중국의 해양공간관리계획에 대한 법적 고찰

김은환*†
* 한국해양과학기술원

A Legal Consideration on Chinese Marine Spatial Management Plan

JIN YINHUAN*†
* Korea Institute of Ocean Science and Technology

핵심용어 : 해양공간계획, 해양공간관리, 해양공간자원, 해양기능구획, 용도지역제
Key Words : Marine spatial planning, Marine spatial management, Marine spatial resources, Marine functional zoning, zoning

Ⅰ. 문제의 제기

21세기 해양시대에 있어서 해양의 통합관리, 해양공간 개발 및 이용, 지속가능한 개발을 실현하는 것이 중요한 과제로 대두되고 있다. 중국은 시대적 여건에 부응하여 시공간적 범위에서 국가해양전략 및 법제도 재정비에 나섰다. 2001년에 「해역사용관리법」이 제정되어 법적 근거가 마련되고 2002년도부터 해양공간관리계획인 "전국해양기능구획(Marine functional zoning)"을 확정하여 해양의 공간구조와 발전방향을 제시하였다. 2000년대 초반 "제1차 전국해양기능구획" 수립, 2011년에는 "제2차 전국해양기능구획"을 수립하여 시행하고 있다. 이하에서는 중국 해양공간관리계획의 개념과 성질, 해양공간관리계획의 체계 및 유형에 대해 살펴보고, 이와 함께 「해역사용관리법」 및 「해양기능구획관리규정」의 주요 내용을 소개한다. 또한 해양공간계획의 수립과 시행, 해양기능구역 지정에 있어서 나타나는 법적 쟁점들을 검토함으로써 해양에 대한 다양한 이용요구 간의 갈등, 해양의 이용과 해양환경 보존 간의 갈등을 어떻게 조율해나가는 지를 집중적으로 고찰하고자 한다.

Ⅱ. 중국 해양공간관리계획의 의의

해양공간관리계획은 육상에서 토지이용계획을 해양에 적용하여 해양공간관리정책으로 체계화 된 것이다. 해양공간관리계획은 비교적 최근에 나타난 정책수단으로 여러 해 동안의 학문적인 논의와 프랑스, 독일, 미국, 호주, 중국 등 일부 국가에서 실행되고 있음에도 불구하고 명백하게 정의되지 않고 있다. 중국은 용어상 해양공간관리계획을 "해양기능구획(海洋功能区划, Marine functional zoning)"이라고 사용한다. 중국 "전국해양기능구획"은 해양기능구획의 정의 규정에 따르면 "해양기능구획"이라 함은 해역의 지리적 위치, 자연자원, 자연환경 및 사회적 수요 등을 고려하여 해양공간을 기능별로 나누어 구분하고, 해양이용을 지도하고 규제함으로써 경제적·환경적·사회적 이익을 동시에 실현하는 것이다. 전국해양기능구획은 전체 관할해역을 농어업구(农渔业), 항구운송구(港口航运), 산업·도시이용구(工业与城镇用海), 광물·에너지자원구(矿产与能源), 관광·레저·오락구(旅游休闲娱乐), 해양보호구(海洋保护), 특별용도해역(特殊利用), 유보해역(保留) 등 8개의 기능지역으로 구분하고 있다.

* First Author : jinyinhuan@kiost.ac.kr, 010-9739-1618
※본 연구는 발표를 위한 미완성의 초고로써 잠정적인 결론이기에 인용을 자제해주시기 바라며, 한국해양과학기술원의 공식적인 견해가 아닌 개인적인 견해임을 밝히는 바입니다.

중국 해양공간관리계획의 대상은 내수, 영해, 접속수역, 배타적 경제수역, 대륙붕 등 국가 주권·주권적 권리 또는 관할권이 미치는 전체 해역이다. 전국해양기능구획은 배타적 경제수역과 대륙붕을 해양공간관리와 공간계획의 범위에 포함시켰으나 제3국가와 체결한 조약에 의하여 정부 또는 국민이 개발·이용·보전에 참여할 수 있는 해역은 해양공간관리계획의 대상에서 제외하고 있다.

Ⅲ. 해양공간관리계획의 수립 및 내용

「해역사용관리법」 제10조, 「해양기능구획관리방법」 제3조의 규정에 따르면 국가해양기능구획은 국가해양국, 국무원 관계 중앙행정기관, 성·자치구·직할시 인민정부와 협의하여 공동(会同)으로 수립하여야 하며, 현급 이상 지방 인민정부의 해양행정기관은 동급 인민정부의 관계부처의 관계부처와 협의하여 공동으로 수립하여야 한다. 이와 같이 해양행정을 담당하는 중앙행정기관인 국가해양국이 전국해양기능구획을 독자적으로 수립하는 것이 아니라 관계 중앙행정기관 및 성·자치구·직할시 인민정부와 협의하여 공동으로 수립하여야 한다. 이러한 규정을 두게 된 데는 여러 가지 원인이 있으나 주로 아래와 같은 3가지 이유가 있다. 첫째, 해양공간관리를 위한 정보체계를 구축하기 위해서이다. 둘째, 해양공간관리계획은 해양의 기본적인 공간구조와 전체적인 발전방향을 제시하며, 부문별 전문계획에 따라 특정 해양분야의 정책목적과 시행계획이 수립된다. 셋째, 해양공간의 균형개발과 효율적인 이용을 위해 계획의 수립권자에 성·직할시·자치구 인민정부를 포함시켰다.

Ⅳ. 중국 해양공간관리계획법제의 주요 쟁점

전국해양기능구획의 수립 및 시행에 따라 지난 2012년까지 연해 11개 성·직할시·자치구의 해양기능구획이 모두 국무원 승인을 마쳤고, 2013년부터 시·현급해양기능구획 수립 및 기능구역 지정작업에 착수하여, 2017년 12월 기준 11개 성·직할시·자치구에 속하는 73%의 시인민정부와 49%의 현인민정부 해양기능구획이 승인을 마쳤으며, 기타 시·현급 해양기능구획의 계획수립은 진행 중에 있어 해양공간관리를 위한 제도적 기반 구축은 완성단계에 왔다고 할 수 있다. 그동안 해양공간관리에 관한 법제도 정비, 공간계획의 체제정립을 통해 균형 잡힌 해양공간 구조와 발전방향을 제시하는데 긍정적인 역할을 하여왔으나 해양이용에 관한 부문별 계획, 토지이용계획, 연안지역 경제사회개발계획 등 각종 계획과의 체계화와 통합적인 운용에 있어서 미흡한 부분이 발견되고 있다. 아울러 해양공간관리에 관한 국가계획의 집행력과 추진력 부족, 국가계획과 지역계획의 일관성 결여, 해양공간관리계획에 대한 인식의 부족, 주민참여가 충분히 보장되지 못한 것도 사실이다. 이러한 문제점은 우리나라 “해양공간계획 및 관리에 관한 법률” 제정 및 해양공간계획 수립 시의 의제로서 시사하는 점이 크다고 본다.

Ⅴ. 결 론

중국은 아시아에서 대표적으로 해양공간계획제도를 도입·시행하는 국가로서 2001년 제1차 전국해양기능구획을 발표한 이래 보다 효율적이고 합리적인 해양공간의 이용·개발·보존을 위해 지속적으로 개선하여 각종 계획과의 정합성을 높여왔다. 또한 「해양환경보호법」, 「해역사용관리법」 및 「해양기능구획관리법」에서 해양공간관리계획이 해양이용·개발·보존에 관한 모든 계획의 기본이 되는 계획으로 지위를 강화하고 해양공간계획의 체계를 해양기능구획 중심으로 체계화하고 통합할 수 있도록 법제를 정비하여 왔다는 점은 큰 의미를 가진다. 중국의 해양에 대한 다양한 이용요구 간의 갈등과 해양의 이용과 해양환경 보존 간의 갈등을 협력적으로 조정한 과정은 우리의 통합적인 해양공간관리에 관한 법제 개선의 과제로서 우리에게 중요한 시사점을 제시할 것으로 생각된다.