

# 한국의 자연환경보전법제의 현황 및 발전방향

함태성\*

## 차례

- I. 서론
- II. 자연환경보전법제의 현황
- III. 자연환경보전법제의 환경법적 고찰
- IV. 자연환경보전법제의 발전방향

## I. 서론

현행 환경정책기본법 제3조 제1호는 환경을 '자연환경과 생활환경'을 의미하는 것으로 정의하고, 동조 제2호는 자연환경(natural environment)을 "지하·지표(해양을 포함한다) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태(생태계 및 자연경관을 포함)"라고 정의하고 있으며, 동조 제3호는 생활환경을 "대기, 물, 폐기물, 소음·진동, 악취 등 사람의 일상생활과 관계되는 환경"라고 정의하고 있다.

지금까지의 환경문제에 대한 법적대응은 주로 수질, 대기, 폐기물 등으로 대표되는 생활환경오염에 대한 대응이 중심이었다. 그 결과 대기환경보전법, 수질환경보전법, 폐기물관리법 등 생활환경과 관련된 오염매체별 법률들이 환경보전법제의 중심적 역할을 해 왔다.

\* 한국법제연구원 연구위원

그런데 우리의 현실을 보면 국민의 여가시간의 확대에 의한 대규모 레저시설 개발, 무분별한 대규모개발사업 등으로 인하여 자연환경 및 생태계 파괴가 가속화되어 가고 있다. 또한 지방분권화의 흐름에 맞추어 각 지자체는 수많은 개발계획들을 쏟아내고 있다. 이러한 상황은 생태계 안정성 유지에 중요한 요소인 야생동식물의 서식지를 파괴하여 결국 멸종위기로 몰아가고 있다.

그 결과 자연환경을 보호하기 위한 다양한 논의들이 이루어져 왔고, 국민들의 자연생태계의 관심이 고조되어 자연환경보호에 관한 부분은 환경운동의 주요한 분야를 차지하게 되었다.

이러한 흐름은 국가로 하여금 자연환경보전을 위한 다양한 정책수단을 강구하도록 하였고, 법적으로는 자연환경보전법, 야생동식물보호법, 백두대간보호에 관한 법률 등과 같은 입법적 조치가 있었다. 그 결과 우리나라에서도 자연환경보전 분야의 법령들이 점차 증가하여 왔고 이에 대한 체계적인 검토가 필요한 시점이 되었다.

이 글에서는 한국의 자연환경보전법제의 현황을 개관하여 보고, 자연환경보전법제에는 환경법의 기본원칙들이 제대로 반영되고 구현되고 있는지, 관련법률들간의 정합성은 확보되고 있는지 등을 살펴보고, 아울러 한국의 자연환경보전법제의 발전방향에 관하여 고찰하고자 한다.

## II. 자연환경보전법제의 현황

### 1. 서설

현행 헌법은 제35조에서 환경권을 규정하고 있고, 이를 실현하기 위해 환경정책기본법이 제정되어 있다. 환경정책기본법 제24조에서는 국가와 국민에게 자연환경의 보전에 관한 책무를 부여하고 있고,<sup>1)</sup> 이에 국가에서는 자연환경보전을 위

1) 환경정책기본법 제24조는 “국가와 국민은 자연환경의 보전이 인간의 생존 및 생활의 기본

한 많은 법령들을 제정하여 자연환경보전에 관한 사항을 규율하고 있다.

자연환경보전법제는 자연환경보전에 관한 여러 법률들을 총칭하는 것인데,<sup>2)</sup> 세 가지 유형으로 분류해 볼 수 있다. 우선 좁은 의미의 자연환경보전법제와 넓은 의미의 자연환경보전법제로 구분할 수 있다. 좁은 의미의 자연환경보전법제는 자연환경보전법, 야생동식물보호법, 백두대간보호에 관한 법률, 자연공원법, 습지보전법 등과 같이 환경부 소관 법률들로서, 자연환경 그 자체의 보전을 주된 목적으로 하며 자연환경보전법제의 중심에 위치한다. 넓은 의미의 자연환경보전법제는 자연환경의 이용·개발에 관한 법일지라도 자연환경의 보전에 관한 규율을 하고 있어서 자연환경보전에 일정한 영향을 미칠 수 있는 법률을 포함한다. 즉, 좁은 의미의 자연환경보전법제뿐만 아니라, 산림법, 하천법, 공유수면매립법, 환경·교통·재해등에관한영향평가법, 국토기본법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등도 포함된다.

좁은 의미의 자연환경보전법제	넓은 의미의 자연환경보전법제
- 자연환경보전법, 야생동식물보호법, 백두대간보호에 관한 법률, 자연공원법, 습지보전법 등	- 자연환경보전법, 야생동식물보호법, 백두대간보호에 관한 법률, 자연공원법, 습지보전법 등 - 산림법, 하천법, 공유수면매립법 등 - 환경·교통·재해등에관한영향평가법 등 - 국토기본법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등

한편, 자연환경보전법제는 자연환경에 대한 접근방식과 태도에 따라 ‘보전법’과 ‘이용·개발법’으로 구분할 수 있다. 즉, 자연환경의 보전에 중점을 두느냐, 이용

임에 비추어 자연의 질서와 균형이 유지·보전되도록 노력하여야 한다”고 규정하고 있다.  
2) 생활환경관련 환경법제에 비하면 법적체계성에서 상대적으로 미흡한데, 이는 규율의 범위가 포괄적이고 중복되는 경우가 있으며, 또 범위 획정이 쉽지 않은 ‘자연’을 대상으로 하고 있기 때문이다.

에 중점을 두느냐, 개발에 중점을 두느냐에 따라 그 법률의 목적과 이념, 법률의 성격, 내용 등이 다르게 나타난다.

‘보전’이라는 것은 자연환경의 보호, 보존, 복구 등을 포함하는 개념으로, 자연의 본질이 훼손되지 않도록 잘 돌보면서 관리해 나가는 것을 의미한다고 할 수 있다.<sup>3)</sup> ‘이용’은 자연의 본질은 유지하면서 그 자체에 일정한 변화를 주어 이익을 창출하는 행위를 의미하고, ‘개발’은 자연에 일정한 변경을 가하여 이익을 창출하고 경제나 산업 등을 발전시키는 것으로, 언제든지 자연의 본질을 훼손하거나 변경시키 수 있는 가능성을 내포하고 있다.

이와 같은 자연환경에 대한 접근방식과 태도에 따라 현행 자연환경보전법제를 분류해보면 다음과 같다.

	보전	이용	개발	비고
자연환경보전법	○			- 자연환경보전에 있어서의 일반 법적 지위
야생동·식물보호법	○			- 보전법(다만 수렵관리도 규율)
백두대간보호에 관한 법률	○			- 보전법
습지보전법	○			- 보전법
독도등도서지역의생태계보전에 관한특별법	○			- 보전법
자연공원법	○	○		- 용도지구, 공원사업의 시행, 인허가 의제 규정 등을 두어 ‘이용’에도 관심을 둠
문화재보호법상 천연기념물	○			- 자연환경을 문화재라는 측면에서 보전
산림법	△	○	○	- 이용, 개발이 중요한 의미 지님
하천법	△	○	○	- 이용·개발법
국토계획및이용에관한법률	△	○	○	- 이용·개발법

3) 자연환경보전법 제2조 제2호에 의하면 “자연환경보전”이라 함은 자연환경을 체계적으로 보존·보호 또는 복원하고 생물다양성을 높이기 위하여 자연을 조성하고 관리하는 것을 말한다.

한편, 좁은 의미의 자연환경보전법제는 ‘생물의 서식지 중심의 공간법’과 ‘생물종 자체의 보호법’으로 분류할 수 있다. 전자에는 자연환경보전법, 백두대간보호에 관한 법률, 자연공원법, 습지보전법, 독도등도서지역의생태계보전에 관한특별법 등이 해당하고, 후자에는 야생동식물보호법이 해당한다.

생물의 서식지 중심의 공간법	생물종 자체의 보호법
- 자연환경보전법 - 백두대간보호에 관한 법률 - 자연공원법 - 습지보전법 - 독도등도서지역의생태계보전에 관한특별법	- 야생동식물보호법

## 2. 환경부 소관법률

### (1) 자연환경보전법

동법은 자연환경을 인위적 훼손으로부터 보호하고, 생태계와 자연경관을 보전하는 등 자연환경을 체계적으로 보전·관리함으로써 자연환경의 지속가능한 이용을 도모하고, 국민이 쾌적한 자연환경에서 여유있고 건강한 생활을 할 수 있도록 함을 목적으로 한다. 자연환경보전에 있어서 일반법으로서의 지위에 있고, 그 아래 분야별·보호대상별로 특수한 자연환경법령들이 있다.

### (2) 야생동식물보호법

동법은 야생동식물과 그 서식환경을 체계적으로 보호·관리함으로써 야동·식물의 멸종을 예방하고, 생물의 다양성을 증진시켜 생태계의 균형을 유지함과 아울러 사람과 야생동식물이 공존하는 건전한 자연환경을 확보함을 목적으로 한다. 다른 자연환경 관련법률들이 생물의 서식지 중심의 공간법이라면 동법은 생물종 자체의 보호법이라고 할 수 있으며, 동법의 내용도 전형적인 자연환경 ‘보

전'법에 해당한다. 다만, 동법상의 수렵관리에 관한 규정들은 야생동물의 보호와 국민의 레저활동으로서의 수렵을 관리하기 위한 것이다.

### (3) 백두대간보호에관한법률(산림청 공동소관)

동법은 백두대간의 보호에 필요한 사항을 규정하여 무분별한 개발행위로 인한 훼손을 방지함으로써 국토를 건전하게 보전하고 쾌적한 자연환경을 조성함을 목적으로 한다. '백두대간'이라 함은 백두산에서 시작하여 금강산·설악산·태백산·소백산을 거쳐 지리산으로 이어지는 큰 산줄기를 말하는데(제2조 제1호), 그동안 우리나라 생태계의 중요한 보고로서의 역할을 하는 백두대간이 지속적으로 훼손되어 왔고, 이에 환경부와 농림부(산림청) 공동소관으로 동법이 2003년 제정·공포되었고, 2005년 1월부터 시행에 들어갔다. 이에 따라 백두대간보호지역의 행위제한이 엄격하게 이루어져 일부 국방·군사 등 불가피한 개발사업을 제외하고는 개발사업의 상당부분이 제한되게 되었다. 동법도 전형적인 자연환경 '보전'법이라고 할 수 있다.

### (4) 습지보전법

동법은 습지의 효율적 보전·관리에 필요한 사항을 규정하여 습지와 그 생물다양성의 보전을 도모하고, 습지에 관한 국제협약의 취지를 반영함으로써 국제협력의 증진에 이바지함을 목적으로 하며, 습지갯벌의 조사 및 습지보전기본계획 수립, 습지보호지역의 지정 등에 관한 사항을 규율하고 있다. 동법도 전형적인 자연환경 '보전'법이라고 할 수 있다.

### (5) 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법

동법은 특정도서의 다양한 자연생태계·지형 또는 지질 등을 비롯한 자연환경의 보전에 관한 기본적 사항을 정함으로서 현재와 장래의 국민 모두가 깨끗한 자연환경속에서 건강하고 쾌적한 생활을 할 수 있도록 함을 목적으로 한다. 생태유

수 무인도서의 특정도서 지정 및 관리, 특정도서에 관한 보전기본계획의 수립·시행에 관한 사항을 규율하고 있고, 동법도 전형적인 자연환경 ‘보전’법이라고 할 수 있다.

#### (6) 자연공원법

동법은 자연공원의 지정·보전 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하고 지속가능한 이용을 도모함을 목적으로 하며, 자연공원의 지정, 공원계획의 결정·변경, 공원사업 및 공원의 점용·사용 및 공원보호 및 공원보호 및 국립공원 관리·감독에 관한 사항을 규율하고 있다.

자연공원법은 제18조(용도지구) 제1항에서 공원관리청으로 하여금 자연공원을 효과적으로 보전하고 이용할 수 있도록 하기 위하여 자연보존지구, 자연환경지구, 자연마을지구, 밀집마을지구, 집단시설지구의 용도지구를 공원계획으로 결정하도록 하고 있다. 또한 공원사업의 시행 및 공원시설의 관리(제19조), 비공원관리청의 공원사업의 시행 및 공원시설의 관리(제20조), 다른 법률에 의한 허가 등의 의제(제21) 등의 규정을 볼 때, 동법은 자연환경의 ‘보전’뿐만 아니라 ‘이용’에도 관심을 가지고 있음을 보여준다.

### 3. 기타 관련법률

넓은 의미에서 자연환경보전법제에 해당하는 법률들로는 문화재보호법, 산림법, 하천법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등 다수의 법률이 있다.

문화재보호법은 중요한 기념물의 사적·명승·천연기념물지정 및 그 보호를 위한 보호구역의 지정 등을 규정함으로써 자연환경보전에 직·간접적으로 기여하고 있다.

산림법은 그 규율내용이나 소관 행정기관과 관련하여 몇 가지 논의의 여지가 있으나, 기본적으로 산림자원을 보호하는 내용을 지니고 있으므로 자연환경보전법제에 포함시킬 수 있다.<sup>4)</sup>

하천법, 공유수면매립법 등은 기본적으로 이용 및 개발촉진을 지향하는 ‘공공사업법’으로서의 성격을 지니고 있으나, 동법들의 목적조항이나 기본계획조항 등을 내용을 볼 때는 넓은 의미에서의 자연환경보전법제에 포함시킬 수 있다.

환경·교통·재해등에관한영향평가법은 환경영향평가 절차에 대하여 규정하고 있는바, 동법에서는 사업의 시행으로 인하여 영향을 받게 될 자연환경, 생활환경 및 사회·경제환경 3개 분야 23개 항목을 평가하도록 되어 있다. 자연환경과 관련하여서는 기상, 지형·지질, 동·식물, 해양환경, 수리·수문의 5개 항목을 평가하도록 하고 있는바, 이를 통하여 자연환경보전의 역할을 분담하고 있다.

한편, 국토기본법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등은 기본적으로 국토의 이용·개발에 관한 법이지만, 법률의 시행 방향에 따라 자연환경보전에 지대한 영향을 미칠 수 있다. 예컨대, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률은 국토의 용도구분과 관련하여 자연환경보전지역을 지정하여 관리하도록 하고 있다. 따라서 이들 법률들도 넓은 의미의 자연환경보전법제에 포함된다고 할 수 있다.

### Ⅲ. 자연환경보전법제의 환경법적 고찰

#### 1. 환경권과의 관계

현행 헌법은 제35조 제1항에서 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”고 규정하고, 제2항에서 “환경권의 내용과 행사에 관한 사항은 법률로 정한다”라고 하여 환경권의 구체적인 내용과 행사에 관한 사항을 법률에 유보하고 있다.<sup>5)</sup>

4) 다만, 산림법은 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률, 산림문화휴양에 관한 법률, 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률이 시행되면 폐지된다.

5) 환경권은 대체로 ‘건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리’라고 이해되고 있다. 법적 성질에 있어서는 자유권적 성격뿐만 아니라 건강하고 쾌적한 환경을 조성보전해 줄 것을 국가기관에 청구할 수 있는 권리 및 인간의 존엄과 가치·행복추구권으로부터 도출되는 생존권 또는 사회적 기본권으로서의 성격을 갖는 종합적 기본권으로 보는 것이 지배적인 견해이다.



환경권의 인정은 법적 측면에서 볼 때 환경문제의 해결을 위한 하나의 훌륭한 방안이 될 뿐만 아니라 환경권의 법리가 바로 환경법의 지도원리가 된다는 점에서 환경권은 환경법으로 하여금 독자적인 법영역을 구축할 수 있는 계기를 마련해 주는 기능을 가진다.<sup>6)</sup> 또한, 환경권은 자연의 권리, 법적지위, 원고적격 등 자연과 관련된 법적 논쟁의 장을 제공하는 역할을 하고, 기존의 틀에서 벗어나 새로운 시각에서 환경문제에 접근할 수 있도록 하여 자연환경보전법제의 관심영역이 더 확장될 수 있는 기회를 제공한다.

환경권은 인간이 인간으로서 누려야 할 기본적 권리를 말하는바, 여기서의 ‘인간’에는 현세대뿐만 아니라 미래세대도 포함된다고 볼 수 있다. 쾌적한 환경을 향유할 권리는 ESSD이념에 비추어 볼 때 현세대뿐만 아니라 미래세대도 갖는다고 보아야 하기 때문이다. 따라서 현세대가 자연환경을 함부로 훼손하는 것은 미래세대가 향유할 자연환경의 몫을 침해하는 것이 될 수 있다. 환경권은 현세대의 자연환경보전법제에 이와 같은 사항을 규율하는 입법적 의무를 부과하고 있다고 하겠다.

한편, 환경권은 인간의 기본적 권리로서 인간에게 인정되는 권리이나, 이것이 인간이 자연생태계의 다른 생물보다 우선하여 생존할 권리를 포함한다고는 볼 수 없다. 자연생태계가 제대로 보전되고 순환이 이루어져야 인간도 환경권을 향유할 수 있으므로, 어떠한 형태로든 자연생태계에 대한 일정한 배려가 있어야 한다. 여기서 자연의 권리성에 대한 진지한 논의가 이루어져야 할 필요가 있다.

한편, 환경권의 법적 성질과 관련하여 대법원은 환경권을 구체적 권리가 아니라는 입장을 취하고 있다. 즉, “환경권은 명문의 법률규정이나 관계 법령의 규정 취지 및 조리에 비추어 권리의 주체, 대상, 내용, 행사 방법 등이 구체적으로 정립될 수 있어야만 인정되는 것”이라고 보고 있다.<sup>7)</sup> 이처럼 환경권에 직접 근거하여 환경침해를 예방하거나 사후구제를 기할 수 없는 상황에서는 종래의 실체법적인 접근만으로는 심각한 환경오염피해에 제대로 대처할 수 없다. 따라서 원고적

6) 천병태·김명길, 「환경법」, 2005, 78면.

7) 대법원 1997. 7. 22. 96다56153 판결(공사금지가처분 - 봉은사 사건).

격의 해석, 입증의 문제, 단체소송의 도입문제 등에 대하여 특별한 고려를 하도록 하는 절차법(소송법)적인 접근과 해결방법이 중요한 의미를 지니게 된다.<sup>8)</sup>

특히, 자연환경분야에서는 이와 같은 절차법적 접근방법이 중요한 의미를 갖게 된다. 새만금이나 천성산 사례에서도 볼 수 있듯이 방조제, 간척사업, 터널공사 등 대규모 개발사업으로 인하여 환경상의 피해가 발생한 경우, 이들 지역은 대체로 자연환경보전지역, 생태계보전지역 등으로 지정되어 있거나 사람이 거주하지 않은 산림지역이 대부분이어서 현행 소송법체계상 권리구제를 위한 원고적격을 인정하기가 쉽지 않다. 그 결과 소위 '도롱뇽 소송'과 같이 동물을 원고로 하여 소송이 제기되면서, 자연의 권리 또는 자연의 원고적격 문제 등이 논의되고 있다.

한편, 현행 헌법은 제35조 제1항 후단에서 국가와 국민에게 환경보전에 관한 의무를 부과하고 있는데, 이는 국가의 자연환경보전 정책을 수립할 때 정책의 우선 순위를 명확하게 하는 효과를 준다.

## 2. 환경법의 기본원칙과의 부합성

환경법의 기본원칙은 헌법의 환경권 규정과 환경보호에 관한 기본법인 환경정책기본법, 기타 개별 환경법의 규정들로부터 도출될 수 있다.<sup>9)</sup> 이들 원칙들을 환경정책기본법 및 개별 환경법 등 실정법으로부터 도출할 수 있는 이상, 그것은 단순한 입법방침에 불과한 것이 아니라 종종 입법을 통한 구체화가 요구되는 것이라 할지라도 법적 구속력을 갖춘 법원칙으로 보아야 할 것이다.<sup>10)</sup> 따라서 자연환

8) 박균성·함태성, 「환경법」, 2006, 45면.

9) 환경법의 기본원칙으로는 사전예방의 원칙, 원인자책임의 원칙, 협동의 원칙, 지속가능한 개발의 원칙, 환경정보공개 및 참여의 원칙을 들 수 있다. 환경법의 기본원칙을 어떻게 파악할 것인가는 학자마다 조금씩 다르다. 홍준형 교수님은 지속가능한 발전의 원칙·환경정의의 원칙·사전배려의 원칙·존속보장의 원칙·원인자책임의 원칙·협동의 원칙을 환경법의 기본원칙으로 들고 있고, 천병태 교수님은 사전배려의 원칙·원인자책임의 원칙·협동의 원칙을 들고 있다. 이상돈 교수님은 사전배려의 원칙·존속보장의 원칙·원인자책임의 원칙·협동의 원칙을 들고 있다. 독일의 경우는 1976년 독일정부가 제출한 환경보고서의 편별에 따라 사전배려의 원칙, 원인자책임의 원칙, 그리고 협력의 원칙을 환경보호의 3대원리로 드는 것이 지배적이다.

경보전법제도 이러한 환경법의 기본원칙에 부합하도록 입법되어야 하는바, 아래에서는 이에 대하여 검토한다.

### (1) 사전예방의 원칙

사전예방의 원칙은 환경보호를 위해서는 환경에 대한 오염이 발생한 후 그 오염을 제거하는 것만으로는 부족하며 이를 넘어서 사전에 환경오염이 발생하지 않도록 노력하여야 한다는 원칙을 말하는데, 오늘날 이 원칙은 실질적·내용적 측면에서 환경정책의 가장 중심이 되는 원칙으로 간주된다.

사전예방의 원칙은 보통 법률의 목적규정에 일반적으로 선언되거나, 법률에 환경피해의 원인을 최소화하도록 일정한 의무를 부과하거나 대책을 마련하도록 함으로서 구체화되거나, 계획규정 안에서 구체화되기도 한다.

현행 자연환경보전 관련법률을 살펴보면, 대부분 국가 및 지자체의 책무 규정, 사업자의 책무규정, 국민의 권리와 의무 규정 등을 통하여 사전예방의 원칙을 구체화하고 있다고 할 수 있다. 또한 자연환경보전기본계획의 수립(자연환경보전법 제8조), 야생동식물보호기본계획의 수립 등(야생동식물보호법 제5조), 백두대간 보호기본계획의 수립(백두대간보호에 관한 법률 제4조), 공원기본계획의 수립 등(자연공원법 제11조), 습지보전기본계획의 수립(습지보전법 제5조), 특정도서보전기본계획(독도등도서지역의생태계보전에관한특별법 제5조) 등 다수의 환경계획에 관한 규정을 통하여 사전예방의 원칙을 구체화하고 있다.

그러나 이들 규정들은 총칙적 규정에 해당하는 것으로, 자연환경보전법제 내에서 사전예방의 원칙을 실질적으로 구현할 수 있는 제도들(예컨대, 사전환경성검토제도, 환경영향평가제도 등)과의 연계가 미흡하다고 판단된다. 따라서 사전예방의 원칙을 실질적으로 구현하는 제도들이 적절히 연계될 수 있는 입법적 방안을 마련할 필요가 있다.<sup>11)</sup>

10) 즉, 환경법의 기본원칙들은 장래에는 환경정책적 행위, 특히 입법자의 행위를 규율하고, 구체적인 경우에는 법률해석의 지침을 제공하며, 나아가 그것들이 법률에 규정되어 구속적으로 적용될 수 있는 법원칙으로 기능하게 된다.

## (2) 원인자책임의 원칙

원인자책임의 원칙이라 함은 환경오염의 원인을 제공한 자가 환경오염의 방지·제거 및 손해진보에 관하여 책임을 져야한다는 원칙을 말하는데, 주로 ‘환경비용을 누가 부담할 것인가’라는 ‘비용귀속의 원칙’으로서 기능을 하지만, 그밖에 환경오염의 방지·제거를 위해 오염자에게 일정한 작위 또는 부작위의 의무를 부과하는 것도 포함하는 것으로의 ‘실질적 책임 귀속의 원칙’으로 기능하기도 한다.

이러한 원인자책임의 원칙은 주로 생활환경분야 관련된 대기환경보전법 및 수질환경보전법상의 배출부과금제도(제19조), 환경개선비용부담법에 의한 환경개선부담금제도(제9조), 폐기물관리법상의 사업장폐기물 배출자의 폐기물처리무제도(제25조) 등에 의하여 구체화되고 있다.

자연환경분야와 관련하여 원인자책임의 원칙이 적용되는 예로는 자연환경보전법 제46조의 생태계보전협력금을 들 수 있다. 즉, 환경부장관으로 하여금 자연환경을 체계적으로 보전하고 자연자산을 관리·활용하기 위하여 자연환경 또는 생태계에 미치는 영향이 현저하거나 생물다양성의 감소를 초래하는 사업을 하는 사업자에 대하여 생태계보전협력금을 부과·징수하도록 하고 있다.

한편, 원인자책임의 원칙을 그대로 적용하는 것이 곤란한 경우에는 이용자부담의 원칙이나 수익자부담의 원칙이 적용된다.<sup>12)</sup> 다시 말하면, 오염원인자를 확정할 수 없거나 환경적 손실을 구체적으로 예측할 수 없는 경우, 오염원인자가 아님에도 재정문제 등 현실적 상황 및 정책적 합목적성 때문에 이용자부담의 원칙이 적용되기도 한다.<sup>13)</sup>

자연환경보전법제에서 이용자부담의 원칙과 관련하여 논의되는 것이 자연공원

11) 다만, 백두대간보호에 관한 법률 제8조는 개발행위를 하기 위해서는 사전에 산림청장과 협의하도록 하고, 산림청장은 협의과정에서 환경부장관의 의견을 들어야 한다고 하는 ‘사전협의’ 규정을 두고 있다.

12) 예컨대, 상수원의 보호를 위한 비용의 일부를 수익자에게 분담시키는 물이용부담금제도는 수익자부담의 원칙의 예이다.

13) 이용자부담의 원칙이 적용되는 경우 국가의 재정상태가 열악하다는 등의 현실적 상황과 정책적 합목적성이 고려된 경우가 종종 있었다.

법 제37조상의 입장료 규정이다.<sup>14)</sup> 지금까지는 국립공원을 찾는 사람들에게 국립공원의 관리비용을 자연공원법 제37조에 근거하여 입장료를 징수해 왔는데, 이용자부담의 원칙을 근거로 국립공원의 이용료를 징수할 수 있겠는가, 징수하는 것이 바람직한가에 대하여 논란이 있다.<sup>15)</sup>

국립공원은 국민이면 누구나 이용할 수 있는 특수한 공공재의 성격을 지니며, 최소한의 환경권 향유 대상이라고 할 수 있다. 그리고 오늘날은 국가의 기능과 역할이 사회복지국가라는 방향으로 변모하고 있는바, 국립공원은 일반국민들의 휴식공간이자 건강관리 공간으로서, 국민의 삶의 질 향상 차원에서 국가가 그 이용을 장려해야 할 복지인프라에 해당한다고 볼 수 있다. 따라서 자연공원의 성격과 국가의 기능과 역할이 변모한 오늘날에 와서는 국립공원의 이용료 징수제도는 다시 한번 검토해 볼 필요가 있다고 본다.<sup>16)</sup>

한편, 비용부담에 대하여 개별법에서 그 원칙을 규정하는 경우도 있다. 자연공원법 제39조는 자연공원에 관한 비용은 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 국립공원에 관한 것은 국가가 부담하고, 도립공원 또는 군립공원에 관한 것은 해당 지방자치단체가 부담한다고 규정하고 있다(동조 제1항). 다만, 동법 제80조제1항의 규정에 의하여 시·도지사가 국립공원을 관리하는 경우와 제80조제2항의 규정에 의하여 군수가 도립공원을 관리하는 경우에는 그 비용의 전부 또는 일부를 그 지방자치단체가 부담하도록 있다(동조 단서).

14) 자연공원법 제37조 제1항은 “공원관리청은 자연공원에 들어가는 자로부터 입장료를 징수할 수 있으며 공원관리청이 설치한 공원시설을 사용하는 자로부터 사용료를 징수할 수 있다. 다만, 환경부령이 정하는 자에 대하여는 입장료의 징수를 면제할 수 있다”고 규정하고 있다. 자연공원에는 국립공원·도립공원·군립공원이 있다(제2조 제1호)

15) 국립공원 입장료 폐지를 골자로 한 자연공원법 개정안이 의원 공동 발의로 2006년 5월 국회에 제출된바 있다. 국회 환경노동위원회 장복심 의원 등 의원 70명은 국립공원 입장료 징수 근거가 되는 자연공원법 제37조 규정을 수정하는 내용의 개정안을 마련하여 국회에 제출했다.

16) 국립공원의 입장료 대신 공원구역 도로의 통행료 또는 주차장 이용료를 받거나, 국립공원 내에서 야영을 하거나 시설이용시 사용료를 받는 것은 무방하다고 할 것이다.

### (3) 협동의 원칙

협동의 원칙이란 환경보전의 과제를 달성하기 위하여 국가, 지방자치단체 및 사회가 협동하여야 한다는 원칙을 말한다. 이러한 협동의 원칙에 따를 때 참여자의 환경 관련 정보는 증대되고, 국가는 사회의 전문기술을 사용할 수 있고, 행정 지출과 비용을 감소시킬 수 있으며, 환경정책적 결정이 손쉽게 국민에게 받아들여져 그것이 실현될 가능성이 증대된다.<sup>17)</sup>

환경법분야는 집행결함이 큰 영역이라고 말하여지고 있는데, 그 중에서도 자연환경보전법제는 환경법 분야 중에서도 집행결함이 가장 심한 부분이라고 할 수 있다. 즉 법은 있으나 제대로 집행되거나 준수되지 않아서 그 실효성이 낮은 실정이다. 그러므로 자연환경보전 분야는 사회구성원 모두의 협력이 절실하게 필요한 분야이고, 국민의 적극적이고 실천적인 협력이 없이는 목적달성이 어렵기 때문에 협동의 원칙은 중요한 의미를 지게 된다.

자연환경보전법제에서 이러한 협동의 원칙을 구체화하는 방안 중에 하나는 자율적 협약의 체결이다. 자율적 협약은 자율환경관리제도의 한 부분으로 정부, 기업, 민간부문이 바람직한 환경목표의 달성을 위해 자율적인 협정을 체결하고, 이를 통하여 환경오염을 최소화하고 환경보전을 도모하는 수단이다.<sup>18)</sup>

자연환경보전법제에서는 이러한 자율적 협정에 관한 규정은 아직 보이지 않으나, 자연환경보전분야야 말로 자발적 협약과 같은 자율적환경관리제가 유용하게

17) 예를들면, 폐기물의 처리에 있어서는 폐기물의 적정한 분리수거가 중요한데 분리수거는 국민의 협조가 절대적으로 중요하며 폐기물처리시설의 설치 및 운영에 있어 주민의 협조가 필요하다. 폐기물의 적정처리에 있어서 국가 및 지방자치단체와 사업자 사이의 협력도 중요하다.

18) 자율적 협약의 이점은 사회적·경제적 비용이 적게 들고, 제대로 시행되는 경우에는 환경목표를 신속하고 효율적으로 달성할 수 있다는 것이다. 또한 자율적인 방법을 선택함으로써 지역적 특성에 맞는 대책을 세울 수 있고, 강제적으로 규제를 당했을 때보다도 환경보전에 긍정적인 태도를 지닐 수 있다는 것이다. 한편, 자율적 협약은 참여에 대한 인센티브가 부족한 경우에는 별로 효과가 없고, 협약내용을 지키지 않는 경우에 특별히 강제할 수단이 없다는 단점이 있다. 또한, 오랜 규제적 정책으로 인하여 협력과 파트너 쉽 문화에 아직 익숙하지 않다는 점도 문제가 될 수 있다(박균성·함태성, 앞의 책, 192면).

이용될 수 있는 영역이라고 본다.

유사 입법례로는 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 제11조상의 ‘국유림의 보호협약’이 있다. 산림청장은 국유림의 보호를 위하여 필요한 때에는 현지의 산림조합, 해당 지역 주민들, 학교 또는 임업기능인으로 구성된 단체로서 대통령이 정하는 단체와 국유림을 보호하기 위한 협약(이하 “보호협약”)을 체결할 수 있고, 이들에게 일정한 구역을 정하여 산불방지·도벌방지 등 농림부령이 정하는 보호활동을 할 수 있게 하고 있다. 이 경우 해당 국유림에서 생산되는 임산물의 전부 또는 일부를 무상으로 양여할 수 있다(동조 제1항). 보호협약의 기간은 5년 이내로 하되, 필요한 경우에는 그 기간을 5년의 범위 안에서 연장할 수 있다(제2항). 산림청장은 보호협약을 체결한 자가 보호협약사항을 위반하거나 보호활동을 게을리 하였을 때에는 보호협약을 해지할 수 있으며, 해지사실을 보호협약당사자에게 통지하여야 한다(제3항).

한편, 수도권대기환경개선에관한특별법 제22조는 자발적 협약체결기업에 대한 특례 규정을 두어 환경부장관으로 하여금 총량관리사업자가 총량관리대상오염물질의 배출을 그 배출허용총량보다 더 줄이기 위한 계획을 수립하여 환경부장관과 협약(이하 “자발적 협약”)을 체결한 때에는 일정한 혜택을 부여할 수 있도록 하고 있다.

#### (4) 지속가능한 개발의 원칙

지속가능한 개발의 원칙은 개발을 함에 있어서 환경을 고려하여 환경적으로 건전한 개발을 하여야 한다는 원칙을 말한다. 지속가능한 개발의 원칙은 환경의 향유 또는 자원이용에 있어서 세대간의 형평성의 보장, 현 세대에 있어서 개발과 환경의 조화를 내용으로 한다.

법제적 측면에서는 환경법제와 개발법제가 서로 조화되고 정합성을 확보해야 한다는 것을 말하는데, 이는 양자가 기본이념과 원칙을 공유할 수 있음을 의미하고, 입법에 있어서 그리고 법의 적용과 집행에 있어서 서로 배척하지 않고 조화를 이룰 수 있음을 의미한다.

자연환경보전 관련법률에서는 목적이나 이념, 기본원칙 등과 같은 조항에서 지속가능한 개발의 원칙을 선언하고 있다. 한편, 국토기본법 및 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등 국토개발관련법에서도 국토관리의 기본이념으로 지속가능한 발전의 원칙을 천명하고 있다.<sup>19)</sup> 그러나 이러한 이념, 원칙 규정과는 달리 세부 규정에서는 지속가능한 개발의 이념이 제대로 반영되지 못하고 있다.

국토기본법 제8조는 “이 법에 의한 국토종합계획은 다른 법령에 의하여 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그 기본이 된다. 다만, 군사에 관한 계획에 대하여는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있다. 반면, 백두대간보호에 관한 법률 제3조는 “이 법은 백두대간의 보호에 관하여 다른 법률에 우선하며 그 기본이 된다”고 규정하고 있다.

백두대간이라 함은 백두산에서 시작하여 금강산·설악산·태백산·소백산을 거쳐 지리산으로 이어지는 큰 산줄기를 말하는데(백두대간보호에 관한 법률 제2조 제1호), 백두대간도 국토의 일부분임에는 분명한바, 백두대간보호에 관한 법률 제4조상의 백두대간보호기본계획은 국토기본법 제8조상의 ‘다른 법령에 의하여 수립되는 국토에 관한 계획’에 해당된다고 볼 수 있고, 따라서 국토종합계획이 우선된다는 주장이 제기될 수 있다.

이러한 상황은 양 법률이 서로 우선하며 기본이 된다고 다투는 모습을 보이고 있기 때문이다. 이처럼 서로 간에 의사소통이 이루어질 수 없도록 되어 있는 것은 환경보전과 개발의 조화, 나아가 환경법과 개발법의 조화를 강조하는 지속가능한 개발의 원칙에 부합하지 않는다고 할 것이다.

19) 지난 2002년 정부는 국토의 난개발을 방지하고 계획적으로 국토를 관리하여 친환경적 국토관리의 틀을 정비하기 위하여 국토 및 토지관련 3개 기본법령을 국토기본법 및 국토의 계획및이용에관한법률로 재편하여 제정하였는 바, 여기에서도 지속가능한 개발의 원칙을 하나의 이념과 원칙으로 선언하고 있다. 국토기본법은 제2조에서 국토관리의 기본이념을 “...국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로 ... 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 이를 수립·집행하여야 한다”고 규정하고 있고, 국토의계획및이용에관한법률도 제3조에서 국토이용 및 관리의 기본원칙을 “... 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 다음 각호의 목적을 달성할 수 있도록 이용 및 관리되어야 한다”고 선언하고 있다.



입법론으로는 환경법제와 개발법제가 지속가능한 개발의 원칙에 부합할 수 있도록 국토기본법 제8조 단서 ‘다만, 군사에 관한 계획에 대하여는 그러하지 아니하다’를 ‘다만, 군사 및 환경에 관한 계획에 대하여는 그러하지 아니하다’로 규정하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 또는 ‘환경에 관한 계획을 고려하여야 한다’라는 문구를 추가하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 마찬가지로 백두대간보호에 관한 법률에서도 제3조를 ‘이 법은 백두대간의 보호에 관하여 다른 법률에 우선하며 그 기본이 된다. 다만 백두대간에 관한 다른 법률의 규정을 고려하여야 한다’로 규정하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

#### (5) 환경정보공개 및 참여의 원칙

환경정보공개 및 참여의 원칙은 환경관련 정책결정과정에서 민주적인 의사결정을 가능하게 하고 나아가 국민의 권리보호에 기여한다는 점에 중요한 의의가 있다. 환경에 관한 정보가 공평하게 이해관계인들에게 쌍방향으로 제공되어야만 민주적이고 합리적인 의사결정이 이루어질 수 있다. 또한 환경상의 조치는 인근 주민의 건강이나 재산에 중대한 영향을 미칠 수 있으므로 인근주민의 권익보호를 위해서도 환경행정에 대한 주민의 참여 및 환경정보에 대한 국민의 접근이 보장되어야 한다.<sup>20)</sup>

자연환경보전법제에 있어서는 자연환경의 보전을 위한 보호구역의 지정(예컨대, 생태·경관보전지역, 백두대간보호지역, 자연공원지역, 습지보전지역 등)이 광범위하게 이루어지고, 또한 행위의 제한 등의 규제가 이루어진다. 이로 인하여 지역주민들의 재산권 행사의 제한 문제도 중요한 사안으로 대두된다. 따라서 행정청이 일정한 정책수단을 수립하고 시행하는데 있어서 해당 지자체, 지역주민, 기타 이해관계있는 자로부터 의견을 듣는 것이 상당히 중요한 의미를 지니게 된다. 이를 위해서는 환경에 관한 정보가 공평하게 지역 주민 등 이해관계인들에게

20) 이 원칙은 환경상 조치에 관한 정보의 공개, 환경오염시설의 설치에 대한 의견진술이나 협의, 환경오염시설의 감시, 환경계획의 수립에 대한 주민의 참여 등을 통하여 구체화 될 수 있다.

제공되어야만 민주적인 참여가 인정되어야 한다.

현행 자연환경보전법제를 살펴보면, 이러한 정보공개 및 참여의 원칙이 충분히 반영되지 못하고 있다. 실질적인 의견수렴절차를 규정하고 있는 것은 자연공원법 제4조의2상의 국립공원의 지정절차에서의 주민설명회, 공청회가 유일하다.<sup>21)</sup>

그 이외에는 보호구역의 지정 등과 관련하여 주민의 의견을 수렴하도록 하는 몇 개의 규정만 두고 있을 뿐이다. 생태·경관보전지역의 지정·변경절차(자연환경보전법 제13조), 야생동·식물특별보호구역의 지정(야생동식물보호법 제27조), 습지지역의 지정(습지보전법 제8조), 공원계획 변경(자연공원법 제15조) 등의 규정이 그것이다. 한편, 백두대간보호지역의 지정절차에 관하여 ‘필요한 경우 당해 지역주민의 의견을 들을 수 있다’고 하여 형식적 절차로 운영될 여지를 많이 남기고 있다(백두대간보호에 관한 법률 제6조).

### 3. 자연환경보전법과 다른 법률간의 정합성 여부

자연환경보전법은 자연환경보전에 있어서 일반법으로서의 지위에 있으므로, 기타 다른 자연환경보전법률은 자연환경보전법과의 정합성을 갖추는 것이 필요하다.

#### (1) 자연환경보전법과 야생동식물보법

종래에는 특정야생동식물(자연환경보전법), 천연기념물(문화재보호법), 야생조수(조수보호및수렵에관한법률) 등을 지정·관리하였으나, 멸종위기에 처한 야생동·식물에 대한 지정·관리가 제외되어 있었다. 이에 1997년 자연환경보전법의 전면 개정을 통하여 멸종위기에 처한 야생동·식물의 관리에 대한 제도적 기

21) 자연공원법 제4조의2(국립공원의 지정절차) ① 환경부장관은 국립공원을 지정하고자 하는 때에는 제4조제2항의 규정에 의한 조사결과 등을 토대로 국립공원지정에 필요한 서류를 작성하여 주민설명회, 공청회를 개최하고 관할 시도지사 및 군수의 의견을 들은 후 관계중앙행정기관의 장과 협의하고 제9조의 규정에 의한 국립공원위원회의 심의를 거쳐야 한다. 국립공원을 폐지하거나 구역변경 등 대통령령이 정하는 중요사항을 변경하는 때에도 또한 같다.

반을 갖추었다.

그런데 야생동식물의 보호·관리에 관하여 자연환경보전법과 조수보호및수렵에관한법률이 각각 나누어 규정하고 있었던 결과로, 법체계가 이원적으로 되어 있어 효율적이지 못하였고 제도 운영상에 여러 가지 문제점이 있어왔다. 특히 자연환경보전법의 경우에는 생물의 서식지 중심의 공간법이라는 특징과 생물종 개체를 보호하는 법으로서의 성격을 함께 갖게 되었는데, 양자의 법체계상 조화가 문제되었다.

이에 법체계를 통합하고 그 동안의 운영상 미비점을 개선·보완하기 위해 야생동식물보호법이 제정되었다. 야생동식물보호법 시행에 따라 조수보호및수렵에 관한법률은 폐지되었고, 자연환경보전법에서는 야생동식물보호관련 규정이 삭제되었다. 그 결과 생물의 서식지 중심의 공간법으로서의 자연환경보전법과 생물종 자체를 보호하는 야생동식물보호법이 기능적으로 분리되어 체계상 더 효율적인 입법이 되었다고 본다.

다만, 야생동식물보호법상의 수렵관리에 관한 규정들은 법의 성격상 달리 규율 되는 것이 필요하다고 본다. 수렵의 관리는 야생동식물을 보호한다는 측면도 있지만, 국민의 레저로서의 수렵을 적절히 관리한다는 측면도 있다. 현재 해양수산부에서는 레저로서의 낚시를 법적으로 규율하고자 하는 낚시관리제를 구상하고 법제정작업에 착수하였는데, 향후 낚시분야와 수렵분야 등을 묶어서 환경부와 해양수산부가 공동소관으로 하는 법을 제정하여 규율하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

## (2) 자연환경보전법과 백두대간보호에 관한 법률

자연환경보전법과 백두대간보호에 관한 법률은 양자 모두 생태계보전을 위한 공간법으로서 백두대간과 관련되어서는 중복된다. 양자를 일반법과 특별법이라는 관계로 보면 법원리대로 적용하면 될 것이지만, 실제의 법 집행의 현실에 있어서는 비효율적인 중복이 나타나고 있다. 한편, 백두대간보호에 관한 법률상 산림청장은 기본계획 및 시행계획을 수립하고 백두대간보호지역을 지정하는 등 실질적

집행업무를 담당하고 있고, 산림청장은 이러한 업무를 환경부장관과 협의하도록 하고 있다. 이 경우 양자간의 협의가 제대로 이루어지지 않거나 협의내용을 따르지 않는 경우 어떻게 처리할 것인가에 대한 대안이 없다.

### (3) 자연환경보전법과 자연공원법

자연환경보전법은 자연생태계의 '보전'에 최우선을 두는 법이지만, 자연공원법은 보전뿐만 아니라 '이용'에 관하여도 규율하고 있다. 즉, 자연공원법은 제18조(용도지구) 제1항에서 공원관리청으로 하여금 자연공원을 효과적으로 보전하고 이용할 수 있도록 하기 위하여 자연보존지구, 자연환경지구, 자연마을지구, 밀집마을지구, 집단시설지구의 용도지구를 공원계획으로 결정하도록 하고 있다. 또한 공원사업의 시행 및 공원시설의 관리(제19조), 비공원관리청의 공원사업의 시행 및 공원시설의 관리(제20조), 다른 법률에 의한 허가 등의 의제(제21) 등의 규정을 볼 때, 동법은 자연환경의 '보전'뿐만 아니라 '이용'에도 관심을 가지고 있음을 보여준다.

이러한 차이는 보호구역 운영실태에서도 차이점을 생기게 하였다. 자연환경보전법에서 규정하고 있는 '생태·경관보전지역'은 자연생태계의 보호소 내지 피난처 역할을 하게 되었고, 자연공원법에서 규정하고 있는 '국립공원지역'은 종래 이용을 통한 개발지향적 색채를 가지는 경향을 보이게 되었다.<sup>22)</sup>

### (4) 자연환경보전법과 습지보전법

자연환경보전법은 제12조 이하에서 자연생태·자연경관을 특별히 보전할 필요

22) 의견상으로 자연환경보전법에서 규정하고 있는 '생태·경관보전지역'과 자연공원법에서 규정하고 있는 '국립공원지역'은 그 존재목적이 유사하고, 또 지정범위가 서로 중첩될 것이라고 생각하기 쉽지만, 실제로는 양자는 중복되는 경우가 '지리산' 한 곳을 제외하고는 없다. '보전'과 '이용' 사이에서 줄타기했던 예가 지리산 국립공원이다. 지리산은 1967년 12월 29일 국립공원 중에서는 제일 먼저 국립공원을 지정되었다. 이 후 지리산은 무분별한 개발로 몸살을 앓아왔다. 이것이 가능했던 것은 자연공원법이 '이용'에 큰 관심을 갖고 있었고, 그 당시의 동법의 소관부서가 개발에 관심을 갖고 있던 행정기관이라는 점에 있었다. 그 결과 지리산은 1989년 국립공원 중에서 유일하게 생태계보전지역으로 지정되었다.

가 있는 지역을 생태·경관보전지역으로 지정하여 특별히 관리하도록 하고 있다. “생태·경관보전지역”이라 함은 생물다양성이 풍부하여 생태적으로 중요하거나 자연경관이 수려하여 특별히 보전할 가치가 큰 지역으로서 제12조 및 제13조제3항의 규정에 의하여 환경부장관이 지정·고시하는 지역을 말한다(제2조 제12호). 한편, 습지보전법 제8조 제1항에서는 환경부장관·해양수산부장관 또는 시도지사가 습지 중에서 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부한 지역, 희귀하거나 멸종위기에 처한 야생동·식물이 서식·도래하는 지역, 특이한 경관적·지형적 또는 지질학적 가치를 지닌 지역으로서 특별히 보전할 가치가 있는 지역을 습지보호지역으로 지정하고, 그 주변지역을 습지주변관리지역으로 지정할 수 있도록 하고 있다.

이러한 생태·경관보전지역은 습지보전법상의 습지보호지역의 지정대상과 중복된다고 볼 수 있다.

#### 4. 업무의 소관 적합성

자연환경분야는 현재 동일한 공간과 생태계를 둘러싸고 서로 다른 행정기관들의 소관법률들이 교차 적용되고 있는데,<sup>23)</sup> 관련 법률들의 입법과 집행이 적절하게 이루어지고 있는지, 서로간의 충돌은 없는지 등을 검토한다.

##### (1) 문화재보호법상의 천연기념물 및 보호구역

우리나라 문화재보호법 제2조 제1항에서는 문화재를 ‘인위적·자연적으로 형성된 국가적·민족적·세계적 유산으로서 역사적·예술적·학술적·경관적 가치가 큰 것’이라고 정의하면서, 문화재를 유형문화재, 무형문화재, 기념물, 민속자료의 네 종류로 구분하고 있다.<sup>24)</sup>

23) 즉, 환경부문에서 환경정책기본법, 야생동·식물보호법, 백두대간보호에 관한 법률, 자연공원법, 습지보전법, 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법이 있고, 국토·해양부문에서 국토기본법, 국토의계획및이용에관한법률, 산림법, 연안관리법 등이 있으며, 천연기념물과 관련하여서는 문화재보호법이 있다.

그리고 동법 제6조에서는 문화재청장으로 하여금 문화재위원회의 심의를 거쳐 기념물 중에서 중요한 것을 사적·명승 또는 천연기념물로 지정할 수 있도록 하고 있다. 한편, 동법 제2조 제3항은 ‘보호구역’을 지상에 고정되어 있는 유형물이나 일정한 지역이 문화재로 지정된 경우 당해 지정문화재의 점유면적을 제외한 지역으로서 당해 지정문화재를 보호하기 위하여 지정된 구역으로 정의하고 있다.<sup>25)</sup>

한국에서의 천연기념물 지정 및 보호는 일제 조선총독부가 1916년 “고적 및 유물보존규칙”을 제정한 이래 1933년 “조선보물고적명승천연기념물보존령”이 제정·공포되면서 이루어졌고, 1933년에는 “천연기념물과 명승의 지정과 해제에 관한 시행령”이 실시되었다. 1962년에는 법률 제961호로 “문화재보호법”이 제정되어 많은 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다.<sup>26)</sup>

천연기념물은 크게 식물, 동물, 지질·광물, 천연보호구역으로 나눌 수 있는데, 여기에는 야생이나 양축의 희귀동물, 희귀조류의 도래지·서식지, 희귀어류의 서식지, 노거수나 희귀식물 자생지, 희귀한 동·식물류, 광물·화석, 저명한

#### 24) 문화재보호법 제2조

① 이 법에서 “문화재”라 함은 인위적·자연적으로 형성된 국가적·민족적·세계적 유산으로서 역사적·예술적·학술적·경관적 가치가 큰 다음의 것을 말한다.

1. 유형문화재 : 건조물·전적·서적·고문서·회화·조각·공예품등 유형의 문화적 소산으로서 역사적·예술적 또는 학술적 가치가 큰 것과 이에 준하는 고고자료
2. 무형문화재 : 연극·음악·무용·공예기술등 무형의 문화적 소산으로서 역사적·예술적 또는 학술적 가치가 큰 것
3. 기념물 : 다음 각목에서 정하는 것
  - 가. 사지·고분·패총·성지·궁지·요지·유물포함층등의 사적지와 특별히 기념이 될 만한 시설물로서 역사적·학술적 가치가 큰 것
  - 나. 경승지로서 예술적·경관적 가치가 큰 것
  - 다. 동물(그 서식지·번식지·도래지를 포함한다)·식물(그 자생지를 포함한다)·광물·동굴·지질·생물학적 생성물 및 특별한 자연현상으로서 역사적·경관적 또는 학술적 가치가 큰 것
4. 민속자료 : 의식주·생업·신앙·연중행사등에 관한 풍속·관습과 이에 사용되는 의복·기구·가옥등으로서 국민생활의 추이를 이해함에 불가결한 것

25) 문화재보호법에는 천연기념물 관련 조항이 별도의 장으로 구분되지 않고 국가지정 문화재에 대하여 규정한 제반사항을 적용받고 있다. 즉, 문화재위원회의 설치(제3조), 천연기념물 및 보호구역의 지정 및 해제(법 제6조, 제12조) 등에 관한 규정 등이 적용된다.

26) 문화재청, 천연기념물백서, 2003, 11면

동굴이나 특이한 지형·지질 및 천연보호구역 등이 포함된다.

이와 같은 천연기념물은 지금까지 문화재보호법의 규율을 받아왔는데, 1962년 제정된 문화재보호법은 그 동안 각종 문화재와 희귀 야생동식물을 포함한 천연기념물 및 보호구역제도를 두어 야생동식물의 보호와 보전에 크게 기여하였지만, 환경관련법제가 발전된 현재에도 여전히 자연환경 영역에 해당하는 야생동식물을 문화의 영역에서 규율하는 것은 적절하지 못하다는 견해가 있다.<sup>27)</sup>

자연유산과 문화유산은 그 법원리가 다르다고 볼 수 있으며, 문화재보호법은 문자 그대로 문화유산 내지 문화재를 보호·보전하는 쪽으로 특화되는 것이 바람직하다고 본다. 생태계와 생물종의 보호와 보전은 가급적 자연환경보전 관련법제에서 다루는 것이 바람직하다.

현실적으로 천연기념물제도에 변화를 가하는 것이 쉽지 않아 천연기념물 및 보호구역 자체를 유지하더라도 근거법률의 통폐합 및 관할 행정청의 이관등과 같은 방안이 적극 검토되어야 할 것이다.

## (2) 산림의 보호

산림법은 산림자원의 증식과 임업에 관한 기본적 사항을 정하여 산림의 보호·육성, 임업생산력의 향상 및 산림의 공익기능의 증진을 도모함으로써 국토의 보전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 하는 법으로서, 산림자원의 '조성과 이용·개발' 및 산림의 '보호'를 같이 규정하고 있다.

그런데 전체적으로 볼 때 산림법은 산림자원의 조성, 이용, 개발의 성격을 더 강하게 지니고 있다. 산림의 보호와 관련된 소수의 규정을 두고 있으나 다른 환경법의 영역과 겹치다 보니 실질적 규범력이 미약한 실정이고 산림의 '조성, 이용, 개발'과 산림의 '보호'가 서로 조화되거나 보완되지 못하고 있다.

이러한 점들을 고려하여 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률, 산림문화휴양에 관한 법률, 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률이 새로 제정되었고, 동 법률들

27) 환경부, 자연환경보전 관련법령 정비방안 연구, 2002,41면.

이 시행되면 산림법은 폐지되게 된다.

한편, 종래에는 산림행정과 관련하여 산림청과 환경부의 역할분담이 문제되기도 하였는데, 일부에서는 산림자원을 조성하고 임업을 진흥시키되 이를 환경친화적으로 수행하기 위해 환경부가 산림행정을 관장해야 한다는 견해도 있었다.

그러나 산림법에 의하면 국가 등이 산림사업의 시행자가 되는바(제5조), 환경부는 사업시행자의 역할보다는 산림을 보호하고 감시하는 역할을 수행하는 것이 더 적합하고 최대한의 능력을 발휘할 수 있다고 본다. 향후 산림의 보호는 자연환경보전법, 야생동식물보호법, 자연공원법 등 자연환경보전법제에서 자연생태계의 보전이라는 목적수행 범위 안에 규율하는 것이 바람직하다고 본다.

## 5. 자연환경보전과 소송

여러 환경선진국에서는 법원이 지역주민이나 시민단체에게 소송을 제기할 수 있는 기회를 넓게 인정함으로써 소중한 자연환경과 멸종위기에 처한 동식물의 보호에 큰 기여를 하고 있다. 하지만 우리나라의 법원에서는 아직까지 자연환경보전과 관련된 소송에서 종래의 환경관과 법이론에서 벗어나지 못하고 있는 상황이라 하겠다.

자연환경보전과 관련하여 제기할 수 있는 소송으로는 크게 민사소송과 행정소송으로 나누어 볼 수 있다.

이 중에서 민사소송에는 손해배상청구소송과 유지청구소송이 있다. 손해배상청구소송은 민법 제750조를 근거로 하여 발생한 손해에 대한 금전적 배상을 요구하는 것으로, 일반적인 환경상의 피해에 대하여는 피해자의 구제에 중요한 역할을 하지만, 자연환경보전 분야에 있어서는 상황이 다르다. 이는 자연환경을 보전하기 위해서 제기하는 소송에서는 개인 소유의 산림이 무단으로 벌채되거나 위법한 공사로 재산적 가치가 있는 자연이 파괴되는 경우 등을 제외하면 원고에게 손해의 발생이 인정되는 예가 드물기 때문이다. 또한, 희귀한 야생동식물이 손상되었을 경우에도 그 피해액을 산정하여 배상시키기 위한 방법이 없을 뿐만 아니라 손해배상액을 누가 수령하고 관리해야 하는 것인가 라는 문제도 남아있다. 그리고



자연생태계는 한번 파괴되면 원상회복이 곤란한 경우가 많아서 사후적인 손해배상만으로 구제되지 않는 경우가 있기 때문이다.<sup>28)</sup>

한편, 유지청구소송은 자연환경을 훼손하는 개발행위를 사전에 금지시키거나 진행중인 사업의 중지를 요구하는 소송으로, 환경에 악영향을 미치는 행위를 중단시키는데에는 아주 효과적인 방법이다. 손해배상청구와 비교하여 좀 더 적극적이고 유용한 대응방법이기는 하지만, 사업자에게는 사업의 중단 또는 방지시설 설치명령 등으로 인하여 예상치 못한 막대한 손해를 초래할 수도 있기 때문에 유지청구의 수인한도가 손해배상청구의 수인한도보다 훨씬 높다. 즉, 고려해야 할 제반 사항을 비교형량하여 금전적 손해배상의 경우보다 훨씬 높은 수인한도를 초과하는 경우에만 유지청구가 인용되므로, 이 수단도 제약이 따른다고 볼 수 있다.

한편, 자연환경의 훼손이 환경과 관련된 국가 내지 지방자치단체의 행정작용으로 인한 경우에는 일반적인 행정구제의 경우와 마찬가지로 행정소송이나 국가배상, 손실보상 등의 수단이 적용된다.

행정소송과 관련하여서는 우선 원고적격이 문제된다. 행정소송법 제12조는 “취소소송은 처분 등의 취소를 구할 법률상 이익이 있는 자가 제기할 수 있다”고 규정하여, 취소소송을 제기할 수 있는 자를 “법률상 이익이 있는 자”에 한정하고 있다. 판례는 행정소송법 제12조의 법률상 이익은 처분 또는 부작위의 근거법규에 의해 보호되는 직접적이고 구체적인 개인적인 이익을 말한다고 보고 있다. 따라서 자연환경보전을 위한 소송에 있어서는 자연생태계, 경관, 동식물의 서식지 등이 파괴되더라도, 그것이 ‘직접적이고 구체적인 개인적 이익’을 침해했다고 말하기 어렵다.

판례는 원칙상 처분의 근거가 되는 법규, 달리 말하면 처분요건을 정하는 법규의 보호목적은 기준으로 하여 원고적격 여부를 판단하고 있다. 즉, 처분의 근거법규가 공익뿐만 아니라 개인의 이익도 보호하고 있다고 판단되는 경우에 원고적격이 있는 것으로 보고 있다. 그런데 자연환경보전법, 야생동식물보호법, 백두대간보호에 관한 법률 등 대부분의 자연환경보전 법률들은 주로 공익보호를 주목적

28) 畠山武道, 自然保護法講義, 2001, 286면.

으로 하고 있고 개인의 개별적 이익까지 보호하는 경우는 거의 없다. 그 결과 자연환경보전과 관련된 소송에서는 원고적격이 인정되지 않아 각하되는 경우가 많을 것이다.

다만, 판례는 점차 취소소송의 원고적격을 확대하고 있는데, 환경보호를 목적으로 하는 취소소송에서 두드러지고 있다. 즉, 판례는 처분의 직접 근거가 되는 법규에서 나아가 처분의 근거가 되는 법규가 원용하고 있는 법규, 그리고 환경영향평가에 관한 법률까지도 처분의 근거법규로 보고 있다.<sup>29)</sup> 또한, 판례는 처분법규의 보호목적이 공익뿐만 아니라 개인의 이익도 보호하고 있다고 점차 넓게 해석함으로써 인근주민의 원고적격을 확대하고 있다.

한편, 국가나 지방자치단체 등의 위법한 행정작용으로 인한 환경피해를 입은 자는 손해배상을 청구할 수 있고, 적법한 환경보전행정으로 인해 손실을 입은 자는 손실보상을 청구할 수 있다. 다만, 국가배상청구와 관련하여 국가배상법 2조에 손해배상은 손해가 발생한 경우 이에 대한 금전적 배상을 요구하는 것으로, 민법상의 손해배상청구에서와 마찬가지로 다수의 사람이 공유하는 자연환경을 보호하기 위한 법적수단으로서는 별로 효과가 없다고 볼 수 있다.

#### IV. 자연환경보전법제의 발전방향

##### 1. 환경법의 기본원칙의 실현

우선, 자연환경보전법제 내에서 사전예방의 원칙이 구현할 수 있는 입법적 노력이 필요하다. 이는 국가의 환경정책수단 중에서도 중요한 의미를 지니는 사전예방적 정책수단의 도입을 통해서 구체화 될 수 있는바, 환경계획, 사전환경성검토제도, 환경영향평가제도 등의 제도들이 적절히 작동될 수 있는 입법적 방안을

29) 대법원 1998.4.24. 97누3286 판결, 대법원 1998.9.4. 97누19588 판결, 대법원 1998.9.22. 97누19571 판결 등

마련할 필요가 있다.

둘째, 원인자책임의 원칙은 주로 ‘환경비용을 누가 부담할 것인가’라는 ‘비용귀속의 원칙’으로서 기능을 하는 현실을 볼 때, 원인자 확정에 어려움이 있을 경우를 대비하여 개별법에 비용부담에 관한 원칙을 규정해 두는 것이 바람직하다.

셋째, 환경법 분야 중에서도 집행결함이 가장 심한 부분이 자연환경보전법제라고 할 수 있고, 따라서 환경법의 기본원칙 중 협동의 원칙은 중요한 의미를 지닌다. 현재 자연환경보전법제에서는 자율적 협약에 관한 규정은 보이지 않으나, 자연환경보전분야야 말로 자율적 협약과 같은 자율환경관리제가 아주 유용하게 적용될 수 있는 영역이므로 이에 대한 다양한 규정들이 마련될 필요가 있다.

넷째, 지속가능한 개발의 원칙은 법적 측면에서도 적용되어야 할 환경법의 기본원칙이라 할 것이고, 이는 환경법 체계내의 법률사이 뿐만 아니라, 환경법제와 개발법제 사이에서도 서로 조화되고 정합성을 확보해야 한다는 것을 의미한다. 각각의 법률이 서로 우선하며 기본이 된다고 규정함으로써 서로 간에 의사소통이 이루어질 수 없도록 하는 것은 지속가능한 개발의 원칙에 부합하지 않는다고 할 것이며, 이는 입법시 정책담당자가 항상 고려해야 할 법원칙이다.

다섯째, 환경정보공개 및 참여의 원칙은 민주적인 의사결정을 가능하게 하고 나아가 국민의 권리보호에 기여한다는 점에 중요한 의의가 있는바, 특히 자연환경보전법제에서 강조되어야 할 법원칙이라 하겠다. 자연환경보전법제에 있어서는 자연환경의 보전을 위한 보호구역이 광범위하게 지정되고, 또한 행위의 제한 등의 규제가 이루어진다. 따라서 행정청이 일정한 정책수단을 수립하고 시행하는데 있어서 해당 지자체, 지역주민, 기타 이해관계있는 자로부터 의견을 듣는 것이 중요한 의미를 지니게 된다. 그러므로 환경에 관한 정보가 공평하게 지역 주민 등 이해관계인들에게 제공되고, 지역주민들의 민주적 참여가 인정될 수 있도록 실질적인 주민설명회 또는 공청회 등이 각 개별법에 법제화 될 필요가 있다.

## 2. 생물다양성의 보전

‘생물다양성’이라 함은 육상생태계, 해양 그 밖의 수생생태계와 이들의 복합생

태계를 포함하는 모든 원천에서 발생한 생물체의 다양성을 말하며, 종내(種內)·종간(種間) 및 생태계의 다양성을 포함한다(자연환경보전법 제2조 제7호).

이러한 생물다양성은 유전자·생물종·생태계의 다양성을 종합한 개념으로 생명의 궁극적인 원천이며 인간과 생태계 등 경제개발에 필요 불가결한 생명부양시스템을 유지하는 필수적인 자원이다. 오늘날 인간이 음식물과 의약품, 특히 근래 유전공학의 성과로서 산업·농업분야의 산물들을 생물다양성의 구성요소로부터 얻어내고 있는 점은 생물다양성의 중요성을 다시 한번 인식시켜준다.

그런데 오늘날 각종개발과 환경오염으로 인한 생태계의 파괴로 말미암아 생물종이 급격하게 감소하고 있다.<sup>30)</sup> 생물다양성의 감소는 회복이 불가능한 비가역적인 현상이며, 우리가 살고 있는 쾌적한 환경과 생활의 터전을 상실하게 되는 것을 의미한다. 생물다양성 내지 생물자원을 보전한다는 것은 인류의 미래생존을 위해 필수적인 과제가 되었다.

따라서 이와 같은 생물다양성의 보전을 자연환경보전법제가 추구하여야 하는 기본이념으로 삼아서 보다 체계적이고 지속적인 대응이 가능하도록 해야 할 것이다.

### 3. 소관업무 및 관련 법률의 체계 정비

먼저, 천연기념물 및 보호구역제도 운영의 적정성을 제고할 필요가 있다. 천연기념물은 문화유산이라기보다 자연유산에 해당한다고 할 것이다. 자연유산과 문화유산은 적용 법원리가 다르다고 본다. 따라서 문화재보호법은 문자 그대로 문화유산 내지 문화재를 보호·보전하는 쪽으로 특화되는 것이 바람직하고, 생태계와 생물종의 보호와 보전은 자연환경보전 관련법제에서 다루는 것이 바람직하다.

자연환경보전법제가 정비되어 있는 현재 여전히 야생동식물을 문화의 영역에서 규율하는 것은 적절치 않다고 보므로 앞으로 근거법률의 이관 내지는 통폐합,

30) 지구상의 야생동물은 1,300백만 ~ 1,400백만 종으로 추정되나 인간에게 알려진 것은 약 13%에 불과하다. 이러한 생물다양성은 개발 및 오염에 의해 매년 2만 5천 ~ 5만 종이 사라져가고 있고, 향후 20 ~ 30년 내에 지구 전체 생물종의 25%가 멸종될 것으로 예측하고 있다

관할 행정청의 이관 등과 같은 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

한편, 환경부와 산림청의 역할 분담이 필요하다. 정부조직 개편 논의가 있을 때마다 산림자원과 관련된 정부기구(산림청)의 개편과 관련하여 다양한 견해들이 제시되고 있다. 하나는 산림청이 농림부의 외청으로 존속하여야 한다는 것이었고, 다른 하나는 환경부 산하 기구로 편입되어야 한다는 것이다. 전자는 산림청의 임업 기능을 중시한 것이고, 후자는 산림청의 보전 기능을 중시한 것이다. 그러나 사업자와 보호감시자의 지위가 분리되는 것이 바람직하다는 관점에서 산림자원의 조성, 이용, 개발에 관한 부분은 산림청이 담당하고, 산림의 보호는 환경부가 담당하는 바람직하다고 본다.

한편, 백두대간보호에 관한 법률은 환경부와 농림부(산림청)의 공동소관으로 되어 있다. 산림청장은 기본계획 및 시행계획을 수립하고 백두대간보호지역을 지정하는 등의 업무를 집행하는 경우 환경부장관과 협의하도록 하고 있다. 동법률은 2005년 1월부터 시행되었기 때문에 아직까지는 양자의 역할분담에 관한 문제점들이 구체적으로 드러나고 있지 않았으나, 향후 서로 협조와 균형을 이루는 일이 중요할 것이다.

#### 4. 환경소송제도의 정비

현재 환경소송제도에 관하여는 다양한 논의들이 이루어지고 있으며, 특히 일정한 자격을 갖춘 단체에게 원고적격을 인정하자는 주장이 제기되어 왔다.

환경상의 이익은 일반적 이익이거나 집단적 이익인 경우가 많은데, 이 경우 기존의 소송법상 법리 하에서는 이러한 이익을 침해당한 개인에게 소송을 제기할 원고적격을 인정하기가 어렵다. 이러한 환경문제의 특수성에 비추어 환경분야에서는 단체소송을 인정하여야 한다는 요구가 강해지고 있다. 단체소송이라 함은 환경단체가 당해 단체가 목적으로 하는 일반적 이익 또는 집단적 이익의 보호를 위하여 제기하는 소송을 말하는데, 우리나라에서는 단체소송을 인정하고 있지 않지만 선진외국에서는 환경단체에게 환경이익을 침해하는 공권력행사를 다룰 수 있는 자격을 인정하고 있다.

프랑스의 경우 환경단체는 단체의 정관에서 정하는 단체가 옹호할 임무를 갖는 이익이 침해된 경우에 그러한 이익을 침해하는 행정행위를 취소소송으로 다룰 원고적격을 가진다. 달리 말하면 환경단체는 그가 담당하는 집단적 이익을 옹호하기 위하여 소송을 제기할 자격을 갖는다. 프랑스에서 환경단체는 국가에 의해 승인을 받은 단체와 승인을 받지 않은 단체 사이에 법적 지위에 차등이 두어지고 있는데, 승인받지 않거나 신고되지 않은 환경단체에게도 소송을 제기할 자격이 인정된다. 그러나 환경단체가 추구하는 목적을 벗어나는 이익을 옹호하기 위한 소송은 인정되지 않는다. 다만, 오늘날 환경분야에서 환경단체에 의한 소송의 제기가 급증하고 있기 때문에 판례는 환경분야에서 환경단체의 소의 이익을 엄격하게 해석하는 경향이 있다.<sup>31)</sup>

독일에서는 대다수 주의 환경보호법에 단체소송을 허용하는 규정이 들어 있고 이를 통하여 환경단체가 주단위로 환경단체소송을 제기할 수 있는 길을 열어놓고 있다.<sup>32)</sup> 다만, 주차원에서 인정되고 있는 자연보호법상의 단체소송은 행정청의 위법한 행위가 단체의 정관에서 정한 활동목적에 저촉되고 단체가 당해 사건에 관한 행정절차에 있어서 이미 협력권을 행사한 경우에만 원고적격이 부여된다. 다시 말하면 단체가 법에 의하여 단체에서 인정되고 있는 협력권의 범위 내에서 사전의 행정절차를 통하여 주장한 사안에 대해서만 소송으로 다룰 수 있다. 이와 같은 의미에서 독일에서의 단체소송은 행정절차에 대하여 부종성을 갖는다고 할 수 있다.<sup>33)</sup>

미국의 경우에도 환경관련 개별법에서 시민소송 조항을 두어 원고적격의 범위를 보다 넓게 인정하고 있다는 것은 주지의 사실이다.

현재의 우리나라의 법해석상 환경보호를 위한 민중소송과 같은 객관소송의 도입은 입법정책의 문제로서 법제화의 가능성은 열려 있다고 말할 수 있다. 따라서 자연환경보전지역, 생태계보전지역 등의 보호구역이나 깊은 산림지역 등 사람이

31) 박근성, “환경피해의 공법적 구제”, 행정법연구, 2000년 하반기, 56면 이하.

32) 김철용, “우리나라 집단소송법의 제정을 위한 독일공법분야의 단체소송 운용실태에 관한 고찰”, 건국대 일감법학 3(98.12), 14면.

33) 김성수, “행정법상의 단체소송”, 고시연구, 1991. 10, 121면.

거주하지 않는 지역에서 간척사업, 터널공사 등 대규모 개발사업으로 인하여 환경상의 피해가 발생한 경우, 일정한 자격이 있는 단체에게 소송을 제기할 수 있는 기회를 인정한다면 자연환경과 멸종위기에 처한 동식물의 보호에 큰 기여를 할 수 있을 것이다. 또한 우리나라의 자연환경보전법제가 규범성의 질을 제고하는 좋은 계기가 될 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 고영훈, 「환경법」, 법문사, 2002.
- 박군성·함태성, 「환경법」, 박영사, 2006.
- 이상돈·이창환, 「환경법」, 이진출판사, 2003.
- 전재경, 「환경계획법제와 국토계획법제의 정합성 연구」, 한국법제연구원, 2004.
- 천병태·김명길, 「환경법」, 삼영사, 2005.
- 홍준형, 「환경법」, 박영사, 2005.
- 문화재청, 「천연기념물백서」, 2003.
- 환경부, 「자연환경보전 관련법령 정비방안 연구」, 2002.
- 환경부, 「환경백서」, 2005.
- Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht(2.Auflage), C.H.Beck, 2000.
- Kloepfer, Umweltrecht(3.Auflage), C.H.Beck, 2004.
- Kubasek, Nancy, Silverman, Gary, Environmental Law, Prentice hall, 2004.
- Peter G.G. Davies, European Union Environmental Law, ASHGATE, 2004.
- 畠山武道, 「自然保護法講義」, 北海道大學図書刊行會, 2001.
- 大塚直·北村喜宣(編), 「環境法學の挑戦」, 日本評論社, 2002.
- 阿部泰隆·淡路剛久, 「環境法」(第3版), 有斐閣, 2004.