

우리나라 해양환경법체계 정비에 관한 연구

2007. 12

박수진 · 목진용

□ 보고서 집필내역

◆ 연구책임자

- 박 수 진 : 제1장, 제2장, 제3장,
제4장 제1절 · 제2절 · 제4절,
제5장, 제6장

◆ 연 구 진

- 목 진 용 : 제4장 제3절

□ 산·학·연·정 연구자문위원

- ◆ 김 재 광 (선문대학교 교수)
- ◆ 심 영 규 (동아대학교 조교수)
- ◆ 양 희 철 (한국해양연구원 선임연구원)
- ◆ 안 성 경 (한국법제연구원 전문연구원)
- ◆ 신 재 영 (해양수산부 해양생태팀 사무관)

* 연구자문위원은 산·학·연·정 순임

머 리 말

1996년 8월 발족된 이후 해양수산부는 「정부조직법」에 따라 해양환경의 보전 및 관리에 관한 정책을 수립·시행해오고 있다. 그러나 2006년 10월에 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」과 2007년 1월에 「해양환경관리법」이 제정되기 전까지 해양환경을 관리정책의 근거법률은 해양수산부 설립 당시 타 부처로부터 이관받은 법률이 대부분이었을 정도로, 해양환경보전을 위한 법제도 정비작업은 오랜 기간 이루어지지 못하였다.

이 연구는 우리나라 해양환경 관련법제도의 현황과 문제점에 대한 분석을 기초로 법제도간 연계성 및 규제 합리성을 확보하기 위한 향후 해양환경법제도의 발전 방향을 제시하는 데 그 목적이 있다. 또한 현행 법률분석과 함께 해양수산부의 법률정비 동향을 분석함으로써 제도-정책간 연계성을 확보하고, 해양에서의 이용·개발행위가 ‘지속가능한 개발원칙’에 부합할 수 있도록 해양환경법체계의 정비방향을 도출하고자 하였다.

현재 해양환경과 관련된 해양수산부 소관법률로는 「해양수산발전기본법」, 「해양환경관리법」, 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」, 「습지보전법」, 「연안관리법」, 「공유수면관리법」, 「독도의 지속가능한 이용에 관한 법률」, 「남극활동 및 환경보호에 관한 법률」 등이 있다. 그러나 현재까지의 제·개정 작업이 대부분 제도 운영상 문제점을 개선하는 데 초점을 맞춘 것이었기 때문에 해양환경관련 법제도를 체계화하는 노력은 미흡한 실정이다. 또한 관련 법률 상호간의 기능적 통합이나 연계성을 제대로 분석하지 못한 상태에서 개별 법률에 대한 입법작업이 진행되고 있어 자칫 법률 상호간의 충돌 및 법집행상의 흠결, 그리고 과잉규제의 우려가 제기될 수 있다.

이에 연구진은 해양환경관련 법제도의 법적안정성 및 합리성을 확보하고, 중복

규제에 따른 국민의 불편과 행정력 낭비를 개선하기 위해서는 관련 법제도에 대한 체계화 작업이 시급히 필요하다고 판단하고 있다.

또한 연구진은 「연안관리법」, 「공유수면의 매립제한 및 매립지 관리에 관한 법률」, 「무인도서의 보전 및 이용에 관한 법률」 등 최근의 해양수산부의 개별 법률에 대한 입법작업의 경우, 공통적으로 해양환경보전에 관한 규정이 포함되어 있으나, 각 법률 간의 체계나 내용에 대한 면밀한 검토가 이루어지지 않고 있어 법제간 중복과 규제합리성 저하 문제가 발생할 수 있다고 판단하고 있다.

이 연구에서는 해양생태계 및 해양환경의 보전·관리를 주요 대상으로 하는 독자적인 법령영역의 확보를 시도할 필요성이 있으며, 통합적 해양환경관리를 위해서는 해양환경법제도의 전체를 체계화할 수 있는 기본법을 통해 해양환경관련 법률을 체계화하여야 한다고 보고 있다. 그를 위해서 연구진은 「해양환경관리법」 상 기본법적인 성격을 갖는 규정에 해양수산부 소관 해양환경법률의 전체를 아우를 수 있고, 기준법²⁾으로서 기능할 수 있는 (가칭) 「해양환경정책기본법」의 제정을 추진하여야 한다고 주장하고 있다.

해양에서의 각종 이용·개발행위가 다원화·복잡화됨에 따라 해양환경 및 해양생태계의 위협요인이 보다 급격하게 증가하고 있기 때문에, 연구진은 해양환경법제도의 규제효율성을 제고하기 위해서는 향후 해양환경법제도의 정비는 “통합적·체계적인 규제방식”을 채택하여야 할 것으로 보고 있다. 또한 환경부 소관법률과의 제도간 제도간 연계성을 확보하고, 중복규제 및 입법공백을 방지하기 위한 지속적인 노력이 필요하며, 특히 육상기인 오염원에 관리를 위한 협력, 점이지대 생태계의 보전·관리를 위한 협력, 공동보호구역의 지정·관리 등을 위해서는 필수적으로 부처간 정책협력과 함께 관련 법제도간 연계성을 확보하여야 할 것이다.

이 연구에서 제시된 결론에 따라 우리나라 해양환경법제도의 기본법을 도입하고, 법률제도간 연계성 및 규제합리성을 확보할 경우 해양환경의 효율적인 보전·

관리와 지속가능한 해양이용을 통해 국민의 부담경감과 해양의 미래가치 창출이라는 목적을 이룰 것으로 기대된다.

끝으로 본 연구의 책임을 맡아 수행한 우리 원의 박수진 책임연구원, 연구진으로 수고한 목진용 부연구위원, 그리고 편집과 연구수행에 도움을 준 김복희·홍수진 행정원의 노고에 깊은 감사를 표합니다. 아울러 외부자문위원으로 이 연구의 수행과정에서 자문에 응하여 연구내용의 질 향상에 큰 도움을 준 동아대학교의 심영규 교수와 한국해양연구원의 양희철 선임연구원, 한국법제연구원의 안성경 전문연구원, 해양수산부 신재영 사무관, 선문대학교의 김재광 교수와 우리 원의 이원갑 연구위원, 김종덕 부연구위원께 감사드립니다.

2007년 12월

한국해양수산개발원
원 장 이 정 환

목 차

ABSTRACT	i
요 약	iii
제1장 서 론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 선행연구 현황 및 선행연구와 차별성	3
3. 연구내용 및 수행방법	4
1) 연구 내용 / 4	
2) 연구 방법 / 5	
제2장 우리나라 해양환경 관련법제의 분석	7
1. 환경법의 의의 및 특성	7
1) 환경법의 의의 / 7	
2) 환경법의 특성 / 9	
2. 해양환경법의 개념 및 분류체계	10
1) 해양환경법의 개념 / 10	
2) 해양환경법의 개요 / 10	
3) 해양환경법의 분류체계 / 13	
3. 해양환경법의 주요내용	15
1) 해양생태계의보전및관리에관한법률 / 15	
2) 해양환경관리법 / 19	
3) 습지보전법 / 21	
4) 연안관리법 / 25	

5) 무인도서의보전및관리에관한법률 / 27	
6) 공유수면관리법 / 28	
7) 독도의지속가능한이용에관한법률 / 29	
8) 남극활동및환경보호에관한법률 / 30	
4. 해양환경법제도의 정비동향	32
1) 연안관리법 개정안 / 33	
2) 해수욕장관리법 제정안 / 37	

제3장 환경부 법제도에 대한 분석 40

1. 환경부 법제도의 현황	40
1) 법제도의 개요 / 40	
2) 법률체계 및 분류 / 43	
2. 환경정책기본법의 위상 및 개별 환경법률과의 관계	55
3. 주요 법률에 대한 분석	59
1) 자연환경보전법 / 59	
2) 습지보전법 / 62	
3) 야생동·식물보호법 / 64	
4) 자연공원법 / 68	
5) 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법 / 70	
6) 수질및수생태계보전에관한법률 / 71	
7) 먹는물관리법 / 74	
8) 지속가능발전기본법 / 75	
4. 환경부의 법제도 정비동향	76
1) 개요 / 76	
2) 환경보건법(안) / 78	
3) 물의순환이용촉진에관한법률(안) / 80	
4) 물관리기본법(안) / 81	
5) 하구관리법(안) / 82	
5. 정책적 시사	84

제4장 외국의 해양환경법제도 분석 ————— 86

1. 캐나다 해양환경법제도에 대한 분석 86
 - 1) 캐나다 해양법제도의 개요 / 86
 - 2) 캐나다 해양환경법제도의 특징 / 89
 - 3) 캐나다 주요 해양환경법률과 내용 / 91
 - 4) 캐나다 해양환경법제도의 정책적 시사점 / 97
2. 호주 해양환경법제도에 대한 분석 97
 - 1) 호주 해양환경법제도의 개요 / 97
 - 2) 호주 해양환경법제도의 체계 / 98
 - 3) 호주 해양환경법제도의 특징 / 100
 - 4) 호주의 주요 해양환경법률과 내용 / 101
 - 5) 호주 해양환경법제도의 정책적 시사점 / 105
3. 일본 해양환경법제도에 대한 분석 106
 - 1) 일본 해양환경법제도의 개요 / 106
 - 2) 일본 환경법의 원칙과 주요내용 / 108
 - 3) 일본 환경기본법 / 109
 - 4) 일본의 주요 해양환경관련 법률과 내용 / 112
 - 5) 일본 환경법제도의 정책적 시사점 / 122
4. 중국 해양환경법제도에 대한 분석 124
 - 1) 중국 해양환경법제도의 개요 / 124
 - 2) 중국 해양환경법제도의 체계 및 특징 / 125
 - 3) 중국의 주요 해양환경법률과 내용 / 128
 - 4) 중국의 해양환경보호 기본제도 / 135
 - 5) 중국 해양환경법제도의 정책적 시사점 / 135

제5장 해양환경법체계의 문제점 및 정비방향 ————— 137

1. 해양환경법제도의 문제점 137
 - 1) 기본법 부재에 따른 법체계상 문제점 / 137
 - 2) 개별법률의 기능혼재 및 불특성화에 따른 문제점 / 142
 - 3) 환경부 소관법률과의 관계 미정립에 따른 문제점 / 143

3. 우리나라 해양환경법체계의 정비방향	145
1) (가칭)해양환경정책기본법의 입법방향 / 145	
2) 해양환경 관련법제의 기능별 역할 명확화 및 상시입법평가체계 구축 / 151	
3) 환경부 소관법률과의 연계성 강화 및 차별화 / 152	
4) 해양환경법체계 정비에 관한 초안 / 152	
 제6장 결론 및 정책제언	155
1. 연구결론	155
2. 정책제언	158
1) 정책제언사항 / 158	
2) 정책추진상의 한계 / 160	
 참고문헌	162

표 목 차

<표 2-1> 해양환경법의 개별 법률현황	12
<표 2-2> 해양환경법의 분류체계	14
<표 2-3> 해양보호구역 지정현황	17
<표 2-4> 연안습지보호지역 지정현황	24
<표 3-1> 「환경정책기본법」 상 ‘환경’의 개념과 범위	41
<표 3-2> 환경부의 환경일반 분야 환경법률 현황	47
<표 3-3> 환경부의 자연보전 분야 환경법률 현황	49
<표 3-4> 환경부의 대기보전 분야 환경법률 현황	51
<표 3-5> 환경부의 수질보전 분야 환경법률 현황	52
<표 3-6> 환경부의 상하수도관리 분야 환경법률 현황	53
<표 3-7> 환경부의 폐기물관리 분야 환경법률 현황	54
<표 3-8> 환경정책기본법의 위상 및 개별 법률과의 관계	57
<표 3-9> 환경부 지정 생태·경관보전지역 현황	60
<표 3-10> 환경부 지정 습지보호지역 지정현황	63
<표 3-11> 야생동·식물보호구역 지정 현황	67
<표 3-12> 「지속가능발전 기본법」 주요 내용	76
<표 3-13> 「환경보건법(안)」의 주요내용	78
<표 3-14> 「물의 순환이용 촉진에 관한 법률(안)」의 주요내용	80
<표 4-1> 캐나다의 주요 해양오염원관리 법률	89
<표 4-2> 캐나다 해양환경법령의 관련 부처	90
<표 4-3> 호주의 연방정부와 주 정부간 권한·기능의 구분	99
<표 4-4> 호주 해양생태계 관련 법률과 소관구분	102
<표 4-5> 호주 주정부에서의 환경관리 관련부서 현황	102
<표 4-6> 일본의 분야별 해양환경 관련법률	108
<표 4-7> 일본 환경법의 원칙	109
<표 4-8> 일본 환경기본법의 구성	110
<표 4-9> 중국의 법률 체계와 국제협약과의 관계	125

<표 4-10> 선박해체로 인한 환경오염방지 주관부서와 관할업무	133
<표 5-1> 소관부처별 기본법 현황	138
<표 5-2> 환경정책기본법과 해양환경관리법상 기본법적 규정비교	140
<표 5-3> 해양환경 보전·관리와 관련된 주요 개별 환경법률	144
<표 5-4> 환경정책기본법과 해양수산발전기본법의 비교	146
<표 5-5> 환경정책기본법상 근거규정과 관련 개별 환경법률의 비교	149

그림 목 차

<그림 1-1> 연구수행체계	6
<그림 2-1> 해양생태계의보전및관리에관한법률의 구성체계	18
<그림 3-1> 환경부의 법률체계	44
<그림 4-1> 캐나다의 법률구조	88
<그림 4-2> 호주 해양법체계도	100
<그림 4-3> 일본환경법의 체계	107
<그림 4-4> 중국의 입법주체별 주요 해양환경법제도	126
<그림 4-5> 해양환경보호에 관한 기관별 직무수행 범위	131
<그림 5-1> 해양환경법체계의 정비방향	154

ABSTRACT

Improvement of the Korean Legislative System of Marine Environment Related Laws

The aim of the current study is to review the effectiveness and legislative validity of the Korean marine environmental legal framework, by hereafter suggesting reform strategies for a streamlined national marine environmental legal system through competitive analysis with several countries which have pioneering marine environmental legal systems.

In 1977, the Korean marine environmental legal framework was fully launched with the “Marine Anti-pollution Law” which has led to the inclusion of the “MAPOL Convention” (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973) into the national legal system.

Meanwhile, a number of laws related to the marine environment have considered the marine environment with subordinated areas to the land environment, in particular, among the issues for controlling land-based pollution regarding marine aqua-quality improvement. However, there are relatively many loopholes in sustainable marine environment management and utilization.

In this light, a new legislative process had been implemented for strengthening sustainable management and utilization of marine environment and fisheries before 2006.

Since 2006, the legislative working process related to the marine environmental legal framework has become more popular, with laws being enacted such as the “Act on Conservation and Management of the Marine Ecosystem(2006)”, the “Marine Environment Management Act(2007)”, the “Act on Conservation and Management of

Uninhabited Islands(2007)”, etc. At present, a few laws are in the course of examination, like the “Coastal Management Act(amendment)”, and the “Act on Restriction of Reclamation and Management of Reclaimed Areas in Public Waters”.

Furthermore, the regulation of approaches to marine environmental legal frameworks has developed from a “Command and Control Approach” to a “Precautionary and Integrated Management Approach”.

Today this trend could be understood to be the result of striving for implementing a legal form of “Sustainable Development Principles” and “Precautionary Principles”.

This study analyzes the situation and main contents of marine environmental frameworks in Chapter 2, following the Introduction in Chapter 1.

Chapter 3 reviews the laws controlled by the Ministry of the Environment (ME), in detail, the general structure of the environmental legal system of ME and recent trends in enactment process of the environmental laws, which would lead to the implementation of policies in the field of marine environmental legal frameworks.

In Chapter 4 policy implications are examined through case studies of well-organized marine environmental legal frameworks through the experiences of some countries like Canada, Australia, Japan and China.

In Chapter 5 structural problems of marine environmental legal frameworks are analyzed with regard to the enactment of a framework encompassing the general marine environmental sector, the introduction of fundamental laws related to marine environmental legal frameworks, respective functional relations among various marine environmental laws, and the relationship with environmental legal frameworks in ME.

Finally, Chapter 6 summarizes the overall contextual contents and proposes some practical policies.

요약

이 연구는 해양환경과 관련된 해양수산부 및 환경부의 소관법률에 대한 분석을 통해 국내 해양환경법제도의 체계와 주요내용을 살펴보고, 주요국가의 해양환경 관련 제도에 대한 비교분석을 통해 향후 우리나라 해양환경법체계를 구축하기 위한 정비방향을 제시하는 데 그 목적이 있다.

우리나라는 1977년 ‘MAPOL협약’(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973)의 국내이행입법 형태로 볼 수 있는 「해양오염방지법」이 제정·시행되면서 본격적으로 해양환경법제도가 성립하였다고 볼 수 있다.

그러나 현재까지의 상당수의 법률이 해양환경을 육상환경에 종속된 법률영역의 일부로 보아 육상기인 오염원의 해양방출로 인한 해양수질의 악화를 방지하고 개선하는데 중점을 두었기 때문에, 해양환경 자체에 대한 보호 및 지속가능한 해양환경의 관리·이용이라는 측면은 상대적으로 소홀이 다루어져 왔다.

따라서 현행 우리나라 환경법률 중에서 해양환경을 주요 관리대상으로 하고 있는 법률은 제한적이다. 해양수산부에서도 2006년 이전까지는 해양수산 및 어업 등 해양의 이용 측면을 중심으로 한 입법작업이 진행되어 왔다.

그 결과, 해양환경에 관한 독자적인 법률이 부족할 뿐만 아니라, 체계적이지 못해 지속가능한 해양환경의 보전·관리라는 정책목적을 효율적으로 달성하기에 적합하지 않았다.

2006년 이후 들어서 해양환경법제도는 상당히 활발한 입법작업이 진행되고 있음을 알 수 있다. 즉, 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」(2006), 「해양환경관리법」(2007), 「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률」(2007) 등 해양환경 관련 법률이 새롭게 제정되었으며, 「연안관리법 개정(안)」, 「해수욕장관리법 제정(안)」, 「공유수면의 매립제한 및 매립지 관리에 관한 법률(안)」 등의 정비작업이 진행되고 있다.

또한 해양환경법제도의 규제방식도 기존의 ‘사후지시·통제적 접근방식’(Command and Control Approach)에서 ‘사전예방적·통합관리적 접근방식’(Precautionary and Integrated Management Approach)으로 변화하고 있다.

이 연구는 제1장 서론에 이어 제2장에서 해양환경법제도의 현황 및 주요내용에 대하여 분석하였다. 즉, 「연안관리법」, 「습지보전법」, 「공유수면관리법」, 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」, 「해양환경관리법」 등 해양환경법제도를 분석하였으며, 「연안관리법 전부개정안」, 「해수욕장관리법 제정안」 등 최근 입법이 추진되고 있는 법률안에 대하여 분석하였다.

제3장에서는 환경부 소관법률의 현황에 대하여 살펴보았다. 즉, 환경부 법률의 개요, 법체계 및 분류, 주요법률의 개괄적 내용, 최근 법률 정비동향을 분석하고, 해양환경법체계 정비방향 설정을 위한 정책적 시사점을 도출하였다.

제4장에서는 캐나다, 호주, 일본, 중국의 해양환경법제도의 개요, 관련 기관의 역할, 주요법률의 내용에 관하여 살펴본 후, 정책적 시사점을 분석하였다. 상당수의 국가가 UN해양법협약, 국제환경협약 등의 국내법적 효력을 인정하고 있으며, 해양영토가 광활한 캐나다와 호주, 일본, 중국의 경우에는 해양환경의 보전·관리를 위한 법률이 발달해 있다.

제5장에서는 해양환경법제도의 체계상 문제점을 분석하고, 해양환경 분야에서의 기본법 도입가능성, 관련 법률 상호간의 기능별 역할, 환경부 법률과의 관계 정립 등 해양환경법체계의 정비방향에 대해 분석하였다.

마지막으로 제6장에서는 논의된 내용을 정리하고, 정책제언을 제시하였다.

대내외적으로 해양환경 보전에 대한 정책적·법률적 관심이 높아지고 있고, 연안·해양의 경제적 가치에 대한 인식증대에 따라 해양환경 보전을 위한 새로운 국제협약 및 국내법이 다수 채택되고 있다. 또한 해양환경의 상호 관련성이 더욱 증대되면서 국제환경법과 국내해양환경법과의 관계는 매우 밀접해지고 있다. 따라서 해양환경법제도의 체계적인 정비와 규제합리성을 제고하기 위해서는 국내외 관련제도를 비교분석하여 향후 입법정책방향을 제시하는 것이 필요하다.

이 연구의 결론을 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 현재 진행중인 해양환경법제도의 제·개정 작업은 상호간의 기능적 통합이나 연계성 확보를 위한 정책방향을 검토하지 않은 상태에서 진행되고 있기 때문에, 법집행상의 흠결이 발생될 우려가 높다. 따라서 해양환경법제도의 법적안정성 및 규제 합리성을 확보하고, 중복규제에 따른 국민의 불편과 행정력 낭비를 개선하기 위해서는 해양환경법제도에 대한 체계화 작업이 시급히 필요하다.

둘째, 해양생태계 및 해양환경의 보전·관리를 주요 대상으로 하는 독자적인 법영역의 확보를 시도할 필요성이 있다고 판단된다. 통합적 해양환경관리를 위해서

는 해양환경법제도의 전체를 체계화할 수 있는 기본법을 통해 해양환경 법제도를 체계화하고, 독자적인 해양환경법체계를 구축하기 위한 심도 있는 논의가 진행되어야 할 것이다. 이는 「해양환경관리법」 상 기본법적인 성격을 갖는 규정에 해양수산부 소관 해양환경법률의 전체를 아우를 수 있는 기본법적 성격의 법률규정을 추가함으로써 (가칭) 「해양환경정책기본법」의 제정을 모색하는 것이 가장 현실 가능한 방안이 될 수 있다. 해양환경분야의 기본법은 해양환경 관련법률을 체계화하고, 상호관계를 명확히 설정할 수 있는 “기준법”으로서 위치하게 되며, 이는 향후 독자적인 해양환경법체계 구축을 위한 “법리적인 기본 틀”로서 기능할 수 있다.

셋째, 육상기인 오염원의 사후처리적 관리 및 해양오염원의 관리를 중심으로 입법이 이루어져왔던 기존 해양환경정책 및 입법패러다임을 전환하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 현재 해양환경 관련 법률의 문제점과 개선방향에 대한 분석을 토대로 전통적인 법이론, 최근의 국내외 동향 등에 대한 면밀한 분석이 이루어져야 한다.

넷째, 해양환경법제도의 규제효율성을 제고하기 위해 향후 해양환경법제도의 정비는 “통합적·체계적인 규제방식”을 채택하여야 할 것이다. 이는 해양수산부 소관법률 상호간의 연계성 및 체계성을 확보하는 데 그치지 않으며, 해양수산부와 환경부 소관 법률간의 제도연계성을 확보함으로써, 중복규제 및 입법공백을 방지하는 형태로 진행되어야 할 것이다. 특히, 육상기인 오염원의 관리를 위한 부처간 협력 증진, 사구, 석호, 하구역 등 점이지대 생태계의 효율적인 보전·관리를 위한 정책적 협력 촉진, 보호구역의 공동지정 및 협력관리 등을 위한 입법정책적 고려가 필수적으로 수반되어야 할 것이다.

제 1 장 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

우리나라는 1963년 제정된 「공해방지법」을 통해 환경정책에 관한 제도적인 기반을 처음으로 마련하였다. 그러나 1977년 「공해방지법」을 폐지하고 제정된 「환경보전법」이 법제화될 때까지 환경법에 대한 사회적 요구는 그리 크지 않은 상황이었다.

1977년 「환경보전법」의 제정과 1979년의 환경청이 신설과 더불어 1970년대 말부터 산업화·도시화에 따라 대두된 환경문제에 대한 사회적인 관심 증가는 우리나라 환경법제도가 발달하게 되는 배경이 되었다.

우리나라의 해양법제도는 1961년에 「조선공유수면취체규칙」을 폐지하고 제정된 「공유수면관리법」상 일부규정과 1963년의 「수산자원보호령」을 통해 태동하기 시작했다고 볼 수 있으나, 공유수면에 대한 점·사용허가와 수산자원의 보호를 위한 법제도였을 뿐 해양환경의 보전을 위한 법률이라고 할 수는 없었다.

1977년에 ‘MAPOL협약’(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973)의 국내이행입법 형태인 「해양오염방지법」이 제정·시행되면서 본격적으로 해양환경법제도가 성립되었다고 볼 수 있다.

2006년 이후 해양환경법제도는 상당히 활발한 입법작업이 진행되고 있음을 알 수 있다. 즉, 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」(2006), 「해양환경관리법」(2007), 「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률」(2007) 등 해양환경 관련 법률이 새롭게 제정된 바 있으며, 「연안관리법 개정(안)」, 「해수욕장관리법 제정(안)」, 「공유수면의 매립제한 및 매립지 관리에 관한 법률(안)」 등의 정비작업이 진행되고 있다.

해양환경법제도의 규제방식도 기존의 ‘사후지시·통제적 접근방식’(Command and Control Approach)에서 ‘사전예방적·통합관리적 접근방식’(Precautionary and Integrated Management Approach)으로 변화하고 있다.

이러한 ‘환경규제 패러다임의 변화’(Change of Environmental regulative Paradigm)

는 해양에서의 이용 및 개발행위가 다양화·복합화되는 반면에, 해양환경에 대한 각종 오염원의 종류와 오염부하량은 증가하고 있는 현 시점에서 적절한 변화라고 판단된다.

해양은 개별국가의 자원인 동시에 인류공동의 자산으로서, 현 세대뿐만 아니라 다음 세대의 중요한 발전기반이다. 따라서, 해양의 자정능력을 넘어선 오염과 해양생태계의 급격한 훼손은 기후변화와 함께 개별국가만의 문제에 그치지 않으며, 국제사회가 공동으로 대처해 나가야할 과제로 인식되고 있다. 해양환경을 보다 효율적으로 보전하고 관리하기 위해서는 지속적인 국제적 협력과 함께 국내 해양환경법제도의 시의적절한 개선이 필수적으로 요구된다.

최근 해양환경법제도는 ‘지속가능한 개발원칙’(Sustainable Development Principle)과 ‘사전예방주의 원칙’(Precautionary Principle)을 “법(law)”의 형태로 내재화하고 “정책(policy)”으로 실현하기 위한 과정이 활발하게 진행되고 있다.

그동안 해양환경은 육상환경의 연장선상에서 이해되어 왔기 때문에 상대적으로 정책적 관심에서 벗어나 있었고, 관련 법제도의 중심축도 선박으로부터의 기름 등 폐기물에 의한 해양오염 방지에 맞춰져 있었다고 해도 과언이 아니다.

1996년 해양수산부가 발족되기 이전까지 「해양오염방지법」을 제외한 국내 주요 환경법제도의 법체계나 세부내용을 살펴보다라도 육상환경을 보호하기 위한 법률이 대부분인 것을 알 수 있다.

최근의 해양환경법제도의 활발한 입법추진은 매우 고무적인 것이 사실이나, 제·개정 사유가 제도 운영상 나타난 문제점 해결에 초점을 맞추고 있어 해양환경법제도의 체계화 노력은 상대적으로 미흡한 실정이다. 공유수면 내 행위제한이 「어장관리법」 상 어장인지, 「공유수면관리법」 상 공유수면인지, 아니면 「해양환경관리법」 상 해양공간인지에 따라 규율내용과 벌칙적용이 서로 다르지만, 이에 대한 입법론적 고찰은 부족한 상황이다.

또한 해양수산부 소관법률의 기본법적 지위에 위치해 있다고 볼 수 있는 「해양수산발전기본법」은 해양환경 분야의 기본법으로서의 기능을 담당하기에는 입법 목적 및 규율내용에 있어서 한계가 있다. 왜냐하면, 2002년 5월에 「해양수산발전기본법」이 제정될 당시에는 「해양오염방지법」을 제외한 해양환경법제도가 그다지 발달하지 못했기 때문이다.

한편 「자연환경보전법」과 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」과 같이 법률 상호간의 관계가 명확한 경우를 제외하고는 해양환경법제도와 환경부 소관

법률과의 관계가 불명확한 상황이다.

이와 같이 관련 법률 상호간의 연계 및 기능적 차별화가 검토되지 않은 상태에서 개별 해양환경법률의 제·개정작업이 이루어지고 있다는 점은 법률의 법적안정성 및 규제의 합리성, 입법타당성 측면에서 문제가 발생할 수 있다. 그러한 입법작업은 결국 국민입장에서 보면 과잉규제 가능성과 불필요한 입법낭비, 중복규제 가능성 등의 문제를 일으킬 수 있기 때문이다.

따라서 이 연구는 해양환경법제도와 현행 환경부 소관법률에 대한 분석 및 주요국의 해양환경관련제도에 대한 비교분석을 통해 우리나라 해양환경법체계를 체계화하기 위한 향후 정비방향을 제시함으로써, 향후 해양환경법제도의 실효성과 규제합리성을 제고하는 데 그 목적을 둔다.

2. 선행연구 현황 및 선행연구와 차별성

선행연구로는 “우리나라 환경법체계 정비에 관한 연구(조흥식 외, 1997)”가 있다. 이 연구는 한국의 현행 환경법체계 현황과 문제점을 분석하고, 단일 법전화의 도입가능성과 통합관리의 도입가능성에 대하여 검토하였다. 우리나라의 환경법체계 전반적인 현황과 문제점을 살펴보고 개선방향을 제시하였다는 점에서 당해 연구는 의의가 있으나, 연구범위가 환경부 소관법률에 한정되었고, 10년 전의 환경법령에 대한 분석이라는 점에서 해양환경법체계의 정비방향을 설정하는데 활용하기에는 무리가 있다.

한편, “자연환경보전 관련법령 정비방안 연구(전재경 외, 2002)”의 경우는 「자연환경보전법」의 정비방안을 마련하기 위하여 관련 국내법제와 외국법제에 대한 분석을 실시하였다. 이 연구는 환경정책상 향후 과제를 제시하고, 국내외 자연환경 관련 법제를 분석하였다는 점에서 의의가 있으나, 「자연환경보전법」 개정안을 마련하는 것에 초점을 둔 연구이기 때문에 전반적인 환경법체계를 파악하기에는 어려움이 있다.

“해양환경보전을 위한 공유수면매립법제 개선방안(전재경, 2003)”의 경우는 공유수면매립 및 간척의 실태와 과제를 살펴보고, 현행 관련 국내법제 현황과 외국법제의 동향을 분석하였다. 그러나 분석대상이 공유수면 매립으로 제한되었기 때문에 연구결과를 통해 우리나라의 해양환경법체계의 실태를 파악하고, 문제점을

분석하기에는 한계가 있다.

본 연구는 i) 해양환경 관련 법률의 현황 및 문제점에 대한 분석과 ii) 주요국의 해양환경 관련법률에 대한 분석, iii) 해양환경 분야의 기본법 도입가능성 및 정책적 고려사항에 대한 분석 등을 통해서 향후 우리나라 해양환경법체계의 정비방향을 제시하는 것을 그 목적으로 하고 있어 선행연구와 차별된다.

또한 본 연구는 해양환경 관련법률에 대한 현황뿐만 아니라 최근의 해양환경 관련 법률의 입법동향에 대하여도 분석하였으며, 환경부 소관 법률의 현황 및 정비동향에 대한 분석도 포함하고 있어 우리나라 환경법제도의 전반적인 현황을 파악할 수 있을 것으로 기대된다.

3. 연구내용 및 수행방법

1) 연구 내용

이 연구는 해양환경법제도의 현황과 문제점을 고찰하고, 환경부 소관법률 및 외국 해양환경 관련법률에 대한 분석 등을 통해 우리나라 해양환경법체계의 정비방향을 제시하는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 현행 해양환경법제도에 대한 분석이 우선적으로 이루어져야 한다. 이에 따라 제1장 서론에 이어 제2장에서는 해양환경법제도의 현황 및 주요내용에 대하여 분석하였다. 즉, 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」, 「해양환경관리법」, 「습지보전법」, 「연안관리법」, 「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률」, 「공유수면관리법」 등 해양환경법제도를 분석하였으며, 「연안관리법 전부개정안」, 「해수욕장관리법 제정안」 등 최근 입법추진되고 있는 법률안에 대하여도 분석을 하였다.

제3장에서는 환경부 소관법률의 현황에 대하여 살펴보았다. 즉, 환경부 소관법률의 개요, 법체계 및 분류, 주요법률의 개괄적 내용, 최근 법률 정비동향을 분석하고, 해양환경법체계 정비방향 설정을 위한 정책적 시사점을 도출하였다.

제4장에서는 캐나다, 호주, 일본, 중국의 해양환경법제도 개요, 소관 기관의 역할, 주요법률의 내용에 관하여 살펴보고 정책적 시사점을 도출하였다.

주지한 바와 같이 환경법제도와 별도로 분리하여 해양환경법제도를 제정·시행하고 있는 국가는 그다지 많지 않다. 그러나 UN해양법협약, 국제환경협약 등의 국

내법적 효력을 인정하고 있는 국가가 상당수 있으며, 해양영토가 광활한 캐나다와 호주, 일본, 중국의 경우에는 해양환경의 보전·관리를 위한 별도의 법률이 발달해 있다.

제5장에서는 해양환경관련법제의 체계상 문제점을 분석하고, 해양환경분야의 기본법 도입가능성, 관련 법률 상호간의 기능별 역할, 환경부 법률과의 관계 정립 방향 등 해양환경법체계의 정비방향을 도출하였다.

마지막으로 제6장에서는 논의된 내용을 정리하고, 정책제언을 제시하였다.

2) 연구 방법

우리나라 해양환경법체계의 정비방향 설정이라는 연구목적을 달성하기 위해 이 연구는 다음과 같은 방법으로 진행하였다.

첫째, 우리나라 해양환경법제도의 현황 및 입법동향을 분석하기 위하여 문헌조사 및 관계자에 대한 면담을 실시하였다.

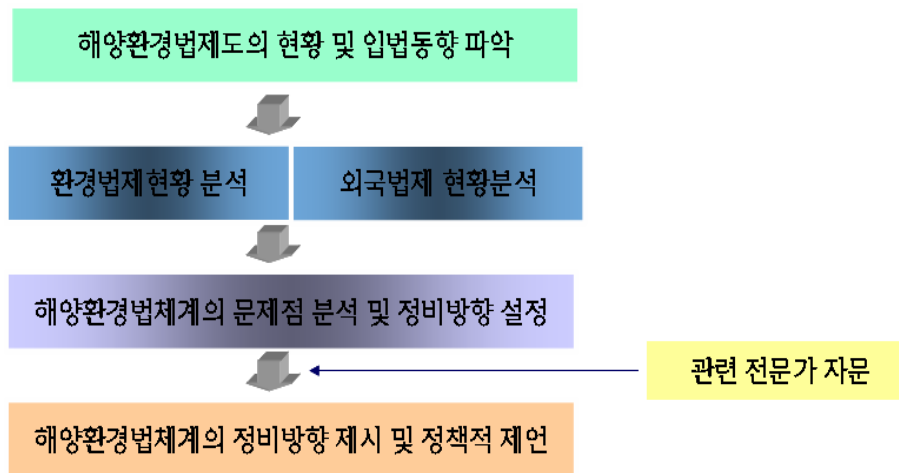
둘째, 환경부 소관법률 현황 및 입법동향을 분석하기 위하여 관련 전문가의 자문 및 문헌조사를 병행하였다.

셋째, 캐나다, 호주, 중국 등 외국의 해양환경법률 현황 및 제도운용 현황을 파악하기 위하여 한국법제연구원, 한국해양연구원 등 관계기관의 전문가의 자문과 전문가 자문회의를 수차례 실시하였다.

넷째, 우리나라의 해양환경법체계를 효율적이고 체계적으로 정비하기 위한 정책방향을 도출하기 위하여 현행 해양환경법체계의 문제점을 분석하였으며, 관련 전문가들과 의견교환을 통해 해양환경법체계의 정비방향을 도출하였다.

<그림 1-1>

연구수행체계



제 2 장 우리나라 해양환경 관련법제의 분석

1. 환경법의 의의 및 특성

1) 환경법의 의의

(1) 환경법 규율대상으로서의 환경

환경은 인간을 둘러싸고 있는 인간의 삶의 여건으로서, 자연환경과 사회환경으로서의 도시환경, 교통환경, 교육환경, 범죄환경 등을 포함하는 매우 포괄적인 개념으로 사용될 수 있다. 그러나 환경법의 규율대상이 되는 환경에 대해서는 보다 협의적인 개념으로 접근할 필요가 있다. 왜냐하면, 환경에 영향을 줄 수 있는 다양한 이용·개발행위를 규율하는 법령까지 환경법에 포함시킨다면 현존하는 법령의 상당수가 환경법의 범주 내에 있다는 극단적인 해석도 가능하기 때문이다. 즉, 환경을 적극적으로 이용·개발하기 위한 목적으로 제정된 법령은 이용·개발법으로 분류하는 것이 타당할 것이다. 이는 이후의 해양환경법에 해당하는 법률을 분류하는 방식에서도 동일하게 적용한다.

여기서 환경법의 대상이 되는 ‘환경’이 무엇인가를 정의하기 위한 개념정립 작업을 다수의 학자가 시도해 왔으나, 아직까지 일반적으로 합의된 정의는 존재하지 않는다. 또한 각국의 법령을 보더라도 환경이 무엇인가에 대하여 정의하고 있는 법령은 그다지 많지 않은 상황이다.

EU의 「통일환경법」에서는 환경을 “생명과 사회의 개체의 외적인 상황 및 조건을 결정하고 있는 복잡한 상호관계의 요소의 총체”라고 정의하고 있다. 독일법령에서는 환경을 “비생물(물리적), 생명(생물적), 문화(사회적)의 총체와 장기, 단기에 유기체의 활동 및 개체군에 직·간접적으로 영향을 주는 조건”으로 정의하고 있다. 일본의 경우에는 법령상 환경에 대한 정의규정이 포함되어 있지 않다.¹⁾

한편 환경이라는 용어는 유동적인 상황을 설명하기 위해서 사용되기도 한다.

1) 石 弘之 編, 「環境學の技法」(東京: 東京大學出版會), 2002, p. 12.

즉, 도시환경이고 하면, 도시생활, 폐기물, 교통, 소음, 과밀, 대기와 같이 도시공간 내의 다수의 상황을 의미하는 것이다. ‘정치환경’, ‘경제환경’, ‘문화환경’, ‘정보환경’에서 사용되는 환경이라는 용어는 그 상황성을 설명하기 위한 것으로 환경성(環境性)의 개념으로 이해하는 것이 타당하다.

환경법의 대상이 되는 환경은 ‘자연에 관계되는 상황’²⁾으로서 “기상, 산림, 해양, 하천호소, 토양, 수질, 대기, 동식물, 자연경관 등”을 의미한다. 한편, ‘사회문화에 관계되는 상황’으로 구분될 수 있는 “인구, 농경지, 공장, 건축물, 공원, 도로, 교통, 문화재, 지역사회 등”은 사회·문화 환경으로서 기본적으로 환경법의 규율대상에서 제외된다.

(2) 환경법의 의의 및 규율대상으로서의 환경권

환경법은 환경을 오염 내지 파괴하지 않도록 적극적·종합적·거시적으로 사전에 환경의 이용·관리·보전에 관하여 규율하는 법이라고 정의할 수 있다.³⁾ 과거에는 「공해방지법」 단계에서는 ‘사후처리적 지시·통제’(Command and Control Approach)적인 규율방식이었으나, 최근의 환경법은 ‘사전예방적·통합관리적 접근방식’(Precautionary Integrated Management Approach)으로 변화하고 있다.

환경법이 공해법과 구별되는 가장 중요한 특징은 지도원리가 전통적인 시민법 원리가 아니라 환경권 사상 내지 환경권의 법리라는 점이다.⁴⁾ 따라서 현행 환경법 체계는 근본적으로 환경권을 인정할 때만이 실제적인 접근이 가능한 것이라 하겠다.

여기서 환경권은 ‘건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리’로 이해되고 있으며, 법적 성질은 자유권적 성격뿐만 아니라, 국가기관에 환경을 조성·보전해 줄 것을 청구할 수 있는 청구권적 성격, 인간의 존엄과 가치·행복추구권으로부터 도출되는 생존권 또는 사회적 기본권으로서의 성격을 갖는 종합적인 기본권으로 보는 것이 지배적인 견해이다. 이와 같이 환경권은 종합적인 기본권이나, 그 주된 성격은 사회적 기본권성에 있다고 볼 수 있다.⁵⁾

헌법 제35조 제2항은 “환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다”라고

2) 여기서의 “상황”이란 가치중립적인 용어를 의미함.

3) 박균성·함태성, 「환경법」, 박영사, 2006, p. 25.

4) 박균성·함태성, 전제서, p. 25.

5) 박균성·함태성, 전제서, p. 40.

규정하고 있다. 즉, 환경권의 구체적인 내용은 개별 법률을 통해 파악할 수 있다.

「환경정책기본법」은 환경권의 대상이 되는 ‘환경’에 대하여 정의하고 있는바, 환경이란 자연환경과 생활환경을 말한다.⁶⁾

이들 환경권은 크게 국가의 공권력행사에 따라 발생하는 환경오염행위에 대한 방어권, 개인 또는 사기업에 의한 환경침해를 막아줄 것을 요청하는 환경침해배제 청구권, 국가와 지방자치단체에 대하여 건강하고 쾌적한 생활환경을 보전·관리하도록 요구할 수 있는 생활환경조성청구권을 포함한다.⁷⁾

2) 환경법의 특성

환경보전 및 관리는 오늘날 국가의 공공업무로서, 환경법은 공법의 영역에 포함되어 있다. 국가는 환경을 효율적이고 체계적으로 보전·관리하기 위해 다양한 정책을 수립·시행하고 있으며, 이는 공법적 규율에 근거하고 있다. 현재 환경관련 개별법률의 대부분은 “환경행정법”에 속한다.⁸⁾

환경문제가 더욱 다양화·복잡화되고, 기후변화와 같이 범지구적 차원에서 접근하여야 하는 환경문제가 증가함에 따라서 환경법의 내용도 그에 맞게 다양화되고 복잡화되고 있다. 즉, 환경법은 환경문제를 해결하고, 최소화하기 위한 정책적 근거가 되기 때문에 과학기술의 발달과 오염행위의 다양화에 따라 규율방식과 내용이 보다 복잡해지고 있다.

또한 환경오염 현상을 이해하고, 대책을 마련하기 위해서는 학제적인 연구가 필요하고, 관련 과학기술에 대한 이해가 선행되어야 한다. 이는 환경을 보전하고 관리하기 위한 환경법도 학문적·기술적 특성을 많이 갖게 되는 이유이다. 한편, 오늘날 환경문제는 지구온난화, 오존층 파괴, 생물다양성의 감소, 사막화, 기상이변현상의 급증, 자연재해의 급증 등 개별 국가 차원에서 해결하기 어려운 문제들이 상당수이다. 이와 같이 환경법의 가장 두드러진 특성인 국제법과의 관련성이라고 할 수 있다. 상당수의 국내 환경법률의 입법이 국제협약의 체결이나 국제사회의 동향

6) 여기서 ‘자연환경은’ 지하·지표(해양을 포함한다) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태(생태계 및 자연경관을 포함한다)를 말하며(제2조 제2호), ‘생활환경’이라 함은 대기, 물, 폐기물, 소음·진동, 악취, 일조 등 사람의 일상생활과 관계되는 환경을 말함(제2조 제3호).

7) 박균성·함태성, 전거서, p. 44.

8) 환경법은 환경헌법, 환경행정법, 환경형법, 환경사법, 환경소송법, 국제환경법 등으로 분류하기도 함. 이는 환경법의 주된 규율내용의 성격과 입법목적에 고려한 분류방식이라고 할 수 있음.

을 반영한 것이기 때문이다.

2. 해양환경법의 개념 및 분류체계

1) 해양환경법의 개념

“해양환경법”은 해양수산부 소관법률 중에 해양환경을 보전·관리하기 위한 법률이라고 정의할 수 있다. 그러나, 제3장에서 살펴보게 될 환경부 소관의 환경법률 가운데는 해양환경에 대해서도 적용되는 법률이 상당수 존재하고 있는 것이 현실이다. 그렇다면 “해양환경법”과 “환경법”, “해양수산부 소관 환경법률”과 “환경부 소관법률”과의 관계를 어떻게 보아야 할 것인가? 또한 “해양환경법”을 어떻게 정의하여야 하는가?

환경부가 관장하는 법률만을 환경법으로 구분하여 분류하는 경우도 있다.⁹⁾ 이 경우에는 해양수산부가 관장하는 해양환경 관련법률은 환경법에서 제외되게 된다. 이때의 환경법은 ‘협의의 환경법’이라고 할 수 있다. ‘광의의 환경법’은 「헌법」을 기점으로 하여 우리나라의 법체계에 포함되어 있는 환경을 보전·관리하고, 지속가능한 이용을 도모하고자 하는 법률로서 환경부 소관법률과 해양수산부 소관법률을 모두 포괄하는 법률이라고 할 것이다.

본 보고서에서는 “해양환경법”을 해양수산부 소관법률로 구분하여 기술할 것이며, “광의의 환경법”의 일부로서 분류하고자 한다. 따라서 해양환경에 적용되는 환경부의 소관법률은 해양환경법의 일부가 아닌 “광의의 환경법”의 구성요소로서 다루고자 한다.

2) 해양환경법의 개요

해양환경법은 1977년 ‘MAPOL협약’(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973)의 국내이행입법 형태로 제정된 「해양오염방지법」을 계기로 본격적으로 도입되었다고 볼 수 있다. 1961년에 제정된 「공유수면관리법」의 경우에는 핵심적인 규율사항이 공유수면에 대한 점·사용 허가에 있었으며, 공유수면의 적절한 보호를 통한 해양환경의 보전·관리는 부수적인 규율목적이

9) 박균성·함태성, 전거서, pp. 31~36.

었기 때문이다.

해양수산부가 발족한 이래 1999년에 「연안관리법」과 「습지보전법」이 제정되었다. 「습지보전법」은 국제협약의 국내이행입법 형태로 제정되었으며, 해양수산부와 환경부의 공동법률 형태로 제정되었다.

우리나라 해양환경법제도는 1999년 2월에 「연안관리법」과 「습지보전법」이 제정되기까지 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 못했다.

1999년까지 해양환경법제도가 단편적인 형태를 보인 것은 우리나라 환경법제도가 육상환경 보호를 중심으로 정비되어 온 이유도 있지만, 해양에 대하여 수산, 해운, 항만 등의 산업적·경제적 가치만을 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 ‘MARPOL협약’의 국내 이행입법의 성격이 강하였기 때문에 해양으로 유입되는 각종 오염물질, 모래채취, 매립·간척 등 각종 해양이용행위에 대하여 정책적·제도적으로 적절하게 대응하기에는 한계가 있었다.

이후 2004년에 ‘남극조약’ 및 ‘환경보호에 관한 남극조약 의정서’의 시행과 남극 관련 국제협력체제에 적극적으로 참여하기 위하여 「남극활동 및 환경보호에 관한 법률」이 제정되었으며, 2005년 5월에 독도와 독도주변해역의 생태계를 보전하고 지속가능한 이용을 촉진하기 위한 「독도의 지속가능한 이용에 관한 법률」이 제정되었다. 이와 같이 꾸준히 해양환경법제에 대한 정비작업이 이루어져 왔으나, 2006년 10월에 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」이 제정되고, 2007년 1월에 「해양환경관리법」이 제정되기 이전까지는 해양환경법에 대한 입법 활동은 그다지 활발하지 않았다.

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·사후관리 절차를 강화하기 위하여 「공유수면매립법」을 대폭 개정하는 형태의 「공유수면의 매립제한 및 매립지

관리에 관한 법률」의 입법이 추진되고 있으며, 그 밖에도 「공유수면관리법」과 「연안관리법」에 대한 개정도 진행되고 있다.

또한 2007년 4월에는 해수욕장의 효율적인 보전·이용·개발과 안전을 위한 「해수욕장관리법」이 입법예고되어 있는 상태이다. 이와 같은 최근의 해양환경법의 정비는 환경부가 활발하게 법제도를 정비하였던 1990년대에 견줄 만한 정도로 급속하게 이루어지고 있다.

<표 2-1> **해양환경법의 개별 법률현황**

법률명	제정목적	제정일	최종개정일
습지보전법	습지의 효율적 보전·관리에 필요한 사항을 규정하여 습지와 그 생물다양성의 보전을 도모하고, 습지에 관한 국제협약의 취지를 반영함으로써 국제협력의 증진에 이바지함	1999.2.8	2007.4.11
연안관리법	연안의 효율적인 보전·이용 및 개발에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 연안환경을 보전하고 연안의 지속가능한 개발을 도모하여 연안을 쾌적하고 풍요로운 삶의 터전으로 조성함	1999.2.8	2007.8.3 (2008.8.4 시행)
독도의 지속가능한 이용에 관한 법률	독도와 독도주변해역의 생태계보호 및 해양수산자원의 합리적인 관리·이용 방안을 정함으로써 독도와 독도주변해역의 지속가능한 이용에 이바지함	2005.5.18	2005.5.18
해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률	해양생태계를 인위적인 훼손으로부터 보호하고, 해양생물다양성을 보전하며 해양생물자원의 지속가능한 이용을 도모하는 등 해양생태계를 종합적이고 체계적으로 보전·관리함으로써 국민의 삶의 질을 높이고 해양자산을 보호함	2006.10.4	2007.12.21 (2008.1.1 시행)
해양환경관리법	해양환경의 보전 및 관리에 관한 국민의 의무와 국가의 책무를 명확히 하고 해양환경의 보전을 위한 기본사항을 정함으로써 해양환경의 훼손 또는 해양오염으로 인한 피해를 예방하고 깨끗하고 안전한 해양환경을 조성하여 국민의 삶의 질을 높이는 데 이바지함	2007.1.19	2007.12.21 (‘선박평형수 관리협약’의 국내발효일에 시행)
공유수면관리법	공유수면의 보전·이용 및 관리에 관하여 필요한 사항을 규정하여 공유수면의 적절한 보호와 효율적인 이용을 도모함으로써 공공복리의 증진에 이바지함	1961.12.19	2007.8.3 (2008.8.4 시행)

<표 2-1>

해양환경법의 개별 법률현황(계속)

법률명	제정목적	제정일	최종개정일
무인도서의보전및 관리에관한법률	무인도서와 그 주변해역의 보전 및 관리에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 무인도서와 그 주변해역을 체계적으로 관리하여 공공복리의 증진에 이바지함	2007.8.3	2007.8.3 (2008.8.4 시행)
남극활동및환경 보호에관한법률	우리나라가 남극조약 및 환경보호에 관한 남극조약의정서의 시행 등 남극관련 국제협력체제에 적극적으로 참여하기 위하여 남극활동에 필요한 사항을 정함으로써 남극환경의 보호와 남극관련 과학기술의 발전에 기여함	2004.3.22	2005.3.31

3) 해양환경법의 분류체계

「해양수산발전기본법」은 해양 및 해양자원의 합리적인 관리·보전을 촉진하고, 해양의 이용·개발과 해양산업의 육성을 위한 정부의 기본정책 및 방향을 정하는 것을 목적으로 한다. 해양환경법은 해양수산법률의 모법인 「해양수산발전기본법」의 분야별 법률이라고 할 수 있다. 동법 제13조에 따르면, “정부는 해양환경의 보전을 위하여 오염·폐기물질의 발생·유입의 방지, 오염·폐기물질의 제거 등을 위한 시책을 마련하여야 한다”라고 규정하고 있다. 또한 정부는 해양생물의 다양성을 보전하고, 해양생물의 서식처를 보호하는 등 해양생태계의 보전 및 복원을 위하여 노력하여야 한다.¹⁰⁾

해양환경법은 「헌법」 제35조 제1항의 환경권을 보장하고, 「해양수산발전기본법」상 해양환경 및 해양생태계를 보전·관리하기 위하여 제정된 법률들로 구성된다. 여기서 해양환경법에 있어서 기본법적 지위를 갖는 법률은 2007년 1월에 제정된 「해양환경관리법」이라는 주장과 「환경정책기본법」이라는 주장, 「해양수산발전기본법」이라는 주장이 서로 엇갈리고 있는 상황이다. 이는 환경부 소관법률이 「환경정책기본법」을 기본법으로 하여 개별 환경법률체계를 구성하고 있는 것과 달리, 해양환경법은 분류체계가 그만큼 명확하지 않다는 반증이라 볼 수 있다.

10) 「해양수산발전기본법」 제14조.

<표 2-2>

해양환경법의 분류체계

구분	개별법률
해양생물 및 환경보전 분야	해양생태계의보전및관리에관한법률, 해양환경관리법, 습지보전법
공유수면관리 분야	공유수면관리법
연안·도서 보전 분야	연안관리법, 무인도서의보전및관리에관한법률, 독도의지속가능한이용에관한법률
지구환경 보전 분야	남극활동및환경보호에관한법률

이상의 <표 2-2>와 같이 해양환경법은 규율대상을 기준으로, i) 해양생물 및 환경보전 분야, ii) 공유수면관리 분야, iii) 연안·도서보전 분야, iv) 지구환경보전 분야로 구분할 수 있다. 여기서 「공유수면관리법」이 해양환경법의 범주에 포함되는가에 대해서는 의문을 제기할 수 있다. 동법의 핵심적 규율사항은 공유수면에 대한 점용 및 사용허가대상, 절차, 방법, 점·사용료의 징수 등 점·사용 허가에 관한 것이다.

그러나 i) 「공유수면관리법」은 제1조에서 “바다 및 바닷가”인 공유수면을 적절하게 보호하고 효율적인 이용을 도모하는 것이 제정목적 중 하나라는 점을 명확히 하고 있는 점, ii) 동법 제5조제7항에서 “관리청은 점·사용허가를 하는 경우 해양환경·생태계 및 자연경관을 보호하거나 그 밖에 공유수면의 관리·운영을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 점·사용의 방법 및 관리 등에 관한 부관을 붙일 수 있다”고 규정하고 있는 점, iii) 동법 제13조에서 “공유수면관리청은 전복·침몰·방치 또는 계류된 선박, 방치된 폐자재, 그 밖의 물건이 수질오염을 발생시킬 우려가 있다고 인정하는 경우에는 그 소유자 또는 점유자에게 제거를 명할 수 있다”고 규정하고 있는 점 등에 비추어볼 때 해양환경법 중 하나로 분류할 수 있다고 판단된다.

3. 해양환경법의 주요내용

1) 해양생태계의보전및관리에관한법률

(1) 제정이유

「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」(이하 ‘해양생태계보전법’이라 함)은 해양생태계의 특성과 여건에 맞는 효율적인 보전·관리를 위하여 독자적인 법체계를 마련하기 위해 2006년 10월 4일에 제정되었다.¹¹⁾ 해양생태계에 대한 위협요인이 다양화·복잡화되고, 훼손이 가속화되면서 기존 「자연환경보전법」과 「야생동·식물보호법」에 기초한 해양생태계의 보전 및 관리정책에는 여러 가지 문제점이 발생하였다. 즉, 「자연환경보전법」은 “해양자연환경”을 포함하여 규정하고 있으나, 해양수산부의 소관사항을 매우 제한적으로만 인정하는 동시에 해양환경에 관한 환경부의 정책적 노력도 미흡하였기 때문에, 효율적인 해양환경 정책추진에 한계가 있었다. 특히, 개발행위에 따른 생태계훼손에 대한 부담금 성격의 생태계보전협력금의 부과·집행 과정에서 해양생태계에 대한 정책적 고려가 배제되는 등의 문제를 안고 있었다.

또한 「자연환경보전법」의 생물종 관련규정과 「조수보호 및 수렵에 관한 법률」을 통합하여 2004년 2월에 제정된 「야생동·식물보호법」의 경우에도 해양생물 또는 해양생태계에 적용하기 어려운 규정들이 상당수 포함되어 있어, 해양생물에 대한 입법적·정책적 관심은 매우 미흡했던 것으로 보인다. 「자연환경보전법」과 마찬가지로 「야생동·식물보호법」의 경우도 해양수산부 장관에게는 제7조의 서식지외보전기관의 지정, 제25조의 생태계교란야생동·식물의 관리, 제56조의 보고 및 검사에 관한 권한만이 부여되어 있을 뿐이어서 해양생물의 특성을 반영한 정책추진에는 한계가 있었다.

요컨대 해양생태계보전법의 제정을 계기로 해양생태계의 보전 및 관리가 기본계획에 근거하여 종합적이고 체계적으로 수립·시행될 수 있는 기반이 마련되었고, 해양보호구역의 지정·관리, 혼획 등 해양의 특성을 반영한 생태계 보전·관리정책 추진이 가능해졌다.

11) 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」은 부칙 제1조에 따라 공포 후 6개월이 경과한 날인 2007년 4월 5일부터 시행됨.

(2) 구성 및 주요내용

무분별한 해양개발행위와 해양생물의 남획 등으로 인한 해안침식, 백사장유실, 서식지 파괴 등 해양생태계의 훼손 및 해양생물종의 감소현상이 가속화되고 있으나, 육상중심의 관리체계인 현행 「자연환경보전법」에서는 대응이 제대로 되고 있지 못하다.

이 법은 총 65개 조문으로 구성되어 있으며, i) 해양생태계보전 및 관리에 관한 국가의 책무, ii) 해양생태계보전·관리 기본계획의 수립, iii) 해양생태계기본조사의 실시, iv) 해양생태도 작성 및 보호대상해양생물의 보전, v) 해양생태계교란생물 및 유해해양생물의 관리, vi) 해양보호구역의 지정·관리, vii) 해양생물다양성보전대책 수립, viii) 해양생태계보전협력금의 부과·징수 등에 대하여 규정하고 있다. 해양수산부 장관은 매 10년마다 해양생태계 관리정책의 기본이 되는 해양생태계보전·관리기본계획을 수립·시행하여야 하며, 해양생태계의 현황을 파악하고 효율적인 관리정책의 기반이 되는 해양생태계기본조사를 실시하여야 한다.

법률의 주요골자를 살펴보면, 해양생태계의 보전 및 관리의 기본원칙을 설정하고, 지속가능한 이용을 위한 국가의 책무를 강조하고 있으며, 국가차원에서 회유성 및 해양포유동물을 보호하고, 해양보호구역을 해양의 특성에 맞게 세분화하여 특별관리하고, 해양생물다양성을 보전하기 위한 대책을 수립하여야 하며, 해양생태계를 훼손하는 일정 범위의 개발사업자에 대하여 해양생태계보전협력금을 부과·징수할 수 있다.

특히, 해양수산부 장관은 법 제25조에 따라, 다음 각호의 어느 하나에 해당하여 해양생태계 및 해양경관 등을 특별히 보전할 필요가 있는 구역을 해양보호구역으로 지정·관리할 수 있다.

- 해양의 자연생태가 원시성을 유지하고 있거나 해양생물다양성이 풍부하여 보전 및 학술적 연구가치가 있는 해역
- 해양의 지형·지질·생태가 특이하여 학술적 연구 또는 보전이 필요한 지역
- 해양의 기초생산력이 높거나 보호대상해양생물의 서식지·산란지 등으로서 보전가치가 있다고 인정되는 해역
- 다양한 해양생태계를 대표할 수 있거나 표본에 해당하는 해역
- 산호초·해초 등의 해저경관 및 해양경관이 수려하여 특별히 보전할 필요가 있는 지역

- 그 밖에 해양생태계의 효과적인 보전 및 관리를 위하여 특별히 필요한 해역으로서 대통령령이 정하는 해역

해양생태계보전법상 해양보호구역은 해양생태계의 특성에 따라 다음과 같이 세부구역으로 구분하여 지정·관리할 수 있다.

- 해양생물보호구역 : 보호대상해양생물의 보호를 위하여 필요한 구역
- 해양생태계보호구역 : 해양생태계가 특히 우수하거나 해양생물다양성이 풍부한 구역 또는 취약한 생태계로서 훼손되는 경우 복원하기 어려운 구역
- 해양경관보호구역 : 바닷가 또는 바다 속의 지형·지질 및 생물상 등이 해양생태계와 잘 어우러져 해양경관적 가치가 탁월한 구역

해양보호구역으로 지정된 지역 내에서는 보호대상해양생물의 포획, 건축물의 신·증축행위 등 해양생태계를 훼손하는 행위가 금지된다.

2007년 현재 해양보호구역으로 지정·관리되고 있는 지역은 신두리 사구해역, 문섬 등 주변해역, 오륙도 및 주변해역, 대이작도 주변해역 등 모두 4개소 70.373km²에 이른다.

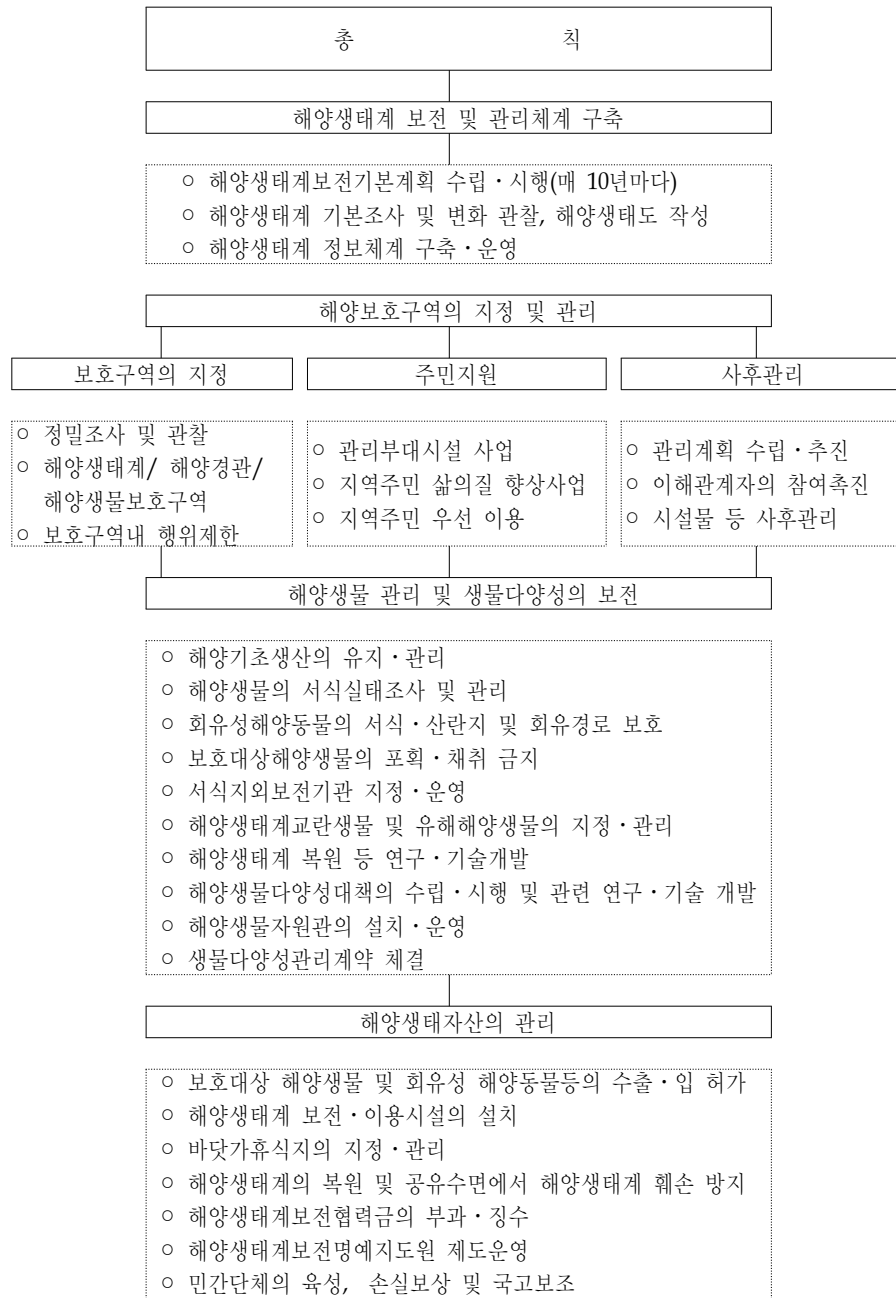
<표 2-3> 해양보호구역 지정현황

명칭	위치	면적 (km ²)	특징	지정일시
신두리 사구해역	충남 태안군 원북면 신두리 일원	0.639	다양한 식생과 특이한 지형	2002.10.9
문섬 등 주변해역	제주 서귀포시 강정동, 법환동, 서귀동, 토평동, 보목도 일원	13.684	국내 유일의 산호 군락지, 다양한 해조류 군락 존재	2002.11.5
오륙도 및 주변해역	부산 남구 용호2동 936~941번지 및 주변 해역	0.35	기암괴석의 무인도서 및 수직암반 생물상 보호	2003.12.31
대이작도 주변해역	인천 옹진군 이작리 및 승봉리 일원 해역	55.7	뛰어난 자연경관 및 수산생물과 저서생물 주요 서식지	2003.12.31

자료 : 해양수산부 내부자료, 2007

<그림 2-1>

해양생태계의보전및관리에관한법률의 구성체계



2) 해양환경관리법

(1) 제정이유

최근 해양환경보전에 대한 국민적 관심이 높아지고 있음에도 기존 「해양오염 방지법」은 주로 선박에서 배출되는 오염물질의 해양배출 규제를 위한 것으로 되어 있기 때문에 해양에 유입되는 각종 오염물질의 배출규제, 그리고 바다골재 채취, 매립·간척 등 각종 해양이용행위에 대한 제도적 대응수단이 미흡하였다. 이러한 문제점을 개선하고, 해양환경을 체계적이고 종합적으로 관리하기 위하여 「해양환경법」의 제정이 추진되었다.

동 법률의 제정은 해양환경보전시책의 기본이념과 방향을 제시하며, 각종 해양오염원의 효과적 감시 및 관리를 위한 근거 규정을 신설하는 것도 주요한 목적 중 하나였다. 또한 바다골재 채취 등 각종 해양이용행위에 대해 환경영향평가를 실시하는 등 현행 해역이용협의제도를 개선하여 해양 이용과 환경 보전이 조화를 이루는 해양환경정책을 추진할 수 있는 근거를 마련하기 위한 입법이었다.

(2) 법률의 구성 및 주요내용

2007년 1월 19일에 법률 제8404호로 제정된 「해양환경관리법」은 「해양오염 방지법」을 폐지하고 제정하는 형태로 입법이 이루어졌다. 동 법률은 총 12장 133개 조문으로 구성되어 있으며, i) 「영해 및 접속수역법」에 따른 영해 및 대통령령이 정하는 해역, ii) 「배타적경제수역법」 제2조의 규정에 따른 배타적경제수역, iii) 제15조의 규정에 따른 환경관리해역, iv) 「해저광물자원 개발법」 제3조의 규정에 따라 지정된 해저광구 및 선박·해양시설 등에서의 해양환경관리에 관하여 적용된다. 다만, 방사성물질과 관련한 해양환경관리 및 해양오염방지에 대하여는 「원자력법」이 정하는 바에 따르게 된다.

금번 제정을 통해 해양환경상태의 측정·분석기관에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 정확한 해양환경의 측정·분석능력을 평가하기 위한 정도관리 및 분석능력인증제를 실시할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 또한 기존 「해양오염 방지법」에 근거하여 설치·운영되는 해양환경보전자문위원회, 해양오염조사평가위원회 및 해양오염방제대책위원회 등에 대해 개최실적이 저조한 위원회를 폐지하고, 명칭이 유사한 위원회를 “해양환경관리위원회”로 통·폐합하여 운영하도

록 하였다.

한편, 선박 또는 해양시설에서 배출되는 기름, 유해액체물질, 폐기물 등에 대해 이들 개별 물질을 오염물질로 통합 관리할 수 있도록 하고 그 구체적 사항은 하위 법령에 위임함으로써, 개별 물질별 규제대상을 통합하여 입법 경제적 효율성을 도모하였다.

그리고 해양시설의 소유자에 대해 당해 시설을 신고하도록 하여 기름 등 각종 오염물질의 배출로 인한 해양오염을 사전 예방하기 위해 기름오염비상계획서의 점인·비치, 오염방지관리인의 임명 및 교육훈련 등 법적 의무 이행 등의 정기적인 점검절차를 마련함으로써 해양시설의 체계적인 관리가 가능해졌다.

법 제32조에 따라, 해양수산부 장관은 매년 해역별 잔류성 유기오염물질의 오염 실태와 진행상황을 측정·조사하여야 하고, 관계기관에 대하여 육상 배출시설에서 발생하는 잔류성 유기오염물질의 종류 및 배출량의 조사에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

한편 해양환경관리업을 신설하여 해양환경 관련 개별 사업에 대한 등록 및 관리업무를 통합하도록 하였는바, 해양에 부유·침적된 해양폐기물을 수거하는 ‘해양폐기물 수거업’ 및 오염된 퇴적물을 수거하는 ‘오염퇴적물 수거업’의 설립 근거를 마련하고, 이들을 현행 ‘방제업’, ‘유창정소업’, ‘폐기물해양배출업’과 함께 해양환경관리업으로 통합하여 개별사업별 등록요건, 취소사유 및 임원의 결격사유 등 유사규정을 통합하여 적용할 수 있도록 조문체계를 정비하였다.

「해양환경관리법」의 제정에 따른 또 다른 변화는 기존 해역이용협의제도의 실효성을 강화하기 위하여 사후관리장치를 대폭적으로 보완하고, 절차적 투명성을 제고하였다는 점이다. 또한 해역이용협의 없이 개발사업을 진행하거나 협의의 견을 이행하지 않는 경우를 방지하기 위하여 벌칙과 면허·허가·지정등을 하고자 하는 행정기관장의 감독의무를 강화하였으며, 해양환경에 심각한 영향을 미칠 수 있는 일정규모 이상의 사업에 대해서는 일반해역이용협의서와 해양환경영향조사서를 작성하도록 함으로써 해역이용협의제도의 이행강제성을 강화하였다.

한편 다음의 사업 중 대통령령이 정하는 규모 이상에 해당하는 때에는 그 행위로 인하여 해양환경에 미치는 영향에 대한 평가, 즉 “해역이용영향평가”를 거치도록 의무화하였다. 다만, 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」 제4조제3항의 규정에 따른 환경영향평가 대상사업 중 대통령령이 정하는 사업을 제외토록 하여 중복규제문제를 해소하였다.

- i) 「공유수면관리법」 제5조 제1항 제7호의 규정에 따른 행위 중 준설토의 해양투기
- ii) 「공유수면관리법」 제5조 제1항 제9호의 규정에 따른 행위 중 해양자원의 이용·개발
- iii) 「골재채취법」 제22조의 규정에 따른 골재채취 중 바다골재채취
- iv) 「골재채취법」 제34조의 규정에 따른 바다골재채취단지의 지정

또 하나의 「해양환경관리법」의 중요한 개정사항으로는 현행 “한국해양오염방제조합”을 “해양환경관리공단”으로 확대·개편한 것이다. 해양오염물질의 수거·처리 등 해양환경 사업의 수행, 기름 등 오염물질의 해양배출에 의한 방제기술개발, 해양환경 교육·훈련 수행 등 해양환경의 특수성과 전문성을 확보하고, 초기설비자본이 많이 투입되어 수익성 확보 곤란 등 민간에서 쉽게 진입하기 어려운 해양 환경산업의 육성·발전을 도모하기 위해 기존 조합의 전국적인 조직과 전문인력, 장비 등을 활용하여 다양한 해양환경 수요에 대응할 수 있도록 조직을 개편하였다.¹²⁾

3) 습지보전법

(1) 제정이유

습지는 생물다양성의 보고인 동시에 오염물질을 정화하고 홍수를 조절하는 등 환경적으로나 사회·경제적으로도 매우 가치있는 자연자산이다. 습지의 중요성과 가치를 인식하고 이를 보전하기 위한 국제적인 노력의 산물로서 1971년 2월 이란 람사르(Ramsar)에서 습지보호에 관한 국제협약인 ‘물새서식지로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약’(Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat, 일명 람사르협약)이 체결되었으며, 우리나라는 1997년 3월에 협약당사국으로 가입하였다.¹³⁾

12) 「해양환경관리법」 제85조 내지 제99조.

13) 1971년 2월 2일 이란의 람사르(Ramsar)에서 열린 국제회의 때 채택되어 1975년 12월에 발효되었음. 대체로 약칭하여 람사르협약(The Ramsar Convention on the Wetland)이라고 함. 2007년 12월 1일을 기준으로 현재 157개국이 가입하였으며, 1,702개 람사르 습지사이트가 지정되어 있음. 지정면적으로는 약 1억 5천 3십만 헥타르에 해당함.
<http://www.ramsar.org/about/info2007-04-e.pdf>

「습지보전법」은 습지를 효율적으로 보전·관리하기 위해 필요한 사항을 규정함으로써 습지와 그 생물다양성의 보전을 도모하고, 습지에 관한 국제협력을 증진하기 위하여 1999년 2월에 제정되었다. 동법은 ‘물새서식처로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약의 국내이행입법 형태로 환경부와 해양수산부의 공동 법률 형태이다.

(2) 법률의 구성 및 주요내용

습지를 효율적으로 보전하고, 지속가능하게 이용하기 위해서는 습지의 생태와 특성, 생물상 및 서식환경의 변화, 주변의 이용개발행위의 압력요인에 대한 분석을 위한 지속적인 조사·연구가 필수적으로 요구된다. 또한 내륙습지와 연안습지의 특성이 다르기 때문에 그에 적합한 관리정책을 수립하여 추진하는 것이 효과적이다.

이를 반영하여 「습지보전법」은 습지조사에 관한 규정을 포함하고 있으며, 내륙습지는 환경부 장관이, 연안습지는 해양수산부 장관이 각각 기초계획을 수립하고, 습지보호지역을 지정·관리하는 등 내륙습지와 연안습지에 관한 소관부처별 역할을 구분하여 규정하고 있다.

「습지보전법」은 총 27개 조문으로 구성되어 있으며, 습지조사, 습지보전기본계획의 수립, 습지보호지역의 지정·해제, 습지보호지역 내의 행위제한 및 출입제한, 중지명령 등이 주요내용이다.

우선, 국가 또는 특별시·광역시·도는 습지를 보전할 책무를 지고 있으며, 환경부장관은 제4조 및 제5조의 규정에 따른 습지에 대한 조사 및 습지보전기본계획의 수립에 관한 사항을 총괄한다. 내륙습지와 연안습지에 대하여는 환경부 장관과 해양수산부 장관이 각각 법 제8조의 규정에 따른 습지보호지역·습지주변관리지역 또는 습지개선지역의 지정 및 보전에 관한 시책을 수립·시행하여야 한다.

환경부 장관·해양수산부 장관 또는 시·도지사는 5년마다 습지의 생태계현황 및 오염현황과 습지주변영향지역의 토지이용실태 등 습지의 사회·경제적 현황에 관한 기초조사를 실시하여야 하며, 습지의 보전·개선이나 람사르협약의 이행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 당해 습지에 대하여 기초조사 외에 정밀조사를 따로 실시할 수 있다. 한편, 습지상태의 변화가 뚜렷하다고 인정하는 경우 당해 습지에 대하여 환경부 장관·해양수산부 장관 또는 시·도지사는 기초조사에 대한 보완조사를 실시할 수 있다.

습지보전의 효율적인 보전을 위하여 「습지보전법」은 제16조에서 습지보호지역 또는 습지개선지역으로 지정된 습지에 대하여는 중대한 공익상·군사상 필요가 있는 경우로서 대통령령이 정하는 경우를 제외하고는 「공유수면매립법」 제4조의 규정에 따른 매립기본계획의 수립, 동법 제8조의 규정에 따른 매립기본계획의 변경, 동법 제9조의 규정에 따른 공유수면매립면허 또는 「골재채취법」 제22조의 규정에 따른 골재채취허가를 하지 못하도록 규정하고 있다.

동 법률에 따르면 국가 또는 특별시·광역시·도·특별자치도는 관할습지를 보전할 책무를 진다. 환경부 장관은 습지에 대한 조사 및 습지보전기본계획의 수립에 관한 사항을 총괄하는 동시에 내륙습지에 관한 습지보호지역·습지주변관리지역 또는 습지개선지역의 지정 및 보전에 관한 시책을 수립·시행한다. 연안습지에 관한 습지보호지역 등의 지정 및 보전에 관한 시책은 해양수산부 장관으로 하여금 수립·시행토록 하고 있다.¹⁴⁾

「습지보전법」은 그 규율대상인 습지를 보호·보전 및 관리하기 위한 여러 가지 정책적 수단을 강구하고 있다. 그 중 해양환경의 보전·관리와 밀접한 관련성이 있는 대표적인 제도가 습지보호지역 등의 지정제도라고 할 수 있다. 그 밖에 습지보전기초계획 및 습지보전기본계획, 습지조사 등도 해양환경 보전·관리와 직·간접적으로 관계가 있다. 보호·보전대상으로서의 습지는 일정한 기준에 따라 특별히 보전할 가치가 있는 지역인 습지보호지역, 그 주변지역인 습지주변관리지역 및 습지개선지역으로 세분화하여 지정·관리될 수 있다. 「습지보전법」의 규율을 받는 습지는 2007년 12월 말 현재 전국적으로 총 18개 지역, 263.137km²에 달한다.

환경부 장관·해양수산부 장관 또는 시·도지사는 특별히 보전할 가치가 있는 지역을 습지보호지역으로, 그 주변지역을 습지주변관리지역으로 지정할 수 있으며, 습지보호지역 중 습지의 훼손이 심화되었거나 심화될 우려가 있는 지역 등을 습지개선지역으로 구분하여 지정·관리할 수 있다.¹⁵⁾ 이들 지역 내에서는 일정한 행위의 제한, 중지명령, 출입제한 등의 규제가 가해진다.¹⁶⁾ 과거 「습지보전법」의 경우 습지보호지역 등의 지정권자를 내륙습지의 경우 환경부 장관으로, 연안습지의 경우 해양수산부 장관으로 이원화하였으나, 현행 법률은 이를 통합하여 환경

14) 동 법률 제3조.

15) 동 법률 제8조.

16) 동 법률 제13조 내지 제15조.

부 장관·해양수산부 장관 또는 시·도지사가 일정 절차에 따라 공동으로 습지보호지역 등을 지정할 수 있도록 하였다.

해양수산부가 지정·관리하는 연안습지보호지역은 2007년 12월을 기준으로 총 7개소에 걸쳐 156.028km²에 이르는바,¹⁷⁾ 대부분 지역이 생물다양성이 풍부하고, 철새가 도래·서식하는 지역을 중심으로 습지보호지역이 지정되고 있고, 이는 환경부와 유사하다.¹⁸⁾

<표 2-4> 연안습지보호지역 지정현황

명칭	위 치	면적 (km ²)	특 징	지정일시
무안갯벌	전남 무안군 해제면, 현경면 일대	35.59	생물다양성 풍부 지질학적 보전가치 있음	2001.12.28
진도갯벌	전남 진도군 군내면 고군면 일원(신동지역)	1.238	수려한 경관 및 생물 다양성 풍부, 철새도래지	2002.12.28
순천만갯벌	전남 순천시 별양면, 해룡면, 도사동 일대	28.0	흑두루미 서식·도래 및 수려한 자연경관	2003.12.31
보성 별교갯벌	전남 보성군 호동리, 장양리, 영동리, 장암리, 대포리 일대	7.5	자연성 우수 및 다양한 수산자원	2003.12.31
옹진 장봉도갯벌	인천 옹진군 장봉리 일대	68.4	희귀철새 도래·서식 및 생물다양성 우수	2003.12.31
부안 줄포만갯벌	전북 부안군 줄포면 일대	3.5	자연성 및 생물다양성 우수	2006.12.15
고창갯벌	전북 고창군 부안면, 심원면 일대	11.8	다양한 염생식물 및 저서생물 서식, 황조롱이와 멸종위기 바다새 서식·도래	2007.12.31

자료 : 연안습지보호지역 지정현황(해양수산부 내부자료, 2007)

17) 해양수산부 홈페이지 자료 참조.

18) 전체 갯벌 면적의 5.6%에 불과한 습지보호지역 중심의 관리정책으로는 생태적 건강성이 우수한 다수의 연안습지를 관리하기에는 한계가 있음. 즉, “보호지역 중심의 관리방식”은 그 정책효과 측면에서 효율적이나, 보호지역 이외의 일반습지에 대한 관리수단이 제대로 마련되어 있지 않아 정책추진에 있어 상당한 제약요인으로 작용하고 있음. 박수진, “연안습지의 체계적 보전을 위한 제도개선에 관한 고찰”, 「월간해양수산」, 통권 제277호, 2007. 10, p. 27.

한편 체계적인 습지보전을 위하여 해양수산부 장관은 동 법률 제4조의 규정에 따른 습지조사의 결과를 토대로 5년마다 습지보전기초계획을 각각 수립하여야 하며, 환경부 장관은 해양수산부 장관과 협의하여 기초계획을 토대로 습지보전기본계획을 수립하여야 한다. 이 경우 타 법률에 의하여 수립된 습지보전 관련 계획은 최대한 존중되어야 한다. 이 계획에 포함되어야 할 사항은 습지보전에 관한 시책 방향, 습지조사에 관한 사항, 습지의 분포 및 면적과 생물다양성의 현황에 관한 사항, 습지와 관련된 다른 국가기본계획과의 조정에 관한 사항 등이다.¹⁹⁾ 시·도지사는 관할구역 안의 습지보전을 위하여 습지보전실천계획을 수립하여야 한다.²⁰⁾

또한 환경부 장관·해양수산부 장관 또는 시·도지사는 관계 행정기관의 장과 협의하여 습지의 보전에 관한 기본적인 사항, 습지보전시설의 설치에 관한 사항, 습지의 보전과 이용·관리에 관한 사항이 포함된 습지보호지역 등에 대한 보전계획을 수립·시행하여야 한다.²¹⁾

환경부 장관·해양수산부 장관 또는 시·도지사는 5년마다 습지의 생태계현황 및 오염현황과 습지주변 영향지역의 토지이용실태 등 습지의 사회·경제적 현황에 관한 기초조사를 실시하여야 한다. 또한 습지의 보전·개선이나 ‘람사협약’의 이행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 당해 습지에 대하여 기초조사 외에 정밀조사를 따로 실시할 수 있으며, 습지상태의 변화가 뚜렷하다고 인정하는 경우 당해 습지에 대하여 기초조사에 대한 보완조사를 실시할 수 있다.²²⁾

4) 연안관리법

(1) 제정이유

「연안관리법」은 연안에 대한 이용 및 개발을 종합적으로 조정하는 제도적 장치가 없이 그동안 개별 법률에 의하여 이용·개발됨에 따라 연안의 훼손과 환경오염이 과도하게 심화되고 있는 문제점을 개선하기 위하여 1999년에 제정되었다. 동 법률은 연안의 통합관리를 위하여 연안해역과 육지 및 무인도서를 포함한 연안육

19) 동 법률 제5조 제1항 및 제2항.

20) 동 법률 제5조 제7항.

21) 동 법률 제11조.

22) 동 법률 제4조.

역으로 구성된 연안에 대해 통합관리계획을 수립·시행하고, 연안정비사업을 시행하게 함으로써 연안을 안전하고 쾌적한 공간으로 조성하는 것을 주요 골자로 하고 있었다.

따라서 「연안관리법」은 연안의 효율적인 보전·이용 및 개발에 관한 사항을 규정하는 한편, 연안에서 발생하는 모든 개발행위와 보전행위를 통합적으로 조정·관리함으로써 연안관리정책의 일관성과 예측가능성을 제고하여 체계적인 연안관리를 도모하기 위한 법률이라고 할 수 있다.

「연안관리법」은 제정 이후, 2002년 2월 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」, 2002년 12월 「산지관리법」 및 「환경정책기본법」, 2005년 4월 「소방법」, 2004년 2월 「야생동·식물보호법」, 2005년 5월 「어촌·어항법」, 2005년 8월 「산지관리법」에 의한 일부개정 등 총 7차례에 걸쳐 개정이 이루어졌으나, 모두 다른 법률의 부칙을 통한 타법개정 형태였고, 그 개정내용도 법률명칭 변경이나 자구수정 등 연안관리정책의 변화와는 무관한 것이었다.

(2) 법률의 구성 및 주요내용

「연안관리법」은 총 4개장, 29개 조문으로 구성되어 있으며, 연안관리기본이념, 연안실태조사, 연안관리통합계획 및 지역계획의 수립, 연안정비사업, 연안관리심의회 등에 관하여 규정하고 있다.

「연안관리법」은 제2조에서 연안의 범위를 연안해역(12해리 영해)과 연안육역(500m~1km) 및 무인도로 규정하고 있는바, 연안관리에 관한 기본법인 동시에 연안육역과 연안해역을 포괄하는 적용범위가 매우 광범위한 것이 특징이다. 즉, 연안해역은 바닷가와 만조수위선으로부터 영해의 외측 한계까지의 바다이며, 연안육역은 연안해역의 육지측 경계선(지적공부 경계선)으로부터 500m~1km 범위 내 육지와 무인도서이고, 항만 및 산업단지의 경우 1km까지의 범위 내에서 설정이 가능하다.

「연안관리법」에 근거하여 수립되는 연안통합관리계획은 연안육역에서는 육상에서의 국토종합계획 또는 토지의 용도지역 지정과 같은 기본적인, 상위적인 계획으로 기능하여야 한다. 따라서 「연안관리법」은 연안공간의 보전·이용 및 개발과 관련된 모든 사항을 총괄하는 법률로서 연안에 관한 기본법적 성격과 상위법적 지위를 가져야 한다.

그러나 현행 「연안관리법」은 다른 법률에 대한 우선적 효력이 인정되지 않으며, 연안통합관리계획 또한 다른 법률에 근거하여 수립된 계획의 기본계획 내지 상위계획으로서 기능하지 못하고 있다. 법률제정 당시 개별 법률과의 마찰을 피하기 위하여 포함된 동법 제11조의 “다른 법령의 규정에 의하여 계획이 수립되어 있거나 용도지역 등이 지정되어 있는 연안육역(환경보전 관련계획이 수립되어 있거나 용도지역 등이 지정되어 있는 경우는 연안해역을 포함)에 대하여는 당해계획 또는 용도지역 등의 범위 안에서 계획을 수립·변경하여야 한다”는 규정은 「연안관리법」의 지위와 이행강제력을 약화시키는 주요한 원인이 되었다.

이와 같이 「연안관리법」 제정당시부터 내재되어 있었던 입법적 한계와 미흡한 제도적 보완으로 연안의 이용·개발 및 보전의 통합적 조정·관리라는 「연안관리법」의 입법취지가 퇴색되고 있을 뿐 아니라, 연안통합관리계획 및 연안관리지역 계획의 실효성 측면에서도 문제가 제기되고 있다.

5) 무인도서의보전및관리에관한법률

(1) 제정이유

「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률」(이하 ‘무인도서법’이라 함)은 2007년 8월 3일에 제정된 동법률은 무인도서와 그 주변해역의 효율적인 보전 및 이용·개발과 체계적인 관리함으로써 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.²³⁾ 동법률은 대한민국의 주권이 미치는 모든 무인도서와 그 주변해역에 대하여 적용된다.²⁴⁾

(2) 법률의 구성 및 주요내용

무인도서법에 따르면 10년마다 무인도서종합관리계획을 수립하며, 10년마다 무인도서에 대한 실태조사를 실시하여야 한다.²⁵⁾ 이는 무인도서를 체계적으로 관리하기 위한 기본적인 규정이라고 할 수 있다.

23) 이 법에서 “주변해역”이라 함은 무인도서의 만조수위선으로부터 거리가 1km 이내의 해역중 대통령령으로 정하는 해역을 말함. 무인도서법 제2조 제2호.

24) 무인도서법 제4조.

25) 무인도서법 제5조 및 제10조.

무인도서법의 핵심적인 규율사항은 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 차별화하였다.

절대보전 도서 및 준보전 도서에 대해서는 보전을 위한 제도적 장치를 마련하는 한편,²⁶⁾ 이용가능 무인도서에 대해서는 이용행위의 범위를 규정하여 무분별한 이용으로 인한 피해를 방지하였다.²⁷⁾ 개발가능 무인도서에 대해서는 합리적인 개발이 가능하도록 개발사업계획을 작성하여 해양수산부 장관의 승인을 받도록 하였으며, 개발에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 예산의 범위 내에서 지원할 수 있도록 하였다.²⁸⁾

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

6) 공유수면관리법

(1) 제정이유

「공유수면관리법」은 공유수면의 보전·이용 및 관리에 관하여 필요한 사항을 규정하여 공유수면의 적절한 보호와 효율적인 이용을 도모함으로써 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

26) 절대보전 무인도서는 일정한 경우를 제외하고는 원칙적으로 출입이 제한되며, 절대보전 무인도서 및 준보전 무인도서에서는 건축물 및 공작물의 신축·증축, 토지의 형질변경, 개간·매립·준설 또는 간척 등의 행위가 금지됨. 다만, 당해 무인도서가 다른 법률의 보호구역에 포함되는 경우에는 당해 법률이 정하는 바에 따르도록 규정하고 있음. 무인도서법 제14조 내지 제15조.

27) 무인도서법 제18조.

28) 무인도서법 제19조.

(2) 법률의 구성 및 주요내용

「공유수면관리법」은 총 24개 조문으로 구성되어 있으며, i) 공유수면의 관리주체, ii) 공유수면에 대한 점·사용허가의 유형 및 절차, iii) 점·사용허가의 기준, iv) 실시계획의 인가, v) 점·사용료 및 변상금의 징수, vi) 허가취소, vii) 손실보상 등에 대하여 규정하고 있다. 이와 같이 「공유수면관리법」은 점·사용허가를 통한 공유수면의 관리에 중점을 두고 있다는 점을 알 수 있다.

그러나 법 제12조의 점·사용허가의 만료나 폐지의 경우에는 공유수면에 설치한 공작물·시설물·토석 기타 물건을 제거하고 당해 공유수면을 원상으로 회복하도록 의무화하고 있다. 또한 법 제13조에서 관리청으로 하여금 전복·침몰·방치 또는 계류된 선박, 방치된 폐자재 기타 물건에 대하여 “공유수면의 효율적인 이용을 저해한다고 인정하는 경우” 또는 “수질오염을 발생시킬 우려가 인정되는 경우”에는 그 소유자 또는 점유자에게 제거명령을 할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 공유수면의 효율적 이용 및 오염방지를 위한 조치에 대하여 규정하고 있는 것으로, 「공유수면관리법」 또한 해양환경의 보호 및 보전을 위한 법률적 성격을 갖는다고 볼 수 있는 예이다. 또한 법 제15조에서는 누구든지 정당한 사유없이 공유수면에 폐기물·폐유·폐수·오수·분뇨·축산폐수·유독물 또는 동물의 사체류 기타 해양수산부령이 정하는 오염물질을 버리거나 흘려가게 하는 행위를 금지하고 있다. 이와 같이 「공유수면관리법」도 해양환경법으로서의 기능을 부분적으로 담당하고 있다.

7) 독도의지속가능하이용에관한법률

(1) 제정이유

「독도의 지속가능한 이용에 관한 법률」은 2005년 5월 18일에 제정된 법률로서, 독도 및 그 주변해역의 해양수산자원이나 국토의 일부분으로서의 체계적·지속가능한 이용을 도모하고자 제정되었다. 동 법률은 독도의 자연생태계를 해치지 아니하는 범위 안에서 현재와 미래세대가 독도에 대한 동등한 기회와 혜택을 누리게 함과 동시에 대한민국 영토로서의 지위와 가치를 제고시키는 데 그 주된 목적이 있다. 국가 및 지방자치단체는 독도의 지속가능한 이용을 위한 정책을 추진함에 있어서 독도와 독도주변해역의 생태계 보호와 해양수산자원의 합리적인 관리·이용이 조화와 균형을 이루도록 하여야 한다.

(2) 법률의 구성 및 주요내용

「독도의 지속가능한 이용에 관한 법률」은 총 11개 조문으로 구성되어 있다. 동 법률 제4조에 따라 해양수산부 장관은 ‘독도의 지속가능한 이용을 위한 기본계획’을 독도지속가능이용위원회의 심의를 거쳐 5년마다 수립·확정하고, 이를 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 통보하여야 한다. 한편 해양수산부 장관은 기본계획에 따라 매년 시행계획을 작성하고, 시행계획의 추진성과를 2년마다 정기적으로 분석하고 이를 기본계획에 반영하여야 한다.

기본계획을 심의하기 위하여 해양수산부 장관 소속하에 법 제7조에 따라 ‘독도지속가능이용위원회’를 설치하며, 위원회의 위원장은 해양수산부 장관이 되고, 위원은 관계 중앙행정기관의 공무원 및 독도에 대한 전문지식과 경험이 풍부한 자로 구성한다.

해양수산부 장관은 독도와 독도주변해역의 생태계 및 해양수산자원에 관한 지식정보의 원활한 생산·보급 등을 위하여 데이터베이스를 구축·운영할 수 있도록 하고, 이를 위하여 관계 행정기관의 장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 그 밖에 법 제10조 및 제11조에 따라 독도의용수비대원과 그 유가족은 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」과는 별도로 국가로부터 지원을 받을 수 있으며, 국가 및 지방자치단체는 독도수호를 위한 독도의용수비대의 애국정신을 기리고 이를 계승·발전시키기 위하여 학술연구 및 기념사업 등을 추진할 수 있으며, 국가는 독도의용수비대원 본인이나 그 유족이 원하는 경우에는 독도의용수비대원의 시신 또는 유골을 국립묘지에 안장할 수 있다.

8) 남극활동및환경보호에관한법률

(1) 제정이유

‘남극조약’ 및 ‘환경보호에 관한 남극 조약의정서’(1998. 1. 14, 조약 제1449호)는 남극조약협약당사국²⁹⁾들에게 남극환경 보호의무를 부과하면서 법령 제정 등 의정서의 이행을 위하여 필요한 조치를 취한 후 그 사실을 남극조약 협약당사국회

29) ‘남극조약협약당사국’이라 함은 남극지역에 과학기지를 설치하거나 과학조사단을 파견하는 등 남극지역에서 실질적인 과학조사를 수행함으로써 남극조약협약당사국회의에서 남극조약협약당사국으로 인정된 남극조약 체약당사국을 말함. 동 법률 제2조 제4호.

의³⁰⁾에 보고하도록 규정하고 있다. 「남극활동 및 환경보호에 관한 법률」은 이러한 당사국으로서의 의무를 준수하기 위한 국내이행입법으로서, 2004년 3월 22일에 제정되었다. 동 법률은 우리나라의 남극환경보호체제에 대한 적극적인 참여를 도모하고, 과학연구·관광·취재·탐사 등 증가되고 있는 남극활동으로부터 남극 환경을 보호하며, 남극관련 과학기술연구 등 우리나라 국민의 남극활동을 촉진하는 것을 그 목적으로 한다.

(2) 법률의 구성 및 주요내용

「남극활동 및 환경보호에 관한 법률」은 총 6개장 27개 조문으로 구성되어 있으며, 주요내용은 다음과 같다.

누구든지 남극지역 안에서는 군사적 행위, 핵실험 및 방사성 폐기물의 처리, 남극사적지 또는 기념물의 손상행위 등이 금지된다. 또한 남극지역에서 과학조사, 시설물의 설치, 탐험, 관광, 취재 그 밖에 이에 준하는 활동을 하고자 하는 자는 외교통상부 장관의 허가를 받도록 하고, 외교통상부 장관이 이를 허가하고자 하는 때에는 미리 환경부 장관 및 해양수산부 장관과 협의하여야 한다.

만약 남극활동허가를 받고자 하는 자는 남극활동이 남극환경에 미치는 영향에 관한 평가를 실시하고, 그 결과를 기재한 평가서를 외교통상부 장관에게 제출하여야 한다. 다만, 인명 또는 선박의 구조, 고가의 장비 또는 설비의 안전보호와 남극환경의 보호를 위하여 긴급한 필요가 있는 때에는 예외적으로 허가를 받지 아니하고 남극활동을 할 수 있다.

남극활동을 하는 자가 남극토착동식물을 포획(포획)·채취하거나 남극토착동식물 외의 동식물을 남극지역으로 반입하는 행위 등을 하고자 하는 때에는 외교통상부 장관의 승인을 받아야 한다. 외교통상부 장관은 남극환경의 보호와 우리나라 국민의 남극 활동이 원활히 수행되도록 하기 위하여 남극활동감시원을 지정할 수 있다.

외교통상부 장관은 법 제14조에 따라 남극조약협의당사국회의에서 지정한 하는 바에 따라 남극특별보호구역 및 남극특별관리구역, 남극사적지 및 기념물을

30) ‘남극조약협의당사국회의’라 함은 남극조약 및 환경보호에관한남극조약의정서에 의하여 남극지역 관련 정보를 교환하고, 남극지역에 관련된 사항을 입안·심의하여 체약당사국 등에 권고하기 위하여 개최되는 회의를 말함. 동 법률 제2조 제5호.

고시하여야 하며, 만약 남극특별보호구역 또는 남극특별관리구역에 출입을 하거나 그 구역안에서 남극활동을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 외교통상부 장관의 승인을 얻어야 한다.

한편 법 제4조의 규정에 따라 남극활동에 대한 허가를 받은 자는 남극활동으로 인하여 발생하는 폐기물을 최소화하도록 하여야 하며, 남극활동을 하는 자는 그 남극활동으로 인하여 발생하는 폐기물을 대통령령이 정하는 바에 따라 처리하여야 한다. 남극활동을 하는 자는 자신의 남극활동에 사용되는 선박이 남극지역의 해양을 오염시키지 아니하도록 주의하여야 한다.³¹⁾

해양수산부 장관은 남극활동에 사용되는 선박(군함을 제외한다)이 해양오염방지에 필요한 장비 및 시설을 갖추고 있는지 여부를 확인하여야 하며, 확인한 때에는 그 결과를 지체없이 외교통상부 장관에게 통보하여야 한다.

포괄적환경영향평가서를 제출하여 제4조의 규정에 따른 남극활동의 허가를 받은 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 정기적으로 남극환경모니터링을 실시하고, 그 남극활동이 남극환경에 미치는 영향이 최소화되도록 필요한 조치를 취하여야 한다.

4. 해양환경법제도의 정비동향

해양수산부는 이상에서 살펴본 해양환경법 이외에도 지속적인 법률정비 작업을 추진하고 있다. 즉, 「공유수면관리법」(일부개정), 「연안관리법」(전부개정), 「해수욕장관리법」(신규제정), 「해양생명자원의 확보·관리 및 활용에 관한 법률」(신규제정) 등의 입법이 진행되고 있다. 이하에서는 그 중 「연안관리법 개정(안)」과 「해수욕장관리법 제정(안)」에 대하여 분석하기로 한다.

31) 동 법률 제16조 제1항.

1) 연안관리법 개정안

(1) 연안관리법의 개정이유

해양수산부는 그동안 지적되어 왔던 「연안관리법」의 입법적 한계를 극복하고, 무분별한 연안육역의 개발에 대한 실효적인 정책수단을 마련하기 위하여 「연안관리법」의 개정을 추진하고 있다. 현행 「연안관리법」은 연안관리통합계획의 위상, 연안관리지역계획의 실효성, 지역의 연안관리운영역량 측면에서 지속적으로 문제점이 지적되어 왔으며, 과학적인 연안정보관리를 위한 제도적 기반도 미흡한 상황이다.

따라서 연안통합관리제도 운영상 나타난 미비점을 보완함으로써 일관성 있고 체계적인 연안관리정책을 추진하는 한편 지속가능한 연안의 이용·개발을 위한 연안관리의 기본목표를 설정하며 중앙연안관리심의회 기능을 강화하는 등의 제도적 개선이 필요하다.³²⁾

한편 연안용도구역제 및 연안완충구역의 도입, 자연해안 및 연안서식지 순손실 방지제 실시, 지속적인 연안조사, 연안정보체계의 구축·운영, 연안에 관한 해양수산부 장관 및 지방자치단체장의 협의권한 강화 등 합리적인 연안관리정책을 추진하기 위한 실효성있는 집행수단도 마련하여야 할 것이다.

요컨대, 「연안관리법 개정(안)」은 연안의 무분별한 개발을 지양하고, 연안의 효율적인 보전·이용 및 개발을 위한 연안관리정책의 실효성을 확보하기 위한 제도적·법률적 기반을 마련하기 위한 입법추진이라 할 것이다.

(2) 연안관리법 개정안의 구성 및 주요내용

「연안관리법 개정(안)」은 총 9장 55개 조문으로 구성되어 있으며, 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 연안관리의 기본원칙 및 국가등의 책무 명확화

연안의 합리적 보전·이용 및 개발을 위한 연안관리의 기본원칙을 천명함으로써 연안통합관리에 대한 기본이념과 정책방향을 제시하고 있다.

32) 「연안관리법 개정안」은 2007년 12월 현재 법제처의 법률안심사가 진행 중임. 이후 차관회의, 국무회의, 국회 상임위원회 심의, 본회의 심의절차 등을 거치게 됨.

즉, 국가 또는 지방자치단체는 연안의 지속가능한 보전·이용 및 개발을 위하여 i) 연안환경 및 생태계의 보전, ii) 연안재해예방 및 복구, iii) 갈등조정 및 정주여건 개선, iv) 연구·조사·기술개발의 활성화 및 국민참여 촉진, v) 남북한 및 국제협력의 증진 등을 위한 조치를 강구하여야 한다. 또한 연안을 보전·이용·개발하고자 하는 자는 연안환경이 훼손되지 않도록 필요한 조치를 취하여야 한다.

② 주요시책에 대한 협의강화

연안에 대한 체계적이고 일관성 있는 정책구현을 위하여 관계 행정기관의 장이 연안의 보전·이용 및 개발과 직접적 관계가 있는 정책이나 계획을 수립·시행하는 경우에는 해양수산부 장관 및 지방자치단체의 장과 협의하여야 하며, 각종 연안의 이용·개발행위는 연안통합관리계획 등과 적합하게 이루어져야 한다.

연안에서 보전·이용 및 개발에 관한 행위를 하고자 하는 경우에도 해양수산부 장관 및 지방자치단체의 장과 미리 협의하여야 한다. 다만 다른 법률에 따라 이미 협의한 경우에는 적용하지 않는다.

③ 연안통합관리계획 및 지역계획의 수립체계 개선

연안통합관리계획의 수립주기를 매 10년으로 명확히 하였으며, 계획의 실효성 확보를 위하여 5년마다 타당성을 검토하고 통합계획의 변경 등 필요한 조치를 하도록 규정하였다. 연안관리지역계획의 체계적 수립 및 관리를 위하여 ‘연안관리지역계획 수립·관리지침’을 고시하도록 하고, 지역계획에 포함될 내용을 구체화하고 수립절차를 체계화하였다.

또한 통합계획 수립시 다른 계획과의 연계성을 고려하도록 함으로써 실효성을 제고하였으며, 해양수산부 장관은 연안환경의 보전 및 지속가능한 발전을 위하여 필요한 경우에 다른 법령에 근거하여 수립된 연안지역의 계획이나 구역 등의 변경을 요청할 수 있다.

④ 연안용도구역의 지정 및 관리

「연안관리법 개정(안)」에서는 2006년 7월 13일에 대통령자문 지속가능발전위원회를 통해 국정과제로 선정되어 추진되는 ‘연안용도구역제’의 제도적 근거를 마련하였다. 이는 연안의 무분별한 난개발을 방지하고 연안의 이용·개발이 환경친화적으로 이루어지도록 하기 위한 입법조치라고 할 수 있다.

연안용도구역의 지정 및 변경은 연안관리지역계획으로 결정하도록 규정하였으며, 개별 법률에 의하여 지정된 해역 등에 대해서는 이 법에 따른 이용·특수·관리·보전연안해역으로 각각 지정된 것으로 간주한다.

연안용도구역의 기능을 증진·보완하여 연안의 합리적인 보전·이용 및 개발을 도모하기 위하여 연안해역기능구를 지정할 수 있으며, 2개 이상의 연안해역기능구에 걸치는 경우 합리적인 조정을 위해 별도의 조정절차를 규정하였다. 한편 ‘연안해역적성평가제도’를 통해 합리적인 평가기준 및 평가방법을 마련함으로써 연안용도구역제도의 실효성을 제고하였다.

⑤ 연안완충구역의 설정 및 관리

「연안관리법 개정(안)」에서는 해일, 파랑, 해수, 침식 등 연안재해로부터 국민의 생명과 재산을 보호하는 동시에 연안의 건강성을 유지·증진하기 위하여 연안해역의 일정공간에 ‘연안완충구역’을 설정할 수 있도록 하였다. 연안완충구역은 연안에 관한 조사결과를 고려하여 설정하여야 하며, 관계 행정기관의 장의 의견을 수렴한 후 중앙연안관리심의회 심의를 거쳐야 한다.

연안완충구역은 연안용도구역상 ‘보전연안구역’에 해당되며, 연안환경의 보전을 위하여 일정 행위제한이 이루어지나, 해양수산부 장관과 협의를 통하여 이용·개발행위가 가능하도록 함으로써 규제합리성을 도모하였다.

⑥ 자연해안·연안서식지 순손실방지제의 실시

2005년 6월 22일 대통령자문 지속가능발전위원회는 자연해안 및 연안서식지의 효과적인 보전과 연안환경의 기능증진 등을 위한 ‘자연해안·연안서식지 순손실방지제’를 국정과제로 선정하였다. 「연안관리법 개정(안)」에서는 ‘자연해안·연안서식지순손실방지제’를 제도로 도입하였는바, 중앙연안관리심의회 심의를 거쳐 자연해안의 관리목표를 설정하고 해양수산부 장관은 연안의 이용·관리실태, 권역별·지역별 자연해안 분포현황 등을 고려하여 관리목표를 권역별·지역별로 구분하여 설정할 수 있다.

또한 국가는 간석지 등 연안습지, 산호초, 해초군락, 염생식물군락지 등 연안서식지를 보전하기 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.

⑦ 연안정비사업의 실시

효율적이고 체계적인 연안정비기본사업의 추진을 위하여 해양수산부 장관은

‘연안정비기본계획’을 10년마다 수립하여야 하며, 연안의 여건변화나 관계 행정기관의 요청에 따라 기본계획을 변경할 수 있다. 이 계획도 연안관리통합계획과 마찬가지로 5년마다 그 타당성을 검토하고 변경 등 필요한 조치를 함으로써 실효성과 실현가능성을 제고하였다.

「항만법」상 항만구역과 「어촌·어항법」상 국가어항구역 내의 연안정비사업은 원칙적으로 해양수산부 장관이 시행하며, 연안정비사업의 시행자는 기본계획에 따라 ‘연안정비사업 실시계획’을 수립하여 해양수산부 장관의 승인을 얻어야 한다. 연안정비사업의 시행을 위하여 필요한 경우에는 관련 법령에 따라 토지·물건·권리를 수용 또는 사용할 수 있으며, 연안정비사업 시행자는 사업시행에 소요되는 경비와 시설물에 대한 사후관리의무를 부담한다.

⑧ 중앙연안관리심의회 기능강화 및 소위원회 설치

현행 중앙연안관리심의회는 심의사항인 통합계획 및 지역계획의 수립·변경 및 연안정비기본계획의 수립·변경에 i) 연안용도구역 및 연안해역기능구의 지정·변경, ii) 자연해안 및 연안서식지 순손실방지제의 실시, iii) 공유수면 매립기본계획의 수립·변경을 추가함으로써, 심의회의 기능을 강화하였다. 또한 중앙연안관리심의회는 원활한 심의·조정 및 전문성을 강화하기 위하여 연안계획 소위원회, 공유수면매립 소위원회, 연안정비 소위원회를 둘 수 있도록 하였으며, 소위원회 내에 전문위원을 둘 수 있도록 개정하였다.

⑨ 연안정보체계의 구축 및 연안백서 등의 발간

연안통합계획, 연안관리지역계획 및 연안관리정책의 합리적인 수립과 집행을 위하여 연안정보체계를 구축·관리하도록 하였으며, 연안의 효율적인 관리와 정보수집을 위하여 다른 법률에서 정하고 있는 관련 국가조사사업과 연계하여 5년마다 연안기본조사를 실시하여야 한다. 다만, 자연해안, 바닷가 현황 등에 대한 조사측량은 10년마다 실시한다. 해양수산부 장관은 연안의 효율적인 관리를 위하여 관계 행정기관의 장에 대하여 연안정보체계의 구축과 운영에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

한편 우리나라 연안의 현황, 관리실태 및 연안관리에 필요한 각종 통계자료를 담은 연안백서 및 연안통계를 발간할 수 있는 제도적 근거를 마련하였다.

2) 해수욕장관리법 제정안

(1) 해수욕장관리법의 제정이유

국민소득의 증가와 주5일 근무제의 정착 등 사회적 여건이 변화함에 따라 레저 활동 및 관광에 대한 수요는 급증하고 있다. 특히 바다와 바닷가를 중심으로 이루어지는 해양관광에 대한 국민들의 관심이 더욱 높아지고 있다.

해양관광활동의 50% 이상은 해수욕장을 중심으로 이루어지고 있으며, 2005년을 기준으로 해수욕장의 이용객은 연인원 1억명을 넘어서고 있을 정도로 해수욕장은 국민 대다수가 즐겨 찾는 연안친수공간으로 자리잡고 있다.

해수욕장에서의 각종 이용행위는 중요한 지역경제활동의 하나로 인식되어 개발수요가 계속적으로 증가하고 있는 반면, 친환경적인 해수욕장의 환경 및 시설의 조성, 해수욕장 관리운영의 선진화, 해수욕장 이용객의 안전 확보 등 쾌적하고 안전한 해수욕장 조성을 위한 제도적 기반은 미흡한 실정이다.

이에 해양수산부는 해수욕장의 지속가능한 이용과 이용객의 안전을 보장하는 해수욕장의 환경을 조성하고 풍요로운 국민친수공간으로서 해수욕장의 이용 활성화 및 관리운영의 선진화를 통하여 지역경제를 활성화시키고, 국민의 삶의 질 향상을 도모하기 위해 「해수욕장관리법」의 제정을 추진하고 있다.³³⁾

(2) 해수욕장관리법(안)의 구성 및 주요내용

「해양환경관리법 제정(안)」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 한정된다.³⁴⁾

① 해수욕장 관련 용어정의 및 관리기본원칙

「해수욕장관리법 제정(안)」은 해수욕 및 해수욕장, 해수욕장시설, 관리청 등에 대한 용어정의를 통하여 법률의 적용범위 및 법률해석 기준을 명확히 하고자 하였다. 또한 해수욕장의 관리청을 “해수욕장이 소재한 시·군·구의 장 및 특별자치도의

33) 「해수욕장관리법」은 2007년 4월에 입법예고를 하였으며, 현재 부처협의를 진행중임.

34) 해수욕장관리법(안) 제2조 제2호.

시장”으로 규정함으로써, 지방자치단체의 관리책임과 역량을 강화하고자 하였다. 동법에 따라 해수욕장은 크게 광역해수욕장, 일반해수욕장, 마을해수욕장으로 구분되며, 구체적인 구분기준 및 관리주체는 시행령에서 정한다.

한편 해수욕장은 공유자산으로서 지속가능한 이용원칙과 오염원인자 부담원칙, 공평한 이용원칙에 따라 관리되며, 해수욕장 관리청을 중심으로 한 관계기관과의 협력관리가 중요시된다. 해수욕장의 최우선 관리목표는 국민의 안전과 편의를 도모하는 것으로 설정되어 있다.

② 해수욕장의 지정·해제 및 해수욕장 관리계획의 수립

해수욕장 관리청은 일정한 시설 및 환경기준에 적합한 관할구역 내 해수욕장을 법 제2조에 따른 해수욕장으로 지정할 수 있으며, 이 경우 해양수산부 장관 및 관계 행정기관의 장과 사전에 협의하여야 한다. 만약 해수욕장의 여건이 변한 경우에는 변경 또는 해제할 수 있다.

해양수산부 장관은 해수욕장을 합리적으로 보전하고 지속가능한 이용·개발을 위하여 해수욕장기본계획을 5년마다 수립하여야 하며, 시·도지사의 의견수렴절차와 관계 중앙행정기관의 장과 협의, 중앙연안관리심의회 심의를 거쳐야 한다. 관리청은 기본계획의 범위 내에서 관할구역의 해수욕장의 특성을 고려한 해수욕장관리계획을 수립하여야 하며, 이 경우 공청회와 관계 행정기관과의 협의, 지역 연안관리심의회 심의를 거쳐야 한다.

③ 해수욕장의 관리운영

관리청은 기본계획 및 관리계획에 따라 해수욕장의 환경을 보전하고 지속가능한 이용·개발을 위하여 다양한 시책을 강구하여 추진하여야 한다. 즉, 해수욕장의 질서유지와 환경관리, 해수욕장 개장기간 중 각종 영리행위에 대한 지도·감독, 이용객의 편의증진 등을 위해 노력하여야 한다.

한편, 해수욕장 내 영리행위에 대한 허가 및 관리기준, 사용료 등 관리운영기준에 대하여 조례로 정할 수 있으며, 관계기관과 지역주민이 참여하는 ‘해수욕장관리협의회’를 구성·운영할 수 있다. 해수욕장 관리청은 해수욕장 이용객의 인명 안전사고 등에 대비한 보험 또는 공제에 가입하여야 하며, 해수욕장 입장객으로부터 입장료 및 시설 사용료를 징수할 수 있고, 수익금은 우선적으로 해수욕장의 관리운영을 위한 비용으로 사용하여야 한다.

해수욕장 개장시간은 해수욕장의 특성 및 여건 등을 고려하여 계절별·시기별로

정할 수 있으며, 광역해수욕장은 관리청이 직접운영하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 예외적으로 해수욕장의 효율적 운영과 이용객의 편의증진을 위하여 위탁관리가 가능하도록 규정되어 있다.

④ 해수욕장의 안전·환경관리 및 해수욕장 시설사업

관리청은 해수욕장 이용객의 안전을 위하여 해수욕장을 안전구역과 레저구역으로 구분하여 관리·운영하여야 하며, 주기적으로 해수욕장의 안전시설 및 관련 인력, 협력사항 등에 대하여 점검·평가하여야 한다.

한편, 해양수산부 장관은 해수욕장 수질기준을 통하여 이용객의 건강과 쾌적한 해수욕 활동이 보장되도록 하여야 한다. 수질조사결과 해수욕 활동에 부적합하다고 판단되거나 위해생물이 출현한 경우는 관리청에 대하여 해당 해수욕장에서의 해수욕 활동을 제한하거나 금지하도록 시·도지사를 통하여 통보하여야 한다.

또한 해양수산부 장관은 일정규모 이상의 해수욕장에 대해서는 ‘해수욕장 백사장 모니터링체계’를 구축·운영함으로써 관리청에게 관련 정보를 제공하여야 하며, 관리청은 백사장의 침식 등으로 해수욕장의 경관이 훼손되거나 해수욕이 부적합한 경우에는 청결한 모래 등을 보충, 복구·복원공사를 시행하여야 한다.

해수욕장 시설사업은 원칙적으로 관리청이 시행하여야 하며, 비관리청의 경우 수탁기관에게 우선적으로 허가할 수 있다. 비관리청의 시행으로 조성 또는 설치되는 해수욕장시설은 대통령령에서 정하는 시설 외에는 관리청에 귀속된다.

⑤ 해수욕장의 평가 및 인증

해양수산부 장관은 해수욕장의 환경을 개선하고 이용객의 편의증진 및 안전을 도모하기 위하여 해수욕장의 관리운영, 수질, 환경, 안전 및 시설관리 등에 대하여 평가를 실시할 수 있으며, 평가에 필요한 자료를 관리청 또는 관리기관에게 요청할 수 있다. 또한 자율적인 해수욕장 관리체제 구축을 유도하고 해수욕장의 기능개선 및 쾌적한 환경조성 등을 위하여 해수욕장 평가결과를 바탕으로 해수욕장 인증제를 실시할 수 있으며, 필요한 경우 인증제 관련업무를 전문기관에 위탁할 수 있다.

해수욕장의 평가 및 인증 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 해양수산부 장관 소속하에 ‘해수욕장평가위원회’를 설치하며, 전문적인 심의를 위하여 동위원회에 전문위원을 둘 수 있다. 이는 해수욕장 평가 및 인증의 신뢰성과 전문성을 확보하기 위한 조치라고 하겠다.

제 3 장 환경부 법제도에 대한 분석

1. 환경부 법제도의 현황

1) 법제도의 개요

우리나라는 「헌법」 제35조 제1항에서 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”라고 규정하여 ‘환경권’을 국민의 기본권의 하나로 인정하고 있다. 또한 환경보전을 위한 국가와 국민의 의무에 대해서도 명시적으로 규정하고 있다.

환경권의 개념, 법적 성질, 효력, 구체적인 내용과 범위 등에 대해서는 학자에 따라 약간씩 다른 시각을 보이고 있지만, 환경권을 「헌법」에서 제시하고 있는 바와 같이 “건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리”로 이해하는 것이 일반적인 견해이다.³⁵⁾

환경권은 나날이 심화되어 가고 있는 환경오염으로부터 벗어나 인간이 건강하고 쾌적한 생활을 영위할 수 있도록 보장해주는 권리로서, 국민이 국가에 대하여 건강하고 쾌적한 생활의 유지에 필요한 조건이 구비된 환경을 요구할 수 있는 권리이자 이러한 환경상태에 대한 침해를 배제할 수 있는 권리를 포함하는 개념이다. 법적으로 환경권은 「헌법」 제10조에서 천명하고 있는 인간의 존엄과 가치 및 행복을 추구할 권리를 비롯하여 생명권, 신체적 완전성에 대한 권리, 보건권, 재산권 등을 실효적으로 뒷받침하기 위한, 이른바 ‘기본권의 전제조건의 보호’를 위한 기본권으로서의 성격을 갖는다.³⁶⁾

「헌법」상 규정된 환경권을 국민의 실질적인 권리로 보장 및 실현하기 위하여 환경부는 「환경정책기본법」을 기본법으로 하여 다양한 개별 환경법을 제정·시행하고 있다.³⁷⁾

35) 홍준형, 「환경법」, 박영사, 2006, p. 36.

36) 박균성·함태성, 「환경법」, 박영사, 2006, p. 38.

37) 현행 헌법 제35조 제2항은 “환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다”라고 규정하여 환경권의 내용과 행사에 관한 사항은 법률에 유보함으로써 국민의 환경권이 구체적인 입법을 통해 보장·실현되도록 하고 있음.

따라서 현행 환경부 법제도는 「헌법」 제35조 제1항의 환경권 규정을 직접적인 근거로 하여 제정된 「환경정책기본법」과 각종 분야별 환경 관련 법령들로 구성되어 있다고 할 수 있다.

「환경정책기본법」은 제3조에서 그 주요 규율영역인 ‘환경’에 대하여 다음과 같이 자연환경 및 생활환경으로 구분하고 있다.

<표 3-1> 「환경정책기본법」상 ‘환경’의 개념과 범위

구 분	개념 및 내용
자연환경	지하, 지표, 해양 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태(생태계 포함)
생활환경	대기, 물, 폐기물, 소음, 진동, 악취, 일조 등 사람의 일상생활과 관계되는 환경

가장 광의적인 의미로 보면 “환경법”이란 자연환경과 생활환경의 보전에 관한 모든 법을 말하며, 우리나라의 경우 현재 이러한 법률은 100여 개가 넘는 것으로 알려져 있다.³⁸⁾ 이들 중 자연환경 및 생활환경의 보전과 환경오염방지에 관한 사무를 관장토록 한 「정부조직법」³⁹⁾에 따라 환경부 소관으로 되어 있는 환경 관련 법률은 「환경정책기본법」을 비롯하여 40여 개에 이르고 있다.⁴⁰⁾

이미 앞서 언급한 바와 같이 환경부 소관 개별 환경법 중 「환경정책기본법」은 국가환경정책의 기본 목적과 이념 및 방향을 비롯하여 각 개별 환경법에 공통적인 사항을 규정하는 것을 주요 내용으로 하고 있어 환경법의 기본법으로서의 성격을 갖는다. 또한 「헌법」이 규정하고 있는 환경권을 실질적으로 실현·보장하기 위하여 제정된 환경부 소관 개별 환경법의 모법적 성격을 가진다.

개별 환경법은 헌법과 「환경정책기본법」이 천명하고 있는 환경권 및 국가환경정책의 목적과 이념을 각 환경분야별로 실현·달성할 것을 목적으로 하고 있으며, 기본적으로 오염매체별로 제정·시행되고 있다.

분야별 주요 환경법률로는 환경일반 분야에 「환경정책기본법」, 「환경분쟁조정법」, 「유해화학물질관리법」, 「환경개선비용부담법」, 「환경범죄 단속에 관

38) 조현권, 「환경법」, 법률문화원, 2006, p. 117.

39) 환경부 장관은 자연환경 및 생활환경의 보전과 환경오염방지에 관한 사무를 관장함. 「정부조직법」, 제40조.

40) 환경부 인터넷 홈페이지 「법령마당」(<http://www.me.go.kr/>) 참조.

한 특별조치법」, 「환경개선특별회계법」, 「환경기술 개발 및 지원에 관한 법률」 등이 있다. 자연보전 분야로 분류할 수 있는 법률로는 「자연공원법」, 「자연환경보전법」, 「토양환경보전법」, 「습지보전법」, 「환경·교통·재해등에 관한 영향평가법」, 「야생동·식물보호법」 등이 있다.

대기보전 분야로 분류할 수 있는 법률에는 「대기환경보전법」, 「소음·진동규제법」, 「악취방지법」 등이 있으며, 수질보전 분야에는 「수질환경보전법」,⁴¹⁾ 「4대강 특별법」⁴²⁾ 등이, 상하수도관리 분야에는 「수도법」, 「하수도법」, 「먹는물관리법」, 「지하수법」 등이, 폐기물관리 분야에는 「폐기물관리법」, 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 등이 있다.

물론 이러한 분류가 절대적인 것은 아니며, 환경법 학자 및 문헌에 따라서는 각 개별 환경법률 및 환경법체계를 달리 분류·구성하기도 한다.⁴³⁾

그러나 현재 「정부조직법」에 따라 자연환경 및 생활환경의 보전과 환경오염방지에 관한 사무를 담당하고 있는 환경부의 공식인터넷 홈페이지의 현행 환경법령 분류에 따르면 환경부 소관 환경법체계를 위와 같이 환경일반, 자연보전, 대기보전, 수질보전, 상하수도관리, 폐기물관리 및 기타 분야로 구분하고 각 분야별 환경법을 분류하고 있다.⁴⁴⁾

한편 우리나라 「헌법」 제6조 제1항은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”라고 규정하고 있기 때문에, 헌법에 따라 적법하게 체결·공포된 조약은 국내법과 동일한 효력을 가지게 된다. 우리나라가 가입·비준한 환경보전 및 환경오염방지 관련 국제조약은 국내 환경법률과 같이 중요한 법원(法源)이 된다. 따라서 국제적 성격을 지니는 환경문제의 특성상 국제환경법규가 국내 환경법률에 미치는 영향이 적지 않다.

41) 2007년 5월 17일, 기존 수질관리를 수생태적 측면까지 고려한 종합적인 물환경 관리체계로 발전시키는 것을 주요 내용으로 하여 「수질환경보전법」을 일부 개정하면서 명칭도 「수질및수생태계보전에관한법률」로 변경하였음. 따라서 이번 법률 개정으로 1990년 제정되어 16년간 시행되어온 「수질환경보전법」은 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」이라는 새로운 이름으로 2007년 11월 18일부터 시행.

42) 「한강 수계 상수원 수질개선 및 주민지원등에 관한 법률」, 「낙동강 수계 물관리 및 주민지원등에관한 법률」, 「금강 수계 물관리 및 주민지원등에 관한 법률」, 「영산강·섬진강 수계 물관리 및 주민지원등에 관한 법률」을 총칭함.

43) 이에 대해서는 박균성·함태성, 전게서, pp. 34~36; 조현권, 전게서, pp. 118~135, 홍준형, 전게서, pp. 53~59 참조.

44) 환경부 인터넷 홈페이지, 「법령마당」 (<http://www.me.go.kr/>) 참조.

예를 들면, 「자연환경보전법」, 「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률」, 「습지보전법」 등은 국제환경조약의 국내적 이행 또는 시행을 목적으로 제정된 대표적인 입법례에 해당한다.

이와 관련하여 해양환경보전 책무는 「정부조직법」 제44조에 따라 해양수산부장관이 관장하도록 되어 있으며 관련 법률의 제·개정작업도 해양수산부의 소관사항으로 되어 있으며,⁴⁵⁾ 이에 대해서는 앞선 제2장에서 별도로 분석하였다.

이하에서는 환경부의 공식 인터넷 홈페이지의 현행 환경법령 분류 기준에 따라 환경법 체계 및 구조, 「환경정책기본법」과 개별 환경법률 간의 관계, 각 분야별 주요 환경법률의 내용에 대해서 고찰하고자 한다.

2) 법률체계 및 분류

일반적으로 환경법의 입법방식은 모든 환경 관련 문제를 하나의 단일법에 총괄적으로 규정·규율하는 “단일법주의”, 오염의 종류나 매체 또는 규제 대상 별로 여러 개의 법률을 개별적으로 제정·시행하는 “복수법주의”, 끝으로 이 양자를 절충하여 단일법을 기본으로 하고 필요에 따라 개별법을 별도로 제정하여 시행하는 “절충주의”로 구분할 수 있다.

선진국의 경우 대부분 복수법주의를 채택하는 경향이 있으나, 이는 반드시 복수법주의가 더 우월하다는 것을 의미하는 것은 아니며 입법방식의 선택은 각국이 자국의 환경실태 및 입법상황에 따라 결정할 문제라고 할 수 있다. 예컨대, 미국과 같이 이미 환경문제에 관하여 상당한 정도로 관리체계를 확립·시행하고 있는 환경 선진국가도 복수법주의에서 단일법주의 또는 통합주의로 회귀하려는 움직임을 보이고 있다.⁴⁶⁾

우리나라의 경우 과거 「환경보전법」⁴⁷⁾이라는 단일법을 통해 대기, 수질, 소음, 진동 등 각종 환경오염 현상을 규제하고자 했던 단일법체계로는 날로 다양해지고 심각해지는 환경문제에 능동적이고 효율적으로 대응하기 어렵다는 인식과 반성을

45) 해양수산부 장관은 수산, 해운, 항만, 해양환경보전, 해양조사, 해양자원개발, 해양과학기술 연구·개발 및 해양안전심판에 관한 사무를 관장함.

46) 홍준형, 전거서, p. 53.

47) 우리나라 최초의 환경법인 「공해방지법」을 대체하는 환경법률로서 1977년 12월 31일 제정·공포되었으며, 제정 당시 총 11장 70개조로 구성되었음. 이후 동 법률은 「환경정책기본법」 및 개별 환경법률이 제정되기까지 환경문제에 관한 단일법으로서, 총 8차에 걸친 개정을 통해 보완됨.

토대로,⁴⁸⁾ 「환경보전법」을 환경오염 분야별로 분화시키되 환경정책의 기본 방향과 이념, 그리고 헌법이 보장하고 있는 환경권을 구체화할 기본법을 제정해야 한다는 요구가 대두되었다.

이에 따라 종래 환경문제에 관한 단일법이었던 「환경보전법」이 1990년 8월 1일 이른바 ‘환경6법’이라 일컬어지는 「환경정책기본법」, 「대기환경보전법」, 「수질환경보전법」, 「소음·진동규제법」, 「유해화학물질관리법」 및 「환경오염피해분쟁조정법」으로 나뉘어 제정됨으로써 「환경정책기본법」을 정점으로 하는 개별 환경법 시대가 도래하게 되었다.

<그림 3-1>

환경부의 법률체계

헌법 제35조 제1항 : 환경권					
환경정책기본법					
환경일반	자연보전	대기보전	수질보전	상하수도관리	폐기물관리
환경관리공단법 환경정책기본법 환경분쟁조정법 유해화학물질관리법 환경개선비용부담법 환경범죄단속에관한특별조치법 환경개선특별회계법 환경기술개발및지원에관한법률 친환경상품구매촉진에관한법률	자연공원법 자연환경보전법 토양환경보전법 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법 습지보전법 환경·교통·재해등에관한영향평가법 백두대간보호에관한 법률 야생동·식물보호법 문화유산과자연환경자산에관한국민신탁법 남극활동및환경보호에관한법률	대기환경보전법 소음·진동규제법 다중이용시설등의실내공기질관리법 수도권대기환경개선에관한특별법 악취방지법	수질및수생태계보전에관한법률 한강수계상수원수질개선평가및지원등에관한법률 낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률 금강수계물관리및주민지원등에관한법률 영산강·섬진강수계물관리및주민지원등에관한법률	수도법 하수도법 먹는물관리법 지하수법 가축분뇨의관리및이용에관한법률	폐기물관리법 자원의절약과재활용촉진에관한법률 폐기물의국가간이동및그처리에관한법률 한국환경자원공사법 폐기물처리시설치촉진및주변지역지원등에관한법률 수도권매립지관리공사의설립및운영등에관한법률 건설폐기물의재활용촉진에관한법률

48) 환경문제가 국내외적으로 심각해지고 주요 문제로 대두됨에 따라 종래 「환경보전법」을 중심으로 한 단일법체계로는 다양한 환경문제에 능동적이고 신속적으로 대처하기 곤란하다는 지적이 제기됨. 또한 점차 다양화·광역화하는 환경문제를 단일법체계로 대응하는 것은 지나친 입법의 비대화현상을 가져올 뿐만 아니라, 중요하고도 기본적인 입법사항을 법률이 아닌 행정부의 행정규칙을 통해 규정·규율하게 되는 입법형식상의 기형화현상을 초래하게 되었음. 그 결과 위헌·위법 시비가 제기되는 등 단일법체계로 인해 여러 문제들이 발생하게 됨에 따라 보다 체계적인 대처방안이 모색되었으며, 다양하고 적극적인 정책수요를 수용할 수 있는 입법방식으로서의 전환이 요구됨. 박균성·함태성, 전게서, p. 31.

따라서 환경부의 현행 환경법체계는 기본적으로 각 분야별 개별 환경법의 기본 방향과 이념을 설정하고 헌법의 환경권규정과 개별 환경법을 연결하는 가교로서의 역할을 하는 「환경정책기본법」과 대기, 수질, 자연환경, 토양, 소음·진동 등 오염매체별 개별 환경법률로 이루어진 복수법체계를 근간으로 하고 있다.

1990년 8월 1일 제정되고 1991년 2월부터 시행된 「환경정책기본법」은 환경권에 관한 헌법 이념에 근거하여 환경보전에 관한 국민의 권리·의무 및 국가의 책무를 명확히 하고, 환경보전시책의 기본 이념과 방향을 정하며, 분야별 개별 환경법률에 공통된 사항을 규정하는 것을 기본 내용으로 하고 있다.

「환경정책기본법」을 포함한 「대기환경보전법」, 「수질환경보전법」, 「소음·진동규제법」, 「유해화학물질관리법」, 「환경오염피해분쟁조정법」⁴⁹⁾ 등 이른바 「환경6법」의 제정을 계기로 1990년대에는 토양환경을 보전하고 그 오염을 예방하기 위한 「토양환경보전법」, 「먹는물관리법」, 「독도등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법」, 「한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원등에 관한 법률」, 「습지보전법」, 환경오염행위의 범죄화 및 형벌적 제재에 관한 「환경범죄 처벌에 관한 특별조치법」,⁵⁰⁾ 폐기물처리시설의 입지문제를 해결하기 위한 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원등에 관한 법률」 등이 잇따라 제정되었다. 또한 두 차례에 걸친 정부조직 개편에 의하여 「자연공원법」 및 「조수보호 및 수렵에 관한 법률」이 환경부 소관 법률로 변경되기도 하였다. 그 외 「폐기물관리법」, 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」, 「자연환경보전법」, 「자연공원법」, 「오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률」,⁵¹⁾ 「지하생활 공간 공기질관리법」,⁵²⁾ 「수도법」, 「하수도법」, 「환경개선비용부담법」, 「환경개선특별회계법」, 「환경기술 개발 및 지원에 관한 법률」 등이 제정·시행되고 있다.

이후 1999년 12월 말에는 「환경정책기본법」이 개정되었고, 「환경범죄처벌에 관한특별조치법」을 대체하여 「환경범죄단속에관한특별조치법」이, 종전의 사전예방원칙에 따른 환경규제수단인 환경영향평가를 제도화한 「환경영향평가법」을 대체하여 「환경·교통·재해등에관한영향평가법」이 각각 제정되었다. 2000년 들어서는 수도권매립지의 효율적인 관리를 위하여 「수도권매립지관리공

49) 이후 「환경분쟁조정법」으로 명칭 변경.

50) 이후 「환경범죄 단속에 관한 특별조치법」으로 대체 제정.

51) 이후 오수·분뇨 부분에서 축산폐수 부분을 따로 분리하여 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제정.

52) 이후 「다중이용 시설 등의 실내공기질 관리법」으로 통합 제정.

사의설립및운영등에관한법률」이 제정되는 한편, 「호소수질관리법」이 「수질관리법」에 통합되었다. 2002년 1월에는 날로 심각해지는 상수원수질을 낙동강·금강·영산강·섬진강 등 각 수계별로 개선·보전하기 위한 방안으로 종전의 사후정화처리 중심에서 사전 오염예방대책으로, 행정구역 단위의 수질관리에서 유역단위 관리체제로 전환하고, 비점오염원관리제도·수질오염방지시스템 및 유역공동체 구축을 위한 고통과 비용 분담제도, 오염총량관리제도 등 선진적인 수질개선대책이 도입된 「낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률」, 금강수계물관리및주민지원등에관한법률, 「영산강·섬진강수계물관리및주민지원등에관한법률」이 각각 제정된 바 있다.

2003년에는 수도권지역의 대기환경 개선대책의 추진을 위하여 대기오염원의 총량규제, 배출권거래제, 저공해자동차의 보급 촉진 등 대기오염의 체계적인 관리를 위한 「수도권대기환경개선에관한특별법」, 건설폐기물의 효율적 처리 및 재활용을 촉진하기 위한 「건설폐기물의재활용촉진에관한법률」, 백두대간의 생태계보전을 위한 「백두대간보호에관한법률」의 3개의 환경법률이 새로 제정·공포되기도 하였다.

2004년에는 산업단지 등에서 국지적으로 발생하는 악취를 관리하기 위하여 「대기환경보전법」에서 악취 분야를 분리하고, 악취관리지역을 지정함으로써 시·도지사가 각 해당 지역의 실정에 적합한 악취배출 허용기준을 정하여 관리할 수 있도록 하는 「악취방지법」이 제정되었다. 한편, 이전까지는 야생동·식물의 보호·관리에 관하여는 「자연환경보전법」과 「조수보호및수렵에관한법률」이 각각 나누어 규정하고 있었는데, 법체계가 이원화되어 있어 비효율적이었을 뿐만 아니라 관련 제도의 운영상 여러 가지 문제점이 있었다. 이에 따라 관련 법체계를 통합하고 그간의 법제도의 운영상 미비점을 개선·보완하기 위하여 같은 해 「조수보호및수렵에관한법률」을 폐지하고 이를 대체하는 「야생동·식물보호법」을 제정하였다. 아울러 자원을 절약하고 환경오염을 줄일 수 있도록 공공기관에 환경표시제품, 재활용제품 등 친환경상품의 구매의무를 부과하기 위한 「친환경상품구매촉진에관한법률」이 제정되었다. 이후 2006년에는 「문화유산과자연환경자산에관한국민신탁법」 등이 새로 제정되어 환경부의 공식 인터넷 홈페이지 기준에 따르면 2007년 10월 현재 환경부가 직접 관장하는 개별 환경법률은 총 42개에 달하는 것으로 나타나 있다.

이상의 현행 환경부 소관 환경법률 기본구조 및 현황을 환경부 공식 인터넷 홈페이지의 환경법령 분류 기준에 따라 각 분야별로 정리하면 다음과 같다.

<표 3-2> **환경부의 환경일반 분야 환경법률 현황**

법률명	제정목적	제정일	최종개정일
환경관리공단법	환경관리공단을 설립하여 환경오염방지사업 기타 환경개선사업을 효율적으로 수행하게 함으로써 환경보전에 기여함	1983.5.21	2007.4.11
환경정책기본법	환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본이 되는 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함	1990.8.1	2007.5.17
환경분쟁조정법	환경분쟁의 알선·조정 및 재정의 절차등을 규정함으로써 환경분쟁을 신속·공정하고 효율적으로 해결하여 환경을 보전하고 국민의 건강 및 재산상의 피해를 구제함	1990.8.1	2007.5.11
유해화학물질관리법	화학물질로 인한 국민건강 및 환경상의 위해를 예방하고 유해화학물질을 적정하게 관리함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있게 함	1990.8.1	2006.2.21

<표 3-2>

환경부의 환경일반 분야 환경법률 현황(계속)

법률명	제정목적	제정일	최종개정일
환경개선비용부담법	환경개선을 위한 대책을 종합적·체계적으로 추진하고 이에 따른 투자재원을 합리적으로 조달하여 환경개선을 촉진함으로써 국가의 지속적인 발전의 기반이 되는 쾌적한 환경의 조성에 이바지함	1991.12.31	2007.5.17 (2007.11.18 시행)
환경범죄단속에 관한특별조치법	사람의 생명·신체, 상수원 또는 자연생태계에 유해한 환경오염 또는 환경훼손을 초래하는 행위를 가중처벌하고, 그에 대한 행정처분을 강화함으로써 환경보전에 이바지함	1991.5.31	2007.5.17 (2007.11.18 시행)
환경개선특별회계법	환경개선사업의 투자를 확대하고, 그 관리·운영을 효율화하기 위하여 환경개선특별회계를 설치함	1994.1.5	2007.5.17 (2007.11.18 시행)
환경기술개발및 지원에관한법률	환경기술의 개발·지원 및 보급을 촉진하고 환경산업을 육성함으로써 환경보전 및 국민경제의 지속가능한 발전에 이바지함	1994.12.22	2007.5.17 (2007.11.18 시행)
친환경상품구매 촉진에관한법률	친환경상품 구매를 촉진함으로써 자원의 낭비와 환경오염을 방지하고 국민경제의 지속가능한 발전에 이바지함	2004.12.31	2007.4.11
환경분야시험·검사등에관한법률	환경분야의 시험·검사 및 환경의 관리와 관련된 기술기준과 운영체계 등을 합리화함으로써 환경관리를 효율화하고 시험·검사 관련 기술개발을 촉진하며 나아가 국민보건의 향상과 환경의 보전에 이바지함		2007.5.25 (2008.5.26 시행)

자료: 환경부 인터넷 홈페이지 법령마당, 현행법령, <http://www.me.go.kr/>

<표 3-3>

환경부의 자연보전 분야 환경법률 현황

법률명	제정목적	제정일	최종개정일
자연공원법	자연공원의 지정·보전 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하고 지속 가능한 이용을 도모함	1980.1.4	2007.4.11
자연환경보전법	자연환경을 인위적 훼손으로부터 보호하고, 생태계와 자연경관을 보전하는 등 자연환경을 체계적으로 보전·관리함으로써 자연환경의 지속가능한 이용을 도모하고, 국민이 쾌적한 자연환경에서 여유있고 건강한 생활을 할 수 있도록 함	1999.12.31	2007.5.17 (2007.11.18 시행)
토양환경보전법	토양오염으로 인한 국민건강 및 환경상의 위해를 예방하고, 토양생태계의 보전을 위하여 오염된 토양을 정화하는 등 토양을 적절하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있게 함	1995.1.5	2007.5.17 (2007.11.18 시행)
독도등도서지역의 생태계보전에 관한특별법	특정도서의 다양한 자연생태계·지형 또는 지질등을 비롯한 자연환경의 보전에 관한 기본적 사항을 정함으로써 현재와 미래의 국민 모두가 깨끗한 자연환경속에서 건강하고 쾌적한 생활을 할 수 있도록 함	1997.12.31	2007.5.17 (2007.11.18 시행)
습지보전법	습지의 효율적 보전·관리에 필요한 사항을 규정하여 습지와 그 생물다양성의 보전을 도모하고, 습지에 관한 국제협약의 취지를 반영함으로써 국제협력의 증진에 이바지함	1999.2.8	2007.4.11
환경·교통·재해 등에관한영향평가법	환경·교통·재해 또는 인구에 미치는 영향이 큰 사업에 대한 계획을 수립·시행함에 있어서 당해 사업이 환경·교통·재해 및 인구에 미칠 영향을 미리 평가·검토하여 건전하고 지속가능한 개발이 되도록 함으로써 쾌적하고 안전한 국민생활을 도모함	1999.12.31	2007.5.17 (2007.11.18 시행)

<표 3-3>

환경부의 자연보전 분야 환경법률 현황(계속)

법률명	제정목적	제정일	최종개정일
백두대간보호에 관한법률	백두대간의 보호에 필요한 사항을 규정하여 무분별한 개발행위로 인한 훼손을 방지함으로써 국토를 건전하게 보전하고 쾌적한 자연환경을 조성함	2003.12.31	2007.7.13 (2007.10.14 시행)
야생동·식물보호법	야생동·식물과 그 서식환경을 체계적으로 보호·관리함으로써 야생동·식물의 멸종을 예방하고, 생물의 다양성을 증진시켜 생태계의 균형을 유지함과 아울러 사람과 야생동·식물이 공존하는 건전한 자연환경을 확보함	2004.2.9	2007.5.17 (2007.11.18 시행)
남극활동및환경 보호에관한법률	우리나라가 남극조약 및 환경보호에관한남극조약의정서의 시행 등 남극관련 국제협력체제에 적극적으로 참여하기 위하여 남극활동에 필요한 사항을 정함으로써 남극환경의 보호와 남극관련 과학기술의 발전에 기여함	2004.3.22	2005.3.31
문화유산과 자연환경자산에 관한국민신탁법	문화유산 및 자연환경자산에 대한 민간의 자발적인 보전·관리 활동을 촉진하기 위하여 문화유산국민신탁 및 자연환경국민신탁의 설립 및 운영 등에 관한 사항과 이에 대한 국가 및 지방자치단체의 지원에 관한 사항을 규정함	2006.3.24	

자료 : 환경부 인터넷 홈페이지 법령마당, 현행법령, <http://www.me.go.kr/>

<표 3-4>

환경부의 대기보전 분야 환경법률 현황

법률명	제정목적	제정일	최종개정일
대기환경보전법	대기오염으로 인한 국민건강이나 환경에 관한 위해를 예방하고 대기환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전하여 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있게 함	1990.8.1	2007.5.17 (2007.11.18 시행)
소음·진동규제법	공장·건설공사장·도로·철도 등으로부터 발생하는 소음·진동으로 인한 피해를 방지하고 소음·진동을 적정하게 관리·규제하여 모든 국민이 조용하고 평온한 환경에서 생활할 수 있게 함	1990.8.1	2007.5.17 (2007.11.18 시행)
다중이용시설등의 실내공기질관리법	다중이용시설과 신축되는 공동주택의 실내공기질을 알맞게 유지하고 관리함으로써 그 시설을 이용하는 국민의 건강을 보호하고 환경상의 위해를 예방함	1996.12.30	2006.12.30
수도권대기환경 개선에관한특별법	대기오염이 심각한 수도권지역의 대기환경을 개선하기 위하여 종합적인 시책을 추진하고 대기오염원을 체계적으로 관리함으로써 지역주민의 건강을 보호하고 쾌적한 생활환경을 조성함	2003.12.31	2007.4.27
악취방지법	사업활동 등으로 인하여 발생하는 악취를 방지함으로써 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있게 함	2004.2.9	2007.5.17 (2007.11.18 시행)

자료: 환경부 인터넷 홈페이지 법령마당, 현행법령, <http://www.me.go.kr/>

환경부의 수질보전 분야 환경법률 현황

<표 3-5>

법률명	제정목적	제정일	최종개정일
수질및수생태계 보전에관한법률*	수질오염으로 인한 국민건강 및 환경상의 위 해를 예방하고 하천·호소 등 공공수역의 수 질 및 수생태계를 적절하게 관리·보전함으 로써 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있도록 함과 동시에 미래의 세대에게 승계 될 수 있도록 함	1990.8.1	2007.5.17 (2007.11.18 시행)
한강수계상수원 수질개선및주민지원 등에관한법률	한강수계 상수원을 적절하게 관리하고 상수 원 상류지역의 수질개선 및 주민지원사업을 효율적으로 추진하여 상수원의 수질을 개선 함	1999.2.8	2007.8.3 (2008.8.4 시행)
낙동강수계물관리및 주민지원등에 관한법률	낙동강수계의 수자원과 오염원을 적절하게 관리하고 상수원 상류지역에서의 수질개선 및 주민지원사업을 효율적으로 추진하여 동 수계의 수질을 개선함	2002.1.14	2007.5.17 (2007.11.18 시행)
금강수계물관리및 주민지원등에 관한법률	금강수계 상수원 상류지역에서의 수질개선 및 주민지원사업을 효율적으로 추진하고, 금 강·만경강 및 동진강수계의 수자원과 오염 원을 적절하게 관리하여 동수계의 수질을 개 선함	2002.1.14	2007.5.17 (2007.11.18 시행)
영산강·섬진강수계 물관리및주민지원 등에관한법률	영산강·섬진강 및 탐진강수계의 상수원 상 류지역에서의 수질개선 및 주민지원사업을 효율적으로 추진하고 수자원과 오염원을 적 정하게 관리하여 동 수계의 수질을 개선함	2002.1.14	2007.5.17 (2007.11.18 시행)

자료: 환경부 인터넷 홈페이지 법령마당, 현행법령, <http://www.me.go.kr/>

* 종전의 「수질환경보전법」을 일부 개정하면서 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」로 명칭 변경

<표 3-6>

환경부의 상하수도관리 분야 환경법률 현황

법률명	제정목적	제정일	최종개정일
수도법	수도에 관한 종합적인 계획을 수립하고 수도를 적정하고 합리적으로 설치·관리하여 공중위생을 향상시키고 생활환경을 개선하게 함	1961.12.31	2007.5.17 (2007.11.18 시행)
하수도법	하수도의 설치 및 관리의 기준 등을 정함으로써 하수와 분뇨를 적정하게 처리하여 지역사회의 건전한 발전과 공중위생의 향상에 기여하고 공공수역의 수질을 보전함	1966.8.3	2007.4.11
먹는물관리법	먹는물의 수질과 위생을 합리적으로 관리하여 먹는물이 국민건강에 위해를 끼치는 것을 방지하고 생활환경을 개선하게 함	1995.1.5	2007.8.3 (2008.2.4 시행)
지하수법	지하수의 적절한 개발·이용과 효율적인 보전·관리에 관한 사항을 정함으로써 지하수개발·이용의 적정을 기하고 지하수오염을 예방하여 공공의 복리증진과 국민경제의 발전에 이바지함	1993.12.10	2007.5.17 (2007.11.18 시행)
가축분뇨의관리및이용에관한법률	가축분뇨를 적정하게 자원화하거나 처리하여 자연환경과 생활환경을 청결하게 하고 수질오염을 감소시킴으로써 환경과 조화되는 축산업의 발전 및 국민보건의 향상과 환경보전에 이바지함	2006.9.27	2007.5.17 (2007.11.18 시행)

자료 : 환경부 인터넷 홈페이지 법령마당, 현행법령, <http://www.me.go.kr/>

환경부의 폐기물관리 분야 환경법률 현황

<표 3-7>

법률명	제정목적	제정일	최종개정일
폐기물관리법	폐기물의 발생을 최대한 억제하고 발생한 폐기물을 적정하게 처리하여 환경보전과 국민생활의 질적 향상에 이바지함	1986.12.31	2007.8.3 (2008.8.4 시행)
자원의절약과 재활용촉진에 관한법률	자원재활용을 촉진하여 폐기물을 적정하게 처리하고 자원을 효율적으로 이용하도록 함으로써 환경의 보전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함	1992.12.28	2007.8.3 (2008.1.1 시행)
폐기물의국가간이동 및그처리에관한법률	유해폐기물의국가간이동및그처리의통제에 관한바젤협약 및 동협약에 의한 양자간·다자간 또는 지역적 협정의 시행을 위하여 폐기물의 수출·수입 및 국내경유를 규제함으로써 폐기물의 국가간 이동으로 인한 환경오염을 방지하고 국제협력을 증진함	1992.12.8	2007.5.17 (2007.11.18 시행)
한국환경자원공사법	한국환경자원공사를 설립하여 폐기물의 발생억제·재활용 및 적정처리를 위한 사업을 효율적으로 수행하게 함으로써 순환형 자원관리체계의 구축에 기여함	1993.12.27	2005.3.31
폐기물처리시설설치 촉진및주변지역지원 등에관한법률	폐기물처리시설의 부지 확보의 촉진과 그 주변지역주민에 대한 지원을 통하여 폐기물처리시설의 설치를 원활히 하고 주변지역주민의 복지를 증진함으로써 환경보전 및 국민생활의 질적 향상에 이바지함	1995.1.5	2007.5.11
수도권매립지관리 공사의설립및운영 등에관한법률	수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 사항을 규정하여 수도권매립지를 효율적으로 관리하도록 함으로써 수도권지역에서 발생하는 폐기물의 적정한 처리와 자원화를 촉진하고, 주변지역주민의 쾌적한 생활환경의 조성에 기여함	2000.1.21	2007.4.11
건설폐기물의재활용 촉진에관한법률	건설공사 등으로 인하여 발생한 건설폐기물을 친환경적으로 적정처리하고 재활용을 촉진하여 국가자원의 효율적 이용은 물론 국민경제발전과 공공복리증진에 기여함	2003.12.31	2007.5.17 (2007.11.18 시행)

자료 : 환경부 인터넷 홈페이지 법령마당, 현행법령, <http://www.me.go.kr/>

2. 환경정책기본법의 위상 및 개별 환경법률과의 관계

「환경정책기본법」은 「헌법」에 명시된 환경권에 근거하여 환경보전에 관한 국가의 책무 및 국민의 권리·의무를 명확히 하고 국가의 환경보전시책의 기본이념과 방향을 제시함으로써 환경의 보전 및 관리에 관한 기본적인 사항을 체계적으로 연계시키기 위하여 제정된 법이다. 따라서 국가환경정책의 목적 및 기본이념, 환경 분야에 적용되는 공통적인 사항을 규정한 개별 환경법률의 기본법이다.

「환경정책기본법」은 1990년 8월 1일 제정되어 이듬해인 1991년 2월부터 시행되었으며, 「헌법」에 명시된 환경권을 각 개별 환경법률을 통해 실질적으로 구현·보장하고, 국가환경정책의 기본 이념과 방향을 제시함으로써 개별 환경법률 상호간의 합리적 체계를 정립하기 위한 취지로 제정되었다.

「환경정책기본법」의 핵심 역할은 헌법상 환경권규정과 각 매체별 환경법률 또는 환경법률 상호간을 연결·조정하는 가교역할을 담당하는 것이다. 따라서 「헌법」과 개별 환경법률의 관점에서 보면 「환경정책기본법」은 법체계상·법형식상·법내용상 목적규범, 기본법, 정책법, 규제법, 집행법 등으로서의 성격과 위상을 가지며 그에 의거하여 각 개별 환경법률과의 규범적 관계도 설정된다고 할 수 있다.

「환경정책기본법」은 제1조에서 “환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본이 되는 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록” 할 것을 동 법률의 목적으로 규정하고 있다. 이것은 ‘환경보전을 위하여 노력해야 할 국가와 국민의 헌법적 의무’를 규정한 헌법 제3조 제1항과 국가 및 지방자치단체의 ‘환경보전계획 수립·시행 의무’를 규정하고 있는 「환경정책기본법」 제4조와 더불어 가장 기본적이고 일반적인 환경보호 관련 법률의 ‘목적규범’을 구성한다.

그러나 「환경정책기본법」이 제시하고 있는 기본목적은 각 개별 환경보호 분야에도 통일적이고 보편적인 기준으로 고려되어야 하며 개별 환경법률 역시 그러한 기본목적의 테두리 안에서 제정·시행되어야 할 것이다.⁵³⁾

「환경정책기본법」은 개별 환경법률의 기본법으로서 국가환경정책의 기본 이

53) 홍준형, 전거서, p. 437.

념과 방향, 국가의 책무, 환경법의 기본원칙 등을 정함으로써 모든 환경법률에 공통적으로 적용되는 규범적 사항과 요소들을 담고 있는 것이다. 이는 개별 환경법률이 이러한 「환경정책기본법」의 취지와 원칙에 따라 동 법률의 규범적 목적과 이념을 실현하고 동 법률이 담고 있는 공통적인 사항을 최소한의 기준으로 채택·준수·적용해야 함을 의미한다.

그러나 「환경정책기본법」이 환경법률의 기본법으로서의 성격과 위상을 가지고 있다고 하는 것이 곧 개별 환경법률보다 법체계상 상위에 있거나 우월한 효력을 갖는다는 것을 의미하는 것은 아니다. 기본법으로서의 「환경정책기본법」의 진정한 규범적 의의는 각 분야의 개별 환경법률의 입법정책적 방향과 법 집행 및 적용의 가이드라인을 제시하고, 개별 환경법률의 해석지침을 제공하고 있다는 데서 찾아볼 수 있다.⁵⁴⁾

한편, 「환경정책기본법」은 헌법상 환경권규정의 이념에 따라 국가환경정책의 기본방향을 제시하고 환경정책의 기본원칙을 선언하고 있다. 아울러 관계중앙행정기관인 환경부의 환경정책적 사항만을 규율하는 것이 아니라 국가 및 지방자치단체의 모든 환경 관련 정책 및 기타 모든 연관 정책을 규율하며, 그에 대한 법적 근거를 제공하고 있다.

이런 점에서 「환경정책기본법」은 원칙적으로 ‘정책법’으로서의 성격과 지위를 갖는다고 할 수 있다. 그런데 「환경정책기본법」은 환경정책과 관련된 기본원칙만을 규정하고 있는 것이 아니며, 예외적으로 환경정책의 집행에 관련된 사항에 대하여 규정하거나 경우에 따라서는 환경문제와 관련하여 국가기관 또는 국민의 행위를 규제하는 규정을 두고 있다. 그러므로 예외적으로 ‘집행법’ 또는 ‘규제법’으로서의 성질도 동시에 갖는다.

「환경정책기본법」은 이상과 같은 목적규범, 기본법, 정책법, 집행법, 규제법 등으로서의 규범적 역할을 수행할 수 있도록 다양한 형태와 내용의 규정과 제도적 장치를 두고 각 개별 환경법률의 제정·시행을 위한 법적 근거를 제시하고 있다. 한편 「환경정책기본법」은 개별 환경법률이 공통으로 지향해야 할 기본원칙들을 제시하고 있다. 동 법률이 명시하고 있는 기본원칙은 ‘오염원인자 책임원칙,’ ‘사전예방원칙,’ ‘지속가능한 발전’⁵⁵⁾ ‘정보공개 및 참여의 원칙’⁵⁶⁾ 등이다.

54) 박균성·함태성, 전계서, pp. 276~277.

55) 동 법률 제7조 내지 제7조의3.

56) 제15조의3.

<표 3-8>

환경정책기본법의 위상 및 개별 법률과의 관계

구 분	내 용	개별 환경법률과의 관계	관련 조항
목적·이념	헌법상 환경권의 실질적 구현 및 국가 환경정책의 수립·시행에 관한 기본 목적과 이념 등	각 개별 환경법률의 제정·시행을 위한 기본방향 제시	제1조 제2조
기본용어	‘환경’에 대한 정의규정 제시	환경법률의 규율 영역, 대상 및 범위 명확화	제3조
책무	환경보전에 관한 국가·지방자치단체·사업자의 책무 및 환경에 대한 국민의 권리와 의무	환경보전 계획 및 시책의 수립·집행에 관한 근거 제공	제4조 제6조
원칙	‘오염원인자 책임원칙,’ ‘사전예방원칙,’ ‘지속가능한 발전,’ ‘정보공개 및 참여의 원칙’ 등	개별 환경법률이 공통으로 지향해야 할 기본원칙	제7조 제7조의3 제15조의3
환경기준	국가 및 지방자치단체의 환경기준의 설정·유지에 관한 의무	환경 관련 법령 및 행정계획의 수립, 사업의 집행 등에 있어서 요구되는 최소한의 환경기준에 대한 근거 제공	제10조 제11조
환경계획	국가 차원의 국가환경종합계획 및 환경보전중기종합계획, 지방자치단체 차원의 시·도환경보전계획 및 시·군·구환경보전계획의 수립·시행에 관한 규정	각 분야별·지역별 환경계획의 수립·시행에 관한 근거 제공, 환경계획의 법정계획화, 환경계획간 통합·조정·연계 도모	제12조 제14조의4

<표 3-8> **환경정책기본법의 위상 및 개별 법률과의 관계(계속)**

구 분	내 용	개별 환경법률과의 관계	관련 조항
환경분야별 기본규정	유해화학물질의 관리, 방사성 물질에 의한 환경오염의 방지, 과학기술의 위해성 평가, 환경성질환에 대한 대책, 국가시책 등의 환경친화성 제고, 영향권별 환경관리, 자연환경의 보전, 환경보전을 위한 규제 및 경제적 유인수단 등에 관한 규정	각 환경 분야별·매체별·영역별 개별 입법의 근거 및 각 분야의 개별 환경법률 내의 규제수단에 관한 근거 제공	제20조 제20조의3 제21조 제21조의5 제23조 제24조
환경영향평가	환경에 영향을 미치는 개발사업을 시행함에 있어서 해당 사업이 환경에 미칠 영향을 미리 평가·검토하여 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하기 위한 저감방안 등 강구	사전예방원칙을 규범적으로 실현하기 위한 제도로써 환경영향평가에 관한 근거규정	제28조
환경분쟁조정	환경오염 또는 환경훼손으로 인한 분쟁 기타 환경 관련 분쟁이 발생한 경우 그 분쟁을 신속하고 공정하게 해결하기 위한 제도	환경분쟁조정제도에 관한 근거규정	제29조 제31조
법제상·재정상조치	환경보전시책의 실시를 위한 국가 및 지방자치단체의 법제상·재정상 조치 의무, 지방자치단체에 대한 재정지원, 사업자의 환경관리 지원 및 환경보전 관련 조사·연구 및 기술개발에 대한 재정지원 등	환경보전시책의 수립·시행에 필요한 법제 및 재정의 확보에 관한 근거규정을 통해 환경정책 및 환경법률의 수립·제정·시행의 실효성 제고	제32조 제35조

주: 각 개별 환경법률 관련 조항을 분석하여 정리한 것임.

3. 주요 법률에 대한 분석

지금까지 살펴본 바와 같이 환경부 소관 개별 환경법률은 ‘환경일반’ 분야, ‘자연보전’ 분야, ‘대기보전’ 분야, ‘수질보전’ 분야, ‘상하수도관리’ 분야, ‘폐기물관리’ 분야에 걸쳐 44개의 법률이 제정·시행되고 있다. 이들 법률 중에서 「환경정책기본법」, 「자연공원법」, 「자연환경보전법」, 「독도등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법」, 「습지보전법」, 「야생동·식물보호법」, 「수질환경보전법」, 「4대강 물관리 종합대책을 위한 특별법(4대강수계특별법)」, 「수도법」, 「하수도법」, 「먹는물관리법」 등과 같은 환경부 소관 개별 법률은 직·간접적으로 해양환경의 보전 및 관리와 관련성을 가지고 있다.

이들 법률은 해양환경을 직접적인 규율대상으로 하는 법은 아니지만, 해양환경의 보전·관리를 위한 독자적인 법체계가 정비되고 있는 과도기에 있는 현 시점에서는 “해양환경의 지속가능한 보전·관리·이용”이라는 정책목적을 달성하기 위한 법제정비 작업과 밀접한 관련성이 있는 법률들이라고 할 수 있다.

따라서 이하에서는 해양환경의 보전·관리와 직·간접적으로 관련이 있는 환경부 소관 주요 환경법률의 목적과 취지, 적용범위, 주요 환경관리수단 등에 대하여 정리·분석함으로써, 향후 해양환경법체계의 정비방향 설정과 관련 법률의 제·개정작업에 참고가 될 수 있도록 하였다.

1) 자연환경보전법

「자연환경보전법」은 1991년 12월 13일 제정된 이래 수 차례의 개정작업을 거쳐 오늘에 이르고 있다. 동 법률은 2002년에 「야생동·식물보호법」이 제정됨에 따라 관련 규정 삭제 및 전반적인 조문체계의 정비, 생태계보전지역을 생태·경관보전지역으로 확대, 개발사업이 자연경관에 미치는 영향의 최소화대책 도입, 생태·경관보전지역을 핵심·완충·전이구역으로 세분화 및 각각에 대한 행위제한의 차등화 등의 내용이 2004년 12월 31일 전문개정을 통해 반영되었다. 가장 최근에는 2007년 5월 17일 법률 본문에 대한 일부 개정이 있었다(2007년 11월 18일 시행).

「자연환경보전법」은 자연환경을 인위적 훼손으로부터 보호하고, 생태계와 자연경관을 보전하는 등 자연환경을 체계적으로 보전·관리함으로써 자연환경의 지속가능한 이용을 도모하고, 국민이 쾌적한 자연환경에서 여유있고 건강한 생활을

할 수 있도록 하기 위하여 제정된 법이다.⁵⁷⁾ 2006년 10월 4일 제정된 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」에 따라 동 법률의 규율대상이 되는 ‘자연환경’에서 해양이 제외되었다.

「자연환경보전법」은 「환경정책기본법」상 자연환경과 생활환경으로 구성된 ‘환경’ 중에서도 특히 자연환경만을 그 규율대상으로 하고 있다.

환경부 장관으로 하여금 자연생태 및 자연경관을 특별히 보전할 필요가 있는 지역을 생태·경관보전지역으로 지정하여 특별관리할 수 있도록 하고 있으며, 생물다양성 및 자연자산 등도 동 법률의 규율대상으로 제시하고 있다.

2007년 12월 말 현재 「자연환경보전법」에 의거하여 국가가 지정한 생태·경관보전지역은 지리산, 대암산, 낙동강하구, 우포늪, 무제치늪 등 10개소(242.721km²)이다. 동 법률에 근거하여 해양수산부 장관이 지정하였던 신두리주변해역 등 4개소는 해양생태계보전법의 제정에 따라 “해양보호구역”으로 지정된 것으로 간주되었다. 한강밤섬, 대덕산 금대봉, 광양 백운산 등 나머지 16개소 (38.945km²)는 시·도 지사가 지정·관리하는 시·도 생태·경관보전지역이다.

<표 3-9> **환경부 지정 생태·경관보전지역 현황**

지역명	위 치	면적(km ²)	특 징	지정일자
낙동강하구	부산 사하구 신평, 장림, 다대동 일원 해면 및 강서구 명지동 하단 해면	34.20	철새도래지	'89.3.10
지리산	전남 구례군 산동면 심원계곡 및 토지면 피아골 일원	20.20	극상원시림 (구상나무 등)	'89.12.29
대암산	강원 인제군 서화면 대암산의 큰용 늪과 작은용늪 일원	1.06	우리나라 유일의 고층 습원	'89.12.29

57) 동 법률 제1조.

<표 3-9>

환경부 지정 생태·경관보전지역 현황(계속)

지역명	위 치	면적(km ²)	특 징	지정일자
우포늪	경남 창녕군 대합면, 이방면, 유어면, 대지면 일원	8.54	우리나라 最古의 원시자연늪	'97.7.26
무제치늪	울산 울주군 삼동면 조일리 일원	0.18	산지습지 희귀야생동식물 서식	'98.12.31
섬진강 수달서식지	전남 구례군 문척면, 간전면, 토지면 일원	1.83	수달 서식지	2001.12.1
고산봉 붉은박쥐서식지	전남 함평군 대동면 일원	8.78	붉은박쥐 서식지	2002.5.1
동강유역	강원 영월군 영월읍, 정선군 정선·신동읍, 평창군 미탄면 일원	64.97	지형·경관 우수 희귀 야생동식물 서식	2002.8.9
왕피천 유역	경북 울진군 서면, 근남면 일원	102.84 (45.35,57.49)	지형·경관 우수 희귀 야생동식물 서식	2005.10.14 2006.12.8
소항사구	충남 보령시 웅천읍 소항리, 독산리 일원	0.121	해안사구 희귀 야생동식물 서식	2005.10.28

한편, 생태·경관보전지역은 지속가능한 보전·관리를 위하여 생태적 특성, 자연경관 및 지형여건 등을 고려하여 다음과 같은 핵심보전구역, 완충보전구역, 전이보전구역으로 각각 나뉘어 지정·관리될 수 있으며,⁵⁸⁾ 이들 각 구역 내에서 제한되는 행위도 차등화되어 있다.⁵⁹⁾

「자연환경보전법」 역시 자연환경 전반에 대한 기초조사 개념의 전국자연환경조사를 정기적으로 시행토록 하고 있다. 이에 따르면 환경부 장관은 관계중앙행정기관의 장과 협조하여 10년마다 전국의 자연환경을 조사해야 한다. 특히 생태·자연도에서 1등급 권역으로 분류된 지역과 자연상태의 변화를 특별히 파악할 필요

58) 동 법률 제12조 제2항.

59) 동 법률 제15조.

가 있다고 인정되는 지역에 대해서는 5년마다 자연환경을 조사할 수 있다. 지방자치단체의 장도 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 관할구역의 자연환경을 조사할 수 있는데, 이때 그 조사결과를 환경부 장관에게 보고하도록 되어 있다.⁶⁰⁾

「자연환경보전법」은 자연생태와 자연경관의 보호를 촉진하기 위한 정책수단의 하나로 생태마을 지정제도를 두고 있다. ‘생태마을’이란 생태적 기능과 수려한 자연경관을 보유하고 이를 지속가능하게 보전·이용할 수 있는 역량을 가진 마을로서 환경부 장관 또는 지방자치단체의 장이 동 법률 제42조의 규정에 의하여 지정한 마을을 말한다.⁶¹⁾ 이 제도는 자연생태를 잘 보전하고 있거나 자연경관이 수려한 마을을 생태마을을 지정하여 자연상태 및 자연경관의 보전을 도모하고, 상·하수도를 비롯하여 주민편의시설 및 공공시설 설치와 주민 소득증대사업 등 지역 주민에 대한 지원을 강화하는 제도이다.

2) 습지보전법

「습지보전법」은 습지의 효율적 보전·관리에 필요한 사항을 규정하여 습지와 그 생물다양성의 보전을 도모하고, 습지에 관한 국제협약의 취지를 반영함으로써 국제협력의 증진에 이바지할 것을 목적으로, 1999년 2월 28일에 환경부와 해양수산부의 공동법률 형태로 제정되었다.

동 법률에 따르면 환경부 장관은 습지에 대한 조사 및 습지보전기본계획의 수립에 관한 사항을 총괄하는 동시에 내륙습지에 관한 습지보호지역·습지주변관리지역 또는 습지개선지역의 지정 및 보전에 관한 시책을 수립·시행한다.⁶²⁾ 「습지보전법」에 따라 환경부 장관이 습지보호지역으로 지정한 내륙습지는 12개소, 107.109km²이다.⁶³⁾

60) 동 법률 제30조 제1항 내지 제4항.

61) 동 법률 제2조 제17호.

62) 동 법률 제3조.

63) 환경부 홈페이지 <http://www.me.go.kr>

<표 3-10>

환경부 지정 습지보호지역 지정현황

지역명	위 치	면적(km ²)	특 징	지정일자
낙동강하구	부산 사하구 신평, 장림, 다대동 일원 해면 및 강서구 명지동 하단 해면	34.20	철새도래지	'99.8.9
대암산	강원 인제군 서화면 대암산의 큰용늪과 작은용늪 일원	1.06	우리나라 유일의 고층습원	'99.8.9 ('97.3 랍사등록)
우포늪	경남 창녕군 대합면, 이방면, 유어면, 대지면 일원	8.54	우리나라 最古의 원시자연늪	'99.8.9 ('98.3 랍사등록)
무제치늪	울산시 울주군 삼동면 조일리 일원	0.184	희귀야생동·식물이 서식하는 산지습지	'99.8.9
물영아리오름	제주 남제주군 남원읍	0.309	기생화산구	2000.12.5 ('06.10 랍사등록)
화엄늪	경남 양산시 하북면 용연리	0.124	산지습지	2002.2.1
두웅습지	충남 태안군 원북면 신두리	0.065	신두리사구의 배후습지 희귀야생동·식물 서식	2002.11.1
신불산 고산습지	경남 양산시 원동면 대리산92-2일원	0.308	희귀야생동·식물이 서식하는 산지습지	2004.2.20
담양습지	전남 담양군 대전면, 수북면, 황금면, 광주광역시 북구 용강동 일원	0.981	멸종위기 및 보호야생동·식물이 서식하는 하천습지	2004.7.8
신안장도습지	전라남도 신안군 흑산면 비리 산109-1~3번지 일원	0.090	도서지역 최초의 산지습지	2004.8.31 ('05.3 랍사등록)
한강하구	신곡수중보- 강화군 송해면 송리리	60.668	장항·산남·시암리 습지 등 대규모습지 및 멸종위기종 26종 도래·서식	2006.4.17
재약산 산들늪	경남 밀양시 단상면 구천리 산1번지	0.58	이탄층이 발달한 습지, 멸종위기종 36 등서식	2006.12.28

환경부 장관은 특별히 보전할 가치가 있는 지역을 습지보호지역으로, 그 주변지역을 습지주변관리지역으로 지정할 수 있으며, 습지보호지역 중 습지의 훼손이 심화되었거나 심화될 우려가 있는 지역 등을 습지개선지역으로 구분하여 지정·관리할 수 있다.⁶⁴⁾ 이들 지역 내에서는 일정한 행위의 제한, 중지명령, 출입제한 등의 규제가 이루어진다.⁶⁵⁾

환경부 장관 습지조사의 결과를 토대로 5년마다 내륙습지에 대한 습지보전기초계획을 수립하여야 하며, 해양수산부 장관과 협의하여 기초계획을 토대로 습지보전기초계획을 수립하여야 한다. 이 경우 타 법률에 의하여 수립된 습지보전 관련 계획은 최대한 존중되어야 한다. 이 계획에 포함되어야 할 사항은 습지보전에 관한 시책방향, 습지조사에 관한 사항, 습지의 분포 및 면적과 생물다양성의 현황에 관한 사항, 습지와 관련된 다른 국가기본계획과의 조정에 관한 사항 등이다.⁶⁶⁾

환경부 장관은 5년마다 내륙습지의 생태계현황 및 오염현황과 습지주변 영향지역의 토지이용실태 등 습지의 사회·경제적 현황에 관한 기초조사를 실시하여야 한다. 또한 습지의 보전·개선이나 ‘람사르협약’의 이행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 당해 습지에 대하여 기초조사 외에 정밀조사를 따로 실시할 수 있으며, 습지상태의 변화가 뚜렷하다고 인정하는 경우 당해 습지에 대하여 기초조사에 대한 보완조사를 실시할 수 있다.⁶⁷⁾

3) 야생동·식물보호법

「야생동·식물보호법」의 기본적인 목적은 야생동·식물과 그 서식환경을 체계적으로 보호·관리함으로써 야생동·식물의 멸종을 예방하고, 생물의 다양성을 증진시켜 생태계의 균형을 유지함과 아울러 사람과 야생동·식물이 공존하는 건전한 자연환경을 확보하는데 있다.⁶⁸⁾ 종래 야생동·식물의 경우 「자연환경보전법」상 특정야생동식물, 「문화재보호법」상 천연기념물, 「조수 보호 및 수렵에 관한 법률」상 야생조수로 각각 지정·관리되어 왔으나, 멸종위기에 처한 야생동·식물의 보호에 관한 규정이 없어 그에 대한 적극적인 보호대책의 추진이 미흡하

64) 동 법률 제8조.

65) 동 법률 제13조 내지 제15조.

66) 동 법률 제5조 제1항 및 제2항.

67) 동 법률 제4조.

68) 동 법률 제1조.

였다. 이에 따라 1997년 「자연환경보전법」에 대한 전면 개정을 통하여 멸종위기 야생동·식물의 보전대책을 마련하고, 야생동·식물의 보호가 필요한 지역을 생태·경관보전지역으로 지정하여 보전토록 하는 등 관련 규정을 보완하였다. 이후 야생동·식물의 보호에 관한 법체계를 통합하고 제도의 운영상 문제점을 개선·보완하기 위하여 기존 「조수보호 및 수렵에 관한 법률」을 폐지하고, 「자연환경보전법」상 동·식물 관련 규정을 통합한 형태로 2004년 2월 9일에 「야생동·식물보호법」이 제정되었다. 동 법률에 대한 가장 최근의 개정은 2007년 5월 17일에 있었다(2007년 11월 18일 시행).

동 법률에 따르면 야생동·식물은 현재세대 및 미래세대의 공동자산임을 인식하고, 야생동·식물과 그 서식지의 효과적인 보호를 통하여 야생동·식물의 멸종을 방지하여 생태계의 균형을 유지하며, 국가·지방자치단체 및 국민은 생물다양성 유지와 야생동·식물의 지속가능한 이용을 확보하도록 하여야 한다.⁶⁹⁾ 이러한 원칙을 바탕으로 국가, 지방자치단체, 국민은 야생동·식물의 보호와 그 서식환경의 보전을 위하여 노력할 책무를 진다.⁷⁰⁾

동 법률의 적용대상이 되는 개체 및 공간적 범위는 야생동·식물과 그 서식환경이다. 「야생동·식물보호법」상 야생동·식물이라 함은 “산·들 또는 강 등 자연상태에서 서식하거나 자생하는 동·식물종”을 말한다.⁷¹⁾ 한편 동 법률은 규율대상인 야생동·식물을 다시 멸종위기의 정도, 국제적 보호대상 여부 및 규제의 필요성 등에 따라 각각 그 규율내용을 달리 하고 있다.

「야생동·식물보호법」에 있어서 특히 해양환경 보전·관리와 관련성이 있는 대표적인 관리수단으로는 야생동·식물특별보호구역 및 야생동·식물보호구역의 지정·관리를 비롯하여 야생동·식물보호기본계획 및 멸종위기야생동·식물보호대책의 수립·시행, 야생동·식물의 서식실태조사 등이 있다. 환경부 장관은 멸종위기야생동·식물의 보호 및 번식을 위하여 특별히 보전할 필요가 있는 지역을 야생동·식물특별보호구역으로 지정할 수 있으며,⁷²⁾ 시·도지사는 멸종위기야생동·식물 등을 보호하기 위하여 특별보호구역에 준하여 보호할 필요가 있는 지역을 시·도야생동·식물보호구역으로, 시장·군수·구청장은 야생동·식물의 보

69) 동 법률 제3조.

70) 동 법률 제4조.

71) 동 법률 제2조 제1호.

72) 동 법률 제27조.

호를 위하여 필요한 지역을 야생동·식물보호구역으로 각각 지정할 수 있다.⁷³⁾ 이들 야생동·식물특별보호구역, 시·도야생동·식물보호구역, 야생동·식물보호구역에는 일정 행위의 제한, 출입제한, 중지명령, 토지 등 매수, 개발행위 등의 협의 등 일정 규제가 가해지고 있다.⁷⁴⁾

환경부 장관은 야생동·식물의 보호와 그 서식환경의 보전을 위하여 5년마다 야생동·식물의 현황 및 전망에 관한 사항, 야생동·식물의 서식실태조사에 관한 사항, 멸종위기야생동·식물 등에 대한 보호의 기본방향 및 보호목표의 설정에 관한 사항, 멸종위기야생동·식물 등의 보호에 관한 주요 추진과제 및 시책에 관한 사항 등을 포함하는 야생동·식물보호기본계획을 수립하여야 한다.⁷⁵⁾ 또한 시·도지사는 기본계획에 따라 당해 기본계획의 범위 내에서 관할구역 안의 야생동·식물의 현황 및 전망에 관한 사항, 관할구역 안의 멸종위기야생동·식물 등의 보호에 관한 사항, 관할구역 안의 보호구역의 지정 및 관리에 관한 사항, 시·도보호야생동·식물의 지정·보호에 관한 사항이 포함된, 관할구역 안의 야생동·식물의 보호를 위한 세부계획을 수립하여야 한다.⁷⁶⁾

「야생동·식물보호법」은 야생동·식물의 체계적인 보호를 위하여 환경부 장관으로 하여금 멸종위기야생동·식물, 생태계교란야생동·식물 등 특별히 보호 또는 관리가 필요한 야생동·식물에 대하여 그 서식실태를 정밀하게 조사하도록 의무화하고 있다.⁷⁷⁾

야생동·식물보호구역은 산림조수서식보호구, 대규모서식보호구, 집단도래보호구, 집단번식보호구, 유치지구보호구, 특정조수서식보호구, 애호지구보호구로 구분하고 있으며, 2006년 9월 현재 야생동·식물보호구역의 수는 544개소, 면적은 1,391.69km²이다. 이 가운데 연안에 지정된 야생동·식물보호구역은 전체의 15.8%인 86개소, 전체 면적의 10.8%인 149.56km²이다(<표 3-11> 참조).

73) 동 법률 제33조.

74) 동 법률 제27조 내지 제34조 참조.

75) 동 법률 제5조 제1항 및 동 법률 시행령 제2조.

76) 동 법률 제5조 제4항 및 동 법률 시행령 제3조.

77) 동 법률 제6조.

<표 3-11>

야생동·식물보호구역 지정 현황

(단위: ha)

구분	총계		산림조수서식		애호지구		유치지구		집단도래		집단번식	
	면적	개소	면적	개소	면적	개소	면적	개소	면적	개소	면적	개소
인천	26	2			10	1	16	1				
울산	34	1							34	1		
경기	200	3	159	1	41	2						
강원	510	6					2	1	454	3	54	2
충남	5,273	14	495	2	20	2			4,749	8	9	2
전북	830	6	350	2	80	2			400	2		
전남	977	13	573	2	72	4	129	4	203	3		
경북	52	6			45	3	5	1	2	2		
경남	5,692	19	5,072	7	327	5	109	4	161	2	23	1
금강 환경청	5	1							5	1		
영산강환경청	1,356	15	1,356	15								
총계	14,955	86	8,005	29	595	19	261	11	6,008	22	86	5

주 : ※ 연안에 대규모서식보호구역과 특정조수보호구에 해당하는 곳은 지정되어 있지 않음

자료 : 환경부 내부자료, 2004, 야생동·식물보호구역 현황.

「야생동·식물보호법」은 해양동·식물과 그 서식지를 보호하는데 있어 여러 가지 문제점이 지적되고 있다. 즉, 법률상 “야생”의 범위에 해양이 포함되는지 명확한 규정이 없으며, 세부조항에 있어서도 수렵, 육상생물에만 적용이 가능한 규정들이 상당수 포함되어 있다. 이것은 「야생동·식물보호법」이 기존 「자연환경보전법」과 「조수보호 및 수렵에 관한 법률」에서 정하고 있는 야생동·식물 관련규정을 단순 통·폐합하는 형태로 법제화된 태생적인 한계에 기인한다고 판단된다.

예를 들면, 법 제14조에서 멸종위기야생동·식물의 포획·채취등의 금지에 대하여 규정하고 있는바, 수산업면허를 받아 적법하게 어업행위를 하였으나, 어로행위로 인하여 고래를 혼획한 경우에는 동법 제67조 및 제68조에 따라 징역 또는 벌금이 부과되게 된다. 적용예외를 규정하는 동조 제3항에서도 수산업 행위에 대하여 규정하고 있지 않다.

또한 멸종위기야생동·식물이 아닌 포유류, 조류, 양서류, 파충류에 대한 포획금지에 대하여 규정하고 있으나, 어류와 갑각류에 대해서는 어떠한 규정도 없다. 법 제23조에 따라 유해야생동물에 대한 포획을 허가하는 경우에 농작물 등의 피해상황을 조사하여 생태계교란을 방지하도록 하고 있으나, 수산물의 피해상황에 대해서는 언급이 없으며, 법 제28조에서 야생동·식물특별보호구역에서의 행위제한의 예외에 대해 규정하고 있는데, 기존 영농행위에 대한 적용예외를 인정하고 있으나, 영어행위에 대하여는 규정하고 있지 않다.

이와 같이 「야생동·식물보호법」 제정시 해양동·식물의 및 서식환경의 특성, 수산업에 따른 보호생물종의 혼획문제 등에 대한 입법적 고려가 없다는 것을 알 수 있다. 이러한 입법적 한계는 해양생태계보전법의 중요한 제정배경이 되었다.

4) 자연공원법

「자연공원법」은 자연공원의 지정·보전 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하고 지속 가능한 이용을 도모할 목적으로 제정된 법률이다.

동 법률은 종래의 「공원법」에서 자연공원의 보호·관리를 위하여 필요한 사항을 분리·보완하여 1980년 1월 4일 제정·공포된 이후 몇 차례의 개정을 거쳐 가장 최근에는 2007년 4월 11일 본문 일부에 대한 개정이 있었다.

「자연공원법」은 자연공원의 지정·보전 및 관리에 관한 사항을 규정하는 법으로서 자연공원을 그 기본적인 적용 및 규율 대상으로 한다. 여기에서 말하는 ‘자연공원’에는 국립공원, 도립공원, 군립공원이 있으며 각각에 대한 지정권자, 지정절차 등이 달리 규정되어 있다.

「자연공원법」상 해양환경 보전·관리와 가장 밀접한 관련성이 있는 주요 정책수단으로는 앞서 언급한 바 있는 해상에서의 자연공원의 지정·관리제도를 들 수 있다. 그 밖에도 공원기본계획 및 공원계획, 용도지구 및 공원보호구역, 자연자원의 조사 등도 직·간접적으로 해양환경 보전·관리와 관련이 있는 제도라고 할 수 있다.

우선 동 법률은 국가 및 지방자치단체로 하여금 자연생태계가 우수하거나 경관이 아름다운 지역을 자연공원으로 지정하고 이를 보전·관리 및 지속적으로 이용할 수 있도록 하고 있다.⁷⁸⁾ 이에 따라 국가 및 지방자치단체는 자연공원의 지정

및 보전·관리의무를 진다. 자연공원의 지정권자인 환경부 장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 자연공원을 지정하고자 하는 때에는 당해 대상지역의 자연 생태계, 생물자원, 경관의 현황 및 특성, 지형, 토지이용상황 등 그 지정에 필요한 사항을 조사하여야 한다.⁷⁹⁾

2005년 12월 기준으로 자연공원으로 지정된 구역은 총 76개소, 총 넓이 7,805km²로서, 국립공원이 20개소(총 넓이 6,580km², 전 국토면적 대비 6.6%), 도립공원이 23개소(총 넓이 784km², 전 국토면적 대비 0.8%), 군립공원이 33개소(총 넓이 441km², 전 국토면적 대비 0.4%)이다. 육지면적은 4,915km²(전 국토면적 대비 4.9%), 해양면적은 2,890km²(전 국토면적 대비 2.9%)로 구성되어 있으며, 이는 전 국토면적 대비 7.8%를 차지한다. 국립공원의 경우 한려해상·다도해해상 국립공원은 바다 및 도서와 육지를 대표하는 해상공원이고, 태안해안 국립공원은 해안절경과 육지를 대표하는 해안공원이며, 경주국립공원은 사적공원이다. 이들 4개를 제외한 나머지 국립공원은 우리나라를 대표하는 명산 등을 위주로 한 산악육지공원으로 구성되어 있다. 도립공원은 남한산성과 같은 사적공원, 경포 및 낙산도립공원과 같은 해안공원, 기타 명산 등을 위주로 한 산악육지공원으로 구성되어 있다. 군립공원의 경우 해면으로 이루어진 공원으로는 제주도의 마라도해양 군립공원(49km²), 성산일출해양군립공원(16km²), 추자 군립공원(95km²), 우도해양 군립공원(25km²)이 있으며, 이들 4개소를 제외하고는 사찰·사적·계곡·명산 등을 공원자원으로 한 산악형 공원이 대부분이고, 산이 아닌 저수지를 공원으로 지정한 곳으로는 고북저수지가 있다.⁸⁰⁾

또한 「자연공원법」은 자연공원의 효과적인 보전 및 이용을 도모하기 위하여 공원관리청으로 하여금 용도지구 및 을 하여금 용도지구 및 공원보호구역을 지정·관리할 수 있도록 하고 있다. 우선 공원관리청, 즉 환경부 장관 및 시·도지사·군수는 자연공원을 효과적으로 보전하고 이용할 수 있도록 하기 위하여 공원계획으로서 다음의 용도지구를 결정할 수 있으며, 「자연공원법」은 각각의 용도구역 내에서 허용되는 행위의 기준과 유형을 구체적으로 규정하고 있다.⁸¹⁾ 공원관리청은 자연공원의 보호를 위하여 필요한 배후지(背後地) 또는 진입도로 주변의 일정

78) 동 법률 제3조 제2항.

79) 동 법률 제4조 제2항.

80) 환경백서, 환경부, 2006, pp. 381~383.

81) 동 법률 제18조.

구역은 공원위원회의 심의를 거쳐 공원보호구역으로 지정할 수 있다.⁸²⁾

5) 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법

「독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법」(이하, 독도등도서특별법이라 함)은 독도를 비롯한 도서지역으로서 자연생태계, 지형, 지질, 자연경관 등이 우수한 도서의 생태계를 보전해야 한다는 사회적 요구에 부응하여 1997년 12월 13일 법률 제544호로 제정, 공포되었다.

동 법률의 제정목적은 특정도서의 다양한 자연생태계, 지형 또는 지질 등을 비롯한 자연환경의 보전에 관한 기본적 사항을 정함으로써 현재와 장래의 국민 모두가 깨끗한 자연환경 속에서 건강하고 쾌적한 생활을 할 수 있도록 함에 있다.⁸³⁾ 동 법률은 제정 이후 수 차례의 개정이 있었으며, 가장 최근의 개정은 2007년 5월 17일에 있었다(2007년 11월 18일 시행).

법률의 주요 규율대상인 ‘특정도서’라 함은 사람이 거주하지 아니하거나 극히 제한된 지역에만 거주하는 섬(‘무인도서 등’)으로서 자연생태계, 지형, 지질, 자연환경(‘자연상태계 등’)이 우수한 독도 등 환경부 장관이 지정, 고시하는 도서를 말한다.⁸⁴⁾ 환경부 장관은 화산, 기생화산, 계곡, 하천, 호소, 폭포, 해안, 연안, 용암동굴 등 자연경관이 뛰어난 도서, 수자원, 화석, 희귀 동·식물, 멸종위기 동·식물, 기타 우리나라 고유의 생물종의 보존을 위하여 필요한 도서, 야생동물의 서식지 또는 도래지로서 보전의 가치가 있다고 인정된 도서 등을 대상으로 관계중앙행정기관의 장과 협의하고 관할 광역시장 및 도지사의 의견을 들어 특정도서로 지정할 수 있으며,⁸⁵⁾ 시·도지사는 특정도서 외에 특정도서에 준하여 보전할 필요가 있다고 인정되는 도서를 시·도특정도서로 지정하여 관리할 수 있다.⁸⁶⁾

환경부 장관은 특정도서의 자연생태계 등의 보전을 위하여 자연생태계 등의 보전에 관한 기본 방향 및 사항 등을 포함한 특정도서보전기본계획을 10년마다 수립하여야 한다.⁸⁷⁾ 또한 환경부 장관은 특정도서의 지정 또는 특정도서보전기본계획

82) 동 법률 제25조 제1항.

83) 동 법률 제1조.

84) 동 법률 제2조 제1호.

85) 동 법률 제4조.

86) 동 법률 제12조의3.

87) 동 법률 제5조.

의 수립을 위하여 필요한 경우 무인도서 등의 자연생태계 등에 대하여 기초조사 및 정밀조사를 실시할 수 있다.⁸⁸⁾ 특정도서에서는 특히 건축물·공작물의 신축·증축, 개간·매립·준설 또는 간척, 택지의 조성·토지의 형질변형 토지의 분할, 공유수면의 매립 등 지정목적에 위반되는 행위가 엄격히 제한되며,⁸⁹⁾ 특정도서의 지정목적에 지장이 없는 행위를 하고자 할 경우에는 환경부 장관의 허가를 얻어야 한다.⁹⁰⁾

6) 수질및수생태계보전에관한법률

근래 급속한 경제성장으로 인해 산업화·도시화가 빠르게 진행됨에 따라 각종 산업폐수 및 생활하수 등의 급격한 증가, 인구의 증가 및 생활수준의 향상으로 인한 물수요의 증대 등으로 수질오염원의 양적 증가와 질적 악화를 겪으면서 수질오염이 가속화되고 있다. 이러한 상황에서 수질오염으로 인한 국민건강 및 환경상의 위해를 예방하고 하천·호소 등 공공수역의 수질을 적정하게 관리·보전함으로써 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있도록 함과 동시에 미래의 세대에게 승계될 수 있도록 함을 목적으로 「수질환경보전법」이 제정되었다.

수질환경의 보호에 관한 환경법률로는 「하천법」, 「수도법」, 「하수도법」, 「먹는물관리법」, 한강수계법을 비롯한 4대강 수계 특별법 등이 있으나, 현행 법체계상 수질환경 보전을 위한 일반법은 「수질환경보전법」이라고 할 수 있다. 따라서 「수질환경보전법」은 수질오염의 예방 및 수질환경의 적정관리·보전에 관한 일반적인 사항을 규정하고 있다.

동 법률은 기존의 「환경보전법」 중 수질환경 관련 조항을 분리·확충하여 1990년 별도의 법률로 제정된 이래 몇 차례의 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다. 2005년 3월 31일 이루어진 개정을 통해 수질오염물질 배출원을 점오염원과 비점오염원으로 구분하여 비점오염원의 관리를 위한 법적 근거를 마련하고, 수질오염정보제의 도입, 수계영향권별 수질보전계획의 수립 등을 규정하였다. 가장 최근에는 2007년 5월 17일 기존 수질관리를 수생태적 측면까지 고려한 종합적인 물환경 관리체계로 발전시키는 것을 주요 내용으로 하는 개정이 이루어졌으며(2007년 11월 18일

88) 동 법률 제6조.

89) 동 법률 제8조.

90) 동 법률 제9조.

시행), 명칭도 종래의 「수질환경보전법」을 대체하여 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」로 변경되었다.

새로 개정된 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」은 수질오염으로 인한 국민건강 및 환경상의 위해를 예방하고 하천·호소 등 공공수역의 수질 및 수생태계를 적정하게 관리·보전함으로써 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있도록 함과 동시에 미래의 세대에게 승계될 수 있도록 함을 목적으로 하고 있다.⁹¹⁾ 동 법률은 수질오염물질의 총량관리, 상시측정 및 수질·수생태계 조사, 수계영향권별 수질 및 수생태계 관리, 수질 및 수생태계 보전계획의 수립, 호소의 수질 및 수생태계 보전, 폐수의 배출규제, 폐수종말처리시설의 설치 및 비용부담, 비점오염원의 관리 등에 관한 규정들을 두어 수질 및 수생태계의 보전을 도모하고 있다.

동 법률의 규정상 하천·호소 등 공공수역이 공간적 적용대상이 되는 것은 분명하다. 이때 ‘공공수역’이란 하천·호소·항만·연안해역 그 밖에 공공용에 사용되는 수역과 이에 접속하여 공공용에 사용되는 환경부령이 정하는 수로를 말한다.⁹²⁾ 따라서 동 법률이 적용되는 공간은 하천, 호소, 항만, 연안해역을 비롯한 공공용에 사용되는 모든 수역과 환경부가 따로 정한 접속수로를 망라하는 광범위한 공간이다.

「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」은 우리나라 전역에 걸친 수질환경 및 수생태계의 보전·관리에 관한 기본법으로서 광범위한 지역을 대상으로 다양한 정책적 수단을 마련하고 있다. 이처럼 동 법률은 수질환경보전 관련 법률 중 가장 광범위하고 일반적인 적용범위를 갖는 만큼 경우에 따라서는 각각의 보전·관리 제도가 해양환경의 보전·관리와 밀접한 관련성을 갖기도 한다. 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」상 해양환경의 보전·관리와 밀접한 관계가 있는 대표적인 제도로는 수질오염물질의 총량관리⁹³⁾, 공공수역의 수질오염 상시측정 및 수질·수생태계 조사, 수계영향권별 수질 및 수생태계 관리, 폐수의 배출규제, 폐수종말

91) 동 법률 제1조.

92) 동 법률 제2조 제9호.

93) 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」은 수질오염에 대한 총량규제의 근거를 규정하고 있음. 동 법률에 따르면 환경부 장관은 동 법률 제10조의2 제2항 및 제3항에 따른 수질 및 수생태계의 목표기준을 달성·유지하지 못한 경우 또는 수질오염으로 주민의 건강·재산이나 수생태계에 중대한 위해를 가져올 우려가 있다고 인정되는 경우에는 동 법률 제22조 제2항의 규정에 따른 수계영향권별로 배출되는 수질오염물질을 총량으로 관리할 수 있음. 동 법률 제4조.

처리시설의 설치, 비점오염원의 관리 등을 들 수 있다. 다만, 「해양환경관리법」 제3조의 규정에 따라 다음 각호의 해역·수역·구역 및 선박·해양시설 등에서의 해양 환경관리에 관하여는 「해양환경관리법」이 우선 적용된다.

- i) 「영해 및 접속수역법」에 따른 영해 및 대통령령이 정하는 해역
- ii) 「배타적경제수역법」 제2조의 규정에 따른 배타적경제수역
- iii) 제15조의 규정에 따른 환경관리해역
- iv) 「해저광물자원 개발법」 제3조의 규정에 따라 지정된 해저광구

또한 상기 해역·수역·구역 밖에서 「선박법」 제2조의 규정에 따른 대한민국 선박에 의하여 행하여진 해양오염의 방지에 관하여도 「해양환경관리법」이 적용된다. 제3조제5항에 따라 환경관리해역 내의 오염물질의 총량규제도 「해양환경관리법」이 우선 적용된다.⁹⁴⁾

개정 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」은 수질오염물질의 총량관리와 관련하여 오염총량목표수질의 고시·공고 및 오염총량관리기본방침의 수립, 오염총량관리 기본계획 및 시행계획의 수립·시행, 시설별 오염부하량의 할당, 초과배출자에 대한 조치명령, 오염총량초과부과금, 오염총량관리지역 지방자치단체에 대한 지원 및 불이행에 대한 제재, 오염총량관리를 위한 기관간 협조 및 조사·연구반의 운영 등을 규정하고 있다.⁹⁵⁾

환경부 장관은 대권역·중권역·소권역으로 구분된 수계영향권별로 각각의 권역에 대하여 수질 및 수생태계 보전계획을 수립·시행하여야 한다.

이 밖에 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」은 점오염원의 관리대책으로서 산업폐수의 배출규제⁹⁶⁾ 및 폐수종말처리시설⁹⁷⁾에 관한 규정과 비점오염원의 관리대책으로서 비점오염원의 설치신고·준수사항·개선명령, 관리지역의 지정, 관리대책 및 시행계획의 수립 등⁹⁸⁾에 관한 규정을 두고 있다.

94) 오염물질의 처리에 관하여 이 법에서 규정하고 있는 경우를 제외하고는 「폐기물관리법」, 「수질환경보전법」, 「오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률」이 정하는 바에 따름.

95) 동 법률 제4조의2 내지 제4조의9.

96) 동 법률 제32조 내지 제47조.

97) 동 법률 제48조 내지 제51조.

98) 동 법률 제53조 내지 제59조.

7) 먹는물관리법

「먹는물관리법」은 먹는물에 대한 합리적인 수질관리 및 위생관리를 도모함으로써 먹는물로 인한 국민건강상의 위해를 방지하고 생활환경을 개선하기 위하여 ‘맑은 물 공급’을 위한 수질관리 일원화정책에 따라 종래 「식품위생법」, 「공중위생법」 등에 분산되어 있던 먹는물 관련 규정을 통합하여 1995년 1월 단일법으로 제정되었다. 동 법률은 환경부 장관에게 먹는물 수질기준의 설정·보급 등 먹는물의 수질관리를 위한 기본적인 규제권한을 부여하고 있으며, 환경영향조사, 먹는샘물의 개발·제조·판매, 수질개선부담금의 부과 및 징수, 먹는샘물의 규격 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

동 법률은 먹는물의 수질과 위생을 합리적으로 관리하여 먹는물이 국민건강에 위해를 끼치는 것을 방지하고 생활환경을 개선하게 하는 것을 목적으로 하고 있다.⁹⁹⁾ 환경부 장관은 먹는물의 수질기준을 정하여 보급하는 등 먹는물의 수질 관리를 위하여 필요한 시책을 마련하여야 하고, 환경부 장관 또는 특별시장·광역시장·도지사는 먹는물의 수질검사를 실시하는 등 수질관리를 하여야 한다.¹⁰⁰⁾

한편, 환경부 장관은 공공의 지하수자원을 보호하고 먹는물의 수질개선에 기여하도록 먹는샘물 제조업자, 먹는샘물 수입판매업자, 그 밖에 동 법률 제9조에 따라 샘물개발 허가를 받은 자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 수질개선부담금을 부과·징수할 수 있다.¹⁰¹⁾

「먹는물관리법」은 2007년 8월 3일에 미래 세대와 공공의 이익을 위하여 국가가 해양심층수를 보전·관리하고 환경친화적으로 개발·이용하게 함으로써 국민의 건강한 삶에 기여하고 관련 산업의 육성·발전에 이바지하기 위하여 제정된 「해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률」(이하, 해양심층수법이라 함)과 연계되어 있다.

즉, 동법 제3조에서는 “먹는해양심층수”에 대하여 동 법률이 규정하고 있는 것을 제외하고 「먹는물관리법」에 규정이 있는 경우에는 「먹는물관리법」을 적용하도록 규정하고 있다. 여기서 “먹는심층수”는 해양심층수를 사람이 일상적으로 먹을 수 있도록 적합하게 제조 또는 가공한 물로서 해양심층수법 제33조 제1항에 따른 수질기준에 적합한 것을 말한다.

99) 동 법률 제1조.

100) 동 법률 제5조.

101) 동 법률 제31조.

“먹는해양심층수”의 수질기준은 「먹는물관리법」 제5조 제3항에 따르며, 먹는 해양심층수의 유통기한 등에 관한 기준은 해양수산부령으로 정한다. 해양수산부장관이 해양심층수의 유통기한 등에 대한 기준을 정하는 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다.

해양심층수법 제33조 제4항에 따라 누구든지 제1항 및 제2항에 따른 기준에 맞지 아니하는 먹는해양심층수를 판매하거나 판매할 목적으로 제조·수입하거나 저장·운반 또는 진열할 수 없으며, 그 밖에 상업용으로 사용할 수 없다.

8) 지속가능발전 기본법

「지속가능발전 기본법」은 지속가능발전을 이룩하고, 지속가능발전을 위한 국제사회의 노력에 동참하여 현재 세대와 미래 세대가 보다 나은 삶의 질을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 제정되었다.

동 법률은 1992년 유엔환경개발회의에서 채택한 ‘의제21’과 2002년 세계지속가능발전 정상회의에서 채택한 ‘요하네스버그 이행계획’ 등 국제적 합의를 성실히 이행하고, 우리나라의 지속가능발전을 촉진을 추진하기 위한 근거와 제도적 기반을 마련하기 위하여 2007년 8월 3일 법률 제8612호로 제정·공포되었으며, 2008년 2월 4일부터 시행될 예정이다.

중앙행정기관의 장은 국가기본전략을 추진하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 5년마다 국가이행계획을 수립·추진하여야 한다. 또한, 중앙행정기관의 장은 국가이행계획을 수립하거나 변경하려는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가위원회의 심의를 거쳐야 한다. 한편 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방기본전략을 추진하기 위하여 5년마다 지방이행계획을 수립·추진하여야 한다.

입법목적을 달성하기 위한 세부 주요내용을 요약하면, <표 3-12>와 같다.

<표 3-12>

「지속가능발전 기본법」 주요 내용

내 용	관련 조항
지속가능발전 기본원칙으로서 정책결정에 대한 시민참여, 지속가능한 경제 발전 촉진, 지속가능한 토지이용·생산시스템·기술혁신 등 명시	제3조
국가 및 지방의 지속가능발전 기본전략 수립·추진의무 명시	제4조 및 제5조
지속가능발전 기본전략을 이행하기 위한 이행계획의 수립·추진, 협의·조정, 추진상황의 점검 등	제6조 내지 제9조
다른 법령에 따른 정책 및 행정계획 등과의 연계 및 지속가능발전에 영향을 미치는 법령의 제·개정에 대한 통보 및 정책에 대한 의견제시 등	제10조 내지 제12조
지속가능발전지표 및 지속가능성 평가·공표	제13조 및 제14조
국가 및 지방 지속가능발전위원회 설치	제15조 내지 제19조
지속가능발전 정보망 구축·운영 및 민간부문 지속가능발전 활동 지원	제20조 및 제22조

4. 환경부의 법제도 정비동향

1) 개요

환경부는 “건강하고 생명력 있는 국토환경 보전”, “쾌적하고 살기좋은 생활환경 개선”, “지속가능한 순환경제사회 구축”, “자연자원 보전 및 사전예방적 국토환경 관리 강화”, “물환경의 생태적 건강성 및 지속가능한 이용체계 확보”, “국민건강 보호를 위한 환경보건정책 강화”, “지구차원의 지속가능발전 선도과 환경보호를 위한 국제협력 강화” 등을 주요 정책목표로 하여 관련 정책 및 법제도의 수립·개선·정비 작업을 지속적으로 추진해오고 있다. 이를 위해 환경부는 관련 정책 및 법제도의 법적 근거가 되는 소관 환경법령을 정비하였는바, 특히 최근 지난 1년간 총 37건의 법률, 총 27건의 시행령, 총 31건의 시행규칙이 각각 제정 또는 개정되었다.

또한 현재 환경부가 입법예고, 국회 제출(예정) 또는 법안에 대한 규제심사 중인 제·개정 법률 현황을 보면 사전주의원칙, 민감·취약계층 우선보호, 수용체 중심의 매체통합적 위해성 평가 실시 등 환경보건정책에 대한 기본사항을 규정하기 위한 「환경보건법」(제정), 교통·인구·재해의 영향평가에 관한 사항을 삭제하고 통합적 환경영향평가절차에 관한 사항을 규정하기 위한 「환경영향평가법」(제정), 유해화학물질의 유해성 심사에 관한 기본사항을 강화하기 위한 「유해화학물질관리법」(개정), 수변구역에 대한 관리사항을 정비하기 위한 「4대강 특별법」(개정), 환경분쟁조정절차의 정비를 내용으로 하는 「환경분쟁조정법」(개정), 특정경유자동차 소유자의 저감장치 등 관리의무 부과를 내용으로 하는 「수도권 대기환경 개선에 관한 특별법」(개정), 환경자원사업 범위 조정 및 회계 투명성 제고를 위한 「한국환경자원공사법」(개정), 수질개선부담금 부과방식을 통합·개선함으로써 샘물간 과세의 형평성을 제고하기 위한 「먹는물관리법」(개정), 운행차 배출가스 정밀검사와 정기검사를 종합검사로 일원화하는 등 자동차 배출가스 관리제도를 개선하기 위한 「대기환경보전법」(개정) 등을 추진하고 있다.¹⁰²⁾

이 밖에도 환경부가 입법을 추진하고 있는 주요 법률로는 하수처리수, 빗물 등을 포괄하여 물 순환이용 촉진 및 순환구조의 개선을 주요 내용으로 하는 「물의 순환이용 촉진에 관한 법률」, 물관리 업무의 통합·조정을 위한 국가 차원의 통합적 기본계획 및 기구의 설치를 골자로 하는 「물관리 기본법」, 환경적·생태적으로 독특한 독립적인 환경단위를 구성하고 있는 하구(역)에 대한 통합적·체계적 환경관리에 관한 「하구관리법」 등이 있다.

이들 환경법령의 기본 정비동향을 검토·분석해보면, 대체로 선환경계획을 바탕으로 한 환경생태계획의 수립·추진, 수용체 중심의 매체통합관리 제고, 사전예방적 국토환경관리와 훼손된 자연환경·생태계 복원, 자연자원의 친환경적 이용 활성화, 생물자원의 지속적 발굴·관리 강화, 생물다양성 증진을 위한 야생동·식물 보호·관리 강화, 환경보전과 개발의 통합적 국토환경관리체계 강화, 수생태계와 국민건강 보호 중심의 물환경정책 및 지속가능한 물이용체계 수립·추진, 유해폐기물의 적정 처리 및 관리 강화, 자원절약 및 자원순환성 향상, 환경보호를 위한 국제협력 강화 등을 주요 내용으로 하고 있음을 알 수 있다.

이 가운데 해양환경의 보전·관리와 직·간접적으로 관련이 있거나 향후 해양

102) 환경부, 「2007년도 국정감사 환경노동위원회 업무보고 별책」, 2007. 10. 17, pp. 1~6 참조.

환경 관련 법제의 체계적인 정비에 참고가 될 수 있는 법률은 「환경보건법(안)」, 「물의 순환이용 촉진에 관한 법률(안)」, 「물관리 기본법(안)」, 「하구관리법(안)」 등이라 할 수 있다.

이하에서는 이들 법률의 제·개정 및 정비 현황을 간단히 정리·분석함으로써 향후 해양환경 관련 법체계의 정비에 있어서 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

2) 환경보건법(안)

환경부는 2007년 5월 15일에 「환경보건법」(안)을 입법예고하였다. 환경부 발표에 따르면 동 법률의 입법취지는 “환경오염 등으로 인한 국민의 건강영향과 질환 발생 우려가 증가함에 따라 수용체인 국민의 건강과 생태계의 안전에 중심을 둔 환경보건정책을 추진하기 위한 법적 근거와 기반을 마련하는 것”이다.

동 법률(안)의 주요 골자를 살펴보면, 환경보건종합계획을 수립하고, 이를 심의하기 위한 환경보건위원회 설치, 유해물질 위해성평가 실시 및 유해물질의 사용제한, 환경기준 설정시 어린이 등 민감계층에 기반한 통합적 위해성평가 실시, 환경성질환 조사 근거 마련, 피해 보상 및 기금 확보 근거 마련, 어린이 건강보호를 위한 활동공간 위해성평가 및 관리, 어린이 이용용품에 대한 관리기준 강화, 환경성질환의 조사·예방·관리를 위한 중앙환경보건센터 설치 등이다.

<표 3-13> 「환경보건법(안)」의 주요내용

내 용	관련 조항
체계적인 환경보건정책 추진을 위한 환경보건종합계획을 수립하고 주요 환경보건정책을 심의·의결하기 위해 환경부 장관 소속하에 환경보건위원회 설치	안 제5조 및 제6조
환경부 장관이 환경오염 등 유해물질에 대한 위해성 평가를 통해 관리대책을 수립하고, 새로운 과학기술의 적용 및 새로운 유해물질에 대한 위해성평가와 환경보건위원회 심의를 통해 과학기술 적용의 제한 또는 유해물질의 사용을 제한할 수 있도록 함	안 제8조
환경기준 설정시 어린이 등 민감계층에 기반한 통합적인 위해성평가를 실시토록 하고, 지자체의 장에게 환경기준 유지·준수 의무 부과	안 제9조 및 제10조
사전환경성검토 및 환경영향평가의 대상이 되는 계획·사업 중 대통령령이 정하는 계획·사업에 대해서는 검토·평가항목에 국민건강에 미치는 영향을 추가하여 협의 요청	안 제11조
환경관련 질환 및 환경성질환 관련 국민환경보건 기초조사, 정밀조사 및 역학조사를 할 수 있는 근거를 마련하고, 환경오염으로 건강피해를 받거나 받을 우려가 있는 자는 환경부 장관에게 건강영향조사를 청원할 수 있도록 함	안 제12조 내지 제14조

<표 3-13>

「환경보건법(안)」의 주요내용(계속)

내 용	관련 조항
어린이 건강보호를 위하여 어린이 활동공간에 대한 위해성을 평가 및 관리하고, 어린이용품에 대한 유해물질 사용을 제한·금지할 수 있도록 함	안 제17조 내지 제20조
유독물 제조·수입자에게 유독물부담금 부과, 환경요인에 의한 국민건강 및 생태계 위해의 예방·관리에 필요한 사업을 안정적으로 수행하기 위하여 환경보건증진기금 설치	안 제22조 내지 제25조
환경관련 질환의 조사·예방·관리 등을 위하여 중앙환경보건센터를 설치하고, 환경성질환 연구센터를 지정·운영하며, 환경보건에 관한 인식 증진을 위해 환경보건협회 설치	안 제26조 및 제27조

자료: 환경부, 「환경보건법 입법예고(안)」, 2007. 5. 15.

동 법률(안)은 환경오염으로 인한 건강피해, 즉 중금속 중독, 암 발생, 아토피·천식 등 알레르기 질환 급증 등의 문제가 더 이상 개인의 문제가 아닌 사회적으로 심각한 문제이자 지속가능 발전을 저해하는 요인으로서 국가가 나서서 문제해결을 위한 노력을 시작해야 하는 것임을 상징적으로 보여주고 있음을 의미한다. 동 법률의 제정을 통해 환경적 약자라 할 수 있는 어린이 및 민감계층의 환경권을 보호하기 위한 연구·조사·예산·기구 및 정책의 수립·집행을 위한 법적 근거를 마련하는데 의의가 있다.

특히 동 법률(안)은 사전주의원칙을 명시적으로 도입하고, 매체별로 관리되고 있는 현행 환경법체계의 한계를 극복하기 위하여 매체통합적 환경관리정책의 수립근거를 마련하는 등 사회적으로 정의롭고 생태적으로 지속가능한 ‘환경정의’¹⁰³⁾의 실현에 기여할 것으로 기대되고 있다.

103) ‘환경정의(Environmental justice)’란 거시적으로는 세상 전체에 존재하는, 미시적으로는 소생태계 내에 존재하는 생명체들이 환경과 다른 생명에 대하여 어떠한 태도를 취하여야 할 것인가에 관한 가치표상임. 즉, 환경정의는 현재세대와 미래세대간의 형평, 생물종 상호간의 평등, 비용편익의 남북간·지역간·계층간 형평분배 등의 과제를 안고 있음. 1995년 3월에 발표된 미국의 “환경규제의 재고”(Reinventing Environmental Regulation)에서 “보다 깨끗하고 값싸고 우아하게”(cleaner, cheaper, smarter)라는 표어 아래 ‘환경정의’에 관한 창안을 포함시키고, “비용과 편익을 형평에 맞게 분배함으로써” 환경정의를 증진시킬 것을 주창하였음. 전재경, 「환경정의의 법적과제」, 한국법제연구원, 2000.11, pp. 7~8. 환경정의에 관한 자세한 내용은 전재경, 전제서 참조.

3) 물의순환이용촉진에관한법률(안)

2007년 9월 5일 환경부를 통해 입법예고된 「물의 순환이용 촉진에 관한 법률 제정(안)」에 따르면 “기존 수자원에 대한 의존도를 줄이는 한편 그동안 버려지다시피 했던 빗물과 하수처리수 등의 순환이용을 촉진하고, 이를 이용하여 신규 물 산업으로 육성하기 위한 법적·제도적 기반을 마련함으로써 물순환의 균형을 꾀하면서 지속가능한 생태도시를 조성할 것”을 법률의 제정목적으로 삼고 있다.

이는 도시화의 진전에 따른 불투수면의 증가로 인해 “강우 → 빗물의 지하침투 → 증발”이라는 자연적인 물순환이 이루어지지 않아 지하수 고갈, 도심하천의 건천화, 도시침수 및 하천수질오염 유발 등 도시생태계 전반에 걸쳐 부작용이 심화되고 있는데 따른 대응방안을 마련하기 위한 것이다.

환경부는 동 법률의 제정·시행을 통하여 생활수준의 향상과 경제활동의 증가에 따라 물 사용량은 늘어나는 반면, 한정된 수자원으로 인하여 향후 지역적으로 나타날 것으로 전망되고 있는 물부족 현상을 극복하기 위한 정책적 기초를 마련코자 하고 있다. 동 법률(안)의 주요 내용은 다음과 같다.

<표 3-14> 「물의 순환이용 촉진에 관한 법률(안)」의 주요내용

내 용	관련 조항
물순환이용기본계획의 수립 및 「수도법」에 의한 전국수도종합계획을 수립 또는 변경 시 동 기본계획 관련 내용 반영	안 제6조 및 7조
「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시기본계획을 기본으로 물순환이용관리계획을 수립하고 수도정비기본계획 또는 하수도정비기본계획을 수립 또는 변경 시 반영	안 제8조 및 제9조

<표 3-14> 「물의 순환이용 촉진에 관한 법률(안)」의 주요내용(계속)

내 용	관련 조항
물순환 이용 및 관리에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 물순환이용 정책위원회의 설치	안 제10조 및 제11조
도시개발사업의 시행 또는 일정 시설물의 신축시 빗물이용시설 설치·운영 빗물저류·침투시설 설치	안 제12조 내지 제14조
일정 규모 이상의 시설물 신축 또는 개발사업 시행 시 중수도시설의 설치·운영	안 제15조
하수처리수 재이용시설의 설치·운영 및 재이용사업 관련 기본사항 규정	안 제16조 내지 제20조
하수처리수 재이용수의 요금 징수	안 제21조
물순환 이용에 관한 연구 및 기술개발을 촉진하기 위한 지원	안 제22조
빗물이용시설, 중수도시설 또는 재이용시설을 설치하는 자 등에 대한 재정지원	안 제23조

자료 : 환경부, 「물의 순환이용 촉진에 관한 법률 입법예고(안)」, 2007. 9. 5.

4) 물관리기본법(안)

건설교통부와 환경부는 지난 2006년 8월 24일 물관리업무의 일관성과 효율성을 높이기 위해 범정부적으로 ‘물관리기본계획’을 수립하고, 부처간 업무를 조정할 ‘국가물관리위원회’를 설치할 것 등을 내용으로 하는 「물관리기본법 제정(안)」을 마련하여 입법예고한 바 있다. 동 법률은 제정을 위한 논의과정에서 정부 부처간, 전문가간, 민간단체간 의견을 조율하지 못해 합의를 보지 못하고 대통령 자문 지속가능발전위원회에 위임되었으나 이후 국회 법안심사소위에서 통과되지 못하고, 계류하다가 현재 거의 사장된 상태에 있다.

그러나 동 법률이 지향하고 있는 물관리 통합에 대한 기본 원칙과 내용은 물 관련 정부 부처의 주된 업무를 하나의 부서로 통합하는 단순한 조직적 통합이 아닌, 각 부처의 기능을 통합하고 조정하는 국가물관리위원회를 구성함으로써 다원화된 물관리체계를 기능적으로나마 일원화하고, 그 법적 토대를 만들고자 하였다는 점에서 매우 의미있는 시도로 평가되고 있다.

그동안 물관리 업무는 건설교통부, 환경부, 해양수산부, 농림부, 소방방재청 등 여러 부처가 분담하여 수행함으로써, 수량·수질관리 등 물 관련 업무간 연계 및 조정이 미흡하여 중복·과잉 투자가 우려되는 등 문제점이 지적되었다.

또한 국가 차원의 통합적인 물관리기본계획이 부재한 채 부처별 물관리계획간 중복 또는 누락의 우려가 있었고, 중앙부처·지자체 등의 물 관련 갈등을 효율적으로 조정할 수 있는 조정기구가 마련되지 못하였다. 「물관리기본법 제정(안)」 제정은 이러한 문제점을 해결하기 위하여 국가 차원의 물관리기본계획을 수립하고, 국가물관리위원회를 설치하여 부처간 업무조정 기능을 수행토록 하는 등 물관리업무의 일관성과 효율성을 제고하기 위하여 추진되었던 것이다.

「물관리기본법 제정(안)」의 주요 내용을 보면, 국가물관리위원회에서 물관리 중장기 전망, 물관리 목표와 정책방향을 담은 ‘물관리기본계획’을 10년마다 수립하고, 기본계획에 따라 각 부처는 소관업무에 대한 유역별 물관리계획을 10년마다 수립하여 실천하며, 그 결과를 평가받도록 함으로써 계획의 실효성을 확보하였다. 또한, 국무총리를 위원장으로 재정경제부·행정자치부·농림부·환경부·산업자원부·건설교통부·해양수산부·기획예산처·국무조정실·지속가능발전위원회 등 관계부처 장관, 물관리에 관한 전문성과 경험이 풍부한 민간인으로 국가물관리위원회를 구성하여 물관리기본계획의 심의, 부처간 이견 조정 등의 기능을 수행토록 하였으며, 효율적인 물관리를 위한 유역별 관리·통합관리·균형배분·수요관리·비용부담원칙 등 우리나라의 물관리에 관한 기본 원칙과 사항을 명시하였다.

5) 하구관리법(안)

하구는 담수인 하천수와 염수인 해수가 만나 혼합되는 전이수역으로서 환경적·생태적·사회문화적·경제적 가치에 대한 인식이 증대되고 있다. 그러나 하구에 대한 비복원적 개발·이용정책으로 인해 하구환경의 심각한 파괴 및 훼손이 진행되고 있으며, 여전히 개발압력은 점증하고 있어 하구환경의 지속가능한 관리대책이 요구된다.

그러나 현재 하구환경을 통합적으로 관리하기 위한 법적 근거가 될 수 있는 독립적인 법률과 법제도가 부재한 상황이다. 기존의 하구 관련 관리체제 역시 담당 부처의 기계적 분화, 관리대상 하구(역)의 법적 개념과 공간적 범위의 미설정, 하구환경의 효율적 관리를 위한 법제도적 정책수단의 미비 등으로 인해 많은 문제점

이 노출되고 있다.

따라서 하구환경의 특성을 반영한 법적 관리기반을 구축하고 하구환경의 보호·관리 및 개선·복원을 위한 법적 기제를 개발할 필요성이 대두되고 있다. 이에 환경부는 최근 하구의 통합관리법제로서 (가칭) 「하구관리법」 제정의 타당성과 그 구체적 내용에 대한 검토를 진행하고 있다.

(가칭) 「하구관리법」은 하구의 효율적인 보전 및 관리에 관한 국가의 중요 정책을 조정하고 관계중앙행정기관 및 지방자치단체가 수행하는 하구의 보전·관리 업무를 통합·조정함으로써 쾌적하고 건강한 하구환경을 보전하고, 하구환경의 지속가능한 이용을 도모하여 하구를 쾌적하고 풍요로운 삶의 터전으로 조성하며, 개발과 보전의 균형과 조화를 위한 하구환경 관리의 적정수준을 도출하는 데 근거가 되는 규범적인 절차와 공식적인 창구를 개발할 것을 기본목적으로 하고 있다.

동 법률(안)은 정책과 기구의 통합을 위해 제3의 상위기관인 국무총리를 법운용의 최고책임자로 하고, 실질적인 법운용은 관계중앙행정기관이 모두 참여하는 합동관리기구가 담당토록 함으로써 조정 및 통합 법률, 조장적 법률로서의 성격과 위상을 갖도록 하고 있다. 특히 동 법률(안)은 하구의 지속가능한 이용, 사전예방 원칙, 통합관리원칙, 책임분담 및 지역이익의 고려, 참여와 협력 및 조장적 기능의 제고를 기본원칙으로 하여, 국무총리를 위원장으로 하는 국가하구관리위원회의 설치, 관련 계획간의 통합·조정을 위한 법적 근거로서 하구관리종합계획 및 하구별 하구관리시행계획의 수립·시행 등 하구의 통합관리를 위한 정책 및 기구의 통합을 시도하고 있다.

기타 하구환경의 체계적 보전·관리를 위한 독자적 보전·보호구역제도의 설정·시행, 하구환경 지식기반의 구축·강화, 하구환경의 개선 및 복원을 위한 전략적 정책의 수립 및 시행, 자원마련방안으로서 하구환경보전협력금의 부과·징수, 자발적 협약의 체결·준수 유도 등에 관한 사항을 규정할 것을 검토하고 있다.

5. 정책적 시사점

지금까지 살펴본 환경부 소관 기존 환경법률 및 최근의 입법동향에 기초하여 해양수산부 소관 해양환경 관련 법체계의 정비 방향을 정리해 보면 다음과 같다.

최근 해양수산부는 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」, 「해양환경관리법」, 「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률」 등을 새롭게 제정함으로써, 해양환경 보전 및 관리를 강화하기 위한 제도적 기반 구축에 역점을 두고 정책을 추진하고 있다. 특히, 「해양환경관리법」은 해양환경의 훼손 또는 해양오염을 야기한 자에게 그에 따라 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 하는 ‘오염자책임의 원칙’을 명문화하고, 환경보전해역 및 특별관리해역을 체계적으로 관리하기 위한 제도를 정비하였다. 또한, 선박 및 해양시설, 해양공간에서의 오염물질에 대한 관리체계를 개선하였으며, 해역이용영향평가제도를 신설하고, 해양오염방제조합을 해양환경관리공단으로 개편하는 등 해양환경의 종합관리를 위한 법체제로 대폭 정비하였다고 평가할 수 있다.

이에 따라 2008년 1월 20일 동 법률의 시행과 함께 기존 「해양오염방지법」은 폐지될 예정이며, 기타 「공유수면관리법」, 「연안관리법」 등 해양환경의 보전·관리 관련된 기존 법률에 대한 개정작업과 더불어 신규 해양환경 관련 법률의 제정작업이 진행 중이다.

환경부의 환경법체계는 육상기인 오염물질에 대한 관리를 중심으로 구성되어 있으며, 해양환경의 특성을 반영한 규정들이 포함되지 않은 법률이 대다수이다. 현재까지는 해양환경을 육상환경에 종속된 영역의 일부로 보아 육상기인 오염원의 해양방출로 인한 해양수질의 악화를 방지하고 개선하는 데 중점을 둠에 따라 해양환경 자체의 보호 및 지속가능한 해양환경의 관리·이용이라는 측면은 상대적으로 소홀이 다루어져 왔기 때문이다.

한편 환경부가 지난 1년간 총 37건의 법률, 총 27건의 시행령, 총 31건의 시행규칙을 각각 제정 또는 개정한 점에서도 알 수 있듯이, 해양환경법도 해양환경에 관한 중장기적인 관리정책 목표를 설정하고, 관련 법제도의 개선·정비작업을 지속적으로 추진하여야 할 것이다. 또한 해양환경과 관련된 환경부의 입법작업에 대해서는 “상시적 정책·입법 협력체계”를 구축함으로써 환경부의 환경법체계와 해양수산부의 해양환경법체계간 상호연계성·차별성을 강화하여야 할 것이다.

한편 과거 사후처리 및 방제 중심의 해양환경법체계에서 탈피하여 해양환경 및 해양자원의 건전성을 확보할 수 있는 해양환경 관리기반 법체제로 전환하여야 할 것이다.

그리고 하구역, 배타적 경제수역(EEZ), 대륙붕 등에서의 해양환경의 보전·관리를 위한 입법작업이 필요하며, 연안-해양에서의 효율적인 갈등관리, 해양자원의 지속가능한 이용성 확보, 연안재해(해수면상승, 폭풍해일, 침식 등) 방지 등 새로운 해양환경보전 이슈에 대한 법적·제도적 대응체계가 마련되어야 할 것이다.

또한 「환경보전법」이 환경6법으로 분화된 것과 같이 「해양환경관리법」의 기본법적 성격을 강화하는 동시에 집행적 성격을 갖는 조문은 각각의 특성에 맞도록 별도의 개별 법률로 분화하는 정비작업이 추진되어야 할 것이다. 이때 해양환경분야의 기본법은 개별 해양환경법률의 입법정책적 방향과 법 집행 및 적용의 가이드 라인을 제시하고, 해석지침을 제공하는 역할을 하게 된다. 이러한 해양환경법체계에 대한 정비작업은 해양생태계 및 해양환경의 적극적인 보전·관리를 중심으로 하는 독립적인 해양환경법체계를 구축해가기 위한 필수적인 과정이라 할 것이다.

제 4 장 외국의 해양환경법제도 분석

상당수의 국내 환경법률은 국제환경협약 발효에 맞추어 국내이행입법 형태로 제·개정작업이 이루어지고 있으므로, 각국마다 환경에 대한 규제수준은 차이가 나타나지만 환경규제 패러다임의 변화는 유사한 성격을 나타내고 있다. 즉, 사후관리적 규제방식에서 사전예방적 규제방식로의 전환, 직접규제방식에서 경제적 유인체계와 직접규제의 혼용방식으로의 전환 등과 같은 규제 패러다임의 변화가 그것이다. 생물다양성협약, 람사르협약과 같이 다수 국가가 협약당사국인 경우에는 국내이행입법에 상당한 공통규율사항을 포함하고 있기도 한다.

해양생태계 및 해양환경과 관련한 국제규제는 기존 선박기인 오염물질 규제, 폐기물규제, 수산협정에서 해양생물, 해양생태계 및 해양환경 등으로 보다 다양화되는 추세이며, 다수의 국제협약 및 국제기구, 비정부간 기구 등에서 활발한 논의가 이루어지고 있다. 1992년 리우선언 이후 지역간·다자간 환경협력 및 국제환경협약의 증가추세는 해양환경에 관한 각국의 정책적·입법적 관심을 강화하였으며, 해양생태계의 광역성(廣域性)과 해양오염의 월경성(越境性) 증가는 각국의 해양환경정책 및 관련 법제도의 상호연관성을 높이는 역할을 하고 있다.

따라서 외국의 해양환경법제의 현황 및 정비동향은 우리나라 해양환경법체계의 향후 정비방향을 설정함에 있어서 시사하는 바가 크다고 판단된다.

이하에서는 캐나다, 호주, 중국, 일본의 해양환경 관련법제 현황을 분석함으로써, 향후 해양환경법체계의 정비방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

1. 캐나다 해양환경법제도에 대한 분석

1) 캐나다 해양법제도의 개요

캐나다는 대서양, 태평양, 북극해를 따라서 244,000km에 이르는 세계에서 가장 긴 해안선을 가지고 있다(<그림 4-1> 참조). 그러나 환경이 취약한 극지방의 해안선으로 이루어져 있기 때문에, 해양오염을 방지하기 위한 입법노력이 계속되어 왔

다. 그러한 입법노력은 국내 환경법의 제정 및 국제환경 관련 협약 체결을 통해 크게 나누어볼 수 있다. 또한 “해양보호지역”은 캐나다의 해양유산을 보존하기 위한 중요한 정책수단으로 기능하였다.

1970년대와 1980년대 초 캐나다의 외교정책의 특징 중 하나는 ‘UN해양법협약(UNCLOS)’을 캐나다 정부차원에서 적극 지원하였다는 점이다. 캐나다는 1982년에 UN해양법협약에 서명한 이후 1994년 11월 16일부터 국내법으로 발효하였는바, 동 협약상 해양환경에 관한 규정은 캐나다 해양환경법률로서 기능하고 있다.¹⁰⁴⁾

또한 캐나다는 1970년에 「북극해오염방지법」(Arctic Waters Pollution Prevention Act)을 제정하였다. 동 법에서는 100마일 오염규제수역을 설정하고, 동 수역에서의 오염행위를 금지하고 있으며, 위반하는 경우에는 민형사상의 책임이 부과된다. 동 법률은 영해를 넘어 100마일에 걸쳐 오염규제수역을 설정하였으며, 동 규제수역에서 선박의 구소, 장비 인원배치, 항해장비 등에 대하여 규정하고 있다.¹⁰⁵⁾

캐나다의 해양법 체계의 특징은 ‘복수법주의’(Multilateralism)와 연방과 주정부간의 이분적 권한 배분으로 설명될 수 있다. 즉, 캐나다의 해양법체계는 “절충주의 법체계(mixed legal system)”라고 할 수 있다. 이는 캐나다의 해양법이 대륙법과 해양법의 영향을 동시에 받은 특유한 성질을 가지고 있음을 의미한다.¹⁰⁶⁾

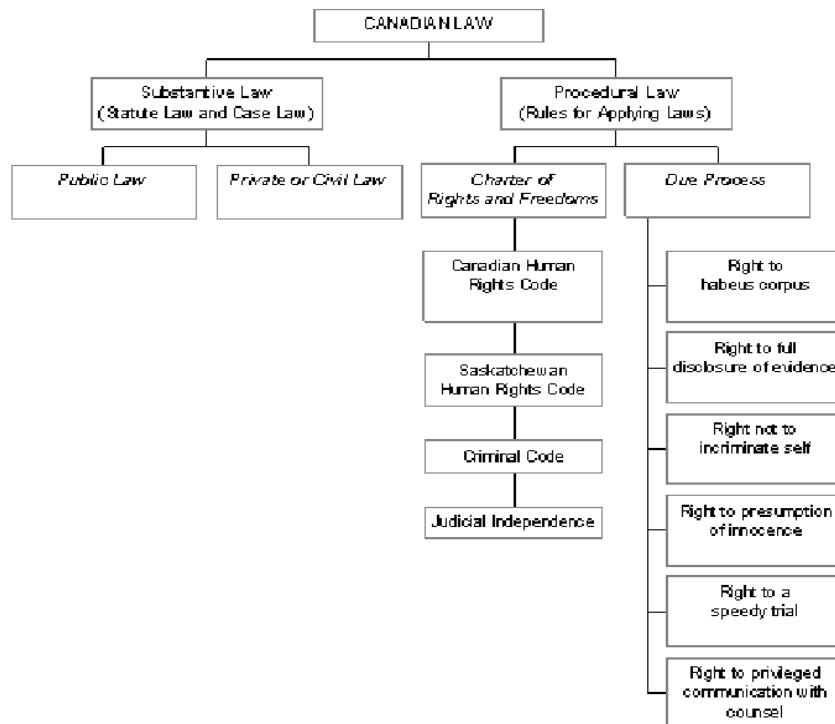
104) United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), United Nations, New York, 1983 참조.

105) 김찬규, “캐나다오염방지법에 관한 고찰”, 대한국제법학회논총, 제19권 2호, pp. 37~53 참조.

106) William Tetley, Q.C., *Maritime Law as a Mixed Legal System*, final version published in (1999) 23 Tul. Mar. L.J. 317, p. 1.

<그림 4-1>

캐나다의 법률구조



캐나다의 법률은 연방법 아래 각 주법과 일반 성문법적 요소가 체계화되어 있는 형태이며, 캐나다 해양법은 다음과 같이 분야별로 체계화되어 있다.

- 법적 중요성(Importance)
- 국제해양재판소의 역사(History of the LOSC)
- 타 국제법과의 연계(Relationship to Other International Law)
- 국제해양재판의 연방법적 원칙(Fundamental Principles of the LOSC)
- 협정의 구조(Structure of the Agreement)
- 협정의 현재의 지위(Present Status of the Agreement)

캐나다의 해양환경법제는 국제환경협약이 국내법과 동일한 효력을 갖는다는 점을 분명히 하고 있으며, 해양의 건강성과 시민의 경제적 효율성을 동시에 고려하고 있다. 해양환경오염과 관련된 법률에서는 일반적 책임(General Obligation)과 해양오염(Maritime Pollution)에 대하여 규정하고 있으며, 세부적인 규율내용에서는 해양오염에 대한 오염기준을 설정하고, 모니터링과 평가관리, 입법권, 강제력, 책임에 대하여 규정하고 있다.

2) 캐나다 해양환경법제도의 특징

(1) 복수법주의

해양환경을 보호하기 위한 캐나다 입법은 우리나라와 마찬가지로 ‘복수법주의’를 취하고 있고, 오염원별로 별도의 법령을 제정하여 시행하고 있다. 이는 매체별로 분화된 법률 형태를 띠고 있는 우리나라 환경부의 법체계와 유사하다.

<표 4-1> 캐나다의 주요 해양오염원관리 법률

주요 해양 오염원	관련 법률
해운 관련	캐나다해운법(Canada Shipping Act)
석유와 가스의 생산	석유·가스 개발 및 보전법 (Oil and Gas Production and Conservation Act)
북극해의 오염	북극해오염방지법 (Arctic Waters Pollution Prevention Act)
수산업 관련	수산업법(Fisheries Act)
해양투기에 따른 오염	해양투기규제법(Ocean Dumping Control Act)

위의 <표 4-1>에 나타난 바와 같이, 캐나다 해양법¹⁰⁷⁾은 각각의 오염원에 대하여 별도 법률이 제정되어 있으며, 이들 법률은 <표 4-2>와 같이 5개 정부부처에서 각각 집행을 담당하고 있다.

107) 캐나다 해양법은 크게 “해양관리”(Oceans Management)와 “수산관리”(Fish Habitat Management)로 구분되며, 관련 법률로는 해양정책(Oceans Action Plan 1997), 캐나다해양정책(Canada's Oceans Action Plan : OAP), 「수산업법」(Fisheries Act, 1868), 「캐나다환경영향평가법」(Canadian Environmental Assessment Act : CEAA, 1995), 「멸종위기종관리법」(Species at Risk Act : SARA, 2004) 등이 있음.

캐나다 법률은 다양한 해양의 이용을 규율하는 법률 내에서 이용으로 인해 발생하는 해양오염을 방지하고, 오염행위에 대하여 규제하는 조항을 포함하고 있는 것이 특징이다.

<표 4-2> 캐나다 해양환경법령의 관련 부처

관련 법률	소관 부처
캐나다 항만법	교통부(Transport Canada)
석유·가스 개발 및 보전법	에너지·광물자원부(Department of Energy, Mines and Resources, 북위60도 이하)
	인디언·북방개발부(Department of Indian Affairs and Northern Development, 북위60도 이상)
북극해오염방지법	인디언·북방개발부(Department of Indian Affairs and Northern Development)
수산업법	수산해양부(Department of Fisheries and Oceans)
해양투기규제법	환경부(Environment Canada)

(2) 연방정부와 주정부의 이분적 권한 배분

캐나다의 연방국가로서, 10개 주와 2개 자치정부로 구성되어 있다. 연방정부와 주 정부는 모두 환경규제분야에 관여하나, 「헌법」에서 환경규제에 대한 관할권을 명확하지 않기 때문에 규제권의 중복현상 문제가 나타나기도 한다.

연방정부는 항해와 해상수송, 연안 및 내수면 어업, 「형법」 등을 포함한 캐나다 평화와 질서유지 및 좋은 정부를 위한 법률을 제정할 권한을 지니며, 모든 주정부(자치정부 포함)의 환경오염 행태를 규제할 권한이 있다.

주정부가 오염원과 직접적으로 대면할 기회가 많기 때문에 주정부가 직접 지역 환경문제를 규제하는 것이 유리하다. 그러나 주정부는 지역의 고용과 세수입에 공헌하고 있는 업체의 이익을 수용해야 하기 때문에 개발압력에 더 노출되어 있다는 점에서 해양환경보전을 위한 규제를 수립·집행하는 데 한계를 지니고 있다. 이는 우리나라와 마찬가지로 현상이라고 할 것이다.

따라서 연방정부는 주정부 관할 환경오염 규제권을 통해 해양환경을 보전·관리하며, 지역 환경문제에 있어서는 주정부가 주도적 역할을 담당하는 구조로 되어 있다고 할 수 있다.

3) 캐나다 주요 해양환경법률과 내용

(1) 캐나다 환경보호법

「캐나다 환경보호법」(Canadian Environmental Protection Act)은 유해 물질로부터 환경을 보호하고, 환경 분야의 국제적 의무를 수행하기 위해 제정되었다. 해양 투기로부터 해양환경을 보호하기 위해 기존의 「해양투기규제법」을 폐지하고 규제를 보다 강화한 「캐나다 환경보호법」을 새롭게 제정하였다.

환경부 장관으로부터 허가를 받지 않고서는 누구도 캐나다의 관할권이 미치는 수역에서 어떠한 선박, 항공기, 기타 인공 구조물로부터 해양투기를 할 수 없다. 선박, 항공기 등의 정상적인 운행 및 해저 광문자원의 개발로부터 발생하는 배출을 제외하고 선박들로부터의 고의적인 투기가 금지된다(제61조). 그러나 선박 등이나 사람의 생명에 대한 위험을 피하기 위해 필요한 경우에는 해양투기가 허용된다. 그러나 이 경우에도 인간과 해양환경에 위험을 최소화하는 방법으로 투기가 이루어져야 한다. 또한 투기행위를 근본적으로 방지하기 위하여 허가를 받은 경우를 제외하고는 투기를 위한 물질을 선박 등에 적재하지 못한다. 이를 위반할 경우는 불법행위로 간주하여 선박 등은 억류되고 몰수된다.

(2) 해양법

캐나다는 연안관리에 관한 법정 의무가 연방정부와 주정부로 이원화되어 있는데, 이 중에서 해양자원관리는 기본적으로 ‘수산해양부’(Department of Fisheries and Oceans)가 담당하는 데 반하여, 주정부는 해안선과 일부 해양지역의 관리와 연안육역의 이용계획 수립의 권한을 가지고 있다.¹⁰⁸⁾

캐나다의 연안통합관리는 1994년 국가과학기술자문위원회의 해양·연안위원회는 해양 전략(Oceans Strategy)의 수립과 이를 위한 법률제정의 권고에 따라 먼저 1996년 해양자원 관리와 관련된 모든 사항을 다루고 있는 ‘해양법(Ocean Act)’¹⁰⁹⁾을 제정하였으며, 2002년에는 ‘캐나다 해양전략(Canada's Ocean Strategy)’을 마련하였다.

108) 해양수산부, 「연안관리제도 개선연구」, 2006, p. 53.

109) 캐나다의 연안통합관리는 기존의 어업관리에서 광범위한 해양관리를 추구하는 해양자원의 관리를 위한 새로운 전략의 일환으로 시작되었으며, 이를 위한 기본법으로 1996년에 해양법(Ocean Act)을 제정하였음.

캐나다의 해양법은 3부로 구성되어 있는바, 제1부는 UN해양법협약에 근거한 캐나다의 해양관할권 규정(Canada's Maritime Zone), 제2부는 캐나다의 하구 및 연안·해양 생태계를 위한 해양관리전략(Ocean Management Strategy), 제3부는 연안경비대, 해양과학기술 등 수산해양부 장관의 관할에 속하는 연방정부의 권한·의무 및 기능에 관한 사항을 다루고 있다.

제2부인 해양관리전략을 살펴보면, 캐나다 연방정부, 주정부, 지방정부 등이 다양한 이해당사자와 협력하여 하구, 연안, 해양 생태계의 국가전략을 개발하고 이행하되, 현 세대뿐만 아니라 미래세대를 위한 ‘지속가능한 발전’(sustainable development), ‘하구-연안-해양의 통합 환경관리’(integrated management), ‘사전예방주의 접근’(precautionary approach)이라는 세 가지 원칙에 따라 국가전략을 수립하도록 규정하고 있다.

하구 및 연안해역에 영향을 미치는 모든 활동과 대응노력을 통합하기 위해 토지이용에 관한 사항을 다루는 연안통합관리계획은 연안이해당사자가 포럼을 구성하여 유용한 정보를 교환하고, 연안이용 이해상충을 조정하며, 특정지역에 관한 관리계획의 수립, 생태적 목표와 지표를 이용한 정책결정 등 과학과 지식을 기반으로 한 의사결정과 협력을 통한 계획수립을 강조하고 있다.¹¹⁰⁾ 그 밖에 연방정책 및 프로그램의 조정, 자문기구 및 관리기구의 설치, 해양 환경질에 관한 지침, 목적 및 기준의 수립 등 통합관리계획의 이행에 필요한 정책수단을 부여하고, 해양 보호구역의 설정과 이를 관리하기 위한 권한을 규정하고 있다.

또한 수산해양부에서는 ‘캐나다 해양전략(Canada's Ocean Strategy)’의 일환으로 통합관리계획의 수립과 시행에 관한 지침서 성격을 지닌 ‘캐나다 하구 및 연안·해양환경 통합관리를 위한 기본정책방향(Policy and Operational Framework for Integrated Management of Estuarine, Coastal and Marine Environments in Canada)’을 마련하여 추진하고 있다. 이 기본정책방향은 통합관리정책에 관한 법적 맥락, 개념, 원칙 및 통합관리시행에 관한 지역차원의 정책, 운영 기구, 계획수립·이행과정을 명시하고 있어, 각 지역에서 연안·해양통합관리계획을 수립하는 데 기본지침서로 활용하도록 하였다.¹¹¹⁾

110) 해양수산부, 전계서, p. 54.

111) 해양수산부, 전계서, p. 55.

(3) 수질관리법

「수질관리법」(Canada Water Act)은 수질관리에 관해 연방과 주 정부간의 관계를 다루고 있다. 동 법의 제5편에 따라, 환경부 장관은 연방정부의 배타적 관할권에 속하는 수역에 대해 연구를 수행하며, 포괄적인 수질관리계획을 수립·시행할 수 있다.

제2부에서는 연방정부와 주정부 사이의 합의에 의해 수질관리지역을 설정할 수 있도록 하였다. 수질관리 지역에서는 몇 가지 예외를 제외하고 폐기물 처리를 하지 못하도록 하고 있다(제2부 제8편).

연방수역 또는 급박한 국가적 관심이 있는 수역에는 별도의 ‘수질관리기관’을 설치·운영할 수 있다(제11편). 수질관리기관의 주요목적은 관리지역의 수질을 보존하고 향상시킬 계획을 수립하고 시행하는 것이다. 동 기관은 수질 기준과 관리 지역에 처리되는 폐기물의 종류와 양에 대해 권고하고 수질 기준을 감시한다.

(4) 수산업법

환경부 장관은 「수산업법」(Fisheries Act)에 따라 캐나다의 어업수역에 대한 오염과 피해를 방지하기 위해 매우 광범위한 권한을 가진다. 환경부 장관은 어업수역에 투입이 금지되는 유해한 물질의 범위를 규정할 수 있다. 한편, ‘정부협의회’(governor-in-council)는 유해한 물질의 종류와 농도 및 양에 대한 규칙을 제정할 수 있다.

유해한 물질이 처리되거나 처리되지 못하는 수역과 장소에 관한 규정이 포함되어 있는바, 누구든지 어족이 풍부한 지역 또는 유해물질이나 유해물질의 배출로 야기되는 일련의 유해물질이 유입될 수 있는 지역에 어떠한 형태의 유해한 물질도 배출하거나 배출을 허가할 수 없다.

환경부 장관은 유해한 물질을 처리하도록 허용된 경우에 당해 사업자에게 관련 환경관리장치를 설치하고 처리실적을 보고하도록 요구할 수 있다. 어장에 유해한 변경 또는 파괴를 야기하는 일은 환경부 장관이 규정한 경우를 제외하고 행할 수 없다. 또한 환경부 장관은 어족이 풍부한 수역에 유해물질이 처리되거나 우려가 있는 경우에 그 변경을 명할 수 있다.

동법에 근거하여 다음과 같이 배출물 형태에 따라 별도의 오염방지를 위한 규칙이 제정되어 있다.

- Chlor-Alkali Mercury Liquid Effluent Regulations
- Meat and Poultry Products Plant Liquid Effluent Regulations
- Metal Mining Liquid Effluent Regulations
- Petroleum Refinery Liquid Effluent Regulations
- Potato Processing Plant Liquid Effluent Regulations
- Pulp and Paper Effluent Regulation

(5) 북극해 오염방지법

1966년 미국의 대형유조선 맨하튼호가 북극해를 항해한 것을 계기로 제정된 「북극해 오염방지법」(Arctic Waters Pollution Prevention Act)은 일반적으로 승인된 국제해양협약에 근거하지 않고 국가의 일방적인 행위에 근거하여 선박의 오염행위를 규제한 것으로, 기존 국제법의 변화를 가져왔다. 당시 통상적인 국제법에 따르면, 선박의 기국이 선박의 오염행위에 대해 입법권과 집행권을 보유하고 있으며 연안국은 자국의 국내수역과 영해에서만 제한된 범위 내에서 입법권과 집행권을 갖고 있었다.

그러나 「북극해 오염방지법」은 영해를 넘어 100마일에 걸쳐 오염규제수역을 설정하고, 동 수역에서 선박의 구조, 장비, 인원배치, 항해에 대한 입법권과 오염행위에 대한 집행권을 캐나다가 갖는다는 내용이 포함되어 있다. 동법은 국제법 위반이라는 항의도 있었지만, 해양오염규제에 관한 연안국의 관할권을 영해 밖으로 확장한 행위였다고 평가되기도 한다.

동 법은 북위 60도, 서경 141도 그리고 캐나다 영토로부터 100마일까지의 선으로 연결되는 수역에 적용된다.

선박을 포함하여 누구든지, 정부협의회(Governor-in-council)가 제정한 규칙에 근거한 승인을 받지 않고는 북극해 혹은 폐기물이 북극해로 유입될 수 있는 캐나다의 영토에 폐기물을 배출할 수 없다. 규칙에는 배출될 수 있는 폐기물의 양과 배출조건에 관한 세부적인 사항이 규정되어 있다. 북극지방이나 북극수역에서 자원탐사를 하거나 개발하는 자 그리고 선박과 화물의 소유주는 동법을 위반한 폐기물의

배출로부터 발생하는 피해에 대해 책임을 부담하여야 한다.

또한 정부협의회(governor-in-council)는 선박의 구조, 인원, 설계, 항해 장비 및 화물에 관한 규칙을 제정하는 항해안전통제구역을 설정할 수 있는 권한을 지닌다. 또한 이 구역에서 법에서 정한 기준에 합치하지 않는 선박의 항해를 금지할 수 있다.

(6) 석유·가스 개발 및 보전에 관한 법

「석유·가스 개발 및 보전에 관한 법」(Oil and Gas Production and Conservation Act)은 캐나다 대륙 변개까지의 상부수역에서 석유와 가스 생산에 관한 내용을 규정한 법이다. 석유와 가스 생산에 관해 폐기물을 배출 방지와 석유와 가스 생산과 관련된 오염을 방지하기 위한 필요조치에 대해 규정하고 있다.

생산자는 폐기물이 환경에 유해한 영향을 야기하지 않도록 하여야 하며, 생산 과정에서 발생하는 폐연료는 별도로 수집하여야 한다. 또한 생산자는 유류 오염사고 및 여타 환경유해사고에 대처하기 위한 비상계획을 수립하여야 한다.

동 법은 캐나다 석유 및 가스법이 제정되어 석유와 가스 생산과정에서 발생하는 오염에 대한 규제를 대폭 강화하고 있다. 어떤 자도 규칙에 의하여 허가 받은 것 이외의 석유나 가스를 배출하거나 배출하도록 허가할 수 없다.

즉, 석유나 가스가 유출된 경우에는 탐사나 개발 작업 중인 자는 보고하여야 하고, 더 이상 유출을 방지하기 위하여 모든 조치를 취하여야 하며 유출로부터 발생한 손해를 배상하고 위험을 최소화해야 한다.

(7) 해운법(Canada Shipping Act)

본 법은 북극해오염방지법의 관할 하에 속하는 수역을 제외한 캐나다의 수역과 어업 수역 및 주 수역에 있는 모든 선박에 적용된다. 캐나다 수역에서 선박으로부터 유류, 화학물질, 쓰레기 여타 물질에 의한 오염을 규제하고 방지하기 위한 별도의 규칙을 제정할 수 있다. 한편 선박으로부터 오염원의 배출, 오염원으로 분류되는 물질 및 오염원을 운반하는 선박의 장비, 인원, 설계, 구조에 관한 규칙을 제정할 수 있는 바, 동법에 관한 해양오염 규칙은 다음과 같다:

- Air Pollution Regulations
- Garbage Pollution Prevention Regulations
- Oil Pollution Prevention Regulations
- Pollutant Substances Regulations

(8) 캐나다 환경영향평가법

캐나다의 환경영향평가제도는 인접한 미국의 영향을 받아 일찍부터 도입되었는데, 1973년 각의결정에 의하여 마련된 「연방환경평가검토절차」(EARP : Environmental Assessment and Review Process)를 통해 환경영향평가를 시행하기 시작하였다. 캐나다는 연방환경평가 검토에 관한 집행업무를 수행하기 위하여 “연방환경평가검토국”(FEARO : Federal Environmental Assessment and Review Office)을 창설하였다.

1984년 환경성은 EARP 가이드라인을 발간함으로써, EARP에 참여하는 기관의 역할 및 책임을 명확히 하였다. 이후 환경영향평가의 이행강제력과 운영조건에 관한 법적 해석의 혼란을 해결하기 위한 법제화작업의 일환으로, 1992년 6월 「캐나다 환경영향평가법」(Canadian Environmental Assessment Act : CEAA)이 제정되어 1995년 1월부터 시행되고 있다. 「환경영향평가법」의 시행을 위하여 4개의 규칙과 ① 법률 리스트, ② 포괄적 조사 리스트, ③ 제외 리스트, ④ 대상 리스트가 정비되어 있다.

캐나다의 경우 환경영향평가법의 시행과 더불어 환경평가를 담당하는 별도 정부기관인 ‘캐나다 환경평가청’(CEAA : Canadian Environmental Assessment Agency)이 설립·운영되고 있다는 점은 다른 국가와 구별되는 특징이라 할 수 있다. 또한 캐나다에서는 우리나라와 같이 사업자가 평가서를 작성하는 것이 아니라 사업승인기관이 직접 혹은 대행기관에 의뢰하여 평가서를 작성하거나 평가서에 대한 최종책임을 지도록 하고 있다.¹¹²⁾

112) 목진용 · 윤성순 · 박수진, 「해양환경영향평가제도 도입방안」, 한국해양수산개발원, 2006, p. 60.

캐나다의 상당수의 주(province)에서는¹¹³⁾ 환경영향평가에 관한 입법작업을 하였는바, Ontario주만이 환경영향평가에 관한 특별법을 제정하였다. New Brunswick주는 내각훈령으로 하고 있다. 5개 주에서는 평가작업이 분리된 기관에서 행하여지고 있고 다른 주에서는 각 부처에서 관장되고 있다.

“EIS작성에 관한 지침”은 Alberta, Manitoba, Newfoundland, Ontario, Saskatchewan 주 등에서 제정되었다. 또한 캐나다에서는 연방정부 외에 10개의 주와 2개의 준주가 제각기 독자의 환경영향평가절차를 가지고 있다.

4) 캐나다 해양환경법제도의 정책적 시사점

캐나다는 「해양법」(Ocean Act)을 제정함으로써, 캐나다 내의 다양한 연방 해양활동과 관할권에 대한 법제도의 근간을 마련하였다. 해양환경 분야에서 제정·시행되고 있는 캐나다 법률은 대체로 개별 오염원을 중심으로 다루는 “복수법주의” 형태를 띠고 있으나, 최근에는 통일성을 확보하기 위해 해양환경법률을 통합하려는 경향을 보이고 있다. 즉, 오염물질의 매개체가 변화하기 때문에 이를 통합된 환경법으로 규제하고자 하는 움직임이다. 이는 캐나다의 해양환경법률에 관련된 부처가 다양하고, 오염원별 법률의 운용에 따른 중복규제, 정책의 연계성 부족과 같이 법률 시행과정에서 나타난 문제점을 극복하는 대안이 될 수 있다. 이러한 통합적 환경관리체계 구축은 우리나라 해양환경법체계 정비방향을 설정하는 데 시사하는 바가 있다.

2. 호주 해양환경법제도에 대한 분석

1) 호주 해양환경법제도의 개요

호주는 광대한 해역을 가지고 있으며, 선진해양법제를 갖춘 국가로 분류할 수 있다.¹¹⁴⁾ 18세기와 19세기에 6개의 식민지가 생성되었으며, 그들이 1901년에 연합

113) Alberta, British Columbia, Manitoba, Newfoundland, Nova Scotia, Prince Edward Island, Quebec, Saskatchewan 주(州).

114) 호주는 전체 해양관할권을 25,760 km이라고 주장하고 있다. 즉, 영해: 12 해리 접속 수역: 24해리, 배타적 경제수역: 200해리, 대륙붕: 200 해리 또는 대륙사면의 외연까지를 포함한

하여 호주연방(Commonwealth of Australia)을 형성하였다.

호주는 연방제국가로 연방법과 주법이 존재하고 있으며, 해양환경법제도 이러한 이분적인 법률형태가 혼재하고 있다.

호주 해양법의 정책적인 관심은 해양오염 방지, 해안지역 특히 대보초(Great Barrier Reef)의 관리와 보존에 있으며, 호주의 해양법은 UN해양법협약의 국제규칙과 원리를 반영하고 있다.

2) 호주 해양환경법제도의 체계

호주는 연방제국가이기 때문에 해양법체계는 상위법으로서 연방법과 하위법의 주법으로 구성된다.

호주의 해양법은 국제법의 발전을 적극 수용하고 있으며, 수산(Sea Fisheries)에 있어서 해양오염 방지를 위한 규정을 강조하고 있다.

호주의 정부내 소관업무 분장은 <표 4-3>과 같다. 즉 해양운수는 연방정부에서 담당하고 있고, 항만 및 하천의 관리는 주정부에서 관리하고 있다. 법체계 또한 이에 근거하여 제정되어 있다.

호주 해양환경법은 생태적으로 지속가능한 발전을 위한 환경보호에 초점을 두고, 환경보호와 관련되는 이해당사자들의 협력과 조정을 강조하고 있다. 대표적인 연방 해양환경 관련법률은 12개 법률이 있으며, 대부분 20세기에 제정된 법률이다. 지구의 기후변화, 지속가능한 개발, 통합자원관리를 위한 요구, 정책개발에 대한 지역사회 참여에 대한 요구가 반영된 입법도 상당수이다.

호주 정부구조는 연방정부, 주정부, 지방정부로 구성되며, 해양법관련 법률은 주로 주정부 차원에서 제정되고, 관련 법률은 대부분 계획이나 다른 법률과 관련되어 있다.

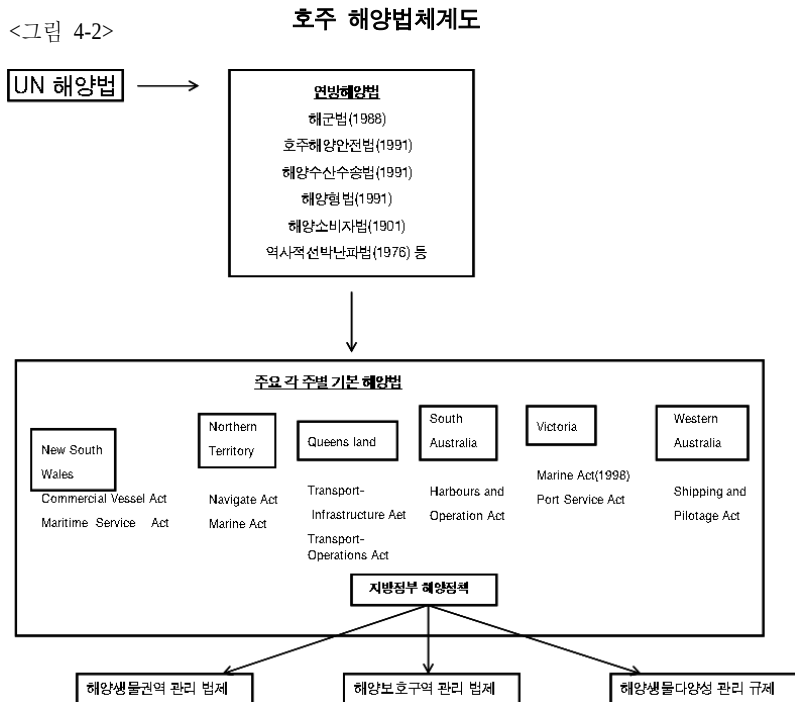
환경입법과 관련되어, 정부간의 협정들도 주 정부에서 대부분 입안하며, 호주의 해양환경규제체계는 주정부와 지방정부의 협의에 따라 이루어진다.

<표 4-3>

호주의 연방정부와 주 정부간 권한·기능의 구분

연방정부	주정부	지방정부	연방 및 주정부의 공동기능
국방	경찰	공원관리	사법(재판)
방역	토지개발	수도시설	주택
항공	교육	오물수거	세금
대학교육	도로관리	공공위생	차관승인
금융정책	광산	건축관리	보험
국제교육	병원	위락시설	노동쟁의
통신, 우편	지방정부	공공도서관	통계처리
해양운수	통계처리	주민사업보호	수단관리
외교 및 국제관계	항만하천관리	공공의무화시설의 개발 및 유지	공공보건위생
전 호주철도 교통	관계시설 및 수력자원		원주민 보호관리
세금정책 및 관세	철도 및 도로수송관리		기업운영의 규제와 관리
각종사회보장의 현금납부	각종 사회복지 시설 운영		
	초, 중, 고 교육관리		

자료 : 양승윤 외, 「호주·뉴질랜드」, 한국외국어대학교 출판부, 2006, p. 63.



3) 호주 해양환경법제도의 특징

호주는 1984년 해양법회의에서 주요한 해양환경 이슈들을 채택함으로써 본격적인 “해양 이슈(Maritime issue)”를 논의하기 시작하였다.¹¹⁵⁾

호주 해양법은 광범위하고 포괄적인 협정을 근거로 국내법에 영향을 미치고 있는바, 해양법에서 규정하고 있는 해양환경에 관한 사항은 항해, 어획, 해양오염, UN해양법협약에 대한 전망 등이다.

주 차원의 해양법은 연방차원의 해양법, 특히 해양운수 관련 법률과의 관계에 있어, 하위법이며, 법규에 따라서는 주와 연방의 공동 규제를 받는 법률도 있다.

특히 해양환경법과 관련해서는 UN해양법협약 또는 ‘마드리드협정’(Madrid Protocol)의 영향을 많이 받는다.

해양환경법의 체계는 연방법(Commonwealth Legislation); 주정부와 지방정부(State and Territory)의 법률(Legislation); 특별지역의 규제(Special Areas)¹¹⁶⁾, 「호주

115) H. Brumester & M. Landale, "Australia and Law of the Sea-Off-shore Jurisdiction", in K.W.Ryan(ed.), *International Law in Australia*(2nd ed. Law Book co., Sydney, 1984) 380.

해양안전법」(Australian Maritime Safety Authority), 국가계획(National Plan); 호주 해양환경정책(Australia's Oceans Policy); 정부의 규제정책(governmental regulation and policy) 및 해양과학(governmental marine science)으로 구성된다.

또한 그 내용면에서 호주의 해양환경법의 특징은 국제사회의 법의식 변화를 적극 수용하고 있다는 점이다. 또한 호주의 해양환경정책은 지구의 기후변화, 지속 가능한 개발, 정책개발에 대한 지역사회의 참여, 통합적 자원관리를 위한 요구 등으로 요약될 수 있다.

호주는 다양한 단계의 정부구조를 갖고 있으나 관련 법률은 주정부차원에서 제정되고, 관련 법률은 대부분 계획이나 다른 법률들과 강하게 연계되어 있다. 그러나 일반적인 연안관리나 개발조절과 같은 책임은 지방정부에 있다.

1980년대 제정된 「연안해역법」은 연안에 접한 주정부에 대해 해역관할권에 대한 해안선으로부터 3해리 이내의 해저관할권과 연안해역 관련법률의 입법권을 부여하고 있다. 이와 관련된 연방정부의 법률로는 「대보호해양공원법」, 「멸종위기종관리법」, 「환경법」, 「환경보호법」, 「수산관리법」, 「해양구조물법」 등이 있다.

지방자치단위의 연안관리 정책은 주정부의 연안계획의 틀 안에서 수립되며, 주정부 연안계획은 연안관리에 대한 방향 및 가이드라인을 제공하고, 지방정부 연안계획은 주정부 연안관리정책 방향과 일치해야 한다.

4) 호주의 주요 해양환경법률과 내용

호주의 주요 해양환경법률은 「환경보호 및 생물종다양성 보전법」(Environment Protection and Biodiversity Conservation Act), 「대보호해양공원법」(Great Barrier Reef Marine Park Act), 「남극해양생물자원보전법」(Antarctic Marine Living Resources Conservation Act), 「연안역관리법」(Integrated Coastal Zone Management Act), 「환경보호법」(Environment Protection Act) 등이 있으며, 모두 □□환경문화유산부 □□(Department of the Environment and Heritage)의 소관법률이다.

한편, 환경문화유산부에서 해양생태계 관리 실무를 담당하고 있는 부서는 □□해양국 □□이며, 해양생물종보전, 해양보호구역관리, 해양생물권역관리, 통합해양관리, 해양조사연구, 해양생태계 관련 국제협력 업무 등을 담당하고 있다.

호주 해양환경 관련법률의 소관은 <표 4-4>와 같이 구분할 수 있다.

116) 예를 들면, 대보호지역(Great Barrier Reef), 토레만(Torres Strait)과 같은 지역을 의미한다.

<표 4-4> 호주 해양생태계 관련 법률과 소관구분

법 른 명	소관 구분
환경보호 및 생물종다양성 보전법	환경문화유산부
대보초해양공원법	환경문화유산부 내 대보초해양공원관리청
남극해양생물자원보전법	환경문화유산부 내 남극관리국
연안역관리법	각 주정부
환경보호법	각 주정부

한편, 호주의 주정부 차원의 해양환경관리 부서를 정리해 보면, <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 호주 주정부에서의 환경관리 관련부서 현황

호주의 주	환경관련 부서
Capital Territory	환경계획
New South Wales	환경통합국 자연자원국 계획수립국
Northern Territory	자연자원국, 환경·문화국
Queensland	환경보호기관 에너지국 자연자원, 광산 및 수자원국
South Australia	환경과 유산국 수육지·생물다양성 협약국 환경보호처
Tasmania	에너지 자원국 상위 산업과 수자원국 여행·문화·환경국 타자니아 공원 및 야생동물 보호처
Victoria	지속가능성 환경국 환경보호처
Western Australia	환경보존관리국 환경국 산업자원국 에너지실

(1) 환경보호 및 생물종다양성 보전법

「환경보호 및 생물종다양성 보전법」(Environment Protection and Biodiversity Conservation Act)은 환경보호, 국가적으로 중요한 생태계 보호를 위해 제정된 법률이다. 동법은 생태계의 보전과 지속가능한 이용을 통해 지속가능한 발전을 실현할 수 있도록 생물다양성, 세계자연유산 그리고 국가자연유산, 습지 등의 생태계 보전 및 관리를 다루고 있다.

동법에서는 생태계 관리의 기본원칙으로 “지속가능한 발전”을 제시하고 있으며, 환경보호와 관련된 모든 이해당사자의 협력과 조정의 중요성을 강조하고 있다.

「환경보호 및 생물종다양성 보전법」은 호주의 해양생태계 관리를 위한 가장 기초적인 법률로서 기능하고 있다. 동법에 따르면, 호주의 해양생태계를 5개의 생물권역으로 구분하고, 각 권역마다 해양생태계 보전 관련한 현안을 파악해서 관리계획을 수립하도록 하고 있다. 5개의 생물권역이란 호주의 북서, 북, 동, 남동, 남서로 구분된 해양생태계 구역을 말한다.

동 생물권역에서는 IUCN의 보호구역관리원칙과 보호구역 분류체계를 바탕으로 하여 관리계획을 수립하고 해양보호구역 관리제도를 실시하고 있다. 또한 호주의 멸종위기의 해양생물종에 대한 보호와 관리에 관하여도 규정하고 있으며, 이를 근거로 하여 환경문화유산부가 관련 업무를 관장한다.

호주의 해양보호구역은 위치에 따라 관리기관이 달라져 연방정부(환경문화유산부), 대보초해양공원관리청, 주정부의 해양공원 및 환경 관련 부서 등이 해양보호구역의 관리를 담당하고 있다. 호주의 해양보호구역은 2006년 기준으로 200개소로서 모두 648,000km²의 면적을 차지하고 있는데, 이는 호주 해안에서 배타적 경제수역까지의 관리해역인 약 9,000,000km²의 7%에 해당된다.¹¹⁷⁾

(2) 대보초 해양공원법

「대보초 해양공원법」(Great Barrier Reef Marine Park Act)은 대보초해양공원을 지정·관리하기 위해 제정된 법률로서 대보초해양공원의 관리를 위해 환경문화유산부 내의□□대보초해양공원관리청□□을 설치하였다. 동법의 집행과 관련하여, 환경문화유산부 장관, 대보초해양공원의 관리와 관련하여 대보초해양공원관리청장

117) 해양수산부, 「해양생태계 관리 방안연구」, 2006, p. 150.

에 대한 자문기구를 설치할 수 있다. 이 법의 특징적인 규정은 대보초해양공원의 범위에 수역 및 해저뿐만 아니라, 육역과 대기까지 포함하도록 하고 있으며, 대보초해양공원의 관리를 위해 용도구역을 지정하고 이를 관리하기 위한 계획을 수립하도록 규정하고 있는 것이다.

(3) 남극해양생물자원보전법

「남극해양생물자원보전법」(Antarctic Marine Living Resources Conservation Act)은 남극과 주변 해역의 해양생물을 보호하고 관리하기 위한 법률로서 국제법인 “남극해양생물자원보존협약”의 국내이행입법 형태로 제정된 법률이다. 동법에 따라 환경문화유산부의 남극관리국이 남극생태계 관리의 실무책임을 담당한다.

(4) 연안역관리법

「연안역관리법」(Integrated Coastal Zone Management Act)은 연안지역 주정부에 대해 해안선으로부터 3해리 이내의 해저관할권과 연안해역관련 법률제정권을 부여하고 있다.¹¹⁸⁾

주정부 차원에서는 1972년 남오스트레일리아주의 「연안보호법」과 1979년의 뉴사우스웨일즈의 「연안보호법」, 1995년의 퀸즈랜드의 「연안보호 및 관리법」이 있다. 퀸즈랜드의 법률에서는 연안관리의 목적, 연안보호와 설정 등에 관한 사항을 포함하고 있다.

(5) 환경보호법

호주에 있어서 환경보호는 연방정부, 주정부 그리고 기초지방자치단체의 공동 책무로 되어 있다. 연방정부는 연방의 영토 내 그리고 영해에서의 사업계획과 연방정부가 추진하는 주정부 내에서의 사업계획에 관한 환경영향평가에 대하여 책임을 지고 있다. 또한 연방정부는 주정부가 일부 투자한 사업계획이나 수출을 포함하여 광물생산발전계획에 관하여도 환경영향평가의 책임을 지고 있다. 연방정

118) 윤성순 외 2인, 「연안관리지역계획의 실효성 제고 및 계획수립 모형(안) 개발연구」, 한국해양수산개발원, 2003, p. 45.

부는 이러한 환경영향평가절차의 합리화를 위하여 주정부와 협의를 계속하여 왔다.

1974년 12월에 제정된 「환경보호법」(Environment Protection Act)에서는 환경영향평가제도를 설정하여 일정한 사업계획에 있어서 경제적·기술적·재정적 요소와 함께 환경보호 요소를 고려해서 결정하도록 요구하고 있다.¹¹⁹⁾ 동법은 연방정부가 관여하는 모든 사업계획과 상당한 지역의 환경에 영향을 미치는 사업계획 등에 대하여는 환경적 측면에서 검토할 것을 규정하고 있다.

예를 들면 조세나 보조금에 관련된 사업계획, 관세에 관련되거나 특정한 건설사업계획, 국제적 협정의 당사국이 되는 사업계획, 새로운 도시건설이나 새로운 시설투자나 산림 및 농업개발계획 등이 검토의 대상이 된다.¹²⁰⁾ 이 법은 사업계획이 제안되면 정부는 가능한 한 신속히 환경영향평가서의 작성여부를 적시하도록 규정하고 있다. 환경영향평가서작성을 결정하면 정부는 그 사업계획의 환경적 측면을 충분히 검토하고 고려하여야 하며 그 평가서가 일반시민과 이해관계인에 의해 검토될 수 있도록 공개되어야 한다고 규정하고 있다. 일정한 범위의 사업계획은 공개청문회를 하도록 규정되어 있다.

또한 공개 이후 사업계획의 제안자는 공개기간 중 받은 의견을 환경영향평가서에 반영하도록 해야 하고 환경영향평가서가 개서되고 최후결정이 내려지기 전에 관계 장관은 환경보호를 위하여 필요한 권고를 할 수 있도록 규정하고 있다. 호주에서 환경보호의 중요한 책임은 주로 주정부에 있는바, 3개 주에서는 환경영향평가절차가 행정절차의 일부분으로 행하여지고 있으며 2개 주에서는 직접적인 법률적 근거 없이 행하여지고 있다.

5) 호주 해양환경법제도의 정책적 시사점

호주의 해양환경법은 연방정부와 주정부 그리고 지방정부의 법률로 분리되어 있다. 입법에 있어서는 주정부 차원의 역할이 강조되고 있는바, 각 주정부의 환경관련 부서가 해양환경법과 관련된 업무를 담당한다.

호주의 해양환경법은 광활한 해양영토를 보전·관리한다는 측면에서 적용범위가 매우 광범위한 반면, 연방정부보다는 주정부의 입법활동이 활발히 이루어지고 있

119) 동법 제3조는 환경이란 개인으로서 또는 사회집단의 일원으로서 인간에게 영향을 주는 인간을 둘러싼 모든 양상을 포함한다고 규정하고 있음.

120) 동법 제5조.

다는 점이 특징적이다. 연방정부차원에서는 환경문화유산부가 해양환경법의 제·개정 및 시행을 담당하고 있고, 해양생태계 관리 실무는 우리나라의 정부조직과 달리 환경문화유산부 내 “해양국”에서 담당하고 있다. 해양국은 해양생물종보전, 해양보호구역관리, 해양생물권역관리, 통합해양관리, 해양조사연구, 해양생태계 관련 국제협력 업무 등을 담당한다. 그러나 별도의 해양국을 설치하여 해양환경 및 해양생태계 관련 업무를 담당하게 하였다는 점은 시사하는 바가 있다고 할 것이다.

또한 향후 해양환경정책을 추진함에 있어서 지방자치단체의 역할을 더욱 강화할 필요가 있으며, 해양환경조례의 제정을 통해 지역의 특성을 반영한 지역 해양환경정책의 기반을 충실히 하는 것이 필요하다.

3. 일본 해양환경법제도에 대한 분석

1) 일본 해양환경법제도의 개요

「일본헌법」에는 “환경”에 관한 특별한 규정이 포함되어 있지 않다. 다만, “환경보호를 추구한다”라고 규정하고 있을 뿐이다. 「일본헌법」에서는 권리에 대하여 상당히 추상적으로 표현되어 있다. 예를 들면 「일본헌법」 제13조에서는 “모든 국민은 개인으로서 존중된다. 생명, 자유, 행복추구에 대한 국민의 권리에 대해서는 공공의 복지에 반하지 않는 한 입법 기타 국정에서 최대한 존중되어야 한다”라고 규정하고 있다.

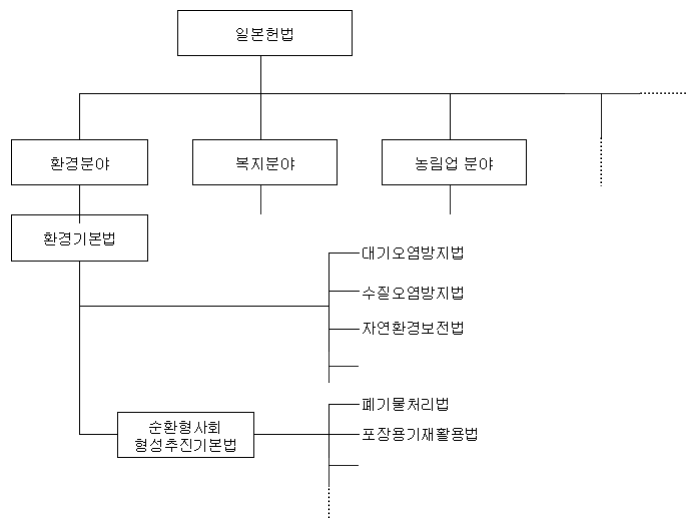
한편, 현재 일본에서는 다수의 정책분야에서 기본법이 제정되고 있다.

2006년 말을 기준으로 30개 기본법이 제정되어 있으며, 환경과 관련된 기본법으로는 1993년 11월에 기존 「공해대책기본법」을 폐지하고 자연환경보전법의 일부 내용을 도입하는 형태로 제정된 「환경기본법」이 있다.¹²¹⁾

121) 富山武道・大塚直・北村喜宣, 「環境法入門」(東京: 日本經濟新聞出版社), 2007, p. 30.

<그림 4-3>

일본환경법의 체계



<그림 4-3>은 일본의 해양환경법체계를 전체적으로 도식화한 것이다. 「환경기본법」에 기초하여 수립된 환경기본계획에 따라 일본의 환경행정의 기본적인 지침과 환경관리에 있어서 고려할 방향 등이 어느 정도 명확해진다. 개별 환경법은 「환경기본법」하에 위치하게 된다. 폐기물, 자원순환 분야에 있어서는 2000년에 「순환형사회형성추진기본법」이 별도의 기본법으로 제정되어 있다.

일본의 환경법체계상 우리나라와 같이 육상과 해양을 구분하여 해양환경만을 대상으로 제정한 법률은 없다. 다만 「해양오염 및 해상재해방지에 관한 법률」은 주로 선박이나 해양시설에서 해양에 유출되거나 배출되는 오염규제에 관한 법이어서 해양에만 적용되는 법이라 할 수 있다. 그러나 이는 일본만 특별한 것이 아니고, □□선박으로부터 오염방지에 관한 협약□□(MARPOL 73/78)을 이행하기 위한 것으로 동 협약에 가입한 국가는 모두 유사한 법률을 갖고 있다.

따라서 일본의 환경법제는 그 적용범위를 육상과 해상으로 구별하지 않는다. 일본의 환경법제분야는 크게 환경일반, 수질오염, 해양오염, 자연환경, 생태계로 나눌 수 있다. 각 분야별 관련 법률은 <표4-6>과 같다.

<표 4-6>

일본의 분야별 해양환경 관련법률

환경분야	관 련 법 명
환경일반	환경기본법
	환경영향평가법
수질오염	수질오탁방지법
	세토나йка이 해양환경보전특별조치법
해양오염	해양오염 및 해상재해방지에 관한 법률
자연환경	해안법
	자연환경보전법
	자연공원법
생태계	멸종 우려가 있는 야생동식물의 종의 보존에 관한 법률
	특정외래생물에 의한 생태계등과 관련된 피해의 방지에 관한 법률
	유전자 재조합 생물등의 사용등의 규제에 의한 생물의 다양성의 확보에 관한 법률

2) 일본 환경법의 원칙과 주요내용

일본 환경법에서 추구하는 원칙은 i) 사전예방의 원칙, ii) 원인자부담 원칙, iii) 수익자부담원칙, iv) 협력원칙 및 투명성원칙이다. 일본 환경법의 원칙과 주요 내용은 <표 4-7>과 같다.

<표 4-7>

일본 환경법의 원칙

구분	주요 내용
예방의 원칙	· 환경법은 환경부하에 의한 영향을 사전에 예방하는 것을 제도적으로 보장하는 것임 · 환경정책기본법에는 사전방지를 기본원칙으로 명시하고 있음 · 환경기준 등은 그 원칙에 기초해서 설정되었음
원인자 부담원칙	· 환경부담에 기인해서 생긴 비용·손해는 환경부하의 원인자가 부담하는 원칙 · 비용은 조사, 예방조치, 환경부하 복구, 대상조치등에 소요되는 비용을 의미함 · 손해는 환경부하에 기인하여 발생한 물적·인적·정신적 피해를 포함하며, 환경기본법은 비용에 관하여 원인자 부담원칙을 명시하고 있음
수익자 부담원칙	· 수익관계가 있는 경우 비용은 수익자가 부담하는 원칙 · 환경정책기본법은 자연환경보전이 특히 필요한 구역에 있어서 자연환경보전 사업의 실시비용에 관하여는 「현저한 이익을 얻는 자」라고 하여 수익자부담을 규정하고 있음 · 기타의 경우에 있어서도 그 원칙이 적용되고 있음
협력원칙	· 환경보전을 각각의 공평한 역할분담에 의해 협력해서 환경보전을 하는 원칙임. · 기타의 경우에도 이 원칙이 적용되고 있음
투명성원칙	· 행정, 사업자, 국민이 정보를 소유하는 원칙임 · 협력의 실효성을 담보하기 위하여 중요한 원칙이라고 생각됨 · 일본에서는 정보공유제도의 정비가 현저히 진척되고 있지만 정보공개제도등에 의해 조금씩 정보공유의 기회가 확보되고 있음

3) 일본 환경기본법

(1) 환경기본법 개요

「환경기본법」은 환경보전에 대한 기본법으로서 1993년 11월에 제정된 법률이다¹²²⁾. 동법은 환경보전의 기본이념과 국가·지자체·공공단체·사업자·국민의 책무를 명확히 하고, 환경보전 시책의 기본사항을 정하며, 환경보전 시책을 종합적·계획적으로 추진함으로써 현재 및 미래의 국민의 건강하고 문화적인 생활의 확보에 기여하는 것과 동시에 인류의 복지에 공헌하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조). 따라서 이법은 환경보전에 관한 상위법의 성격을 지니고 있다.

일본 「환경기본법」의 특징은 총칙에서 환경보전에 관한 기본이념을 명문화하고 있다는 것이다. 「환경기본법」에서 규정하고 있는 3가지 기본이념은 다음과 같다.¹²³⁾

122) 1993년 11월 19일 법률 제91호.

123) 富山武道・大塚直・北村喜宣, 전거서, p. 32.

첫째, 환경혜택의 향후와 계승이다(제3조). 건전하고 풍요로운 환경이 인류의 존속에 불가침적 요소라는 점을 명확히 하고, 현재와 미래세대가 그러한 환경을 향유할 수 있도록 환경을 보전하여야 한다.

둘째, 환경부하를 줄이고 지속적으로 발전가능한 사회를 구축한다(제4조). 低환경부하형사회로의 이행, 역할분담의 공평성, 과학적 예측을 충실화함으로써 미연에 방지하여 환경을 보전하여야 한다.

셋째, 국제적 협조를 통해 지구환경보전을 적극적으로 추진한다(제5조). 「공해대책기본법」은 국제적인 협력에 관하여 충분한 인식을 하지 않았다. 지구환경보전은 국제적 과제일 뿐 아니라 국내적인 과제라는 것을 인식하고, 국제사회와의 협력하여 관련 시책을 추진하는 것이 필요하다. 지구온난화 대책과 같은 것이 좋은 예이다.

(2) 구성 및 주요내용

일본 「환경기본법의」 구성은 다음과 같이 총 3개장 46개 조문으로 구성되어 있다.

<표 4-8>

일본 환경기본법의 구성

구 성	내 용
제1장(1조-13조)	총칙
제2장	환경보전에 관한 기본 시책
제1절(제14조)	시책의 책정 등과 관련되는 지침
제2절(제15조)	환경기본계획
제3절(제16조)	환경기준
제4절(제17-18조)	특정지역의 공해방지
제5절(제19조-제31조)	국가 환경보전 시책등
제6절(제32조-제35조)	지구환경보전 등에 관한 국제협력
제7절(제36조)	지방공공단체의 시책
제8절(제37조-제40조의2)	비용부담 등
제3장	환경보전에 관한 심의회, 그 외의 합의제 기관 등
제1절(제41조-제44조)	환경보전에 관한 심의회, 그 외의 합의제 기관
제2절(제45조-제46조)	공해대책회의
부칙	

한편 「환경기본법」은 국가와 지방공공단체, 사업자에게 의무를 부여하고 있다. 국가에게는 환경보전에 관한 기본적인, 종합적인 정책을 책정해서 실시할 의무를, 지방공공단체에게는 환경보전에 국가정책에 준하는 정책 및 그 관할구역 내 사회·자연조건에 맞는 정책 실시의무를 부여하고 있다. 또한 사업자는 그 사업 활동과정에서 오수·폐기물 등의 처리, 공해방지 및 자연 환경의 적정보전을 위하여 필요한 조치를 취할 의무를, 일반국민에게는 일상생활과정에서 환경에 대한 부하 저감에 노력할 의무를 부여하고 있다.

또한 환경보전을 위하여 종합적이고 장기적인 계획 수립과 그 계획에 포함하여야 할 내용과 절차도 규정하고 있다. 대기·수질·토양 오염 및 소음에 관한 환경기준 설정, 공해의 방지를 도모하는 것이 곤란이라고 인정되는 지역에 대해 환경성 대신이 도도부현 지사에게 공해방지계획 수립을 지시할 수 있는 규정을 두고 있다. 그리고 국가의 환경보전 정책으로 사업자의 사업실시 전 환경영향 평가 추진, 환경보전 저해 행위나 시설설치 방지를 위한 규제나 경제적 조치 실시 또는 시설의 정비, 재생자원 이용촉진, 환경보전 교육 실시를 규정하고, 지구환경보전 등에 관한 정부의 국제협력도 규정하고 있다. 더불어 국가가 지방공공단체의 환경보전정책 실시 비용 지원에 노력할 의무를 부여하고 있다.

(3) 시행조직

「환경기본법」의 목적달성을 위한 조직으로 환경심의회와 공해대책회의를 두고 있다. 환경보전을 위한 조직은 제3장에서 규정하고 있다. 환경성에는 중앙환경심의회를 두고 있다. 중앙환경심의회는 환경기본계획 심의, 환경에 관한 주요사항을 조사 심의, 환경관련 각종 법률에 의한 권한 사항의 처리이다. 도도부현에는 각각 환경보전심의회나 그 외 합의제 기관을 두며, 시·읍·면에도 그러한 조직을 둘 수 있다. 또한 환경성에 특별기관으로 공해대책회의를 둔다. 공해대책회의는 환경대신이 회장이 되며, 내각관방장관 관계행정기관장 및 내각부설치법에서 규정하는 특명담당대신 중에서 환경대신이 선출하고, 임명은 내각대신이 한다. 이 회의에서는 특별지역 공해방지계획, 공해방지에 관한 정책에 관한 사무를 주관한다.

4) 일본의 주요 해양환경관련 법률과 내용

(1) 순환형 사회 형성 추진 기본법

일본은 순환형 사회의 형성을 추진하기 위하여 2000년에 「순환형 사회형성 추진기본법」을 제정하였다. 이 법의 목적은 자원의 순환적 이용 및 처분에 수반하는 환경부하 정도의 평가기법 적용, 제품의 폐기물 발생 억제, 순환 자원의 적절한 순환적 이용 및 처분 기술, 그 밖에 순환형 사회의 형성에 관한 과학기술의 진흥을 도모하기 위함이다. 순환형 사회형성을 위해 촉진하여야 할 구체적 기술은 i) 제품 제조시의 원재료의 이용 효율의 향상을 위한 기술, ii) 사용한 제품의 재사용이나 재생 이용 기술, iii) 폐기물의 소각으로 발생하는 유해 물질 제거 기술 등이다. 또한 동법은 국가에게 순환형 사회 형성을 위한 과학기술의 진흥을 도모하기 위하여 연구 체제의 정비, 연구 개발의 추진 및 그 성과의 보급, 연구자의 양성 그 외의 필요한 조치를 요구하고 있다.

이 법에 근거하여 수립된 ‘순환형 사회 형성 추진 기본계획’은 제품 생산 과정에서 폐기물 등의 발생 억제, 회수된 폐기물 등의 순환적 이용 등이 촉진되는 제품의 설계·생산 시스템의 연구, 환경 부하가 작은 소재 개발 등의 그린 산업 추진 및 기술개발·보급, 기술 정보나 라이프사이클·어세스먼트(Life cycle Assessment)¹²⁴⁾ 등의 제품 정보 등의 수집·정리·제공 등을 내용으로 담고 있다. 그 밖에도 산학관의 제휴 아래 시험 연구 체제의 정비, 산업 요구에 따른 연구 개발의 추진 및 그 성과의 보급, 환경 기술의 환경보전 효과 등에 대한 제3자 평가 시스템의 구축, 환경 기술에 관한 전문 인력 확보를 위한 연구자·기술자의 양성, 중소기업을 시작으로 하는 사업자에 대한 기술 지도등의 조치를 적절히 수행하는 내용도 담고 있다.

현재까지는 일본은 폐기물 처리와 관련하여서는 폐기물 처리법 및 그 관계 법령에서 폐기물의 적절한 처리를 위해 일반 폐기물이나 산업 폐기물의 처리 시설의 설치에 관한 기준 등을 규정하고, 폐기물의 적정 처리에 관한 기술의 개발·도입을 촉진시켜 왔다. 그러나 사회경제 활동의 확대 기조에 의해 국민 생활이 물질적으로 풍부해지는 반면에 폐기물의 배출량의 높은 수준의 증가추이, 최종 처분장의 잔여 용량의 부족, 불법투기의 증가, 폐기물 처리 시설에 대한 주민 불신의 증대

124) 라이프 사이클·어세스먼트(LCA) : 원재료 채취로부터 제조, 유통, 사용, 폐기에 이르기까지의 제품의 주기(라이프 사이클)를 기준으로, 환경에 미치는 영향을 분석하여 종합 평가하는 기법, 제품의 환경 분석을 정량적·종합적으로 실시하는 점에 특징이 있음.

등 심각한 사회 문제가 발생하고 있다.

이러한 문제는 대량생산, 대량 소비, 대량 폐기형의 사회경제 체제에 기인한 것이어서 근본적인 해결을 위해서는 사회경제체제 자체 또는 라이프 스타일의 재검토가 필요하였다. 즉, 폐기물 등의 발생 억제(Reduce), 재사용(Re-use), 재생 이용(Recycle)을 한 후에 최종적으로 적절하게 처분을 하는 물질 순환이 실현되어야 천연자원의 소비가 억제되어 환경에의 부하가 저감된 「순환형 사회」가 가능하다. 이를 위해 2000년을 순환형 사회 원년을 정하고, 그 실현을 위해 일본은 「순환형 사회 형성 추진 기본법」을 제정하였다. 이에 연계하여 「폐기물 처리법」 및 「자원유효이용촉진법」을 개정하고, 「건설 리사이클법」, 「식품 리사이클법」 및 「그린구입법」 등을 제정하였다.

(2) 환경영향평가법

일본의 「환경영향평가법」은 1999년부터 시행되었다. 중앙정부와는 달리 지방자치단체의 경우에는 1976년 「가와사키市 환경영향평가조례」가 도입된 이후 2004년까지 47개 시도도부현과 13개 순정령지정도시에서 도입·운영되고 있다. 일본 지방자치단체는 환경성의 「환경영향평가법」에서 정하고 있는 사항을 따르지 않고, 조례에서 평가대상 및 평가항목을 정할 수 있는 점이 특징적이다.

이에 따라 대다수의 도도부현은 「환경영향평가조례」, 「환경영향평가조례시행규칙」, 「환경영향평가기술지침」을 통해 지역의 특성을 고려하여 환경영향평가를 실시하고 있으며 세부 평가서 작성방법을 규정하고 있다. 환경영향평가대상 개발사업(이하 평가대상사업)을 제1종 사업과 제2종 사업으로 나누고, 제1종 사업이란 반드시 의무적으로 환경영향평가를 실시해야 하는 사업으로 일정규모 이상의 개발사업과 택지조성사업으로 규정하고 있다. 또한 환경 훼손을 막기 위해 환경영향평가조례를 제정·운영하여 왔다. 각 지방자치단체의 조례는 평가대상사업 분야와 그 절차에서 차이가 있다. 그러나 대체로 「환경영향평가법」에서 규정된 평가대상사업에 비해 그 대상범위는 매우 넓다. 절차면에서도 지역에 따라서는 평가서에 대한 공청회의 규정이 없는 곳이 있고, 「환경영향평가법」의 대상사업에 대해서도 조례로서 재차 절차를 거치도록 하는 등 중복의 부분도 나타나고 있다.

(3) 수질오탁방지법

일본은 해역에 대한 배수행위에 관하여 「수질오탁방지법」에서 규정하고 있다. 「수질오탁방지법」의 목적은 공공수역 및 지하수의 수질에 대한 오탁방지인데, 여기서 ‘공공수역’이란 “하천, 호수와 늪, 항만, 연안해역, 그 외 공공수역 및 이것에 접속하는 공공구거, 감개 용수로, 공공 수로”를 말한다. 따라서 해역에 대한 배출기준도 이 법이 적용된다. 다만 해양시설에서 배출되는 폐수의 경우는 「해양오염 및 해상재해방지에 관한 법률」에서 정하고 있는 배출기준이 적용된다.

공장과 사업장이 준수하여야 하는 배출기준을 정하고, 사업장이 집중되어 있어서 배수기준의 준수만으로는 수질환경기준을 확보할 수 없는 경우 총량규제제도가 도입된다. 생활배수에 대한 대책, 공장 또는 사업장에서 사업활동에 관련하여 유해물질이 오수 또는 폐수에 포함된 상태로의 배출 또는 지하 침투에 의하여 사람의 생명 또는 신체에 해를 끼친 경우의 손해배상에 관하여 규정하고 있다.

「수질오탁방지법」은 물이라고 하는 환경매체에 대한 환경부하 물질의 배출을 통제한다는 점에서는 통합적 환경보호의 발상이라고는 할 수 없지만, 배출되는 곳의 수질을 보전하는 것만이 아니라, 그 수역에 관한 다양한 용도에 대해서도 배려하는 규제 시스템이 되고 있는 점에서 ‘통합’의 요소를 일부 실현하고 있다고 볼 수 있다.

(4) 세토나이카이환경보전특별조치법¹²⁵⁾

「세토나이카이 환경보전 특별조치법」은 세토나이카이의 환경의 보전에 관한 계획 수립에 필요한 사항을 정하고, 특정 시설의 설치의 규제, 부영양화로 인한 피해발생 방지, 자연해변 보전등에 관한 특별 조치를 취함으로써, 세토나이카이의 환경을 보전하는 것이 그 목적이다.

특별조치법에서 규정하고 있는 내용은 「수질오탁방지법」, 「해양오염 및 해상재해의 방지에 관한 법률」, 「다이옥신류 대책특별 조치법」의 관련규정에 우선하여 적용된다.

「세토나이카이 환경보전 특별조치법」은 세토나이카이의 환경보전계획과 세토나이카이의 환경보전 특별조치를 주요내용으로 포함하고 있다. 국가에 세토나

125) 1974년 10월 2일 법률 제110호.

이카이의 수질 보전 및 자연경관 보전 등에 관한 기본계획 수립의무를 부여하고, 관계 부현지사에게는 부현계획 수립의무를 부여하고 있다.

다이옥신 등 수질오염 우려가 있는 특정물질을 배출하는 시설의 경우는 특정시설 설치가 환경에 미치는 영향에 대한 조사를 통한 사전평가를 첨부하여 부현지사의 허가를 받아야 한다. 그리고 특별조치법에서 정하고 있는 기준을 충족하여야만 부현지사는 시설설치를 허가할 수 있다.

허가기준은 폐기물의 처리를 목적으로 하는 공장 또는 사업장과 관련한 시설이거나 당해 특정 시설에서의 오수등의 배출이 세토나이카이의 환경보전에 현저한 지장을 일으킬 우려가 없는 경우이다(제5조 및 제6조). 시설이 설치된 경우에도 신청시에 제출한 특정 시설의 구조나 사용방법, 배출수의 처리방법이나 배출량의 변경이 있는 경우에는 다시 허가를 받아야 한다(제8조).

또한 환경대신은 세토나이카이의 화학적 산소 요구량과 관련한 수질오염방지를 위하여 오염부하량 총량 삭감 기본방침을 정할 수 있고, 세토나이카이의 부영양화로 인한 생활환경피해 발생을 방지하기 위하여 필요시 관계 부현지사에게 공공수역에 배출되는 지정물질(인 등의 물질)의 삭감목표, 목표연도, 그 밖에 필요한 사항 등을 내용으로 하는 지정물질 삭감지도 방침을 정할 것을 지시할 수 있다.

한편 관계 부현은 조례로 해변 모래사장이나 압초 또는 해수욕장, 조개잡이 등 공공이용지역을 자연해변 보전지구로 지정할 수 있다. 그리고 국가에게는 이러한 사업에 필요한 재정 지원, 세토나이카이의 수질보전을 위한 기술개발, 적조등에 의한 어업피해 구제, 해난등에 의한 기름의 배출방지 등의 의무를 부과하고 있다

이와 유사한 법률로는 「아리아케해 및 야츠시로해를 재생하기 위한 특별조치에 관한 법률」¹²⁶⁾이 있다. 「세토나이카이 환경보전 특별조치법」이 세토나이카이의 환경보전 계획 수립 및 환경보전을 위한 특별조치 시행 등 환경보전에 초점을 맞춘 반면 이 법률은 아리아케해 및 야츠시로해의 재생에 관한 기본방침을 정하고, 아리아케해 및 야츠시로해의 해역의 특성에 맞는 환경보전조치뿐만 아니라 수산자원의 회복 등 어업진흥을 위한 시책을 포함된 계획수립과 특별조치의 시행을 목적으로 하고 있다.

126) 2002년 11월 29일 법률 제120호.

(5) 해양오염및해상재해방지에관한법률¹²⁷⁾

일본 「해양오염 및 해상재해방지에 관한 법률」(이하 “일본 오방법”이라 함)은 우리나라 「해양오염방지법」과 마찬가지로 ‘선박으로부터 해양오염방지를 위한 국제협약’(MARPOL 73/78)과 ‘폐기물 기타 물질의 해양투기로 인한 해양오염방지협약’(Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matters, 일명 London Convention)의 내용을 국내법으로 수용한 법률이며, ‘유류오염대비·대응 및 협력에 관한 협약’(International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation, OPRC협약, 1990)의 내용도 규정하고 있다.

따라서 법률의 목적은 선박, 해양시설 및 항공기로부터 해양에 기름, 유해액체 물질등 및 폐기물 배출, 선박에서 대기 중에 배출가스 방출, 선박 및 해양시설에서 기름, 유해액체물질등 및 폐기물의 배출규제, 선박 및 해양시설 발생 폐유의 적정 처리, 해양에 배출된 기름, 유해액체 물질등, 폐기물 기타 물건의 방제 등 해양오염방지와 해상화재 예방 및 확대방지, 그로 인한 선박의 교통위험 방지 조치를 규정함으로써 해양오염 및 해상재해를 방지하는 것이다.

(6) 자연환경보전법

「자연환경보전법」은 자연환경의 보전을 목적으로 1972년에 제정된 법률이다.¹²⁸⁾ 동 법률은 「자연공원법」과 기타 자연환경 보전을 목적으로 하는 법률과 더불어 자연환경에 대한 보전, 특히 필요한 구역 등에서의 자연환경에 대한 적절한 보전을 종합적으로 추진하는 것이 주요 목적이다.

동 법률은□□원생자연환경보전지역□□의 지정절차 및 제한규정, 자연환경보전지역의 지정요건과 보전계획의 결정 및 집행 등에 관하여 규정하고 있다. 이 법에서 ‘자연환경보전지역’은 원생자연환경보전지역 이외의 구역으로 환경대신이 자연적·사회적 제조건면에서 그 구역의 자연 환경을 보전하는 것이 특히 필요하다고 인정하는 지역이다. 자연환경보전지역은 특별지구, 야생동식물보호지구, 해중특별지구 및 보통지구로 구분된다.

「자연환경보전법」은 자연환경보전지역 내에 지정할 수 있는 특별지구에 해양환경보전을 위한 지구인 해중특별지구를 포함하고 있다. 해중특별지구에서는

127) 1971년 12월 25일 법률 제136호.

128) 1972년 6월 22일 법률 제85호.

비상재해를 위해 필요한 응급 조치 등 예외적인 경우를 제외하고는 다음의 행위에 대하여는 환경대신의 허가가 필요하다.

- i) 공작물을 신축, 개축, 또는 증축하는 것.
- ii) 해저의 형질을 변경하는 것.
- iii) 광물을 굴채 또는 토석을 채취하는 것.
- iv) 해면을 매립 또는 간척 하는 것.
- v) 열대어, 산호 등 동식물로 해중특별 지구마다 환경대신이 농림수산부 장관의 동의를 얻어 지정하는 생물종을 포획·살상 또는 채취·손상하는 것.
- vi) 물건을 계류하는 것.

(7) 해안법¹²⁹⁾

「해안법」은 국토교통성과 농림수산성이 공동으로 관리하고 있는 법률로□□쓰나미, 해일, 파랑, 기타 해수 또는 지반의 변동에 의한 피해로부터 해안을 방호함과 동시에, 해안 환경의 정비와 보전 및 공중(公衆)의 해안의 적정한 이용을 도모함으로써 국토의 보전에 이바지하는 것□□을 그 목적으로 하고 있다. 일본의 전국 해안은 총 35,000km인데 이 법의 적용대상은 28,000km이다.

공공해안은 해안보전구역과 일반공공해안구역으로 나누어 관리하고 있다. 공공해안의 관리는 기본적으로 도도부현 지사가 수행하며, 법에 정하는 바에 의해 경우에 따라서 국가가 직할하여 관리하거나 시정촌에 위임하여 관리하는 경우도 있다.

「해안법」에 의하면 공공해안의 지정은 도도부현 지사가 해수 또는 지반의 변동으로 인한 피해로부터 해안을 보호하기 위해 해안보전시설의 설치, 기타 관리를 필요하다고 인정하는 경우, 하천구역, 「사방법」에서 정하는 토지 또는 보안림 또는 보안시설지구를 제외하고 지정할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 지정시 지정구역에 항만이나 어항이 포함되는 경우 그 관리자와 협의하여 지정토록 협의의무를 부여하고 있다.

공공해안 중에서 해안보전구역의 보호와 이용, 환경관리를 위해 주무대신의 해안보전기본방침의 수립을 의무화하고 있으며, 이 방침에 따라 각 도도부현 지사가 해안의 보전에 관한 사항과 해안보전시설의 정비에 관한 사항으로 구성된 관할구역의 해안보전기본계획을 수립토록 하고 있다.

129) 1956년 법률 제101호로 제정.

만약 비해안관리자가 해안보전구역(공공해안의 토지에 한함)에서 해안보전시설 이외의 시설이나 공작물을 설치하여 해당 해안보전구역을 점용하고자 할 때는 해안관리자의 허가를 받아야 하며, 해안의 방호에 현저히 지장을 줄 우려가 있다고 판단될 경우에는 허가를 하지 않도록 명시하고 있다.

또한 공공해안에서의 제한행위로서 해안관리자의 허가를 받아야 하는 행위로는 토석의 채취, 수면 또는 공공해안의 토지 이외의 토지에서의 타시설 신설 또는 개축하는 행위, 토지의 굴착, 성토, 절토 등의 행위 등이 규정되어 있다. 그리고 금지행위로는 해안관리자가 관리하는 해안보전시설, 기타 공작물을 손상시키거나 오염시키는 행위, 기름 등 통상의 처리행위에 의한 처리가 곤란한 것으로 인한 해안의 오염, 자동차·선박 등을 방치하는 행위, 기타 해안의 보전에 현저히 지장을 줄 우려가 있는 행위 등을 설정하여 관리하고 있다. 이러한 내용은 일반공공해안 구역에 대해서도 유사한 규정으로 정해져 있으며, 이를 위반하였을 경우에는 벌칙 조항에 의해 6개월~1년의 징역이나, 30만~50만 엔의 벌금형이 부과되도록 정하고 있다.

전체적으로 보아서 「해안법」은 공공해안에서의 모든 행위에 대해 관여하는 체제를 구축하고 있다고 하겠다. 그러나 공공해안의 범위에서 사유지는 제외되어 있고, 해안 중에서 공공해안이 아닌 타 법령지정해안의 경우에는 그 관리자에게 해안의 관리권이 부여되어 있으며, 제한행위 중에도 해안관리자의 허가를 필요로 하지 않는 행위를 별도 예외규정으로 두고 있어 완벽한 통합적인 관리가 수행되고 있다고 보기는 어렵다.

제한행위 중 해안관리자의 허가를 필요로 하지 않는 행위로는, 「공유수면매립법」의 면허 또는 승인을 받은 행위, 광업권자 또는 조광권자가 실시하는 행위중 허가 및 신고가 이루어졌거나 특별굴채계획에 의한 행위 및 광무감독관의 명령에 의해 시행되는 행위, 「토지개량법」의 토지개량사업계획에 의한 행위, 「어항어장정비법」의 어항어장정비사업계획 및 어항관리규정에 의한 행위, 항만관리자의 항만공사, 산림법규정에 의한 행위, 「공업용수법」에 의한 우물 신설 및 개축, 재하중 10톤/㎡ 이내의 시설 또는 공작물의 공공해안의 토지 이외의 토지에 있어서 실시되는 신축이나 개축, 수면상의 어업을 위한 시설 또는 공작물의 신설이나 개축, 해안관리자가 해안의 보전에 지장이 있다고 인정하여 지정하는 시설 또는 공작물 이외의 것으로 수면상에서의 신설 또는 개축, 지표로부터 깊이 1.5m 이내의 토지의 굴착이나 절토, 재하중 10톤/㎡ 이내의 성토 등이 규정되어 있다.

한편, 이러한 허가를 필요로 하지 않는 행위 중에서 「어항어장정비법」, 「항만법」, 「산림법」 등과 관련된 행위는 해당법률에 의한 행위시 해안관리자와 협의하여 실시하도록 규정하고 있어 실질적으로는 「해안법」에 근거한 관리가 이뤄지고 있다고 볼 수 있다.

(8) 자연공원법

「자연공원법」은 뛰어난 자연 풍경지를 보호하기 위한 법률이다. 이 법은 공원을 국립공원, 국가지정공원, 도도부현 자연공원으로 나누어 규제를 하고 있다.

제1절에서는 국립공원 또는 국가지정공원의 지정, 국립공원에 관한 공원계획 수립과 공원사업의 집행에 관하여 규정하고 있으며, 제2절에서는 국립공원의 보호를 위한 특별지역이나 특별보호지구나 이용조정지구의 지정구역 지정 요건 및 기준 및 절차에 관한 규정을 두고 있다.

자연공원구역에서의 야생동식물 보호를 위한 행위규제를 보면 먼저 특별지역에 규제되는 행위는 고산식물 기타 유사한 식물로 환경부 장관이 지정한 종을 채취·손상하는 행위, 환경부 장관이 지정하는 구역 내에서 동력선 등의 사용이나 항공기를 착륙시키는 행위 등으로 주로 야생생물의 직접적이 보호를 목적으로 하는 규제이다. 특별보호지구 내에서는 목축의 손상, 가축의 방목, 낙엽·낙지의 채취, 동물의 포획, 동물알의 채취·손상 등이 금지된다. 특히 환경부 장관과 도도부현 지사는 국립공원과 국가지정공원의 바다 속 경관을 유지하기 위해 공원 계획에 근거하여 해중공원지구를 지정할 수 있다

해중공원지구에서는 공작물 신축·개축·증축, 광물 또는 토석 채취, 광고물이나 공작물 설치 등을 금지하고 있다. 또한 열대어·산호·해조 이와 유사한 동식물 포획이나 해면 매립이나 간척, 해저형상변경행위, 물건의 계류, 오수 또는 폐수를 배수 설비를 설치하여 배출하는 행위 등의 경우는 환경부 장관이나 도도부현 지사의 허가를 얻어야 한다.

(9) 멸종우려가있는야생동·식물종의보존에관한법률

일본의 「멸종 우려가 있는 야생동식물 종의 보전에 관한 법률」은 야생동·식물이 생태계의 중요한 구성요소일 뿐만 아니라, 자연환경의 중요한 일부로서 인류의

풍요로운 생활에 필수요소인 멸종 우려가 있는 야생동·식물을 보존함으로써 양호한 자연 환경 보전 및 현재 및 장래 국민의 건강하고 문화적인 생활의 확보에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 이 법률은 「특수 조류의 양도등의 규제에 관한 법률」(1972년 법률 제49호) 및 「멸종의 우려가 있는 야생 동식물의 양도의 규제 등에 관한 법률」(1991년 법률 제58호)을 폐지하고 제정한 법률이다. 이 법률은 ‘멸종위기종의 국제거래에 관한 협약’(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 일명 CITES)의 국내이행입법적 성격을 갖는다는 점에서 우리나라의 「야생동·식물보호법」과 유사하다.

희소야생동·식물종은 국내 희소 야생동식물 종과 국제 희소 야생동식물 종으로 구분되며, 전자의 일부는 특정 국내 희소 야생동식물 종으로 지정된다. 그 밖에 새로 발견되는 등 긴급히 보호종으로 지정될 필요가 있는 경우에는 환경부 장관이 기간을 정하여 긴급지정종으로 지정할 수 있다.

국내 희소 야생동·식물종과 국제희소 야생동·식물종은 학술연구 등이 목적으로 허가 받은 경우를 제외하고는 그 개체의 포획, 채취, 살상, 손상, 양도를 원칙적으로 금지하고 있다. 긴급지정종은 최소한의 정보로서 보호종을 지정하여 포획이나 양도를 규제한다. 생식 및 생육환경보전을 위해 생식지등에 보호구역을 설치하여 보호하고, 환경성 및 국가의 보호 증식을 위한 사업 계획 수립의무를 부여하고 있다.

(10) 유전자재조합생물등의사용등의규제에의한생물다양성의확보에관한 법률¹³⁰⁾

「유전자 재조합 생물등의 사용등의 규제에 의한 생물다양성의 확보에 관한 법률」은 ‘생물다양성협약’(Convention on Biological Diversity, 일명 CBD)의 부속서인 ‘바이오안전성에 관한 카르타헤나 의정서’(Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity, 일명 바이오안전성의정서)¹³¹⁾의 국내이행법이

130) 2003년 6월 18일 법률 제97호(2007년 3월 30일 개정).

131) 생물다양성협약 제19조 3에 근거하여 채택된 것으로, 현대의 바이오 기술에 의해 유전자 변형 생물체(Living Modified Organism., 이하 LMO라 함)가 생물다양성의 보전 및 지속 가능한 이용에 미치는 잠재적 위해가능성을 사전에 예방하기 위한 조치를 규정하고 있음. LMO의 규제에 대해서는 최초 1999.2에 콜롬비아 카르타헤나에서 열린 생물다양성협약 특별당사국회의에서 이 의정서를 채택하고자 하였으나, 이에 반대하는 미국, 캐나다 호주 등 LMO 수출국과 규제를 요구하는 EU 및 개발도상국과의 사이에 의견차이가 있어 2000.1에 몬트리올에서 개최된 회의에서 채택되었음.

다. 우리나라의 「유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률」에 해당된다.¹³²⁾¹³³⁾

동법은 바이오안전성의정서의 이행을 위해 주무대신에게 기본적인 사항을 공표할 의무를 부과하고 있다. 그리고 유전자 재조합 생물 등으로 인한 생물다양성 영향을 방지하기 위한 조치에 관한 규정하고 있는데, 유전자 재조합 생물 등의 생산 또는 수입해서 사용하려는 자는 주무대신의 승인을 얻어야 한다. 또한 유전자 재조합 생물등을 수출하려는 자도 주무대신에게 신고하여야 한다.

(11) 특정외래생물에의한생태계등에관한피해방지에관한법률¹³⁴⁾

일본 「특정외래 생물에 의한 생태계 등에 관한 피해방지에 관한 법률」은 특정 외래 생물에 의한 생태계, 사람의 생명·신체, 농림 수산업에의 피해를 방지하여 생물다양성의 확보, 사람의 생명·신체의 보호, 농림 수산업의 건전한 발전에 기여하는 것을 목적으로 하는 법이다. 이 목적을 달성하기 위하여 문제소지가 있는 해외 기원의 외래 생물을 특정 외래 생물로서 지정해서 사육, 재배, 보관, 운반, 수입 등을 규제하고, 특정 외래 생물에 대한 방제 등을 실시하고 있다. 이 법률에 따르면, 수입을 하고자 하는 자는 미리 미판정 외래생물의 종류 기타 주무대신이 정하는 사항을 신고하여야 하고, 특정 외래생물 및 미판정 외래생물에 속하지 않음을 확인하기가 쉬운 생물이라고 주무성령으로 정하는 것 외의 생물은 정부기관이 발행한 「종류명증명서」를 첨부해야만 수입할 수 있다. 또한 증명서를 첨부해야 하는 생물은 주무성령으로 정하는 항구와 비행장으로만 수입이 가능하다.¹³⁵⁾

132) 2001년 3월 우리나라는 바이오안전성의정서의 국내이행과 유전자변형생물체의 개발·생산·수입·수출·유통 등에 관한 안전성을 확보하기 위하여 「유전자변형 생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률」(이하, LMO법이라 함)을 제정하였음. 2002년 6월에 입법예고된 동법 시행령과 시행규칙은 2005년 9월과 2006년 3월에 이르러서야 각각 제정되었음. LMO법의 하위법령 정비에 5년 여의 시간이 소요된 것은 LMO법의 시행에 따른 산업계의 영향, LMO 수입승인제도 시행을 위한 위해성 심사, 위해성 평가(Risk Assessment)를 위한 인력·시설 등 법률시행에 대비한 제반여건 마련에 장기간이 소요되었기 때문임. 박수진, □□최근 국내 해양환경법제도의 변화에 관한 고찰□□, 해양환경안전학회 춘계학술대회발표자료, 2007. 5 참조.

133) 동 법률 및 바이오안전성의정서는 CBD사무국에 기탁한후 3개월이 경과한 시점인 2008년 1월 1일부터 국내적으로 시행·발효될 예정임.

134) 2004년 6월 2일 법률 제78호.

135) 동 법률 제21조 내지 제25조.

(12) 생물다양성 국가전략¹³⁶⁾

UNEP에서 1992년 6월에 ‘생물다양성협약’이 채택되고, 일본은 1992년 6월에 동협약에 가입하여 1993년 5월에 발효하였다. 생물다양성협약 제6조는 각국 정부에게 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용을 목적으로 한 국가전략의 수립을 요구하고 있다.

이에 일본은 이 협약상 의무를 이행하기 위하여 2005년 10월에 지구 환경 보전에 관한 관계 각료회의에서 □□생물다양성 국가전략□□을 마련하였다. 생물다양성 국가전략은 생물다양성의 관점에서 장기적인 목표를 설정하고 정부의 시책을 체계화한 것으로, 생물다양성협약의 내용을 반영하여 작성하였다.

국가전략의 대상범위는 육역뿐만 아니라 해역도 포함한 국토 전체이며, 「제1부 생물 다양성의 현상과 과제」, 「제2부 생물 다양성의 보전 및 지속 가능한 이용의 이념과 목표」, 「제3부 생물 다양성의 보전 및 지속 가능한 이용의 기본방침」, 「제4부 구체적 시책의 전개」, 「제5부 국가 전략의 효과적 실시」의 5부로 구성되어 있다. 신국가전략에서는 생물다양성의 위기를 ‘인간 활동에 기인한 생물다양성에 대한 영향’, ‘인간의 관리소홀로 인한 생물다양성의 손상’, ‘외래종의 침입으로 인한 교란’의 3가지로 진단하고 있으며, 이러한 문제에 대응하기 위하여 산악 자연지역, 중간지역, 도시지역, 하천 및 습지지역, 해안지역, 천해 및 해양, 도서지역의 6개 유형별로 국토구제에 따른 대책을 수립하고 있다.¹³⁷⁾

5) 일본 환경법제도의 정책적 시사점

(1) 환경기본법 외에 별도의 기본법 존재

일본의 경우도 우리나라와 마찬가지로 환경보전에 관한 최상위법의 성격을 갖는 「환경기본법」이 있고, 이 법을 중심으로 「대기오염방지법」, 「수질오염방지법」, 「자연환경보전법」, 「폐기물처리법」 등 개별 법률이 제정되었다.

그러나 폐기물의 배출량의 높은 수준의 증가추이, 최종 처분장의 잔여 용량의 부족, 불법 폐기물투기의 증가, 폐기물 처리시설에 대한 주민 불신의 증대 등 심각한 사회 문제가 발생하고 있어 폐기물 처리만으로는 한계에 직면하게 되었다. 이

136) 2002년 3월 27일 지구환경보전에 관한 관계각료회의 결정.

137) 해양수산부, 「해양생태계관리방안연구」, 2006, p. 156.

리한 문제를 해결하기 위하여 대량생산, 대량 소비의 사회경제 체제를 변화시켜야 한다는 인식하에 2000년을 ‘순환형 사회 원년’으로 선포하고, 폐기물 등의 발생 억제(Reduce), 재사용(Re-use), 재생 이용(Recycle) 후에 적정하게 처분하는 물질 순환의 실현을 위해 천연자원의 소비가 억제되어 환경부하가 저감된 ‘순환형 사회건설’을 목적으로 「순환형 사회 형성 추진기본법」을 제정하였다.

「순환형 사회 형성 추진기본법」의 지위는 「환경기본법」의 하위에 위치하지만 이 기본법을 기반으로 폐기물 처리법 및 자원 유효 이용 촉진법의 개정, 「건설 리사이클법」, 「식품 리사이클법」 및 「그린 구입법」 등 개별 법률이 제정되었다. 우리나라의 경우도 앞의 <그림 3-1>에서 보는 바와 같이 「환경정책기본법」을 중심으로 환경일반, 자연환경보전, 대기보전, 수질보전, 상하수도관리, 폐기물 관리에 관한 개별 법률이 존재한다.

그러나 「환경정책기본법」은 해양환경에 관한 기본법으로서 기능하지 못하고 있다. 뿐만 아니라 「해양오염방지법」을 전면 개정한 「해양환경관리법」의 제정으로 정부(국가 및 지방자치단체), 사업자, 국민 등 각 행위주체의 책무를 명문화하고, 해양환경기준을 설정하는 등 기본법적 규정을 강화하였기 때문에 「환경정책기본법」과 「해양환경관리법」 상호간의 법률적 위계가 불분명하게 되었다.

해양환경의 경우 육상환경과 구분되는 별도의 영역이 있고, 「환경정책기본법」이 해양환경 분야의 실질적인 기본법의 성격을 갖지 못하고 있는 현실에서 우리나라 해양환경법체제의 정비방향은 일본의 사례를 참고할 필요가 있다. 즉, 「환경기본법」이 있음에도 불구하고, 별도로 「순환형 사회 형성 추진 기본법」을 제정하고, 폐기물 관련 개별 법률을 제정한 일본의 환경법체제는 「해양환경관리법」의 향후 정비방향에 대해 시사하는 바가 크다.

(2) 특정해역 개선을 위한 맞춤형 법률 제정

일본의 경우 「수질환경보전법」에서 오염총량제를 실시하고 있지만 세토나йка이 환경보전 계획과 같이 특별한 관리가 필요한 해역에 대해서는 그 해역에 맞는 별도의 계획을 수립하고 있다. 세토나йка이 환경보전 계획과 유사한 법률로는 「아리아케해 및 야츠시로해를 재생하기 위한 특별조치에 관한 법률」¹³⁸⁾이 그것이다. 그러나 「세토나йка이 환경보전 특별조치법」이 세토나йка이의 환경보전

138) 2002년 11월 29일 법률 제120호.

계획 수립 및 환경보전을 위한 특별조치 시행 등 환경보전에 초점을 맞춘 반면 이 법률은 아리아케해 및 야즈시로해의 재생에 관한 기본방침을 정하고, 아리아케해 및 야즈시로해의 해역의 특성에 맞는 환경보전조치뿐만 아니라 수산자원의 회복등 어업진흥을 위한 시책을 포함한 계획 수립과 특별조치 시행을 목적으로 하고 있다.

이와 같이 일본은 특정해역의 환경보전이나 수산자원 진흥을 위하여 그 해역의 특성에 맞는 계획을 수립할 목적으로 통상의 환경관계법에 우선하는 특별조치법을 제정하여 운영하고 있다. 우리나라의 경우도 일본과 같이 특정해역의 적합한 환경개선을 위하여 맞춤형 특별조치법을 제정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그러나 이 경우 특별법은 통상 일반법에 우선하게 되어 기존 법질서의 왜곡을 초래할 수 있으므로 제한적인 범위내에서 법률의 효력을 일정기간으로 한정하는 한시법으로 제정하는 것이 무난할 것으로 판단된다.

4. 중국 해양환경법제도에 대한 분석

1) 중국 해양환경법제도의 개요

현재 중국에는 국가환경보호총국(7개), 국가해양국(10개), 농업부(3개), 국가임업국(9개)이 각각 주관하고 있는 총 2.5만km² 면적의 29개 국가급 해양자연보호구가 지정되어 관리되고 있다.¹³⁹⁾ 또한 해양오염의 특성상 국내적 대응으로는 한계가 있음을 인식하고 참여하여온 국제적 프로그램인 ‘육상기인활동으로부터 해양 환경 보전위한 범지구적 프로그램’(Global Programme of Action for the Marine Environment from Land-based Activities, GPA), 지역적 협력 프로그램인 ‘북서태평양행동계획’(North-West Pacific Action Plan), ‘남중국해- 태국만 프로젝트’(the UNEP/GEF Project in the South China Sea and Gulf of Thailand), ‘황해광역해양생태계프로젝트’(UNDP/GEF Yellow Large Marine Ecosystem Project) 등의 활동을 통해 해양환경법체계에 국제기준 및 추세를 반영할 수 있는 여건이 조성되고 있다.

139) 國家環境保護總局(2006. 10), p. 7.

2) 중국 해양환경법제도의 체계 및 특징

(1) 중국 해양환경법제도의 체계

중국의 해양 관련 법체계는 법규의 입법주체와 법률체계에 따라 영역별로 또는 법률 성질에 따라서 분류할 수 있다.¹⁴⁰⁾ 입법 주체에 따라서는 전인대의 입법, 전인대 상무위원회의 입법, 국무원과 관련 부서가 제정한 조례·규정·조치, 지방 각급 인민대표대회가 반포한 조례와 조치로 나눌 수 있으며, 이를 중심으로 중앙입법과 지방입법, 그리고 국제협약과의 관계를 살펴보면 다음의 <표 4-9>로 나타낼 수 있다.

<표 4-9> 중국의 법률 체계와 국제협약과의 관계

성격	국내법	국제협약과의 관계
중앙입법	헌법	국제협약 ※ 중국이 유보한 경우를 제외하고 일반적으로 체결한 국제조약은 법률에 우선하여 적용 ¹⁴¹⁾
	법률	
	행정법규	
	정부(부·위원회)규칙	
지방입법	지방성 법규	
	지방정부 규칙	

해양에 관한 전체적인 법률규정은 전인대와 그 상무위원회가 제정하며, 구체적인 행정법규에 대하여는 국무원과 관련 부서, 즉 국가해양국을 중심으로 이루어지고 있으며, 중국의 해양법규에 대한 이해 또한 이들 입법 주체를 중심으로 상관관계와 상하위 법령의 적용관계를 이해하여야 한다.

140) 법률체계에 따른 영역별 분류는 예를 들어, 형법, 경제법, 행정법, 소송법에 속하는 법률법규 등으로 구분하는 것을 말함. 법률성질에 의한 분류는 국가 근본제도와 근본임무를 규정한 헌법 규정, 국가 해양주권과 주권적 권리 선포에 관한 것, 해양구역종합관리에 관한 것, 해양자원 개발과 이용에 관한 것, 해양교통운수 등에 관한 것, 해양환경보호관리에 관한 것, 해상분쟁해결에 관한 것 등에 따라 분류한 것을 의미함. 권문상·박성욱·양희철, 「중국 해양관련법령의 이해」 제 1부 참조, 2008. 2 출간 예정.

141) 예를 들어, 「해양환경보호법」은 제97조에서 “중국이 체결하거나 참가한 해양환경보호에 관한 국제협약에 본법과 다른 규정이 있는 경우, 국제조약의 규정을 적용함. 다만, 중국이 유보한 조항은 제외한다”고 규정하고 있음. 즉, 중국이 특히 유보한 경우를 제외하고, 중국이 체결된 국제조약은 중국에서 법률에 우선함.

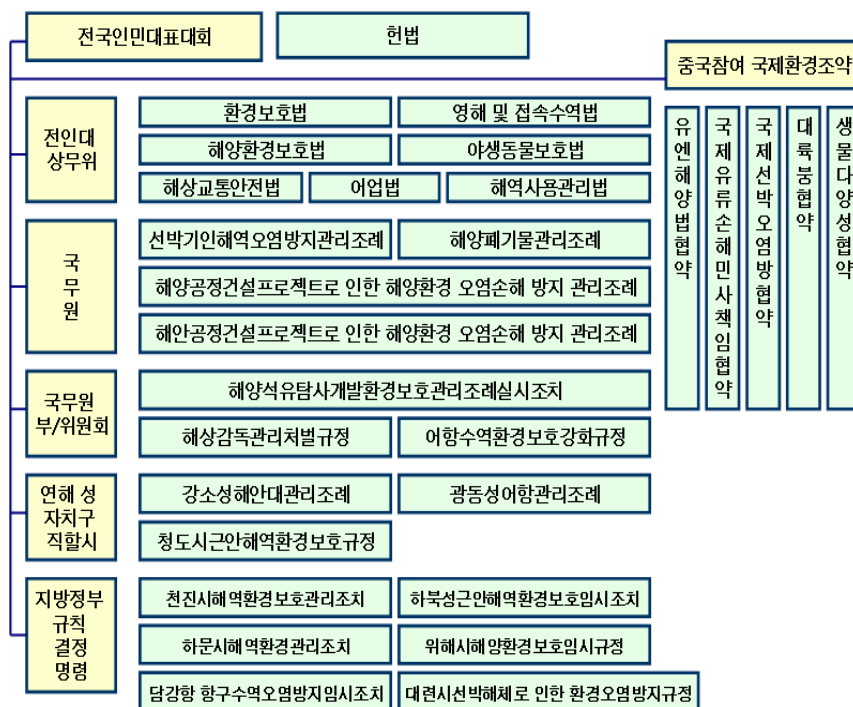
(2) 중국의 해양환경법제도의 성립과정

1974년 중국 국무원은 「연안해역오염방지임시규정(防止沿海水域汚染暫行規定)」을 비준하였는바, 이는 유류 및 기타 유해물질에 의한 연안해역 오염방지를 위한 규정이었다. 1982년에는 중국 최초의 해양환경기본법이라 할 수 있는 「해양환경보호법」과 1989년 제정된 「환경보호법」은 중국 환경체계를 형성하는 핵심 원칙과 방향을 규정하고 있는바, 현재까지도 전체 중국 해양환경 보호를 위한 법규, 규칙 및 지방성법규 제정의 근간이 되고 있다.

중국의 해양환경보호를 위한 국내법 법원(法源)으로는 헌법, 국제조약, 환경보호법, 해양환경보호법, 국무원이 제정한 행정법규, 지방정부의 지방성 법규와 각 행정조직이 제정한 규칙과 해양관련 법규 등으로 대별할 수 있으며, 입법 주체를 기준으로 법률, 행정법규, 지방성법규로 구분할 수 있다.

<그림 4-4>

중국의 입법주체별 주요 해양환경법제도



중국 해양환경보호 규범화를 위한 또 다른 특징은 〈전국해양경제발전계획요강〉, 〈전국해안대및해양환경보호계획〉, 〈碧海행동계획〉, 〈중국해양21세기의정〉, 〈중국생물다양성보호행동계획〉, 〈전국연해방호림의체계적건설계획〉, 〈전국해양생태환경보호와 건설계획〉, 〈전국생태보호십일오계획〉 등을 통해 국가의 장기 해양환경보호에 관한 총체적 수행과제와 목표를 정하고, 이를 환경입법의 제정과 수정에 대한 주요 근거로 제공하고 있다는 점이다. 1999년 수정된 「해양환경보호법」은 〈전국해양생태환경보호와 건설계획〉에 따라 ‘해양생태환경보호’의 내용을 하나의 장으로 추가하였으며, 국가해양 행정주관부서가 “해양환경을 감독·관리하고, 해양환경의 조사, 모니터링, 감시, 평가 및 과학연구업무를 조직”하도록 명문규정을 두고 있다.

국무원이 2003년에 비준한 〈전국해양경제발전계획요강(全国海洋经济发展规划纲要)〉은 중국정부가 해양경제의 종합발전을 위해 제정한 첫 번째 거시적 문건으로, 중국의 해양자원을 가속화하고 해양경제를 국민경제의 새로운 성장점으로 추진하는 중국의 중기계획이다. 중국해양21세기의정은 “해양환경 보호의 기본임무가 행정, 법률, 경제 및 과학기술 수단에 근거하여,¹⁴²⁾ 인류가 직접 혹은 간접적으로 물질이나 에너지를 해양에 유입함으로써 야기되는 해양환경오염과 수질악화, 생물자원 파괴와 인류건강에 해로운 영향을 경감·방지·통제시킴으로써, 해양환경을 최고의 상태로 유지하여 인류의 지속적 이용에 공헌”하는 데 있음을 명확하게 하고 있다.¹⁴³⁾

중국해양환경보호 규범과 정책을 형성하는 또 하나의 주요 法源은 대외협력과 국제협약이다. 중국은 1970년대 이래 ‘국제해상인명안전협약’(International Convention for the Safety of Life at Sea, SOLAS)의 선박안전운행 및 오염방지를 위한 ‘국제안전규칙’(ISM 규칙), 1973년 ‘선박기인오염방지협약’과 ‘1978년 의정서’, ‘MARPOL 73/78’, 1992년 ‘유류오염손해에 대한 민사책임협약’(The International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage), 1990년 ‘유류오염대비·대응 및 협력에

142) 여기서 의정이 제기하는 해양환경 보호의 행정적 수단을 정부의 관리업무이며, 법적 수단은 정부 관리의 근거, 경제적 수단은 정부의 세수(稅收)·투자와 시장유도, 과학기술 수단은 행정·법률·경제 수단의 기술적 기초이자 기업의 생태환경유지와 생산 청결화 등의 기술적 기초를 말함. 의정은 특히 과학기술의 발달이 환경보호를 위한 중요한 기초 사업임을 강조하고 있음. <http://www.coi.gov.cn/hyfg/hyfgdb/fg8.htm>

143) 張寶印, “해양환경보호와 해양경제의 지속적 발전(保護海洋環境與海洋經濟可持續發展)”, 중국과학원 홈페이지 [http://www.cas.ac.cn/html/Dir/2007/08/06/15/19/67.htm\(2007. 8. 6\)](http://www.cas.ac.cn/html/Dir/2007/08/06/15/19/67.htm(2007. 8. 6))

관한 협약'(International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation, OPRC협약), UN해양법협약 등에 가입하였으며, 이러한 국제협약은 중국 법률의 제정과 방향성 설정에 많은 영향을 미치고 있다.

예컨대, UN해양법협약 제212조와 제222조가 규정하는 대기에 의한 또는 대기를 통한 오염과 법령집행을 규정하고, 각국이 대기를 통한 해양오염을 방지, 경감 및 통제하기 위하여 국제적으로 합의된 규칙, 기준, 권고관행과 절차 및 항공 안전을 고려하여 법령을 채택하고 필요한 조치를 취하여야 한다고 규정하고 있다. 이 규정은 중국의 1999년 수정 「해양환경보호법」 제41조로 수용되었다.¹⁴⁴⁾

3) 중국의 주요 해양환경법률과 내용

중국에서 해양환경보호 입법의 핵심은 해양환경의 감독관리와 해양환경오염 손해방지 및 해양환경보호 법령 위반에 대한 책임이라는 단계적 절차를 통해서 이해할 수 있다. 입법의 단계 또는 상호 관계에 대하여 중국이 2000년 제정한 「입법법」은¹⁴⁵⁾ 입법의 단계와 효력에 대하여 규정하고 있다. 중국의 해양보호에 관한 입법 역시 이에 따라 전인대와 전인대상무위원회가 제정한 법률, 국무원이 제정하는 행정법규와 규칙, 지방정부가 제정한 지방성 법규와 중국이 체결하거나 참여한 국제조약로 나누어 살펴볼 수 있다.

(1) 주요 해양환경보호 법률

먼저, 해양환경보호와 관련된 법률에는 중국의 「환경보호법」과 「해양환경보호법」을 핵심으로 하는데, 전자는 제7기 전인대 상무위원회 제11차 회의에서 통과되어 1989년 12월 26일 공포되었으며, 후자는 「환경보호법」보다 앞선 1982년 8월 23일에 통과되었다.

중국의 「환경보호법」 제3조는 중국의 영해와 관할해역에 적용된다고 규정함으로써, 중국 환경보호의 기본입법으로 작용하고 있다. 제7조는 국무원의 환경보호 주관부서는 전국 환경보호업무에 대한 통일적인 감독관리 업무를 수행함을 규정

144) 제41조는 “국가는 대기층에서 오거나 혹은 대기층을 통과하여 조성된 해양환경 오염피해를 방지·감소하고 통제하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다”고 규정하고 있음.

145) 공식명칭은 「中華人民共和國立法法」이라 칭하며 2000년 3월 15일 제9차 全國人民代表大會 제3차 회의에서 통과되었고, 주석령 제31호로 공포되었으며 2000년 7월 1일 발효함.

하고¹⁴⁶⁾, 동시에 국무원 환경보호 주관부서와 항구 감독, 어정어항감독, 군대의 환경보호 부서 및 각급公安, 교통, 철도, 민항관리 부서가 관련 법률 규정에 따라 환경오염 방지를 위한 감독관리 업무를 수행하도록 하고 있다. 상술한 바와 같이, 중국의 「환경보호법」은 사실상 「해양환경보호법」보다 뒤늦게 제정되었으며, 「해양환경보호법」이 제정된 후인 1984년과 1987년에 각각 「수질오염방지법」과 「대기오염방지법」이¹⁴⁷⁾ 제정되었다. 「환경보호법」이 제정된 후에는 중국이 다시 「고체폐기물오염환경방지법」¹⁴⁸⁾을 제정함으로써, 총괄적 의미의 「환경보호법」을 체계화할 수 있는 국내법적 환경을 조성하였다.

1982년 제정된 「해양환경보호법」은 “자국의 내수, 영해, 접속수역, 배타적경제수역, 대륙붕 및 기타 관할해역에 적용”된다고 규정하고 있으나,¹⁴⁹⁾ 동법 제95조가 “내수라 함은 중국 영해기선의 내륙 측에 있는 모든 해역을 말한다”고 규정하고 있어, 법률의 적용범위는 영해 내측의 강, 운하, 수로, 댐 등의 수역오염에 관한 방지를 포함하지 않고 있음을 알 수 있다.

즉, 「해양환경보호법」이 적용되는 내수의 범위는 영해기선 내측의 ‘해역’으로 한정되며, 기타 강을 포함한 수역에 대하여는 「수질오염방지법」과 관련 법규가 적용된다.¹⁵⁰⁾ 이후 중국은 해양경제의 급속한 발달에 따른 해양환경보호의 조정 필요성을 인식하고, 1999년 전인대 상무위를 통해 「해양환경보호법」을 수정하여 2000년 4월부터 시행하였다.¹⁵¹⁾

「해양환경보호법」은 제5조를 통해 환경보호를 위한 기관간 업무를 규정하고 있는데, 국무원 환경보호행정 주관부서인 국가환경보호총국은 “전국 환경보호 업

146) 제9차 전인대 제1차 회의가 비준한 국무원 기구개혁 방안 및 〈국무원 기구설치에 관한 통지〉에 따라, 국가환경보호총국은 국무원의 환경보호 업무를 주관하는 직속주관 부서가 되었음.

147) 1987년 9월 5일 제6기 전인대 상무위원회 제22차 회의에서 통과되어, 1988년 6월 1일부터 시행되었으며, 1995년 8월 29일 제8기 전인대 상무위원회 제15차 회의에서 수정되었음.

148) 1995년 10월 30일 제8기 전인대 상무위원회 제16차 회의에서 통과되었으며, 제58호 주석령으로 선포되어 1996년 4월 1일부터 시행되었음.

149) 「해양환경보호법」 제2조.

150) 「수질오염방지법」은 1985년 제정되었으며, 1996년 5월 수정되었다. 본법 제2조는 “본 법은 중화인민공화국내의 하천·호수·운하·수로·저수지 등의 지표수 및 지하수의 오염방지에 적용한다. 해양오염 방지는 법률로 규정하고 본 법을 적용하지 않는다”고 규정함으로써, 「해양환경보호법」과의 관계를 분명히 하고 있음.

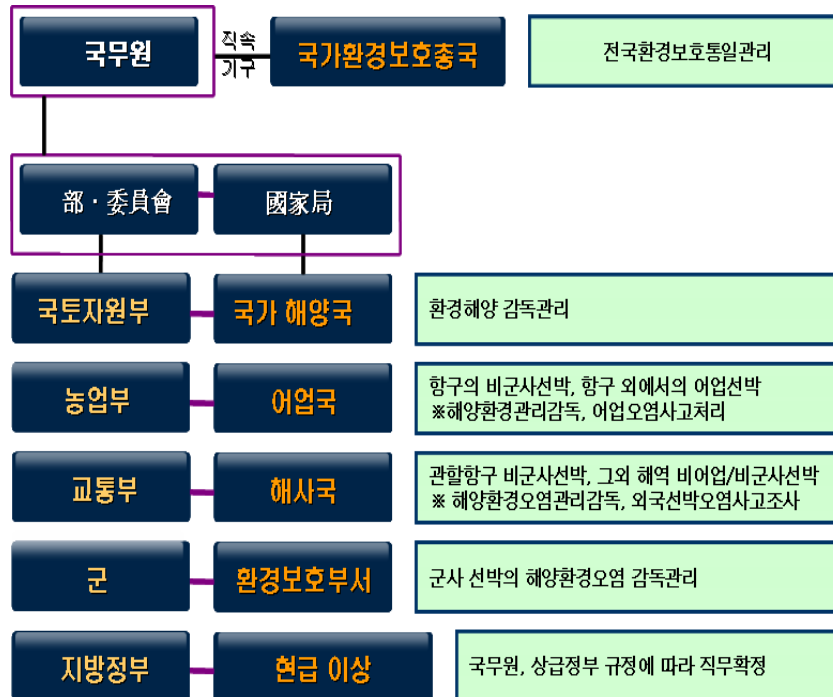
151) 1982년 8월 23일 제5회 전인대 상무위원회 제24차 회의 통과, 1999년 12월 25일 제9회 전국인민대표 대회 상무위원회 제13차 회의에서 수정, 2000년 4월 1일부터 시행되었음.

무에 대한 통일적 감독관리 부서로서 전국 해양환경 보호 업무에 대한 지도와 협조 및 감독을 실시하고, 또한 전국의 육상 기인 오염물질과 해안 공사건설 사업의 해양오염 훼손에 대한 환경 보호업무”를 책임진다.

또한 국가해양행정 주관부서인 국가해양국은 “해양환경의 감독관리와 해양환경의 조사·탐지·감시·평가 및 과학연구에 책임을 지고, 전국의 해양건설 사업과 해양투기 폐기물의 해양에 대한 오염훼손에 대한 환경보호업무”를 수행하며, 해사(海事)행정 주관부서인 ‘해사국’은 “관할 항구수역내 비군사선박과 항내 수역외의 비어업 및 비군사선박의 해양환경 오염에 대한 감독관리, 오염사고의 조사처리, 외국국적의 선박이 야기한 오염사고에 대한 검사 업무”를 수행토록 하고 있다. 만약 선박오염 사고가 어업에 손해를 야기하는 경우에는 ‘어업행정 주무부서’를 참여시켜 조사하고 처리한다.

이 밖에 어업행정 주관부서는 “항구내 비군사선박과 항구수역외 어업선박의 해양환경을 감독관리하고, 어업수역 생태환경을 보호”하는 업무를 담당하며, 일반 오염사고 이외의 어업오염사고를 조사처리하는 책임이 있다. 군대의 환경보호 부서는 군사선박의 해양환경 오염에 대한 감독관리 및 오염사고에 대한 조사처리를 담당하며, 연안의 현급(縣級) 이상 지방인민정부가 행사하는 해양환경 감독관리 부서의 직책은 성·자치구·직할시 인민정부가 「해양환경보호법」과 국무원의 관련 규정에 근거하여 확정토록 하고 있다.

<그림 4-5> 해양환경보호에 관한 기관별 직무수행 범위



「해양환경보호법」은 전국과 지방에 기능에 따른 해양구역을 설정토록 하고 있으며,¹⁵²⁾ 기능 구역에 따라 전국해양환경 보호계획과 중점해역 지역성 해양환경보호계획을 수립하여 실시하며, 한 지역 혹은 한 부서 이상의 업무에 대하여는 관련 부서간 협조를 통해서 해결토록 하고 있다.¹⁵³⁾

만약에 관련 지방정부 혹은 부서간 업무조정이 이루어지지 않을 경우에는 국무원이 결정토록 함으로써 효율적 업무 집행의 강제성을 확보할 수 있는 규정을 두었다.¹⁵⁴⁾

「해양환경보호법」은 국가와 지방정부의 해양환경 기준 의무를 규정하고, 이를 지방정부의 업무계획에 포함시킴으로써 해양환경 보호의 목표와 임무를 명확하게 하도록 하였다.¹⁵⁵⁾ 오염물 배출에 대하여는 국가 규정에 따라 폐기비용을 지

152) 「해양환경보호법」 제6조 참조.

153) 「해양환경보호법」 제7조 참조.

154) 「해양환경보호법」 제8조 참조.

155) 「해양환경보호법」 제9조 참조.

급하되,¹⁵⁶⁾ 배출기준을 초과할 경우에는 기한을 정하여 회복하고,¹⁵⁷⁾ 해양환경에 중대한 오염을 야기시키는 낙후시설과 설비는 도태시키는 제도를 통해 생산설비의 제고를 도모하고 있다.¹⁵⁸⁾

(2) 해양환경보호를 위한 행정법규

앞서 살펴본 「해양환경보호법」을 기초로 한 중국의 해양환경 보호조치는 개별 입법조치를 통해 구체화된다. 즉, 중국 전인대와 전인대 상무위원회가 제정한 법률에 대하여 국무원이 “조례”의 형식의 행정법규를 말한다.

중국의 법률체계에서는 소위 행정법규라 함은 국무원이 제정한 규범성 문건을 말하며, 「국무원령」 명의로 공포되고, 그 효력은 헌법과 법률 아래에 있다¹⁵⁹⁾.

이 중 「해양환경보호법」을 기초로 제정된 가장 대표적인 것으로는 〈선박기인해역오염방지관리조례〉, 〈선박해체에의한환경오염방지관리조례〉, 〈해양석유탐사개발환경보호관리조례〉, 〈해양폐기물관리조례〉, 〈육지기인오염물질에의한해양환경오염훼손방지에관한관리조례〉, 〈해안공정건설프로젝트에의한해양환경오염방지관리조례〉, 〈해양공정건설프로젝트에의한해양환경오염손해방지를위한관리조례〉를 들 수 있으며, 이들은 모두 해양환경보호법을 근거로 제정된 행정법규에 속한다.

전국의 육상기인 오염물질에 의한 해양환경오염은 국무원 환경보호 주관부서가 담당하나, 각 연해지방에서는 현급(縣級) 이상 지방정부의 환경보호주관부서가 업무를 주관하도록 하였다.¹⁶⁰⁾ 주의할 만한 것은 육상기인 오염물질에 의한 해역 오염 이외의 기타 수역의 오염에 관하여는 아직 법률규정을 두고 있지 않으며, 단지 선박쓰레기와 연안 고체폐기물로 인한 양자강수역의 환경오염 등에 관하여는 「수질오염방지법」과 「고체폐기물에의한환경오염방지법」, 〈도시경관및환경위생관리조례〉¹⁶¹⁾ 등의 법률 및 법규를 통해 규율된다는 점이다.

156) 「해양환경보호법」 제10조 및 제11조 참조.

157) 「해양환경보호법」 제12조 참조.

158) 「해양환경보호법」 제13조 참조.

159) 권문상·박성욱·양희철, 「중국해양관련법령의 이해」 제1부 참조, 2008년 2월 출간예정.

160) 〈육지기인오염물질에의한해양환경오염훼손방지에관한관리조례〉제4조.

161) 〈도시경관 및 환경위생관리조례(城市市容和環境衛生管理條例)〉는 1992년 5월 20일 국무원 제104차 상무회의에서 통과되었으며, 1992년 8월 1일부터 시행되었음.

<표 4-10>

선박해체로 인한 환경오염방지 주관부서와 관할업무

주 관 업 무	주 관 부 서
항구수역 외 해안에서의 선박해체로 인한 환경보호, 선박해체업의 환경보호업무 감독	현급이상 인민정부 환경보호 부서
수상 선박해체와 항구수역내 선박해체로 인한 환경보호	항무감독 및 항행감독 주관부서
어항수역에서의 선박해체로 인한 환경보호	어정어항감독 관리부서
군항 수역에서의 선박해체로 인한 환경보호	군대 환경보호 부서
※ 국가해양관리부서와 주요 하천 수자원 보호기구는 상술한 주관부서의 업무에 협조	

국무원이 1990년 5월 제정한 <해안공정건설프로젝트에의한해양환경오염방지 관리조례(이하, 해안공정조례)>는 해안이나 해안에 인접한 지역에서 해양환경에 영향을 주는 건설 사업으로 인한 환경보호를 강화하기 위해 제정된 것으로, 2006년 8월 제정된 <해양공정건설프로젝트에의한해양환경오염손해방지를위한관리조례(해양공정조례)>¹⁶²⁾와 함께 중국 관할해역에서의 건설로 인한 해양환경 보호를 전문적으로 규정하고 관리하는 전문 행정법규이다.

양자는 모두 해역 및 인접지역에서의 건설사업으로 인한 해양오염방지를 위한 전문 조례이지만, 적용 대상과 범위에서 차이가 있다. 후자는 1999년 수정된 「해양환경보호법」 이후에 제정되었기 때문에, 전자(해안공정조례)와 후자(해양공정조례)의 불일치가 발생할 경우, 「중국입법법」에서 규정하고 있는 “신법 우선의 원칙”에 따라 후자의 규정이 우선 적용된다.¹⁶³⁾

우선, 해안공정조례는 “해안 혹은 해안에 인접한 곳에서 해수를 통제하거나 해양을 이용하여 부분 혹은 전부의 기능을 완성한 것으로, 해양환경에 영향을 주는 기본 건설 프로젝트 사업·기술개조 사업 및 구역개발 공정 건설 사업”의 환경보호 관리를 강화하기 위해 제정되었다. 여기에는 항구·부두·선박 제조장·선박 수리장·해안화력발전소·원자력발전소, 해안 석유창고, 해안 광산·화공화학공업·조제 및 강철 기업, 고체 폐기물 처리 공정, 조석발전 공사, 바다를 둘러싸는 건설공사, 어업 공사, 바다 횡단 교량 및 터널 공사, 바다 제방 공사, 해안 보호 공사 및

162) 2006년 8월 30일 국무원 제148차 상무회의의 통과(국무원령 제475호), 동년 11월 1일부터 시행됨.

163) 「중국입법법」 제83조.

기타 일체의 해안·간석지의 자연 상태를 변경하는 개발 건설 사업을 포함한다.¹⁶⁴⁾

본 조례는 중국 국경내에서 해안건설 사업을 진행하는 모든 개인과 조직에 적용되나, 선박해체장 건설 관련 사업은 〈선박해체에의한환경오염방지관리조례〉를 적용한다.¹⁶⁵⁾

〈해양공정조례〉는 전인대가 1999년 「해양환경보호법」을 개정할 때 특히 해양건설로 인한 해양환경오염 피해방지 관련 사항을 추가하여 규정한 것을 근거로 제정되었다.¹⁶⁶⁾

해양공정의 개념은 과학기술의 발전과 해양경제의 지속적인 발전 및 해역이용 방식의 다양화에 따라 도입된 것으로, 실질적으로는 다양한 해양공정이 이루어지고 있었음에도 법적인 규정이 수립되지 않은 상태에서 제정된 것이다. 「해양환경보호법」은 해양공정에 대한 구체적인 정의와 범위를 규정하지 않고 있으나, 해양공정조례는 “해양자원의 개발, 이용, 보호, 회복을 목적으로 하고 또한 건설주체가 해안선에서 해역 쪽으로 위치하여 건축, 개조, 확장 건설되는 것”으로 개념을 정의하고 있다.

해양공정조례는 해양공정건설 전의 예방제도, 해양공정건설과 운영중의 오염통제제도, 오염물 배출 관리제도, 해양공정이 야기한 오염사고에 대한 예방과 통제 등을 주요 내용으로 규정하고 있다.

본 조례에서 해양공정건설 및 운영에 대한 오염 통제와 관련된 규정은 오염으로 인한 해양환경 훼손방지를 위한 핵심 사안으로서, i) 해양공정환경보호 시설의 삼동시(三同時)제도¹⁶⁷⁾, ii) 해양공정환경영향의 사후평가제도¹⁶⁸⁾, iii) 사용만료 후 제거 혹은 기타용도로의 사용변경에 대한 감독관리 강화 등을 규정하였다.¹⁶⁹⁾

164) <해양공정건설프로젝트에의한해양환경오염방지관리조례> 제2조.

165) <해양공정건설프로젝트에의한해양환경오염방지관리조례> 제3조.

166) 「해양환경보호법」 제6장 참조.

167) 여기서 ‘三同時 제도’란 해양공정의 환경보호 시설이 핵심 공정의 동시설계, 동시시공, 동시 가동되어야 하는 것을 의미함. 제16조.

168) 제20조는 해양공정이 건설, 운영중에 비준된 환경영향평가서의 상태가 발생한 경우, 건설단위는 해당 상황 출현후 20일 내에 환경영향에 대한 사후평가를 실시함. 사후평가의 결론에 따라 개선조치를 하고, 또한 사후평가 결론과 개선조치를 공정환경영향평가보고서를 비준한 해양주관부서에 보고하고 등록하여야 함.

169) <해양공정건설프로젝트에의한해양환경오염손해방지를위한관리조례> 제3장 참조.

4) 중국의 해양환경보호 기본제도

‘해양환경보호에 관한 기본제도’라 함은 환경법이 규정하는 목표와 임무를 수행하기 위해 환경법 기본원칙에 근거하여 제도화된 것이다. 동시에 환경감독관리에서 보편적 의의를 갖는 법률규칙이자 절차로써, 특정 또는 일련의 환경보호 관계를 조정하는 법률규범을 말한다. 따라서 해양환경보호 기본제도는 일반적 환경법률 규범이나 「환경보호법」의 기본원칙과는 다르지만, 환경보호법률 규범의 중요한 구성 부분을 이루고 있다. 즉, 해양환경보호의 기본제도는 환경오염방지의 실제적 규정과 절차적 요구를 종합하여 법정화, 절차화, 체계화한 것으로 모든 환경 관련 주체가 준수하여야 하는 법적 장치를 말한다.

중국은 1999년 「해양환경보호법」 개정을 통해 해양환경의 관리를 강화하기 위한 새로운 기본제도를 도입하였는바, 여기에는 환경영향평가와 三同時제도, 해양환경오염에 대한 손해배상제도, 해양기능구역과 해양환경보호계획제도, 중점해역 오염물 총량제, 해양환경기준제도, 오염물 배출비용징수제도, 환경오염 훼손 시설의 퇴출제도, 해양오염사고에 대한 응급조치제도, 현장조사제도, 선박유류오염에 대한 보험 및 유류오염에 대한 배상기금제도 등을 들 수 있다. 이 중 중요한 신설 제도는 i) 중점해역 오염물 배출량 통제제도, ii) 해양환경영향평가제도, iii) 三同時제도, iv) 해양오염물 배출비용징수제, v) 해양오염물 배출허가제, vi) 해양환경오염방지기준화제도 등이 있다.

5) 중국 해양환경법제도의 정책적 시사점

중국은 해양환경법제가 정책추진에 상당한 기여를 했음에도 불구하고, 국제사회 보다 10여년 늦게 시작한 해양환경법제도 정비작업은 국제기준과 비교할 때 미흡한 점이 많다. 그러나 중국이 이미 환경보호 법제도 정비의 중요성을 강조하고, 「헌법」을 기초로 해양환경보호법제도를 정비해 가고 있다는 점은 긍정적인 평가를 내릴 수 있다.

해양환경 보호를 위해 「해양환경보호법」을 제정함으로써 해양환경의 보호와 개선, 해양자원의 보호, 오염훼손의 방지, 생태균형의 유지, 경제와 사회의 지속가능한 발전을 촉진할 것임을 명확히 하고 있다. 또한 해양환경 보호를 위한 각 영역별, 오염원인별 법령을 제정함으로써, 일련의 기본적 체제를 갖추고 있다. 또한 중앙 입법체계 외에 각 지방인민대표대회와 인민정부는 법률을 바탕으로 지방의 특

징을 반영한 지방성 법규를 제정하고 있다. 이와 같이 중국 해양환경법제는 단계별 집행의 유기적 연계성을 확보하고 있다고 판단된다.

그러나 중국의 해양환경보호법제는 여전히 적용영역과 관리주체에 대한 모호성으로 법집행의 실효성을 제한하는 현상이 나타나고 있다. 이러한 모호성은 비록 해양오염에 관련되지만 육상기인이나 해안건설 기인, 폐기물 투기, 또는 선박해제로 인한 오염등과 같이 오염원의 관련성에 따라 적용 법규를 확정하기 어렵게 한다.

중국이 해양환경정책을 추진하는데 있어 가장 큰 문제점은 관리부서가 다양한 반면 권한범위가 불명확하다는 데 있다. 예를 들면 「해양환경보호법」은 국가환경총국, 국가해양국, 해사국, 어정어항감독부서, 군대환경보호 부서간의 직능에 대하여 규정하고 있으나, 역할이 명확하지 않다. 또한 국가환경보호총국은 전국의 환경보호업무에 대한 통일적 감독관리와 함께 육지기인오염물과 해안공정프로젝트항목으로 인한 해양오염 손해에 대한 환경보호업무의 책임을 부여하고 있다.

국가해양국에는 해양환경조사, 모니터링, 감시, 평가와 과학연구의 책임을 부여하고 있으며, 해사국과 어정어항감독부서 및 군대 환경보호부서에는 해당 범위내의 사고조사 및 처리 업무를 부여하고 있다.¹⁷⁰⁾ 다만, 〈해양석유탐사개발환경보호관리조례〉 및 〈해양폐기물관리조례〉는 국가해양국과 그 소속기관 역시 사고조사와 처리 권한을 갖는다고 규정하고 있다.¹⁷¹⁾

이는 해양환경정책의 효율적인 추진을 위해서는 해양환경법체계 및 법률 정비와 함께 해양환경관리부서의 일관성있는 정책수립·집행이 요구된다는 점을 시사하고 있다. 관리부서간 영역의 모호성은 관리권에 관한 분쟁상황이 발생할 경우에 모두 관할하고자 하거나 모두 관할을 꺼려하는 부처이기주의적 현상으로 이어질 우려가 있다. 동시에 각 기관들에 분산된 법 집행력은 결국 해양환경 관리의 질적 저하를 초래할 우려가 높다.

170) 郭萍·趙鹿軍, “談完善我國海洋環境保護行政立法的幾點思考”, 李耀臻·徐祥民 主編, 海洋世紀與中國海洋發展戰略研究(青島 中國海洋大學出版社, 2006), p. 85.

171) 〈해양석유탐사개발환경보호관리조례〉 제3조와 제20조, 〈해양폐기물관리조례〉 제4조 참조.

제 5 장 해양환경법체계의 문제점 및 정비방향

1. 해양환경법제도의 문제점

1) 기본법 부재에 따른 법체계상 문제점

(1) 주요국의 해양환경분야 기본법 현황

호주, 캐나다, 중국, 일본은 해양관련 법률의 입법작업이 활발하게 이루어지고 있으며, 해양에 대한 정책적·입법적 관심이 높다는 것이 공통적인 특징이다.

또한 입법유형에 있어서는 차이가 있고 입법화되는 법률수가 많지는 않으나, 해양환경과 관련이 높은 법률이 지속적으로 입법화되고 있는 추세이다.

중국의 경우에는 「해양환경보호법」이 기본법적인 지위를 갖고 있으며 동 법률을 근간으로 영역별, 법적성질별로 다양한 조례에 기반한 구체적인 해양환경 및 해양생태계 보호조치가 이루어지고 있는 점은 시사하는 바가 있다.

우리나라와 같이 해양수산부라는 별도의 정부부처에서 해양환경을 담당하지는 않지만, 호주의 경우는 환경문화유산부 내 해양국에서 해양보호구역 관리 등 해양환경업무를 담당하고 있다. 또한 일본과 중국은 해양기본법의 제정과 통합해양행정조직의 운영을 검토하고 있는바, 일본은 이미 2007년에 「해양기본법」¹⁷²⁾을 제정하고, 내각에 ‘종합해양정책본부’를 설치·운영하고 있다. 중국의 경우도 전인대회를 통해 국가해양정책 총괄기관의 설치 및 해양기본법의 제정문제가 제기되고 있다.¹⁷³⁾

최근 들어 우리나라는 해양환경법에 대한 입법작업이 활발하게 진행되고 있으나, 전체 법체계나 법률 상호간의 관계에 대한 검토가 치밀하게 이뤄지지 않고 있다. 요컨대 규제합리성과 법률간 형평성을 확보하기 위한 해양환경법제도의 체계화가 어느 때보다 강조되고 있는 상황이다.

172) 법률 제33호.

173) 인민일보해외판, 2007.11.27일 3면 기사.

(2) 우리나라 소관부처별 기본법 현황

현재 우리나라는 1966년 12월에 「중소기업기본법」이 제정된 이래 2007년 11월 현재 49개의 기본법이 제정되어 시행되고 있으며, 소관부처별 기본법 현황은 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1>

소관부처별 기본법 현황

소관부처명	소관 기본법	비고
재정경제부	국세기본법	1
교육인적자원부	교육기본법, 인적자원개발기본법, 자격기본법, 국어기본법	4
과학기술부	과학기술기본법	1
행정자치부	국가보훈기본법, 민방위기본법, 소방기본법, 자원봉사활동기본법, 재난및안전관리기본법, 정부업무평가기본법, 지방자치단체기금관리기본법, 진실·화해를위한과거사정리기본법, 행정규제기본법, 행정조사기본법	10
문화관광부	관광기본법, 국어기본법, 문화산업진흥기본법, 영상진흥기본법, 청소년기본법	5
농림부	농업·농촌기본법, 산림기본법	2
법무부	재한외국인처우기본법	1
산업자원부	국가표준기본법, 전자거래기본법, 중소기업기본법, 에너지기본법	4
정보통신부	전기통신기본법, 정보화촉진기본법	2
보건복지부	건강가정기본법, 보건의료기본법, 사회보장기본법, 저출산·고령사회기본법	4
해양수산부	해양수산발전기본법, 물류정책기본법	2
환경부	환경정책기본법, 지속가능발전기본법	2
노동부	고용정책기본법, 근로자복지기본법	2
여성가족부	여성발전기본법	1
건설교통부	건설산업기본법, 국토기본법, 철도산업발전기본법, 토지이용규제기본법	4
기획예산처	기금관리기본법, 부담금관리기본법, 정부산하기관관리기본법, 정부투자기관관리기본법	4

2000년 이후 들어서 기본법의 제정 작업이 매우 활발하게 진행되었는바, 2000년 이전까지는 기본법 수가 22개에 머물렀으나, 이후 기본법이 급속하게 증가하였다. 이는 기본법에 대한 관심이 증가하였다는 것으로 해석될 수 있으나, 다른 법률과의 관계를 종합적으로 검토하여 법체계상 기본법적 지위를 갖는 법률을 제정하기 위한 입법으로 보기 어려운 법률도 상당부분 있다는 반증이기도 하다. 왜냐하면, 명칭에 기본법이 포함된 법령과 그렇지 않은 법령간의 구성과 내용, 형식 측면에서 차이가 크지 않은 경우가 있기 때문이다. 결국 입안자 내지 입법자의 인식에 기초한 법제명 부여라고 할 여지가 있는 것이다.

일반적으로 기본법은 중요한 지도적 원리와 지침을 포함하고 있는 법률로 설명될 수 있는데, ‘진흥법’, ‘육성법’, ‘조성법’과 같이 기본법이라는 용어를 사용하지 않았으나, 기본법적인 성격을 갖는 법률이 있는 반면, ‘기본법’이라는 용어가 법률명에 포함되어 있으나, 법체계상 기본법이라고 하기 어려운 경우도 있다.

그러나 기본법은 법체계상 안정성과 법률해석 및 적용의 기본방향을 제시하는 중요한 기능을 담당한다는 점은 부인할 수 없는 것이다. 해양환경법의 체계적인 입법과 집행을 위해서는 기본법적 성격을 갖는 법률이 마련되어야 할 것이다.

(3) 환경정책기본법과 해양환경관리법의 비교

2007년 1월 19일에 제정된 「해양환경관리법」은 선박기인 오염관리를 주된 내용으로 하는 기존 「해양오염방지법」을 대폭 개편하여 전반적인 법체계를 정비하였으며, 오염원인자 책임원칙의 명문화, 해양유입 또는 해양발생오염원 등에 대한 관리강화, 해역이용협의제도의 사후관리체계 구축 및 해역이용영향평가제도의 신설, 해양환경개선부담금의 부과대상 확대, 해양환경관리공단의 설립 등 진일보한 해양환경관리기반을 구축하였다고 평가할 수 있다.

그러나 「해양환경관리법」은 <표 5-1>에서 나타난 바와 같이, 「환경정책기본법」과 비교해 보면 “기본법”이라고 보기에는 법체계나 그 구성이 미흡한 것을 알 수 있다. “기본법”은 일반적으로 어떤 분야의 정책의 기본적인 방향을 정하고 관련정책의 체계화를 도모하기 위한 법률이다. 즉 당해 분야의 정책목표나 정책이념을 제시하고, 그에 근거하여 정책내용을 실현하기 위한 시책의 기본적인 사항을 규정하는 법률로서, 장기적·종합적인 측면에서 정책방향을 제시하고, 관련제도나 정책을 그에 따라 정비할 수 있는 기틀을 마련해 주는 역할을 하는 것이다.

그러나 해양환경법에서는 기본법적 지위를 갖는 법률이 없으며, 「해양환경관리법」은 ‘오염원인자 책임의 원칙’의 도입, ‘해양환경기준’의 제시, 해양환경관리종합계획의 수립, 해양환경관리위원회의 설치 등 일부 조항에서는 해양환경 분야의 기본법적인 규정을 포함하고 있으나, 전반적인 내용은 기본법보다는 집행적 기능이 강한 개별 환경법률로 분류하는 것이 타당하다고 판단된다.

이러한 해양환경분야의 기본법 부재현상은 해양수산부 소관 해양환경법률 상호간 관계의 모호성에 따른 법적용상 혼란을 야기하고, 국민의 입장에서는 불필요한 입법가능성이 내재되어 있어 이중규제 또는 중복예산 투입으로 이어질 수 있다. 기존 「해양수산발전기본법」은 해양수산부 소관 전체 법률의 기본법으로서 기능하지만, 해양환경과 관련된 규정인 제13조(해양환경의 보전)와 제14조(해양생태계의 보전)는 선언적인 규정에 불과하고 기본적인 정책방향을 제시하거나 기본이념, 원칙을 제시해주지 못하고 있다. 따라서 「해양수산발전기본법」은 해양환경법 분야의 기본법으로 보기에 는 무리가 있다고 판단된다.

그러나, 기본법은 법체계상 안정성과 법률 해석 및 적용의 기본방향을 제시하는 중요한 기능을 담당한다는 점은 부인할 수 없는 것이다. 해양환경법의 체계적인 입법과 집행을 위해서는 기본법적 성격을 갖는 법률이 마련되어야 할 것이다.

<표 5-2> **환경정책기본법과 해양환경관리법상 기본법적 규정비교**

환경정책기본법	해양환경관리법
제1조(목적)	제1조(목적)
제2조(기념이념)	제3조(적용범위)
제4조(국가 및 지방자치단체의 책무)	제5조(국가의 책무)
제5조(사업자의 책무)	
제6조(국민의 권리와 의무)	
제7조(오염원인자 책임원칙)	제7조(오염원인자 책임의 원칙)
제7조의2(환경오염 등의 사전예방)	
제7조의3(환경과 경제의 통합적 고려 등)	
제7조의4(자원 등의 절약 및 순환적 사용촉진)	
제8조(보고)	
제10조(환경기준의 설정)	제8조(해양환경기준)
제11조(환경기준의 유지)	
제12조(국가환경종합계획의 수립 등)	제14조(해양환경관리종합계획의 수립 등)
제14조(국가환경종합계획의 수행)	

<표 5-2> **환경정책기본법과 해양환경관리법상 기본법적 규정비교(계속)**

환경정책기본법	해양환경관리법
제14조의2(환경보전중기종합계획의 수립 등)	
제14조의3(시·도환경보전계획의 수립 등)	
제14조의4(시·군·구환경보전계획의 수립 등)	
제14조의5(개발계획·사업의 환경적 고려 등)	
제15조(환경상태의 조사·평가 등)	
제15조의2(환경친화적계획기법등의 작성·보급)	
제16조(환경보전에 관한 교육 등)	
제20조(환경보전을 위한 규제)	
제20조의3(경제적 유인수단)	
제21조(유해화학물질의 관리)	
제21조의2(반사성 물질에 의한 환경오염의 방지등)	
제21조의4(환경성질환에 대한 대책)	
제23조(영향권별 환경관리)	
제24조(자연환경의 보전)	
제25조(사전환경성검토)	제84조(해역이용협의)
제28조(환경영향평가)	제85조(해역이용영향평가)
제29조(분쟁조정)	
제31조(환경오염의 피해에 대한 무과실책임)	
제32조(법제상의 조치등)	
제33조(지방자치단체에 대한 재정지원등)	
제34조(사업자의 환경관리 지원)	
제35조(조사·연구 및 기술개발에 대한 재정지원)	
제36조(환경보전자문위원회)	제17조(해양환경관리위원회)

2) 개별법률의 기능혼재 및 불특성화에 따른 문제점

“복원”, “서식지보호”, “조사”에 관한 규정은 해양생태계보전법과 「연안관리법 개정안」에 공통적으로 포함되어 있다. 즉, 해양생태계보전법 제46조에 따라 해양수산부 장관 또는 지방자치단체의 장은 개발행위등을 하는 경우에 생태적 가치가 높은 해양생태계가 훼손되지 아니하도록 필요한 조치를 하여야 하며, 필요한 경우 해양수산부 장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협조하여 해당해양생태계의 보전 및 관리대책을 마련하여 추진할 수 있다. 또한 해양수산부 장관 또는 지방자치단체의 장은 훼손된 해양생태계의 복원 등을 위한 필요한 대책을 수립·시행하여야 하며, 해양수산부 장관은 개발행위등을 위한 사업계획을 수립·확정하거나 개발행위등을 허가한 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 해양생태계 복원대책을 수립·시행할 것을 요청할 수 있다. 해양수산부 장관은 해양생태계의 복원기술개발, 복원사업 및 생태복원 전문기관의 육성 등 해양생태계 보전·복원을 위한 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

한편 「연안관리법 개정안」 제27조에 따라 국가는 자연해안과 연안서식지의 효과적인 보전과 연안환경의 기능 증진 등을 위하여 “자연해안 및 연안서식지 순손실방지제”를 실시할 수 있으며, 해양수산부 장관은 훼손된 자연해안을 복원하고 순손실방지제의 정책목표 달성을 위하여 연안정비사업의 일환으로 자연해안의 복원사업을 실시할 수 있다.

해양생태계보전법은 해양생물다양성의 보호와 서식지 보전을 주요 입법목적으로 하는 법률이나, 「연안관리법 개정안」도 제26조에 따라 “국가는 i) 간석지 등 연안습지, ii) 산호초 및 해초군락, iii) 염생식물군락지, iv) 기타 대통령령이 정하는 연안서식지의 보전을 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다”라고 하여 연안서식지의 보전에 관한 규정을 포함하고 있다.

이는 해양생태계보전법과 「연안관리법 개정안」의 기능이 혼재되어 있다는 점을 보여주는 사례라고 할 수 있다. 물론 「연안환경」을 보호하기 위한 규정은 해양생태계보전법과 「연안관리법」 어느 법률에서도 규정할 수 있다.

그러나 그것은 법률상호간의 관계가 정립되어 서로 보완적, 협력적 관계를 가지고 있으며, 해양환경법체계가 짜임새 있게 틀을 잡고 있을 때 가능한 것이라고 판단된다. 개별법률의 제정목적이 각기 다른 데도 불구하고, 기능이 혼재되거나 특성화가 이루어지지 못하는 경우에는 유사 규정은 사문화될 수 있기 때문이다. 따

라서 향후 정책추진 방향과 법률상호간의 관계를 종합적으로 검토한 후, 입법작업이 진행될 때 비로소 개별법률 각각의 입법목적을 합리적으로 달성할 수 있을 것이다.

3) 환경부 소관법률과의 관계 미정립에 따른 문제점

환경부는 40여 개의 법률을 소관하고 있는 우리나라 환경정책의 총괄부처이다. 「자연환경보전법」과 해양생태계보전법과 같이 양 법률과의 관계가 명확한 경우에는 각각의 법률 적용시 법률간 충돌 또는 중복규제를 검토할 필요가 없다. 그러나 「환경정책기본법」상 환경기준과 「해양환경관리법」상 해양환경기준의 적용문제, 「야생동·식물보호법」상 해양생물 관련규정과 해양생태계보전법상 해양생물 관련 규정의 중복여부 등 법률 상호간의 관계 미정립에 따라, 법률 적용과 해석에 있는 많은 문제가 산재해 있는 점은 주지의 사실이다.

특히 <표 5-3>에서 알 수 있듯이 「환경정책기본법」, 「자연공원법」, 「독도등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법」 등은 해양환경과 관련성이 높다. 그러나, 환경부 소관법률과 해양환경법 및 해양환경정책과의 관계는 불명확한 상황이다.

또한 제3장에서 살펴본 바와 같이 환경부 소관법률이 단순 법률수로 비교해 보더라도 해양수산부의 소관법률의 5배 이상이기 때문에 해양환경의 보전·관리와 밀접하게 관련되어 있는 환경부 소관법률이 상당수 존재한다.

향후 환경부 소관법률과 해양수산부 소관법률의 분화, 각각의 특성을 반영한 새로운 입법활동이 지속적으로 이루어질 것으로 예상된다. 양 부처의 법률은 모두 우리나라의 환경법을 구성하는 법률들이라는 측면에서, 유기적인 연계와 법률상호간의 관계정립을 위한 연구와 부처간 협력이 상시적·지속적으로 이루어져야 할 것이다.

따라서, 해양환경법제도의 체계화는 환경부 소관법률과의 관계를 명확히 하고, 해양환경 관련법률의 규율대상 및 입법방향의 설정에 있어 중요한 과제라 할 것이다.

<표 5-3>

해양환경 보전·관리와 관련된 주요 개별 환경법률

구분	해양환경 보전·관리와의 관련성	주요 관련 법제도
환경정책기본법	해양환경 보전·관리 정책의 기본방향	전국적·일반적 환경기준 국가환경종합계획 환경상태의 조사·평가 영향권별 환경관리 사전환경성검토제도
자연공원법	해상국립공원 해양생태계 및 문화경관의 보전	자연공원의 지정·관리 공원기본계획 및 공원계획 용도지구 및 공원보호구역 자연자원의 조사
독도등도서지역의 생태계보전에관한특별법	특정도서의 자연생태계·지형 또는 지질 등을 비롯한 자연환경 보전	특정도서보전기본계획 특정도서 및 시·도특정도서의 지정
습지보전법 (환경부·해양수산부 공동법률)	연안습지의 보전·관리	습지보호지역 지정 습지보전기본계획 습지조사
야생동·식물보호법	해양동·식물의 보호	야생동·식물특별보호구역 야생동·식물보호기본계획 멸종위기야생동·식물보호대책
수질 및 수생태계 보전에 관한 법률	수질 및 수생태계의 보전에 관한 기본방침	수질오염물질 총량관리 공공수역의 수질 및 수생태계 보전 수계영향권별 수질 및 수생태계 보전 비점오염원 관리지역 설정
4대강 물관리 종합대책을 위한 특별법 (4대강수계특별법)	상수원의 수질 보전·개선	오염총량관리제도 수변구역의 지정·관리 수계관리위원회 설치 수계관리기금의 설치
수도법	취수원의 수질 보전	상수원보호구역 지정 수도정비기본계획 전국수도종합계획

<표 5-3>

해양환경 보전·관리와 관련된 주요 개별 환경법률(계속)

구분	해양환경 보전·관리와의 관련성	주요 관련 법제도
하수도법	도시하수의 하천 방류 규제	공공하수도의 설치 하수도정비기본계획의 수립 방류수 수질기준 및 검사
먹는물관리법	먹는물의 수질·위생 관리	먹는물의 수질 관리 환경영향조사 수질개선부담금의 부과·징수 품질검사

3. 우리나라 해양환경법체계의 정비방향

1) (가칭)해양환경정책기본법의 입법방향

(1) 해양수산발전기본법의 한계 개선

「해양수산발전기본법」은 해양수산부 소관법률의 모법으로서 지위를 갖고 있다. 그것은 “해양 및 해양자원의 합리적인 관리·보전 및 개발·이용과 해양산업의 육성을 위한 정부의 기본정책 및 방향을 정한다”는 동법 제1조의 규정을 통해 알 수 있다. 또한 제2조(기본이념)의 □□해양자원의 환경친화적이고 지속가능한 개발·이용을 추구한다는 점과 미래세대에 대한 풍요롭고 생명력이 넘치는 해양을 조성해 나간다는 □□는 규정에도 나타나 있다.

그러나 「해양수산발전기본법」은 해양수산부의 소관업무인 해운, 항만, 수산, 해양영토 관리, 해양자원 개발, 해양과학조사, 해양산업 육성, 남북한 해양수산 협력, 해양관광, 연구기관의 설치·육성, 해양수산전문인력의 양성, 정보화촉진, 재정 지원 등 다양한 사항에 대하여 규정하고 있어, 해양환경 분야의 모법으로 기능하는데 한계가 있다. 환경정책의 기본이념과 원칙, 정책방향을 제시하고 있는 「환경정책기본법」과 비교해 보면, 해양환경 관련법률의 기본이념과 원칙, 입법방향, 법률상호간 관계정립을 위한 근거로 활용하기에는 어려움이 있다는 점이 명확해진다.

2007년 8월 3일에 제정된 「물류정책기본법」은 해양수산부 소관의 또 하나의 기본법이다. 동법은 국내외적으로 물류산업의 중요성이 증가하고 있으나, 물류관련 정책기능이 여러 부처에 분산되어 있어 물류정책을 효율적으로 추진하기 어렵다는 문제점이 지속적으로 제기됨에 따라, 물류정책위원회의 기능을 강화하는 등 물류정책의 종합조정기능을 보강하는 한편, 국제적인 물류경쟁이 심화되는 여건 아래 국내 물류기업의 해외진출 촉진 및 국제경쟁력 강화 등 국제물류의 활성화 기반을 구축하기 위하여 제정되었다.

「물류정책기본법」의 제정으로 해양환경분야의 기본법 도입가능성은 보다 높아졌다고 할 수 있다. 왜냐하면 「해양수산물발전기본법」은 해양수산부 전체 법률의 모법으로서 기능하고, 법체계를 정비하고 효율적인 정책추진을 위해 필요하다는 당위성과 사회적 합의가 전제된다면 “분야별 기본법” 제정이 가능하다고 볼 수 있기 때문이다. 「물류정책기본법」은 국내외 물류정책을 체계적으로 관리하기 위하여 건설교통부와 해양수산부가 공동법률 형태로 제정된 점은 향후 해양환경분야 기본법 도입시 「환경정책기본법」과의 관계를 정립하는 데 시사하는 바가 크다.

<표 5-4> **환경정책기본법과 해양수산물발전기본법의 비교**

환경 정책기본법	해양수산물발전기본법
제1조(목적)	제1조(목적)
제2조(기념이념)	제2조(기본이념)
제4조(국가 및 지방자치단체의 책무)	제4조(다른법률과의 관계)
제5조(사업자의 책무)	제5조(국가등의 기본책무)
제6조(국민의 권리와 의무)	제8조(해양수산물발전위원회)
제7조(오염원인자 책임원칙)	제12조(해양의 관리)
제7조의2(환경오염 등의 사전예방)	제13조(해양환경의 보전)
제7조의3(환경과 경제의 통합적 고려 등)	제14조(해양생태계의 보전)
제7조의4(자원 등의 절약 및 순환적 사용촉진)	제15조(해양안전관리)

<표 5-4>

환경정책기본법과 해양수산발전기본법의 비교(계속)

환경정책기본법	해양수산발전기본법
제8조(보고)	제16조(해양자원의 개발 등)
제10조(환경기준의 설정)	제17조(해양과학조사 및 기술개발 등)
제11조(환경기준의 유지)	제18조(해양공간의 이용)
제12조(국가환경종합계획의 수립 등)	제19조(해양개발전진기지의 개척)
제14조(국가환경종합계획의 수행)	제20조(해양과학기지의 설치 및 조사·연구)
제14조의2(환경보전중기종합계획의 수립 등)	제21조(국제협력의 추진)
제14조의3(시·도환경보전계획의 수립 등)	제22조(남북간 해양수산 협력)
제14조의4(시·군·구환경보전계획의 수립 등)	제23조(해양항만산업의 경쟁력 강화 등)
제14조의5(개발계획·사업의 환경적 고려 등)	제24조(항만시설 등의 확충)
제15조(환경상태의 조사·평가 등)	제25조(수산업의 육성 등)
제15조의2(환경친화적계획기법등의 작성·보급)	제26조(수산기술개발 촉진)
제16조(환경보전에 관한 교육 등)	제27조(어촌 정주환경의 개선 등)
제20조(환경보전을 위한 규제)	제28조(해양관광의 진흥)
제20조의3(경제적 유인수단)	제29조(신기술에 대한 지원 등)
제21조(유해화학물질의 관리)	제30조(연구기관의 설치·육성 등)
제21조의2(반사성 물질에 의한 환경오염의 방지등)	제31조(해양수산전문인력의 양성 등)
제21조의4(환경성질환에 대한 대책)	제32조(해양개발등을 위한 정보화 촉진)
제23조(영향권별 환경관리)	제33조(연구·개발사업 지원 등)
제24조(자연환경의 보전)	제34조(해양문화의 창달 등)
제25조(사전환경성검토)	제35조(재정 등의 지원)
제28조(환경영향평가)	
제29조(분쟁조정)	
제31조(환경오염의 피해에 대한 무과실책임)	
제32조(법제상의 조치등)	
제33조(지방자치단체에 대한 재정지원등)	
제34조(사업자의 환경관리 지원)	
제35조(조사·연구 및 기술개발에 대한 재정지원)	
제36조(환경보전자문위원회)	

또한 앞서 살펴본 바와 같이 행정자치부는 10개의 기본법을 관장하고 있으며, 건설교통부, 보건복지부, 산업자원부, 기획예산처 등도 여러 개의 기본법을 관장하고 있다. 따라서 각 부처별로 기본법은 하나여야 한다는 주장은 논리적 타당성이 약하다고 할 것이다.

(2) 환경정책기본법의 장점 도입 및 협력적 관계 구축

① 환경부 소관법률의 법체계상 장점 도입

「환경정책기본법」은 「헌법」상 환경권 규정과 개별 환경법률의 가교로서의 역할을 하는 동시에, 대기, 수질, 자연환경, 토양, 소음·진동 등 오염매체별 개별 환경법률의 기본법으로서 기능하고 있다. 「환경정책기본법」의 체계를 살펴보면 이는 더욱 명확해진다.

동법은 국가환경정책의 기본목적(제1조)과 기본이념(제2조), 원칙(제7조)을 밝히고 있으며, 국가·지방자치단체·사업자·국민의 책무(제4조, 제5조, 제6조), 환경오염 등의 사전예방(제7조의 2), 환경과 경제의 통합적 고려(제7조의3), 환경기준(제10조, 제11조), 국가환경종합계획의 수립(제12조, 제14조), 개발계획·사업의 환경적 고려(제14조의5), 환경보전을 위한 규제(제20조), 경제적 유인(제20조의3), 분쟁조정(제29조) 등 개별 환경법률에 공통적으로 적용될 수 있는 규정들이 대부분을 차지하고 있다.

「환경정책기본법」상 개별 법률과 동일한 성격을 갖는 집행적 성격이 강한 규정은 보칙과 벌칙을 제외하고는 “사전환경성검토제도”와 관련된 제25조 내지 제27조까지 9개 조항이 전부라 해도 과언이 아니다.

또한 개별 환경법률로 구체화되는 사항에 대한 입법방향을 제시하고 있다. 즉, 자원 등의 절약 및 순환적 사용촉진(제7조의4), 환경보전에 관한 교육(제16조), 경제적 유인(제20조의3), 유해화학물질의 관리(제21조), 반사성 물질에 의한 환경오염의 방지(제21조의4), 환경성질환에 대한 대책(제21조의4), 자연환경의 보전(제24조), 환경영향평가(제28조), 제29조(분쟁조정), 지방자치단체·사업자의 환경관리 지원(제33조, 제34조) 등이 그것이다.

따라서 개별 환경법률은 「헌법」과 「환경정책기본법」이 천명하고 있는 환경권 및 국가환경정책의 목적과 이념을 각 환경분야별로 실현·달성할 것을 목적으로 하고 있으며, 기본적으로 오염매체별로 제정·시행되고 있다.

「환경정책기본법」상 이들 규정과 관련성이 높은 개별 환경법률과 연계시킨 내용은 <표 5-5>와 같다. 다만, 여기서의 「환경정책기본법」상 규정과의 개별 환경법률과의 관련성에 대한 구분이 당해법률에만 해당한다는 의미는 아니라는 점은 유의하여야 할 것이다.

향후 해양환경법체계를 정비하는 경우에는 「환경정책기본법」과 개별 법률과의 관계, 개별법률 상호간의 연계에 대한 보다 면밀한 분석이 필요하다. 환경부의 법체계 특징 중 장점은 수용하되, 해양환경입법의 중장기적인 정책방향과 입법수요를 고려하여 해양환경분야 기본법의 틀과 세부 포함내용을 규정하여야 할 것이다.

<표 5-5> **환경정책기본법상 근거규정과 관련 개별 환경법률의 비교**

환경정책기본법	개별법률
제7조의2(환경오염 등의 사전예방)	한강수계법, 낙동강수계법, 금강수계법, 영산강·섬진강수계법
제7조의4(자원 등의 절약 및 순환적 사용 촉진)	친환경상품구매지원에관한법률, 자원의절약과재활용촉진에관한법률, 건설폐기물의재활용촉진에관한법률, 한국환경자원공사법, 물의순환이용촉진에관한법률(안)
제16조(환경보전에 관한 교육 등)	환경교육진흥에관한법률(안)
제16조의2(민간환경단체 등의 환경보전활동 촉진)	수도권매립지관리공사의설립및운영등에관한법률, 환경관리공단법
제17조(국제협력 및 지구환경보전)	지속가능발전기본법
제18조(환경과학기술의 진흥)	환경기술개발및지원에관한법률

<표 5-5> **환경정책기본법상 근거규정과 관련 개별 환경법률의 비교(계속)**

환경정책기본법	개별법률
제20조(환경보전을 위한 규제)	폐기물관리법, 폐기물의국가간이동및그처리에관한법률, 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원에관한법률, 수도법, 하수도법, 먹는물관리법, 지하수법, 가축분뇨의관리및이용에관한법률, 물관리기본법(안)
제21조(유해화학물질의 관리)	유해화학물질관리법
제21조의4(환경성질환에 대한 대책)	환경보건법(안)
제23조(영향권별 환경관리)	수질및수생태계보전에관한법률, 대기환경보전법, 소음·진동규제법, 다중이용시설등의실내공기질관리법, 수도권대기환경개선에관한특별법, 악취방지법
제24조(자연환경의 보전)	자연환경보전법, 자연공원법, 토양환경보전법, 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법, 습지보전법, 백두대간보호에관한법률, 야생동·식물보호법, 남극활동및환경보호에관한법률, 문화유산과자연환경자산에관한국민신탁법, 하구관리법(안)
제28조(환경영향평가)	환경·교통·재해등에관한영향평가법
제29조(분쟁조정)	환경분쟁조정법
제32조(법제상의 조치등)	환경범죄단속에관한특별조치법
제20조의3(경제적 유인수단)	환경개선비용부담법, 환경개선특별회계법
제33조(지방자치단체에 대한 재정지원등)	
제34조(사업자의 환경관리 지원)	
제35조(조사·연구 및 기술개발에 대한 재정지원)	환경분야시험·검사등에관한법률

② 환경정책기본법과의 협력적 관계 구축

(가칭) 「해양환경정책기본법」은 「환경정책기본법」과 경쟁적 관계에 있는 법률이 아니다. 「환경정책기본법」 제13조에 따르면 국가환경종합계획의 내용에 “해양환경의 보전에 관한 사항”이 포함된다고 규정하고 있으며, 동법 제20조에서는 “대기오염, 수질오염, 토양오염 등과 함께 해양오염에 대하여 필요한 규제를 하여야 한다”고 규정하고 있다.

따라서 「환경정책기본법」은 환경부 소관법률뿐만 아니라, 해양환경법제에 있어서도 상위법적인 지위를 갖는다고 보아야 할 것이다.

다만, 해양환경법의 체계를 명확히 함으로써 해양환경분야 기본법 부재에 따른 정책적·법리적 문제점을 개선하기 위한 차원에서 (가칭) 「해양환경정책기본법」의 도입을 검토하여야 할 것이다.

즉, 「환경정책기본법」은 「헌법」과 기타 개별 환경법률간의 조정적·지향적 법률로서 기능하고 있는데, 이는 해양환경법체계에서도 동일하게 적용되어야 할 것이다.

해양환경은 육상환경과 다른 독특한 특징을 가지고 있기 때문에, 지금과 같이 활발한 해양환경분야 법제도 정비는 지속될 것으로 예상된다. 그것은 규제합리성을 제고하고, 법적 안정성을 확보하기 위해서도 불가피한 입법활동이라고 판단된다.

그러나 현행 「환경정책기본법」은 해양환경의 특성을 반영한 해양환경법제의 기본원칙, 이념, 정책방향을 제시하는 데 한계가 있기 때문에 별도의 해양환경분야 기본법을 제정하는 것이 필요하다.

2) 해양환경 관련법제의 기능별 역할 명확화 및 상시입법평가체계 구축

최근 입법의 공통된 사항은 해양환경을 보호하기 위한 규정들이 많이 포함되어 있다는 점인데, 효율적인 법집행과 합리적인 규제를 위해서는 관련 법률에 대한 기능별 역할에 대한 재검토가 이루어져야 할 것이다. 이는 중복규제를 방지하고, 법률간 연계성을 확보하기 위해 필수적으로 고려할 사항이라고 판단된다.

한편, 새로운 해양환경보전 이슈에 대응하기 위한 국내외적 정책수립 및 법제 정비 사례의 수집·분석을 통해 실증적 접근동향을 파악할 필요성이 있다. 새로운 이슈를 효과적으로 다루기 위한 기존 법령의 개선·정비 및 신법제정 수요를 파악하고 이를 구체화하기 위한 재정적·제도적 근거를 마련해야 할 것이다. 장기적인 관점에서 해양환경정책의 개선방향을 분석하고, 기존 법령의 개정·정비 및 관련 개별법률의 입법수요를 분석할 수 있는 “상시입법평가체계”의 도입도 검토할 필요가 있다. 이는 해양환경의 보전·관리와 관련된 국제협약의 국내적 이행 및 지역·범지구적 차원의 국제협력의 적극적인 추진을 위한 규범 시스템으로서 기능할 수 있다.

3) 환경부 소관법률과의 연계성 강화 및 차별화

환경부 소관법률은 매우 다양하게 분화되어 있으며, 규율대상별 입법이 현재도 활발하게 이루어지고 있다. 또한 현재 해양환경법의 법률수가 적기 때문에 해양환경에 관한 모든 사항을 해양수산부 소관법률이 규율하지 못하고 있다. 따라서 환경부 소관법률과 해양환경법제와의 연계성 강화는 필수불가결한 정책적 요구이다.

이미 「습지보전법」, 「하구관리법(안)」과 같이 환경부와 해양수산부의 공동법률 형태의 법률이 존재하고 있으며, 점이지대와 육상기인 오염원의 대응, 기후변화에 대한 대응 등 환경부와 해양수산부가 정책적으로나 법제도적으로 협력이 필요한 사항이 증가하고 있다. 이는 해양환경법제와 환경부 소관법률이 밀접하게 관련이 있다는 점을 반증하는 것이라 할 수 있다.

한편 향후 환경부 소관법률과 해양수산부 소관법률의 분화, 육상과 해양의 특성을 반영한 새로운 입법활동이 지속적으로 이루어질 것으로 예상된다. 따라서 양부처의 법률은 모두 우리나라의 환경법을 구성하는 법률들이라는 측면에서, 유기적인 연계와 법률상호간의 관계정립을 위한 연구와 부처간 협력이 상시적·지속적으로 이루어져야 할 것이다.

4) 해양환경법체계 정비에 관한 제안

해양환경법제도를 체계화하기 위해서는 우선적으로 현행 「해양환경관리법」의 기본법적 성격을 강화하는 한편, 개별 법률적 성격을 갖는 규정의 경우는 분별화하는 작업이 필요하다. 이 경우 앞서 언급한 바와 같이 해양환경 관련법제도간 기능별 역할을 명확히 하고, 환경부 소관법률과의 연계성을 강화하는 동시에 차별화하는 작업이 병행되어야 할 것이다. 또한 국제협약에 적극적으로 대응하고, 지역적·국제적 해양환경협력을 촉진하기 위해서는 해양환경법제도에 새로운 입법수요를 시의적절하게 반영할 수 있도록 상시적인 입법평가도 이루어져야 한다.

<그림 5-1>은 (가칭) 「해양환경정책기본법」을 기본법으로 향후 추진되어야 할 해양환경법체계 정비방향을 도식화한 것이다. 동시에 입법작업을 통해 신규로 제정되거나 공동법률 형태로 개정되어야 할 것으로 판단되는 해양환경 관련 법률을 분야별로 도식화하였다.

현행 「해양환경관리법」은 기존 「해양오염방지법」의 전체적인 구성과 체계에 대한 개선을 시도하였으나, 기본법적 성격의 규정과 다양한 내용의 집행적 성

격의 규정이 혼재되어 있는 상태이다. 또한 선박부분에 관한 규율의 경우 국제협약의 내용을 지속적으로 반영하여야 하기 때문에 기타 규정에 비하여 개정수요가 높은 실정이다.

한편 「자연공원법」은 육상공원과 해상공원의 관리효율성을 제고하기 위해서는 환경부와 해양수산부의 공동법률 형태로 개정작업이 필요하다. 이는 현재 제정 추진되고 있는 「하구관리법」이 공동 법률이라는 점에서도 바람직한 입법방향이 라고 할 수 있다.

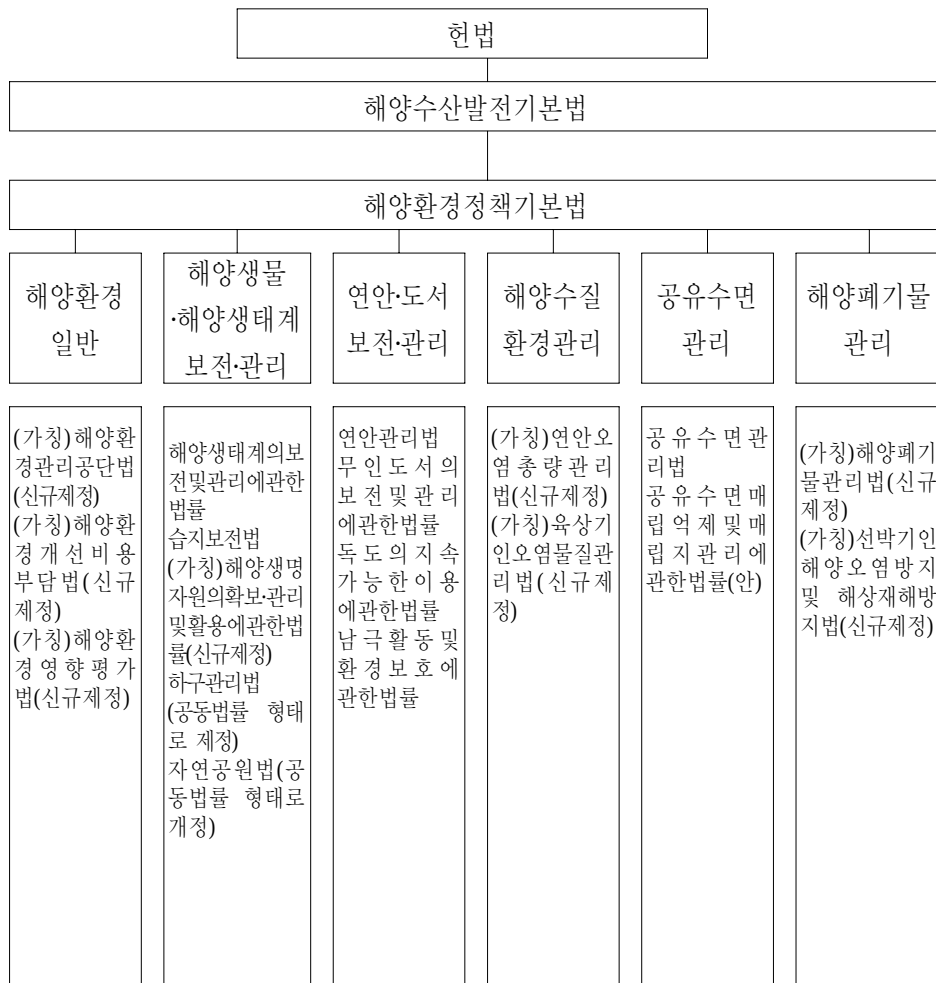
그 외에도 「해양환경관리법」에서 함께 규정하고 있으나, 이질적인 성격이 강한 “해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도”는 (가칭) 「해양환경영향평가법」으로, “해양환경관리공단”에 관한 사항은 (가칭) 「해양환경관리공단법」으로, 선박기인 오염물질에 대한 규제는 (가칭) 「선박기인 해양오염방지 및 해상재해방지법」으로, 선박과 관련되지 않는 해양폐기물에 대해서는 (가칭) 「해양폐기물관리법」으로 신규 제정이 이루어져야 한다고 판단된다. 그리고 「해양환경관리법」상 “해양환경개선부담금”과 관한 규정은 확대·보완하여 (가칭) 「해양환경개선비용부담법」으로의 입법가능성을 검토할 필요가 있다.

또한 (가칭) 「연안오염총량관리법」, (가칭) 「육상기인 오염물질 관리법」과 같이 육상환경과 해양환경의 연계성을 강화하는 동시에 해양환경의 특수성을 반영한 법률이 정비되어야 할 것이다. 이는 광의의 환경법의 테두리 안에 있는 환경부의 법제도와 해양수산부의 해양환경법제도의 통합적 연계성을 강화할 수 있는 방안이라고 생각된다.

끝으로, 앞으로는 (가칭) 「해양생명자원의 확보·관리 및 활용에 관한 법률」과 같이 해양환경 및 해양생태계를 보전하는 것뿐만 아니라, 해양환경 및 해양생태계의 환경적·경제적 가치를 강화하여 지속가능한 발전이 가능할 수 있도록 하는 입법작업이 이루어져야 할 것이다.

<그림 5-1>

해양환경법체계의 정비방향



제 6 장 결론 및 정책제언

1. 연구결론

연안개발과 도시화 정책이 가속화되고 있는 상황과 국가정책의 후순위에 있었던 해양환경 보호를 위한 투자와 연구현실을 감안할 때 「해양환경관리법」의 제정은 해양환경을 체계적으로 관리하기 위한 획기적인 법제정비라고 평가할 만하다. 새로 제정된 「해양환경관리법」을 통해 해양환경의 보전·관리에 관한 제도적 기본토대가 마련되었다고 할 수 있으나, 여전히 기존 해양환경 관련 법체계는 육상기인 오염물질에 대한 관리를 중심으로 구성되어 있으며 특히 해양환경을 하나의 독자적인 관리영역으로 하고 있는 독립적인 법체계가 없는 실정이다. 현재까지는 해양환경을 육상환경에 종속된 영역의 일부로 보아 육상기인 오염원의 해양 방출로 인한 해양수질의 악화를 방지하고 개선하는 데 중점을 두었기 때문에 해양 환경 자체의 보호 및 지속가능한 해양환경의 관리·이용이라는 측면은 상대적으로 소홀이 다루어져 왔다.

기존의 환경법률 중에서 해양환경 자체만을 주요 관리대상으로 하고 있는 법률은 거의 없으며, 해양수산부에서도 2006년 이전까지는 해양수산 및 어업 등 해양의 이용 측면을 중심으로 한 입법작업이 진행되어 왔다. 그 결과, 해양환경에 관한 독자적인 법률이 부족할 뿐만 아니라, 체계적이지도 못해 지속가능한 해양환경의 보전·관리라는 정책목적을 효율적으로 달성하기에 적합하지 않았다.

또한 과거 육상기인 오염원의 관리 및 방지, 해양수질의 보전·개선 등 방제 및 사후처리 중심으로 수립·추진되어 왔던 해양환경 보전·관리계획의 기본 패러다임이 해양생태계의 복원 및 보전, 해양자원의 보전 및 확보를 중심으로 변화하고 있어 이러한 패러다임의 변화를 수용하는 방향으로 해양환경법체계를 정비·수립해야 한다는 요구가 강력히 제기되고 있다.

과거의 사후처리 및 방제 중심의 해양환경법제도는 해양환경개선 효과에 한계가 있음이 입증되었고, 특히 해양환경 및 해양자원의 지속가능한 이용·확보 여부가 국가의 국제경쟁력에 적지 않은 영향을 미칠 수 있는 주요 변수로 부각됨에

따라 해양환경 및 해양자원의 지속가능한 이용을 확보할 수 있는 해양환경 관리기반 법체제로 전환하여야 할 것이다.

또한 육상중심의 해양수질환경 개선에 중점을 두고 있는 기존의 관련 법체계로는 보전가치가 높은 해양생태계 및 멸종위기에 처한 해양생물종의 다양성 유지, 자연해안선 및 연안지역 보전, 서식지 및 서식환경 보호 대책을 효과적으로 수립·추진하기에 미흡한 것으로 지적되고 있다.

관리영역 측면에서는 무인도서, 하구역, 배타적 경제수역(EEZ), 대륙붕 등, 관리대상 측면에서는 잔류성 유기오염물질(POPs), 대기기인 오염원, 유해성 해양외래생물종, 회유성 어족 등, 관리분야 측면에서는 해양생태계 및 서식지의 복원 및 보호, 생물종 및 수산유전자원 다양성 보호, 연안-해양 갈등 관리, 해양자원 이용의 지속가능성 확보, 재해(해수면상승, 폭풍해일, 침식 등) 등 새로운 해양환경보전 이슈가 등장함에 따라 이러한 이슈들에 대해 통합적 접근을 가능케 하는 법적·제도적 대응체계구축이 필요하다.

최근 EU의 한 연구기관 발표에 따르면 기후변화가 해양·연안환경 및 해양생태계의 근본적인 변화를 일으키고 있으며, 이는 어업, 발전, 관광 등 인간의 활동과 연계되어 있다고 주장되고 있다.¹⁷⁴⁾ 이러한 새로운 이슈들을 아우를 수 있는 통합적 해양환경법체계를 구축함으로써 정책의 입안과 시행에 필요한 예산 및 제도적 기반을 갖추기 위해 기존 법률의 정비 및 관련 신법의 제정 등 새로운 법제도 정비 수요가 발생하고 있다.

해양환경 보전에 대한 국제적 이해와 관심, 해양의 경제적 가치에 대한 재인식, 전지구적 차원에서 연안·해양의 역할과 중요성에 대한 인식 등의 증대에 따라 해양환경 보전을 위한 새로운 국제협약이 다수 채택되는 등 국제적인 해양오염규제가 강화되고 있으므로 이에 대응한 국내법제도의 정비가 시급하게 요구된다. 특히, 해양환경의 상호 관련성 확대와 해양환경보전 관련 국제협약의 증가에 따라 국제협력 및 주변국과의 협력을 강화할 필요성과 연안국 의무가 증대되고 있으므로 이에 적합한 국내법체계를 구축·완비하기 위해 기존의 해양환경법체계에 대한 근본적인 재검토가 필요하다. 연안·해양에 대한 국제사회의 관심이 증대됨에 따라 지구환경규범의 이행 및 준수를 요구하는 목소리가 커지고 있으므로 지역해,

174) EU 집행위원회 산하 환경정책 관련 연구기관인 “Institute for Environment and Sustainability(IES)”가 2007년 2월 12~14일간 개최되었던 “Climate and the European Water Dimension” 심포지움에서 발표. IES, <http://ies.jrc.ec.europa.eu>

공해상 보호구역 등에 적용되는 국제협약의 준수를 위해 해양환경법체계를 정비하여야 할 것이다.

최근 「해양환경관리법」의 제정을 통해 해양환경의 보전·관리에 관한 효율적이고 합리적인 해양환경법체계의 구축을 모색할 수 있는 기본적인 여건이 마련되었다고 할 수 있으므로, 이를 계기로 해양생태계 및 해양환경의 보전·관리를 주요 대상으로 하는 독자적인 범영역의 확보를 시도할 필요성이 있다고 판단된다.

「해양환경관리법」의 실행에 따라 장기적으로는 「해양관리법」을 기본법으로 하고 기존 관련 법령의 정비 및 기타 개별 실행법의 제정을 통해 해양생태계 및 해양환경의 적극적인 보전·관리를 중심으로 하는 독립적인 해양환경법체계를 구축해야 할 것으로 생각된다.

이상과 같은 인식을 바탕으로 하여, 「해양환경관리법」의 제정·시행을 계기로 동 법률을 중심으로 하는 독자적인 해양환경법체계의 구축에 필요한 기존 관련 법령의 정비 및 신법제정 수요를 예측하고, 해양생태계 및 해양환경의 적극적인 보전·관리에 요구되는 재정적·제도적 기반을 마련하기 위한 법적 근거를 개발·제시하여야 할 것이다.

이를 위하여 육상기인 오염물질에 대한 관리 및 사후처리, 해양수질보전 중심으로 구성되어 있는 기존 해양환경 관련 법령에 대한 검토·분석을 바탕으로, 효율적이고 사전예방적인 해양환경법체계의 구축을 위한 개선방안 등을 도출해야 한다. 아울러 해양환경 보전·관리 측면에서 새롭게 등장하고 있는 다양한 이슈들을 포괄할 수 있는 통합적 법제도의 기틀을 마련하고, 국제해양환경 보전·협력과 관련한 최근의 국제적 동향에 부합하는 국내법체계의 정비방안이 마련됨으로써 실효적인 해양환경의 보호 및 보전에 이바지할 수 있어야 할 것이다.

2. 정책제언

1) 정책제언사항

(1) 해양환경분야 기본법 제정을 통한 독자적 해양환경법체계의 구축

현재 진행중인 해양환경법제도의 제·개정 작업은 상호간의 기능적 통합이나 연계성 확보를 위한 대책이 검토하지 않은 상태에서 진행되고 있기 때문에, 법집행상의 흠결이 발생할 우려가 높다. 따라서 해양환경법제도의 법적안정성 및 규제합리성을 확보하고, 중복규제에 따른 국민의 불편과 행정력 낭비를 개선하기 위해서는 해양환경법제도에 대한 체계화 작업이 시급히 필요하다.

통합적 해양환경관리를 위해서는 해양환경법제도의 전체를 체계화할 수 있도록 기본법제정을 통해 해양환경관련 법제도를 체계화하고, 독자적인 해양환경법체계를 구축하기 위한 심도 있는 논의가 진행되어야 할 것이다. 이는 「해양환경관리법」 상 기본법적인 성격을 갖는 규정에 해양수산부 소관 해양환경법률의 전체를 아우를 수 있는 모범규정을 추가함으로써 (가칭) 「해양환경정책기본법」의 제정을 모색할 수 있다. 해양환경분야 기본법은 해양환경 관련법률을 체계화하고, 상호관계를 명확히 설정할 수 있는 “기준법”으로서 기능할 수 있으며, 이는 독자적인 해양환경법체계 구축을 위한 “법리적 기본틀”로 작용할 수 있다.

(2) 해양환경정책과 입법패러다임의 전환

육상기인 오염원의 사후처리적 관리 및 해양오염원의 관리를 중심으로 입법이 이루어져왔던 기존 해양환경정책 및 입법패러다임을 전환하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 첫째, 현재 해양환경 관련법률의 문제점과 개선방향에 대한 분석을 토대로 전통적인 법이론, 최근의 국내외 동향 등에 대한 면밀한 분석이 이루어져야 한다. 둘째, “사전예방원칙”, “생태계기반관리원칙”, “협력·순응관리 원칙”을 구현할 수 있는 규정을 적극적으로 입법에 반영하여야 할 것이다. 또한 해양생태계의 복원 및 보전, 해양자원의 보호 및 확보 등 해양 생태계 및 해양환경 자체를 주요 보전·관리대상으로 설정하고 있는 장기적 정책과제를 발굴하여 입법으로 수용함으로써 안정적으로 추진하는 것이 바람직하다.

(3) 통합적 해양환경관리체계 구축

해양에서의 각종 이용·개발행위로 인한 해양환경 및 해양생태계의 위협요인이 급속하게 증가하면서, 그에 따른 해양환경보전과 국민의 연안·해양 접근성 확보를 위한 해양환경의 관리는 매우 중요한 과제로 대두되었다.

환경법제도가 매체별·분야별로 세분화되고 복잡화되면 국민의 불편과 비용이 높아지는 반면, 법제도의 규제효율성은 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.¹⁷⁵⁾ 통합적 환경관리는 OECD를 비롯한 EU, 영국, 독일, 벨기에, 스웨덴, 핀란드 등의 정책방향으로 환경규제도 그러한 방향으로 정비되어 가고 있다.¹⁷⁶⁾

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 「해양환경관리법」이 (가칭) 「해양환경정책기본법」, (가칭) 「해양환경영향평가법」, (가칭) 「선박기인 해양오염방지 및 해상재해방지법」, (가칭) 「해양환경관리공단법」, (가칭) 「해양환경개선비용부담법」 등으로 분화될 경우에는 통합적 해양환경관리를 위하여 환경부의 「폐기물관리법」, 「수질환경보전법」, 「대기환경보전법」 간에 제도간 연계성 확보 및 중복 규제·입법공백 방지를 위한 종합적인 검토가 이루어져야 할 것이다.

특히, 육상기인오염원에 관리를 위한 협력, 점이지대 생태계의 보전·관리를 위한 협력, 공동보호구역의 지정·관리 등을 위해서는 필수적으로 부처간 협력과 함께 법제간 연계성이 확보되어야 할 것이다.

175) EU(2006), The Integrated Pollution Prevention and Control(IPPC) Directive, <http://europa.eu.int/comm/environment/ippc/index.htm> ; 정희성 외 2인(2006), 「통합적 환경관리체계 구축을 위한 정책방안 연구(I)」, 한국환경정책연구원, p. 17에서 재인용.

176) 국제기구 및 주요국가의 통합적 환경관리 동향에 관한 자세한 내용은 supra note 33, pp. 107~156 참조.

2) 정책추진상의 한계

해양환경법체계를 정비하기 위해서는 무엇보다도 해양환경법에 대한 지속적인 입법수요와 독자적인 해양환경법체계를 구축할 필요성이 있는가에 대한 사회적 합의가 필요하다. 환경부의 경우는 「환경보전법」에서 기본법과 5개의 매체별 개별 환경법률으로 분화되었기 때문에 법체계 측면에서 유리한 입장에 있었다. 그러나 해양환경법체계의 경우는 30여년간 「해양오염방지법」상 문제점이 내재된 상태에서 형식적으로는 단일 법률체계로 운영되어 왔다. 과거 「해양오염방지법」의 내용이 상당히 광범위했기 때문에, 환경부의 4~5개 법률이 하나의 법률에 포함되어있는 형태였기 때문에 해양수산부가 실질적인 의미의 “단일법주의”를 채택한 것은 아니었다고 판단된다. 따라서 「정부조직법」과 「해양수산발전기본법」에 따라 해양환경 및 해양생태계를 체계적이고 효율적으로 보전하고 관리하기 위한 법률이 필요하게 된 것이다.

그러나 환경부가 국가전체 차원에서 환경을 보전·관리하는 총괄부처이고, 「환경정책기본법」상 자연환경에 해양이 포함되고, 해양오염방지를 위해 필요한 규제를 하도록 명시하고 있다는 점은 (가칭) 「해양환경정책기본법」의 도입에 장애요인이 될 수도 있다. 또한 해양환경 관련 개별법률이 이미 시행되고 있거나 곧 시행될 예정에 있는 상황에서 법체계를 전반적으로 정비하기 위해서는 여러 가지 난관이 있을 것으로 예상된다.

따라서 해양환경법체계를 정비하는 작업은 단계별 접근이 필요하다고 판단된다. 즉, (가칭) 「해양환경정책기본법」의 제정을 통해 기본법과 개별법률의 법률위계 확립을 우선적으로 추진하는 것이 가장 바람직하다. 그러나 법체계 정비작업 이전에는 「해양환경관리법」 제14조에 근거하여 해양수산부 장관이 수립하는 ‘해양환경관리종합계획’이 해양생태계보전법의 ‘해양생태계보전·관리기본계획’, 「습지보전법」의 ‘연안습지보전기초계획’, 「연안관리법」의 연안통합관리계획상 환경부문 계획, 「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률」의 무인도서종합관리계획상 환경부문 계획, 「독도의 지속가능한 이용에 관한 법률」의 ‘독도의 지속가능한 이용을 위한 기본계획’상 환경부문 계획의 상위계획으로서 기능하도록 정책적인 개선이 필요하다. 물론 이러한 내용도 「해양환경관리법」의 일부개정 작업이 수반되어야 한다.

한편, 환경부와 해양수산부는 하구역, 사구, 석호와 같은 점이지대에서 공동조사·협력관리, 공동보호구역지정과 같은 초기적인 단계의 정책협력도 이루지 못하고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 양 부처간 법률간 연계성 확보가 쉽지만은 않은 과제이다. 그러나 우리나라 환경을 보전하고 지속가능하게 이용하는 것은 모든 부처에 공통적으로 부여된 책무이다.

앞으로 해양환경법제가 얼마나 효율적으로 체계화되고, 실효성을 갖는 법률로 기능할 것인가는 부처간 협력, 중앙정부-지방정부간 협력, 전문가의 광범위한 참여가 어느 정도 이루어질 것인가에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

이 연구에서는 해양수산부와 환경부의 소관법률의 현황 및 정비동향에 대한 분석, 주요해양국에 있어서 해양환경법제에 대한 분석, 기본법에 대한 분석 등을 통해 우리나라의 해양환경법체계의 정비방향을 제시하고자 하였다. 그러나 세부적이고 구체적인 정비방안에 대하여는 추후 심층적인 연구가 추가적으로 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 권문상·박성욱·양희철, 「중국해양관련법령의 이해」, 2008. 2(출간예정).
- 김대순, 「국제법론」, 삼영사, 2005.
- 김찬규, “캐나다오염방지법에 관한 고찰”, 대한국제법학회논총, 제19권 2호.
- 목진용·윤성순·박수진, 「해양환경영향평가제도 도입방안」, 한국해양수산개발원, 2006.
- 박균성·함태성, 「환경법」, 박영사, 2006.
- 박수진, “연안습지의 체계적 보전을 위한 제도개선에 관한 고찰”, 「월간 해양수산」, 통권 제277호, 2007. 10.
- _____, “최근 국내 해양환경법제도의 변화에 관한 고찰”, 해양환경안전학회 춘계 학술대회발표자료, 2007. 5.
- 국가환경보호총국 정책법규사 편, 「중국환경보호법규전서(1997~2001.4)」, 2002.
- 양승윤 외, 「호주·뉴질랜드」, 한국외국어대학교 출판부, 2006. 1.
- 윤성순 외 2인, 「연안관리지역계획의 실효성 제고 및 계획수립 모형(안) 개발연구」, 한국해양수산개발원, 2003.
- 전재경, 「환경정의의 법적과제」, 한국법제연구원, 2000. 11.
- 한국해양연구원 정책연구실, 「해양과학기술정책동향」, 2007. 6.
- 해양수산부, 「연안관리제도 개선연구」, 2006. 12.
- _____, 「해양생태계 관리방안 연구」, 2006. 12.
- 大塚 直, 「環境法」(東京: 有斐閣), 2006.
- 富山武道・大塚直・北村喜宣, 「環境法入門」, 東京: 日本經濟新聞出版社, 2007.
- 山村恒年, 「自然保護の法と戦略」(東京: 有斐閣), 1989.
- _____, 「環境保護の法と政策」(東京: 信山社), 1996.
- 石 弘之 編, 「環境學の技法」(東京: 東京大學出版會), 2002.
- 環境省綜合環境政策局總務課 編, 「環境基本法の解説」(東京: ぎょうせい), 2002.
- 國家環境保護總局, 中國保護海洋還境免受陸源污染 - 國家報告. In

- UNEP/GPA/2006 《保護海洋還境免受陸源污染全球行動計劃》第2次政府間審查會中國保護海洋還境免受陸源污染國際論壇, 2006.
- 史學瀛, 環境法學, 清華大學出版社, 北京, 2006.
- 徐祥民외, 海洋還境的法律保護研究, 中國海洋大學出版社, 青島, 2006.
- 王曙光, 論中國海洋管理, 海洋出版社, 北京, 2004.
- 王志遠·蔣鐵民, 勃黃海區域海洋管理, 海洋出版社, 北京, 2003.
- 于大江, 近海資源保護與可持續利用, 海洋出版社, 北京, 2001.
- 李耀臻·徐祥民 主編, 海洋世紀與中國海洋發展戰略研究, 中國海洋大學出版社, 青島, 2006.
- 陳漢光·朴光洙, 環境法基礎, 中國環境科學出版社, 北京, 2004.
- 中國海洋年鑑編纂委員會, 中國海洋年鑑, 海洋出版社, 北京, 2006.
- 中國海洋志編纂委員會, 中國海洋志, 大象出版社, 鄭州, 2003.
- Hartley, *Constitutional Problem of the European Union*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 1999.
- Brice Geoffrey, *Maritime Law of Salvage*, 3rd ed, Sweet & Maxwell, London, 1999.
- Brown, E.D., *Sea-Bed Energy and Minerals: The International Legal Regime*, Vol. 2 & 3 Martinus Nijhoff Publishers, 2001.
- Butterworths, Halsburys Laws of Australia, Vol. 17.
- Clark RB, *Marine Pollution*, 3rd ed, Oxford University Press, 1993.
- Comité Maritime International, *Handbook of Maritime Conventions*, Matthew Bender, 1998.
- Crawford James & Rothwell Donald(eds), *The Law of the Sea in the Asia Pacific Region* Martinu,, Nijhoff Publishers, Holland, 1995.
- Davies Martin & Dickey, *Shipping Law*, 2nd ed. Law Book Co, 1995.
- De la Rue Colin, *Liability for Damage to the Marine Environment*, Lloyds of London Press, 1993.
- Dudley J, Scott B & Gold E, *Towards Safer Ships and Cleaner Seas: A Handbook for Modern Tankship Operations*, 2nd ed, Assurance

- foreningen Gard, Norway, 1994.
- Eiriksson, G., *The International Tribunal for the Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, 2000.
- Gold Edgar, Gard, *Handbook on P&I Insurance*, 5th ed, Gard, 2002.
- Hill Christopher, *Maritime Law*, 5th ed, Lloyd's of London Press, 1998.
- Hotta K & Dutton IM, *Coastal Management in the Asia-Pacific Region: Issues and Approaches*, Japan International Marine Science and Technology Federation, 1995.
- International Tribunal for the Law of the Sea, *Basic Texts and Year Books*, Kluwer Law International, (annual editions).
- Kasoulides George, *Port State Control and Jurisdiction: Evolution of the Port State Control Regime*, Martinus Nijhoff Publishers/Kluwer Academic, London, 1993.
- Kaye Stuart, *The Torres Strait: International Straits of the World Series*, Vol. 12, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Boston, 1997.
- _____, *Australia's Maritime Boundaries: Wollongong Papers on Maritime Policy*, No. 4, University of Wollongong, 1995.
- Marr, Simon, *The Precautionary Principle in the Law of the Sea*, Martinus Nijhoff, 2003.
- Nordquist MH & Moore JN(eds), *Current Marine Environmental Issues and the International Tribunal for the Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, 2002.
- Patin, Stanislav, *Environmental Impact of the Offshore Oil & Gas Industry*, Translated from Russian by Elena Cascio, 1999.
- Pratt M & Brown AS eds, *Borderlands Under Stress*, 2002, Kluwer Law International LAWS7867 – Marine Environment Pollution Law Semester 2, 2005.
- Rothwell D and Bateman S. eds, *Navigational Rights and Freedoms and the New Law of the Sea*, The Hague, Martinus Nijhoff, 2000.

- Sands P & Galizzi P eds, *Documents in Environmental Law*, 2nd ed, CUP, 2004.
- Scovazzi Tullio ed, *Marine Specially Protected Areas: The General Aspects and the Mediterranean Regional System*, Kluwer Law International, Netherlands, 1999.
- Tsamenyi M, Bateman S & Delaney J eds, *The United Nations Convention on the Law of the Sea: What it Means to Australia and Australia's Marine Industries*, Wollongong Papers on Maritime Policy No.3, University of Wollongong, 1996.
- United Nations, *The Law of the Sea: United Nations Convention on the Law of the Sea with Index and Final Act of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, 1993.
- White Michael ed, *Australian Maritime Law* 2nd ed, Federation Press, 2000.
- Xue Hanqin, *Transboundary Damage in International Law*, 2003.
- White M, "Sensitive Marine Environments and the Regulation of Shipping: The Great Barrier Reef Experience", *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, Vol. 4. 3, 1999, pp. 219~242.

해양수산부 홈페이지 www.momaf.go.kr

환경부 홈페이지 www.me.go.kr

중국과학원 홈페이지 www.cas.ac.cn

Australian National Oceans Office www.oceans.gov.au

Australian Maritime Safety Authority (AMSA) www.amsa.gov.au

Australian Shipowners Association (ASA) www.asa.com.au

Cth Dept of Transport and Regional Services www.dotrs.gov.au

Environment Australia (EA) www.ea.gov.au

Great Barrier Reef Marine Park Authority (GBRMPA) www.gbrmpa.gov.au

International Maritime Organisation (IMO) www.imo.org

International Oil Pollution Compensation Fund www.iopcfund.org

International Tanker Owners Federation (ITOPF) www.itopf.com

Lloyd's www.lloydsregister.co.uk

Navalweb www.navalweb.com

Queensland Transport www.transport.qld.gov.au

UN Oceans Law of Sea www.un.org/Depts/los/index.htm

CBD www.cbd.int

우리나라 해양환경법체계 정비에 관한 연구

2007年 12月 27日 印刷
2007年 12月 31日 發行

編輯兼
發行人 李 正 煥
發行處 韓國海洋水產開發院
서울특별시 서초구 방배3동 1027-4
전 화 2105-2700 FAX : 2105-2800
등 록 1984년 8월 6일 제16-80호

組版・印刷/정인I & D 3486-6791 정가 15,000원

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel: 394-0337