

## 한·중 황해거버넌스에 관한 고찰

조동오\* · 주현희\*\*†

\* 한국해양대학교, \*\* 한국해양과학기술원

### A Consideration on Yellow Sea Governance of Korea and China

Dong-Oh Cho\* · Hyun-Hee Ju\*\*†

\* Institute of International Maritime Affairs, Korea Maritime University, Busan, 606-791, Korea

\*\* Ocean Policy Research Section, Korea Institute of Ocean Science & Technology, Ansan, 426-744, Korea

**요 약 :** 황해(Yellow Sea)는 평균수심(44m)이 낮고 한국과 중국연안에 넓은 갯벌이 있어서 1차 생산성(>300 gC/m<sup>2</sup>/year)이 매우 높아 수산자원 등 해양생물자원이 풍부한 생태물리환경을 지니고 있다. 그러나 황해는 중국대륙과 한반도로 둘러싸인 반폐쇄해역(49만km<sup>2</sup>)의 광역해양생태계로서 오염 및 남획 등에 의한 외부충격이 심할 경우 생태계의 균형이 파괴되고 회복이 불가능한 특성을 지니고 있다. 최근 한·중간 어업협정 이후 중국 어민의 남획 및 불법조업 그리고 한·중 연안의 과도한 개발로 인한 환경피해로 황해생태계에 심각한 충격이 가해지고 있다. 본 논문은 한·중 황해거버넌스의 주요 구성요소인 이해당사자, 법률 및 제도, 정부조직 및 정책을 고찰하고 한·중 황해국제협력인 황해광역생태계보전사업(YSLME), 북서태평양보전실천계획(NOWPAP), 한·중황해환경공동조사사업의 평가를 통해 황해의 이용 및 개발압력의 지속적 증가에 대처하는 통합적 거버넌스체계의 구축을 제안하고 있다.

**핵심용어 :** 황해, 광역해양생태계, 거버넌스, 이해당사자, 지속가능개발

**Abstract :** Because of the shallow depth of 44 m and large area of wetland in Korea and China, the class I productivity of Yellow Sea is very high (>300 gC/m<sup>2</sup>/year), which is supporting substantial populations of fish, invertebrates, marine mammals and seabirds. However, the Yellow Sea is a large marine ecosystem which is enclosed by mainland of China and Korean peninsula, so it is vulnerable to external stress such as environmental degradation and overfishing. Recently, since the Fisheries Agreement between Korea and China, overfishing and illegal fishing of China and environmental degradation caused by coastal development in Korea and China have given much stress to the marine ecosystem of Yellow Sea. This article suggests that the major factors of governance are ineffectively responding to the growing demand for exploitation of the Yellow Sea and the international cooperation for establishing network of Yellow Sea governance is urgent.

**Key Words :** Yellow Sea, Large Marine Ecosystem, Governance, Stakeholders, Sustainable Development

### 1. 서 론

황해(Yellow Sea)는 한반도와 중국대륙으로 둘러싸인 반폐쇄해역(40만km<sup>2</sup>)으로 평균수심이 얕으나(44 m), 1차 생산성(>300 gC/m<sup>2</sup>/year)이 아주 높은 해역이며, 풍부한 갯벌이 있어 수산자원 등 해양생물자원의 산란 및 서식에 매우 좋은 여건을 지니고 있다. 또한 연안역을 따라 형성된 경제산업기지 및 도시인구의 활동으로 인해 황해는 사회, 경제적인 측면에서도 중요한 위치를 점하고 있다.

그러나 황해를 공유하고 있는 중국의 황해연안 및 한국의

서해안에는 많은 인구(약 6억명)가 거주하고 매립 및 육상오염물질의 유입으로 황해환경이 급격히 악화되고 있으며 남획 및 치어 어획 등으로 수산자원도 고갈되고 있는 상태이다. 이러한 배경에서 황해가 가지는 생태·인문학적 가치를 보존하고 지속가능한 이용과 개발을 도모하고자 하는 황해이용자의 공통된 인식이 형성되고 있다. 이들은 개별 또는 협력의 프레임워크 아래에서 황해를 보존하고 관리하기 위한 노력으로 구체화 되고 있다.

한·중 양국은 각각의 국내 시스템 및 황해광역생태계보전사업(YSLME), 북서태평양보전실천계획(NOWPAP), 한·중황해과학협력 등의 협력사업을 통하여 황해의 지속가능한 개발을 위한 국제협력력을 추진하고 있으나 소기의 목적을 달성

\* First Author : oceancho@gmail.com, 051-410-5275

† Corresponding Author : juxianji@gmail.com, 031-400-7742

하고 있지 못한 상태이다. 본고에서는 황해의 지속가능한 개발을 위한 한·중의 개별 황해거버넌스와 황해국제협력체제의 거버넌스를 평가한다. 또한 해양거버넌스에서 강조되는 통합 또는 유기성 확보의 필요성에 대한 정책적 시사점을 도출한다.

## 2. 해양거버넌스 평가방법론

### 2.1 해양거버넌스의 정의, 구성요소, 평가방법

해양거버넌스는 해양과 관련된 특정한 목표나 지향점에 도달하기 위해 유기적으로 구축된 정부를 포함하거나 또는 포함하지 않은 요소들의 네트워크 체제로 볼 수 있다.

해양거버넌스는 해양정책을 수립하고 집행하는 능력이다. 따라서 이는 해양정책을 포함하며, 동 해양정책이 집행되는 환경을 구성한다(Juda, 1999; Olsen et al., 1999). 이와 같이 해양거버넌스는 해양정책 뿐만 아니라 동 정책이 집행되는 환경 즉 조직, 제도, 정책의 이해당사자 등을 포함하기 때문에 그 정의나 범위가 매우 포괄적이다. 이에, 해양거버넌스에 대한 평가를 위해 그 구성요소를 해양정책, 관련제도, 관련 부처의 협력, 정책수요자 의 지지 등으로 한정하여 평가한 예도 있다(Cho, 2006; Kim, 2012).

해양거버넌스를 평가하는 방법은 크게 세 가지로 구분되는데, 정책결과의 평가, 정책수행의 평가, 관리능력의 평가이다(Olsen et al., 1999). 정책결과의 평가는 주로 해양정책이 해양자원 및 이해당사자에게 미친 영향이 그 대상이 되며, 정책수행의 평가는 정책수행의 정도와 정책목표의 달성정도를 강조한다. 관리능력의 평가는 관리구조와 과정의 적절성을 주요 대상으로 한다.

본 고에서는 관리능력에 대한 평가를 기준으로 한·중의 해양거버넌스를 비교·고찰하고자 한다. 상술한바와 같이 해양거버넌스의 범위는 매우 넓기 때문에 이를 통합하여 평가하기란 쉬운 일이 아니다. 따라서 Jacques 및 Smith가 제안하는 방법, 즉 해양거버넌스를 주요 요소별로 평가하는 방법을 따르고자 한다(Jacques and Smith, 2003). 본 고에서는 한·중 양국의 해양거버넌스의 구성요소를 이해당사자, 관련 법률 및 제도, 관련 정부조직 및 정책 등으로 이를 비교 평가한다.

### 2.2 한·중 개별국가의 황해거버넌스

한·중 개별국가의 거버넌스는 특정한 환경변화나 상황에 따라 그 행위나 역할에 영향을 주고받는 정부를 포함한 이해당사자 그룹과 거버넌스 활동을 규제하거나 관리하는 기반이 되는 법제도, 조직, 정책으로 구분하기로 한다.

황해거버넌스의 주요 이해당사자는 황해의 지속가능개발을 관리하는 정부(중앙정부 및 지방정부), 황해를 터전으로

부가가치를 창출하는 산업계(어선업, 양식업, 연안관광업, 염전업, 해양에너지, 석유가스, 해양생명공학 등), 황해에 거주하는 연안주민 및 어민, 황해를 연구하는 학계, 황해의 보전을 위한 일반시민단체(NGO) 등이다. 본고에서는 이해당사자들이 황해의 이용과 보전에 어떻게 행동하고, 또한 어떠한 이해관계를 형성하고 있는가에 대해 고찰한다. 관련 법률 및 제도는 황해의 지속가능한 개발을 위해 정책수립 및 집행이 얼마나 효율적으로 작동하고 있는지와 정책의 중복 및 사각지대 등 비효율성의 정도를 분석한다. 관련 정부조직 및 정책은 관련 중앙정부 부처간 그리고 중앙정부 및 지방정부간의 통합적 연관성을 분석한다.

### 2.3 한·중 공동의 황해거버넌스

한·중 양국은 황해의 지속가능한 개발과 이용이라는 공동의 목표를 공유하기 위해 양자간 또는 주변국과 다양한 국제협력 거버넌스를 구축하고 있는데, YSLME, NOWPAP, 한·중황해환경공동조사사업 등의 대표적인 사업에 대한 고찰과 평가를 하기로 한다. 황해는 하나의 광역해양생태계로서 황해의 생태물리환경은 하나의 시스템으로서 구성되어 있다. 따라서 환경을 구성하는 모든 요소를 통합적으로 관리하여 생태물리환경의 흐름이 단절되지 않도록 해야 한다. 또한 이들 거버넌스는 공통된 정책적 지향점을 두고 구축된 것인바, 거버넌스 구성요소 및 정책간에 유기성이 내재된 통합관리가 이루어져야 한다. 이러한 관점을 전제로 하여, YSLME, NOWPAP, 한·중황해환경공동조사사업 등 한·중 공동의 황해거버넌스가 황해의 생태물리환경을 통합적으로 관리하고 있는가를 기준으로 평가한다.

## 3. 한·중 황해거버넌스

많은 해양정책학자(Cicin-Sain, 1993; Juda, 1999; Kenchington and Crawford, 1993; Underdal, 1980; Wescott, 2000)가 해양정책은 해양의 생태물리적인 특성상 통합적으로 추진해야 한다고 주장하고 있고, 실제로 많은 해양국가들은 통합적인 해양정책을 추진하고 있다. 여기에서는 한·중 양국의 황해거버넌스를 구성하고 있는 구성요소인 주요 이해당사자, 관련 법률 및 제도, 관련 정부조직 및 정책을 통합적인 해양정책의 추진이라는 관점에서 비교 평가한다.

### 3.1 이해당사자

황해거버넌스의 주요 이해당사자는 정부(중앙정부 및 지방정부), 산업계, 연안주민 및 어민, 연구기관, NGO 등이다.

한국의 황해관련 정부는 중앙정부(해양수산부) 및 지방정부(인천시, 경기도, 충청남도, 전라북도, 전라남도 등) 이외에

한국해양환경관리공단 등 공공기관이 있으며, 이들을 황해 보전과 관련된 주요 이해당사자로 볼 수 있다. 중국의 경우, 중앙정부 및 지방정부(랴오닝성, 산둥성, 장쑤성) 이외에 황해의 보전을 위한 공공기관은 존재하지 않는다. 이들 정부의 황해의 지속가능한 기능에 대해서는 3.3절에서 다룬다.

황해를 터전으로 부가가치 창출을 목표로 하고있는 산업계 또한 황해거버넌스를 구성하는 주요 이해당사자이다. 한국의 전통적인 황해관련 산업은 해운 및 조선, 항만, 수산업, 해양 및 연안관광업 등이고 최근 해양에너지산업이 등장하고 있다. 반면 중국의 경우, 위의 전통적인 산업 이외에 해양관광, 해양생명공학, 해양자원, 해수산업(담수시설 및 발전시설의 냉각수) 등의 발전으로 황해를 광범위하게 이용 및 개발하고 있다. 2012년 현재, 황해의 주요 성인 랴오닝성, 산둥성, 장쑤성이 속해있는 환발해 지역의 해양생산 총액은 전국 해양생산총액의 36.1%를 점하고 있을 정도이다(SOA, 2013).

한국의 경우, 황해(서해)에 접한 연안의 인구가 집중하고 산업단지 개발로 연안해역을 매립하고 육상오염물질이 유입되었으나, 연안통합관리에 의한 연안의 합리적인 이용 및 개발, 공유수면매립의 제한, 해양환경영향평가 강화 등의 제도적 뒷받침으로 과거 개발위주의 관리가 지속가능한 개발로 변환되고 있다(MLTM et al., 2010). 반면 중국은 랴오닝성, 산둥성, 장쑤성 등 황해연안의 3성에 6억 인구가 상주하고 거대한 양식 및 일반 산업기반이 형성되면서 육상오염물질이 황해로 유입되고 있다. 또한 한국의 경우, 최근까지 육상 폐기물의 해양투기가 이루어졌으며, 중국은 다른 방식이기는 하나, 황해 연안 등지에 한시적 해양투기구를 허가함으로써 황해 해양환경에 영향을 미치고 있다(SOA, 2012).

수산업의 경우, 한국은 오랫동안 지속되어 왔던 저인망불법어업을 정리하고, 어선의 규모를 지속적으로 감축하고, 잡는 어업에서 기르는 어업으로 전환을 위해 해양목장화 및 양식업을 적극적으로 강화하고, 지속가능한 수산자원보호를 위해 총허용어획량(TAC, Total Allowable Catches) 제도를 도입하고 있다. 중국의 경우도 어선의 규모를 감축하고 양식업을 강화하고 있는바, 랴오닝성, 산둥성, 장쑤성 3개성의 양식업 어민은 96만명이며 양식면적은 963,204 ha에 이른다. 그러나 랴오닝성, 산둥성, 장쑤성 황해연안 3성의 어선원은 239만명으로서 이들의 어획량은 3.17백만톤(2004년)에 이르고 있다(Xu, 2006). 황해의 성수기에 이들 3성의 어선 약 3,000여척이 한국의 어장까지 침범하여 불법어업 및 남획 등 한·중간 갈등을 초래하고 있다. 한국의 경우, 대부분 어업의 면허는 지방정부가 부여하나, 불법어업단속은 정부 예산에 의해 해양경찰청 등이 수행하고 있다. 중국의 경우, 어업면허는 지방정부가 부여하나, 불법어업의 단속은 불법어업으로부터 부과된 벌금을 자원으로 하여 어업국의 어정대가 단

속하고 있으나, 어민들의 불법어업에 대한 개념이 희박하여 단속의 효율성이 떨어지고 있다(Xu, 2006).

황해 관련 연구기관으로서 한국의 경우 국립서해수산업연구소가 서해의 수산관련 연구를 전담하고 있으며, 그 이외 많은 연구소 및 대학들이 일반 해양 관련 연구에 서해를 포함하여 진행하고 있다. 반면 해역을 지리적 범위로 구분하여 관리하고 있는 중국의 경우, 황해와 발해를 동일한 범위로 하여 국가해양국, 중국과학원, 수산과학연구원 계열의 종합연구소가 각각 특화된 분야의 연구를 수행하고 있다.

마지막으로 일반시민단체로, 한국은 많은 시민단체가 황해의 지속가능한 개발을 위해 활동하고 일부 정부에 대한 압력 단체로서의 위상도 확보하고 있다. 반면 중국의 경우는 환경보전, 대중인식 증진을 도모하는 일부 일반 단체가 존재한다.

### 3.2 법률 및 제도

한·중 황해거버넌스의 두 번째 요소인 법률 및 제도는 황해거버넌스를 통합적으로 추진하는 법률과 개별법률들로 나누어 살펴볼 수 있다.

우선 한국의 경우, 황해관리를 포함하여 국가 해양정책을 통합적으로 추진하기 위한 법률로서 “해양수산발전기본법”이 제정되어 있다. 본 법률은 해양관련 개별법률들의 최상위 기본법으로서 해양의 지속가능한 개발을 목표로 하고 있으며, 본 법의 원칙과 근거 하에 개별법률들이 제·개정되고 있다. 개별법들은 각각 해양자원, 수산 및 어업, 어촌개발, 해운 및 항만, 해양환경과 관련된 법률로 구성되어 있다. 이러한 영역별 개별법들은 해양수산발전기본법을 근간으로 하고 있으며, 그 목적과 방향이 일치한다. 이러한 법률형성 구조는 기본법과 개별법 간의 유기성 확보는 물론 개별법률 간의 중복과 사각지대가 방지되도록 하고 있다. 이는 통합성이 확보된 법률체제의 강점으로 볼 수 있으며, 황해거버넌스의 효율을 배가하는 중요한 부분이 된다고 할 수 있다. 뿐만 아니라, 해양수산발전기본법에 근거하여 해양정책의 최상위 계획인 “해양수산발전기본계획(통합해양정책)”이 수립·추진되고 있어 법률과 정책 간의 유기성 확보가 이루어지고 있다는 측면에서도 긍정적인 평가가 가능하다.

반면 중국의 경우, 해양환경을 관리하는 기본법으로서 해양환경보호법이 존재하기는 하나, 다양한 해양관련 개별 법률의 기본이 되고 국가의 정책방향을 제시하는 기본법이 제정되어 있지 않은 상태이다. 이에 따라 각 개별법률 간 및 개별법률 내에서 상충과 중복이 발생하기도 하고, 사각지대가 생기기도 한다. 예컨대, 해양환경 영역에서는 해양환경보호법을 기본으로 하는 오염원별 관리조례가 구성되어 상·하위 법률체계의 통합성이 비교적 확보가능하다고 할 수 있다. 그러나 그 밖의 영역은 주로 해양공간관리, 해양조사,

## 한·중 황해거버넌스에 관한 고찰

어업, 해운 및 항만 등의 법률영역으로 구성되어 있어 통합적 해양정책을 지원하는 법률체제로 보기는 힘들다.

한국의 경우, 해양관련 개별법률은 1996년 해양수산부 수립이전에는 해운, 항만, 수산, 유류오염방지 관련 법률들이 주류를 이루었다. 그러나 1996년 해양수산부 설립이후에 연안통합관리, 해양생태계보전, 해양환경관리 등 해양의 지속가능개발을 위한 법률 및 제도를 강화하고 있다(Cho and Choi, 2006). 한편, 중국은 해양공정에 의한 오염방지법, 해도관리법 등 해양의 지속가능한 개발 및 자원보호와 관련된 법률의 제정이 상대적으로 강화되고 있는 편이다. 그러나 중국 국내 해양개발의 강도, 어민 및 수산자원 관리의 필요성 등을 고려할 경우, 법률의 공백이 많은 편이라 할 수 있다(Table 1).

Table 1. Korean and Chines Laws on the Yellow Sea management

Korea	China
Marine and Fisheries Development Basic Law	-
Marine Environment Management Law	PRC Marine Environment Protection Law
Maritime Transport Safety Law	PRC Sea Traffic Safety Law
Fisheries Resources Conservation Law	PRC Fishery Law
Marine Living Resources Conservation Law	PRC Wild Animal Protection Law
Coastal Zone Management Law	PRC Maritime space use administration Law
Uninhabited Island Conservation & Management Law	PRC Sea Island management Law
Port Law	PRC Port Law
Water Quality Conservation Law	PRC Water Pollution Control Law

### 3.3 정부조직 및 정책

많은 해양정책학자들이 통합적인 해양정책을 권유하고 있는바, 통합적인 해양정책의 추진을 위해서 통합적인 정부조직이 요구된다. 한국의 경우, 1996년 해양수산부 설립 이전엔 해양관련 행정조직이 해운항만청, 수산청, 수로국 등으로 분산되어 있었다. 그러나 1996년 해양수산부 설립으로 세계에서 가장 통합적인 해양관련 조직을 설립하였으며, 그 후 2008년 수산관련 조직이 분리되었으나 2013년 다시 해양수산부 부활로 예전의 통합적인 행정조직이 구현될 전망이다. 통합적인 해양행정조직의 구축으로 해운, 항만, 수산, 해양환경, 해양자원, 연안관리 등을 통합적으로 관리할 수 있으며, 이는 서해(황해)의 지속가능한 개발을 위한 정책추진

에도 적용된다.

반면 중국의 경우, 해양행정을 추진하는 통합조직이 설치되어 있다고는 하나, 해양환경의 관리 기능은 부처별로 나뉘어져 있으며, 수산 및 어업관리, 항구 및 해운관리 등의 일부 기능은 타 부처로 분리되어 있다. 황해의 지속가능한 개발과 이용에 관여할 수 있는 주요 조직으로 국가해양국(SOA), 환경보호부(MEP), 해사국(MSA), 농업부의 어업국(MOA) 등이며, 이들은 황해와 발해를 포함하는 북해해구(海區)의 각 부처 기능과 관련된 관리를 담당하고 있다. 국가해양국은 중국의 해양행정 기구로 해양정책 업무와 관련 조사, 연구를 담당하며, 환경보호부는 환경관리 중 육원오염물기인의 해양환경 관리와 연계되어 있다. 또한 해사국은 상선 등의 선박에서 기인하는 해양오염을 관리하도록 되어 있으며, 어업국은 농업부 소속으로 어업수산물 관리 및 어선과 관련한 해양오염을 관리하도록 규정하고 있다(Fig. 1).

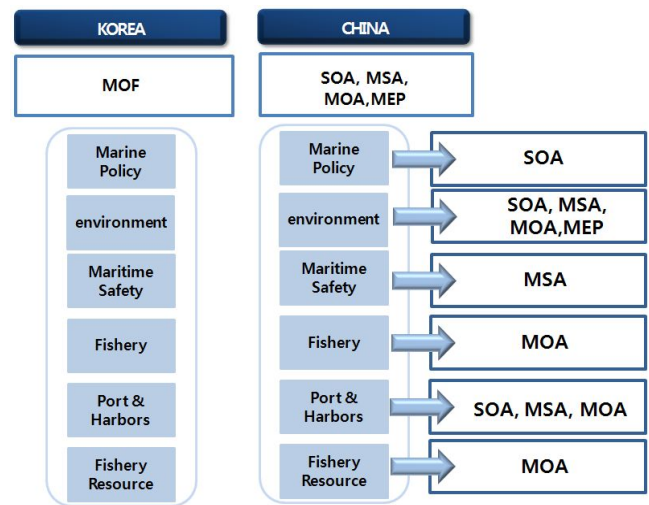


Fig. 1. Government. Organization & Function regarding Ocean management of Korea and China.

이러한 관리체제는 해양, 수산, 해사, 환경 등의 기본 영역의 비통합이라는 측면뿐만 아니라, 자칫 관리 영역상의 모호함이나 중복, 관리의 사각을 야기시킬 수 있다. 예컨대, 해양환경 관리의 경우, 똑같은 사안을 두고, 환경피해의 근원이 어느 것이냐에 따라 그 소관부처가 달라지고 이에 따른 개별처리가 일어날 수 있다. 이런 측면은 황해를 하나의 광역생태계로 보고 공동의 목표를 향해 유기적인 협력을 추구해야 하는 거버넌스의 효율을 저하시키는 요인이 되고 있다. 특히, 황해의 경우, 해양환경과 수산자원의 지속적인 관리와 보전이 주요이슈인 것을 감안할 경우, 해양과 수산영역이 분리된 거버넌스 구조는 정책과 관리의 분산 및 중복으로 이어지며, 황해의 공동거버넌스 측면에서도 지속가능하고

통합적인 관리의 부재로 이어질 수 있다.

한편, 중국의 해양관리는 북해(황해 및 발해), 동해, 남해 등 3개의 해역권을 기준으로 이루어지고 있다. 이에 따라, 황해의 특성과 생태환경이 충분히 고려된 해역별 관리와 이를 전담하는 각 부처의 분국(分局), 해당 성의 지방계획, 조례, 정책 등이 제정되고 있다. 이는 보다 실질적인 황해의 지속가능한 개발과 이용을 지원하는 거버넌스의 좋은 예로 평가된다.

#### 4. 한·중 황해국제협력

황해는 반폐쇄 해역으로서 외부충격에 취약하고 회복이 어려운 생태·물리적 특성과 함께, 생태환경 간 분절이 없는 광역해양생태계로서의 특성을 충분히 고려해야 한다. 따라서 황해의 보전과 지속가능한 개발에는 해역의 특성이 충분히 반영하는 통합적 관리가 요구된다.

여기에서는 YSLME, NOWPAP, 한·중황해환경공동조사사업을 통합적 관리측면에서 살펴본다.

##### 4.1 황해광역생태계보전사업(YSLME)

황해광역생태계보전사업(YSLME, Yellow Sea Large Marine Ecosystem Project)은 황해를 하나의 광역해양생태계로 간주하고 생태계의 생물자원 및 환경을 보전하기 위한 국제협력 사업으로, GEF의 재정지원 하에 UNDP가 관리한다. 2005년부터 2010년까지 제1기 사업이 완료되어, 현재 제2기 사업을 준비 중이며 금년 또는 2014년에 다시 시작될 전망이다. 한국은 외무부 그리고 중국은 재무부가 포괄포인트이며, 한국의 경우 그동안 국토해양부, 한국해양과학기술원, 국립수산물과학원, 한국해양수산개발원 등이 참여하였고, 중국은 국가해양국, 황해수산연구소 등 황해와 관련된 연구소와 학교가 참여하였다.

본 사업은 생태환경과 인문환경이 유사한 양국이 해양환경과 수산자원의 보전이라는 동일한 목적으로 만들어낸 공동거버넌스로, 수산자원, 오염, 생태계, 생물다양성, 투자정책 등 5개 분과별 사업을 추진했다. 본 사업은 황해에 대해 한·중 양국이 공동의 진단을 시행하고 정량적인 정보를 공유한 점에서 소기의 성과를 거두었다고 할 수 있다(MLTM, 2009a).

그러나 체제가 다른 중국과의 협력과정에서 공동조사의 제한, 연구 및 조사사업에 다소 편중된 구조 등으로 인해 황해의 생태계보전을 위한 합의된 정책제안을 끌어내는 데 미흡한 점이 있었다. 또한 정책제안 역시 강행적 성격을 지니지 못하고 권고수준에 머물렀다. 예컨대, 양국이 합의한 지역전략계획(SAP)은 개별국 또는 공동의 형태의 구체적인 실

천이 이루어지지 않고 있다. 이는 궁극적으로 개발과 보전에 대한 가치기준 및 양국간 사회·경제체제의 차이와 이로 인한 참여 거버넌스 구성의 불균형을 원인으로 볼 수 있다. 예컨대, 특정부처와 연구기관 및 학교 등의 이해당사자로 구성된 거버넌스 체제는 도출된 정책방안에 광범위한 집행력을 부여하기 힘들다. 또한 양국의 관리체제가 합의된 동일한 목표를 달성하기 위한 통합적·유기적 거버넌스를 만들어내지 못한 측면도 간과할 수 없다. 즉, 중국의 사업추진 주체는 국가해양국으로서 어업 및 수산자원을 담당하는 어업국의 적극적인 참여를 이끌어내지 못하여 사업의 큰 비중을 차지했던 어업과 수산관리 계획에 대해 집행력을 부여하지 못했다. 그 밖에 실제 사업실천의 이해당사자인 황해권역 지자체 등의 참여 등 정책과 관련 거버넌스 구성요소 간의 유기적 구조를 만들지 못한 면도 있다.

##### 4.2 북서태평양보전실천계획(NOWPAP)

북서태평양보전실천계획(NOWPAP, Northwest Pacific Action Plan)은 황해를 포함한 북서태평양의 환경보전을 위한 프로그램으로 UNEP이 주관하는 전세계 13개 해역의 지역해양프로그램(Regional Sea Programme)의 하나이다. NOWPAP은 제1차('91, 블라디보스토크), 제2차('92, 중국), 제3차('93, 방콕) 전문가회의를 거친 후 1994.9.14 대한민국에서 제1차 정부간 회의를 거쳐 채택되었다. 한국, 일본, 중국, 러시아(북한 불참)가 참여하였으며, 지리적 범위는 동경 121~143도, 북위 52~33도이다. 관련 국제기구는 UNEP, IMO, UNESCO/IOC, IBRD이다.

그동안 북서태평양보전실천계획은 황해 생태계의 보전을 위한 통합적인 사업보다는 주로 유류오염방지를 위한 사업에 치중하였다. 최근에는 참여국 간 이슈가 되고 있는 해양쓰레기에 의한 해양오염방지 사업과 함께, 동 해역 해양생태계 평가를 위한 적조, HABs, 부영양화 모니터링 및 연안·하천유역 통합관리 사업에 대한 연구나 제안이 활발히 진행되고 있다. 그러나 본 계획 역시 다자간 협력체 운영에서 나타날 수 있는 국가 간의 실질적 협력저조 측면의 취약점을 지니고 있는 것으로 평가되고 있다. 특히 회원국 정부대표로 구성된 정부 간 회의가 구성되어 있기는 하나, 주요활동의 핵심이 되는 RAC(Regional Activity Center)을 한국, 중국, 러시아, 일본 등 개별 참여국에 둠으로서 상호 연계성 저하 등에 대한 의견이 나오고 있다(MLTM, 2009b). 또한 회원국 간의 상호협약 등 환경관리와 보호를 위한 강제의무를 부과할 수 있는 체제가 이루어지지 않아, 참여국들에게 합의적 규제 등의 강행적인 정책을 제시하기 보다는 연구조사나 권고적인 정책만 제시하고 있어 도출된 제안의 실효성 확보가 미흡한 것으로 평가된다.

#### 4.3 한·중황해환경공동조사사업

한국과 중국은 1993년 11월 양국 간 평등과 상호호혜의 기초위에서 환경보호분야에서 협력을 추진하기 위하여 “대한민국정부와 중화인민공화국정부간의 환경협력에 관한 협정”을 체결하였다. 동 협정에 근거하여 1994년 6월에 제1차 한·중 환경협력공동위원회가 개최되어 6개 분야 18개 사업을 추진키로 하였다. 이후, 1995년 5월에 제2차 한·중 환경협력공동위원회가 개최되어 한·중황해환경공동조사사업을 신규과제로 채택하여 20개 항목에 대해 영해내 각자조사 그리고 공해내 공동조사사업을 추진키로 하였다.

그동안 한·중 황해환경공동조사사업은 황해환경에 관한 20개 항목에 관하여 각자 및 공동조사사업을 수행하고 있으나, 조사사업 자체가 황해생태계 보전을 위한 일부기능에 한정되어 있으며, 생태계 보전을 위한 통합적인 기능은 수행하지 못하고 있는 상태로 진행이 원활하지 않다. 예컨대, 이는 황해 해양환경의 기초자료를 확보하는 측면의 화학·물리적 데이터 조사위주로 이루어져 평가, 관리정책 도출, 정책 집행 등의 통합적 체계를 갖추지 못한 것으로 보인다. 또한 본 사업은 우리나라 국토해양부와 중국의 환경보호부가 주축이 되어 구성된 바, 특히 중국의 환경보호부는 육원오염물 관리를 담당하는 부처이다. 따라서 영해내 및 공해 내의 공동조사를 추진하려는 당초의 계획을 원활히 추진하기 위해서는 해양조사 및 해역환경관리 권한을 가지고 있는 국가해양국의 적극적인 개입이 필수적으로, 현 거버넌스의 구성은 사업수행 및 목표달성에 다소 배치되는 양상을 보인다.

### 5. 결론

많은 해양정책학자들이 해양거버넌스는 통합적이어야 한다고 주장하고 있으나 구체적인 방법론은 제시하고 있지는 않으나, 이는 각국의 고유한 환경에 따라 다를 수밖에 없기 때문이다. 한·중 해양거버넌스는 각국의 역사, 정치, 해양관련 제반 환경에 따라 고유한 특성을 지니고 있어 획일화된 형태는 제시할 수 없으나, 해양의 특성상 통합적인 형태를 지향하여야 할 것이다.

본 연구에서는 황해의 지속가능한 개발을 위한 한·중 황해거버넌스를 관리능력을 기준으로 고찰하고, 통합적 거버넌스 관점에서 한·중 황해국제협력을 살펴보았다.

한·중 황해거버넌스는 해양거버넌스의 구성요소인 이해당사자, 관련 법률 및 제도, 정부조직 및 정책을 고찰하였다. “이해당사자”의 경우, 황해를 이용하는 이해당사자들은 황해의 생태·물리적 환경에 악영향을 미치는 개발압력을 지속적으로 증가시키고 있었고, 이에 대응하기 위한 “법률 및 제도”의 경우, 특히 중국의 기본법률 및 통합정책의 부재를 확

인할 수 있었다. 또한 “정부조직 및 정책”에 대한 고찰에서는 통합적인 조직 및 조직간 업무의 중복면에서 양국이 차이를 보였다.

중국의 이해당사자, 정책 및 법률, 정부조직 및 제도가 통합적인 정책수립, 집행, 모니터링 측면에서 한국의 경우에 비하여 대체로 초기단계를 보이고 있었다. 그러나 중국의 경우, “해역별 관리”를 원칙으로 하는 해양관리 시스템을 갖추고 있는바, 황해의 여건 및 환경적 특성을 고려한 집중적 관리를 할 수 있는 양호한 기반을 갖추고 있다.

한·중 황해국제협력은 YSLME, NOWPAP, 한·중황해환경공동조사사업을 황해의 지속가능한 개발 및 통합적 관리측면에서 평가하였는바, YSLME 사업은 특히 수산자원에 대한 보전 및 관리 정책에 집행력을 부가시킬 수 있는 수산·해양의 유기적인 거버넌스 구성이 미흡한 상태였다. NOWPAP은 유류오염방지 등 오염방지에 치중하고 있으며, 한·중황해환경공동조사사업은 주로 환경조사활동에 치중하고 있어, 이들은 대체로 공동정책 목표달성을 위한 통합적 기능 보다는 개별영역의 분산된 기능을 추진하고 있는 상태이다. 또한 합의된 공동정책에 대한 실행력이 저조한 편으로 나타난바, 이는 거버넌스가 추구하는 황해의 지속가능한 개발과 이용이라는 공동의 목표를 달성하기 위해 갖추어야 할 최적의 네트워크 즉, 공동의 통합적 거버넌스에 대한 고려가 미흡했기 때문인 것으로 보여진다.

황해의 지속가능한 개발을 위해서는 주요 분야 및 기능을 통합적으로 추진하는 공동거버넌스(국제협력)가 요구된다. 예컨대, 한·중간의 공동이슈에 대한 정책적 접근, 관리의 실행력을 담보할 수 있는 공동위원회 구성 등을 생각할 수 있다. 무엇보다도 이들 공동정책 및 관리체계, 그리고 이해당사자 간의 유기적인 협력과 연계성 확보에 노력을 기울여야 한다. 이를 위해서는 지속적인 모니터링과 개선을 전제로 하는 한·중 개별 황해거버넌스 및 황해국제협력 추진을 위한 네트워크 구축과 협력이 필요할 것이다.

### 사 사

이 논문은 2008년도 정부재원(교육과학기술부 학술연구 조성사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음 (NRF-2008-361-B00001).

### 참 고 문 헌

- [1] Cho, D. O.(2006), Evaluation of the ocean governance system in Korea. Marine Policy, Vol. 30, pp. 570-579.
- [2] Cho, Dong-Oh and Dong-Hyun Choi(2006), Governance Analysis

- of YSLME: Korea's Case. UNDP/GEF/YS/RWG-I.3/inf.1 rev.2. Date: 21 August 2006, pp. 51-87.
- [3] Cicin-Sain, B.(1993), Sustainable development and integrated coastal management. Ocean and Coastal Management, Vol. 21, pp. 11-43.
- [4] Jacques, P. and Z. A. Smith(2003), Ocean Politics and Policy. Santa Barbara: ABC-CLIO. p. 15.
- [5] Juda, L.(1999), Considerations in developing a functional approach to the governance of large marine ecosystems, Ocean Development and International Law, Vol. 30, pp. 89-125.
- [6] Kenchington, R. and D. Crawford(1993), On the meaning of integration in coastal zone management. Ocean & Coastal Management, Vol. 21, pp. 109-127.
- [7] Kim, S. G.(2012), The impact of institutional arrangement on ocean governance: International trends and the case of Korea, Ocean & Coastal Management, Vol. 64, pp. 47-55.
- [8] MLTM(2009a), The study on establishment for national strategic plan of YSLME, pp. 19-25.
- [9] MLTM(2009b), Long-term strategies of international cooperation on marine environment project, p. 40.
- [10] MLTM, MSF, MEST, MOFAT, MOU, MND, MPAS, MCTS, MFAFF, MKE, ME, MOEL, KMA and KCG(2010), 2<sup>nd</sup> Basic Plan for Ocean and Fishery Development(2011-2020), pp. 66-68.
- [11] Olsen, S. B., K. Lowry and J. Tobey(1999), The Common Methodology for Learning: A Manual for Assessing Progress in Coastal Management. Coastal Resources Center, University of Rhode Island, p. 20.
- [12] SOA(2012), Bulletin of China's Ocean Environmental Statistics for the year of 2011, p. 5.
- [13] SOA(2013), Bulletin of China's Ocean Economic Statistics for the year of 2012, p. 3.
- [14] Underdal, A.(1980), Integrated marine policy – What? Why? How? Marine Policy, Vol. 4, pp. 159-169.
- [15] Wescott, G.(2000), The development and initial implementation of Australia's 'integrated and comprehensive' Oceans Policy. Ocean & Coastal Management, Vol. 43, pp. 853-878.
- [16] Xu, X.(2006), Report on Governance Analysis of the Yellow Sea. UNDP/GEF/YS/RWG-I.3/inf.1 rev.2. Date: 21 August 2006, p. 20.

---

원고접수일 : 2013년 03월 11일

원고수정일 : 2013년 04월 10일 (1차)

2013년 04월 22일 (2차)

게재확정일 : 2013년 04월 25일