

최근 국내 해양환경법제도의 변화에 관한 고찰

박수진*

* 한국해양수산개발원 해양정책연구본부

A Study on the Recent Change in Korean Legislative System of Marine Environment Related Laws

Su-Jin Park*

* Coastal & Ocean Policy Research Department, Korea Maritime Institute, Seoul, 137-851, Korea

요 약 : 최근 해양환경법제도에 관한 정비작업이 활발하게 진행되고 있는바, 이는 “지속가능한 개발원칙”과 “사전에방주의 원칙”을 “법(law)”의 형태로 내재화하고 “정책(policy)”으로 실현하기 위한 노력의 일환이라고 할 수 있다. 연안침식 방지, 기후변화 대책마련과 같이 해양환경에 관한 입법수요는 지속될 것으로 예상된다. 향후에는 해양환경 관련 법률의 법체계를 합리적으로 정비함으로써 법률간 연계성 및 정책의 효율성을 제고하는 것이 필요하다. 또한 해양환경을 효율적으로 보전하기 위해서는 법률과 정책의 정비와 함께 체계적인 연구와 조사가 지속적으로 이루어져야 한다.

핵심용어 : 해양환경법제도, 규제 패러다임, 국제환경협약, 법제도의 변화, 해양환경법제도의 과제

Abstract : Korea actively endeavors to improve the national marine environmental laws and regulations. Along with the growing global concern on the importance of marine environment, the concern is also increasing nationwide in Korea. These institutional changes in Korea have implications in that it has started to internalize the Sustainable Development Principle and the Precautionary Principle in the form of 'law' and 'policy.' The enactment efforts for conservation and sustainable use of marine environment will continue as the legal demand of public for coastal erosion prevention and climate change mitigation increases. This calls for robust revision for more logical framework and coherence of marine environment laws and regulations as well as efficient implementation of policies. In addition, it is strongly required that the systematical research and survey as well as the robust reversion of laws and policies should be taken accordingly for the effective conservation of marine environment.

Key Words : Marine environment related laws, Regulation paradigm, International environmental convention, Change in legislative system, Task of marine environment related laws

1. 서 론

2006년 10월에 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」과 2007년 1월에 「해양환경관리법」이 새롭게 제정되는 등 최근 해양환경법제도에 관한 정비작업이 활발하게 진행되고 있다. 해양환경에 관한 국·내외적인 관심과 중요성이 더욱 강조되고 있으며, 규제방식도 ‘사후처리적 지시·통제방식’(Command and Control Approach)에서 ‘사전에방적인 통합관리방식’(Precautionary Integrated Management Approach)으로 변화하고 있다.

해양에서의 이용행위가 다양화·복합화되는 동시에 해양환경에 대한 오염원의 종류와 오염부하량은 증가하고 있는 현 시점에서 이러한 ‘환경규제 패러다임의 변화’(Change of Environmental Regulation Paradigm)는 적절하다고 판단된다.

해양은 개별국가의 자원인 동시에 인류공동의 자산으로서, 현 세대 뿐만 아니라 다음 세대의 중요한 발전기반이다. 해

양의 자정능력을 벗어난 오염은 기후변화와 함께 개별국가만의 문제가 아니라 국제사회가 공동으로 대처해 나가야 할 과제로 인식되고 있다. 해양환경을 보다 효율적으로 보전하기 위해서는 국제적인 협력과 함께 국내 해양환경법제도의 개선이 필수불가결하게 요구된다. 그동안 해양환경은 육상환경의 연장선상에서 이해되어 왔기 때문에 상대적으로 정책적 관심에서 뒤로 밀려 있었고, 관련 법제도의 중심축도 선박으로부터의 기름등 폐기물에 의한 해양오염 방지에 맞춰져 있었다고 해도 과언이 아니다. 「해양오염방지법」을 제외한 국내 주요 환경법제도의 법체계나 세부내용을 살펴보다라도 육상환경을 보호하기 위한 것이 대부분인 것을 알 수 있다.

본 논문은 국제해양환경협약의 변화와 우리나라 환경법제도의 변천과정¹⁾을 살펴보고, 그와 비교되는 해양환경법제도

1) 해양환경법제도도 우리나라의 환경법제도의 한 유형이라고 분류할 수 있으나, 「정부조직법」에 따라 자연환경 보전에 관한 법률은 환경부가 관장하고, 해양환경 보전에 관한 법률은 해양수산부가 관장하고 있기 때문에, 본 논문에서는 환경부 소관 법률을 환경법제도로 구분하였고, 해양수산부 소관 환경관련 법률을 해양환경법제도로 구분하여 분석하였음.

* 대표저자 : 정희원, forest21@kmi.re.kr, 02-2105-2795

의 변천과정을 살펴봄으로써 해양환경법제도의 패러다임의 변화를 분석하는데 그 목적 있다.

본 논문에서는 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」(2006), 「해양환경관리법」(2007), 「무인도서의 보전 및 이용에 관한 법률」(2007)을 비롯하여 최근 입법작업이 활발하게 진행되고 있는 「연안관리법 개정안」, 「공유수면매립법 개정안」, 「해수욕장관리법 제정안」 등을 분석함으로써 해양환경법제도의 정비동향을 고찰하고자 한다. 이를 통해 우리나라 해양환경법제도의 패러다임의 변화를 살펴보고, 향후 해양환경법제도의 과제를 분석해보고자 한다.

2. 국제해양환경협약의 변화 및 국내 해양환경법제도의 변천

2.1 국제해양환경협약의 변화

국제해양법의 큰 틀을 이루고 있는 ‘UN해양법협약’(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS, 1982)은 해양의 평화적 이용과 해양자원의 공평하고도 효율적인 활용, 해양생물자원의 보존과 해양환경에 대한 보전, 관련 연구를 촉진하기 위한 해양에 대한 범질서를 확보하는 것을 목적으로 하고 있음을 명확히 하고 있다.²⁾

1990년대 초반까지 국제해양법은 국가간 해양영토 개발 및 영토분쟁 해결, 각종 어업협정 등 국가간 수산협력, 해양오염방지를 위한 협력이 규범체계의 3개 중심축을 이루고 있었다.

구체적으로 살펴보면, ‘사막화방지협약’(United Nations Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa, 1994), ‘오존층과피물질에 관한 몬트리올의정서’(Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, 1987), ‘이동성 야생동물의 보전에 관한 협약’(Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, 1979, 일명 Bonn협약)³⁾ 등과 같은 환경협약은 해양환경보다는 육상환경의 보전을 위한 내용이 중심을 이루고 있었다. 이는 국내환경법제도의 법체계와 현재까지의 발달과정과도 연결되는 모습이라고 할 수 있다.

- 2) UN해양법협약은 협약 제12부(제192조~제237조)에 해양환경의 보호와 보전을 위한 다양한 내용을 포함하고 있음. 즉, 협약국의 의무와 지구적·지역적 협력 및 조사·연구, 기술지원, 개별국의 관할권내 활동이 해양환경에 미치는 잠재적 영향평가, 해양환경오염의 방지, 경감, 통제를 위한 국제규칙과 국내입법, 국가책임, 주권면제 등에 대하여 규정하고 있음.
- 3) 1979년 독일 본에서 채택되어 1983년 11월에 발효되었으며, 초창기에는 유럽국가들이 주요 회원국이었으나, 2006년 현재 아프리카, 중남미, 아시아, 유럽과 오세아니아 지역에 92개국의 회원국을 가진 범세계적 협약으로 발전하였음. 우리나라는 미가입 상태임. <http://www.cms.int/about/intro.htm>

해양생물자원에 대한 국제적인 협력도 수산자원의 보전과 이용을 위한 협력이 주를 이루었으며, 수산자원의 보전과 특정 해양생물종의 보호가 아닌 해양생물의 종다양성과 서식지 보전을 위한 국제적인 노력은 「환경과 개발에 관한 리우선언」(Rio Declaration)과 실행계획인 「의제21」, 「생물다양성 협약」이 채택된 1992년에 이르러서야 본격화되었다고 할 수 있다.⁴⁾

해양생태계 및 해양환경의 보전과 지속가능한 이용·개발과 관련이 있는 국제협약은 그 규율내용을 기준으로 다음과 같이 유형화할 수 있다. 즉, i) 해양생물다양성과 해양생물의 서식지를 보전하기 위한 국제협약, ii) 수산업의 대상이 되는 생물자원의 보전협약, iii) 기름·폐기물·유해액체물질 등 오염물질로부터의 해양오염방지 및 해양환경 보전협약, iv) 유류오염손해배상 등 선박사고에 관한 국제협약에 관한 협약이 있다.⁵⁾ 이 가운데 해양오염방지에 관한 국제협약으로는 ‘1954년 유류에 의한 해양오염방지를 위한 국제협약’(International Convention for the prevention of Pollution of the Sea by Oil 1954), ‘선박에 의한 해양오염방지에 관한 국제협약’(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 11/2/73, 일명 MARPOL협약), ‘폐기물 및 그 밖의 물질의 투기에 의한 해양오염방지에 관한 협약’(Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 일명 런던협약 또는 LC72) 및 1996년 런던협약 의정서(일명 1996년 의정서 또는 LC96)⁶⁾, ‘선박으로부터의 오염방지를 위한 국제협약의 1978년 의정서’(International Convention for the Prevention of

- 4) 「국제포경규제협약」 International Convention for the Regulation of Whaling: ICRW, 1946), 「대서양 참치의 보존에 관한 국제협약」(International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas : ICCAT, 1966), 「북서대서양 어업에 있어서의 장래 다자간 협력에 관한 협약」(Convention on Future Multilateral Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries, 1978), 「남극해양생물자원보존에 관한 협약」(Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources : CCAMLR, 1980) 등 특정 해양생물종이나 특정 서식지의 보호를 위한 국제협약이 체결된 경우도 있었지만, 해양생태계 전체적인 관점에서 접근한 것은 아니었음.
- 5) 박수진(2006), “국제환경협약상 해양생태계 보호와 국내 관리체계의 개선방안”, 「21세기 동북아시아와 국제법」 - 2006년도 한국국제법학자대회 발표문, pp.240~241.
- 6) 런던협약은 해양에의 무분별한 투기에 따른 해양환경피해의 심각성에 대한 인식이 높아지면서 국제적인 규제의 틀을 만들었다는 데 큰 의의가 있음. 1996년 의정서는 기존 런던협약을 전면적으로 개정하여 새로운 해양투기체계를 수립하고자 하는 노력의 일환으로서 1993년부터 협약 및 부속서에 대한 전면적인 개정작업이 진행되었음. 런던협약의 규제수준보다 훨씬 강화된 1996년 의정서는 1996년 11월 7일 런던협약 개정을 위한 특별회의에서 채택되었음. 자세한 내용은 백진현·홍기훈, 「다자간환경협정의 준수 : 런던의정서를 중심으로」, (주)정인아이앤디, 2006, pp.21-106 참조.

Pollution from Ships, 1973 as Modified by the Protocol of 1978 relating thereto, MARPOL 73/78), '유류오염 대비, 대응 및 협력에 관한 국제협약'(International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation, 1990, 일명 OPRC협약), '1973년 선박으로부터의 오염방지를 위한 국제협약 및 1978년 의정서'의 제6부속서인 '선박으로부터의 대기오염방지를 위한 규칙'(Annex VI : Prevention of Air Pollution from Ships), '선박 유해방오시스템의 규제에 관한 국제 협약'(International Convention on the Control of Harmful Anti-Fouling Systems on Ships, 2001), '선박 밸러스트수와 침전물 제어 및 관리를 위한 협약'(International Convention for the Control and Management of Ship's Ballast Water and Sediment, 2004), 'HNS사고 예방, 대비·대응을 위한 국제협약'(Protocol on Preparedness, Response and Co-operation to Pollution Incidents by Hazardous and Noxious Substances, 2000, 일명 OPRC-HNS 의정서) 등이 있다. 「해양오염방지법」은 1977년 12월에 MARPOL협약의 국내이행입법 형태로 제정되었으며, 이후 20여 차례 이상의 개정을 통해 관련 규정을 신설하거나 보완하여 이들 협약의 내용을 국내법으로 반영해 왔다.

그리고 '유류오염 손해에 대한 민사책임에 관한 국제협약'(International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, CLC), '1971년 유류오염손해배상을 위한 국제기금 설치에 관한 국제협약'(International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 일명 1971 Fund Convention) 등 유류오염 손해에 대한 국제협약은 1992년 별도의 법률인 「유류오염손해배상보장법」을 통해 국내적으로 시행되고 있다.

한편, 해양생태계를 구성하고 있는 해양생물종과 그 서식지의 보전과 직접적으로 관련이 있는 국제협약으로는 '물새 서식지로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약'(Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat, 1971, 일명 람사협약), '멸종위기에 처한 야생동·식물종의 국제거래에 관한 협약'(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 1973), '생물다양성협약'(Convention on Biological Diversity : CBD, 1992), '바이오안전성에 관한 카르타헤나 의정서'(Cartagena Protocol on Biosafety : BSP, 2000, 일명 바이오안전성의정서)⁷⁾ 등이 있다. 이들 협약 역시 국내법의 제·개정으로 이어졌으나, 「습

지보전법」(1999), 「자연환경보전법」(1994), 「야생동·식물보호법」(2004), 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」(2006), 「유전자변형생물체의 국가간이동등에 관한 법률」(2001)이 그것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 국제해양환경협약은 1992년 리우선언 이전까지는 선박으로부터의 해양오염방지와 수산자원 및 특정 해양생물종 보전협력이 중심을 이루었다고 할 수 있다. 즉, '국제포경규제협약'(International Convention for the Regulation of Whaling : ICRW, 1946), '대서양 참치의 보전에 관한 국제협약'(International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas : ICCAT, 1966), '북서대서양 어업에 있어서의 장래 다자간 협력에 관한 협약'(Convention on Future Multilateral Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries, 1978), '남극해양생물자원보전에 관한 협약'(Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources : CCAMLR, 1980) 등과 같이 수산자원 등의 특정 생물종의 보호와 특정지역의 해양환경보호에 관심을 두었다. 그러나 1992년에 리우선언과 생물다양성협약이 채택된 이후에는 국제해양환경협약의 규율범위가 전체 해양생물자원의 보전과 진지구적 차원에서의 해양환경의 보호, 광역적 해양생태계의 보전으로 확대되고 있는 추세라고 볼 수 있다.

2.2 국내 환경법제도 및 해양환경법제도의 변천

2.2.1 환경법제도의 변천

1963년에 최초의 환경법인 「공해방지법」이 제정된 이래 40여년 간 우리나라 환경법제도는 양적으로나 질적으로 팽창하여 왔다. 1977년 「환경보전법」의 제정, 1979년의 환경청의 신설 및 1970년대 말부터 산업화·도시화에 따라 대두된 환경문제에 대한 사회적 관심 증가는 환경법제도가 발달하는 기초가 되었다. 특히, 「환경보전법」은 소극적인 공해규제에서 탈피하여 적극적·종합적으로 환경문제에 대응하기 위한 환경영향평가제도, 환경기준, 오염물질의 총량규제제도 등을 새롭게 도입하였다는 점에서 의미있는 입법이였다.⁸⁾

우리나라의 환경법제도는 환경청의 조직과 예산이 본격적으로 확대·개편된 1990년 초반 이후부터 많은 법률이 제정되기 시작하였다. 환경부 소관법률은 1970년대 후반 도입기와 1990년대의 확대기를 거쳐 2000년대는 안정·통합기의 과정을 거치고 있는 것으로 파악된다.

1980년 제8차 개정을 통해 헌법 제33조에 국민의 환경권이 헌법상 기본권에 포함됨에 따라 우리나라의 환경법은 복수법률체제로 전환되게 되었다. 즉, 1990년 8월에 「환경보전법」이 「환경정책기본법」, 「대기환경보전법」, 「수질환경보

7) 「람사협약」, 「멸종위기에 처한 야생동·식물종의 국제거래에 관한 협약」, 「생물다양성협약」, 「이동성 야생동물의 보전에 관한 협약」(The Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, CMS or the Bonn Convention)과 「세계유산협약」(The World Heritage Convention, WHC)은 "생물다양성 관련 5대 협약"으로 불리고 있다. <http://www.biodiv.org/cooperation/joint.shtml>

8) 최무현(2003), 분야별 규제영향분석 : 환경규제를 중심으로, 한국행정연구원, pp.9~10

전법」, 「소음·진동규제법」, 「유해화학물질관리법」, 「환경분쟁조정법」의 6개 법으로 나누었다.

그와 더불어 1990년대에는 「자연보전법」, 「환경범죄의 단속에 관한 특별조치법」, 「독도등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법」, 「한강수계의 수질개선을 위한 한강수계상수원 수질개선 및 주민지원등에 관한 법률」, 「습지보전법」, 「환경·교통·재해등에 관한 영향평가법」 등의 법률이 제정되었다.

이후 2000년대 부터는 재활용 및 환경기술개발의 촉진과 자연환경자산의 관리 등 규율범위가 보다 다양해지기 시작하였다. 이 시기에 제정된 법률은 「낙동강 수계 물관리 및 주민지원등에 관한 법률」, 「영산강 수계 물관리 및 주민지원등에 관한 법률」, 「금강 수계 물관리 및 주민지원등에 관한 법률」, 「수도권 대기환경 개선에 관한 특별법」, 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」, 「백두대간 보호에 관한 법률」, 「야생동·식물보호법」, 「악취방지법」, 「친환경 상품구매 촉진에 관한 법률」, 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」, 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」, 「환경분야 시험·검사 등에 관한 법률」, 「잔류성유기오염물질 관리법」과 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」 등이 있다.⁹⁾

현재 환경부가 관장하는 법률은 총 44개에 이를 정도로 방대한 환경법제도가 운영되고 있으며, 크게 매체별 환경관리, 자연환경자산 및 생태계 보전, 환경기술 개발 및 재활용 촉진, 환경분쟁해결 및 환경범죄의 단속 등 4개의 범주로 구분할 수 있다.

2.2.2 해양환경법제도의 변천

우리나라 해양환경법제도는 1999년 2월에 「연안관리법」과 「습지보전법」이 제정되기 까지 20년 이상 1977년 12월에 제정된 「해양오염방지법」에 주로 근거해 왔다고 보아야 할 것이다. 그 밖에 「자연환경보전법」, 「야생동·식물보호법」 등 환경부 소관법률과 「수산업법」, 「수산자원보호령」 등의 수산관계법령의 일부 규정이 적용되었지만, 그것은 극히 일부규정에 불과하였다. 이와 같이 해양환경을 보호하기 위한 법제도는 육상환경에 비해 상대적으로 발달하지 못했던 것은 주지의 사실이다.

1999년까지 해양환경법제도가 단편적인 형태를 보인 것은 우리나라 환경법제도가 육상환경 보호를 중심으로 정비되어 온 이유도 있지만, 해양에 대하여 수산, 해운, 항만 등의 산업적·경제적 가치를 강조하고 해양환경의 보전을 통한 환경적 가치가 제대로 평가받지 못한 것도 중요한 원인이었다. 기존 「해양오염방지법」은 선박 및 해양시설로부터 기름 및 폐기물등의 배출로 인한 해양오염방지를 목적으로 채택된

of Pollution from Ships, 1973)의 국내이행입법의 성격이 강하였기 때문에 해양으로 유입되는 각종 오염물질, 바다골재 채취, 매립·간척 등 각종 해양이용행위에 대하여 정책적·제도적으로 적절하게 대응하기에는 한계가 있었다.

「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」과 「해양환경관리법」은 현재 국제사회에서 3대 환경보전원칙으로 인정받고 있는 “지속가능한 개발원칙”, “사전예방주의원칙”, “생태계 기반관리 원칙”이 반영된 법률이라고 평가할 수 있다.¹⁰⁾ 이 두 법률의 제정을 비롯하여 2005년부터 현재까지 최근 2~3년간 해양환경법제도는 매우 활발하게 정비작업이 이루어지고 있다. 즉 기존 공유수면 매립정책 문제점을 개선하고 매립을 억제하는 동시에 사전·사후관리절차를 강화하기 위하여 「공유수면매립법」을 대폭 개정하는 형태의 「공유수면의 매립제한 및 매립지 관리에 관한 법률」의 입법이 추진되고 있으며, 그밖에도 「공유수면관리법」과 「연안관리법」에 대한 개정도 진행되고 있다.

또한 2007년 2월과 4월에는 무인도서와 해수욕장의 효율적인 보전·이용·개발과 안전을 위한 「무인도서의 보전 및 이용에 관한 법률」과 「해수욕장관리법」이 각각 입법예고되었다. 최근의 해양환경법제도의 정비는 환경부가 활발하게 법제도를 정비한 1990년대에 견줄 만할 정도로 급속하게 변화하고 있다.

해양환경법제도의 규율범위도 선박과 해양시설의 좁은 범위에서 벗어나 해양생태계, 해양생물자원의 보전, 해양환경의 보전, 해양경관, 무인도서 등 해양자산의 보호까지 확대되고 있으며, 규제방식도 사전예방적이고 통합관리적인 방식으로 변화하고 있다. 이러한 변화는 우리나라 해양환경법제도가 새로운 패러다임을 형성해가는 과정이라고 보아야 할 것이다.

3. 주요 해양환경법제도의 현황 및 정비동향

3.1 주요 해양환경법제도 현황

3.1.1 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률

「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」(이하, ‘해양생태계보전법’이라 약칭함)은 해양생태계의 특성과 여건에 맞는 효율적인 보전·관리를 위한 독자적인 법체계를 마련하기 위

10) 지속가능한 발전이란 인류사회의 지속적인 발전을 위한 개념으로 1972년 스웨덴 스톡홀름에서 개최된 ‘UN인간환경회의’(UNCHE)에서 논의되기 시작하였으며, 1992년 리우회의를 거쳐 UN 뿐 아니라 OECD와 EU에서 지속적으로 논의되고 있음. 사전예방주의원칙과 생태계기반관리원칙은 1992년 리우회의를 통해 법체계적으로 도입되었으며, 1992년의 생물다양성협약을 통해 하나의 연성법(soft law)적 국제환경법으로 받아들여지게 되었음. 자세한 내용은 해양수산부(2006), 「해양생태계관리방안연구」, pp.117~187 참조.

9) 환경부 홈페이지(<http://www.me.go.kr>) 2007.5.22 검색결과

해 2006년 10월 4일에 제정되어 2007년 4월 5일부터 시행되고 있다.

「자연환경보전법」은 “해양자연환경”을 포함하여 규정하고 있으나, 해양수산부의 소관사항을 제한하고 있어 효율적인 정책추진이 어려웠고, 「자연환경보전법」의 생물종 관련 규정과 「조수보호 및 수렵에 관한 법률」을 통합하는 형태로 2004년 2월에 제정된 「야생동·식물보호법」의 경우에도 해양생물종 또는 해양생태계에 적용하기 어려운 규정들이 상당수 포함되어 있었다.

해양생태계 위협요인의 다양화·복잡화로 인하여 훼손이 가속화되면서 기존 「자연환경보전법」과 「야생동·식물보호법」에 기초한 해양생태계 관리정책은 한계에 직면하게 된 것이 해양생태계보전법의 직접적인 제정사유라고 할 수 있다.

해양생태계보전법은 보전과 이용·개발이 동시에 이루어지고, 생물종과 서식지가 하나의 장소에 공존하고 있는 해양생태계의 특징을 반영한 법체계라고 할 수 있다.¹¹⁾ 이 법은 8개장, 총 65개 조문으로 구성되어 있으며, 주요내용으로는 i) 해양생태계보전 및 관리에 관한 국가의 책무, ii) 해양생태계보전 및 관리기본계획의 수립, iii) 해양생태계기본조사 실시, iv) 해양생태도 작성 및 보호대상해양생물의 보전, v) 해양생태계교란생물 및 유해해양생물의 관리, vi) 해양보호구역의 지정·관리, vii) 해양생물다양성보전대책 수립, viii) 해양생태계보전협력금의 부과·징수 등에 대한 규정이 있다.

해양생태계보전법의 시행으로 향후에는 ‘해양생태계보전·관리기본계획’에 근거한 체계적인 해양환경보전정책의 추진이 가능해질 것으로 판단되며, 해양생태계 및 생물자원의 보전을 위한 지속적인 조사와 해양생태계복원 등 관련 기술의 연구·개발이 보다 활발해 질 것으로 예상된다.

3.1.2 해양환경관리법

기존 「해양오염방지법」은 해양에 배출되는 기름·유해액체물질·포장유해물질 및 폐기물과 선박·해양시설로부터 대기로 배출되는 대기오염물질을 규제하고, 해양의 오염물질을 제거하여 해양환경을 보전함으로써 국민의 건강과 재산을 보호함을 목적으로 제정된 법률이다. 그러나 「해양오염방지법」은 해양으로 유입·배출되는 각종 오염물질과 급증하고 있는 다양한 해양이용행위에 대한 제도적 대응수단이 미흡하였다.

11) 해양생태계보전법에서 해양생태계의 특징을 반영한 세부규정을 살펴보면, 해양보호구역내 혼획(混獲)된 경우 처벌하지 않으며(제27조), 해양생태계의 심각한 훼손이 우려되어 긴급한 보호가 필요하다고 인정되는 지역 또는 해역에 대하여 긴급해양보호구역으로 지정이 가능하고(제31조), 해양생태계에 대한 훼손은 육상에 비하여 인접지역으로의 확대가능성이 높고 복원비용이 2배 이상 소요되는 점을 고려하여 「자연환경보전법」상 생태계보전협력금의 상한액이 10억인데 반해 해양생태계보전법상 해양생태계보전협력금의 상한은 20억으로 규정하고 있음(제49조). *Supra* note 10, p.41.

2007년 1월 19일에 「해양오염방지법」이 안고 있는 이러한 문제점을 해결하고, 조문체계를 전체적으로 정비함으로써 규제합리성을 제고하기 위하여 전부개정형태인 「해양환경관리법」이 제정되었다.¹²⁾

「해양환경관리법」은 해양환경보전시책의 기본이념과 방향을 제시하고 있으며, 바다골재채취 등 각종 해양이용행위의 적정성 확보와 지속가능한 개발원칙에 따른 해양환경정책을 추진할 수 있도록 해역이용협의제도 강화 및 해역이용영향평가의 도입, 해양환경관리공단의 신설, 오염물질의 통합관리체제 구축, 해양환경기준 및 측정체계의 선진화 등을 주요 내용으로 하고 있다.

「해양환경관리법」의 주요한 개정사항 중 하나인 해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도는 제9장에서 규정하고 있으며, 세부규정은 총 11개 조문으로 구성되어 있다. 세부내용 중 의견통보절차, 이의신청절차, 사후관리절차, 사업변경에 따른 재협의절차의 경우, 해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도는 공통적으로 적용된다.

해양환경에 미치는 영향을 기준으로 ‘해역이용협의 대상사업’과 ‘해역이용영향평가 대상사업’으로 나누어 절차를 이원화함으로써, 과도한 규제부담과 국민 불편을 방지하였다. 즉, 바다골재 채취, 준설토 투기, 해양광물자원의 이용·개발, 바다골재 채취단지의 지정 등 해양환경에 심각한 영향을 미치는 일정규모 이상의 사업인 경우에만 ‘해역이용영향평가서’를 작성하도록 하였다.¹³⁾ 이번 「해양환경관리법」의 제정에 따라 i) 용도별 해양환경기준 마련, ii) 해양환경정보망 및 측정망의 구축, iii) 해양환경측정·분석기관의 정도관리 및 측정·분석능력인증제도 운영, iv) 특별관리해역에서의 총량규제, v) 해양환경관리법¹⁴⁾, vi) 해역이용영향평가 작성대행기관 등의 규정을 적용·운영하기 위한 관련 기술개발이 활성화될 것으로 예상되며, 해양수산부도 지속적이고 보다 안정적인 해양환경 관리정책의 추진이 가능해질 것으로 기대된다.

3.1.3 무인도서의 보전 및 이용에 관한 법률

12) 해양수산부는 2005년 1월에 「해양환경관리법(안)」을 입법에 고하였으며, 2006년 11월 규제개혁위원회의 규제심사와 2006년 3월 법제처심사, 2006년 4월 차관회의 및 국무회의를 거쳐 2006년 5월 국회에 제출되었으며, 2007년 1월 19일에 법률 제8260호로 제정되었음. 동법은 공포 후 1년이 경과한 시점인 2008년 1월 20일에 시행될 예정으로 현재 동법 시행령과 시행규칙에 대한 입법작업이 현재 진행중임.

13) 박수진(2007), “해양부문 환경평가 관련제도의 문제점 및 개선방향에 관한 연구”, 「월간 해양수산」 통권 제270호, pp.26~27.

14) 「해양환경관리법」의 제정으로 해양환경관리법은 기존의 해양오염방지법과 폐기물해양배출법, 유창청소법과 별개로 폐기물해양수거법과 퇴적오염물질수거법이 신설되었음(법 제70조).

「무인도서의 보전 및 이용에 관한 법률 제정안」(이하 ‘무인도서법’이라 약칭함)은 무인도서와 그 주변해역의 효율적인 보전 및 이용·개발과 체계적인 관리를 위하여 2007년 8월에 제정되었다.¹⁵⁾ 이 법은 대한민국의 주권이 미치는 모든 무인도서와 그 주변해역에 대하여 적용된다. 무인도서법에 따르면 10년마다 무인도서종합관리계획을 수립하며, 10년마다 무인도서에 대한 실태조사를 실시하여야 한다. 이는 무인도서를 체계적으로 관리하기 위한 기본적인 규정이라고 할 수 있다.

무인도서법의 핵심규정은 무인도서의 체계적인 관리를 위하여 무인도서를 4개 유형으로 구분하여 유형별로 관리하도록 한 것이다. 즉, 무인도서 실태조사 및 다른 법률에 따른 조사결과에 기초하여 i) 절대보전 무인도서, ii) 준보전 무인도서, iii) 이용가능 무인도서, iv) 개발가능 무인도서로 구분하였고, 유형별로 행위제한사항을 차별화 하였다.

절대보전 도서 및 준보전 도서에 대해서는 보전을 위한 제도적 장치를 마련하는 한편, 이용가능 무인도서에 대해서는 이용행위의 범위를 규정하여 무분별한 이용으로 인한 피해를 방지하였다. 개발가능 무인도서에 대해서는 합리적인 개발이 가능하도록 개발사업계획을 작성하여 해양수산부장관의 승인을 받도록 하였으며, 개발에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 예산의 범위 내에서 지원할 수 있도록 하였다.

한편, 영해기점 도서 및 최외곽 도서에 대한 특별관리계획 등을 수립하게 한 무인도서법 제24조는 향후 중국, 일본 등 주변 국가와의 대륙붕 및 EEZ 경계확정과정에서 유리한 기반을 마련하고, 지속적인 실태조사를 위한 제도적 기반을 마련하였다는 점에서 의미가 있는 규정이라고 판단된다.

32 주요 제·개정 법률안¹⁶⁾

32.1 연안관리법 개정안

해양수산부는 그동안 지적되어 왔던 「연안관리법」의 입법적 한계를 극복하고, 무분별한 연안육역의 개발에 대한 실효적인 정책수단을 마련하기 위하여 지속가능한 연안의 이용을 도모하고자 「연안관리법」의 개정을 추진하고 있다. 현

행 「연안관리법」은 연안관리통합계획의 위상, 연안관리지역 계획의 실효성, 지역의 연안관리운영역량, 과학적인 연안정보 관리를 위한 제도적 기반이 미흡하며, 선점식 연안해역 이용 행태 및 무분별한 연안육역의 난개발 등에 대한 대처수단이 미비되어 있다.

이에 「연안관리법 개정안」은 일관성 있고 체계적인 연안관리정책을 추진하기 위하여 연안관리의 기본목표를 설정하였으며, 연안관리지역계획 수립을 의무화하고, 중앙연안관리심의회 기능을 강화하는 등 연안통합관리제도 운영상 나타난 미비점을 보완하였다.¹⁷⁾ 또한 개정안에서는 연안용도구역 제도 및 연안완충구역제도의 도입, 자연해안 및 연안서식지 순손실방지제 실시, 지속적인 연안조사의 실시, 연안정보체계의 구축·운영, 연안에 관한 해양수산부장관 및 지방자치단체장의 협의권한 강화 등의 새로운 제도를 통하여 연안관리정책의 실효성있는 집행수단을 마련하였다.

3.2.2 공유수면매립법 개정안

개발위주의 정책과 토지매입비용에 비하여 매우 저렴한 공유수면 매립비용은 공유수면에 대한 매립 및 반영구적인 점·사용에 대한 수요가 지속적으로 증가하는 주요원인이다. 매립·간척, 항만·어항건설, 장기간의 점·사용시설의 설치는 해양생태계와 해양환경의 급속한 훼손을 초래하고 있으며, 공유수면의 규모는 계속적으로 감소하고 있다.

특히 주목할 점은, 공유수면에 대한 매립은 자연해안선을 축소시킴으로써 해양지형의 변화를 야기시키고, 이러한 해양지형의 변화는 다시 홍수, 범람, 연안침식 등 자연재해 발생 및 서식지 파괴로 이어지고 있어 매립이 해양환경에 미치는 심각성은 더욱 증가되고 있다는 것이다.

이에 해양수산부는 무분별한 매립을 억제하기 위하여 「공유수면매립법」의 법률명칭을 「공유수면의 매립제한 및 매립지 관리에 관한 법률」로 바꾸고, 매립제한을 위한 규정을 대폭 신설·개정하는 방향으로 입법을 추진하고 있다. 금번 개정안의 특징적인 사항을 살펴보면, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 등 다른 법률의 규정에 따라 매립기본계획의 수립 및 변경이 의제되는 경우에도 ‘공유수면매립기본계획의 반영절차’를 거치도록 하고, 매립면허(협의·승인 포함)를 받지 않고 공유수면을 매립하는 경우에는 면허관청이 사업중지, 원상회복명령을 하도록 함으로써 법률의 이행강제력을 높였다는 점이다.

또한 공유수면매립법 개정안에서는 매립기본계획이 수립·고시된 이후에 추가로 공유수면을 매립하고자 하기 위한 기본계획의 변경을 국가 또는 지방자치단체가 직접 공용 또는 공공용 시설을 설치하기 위하여 필요하다고 신청한 경우

15) 이 법에서 “주변해역”이라 함은 무인도서의 만조수위선으로부터 거리가 1km 이내의 해역중 대통령령으로 정하는 해역을 말함.

16) 「공유수면매립법 개정안」과 공유수면관리법 개정안」은 2007년 12월 현재 국회에 제출된 상태이며, 「연안관리법 개정안」은 규제심사중이며, 「해수욕장관리법 제정안」은 부처협의가 진행 중에 있음. 본 논문은 입법예고안을 기준으로 주요사항에 대하여 개괄적인 분석에 중점을 두었음. 한편, 「공유수면관리법 개정안」의 경우에는 공유수면관리법의 적용대상을 명확히 하여 「공유수면매립법」과의 법 적용의 혼선을 방지하고, 공유수면 점·사용허가기간 및 협의·승인대상을 명확히 하는 것이 주요 개정내용인바, 실제적인 규제 틀의 변화가 없기 때문에 분석대상에서 제외하였음.

17) 「연안관리법 개정안」은 2007년 12월 현재 규제개혁위원회의 규제심사가 진행중임. 이후 법제처의 법률안심사, 차관회의, 국무회의, 국회 상임위원회 심의, 본회의 심의절차 등을 거치게 됨.

로만 한정함으로써 배립기본계획의 실효성을 제고하였다.

3.2.3 해수욕장관리법 제정안

2007년 2월에 입법예고된 「해수욕장관리법 제정안」은 국민의 주요한 친수공간인 동시에 레저공간으로 기능하고 있는 해수욕장의 지속가능한 이용과 이용객의 안전확보, 관리운영체계의 선진화를 위하여 제정이 추진되고 있다.

「해수욕장관리법 제정안」은 9개장 48개 조문으로 구성되어 있으며, 이 법의 적용을 받는 해수욕장은 해수욕 활동이 이루어지는 천연 또는 인공으로 조성된 수역 및 육역중 관할 해수욕장의 시·군·구청장 및 특별자치도 시장(관리청)이 지정·고시한 구역으로 규정하고 있다.

해수욕장을 합리적으로 보전하고 지속가능한 이용·개발을 위하여 해양수산부장관은 ‘해수욕장기본계획’을 5년마다 수립하며, 관리청은 지역별 해수욕장 특성을 고려하여 해수욕장관리계획을 수립한다.

해수욕장 이용객의 건강과 쾌적한 해수욕 활동을 보장하기 위하여 해수욕장의 수질기준을 설정하고, 부적합하다고 판단하는 경우에는 해수욕활동이 제한되거나 금지된다.

특이할 만한 사항은 해양수산부장관은 해수욕장의 관리운영, 수질, 환경, 안전 및 시설관리 등에 대하여 평가를 실시할 수 있으며, 평가결과에 기초하여 해수욕장의 인증제도를 실시할 수 있다는 점이다.

4. 결론 : 향후 해양환경법제도의 과제

과거 우리나라에서의 해양이용·개발은 1970~1980년대까지는 주로 연안중심의 개발이 이루어졌으나 1990년대 이후부터는 배타적 경제수역(EEZ), 공해, 심해저 등 광범위한 해역에서의 개발로 확대되었다. 또한 이용·개발유형도 매립·간척, 항만, 해운, 수산 등 전통적인 해양이용형태에서 심층수·심해수, 메탄수화물, 망간개발 및 해양생물 유전자원을 활용한 해양바이오산업 등 첨단과학기술과 접목된 새로운 형태의 다원적 해양이용·개발이 이루어지고 있다.¹⁸⁾ 해양에서의 각종 이용·개발행위로 인한 해양환경 및 해양생태계의 위협요인이 보다 증가하면서, 그에 따른 해양환경보전과 국민의 연안·해양 접근성 확보를 위한 해양환경의 관리는 매우 중요한 과제로 대두하였다.

환경법제도가 매체별·분야별로 세분화되고 복잡하게 되면 국민의 불편과 비용이 높아지는 반면, 법제도의 규제효율성도 떨어질 우려가 높아진다. 이에 환경부도 “오염매체별 환경관리”에서 “통합매체적 환경관리”로 전환을 도모하고 있다. 여기서 통합적 환경관리는 환경시스템의 다매체적 특성과 오염물질의 매체간 이동 등을 고려하여 각 매체별로 분화된 오염원의 규제를 하나의 전체로 파악하는 통합적·체계적

접근방법이다.¹⁹⁾ 통합적 환경관리는 OECD를 비롯한 EU, 영국, 독일, 벨기에, 스웨덴, 핀란드 등의 정책방향으로 환경규제도 그러한 방향으로 정비되어 가고 있다.²⁰⁾

이러한 측면에서 수질, 대기, 토양, 폐기물 등 매체별로 별도의 법체계를 갖추고 있는 환경부와 달리 「해양환경관리법」은 통합적 환경관리를 위한 형태를 갖추고 있다는 점은 평가할 만하다. 그러나 육상기인, 해양발생, 해양투기 등의 오염물질에 대한 통합적인 오염관리체계가 구축되어 있지 못하고, 해양배출한계치와 최적기술의 결정, 주민참여와 정보공개제도 등에 대한 내용이 미흡하여 진정한 의미의 통합적 환경관리체계는 아직까지 미비되어 있는 상황이다. 또한 현재 진행 중인 해양환경법제도의 제·개정 작업은 상호간의 기능적 통합이나 연계성 확보를 위한 대책이 검토하지 않은 상태에서 진행되고 있기 때문에, 법집행상의 흠결 및 중복규제 가능성이 있다.

따라서 해양환경법제도의 법적안정성 및 규제 합리성을 확보하고, 중복규제에 따른 국민의 불편과 행정력 낭비를 개선하기 위해서는 해양환경법제도에 대한 체계화 작업이 시급히 필요하다. 통합적 해양환경관리를 위해서는 개별 법률의 개선만을 위한 입법추진은 지양되어야 하며, 해양환경법제도의 전체를 아우를 수 있는 기본법 도입가능성과 도입방법에 대한 논의가 심도있게 진행되어야 할 것이다.

또한 최근 입법의 공동된 사항은 해양환경을 보호하기 위한 규정들이 많이 포함되어 있다는 점인데, 효율적인 법집행과 합리적인 규제를 위해서는 관련 법률에 대한 기능별 역할에 대한 재검토가 필요하다. 그와 동시에 법률상호간 위계 및 규율범위에 대한 종합적인 분석이 이루어져야 할 것이다.

후 기

이 논문은 해양환경안전학회 2007년 춘계학술대회에서 발표한 원고를 수정·보완한 것임.

참고문헌

- [1] 박수진(2006), “국제환경협약상 해양생태계 보호와 국내 관리체계의 개선방안”, 「21세기 동북아시아와 국제법」 - 2006년도 한국국제법학자대회 발표문, pp. 240~241.
- [2] 박수진(2007), “해양부문 환경평가 관련제도의 문제점 및 개선방향에 관한 연구”, 「월간 해양수산」 통권 제270호, pp. 26~27.
- [3] 백진현·홍기훈, 「다자간환경협정의 준수 : 런던의정서를 중심으로」, (주)정인아이엔디, 2006, p. 21.
- [4] 정희성 외 2인(2006), 「통합적 환경관리체계 구축을 위한 정책방안 연구(I)」, 한국환경정책연구원, p. 17.

19) 정희성 외 2인(2006), 「통합적 환경관리체계 구축을 위한 정책방안 연구(I)」, 한국환경정책연구원, p.17.

20) 국제기구 및 주요국가의 통합적 환경관리 동향에 관한 자세한 내용은 전개서, pp.107~156 참조.

18) *supra* note 13, pp.18~19.

- [5] 최무현(2003), 분야별 규제영향분석 : 환경규제를 중심으로,
한국행정연구원, pp. 9~10.
- [6] 해양수산부(2006), 「해양생태계관리방안연구」, p. 117.
-

원고접수일 : 2007 년 12월 03일

원고채택일 : 2007 년 12월 21일