

自然環境保全法の 制定과 앞으로의 運用方向

申 寬 浩*

〈目 次〉

I. 序 論	3. 主要内容
II. 우리나라의 自然環境 現況	(가) 法
III. 自然環境保全法の 概要	(나) 施行令 및 施行規則
1. 制定의 背景 및 必要性	IV. 앞으로의 運用方向
2. 基本體系	V. 結 論

I. 序 論

우리모두에게 環境問題하면 제일 먼저 머리에 와닿는 것이 大氣汚染, 水質汚染 및 廢棄物 處理問題 등일 것이다. 그러나 環境은 自然環境과 生活環境의 두가지로 大別할 수 있는데 이중에서도 環境의 根本이요 要體는 어디까지나 自然環境이라고 하겠다.

大氣汚染, 水質汚染등의 生活環境問題는 발달된 科學技術과 投資의 增大로 그 管理의 適正을 기할 수 있으나 自然環境은 우리의 持續成長을 가능케 하는 生物資源이 포함되어있어 이속에 우리의 未來가 담겨져 있음에 반하여 한번 破壞된 自然環境은 그 회복에 장구한 時間과 엄청난 投資가 소요되며 原形으로의 復舊는 거의 불가능하다.

따라서, 自然環境에 대하여는 生活環境보다 더욱 세심한 關心과 配慮가 필요

* 環境處 自然環境保全課長

하며 그 保全을 위한 최선의 길을 事前에 그 毀損을 豫防하는 것이다.

이러한 측면에서 볼 때, 금년 6월 브라질의 리우데자네이로에서 개최된 유엔環境開發會議에서 우리나라를 비롯한 대부분의 參加國이 生物多樣性保全協約에 署名한 것은 바람직한 일이라 하지 않을 수 없다.

環境處는 이러한 國際協約이 採擇되기 전에 自然環境과 生物多樣性保護를 위한 綜合對策의 樹立을 위한 制度的 裝置를 마련하기 위하여 91년 연말 自然環境保全法을 制定하여 92년 9월 1일 施行을 앞두고 그 下位法令을 制定作業중에 있다.

물론 본법의 制定이 하루아침에 이루어진 것이 아니고 지난 '80년 環境廳 發足 당시 부터 自然環境保全 關聯學者 및 團體의 끊임없는 法制定의 必要性에 대한 主張과 社會的, 經濟的, 政治的 뒷받침이 있었기 때문에 制定되게 된 것임은 再論의 여지가 없다고 하겠다.

自然環境保全法은 아직 施行令과 施行規制를 갖추지 못하고 施行을 기다리고 있는 법이지만 우리의 自然環境 實狀과 法の 制定目的, 그리고 法과 制定作業 중에 있는 下位法令의 主要內容을 소개함으로써 이 법에 대한 國民의 이해를 돕고 自然環境保全에 대한 國民의 同參을 촉구하고자 한다.

II. 우리나라의 自然環境 現況

自然環境은 人間을 포함한 모든 生物의 삶의 터전이자 生命의 維持體로서 人間은 그안에서 衣·食·住에 필요한 物質과 生活空間을 얻고 生을 영위하며 世代를 이어 나간다. 自然環境은 人間에게 棲息處와 資源을 제공함과 동시에 人間이 排出하는 廢棄物을 分解·同化하는 公益的 機能도 遂行한다. 그런데 持續possible한 開發을 위하여는 自然資源의 再循環이 적절히 이루어져야 하는데 經濟活動에 필요한 生物資源은 쉽게 破壞되고 빠르게 枯渴되는 반면 이들 資源에 대한 需要는 점차 增加하고 이의 回復은 매우 느리거나 거의 不可能하다는데 問題의 심각성이 있다.

그러나 이와같이 人類的 生存에 絶對的 影響을 미치는 自然環境은 今世紀에

접어들면서 人口의 增加, 産業의 發達, 各種 開發行爲 등으로 인하여 날로 毀損되고 있으며 그 결과 自然生態系가 破壞되고 다수의 野生動·植物이 점차 稀少해지거나 滅種의 危機를 맞고 있다. 生態系와 관련한 汎世界的인 問題로는 酸性雨에 의한 北歐 및 北美州의 湖沼와 山林의 破壞, 아프리카 일부지역의 沙漠化 進行, 熱帶雨林的 破壞, 生物種의 減少, 地球溫暖化, 오존층의 破壞 등으로 모두 人類의 장래를 어둡게 하는 심각한 문제들이다.

우리나라의 경우 지난 '60년대 이후 經濟·社會的 變化는 그 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 엄청난 것이었다.

첫째, 1990년 現在의 人口는 42,869천명으로 1960년대의 25,012천명에 비하여 1.7배나 증가하였고 人口密度는 432명/km²로서 世界에서 가장 높은 國家중의 하나이다. 都市化 現象도 두드러지게 나타나 1990년 현재 전 國民의 78.9% 이상이 都市에 거주하고 있다.

둘째, 과거 25년간 經濟開發計劃의 成功的 推進으로 工業化와 國民所得水準의 向上을 보았으나 이러한 過程에서 50여개의 大規模 工業團地가 조성되고 道路, 港灣, 댐등의 각종 社會間接施設이 건설되면서 自然이 毀損되고 野生動·植物은 그 棲息地를 잃게 되었다.

셋째, 環境汚染物質의 排出로서 '90년 기준 우리나라의 1일 汚染物質 排出量은 이황산가스, 분진, 질소산화물, 일산화탄소 등 大氣汚染物質이 14,162톤, 生活下水 10,217천톤, 産業廢水 7,280천톤, 廢棄物 145,373톤이라는 막대한 양의 汚染物質이 空氣와 물과 土壤을 汚染시키고 自然生態系의 均衡을 교란시키고 있다.

'80년대에 접어들면서 지난날의 開發과 成長爲主의 國家政策에 대한 反省이 일기 시작하여 環境業務 專擔部署인 環境廳을 발족함과 더불어 開發과 保全의 調和와 均衡을 이루어보려는 努力이 뒤따른 결과 大氣, 水質, 廢棄物汚染 등 基本的 環境問題에 대해서는 어느정도 解決의 方向과 틀을 잡아가게 되었다. '90년대 접어들어 전반적인 經濟·社會的 與件이 向上되면서 國民의 快適한 環境에의 欲求가 그 어느때보다 높아졌으며 이러한 欲求가 곳곳에서 多樣한 方式으로 분출되고 있음을 볼 때, 이제 우리나라도 조속히 環境汚染問題를 해결하고 自然環境保全을 본격화 하지 않으면 안되는 시점에 도달하였음을 알 수 있다.

우리나라(南韓)의 國土面積은 '90년말 현재 99,274km²로서 國土利用 現況을 보면 山林地가 66.0%, 農地가 22.5%, 其他地域이 11.5%를 차지하고 있다. '80년의 現況과 比較하여 보면 國土面積은 282km²(0.3%)가 늘어났으나 山林地는 0.8%가 減少하였고 農耕地는 0.2%가 減少한 반면 垜地와 工場用地, 公共用地 面積은 '80년에 비하여 약 24.6%가 增加하였다.

國土利用管理法이 우리나라 土地關聯法속의 基本法이라고 할 수 있는데 이 법에서 規定하고 있는 10개의 用途地域중 自然環境과 직접 關聯이 있는 지역은 山林保全地域과 自然環境保全地域인데, 이 두지역 面積의 合計는 56,505km²이나 다른 用途의 土地需要가 增加함에 따라 계속 減少趨勢에 있다.

〈地目別 土地利用 現況〉

(단위 : km², %)

지목 년도별	전 국	대 지	농경지	산림지	공장용지	공공용지	하천 및 기 타
'80년	98,992 (100)	1,721 (1.7)	22,440 (22.7)	66,129 (66.8)	102 (0.1)	1,623 (1.6)	6,977 (7.1)
'90년	98,274 (100)	1,937 (2.0)	22,300 (22.5)	65,571 (66.0)	246 (0.3)	2,112 (2.1)	7,108 (7.1)

* 資料 : 國土利用에 관한 年次報告書(建設部 : '91年)

우리나라의 山林을 살펴보면 全體山林의 75%가 30년생 미만의 樹木으로 構成되어 있고 山林蓄積을 1ha당 38m³에 불과하여 일본(113m³ha), 독일(298m³ha) 등에 비하여 매우 貧弱하며 世界平均(80m³ha)의 절반에도 미치지 못하고 있다.

環境處가 지난 '86年에서 '90년까지 5年에 걸쳐 施行한 第1次 自然生態系 全國調査時에 全國土를 그 綠地의 分量과 自然性에 따라 0에서 10等級까지로 구분한 綠地自然度 等級別 現況의 集計에 의하면 造林地, 2次林, 自然林을 합친 山林地域이 國土面積의 약 65%이며 이 중에서 開發을 抑制하여 최대한 綠地保全地域으로 保全하여야 할 8等級(20년생 이상의 2차림)以上 地域이 약 13.3%로 나타났다.

〈우리나라 綠地自然年度 現況〉

(단위 : 메쉬수(km²))

녹지연도 등	1시가지	2농경지	3과수원	4잔디초원	5갈대초원	6조림지	7유령2차림	8장령2차림	9자연림	10고산초원	0수역
계	2,681	30,120	524	302	823	27,741	22,485	12,798	373	17	974
	(2.7)	(30.5)	(0.5)	(0.3)	(0.8)	(28.1)	(22.7)	(12.9)	(0.4)	—	(1.0)
	98,804										
	(100%)										

한편 우리나라에 棲息하고 있는 野生動·植物種은 16,000여종(植物6,200, 動物 9,800)으로 아열대지방의 생물자원 富國에 비해 풍부한 편은 아니나 이종에는 세계에서 우리나라에만 棲息하는 韓國特産植物도 다수 있다. 특히 미선나무는 세계에서 1屬1種밖에 없는 우리나라의 代表的 固有植物이다. 그러나 얼마 안되는 野生物·植物중에도 벌써 176種의 動·植物이 이미 滅種되었거나 滅種危機에 처해 있다는 사실이 韓國自然保存協會의 調査結果 밝혀졌다.

〈韓國의 稀貴 및 滅種危機動·植物 現況〉

구분	희귀種	위약종	위기종	절종종	계
계	108	20	45	3	176
哺乳類	8	4	8	1	21
鳥類	29	29	25		54
魚類	18	18	3	1	29
兩棲·爬蟲類	6	6	1		12
昆蟲類	23	23	1		24
植物	24	24	7	1	36

* 韓國自然保存協會(1989)

III. 自然環境保全法の 概要

1. 制定의 背景 및 必要性

自然環境保全法の 母法은 環境保全法으로 이 법은 環境關聯分野를 전반적으로 規定한 것으로 그중 自然環境關聯條文은 3개에 지나지 않았다. 그나마 環境政策基本法과 大氣環境保全法 등 各種 個別法이 制定¹⁾ 되면서 同法은 廢止되고 다만, 環境政策基本法 附則에 의해 自然環境 關聯條文 3개만이 그 效力을 유지하고 있는 實情이다.

결국, 이들 條文에 의해 現在까지의 自然環境保全行政이 이루어져왔다고해도 과언이 아니다. 그 결과 各種 開發行爲로 인한 自然環境의 破壞에 效果的으로 對處하지 못하고 滅種危機에 처한 野生動·植物의 輸出入 등도 法令의 未備로 제대로 規制할 수 없는 實情이어서 수년전부터 自然環境保全法 制定의 必要性이 제기되었었다.

한편, 法制定에 대한 反對意見도 만만치 않아 法制定에 어려움이 많았었다.

法制定에 反對하는 意見의 要旨는 同法이 현재 施行되고 山林法, 國土利用管理法, 自然公園法, 鳥獸保護 및 狩獵에 關한 法律 등의 個別法과 重複내지는 相衝되는 要素가 있으며, 특히 自然環境의 大宗을 이루고 있는 山林의 이용에 대한 規制는 2백만 山主의 私有財産權 行事に 대한 侵害問題와 맞물린 나머지 山林을 가꿀 意慾을 상실케 한다는 것이다. 이러한 反對意見의 나뉠대로의 妥當性을 認定하더라도 다음과 같은 必要性에서 自然環境保全法을 制定하지 않을 수 없었다.

첫째, 自然環境關聯業務가 각 部處에 分散되어 獨立的으로 推進됨으로써 行政의 一貫性 및 體系性이 缺如될 뿐 아니라 類似한 業務가 部處別로 重複推進되어 行政의 非能率을 초래하며, 個別法에 의하여 規制받지 못하는 分野가 발생하여 법의 空白이 생길 수 있다는 점이다. 유사한 業務의 部處別 重複處理에 예는 다음과 같다.

1) 環境政策基本法 附則 第2條(廢止法律).

①野生動·植物 保護

- 文化部：天然紀念物(動·植物)
- 山林廳：禁獵鳥獸(哺乳類, 鳥類)
- 環境處：特定野生動·植物(兩棲·爬蟲類, 昆蟲類, 植物類)

②保護地域 指定·管理

- 內務部：自然公園(國·公立公園)
- 文化部：文化財(天然紀念物)保護區域
- 建設部：自然環境保全地域
- 山林廳：鳥獸保護區, 禁獵地區
- 環境處：自然生態系保全區域, 特定野生動·植物保護區域

둘째, 國土利用管理法, 自然公園法 등은 自然의 保全보다는 오히려 利用·開發에 重한 法이라는 점이다. 自然公園法은 自然風景地의 保護를 주된 目的으로 하고 있지만 各種 公園施設에 의한 自然環境의 破壞 또한 적지 않은 실정이다. 결국 開發目的部處가 保全業務를 同時에 管掌함으로써 自然環境保全이 相對的으로 소홀히 되어 開發과 保全의 調和·均衡의 維持가 困難하게 된다. 따라서 自然環境保全에 重點을 둔 새로운 法律이 必要한 것이다.

셋째, 自然環境保全에 專門知識이 없는 部處에서 自然環境保全事務를 管掌함으로써 効果적인 自然生態系保全業務를 수행하기 어렵다는 점이다.

한편, 山主의 私有財産權行事的 自律性 侵害問題는 法規定의 內容上의 問題이지 法制定自體의 反對理由가 될 수는 없다.

결국 現在까지의 自然環境保全政策을 새로운 視角에서 再定立하고 各種 開發行爲로 인한 自然環境의 毀損에 綜合的이고 體系的으로 대처하여 우리 삶의 터전인 自然環境을 効果的으로 保全하고자 하는 것이 이 法 規定의 根本趣旨인 것이다.

2. 基本體系

舊 環境保全法上의 自然環境關聯條文을 繼承하고 國內 自然環境關聯個別法 및 日本 등 外國의 各種 自然環境關係法을 參考하여 만들어진 自然環境保全法은

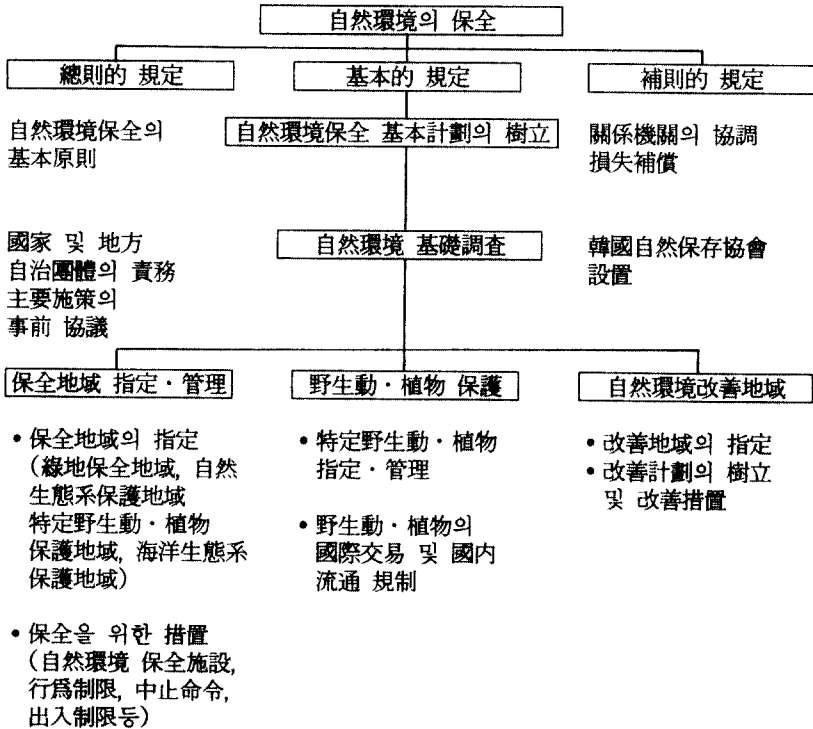
총 7章 41개 條文으로 構成되어 있는데 크게 總則的 規定, 基本的 規定, 補則的 規定으로 나누어져 있다.

第1章은 總則으로 法의 目的, 自然環境保全의 基本原則, 用語의 定義, 國家·地方自治 團體·國民·事業者의 責任과 義務, 主要自然環境關聯施策의 事前協議 등으로 構成되어 있다.

第2章에서 第6章까지는 基本的 規定으로 第2章은 自然環境保全을 위한 基本計劃의 樹立과 이를 위한 自然環境調査에 관하여 規定하고 있다.

第3章 以後는 自然環境保全을 위한 具體的인 事項으로서 第3章은 自然環境保全을 위한 自然生態系保全地域의 指定과 그 保護措置를 規定하고 있으며, 第4

〈基本體系(전문 41개조, 부칙 8개조)〉



章은 野生動·植物의 保護에 關하여 規定하고 있다.

第5章은 從來의 消極的인 保全의 概念에서 脫피하여 環境破壞가 심한 地域의 改善을 目的으로 하는 自然環境改善地域의 指定과 그 改善措置에 關하여 規定하고 있다. 第6章은 補則으로 關係機關의 協調 및 自然環境保全協會, 自然環境保全名譽指導官에 對해 規定하고 있으며, 끝으로 第7章은 罰則으로 兩罰主義를 채택하고 있다.

3. 主要內容

(가) 法

(1) 法の 目的(第1條)

自然環境保全法은 自然環境을 人爲的毀損으로부터 保護하고, 多樣한 自然生態系를 保全하여 保護할 價値가 있는 生物種의 滅種을 防止하고, 이에 必要한 自然環境의 保全에 關한 基本的인 事項을 定함으로써 國民이 健康하고 快適한 삶을 누릴 수 있는 自然環境을 保全함을 目的으로 한다(第1條).

이는 憲法 第10條의 幸福追究權과 第35條의 環境權을 具體化한 것으로 이 法全體의 解釋과 適用에 있어서 基準이 된다.

(2) 自然環境保全의 基本原則(第2條)

第2條는 自然環境保全에 關한 基本理念을 담은 총 7개의 自然環境保全의 基本原則을 規定하고 있는데 이를 要約하면 다음과 같다.

- ① 保全과 開發의 調和·均衡維持의 原則
- ② 自然生態系, 野生動·植物 및 自然景觀의 保護·復元의 原則
- ③ 自然公園利用은 公園指定目的 範圍안에서의 最少化 原則, 都市地域의 一定 綠地確保原則

이는 現行 環境政策基本法 第25條의 規定에 의한 自然環境保全의 基本原則을 보다 細分하고 具體化한 것으로 1982년 10월 UN 總會에서 채택된 바 있는 世界自然憲章에서 規定하고 있는 自然環境의 一般原則을 一部 受容하였을 뿐만 아니라 금년 6월 리우 유엔환경개발회의에서 採擇된 生物多樣性保全協約에 對 備하여 그 基本精神을 반영한 것이다.

(3) 財産權의 尊重과 其他 公益과의 調和(第4條)

第4條는 自然環境을 保全함에 있어 關係者의 所有權 其他 財産權을 尊重하고, 國土의 利用·開發 등의 다른 公益과의 調和를 고려하여야 함을 강조하고 있다.

土地가 自然環境의 主要한 構成要素인 同時에 私有財産의 重要한 內容임은 물론 그 利用·開發 등의 公益의 效果 또한 크므로 自然生態系保護地域 指定등의 保全努力을 기울임에 있어 私有財産權의 侵害 및 산림의 이용 등의 다른 公益과의 調和를 기하도록한 規定이다.

(4) 自然環境保全을 위한 社會構成要素인 國家와 地方自治團體, 國民 그리고 事業者의 責任과 業務(第5條~第7條)

國家는 國土의 管理者로서 國家行政行爲를 함에 있어서 自然環境의 保全에 유념하고 關聯技術의 振興, 國民教育 등을 통해 自然環境保全에 必要한 措置를 취하고(第5條), 國民은 自然環境을 享有할 憲法上的 權利를 가짐과 동시에 國家 및 地方自治團體의 自然環境保全事業에 積極 協力할 業務도 있음을 規定하고 있다(第6條).

이는 憲法 第35條 第1項 “國家와 國民은 環境保全을 위하여 努力하여야 한다” 는 規定을 具體化한 것이다.

또한 事業者도 事業活動으로 인한 自然環境의 毀損의 防止에 必要한 措置 및 原狀回復의 責任을 지며, 國家 및 地方自治團體의 自然環境保全施策에 協助하도록 規定하고 있는데(第7條), 이는 事業者가 自然環境을 가장 많이 利用하며 그 毀損의 最大原因者임을 念頭에 둔 規定이다.

(5) 自然保護運動과 國際協力(第8條, 第9條)

第8條는 政府는 自然保護運動이 汎國民의인 運動으로 推進되도록 이를 支援하여야 하며 모든 國民은 自然保護運動에 積極 參與하여야 한다고 規定하고 있는데 이로써 뚜렷한 法的根據가 없었던 自然保護運動이 그 法的根據를 가지게 되었다.

第9條는 政府는 國際機構 및 關聯國家와 情報 등을 交換하고 自然環境의 調査·分析 및 保護에 관하여 相互協力하여야 하며, 自然環境保全을 위한 國際的인 努力²⁾

2) 國際的으로 重要한 國際環境協約은 “오존층 保護를 위한 몬트리얼 議定書”, →

에 積極 參與하여야 한다고 규정하고 있다. 오늘날의 環境問題는 領土를 초월하여 좁게는 大氣汚染物質移動 등의 이웃國家間的 문제로, 넓게는 地球溫暖化문제 등의 全世界의인 문제로 확대되었다. 그 결과 地球環境問題를 해결하기 위한 國際的인 努力이 활발히 진행중에 있으며, 이러한 國際的인 趨勢에 효과적으로 대처하지 못하면 國內外的인 環境問題에 제대로 대처하기 어려움은 물론 經濟도 심각한 타격을 입을 것으로 우려된다. 이에 環境處는 地球環境課를 신설하여 이러한 地球環境問題에 대처하도록 하고 있다.

(6) 主要施策 등의 協議

第10條는 自然環境의 毀損을 사전에 豫防하고 自然環境保全政策의 綜合·調整을 위하여 關係部處의 自然環境關聯 主要施策 등을 環境處長官과 協議하도록 하고 協議對象은 施行令으로 정하도록 하고 있다.

이는 環境處의 自然環境에 대한 總括部署로서의 機能을 강화하여 각 部處에 分散遂行되고 있는 自然環境關聯業務를 綜合·調整할 뿐만 아니라 各 部處의 各種政策 決定이나 事業推進으로 인한 自然環境의 毀損을 미연에 防止하기 위한 것이다.

施行令에서 정하게 될 主要 協議對象施策·計劃은 다음과 같다.

- ① 法令上 協議對象事業이 아닌 것으로서 自然環境에 重要한 影響을 미치게 될 事項
- ② 法令上 協議對象事業이 아닌 것으로서 自然環境을 保全하기 위한 施策 또는 計劃
- ③ 環境影響評價 對象事業일지라도 政策樹立段階에서부터 環境要因이 檢討되어야 할 事項
- ④ 其他 法令에 의한 計劃以外的 各種 政策이나 施策으로서 自然環境에 미치는 影響이 큰 事項

(7) 自然環境保全基本計劃과 自然環境調査 등(第11條~第13條)

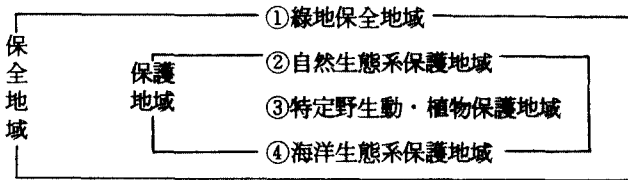
第11條는 環境處長官으로 하여금 自然環境保全을 위하여 10년마다 自然環境

→ “滅種危機에 처한 野生動·植物의 國際去來에 관한 協約”, “生物多樣性保全協約”, 地球溫暖化問題에 對處하기 위한 “氣候變化協約” 등이 있다.

保全基本計劃을 樹立하도록 規定하고 있으며(第1項), 市·道知事로 하여금 環境處長官이 정하는 自然環境保全指針에 따라 管轄區域안의 地域自然環境保全計劃을 樹立·施行하도록 하고 있다(第2項).

이어서 第12條는 基本計劃을 樹立하기 위하여 10년마다 全國土의 自然環境에 대한 基礎調査를 實施하도록 하고(第1項), 地域環境의 變化가 뚜렷하다고 認定되는 地域에 대하여는 補充調査를 實施할 수 있도록 하며(第2項), 自然環境의 保全·改善을 위하여 必要한 地域에 대하여는 精密調査를 實施할 수 있도록 하고 있다(第3項). 이를 위하여 調査期間중 自然環境調査員을 둘 수 있도록 하고 있다(第13條).

(8) 自然環境保全을 위한 自然生態系保全地域의 指定·管理(第15條~第20條)
 第15條는 環境處長官으로 하여금 自然環境保全을 위하여 必要하다고 認定되는 경우에는 關係 中央行政機關의 長과 協議하여 自然生態系保全地域을 指定·管理할 수 있도록 하는데 다음과 같은 自然生態系保全地域의 種類가 있다.(第1項)



이중 綠地保全地域을 除外한 나머지 ②③④號의 것은 “保護地域”으로, ①②③④號 전체를 묶어서 “保全地域”으로 규정하고 있다. 즉, ②③④號는 保護地域임과 同時에 保全地域이나 ①號 綠地保全地域은 保全地域이기는 하나 保護地域은 아님을 유의하여야 한다. 이어 “保全地域”의 周邊을 施行令이 정하는 바에 따라 “緩衝地域”³⁾으로 指定하여 管理할 수 있도록 하고 있다(제2항).

3) 緩衝地域: 緩衝地域이라 함은 第15條의 規定에 의한 自然生態系保全地域에 連續되는 同保全地域밖의 일정한 地域으로서 當該 地域밖의 自然環境에 대한 自然的 破壞 또는 人爲의 毀損이 同保全地域에 미치는 環境上의 影響을 緩和시키거나 同保全地域에 서식하는 生物의 移動, 同保全地域의 擴張 등에 對備한 豫備空間을 말한다.(第2條:用語의 正義 第6號)

現行의 自然生態系保全區域과 特定野生動·植物保護區域은 同 保全(護)區域에 대한 行爲制限, 出入制限 등의 實質的인 保護措置 規定이 없어(環境保全法 第9條 및 第9條의 2) 그 實效性이 적을 뿐만 아니라, 특히 自然生態系保全區域의 指定은 國土利用管理法 第6條 第6號의 規定에 의한 自然環境保全地域내에서만 指定하도록 되어 있다.⁴⁾

그러나 本法에서는 現行法の 未備點을 補完하여 “保全地域”을 細分하였을 뿐만 아니라 各種 行爲制限(第23條) 및 엄격한 罰則規定(第38條~第41條)을 두어 그 實效性을 強化하였다. 다만, “保護地域”은 必要하다면 어느 地域이든 指定할 수 있으나 綠地保全地域은 舊 環境保全法上的의 自然生態系保全區域과 마찬가지로 國土利用管理法에 의한 自然環境保全地域내에서만 指定할 수 있다(國土利用管理法 第13條의 3).

한편 環境處는 綠地保全地域 등의 指定과 關聯하여 1986년부터 1990년까지 5년에 걸쳐 自然生態系全國調査를 實施하였으며 이를 基礎로 綠地自然度地圖⁵⁾를 製作·配布한 바 있다.

(9) 保全地域을 效率的으로 管理하기 위한 保全計劃의 樹立·施行(第21條) 第21條는 環境處長官으로 하여금 關係 中央行政機關의 長과 協議하여 保全地域에 대한 保全計劃을 樹立·施行하도록 하고 있다(第1項). 保全計劃에는 특히 保全하여야 할 必要가 있는 地區의 指定, 保全施設에 관한 事項 등을 規定하여야 하며(第2項), 그 施行은 大統領令으로 地方自治團體의 長 또는 地方環境廳長에게 委任할 豫定이다.

4) 從前의 國土利用管理法 第13條의 3은 環境保全法 第9條의 規定에 의한 ‘自然生態系保全地域’은 自然環境保全地域내에서만 指定하도록 規定하고 있었는데, 새로이 制定된 自然環境保全法 附則 第7條의 2項의 規定에 의하여 동 條文이 改正되어 現在는 自然環境保全法 第16條의 規定에 의한 ‘綠地保全地域’은 自然環境保全地域내에서만 指定하도록 規定하고 있다.(自然環境保全法 附則 第7條 第2項 參照)

5) 綠地自然度地圖: 全國土의 綠地空間을 綠地の 分량과 自然性에 따라 綠지가 전혀 없는 시가지, 암석지등의 1등급부터 10等級인 高山草原 地域까지 10等級으로 나뉘 1km單位로 쪼개 等級을 매긴뒤 黃色, 綠色, 靑色등의 4가지 색갈로 圖形化한 地圖이다.

(10) 保全地域内の 行爲制限, 中止命令, 出入制限(第23條~第25條)

第23條는 保護地域内の 10가지 行爲制限 事項(第1項) 및 保全地域에서의 4가지 行爲制限 事項(第2項)을 規定하고 있는데, 第1項의 行爲制限 및 다음에 설명하는 中止命令, 出入制限 등은 保護地域내에서만 적용되는 것이나 第2項의 行爲制限은 保護地域을 포함한 전체 保全地域에 적용됨을 注意하여야 한다. 따라서 綠地保全地域은 保護地域과 달리 第2項의 規定外에도 별도의 行爲制限은 없고 國土利用管理法 第15條 第6項의 規定에 의한 自然環境保全地域안에서의 行爲制限 規定이 적용된다. 다만, 關係機關의 長이 綠地保全地域안에서 大統領令이 定하는 一定規模 以上の 開發行爲를 認可 또는 許可하고자 할 때에는 미리 環境處長官과 協議하도록 하고 있다.

이어서 第24條는 環境處長官으로 하여금 保護地域안에서 行爲制限에 違反되는 行爲를 한 자에 대하여 그 行爲의 中止 또는 原狀回復 등의 措置를 命할 수 있게 하고 있으며 第15條는 必要하다고 認定하는 境遇에 當該地域의 全部 또는 一部에 대하여 일정한 기간을 정하여 그 地域에의 出入을 制限하거나 禁止할 수 있도록 하고 있다. 한편 第38條는 第23條 第1項의 規定에 의한 行爲制限 및 第24條의 規定에 의한 中止命令 등에 위반한 者를 2년 以上の 懲役 또는 500만원 이하의 罰金에 처하도록 하며, 第41條는 第23條 第2項 第1號, 2號를 違反한 者는 200만원 이하의 過怠料를(第1項), 第23條 第2項 第3號 내지 第5號와 第25條의 規定에 의한 出入制限을 違反한 者는 50만원 이하의 과태료(第2項)를 부과하도록 하고 있다.

〈各種 保全地域의 指定 및 保護措置에 대한 比較〉

		環境保全法	自然環境保全法	
保全地域의 種類		<ul style="list-style-type: none"> • 自然生態界保全區域 • 特定野生動·植物保護區域 	<ul style="list-style-type: none"> • 綠地保全地域 	<ul style="list-style-type: none"> • 自然生態界保護地域 • 特定野生動·植物保護地域 • 海洋生態界保護地域
保護 措置	行爲制限	없음	<ul style="list-style-type: none"> • 廢棄物 投棄 • 水質의 汚染 • 炊事, 野營行爲등 輕微한 事項 	<ul style="list-style-type: none"> • 建築物의 新築·改築制限 • 開墾·干拓·形質變更의 制限 • 立木·竹의 植栽·伐採, 放牧 등
	中止命令	〃	없음	<ul style="list-style-type: none"> • 保全目的에 違背되거나 法の 規定에 違反되는 行爲에 대한 中止命令 또는 元狀回復을 命할 수 있음
	出入制限	〃	〃	<ul style="list-style-type: none"> • 保護管理上 必要한 地域에 대하여 일정 期間 出入制限 可能
	基地 保護措置	<ul style="list-style-type: none"> • 保全區域의 保全을 위하여 關係機關의 長에서 保護要請 	<ul style="list-style-type: none"> • 保全區域내 開發行爲를 認·許可 하고자 하는 關係機關의 長은 사전에 環境處長官과 協議하도록 함 	
罰 則		<p>없음 (特定野生物·植物不法 捕獲시 100만원 以下의 罰金에 처함)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 行爲制限, 中止命令違反시 最高 2年以下의 懲役 또는 500만원 以下의 罰金에 처할 수 있도록 함 	

(11) 野生動物·植物의 保護(제26條, 제27條)

제26條는 特定野生動物·植物⁶⁾의 捕獲·採取·移植·輸出·加工·流通 또는 保管을 금하면서 다른 法令에 의하여 認可 등을 받았거나 環境處長官의 許可를 받은 境遇는 예외로 하고 있다(第1項).

現行 特定野生動物·植物의 指定은 鳥獸保護 및 狩獵에 관한 法律 등 다른法에서 保護받지 못하는 兩棲類, 爬蟲類, 昆蟲, 植物에 局限하고 있으나 本條는 모든 野生動物·植物을 包含하여 滅種危機에 처하거나 減少趨勢 또는 우리나라 特產 稀貴種으로 그 保存이 위태로운 경우 關係 中央行政機關의 長과 協議하여 特定野生動物·植物로 指定하여 保護할 수 있게 한 것이다.

제27條는 滅種危機에 처한 野生動物·植物(이를 利用한 加工品을 包含한다)⁷⁾을 輸出入하고자 하는 경우 環境處長官의 承認을 받도록 하고 있으며(第1項), 動·植物의 輸入으로 인하여 國內 自然生態系의 均衡維持에 위해를 가져올 우려가 있는 경우에는 環境處長官은 關係 中央行政機關의 長과 協議하여 그 種을 指定·告示할 수 있고(第2項), 指定·告示된 動·植物을 輸入하고자 하는 경우 環境處長官의 承認을 받도록 하고 있다(第3項).

한편 제39條는 環境處長官의 許可 또는 다른 法令에 의한 認可 등을 받지 않고 特定 野生動物·植物을 捕獲 등을 하거나, 環境處長官의 承認 없이 滅種危機에 처한 野生動物·植物 또는 動·植物을 輸出入한 者는 300만원 以下の 罰金에 처하도록 하고 있다.

(12) 自然環境改善地域(第28條~第31條)

環境處長官 또는 市·道地事는 自然環境의 毀損이 深化되었거나 深化될 우려가

6) “特定野生動物·植物”이라 함은 그 種이 學術的으로 保護할 價値가 있거나 滅種危機에 처할 우려가 있는 野生動物·植物로서 自然生態系의 均衡維持와 그 種이 滅種되는 것을 防止하기 위하여 環境處長官이 關係 中央行政機關의 長과 協議하여 指定·告示하는 野生動物·植物을 말한다(第3條: 用語의 定義 第4號).

現在 環境處는 92種을 特定野生動物·植物로 指定하여 保護하고 있다.

7) “滅種危機에 처한 野生動物·植物”이라 함은 滅種危機에 처한 野生動物·植物로서 環境處長官이 關係 中央行政機關의 長과 協議하여 指定·告示하는 野生動物·植物을 말한다(第3條: 用語의 定義 第3號).

있는 工團地域 등을 自然環境改善地域으로 指定(第28條), 改善計劃을 樹立·施行 할 수있고(第30條), 環境保全林⁸⁾ 또는 遮斷綠地⁹⁾의 設置 등의 改善措置를 취하거나 關係 中央行政機關의 長 또는 地方自治團體의 長에게 必要한 措置를 要請할 수 있도록 하고 있다(第31條).

이는 從來의 保全爲主의 消極的 자세에서 벗어나 毀損된 自然環境을 積極的으로 改善해 나가겠다는 環境處의 意志가 담긴 것으로 外國의 立法例에서 찾아볼 수 없는 獨唱의인 規定이다. 다만, 아쉬운 점은 部處間의 協議過程에서 改善地域의 指定對象이 工團地域에만 限定되었다는 점인데 一般都市의 境遇 都市計劃法에서 關聯條項을 受容할 것으로 여겨진다.

(13) 關係機關의 協調(第32條)

제32條는 環境處長官으로 하여금 이 法의 目的을 達成하기 위하여 必要한 措置(14개 項目 및 其他 大統領領이 정하는 事項)를 關係 行政機關의 長 또는 地方自治團體의 長에게 要請할 수 있도록 하고, 要請을 받은 關係機關의 長은 特別한 사유가 없는 한 이에 응하도록 規定하고 있다.

이는 自然環境保全이 機能이 現實的으로 各 部處에 分散되어 있으므로 綜合的으로 一貫된 政策遂行을 圖謀하기 위한 規定으로서 제10조의 규정과 더불어 自然環境保全業務와 關聯한 環境處의 綜合, 調整機關으로서 位相을 間接的으로 나타내는 것이다.

(14) 損失補償(第33條)

國家는 제12條의 規定에 의한 自然環境調査에 의하여 損失을 입은 者에 대하여

8) “環境保全林”이라 함은 工團地域 其他 汚染된 自然環境에 대한 改善이 必要한 地域안에 造成되는 숲으로서 自然環境의 保全·復元이나 大氣汚染·水質汚染·騒音·振動·惡臭 등 環境汚染의 저감 및 災害의 防止를 目的으로 指定 또는 造成되는 多層構造의 安定된 숲을 말한다(第3條:用語의 定義 第7號).

9) “遮斷綠地”라 함은 大氣汚染物質·水質汚染物質·騒音·振動·惡臭 등 環境汚染發生原이 密集되어 있는 地域이나 가스의 暴發·流出 등으로 인한 災害의 發生憂慮가 높은 地域으로부터 사람이 生活하는 地域에 미치는 環境上의 影響을 最小化하기 위하여 設定된 樹林帶를 말한다(第3條:用語의 定義 第8號).

大統領領이 정하는 바에 따라 그 損失을 補償하여야 한다고 規定하고 있는데(第33條 제1項), 이는 앞으로 自然環境調查가 活性化됨에 따라 이에 의한 損失의 發生이 적지 않을 것으로 豫想될 뿐만아니라 제14條 제4項의 調查行爲를 拒否·妨害·忌避할 수 없게한 規定과의 衡平을 맞추기 위한 것으로 제4條 財產權의 尊重 規定을 具體化 한 것이다. 다만, 損失補償의 對象을 自然環境調查에 의한 被害에 局限하고 있는 점이 아쉽다. 앞으로 점차 그 對象을 擴大해 나가야 할 것이다.

(15) 韓國自然保存協會(第35條)

自然環境과 自然資源의 保存에 관한 調查·研究·教育·弘報 및 保全事業 등을 하기 위하여 韓國自然保存協會를 둔다고 規定하고 있다(第35條 제1項). 自然環境保全을 위한 政府의 努力에는 限界가 있으므로 自然環境保全에 있어 國民, 企業 등 民間의 役割이 매우 重要할 뿐만아니라 民間의 活動이 政府에 비해 效果的인 部分이 적지않으므로 民間團體의 自然環境保全運動의 活性化가 切實히 要請되어 왔었다. 이에 現存 社團法人體인 韓國自然保存協會를 法定機關으로 하여, 其他 自然保護關聯團體를 自然保存協會의 團體會員으로 加入시키는 方案을 模索하는 등 그 位相을 提高시켜 民間次元의 自然保全活動을 活性化 시키는 勿論 그 統一성과 一貫成을 도모하고자 한 規定이다.

(16) 自然環境保全名譽指導官(第36條)

제36條는 環境處長官 또는 市·道知事로 하여금 自然環境保全名譽指導官을 두어 自然環境保全을 위한 指導·啓蒙 등을 하도록 하고 있다(第1項). 그간 環境處에서 運用하는 名譽環境監視員制와 內務部에서 運用하는 自然保護指導委員制는 自然環境保全에 重要的 役割을 遂行함에도 불구하고 그 法的根據가 없이 行政力에 의하여 運用되어 왔었는데 이제 法的根據를 갖춘 自然環境保全名譽指導官制度가 운영되게 되어 그 活躍像이 크게 기대된다.

(나) 施行令 및 施行規則

施行令 및 施行規則의 案은 지난 6월 立法豫告를 마치고 關係部處의 異見調整이 끝나는 대로 法制處 審査, 國務會議 議決을 거쳐 8월중으로 公布함으로서 自然環境保全法の 9月 1日 施行에 차질이 없도록 준비중에 있다.

먼저 施行令과 施行規則(案)은 法律에서 명시적으로 大統領令 또는 總理令이 위임한 事項을 規定한 것으로 그 주요한 골자는 다음과 같다.

(1) 中央行政機關의 長이 環境處長官과 協議하여 樹立 施行하여야 하는 自然環境의 保全과 직접적인 關係가 있는 施策 또는 計劃의 種類로서 首都圈整備計劃法의 規程에 의한 基本計劃, 工業配置 및 工場設立에 관한 法律의 規程에 의한 유치지역의 指定, 鑛業法의 規定에 의한 鑛業開發計劃등 10여개의 計劃을 協議 對象으로 規定하여 일반 부처의 開發계획 樹立段階부터 自然環境에 관한 배려를 할 수 있도록 하였다(施行令 第2條).

(2) 自然環境保全基本計劃에 包含될 사항으로서 法에 規程된 사항외에도 自然環境改善地域의 指定, 自然環境保全運動의 實施, 自然環境保全團體의 育成에 관한 사항을 規程하였다(施行令 第13條).

(3) 自然環境保全 基本計劃은 市·道知事의 意見을 들어 中央環境保全諮問委員會審議를 거쳐 樹立하고 作成된 基本計劃을 關係行政機關의 長에게 通報하도록 하였다(令 第4條).

(4) 自然環境調查內容으로 生物種의 多樣性과 작물의 근연종등을 具體적으로 명시하고, 自然環境調查方法은 現地 調查를 基本으로 하고 遠隔深查 方法을 活用할 수 있도록 規定하였으며, 현지 조사시에는 關係行政機關의 長이 協助하여야 할 事項을 定하고, 調查計劃은 조사개시일 10일전에 關係機關에 通報하도록 하였다.

(5) 綠地保全地域안에서 環境處長官과 協議하여 認可·許可등을 할 開發行爲의 規模를 一般施設과 公共施設로 區分하여 定하고 一般施設의 경우 土地의 形質變更을 수반하는 數地 1,000㎡이상 또는 연건평 2,000㎡이상의 施設과 公共施設의 경우에는 부지 2,500㎡ 또는 연건평 5,000㎡이상의 施設로 定하였다(令 第9條).

(6) 綠地保全地域의 指定基準은 自然環境基礎調查結果 綠地自然度 8等級 以上の 地域중에서 指定할 수 있도록 規定하였다(令 第10條).

(7) 市·道知事が 自然環境保全施設을 設置하고자 할 때에는 施設의 개황도 등을 添附한 設置申請書를 環境處長官에게 提出하도록 하고 保全施設의 運營·

管理는 당해 시설을 設置한 者가 하고, 市·道知事는 環境處長官이 定하는 保全施設 運營·管理指針에 따르도록 規程하였다(令 第21條).

(8) 保護地域안의 出入制限, 禁止의 例外로서 성묘를 위한 出入行爲 및 농경지 관리르 위한 出入行爲등 인근주민의 生계유지나 조상상배등으로 국한하였다(令 第23條).

(9) 特定野生動·植物의 捕獲등의 許可節次로는 許可申請書는 環境處長官에 提出토록 하고 許可 取消處分時 淸문일 7일 이전에 서면으로 淸문의 事由, 一時 및 場所등을 通知하도록 하여 行政處分에 대한 이해 당사자의 解明機會를 주도록 하였다(令 第24條, 規則 第18條).

(10) 自然環境改善地域의 指定基準은 工團의 規模別로 區分하여 規模가 3km² 이상인 工業團地는 綠地面積率이 10% 미만인 지역, 規模가 3km² 이하인 경우에는 綠地面積率이 7.5% 미만인 지역을 指定對象으로 하였으며 또한 環境汚染이 環境基準을 超過하여 改善이 必要한 地域을 指定對象으로 하고 環境處長官이 改善地域을 指定하고자 할 때에는 관할 市·道知事의 意見을 들어 指定하도록 하였다(令 第27條).

(11) 環境處長官의 權限중에서 綠地保全地域內 開發行爲, 認可·許可의 協議權, 自然環境保全施設의 設置, 自然生態系保護地域內에서의 中止命令, 원상회복명령등 特定野生動·植物의 捕獲등의 許可 및 滅種危機에 처한 野生動·植物의 輸出·入 承認業務등은 地方環境廳長에게 그 權限을 委任하였다(令 第34條).

IV. 앞으로의 運用方向

최근 地球環境問題는 冷戰의 퇴조에 따른 新世界秩序 形成過程에 새로운 理念으로 부각되고 있는데, 先進國은 環境保護를 開途國은 開發優先을 強調함으로써 첨예한 남·북대립 양상이 表출되고 있다.

이런 國際的 분위기 속에서 開催된 리우 유엔環境開發會議는 地球環境保護라는 人類共同의 目標을 위하여 함께 努力할 것을 리우宣言을 통해 闡明하였으며, 向後 2,000년대의 世界秩序는 地球環境保全을 대전제로 형성되어 環境保護施策이 뒤진

國家는 國家競爭力 弱화가 불가피하게 되었다. 우리나라도 이와같은 國際的인 趨勢에 맞추어 앞으로의 國土利用과 開發은 리우宣言의 基本理念인 “環境의으로 健全하고 持續可能한 開發”을 指向하여야 할 것인바, 自然環境保全法을 積極的으로 運用함으로써 國土利用政策을 既存의 開發優位에서 開發을 保全에 結合시키는 保全優位の 것으로 轉換시켜 나가도록 할 것이다.

이를 위하여 法에 明示된 自然環境保全基本計劃의 樹立, 主要施策등의 協議, 關係機關의 協助등을 통하여 機關部處의 自然環境保全業務 推進의 自律性を 최대한 保障하면서 環境處가 關係部處의 환경관련業務를 綜合·調整함으로써 國家全體의 計劃 및 政策目標가 自然環境保全目標에 合致되도록 誘導해 나갈 것이다.

自然環境保全의 實效성을 提高할 수 있도록 自然生態系保全地域을 全國土의 13% 까지 점진적으로 指定·管理해나갈 것이며 保全地域內 行爲規制, 出入制限, 禁止行爲등 保護活動을 強化해 나갈 計劃이다.

또한 滅種危機에 처한 野生物·植物의 保護를 위하여 保護種을 점차 擴大하고 이들의 棲息地에 대한 現地保全活動을 強化해 나갈 計劃이다.

뿐만아니라 生物多樣性 保全協約의 向後 發效時期에 맞추어 自然環境保全法の 미비점 즉 生物多樣性的의 現地外 保全事項과 遺博資源의 保護 및 이를 使用한 生物工學과 관련된 사항에 대한 補完 내지는 別途의 法制定을 考慮해 나갈 것이다.

V. 結 論

以上 自然環境保全法の 主要內容을 紙面關係上 간략하게 살펴보았는데, 法制定作業을 직접 擔當했던 사람이기는 하나 法說明에 대한 經驗과 關聯分野에 대한 충분한 研究가 부족하여 法の 根本趣旨가 제대로 紹介되었는지 두려움이 앞선다.

法制定計劃當時 대단한 意慾을 가지고 始作하였으나 法制定의 必要性을 主張하는 意見 못지않게 反對意見도 강하여 相異한 意見을 協議·調整하는 過程에서 法の 內容이 처음 의도했던 것과 다소 달라진 점이 없지 않으나 關係部處의 理解와 協調로 法の 基本精神 및 趣旨에는 큰 변화가 없었음을 다행스럽게 생

각한다.

自然環境保全法이 自然環境保全의 必要條件은 될 수 있어도 充分條件은 아닌만큼, 同法의 內容도 중요하지만 同法을 適切하게 運用하여 그 本來의 趣旨을 살려나가는 것이 보다 더 중요한 문제로서 앞으로의 남은 課題이다. 이는 筆者를 위시한 自然環境關聯公務員들의 責任으로 이 자리를 빌어 自然環境保全에 倍前의 努力을 기울일 것을 다짐한다.

끝으로, 여러 相衝되는 意見이 있음에도 불구하고 同法의 制定에 적극 協力하여 준 關係部處 여러公務員들과 바쁜중에서 기꺼이 諮問에 응해주신 關係專門家들에게 感謝를 드리면서 글을 맺는다.