

해양환경정책

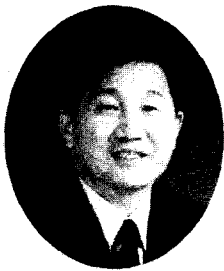
1. 서 론

“해양환경보전사무”는 '96년 정부조직법이 개정되면서 환경부에서 해양수산부로 이관되었다. 이에 따라 '96년 해양기인 오염원을 총괄적으로 규율하는 해양오염방지법의 주무부처가 해양수산부가 되었고, '97년 자연환경보전법중 해양부분이 '99년 습지보전법중 해양부분이 각각 환경부에서 해양부로 이관되었으며 2001년 환경·교통·재해등에관한영향평가법의 평가절차, 평가대상 및 평가기준 중 해양부분에 관해서는 해양부의 권능이 인정되었다. 현재 입법추진중인 육상기인오염물질의해안배출관리법의 제정은 수질환경보전법 및 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률중 해양부분을 이관하도록 하는 것이다.

'96년 정부조직법 개정은 '94년 발효한 유엔해양법협약체제를 모태로 한 것이다. 유엔해양법협약은 기존의 다른 협약과 달리 “해양”이라는 공간을 중심으로 산업과 환경, 개발, 과학조사를 포괄하여 규율하는 체제로 되어 있고, 우리나라 정부조직도 이러한 해양법체제에 부합할 수 있도록 해양행정일원화체계를 실현하였다. 그간 환경문제와 관련하여 유지해온 환경행정일원화 개념을 부인하고 해양행정일원화체제로 이전한 것이 '96년 정부조직법의 요체라고 할 수 있겠다.

현재까지는 해양환경보전사무를 해양부가 수행해왔던 역사가 일천하기 때문에 해양환경보전을 위한 목표, 수행체제, 법제, 재원조달, 수행사업 등이 정비되어 있지 못하고 해양부내에서 개발부서와 환경관련 부서간 관계 설정도 미성숙되어 있다. 그러나 해양환경보전사무는 해양이라는 공간을 중심으로 다른 사무와 함께 포괄적으로 규율되어 있기 때문에 실질적으로 매우 강력하고 신속한 집행력을 가지고 있으며, 특히 해양수산부 본부, 지자체, 해경, 지방청, 연구기관간의 조직화가 진전되면서 상당한 가능성을 보여주고 있다. 특히 국제협력문제에 관하여 대단히 유리한 체제임이 증명되고 있다.

지금까지 해양환경보전사무는 크게 말하면 해양환경개선사업을 실현시키고 재원을 확보하여 국민의 지지를 획득하고 연구기관과 집행기관의 조직화를 이끌어 국제협력을 달성하고자 노력해왔다고 요약할 수 있다.



심 동 현

- 1957년 7월 27일생
- 1984년 서울대 법학과 석사
- 현재 해양수산부 해양환경과장
- 관심분야 : 해양생태계 보전, 해양환경, 유엔해양법, 육상기인 해양오염물질 통제, 분쟁과 법률문제
- 연 락 처 : 3148-6540
- E-Mail : simdh@momaf.go.kr

2. 정책과제

정책과제와 관련하여 ①무엇을 해야하고 ②어떤 방법으로 해야한다는 점을 순차적으로 기술하고자 한다. 서술의 편의를 위하여 해양환경사무를 자연환경사무와 생활환경사무로 대별하여 정책과제를 살펴보도록 하겠다.

- 자연환경이란 해양의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태를 말하는 것으로서, 자연환경사무는 해양생태계보호관리가 주목표라고 할 수 있다. 여기서 해양생태계보호는 실제적으로 절대보호가 아니고 『안정성보장』이라는 측면에서 수행된다. 해양생태계는 무기적 환경과 생물공동체관리로 분류되는데, 전자는 해양생태계 구성요소 중 서식지, 산란장 등 해양생물의 생존조건을 보장하기 위한 것이며 매립, 광물, 토석채취, 항로, 양식장으로 이용 등 해양의 산업적 이용과 어떻게 조화를 이룰 것인가가 주요 핵심사항이다. 후자인 생물공동체관리는 먹이사슬의 안정성을 보장하고자 하는 것인데 남획 방지, 불가사리·고래 등 포식자 통제, LMOs(유전자변형생물체) 환경방출통제, 소하성(溯河性)어류의 어도 보장, 유자망이나 통발의 먹이사슬 파괴현상 차단 등 해양생물공동체가 걱정하는 의존관계로서 안정적으로 유지될 수 있도록 하는 것이 주요사항이 된다.
- 생활환경은 해양수질, 폐기물 등 사람의 일상생활과 관계되는 환경을 말하는 것으로서 인간의 활동으로부터 발생하는 오염물질이 해양으로 유입되는 것을 가능한 한 감축시키는 것이 그 목표라고 할 수 있다. 생활환경과 관련하여 ① 해상기인오염물질에 대한 배출규제 및 감독 ② 육상기인오염물질에 대한 배출규제 및 감독 ③ 해양으로 유입된 폐기물, 오염물질을 수거하고 처리하는 업무가 주요 골격이 될 것이다. 오염물질의 배출규제는 고의·과실에 의한 경우에는 그러한 배출이 가능하면 축소되도록 산업이 수

행되는 상황을 조정해야 하므로 결국은 사회적으로 허용되는 배출과 허용되지 않는 배출을 구분하기 위한 배출기준의 설정이 핵심사항이 될 것이다. 오염물질의 의도적 배출과 관련하여서는 해양을 오염물질의 창고로 활용하는 것인데 국제적 흐름이 이를 부정하는 방향으로 이동하고 있다. 오염물질의 해양배출은 시기를 변경하여 오염물질의 최종처분이라는 관점에서 규율해야 될 것이다. 그런데 지금까지 오염물질의 최종처분이라는 관점은 실용화되지 못하고 있는데 그 원인은 관련 통제가 없었기 때문이다. 개인적인 평가로 우리나라에서 발생하는 모든 오염물질은 약 93%정도가 해양에서 최종처분되고 있는 것으로 보여진다.

육상기인오염물질의 해양배출규제 및 감독은 현시점에서 해양부가 통제하지 못하고 환경부가 수질환경보전법, 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률을 통해서 규제하고 있다. 그러나 해양으로 유입되는 오염물질은 해양환경보전측면에서 통제해야 하는 것이 합리적이다. 참고로 지난 '96년 정부조직법 개정 당시, 필자는 수질환경보전법 제2조4호를 개정하려 하였으나 당시 설립중인 해양부로서는 배출기준을 설정할 수 없어서 나중에 해양부가 해양으로의 배출기준을 작성하여 수질환경보전법과 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률상 규정을 흡수하기로 했던 기억을 가지고 있다.

현재의 법제로는 육상기인오염물질의 해양배출기준설정 및 배출행위감독을 환경부에서 일시적으로 담당하므로 배출기준설정 → 배출행위감독 → 문제점 발견 → 분쟁해결기준제시 → 시정조치로 이루어지는 하나의 유기적 시스템이 작동하지 못하여 해양과 관련한 국가의 환경보전기능이 제대로 수행되지 못하고 있다.

해양환경과 관련하여 중요한 문제는 인간의 경제적 모티브를 적절하게 조정하여 “친환경적 사업으로 유도하거나 환경에 대한 오염부하량을 어떻게 줄여가는가”이다. 예컨대, 폐기물의 육상처리비용이 해양투기 비용에 비하여 9배정도 소요되는 상

황에서는 아무리 규제를 강화한다고 하더라도 해양환경보전은 실효를 거두기 힘들 것이다.

- 해양환경보전은 육상환경보전사무와 동일하게 평가보호와 구역보호의 두 가지 방법을 사용한다. 평가보호란 해양에서 이루어지는 활동에 관하여 환경측면에서 평가하고 그 평가의 가치관을 실현시키는 보호방식이다. 환경영향평가, 환경성검토, 환경협약, 해양이용협약의 등 조금씩 다르지만 유사한 제도들이 도입되어 있다. 이상의 평가보호는 일반적이라는 장점이 있는 대신에 보호강도가 떨어지고 집행력에 문제가 있을 수 있다.

이러한 평가보호는 개발업무와 대립하는 형태를 취하기 때문에 환경과 개발은 숙명적으로 투쟁하게 되어 이러한 대립구조를 조화구조로 변경시키는 문제가 시급하게 된 것이다. 즉, 개발업무에 친환경적 개념을 주입하여 개발업무의 구상단계에서부터 환경을 고려하도록 하고 예각에 의한 대립구조를 완화하도록 해야 할 것이다.

구역보호는 해양의 일부에 대하여 구역을 설정하고 그 구역내 특별한 행위제한을 강요하는 방식인데 강력한 환경보호수단이 된다. 반면에 해양이용자나 주민의 자유권을 제한하는 문제가 수반되어 구역보호설정 자체가 대단히 힘들게 되는 수가 있고, 더욱이 해양환경보전의 목표에 대하여 자유권 보장이라는 측면의 도전이 지속되고 있어 항상 구역보호의 타당성을 검증해 나가야 하는 문제점이 있다. 현재 수산자원보호구역, 해양생태계보호구역, 습지보호구역 등 여러 가지 형태의 구역보호가 실행중이나 유효한 보호가 실현되고 있다고는 할 수 없다.

이러한 구역보호는 주민의 권리와 해양환경보전이라는 개념이 상호보완되거나 공통점을 모색하고 상호 조화되는 형태로 구역보호중점이 이동되어야 할 숙제를 가지고 있다. 따라서, 구역보호에 의하여 창출되는 이익을 주민에게 환원시키거나 생태관광을 활성화하는 등 산업형태로 조정하여 공동의 이익

을 추구하는 방법으로 개선되어야 할 것이다.

3. 정책수단의 확보

유수가 육지에서 바다로 흘러가는 것은 자연스러운 현상이나 유수에 오염물질이 포함되어 해양으로 흘러감으로써 어업인에게 비용지불을 강요하고 육상주민은 당연히 지불하여야 할 오염물질처리비를 부담하지 않은 결과가 초래되는 등 대단히 불공정한 상황이 발생한다. 국가는 이러한 불공정한 사태를 방지하고 조정해야 하는 것이며 이를 일반국민의 조세를 가지고 해결할 것이 아니라 특별한 부담금을 부과하여 그 재원으로 해양환경개선사업을 해야 한다. 이러한 것은 하천의 부유쓰레기, 폐열의 해양배출, 하수구에 의한 해양배출, 루사와 같은 재해에 의한 쓰레기의 이동, 해양에서 토석·광물의 채취 등 허다한 사례가 제시될 수 있다. 정부는 이러한 해양이용행위에 대하여 부담금을 징수하여 해양환경보전에 사용함으로써 형평을 꾀해야 할 것이다. 2002년 해양부에서는 폐기물 해양배출에 대하여 해양환경개선부담금을 부과하기 시작하였으며 차후 이러한 부담금은 부과대상이 확대될 것이다.

해양환경보전은 결국 국민의 이익을 위한 것이므로 국민의 참여를 유도해야 정당화될 수 있고 따라서 국민참여를 유도하기 위하여 우선순위를 정하여 수행되어야 한다. 『해양쓰레기수매제도』나 구역보호 및 평가보호에 주민의 의견을 청취하고 주민의 이익에 부합되는 목표를 설정하는 것이 그러한 실례에 해당한다. 그러므로 정책부서, 연구기관, 행정청, 지자체, 지방청, NGO 등을 조직화하여 주민의 이해를 반영하는 계획을 수립하고 해양환경보전을 실천해야 하는 것이다. 또한 해양오염방지법, 자연환경보전법, 습지보전법, 환경·교통·재해등에관한 영향평가법 등에서 아직 실현되지 못하거나 정비되지 아니한 제도 및 규정들을 통일적으로 운용할 수 있도록 조정해야 하고 해양환경 정책수행을 위한 기본적 통계를 확보해야 하겠다.

해양환경정책

4. 단기적으로 해결해야 할 과제

향후 5년 내에 해결해야 할 과제를 생각나는 대로 기술하면 해사채취에 부담금 부과문제, 해양투기비용을 상향조정하여 육상처리비용과 균형을 맞추는 문제, 하수처리장·소각장 건설운영에 있어 경제적 모티브를 제공하는 문제, 폐염전의 습지복원문제, 온배수 배출의 분쟁해결기준 제시, 하구언 쓰레기의 비용부담 문제, 재난이나 재해로 인한 사후수습문제(비용부담), 오염물질의 최종처분에 관한 관점을 세우는 문제, 무인도서의 개발과 보전에 관한 사항, 해양에 설정된 공원의 관리, 해안으로의 Public access 보장문제, 해양

의 비상업적 이용에 의한 해양오염방지, 해양에서 사용되는 자원의 재활용촉진에 관한 사항, 비닐·스티로폼·건전지·통발 등 유해물건의 통제문제, 환경영향평가절차의 개선 및 평가기준 제시, 해양에 설정된 광업권과 기타 해양이용의 조화, 수산자원보호구역의 행위제한 및 경계의 재조정, 지방양여금법 개정, 폐기물의 해양중간처리방안 마련, 도서쓰레기문제, 해경에 의한 단속의 실효성 제고방안, 공유수면매립 등 해양의 산업적 이용과 해양환경보전, 지속가능위원회 등 환경관련 기관과의 협조체제 구축 등이 시급히 해결해야 될 문제이다. ⚓

PRADS 2004 안내

제 9 차 PRADS(Practical Design of Ships and other Floating Structures)가 2004년 9월 12-17일에 독일의 Luebeck-Travemuende에서 개최됩니다. 선박설계에 관한 세계 최대 학술대회에 세계 조선 산업을 주도하고 있는 우리나라 조선계에서 많은 논문을 발표해 주시기 기대합니다.

초록제출 마감일: 2003년 8월 31일

PRADS 2004 홈페이지: <http://www.prads2004.de>

The image shows a screenshot of the PRADS 2004 website. The logo on the left features a stylized globe with the text '2004 PRADS'. To the right of the logo, the text reads 'The Ninth International Symposium on Practical Design of Ships and other Floating Structures'. Below this, there is a table with the following content:

PRADS 2004 SCHEDULE	
Selection of abstracts	August 31, 2003
acceptance notification	November, 2003
Final submission of papers	May 15, 2004
Preliminary programme	May 31, 2004
Early registration closes	July 31, 2004
Final registration	September 12, 2004
PRADS 2004	September 12-17, 2004

On the left side of the screenshot, there is a vertical navigation menu with the following items: THE PRADS SYMPOSIUM, PRADS 2004, 2003, 2002, 2001, INITIAL PROGRAMME, SUBMISSIONS, DEADLINE AND DETAILS, ORGANIZATION, CALL FOR PAPERS, CONTACTS, and INFORMATION.