

생활환경으로서 해양환경 보전을 위한 해양환경의 개념정립 및 법체계 개선방향에 관한 연구*

안 기 수*

<국문초록>

전 세계적으로 환경의 개념과 범위를 법령으로 직접 정의하는 경우는 드문 상황에서 우리나라는 환경은 물론 해양환경의 개념과 범위를 법률에 직접 정의하고 있음은 특이하다고 할 수 있다. 현행 「해양환경관리법」상 해양환경 개념에는 ‘해양에서의 인간의 행동양식’이라는 용어가 포함되어 있는데, 이는 해양환경의 개념을 모호하게 만들어 법해석의 어려움을 줄 뿐만 아니라 환경의 범위가 자연환경과 생활환경의 범위를 넘어 인간 행동의 영역까지 지나치게 확장될 우려가 있다.

그 결과 현행 「해양환경관리법」상 해양환경의 개념은 환경법 체계가 환경 개념을 별도로 설정하여 특별하게 보전하고자 하는 의의를 상실하게 만들 수 있으며, 이는 또한 현행 「환경정책기본법」에서 정의하고 있는 환경 개념과도 조화롭게 해석될 수 없다. 따라서 현행 「해양환경관리법」상 해양환경의 개념과 범위는 인간의 자연적 생활기반과 자연생태계와의 관계를 의미하는 범위로 한정될 필요가 있다.

이 같은 해양환경 개념정립을 위한 노력은 최근 과학기술의 발달로 인하여 인간의 생활환경으로 인식되기 시작한 해양환경 분야의 법체계 개선방향 논의에 있어 매우 중요하다. 그간 해양환경은 육상환경에 비하여 상대적으로 일상생활의 터전으로서의 비중이 낮아 국민적 관심의 대상이 되지 못했던 것이 사실이다. 오히려 해양은 인간이 개발하고 정복해야 하는 자원으로 보전의 대상이기 보다는 이용의 대상으로서 인식되어 왔다.

그러나 최근 해양공간은 단순한 이용대상인 자연공간에서 인간의 생활환경으로 새롭게 인식되고 있다. 이 같은 상황에서 해양환경 개념은 환경 개념과 기능적 관점에서 통합·조정될 필요가 있다. 법적 개념으로서 해양환경과 환경은 개발행정을 견제하는 보전행정의 영역을 설정하는 의미에서 개념적 동질성을 가지기 때문이다. 이와 같은 해양환경 개념 정립을 기초로 해양환경행정 분

DOI: 10.18215/envlp.16.201602.245

* 이 글은 2015년 11월 6일 고려대학교 법학연구원 ICR센터가 주최한 제5회 신진학자 학술대회에서 저자의 박사학위 논문을 정리하여 발표한 내용을 수정·보완한 결과물입니다. 이 자리를 빌어 당시 좋은 토론을 해 주시고 소중한 의견을 주셨던 고려대학교 법학전문대학원 이희정 교수님과 이 글의 내용적 오류와 체계적 문제점을 지적해 주신 익명의 심사위원님들께 감사의 말씀을 드립니다.

** 한국해양과학기술원 연수연구원(Post-Doc.), 법학박사.

야에 있어서 환경영향평가, 어장환경, 폐기물 관리, 기후변화 대응 등의 행정에 대한 법체계 정비 및 개선이 요청된다.

주제어: 해양환경, 해양환경 개념, 해양환경 법체계, 생활환경, 해양행정일원화

- I. 머리말
- II. 해양에 대한 인식변화와 해양환경의 개념 및 범위
- III. 생활환경으로서 해양환경 보전을 위한 법체계의 개선
- IV. 맺음말

I. 머리말

“이번 휴가 어디로 갈까? 산이 좋아 아니면 바다가 좋아?” 우리 생활 속에서 자주 듣는 질문이다. “산이 좋아”라고 대답하면 ‘아, 나이가 좀 있으시구나’라고 생각하게 되고, “바다가 좋아”라고 대답하면 ‘아, 아직 젊구나’라고 생각하게 된다. 그 이유는 아직까지 우리에게 바다는 ‘불편하고 어렵고 위험하고 힘든 대상’으로 인식되기 때문이다. 그 때문에 해양은 과거로부터 소위 ‘세상의 끝’, ‘경제적 이용 목적의 가항수역’ 또는 ‘자연 그 자체 혹은 자연환경’으로 인식되어 왔으며, 인간의 일상생활과는 밀접한 연관성을 가지지 못했다. 다만 과학기술을 발달과 경제적 풍요로움에 힘입어 인간은 점점 해양에 대한 접근 가능성과 이해도를 높여가고 있는 중이다.

이와 같은 해양에 대한 일반적인 인식과 변화의 추이에 비추어 해양을 환경으로서 실효적으로 보전하기 위해서는 해양환경을 인간의 자연적 생활기반으로 인식하는 일이 우선되어야 한다. 이는 제3의 인권이라고 인식되고 있는 기본권으로서의 환경권을 보장하는 데에 필수적이라고 할 수 있다. 그러나 우리 헌법은 환경권을 기본권의 하나로 열거¹⁾하고 있으나, 그의 보호대상인 환경의 개념 및 범위에 대해

1) 대한민국 헌법 제35조. 헌법상 환경권은 흔히 사회적 기본권 또는 생존권적 기본권으로 이해되고 있으며, 우리 헌법재판소는 환경권이 종합적 기본권이라는 입장을 밝힌 바 있다

서는 명확하게 정의하고 있지 않다. 따라서 환경의 개념 및 범위 설정을 위해서는 환경과 관련되는 개별 실정법령들의 해석을 통하여 살펴보아야 한다. 그런데 환경의 개념과 범위를 설정함에 있어서 발생하는 문제는 개별 환경관련 법령에서 정의하고 있는 환경의 개념과 범위가 서로 상이하다는 데에 있다.

우리나라 해양환경행정은 1996년 「정부조직법」이 개정되면서 환경부에서 해양수산부로 이관되었다. 1996년 「정부조직법」의 개정으로 창설된 해양수산부는 1994년 발효된 유엔해양법협약체제를 모태로 한 것이다.²⁾ 동 협약은 “해양”이라는 공간을 중심으로 산업과 환경, 개발, 과학조사를 포괄하여 규율하는 체제로 되어 있다.³⁾ 우리나라의 정부조직 역시 동 협약체제와 부합할 수 있도록 해양행정일원화 체계를 실현하게 되었는데, 이 과정에서 당시 환경부에서 담당하고 있던 해양환경행정은 1996년 “해양정책일원화” 정책에 따라 해양수산부로 이관되었다.⁴⁾

해양수산부는 창설 이후에도 잦은 조직 개편으로 분리와 통합을 경험하게 되었고, 이러한 정부조직의 불안정성은 해양환경 보전행정 부문에도 적지 않은 영향을 미쳤다. 특히 수산, 해운, 항만 등 해양관련 경제행정을 주로 담당하고 있는 해양수산부가 해양환경 보전행정을 함께 담당하고 있는 상황은 자칫 해양환경행정이 해양개발행정에 밀려 늘 부수적으로 취급될 우려가 있다는 지적이 계속되었다.

그 후 해양환경행정은 2007년 해양환경에 대한 통합적인 법률로서 「해양환경관리법」이 제정됨으로 인하여 새로운 지평을 열게 되었는데, 아이러니하게도 동 법률이 시행된 직후 새로 출범한 이명박 정부는 해양수산부를 해체하여 해양행정은 국토해양부로 그리고 수산행정은 농림수산식품부로 분산 수행하도록 개편하였다.⁵⁾ 이로 인하여 해양환경행정은 국토해양부 소관의 업무로 이관되게 된다.⁶⁾ 그리고

(현재 2008. 7. 31. 선고 2006헌마711 결정).

- 2) 인도네시아 정부가 우리나라의 해양수산부를 벤치마킹하여 해양수산부를 창설한 사례를 제외하고는 우리나라와 같이 해양공간을 대상으로 통합적인 중앙행정기관을 창설한 예는 국제적으로 드물다고 할 수 있다.
- 3) 심동현, “해양환경정책”, 『대한조선학회지』 제40권 제2호, 대한조선학회, 2003, 28면.
- 4) 당시 환경부의 해양보전과, 국립환경연구원의 해양환경과가 해양수산부로 이관되었다. 이처럼 우리나라는 환경행정일원화 과정에서 해양행정일원화를 추진한 결과 기능적 행정조직의 통합과 공간적 행정조직의 통합 사이에 진통을 겪고 있다.
- 5) 이에 대해서는 새로운 정부의 조직 개편에 따른 해양수산부 해체를 대비하여 해양환경행정을 타 부처에 빼앗기지 않기 위하여 당시 「해양오염방지법」을 해양환경관련 통합 법률인 「해양환경관리법」으로 서둘러 개편했을 것이라는 추측도 가능하다.
- 6) 그 당시 해양환경행정을 국토해양부가 아닌 환경부로 이관하는 것이 바람직하다는 의견이 있었으나, 정무적인 판단에 의하여 해양환경행정을 해양행정에 포함하기로 했다고 한다. 이러한 판단을 하는 데 있어 해양환경행정을 하나의 법으로 통합했던 「해양환경관리

2013년 박근혜 정부에서 해양수산부는 재출범하여 해양환경 분야에 대한 행정을 담당하는 주무부서가 되었다.

우리나라 해양환경 분야의 행정조직 및 법체계의 위와 같은 변천과정에 대하여 환경법적 관점에서는 수많은 문제가 지적될 수 있으나, 이 글에서는 해양환경의 개념과 범위 설정의 변동 과정을 살펴보고 앞으로 논의가 필요할 것으로 판단되는 생활환경으로서 해양환경의 보전을 위한 법체계의 개선방향을 논의하고자 한다.⁷⁾ 과거 해양환경은 주로 자연 및 자연환경의 일부로 인식되는 대상이었으나, 최근에는 그 중심축이 생활환경 쪽으로 이동하고 있기 때문에 이러한 변화에 대한 법적 연구가 뒷받침 될 필요가 있기 때문이다.

또한 현행 「해양환경관리법」에서 별도로 정의하고 있는 ‘해양환경’ 개념의 오류 가능성을 제기하여 동 개념에서 실시하고 있는 ‘해양에서의 인간의 행동양식’이 막바로 해양환경의 개념 및 범위에 포함됨이 타당한지 여부에 대하여 검토한다.

II. 해양에 대한 인식변화와 해양환경의 개념 및 범위

1. 해양환경에 대한 전통적 입장

(1) 육상의 부수적 공간으로서의 해양환경

지구 표면의 거의 4분의 3은 해양(海洋/Ocean)이다. 이는 우리가 살고 있는 행성을 지구(地球/Earth)라고 부르는 것이 부적절할 정도로 방대한 규모라고 할 수 있다. 아마도 외계에서 찍은 지구의 위성사진을 보면 이 행성은 차라리 해양으로 불리는 것이 바람직할 것이다.⁸⁾ 태양계를 구성하는 행성들 중에서 인간이 지구에서 살 수 있는 이유는 전적으로 지구가 물을 지니고 있기 때문이며,⁹⁾ 해양은 태양의

법」이 중요한 역할을 했다고 한다.

7) 이 글은 환경의 개념과 범위에 대한 내용이 많은 지면을 차지하고 있다. 그 이유는 보전의 대상인 환경의 개념과 범위를 설정하는 방식에 따라서 현재 해양수산부의 해양환경 행정 및 법체계의 문제점을 파악할 수 있기 때문이다.

8) 지구에서 육지와 해양의 선후관계의 측면에서도 성경의 창세기(Genesis)에 따르면, 물이 먼저 있고 셋째 날이 되어서야 물이 드러나 땅이 되었으니 해양이 육지보다 먼저라는 설 명도 가능하다.

9) 최근 미국 항공우주국(NASA)의 연구발표에 따르면 화성의 경우에도 한때는 북반구의 절반 정도는 해양으로 덮여있을 것이라는 연구결과를 발표했다(2015. 3. 6). 우주의 신비와 해양의 소중함을 다시 생각하게 하는 대목이다.

복사열을 지구의 전역으로 골고루 분산시키며 거대한 ‘기체 저장소’로서 우리가 호흡하는 공기의 조성을 통제한다.¹⁰⁾

이처럼 방대한 규모와 막중한 역할을 담당하는 해양은 아이러니하게도 인간 사회에서는 전통적으로 육상에 부수된 공간으로 간주되었다. 육지와 해양의 주종관계를 따지는 일은 관점에 따라 다를 수 있으나, 인간이 자연적인 상태에서 어디에 살 수 있는지를 생각해본다면 이에 대한 답은 비교적 명확하다. 인간은 기본적으로 육지에서 자연적인 삶을 영위할 수 있기 때문이다. 인간은 폐로 호흡하는 동물 이기에 특수한 장비의 도움을 받지 않고는 물속에서 호흡할 수 없고, 호흡을 참고 약 1분이 지나면 인간의 생명은 위험해 질 수 있다.

따라서 인간에게 있어 육지와 해양에 대한 기본적인 관점은 육지를 중심으로 생각할 수밖에 없다. 특별한 경우가 아니면 인간의 고향은 육지라고 할 수 있으며, 이러한 인간중심적 사고에 의하면 해양은 육지에 부수된 장소라는 시각을 가질 수밖에 없다.

(2) 이용의 대상으로서 해양환경

육상의 부수적인 공간으로서 인식되었던 해양은 인간의 진화과정과 육상중심 생활의 고도화 과정에서 점점 이용이 가능한 대상으로 여겨지게 되었다. 즉 전통적으로 해양은 단백질을 공급하는 식량보급의 장소로서, 항해라는 중요한 교통수단의 장소로서, 그리고 지구의 약 70%를 차지하는 광대한 면적과 무한한 자정능력에 대한 기대로 각종 오염물질의 최종처분 장소로 이용되었던 것이다.¹¹⁾

인간에게 세상의 끝이라고 생각되었던 저 멀리 수평선 너머의 해양은 과학기술의 비약적인 발달에 힘입어 비로소 인간이 이용할 수 있는 공간으로 인식되었다. 엄청난 양의 소금물 덩어리와 광활한 해양지(海洋地), 그 안에서 발견할 수 있는 각종 생물적·비생물적 자원 그리고 압도적인 공간과 에너지를 가진 해양은 그간 육상중심의 생활을 영위해오던 인간에게 그야말로 블루오션¹²⁾(blue ocean), 즉 인

10) 제임스 러브록 지음/ 홍육희 옮김, 『가이아 - 살아있는 생명체로서의 지구 -』, 갈라파고스, 2004, 175면.

11) 이용희, 『육상기인 해양오염 방지에 관한 국제법적 연구』, 법학박사 학위논문, 경희대학교 대학원, 1994, 10면.

12) 이 용어는 프랑스 인시아드 경영대학원 국제경영 담당 석좌교수이며 유럽연합(EU) 자문위원인 김위찬 교수가 학교 동료인 르네 모보르뉴 교수(인시아드 전략 및 경영학 교수, 세계경제포럼 특별회원)와 함께 제창한 기업 경영 전략론 ‘블루오션 전략’에서 유래되었다고 한다(시사경제용어사전, 대한민국 정부, 2010. 11. 참조).

간의 이용행위에 대한 무한한 가능성과 기회의 공간으로 인식된 것이다.

2. 해양환경에 대한 현대적 관점

(1) ‘보호’와 ‘보전’의 대상으로서 해양환경

용어상 ‘보호’와 ‘보전’은 혼용되어 사용되는 경우도 있으나 환경분야에 있어서는 서로 구별되는 개념으로 사용할 수 있다. ‘환경보호’는 환경에 대한 위협방지 및 장애의 제거를 주로 의미하는 데 비하여, ‘환경보전’은 쾌적한 환경의 유지·형성까지 포함할 수 있는 개념으로서 ‘환경보호’보다는 ‘환경보전’이라는 표현이 현대의 환경과제를 파악하는데 더 적합한 표현이라고 할 수 있다.¹³⁾ 효과적인 환경정책에는 전통적인 경찰행정법 영역에서의 위협방지뿐만 아니라 환경의 관리, 훼손된 환경의 복구, 장애의 쾌적한 환경의 조성 등이 포함되는 것이 바람직하기 때문이다.¹⁴⁾

다만 해양환경의 영역에 있어서는 보호와 보전을 위한 인간의 한계가 명백히 드러나게 된다. 지구 전체의 약 70%를 차지하는 해양은 방대함과 복잡성 그리고 인식능력의 한계에 따라 불확정성과 위험성이 공존하는 영역이기 때문이다. 따라서 해양환경행정의 경우에는 사전예방적 접근의 원칙에 따라 어쩌면 전통적인 경찰행정의 영역이라고 할 수 있는 위협의 방지와 극히 일부영역에 대한 장애의 제거에 치중할 수밖에 없다.¹⁵⁾

13) 김연태, 『환경보전작용연구』, 고려대학교출판부, 1999, 18-19면.

14) 그러나 우리말의 ‘보존’과 ‘보전’은 혼용되는 경우가 많아 구분하여 사용하기가 어렵다. 굳이 뜻을 구분하자면 ‘보존’에는 그냥 놔두면 훼손될 우려가 있는 대상을 지켜야 한다는 의미가 있고, ‘보전’은 현재의 상태를 지켜서 앞으로도 같은 상태에 있게 한다는 의미가 있다고 할 수 있다. 또는 ‘보존’은 유형적인 것을 원래의 상태대로 보관하는 의미로, ‘보전’은 무형적인 것을 지속적으로 가꾸고 개선해 나가는 것을 의미한다고 구분할 수 있을 것이다. 그러나 ‘환경’ 개념의 포괄적인 특성으로 인하여 환경에 대해서는 ‘보존’과 ‘보전’이 동시에 사용될 수 있고 그 구분이 어려운 것이 사실이다. 다만 환경법 분야에서 환경은 보전의 대상이라고 보는 견해가 더 일반적이다. 영어의 ‘preservation’과 ‘conservation’을 전자는 ‘보존’으로 후자는 ‘보전’으로 번역하는 경우가 일반적이는데, 영어권에서도 환경의 ‘보존’과 ‘보전’에 대한 유사한 논의가 있을 것으로 보인다.

15) 따라서 해양환경에 대해서는 전통적 경찰행정작용의 비중이 높을 수밖에 없다. 이러한 관점에서 해양오염방제의 많은 부분을 담당하고 있던 해양경찰청에 대하여 박근혜 정부는 2014년 4월 16일 청해진 해운 세월호 참사의 책임을 물어 약 한 달 만에 전격해체하고, 6개월도 채 안 되는 논의기간을 통하여 급히 신설된 국민안전처 산하 해양경비안전본부로 이관하였다. 이러한 정부조직 개편에 대해서는 해양환경행정의 연속성의 측면에서 많은 아쉬움이 남는다. 이는 미국의 해안경비대(Coast Guard)가 국토안보부

따라서 보전작용의 요소인 미래세대를 고려한 환경의 관리, 복구 및 조성 등의 행정은 해양환경에 있어서는 현실적으로 먼 미래로 남겨져 있는 것이다. 그렇기 때문에 우리나라 현행의 해양환경행정에 있어서는 보호(Protection)와 보존(Preservation) 행정이 주를 이루고 현실적으로 보전(Conservation) 행정의 비중은 낮다고 할 수 있다.¹⁶⁾

다만 해양환경의 경우도 보전행정이 불필요한 것은 아니다. 무한한 자정능력을 가진 것으로 평가될 정도로 해양의 자정능력은 육상에 비하여 월등하기 때문에 상대적으로 보호 및 보존작용의 필요성과 비중이 보전작용보다 크다고 하는 것이지, 보전작용 자체가 불필요한 것은 아니기 때문이다. 현재에도 인공어초(人工魚礁)를 개발하여 해양생물의 서식처를 제공하거나 인종종묘의 생산, 치어방류 및 해양시비(Ocean fertilization) 사업을 통하여 해양환경 조성작업¹⁷⁾이 진행 중임은 의미 있는 일이며 앞으로 그 비중은 높아질 것으로 보인다.¹⁸⁾

(2) 독자적 공간으로서의 해양환경

세상의 가장 낮은 곳에 위치하여 세상의 모든 것들을 받아들이는 해양은 전통적으로 독자적인 공간으로 평가되지는 못했다. 생물학적으로 육상중심의 생활을 할

(Department of Homeland Security)의 산하기관으로 조직되어 있는 점을 전향적으로 참고한 것으로 보인다. 반면, 일본의 해상보안청(海上保安庁)은 국토교통성(国土交通省)의 산하기관으로 조직되어 있다는 점에서 이와 대조된다. 당시 세월호 참사를 수습하던 박근혜 정부는 국민안전처의 신설이라는 조직법적 관점에 정책의 중점을 두었던 것으로 보인다. 이는 2001년 미국 9·11 테러(September 11 attacks) 이후 2002년 11월 25일 미국 국토안보부가 창설된 상황과 맥을 같이 한다. ‘테러’가 원인이었다고 알려진 미국 9·11 사건과 ‘조타실수’와 ‘안전불감증’이 원인이었다고 알려진 세월호 참사는 결코 동일시 될 수 없는 상황임에도 불구하고 미국 부시(Bush) 정부는 국토안보부를 그리고 우리나라 박근혜 정부는 국민안전처를 신설했다는 점은 어딘가 모르게 닮아 있다고 할 수 있다.

16) 현재 해양수산부 해양정책실 해양환경정책관 산하에는 ‘해양보전과’라는 명칭의 부서가 해양환경 행정의 주요 영역을 담당하고 있는 중이다. 해양보전과의 담당 업무는 해양배출, 해양쓰레기 관리, 해양오염퇴적물 정화, 해역이용협의 및 영향평가, CCS 등이다.

17) 그러나 해양환경 조성작업의 본질이 폐기물 등의 해양투기의 다른 모습이며 경제적 이익의 극대화를 위한 수단이었다는 점에는 인류 전체의 반성이 있어야 할 것이다. 해양환경 보전작용의 탈을 쓴 각종 조치들이 결국 해양환경에 더 심각한 악영향을 미치게 된 사실이 있음을 우리는 역사적으로 알고 있기 때문이다.

18) 따라서 ‘보전’의 개념을 ‘보호’와 ‘보존’을 모두 포함할 수 있는 광의의 의미로 사용하는 방법도 의미가 있다고 생각한다. 다만 여기서도 주의해야 할 점은 보전의 대상이 되는 환경의 개념과 범위를 지나치게 확장해서는 안 된다는 것이다. 인간의 자연적 생활기반에 한정된 범위에서의 환경에 대하여 ‘보호’와 ‘보존’ 그리고 ‘보전’ 등의 다양한 환경행정작용이 시도되는 것이 법정정책적으로 바람직하기 때문이다.

수밖에 없는 인간에게 해양은 세상의 끝이자 생활의 터전을 벗어난 공간으로 각종 폐기물의 최종 처분장으로 생각될 수밖에 없었다. 그러나 과학기술의 발달로 선박에 의한 장거리 항해가 가능해지자 해양은 물자의 운송과 교통을 위한 공간으로 기능하게 되었으며, 인류의 미래 자원의 보고로도 평가받게 된다.

그러나 사실 인간은 육상중심의 생활만을 영위해왔다고는 볼 수 없다. 인간은 바다 속에서 살수는 없지만, 바다와 가까이 생활하는 것이 훨씬 더 유리하기 때문이다. 이는 전 세계적으로 연안 지역에 살고 있는 인구의 비율과 포트 시티(port city) 등으로 형성된 대도시들의 위치를 살펴보더라도 쉽게 알 수 있는 사실이다. 식민지 확보의 패권주의 시대에는 해양을 지배하는 국가가 전 세계를 지배한다는 말이 공공연한 사실이였으며, 에너지와 물자의 유통경로이자 군사적 요충지로서 해양공간의 막대한 역할은 현재에도 그대로 유지되고 있다.

1982년 「유엔해양법협약」에 따라 각 연안국에 배분된 해양관할권은 각국의 해양영토를 더욱 확장하기 위한 쟁탈전의 시작을 알림과 동시에 각국이 관할하고 있는 해양영토에 대한 독자적인 관리의 필요성을 인식하게 해 주었다. 과거 인류의 공동유산이라는 허울 좋은 이름아래 강대국의 착취가 암묵적으로 허용되었던 해양은 동 협약의 발효로 인하여 개별 연안국이 약 200 해리의 배타적 권리를 행사할 수 있는 공간으로 인식된 것이다.

시간이 지나면서 해양은 점점 인간 생활의 중요한 영역을 차지하는 공간으로 인식되었으며, 육상과는 구별되는 해양의 특성으로 인하여 독자적인 환경으로 평가되게 되기에 이른다. 과학기술의 발달로 인하여 해양에 대한 조사와 관측 기술이 향상되었고 해양환경이 지구 전체에 미치는 긍정적인 영향과 인류가 생존할 수 있는 기반을 제공해 준다는 사실이 점점 명확해짐¹⁹⁾에 따라 인류에게 해양환경은 결코 육상환경의 부수적인 공간이 아닌 앞으로 더욱 탐구해야 하는 독자적인 공간으로 인식되기에 이르렀다.

(3) 해양환경에 대한 이용과 보전의 조화

전 인류의 자연적 그리고 사회적 생활기반을 제공하는 독자적 공간으로서 해양의 의미가 점점 커지고 있는 상황에서 우리 사회가 항상 갈등하는 지점은 해양환

¹⁹⁾ 특히 해양 생태계는 기후변화 문제와 관련하여 육상 생태계와 더불어 온실가스의 주된 흡수원이자 저장소로서 기능하고 있는데, 이는 기후변화에 관한 국제연합 기본협약의 전문에도 명시되어 있다(Aware of the role and importance in terrestrial and marine ecosystems of sinks and reservoirs of greenhouse gases).

경의 이용과 보전의 조화에 있다. 환경에 대한 전통적인 세계관에 따르면 해양은 인간에게 자원과 에너지 그리고 서비스를 제공하는 공간으로 인류 사회는 해양을 이용하고 개발할 수 있는 권리를 제한받지 않는다.²⁰⁾

이용과 개발이 해양의 자정능력의 범위 안에서 일어나는 경우, 인간사회는 해양 환경의 변화를 쉽게 인식할 수 없다. 그러나 산업의 급속한 발달로 인하여 대량생산과 대량폐기가 급증하는 상황에서 발생하는 해양환경의 급속한 파괴는 결국 대도시 주변 및 공업지역 연안에 수많은 죽음의 바다를 만들게 되었다. 대표적인 사례로 1953년 일본의 미나마타병 사건, 1975년 미국의 체사피크만 사건, 1987년 과테말라 적조 사건 그리고 1991년 걸프전 환경테러 사건 등을 들 수 있는데, 이와 같은 크고 작은 해양오염 사건들이 전 세계적으로 발생하게 된 것이다.

해양환경 파괴로 인한 부영양화(eutrophication), 저산소증(hypoxia) 및 산성화(acidification) 등은 현재에도 진행 중인 대표적인 해양환경의 문제이다. 또한 유조선 사고로 인한 대규모 유류오염 문제, 연안에 위치한 원자력 발전소 사고로 인한 방사능 오염 문제 및 지구온난화로 인한 해수면 상승 문제 등은 그간 이용의 대상으로서 그리고 인간에게 각종 서비스를 제공하는 공간으로서 해양을 바라보았던 인간의 그릇된 인식에 커다란 전환을 가져오게 되었다.

결국 해양환경에 대하여 해양의 이용만을 주장하는 경우는 이제 납득하기 어려워졌다고 할 수 있다. 대신에 이용과 보전의 조화라는 관점이 널리 퍼지게 된다. 그런데 ‘이용과 보전의 조화’라는 관점은 단순히 해양의 지나친 이용으로 인한 폐해가 너무 크기 때문에 해양환경을 보전하는 작용도 함께 수행하자는 소위 ‘혼합적 개념’으로 파악되어서는 곤란하다. 이용과 보전을 단순히 혼합하여 지속가능한

20) 이러한 생각은 환경법이라는 규범의 영역에서는 마땅히 극복되어야 할 과제라고 볼 수 있다. 그러나 환경문제는 결코 도덕적으로만은 해결될 수 없고, 자신의 단기적인 이익과 보상에 반응하는 인간의 본성을 이해하고 이를 전제로 시스템을 구축해야 한다는 행동경제학자들의 견해에 귀를 기울일 필요도 있다. 이는 인간의 뇌가 “시스템 1”(거의 혹은 전혀 힘들이지 않고 자발적인 통제에 대한 감각없이 자동적으로 빠르게 작동한다)과 “시스템 2”(복잡한 계산을 포함해서 관심이 요구되는 노력이 필요한 정신 활동에 관심을 할당한다. 활동 주제, 선택, 집중에 대한 주관적인 경험이 연관되어 작동하는 경우도 있다)가 함께 작동하도록 이루어져 있다는 한 심리학자의 연구에서도 잘 드러난다.(대니얼 카너먼 지음/ 이진원 옮김, 『생각에 대한 생각』, 김영사, 2012, 33면) 즉 현재 본인의 욕망 또는 이익을 어느 정도 포기하고 내가 아닌 다른 사람 또는 미래세대를 위하여 환경을 보전한다는 동기는 ‘시스템 2’가 담당하게 될 것인데, 복잡하면서도 급변하는 현대 사회에서는 ‘시스템 2’에 의한 환경보전에만 의존할 수는 없는 것이다. 환경오염 행위에 대한 철저한 외부효과의 내재화 방안 또는 적절한 인센티브 제도를 통하여 ‘시스템 1’에 따라 단기적 이익에 즉각적으로 반응하는 신속한 행동의 환경보전 활동에도 관심을 기울일 필요가 있어 보인다.

개발을 추구하는 일은 자칫 아직 오염되지 않은 다른 공간의 환경에 대한 지속적인 오염, 개발도상국으로 생산 공장의 이전 및 폐기물의 해외수출 등 소위 말하는 ‘풍선 효과’(ballon effect)의 전형을 보여 주는 것이며, 얼룩진 현실을 가리기 위하여 은폐된 장소에서 더 큰 문제를 생산하는 용도로 전략할 우려가 있다. 지속가능한 개발이라는 말은 인간의 개인적 욕망과 사회집단의 이기심으로 인하여 변질되기 쉽고, 해양의 ‘이용과 보전의 조화’는 결국 ‘이용을 위한 보전’으로 치우치기 쉽다는 점을 잊어서는 안 된다.

따라서 해양환경의 ‘이용과 보전’ 또는 ‘개발과 환경’의 조화라는 새로운 관점의 본질은 단순히 양 개념을 섞어서 중간 상태를 만드는 것이 아니라 해양환경의 보전을 합리적으로 실현할 수 있는 방안을 마련하는 데에 있다고 파악함이 바람직하다. 처음부터 조화 자체를 의도해서 조화가 이루어지는 것이 아니라, 해양환경의 보전에 더 치중하면 결과적으로 개발과 보전의 조화가 달성될 수 있다고 보는 것이 보다 현실적이다.²¹⁾

3. 해양환경의 개념 및 범위 설정의 현실

(1) 현행 법령상 해양환경의 개념

1) 헌법상 해양환경의 개념

우리 헌법이 1948년 7월 17일 제정되어 현재에 이르기까지, 헌법 조문에서 ‘해양’이라는 용어는 찾을 수 없다. 다만 헌법상 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다고 규정되어 있으며, 해양은 국제협약을 통해서 육지로부터의 일정한 지점으로부터 영해, 접속수역, EEZ, 대륙붕 등으로 그 범위가 설정될 수 있었다.

‘해양환경’이라는 용어 역시 우리 헌법이 제정된 이래 헌법 조문에서는 찾을 수 없다. 다만 1980년 10월 27일 제8차 개정헌법(헌법 제9호)에서 비로소 ‘환경’이라는 용어가 등장하게 되는데, 동법 제33조는 “모든 국민은 깨끗한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”고 규정하여, 우리 헌법 최초로 ‘환경권’을 헌법에 명시하였다.

제9차 개정헌법(헌법 제10호)인 현행 헌법 역시 ‘환경권’을 직접적으로 규정하고

21) 왜냐하면 급변하는 환경에 적응하면서 살아남도록 진화한 인간 사회의 본성은 장기적인 관점에서 불확실한 이익을 가져다 줄 보전작용 보다는 단기적인 관점에서 확실한 이익을 가져다 줄 이용과 개발을 우선 선호하기 쉽기 때문이다.

있다. 헌법 제35조 제1항은 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.” 그리고 제2항에서 “환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다.”고 규정하고 있으나, ‘해양’에 대한 별도의 언급은 없다.

결국 연혁적으로 우리 헌법상 ‘해양환경’에 대한 직접적인 규정은 찾을 수 없으며, 현행 헌법에 의할 경우 ‘해양환경’은 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규 및 환경보전을 위한 국가와 국민의 노력 그리고 법률로 정하는 환경권의 내용과 행사에 따르게 된다.

2) 「환경정책기본법」상 해양환경의 개념

현행 「환경정책기본법」은 해양환경을 위한 별도의 개념과 범위를 설정하고 있지 않고 있다. 다만 자연환경의 한 요소인 ‘지하·지표’에 “해양을 포함한다”는 문구를 괄호로 처리하고 있을 뿐이다. 따라서 「환경정책기본법」상 ‘해양환경’의 개념과 범위는 자연환경에 준하여 해석할 수밖에 없다. 즉 ‘해양환경’은 해양의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태(해양생태계 및 해양자연경관을 포함한다)라고 해석할 수 있을 것이다. 이는 현행 「환경정책기본법」 제3조 제2호의 ‘자연환경’의 정의내용에 기초하여 ‘자연환경’으로서 해양환경을 해석한 것이다.

그러나 해양은 인간의 과학기술 발달에 힘입어 더 이상 인간과 분리된 자연으로서만 존재하는 것이 아니고 인간의 일상생활과 점점 밀접한 연관을 가지게 되었다. 따라서 「환경정책기본법」 제3조 제3호의 ‘생활환경’의 정의내용에 기초하여 생활환경으로서 해양환경의 개념과 범위를 유추할 수 있을 것이다. 따라서 해수, 파도, 해면, 해양쓰레기 등 사람의 일상생활과 관계되는 해양환경에 대하여 생활환경으로서의 법적인 고려도 필요하다.

3) 「해양환경관리법」상 해양환경의 개념

현행 「해양환경관리법」은 해양환경 보전을 위한 기본법적 내용과 해양환경에 있어서의 기본 정책의 방향 및 개별·구체적인 내용을 포괄하여 규정하고 있다. 동법은 제2조의 용어 정의에서 ‘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

말한다고 규정하고 있다.

「환경정책기본법」과 「해양환경관리법」의 용어정의를 비교하면 ‘생물’과 ‘생물체’, ‘비생물적인 것’과 ‘비생물적 환경’이 서로 유사한 의미로 해석할 수 있으며, 「해양환경관리법」의 독특한 용어로는 ‘해양에서의 인간의 행동양식’과 ‘해양의 자연 및 생활상태’를 들 수 있다. 인간과 환경을 구분하여 환경을 특별하게 보전하고자 하는 전체 환경법의 취지에 비추어 해양환경의 개념에 ‘해양에서의 인간의 행동양식’이 직접적으로 포함된 점에 대해서는 다소 비판의 여지가 있다.

이와 같은 해양환경의 개념과 범위는 자연환경과 생활환경으로 구성된 「환경정책기본법」상의 환경의 개념과 범위 설정의 취지에서 벗어날 우려가 있을 뿐만 아니라, 해양환경 개념과 범위의 모호성에 기초한 지나친 확장으로 인하여 해양의 이용·개발 행정과 구별되는 해양환경행정의 독자성이 몰각될 위험이 있기 때문이다.

(2) 주요 국제협약상 해양환경의 개념

1) 유엔해양법협약

유엔해양법협약²²⁾은 우리나라를 비롯한 각국의 해양환경 법령의 제정 및 정비의 커다란 계기 중의 하나로 작용하였다. 그러나 유엔해양법협약 상 해양환경의 개념과 범위에 대한 직접적인 정의규정은 찾을 수 없다. 다만 동 협약 제1조(용어의 사용과 적용범위)에서 ‘해양환경오염’(pollution of the marine environment)을 정의하고 있는데, 동 조항에 따르면 “해양환경오염이라 함은 생물자원과 해양생물에 대한 손상, 인간의 건강에 대한 위협, 어업과 그 밖의 적법한 해양이용을 포함한 해양활동에 대한 장애, 해수이용에 의한 수질악화 및 쾌적도 감소 등과 같은 해로운 결과를 가져오거나 가져올 가능성이 있는 물질이나 에너지를 인간이 직접적으로 또는 간접적으로 강어귀를 포함한 해양환경에 들여오는 것을 말한다”고 규정되어 있다.²³⁾

동 협약 상 ‘해양환경오염’의 정의조항에서 주목해 볼 필요가 있는 점은 ① 오염이 무엇이라는 정의를 하면서도 오염대상의 대상인 해양환경의 개념과 범위를

22) 공식명칭은 “해양법에 관한 국제연합협약”으로 원문은 “UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA 1982”이다.

23) 동 규정의 원문은 다음과 같다. “pollution of the marine environment” means the introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the marine environment, including estuaries, which results or is likely to result in such deleterious effects as harms to living resources and marine life, hazards to human health, hindrance to marine activities, including fishing and other legitimate uses of the sea, impairment of quality for use of sea water and reduction of amenities.

직접적으로 설정하지 않았다는 점, ② 자연자체나 동·식물에 의한 오염이 아닌 ‘인간’(man)에 의한 오염을 그 대상으로 한다는 점, ③ ‘해양환경’(marine environment)와 ‘해양’(marine, 바다/sea)의 용어를 구분하였다는 점, ④ 오염의 원인을 물질(substances)에 한정하지 않고 에너지(energy)까지 확장했다는 점 그리고 ⑤ 해양환경(marine environment)과 강어귀(하구역/estuaries)를 개념적으로 구분²⁴⁾하였으나, 해양환경오염의 대상으로는 양자가 모두 해당된다고 규정한 점 등이다.

특히 해석상 논란이 된다고 생각되는 것은 해양환경오염에 대한 규정내용 중 “어업과 그 밖의 적법한 해양이용을 포함한 해양활동에 대한 장애”(hindrance to marine activities, including fishing and other legitimate uses of the sea)라는 문구이다. ‘해양환경오염’이 ‘어업과 그 밖의 적법한 해양이용을 포함한 해양활동’에 대한 장애를 의미한다고 하니, 자칫 ‘해양환경’의 개념과 범위에 ‘어업과 그 밖의 적법한 해양이용을 포함한 해양활동’이 포함되는 것으로 해석될 수 있다는 것이다. 따라서 해양에서의 인간의 이용활동 자체가 해양환경으로서 보전의 대상에 포함된다고 해석하게 될 우려가 있는 것이다. 조금 조심스럽기는 하지만 이와 같은 방식으로 유엔해양법협약상 ‘해양환경오염’의 정의조항을 해석한 결과, 우리 현행 「해양환경관리법」상 해양환경의 개념과 범위에 ‘해양에서의 인간의 행동양식’을 직접적으로 포함시킨 것으로 보인다.

이러한 방식의 해석은 ‘해양환경’(marine environment)과 ‘해양’(marine, 바다/sea)을 구분하여 규정한 동 조항의 취지를 살리지 못하게 된다. 즉 ‘어업과 그 밖의 적법한 해양이용을 포함한 해양활동’이 곧 ‘해양환경’이라는 것이 아니라, ‘해양환경’이 오염되게 되면 결국 어업과 그 밖의 적법한 해양이용을 포함한 해양활동에 장애가 발생되기 때문에, 해양환경이 오염된 상태가 결국 어업과 그 밖의 적법한 해양이용을 포함한 해양활동에 장애를 발생하는 상황이라는 해석이 동 규정의 용어의 취지를 살리는 바람직한 해석이라고 할 수 있기 때문이다.²⁵⁾ 생각건대, ‘해양환경’의 개념과 범위에는 ‘어업과 그 밖의 적법한 해양이용을 포함한 해양활동’이 막

24) “강어귀를 포함한 해양환경”(marine environment, including estuaries)라는 문구를 해석함에 있어서 해양환경의 개념과 범위에 강어귀가 포함된다는 확장된 해석을 하기는 어렵다고 본다. 해양환경과 강어귀는 개념적으로 구분되지만 강어귀는 해양환경의 시작점과 맞닿아있는 영역이기 때문에 그 곳이 오염되면 반드시 해양환경오염으로 이어지게 된다. 이로 인하여 강어귀를 해양환경오염의 대상으로 포함시킨 것으로 해석함이 바람직하다.

25) 따라서 우리 현행 「해양환경관리법」 제2조 제1호의 “해양환경”의 정의조항에 포함된 ‘해양에서의 인간의 행동양식’은 동법 제2조 제2호의 “해양오염”의 정의조항에 포섭되어야 할 것으로 보인다.

바로 포함된다고 해석할 수 없다. ‘해양’과 ‘어업 그 밖의 적법한 해양이용을 포함한 해양활동’은 ‘해양환경’을 매개로 서로 영향을 미치는 관계에 있다고 보는 편이 바람직하다.

또한 동 협약의 제12부에 정리되어 있는 제192조부터 제237조까지의 조항은 해양환경의 보호와 보전에 대하여 규정하고 있다. 대표적으로 동 협약 제192조는 “각국은 해양환경을 보호하고 보전할 의무를 진다”라고 규정하여 국가들의 해양환경 보호·보전에 대한 일반적 의무(obligation)을 천명하고 있다.²⁶⁾ 그러나 여기에서도 마찬가지로 각국의 보호와 보전의무의 대상인 ‘해양환경’(marine environment)의 의미에 대하여 아무런 설명이 없다. 다만 당시 회의에 제출되었던 몰타, 케냐 등의 국가가 제안한 자료를 기초로 검토하여 본다면, ‘해양환경’이란 만조점(滿潮點) 이원(以遠/beyond)의 바다의 수면, 상부수역, 상공, 해저, 지하 등은 물론 그곳의 해양생물도 포함되는 것으로 이해할 수 있다고 한다.²⁷⁾

깊고 넘어가야 할 사항이 있다면, 동 협약 제192조의 해양환경 보호·보전을 위한 일반적 의무조항 바로 다음 조항인 제193조의 내용이다. 동 협약 제193조(천연자원의 개발에 관한 국가의 주권적 권리)는 “각국은 자국의 환경정책과 해양환경을 보호하고 보전할 의무에 따라 자국의 천연자원을 개발할 주권적 권리를 가진다”고 규정하고 있다.²⁸⁾ 이 조항에서 말하는 천연자원이란 아마도 해양과 관련된 천연자원을 의미한다고 해석할 수 있을 것이다. 해양환경의 보호·보전 의무 조항의 바로 다음 조항에 천연자원의 개발에 관한 국가의 주권적 권리를 규정했다는 점에서 환경의 보호·보전 의무의 준수가 자원개발의 조건으로 중요한 기능을 한다는 것을 짐작할 수 있다.²⁹⁾

2) 1972년 폐기물 및 기타물질의 투기에 의한 해양오염방지에 관한 협약 및 1996년 의정서

26) 유엔해양법협약 제192조의 원문은 다음과 같다. “States have the obligation to protect and preserve the marine environment”.

27) 이창위 외, 『유엔해양법협약 해설서 II』, 사단법인 해양법포럼, 2009, 329면.

28) 유엔해양법협약 제193조. 원문은 다음과 같다. “States have the sovereign right to exploit their natural resources pursuant to their environmental policies and in accordance with their duty to protect and preserve the marine environment.”

29) 이를 부정적으로 해석한다면, 해양개발의 위한 장식품으로 해양환경 보호·보전 규정을 제정했다고 볼 수도 있을 것이다. 그러나 인간으로서 인간중심적이라는 불가피한 입장에서 환경 관련 규정을 해석할 경우에는 지속가능한 발전을 위한다는 관점을 강조하여 보다 긍정적으로 바라볼 필요가 있다고 본다.

1972년 폐기물 및 기타물질의 투기에 의한 해양오염방지에 관한 협약(1972년 런던협약³⁰⁾의 경우 해양환경을 직접적으로 정의하고 있지는 않다. 다만 ‘해양’(동 협약에서는 ‘ocean’이 아닌 ‘sea’를 사용하고 있다)에 대하여 “국가의 내수를 제외한 모든 수역을 말한다”고 하여 동 협약의 적용범위에서 내수면(internal water)을 제외하는 방식으로 해양의 범위를 설정하고 있다.

동 협약의 1996년 의정서(1996년 런던의정서)³¹⁾에서 역시 해양환경을 정의하고 있지는 않다. 다만 ‘해양’(sea)에 대하여 “국가의 내수를 제외한 해양수역 및 그 해저와 하층토를 포함하며, 육지로부터만 접근이 가능한 해저면 하부 저장소는 포함하지 아니한다”고 하여 1972년 협약에서의 해양(sea)의 개념이 일부 확장되었다. 또한 추가적으로 ‘오염’(pollution)에 대하여 “오염이란 함은 생물자원과 해양생태계에 대한 손상, 인간의 건강에 대한 위협, 어업과 그 밖의 적법한 해양이용을 포함한 해양활동에 대한 장애, 해수이용에 의한 수질악화 및 쾌적도 감소 등과 같은 해로운 결과를 가져오거나 가져올 가능성이 있는 폐기물 및 기타 물질을 인간 활동에 의하여 직접적으로 또는 간접적으로 해양에 들어오는 것을 말한다”고 정의하고 있다.³²⁾ 이는 1982년 유엔해양법 협약에서 정의하고 있는 해양환경오염의 개념을 대부분 차용했음을 알 수 있으나, 중요한 점은 해양환경(marine environment)라는 용어를 사용하지 않고 해양(sea)라는 용어만을 사용했다는 점에 큰 차이를 보인다.

(3) 해양환경 개념 설정의 현실과 동향

1) 해양환경의 개념 및 범위 설정의 현실

해양환경의 개념 설정에 있어서 발생하는 문제는 결국 ‘환경’과 ‘해양환경’의 개념이 구분되는지 그리고 각 개념이 의미하는 내용이 무엇인지 밝히는 것이다. 환경법상 ‘환경’ 자체의 개념 설정이 쉽지 않기 때문에 실정법의 영역에 있어서는

³⁰⁾ CONVENTION ON THE PREVENTION OF MARINE POLLUTION BY DUMPING OF WASTES AND OTHER MATTER, 1972.

³¹⁾ 1996 PROTOCOL TO THE CONVENTION ON THE PREVENTION OF MARINE POLLUTION BY DUMPING OF WASTES AND OTHER MATTER, 1972.

³²⁾ 동 규정의 원문은 다음과 같다. “Pollution” means the introduction, directly or indirectly, by human activity, of wastes or other matter into the sea which results or is likely to result in such deleterious effects as harm to living resources and marine ecosystems, hazards to human health, hindrance to marine activities, including fishing and other legitimate uses of the sea, impairment of quality for use of sea water and reduction of amenities.

대부분 ‘환경’에 대한 명확한 정의를 내리고 있지 않다. 이러한 상황에서 ‘해양환경’의 개념을 설정하고자 하는 노력은 더욱 복잡한 문제와 오해를 발생시키게 된다.

‘해양환경’은 육상과 해양 중 어느 쪽이 중점을 두는지에 따라 크게 두 가지의 프레임으로 인식된다고 할 수 있다. 첫 번째 프레임은 해양을 중심으로 해양에 영향을 미치는 공간 또는 해양과 연결된 공간을 모두 해양으로 포함시키는 관점이다. 이 경우 해양환경은 해양 주변의 공간까지 광범위하게 확장된다. 이와 같은 관점은 과거 해양수산부가 추진했던 ‘육상기인 오염물질의 해안배출 관리법’(안) 또는 현행 「낙시 관리 및 육성법」 및 「내수면어업법」 등에서 발견할 수 있다. 이처럼 해양의 범위를 광범위하게 설정하는 관점은 해양을 인간의 환경의 관점에서만 바라보는 것이 아니라 독자적인 공간관리의 대상으로 바라보는 것이다.

두 번째 프레임은 해양환경이 인간의 주변을 둘러싸고 있는 다양한 환경의 한 부분으로서 해양인 환경이라는 관점이다. 즉 인간을 둘러싸고 있는 환경 중에는 육상환경, 대기환경, 수질환경 및 해양환경 등이 있는데, 그 중의 하나로 ‘해양인 환경’이 해양환경의 의미라는 것이다. 인간은 인간중심적으로 사고하는 것이 불가피하기 때문에 환경은 본질적으로 인간의 환경을 의미한다고 전제함이 일반적이라는 점에서 해양환경은 ‘해양인 인간의 환경’을 의미한다고 보는 관점이다.

해양환경 개념을 설정함에 있어 통상적으로 후자의 입장에 서게 됨은 인간중심의 사고 체계에서 보다 합리적이라고 할 것이다. 다만 이러한 입장은 해양환경이 현실적으로 처한 상황이 더해져 해양환경 개념의 설정에 어려움을 발생시킬 수 있다. 즉 해양환경은 ① 육상환경의 부수적인 공간, ② 자연환경에 종속된 공간, ③ 불확실성과 위험성이 높은 공간이라는 현실을 극복하기 어렵기 때문에 해양환경의 개념과 범위에 대한 깊은 논의가 필요하게 되는 것이다.

2) 환경 그 자체의 개념 및 범위의 변화

(가) 육상중심으로 수축되어 가는 환경개념

급속한 산업화의 반성으로 대부분의 국가에서는 환경행정 기능을 중심으로 하는 중앙행정기관을 창설하게 된다. 우리나라의 경우에도 1990년 1월 환경처, 1994년 12월 환경부가 발족하여 환경행정을 전담하게 된다. 통상 부처 간의 경쟁 또는 이기주의로 인하여 해당 부서가 담당하고 있는 권한과 기능을 확장하고자 함은 조직의 생리라고 할 수 있다. 그러나 우리나라 환경행정에서의 환경의 개념과 범위는 오히려 육상 중심으로 수축되어 가고 있음이 포착된다.

그 원인으로서는 크게 두 가지를 들 수 있다. 첫째, 육상환경행정과 해양환경행정의 구분이다. 우리나라에는 전 세계에서 유래를 찾기 어려운 환경행정조직의 개편이 있게 된다. 즉 1996년 해양행정일원화 정책에 따라 해양수산부가 신설되면서 해양환경행정은 환경부와 분리되어 해양수산부로 이관되었다. 이로 인하여 「행정조직법」상 우리나라 환경행정은 환경부와 해양수산부가 육상과 해양을 공간적으로 나누어 담당하게 되었다. 그 결과 우리나라 환경행정의 전반을 담당해야 하는 환경부는 해양환경을 제외한 나머지 영역을 담당하게 되었으며, 이로 인하여 환경부 소관의 각종 법령의 적용 범위에서 해양환경은 제외되거나 일부 영역은 공동으로 담당하게 되었다. 결과적으로 환경부가 담당하는 보전행정의 대상으로서의 환경의 개념과 범위는 어쩔 수 없이 육상 쪽으로 축소된 것이다.

둘째, 국가적으로 행정의 효율성이 지나치게 강조되는 상황에서 가시적인 성과 창출의 수단으로 환경행정이 육상환경에 치중되는 현실이다. 인간의 주요 생활무대인 육상환경은 인간과 시간적·공간적으로 가까운 거리에 있기 때문에 육상환경의 개선은 단시간에 가시적인 성과로 드러나게 된다. 환경행정의 경우에는 자연환경에 대한 장기간의 관측과 생태계의 복잡한 연관관계를 탐구해야 하는 것이므로 시간과 노력이 다른 행정에 비하여 많이 소요된다. 또한 행정의 성과는 장기간에 걸쳐 나타나게 되기 때문에 가시적인 성과를 내기 어려운 구조이다. 이러한 환경행정의 특성을 고려하지 않고 작은 정부, 행정의 효율성 및 실적주의만을 지나치게 강조하게 되면, 환경행정은 결과적으로 육상환경 특히 생활환경에 집중하게 되고, 심지어는 위생과 보건의 영역에 치중하게 된다. 이는 인간과 관계를 맺고 있는 생태계는 물론 미래세대까지 고려하여 환경을 보전하기 위한 행정을 수행해야 하는 현재의 환경부가 1960-70년대의 공해계 또는 공해과의 행정으로 후퇴하는 것이라고 할 수 있다.

(나) 개발 및 산업 쪽으로 확장되어 가는 환경의 범위

신자유주의의 기조아래 유행처럼 번지는 규제완화의 물결은 자칫 규제를 중심으로 형성되어 있는 환경행정에 있어 치명적인 오류를 가져오게 된다. 중앙행정기관으로서 환경부는 무분별한 개발행정과 인간 욕망의 무한한 발현이 결국에는 지구 전체의 멸망을 가져올 것이라는 국민적 판단에 따라 환경보전의 입장을 대변하고 국가 전체의 지속가능한 발전을 도모하기 위하여 창설되었다고 할 수 있다. 따라서 환경부는 환경보전을 주장함이 본연의 임무이고 경제개발을 중심으로 짜여진 다른 행정기관을 견제하여 국가행정의 균형을 이루는데 도움을 주어야 한다. 무분

별한 사익추구 과정에서 발생하는 외부 효과를 내부화하기 위하여 합리적인 규제를 발하여야 하는 것이 환경부가 담당해야 하는 본래의 역할인 것이다.³³⁾

그러나 환경부의 기능과 역할은 점점 개발과 산업 쪽으로 옮겨가고 있음이 목격된다. 이는 행정학에서 흔히 목표대치(goal displacement) 현상이라고 설명되는 것이다.³⁴⁾ 환경보전행정의 성공을 위하여 환경부는 인증산업, 측정산업, 기기와 장비 개발 등의 도구적 요소들을 도입하였으나, 관료제 및 단기실적 위주의 행정현실에 있어서 결국 주객이 전도되는 현상이 발생하게 된 것이다. 예를 들어 폐기물 재활용 행정을 하나의 산업으로 인식하고 재활용 실적만을 높이기 위한 과정에서 발생하게 된 중금속이 다량 검출되는 소위 ‘쓰레기 시멘트’의 문제, 미세먼지, 초미세먼지 등 보건과 더 밀접한 관련이 있는 영역에 대한 측정기기 개발 및 검·교정 산업 그리고 중복적이고 실효성의 의문이 드는 각종 환경인증 제도 등이 최근 주도적인 환경정책의 대상이 되는 것은 인간의 자연적 생활기반을 합리적으로 보전하고 세대 간의 형평과 지구 전체의 공생을 추구하는 일이 중심이 되어야 하는 환경행정의 본래 임무에 비추어 결코 바람직하다고 볼 수 없다.

Ⅲ. 생활환경으로서 해양환경 보전을 위한 법체계의 개선

1. 해양환경 개념 및 범위 설정의 문제점과 개선방향

(1) 육상 쪽으로 확장되는 해양환경의 개념 및 범위의 모순

현재 우리나라 환경법 체계에서 환경의 개념과 범위 자체의 변화과정과 함께 진행되고 있는 해양환경의 개념과 범위의 설정 과정은 또 다른 모순적인 상황을 만들어내고 있다. 1996년 해양행정일원화 정책은 해양의 독자성과 중요성을 부각시키기 위한 결단을 행정조직의 개편으로 나타낸 것이다. 기존 여러 부처에 흩어져 있던 해양관련 행정기능과 조직을 통합하여 창설된 해양수산부는 전통산업인 수산

33) ‘환경부’라는 명칭의 모호성 역시 이와 같은 문제를 야기했다고 생각할 수 있다. 환경부라는 명칭에는 환경을 어떻게 하겠다는 명확한 표현이 누락되어 있는 것이다. ‘환경성’이라는 명칭을 가진 일본의 경우도 우리와 마찬가지로 할 수 있다. 그러나 미국의 독립행정기관으로서 환경보호청(EPA : Environmental Protection Agency)은 그 명칭 자체만으로도 자신이 존립목적이 환경의 보호에 있다고 천명하고 있는 것이다.

34) Robert K. Merton, “Bureaucratic Structure and Personality”, *Social Forces*, Vol. 18, No. 4, Oxford University Press, 1940, p.563.

행정은 물론 해양에서의 경제 및 개발행정과 더불어 해양환경행정 역시 통합적으로 전담하게 된다. 즉 기능이 아닌 공간 중심으로 해당 해양에서 발생하는 거의 모든 행정을 일원화된 하나의 조직에 통합시킨 것이다.

비록 해양수산부는 2008년 이명박 정부에서 해체되어 국토해양부와 농림수산식품부로 분리되었지만, 2013년 박근혜 정부에서 재출범하여 1996년 시작되었던 해양행정일원화 정책이 다시 이어지고 있다. 위와 같은 정책의 논리에 따르면 해양환경행정 역시 육상환경과 구별되는 독자성과 중요성 때문에 육상환경행정과 분리된 별도의 조직으로 창설된 것이라고 보아야 한다. 즉 환경부와 분리된 해양수산부 내의 환경행정조직은 해양환경의 독자성이 전제되어야 하고 이를 실현하기 위하여 노력해야 하는 것이다.

그러나 해양환경 행정의 현재 모습은 해양환경의 독자성을 추구하여 전문화된 해양환경 행정체계를 구축하는 방향으로 나아가지 못하고 있다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 해양환경행정을 위한 재원의 문제이다. 육상기인 해양오염이 전체 해양오염의 약 70% 이상을 차지하고 있다는 사실에도 불구하고 환경특별회계 등의 재원은 해양환경행정에 사용되기 어렵다. 육상기인 해양오염은 육상환경행정의 실패로 인한 결과물이라고 할 수 있음에도 불구하고 해양환경행정은 이에 대하여 수동적인 입장을 취할 수밖에 없는 것이다. 둘째, 해양환경행정은 오히려 육상 쪽으로의 공간적 확장을 시도하고 있고 이로 인한 부처 간의 갈등과 한계상황이 발생하고 있다. 사실 육상과 해양의 경계는 명확하게 설정될 수 없다. 밀물과 썰물의 자연적인 현상에 따라 육상과 해양은 서로 중첩된다고 말하는 것이 합리적이다. 그 결과, 환경부와 해양수산부는 이 중첩되는 영역을 자신의 업무범위로 포섭하기 위한 갈등을 빚게 된다. 이 과정에서 해양환경행정을 담당하는 해양수산부는 해양의 개념과 범위를 육상 쪽으로 확장하려는 시도를 하게 된다.

「연안관리법」은 연안을 ‘연안육역’과 ‘연안해역’을 의미한다고 규정하고 있고, 「습지보전법」은 습지를 ‘내륙습지’와 ‘연안습지’로 구분하고 있다. 연안 또는 해안은 일반적으로 바다와 육지가 맞닿아 서로 밀접한 영향을 미치는 지역 또는 해역을 총칭하는 말로 세계 각국은 ‘연안통합관리’라는 개념으로 중앙정부 차원에서 연안에 대한 체계적인 관리를 추진하고 있다. 습지 역시 마찬가지이다. 즉 이들 중첩영역은 육상과 해양이 만나는 공간이라는 자체만으로 독자성을 인정받아 별도의 행정체계를 갖추어야 할 것이나, 우리나라는 환경부와 해양수산부의 업무영역 갈등이 발생하는 공간으로 변질된 것이다.

또한 육지와 바다의 중첩영역의 핵심은 ‘하구’(estuary)에 있다고 할 수 있다. 하

구관 하천이 바다나 호수 등 다른 수역으로 흘러들어 연결되는 지점이다. 이를 체계적으로 관리하기 위한 법률의 제정이 필요하다는 것에 대해서는 대부분의 전문가들이 인정하고 있고 다른 해양 선진국의 경우에는 하구의 특성을 고려한 하구관리 법령이 제정되어 시행 된지 이미 오래이다. 우리나라에서는 아직까지 하구의 고유한 특성을 고려한 하구정책은 시행되고 있지 않다.³⁵⁾ 하천, 습지, 호소, 연안 등 하구와 관련이 있는 수많은 법률 어디에서도 하구에 대한 법적 정의를 찾아볼 수 없는 것이다. 우리나라 현행 행정조직의 체계상 독자적인 공간으로서 다루어져야 하는 하구는 어쩔 수 없이 환경부와 해양수산부의 업무영역으로 분리되어 편입되어야 하는데, 문제는 이를 나눌 수 있는 기준을 마련하는 것이 거의 불가능에 가깝다는 점에 있다.

환경부와 공간적으로 분리되어 해양수산부 내에 위치하게 된 해양환경 행정조직은 정책적으로라도 해양환경의 독자성을 확보하기 위한 해양환경의 개념과 범위를 설정한다는 점에 대해서는 수긍할 수 있다. 그러나 앞서 살펴본 대로 해양수산부가 추진하는 해양환경의 개념과 범위의 설정의 방향은 해양환경 보전이라는 본연의 기능을 충족하기 위한다는 취지에 따라 오히려 육상 쪽으로 확장되려 하고 있는 것이다. 이는 해양환경의 독자성을 몰각시킬 우려가 있으며, 육상과 공간적으로 구분하여 별도로 창설된 해양환경 행정조직의 모순적인 상황을 드러낼 뿐이라는 점에서 문제가 있다.

(2) 「해양환경관리법」상 해양환경 개념의 오류 가능성

현행 「해양환경관리법」상 해양환경 개념을 해석함에 있어 논란의 여지가 있는 것은 해양환경의 개념과 범위에 ‘해양에서의 인간의 행동양식’을 포함한다고 규정한 점이다. 동법 제2조 제1호는 “해양환경이라 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”고 규정하고 있다. 이 규정예의 의문은 과연 ‘해양에서의 인간의 행동양식’이 무엇이며 이것이 막바로 해양환경의 개념에 포함됨이 타당한지 여부이다. 이는 현행 「환경정책기본법」상 환경의 개념 및 범위가 ‘자연환경’과 ‘생활환경’을 중심으로 설정된 환경개념과 부합되지 않을 뿐만 아니라 매우 불명확한 법개념이

35) 이창희·심영규·남정호 등, “하구 환경관리의 통합성 확보를 위한 관리체계 개선방안”, 『해양정책연구』 제22권 제2호, 한국해양수산개발원, 2007, 7면.

기 때문이다.

‘해양에서의 인간의 행동양식’, 즉 해양에서의 인간행동의 모양이나 형식이 해양 환경의 개념 및 범위 자체에 포섭된다고 한다면, 「해양환경관리법」상 ‘해양환경’의 개념과 범위는 결국 인간과 환경을 함께 포함하는 것이 되어 두 개념 간의 경계가 사라짐은 물론 경우에 따라서는 어느 한 개념의 범위가 지나치게 확장될 우려가 있다. 해양과 인간활동은 해양환경을 매개로 서로 영향을 미치는 관계인 것이지만 인간의 해양활동 그 자체가 해양환경으로서 보전의 대상이 되는 것이라고는 볼 수 없다. ‘해양에서의 인간의 행동양식’의 대표적인 예로 제주도 해녀들의 물질을 생각해 볼 수 있는데, 이는 어업권 또는 전통문화로서 보호되어야 할 것이지만 해양환경으로서 보호되기는 곤란하다고 볼 수 있다.

제3의 인권으로서의 환경권을 실현하기 위하여 신설된 환경법제는 인간중심적이라는 불가피한 관점³⁶⁾에서도 인간의 내부체계를 둘러싸고 있는 외부체계의 원심적(遠心的) 범위를 환경의 개념으로 설정하고, 그 중 인간에게 자연적 생활기반 또는 자연환경 서비스를 제공하는 대상을 일정한 범위로 설정하여 이를 특별하게 보전한다는 것을 이념으로 하고 있다.³⁷⁾ 그런데 「해양환경관리법」상 ‘해양환경’의 개념은 인간과 환경의 당위적 구분이 없이, 해양공간에서의 인간의 행동양식과 해양으로서의 환경을 모두 해양환경의 개념으로 포섭하는 문제가 있는 것이다.³⁸⁾

환경의 개념과 범위를 설정함에 있어서 인간 역시 자연의 한 부분이라는 생각은 우주적 관점이나 철학적 또는 생태학적으로는 타당한 면을 가질 수 있다. 그러나 합법과 불법이라는 이원적(二元的) 코드(code)로 구성된 법체계에 있어서는 인간과 환경을 동등한 대상으로 바라볼 수는 없으며, 인간과 환경을 포괄하여 단일한 환경개념으로 파악한다면 결국 환경정책은 모든 정책분야를 포함하는 것이고, 환경법

36) 환경 또는 생태계 그 자체를 인간보다도 우선하여 생각할 수도 있으나, 그러한 생각 자체도 인간의 생각이라는 점에서 인간중심적이라는 관점은 불가피하게 유지될 수밖에 없다.

37) 이와 같은 인간중심적인 이념은 반드시 바람직한 것은 아니지만, 인간으로서 차선으로 합의할 수 있는 부분이라고 생각한다. 환경 또는 생태계를 우선적으로 보호하고 보전한다는 이타적인 마음가짐은 다양한 분야에서 박수를 받을 수 있겠으나, 현실세계에서 과연 그러한 생각이 합리성을 유지할 수 있을 것인지는 되짚어 생각해 볼 일이다. 따라서 인간 사회의 지속가능한 발전을 위하여 환경을 특별하게 보전하고자 하는 관점은 현실적으로는 긍정될 수 있다.

38) 이는 개념과 범위의 측면에서 생태학적 또는 자원관리적 환경개념의 관점과 같은 맥락을 가진다고 말할 수 있겠으나, 개념 설정의 동기와 목표의 측면에서는 서로 상반된다고 할 수 있다. 현행 「해양환경관리법」의 취지가 인간중심적 사고를 벗어나서 해양환경을 생태학적 또는 자원관리적으로 보존(preservation)하는 데에 중점을 두고 있다고는 말할 수 없기 때문이다.

은 모든 법질서를 포괄하게 될 것이다. 이는 결국 환경보전의 영역을 모호하게 하여 오히려 환경보전의 실효성을 저해하게 만들 우려가 있다.

또한 ‘해양의 자연 및 생활상태’라는 용어에서 ‘생활상태’라는 용어 역시 인간의 생활을 염두에 둔 용어인지 의문이다. 앞서 논했던 ‘인간의 행동양식’이라는 용어를 법문의 후단에서 ‘인간의 생활상태’로 표현했다면 역시 해양환경의 개념이 지나치게 넓게 설정될 우려가 있다. 만약 해양 생물체의 자연적인 생활 상태를 염두에 둔 것이라면, 이는 ‘자연환경’에 충분히 포섭될 수 있는 내용으로 굳이 중복하여 표현할 필요가 없어 보인다.

(3) 해양환경 개념 재정립의 방향

1) 환경과 해양환경의 개념적 동질성

본래 환경법령의 취지상 해양환경은 환경에 포섭되는 개념이다. 환경보전 행정기능의 실현에 있어서 환경의 개념과 해양환경의 개념은 규범적으로 분리될 필요는 없는 것이다. 다만 분리될 필요가 있는 것은 기능적 측면에서의 개발행정과 환경행정이다. 환경법 체계의 관점에서 환경행정은 개발행정과의 구분을 통한 상호간의 거리를 창설하여 환경권의 보장과 환경보전의 기능을 발휘할 수 있도록 설계되었다.

1996년 해양수산부의 창설은 해양행정의 독자성과 전문성 그리고 효율성을 위해서는 바람직한 측면이 있다고 할 수 있으나, 해양환경행정을 해양수산부에 포함시킨 점은 환경행정의 측면에서 많은 아쉬움이 남는다. 통합 또는 융합은 기능적 관점에서 개별 체계의 고유한 분야가 더욱 활성화 되거나 시너지 효과를 낼 수 있는 구조로 만들어져야 보다 바람직하다고 할 수 있다. 따라서 2008년 해양수산부가 국토해양부와 농림수산식품부로 개편된 점은 행정의 기능적 관점에서는 다소 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 당시에도 해양환경행정이 국토해양부에 포섭되었다는 점은 환경행정의 관점에서는 납득하기 어렵다. 국토의 효율적 개발과 국토 전체의 공간관리 측면에서 육지와 바다를 통합했다면, 해양환경행정은 환경부로 통합했어야 함이 바람직하기 때문이다.

2013년 해양수산부가 재출범하면서 해양행정일원화 정책이 다시 활성화되었다. 점점 중요해지는 해양 분야의 전문성과 권위 그리고 효율성을 위하여 해양공간을 중심으로 하는 다양한 행정 분야를 통합할 필요가 있었기 때문이다. 다만 해양환경행정은 여전히 해양수산부가 전담하게 되었는데, 환경행정의 측면에서는 바람직한 방향은 아니라고 할 수 있다. 개발행정과 통합된 환경행정은 규제완화와 단기

실적 위주의 우리 행정현실에 있어 늘 후순위로 밀리게 될 것이 충분히 예상되기 때문이다.

해양환경행정조직이 환경행정조직에서 분리된 지 이제 약 20년이 되어가고 있다. 이는 법적으로 환경개념과 해양환경개념의 분리로 이어졌으며, 상호 중첩될 수밖에 없는 양 개념은 행정조직의 분리로 인하여 소모적인 갈등을 지속하고 있다. 이로 인한 행정력의 낭비와 충돌하는 법령 그리고 실효성이 떨어지는 환경정책들은 모두 국민의 부담으로 남겨질 것이다.

환경권의 보장과 환경행정의 실효성 확보를 위해서는 국가 전체 환경의 기본적인 틀을 세우는 「환경정책기본법」 아래 환경의 다양한 매체들이 환경행정 기능의 적절한 수행을 목표로 체계적으로 법제화 되어야 한다. 또한 복잡하고 급변하는 현대 사회에서 환경행정은 앞으로 지방분권화를 통한 세계화(소위 世方化 : glocalization)와 국가와 시민사회의 협력적 거버넌스(cooperative governance)를 구축하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 이러한 상황에서 환경행정을 단순히 육상과 해양으로 공간적으로 구분하여 부처 간의 갈등을 유발하는 일은 환경행정의 발전에 도움이 되지 않기 때문에 분명 개선이 필요하다.

행정 전체를 놓고 볼 때 환경행정은 현실적으로 고권적 행정을 중심으로 국가가 전적으로 주도하는 행정의 영역이 되기는 어렵다. 환경에 대한 생각과 각자가 처한 상황은 저마다 다른 것이기에 국가중심의 획일적인 행정은 환경 분야에 있어서 충분한 성과를 거둘 수 없기 때문이다. 국가는 환경권의 보장을 위하여 인간의 자연적 생활기반이 보전되어 이들이 보편적으로 국민들에게 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 노력해야 한다. 따라서 국가는 환경의 기준, 관련 절차 그리고 권리구제 제도 등을 수립·시행하는 기본적인 책무에 집중해야 할 필요가 있다. 이와 같은 상황에서 환경행정의 영역을 육상과 해양으로 구분하고 해양환경행정을 분리하고 있는 현재의 상황은 3면이 바다로 둘러싸인 우리나라 환경행정의 정상적인 작동을 기대하기 어렵게 만든다. 환경권의 보장과 환경보전 기능을 적절히 수행하기 위하여 구성된 환경법 체계와 관련 행정조직에서 육상과 해양은 서로 연결된 공간이다. 따라서 육상과 해양은 인간의 자연적 생활기반으로서 환경의 개념과 범위에 통합되는 편이 환경행정의 본래의 기능을 발휘하기 위한 바람직한 방향이라고 할 수 있다.

2) 기능중심의 환경 개념으로의 통합

환경법의 관점에서 해양의 자연과학적 특성 및 해양환경보전작용과 육상환경보

전작용의 차이점은 해양환경 개념 자체가 환경개념과 공간적으로 분리되어 독자적으로 존재해야 하는 충분한 이유가 되지 못한다. 환경법의 대상으로서 해양 역시 인간의 환경이며, 해양의 특성에 의하여 달라져야 하는 것은 과학적·기술적 작용이기 때문이다. 환경행정은 개발행정과 구분되어 양자의 절충점을 끊임없이 탐구해야 하는 것이지, 환경행정 자체를 육상환경행정과 해양환경행정으로 구분하여 양자를 대립·경쟁하게 만드는 구도는 국가 전체의 환경행정에 있어서 합리적인 방향이 아니다.

환경과 해양환경의 개념이 마치 분리된 것처럼 설정되고 행정조직 역시 별도로 설치된 상황에서 환경행정은 점점 환경행정으로서의 본질을 잃어가고 있으며, 해양환경행정은 점점 모순적인 상황으로 이동하고 있는 것으로 보인다. 이와 같은 비정상적인 상황은 환경행정의 목표와 부합되는 올바른 개념과 프레임을 설정함으로써 바로잡을 수 있을 것이다.

해양환경 개념을 재정립하는 바람직한 방향은 기능중심적인 관점에서 인간의 자연적 생활기반으로서의 환경개념으로 인식하는 것이다. 이는 결코 해양의 자연과학적·사회과학적 특성을 무시하자는 것이 아니다. 해양환경행정의 독자성은 육상환경행정과의 대립에서 확보되는 것이 아니다. 인간의 자연적 생활기반을 제공하는 보편적인 공간으로서 해양환경은 무분별한 개발과 무절제한 인간의 욕망추구의 반대편에 존재하므로 그 독자성이 확보될 것이다.

따라서 해양환경은 장기적으로 전체 환경행정 체계에 통합되어 환경행정으로서의 존재이유와 정체성을 확립하고 개발행정 체계와의 분리를 통하여 서로 대등하게 소통할 필요가 있다. 해양환경의 개념은 환경보전행정의 기능을 적절하게 수행할 수 있는 방향으로 설정되어야 할 것이며, 단순히 공간의 분리를 중심으로 또는 자연과학적 특성에 따라 설정되어서는 안 된다. 또한 전문적인 해양환경행정이 필요하다는 이유로 창설된 행정조직의 위치에 따라 해양환경 개념이 달라져서도 곤란하다. 이는 환경법 체계의 목표로서 환경보전의 기능을 원활히 수행하기 위한 해양환경의 개념설정과는 논의의 평면을 달리하기 때문이다.

그간 환경보전이라는 본래의 취지와는 맞지 않게 비정상적인 진화과정을 거치고 있었던 ‘환경’과 ‘해양환경’의 개념과 범위는 인간의 자연적 생활기반의 영역으로서 서로 통합·조정되어야 한다. 국가 전체의 환경행정을 담당하기 위한 ‘환경’의 개념과 범위가 육상환경을 중심으로 인간의 위생과 보건으로 회기하거나 심지어는 환경행정의 범위가 개발 및 산업 쪽으로 확장되어 가는 것은 환경법 체계에 있어 바람직하다고 말할 수 없다. 또한 ‘해양환경’의 개념과 범위 역시 해양환경의 보전을

위한 해양의 특성 및 독자성을 발굴하기 보다는 단순히 육상환경 쪽으로 확장되어 가거나, 환경과 인간의 행동양식을 구별하지 않고 해양환경 개념에 혼합하여 규정하는 오류는 해양환경행정의 모순적인 상황을 잘 보여준다.

생각건대 인간의 자연적 생활기반의 보전이라는 환경법 체계의 목표를 달성하기 위한 환경의 개념은 굳이 육상과 해양을 공간적으로 구분하여 별도의 개념으로 규정하는 것은 바람직하지 못하다. 해양환경은 전체 환경 중의 하나의 매체에 해당하기 때문이다. 결국 이 문제는 육상과 해양의 경계가 명확하지 않음에도 양자를 공간적으로 구분하여 별개의 행정조직에 위치시키는 과정에서 공간적으로 협소해진 육상환경행정은 개발 및 산업 쪽으로 질적인 확장을 꾀하게 되었고, 정권의 교체시마다 독자성 자체에 위기를 느끼는 해양환경행정은 육상환경행정 쪽으로 양적인 팽창을 도모하게 되면서 발생하게 된 것이다. 이와 같은 환경법 체계의 근본적인 문제를 해결하기 위한 초석으로서 ‘환경’과 ‘해양환경’의 개념과 범위는 기능적인 관점에서 서로 통합·조정됨이 바람직하다.

3) 해양환경의 개념 및 범위의 정립

‘환경’의 개념과 범위를 설정함에 있어서 「환경정책기본법」과 「해양환경관리법」에서 나타난 공통적인 논란은 환경의 개념과 범위의 지나친 확장에 대한 우려이다. 지나친 확장을 우려하는 이유는 환경의 개념과 범위를 확장하여 포섭시키고자 하는 특정 영역이 중요하지 않거나 의미가 없다는 데에 있지 않다. 환경행정으로서 본래적 기능에 집중하여 환경보전의 실효성이 상실되지 않도록 하는 데에 있는 것이다. 환경법의 제정 이유는 인류가 역사적으로 경험했던 ‘공유지의 비극’, ‘무분별한 개발’ 등의 문제점을 극복하고 지속가능한 발전 혹은 친환경적인 개발을 위하여 인간 삶의 토대가 되는 자연적 생활기반을 특별히 보전하는 데에 있다. 근대 법치국가에서는 일반적으로 비생물적 환경, 동·식물 및 미래세대 등에게는 권리능력이 인정되지 않는데, 이들에 대한 특별한 고려 내지 배려 없이는 현세대의 개인적 범익에 비하여 상대적으로 환경의 문제는 후순위로 밀려 향후 여러 가지 복합적인 부작용이 생길 수 있다.

지나치게 포괄적인 환경개념은 우리가 모두 직·간접적으로 관계를 맺고 있는 환경이라는 공공자원을 특별하게 취급하여 보다 우선적으로 보전할 수 없는 구조를 가져온다.³⁹⁾ 또한 환경보전 행정체계와 이와 대립하는 사적 재산권 보호 체계와의

39) 김연태, “헌법상 환경권의 보호대상과 법적 효력 - 대상 판결 : 부산고법 1995. 5. 18.

상호 커뮤니케이션을 통한 환경문제의 해결 구도를 형해화 시킬 우려를 낳는다. 구분되는 체계 없이 두 영역이 서로 섞여 있다면 서로 소통할 가능성도 필요성도 없어지기 때문이다. 즉 각 체계의 구분은 상호 커뮤니케이션의 시작으로 기능한다고 할 수 있다.⁴⁰⁾

따라서 환경의 개념 및 범위는 다른 체계와 구분될 수 있는 한정된 개념으로 출발하는 것이 바람직하다. 만일 환경분쟁이 이름만 환경분쟁이고 실질적으로는 사적 재산권 간의 다툼 구조로 변질된다면, 이러한 소송구조는 우리 헌법상 규정된 환경권을 구체화 할 수 없을 뿐만 아니라 구체적인 권리로서 환경권의 보장 및 법적 안정성도 기대할 수 없을 것이다.

해양환경은 이미 「환경정책기본법」상 자연환경에 포함되어 있고, 현실적으로도 육상을 주요 생활근거로 하고 있는 인간에게 있어 해양은 인간의 생활환경과는 거리가 멀어 구체적 법익으로서 환경권이라고 주장할 수 있는 내용이 희박하다. 그러나 우리나라의 많은 대도시들은 연안지역에 위치하여 있다는 현실과 해양으로부터 직·간접적으로 영향을 받고 있는 산업의 규모가 크다는 점은 간과해서는 안 된다.

결론적으로 환경은 인간의 자연적 생활기반으로서 환경매체인 대기, 토양, 물 및 동·식물계와 그들 사이의 관계 및 그들과 인간과의 관계를 의미한다고 보아야 할 것이며, 인간이 만든 인공시설물(최근 과학의 발달로 인하여 인공의 개념과 범위가 모호해 지고 있는 바, 논란의 여지가 있기는 하다)이나 인간과 인간의 관계인 사회적·문화적 환경은 환경법상 환경개념에서 제외하는 것이 바람직할 것이다.⁴¹⁾

해양환경의 개념 역시 환경의 개념과 완전히 동떨어진 것이라고 할 수 없기 때문에 그 개념과 범위는 이러한 환경의 개념에 부합하도록 설정할 필요가 있다. 생각건대 해양환경의 개념과 범위는 인간의 자연적 생활기반으로서 해양에 서식하는 생물체 및 이를 둘러싸고 있는 비생물적 환경 그리고 그들과 인간과의 관계를 의미한다고 보아야 할 것이다.

선고 95카합5 판결 및 대법원 1995. 9. 15. 선고 95다23378 -, 『판례연구』 제9권, 고려대학교 법학연구원, 1998, 196면.

40) 안기수, “규제행정과 공익”, 『유럽헌법연구』 제12권, 유럽헌법학회, 2012, 471-472면 참조.

41) 김연태, 『환경보전작용연구』, 고려대학교출판부, 1999, 12면.

2. 인간의 자연적 생활기반으로서 해양의 생활환경

(1) 법정책적 환경개념의 당위성

환경의 개념과 범위는 본래 불확정적이고 포괄적인 영역을 의미할 수밖에 없다.⁴²⁾ 이는 개별 주체들 간의 생각이 다르며, 환경이란 어떤 기준이 되는 존재(sein) 또는 당위(sollen)을 둘러싸고 있는 외부 전체를 의미하기 때문이다. 외부조건 전체를 의미한다는 의미로 환경개념을 설정하면 이는 내부를 제외한 외부전체를 의미하는 것으로 결국 내부가 무엇인지 결정하면 자동적으로 외부 조건인 환경의 범위가 자동적으로 도출되게 된다. 이렇게 한 쪽이 결정되면 그 나머지가 자동적으로 결정되어 버리는 방식으로는 환경법의 목표로서 인간이 보전해야 할 대상인 환경의 개념을 설정할 수 없다.

따라서 제3의 인권으로서 환경권의 보장은 인간의 자연적 생활기반의 존재적인 요소를 고려하되 당위적으로 설정될 필요가 있다. 규범적으로 환경을 보전하기 위해서는 환경의 개념을 정립할 필요가 있는 것이다. 따라서 단순히 특정 체계의 주변을 의미하는 의미의 ‘환경’이라는 용어보다는 ‘인간의 자연적 생활기반’이라는 용어를 사용함이 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 용어가 익숙하지 않고 길이가 길어서 널리 통용되기에는 쉽지 않다. 따라서 환경법 분야에서는 ‘환경’이라는 용어가 ‘인간의 자연적 생활기반’을 의미한다고 해석하는 것도 하나의 방법이다. 이는 수많은 법률과 국제조약에서 등장하는 ‘환경과 개발’이라는 문구를 보다 분명하게 해석할 수 있게 해 준다.

그러나 ‘자연적 생활기반’이라는 용어는 환경개념의 명확성 확보의 관점에서는 완벽한 것은 아니다. 동 개념 역시 법적 명확성이 충분하게 확보된 것은 아니기 때문이다. 즉 무엇이 과연 ‘자연적’인 것인가에 대한 해석의 지평이 열려 있는 것이다.

42) 지금까지 고안된 법체계에서 환경의 개념 및 범위는 크게 세 가지 관점에서 단계별로 설정되고 있는 것으로 보인다. 1단계는 대기, 물, 바다, 산, 호수, 하천 및 자연경관 등의 ‘자연환경’에 한정하는 개념이다. 이는 인공적인 요소가 포함되지 않아 인간과 거리가 가장 먼 단계라고 할 수 있다. 그리고 2단계는 자연환경에 인간의 ‘문화적·역사적 유산’을 포함하는 개념이다. 문화적·역사적 유산은 현존하는 인간과 시간적 거리를 가지고 있으나, 기본적으로 인간의 유산이라는 점에서 2단계의 환경개념은 인간에게 좀 더 접근한 개념이다. 마지막으로 3단계는 자연환경과 문화적·역사적 유산은 물론 도로, 건물, 공원, 교육 및 의료 등 ‘인공적·사회적 환경’까지 포함하는 개념이다. 이는 현재의 인간에게 가장 다가선 환경개념이라고 할 수 있으며, 환경에 대한 가장 포괄적인 개념과 범위를 설정하게 된다.

다만 ‘자연적 생활기반’이라는 용어는 환경법의 영역에서 인간의 다소 배타적이고 불충분한 지적 능력으로 구축된 인공적 시설이나 사회, 경제, 문화적 환경을 걸러내는 필터로서의 역할을 담당한다는 점을 인식할 필요가 있다. 이는 소위 제3의 인권이라고 불리는 환경권을 보다 실효적으로 보장하고자 하는 규범적 선택과 집중이라는 측면에서 유효하다. 또한 환경법의 직접적인 적용 영역을 실효적으로 설정하여 인공적 시설이나 사회, 경제, 문화적 환경을 제외하는 관점은 환경법 체계와 그 외의 체계의 구분을 통하여 이들 각자의 개별 체계들이 서로 소통할 수 있는 전제를 제공한다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

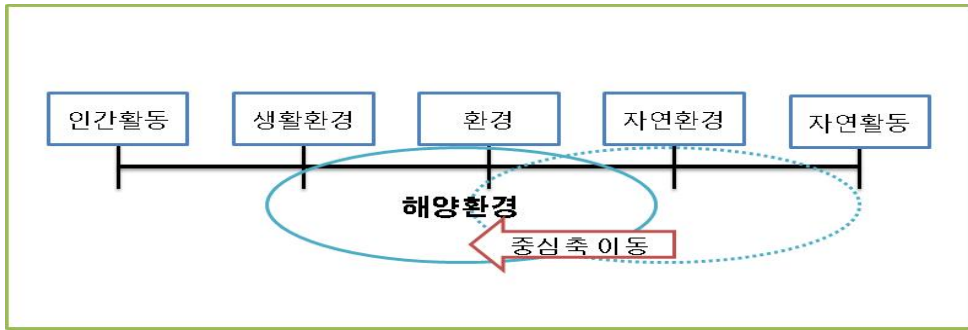
현행 「환경정책기본법」은 환경 용어를 정의하기 위하여 ‘자연환경’과 ‘생활환경’을 구분하여 각자의 예를 나열하는 방식을 취하고 있다. 이와 같은 방식은 환경 개념의 모호성을 개선하여 동 개념을 규범적으로 최대한 명확히 하고자 하는 의도로 파악된다. 다만 동법상 ‘자연환경’이든 ‘생활환경’이든 그의 개념과 범위는 ‘인간의 자연적 생활근거’를 그 전제로 하고 있다고 해석할 필요가 있다. 왜냐하면 사람의 일상생활과 관계되는 생활환경의 범위가 자칫 이미 다른 법체계에서 보장되는 재산권 등의 배타적 권리 또는 사회, 경제, 문화적 제도에까지 확장될 우려가 있기 때문이다. 즉 환경법 체계의 실효성을 위하여 그리고 사이비 환경권의 주장으로 제3의 인권으로서의 환경권이 그저 재산권 혹은 개인적 취향을 반영하는 또 다른 형태로 변질되는 것을 막기 위하여 환경의 개념과 범위를 인간의 자연적 생활기반으로 한정할 필요가 있는 것이다. 따라서 동법상 ‘환경’ 개념은 ‘자연적 생활근거’를 전제로 인간생활과의 시간적, 공간적 또는 심리적 거리의 관점에서 ‘자연환경’과 ‘생활환경’을 구분하여 설명하고 있다고 볼 필요가 있다.

(2) 해양환경 영역에 있어 자연환경에서 생활환경으로의 중심축 이동

해양은 본래 자연환경으로서 인간에게 인식된 대상이다. 해양의 방대함과 복잡함은 인간의 인식능력을 넘는 것이었고, 그 때문에 해양이 인간에게 어떠한 영향을 미치는지 알지 못했다. 그러나 지금의 해양은 인간의 과학기술 발달에 힘입어 더 이상 인간과 거리가 먼 그래서 인간의 일상생활과 관계가 없는 대상이 아니게 되었다.

또한 소득 수준이 높아짐에 따라 해양공간에서 즐길 수 있는 레저·스포츠 및 관광 서비스가 늘어났고 인간의 인식능력이 향상되어 해양이 지구전체에 미치는 영향과 인간에게 주는 혜택을 보다 정확히 알 수 있게 되었다.

과거 인간과 거리가 멀어 자연환경의 대상으로 여겨지던 해양환경은 최근 들어 인간생활과 밀접하게 연관된 친수공간이 인식되고 있다. 이는 인간의 활동이 해양 쪽으로 활발해 진 이유도 있지만 해양이 지구전체의 기후 특히 인간에게 미치는 영향에 대한 인식능력이 높아졌기 때문이기도 하다. 또한 인간의 무분별한 활동으로 인하여 인간에 의한 해양의 변화 역시 알 수 있게 되었기 때문에 해양에 대한 이해도가 향상된 결과이기도 하다. 소위 “아는 만큼 보인다”는 격언은 해양환경 분야에도 그대로 적용되는 것이다.



[그림1] 해양환경의 중심축 이동

생활환경 쪽으로 해양환경의 중심축이 이동함에 따라 일어나고 있는 커다란 변화는 해양에 대한 보전의 목소리가 높아지고 있다는 점이다. 즉 인간이 해양환경을 향유 가능한 만큼 해양환경에 대한 보전의 요청도 증가하고 있는 것이다. 그러나 해양은 기본적으로 위험하고 불편하며 예측이 불가능하다는 특성은 그대로 존재하기 때문에 이를 극복하기 위하여 워터프론트(water front), 부두(peer) 또는 마리나(marina) 시설 등의 기본적인 인프라 마련을 위한 목소리가 우선하고 있는 것이 사실이다.

이와 같은 흐름은 당분간 막을 수도 없고 막을 명분도 미흡한 것이 사실이다. 환경을 파괴하는 주체도 인간이지만 환경을 보전하는 주체도 결국 인간이기 때문이다. 해양환경에 대한 사람들의 수요가 높아지면 높아질 만큼 인간이 부여하는 해양의 가치는 함께 상승하게 될 것이다. 이에 따라 그간 산술적으로 평가되지 못했던 해양환경을 다양한 가치들이 조건부가치측정법(CVM) 등의 방식에 의하여 측정될 것이고, 이로서 해양환경의 가치는 이와 대립되는 개발의 가치와 산술적으로 대등한 우위를 가릴 수 있게 될 것이다.

3. 해양환경의 보전을 위한 주요 법체계의 개선

(1) 환경영향평가 분야

최근 해양에 대한 관심과 수요가 급격히 증가함에 따라 해양수산부 외에 산업통상자원부, 국민안전처, 문화체육관광부, 기상청, 국립공원관리공단 등으로부터의 해양개발을 위한 산발적인 투자가 목격되고 있다. 이와 같은 중구난방식 개발을 막는 방법은 결국 사전예방적 접근방식에 의할 수밖에 없다. 환경영향평가제도는 사전예방적 접근방식의 가장 강력한 수단 중의 하나라고 할 수 있다. 문제는 현행 우리 법체계상 해양환경에 대해서는 「환경영향평가법」상 환경영향평가 제도와 「해양환경관리법」상 해역이용협의 및 영향평가제도가 제대로 정리되고 있지 못하다는 데에 있다. 환경행정이라는 기능을 위한 주무부처인 환경부와 해양행정이라는 공간을 위한 주무부처인 해양수산부는 환경영향평가 제도에 있어서 서로 권한과 기능의 조정이 필요한 상황인 것이다.

해양개발 사업은 주로 육상의 수요에 의하여 촉발되기 때문에 해양공간의 전반적인 행정을 담당하는 해양수산부로서는 이를 관리해야 할 필요가 있다는 점은 인정될 수 있다. 그러나 해양수산부 자체도 그 본질은 경제부서로서 개발에 우선적인 관심을 가지고 있다는 사실도 부인할 수 없다.⁴³⁾ 앞으로 크루즈 관광, 마리나 산업, 항만도시 재생사업 등 해양개발에 대한 폭발적 수요가 예상되는데, 지나친 해양개발을 견제하기 위해서는 환경보전 기능을 주된 임무로 하고 있는 환경부의 사전예방적 접근이 필요해 보인다.

생각건대 「해양환경관리법」상 해역이용협의 및 영향평가제도에서 담당하고 있는 ‘환경성 평가’ 영역은 「환경영향평가법」에서 통합적으로 고려⁴⁴⁾됨이 바람직해 보이며, 해양공간관리 중앙행정기관으로서 해양수산부는 해당 해역이용의 ‘적정성 평가’ 영역에 대한 전문행정기관으로서 특화해 나갈 필요가 있다고 생각된다.

43) 해양에서의 대규모 개발사업의 예로는 과거 시화호 방조제 건설, 새만금 간척지 공사를 들 수 있고, 최근 환경부에 의하여 백지화된 ‘가로림만 조력발전소 건설공사’도 주목할 만하다.

44) 현행 「해양환경관리법」상 해역이용협의 및 영향평가제도는 그 기능이 ‘환경영향평가’를 지향하고 있음에도 불구하고 그 제도의 명칭에 ‘환경’이라는 단어를 사용하고 있지 못하고 있다. 이는 환경부와 해양수산부의 환경행정기능의 갈등상황을 드러내고 있다고 할 수 있다.

(2) 수산행정 분야의 환경행정 분야

주요 전통산업 중 하나로 평가되고 있는 수산업은 아마도 해양환경에 대한 관리의 역사도 깊을 것으로 추정된다. 해양환경에 대하여 환경부도 해양수산부도 존재하지 않던 과거에도 수산업을 담당하는 행정기관으로서 비록 관심범위가 어장환경 영역에 집중되어 있더라도 수산업의 발전을 위한 해양환경 행정을 담당했을 것이다.

해양개발이 가능해진 이후 과거 비중이 높았던 수산업은 하향세로 변화했고 새롭게 떠오르는 해양산업은 점점 비중이 높아져 갔다. 해양산업 역시 그 나름대로의 해양환경행정을 수행하던 과정에서 해양수산부의 잦은 조직개편은 해양환경 영역에 있어서 수산행정 부서가 담당하는 환경행정과 해양행정 부서가 담당하는 환경행정이 별개로 존재하도록 만들었다.

2013년 재출범한 해양수산부는 그간 해양행정과 수산행정에서 개별적으로 담당했던 환경행정을 통합적으로 조정할 필요가 있다.⁴⁵⁾ 인간과 밀접한 관계를 맺고 있는 수산업 분야에서 담당했던 환경행정은 주로 생활환경으로서의 성격을 가지고 있을 것이다. 특히 「어장관리법」에 따른 ‘어장정화·정비업’은 「해양환경관리법」상 ‘해양환경관리업’과 별도로 운영되기 보다는 적절한 범위 내에서 하나의 업종으로 통합됨이 바람직해 보인다.

(3) 폐기물 관리 행정 분야

「해양환경관리법」상 ‘폐기물’이라 함은 해상에 배출되는 경우 그 상태로는 쓸 수 없게 되는 물질로서 해양환경에 해로운 결과를 미치거나 미칠 우려가 있는 물질(기름, 유해액체물질, 포장유해물질을 제외한다)을 말한다.(동법 제2조 제4호) 즉 우리 법령상 ‘해양폐기물’(해양쓰레기)이라는 독자적인 개념은 존재하지 않는다.

최근 해양환경 분야에서 떠오르는 이슈는 해양쓰레기 특히 플라스틱(미세 플라스틱)의 문제이다. 해양쓰레기(marine debris, marine litter)는 일반적으로 사람의 부주의한 처리나 폐기로 해양환경에 유입되는 모든 쓰레기를 지칭하며, 주로 해양에 부유하거나 해안에 떠밀려 있는 가시적인 물체를 의미한다.⁴⁶⁾ 그러나 현행 법령상

45) 따라서 해양, 수산, 해운·항만, 해사안전 등의 행정이 통합된 해양수산부는 해양환경 보전행정의 실효적인 수행을 위하여 각 기능에 흩어져 있는 환경행정들을 통합할 필요가 있다.

46) 최동현·최재선, “바다 쓰레기 관리정책 수립에 관한 연구”, 『해양정책연구』 제13권 제2호, 1998, 20면(김선화, 『해양쓰레기에 대한 국제법적 규제 방안에 관한 연구』 법학석사

해양쓰레기에 대한 법적근거는 명확하지 않기 때문에 해양쓰레기 관리를 위한 근거규정이 필요하다고 할 수 있다.

본래 ‘폐기물’이란 주관적으로 또는 객관적으로 결정되는 것이며 그 자체가 육상과 해양이라는 공간으로 구분되어 설정되는 것은 아니다. 이러한 상황에서 ‘해양폐기물’이라고 부를 수 있는 물질의 개념 자체가 흔들리게 되는데, i) 해양에 존재하는 폐기물이 해양폐기물인지, ii) 해양에서 발생한 폐기물이 해양폐기물인지 혼란스럽게 되는 것이다. 미국의 경우에는 ‘해양부스러기’(marine debris)라는 용어를 창설하여 기존 ‘폐기물’(waste)과 구분을 시도했고, 일본의 경우에는 ‘해안표착물’(海岸漂着物)이라는 용어를 창설하여 역시 ‘폐기물’ 개념과 구분했다.

생각건대 해양환경 분야에 있어서의 폐기물 행정은 육상에서의 자원순환형 폐기물 행정과는 차이가 있다. 해양폐기물(해양쓰레기)의 경우에는 염분 및 수분 함유가 높아 재활용의 대상이 되기 어려울 뿐만 아니라, 광활한 해양공간에 퍼져있는 해양폐기물을 조사하고 수거하는 그 자체의 행정 난이도가 높기 때문이다. 따라서 해양폐기물의 경우에는 육상에서의 폐기물 행정과 차별성이 인정되기 때문에 이를 위한 별도의 행정체계를 구축할 필요가 있어 보인다.

(4) 기후변화 대응 분야

최근 ‘환경’, ‘기후변화’라는 용어가 유행처럼 확산되고 있다. 도처에서 발견되는 행정계획 또는 정책자료에서 이들 용어가 사용되지 않으면 거의 문장이 성립하지 않을 지경이다. 이는 지난 이명박 정부에서 ‘녹색’이라는 용어가 주로 사용되었던 국가적 분위기의 연장선상에 있다고 볼 수 있다. 비록 박근혜 정부에서는 ‘창조’라는 용어가 전면에 드러나 있지만 ‘환경’은 창조를 촉발하는 주요한 구심점이 되고 있는 것으로 보인다.

2014년 5월 개정되어 동년 11월에 시행된 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」은 식량안보와 밀접한 관련이 있는 농업과 수산업에 대한 기후변화 영향 및 취약성 평가를 수립하기 위한 중요한 법률로 평가되었다.⁴⁷⁾ 특히 동법에서는 기후변화

학위논문, 한국해양대학교 대학원, 2007, 7면 각주 8에서 재인용).

47) 동법은 개정이유에서 최근의 지구온난화 등의 기후변화로 인한 농어업 환경 변화는 농어업·농어촌의 피해로 이어지고 있어 농어업·농어촌의 지속가능한 발전을 위하여 기후변화를 고려한 농어업 정책이 요구되고 있으나, 기후변화가 농어업에 미치는 영향에 대한 국가 차원의 실태조사가 이루어지고 않고 있어, 기후변화에 대비한 농어업 정책을 펼칠 수 있는 여건이 미비한 상황인바, 농림축산식품부장관과 해양수산부장관은 지구온난화 등 기후변화가 농어업에 미치는 영향을 5년마다 조사하여, 그 결과를 공표하고 정책수립의

에 따른 농어업·농어촌에 대한 영향을 조사할 수 있는 근거가 마련되어 있어, 기후 변화가 농어업·농어촌에 미치는 영향을 5년마다 조사하고, 그 결과를 정책수립의 기초자료로 활용할 수 있게 규정되어 있다. 동법을 통하여 특히 우리나라 수산업에 미치는 기후변화의 영향을 정량적으로 파악하고, 이에 대한 취약성과 리스크를 분석하여 정책 수립에 기반 자료로 활용할 수 있을 것으로 기대되었다.⁴⁸⁾

그러나 동법은 농업과 어업을 분리하고자 하는 최근 정책의 방향에 따라 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」으로 개정되고 수산업·어촌 부문은 「수산업·어촌 발전 기본법」으로 2015년 6월 제정되어 동년 12월 시행되었다. 「수산업·어촌 발전 기본법」의 제정이유를 살펴보면 ① 세계적인 수산물 수요증대, 국제 교역규모 증가 등 전 세계적으로 성장가능성이 높은 산업으로 평가되는 수산업 분야에서 그간 우리나라는 다양한 생명자원과 세계적 생산환경의 강점을 보유해왔음에도 불구하고 생산위주의 정책을 지속해 왔다는 점과 ② 새 정부 해양수산부의 신설에 따라 변화된 미래 수산업의 근간을 재설정하고 수산업·수산인의 정의를 신설하며 수산분야 통계체계를 구축하는 등 향후 세계 수산업 시장에 적극적으로 진출할 수 있는 관련 인프라를 구축하고, 수산업 관련 부가가치와 고용을 창출할 수 있도록 수산업의 발전 및 지원 방안을 제도화하려는 것임을 밝히고 있다.

그 결과 종전 농·어업 통합 법률에 존재하던 기후변화 관련 규정은 「수산업·어촌 발전 기본법」에는 찾을 수 없다. 따라서 「녹색성장기본법」과 수산분야의 기후변화 대응을 연계한 법령이 마련되지 못한 이유로 수산자원 관리부문의 기후변화 대응에 관한 법적 근거가 부족하고 관련 정책의 일관성 및 효율성이 떨어질 우려가 있다는 것이 문제점으로 지적될 수 있다.

다만 이는 해양수산부의 재출범에 따른 정부조직 및 소관 법령 개편 작업이 진행되는 과정에서 드러난 잠정적인 문제라고 평가될 수 있다. 문제는 해양수산부 소관 법령들 중에 기후변화에 대한 대응을 위한 법적 근거가 미약하다는 데에 있다. 따라서 기왕에 존재하던 어업관련 기후변화 대응 조항을 앞으로는 해양환경 행정 전반에 적용될 수 있도록 해양환경 법체계를 개편할 필요가 있다.

특히 해양환경 분야에 있어서는 기존에 논의되어 오던 기후변화 ‘완화’정책 뿐만 아니라 최근 그 중요성이 높아지고 있는 ‘적응’정책에 대해서도 관심을 기울여야 할 것이며, 해양환경과 대기환경은 상호 밀접한 관련이 있기 때문에 양자를 통

기초자료로 활용하도록 하려는 것이라고 밝히고 있다.

48) 최용석·황학진·김종식 등, 『기후변화 대응 수산자원관리 방안』, 한국수산자원관리공단, 2014, 6면.

합적으로 다룰 수 있는 거버넌스를 구축함이 시급하다고 할 수 있다.⁴⁹⁾

IV. 맺음말

지금까지 살펴본 바와 같이 이 글에서는 환경개념의 정립에 대한 내용을 다소 지루할 정도로 자세히 논의했다. 그 이유는 보전의 대상인 환경의 개념과 범위를 설정하는 방식에 따라서 현재 우리나라 해양환경 분야의 행정 및 법체계의 문제점을 파악할 수 있기 때문이다. 해양환경의 실효적 보전을 위해서는 해양과 관련된 인간의 모든 생활조건을 포함하는 포괄적인 환경개념 및 범위의 설정은 바람직하지 않다. 따라서 해양환경 법정책은 해양환경의 개념과 범위를 인간의 자연적 생활기반으로 한정하여 그의 실효적 보전을 확보하되, 해양환경을 보전하기 위한 정책수단은 폭넓게 고려하여 향후 대기환경행정과 해양환경행정을 통합하는 등 국가 전체 환경보전을 위한 효율적인 행정조직의 설치 가능성을 열어두어야 한다.

해양환경 개념 및 범위설정의 논란은 중앙행정기관으로서 해양수산부의 불안정성과 무관하지 않다. 해양수산부는 1996년 창설되기 전에도 그리고 창설된 후에도 늘 조직개편의 대상이 되어왔던 것이 사실이다. 해양분야는 이미 육상분야의 변방에 위치하여 있고 우리나라에서는 인간에게 험한 공간이라고 생각되어 예로부터 꺼려지는 대상이었다. 또한 부산, 경남, 전남 등 정치적으로 첨예한 갈등이 내재된 공간으로서 그리고 지금은 제2의 수도 부산 시민들의 지역발전에 대한 염원이 담겨 있다는 의미에서 해양수산부는 결코 정치적으로 자유로울 수 없다.

사실 환경부의 환경행정과 해양수산부의 해양환경행정은 갈등을 겪을 수밖에 없다.⁵⁰⁾ 육상과 해양은 서로 연결되어 있을 뿐만 아니라 대기환경을 통하여 자연과학적으로 상호 밀접한 관련이 있기 때문이다. 특히 인간의 주요 거주 및 활동공간인 연안 및 기수역(brackish water zone)의 경우 육상과 해양이 중첩된 곳이라고 할 수 있으며, 기후변화로 인한 부정적인 영향은 육상과 해양을 구분하여 발생하는 것이 아니다. 따라서 이 문제의 해결을 위해서는 향후 개발행정을 견제하는 기능

49) 이미 자연과학 분야에서는 기후변화 예측모델 개발에 있어서 대기와 해양을 통합적으로 다루고 있으며, 미국의 경우에는 상무부(Department of Commerce) 소속으로 해양과 대기를 함께 관할하는 해양대기청(NOAA)라는 별도의 조직을 가지고 있다는 점을 참고할 필요가 있다.

50) 특히 최근 해양환경행정을 확대·강화하기 위하여 제정이 추진되는 수많은 해양환경 관련 법률들은 과거 환경부가 90년대 환경 6법의 제정 이후 소위 환경법의 홍수시대를 열었던 것을 해양수산부가 다시 시도하는 것과 같은 인상을 준다.

적 차원에서의 환경부의 행정영역과 해양공간 관리를 담당하고 있는 공간적 차원에서 해양수산부의 행정영역이 조정될 필요가 있다.

그런데 최근 해양수산부 외청으로서 해양환경행정 기능을 분담하던 해양경찰청은 여객선 세월호 참사의 미흡한 대응을 이유로 해체되고 국민안전처 산하의 해양경비안전본부로 재편되었다. 해양수산부의 해양환경행정력이 반감된 것이다. 또한 과학기술의 발달과 육상개발의 한계 상황에 따라 해양개발이 활발해지면서 해양개발 경제행정 중심의 해양수산부에서 해양환경행정을 전담하고 있는 상황은 마치 국토교통부와 환경부가 하나의 부서로 통합되어 있는 것과 같다는 비판이 제기될 수 있다. 해양수산부 내에서 개발행정과 환경행정이 소통이 아닌 어느 일방으로 경도될 우려가 높아진 것이다. 해양환경행정력이 약화되는 반면 해양개발행정력은 강화되고 있으며, 유행처럼 번져가는 규제완화의 열풍 속에서 규제를 중심으로 하는 해양환경행정이 도외시 될 것이라는 점은 쉽게 예상될 수 있다.

이와 같은 해양환경행정의 현안문제를 해결하기 위해서는 현재 환경을 공간적으로 구분하여 별개의 행정조직을 구성하고 있는 우리의 정부조직에 대한 타당성이 고민되어야 한다. 특히 해양환경은 대기환경과 더욱 밀접한 관계를 맺고 있다는 점에서 대기환경행정과 해양환경행정은 함께 다루어 질 필요가 있기 때문이다. 이처럼 국가 전체 환경의 관점에서 해양환경행정의 개선을 위해서는 ‘해양환경’ 개념 그 자체의 범위를 넓혀 자연적 생활기반을 넘는 ‘해양에서의 인간의 행동양식’ 등의 사회·문화적 영역을 포함하는 일은 도움이 되지 않을 가능성이 높다.

또한 과거 주로 자연 그 자체로 인식되었던 해양은 최근에는 생활환경으로서 이해되기에 이르렀다. 즉 해양공간은 단순한 이용대상인 자연공간에서 인간의 생활환경으로 새롭게 인식되고 있는 것이다. 이는 과학기술의 발달과 경제수준의 향상에 따른 결과라고 판단된다. 이에 따라 ‘보호’, ‘보존’의 대상이었던 해양환경은 앞으로는 ‘보전’의 대상으로 접근함이 바람직해 보인다. 이와 같은 접근을 위하여 해양환경 개념은 환경 개념과 기능적 관점에서 통합·조정될 필요가 있다. 법적 개념으로서 해양환경과 환경은 개발행정을 견제하는 보전행정의 영역을 설정하는 의미에서 개념적 동질성을 가지기 때문이다. 특히 해양 분야의 환경영향평가, 수산행정 분야의 환경행정, 해양쓰레기 및 기후변화 대응 영역 등에 있어서는 해양환경이 인간생활과 밀접한 관계로 발전되고 있기 때문에 이들 영역 대한 법적근거 마련과 관련 법체계의 정비 및 개선이 요청된다.

투고일자 2016.02.01, 심사일자 2016.02.17, 게재확정일자 2016.02.18

참고문헌

[국내문헌]

A. 단행본

- 김남진·김연태, 『행정법 II』 제19판, 법문사, 2015
- 김연태, 『환경보전작용연구』, 고려대학교출판부, 1999
- 김홍균, 『국제환경법』 제2판, 홍문사, 2015
- _____, 『환경법』 제3판, 홍문사, 2014
- 이창위 외, 『유엔해양법협약 해설서 II』, 사단법인 해양법포럼, 2009
- 임송학, 『해양환경관리법』, 한국법제연구원, 2008
- 최봉석, 『환경법』, 청목출판사, 2010
- 홍성방, 『환경보호의 법적문제 - 독일의 헌법과 행정법에 있어서 환경보호를 중심으로』, 서강대학교 출판부, 2001

B. 논문

- 김선화, 『해양쓰레기에 대한 국제법적 규제 방안에 관한 연구』, 법학석사 학위논문, 한국해양대학교 대학원, 2007
- 김연태, “헌법상 환경권의 보호대상과 법적 효력 - 대상 판결 : 부산고법 1995. 5. 18. 선고 95카합5 판결 및 대법원 1995. 9. 15. 선고 95다23378 -”, 『판례연구』 제9권, 고려대학교 법학연구원, 1998
- _____, “환경법에 있어서 사전배려원칙의 실현”, 『법학논집』 제34권, 고려대학교 법학연구원, 1998
- 목진용, “해양환경관리법의 제정과 향후 과제”, 『해양환경안전학회 학술발표대회 논문집』, 2007
- 심동현, “해양환경정책”, 『대한조선학회지』 제40권 제2호, 대한조선학회, 2003. 6
- 안기수, “규제행정과 공익”, 『유럽헌법연구』 제12권, 유럽헌법학회, 2012
- _____, 『해양환경 보전을 위한 행정조직 및 법체계에 관한 법적 연구』, 법학박사 학위논문, 고려대학교 대학원, 2015
- 이용희, 『육상기인 해양오염 방지에 관한 국제법적 연구』, 법학박사 학위논문, 경희대학교 대학원, 1994
- 이창희·심영규·남정호 등, “하구 환경관리의 통합성 확보를 위한 관리체계 개선방

- 안”, 『해양정책연구』 제22권 제2호, 한국해양수산개발원, 2007
- 채영근, “해양환경관리법상 육상기원 해양오염원에 대한 공법적 규율”, 『공법연구』 제41집 제1호, 한국공법학회, 2012
- 최철호, “해양환경관리법의 문제점과 개선방안”, 『환경법연구』 제34권 제3호, 한국환경법학회, 2012

C. 번역서

- 기스기 신/고이케 이사오/테라시마 히로시 편집/ 김연빈 옮김, 『해양문제입문』, 청어, 2003
- 니클라스 루만 지음/ 박여성 옮김, 『사회체계이론 1』, 한길사, 2007
- 대니얼 카너덜 지음/ 이진원 옮김, 『생각에 대한 생각』, 김영사, 2012
- 제임스 러브록 지음/ 홍옥희 옮김, 『가이아 - 살아있는 생명체로서의 지구 -』, 갈라파고스, 2004

D. 보고서 및 정부간행물

- 박수진·목진용, 『우리나라 해양환경법체계 정비에 관한 연구』, 한국해양수산개발원, 2007
- 이준서, 『환경정책기본법의 체계정비방안 연구』, 한국법제연구원, 2009
- 최용석·황학진·김종식 등, 『기후변화 대응 수산자원관리 방안』, 한국수산자원관리공단, 2014

[외국문헌]

- Bell, Stuart & Donald McGillivray, Environmental Law, 6th edition, Oxford, 2005
- McEldowney, John F. & Sharron McEldowney, Environment and the Law, Longman, 1994
- Merton, Robert K., “Bureaucratic Structure and Personality”, Social Forces, Vol. 18, No. 4, Oxford University Press, 1940
- Stookes, Paul, Environmental Law, 2nd edition, Oxford, 2009

<Abstract>

A Study on Establishing Concept of Marine Environment and Improving of Legal System for Conserving Marine Environment as Human's Living Environment

Ahn, Ki-Soo*

It is rare in the world that the concept and scope of environment are directly defined by law, thus it is unusual that the concept and scope of environment as well as marine environment are directly defined by law. The concept of marine environment in the current 'Marine Environment Management Act' contains the term 'human behavior in the ocean' which may mislead legal interpretation of its concept, and may extend its range to human behavior overpassing the boundaries of natural environment and everyday lives.

As a result, the concept of marine environment in the current 'Marine Environment Management Act' may loose meaning, in which the concept is to be especially conserved by defining the term under the environmental act system. Moreover, this cannot be harmoniously interpreted with the concept in the 'Framework Act on Environmental Policy.' Therefore, the concept and scope of marine environment in the current 'Marine Environment Management Act' are to be limited within the range implying the relationship between the natural lives of mankind and the natural ecosystem.

An establishing concept of marine environment is very important for improving of legal system for conserving marine environment as human's living environment. It is true that marine environment has not been a subject of the public interest compared to the terrestrial kind, since it does not relatively play a big role in the general public. The ocean has been recognized for utilization rather than for conservation as resources have been developing.

However, recent maritime space has been newly recognized not by a natural

* Post Doctoral Scientist at Korea Institute of Ocean Science & Technology (Ph.D. in Law).

space as using a simple subject but by the human living environment. In the same situation, the concept of the marine environment and the environment should be integrated and be adjusted in functional terms. As a legal concept of the marine environment and the environment have conceptual homogeneity in terms of setting the conservation area of the administrative checks to the development administration. Therefore, based on marine environment conception above, legal system of marine environmental administration on environmental impact assessment, fisheries environment, waste management and climate change should be reformed or improved.

Key words: Marine environment, Legal concept of marine environment, Legal system for conserving marine environment, Human's living environment, Unification of maritime administration