

플라스틱으로 인한 해양오염에 대한 대책*

- 국제법적·미국법적 대처와 그 시사점 -

김 성 배**

차 례

- I. 서론
- II. 현실과 국제적 대응
- III. 미국의 대응법제와 움직임
- IV. 육상기인 해양오염에 대한 국내법적 대처
- V. 결론

[국문초록]

생명의 기원은 바다이며, 우리가 바다를 보호하면 바다가 우리를 보살핀다는 말도 존재한다. 하지만, 유류오염사고와 같이 지역적인 해양오염사고와 피해가 직접적으로 전달되는 해양오염을 제외한 해양오염은 환경법학자의 관심분야 밖에 존재하였다. 현재 한반도의 7배 크기에 이르는 쓰레기대륙이 공해상에서 발견되었다. 해양오염을 이루는 물질의 약80%는 육상에서 기인한다고 추정되고 있고, 쓰레기섬을 이루는 물질의 90%는 플라스틱으로 조사되고 있다. 육상에서 버려진 플라스틱이 작은 조각의 마이크로 플라스틱이 되어 해양생물에 직접적 피해를 줄 뿐만 아니라, 결국 환경호르몬과 플라스틱으로 오염된 어패류를 인간이 섭취하게 되어 인간

* 본 논문은 2012년 7월 20일 지속가능한 발전과 해양환경이란 주제로 개최된 여수세계박람회 기념 한국환경법학회 제110회 학술대회에서 발제한 본인의 논문을 기초로 토론과 지적사항을 보강하여 수정한 논문임을 밝힙니다.

** 국민대학교 법과대학 조교수

의 건강에도 직접적 위험을 초래한다. 하지만 쓰레기섬의 문제는 국제환경법상의 원칙, 특정국가의 노력만으로는 해결될 수 없는 속성을 지니고 있다. 중요하지만 멀리 떨어져 일어나는 해양환경파괴는 얇고도 넓은 피해로 인하여, 공유지의 비극으로 이어질 가능성이 있다. 플라스틱이 인간생활에 준 이점만을 취하고 있다면, 해양쓰레기는 기후변화와 같이 인류를 위협하는 강력한 환경제앙으로 연결된다. 쓰레기섬의 발견은 바다가 우리에게 보내준 눈물이자 경고이다. 본 논문은 쓰레기섬의 발생의 원인이 되는 일상생활중 플라스틱이용문제에 대한 국제환경법적 원칙의 적용가능성과 국제법적 상황 그리고 우리와 FTA를 체결한 미국의 움직임을 검토하였다. 한미FTA에서는 독립된 장으로서 환경을 규정하고 있으며, 환경과 무역이 충돌할 가능성이 상존하고 주민의 참여제도와 간접수용과 투자자국가소송제도를 통해 국내 환경법체제에도 큰 영향을 미칠 수 있으므로, 미국의 관련 법제도의 변화 방향에서 시사점을 도출하였다. 가장 최선의 방안은 플라스틱봉투(비닐봉투)의 퇴출이지만 현실적 측면에서 여러 가지 검토사항이 필요한 사항이다. 그런데, 우리의 경우는 국민의 의견수렴과 정책결정과정에서 충분한 협의와 자율성보장이 경시된 채, 명목상의 '자율협약'이라는 형식을 취하여 플라스틱봉투사용을 막고 있지만, 사실상 강제적 금지조치에 의해서 플라스틱봉투를 일정한 판매점에서 사용하지 못하게 되었다. 자율협약제도하에서 미국계 대형마트나 SSM이 참여하지 않게 된다면, 참여한 다른 업체와의 형평성문제가 제기될 것이다. 만약 자율협약을 사실상 강제하는 수단을 사용하게 되면, 투자자국가소송에 휘말릴 위험성도 존재한다. 국민의 참여권을 보장하고 지방자치정신에 부합하기 위해서는 미국과 같이 플라스틱봉투 금지에 대해서는 지방자치단체의 조례로써 정하도록 하고, 현재의 무상제공금지 현행법체제로 유지하는 것도 한 방안이 될 것이다.

I. 서 론

생명은 바다에서 출현하여 바다를 향해 간다는 말도 있듯이 우리 삶은 해양과 밀접한 연관을 가지고 있다. 인간을 포함한 생물은 공기와 물 없이 살 수 없으나, 항상 주변에서 쉽게 깨끗하고 바람직한 환경을 이루려 대가 없이 누려온 인간은 그 소중함과 쾌적한 상태의 유지에 별다른 관심을 보이지 않았다. 또한 환경오염으로 인한 피해로 인하여 일반대중과 정치인 그리고 산업계 등이 환경에 관심을 기울이고 환경보호를 위한 법제도

를 마련하고 개선하고 있는 지금도 우리가 지리적 여건 혹은 과학적 한계 등으로 현실적으로 인지하지 못하는 환경오염에 대해서 실효적인 법제도를 마련하기는 쉽지 않다. 해양오염에 대한 환경법학계의 관심은 그동안 유류오염, 해양투기, 핵폐기물처리 등에 집중된 것이 사실이다.¹⁾ 그런데 2011년 유엔(United Nation Environmental Program: UNEP)연감은 해양플라스틱 폐기물을 “체내에 계속 쌓이고 축적되는 유독성 물질”이라고 정의하면서 강한 우려를 표현하기도 하였다. 생활쓰레기중 플라스틱으로 인한 해양오염에 대한 국제적 자각은 유류사고 등 다른 대형 해양오염에 비하여 비교적 늦게 시작되었다.²⁾ 1997년 미국인 찰스 무어는 로스앤젤레스에서 하와이까지 태평양을 항해하는 경기에 참여했다가 우연히 플라스틱으로 이루어진 거대한 쓰레기 더미를 발견하게 되었는데, 그 것은 플라스틱 섬(Plastic Patch)이라 불리게 되었는데 그 크기가 국가를 초월한 대륙적 규모라서 제7의 대륙(?)의 발견이라고도 불리게 되었다.³⁾ 하지만, 육상에서 기인하여 중국에는 해양오염을 일으키는 플라스틱제품과 플라스틱 혹은 비닐봉투는 심미적 측면뿐만 아니라 해양생태계를 교란하고 결국에는 인간의 건강을 위협할 수 있는 존재로 부상되고 있다. 그런 점에서, 올해 5월 여수에서 개최된 제3차 제이콤(Joint WMO-IOC Commission for Oceanography and Marine Meteorology: JCOMM)기상총회⁴⁾에서 정부간해양학위원회(Intergovernmental Oceanographic Commission : IOC) 라 이트사무총장은 세계바다의 날을 맞아 해양의 중요성을 강조하면서 마이크로 플라스틱에 의한 해양 생태계교란을 직접 언급⁵⁾한 것도 현재의 플라스틱에 의한 해양오염의 심각성을 대변하는 것이다. 또한 우리나라도 쓰레기섬 문제에서 예외가 아니라 곧 우리의 건강과 안전문제일 뿐만 아니라 분쟁의 대상국이 될 수 있다.⁶⁾

1) 국제사회의 해양쓰레기문제는 2006년 UN총회이후 증대되었다. 하지만 아직까지 해양쓰레기부분은 환경법학자의 관심이 되지는 않고 있다. 참고 정노택, 해양쓰레기의 전 지구적 관심과 실행, 한국해양환경공학회지, 제12권3호, 2009. 173면.

2) Untied Nations Environmental Programme, UNEP Year book 2011
<http://www.unep.org/yearbook/2011/>

3) 우리나라의 해양쓰레기 기사, 참조 김승섭, 바다에 버려진 무관심 쓰레기 섬 이뤘다, 해양한국, 한국해사문제연구소, 2011. 90면.

4) JCOMM은 세계기상기구의 8개 위원회중 하나로서, 회원국이 지명한 전문가로 구성되며, 기술적 문제에 관하여 총회 및 집행위원회에 권고하는 임무를 맡고 있다.

5) 헤럴드 경제, 오는 8일 세계 바다의 날, 2012.6.4.

http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20120604001003&md=20120621215548_D

본 논문은 환경법학자의 관심분야가 아니었던 생활쓰레기중 플라스틱에 의한 해양 오염의 심각성과 위험성을 알리고, WTO체계와 한미FTA가 타결되어 시행되는 시점에서 국제환경법적 관점과 미국에서의 대처방향에 대해 조사하여, 국내법제에 시사점을 찾아보고자 한다. 특히, 한미FTA에서 환경이 독립된 장에서 다루어졌고, 국제환경협약의 이행의무(제20조2 환경협정), 민간조사요구제(Citizen's submission)등 일반참여의 보장(제20.7조), 환경협력(제20.8)을 강화하고 있을 뿐만 아니라, 환경문제에 대해서 국제경제법관점은 기본적으로 자유무역을 저해하는 가장된 보호수단으로 악용될 소지가 있는 분야로 인식하고 있어서, 투자자소송제도(ISD)를 두고 있는 한미FTA상황에서는 환경규제와 환경법제의 면밀한 검토가 필요하므로, 이에 대한 문제점과 기초연구자료를 제공하고자 한다.

II. 현실과 국제적 대응

1. 플라스틱의 반란

인간은 물이 없이 살 수 없으나, 현대인들은 물을 다스리고 사용하는 방법을 개발(?)하였기에 신석기인들처럼 해안이나 물가에 살지 않게 되었다. 인간이 사용하는 재질에 따라 시대를 구별하면 현재 우리는 플라스틱시대에 살고 있다고 해도 과언이 아니다. 언제나 어디서나 쉽게 플라스틱제품을 접하고 있다. 최초의 플라스틱은 상아로 만든 당구공을 대체하기 위한 발명품경진대회에 참여한 인쇄공 존 웨슬리 하이어트가 발명하였다. 하이어트가 발명한 새로운 합성물질은 열을 가하면 어떤 모양으로도 쉽게 만들고 열이 식으면 상아처럼 단단하고 탄력이 있는 물건이었는데, 이 물질을 셀룰로이드라고 명명하여 회사를 설립한 것으로부터 플라스틱이 기원하였다. 통상 비닐이라고 불리는 PVC(Polyvinyl Chloride)는 1872년에 최초의 독일에서 발명되지만 대

6) 인터넷 환경일보, 태평양 쓰레기섬 분쟁확산... 한국 예외 아냐, 2012.8.19.

<http://www.hkbs.co.kr/hkbs/news.php?mid=1&treec=245&r=view&uid=237347>

"일본 쓰나미 쓰레기 태평양까지... 미국은 일본에 처리비용 청구, 쓰레기섬 해결 자청한 '카이세이 프로젝트'... 몇 년째 활동 없어"

량생산을 가능케 한 것은 1933년 미국에서 시작 되었다. 인류역사에서 플라스틱이 본격적으로 등장한 것은 100년이 되지 않았지만, 인류의 생활에 깊숙하게 파고들어 왔으며, 현재는 플라스틱이 없다면, 우리가 누리는 현대문명의 혜택을 온전히 누릴 수 없게 되었다. 플라스틱이 확산된 이유는 플라스틱이 가공하기 쉽고, 가격이 저렴하며, 내구성이 우수하고, 부식되지 않으며, 가볍고 전기나 열을 차단하며, 색상을 첨가하기 쉬워 소비자의 기호와 패션욕구를 충족하기 쉽다는 장점을 가지고 있기 때문이다. 그런데 상업적·공업적으로 획기적인 발명품이며, 신의 선물이라고도 불리는 플라스틱의 반란이 시작되었다. 플라스틱은 반영구적이기에 썩지 않으며, 작게 부서져도 미세한 플라스틱으로 남겨질 뿐이다. 플라스틱사용량은 북아메리카와 유럽에서는 1인당 140Kg에 이르고 전 세계적으로 1인당 연간 42Kg을 소비하는 것을 알려 지고 있다. 값싸고 편리하고 내구성이 우수한 플라스틱을 남용하고 있지만 플라스틱의 적절한 처리방법은 존재하지 않는다는 문제점이 있다. 플라스틱의 재활용방법이 있지만 전 세계적으로 플라스틱의 재활용률은 5%에 불과한 것이 현실이다.⁷⁾ 태평양에서 발견된 대륙크기의 쓰레기섬의 약 90%가 플라스틱이었는데, 2009년에는 플라스틱 섬의 크기가 한반도의 14배 수준으로 확대되었다. 지난해에는 호주에서 317개의 플라스틱 조각을 삼킨 바다거북이 발견되었는데, 한 해양환경학자는 최악의 바다오염사이라고 분노하였다. 미국의 스킵스 해양연구소 플라스틱 축적환경 조사단의 자료에 의하면 2009년 캘리포니아 서부에서 북태평양 아열대 환류 동부에 이르는 1600km구간에서 수집한 27종 141마리의 물고기 가운데 9.2%의 위장에서 플라스틱이 나왔다고 밝혔다.⁸⁾ 해양생물학자들에 의하면 어류 이외에도 전세계의 86%의 바다거북, 44%의 갈매기류, 43%의 해양포유동물이 해양 플라스틱을 먹이로 오인하고 쉽게 삼킬 위험이 있다고 밝히고 있다.⁹⁾ 물론 해양 플라스틱은 인간의 건강도 작·간접적으로 위협하고

7) Algalita Marine Research Foundation, Pelagic Plastics, <http://www.algalita.org/plastic-pollution-conversation.html> 그런데, 플라스틱의 재활용률은 국가에 따라서 큰 편차가 난다. 일본의 경우에는 2010년 플라스틱 재활용률이 77%에 이른 것으로 조사되었다. 미국은 29%이고, 유럽은 48%정도로 조사되었다.

<http://www.recyclinginternational.com/recycling-news/5971/plastic-and-rubber/japan/plastics-japan-recycling-77>

8) 아시아투데이, 거북이 배에 쏟아져 나온 317개 플라스틱, 2011.7.4.

<http://www.asiatoday.co.kr/news/view.asp?seq=498157>

있다. 2011년 유넵연감은 PCB를 비롯한 많은 오염물질은 내분비 환경호르몬물질을 포함하고 있으며, 황새치 등 먹이사슬의 최상위에 있는 생물에 축적되면 결국 인간도 섭취하게 된다고 한다.¹⁰⁾

2. 공유지의 비극

대부분의 해양플라스틱쓰레기는 육상에서 기인한 플라스틱이다.¹¹⁾ 태평양에 존재하는 쓰레기섬에서 발견되는 플라스틱에는 음료수병, 낚시도구, 플라스틱봉투, 플라스틱 포장-묶음도구 등 다양한 형태가 있다.¹²⁾ 이런 해양 플라스틱은 잘게 부서진 마이크로플라스틱의 형태를 띠고 있는 부유물에 둘러싸여 있거나 해수면에 가라앉아 있기도 하여 수거하기가 쉽지 않다. 또한 수거한다고 하더라도 해양으로 유입되는 플라스틱에 비하면 미미한 수준이라고 한다.¹³⁾ 해양오염에 있어서는 한 나라나 개인의 책임이 아니다. 만약 플라스틱이 단일한 회사에 의해 제조되거나, 단일한 소비자가 존재하거나 아니면 해양을 소유한 국가나 개인이 존재한다면 해양생태계파괴의 주요한 원인이 되는 플라스틱에 대한 대처방안을 마련하기 쉬웠을 것이다. 그런데 현재 태평양등에 존재하는 플라스틱 섬은 전형적인 공유지의 비극(tragedy of the commons)현상¹⁴⁾에 해당한다.¹⁵⁾ 플라스틱 제조와 유통·소비에 있어서 거의 모든 전세계인들이 직·간접적으로 관여하고 있지만 태평양 한 가운데 존재하는 쓰레기섬의

9) Thomas M. Kostigen, The World's Largest Dump: The Great Pacific Garbage Patch, Discover Mag., July 10, 2008, <http://discovermagazine.com/2008/jul/10-the-worlds-largest-dump>.

10) UNEP Year Book 2011, <http://unep.or.kr/>

11) 참조 Daud Hassan, Protecting the Marine Environment from Land-Based Sources of Pollution, Ashgate Pub Co, 15면 (2006).

12) Jane Hetherington et al., The Marine Debris Research, Prevention and Reduction Act: A Policy Analysis 8 (2005)

13) TED강연에 참여한 플라스틱 비주얼 아티스트인 디아나 코헨의 고백과 경험, <http://www.howlor.kr/contents/viewContents.action?contentId=1198>

14) 공유지비극에 대해 자세히 소개한 국내 논문은 김운상, 공유지의 비극과 사유지의 비극, 국가정책연구, 제24권 제3호, 2010, 각주1번 등 참조.

15) William W. Buzbee, Recognizing the Regulatory Commons: A Theory of Regulatory Gaps, 89 Iowa L. Rev. 1, 4 (2003)

존재를 인식하지도 않고 있을 뿐만 아니라 인식한다고 하더라도 그 부담과 책임을 그 누구도 지려고 하지 않는다. 그런데, 대부분의 해양 플라스틱오염은 선박이 아니라, 우리가 일상생활에서 사용하는 생활쓰레기에서 기인하고 있다. 생활 속에서 편리함과 경제적 이유로 사용된 플라스틱은 직접적으로 해양에 배출되지 않았다고 하더라도 하수구를 통해서, 강을 통해서 직간접적으로 해양으로 배출되고 있다.¹⁶⁾ 플라스틱 사용과 제조에서 발생하는 이익을 향유할지 몰라도 플라스틱의 제조자나 소비자는 해양으로 직·간접적으로 유출되는 플라스틱으로 인한 환경오염과 피해에 대한 부담을 직접적으로 지려고 하지 않는다. 결국, 플라스틱의 제조와 사용으로 발생하는 부정적 영향에 대한 대가를 생산자·유통자·소비자등이 부담하지 않는다면, 늘어나는 플라스틱섭을 멈출 수는 없을 것이다.

그런데, 태평양등 해양에 존재하는 쓰레기섬의 비극을 멈추게 할 수 있는 법제도의 마련은 전지구적 문제라는 점과 단일 사법체계에 의해 해결될 수 있는 문제가 아니라,는 점에 비추어 보면 기후변화에 대한 국제적 공조와 국내법적 수용이 필요한 것과 유사한 점이 있다.¹⁷⁾ 태평양 한가운데인 공해에서 발생하는 쓰레기문제에 대해 특정 국가의 사법체계가 적용되지 못하는 점에서, 어떤 국가도 직접적으로 해양생물에 영향을 미치고 간접적으로 인간의 건강을 위협하는 해양플라스틱문제를 다루는 법제도를 선도적으로 마련하기가 쉽지 않다.¹⁸⁾ 물론, 태평양에 존재하는 쓰레기섬문제에 대처할 단일한 법제도가 존재하지 않지만, 플라스틱에 의한 해양오염에 대처할 수 있는 국제법과 개별국가의 법률이 존재한다.

3. 해양쓰레기 관련 국제법적 규율

(1) 국제환경법의 관련원칙

태평양등 해양에 쌓이고 있는 플라스틱 쓰레기는 국경을 초월해서 발생하고 있기

16) 참조 Jenna Jambeck et al., A Survey of Marine Debris Management and Research 3 (2001), http://www.crrc.unh.edu/marine-debris/awma_paper.pdf.

17) Buzbee, 앞의 글, 13면.

18) 참조, Brian D. Smith, State Responsibility and the Marine Environment (1988).

에 이에 대한 특정 국가와 특정지역의 법제도는 부분적인 대처에 머무르게 된다.¹⁹⁾ 그래서 이론적으로는 국제법차원의 대응이 가장 효과적인 해결책이 될 수도 있다. 하지만 해양플라스틱방지협약 등 직접적이고 구체적인 구속력 있는 국제법차원의 대응은 아직까지 마련되어 있지 않다.

그런데, 국제환경법상의 원칙중 일상생활에서 사용된 플라스틱에 의한 해양오염에 대해 적용할 수 있는 원칙은 월경피해방지의 원칙, 국제협력의 원칙, 사전예방의 원칙, 오염자부담의 원칙, 공동의 그러나 차별적 책임의 원칙 등이 있다.

(가) 월경환경피해방지의 원칙

개별 국가는 자국의 자연자원의 이용과 환경규제에 있어서 주권을 가지고 있지만 모든 국가는 자국의 관할내의 활동이 다른 국가의 환경에 피해를 주지 않을 의무를 진다. 월경피해방지의 원칙은 미국과 캐나다간의 트레일 제련소사건에서 확립되었다.²⁰⁾ 월경환경피해방지의 원칙은 1972년 스톡홀름 인간환경선언 제21원칙, 1992년 리우환경개발선언의 제2원칙에서도 확인하고 있다.²¹⁾ 현재 태평양등 공해상에 존재하고 지금도 형성되어 가고 있는 쓰레기섬의 대부분은 개별국가의 플라스틱사용과 폐기과정에서 발생한 것이 여러 가지 요인에 의해서 해양으로 배출·유출되어 형성된 것이다. 그런데, 어떤 국가도 플라스틱 등 생활쓰레기를 해양에 배출하여 다른 국가의 환경에 피해를 주거나 해양환경오염을 시킬 권리를 가지고 있지 않다. 따라서 개별국가는 본 국제환경법상의 원칙에 따라 해양오염을 유발하는 자국의 플라스틱사용을 자제하거나 근본적으로 해양유입을 막을 조치를 마련해야한다고 해석할 수도 있지만 국제환경법원칙이 지니는 근본적 한계를 벗어나긴 힘들다.²²⁾

19) 참조, Hassan, 앞의 글, 11-12면.

20) Trail Smelter Arbitration, 3 U.N.R.I.A.A., 1905, 1965.

21) 노명준, 국제환경법, 법문사, 2003, 73-74면.

22) 국내법을 주로 연구하는 학자의 입장에서 국제환경법을 보면, 국제환경법은 국내법에 비하여 직접적구제적 의무를 규정하지 않는다는 점, 국제법의 해석과 적용에 있어서 규범적인 요소 외에도 다른 고려사항이 많다는 점, 조약의 효력이나 원칙은 기본적으로 국제협약에 가입한 계약국에게만 적용한다는 점, 그리고 국제환경법은 연성법(soft law)위주로 규정하여 선인적 규정이 많으며 실효성은 대개 국내법화하는 과정을 거쳐야만 인정된다는 점이 근본적 한계로 여겨진다.

(나) 국제협력의 원칙

현재 인류가 처한 환경문제는 지역적 국지적인 환경오염도 존재하지만, 기후변화, 오존층 파괴, 해양쓰레기섬문제과 같은 환경문제는 특정한 가해자와 피해자가 존재하기 보다는 대부분의 사람들이 정도의 차이는 있지만 환경파괴에 가해자이며 동시에 피해자이기도 한다. 그래서 이런 전 인류적 환경피해에 대처하기 위해서는 특정국가의 변화보다는 모든 국가의 협력과 참여가 중요하게 된다. 국제협력의 원칙은 스톡홀름 인간환경선언 제24원칙, 1972년 유엔총회 결의 제2995호와 1982년 세계자연환경, 리우환경개발선언 제27원칙에 의해서도 확인되고 있다. 또한 1982년 유엔해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS)²³⁾은 명시적으로 협력의 원칙을 제197조에서 규정하고 있다.²⁴⁾ 국제환경법상에서 국제협력은 정보교환의 의무, 긴급사태시의 통보의무, 위험한 사업계획에 대한 사전협의의 의무 등을 주요 내용으로 하고 있다. 그러나 국제협력의 원칙은 국제환경법을 구성하는 가장 기본적인 전제이나 아직까지 구체적 의무를 부여하거나 내용을 구체화하기가 현실적으로 어렵다는 단점을 지니고 있다.²⁵⁾ 플라스틱의 해양환경파괴에 대처하기 위해서 정확한 유출경로와 증가추세 등 정보의 공유와 기초연구에서 국제협력이 필요할 뿐만 아니라 플라스틱쓰레기의 제거와 근본적 방지대책 마련에서 국제협력이 반드시 필요하다.

(다) 사전예방의 원칙

사전예방의 원칙(Principle of Prevention)은 환경피해를 복구하는 것은 비용적 측면에서나 현실적으로 불가능 경우가 많기에 환경오염이 발생하기 이전에 미리 예방조치를 취하여야 한다는 원칙이다. 사전예방의 원칙은 과학적 불확실성이 있는 경우라도 중대한 환경피해가 발생할 개연성이 존재하는 경우에 적용되는 사전주의의 원칙(Precautionary Principle)과 달리 일찍부터 국제환경법상의 원칙과 국내환경법상의 원칙으로 받아 들여 졌다. 사전예방의 원칙은 국가가 환경에 피해를 방지, 감소, 제한 또는 통제하기 위한 필요한 조치를 사전에 취할 의무가 있다는 것이다. 그러므로 공해상에 발생하는 쓰레기섬의 확장을 막기 위해서 개별국가는 플라스틱이용억제, 플라

23) United Nations Convention on the Law of the Sea, Dec. 10, 1982, 1833 U.N.T.S. 397.

24) 노명준, 앞의 책, 80면.

25) 정인섭, 신국제법강의, 박영사, 2010, 481면.

스티크의 순환적 이용, 그리고 해양으로의 플라스틱의 유출을 막기 위한 필요한 법제도를 정비할 의무를 진다고 해석할 수 있다. 또한 해양법협약 제194조는 모든 국가는 개별적으로 공동으로 해양오염을 방지, 경감 또는 통제하는데 필요한 모든 조치를 취할 의무가 있다고 규정하고 있다.

(라) 오염자부담의 원칙

오염자부담의 원칙은 환경피해발생에 원인을 제공한 자가 피해의 방지와 제거를 위한 비용을 부담해야 한다는 원칙이다. 국제환경법적으로는 1972년 OECD 각료이사회가 채택한 환경정책의 국제경제적인 측면에 관한 지도원칙에 관한 권고문에서 처음 도입되었다. OECD는 오염자부담의 원칙을 환경이 만족할 만한 수준에 있도록 정부당국이 결정한 규제조치를 수행할 비용을 오염자가 부담해야 하는 원칙으로 정의하고 있다. 국내 환경법적으로는 오염자부담의 원칙은 확립된 환경법상의 원칙이지만 국제법적으로는 국제환경법상의 일반 원칙적 지위에 대하여 논란이 있다. 이런 이유는 오염자부담의 원칙이 개발도상국에게 지나친 부담을 유발한다는 개도국의 반대 입장이 크게 반영되었기 때문이다. 리우선언 제16원칙에서는 원칙(principle)이라는 표현 대신 접근방법(approach)이라는 표현을 사용하고 있으며, 개별국가가 환경오염으로 인한 경제적인 이점을 상쇄할 수 있도록 정책적 수단을 이용하도록 권유하는 수준에서 오염자부담의 원칙을 선언하고 있다. 오염자부담의 원칙은 국제환경법적으로 국제조약과 판례를 통해서 국제환경법상의 원칙으로 확인되고 있지 않기에, 생활쓰레기중 플라스틱에 의한 해양오염에 대해 국제환경법상의 오염자부담의 원칙을 적용하여 구체적이고 구속적인 규제를 이끌어 내는데 한계가 있다. 또한 플라스틱사용으로 인한 해양오염은 개별 구체적인 오염자를 특정하는 것이 현실적으로 불가능하다는 문제도 안고 있다.

(마) 공동의 그러나 차별적인 책임의 원칙

공동의 차별적 책임의 원칙(Principle of Common but Differentiated Responsibility)은 1992년 리우회의에서 채택된 원칙으로서 지구환경의 보호에 관하여 모든 인류가 공동의 책임을 부담하지만, 구체적인 책임에 있어서는 각국이 오염에 기

여한 정도와 능력에 따라 차별적인 책임을 진다는 원칙이다. 동 원칙은 리우선언이후, 기후변화협약, 오존층보호를 위한 비엔나협약, 스톡홀름선언 제23선언에서도 확인되고 있다. 환경문제에 대해서는 공동인식이 가능할지라도 그 책임에 대해서는 국제적으로 개별국가가 처한 경제적 상황과 역사적 상황에 따라 다른 입장을 취하게 된다. 특히, 지구환경보호에 대해서 개도국과 선진국의 입장차는 극심하였고, 개도국은 지구환경을 오염시킨 주범은 역사적 관점에서 보면 선진국이므로 그 책임도 선진국이 져야 한다는 입장을 고수하면서, 선진국이 주장하는 환경기준과 규제는 개도국에게 과도한 사회적·경제적 부담이라는 점을 부각시켰다. 그래서 공동의 그러나 차별적인 책임의 원칙은 선진국의 입장과 개도국의 입장을 조화시킨 원칙이다. 해양플라스틱오염에 있어서 동원칙을 적용하면, 해양쓰레기발생에는 모든 국가가 책임을 지지만, 플라스틱생산량, 사용량과 경제적 발전역사등을 고려하여 선진국과 개도국이 차별적 책임을 지는 것으로 해석할 수 있다.

(2) 유엔해양법협약

플라스틱에 의한 해양오염은 최근에 인류의 주목을 받았지만, 유류에 의한 해양오염 등 일반적인 해양오염에 대해서는 비교적 일찍부터 국제적인 주목을 받았다. 유엔해양법 제1조 4호에서 해양오염을 “생물자원과 해양생물에 대한 손상, 인간의 건강에 대한 위험, 어업과 그 밖의 적법한 해양이용을 포함한 해양활동에 대한 장애, 해수이용에 의한 수질악화 및 쾌적도 감소 등과 해로운 결과를 가져오거나 가져올 가능성이 있는 물질이나 에너지를 인간이 직접적으로 또는 간접적으로 강어귀를 포함한 해양환경에 들어오는 것”으로 정의하고 있다.²⁶⁾ 유엔해양법협약은 선박기인 해양오염을 규제하는 제도에 관하여는 비교적 상세한 규정을 두고 있지만 육상기인 해양오염에 대해서는 간단한 규정을 두고 있다. 이는 육상기인 해양오염에 규제는 개별국가의 국내 문제로 생각하고 또한 개별국가가 국제법상의 규제를 받는 것을 꺼려했기 때문이다. 유엔해양법협약 제192조는 각국은 해양환경을 보호하고 보전할 의무를 진다고 규정하고 있고 제97조는 국제협력의 의무를 규정하고 있지만 유엔해양법협약은 해양오염

26) UNCLS, *Supra* note 23.

을 통제하기 위하여 필요한 국제적인 환경기준과 절차 등을 규정하고 있지 않기 때문에 해양환경의 보호를 위한 실효적인 수단이 될 수 없다는 한계를 지니고 있다. 또한 유엔해양법협약은 개별국가의 해안선에서 12마일내의 수역에 대해서는 개별국가의 주권을 인정하고 있지만, 쓰레기섬은 동협약에서 규정된 개별국가의 주권의 범위 밖에서 형성되고 있으며 동협약상의 규정이 플라스틱오염과 같은 해양부유물에 대해 적용되기에는 모호하다는 한계가 존재한다. 또한 플라스틱의 사용을 가장 많이 하는 국가인 미국이 유엔해양법협약을 비준하고 있지 않고 있다.²⁷⁾ 그리고 동협약 제207조 내지 제212조에서 당사국에 대하여 육상기인 오염, 선박기인오염, 대기에 의한 오염 등 각 오염별로 이를 규제할 국내법을 제정할 의무를 규정하고 있지만 각 분야별로 해양오염방지과 제거의 목적을 달성할 수 있는 적절하고 효과적인 입법체계와 기준을 구체적으로 제시하지 않고 있다는 한계를 지니고 있다. 이런 유엔해양법협약은 국제법의 현실을 반영하는 것으로 개별국가의 주권존중의 원칙으로 인하여, 쓰레기섬을 형성하는 육상기인 플라스틱오염에 대해서 구체적 대책을 사실상 마련할 수 없음을 나타내고 있다.

(3) 선박과 투기에 의한 오염방지

(가) 선박기인 오염방지 국제협약

선박기인오염에 대한 최초의 국제조약은 1954년 해양유류오염방지협약이다. 유류오염방지협약은 유류오염만을 규제대상으로 하고 있지만, 다양한 해양오염이 선박에 의해서도 발생하며, 국제간운송의 절대다수가 선박을 통해서 이루어지고 있으므로 선박기인 해양오염의 가능성이 높다. 그래서 1973년 정부간해사자문기구가 국제회의에서 유류이외에 오염물질에 대한 해양오염을 방지하기 위하여 선박기인 오염방지 국제협약(International Convention for the Prevention of Pollution from Ship: MARPOL)을 채택하였다. 본 협약은 선박으로부터 고의적으로 배출되는 유류 및 기타의 유해물질로 인한 해양오염을 방지하며 또한 사고로 인한 유해물질배출을 최소화하는 것을

27) Status of the United Nations Convention of the Law of the Sea, http://www.un.org/Depts/los/general_assembly/general_assembly_reports.htm

기본 목적으로 하고 있다. 플라스틱과 폐기물에 관한 통제에 대해서는 부속서 제5를 통해서 오염통제를 하고 있으며, 구체적인 관리책임은 국제해사기구(International Maritime Organization: IMO)가 지고 있다.²⁸⁾ 제5부속서에 의하면, 모든 플라스틱류는 바다에 버릴 수 없으며 쓰레기는 그 종류에 따라 25해리, 12해리, 또는 3해리 이내에 버릴 수 없으며, 폐쇄해와 같은 특별지역에서는 모든 플라스틱과 쓰레기를 버릴 수 없다. 그런데 제5부속서는 당사국이 원하는 경우 그 적용을²⁹⁾ 배제할 수 있다는 한계가 있다.

(나) 해양투기에 의한 오염

전통적 시각에 의하면 해양오염은 선박기인 해양오염과 육상쓰레기의 해양투기에 의한 오염으로 나뉘지며, 해양투기에 의한 오염은 해양오염의 약 10%를 차지한다. 해양투기를 방지하기 위한 주요한 국제협약은 1972년 런던에서 체결된 폐기물 및 기타 물질의 투기에 의한 해양오염방지협약(Convention on the Prevention of Pollution by Dumping of Wastes and other Matter)이다. 본 협약은 선박, 항공기, 플랫폼 또는 기타 해상의 인공구조물로부터 폐기물을 바다로 고의적으로 버리는 것 뿐만 아니라 선박, 항공기, 플랫폼 등 그 자체를 버리는 것도 금지하고 있다. 해양에 투기하는 것이 금지되는 물질은 3가지로 구분된다. 전면적 투기금지 물질(제1부속서), 사전특별 허가를 요하는 물질(제2부속서), 일반허가만으로 투기가능한 물질(제3부속서)로 구분한다.

(4) 국제환경법상의 한계와 최근의 움직임

주권을 가진 국가에 대해서 일률적 기준을 마련하기 어렵고, 다양한 이해관계를 지닌 국제사회에서 구속력 있는 법제도를 현실적으로 마련할 수 없으며, 법이론과 논리 보다는 국제정세와 경제 다양한 변수에 의해 영향을 받는 국제환경법분야에서 얇고도 넓은 피해가 발생하며, 직접적인 피해가 아닌 간접적 피해로 인류에게 영향을 미치는

28) 정인섭, 앞의 책, 492면.

29) 노명준, 앞의 책, 126면.

플라스틱에 의한 해양오염에 대해 기준을 마련하고 협력을 이끌어 내기는 요원해 보인다.³⁰⁾ 이런 이유로 플라스틱에 의한 해양오염이 공유지의 비극으로 끝날 가능성이 제기되기도 한다.

공해상에 존재하는 쓰레기섬이 발견된 후, 해양생물학자와 환경운동가를 중심으로 국제적으로 주목을 받기 시작한 플라스틱으로 인한 환경오염에 대해서 유넵(UNEP)이 주목하기 시작하였으며, 유넵과 미국 해양대기관리청이 공동주최한 2011년 3월 23일 제5회 국제해양쓰레기회의에서 세계 플라스틱협회의 선언문(Declaration of Global Plastics Associations)³¹⁾이 발표되었다. 본 선언문은 우리 사회가 플라스틱이 주는 장점을 지속적으로 향유하는 동시에 플라스틱으로 인한 환경오염을 방지하고 적절한 복구대책을 수립하는데 목적을 두고 있었다. 본 선언문은 유럽플라스틱협회가 주도한 것으로 해양과학자들의 연구결과를 수용하여 플라스틱이 해양환경을 파괴하는 주요한 요인이 된 것을 인정하고, 플라스틱의 책임 있는 사용과 재활용·재생을 촉진하고 무분별하게 해양에 버려지는 것을 막아야 한다는 것에 인식을 같이 하였다. 동 선언문에서 제시된 6가지 의무는 ①거버넌스: 해양 쓰레기 방지를 위해 민간과 정부가 파트너십을 맺어 공동으로 해결책을 마련 제시한다. ②과학계와 연구자들이 공동으로 연구하여 해양 쓰레기로 인한 생태계 영향, 오염 범위 및 근원에 대한 이해증진과 해결 방안을 강구한다. ③과학에 근거한 종합적인 쓰레기 투기방지 정책과 법적 제재 장치를 촉진·강화한다. ④생태적으로 유효한 쓰레기 관리 시스템과 처리, 특히 바다와 인접해 있는 영토를 갖고 있는 국가와 해당 지역사회에서 해양쓰레기에 대한 문제의식을 전파하고 정보와 지식을 교육한다. ⑤에너지회수와 재활용차원에서 플라스틱제품의 회수·재활용의 기회를 촉진한다. ⑥플라스틱 제품과 원료수지의 운반과 분배과정에서 손실이 없도록 철저히 관리해 나가고 소비자들도 이와 같이 하도록 노력을 한다 등이다. 동 선언문에는 우리나라의 석유화학협회도 서명을 하였다.

30) 이와 비슷한 예는 지구온난화에 대한 국제공조에서 찾아 볼 수 있다. 지구온난화는 해양쓰레기섬에 비하면 더 직접적인 피해를 모든 인간에게 주고 있지만 각국의 이해관계로 인하여 전세계에 공통적으로 적용될 실효적이고 구속력있는 합의를 이끌어 내지 못하고 있다.

31) 원문은 다음 사이트 참조, www.plasticseurope.org/...2011...declaration_no_actionsx.pdf

III. 미국의 대처현황과 움직임

1. 연방법

미국은 국제해양법협약의 당사국이 아니지만, 1997년 쓰레기섬이 화웨이 근처에서 발견되고 나서, 민간차원에서 플라스틱으로 야기된 해양오염에 대한 연구를 필두로 정부와 민간협동의 조사와 대책마련을 하고 있다. 현재 미국 연방법치원에서는 몇몇 개별 환경관련법에서 플라스틱등 해양부유물에 대해 규정하고 있지만, 플라스틱등 해양쓰레기가 될 수 있는 가능성을 지닌 물건이나 물질을 직접적으로 규제하는 연방법령은 존재하지 않는다.³²⁾ 직접적으로 해양쓰레기를 규정한 최초의 법은 1899년의 Rivers and Harbors Appropriation Act가 존재한다. 동법은 강가, 해안가, 부두 등의 지역에서 항해가능한 수역이나 그 지류에 쓰레기를 버리는 것을 금지하고 있다.³³⁾ 동법 이외에도 청정수법(the Clean Water Act: CWA)³⁴⁾, 자원보전및회복법(the Resource Conservation and Recovery Act: RCRA)³⁵⁾, 오염방지법(the Pollution Prevention Act of 1990: PPA)³⁶⁾에서 플라스틱등 해양쓰레기에 적용될 수 있는 조항들을 두고 있다. 청정수법에서는 해양에서 이루어지는 레저활동으로 인하여 공중건강과 안전이 침해되지 않도록 하기 위하여 주정부와 지방자치단체가 벌이는 부유물질 모니터링등을 지원하도록 연방환경청(EPA)에 의무를 부과하고 있다.³⁷⁾ 청정수법의 동조항의 적용대상은 오대호와 주정부가 수영, 목욕, 서핑 등 할 수 있도록 지정한 수역에 적용된다.³⁸⁾ 또한 청정수법은 미국의 해안에서 200마일 이내의 수역에서 쓰레기를 배출할 때는 허가를 받도록 하고 있다.³⁹⁾

32) Interagency Marine Debris Coordinating Comm., Interagency Report on Marine Debris: Sources, Impacts, Strategies & Recommendations 13 (2008), <http://marinedebris.noaa.gov/about/pdfs/imdcreport.pdf>.

33) Rivers and Harbors Appropriation Act, ch. 425, 30 Stat. 1121 (1899) (codified as amended in scattered sections of 33 U.S.C.).

34) 33 U.S.C. § 407 (2006).

35) 42 U.S.C. §§ 6901-6992k (2006).

36) 42 U.S.C. §§ 13101-13109.

37) 33 U.S.C. § 1346(f) (2006)

38) 33 U.S.C. § 1362(21)(A).

자원보전및회복법은 건강과 복지에 악영향을 줄 수 있는 물질의 폐기로 인한 환경영향조사활동에 대해 지원을 할 수 있는 근거조항을 두고 있다. 즉, EPA는 연방기구, 주정부기구, 민간기구 혹은 국제적 기구나 적절한 단체에 대해서 고품폐기물에 의한 환경영향과 그 피해저감방안연구를 지원할 수 있다.⁴⁰⁾ 오염방지법은 환경오염은 반드시 방지되거나 가능한 수준으로 저감해야 하며, 자연환경에 대한 배출은 최후의 수단으로 사용되어야 하고 반드시 환경친화적인 방법으로 진행되어야 한다는 기본원칙을 선언하고 있다.⁴¹⁾ 청정수법, 자원보존및회복법 그리고 오염방지법이 직접적으로 해양쓰레기오염을 규정하고 있지는 않지만 이들 미국연방법은 육상기인 해양플라스틱오염에 적용될 수 있는 기준을 마련하고 있다.⁴²⁾ 직접적으로 해양쓰레기에 대해서는 규정하고 있지 않지만, 다양한 연방기관에 규제권한을 부여한 법으로는 해안보호법(the Shore Protection Act)⁴³⁾, 연안대륙붕법(the Outer Continental Shelf Lands Act)⁴⁴⁾과 연방해양보호구역법⁴⁵⁾ 등이 있다.

이에 반하여 명시적으로 해양쓰레기를 규정하고 있지만 연방기관에 규제권한을 부여하지 않는 연방법도 존재한다. 예를 들면, 해양보호및조사법(The Marine Protection, Research and Sanctuaries Act)은 인간의 건강과 해양환경, 해양생태계, 혹은 경제적 악영향을 미칠 수 있는 물질을 해양에 투기하는 것을 연방의회가 규제할 수 있다고 규정하고 있다.⁴⁶⁾ 본 법은 고의로 해양으로 이전되고 해양에 버려지는 물질에 초점을 맞추고 있다. 동법은 모든 개인과 선박은 환경청장, 해양경비장관, 국방부장관의 허가 없이는 해양에 투기할 목적으로 어떤 물질도 미국에서 반출할 수 없다고 규정하고 있다.⁴⁷⁾ 1972년의 해안지역관리법(The Coastal Zone Management Act)⁴⁸⁾은 명시적으로 해양부유물질에 대해 언급하고 있지만 어떤 연방기관에도 규정권한을 부여하고 있

39) Id. § 1342(a)(1)

40) 42 U.S.C. § 6981(a)(1) (2006).

41) 42 U.S.C. § 13101(b).

42) Interagency Marine Debris Coordinating Comm., 앞의 자료, 35면.

43) 33 U.S.C. §§ 2601-2609 (2006)

44) 43 U.S.C. §§ 1331-1356(a)

45) 16 U.S.C. §§ 1431-1445 (2006)

46) 35 U.S.C. § 1401(a) (2006).

47) Id. § 1411.

48) 16 U.S.C. §§ 1451-1466 (2006).

지는 않고 있다. 다만 동법은 통상부장관에게 연안에 위치한 개별주가 해양쓰레기저감프로그램을 운영할 수 있도록 지원할 권한을 부여하고 있다.⁴⁹⁾

현재 미국에서는 해양쓰레기를 명시적으로 규정하면서 동시에 규제권한도 부여한 법령이 존재하지 않고 있다. 그래서 육상에서 기인하여 해양오염을 시키는 플라스틱을 효과적으로 막을 법령이 존재하지 않고 있다. 이런 현상에 대해 국가자원위원회(National Resource Council : NRC)는 해양환경오염을 책임질 연방 행정청을 결정하고 행정청간의 협력과 협치를 마련하는 연방의회의 노력은 별로 소득이 없었다고 지적하고 있다. 또한 NRC는 플라스틱으로 인한 해양오염은 복잡한 미국정치현실과 복잡한 관련법령과 관련행정청의 이해관계로 인하여 상시적인 주요한 관심대상이 아니었다고 밝히고 있다.⁵⁰⁾

역사적으로 보면, 1987년 해양플라스틱오염조사와 통제법(Marine Plastic Pollution Research and Control Act: MPPRCA)이 통과하여 다수의 행정청이 참여하는 해양부유물협력위원회가 마련되었으며, 동위원회는 연방행정기관, 비정부기구, 대학, 산업계, 주정부, 외국등과 함께 해양부유물질로 인한 해양오염에 대해 조사의무가 있었다.⁵¹⁾ 또한 동법은 전미해양기후청(the National Oceanic and Atmospheric Administration: NOAA), 환경청, 교통부가 협력하여 해양환경에서 플라스틱부유물질을 줄여야 할 이유에 대해서 일반국민에게 정보를 제공하고 교육할 의무를 부과하였다.⁵²⁾ 그럼에도 불구하고 1987년 이후, 해양부유물협력위원회는 정치적으로 중요한 사안이 아닌 것으로 취급되었고 동 위원회는 기금의 부족으로 활동할 수가 없었다.⁵³⁾ 그러다가 2006년 해양쓰레기 조사·방지·저감법(The Marine Debris Research, Prevention, and Reduction Act: MDRPRA)은 해양쓰레기협력위원회를 재규정하면서 연방해양쓰레기정보센터의 설치를 규정하였다. 또한 2008년도 법에도 그 필요성을 인정받았다. 해양쓰레기협력위원회에 따르면 미국의 개별주들은 주에 따라서 해양쓰레기와 해양부유물질이 될 가능성이 있는 플라스틱과 같은 물질에 대한 깊은 이해가

49) Id. § 1456b(a)(4), (b)(1).

50) Nat'l Research Council, Tackling Marine Debris in the 21st Century (2008).

51) 33 U.S.C. § 1914(a) (2006).

52) Id. § 1915(a)(1)(D).

53) Tackling Marine Debris, 앞의 자료, 77면.

없으므로 연방정부, 주정부 및 개개인들이 해양쓰레기를 획기적으로 줄일 수 있는 노력을 협력하여 추구해야 한다고 권고하고 있다. 해양부유물조사방지저감법의 대부분의 규정은 해양쓰레기를 저감하는 방안에 대해서는 유연하고 많은 재량을 개별주체에 게 부여하고 있다. 그래서 해양쓰레기협력위원회의 보고서에 의하면 미국의 해양부유물조사방지저감법상의 규정은 육상기인 해양부유물질을 저감하는데 있어서 별다른 소득은 아직까지 얻지 못하는 것으로 나타나고 있다.⁵⁴⁾

2. 주법과 지방자치단체법

현재 미국에서도 플라스틱사용에 있어서 개별주별로 이해관계가 다양하므로, 육상기인 해양쓰레기의 규제에 대해 합의점이나 일관된 정책방향이 설정된 것은 아니다. 몇 개 주는 쓰레기투기에 대해 범칙금을 부과하거나 해양부유물질이 될 가능성이 높은 물건을 금지하거나 사용료를 징수하는 등 다양한 방법으로 해양부유물질의 사용과 유출을 막는 법령을 마련하고 있다.⁵⁵⁾ 개별 주와 지방자치단체는 쓰레기방치에 대한 홍보와 계도 그리고 제거비용을 보조하는 등 여러 가지 비권력적 수단을 사용하고 있다. 미국은 연방국가로써 주정부가 주권을 향유하고 있으며 환경문제는 전통적으로 주정부의 관할사항으로 인식한 것으로 인하여, 개별주는 해양쓰레기를 규제하지 않을 수도 있지만 해양쓰레기에 대한 국제법적 차원과 연방정부차원의 효과적인 대안이 존재하지 않기에 주정부와 지방정부는 태평양과 대서양등에 존재하는 쓰레기섬 문제를 효과적으로 해결하기 위하여 다양한 해결책을 시도하고 있다.⁵⁶⁾ 다음에서 미국의 지방정부에서 시행하는 다양한 시도와 논의에 대해 알아보고자 한다.

54) Jane Hetherington et al., *The Marine Debris Research, Prevention and Reduction Act: A Policy Analysis*, 17면 (2005)

55) *Interagency Marine Debris Coordinating Comm.*, 앞의 자료, 35면.

56) Jessica R. Coulter, *A See change to change the see*, 51 *Wm. & Mary L. Rev.* 1959, 1977.

3. 원천적 금지방안과 간접적 방안

(1) 플라스틱 쇼핑백의 전면적 금지

플라스틱 쇼핑백(봉투)을 전면적으로 금지하려는 시도들은 개별 기초지방자치단체에서 있었다. 하지만, 미국에서 플라스틱 쇼핑백의 전면적 금지가 순탄한 길을 걷은 것은 아니었다. 예를 들면, 2008년 캘리포니아주의 페어폭스(Fairfax)시가 플라스틱봉투를 전면금지하는 조례안을 마련하였으나, 플라스틱산업협회에서 소송도 불사하겠다는 강력한 저항에 직면하여 결국 그 당시에는 입법하지 못하였다.⁵⁷⁾ 그리고 2007년 오클랜드(Oakland)시가 생분해성수지플라스틱봉투를 제외한 모든 플라스틱을 금지하자, 플라스틱재활용협회(the Coalition to Support Plastic Bag Recycling)에서 소송을 제기하면서 플라스틱봉투사용금지조례는 다수의 소비자로서 하여금 플라스틱봉투 대신 종이봉투를 사용하게 하고 결국 더 많은 환경오염을 유발하여 플라스틱봉투의 재활용보다 더 많은 에너지를 소비하게 된다고 주장하였다.⁵⁸⁾ 지방법원서 종이봉투가 플라스틱봉투에 비해서 환경 친화적인지에 대한 확실한 증거가 존재하지 않기에 오클랜드의 플라스틱봉투금지조례는 무효라고 판시하였다. 또한 남부 캘리포니아에 위치한 맨하턴비치시에서 모든 플라스틱봉투의 판매를 금지하는 조례를 마련하였지만, 플라스틱이용협회에서 소송을 성공적으로 제기하여 동 조례를 무효로 만들었다. 2006년에는 캘리포니아 주지사였던 슈갈쳐 제너거가 봉투배급자에게 부가적인 부담과 규제를 부과하는 것을 금지하고, 식품포가게에 봉투재활용프로그램을 의무화하는 법안을 공포하였다. 동 법이 발효되자 원래 예상했던 세수입을 거둘 수 없게 된 샌프란시스코 협의회는 주정부의 부담금금지를 피해나가면서도 플라스틱봉투를 금지할 수 있는 방안을 마련하고자 하였다. 그래서 샌프란시스코 조례는 연간 2백만 달러이상의 매출을 올리는 식품점과 5개이상의 점포를 보유한 약국체인점에 대해서 오직 재활용 가능한 종이봉투, 썩는 플라스틱봉투, 혹은 재활용 봉투만을 제공하도록 하였다.⁵⁹⁾ 동 조례

57) Rob Rogers, Fairfax Bans Bags, Keeps Elected Clerk, Marin Indep. J., Nov. 4, 2008, available at http://www.marini.com/ci_10900602?source=most_viewed.

58) Kari Huus, Plastics Industry Battles Grocery Bag Bans, MSNBC.com, Mar. 14, 2008, <http://www.msnbc.msn.com/id/23596727>.

에 의하면, 조례위반에 대하여 건당 500달러이하의 벌금을 부과할 수 있도록 하고 시 소속 변호사에게 본 금지법안이 효력을 발휘할 수 있도록 법률적 검토를 하도록 하였다.⁶⁰⁾ 현재까지 샌프란시스코의 금지조례가 효력을 유지하고 있기 때문에 단순히 모든 플라스틱봉투를 금지하는 것보다 법률적으로 적절한 입법모델로 여겨지고 있다. LA카운티의 경우에는 환경단체가 지정한 플라스틱봉투없는 날을 기념하기 위해서 플라스틱봉투금지조례안을 2011년 마련하였지만 통과하지 못하였다. LA카운티는 자발적으로 플라스틱봉투를 대형마트에서 금지하는 법안을 가지고 있었지만, 모든 일회용 플라스틱 봉투와 플라스틱 봉투를 금지하는 법안을 마련한 것이었다. 이런 움직임은 LA카운티가 해안에 접해 있을 뿐 아니라 연간 23억개의 일회용 봉투와 4억개 이상의 플라스틱 봉투가 사용되는 것으로 추산되어서 심각한 토양오염과 해양오염을 야기하는 것으로 조사되었기 때문이었다. 여러 논란을 거듭하자 시의회는 무료로 재활용 봉투등을 나누어주며 대시민홍보를 강화하였고, 올해 5월23일 찬성13, 반대 1의 투표도 모든 마켓에서 플라스틱봉투의 사용을 금지하는 조례를 통과시켰다. 그래서 미국내에서 플라스틱봉투를 전면적으로 금지하는 미국내 첫 번째 도시가 되었다. 동법은 플라스틱산업계와 종사자들 강력한 반대에 직면하였지만, 환경단체의 지원과 민주당계열의 시의회를 장악하고 있어서 가능한 일로 평가되고 있다. 동법이 통과되었지만, 당장에 모든 플라스틱봉투가 금지되는 것은 아니었다. 대형마켓은 6개월의 유예기간을 갖고, 소형마켓은 12개월의 유예기간을 갖게 된다. 만약, 소비자가 봉투가 필요하게 되면, 종이봉투를 10센트를 지불하고 구입해야 한다. 그런데, 현재 캘리포니아의 환경단체들은 플라스틱봉투에 이어 종이봉투를 금지하는 법안을 마련하는 준비를 하고 있다고 한다.

(2) 간접적 방안들

(가) 썩는 플라스틱(Biodegradable Plastics)의 사용

플라스틱봉투사용을 억제하기 위한 방안으로 썩는 플라스틱봉투(생분해수지제품)

59) S.F. Cal., Env't Code §§ 1702(l), 1703(a) (2007), <http://sfgsa.org/modules/showdocument.aspx?documentid=8151>

60) Id. § 1705(c).

만을 사용하게 하는 방안은 일반 플라스틱봉투를 사용하는 방법보다는 환경친화적 수단하기에 미국에서는 썩는 플라스틱의 사용문제가 논의되고 있다. 생산과정의 에너지 소모의 측면에서 보면, 썩는 플라스틱 또는 생분해성 플라스틱은 생산공정에서 에너지사용이 적어서 친환경적이다.⁶¹⁾ 하지만 썩는 플라스틱은 일반 플라스틱에 비하여 분해가 쉽게 되지만 여러 가지 단점이 있다. 먼저, 생산비용면에서 일반플라스틱 봉투에 비하여 비싸며, 기존의 봉투보다 내구성이 약하다는 단점이 제기되고 있다.⁶²⁾ 또한 기존의 플라스틱생산과 소비 그리고 재활용시스템을 변경을 해야 한다는 산업계의 부담과 제도적 부담이 존재한다. 일반 플라스틱제품에 비하여 썩는 플라스틱봉투는 재활용이 어렵다는 단점도 존재한다. 그래서 결국 썩는 플라스틱은 재활용보다는 매립으로 이어질 가능성이 제기된다.⁶³⁾

썩는 플라스틱사용은 일반 플라스틱사용을 완전히 대처하지는 못하고, 최종적으로 해양생태계를 보호하는 최선의 선택은 아니다. 왜냐면, 해양으로 흘러들어간 썩는 플라스틱이 분해되는 과정에서 해양동식물이 조각들을 섭취할 위험성은 여전히 존재한다. 썩는 플라스틱사용이 분명 일반플라스틱사용보다는 친환경적 요소를 가지고 있지만, 썩는 플라스틱사용이 해양으로 유입되는 생활쓰레기인 플라스틱을 근본적으로 막는 것은 아니다. 다만, 썩는 플라스틱사용은 해양동식물에게 미치는 영향을 저감할 수 있을 뿐이다.

(나) 재활용

플라스틱제품의 재활용은 플라스틱의 생산에 드는 에너지를 줄이고 환경침해를 막는 다른 방안이다. 미국의 대다수 할인점과 약국⁶⁴⁾ 등에서는 자체적인 플라스틱재활

61) 김현, 지구를 구하는 소재, '썩는 플라스틱'부상, 위터저널 2011.12월 6일 <http://www.waterjournal.co.kr/news/articleView.html?idxno=13731>

62) Jane Hetherington et al., The Marine Debris Research, Prevention and Reduction Act: A Policy Analysis 5 (2005)

63) Charles Proctor, Compostable Bags No Solution for L.A. Area, L.A. Times, Apr. 10, 2007, at B1; Elisabeth Rosenthal, With Irish Tax, Plastic Bags Go the Way of the Snakes, N.Y. Times, Feb. 2, 2008, at A3; Elisabeth Mallin, Unveiling a Plastic Bag Ban in Mexico City, N.Y. Times Green Inc. Blog, Aug. 21, 2009, <http://greeninc.blogs.nytimes.com/2009/08/21/unveiling-a-plastic-bag-ban-in-mexico-city/>

64) 미국의 약국은 우리의 중소규모 할인점과 유사해서 각종 생활용품 및 식품품을 판매한다.

용프로그램을 가지고 있다. 앞에서 살펴본 것처럼, 플라스틱봉투관련 법으로 요구하는 경우도 있다. 캘리포니아 의회는 일정규모이상의 판매점에 플라스틱봉투 재활용수집과 재활용을 도모하는 프로그램을 두도록 하고 있다.⁶⁵⁾ 뉴욕시도 2008년부터 판매점에 플라스틱봉투 재활용수집과 촉진을 위한 장소를 두도록 하였다.⁶⁶⁾ 플라스틱재활용촉진정책은 분명히 자연자원을 덜 소비하고 환경의식을 고취하는 면은 존재하지만, 해양으로 흘러들어가 해양환경을 파괴하는 플라스틱봉투의 절대량을 줄이는 것에는 한계가 있다. 또한 재활용수거시설과 촉진프로그램이 존재하더라도, 소비자가 플라스틱봉투를 무단 투기해서는 안 되며, 적절한 수거시설에 버려야 한다는 소비자참여에 의존하게 된다. 캘리포니아의 플라스틱봉투 재활용률은 이미 재활용프로그램이 대부분의 판매점에서 실시되고 있었지만 5%에 불과하였다.⁶⁷⁾ 미국전체를 기준으로 매년 90억 파운드 이상의 플라스틱이 사용되고 있지만, 전체 재활용률은 10%대에 불과하다.⁶⁸⁾ 플라스틱봉투의 재활용은 다른 플라스틱제품으로 재탄생할 수 있지만, 대부분의 재활용제품은 다시 재활용될 수 없는 특성을 가지게 된다.

(다) 조세와 부담금의 활용

일부 환경운동가들은 플라스틱봉투의 금지보다 약화된 수단으로 일정한 형태의 플라스틱봉투에 소비세를 부과하는 방안을 제시하고 있다. 해양으로 흘러들어가 해양환경을 파괴하는 형태의 플라스틱봉투에 대하여 소비자가 그 환경부담을 지도록 하기 위해 일정한 부담을 지도록 하는 방안이다. 환경세로 분류될 수 있는 이런 조세부담은 적어도 환경피해를 완화시킬 수 있는 수준으로 부과되어야 한다.⁶⁹⁾ 미국에서 환경세(또는 부담금)는 처음 이를 제안한 경제학자인 Arthur Pigou를 따서 Pigouvian세라고 불리기도 한다. 이런 환경세는 플라스틱을 소비하는 소비자에게 부과할 수도 있고 플라스틱봉투를 판매하는 판매점에 부과할 수도 있다. 덴마크는 플라스틱판매점에 세금

65) Cal. Pub. Res. Code §§ 42250-42257 (West 2007); 2006 Cal. Legis. Serv. 5023 (West).

66) 뉴욕의 경우 5000 제곱 피트 혹은 시에 5개 이상의 지점을 두고 있는 상점에 적용된다. 참조 Anne Barnard, Council Votes for Recycling Plastic Bags, N.Y. Times, Jan. 10, 2008, at B1

67) 참조, At-Store Recycling Program: Plastic Carryout Bags, <http://www.ciwm.ca.gov/LGCENTRAL/Basics/PlasticBag.htm>

68) Shia Levitt, Manufacturers Push Biodegradable Plastic Bags (NPR radio broadcast Apr. 7, 2008).

69) 참조 Hal R. Varian, Intermediate Microeconomics: A Modern Approach 613-14 (6th ed. 2003).

을 부과하는데 본 세금이 부과된 후 최대 66%까지 플라스틱봉투사용을 줄였다고 한다.⁷⁰⁾ 규제의 경제적 효율성과 환경보호를 정확하게 비교형량한다는 것은 사실상 불가능할 수도 있다. 하지만, 반드시 플라스틱봉투사용에 의한 경제적 효율성과 환경이익이 정확하게 일치하는 지점에서 부담을 결정해야 하는 것은 아니다. 아일랜드에서는 소비자가 봉투하나당 55센트를 지불해야 하는데, 본 제도가 시행된 후, 94%의 봉투사용이 줄어들었다. 아일랜드의 봉투환경세는 심각한 경제적 영향이 없이도 소비자의 생활패턴을 변경할 수 있음을 보여준다.⁷¹⁾ 아일랜드의 조치는 정확한 법경제학적 비교형량을 통해서 결정된 것이 아니라 소비자가 플라스틱봉투의 사용을 자제할 수 있는 수준에서 결정된 것이다. 또한 봉투사용에 대한 환경세는 플라스틱봉투로 인한 오염제거비용과 규제비용으로 활용된다. 흥미로운 것은 판매점들은 초기에는 봉투환경세를 반대하였지만, 판매점들이 재활용가능한 봉투의 판매가 늘어나고 포장용봉투의 보관비용등에서 연간 5천5백만 유로를 절약하는 효과가 나타나자 입장을 변경하였다.⁷²⁾ 2008년 미국의 시애틀시는 플라스틱봉투환경세에 대한 논란이 일어났는데, 시애틀시는 2008년 7월부터 플라스틱봉투뿐만 아니라 종이봉투에 대해 20센트의 환경세를 부과하는 조례(ordinance)를 통과시켰다.⁷³⁾ 그런데 동 조례가 통과되고 나서 한 달 뒤 플라스틱산업계가 주도가 된 시애틀봉투세를 반대하는 모임에서 동환경세에 대해 주민투표를 요구하게 되었고 2009년 8월 주민투표(referendum)에서 봉투환경세가 폐지되었다.⁷⁴⁾ 반대모임의 주장은 플라스틱봉투환경세로 인하여 소비자는 쇼퍼카트에 물건을 잔뜩 쌓았다가, 개산할 때는 봉투사용 때문에 물건구입을 포기하고 판매점을 떠나게 되어 소비자가 불편할 뿐만 아니라 지역경제에 악영향을 미친다는 것이었다. 미국의 다른 도시에서도 봉투사용에 대한 논쟁이 있었는데, 2009년 워싱턴 D.C가 봉투

70) Adam Akullian et al., Plastic Bag Externalities and Policy in Rhode Island, 3 Roosevelt Rev. 9, 15 (2007).

71) Frank Convery et al., The Most Popular Tax in Europe? Lessons from the Irish Plastic Bags Levy, 38 *Env'tl. & Resource Econ.* 1, 2-3 (2007).

72) Akullian et al., 앞의 책, 15년.

73) Kathy Mulady & Amy Rolph, Effort To Overtake 20-Cent Bag Tax Moves Forward, *Seattle Post-Intelligencer*, Aug. 25, 2008, A1.

74) 참조 Press Release, Am. Chemistry Council, Seattle Mayor's Proposal Counters National Recycling Trend Bag Tax, Product Ban Risk the Environment (Apr. 4, 2008) http://www.americanchemistry.com/s_acc/sec_news_article.asp?CID=206&DID=7208.

당 5센트 부담을 부과하였고, 같은 해 뉴욕시는 5센트부과금안을 철회하였다. 플라스틱봉투에 대한 환경세 혹은 부담금은 플라스틱봉투의 사용을 획기적으로 감축시킬 수는 있지만, 일회용 봉투가 아닌 다른 형태의 플라스틱봉투의 구입과 사용이 가능한 중국에는 해양오염으로 끝나는 플라스틱봉투의 사용이 줄어든 것은 아니다.

IV. 육상기인 해양오염에 대한 국내법적 대처

1. 국내법체계개관

해양오염으로 이어질 수 있는 생활쓰레기중 비닐봉투의 우리나라 사용량은 2006년 1억6천7백만장, 2007년 1억9천2백만장, 2008년 2억1백만장이 사용된 것으로 추산하고 있다.⁷⁵⁾ 해양환경오염으로 이어지는 플라스틱사용에 대한 국내법제를 개관해 보면, 우선 환경정책기본법을 들 수 있다. 환경정책기본법이 명시적으로 제시하는 국내 환경법의 기본원칙으로 예방의 원칙(제8조 제1항), 원인자책임의 원칙(제7조), 협동의 원칙(제5조 및 제6조)이 있으며, 또한 국가 및 지방자치단체의 책무(제4조), 사업자의 책무(제5조), 국민의 권리와 의무(제6조)를 규정하고 있다. 또한 환경정책기본법 제10조에서 국가 및 지방자치단체로 하여금 자원과 에너지를 절약하고 자원의 재사용·재활용 등 자원의 순환적 사용을 촉진하는 데 필요한 정책을 마련하여야 한다고 규정하고 있는 바, 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」, 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」, 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」 등의 개별법이 제정되어 있다. 육상기인 해양오염은 강과 하천을 통해서 해양으로 가는 경우가 주요한 오염의 이전형태이므로, 수질환경관련 법제도도 관련이 있다. 관련 수질환경법에는 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」, 하천법, 하수도법 등이 존재하지만, 동 수질환경법들은 생활하수, 산업폐수 및 농축산폐수의 적절한 관리에 주안점을 두고 있다. 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률과 시행규칙에서 수질오염물질을 현재 48개로 정

75) 매일경제, 10월1일부터 일회용 비닐봉투 판매중단, 2010.8.25.

하고 있으며, 그 중 폴리클로리네이디드바이페닐과 염화비닐이 포함되어 있다. 우리나라는 육상기인 해양오염을 수질 및 수생태계보전 법에서 다루는 것이 아니라, 해양환경관리법에서 다루고 있다. 생활쓰레기인 플라스틱봉투에 관련된 법으로 폐기물관리법과 「녹색제품 구매 촉진에 관한 법률」이 있다. 폐기물관리법은 생활폐기물과 사업장폐기물로 구별하고 있으며, 생활폐기물의 처리는 지방자치단체의 책임으로 하고 있다. 폐기물의 수출입업은 일정한 내용을 환경부장관에게 사전에 신고하도록 하고 있다. 폐기물처리업은 허가사항으로써 본 허가는 행정법상 특허에 해당하여 허가여부는 원칙상 행정청의 재량영역에 해당한다.⁷⁶⁾ 그런데 폐기물관리법 제3조 제2항은 폐기물의 해역배출은 해양환경관리법에 따른다고 규정하고 있다. 아래에서는 생활쓰레기중 플라스틱봉투사용과 직접 관련 있는 해양환경관리법과 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률을 살펴보고자 한다.

2. 해양환경관리법

(1) 연혁

현재 우리나라에서는 육상기인 해양오염을 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에서 다루지 아니하고 해양환경관리법에서 다루고 있다. 연혁을 살펴보면, 1977년 제정된 해양오염방지법은 환경부소관법령이었는데 1996년 정부조직을 재편하여 해양환경보전 사무가 구)해양수산부로 이관되었고 2007년 해양오염방지법이 폐지되고 해양환경관리법이 제정되었다. 그래서 해양환경에 관한 사무는 해양수산부를 거쳐 현재 국토해양부가 담당하고 있다. 해양환경중 자연환경부분은 2007년 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」로 독립하였다. 우리나라 해양환경관리체계는 1996년 해양수산부가 설립되고 해양오염방지법의 주무부서가 된 후 그 체제가 크게 변하였는바, 해양환경측정망, 해양배출기준, 해양환경기준, 해양시설 및 해양공간 등 해양환경관리도구가 분화되었다. 또한 폐기물관리법체에 존재하던 관련 조항들이 해양오염방지법으로 이전되었다.

76) 박균성·함태성, 환경법, 박영사, 2012, 508면.

(2) 주요내용

해양환경보전법은 해양환경을 “해양에 서식하는 생물체와 이를 둘러싸고 있는 해양수-해양지-해양대기 등 비생물적 환경 및 해양에서의 인간의 행동양식을 포함하는 것으로서 해양의 자연 및 생활상태”로 정의하고 있으며, 해양오염을 “해양에 유입되거나 해양에서 발생하는 물질 또는 에너지로 인하여 해양환경에 해로운 결과를 미치거나 미칠 우려가 있는 상태”로 정의하고 있다. 그래서 일상생활에서 발생하는 쓰레기중 플라스틱봉투가 해양에 이르는 경우는 동법상의 해양오염에 해당한다. 특히 동법은 제23조(육상에서 발생한 폐기물의 해양배출금지 등)에서 “누구든지 육상에서 발생한 폐기물을 해양에 배출할 수 없다.”고 명시하여 일반적 금지를 하고 있다. 다만 단서에서 육상처리가 곤란한 폐기물에 대해서는 일정한 예외를 인정하고 있다.⁷⁷⁾ 동법의 배출은 “오염물질 등을 유출·투기하거나 오염물질 등이 누출·용출되는 것”을 의미하므로 의도적인 배출인 투기도 금지될 뿐만 아니라, 의도하지 않았지만 배출되는 상태에 이르는 것도 금지된다. 그래서 플라스틱봉투의 해양오염도 동조항의 위반에 해당하게 된다. 동법 제23조 제1항의 위반에 대해서는 제129조에 의해 1년이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금에 처하게 된다. 결국, 일상생활에서 발생한 플라스틱 봉투가 결과적으로 해양으로 배출되면 그 행위의 고의와 상관없이 제129조의 처벌을 받을 수 있지만, 실효성에 대해서는 강한 의문이 있다.

(3) 해양배출에 대한 정보수집과 활용

육상기인 오염물질의 해양배출이 금지의 실효성을 담보하기 위해 육상기인 오염물질의 해양배출에 대한 정보와 통제시스템이 필요한 바, 동법은 제9조는 해양환경측정망을 두고 있는데 국토해양부장관에게 측정의무와 시·도지사에게 별도측정망을 구성할 권한을 부여하고 있다. 또한 동법은 제11조는 해양환경정보망을 통해 해양환경

77) 동법 제23조 ① 누구든지 육상에서 발생한 폐기물을 해양에 배출할 수 없다. 국토해양부장관은 해양환경의 보전관리에 영향을 미치지 아니하는 범위 안에서 육상에서 처리가 곤란한 폐기물로서 국토해양부령이 정하는 폐기물에 한하여 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출하게 할 수 있다.

정보를 국민에게 제공할 의무를 부과하고 있다. 그리고 동법 제24조(해양오염방지활동)은 해양에 배출 또는 유입되는 폐기물을 효과적으로 수거·처리할 계획을 수립한 의무를 국토해양부장관에게 부과하고 있으며, 동조 제2항에서는 조사측정활동을 규정하고 있고, 동조 제3항에서는 오염원인자의 원칙에 따라 오염원인자에게 수거·처리 비용을 부과할 수 있도록 하고 있다.

(4) 평가

생활쓰레기에 의한 해양오염은 사후적인 제거보다는 방지가 중요하지만, 우리 법제에서는 해양에 투기된 이후 제거에 초점이 맞추어 있다. 또한 미국에서처럼 해양환경의 관할권을 가진 부서가 육상에서 발생하는 쓰레기에 대한 직접적 관할권이 없으며, 반대로 환경부는 해양오염에 대해 관할권이 없기에 발생원인과 대처에 간극이 발생한다.

3. 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률

(1) 개관

해양오염의 주범이 되는 생활쓰레기를 원천적으로 차단하는 것이 이상적인 방안이지만, 현실적 이유로 발생을 줄이고 그 발생한 폐기물을 재활용하는 것이 차선일 것이다. 플라스틱봉투의 사용과 관련된 법으로는 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」이 있다. 동법은 1993년 12월 27일 제정되어 1993년 6월 9일 시행 되어 7번의 일부개정과 1번의 전면개정(2002.2.4)이 있었다. 동법은 원칙적 최대한 재사용·재이용의 원칙, 차선으로 에너지회수원칙, 마지막 환경친화적처리원칙으로 단계적인 자원순환에 관한 기본원칙을 선언하고 있다. 또한 국가와 지방자치단체의 책무(제4조), 사업자의 책무(제5조), 및 국민의 책무(제5조)를 두고 자원순환촉진의 정책수립과 재활용이 현실적으로 이루어지도록 노력과 협력의무를 규정하고 있다.

(2) 주요내용

(가) 폐기물억제 정책

육상기인 해양오염과 관련된 주요내용을 살펴보면, 포장폐기물의 발생억제(동법 제9조)를 위해 제품의 제조자들은 포장폐기물의 발생을 억제하고 재활을 촉진하기 위하여 일정한 사항을 지키도록 하고 있다. 제10조(1회용품의 사용의 억제)는 “대통령령으로 정하는 음식점, 목욕장, 백화점, 그 밖의 업종을 경영하는 사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 1회용품의 사용을 억제하고 무상으로 제공하지 아니하여야 한다.”고 규정하고 있으며, 2008년 3월 전문개정을 통해서 생분해성수지제품에 대한 예외를 신설하였다. 또한 제10조의2(1회용봉투·쇼핑백 판매대금의 이용)에서 1회용 봉투·쇼핑백을 판매한 사업자에게 그 판매수익이 재사용 봉투에 대한 현금할인, 장바구니이용에 대한 현금할인, 장바구니 제작·보급, 1회용품의 사용억제를 위한 홍보 등에 사용되도록 노력규정을 두고 있다. 동법 제12조(폐기물부담금)는 제품에 특정유해물질 또는 유독물을 함유하고 있거나, 재활용이 어렵고 폐기물관리상 문제를 일으킬 수 있는 제품·재료·용기에 대해 당해 폐기물의 처리에 소요되는 비용을 해당 제품 등의 제조자와 수입업자에게 부담시키는 제도를 두고 있다. 본 조항에서도 생분해성수지제품은 부담금의 예외로 하고 있다. 실효성담보차원에서 동법은 제10조 위반에 대해서는 300만원 이하의 과태료규정을 두고 있지만, 10조의2의 경우는 노력규정으로 두었기에 벌칙규정을 두고 있지 않다.

(나) 재활용촉진 정책

동법 제12조의2(폐기물배출자의 분리 보관)에서 토지나 건물의 소유자들에게 분리 보관시설을 두어 재활용될 수 있도록 의무를 부과하고 있고, 동법 제13조에서 재활용 가능자원의 분리수거의무를 특별자치도지사, 시장, 군수, 구청장에게 부과하고 있으며, 동법 제13조의2에서 재활용센터의 설치·운영 등을 규정하고 있다.

(3) 현실과 문제점

플라스틱봉투와 관련하여 이미 2010년 10월 1일부터 대형마트에서 일회용 봉투의 판매가 사실상 금지되었다. 그래서 대형마트에 대해서는 제10조의 2에 의한 재사용봉투에 대한 현금할인, 장바구니할인이 사라졌다. 대형마트의 기준은 유통산업법상 제2조 제3호에 의한 대규모점포(기본적으로 상시 운영되는 3천 제곱미터이상 매장)를 의미한다. 또한 기업형 슈퍼마트인 SSM(Super Supermarket)에서도 일회용 백을 2012년 2월부터 사용하지 못하고 있다. 환경부는 비닐쇼핑백 사용절감에 대한 효과를 33억원의 비용절감과 2800톤 이상의 이산화탄소절감을 기대하고 있다고 한다.⁷⁸⁾ 흥미로운 것은 일회용봉투의 사용금지라고 알려진 제도들은 법령상에는 아직까지는 무상제공 금지 대상으로 규정되어 있다. 즉 법령상으로는 1회용 봉투의 판매는 금지되어 있지 않다. 다만, 동제도의 실행을 환경부와 대형마트는 '비닐쇼핑백 없는 점포운영을 위한 협약을 통해서 본 제도를 시행하고 있다. SSM과 자율협약을 체결한 후 일부 SSM의 경우 협약에 참여하지 않아서 형평성논란이 일어났는데⁷⁹⁾, 자율협약이라는 이름이 무색하게 일부 언론과 참여업체에서는 비닐봉투판매 금지령으로 표현하고 있다. 즉, 비권력적 사실행위인 행정지도와 자율적 참여로 이루어져야 하는데 사실상 강제력을 가진 조치로 인식하고 있고 자율협약에 참여하지 않으면, 사실상 불이익이 수반되는 것으로 인식되고 있다.⁸⁰⁾ 또한 자율협약의 효과로서 기존의 장바구니이용시 제공되던 포인트제나 환급제도가 사라져서 사실상 장바구니이용의 인센티브가 사라지게 되었다. 또한 일회용봉투의 사용은 금지(?)되지만, 종량제 봉투를 이용하거나 종이봉투를 구입하여 사용하게 된다. 그리고 실제에 있어서는 기존의 일반적 쇼핑용 1회용봉투를 대신하여, 병과류, 채소류, 속옷류, 어패류를 담기 위해 사용되던 봉투(1회용 사용규제 예외에 해당 하는 1L이하의 종이봉투, 쇼핑백, 0.5이하의 비닐봉투·쇼핑

78) 한국정책방송, 기업형 슈퍼도 1회용 비닐백 판매중단 2011.11.01.

http://www.ktv.go.kr/ktv_contents.jsp?cid=403888

79) 국제신문, SSM 비닐봉투 사용 중단 형평성 논란, 2012.2.1.

<http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0200&key=20120202.22015205856>

80) 머니투데이, 비닐봉투 판매금지, 장바구니 대방출

<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=20120131115348275160&outlink=1>

백⁸¹⁾이 차선책으로 사용되는 현상도 발생되고 있다. 일회용봉투의 법적 개념이 동법 제2조 15회의 제1회용품에 해당하므로 “같은 용도에 한 번 사용하도록 만들어진 제품으로서 대통령령으로 정하는 것”으로 봉투에 해당하는 것을 의미하게 되는데, 시행령은 별표1에서 일회용품의 한 종류로 1회용 봉투-쇼핑백(환경부장관이 재질, 규격, 용도, 형태 등을 고려하여 고시하는 것을 제외한다)으로 규정하고 있다. 문제는 기존의 판매점에서 제공되는 봉투는 사실상 같은 용도로 여러 번 사용되어도 되는 정도의 강도와 특성을 지니고 있었으며, 동법 제10조의 2에서 재사용의 경우 현금환불정책을 규정하고 있어서 더욱 문제가 된다.

V. 결론

생활쓰레기중 플라스틱 혹은 종이봉투로 인한 해양오염은 당장에 우리 국민에게 피해를 주지 않는 환경피해이고, 전세계적인 차원에서 보더라도 특정한 가해국가나 가해자도 존재하지 않으면서 서서히 진행되지만 해양생물과 인간의 건강과 생명을 위협하는 환경피해이다. 공유지의 비극처럼, 얇고도 넓은 피해가 발생하고 모두가 가해자이며 동시에 피해자인 이 문제에 대해 누구도 해결하지 않는다면, 전 인류의 재앙으로 다가올 것이다.

다행이 국내에서는 일찍부터 재활용법제와 일회용품사용억제 정책에 의하여, 제도적·현실적으로 일반소비자는 대형마트나 SSM등에서 플라스틱봉투를 구매하여 사용할 수 없게 되었다. 하지만, 여기에서 몇 가지 문제점들이 존재한다.

먼저, 육상기인 해양오염의 규제책임과 관할은 해양환경보전법의 주무부서인 국토해양부가 담당하고 있지만, 실제적인 해양오염의 80-90%가 일상생활에서 발생하는 플라스틱인 점을 감안하면, 원천적 방지대책이 필요하므로, 해양환경보전법중 육상기인 해양오염에 대해서는 독립법체제로 개편하여 발생원의 관할부서인 환경부가 담당하고, 국토해양부와 해양환경관리공단이 참여하는 협의체를 구성하는 방안이 검토되어야 할 것이다.⁸²⁾

81) 환경부고시 제2005-39호

자원고갈, 온실가스배출, 토양오염 등 기존에 검토된 환경피해뿐만 아니라 해양오염을 초래하는 플라스틱제품은 썩는 플라스틱(생분해성 수지제품)으로 전환하는 정책도 효과를 어느 정도 거둘 수 있지만, 해양오염에 있어서는 생분해성 수지제품은 단순히 분해를 통해서 더 작은 입자의 플라스틱으로 분해되어, 어류 등이 섭취하여 축적된 환경호르몬 등 유해물질이 인간에게까지 전달될 수 있다는 점등을 비추어 보면, 단기적이고 정책전환기의 임시적 방안이다. 가장 최선의 방안은 플라스틱봉투의 퇴출이지만 현실적 측면에서 여러 가지 검토사항이 필요한 사항이다. 그런데, 우리의 경우는 국민의 의견수렴과 정책결정과정에서 자율적 측면이 크게 부각되지 않고 '자율협약이라는 형식을 취하였지만, 사실상 강제적 금지조치에 의해서 플라스틱봉투를 일정한 판매점에서 사용하지 못하게 되었다. 분명 환경적 측면에서 긍정적인 조치이다 하지만, 1회용봉투의 사용이 자율협약에 의해 금지되었다고 하더라도, 이것이 환경친화적 조치라고 보기는 힘들다. 환경부의 고시에 의해 면제되는 진정한 1회용봉투의 사용의 증가부분과 장바구니사용의 유인책이 사라졌기에 종이박스와 다른 형태의 플라스틱백의 사용 등으로 이어진 현상이 발생하였다 2001년 환경부의 조사에서 약 30%의 소비자가 비닐봉투를 버린다고 응답하였지만, 1회용 봉투의 금지는 6.7%만이 찬성하였지만 장바구니활용지원과 봉투환급금인상에 대해서는 긍정적인 의견을 제출한 점 등을 보면 국민의 참여제도가 형식적으로 진행된 것을 반증한다고 볼 수 있다.⁸²⁾ 또한 자율협약제도하에서 미국계 대형마트나 SSM이 참여하지 않게 된다면, 참여한 다른 업체와의 형평성문제가 제기될 것이다. 만약 자율협약을 사실상 강제하는 수단을 사용하게 되면, 투자자국가소송에 휘말릴 위험성도 존재한다.

그래서 국민의 참여권을 보장하고 지방자치정신에 부합하기 위해서는 미국과 같이 플라스틱봉투금지에 대해서는 지방자치단체의 조례로써 정하도록 하고, 현재의 무상제공금지는 현행법체제로 유지하는 것도 한 방안이 될 것이다. 결과와 방향이 정당한 정책이라고 하여도, 과정과 형평성고려가 적절히 수행되지 않은 환경보호정책은 중국

82) 이와 반대견해를 피력한 논문은 심동현, 육상기인 해양오염관리를 위한 법제도에 관한 연구, 한국해양대학교, 박사논문, 2012.

83) 환경부, 장바구니 사용고객 가격할인제 시민의식 조사, 2002.

<http://www.me.go.kr/web/92/me/deptdata/deptDataUserView.do?inpyml=200202200951111&code=A60103&decorator=me¤tPage=4&gubun=3>

에는 국민의 진정한 참여와 인식전환에는 도움이 되지 않으며, FTA시대에서는 예상치 못한 결과로 이어질 가능성이 있다. 주민의 참여와 의견이 반영되며, 소통할 수 있는 환경정책의 패러다임 속에서 해양오염을 유발하는 플라스틱사용문제를 다루어야 할 것이다.

논문투고일 : 2012. 7. 29.	심사일 : 2012. 8. 11.	게재확정일 : 2012. 8. 21.
----------------------	--------------------	----------------------

참고문헌

- 노명준, 「국제환경법」, 법문사, 2003
- 정인섭, 「신국제법강의」, 박영사, 2010
- 박균성·함태성, 「환경법」, 박영사, 2012, 508면
- 강현, 플라스틱 해양오염과 해결방안, 논문집 제15권, 강원대학교, 1997.
- 김광수, 해양오염방지를 위한 각종 국제협약의 국내 수용 현황, 해양환경안전학회 제12권 제4호, 2006.
- 김승섭, 바다에 버려진 무관심 쓰레기 섬, 해양한국, 한국해사문제연구소, 2011.
- 김운상, 공유지의 비극과 사유지의 비극, 국가정책연구, 제24권 제3호, 2010,
- 김현, 지구를 구하는 소재, ‘씩는 플라스틱’부상, 위터저널 2011.12.
- 박영선, 플라스틱에 의한 해양오염 방지방안, 월간 해양한국 제310권, 1999.
- 이종명·장용창·홍선욱·최현우, 우이도 사구 해안의 외국기인 해양쓰레기 특성, 해양환경안전학회지 제18권 제2호, 2012.
- 이영준, 해양오염방지법제에 관한 소고, 해양정책연구 제2권 4호, 1987.
- 심동현, 육상기인 해양오염관리를 위한 법제도에 관한 연구, 한국해양대학교, 박사논문, 2012.
- 정노택, 해양쓰레기의 전 지구적 관심과 실행, 한국해양환경공학회지, 제12권3호, 2009.
- 조정제, 해양, 우리 손자들의 미래, 계간 해양수산, 2011.
- 채영근, 육상폐기물 해양투기의 문제점과 개선방안, 환경법연구 제30권 3호, 2008.
- Brian D. Smith, State Responsibility and the Marine Environment, 1988.
- Daud Hassan, Protecting the Marine Environment from Land-Based Sources of Pollution, 2006
- Hal R. Varian, Intermediate Microeconomics: A Modern Approach, 6th ed, 2003.
- Jane Hetherington et al., The Marine Debris Research, Prevention and Reduction

Act: A Policy Analysis, 2006.

Jenna Jambeck et al., A Survey of Marine Debris Management and Research, 2001.

Nat'l Research Council, Tackling Marine Debris in the 21st Century, 2008.

Thomas M. Kostigen, The World's Largest Dump: The Great Pacific Garbage Patch, Discover Mag., July 10, 2008

United Nations Environmental Programme, UNEP Year book 2011

Adam Akullian et al., Plastic Bag Externalities and Policy in Rhode Island, 3 Roosevelt Rev. 9 (2007).

Jessica R. Coulter, A See change to change the see, 51 Wm. & Mary L. Rev. 1959 (2010).

Frank Convery et al., The Most Popular Tax in Europe? Lessons from the Irish Plastic Bags Levy, 38 Env'tl. & Resource Econ. 1 (2007).

William W. Buzbee, Recognizing the Regulatory Commons: A Theory of Regulatory Gaps, 89 Iowa L. Rev. 1 (2003)

[Abstract]

Preventing the Spread of Garbage Patch through Environmental Regulation

Kim, Sung Bae

Today some 40 percent of the world's oceans are covered in giant, swirling convergences of garbage, including billions of pounds of plastic. Plastics pollution has a direct and deadly effect on wildlife. Thousands of seabirds and sea turtles, seals and other marine mammals are killed each year after ingesting plastic or getting entangled in it. In the first decade of this century, we made more plastic than all the plastic in history up to the year 2000. And every year, billions of pounds of plastic end up in the world's oceans. Most ocean pollution starts out on land and is carried by wind and rain to the sea. Once in the water, there is a near-continuous accumulation of waste. Plastic is so durable that every bit of plastic ever made still exists. There are, however, few regulations that have promise for preventing the spread of the Garbage Patch. Because international solutions for this problem are unlikely to arise in the near future, domestic regulations are the most viable measures available today for preventing the Garbage Patch from creeping outward. This article will review international environmental principles and law, analyze U.S.A regulations for plastic and controversy over plastic ban and make some suggestions for lawmaker to stopping the marine environmental disaster.

주 제 어 해양오염, 쓰레기섬, 플라스틱, FTA, 육상기인 해양오염, 공유지의 비극

Key Words Ocean Pollution, Garbage Patch, Plastics, FTA, land-based Ocean Pollution, Tragedy of the Commons