

북한의 「바다오염방지법」에 관한 법적, 경제적 고찰

이 윤* · 차은영**†

* 국립수산과학원 서해수산연구소, ** 이화여자대학교 경제학과

Marine Pollution Prevention Law of North Korea -Legislational and Economic Perspectives

Yoon Lee* · Eun Young Chah**†

* National Fisheries Research & Development institute, Incheon 400-420, Korea

** Department of Economics, Ewha Womans University, Seoul 120-750, Korea

요 약 : 본 연구에서는 북한의 「바다오염방지법」에 대해 법적·경제적 함의에 대해 분석하였다. 이를 위해 북한의 관련법령과 우리나라의 법률, 제한적인 정보와 기존 연구문헌을 통해 비교분석하였다. 「바다오염방지법」은 북한의 해양환경관련법령 중에서 기본법의 성격을 가지고 있다. 그러나 남한의 관계 법률과 달리, 「바다오염방지법」은 환경권이나 행복권 추구라는 민주시민의 기본권리 보장보다는 해양오염방지를 통한 자원의 확보를 강조하고 있다. 또한 각급 국토환경보호기관(관련기관, 기업체, 단체 포함)의 실질적인 정책시행 등에 대한 제반규정이 적다. 북한의 법령체계의 특수성을 고려한다고 하더라도, 실행체계에 대한 미비로 인해 법의 실효성에 문제가 있을 것으로 판단된다. 이 법의 경제효과분석을 위해서는 자료축적이 필요하다. 향후 통일을 대비한 남북한의 법령제도통합을 위해서는 비교적 이념중립적인 환경관련법령을 통한 접근이 중요하다.

핵심용어 : 대한민국, 북한, 바다오염방지법, 경제협력, 통일

Abstract : In this article, legislative and economic meaning of Marine Pollution Prevention Law (MPPL) of North Korea was studied with review and comparison of North Korea's environmental legislation system. North Korea's MPPL is the basic legislation system against pollution activities. This law has the purpose of gaining of marine environmental protection and resources and declares mainly the marine environmental protection with little definition of action plan and means. To analyze economic achievements of MPPL, more macro- and microeconomic data of North Korea should be accumulated. However, environmental issues are relatively effective to discuss common goal of environmental protection and economical cooperation between Korea and North Korea. To prepare reunification, understanding of North Korea's MPPL is the first step for collaboration of marine environmental conservation.

Key Words : Korea, North Korea, Marine Pollution Prevention Law, Reunification, Economical cooperation

1. 서론

근대이후 영국에서 시작된 산업혁명은 이백여 년의 시간을 경과하며 전 세계로 퍼져나갔으며, 인구의 증가와 생활의 질의 향상은 필연적으로 비활성화 되어있던 자연자원의 발굴과 활용을 가속화하였다. 전통적인 생활양식의 변화와 함께 특히 과학기술의 발달에 따라 이전에 존재하지 않은 화학물질의 합성과 활용은 물론 자연환경으로 유입이 시작

되었으며, 소재산업의 발달과 전자전기산업의 발달, 그리고 반도체 혁명이후에는 기존에 사용되지 않거나 그 사용량이 미미하였던 원소의 활용이나 새로운 화합물의 이용도가 급증하였으며 그 유입량은 늘어날 수밖에 없다. 또한 기존의 생태계에서 쉽게 보이지 않거나 존재하지 않았던 화합물의 순환구조는 생태계의 물질순환구조에도 영향을 미치게 되며, 많은 화합물들이 난분해성으로 먹이그물내로의 편입이 어려운 실정이다. 특히 수리학에서 가장 낮은 단계에 있는 바다는 다양한 물질의 궁극적인 저장소의 기능을 수행할 수밖에 없으며, 지속적인 오염물질의 유입과 분해 및 해양환경내의 거동에 대한 감시가 필요한 실정이다.

* First Author : yoonlee@korea.kr, 032-745-0650

† Corresponding Author : echah@ewha.ac.kr, 02-3277-2797

바다는 지구표면의 약 71%를 차지하고 있으며, 하천과 강수, 빙하 등을 통한 지속적인 육상기인물질의 유입과 해류, 조류 등을 통해 이동하는 매우 동적인 환경이다. 일부의 염호나 인공구조물에 의한 유통제한을 제외하고는 지구상의 바다는 모두 연결되어 있는 개방계이며, 역사적으로 인류의 사회, 경제, 문화적인 활동과 밀접히 연결되어있다. 이러한 바다의 중요성이나 인간생활과의 밀접성에 비해서, 보존의 필요성을 느끼게 된 것은 그리 오래 되지 않았다.

우리나라의 경우도 예외는 아니어서, 경제개발 단계에서는 해양환경을 보존한다는 개념 자체가 서있지 못했던 것이 사실이었다. 이러한 해양환경의 보존에 대한 접근이 달라진 것은 1995년에 벌어진 일련의 해양환경재난이 그 시작이라고 할 수 있다. 적조의 대발생과 유사 이래 최악의 적조피해, 전남 소리도 인근해역에서 발생한 씨프린스호 좌초에서 시작된 각종 해난사고, 낙동강하구에서 PCBs¹⁾의 다량 검출 등으로 해양환경을 바라보는 사회의 시선이 급격히 변화되고, 국민은 정부에게 책임감 있는 정책을 요구하게 되었다. 환경에 대한 국민인식의 변화, 이를 해결하고자 하는 정부의 의지, 환경문제를 해결할 수 있는 국부의 축적 등으로 해양환경을 개선하고 더 이상의 오염으로 해양환경을 개선할 수 있는 계기를 마련하게 되었다. 환경오염(해양오염)과 경제성장의 문제는 첨예하게 대립하면서 성장과 양립가능하다는 주장과 성장과 상충관계에 있다는 의견이 팽팽히 맞서고 있다. 그러나 경제성장과 오염방지는 두 가지 다 포기할 수 없는 것이기 때문에 자원의 효율적인 이용을 전제로 지속가능한 성장을 택함으로써 환경보전을 하나의 성장 동인으로 고려하는 시각이 필요하다.

특히 바다오염은 한 국가만의 문제가 아니고 편익에 비해 비용이 매우 커질 가능성이 높으므로 포괄적인 접근이 필요하다. 단기적으로 북한의 적극적인 경제활동으로 인한 바다오염에서 얻는 이익이 증가할 수 있지만 장기적으로 보면 피할 수 없는 높은 비용을 지불하게 될 수밖에 없다.

이러한 문제인식을 가지고 정부에서는 해양오염방지법의 전문개정을 통해 해양환경보전을 위한 제도적인 기틀을 마련하고, 범정부 차원에서 “해양오염방지5개년계획”을 수립하여 해양환경의 상태를 진단하고 체계적 해양관측 및 관리체계를 마련하였다. 다른 나라에서에서 유사한 사례를 찾아보기 어려운 정부정책의 전환은 해양수산부의 창설과 함께 이루어졌다.

그러나 우리나라 정부가 관할하는 해역은 영해나 배타적

경제수역으로 제한되어 있지만, 육지와는 다른 해양의 물리 특성은 우리나라와 해역을 접하고 있는 중국이나 일본과 밀접한 협력을 요구하고 있으며, 이에 따른 다양한 형태의 국제협력이 양자간 협력, 다자간 협력, 지역협력, 국제기구를 통한 협력으로 진행되고 있으나, 정작 바다를 인접하여 공유되어 있다고 할 수 있는 북한과의 협력은 고사하고 정보 교류조차 쉽지 않은 실정이다(Yoon, 1993)²⁾. 그러므로 북한의 해양환경정책의 기본토대인 해양환경관련 제도의 최근 동향을 알아보는 것이 필요하다. 북한의 해양환경보존과 관련하여 기본법의 성격을 가지고 있는 법령은 「바다오염방지법」을 들 수가 있다. 그러나 북한법령에 대한 이해와 정보의 부재, 관심의 미흡 등의 이유로 해양환경정책과 연구의 기반이 되는 「바다오염방지법」의 존재조차 모르는 경우가 많을 수밖에 없으므로 북한과의 연구교류 활성화나 북한과의 경제협력이나 인적, 물적 지원자원의 교류에서 일어날 수밖에 없는 환경오염에 대한 대비책이 미비할 수 있다. 또한 한국사회의 근대화이후 서로 다른 사회체제를 유지한 것이 이미 60년이 되어, 국가통치의 기본이 되는 법령의 제정절차와 시행, 권위 등이 국민에게 받아들여지는 정도가 매우 다른 남북한이 현실적으로 개별국가체제로 인정되고, 통치하고 있음을 감안할 때, 미래의 통일을 대비하여 법령이나 제도의 통합이 시급한 실정에서 북한의 제도에 대한 전반적인 검토는 꼭 필요하다고 할 것이다. 특히 이념논쟁에서 비교적 거리를 두고 있는 환경법령은 제도의 통합이나 통합 전단계로서 자연환경보호라는 공동목적을 추구하는데 매우 모범적인 사례가 될 수 있다. 이에 아울러, 해양은 환경으로서의 중요성뿐만 아니라, 수산자원으로 대표될 수 있는 인류생존을 위한 자원의 공급처라는 사회경제적 특성을 감안하면 더욱 북한의 해양환경관련법령에 대한 이해가 중요함을 상징할 수 있다.

본 논문에서는 북한의 해양환경관련 법령인 「바다오염방지법」을 살펴보고, 그 의미와 법령으로서의 효율성을 고찰하고 경제적 함의에 대한 토의를 하고자 한다.

2. 본 론

2.1. 북한 환경법제의 변천

개성공단의 설립이후 남북한간의 경제협력은 남북한간의 상보적인 이익에 의해서 비교적 성공적으로 수행되어 왔으나, 5. 24조치 이후 냉각국면을 맞이하고 있으며, 이러한 상황이 개선될 조짐은 그리 쉽게 발견되지 않는 것이 사실이다. 그럼에도 북한은 중국식 대외개방을 모방한 경제특구의

1) PCBs는 polychlorinated biphenyls의 약어로서 ‘다염화비페닐’로 말하기도 한다. 두 개의 벤젠고리가 연결되어 두개이상의 염소가 붙어 있는 유기화합물을 통칭하는 화학용어로 자연생태계에서 분해가 어려우며, 생물체내에 축적되어 여러 가지 이상현상을 야기시킨다.

2) 윤기관. 1993. 남북한 환경정책, 환경법체제 및 환경협력방안. 통일문제연구 5(4):236-270.

건설과 지속적인 국제협력을 모색하고 있으며, 이러한 북한의 경제난국 타개책은 향후의 남북관계의 개선과 미사일 및 북핵문제, 미국인 억류문제를 포함한 북미관계의 개선이나 일본인 납치문제 등의 해결을 통한 북일관계의 진전에 따라서 보다 활발한 남북 경제협력이나 서방의 외자도입이 가능할 수도 있으리라는 전망이 아직도 유효하다.

자본주의 국가와 마찬가지로, 폐쇄적인 사회주의 경제체계를 고수하고 있는 북한의 경제활동 또한 오염물질의 배출이나 산업폐기물의 발생을 가져올 수밖에 없으며, 이의 적정한 처리기술 및 시설의 보유와 유효한 가동은 환경오염부하량 감소에 매우 중요한 의미를 갖게 된다. 그러나 북한의 환경기초시설의 수량이나 처리용량, 효율 등에 대한 정보는 매우 제한적이며, 환경기초시설미비에 따른 해양오염의 가중은 우리나라의 70년대를 생각해보면 충분히 공감할 수 있는 상황이기도 하다. 기술의 제약과 이해의 부족 등에서 기인한 오염의 발생은 피할 수 없는 것이기도 하다. 따라서 현재 북한이 가지고 있는 해양환경관련 법을 고찰하는 것은 향후 통일을 대비하여 필요로 되는 제도 정비에 관한 필요성이외에도 실질적인 해양오염상황의 진단과 필요로 될 수 있는 해양환경보전 정책의 기초가 되는 일이라 하겠다.

북한의 환경법체계는 1986년 4월 9일 최고인민회의 상설회의 결정 제5호인 「환경보호법」 제정으로 첫걸음을 떼었다고 할 수 있다. 「환경보호법」은 기존에 다른 법령에 규정되어있는 환경관련 조항을 처음으로 환경법 체계 안으로 단일규범화 한 것으로 공해문제와 환경오염의 사회문제화에 대응하려는 정책과 북한의 대외고립을 탈피하고, 국제기구와 교류협력을 통해 국제사회의 경제사회적 지원과 협력을 이끌어내기 위한 정치 전략의 일환으로 볼 수도 있다 (Kim, 2010)³⁾. 그럼에도 불구하고 「환경보호법」의 제정은 북한도 피할 수 없는 환경문제에 조직적이고 효율적으로 대처하기 위한 법적, 제도적 토대를 구축하기 위한 필요성에서 기인한 것이라는 것은 의심할 여지가 없으며, 동법의 제정 이후 다양한 관계법령이 제정되고 있다(Kim, 2010). 주요한 환경관련법령으로는 「명승지, 천연기념물보호법」(1995년 채택), 「유용동물보호법」(1998년 채택), 「바다오염방지법」(1997년 채택), 「대동강오염방지법」(2005년 채택), 「국토환경보호단속법」(1998년 채택) 「환경영향평가법」(2005년 채택), 「자연보호구법」(2009년 채택) 등이 있다. 이 밖에 환경조항을 갖고 있는 법령으로는 「토지법」(1977년 채택), 「국경위생검역법」(1996년 채택), 「농업법」(1998년 채택), 「공중위생법」(1998년 채택), 「원자력법」(1992년 채택), 「유전자변이생물안전법」(2004년 채택), 「물자원법」(1997년 채

택), 「수산법」(1995년 채택), 「지하자원법」(1993년 채택), 「산림법」(1992년 채택), 「감문법」(2001년 채택), 「국토계획법」(2002년 채택), 「도시계획법」(2003년 채택), 「수도평양시관리법」(1998년 채택), 「건설법」(1993년 채택), 「항만법」(1986년 채택), 「하천법」(2002년 채택) 등이 있다. 따라서 북한의 환경법 체계는 이제 30년이 채 안된 새로운 규범일 수 있다. 그러나 북한의 환경법에 대한 연구는 매우 일천하며 해양환경법과 관련된 연구는 전무하다시피하고 있다. 북한의 법규범의 체계가 남한과 다름에 따라 실질적인 법규범으로써의 기능을 하고 있는지에 대한 회의적인 시각이 지배적이라고 할 수 있다(Han, 2008)⁴⁾. 이와 함께 북한의 법제가 체계적이지 못하고(Han, 2008), 실효성 있는 규정을 담지 못하고 선언적 규정이 많은 것도 북한 법제의 실제 적용에 대한 회의를 가지게 하는 대목이기도 하다. 그러나 환경보호법의 개정 및 환경관련 법령이 제·개정되면서(Yoon and Ji, 2006)⁵⁾, 국가의 책무 내지 의무의 강조, 국제협력 강화, 전 지구적 차원의 환경보호노력 등의 방향전환은 고무적이라고 할 수 있다(Kim, 2010). 또한 북한 법제에 대한 정보의 한계가 남북간의 교류부침에 따른 정도의 차이가 있으나, 지속적으로 극복되고 있어서 남북간의 환경법에 대한 이해가 한층 나아질 전망이나 해양환경관련 법에 대한 깊이 있는 연구는 더 많은 관심과 지원이 있는 뒤에나 가능할 수 있으리라 생각된다.

2.2. 북한의 환경보호법

북한의 해양환경관련법은 환경정책의 기본법이라고 할 수 있는 「환경보호법」이 있으며, 이에 따른 하위법으로 해양환경보호를 위한 개별법으로 「바다오염방지법」이 있다.

「환경보호법」은 1986년 4월 최고인민회의 법령 제5호로 채택되어, 1999년 2월, 2000년 7월, 2005년 4월 최고인민회의 상임위원회 정령으로 수정 보충되었다(National Intelligence Service, 2010a)⁶⁾. 「환경보호법」은 총 50개조로 구성되어 있으며, 제1장 환경보호의 원칙, 제2장 자연환경의 보존과 조성, 제3장 환경오염방지, 그리고 제4장 환경보호사업에 대한 지도통제 등 총 5개의 장으로 구분되어 있다. 제1장에서는 제1조 ‘환경보호의 성격’에서 북한은 “환경을 보호하는 것은 인민대중에게 자주적이며 창조적인 생활환경을 보장하여주기 위한 숭고한 사업이다. 국가는 인민들에게 문화 위생적인 환경과 노동조건을 마련해주기 위하여 나라의 환경을 보호관리하는 사업에 언제나 깊은 관심을 돌린다”고 선언하고

3) 김경순. 2010. 북한환경보호법의 고찰. 2010남북법제연구보고서(II). 91-143.

4) 한상운. 2008. 북한 환경법제의 최근동향과 과제. 북한법연구 11:1-19.
5) 윤향, 지영환. 2006. 북한의 환경보호법(2000년)에 관한 연구. 환경법연구 28(2):237-271.
6) 국가정보원에서는 북한에서 제정한 법령을 모아서 「북한법령집」을 펴내고 있다. 본 논문에서 인용한 북한의 환경보호법은 「북한법령집」에 실려 있으며, 국문으로 제공되고 있다.

있다. 즉 국민 개개인의 행복권 추구나 환경권 확보를 위해 서라기보다는, 국가가 환경보호 및 환경관리의 의무를 지우고 이 의무를 수행하여 인민들에게 문화 위생적인 환경과 노동조건을 제공하는 목표를 설정하고 있다고 볼 수 있다 (Chu et al., 2006; Kim, 2010)⁷⁾. 이와 함께 각 조에서 경제발전의 따라 환경보호대책의 수립과 환경보호를 위한 투자 확대, 환경보호사업의 계획적 진행, 지구단위 합리적 배치, 기관별 공해방지대책 수립 및 공해방지를 위한 기술적 수단의 현대화 요구, 인민의 환경보호 의무 및 자율적 참여 등을 규정하고 있다. 이와 함께 환경보호를 위한 국제협력, 환경보호의 대상에 대해서 강조하고 있기도 하다. 북한은 특이하게도 「환경보호법」에 한반도 및 그 주변에서 핵무기 및 화학무기의 개발과 시험, 사용의 금지를 통한 환경 파괴를 막는 것을 선언하고 있으나 명문적이고 형식적인 규정에 불과하다(Kim, 2010) 이외에도 환경보호를 위한 각종 자연보호구의 설정과 조사, 보호대책의 수립을 환경보호기관이 하여야 할 사항으로 규정하며, 자연풍치, 명승지, 천연기념물의 보호 및 땅의 침하방지 및 지하수 개발피해 방지와 함께 유원지를 비롯한 문화 휴식터의 건설과 환경보호에 지장을 주지 않는 나무나 풀의 식재를 명하고 있다. 이를 위한 대중운동을 국가가 주도하도록 하고 있다. 환경오염을 미리 막기 위하여 각종 환경기준의 설정이나 환경보호기준의 이행을 촉구하고 있으며, 대기오염, 배기가스 및 자동차류의 소음진동 규제, 특수기상현상 방지 등 대기부문에 대한 오염에 대해서 유의하고 있다. 한편 생활폐기물관리, 오폐수 및 상수도의 관리, 폐기물 처리시설의 설치운영, 노약 및 방사성물질의 특별관리, 환경오염물질 및 관련기술의 도입을 차단하고 있다. 아울러 선박에 의한 바다 및 육수역의 오염방지 및 자원개발이나 해안공사에 따른 해양오염 방지에 대한 규정도 가지고 있다. 아울러 「환경보호법」에는 이와 같은 환경보호사업을 위한 국가의 지도통제 명시, 환경상태의 조사, 환경보호를 위한 연차계획의 수립시행, 기술개발, 공해방지시설의 설치, 과학기술의 개발, 민형사상 책임 등을 규정하고 있다. 「환경보호법」의 총 50개 조항 중에서 3개 조항을 통해 직접적으로 영해 및 경제수역내의 해양환경보호 및 선박을 오염방지를 명시하고 있으며, 1개 조항을 통해 외국선박에 의한 환경파괴행위에 대한 선박억류나 손해보상 및 벌금부과에 대해서 규정하고 있다.

2.3. 북한의 「바다오염방지법」

북한의 해양환경보전의 기본정책과 관련된 법은 「바다오

염방지법」(National Intelligence Service, 2010b)⁸⁾이 있다. 「바다오염방지법」은 1997년 10월 22일 최고인민회의 상설회의 결정 제99호로 채택되어 1999년 1월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제350호로 수정되었으며 전문 25조로 구성되어 있다(부록). 기본법에 해당하는 「환경보호법」과는 달리 「바다오염방지법」은 각 조문에 대한 제목은 부여되고 있지 않다. 북한의 법은 기본법이나 주요법률의 경우, 우리나라의 법률처럼 개별 장으로 나뉘고 조문별로 제목이 붙어있음에 비하여, 개별법의 성격을 가진 법의 경우에는 조문별로 제목은 부여되고 있지 않는 경우도 있다. 「바다오염방지법」은 「환경보호법」의 하위법의 개념으로 볼 수 있다. 남한의 경우에도 「환경정책기본법」을 환경분야의 기본법으로 하여 여러 법률이 있는 것과 같은 구조라고 할 수 있다. 다만 우리나라의 경우, 1977년 제정된 「해양오염방지법」이 전문 개정되어서 「해양환경관리법」으로 법령개편을 통해 해양환경분야의 기본법의 성격을 가진 것과는 크게 비교된다고 할 수 있다. 또한 남북한간의 법률체계의 상이함으로 직접적인 비교는 어려울 수 있으나 해양환경을 보존하기 위한 개별법의 제정시기만을 두고 볼 때에, 북한의 「바다오염방지법」 제정이 대략 20년 뒤에 이루어짐을 알 수 있으며 이는 해양에 대한 인식의 차이를 보여준다고 할 수 있다(Han et al., 2007)⁹⁾. 전술한 바와 같이 해양환경에 대한 관심과 보존에 대한 노력은 다른 환경매체에 비해서 늦어짐을 알 수 있다.

「바다오염방지법」의 제1조는 “조선민주주의인민공화국 바다오염방지법은 바다오염방지사업에서 규율과 질서를 엄격히 세워 바다의 수질과 자원을 보호하는데 이바지한다.”라고 규정되어 있다. 즉 이 법의 목적이 해양오염방지를 위한 체계적 관리를 통해 해양환경을 보호하는데 있음을 알 수 있다. 제2조는 국가가 해양오염방지를 위한 제반 사업을 계획적으로 하여야함을 강조하고 있다. 북한의 「환경보호법」에서는 환경보호사업의 사회주의건설 원칙에 따른 국가의 구체적인 역할로서 환경보호사업의 계획적이고 전망성 있는 진행과 합리적인 배치원칙을 선언하고 있다(National Intelligence Service, 2010a; Kim, 2010). 이러한 원칙은 「바다오염방지법」상의 바다오염방지사업을 계획적이고 체계적으로 하여야한다는 원칙으로 재확인되고 있다.

제3조는 국가가 바다의 일정수역을 특별히 보호하기 위하여 수질보호구역을 설정하게 하고, 보호구역지정과 관련된 사업은 내각에서 할 것을 주문하고 있다. 넓은 의미의 자연

7) Chu et al., 2006의 인용은 주장민, 정희성, 박경애가 2006년에 편집하여 한국환경정책평가연구원에서 펴낸 “남북한환경포럼 2006(p.231)”을 말한다.

8) 국가정보원에서 2010년에 펴낸 「북한법령집」을 말한다. 본 본문에서 인용한 북한의 “바다환경보호법”은 「북한법령집」에 실려 있으며, 국문으로 제공되고 있다.

9) 한상운, 조재현, 이창훈. 2007. 남북한의 환경법제에 관한 연구-북한 환경법제의 총론. 한국환경정책평가연구원, p.170.

보호구역의 설정과 관리의 주체를 내각으로 함에 따라, 북한에서의 실질적인 권력기관인 당과 군보다는 내각에 책임을 부여하고 있어 실질적인 효과에 회의론을 가질 수도 있다. 이와 관련된 법으로는 「자연보호구법」이 있다.

제4조는 오염을 초래하는 활동이나 시설물의 설치를 제한하고 있는 규정이다. 이 조항은 제5조의 해양환경영향평가의 도입과 함께 해양환경에 영향을 미칠 수 있는 행위와 건설 활동에 대한 각급 기관, 기업체, 단체에 대한 오염 활동 금지 및 영향평가의 의무화를 부과하고 있다.

환경기초시설의 설치와 처리 수에 대한 배출기준 설정과 제한을 부과하고, 기준이상의 폐수의 해양 내 배출 금지 원칙을 선언한 조항이 제6조이다. 이와 함께 제7조에서는 육상 폐기물의 해안배출에 대한 규정이다. 바다 전체에 대한 것보다는 해안의 지정된 장소에서 국토환경기관의 승인 아래에 배출하도록 되어있음을 비추어 볼 때, 폐기물에 대한 해양투기 전반에 대한 규제로는 보기 어렵다.

제8조에서는 선박기인 오염물질의 배출과 해양오염의 방지에 대한 선언을 하고 있다. 다만 전반적인 해양에 대한 규정보다는 선박의 입출항이 상대적으로 빈번한 항만과 갑문 수역에 대한 제한적 관리와 시행주체에 중점을 두고 있다.

제9조는 육상기인 오염물질 중에서 농약에 대한 규제를 규정하고 있으며, 농약의 해양유입을 선언적으로 금지하고 있다. 단서조항으로 논의 물이 해양으로 유입될 가능성에 대비하여 강독성의 농약사용을 금지하고 있다.

제10조에서는 해양탐사와 관련된 시설과 장비에 기인할 수 있는 유류오염에 대한 관리 주체에 대한 규정이다. 보수 점검이 미흡한 설비에 대한 운용금지를 선언하였다.

제11-15조는 선박운항에 따른 선박기인오염의 관리를 기술하고 있다. 선박내의 오염방지 시설의 의무화와 오염방지 시설이 미비한 선박의 운항금지를 선언하고 있으며(제11조), 선박운용과정중 발생하는 오염물질의 해양배출금지 및 정박 중의 선박의 오염물질처리(제12조) 선박의 유류사용과 운반에 따른 관련장비의 점검(제13조), 유독물질의 운반에 따른 항무감독기관의 역할과 의무적 통보(제14조), 해난사고 방지원칙과 오염방제활동의 의무화(제15조)를 선언하고 있다.

한편, 해양오염행위에 대한 기관, 기업소, 단체 (이하 각급 기관) 및 국민의 신고를 의무화하고(제16조), 국토환경보호기관의 해양오염방제 활동에 대한 각급 기관의 기여의무화를 선언하였다. 국토환경보호기관이 해양오염방지를 위해서 각급기관에 대해 요청하는 자료제출 의무화(제18조)와 해양오염방지를 위한 과학기술 개발과 적극적 활용(제19조)을 강조하였다.

제20-21조는 내각의 지도를 받는 중앙국토환경보호지도기

관과 해당기관이 해양오염방지사업에 대한 지도권한을 가지며, 정상적인 업무장악을 요구하고 있고, 국가계획기관, 노동행정기관, 자재공급기관, 해당기관의 해양방지사업에 대한 노력과 설비, 자재의 적기 공급을 의무화를 선언한 것이다. 이와 함께 해양오염방지사업의 감독통제 및 오염감시 체계의 수립, 감독통제를 명문화하였다.

제23조에서는 해양오염방지질서를 위반한 설비운용이나 선박운항을 금지함을 목적으로 한 조문이다.

마지막으로 제24조와 제25조에서는 해양오염의 원상복구와 벌금부과 및 손해배상(제24조)와 엄중한 해양오염 결과를 초래한 각급기관의 책임일군과 개별 공민에 대한 행정적 또는 형사적 책임을 묻도록 하는 벌칙을 선언하고 있다.

3. 결론 : 「바다오염방지법」의 시사점과 한계

북한의 「바다오염방지법」은 우리나라와 마찬가지로 공공재의 성격을 가지고 있는 해양의 수질과 자원을 보호하고, 이 목표를 달성하기 위하여 국가가 해양오염방지사업의 계획과 이에 필요한 행정적 조치를 취할 수 있는 근거와 벌칙조항을 가지고 있다.

그러나 우리나라와 법령체계가 달라서 법령안에 국가의 행위에 대한 구체적인 권한이나 행정체계에 대한 명확한 규정을 가지고 있지 않다. 이는 북한의 법령이 입법기관인 최고인민회의에 의한 법령제정과 행정부의 법령집행의 체계를 따르지 않고, 당과 군을 우선으로 하는 북한 정치 및 행정체계의 특성에서 기인한 것이라고 볼 수 있다(Kim, 2010; Han, 2008). 또한 북한의 환경법제와 관련하여 법령의 적용 사례나 행정집행의 결과 등이 구체적으로 공개된 적이 없고(Han, 2008)¹⁰⁾, 정보가 매우 미흡하여 선행된 연구결과나 공개된 자료의 분석, 관련된 법조문을 통해 실질적인 의미를 추론할 수밖에 없는 연구의 한계가 명백하다(Han et al, 2007; Han 2008). 특히 국가가 수립하는 각종 계획이나 규제 및 조장을 위한 행정조치는 사회, 경제적으로 지대한 영향과 사회구성원에게 연쇄적인 파급 효과를 미치게 됨에 따라, 국가나 각급 기관 또는 민간부문에서는 적지 않은 비용을 지불할 수밖에 없다. 특히 해양환경영향평가나 오염방지시설의 설치 운용은 능동적인 경제활동을 하는데 현실적인 걸림돌로 인식되어, 잉여가치를 창출하는데 부정적으로 작용함을 우리의 경험에서도 잘 알 수 있다. 환경보호를 불필요한 규제로 인식될 수 있는 상황에서는 절차상의 오식행위로서 환경영향평가나 형식적인 환경기초시설의 설치와 운용은 비용절감을 위한 손쉬운 방안으로 오인될 수 있다. 이에 더하여 해

10) 한상운. 2008. 북한 환경법제의 최근동향과 과제. 북한법연구 11:1-19.

양오염에 따른 방제 활동이나 환경복구사업은 천문학적 비용지출을 수반하게 되어 국가 및 각급기관의 운영이나 규모에 따라 국가경제 및 지역경제에 심대한 영향을 미친다.

큰 틀에서 본다면 해양오염방지 문제는 환경오염문제에 포함되는데 경제적 접근으로 가장 많이 사용되는 것이 비용편익분석이다. 정책목표를 달성하기 위해 사용할 수 있는 여러 가지 정책대안을 수행하는데 필요한 비용과 그로 인해 발생하는 편익을 측정하고, 이에 기초하여 최선의 대안을 선택하기 위해 사용되는 기법이다. 비용편익분석 기법 외에도 사용될 수 있는 경제적 분석방법에는 환경영향평가, 경제영향평가, 규제영향평가, 비용효과분석, 환경피해평가, 환경위험평가 등이 있다. 특히 경제학자들이 많이 사용하는 평가방법은 경제영향평가로 특정 오염규제수단이 도입될 경우 이로 인해 경제성장률, 실업률 및 고용률, 각 산업이 국민경제에서 차지하는 비중, 수출과 수입 등 주요 거시경제변수들에 미치는 영향을 포괄적으로 분석하는 것이다. 가장 많이 사용되는 모형은 연산일반균형(computable general equilibrium : CGE)모형으로 가계와 기업, 정부 등 경제의 모든 부문에 미치는 영향을 종합적으로 계산해 낼 수 있는 모형이다(Kwon, 2007). 그러나 앞서 이야기한 바와 같이 북한 경제에 대한 자료에 접근성이 매우 제한되어 실질적인 분석이 적용되기는 상당히 시간이 걸릴 것으로 보인다. 아울러, 환경피해보상이나 복구 및 개선에 투입된 비용의 경제사회적 손익은 수량화하기가 쉽지 않다(Lee and Chah, 1996) 따라서 해양오염방지사업이나 오염방제 활동을 위한 계획은 인적, 물적, 공간적인 자원의 정교한 계획과 재배치 및 시행이 요구되어, 구체적인 방안을 미리 가지고 있어야 한다.

한편 죄형법정주의에 따라, 법령을 위반하였을 경우에 수반되는 벌칙에 대한 명문규정 또한 정확하게 법령에 기술되어야 한다. 해양에서의 오염사고가 대부분 유동성이 있는 매질에서 이루어지는 특성을 감안하면, 오염사고이전의 선제적 점검 및 예방활동과 지도감독이 법령제정목적을 이루기 위한 매우 중요한 핵심요소라 할 수 있다. 그러나 북한의 「바다오염방지법」에서는 선언적 규정으로 그치거나 아예 근거규정을 마련하고 있지 않다. 따라서 「바다오염방지법」상의 규정위반에 대한 벌칙규정에 대한 구체적인 정의는 물론 다른 법령에서의 벌칙과 비교하여 타당하여야 한다.

해양환경을 보존하기 위해서는 해양의 상태와 변화를 이해하기 위해서는 주기적이고 지속적이며 입체적인 해양환경감시체계의 수립과 운용이 필수적이다. 단순한 오염물질의 유입이나 제거에 국한된 것이 아니라 지속적인 관측제도가 뒷받침되어야만 합리적이고 효율적인 정책시행이 가능해진다. 그러나 「바다오염방지법」에서는 구체적으로 해양환경감시체계에 대한 규정은 되어있지 않다. 특히 정책판단

과 결정을 위해 필수적인 과학적 근거자료는 제도적인 뒷받침이 없이는 자료생산을 위한 지속적 예산투여와 관심을 갖기 어렵다. 오염현상을 파악하고 진단하며 방지하기 위해서는 환경에서의 배경값에 대한 이해가 있어야 하나, 이러한 기본적인 사업에 대한 지속적인 지원은 법령 내 명확한 근거규정이 없이는 이루어지기 어렵다.

이와 같이 남한의 「해양환경관리법」과 북한의 「바다오염방지법」의 가장 큰 차이는 조문의 구체성과 실행가능성에 있다고 할 수 있다. 해양환경을 보존하기 위한 기본 계획의 수립은 각각의 법이 다 규정하고 있으나, 「해양환경관리법」은 매 10년마다 계획을 수립하고 시행하여야 하며 이를 위해서 정부부처간의 협의를 전제로 하여 실질적인 계획의 수립과 수정을 하도록 하며 범정부적인 합의를 통해서 실제적 정책수행을 가능하게 하고 있다. 즉 해양환경을 장려하고 있는 해양수산부장관의 일방적인 계획이 아닌, 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하지 않고는 계획이 성립하지 않아서 정책의 수립과 시행을 담보한다고 할 수 있다¹¹⁾.

이러한 이유로 북한의 「바다오염방지법」이 실질적인 효과를 갖는 규범이기보다는 선언적 의미를 갖는다고 말할 수 있다.

영역에 있어서 물리적인 한계를 가지고 있지 않은 해양의 특성은 월경성이고 전 지구적인 대응을 필요로 한다. 월경성이라는 점에서 유사한 대기환경과는 달리, 해양은 물이라는 적정밀도의 매체를 통해서 각종 수산자원을 부양하고 유지하는 역할도 수행하고 있다. 미래의 가치가 더욱 클 것으로 생각되는 유전자원을 포함한 생물다양성자원, 공간자원, 에너지 자원, 수자원, 광물자원의 저장소로서 해양의 역할은 점점 더 넓어지고 있다. 따라서 해양환경보호관련 법령은 환경보호라는 측면에서 비교적 다른 법제에 비하여 이념적인 편향성이 적으나, 식량자원 확보 및 지속가능성의 개념으로 보면 침해한 경제적 효과를 기대하거나 경제운용정책의 기본요소로 기능하고 있다고 할 수 있다. 이러한 해양환경의 다양한 특성과 해양환경법제의 이념탈피는 남북간 법제통합논의를 상대적으로 용이하게 할 수 있다. 남북간 협력과 제도보완을 통한 해양환경의 개선노력은 통일한국을 지향하는 현 시점에서 우리나라가 추구하는 남북화해와 대화재개에 좋은 시사점이 될 수 있다. 이를 위해서는 북한의 해양환경법제 이해가 남북통일을 대비하고, 통일이후를 준비하는 해양환경보호법령 통합과 해양환경보호정책의 일관된 추진을 위한 전제조건이라고 할 수 있다.

11) 「해양환경관리법」 제14조 제1항 해양수산부장관은 해양환경의 훼손 또는 해양오염으로 인한 피해를 예방하고 깨끗하고 안전한 해양환경을 조성하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 해양환경종합계획을 10년마다 수립·시행하여야 한다. 이 경우 해양수산부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다.

사 사

본 논문을 심사하고 탁월한 의견으로 논문의 질 향상을 이루어준 심사위원들께 감사드립니다.

저자들은 국립수산과학원의 황도현연구원의 자료 수집 및 정리에 대해 감사의 뜻을 표한다.

이 논문은 국립수산과학원이 수행하고 있는 “서해 연안어업 및 환경생태조사” (RP-2014-ME-059)의 연구결과의 일부임을 밝힌다.

논문에 포함된 주장은 저자들의 개인의견이며 저자들이 소속된 기관의 견해와는 다를 수 있다.

Received : 2014. 11. 07.

Revised : 2014. 11. 25.

Accepted : 2014. 12. 26.

References

- [1] Chu, J. M., H. S. Jung and K. A. Park(ed)(2006), Forum of Environment in South and North Korea. Korea Environmental Institute (in Korean), p. 231.
- [2] Han, S. W.(2008), Recent Activity and goal of North Korea's Environmental Legislation. North Korea's Legislation Research (in Korean), Vol. 11, pp. 1-19.
- [3] Han, S. W., J. H. Jo and C. H. Lee(2007), Study on Environmental Legal in South and North Korea (in Korean), p. 170.
- [4] Kim, J. S.(2010), A study on Environment Protection Law of North Korea. 2010 research on comparison of legal system between South and North Korea(II) (in Korean), pp. 91-143.
- [5] Kwon, O. S.(2007), Environmental Economics (in Korean), pp. 325-337.
- [6] Lee, Y. and E. Y. Chah(1996), The Marine Pollution as an Economic Problem - the case study of harmful algal blooming, Ocean Res, Vol. 18, pp. 173-181.
- [7] National Intelligence Service(2010a), Environment Protection Law, Legal Document of North Korea (in Korean), Part I, pp. 357-365.
- [8] National Intelligence Service(2010b), Marine Pollution Prevention Law, Legal Document of North Korea (in Korean), Part I, pp. 248-251.
- [9] Yoon, K. K.(1993), Environmental Policy and System of Environmental Laws and Means of Environmental Cooperation in South and North Korea (in Korean), Unification Study, Vol. 5, pp. 236-270.
- [10] Yoon, H. and Y. H. Ji(2006), A Study on Environmental Protection Law (2000) in North Korea (in Korean), Environmental Law Research, Vol. 28, pp. 237-271.

북한의 「바다오염방지법」에 관한 법적, 경제적 고찰

부 록 : 바다오염방지법의 주요내용

| 법령내용 | 조 항 | 조 문 |
|---------------------------------|----------------------------------|--|
| 법의 목적 및 취지 | 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법 <제1조> | - 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법은 바다오염방지사업에서 규율과 질서를 엄격히 세워 바다의 수질과 자원을 보호하는데 이바지한다. |
| 해양오염방지사업의 목적 및 계획성 | 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법 <제2조> | - 바다오염방지사업을 잘하는 것은 바다자원을 보호하기 위한 중요방도이다. - 국토환경보호기관과 해당 기관은 현대적인 물질 기술적 수단을 갖추고 바다오염방지사업을 계획적으로 하여야 한다. |
| 수질보호구역 설정 및 설정주체 | 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법 <제3조> | - 국가는 바다의 일정한 수역을 특별히 보호하기 위하여 수질보호구역을 정한다. - 수질보호구역을 정하는 사업은 내각이 한다. |
| 오염활동 및 시설물 설치금지 | 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법 <제4조> | - 기관, 기업소, 단체는 수질보호구역에서 바다를 오염시킬 수 있는 탐사작업을 하거나 시설물을 설치하지 말아야 한다. |
| 해양환경영향평가서 작성 및 처리지침 | 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법 <제5조> | - 해안에 항, 연유저장고, 원자력발전소 같은 것을 건설하려는 기관, 기업소, 단체는 환경영향평가문건을 작성하여 국토환경보호기관에 내야 한다. - 국토환경보호기관은 환경영향평가문건을 검토하고 해당 시설물의 건설을 합의해주어야 한다. |
| 오폐수정화시설의 설치 및 기준이상폐수의 해양 내 배출금지 | 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법 <제6조> | - 기관, 기업소, 단체는 정화시설을 갖추고 버림물을 정상적으로 정화하여야 한다. - 배출기준을 초과하는 버림물은 바다에 내보낼 수 없다. |
| 폐기물의 해양배출 | 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법 <제7조> | - 기관, 기업소, 단체는 해안에 미광, 광재, 오물 같은 것을 버리려 할 경우 국토환경보호기관의 승인을 받고 지정된 장소에 버려야 한다. |
| 해양오염방제 | 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법 <제8조> | - 갑문을 관리하는 기관, 기업소, 단체는 배에서 생긴 오염물질을 받아 처리하는 시설을 갖추며 항과 갑문수역이 오염되지 않는가를 정상적으로 관찰하여야 한다. - 해당 수역에 떨어진 기름과 오물은 제때에 거두어내야 한다. |
| 농약배출규제 | 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법 <제9조> | - 농약을 사용하는 기관, 기업소, 단체는 농약이 바다로 흘러들어가지 않도록 하여야 한다. - 논의 물이 바다로 흘러들 수 있을 경우에는 독성이 강한 농약을 치지 말아야 한다. |
| 해양시설규제 | 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법 <제10조> | - 바다자원을 탐사하거나 개발하는 기관, 기업소, 단체는 탐사, 개발 설비를 정상적으로 보수점검하며 설비운영과정에서 기름이 새지 않도록 하여야 한다. - 기술상태가 불비한 설비는 운영할 수 없다. |
| 선박기인 오염규제 | 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법 <제11조> | - 해당 기관, 기업소, 단체는 배의 종류와 톤수에 따르는 오염방지설비를 갖추어야 한다. - 정해진 오염방지설비를 갖추지 않은 배는 항해할 수 없다. |
| | 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법 <제12조> | - 배 운영과정에 생긴 오염물질은 바다에 버릴 수 없다. 항에 정박하고 있는 배에서 생긴 오염물질을 처리하려 할 경우에는 항무감독기관의 승인을 받는다. |
| | 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법 <제13조> | - 기관, 기업소, 단체는 배에 기름을 싣거나 배에서 기름을 부리려 할 경우 해당 설비와 용기의 상태를 검사하여야 한다. |
| 오염 행위 신고 | 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법 <제14조> | - 배로 유독성물질을 운반하는 기관, 기업소, 단체는 유독성물질의 수량과 농도를 항무감독기관에 알려야 한다. - 항무감독기관의 승인없이 유독성물질을 싣고 부릴 수 없다. |
| | 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법 <제15조> | - 배를 운영하는 기관, 기업소, 단체는 항해질서를 지켜 배의 사고를 막아야 한다. - 배의 사고가 발생한 경우에는 즉시 해당 기관에 알리고 바다오염을 방지하기 위한 조치를 취해야 한다. |
| 오염 행위 신고 | 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법 <제16조> | - 기관, 기업소, 단체와 국민은 바다를 오염시키는 행위를 발견한 경우 가까운 지역의 국토환경보호기관이나 해당 기관에 알려야 한다. |

이 윤 · 차은영

| | | |
|---------------|----------------------------------|--|
| 해양오염방제 | 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법 <제17조> | <ul style="list-style-type: none"> - 국토환경보호기관과 해당 기관은 바다가 심히 오염된 경우 그것을 해소시키는데 필요한 노력과 설비를 기관, 기업소, 단체에서 동원시킬 수 있다. - 기관, 기업소, 단체는 국토환경보호기관과 해당 기관이 요구하는 노력과 설비를 제때에 보장하여야 한다. |
| 자료의 요구 | 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법 <제18조> | <ul style="list-style-type: none"> - 국토환경보호기관과 해당 기관은 바다오염방지에 필요한 자료를 기관, 기업소, 단체에 요구할 수 있다. - 기관, 기업소, 단체는 국토환경보호기관과 해당 기관이 요구하는 자료를 내야 한다. |
| 해양오염방지를 위한 연구 | 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법 <제19조> | <ul style="list-style-type: none"> - 국토환경보호기관과 해당 과학연구기관은 바다오염을 방지하기 위한 과학연구사업을 강화하고 앞선 과학기술의 성과를 적극 받아들여야 한다. |
| 각급기관의 역할 | 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법 <제20조> | <ul style="list-style-type: none"> - 바다오염방지사업에 대한 지도는 내각의 통일적인 지도 밑에 중앙국토환경보호지도기관과 해당 기관이 한다. - 중앙국토환경보호지도기관과 해당 기관은 바다오염을 방지하기 위한 사업을 정상적으로 장악하고 지도하여야 한다. |
| | 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법 <제21조> | <ul style="list-style-type: none"> - 국가계획기관과 노동행정기관, 자재공급기관, 해당 기관은 바다오염방지에 필요한 노력과 설비, 자재를 제때에 보장하여야 한다. |
| 오염의 복구 및 벌칙 | 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법 <제22조> | <ul style="list-style-type: none"> - 바다오염방지사업에 대한 감독통제는 국토환경보호기관과 해당 감독통제기관이 한다. - 국토환경보호기관과 해당 감독통제기관은 바다에 대해 감시체계를 바로세우고 바다오염을 방지하기 위한 감독통제를 강화하여야 한다. |
| | 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법 <제23조> | <ul style="list-style-type: none"> - 바다오염방지질서를 어기고 바다자원을 탐사, 개발하거나 배를 운영할 경우에는 해당 설비를 철수시키거나 배의 운영을 중지시킨다. |
| 오염의 복구 및 벌칙 | 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법 <제24조> | <ul style="list-style-type: none"> - 바다를 오염시켰을 경우에는 원상 복구시키거나 벌금을 물리며 해당한 손해를 보상시킨다. |
| | 조선민주주의인민공화국 바다오염방지법 <제25조> | <ul style="list-style-type: none"> - 이 법을 어겨 바다오염방지에 엄중한 결과를 일으킨 기관, 기업소, 단체의 책임있는 일꾼과 개별적 공민에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다. |