Article

중국의 해양환경법제 분석과 전개방향에 관한 고찰

양희철^{1*} · 박성욱¹ · 박수진² · 권석재¹

¹한국해양연구원 정책연구실
(425-600) 경기도 안산시 안산우체국 사서함 29
²한국해양수산개발원 해양정책연구본부
(121-270) 서울시 마포구 상암동 1625

Prospects for Building a Legal System for Marine Environment Protection in China

Hee Cheol Yang^{1*}, Seong Wook Park¹, Su Jin Park², and Suk-Jae Kwon¹

¹*Policy Research Division, KORDI
Ansan P.O. Box 29, Seoul 425-600, Korea*
²*Coastal & Ocean Policy Research Department, KMI
Seoul 121-270, Korea*

Abstract : Marine environment is subject serious destruction because of frequent accidents during exploration of marine resources and overseas transport. Also, as many industrial enterprises discharge high volume of wastes and contamination, marine pollution has become a serious threat to people (especially in China). China is quickly becoming a world economic leader of the 21st century. Rapid industrialization and social changes have raised the standard of living of millions of the Chinese, mainly in the areas of East and South East coast. The process of industrialization, however, is often followed by deterioration of the marine environment and rarely turned around until a country has increased its standard of living. Solving these array of problems will take decades and currently the government is addressing minor specific issues only. Fortunately, the Chinese government has enacted a number of marine pollution control laws. On 25 December 1999, the 13th Session of the Ninth Standing Committee of the National People's Congress passed the amended Marine Environment Protection Law of the People's Republic of China. This Law establishes rights and responsibilities of the relevant departments concerning marine environment management and provides for two new chapters on "Marine Environment Supervision" and "Marine Ecological Protection", along with "Supervision of Pollution Prevention for Marine Construction Projects", "Marine Ecological Protection" and "Marine Environment Pollution Prevention for Marine Construction Projects". Also, the Law was amended with provisions for integrated pollution discharge control system and oil spillage emergency response plan and enhanced legal responsibilities. Chinese government recognizes that international and national experience can be useful for China to prevent further ecological degradation of the marine environment.

Key words : marine environmental protection, marine environmental protection law, Bohai Sea and Yellow Sea, blue sea action plan for Bohai Sea

*Corresponding author. E-mail : ceaser@kordi.re.kr

1. 서 론

해양과 내수 해역의 환경보호 문제가 각국의 주요 정책 과제로 부각되고 있다. 특히, 개방정책을 표방한 이래 지속적인 경제성장을 유지하고 세계의 공장으로서 역할을 확고히 하고 있는 중국에서는 성장의 역동성 만큼이나 심각한 환경문제를 고민하여야 하는 시점에 이르렀다. 중국해양국 산하 해양발전전략연구소(China Institute for Marine Affairs, CIMA) 소장이자 전국인민대표대회(이하 '전인대') 의원이기도 한 高之國 박사는 2007년 전인대 환경위원회에서 “발해만 근해의 어류와 새우, 게 등 주요 수자원이 사라지고 있다”고 지적하고¹⁾, 발해의 종합적 관리를 위한 체계와 법집행 체계가 수립되지 않으면 환경오염으로 인해 주변국과의 분쟁이 발생할 수 있음을 경고한 바 있다²⁾. 高소장의 지적은 사실 발해 문제에 한정되지 않는다. 비록 중국이 해양오염의 심각성 인지와 이를 위한 제도적 대책을 수립하지 않은 것은 아니나³⁾, 지나치게 연안지역에 집중된 산업화 정책이 추진되고 있다는 점과 해양환경 관련 법제가 국제사회의 해양환경 추세와 여전히 일정한 갭이 있다는 점은 현재의 정책적 대응으로는 한계가 있다는 것을 지적하지 않을 수 없다⁴⁾.

해양환경보호를 위한 체계적 노력의 움직임은 우리나라에서도 시작되고 있다. 지난 2006년 12월 22일 국회를 통과하고 2007년 1월 제정·공포된 《해양환경관리법》이 그것이다⁵⁾. 동 관리법은⁶⁾ 선박기인 오염관리를 주된 내용으로 하는 해양오염방지법을 개편하여 오염원인자 책임원칙, 해양환경개선부담금 부과, 해양유입 또는 해양발생오염원 등에 대한 관리강화, 바다 골재채취 등의 각종 해양이용 행위에 대한 환경영향평가 등 해양환경의 중

합적 관리기반 구축 방향으로 정비된 것이다⁷⁾. 연안개발과 도시화 정책이 가속화됨에도 국가정책의 후순위에 있었던 해양환경 보호의 투자와 연구현실을 고려한다면, 늦게나마 문제해결을 위한 기반을 제공하였다는 점에서 다행스러운 일이다. 그러나 《해양환경관리법》의 제정이 해양환경관리를 위한 기본법을 마련하였다는 긍정적 평가는 여전히 하위법령 제정과 관련제도의 정비 등의 조치를 통해 보다 체계적으로 정비되어야 한다는 전제가 필요하리라 본다. 이러한 점에서 세계화 추세를 통해 이루어지는 해양환경보호법제의 동질화 현상과 주변국의 해양환경보호법제 추진 현황 및 전개방향은 우리의 방향성 설정에 객관적 조정 여지를 부여할 수 있다는 점에서 중요하다.

주지하는 바와 같이, 경제적 측면에서 시작된 세계화는 이미 해양환경문제의 세계화로 확산되었으며, 일국의 해양환경 보호조치 또한 주변국 혹은 전 세계 국가와의 유기적 연계를 통하지 않고는 실행과 효과의 한계가 있음 또한 부정할 수 없다. 이는 환경에 관한 법률규정이 국내 법이면서도 국제적인 성격을 갖는 이유이기도 하다. 따라서, 본 논문은 먼저 우리의 해양환경 정책과 밀접한 관련성 및 상호 협력의 공간이 절대적인 중국의 해양환경보호법제의 형성과정과 주요내용 이해에 목적을 두었다. 중국 해양환경보호법제 분석은 동북아시아 환경협력 조정을 추진하는 데 있어서 이질적 요소를 최소화하는데 노력하고, 관련 문제점은 우리의 해양환경보호법제의 체계화 과정에 조정적 요소를 부여할 수 있으리라 생각된다. 이는 동시에 예방적 환경정책과 치유적환경정책의 연계와 통합이라는 측면에서 동북아 해역에서 요구되는 환경정책의 상호보완적 연계성 확보의 접근성을 확보할 수 있을

¹⁾高之國 소장에 의하면, 발해는 중국에서 가장 오염이 심각한 해역으로, 매년 약 57억톤의 유독성 폐기물과 약 20억톤의 고체폐기물이 유입되었으며, 2006년에만 약 15.8억톤의 유독성 화공폐기물이 유입되었다. 발해환경오염의 약 80%는 육지오염원, 약 20%가 해상오염원으로 보고되고 있다. 中新社(2007. 3. 12) ; 天津日報(2007. 3. 14) ; 中國新聞網(2007. 3. 12)

²⁾北京青年報(2007.3.13)

³⁾예를 들어, 중국은 2000년 발해의 수질 및 생태환경 회복과 개선을 위해 2001년부터 2015년까지 15개년 계획을 수립하여 공포하였는 바, 이것이 《渤海碧海行動計劃》이다. 본 계획은 2001년부터 2005년까지를 단기계획, 2006년부터 2010년까지를 중기, 2010년부터 2015년까지를 장기계획으로 수립, 시기별 행동계획과 목표를 설정하고 있다. 발해백해행동계획은 육지오염원 통제를 주요 내용으로 하고 있으며, 이를 위해 중국정부는 계획기간인 15년 동안 총 600억 중국달러를 투자할 계획이다(于 2001).

⁴⁾해안선을 접하고 있는 중국 연안지방(省, 自治區, 直轄市)에는 북쪽에서부터 요녕성, 하북성, 천진시, 산둥성, 강소성, 절강성, 상해시, 복건성, 광저우자치구, 광둥성, 해남성, 홍콩특별행정구, 마카오특별행정구 등이 있으며, 이들은 전체 중국경제를 움직이는 가장 중요한 연안지방이기도 하다.

⁵⁾본 법은 부칙 제1조에 따라 공포 후 1년이 경과한 날로부터 시행된다. 일부 조항(제19조 1항 2호)은 공포 후 2년이 경과한 날부터, 제40조와 제53조는 법 시행 후 《선박유해방오시스템의규제에관한국제협약》이 우리나라에 효력을 발생하는 날부터 시행한다고 규정하고 있다.

⁶⁾동 법안은 1977년 12월 국제해사기구(IMO)에서 제정한 선박으로부터의 해양오염방지를 위한 국제협약(MARPOL)의 국내법적 근거 마련을 위해 제정한 《해양오염방지법》을 근간으로 하고 있다.

⁷⁾자세한 내용은 해양환경관리법 참조; 김영석 해양정책국장. 2007. 해양환경관리법으로 새롭게 태어나는 바다. 국정브리핑 기고문(1.17) 참조.

것이다. 또한, 중국의 해양환경보호 체계와 정책형성 및 유기적 친환경 요소, 세계화와 더불어 나타나는 해양환경 보호 관련 국내법의 국제적 기준으로의 동질화 현상을 통해 우리나라 해양환경보호제도에의 긍정적 시사점을 도출하고자 한다.

2. 중국의 해양환경보호입법 체계와 성과

중국 해양환경보호입법의 체계

중국의 해양 관련 법체계는 입법주체와 법률체계에 따른 영역별 혹은 입법 성질에 따라 분류할 수 있다⁸⁾. 이중 입법 주체에 따라서는 전인대의 입법, 전인대 상무위원회의 입법, 국무원과 관련 부서가 제정한 조례·규정·조치, 지방 각급 인민대표대회가 반포한 조례와 조치로 나눌 수 있다.

이중 해양에 관한 전체적인 법률규정은 전인대와 그 상무위원회가 제정하고, 구체적인 행정법규에 대하여는 국무원과 관련 부서, 즉 국가해양국을 중심으로 이루어지고 있으며, 중국의 해양법규에 대한 이해 또한 이들 입법 주체를 중심으로 상관관계와 상하위 법령의 적용관계를 이해하여야 한다. 단, 본 절에서는 제정 주체와 그 주체를 통한 절차적인 이해보다는 단계별 법령을 중심으로⁹⁾ 구체적인 중국의 해양환경 입법체계를 이해하는 것으로 제한하여 논한다.

중국이 해양정책에 적극성을 가지기 시작한 것은 중국이 유엔에서 유일 합법정부로 인정받기 시작한 1971년부터이다. 중국이 유일 정부로 인정받기 전에 유엔 내에서 유일한 합법정부로 인정받았던 대만은 1958년 제1차 유엔해양법회의에 참석하여 1958년 4월 《대륙붕협약》에 서명하였다¹⁰⁾. 그러나 대만이 당시 유일한 합법정부의 입장에서 서명한 1958년의 《대륙붕협약》에 대하여 중국은 승인하지 않았으며, 1958년 제네바에서 체결된 일련의 조약에 서명·비준을 하지 않았다.

유엔에서 유일 합법정부로 인정받은 후, 중국은 1973년부터 1982년까지 9년 동안 지속된 제3차 유엔해양법회의에 처음부터 참여하였는데, 제3차 유엔해양법회의를 통해 중국은 해양 정책에 대한 기본 정책수립과 함께 국내적으로는 많은 해양관련 법제도를 정비하기에 이르렀다. 특히 1980년대는 국제적인 환경보호 기조가 점차 강화되던 시기로서, 중국이 해양과 내수 환경보호 문제를 위한 국내법적 조치를 본격화하는데 많은 영향을 주었다.

제3차 유엔해양법회의의 본격적인 진행과 해양환경에 대한 국제적 논의가 가시화되면서¹¹⁾, 중국은 1970년대 해양환경보호법규 제정 노력을 시작하였다. 1974년 중국 국무원은 <연안해양오염방지임시규정(防止沿海水域汚染暫行規定)>을 비준하였는데, 이는 유류 및 기타 유해물질에 의한 연안해양 오염방지에 지대한 공헌을 하였다. 1982에는 중국 최초의 해양환경기본법이라 할 수 있는 <해양환경보호법>이 통과되었으며(1999년 개정), 이후 1989년 통과된 환경보호법과 함께 중국 환경체계를 형성하는 핵심 원칙과 방향을 규정함으로써 전체 중국 해양환경 보호를 위한 법규, 규칙 및 지방성법규 제정의 근간이 되고 있다.

현재, 중국의 해양환경보호를 위한 법원(法源)으로는 헌법, 국제조약, 환경보호법, 해양환경보호법, 국무원이 제정한 행정법규, 지방정부의 지방성 법규와 각 행정조직이 제정한 규칙과 해양관련 법규 등으로 대별할 수 있으며, 입법 주체를 기준으로 법률, 행정법규, 지방성법규로 구분할 수 있다(Fig. 1 참조).

중국 해양환경보호 규범화를 위한 또 다른 특징은 <전국해양경제발전계획요강>, <전국해양대및해양환경보호계획>, <碧海海동계획>, <중국해양21세기의정>, <중국생물다양성보호행동계획>, <전국연해방호림의체계적건설계획>, <전국해양생태환경보호와 건설계획>, <전국생태보호십일오계획> 등을 통해 국가의 장기 해양환경보호에 관한 총체적 수행과제와 목표를 정하고, 이를 환경입법의 제

⁸⁾법률체계에 따른 영역별 분류는 예를 들어, 형법, 경제법, 행정법, 소송법에 속하는 법률법규 등으로 구분하는 것을 말하며; 법률 성질에 의한 분류는 국가 근본제도와 근본입법을 규정한 헌법 규정, 국가 해양주권과 주권적 권리 선포에 관한 것, 해양구역종합 관리에 관한 것, 해양자원 개발과 이용에 관한 것, 해양교통운수 등에 관한 것, 해양환경보호관리에 관한 것, 해사분쟁해결에 관한 것 등에 따라 분류한 것을 의미한다. 권 등(2008). 제1부 참조.

⁹⁾본문에서 언급한 '단계'는 입법 주체의 상하위에 의한 단계일 수도 있으며, 동시에 각 법령의 시행에 따른 시간적 단계일 수도 있음을 주의하기 바란다.

¹⁰⁾UN과 국제법위원회의 노력으로 1958년 Geneva에서 개최된 제1차 해양법회의에서 4개의 협약을 체결(영해 및 접속수역, 공해, 공해상의 어업 및 생물자원의 보존, 대륙붕)하였으나 영해의 폭 문제를 해결하지 못하였기 때문에 1960년 제2차 해양법회의가 개최되었지만 역시 실패하였다.

¹¹⁾1972년 유엔인간환경회의는 해양투기를 규제할 국제적 체제 수립의 필요성을 제기하였으며, 그해 12월 런던에서 "폐기물 및 기타 물질의 투기에 의한 해양오염방지협약"을 채택하였다. 지역적 차원에서는 1972년 2월 오슬로에서 영국과 노르웨이 등 일부 유럽 국가가 "선박과 항공기에 의한 투기로 인한 해양오염방지 협약"을 체결하였다. 김대순(2005), p. 862. ; 기타 1972년에는 유엔인간환경회의를 통한 UNEP 성립, 1973년 선박기인오염방지협약(1978년 의정서), 1974년 육상기인 해양오염방지협약 등이 성립되었다.

Fig. 1. Jurisdiction of authorities of the marine environmental administration.

정과 개정에 대한 주요 근거로 제공하고 있다는 점이다¹²⁾. 1999년 개정된 해양환경보호법 역시 <전국해양생태환경보호와 건설계획>¹³⁾에 따라 ‘해양생태환경보호’의 내용을 하나의 장으로 추가하였으며, 국가해양 행정주관부서가 “해양환경을 감독관리하고, 해양환경의 조사, 모니터링, 감시, 평가 및 과학연구업무를 조직”하도록 명확한 규정을 두고 있다. 국무원이 2003년에 비준한 <전국해양경제발전계획요강>은 중국정부가 해양경제의 종합발전을 위해 제정한 첫 번째 거시적 문건으로, 중국의 해양자원을 가속화하고 해양경제를 국민경제의 새로운 성장점으로 하고자 하는 중국의 중기계획에 속한다.

중국해양환경보호 규범과 정책을 형성하는 또 하나의

주요 法源은 대외협력과 국제협약이다. 중국은 1970년대 이래 <국제해상인명안전협약(International Convention for the Safety of Life at Sea, SOLAS)>의 선박안전운행 및 오염방지를 위한 국제안전규칙(ISM규칙), <1973년선박기인오염방지협약>과 <1978년의정서, MARPOL73/78>, <1992년유류오염손해에대한민사책임협약(International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage)>, 1990년 <유류오염대비, 대응및협력에관한협약(International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation, OPRC협약)>, 1996년 <유엔해양법협약> 등에 가입하였으며, 이러한 국제협약은 중국 법률의 제정과 방향성 설정에 많은 영향을 미친 것이 사실이다. 예컨

¹²⁾예컨대, <十一五전국환경보호법규건설계획>은 중국의 환경보호 정책의 지도적 목표에 근거하여 2006부터 시작된 제11차 5개년 계획 기간동안 실행할 환경보호입법의 추진 목표를 설정하고 있다. 이에 의하면, 환경보호법과 해양폐기물관리조례에 대하여는 수정, 발해환경보호조례와 해안대환경보호조례는 연구수행, 외래 침입종에 의한 환경안전관리조치와 생태기능보호구역 건설 및 관리조례에 대하여는 제정할 것을 계획하고 있다. 제11차 기간동안 제정될 사항으로 계획된 <해양공정건설프로젝트에의한해양환경오염손해방지를위한관리조례>는 이미 2006년 8월 제정되었다. 국가환경보호총국 環發(2005) 131호 부속문건 1호.

¹³⁾<전국해양생태환경보호와 건설계획>은 1998년과 2000년 국무원이 공포한 <전국생태환경보호요강>과 <전국생태환경건설계획>을 토대로 작성한 것으로, 중국 근해와 해안대를 주요 대상해역으로 하나, 관할해역을 모두 고려하여 2030년까지를 계획기간으로 하여 작성된 것이다. 全國海洋生態環境保護與建設規劃(草案) <<http://221.239.0.139/webpage/shengtai/qghystbjhsgh.htm>> 참조.

대, 유엔해양법협약 제212조와 제222조는 대기에 의한 또는 대기를 통한 오염과 법령집행을 규정하고, 각국이 대기를 통한 해양오염을 방지, 경감 및 통제하기 위하여 국제적으로 합의된 규칙, 기준, 권고 관행과 절차 및 항공 안전을 고려하여 법령을 채택하고 필요한 조치를 취하여야 한다고 규정하고 있다. 이 규정은 중국의 1999년 개정 <해양환경보호법> 제41조로 수용되었다¹⁴⁾. 유류사고와 관련하여, 중국은 1973년부터 1999년까지 50톤 이상의 유류 유출사고만도 약 50여 차례 발생하였으며, 유류오염에 대한 협력을 규정하고 있는 1990년 OPRC협약 내용을 반영하여, 해양오염 방지를 위해 중대 해상오염사고에 대한 응급계획 수립을 해양환경보호법에 반영하였다¹⁵⁾. 동시에 국가해양국은 <중국해상선박기름유출응급계획>을 제정하여, 개정된 해양환경보호법과 동시에 시행함으로써 기름 유출로 인한 해양환경오염을 최소화하는 조치를 수립하였다¹⁶⁾.

중국의 해양환경보호 관련 주요법률의 내용과 관할범위

중국에서 해양환경보호 입법의 핵심은 해양환경의 감독 관리와 해양환경오염 손해방지 및 해양환경보호 법령 위반에 대한 책임이라는 단계적 절차를 통해서 이해할 수 있다. 입법의 단계 혹은 상호 관계에 대하여, 중국이 2000년 제정 한 <입법법>은¹⁷⁾ 입법의 단계와 효력에 대하여 규정하고 있는바, 중국의 해양보호에 관한 입법 역시 이에 따라 전인대와 전인대상무위원회가 제정한 법률, 국무원이 제정하는 행정법규와 규칙, 지방정부가 제정한 지방성 법규와 중국이 체결하거나 참여한 국제조약으로 나누어 살펴볼 수 있다.

주요 해양환경보호 법률

먼저, 해양환경보호와 관련된 법률에는 중국의 <환경보호법>과 <해양환경보호법>을 핵심으로 하는데, 전자는 제7기 전인대 상무위원회 제11차 회의에서 통과되어 1989년

12월 26일 공포되었으며, 후자는 환경보호법보다 앞선 1982년 8월 23일에 통과되었다.

중국의 환경보호법 제3조는 중국의 영해와 관할해역에 적용된다고 규정함으로써, 중국 환경보호의 기본입법으로 작용하고 있다. 제7조는 국무원의 환경보호 주관부서는 전국 환경보호업무에 대한 통일적인 감독관리 업무를 수행함을 규정하고¹⁸⁾, 동시에 국무원 환경보호 주관부서와 항구 감독, 어정어항감독, 군대의 환경보호 부서 및 각급 공안, 교통, 철도, 민항관리 부서가 관련 법률 규정에 따라 환경오염 방지를 위한 감독관리 업무를 수행하도록 하고 있다. 상술한 바와 같이, 중국의 환경보호법은 사실상 해양환경보호법보다 뒤늦게 제정되었으며, 해양환경보호법이 제정된 후인 1984년과 1987년에 각각 <수질오염방지법>과 <대기오염방지법>이¹⁹⁾ 제정되었다. 환경보호법이 제정된 후에는 중국이 다시 <고체폐기물오염환경방지법>²⁰⁾을 제정함으로써, 총괄적 의미의 <환경보호법>을 체계화할 수 있는 보충 규정을 통한 환경보호라는 일련의 국내법적 환경을 조성하였다.

1982년 제정된 <해양환경보호법>은 제3차 유엔해양법 회의와 해양환경에 대한 중요성이 날로 제기되면서 제5차 전인대 상무위원회 제24차 회의에서 통과되었다. 이는 중국으로서는 자국이 관할하는 모든 해역의 환경보호를 위해 제정한 첫 번째 해양환경보호 입법이었다. 해양환경보호법은 “자국의 내수, 영해, 접속수역, 배타적경제수역, 대륙붕 및 기타 관할해역에 적용”된다고 규정하고 있으나(제2조), 동법 제95조가 “내수라 함은 중국 영해기선의 내륙측에 있는 모든 해역을 말한다”고 규정하고 있어, 중국 해양환경보호법이 적용되는 범위는 영해 내측의 강, 운하, 수로, 댐 등의 수역오염에 관한 방지를 포함하지 않고 있음을 알 수 있다. 즉, 해양환경보호법이 적용되는 내수의 범위는 영해기선 내측의 ‘해역’으로 한정되며, 기타 강을 포함한 수역에 대하여는 <수질오염방지법>과 관련 법규가 적용된다²¹⁾. 이후, 중국은 해양경제의 급속한 발달에

¹⁴⁾제41조는 “국가는 대기층에서 오거나 혹은 대기층을 통과하여 조성된 해양환경 오염피해를 방지·감소하고 통제하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.”고 규정하고 있다.

¹⁵⁾<해양환경보호법>제18조 참조.

¹⁶⁾駱志鵬. 국제협약이 우리 해양환경 보호법에 미치는 영향분석(國際公約對我國海洋環境保護法的影響分析, 中國法律教育網, http://www.chinalawedu.com/news/2004_2%5C5%5C1316313091.htm).

¹⁷⁾공식명칭은 「中華人民共和國立法法」이라 칭하며 2000년 3월 15일 제9차 전인대 제3차 회의에서 통과되었고, 주석령 제31호로 공포되었으며 2000년 7월 1일 발효하였다.

¹⁸⁾제9차 전인대 제1차 회의가 비준한 국무원 기구개혁 방안 및 <국무원 기구설치에 관한 통지>에 따라, 국가환경보호총국은 국무원의 환경보호 업무를 주관하는 직속주관 부서가 되었다.

¹⁹⁾1987년 9월 5일 제6기 전인대 상무위원회 제22차 회의에서 통과되어, 1988년 6월 1일부터 시행되었으며, 1995년 8월 29일 제8기 전인대 상무위원회 제15차 회의에서 개정되었다.

²⁰⁾1995년 10월 30일 제8기 전인대 상무위원회 제16차 회의에서 통과되었으며, 제58호 주석령으로 선포되어 1996년 4월 1일부터 시행되었다.

²¹⁾수질오염방지법은 1984년 제정되었으며, 1996년 5월 수정되었다. 본법 제2조는 “본 법은 중화인민공화국내의 하천·호수·운하·

다른 해양환경보호의 조정 필요성을 인식하고, 1999년 전 인대 상무위를 통해 해양환경보호법을 개정하여 2000년 4월부터 시행하였다²²⁾.

해양환경보호법은 제5조를 통해 환경보호를 위한 기관 간 업무를 규정하고 있는데, 국무원 환경보호행정 주관부서인 국가환경보호총국은 “전국 환경보호 업무에 대한 통일적 감독관리 부서로서 전국 해양환경 보호 업무에 대한 지도와 협조 및 감독을 실시하고, 또한 전국의 육상 기인 오염물질과 해안 공사건설 사업의 해양오염 훼손에 대한 환경 보호업무”를 책임진다. 또한, 국가해양행정 주관부서인 국가해양국은 “해양환경의 감독관리와 해양환경의 조사·탐지·감시·평가 및 과학연구에 책임을 지고, 전국의 해양건설 사업과 해양투기 폐기물의 해양에 대한 오염 훼손에 대한 환경보호업무”를 수행하며, 해사(海事)행정 주관부서인 해사국은 “관할 항구수역내 비군사선박과 항내 수역외의 비어업 및 비군사선박의 해양환경 오염에 대한 감독관리, 오염사고의 조사처리, 외국국적의 선박이 일으킨 오염사고에 대한 검사” 업무를 수행토록 하고 있다. 만일, 선박오염 사고가 어업에 손해를 일으키는 경우, 어업행정 주무부서를 참여시켜 조사처리 한다. 이 밖에, 어업행정 주관부서는 “항구 내 비군사선박과 항구 수역 외 어업선박의 해양환경을 감독관리하고, 어업수역 생태환경

을 보호”하는 업무를 담당하며, 또한 일반 오염사고 이외의 어업오염사고를 조사처리하는 책임이 있다. 군대의 환경보호 부서는 군사선박의 해양환경 오염에 대한 감독관리 및 오염사고에 대한 조사처리를 담당하며, 연안의 縣級 이상 지방인민정부가 행사하는 해양환경 감독관리 부서의 직책은 성·자치구·직할시 인민정부가 해양환경보호법과 국무원의 관련 규정에 근거하여 확정토록 하고 있다 (Fig. 2 참조).

해양환경보호법은 전국과 지방에 기능에 따른 해양구역을 설정토록 하고 있으며(제6조), 기능 구역에 따라 전국 해양환경 보호계획과 중점해역 지역성 해양환경보호계획을 수립하여 실시하며, 한 지역 혹은 한 부서 이상의 업무에 대하여는 관련 부서 간 협조를 통해서 해결토록 하고 있다(제7조). 만일, 관련 지방정부 혹은 부서 간 업무조정이 이루어지지 않을 경우, 국무원이 결정토록 하여 효율적 업무 집행의 강행성을 확보하는 규정을 두었다(제8조). 해양환경보호법은 국가와 지방정부의 해양환경 기준 의무를 규정하고, 이를 지방정부의 업무계획에 포함함으로써 해양환경 보호의 목표와 임무를 명확하게 하도록 하였다(제9조). 오염물 배출에 대하여는 국가 규정에 따라 폐기비용을 지급하되(제10조 및 제11조), 방출 기준을 초과할 경우에는 기한을 정하여 회복하고(제12조), 해양환경에 중대한

Fig. 2. Major marine environment protection standard by legislative subject of China.

수로·저수지 등의 지표수 및 지하수의 오염방지에 적용한다. 해양오염 방지는 법률로 규정하고 본 법을 적용하지 않는다.” 규정함으로써, 해양환경보호법과의 관계를 분명히 하고 있다.

²²⁾ 1982년 8월 23일 제5회 전인대 상무위원회 제24차 회의 통과, 1999년 12월 25일 제9회 전국인민대표 대회 상무위원회 제13차 회의에서 개정, 2000년 4월 1일부터 시행되었다.

오염을 일으키는 낙후시설과 설비는 도태시키는 제도를 통해 생산설비의 제고를 꾀하도록 규정하고 있다(제13조). 해양환경보호 업무의 효율화와 상시 대비시스템 구축을 위해서 국가해양국과 해양환경총국은 전국 해양환경 조사와 모니터링을 통해 해양환경 모니터링 자료를 제공토록 하고 있는데, 이는 특히 최근 2007년 4월 11일 중국이 자체 개발한 해양1호B의 발사 성공과 연계하여 그 의미를 해석할 수 있다²³⁾. 해양1호B의 성공적 발사는 동북아에서의 해양력 강화를 위한 중국의 연구개발 투자의 결실임과 동시에 해양의 水色환경 요소, 바다의 표면온도, 해양 오염물 및 근해 해안대와 해안환경 모니터링, 해양재해모니터링 및 해양과학연구 등의 영역에 광범위하게 사용될 수 있는 역량을 확보함으로써 해양보호의 과학화를 한층 제고할 수 있게 되었다²⁴⁾. 해상사고와 충돌로 인한 해양환경 오염 처리에 관하여, 해양환경보호법은 국가 각 주관부서가 해양오염사고에 대비한 긴급 계획을 수립도록 하고, 관련 부서는 연합으로 오염에 대한 감독관리권을 행사토록 규정하고 있다(제18조 및 제19조).

새롭게 개정된 중국의 2000년 해양환경보호법은 특히 제2장과 제3장을 통해 해양환경 관리감독과 해양생태 보호를 하나의 章으로 추가하고 있는데, 이는 해양에서의 건설 프로젝트로 인한 환경보호를 강조함으로써 해양경제의 지속적 발전을 촉진하고자 한다는 데서 중요한 의미를 갖는다. 특히 해양생태보호를 위해 육상기인 오염물 방지(제4장), 해안공정 건설프로젝트(제5장), 해양공정건설프로젝트(제6장), 폐기물 투기(제7장), 선박과 관련 작업 활동(제8장) 등으로 인해 해양환경에 오염손해에 효과적으로 대처하기 위하여 해양환경보호법은 각종 오염원 방지 관리 제도를 제정하고, 동시에 해양자연보호구(제21조 및 제22조), 특별보호구를 중점으로(제23조) 하는 해양생태보호제도를 규정하고 있다.

이 외에, 개정된 해양환경보호법과 국무원이 국가해양국에 부여한 주요 직책은 해양환경에 대한 관리감독으로 요약할 수 있으며, 이를 위한 구체적인 조치로 2006년 통과

된 <해양공정건설프로젝트로인한해양환경오염손해방지를 위한관리조례>²⁵⁾, 2002년 공포된 <해양석유플랫폼폐기관리임시조치>²⁶⁾, <해양공정환경평가심사비준절차> 등을 들 수 있다. 중국의 해양환경보호 노력은 지방정부의 지방성 법규를 통한 해양환경보호 조치 수립의무와 함께 <해양생물질량기준>²⁷⁾, <해양침적물질량기준>²⁸⁾ 등의 각 해양환경 보호 영역과 업종에 대한 국가기준을 강화하고 있다는 데서도 구체적인 행정관리 시스템 확보 의지를 엿볼 수 있다.

해양환경보호를 위한 행정법규

상술한 해양환경보호법을 기초로 한 중국의 해양환경 보호조치는 해양환경에 영향을 미치는 오염원 및 오염원의 특징에 대한 개별 입법조치를 통해 구체화되었다. 여기서 언급하는 개별 입법조치라 함은 중국 전인대와 전인대 상무위원회가 제정한 법률에 대하여 국무원이 “조례”의 형식으로 제정한 행정법규를 말한다²⁹⁾. 이중 해양환경보호법을 기초로 제정된 가장 대표적인 것으로는 <선박기인해역오염방지관리조례>, <선박해체에의한해양환경오염방지관리조례>, <해양석유탐사개발환경보호관리조례>, <해양폐기물관리조례>, <육지기인오염물질에의한해양환경오염훼손방지에관한관리조례>, <해안공정건설프로젝트에의한해양환경오염방지관리조례>, <해양공정건설프로젝트에의한해양환경오염손해방지를위한관리조례>를 들 수 있으며, 이들은 모두 해양환경보호법을 근거로 제정된 행정법규에 속한다.

<선박기인해역오염방지관리조례>는 선박으로 인한 해양오염을 방지하고 해역 생태환경을 보호하기 위하여 국무원이 1983년 제정하였으며³⁰⁾, 중국의 관할해역과 항구 내의 모든 중국적 선박 및 외국적 선박, 선박 소유인 및 기타의 자에게 적용된다(제2조). 선박으로 인한 해역환경 오염 방지 주관부서는 1998년 성립된 중국해사국이 되며³¹⁾, 본 조례는 중국의 선박으로 인한 해양오염방지에 관한 첫 번째 전문 행정법규라는 의미를 갖는다. 단, 본 조례에서 규정하는 선박이라 함은, 일체 유형의 동력 및 비동

²³⁾新華網(2007. 4.20); 中國網(2007.4.11); 東北新聞網(2007.4.23); 中國科學院上海分院(2007. 4. 12일, <http://www.google.com.tw/>).

²⁴⁾한국해양연구원 정책연구실. 해양과학기술정책동향(2007.6). p. 128-133.

²⁵⁾2006년 8월 30일 국무원 제148차 상무회의의 통과, 2006년 11월 1일부터 시행되었다.

²⁶⁾2002년 6월 24일 국가해양국이 해양환경보호법과 관련 법규에 의거하여 제정하였다. 본 조치는 중국 내수, 영해, 접속수역, 배타적경제수역, 대륙붕 및 중국이 관할하는 기타 해역에서의 해양석유플랫폼 폐기에 관한 사항을 규정하고 있다.

²⁷⁾2001년 8월 28일 국가질량감독검사감독총국이 공포(GB18421-2001)하고 2002년 3월 1일 시행되었다.

²⁸⁾2002년 3월 10일 국가질량감독검사감독총국이 공포(GB 18668-2002)하고 2002년 10월 1일 시행되었다.

²⁹⁾중국의 법률체계에서 행정법규라 함은 ‘국무원령’으로 공포되고, 그 효력은 헌법과 법률 아래에 있는 법규범을 말한다. 권 등(2008), 제1부 참조.

³⁰⁾1983년 12월 29일 국무원 공포(國發[1983]202號).

³¹⁾중국 해사국은 이전의 항무감독국(교통안전감독국)과 선박점검국(교통부선박점검국)이 합병하여 성립되었으며, 중국의 수상안전 감독관리와 선박오염방지, 선박과 해상시설 점검, 항행보장 및 교통업종 안전생산에 관한 방침과 정책 및 법규의 기초 등의 업무를 담당한다.

력의 선박을 말하나, 해상 석유 탐사 개발작업중의 고정식 및 이동식 플랫폼을 포함하지 않는다(제52조). 조례는 150톤 이상의 유조선, 400톤 이상의 비유조선, 2000톤 이상의 유류 적재화물선은 해양환경보호법이 규정(제28조)하는 선박 오염방지문서를 구비토록 규정하고, 상기 기준 톤수 이상의 유조선과 비유조선은 객실 오수와 평형수(밸러스트수)를 분리토록 규정하고 있으며, 12해리 이내에서 오수를 배출할 경우에 대한 제한 규정을 두고 있다³²⁾. 이외에, 선박유류작업과 기름에 의한 오염 배출, 선박의 위험화물 수송, 선박으로 인한 기타 오수, 선박 쓰레기, 선박을 이용한 폐기물 투척, 수상·수하 선박의 수선인용 및 선박해체 작업, 선박 오염 사고의 손해배상 등에 대한 상세한 규정을 두고 있다. 특히, 제54조는 어항 구역내의 선박오염 문제에 관하여, 국가어정어항감독부서가 본 조례가 규정하는 주관부서의 직권을 행사한다고 규정하고 있으며, 항만중의 군사관할구역과 군용 선박의 내부 오염방지 관리는 군대 환경보호 부서가 해양환경보호법과 본 조례에 근거하여 구체적 규정을 정하도록 하고 있다.

<육지기인오염물질에의한해양환경오염훼손방지에관한관리조례>는³³⁾ 해양환경을 오염훼손하거나 혹은 그럴 가능성이 있는 장소 및 시설 등의 육지 오염원이 배출하는 오염물을 방지를 위하여 제정되었으며, 해역으로 배출하려는 모든 단위와 개인에게 적용된다(제2조). 단, 선박의

해체로 인한 해양환경 훼손은 선박해체에 의한 환경오염 방지관리조례에 의하여 집행한다(제3조). 전국의 육상기인 오염물에 의한 해양환경오염은 국무원 환경보호 주관부서가 담당하나, 각 연해지방에서는 縣級 이상 지방정부의 환경보호주관부서가 업무를 주관하도록 하였다(제4조). 주의할 만한 것은, 육상기인 오염물에 의한 해역오염 이외의 기타 수역의 오염에 관하여는 아직 법률규정을 두고 있지 않으며, 단지 선박쓰레기와 연안 고체폐기물로 인한 양자강수역의 환경오염 등에 관하여는 <수질오염방지법>과 <고체폐기물에의한환경오염방지법>, <도시경관및환경위생관리조례>³⁴⁾ 등의 법률 및 법규를 통해 규율된다. 특히, 중국의 교통부와 건설부 및 국가환경보호국이 1997년 제정한 <선박쓰레기및연안고체폐기물에의한양자강오염방지관리규정>³⁵⁾은 양자강 수역에서의 항행, 정박, 작업하는 선박과 선박소유인(경영인) 및 항구 하역시설 소유자에게 적용되며, 국무원 교통행정 주관부서가 이 유역에서의 선박쓰레기로 인한 오염 방지의 관리책임을 수행토록 규정하고 있다.

중국 관할해역에서 선박 해체로 인한 환경오염 방지를 위해 국무원은 1988년 <선박해체에의한환경오염방지관리조례>를 제정하였는데, 이는 중국 관할해역에서 선박해체에 종사하는 모든 개인과 조직에게 적용된다(제1조 및 제2조). 각 지방정부와 군대, 항구감독 기구 등은 해당 수역

Table 1. Competent authorities on the Prevention of environmental pollution by ship-breaking and the extent of the jurisdiction

Extent of Jurisdiction	Competent Authorities
in charge of the environmental protection of the ship-breaking on the coast beyond the harbour, inspecting of environmental protection of the ship-breaking programmes	environmental protection department of the people's government at/or above the county level
in charge of the environmental protection of the ship-breaking on the water and the ship-breaking within the water areas of the compresive harbour	Harbour Superintendency Administration of the PRC(including Internal Water Harbour and Navigation Superintendency Administration)
in charge of the environmental protection of the ship-breaking within the fishing harbour water areas	State Fisheries Administration and Fishing Harbour Suoerintendency Agency
in charge of the environmental protection of the ship-breaking within the military harbour water areas	Environmental Protection Department of the Armed Forces
※ State Administrative Department of Marine Affairs and the protection agencies of the main river systems shall ... in co-operation with the competent authorities	

³²⁾제15조 제1항 4호 “12해리 내에서 유류함유 오수를 배출하는 경우 처리를 거친 오수의 유류 함량은 12밀리그램을 초과할 수 없으며, 12해리 이원에서의 오수 배출의 경우에는 리터당 100밀리그램을 초과할 수 없다.”

³³⁾1990년 6월 22일 국무원의 제61호 문건으로 공포되었으며, 1990년 8월 1일부터 시행되었다.

³⁴⁾<도시경관 및 환경위생관리조례(城市市容和環境衛生管理條例)>는 1992년 5월 20일 국무원 제104차 상무회의에서 통과되었으며, 1992년 8월 1일부터 시행되었다.

³⁵⁾본 규정(防止船舶垃圾和沿岸固体廢物污染長江水域管理規定)은 1997년 12월 24일 교통부, 건설부, 국가해양보호국이 공동으로 공포하였으며, 교통부령 제17호로 공포되었다. 본 규정은 수질오염방지법, 고체폐기물에 의한 환경오염방지법, 도시경관 및 환경위생관리조례 등의 법률, 법규 및 관련 국제조약에 의거하여 규정되었으며, 특히 해양환경과 선박쓰레기 및 연안고체폐기물로 인한 양자강 수역 보호를 위해 제정되었다.

에서의 선박해체로 인한 환경보호업무 책임을 지며(제4조), 음용 수원지와 해수의 담수화 취수점, 염장이나 주요 어업 수역 등과 같이 특별보호가 필요한 지역에서는 선박 해체를 할 수 없다고 규정하고 있다(제5조) (Table 1 참조).

특히, 세창수(洗艙水)와 평형수는 배출 기준에 적합하여야 하며, 처리하지 않은 평형수와 세창수는 선박해체로 인한 오염을 주관하는 감독기관의 기준을 득하도록 하였다(제13조).

국무원이 1990년 5월 제정한 <해안공정건설프로젝트에 의한해양환경오염방지관리조례(이하, 해안공정조례)>는 해안이나 해안에 인접한 지역에서 해양환경에 영향을 주는 건설 사업으로 인한 환경보호를 강화하기 위해 제정된 것으로, 2006년 8월 제정된 <해양공정건설프로젝트에 의한 해양환경오염손해방지를위한관리조례(해양공정조례)>³⁶⁾와 함께 중국 관할해역에서의 건설로 인한 해양환경 보호를 전문적으로 규정하고 관리하는 전문 행정법규이다. 양자는 모두 해역 및 인접지역에서의 건설사업으로 인한 해양오염방지를 위한 전문 조례이지만, 적용 대상과 범위에서 차이가 있으며, 동시에 후자가 1999년 개정된 해양환경보호법에 이후에 제정되었다는 차이가 있다. 따라서 만일 전자(해안공정조례)와 후자(해양공정조례)의 불일치가 있을 경우, 중국 입법법이 규정하는 “신법 우선의 원칙”에 따라 후자의 규정이 우선 적용된다³⁷⁾.

우선, 해안공정조례는 “해안 혹은 해안에 인접한 곳에서 해수를 통제하거나 해역을 이용하여 부분 혹은 전부의 기능을 완성한 것으로 해양환경에 영향을 주는 기본 건설 프로젝트 사업·기술개조 사업 및 구역개발 공정 건설 사업”의 환경보호 관리를 강화하기 위해 제정되었다. 여기에는 항구·부두·선박 제조장·선박 수리장·해안화력 발전소·원자력발전소, 해안 석유창고, 바다를 에워싸는 건설공사, 어업 공사, 바다 횡단 교량 및 터널 공사, 바다 제방, 해안 보호 공사 및 기타 일체의 해안·간석지의 자연 상태를 변경하는 개발 건설 사업을 포함한다(제2조). 본 조례는 중국 국경내에서 해안건설 사업을 진행하는 모든 개인과 조직에 적용되나, 선박해체장 건설 관련 사업은 <선박해체에 의한환경오염방지관리조례>를 적용한다(제3조). 특히, 해안건설사업을 진행하는 조직은 타당성 연구 단계에서부터 환경영향평가 보고서를 작성하여야 하며, 관련 기관의 예비심사를 받은 후에야 환경보호 주관부서의 심사비준을 받도록 하였다. 동시에 일정 면적 이상의

바다매립, 일정 투자 이상의 사업에는 국무원 환경보호 주관부서의 비준을 받도록 기준을 강화하였고, 어류의 주요 양식장이나 항행 가치를 지닌 수역, 전형적인 충적형 해안 지역은 매립을 금지토록 하였다(제7조).

<해양공정조례>는 전인대가 1999년 해양환경보호법을 개정할 때 특히 해양건설로 인한 해양환경오염 피해방지 관련 사항을 추가하여 규정한 것을 근거로 제정되었다³⁸⁾. 해양공정의 개념은 과학기술의 발전과 해양경제의 지속적인 발전 및 해역이용 방식의 다양화에 따라 도입된 것이다. 해양환경보호법은 해양공정에 대한 구체적인 정의와 범위를 규정하지 않고 있으나, 해양공정조례는 “해양자원의 개발, 이용, 보호, 회복을 목적으로 하고 또한 건설대상이 해안선에서 해역 쪽으로 위치하여 건축, 개조, 확장 건설되는 것”으로 개념을 정의하고 있다. 구체적으로는 (1) 바다를 메꾸거나 해상 제방 건설 ; (2) 인공도, 해상 및 해저물자 저장시설, 바다를 가로지르는 교량, 해저수로 건설 ; (3) 해저관선, 해저전(광)선 매설 작업 ; (4) 해양광산자원 탐사개발 및 관련 부속 작업 ; (5) 해상조력 발전소, 파력 발전소, 온도차 발전소 등의 해양에너지개발 건설 ; (6) 대형해수양식장, 인공어초 건설 ; (7) 염전, 해수의 담수화 등 종합이용 건설 ; (8) 해상 레크레이션 및 운동, 경관개발 건설 ; (9) 국가해양주관부서와 국무원 환경 주관부서가 함께 규정한 기타 해양건설을 포함하는 것으로, 중국이 관할하는 해역에서의 해양건설로 인한 해양환경 훼손 방지를 목적으로 하고 있다. 본 조례는 해양환경보호법이 규정하는 원칙과 관리경험을 전문가 의견수렴과 <해양공정 환경영향평가기술지침(GB/T19485-2)> 등의 관련 기준을 근거로 제정되었다³⁹⁾.

해양공정조례는 해양공정 건설 전의 예방제도, 해양공정 건설과 운영 중의 오염통제제도, 오염물 배출 관리제도, 해양공정이 일으킨 오염사고에 대한 예방과 통제 등을 주요 내용으로 규정하고 있다. 해양공정으로 인한 해양환경오염 방지를 위해, 조례는 공정건설 전에 환경영향평가 제도를 도입하고 있는데, 여기에는 (1) 해양환경평가 원칙과 요구, (2) 해양공정 환경영향평가 보고서의 내용, 비준권한, 비준기간에 대한 명확화, (3) 환경영향보고서 재비준 등을 규정하고 있다. 본 조례에서 해양공정건설 및 운영에 대한 오염 통제와 관련된 규정은 오염으로 인한 해양환경 훼손방지를 위한 핵심 사안으로써, (1) 해양공정 환경보호 시설의 삼동시(三同時)제도⁴⁰⁾, (2) 해양공정

³⁶⁾ 2006년 8월 30일 국무원 제148차 상무회의 통과(국무원령 제475호), 동년 11월 1일부터 시행되었다.

³⁷⁾ <입법법> 제83조.

³⁸⁾ <해양환경보호법> 제6장 참조.

³⁹⁾ 新華網. “국무원 법제사무실의 <해양공정건설프로젝트에 의한해양환경오염손해방지를위한관리조례> 관련 기자회견”(2006. 10. 6)

⁴⁰⁾ 三同時 제도란 해양공정의 환경보호 시설이 핵심 공정의 동시설계, 동시시공, 동시 가동되어야 함을 의미한다. 제16조.

환경영향의 후 평가제도⁴¹⁾, (3) 사용만료 후 제거 혹은 기타용도로의 사용변경에 대한 감독관리 강화 등을 규정하였다(제3장). 해양공정의 오염 배출 관리에 대하여, 조례는 (1) 해양공정 오염 배출 보고제도, (2) 해양공정 오염 배출 비준과 비용부과 감독관리제도의 명확화, (3) 해양유기탐사개발활동중의 폐기물관리 상세화, (4) 오염물 배출의 제한과 금지 규정을 두고 있다(제4장). 해양공정으로 인한 오염 배출에 대하여는 소위 “收支兩條線” 관리제도를 시행하고 있는데, 이는 오염물 배출에 대한 금액은 모두 재정예산에 산입하고, 모든 금액을 해양환경오염방지를 위해서만 사용될 수 있음을 의미한다(제36조). 해양오염사고에 대한 예방과 통제에 관하여, 조례는 (1) 해양공정오염으로 인한 해양환경 훼손에 대한 응급조치 편제주체, 시간, 내용에 대한 단계별 조치, (2) 오염사고 보고제도, (3) 오염사고 응급처리의 상세화를 규정함으로써 각급 지방정부와 관련 조직의 책임소재를 분명히 하였다(제5장).

<해양폐기물관리조례>⁴²⁾는 선박, 항공기, 플랫폼 및 기타 적재기구를 통한 폐기물과 기타 물질 투기를 방지하기 위한 것으로, 중국의 내해, 영해, 대륙붕과 기타 관할해역에서의 폐기, 투기 목적의 운송 등의 행위에 적용된다(제2조). 단, 투기에는 임대하여 이용하는 선박, 항공기와 기타 적재기구 및 시설이 정상적인 조작으로 생성되는 폐기물의 배출을 포함하지 않으며, 석유탐사개발 과정에서 발생하는 폐기물은 <해양석유탐사개발환경보호관리조례>에 규정에 따라 처리하도록 하고 있다(제2조 및 제3조). 중국의 폐기물관리에 관한 중요한 원칙중의 하나는 폐기물허가증제도인데⁴³⁾, 허가증은 그 폐기물의 독성과 유해물질 함량, 해양환경에 대한 영향 요소 등에 따라 긴급허가증, 특별허가증, 보통허가증으로 구분된다(제6조내지 제11조).

1983년 제정된 <해양석유탐사개발환경보호관리조례>는 해양석유의 탐사, 개발, 생산, 저장 및 수송관 등의 관련 직업활동에⁴⁴⁾ 관하여 제정한 행정법규로서, 중국의 관할해역에서 석유탐사개발에 종사하는 모든 자와 이들이 사용하는 고정식 및 이동식 플랫폼 및 기타 관련시설에 적용된다(제2조).

3. 해양환경오염방지의 주요제도

중국에서 해양오염방지를 위한 기본원칙이라 함은 해양오염 방지 혹은 해양환경보호를 위한 전 과정에서 준수되어야 하는 기본 준칙을 말한다. 중국의 해양환경 보호를 위한 기본 원칙으로는 지속 가능한 발전 원칙, 예방을 위주로 하되 방지를 결합한 원칙, 오염자 부담원칙, 경제건설과 환경보호의 조화원칙 등으로 국제적 환경보호 흐름과 크게 다르지 않다. 단, 중국은 해양환경보호의 의무적 요건을 강화하고 환경법이 규정하는 목표와 임무 수행을 제고하기 위해 이들 기본원칙에 근거하여 ‘기본제도’를 입법화하고 있다. 이는 환경감독관리에서 보편적 의의를 갖는 법률규칙이자 절차로써, 특정 혹은 일련의 환경보호 관계를 조정하는 법률규범을 말한다. 따라서, 해양환경보호 기본제도는 일반적 환경법률 규범이나 환경보호법의 기본원칙과는 다른, 그러나 환경보호법률 규범의 중요한 구성 부분이다. 즉, 해양환경보호의 기본제도는 환경오염방지의 실제적 규정과 절차적 요구를 종합하여 법전화, 절차화, 체계화한 것으로 모든 환경 관련 주체가 준수하여야 하는 법적 장치를 말한다.

중국은 1999년 해양환경보호법 개정을 계기로 해양환경의 관리를 강화하기 위한 새로운 기본제도를 도입하였는데, 여기에는 원래의 환경영향평가와 三同時제도, 해양환경오염에 대한 손해배상제도 외에, 해양기능구역과 해양환경보호계획제도, 중점해역오염물 총량제, 해양환경기준제도, 오염물 배출비용징수제도, 환경오염 훼손 시설의 퇴출제도, 해양오염사고에 대한 응급조치제도, 현장조사제도, 선박유류오염에 대한 보험 및 유류오염에 대한 배상기금제도 등을 들 수 있다. 이중 주의할 만한 것으로는 (1) 중점해역 오염물 배출량 통제제도, (2) 해양환경영향평가제도, (3) 三同時제도, (4) 해양오염물 배출비용징수제, (5) 해양오염물 배출허가제, (6) 해양환경오염방지기준화제도 등이 있다.

중점해역오염물 배출총량 통제제도

중점해역에 대한 오염물 배출총량 통제제도는 1999년 개정된 <해양환경보호법>에 의해 도입된 제도로서, 제3

⁴¹⁾제20조는 해양공정이 건설, 운영 중에 비준된 환경영향평가서의 상태가 발생한 경우, 건설단위는 해당 상황 출현후 20일내에 환경영향에 대한 후평가를 실시한다. 후평가의 결론에 따라 개선조치를 하고, 또한 후평가 결론과 개선 조치를 원래의 공정환경영향평가보고서를 비준한 해양주관부서에 보고하고 등록한다.

⁴²⁾국무원이 1985년 3월 6일 공포하였으며, 동년 4월 1일부터 시행되었다.

⁴³⁾폐기물 허가증은 중국의 해양환경보호법 제55조 제2항의 규정에 근거한 것으로, 해양환경보호법은 “해상에 폐기물을 투기하고자 하는 조직은 국가해양행정 주관부서에 서면신청하고, 심사비준을 통해 허가증을 발급받아야 한다”고 규정하고 있다.

⁴⁴⁾<해양석유탐사개발환경보호관리조례>제30조 및 관련 조항.

조는 “국가는 중점 해역의 오염물 배수 총량 통제제도를 실시하고, 주요 오염물의 해역배수 총량 통제 기준을 확정하며, 주요 오염원에 대하여 배출량을 분배하여야 한다. 구체적 조치는 국무원이 제정한다.”고 규정하고 있다. 오염물 총량 통제제도는 특정 해역에서 예정된 환경목표나 해당 지역의 환경용량 등의 환경상황에 근거하여 주요 오염물의 환경 최대 허용치를 확정하는 제도를 말한다. 허용치가 확정되면 확정 지역의 각 기업단위의 오염물 배출량을 최고 허용치를 확정하고, 여기에서 설정한 배출 총량통제지표를 통해 각 기업의 오염물 배출활동을 규제하게 된다⁴⁵⁾.

해양환경영향평가제도

환경영향평가는 환경수준에 대한 예측평가를 의미하는 것으로, 중국 <환경영향평가법>은 “계획과 건설프로젝트의 실시후 환경에 야기될 수 있는 영향을 분석, 예측, 평가하고, 환경에 유해한 영향을 예방하거나 경감하기 위한 대책과 조치를 제기하여 모니터링을 진행하는 방법과 제도”로 규정하고 있다(제2조).

환경영향평가제도가 중국에 처음 규정된 것은 1979년의 <환경보호법(시행)>에서였으며, 이후 1981년 國家計委·建委·국무원 환경보호 소위원회가 함께 공포한 <기본건설프로젝트 환경보호관리조치>와 1986년 이를 개정 공포한 <건설프로젝트환경보호관리조치>, 국무원이 1996년 공포한 <환경보호의몇가지문제에관한결정>, 1998년의 <건설프로젝트환경보호관리조례>등을 통해 환경영향평가 보고서에 대한 기준과 요구를 제고하였다. 특히, 2000년 11월에는 전인대 환경과 자원보호위원회가 제출한 <환경영향평가법>이 2002년 10월 전인대 상무위원회에서 정식 통과되어 시행되고 있다⁴⁶⁾.

환경영향평가법은 처음으로 환경영향평가의 범위를 단순한 건설프로젝트에 대한 영향평가에서 계획에 따라 추진하는 환경영향평가로 그 범위를 넓히고⁴⁷⁾, 동시에 일반

대중이 환경영향평가에 참여할 수 있는 시스템을 구축하고 있다고 평가된다.

중국의 환경영향평가제도는 (1) 환경영향평가를 계획된 환경영향평가와 건설프로젝트에 대한 환경영향평가로 구분하고 있으나, 건설프로젝트에 대한 환경영향평가를 위주로 하고 있다는 점, (2) 환경영향평가가 법적 강제성을 가지고 있다는 점, (3) 환경영향평가와 기본건설관리 절차를 밀접하게 연계하여 관리하고 있다는 점, (4) 정도가 다른 환경영향을 야기하는 건설공사에 대하여 각각 다른 관리를 시행한다는 점⁴⁸⁾, (5) 환경영향평가에 종사하고자 하는 조직은 국가 인증을 받아야 한다는 특징이 있다.

해양환경영향평가 보고와 관련하여 중국은 해안공정건설과 해양공정건설을 구분하여 규정하고 있음에 주의할 필요가 있다. 먼저, 1990에 제정된 <해안공정조례>는 환경영향평가 보고서는 반드시 해양행정 주관부서를 통해 심사의견을 제출한 후, 환경보호 행정주관부서의 심사 비준을 받도록 하고 있다⁴⁹⁾. 환경보호 행정주관 부서는 환경영향 보고서를 비준하기 전, 해사·어업 행정주관 부서와 군대 환경보호 부서의 의견을 구하여야 한다⁵⁰⁾. 단, <해양공정조례>는 해양행정 주관부서가 해양공정 환경영향평가보고서를 비준하고, 이를 환경보호 주관부서에 등록하여야 하며, 환경보호 주관부서의 감독을 받도록 하고 있다⁵¹⁾. 해양행정 주관 부서는 해양환경영향 보고서를 비준하기 전에 반드시 해사·어업행정 주관부서 및 군대 환경보호부서의 자문을 받아야 한다⁵²⁾.

이 외에, 해안공정과 해양공정은 일정 면적 이상의 바다를 이용하여 개발하는 행위에 대한 환경영향평가는 국무원의 관련 기관이 심사비준 하도록 하여⁵³⁾ 국가적 보호가 필요한 해양자원과 환경 훼손의 여지를 통제하고 있다.

三同時제도

‘三同時’제도는 환경에 영향을 미치는 모든 신축, 개축,

⁴⁵⁾徐와 申(2006). p. 55-56.

⁴⁶⁾2002년 10월 28일 제9기 전인대 상무위원회 제30차 회의에서 통과되었으며, 2003년 9월 1일부터 시행되었다.

⁴⁷⁾<환경영향평가법>제2장, 제3장 참조.

⁴⁸⁾예컨대, 1998년의 <건설프로젝트환경보호관리조례>는 각 유형의 프로젝트에 대하여 가행성연구단계와 건설사업 개시 전에 환경영향평가에 대한 보고, 비준을 완료토록 요구하고 있다.

⁴⁹⁾<해안공정건설프로젝트에의한해양환경오염방지관리조례>제7조.

⁵⁰⁾<해양환경보호법>제43조.

⁵¹⁾<해양공정건설프로젝트에의한해양환경오염방지관리조례>제10조.

⁵²⁾<해양환경보호법>제47조.

⁵³⁾해안공정의 경우 5만畝 이상의 해역을 개발하거나 국가가 규정한 투자 한도액 이상에 대한 환경영향평가보고서는 관련 사업 주관부서의 예비 심사 후, 국무원 환경보호 행정주관 부서가 심사비준토록 하였으며 ; 해양공정의 경우, 50헥타르 이상의 바다를 메꾸는 공정이나 100헥타르 이상의 바다를 에워싸는 공정, 혹은 해양권익과 국방안전 등의 특수 성질에 관련되는 공정 등에 대하여는 국가 해양주관 부서가 비준토록 규정하고 있다. <해안공정건설프로젝트에의한해양환경오염방지관리조례>제7조 ; <해양공정건설프로젝트에의한해양환경오염방지관리조례>제11조 참조.

확장건설 사업, 기술 개조사업, 지역개발사업이나 자연자원개발 사업 등에 대한 환경보호 조치를 말한다. 즉, 이들 공사에 대하여는 오염과 기타 공해방지 시설, 환경보호조치가 반드시 핵심 공정과 동시에 설계되고 동시에 시공되며, 동시에 투입되어 사용되어야 한다는 중국에 특유한 제도를 말한다.

三同時제도는 1972년 국무원이 비준한 <국가계획위원회, 건설위원회의관청담오염상황과해결에관한보고(國家計委·建委關於官廳水庫污染情況和解決意見的報告)>에서 처음 등장하였고, 1979년 <환경보호법(시행)>에서 제차 확인됨으로써 중국 환경보호의 중요한 제도로 발전되었다. 현행 <환경보호법>과 <건설프로젝트환경보호설계규정>, <대기오염방지법>, <고체폐기물오염환경방지법>, <수질오염방지법>, <해양환경보호법>, <수자원법(水法)> 등이 모두 ‘三同時’ 제도를 규정하고 있으며, 1998년에는 원래의 <건설프로젝트환경보호관리조치>를 대폭 개정한 <건설프로젝트환경보호관리조례>를 공포하여 三同時제도의 집행을 강화하고 있다.

三同時제도는 해양환경영향평가와 함께 “예방을 위주”로 하는 중국 해양환경오염 정책의 핵심 사안이기도 하다. <해양환경보호법>은 제44조와 제48조를 통해 해안공정과 해양공정에 대한 三同時제도의 엄격한 실시를 규정하고 있으며, 특히 해양공정으로 인한 환경보호 시설의 검사비준과 검수는 환경보호 부서가 아닌 해양행정 주관부서가 하도록 규정하고 있다⁵⁴⁾.

해양오염물 배출비용징수제

‘오염자 부담원칙’의 구체적인 시행조치이기도 한 해양오염물 배출비용징수제는 <해양환경보호법>제11조가 규정하고 있다. 1978년 <환경보호업무회보요점(環境保護工作匯報要點)>에서 처음 도입된 이래, 중국의 주요 환경보호 정책의 주요 제도로 수립되었으며, 1999년 개정된 <해양환경보호법>⁵⁵⁾과 2000년 개정된 <대기오염방지법>⁵⁶⁾은 오염물 배출량이 일정 수준을 초과하여 위법행위에 속할 경우에는 행정처벌을 할 수 있도록 규제가 강화되는 추세에 있다. 동시에, 해양환경보호법은 오염물 배출비용으로 징수된 금액은 반드시 해양환경 오염의 복구에 사

용하여야 하며, 기타 용도로 전용할 수 없도록 규정하고 있다.

해양오염물 배출허가제

배출허가제란⁵⁷⁾ 환경오염물을 배출하고자 하는 자는 반드시 법정 절차에 따라 환경보호 행정주관부서에 오염물 배출과 방지상황을 보고하고, 관련 자료를 제공하며, 관련 감독관리를 받는 모든 절차를 의미한다.

현재 중국의 환경보호법에서 규정하는 허가증에는 오염물배출허가증, 해양폐기물투기허가증, 위험폐기물 경영·이전허가증, 핵시설건조·운영허가증, 화학위험물품생산·경영허가증, 방사성약품생산·경영·사용허가증, 임목 채벌허가증, 탐사허가증, 취수허가증, 어획허가증, 수렵특허증, 건설용지허가증과 건설공정계획허가증 등이 있으며, 해양폐기물투기의 경우에는 유해물질과 독성함량 및 해양환경에 대한 영향 요소 등에 따라 긴급허가증, 특별허가증, 보통허가증의 세 종류로 구분된다⁵⁸⁾.

1982년 국무원은 <오염물배출비용징수임시조치(徵收排污費暫行辦法)>를 통해 처음 오염물배출신고허가제를 규정한 이래, 1984년 <수질오염방지법>과 <환경보호법>등의 주요 법규에 규정되었으며, 2003년 4월 국가환경보호총국은 <오염물배출비용징수결정에관한업무통지(關於排污費徵收核定有關工作的通知)>⁵⁹⁾을 통해 오염물 배출비용에 대한 신고등기, 심사, 공고, 통지, 집행 등의 절차와 관련 요구 등을 상세하게 규정하였다.

<해양환경보호법>은 오염물 배출허가제에 대한 규정을 두고 있지 않으나, 1988년 국가환경보호국이 제정한 <수질오염물배출허가증관리임시조치(水污染排放許可證暫行辦法)>가 “수체에 직접 혹은 간접적으로 오염물을 배출하는 기업, 사업단위는 허가증 관리 제도를 실시”토록 규정하고 있다는 점에서 해역에 대한 직접적 규제 근거가 설정되어 있다고 해석될지는 의문이다. 단, 해당 <조치>가 수질오염에 대한 효과적인 통제를 위하여 수질오염방지법과 해양환경보호법을 근거로 제정되었다는 점에서는 해역을 포함하는 것으로 해석하는데 무리는 없다고 사료된다.

특히, 배출허가제는 상술한 오염물 총량통제를 전제로 한다고 할 수 있으며, 오염물 배출총량제도는 배출허가증

⁵⁴⁾ <해양공정건설프로젝트에의한해양환경오염방지관리조례>제48조.

⁵⁵⁾ <해양환경보호법>제11조.

⁵⁶⁾ <대기오염방지법>제14조.

⁵⁷⁾ 본문에서 ‘허가’라 함은 환경보호 행정주관부서가 관리 상대자의 신청에 근거, 법적 절차에 의거하여 심사하고 특정 행위를 할 수 있도록 허가하는 행위 말한다. 법률상, 환경보호행정허가는 인가, 승인, 등기 등으로 구분되며 통상적으로는 증서의 형식으로 표현된다. 증서는 환경보호 행정기관의 비준, 발행한 허가증, 자격증서, 등기증서, 비준증서, 비준 등의 각종 형식의 증서와 문서를 포함한다.

⁵⁸⁾ <해양폐기물관리조례> 제11조.

⁵⁹⁾ 環發(2003)64호.

제도를 통해 그 효과적 실시를 보장받을 수 있다는 점에서 양자는 밀접한 관련을 가지고 있다.

해양환경오염방지기준화제도

해양환경오염방지 기준화라 함은 “국무원 환경보호 주관부서와 省級인민정부가 관련 법규에 근거하여, 환경오염 방지와 생태균형 유지를 위해 통일이 필요하다고 요구되는 각항의 기술규범과 기술요구에 대하여 제정한 각종 기준의 총칭”이라고 할 수 있다⁶⁰⁾. 이중 “관련 법규”라 함은 <환경보호법>과 <중국기준화법>을 의미하며, 2001년 4월을 기준으로 중국에선 총 439건의 환경기준이 제정되었으며, 이중 365건은 중국국가기준, 기타 74건은 업종기준이라고 보고된다. 국가환경기준에는 환경질량기준에 관한 것이 10건, 오염물배출기준이 약 85건, 환경기초기준이 12건, 환경모니터링방법에 관한 기준이 229건, 국가환경샘플에 관한 기준이 29건으로 기록되고 있다⁶¹⁾.

<해양환경보호법>은 제9조를 통해 “국가는 해양환경과 국가경제·기술조건에 근거하여 국가해양환경 질적 기준을 정하여야 한다.”고 규정하고 있는데, 국가의 기준이 설정되지 않을 경우에는, “연해성·자치구·직할시 인민정부는 지방해양환경의 기준을 제정”할 수 있도록 하였다. 이에 따라, 연해 지방 각급 인민정부는 “해양환경보호의 목표와 임무를 확정 하고, 인민정부 업무계획에 포함시켜 해양환경 기준에 따라 관리를 시행”하여야 한다. 중국이 이미 시행중인 해양환경질량 기준에는 <어업수질기준>⁶²⁾, <해수수질기준>⁶³⁾ 등을 들 수 있으며, 오염물 배출과 관련하여는 국가해양국이 1984년 제정한 <석유개발공업의 유류함유물배출기준임시규정(采油工業含油污水排放標準暫行規定)>과 1999년 국가환경보호총국이 제정한 <오수종합배출기준(污水綜合排放標準)>이 있다.

중국의 환경기준은 크게 국가가 제정한 환경기준과 지방정부가 제정한 환경기준으로 나뉘며, 분류 방법에서는 (1) 환경질량기준, (2) 오염물배출기준, (3) 환경모니터링방법기준, (4) 국가환경샘플기준, (5) 국가환경기초기준 등으로 구분된다.

4. 중국 해양환경보호법제의 문제점

1982년 중국의 <해양환경보호법>이 통과된 이래, 1991년 부터 시작된 <8·5계획>에서는 해양정책이 처음 중국

의 국민경제 5개년 계획에 반영되었으며, 2006년 <11·5 계획>에서는 해양분야가 독립된 장으로 포함되었다. 이는 중국의 해양정책이 국가의 중요한 실천과제로 대두되었다는 것과 국민경제 발전과 밀접한 상관관계가 있음을 의미한다. 더구나, 해양환경 보호 및 관련 정책을 위해 국제 환경규범 질서로의 부단한 편입과 수용을 시도한 중국의 노력이 국내법 제정과 방향성 설정에 긍정적 영향을 끼쳤다는 것도 부인할 수 없는 사실이다.

그러나, 중국의 해양환경보호법제의 성과에도 불구하고 중국의 경제건설을 위한 현대화 작업과 국제사회 보다 약 10여년 늦게 시작한 해양환경보호 입법화 작업은 여전히 국제기준과 비교하여 많은 한계를 내재하고 있다. 물론 이러한 차이는 중국의 해양환경 관련 입법체계 뿐만 아니라, 기타의 사회 및 경제적 환경 등이 갖는 체제적 한계 등에서도 원인을 찾을 수 있다.

해양환경보호의 유기적 법률관계 미비

해양환경보호에 관한 입법은 국내 및 국제 환경규범 집행에 대한 개발, 자원이용 및 환경보호에 대한 현실적 요구를 반영한다는 측면에서 일국의 관련 영역에 대한 정책적 태도를 분석할 수 있는 객관적 기준으로 작용한다. 특히, 해양환경의 중요성과 일단 오염된 환경에 대하여는 원점으로 되돌리기 어렵다는 불가역성을 고려할 때, 과학 기술이라는 수단을 바탕으로 해양환경관리 정책을 수립할 필요가 있는데, 이는 국제적 규범과 발전 추세를 이해하고 반영하면서 국내 입법체제를 부단히 개혁할 필요가 있음을 의미한다. 이는 해양환경방지법에 관한 규범이 기타 법률규범과 비교할 때, 의무가 강조된다는 점, 비교적 높은 정도의 과학기술을 요구한다는 점, 국제적 협력을 강조한다는 점과 무관하지 않다⁶⁴⁾.

이러한 측면에서, 중국이 이미 환경보호 법제건설의 중요성을 강조하고 해양환경보호법제를 수립하고 있다는 것에 대하여는 긍정적 평가를 내릴만 하다. 예를 들어, 해양생태환경에 대한 보호를 위해서는 전문적인 해양환경보호법을 제정함으로써 해양환경 보호와 개선, 해양자원의 보호, 오염훼손의 방지, 생태균형의 유지, 경제와 사회의 지속가능한 발전을 촉진할 것임을 규정하고 있다. 이 외에, 각 해양환경 보호를 위한 각 영역별, 오염원인별 법령을 제정함으로써 일련의 기본적 체제를 갖추고 있다는 점과, 중앙 입법체계 외에, 각 지방의 특징을 반영한 지방성 법

⁶⁰⁾ 1999년 국가환경보호총국이 공포하여 실시한 <환경기준관리조치>제3조.

⁶¹⁾ 국가환경보호총국 정책법규사. <중국환경보호법규전서(1997-2001.4)>. p. 581-592.

⁶²⁾ GB11607-89.

⁶³⁾ GB3097-1997.

⁶⁴⁾ 해양환경오염방지 법률의 특징에 대하여는 徐와 申(2006). p. 51 참조.

규를 제정하고 있다는 점에서도 각 단계별 집행의 유기적 연계성은 확보하고 있다고 할 수 있다.

적용 근거 법률의 모호성

그럼에도 불구하고, 중국의 해양환경보호법제는 여전히 적용영역과 관리주체의 모호성으로 실효적 법집행을 제한하는 현상이 나타나고 있다. 예를 들어, 1999년 개정된 해양환경보호법은 구조적 측면에서는 “해양환경감독관리”와 “해양생태보호”라는 새로운 장을 추가한 것 외에, 1982년 구법과 별다른 내용상의 차이를 보이지 않고 있다. 특히, “해안공정”과 “해양공정”은 두개의 별도의 장으로 규정하고 있으면서도, 여전히 “해안공정오염”과 “해양공정오염”이 그 개념상 하나의 오염원인지 혹은 각각 육지오염원과 기타 오염원으로 분리한 것인지가 명확하지 않다⁶⁵⁾. 이러한 모호성은 비록 해양오염에 관련되지만 육상기인이나 해안건설 기인, 폐기물 투기, 혹은 선박해체로 인한 오염등과 같이 오염원의 부동으로 인한 적용 범규를 확정하기 어렵게 하는 문제를 야기한다. 예를 들어, 선박해체 등에 의한 해양오염 문제와 선박해체 공장 건설공정에서 배출되는 해양오염 문제, 그리고 해양석유탐사개발과정에서 발생하는 폐기물에 대하여는 오염원과 오염행위에 대한 정확한 판단을 근거로 보다 명확하게 법적 기준이 적용될 필요가 있다. 상기 예에서, 전자의 경우는 그 원인이 육지기인인 해안공정 건설에 속하는 사항이든 모두 <육지기인오염물질에의한해양환경오염훼손방지에관한관리조례>나 <해안공정건설프로젝트에의한해양환경오염방지관리조례>가 적용되어야 할 것이다⁶⁶⁾. 또한 후자의 경우, <해양폐기물관리조례>가 아닌 <해양석유탐사개발환경보호관리조례>에 따라 처리되어야 할 사안에 속한다고 보는 것이 타당하다.

관리부서의 난립과 권한의 불명확

중국 해양환경법의 또 다른 문제점은 해양환경보호법제 중에 많은 경우 전통적 부서나 업종관리의 이익과 영향이 해양환경에 대한 객관적 자연규율 보다 우선시 되고 있다는 점이다. 이는 육상오염 관련 법제가 그대로 해양영역으로 확대됨으로써 해양환경이라는 자연적 속성과 그 정체성을 소홀히 하고 있다는 것과 같은 맥락에서 원인을 찾을 수 있다. 물론, 전통적으로 중국의 해양환경보호는 기

본적으로 업종과 부서관리를 위주로 형성되어 있다는 점에는 동의하나, 문제는 해양에 관한 관리업무 또한 육지에서 관리 모식을 답습하고 있다는 점이다. 즉, 모든 해역을 각 직능 부서의 업무 필요에 따라 인위적으로 분할하고, 각 직능 부서는 이를 상호 간여하지 않는 상태로 분장하고 있다. 예를 들어, <해양환경보호법>은 국가 환경총국, 국가해양국, 해사국, 어정어항감독부서, 군대환경보호부서간의 직능에 대하여 규정을 두고 있으나, 명확하지 않다. 예를 들어, 국가환경보호총국은 전국의 환경보호업무에 대한 통일적 감독관리와 함께 육지기인오염물과 해안공정프로젝트항목으로 인한 해양오염 손해에 대한 환경보호업무의 책임을 부여하고 있다. 국가해양국에게는 해양환경조사, 모니터링, 감시, 평가와 과학연구의 책임을 부여하고 있으며, 해사국과 어정어항감독부서 및 군대 환경보호부서에게는 해당 범위내의 사고조사 및 처리 업무를 부여하고 있다⁶⁷⁾. 단, <해양석유탐사개발환경보호관리조례>및 <해양폐기물관리조례>는 국가해양국과 그 파출기관 역시 사고조사와 처리 권한을 갖는다고 규정하고 있다⁶⁸⁾. 중국의 해양관리 체계의 복잡성은 해양·지질·석유·공안·환경보호·수산·교통 등의 부서가 중국 해양정책 발전과정에서 해양환경보호 및 자원개발, 해상치안, 교통안전에 관한 관리업무에 참여함으로써 형성된 것과 무관하지 않다. 문제는 이러한 발전과정에서 양산된 부서 영역의 중복이 법집행 과정을 거치면서도 여전히 개선되지 않고 전통적 분산집행 모식을 되풀이 하고 있다는데 있다. 이러한 관리부서간 영역의 모호성은 관리권 분쟁상황이 발생할 경우, 모두 관할하고자 하거나 모두 관할을 꺼려하는 부서 이기주의적 현상으로 이어진다는데 보다 큰 문제가 있다. 동시에, 각 기관들에게 분산된 법집행 인력과 장비는 결국 해양환경 관리의 제고가 아닌 질적 저하를 조장하는 원인으로 작용한다.

해양환경보호를 위한 법집행력의 한계

중국 해양환경보호의 집행력을 확보하지 못하는 이유중의 하나는 실질적 환경보호 효과를 발휘할 수 있는 법집행 절차가 연계성을 갖지 못하고 있다는 데서 찾을 수 있다. 중국 해양환경보호법과 관련 법규는 해양환경 오염사고에 대한 형사, 민사, 행정 책임조항을 두고 있기는 하나, 행정처벌과 형사처벌 부서 간의 사건 이송의 어려움으로 실질적인 조치를 기대하기는 힘들다. 일반적 형사사건과

⁶⁵⁾陳曉景. 2006. 中國海洋環境保護法制建設展望. 李耀臻, 徐祥民 編. p. 92.

⁶⁶⁾선박해체 공장 건설공정에서 배출되는 해양오염 문제에 대하여는 <해안공정건설프로젝트에의한해양환경오염방지관리조례>가 제3조를 통해 <선박해체에의한환경오염방지관리조례>에 의해 집행하도록 규정하고 있다.

⁶⁷⁾郭萍, 趙鹿軍. 2006. 談完善我國海洋環境保護行政立法的幾點思考. 李耀臻, 徐祥民 編. p. 85.

⁶⁸⁾<해양석유탐사개발환경보호관리조례>제3조와 제20조, <해양폐기물관리조례>제4조 참조.

달리 환경범죄 사건의 시작은 행정처벌 집행기관의 이송에 의해 결정되며, 형사부서는 환경범죄안건을 일차적으로 조사할 권한이 없다. 이는 중국 형법과 환경법 관련 규정이 다양한 방법으로 환경오염 행위에 대한 처벌규정을 두고 있음에도, 실효적 효과를 발휘하는 데는 많은 한계가 있음을 의미한다.

예를 들어, 1997년 3월 개정되어 동년 10월부터 시행된 중국 <형법>은 제6장 제6절을 통해 “환경자원보호 훼손죄”를 신설하였는데, 이에 의하면 환경자원보호훼손죄는 “사회관리질서 방해죄”에 해당되며, 제338조에서 제346조 규정 및 <형법개정안(四)>를 통해 모두 15종류의 환경자원보호훼손죄를 열거하고 있다⁶⁹⁾. 주의할 것은, 이들 환경보호영역에서의 범죄행위는 모두 특정 사회 위해성을 명확히 갖추어야 범죄로 구성된다는 것이다. 이런 측면에서, 특정의 환경위해행위가 범죄를 구성하여 형사처벌을 받기 위해서는 환경보호법 위반으로 인한 오염과 환경과 행위와 사회위해성을 구성하여 행정처벌이 아닌 형법이 규정하는 범위행위에 해당하여야 하고, 이러한 사회 위해성이 “수량이 비교적 크거나”, “수량이 거대”하거나, “심각한 결과를 야기”하거나, “결과가 특별히 심각”하거나, “사정이 심각”하거나, “사정이 특별히 심각”한 경우 등의 ‘모호한’ 기준의 정도에 이를 것을 요구한다⁷⁰⁾. 해양환경 관련 법률규정을 보건대, 중국 해양환경보호법 제91조는 해양환경에 중대한 오염을 야기한 사고로 公私의 재산에 중대한 손실이나 인신 상해를 야기한 경우, 법에 따른 형사책임을 추궁할 수 있다고 규정하고 있고, 해양공정조례 또한 제50조와 제52조를 통해, 관련 책임 주관부서의 책임자 및 기타 직접 책임자에 대한 형사책임 추궁 등을 규정하고 있다. 그러나, 실제 법집행 과정에서 무엇이 “중대한 손실”이고 무엇이 “중대한 사고”인지, 또한 “심각한 결과”란 무엇을 의미하는지의 정확한 기준이 설정되지 않고 있으며, 범죄 구성여부에 대한 통제기준 역시 사실상 ‘주관성’이 강조된다는 측면에서 해양환경 범죄를 효과적으로 처벌하는 데는 실질적 효력을 발휘하지 않는다고 생각된다. 중국 형법 제13조는 “사정이 경미하고 손해가 크지 않은 경우는 범죄로 볼 수 없다”고 규정하고 있음을 볼 때, 일정한 위법행위의 위해성이 행정위법인가 형사범죄인가를 구분하는 것은 해당 행위의 성질을 구분하는 것이

일차적 관건임을 알 수 있다.

2001년 7월 9일, 국무원이 공포한 <법집행행정기관의 범죄혐의관련 사건이송에 관한 규정(行政執法機關移送涉嫌犯罪案件的規定)>제3조는 “법집행 행정기관이 법에 의거하여 위법행위를 조사하는 중, 위법사실과 관련된 금액, 위법사실과 관련된 사정, 위법사실이 조장한 결과 등을 발견한 경우, 형법의 사회주의시장경제질서죄 파괴에 관한 죄, 사회관리질서 방해죄 등의 규정과 최고인민법원·최고인민검찰원의 사회주의시장경제질서죄, 사회관리질서방해죄 등에 관한 사법해석, 최고인민검찰원·공안부의 경제범죄 사건 소추기준 등에 관한 규정에 따라 범죄구성 혐의가 있는 경우로, 법에 따라 형사책임 소추가 필요한 경우 본 규정에 따라 공안기관에 이송하여야 한다”고 규정하고 있다. 현재, 중국의 세관, 환경보호, 수리, 국토자원, 임업 등과 같이 행정관리와 법집행 권한을 가진 부서는 법 집행 과정에서 부분적일지라도 행정위법행위와 범죄행위에 연관된다. 이러한 범위에 관련된 위법행위는 많은 경우 이미 형법상의 “환경자원보호 훼손죄”에 포함되었으며, 중국 최고인민법원과 최고인민검찰원의 법률해석을 통해 명확한 해석을 받기도 하였다. 그럼에도 불구하고, 해양행정 법집행 부서와 사법부서 간의 행정과 형사사법 간의 유기적 연계는 여전히 요원하며, 심각한 해양환경오염 행위에 대하여도 형사적 이송절차로 이송된 경우가 없음을 이를 반증한다.

최근, 중국 해양환경수준에 관한 공보(海洋環境質量公報)에 의하면, 2002년부터 2006년까지 5년동안 중국 전해역에서 해역 수질기준에 미치지 못한 해역은 전체 해역면적의 약 55%를 차지하는 것으로 보고되고 있다. 그럼에도 불구하고, 2000년부터 2006년까지 중국해감(中國海監)이 <해양환경보호법>, <해양폐기물관리조례>, <해양석유탐사개발환경보호관리조례>, <해양공정건설프로젝트에 의한 해양환경오염손해방지를 위한 관리조례>등에 근거하여 실시한 단속결과, 약 1383건의 행정처벌을 행하였으나, 이를 형사처벌로 이송한 경우는 한건도 없었다⁷¹⁾. 이러한 법집행의 한계성은 관련부서가 법집행 과정에서 행정처벌과 형사처벌 수단을 정확하게 운용할 수 있도록 명확한 기준 제시 노력이 해양환경보호를 위한 정책과 동시에 수반되어야 함을 의미한다.

⁶⁹⁾형법 제346조는 단위(회사, 기업, 사업조직, 기관 및 사회단체)가 이들 15가지의 위반행위를 행한 경우에 대한 형벌과 직접적인 주관 책임자 및 직접책임자에 대한 형벌을 규정하고 있다.

⁷⁰⁾陳과 朴(2004). p. 295.

⁷¹⁾이러한 예로, 최근 중국 해감 南海總隊는 광둥성 南方制城주식회사가 2003년부터 해양폐기물 배출허가증을 취득하지 않은 채로 매년 약 10만톤의 수산물 화합물쓰레기를 배출하였던 사실을 적발하였으나, 해양환경보호법 제73조에 의거 19만 인민폐에 해당하는 벌금으로 처벌할 수 밖에 없었음을 토로한 바 있다. 蔡岩紅. “我國海洋環境保護法律制度亟需完善(해양환경보호법률제도 정비가 긴급요)”(中國法制日報, 2007.9.11).

5. 결론 : 중국해양환경보호법제의 전개 방향과 시사점

환경보호 문제는 전세계의 중심 화제이면서 가장 중요한 국가 정책으로 대두되었다. 국가 관할권 이원 해역에서의 자원개발 또한 생물다양성과 지속가능한 이용이라는 테두리 안에서 수행되도록 환경기준을 강화하는 것 역시 이러한 움직임과 무관하지 않다⁷²⁾. 중국 역시 1972년 유엔인간환경회의 이후 해양환경보호법과 환경보호법을 제정하였으며, 1992년 리우선언 및 의제21 이후에는 <중국 환경보호21세기의정>을 제정함으로써 환경오염방지를 위한 정부차원의 행동지침을 추진하고 있음은 이미 지적한 바와 같다. 이는 일국의 국내법인 해양환경보호입법이 국제적 기준이나 원칙과 더 이상 별개의 것으로 분리되어 수행될 수 없다는 반증이며, 일국의 해양규범은 국내법이면서도 국제법적 성격을 가질 수 밖에 없다는 의미이기도 하다⁷³⁾.

중국이 국내 입법과정에서 국제적 해양환경 규범을 수용하고 있다는 증거는 해양환경보호법 개정 전후의 내용을 통해서도 찾을 수 있다. 먼저, 대기오염에 대하여는 유엔해양법협약 제212조는 각국이 “대기로 부터, 또는 대기를 통한 해양환경 오염 방지, 경감 및 통제를 위하여 국제적으로 합의된 규칙, 기준, 권고관행과 절차 및 항공의 안전을 고려하여” 관련 법령을 채택하도록 규정하고 있다. 이에 대하여 중국 해양환경보호법은 제4장 제41조를 추가하여 “국가가 대기 혹은 대기를 통하여 야기하는 해양환경오염 손해를 방지, 경감, 통제하기 위한 필요 조치”를 취하도록 규정하였다. 해양개발 활동에 대하여는 유엔해양법협약 제60조와 제79조가 “인공섬, 시설 또는 구조물 건설” 및 “대륙붕의 천연자원 개발, 관선에 의한 오염의 방지, 경감 및 통제”를 위한 합리적 조치를 취할 것을 규정하고 있다. 1982년 중국 해양환경보호법은 해양개발활동에 대하여 단지 해양석유탐사개발 방지와 해양환경 오염만을 규범하고 있었으나, 개정된 법률은 제5장과 제6장을 통해 각각 “해안(해양)공정 건설 프로젝트의 해양환경에 대한 오염훼손”에 대한 상세한 규정을 추가하고 있다. 중국은 1972년 채택된 해양투기방지를 위한 런던협약

에 1985년 가입하였는데, 이의 국내법적 이행조치로 해양환경보호법 제7장은 폐기물의 해양투기로 인한 오염훼손에 대한 규정을 통해 단위와 개인에 대한 투기행위를 엄격하게 규율하고 있다. 1991년 가입한 《국가간 폐기물 이동에 관한 바젤협약(1989)》에 대한 조치로는 역외 폐기물이 중국 해역에서 폐기될 수 없는 금지규정을 추가하고 있다⁷⁴⁾.

해양환경오염훼손 사고에 대한 응급조치에 대하여는 유엔해양법협약 제198조와 ILO의 《1990년 유류오염대비·대응 및 협력에 관한 국제협약》이 응급계획과 협조사항을 강조하고 있는데, 중국의 해양환경보호법은 제18조에서 국가가 “중대 해양오염사고에 대한 응급계획”을 제정토록 촉구하고 있다. 이를 근거로, 중국 국가해사국은 <중국해상선박 유류유출 응급계획(中國海上船舶溢油應急計劃)>을 개정된 해양환경보호법과 동시에 실시함으로써 선박 유류오염 사고에 대한 국내법적 조치를 제시하고 있다. 중국이 1980년 가입한 《유류오염민사책임협약》(1969년 통과, 1975년 발효)은 해양유류오염에 대한 통일적 배상제도를 규정하고 당사자의 민사책임을 확정하고 있다. 중국의 현행 해양환경보호법은 1982년 구법이 간략하게 규정하였던 손해단위(개인)의 배상청구권을 구체화하여, 국가는 선박유류오염으로 인한 손해배상책임 제도를 실시 규정하고 있다. 이에 따라 선주와 貨主는 위험에 대한 공동책임을 부담하고, 선박유류오염 보험과 유류오염 배상기금제를 건립하고 있다.

중국 해양환경법제의 전개방향

국제적 해양환경보호 규범의 국내법적 수용을 통한 법제건설이 가속화되고 있음에도 불구하고, 많은 중국학자들의 평가는 여전히 그 양자간의 갭을 지적하고 있다. 이는 본문에서 지적한 법적, 집행적 문제점 외에 해양환경보호를 위한 공권력 혹은 기관 간의 문제점 및 효율성을 담보하기 위한 직능상의 합리적 배분과 상당한 관련을 갖고 있다. 예를 들어, 중국의 역사적 원인은 지역발전을 위한 경제발전 이외의 해양환경보호에 대하여 지방정부의 적극성을 유도하는 것이 상당한 한계를 갖게 한다. 물론, 지방정부의 환경보호 조치와 정책적 방안이 시도되고는 있으

⁷²⁾에컨대, 2006년 2월 13일에서 17일간 UN본부에서 개최된 회의(<국가관할권이원 영역의 생물다양성 보전 및 지속가능한 이용에 관한 워킹그룹 회의>)에서는 정부대표, UN산하 전문가, 정부간기구, NGOs 및 수산업 관계자를 포함한 약 250명이 “국가 관할권 이원 영역의 해양생물다양성 보전과 지속가능한 이용”을 위한 국제적 협력 강화와 실행 가능한 접근 방법을 논의하였다. 또한, 2006년 12월에는 UN 총회에서 157표의 찬성으로 해양과 해양법에 관한 문제의 결의안(A/61/L.30)이 통과되었는데, 여기에는 심해저 활동과 심해 생물다양성 문제에 관한 내용을 포함하고 있다. 본 결의안은 para.28을 통해 해저기구가 유엔해양법협약 제145조에 따라 지속적으로 규칙, 규정 및 절차를 확립함으로써 심해저 자연자원을 보호, 육성하도록 하며, 또한 심해저 활동이 그 동식물에 야기할 수 있는 유해한 영향을 방지토록 지적하고 있다.

⁷³⁾권 등(2008). p. 35. ; Hartley(1999). p. 123-148 ; 김대순(2005). p. 195 재인용.

⁷⁴⁾해양환경보호법 제55조와 제87조 참조.

나, 이는 해양환경의 특성을 고려할 때, 국가정책과 통일적 기준을 통해서 이루어져야 하며, 경우에 따라서는 지방정부 이익을 차순위로 하는 환경보호정책이 제시될 필요도 있다. 해양환경보호라는 속지적 성격을 강조하여 법률이 지방정부의 정책권한과 관할범위를 명확하게 함으로써 그 적극성을 확보하는 것도 하나의 방안일 것이다. 또 다른 문제점은 해양환경 관련 행정행위와 다른 영역과의 차이를 고려하는 시스템 전환의 필요성에서 찾을 수 있다. 이미 지적인 바와 같이, 해양은 과학기술과 많은 연관성을 가지고 있으며, 동시에 국제적 확대 가능성(정책적이든 환경영향이든)을 내포하고 있다. 이는 중국이 전통적 행정계획, 행정명령, 행정처벌 등의 강제적 수단을 통해 정책목표를 달성하기에는 너무 많은 사회 환경적 조건이 변화되었음을 의미한다. 이 외에, 이미 상술한 바와 같이 행정처벌이 현재 중국에서 해양환경보호에 대한 거의 유일한 처벌 수단을 고려할 때, 사안에 따라 형사 처벌을 강화하는 것 역시 해양환경오염이 갖는 심각성을 각성시키는 방법일 것이다.

중국의 해양환경보호를 위한 또 다른 문제는 육지기인 해양 오염에 대한 관할법원의 명확화와 관련된다. 중국에서 해양환경보호에 관한 안전의 심리는 주로 해사법원의 전속 관할 사항에 속한다⁷⁵⁾. 이에 따라, 해사법원은 민사소송법을 기초로 중국의 <해사소송법특별절차법>에 의거하여 심리를 진행한다. 2001년 9월 18일 최고인민법원은 <최고인민법원의 해사법원 심리안전 범위에 관한 약간의 규정>을 통과시켰는데, 해당 규정은 해사법원이 수리할 수 있는 해양환경 안전의 범위를 보다 확대하고 관할

사항을 보다 명확하게 하였다는 평가를 받는다. 단, 이 규정은 중국의 기타 법률규정과 사법해석과 마찬가지로 육상기인 해양오염안전에 대한 관할 규정을 포함하고 있지 않다⁷⁶⁾. 전체 해양환경 오염의 약 80%가 육상기인 임을 고려할 때⁷⁷⁾, 이러한 육상기인 해양오염에 대한 관할권 조항의 부재는 분명한 입법 흠결이며, 효과적인 사법제재를 통한 법집행 확보의 측면에서 육상기인 해양오염 사항에 대하여는 해사법원의 관할 범위를 확대하는 것으로 개정이 이루어져야 하리라 본다⁷⁸⁾.

시사점

위에서 지적한 중국해양환경정책의 문제점에도 불구하고 중국의 해양환경 법제화 노력과 정책적 추진 역량에 대하여는 긍정적 평가와 함께 우리에게만 반면교사로 삼아야 할 내용도 있다. 현재 중국에는 국가환경보호총국(7개), 국가해양국(10개), 농업부(3개), 국가임업국(9개)이 각각 주관하고 있는 총 2.5만km² 면적의 29개 국가급 해양자연보호구가 지정되어 있다⁷⁹⁾. 해양환경 보호를 위한 노력도 1980년대부터 꾸준히 추진되었고, 입법적 측면에서는 많은 성과를 거두었다고 평가된다. 또한, 해양오염의 특성상 국내적 대응으로는 한계가 있음을 인식하고 참여하여 온 국제적 프로그램 GPA(Global Programme of Action for the Marine Environment from Land-based Activities), 지역적 협력 프로그램 북서태평양행동계획(North-West Pacific Action Plan), 남중국해와 태국만프로젝트(the UNEP/GEF Project in the South China Sea and Gulf of Thailand), 황해광역해양생태계프로젝트(UNDP/

⁷⁵⁾ <해사소송법특별절차법> 제7조는 “해사법원은 선박의 유류 혹은 기타 유해물질 배출, 누수, 폐기, 해상에서의 생산·작업 혹은 선박해체, 선박수리 중에 발생한 해양오염 손해에 의하여 제기된 소송에 대한 배타적 관할권을 갖는다.”라고 규정하고 있다. 규정으로 볼 때, 해사법원의 주된 관할사항은 선박 오염사건, 해상활동으로 야기된 오염사건 및 선박해체나 수선으로 야기된 해양오염 사건 등으로 요약할 수 있다.

⁷⁶⁾ 물론, 최고법원의 사법해석에 규정되지 않았다는 것이 안전을 수리할 수 없다는 것으로 확대 해석하기에는 무리가 있다. 또한, 육상기인 오염에 대하여 최고법원이 관할을 확정할 때에는 해당 원인으로 인해 오염이 대상이 해역뿐만 아니라 육상 혹은 기타 환경오염에 관련될 수 있다는 것도 고려할 필요가 있다. 이러한 분쟁이 발생할 경우, 결국은 원고가 피고의 소재지 혹은 기타 손해결과 발생지의 법원으로서의 합법관할을 통해 해결하는 것이 더욱 안전의 집중심리에 유리할 수 있을 것이다.

⁷⁷⁾ 王曙光(2004). p. 51.

⁷⁸⁾ 중국의 해양환경보호를 담보하기 위한 또 다른 문제점은 일반인의 환경에 대한 의식과 관련된다. 해양환경은 특히 일반 대중의 생존과 밀접한 관련을 가지면서도, 개인적 이익과 충돌할 경우에는 그 유효성을 담보하기가 어렵다는 한계를 갖는다. 시장경제가 활성화되고 현대화와 기존사회 해체가 빠르게 진행되는 중국의 경우, 일반대중의 주동적 법률 준수 없이 정부 의존형으로는 지속하는 것은 특히 요원하다. 법적으로 볼 때, 일반 대중의 참여제도는 중국의 환경관련 법규에 대부분 규정되어 있으나, 대부분 일반 원칙으로서 작용할 뿐이며, 실질적으로는 소극적이며 피동적 참여에 한정된다. 지적인 바와 같이, 이러한 한계는 중국이 다년간 유지해온 중앙계획경제와 사회통제로 인한 지도형 사회였다는 것과 법제정이 상명하달 식으로 이루어졌다는 점에서 찾을 수 있다. 물론, 일반 대중의 환경정책 참여를 독려하기 위한 중국 환경당국의 노력 역시 시도되고 있다. 예를 들어, 2006년 3월 중국 국가환경보호총국은 <환경영향평가 대중참여임시조치(環境影響評價公眾參與暫行辦法)>를 제정한 이후¹⁾, 환경영향평가 심사제도를 엄격하게 실행하였으며, 그 결과 약 1600억 인민폐에 달하는 43개 프로젝트의 환경영향평가서에 대해 불가처분을 내렸다. 환경보호총국의 이러한 조치는 결국 기업에서 환경관련 정보를 공개하여 의견을 수렴토록 하고, 일반 대중의 참여 경로를 확대함으로써 대중의 환경권익을 수호하기 위한 긍정적 조치로 해석된다. 중국 環境報(2007. 4. 26).

⁷⁹⁾ 國家環境保護總局(2006. 10). p. 7.

GEF Yellow Large Marine Ecosystem Project) 등의 활동 성과를 통해서도 국내 해양환경 입법체계가 국제 기준과 추세를 반영하면서 추진될 수 있는 여건을 마련하고 있다. 이러한 국내외적 성과는 중국의 해양환경보호를 위한 내적 혹은 외적 문제점에도 불구하고, 여전히 몇가지 측면에서는 우리에게 시사하는 바가 있다.

먼저, 중국은 각 행정 주관부서가 주체가 되어 해당 영역에서 일정 기간동안 추진하고자 하는 법제도 정비계획을 사전에 공고함으로써 일반 대중과 사회, 학계 의견을 수렴하는 절차를 수립하고 있다. 예컨대, 2005년 중국 국가환경보호총국이 내부 局務회의를 통해 공포한 <십일오 전국환경보호법규건설계획에 관한 통지(關於印發十一五全國環境保護法規建設規劃的通知)>는 2006년부터 시작된 제11차 5개년계획 기간동안 환경보호법 영역의 정비계획을 발표하였다. 구체적인 법제도 정비계획에 대하여는 입법 방식을 통해 (1) 입법 공백상태인 영역에 대한 ‘제정’, (2) 하부규칙이나 필요한 보충이 필요한 ‘개정’⁸⁰⁾, (3) 구체적인 연구가 선행되어야 할 영역은 ‘연구’로 분류하여 추진된다⁸¹⁾. 중국의 입법계획서 공표는 법령(안)을 대상으로 진행되는 일반 및 전문가 의견 수렴의 전단계에 해당하는 것으로, 환경보호입법 과정에서 시행하는 우리의 입법에 고와는 다른 거시적 환경보호체계 형성을 위한 조정절차이자 의견수렴과정으로 평가할 수 있다.

중국의 국내법적 문제점은 우리나라의 환경법제가 국제적 환경규범과는 비교적 유기적 수용체제를 갖추고 있다고 평가되면서도, 기능적 내지 환경적 특성을 반영하면서 추진되고 있는가의 평가와 무관하지 않다. 국책사업 등과 같은 중요 국가정책 수립 시에는 사업 자체의 타당성이나 경제성, 환경성 및 시급성을 공정하고 과학적인 조사와 검증을 통해 결정할 필요성에 공감하면서도 시행 전후 과정에서의 이해충돌은 여전히 각 정책이 충분한 공감대를 형성하면서 추진되었는가 하는 의문이 있다. 이는 우리의 해양환경법제가 기능별 역할을 무시하고 성과위주로 추진되고 있다는 점에 대한 조심스러운 재고의 견해일 수 있으며, 사전에 이해조정 시스템이 제도화될 필요가 있음을 의미한다.

중국 해양환경정책에 관한 관리 부서 난립은 우리에게도 예외가 아니다. 해양수산부 출범 이후 해양환경 보전행정은 일원화되었고 많은 법령 정비가 있었다. 단, 부처간 관찰과 법체계상의 효율성이 동시에 제고되었는지는 여전히 의문이다. 가장 대표적인 것이 연근해 해양오염의

원인인 하천과 연안도시, 산업시설로부터의 오염에 대한 환경부와 해양수산부의 역할이 충분히 교류되고 있는가와 관련된다. 연근해 해양오염문제는 내륙에서 흘러나오는 오염물질과 연안에서 바다로 직접 배출하는 오염물질을 두 부처가 어떻게 협력하여 대처하는가에 환경에 대한 효율적 집행력이 보장될 수 있을 것이다⁸²⁾.

법적 측면에서, 환경법은 민법이나 행정법과는 그 객관성과 공익성이 훨씬 강하다. 이는 환경의 수익자가 미래 인류 혹은 전 지구 이익보호라는 거시적 시각과는 별개로 이미 환경 생태계 그 자체를 지켜야 할 충분한 필요성이 제기되고 있기 때문이다. 21세기 국가 환경정책의 기본틀은 분권과 참여를 지향할 것이라는 점에서 국제사회의 환경정책 형성의 패러다임으로 정착될 것으로 보이며, 이는 개별 국가의 정책형성의 기준으로 적용될 것이다. 자국의 이익만을 고려한 정책이 효과적 결과로 이어지기에는 환경문제가 이미 전 지구적 문제로 대두되었다는 현실을 고려할 때, 국제규범의 일방적 수용자세보다는 국제 해양환경 질서의 형성이라는 주동적 기준제시와 실천이 필요한 시기임을 자각하여야 한다.

사 사

이 논문은 “황해 퇴적물 이동현상 및 퇴적환경 연구 (PM44900)”의 일환으로 작성되었다. 논문의 구체적 내용까지 세심하게 보아주시고 지적하여 주신 심사위원님께 감사드립니다.

참고문헌

- 국가환경보호총국 정책법규사. 2002. 중국환경보호법규전서 (1997-2001. 4).
- 國家環境保護總局. 2006. 中國保護海洋環境免受陸源污染 - 國家報告. In: UNEP/GPA/2006 《保護海洋環境免受陸源污染全球行動計劃》第2次政府間審查會中國保護海洋環境免受陸源污染國際論壇. 66 p.
- 권문상, 박성욱, 양희철. 2008. 중국 해양관련법령 이해. 삼신출판사, 서울. 915 p.
- 김대순. 2005. 국제법론. 삼영사, 서울. 1233 p.
- 김석구. 2002. 21세기 청색혁명과 해양환경정책론. 세모출판사, 서울. 545 p.
- 史學瀛. 2006. 環境法學. 清華大學出版社, 北京. 428 p.
- 徐祥民, 申進忠. 2006. 海洋環境的法律保護研究. 中國海洋大

⁸⁰⁾ ‘개정’은 입법 공백 영역에 대해 보충을 하거나 원칙성 법률에 대한 하부규칙 제정, 혹은 새로운 조항의 추가나 개정이 필요한 법규에 대한 개정 조치 등을 의미한다.

⁸¹⁾ 해당 통지의 부속문서 2(환경입법계획표) 참조.

⁸²⁾ 김석구(2002). p. 363-364.

- 學出版社, 青島. 186 p.
- 王曙光. 2004. 論中國海洋管理. 海洋出版社, 北京. 174 p.
- 于大江. 2001. 近海資源保護與可持續利用. 海洋出版社, 北京. 350 p.
- 李耀臻, 徐祥民 主編. 2006. 海洋世紀與中國海洋發展戰略研究. 中國海洋大學出版社, 青島. 355 p.
- 中國海洋年鑑編纂委員會. 2006. 中國海洋年鑑. 海洋出版社, 北京. 510 p.
- 中國海洋志編纂委員會. 2003. 中國海洋志. 大象出版社, 鄭州. 1318 p.
- 陳漢光, 朴光洙. 2004. 環境法基礎. 中國環境科學出版社, 北京. 313 p.
- Hartley. 1999. Constitutional Problem of the European Union. Hart Publishing, Oxford and Portland. 148 p.

Received Feb. 10, 2008

Accepted Mar. 8, 2008