

# 통일대비 남북한 해양환경법제의 통합 및 과제\*

한 상 운\*\*

## 차 례

- I. 서론
- II. 북한의 해양환경보호법제의 연혁 및 내용
- III. 남북 해양환경 관련법제의 통합
- IV. 통일시대를 대비한 해양환경법제 정비
- V. 결어 및 향후 과제

## [국문초록]

남북해양환경법제 통합은 통일국가 이전의 화해·협력의 단계와 남북연합단계로 나누어 단계별 목표를 설정하고 관련입법의 통합을 추진할 필요가 있다. 즉 제1단계인 화해·협력의 단계에서는 해양환경을 위한 남북공동협력사업의 시행과 민간교류 확대를 위한 근거법령을 마련하고, 제2단계인 남북연합단계에서는 해양환경에 관한 남북법제통합을 실현하는 것이다.

그리고 해양환경통합법제는 남북한 전역에 걸쳐 적용되는 것이 원칙이지만 북한의 해양환경오염이 특히 심각한 지역이나 생태계 보고 등 해양환경보전의 시급성이 요구되는 지역인 경우 등에는 특정 지역에 한정하여 우선적으로 법제통합을 하고 그 시행도 즉각적으로 할 수 있다.

또한 남한 해양환경법제의 북한지역으로의 확장 적용이 남북한 법제통합의 기본 원칙이라고 볼 수 있다. 다만 확장적용을 한다고 하더라도 남한법의 북한지역에의 적용은 당연히 일정기간 유보기간을 설정하여 한시적으로 북한법의 적용을 인정하

\* 이 글은 2014년 한국해양수산개발원의 지원을 받은 연구보고서 “남북 해양수산법체계의 통합과 추진과제연구”의 ‘해양환경법제’ 부분과 KEI와 환경부에서 지원을 받아 수행된 “통일대비 환경법제 연구”(2013)의 내용을 바탕으로 논문화 한 것임을 밝혀둔다.

\*\* 한국환경정책평가연구원(KEI), 연구위원.

는 과도기간의 설정이 요구된다.

현행 남한의 해양환경법제는 여러 가지 문제점이 지적되어 왔으며, 따라서 과도기 이후에 남한의 해양환경관련 법제를 북한지역에 적용하는 경우 현행 남한 해양환경관련법제가 지니고 있는 문제점을 사전에 해소하고, 확장·적용할 필요가 있다.

통일대비 해양환경 관련 법체계의 방향은 다음의 몇 가지 원칙에 따라야 한다. 첫째, 통일시대의 해양환경정책은 “한반도의 환경정의와 지속가능발전원칙”에 부합하여야 한다. 해양환경정책에 있어서도 북한의 해양환경에 대한 우선적 배려와 후세대를 고려한 한반도 지속가능한 해양환경정책이 법제화되어야 한다. 둘째, 해양환경법제의 범위와 한계를 명확히 하고, 중첩·모순되는 분야는 관련법과의 유기적 연관성을 고려하여 입법적으로 해소할 필요가 있다. 셋째, 환경문제는 지구적 관심사이면 그 주된 매개이슈는 기후변화이다. 따라서 해양환경에 있어서 기후대응을 위한 온실가스저감 및 한반도 해수면상승 등 기후적응을 위한 한반도 해양기후대응 정책은 기후변화 등 해양환경관련 국제협약의 내용이 체계적으로 정립되어 법제화될 필요가 있다. 넷째, 해양의 물리적 특성 등을 고려하여 사후대응 방식이 아닌 사전예방 및 사전배려의 원칙에 따라 관련 법령의 체계화를 하여야 한다. 다섯째, 육상환경보호와 연계된 해양환경정책이 효율적이라는 점에서 육상기인 해양오염을 완화시킬 수 있는 법제 마련이 필요하다.

통일대비 해양환경관련법체계는 다음과 같이 제시될 수 있다. 환경과 경제, 그리고 사회형평성을 고려한 “한반도 지속가능발전기본법”(가칭)을 제정하여 한반도의 지속가능발전을 확보하여야 한다. 그리고 이에 터잡아 ‘환경’분야의 기본법으로서 육상환경과의 통합적 해양환경정책을 추진하기 위한 “환경정책기본법”을 전면개정할 필요가 있다. 그리고 해양환경정책의 일관성과 해양의 특수성을 고려하여 해양환경분야의 기본방향과 원칙, 그리고 해양환경관리를 위한 기본적 사항을 규정하는 “해양환경관리기본법”을 제정할 필요가 있다. 그리고 개별법으로서 “해양유류오염방지 및 관리법”, “해양생태계 보전 및 관리법”, “멸종위기 해양 동·식물종의 보존에 관한 법률”, “습지 및 갯벌보호법”, “연안관리법” “해양환경공단법 및 해양경찰법 등 조직법 정비”등이 기본적으로 필요하다고 본다.

## I. 서론

비교적 최근의 연구에 의하면 현재 북한의 1인당 소득수준과 산업구조는 남한의 1970년대와 유사하다고 밝힌바 있다.<sup>1)</sup> 이에 의하면 2013년 북한의 1인당 명목 GDP는 854달러로 2012년 815달러에 비해 39달러 증가한 것에 불과하다. 이는 북한의 1인당 명목 GDP가 2013년 남한의 2만 3,838달러에 비해 3.6% 수준에 불과하다고 하였다. 다른 사회주의 국가와 비교해도 북한의 소득수준은 매우 낮다. 2013년 기준으로, 중국 6,569달러, 베트남 1,896달러, 라오스 1,490달러 등과도 차이가 크며, 북한은 방글라데시(899달러), 미얀마(915달러) 등과 비슷한 수준이다.

그럼에도 불구하고 최근 북한의 핵개발로 인한 남북관계의 단절은 그 정도가 심히 우려스러울 정도로 전개되고 있다. 박근혜 정부 초기에는 ‘행복한 통일시대의 기반 구축’을 4대 국정기조로 정하고 ‘행복한 통일로 가는 새로운 한반도 구현’을 국정과제로 제시하였었다. 이를 위해 첫째, 한반도 신뢰프로세스를 통해 남북관계를 정상화하고, 둘째, 작은 통일에서 시작하여 큰 통일을 지향하며, 셋째, 통일 대비 역량 강화를 통해 실질적으로 통일을 준비하겠다는 국정과제를 제시하였다.<sup>2)</sup> 특히 두 번째의 작은 통일에서 시작하여 큰 통일 지향의 과제는 ‘그린 데탕트’를 통한 환경공동체 건설을 작은 통일의 시발점으로 삼고 있다. 즉 남북관계의 상황 진전을 감안하여 녹색경제협력 추진, 남북간 농업협력, 개성공단 내 신재생에너지 단지 조성, DMZ 세계평화공원 조성, 한반도 환경 인프라 구축을 위한 협력 등을 세부내용으로 추진하고자 하였다. 그렇지만 아쉽게도 남북관계의 단절 및 한중일 관계 등 동북아 정세가 협력보다는 대립국면이 심화되어 관련 협력프로그램이 탄력을 받지 못하고 사실상 교착상태에 처해있다.

그러나 3면의 바다로 둘러싸인 한반도는 남북은 물론 중국, 러시아, 일본을 잇는 동북아 물류의 핵심적 지위를 점하고 있는데, 현실적으로 북한을 포함한 한·중·일·러의 동북아 해양물류 활성화 등을 위한 관련국간의 협력개발은 동북아 경제성장을 위한 중요한 과제이다. 이와 더불어 또는 별개로도 해양환경보전을 위하여 북한을 포함한 한·중·일·러의 긴밀한 협력이 시급히 요청되고 있다. 특히 남북한과 중국으

1) 이것은 현대경제연구원 등이 개발한 ‘HRI 북한 GDP 추정 모형’(2014)으로 산출한 결과이다.

2) 통일부 자료, 한반도 신뢰프로세스, 2013. 8. 참조.

로 둘러싸인 황해는 동해와 달리 연안지역의 개발로 인하여 폐기물 등 각종 오염원에 노출되어 중금속오염이 심각하고 이로 인하여 어족 등 해양생태계가 멸종위기에 처해 있다. 월드워치(Worldwatch)는 황해 어족자원이 1963년 141종이던 것이 1988년에는 24종만이 남아 계속적 해양오염 및 서식지 등 환경파괴가 지속된다면 어족이 멸종될 것이라고 경고한 바 있으며, 황해를 죽어가는 세계 7대 바다라고 규정한 바 있다.<sup>3)</sup> 또한 유엔환경계획(UNEP)의 보고서에 의하면 북한의 환경문제가 심각한 상태이며 이것은 북한경제 회복에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 평가되고 있다.<sup>4)</sup>

언젠가 실현될 통일이후에 북한지역의 해양환경오염의 심각성은 한민족 모두의 부담이기 때문에 북한의 해양환경문제는 한반도의 지속가능한 발전을 위해 풀어야 할 과제이다. 대기오염이나 육상수질오염의 경우 배출구 통제를 통해 적절한 관리가 가능하지만, 해양오염은 선박사고로부터 유출되는 기름으로 인한 오염, 육상으로부터 유입되는 폐기물 등으로 인한 오염, 대기오염에 기인한 오염 등 다양한 오염원에 노출되고 있어서 그 규제가 용이하지 않은 것이 특징이다.<sup>5)</sup>

이 논문은 한반도의 해양환경을 보전하기 위하여 통일대비 남북한 해양환경분야의 법제통합 방안을 점진적·단계적으로 구분하여 제시하고자 한다. 즉 남북통일 이전에 “화해·협력”의 제1단계와 “남북연합”의 제2단계로 나누어 단계별 법제통합목표를 설정하고자 하였다. 제1단계에서는 해양환경보전 분야의 협력 사업을 법제적으로 뒷받침할 수 있도록 기존의 관련 법률의 개폐는 물론, 남북협력사업의 법적 근거규정을 신설하는 방안이다. 즉 남북환경협력사업을 추진함에 있어서 장애가 되는 법령의 개폐와 더불어 학계, 종교단체, 시민단체 등 민간분야에서의 해양환경의 교류 확대 및 활성화, 그리고 지속성을 확보하기 위하여 법제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 그리고 제2단계에서는 남북한 해양환경법제의 내용과 특성을 고려하고, 실질적으로 남한이 주도하는 통일형태라는 점을 전제로 할 때, 남북한 해양환경법제통합의 기본원칙은 남한 해양환경법제의 북한지역으로의 확장 적용이라고 할 수 있다. 다만 확장적용원칙에 의하더라도 현행 남한의 해양환경관련법제가 지니고 있는 문제점을 해소하고 확장

3) Of these, seven--the Baltic, Mediterranean, Black, Caspian, Bering, Yellow, and South China Seas--illustrate the panoply of ills that now afflict, in varying degrees, all 35. 강중희의, 통일시대 대비 남북한 해양수산 협력방안, 해양수산개발원, 2006, 56면 참조.

4) DPR Korea/UNEP, DPR Korea Environment and Climate Change Outlook, 2012 참조.

5) 최철호, “해양환경관리법의 문제점과 개선방안”, 환경법연구 제34권 제3호, 142면.

적용할 필요가 있다. 또한 남한법의 북한지역에의 적용은 당연히 일정기간 유보기간을 설정하여 한시적으로 북한법의 적용을 인정하는 과도기간의 설정이 요구된다. 다만 과도기간은 일률적으로 설정하는 것은 무의미하고 분야별, 구체적 정책이나 제도별로, 유보기간 설정을 위한 법적 검토가 면밀하게 선행되어야 한다.

다만 이 논문의 한계상 해양환경법 영역에서의 유보기간설정을 위한 개별적 검토는 향후 과제로 남겨 두고, 이하에서는 북한의 해양환경보호법제의 연혁 및 내용과, 현행 해양환경법제의 개선방안 및 단계별 법제통합방안을 살펴보고 통일대비 해양환경법제의 통합방안 및 과제에 관하여 제시하고자 한다.

## II. 북한의 해양환경보호법제의 연혁 및 내용

### 1. 연혁

북한에서 해양환경과 관련된 입법체계는 환경일반에 관한 기본법으로서의 “환경보호법”을 기반으로 해양환경에 관한 일반법으로서의 실제적 내용을 다루고 있는 “바다오염방지법”과 분쟁해결을 위한 절차법으로서 “해사소송관계법”이 핵심적 입법이라고 할 수 있다. 이외에 부분적으로 해양환경에 관한 내용을 다루고 있는 개별법으로서 양어법, 수산법, 해사감독법, 해운법, 항만법, 갑문법, 배안전법, 배등록법, 선원법이 있고, 기타 원자력법, 폐기폐설물취급법 등이 관련된 입법으로 존재한다.

연혁적으로 살펴보면 1986년에 “환경보호법”이 제정된 이후 1997년에 “바다오염방지법”이 제정<sup>6)</sup>됨으로써 비로소 북한에서도 해양환경을 법제적으로 규율할 수 있는 제도적 틀을 갖추게 되었다. 따라서 북한의 해양환경관련 법제는 “바다오염방지법” 제정 이전과 이후로 구분해서 살펴보되 남한의 해양환경관련법과 비교하면서 그 의미를 이해할 필요가 있다.

#### (1) “바다오염방지법” 제정 이전

6) 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법은 주체88(1999)년 1월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제350호로 1차 개정됨.

1997년 “바다오염방지법”이 제정되기 이전의 북한의 해양환경보호와 관련된 법적 근거는 1986년 제정된 “환경보호법”과 성문화되지 않은 연성지침으로서 주석명령 등이 있다. 다른 영역에서도 마찬가지지만 북한의 성문법상의 규정은 원칙적 내용만을 선언하고 있어서 그 구체적인 정책의 시행내용을 파악하기 위해서는 주석명령이나 교시, 말씀 등의 연성지침을 고려해야만 한다.<sup>7)</sup> 해양환경보호와 관련된 범영역에서도 각종 법규이외에 해양환경보전 정책의 구체적 시행은 여전히 ‘연성지침’의 중요성이 현재까지 유지되고 있다. 이것은 주체사상에 입각한 북한입법의 특성이라고 할 수 있는데 해양환경관련 연성지침으로서 대표적으로 앞에서 언급한 1973년의 주석명령 제1호 “자연보호사업을 더욱 강화할데 대하여”이다. 여기에서는 바다를 포함하여 수산자원을 보호하고 증식하기 위한 감독체계를 수립하고, ‘바다새번식보호구’ 및 ‘수산자원보호구’의 실태조사를 1974년까지 끝내고 그에 기초하여 보호구역을 새롭게 정하고 과학연구사업과 청소년 교양사업에 널리 이용하도록 하였다. 그리고 1976년 주석명령으로서 “수산자원을 보호증식할데 대하여”<sup>8)</sup>에서는 수산물보호를 위하여 보호 시기와 범위, 어로 방법, 보호구역을 엄격히 지키도록 하고, 미성숙 수산물을 철저히 보호할 것과 관계 기관들이 감독통제를 철저히 할 것을 내용으로 하고 있다.

또한 개별법상의 해양환경보호에 관한 규정들이 산재되어 있는데, 1977년 최고인민회의<sup>9)</sup>에서 연안과 폐쇄해의 해양환경보호를 위한 법적 감시 및 관리에 관해 “토지법” 제17조 제8호에서는 연안, 영해를 종합적으로 개발이용하기 위한 방향과 연안을 아름답게 정리하며 수산자원을 보호하기 위한 대책을 국토건설총계획의 내용에 포함하도록 하고 있다. 또한 북한도 남한과 마찬가지로 1977년 ‘해양자원의 보전과 이용개발, 해양오염금지’에 관한 국제협상을 국내법화하는 과정에서 1977년 “200해리 경제수역 설정에 관한 정령”을 제정하였으나 이는 영해와 배타적 경제수역의 이용과 개발에 대한 원칙적인 내용을 기술하는 데 그치고 있다.<sup>10)</sup> 이후 이 정령에 기초한 것으로 보이는 “경제수역에서의 외국인과 외국 배, 외국비행기들의 경제활동에 관한 규정”이 정무원 결정으로 승인되었는데 이에 의하면 외국인, 외국배, 외국비행기는 환경관련

7) 연성지침은 1945년 이후 현재의 법률체계가 완성되기 전까지 북한사회의 사회경제분야를 비롯한 모든 부문별 정책에서 가장 권위있는 제도적 수단이라고 할 수 있다.

8) 주석명령 제7호 1976년 10월 24일.

9) 1977년, 4월 29일 제5기 최고인민회의 제7차회의에서 제정

10) 이용희, 남·북한 해양환경 보전분야 협력방안, 해양정책연구 제8권 제2호, 326면-327면 참조.

해당 법규를 준수하고, 사람의 건강과 자원에 해를 주거나 바닷물과 대기를 오염시키는 행위를 금지하고 있으며, 이를 위반하여 발생한 손해에 대하여 책임을 지도록 규정하고 있다.<sup>11)</sup>

그리고 “환경보호법”에서 다루고 있는 해양환경보호에 관한 규정으로는 ‘수산자원보호구’의 지정(제11조), ‘수산자원보호구’에서의 자연환경의 원상태 보존과 보호 및 이에 지장을 주는 행위제한(제12조), 야생동물과 수중생물의 서식환경 파괴금지 및 희귀종·위기종으로 등록된 동식물을 잡거나 채취하는 행위금지(제16조), 배의 기름 등 오물 유출금지 및 바다자원 개발시 바다환경오염 금지(제17조), 배의 오염방지설비 의무(제27조), 포구 등 관리운영기관의 폐수 및 오물처리시설 설치 및 처리의무(제28조), 기관 등의 환경실태 통계자료 제출의무(제48조), 환경과괴행위시 해당 배와 공민을 억류하거나 손해보상 및 벌금부과 등의 규정(제53조) 등을 두고 있다. 이와 같은 해양환경관련 규정이 “환경보호법”에서 성문화되는 것은 종래 연성지침으로 존재하던 것을 입법의 형식으로 규율하는 것으로서 범치국가적 관점에서 진일보한 것이다. 그럼에도 불구하고 여전히 입법의 내용이 구체성을 결여하여 그 시행은 하위규정이나 연성지침에 의존하고 있다.

## (2) “바다오염방지법” 제정 이후

북한에서의 해양환경보호를 위한 입법의 전반적인 변화양상을 볼 때 남한이나 다른 국가들과 마찬가지로 환경보전의 법제화, 해양환경보전을 위한 개별법 제정, 육상환경에서 해양환경으로 확대 등의 단계를 거치면서,<sup>12)</sup> 1997년 “바다오염방지법”이 제정<sup>13)</sup>된 것은 이러한 발전과정에서 필연적으로 나타난 결과라고 볼 수 있다. 1978년에 제정된 남한의 “해양오염방지법”과 비교해 볼 때 북한의 “바다오염방지법”은 약 20년의 차이가 나지만 북한해양환경보전을 위한 법적 체계가 마련되었다는 점에서 그 의미가 작지 않다. 그러나 동법이 전체 25개 조문에 불과하다는 점에서 복잡한 해양환경보호를 위한 근거법으로서 그 내용이 빈약할 수밖에 없다는 점에서 동법의 시행상

11) 이용희, 위 논문, 326면-327면 참조

12) 강종희 외, 「통일시대 대비 남·북한 해양수산 협력방안」, 68면 참조.

13) 1997년 10월22일 최고인민회의 상설회의 결정 제99호로 채택, 1999년 정령 제350호로 1차 수정되었음.

규범력을 확보하고 있는지 여부에 관하여 의구심이 드는 것은 사실이다.

“바다오염방지법”의 입법목적은 동법 제1조에 천명하고 있듯이 바다오염방지사업에서 규율과 질서를 엄격히 세워 바다의 수질과 자원을 보호하는데 이바지하는 것이다. 법내용으로는 수질보호구역의 지정, 해양시설의 오염방지, 선박의 오염방지, 바다오염방지에 대한 지도통제 등을 규정하고 있지만 오염매체별, 대상별, 지역별 특성이 고려되지 않고 있다. 이와 달리 남한의 1977년 제정 당시 “해양오염방지법”은 선박으로부터의 기름 또는 폐기물의 배출에 대한 규제에 관한 사항과 해양오염방지장치의 검사, 해양시설로부터의 기름 또는 폐기물의 배출에 대한 규제에 관한 사항, 폐유처리사업과 자가폐유처리시설의 설치에 관한 사항을 규정하고 있는 것 이외에도 해양오염의 방지와 제거를 위한 각종 조치 및 해양오염으로 인한 분쟁 조정(調停) 및 피해배상에 관한 사항까지 비교적 상세히 규정하고 있다.

이와 같은 “바다오염방지법”의 내용적 단순화는 연성지침을 바탕으로 한 북한입법의 전통적 특성이 반영된 결과라고 보여 진다. 이와 달리 2007년 남한에서는 “해양오염방지법”을 폐지하고, “해양환경관리법”시대를 열면서 해양은 단순한 오염 대상이 아니라 하나의 생태계로 보고, 해양에 서식하는 생물체와 이를 둘러싸고 있는 해양수·해양지·해양대기 등 비생물적 환경 및 해양에서의 인간의 행동양식을 포함하는 해양의 자연 및 생활상태를 보전, 관리하려는 목적으로 관리체계를 전면 개편한 바 있다.<sup>14)</sup>

“바다오염방지법” 제정 이후에 북한의 해양환경관련 법들은 앞에서 언급한 “자연보호구법”이외에도 양어법, 수산법, 해사감독법, 해운법, 항만법, 갑문법, 배안전법, 배등록법, 선원법이 있고, 기타 원자력법, 폐기폐설물취급법, 자유무역항 규정 등 개별 법과 하위법에 해양환경에 관한 규정들이 산재되어 있다. 이하에서는 이에 관하여 구체적으로 살펴보고자 한다.

## 2. 북한 해양환경법제의 체계 및 내용

북한에서의 해양환경관리와 관련된 직접적 입법으로서 “바다오염방지법”은 동법

14) 손희두, 북한의 해양관련법제와 남북한 협력방안연구, 한국법제연구원, 2008.

제1조에서 밝히듯이 “바다오염방지사업에서 규률과 질서를 엄격히 세워 바다의 수질과 자원을 보호하는 것을 목적으로 한다.” 이와 같은 입법취지는 해양을 오염의 대상으로만 파악하고 있다는 측면에서 성숙한 해양관리를 위한 입법으로 평가하기는 어렵다.

이에 반해 남한의 2007년 제정된 현행 “해양환경관리법”<sup>15)</sup>은 환경친화적 해양자원의 지속가능한 이용·개발과 해양환경의 효과적인 보전·관리를 위하여 국가 차원의 해양환경종합계획을 수립·시행하고, 해양에 유입되거나 해양에서 발생하는 각종 오염원을 통합관리하게 하는 등 해양 분야에서의 환경정책을 종합적·체계적으로 추진할 수 있도록 하고 있다. 이와 같은 입법취지는 종전의 1977년 제정된 “해양오염방지법”이 폐지되고, “해양환경관리법”으로 새롭게 변경되면서 선진화된 ‘해양환경’의 개념을 받아들인 결과이다. 즉 “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(해양환경관리법 제2조 제1호). 여기에 포함되는 핵심적인 해양환경의 3요소는 해양생물체, 비생물적 해양요소, 해양관련 인간행위(이용·개발행위)이다. 남·북한 해양환경관리와 관련된 양법의 본질적 차이는 두 가지로 볼 수 있다. 첫째, 해양을 적극적으로 이용·개발의 대상으로 보는가의 여부, 둘째, 해양환경을 보전·관리함에 있어서 효율성을 고려하여 단일법상 통합관리를 할 것인지의 여부이다. 이에 대해서 각각 북한은 소극적인 반면, 남한은 적극적이라고 평가된다. 일반적으로 모든 영역에서와 마찬가지로 해양을 바라보는 입법자의 관점도 해당 국가나 사회의 발전의 정도, 또는 공동체 구성원의 해양에 관한 가치인식이나 철학적 함유, 사회적 공감대 등에 의해서 달라진다. 북한의 “바다오염방지법”만 보면 북한은 해양을 보전되어야 할 자원으로 파악하여 해양시설이나 선박으로부터의 오염방지를 주된 내용으로 하고 있다. 이와 같은 입법의 태도는 1977년에 제정된 남한의 “해양오염방지법”도 마찬가지이다. 연혁적으로 보면 북한의 “바다오염방지법”이 1997년 제정될 당시에 남한의 “해양오염방지법”을 참고 하였으리라는 추측도 충분히 가능하다.

일반적으로 해양환경에 관한 입법의 발전단계는 입법의 내용과 형식에 따라 다음과

15) 최근 2014.3.18 개정.

같이 구분할 수 있다.<sup>16)</sup>

먼저, 입법내용 관점: 오염방지대상으로서의 해양환경(1단계) → 오염방지대상은 물론, 지속가능한 이용·개발의 대상으로서의 해양환경(2단계)

둘째, 입법형식 관점: 개별법에 산재된 복수법(1단계) → 직접적 오염방지법과 기타 법(2단계) → 관리의 효율성과 체계정합성을 고려한 단일법에 의한 통합적 관리(3단계) → 육지의 환경관리와 연계통합된 육·해 통합적 환경관리입법(4단계)

북한의 바다오염방지법은 입법내용상 제1단계에 해당되며, 남한의 구“해양오염방지법”도 마찬가지이다. 이 경우 해양환경의 요소는 인간행위를 제외한 해양생물체와 비생물적 해양요소만을 그 대상으로 한다. 입법형식의 관점에서는 2단계에 해당된다. 다만 현행 남한의 “해양환경관리법”은 입법내용상 2단계에, 입법형식상 3단계에 해당되며, 4단계에 관한 사항도 부분적이거나 도입하고자 하고 있다는 점에서 보다 전향적 입법이라고 볼 수 있다.

이와 달리 해양환경관리의 ‘내용’적 측면의 관점에서 ‘해양오염방지’와 ‘해양생태계보전’이라는 두 가지 핵심요소로 구분되는데 이것은 위에서 언급한 입법단계나 입법형식(단일법/복수법)과 상관없이 해양환경관리의 내용으로서 필수적으로 요구된다는 점이다. 남·북한의 해양환경관리와 관련된 입법의 내용은 크게 보면 해양생태계보전과 해양오염방지라는 점에서 동일하다고 할 수 있다. 물론 입법의 형식 및 구체성에서는 차이가 있을 수 있다. 즉 남한에서는 해양오염을 포함한 해양관리에 관한 기본적인 사항은 “해양환경관리법”에서 규율하고, 해양생태계 등의 보전 및 관리에 관해서는 “해양생태계 보전 및 관리법”이 직접적 근거법이다. 이에 반하여 북한에서는 해양오염은 “바다오염방지법”에서, 해양생태계 보전 등은 “자연보호구법”에서 육상생태계와 구별하지 않고 규율하고 있다는 점이다.

### Ⅲ. 남북 해양환경 관련법제의 통합

#### 1. 점진적·단계적 통일형태론에 따른 법제 통합

<sup>16)</sup> 이와 같은 입법단계의 구분은 북한의 해양환경관련법에 대한 이해를 용이하게 하기 위한 저자 나름의 분류이다.

일반적으로 남북한 통일의 형태에 관한 논의는 주로 ① 남한 주도에 의한 조기통일, ② 남한 주도에 의한 점진적, 단계적 통일, ③ 대등한 입장에서의 합의에 의한 조기통일, ④ 대등한 입장에서의 합의에 의한 점진적 단계적 통일로 구분해 볼 수 있다. 이 가운데 남북한이 대등한 입장에서의 합의통일은 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 규정하고 있는 남한헌법 제4조에 비추어 타당하지 않다는 견해<sup>17)</sup>도 있다. 그렇지만 실질적으로 남한이 주도하면서도 형식상 대등한 합의방식을 채택할 수 있다는 관점에서는 대등한 입장에서의 합의에 의한 점진적·단계적 통일형태에 관한 논의는 가능하다고 본다. 그리고 남북한의 통일은 실질적으로는 남한 주도하에 이루어져야 한다는 당위론에 기초하면 조기통일이든 점진적·단계적 통일이든 민주적 기본질서가 바탕이 되는 평화적 통일을 전제로 할 수밖에 없다. 다만 이 경우에도 통일의 정당성(민주적 정당성과 절차적 정당성)이 확보되어야 한다는 점에서 통일의 형태는 형식적으로는 남북한의 ‘합의’형식을 취할 수밖에 없고, 그렇다면 남북의 ‘대등성’이 형식적으로나마 고려될 수밖에 없다.

이러한 남북해양환경법제 통합에 있어서도 이와 같은 통일형태에 관한 논의를 바탕으로 그 원칙을 설정하되, 이 가운데 남한주도의 점진적·단계적 통일형태가 조기통일 형태보다 더욱 실현가능성이 있다고 본다. 그 이유로서 점진적 통일방식은 북한도 이미 ‘고려연방제’를 통하여 주장하고 있기 때문에 남북한 상호간에 합의가 용이하고, 실현가능성이 높다고 평가되기 때문이다. 북한이 주장하는 통일방안으로서 ‘고려연방제’는 1민족 1국가, 2정부 2체제로서 남한과 북한의 사상이나 제도의 차이를 인정하고 그 기초 위에서 남북이 각각 지역정부로 구성된 연방제로 통일을 이룩한다는 것이다.<sup>18)</sup> 이것은 앞에서 언급한 남한의 ‘(한)민족공동체 통일방안’과 비교할 때 점진적·단계적 통일을 지향하며 과도단계로서 남북한의 공존단계를 상정하고 있다는 공통점이 있다. 6·15남북공동선언(2000년)에서도 남한의 ‘남북연합제’와 북한의 ‘낮은 단계의 연방제’의 공통점을 인정하고 이 방향에서 통일을 지향하기로 선언하였으며, 이것은 한국형 통일모델의 방향을 남북이 합의에 의하여 제시한 것이라는 점에서 의미가 크다.<sup>19)</sup>

17) 이규창, “남북 법제통합 기본원칙 및 가이드라인”, 통일연구원, 2010, 12면 이하 참조.

18) 북한은 1980년 10월 10일 6차 당대회에서 고려연방제 창립방안을 제시하였고, 1991년 신년사에서 느슨한 형태의 고려연방제를 제시한 바 있다.

이와 같은 논의를 바탕으로 해양환경분야의 법제통합은 점진적·단계적 통합을 기본원칙으로 삼아야 한다고 본다.<sup>20)</sup> 남한의 ‘민족공동체 통일방안’은 단계별로 ‘화해·협력’의 단계, ‘남북연합’의 단계, ‘통일국가 수립’의 3단계로 구분하고 있음을 전제로 할 때, 해양환경법제의 통합도 통일국가 이전의 ‘화해·협력의 단계’와 ‘남북연합 단계’로 나누어 단계별 목표를 설정하고 추진할 필요가 있다.

다만 남북한 합의에 의하여 해양환경분야의 점진적·단계적 법제통합을 하는 경우에도 통합법제는 남한 헌법상의 기본원칙과 기본권보장 및 권력구조에 관한 규정에 배치되어서는 안된다. 그 이유는 통합된 법제도는 남한의 최고법인 헌법에 위배되어서는 안되기 때문이다. 물론 점진적인 통일이 진행됨에 따라 헌법과 상충되는 경우가 있을 수 있으며, 이 경우에 필요하다면 헌법개정도 하여야 한다. 그러나 헌법상의 기본원칙 등 헌법의 ‘핵’에 해당하는 경우에는 헌법개정의 한계사항이므로 이를 개정할 수 없고, 오히려 이에 맞추어 남북한 통합법제가 마련되어야 한다. 즉, 헌법상 기본원리인 자유민주국가원리, 사회국가원리, 법치국가원리, 권력분립의 원리 등에 따라 법제통합이 이루어져야 한다.

## 2. 단계별 통합

(1) 제1단계: 화해·협력의 단계 <해양환경을 위한 남북공동협력사업의 시행과 민간교류 확대를 위한 근거법령 마련>

제1단계에서의 해양환경법제통합의 목표는 남북한 상호간 해양환경분야에서의 이해증진과 신뢰를 회복하기 위한 ‘여건조성’을 목표로 해야 한다. 기존의 남북기본합의서를 비롯한 남북정상 간의 합의서를 기초로 하여, 해양환경보전을 위한 해양환경실태조사 등 남북공동협력사업으로 추진하되 이에 유엔환경계획(UNEP), 유엔개발계획(UNDP) 등 국제기구의 참여도 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 북한의 2000년 이후 대외환경협력과 관련하여 살펴보면, UNEP과 북·한은 공동으로 「2003 북한 환경상

19) 이규창, 남북 법제통합 기본원칙 및 가이드라인, 통일연구원, 2010, 11면.

20) 이에 대하여 남북한의 법률통합은 점진적·단계적으로 통합하기가 지극히 어렵다고 보고, 신속하게 해야 한다는 견해도 있다. 김준원, “남북의 통일과 법률통합의 방향,” 인문과학, 제6집, 광주대학교, 2000 참조.

대보고서」를 발간('04.8)하면서, 북한의 환경상태를 개선하기 위한 16개 환경협력 시범사업을 제안하였다. 구체적 시범사업은 산림관리 전략, 댐감지역 관리, 산림관리 정보센터 설립, 대동강 통합수질오염 모니터링, 폐수처리, 압록강 오염방지, 대기환경 모니터링, 열발전소 집진설비, 토양오염 조사 등을 위한 모니터링 능력배양, 생물다양성 조사·관리, 산림복원, 해양보전, 워크샵 등이다. 이것은 이전까지 국제사회 및 국제기구와의 환경협력에 참여를 기피하여 오던 북한이 국제사회와의 협력을 통한 환경문제에 대한 해결 의지를 표명한 것이라는 점에서 의미가 크다. 또한 UNEP과 북한과의 환경협력 시범사업을 추진하기 위하여 '남북환경협력회의'를 구성하고, 환경부 예산 및 통일부 남북협력기금으로 40억원의 신탁기금의 조성·출연을 결정한 바 있으며('04.12) 이를 위해 남한과 UNEP간 신탁기금 설립 협정을 체결하였다('07.11). 이에 따라 후속조치로서 남북한, UNEP과 공동으로 구성되는 자문위원회를 설치하여 수질, 폐기물, 에너지 분야 등의 총8개 사업('08~'09)을 확정한 바 있다.

그리고 남북정상회담('07.10) 및 남북총리회담('07.11)을 통해 환경현안사항을 논의할 수 있는 “남북 보건의로· 환경보호협력분과위원회”를 설치하였다('07.12). 두만강유역 환경보전사업(TumenNet)은 UNDP 지역사업인 두만강지역 개발계획(TRADP) 사업에 따라 두만강 유역의 중장기 환경보전계획 수립을 위한 사업. 지구환경금융기금으로 한·중·러·몽골이 참여하였으며, 그 후속조치로서 두만강유역 환경보전사업 결과물인 '전략행동계획(Strategic Action Plan; SAP)'에 따라 두만강유역 개발사업에 적용할 표준화된 환경영향평가기법 마련을 위한 교육사업을 추진하였으며, 그 일환으로 동북아 4개국(북한, 몽골, 러시아, 중국 등)의 '환경영향평가' 관련 공무원 및 전문가 등 교육이 2008년 10월 서울에서 개최된 바 있다. 두만강 오염원에 대한 현황 조사 및 지원방안 모색 등을 통한 남·북한 환경협력을 확대하고, 동북아 국가간 대륙횡단철도 연결, 가스파이프라인 건설, 물류기지 건설 등 개발사업을 추진하여 우리나라 기업 및 전문가 참여를 촉진하는 계기를 마련하고자 하였다.

이후 2008년에 수립된 현행 남한의 제4차 환경보전 중기 종합계획(2008년~2012년)<sup>21)</sup>에 근거한 실천과제로서 북한과의 환경협력 강화를 설정하고 남북 환경현안사항

21) 이것은 환경정책기본법 제14조의2(환경보전 중기 종합계획의 수립 등)에 근거하여 국가환경종합계획의 종합·체계적 추진을 위하여 매5년마다 수립되는 것으로서 국가환경종합계획('06~'15)의 체계적 추진을 위한 5년간의 실천계획이다. 이것은 자연환경보전기본계획 등 분야별 환경계획

협의를 위한 공식대화창구로서 “남북 보건의료·환경보호협력분과위원회”는 환경친화적 남북 경제협력 추진, 비무장 지대의 환경친화적 관리, 북한 환경오염실태 등 환경관련 자료조사, 남북 환경협력사업에 대한 민간단체와의 협력 강화를 주요 실천사업으로 정한 바 있었다.<sup>22)</sup>

물론 서론에서 언급했지만 이와 같은 기존의 환경협력사업은 현재의 남북대치국면에서는 실현되고 있지 못하지만 가까운 장래에 남북간의 ‘화해협력’시대가 열린다면 종래의 추진사업들을 실현하기 위한 남북간의 대화가 재개될 수 있다고 본다. 다만 중요한 것은 ‘화해협력의 단계’에서도 해양환경보전 분야의 협력사업을 법제적으로 뒷받침할 수 있도록 기존의 관련 법률의 개폐는 물론, 협력사업의 근거규정을 신설하는 방안도 적극 고려되어야 한다. 이를 위하여 사전에 남북해양환경법제 실무협의회를 구성·운영할 필요가 있다. 물론 이와 관련하여 정치적 이데올로기의 갈등이 표출되지 않도록 남북한 화해·협력에 저촉되는 냉전적 사고에 기초한 법령의 개폐는 물론, 협력사업을 추진함에 있어서 장애가 되는 관련법령의 개폐도 남북한 동시에 이행하여야 한다. 생각건대 해양환경분야는 전문성과 복잡성이 강하여 이에 대한 일률적 규제는 법적 갈등을 야기할 소지가 크므로 민간영역의 참여의 필요가 절실하다. 학계, 종교단체, 시민단체 등 민간분야에서의 해양환경교류의 확대 및 활성화 및 교류의 지속성과 안정성을 확보하는 것이 중요하다는 점에서 정부의 재정적 지원과 더불어 정보공개 등 법적 근거를 신설하되, 정부의 일방적 판단에 따라 교류가 단절되지 않도록 법제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

## (2) 제2단계: 남북연합단계 <남북해양환경관련법제의 통합 및 시행>

제2단계에서는 남북연합이나 민족공동체를 위한 현상이 남북합의에 의하여 체결된다면, 현상에는 ‘한반도 지속가능한 발전’에 관한 구상도 함께 포함되어야 한다. 이를 바탕으로 남북 해양환경법제 통합을 실질적으로 추진해야만 한다. 먼저, 남한의 해양환경법제도도 통합을 염두에 두고 필요한 입법안이 마련되어야 한다. 이를 위하여 가칭 ‘남북해양환경법제통합추진단’이 구성될 필요가 있는데, 이를 위한 법적 근거가

을 종합·조정하고, 관계부처 환경정책과 시·도 환경보전계획을 총괄하는 범정부적 환경종합계획이다.

22) 제4차 환경보전 중기 종합계획(2008년~2012년)에 따른 남북환경협력실천계획 참조.

우선적으로 필요하다. 동 법안에는 법제통합추진단의 구성 및 운영은 물론 법제통합의 기본방향과 추진계획 및 실행방안 등이 포함되어야 한다. 물론 ‘통일법제추진단’이 상위기구로, 각 분야별 추진단이 개별적으로 구성될 수 있는데, 이 경우 ‘해양환경보전분야’가 개별적으로 법제통합추진단으로 구성되기는 현행 정부부처의 소관사항을 고려할 때 어려울 수는 있다고 본다. 현행 정부조직법상 남한에서는 주무부처가 ‘해양수산부’가 되겠지만 북한에서는 ‘국토환경부’가 상대 부처가 된다는 점에서 ‘환경부’ ‘국토교통부’ 등 관련 부처의 참여를 전제로 한 해양환경법제통합추진체가 예상된다. 여하튼 해양환경보전을 위한 남북법제통합을 위해서 남북 상호간의 협의를 위한 남북 공동기구를 설치하고 추진방향과 원칙, 그리고 구체적 추진계획 등을 합의해야 하며, 남한과 북한은 각각 이를 입법적으로 지원하기 위하여 후속 법적 조치를 취해야만 한다.

법제통합은 그 시행을 전제로 원칙적으로 통일국가단계에서 하여야 하지만 남북통합법안을 남북한 합의에 의하여 마련하는 것은 남북연합단계에서도 충분히 가능하다고 본다. 통합법제의 시행을 통일국가로 이행되는 시점으로 유보할 수 있기 때문이다. 다만 해양환경보전을 위한 남북법제통합과 그 시행의 전부 또는 일부는 남북연합단계에서도 충분히 가능하다고 본다. 해양환경분야는 이념적 갈등이 적고 국제협약의 주된 대상이며, 해양이라는 유체의 특성상 남한과 북한이 직접적으로 연계되어 있기 때문이다. 또한 해양환경통합법제는 남북한 전역에 걸쳐 적용되는 것이 원칙이지만 북한의 해양환경오염이 특히 심각한 지역이나 생태계 보고 등 해양환경보전의 시급성이 요구되는 지역인 경우에는 특정 지역에 한정하여 우선적으로 법제통합을 하고(이 경우 특별법의 형태가 될 수 있을 것이다) 그 시행도 전부 또는 일부에 대하여 즉시 시행할 수 있다고 본다.

또한 북한의 해양환경보전을 위하여 국제기구 등의 지원이나 국제적 투자확대를 위하여 국제사회에서의 북한에 대한 신뢰가 제고될 필요성이 있으며 이를 위한 남한의 정책적 지원으로서 북한 해양환경실태에 관한 정보제공 등 국제적 지원이 북한의 해양환경보전을 위하여 사용될 수 있도록 투명성 확보방안 등 제반지원을 하여야 한다. 더 나아가 향후 통일국가를 전제로 해양환경보전분야에서의 국제법상 각종 문제점을 최소화하기 위한 방안 등을 사전에 검토할 필요가 있다.

### 3. 과도기간 설정과 한시적 적용

일반적으로 남북법제의 통합은 남한법제의 북한지역으로의 확장 적용을 원칙으로 한다.<sup>23)</sup> 대부분의 영역에서 북한 법령은 남한의 법령과 비교해 볼 때 규율하는 법률의 양이 상대적으로 적으며 그 내용도 포괄적이다. 해양환경법제 분야도 마찬가지이다. 북한의 해양환경보전을 위한 법제가 앞에서 언급했듯이 아직은 시작단계이고, 규제내용도 포괄적이고 불명확하다. 이에 반하여 남한 해양환경보전법제는 분야별로 분화되어 각각의 규율영역별로 그 내용이 비교적 상세히 규정되어 있다. 이와 같은 남북법제의 내용과 특성을 고려하고, 또한 실질적으로 남한이 주도하는 통일형태라는 점을 가정한다면, 남한 해양환경법제의 북한지역으로의 확장 적용이 남북한 법률통합의 기본원칙이라고 볼 수 있다. 독일통일에 있어서도 독일연방의 특정 주 또는 주의 일부에 적용범위의 제한이 있거나 독일통일조약 부속서 I 에 다르게 규정되어 있지 않는 한 연방법령이 구 동독지역에 적용된다는 독일통일조약(제8조)의 선례를 참고할 수 있다.

다만 확장적용을 한다고 하더라도 남한법의 북한지역에의 적용은 당연히 일정기간 유보기간을 설정하여 한시적으로 북한법의 적용을 인정하는 과도기간의 설정이 요구된다. 다만 과도기간의 설정에 있어서 일률적으로 설정하는 것은 무의미하고 분야별로, 필요하면 구체적 정책이나 제도별로 기준을 설정하는 것이 필요하다. 이와 같은 과도기간의 설정에 관한 법률을 사전에 마련해 둬으로써 남한법의 북한지역으로의 확장적용으로 인하여 발생될 법적 혼란을 최소화할 수 있다. 과도기간설정에 관한 법률에는 남한의 각종 법률이나 정책, 제도 등 사안별로 상호간의 유기적 연계성을 고려하여 유보기간을 설정하여 한다.

그리고 남한법의 확장적용으로 인하여 혼란의 정도가 심각한 경우이거나, 또는 헌법적 정의에 위배되지 않는 경우에는 북한지역의 법적 공백을 막기 위하여 북한해양환경법의 한시적 효력을 인정할 수 있다고 본다. 과도기간 동안 남한의 해양환경관련 법제를 북한지역에 적용하는 방법과 관련하여 남한법의 확장적용을 원칙으로 할 것인지, 아니면 북한법의 한시적 적용을 원칙으로 할 것인지 여부이다. 전자인 경우에는

23) 박수혁, 통일한국의 법률통합, 법조, 통권 제530호, 2000, 71면.

남한법의 원칙적 확장적용과 북한법의 예외적 한시적 적용을 의미한다. 해양환경의 어느 분야에서 남한법의 확장적용을 부인하고 북한법의 한시적 적용을 인정할 것인가의 문제이다. 후자인 경우에는 대부분의 북한해양환경 관련법의 한시적 적용을 원칙으로 하되 예외적으로 남한법이 확장적용되어야 하는 경우는 무엇인가의 문제이다. 전자인 후자인 어느 경우이든 장단점이 혼재되어 있으며, 정책적 판단영역의 문제라고 본다. 즉 전자인 경우에는 북한해양환경의 보전과 환경질의 확보를 우선하는 것으로서 그 명분과 실리가 있지만 법적 안정성이 훼손될 우려가 있다. 후자인 경우에는 법적 안정성을 확보할 수 있지만 북한의 해양환경보호 및 환경질 확보라는 차원에서는 문제가 될 수 있다. 더 나아가 과도기간이 경과한 만큼 더욱 더 훼손된 북한지역의 해양환경을 사후에 ‘복구’ 또는 ‘복원’해야 한다는 측면에서는 경제적 부담도 가중될 수 있다. 독일통일과정에서는 서독정부는 구동독지역의 환경오염상태가 심각하다고 판단하였는데 구동독의 환경상태를 ‘하나의 거대한 오염지역’으로 평가하였으며, 구동독의 흐르는 물의 3%, 고여 있는 물의 1% 만이 생태학적으로 온전한 상태였다고 평가하였다.<sup>24)</sup> 또한 동독의 우라늄 생산 지역은 심각한 방사능 오염이 있었고, 동독 남부의 대규모 산업단지는 서독보다 10배 이상 농도의 아황산가스(SO<sub>2</sub>)로 오염되었으며, 산림의 경우 1989년에는 동독 전 산림의 54.3%가 손상되었다고 한다.<sup>25)</sup> 이에 대한 조기 대처를 위해 서독 연방법의 전면적인 구동독지역으로의 확대적용하기 위하여 구동독의 민주정부는 1990. 6. 29. 환경기본법을 제정한 바 있다.

양자에 포함된 문제의 본질은 결국 ‘법적 안정성’과 ‘해양환경보호’를 형량해야 하는데 그 판단의 핵심은 북한의 해양환경에 관한 실태조사의 결과이다. 즉 북한해양환경보호가 적절히 이루어지고 있는지, 문제가 있다면 문제의 심각성이 어느 정도인지, 현행 북한의 해양환경법제만으로 해결될 수 있는지 여부 등에 따라 전자인 후자인 결정되어 질 수 밖에 없다. 이 모든 판단은 북한의 해양환경실태조사가 선행되어야 함을 의미하며, 이에 대한 조치는 장기간의 시간이 소요된다는 점에서 ‘화해·협력의 단계’에서 부터 북한의 해양환경에 관한 남북 공동실태조사위원회를 구성하여 분야별

24) 유욱, 남북한 사회통합을 위한 법적 과제: 노동, 교육, 환경 분야를 중심으로, 아시아법제포럼 발표문, 42면 참조.

25) 손기웅, 독일통일 쟁점과 과제, 2009. 145-147면; 유욱, 남북한 사회통합을 위한 법적 과제:노동, 교육, 환경 분야를 중심으로, 아시아법제포럼 발표문, 2012.6., 45면 참조.

로 실태조사를 체계적으로 수행할 필요가 있다. 결론적으로 남한의 해양환경법제의 북한지역으로의 확장적용은 과도기간 동안에는 유보되고, 북한법제가 한시적으로 적용될 필요가 있다. 북한의 해양환경보전과 관련된 입법의 내용은 이미 살펴보았듯이 남한 헌법이 추구하는 기본적 가치를 전적으로 충족하고 있지는 않지만 적어도 남한 헌법에 배치되지 않는 내용이 대부분이다. 북한에서 해양환경 관련 법령은 입법목적이 환경보호·관리라는 측면에서 다루어지고 있다는 점에서 다른 범영역과 달리 이념성이 적어 남한 헌법에 위배될 가능성이 희박하다는 점, 그리고 특별한 헌법적 가치에 충돌되는 문제가 없다면 북한 주민들의 의사가 존중되어야 하며, 북한 주민의 혼란을 최소화하여 법적 안정성을 고려한다는 측면에서 과도기간 동안 한시적으로 북한 해양환경법제의 효력을 인정할 필요가 있다.

#### IV. 통일시대를 대비한 해양환경법제 정비

과도기간 이후에는 남한법의 북한지역에의 확장적용원칙에 따라야 한다. 그러나 남한의 해양환경법제를 그대로 북한지역에 확장·적용하는 것은 문제이다. 왜냐하면 현행 남한의 해양환경법제는 여러 가지의 문제점이 지적되어 왔으며, 이에 따른 법개정 작업이 진행중이다. 따라서 현행 남한 해양환경법제를 그대로 북한지역에 적용하게 되면 그 문제점이 북한지역에도 그대로 나타날 수 있다. 또한 현행 해양환경관련법제는 통일을 염두에 두고 입법이 되어 있지 않다는 점에서 남한과 해양환경실태가 다른 북한지역에 그대로 확장적용하는 경우에는 입법목적은 달성할 수 없게 되거나, 더 나아가 북한주민의 반발을 불러일으킬 우려가 있기 때문이다.

따라서 과도기 이후에 남한의 해양환경관련 법제를 북한지역에 적용하는 경우 현행 남한의 해양환경관련법제가 지니고 있는 문제점을 사전에 해소하고 확장·적용할 필요가 있다. 이와 관련하여 남한의 해양환경관련법제의 문제점이 무엇이며, 이에 대한 개선방안이 무엇인지 검토할 필요가 있다. 이 경우에 단순히 남한에만 적용을 염두에 둔 해당법규의 문제만이 아닌, 통일을 염두에 둔 개선입법으로서 통일시대에 적합한 해양환경관련 법제가 요구된다고 하겠다. 이를 위해서 향후 과제로서 해양환경관련법제는 분야별로 구분하여 각각 이에 대한 관련된 남북한 입법을 비교·검토하여

개선입법안을 제시하여야 하며, 이 경우 개별법 전부 또는 일부조항에 관한 세밀한 검토를 수행하여야 하고, 그 결과에 따라 개별적 입법개선안이 구체적으로 제시되어야 한다. 다만 이하에서는 통일시대를 대비한 해양환경법제의 정비방안에 관하여 개괄적으로 제시하고, 다수의 개별 입법개선안에 관한 사항은 향후 과제로 유보하고자 한다.

## 1. 해양환경관련 법체계 정비의 기본방향

현행 해양환경 관련 법체계는 환경정책기본법, 해양환경관리법, 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률, 연안관리법 등 직접적 관련입법이 있지만 이외에도 환경부 소관의 법 등이 간접적 관련입법으로 구성되어 있다. 그러나 현행 관련법들은 개별적 필요성에 따라 땀집식 제정 또는 개정이 되어서 해양환경관련 법체계나 법률 상호간의 유기적 관계에 대한 고려가 매우 미흡하다. 통일시대를 대비하여 해양환경관련법제는 원칙적으로 한반도 주변의 해양환경의 특성을 고려하여 다음과 같은 방향으로 법체계의 정합성을 제고하여야 한다.

첫째, 통일시대의 해양환경정책은 “한반도의 환경정의와 지속가능발전원칙”에 부합하여야 한다. 해양환경정책에 있어서도 북한의 해양환경에 대한 우선적 배려와 후세대를 고려한 한반도 지속가능한 해양환경정책이 체계적으로 법제화되어야 한다.

둘째, 해양환경법제의 범위와 한계를 명확히 하고, 중첩·모순되는 분야는 관련법과의 유기적 관련성을 고려하여 입법적으로 개선할 필요가 있다.

육상환경과 해양환경에 관한 정책이 중첩 또는 모순되는 사안을 개선하기 위해서는 해양환경정책이 육상환경정책의 부수적 일부라는 인식이 극복되어야 한다. 그리고 해양수산부는 환경부와의 합리적인 공동관리를 통하여 해양환경정책이 해양수산정책과 더불어 해양정책의 중추적 역할을 수행할 수 있도록 법제정비를 할 필요가 있다. 육상환경과 해양환경에 관한 정책이 중첩 또는 모순되는 사안으로서 예를 들면 환경부 소관의 “폐기물관리법” 제2조 제1호와 “해양환경관리법” 제2조 4호의 ‘폐기물’의 개념 정의와 관련하여 살펴보면, “폐기물관리법”에는 명시적으로 ‘폐유’가 ‘폐기물’에 포함되어 있으나, “해양환경관리법”에서는 폐기물에 폐유가 포함되어 있지 않고 ‘오염물질’에 포함시키고 있다. 따라서 ‘폐유’는 해양에서는 폐기물에 해당되지 않아 엄격한 폐기물 처리에 관한 “폐기물관리법” 등이 적용되지 않지만 육상영역으로 이동

시 비로소 ‘폐기물’로 취급된다.

셋째, 오늘날 환경문제는 지구적 관심사이며 그 주된 대개이슈는 기후변화의 문제이다. 따라서 해양환경에 있어서 기후대응을 위한 온실가스저감 및 한반도 해수면상승 등 기후적응을 위한 한반도 해양기후대응 정책은 기후변화 등 해양환경관련 국제협약의 내용이 체계적으로 정립되어 법체화될 필요가 있다. 더불어 한중일의 동북아 해양환경보호는 해양의 물질적 특성으로 인하여 한반도 지속가능한 해양환경을 보전을 위한 법체계 정립은 한·중·일·러 4개국간의 국제협력체계가 반드시 고려되어야 한다.

넷째, 해양의 물리적 특성 등을 고려하여 사후대응 방식이 아닌 사전예방 및 사전배려의 원칙에 따라 관련 법령의 체계화를 하여야 한다.<sup>26)</sup>

1992년 리우선언에서 해양오염과 관련하여 “사후적 해결보다는 사전배려(Precautionary measures)가 해양환경오염을 방지하는데 필요하다”고 “의제 21”에서 규정하고 있는데 ‘사전배려’는 환경오염의 발생이 과학적으로 명백하지는 않더라도 오염의 정도가 매우 심각하면서도 광범위한 경우에는 오염원인행위를 사전에 규제할 수 있음을 의미한다. 해양환경분야에 있어서도 2000년대 들어와서 종래의 해양오염에 따른 방제 등 사후관리에서 해양환경오염을 사전에 예방할 수 있도록 정책전환이 이루어지고 있다. 제1차 ‘해양오염방지 5개년 계획(1996~2000)’은 해양오염 방제 및 제거에 중점을 둔 사후관리였으나 제2차 ‘해양환경보전종합계획(2001~2005)’에서 비로소 사전예방정책이 수립되었고, 2006년부터는 사전배려(precautionary management)의 정착을 위한 정책들이 시행되고 있다. 그 대표적인 정책으로는 ‘해양환경영향평가 관련제도’와 ‘연안·해양보호구역의 지정제도’이다.<sup>27)</sup> 해양환경영향평가 관련제도에는 해역이용협의, 해역이용영향평가, 환경영향평가, 전략영향평가 등이 포함된다.<sup>28)</sup> ‘연안·해양보호구역의 지정제도’에는 해양보호구역, 생태·경관보전지역, 습지보호지역, 특정도서, 국립공원, 환경보전해역, 야생동·식물보호구역, 수산자원보호구역, 천연기념물보호구역 등이 있다. 이외에도 ‘연안오염총량관리’ 제도가 도입되어 시행되고 있는데, 이것은 육상환경에서의 수질오염총량관리제와 대비되는 제

26) 해양수산부, 해양환경정책 정비 워킹그룹(Working Group) 구성 및 운영, 2013, 64-65면 참조.

27) 윤진숙 외, 국가해양환경정책의 진단 및 방향 설정에 관한 연구, 한국해양수산개발원, 2009, 18-19면.

28) 최철호, 해양환경통합관리체제를 위한 법제 개선방안, 법제연구원, 2013, 53면.

도로서, 해역의 환경관리 목표수질을 설정하고 허용부하량을 산정하여, 목표수질의 유지·달성을 위해 유역에서 배출하는 오염물질의 총량을 허용부하량 이내에서 관리하는 제도로서 해양오염의 사전예방정책의 수단이라고 볼 수 있다.<sup>29)</sup> 또한 최근에는 환경기술의 개발이 기존의 사후처리기술에서 ‘청정기술’이나 ‘녹색기술’ 등 예방적 환경기술을 강조하고 있는 점도 사전예방원칙의 구현에 바람직하다고 본다.

다섯째, 해양환경정책이 보다 효율적으로 수립·시행되기 위해서는 육상환경보전 정책과 연계될 필요가 있다. 육상기인 해양오염이 가중되고 있지만 남한에서는 이를 최소화할 체계적인 법적 근거가 미흡하다. 통일을 대비하여 육상과 연계된 효율적 한반도 해양환경관리를 위한 법체계 정립이 요구된다. 해양환경오염원 가운데 육상기인 오염원이 전체 약 80%를 차지한다는 보고를 기초로 국제사회에서는 유엔해양협약을 근거로 ‘육상활동으로부터 해양환경보호를 위한 범지구적 실천계획’(GPA)을 제정하여 각국에 실천계획을 도입하도록 권고하고 있다.<sup>30)</sup> 한반도의 육상과 해양을 아우르는 환경보호 기본원칙과 방법 및 육상과 해양의 연계성을 담아내고 있는 통일시대에 걸맞는 환경정책기본법의 제정 및 전면개정이 필요하다. 특히 해양환경은 종래까지 육상 중심의 국민 생활과의 상대적 거리가 멀어 육상 환경에 부수적인 배출구로 인식되어 왔다. 환경부는 2000년대 이후 연안지역 하수처리장, 쓰레기 소각 및 매립시설, 폐수종말처리시설, 축산폐수 공공처리시설, 분뇨처리시설 등을 설치하거나 확충하여 연안해역의 오염을 저감하기 위한 정책을 시행하고 있으며, 2008년부터 ‘5대강 유역 하천·하구쓰레기처리 기본계획’등을 수립·시행하여 해양으로 유입되는 오염원이 될 수 있는 비점오염원 및 점오염원의 관리, 하수슬러지 및 하천·하구쓰레기의 사전처리 등의 정책을 추진하고 있다. 그러나 문제는 “해양환경관리법”상 연안오염총량관리제와 “수질 및 수생태계보전에 관한 법률” 또는 4대강특별법상 수질오염총량관리제는 제도 상호간의 연계성이 확보되어 있지 않다. 그리고 해양의 주요 점오염원인 하수종말처리장, 폐수처리시설, 가축분뇨 배출시설에 관한 사업추진 과정에 있어서 관계 부처 간 협의나 조정체계가 미흡하다. 전국 단위의 오염원 조사를 실시할 수

29) 자세한 내용은 윤진숙 외, 국가해양환경정책의 진단 및 방향 설정에 관한 연구, 한국해양수산개발원, 2009, 28면; 최철호, 해양환경통합관리체제를 위한 법제 개선방안, 법제연구원, 2013, 45면.

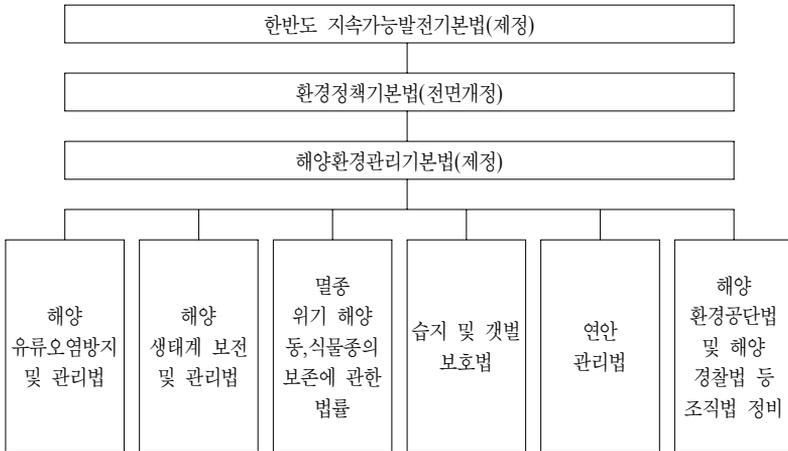
30) 윤진숙 외, 국가해양환경정책의 진단 및 방향 설정에 관한 연구, 한국해양수산개발원, 2009, 23면; 최철호, 해양환경통합관리체제를 위한 법제 개선방안, 법제연구원, 2013, 23면.

있는 제도적 기반이 마련되어 있지 못해 중장기적인 관리대책을 수립하는데 한계가 있다. 오염원 조사항목과 기준, 조사 시기에 있어서 상호연계성이 부족하고, 공동조사나 조사결과에 대한 공유체계가 구축되어 있지 않다. 습지보전법에 따른 습지조사, 연안관리법에 따른 연안실태조사, 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률에 따른 해양생태계 기본조사 등이 서로 연계되어 실시되지 않고 각각의 근거법에 의해 개별적으로 이루어지고 있어 조사의 효율성과 신뢰도가 낮다는 문제가 있다. 해양수산부, 국토교통부, 환경부, 농림수산식품부 등의 관련 부처에서 수립·추진하고 있는 각종 계획수립이 각각의 부처소관 법률에 따라 이루어지지만 법률상호간에 연계성이 낮아 계획수립의 중복 및 모순이 나타나고 이에 따른 정책 간 혼선이 발생하고 있다. 지하수나 하천을 통해 해양으로 유입되는 오염원의 통합적인 관리가 이루어지고 있지 않아 정책의 혼선과 비효율성을 초래하고 있다.<sup>31)</sup>

## 2. 통일대비 해양환경법체계 정비(안)

통일대비 해양환경법제는 “한반도 지속가능발전기본법”(가칭)을 근거로 환경과 경제, 그리고 사회회평성을 고려하여 한반도의 지속가능발전 방안을 확보하여야 한다. 그리고 한반도 지속가능발전기본법(안)에 더잡아 ‘환경’분야의 기본법으로서 육상환경과의 통합적 해양환경정책을 추진하기 위한 “환경정책기본법”을 새롭게 전면개정할 필요가 있다. 그리고 해양환경정책의 일관성과 해양의 특수성을 고려하여 해양환경분야의 기본방향과 원칙, 그리고 해양환경관리를 위한 기본적 사항을 규정하는 “해양환경관리기본법”을 제정할 필요가 있다. 그리고 개별법으로서 “해양유류오염방지 및 관리법”, “해양생태계 보전 및 관리법”, “멸종위기 해양 동·식물종의 보존에 관한 법률”, “습지 및 갯벌보호법”, “연안관리법” “해양환경공단법 및 해양경찰법 등 조직법 정비”등이 기본적으로 필요하다고 본다. 그 체계도는 아래 그림과 같다.

<sup>31)</sup> 윤진숙 외, 국가해양환경정책의 진단 및 방향 설정에 관한 연구, 한국해양수산개발원, 2009, 46-47면.



(1) “한반도 지속가능발전기본법” 제정

한반도 지속가능성을 확보하기 위한 최상위기본법으로서 “지속가능발전기본법”이 제정될 필요가 있다. 현재 제도화되어 있는 해양환경관리법상 해역이용영향평가제를 대폭 보완하는 것도 지속가능한 해양환경을 위한 수단으로서 적절해 보인다. 해양개발 압력은 항상 존재하며, 해양개발에 따른 환경적 영향을 최소화하기 위해 ‘해역이용영향평가제’가 시행되고 있다. 해양환경 분야 역시 다양한 이해 주체 사이에서 개발과 보전의 가치간의 형평과 조율이 필요하다. 최근 국제적으로 지속가능발전은 인류의 생존과 발전의 바탕위에 환경을 강조하는 개념으로 정의되고 있는데 이것은 건강한 생태환경이 유지되는 전제 아래 경제발전을 수단으로 사회와 개인의 발전을 지향하는 개념으로 발전하고 있는 동태적 개념이다. 제2차 지속가능발전기본계획(2011~2015)은 ‘저탄소녹색성장기본법’ 제50조에 근거하여 관계부처 합동으로 수립되었으며, 기본방향은 세대내 형평성, 발전과 보전의 조화, 생태적 형평성이다. 그 구성은 국내·외 여건 변화 및 전방, 비전 및 전망, 전략 및 이행과제, 세부이행과제, 국가지속가능발전 지표로 구성되어 있다. 그리고 분야별로 기후변화대응 및 적응, 산업경제, 사회·건강, 국토·환경에 관한 4대전략, 25개 이행과제, 84개 세부이행 과제가 도출되어 추진중이다. 이 가운데 해양환경과 관련하여 “산-들-늪-갯벌-연안-해양의 생태계가 연결된 살아있는 한반도 조성” 전략목표를 설정하고 “지속가능한 연안·해양환경관리”를 이

행과제로, 이를 구체화한 “연안·해양의 통합관리체계 구축” “청정하고 활력있는 연안·해양환경 조성” “연안의 생물다양성 유지” “지속가능한 어업체계 구축”을 세부이행과제로 도출한 바 있다.<sup>32)</sup> 이와 같은 내용들은 향후 “한반도 지속가능발전기본법”(안)의 제정과 그 내용으로서 고려할 만하다.

## (2) 통일대비 “환경정책기본법”의 전면개정

현행 환경정책기본법은 “환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전함을 목적으로 한다(동법 제1조). 동법상의 ‘환경’에는 자연환경과 생활환경이 포함되는데(동법 제2조 제1호), 해양환경은 자연환경에 포함되어 동법상에서 규율하고 있음은 법상 분명하다(제2호 참조). 그 법적 근거는 다음과 같다. 동법상의 “자연환경”이란 “지하·지표(해양을 포함한다) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태(생태계 및 자연경관을 포함한다)를 말한다”고 정의되고 있다(동법 동조 제2호). 그리고 국가환경종합계획의 내용에 환경보전 목표의 설정과 이의 달성을 위한 “해양환경보전에 관한 사항”에 관한 단계별 대책 및 사업계획이 포함되도록 하고 있다(동법제15조 제4호 다목 참조). 또한 해양오염의 원인이 되는 물질의 배출 및 해양을 포함한 자연환경의 훼손에 대하여 필요한 규제를 하도록 강제하고 있다(동법 제30조 제1항 참조). 따라서 현행 환경정책기본법은 환경부 소관법률이지만 해양환경과 관련된 법체계에 있어서도 상위법적인 지위를 갖는다고 보아야 할 것이다.<sup>33)</sup> 그러나 현실적으로 환경정책기본법은 해양환경에 관한 기본법으로서 기능하지 못하고 있다.<sup>34)</sup> 이러한 문제점을 인식하고 통일대비 법체계 정립을 위해서는 ‘환경정책기본법’이 명실상부하게 육상과 해양환경의 통합된 기본법으로서 작동하도록 관련법제를 정비하고 필요하면 이에 맞추어 정부조직도 개선할 필요가 있다.

육상과 해양환경의 유기적 연계성은 특히 2가지 관점에서 정책적으로 중요하다.

32) 관계부처합동, 제2차 지속가능발전기본계획(2011-2015), 2011, 38-43면 참조.

33) 박수진, 목진용, 우리나라 해양환경법체계 정비에 관한 연구, 해양수산개발원, 2007, 150-151면 참조.

34) 해양수산부, 해양환경정책 정비 워킹그룹(Working Group) 구성 및 운영, 2013, 65-66면 참조.

첫째, 육상기인 오염원이 해양으로 유입되는 것을 방지하기 위한 정책의 효율성을 담보한다는 측면에서 요구된다. 현행법상 해양환경정책은 특정오염해역 중심의 관리에서 벗어나 육상-연안-해양을 통합하여 관리할 수 있도록 영역을 확대하였고, 연안유입 오염물질 및 해양쓰레기 관리를 강화하는 등 육상에서 발생하는 해양오염원의 국가 관리체계를 어느 정도 확립하였다. 또한 육상폐기물 해양배출 금지와 관련하여, 해양환경보호에 관한 국제협약인 런던의정서 당사국임에도 불구하고 1988년 폐기물 해양투기해역이 지정된 이래 1990년 100만톤에 불과하던 폐기물 해양투기량이 2005년에는 10배인 1,000만톤에 육박하는 등 해양환경오염이 심각한 문제로 인식되었다. 이에 2006년 3월 ‘육상폐기물 해양투기관리 종합대책’을 수립하여 2006년부터 폐기물 해양배출량을 연차적으로 감축하는 한편, 2012년부터는 하수오니와 가축분뇨의 해양배출을 전면 금지하고 있다.

둘째, 하구역, 사구, 석호 등 육상과 해양환경이 중첩되는 점이지대의 생태계 등에 대한 보호·관리는 공동으로 조사 및 관리가 이루어져야 한다는 기존의 주장<sup>35)</sup>도 충분히 고려하여야 한다. 과거에는 바다가 오염물질의 최종적인 수용처였으나 이제는 육상에서 해양을 보는 게 아니라 해양에서 육상을 보는 정책의 전환이 필요하며, 해양환경법체계 정립에 있어서 육상환경과의 연계성이 가장 중요하다.<sup>36)</sup> 한반도의 육상과 해양을 아우르는 환경보호 기본원칙과 방법 및 육상과 해양의 연계성을 보장하는 “환경정책기본법”의 전면개정이 필요하다. 육상환경과 해양환경의 고유영역과 공동영역이 존재함에도 불구하고 그 경계가 불명확하여 부처간 업무혼란을 초래하고 있는데 이를 최소화하기 위한 법제정비를 하여야 한다. 육상과 해양환경의 연계성을 강화하고, 현행 “습지보전법”과 같이 육상환경과 해양환경의 공동영역에 대한 입법이 있지만 점이지대와 육상기인 오염원의 대응, 기후변화에 대한 대응 등 해양을 포함한 환경정책이 유기적으로 이루어져야 한다.<sup>37)</sup> 이를 위해서는 “환경정책기본법”을 육상과 해양환경을 포괄하는 기본법으로 제정할 필요가 있다.

35) 즉 점이지대에 대한 환경부와 해양수산부의 조사와 관리에 대한 상시협력프로그램 운영과 부처간 협력기능을 강화하기 위한 협의체 구성을 모색할 필요성을 주장하는 견해도 있다. 윤진숙 외, 국가해양환경정책의 진단 및 방향 설정에 관한 연구, 2009, 210-211면 참조.

36) 박광열, “바다, 더 이상 오염물질 최종 종착역 아니다” 미래환경 28호, 2012 참조; 해양수산부, 해양환경정책 정비 워킹그룹(Working Group) 구성 및 운영, 2013, 65-66면 참조.

37) 박수진, 목진용, 우리나라 해양환경법체계 정비에 관한 연구, 해양수산개발원, 2007, 152면 참조

입법례적으로는 캐나다와 일본의 법제가 해양을 육상과 구별하지 않고 통합적으로 다루고 있다는 점에서 위에서 제시한 “환경정책기본법”의 전면개정시 참고할 만하다. 먼저 “캐나다 환경보호법”(Canadian Environmental Protection Act)은 유해 물질로부터 환경을 보호하고, 환경 분야의 국제적 의무를 수행하기 위해 제정되었는데, 이것은 기존의 “해양투기규제법”을 폐지하고 규제를 보다 강화하면서 새롭게 제정되었다.<sup>38)</sup> 일본도 1993년에 기존의 “공해대책기본법”을 폐지하고 자연환경보전법의 일부 내용을 도입하여, 육상환경과 해양환경을 구별하지 않고 “환경기본법”을 제정하여 환경보호원칙등 총칙과 각칙으로서 수질오염, 해양오염, 자연환경, 생태계로 구분하여 규정하고 있다.

### (3) “해양환경관리기본법” 제정

“환경정책기본법”에 터잡아 해양환경정책이 육상환경정책과 유기적 연계성을 강화하는 한편, 해양환경이 육상환경과 다른 특성을 고려하여 규제합리성을 제고하고, 법적 안정성을 확보하기 위해서 한반도 해양환경분야의 기본법으로서 “해양환경관리기본법”을 제정할 필요성이 있다.<sup>39)</sup> 동 기본법에서는 해양환경의 특성을 반영한 해양환경관리의 기본이념과 원칙, 정책방향을 제시하면서, 해양환경오염방지 및 저감을 위한 기본적 사항을 규정하고 있어야 한다. 2007년에 제정된 현행 “해양환경관리법”은 선박기인 해양오염관리를 주된 내용으로 하는 기존의 “해양오염방지법”을 대폭 개편하여 오염원인자 책임원칙, ‘해양환경기준’의 제시, 해양환경관리종합계획의 수립, 해양환경관리위원회의 설치, 해양유입 또는 해양발생오염원 등에 대한 관리강화, 해역이용협의제도의 사후관리체계 구축 및 해역이용영향평가제도의 신설, 해양환경 개선부담금의 부과대상 확대, 해양환경관리공단의 설립 등 진일보한 해양환경관리기반을 구축하였다고 평가할 수 있다. 그러나 현행 “해양환경관리법”은 기본법적 성격보다는 집행적 기능이 강한 개별법으로서 해양환경법률 상호관계의 모호성에 따른 법적

<sup>38)</sup> 박수진, 목진용, 위 보고서, 91면 참조.

<sup>39)</sup> 같은 취지로 “해양환경정책기본법”을 제정하여야 한다는 견해로는 박수진, 목진용, 우리나라 해양환경법체계 정비에 관한 연구, 해양수산개발원, 2007, 150-151면; 해양수산부, 해양환경정책 정비 워킹그룹(Working Group) 구성 및 운영, 2013, 37면 이하; 최철호, 해양환경통합관리체제를 위한 법적 개선방안, 법제연구원, 2013, 70-71면 ‘참조.

용상 혼란과 이중규제의 문제 등 비판이 제기되어 왔다.<sup>40)</sup> 즉 「환경정책기본법」상 환경기준과 「해양환경관리법」상 해양환경기준의 적용문제, 「야생동·식물보호법」상 해양생물 관련규정과 해양생태계보전법상 해양생물 관련 규정의 중복여부 등 법률 상호간의 관계 미정립에 따라, 법률 적용과 해석에 있는 많은 문제가 산재해 있는 점은 주지의 사실이다.<sup>41)</sup>

통일시대를 대비하는 “해양환경관리기본법”은 법체계상 안정성과 법률 해석 및 적용의 기본방향을 제시하는 중요한 기능을 담당하도록 입법이 되어야 하며, 정책인프라 강화, 한반도 깨끗한 해양환경 조성과 건강한 해양생태계 유지·관리 등을 목표로 하여야 한다. 육상과 마찬가지로 종합적인 해양환경 진단을 위해 해양환경측정망을 수질위주의 측정과 해양생물·퇴적물 등으로 확대하고, 해양환경 조사기관의 측정능력 인증제를 도입하여야 한다. 아울러 한반도 연안 해양환경 전용조사선 건조 등 해양환경조사 기초 인프라를 강화하여야 한다. 연안오염물질 배출시설에 대해서는 배출총량 감축과 오염저감시설 설치를 지원할 수 있도록 법적 근거를 마련하여야 한다. 현재 마산인근해역에서만 추진하고 있는 연안오염총량관리제를 지자체와의 협조를 통해 한반도 전체 연안으로 확대도입할 필요가 있다. 깨끗한 해양환경 조성을 위해서는 육상폐기물의 해양투기를 금지하는 등 육상폐기물 해양투기 제로화를 추진하고, 호우나 태풍으로 인해 다량으로 발생하는 해안쓰레기의 적기 처리와 침적 쓰레기 수거사업을 지속적으로 실시하기로 했다. 또한 한반도 해양쓰레기 통합정보시스템 운영 등 해양쓰레기 관리강화와 반(半) 폐쇄성 해역의 준설을 통한 오염퇴적물 정화 복원사업도 지속적으로 실시하여야 한다.

## V. 결어 및 향후 과제

남북한의 관계는 한마디로 말하면 언젠가는 통일되어야 하는 특수한 관계로서 그 관계여하를 불문하고 통일에 대비한 과제들을 모든 영역에서 추진해 나가야 하는 것이 현시대를 살아가는 국민들의 시대적 소명이자 책무이다. 이 글은 남북해양환경관

40) 박수진, 목진용, 위 보고서 139-140면 참조.

41) 박수진, 목진용, 위 보고서 143면 참조.

런 법제간의 통합을 해야 될 필요성과 그 방안을 제시하고 있다.

남북해양환경법제 통합에 있어서도 남한주도의 점진적·단계적 통일방안에 따라 법제통합단계도 달리 설정하고, 단계별 법제통합목표에 따라 추진할 필요가 있다. 즉 제1단계인 화해·협력의 단계에서는 해양환경을 위한 남북공동협력사업의 시행과 민간교류 확대를 위한 근거법령을 마련하고, 제2단계인 남북연합단계에서는 해양환경에 관한 남북법제 통합을 추진하는 것이다. 특히 제2단계에서는 북한지역에서 해양환경오염이 특히 심각한 지역이나 생태계 보고 등 해양환경보전의 시급성이 요구되는 경우에는 특정 지역에 한정하여 우선적으로 법제통합을 하고 그 시행도 할 수 있다. 또한 남한 해양환경법제의 북한지역으로의 확장 적용이 기본적 원칙이지만 일정기간 유보기간을 설정하여 한시적으로 북한법의 적용을 인정하는 과도기간의 설정이 요구된다. 다만 과도기간의 설정에 있어서 일률적으로 설정하는 것은 무의미하고 분야별로, 필요하면 구체적 정책이나 제도별로 각각의 기간을 설정하는 것이 필요하다. 더 나아가 관련된 유보기간이 종료되는 시점에 적용될 해양환경법제의 문제점을 사전에 제거하여 구체적 입법개선이 또한 제시될 수 있어야 한다. 즉 과도기 이후에 남한의 해양환경관련 법제를 북한지역에 적용하는 경우 현행 남한의 해양환경법제는 여러 가지 문제점이 있다는 점에서 그 문제점을 해소하고 확장·적용할 필요가 있다.

그리고 통일대비 해양환경 관련 법체계는 다음의 몇 가지 원칙에 따라야 한다. 첫째, 통일시대의 해양환경정책은 “한반도의 환경정의와 지속가능발전원칙”에 부합하여야 한다. 해양환경정책에 있어서도 북한의 해양환경에 대한 우선적 배려와 후세대를 고려한 한반도 지속가능한 해양환경정책이 법제화되어야 한다. 둘째, 해양환경법제의 범위와 한계를 명확히 하고, 중첩·모순되는 분야는 관련법과의 유기성을 고려하여 입법적으로 해소할 필요가 있다. 셋째, 환경문제는 지구적 관심사이면 그 매개이슈는 기후변화이다. 따라서 해양환경에 있어서 기후대응을 위한 온실가스저감 및 한반도 해수면상승 등 기후적응을 위한 한반도 해양기후대응 정책은 기후변화 등 해양환경관련 국제협약의 내용이 체계적으로 정립되어 법제화될 필요가 있다. 넷째, 해양의 물리적 특성 등을 고려하여 사후대응 방식이 아닌 사전예방 및 사전배려의 원칙에 따라 관련 법령의 체계화를 하여야 한다.<sup>42)</sup> 다섯째, 육상환경보호와 연계된 해양환경정책

42) 해양수산부, 해양환경정책 정비 워킹그룹(Working Group) 구성 및 운영, 2013, 64-65면 참조.

의 수립이 효율적이다. 육상기인 해양오염이 가중되고 있지만 남한에서는 이를 최소화할 체계적인 법적 근거가 마련되어야 한다. 마지막으로 통일대비 해양환경법제는 “한반도 지속가능발전기본법”(가칭)을 바탕으로 환경과 경제, 그리고 사회형평성을 고려한 한반도 지속가능성을 확보하고, 이에 더잡아 ‘환경’분야의 기본법으로서 육상환경과의 통합적 해양환경정책을 추진하기 위한 “환경정책기본법”을 새롭게 전면개정할 필요가 있다. 그리고 해양환경정책의 일관성과 해양의 특수성을 고려하여 해양환경분야의 기본방향과 원칙, 그리고 해양환경관리를 위한 기본적 사항을 규정하는 “해양환경관리기본법”을 제정할 필요가 있다. 그리고 개별법으로서 “해양유류오염방지 및 관리법”, “해양생태계 보전 및 관리법”, “멸종위기 해양 동·식물종의 보전에 관한 법률”, “습지 및 갯벌보호법”, “연안관리법” “해양환경공단법 및 해양경찰법 등 조직법 정비”등이 기본적으로 필요하다고 본다.

이 논문은 단지 해양환경관련 법제 기반마련을 위한 논의의 시작에 불과하다. 관련하여 차체에 남북해양환경관련 법제의 통합을 위하여 개별적 사안별로 좀 더 구체적이고 세밀한 논의가 지속적으로 이루어졌으면 한다. 과도기간 동안 개별 구체적 입법사항에 따라 유보기간을 설정하는 것은 대단히 중요한 문제이며 남북해양환경법제의 통합으로 가기 위한 핵심적 과제이다. 그렇지만 이 논문에서는 이를 향후 과제로서 남겨두고자 한다. 그 이유는 유보기간설정은 다수의 관련 전문가들이 장기간에 걸쳐 남북해양환경 관련법제 및 북한의 해양환경실태를 검토하고, 각각의 사안별로 타당한 유보기간을 설정하여야 하기 때문이다. 또한 해양환경 관련법제는 분야별로 구분하여 각각 관련된 남북한 입법을 비교·검토하여 개선입법안을 제시하여야 하며, 이 경우 개별법 전부 또는 일부조항에 관한 세밀한 검토를 수행하여야 하고, 그 결과에 따라 개별적 입법개선안이 구체적으로 제시되어야 한다. 이와 같은 유보기간의 설정 및 개별입법개선안은 장기적으로 꾸준히 진행되어야만 하는 향후의 과제로 유보하고자 한다.

논문투고일 : 2016. 10. 19. 심사일 : 2016. 11. 18. 게재확정일 : 2016. 11. 28.

## 참고문헌

- 강미화, “구동독의 환경 문제와 통일 이후의 변화”, 환경사회학연구ECO, 1호, 2001.
- 강종희 외, 통일시대 대비 남북한 해양수산 협력방안, 해양수산개발원, 2006.
- 김정순, “북한환경보호법의 고찰”, 2010남북법제연구보고서(II), 법제연구원, 2010.
- 김준원, “남북의 통일과 법률통합의 방향,” 인문과학, 제6집, 광주대학교, 2000
- 김형철, “북한환경법체계에 관한 연구-환경보호법을 중심으로-, 환경법연구 제29권 3호, 2007.
- 김상훈, “북한의 환경관련 법규분석과 남북경협에 주는 시사점”, KDI
- 남정호, 남북한 해양환경보전 관련 주요 법률 및 제도의 비교분석, 월간 해양수산, 2005/9, 2005
- 박광열, “바다, 더 이상 오염물질 최종 종착역 아니다” 미래환경 28호, 2012.
- 박수진, 목진용, 우리나라 해양환경법체계 정비에 관한 연구, 해양수산개발원, 2007.
- 박수혁, 통일한국의 법률통합, 법조, 통권 제530호, 2000.
- 박정원, 남북통합과정별 법제도 소요판단 및 기존연구 성과물 DB화 업데이트, 통일부, 2011.
- 법제연구원, 「북한의 환경보호관계법제」, 1995.
- 법제연구원, 「북한과 베트남의 환경보호법제 비교 연구」, 1999.
- 손기웅, 독일통일 쟁점과 과제, 2009.
- 손희두, 북한의 해양관련법제와 남북한 협력방안연구, 한국법제연구원, 2008,
- 손희두, “북한의 손해보상법에 관한 연구”, 한국법제연구원,
- 유욱, 남북한 사회통합을 위한 법적 과제:노동, 교육, 환경 분야를 중심으로, 아시아법제포럼 발표문, 2012.
- 윤여창, “남북한 환경정책비교연구1”, 서울
- 윤진숙 외, 국가해양환경정책의 진단 및 방향 설정에 관한 연구, 한국해양수산개발원, 2009,
- 윤환 · 지영환, “북한의 환경보호법에 관한 연구”, 한국환경법학회
- 이규창, “남북 법제통합 기본원칙 및 가이드라인”, 통일연구원, 2010
- 이용희, 남 · 북한 해양환경 보전분야 협력방안, 해양정책연구 제8권 제2호,

- 장명봉, 2013 최신북한법령집, 북한법연구회, 2013.
- 정응기, “북한의 환경보호법제 대한 고찰” 충남대학교
- 조봉현, 박근혜정부의 대북정책과 남북경협, KDI 북한경제리뷰 2013년 12월호,
- 최철호, “해양환경관리법의 문제점과 개선방안”, 환경법연구 제34권 제3호.
- 통일부, “독일의 통일·통합정책 연구”, 2010.
- 한국환경기술개발원, 「북한의 환경문제와 통일한국의 환경정책방향」, 1996,
- 한상운, “북한환경법에 관한 기초연구”, 한국헌법학회, 2007
- \_\_\_\_\_, “남북한의 환경법제 관한 비교연구-북한환경법제의 총론-”, KEI, 2007.
- \_\_\_\_\_, “북한환경법제의 최근동향과 과제”, 북한법연구 제11호, 2008.
- \_\_\_\_\_, “통일대비 환경법제 연구, 환경부, 2013.
- \_\_\_\_\_, “최근 북한 환경법의 동향과 시사점”, 환경법연구 제36권 제4호, 2014.
- 해양수산부, 해양환경정책 정비 워킹그룹(Working Group) 구성 및 운영, 2013.
- 제4차 환경보전 중기 종합계획(2008년~2012년).
- 통일부 자료, 한반도 신뢰프로세스, 2013.
- 관계부처합동, 제2차 지속가능발전기본계획(2011-2015), 2011.
- DPR Korea/UNEP, DPR Korea Environment and Climate Change Outlook, 2012
- Radio Free Asia, 연합뉴스, 3. 22/ 4.1/4.2. 보도

[Abstract]

## Integration of North and South Korea Marine Environmental Legislation and Its Challenges

Sangun Han

(Korea Environment Institute, Senior Research Fellow)

The guideline for modification of marine environment-related legal system regarding the way to improve marine environmental legislation in preparation for unification is as follows:

First, marine environmental policy in the period of unification should accord with the principle of sustainable development and environmental justice for the Korean Peninsula. In terms of marine environmental policy, it should legalize the Korea Peninsula's sustainable marine environmental policy by considering preferential treatment for marine environment in North Korea and next generations.

Second, it should clarify a range of marine environmental legislation and its limitation, and it needs to resolve overlapping and contradictory fields by considering it organically in connection with other related laws.

Third, environmental matters are worldwide concerns and its mediation issue is climate change. Therefore, greenhouse gas reduction for climate change mitigation in marine environment and marine climate change adaptation policy in response to sea level rise on the Korea peninsular need to be legalized by systematically setting up marine related multilateral environmental agreements.

Fourth, related ordinances should be codified in accordance with the prevention principle and the precautionary principle by considering physical properties of the sea instead of a reactive action.

Fifth, it is efficient to establish marine environmental policy associated with land environmental protection. Though land based marine pollution has been aggravated, the systematic legal basis to alleviate it is inadequate in South Korea. In preparation for unification, it is required to codify legislation to efficiently manage the marine environment of the Korean Peninsular in

associated with land environment.

Based on the guideline, it also needs to reform marine environmental legal system in preparation for unification. Through tentatively named “Framework Act on the Sustainable Development for the Korea Peninsula” it should secure sustainability on the Korean Peninsular considering environment, economy and social equity, and on the basis of that, ‘Framework Act on Environmental Policy’ should be newly enacted or overall revised to proceed to integrated marine environmental policy with land environment as a fundamental law in an ‘environment’ field.

In addition, ‘Marine Environment Management Act’ needs to be enacted to provide a guideline, principles and fundamental matters in marine environmental field by considering consistency of marine environmental policy and distinctiveness of the sea. As for individual laws, ‘Marine Oil Pollution Prevention And Management Act’, ‘Marine Ecosystem Conservation and Management Act’, ‘Endangered Marine Species of Flora and Fauna Conservation Act’, ‘Wetland and Tideland Protection Act’, ‘Coast Management Act’, ‘Korea Marine Environment Management Corporation Act’ and ‘Korea Coast Guard Act’, etc., should be modified.

**주 제 어** 해양환경정책, 한반도 지속가능발전기본법, 북한해양환경관련법체계, 남북한해양환경법제 통합. 통일대비 해양환경법제

**Key Words** marine environmental policy, Framework Act on the Sustainable Development for the Korea Peninsula, North marine environment-related legal system. Integration of North and South Korea Marine Environmental Legislation. marine environmental legislation in preparation for unification