Planning in the EU-Achievements and Future Development COM/2010/0771

12) Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 Establishing a Framework for Maritime Spatial Planning

2. 영국의 해양공간 관리¹³⁾

- 영국 주변의 바다가 점점 더 혼잡해지고, 해양공간의 활용에 대한 요구가 증가하고 있는 동시에 해양환경을 보호해야 한다는 필요성이 존재하고 있음. 이러한 상황에서 해양공간을 관리하기 위한 통합적이고 전략적인 접근 방식 필요
 - 영국의 해양 및 연안 지역에 관한 법률은 2009년 해양 및 연안 접근법(Marine and Coastal Access Act 2009)을 들 수 있음. 동법은 영국 해양(공간)계획의 기본법으로 해양 시스템의 지속 가능한 이용을 촉진하기 위한 목적으로 만들어졌으며, 영국 정부와 관계 부처에 해양정책성명(UK Marine Policy Statement, MPS)에 따라 해양 계획을 수립할 의무를 부여함
 - 해양정책성명(MPS)는 해양(공간)계획 시스템의 정책적 기본 틀로 영국의 해양공간계획은 MPS에 의해서 확인된 해양 환경과 관련된 목표를 실현하는 것을 목표로 함
 - 2011년에 영국 해역에 대한 정책 목표를 설정하는 공동 성명서가 채택됨
 - 해양 및 연안 접근법은 잉글랜드와 웨일즈의 연안과 해양 지역에 대한 해양 계획을 수립 할 의무를 영국 및 웨일즈 정부에 부여하였음. 스코틀랜드와 북아일랜드 정부는 동법에 따라 해양 지역에서 계획을 세우는 책임을 맡았지만 연안 지역에 대한 계획에 있어서는 자체적인 법률을 채택함¹⁴⁾

- 영국의 해양관리는 독립적 집행기관인 해양관리기구(Marine Management Organisation, MMO)에 의해서 수행¹⁵⁾
 - MMO는 영국의 해양계획 대상 권역을 11개로 구분 하였으며¹⁶⁾, 모든 해양계획은 2021년까지 수립될 예정
 - 각각의 권역에 대하여 20년에 걸친 장기계획을 수립해야 하며, 동 계획은 매 3년마다 검토
 - 2011년 4월 East Inshore and East Offshore Plan을 수립하는 것으로 해양공간계획의 수립을 시작하였으며, East Inshore and East Offshore Plan은 공공 협의를 통하여 2014년 4월, 영국 최초의 해양 계획으로 채택되었음

13) <https://www.gov.uk/government/collections/marine-planning-in-england#about-marine-planning>

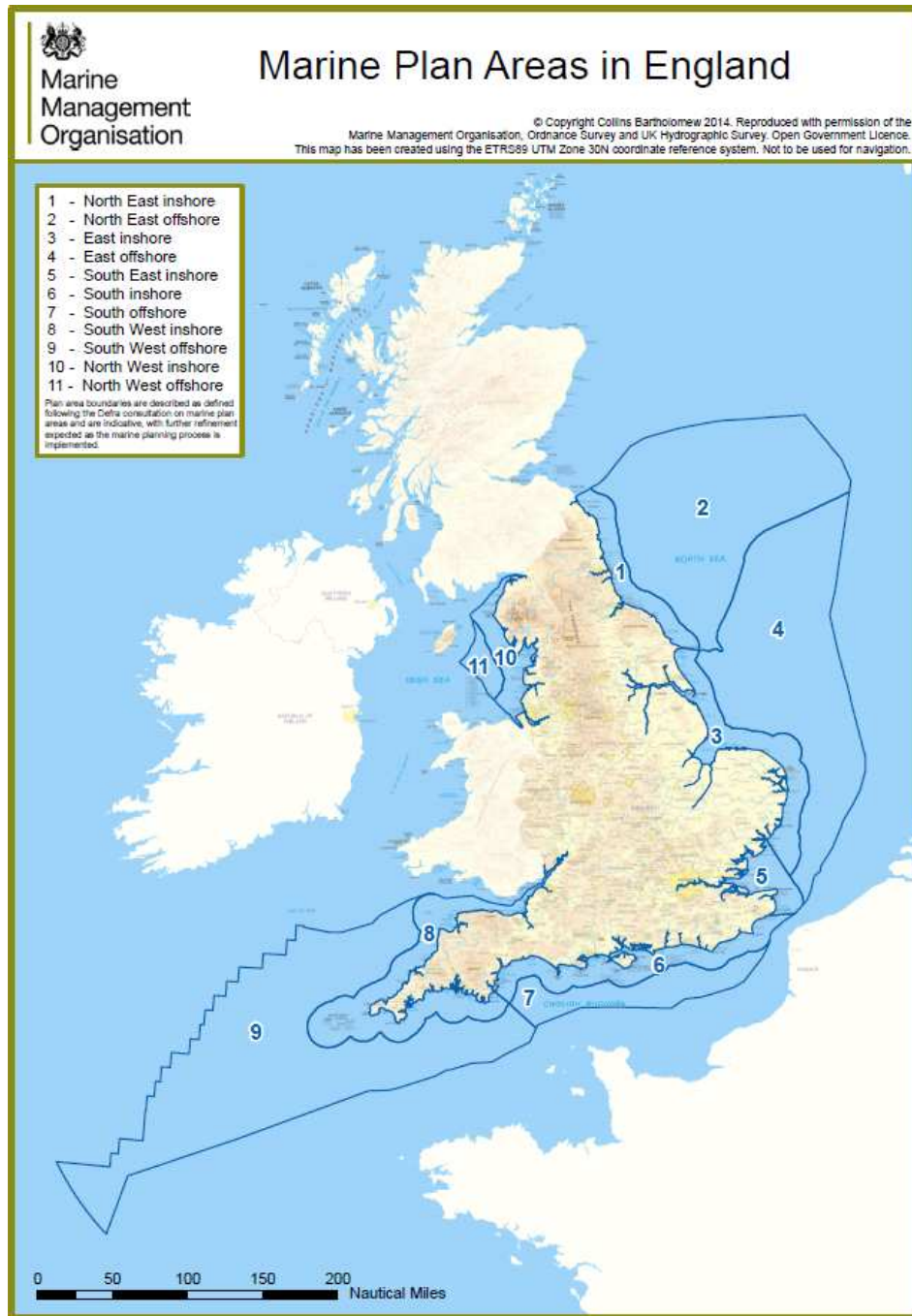
14) 스코틀랜드는 2010년 스코틀랜드 해양법을 따르고, 북아일랜드는 2013년 북아일랜드 해양법을 따름

15) MMO는 해양계획의 주무부처인 State for Environment, Food and Rural Affairs의 해양계획에 관한 기능의 대부분을 위임받아서 수행하는 집행기관임

16) <https://www.gov.uk/government/publications/marine-plan-areas-in-england>

지도상에는 11개의 대상 권역으로 구분이 되어 있으나, 이해당사자들과의 광범위한 환류를 통하여, North West 연해와 근해 지역은 단일한 프로세스로 준비되어 두 권역에서 하나의 계획만 생성하기로 하였음

- 한편, South Marine Plan은 초안에 대한 검토과정에 있음¹⁷⁾



[그림 1] 영국의 해양공간계획 구역도

자료 : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/325688/marine_plan_areas.pdf

17) <https://www.gov.uk/government/collections/south-marine-plans>

● 해양계획의 수립과정은 다음과 같음

- 해양계획수립 과정은 ① 계획 대상지역 선정 → ② 이해 관계자들의 참여에 대한 합의 → ③ 이슈 확인 → ④ 자료 수집 → ⑤ 비전 및 목표 설정 → ⑥ 선택안 개발 → ⑦ 정책 개발 → ⑧ 초안에 대한 검토 및 승인 → ⑨ 계획 검토 → ⑩ 독립적인 조사 수행 → ⑪ 계획 승인 및 공표 → ⑫ 집행, 모니터링 및 검토의 단계로 진행이 됨¹⁸⁾



[그림 2] 영국 해양 공간계획의 수립절차

자료 : <https://www.gov.uk/guidance/marine-plans-development>

18) <https://www.gov.uk/guidance/marine-plans-development>

3. 벨기에의 해양공간계획¹⁹⁾

- 벨기에는 유럽에서도 가장 먼저 해양공간계획을 수립한 나라 중의 하나로 국가 수준의 해양공간계획은 1999년 1월 20일 해양환경법(Marine Environment Act 1999)의 제정을 통하여 법적 근거를 가지게 됨
 - 동법은 벨기에 관할 해역내의 해양환경 보호에 관한 법률로서 해양 입법과 관련하여 기념비적인 입법으로 인정받고 있음
 - 동법은 벨기에 해역 사용자가 고려해야할 다양한 원칙을 규정하고 있음. 이 중에서 국제적으로 인정되는 원칙들은 다음과 같은 것들이 있음
 - 사전 예방 원칙 : 오염과 관련한 우려가 있는 경우 예방 조치를 취해야함
 - 예방 원칙 : 사후처방보다는 사전예방에 힘씀
 - 지속 가능한 관리의 원칙 : 인간의 활동은 해양 생태계의 지속적인 사용을 보장하는 상태로 유지되는 방식으로 관리되어야함
 - 오염원 책임의 원칙 : 오염을 예방하고 퇴치하기 위한 비용과 수단은 오염원이 부담해야함
 - 복원의 원칙 : 환경이 손상되거나 파손되면 해양 환경을 최대한 원래 상태로 복원시켜야 함
 - 동법은 해양 보호지역의 설정과 해양 동식물의 보호에 관한 규정도 담고 있으며, 사전 허가 또는 승인이 필요한 내용에 관하여도 규정을 하고 있음
- 상기의 해양환경법은 2012년 벨기에 관할권내의 해양 지역에 대한 해양 환경보호 및 해양 공간계획을 위한 조직에 관한 법률(Act for the protection of marine environment and for the organization of maritime spatial planning in the maritime regions under the Belgian jurisdiction)로 개정
 - 벨기에 해역에 대한 MSP 개발을 포함하는 내용이 포함된 것이 가장 큰 특징임
 - 2012년 11월 20일 왕립령에 의하여, 자문위원회의 설립과 벨기에 해역에서의 MSP 채택 절차가 규정됨
- 2014년 3월 왕립령에 의하여, 현재의 북해의 벨기에 해역에 대한 해양공간계획(Marine

19) <http://www.msp-platform.eu/countries/belgium>

● 벨기에 해양공간계획의 수립과정은 다음과 같음

- 해양공간계획 예비초안을 수립(주체=장관)
- 장관은 예비초안을 자문위원회에 제출하고, 위원회는 30일 이내에 수정된 제안을 장관에게 전달
- 위원회의 제안은 고려의 대상으로 예비초안은 필요한 경우 위원회의 조언에 따라 조정·수정
- 각료 이사회는 원칙적으로 (조정·수정된) 예비초안을 승인하여야 함
- 예비초안은 장관에 의하여 ‘해양공간계획 초안’으로 채택됨
- 60일 동안 ‘해양공간계획 초안’에 대한 공개 조사를 실시하고, 그 기간 동안 초안은 지속가능한 발전을 위한 연방위원회, 지역 당국, 해안 경비대 등의 기관들에 제출되어 자문을 받음. 또한 국경을 접한 네덜란드, 프랑스, 영국과의 협의도 함께 진행됨. 공개 조사 기간 중, 장관은 1회 이상의 공공 협의회(public consultation meeting)를 진행하여야 함. 이 단계에서 동 계획은 '전략적 환경 평가'를 받아야 함
- 접수 된 제안은 고려되며, 필요한 경우 초안은 조정·수정됨. 제안이 어떻게 반영되었는지에 관한 진술(statement)도 준비되어야 함
- 장관은 해양공간계획 초안을 왕립령으로 번역하고, 이 왕령을 장관 회의에 제출

● 해양공간계획은 해양공간에 대한 수요의 변화, 기술 발전 등의 요인들을 반영하기 위하여 유연하고, 동태적이고, 연속성이 있어야 함. 이를 위하여 해양 공간계획은 법에 의하여 수정과정이 규정되어 있음

- 매 6년마다 : 완전한 평가와 수정안 가능
- 중간 단계 : 북해 관계 장관이 원칙적으로 장관 회의에서 승인 한 후 수정 가능

● 벨기에 해양공간계획 수립과정에서는 절차의 투명성과 다양한 이해 관계자들의 참여가 중요하게 강조됨

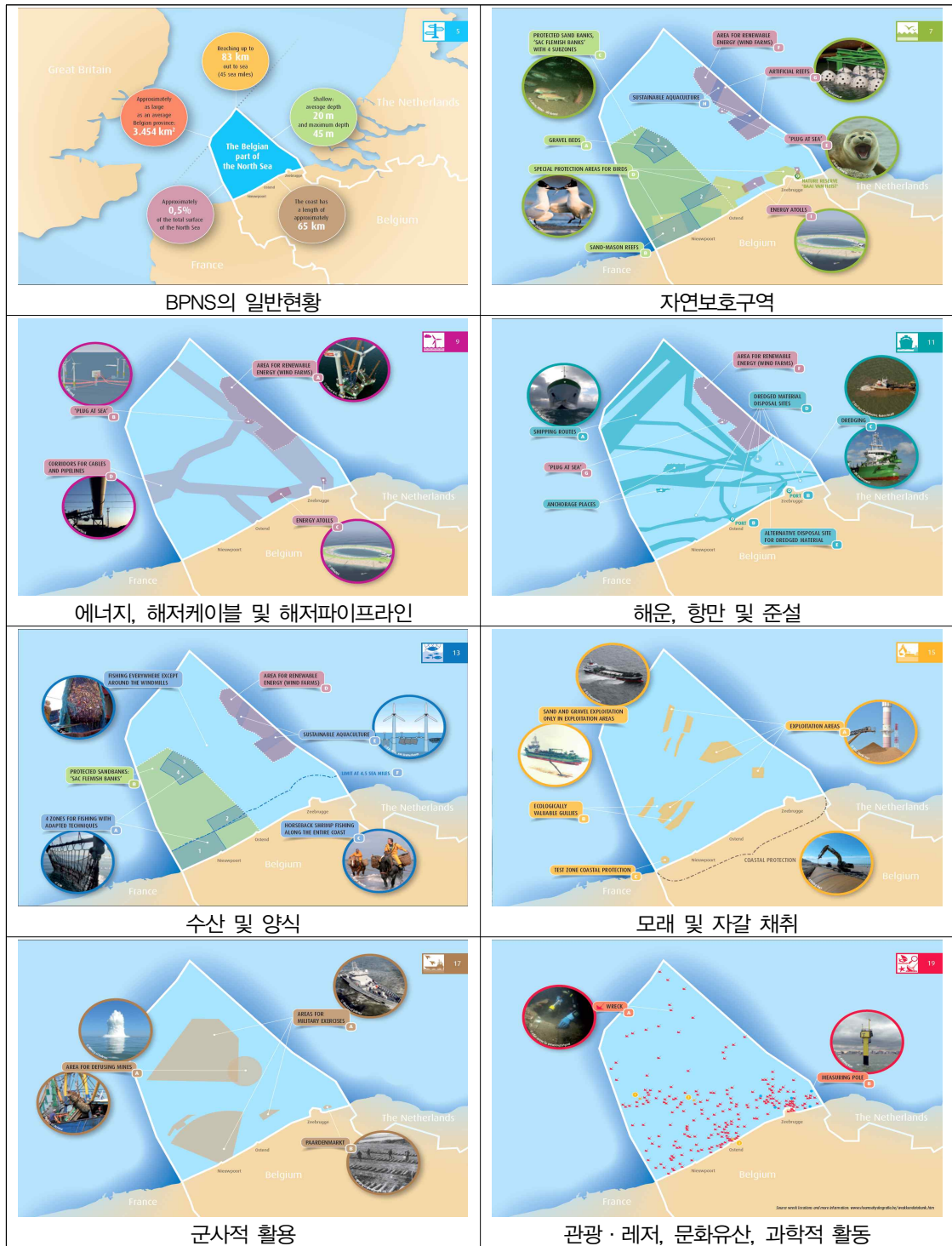
- 이는 바다가 ‘개방형’ 시스템이라는 점을 감안할 때, 북해와 인접한 다른 국가(특히 이웃 국가)와의 적절한 연계뿐만 아니라 ‘육상 측’과의 적절한 연계도 고려되어야 하기 때문임

- 해양공간계획은 모든 당사자들과의 협력을 통하여 이루어져야 함

- 동 해양공간계획은 해운업, 관광업(레크리에이션과 해양스포츠 포함), 항구, 수중 문화 유적, 광물채취, 자연보호, 연안에서의 재생가능한 에너지 생산, 군사적 용도, 수산업, 과학연구, 양식업, 해저 케이블 및 파이프라인 등과 같이 다양한 목적에 의하여 이용이 되는 벨기에 해역에 관한 종합적인 공간계획의 내용을 담고 있음. 각 장의 내용은 다음 <표 1>과 같음

[표 1] 벨기에 해양공간계획 내용

제1장	정의 및 조항
제2장	구역과 사전조건 : ① BPNS의 환경상태, ② 자연보호구역, ③ 에너지 발전 및 저장, 해저 파이프라인 및 해저케이블, ④ 해운, 준설 및 항만 개발, ⑤ 수산 및 양식, ⑥ 모래 및 자갈 채취, ⑦ 연안보호, ⑧ 군사 활동, ⑨ 군수 저장지역, ⑩ 과학연구, 여가 활동, 측정 폴, 레이더 및 마스트
제3장	해양공간계획 체계
제4장	해양공간계획의 구조
제5장	절차
제6장	지침
제8장	문화유산
제9장	벨기에 해역에서의 활동 및 해역의 이용 : 제9장에 의하면 벨기에 해양공간계획은 ① 해저 파이프라인과 해저케이블 설치에 관한 공간, ② 재생 가능한 에너지를 위한 공간, ③ 기타 에너지 발전 및 저장을 위한 공간, ④ 연안보호 공간, ⑤ 마스트, 부이, 레이더 및 플랫폼(등대) 등과 같은 시설물 설치를 위한 공간, ⑥ 과학연구를 위한 공간, ⑦ 해운업을 위한 공간, ⑧ 수산업을 위한 공간, ⑨ 양식업을 위한 공간, ⑩ 준설과 관련된 이용, ⑪ 모래 및 자갈의 채취, ⑫ 군사 활동을 위한 이용, ⑬ 여행과 레저 활동을 위한 이용 등에 관한 규정을 담고 있음
제10장	기존 해양공간과 관련된 연합 및 갈등
제11장	계획과 정책적 맥락
제12장	주변국의 해양공간계획
제13장	경향, 위협, 기회

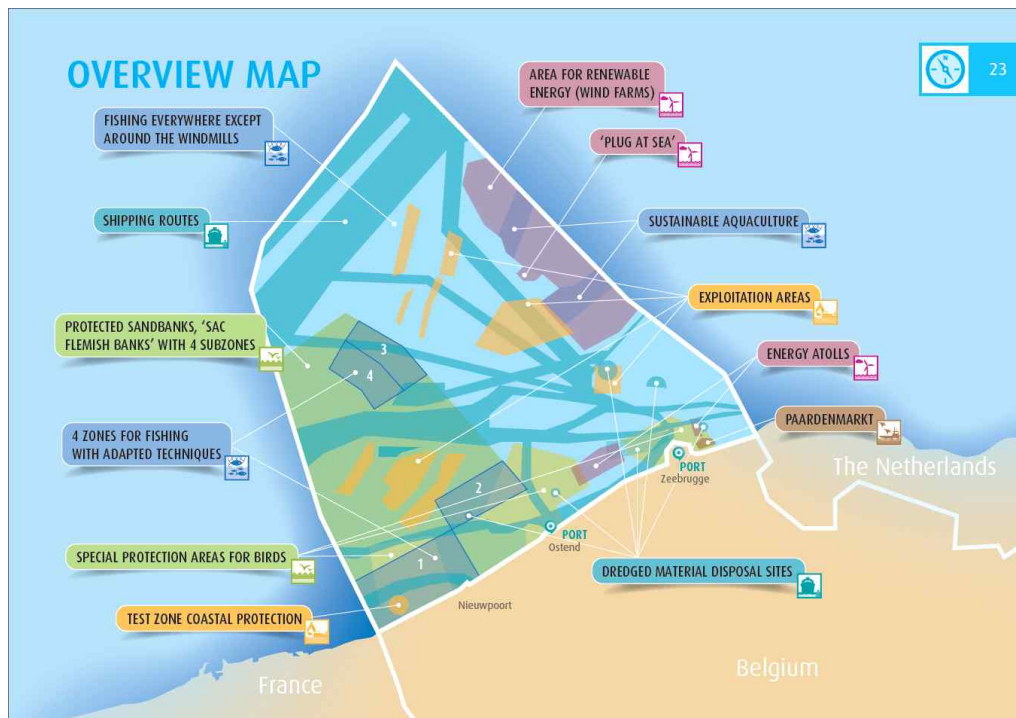


자료 : Federal Public Service Health, Food Chain Safety and Environment(2014)
Something is Moving at Sea: A Marine Spatial Plan for the Belgian Part of the North Sea

[그림 3] 벨기에 해역의 일반현황과 개별 목적별 이용구역

- 벨기에 해양공간계획은 제2장과 제9장에서 알 수 있듯이 해양공간의 다양한 이용, 개발, 보전 행위의 상호영향을 조정하기 위한 다양한 관리방안을 제시하고 있음. 각 행위별 관리방향을 살펴보면 다음과 같음(최희정 외, 2015)
 - 해운, 항만, 준설행위는 해양의 다른 어떤 활동보다도 우선
 - 에너지, 해저케이블, 해저파이프라인 등의 설치 행위가 가능한 입지를 제시하고 있고, 실제 행위를 위해서 환경영향평가와 면허·허가 절차를 거치도록 하고 있음
 - 수산 및 양식 활동과 관련해서 지속가능한 어획기술만 허용된다거나, 해저를 파괴하는 어획 방법은 금지한다거나, 보호구역이라도 여가용 낚시 활동에 대해서는 제한적으로 허용하는 사항 제시
 - 모래 및 자갈 채취 활동은 채취 후 복원을 원칙으로 하고 있으며, 준설풀체로부터 받은 보상액은 전부 채취 활동으로 인한 해저환경의 영향을 조사하는데 활용

- 다양한 행위별 관리 방향을 종합하면 다음의 그림과 같음



[그림 4] 벨기에 해양 공간계획에 의한 종합 이용 구역도

자료 : Federal Public Service Health, Food Chain Safety and Environment(2014) Something is Moving at Sea: A Marine Spatial Plan for the Belgian Part of the North Sea

04 국내 법·제도 분석

1. 현행 해양공간관리제도의 현황

- 우리나라 해양의 이용과 관리에 관한 사항을 규정하고 해양공간계획과 유사한 관리수단을 포함하고 있는 법률은 연안관리법, 해양환경관리법, 해양수산물발전기본법, 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 등 해양수산부가 소관하는 법령뿐만 아니라, 습지보전법, 골재채취법 등 해양수산부와 타 부처가 공동으로 소관하는 법령도 있음(최환용, 2015)
 - 연안관리법은 해양공간 이용과 개발과 관련된 가장 직접적인 법률로서 구역관리방식인 연안용도해역제와 연안해역을 효율적으로 관리하기 위한 연안해역 적성평가제도를 두고 있음(최도석 외, 2016)
 - 오래 전부터 해양의 이용이나 보전을 위한 용도지역·지구 지정되어 부분적으로 공간관리가 시행되어 왔으나 통합적인 공간관리는 연안관리법에 따라 시행되고 있음(최희정 외, 2015).
 - 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률은 연안해역의 이용·개발과 관련된 법률로서, 동 법률에서는 공유수면의 점·사용에 관한 행위허가방식을 다루고 있음(최도석 외, 2016)
- 연안육역을 제외한 순수한 해양공간에 대한 용도구역제도로는 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률에 따른 해양보호구역 등과 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제40조에 따른 수산자원보호구역, 해양환경관리법에 따른 환경보전해역 등이 있음(최환용, 2015)
- 용도구역과 관련된 현행 법·제도
 - 용도구역제는 일정한 공간을 구획하여 지정하고, 해당 공간 내에서 이용 등 행위에 공법 상의

제한을 가하는 제도로써 공간관리제도의 대표적인 유형임(최환용, 2015)

- 해양공간과 관련된 대표적인 현행 법령의 규정들은 다음과 같음

[표 2] 해양공간과 관련된 현행 법령 규정

관계법령	내용
해양환경관리법	- 환경관리해역(환경보전해역 및 특별관리해역)
습지보전법	- 연안습지보호구역, 습지주변관리지역, 습지개선지역
연안관리법	- 연안용도해역(이용연안해역, 특수연안해역, 보전연안해역, 관리연안해역)과 연안해역기능구
항만법	- 항만구역
신항만건설촉진법	- 신항만건설예정지역
어촌어항법	- 어항구역
산업입지 및 개발에 관한 법률	- 산업단지
경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	- 경제자유구역
수산업법	- 보호구역, 기르는어업개발지구, 유어장
해양 생태계의 보전 및 관리에 관한 법률	- 해양보호구역(해양생물보호구역, 해양생태계보호구역, 해양경관보호구역), 긴급해양보호구역, 시·도해양보호구역
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	- 수산자원보호구역
골재채취법	- 골재채취금지구역, 골재채취단지
해저광물자원 개발법	- 해저광구
군사기지 및 군사시설 보호법	- 군사기지 및 군사시설 보호구역
전원개발촉진법	- 전원개발사업구역 및 전원개발사업 예정구역
자연환경보전법	- 생태·경관보전지역
자연공원법	- 자연공원

- 해양공간과 관련된 법제도로는 연안관리법에 의한 연안용도해역제, 연안해역 적성평가제도와 해양환경관리법에 의한 해역이용협의제도가 있음
- 연안용도해역제는 연안해역의 이용 실태, 자연환경적 특성 및 미래의 이용 방향 등을 고려하여 연안용도해역으로 구분하여 관리하는 제도(연안관리법 제15조)

- 연안해역 적성평가제도는 연안용도해역을 효율적으로 관리하기 위하여 연안해역의 특성, 입지 또는 활용가능성 등을 고려하여 해역용도(보전, 이용 등)를 평가(연안관리법 제18조)
- 해역이용협의제도는 공유수면매립, 골재채취 등 행위에 대한 해역이용의 적정성 및 해양환경에 미치는 영향에 관하여 협의를 하는 제도(해양환경관리법 제84조)
- 상기의 제도들은 해양생태계를 고려하지 않고 있으며, 해양공간의 이용과 관련된 인허가제도는 특정개발행위를 대상으로 하고 있어 통합적 공간관리체계가 미흡한 상황임(최환용, 2015)

2. 제2차 연안통합관리계획(2011년 수립)

- 연안의 종합적인 보전·이용 및 개발을 위하여 중앙연안관리심의회를 거쳐 10년마다 수립(연안관리법 제6조)
 - 제2차 계획은 통합연안, 생명연안, 정주연안, 협력연안을 기본목표로 설정하였음
- 연안통합관리의 기본이념인 지속 가능한 발전 실현과 계획적 연안관리제도의 시행을 위해 다음과 같은 5대 추진전략을 설정
 - 신 연안관리제도 적용
 - 생태계 건강성 및 연안경관 증진
 - 기후변화 및 재해 대응 강화
 - 연안 거버넌스 구축
 - 연안관리 실행력 강화
- 연안통합관리계획에 의한 추진전략 및 추진과제를 정리하면 <표 3>과 같음

[표 3] 연안통합관리계획 추진전략 및 추진과제

추진전략	추진과제
신 연안관리제도 적용	<ul style="list-style-type: none"> - 자연해안관리 인프라 구축 및 국가관리목표 조기 확정 - 자연해안관리 지원체계 강화 - 과학적 방법에 기반한 참여형 연안용도해역제 시행 - 연안용도해역제 운영의 유연성 및 합리성 제고 - 연안 대상 보전·이용 및 개발 행위 시 해양수산부와 협의 강화 - 자연해안관리목표제, 연안용도해역제, 타연안 공간관리제도 간 체계적 연계
생태계 건강성 및 연안경관 증진	<ul style="list-style-type: none"> - 연안 오염원의 통합적 관리 - 연안생태계 보전적 관리수단 적용 - 보호구역 관리 실효성 강화 - 연안경관(Coastalscape) 관리기반 조성
기후변화 및 재해 대응 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 기후변화 적응을 위한 연안지역 종합대응방안 구축 - 과학적 조사체계 구축 - 기후변화 대응 연안관리기술 강화 - 연안정비의 새로운 모델 정립
연안 거버넌스 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 연안 갈등관리(조정) 기재 구축 - 연안 갈등관리 역량 강화 - 한반도 해양영토 상생을 위한 남북협력 추진 - 국제협력 강화를 통한 해양환경보전 및 연안관리 협력체계 구축
연안관리 실행력 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 공유수면의 공공성 및 접근성 제고를 위한 관리체계 개선 - 연안실태 모니터링 및 연안정보의 체계적 관리 - 연안관리실태 주기적 점검 및 이행 평가 시행 - 중앙연안관리심의회 강화 및 연안관리 행정 효율화 - 지자체 역량강화 지원 및 대국민 홍보강화

자료 : 연안포털(<http://coast.mof.go.kr/main.do>)

3. 연안용도해역제²⁰⁾

- 연안의 이용실태 및 특성, 장래의 이용방향 등을 고려하여 용도를 미리 정하고 정해진 용도의 취지에 부합되는 관리방안을 설정하여 예측가능하고 균형과 조화를 통한 연안관리를 실현하는 제도(연안관리법 제15조)

20) 연안관리법, 연안관리지역계획 수립 및 관리에 관한 업무처리규정의 해당 내용을 정리

● 전국의 연안을 영해 내에서 4종류의 연안용도해역과 19종류의 연안해역기능구로 지정

- 연안용도해역은 4개로 구분(이용연안해역, 특수연안해역, 보전연안해역, 관리연안해역)하고, 연안해역기능구는 4개 용도해역의 성격에 맞춰 지정. 총 19개 해역기능구로 구분하여 관리
- (연안용도해역) 연안해역의 효율적인 보전·이용 및 개발을 통하여 공공복리를 증진할 목적으로 용도를 미리 정하여 중복되지 아니하게 연안관리지역계획으로 결정하는 연안해역(연안해역 기능구 고려)
- (연안해역기능구) 연안용도해역의 기능을 증진·보완하고 연안해역을 합리적으로 보전·이용 및 개발하기 위하여 이용 상태 및 기능에 따라 연안관리지역계획으로 결정하는 연안해역

[표 4] 연안용도해역의 정의 및 연안해역기능구의 종류

연안용도해역 (4개용도)	연안해역기능구 (19개 기능구)
이용연안해역	- 항만구, 항로구, 어항구, 레저관광구, 해수욕장구, 광물자원구, 해중 문화시설구
특수연안해역	- 해양수질관리구, 해양조사구, 재해관리구, 군시설구, 산업시설구, 해양환경 복원구
보전연안해역	- 수산생물자원보호구, 해양생태보호구, 경관보호구, 공원구, 어장구, 해양문화 자원보존구
관리연안해역	- 연안해역기능구 우선순위 결정

<연안용도해역의 정의>

이용연안해역 : 연안해역 중 이용 또는 개발이 확정되어 있거나 예상되는 지역으로 해양환경에 미치는 영향을 최소화하는 범위에서 이용 또는 개발행위를 우선적으로 실시할 수 있는 해역

특수연안해역 : 군사시설 및 국가 중요시설의 보호를 위하여 특별한 관리가 필요한 해역, 해양의 환경 및 생태계가 훼손되었거나 훼손될 우려가 있어 특별한 관리가 필요한 해역 등

보전연안해역 : 연안환경 및 자원의 보호, 해양문화의 보전 등을 위한 관리가 필요한 해역

관리연안해역 : 상기 연안용도해역 중 어느 하나에 해당하지 아니하거나 둘 이상에 해당되어 용도 구분이 곤란한 해역

자료 : 연안관리법 및 연안관리법 시행령을 정리

4. 연안관리지역계획²¹⁾

- 연안의 효율적인 보전·이용 및 개발을 위하여 지방자치단체²²⁾가 관할 연안구역 전체 또는 일정지역을 대상으로 수립(연안관리법 제9조)
 - 지역주민, 이해관계자 및 전문가의 의견 수렴, 관계기관 협의, 지방 및 중앙연안관리심의회의 심의 등을 통한 폭넓은 의견수렴 절차
 - 지역계획을 수립하기 위해서는 연안관련 법률 및 조례, 도시기본계획, 무인도서종합관리계획, 환경보전중기종합계획, 해양환경관리종합 계획 등에 대한 검토 수행
 - 매 10년 마다 수립하게 되어 있으며, 현재 충남 연안 7개 시군의 계획수립 현황은 다음과 같음

[표 5] 충남 연안 시군의 연안관리지역계획 수립 현황

시·군	현 황
보령시	2016년 6월 수립, 고시
당진시	2016년 8월 수립, 고시
홍성군	2017년 상반기 중 중앙연안관리심의회의(해수부, 연안관리법 제30조) 상정 예정
서천군, 태안군, 서산시	현재 용역 중
아산시	2017년 수립 예정

21) 연안포털(<http://coast.mof.go.kr/coastAdmin/areaPlanIntro.do>)의 해당내용을 참조하여 작성

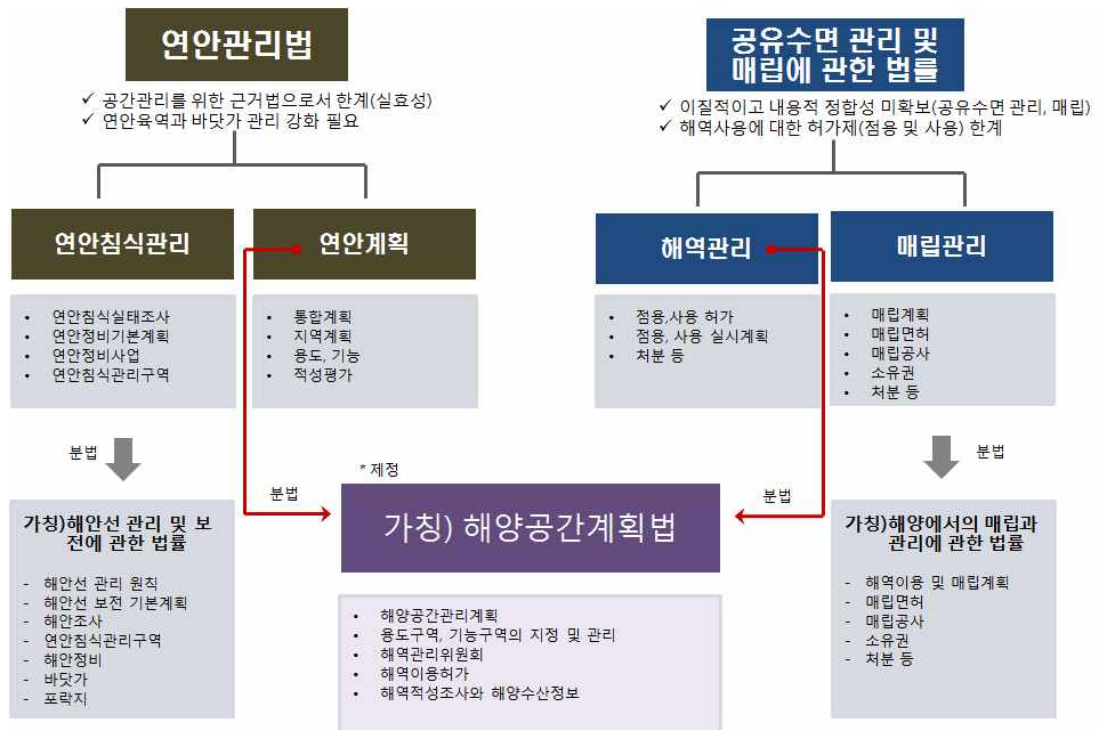
22) 수립주체는 특별자치도지사·시장·군수·구청장 등이며, 관할 연안의 효율적인 보전·이용 및 개발을 위하여 필요하다고 인정하는 지역에 대하여 통합계획의 범위에서 둘 이상의 시·군·구(자치구)에 걸쳐 지역계획을 수립 가능

5. 최근 법·제도 변화 동향²³⁾

- 최근 정부는 해양영토, 해양환경 및 생태계, 해양자원 및 에너지 등 관할해역의 관리역량을 강화하기 위하여 법제도 개선, 신 패러다임 관리수단 도입 등 다양한 노력을 기울이고 있음
 - 해양공간계획도 그 한 축을 이루고, 독자적이기 보다는 해양환경영향평가 제도의 도입, 해양계획평가, 해역적성평가, 해양공간정보관리 등과 연계하여 움직일 것으로 보임
- 해양공간계획체제 구축을 위한 법제기반 마련 연구(2016년)
 - 해양공간계획 추진을 위해 필요한 법제도적 기반을 구축하기 위한 개선방향을 제시하고, 해양공간계획법(가칭) 법률(안) 마련
 - 해양공간 관리를 위한 정보관리, 해역 기능 배분, 해양환경 및 자원 평가 관련 국내 법제도 현황을 분석하고 해양공간계획 체제 구축을 위한 국내 법제도 개선 방안 마련
 - 미국, 영국, 일본, 중국 등 해양공간관리 관련 해외 입법례 분석을 통해 국내 법제화 방향 설정
 - 법률 제·개정 기본방향을 설정하고 핵심고려요소, 조문구성안 제시
 - 2017년 법률제정 작업 진행예정
 - 해양공간계획법(가칭) 제정 추진방향은 <그림 5>와 같음²⁴⁾

23) 본 절은 이문숙(2016)을 참조하여 정리하였음

24) 2016년도 연구 당시의 기준으로, 향후 의견 수렴 등의 과정을 통하여 변경될 가능성 있음



[그림 5] 해양공간계획법 제정방향(안)

자료 : 이문숙(2016) 해양공간계획 관련 국제동향. 한국해양과학기술원. p.6

□ 충청남도 시·군별 연안관리지역계획 수립 현황 및 기대효과²⁵⁾

- (배경 및 필요성) 급증하는 연안이용 및 개발추세에 부응하고 난개발의 억제, 이용활동간 상충문제의 조정, 생태계의 보전 등 환경친화적 연안관리 유도
 - 1999년 제정된 연안관리법에 의거 2000년 8월 전연안을 대상으로 하는 연안통합관리계획을 수립
 - 연안관리법 제9조에서는 연안통합관리계획 범위 안에서 시장, 군수, 구청장으로 하여금 (1) 관할연안의 관리에 관한 정책방향, (2)통합계획의 시행에 관하여 필요한 사항, (3)관할연안의 연안정비사업의 방향, (4)기타 사도지사 또는 시장·군수·구청장이 필요하다고 인정하는 사항을 내용으로 한 연안관리지역계획을 수립하도록 규정
 - 매 10년 마다 시·군별로 연안관리지역계획을 수립하도록 되어 있음
 - 각 시·군은 연안통합관리계획 범위에서 시·군별 관할 연안의 관리정책을 수립하여야 함
- (추진상황) 현재 충남 연안 7개 시군 중 2개의 시군(보령시, 당진시)은 2016년 지역계획을 수립하였으며, 나머지 5개 시군은 수립 중
- 연안관리지역계획의 주요내용은 다음과 같음
 - 관할 연안관리의 기본목표 및 추진전략
 - 연안용도해역(이용연안해역, 특수연안해역, 보전연안해역, 관리연안해역) 및 연안해역 기능구(항만구, 어항구, 군사시설구, 산업시설구, 어장구, 수산생물자원보호구 등) 지정 및 관리방안
 - 자연해안 관리목표의 설정 및 관리 방안
 - 연안용도해역 및 연안해역 기능구 등 도면 제시
- 기대효과
 - 지역별 관할 연안의 연안통합 관리를 통해 연안의 효율적인 보전·이용 및 개발 등 관리
 - 연안 이용·보전의 효율적 관리 및 조정을 통한 균형 있는 연안환경 조성

25) 충청남도 해양수산발전계획을 참조하여 작성

05 국내 정책동향 분석

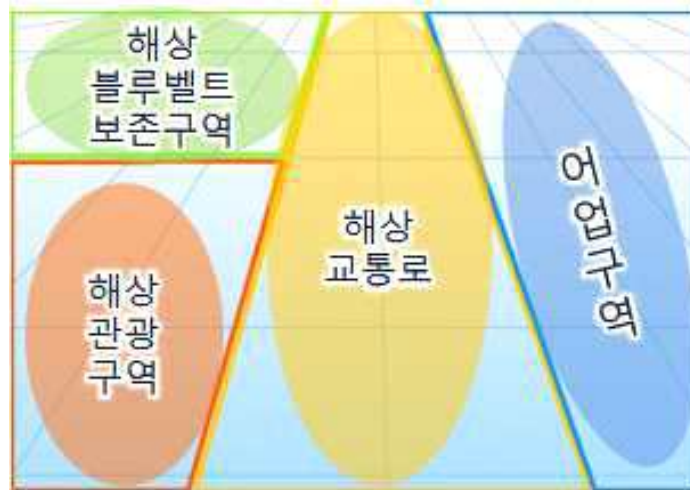
1. 부산 해양공간 개발 기본구상²⁶⁾

- (배경) 정부와 지자체 등에서 추진하는 정책 사업에서 단일 목적의 단편적 추진보다는 경제성과 효율성 극대화를 위한 다양한 기능을 복합적으로 수용하는 해양행정의 융·복합 혁신 정책 필요
 - 선진 해양도시의 경우, 방파제 천단부에 다양한 시민 여가기능, 해양관광기능 도입을 비롯하여 해상택시, 해상버스, 해상낚시전용선박 등을 위한 크루즈터미널 또는 해양레저 관련 계류 시설 조성을 통해 단일기능이 아닌 다양한 기능을 수용하는 다목적 복합터미널로 활용
 - 우리나라의 경우, 해양수산부 또는 연안 지자체의 관련 정책사업 추진 시, 타 부처/부서와의 협업이 부족(칸막이 현상)하여 복합적인 기능을 위한 정책을 도출하지 못하고 있음
- 해양공간 용도 세분화 : 해양공간의 공공재로서의 가치를 극대화하기 위해 육상의 도시계획과 비례하는 수준의 ‘해상도시계획’ 수립 필요
 - 현재와 미래의 해역수요 및 이용주체별 상충관계를 고려하여 공공재 기능 발휘를 극대화 할 수 있는 권역별 ‘해양공간 용도 세분화’ 마련
- 해양공간에 다양한 도시기능의 수용방안 제시 : 해저·해중·해상 공간에 다양한 도시기능을 입체적으로 도입
 - 해양공간 적정(무인도서 등) 지점에 선박을 이용한 ‘해상 쓰레기 소각장’ 또는 선박구조의 ‘해

26) 본 절은 최도석 외(2016)를 참조하여 정리하였음

상화장로' 도입, 해상주차장, 컴퓨터 백업 데이터용 보관소 등 각종 해중저장소 설치

- 해상관광기능과 병행하는 '해상대중교통' 도입
- 해중관광도로, 해상케이블카, 위그선, 해상항공레저, 해중수족관, 해륙관광버스, 해중관람선, 해상부교, 해상공연장, 해상낚시파크, 보트쇼 개최 등 차별성 높은 입체적인 해양관광기능 도입



[그림 6] 부산의 해양공간 용도지역 세분화 구상

자료 : 최도석 외, 2016. 부산 해양공간 개발 기본구상. 부산발전연구원. p.138

2. 제주특별자치도 제주미래비전 : 청정과 공존사회를 향한 제주의 전략²⁷⁾

- (제주미래비전의 개요) 장기적인 관점에서 제주의 미래비전을 제시하고(제2장), 이를 실현하기 위한 부문별 기본구상(제3장)과 실행방안(제4장) 제시. '청정'과 '공존'이라는 핵심 가치에 기반을 두어 다음과 같이 6대 부문으로 나누어 진행
 - 6대 부문: ① 생태·자연·청정 부문 ② 편리·안전·안심 부문 ③ 성장관리 부문 ④ 상생·창조 부문 ⑤ 휴양·관광 부문 ⑥ 문화·교육·복지 부문
 - 생태·자연·청정 부문에 해양공간과 관련된 내용이 포함되어 있음

27) 본 절은 제주특별자치도(2016)를 참조하여 정리하였음

● 수변·해양의 종합적 관리·이용방안 마련

- “해안지역의 생태계와 환경자원 파괴, 사유화 및 경관훼손”을 “주요이슈”로 설정하여, 이를 해결하기 위한 추진전략으로 “수변·해양의 종합적 관리·이용방안 마련”을 설정
- 상기의 전략을 추진하기 위하여 ① 해안변 통합관리구역 및 종합관리계획 수립, ② 해안변 그린벨트 도입, ③ 사유화 및 경관훼손 해안변의 기능복구 등의 3가지 실천전략 제시
- 해안변 통합관리구역 및 종합관리계획 수립
 - 제주도는 연안관리지역계획(2012)을 수립하면서 바다에서부터 지적경계선까지의 범위에 대해 4개 연안용도(이용연안, 보전연안, 관리연안, 특수연안)와 13개 기능구를 지정하여 해역에 대한 일관된 관리틀을 마련하였으나, 육역에 해당되는 해안변에 대해서는 종합적 차원에서 접근할 수 있는 틀이 부재함
 - 해안변 전체를 통일된 틀 속에서 체계적, 종합적으로 관리하기 위하여 해안변 통합관리구역 설정과 해안변 종합관리계획 수립 제안
 - 제주 전체 해안변을 이용, 보전, 관리의 세 가지 유형으로 구분하여 관리하며, 각 유형별로 특성에 맞는 차별적 관리방안 적용
 - 통합관리구역 내 행위는 궁극적으로 계획허가제를 통해 관리
- 해안변 그린벨트 도입
 - 해안변의 주요자원 보존, 생태계 연결성 확보, 연안침식 최소화를 위해 해안변 그린벨트 도입
 - 해안변 그린벨트의 성격 : 전면적 개발금지가 아닌 보전강화 및 바람직한 이용 유도
 - 도민의 생활과 공존을 위해 필수불가결한 공공인프라(도로 등), 주민생계유지 관련 소규모 건축행위에 대해서도 해안변 그린벨트 내에서는 사업성이나 효율성이 아니라 생태계 연계성이 유지되고, 연안침식을 최소화할 수 있는 방법을 적용하여 추진하도록 규정
- 사유화 및 경관훼손 해안변의 기능복구
 - 사유화 및 경관 훼손된 해안변에 대한 원상복구 조치
 - 사유화 및 경관훼손에 대한 지속적 모니터링 체계 및 처벌 규정 마련
- 기존의 연안통합관리계획으로 해안변을 유형별로 차별적으로 구분·관리할 수 있는 틀이 마련되어 있으며, 유형별 대표 해안을 선정하여 관리 중 -> 도내 해안변 전체를 통합적으로 관리할 수 있는 방식으로 확대하여 추진할 필요성 제안

● 해안변의 종합적 관리를 위한 가이드라인 제시

- (목적) 해안변의 각종 이슈에 종합적으로 대응할 수 있는 관리체계 도입
 - 해안변에서 이루어지는 연안침식, 경관 및 공간 사유화, 환경훼손, 해양오염 등의 다양한 이슈에 효과적으로 대응하기 위해 해안변의 일정영역을 통합관리구역으로 설정하고, 해당 구역을 공간적 범위로 하여 각종 이슈에 대해 종합적으로 대응
- 해안변 유형별 특성을 반영한 차별화된 관리로 해안변의 자연·이용가치 증진
 - 제주 해안변 전체의 가치를 높이기 위해 해안변 전체를 유형에 따라 보존해안, 이용해안, 관리해안 등으로 구분하고, 각 해안 특성을 고려한 차별적 관리방안 도입

● 추진방향

- 해안변 그린벨트, 해안변 통합관리구역 등 설정
 - 해안변의 조간대, 해안사구, 도민들과 정립한 지켜야 할 자원요소 등이 단절없이 온전하게 보전될 수 있도록 지역여건을 반영하여 유연하게 설정할 수 있는 해안변 그린벨트를 도입
 - 해안변에 연안침식, 경관 및 공간 사유화, 해양오염 등 다양한 이슈에 대한 관리역량을 집중하기 위해 해안변 통합관리구역을 설정
- 전체 해안변을 3개 유형으로 구분하고, 관리해안을 중심으로 기능 정상화 등 추진
 - 제주 전체 해안변을 3개 유형으로 구분하여 각 유형에 맞는 차별적 관리방안을 도입함
 - 특히 관리해안의 경우 이용가치가 높으나 적극적으로 활용되지 못하거나 일부 문제요인이 있는 해안, 그리고 보전가치가 높으나 경관이 훼손되는 해안으로 정책집행 대상으로서 우선적으로 조치할 필요가 있음

● 적용방안

- 해안변 전체에 대한 일관된 관리체계를 도입하기 위한 법적 근거(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법)를 마련
 - 해안변 전체를 대상으로 한 관리체계 도입 근거 마련
 - 해안변 그린벨트, 해안변 통합관리구역 등에 대한 세부 규정 마련
- 해안변 전체를 대상으로 한 해안변 종합관리계획 수립

- 해안변 종합관리계획을 통해 전체 해안 중 문제시되는 해안에 대해 면밀하게 조사하고, 이를 대상으로 세부 사업계획을 수립하여 단계적·체계적으로 조치
- 경관개선 명령제 도입
 - 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」을 통해 해안 경관을 훼손한 채 방치된 시설 등에 대해서 공공이 경관개선 명령을 조치할 수 있는 근거 마련
- 해안생태계 위해 소지가 있는 사업에 대해서는 사전/사후 모니터링 제도 의무화
 - 해안변에 직접적으로 이루어지는 연안개발사업뿐 아니라 하천정비사업 등 육상에서 이루어지는 활동에 대해서도 해안생태계를 훼손할 소지가 있는 사업은 사전/사후 모니터링을 실시하고, 오염발생 시 원인자 부담원칙에 따라 복구조치를 취하도록 의무화

3. 해양공간계획체제 구축을 위한 시범 연구사업²⁸⁾

- (추진현황) 해양수산부는 경기만을 대상으로 해양공간계획체제 구축을 위한 시범사업을 추진 중
 - 과제명 : 『해양공간계획체제 구축』 2017년 시범 연구사업(II)
 - 주요내용
 - 시범해역(경기만) 해양공간계획 수립
 - 쏜 해역 해양공간계획 도입 로드맵 마련
 - 해양공간 통합관리를 위한 제도 정비
 - 정책방향에 대한 공감대 형성 및 홍보 강화
- (추진배경) 해양에 대한 부처별 이해관계에 따른 선점식 이용 가속화로 난개발이 우려되고, 여러 수요가 상충할 경우 조정수단 부재로 이용-보전 간 갈등이 지속되고 있음. 또한 해양생태계의 가치, 개발 잠재력 등을 종합적으로 고려하여 해양공간의 핵심용도를 사전 설정하는 실효적 계획체제의 도입 필요
 - 현재, 개별법에 의해 해양공간에 지정 가능한 해역구역·지구 등은 100여개에 달함
 - 육상은 '60년대부터 토지이용계획체제 도입 등 체계적인 국토공간관리체계 운영 중(토지 특성

28) 본 절은 해양수산부의 해양공간계획체제 구축 2017년 시범 연구사업(II) 과업지시서를 참조하여 작성하였음

에 따른 국토의 용도구분, 행위제한 등)

- (추진목적) 해양의 핵심가치 보전과 부가가치 극대화를 실현할 수 있는 해양공간계획체제 도입을 위한 기술적, 정책적, 과학적 기반 구축
 - 전 해역의 해양공간계획 도입에 앞서 일부 시범해역에 대한 해양공간계획 수립 등 통합관리체계 모델 개발 추진('16년~'17년)
 - 시범해역 해양공간계획체제 도입 결과를 피드백함으로써 해양공간계획체제 적용의 문제점을 분석하고 이를 통해 보완·개선 방향 제시

06

충남 해양공간계획 추진방안

- 충청남도 독자적인 해양공간계획 수립을 통한 효율적인 이용방안 마련 필요
 - “해양건도 충남”을 구현하기 위해서는 기존의 해양공간 이용과 개발을 넘어 해양환경을 강조하는 독자적인 해양공간 종합계획의 수립 필요²⁹⁾
 - 충남의 해양공간에 대한 물리적 특성 및 이용현황에 대한 분석을 바탕으로 해양공간에 대한 지역의 수요 발굴
 - 해양공간의 전략적 이용·개발 및 관련산업을 육성하기 위한 중장기 로드맵 구축 필요
 - 해양공간에서 발생하는 업종 간 갈등을 해소하여, 공공재로서의 연안의 가치를 부여함으로써 “함께 활용”하는 바다에 대한 인식 제고
- 충청남도의 상향식(bottom-up) 해양공간계획 수립을 위한 만관 지역협의회 구성 및 운영
 - 수산업, 해양레저, 연안환경, 항만개발 등 다양한 분야의 관계자가 참여하여 자유롭게 의견의 개진하고 통합하는 거버넌스 형태의 협의회 운영
 - 충남 연안 7개 시군의 시장군수가 참여하여 각 시군의 의견이 충분히 반영되고 상호 간의 이해충돌을 방지하고 협력할 수 있는 해법 모색
 - 지역협의회 구성은 총 20명 내외로 하되, 도지사가 위원장을 당연직으로 수행하고, 민간 전문가를 부위원장으로 위촉
 - 충남 서해안에서 생활경제적 삶을 영위하는 주체들을 참여 시켜 현실감 있는 협의회 운영 (예, 어촌계장, 낚시업자, 환경단체, 연안개발업자 등)

29) 제2차 연안통합관리계획에 의하면, 충남연안은 “상태계와 해양산업이 상생하는 연안”으로 설정이 되어 있음. 또한 충청남도 해양수산발전계획 역시 해양환경을 기본으로 강조하고 있음

- 지역협의회 내에 부설 전문가 그룹을 조직하여 해양공간계획 관련 전문가 컨설팅 및 자문단 운영
- 지역협의회는 정기회의 4회(분기별)를 개최하고, 현안사항에 대하여 수시회의 개최

● “(가칭) 충남 해양공간 기본계획 수립” 및 해양공간정책 추진을 위한 로드맵 수립 <그림 7 참조>

① 해양공간정책 기획 (현재)

- 충남도 차원의 해양공간에 대한 정책 기획 및 공론화 추진
- 해양공간계획 수립을 위한 기초연구 수행 (※충남연 현안과제)

② 전문가 자문 및 학습 (2017.5~6월, 2회)

- 해양공간의 개념 및 사례, 법률 등 검토
- 해양공간정책의 방향성 및 추진과제 논의
- 해양공간계획 수립(연구용역 수행) 및 위원회 구성의 당위성 논의

③ 해양공간계획위원회 운영 (2017.7월, 수시)

- 충남도, 시·군, 전문가, 관련업계 등 관계자로 구성된 위원회 운영
- 해양공간계획 수립 시 자문단으로 위촉·활용
- 해양공간계획 시범지역 선정 및 운영방안 논의

④ 해양공간계획 수립 및 시범사업을 위한 연구 추진 (2018.1~6월)

- 해양공간 시범사업 지역에 대한 타당성 분석
- 지역별·용도별 이용행위 허용기준 및 수준 제시 등 세부사항 마련
- 해양공간계획 시범사업 추진을 위한 추진전략 및 사업 도출
- 해안 및 육지부에 대한 통합적 관리체계 및 구역 설정

⑤ 지역사회 공감대 형성 (2018.7~9월)

- 시범사업 시행을 위한 지역사회 및 업계 등 이해관계자의 공감대 형성
- 지역의견 청취를 위한 공청회 및 토론회 개최

⑥ 민·관 지역협의회 구성 및 운영 (2018.10~12월)

- 시범사업 지역에서 민·관 지역협의회 구성 및 운영
- 지역협의회 운영을 위한 전문가 컨설팅 및 자문단 운영
- 지역협의회를 통한 지역사회 및 관련업계의 동의 필수

⑦ 해양공간 시범사업 추진 (2019.1~12월)

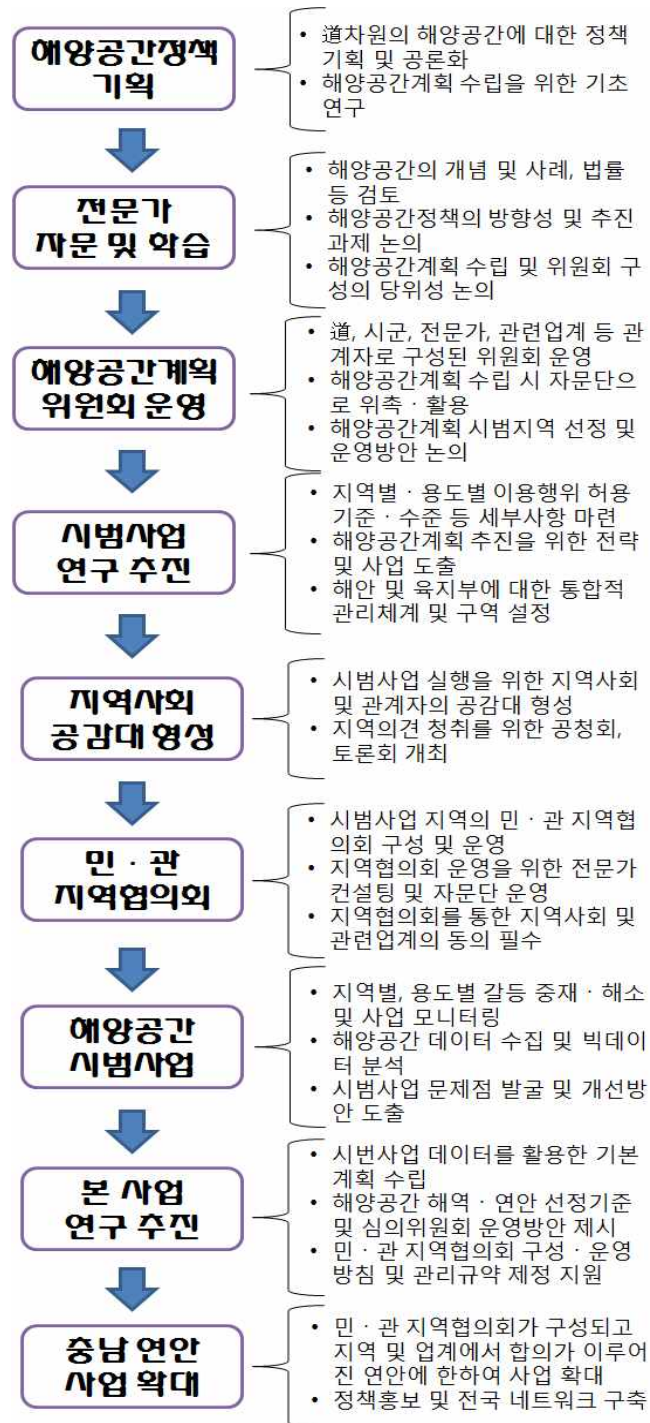
- 지역별, 용도별 갈등 중재·해소 및 사업 모니터링 추진
- 해양공간 데이터 수집 및 빅데이터 분석
- 시범사업 문제점 발굴 및 개선방안 도출

⑧ 본 사업 추진을 위한 “(가칭) 충남 해양공간 기본계획” 수립 (2020.1~6월)

- 해양공간 시범사업에서 축적된 데이터를 바탕으로 기본계획 수립
- 해양공간계획 적용 해역·연안 선정기준 및 심의위원회 운영방안 제시
- 민·관 지역협의회 구성·운영 방침 및 관리규약 제정 지원
- 충남도 지원사업 발굴 및 지원방안 제시

⑨ 충남 연안으로 사업 확대 (2020.7월)

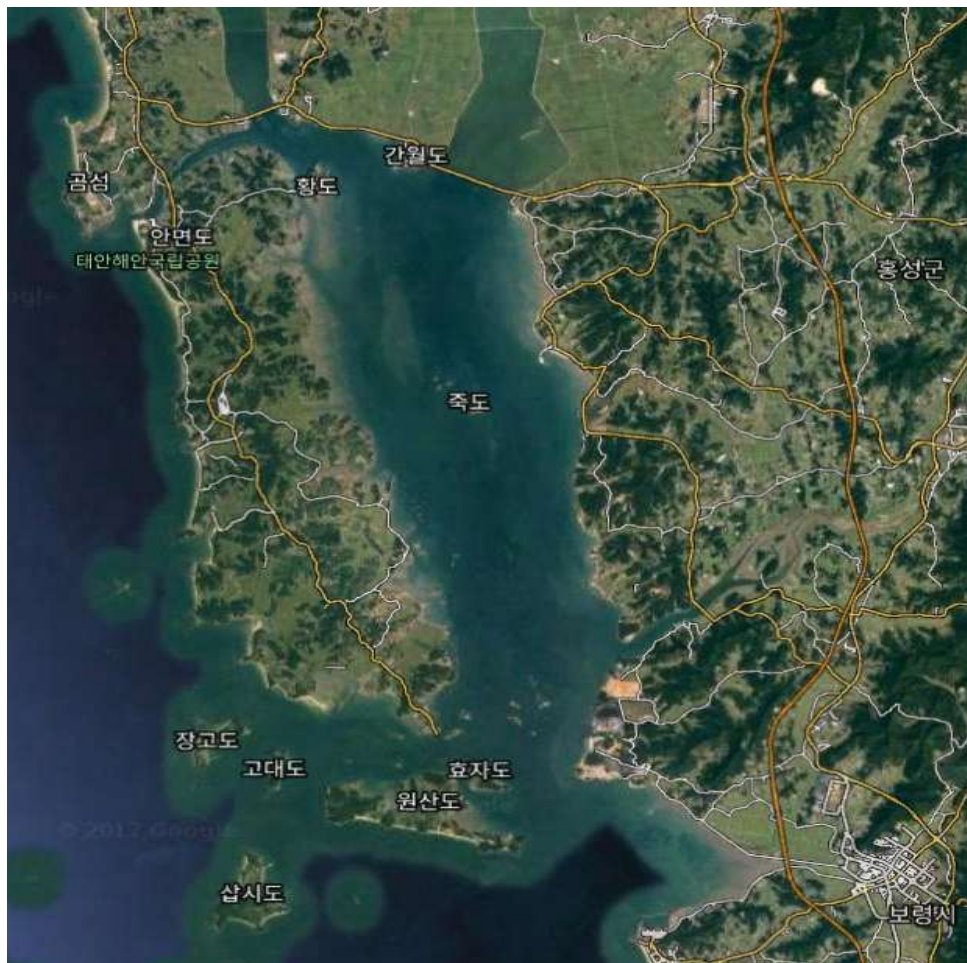
- 민·관 지역협의회가 구성되고 지역 및 업계에서 합의가 이루어진 연안에 한하여 사업 확대
- 해양공간 정책 홍보 및 전국 네트워크 구축



[그림 7] 충남 해양공간정책 추진을 위한 로드맵

● 시범사업 대상지로서는 충남의 대표적인 반폐쇄성 해역인“천수만” 추천 <그림 8>

- 천수만은 충남의 대표적인 반폐쇄성 해역으로서 4개 시·군(보령, 서산, 태안, 홍성)이 인접해 있어 정책적 파급효과가 큼
- 천수만은 수산업(어선어업, 양식어업, 마을어업 등)과 해양관광(낚시, 수상레저 등)이 공존하고, 대규모 간척지 개발 및 산업체가 밀집되어 있어 상시 갈등이 공존하는 곳
- 국가 및 충남도 차원에서 정책적 관심도가 높을 뿐만 아니라, 최근 천수만의 지속가능한 발전과 합리적 이용을 위한 계획이 수립되고 정책적으로 지원
- 우리나라 국민의 휴식처로서 철새의 도래지이자 다양한 어족자원의 보고



[그림 8] 천수만 위성사진

자료 : 구글지도, <https://www.google.co.kr/maps>

07 결론 및 시사점

- **현행 해양 공간관리제도들은 개별법령에 근거하여 해당 법령에서 추구하는 목적을 달성하기 위하여, Zoning을 비롯한 다양한 형태의 공간관리수단들을 분절적으로 적용하고 있음(최환용, 2015)**
 - 이러한 관리수단들은 소관부처와 지방자치단체별로 각각 다르게 적용이 되고 있음
 - 이로 인하여 해양공간에 대한 일관성 있는 관리에 한계가 있음
- **강력한 통합적 법률의 필요성과 해양공간계획 집행기관에 기반한 해양공간계획 추진**
 - 유럽의 경우, EU차원에서 지침을 마련하여, 회원국들에게 해양공간계획(MSP)을 수립하고 추진할 것을 권고하고 있음
 - 영국과 벨기에의 경우에는 EU의 지침과 더불어, 자국 내에 독자적인 해양공간계획의 추진을 위한 지침·법률, 통합기구 등을 수립하였음
 - 해양환경분야 기본법으로서의 위상을 갖는 해양환경 보전 및 활용에 관한 법률(2017년 3월 제정)과 같은 해양 공간계획에 관한 통합 기본법의 제정이 필요함
- **유럽의 경우 영해 및 EEZ를 포함하는 전해역을 해양 공간계획의 적용범위로 삼고 있음**
 - 우리나라의 경우, 해양공간의 적용범위가 개별 법령에 따라 상이한 문제가 발생하고 있음
 - 연안관리법의 적용범위는 영해로 정해져 있음. 즉, 연안육역과 연안해역을 하나의 공간으로 파악하고 있으나, 배타적 경제수역은 포함하고 있지 않음
 - 해양환경관리법의 적용범위는 영해, 배타적 경제수역, 환경관리해역, 해저광구를 포함하나, 연안은 포함하고 있지 않음(최환용, 2015)

- 해양 공간계획의 적용범위를 EEZ를 포함하는 방향으로의 계획 설정 필요

- 해양공간은 해양의 이용·개발과 해양보전 사이의 갈등뿐만 아니라, 제한된 공간의 사용으로 인한 이용자들 간 잠재적 갈등요소가 상존하기 때문에 해양공간계획의 수립과정에서 다양한 이해관계자의 참여를 제도화하고 보장할 필요 있음(최환용, 2015)
 - 이해관계자들의 참여는 계획 수립과정의 민주성을 확립하는 동시에 계획의 수립 이후 집행에 있어서도 갈등요소를 줄이고 집행의 효율성을 증진시킬 수 있음
 - 계획수립 완료단계에서의 공청회 개최를 통한 참여가 아닌, 계획수립 초창기 단계에서부터 이해관계자들의 참여를 활성화할 수 있는 방법의 제도화가 필요
 - 집행과정에서 발생하는 갈등의 해결을 위한 갈등관리프로그램 도입 필요

- 충청남도 독자적인 해양공간계획 수립을 통한 효율적인 이용방안 마련 필요
 - “(가칭) 충남 해양공간 기본계획 수립” 및 해양공간정책 추진을 위한 로드맵 수립
 - 충남의 대표적인 반폐쇄성 해역인 천수만을 대상으로 한 시범사업 실시

- 이대인 외. 2016. 해양환경보전과 이용·개발의 상충분석과 해양공간계획에 대한 시사점. 한국해양환경·에너지학회지, 19(3): 227-235.
- 이문숙. 2016. 해양공간계획 관련 국제동향. 한국해양과학기술원.
- 제주특별자치도. 2016. 제주특별자치도 제주미래비전 : 청정과 공존사회를 향한 제주의 전략 . 제주특별자치도.
- 최도석 외. 2016. 부산 해양공간 개발 기본구상. 부산발전연구원.
- 최환용. 2015. 해양공간계획제도 도입을 위한 법제연구. 한국법제연구원.
- 최희정 외. 2011. 해양자원의 최적이용을 위한 해양공간계획 수립 연구 : 해양공간계획 체계 정비방향을 중심으로. 한국해양수산개발원.
- 최희정 외. 2015. 해양공간계획체계 정립 방안 연구. 한국해양수산개발원.
- 해양수산부. 2017. 해양공간계획체계 구축 2017년 시범 연구사업(II) 과업지시서. 해양수산부.
- 연안포털(<http://coast.mof.go.kr/main.do>)
- Department for Environment, Food & Rural Affairs(2008) The Marine and Coastal Access Bill. United Kingdom.
- Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 Establishing a Framework for Maritime Spatial Planning
- European Commission(2007) An Integrated Maritime Policy for the European Union
- European Commission(2008). Roadmap for Maritime Spatial Planning: Achieving Common Principles in the EU COM/2008/0791
- European Commission(2010) Maritime Spatial Planning in the EU-Achievements and Future Development COM/2010/0771

Federal Public Service Health, Food Chain Safety and Environment(2014)
Something is Moving at Sea: A Marine Spatial Plan for the Belgian Part
of the North Sea

Federal Public Service Health, Food Chain Safety and Environment(2014)
Something is Moving at Sea: A Marine Spatial Plan for the Belgian Part
of the North Sea

<http://msp.ioc-unesco.org/> UNESCO Intergovernmental Oceanographic
Commission(유네스코 정부간 해양학위원회)

<http://www.msp-platform.eu/countries/belgium> European MSP Platform(유럽 MSP
플랫폼)

<https://www.gov.uk/government/organisations/marine-management-organisation>
UK Marine Management Organisation(영국 해양관리기구)