

2009. 12
정책연구 2009-04(기본)

해양환경관리법 주요 신설제도의 평가와 입법과제

2009. 12.

목진용 · 박수진

◆ 보고서 집필 내역

● 연구책임자

– 목진용 : 제1장, 제2장, 제4장, 제5장, 제6장

● 연구진

– 박수진 : 제3장, 제6장

◆ 산·학·연·정 연구자문위원

● 정정호(이앤씨기술연구소 이사)

● 임송학(국토해양부 서기관)

● 최광수(국토해양부 사무관)

* 연구자문위원은 산·학·연·정 순임

◆ 연구감리자

● 김성귀(한국해양수산개발원 연구감리역)

머 리 말

우리나라의 환경관리 법제는 1967년 토리캐년(Torrey Canyon)호 유류오염사고 이후 채택된 ‘선박으로부터 해양오염방지를 위한 국제협약(MARPOL 73/78)을 이행하기 위해 1977년 제정된 「해양오염방지법」이 그 효시이다. 그런데 육상환경관리 법제는 1978년 「환경보전법」의 제정 이후 「수질환경보전법」, 「대기환경보전법」, 「토양환경보전법」 등으로 비약적으로 발전해 왔지만 해양환경관리 법제는 「해양오염방지법」이 유일하였다.

1996년에 해양수산부가 발족함에 따라 해양환경보전의 중요성에 대한 인식이 제고되고, 환경관리해역제도 도입 등 해양환경관리를 위한 수요가 대폭 증가하였다. 그렇지만 「해양오염방지법」이 주로 규율하는 사항은 여전히 선박과 해양시설로부터의 오염배출에 대한 규제여서 해양환경관리와 관련한 국내외 여건 변화를 수용하기 어려웠다.

2008년 1월부터 시행되고 있는 「해양환경관리법」은 「해양오염방지법」을 전면 개정한 법률로서 해양환경관리를 위한 많은 제도를 새롭게 도입하였다. 이는 그동안 「해양오염방지법」의 입법목적의 한계로 다루지 못하였던 내용을 국내외 여건변화를 반영하여 법률명칭과 입법목적을 변경함으로써, 수용할 수 있었기 때문이다. 그러나 「해양환경관리법」에서 새롭게 도입한 일부 제도는 충분한 사전검토를 거치지 못한 상태에서 입법이 이루어져 법 시행과정에서 상당한 문제가 노출되고 있다. 대표적인 것이 「해양환경관리법」에서 새롭게 도입한 해역이용영향평가 및 폐기물 관리제도와 기존 제도를 확대 및 강화한 해역이용협의제도이다. 또한 「해양환경관리법」에서 새롭게 도입하지는 않았지만 법적 근거 규정을 신설한 국가긴급방재계획 역시 현장 실행과정에서 문제가 나타나고 있다. 이러한 문제점은 신속한 대응방안을 마련함으로써, 법적 안정성을 확보하는 동시에 국민의 불

편을 경감하거나 방지하는 것이 필요하다.

이러한 상황에서 이 연구는 「해양환경관리법」을 제정하면서 기존의 규정을 강화하거나 새롭게 도입한 제도 중 시행과정에서 문제가 있는 해역이용영향평가제도 및 해역이용협의제도, 폐기물관리제도, 그리고 허베이 스피리트호 유류오염사고 시 난맥상이 드러난 국가긴급방제체제 중 해안방제체제에 대한 평가를 통해 입법 개선방안을 제시하기 위해 수행되었다.

해역이용영향평가제도는 바다골재 채취, 준설토의 해양투기 행위, 해양자원의 이용개발행위 및 바다골재 채취단지의 지정 등을 하는 경우는 이러한 행위가 해양환경에 미치는 영향을 평가해서 저감하기 위한 방안을 마련하는 것이다. 이를 위해 작성되는 해역이용영향평가서는 이용행위나 사업의 특성을 고려하여 작성되어야 해양환경영향을 제대로 파악할 수 있다. 그런데 「해양환경관리법」상의 해역이용영향평가제도는 평가항목 및 범위를 거의 획일적으로 규정하고 있어서, 사업에 따라서는 필요가 없는 항목도 평가해야 하는 등 사업자의 부담이 크다. 이러한 문제점을 해소할 수 있는 방안으로 연구진은 사업의 특성에 맞추어서 해양환경영향 평가항목 및 범위 등을 결정하는 이른바 ‘스코핑(Scoping) 절차’의 도입을 주장하고 있다.

한편, 「해양환경관리법」은 ‘폐기물’에 관한 정의규정을 두고 있으나 ‘해양에 배출되는 경우 그 상태로는 쓸 수 없게 되는 물질로서 해양환경에 해로운 결과를 미치거나 미칠 우려가 있는 물질(기름, 유해액체물질, 포장 유해물질을 제외한다)’로 포괄적으로 규정하고 있다. 그러나 개별조문에서 사용하는 ‘폐기물’의 정의는 상호 간에 차이가 있다. 예를 들어 선박의 항해 및 정박 중 발생하는 폐기물 해양배출 관리에 관한 규정인 법 제25조에서의 폐기물은 ‘육상에서 발생한 폐기물’을 규정하고 있는 법 제23스톡홀름 폐기물과는 다른 개념이다. 또한 법 제24스톡홀름 폐기물해양수거·처리계획의 ‘폐기물’도 이들 조문과 개념이 다르다. 이러한 결과는 각각의 개념이 다른 ‘폐기물’의 정의를 통합하여 포괄적으로 규정하는 과정에서, 충

분한 검토가 이루어지지 못했기 때문이라고 판단된다. 즉, ‘선박으로부터 해양오염방지를 위한 국제협약(MARPOL 73/78)에서 규정하고 있는 폐기물과 런던협약에서 언급하는 폐기물은 동일한 용어지만 의미에서는 차이가 있다는 점을 간과하고, 용어의 통합 및 조문의 간소화에 치중하여 조문 수정이 이루어졌다. 따라서 연구진은 포괄적인 ‘폐기물’ 정의규정 이외에 개별 법률에서 별도로 ‘폐기물’에 대한 정의규정을 두는 것이 바람직하다는 의견을 제시하고 있다.

『해양환경관리법』상 방제책임기관이 해상방제(해양경찰청)와 해안방제(지방자치단체)로 구분되어 있다(법 제68조). 그러나 해안방제 책임기관인 지방자치단체는 방제장비가 부족하고 전문성이 미흡하여 실질적 대응을 못하고 있다. 이러한 문제점은 2007년 12월에 발생한 허베이 스피리트호 오염사고 방제과정에 여실히 드러났다. 연구진은 외국의 사례 분석을 통해 해상방제와 마찬가지로 해안방제도 단계적 대응체제를 구축하는 것이 필요하다고 역설하고 있다.

구체적으로는 1단계의 소규모 오염사고는 기초지방자치단체(시·군·구)가 해안방제작업을 수행하고, 2단계 규모의 유류오염사고인 2개 이상의 기초지방자치단체에 걸친 오염사고인 경우는 광역지방자치단체(시·도)가 해안방제를 담당하며, 국가긴급방제계획이 적용되는 대규모의 유류오염사고의 경우에는 광역지방자치단체가 주관이 되어 해양경찰청과 협력하여 해안방제를 실시하는 방안이다. 또한 이러한 지방자치단체 중심의 단계적 해안방제 대응체제 구축에 필요한 방제주관기관인 해양경찰청의 역할도 단계별로 제시하고 있다.

연구진은 본 보고서의 연구결과를 토대로 구체적인 법률 개정안을 부록으로 제시하고 있다. 이는 향후 해양환경관리법의 관련 규정을 개정할 때 참고가 될 것으로 기대한다.

끝으로 이 연구의 책임자인 목진용 연구위원과 연구진으로 참여한 박

수진 책임연구원의 노고에 깊은 감사를 표한다. 아울러 외부 자문위원으로 연구내용의 충실화에 큰 도움을 준 국토해양부 임송학 서기관, 국토해양부의 최광수 사무관, 이앤씨 기술연구소 정정호 이사에게 감사드린다. 또한 이 연구의 착수에서부터 최종보고서 작성에 이르기까지 연구목차 및 연구방향 설정은 물론 정책제언 등 보고서의 내용을 꼼꼼히 체크해 준 김성귀 연구감리역과 연구감리단, 그리고 행정업무 및 편집을 도와준 김미정·이선영 행정원, 그 외 이 연구보고서 출판에 도움을 준 모든 분께 이 자리를 빌려 사의를 표한다.

2009년 12월

한국해양수산개발원
원 장 강 종 희

차 례

Executive Summary	i
-------------------	---

제1장 서론	1
--------	---

1. 연구의 배경과 목적	1
2. 연구의 범위와 방법	5

제2장 「해양환경관리법」의 입법적 고찰	8
-----------------------	---

1. 「해양오염방지법」에 의한 해양환경관리의 문제점	8
1) 육상기인 오염물질의 통합관리체제 미흡	8
2) 해양환경의 수용력을 고려한 배출총량관리 미흡	10
3) 해역특성에 맞는 구체적 해양환경기준 미비	10
4) 해역이용행위에 대한 체계적인 관리체계 미비	11
5) 증가하는 신국제협약 수용대책 미비	14
2. 「해양오염방지법」의 정비방향	17
1) 행위주체의 역할 및 기본원칙 명문화	17
2) 해역 관리기능 강화를 위한 세부관리계획 수립	18
3) 오염물질의 정의규정 정비	18
4) 새로운 오염물질 규제	19
5) 폐기물 해양배출제도 개선	19
6) 국가긴급방제계획의 근거 마련	19
7) 해양환경관리업무 수행을 위한 전문기관 설립	21
8) 해역이용영향평가 관련 법률 정비	22
3. 「해양환경관리법」의 주요 신설 내용	23
1) 법 제명 및 입법목적	23

2) 폐기물의 해양배출제도 정비 및 규제 강화	24
3) 국가긴급방재계획 수립	25
4) 해역이용영향평가제도 도입 및 해역이용협의제도 강화	27
5) 해양환경관리공단의 설립	29

제3장 해역이용영향평가제도 및 해역이용협의제도 ————— 30

1. 「해양환경관리법」상 해역이용영향평가제도	30
1) 해역이용영향평가제도의 도입배경 및 경과	30
2) 해역이용영향평가제도의 적용대상	31
3) 해역이용영향평가서의 작성절차	33
4) 평가대행자	34
5) 해양환경영향조사 등 사후관리체계 정비	35
2. 「해양환경관리법」상 해역이용협의제도	37
1) 「해양오염방지법」상 해역이용협의제도	38
2) 「해양환경관리법」상 해역이용협의제도	45
3. 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도 설문조사 결과	55
1) 설문조사의 목적·시기 및 방법	56
2) 설문지 작성	56
3) 설문조사 결과 분석	57
4) 설문조사 결과의 정책적·입법적 시사점	70
4. 해역이용영향평가 및 해역이용협의제도의 문제점과 개선방안	71
1) 해역이용영향평가제도의 문제점	73
2) 해역이용협의제도의 문제점	78
3) 해역이용영향평가제도와 해역이용협의제도의 개선방안	79

제4장 폐기물 관리제도 ————— 88

1. 「해양환경관리법」상 폐기물 관리제도	88
------------------------------	----

1) 「해양환경관리법」의 폐기물 정의	88
2) 「해양환경관리법」의 폐기물 배출관리제도의 내용	91
2. 「해양환경관리법」상 폐기물 관리제도의 문제점	101
1) 선박의 항해 및 정박 중 발생하는 폐기물 배출관리	101
2) 공유수면의 매립장에서 폐기물 배출관리	107
3) 육상에 발생한 폐기물의 해양 배출관리	108
4) 해양시설 및 해양공간에서 발생하는 폐기물의 해양배출	113
5) 육상에 유입된 폐기물해양수거·처리계획관련 규정	114
3. 「해양환경관리법」상 폐기물 관리제도의 개선방안	115
1) 선박의 항해 및 정박 중 발생하는 폐기물 배출관리제도	115
2) 공유수면의 매립장에서 폐기물 배출관리	119
3) 육상에 발생한 폐기물의 해양배출관리	120
4) 해양시설 및 해양공간에서 발생하는 폐기물의 해양배출	123
5) 육상에서 유입된 폐기물해양수거·처리계획 관련 규정	125

제5장 국가긴급방제계획상 해안방제체제 ————— 128

1. 우리나라 해양오염방제체제의 현황	128
1) 재난 및 안전관리기본법	128
2) 「해양환경관리법」	135
3) 국가긴급방제계획	137
2. 우리나라 해양오염방제체제의 문제점	139
1) 중앙사고수습본부와 방제대책본부 간의 역할 불명확	139
2) 해안방제 : 기관 간의 권한 및 책임 불명확	141
3. 외국 해양오염방제체제	142
1) 미국	142
2) 일본	147
3) 프랑스	153

4) 영국	160
4. 우리나라 해안방제체제 개선방안	167
1) OPRC협약과 IMO 지침서상의 단계별 대응	167
2) 각국의 사고규모별(단계별) 대응체제 분석	171
3) 사고규모별(단계별) 해안방제 책임기관	174
4) 해안방제에 대한 중앙정부와 지방정부의 역할	176
5) 해안방제 대응체제 개선방안	177
 제6장 결론 및 정책제언	182
1. 결론	182
1) 해역이용영향평가제도 및 해역이용협의제도	182
2) 해역이용영향평가제도 및 해역이용협의제도의 개선방안	185
3) 폐기물 배출관리제도	189
4) 국가긴급방제계획상 해안방제	194
2. 정책제언	198
1) 해역이용영향평가제도와 해역이용협의제도	198
2) 폐기물 배출관리제도	201
3) 해안방제 대응체제	202
 참 고 문 헌	205
 부록 1 : 폐기물 배출 관리제도 개선을 위한 법률 개정안	209
부록 2 : 해안방제체제 개선을 위한 법률 개정안	215
부록 3 : 해역이용협의 및 해역이용영향평가제도 설문	216

표 차례

표 2-1. 육상기인 오염물질의 해양유입예방 법률	8
표 3-1. 해역이용영향평가 대상사업	33
표 3-2. 해역이용영향평가 대상사업의 해양환경영향조사 조사기간 및 조사주기	37
표 3-3. 「해양오염방지법」상 해역이용협의 요청 시 제출서류	43
표 3-4. 해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도의 비교	46
표 3-5. 일반해역이용협의 대상사업의 범위	49
표 3-6. 해역이용협의대상사업의 해양환경영향조사 조사기간 및 조사주기	54
표 4-1. 오염물질 관련 규정	89
표 4-2. 「해양환경관리법」상 폐기물 관련 규정	90
표 4-3. 선박으로부터 폐기물의 해양배출 허용	92
표 4-4. 선박 안에서 발생하는 폐기물의 배출해역별 처리기준 및 방법	93
표 4-5. 폐기물의 종류에 따른 매립장예의 배출방법	94
표 4-6. 육상에서 발생한 폐기물 중 해양에 배출가능한 폐기물	95
표 4-7. 육상에서 발생한 폐기물의 배출해역 및 처리방법	96
표 4-8. 해양공간의 범위	99
표 4-9. 해양시설등의 일상생활에서 발생하는 폐기물의 해역별 배출기준	99
표 4-10. 「해양환경관리법」과 MARPOL 73/78 협약 규정 비교	103
표 4-11. 「해양환경관리법」 제22조제1항제1호가목의 폐기물	104
표 4-12. 선박 안의 일상생활에서 생기는 분뇨의 배출해역별 처리기준 및 방법	105
표 4-13. 폐기물의 종류에 따른 매립장예의 배출방법	107
표 4-14. 1972년 런던협약의 물질별 규제	109
표 4-15. 1972년 런던협약의 구성	109
표 4-16. 1996년 런던협약 의정서의 구성	110
표 4-17. 해역이용영향평가 대상사업	113
표 4-18 ‘선박의 항해 및 정박 중에 발생하는 폐기물’ 관련 「해양환경관리법」 개정안 ..	116

표 4-19. 해양시설 등의 일상생활에서 발생하는 폐기물의 해역별 배출기준	117
표 4-20. 오수 관련 「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」 개정안	118
표 4-21. 폐기물 해양배출 허용대상 선박의 크기 관련 개정안	119
표 4-22. 폐기물의 종류에 따른 매립장예의 배출방법(시행규칙 별표 3) 개선방안	120
표 4-23. 폐기물의 해양배출 관련 규정 개정안	121
표 4-24. 폐기물배출해역 지정신청 서류 관련 개정안	123
표 4-25. 해양시설 및 해양공간에서 폐기물 해양배출 개정안	124
표 4-26. 해양시설의 일상생활에서 발생하는 폐기물의 해역별 배출기준 (시행규칙 [별표4] 개정안)	125
표 4-27. 폐기물해양수거 처리계획 관련 규정 개정안	126
표 5-1. 중앙사고대책(수습)본부와 방재대책본부 임무 비교	140
표 5-2. 현장방재책임자(정화계획관리자)가 이용할 수 있는 특수팀	145
표 5-3. 해양오염사고 대응 중앙정부 조직	148
표 5-4. 일본 국가긴급방재계획상 대응체제에 관한 정비사항	150
표 5-5. 프랑스 「폴마 계획」상 지방계획 책임기관의 대비 활동	155
표 5-6. CEPPOL 덩케르크(Dunkerque)지부의 보유 장비	158
표 5-7. 해양오염사고 대응 조직 및 기능	166
표 5-8. 각국의 단계별 해안방재 책임기관	175
표 5-9. 한·일 국가긴급계획상 지방자치단체의 역할 비교	178
표 5-10. 해안대응체제 관련 「해양환경관리법」의 개정안	181

그림 차례

그림 3-1. 해역이용영향평가서의 작성절차	34
그림 3-2. 「해양환경관리법」상 해역이용협의 절차	48
그림 3-3. 응답자의 주요 업무	57
그림 3-4. 응답자의 근무기간	58
그림 3-5. 해역이용협의제도에 대한 이해도	58
그림 3-6. 응답자의 주요 업무	59
그림 3-7. 해역이용협의제도의 개선 여부	60
그림 3-8. 해역이용협의제도의 개선사항	61
그림 3-9. 해역이용영향평가제도 신설이 바람직한지 여부	61
그림 3-10. 해역이용영향평가제도 도입에 따라 가장 개선된 사항	62
그림 3-11. 평가서 작성대행기관제도 및 해역이용영향검토기관제도의 도입효과	62
그림 3-12. 작성대행기관에 관한 제도 개선방향	63
그림 3-13. 작성대행기관 등록취소에 관한 제도 개선 필요성	64
그림 3-14. 작성대행기관 등록취소에 관한 제도 개선방향	64
그림 3-15. 해역이용영향검토기관제도의 제도 개선 필요성	65
그림 3-16. 해역이용영향검토기관제도의 개선방향	66
그림 3-17. 스코핑 제도의 도입 필요성	67
그림 3-18. 해역이용협의제도와 환경영향평가제도의 중복문제 개선 필요성	67
그림 3-19. 해역이용협의제도와 환경영향평가제도의 중복문제 개선방향	68
그림 3-20. 해역이용영향평가도와 환경영향평가제도의 중복문제 개선 필요성	69
그림 3-21. 해역이용영향평가도와 환경영향평가제도의 중복문제 개선방향	70
그림 5-1. 국가 재난·안전관리 체계도	134
그림 5-2. 허베이 스피리트호 오염사고 방제대응 조직도	141
그림 5-3. 미국의 유류오염사고 대응체계	143

그림 5-4. 일본의 국가 유류오염방제체제	148
그림 5-5. 일본 해상재해방지센터 조직도	151
그림 5-6. 일본 해상재해방지센터 방재조치실시 업무 흐름도	152
그림 5-7. 프랑스 방제체제도	154
그림 5-8. 해양오염방지연구위원회(CEPPOL) 조직도	157
그림 5-9. CEDRE의 조직도	159
그림 5-10. 영국의 유류오염방제 조직	162
그림 5-11. 영국의 유류오염방제대응국의 조직	163
그림 5-12. OPRC 협약의 개요	168
그림 5-13. 전 세계 유류오염대응체계	170

Executive Summary

The Marine Environment Management Act

- Evaluation of the newly established system and tasks for legislation-

■ Measures to improve the Marine and Coastal Area Environment Impact Assessment and the Marine and Coastal Area Utilization Consultation System

- Criteria for Marine and Coastal Area Environment Impact Assessment and Assessment method
 - Problem: Assessment items and its scope are pre-determined, which prevents proper consideration of characteristics of each project.
 - Improvement measure: “Scoping” should be adopted to determine assessment items and their scope according to each project.
- Strengthening interrelation between relevant systems
 - Problem: there is a weak link between relevant systems, such as the Marine and Coastal Area Utilization, the Marine and Coastal Area Environment Impact Assessment, the Sea Use Impact Analysis, the Prior Environmental Review System (under the Basic Environmental Policy Act) and the Environmental Impact Analysis (under the Environmental Impact Assessment Act).
 - Improvement measure: relevant regulations should be quoted in order to secure inter-connectivity of the Marine Environment Management Act, the Basic Environmental Policy Act and the Environmental Impact Assessment Act.

- A thorough review and enhanced credibility of the reviewer
 - Problem: the reviewer is required to evaluate most of all Marine and Coastal Area Utilization documents and reports, which may lower the quality of the assessment.
 - Improvement measure: projects subject to only the “General Marine and Coastal Area Utilization documents” and “Marine and Coastal Area Environment Impact Assessment” should go through evaluation.
- Change in the target projects
 - Problem: The Marine and Coastal Area Environment Impact Assessment is done against “disposal of waste at sea,” but not against “dredging of the sea.” However, the latter has a bigger impact on the marine environment.
 - Improvement measure: “dredging of public waters” should be subject to the Marine and Coastal Area Environment Impact Assessment. But the dredging for village fishery and cooperative cultivating fishery need to be excluded from the analysis.
- Clarifying the target for the Marine and Coastal Area Utilization
 - Problem: there are disputes over whether projects exempted from the “Public Water Management Act” should be evaluated by the Marine and Coastal Area Utilization. Possible cases include plans to build port facilities under “the Harbor Act” and those to build/develop ports/port facilities under the Provision 5 or 6 of Article 2 of “the Act on fishing villages and fishing grounds.”
 - Improvement measure: projects excluded from “the Public Water Management Act” should be analyzed by the Marine and Coastal Area Utilization. By doing so, ambiguity between “the Marine and Coastal Area Environment Impact Assessment” and its enforcement regulations can be cleared up.

- Writing the document by proxy
 - Problem: since expertise is required to write “the General sea use consultation document,” companies and other concerned parties can face difficulty. However, the lack of agencies which write the document by proxy may produce incomplete documents.
 - Improvement measure: relevant regulations need to be amended to allow evaluation agencies to write “the General Marine and Coastal Area Utilization document.”
- Conflicting regulations
 - Problem: regulations of the Marine and Coastal Area Environment Impact Assessment conflict with those of the Waters for Waste Disposal.
 - Improvement measure: “the General Marine and Coastal Area Utilization document” should be required when less than certain amount of waste is dumped at sea.

■ Measures to Improve the Waste Management System

- Definition of “waste” under “the Marine Environment Management Act”
 - “Waste” refers to materials dumped at sea, whose current status has no further use. Waste generates or can possibly generate detrimental consequences to the marine environment. (Oil, harmful liquid and packaged harmful substances are excluded)
 - Problem: although they use the same word waste each Article defines it differently. For example, Article 25 is about management of waste generated during sailing or mooring. However, waste in Article 23 is those produced in the land.
 - Improvement measure: along with comprehensive definition of waste, each regulation needs specific definition of waste.

○ Waste defined by relevant regulations

- Problem: the Marine Environment Management Act integrated different definitions of waste under different conventions. However, this caused confusion in the interpretation of waste.
- Improvement measure: waste should be defined into the following three categories: waste generated from public water reclamation, those generated from land and those generated from marine facilities and marine space.

■ Shoreline Oil Spill Response System under the National Oil Spill Contingency Plan

○ Evaluation of the main player for marine disaster prevention

- In the case of oil spill, main players are pollutant emitters, the ship's captain, or the manager of marine facilities.
- If the above response is not enough or emergency counter measure is necessary, the chief of Korea Coast Guard should carry out additional clean-up.
- If an administrative body should step in, the chief of Korea Coast Guard addresses the sea oil spill and the head of the municipality (City, Gun and Gu) is responsible for shoreline oil spill response.

○ Evaluation of shoreline oil spill response system

- Korea is equipped with a sea oil spill response system by stage. The head of the local coast guard deals with a small scale oil pollution, while the chief of Korea Coast Guard is responsible for the large scale oil pollution accidents.
- However, the head of the municipality (City, Gun and Gu) is required to address shoreline oil pollution on all scales.

- Measures to improve the shoreline oil spill response
 - Oil pollution response guidelines of the International Maritime Organization (IMO) and other foreign examples (the UK and Japan) suggest a coastal shoreline oil spill response system by stage.
 - 1st stage oil spill accidents: municipality (City, Gun and Gu)
 - 2nd stage oil pollution: wide area local government (City and Do)
 - Large scale oil pollution subject to the National Contingency Plan: wide area local governments are mainly responsible for oil pollution, while constituting a joint response team along with the Korea Coast Guard.

■ Policy Suggestions and Current Development

- About measures to improve the Marine and Coastal Area Environment Impact Assessment and the Marine and Coastal Area Utilization System
 - Relevant regulations of the Marine Environment Management Act are being reviewed.
- About measures to improve the shoreline oil pollution response system
 - The revised Marine Environment Management Act is based on this study's policy suggestions. After relevant ministries agree on it, the revised plan will be reviewed by the Legislative Office.

제1장 서론

1. 연구의 배경과 목적

우리나라 해양환경관리법제의 효시는 1977년에 제정된 「해양오염방지법」이다. 이 법은 국제해사기구(IMO)에서 제정한 ‘선박에서 기인하는 기름 오염을 방지하기 위한 협약(OILPOL, 1954)’의 국내이행을 위한 법률로 제정되었다. 그 후 이 법은 ‘선박으로부터 해양오염방지를 위한 국제협약(MARPOL 73/78 협약)’과 ‘1972년 폐기물 및 기타 물질의 투기에 의한 해양오염 방지에 국제협약(1972년 런던협약)’을 수용하기 위하여 1991년 3월에 전면적인 개정이 있었을 뿐 큰 변화는 없었다.

1996년에 해양수산부가 발족함에 따라 「해양오염방지법」도 많은 변화가 있었다. 무엇보다도 해양환경보전의 중요성이 증가함에 따라 환경관리 해역제도 도입 등 해양환경관리를 위한 요소가 대폭 추가되었다. 그렇지만 「해양오염방지법」이 주로 규율하는 사항은 여전히 선박과 해양시설로부터의 오염배출에 관한 규제였다. 당시의 해양환경관리와 관련한 국내외 여건 변화는 단순히 「해양오염방지법」의 개정으로 충족될 수 있는 성질이 아니었다. 국제적으로는 폐기물 해양배출금지를 위한 ‘폐기물 및 그 밖의 투기에 의한 해양오염방지에 관한 1972년 협약에 대한 96의정서(1996 PROTOCOL TO THE CONVENTION ON THE PREVENTION OF MARINE POLLUTION BY DUMPING OF WASTES AND OTHER MATTER 1972, 이하 ‘런던협약의 96의정서’)’ 및 ‘잔류성 유기오염물질에 관한 스톡홀름협약(Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants)’ 등 해양환경보호를 위한 각종 협약의 발효 또는 발효될 예정이었고, 해양자원의 지속가능한 개발과 보전 및 자원관리에 관한 연안국의 의무는 계속적으로 강화되는 추세였다. 국내적으로는 해양오염 증가

에 따라 해양환경보전에 대한 자발적인 참여가 확대되고, 해양유입 오염물질 제거·관리를 위한 연근해 폐기물 수거 및 해양오염퇴적물 제거사업도 확대 추세였다. 이러한 국내외 환경에 대응하기 위해서는 해양환경관리제도의 전반적인 틀 정비가 필요하게 되었다. 그리하여 주로 선박과 해양시설로부터 배출되는 오염물질 규제가 중심이었던 「해양오염방지법」을 제정한 지 30년 만에 전면적으로 개정하여 「해양환경관리법」을 제정하게 되었다.¹⁾

「해양환경관리법」은 해양환경관리를 위한 많은 새로운 제도를 도입하였다. 그동안 「해양오염방지법」의 입법목적의 한계로 다루지 못하였던 내용을 입법목적이 변경됨에 따라 수용할 수 있었기 때문이다. 그러나 「해양환경관리법」에서 새롭게 도입한 제도 가운데는 충분한 사전 연구 및 평가를 거치지 못한 제도도 있어서 법 시행 이후에 예상치 못한 문제가 발생하고 있다. 대표적인 것이 「해양환경관리법」에서 새롭게 도입한 해역이용영향평가제도와 기존 제도를 강화한 해역이용협의제도이다. 또한 「해양환경관리법」에서 새롭게 도입한 제도는 아니지만 법적 근거 규정을 신설한 국가긴급방제계획의 해안방제체제 역시 현장 실행과정에서 문제가 나타나고 있다. 예컨대 바다골재 채취, 준설토의 해양투기 행위, 해양자원의 이용개발행위 및 바다골재 채취단지의 지정 등을 하는 경우는 해역이용영향평가를 실시하여야 한다. 이들 각각의 사업은 그 행위 특성과 해양환경에 미치는 요소가 달라서 해역이용영향평가서는 그 사업 특성에 맞게 작성되도록 하여야 한다. 그러나 현재는 대상사업이 환경에 미치는 영향과 사업의 특성을 고려하지 않은 채 평가서의 평가항목 및 평가범위를 일률적으로 규정하고 있어 개별 사업의 특성에 맞는 해양환경영향을 평가하기에 적합하지

1) 「해양환경관리법」(법률 제2860호)은 2007년 1월 19일에 공포되었으며, 2008년 1월 20일부터 시행되었음.

않다. 사업유형으로 보아서는 평가할 필요가 없는 항목도 조사항목으로 미리 정해져 있어서 조사를 하지 않을 수 없으므로 과도한 조사비용과 시간이 소요된다. 또한, 해역이용영향평가를 위한 비용이 한정되어 있기 때문에 불필요하게 많은 평가항목 때문에 해양환경에 미치는 영향을 파악하기 위하여 정밀조사가 필요한 항목에 대해서는 거꾸로 예산상의 이유로 부실하게 조사되는 경우도 발생하고 있다. 그 밖에도 「해양환경관리법」에서는 「공유수면관리법」상 점·사용허가를 하기 전에 해역이용협의를 거치도록 규정하고 있음에도 불구하고, 「해양환경관리법 시행령」에서는 「공유수면관리법」의 적용이 배제되는 「항만법」상 항만시설이나 「어촌·어항법」상 어항시설에 대해 규모에 따라 일반해역이용협의 대상사업이나 간이해역이용협의 대상사업으로 구분하고 있어 법리상 상충문제가 제기되고 있는 상황이다.

「해양환경관리법」의 폐기물 관리제도도 여러 가지 문제점을 안고 있다. 「해양환경관리법」상 ‘폐기물’은 해양에 배출되는 경우 그 상태로는 쓸 수 없게 되는 물질로서 해양환경에 해로운 결과를 미치거나 미칠 우려가 있는 물질(기름, 유해액체물질 및 포장유해물질을 제외한다)을 말한다. 그런데 「해양환경관리법」에서는 기름, 유해액체물질, 포장유해물질, 폐기물 등으로 각각 나누어서 규정하고 있는 「해양오염방지법」의 규율체계를 정비하기 위해서 정의규정을 통합하여 ‘오염물질’로 정의하고 있다. 즉, 해양에 유입 또는 해양으로 배출되어 해양환경에 해로운 결과를 미치거나 미칠 우려가 있는 폐기물·기름·유해액체물질 및 포장유해물질을 ‘오염물질’로 통합 정의하고 있다. 그런데 일반적으로 ‘오염물질’은 ‘오염시키는 물질’로 수질을 오염시키면 ‘수질오염물질’, 대기를 오염시키는 물질은 ‘대기오염물질’, 토양을 오염시키는 물질은 ‘토양오염물질’ 등으로 사용되는데 모두 통틀어서 ‘환경오염물질’이라고 사용되는 일반용어이다. 이를 「해양환경관리법」에서 특별히 정의규정을 두어 조문의 간소화를 도모하였으나 ‘오염물

질'의 정의가 개별 규정에서 상호 차이가 있어 법률의 명확성이 훼손된 측면도 있다. 예컨대 「해양환경관리법」의 '오염물질'은 '폐기물·기름·유해액체물질 및 포장유해물질'을 모두 포함하고 있으나 선박오염물질기록부에 관한 규정에서의 '오염물질'은 '폐기물·기름 및 유해액체물질'만 해당되고, 대기오염물질·잔류성유기오염물질은 오염물질임에도 불구하고 별도의 정의 규정을 두고 있다.

또한 「해양환경관리법」의 폐기물 정의는 각 조문에서 다른 의미로 사용되고 있다. 이러한 각 조문에서 사용되는 폐기물 정의 규정의 불확실성은 법률 규정의 해석에 상당한 혼란을 초래하고 있다. 법 제22조제1항의 선박의 항해 중에 발생하는 폐기물, 법 제22조제2항의 해양시설 및 해양공간에서 발생하는 폐기물, 법 제23스톡홀름 육상에서 발생한 폐기물, 법 제24조제1항의 폐기물 해양수거·처리계획의 대상인 해양에 배출 또는 유입되는 폐기물이 모두 다른 의미로 사용되고 있다. 그러므로 각 조문에서 별도의 정의규정을 두어야 하지만 법 제22조제2항의 해양시설 및 해양공간에서 발생하는 폐기물과 법 제24조제1항의 폐기물 해양수거·처리계획의 대상인 폐기물은 해당 조문에조차도 정의규정을 두고 있지 않아 해석상 혼란을 야기할 수 있다.

한편 「해양환경관리법」은 해양경찰청장에게 해양오염물질의 배출 사전예방 또는 방제에 관한 국가긴급방제계획 수립·시행의무를 부여하고 있다(법 제61조). 그리고 이 기본계획의 구체적 실행을 위해 지역별 해역특성을 분석하여 지역방제실행계획을 수립·시행하도록 규정하고 있다(영 제44조). 「해양환경관리법」상 방제의무자는 오염원인자 책임원칙에 의하여 오염물질 배출행위자 및 선박의 선장 또는 해양시설 관리자이다(법 제64조). 그러나 방제조치의무자의 방제조치만으로 곤란하다고 인정되는 경우 또는 긴급방제가 필요하다고 인정되는 경우에 행정기관에서 직접 방제작업을 수행할 의무를 부과하고 있다. 이때에 해안의 자갈·모래 등에 붙은

기름은 그 해안을 관할하는 시·군·구의 장이 필요한 조치를 취하도록 규정하고 있다(법 제68조). 그러나 해안방제 책임기관으로 지정된 지방자치단체는 전담조직 및 방제장비, 전문성 등 미흡으로 유류오염사고 시 실질적 대응에 어려움이 있다. 2007년 12월에 태안에서 발생한 허베이 스피리트호 유류오염사고 방제과정에서도 지자체가 해안방제를 수행할 능력이 없어서 초기 해안방제작업에 혼란이 있었으며, 결국 해양경찰청의 지휘 하에 해안 방제작업을 수행하였다.

이와 같이 「해양환경관리법」 시행과정에서 발생한 문제점은 신속하게 대응방안을 마련함으로써, 법적 안정성을 확보하는 동시에 국민의 불편을 방지할 필요가 있다. 따라서 이 연구는 현행 「해양환경관리법」을 제정하면서 기존의 규정을 강화하거나 새롭게 도입한 제도 중 법 시행과정에서 문제가 발생하고 있는 해역이용영향평가 및 해역이용협의제도, 폐기물관리제도, 허베이 스피리트호 유류오염사고 시 난맥상이 드러난 국가긴급방제계획의 해안방제체제에 대해 평가를 하고, 향후 입법 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

2. 연구의 범위와 방법

이 연구는 2007년 1월 20일부터 시행되고 있는 「해양환경관리법」을 제정하면서 새롭게 도입하였거나 개정된 주요 제도 중에서 법률 적용과 집행 과정에서 문제가 발생하고 있는 해역이용평가 및 해역이용협의제도, 폐기물관리제도, 국가긴급방제계획의 해안방제체제를 대상으로 연구를 수행하였다.

연구방법은 현장조사, 수요자 면담조사, 설문조사, 외부전문가 자문 및 워크숍 등을 활용하였다. 우선 해역이용행위가 해양환경에 미치는 영향을

최소화하기 위한 제도적 장치인 해역이용영향평가 및 해역이용협의제도에 대해서는 설문조사를 실시하였다. 「해양환경관리법」에서는 해역을 이용하거나 개발하고자 하는 사업자에게 해역이용영향평가서를 작성하여 처분기관에게 제출할 의무를 부여하고 있다. 이때 사업자는 평가서의 작성을 대행하는 자에게 위탁하여 작성할 수 있다. 사업승인 등의 업무를 담당하는 처분기관은 사업자로부터 평가서를 제출받아 국토해양부장관에게 해역이용영향평가를 요청하게 되는데, 국토해양부장관은 전문적인 검토를 위하여 국립수산과학원 내 해역이용영향검토기관을 통해 평가서에 대한 의견을 수렴하고 있다. 또한 상당수의 해역이용협의서에 대해서도 해역이용영향검토기관을 통한 의견수렴이 이루어지고 있다.

이에 본 연구에서는 해역이용영향평가 및 해역이용협의제도의 운영상 나타난 문제점을 파악하기 위하여, 국토해양부 관계자, 「환경영향평가법」에 근거하여 해양에 미치는 대규모 사업에 대한 환경영향평가서 작성대행 실적에 있는 환경영향평가 대행기관, 대학 및 연구소의 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 또한 해역이용영향평가서 작성대행자가 작성한 평가서는 검토위원의 검토를 거치므로 평가서 작성대행기관과 반대 입장을 견지할 수 있는 해역이용영향검토기관 및 검토 전문위원을 대상으로 한 설문조사도 병행하여 실시하였다.

폐기물관리제도는 강·하천으로부터 해양에 유입되는 폐기물해양수거·처리계획을 제외하고는 MARPOL 73/78 협약과 1972년 런던협약의 내용을 수용한 국내 이행법률로서의 성격을 지니고 있다. 해양환경관리법의 이러한 규정은 협약과 상호비교를 통해 검토하였으며, 우리나라와 마찬가지로 국제협약에 가입한 경우 그 협약의 내용을 충실히 국내 입법화하는 일본의 입법사례를 참조하였다. 또한 「해양환경관리법」에 관한 전문가의 자문도 구하였다.

국가긴급방제계획과 관련하여 논란이 되고 있는 것은 해안방제업무에

대한 수행주체 문제이다. 현재의 국가긴급방제계획에 따르면 대형 유류오염사고가 발생하면 해양경찰청에 방제대책본부를 설치하여 방제업무를 총괄하게 되지만 유출된 기름이 해안에 부착한 경우는 기초자치단체에서 방제를 담당하도록 역할 분담을 하고 있다. 그러나 허베이 스피리트호 유류오염사고 방제과정에서 나타난 바와 같이 해안방제 책임기관인 기초자치단체는 전담조직 및 방제장비, 전문성 등의 미흡으로 실질적인 대응이 곤란하여 해안방제체제를 어떻게 구축할 것인가가 시급한 문제로 등장하였다. 그러나 해양경찰청, 국토해양부, 지방자치단체는 이와 관련하여 각각 다른 해법을 주장하고 있는 실정이다. 이 문제 해결을 위하여 외국제도 고찰을 통한 비교연구, 이해당사자 간 면담조사 및 관련기관을 초청한 워크숍을 개최하였다.

이 연구의 성과는 「해양환경관리법」의 개정방향과 내용을 제시하는 것이므로 국토해양부의 「해양환경관리법」을 담당하는 부서와 긴밀한 협력하에 연구를 수행하였다.

연구의 내용은 제1장 서론에 이어 제2장에서는 「해양환경관리법」의 주요 제도에 대한 입법적 고찰을 하였고, 제3장은 해역이용영향평가제도 및 해역이용협의제도, 제4장은 폐기물 관리제도, 제5장은 국가긴급방제계획상 해안방제체제에 대하여 각 제도의 현장 적용과정에서 나타난 문제점을 평가하여 개선방안을 제시하였다. 마지막으로 제6장에서 연구의 결론 및 정책제언을 하였다.

제 2 장 「해양환경관리법」의 입법적 고찰

1. 「해양오염방지법」에 의한 해양환경관리의 문제점

1) 육상기인 오염물질의 통합관리체제 미흡

해양환경 관련 법률 중 육상기인 오염물질의 해양유입 예방과 관련한 법률은 대부분 환경부 소관법률이다(<표 2-1> 참조).

표 2-1 육상기인 오염물질의 해양유입예방 법률

법률	주무부처
-수질 및 수생태계 보전에 관한 법률	환경부
-4대강수계 관리법 ²⁾	환경부
-하수도법	환경부
-가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률	환경부 · 농림수산식품부
-폐기물관리법	환경부

해양환경관리는 해양에 유입된 오염물질의 제거도 중요하지만 그 이전에 육상기인 오염물질이 해양에 유입되는 것을 예방하는 것이 매우 중요하다. 그런데 70년대 후반 이후 산업화가 가속화됨에 따라 육상기인 오염원이 지속적으로 증가함에도 연안지역의 환경기초시설 확충은 미흡하여 생활하수 배출량이 계속 증가하고 있었다. 더욱이 해양오염의 주요 요소인 질소, 인에 대한 저감 대책과 비점오염원, 집중호우시 대량 오염원의 처리 시설 확충이 필요하여 환경기초시설이 확충되는 것만으로는 육상기인 오염원의 효율적인 저감에는 한계가 있었다. 또한 연안이용 증가로 인한 다

2) 4대강수계 관리법은 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」, 「금강수계 물 관리 및 주민지원 등에 관한 법률」, 「낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」, 「영산강 · 섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」을 총칭함.

량의 육상기인 오염원의 해양유입으로 유해성 적조발생이 증가하는 등 해양오염의 증가가 예상되었고, 이는 해양오염원의 대부분을 차지하는 연안오염원에 대한 통합관리 필요성을 증대시켰다. 이러한 연안오염원의 통합관리를 위해서는 육상-해양환경 정책연계와 더불어 과학적 연구, 학제간 접근도 필요하게 되었다.

「해양오염방지법」은 환경관리해역 중 특별관리해역의 경우 해역별 해양환경기준을 초과하여 해양환경의 보전에 현저한 장애가 있는 경우 당해 해역에 시설의 설치를 제한하거나 당해 사업장에 대해 오염물질의 배출총량을 규제할 수 있는 규정을 두고 있었다(「해양오염방지법」 제44조제4항). 환경관리해역의 관리범위는 육상으로부터 오염물질의 해양유입을 막기 위해 해역뿐만 아니라 육역까지 포함하고 있고, 오염물질을 배출하는 육상 시설에 대해 시설설치를 제한할 수 있는 규정도 두고 있었다. 그러나 오염물질 총량을 규제·관리하기 위해서는 육상에서 발생하여 해역에 유입하는 오염물질의 배출량을 정확히 파악하여야 하나 「해양오염방지법」은 육상기인 오염물질을 해역관리청이 조사·측량할 수 있는 법적 근거가 없었다.³⁾

따라서 현실적으로 해역관리청이 관련 부처나 지자체의 지원 없이 단독으로 집행 가능한 정책수단이 없어 환경관리해역 관리의 실효성을 확보하는 데 한계가 있었다. 해양과 육지라는 이질적인 공간이 만나 형성된 연안지역의 환경관리는 복잡한 책임주체가 얹혀 있어 이들의 통합성을 지향하지 않고서는 해역관리가 불가능하다. 이를 해결하기 위해서는 관련 이해관계자들의 의견을 수렴한 세부관리계획 수립이 필요하고, 해양오염관리사

3) 1995년 100여 개 국가와 EC가 채택한 ‘육상활동으로부터 해양환경 보호를 위한 범지구적 실천계획(Global Programme of Action for Protection of the Marine Environment from Land-based Activities : GPA)’의 실행지침 역시 해양오염의 원인이 되는 육상 오염원의 종류와 오염물질의 형태, 그 영향과 인과관계 등을 우선 파악할 것을 권고하고 있음.

업을 심의할 수 있는 민관협력체 구축이 필요하다.⁴⁾

2) 해양환경의 수용력을 고려한 배출총량관리 미흡

육상오염물질의 해양유입을 관리하기 위한 법률, 즉 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」, 「하수도법」, 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」, 「폐기물관리법」은 공공수역으로 방류되는 오염물질을 농도를 기준으로 관리하고 있다. 그러나 연안해역의 부영양화에 영향을 미치는 유기물과 영양염류는 배출총량으로 관리하는 것이 바람직하다. 이는 오염물질이 관련법률에서 정하고 있는 일정 농도 이하로 배출되어도 단위시간당 배출총량이 클 경우 연안해역의 자정능력을 넘게 되고 해역에 축적되어 유기물 오염과 부영양화를 유발하기 때문이다. 따라서 해양환경의 수용력과 해역별 관리목표 등을 고려하지 않은 농도 중심의 배출수 수질기준의 적용은 오염물질의 해양유입관리에 문제가 있다. 또한 배출총량관리는 해양환경수용력을 고려한 해역관리목표가 설정이 우선되어야 한다. 그럼에도 우리나라 연안지역의 매립, 간척, 도시개발, 산업단지 개발과정은 해양환경수용력을 고려한 해역의 환경관리목표가 설정되지 않은 상태에서 시행되었다. 이는 단순히 해역의 환경수용력이 하천이나 호소에 비해 상대적으로 크다는 인식과 육상수질관리 중심으로 정책을 시행한 결과가 초래한 것이라고 볼 수 있다.

3) 해역특성에 맞는 구체적 해양환경기준 미비

「해양오염방지법」 제4조의2는 해역별로 해양환경기준을 설정하여 고

4) 세토내해, 동경만, 이세만 등 오염이 심한 폐쇄성 해역의 수질오염총량규제를 실시해 온 일본의 경우, 도현 단위의 ‘지방환경보전심의회’와 ‘중앙환경보전심의회’가 지방과 중앙의 민관 협력체로서 기능함으로써 중앙과 지방, 민과 관의 정책 협력을 꾀하고 있음.

시하도록 규정하고 있다. 이에 따라 해역별 해양환경기준이 마련되어 있다. 이러한 해역별 환경기준은 특별관리해역의 시설물 설치 제한과 총량규제 시행, 환경보전해역의 시설물 설치 제한의 근거가 되는 기준이다. 그러므로 해역별 해양환경기준이 해역의 해양환경에 대한 객관성 및 대표성을 확보하지 못할 때는 해양환경개선 및 보호를 위한 금지·제한사항의 설정과 오염원 총량관리를 시행할 수 있는 실질적 근거가 확보되지 못하게 되는 것이다.

해양환경 관련 국가계획이 자원의 이용이나 개발과정에서 구체적 지침으로서 기능을 수행하고, 해역별로 배출총량관리제도가 효과적으로 운영되기 위해서는 지역특성을 반영한 환경관리목표가 제시되어야 한다. 그러나 「해양오염방지법」에서 규정하고 있는 해역별 환경기준은 수층 COD농도만을 기준으로 설정하고 있고, 중금속, 유해화학물질, 퇴적물 오염, 생태계 훼손, 생물자원 분포 등을 종합적으로 고려하고 있지 않았다. 이러한 해양환경기준 하에서는 생태계 및 생물자원의 건강성, 식품안전성 및 해역이용의 안전성 등 종합적인 해역환경관리에 한계가 있기 마련이다. 또한 정책 일관성을 유지할 수 있는 기준이 없어 환경보전해역이나 특별관리해역의 지정에도 영향을 미치고 있다.

4) 해역이용행위에 대한 체계적인 관리체계 미비

2007년 「해양환경관리법」이 제정되기 이전까지 해양환경보전을 위한 협의 또는 환경영향평가제도는 「환경정책기본법」상 사전 환경성 검토제도와 「환경·교통·재해등에 관한 영향평가법」에 의한 환경영향평가제도 및 「해양오염방지법」의 해역이용협의제도가 있었다. 환경영향평가제도와 사전 환경성검토제도는 환경에 미치는 해로운 영향을 예측·분석하여 무분별한 개발로 훼손될 수 있는 자연환경을 사전예방적 차원에서 보전하고자 하는

수단이다. 환경영향평가제도는 대규모 개발사업에 대해 실시단계에서 환경 오염 저감방안을 마련하는 것이고, 사전환경성검토제도는 중·소규모 개발 사업에 대해 계획수립 전에 이루어진다.

특히, 환경영향평가제도는 기준설정, 행정제재, 형사처벌과 같은 ‘명령 지시적 규제수단(regulation by directives)’이나 배출부담금, 환경개선부담금과 같은 ‘시장유인적 규제수단(regulation by market incentives)’과 달리 환경에 미치는 영향을 사전에 평가함으로써 지속가능한 개발을 도모하고, 개발로 인한 사회적 갈등요인을 최소화하기 위한 사전예방적인 정책수단이라고 할 수 있다.⁵⁾

우선 1997년 「환경보전법」에 근거하여 처음 시작한 환경영향평가제도는 「환경·교통·재해등에 관한 영향평가법」에 따라 각 분야들이 통합되어 시행하고 있으나 실질적인 효과가 미흡하다. 특히 해양부문의 경우 해양환경을 관리하는 기관과 해양환경영향평가를 실시하는 기관이 해양수산부와 환경부로 각각 이원화되어 효율적인 집행에 어려움이 있었다. 따라서 대부분의 해양오염원이 육지에 기인하고 피해가 해양환경에 영향을 미치므로 해양환경의 관리주체인 해양수산부에서 영향평가를 실시할 필요성이 대두되었다. 특히 해양의·생태적 자연환경은 육상환경과 차이가 많아 별도의 특성화된 평가체제가 필요하다는 의견이 많았다.

한편 바다골재 채취행위에 대해서는 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」의 환경영향평가제도나 「환경정책기본법」상 사전환경성검토제도가 적용된 사례가 거의 없었다. 즉, 바다골재 채취행위는 환경영향평가 대상이었지만 바다골재 채취면적이나 채취량을 평가대상 이내로 축소하는 방법으로 법 적용을 회피하였기 때문이다. 또한 「환경정책기본법」은 사전환경성검토제도를 두고 있으나 바다골재 채취행위의 대부분이 골재 채취

5) 정준금, 「환경정책론」, 대영문화사, 2007, pp. 155~204.

단지로 지정된 후에는 이루어지지 않았기 때문에 적용례가 없었고, 「골재 채취법」 제34조에 따라 골재 채취단지 지정 시에 환경부장관과 환경영향평가서 협의나 사전환경성검토 협의를 하면 바다골재에 대한 개별 채취행위에 대해서는 협의를 받은 것으로 간주하여 다시 협의를 하지 않아도 된다.

「해양오염방지법」상 해역이용협의제도는 관계 법률에서 규정한 해역이용행위에 대한 인·허가, 면허, 승인 등 행정처분을 하기 이전에 관계 행정기관이 해양수산부와 협의토록 함으로써 해역의 무분별한 이용을 규제하여 해양환경을 보호하기 위한 장치였다. 즉, 「해양오염방지법」 제4조의8에 따라 개항의 항계 안에서 폐기물의 배출해역의 지정, 공유수면 매립의 면허, 공유수면 점·사용허가 및 어업면허 등을 하고자 하는 행정기관의 장은 미리 해양수산부장관과 협의하여야 한다. 1999년에 도입된 이 제도는 협의건수가 매년 약 1,200여 건 정도 이루어졌으나, 「해양오염방지법」상 해역이용협의제도는 제도의 실효성과 직접적인 관련이 있는 협의내용에 대한 사후관리제도가 갖추어지지 않았다. 지방자치단체에서도 해역이용협의는 관계 부처 간의 통상적이고 형식적인 협의절차로 판단하는 경우가 많아 협의 의견이 인·허가 등 행정처분을 할 때 제대로 반영되지 못하였다. 또한, 해역이용협의제도의 실질적인 규율사항을 행정규칙의 일부인 사무처리 규정에서 규정하고 있어 해양수산부 이외의 타 부처와의 관계에서 그 실효성을 확보하는 것이 용이하지 않았다.

이러한 문제를 해소하기 위해서는 바다모래 채취, 공유수면매립 등 해양환경에 영향이 큰 사업에 대해서는 해양환경보전 책무를 지고 있는 해양수산부에서 직접 해역이용에 대한 영향평가를 수행할 수 있도록 하여야 하고, 해역이용협의를 하지 않거나 협의 시 제시된 의견이 사업에 반영되지 아니할 경우 사업의 중지 또는 시정명령을 할 수 있도록 하여 제도의 실효성을 확보하는 것이 필요하겠다.

5) 증가하는 신국제협약 수용대책 미비

국제사회에서 선박의 기름 유출로 인한 해양오염이 문제가 된 것은 1920년대의 일로서, 1926년 워싱턴에서 개최된 항로의 기름오염에 관한 예비회의를 시작으로 선박에 의한 해양오염을 규제하기 위해 국제적으로 많은 노력이 계속되어 왔다. 이에 따라 IMO에서 최초로 채택된 협약이 ‘선박에서 기인하는 기름오염을 방지하기 위한 협약(OILPOL, 1954)’이며, 기름이나 기름 혼합물의 배출기준을 위반한 선박을 처벌하도록 규정하고 있다. 1960년대 이후 1967년 토리 캐년(Torrey Canyon)호 충돌사고, 1978년 아모코-카디즈(Amoco-Cadiz)호 사고 등 대형유조선 오염사고가 발생하자 국제사회에서 해양오염 문제를 본격적으로 다루게 되었으며, 선박에 의한 기름 및 유해액체물질 오염을 막기 위한 규제조치를 포함하고 있는 ‘MARPOL 73/78 협약’도 그 산물중 하나이다.

1972년에는 모든 해양오염원을 효율적으로 통제하고, 폐기물 및 기타 물질의 해양배출로부터 발생하는 해양오염을 예방하기 위해 모든 실현가능한 조치를 취하도록 하는 내용의 런던협약을 제정하였다. 이와 같이 대규모 해양오염사고의 발생에 대한 대응책으로 국제사회에서는 기름, 유해물질, 폐기물 투기 등의 규제에 관한 분야별 협약을 다수 채택하였으나 이들 협약은 각 오염분야에 대해 단편적인 규제를 하고 있어 해양오염을 종합적으로 규제할 수 있는 국제법체계가 필요하게 되어 유엔해양법협약을 채택하게 되었다. 이 협약 채택 후 해양환경을 보호하기 위한 새로운 협약이 다수 채택되었을 뿐만 아니라 기존의 협약들도 개정을 통하여 규제 내용을 한층 더 강화하게 되었다. 특히 1992년 리우에서 개최된 유엔환경개발회의(UNCED)에서 환경적으로 지속가능한 개발의 원칙을 이념으로 하는 리우 선언과 이를 구체적으로 실천하는 행동강령인 의제 21(Agenda 21) 채택으로 모든 분야에 걸쳐 환경협약 채택이 추진되고 있었다.

이에 따라 선박으로부터 유류유출로 인한 해양오염문제를 주로 다루던 IMO의 기능과 역할도 선박의 배기가스, 선박 페인트, 선박의 밸러스트 수(水) 등 선박운항과 관련된 모든 종류의 오염원을 총체적으로 규제하는 방향으로 급진화하였다. 1995년에 유류오염사고 시 신속하고 효과적인 방제를 위한 범국가 간 대비체제 구축 및 인접국가간 상호협력체제 구축을 내용으로 하는 ‘유류오염대비·대응 및 협력에 관한 협약(International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation, 일명 OPRC협약이라 약칭함)’을 채택하였고, 1996년에는 ‘폐기물 및 그 밖의 물질의 투기에 의한 해양오염방지에 관한 1972년 협약에 대한 1996년 의정서(1996 PROTOCOL TO THE CONVENTION ON THE PREVENTION OF MARINE POLLUTION BY DUMPING OF WASTES AND OTHER MATTER, 1972, 일명 런던협약 96 의정서라 약칭함)’를 채택하여 준설물 등 7개 품목에 한해서만 해양배출을 허용하고, 사전예방 원칙으로 신청된 폐기물의 적정 재활용 방안이 없을 경우 해양환경에 최소한의 영향을 주는 처리기준 내에서 허가를 하되 지속적인 폐기물 배출해역 모니터링을 하도록 규정하고 있다. 이어서 1997년 9월에 질소산화물(NOx), 황산화물(SOx), 휘발성 유기화합물 등 지구온난화가스, 오존파괴물질 등 선박으로부터 발생하는 대기오염물질의 배출을 규제하는 선박의 대기오염방지협약을 채택하였다.⁶⁾

그 이후에도 많은 해양환경협약이 채택되었으며 주요 협약은 다음과 같다.

- i) 2000년 3월에 ‘2000년 위험·유해액체물질(HNS)에 의한 오염사고 대비·대응 및 협력에 관한 의정서(OPRC-HNS)’ 채택(2007년 6월

6) 협약의 정식명칭은 ‘1978년 의정서에 의하여 개정된 선박으로부터의 오염방지를 위한 1973년 국제협약(Protocol of 1977 to Amend the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as Modified by the Protocol of 1978 Relating Thereto)’이라고 하며, MARPOL 97의정서라고 약칭함. 1997년 9월 26일에 런던에서 채택되었으며, 2005년 5월 19일 발효됨. 우리나라는 2006년 7월 20일에 발효.

14일 발효)⁷⁾

- ii) 2001년 5월에 독성이 강하고 생태계에 장기간 체류하면서 생물체 내에 축적되어 먹이사슬을 통해 사람건강에 영향을 미치는 잔류성 오염물질(POPs)⁸⁾을 관리하기 위한 ‘잔류성오염물질에 관한 스톡홀름 협약’(2004년 5월 17일 발효)⁹⁾
- iii) 2001년 10월에 채택된 해양생태계에 악영향을 미치는 유기주석화합물(TBT)이 들어 있는 선박용 페인트 사용 및 선박 잔존을 금지하는 ‘선박의 유해방오시스템 사용규제에 관한 국제협약’(2008년 9월 17일 발효)¹⁰⁾
- iv) 2004년 2월 선박의 밸러스트수를 통한 수중미생물의 국가간 이동으로 타 지역의 해양생태계 파괴문제가 발생함에 따라 국제적으로 선박의 밸러스트수 관리 필요성이 크게 대두되어, 채택된 ‘선박 밸러스트수 관리협약’¹¹⁾

앞에서 언급한 바와 같이 『해양오염방지법』은 선박으로부터 유류오염 방지협약의 국내이행법률로 제정되었기 때문에 최근의 해양환경관련 협약을 수용하기에는 입법 목적 및 체계상 한계가 있다. 또한 해양환경보전의 중요성이 날로 증가함에 따라 1998년에 『해양오염방지법』에 해양환경보전

7) Protocol on Preparedness, Response and Co-operation to Pollution Incidents by Hazardous and Noxious Substances, 2000, 우리나라는 2008년 4월 11일에 발효.

8) 잔류성 유기오염 물질은 알드린(Aldrine), 클로로단(Chlorodane), DDT, 디엘드린(Dieldrine), 엔드린(Endrine), 헵타클로르(Heptachlor), 미렉스(Mirex), 독사펜(Toxaphene), HCBs(Hexachlorobenzene), PCBs, 다이옥신, 퓨란(Furans) 의 12가지임.

9) Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, 우리나라는 2007년 4월 25일에 발효

10) International Convention on the Control of Harmful Anti-Fouling Systems on Ships, 2001, 우리나라는 2008년 10월 24일에 발효.

11) 우리나라는 2007년 12월 21일에 선박평형수 관리법을 제정하였으나, 아직 시행되고 있지 않음. 『선박평형수 관리협약』이 우리나라에서 효력을 발생하는 날부터 시행하도록 부칙에서 규정하고 있음.

에 관한 규정을 추가하여, 발생원의 범위를 확대하고, 폐기물이 해양환경에 미치는 해로운 영향에 대한 종합적·과학적 분석 및 해양생태계의 복원을 위한 방안을 법적 근거 화하였다. 또한 해양환경의 상태가 양호한 해역을 환경보전해역으로 정하여 관리함으로써 해양오염의 사전예방효과 증대 등을 도모하였다. 그리고 새롭게 채택된 선박관련 해양환경오염규제협약도 「해양오염방지법」에서 수용할 수 밖에 없는 실정이어서 「해양오염방지법」 전반에 대한 검토가 필요하였다.

2. 「해양오염방지법」의 정비방향

1) 행위주체의 역할 및 기본원칙 명문화

해양환경관리를 위한 각 주체 즉, 정부(국가 및 지방자치단체), 사업자, 국민 등 각 행위주체의 역할을 명문화하는 것이 필요하다. 국가와 지방자치단체에게 해양환경보전·관리를 위한 시책 수립 및 기술 개발, 민간단체 지원 등의 책무를 부여하고, 사업자는 사업활동과 관련하여 해양환경의 훼손을 최소화할 의무를, 일반국민에게는 국가의 정책에 협력할 의무 등 명시할 필요가 있다.

또한 육상 환경법의 경우와 마찬가지로 오염원인자 책임원칙을 기본원칙으로 명문화할 필요가 있다. 「해양오염방지법」에도 오염원인자 책임원칙을 반영하고 있는 개별 조항이 있다. 해역관리청은 해양폐기물을 수거·처리함에 있어 오염원인행위자로 하여금 소요된 비용을 부담하게 할 수 있고, 대량의 기름 유출사고 시 행정기관에서 우선 방제조치 후 그 비용을 오염을 야기한 선박 또는 해양시설의 소유자에게 부담시킬 수 있다. 그러나 오염원인자 책임원칙을 해양환경관리의 기본원칙으로 선언할 필요가 있다. 자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 해양오염 또는 해양환경 훼손을 야

기한 자는 훼손된 해양환경을 복원할 책임을 지며, 해양오염 또는 해양환경훼손으로 인한 피해구제에 소요되는 비용도 부담하게 하여야 한다.

2) 해역 관리기능 강화를 위한 세부관리계획 수립

「해양오염방지법」에는 환경관리해역 관리기본계획의 수립에 관한 사항만 규정되어 있고 개별 해역에 대한 관리계획 및 세부관리계획 수립에 대한 명시적 근거규정이 없다. 이로 인해 환경관리해역 중 특별관리해역의 경우 해역별 해양환경기준을 초과하여 해양환경의 보전에 현저한 장애가 있는 경우 당해 해역에 시설의 설치를 제한하거나 당해 사업장에 대해 오염물질의 배출총량을 규제할 수 있도록 있으나 실제로는 규제하지 못하고 있는 실정이다. 해양과 육지라는 이질적인 공간이 만나 형성된 연안지역의 환경관리는 복잡한 책임주체가 얹혀 있어 이들의 통합성을 지향하지 않고서는 해역관리가 불가능한 실정임에도 불구하고 기존 법률에서는 다른 부처 또는 지자체와의 협의와 지원을 얻을 수 있는 근거규정이 없어 실효성 있는 해역관리에 어려움을 겪고 있다. 따라서 「해양오염방지법」상의 환경관리해역의 관리기능을 강화하기 위하여 해양환경관리 관리기본계획에 따른 세부계획 수립에 관한 근거를 마련할 필요가 있다.

3) 오염물질의 정의규정 정비

「해양오염방지법」에서는 오염물질을 기름, 유해액체물질, 포장유해물질 및 폐기물로 각각 개별적으로 규정하여 국제협약의 발효에 따른 새로운 오염물질이 출현할 때마다 이를 규제하기 위해 법을 개정하여야 하는 문제가 있다. 따라서 오염물질의 종류에 따라 배출금지의 예외 및 처벌조항이 각각 다른 점을 고려하여 개별 물질에 대한 정의는 그대로 존치하되, 개별 물질을 총괄하는 오염물질의 용어를 정의하여 새로운 오염물질 출현에 따

른 법 개정 수요를 줄일 필요가 있다. 다만, 선박 및 해양시설에서 발생하는 개별 오염물질에 대한 규제의 구체적 범위 등은 하위법령으로 위임하는 것이 바람직하다.

4) 새로운 오염물질 규제

새로운 오염물질로 인한 해양환경오염 및 해양생태계 훼손을 방지하기 위해 이들 오염물질에 대한 규제조항을 신설하여야 한다. 선박대기오염방지협약의 발효에 따른 선박에서의 소각금지, 해양에 유입되는 환경호르몬 등 잔류성 유기오염물질의 시험조사기준인 잔류성 유기오염물질 공정시험방법의 표준화 등 새로운 오염물질에 대한 규제 근거를 마련하여야 한다.

5) 폐기물 해양배출제도 개선

육상에서 처리하기 어려운 오염물질의 해양배출을 위해 동·서·남해에 배출해역을 4개 지정·관리하고 있으나 해역의 정화능력을 초과한 과도한 배출, 배출시기 및 배출 방법의 부적절 등으로 인해 해양환경 및 해양생태계가 많은 영향을 받고 있다. 그러므로 해역별로 수용 가능한 폐기물의 배출총량을 산정하고 이를 초과하지 않는 범위 내에서만 배출할 수 있도록 하되, 사전에 배출해역 주변의 해양환경에 대한 조사가 이루어지도록 하여야 한다. 또한 오염물질 배출해역으로 지정된 해역의 오염도가 해양수산부령이 정하는 기준을 초과하는 경우에는 배출총량에 달하지 않더라도 오염물질의 배출을 제한 또는 중단할 수 있는 근거규정이 필요하다.

6) 국가긴급방제계획의 근거 마련

「해양오염방지법」은 유류오염 방제대응체제에 필요한 법적 근거를 마

련하고 있다. 우선 선박, 시설 등 소유자와 관계기관에게 방제조치의무를 부여하고 있다. 기름 등 폐기물이 배출되었거나 좌초·침몰·충돌 등으로 배출될 우려가 있는 경우 기름 등 폐기물 적재 선박의 선장이나 시설의 관리자 및 배출원인자는 추가 배출 및 배출방지, 그 확산방지 및 제거를 위한 긴급조치를 하여야 한다. 또한 배출된 기름 등 폐기물이 적재되어 있던 선박이나 시설의 소유자(설치자) 및 임차인과 배출원인자의 사용자는 신속한 수거·처리등 필요한 방제조치를 즉시 취하여야 한다(법 제48조 및 제48조의2). 아울러 항내 및 항 부근에서 선박으로부터 배출이 된 경우 그 선박의 송하인 및 수하인이나 계류시설의 관리자는 긴급조치 및 방제조치에 적극 협력할 의무를 부과하고 있다.

또한 해양경찰청장은 방제조치의무자가 방제조치를 하지 않을 경우 방제조치 명령을 할 수 있다(법 제48조의 제3항). 그러나 방제조치의무자가 분명하지 아니한 경우에는 당해 해역을 관할하는 해양경찰서장이 우선 방제조치를 하여야 한다. 또한 해양경찰청장은 방제조치의무자가 방제조치를 하지 않거나 그 조치만으로 해양오염방지가 곤란하다고 인정되는 경우 또는 긴급방제조치가 필요하다고 인장되는 경우는 관계기관의 협조를 얻어 필요한 조치를 하여야 한다. 한편, 시장·군수·구청장은 해안부착 기름에 대해 필요한 방제조치를 하여야 하고, 항만시설 관리자는 항만시설이 설치된 해안에 대해 필요한 조치를 하여야 한다(법 제50조).

그리고 방제조직으로 방제대책본부, 방제대책위원회 및 방제대책지원단의 설치에 관한 근거를 두고 있다. 방제대책본부는 대형해양오염사고가 발생하여 국민의 재산 및 해양환경에 현저한 피해를 주거나, 피해를 줄 우려가 있을 경우 해양경찰청장의 그 필요성에 대한 판단에 따라 설치된다. 대책본부는 해양경찰서 직원, 관계기관 파견공무원, 방제조치의무자로 구성되며, 방제작업계획의 수립·집행, 방제작업에 동원된 인력·장비의 지휘통제, 방제방법의 결정 및 기타방제조치에 필요한 사항에 관한 의무를

수행한다(법 제51조 및 시행령 제38조). 해양오염방제대책위원회는 해양수산부 차관을 위원장으로 한 중앙행정기관 국장급 공무원과 전문가 등 15인 이내의 위원으로 구성되며, 부위원장은 해양경찰청장이 된다. 임무는 해양오염사고 시 그 방제조치 계획의 수립 및 그 시행에 필요한 인력·예산·물자·장비·처리시설 등의 지원을 위한 중앙행정기관 간의 업무조정에 관한 사항, 지역 해양오염방제대책위원회와의 업무협조에 관한 사항이다(법 제51조 및 동 시행령 제31조~제36조). 방제기술자문단은 한국해양연구소, 한국기계연구원 등 해양수산물 관련 연구기관의 전문가로 구성되며, 현장방제작업 기술지원, 유출량 조사 및 유출유확산 방향 예측, 방제방법 선택 및 방제계획 수립 등을 지원한다.

한편 「해양오염방지법」은 유류오염사고 시 신고체계, 방제선이나 약자제 비치 등 방제대비체제에 관한 규정도 두고 있다. 그러나 방제대비와 관련하여 가장 중요한 ‘방제대비 및 대응계획’ 수립에 관하여는 법률에 근거 없이 시행규칙으로 취약해역별 방제대책 수립에 관하여 규정하고 있다(시행규칙 제86조). 또한 해양경찰청은 자체적으로 대형오염사고 발생 시 단계별 조치사항, 수습절차 등을 규정한 ‘국가긴급방제계획’을 수립하고 있으나 이 또한 법적 근거가 없는 계획이다. 국가긴급방제계획에 관한 법적 근거를 마련하여야 한다.

7) 해양환경관리업무 수행을 위한 전문기관 설립

급증하는 해양환경관리수요에 대응하여 전국적 규모에서 해양환경관리를 전담할 공적 관리기관의 설립이 요구된다. 해양환경개선사업에 대한 수요증가에 따라 관련 예산을 확보하고 있으나 민간위탁 근거 미비로 효율적인 사업집행에 어려움이 있다. 해양환경관리사업이 해양오염방제조합, 어항협회 등 여러 기관에서 분산 집행되는 등 종합적·전문적 관리체계가

미흡하다. 그런데 해양환경사업은 공익사업으로서 초기 투자비용이 크고 대규모 시설·장비 및 전문성이 요구되는 반면, 수익이 불확실성하거나 일정치 않아 민간의 참여가 부진하다. 대안으로 전국적인 조직과 인력 및 전문장비를 보유한 방제조합의 조직과 기능을 확대하여 정부의 해양환경정책의 추진에 대한 해양환경개선사업을 전문적으로 수행할 수 있는 기관으로 개편할 필요가 있다.

- 기름오염방제 외에 각종 해양환경사업 수행 기능 부여
- 국·공유재산에 대한 무상사용 및 임대 근거 마련
- 해양환경 개선사업의 민간위탁 근거 마련

8) 해역이용영향평가 관련 법률 정비

일정 규모 이상의 해역이용행위가 해양환경에 미치는 영향에 대한 평가는 2002년에 제정된 「환경·교통·재해등에 관한 영향평가법」에 의해 시행되고 있었다. 그러나 「환경·교통·재해등에 관한 영향평가법」¹²⁾체계로는 ‘해양환경의 특성’과 ‘해양오염원의 급증’이라는 여건변화를 제대로 반영할 수 없어 ‘해양환경’의 특성에 적합하도록 법체계에 대한 정비가 필요하였다. 즉, 해양에서는 다양한 이용행위가 이루어지고 있고 이용압력도 증가하고 있어 해양환경의 보전을 위해서는 해양환경에 대한 전문적인 평가와 검토가 필수적이다. 특히 과학적이고 객관적인 평가를 위해서는 조사정점·시기·방법 등에 대한 체계적인 관리가 이루어져야 하나, 해양에 대해

12) 2008년 2월 28일 전부개정을 통해 「환경영향평가법」이라고 법 명칭이 변경되었으며, 환경·교통·재해·인구영향평가 등 성격이 서로 다른 평가제도를 통합·운영하여 오면서 평가제도 상호 간에 중복현상이 발생하거나 각종 영향평가서 작성에 과다한 시간·비용·인력이 소요되는 등의 문제점을 개선하기 위하여 이 법에서 교통·재해·인구영향평가 제도를 분리하고 환경영향평가제도만을 규정함. 또한 환경영향평가의 협의 및 이행과정의 관리를 강화하기 위하여 평가서에 대한 검토와 사후관리 등에 관한 규정을 보완·개선하였음. 2009년 1월 1일부터 시행됨.

서는 이러한 요소가 제대로 조사되지 못하는 경우가 많아 신뢰성 저하를 초래하고 있다. 또한 「환경·교통·재해등에 관한 영향평가법」상 해양부문 환경평가항목은 해양환경의 특성이 반영되지 못하여 대상사업의 해양환경에 미치는 영향을 제대로 평가하지 못할 우려가 제기되어 왔다.

한편 「환경·교통·재해등에 관한 영향평가법」에서는 대상사업이 해양환경에 영향을 미치는 사업인지 여부를 환경부에서 판단하여 해양수산부의 의견을 수렴하는 체제였다. 그러나 환경부의 판단에 따라 해안선에서 떨어진 연안육지부에서의 개발사업의 추진으로 인해 실제 해양환경에 영향을 미침에도 불구하고 영향평가 대상에서 제외될 가능성이 있다. 따라서 해양환경에 중대한 영향을 미칠 수 있는 일정 규모 이상의 해역이용행위에 대해서는 「해양오염방지법」을 개정하여 해양부문의 환경영향평가제도를 새롭게 도입할 필요가 제기되었다.

3. 「해양환경관리법」의 주요 신설 내용

1) 법 제명 및 입법목적

「해양오염방지법」은 선박 또는 해양시설로부터 배출되는 기름 등 폐기물의 규제 중심의 내용으로 이루어져 있었다. 그러나 「해양환경관리법」은 새로이 대두되고 있는 해양환경보전시책의 기본이념과 방향을 제시하고, 동시에 해양오염원의 감시·차단 및 해양난개발을 사전에 예방할 수 있는 규정을 신설함으로써 실질적인 해양환경개선대책을 강구할 수 있는 제도적 근거를 마련 등 해양환경에 대한 종합적 관리정책을 추진할 수 있는 기틀을 마련하였다.¹³⁾

13) 해양수산부, 해양오염방지법 전부개정(안) 「(가칭) 해양환경관리법」 공청회 자료, 2006. 6.

또한 「해양오염방지법」은 해양에 배출되는 기름, 폐기물, 유해액체물질의 규제를 목적으로 하고 있다. 반면에 「해양환경관리법」은 해양환경의 보전·관리에 관한 국민의 권리·의무 및 국가 책무를 명확히 하고, 해양환경보전계획에 대한 기본 사항을 규정하는 한편, 해양환경의 훼손 및 해양오염으로 인한 피해를 예방하고, 쾌적한 해양환경을 조성함으로써, 국민의 건강한 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다. 따라서 법 목적이 해양오염방지에서 해양환경보존 및 관리로 변경됨에 따라 법 제명도 「해양오염방지법」 대신에 「해양환경관리법」으로 변경하였다.

2) 폐기물의 해양배출제도 정비 및 규제 강화

「해양오염방지법」은 ‘선박으로부터 기름의 배출규제’, 선박으로부터 유해액체물질의 배출규제, 선박으로부터 포장유해물질의 배출규제, 선박으로부터 폐기물의 배출규제 등 물질별의 각각 별도의 규정을 두고 있었다. 반면에 「해양환경관리법」은 ‘폐기물·기름·유해액체물질 및 포장유해물질’을 모두 포괄하는 ‘오염물질’이라는 정의규정을 신설하여 4개의 조문을 선박으로부터 오염물질의 해양배출금지라는 1개 조문으로 통합하였다. 그러면서 선박으로부터 발생하는 폐기물(MARPOL 협약 대상 폐기물)도 기름, 유해액체물질 및 포장유해물질과 함께 선박으로부터 발생하는 오염물질의 해양배출금지에 포함하였다. 「해양오염방지법」에서 규정하고 있었던 해양시설은 그 범위를 확대하고, 새롭게 해양공간이라는 정의를 신설하여 해양시설 및 해양공간에서 발생하는 폐기물의 배출규제에 관한 조항을 두었다. 그 외에 강하천을 통해 해양에 유입되는 폐기물의 관리를 위해 폐기물 해양수거·처리계획 수립·시행의무를 신설하였다.

한편 「해양환경관리법」은 그동안 1972년 런던협약에 따라 적용하여 온 폐기물 해양배출 기준과 방법을 런던협약 96의정서에 따라 강화하였다¹⁴⁾. 런던협약 96의정서에 따르면 준설품 등 7개 품목¹⁵⁾에 한해서만 해양배출을 허용하고, 사전예방 원칙으로 신청된 폐기물의 적정 재활용 방안이 없을 경우 해양환경에 최소한의 영향을 주는 처리기준에서 허가를 하되 폐기물 배출해역에 대하여 지속적인 모니터링을 하도록 규정하고 있다. 또한 「해양환경관리법」은 폐기물을 배출하는 해역의 적정한 관리와 해양환경보전 목적인 경우 해양수산부장관에게 관계기관의 장과 협의하여 그 배출대상과 배출량을 제한하거나 중지할 수 있도록 하였다.

3) 국가긴급방제계획 수립

「해양환경관리법」은 ‘기름오염 대비·대응 및 국제협력에 관한 국제협약(OPRC협약¹⁶⁾)’에 따라 기름오염사고에 대비·대응을 위한 국가긴급방제계획을 수립할 수 있는 근거를 마련하였다. OPRC 협약은 당사국에게 국가긴급방제계획, 지역방제긴급계획 및 선박 및 해양시설 방제긴급계획 수립의무를 부과하고 있다(제6조) 그러나 우리나라 「해양오염방지법」은 선박 및 해양시설 비상계획서 수립에 관한 규정은 두고 있으나 국가긴급방제

14) 폐기물 해양투기는 한 국가가 아닌 전 세계 문제로 인식됨으로서 해양오염 방지를 위하여 1972년에 「폐기물 및 기타 물질의 투기에 의한 해양오염방지에 관한 1972년 협약」(일명 1972 런던협약)이 체결됨. 동 협약은 1993년에 개정되어 모든 산업폐기물의 해양투기를 원칙적으로 금지하고 예외적으로 투기허용품목을 한정하고 있음. 우리나라는 런던협약에 1993년 12월에 가입하였음.

15) 런던협약 1996 의정서의 부속서 1 (투기를 고려할 수 있는 폐기물 및 기타 물질)에 규정하고 있는 7종류의 물질은 i) 준설품, ii) 하수오니, iii) 생선폐기물, iv) 천연기원유기물질, v) 불활성무기지질물질, vi) 선박 및 플랫폼 또는 기타 해상인공구조물, vii) 해양투기 이외의 처분방법이 없는 고립도서의 강철, 콘크리트 재질의 대형물질임.

16) 1989년 3월 알래스카에서 발생한 엑슨 발데즈(Exxon Valdez)호 유류오염사고 여파로 1990년 국제해사기구(IMO)에서 제정된 협약임. 주요 내용은 목진용, 「유류오염사고대비 해안방제체계 구축방안」, 한국해양수산개발원, 2001. 12. pp. 7~12. 참조.

획, 지역긴급방제계획에 관한 명문규정은 없다¹⁷⁾. 다만 동 법 시행규칙에서 해양경찰청장과 해양경찰서장에게 취약해역별 방제대책 수립의무를 부과하고 있다.¹⁸⁾ 「해양환경관리법」은 OPRC 협약에 의한 국가긴급방제계획 수립을 위한 근거규정을 마련하면서 2000년에 채택된 ‘위험·유해물질의 오염 대비·대응 및 국제협력에 관한 국제협약(OPRC-HNS 협약)¹⁹⁾’에 의한 유해물질오염사고 대비 국가긴급방제계획 수립에 관한 근거규정도 함께 규정하였다(제61조).

한편 「해양환경관리법」은 원칙적으로 방제조치의무는 오염행위자에게 부과하면서, 해양경찰청장은 방제의무자의 방제조치만으로는 곤란하다고 인정되는 경우 또는 긴급방제가 필요하다고 인정되는 경우에는 필요한 방제조치를 직접 취할 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 이 법은 또한 해상방제 책임기관과 해안방제 책임기관을 구분하여 지정하고 있다. 즉 해안의 자갈·모래 등에 달라붙은 기름의 경우에는 그 해안을 관할하는 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 필요한 조치를 하되, 군사시설 등 대통령령이 정하는 시설이 설치된 해안에 대하여는 그 시설을 관리하는 행정기관의 장이 필요한 조치를 하여야 한다고 하여 해안에 부착된 기름의 방제는 해안을 관할하는 기관이 수행하도록 규정하고 있다(제68조).

17) 국가방제기본계획은 법률에 근거 없이 해양오염방제대책위원회의 심의의결을 거쳐 국무회의에 보고하고 시행 중임.

18) 목진용, “OPRC 협약의 수용을 위한 국내입법 검토”, 『한국해법학회지』, 제21권, 1999. 2. p. 125.

19) 위험·유해물질 오염사고 대비·대응 및 협력에 관한 의정서’(OPRC-HNS)는 유류오염 대비·대응 및 협력에 관한 국제협약인 ‘90 OPRC 협약’에 위험·유해물질(HNS, Hazardous and Noxious Substances)을 추가 포함한 것으로 2007년 6월 14일 발효되었음. 주요 내용은 해양경찰청, 「OPRC-HNS의정서 가입효과 분석」, 2006. 12, pp. 9~14. 참조.

4) 해역이용영향평가제도 도입 및 해역이용협의제도 강화

해양이용행위의 다양화와 해양개발·이용압력 급증으로 인하여 해양 환경 훼손 및 해양오염 심화되고 있는 상황에서 해양을 이용하기 위한 해역이용협의가 연간 총 1,200~1,500건 정도 이루어지고 있으며, 그중 90% 이상이 조건부 동의의견이 제시되어 사업이 진행되었다. 특히, 바다골재 채취의 경우 해저지형 변화에 따른 연안침식 심화, 해양(해저)생태계 파괴·교란에 따른 수산자원 감소, 중금속·부유물질의 방출에 의한 해양오염 등 심각한 영향이 발생하는 것으로 인식되고 있었다. 그러나 「해양오염방지법」에 근거한 해역이용협의제도는 법 형식은 물론 세부적인 규정내용에서도 이행강제력을 갖기 어렵다는 지적을 받아 왔다. 형식적인 면에서 보면 해역이용협의제도가 해양수산부의 훈령형태로 운영되고 있어서 법적 근거가 취약하였고, 「항만법」, 「어항법」, 「수산업법」 등에 따라 추진되는 매립, 항만건설, 항만·어항시설의 축조, 어업면허 등은 해역이용협의 대상에서 제외됨에 따라 다른 사업과의 형평성 문제가 제기되었다. 또한 해역이용협의서에 대한 전문적인 검토를 할 수 있는 전문기관의 부재, 협의의견의 반영 여부 확인과 협의의견 미반영 시 필요한 조치 등 해역이용협의제도의 실질적인 운영을 위한 사후관리절차도 상당히 미흡하였다.²⁰⁾

따라서 「해양환경관리법」에서는 해양생물자원의 보전, 서식지 보호, 연안침식의 사전예방, 우수한 해중·해양경관의 보호, 해수욕장 등 일반국민의 해양이용권과 지속가능한 개발 증진을 목적으로 해역이용협의제도에 대한 대폭적인 개선을 시도하였다. 즉, 「해양환경관리법」에서는 해역이용협의의 회피·누락·생략 방지를 위하여 공유수면 점·사용허가 또는 공유수면 매립허가가 의제되는 경우에도 해역이용협의를 반드시 거치도록 명

20) 목진용 외 2인, 「해양환경영향평가제도 도입방안」, 한국해양수산개발원, 2006. 12, pp. 30~31.

문화하였다.

또한 해역이용협의 신청에 대해 의견을 제시할 때 관계 전문기관 또는 전문가의 의견을 듣거나 현지조사를 하도록 하여 전문성과 신뢰성을 제고를 도모하였다. 이러한 제도 강화와 함께 사업의 중요도 및 해양환경에 미치는 영향을 기준으로 ‘일반해역이용협의 대상사업’과 ‘간이해역이용협의 대상사업’으로 구분하고, 간이해역이용협의 대상사업의 경우는 절차를 간소화하여 과도한 규제에 따른 국민의 부담과 불편을 줄이고자 노력하였다.

앞서 살펴본 바와 같이 해양에서의 일정 규모 이상의 이용·개발 행위가 해양환경에 미치는 영향은 「환경·교통·재해 등에 대한 영향평가법」에 따른 환경영향평가가 실시되었는데, 해양환경 분야의 평가항목이 육상환경 위주로 되어 있고, 평가서 작성대행기관이나 평가서검토키관도 해양환경영향에 대한 전문성이 부족하여 해양환경에 미치는 영향을 제대로 파악하기에는 한계가 있었다.²¹⁾ 이러한 문제를 해소하기 위하여 「해양환경관리법」에서는 일정 규모 이상의 준설토의 해양투기, 해양자원의 이용·개발, 바다골재 채취, 바다골재 채취단지의 지정과 같이 해양환경에 중대한 영향을 미칠 수 있는 사업에 대해 해양환경 분야에 특화된 평가제도인 ‘해역이용영향평가제도’를 새롭게 도입하였다.

또한 해역이용영향평가의 전문성 및 신뢰성 확보를 위해 해역이용영향평가서의 작성을 일정 자격을 갖춘 작성대행기관이 대행할 수 있도록 하였고, 해역이용영향평가서 작성 시 설명회 또는 공청회 등의 의견수렴절차를 거치도록 하여 당해 개발사업이 해양환경에 미치는 영향을 최소화하고 이해관계자의 상호 협력을 도모하도록 하였다.

21) 목진용 외 2인, 전게서.

5) 해양환경관리공단의 설립

해양환경관리에 대한 수요 증대와 종합적·체계적인 해양환경관리체계 구축을 위하여, 초기 설비자본이 많이 투입되고 수익성 확보가 곤란한 해양환경사업을 효율적으로 수행할 수 있는 민간전문기관으로 해양환경관리공단의 설립 근거규정을 마련하였다. 공단은 새로운 조직의 신설보다 기존 한국해양오염방제조합을 확대·개편하여, 전국적 조직과 전문인력, 장비 등을 활용하여 해양환경업무에 대한 시너지 효과 극대화 및 다양한 해양환경수요에 대응할 수 있도록 하였다.²²⁾ 해양환경관리공단은 법인이며, 정관이 정하는 바에 따라 지사·사업소·연구기관·교육기관 등을 둘 수 있다. 그 외에 해양환경관리공단의 사업 및 사업수행에 따른 시설 양도, 정관의 작성 및 인가, 임원의 수·임기·직무에 관한 사항, 이사회, 재원, 사업계획, 지도·감독 등에 관한 규정을 두고 있다(법 제96조 내지 109조).

22) 해양환경관리공단은 한국해양오염방제조합을 해산하고 새로이 설립된 법인으로 이와 유사한 사례는 농지개량조합을 해산하고 설립한 한국농어촌공사를 둘 수 있다(임송학, 『해양환경관리법』, 2008, p. 433).

제 3 장 해역이용영향평가제도 및 해역이용협의제도

1. 「해양환경관리법」상 해역이용영향평가제도

1) 해역이용영향평가제도의 도입배경 및 경과

2007년 1월에 「해양오염방지법」을 전부 개정하는 형태로 「해양환경관리법」이 제정되면서 해양부문에도 「환경·교통·재해등에 관한 영향평가법」상 환경영향평가와 동일한 기능을 하는 ‘해역이용영향평가제도’가 새롭게 도입되었다. ‘해역이용영향평가제도’가 도입된 배경을 살펴보면, 2004년 5월 국무조정실 주재로 개최된 ‘골재수급대책회의’에서 바다모래 채취 등 해양환경영향평가에 대한 부분을 해양수산부로 일원화하기로 결정함에 따라 일정 규모 이상의 골재 채취, 골재 채취단지 지정 시 심층적인 영향평가를 할 수 있는 제도적 기반이 요구된 데서 비롯되었다. 그 결과 기존 ‘해역이용협의제도’에 더하여 일정 규모 이상의 바다골재 채취, 바다골재 채취단지의 지정, 준설토의 해양투기, 해양자원의 개발과 같은 해역이용행위에 대해서는 해양의 특성을 반영한 ‘해역이용영향평가제도’가 「해양환경관리법」을 통해 새롭게 신설되었다.²³⁾ 이는 대규모 해역이용행위의 경우에는 기존의 해역이용협의제도의 개선이나 보완만으로는 해양에 미치는 영향을 최소화하기 어렵다는 점이 고려되었다.

한편 해역이용영향평가제도 도입과정에서 「환경·교통·재해 등에 관

23) 해양수산부는 2005년 1월에 「해양오염방지법」을 전부 개정하는 형태의 「해양환경관리법적 근거 정비률안」을 입법예고하였음. 이후 「해양환경관리법」은 2006년 11월 규제개혁위원회의 규제 심사와 2006년 3월 법제처 심사, 2006년 4월 차관회의 및 국무회의를 거쳐 2006년 5월 국회에 제출되었으며, 2007년 1월 19일에 법률 제8260호로 제정되었음. 동 법률은 공포한 후 1년이 경과한 시점인 2008년 1월 20일부터 시행되었음.

한 영향 평가법」상 환경영향평가와의 관계정립이 주요 쟁점 사항이었는바, 기존 통합영향평가법의 적용대상에 대하여는 해역이용영향평가를 거치지 않도록 함으로써 중복규제 문제를 해결하였다.²⁴⁾

「해양환경관리법」상 해역이용영향평가제도의 도입은 해양환경보전 책무를 담당하고 있는 해양수산부(現 국토해양부)가 해양환경에 대한 환경영향평가를 수행하게 되었다는 데 상당한 의미가 있다고 할 것이다.

2) 해역이용영향평가제도의 적용대상

해역이용영향평가제도의 적용대상은 i) 「공유수면관리법」 제5조제1항 제7호에 따른 행위 중 준설토의 해양투기, ii) 「공유수면관리법」 제5조제1항 제7호에 따른 행위 중 해양자원의 이용·개발, iii) 「골재 채취법」 제22조에 따른 골재 채취 중 바다골재 채취, iv) 「골재 채취법」 제34조에 따른 바다골재 채취단지의 지정이다. 즉 개별 법률에 근거하여 면허·허가 또는 지정 등을 하고자 하는 행정기관(이하 ‘처분기관’이라 약칭함)은 일정 규모 이상의 이용·개발행위로 인하여 해양환경에 미치는 영향에 대한 평가, 즉 ‘해역이용영향평가’를 국토해양부장관에게 요청하여야 한다. 다만, 「환경영향평가법」 제4조제3항의 규정에 따른 환경영향평가 대상사업 중 대통령령이 정하는 사업을 제외함으로써 중복규제의 문제를 해결하였다.

구체적인 해역이용영향평가 대상사업의 규모는 시행령 제63조제1항 [별표 제16]에서 규정하고 있는바, <표 3-1>과 같다. 이때 대상사업의 범위 중 사업의 규모는 허가 또는 지정 등을 받으려는 사업의 규모를 말하며, 다른 법령에 따라 허가 또는 지정 등을 받은 것으로 의제되는 사업으로서 해역이용영향평가 대상사업의 범위에 해당되는 경우에는 해역이용영향평가

24) 「해양환경관리법」 제85조제1항.

를 실시하여야 하는 사업으로 본다. 또한 하나의 사업이 둘 이상의 해역이용영향평가 대상사업 범위에 해당되는 경우 평가서 제출 시기는 가장 먼저 허가 또는 지정 등을 받으려는 시기로 한다.

한편 해역이용영향평가는 ‘누적영향평가제도’를 도입함으로써, 대상사업 규모를 분할하여 평가를 회피하려는 탈법행위를 방지하였다. 즉, 다음의 사업에 대하여는 그 사업 전체에 대하여 해역이용영향평가를 실시하여야 한다.²⁵⁾

- 동일한 사업자가 동일 영향권역에서 같은 종류의 사업을 시행하는 경우 각 사업 규모의 합이 해역이용영향평가 대상규모에 달한 경우
- 사업의 허가 또는 지정 등의 당시에 해역이용영향평가 대상규모 미만 이어서 이를 실시하지 아니한 사업이 동일 영향권역에서 사업계획의 변경 등으로 사업규모가 해역이용영향평가 대상규모에 이르거나, 그 사업이 끝나지 아니한 시점에서 신규로 허가 등이 된 사업규모와의 합이 해역이용영향평가 대상규모에 이른 경우

또한 동일 영향권역에서 「골재 채취법」 제22조에 따른 골재 채취 중 바다골재 채취사업을 2명 이상이 시행할 때에는 사업규모의 합이 해역이용영향평가 대상규모에 이르면 해역이용영향평가를 공동으로 실시하여야 한다. 이는 바다골재 채취가 과거에 「환경·교통·재해등에 관한 영향 평가법」상 환경영향평가 대상이었음에도 불구하고, 사업규모를 대상 범위 이하로 줄이거나, 신청일을 달리 하는 등의 방법을 통해 실제로 환경영향평가를 받은 사례가 없었던 문제점을 해소하기 위한 조치이다.

25) 「해양환경관리법 시행령」 제63조제1항 [별표 제16호]의 비교.

| 표 3-1 | 해역이용영향평가 대상사업

구분	대상 사업
준설토의 해양투기	「공유수면관리법」 제5조제1항제7호에 따라 토석(준설토를 포함한다)을 해양투기하는 행위로서 영해 안에서 투기량이 20만㎥ 이상인 경우 또는 배타적경제수역(EEZ)에서 투기량이 40만㎥ 이상인 경우. 다만, 국토해양부령으로 정하는 폐기물 배출해역에 투기하는 경우는 제외한다.
해양자원의 이용·개발	1. 「해저광물자원 개발법」에 따른 해저광물 개발을 목적으로 하는 해저 광업 2. 「광업법」에 따라 광물을 채취하는 경우로서 영해 안에서 채취면적이 10만㎥ 이상이거나 채취량이 20만㎥ 이상 또는 배타적경제수역(EEZ)에서 채취면적이 20만㎥ 이상이거나 채취량이 40만㎥ 이상인 경우 3. 「해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률」 제4조에 따른 해양심층수 기본계획에 따른 해양심층수의 이용·개발행위로서 취수량이 1일 5만 ㎥ 이상인 경우 4. 그 밖에 「공유수면관리법」 제5조제1항제9호에 따른 해양자원의 이용·개발 행위로서 영해 안에서의 이용·개발면적이 10만㎥ 이상이거나 이용·개발량이 20만㎥ 이상인 경우 또는 배타적경제수역(EEZ)에서의 이용·개발면적이 20만㎥ 이상이거나 이용·개발량이 40만㎥ 이상인 경우
바다골재의 채취	1. 「골재 채취법」 제22조에 따라 바다골재를 채취하는 경우로서 영해 안에서 채취량이 20만㎥ 이상인 경우 또는 배타적경제수역(EEZ)에서 채취량이 40만㎥ 이상인 경우. 다만, 제2호의 대상사업에 해당되어 평가를 받은 경우는 제외한다. 2. 「골재 채취법」 제34조에 따른 바다골재 채취단지의 지정

3) 해역이용영향평가서의 작성절차

개별 법률에 따라 인·허가, 면허 등을 하는 처분기관은 「해양환경관리법」에 따른 해역이용영향평가를 국토해양부장관에게 요청하는 때에는 해역이용영향평가의 대상이 되는 면허대상사업을 하려는 자, 즉 ‘평가대상사업자’가 작성한 해역이용영향평가서를 함께 제출하여야 한다. 이때 평가대상사업자는 해역이용영향평가서를 작성하는 경우에는 미리 국토해양부령이 정하는 바에 따라 설명회 또는 공청회 등을 개최하고, 이해관계자의 의견수렴 등 필요한 절차를 거쳐야 한다. 이는 해당 지역주민 및 전문가 등

의 참여를 통하여 해역이용영향평가 대상사업의 실시로 인한 해양환경영향을 최소화할 수 있는 합리적인 저감방안을 모색하고, 향후 당해 사업의 원활한 실시를 위한 절차라고 할 수 있다.

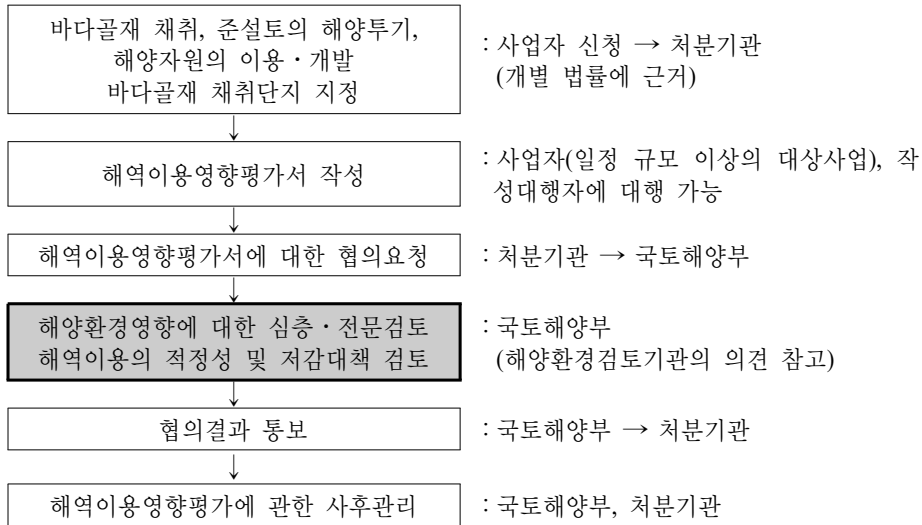


그림 3-1 | 해역이용영향평가서의 작성절차

한편, 해역이용영향평가 대상사업자는 해역이용영향평가서를 작성하는 경우에는 「해양환경관리법」 제86조제1항의 규정에 따라 등록된 평가대행자로 하여금 평가서 작성을 대행하게 할 수 있다.

4) 평가대행자

「해양환경관리법」은 사업자가 작성해야 하는 해역이용영향평가서를 국토해양부령이 정하는 기술능력, 시설, 장비 등의 일정 자격을 갖춘 평가대행자가 대행할 수 있도록 하고 있다. 즉 법 제86조에서는 제85조제4항의 규정에 따른 해역이용영향평가서의 작성을 대행하는 사업을 영위하려는 자, 즉 ‘평가대행자’는 대통령령이 정하는 바에 따라 국토해양부장관에게

등록하여야 한다. 이 경우 해역이용영향평가서의 작성을 대행하는 사업의 등록을 한 자가 등록한 사항 중 국토해양부령이 정하는 중요 사항을 변경하려는 때에도 동일한 절차를 거쳐야 한다.

평가대행자제도는 해역이용영향평가서의 전문성 및 신뢰성을 확보하기 위한 제도적 장치라 할 수 있다. 또한 i) 금치산자 및 한정치산자, ii) 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자, iii) 평가대행자의 등록이 취소된 후 2년이 경과되지 아니한 자, iv) 「해양환경관리법」을 위반하여 징역 이상의 실형의 선고를 받고 그 형의 집행이 종료(집행이 종료된 것으로 보는 경우를 포함)되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 2년이 경과되지 아니한 자, v) 대표이사가 앞에 언급한 결격사유 중 하나에 해당하는 법인인 경우와 같이 결격사유가 발생하면 대행업무 정지 또는 평가대행자 등록취소를 할 수 있도록 함으로써 해역이용영향평가서 작성대행 업무를 엄격하게 관리하고 있다.

5) 해양환경영향조사 등 사후관리체계 정비

해역이용사업자 또는 처분기관은 해양수산부장관으로부터 통보받은 의견에 대하여 이의가 있을 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 90일 이내에 국토해양부장관에게 이의신청을 할 수 있다. 이는 이해관계자가 의견을 제시할 수 있는 절차를 마련하여 해역이용협의로 인하여 발생할 수 있는 국민의 불편을 최소화하고, 해역이용협의의견에 대한 민원인의 이해와 합리적인 협의를 위한 제도적 장치라고 할 수 있다.

한편, 「해양환경관리법」 제93조의 규정에 따라 해역이용협의 또는 해역이용영향평가를 거치지 않거나 국토해양부장관의 통보의견을 반영하지 않은 경우에는 국토해양부장관은 처분기관으로 하여금 당해 면허 등의 취소, 사업중지, 공작물의 철거, 운영정지, 원상회복 등 필요한 조치를 하도록

요청할 수 있다. 이는 해역이용영향평가제도의 이행강제력을 확보하기 위한 필수적인 조치라고 할 수 있다.

다만 해역이용협의제도 대상사업의 경우 해양환경 또는 해양생태계에 미치는 영향이 경미하고 점·사용기간이 단기인 단순점용에 해당하는 사업의 경우에는 해양환경영향조사 대상에서 제외시키고, 해양환경 또는 해양생태계에 중요한 영향을 미치는 사업에 대해서만 해양환경영향조사서를 작성하도록 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

여기서 주목해야 할 점은 법 제95조제3항의 규정에 따라 바다골재 채취단지 지정의 경우에는 지정일로부터 매년 해양환경영향조사를 실시하고 그 결과를 국토해양부장관에게 제출하도록 하고 있는 점이다. 이는 바다골재 채취단지에서의 개별적인 골재 채취행위에 대해서는 별도의 해역이용영향평가를 실시하지 않도록 함으로써 골재수급이라는 국가경제적인 측면을 고려하는 동시에 매년 해양환경영향조사서를 제출하도록 함으로써 해양환경의 보전측면을 합리적으로 조정하기 위한 노력이라고 볼 수 있다.

또한 국토해양부장관은 해양환경영향조사 결과를 기초로 하여 해양환경에 피해가 발생하는 것으로 인정되는 때에는 처분기관으로 하여금 필요한 사업규모 축소 등 필요한 조치를 취해야 하며, 처분기관은 조치결과를 국토해양부장관에게 통보하여야 한다.²⁶⁾

26) 해역이용협의대상 사업을 하고자 하는 사업자는 해양환경영향조사기간이 발효된 날로부터 30일 이내에 그 조사결과를 국토해양부장관 및 처분기관에 각각 통보하여야 함. 다만, 조사기간이 1년 이상인 경우에는 매 연도별 조사결과를 다음해 1월 31일까지 통보하여야 함. 「해양환경관리법 시행규칙」 제60조제1항.

| 표 3-2 | 해역이용영향평가 대상사업의 해양환경영향조사 조사기간 및 조사주기

대상사업	조사기간	조사주기
준설토의 해양투기	사업시작부터 사업완료 후 3년까지	사업시행 중 분기별 1회, 사업완료 후 반기별 1회
해양자원의 이용·개발	사업시작부터 사업완료 후 3년까지	사업시행 중 분기별 1회, 사업완료 후 반기별 1회
「골재 채취법」 제22조에 따라 바다골재를 채취하는 경우로서 영해 안에서 채취량이 20만 ^m 이상인 경우 또는 배타적경제수역(EEZ)에서 채취량이 40만 ^m 이상인 경우. 다만, 바다골재 채취예정지에 해당되어 해양환경영향조사를 실시하는 경우에는 생략가능	사업시작부터 사업완료 후 3년까지	사업시행 중 분기별 1회, 사업완료 후 반기별 1회
「골재 채취법」 제21조의2에 따른 바다골재 채취예정지의 지정	지정일부터 지정해제 후 3년까지	지정기간 분기별 1회, 지정해제 후 반기별 1회

다만, 해역이용영향평가 대상사업과 해역이용협의 대상사업 중 해양환경에 미치는 영향을 고려하여 시행령 제71조제1항 [별표17]에서 정하는 사업에 대해서만 해양환경영향조사서를 작성하도록 규정함으로써, 단순점용이나 소규모 해역이용행위에 대하여는 해역이용협의서 작성부담을 주지 않도록 하였다. 이는 국민에게 불필요한 부담을 주지 않는 동시에 해역이용협의제도의 규제합리성을 제고하기 위한 것이라고 판단된다.

2. 「해양환경관리법」상 해역이용협의제도

해역이용협의제도는 1996년에 해양수산부가 발족된 이후 해양이용·개발과 해양환경보전에 대한 법체계가 새롭게 정리되기 시작한 1999년에 「해양환경관리법」의 전신인 「해양오염방지법」 제4조의8에 근거하여 도입

된 제도이다. 이러한 해역이용협의제도는 해양환경을 보전하고, 다양한 해역이용행위가 동시에 이루어지는 해양의 특성상 필수적으로 요구되는 이용·개발행위 간 조정 기능을 수행하였다.

이하에서는 우선 「해양오염방지법」상 해역이용협의제도에 대한 분석을 통해 해역이용협의제도의 제도적 한계를 살펴봄으로써, 현행 「해양환경관리법」상 해역이용협의제도로의 변천과 의의를 고찰하고자 한다. 그리고 「해양환경관리법」상 해역이용협의제도의 주요 내용에 대해서 살펴보겠다.

1) 「해양오염방지법」상 해역이용협의제도

(1) 「해양오염방지법」상 해역이용협의제도의 목적 및 적용대상

「해양오염방지법」상 해역이용협의제도는 공유수면에서의 공작물 설치, 규사 또는 바다모래 채취, 선박의 항행, 어업행위, 준설토 투기, 폐기물 처리장, 관선·관로 설치 이용 등 다양한 해역이용행위를 합리적으로 조정함으로써, 무분별한 이용을 제한하고 이용자 간의 갈등을 사전에 조정하기 위해 마련된 제도였다. 즉, 해역이용협의제도는 해역이용행위의 적절성을 확보하여 해양환경의 지속가능한 이용을 도모하고, 개발행위로 인한 해양환경의 훼손을 예방하고 저감대책을 수립하는 데 그 목적이 있었다.

해역에서는 오염물질의 이동이 자유롭고, 물의 밀도가 커서 소음·진동 등이 대기 중에서 보다 훨씬 빠르게 전달되고 있으며, 해양생태계는 복잡한 의존관계를 가지고 있으므로, 해역에서의 이용과 개발은 조정과 사전협의를 필수적으로 요구된다. 예를 들면, 해역에 공작물을 설치하는 행위는 선박통항과 해양환경 및 해양생태계에 영향을 미칠 수 있으며, 폐기물배출 해역을 지정하거나 어업면허 허가처분은 수산자원과 관련된 이해관계자 간의 충돌을 야기할 수 있다. 또한 규사 채취나 바다골재 채취행위는 선박통항, 관광, 어업행위와 서로 마찰을 초래할 수 있다.

따라서 해역이용협의제도는 해역에서의 이용·개발행위를 면허·허가·승인 등의 행정처분행위를 하기 이전에 이해관계가 상충될 수 있는 해역이용행위 상호 간의 조정을 도모하고, 다양한 형태의 해역이용행위로 인한 영향을 평가하여 해양환경 및 해양생태계 훼손을 사전에 예방하며, 저감대책을 수립·추진하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다.

『해양오염방지법』상 해역이용협의제도의 적용대상은 법 제4조의8에서 구체적으로 규정하고 있었는데, 행정기관의 장이 『개항질서법』상 개항의 항계 내에서의 폐기물배출해역의 지정, 『공유수면매립법』상 공유수면매립의 면허, 『공유수면관리법』상 공유수면의 점용 및 사용의 허가, 『수산업법』상 어업의 면허를 하는 경우에는 사전에 해양수산부장관과 협의하도록 하였다.

해역이용협의제도의 적용대상이 되는 행위의 공통된 특징은 그 규모나 개발 강도에 따라서는 해양환경에 상당한 영향을 줄 수 있다는 점이다. 특히 공유수면매립, 대규모 또는 반영구적인 점·사용행위는 당해 행위가 해양생태계 또는 해양환경에 미치는 영향이 매우 클 수 있다.

(2) 「해양오염방지법」상 해역이용협의절차

해역이용협의제도는 1999년 도입 당시에는 국립수산과학원의 전신인 국립수산진흥원의 수산연구소(동해, 남해, 서해)가 협의주체였다. 즉, 국립수산진흥원에서 관할 시·군·구의 해역이용협의요청을 받으면 부동의, 동의, 조건부 동의 등의 협의의견을 직접 통보하는 형태였다.

이후 2000년 2월 「해양오염방지법 시행령」과 「해역이용협의 사무처리 규정」²⁷⁾이 개정되면서 해역이용협의 협의주체가 국립수산진흥원 수산연구

27) 「해역이용협의업무처리규정」은 2000년 2월 9일에 제정된 후, 2004년 5월 27일 그동안 해역이용협의제도의 운영상 지적되어 왔던 문제점을 개선하기 위하여 지방해양수산청과 관련 연구기관 및 전문가의 의견을 수렴하여 개정되었음. 동 규정은 총 14개 조문으로 구성되어 있었으며, 지방해양수산청장이 「해양오염방지법」 제4조의8의 규정에 의한 해역이용협

소에서 지방해양수산청으로 협의권한이 이관되었다.²⁸⁾

당시 전국의 12개 지방해양수산청은 「해양수산부와 그 소속기관 직제 시행규칙」 제33조에 따라 관할구역이 구분되었으며, 「해양오염방지법」과 「해역이용협의 사무처리 규정」에 근거하여 해역에서의 개발 및 이용에 관한 각종 허가, 면허 등을 행하는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 해역이용협의신청에 따라 협의의견을 통보하였다.

한편 동법 시행규칙 제7조에 따라, 해역이용협의 기간은 「공유수면관리법」 제5조의 규정에 의한 공유수면의 점용 및 사용의 허가에 대한 협의의 경우에는 20일 이내로 규정하였으며, 기타의 사업에 대한 협의는 30일 이내로 규정하였다.

(3) 「해양오염방지법」상 해역이용협의 실적

지방해양수산청은 해양수산부 훈령인 『해역이용협의 사무처리 규정』에 따라 관할구역별로 해역이용협의업무를 관할하며, 반기별로 해양수산부 해양환경과에 실적을 보고하였다.

해역이용협의는 2003~2005년까지 연간 총 1,200~1,500건 정도 이루어졌으며, 2004~2006년까지는 연간 총 900~1,200건 정도가 이루어졌다. 업무처리실적은 지방청별·지역별로 편차가 심하게 나타났는데, 전체적으로 보면, 양식장 허가, 해수 인·배수, 하절기 단순 점용을 위한 해역이용협의를 가장 많이 차지하고 있었다.²⁹⁾

지역별로 살펴보면, 서해안 지역에서는 규사 채취와 바다골재 채취에 관한 협의실적이 다른 지역에 비해 높은 비중을 차지하였으며, 동해안의

의업무를 적절하게 처리하여 해역이용에 있어 발생하는 갈등을 사전에 조정하는 것을 목적으로 하였음(해양수산부 훈령 제323호).

28) 해양수산부, 「해사 채취의 친환경적 관리방안 연구(II)」, 2006, pp. 11~12.

29) 해양수산부, 「환경관리해역 환경개선연구(III)」, 2004. 10, pp. 220~221.

경우에는 계절 점용이 대부분을 차지하였다. 한편 남해안을 관할하는 마산지방청, 목포지방청, 여수지방청의 경우는 서해안이나 동해안에 위치하는 지방청에 비해 해역이용협의실적 건수가 많았다. 특히, 마산지방청의 경우에는 지자체가 요청하는 해역이용협의가 매우 많은 것으로 나타났다.

내용적인 측면에서 해역업무처리실적을 분석해 보면, 「공유수면관리법」상 점·사용허가를 위한 협의가 대부분을 차지하는 것으로 나타났으며, 「공유수면관리법」 제5조의 규정에 의한 점·사용유형 중 공작물의 설치·변경을 위한 해역이용협회가 차지하는 비중은 지방청별로 전체 해역이용협의의 60% 이상을 차지하였다.³⁰⁾

(4) 「해양오염방지법」상 해역이용협의제도의 한계

「해양오염방지법」상 해역이용협의제도는 협의서 작성기준 및 항목, 작성방법, 협의절차, 사후관리, 보고절차 등 세부적인 사항에 대한 규정이 없어 실효성 측면에서 내재적인 한계를 안고 있다는 평가를 받았다. 또한 협의의견의 신뢰성을 확보하고, 제도의 법적 안정성을 기하기 위한 협의서 전문검토기관 등에 대한 제도적 장치도 미흡한 상황이었다. 구체적으로 「해양오염방지법」에 근거한 해역이용협의제도가 안고 있었던 문제점은 다음과 같다.

① 해역이용협의절차의 법적 근거 취약

「해양오염방지법」은 해역이용협의제도에 대하여 단순히 협의대상과 협의기한, 협의시기만을 규정하고 있었다. 그 결과 해역이용협의의 실질적인 운영은 해양수산부 훈령형태의 「해역이용협의업무처리규정」에 따라 운

30) 해양수산부, 전거서, p. 221.; 「해양오염방지법」에 근거한 해역이용협의실적에 대한 전국적인 조사는 2004년에 이루어졌으며, 매년 해양수산부로 보고되는 실적은 공유수면의 점사용에 대한 세부적인 대상구분이 없는 개괄적인 보고 형태였음.

영되고 있기 때문에 훈령에 기초한 행정행위가 다른 조직 또는 상위법령과 충돌할 때에는 그 실효성을 확보하는 것이 불가능하였다. 따라서 해역이용 협의의 이행강제와 법적 효과를 기대하기 위해서는 법률에 명확한 협의방법에 관한 규정을 두고, 세부 절차는 시행령과 시행규칙에서 정하는 형태의 제도 정비가 요구되었다. 이러한 제도적 요구사항은 2007년 「해양환경관리법」의 제정을 통해 상당 부분 반영되었다고 판단된다.

② 협의대상범위의 제약 및 협의서 작성항목의 불명확

해역이용협의제도의 운영상 문제점으로는 무엇보다도 「해양오염방지법」 제4조의8에서 규정하고 있는 협의대상이 매우 한정적이라는데 있었다. 즉, 「공유수면관리법」상 점·사용허가나 점·사용협의를 의제처리되는 경우와 「공유수면관리법」의 적용이 배제되는 「항만법」, 「어촌·어항법」, 「수산업법」 등에 의해 추진되는 매립, 항만건설, 항만·어항시설의 축조, 어업면허 등의 경우에는 해역이용협의를 거치지 않고 있어 협의대상이 되는 사업을 하는 사업자와의 형평성 문제와 해양환경보전장치의 기능약화라는 문제점이 지속적으로 제기되었다.

한편, 「해양오염방지법」상 해역이용협의서의 작성방법과 협의요청 시 제출서류에 대한 규정이 없기 때문에 <표 3-3>에 나타난 바와 같이, 대부분 「공유수면관리법」상 점·사용허가 신청 시 제출서류, 「공유수면매립법」상 매립면허 신청 시 제출서류, 「수산업법」상 어업면허 신청 시 제출서류를 그대로 첨부하여 해역이용협의 요청공문을 보내곤 했다.

전체 해역이용협의의 80% 이상을 차지하는 「공유수면관리법」에 따른 점·사용허가신청서에는 사업내용, 지형도, 지적측량성과도, 권리자의 동의서, 토지에 대한 감정평가서 등이 첨부되지만 「해양오염방지법」이나 훈령에서는 당해 점·사용행위의 해역이용 적정성이나 해양환경에 미치는 영향에 대해 어떠한 서류도 제출하도록 규정하고 있지 않았다.

| 표 3-3 | 「해양오염방지법」상 해역이용협의 요청 시 제출서류

구분	개별법에 따른 제출서류	공통
공유수면에 매립법에 의한 공유 수면의 매 립면허	가. 매립계획서 나. 매립장소의 위치·면적과 이를 표시한 도면(축적 5만분의 1의 해도) 다. 매립계획평면도 라. 매립해역과 그 인근해역의 이용상황조사서 및 도면 마. 매립해역의 해양환경개황(조석·조류·해수교환정도 및 해수수질) 바. 매립으로 인하여 해역의 환경 및 이용에 미치게 될 영향과 대책	· 해역이용협의 요청공문 · 일부 현장사진 첨부
공유수면 관리법에 의한 공유 수면의 점 용 및 사용 허가	가. 점용 및 사용에 관한 사업계획서 나. 점용 및 사용 장소의 위치·면적과 이를 표시한 도면(축적 5만분의 1의 해도) 다. 점용 및 사용계획 평면도 라. 점용 및 사용해역과 그 인근해역의 이용상황 조사서 및 도면 마. 점용 및 사용해역의 해양환경개황(조석·조류·해수교환정도 및 해수수질) 바. 점용 및 사용으로 인하여 해역의 환경 및 이용에 미치게 될 영향과 대책	· 해역이용협의 요청공문 · 일부 현장사진 첨부
수산업법에 의한 어 업면허	가. 사업계획서 나. 해면의 위치·면적과 이를 표시한 도면(축적 5만분의 1의 해도) 다. 신청해역과 그 인근해역의 이용상황 조사서 및 도면	· 해역이용협의 요청공문 · 일부 현장사진 첨부

자료 : 해양수산부, 「해사 채취의 친환경적 관리방안 연구(Ⅲ)」, 2007, p. 55

개별 법률은 각각의 제정목적이 다르고, 면허·허가·승인 등에 필요한 서류만을 제출하도록 하고 있기 때문에 「해양오염방지법」상 해역이용협의서를 통해 해역이용의 적정성 및 해양환경에 미치는 영향을 검토하기에는 미흡한 상황이었다.

즉, 「해양오염방지법」 체계 하에서는 해역이용협의작성에 대한 사항이 규정되어 있지 않기 때문에 임의대로 해역이용협의서가 작성되었으며, 해양환경에 대한 검토 및 사업시행에 따른 저감방안에 대한 검토가 제대로 이루어지지 않았다는 이유로 협의서가 반려되거나 보완이 요청되는 사례가 빈번하게 발생하였다. 이는 결과적으로 협의기간의 장기화에 따른 민원인의 불편, 해역이용협의를에 대한 신뢰성 저하, 제도의 투명성 약화로 이어

졌으며, 해역이용협의업무를 담당하고 있는 지방해양수산청의 업무수행상의 어려움으로도 작용하였다.

준설 및 바다골재 채취와 같이 일부 사업의 경우는 통합영향평가법상 환경영향평가서 작성방법을 참고하여 사업자가 해양환경에 미치는 영향이나 저감방안을 검토한 해역이용협의서를 작성하여 제출하기도 하지만, 그것은 일부에 지나지 않는다.

또한 개별 법률에 근거한 서류제출과 요청공문만으로 이루어진 해역이용협의는 내용의 충실도나 해양환경보전 측면에서 문제점이 있으며, 「환경·교통·재해등에 관한 영향 평가법」에 따른 환경영향평가서를 참고하여 작성한 협의서에 대한 신뢰도에 대한 문제는 지속적으로 지적되었다. 또한 「환경·교통·재해등에 관한 영향 평가법」상 환경영향평가서작성규정에 근거하여 해역이용협의서를 작성하였다고 하더라도 평가항목과 평가기준, 작성방법에 있어서는 해양의 특성을 제대로 반영하지 못하는 한계를 안고 있었다. 즉, 당해 사업 해역이용의 영향을 받는 환경의 내용적, 지리적 범위가 달라지기 때문에, 다양한 해역이용행위에 따른 해양환경 훼손을 최소화하고 실효적인 저감방안을 마련하기 위해서는 해역이용협의제도에 서로 각종 개발행위의 유형을 고려한 평가항목 설정과 작성방법에 대한 제도적 검토가 필요한 상황이었다.

③ 협의기준 및 검토기준의 미비

신뢰성 있는 해역이용협의를 위해서는 해역이용협의서에 대한 전문적인 검토를 담당할 수 있는 전문검토기관이 필요하다. 그러나 「해양오염방지법」상 해역이용협의는 업무처리규정에 근거하여 전문가에게 자문을 구할 수 있다는 규정만 있을 뿐이었다. 또한 해역이용협의기준이 마련되어 있지 않아, 협의실무를 담당하는 지방해양수산청의 역할의 제약요인이 되고 있으며, 검토기준의 부재는 객관적인 검토를 하는 데 장애요인으로 작용하였다.

④ 해역이용협의대상의 유형화 및 사후관리제도 미흡

「해양오염방지법」상 해역이용협의제도는 해역이용·개발행위가 해양 환경에 미치는 영향이나 중요도를 고려하지 않고 일률적으로 협의가 진행되었다. 이는 허가를 받고자 해역이용협의 대상행위를 하고자 하는 자뿐만 아니라, 협의를 요청하는 행정기관과 협의의견을 작성·통보하는 지방해양수산청(現 지방해양항만청)에서 공통적으로 개선되어야 할 문제점으로 지적되었다. 이러한 해역이용협의제도의 운용은 해양환경에 영향이 적고, 단순·반복적인 사항에 대해서도 동일한 협의절차를 거쳐야만 하기 때문에 국민에게 부담으로 작용하였다.

따라서 해역이용협의 대상 중 일정 규모 이상의 항만시설, 어항시설, 공유수면 굴착행위, 준설행위, 준설토의 해양투기, 공유수면매립, 규사 또는 바다골재 채취행위 등 해양환경에 미치는 영향이 큰 행위에 대해서는 해역이용협의절차를 보다 강화하는 것이 필요하다. 반면, 해양환경에 미치는 영향이 적은 경우에는 협의절차를 완화하고, 제출서류도 간소화함으로써 국민의 부담을 경감하는 조치가 필요하였다.

또한 해역이용협의제도는 협의를 요청한 지방자치단체가 해양수산부로부터 통보받은 협의의견을 어떻게 반영하였는지를 확인할 수 있는 사후관리절차가 미비되어 있었다.

2) 「해양환경관리법」상 해역이용협의제도

(1) 해역이용영향평가제도와 해역이용협의제도의 비교

「해양환경관리법」은 기존 「해양오염방지법」상 해역이용협의대상에서 「골재 채취법」상 바다골재 채취예정지의 지정을 추가하였다. 바다골재 채취는 공유수면의 점용 및 사용허가의 대상에 포함되기 때문에 당연히 해역이용협의를 거쳐야 하는데, 생략, 회피, 누락되는 경우가 발생하였기에 이

를 명문화한 입법적 개선조치였다.

앞서 살펴보았던 해역이용영향평가제도와 해역이용협의제도의 가장 큰 차이점은 작성주체가 면허 등의 행정처분을 하는 처분기관과 사업자로 구분된다는 점이다. 해역이용영향평가를 받는 사업에 대해서만 사업자에게 작성의무를 부과하였고, 대행기관을 통해 작성 가능하도록 하여 사업자의 불편을 줄이고 전문성을 강화하였다. 해역이용협의제도와 해역이용영향평가의 대상사업, 작성주체, 절차, 평가시기, 검토 등을 비교하면 <표 3-4>와 같다.

표 3-4 | 해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도의 비교

구 분	해역이용협의	해역이용영향평가
대 상 사업	○「공유수면관리법」상 공유수면 점·사용 ○「공유수면관리법」상 공유수면매립 ○「수산업법」상 어업면허 ○「골재 채취법」상 일정 규모 이하의 바다골재 채취 및 바다골재 채취예정지 지정	○「골재 채취법」상 일정 규모 이상의 바다골재 채취 및 바다골재 채취단지 지정 ○「공유수면관리법」상 준설토의 해양투기 ○「공유수면관리법」상 해양자원의 이용·개발
작성주체	○처분기관(사업자가 제출한 해역이용협의서로 갈음할 수 있음)	○사업자
절 차	○처분기관 → 해양수산부 장관 → 처분기관 → 사업자	○사업자 → 처분기관 → 해양수산부장관 → 처분기관 → 사업자
시 기	○면허·허가·지정 등 처분 이전	○면허·허가·지정 등 처분 이전
작성방법	○해역이용협의서와 개별법에 근거하여 제출한 서류 첨부	○해역이용영향평가서
주요내용	○사업개요 및 해양환경현황 ○일반적 저감방안 ○해양환경영향조사(일반해역이용협의 대상사업 중 일정 사업에 한함)	○사업개요 및 해양환경현황 ○심층적·전문적 저감방안 ○해양환경영향 분석·예측 ○해양환경영향조사
검 토	○전문가 검토, 필요시 해역이용영향검토기관이 검토	○해역이용영향검토기관
비 고	○간이해역이용협의 대상사업은 점용 및 사용해역의 해양환경 개황을 생략하거나 간소화하여 작성 가능	

(2) 「해양환경관리법」상 해역이용협의절차

「해양오염방지법」상 해역이용협의제도는 앞서 살펴본 바와 같이 해역이용협의서의 작성기준 및 항목, 작성방법, 제출서류 등에 대한 규정이 미비하여 대부분 협의요청시 「공유수면관리법」, 「공유수면매립법」, 「수산업법」 등 개별 법률에 따라 관계 행정기관에 면허·허가·지정·협의 등의 행정처분을 신청할 때 제출하는 서류를 협의요청 시 그대로 제출하는 경우가 대부분이었다. 일선 지방자치단체에서도 해역이용협의제도를 개별법에 규정된 관계 기관 간 협의제도와 동일한 것으로 인식하고 하나의 형식적인 절차로 이해하는 경우가 많았다.³¹⁾³²⁾

또한 개별 법률상 제출되는 대부분의 신청서 및 첨부서류에 해양환경 및 해양생태계에 미치는 영향이나 저감방안을 포함하여 작성하도록 규정하고 있지 않기 때문에, 상당수의 해역이용협의서에 대한 보완요청이 반복되었다. 이는 협의기간의 장기화에 따른 민원인의 불편, 해역이용협의에 대한 신뢰성 저하, 제도의 투명성 약화로 이어졌으며 해역이용협의업무를 담당하고 있는 지방해양수산청(現 지방해양항만청)의 어려움으로 작용해 왔다.³³⁾

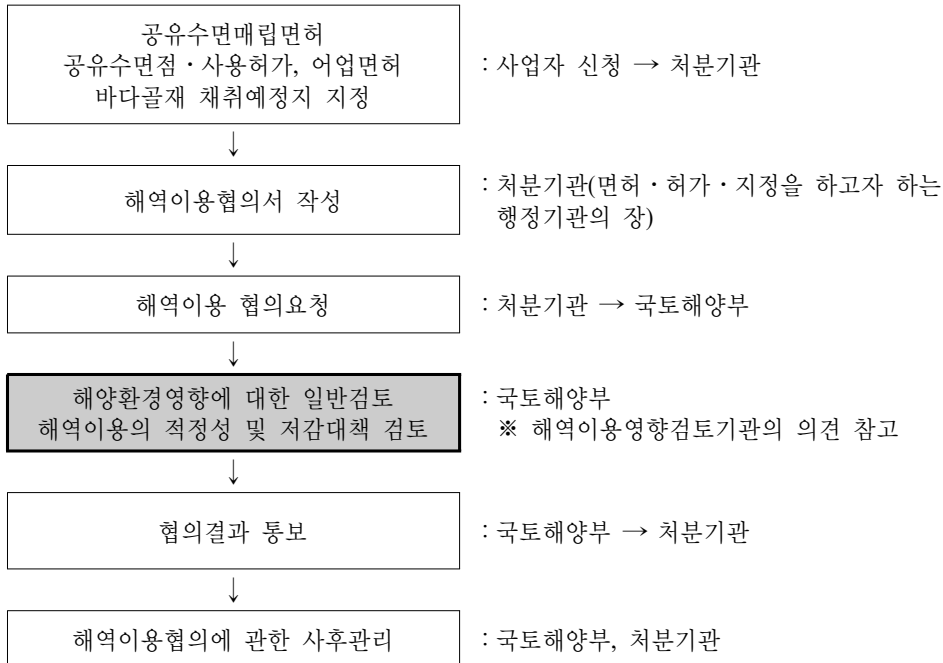
이에 「해양환경관리법」은 이러한 문제점을 개선하기 위하여 해역이용협의 대상사업에 대한 면허·허가 또는 지정 등(이하 면허 등이라 함)을 하고자 하는 처분기관은 미리 국토해양부장관과 해역이용의 적정성과 함께

31) 장학봉·박수진, “해역이용협의제도의 문제점과 개선방향-해사 채취를 중심으로”, 「월간 해양수산」 제240호, 한국해양수산개발원, 2004. 9, p. 40.

32) 해역이용협의의 세부사항을 규정하고 있는 「해역이용협의업무처리규정」에서도 해역이용협의에 대한 지방해양수산청의 관할범위와 협의업무의 관리, 협의판정기준, 협의내용의 사후관리, 반기별 보고 등 협의기관인 지방해양수산청의 역할과 업무내용이 주요 내용으로 되어 있을 뿐 해역이용협의를 신청하는 지방자치단체 및 관계 중앙행정기관 등 처분기관, 즉 협의요청기관에 대한 사항은 규정하고 있지 않음.

33) 장학봉·박수진, “바다골재 채취 관련 환경관리법적 근거의 개선방향”, 한국해양학회 추계학술대회 발표논문, 2005. 11.

해양환경에 미치는 영향에 관하여 해역이용협의를 하도록 하였다. 이 경우 처분기관은 국토해양부령이 정하는 해역이용협의서를 작성하여 국토해양부장관에게 제출하여야 한다.



| 그림 3-2 | 「해양환경관리법」상 해역이용협의 절차

(3) 해역이용협의 대상사업

현행 「해양환경관리법」상 해역이용협의제도는 해양환경에 미치는 영향을 기준으로 일반해역이용협의 대상사업과 간이해역이용협의 대상사업으로 구분하고 있다. 해양환경에 미치는 영향이 큰 사업으로서 신중한 검토 및 협의를 필요한 사업인 ‘일반해역이용협의’ 대상사업의 범위와 규모에 대해서는 「해양환경관리법 시행령」 제61조제2항 [별표 15]에서 구체적으로 규정하고 있는바, <표 3-5>에 나타난 바와 같다.

한편 간이해역이용협의 대상사업은 공유수면의 점용·사용 중 포락지·간석지의 토지조성사업, 준설토의 해양투기, 바다모래 채취를 제외한 사업 중 해양환경에 미치는 영향이 적은 소규모 사업을 의미한다.

다만, 간이해역이용협의 대상사업이더라도 해당 사업의 특성 및 주변의 환경적 여건을 고려할 때 수산자원과 해양환경에 중대한 영향을 미칠 것으로 예상되어 국토해양부장관이 인정한 경우에는 일반해역이용협의 절차를 거쳐야 한다.³⁴⁾

표 3-5 | 일반해역이용협의 대상사업의 범위

구분	대상사업
공유수면의 점용·사용	가. 「항만법」 제2조제6호 및 「신항만건설촉진법」 제2조제2호가목에 따른 항만시설 중 다음에 해당하는 시설을 설치하는 사업 1) 계류시설·외곽시설·임항교통시설로서 길이 150m 이상 또는 면적 3천㎡ 이상을 점용·사용하는 경우 2) 기능시설로서 공유수면 3천㎡ 이상을 점용·사용하는 경우 3) 항만 및 신항만에서의 준설사업 중 준설면적이 5만㎡ 이상 또는 준설량이 10만㎡ 이상인 경우. 다만, 태풍·폭풍·해일 등 자연현상으로 인해 긴급대책상 필요하거나 항로 등의 유지준설을 위하여 필요한 경우는 제외한다. 4) 그 밖의 항만시설로서 공유수면 5만㎡ 이상을 점용·사용하는 경우 나. 「어촌·어항법」 제2조제5호 또는 제6호에 따른 어항시설 또는 어항개발사업 중 다음에 해당하는 시설을 설치하는 사업 1) 외곽시설로서 길이 150m 이상 또는 면적 3천㎡ 이상을 점용·사용하는 경우 2) 기능시설로서 공유수면 3천㎡ 이상을 점용·사용하는 경우 3) 어항에서의 준설사업 중 준설면적이 5만㎡ 이상 또는 준설량이 10만㎡ 이상인 경우. 다만, 태풍·폭풍·해일 등 자연현상으로 인해 긴급대책상 필요하거나 어항 등의 유지준설을 위하여 필요한 경우는 제외한다. 4) 그 밖의 어항시설로서 공유수면 5만㎡ 이상을 점용·사용하는 경우 다. 「공유수면관리법」 제5조제1항제2호에 따라 공유수면에 접속한 토지를 수면 이하로 굴착하는 행위로서 굴착면적이 2만㎡ 이상 또는 굴착량이 5만㎡ 이상인 경우 라. 「공유수면관리법」 제5조제1항제3호에 따라 공유수면에 대하여 준설하는 행위로서 준설면적이 5만㎡ 이상 또는 준설량이 10만㎡ 이상인 경우. 다만, 태풍·폭풍·해일 등 자연현상으로 인한 긴급대책상 필요한 경우는 제외한다.

34) 「해양환경관리법 시행령」 제61조제2항 [별표 15] 비고.

| 표 3-5 | 일반해역이용협의 대상사업의 범위(표 계속)

구분	대상사업
공유수면의 점용·사용	마. 「공유수면관리법」 제5조제1항제4호에 따라 포락지·간석지의 토지 조성사업 바. 「공유수면관리법」 제5조제1항제5호에 따라 바닷물을 끌어들이거나 내보내는 행위로서 관의 지름이 400mm 이상인 경우 사. 「공유수면관리법」 제5조제1항제7호에 따라 토석(준설토를 포함한 다)을 해양에 버리는 행위로서 영해 안에서 투기량이 20만^m 미만 또는 배타적경제수역(EEZ)에서 투기량이 40만^m 미만인 경우 아. 「광업법」에 따라 광물을 채취하는 경우로서 영해 안에서 채취면적이 10만^m 미만이거나 또는 채취량이 20만^m 미만인 경우 또는 배타적경제수역(EEZ)에서 채취면적이 20만^m 미만이거나 채취량이 40만^m 미만인 경우
바다골재의 채취	가. 「골재 채취법」 제22조에 따라 바다골재를 채취하는 경우로서 영해 안에서 채취량이 20만^m 미만인 경우 또는 배타적경제수역(EEZ)에서 채취량이 40만^m 미만인 경우. 다만, 나목의 대상사업에 해당되어 해역이용협의를 받은 경우는 제외한다. 나. 「골재 채취법」 제21조의2에 따른 바다골재 채취예정지의 지정
공유수면의 매립	가. 「공유수면매립법」 제9조에 따른 공유수면의 매립. 다만 「공유수면관리법」 제2조에서 규정한 바다·바닷가에서의 매립으로 한정한다. 나. 다음 각호의 처분행위가 「공유수면매립법」 제9조의 공유수면 매립면허를 받은 것으로 보는 경우. 다만, 「공유수면매립법」 제2조에서 규정한 바다·바닷가에서의 매립으로 한정한다. 1) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제17조부터 제19조까지의 규정에 따른 실시계획의 승인 2) 「유통단지개발촉진법」 제11조제1항에 따른 유통단지개발실시계획의 승인 3) 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」 제17조에 따른 실시계획의 승인 4) 「소하천정비법」 제8조제1항에 따른 소하천정비시행계획의 수립 또는 같은 법 제10조에 따른 소하천공사의 허가 5) 「항만법」 제9조제3항에 따른 항만공사의 시행에 관한 사항 또는 허가에 관한 사항의 고시 6) 「신항만건설촉진법」 제8조에 따른 실시계획의 승인 7) 「어촌·어항법」 제7조제5항에 따라 어촌종합개발사업계획의 수립·변경에 관한 사항을 고시한 경우 8) 「주택법」 제16조에 따른 주택건설사업계획의 승인 9) 「택지개발촉진법」 제9조에 따른 택지개발사업실시계획의 승인 10) 「한국수자원공사법」 제10조에 따른 사업실시계획의 승인 11) 「한국토지공사법」 제18조에 따른 토지개발사업실시계획의 승인 12) 「화물유통촉진법」 제28조에 따른 공사시행의 인가 13) 「항공법」 제95조제1항 및 제3항에 따른 실시계획의 수립 또는 승인

| 표 3-5 | 일반해역이용협의 대상사업의 범위(표 계속)

구분	대상사업
	14) 「수도권신공항건설 촉진법」 제7조에 따른 실시계획의 승인 15) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제88조에 따른 도시계획시설 사업 실시계획의 작성 또는 인가 16) 「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 제8조제2항 또는 제4항에 따른 실시계획의 승인 또는 변경승인 17) 「도로법」 제25조에 따른 도로구역의 결정 또는 변경 18) 「도시개발법」 제17조에 따른 실시계획의 작성 또는 인가 19) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제229조에 따른 개발사업의 시행승인 20) 「하천법」 제27조에 따른 하천정비시행계획의 수립·고시 또는 같은 법 제30조제6항에 따른 하천공사실시계획의 인가 21) 「기업도시개발 특별법」 제12조제1항에 따른 실시계획의 승인 또는 변경승인 22) 「항만공사법」 제22조에 따른 항만시설공사 또는 신항만건설사업의 실시계획의 승인 23) 「유통산업발전법」 제30조제1항에 공동집배송센터 지정 동의 24) 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조제1항에 따른 공장설립등의 승인 25) 「집단에너지사업법」 제22조제1항에 따라 공사계획의 승인 또는 변경승인 26) 「송유관안전관리법」 제3조에 따른 공사계획의 인가 또는 변경인가 27) 「전원개발촉진법」 제5조에 따른 실시계획의 승인 또는 변경승인 28) 「한국가스공사법」 제16조의2에 따른 실시계획의 승인 29) 「수도법」 제17조제1항에 따른 일반수도사업의 인가 30) 「하수도법」 제11조제3항에 따른 공공하수도 설치 인가 또는 같은 법 제16조제1항에 따른 허가 31) 「환경관리공단법」 제16조의2에 따른 실시계획의 승인 32) 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 제11조의3제2항에 따른 폐기물처리시설 설치계획의 승인 33) 「자연공원법」 제12조부터 제15조까지 규정에 따른 공원계획의 결정·변경 또는 같은 법 제23조에 따른 행위허가 34) 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」에 따른 특구토지이용계획이 포함된 특구계획의 승인 35) 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」 제9조에 따른 실시계획의 승인 또는 변경승인 36) 「자전거이용 활성화에 관한 법률」 제7조제2항에 따른 자전거도로의 노선 지정·고시 37) 「지방소도읍 육성 지원법」 제8조에 따른 개발사업의 시행승인 38) 「관광진흥법」 제54조제1항에 따른 조성계획의 승인 39) 「청소년활동진흥법」 제48조제1항 및 제2항에 따른 조성계획 수립 또는 승인

(4) 「해양환경관리법」상 해역이용협의제도의 주요 특징

① 해역이용협의 적용배제요건의 명문화

기존 「해양오염방지법」상 해역이용협의제도의 문제점 중 하나는 「공유수면관리법」 제5조에 따른 공유수면의 점용 및 사용의 허가와 「공유수면매립법」 제9조에 따른 공유수면매립 면허에 대하여 개별 법률에 포함되어 있는 의제조항을 근거로 하여 해역이용협의 절차를 거치지 않고 행정처분이 이루어지는 데 있었다.

소위 행정절차상 공유수면 점·사용허가와 공유수면매립면허에 대한 의제처리 규정을 근거로 하여 「해양오염방지법」상 해역이용협의까지 생략하는 사례가 다수 발생하였다. 이는 의제조항에 대한 해석오류라고 할 수 있는 바, 이러한 문제점을 개선하기 위하여 「해양환경관리법」은 제84조제2항에서 “다른 법률에서 「공유수면관리법」에 따른 공유수면 점·사용의 허가 또는 「공유수면매립법」에 따른 공유수면매립 면허를 의제하는 경우에도 해역이용협의를 거쳐야 한다”라고 규정하고 있다. 이는 해역이용의 적정성 확보 및 해양환경보전 장치로서의 해역이용협의제도의 기능을 강화하기 위한 조치라고 평가할 수 있다.

다만, 「재난 및 안전관리기본법」 제37조의 규정에 따른 응급조치를 위한 사업, 국방부장관이 군사상의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 국토해양부장관과 협의한 것으로서 국토해양부장관이 정하여 고시하는 사업에 대해서는 해역이용협의서를 제출하지 않아도 된다.

② 해역이용영향검토기관의 운용을 통한 전문성 강화

「해양환경관리법」은 처분기관으로부터 해역이용협의 및 해역이용영향평가를 요청받은 경우 해역이용협의서에 대한 전문적인 검토를 위하여 해역이용영향검토기관을 설치·운영하도록 규정하고 있다. 이는 기존 해역이

용협의제도의 운영상 계속적으로 지적되어 왔던 형식적인 해역이용협의를 방지하고, 신뢰성 있는 해양환경평가제도로 정착시키고자 하는 정책의지를 반영한 것이라고 생각된다.

다만, 해역이용협의제도의 적용대상이 광범위하기 때문에 당초 제도 취지에 맞게 해역이용협의서의 전문적인 검토가 가능하도록 해역이용영향검토기관의 검토범위를 정해 놓는 것이 필요하다.

한편 해역이용협의의견을 통보하기 전에 「골재 채취법」상 바다골재 채취예정지가 해안선을 기준으로 육지 쪽으로 1km 이내의 지역과 바다 쪽으로 10km 이내의 구역을 포함하는 경우에는 환경부장관과 미리 협의하여야 한다. 이는 해양환경과 육상환경에 대한 종합적인 검토를 위한 조치의 일환이라고 보여진다.

③ 이의신청 및 사후관리체계 정비

해역이용협의 대상사업을 하려는 사업자 또는 처분기관은 국토해양부장관으로부터 통보받은 해역이용협의서에 대한 의견에 대하여 이의가 있을 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 90일 이내에 국토해양부장관에게 이의신청을 할 수 있다. 이러한 이의신청절차는 해역이용영향평가와 동일하다.

한편 해역이용협의의 생략·누락 및 협의의견의 미반영을 방지하기 위하여 「해양환경관리법」은 일련의 조치를 규정하고 있다. 즉, 법 제93조에 따르면, 해역이용협의를 거치지 아니하고 면허 등을 받거나 해역이용협의시 통보받은 의견을 미반영한 경우에는 국토해양부장관은 당해 면허 등의 취소, 사업의 중지, 공작물의 철거 등을 처분기관에 요구할 수 있도록 하여 해역이용협의제도의 이행강제력을 제고하였다.

통합영향평가법상 사후환경영향평가와 성격이 유사한 ‘해양환경영향조사제도’를 신설하여 사후관리체계를 정비하였다. 즉, 해역이용협의 대상사업에 대해 면허 등을 받은 후 행하는 사업을 인하여 발생할 수 있는 해

양환경에 대한 영향조사를 실시하고 그 결과를 처분기관 및 국토해양부장관에게 통보하여야 한다. 이때 해양환경영향조사 업무도 평가대행자에게 대행하게 할 수 있다.

이때 해양환경영향조사는 「해양환경관리법」 제8조제1항에서 규정하고 있는 해양환경기준이 정해진 항목과 해역이용협의서 의견 통보시 국토해양부장관이 제시한 항목에 대하여 실시하여야 한다.³⁵⁾ 국토해양부장관은 해양환경영향조사 결과를 기초로 하여 해양환경에 피해가 발생하는 것으로 인정되는 때에는 처분기관으로 하여금 필요한 사업규모 축소 등 필요한 조치를 하도록 하여야 하며, 처분기관은 조치결과를 국토해양부장관에게 통보하여야 한다.³⁶⁾ 다만, 해역이용영향평가 대상사업과 해역이용협의 대상사업 중 해양환경에 미치는 영향을 고려하여 시행령 제71조제1항 [별표 17]에서 정하는 사업에 대해서만 해양환경영향조사서를 작성하도록 규정함으로써, 단순점용이나 소규모 해역이용행위에 대하여는 해역이용협의서 작성부담을 주지 않도록 하였다.

표 3-6 | 해역이용협의대상사업의 해양환경영향조사 조사기간 및 조사주기

대상사업	조사기간	조사주기
일반해역이용협의 대상사업 중 공유수면의 점용·사용	사업시작부터 사업완료까지	사업시행 중 반기별 1회
「골재 채취법」 제22조에 따라 바다골재를 채취하는 경우로서 영해 안에서 채취량이 20만㎥ 미만인 경우 또는 배타적경제수역(EEZ)에서 채취량이 40만㎥ 미만인 경우.	사업시작부터 사업완료까지. 다만, 바다골재 채취예정지에서의 골재 채취로 예정지 지정으로 인한 해양환경영향조사를 실시하는 경우에는 조사를 생략할 수 있다.	사업시행 중 반기별 1회

35) 「해양환경관리법」 제95조 및 동법 시행령 제71조.

36) 해역이용협의대상 사업을 하고자 하는 사업자는 해양환경영향조사기간이 발효된 날로부터 30일 이내에 그 조사결과를 국토해양부장관 및 처분기관에 각각 통보하여야 함. 다만, 조사기간이 1년 이상인 경우에는 매 연도별 조사결과를 다음해 1월 31일까지 통보하여야 함. 「해양환경관리법 시행규칙」 제60조제1항.

| 표 3-6 | 해역이용 협의대상사업의 해양환경영향조사 조사기간 및 조사주기(표 계속)

대상사업	조사기간	조사주기
「골재 채취법」 제21조의2에 따른 바다골재 채취예정지의 지정	지정일부터 지정해제 후 3년까지	지정기간 분기별 1회, 지정해제 후 만기별 1회
공유수면의 매립 대상사업으로서 매립면적 1만 5,000㎡ 이상인 경우	사업시작부터 사업완료까지	사업시행중 만기별 1회

또한 「환경영향평가법」에 따라 환경영향조사를 실시하는 사업에 대해서는 해양환경영향조사를 생략할 수 있으며, 국토해양부장관은 i) 특별한 주변 환경여건 등을 고려하여 법 제91조제1항에 따른 해역이용협의 등의 의견 통보 시 환경영향조사기간을 조정한 경우, ii) 법 제95조제1항에 따라 통보된 해양환경영향조사 결과 대상사업의 착공으로 인한 해양환경영향이 적어 더 이상의 해양환경영향조사가 불필요하다고 인정되는 경우, iii) 해역이용영향평가 당시 예측하지 못한 해양환경영향이 발생한 경우에 법 제91조제1항에 따른 처분기관의 장과 협의한 경우에는 조사기간을 단축하거나 연장할 수 있다.

3. 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도 설문조사 결과

본 연구에서는 「해양환경관리법」에 근거하여 실시되고 있는 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도의 운영상 문제점과 개선방안을 도출하기 위하여 국토해양부, 해역이용영향평가대행기관, 해역이용영향검토기관, 해양분야 관련 연구기관 및 대학의 관련 전문가를 대상으로 면담조사와 설문조사를 실시하였다.

1) 설문조사의 목적 · 시기 및 방법

설문조사는 해역에서의 다양한 이용 · 개발행위가 해양에 미치는 영향을 최소화하면서 지속가능한 이용이 가능하도록 하기 위하여 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도의 제도상 · 운영상 문제점을 도출하고, 규제의 합리성을 제고하기 위한 제도적 · 정책적 개선방안을 도출하는 데 그 목적이 있었다. 설문조사의 구체적인 목적을 살펴보면, i) 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도의 문제점 및 개선방향 도출, ii) 해양부문 환경영향평가제도 상호 간 연계방안 검토, iii) 해양부문 환경영향평가 대상사업 및 평가항목의 개선, iv) 의견수렴절차 및 사후관리체계의 재검토에 있었다.

설문조사는 2009년 10월 29일부터 11월 6일까지 진행되었으며, 조사방법은 전화와 팩스, 이메일을 통한 조사를 병행하여 실시하였다. 조사대상은 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도에 관한 유효한 응답을 도출하고, 실질적인 문제점과 제도 개선방안을 파악하기 위하여 국토해양부의 관련 공무원, 해역이용영향검토기관, 해양 관련 연구기관 및 대학의 전문가를 대상으로 실시하였으며, 설문지는 총 80부를 배포하여 63%인 51부가 회수되었다.

2) 설문지 작성

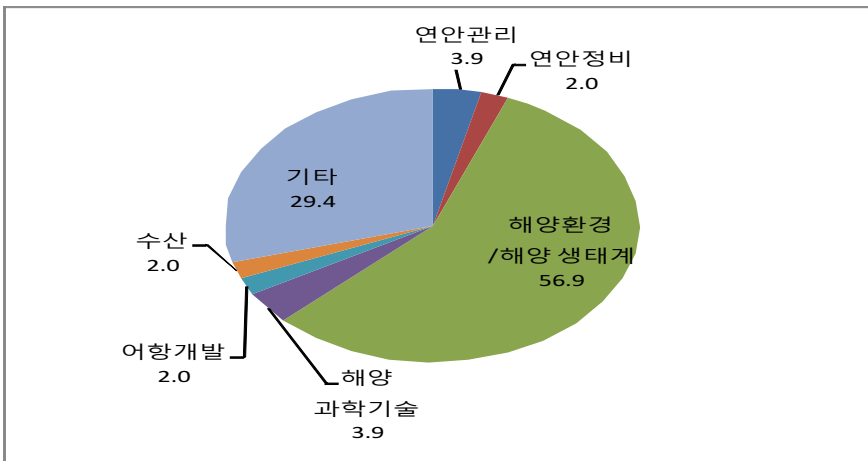
본격적인 설문조사를 시작하기 전에 관련 전문가의 자문을 통한 설문조사 세부 문항과 내용에 대한 수정 절차를 거치도록 하였으며, 설문지의 주요 내용은 다음과 같이 크게 네 부분으로 구성되어 있다. 첫째 해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도에 대한 이해도 조사 및 개선사항, 둘째 해역이용영향검토기관제도에 대한 평가 및 개선사항, 셋째, 해역이용영향평가서 작성대행기관 관련 제도의 문제점 및 개선방안, 넷째, 해역이용협의제

도와 해역이용영향평가제도, 「환경영향평가법」상 환경영향평가제도의 중복 문제 해결방안 등이다.

3) 설문조사 결과 분석

(1) 응답자의 주요 업무 및 근무기간

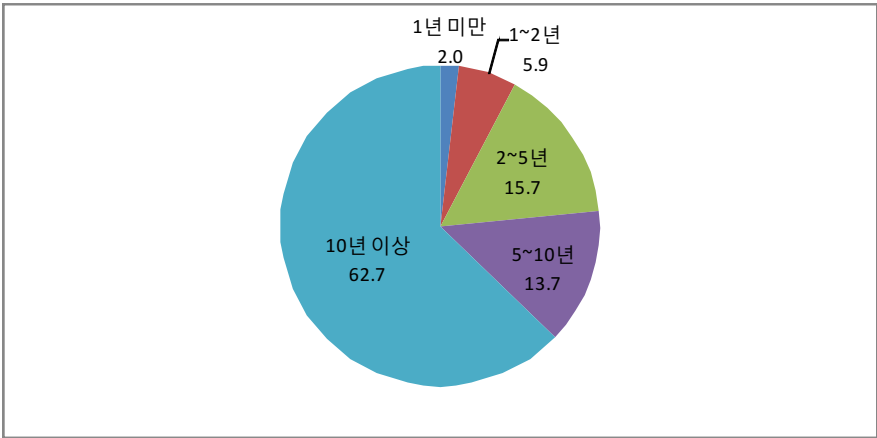
현재 담당하고 있는 주요 업무가 무엇인가에 대한 설문에 대하여 응답자는 해양환경/해양생태계, 기타, 해양과학기술·연안관리, 연안정비·어항개발·수산 순으로 답변하였다. 기타라고 응답한 응답자 가운데는 사회과학이나 육상환경 분야 관련 종사자가 많은 것으로 나타났다.



| 그림 3-3 | 응답자의 주요 업무

(2) 응답자의 근무기간

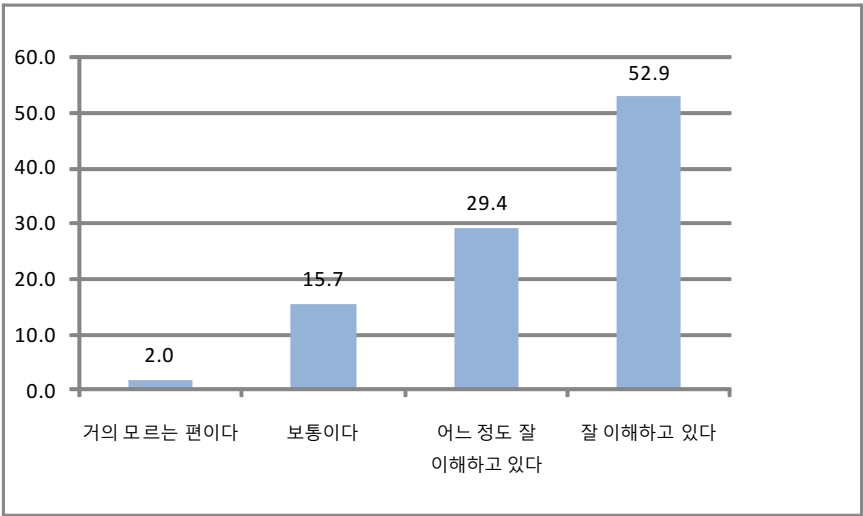
응답자의 근무기간은 응답자의 62.7%가 10년 이상이었으며, 2~5년 사이가 15.7%, 5~10년 사이가 13.7%로 대다수의 응답자가 해역이용협의 및 해역이용영향평가 관련 업무에 오랫동안 종사한 것으로 조사되었다.



| 그림 3-4 | 응답자의 근무기간

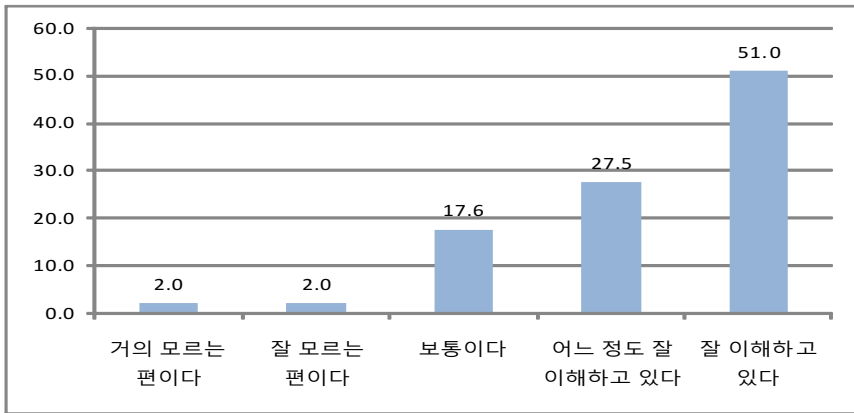
(3) 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도에 대한 이해도

해역이용협의제도에 관한 이해도에 대한 설문에 대하여 잘 이해하고 있다가 52.9%, 어느 정도 잘 이해하고 있다라고 응답한 사람이 29.4%로 대부분의 응답자가 제도에 대한 이해도가 높은 편으로 나타났다.



| 그림 3-5 | 해역이용 협의제도에 대한 이해도

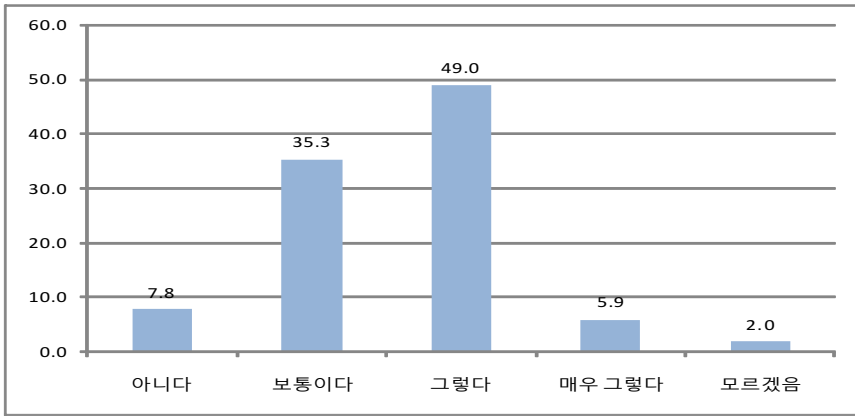
한편, 해역이용영향평가제도에 관한 이해도에 대한 설문에 대해서는 잘 이해하고 있다가 51.0%, 어느 정도 잘 이해하고 있다라고 응답한 사람이 27.5%로 제도에 대한 이해도가 높은 편이지만, 해역이용협의제도에 비해서는 다소 낮은 이해도를 보였다.



| 그림 3-6 | 응답자의 주요 업무

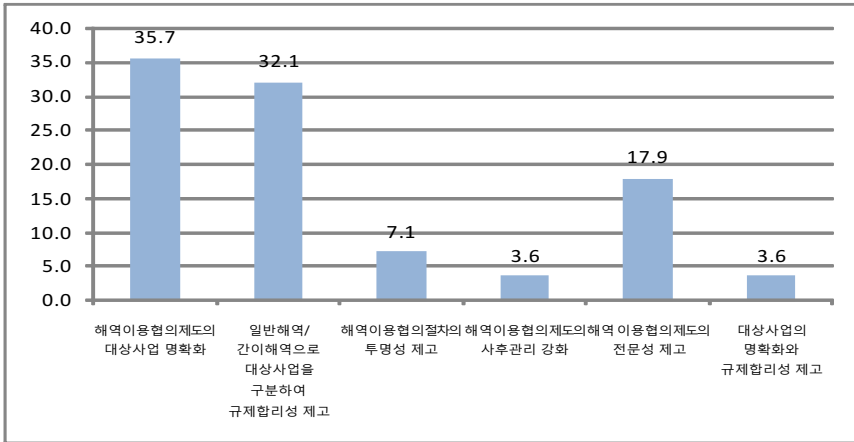
(4) 해역이용협의제도의 개선여부 및 개선사항

기존 「해양오염방지법」상 해역이용협의제도와 비교했을 때, 「해양환경관리법」상 해역이용협의제도가 개선되었는가에 대한 설문에 대해 응답자의 49.0%가 그렇다라고, 35.3%가 보통이다, 5.9%가 매우 그렇다라고 응답하였다. 즉, 「해양환경관리법」의 제정을 통해 응답자의 대다수가 해역이용협의제도가 안고 있던 문제점이 개선되었다고 보는 것으로 나타났다.



| 그림 3-7 | 해역이용협의제도의 개선 여부

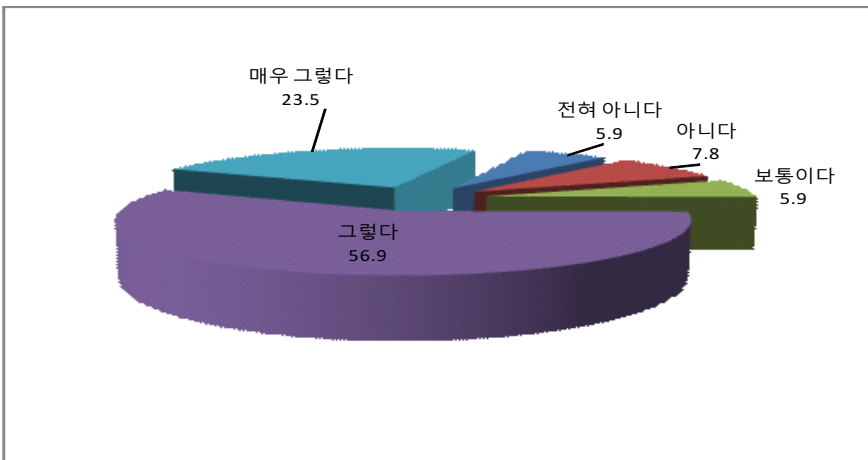
한편, 「해양오염방지법」상 해역이용협의제도와 비교할 때, 「해양환경관리법」상 해역이용협의제도에서 가장 잘된 개선사항은 무엇이라고 생각하는가에 대한 질문에 대하여 35.7%가 해역이용협의제도 대상사업의 명확화라고 응답하였으며, 일반해역이용협의 및 간이해역이용협의 대상사업을 구분하여 규제합리성을 제고한 것이라고 응답한 사람이 32.1%였다. 그 밖에 해역이용협의제도의 전문성 강화라고 응답한 사람이 17.7%, 해역이용협의제도의 전문성제고와 협의절차의 투명성 제고를 모두 선택하거나 사후관리 강화라고 응답한 사람은 3.6%로 나타났다. 이러한 조사결과를 통해 응답자의 대부분이 「해양환경관리법」의 제정을 통해 기존 해역이용협의제도가 안고 있었던 상당 부분의 문제점이 해소된 것으로 인식하고 있다고 판단할 수 있다.



| 그림 3-8 | 해역이용협의제도의 개선사항

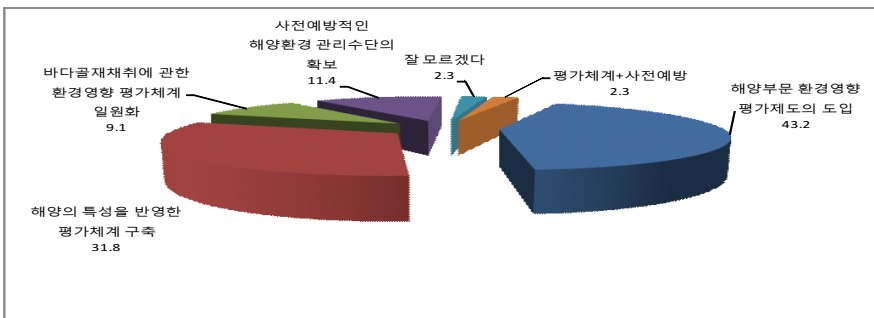
(5) 해역이용영향평가제도의 신설 및 개선사항

『해양환경관리법』상 해역이용영향평가제도의 신설이 바람직한가에 대한 설문에 대하여 응답자의 56.9%가 그렇다라고, 29.4%가 매우 그렇다고 응답하였다. 이는 해역이용영향평가제도의 도입에 대한 평가가 매우 긍정적이라는 사실을 알 수 있다.



| 그림 3-9 | 해역이용영향평가제도 신설이 바람직한지 여부

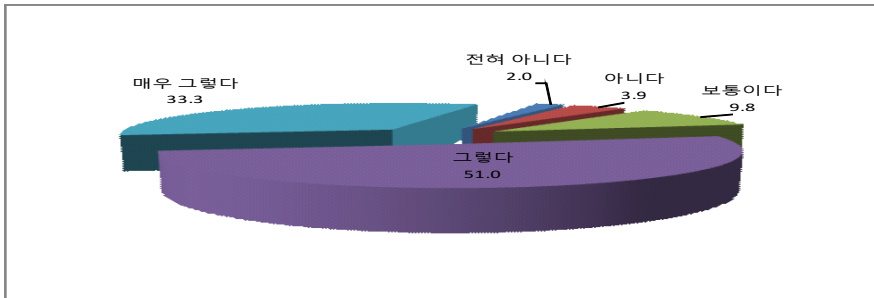
한편, 「해양환경관리법」상 해역이용영향평가제도가 신설되기 이전과 비교했을 때, 어떤 점이 가장 개선되었다고 생각하는가라는 질문에 대하여 응답자의 43.29%가 독립적인 해양부문 환경영향 평가제도의 도입이라고 응답하였다. 또한 해양의 특성을 반영한 평가체계라고 응답한 사람이 31.8%였고, 사전예방적인 해양환경 관리수단이라는 응답은 11.4%로 나타났다.



| 그림 3-10 | 해역이용영향평가제도 도입에 따라 가장 개선된 사항

(6) 평가서 작성대행기관제도 및 해역이용영향검토기관제도의 도입

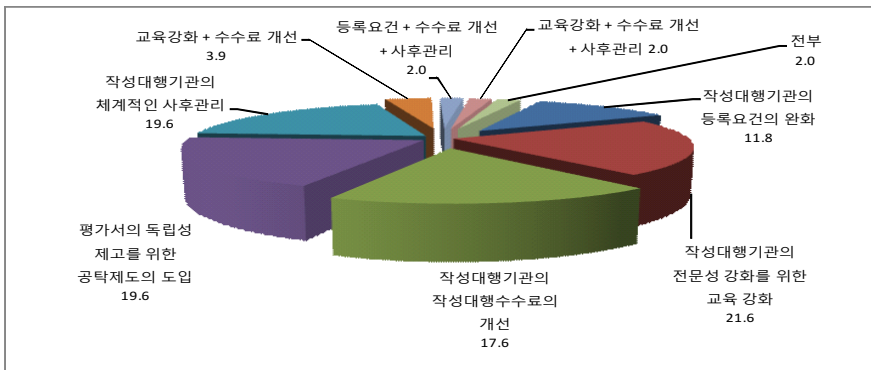
「해양환경관리법」의 제정을 통해 ‘평가서 작성대행기관제도’와 ‘해역이용영향검토기관제도’의 도입이 바람직한가라는 질문에 대하여 응답자의 51.0%가 그렇다라고, 33.3%가 매우 그렇다라고 응답하여 제도 도입효과에 대해 매우 긍정적으로 평가하는 것으로 조사되었다.



| 그림 3-11 | 평가서 작성대행기관제도 및 해역이용영향검토기관제도의 도입효과

(7) 작성대행기관에 관한 제도 개선사항

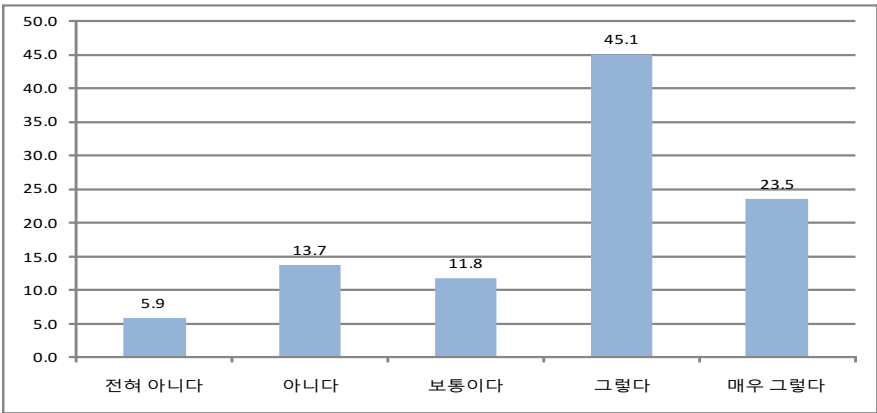
해역이용영향평가서에 대한 작성대행기관의 전문성을 강화하고, 독점적인 평가대행형태를 예방하기 위해서는 어떤 제도개선이 필요하다고 생각하는가라는 질문에 대하여 응답자의 21.6%가 작성대행기관의 전문성 강화를 위한 교육강화를, 19.6%가 평가서의 독립성 제고를 위한 공탁제도 도입 및 체계적인 사후관리를 선택하였다. 그 밖에 작성대행기관의 작성대행 수수료체계의 개선이라는 응답이 17.6%, 작성대행기관의 등록요건 완화라는 응답이 11.8%로 나타났다.



| 그림 3-12 | 작성대행기관에 관한 제도 개선방향

(8) 작성대행기관의 등록취소에 관한 개선

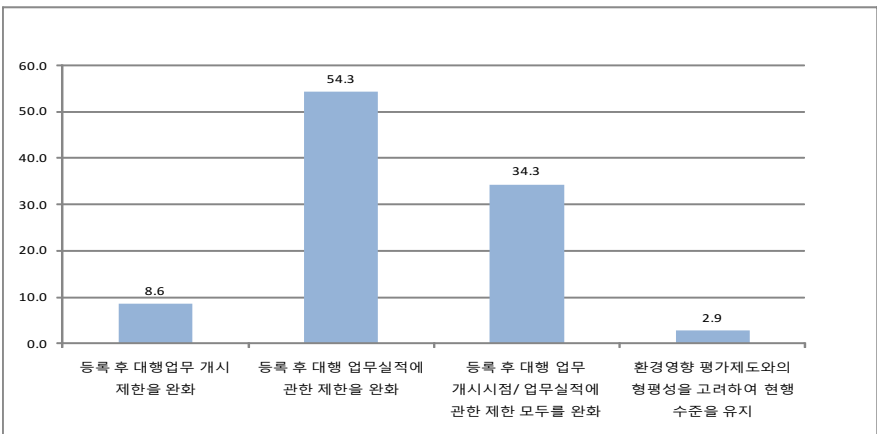
「해양환경관리법」 제89조에 따라 해역이용영향평가서 작성대행기관으로 등록한 후 2년 이내에 해역이용영향평가의 업무를 개시하지 않거나 2년 이상 계속하여 해역이용영향평가 업무실적이 없는 때에는 등록이 취소된다. 이에 대하여 제도개선이 필요한가라는 질문에 대하여 응답자의 45.1%가 그렇다라고, 23.5%가 매우 그렇다라고 응답하였다. 이는 새롭게 도입된 해역이용영향평가서 작성대행기관제도에 관한 제도 개선의 필요성에 공감하는 것이라고 판단된다.



| 그림 3-13 | 작성대행기관 등록취소에 관한 제도 개선 필요성

그렇다면, 작성대행기관 등록취소와 관련하여 어떤 제도개선이 필요하다고 생각하는가라는 질문에 대하여 등록 후 대행업무실적에 관한 제한 완화라고 응답한 응답자가 54.3%, 등록 후 대행업무 개시시점 및 업무실적에 관한 제한 모두를 완화할 필요가 있다는 응답이 34.3%로 나타났다.

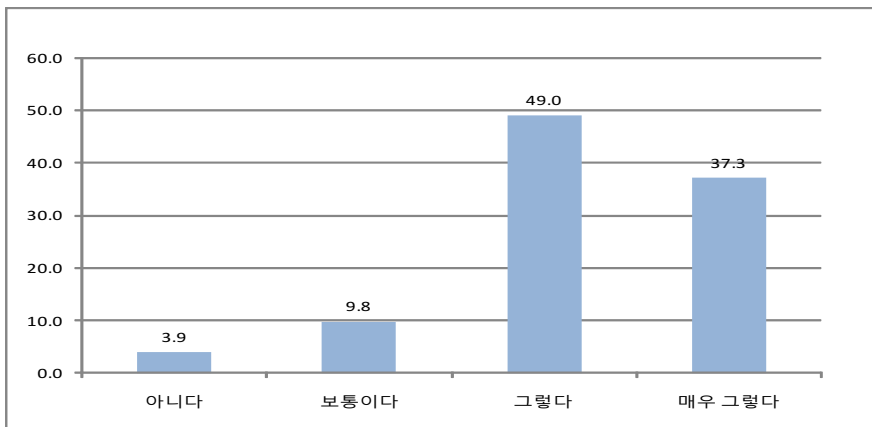
그밖에 작성대행기관 등록 후 2년 이내에 해역이용영향평가의 업무를 개시하지 않는 경우 등록을 취소하도록 한 법 제89조제1항제4호의 규정을 완화하여야 한다는 응답이 3.6%로 나타났다.



| 그림 3-14 | 작성대행기관 등록취소에 관한 제도 개선방향

(9) 해역이용영향검토기관제도의 개선

해역이용협의서 또는 해역이용영향평가서의 전문적인 검토를 위하여 해역이용영향검토기관이 설치되어 운영 중에 있다. 그러나 조직에 비하여 업무량이 많아 실질인 검토에 어려움이 있으며, 민원처리기간도 상당 기간 소요되고 있는 것이 현실이다.



| 그림 3-15 | 해역이용영향검토기관제도의 제도 개선 필요성

이에 대해 개선이 필요하다고 생각하는가라는 질문에 대하여 응답자의 49.0%가 그렇다라고, 37.3%가 매우 그렇다라고 응답하였다. 이는 해역이용영향검토기관의 실질적이고 전문적인 검토를 위한 제도개선 필요성에 대부분의 응답자가 공감하고 있는 것을 알 수 있다.

한편, 효과적인 해역이용영향검토기관의 운영을 위하여 어떤 개선이 필요하다고 생각하는가라는 질문에 대하여 응답자의 52.3%가 조직 확대를, 27.3%가 일반해역이용협의제도라 할지라도 기간연장 등 경미한 사항은 검토대상에서 제외하는 것이 필요하다고 응답하였다. 그 밖에 일반해역이용협의와 해역이용영향평가 대상사업에 대해서만 검토하여야 한다는 응답이 18.2%로 나타났다.

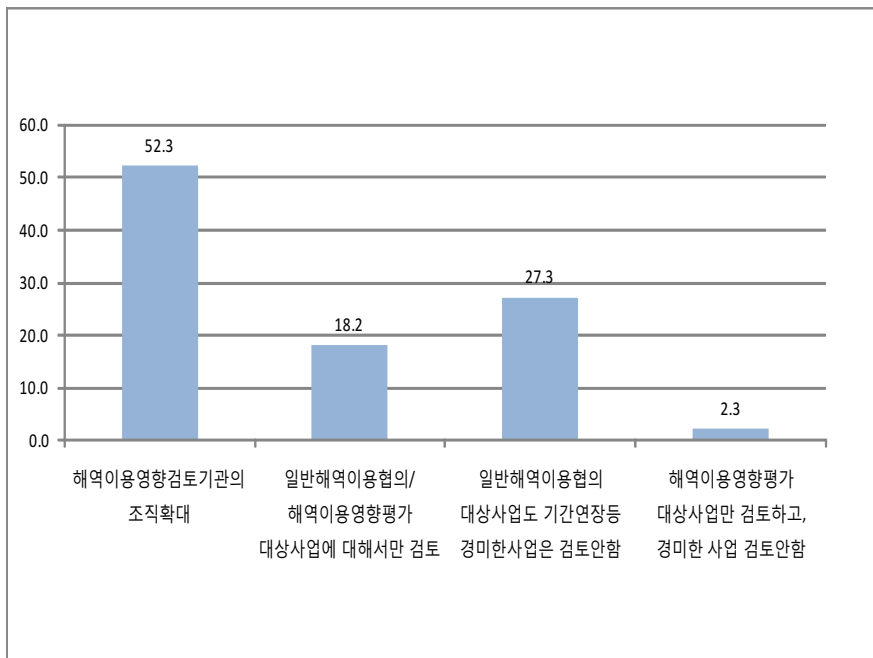
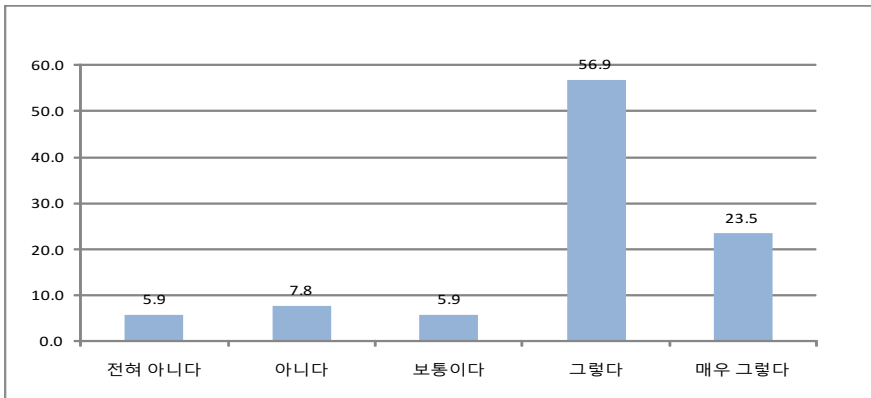


그림 3-16 | 해역이용영향검토기관제도의 개선방향

(10) 스코핑 절차의 도입 필요성

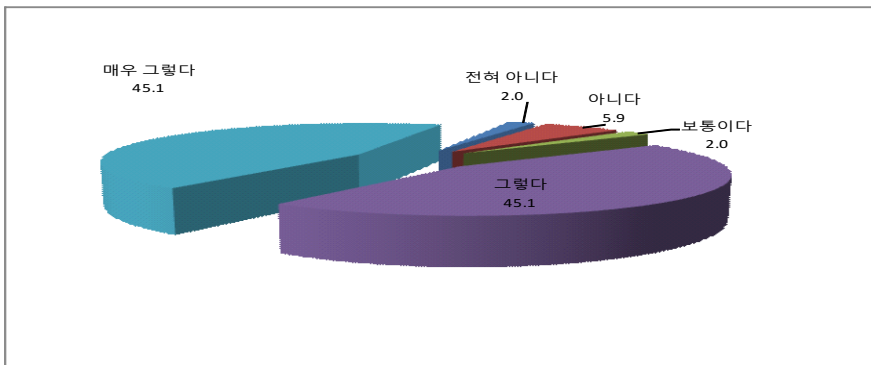
일반해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도는 대상사업별 세부 평가 항목이 차별화되지 않아, 평가서 작성에 불필요한 시간과 비용이 소요될 수 있다. 이를 개선하기 위하여 대상사업별로 평가항목 및 범위를 결정하는 스코핑 절차(scoping)를 도입하는 것이 필요하다고 생각하는가라는 질문에 대하여 응답자의 56.9%가 그렇다고, 23.5%가 매우 그렇다라고 응답하였다. 이는 평가 대상사업별 특성을 반영하여 평가체제를 개선하는 스코핑 제도의 도입에 80.4% 이상이 긍정하는 것으로서, 「해양환경관리법」상 제도 도입을 신중하게 검토할 시점이라고 판단된다.



| 그림 3-17 | 스코핑 제도의 도입 필요성

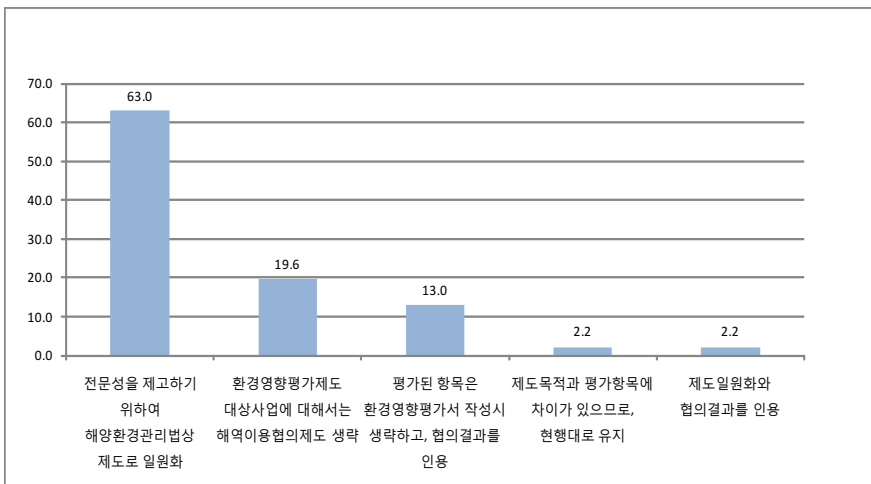
(11) 해역이용협의제도와 환경영향평가제도의 중복문제 개선

현재 「해양환경관리법」상 ‘해역이용협의제도’와 「환경영향평가법」상 ‘환경영향평가제도’가 별도로 운영되고 있다. 따라서 해양에서 대규모 개발 사업을 할 경우에는 국토해양부의 ‘해역이용협의’와 환경부의 ‘환경영향평가’를 모두 받아야 하는데, 이에 대한 제도개선 필요성에 대한 설문에 대하여 응답자의 45.1%가 각각 그렇다 또는 매우 그렇다라고 응답하였다. 이는 해역이용협의제도와 환경영향평가제도의 중복문제에 대한 제도개선이 시급함을 알 수 있다.



| 그림 3-18 | 해역이용 협의제도와 환경영향평가제도의 중복문제 개선 필요성

한편, 해역이용협의제도와 환경영향평가제도의 중복문제를 해결하기 위한 개선사항은 무엇인가라는 질문에 대하여 응답자의 63.0%가 전문성을 제고하기 위하여 「해양환경관리법」상 제도로 일원화하여야 한다고 응답하였으며, 19.6%가 환경영향평가제도 대상사업에 대해서는 해역이용협의제도를 생략하는 것이 필요하다고 응답하였다.



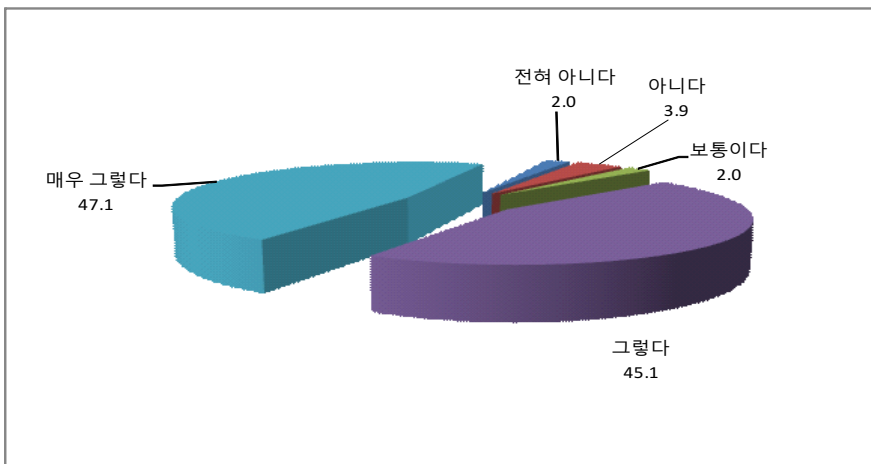
【그림 3-19】 해역이용협의제도와 환경영향평가제도의 중복문제 개선방향

그 밖에 동일 사업에 대해서 환경영향평가서 작성 시 해역이용협의의 평가결과를 인용하는 절차를 마련하여야 한다는 응답이 13.0%로 나타났다. 이는 기본적으로 해양에서의 이용·개발행위에 대해서는 「해양환경관리법」상 제도로 일원화하는 것이 타당하고, 어려울 경우에는 생략이나 인용절차를 두어 국민의 부담을 경감시키는 개선이 필요하다는 의견이 많다는 것을 알 수 있다.

(12) 해역이용영향평가제도와 환경영향평가제도의 중복문제 개선

현재 준설토의 해양투기, 해양자원의 이용·개발, 바다골재의 대규모

채취, 바다골재 채취단지의 지정을 위해서는 「해양환경관리법」상 ‘해역이용영향평가제도’를 받아야 한다. 그 밖에 항만개발, 공유수면 매립, 준설, 「광업법」상 규사 채취 등 해양에서의 대규모 이용·개발사업에 대해서는 「환경영향평가법」상 ‘환경영향평가’를 받아야 한다.

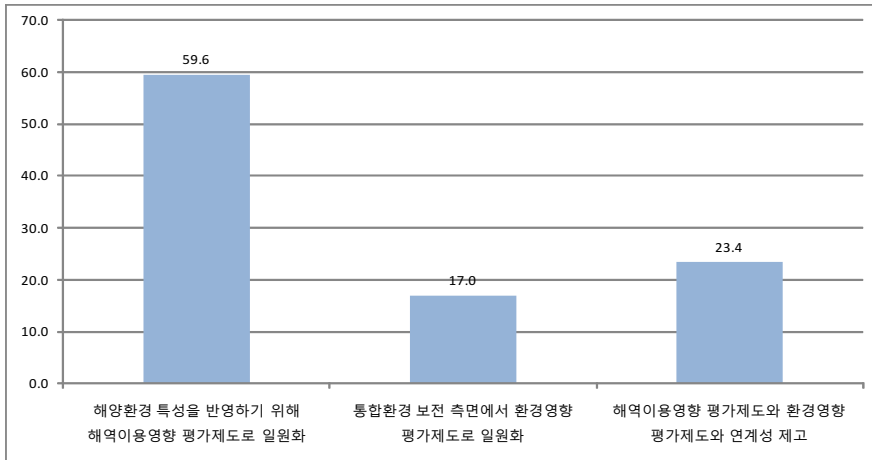


〔그림 3-20〕 해역이용영향평가제도와 환경영향평가제도의 중복문제 개선 필요성

이러한 이원화된 평가체계를 개선할 필요가 있다고 생각하는가라는 질문에 응답자의 47.1%가 매우 그렇다, 45.1%가 그렇다라고 응답하여 전체 92.2%가 제도개선 필요성을 지지하였다. 이는 해역이용협의제도와 환경영향평가제도의 중복문제에 대한 제도개선이 조속히 이루어져야 함을 말해주는 것이라고 판단된다.

한편, 해역이용영향평가제도와 환경영향평가제도의 중복문제를 해결하기 위한 개선사항은 무엇인가라는 질문에 대하여 응답자의 59.6%가 해양환경의 특성을 반영하기 위하여 해역이용영향평가제도로 일원화라고 응답하였다. 그 밖에 해역이용영향평가제도와 환경영향평가제도와 연계성 제고가 필요하다라는 응답이 23.4%, 통합환경보전 측면에서 환경영향평가제도로 일원화하여 한다는 응답이 17.0%로 나타났다.

여기서도 「해양환경관리법」상 해역이용영향평가제도로 일원화하는 타당하다는 응답이 과반수 이상을 차지하였으며, 어려울 경우에는 제도 상호 간 연계성 제고를 위한 제도개선 필요성을 지적하였다.



| 그림 3-21 | 해역이용영향평가제도와 환경영향평가제도의 중복문제 개선방향

4) 설문조사 결과의 정책적·입법적 시사점

설문조사에서 응답자의 대다수가 「해양환경관리법」의 제정을 통해 기존 해역이용협의제도의 미비점이 보완되고 이행강제력 강화를 위한 제도적 장치가 마련된 것에 대해 긍정적으로 평가하였으며, 해역이용영향평가제도의 신설에 대해서도 마찬가지로 바람직한 제도개선이라고 평가하였다. 다만, 해역이용영향평가서 작성대행기관에 대한 등록취소 요건을 완화하고, 업무범위를 일반해역이용협의서 작성까지 확대함으로써 작성대행기관의 원활한 업무수행을 도모하고, 전문성 강화를 위한 지속적인 필요함을 알 수 있었다.

또한, 해역이용영향검토기관의 업무과중에 따른 실질적이고 전문적인 검토의 어려움에 대해서 개선이 필요함을 알 수 있었고, 해역이용협의제도

와 환경영향평가제도, 해역이용영향평가제도의 제도 상호 간의 중복규제 문제는 시급히 제도적 개선이 필요한 사항이라는 점을 알 수 있었다.

향후 제도 개선방향으로는 해양의 특성과 전문적인 평가를 위하여 「해양환경관리법」상 제도로 일원화하는 것이 가장 바람직하고, 그렇지 못할 경우에는 제도 간 연계성 강화를 통해 생략절차나 인용절차를 신설하는 것이 필요할 것이다.

4. 해역이용영향평가 및 해역이용협의제도의 문제점과 개선방안

해양에서의 각종 이용·개발행위는 해양환경 및 해양생태계에 대한 실재적·잠재적 위협요인으로의 작용가능성이 증가하고 있으며, 그에 따른 해양환경보전과 국민의 연안·해양 접근성 확보를 위한 해양환경관리는 중요한 정책과제로 대두되고 있다. 따라서 사전예방적 환경관리정책을 실현하기 위한 환경영향평가제도의 제도적 가치는 더욱 높아지고 있는 상황이다.

우리나라는 연안·해양에서의 이용·개발행위에 대하여 규모 및 대상 지역, 대상행위에 따라 「환경영향평가법」상 ‘환경영향평가’, 「환경정책기본법」상 ‘사전환경성검토’, 「해양환경관리법」상 ‘해역이용협의’ 및 ‘해역이용영향평가’라는 실질적인 해양부문 환경영향평가체계가 구축·운영되어 있다.

환경부는 「환경영향평가법」상 환경영향평가제도(Environmental Impact Assessment : EIA)와 「환경정책기본법」상 사전환경성검토제도(Prior Environment Review System : PERS)³⁷⁾를 각각 운영되고 있으며, 양 제도의 효율적인 연

37) ‘사전환경성검토’라 함은 환경에 영향을 미치는 행정계획의 수립 또는 개발사업(행정계획의 수립이 요구되지 아니하는 개발사업을 말함)의 허가·인가·승인·면허·결정·지정 등을 함에 있어서 해당 행정계획 또는 개발사업에 대한 대안의 설정·분석 등 평가를 통하여 미리 환경측면의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하는 것을 말함. 「환경정책기본

계운영 등을 위하여 2005년 5월 31일에 「환경정책기본법」의 타법개정을 통해 통합영향평가법도 함께 개정작업이 이루어졌다.³⁸⁾ 「환경영향평가법」 제33조에 따르면, 사업자는 환경영향평가대상인 개발사업의 행정계획 수립단계에서 「환경정책기본법」상 사전환경성검토를 실시한 경우에는 환경영향평가를 하면서 사전환경성검토서의 내용을 활용하여 환경영향평가서, 평가계획서, 사후환경영향조사서 등을 작성할 수 있다.

또한 「환경정책기본법」 제25조의2에 따라서 사전환경성검토는 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」 제4조제1항의 규정에 의한 환경영향평가대상사업을 내용으로 하는 행정계획과 보전이 필요한 지역 안에서 시행되는 개발사업을 대상으로 실시하도록 함으로써, 중복작성을 방지하고 국민의 부담을 경감시키도록 노력하였다. 또한 사전환경성검토서 작성 시 행정계획에 대한 사전환경성검토 단계에서 주민 등의 의견수렴을 거치도록 하여 개발사업의 효율적 추진과 환경보전과의 조화를 도모할 수 있도록 하고, 다른 법령에 의하여 환경영향에 관한 주민 등의 의견을 들은 경우에는 생략할 수 있도록 하였다.

한편, 2008년 3월 28일에 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」의 제명을 「환경영향평가법」으로 바꾸고, 평가제도 상호 간에 중복문제와 각종 영향평가서 작성에 과다한 시간·비용·인력이 소요되는 문제점을 개선하기 위하여 이 법에서 교통·재해·인구영향평가 제도를 분리하고 환경영향평가제도만을 규정하는 형태로 변경하였다.³⁹⁾⁴⁰⁾ 또한 환경영향평가의 협

법」 제3조제7호.

38) 김임순·한상욱·박주현, “유럽연합의 EA에 비춰 본 한국의 환경평가제도 개선 방안”, 「환경영향평가」 제15권 제2호, 2006, p. 140.

39) 1999년 12월 31일 환경·교통·재해·인구에 관한 영향평가가 각각 다른 법률에 의하여 별도로 시행됨으로써 절차가 중복되고 사업자에게 경제적 부담을 주고 있다는 이유로, 「행정규제기본법」에 따른 규제정비계획에 의거하여, 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」이 제정되었음. 당시에는 각종 영향평가를 실시함에 있어서 일괄적으로 의견수렴절차를 거칠 수 있도록 하는 등 통합영향평가의 기반을 조성하고, 현행 제도의 운영상 나타

의 및 이행과정의 관리를 강화하기 위하여 평가서에 대한 검토와 사후관리 등에 관한 규정을 보완하는 등 현행 제도의 운영과정에서 나타난 문제점을 보완·개선하려고 하였다.

이와 같이 환경부의 「환경정책기본법」상 ‘사전환경성검토제도’와 「환경영향평가법」상 ‘환경영향평가’의 실효성을 제고하고, 제도의 합리성을 살리기 위한 개정작업을 지속적으로 진행하고 있다. 그러나 해양부문의 환경영향평가라고 할 수 있는 「해양환경관리법」상 해역이용영향평가제도와 해역이용협의제도, 해양관련 계획이나 개발사업에 대한 「환경정책기본법」상 ‘사전환경성검토제도’와 「환경영향평가법」상 ‘환경영향평가’와의 상호연계성이 확보되어 있지 않다. 또한 제도를 운영하는 과정에서 해역이용협의 적용대상의 명확화, 대상사업별 평가항목 차별화, 평가대행자 등록취소요건 등에 대한 재검토가 요구되고 있다.

이하에서는 「해양환경관리법」상 해역이용영향평가제도와 해역이용협의제도를 운영하는 과정에서 도출된 문제점을 살펴보고, 그에 대한 정책적·제도적 개선방안을 고찰해보기로 하겠다.

1) 해역이용영향평가제도의 문제점

(1) 획일적인 평가항목 및 평가방법

현행 「해양환경관리법」상 해역이용영향평가제도는 평가항목 및 범위를 거의 획일적으로 규정하고 있어서, 사업자의 부담이 크고, 해역이용영향평가서를 작성한 대행기관에게 소요된 비용을 제대로 지급하지 못하는 경우가 발생하고 있다. 이는 부실한 평가서의 작성으로 이어질 수 있으며, 실

난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

40) 「환경영향평가법」은 2009년 1월 1일부터 시행되고 있음.

제로 필요한 부분에 대해서도 체계적인 조사가 이루어지지 못하는 부작용을 낳고 있다.

따라서 이러한 문제점을 개선하기 위하여 모든 평가대상 사업에 대해 일률적인 평가항목과 평가범위를 적용하는 현행 규정을 개선하여 대상사업별로 해양환경에 미치는 영향을 고려하여 특징에 맞게 중점평가항목을 선정하고, 공통평가항목을 구분하는 것이 제도적 개선이 필요하다.

2008년 3월에 개정된 「환경영향평가법」은 평가항목·범위 등을 결정하는 스코핑 절차(Scoping)를 도입한 것이 주요한 개정사항 중 하나였다.

기존에는 환경영향평가 대상사업에 적용되어야 할 평가항목·범위 등을 사업자의 신청에 의하도록 하였으나, 운영주체인 승인기관은 업무부담 때문에 소극적이고, 사업자는 평가기간 및 평가항목이 늘어날 것을 우려하여 신청을 기피하였기 때문에 제도가 제대로 운영되지 못하였다. 이에 모든 평가대상사업에 대하여 스코핑 절차를 의무화하고, 사업자의 요청을 받은 승인기관의 장 또는 환경부장관은 평가계획서심의위원회의 심의를 거쳐 평가항목·범위 등을 결정하도록 한 점은 해역이용영향평가제도의 개선방향에 시사하는 바가 크다고 판단된다.

(2) 해양부문 환경영향평가 관련 제도 상호간 연계성 부족

현행 해역이용영향평가제도는 해역이용협의제도와 다른 법률상의 관련 제도의 연계성이 제대로 확보되어 있지 않은 상황이다. 즉, 상호 인용절차를 두어 사업자의 부담을 경감시키면서 실질적인 평가서의 작성과 검토에 있어서는 문제가 제기되고 있지 않은 「환경정책기본법」상 사전환경성검토제도와 「환경영향평가법」상 환경영향평가제도와 달리 제도 상호간의 연계성이 확보되어 있지 못하다.

해역이용협의 대상사업이 사전환경성검토 또는 환경영향평가 대상사

업일 경우에는 사업자의 입장에서 해양환경 분야에 대한 평가서 작성과 검토가 중복된다는 주장이 제기될 수 있으며, 그에 소요되는 인적·물적 낭비를 초래할 우려도 있다. 이는 국민 부담을 증가시키고 중복규제의 위험성도 있으므로 관련 제도와 연계성을 확보할 수 있는 개선이 요구된다.

(3) 해역이용영향검토기관의 과도한 업무부담

해역이용협의서 및 해역이용영향평가서의 전문적이고 과학적인 검토를 위하여 새롭게 도입된 ‘해역이용영향검토기관제도’는 그 제도적 의의가 크다. 그러나 간이해역이용협의, 일반해역이용협의, 해역이용영향평가 대상 사업의 대부분에 대해 지방항만청이 해역이용영향검토기관의 검토를 요청하고 있어서 업무과중으로 인한 부작용이 우려되고 있는 것이 현실이다. 앞서 살펴본 설문조사 결과에서도 나타나 있듯이 해역이용영향검토기관제도를 도입한 것은 매우 바람직하지만, 해역이용영향검토기관의 업무부담이 상당한 것 또한 현실이다. 이러한 문제점으로 인해 신중하고 집중적인 검토가 필요한 협의서와 평가서에 대해서 물리적, 인력적 한계로 인해 부실한 검토로 이어질 수 있는 우려가 제기되고 있다.

(4) 준설행위에 대한 입법적 불비

현행 「해양환경관리법」에서는 준설토의 해양투기에 대해서는 해역이용영향평가절차를 거치도록 규정하고 있는데 반해, 「공유수면관리법」상 준설행위에 대해서는 규정하고 있지 않다.

「환경영향평가법」 제4조 및 동법 시행령 제3조에서는 환경영향평가 대상에 대하여 규정하고 있는 바, 해양과 관련이 있는 사업은 「항만법」상 일정 규모 이상의 항만시설사업, 「어촌·어항법」상 일정 규모 이상의 어항건설사업, 「항만법」 제2조제1호에 따른 항만에서의 준설행위 중 준설표면적이

10만 m^2 이상 또는 준설량이 20만 m^3 이상인 경우⁴¹⁾, 「공유수면매립법」상 일정 규모 이상의 공유수면 매립, 「광업법」상 일정 규모 이상의 규사 채취이다. 즉, 「환경영향평가법」에서는 항만에서의 준설행위는 환경영향평가대상으로 규정하고 있지만, 기타 지역에서의 준설에 대해서는 규정이 없다. 즉, 해양환경에 큰 영향을 미칠 수 있는 준설행위에 대해서는 어떠한 환경영향평가를 받지 않고, 준설토의 해양투기에 대해서는 해역이용영향평가를 받도록 하고 있어 형평성에 있어서도 문제가 제기되고 있다.⁴²⁾

(5) 해역이용영향평가와 폐기물투기해역지정 규정 간 상충

「해양환경관리법」은 육상에서 발생한 폐기물에 대해 원칙적으로 해양배출을 금지하고 있다. 다만, 해양환경의 보전 및 관리에 영향을 미치지 아니하는 범위 안에서 육상에서 처리가 곤란한 폐기물에 대해서는 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출할 수 있다.

「해양환경관리법 시행규칙」 제13조에서는 폐기물배출해역의 지정을 신청하려는 자는 폐기물배출해역 지정신청서와 일정 서류를 첨부하여 해양경찰서장에게 제출하도록 규정하고 있다. 즉, i) 폐기물의 특성, 성분 및 양, ii) 폐기물의 수집·운반 및 해양배출방법, iii) 폐기물운반선의 시설, 장비 및 기술인력 확보계획, iv) 폐기물 해양배출이 해양환경에 미치게 될 영향, v) 기타 필요한 사항에 대하여 기재된 사업계획서를 제출하여야 한다. 또한 준설토를 해양에 투기할 목적으로 신청하는 경우에는 법 제84조의 해역이용협의서 또는 법 제85조의 해역이용영향평가서를 제출하여야 한다.

41) 다만, 항로·정박지 등을 유지하기 위한 준설과 오염물질을 제거하기 위한 준설은 제외함. 「환경영향평가법 시행령」 제3조제2항 [별표1]

42) 장학봉·손규희, “해양환경관리법의 해역이용협의제도 개선방안 - 수요자 관점의 해역이용협의제도 마련”, 『현안과제』, 한국해양수산개발원, 2008. 12, p. 6.

반면에 해역이용영향평가서 작성대상을 규정하고 있는 법 제85조에서는 폐기물투기 해역을 지정하는 경우에 해역이용영향평가서를 작성하도록 의무화하고 있지 않다. 또한 시행령 제63조제1항 [별표16]에서도 준설토의 해양투기 가운데 국토해양부령으로 정하는 폐기물 배출해역에 투기하는 경우에는 해역이용영향평가 대상에서 제외하고 있다. 즉, 「해양환경관리법」상 해역이용영향평가제도와 준설토의 해양투기 관련 규정 상호간에 충돌이 발생하고 있다.

「해양환경관리법 시행규칙」 제13조의 입법취지는 폐기물투기해역의 지정 시 규모에 따라 해역이용협의서나 해역이용영향평가서를 제출토록 한 후, 개별 투기행위에 대해서는 추가로 해역이용협의나 해역이용영향평가절차를 거치지 않도록 하겠다는 정책의지가 반영된 것으로 추정된다.

요컨대 해역이용영향평가 적용대상에 관한 규정과 폐기물배출해역 지정 시 필수 제출서류에 관한 규정이 상호 충돌이 발생하고 있는 것이다.

(6) 해역이용영향평가서 작성대행기관의 등록취소 요건

「해양환경관리법」 제89조에 따라 평가대행자로 등록한 후 2년 이내에 해역이용영향평가의 업무를 개시하지 아니하거나 계속하여 2년 이상 해역이용영향평가 업무실적이 없는 때에는 등록이 취소된다. 또한 등록이 취소될 경우에는 그 처분 전에 체결한 해역이용영향평가서의 작성에 관련된 업무에 한정하여 계속할 수 있다.

현재 기존 「환경영향평가법」상 환경영향평가대행기관으로 등록한 업체 중 상당수가 해역이용영향평가서 작성대행기관으로 등록된 상태이지만, 해역이용영향평가대상사업은 한 해에 10건 미만이기 때문에 등록을 유지하기 위한 조건을 충족하는 기관은 매우 한정적일 수 밖에 없다.

이러한 문제점은 작성대행기관에서도 지속적으로 제기되고 있는 문제

점이기도 하다.

2) 해역이용협의제도의 문제점

(1) 적용대상의 불명확

「해양환경관리법」 제84조에 따라, 「공유수면관리법」 제5조에 근거하여 처분기관은 공유수면 점용 또는 사용허가를 하기 전에 해역이용협의를 거쳐야 한다. 이러한 해역이용협의절차는 법 제84조제2항에서 규정하고 있는 「재난 및 안전관리기본법」 제37조의 규정에 따른 응급조치를 위한 사업, 국방부장관이 군사상의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 국토해양부장관과 협의한 것으로서 국토해양부장관이 정하여 고시하는 사업을 제외하고는 모든 공유수면 점·사용허가 이전에 필수적으로 거쳐야 하는 절차이다. 이는 다른 법률에서 「공유수면관리법」에 따른 공유수면 점용·사용의 허가 또는 「공유수면매립법」에 따른 공유수면매립의 면허를 받은 것으로 보도록 규정하고 있는 경우에도 해역이용협의 절차를 거치도록 명문화하고 있는 「해양환경관리법」의 입법 취지에서도 명확히 알 수 있다.

그러나 「공유수면관리법」은 제3조에서 i) 하천에 관한 법률을 적용 또는 준용받는 공유수면과 ii) 「농어촌정비법」 제2조제6호의 규정에 의한 농업생산기반시설안의 공유수면, iii) 「항만법」 제2조제6호의 규정에 의한 항만시설과 「어촌·어항법」 제2조제5호의 규정에 의한 어항시설에 대해서는 적용배제를 하고 있다. 따라서 항만시설과 어항시설을 설치하는 경우에는 「공유수면관리법」 제5조에 따른 점·사용허가를 받지 않고 있다. 그렇다면 「항만법」상 항만시설과 「어촌·어항법」상 어항시설은 「공유수면관리법」을 적용받지 않기 때문에 「해양환경관리법」 제84조제1항에 근거한 해역이용협의절차도 받지 않는다고 주장할 수도 있다. 그러나 「해양환경관리법

시행령」 제61조제2항 [별표 15]에서는 「항만법」 제2조제6호 및 「신항만건설촉진법」 제2조제2호가목에 따른 일정 규모 이상의 항만시설 설치사업과 「어촌·어항법」 제2조제5호 또는 제6호에 따른 일정 규모 이상의 어항시설 또는 어항개발사업에 대해서는 일반해역이용협의를 받아야 한다고 규정하고 있으며, 규모 이하의 경우에는 간이해역이용협의를 받아야 한다고 규정하고 있다. 또한 과거 「해양오염방지법」에 근거한 해역이용협의제도가 실시되었던 과거에도 항만시설과 어항시설 설치 시 해역이용협의를 받은 실적도 상당수 있다.

이러한 법률 적용상 모호한 부분은 해역이용협의제도를 실질적으로 집행하고 있는 지방해양항만청 등 일선에서 문제가 제기되기도 하였으므로, 명료한 법률 해석과 적용을 위하여 제도개선이 필요하다고 판단된다.

(2) 해역이용협의서 작성대행절차의 미흡

「해양환경관리법」에서는 해역이용영향평가서에 대해서는 평가대행자가 작성을 대행할 수 있도록 하고 있는 반면, 해역이용협의서는 면허, 허가 또는 지정 등을 하고자 하는 원칙적으로 처분기관이 작성하도록 하고 있다. 또한 법 제84조제4항에서 사업자가 작성한 협의서를 제출할 수 있도록 규정하고 있을 뿐 해역이용영향평가서와 달리 평가대행자로 하여금 작성을 대행하도록 할 수 있는 규정이 없다. 간이해역이용협의와 달리 일반해역이용협의 대상사업의 경우 작성항목이 전문적이어서 처분기관이나 사업자가 직접 작성하기에 용이하지 않다는 문제점이 제기되어 왔다.

3) 해역이용영향평가제도와 해역이용협의제도의 개선방안

현행 해역이용영향평가제도는 2008년 1월 「해양환경관리법」의 제정을 계기로 새롭게 도입된 제도이며, 해역이용협의제도는 운영상 나타난 문제

점을 대폭 수정·보완하였다. 그러나 대상사업의 불명확성, 평가서 작성대행기관의 결격사유 중 하나인 업무개시 시점 또는 업무실적의 유무에 대한 판단기준, 사후관리제도 등에 대한 재검토를 통해 규제의 합리성과 법적 타당성을 제고하여야 할 것이다.

이는 해역이용영향평가제도가 목표로 하는 해양환경의 효율적인 보전 및 관리와 더불어 지속가능한 해역이용행위를 촉진하기 위해서도 필요한 것이라고 판단된다.

(1) 스코핑 절차를 통한 세부평가항목 및 범위 선정

현재 일반해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도는 대상사업별로 세부 평가항목을 달리 규정하고 있지 않다. 이는 불필요한 평가항목까지도 조사하도록 함으로써, 평가서 작성과정에서 사업자의 비용과 시간이 많이 소요되게 된다. 이는 일반해역이용협의제도의 경우에도 마찬가지이다.

따라서, 평가항목 및 범위 등을 결정하는 스코핑 절차(Scoping)를 도입하여 해역이용영향평가 대상사업에 대한 초안을 작성하기 전에 해당 사업에 적용해야 할 평가항목 및 그 범위를 미리 정하도록 하는 절차가 마련되어야 할 것이다. 이와 관련하여 환경부는 2008년 3월 28일 「환경영향평가법」의 개정을 통해, 모든 평가대상사업에 대하여 사업자가 평가항목 및 범위를 정하여 줄 것을 승인기관 또는 환경부장관에게 요청하는 경우에는 ‘평가계획서심의위원회’의 심의를 거쳐서 평가항목과 범위를 결정하도록 개정하였다. 기존 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」에서도 사업자의 신청에 따라 평가항목 및 범위 등을 정하도록 하였으나 운영주체인 승인기관은 업무부담 때문에 소극적이었고, 사업자는 평가기간 및 평가항목이 오히려 늘어날 것을 우려하여 신청을 기피하여 제도가 제대로 작동하지 않았다. 이러한 문제점을 개선하기 위하여 ‘평가계획서심의위원회’를 구성하고,

평가항목 및 평가범위가 정해지면 사업자가 환경영향평가를 작성하도록 개선하였다.

해역이용영향평가의 경우에도 준설토의 해양투기, 바다골재 채취단지의 지정, 바다골재 채취, 해양자원의 개발은 공통적인 평가항목도 있으나, 대상사업별로 달리 접근해야 할 평가항목도 있기 때문에 스코핑 절차의 도입을 적극적으로 검토하여야 할 것이다. 이러한 제도 개선은 미국, 캐나다 등의 선진제도를 도입한다는 측면과 함께 불필요한 규제를 완화한다는 점도 있다고 판단된다.

즉, 모든 평가대상 사업에 대해 일률적인 평가항목과 평가범위를 적용하는 현행 규정을 개선하여 대상사업별로 해양환경에 미치는 영향을 고려하여 특징에 맞게 중점평가항목을 선정하는 것이 필요하다. 또한 동해, 서해, 남해안의 해역특성에 따른 평가서 작성방법의 차별화에 대한 부분도 중기적으로는 검토할 필요가 있다.

요컨대 해역이용영향평가에 이러한 스코핑 절차를 도입할 경우에는 불필요한 평가항목에 대한 조사를 하지 않게 함으로써, 평가서 작성과 협의기간을 단축할 있는 동시에 평가서 작성에 소요되는 비용도 절감할 수 있는 효과를 가져올 수 있다. 이러한 개선은 사업자의 부담을 합리적으로 줄이고, 필요한 부분에 대한 조사와 평가가 이루어질 수 있도록 할 것으로 예상된다.

(2) 해양부문 환경영향평가 관련 제도 상호간 연계성 강화

현행 해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도는 두 제도 상호간 뿐만 아니라, 「환경정책기본법」상 사전환경성검토제도와 「환경영향평가법」상 환경영향평가제도와의 관계에 있어서도 상호 연계성이 취약하다. 그 결과 해양환경 분야에 대한 협의서나 평가서 작성 시에 중복적으로 조사를 하거

나 부실조사를 하는 인적·물적 낭비가 초래될 우려가 있다.

이와 관련하여 「환경영향평가법」 제33조에서는 「환경정책기본법」상 사전환경성검토제도와의 관계에 대하여 규정하고 있는바, 사업자는 환경영향평가 대상인 개발사업의 행정계획 수립단계에서 「환경정책기본법」 제25조에 따른 사전환경성검토를 실시한 경우에는 환경영향평가를 하면서 사전환경성검토서의 내용을 활용하여 평가서, 사후환경영향조사 결과, 간이평가서 등을 작성할 수 있다.⁴³⁾ 이는 사전환경성검토서의 내용을 활용할 수 있도록 함으로써 평가서의 작성·협의 기간의 단축하는 동시에 사업자의 평가서 작성비용을 절감할 수 있도록 하는 개선이라고 판단된다.

또한 환경영향평가 대상사업을 하고자 하는 사업자는 환경영향평가대상인 개발사업의 행정계획 수립단계에서 「환경정책기본법」 제25조의3에 따른 사전환경성검토협의 시 결정된 평가항목·범위 등이 제10조에 따른 평가항목·범위 등의 결정을 대체할 수 있다고 판단되는 경우에는 i) 의 건수렴절차에 준하는 절차를 거쳤거나 ii) 사전환경성검토협의를 끝낸 날로부터 3년이 지나지 않았을 때, iii) 환경영향평가대상사업의 규모가 사전환경성검토협의 당시의 사업 규모의 30% 이상 또는 환경영향평가대상 최소 사업 규모 이상 증가되지 아니했을 때, iv) 폐기물소각시설, 폐기물매립시설, 폐수종말처리시설 등 주민의 생활환경에 미치는 영향이 큰 시설의 입지가 추가되지 아니한 때에는 평가계획서의 작성 및 평가항목·범위 등의 결정절차를 생략할 수 있다.⁴⁴⁾

한편 사업자는 환경영향평가대상인 개발사업의 행정계획 수립단계에서 사전환경성검토협의 시 「환경정책기본법」 제25조의5에 따라 실시한 의견수렴이 제14조에 따른 의견수렴을 대체할 수 있다고 판단되는 경우로서

43) 「환경영향평가법」 제33조제1항.

44) 「환경영향평가법 시행령」 제40조제2항.

대통령령으로 정하는 사유에 해당하면 제14조에 따른 의견수렴 및 평가서 초안의 작성절차를 생략할 수도 있다.

그리고 「환경정책기본법」 제25조에서는 사전환경성검토 대상을 「환경영향평가법」상 환경영향평가 대상사업을 내용으로 하는 행정계획과 보전이 필요한 지역 안에서 시행되는 개발사업에 대해 실시하도록 규정하는 동시에, 법 제28조에서는 환경에 영향을 미치는 개발사업을 시행함에 있어서 해당 사업이 환경에 미칠 영향을 미리 평가·검토하여 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하기 위한 저감방안 등을 마련하기 위하여 환경영향평가를 실시한다고 하여 두 제도와와의 관계를 명확히 하고 있다.

이와 같이 「환경영향평가법」에서는 환경영향평가제도와 사전환경성검토제도와의 관계를 명확히 규정하고 있어 국민의 부담을 경감토록 하는 조치를 포함하고 있는 점은 일반해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도에 시사하는 바가 크다. 따라서 당초 일반해역이용협의 대상사업이 규모가 확대되어 해역이용영향평가 대상사업으로 되는 경우에는 일반해역이용협의서의 내용을 해역이용영향평가서에서 인용할 수 있도록 함으로써, 협의기간을 단축하고, 사업자의 부담을 경감시킬 수 있도록 제도를 개선하는 것이 필요하다.

또한 향후에는 「해양환경관리법」과 「환경정책기본법」, 「환경영향평가법」 상호간의 연계성을 확보할 수 있도록 평가서 작성 시에 인용절차를 두는 등의 입법적 노력이 필요하다.

(3) 해역이용영향검토기관의 과도한 업무부담 해소

국립수산과학원 내에 설치되어 운영 중인 해역이용영향검토기관의 인력으로는 모든 해역이용협의서와 해역이용영향평가서, 사전환경성검토서, 환경영향평가서를 검토하는 것은 물리적, 인력적인 한계가 있다. 이는 부실

한 검토로 이어질 수 있으며, 궁극적으로는 국토해양부장관의 협의의견에 대한 신뢰성도 떨어질 우려도 있다.

이에 법 제91조를 개정하여 간이해역이용협의 대상사업과 경미한 사업에 대해서는 해역이용영향검토기관의 의견을 듣지 않고 바로 의견을 통보하도록 하고, 일반해역이용협의사업과 해역이용영향평가사업에 대해서만 해역이용영향검토기관의 의견을 들은 후 검토의견을 통보하도록 개선하는 것이 바람직하다. 이는 충실한 해역이용협의서 및 해역이용영향평가서 검토를 촉진하고, 불필요하게 소요되는 처리기간을 단축함으로써 민원인의 편의를 도모하기 위한 조치라 할 것이다.

(4) 해역이용영향평가 및 해역이용협의 대상사업의 조정

현재 해역이용영향평가는 준설토의 해양투기, 해양자원의 개발, 바다골재 채취단지의 지정, 바다골재 채취에 대해서 실시하고 있다. 2005년 당시 해역이용영향평가제도 신설을 위한 부처 간 협의과정에서 ‘공유수면의 준설행위’가 해역이용영향평가 대상사업에 포함되지 못하였다. 그것은 해양환경에 미치는 영향은 준설토의 해양투기에 못지않을 정도로 클 것으로 예상되는 항만구역 이외의 준설행위에 대해서는 해역이용영향평가를 받지 않는다는 점에서 형평성 문제가 제기되어 왔다.

이에 항로·박지 등의 유지준설과 오염물질을 제거하기 위한 환경준설, 「수산업법」상 면허를 받은 어장유지 준설, 「환경영향평가법」상 항만 내 준설을 제외한 해양에서의 준설에 대해서는 해역이용영향평가를 받도록 개선하여야 할 것이다. 즉, 「해양환경관리법」 제85조의 해역이용영향평가 대상사업으로 「공유수면관리법」 제5조제1항제3호에 따른 ‘공유수면의 준설’을 추가하는 것이 필요하다.⁴⁵⁾ 다만, 마을어업 및 협동양식어업의 어장

45) 장학봉·손규희, “해양환경관리법의 해역이용협의제도 개선방안 - 수요자 관점의 해역이용

유지준설의 경우에는 제외하는 것이 필요한바 이에 대해서는 「해양환경관리법 시행령」과 시행규칙에 대한 개정작업이 진행되고 있다.⁴⁶⁾

한편 「공유수면관리법」상 점·사용허가 또는 「공유수면매립법」상 공유수면매립면허를 받은 것으로 보는 규정이 있는 경우뿐만 아니라, 「항만법」, 「어촌·어항법」, 「농어촌정비법」과 같이 「공유수면관리법」을 적용배제하는 경우에도 해역이용협의절차를 거치도록 명문화하는 것이 필요하다. 즉, 「항만법」상 항만시설과 「어촌·어항법」상 어항시설은 「공유수면관리법」을 적용받지 않기 때문에 「공유수면관리법」상 점·사용허가 이전에 해역이용협의를 하도록 규정하고 있는 「해양환경관리법」 제84조제1항과의 관계가 모호하다. 그러나 「해양환경관리법 시행령」 제61조제2항 [별표 15]에서는 「항만법」 제2조제6호 및 「신항만건설촉진법」 제2조제2호가목에 따른 일정 규모 이상의 항만시설 설치사업과 「어촌·어항법」 제2조제5호 또는 제6호에 따른 일정 규모 이상의 어항시설 또는 어항개발사업에 대해서는 일반해역이용협의를 받아야 한다고 규정하고 있으며, 규모 이하의 경우에는 간이해역이용협의를 받아야 한다고 규정하고 있다.

이러한 문제점을 개선하기 위하여 「공유수면관리법」상 적용배제를 받는 경우에도 해역이용협의제도를 거치도록 함으로써, 「해양환경관리법」과 시행령 상호간의 모호성을 해소하는 것이 필요하다.

(5) 해역이용영향평가와 폐기물투기해역지정 규정 간 상충문제 개선

「해양환경관리법」상 해역이용영향평가 적용대상 규정과 폐기물투기해역지정시 제출서류에 관한 규정의 상충문제를 해결하기 위해서는 법 제84

협의제도 마련”, 「현안과제」, 한국해양수산개발원, 2008. 12. p. 7.

46) 국토해양부는 2009년 1월과 3월에 이와 같은 해역이용협의기준 완화를 골자로 하는 「해양환경관리법 시행령」과 「해양환경관리법 시행규칙」 개정안을 입법예고하였으며, 시행령은 2009년 12월 31일자로 개정되었음.

조 및 시행령 제61조제2항 [별표15]의 규정을 개정하여 일정 규모 이하의 폐기물 해양투기에 대해서는 일반해역이용협의서를 작성하도록 별표를 개정하는 것이 필요하다. 또한 법 제85조의 해역이용영향평가 대상사업에 국토해양부령이 정하는 규모 이상의 폐기물 해양투기에 대해서는 해역이용영향평가를 받도록 관련 규정을 개정하여야 할 것이다.

이러한 개선이 있는 후에 「해양환경관리법 시행규칙」 제13조에서는 준설토를 해양투기할 목적으로 폐기물배출해역의 지정을 신청하려는 자에게 법 제84조의 해역이용협의서 또는 법 제85조의 해역이용영향평가서를 제출하도록 할 수 있다.

(6) 작성대행기관의 등록취소 요건 및 해역이용협의서 작성대행 절차의 개선

기존 「환경영향평가법」상 환경영향평가대행기관으로 등록한 업체 중 상당수가 해역이용영향평가대행자로 등록한 상태이지만, 해역이용영향평가대상사업은 한 해에 10건 미만이기 때문에 작성대행기관이 「해양환경관리법」 제89조에 따른 등록취소를 면하기 위한 조건을 충족하기 위하여 등록 후 2년 이내에 해역이용영향평가의 업무를 개시하거나 계속하여 2년 이상 해역이용영향평가의 업무실적을 내기는 어려운 것이 현실이다. 이에 등록취소 기준을 3년으로 완화하는 조치를 검토할 필요가 있다.

「환경영향평가법」 제39조제2항제8호에서도 해역이용영향평가 대행자와 마찬가지로 2년이라는 기준을 적용하고 있으나, 해역이용영향평가 대상사업이 많지 않다는 현실적인 한계를 감안하여 해역이용협의서에 대해서도 평가대행자가 대행을 할 수 있도록 관련 규정을 개선하여야 할 것이다. 그에 더불어 업무실적에 관한 제한도 2년에서 3년으로 완화하는 것이 규제의 합리성을 도모하는 것이라고 판단된다. 만약 상당수의 해역이용영향평가

가 대행자가 2년이라는 요건을 충족하지 못하여 등록취소될 경우에는 일부 대행기관이 독점하게 되어 사업자가 더 많은 작성비용을 부담할 우려도 있기 때문이다. 이러한 점은 앞선 설문조사결과에서도 도출된 결과이기도 하다. 한편, 「해양환경관리법」상 해역이용협의제도에 대해서도 평가대행자에게 작성을 대행할 수 있도록 하여 해역이용에 관한 과학적인 분석과 실질적인 저감대책을 수립할 수 있도록 하고, 사업자의 직접 작성 부담을 줄여주는 것이 바람직하다. 이 경우 간이해역이용협의 대상사업이나 기간연장 등 경미한 사항에 대해서는 사업자가 작성한 서류를 처분기관이 제출하는 형태로 되고, 일반해역이용협의 대상사업에 대해서는 사업자가 선택적으로 협의서 작성을 작성대행기관에 위탁할 수 있을 것으로 기대된다.⁴⁷⁾

47) 이에 대해 국토해양부는 「해양환경관리법 시행규칙」에 대한 개정작업을 진행 중이다.

제 4 장 폐기물 관리제도

1. 「해양환경관리법」상 폐기물 관리제도

1) 「해양환경관리법」의 폐기물 정의

「해양환경관리법」상 ‘폐기물’은 해양에 배출되는 경우 그 상태로는 쓸 수 없게 되는 물질로서 해양환경에 해로운 결과를 미치거나 미칠 우려가 있는 물질(기름, 유해액체물질, 포장유해물질을 제외한다)이다(법 제2조제4호). 한편 「해양환경관리법」은 ‘오염물질’이라는 정의규정을 두고 있는데, ‘오염물질’은 해양에 유입 또는 해양으로 배출되어 해양환경에 해로운 결과를 미치거나 미칠 우려가 있는 폐기물·기름·유해액체물질 및 포장유해물질이라 하여 ‘폐기물’도 포함되어 있다(법 제2조제11호). 「해양환경관리법」에서는 기름, 유해액체물질, 포장유해물질, 폐기물 등으로 각각 규정하고 있는 종전의 「해양오염방지법」의 용어의 정의 등을 통합하여 ‘오염물질’이라는 새로운 정의규정을 신설하였다. 일반적으로 ‘오염물질’은 ‘오염시키는 물질’로 수질을 오염시키면 ‘수질오염물질’, 대기를 오염시키는 물질은 ‘대기오염물질’, 토양을 오염시키는 물질은 ‘토양오염물질’ 등으로 사용되고, 통틀어서 ‘환경오염물질’ 등으로 사용되는 일반용어를 「해양환경관리법」에서는 특별히 정의하고 있다. ‘오염물질’의 정의규정 신설로 조문을 간소화한 측면에서는 어느 정도 효과를 거두기도 하였으나 ‘오염물질’의 정의가 개별 규정에서 상호 차이가 있어 법률의 명확성이 훼손된 측면도 있다. 예컨대 오염물질의 배출규제를 규정한 법 제22조는 「해양오염방지법」에서 ‘선박으로부터 기름의 배출규제’, ‘선박으로부터 유해액체물질의 배출규제’, ‘선박으로부터 포장유해물질의 배출규제’, ‘선박으로부터 폐기물의 배출규제’를 ‘오염물질의 배출금지’라 하여 4개의 조문을 1개 조문으로 통합

할 수 있었다. 반면에 「해양환경관리법」은 ‘오염물질’이라는 정의는 ‘폐기물 · 기름 · 유해액체물질 및 포장유해물질’을 모두 포함하고 있어 오염총량규제와 환경개선부담금 부과대상에 ‘폐기물’이 포함되는 것으로 해석되고, 선박오염물질기록부에서 ‘오염물질’은 ‘포장유해물질’을 제외한 ‘폐기물 · 기름 및 유해액체물질만’ 해당되고, 대기오염물질 · 잔류성유기오염물질은 오염물질임에도 별도의 정의를 두고 있다.

| 표 4-1 | 오염물질 관련 규정

관련조문	내용
제15조(환경관리해역의 지정관리)	③ 국토해양부장관은 특별관리해역의 해양환경 상태 및 오염원을 측정 · 조사한 결과 제8조제1항의 규정에 따른 해양환경기준을 초과하게 되어 국민의 건강이나 생물의 생육에 심각한 피해를 가져올 우려가 있다고 인정되는 경우에는 다음 각호에 해당하는 조치를 할 수 있다. 1. 특별관리해역 안에서의 시설의 설치 또는 변경의 제한 2. 특별관리해역 안에 소재하는 사업장에서 배출되는 오염물질의 총량규제
제19조(해양환경개선부담금)	제19조(해양환경개선부담금) ① 국토해양부장관은 해양환경 및 해양생태계에 현저한 영향을 미치는 다음 각호의 행위에 대하여 해양환경개선부담금(이하 “부담금”이라 한다)을 부과 · 징수한다. 1. 제70조제1항제1호의 규정에 따른 폐기물해양배출업을 하는 자(이하 “폐기물해양배출업자”라 한다)가 폐기물을 해양에 배출하는 행위 2. 선박 또는 해양시설에서 대통령령이 정하는 규모 이상의 오염물질을 해양에 배출하는 행위
제30조(선박오염물질기록부의 관리)	① 선박의 선장(피예인선의 경우에는 선박의 소유자를 말한다)은 그 선박에서 사용하거나 운반 · 처리하는 폐기물 · 기름 및 유해액체물질에 대한 다음 각호의 구분에 따른 기록부(이하 “선박오염물질기록부”라 한다)를 그 선박(피예인선의 경우에는 선박의 소유자의 사무실을 말한다) 안에 비치하고 그 사용량 · 운반량 및 처리량 등을 기록하여야 한다
제39조(잔류성유기오염물질의 조사 등)	① 국토해양부장관은 잔류성유기오염물질의 오염실태 및 진행상황 등에 대하여 국토해양부령이 정하는 바에 따라 측정 · 조사하여야 한다.
제40조(유해방오도료의 사용금지 등)	① 누구든지 선박 또는 해양시설 등에 유해방오도료 또는 이를 사용한 설비 등(이하 “유해방오시스템”이라 한다)을 사용하여서는 아니 된다.
제41조(대기오염물질의 배출방지를 위한 설비의 설치 등)	① 선박의 소유자는 국토해양부령이 정하는 바에 따라 그 선박에 대기오염물질의 배출을 방지하거나 감축하기 위한 설비(이하 “대기오염방지설비”라 한다)를 설치하여야 한다

한편, 「해양환경관리법」의 폐기물 개념은 각 조문마다 다르다. 그럼에도 각 조문에서 폐기물의 정의를 명확히 규정하지 않아서 해석상 혼란을 가져오고 있다.

표 4-2 | 「해양환경관리법」상 폐기물 관련 규정

관련조문	내용
제22조(오염물질의 배출금지 등)	① 누구든지 선박으로부터 오염물질을 해양에 배출하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각호의 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 다음 각 목의 구분에 따라 폐기물을 배출하는 경우 가. 선박의 항해 및 정박 중 발생하는 폐기물을 배출하고자 하는 경우에는 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것 나. 국토해양부령이 정하는 폐기물을 「공유수면매립법」 제9조 및 동법 제38조의 규정에 따라 매립하고자 하는 장소에 배출하고자 하는 경우에는 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것
제22조(오염물질의 배출금지 등)	② 누구든지 해양시설 또는 해수욕장·하구역 등 대통령령이 정하는 장소(이하 “해양공간”이라 한다)에서 발생하는 오염물질을 해양에 배출하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각호의 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 해양시설 및 해양공간(이하 “해양시설등”이라 한다)에서 발생하는 폐기물을 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출하는 경우
제23조(육상에서 발생한 폐기물의 해양배출금지 등)	① 누구든지 육상에서 발생한 폐기물을 해양에 배출할 수 없다. 다만, 국토해양부장관은 해양환경의 보전·관리에 영향을 미치지 아니하는 범위 안에서 육상에서 처리가 곤란한 폐기물로서 국토해양부령이 정하는 폐기물에 한하여 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출하게 할 수 있다
제24조(해양오염 방지활동)	① 국토해양부장관은 해양에 배출 또는 유입되는 폐기물(해양발생 폐기물을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 효과적으로 수거·처리하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 폐기물해양수거·처리계획을 수립·시행하여야 한다. 이 경우 시·도지사는 폐기물해양수거·처리계획에 따라 세부 실천계획을 수립·시행하여야 한다.

법 제22조제1항의 선박의 항해 중에 발생하는 폐기물, 법 제22조제2항의 해양시설 및 해양공간에서 발생하는 폐기물, 법 제23조의 육상에서 발생한 폐기물, 법 제24조제1항의 폐기물 해양수거·처리계획의 대상인 해양

에 배출 또는 유입되는 폐기물에서 각각의 ‘폐기물’은 서로 다른 개념이다. 그럼에도 법 제22조제2항의 해양시설 및 해양공간에서 발생하는 폐기물과 법 제24조제1항의 폐기물 해양수거·처리계획의 대상인 폐기물은 각각 무엇인지 정의규정을 두지 않았다.

2) 「해양환경관리법」의 폐기물 배출관리제도의 내용

「해양환경관리법」의 폐기물 배출관리제도는 선박으로부터 해양 배출 규제와 육상에서 발생한 폐기물의 해양배출 금지, 선박에서 해양오염방지 시설의 설치·검사·기록부 관리, 해양환경개선부담금 부과, 해양배출업 등 해양환경관리업으로 구분된다.

(1) 오염물질의 해양배출규제

「해양환경관리법」은 제22조제1항에서 선박으로부터 오염물질의 배출을 금지하면서 단서조항으로 오염물질의 배출이 허용되는 경우를 열거하고 있다(법 제22조제1항). 「해양환경관리법」상 오염물질은 ‘해양에 유입 또는 해양으로 배출되어 해양환경에 해로운 결과를 미치거나 미칠 우려가 있는 폐기물·기름·유해액체물질 및 포장유해물질’이다(법 제2조제11호). 따라서 규제대상 오염물질은 폐기물뿐만 아니라 기름 및 유해액체물질의 배출규제를 함께 규정하고 있으며, 배출대상은 ‘선박’과 ‘해양시설 및 해양공간’으로 나누고 있다.

그리고 다음과 같이 특별한 경우에는 선박이나 해양시설에서 발생하는 오염물질의 해양배출이 조건없이 허용된다.

- i) 선박 또는 해양시설등의 안전확보나 인명구조를 위하여 부득이하게 오염물질을 배출하는 경우
- ii) 선박 또는 해양시설 등의 손상 등으로 인하여 부득이하게 오염물

질이 배출되는 경우

iii) 선박 또는 해양시설등의 오염사고에 있어 국토해양부령이 정하는 방법에 따라 오염피해를 최소화하는 과정에서 부득이하게 오염물질이 배출되는 경우

| 표 4-3 | 선박으로부터 폐기물의 해양배출 허용

관련조문	내용
제22조제1항제1호	가. 선박의 항해 및 정박 중 발생하는 폐기물을 배출하고자 하는 경우에는 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것 나. 국토해양부령이 정하는 폐기물을 「공유수면매립법」 제9조 및 동법 제38조에 따라 매립하고자 하는 장소에 배출하고자 하는 경우에는 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것
제22조제2항제1호	해양시설 또는 해수욕장·하구역 등 대통령령이 정하는 장소(이하 “해양공간”이라 한다)에서 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출하는 경우

① 선박의 항해 및 정박 중에 발생하는 폐기물의 해양배출

「해양환경관리법」은 ‘선박의 항해 및 정박 중에 발생하는 폐기물’의 일정한 요건 하의 해양배출을 허용하면서 「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」으로 해양배출이 허용되는 폐기물의 종류별로 배출방법을 정하도록 규정하고 있다(법 제22조제1항제1호).

이에 따라 동 규칙에서는 MARPOL 73/78 협약 부속서 V의 내용을 수용하여 ‘선박의 항해 및 정박 중에 발생하는 폐기물’을 열거하면서 폐기물의 종류별로 배출방법을 구체적으로 정하고 있다(<표 4-4> 참조). 사실상 「해양환경관리법」에서 규정하고 있는 ‘선박의 항해 및 정박 중에 발생하는 폐기물’에 해당하는 폐기물의 정의를 동 규칙에서 정하고 있는 셈이다.

| 표 4-4 | 선박 안에서 발생하는 폐기물의 배출해역별 처리기준 및 방법

1. 선박 안에서 발생하는 폐기물의 처리

가. 다음 각 목의 플라스틱류를 포함한 모든 플라스틱류는 해양에 배출할 수 없다.

- 1) 합성로프
- 2) 합성어망
- 3) 플라스틱제로 만들어진 쓰레기 봉지
- 4) 독성 또는 중금속 잔류물을 포함할 수 있는 플라스틱 제품의 조각재

나. 다음 폐기물을 해양에 버릴 경우에는 영해기선으로부터 가능한 한 멀리 떨어진 곳에 버리되, 최소한 다음 거리 이상의 해역에 버려야 한다.

1) 화물창 안의 화물보호재료[짐갈개(dunnage), 라이닝(lining)] 및 포장재료로서 부유성이 있는 것은 25해리

2) 음식찌꺼기 및 모든 쓰레기(종이제품, 텀마, 유리, 금속, 병, 도자기 및 그 밖의 유사한 폐물 등을 포함하여 부유성이 없는 것)는 12해리

3) 화물잔류물(목재, 석탄, 곡물 등의 화물을 양하하고 남은 최소한의 잔류물 을 말한다. 이하 같다)

가) 부유성 잔류물은 25해리

나) 가라앉는 잔류물은 12해리

다) 화물창을 청소한 세정수는 12해리. 다만, 일반 세제를 사용한 경우로 한정한다.

4) 해수침수, 부패, 부식 등으로 사용할 수 없게 된 화물은 국제협약이 정하는 바에 따른다.

5) 「수산업법」에 따른 어선의 어로종사자는 어선의 어로활동 중 혼획된 어류(폐사된 것을 포함한다)를 어로해역에 버릴 수 있다.

다. 나목2)에 정하는 음식찌꺼기 및 모든 쓰레기는 분쇄기 또는 연마기를 통하는 경우 영해기선으로부터 3해리 이상의 해역에 버릴 수 있다. 이 경우 폐기물은 25mm 이하의 개구를 가진 스크린을 통과할 수 있도록 분쇄되거나 연마되어야 한다.

라. 폐기물이 다른 처분요건이나 배출요건의 적용을 받는 다른 배출물과 혼합되어 있는 때에는 보다 엄격한 쪽의 요건을 적용한다.

마. 나목에도 불구하고, 선박소유자는 항만에 정박 중 나목에 따른 폐기물을 법 제37조 제1항 각호의 자에게 인도하여 처리할 수 있다.

2. 폐기물의 처분에 관한 특별요건

육지로부터 12해리 이상 떨어진 위치에 있는 고정되거나 부동하는 플랫폼과 이들 플랫폼에 접안되어 있거나 그로부터 500m 이내에 있는 다른 모든 선박에서 음식찌꺼기를 해양에 버릴 때에는 분쇄기 또는 연마기를 통하여 버려야한다. 이 경우 음식찌꺼기는 25mm 이하의 개구를 가진 스크린을 통과할 수 있도록 분쇄되거나 연마되어야 한다.

3. 특별해역 안에서의 폐기물 처분에 관하여는 국제협약 부속서 5에 따른다.

4. 길이 12m 이상의 모든 선박은 제1호 및 제3호에 따른 폐기물의 처리 요건을 승무원과 여객에게 한글과 영문으로 작성·고지하는 안내표시판을 잘 보이는 곳에 게시하여야 한다.

5. 총톤수 400톤 이상의 선박과 최대승선인원 15명 이상의 선박은 선원이 실행할 수 있는 폐기물관리계획서를 비치하고 계획을 수행할 수 있는 책임자를 임명하여야 한다. 이 경우 폐기물관리계획서에는 선상 장비의 사용방법을 포함하여 쓰레기의 수집, 저장, 처리 및 처분의 절차가 포함되어야 한다.

한편 「해양환경관리법」은 선박에서 발생하는 폐기물의 해양배출을 방지하기 위하여 선박 안에서 발생하는 폐기물을 저장·처리하기 위한 설비(이하 ‘폐기물오염방지설비’라 한다)를 갖추어서 운영하도록 요구하고 있다(법 제25조). 폐기물오염방지설비를 최초로 설치하여 항해에 사용하려고 하는 때에는 물론 그 후에도 정기적으로 검사를 받아야 한다(법 제49조). 그리고 설비기준과 유지 및 작동기준을 구체적으로 정하고 있으며, 일정 규모 이상의 선박은 선박에서 사용하거나 운반·처리하는 폐기물의 총량·처리량 등을 기록하는 폐기물기록부를 작성·비치하도록 요구하고 있다(법 제26조).

② 공유수면 매립장에서의 폐기물의 배출

「해양환경관리법」 제22조제1항제1호나목은 공유수면 매립장에서의 폐기물의 배출에 관하여 규정하고 있다. 배출가능한 폐기물은 수저준설토사, 선박 안의 일상생활에서 생기는 유리조각류 등의 비가연성폐기물, 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물이다.

표 4-5 | 폐기물의 종류에 따른 매립장에서의 배출방법

폐기물 종류	배출방법
수저준설토사·조개껍질류 및 이와 유사한 폐기물과 선박 안의 일상생활에서 생기는 유리조각류 등의 비가연성폐기물을 공유수면을 매립하려는 장소에 배출(법 제22조제1항제1호나목 및 시행규칙 제11조)	호안시설을 설치하여 해역과 차단할 것. 다만, 수저준설토사를 선박에 의하여 호안의 안쪽에 배출하는 경우에는 배출을 종료할 때까지 선박의 항해구간에 한하여 호안시설 대신에 오탐방지막을 설치할 수 있다. 나. 상등수를 해양으로 배출하는 경우 부유 물질이 흘러 나가지 못하도록 하는 시설 또는 설비를 갖추는 것
「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물(법 제22조제1항제1호나목 및 시행규칙 제11조)	「폐기물관리법」에 따른 해당 폐기물의 처리에 적합한 시설을 갖추고 그 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것

(2) 육상에서 발생한 폐기물의 해양배출규제

「해양환경관리법」은 육상에서 발생한 폐기물의 해양배출도 원칙적으로 금지하면서 해양환경의 보전·관리에 영향을 미치지 아니하는 범위 안에서 육상에서 처리가 곤란한 폐기물 중 특정 폐기물에 대하여 특정해역에 특별한 처리기준 및 방법에 따라 배출하는 것을 허용하고 있다(법 제23조 제1항). 그리고 이 경우는 배출자, 배출기준 및 절차 등을 구체적으로 두고 있다. 육상에서 발생한 폐기물 중 해양에 배출할 수 있는 폐기물은 <표 4-6>과 같다(시행규칙 제12조제1항).

표 4-6 | 육상에서 발생한 폐기물 중 해양에 배출가능한 폐기물

1. 확산식처리방법에 의하여 배출하여야 하는 폐기물
 - 가. 「하수도법」에 따른 분뇨 및 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」에 따른 가축분뇨 중 다음의 것
 - 1) 「하수도법」 제2조에 따른 분뇨 또는 분뇨처리시설에서 발생된 액상(수분의 함량⁴⁸⁾이 95% 이상이거나 고형물의 함량이 5% 미만인 것을 말한다. 이하 같다)인 것. 다만, 전처리가 필요한 분뇨는 전처리된 것으로 한정한다.
 - 2) 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제2조에 따른 가축분뇨와 정화시설에서 발생된 액상의 것
 - 나. 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제2조에 따른 폐수 중 다음의 것
 - 1) 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행규칙」 별표 4 제2호의 배출시설란 제4호부터 제15호까지 및 제73호의 배출시설에서 배출된 폐수 및 2) 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행규칙」 별표 5 제3호 각 목에 해당하는 생물화학적 처리시설에서 발생된 액상의 것
 - 다. 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물 중 오니(수분의 함량이 95% 미만이거나 고형물의 함량이 5% 이상인 것을 말한다. 이하 같다)로서 다음의 것
 - 1) 가목 1)의 분뇨처리시설 또는 가목 2)의 정화시설에서 발생된 것
 - 2) 나목 1)의 배출시설에서 발생된 공정오니 및 그 수질오염방지시설에서 발생된 것 및 나목 2)의 처리시설에서 발생된 것
 - 3) 「하수도법」 제2조에 따른 공공하수처리시설에서 발생된 것
- 라. 「폐기물관리법 시행령」 제5조에 따른 폐기물처리시설에서 발생된 폐수 중 다음의 것
 - 1) 기계적 처리시설 중 음식물류 폐기물을 처리하는 연료화시설에서 발생된 액상의 것

48) 수분함량은 해양공정시험기준에 따름.

| 표 4-6 | 육상에서 발생한 폐기물 중 해양에 배출가능한 폐기물(표 계속)

2) 생물학적 처리시설 중 음식물류 폐기물을 처리하는 사료화·퇴비화시설 및 호기성(好氣性)·혐기성(嫌氣性) 분해시설에서 발생된 액상의 것(「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행규칙」 별표4 제2호의 배출시설란 제10호의 음식물류폐기물을 원료로 하는 사료제조시설에서 발생된 것을 포함한다) 마. 어류·패류의 것갈 또는 그 것갈의 생산·유통 및 보관과정에서 발생된 폐기물 바. 수산물가공잔재물(조개껍질 등 각질류의 것은 제외한다) 사. 나목의 배출시설에서 원료로 사용된 동·식물폐기물
2. 집중식처리방법에 의하여 배출하여야 하는 폐기물 가. 수산물가공잔재물 또는 「어장관리법」 제15조에 따른 어장정화·정비를 실시하는 때에 수거되는 조개껍질 등 각질류의 것 나. 수저준설토사로서 합성로프, 폐어구, 플라스틱류, 닐마 또는 고무제품 등 이물질이 섞인 물건을 제거한 것
3. 그 밖에 국제협약에서 해양배출이 허용되는 폐기물로서 국토해양부장관이 해양 배출이 가능하다고 인정하여 해당 품목별 처리방법을 지정하여 고시하는 폐기물

그리고 이러한 폐기물은 종류에 따라 갯해역, 동해 및 서해 병해역, 정해역 및 무해역에 확산식이나 집중식 처리방법으로 배출한다(시행규칙 제12조제1항).

| 표 4-7 | 육상에서 발생한 폐기물의 배출해역 및 처리방법

해역구분	배출해역	배출가능폐기물의 종류	처리방법
1. 갯해역 : 북위 38도의 선, 북위 37도 45분의 선, 동경 132도 15분의 선 및 동경 132도 30분의 선으로 둘러싸인 해역	갯해역전역	시멘트로 고형화 처리한 것	집중식 처리방법에 의하여 배출할 것
2. 병해역 : 모든 국가의 영해의 기선으로부터 50해리 밖의 해역	가. 동해 병해역 : 북위 36도 38분의 선, 북위 35도 38분의 선, 동경 130도 38분의 선 및 동경 131도의 선으로 둘러싸인 해역	(1) 별표 6제1호에서 정한 폐기물 (2) 별표 6제2호에서 정한 폐기물 다만, 동해병해역중 북위 36도의 선과 북위 36도 10분의 선안의 해역에서 배출하여야 한다.	확산식 처리방법에 의하여 배출할 것 집중식 처리방법에 의하여 배출할 것. 다만, 당해 폐기물의 유기물함량이 40%이상이거나 액상인 경우 또는 해수 등을 희석하여 배출하는 때에는 확산식 처리방법에 의하여 배출할 수 있다.

【 표 4-7 】 육상에서 발생한 폐기물의 배출해역 및 처리방법(계속)

해역 구분	배출 해역	배출가능폐기물의 종 류	처 리 방 법
	나. 서해 병해역 : 북위36도 12분의 선, 북 위 35도 27분의 선, 동경 124도 13분의 선 및 동경 124도 38분의 선으로 둘 리싸인 해역	(1) 별표 6제1호에 서 정한 폐기물 (2) 별표 6제2호가 목 및 나목에서 정한 폐기물	확산식 처리방법에 의하여 배출할 것 집중식 처리방법에 의하여 배출할 것
4. 정해역 : 병해역 과 무해역사이의 해 역	가. 동해 정해역 : 북위35 30분과 동경 130 도 03분의 점, 북위 35도 21분과 동경 130도 19분 의 점, 북위 35도 06분과 동경 129도 42분의 점 및 북위 34도 57분과 동경 129도 58분의 점을 연결 한 선으로 둘러싸인 해역 나. 동해 정해역을 제외 한 정해역	(1) 별표 6제1호가 목·나목(1) 및 다 목(1)에서 정한 폐 기물 (2) 별표 6 제 2 호 가목 및 나목에서 정한 폐기물 별표 6제2호 가목 및 나목에서 정한 폐기물	확산식 처리방법에 의하여 배출할 것 집중식 처리방법에 의하여 배출할 것 집중식 처리방법에 의하여 배출할 것
5. 무해역 : 영해및 접속수역법 제1조 의 규정에 의한 영해의 범위 안의 해역	폐기물의 배출에 관하여 공유수면관리법 제5조제1항 또는 동법 제6조제1항의 규정에 의한 허가·협의 또는 승인을 받은 해역	별표 6제2호 가목 및 나목에서 정한 폐기물	집중식 처리방법에 의하여 배출할 것

< 비 고 >

- 무해역은 다음 각 목의 해역을 제외한 해역으로 한다.
가. 「항만법」 제2조제4호에 따른 항만구역 및 「어촌·어항법」 제2조제4호에 따른 어항구역
나. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조에 따른 수산자원보호구역
다. 「수산업법」 제65조에 따른 보호수면 및 같은 법 제68조에 따른 육성수면
라. 법 제15조제1항에 따른 환경관리해역
- 해양배출 시 시멘트로 고형화하는 경우의 기준은 다음 각 목과 같다.
가. 시멘트는 수경성시멘트를 사용할 것
나. 시멘트의 양은 콘크리트 1㎡당 150kg 이상 혼합하고 균질하게 섞을 것
다. 시멘트로 고형화하여 양생한 후 1축의 압축강도가 100kg/cm² 이상일 것
라. 형상 및 크기는 다음과 같이 할 것
1) 부피와 1면의 표면적 비가 5 이상일 것
2) 변의 길이는 최대와 최소의 비가 3 이하일 것
3) 최소변의 길이는 30cm 이상일 것
- 확산식 처리방법은 다음 각 목과 같이 배출하여야 한다.
가. 해면 아래에서 배출되도록 할 것
나. 평균 대수속도 4노트 이상으로 항해하면서 배출할 것
다. 합성로프, 폐어구, 플라스틱류, 닻마, 고무제품, 머리카락, 동물의 털 등 이물질이 섞인 물건을 제거할 것

- 라. 황산제1철 또는 염화제2철을 0.1% 이상 섞어 넣어 갈아서 부술 것(분뇨처리시설 등에 의하여 처리되지 아니한 분뇨로 한정한다)
- 마. 갈아서 부수어 배출할 것(각질류를 제외한 수산물가공잔재물로 한정한다)
- 4. 집중식 처리방법은 다음 각 목과 같이 배출하여야 한다.
 - 가. 비중 1.2 이상의 상태로 배출할 것
 - 나. 항해 중에 배출하지 아니할 것
 - 다. 가루의 상태로 배출하지 아니할 것
 - 라. 폐기물 또는 포장된 용기 등이 떠다니지 아니하도록 처리할 것

한편 폐기물배출해역은 지정신청을 받아서 지정한다. 지정 신청시 제출하여야 하는 서류는 지정신청서에 다음의 사업계획서, 해역이용협의서 또는 해역이용영향평가서를 제출하도록 요구하고 있다(시행규칙 제13조).

i) 다음 각 목의 사항이 기재된 사업계획서

- 가. 폐기물의 특성, 성분 및 양
- 나. 폐기물의 수집·운반 및 해양배출방법
- 다. 폐기물운반선의 시설, 장비 및 기술인력 확보계획
- 라. 폐기물 해양배출이 해양환경에 미치게 될 영향
- 마. 그 밖에 필요한 사항

ii) 법 제84조의 해역이용협의서 또는 법 제85조의 해역이용영향평가서(『공유수면관리법』 제5조제1항에 따라 준설토를 해양에 투기할 목적으로 신청하는 경우로 한정한다)

(3) 해양시설 및 해양공간에서의 폐기물의 해양배출

『해양환경관리법』은 해양시설이나 해양공간에서 발생하는 폐기물의 해양배출을 원칙적으로 금지하면서 일정한 폐기물을 처리기준과 방법에 따라 배출하는 것을 허용하고 있다(법 제22조제2항제1호). 해양공간의 범위는 <표 4-8>과 같다.

| 표 4-8 | 해양공간의 범위

구분	범위
해수욕장	광역해수욕장, 일반해수욕장 및 마을해수욕장
하구역	조석의 영향을 받는 감조구역(感潮區域)의 상류경계 및 하구로 유입되는 유입하천의 유역
항만구역	「항만법」 제2조제4호에 따른 항만구역
어항구역	「어촌·어항법」 제2조제4호에 따른 어항구역
면허수면	「수산업법」 제8조에 따른 어업면허를 받은 수면
발전소	발전소와 최근 거리로 인접한 바닷가에서 20km 이내의 해역
제철소	제철소와 최근 거리로 인접한 바닷가에서 10km 이내의 해역
정유소	정유소와 최근 거리로 인접한 바닷가에서 10km 이내의 해역(정유소를 포함한다)

「해양환경관리법」은 해양시설이나 해양공간에서 발생하는 폐기물을 육상에서 발생한 폐기물 중 해양배출이 가능한 폐기물의 배출과 동일한 방법으로 배출을 허용하고 있다(시행규칙 제11조제2항). 또한 해양시설이나 해양공간에서 발생하는 폐기물 중 일상생활에서 발생하는 폐기물인 오수와 분뇨는 환경보전해역 및 특별관리해역과 그 밖의 해역으로 구분하여 해역별 생물학적 산소요구량의 방류기준을 정하고 있다.

| 표 4-9 | 해양시설등의 일상생활에서 발생하는 폐기물의 해역별 배출기준

해역별 방류기준	해역별	방류기준
분뇨, 오수	법 제15조제1항에 따른 환경보전해역 및 특별관리해역	생물화학적 산소요구량 50mg/l 이내 배출
	그 밖의 해역	생물화학적 산소요구량 100mg/l 이내 배출

(4) 해양폐기물의 수거·처리

「해양환경관리법」은 국토해양부장관에게 해양에 배출 또는 유입되는 폐기물(해양발생 폐기물을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 효과적으로 수거·처리하기 위하여 5년마다 폐기물해양수거·처리계획을 수립·시행

할 의무를 부여하고, 시·도지사에게 폐기물해양수거·처리계획에 따라 세부 실천계획수립·시행의무를 부여하고 있다(제24조제1항).

폐기물해양수거·처리계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다(시행령 제36조제2항).

- i) 배출·유입되는 폐기물의 종류별·오염원별 발생량 및 예상발생량
- ii) 폐기물 해양유입 방지 등 발생 저감에 관한 사항
- iii) 폐기물해양수거·처리계획의 기본방향에 관한 사항
- iv) 폐기물해양수거·처리능력 확충에 관한 사항
- v) 민관협력에 관한 사항
- vi) 소요재원의 조달계획

(5) 해양환경개선부담금 부과

폐기물해양배출업을 하는 자(이하 ‘폐기물해양배출업자’라 한다)는 폐기물을 해상에 배출하는 행위에 대하여 해양환경개선부담금을 부과한다(법 제19조제1항제1호). 폐기물해양배출업자의 폐기물 해양배출행위에 대한 해양환경개선부담금(이하 ‘부담금’이라 한다)은 ‘폐기물해양배출량 × 단위당 부과금액 × 부과계수’에 따라 산출한 금액으로 한다(시행령 제25조제1항). 한편 선박 또는 해양시설에서 대통령령이 정하는 규모 이상의 오염물질을 해상에 배출하는 행위에도 부담금을 부과하도록 규정하고 있어(법 제19조제1항제2호), 현재 기준을 마련 중이다.

(6) 해양환경관리업 등

「해양환경관리법」은 폐기물해양배출업, 해양오염방제업, 유창청소업, 폐기물해양수거업을 해양환경관리업을 두고 있다. 이 중에서 폐기물과 관련된 해양환경관리업은 다음과 같다.

- i) 폐기물해양배출업 : 해양투기에 필요한 선박·설비 및 장비를 갖추고 폐기물을 해양에 투기하는 사업
- ii) 폐기물해양수거업 : 해양에 부유·침적된 폐기물의 수거에 필요한 선박·장비 및 설비를 갖추고 폐기물을 수거하는 사업

2. 「해양환경관리법」상 폐기물 관리제도의 문제점

「해양환경관리법」은 ‘폐기물’이란 ‘해양에 배출되는 경우 그 상태로는 쓸 수 없게 되는 물질로서 해양환경에 해로운 결과를 미치거나 미칠 우려가 있는 물질(제5호·제7호 및 제8호에 해당하는 물질을 제외한다)이다(법제2조제4호)’라고 포괄적으로 정의하고 있다. 구체적인 ‘폐기물’의 정의는 「해양환경관리법」의 폐기물 관련 조문에서 각각 규정하고 있는 형태를 취하고 있으나 폐기물 정의를 별도로 정하지 않는 조문도 있다. 그리고 「해양환경관리법」에서 규정하고 있는 폐기물 배출관리제도는 MARPOL 73/78 협약, 런던협약의 국내이행법률의 성격도 띠고 있으나 이들 협약의 내용과 상이한 규정도 있다. 이하에서는 「해양환경관리법」의 폐기물 정의와 협약의 내용과 다르게 규정한 내용을 중심으로 폐기물 관리제도의 문제점을 살펴본다.

1) 선박의 항해 및 정박 중 발생하는 폐기물 배출관리

(1) 「해양환경관리법」과 MARPOL 73/78 협약

국제해사기구(IMO)는 1954년 런던에서 ‘선박으로부터 기름에 의한 오염방지를 위한 국제협약(OILPOL)’을 채택하고, 이를 지속적으로 보완하여 ‘MARPOL 73/78 협약’⁴⁹⁾으로 발전시켰다. MARPOL 73/78 협약은 최초에는

선박으로부터 기름에 의한 오염방지를 위해 제정하였으나 그 범위를 유해 액체물질, 폐기물, 대기오염물질 등으로 확대하였다.

MARPOL 73/78 협약은 본문 20개 조문의 MARPOL 73 협약과 본문 9개 조문의 MARPOL 78 협약, 그리고 6개의 부속서로 구성되어 있다.

- i) 부속서 I : 기름에 의한 오염의 방지를 위한 규정
- ii) 부속서 II : 산적 형태의 유해액체물질에 의한 오염을 규제하기 위한 규정
- iii) 부속서 III : 포장된 형태 또는 화물 컨테이너, 포터블 탱크 혹은 도로 및 철도용 탱크차에 수납되어 수송되는 유해물질에 의한 오염을 방지하기 위한 규정
- iv) 부속서 IV : 선박으로부터 오수에 의한 해양오염을 방지하기 위한 규정
- v) 부속서 V : 선박으로부터 폐기물에 의한 오염방지를 위한 규정
- vi) 부속서 VI : 선박으로부터 대기오염의 방지를 위한 규정

우리나라는 MARPOL 73/78 협약의 체약국으로서 동 협약을 이행하기 위해 필요한 입법조치를 취할 의무가 있다. 「해양환경관리법」은 MARPOL 73/78 협약의 국내이행법률로서 협약의 주요 내용(부속서 포함)을 「해양환경관리법」 제22조제1항에서 수용하고 있다.

5) 정식이름은 ‘the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as Modified by the Protocol of 1978 relating thereto’로서, 1973년 10월 8일부터 11월 2일 사이에 런던에서 개최된 해양오염에 관한 국제회의에서 기름 이외의 선박으로부터 배출될 수 있는 각종 오염물질의 배출도 규제하기 위하여 1973년 해양오염방지 협약이 채택되었음. 그 후 이 협약은 1978년 2월 17일 1978년 의정서에 의하여 수정되어 ‘MARPOL 73/78 협약’으로 불리고 있음.

| 표 4-10 | 「해양환경관리법」과 MARPOL 73/78 협약 규정 비교

MARPOL 73/78 협약	해양환경관리법
부속서 I : 기름에 의한 오염의 방지를 위한 규정	제22조제1항제2호(선박으로부터 기름 배출) 제26조(기름오염방지설비의 설치등)
부속서 II : 산적 형태의 유해액체물질에 의한 오염을 규제하기 위한 규정 부속서 III : 포장된 형태 또는 화물 컨테이너, 포터블 탱크 혹은 도로 및 철도용 탱크차에 수납되어 수송되는 유해물질에 의한 오염을 방지하기 위한 규정	제22조제1항제3호(선박으로부터 유해액체물질 배출) 제27조(유해액체물질 오염방지설비의 설치 등)
부속서 IV : 선박으로부터 오수에 의한 해양오염을 방지하기 위한 규정 부속서 V : 선박으로부터 폐기물에 의한 오염방지를 위한 규정	제22조제1항제1호가목(선박의 항해 및 정박 중 발생하는 폐기물) 제25조(폐기물 오염방지설비의 설치등)
부속서 VI : 선박으로부터 대기오염의 방지를 위한 규정	제4장 해양에서 대기오염방지를 위한 규제

(2) MARPOL 73/78 협약 수용 관련 문제점

「해양환경관리법」은 ‘선박의 항해 및 정박 중 발생하는 폐기물’의 해양 배출을 허용하고 있다. 여기서 말하는 ‘폐기물은 구체적으로 MARPOL 73/78 협약 부속서 IV에서 규정하고 있는 오수(Sewage) 중 분뇨와 부속서 V에서 규정하고 있는 폐기물이다. 「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」에서 ‘선박의 항해 및 정박 중에 발생하는 폐기물’에 MARPOL 73/78 협약 부속서 V 폐기물뿐만 아니라 부속서 IV 오수(Sewage) 중 분뇨를 포함하고 있기 때문이다.

| 표 4-11 | 「해양환경관리법」 제22조제1항제1호 가목의 폐기물

종류	내용
플라스틱류	- 합성로프, 합성어망 - 플라스틱제로 만들어진 쓰레기 봉지 - 독성 또는 중금속 잔류물을 포함할 수 있는 플라스틱 제품의 조각재
화물창 안의 화물보호 재료	짐갈개(dunnage), 라이닝(lining) 및 포장재료
음식찌꺼기 및 모든 쓰레기	종이제품, 냄마, 유리, 금속, 병, 도자기 및 그 밖의 유사한 폐물
화물잔류물	목재, 석탄, 곡물 등의 화물을 양하 후 남은 최소한의 잔류물
화물창 청소 세정수	
해수침수, 부패, 부식 등으로 사용할 수 없게 된 화물	
어선의 어로활동 중 혼획된 어류(폐사된 것을 포함한다)	「수산업법」에 따른 어선의 어로종사자에 한함
선박의 일상생활에서 생기는 분뇨	

MARPOL 73/78 협약 부속서 V의 선박의 일상생활에서 발생하는 ‘폐기물(Garbage)’은 ‘선박의 통상의 운항 중에 발생하고 또한 계속적으로나 주기적으로 처분되는 식생활상, 선내 생활상 및 운항상 생기는 모든 종류의 폐물’이다(동 협약 부속서 V 제1조)⁵⁰⁾. MARPOL 73/78 협약 부속서 IV는 선박안에서 일상생활에서 발생하는 ‘오수(Sewage)’에 대한 해양배출을 규정하고 있는데, 여기서 ‘오수(Sewage)’란 i) 모든 형태의 화장실, 소변소 및 변소 배수구로부터의 배수 및 기타의 폐물, ii) 의료구역(의무실, 병실 등)의 세변기 등의 배수구로부터 나오는 배수, iii) 생동물이 있는 장소로부터의 배수, iv) 상기 배수와 혼합된 기타의 폐수이다. 그리고 부속서 부속서 IV는 이러한 오수를 일정한 배출방법으로 해양 배출하는 것을 허용하고 있다. 그런데 「해양환경관리법」은 ‘선박의 항해 및 정박 중에 발생하는 폐기물’에 분뇨만 포함하고, 분뇨를 「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」에서 정

50) 생선(fresh fish) 및 생선의 일부는 동 협약상의 폐기물 정의에서 제외하고 있다

하는 배출방법으로 해양 배출하는 것을 허용하고 있다. 이는 분뇨뿐만 아니라 오수도 분뇨와 동일한 배출방법으로 해양 배출하는 것을 허용하는 MARPOL 73/78 협약 부속서 IV의 내용과는 달리 규정한 것이다.

[표 4-12] 선박 안의 일상생활에서 생기는 분뇨의 배출해역별 처리기준 및 방법

1. 제14조에 따라 분뇨오염방지설비를 설치하여야 하는 선박은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우 해양에서 분뇨를 배출할 수 있다. 가. 영해기선으로부터 3해리를 넘는 거리에서 지방해양항만청장이 형식승인한 분뇨마쇄소독장치를 사용하여 마쇄하고 소독한 분뇨를 배출하는 경우. 다만, 선박이 4노트 이상의 속력으로 항해하면서 서서히 배출하여야 한다. 나. 영해기선으로부터 12해리를 넘는 거리에서 마쇄하지 아니하거나 소독하지 아니한 분뇨를 배출하는 경우. 다만, 선박이 4노트 이상의 속력으로 항해하면서 서서히 배출하여야 한다. 다. 지방해양항만청장이 형식승인한 분뇨처리장치를 설치·운전 중인 선박의 경우
2. 분뇨처리장치를 설치한 선박은 다음 각 목의 해역에서 분뇨를 배출하여서는 아니 된다. 가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조에 따른 수산자원 보호구역 나. 「수산업법」 제65조에 따른 보호수면 및 같은 법 제68조제1항에 따른 육성수면
3. 분뇨마쇄소독장치 또는 분뇨저장탱크를 설치한 선박은 다음 각 목의 해역에서 분뇨를 배출하여서는 아니 된다. 가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조에 따른 수산자원 보호구역 나. 「수산업법」 제65조에 따른 보호수면 및 같은 법 제68조제1항에 따른 육성수면 다. 법 제15조에 따른 환경보전해역 및 특별관리해역 라. 「항만법」 제2조에 따른 항만구역 마. 「어촌·어항법」 제2조제4호에 따른 어항구역 바. 갑문 안의 수역
4. 제14조에 따른 분뇨오염방지설비 설치 대상선박 외의 선박은 다음 각 목의 경우에는 해양에 분뇨를 배출하여서는 아니 되며, 계류시설, 어장 등으로부터 가능한 한 멀리 떨어진 해역에서 배출하여야 한다. 가. 부두에 접안 시 나. 항만의 안벽 등 계류시설에 계류 시(계선부표에 계류한 경우도 포함되고, 계류시설에 계류된 선박에 계류한 선박도 포함한다)
5. 국제특별해역에서 배출하려는 경우에는 국제협약에서 정하는 바에 따른다.
6. 시추선 및 플랫폼은 항해 중이 아닌 상태에서 분뇨를 배출할 수 있다.

또한 MARPOL 73/78 협약 부속서 IV 및 부속서 V는 「해양환경관리법」에서 일정한 배출방법에 의한 해양배출을 허용하고 있는 ‘폐기물’의 배출 선박의 크기와 탑재인원에 관한 규정을 두고 있다. 즉 MARPOL 73/78 협약 부속서 IV 및 부속서 V는 적용대상 선박을 총톤수 400톤 이상 또는 최대 탑재인원 16인 이상의 선박으로 규정하고 있다.

「해양환경관리법」은 ‘분뇨오염방지설비의 대상선박·종류 및 설치기준’을 정하고 있는 「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」에서 ‘분뇨오염방지설비의 대상선박을 다음과 같이 규정하고 있다(시행규칙 제14조).

i) 총톤수 400톤 이상의 선박(선박검사증서상 최대승선인원이 16인 미만인 부선은 제외한다)

ii) 총톤수 400톤 미만의 선박으로서 선박검사증서상 최대승선인원이 16명 이상인 선박

iii) 선박검사증서상 최대승선인원이 16명 이상인 어선

iv) 소속 부대의 장 또는 경찰관서의 장이 정한 승선인원이 16명 이상인 군함과 경찰용 선박

「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」은 이러한 분뇨오염방지설비 설치 대상선박의 일상생활에서 생기는 분뇨에 한하여 배출해역별 처리기준 및 방법에 따른 해양배출을 허용하고 있어서 MARPOL 73/78 협약과 마찬가지로 적용대상 선박에 대한 규정을 두고 있다(시행규칙 제8조제1호). 그러나 MARPOL 73/78 협약 부속서 V의 선박의 일상생활에서 발생하는 “폐기물(Garbage)”에 대해서는 배출이 허용되는 대상선박에 대한 규정이 없다(시행규칙 제8조제2호).

2) 공유수면의 매립장에서 폐기물 배출관리

공유수면 매립장에서 배출이 가능한 폐기물은 수저준설토사, 선박 안의 일상생활에서 생기는 유리조각류 등의 비가연성폐기물, 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물이다. 그런데 <표 4-5>에서 보는 바와 같이 수저준설토사·조개껍질류 및 이와 유사한 폐기물과 선박 안의 일상생활에서 생기는 유리조각류 등의 비가연성폐기물의 배출방법을 보면 주로 수저준설토사·조개껍질류 및 이와 유사한 폐기물과 관련이 있고, 선박 안의 일상생활에서 생기는 유리조각류 등의 비가연성폐기물의 배출방법과는 무관하다. 한편 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물도 공유수면을 매립하려는 장소에 배출하는 것을 허용하고 있는데, 선박 안의 일상생활에서 생기는 유리조각류 등의 비가연성폐기물도 「해양환경관리법」 제22조제1항제1호가목에 의해 해양배출하는 경우를 제외하고는 수거되어서 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물과 동일하게 취급되므로 이를 분리하여 별도로 취급하는 것은 문제가 있다.

【표 4-13】 폐기물의 종류에 따른 매립장에서의 배출방법

폐기물 종류	배출방법
수저준설토사·조개껍질류 및 이와 유사한 폐기물과 선박 안의 일상생활에서 생기는 유리조각류 등의 비가연성폐기물을 공유수면을 매립하려는 장소에 배출(법 제22조제1항제1호가목 및 시행규칙 제11조)	호안시설을 설치하여 해역과 차단할 것. 다만, 수저준설토사를 선박에 의하여 호안의 안쪽에 배출하는 경우에는 배출을 종료할 때까지 선박의 항해구간에 한하여 호안시설 대신에 오탁방지막을 설치할 수 있다. 나. 상등수를 해양으로 배출하는 경우 부유물질이 흘러 나가지 못하도록 하는 시설 또는 설비를 갖춘 것
「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물(법 제22조제1항제1호가목 및 시행규칙 제11조)	「폐기물관리법」에 따른 해당 폐기물의 처리에 적합한 시설을 갖추고 그 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것

3) 육상에 발생한 폐기물의 해양 배출관리

(1) 런던협약의 개요

① 1972년 런던협약

1972년 폐기물 및 기타 물질의 투기에 의한 해양오염 방지에 국제협약⁵¹⁾(이하 ‘1972년 런던협약’이라 한다)은 폐기물 및 기타 물질의 투기에 의한 해양오염을 방지하기 위하여 과학적, 기술적, 경제적 능력에 따라 실행 가능한 모든 조치를 취할 것을 규정하고 있는 협약이다. 1972년 런던협약은 ‘투기’를 ‘선박, 항공기, 플랫폼이나 기타 인공해양구조물로부터의 모든 물질의 고의적인 해양 처분과 선박, 항공기, 플랫폼이나 인공 구조물 자체의 고의적인 해양 처분’으로 정의하고 있다. 그러나 선박, 항공기, 플랫폼이나 인공구조물 및 이들의 부속시설의 통상적인 운용에 수반되거나 그로부터 파생되는 폐기물 및 기타 물질의 해양 처분은 적용 대상에서 제외함으로써, 해양 처분의 고의성에 중점을 두고 있다. 1972년 런던협약은 폐기물은 환경에 미치는 정도에 따라 3가지로 구분하여 규제하고 있다. 부속서 I에서 투기가 완전히 금지되는 물질을 7가지로 나열하고 있으며, 이는 소위 ‘black list’에 해당된다. 부속서 II에서는 특별 허가를 득한 후에 투기할 수 있는 물질을 나열하고 있다. 소위 ‘grey list’이다. 그리고 마지막으로 그 밖의 물질은 일반 허가를 득한 후에 투기될 수 있다.⁵²⁾ 1972년 런던협약은 전문, 본문 22조, 3개 부속서로 구성되어 있다.

51) 정식명칭은 ‘CONVENTION ON THE PREVENTION OF MARINE POLLUTION BY DUMPING OF WASTES AND OTHER MATTER, 1972’임.

52) 해양수산부, 『폐기물 해양배출제도 운영 참고 자료집』, 2006. 2, p. 192.

| 표 4-14 | 1972년 런던협약의 물질별 규제

구분	물질
부속서 I : 투기금지 (black list)	- 유기 할로젠 화합물 - 수은과 수은 화합물 - 카드뮴과 카드뮴 화합물 - 지속성 플라스틱류 및 그 밖의 지속성 합성물 - 원유와 그 폐기물, 정제된 석유제품, 증류 잔재물, 이것들의 모든 혼합물 - 고준위 방사성 폐기물 - 생물학전 및 화학전을 위하여 생산된 물질
부속서 II : 특별허가 (grey list)	- 비소, 납 구리, 아연 및 그 화합물, 유기규소화합물, 시안화물, 불화물, 살충제 및 그 부산물 - 컨테이너 등 부피가 큰 폐기물로서 해저에 가라앉아 어업 또는 항해에 중대한 장애를 일으킬 수 있는 것 - 부속서 I에 포함되지 않은 방사성 폐기물 ; 독성은 없으나 투기 되는 양에 따라 해롭게 되거나 쾌적성을 심각하게 감소시킬 우려가 있는 물질
일반허가	기타 물질

| 표 4-15 | 1972년 런던협약의 구성

조	내용	조	내용
전문	연혁, 취지	14	수탁자, 사무국의 의무
1	포괄적 의무, 오염의 정의	15	개정
2	포괄적 의무	16	서명
3	정의	17	비준, 기탁
4	폐기물과 기타 물질의 투기	18	가입 개방
5	예외	19	발효
6	허가증 발급과 보고	20	수탁자의 의무
7	적용 범위와 집행	21	탈퇴
8	지역협력	22	정보
9	기술 협력과 원조	부속서 1	투기 금지 품목
10	책임과 손해 배상	부속서 2	특별 허가 품목
11	분쟁 해결 절차	부속서 3	투기물질의 특성과 조성 투기장의 특성과 투기 방법 일반 심의사항과 조건
12	국제 협력		
13	국제연합해양법과의 관계		

② 1996년 런던협약 의정서

1972년 폐기물 및 기타 물질의 투기에 의한 해양오염 방지에 관한 국제협약의 1996년 의정서⁵³⁾(이하 ‘1996년 런던협약 의정서’)는 폐기물의 투기에 의한 해양오염 문제에 4대 원칙을 도입하였다. 즉 1) 예방적 접근법,

2) 오염원인자 비용부담, 3) 오염을 환경의 한 부분에서 다른 부분으로의 이전 금지, 4) 해상 소각 금지이다. 그리고 준설물질, 하수오니, 생선 폐기물, 선박 및 해상인공구조물, 불활성무기지질물질, 천연기원유기물질, 고립도서의 강, 철, 콘크리트재질의 대형물체의 7개 품목에 대해서만 예외적으로 해양투기를 허용하며, 또한 이러한 투기 허용 폐기물의 경우에서도 해당 물질의 투기 허가증 발급에 필요한 기준을 규정하고 있는 폐기물 방지감사, 폐기물 관리방안의 심사, 화학, 물리, 생물학적 특성, 처리 기준, 투기장 선정, 잠정 영향의 평가, 감시(모니터링)를 포함한 폐기물 평가체제에 의한 허가 제도를 통하여 투기를 실행할 것으로 요구하고 있다. 또한 영해에서의 투기 규제를 포함하고 있다. 1996년 런던협약 의정서는 전문, 본문 29조 및 3개 부속서로 구성되어 있다.

【표 4-16】 1996년 런던협약 의정서의 구성

조	내용	조	내용
전문	연혁, 취지	21	의정서 개정
1	정의	22	부속서의 개정
2	목적	23	의정서와 협약 간의 관계
3	일반적 의무	24	서명, 비준, 수락, 승인 및 가입
4	폐기물과 기타 물질의 투기	25	발효
5	해상 소각	26	유예 기간
6	폐기물과 기타 물질의 수출	27	탈퇴
7	내해	28	수탁자
8	예외	29	정본
9	허가증 발급과 보고	부속서1	투기를 심의할 수 있는 폐기물과 기타 물질 (허용 품목 지정)
10	적용 범위와 집행		

53) 정식명칭은 ‘1996 PROTOCOL TO THE CONVENTION ON THE PREVENTION OF MARINE POLLUTION BY DUMPING OF WASTES AND OTHER MATTER, 1972 AND RESOLUTIONS ADOPTED BY THE SPECIAL MEETING’임.

| 표 4-16 | 1996년 런던협약 의정서의 구성(표 계속)

조	내용	조	내용
11	준수 절차	부속서 2	투기를 심의할 수 있는 폐기물과 기타 물질의 평가 - 폐기물 방지 감사 - 폐기물 관리 방안의 심사 - 화학, 물리, 생물학적 특성 - 처리 기준 - 투기장 선정 - 잠정 영향의 평가 - 감시 (모니터링) - 허가 발급과 허가 조건
12	지역협력		
13	기술 협력과 원조		
14	과학 및 기술개발 연구		
15	국가적 책임과 (배상)의무		
16	분쟁의 해결		
17	국제 협력		
18	당사국 회의		
19	기구의 의무		
20	부속서(의 효력)	부속서 3	중재 절차

(2) 육상발생 폐기물 해양배출제도의 문제점

「해양환경관리법」은 육상에서 발생한 폐기물의 해양배출을 원칙적으로 금지하고 있다. 다만 예외적으로 육상에서 발생한 폐기물을 i) 해양환경의 보전·관리에 영향을 미치지 아니하는 범위 안에서, ii) 지정해역에서 일정한 처리기준 및 방법에 따라 배출하는 것을 허용하고 있다(법 제23조제1항).

1996년 런던협약 의정서는 분뇨 및 가축분뇨, 폐수, 하수오니, 어류·패류의 젓갈 또는 그 젓갈의 생산·유통 및 보관과정에서 발생된 폐기물, 수산물가공잔재물(조개껍질 등 각질류 포함), 동·식물폐기물, 수저준설토사 등의 폐기물에 대해 일정한 요건하에 해양배출을 허용하고 있다. 「해양환경관리법」 제23조는 런던협약(1972년 및 1996년 의정서)을 수용하여 국내 입법화한 규정이다. 그런데 「해양환경관리법」상 일정한 요건 하에 해양배출을 허용하는 폐기물은 ‘육상에서 발생한’ 폐기물로 1976년 런던협약 의정서의 ‘육상에서 처리가 곤란한 폐기물’과는 차이가 있다. 이러한 차이로 인해 런던협약에서 일정한 요건 하에 해양배출이 허용되는 폐기물 중 ‘육상에서 발생한’ 폐기물이 아닌 폐기물은 「해양환경관리법」 제23조의 적용을 받지 못하게 된다. 즉, 런던협약에서 해양배출을 허용하고 있는 어류·

패류의 젓갈 또는 그 젓갈의 생산·유통 및 보관과정에서 발생된 폐기물, 수산물가공잔재물(조개껍질 등 각질류 포함)과 수저준설토사 중 해양준설 물질 등은 육상발생 폐기물이 아니므로 지정해역 배출이 허용되지 않는다.

이와 같이 「해양환경관리법」 제23조가 런던협약과 달리 규정함으로써 해양에서 발생하는 폐기물은 해양배출할 수 없음에도 불구하고, 「해양환경관리법」 시행규칙에서는 ‘육상에서 발생한 폐기물 중 해양배출가능한 폐기물’에 폐기물에 어류·패류의 젓갈 또는 그 젓갈의 생산·유통 및 보관과정에서 발생된 폐기물, 수산물가공잔재물(조개껍질 등 각질류 포함), 합성로프, 폐어구, 플라스틱류, 닐마 또는 고무제품 등 이물질이 섞이지 않은 수저준설토사 등을 포함시키고 있다. 그러나 이러한 폐기물은 엄밀하게 말하면 육상에서 발생한 폐기물이 아니므로 「해양환경관리법」 제23조 법률규정과 모순이 생긴다.

(3) 폐기물 배출해역 지정관련 제출서류

폐기물배출해역은 지정신청을 받아서 지정한다. 지정신청 시 제출하여야 하는 서류는 지정신청서에 다음의 사업계획서, 해역이용협의서 또는 해역이용영향평가를 제출하도록 요구하고 있다(시행규칙 제13조).

그런데 「해양환경관리법」은 다음의 행위가 일정 규모 이상인 때에는 해역이용영향평가를 의무화하고 있다(법 제85조제1항).

i) 「공유수면관리법」 제5조제1항제7호의 규정에 따른 행위 중 준설토의 해양투기

ii) 「공유수면관리법」 제5조제1항제9호의 규정에 따른 행위 중 해양자원의 이용·개발

iii) 「골재 채취법」 제22조의 규정에 따른 골재 채취 중 바다골재 채취

iv) 「골재 채취법」 제34조의 규정에 따른 바다골재 채취단지의 지정

이 규정에 따르면 「공유수면관리법」 제5조제1항에 따라 준설토를 해양에 투기할 목적으로 신청하는 경우는 「해양환경관리법」 제84조의 해역이용협의서 또는 법 제85조의 해역이용영향평가서의 제출을 요구하고 있다(시행규칙 제13조제2항). 그런데 「해양환경관리법」은 해역이용영향평가대상인 준설토의 해양투기 규모를 정하면서 국토해양부령으로 정하는 폐기물 배출해역에 준설토를 투기하는 경우에는 해역이용영향평가대상에서 제외하고 있다(시행령 제62조제1항 및 별표 16). 그런데 준설토를 폐기물 배출해역에 투기하기 위해 폐기물배출해역 지정을 신청하는 경우에도 해역이용영향평가서를 요구하고 있어 모순이 있다.

| 표 4-17 | 해역이용영향평가 대상사업

구분	대상사업
준설토의 해양투기	「공유수면관리법」 제5조제1항제7호에 따라 토석(준설토를 포함한다)을 해양투기하는 행위로서 영해 안에서 투기량이 20만㎥ 이상인 경우 또는 배타적경제수역(EEZ)에서 투기량이 40만㎥ 이상인 경우. 다만, 국토해양부령으로 정하는 폐기물 배출해역에 투기하는 경우는 제외한다.

4) 해양시설 및 해양공간에서 발생하는 폐기물의 해양배출

「해양환경관리법」은 해양시설이나 해양공간에서 발생하는 폐기물의 해양배출을 원칙적으로 금지하면서 해양시설 및 해양공간에서 발생한 폐기물을 배출해역에 배출하는 것만 허용하고 있다(법 제22조제2항제1호 및 시행령 제11조제2항). 다만 해양시설 및 해양공간의 일상생활에서 발생하는 폐기물의 배출해역별 배출기준을 정하고 있다(시행규칙 제11조제2항 및 별표4).

‘해양시설 및 해양공간의 일상생활에서 발생하는 폐기물’이라 함은 ‘선박의 일상생활에서 발생하는 폐기물’에서 살펴본 바와 같이 일상생활에서 발생하는 쓰레기 또는 이와 유사한 폐기물과 분노 및 오수로 나눌 수 있다. 해양시설에 사람이 거주하는 경우는 일상생활에서 발생하는 폐기물과 오

수·분뇨가 발생하게 되는데, 그 폐기물 등의 처리는 고정식 플랫폼에서 발생하는 폐기물과 유사하게 취급될 수 있다. 그런데 「해양환경관리법」은 해양시설등에서 일상생활에서 발생하는 폐기물로 분뇨 및 오수만 규정하고, 그 배출기준도 선박에서의 배출과 달리 환경보전해역 및 특별관리해역과 그 밖의 해역으로 구분하여 해역별 생물학적 산소요구량을 방류기준 정하고 있다. 또한 「해양환경관리법」은 해양시설에서 일상생활에서 발생하는 폐기물에 대해서는 아무런 규정도 두지 않고 있다.

5) 육상에 유입된 폐기물해양수거·처리계획관련 규정

「해양환경관리법」은 국토해양부장관에게 해양에 배출 또는 유입되는 폐기물(해양발생 폐기물을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 효과적으로 수거·처리하기 위하여 5년마다 폐기물해양수거·처리계획을 수립·시행할 의무를 부여하고, 시·도지사에게 폐기물해양수거·처리계획에 따라 세부 실천계획수립·시행의무를 부여하고 있다(제24조제1항).

그런데 「해양환경관리법」은 폐기물해양수거·처리계획의 대상이 되는 ‘폐기물’에 대한 정의규정을 두지 않았다. 해양환경관리법은 ‘해양에 배출 또는 유입되는 폐기물’이라고만 규정하고 있어서 해양투기가 허용되는 육상폐기물, 선박, 해양시설, 해양공간에서 발생하는 폐기물, 강하천 등으로 육상에서 해양으로 유입되는 쓰레기등이 모두 대상이 될 수 있다. 그런데 이 법률에 근거하여 수립된 ‘제1차 폐기물 해양수거·처리 기본계획(2009~2013)’은 관리대상을 ‘「해양환경관리법」상 폐기물 중에서 고형물인 해양쓰레기’로 규정하고 있다. 구체적으로는 해양쓰레기를 크게 육상기인(일반 육상기인, 해안기인)과 해상기인(어업기인, 선박·해양시설기인)으로 분류하면서 주로 다음과 같은 물질이 해양쓰레기에 해당한다고 예시하고 있다.

- 종이류, 금속, 목재, 유리, 도기류 기타 유사 재질의 폐기물

- 음료수병, 합성로프 · 합성어망 · 페어구, 페스티로폼
- 동식물의 사체, 해상운송 중에 못쓰게 되어 버려진 물질
- 부유성의 화물용 깔개 및 끼우개, 화물용 내장재, 포장물질 기타 가연성 폐기물

「해양환경관리법」에서 폐기물해양수거 · 처리계획의 대상인 ‘폐기물’의 정의를 두지 않을 경우 「해양환경관리법」의 대상인 모든 폐기물을 의미하게 되어 계획의 정체성에 문제가 있다. 또한 「해양환경관리법」에서 폐기물 해양수거 · 처리계획의 대상을 별도로 해양쓰레기에 한정하지 않고 있는데, 폐기물해양수거 · 처리계획을 수립하면서 법률과 달리 관리대상을 해양쓰레기로 한정하는 것도 문제가 있다.

3. 「해양환경관리법」상 폐기물 관리제도의 개선방안

1) 선박의 항해 및 정박 중 발생하는 폐기물 배출관리제도

(1) MARPOL 73/78 협약 부속서 IV(오수)와 V(폐기물)를 분리

MARPOL 73/78 협약은 부속서 IV는 선박안에서 일상생활에서 발생하는 ‘오수(Sewage)’, 부속서 V는 선박의 일상생활에서 발생하는 ‘폐기물(Garbage)’의 해양배출을 규정하고 있다. ‘오수(Sewage)’란 분뇨와 의료구역(의무실, 병실 등)의 세변기 등의 배수구로부터 나오는 배수를 포함하고 있다. 그런데 「해양환경관리법」의 「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」은 선박의 항해 및 정박 중에 발생하는 ‘폐기물’을 MARPOL 73/78 협약 부속서 V(폐기물)과 부속서 IV 오수(Sewage) 중 분뇨로 정의하고 있다.

「해양환경관리법」은 해상에 배출되는 경우 그 상태로는 쓸 수 없게 되는 물질로서 해양환경에 해로운 결과를 미치거나 미칠 우려가 있는 물질(제5호 · 제7호 및 제8호에 해당하는 물질을 제외한다)을 ‘폐기물’로 정의하

고 있어 MARPOL 73/78 협약 부속서 IV 오수(Sewage)도 「해양환경관리법」상의 ‘폐기물’로 분류될 수 있다. 그러나 「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」에서 ‘선박의 항해 및 정박 중에 발생하는 폐기물’에 MARPOL 73/78 협약 부속서 V 폐기물과 부속서 IV 오수(Sewage) 중 분뇨만을 폐기물로 정의하고, 기타 오수를 제외하고 있는 것은 분뇨뿐만 아니라 오수도 분뇨와 동일한 배출방법으로 해양 배출하는 것을 허용하는 MARPOL 73/78 협약 부속서 IV의 내용과는 다른 내용으로 입법화한 것으로 문제가 있다.

따라서 MARPOL 73/78 협약 부속서 V 폐기물과 부속서 IV 오수를 분리하여 규정함으로써 조문을 보다 명확히할 필요가 있다.

【표 4-18】 ‘선박의 항해 및 정박 중에 발생하는 폐기물’ 관련 「해양환경관리법」 개정안

현행	개정안
<해양환경관리법> 제22조(오염물질의 배출금지 등) ①누구든지 선박으로부터 오염물질을 해양에 배출하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각호의 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 다음 각 목의 구분에 따라 폐기물을 배출하는 경우 가. 선박의 항해 및 정박 중 발생하는 폐기물을 배출하고자 하는 경우에는 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것 나. 국토해양부령이 정하는 폐기물을 「공유수면매립법」 제9조 및 동법 제38조의 규정에 따라 매립하고자 하는 장소에 배출하고자 하는 경우에는 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것 - 이하 생략 -	<해양환경관리법> 제22조(오염물질의 배출금지 등) ①누구든지 선박으로부터 오염물질을 해양에 배출하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각호의 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 다음 각 목의 구분에 따라 폐기물을 배출하는 경우 가. 선박안에 있는 선원, 그 이외의 자의 일상생활에서 발생하는 쓰레기 또는 이와 유사한 폐기물(국토해양부령으로 정하는 폐기물을 제외한다)을 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출하고자 하는 경우에는 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것 나. 선박안에 있는 선원, 그 이외의 자의 일상생활에서 발생하는 분뇨, 오수 또는 이와 유사한 폐기물(이하 “오수 등”이라 한다)을 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것 다. 국토해양부령이 정하는 폐기물을 「공유수면매립법」 제9조 및 동법 제38조의 규정에 따라 매립하고자 하는 장소에 배출하고자 하는 경우에는 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것 - 이하 생략 -

| 표 4-18 | '선박의 항해 및 정박 중에 발생하는 폐기물' 관련 「해양환경관리법」 개정안(표 계속)

현행	개정안
<해양환경관리법 시행령> - 신설-	<해양환경관리법 시행령> 제0조 법 제22조제1항제1호가목에서 “국토해양부령으로 정하는 폐기물”이란 폐플라스틱류를 말한다.
「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」 제8조(선박에서 발생하는 폐기물의 배출방법 등) 법 제22조제1항제1호가목에 따라 선박의 항해 및 정박 중 발생하는 폐기물을 배출하는 경우에는 다음 각호의 구분에 따른 요건에 적합하게 배출하여야 한다. 1. 분뇨의 경우 : 별표 2의 요건 2. 분뇨 외의 폐기물의 경우 : 별표 3의 요건	「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」 제8조(선박에서 발생하는 폐기물의 배출방법 등) 법 제22조제1항제1호가목에 따라 선박의 항해 및 정박 중 발생하는 폐기물을 배출하는 경우에는 다음 각호의 구분에 따른 요건에 적합하게 배출하여야 한다. 1. 오수 등의 경우 : 별표 2의 요건 2. 오수 등 이외의 폐기물의 경우 : 별표 3의 요건

(2) MARPOL 73/78 협약 IV 분뇨등 대상 폐기물 관련 개정사항

「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」은 분뇨에 대해서는 ‘분뇨오염방지 설비를 설치하여야 하는 선박’을 대상으로 하고 있어서 협약의 적용대상선박과 일치하고 있으나 분뇨 이외의 폐기물의 경우는 적용대상 선박에 대해 제한 규정을 두지 않아서 협약과 달리 규정하고 있다.

반면에 해양시설 등의 일상생활에서 발생하는 폐기물에 대해서는 해역별 배출기준을 정하고 있는데, 대상 폐기물은 선박의 항해 및 정박 중에 발생한 폐기물에 관한 규정과 달리 분뇨뿐만 아니라 오수도 포함하고 있다.

| 표 4-19 | 해양시설 등의 일상생활에서 발생하는 폐기물의 해역별 배출기준

해역별 방류기준	해역별	방류기준
분뇨, 오수	법 제15조제1항에 따른 환경보전해역 및 특별관리해역	생물화학적 산소요구량 50mg/l 이내 배출
	그 밖의 해역	생물화학적 산소요구량 100mg/l 이내 배출

따라서 ‘선박의 항해 및 정박 중에 발생하는 폐기물’의 대상도 MARPOL

73/78 협약 부속서 IV 및 V와 동일하게 규정할 필요가 있으므로 적용대상 폐기물에 MARPOL 73/78 협약 부속서 IV의 대상 폐기물인 분뇨와 오수를 모두 포함하는 개념인 오수 등으로 개정해야 한다. 구체적으로는 ‘선박의 항해 및 정박 중에 발생하는 폐기물’ 관련 「해양환경관리법」 개정안(<표 4-19> 참조)과 연계하여 「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」을 개정한다.

【표 4-20】 오수 관련 「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」 개정안

「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」

[별표2] 선박 안의 일상생활에서 생기는 오수 등의 배출해역별 처리기준 및 방법(제8조제1호 관련)

1. 제14조에 따라 오수 등 오염방지설비를 설치하여야 하는 선박은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우 해양에서 오수 등을 배출할 수 있다.
 - 가. 영해기선으로부터 3해리를 넘는 거리에서 지방해양항만청장이 형식승인한 오수 등 마쇄소독장치를 사용하여 마쇄하고 소독한 오수 등을 배출하는 경우. 다만, 선박이 4노트 이상의 속력으로 항해하면서 서서히 배출하여야 한다.
 - 나. 영해기선으로부터 12해리를 넘는 거리에서 마쇄하지 아니하거나 소독하지 아니한 오수 등을 배출하는 경우. 다만, 선박이 4노트 이상의 속력으로 항해하면서 서서히 배출하여야 한다.
 - 다. 지방해양항만청장이 형식승인한 오수 등 처리장치를 설치·운전 중인 선박의 경우
2. 오수 등 처리장치를 설치한 선박은 다음 각 목의 해역에서 오수 등을 배출하여서는 아니 된다.
 - 가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조에 따른 수산자원 보호구역
 - 나. 「수산업법」 제65조에 따른 보호수면 및 같은 법 제68조제1항에 따른 육성수면
3. 오수 등 마쇄소독장치 또는 오수 등 저장탱크를 설치한 선박은 다음 각 목의 해역에서 오수 등을 배출하여서는 아니 된다.
 - 가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조에 따른 수산자원 보호구역
 - 나. 「수산업법」 제65조에 따른 보호수면 및 같은 법 제68조제1항에 따른 육성수면
 - 다. 법 제15조에 따른 환경보전해역 및 특별관리해역
 - 라. 「항만법」 제2조에 따른 항만구역
 - 마. 「어촌·어항법」 제2조제4호에 따른 어항구역
 - 바. 갑문 안의 구역
4. 제14조에 따른 오수 등 오염방지설비 설치 대상선박 외의 선박은 다음 각 목의 경우에는 해양에 오수 등을 배출하여서는 아니 되며, 계류시설, 어장 등으로부터 가능한 한 멀리 떨어진 해역에서 배출하여야 한다.
 - 가. 부두에 접안 시
 - 나. 항만의 안벽 등 계류시설에 계류 시(계선부표에 계류한 경우도 포함되고, 계류시설에 계류된 선박에 계류한 선박도 포함한다)
5. 국제특별해역에서 배출하려는 경우에는 국제협약에서 정하는 바에 따른다.
6. 시추선 및 플랫폼은 항해 중이 아닌 상태에서 오수 등을 배출할 수 있다.

(3) MARPOL 73/78 협약 부속서 V 폐기물 배출대상선박 관련 개정사항

「해양환경관리법」에서 ‘선박의 항해 및 정박 중에 발생하는 폐기물’의 배출대상 선박의 크기를 MARPOL 73/78 협약 부속서 IV 및 V와 동일하게 규정할 필요가 있으므로 MARPOL 73/78 협약 부속서 V의 선박의 일상생활에서 발생하는 ‘폐기물(Garbage)’의 배출허용 대상선박에 대한 규정을 두어야 한다. 구체적으로는 ‘선박의 항해 및 정박 중에 발생하는 폐기물’ 중 오수의 배출대상 선박의 크기와 승선인원을 정하고 있는 시행규칙 제14조와 연계되도록 [별표 3]을 개정한다.

【표 4-21】 폐기물 해양배출 허용대상 선박의 크기 관련 개정안

현행	개정안
[별표 3] 선박 안에서 발생하는 폐기물의 배출해역별 처리기준 및 방법(제8조제2호 관련) 1. 선박 안에서 발생하는 폐기물의 처리 가. 다음 각 목의 플라스틱류를 포함한 모든 플라스틱류는 해양에 배출할 수 없다. 1) 합성로프 2) 합성어망 3) 플라스틱제로 만들어진 쓰레기 봉지 4) 독성 또는 중금속 잔류물을 포함할 수 있는 플라스틱 제품의 조각재 - 이하 생략 -	[별표 3] 제14조에 따라 (분뇨)오염방지설비를 설치하여야 하는 선박 안에서 발생하는 폐기물의 배출해역별 처리기준 및 방법(제8조제2호 관련) 1. 선박 안에서 발생하는 폐기물의 처리 가. 다음 각 목의 플라스틱류를 포함한 모든 플라스틱류는 해양에 배출할 수 없다. 1) 합성로프 2) 합성어망 3) 플라스틱제로 만들어진 쓰레기 봉지 4) 독성 또는 중금속 잔류물을 포함할 수 있는 플라스틱 제품의 조각재 - 이하 생략 -

2) 공유수면의 매립장에서 폐기물 배출관리

「해양환경관리법」은 공유수면을 매립하려는 장소에 배출하는 폐기물 중 선박 안의 일상생활에서 생기는 유리조각류 등의 비가연성폐기물을 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물과 구분하여 규정하고 있다. 그러나

선박 안에서 일상생활 중 발생하는 이러한 폐기물은 「해양환경관리법」 제22조제1항제1호가목에 의해 해양배출하는 경우를 제외하고는 수거되어서 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물과 동일하게 취급된다. 따라서 선박 안의 일상생활에서 생기는 유리조각류 등의 비가연성폐기물은 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물과 동일한 배출방법을 적용하면 되고, 수거준설토사등에 포함하여 별도로 규정할 실익이 없으므로 「해양환경관리법」 시행규칙 [별표 3]에서 삭제하는 것이 바람직하다.

【표 4-22】 폐기물의 종류에 따른 매립장예의 배출방법(시행규칙 별표 3) 개선방안

폐기물 종류	배출방법
수거준설토사·조개껍질류 및 이와 유사한 폐기물과 선박 안의 일상생활에서 생기는 유리조각류 등의 비가연성폐기물을 공유수면을 매립하려는 장소에 배출(법 제22조제1항제1호나목 및 시행규칙 제11조)	호안시설을 설치하여 해역과 차단할 것. 다만, 수거준설토사를 선박에 의하여 호안의 안쪽에 배출하는 경우에는 배출을 종료할 때까지 선박의 항해구간에 한하여 호안시설 대신에 오탁방지막을 설치할 수 있다. 나. 상등수를 해양으로 배출하는 경우 부유 물질이 흘러 나가지 못하도록 하는 시설 또는 설비를 갖추는 것
「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물(법 제22조제1항제1호나목 및 시행규칙 제11조)	「폐기물관리법」에 따른 해당 폐기물의 처리에 적합한 시설을 갖추고 그 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것

3) 육상에 발생한 폐기물의 해양배출관리

(1) 런던협약과 관련한 규정 정비

「해양환경관리법」 제23조는 ‘육상에서 발생한 폐기물’의 해양배출에 관한 규정이어서 어류·패류의 젓갈 또는 그 젓갈의 생산·유통 및 보관과정에서 발생한 폐기물, 수산물가공잔재물(조개껍질 등 각질류 포함), 합성로프, 폐어구, 플라스틱류, 닻마 또는 고무제품 등 이물질이 섞이지 않은 수거준설토사 등 해양발생 폐기물의 해양배출을 함께 규정하기 어렵다.

이러한 모순을 해결하기 위해서는 법 제23조제1항의 육상에서 처리가 곤란한 폐기물의 해양배출에 관한 조항을 법 제22조제1항제1호의 다목으로 포함시키고, 나머지는 조항은 법 제23조에 그대로 두되, 조명만 ‘육지에서 처리가 곤란한 폐기물의 해양배출 위탁 등’으로 변경하는 방안이 있다. 이 경우 시행규칙 제12조도 내용을 변경할 필요가 있다.

[표 4-23] 폐기물의 해양배출 관련 규정 개정안

현행	개정안
<해양환경관리법> 제22조(오염물질의 배출금지 등) ①누구든지 선박으로부터 오염물질을 해양에 배출하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각호의 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 다음 각 목의 구분에 따라 폐기물을 배출하는 경우 가. 선박의 항해 및 정박 중 발생하는 폐기물을 배출하고자 하는 경우에는 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것 나. 국토해양부령이 정하는 폐기물을 「공유수면매립법」 제9조 및 동법 제38조의 규정에 따라 매립하고자 하는 장소에 배출하고자 하는 경우에는 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것 다. 신설 - 이하 생략 제23조(육상에서 발생한 폐기물의 해양배출금지 등) ① 누구든지 육상에서 발생한 폐기물을 해양에 배출할 수 없다. 다만, 국토해양부장관은 해양환경의 보전·관리에 영향을 미치지 아니하는 범위 안에서 육상에서 처리가 곤란한 폐기물로서 국토해양부령이 정하는 폐기물에 한하여 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출하게 할 수 있다.	<해양환경관리법> 제22조(오염물질의 배출금지 등) ①누구든지 선박으로부터 오염물질을 해양에 배출하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각호의 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 다음 각 목의 구분에 따라 폐기물을 배출하는 경우 가. 선박의 항해 및 정박 중 발생하는 폐기물을 배출하고자 하는 경우에는 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것 나. 국토해양부령이 정하는 폐기물을 「공유수면매립법」 제9조 및 동법 제38조의 규정에 따라 매립하고자 하는 장소에 배출하고자 하는 경우에는 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것 다. 육상에서 처리가 곤란한 폐기물로서 국토해양부령이 정하는 폐기물을 해양에 배출하는 경우에는 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것 - 이하 생략- 제23조(육상에서 처리가 곤란한 폐기물의 해양배출 위탁 등) ① 국토해양부장관은 제22조 제1항제1호다목의 규정에 따라 해양에 배출하게 할 수 있는 폐기물 중 제76조제1항의 규정에 따라 폐기물위탁자가 위탁처리를 신고한 폐기물에 한하여 폐기물해양배출업자로 하여금 이를 처리하게 할 수 있다.

|표 4-23| 폐기물의 해양배출 관련 규정 개정안(계속)

현행	개정안
<해양환경관리법> ② 국토해양부장관은 제1항 단서의 규정에 따라 해양에 배출하게 할 수 있는 폐기물 중 제76조제1항의 규정에 따라 폐기물위탁자가 위탁처리를 신고한 폐기물에 한하여 폐기물해양배출업자로 하여금 이를 처리하게 할 수 있다. ③ 국토해양부장관은 제1항 단서의 규정에 따라 해양에 배출하게 할 수 있는 폐기물에 해당하는지 여부를 국토해양부령이 정하는 바에 따라 미리 검사하여야 한다. ④ 국토해양부장관은 제3항의 규정에 따른 검사업무를 대통령령이 정하는 바에 따라 전문검사기관에게 대행하게 할 수 있다. ⑤ 제1항 단서의 규정에 따른 폐기물배출해역의 신청 및 지정절차 그 밖에 필요한 사항은 국토해양부령으로 정한다. 제12조(해양배출이 가능한 육상폐기물의 종류 등) ① 법 제23조제1항 단서에 따라 육상에서 발생한 폐기물 중 해양에 배출할 수 있는 폐기물은 별표 6과 같고, 그 배출해역 및 처리방법은 별표 7과 같다.	<해양환경관리법> ② 국토해양부장관은 <u>제22조제1항제1호</u> 다목의 규정에 따라 해양에 배출하게 할 수 있는 폐기물에 해당하는지 여부를 국토해양부령이 정하는 바에 따라 미리 검사하여야 한다. ③ 국토해양부장관은 제3항의 규정에 따른 검사업무를 대통령령이 정하는 바에 따라 전문검사기관에게 대행하게 할 수 있다. ④ <u>제22조제1항제1호다목의</u> 다른 폐기물배출해역의 신청 및 지정절차 그 밖에 필요한 사항은 국토해양부령으로 정한다. 제12조(해양배출이 가능한 육상폐기물의 종류 등) ① 제22조제1항제1호다목에 따라 육상에서 처리곤란한 폐기물로서 해양에 배출할 수 있는 폐기물은 별표 6과 같고, 그 배출해역 및 처리방법은 별표 7과 같다.

(2) 폐기물 배출해역 지정 관련 제출서류

「해양환경관리법」은 해역이용영향평가대상인 준설토의 해양투기 규모를 정하면서 국토해양부령으로 정하는 폐기물 배출해역에 준설토를 투기하는 경우에는 해역이용영향평가대상에서 제외하고 있다. 따라서 준설토를 폐기물 배출해역에 투기하기 위하여 폐기물배출해역 지정을 신청하는 경우 「해양환경관리법」 시행규칙 제13조에서 요구하고 있는 서류 중 해역이용영향평가서는 삭제하여야 한다.

| 표 4-24 | 폐기물배출해역 지정신청 서류 관련 개정안

현행	개정안
<해양환경관리법 시행규칙> 제13조(폐기물배출해역의 지정 신청) ① 법 제23조제5항에 따라 폐기물배출해역 의 지정을 신청하려는 자는 별지 제9호서 식의 폐기물배출해역 지정신청서(전자문 서로 된 신청서를 포함한다)에 다음 각호 의 서류를 첨부하여 해양경찰서장에게 제출하여야 한다. 1. 다음 각 목의 사항이 기재된 사업계획서 가. 폐기물의 특성, 성분 및 양 나. 폐기물의 수집·운반 및 해양배출방법 다. 폐기물운반선의 시설, 장비 및 기술인 력 확보계획 라. 폐기물 해양배출이 해양환경에 미치 게 될 영향 마. 그 밖에 필요한 사항 2. 법 제84조의 해역이용협의서 또는 법 제85조의 해역이용영향평가서(「공유수면 관리법」 제5조제1항에 따라 준설토를 해 양에 투기할 목적으로 신청하는 경우로 한정한다) ② 제1항제1호에 따른 사업계획서의 작 성에 필요한 사항은 국토해양부장관이 정하여 고시한다.	<해양환경관리법 시행규칙> 제13조(폐기물배출해역의 지정 신청) ① 법 제23조제5항에 따라 폐기물배출해역의 지정을 신청하려는 자는 별지 제9호서식의 폐기물배출해역 지정신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)에 다음 각호의 서류를 첨부하여 해양경찰서장에게 제출하여야 한 다. 1. 다음 각 목의 사항이 기재된 사업계획서 가. 폐기물의 특성, 성분 및 양 나. 폐기물의 수집·운반 및 해양배출방법 다. 폐기물운반선의 시설, 장비 및 기술인 력 확보계획 라. 폐기물 해양배출이 해양환경에 미치게 될 영향 마. 그 밖에 필요한 사항 2. 법 제84조의 해역이용협의서 또는 법 제85조의 <u>해역이용영향평가서(「공유수면관 리법」 제5조제1항에 따라 준설토를 해양에 투기할 목적으로 신청하는 경우로 한정한 다)</u> ② 제1항제1호에 따른 사업계획서의 작성 에 필요한 사항은 국토해양부장관이 정하 여 고시한다.

4) 해양시설 및 해양공간에서 발생하는 폐기물의 해양배출

「해양환경관리법」은 해양시설과 해양공간을 묶어서 ‘해양시설 등’으로 규정하여 해양시설과 해양공간에서 발생하는 폐기물의 배출허용 기준을 정하고 있다. 그러나 해양공간과 해양시설에서 발생하는 폐기물은 동일하 지 않으므로 이들에서 발생하는 폐기물의 배출에 동일한 기준을 적용하기 어렵다. 해양시설의 경우는 선박과 마찬가지로 생활로 인해 폐기물이 발생 하게 된다. 이러한 폐기물은 i) 음식찌꺼기 및 모든 쓰레기(종이제품, 냄 마, 유리, 금속, 병, 도자기 및 그 밖의 유사한 폐물 등을 포함하여 부유성

이 없는 것), ii) 분노와 오수가 있다. 따라서 해양시설의 사람이 거주할 경우 일상생활에서 발생하는 폐기물은 시추선 및 플랫폼과 마찬가지로의 처리 기준과 방법을 적용할 수 있다. 『해양환경관리법』에서는 해양시설의 일상 생활에서 생기는 오수와 분노의 배출에 관하여 화학적 산소요구량을 방출 기준으로 삼고 있으나 해양시설에 사람이 거주할 경우는 선박의 일상생활에서 생기는 분노의 배출해역별 처리기준 및 방법을 가능한 준용하여 규정할 필요가 있다. 이 경우에 발생하는 폐기물 역시 선박안에서 발생하는 폐기물의 배출해역별 처리기준과 방법을 준용할 필요가 있다. 그러나 해양공간에서 발생하는 폐기물의 경우는 해양시설과 분리하여 현재와 같이 폐기물 배출해역에 배출하는 것에 한하여 허용하는 것이 바람직하다.

【표 4-25】 해양시설 및 해양공간에서 폐기물 해양배출 개정안

현행	개정안
<해양환경관리법> 제22조(오염물질의 배출금지 등) ①누구든지 선박으로부터 오염물질을 해양에 배출하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각호의 경우에는 그러하지 아니하다. - 중략 - ②누구든지 해양시설 또는 해수욕장·하구역 등 대통령령이 정하는 장소(이하 “해양공간”이라 한다)에서 발생하는 오염물질을 해양에 배출하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각호의 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 해양시설 및 해양공간(이하 “해양시설 등”이라 한다)에서 발생하는 폐기물을 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출하는 경우	<해양환경관리법> 제22조(오염물질의 배출금지 등) ①누구든지 선박으로부터 오염물질을 해양에 배출하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각호의 경우에는 그러하지 아니하다. - 중략 - ②누구든지 해양시설 또는 해수욕장·하구역 등 대통령령이 정하는 장소(이하 “해양공간”이라 한다)에서 발생하는 오염물질을 해양에 배출하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각호의 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 해양시설 및 해양공간(이하 “해양시설 등”이라 한다)에서 발생하는 폐기물을 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출하는 경우

| 표 4-25 | 해양시설 및 해양공간에서 폐기물 해양배출 개정안(표 계속)

현행	개정안
<해양환경관리법 시행규칙> 제11조(폐기물의 배출허용기준) ① 법 제22조제1항제1호나목에 따라 선박으로부터 공유수면을 매립하려는 장소에 배출할 수 있는 폐기물과 그 처리기준 및 방법은 별표 3과 같다. ② 법 제22조제2항제1호에 따라 해양시설 또는 영 제34조에 따른 해양공간(이하 “해양시설등”이라 한다)에서 발생하는 폐기물은 제12조제1항에서 정하는 방법에 따라 배출할 수 있다. 다만, 해양시설등의 일상생활에서 발생하는 폐기물의 해역별 배출기준은 별표 4와 같다.	<해양환경관리법 시행규칙> 제11조(폐기물의 배출허용기준) ① 법 제22조제1항제1호나목에 따라 선박으로부터 공유수면을 매립하려는 장소에 배출할 수 있는 폐기물과 그 처리기준 및 방법은 별표 3과 같다. ② 법 제22조제2항제1호에 따라 <u>영 제34조에 따른 해양공간</u>에서 발생하는 폐기물은 제12조제1항에서 정하는 방법에 따라 배출할 수 있다. 다만, <u>해양시설의 일상생활</u>에서 발생하는 폐기물의 해역별 배출기준은 별표 4와 같다.

| 표 4-26 | 해양시설의 일상생활에서 발생하는 폐기물의 해역별 배출기준(시행규칙 [별표 4] 개정안)

구 분	배출기준
일상생활에서 생기는 폐기물	「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」 [별표 2] 선박 안의 일상생활에서 생기는 분뇨의 배출해역별 처리기준 및 방법 중 고정식 플랫폼에서의 폐기물 배출해역별 처리기준 및 방법에 따른다.
일상생활에서 생기는 분뇨, 오수	「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」 [별표 3] 선박 안에서 발생하는 폐기물의 배출해역별 처리기준 및 방법 중 고정식 플랫폼에서의 폐기물 배출해역별 처리기준 및 방법에 따른다.

5) 육상에서 유입된 폐기물해양수거·처리계획 관련 규정

「해양환경관리법」에서 폐기물해양수거·처리계획의 대상인 ‘폐기물’의 정의를 두지 않아서 계획의 관리대상인 폐기물이 「해양환경관리법」의 대상인 ‘모든 폐기물’로 해석된다. 이러한 문제점을 해결하는 방안으로는 「해양환경관리법」상의 ‘폐기물해양수거·처리계획’을 ‘해양쓰레기 수거·처리계획’으로 변경하든지 또는 관리대상 폐기물에 대한 구체적인 정의규정을 두는 방안을 검토해 볼 수 있다.

우선 ‘해양쓰레기 수거·처리계획’으로 변경하는 경우에는 「해양환경관리법」 제2조(정의)에 ‘해양쓰레기’에 대한 별도의 정의규정을 두는 방안을 고려할 수 있다. 그러나 이미 해양쓰레기를 포괄하는 ‘폐기물’이라는 정의규정이 있음에도 별도로 ‘해양쓰레기’에 대한 정의규정을 두어 폐기물과 해양쓰레기를 구분하는 것은 오히려 혼란을 가져 올 수 있다. 따라서 「해양환경관리법」의 ‘폐기물해양수거·처리계획’ 관련 조문에 정의규정을 두는 방안이 바람직하다.

표 4-27 | 폐기물해양수거 처리계획 관련 규정 개정안

현행	개정안
<해양환경관리법> 제24조(해양오염방지활동) ① 국토해양부장관은 해양에 배출 또는 유입되는 폐기물(해양발생 폐기물을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 효과적으로 수거·처리하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 폐기물해양수거·처리계획을 수립·시행하여야 한다. 이 경우 시·도지사는 폐기물해양수거·처리계획에 따라 세부 실천계획을 수립·시행하여야 한다.	<해양환경관리법> 제24조(해양오염방지활동) ① 국토해양부장관은 해양에 배출 또는 유입되는 대통령령으로 정하는 폐기물을 효과적으로 수거·처리하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 폐기물해양수거·처리계획을 수립·시행하여야 한다. 이 경우 시·도지사는 폐기물해양수거·처리계획에 따라 세부 실천계획을 수립·시행하여야 한다.
<해양환경관리법 시행령> 제36조(폐기물해양수거·처리계획) ① 국토해양부장관은 법 제24조제1항에 따른 폐기물해양수거·처리계획을 5년마다 수립하여야 한다. ② 제1항에 따른 폐기물해양수거·처리계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. - 중략- ③ 시·도지사는 제1항에 따른 폐기물해양수거·처리계획의 연도별 시행계획을 수립·추진하여야 하며, 연도별 시행계획 및 추진실적을 매년 1월 말까지 국토해양부장관에게 제출하여야 한다.	<해양환경관리법 시행령> 제36조(폐기물해양수거·처리계획) ①제24조제1항에서 “대통령령이 정하는 폐기물”이란 다음 각호의 폐기물을 말한다. 1. 종이류, 금속, 목재, 유리, 도기류 기타 유사 재질의 폐기물 2. 음료수병, 합성로프·합성어망·페어구, 페스티로폼 3. 동식물의 사체, 해상운송 중에 못쓰게 되어 버려진 물질 4. 부유성의 화물용 깔개 및 끼우개, 화물용 내장재, 포장물질 기타 가연성 폐기물 ② 국토해양부장관은 법 제24조제1항에 따른 폐기물해양수거·처리계획을 5년마다 수립하여야 한다.

| 표 4-27 | 폐기물해양수거 처리계획 관련 규정 개정안(표 계속)

현행	개정안
	<해양환경관리법 시행령> ③ 제1항에 따른 폐기물해양수거·처리계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. - 중략 - ④ 시·도지사는 제1항에 따른 폐기물해양수거·처리계획의 연도별 시행계획을 수립·추진하여야 하며, 연도별 시행계획 및 추진실적을 매년 1월 말까지 국토해양부장관에게 제출하여야 한다.

제 5 장 국가긴급방제계획상 해안방제체제

1. 우리나라 해양오염방제체제의 현황

우리나라 현행법상 해양오염방제체제를 규정하는 중요 관련 법제로는 「재난 및 안전관리기본법」, 「해양환경관리법」과 이 법에 근거한 국가긴급방제계획(National Contingency Plan : NCP) 등이 있다.

1) 재난 및 안전관리기본법

(1) 총설

재난 및 안전관리기본법상 재난에는 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 태풍·홍수·호우·해일·폭설·가뭄·지진·적조 등의 자연재난과 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등 인적재난 외에도 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등에 따른 사회적 재난과 해외재난을 포함한다.⁵⁴⁾ 그리고 환경오염사고(제3조제1호 나목)에는 해양오염사고도 포함되어 이 법의 적용을 받는다.

재난관리에 대한 책임기관은 중앙행정기관과 지방자치단체 및 특정기관

54) 재난 및 안전관리기본법 제3조제1호

1. ‘재난’이라 함은 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다.
가. 풍·홍수·호우(豪雨)·강풍·풍랑·해일(海溢)·대설·가뭄·지진·황사(黃砂)·적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해
나. 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해
다. 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해

이다.⁵⁵⁾ 재난관리책임기관의 장은 소관업무와 관련된 안전관리에 관한 계획을 수립하고 이를 시행하여야 하며, 그 소재지를 관할하는 특별시·광역시·도·특별자치도 및 시·군·구의 재난 및 안전관리업무에 협조하여야 한다.

재난이 발생할 우려가 현저하거나 재난이 발생한 때에 국민의 생명·신체 및 재산의 보호를 위하여 인명구조·응급처치 그 밖에 필요한 모든 긴급한 조치(이하 ‘긴급구조’라 한다)를 취하여야 한다. 이 긴급구조를 수행하는 기관인 ‘긴급구조기관’은 소방방재청·소방본부 및 소방서이다. 다만, 해양에서의 재난의 경우에는 해양경찰청, 지방해양경찰청, 지방해양경찰서가 ‘긴급구조기관’이다(제3조제7호).

(2) 조직 및 기능

① 중앙안전관리위원회

중앙조직으로 국무총리소속 하에 중앙안전관리위원회를 둔다. 기능은 안전관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄·조정, 안전관리를 위한 관계부처간의 협의·조정 그 밖에 재난 및 안전관리기본법이 정하는 안전관리에 필요한 사항의 시행이다. 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 대통령령이 정하는 중앙행정기관 또는 관계 기관·단체의 장이 된다.

② 지역위원회(시·도, 시·군·구)

지역조직으로 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 ‘시·도지사’라 한다)소속 하에 시·도안전관리위원회를, 시장·군수·구청장(자

55) 재난 및 안전관리기본법 제3조제5호

5. ‘재난관리책임기관’이라 함은 재난관리업무를 행하는 다음 각 목의 기관을 말한다.
가. 중앙행정기관 및 지방자치단체
나. 지방행정기관 공공기관 공공단체(공공기관 및 공공단체의 지부 등 지방조직을 포함한다) 및 재난관리의 대상이 되는 중요시설의 관리기관 등으로서 대통령령이 정하는 기관. 한편, 재난 및 안전관리기본법 시행령 제3조 [별표 1]은 재난관리책임기관으로 해양관련기관 중에서 지방해양항만청, 항만공사, 국립해양조사원을 포함하고 있다.

치구의 구청장을 말한다) 소속 하에 시·군·구안전관리위원회를 둔다. 지역별 안전관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄·조정, 지역별 안전관리업무의 협의·조정 그 밖에 이 법이 정하는 지역별 안전관리에 필요한 사항을 시행하는 조직이다. 시·도안전관리위원회의 위원장은 시·도지사가 되고, 시·군·구안전관리위원회의 위원장은 시장·군수·구청장이 된다.

③ 중앙재난안전대책본부

행정안전부에 대규모 재난의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위한 중앙재난안전대책본부를 둔다. 본부장은 행정안전부장관이다. 그리고 중앙재난안전대책본부를 두는 때에는 주무부처의 장 소속 하에 중앙사고수습본부를 둔다.

④ 지역재난안전대책본부(시·도, 시·군·구)

해당 관할 구역 안에서 재난의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 시·도지사는 시·도재난안전대책본부를, 시장·군수·구청장은 시·군·구재난안전대책본부를 각각 둘 수 있다. 지역대책본부의 장은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 된다.

(3) 재난 대비·대응

① 재난상황의 보고

시장·군수·구청장은 그 관할구역 안에서 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 즉시 그 재난의 상황과 응급조치 및 수습의 내용을 시·도지사에게 보고하여야 하며, 시·도지사는 이를 소방방재청장 및 관계 중앙행정기관의 장에게 보고하여야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 사항은 긴급구조기관의 장 또는 시장·군수·구청장이 소방방재청장에게 직접 보고하여야 한다⁵⁶⁾.

해양경찰서장은 해양에서 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 때에는 그 재난의 상황과 응급조치 및 수습의 내용을 지방해양경찰청장에게, 지방해양경찰청장은 해양경찰청장에게 보고하여야 하고, 해양경찰청장은 대통령령이 정하는 재난에 한하여 관계 중앙행정기관의 장 및 소방방재청장에게 통보하여야 한다.⁵⁷⁾

② 재난사태 선포와 특별재난지역의 선포 및 복구

중앙본부장은 대통령령이 정하는 재난이 발생하거나 발생할 우려로 인하여 사람의 생명·신체 및 재산에 미치는 중대한 영향 또는 피해를 경감하기 위하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정하는 경우에는 중앙위원회의 심의를 거쳐 국무총리에게 재난사태를 선포할 것을 건의하거나 직접 선포할 수 있다⁵⁸⁾.

중앙본부장은 대통령령이 정하는 재난의 발생으로 인하여 국가의 안녕 및 사회질서의 유지에 중대한 영향을 미치거나 당해 재난으로 인한 피해의 효과적인 수습 및 복구를 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 경우에는 중앙위원회의 심의를 거쳐 당해 지역을 특별재난지역으로 선포할 것을 대통령에게 건의할 수 있다⁵⁹⁾.

56) 재난 및 안전관리기본법 제20조제1항.

57) 여기서 “대통령령이 정하는 재난”이라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 재난을 말한다(재난 및 안전관리기본법 시행령 제24조제3항).

1. 제13조 각호의 1에 해당하는 대규모 재난
2. 중앙통제단에서 긴급구조활동에 대한 지휘·통제가 필요할 것으로 예상되는 재난
3. 그 밖에 중앙본부장이 재난의 신속한 수습을 위하여 필요하다고 인정하는 재난

58) 재난 및 안전관리기본법 제36조제1항. 실제로 2번 선포되었음 : 2005. 4. 강원도 양양·고성지역 대규모 산불사태, 2007. 12. 9. 충남 태안군 일대 해안오염사태.

59) 재난 및 안전관리기본법 제59조. 사상 11번 선포되었음 : 1995년 삼풍백화점 붕괴사고, 2000년 동해안 산불 화재, 2002년 태풍 루사, 2003년 대구지하철 화재참사, 2003년 태풍 매미, 2004년 중부지역 폭설, 2005년 호남지역 폭설, 2005년 강원 양양군 산불 화재, 2006년 태풍 에위니아, 2007년 태풍 나리, 2007년 12월 11일 태안 원유 유출사고.

③ 중앙긴급구조통제단

긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정, 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관이 행하는 긴급구조활동의 역할분담 및 지휘통제를 위하여 소방방재청에 중앙긴급구조통제단(이하 “중앙통제단”이라 한다)을 둔다. 단장은 소방방재청장이 된다. 지역별 긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정, 당해 지역에 소재하는 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관간의 역할분담과 재난현장에서의 지휘·통제를 위하여 시·도의 소방본부에 시·도긴급구조통제단을 두고, 시·군·구의 소방서에 시·군·구긴급구조통제단을 둔다. 재난현장에서의 긴급구조활동의 지휘는 시·군·구긴급구조통제단장이 행한다.

해양경찰청장은 해상에서의 선박 또는 항공기 등의 조난사고가 발생한 때에는 「수난구호법」 등 관계법령에 의하여 긴급구조활동을 수행하여야 한다.

④ 재정 및 보상 등

재난관리에 필요한 비용은 이 법 또는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법 또는 제3장의 안전관리계획이 정하는 바에 의하여 그 시행의 책임이 있는 자의 부담으로 하고, 제46조의 규정에 의하여 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 다른 재난관리책임기관이 시행할 재난의 응급조치를 시행한 경우 그에 소요되는 비용은 그 응급조치를 시행할 책임이 있는 재난관리책임기관의 부담으로 한다⁶⁰⁾.

⑤ 치료 및 보상

재난 발생 시 긴급구조활동 및 응급대책·복구 등에 참여한 자원봉사자, 제45조의 규정에 의한 응급조치 종사명령을 받은 자 및 제51조제2항의 규정에 의하여 긴급구조활동에 참여한 민간 긴급구조지원기관의 긴급구조지원요원이 응급조치 또는 긴급구조 종사 중 부상을 입은 때에는 치료를

60) 재난 및 안전관리기본법 제62조제1항

실시하고, 사망(부상으로 인하여 사망한 경우를 포함)하거나 신체에 장애를 입은 때에는 그 유족 또는 장애를 입은 자에게 보상금을 지급한다⁶¹⁾.

⑥ 재난대비훈련

행정안전부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장 및 긴급구조기관의 장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 정기 또는 수시로 재난관리책임기관·긴급구조지원기관 및 군부대 등 관계기관과 합동으로 재난대비훈련을 실시할 수 있다. 이 같은 재난대비훈련에 참여를 요청받은 기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.⁶²⁾

(4) 중앙재난조사평가협의회 설치·운영

행정안전부는 새정부 국정과제로 확정된 ‘통합적 재난관리체계구축’의 일환으로 2008년 6월 16일 공포된 「중앙재난조사평가협의회 설치·운영 규정」(국무총리훈령)에 따라 지속 가능한 중앙재난조사평가협의회 운영을 위하여 「재난 및 안전 관리기본법」을 개정하여 설치·운영근거 마련을 추진하고 있다.

중앙재난조사평가협의회는 중앙안전관리위원회(위원장 : 국무총리) 소속으로 설치·운영되는 자문기구인데, 그 취지는 태안 기름유출사고 등 다수기관이 관련되는 재난 발생 시 기관간 협조·지휘체계 혼란, 인적·물적 자원 동원체계 미흡 등의 재난대응 과정상의 문제점이 반복 대두됨에 따라 대규모 재난 발생 시 재난유형별 합동조사평가단을 현장에 파견하여 재난 대응 과정을 분석하고 발생원인에 대한 기술적·공학적인 조사·평가를 통하여 안전기준 및 재난관리 체계상의 문제점 등에 대한 개선방안을 제시하기 위한 것이다⁶³⁾.

61) 재난 및 안전관리기본법 제65조제1항

62) 재난 및 안전관리기본법 제73조제1항, 제2항

63) 행정안전부는 2008년 9월 30일 중앙재난조사평가협의회를 개최하고 재난유형별 전문기관·단체의 민간 전문가 21명을 위원으로 위촉하였다. 이 협의회에서는 행정안전부와 전

이 협의회는 민간 부문의 전문성을 최대한 활용할 수 있도록 재난 관련 전문기관·단체와 협약을 체결하여 전문가 풀(pool)을 구성하여 운영한다. 교통·시설물 붕괴, 화재·폭발, 환경오염, 에너지·통신 등 국가기반체계 마비, AI 등 전염병 확산 등으로 인한 재난 등 전문분야별 5개 분과협의회로 운영하게 되며, 재난 유형별로 조직·인력·경험이 풍부한 전문기관·단체전문가를 활용하여 재난발생 시 신속하고 효율적인 조사·분석 및 평가를 실시할 수 있게 된다.

이 협의회의 주요 운영방식은 다음과 같다. 즉, 행정안전부가 재난이 발생한 경우 평가협의회에 조사 실시를 요청하고, 분과협의회 소속 재난전문기관의 전문가 및 관계공무원 합동조사단이 현지조사 후 분석·평가 보고서를 제출하여 평가협의회 심의에 회부한다. 평가협의회는 재적위원 과반수 출석으로 개의(開議)하고, 과반수 찬성으로 의결한다.

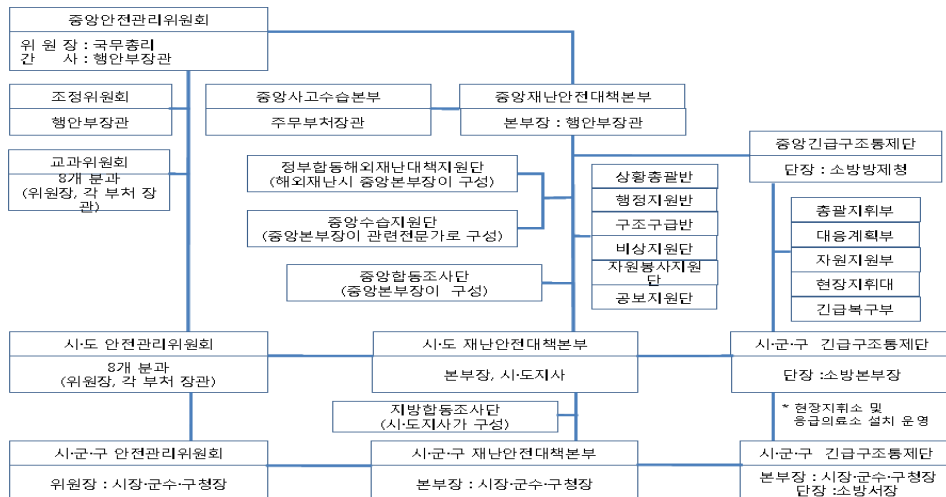


그림 5-1 | 국가 재난·안전관리 체계도

문기관·단체 간에 재난 조사·분석·평가 업무 수행에 관한 협약을 교환하고 분과협의회장 후보를 추천하는 등 평가협의회 운영방안에 대해 논의했다. 이 협의회 세부운영계획은 2008년 10월 중에 수립될 것이다(행정안전부 보도자료, 2008. 10. 1).

2) 「해양환경관리법」

(1) 국가긴급방제계획 수립 및 방제조직

① 국가긴급방제계획 및 지역긴급방제실행계획

해양경찰청장은 기름이나 위험·유해물질이 해양에 배출될 우려가 있거나 배출되는 경우를 대비하여 해양오염의 사전예방 또는 방제에 관한 국가긴급방제계획을 수립·시행하여야 한다. 국가긴급방제계획에는 오염물질의 배출에 대비한 사전 예방 계획과 오염물질 배출 시 방제조치 계획이 포함되어야 한다. 사전예방계획 포함될 내용은 국가 방제체제 및 대응조직의 구성과 운영, 해양오염 대비·대응을 위한 관계 기관 등의 임무와 역할, 방제장비, 자재 및 약제의 확보, 해양오염 대비·대응을 위한 교육과 훈련, 인접 국가 간 방제지원·협력체제의 구성과 운영, 방제기술 전문가의 자문 및 지원, 해양오염 방제를 위한 조사·연구 및 기술개발 등이다. 오염물질 배출 시 방제조치 계획에는 국가가 행하는 긴급 방제조치의 범위, 오염현장 상황조사, 방제방법 결정, 사고해역 지휘·통제 등 방제 실행, 방제장비, 자재 및 약제의 긴급 동원 및 지원, 해상안전의 확보와 위험방지 조치, 해양오염사고 영향과 피해조사 등 사후관리, 그 밖에 방제조치와 관련하여 필요한 사항 등이 포함된다.

국가긴급방제계획은 해양환경관리위원회의 심의를 거쳐 확정한다. 해양경찰청장은 국가긴급계획을 원활하게 시행하기 위하여 지역별 실정에 맞는 지역긴급방제실행계획을 수립·시행할 수 있다.

② 방제대책본부 및 지역방제대책본부

해양오염사고로 인하여 긴급방제 그 밖의 필요한 조치를 수행하게 하기 위하여 해양경찰청에 방제대책본부를, 해양경찰서에 지역방제대책본부를 각각 설치할 수 있다. 해양경찰청장은 해양오염사고 발생개요, 방제대책

본부 및 지역방제대책본부의 구성 및 운영에 관한 사항, 해양오염현황, 방제조치 현황 및 조치결과, 그 밖에 필요한 사항에 대한 조치사항 및 결과에 대하여 국토해양부장관에게 보고하여야 한다.

방제대책본부장은 해양경찰청장이 되고, 그 구성원은 해양경찰청 소속 공무원과 관계기관의 장이 파견한 자로 구성한다. 방제대책본부장은 관계기관의 장에게 방제대책본부에 근무할 자의 파견과 방제작업에 필요한 인력 및 장비 등의 지원을 요청할 수 있다. 이 경우 관계기관의 장은 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다. 방제대책본부장은 오염사고 분석·평가 및 방제 총괄 지휘, 인접 국가 간 방제지원 및 협력, 그 밖에 방제조치와 관련하여 필요한 사항을 수행한다.

(2) 오염사고 대응

① 방제조치

「해양환경관리법」은 선장이나 해양시설관리자 등(방제의무자)에게 배출된 오염물질에 대하여 배출방지, 배출된 오염물질의 확산방지 및 제거, 배출된 오염물질의 수거 및 처리(이하 ‘방제조치’라 한다) 의무를 부여하고 있다. 해양경찰청장은 방제의무자가 자발적으로 방제조치를 행하지 아니하는 때에는 그 자에게 시한을 정하여 방제조치를 하도록 명령할 수 있고, 그 명령에 따르지 아니하는 경우에는 직접 방제조치를 할 수 있다. 이 경우 방제조치에 소요된 비용은 대통령령이 정하는 바에 따라 방제의무자가 부담한다(법 제64조제4항).

② 행정기관의 방제조치와 비용부담

해양경찰청장은 방제의무자의 방제조치만으로는 곤란하다고 인정되는 경우 또는 긴급방제가 필요하다고 인정되는 경우에는 필요한 방제조치를 직접 하여야 한다. 다만, 해안의 자갈·모래 등에 달라붙은 기름의 경우에

는 그 해안을 관할하는 시장·군수 또는 자치구의 구청장이 필요한 조치를 하고, 군사시설이나 항만시설은 그 시설을 관리하는 행정기관의 장이 필요한 조치를 하여야 한다⁶⁴⁾.

해양경찰청장, 시장·군수·자치구의 구청장 또는 제4항에 따른 시설을 관리하는 행정기관의 장(방제조치기관)은 방제의무자가 분명하지 아니한 오염물질을 배출한 경우 우선하여 방제조치를 하여야 하는데, 해양환경관리공단 이사장에게 방제조치를 요청할 수 있다. 또한 방제의무자의 조치만으로는 곤란하거나 긴급방제가 필요하다고 인정되는 경우에도 해양환경관리공단 이사장에게 방제조치를 요청할 수 있다. 이러한 요청에 의하여 해양환경관리공단이 방제조치를 한 경우에는 공단 이사장은 그 소요비용을 방제조치기관에 청구할 수 있으며, 방제조치기관은 이를 공단 이사장에게 지급하여야 한다⁶⁵⁾.

3) 국가긴급방제계획

(1) 총칙

현행 「해양기름오염 대비·대응을 위한 국가긴급방제계획」은 2000년 1월 17일(해양경찰청 공고 제2000-2호)에 수립된 것이다.⁶⁶⁾ 이 계획은 i) 총칙, ii) 기름오염 방제체제, iii) 오염사고의 대비에 관한 사항, iv) 방제실행,

64) 「해양환경관리법」 제68조제1항.

65) 「해양환경관리법」 제66조제1항.

66) 위험·유해물질(HNS) 해상운송량 증가에 따른 사고발생 위험성 증대로 「위험·유해물질 오염사고 대비·대응 및 협력에 관한 의정서」(OPRC-HNS 의정서)가 국제적으로 발효(2007.6.14)되고, 「해양환경관리법」에 국가긴급방제계획의 수립 근거가 마련되는 등, 최근에 관련 국내외 여건이 변화하였다. 따라서 해양경찰청은 이 같은 여건을 반영하여 현행 기름 중심의 국가방제기본계획을 위험·유해물질 오염사고 대비·대응 체제를 포함한 국가긴급방제계획으로 전부개정하고, 기름 및 위험·유해물질 오염사고에 대한 범국가적 대비·대응체제를 강화하여 체계적으로 대응하기 위한 계획을 추진하고 있다.

v) 보칙 등 총 5장, 30절로 편성되었으며 주요 내용은 다음과 같다.

(2) 기름오염 방제체제

대형오염사고 발생 시 해양경찰청장이 방제대책본부장이 되어 동원된 방제세력을 지휘·통제한다(제1장제1절나항). 재난적 대형오염사고 발생 시 국토해양부장관은 중앙사고대책본부를 설치하여 중앙정부차원의 대책을 강구한다(제2장제5절가항). 관계기관의 장은 소관업무 및 관계법령에 따라 오염사고에 대한 피해 최소화 대책을 수립·시행하고, 해양경찰청장의 방제조치를 위한 협조요청에 특별한 사유가 없는 한 협조한다(제2장제6절).

(3) 오염사고 대비에 관한 사항

해양경찰청장은 오염사고의 대비·대응을 위하여 해역실정에 맞는 지역방제실행계획을 수립·시행한다(제3장제1절 가항). 해안에 달라붙은 기름에 대하여는 그 해안을 관할하는 시장·군수·구청장이 필요한 조치 계획을 수립·시행하되(2개 이상 시·군·구의 해안이 오염된 경우에는 시·도지사를 포함한다. 이하 같다) 항만법 제2조제6호의 규정에 의한 항만시설(수역시설을 제외)이 설치된 해안에 대하여는 그 시설을 관리하는 행정기관의 장이 필요한 조치 계획을 수립·시행하여야 한다(제3장제4절나항).

(4) 방제실행

해양경찰청장은 오염사고의 규모, 기름유출 및 확산상황, 기상해상의 상황, 선박교통상황 등을 고려하여 사고의 영향을 평가하고 이를 고려하여 방제방법을 결정한다(제4장제2절다항). 해양경찰청장은 입수된 모든 정보와 현장상황을 참작하여 배출방지조치, 배출감소조치, 배출된 기름의 확산방지조치, 배출된 기름의 이동확산감시, 회수 및 수거조치, 유처리제 사용

에 민감한 해역 보호조치, 현장소각 등 여러 가지 대응방법들을 활용한 최선의 방제방법을 선택한다(제4장제2절가항). 해양경찰청장은 과학적·효율적 방제업무의 수행을 위하여 관련연구기관 등의 전문가로 오염방제에 관한 연구와 기술적 자문을 수행할 수 있는 방제기술지원단(현행 방제기술지원협의회)을 구성·운영한다(제4장제5절가항).

방제대책본부가 설치된 경우 방제대책본부장은 홍보담당자를 지정하고, 보도기관을 위한 별도의 공간과 통신수단을 제공하여야 한다. 홍보담당자는 선박교통안전, 인근주민의 안전확보 및 방제작업의 원활한 실시 등을 위하여 사고 상황 및 진행중인 조치 등 방제관련 정보를 주기적으로 보도기관에 제공하여 효과적으로 방제작업이 이루어지도록 조치한다(제4장제10절).

지방자치단체장은 관할지역 내에서 오염사고의 방제작업에 참여하는 자원봉사자의 활동을 지원하고 수거한 기름 등 폐기물의 임시저장에 필요한 장소를 제공한다(제4장제4절).

2. 우리나라 해양오염방제체제의 문제점

1) 중앙사고수습본부와 방제대책본부 간의 역할 불명확

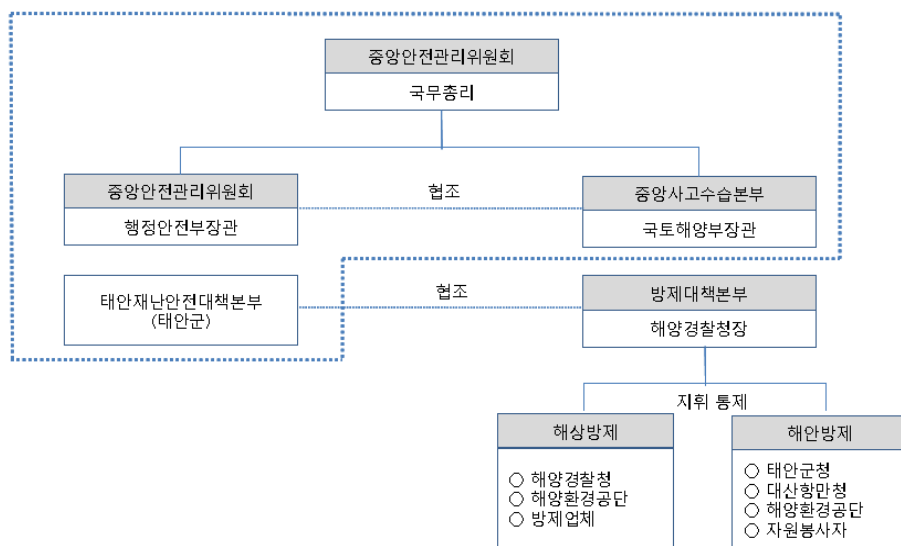
「해양환경관리법」에 따르면, 해양오염사고로 인한 긴급방제 및 필요조치 수행을 위해 해양경찰청에 방제대책본부를 설치할 수 있으며, 동 본부는 오염사고 분석·평가 및 방제 총괄지휘 업무를 수행한다(해양환경관리법 제62조). 한편 재난 및 안전관리기본법에 따르면, 국가적 재난사고 대응 및 복구를 위해 행정안전부에 중앙재난안전대책본부를 설치하여 대규모 재난의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 취하게 하였다. 또한 대규모 재난으로 인하여 중앙대책본부를 두는 때 주무부처의 장 소속 하에 중앙사고수습본부를 설치하여야 한다(재난 및

안전관리기본법 제14조). 그러나 재난 및 안전관리기본법은 주무부처의 장은 중앙수습본부를 구성·운영 시 미리 중앙재난안전대책본부장과 협의하도록 하고, 구체적인 역할에 대한 언급이 없다.

허베이 스피리트호 오염사고는 대형 유류오염사고로 해양경찰청은 「해양환경관리법」에 의한 국가긴급방제계획에 따라 방제대책본부를 설치하여야 한다. 국토해양부 역시 허베이 스피리트호 오염사고 지역이 재난 및 안전관리기본법에 의해 특별재난지역으로 선포되고, 행정안전부에 중앙재난안전대책본부가 설치되었기 때문에 사고수습을 위하여 중앙사고수습본부를 설치하였다. 그런데 재난 및 안전관리기본법은 중앙사고수습본부의 역할에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 않다. 「해양환경관리법」에 의한 국가긴급방제계획은 방제대책본부와 중앙사고수습본부의 임무를 규정하고 있으나 구체적이지 않아서 중복과 혼선이 초래되었다. 실제로 허베이 스피리트호 사고에서는 사고 초기 해양경찰청장과 해양수산부장관이 각각 방제장비 동원령을 선포하기도 했다.

표 5-1 | 중앙사고대책(수습)본부와 방제대책본부 임무 비교

구분	중앙사고수습본부	중앙사고수습본부	방제대책본부
근거 법	재난 및 안전관리기본법	(구)국가방제기본계획/ 해양오염방지법	(신)국가긴급방제계획/ 해양환경관리법
해당 기관명	국토해양부	국토해양부	해양경찰청
임무	구체적·특정 규정 없음	- 오염사고의 효율적 수습에 관한 관계중앙행정기관장의 수행업무 총괄 - 관계중앙행정기관장에 행정·재정상의 조치나 기타 필요한 업무협조 요청	- 방제작업계획의 수립·집행 - 방제작업에 동원된 인력·장비의 지휘·통제 - 방제방법의 결정 - 기타 방제조치에 필요한 사항



| 그림 5-2 | 허베이 스피리트호 오염사고 방제대응 조직도

2) 해안방제 : 기관 간의 권한 및 책임 불명확

「해양환경관리법」상 방제책임기관이 해상방제(해양경찰청)와 해안방제(지방자치단체)로 구분되어 있으나(법 제68조) 실제적으로는 크게 세 가지 문제점을 드러내고 있다. 첫째, 해상과 해안방제의 범위가 명확하게 구분되지 않아 해안방제에 대한 책임회피 및 업무공백이 발생할 소지가 있다. 「해양환경관리법」에는 해안에 대한 정의규정이 없고, 연안관리법은 연안을 연안해역과 연안육역으로 나누고 있다. 이 중에서 연안해역은 해안선(약 최고 고조선)으로부터 영해의 외측한계까지의 바다와 해안선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지의 바닷가로 정의하고 있다. 이 정의에 따르면 기름이 표착된 해안은 연안해역에 포함되어 해상방제대상이라는 주장도 있다. 둘째, 방제대책본부장인 해양경찰청장은 지방자치단체에 대한 지휘·통제권한이 없이 단순히 방제 총괄지휘업무만 규정되어 있어서 효율적인 해안방제가 시행되지 못하고 있다. 셋째, 해안방제책임기관인 지방자치단

체는 전담조직이 없고, 방제장비가 부족하고 전문성이 미흡하여 실질적 대응이 어렵다.

3. 외국 해양오염방제체제

1) 미국

(1) 미국 유류오염 방제체제 개관

미국의 유류오염 방제체제는 국가긴급방제계획(National Oil and Hazardous Substances Pollution Contingency Plan : NCP)에 따라 국가방제팀, 지역방제팀, 현장방제책임자의 3가지 조직구성단체와 국가기동타격대(NSF : National Strike Force), 환경방제팀(Environmental Response Team : ERT), 대민정보지원팀(the Public Information Assist Team : PIAT), 과학지원조정자(Scientific Support Coordinators : SSC), 미해군구난관리자(United States Navy Supervisor of Salvage : SUPSALV) 등 특수팀으로 구성되어 있다.

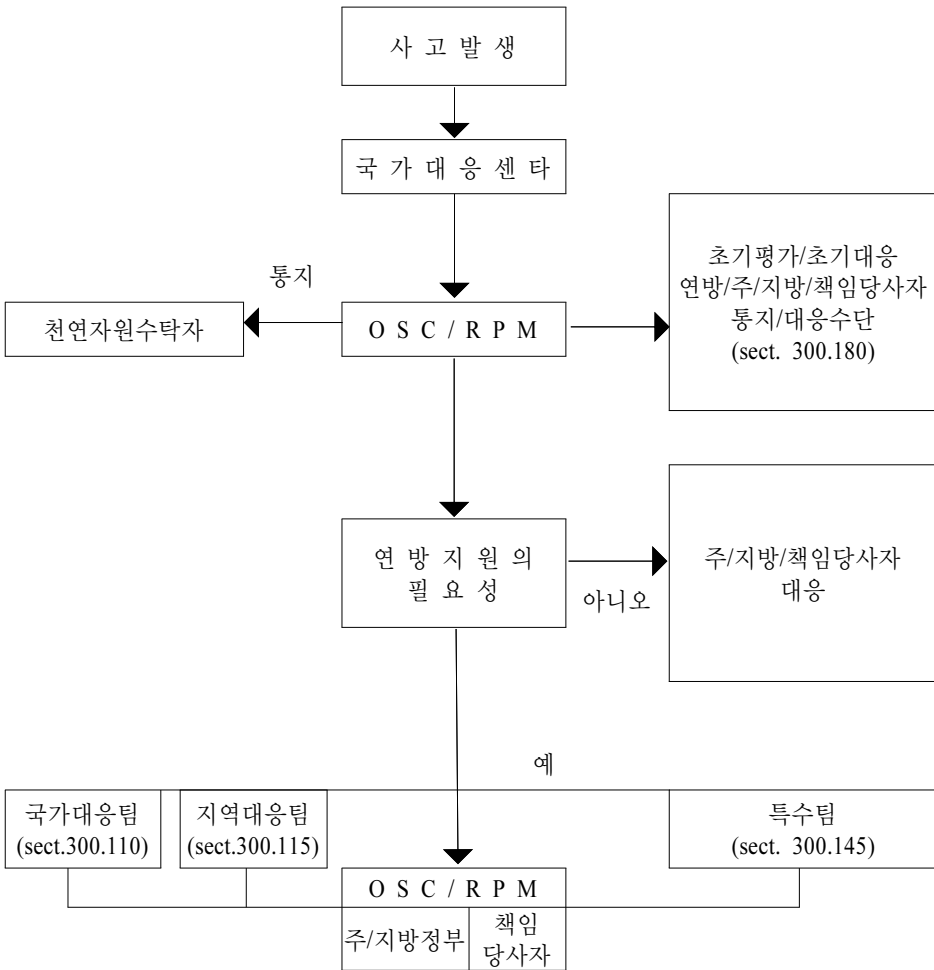
해양오염사고에 대한 대응은 연방 차원에서 국가대응팀(National Response Team : NRT), 지역방제팀(Regional Response Team : RRT))을 중심으로 대응하며, 지명된 현장방제책임자(One -Scene Coordinators)를 중심으로 연방정부, 주정부 등 유관기관의 기능과 방제능력을 통합적으로 운영한다.

(2) 국가 방제체제 구성요소

① 국가대응팀

국가대응팀(NRT)은 연방 차원의 대응계획 및 조정업무를 담당하는 기관으로 오염사고와 관계되는 15개 정부기관으로 구성되며, 미국 연안경비대 본부에 위치하고 있다. 환경성장관과 연안경비대장이 국가대응팀의 공

동의장을 맡고 있는데, 실제 사고 처리 시에는 그 사고의 현장방제책임자가 소속된 기관이 주관기관이 된다. 국가대응팀은 사고에 직접 대응하지는 않고, 정보제공, 방제긴급계획 수립 및 비상훈련 실시를 대응체제를 유지하고, 지역방제팀을 지원한다.



자료 : <http://www.epa.gov/OEM/content/nrs/snapshot.htm>

| 그림 5-3 | 미국의 유류오염사고 대응체계

② 지역대응팀

지역대응팀은 지역차원의 방제긴급계획 수립 및 대비·대응조치를 조정하는 업무를 담당한다. 환경성장관과 연안경비대장이 공동의장을 맡고 있는데, 지역대응팀이 방제조치를 취할 때에는 현장방제책임자 또는 정화관리 책임자의 소속기관의 장이 의장이 된다. 지역대응팀은 재난관리청이 지정한 10개 광역지역과 카리비안, 오세아니아(태평양), 알래스카를 포함하여 13개 팀이 있다. 지역방제팀은 13개 지역방제긴급계획을 개발하여 적시 적소에서 여러 연방기관과 공조직이 유류유해물질 등 오염물질의 유출에 효과적으로 대응하게 한다. 지역대응팀은 13개 현장지휘관(On-Scene Coordinator : OSC), 정화계획관리자(Remedial Project Manager : RPM) 또는 지역대응팀 대표의 서면요청에 의해 유출기간에 활동한다.

지역대응팀은 직접 방제작업을 수행하지 않고, 방제를 지원하기 위한 기술조언, 장비 및 인력을 제공한다. 연방과 주정부의 역할을 명확히 하는 지역방제긴급계획(RCP) 개발 및 훈련을 실시하고, 지역내 연방기관 또는 주정부의 이용가능한 자원의 목록을 유지한다. 이러한 자원에는 유류나 유해 액체물질의 유출에 대비한 장비, 지침서, 훈련 및 기술전문가가 포함된다.

③ 현장방제책임자 및 정화계획관리자

현장방제책임자(OSC) 및 정화계획관리자(RPM)는 유출 현장에서의 각종 대응노력을 지휘·조정한다. 현장방제책임자는 환경청과 연안경비대 지역 또는 지구의 장에 의해 사전에 지정되는데, 연안지역을 위협하는 유류 출사고 시는 그 지역의 항만의 항장이, 내륙을 위협하는 유출사고는 환경청 지역관리자가 현장방제책임자(OSC)로 지정되어 있다. 정화계획관리자는 국가우선목록(National Priorities List : NPL) 장소의 정화 조치를 관리하기 위해 주도기관에 의해 지정된다. 현장방제책임자는 유출유 제거작업에 이어 후속적인 정화조치가 필요한 경우 정화계획관리자에게 연락한다.

주도기관이 자체 현장방제책임자, 정화계획관리자 및 대응요원에 대한 적절한 훈련을 제공하며, 지원기관은 현장방제책임자(정화계획관리자)의 요청에 의해 지원기관책임자(Support Agency Coordinator : SAC)를 지정할 수 있다. 지원기관책임자는 현장방제책임자(정화계획관리자)의 요청에 의한 자료·서류의 제공 및 검토, 기타 지원을 제공한다.

④ 특수팀

현장방제책임자(정화계획관리자)가 이용할 수 있는 특수팀 및 기타지원기관은 국가기동타격대(NSF), 환경방제팀(ERT), 대민정보지원팀(PIAT), 과학지원조정자(SSCs), 미해군구난관리자(SUPSALV), 방사선긴급대응팀, 국가유류오염기금센터 등이 있다.

| 표 5-2 | 현장방제책임자(정화계획관리자)가 이용할 수 있는 특수팀

구분	지 원 사 항
국가 기동타격대 (NSF)	○ 3개의 USCG 기동타격팀(Strike Teams), 공공정보지원팀(PIAT : Public Information Assist Team), NSFCC를 포함하여 USCG에 의해 설립된 특수팀이며, OSC/RPM의 대비·대응의무를 지원하기 위해 이용됨. ○ 대서양, 걸프 및 태평양 기동타격팀은 대응훈련, 유출유류의 안정·수거, 대응조치의 지휘·감시에 관해 OSC를 지원하기 위해 훈련된 요원 및 특수장비를 갖추고 있음.(OSC는 초기방제를 위한 특수팀을 가짐) ○ OSC에 대한 NSFCC의 지원사항 : 기술·장비·자원 지원, 공적·사적 자원사용의 조정, 구역긴급계획 검토, 대응자원 배치, 오염대응연습의 조정·평가, 사전배치된 지구(District)오염대응장비의 검사. ○ 공공정보지원팀은 NSFCC 참모의 일원이고 대응·연습 시 OSC의 공공정보 요구를 지원함
환경대응팀 (ERT)	○ EPA에 의해 설립되고, 처리기술, 생물학, 화학 등 분야의 전문가를 갖추고 있음. ○ ERT는 화학물질 유출의 정화를 위한 특수장비를 갖추고 OSC/RPM에게 위험평가상의 조언을 제공함(위험평가, 다매체샘플링 및 분석프로그램, 현장안전, 정화 기술·우선순위, 정화·보호, 유처리제 사용, 환경평가, 오염물질의 처리 등) ○ ERT는 대응요원에 대한 초보·중간 수준의 훈련을 제공함

| 표 5-2 | 현장방제책임자(정화계획관리자)가 이용할 수 있는 특수팀

구분	지 원 사 항
과학지원 조정자 (SSC)	○ SSC는 OSC(EPA SSC의 경우에는 RPM)에 의해 지명됨. ○ NOAA가 연안지대에 대해, EPA는 내륙지대에 대해 각각 SSC를 제공함 ○ 대응시 SSC는 연방 OSC/RPM의 참모로서 종사하고, 운영상의 의사결정 및 현장의 과학활동 조정에 관한 과학적 지원을 제공한 책임이 있음 ○ 사고의 특성 및 위치에 따라 SSC는 정부기관, 대학, 지역사회 대표, 산업체의 전문가로 구성되며, 위험평가·잠재효과·대응전략개발에 관해 OSC/RPM를 지원함 ○ 지역·지구 긴급계획 준비 및 훈련·연습 수행에 관해 RRT와 지구위원회 지원
대민정보지원팀(IAT)	○ 연안경비대 소속으로 현장방제책임자의 대민정보기능을 보완
방사선긴급 대응팀 (RERT)	○ 사고현장에 대한 방사선감시, 방사성 핵종분석, 방사선 위생물리학, 위험평가를 지원하기 위해 EPA의 방사선프로그램사무소(ORP)에 의해 설립되었음 ○ 지원은 NRC를 통하거나 ORP의 EPA 방사선대응조정자에게 직접 요청 가능

(3) 대응작업

미국의 유류오염 대응체계의 특징은 미리 지정된 현장방제책임자(정화계획관리자)가 유출 현장에서 대응작업을 지휘하고, 효율적이고 효과적인 대응을 위해 주정부 및 연방정부의 기능이 통합하는 대응체계를 구축하고 있다는 것이다.

유출물이 하나의 구역방제계획 또는 지역방제계획의 관할구역에서 다른 관할구역으로 이동하면, 대응조치의 기관도 역시 이동한다. 즉 다수의 구역방제계획 또는 지역방제계획의 관할 지역에 영향을 미치는 유출사고 시 관련된 모든 지역의 대응조치는 구역방제계획 또는 지역방제계획상에 상세히 규정된 바에 따라 조정된다. 이 경우 가장 위협을 받는 지역의 방제주도기관이 현장방제책임자/정화계획관리자를 지정하며, 하나 또는 다수의 지역대응팀에서 현장방제책임자/정화계획관리자를 지정할 수 없는 경우에

국가대응팀에서 현장방제책임자/정화계획관리자를 지정한다.

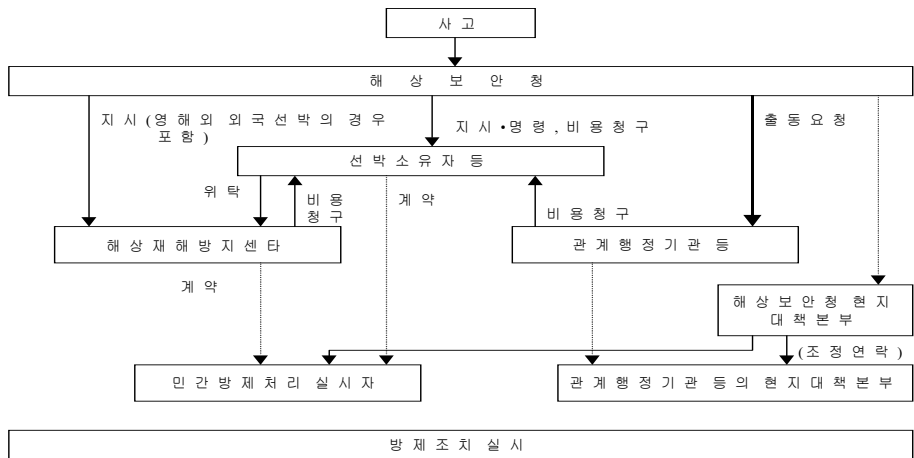
유류유출사고로 위협받는 지역이 연안이나 내륙이나에 따라 현장방제 책임자가 달라지고, 주관기관도 연안경비대 또는 환경청으로 달라질 수 있으나 해상 및 해안은 구분하지 않고 있다.

2) 일본

(1) 기본체제

일본에서도 해양오염 사고 시 오염행위자 책임의 원칙에 의해 오염행위자가 일차적 방제책임을 진다. 그리고 방제조치 의무자가 방제조치를 취하지 않는 경우는 해상보안청이 그 자에게 방제조치를 명하며, 긴급 방제조치를 취할 필요가 있을 때는 해안보안청이 직접 방제조치를 실시하거나 해상재해방지센터에 방제조치를 지시한다.⁶⁷⁾ 해상재해방지센터는 해상보안청장관의 지시나 선박소유자의 위탁을 받아서 방제작업을 수행한다(<그림 3-5>참조). 해상재해방지센터는 비상시에 대비하여 유회수선, 오일붐 등 방제기자재 및 장비를 보유하고, 해상재해 방지를 위한 훈련 및 조사 연구를 수행한다. 실제 방제조치는 센터와 계약을 맺고 있는 민간 방제업자를 이용한다. 대형 해양오염 사고 시 방제에 필요한 대책마련을 목적으로 정부, 지방공공단체, 민간의 관계자들로 구성된 재해방지협의회가 설치되어 있다. 이 협의회는 정보 연락, 인원이나 자재동원, 방제장비의 정비, 방제요원 교육 및 훈련 등의 업무를 수행한다.

67) 일본 국가긴급방제계획 제3장 제5절 제1호.



자료 : 일본해상재해방지센터 소개책자

그림 5-4 | 일본의 국가 유류오염방제체제

(2) 방제체제

일본의 해양오염 및 유출유에 대응하는 중앙정부 조직은 국토교통성, 해상보안청, 해상재해방지센터, 유출유재해대책위원회 등이다.

표 5-3 | 해양오염사고 대응 중앙정부 조직

책임기관	역할 및 책임
국토교통성	○위험·유해물질 관련 정책 *해양관련 부서 : 해사국, 항만국, 해상보안청, 해난심판청 등 *해사국 해상안전·오염관리 관련 부서 : 안전기준과, 검사측도과, 수석선박검사관, 선원부 등
해상보안청	○해양오염관리 및 위험·유해물질 관련 현장 집행기관 ○유류유출사고 발생 시 순시선박·항공기 출동 *유출상황 파악, 인근 항해선박 안전 확보, 오염원인행위자 파악, 해상재해방지센터 방제조치 지도, 필요시 오염물질 직접 방제 *순시선박 등 상시출동체제 구축.
해상재해방지센터	○해상보안청장 지시 또는 선박소유자 등의 위탁에 의한 방제조치 실시 ○해상방제조치 관련 교육·훈련, 조사연구 등의 업무 담당
유출유재해대책위원회	○대규모 유출사고 발생 시 방제활동 관련 필요사항 협의 *유출유 방제계획, 인력·장비 동원 등 방제조치에 필요한 활동 협의 ○중앙정부, 지자체, 민간 등 관계자 및 전문가로 구성

자료 : 행정안전부, 「해양오염 방지·복구체계 종합진단」, p. 33

해상보안청은 오염행위자 책임 유류오염사고에 대한 신속·정확한 대응을 위한 우리나라의 국가긴급방제계획에 해당하는 「유류등 오염물건의 준비 및 대응을 위한 국가적 긴급시 계획」을 작성하며, 지역방제실행계획에 해당하는 유출유등 방제계획⁶⁸⁾도 작성한다. 유류오염 방제작업을 총괄 지휘하며, 선박 및 항공기에 의한 24시간 출동체제를 확보하고, 해상의 특수재해에 대응하는 특수구난대 및 기동방제대를 육성·강화한다.

관계행정기관, 지방공공단체 등은 유류오염사고의 대응에 필요한 대책을 실시하기 위해 각 기관의 대응체제 및 기관 상호 협력체제를 정비하고, 관계기관연락협의회 등을 통하여 협력체제를 조정한다.

한편 유류오염사고의 규모, 피해의 광역성 등에 따라 응급대책의 조정 등을 강력하게 추진할 필요가 있는 경우에는, 내각총리대신에게 보고하고 해상보안청장관을 본부장으로 하는 경계본부를 설치한다⁶⁹⁾. 대규모 피해발생의 우려가 있는 경우에는, 원칙적으로 국토교통대신(석유コンビ나트 등 특별방재구역에서의 유류오염사고 시에는 자치대신)을 본부장으로 하는 비상재해대책본부를 즉시 설치한다⁷⁰⁾.

68) 해상보안청은 해양오염 및 해상재해방지에 관한 법률에 근거하여 전국 연안부를 16개로 구분하여 동경만 유출유 등 방제계획을 비롯하여 총 16개의 유출유 등 방제계획을 작성하였다(<http://www.kaiho.mlit.go.jp/syokukai/soshiki/keikyu/kankyoku/index.html>).

69) 경계본부 및 그 사무국의 설치장소는 원칙적으로 해상보안청 내로 함. 경계본부가 설치된 경우 현지의 상황을 파악하여 응급대책의 신속·정확한 실시를 위해 현지의 관할해상보안본부장을 본부장으로 하는 연락조정본부를 설치하며, 연락조정본부 및 그 사무국의 설치장소는 원칙적으로 관할해상보안본부 내로 함.

70) 비상재해대책본부의 설치방침이 결정된 경우 국토교통성은 신속하게 필요한 절차를 행하고 비상재해대책본부의 설치 등을 실시하고, 비상재해대책본부 및 그 사무국의 설치장소는 원칙적으로 국토교통성 내(석유コンビ나트의 경우 소방청내)로 함.

| 표 5-4 | 일본 국가긴급방제계획상 대응체제에 관한 정비사항

구 분	정 비 사 항
대응체제	○해상보안청 : 유출유류방제 계획을 작성하고, 다음의 조치를 취함 - 해상의 특수재해에 대응하는 특수구난대 및 기동방제대를 육성·강화시킴 - 선박 및 항공기에 의한 24시간 출동체제를 확보함 - 해상재해방지센터의 방제능력을 제고시킴 ○관계행정기관, 지방공공단체 등 : 각 기관의 대응체제 및 기관상호협력체제를 정비 및 조정함 ○관할 해상보안본부장, 유조선 소유자 등 : 유류방제협의회를 조직 - 유출유류의 방제에 관한 관·민합동훈련, 중요사항 등을 협의함 - 대상해역의 광역화 및 각 기관의 역할분담의 명확화에 노력함 ○환경청 및 수산청 등 : 오염사고 시 환경영향조사, 야생생물보호, 어장보전 등의 대응조치가 신속·정확히 취해질 수 있도록 각 행정분야의 체제정비에 노력함

유출유가 해안에 표착한 경우는 표착된 유출유의 제거 조치의무는 선박소유자 등의 관계자에게 있다. 관계 행정기관, 지방공공단체 등에게는 표착유 제거조치 상황 파악, 신속하고 효과적인 방제작업이 실시되도록 관계 기관의 출동가능세력, 방제작업의 지원체제 등의 정보를 수집·정리해서 선박소유자 등의 관계자에게 제공토록 하고 있다. 뿐만 아니라 관계행정기관, 지방공공단체, 항만·어항·하천·해안관리자에게 필요할 경우 협력해서 표착유의 제거조치를 실시하게 하였다. 이들 기관이 지역주민, 자원봉사자 등의 협력을 얻어서 필요조치를 하는 경우는 건강안전관리를 위한 체제정비와 원활한 방제작업 실시를 위한 지원체제정비에 노력하여야 한다.⁷¹⁾

(3) 일본 해상재해방지센터

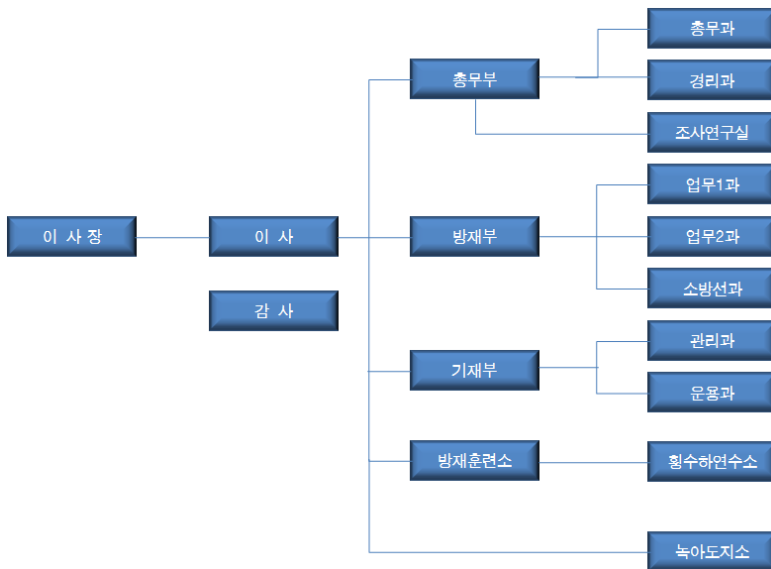
독립행정법인 해상재해방지센터(MDPC)의 설립목적은 ‘해상재해의 발생 및 확대방지(‘해상방재’)를 위한 조치를 실시할 업무를 함과 동시에 해상방재를 위한 조치에 필요한 선박, 기계기구 및 자재의 보유, 해상방재를

71) 일본 국가긴급방제계획 제3장 제5절 제5호.

위한 조치에 관한 훈련 등의 업무 및 해상재해방지에 관한 국제협력 추진 등이다.⁷²⁾

일본 해상재해방지센터(MDPC)는 이사장, 이사, 감사⁷³⁾와 3부, 8과, 2소, 1실, 1지소 등으로 조직되어 있다([그림 3-6] 참조). 또, 방재 등의 활동을 신속하게 실시하기 위해 전국 83개 항만의 방재사업자(161사)와 유출유 방재 조치의 실시에 관한 계약을 맺어 전국적 방재체제를 확립하고 있다. 이들 방재사업자(계약 방재조치 실시자) 등을 대상으로 실무적인 훈련을 매년 각지에서 실시하여 방재의식을 고양하고 기술을 연마하고 있다.

이 센터의 임직원은 형법 이외의 벌칙의 적용에 있어서 공무에 종사하는 직원으로 간주된다.⁷⁴⁾ 2008년 5월 1일 기준 이 센터의 인력은 상근임원 4명, 비상근 1명, 직원 29명이다.



| 그림 5-5 | 일본 해상재해방지센터 조직도

72) 海防法 제41조의 15.

73) 이사장의 임기는 4년이고 이사와 감사의 임기는 2년임(海防法 제42조의 24).

74) 海防法 제42조의 24.

(4) 방제조치 실시

해상재해방지센터가 실시하는 유출유 등의 방제 등의 업무에는 법령이 정하는 바에 따라 두 가지 형태가 있다([그림 3-7]참조).

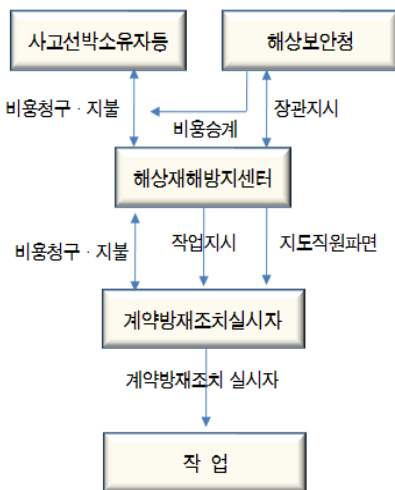
① 해상보안청장관의 지시에 의한 방제(1호 업무)

대량의 원유 등의 기름이 해상으로 흐르는 등 긴급하게 방제를 실시할 필요가 있는 경우에 방제를 해야 하는 원인자가 그 조치를 강구하고 있지 않은 때, 해상보안청장관의 지시에 따라 방제를 실시하고 이 조치에 필요한 비용을 원인자로부터 징수한다.

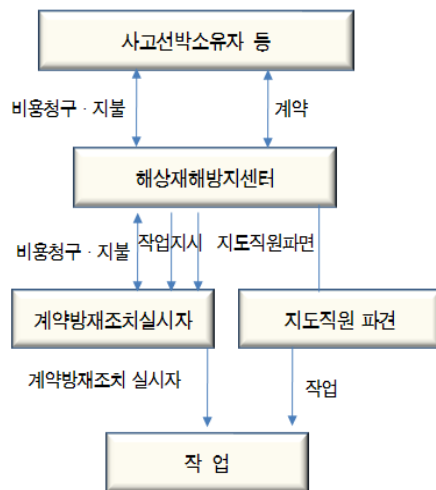
② 사고 선박소유자 등의 위탁에 의한 방제(2호 업무)

사고를 발생 시킨 선박 소유자 등의 위탁에 의해 해상에 유출된 연료유나 화물유 등의 기름 또는 각종 유해액체물질의 방제, 그리고 선박 화재의 소화 및 연소 방지 등의 해상방제를 위한 조치를 실시한다.

1호 업무(유 · HNS)



2호 업무(유 · HNS · 화재)



| 그림 5-6 | 일본 해상재해방지센터 방제조치실시 업무 흐름도

③ 지원업무(9호 업무) 수행

선박 소유자 등의 위탁에 따라 유류 유출사고 시 해상방재를 위한 조치에 관한 지원협력을 실시한다.

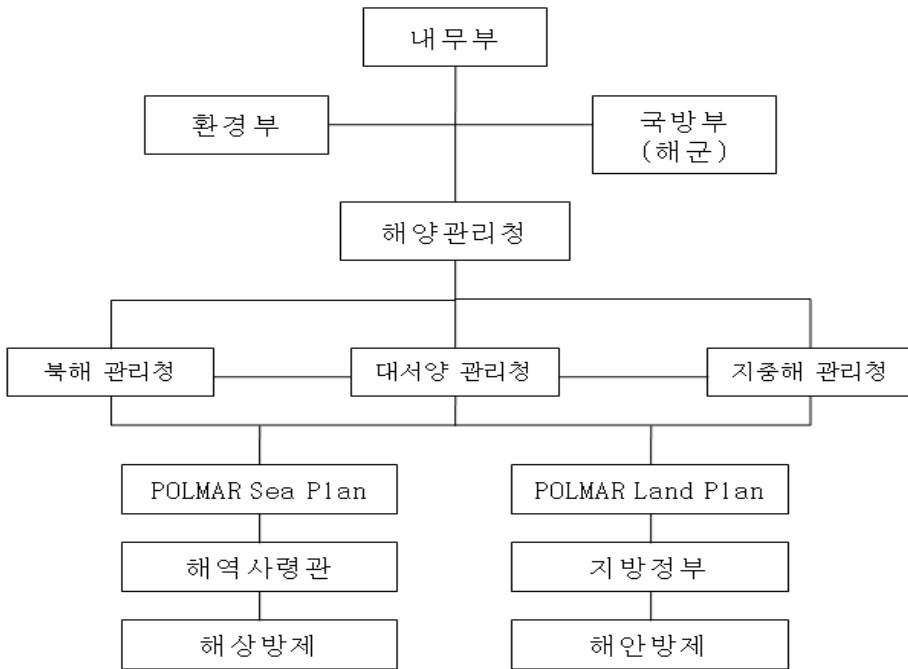
(4) 시사점

일본에서는 해양오염사고는 해상보안청에서 총괄한다. 오염행위자가 방제초치를 취하는 것을 원칙으로 하되, 방제조치가 원활하게 이루어지지 못하는 경우 해상보안청에서 직접 방제조치를 실시할 수 있다. 해안 표착유의 경우도 원칙적으로 오염행위자가 방제작업을 실시하여야 하지만 필요할 경우 관계행정기관, 지방공공단체, 항만·어항·하천·해안관리자와 협력해서 표착유의 제거조치를 한다.

3) 프랑스

(1) 방제체제

프랑스 해양오염방제조직의 최상위 기구는 총리실 해양조정 비서실이고, 실질적인 해양오염대응은 해양경찰과 도 소속의 육상경찰이 수행한다. 해상방제는 해상폴마계획(POLMAR Sea Plan)에 따라 해양경찰이 해역사령관(해군)의 지휘를 받아서 수행하며, 해안방제는 지방정부 소속의 육상경찰이 육상폴마계획(POLMAR Land Plan)에 따라 내무부의 지휘를 받아서 시행한다([그림5-8] 참조).



자료 : 국토해양부, 「항만별 해양오염방제 자재·약재 비치기준 평가 및 개선방안 연구」, p. 81

| 그림 5-7 | 프랑스 방제체제도

(2) 플마 계획(Plans POLMAR)체제

프랑스는 1997년 12월에 국가긴급방제계획이 수립되어 총리실에서 운용하였다. 그러다가 에리카호 사고 이후 ITOPF와 협력하여 다음과 같이 3단계별 방제계획을 수립하였다.⁷⁵⁾ 제1단계가 프랑스 본토에 대한 유류오염 방제계획으로 우리나라의 국가긴급방제계획에 해당한다.

- 제1단계(Tier 1) : 지방(본토)계획(Local Authority)
- 제2단계(Tier 2) : 해외령계획(Terrestrial Prefect)
- 제3단계(Tier 3) : 구역계획(Zonal Prefect)

75) 해양오염 대응계획(플마 계획) 관련 총리령(2002. 3. 4).

폴마 계획체제와 관련된 행정부처 및 관계 기관은 교통부, 해양관리청, 국방부, 내무부, 국토환경부, 법무부, 경제금융산업부, 산업수석, 국가건강사무국, 농업수산물식품부, 외무부, 도청 등이다.

제1단계(Tier 1) 계획인 프랑스 지방계획의 책임기관은 해군관구사령관, 도지사, 관구방위사령관이며, 이들 기관의 해양환경오염대비 및 대응 활동은 <표 5-5>와 같다.

| 표 5-5 | 프랑스 「폴마 계획」상 지방계획 책임기관의 대비 활동

기관	대비 활동
관구 해군 사령 관	- 해양환경오염에 대비 활동 총괄 - 관할구역 내, 즉각 사용·실행 가능한 해상대응수단의 계속 조사 - 관할구역의 실행계획 수립. 필요시, 운영자 및 산업담당 부서와 연계하여 해양 석유탐사 및 채굴관련 특별계획 수립 - 인접 국가들과 협력하여 조정계획 수립 및 갱신 - 연안 도지사 및 관구 방위사령관과 협력하여 육상과 해상의 대응계획 간에 완벽한 일관성 유지 - 조난 선박을 위한 평가, 조정, 지원팀 파견 - 각 팀원의 정예화(精銳化)와 해상에서 실용 가능한 교육 시행 - 오염방제 기자재에 관한, 해양오염사고 연구·실험·문서센터(CEDRE)가 계획한 실험지원 요청 총괄 - 행정부처와 관계기관, 특히, CEDRE, 기상청(Meteo France), 해양개발연구소(IFREMER)의 협조로 실행계획의 실효성 검토, 훈련 기획과 철저한 실행 - 군항이나 민간항에 방제기자재 및 인력 배치 감독 및 사용가능한 공유·사유의 기자재 재고상태 상시 파악 - 행정기관, 의원 및 해양환경 이용자들에게 폴마(해상)계획의 내용 및 실행 관련 정보 전달
도지 사	- 중앙정부의 위임 업무 및 도(道)의 권한 업무, 특히, 도 비상구조부(SDIS)의 업무활동 관리 - 해당 관구해군사령관과 연계하여 실행계획 수립 - 장기적으로 포함할 수 있는 대응기구 예비 - 해군관구 및 방위관구 사령관과 함께 해상과 육상 대응계획 간의 완벽한 일관성 유지 - 단계별(이론, 실무, 인접 도의 폴마(육상 및 해상 측면) 계획의 효율성에 대한 주기적 점검 실시.
관구 방위 사령 관	- 각 도(道)의 폴마 계획상 역할 이행 - 관할구역 내 다른 도간(道間)의 일관성 확보 - 해군관구사령관 및 관련 도지사와 함께 해상과 육상 대응계획 간의 완벽한 일관성 유지 - 해군관구사령관과 협력하여 작전상 통신계획 확립

(3) 해양오염방지연구위원회(CEPPOL)

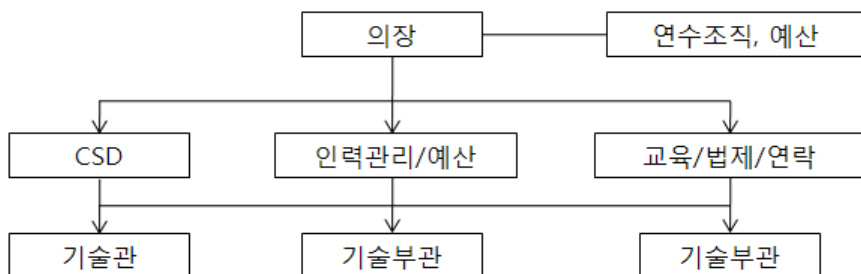
1979년 1월 9일 아모코 카디즈호 유류 유출사고 이후 장관령(長官令)에 의해 설립된 유류오염대응 특별 전문기구이다. 주요 목적은 해양오염사고에 대응하기 위한 실험·연구를 수행하고 해양오염사고를 지휘하는 것이다. 해양오염방지연구위원회(CEPPOL)은 해군참모장의 지휘를 받는 자문기관으로서, 매년 1회의 정기 훈련을 실시하여 오염사고 대응을 위한 해군의 역할을 점검하고, 향후 추진방향을 결정한다.

유류오염사고가 발생하여 폴마계획(POLMAR Plan)이 가동될 경우 해양오염방지연구위원회(CEPPOL)의 의장은 기술고문으로서 관련 지역 해양경찰청장의 지휘를 받아서 오염사고 대응전략을 수립하고, 사용할 적절한 장비에 대한 제안도 한다. 해양오염방지연구위원회(CEPPOL)은 형식적으로 다음과 같은 부처, 센터, 위원회, 단체, 연구기관들과 파트너로 연계되어 있다.

- 해군 : 물자보급, 잠수부 · 해군 방재팀(기름 제거팀) · 장비 동원팀
- 해양안전총비서실
- 유럽해양안전기구 : 리스본 소재, 유럽 차원의 물자 창구
- 프랑스 행정부서(수송 및 환경)(Les administrations Françaises-transport et environnement)
- 해양오염사고 연구 · 실험 · 자료 센터(CEDRE : Le Centre de Documentation, de Recherche et d'Expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux)
- 프랑스 석유연구소(IFP : L'Institut Français du Pétrole)
- 프랑스 환경연구소(IFEN : L'Institut Français de l'Environnement)
- 외국 및 프랑스의 반 공해 특수기업
(Les industriels Français et étrangers spécialistes de la lutte antipollution)
- 석유 회사(Les compagnies pétrolières)
- 해상운송 회사(Les compagnies de navigation)

- 외국 통신원(Les correspondants étrangers)

해양오염방지연구위원회(CEPPOL)은 장교 2명과 기술자 3명 등 8명이 1개의 구성단위이다(<그림 5-10> 참조).



| 그림 5-8 | 해양오염방지연구위원회(CEPPOL) 조직도

해양오염방지연구위원회(CEPPOL)은 본토와 해외령을 관할하며, 주요 역할은 예산 및 인력관리, 교육 및 기술 개발이고, 이를 위해 다음과 같은 임무를 수행한다.

- 해양오염예방전략 수립 및 국가재난관리계획⁷⁶⁾수립 지원
- 방제인력에 대한 교육, 훈련, 정보화
- 국내외 유류오염대응 훈련 참가
- 현 해군의 항공기 및 건물에 사용하기 적합한 오염방지장비 개발활동 참여
- 연구 또는 활용되고 있는 물품에 대한 조사 및 의견개진이나 실험
- 장비 유지정책 및 자료구축 참여
- 장비의 효율성 점검 및 상세한 사용안내 작업
- 장비를 사용할 인력 교육·훈련

76) 국가재난관리계획(오르섹)은 홍수, 기차탈선 등 모든 재난을 통합관리하는 것으로, 2001년에 각 국가계획을 유기적으로 통합하여 마련하였음. 폴마를 오르섹에 포함하는 작업이 추진중이나, 조직의 변동은 없는 것으로 파악되었음.

- 방제주체들의 연락체계 정비

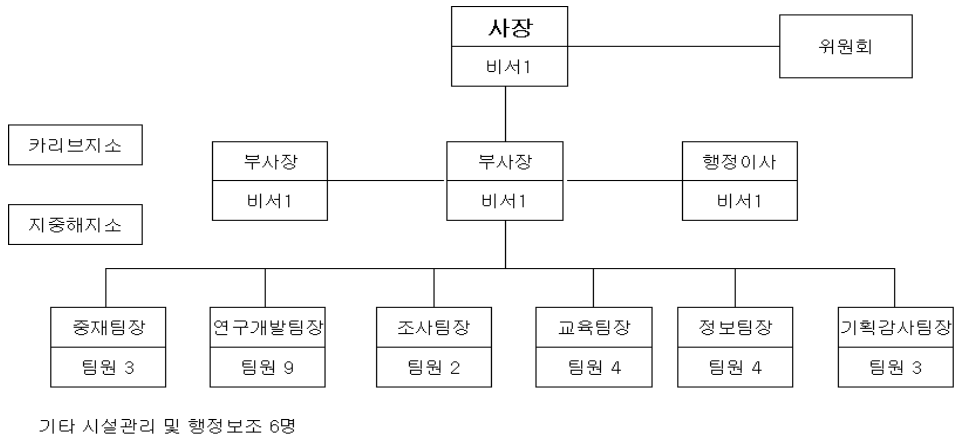
해양오염방지연구위원회(CEPPOL)은 마르세이유 등 13개 연안 지역에 지부를 두고 있는데, 덩케르크(Dunkerque)지부의 2002년 2월 기준, 보유 장비는 <표 3-8>과 같다.

| 표 5-6 | CEPPOL 덩케르크(Dunkerque) 지부의 보유 장비

장비	수량	장비	수량
○ 저장장비 - 저장통 - 금속저장용기(용량 50입방미터)	100 2	○ 컨테이너 견인장치 - 부표 - 견인색 - 견인색	4 2 2
○ 유회수기 장비 - 유회수기	1	○ 자재 - 유처리재	83톤
○ 오일펜스 - Canarie	900미터		

(4) 해양오염사고 연구·실험 및 자료센터(CEDRE)

프랑스에는 해양오염방제업무를 해군(French Navy)과 해양오염사고연구·실험 및 자료센터(CEDRE : Centre of Documentation, Research and Experiment on Accidental Water Pollution, 이하 ‘CEDRE’라 함)가 분담하여 수행한다. 또한 대부분의 방제선박은 해군이 관장하고, 방제장비의 70%는 정부가, 30%는 민간이 보유하고 있다. 국가소유 장비는 비상시 CEDRE나 민간인이 반출하여 사용한다. 프랑스 정부는 앞으로 정부와 민간의 방제장비 보유 비율을 각각 50%로 유지할 계획이다.



| 그림 5-9 | CEDRE의 조직도

CEDRE는 1978년 발생한 아모코 카디즈(Amoco Cadiz)호 오염사고를 계기로 전문교육·훈련 및 연구를 위해 설립된 기관이다. 본부는 파리에서 600km 떨어진 서부해안의 정유시설 밀집지역인 브레스트(Brest)에 있다. 주요시설 규모를 보면, 총 3만㎡의 부지에 사무실 1개동(2층 건물), 연구실 1개동(2층 건물), 방제창고 1개동, 인공해변(6,000㎡), 인공수조(4,000㎡) 등을 갖추고 있으며, 직원은 약 60명이다. 지방조직으로는 카리브와 지중해 지역에 각각 1개의 지역사무소가 있다.

CEDRE는 인공해변과 인공수조, 훈련용 유류저장고 등의 첨단시설을 갖추고, 실습 위주의 전문방제교육을 연간 25회 정도 실시하고 있다.

(5) 주요 특징

첫째, 프랑스 해양오염방제조직으로는 최상위 기구인 총리실 해양조정 비서실 산하에 해양경찰과 육상경찰이 있고, 지원기관으로 해양오염방지연구위원회(CEPPOL), 재난지휘본부(COM), 시민과 군사작전지휘부(PREMAR), 해군 선박관할부(COMAR) 등이 있다.

둘째, 해상경찰이 해상방제(시민안전과 동원 등, 시민 관련 업무 위주,

실제 방제는 해군 담당)를, 육상경찰이 해안방제를 각각 시행한다.

셋째, 해상 방제장비의 대부분을 정부가 보유하고 있다.

넷째, 해군이 방제선을 관리하는 등 중요한 역할을 담당한다.

4) 영국

(1) 방제체제

영국은 유류오염대비·대응업무는 교통부(Department for Transport)⁷⁷⁾ 산하의 집행기관인 해사·연안경비청(Maritime and Coastguard Agency : MCA)에서 담당하고 있다. 해사·연안경비청의 임무는 선박종사자와 해안 이용자의 인명손상 최소화, 24시간 경비체제 유지, 해사안전과 선박으로부터의 오염방지를 위한 기준 개발 및 실행, 그리고 오염이 발생한 경우에는 영국의 이해관계자에게 미치는 영향을 최소화한 것이다. 해사·연안경비청(MCA)내에서 유류오염에 대응하는 주무부서는 HM 연안경비대(HM Coast Guard)와 해상대응센터(Marine Response Centre : MRC)이다. HM 연안경비대는 해상유류오염사고 신고를 받고, 수색구조업무를 수행한다. HM 연안경비대의 유류오염오염 대응 관련 지원업무는 통신 및 해상안전정보방송 제공, 헬리콥트나 보트 출동, 해당지역의 요원 소집, 지역해역에 대한 정보 제공 등이다.

해상대응센터의 임무는 해상상황을 평가·감시하며, 유출유에 대한 유치리제 살포나 기계적 회수를 주관한다. 해상대응센터의 구성원은 오염대

77) 해양오염통제단은 환경교통지방부(Department of Environment, Transport and Regions : DETR) 소속이었으나 2001년 7월 중앙정부의 조직을 개편하면서 환경교통지방부(DETR : Department of Environment, Transport and Regions)의 환경보호그룹과 야생동물 및 지방국을 식량농업부로 이전하여 환경식량농업부로 개칭하고, 주택부로부터 선거법과 지방법을 이전받아 교통·지방정부·지역부(Department of Transport, Local Government and Regions : DTLR)로 변경되었다. 그 후 2002년 5월에 정부조직 개편으로 교통부가 독립부서가 되었다(<http://www.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=1115652>).

응 및 구조담당관(선박이나 항공기 관리), 해사·연안경비청의 물류담당관(장비배치 및 재정관린), 항만관리자(항만이 관련되었을 때), 수산부 공무원(어업에 영향, 수산단체와 연락), 지방정부 공무원(해안대응센터와 연락), 환경연락관, 공공업무 담당관(교통부 홍보실 및 미디어와 연락) 등이다.

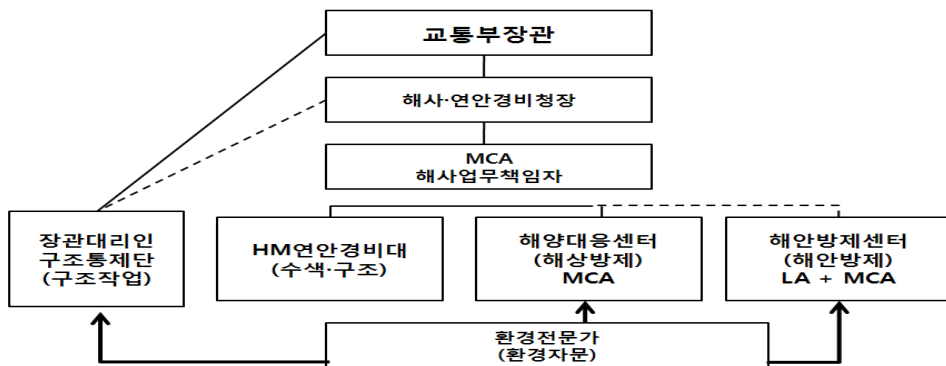
해안대응센터(Shoreline Response Centre : SRC)는 해안오염사고의 위협이 가장 많은 영향을 받은 지방정부의 능력을 초과해서 해사·연안경비청이 국가적 대응을 주관할 때 지방정부가 설치한다. 따라서 각 지방정부의 해안오염대응계획에는 해안대응센터 설치에 대한 규정이 포함되어 있어야 한다. 센터 설치에 관한 계획에는 필요시 센터가 한 지방정부 이상을 대신해서 활동하는 것을 허용하고, 센터가 해사·연안경비청, 법적 보전기관, 환경공공보전기관, 비정부조직 및 기타 관련기관으로부터 도움을 얻을 수 있도록 하여야 한다. 최초로 오염피해를 입은 지방정부가 해상대응센터를 설치한다.

해안대응센터에는 방제작업에 참여할 필요가 있는 모든 지방정부 서비스의 대표자, 관련 지방 및 항만당국의 대표자, 환경그룹의 장이 지명한 환경연락관도 참여하여야 한다. 해안대응센터의 조직은 통상 관리팀, 기술팀, 절차팀, 언론 및 공공업무팀, 정보와 행정팀으로 구성한다. 센터의 임무는 해안방제를 조정하고 지휘하는 것이다. 센터의 기능은 방제범위 결정, 방제 전략개발, 전략 간 조정, 방제과정과 효율성에 대한 모니터링, 타 오염사고 대응기관과 연락, 언론·일반시민·지방의원에 대한 보도, 초동방제, 자원의 획득과 분배, 폐기물 처리방법의 결정, 감시프로그램, 상황보고 등이다.

센터는 전략의 선택, 특정 조치에 대한 결정, 조치들 간의 우선순위 선정, 이러한 결정에 효력을 부여하기 위한 계약과 비용지출 권한에 관하여 명확히 준비하여야 한다. 그러므로 각 지방정부의 계획에는 지방정부를 대신하여 결정할 권한이 있는 공무원 지정과 그들이 운영할 조직 구성에 관한 규정이 있어야 한다. 또한 지방정부 그룹을 대신해서 지휘권을 가지고

있는 타 지방정부 관련 공무원이 해상대응센터를 위해 조치할 수 있는 규정도 포함하고, 관련 지방정부 간의 합동조치에 대한 비용의 분할방법도 포함되어야 한다. 지방정부는 각 기능팀들에게 행정지원을 한다.

환경그룹은 구조통제단, 해상대응센터, 해안대응센터에 환경문제에 대한 조언과 지침을 제공하는 순수한 자문자이다.



주 : MCA; 해사·연안경비청 ; LA ; 지방정부

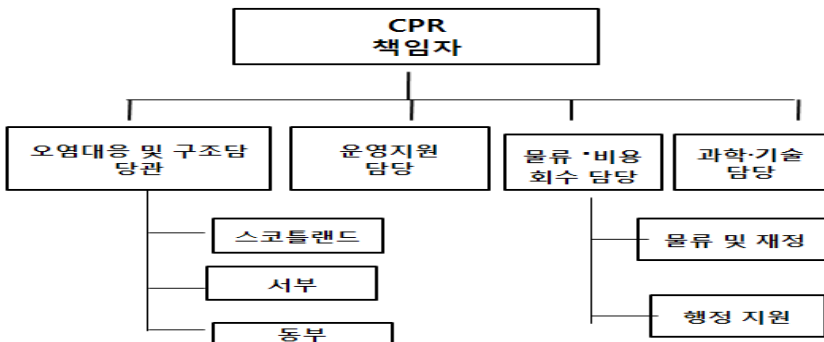
| 그림 5-10 | 영국의 유류오염방제 조직

해사·연안경비청의 오염관리업무는 유조선 씨 엠프리스(Sea Empress) 호 오염사고를 계기로 한층 강화되었다. 당시 유류오염방제업무 총괄부서인 환경교통지방부(Department of Environment, Transport and Regions : DETR)의 환경보호그룹과 해사·연안경비청의 해양오염통제단(the Marine Pollution Control Unit : MPCU) 사이에 일관성 있는 협조 및 지휘체계의 미비로 대응이 늦어져서 피해가 확산되었다. 이에 따라 오염사고 현장에서 신속히 대응할 수 있도록 강력한 권한을 가진 장관 대리인(Secretary of States Representative : SOSREP)이라는 직책을 신설하였다.⁷⁸⁾ 장관 대리인(SOSREP)은 구난과 선박 및 해양시설에 의한 해상오염사고 예방을 총괄 지휘한다. 그러나 해상이나

78) 해양경찰청, 「해양오염 관리업무 진단평가 및 발전방안 연구」, 2004. 12. p. 86.

해안방제작업에 대해서는 책임이 없다. 장관대리인은 구조통제단(Salvage Control Unit : SCU)을 지원받는다. 구조통제단의 구성원은 장관대리인의 구조자문관, 오염대응 및 구조담당관, 항만책임자, 선주 및 보험자, 특별과학자문관, 보건안전자문관 등이다. 구조통제단은 의사결정기구는 아니며, 장관대리인의 의사결정을 지원하는 역할을 한다. 지원내용은 구조절차에 대한 정보제공, 각 대안에 대한 평가, 현장구조팀과의 협의, 해상대응센터나 해양비상정보상황실(Marine Emergency Information Room), 환경그룹과 정보교류, 자원동원 등이다.⁷⁹⁾

사고지역의 유류오염사고 대응은 해양오염방제대응국(Counter Pollution and Response Branch : CPR)에서 맡고 있다.⁸⁰⁾



| 그림 5-11 | 영국의 유류오염방제대응국의 조직

해양오염방제대응국의 임무는 선박이나 해양시설로부터 오염위험을 최소화하고, 오염사고가 발생했을 때에는 영국해역, 연안, 경제적 이익에 대항

79) MCA, *Organization of oil spill response in the UK*, 2008. 4.

80) 영국정부는 1998년 4월 1일에 그 당시 환경교통지방부(DETR)의 외청인 연안경비청(TCA : The Coastguard Agency)과 해양안전청(MSA : Marine Safety Agency)을 통합하여 해사·연안경비청(MCA : Maritime and Coastguard Agency)을 설립하였다. 이때에 1967년 토리 캐년호 오염사고 이후에 설립되어 연안경비청(TCA) 소속이었던 해양오염통제단(MPCU : The Marine Pollution Control Unit)은 해사·연안경비청 소속이 되면서 오염대응국(CPR : Counter Pollution and Response Branch)으로 변경되었다.

영향을 최소화하는 것이다. 해양오염방제대응국은 중앙에서 운영, 기술, 과학 지원을 받아 지방정부, 항만당국 및 관련산업체에 대한 지원기능을 수행하며, 항공감시를 통한 불법투기 등 해양오염관련 위반행위를 탐지한다. 평상시 해양오염방제대응국은 정부의 오염방제장비 비축기지를 관리한다.⁸¹⁾

해양오염방제대응국의 오염대응 및 구조담당관(Counter Pollution and Response Officers)은 스코틀랜드, 영국서부, 영국동부를 담당하는 3명의 담당관이 있다. 오염대응 및 구조담당관의 임무는 사고평가, 장비배치, 선박 소유자와 선박운항자와 연락유지, 해양비상정보상황실 편성, 지방정부와 협의할 오염대응 과학전문가 접촉 및 유류오염확산모델 구동, 언론팀 통지 등이다. 오염대응 및 구조담당관은 사우스햄턴에 있는 해사·연안경비청 본부의 과학자, 해군, 비용회수 전문가, 물류전문가들의 지원을 받는다.

(2) 유류오염대비 긴급계획의 종류 및 수립기관

영국의 유류오염사고대비 긴급계획은 국가긴급방제계획(NCP), 주긴급계획(County Contingency Plan : CCP), 지역긴급계획(Strict Contingency Plan : SCP) 및 항만긴급계획(Port/Habour Contingency Plan : P/HCP)이 있다. 국가긴급방제계획은 1995년 상선법 제292조 및 제293조에 의해 해양오염과 관련한 주관기관의 역할을 수행하는 해사해안경비대 산하의 해양오염방제대응국에서 수립하며, 지방정부(주정부 및 지역정부)의 긴급계획은 영국, 웨일즈 및 북아일랜드의 지방정부에서 각각 수립한다.

1972년 지방정부법(Local Government Act 1972)에 의해 영국과 웨일즈의 지방정부는 응급상황 및 재난에 대해 조치를 취할 총괄적인 권한을 부여받았다(법 제138조). 스코틀랜드 지방정부도 1973년 스코틀랜드 지방정부법

81) the Maritime and Coastguard Agency, *National Contingency Plan for Marine Pollution from Shipping and Offshore Installations*, p. 43~127.

(Local Government (Scotland) Act 1973)에 의한 유사한 권한이 있다.

지방정부는 이러한 권한에 의해 지방대응계획을 준비해서 실행한다.

이러한 이유에서 영국의 국가긴급방제계획은 해사·연안경비청에게 주로 해상방제작업에 대한 책임을 부과하고 있으며, 해안방제작업은 지방 정부 및 항만당국(Port Authority)의 책임 하에 자체적으로 수립한 지역방제 계획(Local Contingency Plan)에 의해 대응한다. 대형 오염사고의 경우는 지방정부의 인력과 장비만으로는 대응할 수 없기 때문에 지방정부와 해사·해안경비청이 공동방제센터(JRC)인 해안대응센터를 설치·운영한다. 해안대응센터는 지방정부가 총괄하고, 재정을 부담한다. 해사·해안경비청은 관리하고 있는 해안방제장비를 무상으로 지원한다.⁸²⁾

해양오염사고는 해사·해안경비청에 오염사고 접수시 해양오염방제대응국은 응급 방제조치를 취하면서, 오염행위자에게 방제조치 명령을 내린다. 오염행위자는 유류오염대응회사(OSRL) 또는 민간방제업체 등과 계약을 통해 방제작업을 하며, 오염행위자 등 방제의무자가 방제활동을 수행하지 않거나 자체 방제능력만으로는 충분치 못한 경우에 해사·해안경비청이 직접 초동방제 조치를 수행한다. 해양오염사고 발생 시 해사연안경비청, 지방정부비상계획관(CRPO), 지방경찰청, 관련 지역 오염감독관(DOPO), 지방정부오염감독관(COPO) 등 관련 기관이 상호 협력하여 방제작업을 수행한다.

82) http://www.mcga.gov.uk/c4mca/chapter_4.pdf

| 표 5-7 | 해양오염사고 대응 조직 및 기능

책임기관	역할 및 책임
교통부(DT)	○ 대규모 유출사고 시 정부 차원의 방제지원 업무
해사해안경비청(MCA)	○ 해양오염사고 발생 시 방제작업 총괄 ○ 1차적으로 오염사고 유발 선사·선장 및 대행업체 방제활동 지시·지원 ○ 방제책임기관 등의 자체적 방제활동 미수행 및 방제능력 결여 시 초동방제 활동 수행
해양오염방제 대응국(CPR)	○ 방제정책 실무 집행부서로 주요 항만에 담당관 파견 ○ 국가긴급방제계획 수립, 방제작업 지도·감독, 방제교육·훈련, 방제기술평가 및 개발업무 등 수행 ○ 지방정부에 비축하고 있는 해안방제장비 지원 *사고유형(인명, 해양, 해안) 및 사고규모에 따라 구난팀(SCU), 해양방제(MRC), 해안선방제(SRC) 등의 세부조직 구성·운영
주정부비상계획관(CRPO), 주경찰청, 오염감독관(OPO)	○ 해사해안경비청(MCA), 지방정부비상계획담당관(CRPO), 지방경찰청, 관련지역 오염감독관(DOPO), 지방정부오염감독관(COPO) 등 관련기관이 협력

자료 : 행정안전부, 「해양오염 방지·복구 종합진단」, 2008. 5, p. 32

(4) 주요 특징

영국의 유류오염방제작업은 현재의 우리나라 국가방제긴급계획과 마찬가지로 연방정부와 지방정부가 역할을 분담하고 있다. 특히 지방정부의 관할에 1해리 이내의 해상이 포함되어 있어 해안방제뿐만 아니라 1해리 이내 해상오염방제도 담당하고 있다.

한편 우리나라는 소형, 중형, 대형 등 오염사고의 규모에 상관없이 지방자치 단체에게 해안방제책임을 부여하고 있다. 그러나 영국은 대형 유류 오염사고의 경우, 지방정부와 해사·해안경비청이 공동방제센터인 해안대응센터를 설치·운영하고 있다.

4. 우리나라 해안방제체제 개선방안

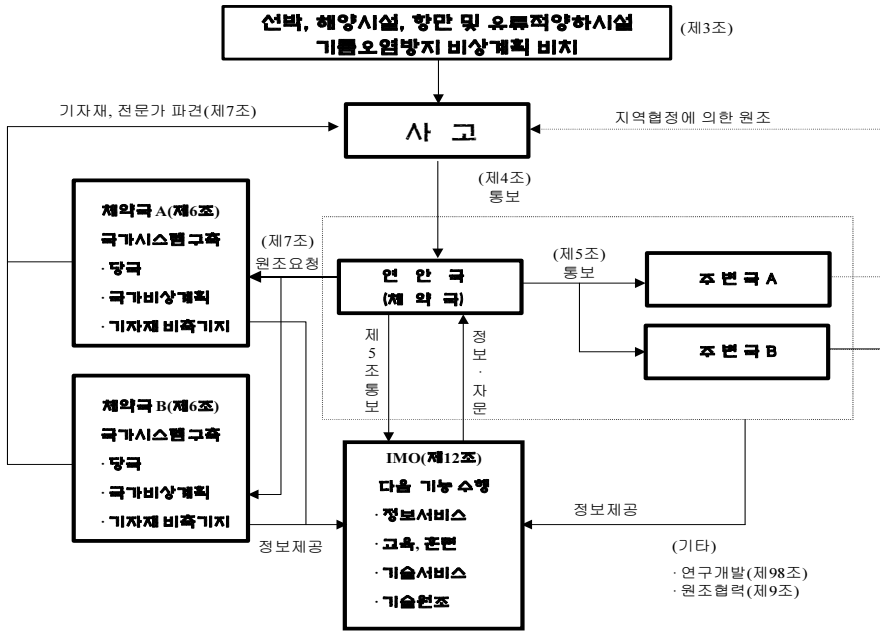
1) OPRC협약과 IMO 지침서상의 단계별 대응

(1) OPRC 협약

① OPRC협약의 개요

유류오염사고가 발생하는 경우는 신속하고 효과적인 대처를 통해 해양 환경피해를 최소화하는 것이 가장 중요하다. 국제사회는 유류오염사고에 신속하고 효과적으로 대응하기 위해서 무엇보다도 전 세계적으로 유류오염에 대비·대응하기 위한 방제체제가 구축되는 것이 중요하다는 것을 인식하게 되었다. 특히 대형 유류유출사고가 발생하는 경우는 일부 지역이나 단일국가의 방제능력으로는 대응이 곤란하다. 그렇다고 언제 발생할지 모르는 위험에 대비하여 막대한 투자를 하는 것 역시 경제적 측면에서 커다란 부담이 된다. 이에 따라 국제해사기구(IMO)는 대형 유류오염사고에 대처하기 위하여 범 국가적 유류오염 대비체제의 구축과 아울러 인접국가 상호 간에 대형 유류오염사고에 대비한 협력체제의 구축을 내용으로 하는 ‘유류오염대비·대응 및 협력에 관한 국제협약(International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation : OPRC, 1990, 이하 ‘OPRC협약’)'을 채택하였다. 1990년 11월에 채택된 OPRC협약은 1995년 5월 13일에 국제적으로 발효하였으며, 우리나라에는 2000년 2월 9일부터 적용되고 있다.

OPRC협약은 19조의 본문과 1개의 부속서 그리고 10개의 결의문으로 구성되어 있으며, 유류오염 사고에 대비·대응하기 위해 당사국은 협약 및 부속서의 규정에 따라 개별적으로 또는 공동으로 모든 적절한 조치를 취하는 것을 원칙으로 하고 있다(제1조). 협약의 개요를 도표로 나타내면 <그림 5-12>와 같다.



자료 : IMO, *Conference on International Co-operation on Oil Pollution Preparedness and Response(OPRC)*에서 정리

| 그림 5-12 | OPRC 협약의 개요

② 유류오염 긴급계획의 수립

각 당사국은 자국적 선박, 자국 관할권 내의 해양시추선의 운영자, 유류취급시설의 책임자, 항만당국이 유류오염 긴급계획(oil spill contingency plan)을 수립·비치토록 하여야 한다(제3조).

③ 유류오염 사고 보고절차의 수립

선장은 유류가 유출되거나 유출 우려가 있는 경우, 또는 해상에서 사고를 발견한 경우 가장 가까운 연안국에 보고해야 한다. 해양시설에서 유류가 유출된 경우 그 관리자는 관할연안국에 보고해야 한다. 또한 항만 및 유류취급시설의 책임자, 해양조사선, 항공기 등은 해상, 항만 또는 유류취급시설에서 유류오염사고가 있는 경우 당사국 또는 연안국에 보고해야 한다(제4조).

한편 협약은 당사국에게도 의무를 부과하고 있다. 유류오염사고의 보고를 받은 당사국은 사고의 성질, 범위 및 예상되는 결과에 대해 평가를 하여야 하고, 평가내용 및 사고처리 조치 및 향후 조치계획, 기타 정보사항을 이해 관계있는 주변국가에 통보하여야 한다. 그리고 중대한 사고의 경우는 직접 또는 지역조직을 통해 국제해사기구에도 통보하여야 한다(제5조).

④ 유류오염 대비·대응을 국가 및 지역제도 구축

각 당사국은 유류오염사고에 신속하고 효과적으로 대처할 수 있는 국가적 방제체제를 구축하여야 한다. 이러한 국가방제체제에는 관찰책임당국, 오염사고 보고의 접수 및 전파기관, 국가를 대리하여 국제적 지원요청 및 지원을 결정하는 권한을 가진 당국의 지정 등이 포함되어야 한다.

또한 각 당사국은 국제해사기구의 지침을 고려하여 공공 또는 민간기관과 협력으로 유류오염사고에 대처하기 위한 국가긴급계획(National Contingency Plan)을 준비해야 한다. 국가긴급계획은 당사국 개별적으로 또는 국가 상호간 협력에 의해 작성되어야 하며, 정유회사나 선박회사, 항만과의 협력도 필요하다.

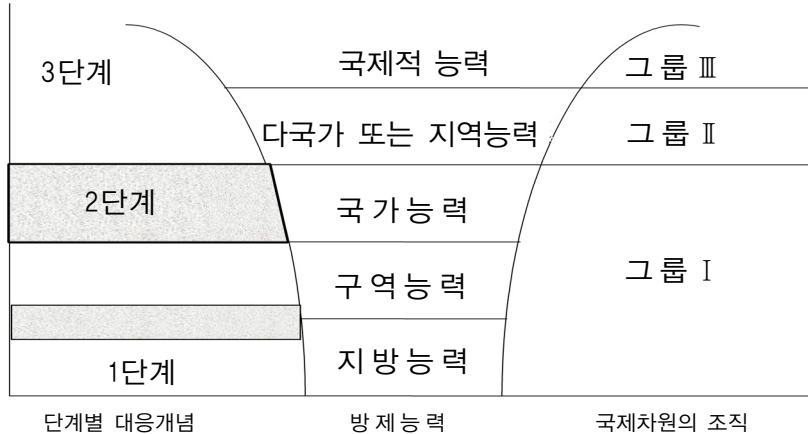
긴급계획에 반드시 포함되어야 할 사항은 ① 유출사고의 위험에 상응하는 방제장비의 사전배치에 관한 최저기준, ② 유류오염 대응조직의 훈련 및 관계요원의 양성프로그램, ③ 유류오염사고에 대처하기 위한 세부 실행 계획 및 통신능력, ④ 유류오염사고 시 방제와 필요한 자원의 동원능력을 조화시키기 위한 체제 및 제도 등이다(제6조).

⑤ 국제협력 등 기타

각 당사국은 사고국이 요청할 경우 방제협력, 기술 및 장비를 지원하여야 하고, 지원 요청의 지원국에 대한 각종 편의 제공의무 등 국제협력에 관한 사항과 방제기술 연구 및 개발, 기술협력, 양자 및 다자간 지역방제체제 구축 등을 규정하고 있다.

(2) IMO 지침서와 단계별 대응

국제해사기구(IMO)의 해양환경보호위원회(Marine Environment Protection Committee, 이하 ‘MEPC’)는 OPRC협약 당사국의 국가방제체계 구축을 돕기 위해 유류오염긴급계획 지침서⁸³⁾(Section III, Manual on Oil Pollution Contingency Planning, 이하 ‘IMO 지침서’)를 제정하였다. IMO 지침서 제1장, 제2장 및 제3장에는 대응계획수립에 필요한 일반적인 고려사항, 시설·항만·지역·구역 유류오염 긴급계획 및 유류오염 대비·대응을 위한 국가체제에 관해 각각 기술하고 있다. 동 지침서는 대응조직을 구축하고 서로 다른 수준의 긴급계획들을 준비하는 방법에 관하여 개발도상국의 정부에게 지침을 제공하고 있다. 이 지침서에서 계획 수립시 고려사항으로 제시하고 있는 핵심적인 사항이 계획수립을 위한 접근방법에서 단계별 대응이다(<그림 5-13> 참조).



자료 : IMO, *Manual on Oil Pollution Contingency Planning*, 1995.

그림 5-13 | 전 세계 유류오염대응체계

83) 이외에도 IMO에서 발간한 유류오염에 관한 지침서로는 방지(Section I : Prevention), 구난(Section III : Salvage), 유출유류 방제(Section IV : Combating Oil Spills), 유류오염대응의 관리적 측면(Section V : Administrative Aspects of Oil Pollution Response) 등에 관한 것이 있다.

특히 단계별 대응은 대응수준을 편리하게 구분하고 계획수립에 필요한 실질적 기초를 제공하는 개념으로 받아들여지고 있으며, 다음과 같이 3단계로 되어 있다.

i) 1단계 : 개별 시설·항만당국의 능력으로 처리할 수 있는 소규모 유출에 대한 대비·대응하는 것이다. 보통 700톤 미만의 유출사고가 1단계에 해당되지만, 유출상황 및 주변환경을 고려하여 실질적인 대응수준을 결정한다.

ii) 2단계 : 유출사고에 대비·대응하기 위해 여러 지방의 장비 및 인원을 동원할 필요가 있는 경우에 해당된다. 2단계에서는 항만 내의 여러 기관 또는 지리적으로 인접한 지역으로부터의 지원이 가능하고, 유출규모의 범위 및 방제시나리오를 준비한다.

iii) 3단계 : 이용 가능한 모든 국가자원을 동원해야 하는 유출사고의 경우이다. 상황에 따라서는 지역적·국제적 시스템까지 동원할 수 있다.

2) 각국의 사고규모별(단계별) 대응체제 분석

(1) 미국

미국은 해양오염 및 위험·유해물질 사고 발생 시 환경청이 수립하는 국가긴급계획에 따라 대응한다. 국가긴급계획은 실제적으로는 환경청장이 의장이고, 해안경비대장이 부의장인 국가방재단(NRT)에서 수립한다. 연방정부의 지원이 필요하지 않는 경우는 주정부나 지방정부에서 지방긴급계획(Local Contingency Plan)에 따라 대응한다. 주정부의 관할해역은 해저토지법(Submerged Lands Act)에 따라 해안선으로부터 3마일 까지이다. 따라서 주정부는 해안뿐만 아니라 해안선으로부터 3마일 이내의 해상오염사고에도 대응한다.

주정부나 지방정부의 대응능력을 초과하는 오염사고는 구역긴급계획(Regional Contingency Plan)에 따라 사전에 지정된 현장방재책임자(OSC 또

는 FOSC)를 중심으로 연방정부 및 주정부의 기능 및 방제능력을 통합하여 운영한다. 현장방제책임자는 해상이나 연안의 기름이나 유해물질에 의한 사고는 항만책임자가 지정하고, 내륙의 기름이나 유해물질 사고는 환경청 지역책임자가 지정한다. 실제 사고 시에는 그 사고의 방제책임자가 소속된 기관이 주관기관이 된다. 따라서 해상에서의 기름이나 유해물질 사고는 해안경비대가 주관기관이 된다.

미국의 경우 현장방제책임자가 지정되어 해상 및 해안방제를 지휘·감독하기 때문에 해상방제 및 해안방제 수행기관의 분리로 인한 문제는 생기지 않는다.

(2) 일본

일본은 해안보안청이 대규모 유출사고 대응 및 방제활동을 수행한다. 해상보안청은 우리나라의 국가긴급방제계획에 해당하는 방제기본계획 및 지역긴급방제계획에 해당하는 유출유 방제계획을 작성하고, 동 계획에 따라 방제작업을 수행한다. 유출유 방제계획은 해상보안관구 본부장이 해난대책본부를 설치하고, 현장책임자를 지명하여 해상 및 해안방제작업을 수행한다. 대규모 유출사고 시는 해상보안청이 국가긴급방제계획에 의해 해상 및 해안방제작업을 총괄한다.

다만 대규모의 유출사고 시에는 관계 행정기관, 지방공공단체 등에게 해안표착유와 관련하여 의무를 부여하고 있다. 선박소유자 등 관계자에게 해안 표착유 제거조치 상황 파악, 관계기관의 출동가능세력 및 방제작업 지원체제 등의 정보를 수집·정리·제공의무를 부여하고 있다. 또한 관계 행정기관, 지방공공단체, 항만·어항·하천·해안관리자 등에게 필요할 경우 협력해서 표착유의 제거조치를 실시하도록 하고, 이들 기관이 지역주민, 자원봉사자 등의 협력을 얻어서 필요조치를 하는 경우는 건강안전관리를

위한 체제정비와 원활한 방제작업 실시를 위한 지원체제정비에 노력할 의무를 부여하고 있다.

이와 같이 일본은 해안보안청이 해상 및 해안방제작업을 총괄 지휘하면서, 대규모 오염사고의 경우에는 필요한 경우 관계행정기관, 지방공공단체, 항만·어항·하천·해안관리자에게 표착유의 제거조치를 실시하게 하고, 지역주민을 동원하거나 자원봉사자를 활용하는 경우 이들의 건강 및 안전, 방제작업 실시 지원 등도 수행하게 하고 있다.

(3) 프랑스

프랑스의 경우는 1997년 기름유출에 대응하기 위하여 국가긴급방제계획(POLMAR Plan)을 수립하였다. 프랑스 국가긴급방제계획은 육상계획(POLMAR Land Plan ; POLMAR-Terre)과 해상계획(POLMAR Sea Plan ; POLMAR-Mer)로 구성되어 있다. 해상방제는 해양경찰이 국방부(해역사령관)의 지휘를 받아서 시행하며, 해안방제는 육상경찰이 지방정부의 지휘를 받아서 시행한다.

(4) 영국

영국 국가유류오염방제계획(NCP)에 따르면 해양오염사고는 규모에 따라 3단계로 나누어서 대응한다. 1단계는 단일 지방정부나 항만당국이 대응 가능한 규모이고, 2단계는 다수의 지방정부나 항만당국이 대응해야 하는 규모이며, 3단계는 국가적으로 대응하는 규모이다. 1단계 규모의 사고 시 해안방제뿐만 아니라 1해리 이내의 해상방제도 지방정부 및 항만당국이 담당한다. 지방정부 등이 지역방제계획에 의해 방제작업을 수행할 때에는 중앙정부(MCA)는 아무런 역할을 하지 않고, 통계작성을 목적으로 오염에 대한 기록 유지만 담당한다.⁸⁴⁾ 다만, 평상시 해사·연안경비청은 해안장비 비

84) The Maritime and Coastguard Agency, *National Contingency Plan for Marine Pollution*

축기지 유지, 비상계획과 유류오염대응에 관한 훈련과정 제공, 해안방제작업 및 오일붐 등 장비의 사용법 교육, 지방정부의 훈련에 참여 등을 통해 지방정부를 지원한다.

지방정부의 대응능력을 초과하는 2단계 규모의 오염사고에 대응하기 위하여 다수의 지방정부 및 항만당국에 걸친 지역방제계획(Regional Contingency Plan)을 수립하고, 지방정부 주관으로 해안방제작업을 수행한다. 이 경우 지역이 보유하고 있는 방제장비만으로 대응할 수 없는 경우는 해사·연안경비청이 관리하는 해안방제장비를 임대형식으로 지원받는다.

3단계인 대형 오염사고의 경우는 지방정부의 인력과 장비만으로는 대응할 수 없기 때문에 지방정부와 해사·해안경비청이 공동방제센터(JRC)인 해안대응센터를 설치·운영한다. 해안대응센터는 지방정부가 총괄하고, 재정을 부담한다. 해사·해안경비청은 관리하고 있는 해안방제장비를 무상으로 지원한다.

3) 사고규모별(단계별) 해안방제 책임기관

각국의 방제체제를 분석한 바와 같이 해상 및 해안방제 책임기관이 사고규모별로 동일하지 않다. 각국이 구축하고 있는 유류오염사고에 대한 방제체제는 OPRC협약에 따른 것이다. IMO MEPC에서 OPRC협약 가입국의 국가방제체제 구축을 돕기 위해 제정한 IMO 지침서는 유류오염 규모별로 방제긴급계획을 수립하는 단계별 대응 개념을 제시하고 있다.

i) 1단계(Local Plan) : 개별 시설·항만당국의 능력으로 처리할 수 있는 소규모 유출에 대한 대비·대응하는 것이다. 보통 700톤 미만의 유출사고가 1단계에 해당되지만, 유출상황 및 주변환경을 고려하여 실질적인 대

응수준을 결정한다.

ii) 2단계(Regional Plan) : 유출사고에 대비·대응하기 위해 여러 지방의 장비 및 인원을 동원할 필요가 있는 경우에 해당된다. 2단계에서는 항만 내의 여러 기관 또는 지리적으로 인접한 지역으로부터의 지원이 가능하고, 유출규모의 범위 및 방제시나리오를 준비한다.

iii) 3단계(National Plan) : 이용 가능한 모든 국가자원을 동원해야 하는 유출사고의 경우이다. 상황에 따라서는 지역적·국제적 시스템까지 동원할 수 있다.

각국은 IMO의 지침서에 따라 단계별 대응체제를 구축하고 있다. 각국의 단계별 해안방제 책임기관은 <표5-9>와 같다. 1단계인 소규모의 오염사고는 지방정부나 항만당국에서 지방긴급방제계획에 의해 담당하고 있다. 대부분 국가방제업무를 총괄하는 기관이 아닌 지방정부가 해안방제작업을 담당하고 있다. 미국과 영국은 지방정부가 관할 구역 내의 해상방제도 담당하고 있다. 일본의 경우는 지방긴급방제계획이 없고 2단계인 중규모의 오염사고대응 계획인 유출유등 방제계획이 있는데 해안방제를 해상보안청(해상보안관구본부)이 담당한다. 미국도 해안경비대가 해상방제와 함께 해안방제를 담당한다. 3단계인 국가긴급방제계획 단계에서는 미국과 일본은 해안경비대 및 해상보안청이 해상 및 해안방제를 수행한다. 프랑스와 영국은 지방정부가 해안방제를 담당한다. 그러나 영국의 경우는 지방정부와 해사·연안경비대가 공동방제센터인 해안대응센터를 설치하여 대응한다.

| 표 5-8 | 각국의 단계별 해안방제 책임기관

국가	1단계(LCP)	2단계(RCP)	3단계(NCP)
미국	지방정부	해안경비대	해안경비대
일본	-	해상보안청	해상보안청
프랑스	지방정부	지방정부	지방정부
영국	지방정부 (항만당국)	지방정부	지방정부(해사·해안경비청과 공동방제센터 설치)

4) 해안방제에 대한 중앙정부와 지방정부의 역할

각국의 방제체제에 나타난 바와 같이 대규모 유류오염사고의 경우는 해안방제 책임기관과는 별도로 유류오염사고 대응을 총괄하는 중앙기관과 지방정부가 협력해서 해안방제작업을 실시하고 있다.

일본은 유류유출사고 시 해상방제와 해안방제 모두 해상보안청에서 총괄한다. 다만, 대규모 유출사고 시에는 관계행정기관, 지방공공단체, 항만·어항·하천·해안관리자 등에게 해안 표착유를 제거할 의무를 부여하고 있다. 그리고 해안 표착유 제거를 지역주민이나 자원봉사자의 협력을 얻어서 시행하는 경우에는 이들의 건강안전관리체제 정비와 원활한방제작업 실시에 필요한 지원체제정비에 노력할 의무도 부여하고 있다.

영국은 지방정부 및 항만당국이 방제작업을 수행하는 소규모 오염사고의 경우는 유류오염사고 총괄대응기관인 해사·해안경비청이 직접 방제작업을 지원하지 않는다. 그러나 평상시 해사·연안경비청은 해안장비 비축기지 유지, 비상계획과 유류오염대응에 관한 훈련과정 제공, 해안방제작업 및 오일붐 등 장비의 사용법 교육, 지방정부의 훈련에 참여 등을 통해 지방정부의 유출유 대비를 지원한다. 지방정부의 대응능력을 초과하는 2단계 규모의 오염사고도 지역방제계획(RCP)에 따라 지방정부 주관으로 해안방제작업을 수행한다. 그러나 지역 보유 방제장비로 대응이 곤란할 경우에는 해사·연안경비청이 관리하는 해안방제장비를 임대할 수 있다. 대규모 오염사고 시에는 지방정부와 해사·해안경비청이 공동방제센터(JRC)인 해안대응센터를 설치·운영한다. 해안대응센터는 지방정부가 총괄하고, 재정도 부담하지만 해사·해안경비청이 관리하고 있는 해안방제장비를 무상으로 지원한다.

5) 해안방제 대응체제 개선방안

(1) 단계별 대응체제 수립

대부분의 국가에서 유류오염사고 규모별로 단계적 대응체제를 갖추고 있다. 우리나라도 「해양환경관리법」에서 해양경찰청장에게 해양오염물질의 배출 사전예방 또는 방제에 관한 국가긴급방제계획 수립·시행의무를 부여하고(법 제61조), 기본계획의 구체적 실행을 위해 지역별 해역특성을 분석, 지역방제실행계획(Regional Contingency Plan) 수립·시행하도록 규정하고 있다(영 제44조). 그런데 「해양환경관리법」상 방제의무자는 오염물질 배출행위자 및 선박의 선장 또는 해양시설 관리자(법 제64조)이나, 방제조치 의무자의 방제조치만으로 곤란하다고 인정되는 경우 또는 긴급방제가 필요하다고 인정되는 경우는 해양경찰청장이 직접 방제조치를 하되, 해안의 자갈·모래 등에 붙은 기름의 경우, 그 해안을 관할하는 시·군·구의 장이 필요한 조치계획 수립·시행하도록 하고 있다(법 제68조). 따라서 해상 방제는 해양경찰청장, 해안방제는 지방자치단체장(시·군·구)으로 방제조치 책임기관이 구분된다.

우리나라의 방제체제는 국가긴급방제계획과 해역별로 유출유등 방제계획을 수립하고 있는 일본과 유사하다. 일본은 해상방제 및 해안방제 모두 책임기관이 해상보안청이다. 다만, 대규모 유류오염사고로 국가긴급방제계획이 실행될 경우 관계행정기관, 지방공공단체, 항만·어항·하천·해안관리자 등에게 해안에 표착된 기름을 제거할 의무를 부여하고 있다. 이는 방제의무자가 방제조치를 하지 않거나 그 조치만으로 해양오염방지가 곤란하다고 인정될 때 해상보안청장이 관계행정기관의 장이나 관계지방공공단체(항만국 포함)의 장 기타 집행기관의 장에게 방제조치 실시를 요청할 수 있게 한 규정에 따른 것이다(해방법 제41조의 2 제1호). 반면에 우리나라의 경우는 지역방제실행계획이 적용되는 규모의 오염사고는 물론 국가긴급방제

계획이 실행되는 대규모의 오염사고의 경우에도 모두 해안방제 책임기관은 지방자치단체장(시·군·구)이 된다. 특히 우리나라 국가긴급방제계획상의 지방자치단체의 역할과 일본의 국가긴급방제계획상의 지방자치단체의 역할을 비교하면 우리나라 지방자치단체의 부담이 매우 크다는 것을 알 수 있다.

【 표 5-9 】 한·일 국가긴급계획상 지방자치단체의 역할 비교

우리나라	일본
○ 주민보호 및 피해 최소화를 위한 대책 마련 ○ 어장 및 양식장의 보호를 위한 적절한 조치 ○ 해안에 부착하는 유류 및 위험유해물질 방제조치 ○ 인력·장비동원, 주민피해 보상대책강구 ○ 방제조치를 위한 재정확보 ○ 야생동물에 대한 보호조치 강구 ○ 자원봉사자 활동지원 등	○ 선박소유자 등의 관계자에게 해안 표착유 제거조치 상황 파악 ○ 관계기관의 출동가능세력 및 방제작업 지원체제 등의 정보를 수집·정리하여 선박 소유자에게 제공 ○ 협력해서 표착유의 제거조치를 실시(필요시) - 지역주민, 자원봉사자 등의 협력을 얻어 필요조치를 하는 경우는 건강안전관리를 위한 체제정비와 원활한 방제작업 실시를 위한 지원체제정비에 노력할 것.

영국의 경우도 해안방제는 지방정부가 담당하지만, 중규모 오염사고 시에는 해사·연안경비청가 관리하고 있는 해안방제장비의 지원을 받고, 대규모 오염사고 시에는 지방정부가 해안방제를 총괄하기는 하지만 해사·연안경비청과 공동대응센터를 운영한다.

이러한 사례에 비추어 볼 때 해상방제와 마찬가지로 해안방제도 단계적 대응체제 구축이 필요하다. 구체적으로는 영국에서 취하고 있는 단계적 대응체제와 같이 1단계 규모의 유류오염사고는 기초지방자치단체(시·군·구)가, 2단계 규모의 유류오염사고는 광역지방자치단체(시·도)가 해안방제를 담당하며, 국가긴급방제계획이 적용되는 대규모의 유류오염사고의 경우도 광역지방자치단체가 해안방제를 주관하되 해양경찰청과 공동으로 방제팀을 구성하는 방안이다.

(2) 단계별 해안방제 실행방안

1단계 규모의 오염사고는 기초지방자치단체가 해안방제의 주관기관이 된다. 해양경찰청은 평상시 해안장비 비축기지 유지, 비상계획과 유류오염 대응에 관한 훈련과정 제공, 해안방제작업 및 오일붐 등 장비의 사용법 교육, 기초지방자치단체의 훈련에 참여 등을 통해 지원을 하여야 한다.

기초지방자치단체가 해안방제에 필요한 장비와 인력을 보유하기 어려운 경우는 해양환경관리공단과 계약을 체결하여, 해안방제작업을 위탁하는 것이 효율적이다.

2단계 규모의 오염사고는 일정 규모 이상의 오염사고 또는 2개의 기초지방자치단체에 걸친 오염사고인 경우로 광역지방자치단체가 해안방제작업을 주관한다. 이 경우 지역이 보유하고 있는 방제장비만으로 대응할 수 없는 경우가 많으므로 해양경찰청에서 운영하는 방제비축기지의 장비를 지원하여야 한다. 해양환경관리공단은 기초지방자치단체와의 계약관계에 의하여 해안방제작업에 자동적으로 참여하게 된다.

3단계 규모의 오염사고는 대규모 오염사고로 전 국가적 대응이 요구되는 사고이다. 대규모 유류오염사고로 해양경찰청에 방제대책본부가 설치되는 경우, 최초의 유류오염피해를 입은 광역지방자치단체에 (가칭)해안방제 본부를 설치한다. 해안방제본부는 광역지방자치단체와 해양경찰청이 공동으로 설치하며, 해안방제 주관기관은 광역지방자치단체가 된다. 해안방제 본부는 기초지방자치단체의 대표자, 항만당국의 대표자, 환경연락관담당 등이 참여하여야 한다. 한편 해양경찰청은 장비비축기지에 비축하고 있는 해안방제장비를 지원하여야 한다.

(3) 법률 개정안

① 현행 규정

오염물질이 해상에 배출된 경우 오염물질 배출원인 행위자, 선박의 선장이나 해양시설의 관리자 등 배출의무자는 오염물질의 배출방지, 확산방지 및 제거, 수거 및 처리 등을 하여야 한다. 그러나 방제의무자는 대부분 방제능력 및 장비가 없어 국가의 개입이 불가피한 상황이 많다. 이에 따라 「해양환경관리법」은 해양경찰청장은 방제의무자의 방제조치만으로는 곤란하다고 인정되는 경우 또는 긴급방제가 필요하다고 인정되는 경우에는 직접 필요한 방제조치를 하도록 규정하고 있다. 그러면서 해안의 자갈·모래 등에 달라붙은 기름의 경우에는 그 해안을 관할하는 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 필요한 조치의무를 부여하고 있다.

② 개정안

해안방제의 경우에도 단계별 대응을 고려하여 사고규모에 따라 해안방제 책임기관을 달리하고, 지방자치단체에서 해안방제작업을 수행하는데 필요한 장비를 항상 보유하고 있기도 곤란한 점을 고려하여 해양경찰청에서 필요한 장비 및 기술을 지원하는 것을 내용으로 다음과 같이 개정할 필요가 있다.

【표 5-10】 해안대응체제 관련 「해양환경관리법」 개정안

현행	개정안
제68조(행정기관의 방제조치와 비용부담) ①해양경찰청장은 방제의무자의 방제조치만으로는 곤란하다고 인정되는 경우 또는 긴급방제가 필요하다고 인정되는 경우에는 필요한 방제조치를 직접 하여야 한다. 다만, 해안의 자갈·모래 등에 달라붙은 기름의 경우에는 그 해안을 관할하는 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 필요한 조치를 하되, 군사시설 등 대통령령이 정하는 시설이 설치된 해안에 대하여는 그 시설을 관리하는 행정기관의 장이 필요한 조치를 하여야 한다. ②제1항의 규정에 따른 방제조치에 소요되는 비용은 대통령령이 정하는 바에 따라 선박 또는 해양시설의 소유자가 부담하게 할 수 있다. 다만, 천재지변 등 대통령령이 정하는 사유에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. ③제2항의 규정에 따라 부담하게 한 비용의 징수에 관하여는 「행정대집행법」 제5조 및 제6조의 규정을 준용한다.	제68조(행정기관의 방제조치와 비용부담) ①해양경찰청장은 방제의무자의 방제조치만으로는 불충분하거나 긴급방제가 필요하다고 인정되는 경우에는 직접 방제조치를 하여야 한다. ② 해양경찰청장이 제1항의 따른 방제조치를 하여야 하는 경우에는 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 관할해안의 자갈·모래 등에 달라붙은 기름을 방제하기 위한 필요한 조치를 하되, 기름이 2개 이상의 시장·군수 또는 구청장의 관할해역의 자갈·모래에 달라붙은 경우에 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)가 해양경찰청과 협력하여 필요한 방제조치를 하여야 한다. ③ 군사시설 등 대통령령이 정하는 시설이 설치된 해안에 대하여는 그 시설을 관리하는 행정기관의 장이 필요한 조치를 하여야 한다. ④ 해양경찰청장은 시장·군수·도지사나 시·도지사가 제2항에 따른 방제조치를 하는 경우에는 방제장비 및 기술을 지원하여야 한다. ⑤ 제1항 내지 제4항의 규정에 따른 방제조치에 소요되는 비용은 대통령령이 정하는 바에 따라 선박 또는 해양시설의 소유자가 부담하게 할 수 있다. 다만, 천재지변 등 대통령령이 정하는 사유에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. ⑥ 제2항의 규정에 따라 부담하게 한 비용의 징수에 관하여는 「행정대집행법」 제5조 및 제6조의 규정을 준용한다.

제 6 장 결론 및 정책제언

1. 결론

1) 해역이용영향평가제도 및 해역이용협의제도

(1) 「해양환경관리법」상 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도

2007년 「해양환경관리법」의 제정을 통해 「해양오염방지법」상 해역이용협의제도가 안고 있던 제도적 미비점이 개선되었으며, 2004년 5월 국무조정실 주재로 개최된 ‘골재수급대책회의’에서 바다모래 채취 등 해양환경영향평가에 대한 부분을 국토해양부(구 해양수산부)로 일원화하기로 한 결정을 계기로 하여 해양의 특성을 반영한 ‘해역이용영향평가제도’가 「해양환경관리법」을 통해 새롭게 신설되었다.

(2) 「해양환경관리법」상 해역이용영향평가제도의 문제점

① 획일적인 평가항목 및 평가방법

현행 「해양환경관리법」상 해역이용영향평가제도는 평가항목 및 범위를 거의 획일적으로 규정하고 있어서, 사업자의 부담이 크고, 해역이용영향평가서를 작성한 대행기관에게 소요비용을 제대로 지급하지 못하는 경우가 발생하고 있다.

따라서 모든 평가대상 사업에 대해 일률적인 평가항목과 평가범위를 적용하는 현행 규정을 개선하여 대상사업별로 해양환경에 미치는 영향을 고려하여 특징에 맞게 중점평가항목을 선정하고, 공통평가항목을 구분하는 것이 필요하다.

② 해양부문 환경영향평가 관련 제도와 연계성 부족

현행 해역이용영향평가제도와 해역이용협의제도는 「환경정책기본법」상 사전환경성검토제도와 「환경영향평가법」상 환경영향평가제도 등 관련 제도와 연계성이 제대로 확보되어 있지 않은 상황이다. 즉, 해역이용협의 대상사업이 사전환경성검토 또는 환경영향평가 대상사업일 경우에는 해양 환경 분야에 대한 영향평가 검토와 중복되는 등 인적·물적 낭비를 초래할 우려가 있다. 이는 국민 부담을 증가시키고 중복규제의 위험성도 있다.

③ 해역이용영향검토기관의 과도한 업무부담

간이해역이용협의, 일반해역이용협의, 해역이용영향평가 대상사업의 대부분에 대해 지방항만청이 해역이용영향검토기관의 검토를 요청하고 있어서 업무과중으로 인한 부작용이 우려되고 있다. 이는 충실한 해역이용협의서 및 해역이용영향평가서 검토를 제약하는 요인이 될 수 있다.

④ 준설행위에 대한 입법적 불비

현행 「해양환경관리법」에서는 준설토의 해양투기에 대해서는 해역이용영향평가절차를 거치도록 규정하고 있는데 반해, 준설행위에 대해서는 규정하고 있지 않다. 즉, 「환경영향평가법」은 항만에서의 준설토에 대해서는 규정하고 있으나, 기타 지역에서의 준설토에 대해서는 규정이 없다. 한편 「해양환경관리법」은 해양환경에 큰 영향을 미칠 수 있는 준설행위에 대해서는 해역이용영향평가를 받지 않고, 준설토의 해양투기에 대해서만 해역이용영향평가를 받도록 하고 있어 형평성 측면에서도 문제가 있다.

⑤ 해역이용영향평가와 폐기물투기해역지정 규정 간 상충문제

「해양환경관리법 시행규칙」 제13조에서는 폐기물배출해역의 지정을 신청하려는 자에게 법 제84조의 해역이용협의서 또는 법 제85조의 해역이용영향평가서를 제출하도록 규정하고 있다. 그러나 법 제85조에서는 해역

이용영향평가서 작성대상을 규정하고 있는 폐기물투기해역 지정 시 해역 이용영향평가서를 작성토록 의무화하고 있지 않다. 또한 시행령 제63조제1항 [별표 16]에서도 준설토의 해양투기 가운데 국토해양부령으로 정하는 폐기물 배출해역에 투기하는 경우에는 해역이용영향평가 대상에서 제외하고 있다. 규정 간 충돌이 발생하고 있다.

⑥ 해역이용영향평가서 작성대행기관의 등록취소 요건

현재 기존 「환경영향평가법」상 환경영향평가대행기관으로 등록한 업체 중 상당수가 해역이용영향평가서 작성대행기관으로 등록한 상태이지만, 해역이용영향평가대상사업은 한 해에 10건 미만이기 때문에 「해양환경관리법」 제89조에 따라 등록이 취소되지 않기 위한 조건을 충족하는 기관은 매우 한정적일 수밖에 없다.

(2) 「해양환경관리법」상 해역이용협의제도의 문제점

① 적용대상의 불명확

「공유수면관리법」은 제3조에서 「항만법」 제2조제6호의 규정에 의한 항만시설과 「어촌·어항법」 제2조제5호의 규정에 의한 어항시설에 대해서는 적용배제를 하고 있다. 따라서 항만시설과 어항시설을 설치하는 경우에는 「공유수면관리법」 제5조에 따른 점·사용허가를 받지 않고 있다. 그러나 「해양환경관리법 시행령」 제61조제2항 [별표 15]에서는 「항만법」 제2조제6호 및 「신항만건설촉진법」 제2조제2호가목에 따른 일정 규모 이상의 항만시설 설치사업과 「어촌·어항법」 제2조제5호 또는 제6호에 따른 일정 규모 이상의 어항시설 또는 어항개발사업에 대해서는 일반해역이용협의를 받아야 한다고 규정하고 있으며, 규모 이하의 경우에는 간이해역이용협의를 받아야 한다고 규정하고 있다. 이와 같이 법률 해석과 적용상 모호한 부분이 있어 논란이 되고 있다.

② 해역이용협의서 작성대행절차의 미흡

「해양환경관리법」에서는 해역이용협의서는 면허, 허가 또는 지정 등을 하고자 하는 원칙적으로 처분기관이 작성하도록 하고 있다. 또한 법 제84조 제4항에서 사업자가 작성한 협의서를 제출할 수 있도록 규정하고 있을 뿐 해역이용영향평가서와 달리 평가대행자로 하여금 작성을 대행하도록 할 수 있는 규정이 없다. 간이해역이용협의와 달리 일반해역이용협의 대상사업의 경우 작성항목이 전문적이어서 처분기관이나 사업자가 직접 작성하기에 용이하지 않아 협의서의 부실화가 우려되고 있다.

2) 해역이용영향평가제도 및 해역이용협의제도의 개선방안

(1) 스코핑 제도를 통한 세부평가항목 및 범위 선정

현재 일반해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도는 대상사업별로 세부 평가항목을 달리 규정하고 있지 않다. 이는 불필요한 평가항목까지도 조사하도록 함으로써, 평가서 작성과정에서 사업자의 비용과 시간이 많이 소요되게 된다. 이는 일반해역이용협의제도의 경우에도 마찬가지이다. 따라서 평가항목 및 범위 등을 결정하는 스코핑(Scoping) 제도를 도입하여 해역이용영향평가 대상사업에 대한 초안을 작성하기 전에 해당 사업에 적용해야 할 평가항목 및 그 범위를 미리 정하도록 하는 절차가 마련되어야 할 것이다. 즉, 해역이용영향평가의 경우에도 준설토의 해양투기, 바다골재 채취단지의 지정, 바다골재 채취, 해양자원의 개발은 공통적인 평가항목도 있으나, 달리 접근해야 할 평가항목도 있으므로, 스코핑 제도 도입을 적극적으로 검토하여야 할 것이다. 또한 동해, 서해, 남해안의 해역특성에 따른 평가서 작성방법의 차별화에 대한 부분도 중기적으로는 검토할 필요가 있다.

(2) 해양부문 환경영향평가 관련 제도 상호간 연계성 강화

현행 해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도는 두 제도 상호간 뿐만 아니라, 「환경정책기본법」상 사전환경성검토제도와 「환경영향평가법」상 환경영향평가제도와의 관계에 있어서도 상호 연계성이 취약하다. 그 결과 해양환경 분야에 대한 협의서나 평가서 작성 시에 중복적으로 조사를 하거나 부실조사를 하는 인적·물적 낭비가 초래될 우려가 있다. 따라서 당초 일반해역이용협의 대상사업의 규모가 확대되어 해역이용영향평가 대상사업으로 되는 경우에는 일반해역이용협의서의 내용을 해역이용영향평가서에서 인용할 수 있도록 함으로써, 협의기간을 단축하고, 사업자의 부담을 경감시킬 수 있도록 제도를 개선하는 것이 필요하다.

또한 향후에는 「해양환경관리법」과 「환경정책기본법」, 「환경영향평가법」 상호간의 연계성을 확보할 수 있도록 평가서 작성 시에 인용절차를 두는 등의 입법적 노력이 필요하다.

(3) 해역이용영향검토기관의 과도한 업무부담 해소

국립수산과학원 내에 설치되어 운영 중인 해역이용영향검토기관의 인력으로는 모든 해역이용협의서와 해역이용영향평가서, 사전환경성검토서, 환경영향평가서를 검토하는 것은 물리적, 인력적인 한계가 있다. 이는 부실한 검토로 이어질 수 있으며, 궁극적으로는 국토해양부장관의 협의의견에 대한 신뢰성도 떨어질 우려도 있다.

이에 법 제91조를 개정하여 간이해역이용협의 대상사업과 경미한 사업에 대해서는 해역이용영향검토기관의 의견을 듣지 않고 바로 의견을 통보하도록 하고, 일반해역이용협의사업과 해역이용영향평가사업에 대해서만 해역이용영향검토기관의 의견을 들은 후 검토의견을 통보하도록 개선하는 것이 바람직하다. 이는 충실한 해역이용협의서 및 해역이용영향평가서 검

토를 촉진하고, 불필요하게 소요되는 처리기간을 단축함으로써 민원인의 편의를 도모하기 위한 조치라 할 것이다.

(4) 해역이용영향평가 및 해역이용협의 대상사업의 조정

현재 해역이용영향평가는 준설토의 해양투기, 해양자원의 개발, 바다골재 채취단지의 지정, 바다골재 채취에 대해서 실시하고 있다. 그러나 해양환경에 미치는 영향은 준설토의 해양투기에 못지않을 정도로 클 것으로 예상되는 항만구역 이외의 준설행위에 대해서는 해역이용영향평가를 받지 않는다는 점에서 형평성 문제가 제기되어 왔다.

이에 항로·박지 등의 유지준설과 오염물질을 제거하기 위한 환경준설, 「수산업법」상 면허를 받은 어장유지 준설, 「환경영향평가법」상 항만 내 준설을 제외한 해양에서의 준설에 대해서는 해역이용영향평가를 받도록 개선하여야 할 것이다. 즉, 「해양환경관리법」 제85조의 해역이용영향평가 대상사업으로 「공유수면관리법」 제5조제1항제3호에 따른 ‘공유수면의 준설’을 추가하는 것이 필요하다.⁸⁵⁾

한편 「공유수면관리법」상 점·사용허가 또는 「공유수면매립법」상 공유수면매립면허를 받은 것으로 보는 규정이 있는 경우 뿐만 아니라, 「공유수면관리법」상 적용배제를 받는 경우에도 해역이용협의제도를 거치도록 함으로써, 「해양환경관리법」과 시행령 상호간의 모호성을 해소하는 것이 필요하다.

(5) 해역이용영향평가와 폐기물투기해역지정 규정 간 상충문제 개선

「해양환경관리법」상 해역이용영향평가 적용대상 규정과 폐기물투기해

85) 장학봉·손규희, “해양환경관리법의 해역이용협의제도 개선방안 - 수요자 관점의 해역이용 협의제도 마련”, 「현안과제」, 한국해양수산개발원, 2008. 12. p. 7.

역지정 시 제출서류에 관한 규정의 상충문제를 해결하기 위해서는 법 제84조 및 시행령 제61조제2항 [별표 15]의 규정을 개정하여 일정 규모 이하의 폐기물 해양투기에 대해서는 일반해역이용협의서를 작성하도록 별표를 개정하는 것이 필요하다.

또한 법 제85조의 해역이용영향평가 대상사업에 국토해양부령이 정하는 규모 이상의 폐기물 해양투기에 대해서는 해역이용영향평가를 받도록 관련 규정을 개정하여야 할 것이다.

(6) 작성대행기관의 등록취소 요건 및 해역이용협의서 작성대행 대상절차의 개선

기존 「환경영향평가법」상 환경영향평가대행기관으로 등록한 업체 중 상당수가 해역이용영향평가대행자로 등록한 상태이지만, 해역이용영향평가대상사업은 한 해에 10건 미만이기 때문에 작성대행기관 등록 후 업무개시 시점과 업무실적에 관한 제한을 2년에서 3년으로 완화하는 것이 규제의 합리성을 도모하는 것이라고 판단된다. 만약 상당수의 해역이용영향평가대행자가 2년이라는 요건을 충족하지 못하여 등록취소될 경우에는 일부 대행기관이 독점하게 되어 사업자가 더 많은 작성비용을 부담할 우려도 있기 때문이다.

한편, 「해양환경관리법」상 해역이용협의제도에 대해서도 평가대행자에게 작성을 대행할 수 있도록 하여 해역이용에 관한 과학적인 분석과 실질적인 저감대책을 수립할 수 있도록 하고, 사업자의 직접작성 부담을 줄여주는 것이 바람직하다. 이 경우 간이해역이용협의 대상사업이나 기간연장 등 경미한 사항에 대해서는 사업자가 작성한 서류를 처분기관이 제출하는 형태로 되고, 일반해역이용협의 대상사업에 대해서는 사업자가 선택적으로 협의서 작성을 작성대행기관에 위탁할 수 있을 것으로 기대된다.

3) 폐기물 배출관리제도

(1) 「해양환경관리법」상 폐기물관리제도

「해양환경관리법」 제2조제4호는 ‘폐기물’이란 해양에 배출되는 경우 그 상태로 쓸 수 없게 되는 물질로서 해양환경에 해로운 결과를 미치거나 미칠 우려가 있는 물질(기름, 유해액체물질, 포장유해물질을 제외한다)로 포괄적으로 규정하고, 구체적인 정의는 개별 법률에서 규정하는 형식을 취하고 있는데, 선박, 해양시설 및 해양공간, 육상, 강하천유입 등 폐기물 발생장소를 기준으로 각각 별도의 폐기물 관리규정을 두고 있다.

(2) 「해양환경관리법」상 폐기물관리제도의 문제점

① 선박의 항해 및 정박 중 발생하는 폐기물 배출관리

「해양환경관리법」 제22조제1항에서 해양배출을 허용하고 있는 ‘선박의 항해 및 정박 중 발생하는 폐기물’은 구체적으로는 MARPOL 73/78 협약 부속서 IV에서 규정하고 있는 오수(Sewage) 중 분뇨와 부속서 V에서 규정하고 있는 폐기물이다. 그런데 「해양환경관리법」은 ‘선박의 항해 및 정박 중에 발생하는 폐기물’에 분뇨만 포함하고 있어, 분뇨뿐만 아니라 오수도 분뇨와 동일한 배출방법으로 해양 배출하는 것을 허용하는 MARPOL 73/78 협약 부속서 IV의 내용과는 달리 규정하고 있다.

또한 MARPOL 73/78 협약 부속서 IV 및 부속서 V는 「해양환경관리법」에서 일정한 배출방법에 의한 해양배출을 허용하고 있는 ‘폐기물’의 배출 선박의 크기와 탑재인원에 관한 규정을 두고 있다. 즉 MARPOL 73/78 협약 부속서 IV 및 부속서 V는 적용대상 선박을 총톤수 400톤 이상 또는 최대 탑재인원 16인 이상의 선박으로 규정하고 있다. 그러나 「해양환경관리법」은 ‘분뇨’에 대해서만 적용대상 선박을 규정하고 있다(선박에서의 오염방

지에 관한 규칙 제14조).

② 공유수면의 매립장에서 폐기물 배출관리

「해양환경관리법」은 공유수면 매립장에서 배출이 가능한 폐기물로 수저준설토사, 선박 안의 일상생활에서 생기는 유리조각류 등의 비가연성폐기물, 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물을 들고 있다. 그러나 선박 안의 일상생활에서 생기는 유리조각류 등의 비가연성폐기물은 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물에 포함되므로 별도로 규정할 필요는 없다.

③ 육상에 발생한 폐기물의 해양 배출

1996년 런던협약의정서는 분노 및 가축분뇨, 폐수, 하수오니, 어류·패류의 젓갈 또는 그 젓갈의 생산·유통 및 보관과정에서 발생된 폐기물, 수산물가공잔재물(조개껍질 등 각질류 포함), 동·식물폐기물, 수저준설토사 등의 폐기물에 대해 일정한 요건 하에 해양배출을 허용하고 있다. 그런데 런던협약을 수용한 「해양환경관리법」 제23조는 ‘육상에서 발생한’ 폐기물의 해양배출을 허용하고 있어서 런던협약의 ‘육상에서 처리가 곤란한 폐기물’과는 차이가 있다. 이러한 차이로 인해 1996년 런던협약의정서에서 일정한 요건하에 해양배출이 허용되는 폐기물 중 ‘육상에서 발생한’ 폐기물이 아닌 폐기물인 어류·패류의 젓갈 또는 그 젓갈의 생산·유통 및 보관과정에서 발생된 폐기물, 수산물가공잔재물(조개껍질 등 각질류 포함)과 수저준설토사 중 해양준설토사 등은 육상발생 폐기물이 아니므로 지정해역 배출이 허용되지 않는다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 「해양환경관리법」 시행규칙에서는 ‘육상에서 발생한 폐기물 중 해양배출가능한 폐기물’에 폐기물에 어류·패류의 젓갈 또는 그 젓갈의 생산·유통 및 보관과정에서 발생된 폐기물, 수산물가공잔재물(조개껍질 등 각질류 포함), 합성로프, 폐어구, 플라스틱류, 냄비 또는 고무제품 등 이물질이 섞이지 않은 수저준설토사 등을 포함시키고 있다. 그러나 이러한 폐기물은 엄밀하게 말하면 육상에서

발생한 폐기물이 아니므로 「해양환경관리법」 제23조 법률규정과는 모순이 생긴다.

한편 「해양환경관리법」은 해역이용영향평가대상인 준설토의 해양투기 규모를 정하면서 국토해양부령으로 정하는 폐기물 배출해역에 준설토를 투기하는 경우에는 해역이용영향평가대상에서 제외하고 있다(시행령 제62조제1항 및 별표 16). 그런데 준설토를 폐기물 배출해역에 투기하기 위해 폐기물배출해역 지정을 신청하는 경우에도 해역이용영향평가를 요구하고 있어 모순이 있다.

④ 해양시설 및 해양공간에서 일상생활에서 발생하는 폐기물

‘해양시설 및 해양공간의 일상생활에서 발생하는 폐기물’이라 함은 ‘선박의 일상생활에서 발생하는 폐기물’에서 살펴본 바와 같이 일상생활에서 발생하는 쓰레기 또는 이와 유사한 폐기물과 분뇨 및 오수로 나눌 수 있다.

그런데 「해양환경관리법」은 해양시설 등에서 일상생활에서 발생하는 폐기물로 분뇨 및 오수만 규정하고, 그 배출기준도 선박에서의 배출과 달리 환경보전해역 및 특별관리해역과 그 밖의 해역으로 구분하여 해역별 생물학적 산소요구량의 방류기준을 정하고 있다. 또한 「해양환경관리법」은 해양시설에서 일상생활에서 발생하는 폐기물에 대해서는 아무런 규정도 두고 있지 않다.

⑤ 육상에 유입된 폐기물해양수거·처리계획 관련 규정

「해양환경관리법」은 국토해양부장관에게 해양에 배출 또는 유입되는 폐기물을 효과적으로 수거·처리하기 위하여 5년마다 폐기물해양수거·처리계획을 수립·시행할 의무를 부여하고 있다. 그러나 폐기물해양수거·처리계획의 대상이 되는 ‘폐기물’에 대한 정의규정을 두지 않아서 계획의 관리대상 설정에 혼란이 생기고 있다.

(3) 「해양환경관리법」상 폐기물관리제도 개선방안

① 선박의 항해 및 정박 중 발생하는 폐기물 배출관리

「해양환경관리법」의 「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」에서 ‘선박의 항해 및 정박 중에 발생하는 폐기물’에 MARPOL 73/78 협약 부속서 V 폐기물과 부속서 IV 오수(Sewage) 중 분뇨만을 폐기물로 정의하고 기타 오수를 제외하고 있다. 분뇨뿐만 아니라 오수도 분뇨와 동일한 배출방법으로 해양 배출하는 것을 허용하는 MARPOL 73/78 협약 부속서 IV의 내용을 반영하여 오수도 포함하고, 조문을 명확히 하기 위해 MARPOL 73/78 협약 부속서 V 폐기물과 부속서 IV 오수를 분리하여 규정할 필요가 있다.

또한 MARPOL 73/78 협약 부속서 IV 및 부속서 V는 ‘폐기물’의 배출 선박의 크기와 탑재인원에 관한 규정을 두고 있고, 「해양환경관리법」은 ‘분뇨’에 대해서만 적용대상 선박을 규정하고 있다(「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」 제14조). 협약과 같이 MARPOL 73/78 협약 부속서 V의 선박의 일상생활에서 발생하는 ‘폐기물(Garbage)’의 배출허용 대상선박에 대한 규정을 두어야 하므로 오수의 배출대상 선박의 크기와 승선인원을 정하고 있는 「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」 제14조와 연계되도록 [별표 3]을 개정한다.

② 공유수면의 매립장에서 폐기물 배출관리

「해양환경관리법」은 공유수면 매립장에서 배출이 가능한 폐기물로 수저준설토사, 선박 안의 일상생활에서 생기는 유리조각류 등의 비가연성폐기물, 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물을 들고 있으나 선박 안의 일상생활에서 생기는 유리조각류 등의 비가연성폐기물은 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물과 동일한 배출방법을 적용하면 되므로 삭제하는 것이 바람직하다.

③ 육상에 발생한 폐기물의 해양 배출

「해양환경관리법」 제23조와 같이 조명을 ‘육상에서 발생한’ 폐기물로 규정할 경우 어류·패류의 젓갈 또는 그 젓갈의 생산·유통 및 보관과정에서 발생한 폐기물, 수산물가공잔재물(조개껍질 등 각질류 포함)과 수저준설토사 중 해양준설물질 등은 육상발생 폐기물이 아니므로 지정해역 배출이 허용되지 않는다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 법 제23조제1항의 육상에서 처리가 곤란한 폐기물의 해양배출에 관한 조항을 법 제22조제1항제1호의 다목으로 포함시키고, 나머지는 조항은 법 제23조에 그대로 두되, 조명만 ‘육지에서 처리가 곤란한 폐기물의 해양배출 위탁 등’로 변경하는 방안이 있다. 이 경우 시행규칙 제12조도 내용을 변경할 필요가 있다.

한편 준설토를 폐기물 배출해역에 투기하기 위해서는 배출해역 지정을 받아야 한다. 이때 준설토 투기의 경우는 해역이용영향평가서도 요구하고 있다. 그러나 「해양환경관리법」은 배출해역에 준설토를 투기하는 경우는 해역이용영향평가대상에서 제외하고 있으므로(시행령 제62조제1항 및 별표 16), 해역이용영향평가서 요구를 삭제하여야 한다.

④ 해양시설 및 해양공간에서 일상생활에서 발생하는 폐기물

「해양환경관리법」은 해양시설 등에서 일상생활에서 발생하는 폐기물로 분뇨 및 오수만 규정하고, 해양시설에서 일상생활에서 발생하는 폐기물에 대해서는 아무런 규정도 두고 있지 않다. 해양시설의 사람이 거주할 경우 일상생활에서 발생하는 폐기물은 시추선 및 플랫폼과 마찬가지로 선박에서 발생하는 폐기물의 처리기준과 방법을 준용할 필요가 있다.

⑤ 육상에 유입된 폐기물해양수거·처리계획 관련 규정

「해양환경관리법」은 국토해양부장관에게 해양에 배출 또는 유입되는 폐기물을 효과적으로 수거·처리하기 위하여 5년마다 폐기물해양수거·처리계획을 수립·시행할 의무를 부여하고 있다. 그러나 폐기물해양수거·처

리계획의 대상이 되는 ‘폐기물’에 대한 정의규정이 없어 생기는 혼란을 방지하기 위하여 「해양환경관리법」의 ‘폐기물해양수거·처리계획’ 관련 조문에 정의규정을 두는 방안이 바람직하다.

4) 국가긴급방제계획상 해안방제

(1) 우리나라 「해양환경관리법」상 해안방제체제

① 방제대책본부 및 지역방제대책본부 설치

해양오염사고로 인하여 긴급방제 그 밖의 필요한 조치를 수행하게 하기 위하여 해양경찰청에 방제대책본부를, 해양경찰서에 지역방제대책본부를 각각 설치할 수 있다.

② 행정기관의 방제조치

해양경찰청장은 방제의무자의 방제조치만으로는 곤란하다고 인정되는 경우 또는 긴급방제가 필요하다고 인정되는 경우에는 필요한 방제조치를 직접 하여야 한다. 다만, 해안의 자갈·모래 등에 달라붙은 기름의 경우에는 그 해안을 관할하는 시장·군수 또는 자치구의 구청장이 필요한 조치를 하고, 군사시설이나 항만시설은 그 시설을 관리하는 행정기관의 장이 필요한 조치를 하여야 한다.

(2) 우리나라 해안방제체제의 문제점

「해양환경관리법」에 의하면 방제책임기관을 해상방제(해양경찰청)와 해안방제(지방자치단체)로 나누면서 방제총괄기관은 해양경찰청으로 지정하고 있다(법 제68조). 그런데 대규모 유류오염사고의 경우 방제대책본부장인 해양경찰청장은 지방자치단체에 대한 지휘·통제권한이 없어서 효율적인 해안방제작업을 수행하지 못하고 있다. 또한 해안방제책임기관인 지방

자치단체 역시 전담조직이 없고, 전문적인 방제장비도 없어 실질적 대응이 어렵다.

(3) 각국의 사고규모별(단계별) 해안방제체제

① 미국

연방정부의 지원이 필요하지 않는 경우는 주정부나 지방정부에서 지방 긴급계획(LCP)에 따라 대응한다.

주정부나 지방정부의 대응능력을 초과하는 오염사고는 구역긴급계획(RCP)에 따라 사전에 지정된 현장방제책임자(OSC 또는 FOSC)를 중심으로 연방정부 및 주정부의 기능 및 방제능력을 통합하여 운영한다.

미국은 해양오염 및 위험·유해물질 사고가 발생하면 환경청장이 의장이고, 해안경비대장이 부의장인 국가방제단(NRT)에서 수립한 국가긴급계획에 따라 대응한다.

미국의 경우 현장방제책임자가 지정되어 해상 및 해안방제를 지휘·감독하기 때문에 해상방제 및 해안방제 수행기관의 분리로 인한 문제는 생기지 않는다.

② 일본

일본 해상보안청은 우리나라의 국가긴급방제계획에 해당하는 방제기본계획 및 지역긴급방제계획에 해당하는 유출유 방제계획을 작성하고, 동계획에 따라 방제작업을 수행한다. 유출유 방제계획은 해상보안관구 본부장이 해난대책본부를 설치하고, 현장책임자를 지명하여 해상 및 해안방제작업을 수행한다. 대규모 유출사고 시는 해상보안청이 국가긴급방제계획에 의해 해상 및 해안방제작업을 총괄한다.

다만 국가긴급계획은 대규모의 유출사고 시에는 관계 행정기관, 지방공공단체 등에게 해안표착유와 관련하여 의무를 부여하고 있다.

③ 프랑스

프랑스의 경우는 1997년에 기름유출에 대응하기 위하여 국가긴급방제 계획(POLMAR Plan)을 수립하였다. 프랑스 국가긴급방제계획은 육상계획(POLMAR Land Plan ; POLMAR-Terre)과 해상계획(POLMAR Sea Plan; POLMAR-Mer)로 구성되어 있다. 해상방제는 해양경찰이 국방부(해역사령관)의 지휘를 받아서 시행하며, 해안방제는 육상경찰이 지방정부의 지휘를 받아서 시행한다.

④ 영국

영국 국가유류오염방제계획(NCP)에 따라 단계별로 대응하고 있다.

1단계는 단일 지방정부나 항만당국이 대응가능한 규모로 해안방제뿐만 아니라 1해리 이내의 해상방제도 지방정부 및 항만당국이 담당한다.

지방정부의 대응능력을 초과하는 2단계 규모의 오염사고 대응의 경우도 지방정부 주관으로 해안방제작업을 수행한다. 해사·연안경비청은 해안방제장비를 임대형식으로 지원받는다.

3단계인 대형 오염사고의 경우는 지방정부와 해사·해안경비청이 해안 대응센터를 설치·운영한다. 해안대응센터는 지방정부가 총괄하고, 재정을 부담한다. 해사·연안경비청은 관리하고 있는 해안방제장비를 무상으로 지원한다.

(4) 해안방제 대응체제 개선방안

① 단계별 대응체제 수립

대부분의 국가에서 유류오염사고 규모별로 단계적 대응체제를 갖추고 있다. 우리나라도 「해양환경관리법」에서 해양경찰청장에게 해양오염물질의 배출 사전예방 또는 방제에 관한 국가긴급방제계획 수립·시행의무를 부여하고(법 제61조), 기본계획의 구체적 실행을 위해 지역별 해역특성을 분

석하여 지역방제실행계획을 수립·시행하도록 규정하고 있다(영 제44조).

그리고 방제의무자의 방제조치만으로 곤란하다고 인정되는 경우 또는 긴급방제가 필요하다고 인정되는 경우는 해상방제는 해양경찰청장, 해안방제는 지방자치단체장(시·군·구)이 수행하게 하고 있다(법 제68조). 그런데 해상방제의 대응체계는 단계계적 접근 방법을 취하고 있으나 해상방제는 그러지 못하다.

외국의 사례에 비추어 볼 때 해상방제와 마찬가지로 해안방제도 단계적 대응체계 구축이 필요하다.

구체적으로는 영국과 같이 1단계 규모의 오염사고는 기초지방자치단체(시·군·구)가, 대응가능한 규모의 오염사고의 경우는 기초지방자치단체가 해안방제작업을 수행하고, 2단계 규모의 유류오염사고인 2개 이상의 기초지방자치단체에 걸친 오염사고인 경우는 광역지방자치단체(시·도)가 해안방제를 담당하며, 국가긴급방제계획이 적용되는 대규모의 유류오염사고의 경우에는 해양경찰청과 협력하여 해안방제를 실시하되, 광역지방자치단체가 해안방제를 주관하는 방안이다.

② 단계별 해안방제 실행방안

1단계 규모의 유류오염사고는 기초지방자치단체가 해안방제를 주관한다. 해양경찰청은 평시 해안장비 비축기지 유지, 비상계획과 유류오염대응에 관한 훈련과정 제공, 해안방제작업 및 오일펜스 등 장비의 사용법 교육, 기초지방자치단체의 훈련에 참여 등을 통해 지원을 하여야 한다.

기초지방자치단체가 해안방제에 필요한 장비와 인력을 보유하기 어려운 경우는 해양환경관리공단과 계약을 체결하여, 해안방제작업을 위탁하는 것이 효율적이다.

2단계 규모의 유류오염사고는 광역지방자치단체가 해안방제작업을 주관한다. 이 경우 지역이 보유하고 있는 방제장비만으로 대응할 수 없는 경

우가 많으므로 해양경찰청에서 운영하는 방제비축기지의 장비를 지원하여야 한다. 해양환경관리공단은 기초지방자치단체와의 계약관계에 의하여 해안방제작업에 자동적으로 참여하게 된다.

3단계 규모의 유류오염사고는 대규모 오염사고로 전 국가적 대응이 요구되는 사고이다. 대규모 유류오염사고로 해양경찰청에 방제대책본부가 설치되는 경우, 최초 유류오염피해를 입은 광역지방자치단체에 (가칭)해안방제본부를 설치한다. 해안방제본부는 광역지방자치단체와 해양경찰청이 공동으로 설치하며, 해안방제 주관기관은 광역지방자치단체가 된다. 해안방제본부는 기초지방자치단체의 대표자, 항만당국의 대표자, 환경연락관담당 등이 참여하여야 한다. 한편 해양경찰청은 장비비축기지에 비축하고 있는 해안방제장비와 인력 및 기술을 지원하여야 한다.

2. 정책제언

1) 해역이용영향평가제도와 해역이용협의제도

「해양환경관리법」상 해역이용영향평가제도와 해역이용협의제도는 제도 상호간의 연계성을 강화하고, 스코핑 제도 도입, 대상사업의 조정, 의견수렴절차의 조정, 작성대행기관에 관한 등록취소기준의 완화 등을 통해 규제의 합리성을 제고하는 동시에 국민의 부담을 경감하는 개선이 필요하다.

(1) 스코핑 제도를 통한 세부평가항목 및 범위 선정

대상사업별 특성을 반영하여 평가항목 및 범위 등을 결정하는 스코핑(Scoping) 제도를 도입하여 해역이용영향평가 대상사업에 대한 초안을 작성하기 전에 해당 사업에 적용해야 할 평가항목 및 그 범위를 미리 정하도록

하는 절차가 마련되어야 할 것이다. 또한 동해, 서해, 남해안의 해역특성에 따른 평가서 작성방법의 차별화에 대한 부분도 중기적으로는 검토할 필요가 있다.

(2) 해역이용영향평가 및 해역이용협의 대상사업의 조정

준설토의 해양투기는 해역이용영향평가 대상으로 규정되어 있으나, 해양에 상당한 영향을 미칠 수 있는 준설행위는 평가대상에서 제외되어 있다. 해양환경의 보전과 형평성을 고려하여 해역이용영향평가 대상사업으로 「공유수면관리법」상 ‘공유수면의 준설’을 추가하여야 할 것이다.

(3) 해양부문 환경영향평가 관련 제도 상호간 연계성 강화

일반해역이용협의 대상사업 규모가 확대되어 해역이용영향평가 대상사업으로 되는 경우에는 일반해역이용협의서의 내용을 해역이용영향평가서에서 인용할 수 있도록 함으로써, 협의기간을 단축하고, 사업자의 부담을 경감시킬 수 있도록 제도를 개선하여야 한다. 향후에는 일반해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도 상호간 연계성과 「해양환경관리법」과 「환경정책기본법」, 「환경영향평가법」 상호간의 연계성을 확보할 수 있는 입법적 노력이 필요하다.

(4) 해역이용영향검토기관의 과도한 업무부담 해소

국립수산과학원 내에 설치되어 운영 중인 해역이용영향검토기관의 인력으로는 모든 해역이용협의서와 해역이용영향평가서, 사전환경성검토서, 환경영향평가서를 검토하는 것은 물리적, 인력적인 한계가 있다. 이에 법 제91조를 개정하여 간이해역이용협의 대상사업과 경미한 사업에 대해서는 해역이용영향검토기관의 의견을 듣지 않고 바로 의견을 통보하도록 하고,

일반해역이용협의사업과 해역이용영향평가사업에 대해서만 해역이용영향 검토기관의 의견을 들은 후 검토의견을 통보하도록 개선하는 것이 바람직하다.

(5) 해역이용영향평가 및 해역이용협의 대상사업의 조정

항로·박지 등의 유지준설, 환경준설, 어장유지 준설, 「환경영향평가법」상 항만 내 준설을 제외한 해양에서의 준설에 대해서는 해역이용영향평가를 받도록 개선하여야 할 것이다. 즉, 「해양환경관리법」 제85조의 해역이용영향평가 대상사업으로 「공유수면관리법」 제5조제1항제3호에 따른 ‘공유수면의 준설’을 추가하는 것이 필요하다.⁸⁶⁾

한편 「공유수면관리법」상 점·사용허가 또는 「공유수면매립법」상 공유수면매립면허를 받은 것으로 보는 규정이 있는 경우뿐만 아니라, 「공유수면관리법」상 적용배제를 받는 경우에도 해역이용협의제도를 거치도록 함으로써, 「해양환경관리법」과 시행령 상호간의 모호성을 해소하는 것이 필요하다.

(6) 해역이용영향평가와 폐기물투기해역지정 규정 간 상충문제 개선

「해양환경관리법」상 해역이용영향평가 적용대상 규정과 폐기물투기해역지정시 제출서류에 관한 규정의 상충문제를 해결하기 위해서는 법 제84조 및 시행령 제61조제2항 [별표 15]의 규정을 개정하여 일정 규모 이하의 폐기물 해양투기에 대해서는 일반해역이용협의서를 작성하도록 별표를 개정하는 것이 필요하다.

86) 장학봉·손규희, “해양환경관리법의 해역이용협의제도 개선방안 - 수요자 관점의 해역이용협의제도 마련”, 「현안과제」, 한국해양수산개발원, 2008. 12. p. 7.

(7) 작성대행기관의 등록취소 요건 및 해역이용협의서 작성대행절차의 개선

작성대행기관 등록후 업무개시 시점과 업무실적에 관한 제한을 2년에서 3년으로 완화하는 것이 규제의 합리성을 도모하는 것이라고 판단된다. 만약 상당수의 해역이용영향평가 대행자가 2년이라는 요건을 충족하지 못하여 등록취소될 경우에는 일부 대행기관이 독점하게 되어 사업자가 더 많은 작성비용을 부담할 우려도 있기 때문이다.

한편, 「해양환경관리법」상 해역이용협의제도에 대해서도 평가대행자에게 작성을 대행할 수 있도록 하여 해역이용에 관한 과학적인 분석과 실질적인 저감대책을 수립할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

2) 폐기물 배출관리제도

해양환경관리법의 폐기물 배출관리제도를 MARPOL 73/78 협약 및 런던협약과 일치시키고, 관련 규정상 폐기물의 정의나 내용상의 모호함으로 인한 혼란을 최소화하기 위하여 필요한 법률 개정은 다음과 같다.

첫째, 폐기물을 MARPOL 73/78 협약에 의한 폐기물, 런던협약에 의한 폐기물 및 강·하천 유입 폐기물로 구분하고, 각각의 조문에서 폐기물의 정의를 구체적으로 규정한다.

둘째, 폐기물의 배출원을 중심으로 선박으로부터의 해양배출 관리, 해양시설 및 해양공간에서의 해양배출 관리 및 강·하천 등 비점오염원에 의한 해양유입관리로 구분하여 정비한다.

(1) 선박으로부터 폐기물의 해양배출 관리

「해양환경관리법」 제22조는 선박으로부터 폐기물의 해양배출 관리를

규정하고 있다. MARPOL 73/78 협약에 의한 폐기물 및 런던협약에 의한 폐기물 관리로 구분하되, 선박으로부터 폐기물의 해양배출 관리는 MARPOL 73/78 협약 IV의 폐기물과 V의 오수는 성격이 다르므로 분리하여 규정하여야 한다. 런던협약에서 특정 배출해역에 배출이 허용되는 폐기물은 선박에 의해 운송되어 배출되므로 선박으로부터 폐기물 해양배출 관리에 관한 조문에서 함께 규정한다. 공유수면 매립장에 폐기물을 배출하는 경우도 선박으로부터 배출이므로 동일한 조문에서 규정한다.

(2) 해양시설 및 해양공간에서의 해양배출 관리

고정식 플랫폼은 선박과 동일하게 폐기물 처리기준과 방법을 적용하고 있다. 사람이 거주하는 해양시설의 경우 고정식 플랫폼과 다를 바 없으므로 선박에서 발생하는 폐기물의 처리기준과 방법을 준용할 필요가 있다.

(3) 비점오염원 폐기물

강·하천 등 비점오염원을 통해 해양으로 유입되는 쓰레기는 「해양환경관리법」에서 규정하고 있는 ‘폐기물’과 개념이 다르므로 별도로 정의규정을 신설할 필요가 있다.

3) 해안방제 대응체제

기름오염사고 시 효과적으로 방제하기 위해서는 책임주체를 명확히 하고, 사고의 크기에 따라 적절히 대응할 수 있는 체제를 구축하는 것이다.

(1) 해안방제 책임주체에 대한 평가

「해양환경관리법」은 유류오염사고 시 방제에 대한 책임주체를 오염물

질 배출행위자 및 선박의 선장 또는 해양시설 관리자(이하 ‘방제조치의무자’라 한다)로 명확히 하고 있다(법 제64조). 또한 방제조치의무자의 방제조치만으로 곤란하거나 또는 긴급방제가 필요하다고 인정되는 경우는 해양경찰청장이 직접 방제조치를 하되, 해안의 자갈·모래 등에 붙은 기름은 그 해안을 관할하는 시·군·구의 장이 필요한 조치를 하도록 규정하고 있다(법 제68조). 따라서 방제책임주체는 일차적으로 방제조치의무자이고, 행정기관이 방제조치를 하여야 하는 경우는 해상방제는 해양경찰청장, 해안방제는 지방자치단체장(시·군·구)이 방제책임주체이다.

(2) 해안방제 대응체제에 대한 평가

우리나라의 해안방제 책임주체는 기초지방자치단체(시·군·구)의 장이다. 해상방제의 경우는 소규모 오염사고일 때는 지방해양경찰청장을, 대규모 오염사고일 때는 해양경찰청장을 책임주체로 단계별 대응체제를 구축하고 있지만 해안방제는 유류오염사고의 규모가 소규모인 경우나 국가 긴급방제계획이 실행되는 대규모인 경우를 불문하고 기초지방자치단체의 장이 대응하도록 규정하고 있다.

(3) 해안방제체제 개선을 위한 제언

국제해사기구의 유류오염방제에 관한 지침서나 영국, 일본 등 외국사례에 비추어 볼 때 해안방제도 단계적 대응체제 구축이 필요하다. 구체적으로는 1단계 규모의 오염사고는 기초지방자치단체(시·군·구)가, 2단계 규모의 유류오염사고는 광역지방자치단체(시·도)가 해안방제를 담당하며, 국가긴급방제계획이 적용되는 대규모의 유류오염사고의 경우도 광역지방자치단체가 해안방제를 주관하되 해양경찰청과 공동대응팀을 구성할 필요가 있다.

이를 위해 필요한 조치는 다음과 같다.

첫째, 단계별 방제대응체제와 그에 따른 책임주체에 대한 법적 근거 마련을 위해 법률개정이 필요하다.

둘째, 유류오염방제는 전문성이 강한 분야이다. 따라서 지방자치단체가 해안방제의 책임주체가 되더라도 해안방제작업에 필요한 방제전문장비를 상시 비축하거나 방제를 위한 교육·훈련을 자체적으로 수행하기는 현실적으로 곤란하다. 해양오염방제에 대한 총괄책임 주체인 해양경찰정장이 지방자치단체가 해안방제작업을 수행하는데 필요한 장비, 인력 및 기술 지원을 하여야 한다.

참 고 문 헌

<국내 문헌>

- 국토해양부, 「해사 채취의 친환경적 관리방안 연구(V)」, 2009.
- 김영하 · 이온길 · 이영수, “누적영향평가를 위한 평가범위 산정에 대한 연구”, 『환경평가연구』 제17권 제5호, 2008.
- 김임순 · 김윤신 · 서용석 · 장성언 · 최원욱 · 한상욱, “전략환경평가의 제도화 동향과 국내 도입 방안”, 『환경영향평가』 제12권 제3호, 한국환경영향평가학회, 2003.
- 김임순 · 한상욱 · 박주현, “유럽연합의 EA에 비취본 한국의 환경평가제도 개선 방안”, 『환경영향평가』 제15권 제2호, 2006.
- 김임순 · 박주현 · 한상욱 · 이은영 · 김한선 · 이은주, “친환경적 항만계획을 위한 전략환경평가 기법의 적용에 관한 연구”, 『환경영향평가』 제16권 제2호, 2007.
- 김영길, “현행 환경영향평가제도의 비교법적 검토”, 『부산법조』 제22집, 부산지방변호사회, 2005. 1.
- 목진용 · 윤성순 · 박수진, 『해양환경영향평가제도 도입방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2006.
- 목진용, “영국의 유류오염대비 국가대응체제와 그 시사점” 『해양수산동향』, 한국해양수산개발원, 1998. 11.
- 박균성 · 함태성, 『환경법』, 박영사, 2006.
- 박수진, “해양부문 환경평가제도 분석을 통한 입법평가제도의 발전적 방향에 관한 소고”, 『환경영향평가모델을 통한 입법평가제도의 도입방안』, 2007. 9.
- 박수진 · 목진용, 『우리나라 해양환경법체계 정비에 관한 연구』, 한국해양수산개발원, 2007.
- 석인선, “환경영향평가절차상 주민참여 : 미국과 우리나라의 경우에 관한 비교법적 고찰을 중심으로”, 『환경법연구』 제30권 제2호, 2008.
- 임송학, 『해양환경관리법』, 한국법제연구원, 2008.

- 윤성순 · 장학봉 · 최지연, 「해양부문 환경영향평가제도 개선방안」, 한국해양수산개발원, 2004. 12.
- 윤성순 · 최지연, 「해양분야 전략환경평가 도입방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2007.
- 윤진숙 외 19인, 「환경관리해역 환경개선연구(Ⅲ)」, 해양수산부, 2004. 10.
- 이대인 · 엄기혁 · 권기영 · 김귀영 · 윤성순 · 장주형, “해양환경영향평가 관련 협의에 의한 연안이용분석, 「환경영향평가」, 제17권 제2호, 2008.
- 장학봉 · 박수진, “해역이용협의제도의 문제점과 개선방향 - 해사 채취를 중심으로”, 「월간 해양수산」 제240호, 한국해양수산개발원, 2004.
- _____, “바다골재 채취 관련 환경관리법제의 개선방향”, 한국해양학회 추계학술대회 발표논문, 2005. 11.
- 장학봉 · 손규희, “해양환경관리법의 해역이용협의제도 개선방안 - 수요자 관점의 해역이용협의제도 마련”, 「현안과제」, 한국해양수산개발원, 2008. 12.
- 정준금, 「환경정책론」, 대영문화사, 2007.
- 최준규 · 서성철 · 주용준, “환경영향평가 문제의 원인 및 연계성 분석을 통한 제도개선 연구”, 「환경영향평가」 제17권 제1호, 2008.
- 함태성, 「사전환경성검토제도의 법적과제」, 한국법제연구원, 2004. 12.
- 한국해양수산개발원, 「조합의 효율적 방제대응계획 수립에 관한 연구」, 1999. 8.
- _____, 「유류오염사고 대비 해안방제체제 구축방안」, 2001. 12.
- 한국해양연구원, 「항만별 해양오염방제 자재 · 약재 비치기준 평가 및 개선 방안연구」, 2009. 4.
- 해양경찰청, 「국가 재난적 대형오염사고 대비대응 방안 연구」, 2004. 12.
- 해양수산부, 「해사 채취의 친환경적 관리방안 연구(Ⅱ)」, 2006.
- _____, 「해사 채취의 친환경적 관리방안 연구(Ⅲ)」, 2007.
- _____, 「해사 채취의 친환경적 관리방안 연구(Ⅳ)」, 2008.
- _____, 「환경관리해역 환경개선연구(Ⅲ)」, 2004. 10.
- 행정안전부, 해양오염 방지 · 복구체계 종합진단, 2008. 5.
- 환경부, 「환경영향평가 협의내용의 사후관리 합리화방안 연구」, 2000. 1.

- _____, 「환경영향평가제도 혁신포럼 2006 최종보고서」, 2006. 7.
- _____, 「환경영향평가항목·범위확정을 위한 가이드라인 개발」, 2003. 12.
- _____, 「2008 환경백서」, 2008.

<해외 문헌>

- IMO, “Final Act of the Conference on International Co-operation on Oil Pollution Preparedness and Response”, *OPRC, Conf/24*, Nov. 29, 1990.
- _____, *Section II Manual on Oil Pollution Contingency Planning*, 1995.
- U.K., *Merchant Shipping(Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation Convention) Regulation*, 2003.
- U.K., *Kent County Council, Emergency Planning for Kent*, 1995.
- 海上保安廳, 「油類汚染事件への準備及び對應のための國家的な緊急時計劃」, 1997.
- _____, 「東京湾 排出油防除計劃」, 1995.

<온라인 자료>

- <http://www.mlit.go.jp/index.html>(일본 국토교통성)
- <http://www1.kaiho.mlit.go.jp/tgyomu.html>(일본 해상보안청)
- <http://www.mcga.gov.uk>(영국 해사연안경비청)

<관련 규정>

국토해양부, 해역이용협의 등에 관한 업무처리규정(국토해양부훈령 제178호)
_____, 해역이용협의서 작성 등에 관한 규정(국토해양부고시 제2008-913호)
_____, 해역이용영향평가서 작성 등에 관한 규정(국토해양부고시 제
2008- 914호)
_____, 해역이용영향평가서초안 요약서 작성 등에 관한 고시(국토해
양부고시 제2008-916호)
_____, 해역이용영향평가대행자 등록 및 관리에 관한 업무처리지침
(국토해양부예규 제2008-27호)
환경부, 환경영향평가서 작성 등에 관한 규정(환경부고시 제2008-223호)
_____, 환경영향평가 대행비용 산정기준(환경부고시 제2008-224호)
_____, 환경영향평가 협의 및 협의내용관리 등에 관한 업무처리규정(환경
부예규 제340호)
_____, 환경영향평가 정보지원시스템 운영지침(환경부예규 제2008-341호)
_____, 환경영향평가서 작성비용 산정기준(환경부고시 제2007-124호)
_____, 사전환경성검토서 작성 등에 관한 규정(환경부고시 제2008-180호)
_____, 사전환경성검토 협의 및 협의내용관리 등에 관한 업무처리규정(환
경부예규 제333호)
_____, 골프장의 중점 사전환경성 검토항목 및 검토방법 등에 관한 규정
(환경부고시 제2008-180호)
_____, 사전환경성검토 구비서류에 관한 규정(환경부고시 제2006-105호)

부록 1 : 폐기물 배출 관리제도 개선을 위한 법률 개정안

1. 「해양환경관리법」 제22조 개정안

현행	개정안
<해양환경관리법> 제22조(오염물질의 배출금지 등) ①누구든지 선박으로부터 오염물질을 해양에 배출하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각호의 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 다음 각 목의 구분에 따라 폐기물을 배출하는 경우 가. 선박의 항해 및 정박 중 발생하는 폐기물을 배출하고자 하는 경우에는 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것 나. 국토해양부령이 정하는 폐기물을 「공유수면매립법」 제9조 및 동법 제38조의 규정에 따라 매립하고자 하는 장소에 배출하고자 하는 경우에는 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것 ②누구든지 해양시설 또는 해수욕장·하구역 등 대통령령이 정하는 장소(이하 “해양공간”이라 한다)에서 발생하는 오염물질을 해양에 배출하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각호의 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 해양시설 및 해양공간(이하 “해양시설등”이라 한다)에서 발생하는 폐기물을 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출하는 경우	<해양환경관리법> 제22조(오염물질의 배출금지 등) ①누구든지 선박으로부터 오염물질을 해양에 배출하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각호의 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 다음 각 목의 구분에 따라 폐기물을 배출하는 경우 가. 선박안에 있는 선원, 그 이외의 자의 일상생활에서 발생하는 쓰레기 또는 이와 유사한 폐기물(국토해양부령으로 정하는 폐기물을 제외한다)을 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출하고자 하는 경우에는 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것 나. 선박안에 있는 선원, 그 이외의 자의 일상생활에서 발생하는 분뇨, 오수 또는 이와 유사한 폐기물(이하 “오수 등”이라 한다)을 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것 다. 국토해양부령이 정하는 폐기물을 「공유수면매립법」 제9조 및 동법 제38조의 규정에 따라 매립하고자 하는 장소에 배출하고자 하는 경우에는 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것 라. 육상에서 처리가 곤란한 폐기물로서 국토해양부령이 정하는 폐기물을 해양에 배출하는 경우에는 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것 ②누구든지 해양시설 또는 해수욕장·하구역 등 대통령령이 정하는 장소(이하 “해양공간”이라 한다)에서 발생하는 오염물질을 해양에 배출하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각호의 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 해양시설 및 해양공간(이하 “해양시설 등”이라 한다)에서 발생하는 폐기물을 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출하는 경우

2. 「해양환경관리법」 제23조 및 제24조 개정안

현행	개정안
<해양환경관리법> 제23조(육상에서 발생한 폐기물의 해양배출 금지 등) ① 누구든지 육상에서 발생한 폐기물을 해양에 배출할 수 없다. 다만, 국토해양부장관은 해양환경의 보전·관리에 영향을 미치지 아니하는 범위 안에서 육상에서 처리가 곤란한 폐기물로서 국토해양부령이 정하는 폐기물에 한하여 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출하게 할 수 있다. ② 국토해양부장관은 제1항 단서의 규정에 따라 해양에 배출하게 할 수 있는 폐기물 중 제76조제1항의 규정에 따라 폐기물위탁자가 위탁처리를 신고한 폐기물에 한하여 폐기물해양배출업자로 하여금 이를 처리하게 할 수 있다. ③ 국토해양부장관은 제1항 단서의 규정에 따라 해양에 배출하게 할 수 있는 폐기물에 해당하는지 여부를 국토해양부령이 정하는 바에 따라 미리 검사하여야 한다. ④ 국토해양부장관은 제3항의 규정에 따른 검사업무를 대통령령이 정하는 바에 따라 전문검사기관에게 대행하게 할 수 있다. ⑤ 제1항 단서의 규정에 따른 폐기물배출해역의 신청 및 지정절차 그 밖에 필요한 사항은 국토해양부령으로 정한다. 제24조(해양오염방지활동) ① 국토해양부장관은 해양에 배출 또는 유입되는 폐기물(해양발생 폐기물을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 효과적으로 수거·처리하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 폐기물해양수거·처리계획을 수립·시행하여야 한다. 이 경우 시·도지사는 폐기물해양수거·처리계획에 따라 세부 실천계획을 수립·시행하여야 한다.	<해양환경관리법> 제23조(육상에서 처리가 곤란한 폐기물의 해양배출 위탁 등) ① 국토해양부장관은 제22조제1항제1호다목의 규정에 따라 해양에 배출하게 할 수 있는 폐기물 중 제76조제1항의 규정에 따라 폐기물위탁자가 위탁처리를 신고한 폐기물에 한하여 폐기물해양배출업자로 하여금 이를 처리하게 할 수 있다. ② 국토해양부장관은 제22조제1항제1호다목의 규정에 따라 해양에 배출하게 할 수 있는 폐기물에 해당하는지 여부를 국토해양부령이 정하는 바에 따라 미리 검사하여야 한다. ③ 국토해양부장관은 제3항의 규정에 따른 검사업무를 대통령령이 정하는 바에 따라 전문검사기관에게 대행하게 할 수 있다. ④ 제22조제1항제1호다목의 다른 폐기물배출해역의 신청 및 지정절차 그 밖에 필요한 사항은 국토해양부령으로 정한다. 제24조(해양오염방지활동) ① 국토해양부장관은 해양에 배출 또는 유입되는 폐기물을 효과적으로 수거·처리하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 폐기물해양수거·처리계획을 수립·시행하여야 한다. 이 경우 시·도지사는 폐기물해양수거·처리계획에 따라 세부 실천계획을 수립·시행하여야 한다.

3. 「해양환경관리법 시행령」 제36조 개정안

현행	개정안
<해양환경관리법 시행령> <해양환경관리법 시행령> - 신설- 제36조(폐기물해양수거·처리계획) ① 국토해양부장관은 법 제24조제1항에 따른 폐기물해양수거·처리계획을 5년마다 수립하여야 한다. ② 제1항에 따른 폐기물해양수거·처리계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. - 중략- ③ 시·도지사는 제1항에 따른 폐기물해양수거·처리계획의 연도별 시행계획을 수립·추진하여야 하며, 연도별 시행계획 및 추진실적을 매년 1월 말까지 국토해양부장관에게 제출하여야 한다.	<해양환경관리법 시행령> 제0조 법 제22조제1항제1호가목에서 “국토해양부령으로 정하는 폐기물”이란 폐플라스틱류를 말한다. 제36조(폐기물해양수거·처리계획)①제24조제1항에서 “대통령령으로 정하는 폐기물”이란 다음 각호의 폐기물을 말한다. 1. 종이류, 금속, 목재, 유리, 도기류 기타 유사 재질의 폐기물 2. 음료수병, 합성로프·합성어망·페어구, 페스티로폼 3. 동식물의 사체, 해상운송 중에 못쓰게 되어 버려진 물질 4. 부유성의 화물용 깔개 및 끼우개, 화물용 내장재, 포장물질 기타 가연성 폐기물 ② 국토해양부장관은 법 제24조제1항에 따른 폐기물해양수거·처리계획을 5년마다 수립하여야 한다. ③ 제1항에 따른 폐기물해양수거·처리계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. - 중략- ④ 시·도지사는 제1항에 따른 폐기물해양수거·처리계획의 연도별 시행계획을 수립·추진하여야 하며, 연도별 시행계획 및 추진실적을 매년 1월 말까지 국토해양부장관에게 제출하여야 한다.

4. 「해양환경관리법 시행규칙」 제11조 개정안

현행	개정안
<해양환경관리법 시행규칙> 제11조(폐기물의 배출허용기준) ① 법 제22조제1항제1호나목에 따라 선박으로부터 공유수면을 매립하려는 장소에 배출할 수 있는 폐기물과 그 처리기준 및 방법은 별표 3과 같다. ② 법 제22조제2항제1호에 따라 해양시설 또는 영 제34조에 따른 해양공간(이하 “해양시설등”이라 한다)에서 발생하는 폐기물은 제12조제1항에서 정하는 방법에 따라 배출할 수 있다. 다만, 해양시설 등의 일상생활에서 발생하는 폐기물의 해역별 배출기준은 별표 4와 같다.	<해양환경관리법 시행규칙> 제11조(폐기물의 배출허용기준) ① 법 제22조제1항제1호나목에 따라 선박으로부터 공유수면을 매립하려는 장소에 배출할 수 있는 폐기물과 그 처리기준 및 방법은 별표 3과 같다. ② 법 제22조제2항제1호에 따라 영 제34조에 따른 해양공간에서 발생하는 폐기물은 제12조제1항에서 정하는 방법에 따라 배출할 수 있다. 다만, 해양시설의 일상생활에서 발생하는 폐기물의 해역별 배출기준은 별표 4와 같다.

5. 폐기물의 종류에 따른 매립장에서의 배출방법(시행규칙[별표 3]) 개정안

폐기물 종류	배출방법
수저준설토사·조개껍질류 및—아와 유사한 폐기물과 선박 안의 일상생활에서 생기는 유라조각류 등의 비가연성폐기물을 공유수면을 매립하려는 장소에 배출(법 제22조 제1항제1호나목 및 시행규칙 제11조)	호안시설을 설치하여 해역과 차단할 것. 다만, 수저준설토사를 선박에 의하여 호안의 안쪽에 배출하는 경우에는 배출을 종료할 때까지 선박의 항해구간에 한하여 호안시설 대신에 오타방지막을 설치할 수 있다. 나. 상등수를 해양으로 배출하는 경우 부유 물질이 흘러 나가지 못하도록 하는 시설 또는 설비를 갖추는 것
「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물(법 제22조제1항제1호나목 및 시행규칙 제11조)	「폐기물관리법」에 따른 해당 폐기물의 처리에 적합한 시설을 갖추고 그 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것

6. 해양시설의 일상생활에서 발생하는 폐기물의 해역별 배출기준(시행규칙 [별표 4] 개정안

구 분	배출기준
일상생활에서 생기는 폐기물	(「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」 [별표2] 선박 안의 일상생활에서 생기는 분뇨의 배출해역별 처리기준 및 방법 중 고정식 플랫폼에서의 폐기물 배출해역별 처리기준 및 방법에 따른다.
일상생활에서 생기는 분뇨, 오수	(「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」 [별표3] 선박 안에서 발생하는 폐기물의 배출해역별 처리기준 및 방법 중 고정식 플랫폼에서의 폐기물 배출해역별 처리기준 및 방법에 따른다.

7. 「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」 개정안

현행	개정안
「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」 제8조(선박에서 발생하는 폐기물의 배출방법 등) 법 제22조제1항제1호가목에 따라 선박의 항해 및 정박 중 발생하는 폐기물을 배출하는 경우에는 다음 각호의 구분에 따른 요건에 적합하게 배출하여야 한다. 1. 분뇨의 경우 : 별표 2의 요건 2. 분뇨 외의 폐기물의 경우 : 별표 3의 요건	「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」 제8조(선박에서 발생하는 폐기물의 배출방법 등) 법 제22조제1항제1호가목에 따라 선박의 항해 및 정박 중 발생하는 폐기물을 배출하는 경우에는 다음 각호의 구분에 따른 요건에 적합하게 배출하여야 한다. 1. 오수 등의 경우 : 별표 2의 요건 2. 오수 등 이외의 폐기물의 경우 : 별표 3의 요건

8. 「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」[별표 2] 개정안

「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」

[별표2] 선박 안의 일상생활에서 생기는 오수 등의 배출해역별 처리기준 및 방법(제8조제1호 관련)

1. 제14조에 따라 오수 등오염방지설비를 설치하여야 하는 선박은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우 해양에서 오수 등을 배출할 수 있다.

가. 영해기선으로부터 3해리를 넘는 거리에서 지방해양항만청장이 형식승인한 오수 등마쇄소독장치를 사용하여 마쇄하고 소독한 오수 등을 배출하는 경우. 다만, 선박이 4노트 이상의 속력으로 항해하면서 서서히 배출하여야 한다.

나. 영해기선으로부터 12해리를 넘는 거리에서 마쇄하지 아니하거나 소독하지 아니한 오수 등을 배출하는 경우. 다만, 선박이 4노트 이상의 속력으로 항해하면서 서서히 배출하여야 한다.

다. 지방해양항만청장이 형식승인한 오수 등처리장치를 설치·운전 중인 선박의 경우

2. 오수 등처리장치를 설치한 선박은 다음 각 목의 해역에서 오수 등을 배출하여서는 아니 된다.

가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조에 따른 수산자원 보호구역

나. 「수산업법」 제65조에 따른 보호수면 및 같은 법 제68조제1항에 따른 육성수면 3. 오수 등마쇄소독장치 또는 오수 등저장탱크를 설치한 선박은 다음 각 목의 해역에서 오수 등을 배출하여서는 아니 된다.

가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조에 따른 수산자원 보호구역

나. 「수산업법」 제65조에 따른 보호수면 및 같은 법 제68조제1항에 따른 육성수면

다. 법 제15조에 따른 환경보전해역 및 특별관리해역

라. 「항만법」 제2조에 따른 항만구역

마. 「어촌·어항법」 제2조제4호에 따른 어항구역

바. 갑문 안의 구역

4. 제14조에 따른 오수 등오염방지설비 설치 대상선박 외의 선박은 다음 각 목의 경우에는 해양에 오수 등을 배출하여서는 아니 되며, 계류시설, 어장 등으로부터 가능한 한 멀리 떨어진 해역에서 배출하여야 한다.

가. 부두에 접안 시

나. 항만의 안벽 등 계류시설에 계류 시(계선부표에 계류한 경우도 포함되고, 계류시설에 계류된 선박에 계류한 선박도 포함한다)

5. 국제특별해역에서 배출하려는 경우에는 국제협약에서 정하는 바에 따른다.

6. 시추선 및 플랫폼은 항해 중이 아닌 상태에서 오수 등을 배출할 수 있다.

9. 「선박에서의 오염방지에 관한 규칙」[별표 3] 개정안

현행	개정안
선박 안에서 발생하는 폐기물의 배출해역 별 처리기준 및 방법(제8조제2호 관련) 1. 선박 안에서 발생하는 폐기물의 처리 가. 다음 각 목의 플라스틱류를 포함한 모든 플라스틱류는 해양에 배출할 수 없다. 1) 합성로프 2) 합성어망 3) 플라스틱제로 만들어진 쓰레기 봉지 4) 독성 또는 중금속 잔류물을 포함할 수 있는 플라스틱 제품의 조각재 - 이하 생략 -	제14조에 따라 (분뇨)오염방지설비를 설치 하여야 하는 선박 안에서 발생하는 폐기 물의 배출해역별 처리기준 및 방법(제8조 제2호 관련) 1. 선박 안에서 발생하는 폐기물의 처리 가. 다음 각 목의 플라스틱류를 포함한 모든 플라스틱류는 해양에 배출할 수 없다. 1) 합성로프 2) 합성어망 3) 플라스틱제로 만들어진 쓰레기 봉지 4) 독성 또는 중금속 잔류물을 포함할 수 있는 플라스틱 제품의 조각재 - 이하 생략 -

부록 2 : 해안방제체제 개선을 위한 법률 개정안

1. 해안대응체제 관련 해양환경관리법의 개정안

현행	개정안
<해양환경관리법> 제68조(행정기관의 방제조치와 비용 부담) ①해양경찰청장은 방제의무자의 방제조치만으로는 곤란하다고 인정되는 경우 또는 긴급방제가 필요하다고 인정되는 경우에는 필요한 방제조치를 직접 하여야 한다. 다만, 해안의 자갈·모래 등에 달라붙은 기름의 경우에는 그 해안을 관할하는 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 필요한 조치를 하되, 군사시설 등 대통령령이 정하는 시설이 설치된 해안에 대하여는 그 시설을 관리하는 행정기관의 장이 필요한 조치를 하여야 한다. ②제1항의 규정에 따른 방제조치에 소요되는 비용은 대통령이 정하는 바에 따라 선박 또는 해양시설의 소유자가 부담하게 할 수 있다. 다만, 천재지변 등 대통령령이 정하는 사유에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. ③제2항의 규정에 따라 부담하게 한 비용의 징수에 관하여는 「행정대집행법」 제5조 및 제6조의 규정을 준용한다.	<해양환경관리법> 제68조(행정기관의 방제조치와 비용 부담) ①해양경찰청장은 방제의무자의 방제조치만으로는 불충분하거나 긴급방제가 필요하다고 인정되는 경우에는 직접 방제조치를 하여야 한다. ② 해양경찰청장이 제1항의 따른 방제조치를 하여야 하는 경우에 해안에 자갈·모래 등에 달라붙은 기름에 대한 방제조치는 다음 각호에 따른다. 1. 관할해안의 자갈·모래 등에 달라붙은 기름은 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 필요한 방제조치를 하여야 한다. 2. 2개 이상의 시장·군수 또는 구청장의 관할해안의 자갈·모래 등에 기름이 달라붙은 경우에는 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 '시·도지사'라 한다)가 필요한 방제조치를 하여야 한다. 3. 국가긴급방제계획이 적용되는 대규모의 유류오염사고의 경우에는 시·도지사 주관으로 해양경찰청과 협력하여 해안방제를 실시한다. 4. 군사시설 등 대통령령이 정하는 시설이 설치된 해안은 그 시설을 관리하는 행정기관의 장이 필요한 방제조치를 하여야 한다. ④ 해양경찰청장은 시장·군수 또는 구청장과 시·도지사가 제2항에 따른 방제조치를 하는 경우에는 방제장비, 인력 및 기술 등을 지원하여야 한다. ⑤ 제1항 내지 제4항의 규정에 따른 방제조치에 소요되는 비용은 대통령이 정하는 바에 따라 선박 또는 해양시설의 소유자가 부담하게 할 수 있다. 다만, 천재지변 등 대통령령이 정하는 사유에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. ⑥ 제2항의 규정에 따라 부담하게 한 비용의 징수에 관하여는 「행정대집행법」 제5조 및 제6조의 규정을 준용한다.

부록 3 : 해역이용협의 및 해역이용영향평가제도 설문

해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도 개선방안에 관한 설문조사

안녕하십니까?

본 설문조사는 한국해양수산개발원이 수행하고 있는 ‘해양환경관리법 주요 개정내용의 평가와 입법과제’의 일환으로 수행하고 있습니다. **본 설문은 『해양환경관리법』상 ‘해역이용협의제도’와 ‘해역이용영향평가제도’에 대한 관련분야 전문가분들의 의견을 수렴하여 합리적인 제도 개선방향을 도출함으로써 해양부문 환경영향평가제도의 효율성과 합리성을 확보하고자 합니다.**

귀하의 고견은 향후 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도의 개선방향을 설정하는데 매우 귀중한 자료로 쓰이게 될 것이오니 충분히 생각하신 후 개인의 경험과 견해를 바탕으로 솔직히 답변해 주시면 감사하겠습니다.

답변의 내용은 통계법 제8조와 제9조에 의거하여 그 비밀이 철저히 보장되오니 귀하의 귀중한 의견이 향후 정책수립에 반영될 수 있도록 적극적인 참여를 부탁드립니다.

2009. 9.

한국해양수산개발원 목진용 연구위원 · 박수진 책임연구원

연락처 : 02-2105-2769 · 02-2105-2795

※ 개인 신상에 관한 것입니다. 아래 밑줄에 적어 주십시오.

1. 응답자 성명 : _____ 전화 : _____

2. 응답자의 소속과 직위 : _____

3. 응답자의 주요 업무 :

① 연안관리 ② 연안정비 ③ 해양환경 · 해양생태계 ④ 해양과학기술

⑤ 해운 및 항만개발 ⑥ 어항개발 ⑦ 수산 ⑧ 해양관광 ⑨ 기타

4. 응답자의 전공분야 :

① 해양물리 ② 해양생물 ③ 해양화학 ④ 해양생태계 ⑤ 수산자원

⑥ 해양관광 ⑦ 경제 · 경영 ⑧ 행정 · 법학 ⑨

5. 응답자의 근무기간 :

① 1년 미만, ② 1년~2년, ③ 2년~5년, ④ 5년~10년, ⑤ 10년 이상

조사의 개요 및 목적

설문조사의 개요와 목적

해양에서의 각종 이용·개발행위는 해양환경 및 해양생태계에 대한 실재적·잠재적 위협요인으로의 작용가능성이 증가하고 있으며, 그에 따른 해양환경보전과 국민의 연안·해양 접근성 확보를 위한 해양환경관리는 중요한 정책과제로 대두되고 있습니다. 따라서 사전예방적 환경관리정책을 실현하기 위한 환경영향평가제도의 제도적 가치는 더욱 높아지고 있는 상황입니다.

우리나라는 연안·해양에서의 이용·개발행위에 대하여 규모 및 대상지역, 대상행위에 따라 「환경영향평가법」상 ‘환경영향평가’, 「환경정책기본법」상 ‘사전환경성검토’, 「해양환경관리법」상 ‘해역이용협의’ 및 ‘해역이용영향평가’라는 실질적인 해양부문 환경영향평가체계가 구축·운영되고 있습니다.

국토해양부는 정부조직법 제37조에 따라 해양환경에 관한 사무를 관장하고, 해양환경 관련 정책과 법제도를 운영하고 있으며, 해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도는 해양환경보전을 위한 중요한 제도 중 하나입니다.

본 조사는 해역에서의 다양한 이용·개발행위가 해양에 미치는 영향을 최소화하면서 지속가능한 이용이 가능하도록 하기 위하여 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도의 제도상·운영상 문제점을 도출하고, 규제의 합리성을 제고하기 위한 제도적·정책적 개선방안을 도출하기 위한 목적으로 수행되고 있습니다.

보다 구체적으로 본 조사의 목적은 다음과 같습니다.

1. 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도의 문제점 및 개선방향 도출
2. 해양부문 환경영향평가제도 상호간 연계방안 검토
3. 해양부문 환경영향평가 대상사업 및 평가항목의 개선
4. 의견수렴절차 및 사후관리체계 재검토

본 조사에서 수집·정리된 자료는 통계처리를 통해서 해양부문 환경영향평가제도의 제도 개선방향을 분석하는데 활용될 수 있습니다. 또한 정리된 결과는 저희가 자체적으로 수행하고 있는 ‘해양환경관리법 주요 신설제도의 평가와 입법과제’에 정책적 시사점을 도출하는 데 사용될 것입니다. 이후에는 각 분야별로 세부적인 질문을 드리겠습니다.

참고 - 해양환경관리법상 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도

○ 해역이용협의제도

- 공유수면점사용허가, 매립면허, 바다골재 채취허가 등을 행정행위를 하기 전에 해역이용의 적정성 및 해양환경에 미치는 영향에 관하여 국토해양부장관과 하는 사전협의제도
- ※ 해양환경에 미치는 영향이 큰 사업은 ‘일반해역이용협의’ 실시, 경미한 경우는 ‘간이해역이용협의’ 실시

○ 해역이용영향평가제도

- 일정 규모 이상의 준설토의 해양투기, 해양자원의 이용·개발, 바다골재 채취, 바다 골재 채취단지의 지정행위가 해양환경에 미치는 영향을 평가하는 제도

1. 귀하께서는 해양환경관리법상 해역이용협의제도를 잘 이해하고 있다고 생각되십니까?

- ① 잘 이해하고 있다 ()
- ② 어느 정도 잘 이해하고 있다 ()
- ③ 보통이다 ()
- ④ 잘 모르는 편이다 ()
- ⑤ 거의 모르는 편이다 ()

2. 귀하께서는 해양환경관리법상의 해역이용영향평가제도를 잘 이해하고 있다고 생각되십니까?

- ① 잘 이해하고 있다 ()
- ② 어느 정도 잘 이해하고 있다 ()
- ③ 보통이다 ()
- ④ 잘 모르는 편이다 ()
- ⑤ 거의 모르는 편이다 ()

3. 귀하께서는 기존 해양오염방지법상 해역이용협의제도와 비교할 때 해양환경관리법상 해역이용협의제도가 개선되었다고 생각되십니까?

- ① 전혀 아니다 ()
- ② 아니다 ()
- ③ 보통이다 ()
- ④ 그렇다 ()
- ⑤ 매우 그렇다 ()

4. 귀하께서는 기존 해양오염방지법상 해역이용협의제도와 비교할 때, 해양환경관리법상 해역이용협의제도에서 가장 잘된 개선사항은 무엇이라고 생각되십니까? (3번문항에서 4항과 5항에 응답하신 분만 기재)

- ① 해역이용협의제도의 대상사업 명확화 ()
- ② 일반해역이용협의와 간이해역이용협의로 대상사업을 구분하여 규제합리성 제고 ()
- ③ 해역이용협의절차의 투명성 제고 ()
- ④ 해역이용협의제도의 사후관리 강화 ()
- ⑤ 해역이용협의제도의 전문성 제고 ()

5. 귀하께서는 2007년 해양환경관리법의 제정을 통해 ‘해역이용영향평가제도’를 신설한 것이 바람직한 제도개선이라고 생각되십니까?

- ① 전혀 아니다 ()
- ② 아니다 ()
- ③ 보통이다 ()
- ④ 그렇다 ()
- ⑤ 매우 그렇다 ()

6. 귀하께서는 해역이용영향평가제도가 신설되기 전과 비교했을 때 어떤 점이 가장 개선되었다고 생각되십니까? (5번문항에서 4항과 5항에 응답하신 분만 기재)

- ① 해양부문 환경영향평가제도의 도입 ()
- ② 해양의 특성을 반영한 평가체계 구축 ()
- ③ 바다골재 채취에 관한 환경영향평가체계 일원화 ()
- ④ 사전예방적인 해양환경관리수단의 확보 ()
- ⑤ 잘 모르겠다 ()

7. 국토해양부는 2007년 해양환경관리법을 제정하여 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도의 전문성과 효율성을 높이기 위한 ‘평가서 작성대행기관제도’ 및 ‘해역이용영향평가검토기관제도’를 새롭게 도입하였습니다. 귀하께서는 이러한 제도개선이 바람직하다고 생각되십니까?

- ① 전혀 아니다 ()
- ② 아니다 ()
- ③ 보통이다 ()
- ④ 그렇다 ()
- ⑤ 매우 그렇다 ()

8. 일반해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도는 대상사업별 세부 평가항목이 차별화되지 않아, 평가서 작성에 불필요한 시간과 비용이 소요될 수 있습니다. 이를 개선하기 위하여 귀하께서는 대상사업별로 평가항목 및 범위를 결정하는 스코핑(scoping) 제도를 도입하는 것이 필요하다고 생각되십니까?

- ① 전혀 아니다 ()
- ② 아니다 ()
- ③ 보통이다 ()
- ④ 그렇다 ()
- ⑤ 매우 그렇다 ()

9. 귀하께서는 해역이용영향평가서에 대한 작성대행기관의 전문성을 강화하고, 독점적인 평가대행형태를 예방하기 위해서는 어떤 제도개선이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 작성대행기관의 등록요건의 완화 ()
- ② 작성대행기관의 전문성 강화를 위한 교육 강화 ()
- ③ 작성대행기관의 작성대행수수료의 개선 ()
- ④ 평가서의 독립성 제고를 위한 공탁제도의 도입 ()
- ⑤ 작성대행기관의 체계적인 사후관리 ()

10. 해역이용영향평가서 작성대행기관으로 등록한 후 2년 이내에 해역이용영향평가의 업무를 개시하지 않거나 2년 이상 계속하여 해역이용영향평가 업무실적이 없는 때에는 등록이 취소됩니다. 귀하께서는 제도개선이 필요하다고 생각되십니까?

- ① 전혀 아니다 ()
- ② 아니다 ()
- ③ 보통이다 ()
- ④ 그렇다 ()
- ⑤ 매우 그렇다 ()

11. 귀하께서는 작성대행기관 등록취소와 관련하여 어떤 제도개선이 필요하다고 생각되십니까? (10번문항에서 4항과 5항에 응답하신 분만 기재)

- ① 제도초기라는 점과 대상사업이 적다는 점을 고려하여 등록 후 대행업무 개시 제한을 완화한다 ()
- ② 제도초기라는 점과 대상사업이 적다는 점을 고려하여 등록 후 대행 업무실적에 관한 제한을 완화한다 ()
- ③ 등록 후 대행업무 개시 시점과 대행 업무실적에 관한 제한 모두를 완화한다 ()
- ④ 환경영향평가제도와의 형평성을 고려하여 현행 수준을 유지한다 ()
- ⑤ 잘 모르겠다 ()

12. 해역이용협의서 또는 해역이용영향평가서의 전문적인 검토를 위하여 해역이용영향검토기관이 설치되어 운영 중에 있습니다. 그러나 조직에 비하여 업무량이 많아 실질인 검토에 어려움이 있으며, 민원처리기간도 상당기간 소요되고 있습니다. 귀하께서는 개선이 필요하다고 생각되십니까?

- ① 전혀 아니다 ()
- ② 아니다 ()
- ③ 보통이다 ()
- ④ 그렇다 ()
- ⑤ 매우 그렇다 ()

13. 귀하께서는 해역이용영향검토기관과 관련하여 어떤 개선이 필요하다고 생각되십니까?
(12번문항에서 4항과 5항에 응답하신 분만 기재)

- ① 해역이용영향검토기관의 조직을 확대한다 ()
- ② 일반해역이용협의 및 해역이용영향평가대상 사업에 대해서만 검토하도록 한다 ()
- ③ 간이해역이용협의대상사업 뿐만 아니라, 일반해역이용협의 대상사업도 기간연장 등 경미한 사업에 대해서는 검토하지 않도록 한다 ()
- ④ 잘 모르겠다 ()

14. 해양환경관리법상 ‘해역이용협의제도’와 환경영향평가법상 ‘환경영향평가제도’가 별도로 운영되고 있습니다. 따라서 해양에서 대규모 개발사업을 할 경우에는 국토해양부의 ‘해역이용협의’와 환경부의 ‘환경영향평가’를 모두 받아야 합니다. 귀하께서는 제도개선이 필요하다고 생각되십니까?

- ① 전혀 아니다 ()
- ② 아니다 ()
- ③ 보통이다 ()
- ④ 그렇다 ()
- ⑤ 매우 그렇다 ()

15. 귀하께서는 ‘해역이용협의제도’와 ‘환경영향평가제도’의 중복규제를 개선하기 위하여 어떤 개선이 필요하다고 생각되십니까? (14번문항에서 4항과 5항에 응답하신 분만 기재)

- ① 해양환경에 관한 환경영향평가체계의 전문성을 제고하기 위하여 해양환경관리법상 제도로 일원화 ()
- ② 환경영향평가제도 대상사업에 대해서는 해역이용협의제도 생략 ()
- ③ 해역이용협의과정에서 평가된 항목에 대해서는 환경영향평가서 작성 시 생략하고, 결과를 인용 ()
- ④ 제도목적과 평가항목에 차이가 있으므로, 현행대로 유지 ()
- ⑤ 잘 모르겠다 ()

16. 준설토의 해양투기, 해양자원의 이용·개발, 바다골재의 대규모 채취, 바다골재 채취 단지의 지정을 위해서는 해양환경관리법상 ‘해역이용영향평가제도’를 받아야 합니다. 이를 제외한 항만개발, 공유수면 매립, 준설, 광업법상 규사 채취 등 해양에서의 대규모 이용·개발사업에 대해서는 환경영향평가법상 ‘환경영향평가’를 받아야 합니다. 귀하께서는 이러한 이원화된 평가체계를 개선할 필요가 있다고 생각되십니까?

- ① 전혀 아니다 ()
- ② 아니다 ()
- ③ 보통이다 ()
- ④ 그렇다 ()
- ⑤ 매우 그렇다 ()

17. 귀하께서는 ‘해역이용영향평가제도’와 ‘환경영향평가제도’를 효율적으로 운영하기 위해서는 어떤 개선이 필요하다고 생각하십니까? (16번문항에서 4항과 5항에 응답하신 분만 기재)

- ① 해양환경의 특성을 반영하기 위하여 해역이용영향평가제도로 일원화 ()
- ② 통합환경 보전 측면에서 환경영향평가제도로 일원화 ()
- ③ 해역이용영향평가제도와 환경영향평가제도와 연계성 제고 ()
- ④ 환경영향평가 부서 간 협력강화를 위한 정례적인 협의 ()
- ⑤ 국민의 혼란을 방지하기 위하여 제도에 관한 교육·홍보강화 ()

18. 현재 해역이용협의제도는 사업규모와 해양환경에 미치는 영향을 고려하여 일반해역이
 융협의 대상사업과 간이해역이용협의 대상사업이 구분되어 운영되고 있으며, 간이해
 역이용협의 대상사업에 대해서는 간소한 관련 서류 제출만을 의무화하고 있습니다.
 귀하께서는 향후 어떤 개선이 필요하다고 생각되십니까?
- ① 해양환경보전을 위하여 일반해역이용협의 대상사업을 늘린다 ()
 ② 규제완화 차원에서 간이해역이용협의대상사업을 늘린다 ()
 ③ 새로운 제도를 시행한 지 2년도 지나지 않았으므로, 현행 체계를 유지한다. ()
 ④ 잘 모르겠다. ()
19. 귀하께서는 해역이용협의제도에 어떤 개선이 필요하다고 생각하시는지 표시해 주십
 시요(1순위부터 5순위까지 선택해 주십시오).

내용	순위
해역이용협의제도의 이행강제력 강화	() 순위
기간연장 등 경미한 사업에 대한 절차 간소화	() 순위
해역이용협의제도의 체계적인 사후관리	() 순위
해역이용협의제도와 환경영향평가제도의 중복성 개선	() 순위
해역이용협의제도에 대한 인식제고 및 홍보강화	() 순위

20. 귀하께서는 해역이용영향평가제도에 어떤 개선이 필요하다고 생각하시는지 표시해 주십시오(1순위부터 5순위까지 선택해 주십시오).

내용	순위
스코핑 제도 도입을 통한 해역이용영향평가제도의 평가체계 개선	() 순위
해역이용영향평가제도와 환경영향평가제도의 연계성 강화	() 순위
해역이용영향평가서 작성대행기관의 역량강화	() 순위
해역이용영향검토기관의 전문성 강화 및 조직 확대	() 순위
해역이용영향평가제도에 대한 인식제고 및 홍보강화	() 순위

※ 추가 의견 ()

<긴 시간 응답해 주셔서 대단히 감사합니다.>

해양환경관리법 주요 신설제도의 평가와 입법과제

목진용(jymok@kmi.re.kr)

한국해양수산개발원 해양정책연구본부 해양정책연구실장

법학 박사

저서 및 논문

「무인도서 종합관리계획(안) 마련 연구」 (2009. 8)

「해양환경관리제도 개선방안 연구」 (2007. 5)

박수진(forest21@kmi.re.kr)

한국해양수산개발원 해양정책연구본부 책임연구원

법학 박사

저서 및 논문

「해양유전자원의 접근 및 이익공유에 대한 국가대응방안 연구」 (2008. 12)

「생물다양성 및 생명공학 관련 국내적·국제적 규범체계에 관한 고찰」 (2009. 12)

해양환경관리법 주요 신설제도의 평가와 입법과제

2009年 12月 29日 印刷

2009年 12月 31日 發行

編輯兼 發行人	姜 淙 熙
發行處	韓國海洋水產開發院 서울특별시 마포구 상암동 1652
전 화	2105-2700 FAX : 2105-2800
등 록	1984년 8월 6일 제16-80호

組版・印刷 / 영진인쇄사 734-3713 정가 15,000원

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel : 394 - 0337

