

해양환경보전을 위한 기본법의 검토와 향후 과제

- 해양환경법제 및 국가 환경법체계와의 관계를 중심으로 -

The Review and Future Tasks of Framework Act on Marine Environmental Protection

-Focused on Relation with Marine Environmental Legislative System and Korean Environmental Legal System -

윤 소 라 (So-Ra, Yun)

서강대학교 일반대학원 법학과 박사과정

논문접수 : 2018. 2. 12.

심사게시 : 2018. 2. 21.

게재확정 : 2018. 3. 19

목 차

I. 문제의 제기

II. 현행 해양환경법제의 특징 및 원인: 법제 발전과정 검토를 통해

1. 해양환경 부문 법제의 발전
2. 행정조직의 변화: 해양수산부

III. 해양환경보전을 위한 기본법으로서 현행 법률

1. 현행 법률에 대한 검토
2. 소결

IV. 해양환경 보전 및 활용에 관한 법률의 제정

1. 법률의 제정배경 및 목적
2. 법률의 내용 및 기본법으로서의 지위와 기능
3. 법체계상 「해양환경보전법」의 역할 및 관련 법률과의 관계

V. 평가 및 향후 과제

1. '해양' 공간을 중심으로 한 '해양환경' 법제 측면
2. '해양' 공간을 중심으로 한 '해양환경' 법제와 '해양개발이용' 법제와의 관계
3. '환경' 을 중심으로 '국가 환경' 법제 측면

VI. 맺음말

국문요약

우리나라의 해양관련 법제는 ‘해양’이라는 ‘공간’을 중심으로 해양개발의 중요성이 강조되면서 형성되기 시작하였고, ‘해양환경’의 독자적 법제를 수립·이행하는 과정에서 「정부조직법」의 잇따른 개편으로 ‘해양환경’ 법제는 해양의 개발 및 이용에 밀려 여전히 낮은 비중을 차지하고 있다. 설사 해양환경보전 규정이 마련되어 있는 경우에도 개발사업으로 인해 규정의 실질적 이행은 이루어지지 않고 있다는 문제점도 지적된다.

한편 해양환경보전 강화에 대한 요구가 증가하면서 해양환경 법제의 정비 논의가 활발히 이루어졌고, 2017년 3월 「해양환경 보전 및 활용에 관한 법률」이 제정되었다. 이 법률은 그동안 해양환경에 대한 기본법적 기능을 하는 법률의 부재 또는 모호로 인해 발생했던 문제를 해소하고 해양환경 부문의 법체계를 확립하고 해양환경법제가 정비될 수 있도록 방향을 제시해준다는 점에서 의미가 있다고 할 것이다. 그러나 이 법률은 ‘환경’적 측면보다는 ‘해양’이라는 공간적 측면을 중심으로 제정 논의가 이루어졌는데, 해양환경은 ‘해양’이라는 공간적 측면 외에도 ‘환경’이라는 특성을 고려한 검토가 필요할 것이고, 따라서 본 연구는 해양환경에 대한 기본법을 ‘국가 환경 보전’ 및 ‘국가 환경법체계’에 틀에서 검토할 필요성을 제기하였다.

본 연구는 우리나라 해양환경 법제의 발전과정과 현행 해양환경 법체계 특징의 원인을 파악하고, 기존에 제기된 해양환경 부문의 기본법 제정 필요성 및 해양환경 법체계 정비 방안을 검토하여 새롭게 제정된 「해양환경 보전 및 활용에 관한 법률」이 해양환경 부문의 모법으로서 역할을 하기에 적절한지 여부를 살펴보았다. 그리고 우리나라 국가 전반의 환경법체계 및 해양환경법제와 육상 환경법제간의 관계와 관련하여 향후 남아있는 해양환경 부문의 법제 정비 과제에 대해 검토하였다.

이러한 기본법에 대한 검토, ‘국가 환경법체계’에서의 해양환경법제의 역할 및 육상 환경법과 해양환경법과의 관계 검토 등은 큰 틀에서 해양환경법제의 문제점과 개선방안을 모색하게 함으로써 향후 개별 해양환경 보전 법률과 정책의 구체적

법제논단

방향을 제시하게 하여 보전 규정의 실질적 이행을 강화하는데 기여할 수 있을 것이다.

※ 주제어 : 해양환경 법제, 해양환경 보전 및 활용에 관한 법률, 환경정책기본법, 환경법체계, 해양환경기본법, 해양수산발전기본법

I. 문제의 제기

우리나라의 해양 관련 법률은 「해양수산발전기본법」을 중심으로 개별 해양 부문 법률에서 해양환경, 해양자원, 해양산업 등에 대해 규정하고 있으나, 대부분의 법률이 해양을 개발·이용하는 측면에 중점을 두고 있어 해양환경을 보전하는 측면은 상대적으로 부족한 것으로 판단된다. 이는 해양수산부의 신설, 폐지 등의 정부 행정조직 개편을 비롯하여, 해양법의 발전 과정에서 기인한 것으로 생각된다. 현재 해양환경과 관련한 법률은 「해양환경관리법」, 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률(이하 ‘해양생태계보전법’)」을 포함하여 이견이 있으나 4~5개 정도로 여겨지며, 그 이행에 있어서도 개발로 인한 해양환경 파괴가 문제시 되고 있는 실정이다. 구체적으로 해양생태계보전법은 보호대상해양생물에 대해 규정하여 보전계획 마련, 보호조치 등을 하도록 규정하고 있으나, 실질적인 보호가 이루어지고 있는지는 의문이 있다. 환경단체는 창원지역 해안가 일원에서 서식하는 갯게, 기수갈고등 등 보호대상 해양생물의 서식지가 교량 공사, 마산로봇랜드 구성 등의 공사로 인해 훼손되고 있다는 점을 지적한 바 있다. 더불어 보호대상 해양생물종의 지정 후에 특별한 관리대책이 없다는 점, 관리 정보시스템의 부재, 지자체 담당 부서 지정 미흡 등의 제도적 장치에 대한 문제점도 지적하였다.¹⁾ 이 밖에도 해양생태계보전법은 제정 당시부터 해양생태계교란생물²⁾에 대해 지정·관리하도록 규정을 마련하고 있으나, 사실상 현재 해양생태계교란생물로 지정된 생물은 2017년 9월에 지정된 ‘유령멍게(*Ciona Robusta*)’ 하나 뿐이다.

한편 해양환경에 대한 기본법적 기능을 하는 법률이 부재하거나 모호하여 해양환경보전에 대한 기본이념이나 기본원칙을 분명하게 제시하는 것이 어렵고, 해양환경과 관련한 개별 법률과 정책에 방향을 제시해주고 있지 못하다는 비판이 제기됨에 따라, 2013년 해양수산부를 중심으로 해양환경정책에 관한 기본법인 「(가

1) 보도자료, 환경단체 “창원서 서식 확인된 보호 해양생물종 관리 철저”, 2017.12.04. http://mkukinews.com/m/m_article.html?no=506459, 검색 일자: 2018.1.31.

2) 해양생태계보전법 제2조 12. "해양생태계교란생물"이라 함은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 생물로서 해양수산부령이 정하는 종을 말한다.

가. 외국으로부터 인위적 또는 자연적으로 유입되어 해양생태계의 균형에 교란을 가져오거나 가져올 우려가 있는 해양생물

나. 유전자의 변형을 통하여 생산된 유전자변형생물체 중 해양생태계의 균형에 교란을 가져오거나 가져올 우려가 있는 해양생물

칭)해양환경정책기본법」의 제정이 논의되었다. 환경부문의 기본법인 ‘환경정책기본법’을 육상환경법으로 보고, 이에 대응하는 기본법적 성격으로 「(가칭)해양환경정책기본법」을 제정할 필요가 있다는 의견과, 해양환경과 육상환경을 분리하기 보다는 전체 ‘환경’이라는 개념 하에 ‘해양환경’을 통합할 수 있는 관점이 필요하다는 주장이 같이 제기되었다. 이는 ‘해양환경’을 ‘육상환경’과 분리하여 이분법적으로 보아야 하는 것인가와 관련이 있으며, 곧 우리나라의 ‘환경법체계’와 연관되는 부분이라고 볼 수 있다.

기본법 제정에 관한 오랜 논의 결과, 2017.3.21. 해양환경정책에 관한 상위 법질서를 제도적으로 보호하는 「해양환경 보전 및 활용에 관한 법률(이하 ‘해양환경보전법’)」이 제정되었으며, 2017.9.22.부터 시행되고 있다. 본 연구에서는 우리나라의 해양환경 법제의 발전과정을 검토하여 현행 해양환경의 법체계 특징과 그 특징이 나타나게 된 원인을 파악하고, 기존에 제기된 해양환경 부문의 기본법 제정 필요성과 법체계에 대한 논의를 살펴보고자 한다. 이와 같은 과거의 해양환경 법체계 정비 방안의 논의를 토대로 해양환경의 기본법으로서 새롭게 제정된 「해양환경 보전 및 활용에 관한 법률」의 기능 및 역할을 비롯하여, ‘해양환경’ 법제와의 관계, ‘해양’ 전반의 법제와의 관계, ‘환경’ 법제와의 관계를 검토할 것이며, 우리나라 국가 전반의 환경법체계를 어떻게 정립하고, 해양환경법제와 육상환경법제간의 관계를 어떻게 설정하는 것이 적절한 것인지 등을 고려하여 향후 남아있는 해양환경 부문의 법제 정비 과제에 대해 제시해보고자 한다. 이는 해양환경법체계의 전체 틀에서 문제점을 살펴보고 해양환경보전을 위한 기본법을 통해 법체계의 개선방안을 모색함으로써 보전법과 개발법과의 관계를 설정하고 해양생태계법을 비롯한 개별 해양환경 법률 이행의 구체화 방향을 제시할 수 있어 실질적인 해양환경 보전이 이루어지도록 하는데 의미가 있다고 본다.

II. 현행 해양환경법제의 특징 및 원인: 법제 발전과정 검토를 통해

과거 해양환경은 육상환경에 종속된 영역으로 여겨졌기 때문에 육상오염원의 배출에 의한 해수질 악화 방지 또는 훼손된 해양환경의 개선에 집중되어 왔으며, 따라서 해양을 이용대상으로 간주하는 법률 외에 해양환경 관리를 대상으로 하는 법률은 없었다.³⁾ 그러나 1994년 시화호의 매립사업 완성 후 시화호오염, 1982년 유엔해양법협약의 발효, 1995년 씨 프린스호 유류오염사고로 인해 발생한 남해안 해양오염 등으로 해양환경에 대한 인식이 변화하기 시작했다.⁴⁾ 과학기술 발달과 해양조사·측정기술의 발전과 함께 해양환경의 중요성이 드러나면서 해양은 육상의 부수적 공간이 아닌 독자적 환경으로 인식되었다.⁵⁾ 따라서 해양환경 사업의 종합적 추진을 위해 ‘해양오염방지 5개년 계획’이 정부합동으로 수립되었고, 1996년 해양수산부가 창설되었다. 해양수산부 신설 이후 ‘해양 환경’ 부문의 법제가 확대·발전하기 시작했으나, 「정부조직법」에 따라 해양수산부가 폐지되었다가 재신설되면서 해양환경 부문의 법제도도 분리되었다가 다시 통합되는 등 변화를 거쳤고, 이러한 변화는 해양환경을 비롯하여 해양 부문의 법제가 체계적으로 정립되지 못하게 되는 한계를 야기했다고 평가된다.⁶⁾ 아래에서는 연역별 해양환경 법제 발전과정과 행정조직 개편에 따른 해양환경 법제의 특징을 정리하였다.

1. 해양환경 부문 법제의 발전

우리나라 해양환경 법제는 국제법의 국내화 과정을 거치면서 발전했다고 할 수 있다. 국제해사기구(IMO)를 중심으로 체결된 ‘선박으로부터의 오염방지를 위한 국제협약 및 그를 위한 의정서(73/78 MARPOL협약)’에 대응하기 위해 구 「해양오염방지법」이 1977년 제정되었고,⁷⁾ 이 법은 이후 2007년까지 총 18차례의 개

3) 박수진, 목진용, 「우리나라 해양환경법체계 정비에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 2007, 155면.

4) 목진용 외, 「해양환경 관리체계 개선연구」, 한국해양수산개발원, 2015, 1-2면; 한국경제 60년사 편찬위원회, 「한국경제 60년사 IV 국토환경」, 2010, 464면 재인용.

5) 목진용 외, 앞의 책, 1-2면; 안기수, 「해양환경 보전을 위한 행정조직 및 법체계에 관한 법적 연구」, 고려대학교 대학원, 법학과 박사학위논문, 2015, 42-43면.

6) 목진용 외, 앞의 책, 1-2면.

정을 통해 ‘해양환경기준 설정, 해역이용협의제도, 유류오염사고 발생 시 방제조치 및 해양환경 복원’ 등의 내용들을 도입해왔다.⁸⁾

한편 환경법 체계는 「환경보전법」 제정, 「환경보전법」의 폐지와 환경법의 분법화 및 「환경정책기본법」 제정, 개별 환경법의 발전 등 시대에 따라 점진적인 진화과정을 거쳤다면, 해양환경의 법체계는 공간적 분리과정을 통해 형성되었다. 1994년 국제사회에서 해양의 ‘공간’을 중심으로 산업, 환경, 개발, 과학조사를 포괄하는 체제인 유엔해양법협약(UNCLOS)이 발효됨에 따라 국내에서도 해양이라는 공간에서 발생하는 사항을 통합하여 일원화함으로써 해양에 대한 전문성과 권위를 향상시키고자 한 것이다. 이러한 이유로 인해 환경법적 측면에서는 ‘환경’이 국가 전체와 연관되어 있음에도 불구하고 해양에 관한 사항만 공간적으로 분리하고 있기 때문에 환경법체계에서 ‘해양’이 단절되게 하였고, ‘환경’과 ‘해양환경’ 법령의 많은 부분이 중복되도록 하였다는 비판도 받고 있다.⁹⁾¹⁰⁾

80년~90년대에는 ‘해양환경’에 대한 사무를 환경부에서 소관하면서 육상환경관리의 일부로 수질 위주의 해양환경관리에 역점을 두었다면, 1996년 정부조직법 개정으로 ‘해양환경보전사무’가 환경부에서 해양수산부로 이관되면서 해양 전반에 대한 행정 일원화로 개편되었고, 독립된 행정체제를 기반으로 해양환경의 통합적 관리체제와 그 범위를 확대하였다. 해양환경정책은 기존 연안 수질 개선 중심에서 생태계 관리정책으로 정책 패러다임의 전환을 이루는 동시에 국내외의 해양환경 수요에 적극적으로 대응하기 위해 구 「해양오염방지법」을 폐지하고, 해양환경을 종합적·체계적으로 관리할 수 있는 포괄적인 법체계로서 「해양환경관리법」과 해양생태계의 체계적·효율적 관리를 위한 「해양생태계보전법」을 2007년과 2006년 각각 제정하였다.¹¹⁾ 그러나 이 법률을 근거로 하는 해양환경의 체계적 관리는

7) 박성욱 외, 「해양환경정책 정비 워킹그룹(Working Group) 구성 및 운영」, 한국해양과학기술원, 2013, 24면 참조.

8) 박성욱 외, 앞의 책, 3면.

9) 안기수, 앞의 책, 43-44면; 박성욱 외, 앞의 책, 3면.

10) 환경부 소관 법률과 해양수산부 소관 법률의 내용이 중복되는 예로써, 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」은 「자연환경보전법」에서 해양생태계와 육상의 자연환경이 함께 규정되어 있어 해양생태계의 여건에 맞는 보전을 위해 제정된 법률임을 감안하더라도 「자연환경보전법」이 총칙에서 기본계획 등에 대해서 규정하고, 제2장에 생태·경관보전지역의 관리 등, 제3장에 생물다양성의 보전, 제4장에 자연자산의 관리, 제5장에 생태계보전협력금을 규정하고 있는데, 이와 유사하게 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」은 제2장에서 계획수립 및 조사, 제4장에는 해양보호구역의 지정·관리, 제5장에는 해양생물다양성의 보전, 제6장에서는 해양자산의 관리에 대해 규정하고 해양생태계보전협력금은 제7장 보칙에 포함시켜 규정하고 있으며, 제3장 해양생물의 보호는 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 중 제2장 야생생물의 보호 규정과 유사하다.

11) 박성욱, 앞의 책, 3면, 24면.

이루어지지 못했는데, 그 이유는 아래에서 서술하는 행정조직의 개편과 관련이 있다.

2. 행정조직의 변화: 해양수산부

해양수산부는 「정부조직법」의 개편으로 1996년 신설되었다. 이전에는 9개 정부부처가 해양 관련한 업무를 수행하고 있었기에 우리나라 최초의 해양환경관련 사업의 계획인 ‘해양오염방지 5개년 계획’은 정부합동으로 수립되었다. 해양수산부 신설 이후 「연안관리법」, 「습지보전법」 등 신규 법률이 제정되었고, 구 「해양오염방지법」을 개정하여 외형과 내실면에서 해양환경이 비약적으로 발전하였다는 평가를 받는다.¹²⁾ 또한 해양환경보전 종합계획 수립(2001-2005), 환경보전해역과 특별관리해역 지정을 비롯하여 2006년 「해양생태계보전법」을 제정함으로써 해양환경정책의 대상을 유류오염관리 중심에서 육상기인 오염관리와 생태계 관리 등으로 확대하였다.¹³⁾

그러나 해양수산부는 「정부조직법」에 따라 2008년 폐지되었다가, 2013년 다시 신설되었다. 2008년 폐지 당시 해양수산부의 업무는 국토해양부와 농림수산식품부로 나누어짐에 따라 해양환경은 국토해양부, 수산환경은 농림수산식품부의 소관업무가 되었다. 육상환경이 독자적 영역을 구축해갔다면, 해양환경 부분은 2007년 「해양환경관리법」이 제정되었으나, 해양수산부가 폐지됨에 따라 「해양환경관리법」에 근거한 종합적이고 체계적 해양환경관리를 추진해보지 못하였다.¹⁴⁾

2013년 해양·항만 정책과 수산정책을 연계하여 해양기능의 융합효과를 제고하기 위해 해양수산부를 다시 신설하면서, 국토해양부 소관의 해양항만에 관한 사무와 농림수산식품부 소관의 수산사무를 해양수산부의 소관사무로 이관하였다.¹⁵⁾ 그러나 이러한 해양수산부의 신설, 폐지, 재신설 등의 조직변화는 일원화된 해양행정체제를 구축을 어렵게 하였고, 해양환경정책에서도 독자적 영역을 구축하지 못하게 하였다.

12) 목진용 외, 앞의 책, 1-2면; 한국경제 60년사 편찬위원회, 앞의 책, 464면 재인용.

13) 목진용 외, 앞의 책, 1-2면.

14) 목진용 외, 앞의 책, 1-2면.

15) 이순태, 「해양·항만·수산 정책 연동에 관한 법제연구」, 한국법제연구원, 2014, 23-25면.

또한 현재 조직법적 차원에서 부처의 재신설이 이루어졌으나 정책적 측면에서 해양·항만정책과 수산정책의 연계강화는 조직개편과 같이 빠르게 이루어지지 않고 있기 때문에 이에 대한 법적 근거를 마련하기 위한 법제 개선이 요구되고 있으며,¹⁶⁾ 해양환경적 측면에서는 해양환경 정책의 범위를 명확히 하여 일관성 있고 체계적인 국가 해양환경 정책을 추진할 수 있는 관리전략의 필요성이 대두된다.¹⁷⁾

III. 해양환경보전을 위한 기본법으로서 현행 법률

「해양환경보전법」이 제정되기 전까지 해양환경 부문의 기본법적 역할을 하는 법률을 「해양수산발전기본법」으로 보는 관점, 「해양환경관리법」으로 보는 관점, 「환경정책기본법」으로 보는 관점 등이 존재하였다. 아래에서는 「해양수산발전기본법」, 「해양환경관리법」, 「환경정책기본법」이 해양환경의 기본법으로 역할을 하는데 어떠한 한계가 존재하는지와 함께 그동안 논의되었던 우리나라 해양환경의 법체계 정비방안을 요약하여 제시하고자 한다. 이는 ‘해양환경’의 법체계가 어떻게 정비되어야 하는지를 재검토하게 하며, 이를 바탕으로 새롭게 제정된 「해양환경보전법」이 해양환경에 대한 법체계 형성의 기반 역할을 충분히 하고 있는지도 살펴볼 수 있을 것이다.

1. 현행 법률에 대한 검토

가. 해양수산발전기본법

「해양수산발전기본법」은 1987년 제정된 구 「해양개발기본법」의 내용을 승계하여 2002년 제정되었다. 구 「해양개발기본법」은 전 세계적으로 해양에 대한 개발 수요가 강화됨에 따라 해양 및 해양자원의 개발을 범국가적으로 추진하기 위해 제정된 법률로써 해양자원의 개발에 집중된 법률이었지만, “해양자원을 합리적으로 할당·배분하지 못하면 해양오염이라는 최악의 부채만을 갖게 되고, 그러므로

16) 이순태, 앞의 책, 19-20면 참조.

17) 목진용 외, 앞의 책, 1-2면 참조.

해양의 개발·이용·보전은 전체적 관점에서 고찰해야 한다.”는 점을 고려하여 환경에 대한 내용을 포함하여 입법되었다.¹⁸⁾ 한편 동 법률은 다수의 정부부처가 해양 개발 관련 업무를 수행하고 있었기 때문에 다른 법률과의 관계에서 모법의 성격을 가진 종합계획적인 기본법으로 기능하도록 제정되었다.¹⁹⁾

「해양수산발전기본법」은 구 「해양개발기본법」이 해양·수산 분야의 기본정책과 방향을 종합적·체계적으로 제시하는데 미흡한 점이 있다고 보아 해양과 수산의 통합적 관리차원에서 제정되었으며, 해양수산부 소관 법률의 모법으로써 해양분야의 ‘기본법’적 지위를 가지고 해운물류, 해사안전, 항만, 수산정책, 해양환경정책 등을 아우르는 법적 근거로 기능한다. 즉, 「해양수산발전기본법」은 해양수산부의 소관 업무를 규정하고 있으나 종전의 「해양개발기본법」과 같이 해양수산부의 업무로만 제한되는 것이 아니라 해양정책에 관한 국제해양법질서에 대응하면서 여러 부처와의 관계 속에서 범국가적 차원의 해양정책 수립 및 정책 조정의 법적 성격을 유지하고 있다고 볼 것이다.²⁰⁾ 따라서 「해양수산발전기본법」이 제 13조 및 제14조에서 해양환경 및 해양생태계에 관한 일반적 규정을 가지고 있기는 하지만 그 내용은 선언적인 규정에 불과하고 기본적인 정책방향이나 기본이념, 원칙은 제시하고 있지 못하며 법률의 범위도 해양환경 외에 너무 방대한 사항을 규정하고 있어서 ‘해양환경’ 분야의 기본법으로 기능한다고 보기는 어렵다.²¹⁾ 즉, 「해양수산발전기본법」은 해양환경에 대한 기본법이라기보다는 해양 전반에 대한 기본법으로 역할을 한다고 보는 것이 적절할 것이다.

나. 해양환경관리법

「해양환경관리법」은 오염자책임원칙을 비롯하여 해양환경기준, 해양환경종합계획, 해양환경개선부담금 등의 기본법적 규정 뿐만 아니라 집행법적 내용을 담고 있어 해양환경 분야의 통합적인 법률로서 큰 의의를 가지고 있다고 평가되어왔다. 그러나 「해양환경관리법」이 해양환경의 기본법으로 기능한다고 보기에 한계

18) 최환용, “해양환경 보전과 이용에 관한 입법정책의 과제”, 한국환경법학회 제131회 정기학술대회 및 임시총회 발표문, 2017, 31면, 35면; 이영준, “해양개발기본법에 관한 소고”, 「국제법학회논총」 제33권제1호, 대한국제법학회, 1988, 49면.

19) 이순태, 앞의 책, 70-72면.

20) 최환용, 앞의 논문, 32-33면.

21) 박수진, 목진용, 앞의 책, 140면; 박성욱 외, 앞의 책, 5-6면.

가 존재하였다. 「해양환경관리법」은 구 「해양오염방지법」에서 개편됨에 따라 내용이 해양오염방지·방제, 해양오염영향조사 등과 같은 해양오염에 집중되어 있고, 기본법적 내용 외에 집행법적 내용이 혼재되어 있으며, 법률로 규정되어야 하는 내용들이 시행령이나 시행규칙으로 과하게 위임되어 있다. 이는 제정 이후 국내외 사정을 반영하여 필요시마다 개정됨에 따라 기인한 것으로 여겨지며, 현재는 총 133조 조문으로 구성되어 있어 해양환경정책의 체계적이고 효율적인 기반으로 활용하는데 한계가 있다.²²⁾

이에 따라 「해양환경관리법」과 해양환경 관련 법령들의 정비를 통한 「(가칭) 해양환경정책기본법」의 제정 필요성이 제기되었다. 해양수산부는 2013년 해양환경정책의 기본방향을 설정하는 「(가칭) 해양환경정책기본법」을 제정하고 개별 법률을 구분하여 체계화하려는 시도로 ‘해양환경정책 정비 워킹그룹’을 운영하여 해양환경정책의 개념 정립과 해양환경정책의 범주화를 시도하였다.²³⁾²⁴⁾ ‘해양환경정책 정비 워킹그룹’은 해양생태계, 해양수질오염, 해양생명자원 등을 관리하기 위한 개별 법률들을 하나의 체계로 일원화하여 해양환경정책의 이념, 방향, 책무, 원칙을 규정하는 기본법으로 「(가칭) 해양환경정책기본법」의 제정 필요성을 제기하였고, 해양환경정책을 ‘보호’와 ‘이용’으로 범주화하여 환경이념을 채택하였다.

「(가칭) 해양환경정책기본법」상 기본원칙으로 ‘사전예방의 원칙, 관리주체 책임 원칙, 통합적 고려의 원칙, 해양생태권역 기반 관리원칙’을 제시하였다.²⁵⁾

구체적 내용을 살펴보면, 기후변화, 산성화 등의 지구적 환경변화에 따른 해양환경의 위험을 예측하고 예방하기 위한 ‘사전예방의 원칙’ 겸 ‘환경변화에 대한 적극적 대응원칙’, 해양의 특성상 오염원인자의 구별이 어렵기 때문에 ‘오염 원인자’가 아닌 ‘관리주체’에게 책임을 부여할 필요가 있다고 보아 적용한 ‘관리주체의 책임원칙’ 및 ‘공동부담의 원칙’, 해양환경은 보전 뿐만 아니라 환경의 개발과 이용, 해양환경의 안전 등의 광의 목표를 지향하고 있다는 점을 고려한 ‘통합적 고려의

22) 안기수, 앞의 책, 110-113면.

23) ‘해양환경이란 ‘해양에서 인간의 자연적 생활근거와 환경매체인 대기, 하층토(subsoil), 해수 및 동 식물계와 그들 사이의 관계 및 그들과 인간과의 관계를 의미’하고, ‘해양환경정책’은 ‘해양에서 서식하는 생물과 생물을 둘러싼 비생물적 환경에 영향을 미치는 인간의 활동 등을 관리함으로써 건강한 해양생태계와 인류의 지속가능성을 향상시키는 정부방침’으로 정의함(박성욱 외, 앞의 책, 16-18면.)

24) 목진용 외, 앞의 책, 16면, 39-40면.

25) 박성욱 외, 앞의 책, 38면.

원칙’, 연안 생태권역의 단위인 하구, 만 중심으로 관리권역의 구분 및 관리 필요성에 따른 ‘해양생태권역 기반 관리원칙’이 제시되었다.²⁶⁾

워킹그룹은 해양환경을 육상환경과 분리하여 독자성에 기초한 새로운 관리체계가 필요하다는 시각으로 접근하였으며, 기존 ‘환경’의 범위에 ‘해양환경’을 포괄한다고 보았을 때 해양환경정책이 육상환경정책의 일부 또는 보완재로 인식되어 해양환경정책이 육상환경정책보다 뒤쳐질 수 밖에 없었고, 해양환경의 효율적 보전과 관리를 위해서는 해양환경의 독자성을 중요하게 고려해야 한다고 보고 있다. 특히 해양과 육상의 특성이 다르다는 점에 주목하고 있는데, 해양의 물리적 공간은 광대하여 오염의 인과관계 규명이 어렵고 원인에 따라 문제가 비교적 바로 현상화되는 육상환경과 달리 해양오염은 시간을 두고 축적되고 예측하기 어렵다는 점이다. 또한 해양은 매체와 순환적 프로세스에 기초하여 오염체계가 형성되기 때문에 오염인자별 접근보다는 공간적인 관점에서의 접근이 필요한데, 이는 육상환경과 다른 시공간적 관점의 관리체계가 필요한 것을 의미하며, 오염원 위주의 개별 환경기준에 따른 관리가 아니라 공간적 접근방식을 통한 총량관리와 생태계 기반 관리정책이 필요하다고 한다.²⁷⁾ 이러한 해양환경의 독자성을 강조하면서 제기된 해양환경정책의 이념과 원칙, 기준을 규정하는 「(가칭)해양환경정책기본법」의 제정 주장은 「(가칭)해양환경정책기본법」을 해양환경정책의 기본원칙을 선언하고, 해양수산부의 해양환경정책 뿐만 아니라 국가, 지자체의 해양환경관련 정책을 규율하는 원칙상의 정책법적 성격을 가진다고 보고, 환경관리를 이원화하여 「환경정책기본법」은 ‘육상환경’에 대한 기본법인 반면 「(가칭)해양환경정책기본법」은 ‘해양환경’에 대한 기본법이며, 「해양수산발전기본법」과의 관계는 「해양수산발전기본법」의 하위에서 ‘해양환경’ 부문에 대한 기본법의 역할을 한다고 보았다.²⁸⁾

과거 환경부 소관에서의 해양환경 관리 소홀 경험과 육상과는 분명히 다른 해양환경의 ‘특수성’, 그리고 ‘공간’을 중심으로 한 관리 효율성 등을 고려할 때 해양환경이 독자적 법제를 형성할 필요가 있다는 견해는 설득력이 있다고 볼 수 있다. 그

26) 박성욱 외, 앞의 책, 38면.

27) 박성욱 외, 위의 책, 17면.

28) 박성욱 외, 위의 책, 37-38면.

러나 문제는 그동안의 해양환경법제의 논의가 해양 ‘공간’이라는 부분만을 강조하여 ‘환경’의 특징을 간과하지는 않았나 하는 것이다. 해양환경법제의 정비에 대한 논의가 계속되고 있는 현시점에서 ‘환경’과 해양 ‘공간’에 대한 균형적 접근이 필요한 것이 아닌지 신중한 고려가 필요할 것이다.

다. 환경정책기본법

「환경정책기본법」을 육상환경과 해양환경을 아우르는 환경 전반에 대한 기본법으로 기능한다고 보아 ‘해양환경’의 기본법적 기능을 「환경정책기본법」에서 찾기도 한다. 현행 「환경정책기본법」 제2조는 ‘환경’이란 자연환경과 생활환경을 말한다고 정하여 ‘자연환경’과 ‘생활환경’을 구분하고, 그 중 해양을 “자연환경”에 포함시켜 ‘지하·지표(해양을 포함한다) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태(생태계 및 자연경관을 포함한다)’로 정하고 있다. 즉, 「환경정책기본법」상의 ‘환경’은 ‘해양’을 포함하고 있음을 알 수 있다. 이 외에 동법 제15조 제4호 다목에서 국가환경종합계획의 내용에 환경보전 목표의 설정과 이의 달성을 위한 ‘해양환경보전에 관한 사항’에 관하여 단계별 대책 및 사업계획이 포함되도록 정하고 있으며, 제30조 제1항에서 해양오염의 원인이 되는 물질의 배출 및 해양을 포함한 자연환경의 훼손에 대해서 필요한 규제를 강제하고 있다. 이에 따라 비록 현행 「환경정책기본법」이 환경부 소관법률이지만 해양환경과 관련된 법체계에서도 상위법적 지위를 갖는다고 보아야 할 것이며, 이러한 점을 인식하여 「환경정책기본법」을 육상과 해양환경의 통합된 기본법으로 작동하도록 관련 법제를 정비할 필요가 있다는 견해가 제시된다.²⁹⁾

‘해양환경법제’의 발전은 해양환경을 ‘육상환경’과는 다른 특성이 있음을 고려하여 별도의 법제를 형성할 필요가 있음에 기반하였으나, 환경부 소관의 법률 제명에 ‘해양’을 붙이고 법률 규정에서 용어만 손보면 해양환경법률을 제정할 수 있다는 비판이 제기되고 있다.³⁰⁾ 이러한 상황에서 환경법 체계의 모법인 「환경정책기본법」에서 해양환경을 분리하여 ‘해양환경기본법’을 제정하는 것이 해양환경 법

29) 한상운, 「통일대비 남북한 해양환경법제의 통합 및 과제」, 환경법연구 제38권 제2호, 한국환경법학회, 2016, 132면.

30) 안기수, 앞의 책, 105-106면.

체계의 독자성을 과도하게 추구하는 것이라는 비판적 시각도 존재하며, 현재 이미 환경법 분야가 충분히 분화되어 있기 때문에 개별 환경법령들을 통합시키기 위한 노력이 진행 중이고 이에 따라 궁극적으로는 ‘해양환경’과 ‘육상환경’을 비롯한 개별 환경 법률을 통합환경법으로 구성하기 위한 노력이 필요하다는 주장도 제기되고 있다.³¹⁾

「환경정책기본법」을 ‘육상환경’과 ‘해양환경’을 아우르는 상위법으로 정비하자는 견해는 「환경정책기본법」에서 육상환경과 해양환경의 유기적 연계성을 강화하는 동시에 서로 다른 특성을 고려하여 ‘해양환경’부문의 기본법으로 별도의 하위 ‘기본법’의 제정 필요성을 제기한다. 이 기본법 내에는 해양환경의 특성을 반영한 해양환경관리의 기본이념, 원칙, 정책방향을 제시하고 해양환경오염방지·저감을 위한 기본적 사항을 규정해야 한다고 보고 있으며, 또한 법체계상 안정성과 법률 해석 및 적용의 기본방향을 제시하는 기능을 담당하도록 입법이 되어야 하고, 정책인프라 강화, 깨끗한 해양환경 조성과 건강한 해양생태계 유지·관리 등을 목표로 하여야 함을 제시하고 있다.³²⁾

현재까지 대부분의 환경관련 법령은 주로 육상환경을 염두에 두고 제정된 측면이 있으나, 해양환경과 육상환경을 구분하는 것은 지양하되 상호 유기적이고 체계적인 접근방법을 검토할 필요가 있다. 이는 ‘환경부’와 ‘해양수산부’의 행정조직의 분리에 따라 법률 및 정책을 분리하기 보다는 ‘환경’이라는 대상의 특성을 고려하고자 하는 것으로, 헌법을 기점으로 환경부와 해양수산부의 환경 관련 법률을 포괄하는 ‘환경법’을 통해 우리나라 법체계 상의 환경을 보전·관리하고 지속가능한 이용을 도모하도록 해야 한다고 본다.³³⁾

31) 통합환경법 제정에 관한 외국 사례를 살펴보면, 프랑스는 2000년 9월 7권으로 구성된 통합환경법을 제정하였고, 독일은 1990년 대부터 통합환경법전을 위한 초안을 마련하였으나 아직 법률의 제정이 이루어지지 않고 있다. 안기수, 앞의 책, 105-106면, 167-171면 참조.

32) 한상운, 앞의 논문, 134면.

33) 안기수 외, “해양환경보전을 위한 해양환경의 개념과 범위설정에 관한 연구”, 해양환경안전학회 학술발표회, 2013, 3면; 박수진, 목진용, 앞의 책, 8-10면.

2. 소결

우리나라 해양환경정책을 전체적인 관점에서 체계적으로 추진하고 관리하기 위한 기본법의 필요성은 오래전부터 제기되어 왔다. ‘해양환경정책 정비 워킹그룹’은 「해양환경관리법」의 기본법적 내용들을 포함하여 해양환경정책의 기본방향을 제시할 수 있는 해양환경 부문의 기본법 제정과, 향후 해양환경정책 소관 법령들의 분법화를 위한 관련 정책들의 범주화 작업의 필요성을 제시하였다. 그러나 이는 앞에서 논한 바와 같이 해양 ‘공간’을 중심으로 해양의 특수성과 독자성을 강조하며 해양환경관리를 ‘육상환경관리’와 ‘해양환경관리’로 이원화하여 육상환경에 대해 현행 「환경정책기본법」이 기본이념과 원칙 및 방향을 제시해준다고 보고, 해양환경에 대해서도 「(가칭)해양환경정책기본법」을 제정하여 해양환경에 대한 기본이념, 원칙 및 방향을 제시하도록 해야 한다는 것을 전제로 한다.

한편 육상환경법제, 또는 동일한 개념은 아니지만 환경부 소관 법률 하에서는 ‘환경’을 육상환경과 해양환경을 아우르는 개념으로 보아 「환경정책기본법」을 포함하여 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 등에서 해양환경 및 해양생태계에 대해서도 규율하고 있다.

해양환경 부문의 기본법 제정은 해양환경을 종합적 관점에서 관리·보전할 수 있고, 현행 개별 해양환경 법률 뿐만 아니라 향후 제정되는 법률 및 정책에도 방향을 제시해줄 수 있다는 점에는 해양환경정책의 통일성이 강화될 수 있다는 장점이 있다. 그러나 ‘육상환경’과 ‘해양환경’의 이원화는 육상환경과 해양환경을 ‘환경’이라는 기능적 측면을 고려하여 법·정책적 측면에서 구분하고 있는 것이 아니라, 국가 행정 조직과 해양이라는 ‘공간’의 측면을 고려하여 구분한 것으로 ‘환경’의 특성을 고려할 때, 국가 환경의 보전과 관리의 효율성을 제고하는데 장애로 기능할 수 있다.

‘환경’의 특성을 고려할 때 ‘육상’과 ‘해양’을 명시적으로 구분하는 것은 어렵고, ‘해양오염’의 70% 이상이 육상으로부터 기인하고 있으며, 하구역이나 연안역과 같이 육상과 해양의 구분이 명확하지 않은 곳은 ‘육상환경’과 ‘해양환경’을 구분할 경우 담당 부처나 업무 영역이 중복되기 때문에 관리의 효율성은 저하될 수 밖에 없다. 행정조직 차원에서 환경부와 해양수산부의 소관업무에 따라 ‘육상환경’과 ‘해

양환경'을 분리하고 있기는 하지만 '육상환경'과 '해양환경'에 구분없이 나타나는 '환경'이라는 공통적 특성을 간과한 채 '해양환경'의 특수성만 강조하게 되면 오히려 일반 환경정책을 통해서 확립되어 오던 이념과 원칙이 '해양환경'에 적용되지 않거나 또는 중복 적용되어 혼란을 가중시킬 수 있고 환경법제의 공백을 발생시킬 수 있다. 이는 해양환경 문제를 해결하기 더욱 어렵게 할 뿐만 아니라 국가 전체의 환경법체계와 상충되어 해양환경 법체계는 그 자체로 의미를 상실하게 될 우려도 있다.³⁴⁾ 따라서 해양환경의 법체계를 구성함에 있어서 '국가 환경 보전'이라는 체계를 전제하고 그 틀 속에서 '해양환경'의 특수성을 고려한 통합적 해양환경정책이 이루어질 수 있는 방향을 모색하는 것이 보다 적절하다고 판단된다. 즉, '해양환경'에 대한 기본법은 현행 「환경정책기본법」에 상응하는 관계가 아니라 「환경정책기본법」을 국가 환경 전체의 기본법으로 보고, 그 아래에 해양의 특수성을 고려하여 '해양환경'에 대한 기본법으로 기능하도록 법체계를 정비하는 것이 적절할 것이다.

한편 워킹그룹을 통해 구체적으로 제시된 법제 정비방안 중 기후변화, 산성화 등의 지구적 환경변화에 따른 해양환경의 위협을 예측하고 예방하기 위한 '환경변화에 대한 적극적 대응원칙', 해양의 특성상 오염원인자의 구별이 어렵기 때문에 적용이 필요한 '관리주체의 책임원칙' 및 '공동부담의 원칙', 해양환경의 보전, 개발, 이용, 안전 등의 광의 목표 지향을 위한 '통합적 고려의 원칙', 연안 생태권역 중심의 구분 및 관리 필요성에 따른 '해양생태권역 기반 관리원칙' 등은 '육상환경'과 구분되는 '해양환경'의 특수성을 고려하여 제시된 것으로 해양환경의 법제를 정비함에 있어서 향후 이 원칙들이 해양환경 법제 전반에 적용될 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다고 생각된다.

34) 안기수, 앞의 책, 179-180면.

IV. 해양환경 보전 및 활용에 관한 법률의 제정

1. 법률의 제정배경 및 목적

그동안 국제사회에서는 해양오염 및 해양생태계의 훼손에 적극적으로 대응하기 위한 노력이 진행되어 왔음에도 불구하고, 국내적으로는 해양 개발 및 이용에만 집중된 법제 개선이 이루어졌다. 「해양환경보전법」은 이러한 점을 인식하고 해양환경의 특성에 적합한 기본원칙 및 정책방향 등 해양환경정책의 상위 법질서를 제도적으로 보장하기 위해 2017년 3월 제정되었다.

이 법의 제정이유는 현행 「해양환경관리법」의 기본법적 역할의 한계를 지적하며, 육상환경 위주의 규제패러다임을 해양환경의 고유한 특성에 적합하게 전환함으로써 해양오염의 예방, 보전, 관리와 훼손된 해양환경의 복원, 해양생태계의 보전 및 해양자원의 친환경적 개발·이용 등을 조화롭게 만들기 위한 법체계를 확립하고 이러한 모범을 바탕으로 해양환경에 관련되는 각종 개별 법령들을 체계화시킬 필요성이 대두되고 있음을 설명한다. 또한 해양환경 관련 개별법령의 시행과정에서 발생한 문제점을 고려하여 육상중심의 환경법체계와 상호 보완관계를 이룰 수 있는 ‘해양환경법체계’를 구축하기 위한 기반으로 이 법을 제정한다고 밝힌다.

본 법률안의 검토보고서에 따르면, 제19대 국회에서 해양환경정책기본법(안)이 회부 및 상정되었으나 환경부는 이 법안이 「환경정책기본법」을 육상환경에만 적용되도록 국한시켜 환경기준, 국가환경종합계획 등과 해양환경정책간의 연계를 곤란하게 한다는 입장을 제기하였고, 이에 따라 「해양환경보전법」은 제19대 제정안을 토대로 「환경정책기본법」과의 중복·상충되는 조항들을 수정 반영하여 법률적 위계가 준수되도록 발의되었다.³⁵⁾

즉, 「해양환경보전법」은 해양환경 부문의 기본원칙과 정책방향을 설정하는 모범으로 해양환경과 관련된 법령의 체계화를 위한 기반이며, 「환경정책기본법」과의 법률적 위계가 준수되는 범위에서 육상 환경법체계와 상호 보완관계를 구축

35) 해양환경 보전 및 활용에 관한 법률안 검토보고서, 2016, 5-7면.

하기 위해 제정된 법률로 정리할 수 있을 것이다.

2. 법률의 내용 및 기본법으로서의 지위와 기능 검토

「해양환경보전법」은 총 4개의 장, 28개 조항으로 구성되어 있으며, 국가와 지자체 책무, 국민과 사업자의 책무 규정을 비롯하여 기본원칙으로 ‘오염원인자 책임원칙’과 ‘사전예방의 원칙’을 도입하고 있다. 한편 해양기후변화 대응 등 중요성이 강조되는 정책의 근거규정을 담고 있고, 해양건강성 평가제도를 도입해 해양환경의 상태와 지속적인 활용가능성을 평가토록 하고 있으며, 해양공간관리 및 해양공간계획 수립 조항을 마련하여 해역에 대한 종합적 공간관리가 가능하도록 하고 있다.³⁶⁾ 이 밖에 해양환경종합계획 수립, 해양환경기준 설정 및 유지, 해양환경종합조사, 해양환경질평가, 해역이용영향평가, 해양환경정보 관리, 과학기술 개발, 해양환경 교육에 관한 규정을 포함하고 있다.

기본법은 형식적으로 법령의 제명에 ‘기본법’이라는 명칭을 쓰는 경우와 실질적으로 일정한 법 분야에서 제도·정책 등에 관한 기본적 원칙이나 기준 등을 정하고 있는 법률을 의미한다. 사실상 형식적인 요건에 흠결이 있다고 하더라도 실질적인 요건에 따라 기본법으로 역할을 할 수 있으며, 형식적인 요건을 충족하더라도 실질적으로 기본법의 역할을 하지 않는 법률도 있다. 따라서 앞에서 제시한 형식적 요건과 실질적 요건 외에 기본법에서 구현하려는 제도의 구체적 사항을 관련 개별법에서 운영하도록 규정하고 있다는 요건을 기본법의 요건으로 포함시키고 있다.³⁷⁾

위 요건에 따라 「해양환경보전법」이 기본법의 지위를 가지는지 검토하면 우선 「해양환경보전법」은 법령의 제명에 ‘기본법’을 사용하지 않아 형식적 요건에는 흠결이 있다. 동 법률안 검토보고서 내용에 비추어볼 때, 해양환경정책기본법(안)에 대해 해양환경과 관련된 기본법을 제정할 실익이 적다는 점과 현행 「환경정책기본법」과의 연계 및 위계상 문제가 있다는 점이 제기됨에 따라 「해양환경보전법」은 법령의 제명에 ‘기본법’을 사용하지 않은 것으로 보인다. 두 번째 요건인

36) 보도자료, 「해양환경 보전·활용법 제정...해양오염, 확실한 증거없어도 위험행위 선제적 금지」, 한국농어민신문, 2017.3.28., <http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=151781>

37) 이준서, 「환경정책기본법의 체계 정비방안 연구」, 한국법제연구원, 2009, 17-18면.

실질적으로 해양환경법 분야에서 제도·정책 등에 관한 기본적 원칙이나 기준을 정하고 있는지를 살펴보면 동법은 제1조 목적에서 ‘해양환경 보전 및 활용에 관한 정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써..’라고 밝히고 있고, 제6조 해양생태계의 보전 및 관리, 제7조 오염물질의 해양 유입·배출·처분 관리 및 제8조 오염원인자 책임의 원칙에서 해양환경에 관한 기본원칙 등을 정하고 있으므로 두 번째 요건을 충족한다고 할 수 있다. 마지막으로 기본법에서 구현하고자 하는 제도를 관련 개별법을 통해 운영하도록 규정하고 있는지를 살펴보면 제6조 ‘해양생물다양성의 보전과 해양생물자원의 지속가능한 이용’을 위해 「해양생태계보전법」, 제7조 ‘오염물질의 해양 유입 예방, 해양에서의 폐기물 및 그 밖의 물질 등의 발생 억제, 해양환경에 미치는 피해 복원·복구’를 위해 「해양환경관리법」이 제정되어 있고, 제15조 ‘해양환경의 종합적 공간관리’, 제20조 ‘해역이용영향평가’ 등의 규정 내용도 「해양공간관리법」, 「해역이용영향평가법」으로 현재 제정이 추진 중이므로 마지막 요건도 충족한다고 볼 수 있다. 종합하면 「해양환경보전법」은 비록 형식적인 흠결은 존재하나 기본법의 역할을 하기 위한 목적으로 제정되었고 실질적으로 기본법의 역할을 하고 있으므로 기본법의 지위를 갖는다고 보아야 할 것이다.

기본법의 지위가 가지는 의미는 여러 견해가 있으나 효력의 우열을 인정하기는 어려울 것이고, 개별 법령의 정립과 정책에 방향을 제시하는 상징적 의미와 실질적 역할을 수행한다고 볼 것이며,³⁸⁾ 따라서 「해양환경보전법」의 경우도 개별 해양환경법령에 대해 지침과 정책의 방향성을 제시하고 개별법을 연계하는 기능을 한다고 볼 수 있을 것이다.

3. 법체계상 「해양환경보전법」의 역할 및 관련 법률과의 관계

「해양환경보전법」이 법체계상 어떠한 역할을 하는지에 대한 검토는 첫째, 해양 전반에서 역할로 「해양수산발전기본법」과의 관계에 대한 검토, 둘째, 「해양환경관리법」, 「해양생태계보전법」 등과 같은 해양환경과 관련된 개별 법률 및

38) 이준서, 앞의 책, 20-22면.

관련 규정과의 관계에 대한 검토, 마지막으로 환경 부문에서의 역할로 「환경정책기본법」과의 관계에 대한 검토로 구분할 수 있을 것이다.

우선 「해양수산발전기본법」과의 관계는 「해양수산발전기본법」이 해양환경, 항만, 수산, 해양산업 등 해양 전반을 아우르는 영역을 규율하는 기본법으로서 역할을 한다면, 「해양환경보전법」은 「해양수산발전기본법」하에서 ‘해양환경’에 관한 기본적 사항을 규정하는 ‘해양환경’ 부문의 기본법으로 역할을 한다고 볼 수 있을 것이다. 즉, ‘해양’이라는 공간적 범위에서 「해양수산발전기본법」은 「해양환경보전법」의 기본법으로 「해양수산발전기본법」에서 정하는 이념, 원칙 등이 「해양환경보전법」의 전체 틀에서 그 내용에 방향을 제시한다고 볼 수 있을 것이며, 「해양환경보전법」에 방향을 제시하는 규정으로는 해양환경의 보전과 해양생태계의 보전에 관하여 정하고 있는 제13조 및 제14조가 포함된다고 할 것이다.

둘째, 「해양환경보전법」은 해양환경에 관한 개별 법률인 「해양환경관리법」, 「해양생태계보전법」 등 외에도 해양환경보전에 관한 규정을 포함하는 「연안관리법」, 「남극활동 및 환경보호에 관한 법률」, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 등에 대하여 원칙과 정책의 방향성을 제시하고, 향후 제정이 논의되는 「해양공간관리법」, 「해역이용영향평가법」 등이 체계적으로 마련될 수 있도록 해양환경법의 기반 역할을 한다고 본다. 이에 대한 사항은 「해양환경보전법」 제9조(다른 법률과의 관계)에서도 ‘해양환경 보전 및 활용에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우 이 법에 부합하도록 하여야 하고, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.’고 명시적으로 규정하고 있다.

마지막으로 이 법률은 「환경정책기본법」과의 관계를 어떻게 정하고 있는지 명확하게 밝히고 있지 않다. 다만 제정이유에서 ‘육상환경 위주의 규제 패러다임을 해양환경의 고유한 특성에 적합하게 전환하고자 한다’는 내용과 ‘육상중심의 환경법체계와 상호 보완관계를 이룰 수 있도록 하려고 한다’는 내용을 밝히고 있다. 이 법률안의 검토보고서는 「해양환경보전법」이 「환경정책기본법」과의 법률적 위계를 준수하도록 해양환경정책기본법(안)을 수정한 것이라고 밝히고 있어 「환경정책기본법」을 육상환경만의 기본법으로 보고, 이에 대응하는 해양환경의 기본

법으로 「해양환경보전법」을 제정한 것은 아니라고 볼 수 있다. 그러나 「해양환경보전법」이 「환경정책기본법」과 실질적으로 법률상 위계를 준수하려고 했는지 또는 「환경정책기본법」을 육상환경과 해양환경을 아우르는 ‘환경’의 기본법으로 보고, 육상환경 위주가 아닌 해양환경의 특수성을 반영한 ‘해양환경’의 기본법으로 「해양환경보전법」이 기능한다고 보는지 규정의 내용상 분명하지 않다.

「해양환경보전법」 제13조는 해양환경기준의 설정 시 「환경정책기본법」 제12조에 따른 환경기준을 고려하도록 하고 있는데 이 규정은 「환경정책기본법」과의 법률상 위계를 준수하는 규정으로 볼 수 있지만 단지 준용규정으로 볼 수도 있기 때문이다. 또한 법 제2조 제6호는 「환경정책기본법」 제3조 제8호에서 정하는 ‘환경기준’의 내용과 거의 일치하는 내용으로 ‘해양환경기준’을 정하고 있고, 동법 제6조 및 제7조의 사전예방의 원칙과 제8조의 오염원인자 책임의 원칙은 각 「환경정책기본법」 제8조(환경오염 등의 사전예방) 및 제7조(오염원인자 책임원칙)와 중복되고 있는데 「환경정책기본법」을 해양환경까지 아우르는 기본법으로 봤다면 이와 중복되는 규정을 굳이 마련할 필요는 없었을 것이라고 생각된다.

해양환경의 기본법 제정 논의 과정, 법률안 검토보고서, 법률의 제정이유 및 규정의 내용에 비추어보았을 때, 「해양환경보전법」은 ‘해양’이라는 공간에 집중하여 ‘해양환경’의 독자적 법체계를 형성하고자 하였다고 이해된다. 「환경정책기본법」과 중복·상충되는 내용을 수정하여 절충안을 제시하였으나 「환경정책기본법」과의 법률상 위계를 전면 수용한 것으로는 보이지 않는다. 이는 해양환경법제의 정비 논의가 소관부처인 해양수산부를 중심으로 ‘해양’ 공간에 대한 기존의 시각에 따라 이루어졌기 때문에 ‘환경’과 ‘국가환경법체계’에 대한 검토는 미흡하지 않았나 생각된다. 그러나 ‘환경’은 ‘해양’이라는 공간적 측면 외에 ‘국가 환경’의 전체적 관점에서 논의되어야 할 것이고, 앞으로 해양환경법체계 및 해양환경 법제의 분법화를 논함에 있어서 기존의 시각과 마찬가지로 ‘공간’을 중심으로만 ‘해양환경’ 법제와 ‘육상환경’ 법제를 분리하여 해양환경법체계를 발전시켜 나가는 것이 ‘해양환경’의 실질적 보전을 위해 적절한 방향인지 신중히 검토해봐야 할 것이다.

V. 평가 및 향후과제

1. '해양' 공간을 중심으로 한 '해양환경' 법제

「해양환경보전법」의 제정은 그동안의 해양환경법체계의 정비 논의에 대한 결과로서 해양환경에 대한 종합적·체계적 방향을 제시해주는 법률이 부재하여 발생 하였던 문제를 해소하고, 향후 해양환경 법제가 정비·발전하는 기반이 된다는 점에서 제정의 의의가 있다고 할 것이다. 특히 이 법률에서 정하고 있는 해역이용영향평가, 해양공간관리는 개별 법률이 입법 논의 중에 있어 기본법에서 구현하려는 사항을 구체화함으로써 해양환경법제에 체계를 확립하고 정책의 방향을 제시해주도록 한다는 점에서 의의가 있을 것이며, 「해양환경보전법」에서 정하고 있는 해양기후변화 대응에 관한 규정도 현재 해양 기후변화 대응 법제는 해수면 상승과 수산자원의 보호에 집중되어 있음을 감안할 때 향후 해양환경적 측면에서 기후변화를 대응할 수 있는 큰 틀의 기반을 마련한 것이라고 생각된다.³⁹⁾

「해양환경보전법」은 해양환경 보전 및 활용과 관련한 법률과의 관계에 대해서만 규정을 마련하고 있으나, 그동안의 해양환경 법체계 논의에 비추어 보았을 때 「해양환경보전법」은 해양 부문의 모법인 「해양수산발전기본법」 하에서 '해양환경'에 대한 기본적 사항을 정하는 해양환경에 관한 기본법으로 '해양'이라는 공간을 중심으로 상위에 「해양수산발전기본법」과 하위에 「해양환경관리법」, 「해양생태계보전법」 등을 비롯한 해양환경에 관한 개별 법률을 두어 그 체계를 정비하였다고 생각된다. 현재 「해양공간관리법」, 「해양이용영향평가법」의 제정 논의가 진행되고 있는데, 이들의 입법을 비롯하여 「해양환경보전법」의 규정 내용이 구체화될 수 있도록 해양환경 법률의 분법화 작업 및 관련 법률의 제·개정 등의 정비가 필요할 것이다.⁴⁰⁾

39) 한상운 외(b), 「해양 및 연안부문 기후변화대응을 위한 법제도적 개선방안 연구」, 한국법제연구원, 2016, 45면, 116면 참조.

40) 최환용, 앞의 논문, 35면, 38면.

2. '해양' 공간을 중심으로 한 '해양환경' 법제와 '해양개발이용' 법제와의 관계

「해양환경보전법」은 '해양환경' 부문에서 법제의 체계가 갖추질 수 있도록 방향을 제시하고 있으나, '해양'의 전체의 틀에서 '해양환경' 법제가 가지는 위치와 역할과 '환경'이라는 틀에서 '해양환경' 법제의 위치와 역할은 향후 더 많은 논의와 검토가 필요할 것으로 생각된다.

'해양'이라는 전체의 틀에서 보았을 때, 국내 해양관련 법제는 해양자원의 확보를 위한 개발 필요성이 강조되면서 형성된 반면 '보전'은 해양자원을 합리적으로 배분하지 못할 경우 환경오염이라는 부채가 발생할 것을 염려하여 '보전'을 '개발·이용'과 함께 전체적으로 고려할 필요가 있다는 것을 인식하기 시작했고,⁴¹⁾ 해양환경 법제는 국제협약의 국내화 과정과 해양오염사고를 경험하면서 발전되기 시작했기 때문에 임시방편적으로 관련 법령을 개정하는 방식으로 진화되었다.⁴²⁾ 현재에도 100여개의 해양수산법제가 마련되어 있으나 해운·항만에 대한 법률은 34개, 수산에 관한 법률은 46개를 차지하는 반면 온전히 해양환경 보전을 목적으로 하는 법률은 「해양환경관리법」, 「해양생태계보전법」, 「습지보전법」 정도에 그치고 있어 대부분의 해양수산법제는 아직도 개발과 이용에 집중되어 있다고 볼 수 있다.⁴³⁾ 점차 해양환경에 대한 시각이 변화하여 해양을 이용과 보전의 조화 관점에서 접근하려고 하고 있으나, 이용과 보전의 조화는 인간의 욕망과 사회적 이기심으로 인해 '이용을 위한 보전'으로 치우칠 우려가 있다.⁴⁴⁾ 이러한 점을 고려할 때 '해양환경'에 대한 법제 정비과정에서 '해양개발 및 이용에 관한 해양정책'과 '해양환경정책'간의 관계를 명확하게 하는 규정을 검토할 필요가 있다고 생각되며, 따라서 「해양환경보전법」 내에 해양부문 법률 간의 관계 설정을 해놓지 않은 점이 아쉬운 부분이라고 생각된다.

「해양환경보전법」은 제9조 다른 법률과의 관계에 대한 규정을 두고 있으나 이 조항은 '해양환경에 관한 법률'과의 관계를 규정한다. 동법 제2조 제5호에서 "해양

41) 최환용, 앞의 논문, 30-31면; 이영준, 앞의 논문, 49면.

42) 안기수, 앞의 책, 43-44면.

43) 박수진(a), "해양환경 보전과 이용에 관한 입법정책의 과제", 한국환경법학회 제131회 정기학술대회 및 임시총회 토론문, 2017; 박수진(b), "해양분야 행정의 실효성 확보수단의 현황과 법적 과제", 부경대 법학연구소 하계 학술대회, 2017.

44) 안기수, 앞의 책, 43-44면.

건강성”이란 ‘수산물 생산, 해양관광, 일자리 창출, 오염 정화, 기후변화 대응, 해안 보호 등 현재 및 미래 세대의 복지와 국민경제에 기여하는 해양환경의 상태와 그 상태의 지속가능성을 말한다.’고 정하고, 제5조에서 ‘국가 및 지방자치단체는 해양을 이용·개발하는 행위가 해양건강성을 훼손하지 아니하고 해양환경이 수용할 수 있는 범위에서 이루어지도록 관리하여야 한다.’라고 규정하여 해양의 개발·이용 시 해양환경의 수용범위를 고려하도록 규정하고 있으나, 현행 「환경정책기본법」의 경우 ‘환경’과 ‘개발’, ‘경제’, ‘계획’의 관계를 제시하는 규정으로 제9조(환경과 경제의 통합적 고려 등), 제21조(개발 계획, 사업의 환경적 고려 등), 제23조(환경친화적 계획기법 등의 작성·보급), 제37조(국가시책 등의 환경친화성 제고) 등을 마련하고 있음을 비추어볼 때 「해양환경보전법」에서 제5조 외에 ‘계획’ 간의 상충 시 ‘해양환경’에 대한 계획을 우선 고려하도록 하는 등의 관계 설정을 위한 내용을 명확히 할 필요가 있다고 생각된다.

3. ‘환경’을 중심으로 ‘국가 환경’ 법제 측면

「해양환경보전법」을 제정함에 있어서 해양이라는 ‘공간’에 집중하였기에 ‘환경’을 중심으로 ‘국가 환경’ 법제의 측면에서는 충분한 검토가 이루어지지 않은 것으로 보이며, 이러한 점은 ‘국가 환경법 체계’의 발전과 정비라는 부분에서 매우 아쉽다고 생각된다. 법률안 검토보고서에서 「해양환경보전법」은 「환경정책기본법」과의 법률상 위계를 준수하고자 하였다고 밝히고 있으나, 법률의 내용을 보았을 때, 이는 입법과정에서 마련된 절충안으로 생각되며 「해양환경보전법」내에 「환경정책기본법」과의 법률상 위계를 전면적으로 수용하였다고 보기는 어려울 것 같다.

「해양환경보전법」은 「환경정책기본법」에서 규정하고 있는 ‘오염원인자 책임원칙’과 ‘사전예방의 원칙’에 대해 규정하고 있어 그 내용이 서로 중복되기도 하지만, ‘오염원인자 책임원칙’과 ‘사전예방의 원칙’ 외에 「환경정책기본법」에서 규정하는 지속가능한 발전 이념, 환경정의를 구성하는 형평성, 협동의 원칙 등은

규정하고 있지 않다. 이러한 상황에서 첫째, 육상환경과 해양환경은 결국 국가 환경의 전체의 틀에서 서로 영향을 주고 받는데 소관부처에 따라 중복된 내용을 별도로 규정할 필요가 있는가? 「해양환경보전법」에서 해양의 특수성을 고려하여 규정을 마련하고자 하였다면 「환경정책기본법」에서 정하고 있는 ‘오염원인자 책임원칙’과 ‘사전예방의 원칙’과 「해양환경보전법」에서 정하는 원칙의 내용이 어떻게 다른가? 해양환경에서는 ‘오염원인자 책임원칙’과 ‘사전예방의 원칙’ 외에 지속가능한 발전 이념, 환경정의(형평성), 협동의 원칙과 같은 환경의 기본원칙이 적용 배제되어도 무방한 것인가? 또는 현재 법체계에서 「환경정책기본법」에서 규정하고 있으므로 해양환경에도 당연히 적용된다고 보아야 하는가? 라는 의문이 생긴다.

기본원칙 외에 「해양환경보전법」 제2조 제6호는 ‘해양환경기준’을 ‘국가가 달성하고 유지하는 것이 바람직한 해양환경상의 수준’이라고 정의하여 「환경정책기본법」 상의 ‘환경기준’ 정의와 같은 내용을 담고 있고, 제13조는 환경기준을 설정할 때 「환경정책기본법」에서 정하는 환경기준을 고려하여 설정하도록 규정하고 있다. 현행 「환경정책기본법」의 환경기준 정의는 그 내용이 환경기준을 지켜도 되고 지키지 않아도 무방하다고 의미하고 있어 이에 대한 개정 필요성이 제기되고 있는데,⁴⁵⁾ 그 내용을 「해양환경보전법」이 그대로 담고 있어 ‘해양환경기준’에 대한 정의가 적절한 것인지? 동법 제13조를 법률안 검토보고서에서 밝히는 「환경정책기본법」과의 법률상 위계를 준수하는 규정으로 보아야 하는지? 그렇다면 굳이 「해양환경보전법」에 ‘해양환경기준’에 대한 정의규정을 마련할 필요가 있었는지? 에 대한 의문이 든다.

해양수산부는 ‘해양’이라는 공간을 중심으로 소관 업무를 맡고 있기 때문에 ‘해양’의 특성과 독자성을 고려한 입법과 정책 개발을 이루어왔다. 그러나 이러한 공간적 분리로 인해 국가 환경법체계 상 ‘육상환경법제’와 ‘해양환경법제’의 내용이 중복되거나 연안역, 하구역과 같이 경계가 불분명한 영역에 있어서 부처 간의 업무 다툼으로 필요한 법제의 마련이 늦어지고 있다는 것은 매우 오랫동안 제기되어

45) 한상운 외(a), 「환경정책기본법 개정 포럼 구성·운영」, 한국환경정책·평가연구원, 2016, 36면, 43-44면, 79-80면; 채영근, “환경정책기본법상의 환경기준의 의의와 문제점 및 개선방안”, 제8차 환경정책기본법 개정포럼 발표문, 2016, 3면, 8-10면.

은 문제이다.⁴⁶⁾ ‘해양’의 특성과 독자성을 고려하는 것도 중요하지만 동시에 ‘국토’의 보전과 지속가능한 이용 측면에서 ‘육상환경’ 법제와의 연계성 및 일관성도 고려되어야 한다는 견해가 제기되는 이유이다.⁴⁷⁾ ‘해양환경’을 종래의 시각을 고집하여 ‘해양’이라는 공간을 중심으로 법제의 발전방향을 논의하는 것이 아니라 ‘국가 환경’이라는 시각의 전환이 필요할 것이며, 이러한 시각의 변화를 통해 ‘환경’의 연장선에서 ‘해양환경’을 본다면 ‘환경보전’에 관한 일관된 법제를 국가 환경 법제 전반으로 확장시킬 수 있을 것으로 생각된다. 이를 위해서는 국가 환경 전반을 아우르는 기본법의 기본이념과 원칙 하에 ‘해양환경’과 ‘육상환경’에 대한 법제를 둘 필요가 있으며, 해양환경에 대한 기본법은 ‘환경’ 전체에 적용되는 이념과 원칙은 모두 수용하면서 ‘해양’의 특수성을 고려하여 ‘해양’에만 적용되는 원칙들을 별도로 규정함으로써 해양환경의 특수성에 기반한 개별 법제가 그 기본법 아래에서 발전할 수 있도록 체계를 구성하는 것이 적절할 것이다. 다시 말해, ‘국가 환경 전반에 대한 모법’을 「환경정책기본법」으로 보고, 그 아래에 ‘해양의 특수성’을 고려한 ‘해양환경’ 부분의 기본법으로 「해양환경보전법」이 기능하도록 한다면 이는 전체 국가 환경법체계가 조화롭게 구성되어 해양환경과 육상환경과의 관련성을 제고하는 동시에 해양환경에 대한 특수성을 반영할 수 있도록 할 수 있다고 본다.

한편, 「환경정책기본법」이 ‘해양환경’을 아우르는 기본법으로 실질적으로 기능하도록 하기 위해서는 「환경정책기본법」의 전면적 정비가 필요할 것이다. 현행 「환경정책기본법」이 정하는 ‘해양환경’의 개념은 자연환경에 대해서만 규정하고 있어 ‘사람의 일상생활과 관계되는 해양환경’은 범위에서 제외되고 있으며, 「해양환경관리법」에서 정하는 해양환경의 개념보다 좁게 규정되어 있다.⁴⁸⁾ 또한 육상환경과 해양환경의 고유영역과 공동영역이 존재하지만 그 경계가 불분명하기 때문에 부처 간 업무혼란을 초래하고 있으므로 이러한 문제점을 최소화하기 위해 ‘육상과 해양환경의 연계성 강화’, ‘점이지대와 육상기인 오염원의 대응’, ‘기후변화 대응’ 등 육상과 해양환경을 포괄하는 규정을 포함시킬 필요가 있을 것이

46) 박성욱 외, 앞의 책, 38면; 한상운, 앞의 논문, 134면; 안기수, 앞의 책, 179-180면.

47) 박수진(a), 앞의 논문, 3면(주38); 안기수, 앞의 책, 179-180면.

48) 안기수 외, 앞의 논문, 2면.

다. 이 밖에 「야생생물보호법」 상 해양생물 관련규정과 「해양생태계보전법」 상 해양생물 관련 규정의 중복문제 등 법률 상호간의 관계가 미정립됨에 따라 법률의 적용과 해석에서 나타나는 여러 문제점이 존재하므로, 이 법률들간의 관계 정립도 필요하다.⁴⁹⁾

VI. 결론

우리나라의 해양관련 법률은 국제협약의 발전에 따라 ‘해양’이라는 ‘공간’을 중심으로 제정되기 시작하였으며, 「정부조직법」의 잇따른 개편으로 ‘해양’의 통합적 법체계 형성과 ‘해양환경’의 체계적 관리가 미흡하다는 문제가 제기되어 왔다. 국가 ‘환경’은 육상과 해양을 이분법적으로 구분할 수 없는 영역이나 행정조직상 ‘육상환경’과 ‘해양환경’을 구분하기 시작했고, ‘해양환경’의 독자적 법제를 수립·이행하는 과정에서 ‘해양수산부’가 폐지되었다가 다시 신설되는 등의 과정을 겪음으로써 ‘해양환경’은 ‘해양’의 영역에서 여전히 낮은 비중을 차지하고 있다.

그러나 해양을 개발과 이용의 대상으로만 여기던 과거의 인식이 변화하고, 해양환경 보전 필요성이 강조되면서 해양환경 보전을 위한 법제의 정비 논의가 활발히 이루어졌다. 2013년 해양환경 부문의 기본법 제정 논의를 시작으로 2017년 3월 「해양환경보전법」을 제정하여 해양환경의 특성에 적합한 기본원칙 및 정책방향 등을 제시하도록 하고 있다.

「해양환경보전법」은 「해양환경관리법」이 기본법적 규정과 집행법적 규정을 모두 담고 있는 등 기본법적 역할에 한계가 있으며, 육상환경 위주의 규제패러다임을 해양의 특성에 맞게 전환하여 육상중심의 환경법체계와 상호 보완관계를 이루기 위한 기반으로써 제정되었다. 동 법률의 내용을 살펴보았을 때, 「환경정책기본법」과의 관계는 분명하지 않은 것으로 보인다. 다만, 육상중심의 환경법체계와 상호 보완관계를 이루기 위한 기반으로 동 법률을 제정하였다는 점과 법률안의 검토보고서에 「환경정책기본법」과의 법률상 위계를 준수한다는 내용이 포함되어 있으나, 동 법률에 기본원칙으로 오염원인자 책임원칙과 사전예방의 원칙을 명

49) 한상운, 앞의 논문, 132-135면.

시하는 등 「환경정책기본법」과 중복되는 내용을 두고 있음을 고려하였을 때, 「환경정책기본법」을 해양과 육상을 아우르는 환경에 대한 기본법으로 보고 그 아래에 해양의 특수성을 고려하여 동 법률을 제정하였다고 보기는 어려울 것이다.

해양환경에 대한 법제의 정비 논의는 ‘육상환경’과 ‘해양환경’을 분리하여 이루어져왔다. 그러나 이는 ‘해양’이라는 공간에만 집중하고 ‘환경부’와 ‘해양수산부’의 행정조직을 고려한 논의로 ‘국가 환경’이라는 환경 전체의 보전과 관리의 측면에서 다시 검토해봐야 할 것이다. ‘환경’은 행정조직과 마찬가지로 ‘육상환경’과 ‘해양환경’을 구분할 수가 없을 뿐만 아니라 서로 영향을 주고 받으며 연안역, 하구역과 같이 육상과 해양의 경계가 불분명한 지역은 관리 사각지대에 놓일 수 밖에 없다. 따라서 비록 행정조직이 분리되어 있다고 하더라도 ‘환경’에 대한 법제도는 통합적 관리가 이루어질 수 있는 근거가 되어야 할 것이며, ‘환경’에 대한 기본법은 ‘육상환경’과 ‘해양환경’에 대한 기본법으로써 전체 ‘국가 환경’에 대한 이념과 원칙, 방향 등을 제시해주되, ‘육상환경’과 ‘해양환경’의 특수성을 고려하여 그 아래에 별도의 ‘해양환경’에 적용하는 기본법을 마련하는 것이 적절하다고 생각된다.

현행 「환경정책기본법」은 환경을 ‘해양’을 포함하여 정의하고 있으며, 「해양환경보전법」에서 정하는 오염원인자 책임원칙, 사전예방의 원칙 외에도 지속가능한 발전 이념, 형평성, 협력의 원칙 등을 규정하고 있는데, 이런 「환경정책기본법」에서 정하는 이념 및 원칙들은 ‘육상환경’ 뿐만 아니라 ‘해양환경’에서도 중요한 이념이자 원칙으로 역할을 해야 할 것이다.

이 밖에 해양환경에 대한 법제 정비는 ‘해양환경’ 법제 내의 정비 이외에도 해양 환경과 직·간접적으로 관련된 법제와의 관계 정립도 필요할 것으로 생각된다. 해양물류, 항만, 수산정책 등 해양을 개발·이용하는 정책은 해양환경에 영향을 미치는 행위로서 이들간의 관계 정립을 통해 해양환경에 대한 보전·관리를 보다 효과적으로 이룰 수 있을 것이기 때문이다. 「해양환경보전법」에 계획 간에 상충 시 ‘해양환경보전’ 계획을 우선 고려하도록 하는 규정을 명시하거나 현행 「해양수산발전기본법」은 해양수산부 소관 법률의 모법인 동시에 ‘해양’ 전반에 대한 사항을 규정하는 범국가적 해양 부문의 기본법으로 기능하므로, 여기에 해양정책간의 상충 시 우선순위를 제시하는 규정을 포함시켜 지속가능한 발전 원칙 또는 환경의

우선적 고려 원칙 등이 해양환경정책에만 국한되는 것이 아니라 해양을 이용·개발하는 행위에 모두 적용될 수 있도록 할 수 있을 것이다.

「해양환경보전법」은 해양수산부 소관 법률 뿐만 아니라 해양환경에 관한 다른 부처의 정책에 대해서도 원칙과 방향을 제시해줄 수 있는 ‘해양환경’ 부문의 기본법으로써, 이 법률의 제정을 통해 ‘해양환경’ 법제 부문의 기반이 마련되었고 향후 ‘해양환경’ 부문의 법체계를 확립하는 과정에서 법률의 제·개정을 통한 정비의 기틀이 될 것으로 보인다. 그러나 ‘해양환경’ 법제를 논함에 있어서 기존에 ‘공간’이라는 중심에서 벗어나 ‘환경’이라는 새로운 시각으로 접근할 필요가 있으며 따라서 그 과정에서 「환경정책기본법」과의 관계에 대한 검토와 정비도 이루어져야 할 것으로 생각된다. 법체계상 「해양환경보전법」은 ‘해양’의 공간적 측면에서는 해양수산부 모법인 「해양수산발전기본법」 하에서 ‘수산, 물류, 항만’등과 구별되는 ‘해양환경’ 부문의 기본법이며, ‘환경’적 측면에서는 「환경정책기본법」 하에서 ‘해양’의 특수성을 고려한 ‘해양환경’의 기본법적 역할을 한다고 보는 것이 적절하다고 생각된다.

참고 문헌

- 목진용 외, 「해양환경 관리체계 개선연구」, 한국해양수산개발원, 2015.
- 박성욱 외, 「해양환경정책 정비 워킹그룹(Working Group) 구성 및 운영」, 한국해양과학기술원, 2013.
- 박수진(a), “해양환경 보전과 이용에 관한 입법정책의 과제”, 한국환경법학회 제131회 정기학술대회 및 임시총회 토론문, 2017.
- 박수진(b), “해양분야 행정의 실효성 확보수단의 현황과 법적 과제”, 부경대 법학연구소 하계 학술대회, 2017.
- 박수진·목진용, 「우리나라 해양환경법체계 정비에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 2007.
- 안기수 외, “해양환경보전을 위한 해양환경의 개념과 범위설정에 관한 연구”, 해양환경안전학회 학술발표회, 2013.
- 안기수, 「해양환경 보전을 위한 행정조직 및 법체계에 관한 법적 연구」, 고려대학교 대학원, 법학과 박사학위논문, 2015.
- 이순태, 「해양·항만·수산 정책 연동에 관한 법제연구」, 한국법제연구원, 2014.
- 이영준, “해양개발기본법에 관한 소고”, 「국제법학회논총」 제33권제1호, 대한국제법학회, 1988.
- 이준서, 「환경정책기본법의 체계 정비방안 연구」, 한국법제연구원, 2009.
- 채영근, “환경정책기본법상의 환경기준의 의의와 문제점 및 개선방안”, 제8차 환경정책기본법 개정포럼 발표문, 2016.
- 최철호, 「해양환경통합관리체제를 위한 법제 개선방안」, 한국법제연구원, 2013.
- 최환용, “해양환경 보전과 이용에 관한 입법정책의 과제”, 한국환경법학회 제131회 정기학술대회 및 임시총회 발표문, 2017.
- 한국경제 60년사 편찬위원회, 「한국경제 60년사 IV 국토환경」, 2010.
- 한상운, “통일대비 남북한 해양환경법제의 통합 및 과제”, 「환경법연구」 제38권 제3호, 한국환경법학회, 2016.
- 한상운 외(a), 「환경정책기본법 개정 포럼 구성·운영」, 한국환경정책·평가연구원, 2016.
- 한상운 외(b), 「해양 및 연안부문 기후변화대응을 위한 법제도적 개선방안 연구」, 한국법제연구원, 2016.
- 해양환경 보전 및 활용에 관한 법률안 검토보고서, 2016.
- 보도자료, ‘해양환경 보전·활용법 제정...’해양오염, 확실한 증거없어도 위험행위 선제적 금지”, 2017.3.28., http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?id_xno=151781, 검색일자: 2018.1.31.
- 보도자료, 환경단체 “창원서 서식 확인된 보호 해양생물종 관리 철저”, 2017.12.04. http://m.kukinews.com/m/m_article.html?no=506459, 검색일자: 2018.1.31.

Abstract

The Review and Future Tasks of Framework Act on Marine Environmental Protection

– Focused on Relation with Marine Environmental Legislative System and Korean Environmental Legal System –

So-Ra, Yun

Doctoral Course, Department of Law, Graduate School of Sogang University

Marine related legislative system in Korea has been formulated by recognizing the importance of marine development focused on the ‘marine’ space. In addition, the responsible administration has been changed frequently in the developing process of legislative system on marine environmental protection, which results in the legislative system on marine environmental protection has made very few progress compared to marine development legislative system. However, since importance of marine environmental protection became emphasized, discussion on revision of marine environmental legislative system was stimulated, and eventually ‘Act on Conservation and Utilization of the Marine Environment’ was enacted in March, 2017 in order to provide basic principles and directions to relevant laws and policies. This enactment has several meanings in the way that it can resolve the problems caused by absent of fundamental law on marine environmental protection, and it can establish a legal system on marine environmental protection.

Meanwhile, when it comes to discussion on legislative system on marine environment protection, not only the traits of “marine space” but also the traits of “environment” should be considered. Thus, this study suggests necessity to review the framework act on marine environmental protection by focusing on nation’s environmental protection and nation’s environmental legal system.

Specifically, this study understands the developing process and cause of the current traits of legislative system on marine environmental protection, and examines whether the enactment is proper to play a role as fundamental law on marine environmental

protection. Moreover, considering environmental legal system, and relation marine environmental law with land environmental law in Korea, it suggests future tasks to revise marine environmental legislative system.

Key words : Marine Environmental Legislative System, Act on Conservation and Utilization of the Marine Environment, Framework Act on Environmental Policy, Environmental Legal System, Framework Act on Marine Environmental Protection, Framework Act on Marine Fishery Development