

해양환경관리법의 제정과 향후 과제

목진용*

* 한국해양수산개발원 해양정책연구본부 부연구위원

1. 서 론

우리나라 해양환경관리법제의 효시는 1977년에 제정된 「해양오염방지법」이다. 이 법은 국제해사기구(IMO)에서 제정한 “선박에서 기인하는 기름오염을 방지하기 위한 협약(OILPOL, 1954)’의 국내이행을 위한 법률로 제정되었다. 해양오염방지법은 1991년 3월에 전면적인 개정이 있었다. 이는 ‘선박으로부터 해양오염방지를 위한 국제협약(MARPOL 73/78)’의 전면적인 수용과 ‘폐기물 해양투기로 인한 해양오염방지협약(London Convention)’의 수용을 위함이었다. 그리고 1996년 해양수산부가 발족함에 따라 해양오염방지법에서도 많은 변화가 있었다. 무엇보다도 해양환경보전의 중요성이 증가함에 따라 환경관리 해역제도 도입 등 해양환경관리를 위한 요소가 대폭 추가되었다. 이번에 해양오염방지법 제정 30년 만에 해양오염방지법을 전면적으로 개정하여 해양환경관리법을 제정하게 되었다. 이하에서는 해양환경관리법의 주요내용을 신설규정을 중심으로 살펴보고, 향후 과제에 대해 검토하기로 한다.

2. 해양환경관리법의 주요내용

2.1 법 제명 변경

「해양오염방지법」은 선박 또는 해양시설로부터 배출되는 기름등 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 마련하는 등 해양환경에 대한 종합적 관리정책을 추진할 수 있는 기틀을 마련하였다.

2.2 입법 목적 변경

「해양오염방지법」은 해양에 배출되는 기름, 폐기물, 유해액체물질의 규제를 목적으로 하고 있다. 반면에 「해양환경관리법」 해양환경의 보전·관리에 관한 국민의 권리·의무 및 국가 책무를 명확히 하고, 해양환경보전계획에 대한 기본 사

항을 규정하는 한편, 해양환경의 훼손 및 해양오염으로 인한 위해를 예방하고, 쾌적한 해양환경을 조성함으로써, 국민의 건강한 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다. 따라서 법 목적인 해양오염방지에서 해양환경보존 및 관리로 변경되었다.

2.3 용어 정의 신설

「해양환경관리법」 기존 「해양오염방지법」에서 사용하고 있던 용어 이외에 추가로 용어 정의를 신설하였다. 즉, 해양환경 및 해양오염에 대한 용어규정 신설, 새로운 오염물질의 출현과 국제협약의 채택 및 발효에 따른 유해방오도로 및 해양잔류성 유기오염물질 정의 신설 등이 주요내용이다.

1) “해양환경” 이라 함은 해양에 서식하는 생물체와 이를 둘러싸고 있는 해양수(海洋水)·해양지(海洋地)·해양대기(海洋大氣) 등 비생물적 환경 및 해양에서의 인간의 행동양식을 포함하는 것으로서 해양의 자연 및 생활상태를 말한다.

2) “해양오염” 이라 함은 해양에 유입되거나 해양에서 발생하는 물질 또는 에너지로 인하여 해양환경에 해로운 결과를 미치거나 미칠 우려가 있는 상태를 말한다.

3) 유해방오도로(TBT ; 유기주석함유 물질)는 IMO에서 채택한 “선박 유해방오시스템 사용규제협약(AFS)”에 대응하기 위하여 관련 규정(제31조)과 정의 신설

4) “잔류성유기오염물질(殘留性有機汚染物質)” 이라 함은 해양에 유입되어 생물체에 농축되는 경우 장기간 지속적으로 급성·만성의 독성(毒性) 또는 발암성(發癌性)을 야기하는 화학물질로서 해양수산부령이 정하는 것을 말한다.

2.4 해양환경자료의 질 관리를 위한 인증표시

해양환경 분야 관련 대학교·연구기관 등을 대상으로 대통령령이 정하는 바에 따라 해양환경자료의 질 관리에 필요한

분석능력 인증표시를 할 수 있도록 근거를 마련하였다. 신뢰성 있는 국가 해양환경자료를 생산하기 위해서는 자료의 생산 단계인 시료채취, 전처리, 실험실여건 및 분석자의 숙련도 등에 대해 표준화된 실험절차(SOP: 표준작업절차서)에 따라 자료를 생산하게 할 필요가 있으며, 국가에서 생산되는 해양환경자료에 대한 국가 신인도 제고 등을 위해 필요한 조치이다.

2.5 오염물질의 배출규제 통합

「해양오염방지법」상 선박 또는 해양시설 등에서 개별 물질별(기름, 유해액체물질, 폐기물 등)로 배출규제하고 있는 여러 조문을 「해양환경관리법」오염물질 배출규제로 통합하였다.

2.6 폐기물의 해양배출 제한

「해양오염방지법」은 해양경찰서장이 폐기물 해역 배출시 필요한 조건을 붙일 수 있으나 「해양환경관리법」은 해양수산부장관은 폐기물을 배출하는 해역의 적정한 관리와 해양환경의 보전을 위해서 해양수산부령이 정하는 바에 따라 관계기관의 장과 협의하여 그 배출대상과 배출량을 제한하거나 중지하는 할 수 있도록 하였다. 그 외 런던협약 96의정서에 따라 배출기준과 방법을 강화하였다. 런던협약 96의정서에 따르면 준설품 등 7개 품목에 한해서만 해양배출을 허용하고, 사전예방 원칙으로 신청된 폐기물의 적정 재활용 방안이 없을 경우 해양환경에 최소한의 영향을 주는 처리기준내에서 허가를 하되 지속적인 폐기물 배출해역 모니터링을 하도록 규정하고 있다.

2.7 선박 유해액체물질 비상계획서 비치

MARPOL협약 부속서II 개정(제16규칙, '03.1.1.발효)에 따라 유해액체물질을 운송하는 선박은 유해액체물질의 해양오염을 대비한 "해양오염비상계획서"를 작성하여 주관청의 검인을 받은 후 선박에 비치하여야 한다.

2.8 해양시설의 신고

「해양오염방지법」은 해양시설의 등록 제도를 두고 있었으나 1997년 개정시 이를 삭제하였다. 「해양환경관리법」은 해양시설을 체계적으로 관리하기 위하여 해양시설 신고제도를 신설하여, 기름오염비상계획서의 검인·비치, 오염방지관리인의 임명 및 교육훈련 등 법적 의무를 제대로 확인할 수 있는 체제를 마련하는 동시에 그 동안 사후단속 위주로 운영하던 해양시설 점검도 사전 예방위주로 운영하여 해양오염을 미연에 방지할 수 있도록 하였다.

2.9 해양 잔류성 유기오염물질의 조사

해양수산부장관은 매년 해역별 해양 잔류성 유기오염물질의

오염실태와 진행상황을 측정·조사하여야 하고, 관계기관에 대하여 육상 배출시설에서 발생하는 해양 잔류성 유기오염물질의 종류 및 배출량의 조사에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있도록 하였다.

2.10 친환경적 방오도로 및 방오시스템 사용

국제해사기구(IMO)에서 선박 유해방오도로 및 유해방오시스템 사용규제를 국제협약으로 채택함에 따라 이를 국내법에 반영하였다. 즉, 선박소유자는 해양수산부령이 정하는 해양환경에 적합한 방오도로 또는 이를 사용한 설비를 사용하거나 설치하도록 하고, 선박검사 및 국제증서 발급에 필요한 사항을 규정하였다.

2.11 해양환경관리업 신설 및 개별사업 통합

해양에 부유·침적된 해양폐기물을 수거하는 "폐기물해양수거업" 및 퇴적오염물질을 준설하는 "퇴적오염물질수거업"의 설립 근거를 마련하고, 「해양오염방지법」상의 "방제업", "유창정소업", "폐기물해양배출업"을 통합하여 해양환경관리업으로 명명하고, 개별사업별 등록요건, 취소사유 및 임원의 결격사유 등 유사 규정을 통합하였다.

2.12 해양환경관리업자의 의무규정 정비 및 강화

환경관리업자가 사업수행 중에 발생하거나 수거한 오염물질의 수거 후 불법 해양배출 등 비정상적인 처리를 사전에 예방하고 육상에서의 적정처리를 유도하기 위하여 오염물질의 처리실적을 기록하도록 함으로서 해양환경의 보호를 유도하였다. 또한 환경관리업자가 사업수행 중에 발생 또는 수거한 오염물질의 정상처리여부를 비교·확인하고 해양에서의 오염물질의 처리량에 대한 통계자료를 작성하기 위해서는 환경관리업자에게 연간 수거·처리한 실적을 작성·제출토록 하여야 하며, 오염물질을 적정하고 투명하게 최종처리 여부를 유도하기 위하여 자체적으로 처리대장을 작성·비치토록 하였다.

2.13 폐기물 위탁자의 의무 강화

현행 해양오염방지법은 폐기물을 위탁하여 처리하고자 하는 자는 해양경찰서장에게 신고하여야 하며, 해양경찰서장은 해양에 배출할 폐기물이 처리기준에 적합한지 여부를 검사토록 하여 사전에 유해폐기물의 해양배출을 차단시키고 있으나, 폐기물관리 및 지도·단속기관인 해양경찰서에서 성분검사 실시로 검사기간 과다소요 및 검사기관 독점으로 인한 민원인 불편이 야기되었다. 이를 해소하기 위해 국제협약의 수용 등 시험방법 변경 및 검사항목이 증가됨에 따라 민간 전문 연구기관 등 분석기관을 다원화하여 위탁처리업자가 스스로 분석기관을 선정하여 분석을 의뢰, 그 결과를 제출토록 개선함으로써 민원인의 불편을 해소시킬 수 있다.

2.14 해양오염 대비·대응을 위한 국가방제긴급계획 수립

기름 및 위험·유해물질오염 대비·대응 및 협력에 관한 국제협약(OPRC협약 등)의 채택에 의한 해양오염대비·대응을 위한 국가방제긴급계획을 수립할 수 있는 근거를 마련하였다.

* 우리나라는 OPRC협약에 '99. 11. 9 가입, '00. 2. 9 발효

2.15 해역이용협의제도 강화 및 해역이용영향평가제도 도입

「해양오염방지법」은 해양에서의 행위나 사업이 해양환경에 미치는 영향을 제대로 평가할 수 있는 제도적 장치가 미흡하였다. 「환경·교통·재해 등에 대한 영향평가법」에 의해 영향평가가 이루어지고 있으나 육상환경 위주의 평가항목, 대상사업의 부적절, 해양환경에 대한 전문성 미흡 등으로 해양환경에 미치는 영향을 파악하기 어려움이 있었다. 한편 「해양오염방지법」에 의한 해역이용협의제도 역시 법 형식 및 내용상 문제가 있었다. 해역이용협의는 해양수산부의 혼령형태로 운영되고 있어서 법적 근거가 취약하고, 「항만법」, 「어항법」, 「수산업법」 등에 의해 추진되는 매립, 항만건설, 항만·어항시설의 축조, 어업면허 등은 해역이용협의를 거치지 아니하여 협의대상 범위에 한계가 있었다. 그 외에 해역이용협의서에 대한 위한 전문검토기관 부재, 협의의견의 반영여부, 미반영시 필요한 조치 등에 대한 사후관리절차도 미비하였다.

「해양환경관리법」은 해역이용협의제도를 강화하면서 해역이용영향평가제도를 도입하였다. 즉, 해역이용협의의 회피·누락·생략 방지를 위하여 공유수면 점사용허가 또는 공유수면 매립허가가 의제되는 경우에도 해역이용협의를 반드시 거치도록 명문화하고, 관계 전문기관 또는 전문가의 의견을 듣거나 현지조사를 하도록 하여 해역이용협의의 전문성과 신뢰성을 제고하였다. 그 뿐만 아니라 일정 규모 이상의 바다골재 채취, 준설토의 해양투기, 해양자원의 이용개발, 바다골재 채취단지의 지정과 같이 해양환경에 중대한 영향을 미칠 수 있는 사업에 대해 해역이용영향평가 실시하도록 하였다. 아울러 해역이용협의서 및 해역이용영향평가서에 대한 전문적인 검토를 담당할 “해양환경영향 검토기관”의 설립근거를 마련하였다.

2.16 해양관리공단 설립

해양환경관리에 대한 수요 증대와 종합적·체계적인 해양환경관리체계 구축을 위하여, 초기 설비자본이 많이 투입되고 수익성 확보가 곤란한 해양환경사업을 효율적으로 수행할 수 있는 민간전문기관으로 해양환경관리공단의 설립근거 규정을 마련하였다. 공단은 새로운 조직의 신설보다 기존 한국해양오염방제조합을 확대·개편하여, 전국적 조직과 전문인력, 장비 등을 활용하여 해양환경업무에 대한 시너지효과 극대화 및 다양한 해양환경수요에 대응할 수 있도록 하였다.

2.17 출입검사보고 대상 확대

「해양오염방지법」은 선박과 해양시설로부터의 기름등폐기물에 한정하여 배출규제를 하였으나, 「해양환경관리법」은 각종 해양오염원을 효과적으로 감시·차단할 수 있는 규정 및 해양난개발을 미연에 예방할 수 있는 규정을 신설함으로써 실질적인 해양환경개선대책을 강구할 수 있는 제도적 근거를 마련하는 등 해양환경에 대한 종합적 관리정책을 추진할 수 있는 근거를 마련하였다. 해양오염의 사전 예방적 기능을 최대화하기 위하여 출입검사 대상을 현행 선박과 해양시설에서 감시·감독의 사각지대인 해수욕장, 하구역, 양식장 등으로 확대하였다.

한편, 해양오염의 사전 예방적 기능을 강화하기 위하여 해역관리청(해양수산부, 해양경찰청, 지자체) 공무원에 대하여 특별사법경찰권 부여를 위해 “사법경찰관리의직무를행할자와 그직무범위에관한법률”을 개정 추진 중에 있다.

2.18 해양환경관리위원회의 설치

해양오염방지법에 의하여 설치·운영되는 해양환경보전전문위원회, 해양오염조사평가위원회 및 해양오염방제대책위원회를 통합하고, 그 명칭을 해양환경관리위원회로 변경하였다. 다만, 소위원회를 두어 필요시 전문적인 검토를 거칠 수 있도록 하였다.

3. 향후과제

3.1 법체계

「해양환경관리법」은 기존 「해양오염방지법」을 전면 개정하여 해양환경관리에 관한 사항을 대폭 확대하고, 명칭도 변경하였으나 해양환경관리를 위한 기본법적인 성격과 이행법률적 성격이 혼재되어 있고, 내용도 방대하다. 현재는 시행규칙에서 「선박으로부터해양오염방지를위한국제협약 : MARPOL 73/78」에 관한 사항만 분리하여 2개의 규칙을 만들고 있다. 그러나 향후 다음과 같은 근본적인 개편이 필요하다

- 1) 1단계(국제협약 이행법률부문은 분리 입법) : 「해양환경관리법」 중 별도의 시행규칙으로 분리한 「선박으로부터 해양오염방지를 위한 국제협약 : MARPOL 73/78」에 관한 사항을 별도 법률로 분리한다.
- 2) 2단계(기본법과 협약별 개별입법 추진) : 「해양환경관리법」 중 기본법적 내용만 가칭 「해양환경관리기본법」으로 존치시키고, 나머지 규정은 협약별로 독립입법을 추진한다. 선박과 관련이 있는 “유류오염대비·대응 및 협력에 관한 협약

(OPRC)”, “위험·유해액체물질(HNS)에 대한 대응을 추가하는 협약(OPRC-HNS)”, “잔류성오염물질(POPs) 관리 협약”, “선박의 유해방오도로 사용규제 협약”과 관련한 내용은 MARPOL 73/78과 관련한 법률에 포함시키든지, 또는 “선박 평형수관리협약”의 국내이행법률로 추진 중인 「선박평형수관리법(안)」에 포함시킨다. 그리고 “폐기물및그밖의투기에의한해양오염방지에관한협약(96의정서 포함)”은 별도의 국내이행 법률 제정을 추진한다.

3.2 폐기물의 정의

「해양환경관리법」은 “폐기물”이라 함은 ‘해양에 배출되는 경우 그 상태로는 쓸 수 없게 되는 물질로서 해양환경에 해로운 결과를 미치거나 미칠 우려가 있는 물질(기름·유해액체물질 및 포장유해물질을 제외한다)’로 정의하고 있다. 그러나 이러한 정의의 규정은 포괄적인 개념이어서 각 개별 조문에서 규정하고 있는 폐기물 용어와 일치하지 아니하다.

우선 「해양환경관리법」 제22조제1항 선박에서 오염물질 배출금지 규정 중 제1호에서 말하는 폐기물은 MARPOL 73/78 협약상의 폐기물이다. MARPOL 73/78 협약 부속서 IV는 오수·분뇨에 대하여, 부속서 V는 생활 쓰레기에 대하여 규정하고 있다. 따라서 「해양환경관리법」 제22조제1항제1호의 폐기물은 오수, 분뇨 및 생활쓰레기이다. 「해양환경관리법」 제23조는 육상에서 발생한 폐기물의 해양배출금지에 관하여 규정하고 있다. 이 때의 폐기물은 오수, 분뇨 및 생활쓰레기에 한정하지 않고, 용어정의에서와 같이 ‘해양에 배출되는 경우 그 상태로는 쓸 수 없게 되는 물질로서 해양환경에 해로운 결과를 미치거나 미칠 우려가 있는 물질’로 해석될 수 있다. 그러나 「해양환경관리법」의 이 규정은 “폐기물및그밖의투기에의한해양오염방지에관한협약(런던협약, 96의정서 포함)”을 수용하여 제정한 규정이며, 구체적인 폐기물의 범위를 하위법령에 위임하고 있다. 하위법령에서 정하고 있는 폐기물은 의 범위는 분뇨, 축산폐수, 폐수, (하수, 폐수, 분뇨)오니, 원료동식물폐기물, 수산가공잔재물, 준설토사 등 총9개품목이다. 한편 「해양환경관리법」 제24조는 해양수산부장관에게 해양에 배출 또는 유입되는 폐기물(해양발생 폐기물을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 효과적으로 수거처리하기 위한 폐기물해양수거처리계획 수립시행을 요구하고 있다. 이 때의 폐기물은 선박발생 폐기물과 육상에서 처리가 곤란하여 해양에 배출하는 폐기물과 다른 개념이다. 이 경우는 주로 고상쓰레기를 말하는 것으로 생각된다. 이와 같이 「해양환경관리법」은 폐기물정의를 포괄적으로 규정하고 있으나 개개의 조문에서 사용하고 있는 개념과 일치되지 않아서 혼란을 초래할 수 있다. 명확한 개념정리가 필요하다.

3.3 준설토의 투기

「해양환경관리법」은 육상에서 발생한 폐기물의 해양배출을 금지하고 있다. 다만, 해양수산부장관은 해양환경의 보전·관리에 영향을 미치지 아니하는 범위 안에서 육상에서 처리가 곤란한 폐기물로서 해양수산부령이 정하는 폐기물에 한하여 해양수산부령이 정하는 해역에서 해양수산부령이 정하는 처리 기준 및 방법에 따라 배출하게 할 수 있다(법 제23조). 이는 폐기물및그밖의투기에의한해양오염방지에관한협약(런던협약, 96의정서 포함)을 수용한 것이다. 「해양환경관리법」도 「해양오염방지법」과 같이 육상에서 처리가 곤란한 폐기물의 해양배출을 허용하고 있으나 조 제목을 ‘육상에서 발생한 폐기물의 해양배출 금지등’으로 하여 해양에서 발생하는 준설토의 해양배출은 제외되는 것으로 해석된다.

「해양오염방지법」은 준설토의 해양투기에 대해 상당히 관대하게 취급하였다. 즉, 수저준설토사와 조개껍질류 또는 이와 유사한 폐기물을 배출하고자 하는 자가 당해 폐기물 배출에 관하여 「공유수면관리법」에 의한 허가를 받은 경우에는 폐기물 배출해역지정을 받은 것으로 인정하였다(시행규칙 제36조 단서조항). 그러나 「해양환경관리법」은 준설토를 해양에 투기할 때는 해역이용영향평가를 거처도록 하였다(법 제85조 제1항제1호). 따라서 준설토의 해양투기는 런던협약 96의정서에 의해 보다 강화된 해양배출처리기준이 적용되고, 배출해역에 대한 평가를 거쳐야 한다. 배출해역에 대한 평가는 준설토의 투기로 인한 해양환경영향이 주된 내용이 되는데 이를 거치고 나서 다시 해역이용영향평가를 거치게 되어 이중적인 규제를 받게 되는 결과를 초래한다.

3.4 폐유저장시설

MARPOL 협약에 따르면 항만당국은 선박으로부터 발생하는 폐유, 유해액체물질을 수용할 수 있는 시설을 설치·운영할 의무를 부여하고 있다. 이에 따라 우리나라는 대형항만에 대해서는 이미 유창정소업자가 이러한 업무를 수행하고 있는 점을 고려하여 민간이 업무를 계속 할 수 있게 하고, 민간인 영업을 하지 않는 13개 항만에만 폐유저장시설을 설치·운영 중이다. 「해양환경관리법」은 해역관리청에게 선박 또는 해양시설에서 배출되거나 해양에 배출된 오염물질을 저장하기 위한 시설(이하 “오염물질저장시설”이라 한다)을 설치·운영할 의무를 부여하고 있다(법 제38조). 이와 같이 「해양환경관리법」은 “저장시설”이라는 용어를 사용하고 있으나 IMO에서 발간한 “항만수용시설에 관한 종합지침서(1999)”는 기름폐기물(폐윤활유, 폐유, 슬러지, 기름탱커세정액, 빌지, 유성밸러스터수)과 유해액체물질의 수용설비에 대하여 언급하고 있는데, 그 개념에는 저장탱크이외에 유수분리설비 등 물리적 처리시설 및 화학적 처리시설을 포함하고 있어 단순히 저장시설의 개념이 아니라 처리개념이 포함되어 있다. 그러나 우리나라 「해양오염방지법」은 선박이나 해양시설에서 생기는 폐유를 수용하기 위한 시설을 “폐유저장시설”이라 하였고, 「해양환경관리법」에서도 “오염물질저장시설”이라 하여 저장시설로

명명하고 있다. 반면에 MARPOL 협약은 “항만수용시설(Port Reception Facilities)”, 일본의 「해양오염 및 해상재해방지에 관한 법률」은 폐유처리시설이라 하여 단순히 저장시설을 의미하지 않는다.

「해양오염방지법」이나 「해양환경관리법」에서 폐유저장 시설이나 오염물질저장시설로 명명함으로써 MARPOL 협약이 요구하는 시설을 단순저장시설로 오인할 수 있어 문제가 될 수 있다. 즉, 저장시설이므로 처리설비를 갖추는 것은 위법이라고 해석될 수 있다. 따라서 「해양환경관리법」의 “오염물질저장시설”을 “오염물질수용시설”이나 “오염물질처리시설”로 변경하는 것이 타당하다.