

환경법상 ‘해양쓰레기’ 개념의 필요성*

안 기 수**

차 례

- I. 머리말
- II. 해양쓰레기의 개념요소
- III. 별도의 개념 설정 필요성
- IV. 맺는말

[국문초록]

최근 해양환경 행정분야에서 널리 사용되고 있는 용어인 ‘해양쓰레기’는 우리 현행법상 법적 용어가 아니다. 환경행정이 육상과 해양이라는 공간으로 구분된 우리의 정부조직 현실에서 실무적으로 환경부는 ‘하천·하구쓰레기’ 그리고 해양수산부는 ‘해양쓰레기’라는 용어를 사용하여 육상과 해양의 전이지대에 위치한 폐기물의 일부를 포섭하고 있다.

해양쓰레기는 통상 폐기물 개념에 포섭될 수 있으나, 이론적·정책적으로는 상호 구별될 필요가 있는 특성이 있다. 환경법상 폐기물 개념은 원인자 책임의 원칙상 행위책임에 초점을 맞추고 있는 반면에, 해양쓰레기의 경우에는 해양에 근접한 장소성 및 지속적인 고체성에 따라 상태책임 및 협력의 원칙에 비중을 두어야 하는 필요성이 인정되기 때문이다.

이미 미국, 일본 등에서는 해양쓰레기 관리를 위하여 폐기물을 지칭하는 기존 용어와 구별되는 새로운 용어(미국에서는 ‘marine debris’ 그리고 일본에서는 ‘海岸漂着物’)를 법적으로 창설하고, 이를 특별히 관리하기 위한 별도의 법률을 제정하여 시행 중에 있다. 또한 우리나라 해양쓰레기 관리 행정실무에서도 그리고 관련 법정계획의 명칭에서도 법적 용어인 ‘폐기물’이란 용어를 사용하지 않고 ‘해양쓰레

* 이 글은 한국해양과학기술원에서 수행 중인 “해양강국 실현을 위한 해양수산 선진화 전략”(PE99535) 연구사업의 지원으로 작성되었습니다. 다만, 본 논문은 한국해양과학기술원의 입장과 무관합니다. 그리고 이 자리를 빌어 제 논문의 내용적 오류와 체계적 문제점을 지적해 주신 익명의 심사위원들께 감사의 말씀을 드립니다.

** 한국해양과학기술원 연수연구원(Post-Doc.), 법학박사.

기'라는 용어를 사용하고 있다.

현행법상 '해양쓰레기'는 법적지위의 관점에서 '폐기물 개념'과 '오염도양 개념'의 중첩영역에 위치하고 있는 광범위한 물질을 대상으로 한다는 특징이 있다. 그리고 삼면이 바다로 둘러싸인 우리나라의 지리적 특성상 해양쓰레기 관리행정의 비중은 상대적으로 높을 수밖에 없기 때문에 이를 기존의 폐기물이란 용어가 아닌 다른 별도의 법적 용어를 창설하여 체계적으로 관리할 필요가 있다.

우리나라의 현실에 맞는 해양쓰레기의 개념과 범위 설정을 위하여 생각해 볼 수 있는 별도의 법률상 용어로는 '연안쓰레기'를 들 수 있다. 이는 공간적 그리고 물질적으로도 합리적이라고 할 수 있다. 그러나 이미 우리나라에서 보편적으로 사용되고 있는 '해양쓰레기'라는 용어를 선택해도 큰 무리가 없어 보인다.

환경법상 '해양쓰레기'의 개념과 범위를 설정함은 기존 폐기물 처리행정의 공백을 극복하고 행정의 효율성을 달성할 수 있는 맞춤형 행정체계 구축의 전제가 될 것이다. 이를 통하여 해양쓰레기 처리행정의 실효성을 높일 수 있으며, 해양쓰레기의 조사, 예방, 저감 등을 위한 체계적인 환경행정 작용이 이루어질 수 있다. 또한, 별도의 법률상 용어의 창설은 해양쓰레기 관리를 위한 재원마련의 법적 근거를 제공하고 관련 부처, 지방자치단체, 주민 그리고 국제기구 등과의 협력적 행정체계를 구축할 수 있는 토대가 될 것이다.

I. 머리말

“어지럽히는 사람 따로 있고 치우는 사람 따로 있구나.” 가끔 집안 청소를 하다 치워도 치워도 끝이 없을 때 무심결에 내뱉게 되는 말이다. 이 같은 고민을 국가 단위로 확장하게 되면 환경법, 특히 해양환경 분야에서도 마찬가지로의 상황이 연출됨을 알 수 있다. 여름철 해변을 따라 걷다 목격하게 되는 끝없이 이어지는 각종 쓰레기들은 개인적 차원에서는 치울 엄두조차 낼 수가 없다. 이러한 쓰레기들은 결코 모두 바다에서 온 것만은 아닐 것이다. 통상 육상을 중심으로 이루어지는 인간 활동의 결과물은 육지에 매립되거나 아니면 결국 바다로 이동하게 된다. 이에 대한 체계적인 관리행정이 미흡한 경우 자칫 해양은 전 인류의 쓰레기장으로 전락해버릴 수 있다는 우려가 이미 현실이 되고 있는 상황이다. 따라서 최근 해양환경 분야에서는 해양쓰레기 문제를 해결하기 위한 다양한 방법들이 논의되고 있다.

우리나라 환경행정상 '불요물'(不要物) 혹은 '불용물'(不用物) 등은 일반적으로 '폐

기물'(廢棄物)이라는 용어로 포섭하고 있는데 반하여, 왜 굳이 해양환경 행정실무에서는 '해양쓰레기'(미국에서는 'marine debris' 그리고 일본에서는 '海岸漂着物'이라는 법적 용어를 창설함)라는 별도의 용어가 사용되고 있고 또 사용되어야 하는 것일까? 이 글은 이 질문에 답하기 위하여 환경법상 폐기물 관리행정의 특수한 분야로서 '해양쓰레기'의 효과적 관리를 위한 별도의 법적개념 설정 필요성을 설명하기 위하여 작성되었다.

해양쓰레기의 주된 원인이 해양에 있는 것이 아님에도 해양쓰레기라는 용어가 사용되고 있음은 통상 발생 원인을 중심으로 설정된 '생활폐기물', '사업장폐기물', '의료폐기물', '방사성폐기물' 등 용어의 사용례와 비교하여 특징적이라고 할 수 있다. 바닷가에 흩어져 있는 해양쓰레기, 바닷물 위에 떠다니는 부유쓰레기 그리고 바닷물 아래 가라앉은 침적쓰레기 등은 해양환경 행정실무에서 모두 해양쓰레기로 불리는 것들이다.

각종 쓰레기가 해양에 근접하여 존재하고 있다는 단순한 상태로 인하여 해양쓰레기는 환경행정상 적지 않은 문제를 발생시키게 되기에, 최근 들어 이미 실무적으로는 해양쓰레기 관리행정이 별도의 환경행정 분야로 구분되어 관리되기 시작했다.¹⁾ 그리고 과학기술의 발달과 더불어 인간의 생활환경이 해양 쪽으로 확장되어 감에 따라 삼면이 바다로 둘러싸인 우리나라의 지리적 특성상 국가적으로도 해양쓰레기 관리행정의 비중이 높아지고 있다.

그러나 현행 「정부조직법」상 환경부에 의한 환경행정과 해양수산부에 의한 해양환경행정이 서로 공간적으로 분리되어 있는 상황에서 해양쓰레기 분야는 육상 중심의 현행 환경법 체계에서 상대적으로 부수적인 문제로 치부되어 결국, 그때그때의 예산확보 상황에 의존하고 있는 것이 현실이다. 특히, 해양쓰레기의 원인이 주로 인간의 육상 활동에서 기인하고 있는 상황에도 불구하고 해양환경 분야에서는 현실적으로 환경법상 원인자부담 원칙을 적용하기 어렵다. 그 때문에 해양환경행정 담당 조직은 주로 해양쓰레기의 수거와 처분에 국한된 사무를 맡아야 하는 특수한 상황에 처하게 되는 것이다.

따라서 앞으로 '해양쓰레기' 관리행정은 환경부, 해양수산부, 관련 지방자치단체

1) 해양쓰레기는 해양환경 뿐만 아니라, 선박운행의 안전과 어획량에도 부정적인 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다.

그리고 일반 시민들의 협력적 행정영역으로 자리매김할 필요가 있으며, 동 행정의 실효성을 높이기 위해서는 ‘해양쓰레기’의 개념과 범위 설정을 위한 지속가능한 법적 근거가 요청된다고 할 수 있다.

II. 해양쓰레기의 개념요소

1. 환경법상 폐기물성

(1) 폐기물 관리행정의 특성

환경법상 폐기물 관리행정은 비교적 새로움과 신선함이 가득한 분야이다. 왜냐하면 폐기물 문제는 대기오염, 수질오염 등 다른 환경문제에 비하여 상대적으로 뒤 늦게 관심의 대상이 되었기 때문이다. 인간의 지적활동 및 자본의 순환에 따른 물질 생산은 필연적으로 그 과정 자체에서 각종 환경오염 문제를 발생시키는데, 이에 대한 법적·기술적 해결책이 어느 정도 마련된 후에야 본격적인 대량생산이 이루어지게 된다. 기술의 진보와 함께 이 현상은 가속화 되고, 시간이 지나 해당 생산품들이 수명을 다하여 폐기되는 현상이 일정정도 누적된 후, 비로소 인간의 삶의 터전은 장소적 한계에 직면하게 된다. 이와 같은 대량생산에 따른 대량폐기의 문제는 인류 전 역사에 비추어 상대적으로 최근에 와서야 전 인류의 사회문제로 부각되어 폐기물에 대한 수집, 운반, 보관, 분류, 재활용, 재사용, 재생이용, 에너지회수, 재제조, 그리고 처분 등의 논의가 촉발되기에 이르렀고, 해양쓰레기 문제 역시 이러한 논의의 연장선상에 있다.

또한, 폐기물의 개념 및 범위 설정 그리고 관리 체계의 수립은 환경행정에 있어 매우 중요한 작업 중의 하나이다. 특정 물질을 일상생활이 이루어지는 공간에서 분리하여 격리시킴으로써 인간에 대한 위해성, 비호감성 등을 저감시키는 일은 환경행정의 주요한 요소로 볼 수 있기 때문이다. 또한 이를 별도의 공간에서 처리 및 관리할 의무가 있는 개별 주체를 설정하는 일은 폐기된 물질의 빈틈없는 관리행정을 보장하는 핵심요소라 할 수 있다. 문제는 무엇을 폐기물로 볼 것인지에 대하여 국가별, 소관부처

별 심지어는 개개인의 의견이 서로 다르다는 데에 있다.

(2) 해양쓰레기의 폐기물성

우리나라 현행 법률상 '해양쓰레기'를 직접 정의하고 있는 예는 찾아볼 수 없다. 다만, 「폐기물관리법」 제2조 제1호는 “폐기물”이란 쓰레기, 연소재(燃燒滓), 오니(汚泥), 폐유(廢油), 폐산(廢酸), 폐알칼리 및 동물의 사체(死體) 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질을 말한다고 정의하고 있는데, 여기서 ‘쓰레기’라는 용어를 찾을 수 있다. 국립국어원 「표준국어대사전」에 따르면 ‘쓰레기’는 비로 쓸어 낸 먼지나 티끌, 또는 못 쓰게 되어 내다 버릴 물건이나 내다 버린 물건을 통틀어 이르는 말이다. 또한 「해양환경관리법」 제2조 제4호는 “폐기물”이란 해양에 배출되는 경우 그 상태로는 쓸 수 없게 되는 물질로서 해양환경에 해로운 결과를 미치거나 미칠 우려가 있는 물질(기름, 유해액체물질, 포장유해물질은 제외)을 말한다고 정의하고 있다.

이와 같은 법률상 폐기물의 정의조항에서 미루어 짐작할 수 있는 해양쓰레기의 개념 및 범위는 ① 폐기물의 일종으로서(환경법상 폐기물성) ② 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 되었거나(불요물성) ③ 그 상태로는 쓸 수 없게 된 물질로서(불용물성) ④ 기능적으로 해양환경에 해로운 결과를 미치거나 미칠 우려가 있는 물질(해양환경에의 위해물성)을 의미한다고 할 수 있다. 여기서 특징적인 점은 일반적인 폐기물 개념이 주로 ‘인간의 입장’에서 불필요한 것, 쓸 수 없는 것 그리고 유해한 것을 의미하는 것에 반하여, 해양쓰레기 개념은 ‘해양환경²⁾의 입장’에서 그 해로움의 여부를 그 개념요소로 하고 있다는 데에 있다.³⁾

2) 우리 현행법상 해양환경 개념의 재정립 필요성 및 그 방향에 대해서는 안기수, 『해양환경 보전을 위한 행정조직 및 법체계에 관한 법적 연구』, 법학박사 학위논문, 고려대학교 대학원, 2015, 52-64면.

3) 이는 인간에게는 폐기물이지만 해양환경의 입장에서는 경우 폐기물이 아닌 경우를 예정할 수 있게 한다.(또한 그 반대의 경우도 가능함) 비록 논란의 여지는 있으나, 폐선박, 폐차량 등을 이용한 ‘인공어초’ 조성사업이나, 철분 등을 해양에 투입하는 ‘해양시비’ 사업에서 그 예를 찾을 수 있다. 또한 비공식적이기는 하지만 심지어 폐기물 해양투기 사업의 근거를 여기에서 찾는 예도 있다. 즉, 수산물 가공 후 발생한 동물의 사체 등의 일부는 적절한 투기 방식에 의한 경우 각종 해양생물들의 먹이가 될 수 있기 때문이다.

2. 해양에 근접한 장소성

(1) 장소성이라는 독자적 기준

사실 해양쓰레기는 물질적으로는 다른 폐기물에 비하여 특별한 것인 아닐 수 있다. 해양환경관리공단에서 운영 중인 해양쓰레기통합정보시스템(Marine Litter Information System)에서는 해양쓰레기를 사람이 살면서 생긴 모든 부산물로서 바다로 들어가 못쓰게 된 것을 말한다고 설명하고 있다. 즉, 해양쓰레기는 근본적으로 육지의 쓰레기와 다르지 않은 것이며, 육지에서 바다로 들어갔건, 바다에서 버려졌건 사람이 사용하는 모든 물건, 도구, 구조물 등이 해양쓰레기가 될 수 있다는 것이다.

요컨대 해양쓰레기의 핵심적 요소는 ‘해양이라는 장소성’ 그리고 ‘해당 물질이 그곳에 위치하고 있다는 상태’ 그 자체에 있으며, 환경법상 폐기물의 요소로서 주관적 혹은 객관적으로 논해지는 ‘불요물’(不要物), ‘불용물’(不用物) 그리고 ‘위해물’(危害物) 등의 성질은 비교적 부수적으로 다루어짐을 알 수 있다.⁴⁾

(2) 관련 법안에서 드러난 장소성

이 같은 해양쓰레기의 장소성은 관련 법률의 제정 과정에서도 엿볼 수 있다. 우선 해양수산부에서 지난 2016년 7월 18일 입법예고한 “해양에서의 폐기물 및 그 밖의 물질의 관리에 관한 법률 제정안”에서 규정한 정의규정을 살펴보기로 한다. 동 법안 제2조 제1호는 “해양폐기물”이란 「폐기물관리법」 제2조 제1호에 따른 폐기물 및 그 밖의 물질 중 해양 또는 해안가에 유입·투기·방치되어 그 상태로는 쓸 수 없게 되는 물질로서 해양환경에 해로운 결과를 미치거나 미칠 우려가 있는 물질(「해양환경관리법」 제2조 제5호·제7호 및 제8호에 해당하는 물질을 제외한다)을 말한다고 정의하고 있다. 따라서 동 법안에서 ‘해양폐기물’의 개념과 범위는 “쓰레기, 연소재(燃燒滓), 오니(汚泥), 폐유(廢油), 폐산(廢酸), 폐알칼리 및 동물의 사체(死體) 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질 및 그 밖의 물질 중 해양 또는 해안가에 유입·투기·방치되어 그 상태로는 쓸 수 없게 되는 물질로서 해양환경

4) 이는 아마도 해양쓰레기가 해양에 미치는 구체적 영향에 대한 불확실성에서 기인하는 것으로 판단된다.

에 해로운 결과를 미치거나 미칠 우려가 있는 물질(기름, 유해액체물질, 포장유해물질은 제외)”이라고 해석할 수 있다.

동 법안에서 ‘해양폐기물’ 개념은 통상 해양수산부 소관 법령들이 주로 인용하는 「해양환경관리법」상 폐기물 개념이 아닌 환경부 소관의 「폐기물관리법」상 폐기물 개념을 인용하였다는 점이 특징이다. 또한 ‘해양 또는 해안가’라는 한정된 공간에 위치한 물질의 유입·투기·방치된 상태를 포착했다는 데에 의미가 있다고 할 수 있다. 이러한 점은 기존 「폐기물관리법」상 폐기물 개념과 「해양환경관리법」상 폐기물 개념의 내용적 혼란을 정리하면서도 ‘해양폐기물’의 장소성 및 상태성을 특화하였다는 데에 법체제적 장점을 가진다.⁵⁾ 다만, 폐기물과 함께 나열된 ‘그 밖의 물질’이 구체적으로 무엇을 의미하는 것인지 명확하지 못한 아쉬움이 남는다.⁶⁾

다음으로는 2017년 6월 1일 김성찬 의원이 대표 발의한 “해양폐기물 및 해양오염 퇴적물 관리법안”에서 규정한 정의규정을 살펴본다. 동 법안 제2조 제2호는 “해양폐기물”이란 해양에 유입·투기·방치된 폐기물을 말한다고 정의하고 있다. 그리고 이때 폐기물이란 「해양환경관리법」 제2조 제4호에 따른 폐기물을 말한다고 규정하고 있다.(동법 동조 제1호) 따라서 동 법안에서 ‘해양폐기물’의 개념과 범위는 “해양에 유입·투기·방치된, 해양에 배출되는 경우 그 상태로는 쓸 수 없게 되는 물질로서 해양환경에 해로운 결과를 미치거나 미칠 우려가 있는 물질(기름, 유해액체물질, 포장유해물질은 제외)”이라고 해석할 수 있다.

동 법안에서도 역시 ‘해양’이라는 한정된 공간이 해양폐기물의 개념과 범위를 결정 짓는 주요한 요소임을 알 수 있다. 다만 「폐기물관리법」상 폐기물 개념보다 「해양환경관리법」상 폐기물 개념이 ‘해양폐기물’을 정의함에 있어 보다 적절한지 여부는 의문이다. 「해양환경관리법」상 폐기물 개념은 그 입법 취지상 선박 및 해양시설에서 배출되는 폐기물을 우선적으로 전제하고 있다는 점을 고려할 때, 연안에 표착되어 있거나

5) 즉, 해양쓰레기의 개념요소로는 「폐기물관리법」상 폐기물인지 아니면 「해양환경관리법」상 폐기물인지 여부가 중요한 것이 아니라, 해양이라는 장소성이 핵심이라는 점을 지적할 수 있는 것이다.

6) 생각건대, ‘그 밖의 물질’이란 용어는 폐기물 및 그 밖의 물질의 투기에 의한 해양오염방지에 관한 1972년 협약 및 이에 대한 1996년 의정서(London Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter 1972 & London Protocol 1996)에서 말하고 있는 해양투기와 관련된 물질인 “Wastes and Other Matter”에서 차용한 것으로 보인다.

홀어져있는 해양쓰레기를 포섭하기 위한 용어로는 「폐기물관리법」상 폐기물 개념이 보다 적절하다고 할 수 있기 때문이다.⁷⁾

이들 두 법안에서 미루어 짐작할 수 있는 해양쓰레기의 개념과 범위는 역시 ① 폐기물의 일종으로서(환경법상 폐기물성) ② 해양 또는 해안가에 장소적으로 근접하여(해양이라는 장소성) ③ 유입·투기·방치된 물질(장소에서의 상태)을 의미한다고 할 수 있다.

(3) 해양 또는 해안가 범위의 보호성

그런데 여기에서 주목해야 할 점은 ‘해양 또는 해안가’의 범위를 확정해야 하는 문제다. 특히, 「정부조직법」상 환경부와 해양수산부가 국가전체의 환경행정을 공간적으로 육상과 해양으로 구분하여 담당하고 있는 상황에서 주로 그 경계지역에 ‘해양쓰레기’가 위치하고 있다는 점은 환경부와 해양수산부의 통합적 관리 혹은 협력적 행정의 필요성을 일깨워주고 있다. 그런데 행정실무 영역에서는 환경부와 해양수산부는 물론 국토교통부와 농림축산식품부 그리고 관련 지방자치단체 사이의 공간적 경계에 대한 관할권 다툼으로 관련 행정의 긴장감 또는 갈등이 발생하고 있는 것이 현실이다.

현행법상 육지공간과 해양공간을 구분하고자 하는 각종의 개념은 「연안관리법」상 연안육역과 연안해역, 「습지보전법」상 내륙습지와 연안습지, 일반적인 국토로서 유인도서와 「독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법」상 특정도서와 「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률」상 무인도서 그리고 「하천법」상 하천의 입구인 하구(강이 바다와 만나는 곳)와 그 주변 지역인 하구역(다만, 아직까지 우리 현행법상 하구와 하구역에 대한 법적 개념 및 범위가 정해지지 못함) 등을 들 수 있다.⁸⁾ 이들 개념으로 인하여 발생하는 부처 간 관할권 다툼은 국가 환경행정을 단순히 공간적으로 육지와 해양으로 구분함에 따라 발생하는 갈등의 부산물이라 할 수 있다. 이들 공간에서

7) 즉, 폐기물 개념 자체는 국가 전체의 환경법 체계에서 주관적, 객관적 요소를 고려하여 결정되는 일관성을 가질 필요가 있다. 특히 일상적으로 널리 사용되는 ‘폐기물’이란 동일한 용어를 선박 및 해양시설이라는 특수한 상황을 전제로 개별 법률에서 다른 의미로 사용하는 경우에는 해당 법률의 취지에 한정하여 사용할 필요가 있다.

8) 특히, 육지와 바다의 전이지대로서 하구와 하구역은 다양한 환경의 공생 지역이자 완충작용을 하는 곳으로 자연과학적으로 고유하고 독특한 공간이다. 조홍연, 『자연 속 야누스, 하구 : 강과 바다가 만나는 곳』, 지성사, 2011, 130-131면.

발생하고 있는 복잡한 환경 문제의 해결을 위해서는 권한과 책임의 조화를 이루기 위한 관련 행정부처 간의 협력이 절실하다.

이는 또한 국내적으로 환경부와 해양수산부의 협력에 더하여, 아울러 주변국으로부터 바다를 통해 흘러들어오는 해양쓰레기 관리를 위한 국제적 협력의 필요성을 상기시킨다. 즉 국경을 넘는 환경오염 문제의 연장선상에서 삼면이 바다로 둘러싸인 그리고 반폐쇄해라는 지리적 특성을 가진 우리나라의 여건상 해양쓰레기 관리행정을 위한 공간적 범위의 설정은 결국 국제법적 논의로 이어지게 되며, 해당 지역해에 특화된 관련 국가들 간의 협력이 필수적인 과제로 떠오르게 된다.

3. 지속적인 고체성

(1) 분리 및 수집 가능성과의 연계

우리나라의 통상적인 폐기물 관리 관련 법제에서는 영구적인 혹은 지속적인 고체성 여부에 따라 폐기물의 종류를 구분하지는 않는다. 그러나 해양쓰레기 관리행정 분야에서 논의할 때에는 지속적인 고체성 여부가 매우 중요한 요소라고 할 수 있다. 왜냐하면 물질의 고체성 여부는 해당 물질의 분리 및 수집 가능성과 밀접하게 연관되어 있기 때문이다.⁹⁾ 즉, 액체 폐기물(특히 수용성 물질)의 경우에는 파도에 의하여 방대한 바닷물 속으로 급속히 혼합되어 버리기 때문에 사실상 이를 분리하여 수집하는 일은 매우 어렵다.

다만, 폐유 등과 같은 지용성 물질이나 젤 상태의 물질과 같이 고형물이 아닌 경우에도 분리 및 수집이 가능한 경우가 있다. 이 경우 일반 고형물인 쓰레기 수집 방식과는 다른 특수한 방법이 강구되어야 할 것이지만, 고형물에 준하는 물질로 취급하여 통합적인 해양쓰레기 관리 행정의 효율성을 추구함이 바람직할 것이다.¹⁰⁾ 해양쓰레기 관리 행정에 있어서 고체성 여부는 장소성 및 수집 가능성을 위한 2차적 개념이라 할 수 있기 때문이다.

9) 또한 해당 물질의 고체성 여부는 선박운항의 안전 분야에서 매우 중요한 요소이다.

10) 다만, 선박 및 해양시설 등의 사고에 의하여 발생한 폐유 등의 확산 방지 및 제거 작용에 대해서는 이를 위한 별도의 기금, 보험 및 조직 등이 마련되어 있음을 참고할 필요가 있다.

(2) 관련 법안에서 드러난 고체성

해양쓰레기와 관련된 우리나라 해양환경 관련 법제에서는 고체성 여부에 따른 별도의 개념 요소를 설정하고 있지 않다. 다만 실무적인 차원에서 이를 언급하고 있는데, 제1차 해양쓰레기 관리 기본계획('09~'13)에서는 해양쓰레기를 “고의 또는 부주의로 해안에 방치되거나 해양으로 유입·배출되어 해양환경에 악영향을 미치는 고형물로서 재질과 종류, 기존용도를 불문하는 물질”이라고 정의하였다.¹¹⁾ 또한 2017년 해양쓰레기 관리 연차보고서에서는 UNEP(2005)의 보고서를 인용하면서 해양쓰레기를 “인간이 제조, 가공한 것으로 바다에 버려진 모든 고형 물질”이라고 기술하고 있다. 다만, 이를 「해양환경관리법」상 폐기물 개념과 함께 설명함으로써 결론적으로 해양쓰레기의 명확한 개념과 범위를 설정하지 못하고 있는 것으로 보인다.¹²⁾

미국의 「해양쓰레기 조사, 예방 및 저감법」(33 USC Ch. 33A) §1956 (3)은 해양쓰레기(Marine debris)를 ‘제조 또는 가공된 지속적인 고형 물질로서 직접적 또는 간접적으로 그리고 의도적 또는 비의도적으로 해양환경이나 오대호에 처분되거나 버려진 물질을 말한다’고 정의하고 있다.¹³⁾ 즉 동 법률은 원인을 불문하고 해양환경에 존재하는 인간에 의하여 제조되거나 가공된 고형의 물질을 해양쓰레기의 개념요소로 하고 있다는 점에서 특징적이다.¹⁴⁾

(3) 고형물 알갱이의 크기

지속적인 고체성과 관련하여 추가적으로 문제되고 있는 요소는 고형물 알갱이의 크기이다. 즉, 미세플라스틱(Micro Plastic or Micro Beads) 알갱이는 통상 그 크기가 최대 5mm 이하(그 이하의 크기를 주장하는 경우도 있음)로 주로 화장품(씻어내는 제품,

11) 그러나 제2차 해양쓰레기 관리 기본계획('14~'18)에서는 해양쓰레기의 정의가 누락되어 있다는 점이 아쉬움으로 남는다.

12) 해양환경관리공단, 「해양쓰레기 관리 연차보고서」, 해양수산부, 2017, 3면.

13) 원문은 다음과 같다. The term “marine debris” means any persistent solid material that is manufactured or processed and directly or indirectly, intentionally or unintentionally, disposed of or abandoned into the marine environment or the Great Lakes.

14) 동 법률은 폐기물을 지칭하는 통상적인 용어인 ‘waste’를 사용하지 않고 부스러기, 파편, 알갱이 등의 의미를 가진 ‘debris’라는 별도의 용어를 사용하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 이는 점유자의 폐기에 대한 의도, 행동, 의무 등과는 차원이 다른 해당 물질 자체의 크기, 성상 등의 상태에 초점을 두고자 의도한 것으로 해석할 수 있다.

치약을 포함)에 사용되는 물질로 정의되고 있다. 이 물질은 작은 크기와 가벼움으로 인하여 물과 함께 존재하는 경우 거의 액체에 준하는 물질의 성상을 가지게 됨이 특징이다.¹⁵⁾ 따라서 하수구로 한번 배출되면 이를 분리하여 수집하는 것이 액체에 준할 정도로 불가능하기 때문에 이 물질의 제조 단계부터 유통 및 소비 단계까지 포괄적으로 규제할 필요가 있는 것이었다. 그 결과 미국은 미세플라스틱을 해양쓰레기(Marine debris)의 특수한 분야로 인정하고 다소 선제적으로 “마이크로비드 청정해역법(Microbead-Free Waters Act of 2015)”라는 별도의 법률을 제정하여 시행하고 있다.¹⁶⁾

생각건대, 해양쓰레기의 지속적인 고체성은 해당 물질의 분리 및 수집의 실효성을 위한 불가피한 개념 설정이라고 할 수 있다. 다만, 미세플라스틱의 문제는 직접적으로 해양쓰레기 관련 법령이 아니라 관련 제품의 제조, 유통 및 소비과정 자체를 소관하는 별도의 관련 법령에 따라 규제하는 것이 보다 바람직하다고 할 수 있다. 환경규범의 적용범위를 무제한 확장할 경우 그 실효성 논란에 휘말리게 될 우려가 크고, 새로운 산업 자체를 직접적인 환경행정의 대상에 포함시키는 일은 우리나라 법체계상 쉽지 않기 때문이다.

해양환경행정 영역에서는 기술이 허용하는 범위에서 미세플라스틱의 효율적인 수집과 처분을 위한 활동을 담당할 수 있을 것이며, 다양한 실증적 사례를 제시하며 원인자책임의 원칙을 다소 강하게 주장할 수 있을 것이다. 만일 환경법상 사전예방의 원칙을 통하여 공산품의 제조 자체를 직접적으로 규율할 수 있다면, 자칫 환경법은 거의 모든 법을 포괄하게 될 것이며, 그와 함께 해당 규범의 실효성은 낮아질 우려가 있기 때문이다.

15) 최근 미세플라스틱에 대한 국제적인 문제 제기가 활발해지고 있음이 목격된다. 특히 전 세계 도시의 수돗물에서 플라스틱 오염을 발견했다는 보고서는 다소 충격적이다. Chris Tyree & Dan Moorison, “INVISIBLES : The plastic inside us”, orb, 2017. <https://orbmedia.org/stories/Invisibles_plastics/multimedia>

16) 우리나라의 경우 식품의약품안전처 고시 제2017-3호. 「화장품법」 제8조 제1항, 제2항 및 제5항에 따른 「화장품 안전기준 등에 관한 규정」(식품의약품안전처 고시 제2016-74호, 2016. 7. 28)의 개정을 통하여 우선적으로 마이크로비드의 발생의 주요 원인행위를 규제하는 조치가 2017년 7월 1일 발효되었다.

Ⅲ. 별도의 개념 설정 필요성

1. 폐기물 개념과 구분

(1) 폐기물의 개념표지와 원인자 책임의 원칙

‘폐기물’(廢棄物)이란 용어는 못 쓰게 된 물건이라는 ‘폐물’(廢物)과 버린 물건이라는 ‘기물’(棄物)을 합친 말이다. 이는 다른 말로 불용물(不用物)과 불요물(不要物)이라고 표현할 수 있다. 그리고 누구를 기준으로 못 쓰게 된 물건이고 또 버린 물건 혹은 버려야 하는 물건인가에 대해서는 다소 논란을 있지만, 1차적으로는 그 물건의 점유자를 의미한다고 할 수 있다. 우리나라 「폐기물관리법」은 ‘필요성’을 폐기물의 주된 개념표지로 사용하고 있다. 이와 같은 용어의 설명도 역시 ‘점유자의 입장에서’라는 전제가 깔려있는 것이다. 즉, 점유자의 입장에서 필요 없어서 버려진 물건이라는 뜻이다.

다만, 현행 「폐기물관리법」이 ‘필요성’을 폐기물의 주된 개념표지로 사용하는 것에 대한 비판이 있다. 너무 포괄적이고 그 예시도 구체적이지 못하다는 지적이 그것이다.¹⁷⁾ 따라서 독일의 “순환관리 및 폐기물법”과 같이 ① 점유자가 물건에 대한 사실상의 지배권을 포기한 것을 의미하는 ‘처분한 사실’이 있는 경우, ② 객관적인 기준에 따라 판단하여 점유자의 ‘처분 의사’가 인정되는 경우, 그리고 ③ 점유자가 ‘처리하여야 하는 의무’를 부담하는 경우 등으로 유형을 구분하는 폐기물 개념은 폐기물의 해당 여부 및 폐기물과 폐기물법의 적용을 받지 않는 경제재 또는 원재료의 구분을 명확히 하였다는 점에서 우리나라의 폐기물 관련 법제에 많은 참고가 될 것이라는 제안은 그대로 타당하다.¹⁸⁾ 폐기물의 개념과 범위를 설정함에 있어 점유자에 대한 사실성, 의도성, 타당성 등을 포괄해내었기에 단순히 필요성만을 개념표지로 삼는 것에 비하여 구체성과 명확성을 확보할 수 있기 때문이다.

위와 같은 폐기물의 개념표지 설정 논의는 행위책임자를 찾기 위한 과정이라고

17) 정훈, 『폐기물처리에 관한 법적 고찰』, 법학박사 학위논문, 전남대학교 대학원, 2001, 70-71면; 김연태, “폐기물의 개념 및 분류·처리체계”, 『환경법연구』 제25권 제1호, 한국환경법학회, 2003, 205면; 김홍균, 『환경법』 제3판, 홍문사, 2014, 514-515면.

18) 김연태, 위의 논문, 205면.

할 수 있으며, 결국 환경법상 '원인자 책임의 원칙' 그리고 그 책임이 결국 비용의 부담으로 귀결된다는 점에서 '원인자 부담의 원칙'을 구체적으로 실현하기 위한 전제로 기능한다고 할 수 있다. 즉, 해당 물질을 폐기한 자가 혹은 처리(처분)해야 할 자가 누구인지 결정하기 위하여 해당 물질에 대한 점유자의 폐기 행위의 사실성, 의도성, 타당성 등을 법적으로 분석·평가한다는 측면이 강한 것이다. 이를 토대로 점유자의 무분별한 폐기행위를 규제하고 이를 위반할 경우 적정하게 처벌하여 행위책임의 명확화를 통한 환경정의의 실현을 도모할 수 있을 것이다. 이와 함께 환경오염이라는 외부효과의 원인자에게 그 비용을 부담시킴으로써 경제외국 현상을 수정하고 향후 시장실패를 예방할 수 있는 장점이 있다.

(2) 상태책임의 관점에서의 해양쓰레기 개념표지

그럼에도 불구하고 해양쓰레기 관리 행정을 위해서는 위와 같은 폐기물 개념 설정 논의와는 다른 차원의 관점이 필요하다. 물론 해양쓰레기가 폐기물성을 가진다는 점은 의심의 여지가 없다. 그 물질 자체의 폐기물적 특성은 물론 폐기행위에 대한 책임자(처리책임자 및 비용부담자 등)를 찾을 필요성은 인정될 수 있기 때문이다. 다만 해양쓰레기 관리행정의 실효성을 위해서는 앞서 설명한 장소성 및 수집 가능성을 전제로 한 해당 물질의 상태에 더욱 비중을 두어야 할 필요가 있다는 것이 본 논의의 핵심이다.

위와 같이 해당 물질의 상태에 비중을 두어 책임 소재를 정하는 방식을 경찰법상 상태책임의 부과(현재의 상태를 지배하고 있는 자에게 경찰법상의 의무를 부과함)라 한다. 상태책임의 개념은 위험이 반드시 사람의 행위를 통해서만이 아니라, 물건의 상태로부터 발생할 수 있다는 데에서 출발하며, 행위책임과는 달리 위험의 야기 자체와는 무관하다.¹⁹⁾ 또한 상태책임은 공간에서의 상황에 의해서도 발생할 수 있다. 예를 들어 택배화물차가 고속도로 위에 떨어뜨린 택배상자를 가정해 볼 때, 만일 그 택배상자가 일반도로 위에 있었다면 통상적인 교통방해 정도를 발생시킬 것이지만, 고속도로 위에 있는 상황에서는 그 정도와 차원이 다른 위험이 발생하게 되는 것이다.²⁰⁾

해양쓰레기 역시 중력, 바람, 파도 등에 의하여 이미 연안 또는 바다 쪽으로 이동하

19) 김현준, “경찰법상의 상태책임”, 「토지공법연구」 제22권, 한국토지공법학회, 2004, 365면.

20) 김현준, 위의 글, 366면.

여 표착되어 있거나 흩어져 있는 상태에서는 이를 폐기한 행위책임자를 찾기란 거의 불가능하다. 이런 상황에서 원인자 책임원칙의 적용은 별도의 면밀한 연구 및 조사를 진행한 후에야 가능할 수 있으며, 그 범위 또한 국내에 한정되지 않는다. 또한 해양쓰레기로 인한 위험 또는 리스크는 그 물질 자체에 내재되어 있다기보다는 이것이 해양 공간에 근접하여 위치하고 있다는 상황에서 특별히 발생한다는 점에서 행위책임 보다 상태책임의 관점이 상대적으로 적절하다고 평가할 수 있다.

다만, 경찰법에서 탄생한 상태책임의 특성상 그 시간적·공간적 범위의 방대함에 대한 우려가 있는 것이 사실이다. 특히, 환경법 분야에서는 「토양환경보전법」상 상태책임으로서의 오염토양 정화책임을 제한하고자 하는 여러 논의가 있는 것이 사실이다.²¹⁾ 토지소유자 등에게 상태책임에 근거하여 오염토양에 대한 무과실, 무제한의 책임과 그 정화비용을 부담시키는 일은 그 불가피성을 감안하더라도 자기책임의 원칙에 비추어 지나칠 정도로 가혹하다는 측면이 있기 때문이다.²²⁾

그 결과 행위책임자와 상태책임자의 분리로 인하여 불가피하게 상태책임자에게 전가되었던 책임과 비용부담의 불공정한 결과의 조정을 위하여 다양한 이론이 등장하게 되었는데 ① 제1단계의 실질적 경찰책임과 제2단계의 비용부담의무 간의 연계원칙을 제한하거나, ② 과잉금지 원칙 특히, 협의의 비례 원칙을 통하여 조정하는 것으로 설명하고자 하는 시도가 그것이다.

해양쓰레기 관리행정 역시 기본적으로는 상태책임의 관점에서 바라볼 필요가 있으나, 그 범위를 적절히 조절할 필요가 있다. 특히 해양쓰레기는 폐기물성을 여전히 보유하고 있다고 할 수 있기 때문에 행위책임과 상태책임의 전이지대에 위치하고 있는 고유의 특성을 적절히 고려할 필요가 있다.

(3) 폐기물과 오염토양 사이의 중간 개념

21) 이기춘, “토양환경보전법의 무과실책임조항에 대한 헌법재판소 결정에 관한 소고 : 위험오염부지의 소유자 등에 대한 책임귀속의 문제”, 「공법연구」 제41권 제3호, 한국공법학회, 2013, 325면 이하 참조.

22) 물론, 우리 「토양환경보전법」이 오염토양에 대하여 상태책임만을 규정하고 있는 것은 아니다. 동법 제10조의4 제1항은 오염토양의 정화책임자를 규정하고 있는데, “토양오염물질의 누출·유출·투기(投棄)·방치 또는 그 밖의 행위로 토양오염을 발생시킨 자”를 정화책임자 중의 하나로 정하여 그에 상응하는 책임을 부담시키고 있기 때문이다.

위와 같은 논의를 종합하면 해수면 위를 떠다니는 부유쓰레기, 연안에 표착되거나 흩어져 있는 연안쓰레기 그리고 해저에 쌓여있는 침적쓰레기 등이 해양공간에서 더 확산되기 전에 친환경적으로 신속하게 수거해야 할 필요가 있으며, 이들을 부르는 새로운 법적 용어가 필요하다는 결론에 도달하게 된다. 이러한 물질은 점유자의 행위, 의사, 의무 등의 행위책임을 전체로 한 기존의 폐기물 개념과 다른 별도의 용어로 표현됨이 바람직할 것이다. 즉, 해당 물질이 해양공간에 근접하여 위치하고 있는 그 상태 자체를 포착할 수 있는 용어가 필요하다. 또한 해양쓰레기는 그 자체의 성상, 책임 주체 및 처리의 난이도 등을 고려해볼 때, 「토양환경보전법」상 오염토양과는 다른 관점의 용어가 필요하다.²³⁾

따라서 해양쓰레기는 폐기물 개념과 오염토양 개념의 스펙트럼상 일부를 차지하고 있는 물질을 포섭할 수 있는 별도의 용어로 적절히 표현될 필요가 있다. 이러한 용어는 행위책임과 상태책임의 전이지대에 있게 된다. 그리고 해당 용어가 포섭하는 물질의 실효적인 관리를 위해서는 자칫 발생할 수 있는 책임의 회피 현상을 보완할 수 있는 별도의 행정체계의 수립이 요청된다고 할 수 있다.

2. 해양쓰레기 관리 행정체계 수립

(1) 관련 부처 간 협력행정 체계

해양쓰레기는 비록 우리나라 현행 법률상 용어는 아니지만, 해양수산부를 중심으로 「해양환경관리법」에 근거한 “해양쓰레기 관리 기본계획”에 따라 관리되고 있다.²⁴⁾ 또한 환경부를 중심으로 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」²⁵⁾에 따라 “하천·하구쓰레기 관리 기본계획”으로 함께 관리되고 있다.

이와 같은 행정체계는 ‘하천-하구-해양’의 지형적 연계 흐름이 고려되는 협력적 행정의 성격을 가지고 있다. 즉 하천·하구쓰레기가 적절히 관리되지 못해 해양으로

23) 해양환경 분야에서 오염토양에 상응하는 개념으로는 해양오염퇴적물을 들 수 있다.

24) 해양쓰레기 관리 기본계획은 「해양환경관리법」 제24조 제1항에 법적 근거를 두고 있다고 해석할 수 있으며, 이에 따라 해양수산부장관은 해양에 배출 또는 유입되는 폐기물을 효과적으로 수거·처리하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 폐기물해양수거·처리 계획을 수립·시행하여야 한다.

25) 동 법률은 2018년 1월 18일 부터는 「물환경보전법」으로 법률의 제명이 변경된다.

유입될 경우 해양쓰레기로 관리되는 구조인 것이다.²⁶⁾ 행정상 개념인 하천·하구쓰레기와 해양쓰레기는 결국 비슷한 범위의 물질을 지칭하고 있으나, 그것이 위치하는 공간에 대한 소관 부처의 관점에 따라 다른 용어를 사용하고 있는 상황이다. 따라서 관련 부처 간의 협력적 행정체계의 수립은 필수적이라 할 수 있다.

미국의 “해양쓰레기 조사, 예방 및 저감법”(33 USC Ch. 33A: Marine Debris Research, Prevention, and Reduction)은 부처 간 해양쓰레기 관리 조정위원회를 설치하도록 동법에 직접 규정하고 있으며, 동 위원회의 구성원으로는 국립해양대기청(NOAA), 환경보호국(EPA), 해안경비대(USCG), 해군(USN) 등을 포함하고 있다. 우리나라의 경우에도 해양쓰레기의 실효적 관리를 위해서는 환경부와 해양수산부의 협력이 필수적이며, 하천의 수량을 관리하는 국토교통부 및 해양 공간에서의 경찰행정을 담당하는 해양경찰청의 참여가 필수적이라고 할 수 있다.

(2) 지방자치단체 및 주민 참여 중심의 행정체계

해양쓰레기가 표착하거나 흩어져 있는 공간은 대표적으로 연안지역 특히 바닷가나 지방어항 구역이라고 할 수 있다. 특별한 경우를 제외하고는 이에 대한 관리 책임은 지방자치단체가 부담하고 있다. 앞서 논의했던 것과 같이 해양쓰레기는 폐기물 개념과 오염도양 개념 사이에 위치해 있는 물질로서 행위책임과 상태책임 중 장소적 특성에 따른 상태책임의 비중이 상대적으로 우선하게 된다.

해양쓰레기가 위치하고 하고 있는 공간의 관리책임 주체는 통상적으로 지방자치단체라는 점에서 해양쓰레기 관리는 1차적으로 지방자치단체 중심의 적극적인 행정에 의하여 추진될 필요가 있다.²⁷⁾ 다만, 그 비용의 부담에 있어서는 그 원인의 70% 이상을 제공하는 육상에서의 각종 활동 주체가 분담할 필요가 있기에, 중앙정부는

26) 물론 어업활동, 선박의 운항 등으로 해상에서 직접 기인한 폐기물 역시 해양쓰레기로 포섭하여 관리될 수 있다. 다만, 이러한 폐기물은 비교적 원인이 명확하다는 점이 고려되어야 할 것이다.

27) 물론, 경찰책임에서 파생된 상태책임의 범리는 기본적으로 그 상태를 지배하고 있는 사인에게 관련 책임을 부담시키고자 논의되기 시작했다고 볼 수 있으나, 이러한 상태책임을 공행정주체가 부담하지 않는다는 의미로 이해되지는 않는다. 특히, 우리나라의 바다, 바닷가 등은 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」상 공유수면으로서 기본적으로 공행정주체의 관리대상이라는 점에서 지방자치단체 등에게 해양쓰레기 관리책임이 인정되는 것은 법리적으로 큰 무리가 없다.

해양쓰레기 관리를 위한 재정지원 방식의 2차적인 책임 행정을 추진하여 이를 보장하는데 주저함이 없어야 할 것이다. 또한 지역 주민들은 국가의 해양쓰레기 관리를 위한 각종 행정에 적극적으로 참여할 필요가 있다.

위와 같은 행정체계 구축의 가까운 예로 최근 제정된 지방자치단체 조례를 들 수 있다. 2017년 6월 2일 제주특별자치도는 「제주특별자치도 해양쓰레기 없는 아름다운 해안 가꾸기 조례」를 제정·시행하였다. 동 조례에서는 직접 '해양쓰레기'의 개념과 범위를 정의(제2조 제1호)하고 도지사의 책무(제3조), 재정지원(제5조) 및 위원회의 설치(제7조) 등을 규정하고 있다.

특히 '청정바다지킴이'(제2조 제2호)를 정의하고 이들의 위촉 및 활동지원에 대하여 규정하고 있다는 점은 특징적이다. 청정바다지킴이는 제주특별자치도 해안에 있는 해양쓰레기를 수거·처리하고, 공유수면무단 훼손 행위를 감시하는 등 연안보호활동을 하는 사람으로서 주민 참여 중심의 행정체계 수립을 위한 근거 조항이라고 할 수 있다.

3. 법적 용어로서 해양쓰레기

(1) 해양쓰레기 개념의 다양한 고려요소

앞서 살펴본 바와 같이 해양쓰레기의 개념 및 범위를 설정함에 있어서는 ① 폐기물의 일종(환경법상 폐기물성), ② 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니함(불요물성), ③ 그 상태로는 쓸 수 없음(불용물성), ④ 기능적으로 해양환경에 해로운 결과를 미치거나 미칠 우려가 있음(해양환경에의 위해물성), ⑤ 해양 또는 해안가에 장소적으로 근접함(해양이라는 장소성), ⑥ 유입·투기·방치된 물질(장소에서의 상태), ⑦ 일정 크기의 고형물 및 이에 준하는 성상(지속적인 고체성) 등의 요소를 고려할 필요가 있다.²⁸⁾

또한 그 책임의 성질에 있어서 행위책임과 상태책임 사이에서 후자에 비중을 두는

²⁸⁾ 이에 더하여 해양쓰레기가 인공물에 한정되는 것인가 아니면 자연물(재난, 기후변화 등으로 대규모로 유입되거나 비정상적으로 번식한 동·식물 등)을 포함해야 하는 것인가에 대한 추가적인 논의가 있는 것이 사실이다. 대체로 해양쓰레기는 사람이 제조 또는 가공한 인공적인 물질을 의미하는 것으로 정의되고 있으나, 우리나라 기후의 특성상 홍수 등으로 떠내려 온 각종 수목, 대규모로 번식한 해초 및 해파리 등을 고려해야 한다는 의견도 경청할 필요가 있다.

동시에 전자에 대한 적절한 고려가 필요하다고 할 수 있으며, 이러한 성질은 해양쓰레기의 개념이 폐기물 개념과 오염토양 개념 사이의 전이지대에 존재하고 있음을 설명해 준다고 할 수 있다.²⁹⁾

(2) ‘폐기물’이란 용어와의 구별

해양쓰레기의 실효적 관리를 위해서는 이들 고려요소 중에서 상태책임을 전제로 하는 ‘장소성’과 분리 및 수집가능성 등을 고려한 ‘고체성’에 초점을 맞출 필요가 있음은 앞서 논의했던 바와 같다. 따라서 현행 「폐기물관리법」과 「해양환경관리법」에서 정의하고 있는 ‘폐기물’ 개념은 행위책임을 전제로 원인자 책임의 원칙 및 이에 따른 원인자 부담의 원칙에 초점을 맞춘 용어이기 때문에 해양쓰레기의 특성과 개념적으로 부합하기 어렵다. 따라서 해양쓰레기가 ‘해양폐기물’로 불리고 있는 관행은 속히 시정됨이 바람직하다.

이미 행정실무에서 환경부는 ‘하천·하구쓰레기’라는 용어를 그리고 해양수산부는 ‘해양쓰레기’라는 용어³⁰⁾를 사용하고 있다. 즉, 이미 ‘폐기물’이라는 용어는 하천·하구·해양 공간에서의 쓰레기 관리행정에서는 거의 사용하고 있지 않은 것이다. 또한 미국에도 ‘waste’와 구별되는 ‘debris’를 그리고 일본에서도 ‘廢棄物’과 구별되는 ‘漂着物’이란 법적 용어를 별도로 창설하여 사용하고 있음도 주목할 필요가 있다.

(3) 공간적 용어로서 해양, 연안, 해안, 하구

자연세계에서는 육지와 바다의 경계가 명확하지 않고 그 자체로 독자성을 가지는 전이지대인 하구역, 바닷가 등이 존재한다. 이러한 상황에서 육지와 바다의 중간에 위치한 해양쓰레기를 지칭하는 공간적 용어로 무엇을 사용해야 할지 결정하는 일은 쉽지 않은 문제이다.

이미 소개했던 것과 같이 미국의 경우는 ‘Marine’ debris 그리고 일본의 경우는

²⁹⁾ 물론 오염토양의 개념이 상태책임만을 전제로 설정된 개념이 아니라는 점은 오해의 소지를 줄이기 위하여 재차 밝혀둔다.

³⁰⁾ 해양수산부는 실무적으로 해양쓰레기를 ‘해양에 유입된 것으로 제조되거나 가공된 고체의 못쓰게 된 물질을 통칭한다’고 정의하면서 그 종류로 ‘해안쓰레기’, ‘부유쓰레기’, ‘침적쓰레기’ 및 ‘재해쓰레기’로 구분하여 관리하고 있다.

‘海岸’漂着物이라는 용어를 사용하고 있다. 번역에 따라 미묘한 차이가 있겠으나, 전자는 ‘해수 위에 부유하고 있는 알갱이들에 방점을 둔다는 점에서 해양(marine)’을 그리고 후자는 ‘해변 위에 들러붙어 있거나 흩어져 있는 각종 물질들에 방점을 둔다는 점에서 해안(海岸)’을 의도하였다고 할 수 있다.

우리의 경우에도 실효적인 해양쓰레기 관리행정을 위해서는 공간적 범위를 제한할 필요가 있는데, ‘해양’이라는 용어는 너무 포괄적인 반면, ‘해안’과 ‘하구’라는 용어는 너무 협소하다고 할 수 있다. 따라서 공간적으로 이들 용어의 중간에 위치하고 있는 용어가 필요하다고 할 수 있는데, 「연안관리법」상 연안해역과 연안육역을 포함하는 ‘연안’이라는 용어가 해양쓰레기 관리를 위한 공간적 용어로 가장 합리적이라고 할 수 있다.³¹⁾ 따라서 ‘연안쓰레기’라는 별도의 법적 용어의 창설은 긍정적이라고 할 수 있다.

다만, 앞으로 각종 새로운 물질에 인한 해양오염에 능동적으로 대응하기 위하여 보다 폭넓은 조사·연구 공간을 보장하고, 기존에 널리 쓰이던 용어를 우선적으로 고려할 필요가 있다는 점에서 현재 행정실무적으로 사용되고 있는 ‘해양쓰레기’라는 용어도 기존의 폐기물과 구분되는 별도의 법적용어로 충분히 바람직하다고 할 수 있다.

(4) 환경법상 ‘해양쓰레기’ 개념의 창설

해양에 접근한 공간에서의 폐기물 관리행정은 ‘행위책임’보다는 ‘상태책임’의 관점에서 접근하되 이를 보완하기 위한 협력적 행정체계를 구축함이 바람직할 것이다. 따라서 기존 관행적으로 사용되던 ‘해양폐기물’이라는 용어와 구별되는 ‘해양쓰레기’(혹은 연안쓰레기, 바다쓰레기)라는 용어를 환경법상 개념으로 창설할 필요가 있다.

만일 해양쓰레기 관리를 위한 별도의 법안이 마련된다는 가정 하에 예시적으로는 다음의 정의를 제시할 수 있다. ‘해양쓰레기’란 고형의 물질 또는 이에 준하는 상태의 물질로서 해양환경에 유입, 폐기 또는 방치된 쓰레기, 어구, 동·식물의 사체 및 기타의 오물 등 불필요한 것을 말한다. 그리고 우리나라 연안에서의 자연재해 특성을

³¹⁾ 미국의 경우도 통상 대양 혹은 해양이라고 번역되는 ‘Ocean’이라는 용어가 있지만, 굳이 그보다 협소한 용어인 ‘Marine’이라는 용어를 사용한 점에서 해양쓰레기 관리의 실효성을 높이고자 했음을 추측할 수 있다.

반영한 추가적 개념으로 “재해쓰레기”를 정의할 수 있다. 즉, ‘재해쓰레기’란 지진, 산사태, 태풍, 해일, 홍수, 적조 등 자연재해 또는 이에 준하는 상황에 의해 비정형적으로 발생한 다량의 해양쓰레기를 말한다.

IV. 맺는말

우리 현행법상 육지와 바다의 전이지대(하구역 및 연안 등) 인근에 위치한 폐기물의 일부를 구분하여 부르는 별도의 법적 용어가 아직 마련되지 않은 상황이다. 삼면이 바다로 둘러싸인 반도 국가에서 상당한 공간을 차지하고 있는 하구역 및 연안은 그 자체의 공간적 규모는 물론 기능적인 독자성이 충분히 인정될 수 있으며, 이 공간에 위치한 폐기물 관리행정은 각국의 사례에서와 같이 별도의 환경행정의 영역으로 구분되고 있다.

이미 환경행정 실무에서 환경부의 ‘하천·하구쓰레기’, 해양수산부의 ‘해양쓰레기’(해안, 부유, 침적, 재해 쓰레기 등으로 구분됨)로 불리고 있는 폐기물의 일종인 고형물질 등은 기존 폐기물 관리행정과 구분되는 다양한 요소들을 가지고 있다. 이에 이미 미국, 일본 등지에서는 기존의 폐기물이라는 용어와 구별되는 새로운 용어를 창설하여 이를 법률로 규정하고 있는 것이다.

해양에 접근한 공간에서의 폐기물 관리행정은 행위책임 보다는 상태책임의 관점에서 접근하되 이를 보완하기 위한 협력적 행정체계를 구축할 필요가 있다. 이를 위해서는 기존 관행적으로 사용되던 ‘해양폐기물’이라는 용어에서 벗어나 ‘해양쓰레기’(혹은 연안쓰레기)라는 용어를 지속가능한 별도의 법적 용어로 창설할 필요가 있다. 앞서 소개하였던 미국, 일본 등의 사례와 같이 법률상 용어로서 ‘해양쓰레기’의 개념과 범위를 설정함은 해양쓰레기 처리행정의 실효성을 높일 수 있으며, 해양쓰레기의 조사, 예방, 저감 등을 위한 체계적인 행정작용의 전제가 될 것이다. 또한, 이는 해양쓰레기 관리를 위한 자원마련의 법적 근거를 제공하고 관련 부처, 지방자치단체, 주민 그리고 국제기구 등과의 협력적 행정체계를 구축할 수 있는 토대가 될 것이다.

참고문헌

- 김남진·김연태, 『행정법 I』 제21판, 법문사, 2017.
- _____, 『행정법 II』 제21판, 법문사, 2017.
- 김다혜, 『해양쓰레기의 국내·외 관련법에 관한 연구』, 이학석사 학위논문, 전남대학교 대학원, 2017.
- 김선화, 『해양쓰레기에 대한 국제법적 규제 방안에 관한 연구』, 법학석사 학위논문, 한국해양대학교 대학원, 2007.
- 김연태, 「폐기물의 개념 및 분류·처리체계」, 『환경법연구』 제25권 제1호, 한국환경법학회, 2003.
- 김현준, 「경찰법상의 상태책임」, 『토지공법연구』 제22권, 한국토지공법학회, 2004.
- 김홍균, 『환경법』 제3판, 홍문사, 2014.
- _____, 『국제환경법』 제2판, 홍문사, 2015.
- 박군성·함대성, 『환경법』 제7판, 박영사, 2015.
- 박종원, “오염토양과 폐기물의 법적 구별과 그 처리책임”, 『환경법과 정책』 제8권, 강원대학교 비교법학연구소, 2012.
- 서정범, 「상대책임의 한계에 관한 고찰 : 이른바 연계원칙의 종언」, 『토지공법연구』 제48권, 한국토지공법학회, 2010.
- 손재영, 「상대책임의 귀속과 제한」, 『법학논고』 제33권, 경북대학교 법학연구소, 2010.
- 안기수, 『해양환경 보전을 위한 행정조직 및 법체계에 관한 법적 연구』, 법학박사 학위논문, 고려대학교 대학원, 2015.
- _____, “생활환경으로서 해양환경 보전을 위한 해양환경의 개념정립 및 법체계 개선 방향에 관한 연구”, 『환경법과 정책』 제16권, 강원대학교 비교법학연구소, 2016.
- 이기춘, “토양환경보전법의 무과실책임조항에 대한 헌법재판소 결정에 관한 소고 : 위험오염부지의 소유자 등에 대한 책임귀속의 문제”, 『공법연구』 제41권 제3호, 한국공법학회, 2013.
- 정 훈, 『폐기물처리에 관한 법적 고찰』, 법학박사 학위논문, 전남대학교 대학원,

2001.

조흥연, 『자연 속 야누스, 하구 : 강과 바다가 만나는 곳』, 지성사, 2011.

한동욱 · 김용서, 『자연 습지가 있는 한강하구 : 황해와 한강의 생명이 깃든 곳』, 지성사, 2011.

한국해양과학기술원, 「해양폐기물 등의 관리에 관한 법률 제정 자문을 위한 자문단 구성 및 운영」 최종보고서, 해양환경관리공단, 2014.

한국해양과학기술원, 「해양환경 관계 법률 정비 연구」 최종보고서, 해양수산부, 2014.

홍선욱 · 심원준, 『(바다로 간) 플라스틱 : 쓰레기와 떠나는 슬픈 항해』, 지성사, 2008.

홍선욱 · 이종명 · 장용창 등, “호놀룰루 전략과 우리나라 해양쓰레기 관리를 위한 시사점”, 『한국해양환경 · 에너지학회지』 제16권 제2호, 한국해양환경 · 에너지학회, 2013.

Brousseau, Eric; Dedeurwaerdere, Tom; Siebenhüner, Bernd, Reflexive Governance for Global Public Goods, The MIT Press, 2012.

Miller, Hugh T.; Fox, Charles J., Postmodern Public Administration, revised ed., M.E. Sharpe, 2007.

Tyree, Chris; Moorison, Dan, “INVISIBLES : The plastic inside us”, orb, 2017.

高野恵亮 「海岸漂着物処理推進法の成立 : そのプロセスと意義」, 『嘉悦大学研究論集』, 第55巻第2号, 2013年.

[Abstract]**The need for establishment of a legal term “Marine Litter (debris)” in the fields of environmental law**

Kisoo, AHN

(Post-Doc., Korea Institute of Ocean Science & Technology)

Under the current legal system of the Republic of Korea, “marine litter (debris)” is not a legal term. In a situation where the national environmental administration is spatially separated by land and sea, the Ministry of Environment uses the term river and “estuarine waste” and the Ministry of Oceans and Fisheries uses “marine litter” in order to include a part of waste materials located in the transition area between land and sea.

Although marine litter (debris) can be incorporated into the scope of waste in general, it is necessary to distinguish from each other theoretically and practically. The concept of the waste in environmental law focuses on the responsibility of the action from the polluter-pays principle. Meanwhile, the concept of marine litter (debris) underlines that the nature of location is close to sea and the state of matters is persistently solid due to the significance of the situation-responsibility (Zustandshaftung) and the principle of cooperation for appropriate management of marine litter (debris).

The United States and Japan have already established a new legal term that is distinguished from existing terms of “waste” (“marine debris” in the United States and “海岸漂着物” in Japan) and have enacted a separate law for managing it. In the Republic of Korea, the term “marine litter” has been used in the administrative practice and related programs of marine litter management instead of the legal term “waste”.

Under the current law, the concept of “marine litter (debris)” aims at extensive substance that is located in the overlapping area between “waste” and “contaminated soil” in terms of legal status. Given the geographic location of the Republic of Korea, which is surrounded by sea on three sides as a peninsular country, the role of marine litter (debris) management

is relatively high in environmental administration. Therefore, it is significant for the central government to establish a distinguished legal term as “marine litter” in the fields of marine environment and to manage it systematically.

Considering the situation of our country, “costal litter” can be used as substitute for “marine litter”, which is more rational from the perspectives of space and material. However, the term “marine litter”, which is widely used in the Republic of Korea, could be considered fair.

Establishing the concept and scope of “marine litter (debris)” as a legal term is expected to be a foundation for building a customized administrative system. This will not only enhance disposal efficiency of marine litter (debris), but also facilitate a systematic environmental administration for investigation, prevention, and reduction of marine litter (debris). The enactment of this new legal term will provide a clear legal basis for promotion of a governance system for the marine litter management and cooperative relationships with local governments, related agencies, residents, and international organizations.

주 제 어 해양쓰레기, 폐기물, 해양환경, 상태책임, 해안표착물, 연안쓰레기, 불용물, 불요물, 위해물

Key Words marine litter, marine debris, waste, marine environment, situation-responsibility(Zustandshaftung), coastal litter, unusable items, unnecessary items, dangerous items