

연구보고 97-7

山林生態系 保全法制

1997. 12.

研究者 : 全在慶(首席研究員)

한국법제연구원

發 刊 辭

대형 다목적댐 건설로 인한 생태계의 변화를 막기 위한 대안으로서 녹색댐이 거론됩니다. 생태계의 보고인 산림은 목재 등의 임산물을 생산하는 한편 자연스럽게 물을 보전하는 기능을 수행하기 때문에 '녹색의 댐'으로 불립니다.

한국의 산림은 그 중요성에도 불구하고 임업의 기능이 침체되어 있을 뿐만 아니라 생태계마저 위협받고 있습니다. 그간의 경과로 미루어 앞으로의 토지·수자원 등의 개발 계획을 방치할 경우 산림 생태계의 파괴는 가속화될 전망입니다.

자연자원의 보전과 관련된 종래의 각종 운동이나 정책은 산림 생태계의 중요성·보전의 당위성 및 현상에 관한 진단에 주목하면서도 법으로 표상되는 구체적 처방의 마련에 소홀함으로써 산림보전 정책의 입법화·제도화에 실패하였습니다.

늦었지만 산림지역에서의 골프장·스키장·체육공원·리조트·송전선·송유관 등 스포츠·레저·에너지 시설의 건설 및 기타 구조물의 건축 등과 관련된 경제개발과 환경보전간의 갈등을 예방·해소할 수 있는 법적·제도적 장치가 보강되어야 합니다.

본원에서는 그간 자연과 자원의 관리 문제를 환경법적 측면에서 접근하였습니다. 특히 산림 분야에서는 환경분쟁을 예방·해소하고 생물다양성협약의 이행을 지원하는 한편 지속가능한 개발을 구체화시키는 것이 중요하다고 봅니다.

이 보고서에는 산림자원과 생태계의 현황·쟁점을 개관하고 개발과 보전에 관한 정치경제학적 접근을 시도한 다음 환경친화적 개발의 원칙 및 응용방안을 모색하였습니다. 이어 분쟁사례 및 갈등관계를 분석하고 관련 법제와 판례를 기초로 산림생태계의 보전을 위한 입법적 대안을 고찰하였습니다. 산림생태계에 관한 법제는 산림법의 개정만으로 완성되지 아니합니다.

환경정책기본법·자연환경보전법·환경영향평가법과 같은 보전법들을 손질하면서 국토이용관리법·자연공원법·도시공원법·체육시설의설치이용에 관한법률과 같은 개발법들을 정비하고 전통건축물보존법·전통사찰보존법과 같은 관련법들을 움직이는 한편 폐광지역지원특별법·국제경기지원법 등과 같은 특별법들을 정리하여야 합니다.

미래세대의 이익을 위하여 산림자원을 가꾸고 보전하여야 한다는 국제적 당위론 속에서 한국의 산림 생태계가 안고 있는 구조적 모순을 직시하고 제도 개선방안을 마련하는 데 이 보고서가 활용될 수 있기를 기대합니다. 그간 많은 시사점을 제공해 주신 산림생태계 전문가 여러분들에게 감사드립니다.

1997년 12월 30일

韓國法制研究院長
法學博士 朴松圭

目 次

第1章 山林資源의 利用과 保全	7
第1節 山林資源	7
1. 山林環境	7
2. 山林資源의 開發	10
3. 野生 動·植物의 保護	15
4. 生物多樣性의 保全	25
5. 山林政策	32
第2節 主要懸案 및 爭點	42
1. 主要懸案	42
2. 海外動向	46
3. 紛爭動向	58
第2章 山林生態系의 破壞와 對應	63
第1節 山林破壞의 因果關係	63
1. 自然 生態系의 破壞原因	63
2. 산림과괴와 문명쇠퇴	64
第2節 災害에 의한 破壞	64
1. 環境汚染의 影響	64
2. 산불과 煙霧	69
第3節 開發에 의한 破壞	72
1. 開發과 林業의 影響	72
2. 開發優先主義	74
3. 地方自治의 逆機能	76
4. 林 道	78
5. 墓 地	79
第4節 持續possible한 山林開發	81
1. 持續possible한 利用을 위한 前提條件	81
2. 國際環境法 原則의 國內法化	83
3. 持續possible開發과 山林經營	87
4. 最近의 國際動向	90
5. 山村開發	91
第3章 紛爭實態	95
第1節 스포츠·레저시설	95

1. 리조트·골프장	95
2. 공원	116
第2節 에너지·社會間接資本	127
1. 送電線路：칭계산	127
2. 高速鐵道：일본	129
第3節 地域開發·環境基礎施設	136
1. 寺刹環境紛爭	136
2. 自然綠地紛爭	139
第4章 法制分析 및 整備方案	147
第1節 法律·判例 分析	147
1. 一般法制	147
2. 特別法制：國際競技支援法	150
第2節 各國의 法制動向	160
1. 美國	160
2. 英國	165
3. 日本	169
4. 스웨덴	175
第3節 立法化 戰略	177
1. 哲學의 定立	178
2. 土地利用과 自然環境保全	180
3. 國際基準의 國內法化	185
4. 法體系의 調整	188
5. 欠缺·未備點의 補完	193
6. 맺음말	210
參考資料	215
스웨덴 山林法	215
獨逸 「綠色憲章」	224
UN 環境特別總會 山林分野 決定文	227
山林原則聲明 要約	228
參考文獻	229

第1章 山林資源의 利用과 保全

第1節 山林資源

산림은 목재, 수실류, 식품, 약재, 연료 등 다양한 산물을 제공하는 경제자원이며, 생물다양성을 보전하고 지구온난화의 주범인 이산화탄소를 흡수하며, 생명체의 생존유지에 필수적인 깨끗한 산소와 맑은 물을 생산하는 환경자원이며, 아름다운 경치와 쾌적한 휴양공간을 제공하는 사회적·문화적·정신적 자원으로 인정받고 있다.¹⁾

1. 山林環境

1) 自然環境

한국은 유라시아 대륙의 북동부에 위치하여 지리적으로 한냉건조한 겨울과 고온다습한 여름을 지닌 전형적인 대륙성기후 지역이다. 연평균기온은 남부지방이 12~15도, 중부지방이 10~12도, 북부지방은 5~10도로서 남북의 기온차는 약 10도에 이른다. 연강수량은 500~1,000mm로서 연중 강수량의 60% 이상이 여름(6~8월)에 집중되며, 강수일 또한 편향적인 분포를 보인다.

한국은 산지가 전국토의 70% 이상을 차지하는 산악국이며, 추가령지구대를 중심으로 남쪽은 총면적의 약 66%가 산지이다. 산지는 북쪽과 동쪽이 높고 서쪽과 남쪽이 낮으며, 동해쪽은 급사면을 이루고 서남해쪽은 완사면을 이룬다. 하천은 서해 및 남해쪽으로 큰 하천이 완만하게 흐르는데 반하여 동해로 유입되는 하천은 길이가 짧고, 급류가 많다. 한국의 자연생태계는 집약적인 인간활동에 의한 교란으로 생태계의 구조가 매우 불안정하며, 특히 개발로 인한 국토의 생태적 단편화 및 생물다양성의 단순화가 가속화되고 있는 실정이다.

한국의 자연식생은 다양하다. 북부지방은 아고산침엽수림이 발달해 있고 북부와 중부의 일부지역에는 침·활엽혼합림이 많으며, 한국 자연산림 식생을 대표하는 낙엽활엽수림은 중부지역의 대표적인 식생이다. 또한 남부지방과 동·서해안지방은 상록활엽수림으로 구성되어 있으며, 화강암과 화강편마암이 노출된 산비탈 계곡부에는 서어나무림이, 우리나라 최남단지역 및 남부 도서지역은 난온대 상록수림이 발달해 있다.

1) 김타균 : 37~38

8 第1章 山林資源의 利用과 保全

한국에 서식하는 다양한 생물상은 척추동물과 현화식물을 제외하고는 잘 알려져 있지 않다. 현재까지 조사·기재된 동물은 17,625종이고, 식물은 6,846여 분류군이며, 척추동물의 경우는 1,463종으로 담수어류가 135종, 해산어류가 825종, 양서류가 15종, 파충류가 29종, 조류가 383종이며, 포유동물은 76종이다. 유관속식물로는 224종의 양치류, 46종의 나자식물, 3,700여종의 현화식물이 기록되고, 곤충은 11,153종이 기록되어 있다.

2) 山林現況

‘세계산림현황1997’에는 지구적인 차원에서 산림면적에 관한 정보가 들어있으며 여기에는 1995년의 산림면적, 1990년 이후의 면적변화 그리고 1980년에서 1990년 사이의 산림면적변화에 대한 수정된 추정치가 포함된다. 1995년 현재 천연림과 인공림을 포함한 전세계 산림면적은 34억5,400만ha로 추정되었으며, 이 중 개도국에 있는 산림면적은 반을 약간 넘는 것으로 나타났다. 산림면적 변화에 있어서는 1990년과 1995년 사이 전세계적으로 5,630만ha의 순산림 면적감소가 있었다.²⁾

구체적 내용을 살펴보면 개도국에서만 6,510만ha의 순산림의 면적이 감소하였으나, 반대로 선진국에서 880만ha의 순산림 면적이 증가하였다. 대부분의 산림파괴가 일어나고 있는 개도국의 천연림만을 본다면 1980년에서 1990년 사이에 연간 산림감소 면적에 대한 새로운 추정치는 이전의 추정치(1,630만ha)보다 약간 적은 1,550만ha로 나타났으며, 1990~1995년의 연간 평균감소면적은 이보다 작은 1,370만ha로 추정되었다. 개도국에서의 산림파괴는 지속되고 있지만 면적감소율은 점차 작아지고 있는 추세이다.

한국의 산림면적은 6,456천ha로 전국토의 65%를 점하고 있는 국토의 골격이며 자연환경을 대표한다. 한국은 지형여건상 다양한 산림대를 지니고 있어 온대지역 국가중 생물다양성이 가장 풍부한 국가중의 하나로 평가된다.³⁾ 우리 산림은 왕성한 성장기에 있는 30년생 이하의 유령림이 87%를 차지하고 있어 탄소고정 등 환경기능이 활발하다. 그동안 파괴되었던 산림생태계는 국토녹화 성공이후 점차 우리 산림의 본래 모습으로 천이⁴⁾되어 가고 있다.

산림토양 모양의 70%가량이 편마암 및 화강암으로 구성되어 있어 우기에 침식을 받기 쉬우나 산림식생의 회복으로 산림의 토사 고정능력이 향상되고 있다. 산림식생의 회복으로 대형산불 등 재해발생 위험이 높은 숲을 이루고 있다. 산업화·도시화 등에 따른 도시

2) 이경학 : 81~82

3) 식물 4,594종(목본1,049,초본3,545)과 동물 489종(조류394, 수류95)이 존속한다. 세계적으로 중요한 산림생태계 및 야생동물 서식지가 풍부하게 존재한다(비무장지대 일원, 설악산 일대 등).

4) 식생천이과정 : 나지 → 소나무림 → 참나무림 → 서어나무림

녹지공원 감소, 수질오염·대기오염으로 인한 산림피해 및 식수원 오염 등 각종 사회문제가 발생한다. 산림을 다른 용도(골프장, 채석장, 스키장, 공업용지 등)로 전용·개발함에 따라 산림환경피해가 발생한다.

3) 山林의 環境的 機能

산림의 환경적 기능들과 지속가능한 산림경영에 있어서 이들의 역할에 대한 중요성은 '의제21'의 사막화방지(제11장) 부분과 유엔환경개발회의에서 채택된 '산림 원칙성명'에 잘 나타나 있다. 이것은 또한 최근에 발효된 여러 국제협약(사막화방지협약, 생물다양성협약, 기후변화협약등)에서도 반영되고 있다. 이 협약들은 이러한 분야에서 현재 진행중인 국가, 지역, 국제활동들이 강화되리라고 기대한다.

유엔人間定住總會(UN Conference on Human Settlement, 이스탄불, 1996)와 같은 도시환경개선에 관한 여러 노력들은 그 초점을 도시 및 도시주변 임업에 맞추고 있다. 최근의 세계식량정상회의(the World Food Summit, FAO, 로마, 1996)에서는 식량안정성을 강조하면서 농업생산 시스템을 지탱하여 식량과 연료를 공급하는 문제와 소득증대와 관련된 산림과 수목의 역할에 관심을 표명하였다.⁵⁾

한국은 국토의 2/3가 산림으로 구성된 산악국가로서 산림은 자연환경을 대표할 뿐 아니라 국토의 골격을 형성한다. 산림은 목재 및 산림부산물의 생산이외에 GNP의 12%(1992년기준)에 달하는 다양한 환경편익을 제공함으로써 '삶의 질'을 향상시키는 데 기여한다.

수원함양기능 : 산림은 거대한 녹색댐으로 연간 180억톤의 강수를 저장한다(9개 다목적댐 최대저수량의 1.6배). 산림은 빗물의 탁도를 완화하고 각종 오염물질을 정화해 주어 양질의 깨끗한 물을 공급한다.

대기정화기능 : 산림1ha에서 연간 16톤의 탄산가스를 흡수하고 산소 12톤을 배출한다(산소12톤은 44명이 1년간 마실수 있는 분량이다).

토양보전 기능 : 연간 5,100만톤의 토사유출을 방지하여 댐·저수지의 기능을 유지한다. 산림은 무입목지보다 500배의 토양침식을 고정시키는 효과가 있다(1cm의 산림토양 형성을 위하여 약 1만년이 소요된다).

보건휴양 기능 : 산림휴양 공간의 제공으로 국민보건 향상에 기여한다.

기타 공익 기능 : 산림은 문화·예술의 소재이며 정서함양의 공간이다. 산림은 야생동물의 서식처이다. 농업 등 다른 산업의 안정성 보호에 기여한다.

〈산림의 공익적 기능 평가액 : 27조6천억원〉

대기정화 : 8조4천억원

수원함양 : 7조9천억원

토사유출방지 : 7조2천억원

보건·휴양 등 : 4조1천억원

최근 산림의 환경서비스에 대한 중요성을 반영한 산림경영의 발전이 이루어지고 있다. 먼저 생태학적 시스템으로서 산림을 경영하려는 노력으로 생물다양성보전에 있어서 산림의 보호기능을 고려한다. 그리고 환경에 대한 충격이 덜한 목재수확 시스템을 채택하고 수확관련사업의 규범을 개발한다. 북아메리카와 일부 열대아시아 태평양국가에서는 환경서비스 기능에 주목한다. 아울러 환경적인 관심은 임산물에 대한 인증제도 및 수출규제에 대한 관심을 증대시킨다.⁶⁾

2. 山林資源의 開發

1) 山林觀의 變化

경제, 정치 그리고 인구의 변화추이는 산림경영 형태를 바꾸게 하고 또한 국가 산림정책 수립과 제도정비에도 영향을 미친다. 인구변화 즉 세계인구의 증가 및 도시인구의 급증은 이제까지 산림식생과 상태, 목재 및 비목재 임산물수요 그리고 산림의 필수적인 환경기능 발휘능력등에 대한 주요한 영향요인이었고 앞으로도 그러할 것이다. 임업부문에 영향을 미치는 정치적, 경제적 변화로서는 지방분권화, 사유화, 무역자유화 및 세계경제의 지구화 그리고 전반적인 경제성장등이 있다.⁷⁾

한국의 경우, 1960년대부터 경제개발이 본격화되면서 산지이용 수요는 농업용에서 산업용으로 전환하는 추세에 있다. 세계 제3위의 인구과밀 국가로 국토개발에 필요한 용지공급차원에서 산지에 대한 토지수요가 계속될 전망이다.⁸⁾ 인구증가·산업발전등으로 인하여 2006년까지 물 수요가 1.4배 증가될 전망이다⁹⁾ 이에 따른 산림의 함수 기능의 제고가 요청된다. 소득이 늘어남에 따라 삶의 질과 산림

6) 이경학 : 86

7) 이경학 : 81

8) 국토의 도시적 이용률 : 한국 4.4%, 일본 7, 영국 9, 미국 10

1인당 산림면적(ha) : 세계평균 0.75, 한국 0.15, 일본 0.20, 미국 1.14

2020년까지 약 200~300천ha의 산림이 다른 용도로 전용될 전망이다.

9) (1988년) 24,859 → 34,921백만톤

보전에 대한 관심이 증대되고 야외휴양 수요가 급증할 전망이다.¹⁰⁾ 2000년대에는 지구환경보전을 위한 각종 규제가 강화될 것으로 전망되므로 이에 대한 대책이 필요하다.

2) 環境親和的 山林施業論

日本 農政에서는 최근 농업의 위기와 병행하여 농업과 환경의 관계를 시야에 넣은 정책이 검토되고 농지가 가지는 다면적 기능의 평가에 관한 연구가 행하여져 왔다. 林政에서는 산림법이 治水3法の 하나로서 明治期에 제정된 경위에서도 알 수 있듯이 당초부터 산림이 가지는 국토보전기능을 어떤 의미에서는 높이 평가하여 왔다. 산림법 체계는 환경보전을 목적으로 하는 보안림제도와 목재의 지속적인 생산기능을 높이는 것을 목적으로 한 산림계획 제도의 두 가지를 축으로 한다. 그러나 이제까지는 양자 가운데 후자가 지도적 위치를 점하고 산림의 정비를 도모하여 왔다. 목재생산 활동의 규제로서 보안림제도가 있지만 「국토보전은 목재생산에 있어서의 유의사항」으로 간주되고 있다. 따라서 林政學 교과서는 산림보존이 가지는 공익적 기능을 「간접적 효용」이라고 가르치고 있다. 목재생산을 위한 확실한 산을 만드는 것이 결과적·간접적으로 각종의 효용을 사회에 제공한다고 하는 일종의 예정조화론이 '통용'되어 온 셈이다.¹¹⁾

林業 위기의 진전과 타방에서의 국민의 환경문제에 대한 관심의 고양이라는 상황 가운데에서 林政도 약간씩 흐름을 바꾸어가고 있다.¹²⁾ 1987년에 개정된 일본의 산림자원에 관한 기본계획은 산림의 기능을 다섯가지(목재 등 생산기능, 수원 함양기능, 산림재해방지기능, 생활환경보전기능, 보건문화기능)로 대별하고 이를 토대로 바람직한 산림자원의 모양과 그 정비대상 면적을 제시하였다. 산림 취급의 기본체계를 '施業'이라고 하는데 임야행정은 각종 환경보전을 목적으로 한 산림시업을 적극적으로 전개하려고 하겠다고 할 수 있다. 이러한 일련의 흐름 가운데 임업을 재고하거나 혹은 임업은 어떠하여야 하는가를 생각하여야 하지만 그 전에 자연환경에 순응한 목재생산을 위한 산림시업상을 그려보아야 한다.

10) 산림의 기능에 대한 국민의식조사 결과(1991년 산림청)

- 깨끗한 공기, 맑은 물, 소음방지(47%)
- 산사태, 홍수 등 피해방지(38%)
- 기타목재, 산림부산물생산 등(15%)

11) 北尾邦伸 : 179

12) 北尾邦伸 : 180

자연의 자연다운 특징을 어떻게 볼 것인가는 사람에 따라 다르다. 이를 「다양성」과 「안정성」에서 구하는 견해도 있다. 다양한 생명이라든가 물질은 고유하고 다양한 시간의 흐름의 라이프사이클을 가지고 공존한다. 그러한 系와 순환의 안정적·균형적 존재에서 자연다움을 보아야 한다. 목재생산을 위한 산림사업도 이 '자연다움'이 수반되어야 할 것이다.

산림계획에 기초를 부여하여온 山林經營學은 문자 그대로 산림의 황폐가 현저하였던 18세기말 독일에서 목재기근에 대처하여 생긴 것이다. 일본에서도 목재부족이 계속되어 왔기 때문에 산림(이념으로서의 '法正林')을 정비하여 평균성장량이 최대가 되는 시기(材積收穫最多의 伐採期齡)에 벌목하도록 '지도'하는 것이 국민경제적 요구에 합당하였다. 개별 육림업 경영의 수익성의 입장에서는 투하조림 자금의 이율을 고려하여 보다 낮은 벌채기로 회전시키는 것이 합리적이기도 하였다.

1950년대와 1960년대를 지나면서 일본의 林分材積의 성장곡선은 급속히 느려졌다. 그러나 '생태적 안정도' 곡선은 이 林齡을 지나도 계속 '성장'하고 100년 전후에 대부분 일정한 안정도에 달한다고 상정되고 있다. 지금까지 지도되어 온 적정벌채기령이라든가 표준벌채기령은 40~50년 정도의 것이었다. 또 자원조성을 확실하게 하고 탁상계획화·매뉴얼화가 가능하게 하기 위하여 수종으로서 스기(スギ)나 히노기(ヒノギ)가 선택되고 작업법으로서는 皆伐一齊 造林作業이 선택되었다. 산림자연환경은 단순화되어 왔다. 그러므로 환경에 순응한 산림사업상은 이제까지의 것과는 오히려 역방향의 것으로서, 비교적 간단히 묘사할 수 있을 것이다. 구체적 내용으로서는 ① 長伐期多間伐施業 ② 複層林化(樹齡混交)·非皆伐施業 ③ 廣葉樹조성과 수종혼교림의 추구 ④ 天然林사업의 추구 ⑤ 생산단위(벌채면적)의 소규모화를 들 수 있다.

3) 林産物

세계의 산림면적은 꾸준히 감소되고 있는 반면, 목재수요는 지속적으로 증가되어 왔다. 최근 세계식량기구의 임산물 통계에 따르면 1970년과 1994년 사이에 세계 목재소비는 36% 증가하였다. 세계 인구의 5분의 2가 가정용 에너지원으로 사용하고 있는 연료재의 수요는 매년 1.2%씩 꾸준히 증가하고 있다. 세계 연료재의 약 90%가 개발도상국에서 생산·이용되고 있다. 이와는 대조적으로 산업용재의 경우에는 전체의 72%가 선진국에서 생산·소비되고 있다. 선진국에서의 산업용재 소비량은 거의 변화가 없지만 개발도상국에서는 지속적으로 증가하고 있다.¹³⁾

13) 많은 나라에서 그들의 목재수요를 충족시키는 데 있어 인공식재림(몇몇 지역에서는 농장임업이나 혼농임업)에 더 많은 부분을 의존하고 있다. 특히 아세아, 호주 및 남미에서 인공식재림에 의한 목재공급은 급격히 증가하고 있다. 개발도상국의 인공식재림의 면적은 1980년의 4,000만ha에서 1995년에는 이의 두 배인 8,100만ha로 증가하였다.

산림산업 부문에서는 공정 효율성의 향상, 리사이클링의 증가 및 가공잔재의 이용률 증대에 힘입어 원자재 사용량이 조금 증가한 데 비하여 상대적으로 더 많은 제품 생산이 가능하였다. 이외에 최근 중요한 변화추이를 보면 원자재의 다양화, 생산라인의 확장 그리고 환경친화적인 공정기술의 개발 등을 들 수 있다. 전세계 원목생산량의 6~8%(금액으로 환산하면 1,140억\$)에 이르는 현재의 임산물 국제교역은 경제적인 측면에서 그 중요성이 지속적으로 증가하고 있다. 세계 임산물 교역에 있어 선진국이 수출액과 수입액 모두에서 약 80%를 차지하고 있다. 그러나 근래들어 아시아와 라틴아메리카를 중심으로 하는 개발도상국이 국제교역에서 점차 중요하게 떠오르고 있다.14)

앞으로 전세계적으로 임산물의 수요가 증가하고 산림면적은 감소하는 상황에서 이러한 임산물 수요를 지속 가능하게 충족시킬 수 있는지에 대한 관심이 커지고 있다. 세계식량기구에서 수행한 2010년까지의 전세계적 임산물 수요 추이에 대한 연구 결과를 보면 매년 1%씩 수요가 증가하는 것으로 나타났다. 이는 그때까지는 이러한 수요를 충족시킬 충분한 목재가 있어야 함을 의미한다. 장기적인 목재공급은 산림자원의 지속가능한 경영 여부에 달려있다. 임산물교역은 증가할 것으로 예상되며, 아시아지역에서 예견되는 주요 목재공급 부족을 해결하고 미국에서 예견되는 빠듯한 활엽수 공급상황을 완화시키기 위해 이러한 교역이 필요할 것이다. 그러나 일부 개발도상국에서는 수입능력의 부족으로 그들이 필요로 하는 산업용재의 공급에 어려움을 겪을 것이며, 연료재와 같은 비교역 목재의 부족도 예상된다. 이러한 예측은 종이와 종이보드류의 재활용 증가와 인공식재임에서의 목재생산의 증가를 가정하고 이루어진 것이다. 세계식량기구는 현재 파이버(fiber) 공급 전망에 관한 연구를 수행 중에 있으며, 이 연구 결과가 나오면 앞의 결과와 함께 미래의 목재수요 및 공급상황에 대한 보다 더 명확한 예측을 가능하게 할 것이다.

아직까지 木材가 산림으로부터 얻고 있는 주요 생산물이지만, 최근 非木材林産物(non-wood forest products, NWFPs)의 실제적인 그리고 잠재적인 경제적 역할에 대한 관심이 점차 증대되고 있다. 비목재임산물의 이용에 대한 계량화가 부실하고, 이들의 가치가 국가계정에 있어서도 일반적으로 실제보다 평가절하되고 있지만, 이들의 잠재적 가치가 점차 상업화됨에 따라 이들의 가정 및 지역경제에서의 중요성 특히, 개도국의 저소득 계층에서의 중요성에 대한 인식이 증대되고 있다. 현재 적어도 150개 품목의 비목재임산물에 대한 국제교역이 이루어지고 있으며 이들의 전체 가치는 111억\$로 추정되고 있다. 비목재임산물교역의 확대는 국제시장에서의 주요한 공급국가인 개발도상국의 환영을 받고 있다. 그러나 비목재임산물의 지속가능하고 상업적인 개발에 필요한 일관성있는 정책과 정부의 지속은 아직도 대부분의 국가에서 부족한 형편이다.15)

4) 環境保全型 林業

임업은 무엇보다도 산림으로부터 목재를 생산하는 행위이다. 임업경영이라고 하는 경우 통상은 산림경영 내지는 육림업경영을 내용으로 한다. 현재 극동 아시아권의 육림업은 경영상 위기국면을 보인다. 예컨대, 일본의 경우 이미 오랫동안 목재생산량이 정채 내지 감소하는 경향을 보였고 목재자급률은 3할 수준이다. 임목가격이 낮고 노임수준은 상승일로에 있다. 조림투자의 내부수익률은 현재 1.8% 정도이고 은행의 예금이자율보다도 상당히 낮은 수준에 있다. 그리고 성숙림을 소유하고 있어도 伐跡地의 재조림비의 투입을 고려하면 배지 아니하는 상황이기 때문에 결과적으로는 (환경이라는 측면에서 본다면 다행스럽지만) 長伐期化 경향이 나타나고 있다.¹⁶⁾

이러한 현상은 제1차 세계대전후의 外材대량수입·목재가격하락기와는 다른 양상을 보인다. 소규모의 산림소유자를 중심으로 한 육림업 경영은 현재 다른 소득기회를 가지고 있기 때문에 나타나는 행동양식일 것이다. 그러나 언제까지 지속될지는 의문스럽다. 伐期연장은 伐跡을 방치할 위험성을 안고 있다. 또 이러한 위기는 산림조합 등으로 조직되어 있는 육림노동자를 직접적으로 공격하고 있다.

종래와 같은 임업시스템은 이미 재생산하는 힘, 노동자를 묶어두는 힘을 없앤 것으로 보여진다. 보조금을 높이고 있더라도 아마도 소용없을 것이다. 그러나 목재는 인간생활에 없어서는 안된다. 또 「지속가능한 사회」구축을 위하여 철이라든가 플라스틱보다도 훨씬 환경에 대한 부하가 적게 생산되고 있는 소재로서, 목재는 더욱 재고되고 있다. 임업은 현대사회에 있어 가치있는 산업이 될 것이다. 그러나 경영이라는 측면에서 다음과 같은 접근이 요구된다.¹⁷⁾

- ① 육림업 경영은 현재 산림소유자에 의하여 담당되고 있지만 경영과 소유의 분리를 추진하여 육림업은 이를 산림경영에 포섭시킨다. 산림경영은 대대적으로 사회자본을 도입하여 산림의 마스터플랜에 기초하여 각종 기능을 발휘하기 위한 산림시업을 실행한다.
- ② 기업형으로 조직된 임업경영은 임업경영으로부터 임목을 입수하고 생산·유통·시장 대응에 있어 상품생산의 합리화를 추구한다. 이러한 시스템 위에서의 임업을 '환경보전형 임업'이라고 부를 수 있을 것이다.
- ③ 산림의 마스터플랜은 流域 등의 일정한 넓이를 가지는 지역단위에서 유지하지 않으면 안 된다. 다양한 산림환경이 다양한 산림시업에 의하여 형성되고 (原生的 자연을 포함하여) 지역단위로 종합화되는 것이 바람직하다.

15) 이경학 : 85

16) 北尾邦伸 : 181

17) 北尾邦伸 : 182~183

④ 농업과의 종합화도 필요하며 縱的 行政의 벽을 없애고 도시계획과 관련시키면서 유휴화하고 있는 산림(특히 마을의 산)을 대대적으로 도시장치로서 기능하도록 하는 것도 중요하다. 「환경」에 대한 관리적 접근이 아니라 계획정책에 대한 주민참가를 보증하지 않으면 아니된다.

⑤ 문제는 풍요롭고 건강한 산림조성을 국민적 과제로 할 수 있는가 그리고 국민이 과연 참가하고 개인 돈을 써서 비용부담에 합의할 것인가의 여부이다. 경제적으로 풍요하게 된 단계에서의 국민의 선택의 문제라고 할 수 있을 것이다.

3. 野生 動·植物의 保護

1) 生態系 교란 사례

왕벌·말벌·땅벌·나나니벌 등 꿀은 치지 않고 독성만 강한 야생 벌떼들은 산야에 인적이 뜸해지고 천적들이 사라진 틈을 타 이상 번식하는 경우가 있다. 이는 생태계의 균형이 깨져 한 가지 종이 한꺼번에 급증하는 생물학적 ‘대발생’ 현상에 해당한다. 말벌(일명 대추벌) 떼들은 양봉농가의 벌통을 덮쳐 꿀벌을 떼죽음시키는가 하면 벌에 쏘여 숨진 사람도 나오고, 야생벌을 잡기 위해 불을 질렀다 산불을 내기도 한다. 농민들도 벌이 무서워 산에 가기를 꺼리고 묘에 벌집이 생겨 성묘를 못할 정도다.18)

생물학자 이종욱 교수(영남大)는 “곤충이 한꺼번에 크게 늘어나는 것을 ‘대발생’

18) 1997년의 경우에도 경남 고성군 영오면 성곡리의 한 양봉사업자는 말벌떼가 꿀벌들을 습격해 죽이는 바람에 벌 5통(1통 2만여 마리)을 잃었다. 이 사업자는 “말벌은 꿀벌을 물어 죽인 뒤 몸체의 액을 빨아 먹기 때문에 말벌떼가 덮치면 순식간에 벌통 서너개가 피해를 본다”며 “하루 종일 벌통 앞에서 지켜 서있기도 하지만 잠깐 자리를 비우기라도 하면 금새 벌떼가 달려든다”고 말했다. 양봉협회 진주지부장은 “양봉농가마다 벌떼와 전쟁을 치르고 있다”며 “벌통 앞에 그물망을 치거나 말벌 포살기 등을 설치해야 피해를 막을 수 있다”고 말했다.

1997년 9월 7일 영천시 고경면의 한 주민은 야산에 있는 선친의 묘소에 벌초를 하러 갔다가 새까맣게 달려드는 말벌떼에 놀라 도망쳐 내려왔다. 말벌떼가 묘소 봉분에 지름 20cm크기의 구멍을 뚫고 집을 지은 뒤 철새 없이 드나들면서 사람들의 접근을 막고 있었기 때문이다. 이 주민은 추석 성묘도 선친 산소에서 1백m 떨어진 곳에서 망배로 대신했다. 9월 16일 경북 청송군 청송읍 월막리에 성묘하러 갔던 다른 주민도 할아버지 묘소 상석 아래 지름 10cm의 구덩이 속에 말벌이 집을 짓고 있어 성묘를 못했다.

1997년 9월 19일 전남 해남군 송지면 군곡리 현안 마을 뒷산에서 불이 나 임야 7.5ha가 탔다. 성묘하러간 주민 3명이 벌집을 제거하기 위해 불을 놓았다가 산으로 옮겨 붙었다. 1997년 8월 25일 충남 홍성군 광천읍 담산리 야산에서 벌초작업을 하던 주민이 벌떼에 머리 등을 쏘여 숨졌고 1997년 8월 23일에는 홍성군 구항면 야산에서 벌초작업을 하던 주민이 말벌에 쏘여 혼수상태에 빠졌다가 회복되기도 했다.

이라고 한다”며 “근년의 벌떼들이 이 경우에 해당되는 것 같다”고 말했다. 이종욱 교수에 따르면, “환경 파괴로 벌을 잡아 먹는 새들이나 토종개구리 같은 천적이 줄어들든 데다 숲이 우거지면서 사람들이 다니지 않아 간섭이 없어지는 등 생태계가 변해 대발생 현상이 일어난다.”

2) 滅種危機의 野生動·植物

산업화·도시화에 따른 각종 개발사업과 무분별한 자연자원에 대한 이용·훼손으로 말미암아 많은 야생동식물이 그 서식지를 잃거나 생존의 위협을 당하고 있다. 예컨대, 개구리, 뱀 등은 약용 또는 보신용으로 남획되고 있고 야생난 등 일부 식물은 일반시민의 취미생활 때문에 마구 채집되어 판매된다. 이로 인하여 일부 생물종이 급격히 감소하는 등 생태계 균형마저도 위협받는다.

〈表 1〉 稀貴 및 滅種危機에 처한 野生動·植物 現況

(단위 : 종)

구분	계	멸종된 종	멸종 위기종	희귀종	감소 추세종	멸종된 종의 예
계	179	6	43	110	20	
포유류	21	1	8	8	4	호랑이
조류	54	1	23	30	-	원앙사촌
양서·파충류	12	-	1	6	5	
어류	29	1	3	18	7	서호납줄갱이
곤충	24	-	1	23	-	
식물	39	3	7	25	4	물솔, 파초일엽

* 자료 : 한국 자연보존협회(1990)

한국의 야생동·식물 보호관리는 각기 개별법에 따라 천연기념물은 문화재보호법에 의거 문화재관리국에서, 조류와 포유류 동물에 관하여는 조수보호및수렵에관한법률에 의하여 산림청에서, 어류는 수산업법 및 내수면보호법에 의거하여 수산청 및 시·도에서, 파충류·양서류·곤충류·식물류 등에 관하여는 자연환경보전법에 의거하여 환경부에서 보호·관리하고 있다.

〈表 2〉 野生動·植物保護 現況(1995)

부 처	관 련 법	보 호 대 상 종 의 수						
		계	식 물	포유류	조 류	곤충류	어 류	양 서· 파충류
환경부	자연환경보전법 (특정야생동· 식물)	179	126	-	-	31	-	22
문 화 체 육부	문화재보호법 (천연기념물)	124	71*	9	38	2	4	-
산림청	조수보호및수렵 에관한법률	40목	-	16목	24목	-	-	-
	(야생조수)	165과 2495종	-	72과 629종	93과 1,866종	-	-	-

* 자료 1996년 환경백서 : 70

주 : * 는 자생지에 열거된 총 종수임.

3) 野生動·植物 保護對策

환경부는 자연환경 및 야생생태계의 효율적 보전을 위하여 자연환경보전법에 의한 자연생태계보전지역의 지정·관리뿐만 아니라 범정부적으로 야생동·식물의 보호를 위한 시책도 펴고 있다. 즉 자연생태계의 균형유지와 그 종이 멸종위기에 처하는 것을 방지하기 위하여 멸종위기종, 감소추세종, 한국특산종, 희귀종 등 179종을 특정야생동·식물로 지정하여 이들의 포획과 채취 등을 금지하고 있으며, 앞으로 이들의 집단 서식지를 특정야생동·식물보호지역으로 지정하는 등 서식지 중심으로 보호대책을 추진하고 있다.

〈表 3〉 特定野生動·植物 指定現況

구	분	계	멸종위기종	감수추세종	한국특산종	희 귀 종
계		179	26	35	45	73
동 물	소 계	53	10	15	4	24
	양 서 류	9	-	5	4	-
	파 충 류	13	4	6	-	3
	곤 충 류	31	6	4	-	21
식 물		126	16	20	41	49

* 자료 1996년 환경백서 : 83

- 주 1. 멸종위기종 : 자연생태계의 훼손과 무분별한 채취·포획으로 멸종위기에 처한 종
- 2. 감소추세종 : 무분별한 채취·포획으로 개체수가 급격히 줄어들고 있는 종
- 3. 한국특산종 : 세계적으로 우리나라에만 서식하고 있는 종
- 4. 희 귀 종 : 개체수가 아주 희소하고 학술적으로 연구가치가 높은 종

정부는 外國 생물종이 수입되어 국내 자연생태계에 나쁜 영향을 초래할 우려가 있는 뱀, 거북이 및 개구리목 전체종에 대하여는 자연환경보전법(제27조의3)에 의거하여 자연생태계 위해 동·식물로 지정하여 그 수입을 엄격히 규제하는 등 국내 생태계의 균형유지를 위하여 다각적으로 노력하고 있다.

野生동·식물의 보호를 위한 국제협약으로는 CITES(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora)가 있으며, 이는 멸종위기에 처한 야생동·식물을 국제상거래로부터 보호하기 위한 것으로 동 협약의 부속서에 열거된 야생동·식물(가공품 포함)을 수출·입하고자 할 때에는 관리당국이 발급한 증명서를 제출해야 통관이 가능하다.

현재 동 협약의 가입국은 130개국으로서 우리나라도 1993년 7월 동 협약사무국에 가입서를 기탁하여 10월 발효됨에 따라 야생동·식물 보호를 위한 국제적인 활동에 적극 동참하게 되었다.

〈表 4〉 輸出·入 規制 對象 野生動·植物 品目

관 리 당 국	법 률 명	관 리 품 목	비 고
환 경 부	자연환경보전법	파충류, 양서류, 곤충, 식물, 수산생물(어류, 고래 등)	391종 지정고시
보건복지부	약사법	의약품 관련 동·식물	응답, 사항, 구판약재
산 림 청	조수보호및수렵에 관한법률	조류, 포유류(고래제외)	668종 지정고시

* 자료 1996년 환경백서 : 84

山林廳은 야생 동·植物의 보호대책을 독자적으로 추진한다. 야생조수 보호를 위한 제도개선을 도모하여 조수보호구역의 성역화 및 지정을 확대하고(147천ha→156천ha), 주요 철새도래지에 “철새 조망시설”을 조성하고 있다. 수렵시험면허제를 도입하는 한편 불법포획 등에 대한 벌칙을 ‘1년이하의 징역 또는 3백만원 이하의 벌금’에서 ‘2년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금’으로 상향조정하였다(멸종위기 조수는 3년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금에 처한다). 아울러

멸종위기에 처한 야생동·식물을 특별관리한다. 즉 반달가슴곰 등 멸종위기 조수의 서식실태를 조사하고¹⁹⁾, 보호대책을 강구하는 한편 황새복원, 산양방사, 특산 식물 보전전략을 수립·시행한다(40지역/40종류).

4) 日本의 野生動物 보호대책

야생동물보호에 관한 법률로서는 조수보호및수렵에관한법률(1918년), 문화재보호법(1950년), 수산자원보호법(1951년), 최근에 제정된 절멸할우려가있는야생동식물의종의보존에관한법률(1992년)이 중요하다. 또 [야마나시(山梨)현 고산식물의 보호에 관한 조례](1985년), [구마모토(熊本)현 희소야생동식물의 보호에 관한 조례](1991년), [히로시마(玄島)현 야생생물의 種의 보호에 관한 조례](1994년)과 같은 조례에 의한 규제도 있다.²⁰⁾

(1) 조수보호및수렵에관한법률

수렵의 규제는 야생동물보호의 법제도중 가장 오랜 역사를 가지는 것으로 1873년에 太政官布告 제25호에 의하여 조수수렵규제가 제정되고 1892년에 수렵규제가, 1895년에는 제1차 수렵법이 제정되었다. 그 후 수렵법은 수차에 걸쳐 개정되고 1901년에 제2차수렵법이, 1918년에 현행법에 해당하는 제3차수렵법이 제정되었다. 그러나 여전히 야생조수의 감소에 제어장치가 작용하지 않았기 때문에 1963년에 수렵법의 대개정이 행하여지고 법률의 명칭도 '조수보호및수렵에관한법률'로 개정되었다.

같은 법에 의하면 먼저, 환경청장관 또는 도도부현지사는 수렵조수의 종류·구역·기간 또는 수렵방법을 정하고 그 포획을 금지 또는 제한할 수 있다(제1조의4 제3항). 또 수렵을 원하는 자는 주소지의 도도부현지사의 수렵면허를 얻음과 동시에 수렵하려고 하는 장소를 관할하는 도도부현지사의 등록을 얻어야 한다. 수렵면허의 유효기간은 그 수렵면허에 관계되는 시험의 종료일로부터 3년을 경과한 날이 속하는 해의 9월 14일까지이다(제7조의3제1항). 또 수렵조수를 총기·망·덫 기타의 도구를 사용하여 포획하는 경우에는 수렵자등록을 받아야 한다. 등록을 받지 않고 수렵한 자는 1년 이하의 징역 또는 20만엔 이하의 벌금에 처한다(제21조제1항).

조수보호수렵법에 의하면 환경청장관 또는 도도부현지사는 조수의 보호변식을

19) 환경부도 같은 부류의 사업을 펴고 있다. 신호중외, "지리산 반달 가슴곰 보호를 위한 負의 인센티브 제거방안에 관한 연구(강원대학교 농업자원경제학과), 환경부, 1998.1. 참조

20) 畠山武道 : 390

피하기 위하여 필요가 있다고 인정되는 경우에는 동법에 의하여 20년 이내의 존속기간을 정하여 조수보호구를 설정할 수 있다. 또 특히 필요가 있다고 인정하는 때에는 조수보호구의 구역내에 조수보호구의 존속기간의 범위내에서 특별보호지구를 지정할 수 있다(제8조의8 및 동법시행령 제2조). 조수보호구 및 특별보호지구에는 운용에 의하여 삼림조수생식지의 보호구, 대규모생식지의 보호구, 집단도래지의 보호구, 집단번식지의 보호구, 특정조수생식지의 보호구, 유치지구의 보호구, 애호지구의 보호의 구별이 정하여져 있다.

조수보호구에 있어서는 환경청장관 또는 도도부현지사가 토지 또는 입목죽에 조수의 육성 및 번식에 필요한 營巢·급수·급사 등의 시설을 설치하는 것에 관한, 토지 또는 입목죽소유자의 수인의무(제8조의8제2항), 조수의 포획의 금지(제11조) 등의 규제가, 특별보호지구에 있어서는 경미한 공작물을 제외하고 수면의 매립·간척, 입목죽의 벌채, 공작물의 설치 등에 관한 환경청장관 또는 도도부현지사의 허가(제8조의8제5항), 조수의 포획금지(제11조) 등의 규제가 행하여진다.

특별보호지구내에서 환경청장관 또는 도도부현지사가 지정하는 구역(특별보호지정구역)에 있어서는 그 구역마다 지정하는 기간내에 식물 등의 채취, 동물의 포획, 알의 채취 등의 행위가 규제된다. 위법하게 포획한 조수(그 가공품을 포함한다) 또는 채취된 조수의 알의 양도, 양수, 판매, 인도 등이 금지되며(제20조), 산새에 대하여는 가공한 식료품을 포함하여 도도부현지사의 허가를 받은 경우를 제외하고 판매가 일체 금지되고 있다.

(2) 절멸할 우려가 있는 야생동식물의 종의 보존에 관한 법률

이 법률은 절멸할 우려가 있는 동식물종을 (희소야생동식물종)으로 지정하여 종별로 각종 규제조치 등을 강구하는 것을 목적으로 하는 것이다. (희소야생동식물종)은 [국내희소야생동식물종]과 [국제희소야생동식물종]으로 구분되고 또 전자의 일부는 [특정국내희소야생동식물종]으로 지정된다(절멸할 우려가 있는 야생동식물의 종의 보존에 관한 법률 제4조). 그밖에 새롭게 발견되는 등 긴급을 요하는 종에 대하여는 환경청장관이 기간을 정하여 [긴급지정종]을 지정할 수 있다(제5조).

국내 희소야생동식물종은 그 개체가 일본국내에 생식하거나 생육하는 절멸할 우려가 있는 야생동식물의 종이다(제4조제2항). 국내희소야생동식물종은 학술연구 등의 목적으로 허가를 받은 경우를 제외하고 그 개체의 포획, 채취, 살상, 손상, 양도가 원칙적으로 금지된다(제9조). 또 국제희소야생동식물종은 국제적으로 협력하여 종의 보존을 꾀하는 것으로 되어 있는 절멸할 우려가 있는 야생동식물의 종 가운데 정령으로 정하는 것으로(제4조제4항), 워싱턴조약등의 조약 등에 의하여

국제적으로 보존가치가 있는 종이 이에 해당한다. 국제희소야생동식물종에 대하여는 그 개체의 양도 등이 학술연구 등의 목적으로 허가를 받은 경우를 제외하고 원칙적으로 금지됨과 동시에 수출입이 규제된다(제12~14조).

특정국내희소야생동식물종은 상업적으로 번식시키는 것이 가능한 종으로서 워싱턴조약 부속서 I 계재 종 또는 철새조약에 의하여 통보가 있는 종 이외의 것으로(제4조제5항) 이러한 종에 대하여는 개개의 개체의 거래는 규제되지 않지만 이들의 판매·반포 등의 업을 행하는 자에 대하여 신고·양수의 경우의 수입선의 확인 등의 의무를 과하고 있다(제30조, 제31조). 긴급지정종은 최소한의 정보로써 보호종으로 지정·포획·양도 등을 규제하고자 한다. 지정기간은 3년으로 한정되어 있다(제5조).

생식·생육환경의 보전에 관하여 동법은 생식지 등 보호구를 설치하여 이를 보호하는 것으로 하고 있다(제36조). 생식지등보호구는 ① 특별히 그 종의 생식·생육에 있어 중요한 구역으로 그 종의 생태와 생육환경 등의 특성에서 보아 특히 규제의 필요성이 높은 구역인 [관리지구]와 ② 기타의 구역인 [감시지구]의 2종류로 구분되는데, 관리지구에서는 공작물의 설치와 목축의 벌채, 토지의 형질변경 등의 행위를 행하려고 하는 경우에는 환경청장관 또는 도도부현지사의 허가가 필요하게 된다(제37조). 감시지구는 완충지대로서 보다 완만한 규제가 행하여지는 지구로 공작물의 설치와 목축의 벌채, 토지의 형질변경 등의 행위에 대하여 신고가 필요하다(제39조). 이밖에 관리지구내에는 차마의 승차출입 등을 규제하는 [특별제한지구], 사람의 출입을 제한하는 [출입제한지구]를 설치할 수 있다(제37조 제4항 제9호, 제38조).

절멸의 우려가 있는 야생동식물의 종의 보존에 관한 법률의 제정에 따라 종래의 [특수조류의양도등의규제에관한법률] 및 [절멸할우려가있는야생동식물종의양도의규제등에관한법률]은 폐지되었다.²¹⁾

(3) 문화재보호법

문화재보호법에 의한 천연기념물의 지정도 야생생물보호에 중요한 수단이다. 문화재보호법에서는 동물 및 그 생식지, 번식지, 도래지, 식물 및 그 자생지로서 일본에서 학술상 가치가 높은 것을 천연기념물로 지정할 수 있다(제2조, 제69조). 천연기념물에 대하여는 그 현상을 변경(포획을 포함한다)하고 그 보존에 영향을 미치는 행위를 하는 때에는 문화청장관의 허가가 필요하다(제85조). 1991년말 현재 천연기념물로서 지정된 야생동식물은 동물이 165건, 식물이 248건이다(단,

21) 島山武道 : 393

長尾鷄, 秋田犬 등의 가축과 신사나 절에서 생육하는 名木·巨樹·老樹 등의 지정은 제외하여 계산한다).

(4) 자연환경보전법 등

자연환경보전법, 자연공원법에 의한 각종의 규제도 야생생물보호에 기여하고 있다. 예컨대, 자연환경보전법은 원생자연환경보전지역에 있어서 목죽의 벌채·손상, 목죽 이외의 식물 또는 낙엽·낙지의 채취, 목죽의 식재, 동물의 포획·살상, 동물의 알의 채취·손상, 가축의 방목, 마른 풀 태우기·모닥불 등을 금지하고 있는데, 이들은 야생동식물의 직접적인 보호를 목적으로 한 제도라고 할 수 있다. 또 환경청장관은 원생자연환경보전지역에 있어서의 자연환경의 보전을 위하여 특히 필요하다고 인정하는 때에는 원생자연환경보전지역에 관한 보전계획에 의하여 그 구역내에 출입제한지구를 지정할 수 있다(자연환경보전법 제19조). 이는 야생생물보호계획으로서 가장 강력한 것이라고 할 수 있다.

자연환경보전지역에 있어서의 행위규제의 태양은 지역에 따라 다르다.²²⁾ 먼저 환경청장관은 자연환경보전지역에 관한 보전계획에 의하여 그 구역내에 특별지구 및 海中특별지구를 지정할 수 있다. 또 특별지구내에 있어서의 특정 야생동식물의 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 자연환경보전지역에 관한 보전계획에 의하여 그 구역내에 당해 보호하여야 할 야생동식물의 종류별로 야생동식물보호지구를 지정할 수 있다. 야생생물보호지구는 당해 특별지구내에 있어서의 특정 야생동식물로 희귀한 것 또는 고유한 것을 보존할 필요가 있는 지구로 자연환경보전지역 및 도도부현자연환경보전지역의 양자에 대하여 지정할 수 있다.

특별지구내에 있어서는 야생생물보호를 위한 규제가 원생자연환경보전지구보다는 완화되어 있고 木竹의 벌채는 금지되지만, ① 목죽의 손상, 낙엽·낙지의 채취는 금지되지 않고 ② 동물의 포획·손상, 알의 포획·손상, 마른 풀 태우기, 모닥불·방목 등은 규제되지 않고 ③ 차마·동력선의 사용, 항공기의 착륙 등은 지정지구내(원생자연환경보전지역의 경우에는 전역)에 한하여 금지되고, 田·畑·목장 및 택지에의 진입도 규제되지 않는 등의 차이가 있다. 야생동식물보호지구는 동식물의 종류별로 특별지구 가운데 지정되고 특별지구의 주요한 부분은 이 지구로 지정되어 있다. 지구내에는 야생동물(알을 포함한다)의 포획·살상·채취·손상이 금지되지만, 마른 풀 태우기·모닥불, 차마·동력선의 사용·출입 등도 출입제한지구로 지정되지 않는 한 자유롭다.

22) 畠山武道 : 394

(5) 자연공원법

자연공원구역에 있어서의 야생생물보호를 위한 행위규제는 지역에 따라 다르다.²³⁾ 먼저 특별지역에서 규제되는 행위 가운데 고산식물 기타 이와 유사한 식물로 환경청장관이 지정하는 것을 채취, 손상하는 것, 환경청장관이 지정하는 구역 내에서 차마·동력선을 사용하거나 또는 항공기를 착륙시키는 것 등 자연공원법 제17조제3항제8호 및 제10호는 야생생물의 직접적인 보호를 목적으로 한 규제라고 할 수 있다. 특별보호지구내에서는 목축의 손상, 목축의 식재, 가축의 방목, 목축 이외의 식물의 채취·손상, 낙엽·낙지의 채취, 동물의 포획·살상, 동물의 알을 채취·손상하는 것 도로 및 광장 이외의 지역내에 있어서의 차마 혹은 동력선의 사용 등이 금지된다(제18조제3항).

(6) 영양문제

영양(1914년 천연기념물지정, 1955년 특별천연기념물지정)에 대하여는 1970년대부터 조림목의 食害 등 입엽에 대한 피해가 증대했기 때문에 1975년 8월 지역을 한정하여 천연기념물로 지정하는 방향으로 영양이 생식하고 있는 지역을 구분하여 보호지역을 계획적이고 가급적 신속하게 설치할 것, 보호지역내에서는 영양의 포획을 원칙적으로 인정하지 않을 것, 보호지역설정에 있어 구분된 지방에 있어서의 보호지역 이외의 지역에 있어서는 피해방지에 노력함과 동시에 피해상황 등에 따라 영양의 개체수조정을 인정할 것 등이 환경청·문화청·임야청의 3청에서 합의되고 이 합의에 기초하여 영양의 보호지역의 설정이 추진되고 있다.²⁴⁾ 영양에 대한 현행의 '중'지정에서 '지역'지정으로의 변경은 보호지역의 설정이 완료된 단계에서 전국적으로 일제히 실시하기로 예정되어 있다.

(7) 관련 판례의 동향

가. 포획행위의 금지

수렵법에 의하여 포획이 금지되고 있는 너구리(狸)를 다른 것으로 알고 포획한 행위가 양자의 異同이 현저하게 객관성을 결하기 때문에 법률을 범할 의도가 없다고 하여 죄의 성립을 부정한 유명한 다누끼 무지나[たぬき・むじな]사건(大判 大正14.6.9 刑集4권6호 378면)이 있다.²⁵⁾ 東京高等법원 판결(昭和 39.7.9 行集15권7호 1442면)은 "금엽구(현재의 조수보호구)내의 농지소유자는 금엽구설정행

23) 畠山武道 : 395

24) 畠山武道 : 395~396

25) 畠山武道 : 396

위의 무효확인을 구하는 법률상의 이익을 가지지 않는다”고 판시하였다. 또 사뵈로(札幌)고등법원판결(昭和 44.5.29 判時561호 86면)은 조수의 유통규제에 대하여 규제의 대상이 되는 ‘조수’에는 조수로부터 적출된 태아도 포함된다고 판단하고 있다. 조수보호수렵법에 있어서는 규제의 대상이 되는 ‘포획’의 의의가 종종 문제 되는데, 最高裁判所 判決(昭和 54.7.31 刑集33권5호 494면)은 ‘포획’이라 함은 “본법의 목적에 비추어 현실 내지 실질적으로 조수를 자기의 지배하에 넣는가의 여부를 묻지 않고 조수를 자기의 실력지배내에 두려고 하는 일체의 방법을 말하고, 조수를 실제로 자기의 실력지배내에 두었는가 어떤가를 묻지 않는다”고 해석함으로써 “발사 등 포획의 방법을 행하는 것 등에 의하여 현실적으로 조수를 포획하기에 이르지 아니한 경우라 하더라도 부상당한 상태로 조수를 피난케 하는(이른바 半矢) 등 조수의 보호번식에 지장을 줄 가능성이 있는 행위도 규제의 대상이 된다”고 판단하고 있다.

나. 금엽구의 설정

금엽구의 설정을 지정한 舊수렵법 제9조는 헌법 제29조에 위반하지 않는다²⁶⁾. 현지사의 금엽구설정처분이 항고소송의 대상이 되는 ‘처분’에 해당하는가에 관하여서는 판례가 갈린다. 고우후地方法院 判決(昭和 38.11.28 行集14권11호 2077면)은 “금엽구설정 처분은 행정청이 법에 의하여 일정지역을 지정하고 그 지역내에 있어서의 수렵을 금지하는 것이므로 국민의 이익에 직접적인 영향을 미치는 것이 명백하고 따라서 행정처분에 해당한다”고 판시하였다. 그러나 항소심인 東京고등법원 判決(昭和 39.7.9 行集15권7호 1442면)은 “금엽구의 설정에 의하여 조수가 번식하고 그 때문에 항소인 소유의 농지가 황폐해진다고 하더라도 그것은 본건 금엽구설정 그 자체의 효과가 아니라 간접적인 것이라고 해석할 수밖에 없다”는 천제 아래 금엽구내 농지소유자의 訴의 利益을 부정하였으며 最高裁判所 判決(昭和 40.11.19 判時430호 24면)도 항소심 판결을 지지하였다.

다. 국가배상판례

고오베(神戸)지방법원 판결(昭和 61.3.28 訟月32권12호 2835면)은, 하이킹 코스를 보행중인 유아가 사냥개에게 교살된 사고에 대하여 피해현장을 총엽금지구역으로 설정하고 있지 않았던 현지사의 권한 불행사의 책임을 물은 것인데, 법원은 사냥개 주인에게 책임을 인정하였지만 “수렵법(제10조)은 도도부현지사에 대하여 총엽금지구역을 설정할 권한을 부여할 뿐 그 의무를 규정하는 것이 아니며 그 권한을 행사할 것인가의 여부는 원칙적으로 행정청의 재량에 위임되어 있고 행정

26) 고우후(甲府)지방법원판결 昭和 38.11.28 行集 14卷 11號 2077面

권의 불행사가 위법하게 되는 것은 그 재량권의 불행사가 현저하게 합리성을 결한 경우에 한한다"고 보아 피해현장을 급엽구역으로 지정하지 아니한 현의 책임을 부정하였다. 고우찌(高知)지방법원 판결(昭和 57.6.10 判時1067호 114면)은 지방 공공단체의 유료수렵구 설정운영사업계획의 실시에 따라 放鳥用雉養殖 사업을 개시한 자가 당해 계획의 중지예 의하여 손해를 입은 경우 당해 지방공공단체는 손해배상책임을 부담한다고 판시하였다.

4. 生物多樣性的의 保全

생물의 다양성은 모든 생명체의 유전적 변이와 다양성을 총괄하는 개념으로 생물의 서식처와 생태적 복합성을 포괄하는 것이다. 생물다양성은 생명의 궁극적인 원천이며 인간과 생태계등 경제개발에 필수불가결한 생명부양시스템을 유지할 수 있게 하는 근본적인 자원이다. 그럼에도 불구하고 아직 지구상의 생물다양성에 대한 지식은 희박하다. 현재 지구에 존재할 것이라 추정되는 생물 1,300만~1,400만종 중 약 13% 정도만 인간에게 알려져 있다.²⁷⁾

수많은 생물들이 점차 사라져가고 있다. 일부 추정에 의하면 매년 2만5천 내지 5만종이 사라져 가고 있으며, 향후 20~30년내에 많게는 지구 전체 생물종의 25%까지 멸종될 우려가 있는 것으로 전망되고 있다. 결과적으로 이러한 종의 소멸은 생태계의 지속성을 위협하는 주요 원인이 되고 있다. 한국도 예외는 아니며 지난 1960년대 이래의 급속한 산업화와 도시화로 인한 환경오염은 방대한 생물서식처의 파괴를 초래하여 수많은 생물종이 사라지게 하였고 또 더 많은 종이 사라질 위기에 처하게 하였다. 이러한 파괴는 무분별한 경제개발과 도시화가 유지되는 한 지속될 것이다.

1) 生物多樣性的의 價値

오늘날 인류는 인간의 유지에 필요한 재화와 서비스를 유전자, 생물종 및 생태계의 다양성과 변이성(生物多樣性)에 의존하고 있다. 즉 이들 생물다양성은 의·식·주에 필요한 모든 물질을 제공하고 있을 뿐만 아니라, 인류문화의 형성과 발달에 필요한 사회적·문화적·심미적·정신적 가치를 제공하고 있다. 그러나 생물

27) 한국에는 약 28,462종의 생물자원이 서식하는 것으로 추정된다.

· 야생조수 : 총 489종 서식, 늑대·수달 등 65종이 멸종위기종이다.

· 식물 : 총 4,594종 서식, 돌매화나무 등 35종이 멸종위기종이다.

중은 인간의 산림개발과 남획 등 생태계의 훼손에 의하여 그 수가 급격히 감소되고 있으며, 생물다양성의 감소는 우리가 유용하게 이용할 수 있는 유전자원과 생물자원이 소실되는 것을 의미한다. 또한 이는 우리가 살고 있는 쾌적한 환경과 생활터전의 상실을 의미하는 것이기도 하다. 따라서 생물의 서식공간을 파괴하는 대 단위 개발을 지양하고 생물자원의 적절한 보전은 인류의 미래생존을 위한 필수과제이다.

2) 多樣性에 관한 協約

생물종의 보전에 기여하는 국제적 협약으로는 1970년대 초에 체결된 멸종위기에 처한 야생동·식물보호협약(CITES), 습지보호에 관한 람사 협약 및 이동성 동물보호를 위한 본 협약 등 다수의 국제적협약이 체결되었으나 보호대상이 한정되고 실효성도 미흡하다는 평가를 받았다. 이에 따라 보다 포괄적으로 생물다양성을 보전하고 지속가능한 이용을 유도하는 국제협력의 필요성이 제기되었고 1992년 6월 브라질의 리우데자네이루에서 개최된 유엔환경개발회의에서 “생물다양성에 관한협약”이 체결되어 158개 국가가 서명하였다. 생물다양성에 관한 협약의 목적은 ① 생물다양성의 보전, ② 생물자원의 지속적인 이용 및 ③ 유전자원으로부터 얻어지는 이익의 공평하고 균등한 배분이다.

3) 多樣性 保全措置

한국은 1994년 10월 생물다양성에 관한 협약에 정식 가입함으로써 이 협약의 목적을 이행하기 위한 국제적 노력에 적극 협력하고 있다. 생물다양성 보전을 위해 추진하고 있는 국내적 조치는 다음과 같다.

(1) 국가전략의 수립

생물다양성에 관한 협약의 가입국은 협약 제6조에 의하여 자국의 특수한 상황 및 능력에 따라 협약의 목적[생물다양성의 보전과 그 구성요소의 지속가능한 이용]을 이행하기 위한 국가의 전략, 실천계획 및 프로그램을 수립·시행하여야 한다. 이에 따라 정부는 생물다양성의 효율적인 보전, 지속적인 이용 및 관리를 위하여 생물다양성 국가전략을 추진한다. 다만 현재의 접근방식은 생물다양성보전지역 지정을 다변화시킴으로써²⁸⁾ 체계적인 관리가 미흡하다.

28) 산림청 : 천연보호림, 조수보호구, 채종림, 보호수 등

(2) 법과 제도의 정비

1994년 10월 생물다양성 협약의 가입에 따라 이와 관련된 규정을 자연환경보전법에 추가 또는 개정하는 등 일부 조항을 정비하였다. 즉 개정법은 생물종 다양성 보전과 생물종 다양성 구성요소의 지속가능한 이용을 위하여 이에 관한 대책의 수립·시행 등 국가의 책무를 규정하고, 생물종 다양성 보전과 관련된 기술의 습득 및 이전, 생명공학의 관리 및 그 이익의 배분 등 생물종 다양성협약 당사국과 상호협약에 관한 내용을 규정하였다(제5조제4항 및 제9조제2항). 나아가 ① 정부는 생물다양성 구성요소의 분포, 변화추이, 생물종 다양성에 악영향을 미칠 수 있는 개발행위 등에 대한 조사를 실시하고 그 결과를 체계적으로 관리하며, 이를 생물자원의 보전에 적절하게 이용하여야 한다(제25조의2). ② 또 정부는 생물자원의 적절한 관리를 위하여 생물자원의 보호·증식사업등을 육성·지원하고 생물자원보전 및 연구를 위한 시설을 설치·운영하며, 생물자원관리를 위한 기술을 개발하여야 한다(제25조의3). ③ 국내 생물자원의 보호를 위하여 외국인 또는 외국법인이 생물자원을 이용하고자 하는 경우에는 소관 중앙행정기관의 장의 승인을 얻어야 한다(법 제25조의4).

(3) 조사·연구의 강화

정부에서는 국내의 생물종 다양성 구성요소의 현황파악을 위해 국내 관련전문가의 참여 하에 제1차 자연환경전국기초조사를 1986년부터 5년간에 걸쳐 실시하였으며, 1997년부터는 제2차 조사를 실시할 계획이다. 자연환경보전을 위한 기초자료의 확보라는 차원에서 이루어진 이 조사 프로그램은 향후 생물다양성 조사부문을 더욱 강화하여 명실상부한 국가 생물다양성 조사를 목적으로 한다. 그 외 생물다양성의 현황은 지역정밀조사 및 녹지정밀조사, 그리고 대학 및 연구소에서 실시하는 각종 조사에서 이루어지고 있다.

특히 山林의 경우 10년 주기로 全國山林實態調査를 실시하고 있으며, 매년 산림병해충 조사 및 야생동물서식 실태조사를 실시하고 있다. 또한 지난 1994년부터 사회적, 경제적, 문화적 가치가 있는 산림 동식물자원의 항구적 보전 및 지속가능한 이용을 도모하기 위하여 산림생태계의 생물다양성 조사를 실시하고 있다. 그리고 1995년부터는 전국 산림을 대상으로 입지조사(정밀산림토양조사)를 실시

-
- 환경부 : 자연생태계보전지역·특정 동식물지정
 - 내무부 : 자연공원관리
 - 문화재관리국 : 천연기념물(동·식물)

하고 있다.

그러나 이들 조사의 대부분은 유전자의 현황, 서식지와 생태계의 종류, 상태 및 분포 등에 대한 개별적인 조사로서, 이들을 망라한 종합적이고 체계적인 연구는 이루어지지 않고 있다. 또한 이들 생물다양성 구성요소에 미치는 해로운 영향에 대한 조사와 목록작성도 현재로는 체계적으로 이루어지지 않고 있다.

(4) 現地內·外 保全조치의 강화

생물다양성의 現地內 保全과 관련되는 보호지역으로는 국립공원을 포함한 자연공원과 자연생태계보호지역, 조수보호구, 천연보호림, 천연기념물보호구역 등이 있으며, 보호지역의 개념과는 약간 차이가 있지만 국토이용관리법에 의하여 전체 국토중 자연경관, 수자원 등의 보호를 위한 토지를 자연환경보전지역으로 지정하여 보호·관리중에 있다. 특히 생물다양성의 보고인 山林生態系의 경우, 훼손된 산림의 복구를 위해 사방 및 조림사업을 실행한 바 있으며 수원함양, 풍치보전 등을 목적으로 보안림 20만8천ha, 천연수목의 보호를 위한 천연보호림 1만1천ha, 야생조수보호를 위한 조수보호구 14만6천ha 그리고 우수한 자연환경을 보호할 목적으로 국립공원 및 자연생태계보호지역등을 지정·관리하고 있다.

現地外 保全은²⁹⁾ 개체군이 크게 줄어든 종의 경우, 산업용, 연구용 및 교육용으로 제공될 경우, 훼손된 서식지를 복원할 동안 임시 보관되는 경우, 새로운 종을 위한 유전물질 유지의 경우 및 미래 사용을 위한 장기 보존의 경우에 이루어지고 있다. 현지의 보전시설로는, 종자은행, 유전자은행, 시험관내 식물조직과 미생물 배양체, 동물원, 수족관, 식물원, 미생물 자원센터 등이 있다. 현재 국내에는 동물원 13개, 식물원 9개, 그리고 수목원 7개가 있으며, 동물은 모두 1,056종(중복), 32,212개체가 사육되고, 식물은 모두 7,351종(중복), 24,984개체가 재배되고 있다. 미생물 및 유전자원의 현지의 보전시설로는 생명공학연구소, 유전자은행등 3개의 공인 균주기탁기관을 중심으로 각 대학, 기관 및 연구소에 산재되어 있다.

4) 山林 生物多樣性的의 保全

세계자연보전연맹(IUCN)등 국제기관에서는 적어도 각국 산림 면적의 10~12%를 생물다양성보전 목적으로 지정할 것을 권고하였다. 산림청에서는 산림내

29) 생물자원의 '現地外保全'은 현지내 보전의 한계점을 보완하여 생물자원을 인공적인 환경에서 보전하는 방법을 말하며, 최근 생명공학의 비약적인 발전에 따라 생물 및 유전자원의 확보차원에서도 그 중요성이 강조되고 있다.

서식하는 생물자원의 보전 관리를 강화하여 자연유지가 가능하게 함으로써 지속가능한 이용을 증진시킨다는 목표 아래 다음과 같은 기본방향을 세웠다.³⁰⁾

- 산림생태계에 대한 생물다양성 조사의 지속적 추진
- 생물다양성 보전지역을 국제적 요구수준으로 확대
- 산림생물자원의 현지내·외 보전의 강화
- 산림생태계 특성을 고려한 산림관리체계 정립
- 생명공학기술에 의한 산림유전자원의 이용·개발 촉진

(1) 산림 생물다양성의 보전 및 이용체제 구축

산림생태계의 특성을 고려한 권역별 계통적 관리로 환경과 경제가 조화된 지속가능한 산림경영을 추진한다. 즉 전국산림을 지세와 유역, 해양과의 이접성 등 자연조건과 인문지리를 바탕으로 5대 생태권역(남동산야지, 남서산야지, 산악지, 중부산야지, 해안지역)으로 구분한다. 각 생태권역은 10년주기로 생태계 변화조사를 실시하고 산림지리정보시스템을 활용하여 환경적으로 건전한 거시적 산림경영기술을 개발한다.

생물다양성에 관한 현지보전관리를 강화한다. 천연보호림을 생물의 유전자, 종, 자연생태계보전목적으로 지정관리하도록 제도를 강화하고(1995.7 산림법개정), 천연보호림, 조수보호구 등이 생태섬화되지 않도록 종합적으로 관리한다. 백두대간을 중심으로 지정하고 계통적으로 관리한다. 생물다양성 보전지역을 국제요구수준으로 점진적 확대한다(1995년 450천ha → 2008년 630천ha).³¹⁾

생물다양성보전시설을 확충하여 유전자원의 항구적 보전 및 생명공학산업의 육성기반을 조성한다. 산림자원의 분포를 감안 지역단위의 유전자원보전시설을 확충한다. 수목원을 도별로 1개소씩 건립하고 야생동물원도 권역별로 1개소를 두며 산림박물관 4개소를 수도권, 중부권, 영남권, 호남권에 설치한다. 광릉수목원을 세계수준의 생물다양성 관리기관으로 육성한다(수목원, 산림박물관, 야생동물원 종합관리). 야생동식물자원의 현지복원을 도모하여 유전자원 공급기반으로 활용한다. 즉 멸종 자원의 지속적인 수집, 보전 및 증식방법의 개발을 추진하고 훼손된 자생지의 복원 및 유전자원의 공급기반을 조성한다. 그 밖의 주요시책들은 다음과 같다.³²⁾

30) 21세기 농림수산 : 144~145

31) 이 수치는 다른 목적의 절대보전지역을 포함할 경우 총산림 면적의 22%에 해당한다.

32) 21세기 농림수산 : 146~147

가. 멸종위기·특산식물 서식지조사의 지속적 추진 및 보전전략 수립
탐문, 문헌, 표본관 및 자생지 조사를 통한 분포도 작성
현지내·외 보전 및 자생식물산업 육성방안 강구

나. 비무장지대 산림생태계의 지속적 조사

대상지 면적 : 약91천ha('95~2000)

동·식물자원의 분포와 입지환경 등 생태계 전반에 대한 조사
원칙적으로 남북한 공동조사(북한과 미합의시의 남측지역 조사)

인공위성을 통한 개략조사와 현지정밀조사 방법으로 실시

개략조사 : 원격탐사기법을 활용 토지형태 및 산림자원분포 조사

정밀조사 : 개략조사를 토대로 입지환경, 식생분포 등 조사

다. 산림의 장기생태변화 조사

대상 산림 : 광릉시험림·남해시험림 및 주요 천연림 지역

조사 내용 : 임분동태, 입지환경, 생물다양성, 기후변화 등

산림지리정보시스템을 활용한 생태계변화예측모델 개발

라. OECD국제규범에 부합한 국가 종자관리체계 확립

산림자원조성용 종자는 채종원, 채종림의 우량종자를 공급

종자의 공급원별 표시방법과 검사 및 유통체계 확립

마. 보전지역으로 편입된 사유림에 대한 지원방안 강구

보전지역으로 편입된 사유림은 점진적으로 국가에서 매수관리 검토

사업제한으로 인한 정당한 손실에 대한 보상방안 강구

동지역의 수입(국립공원 등)을 산주에 배분하거나 보전지역 비율이 높은 지방
에는 별도 지원

(2) 야생조수의 보호·증식

야생조수의 보호는 산림생태계를 보전하는 주요 목적중의 하나이다. 산림청은 야생조수를 보호하고 증식시킨다는 목표 아래 야생조수 자체를 보호하고 서식 환경을 조성하는 한편 불법행위자에 대한 처벌의 실효성을 강구하고 있다.³³⁾

가. 야생조수의 보호 및 관리강화

주요철새도래지, 희귀조수서식지의 보호관리 강화

출입의 제한 등 내실있는 관리의 도모

33) 21세기 농림수산 : 148~149

수렵제도를 개선하여 건전한 스포츠로 발전
 수렵면허제도 강화 : 강습제에서 시험제로 전환
 밀렵행위 및 불법유통에 대한 처벌규정 강화

나. 야생조수의 서식환경 및 체계적 관리추진

먹이식물조성, 적설지역에 먹이주기 등 서식환경개선
 야생조수 실태조사를 토대로 과학적인 조수행정 추진
 OECD규범에 걸맞는 실태조사체계 확립
 임업연구원 및 도 산림환경연구소에 야생조수 진료센터설치운영
 서식밀도를 감안, 도별 고정식 및 순환식 수렵장의 적정운영
 조수보호및수렵에관한법률에 기하여 제3차 야생조수보호 기본계획(1997~
 2000)수립 추진

다. 조수행정의 국제화 추진

국제적 차원의 야생조수의 멸종방지협력 강화
 동아시아 호주간 철새네트워크 형성
 철새보호를 위한 관련국과의 공조체제구축
 한·일, 아시아·태평양지역의 다국간 철새보호협력추진

라. 생태공원(철새등)의 조성

야생동식물 등 자연생태계가 잘 보전된 지역에 생태공원조성
 두루미 서식지³⁴⁾ 연계망 구축
 자연숲, 갈대못, 인공호수, 모래장 등 서식환경과 탐조대 설치
 학계·전문가와 합동으로 현지조사 및 자문을 얻어 조성
 국민의 자연생태교육장 및 연구기지로 활용
 지방자치단체별로 지역여건에 부합한 생태공원의 확대조성

마. 야생동·식물의 불법포획, 훼손 단속 및 홍보강화

야생 동·식물의 불법채취 및 포획행위의 근절
 검·경 등 유관기관과 공조한 합동단속의 강화
 야생 동·식물의 효율적인 보호를 위한 도감 제작·보급
 멸종위기 및 특산식물도감, 천연보호림 및 보호수지 등
 야생동·식물 보호 민간단체의 지원육성
 각급학교 및 민간환경단체의 자율적 참여 유도

34) 강원도 철원평야와 아므르강(러시아), 삼강평원(중국), 두만강(북한), 이즈미(일본) 등

야생동물보호협회, 수렵협회, 한국조류보호협회등 민간단체 활동지원
언론기관과 연계하여 대국민 홍보 및 계도

5. 山林政策

1) 山林政策의 經過

해방 이후 1960년대까지의 산림 황폐기를 지나 정부는 1973년부터 제1차 치산녹화 10개년 계획(1973~1982년)을 수립하였다. 이에 의하여 국토의 철대녹화라는 강력한 의지 아래 치산녹화를 위한 조림·사방사업 등의 투자계획과 산림 보호를 위시한 31개 항목의 시책추진 방향이 설정되었다. 제1차 치산녹화 10개년 계획의 성과로서는 우선 국란으로 황폐화된 국토의 녹화를 꾀할 수 있었다. 다음에 농촌연료의 정상공급, 입산통제로 산림피해 예방, 속성·유실수 조림단지 조성 등을 들 수 있다.³⁵⁾

제1차 10개년 계획이 4년 앞당겨 마무리됨에 따라 제2차 10개년 계획(1979~1988)이 시작되었다. 1차 10개년 계획이 속성수 위주의 조림과 사방녹화, 산림 보호 체제강화 등 치산녹화 기반조성에 둔 반면 제2차 치산녹화는 산림의 자원화를 지향한 정책에 주안점을 두어 산지이용 장기계획, 임목축적 증강계획과 장기목재 수급계획을 수립하는 등 경제림 조성에 목표를 두고 선진적이며 합리적인 산림 기반 구축에 역점을 두었다.³⁶⁾

한편, 한국 임업구조의 현실은 일손 부족과 기술부족, 비싼 토지가격과 노임, 지속적인 재원지원 미흡, 부존자원의 한계에서 정상적인 임업정책이 불가능한 실정이다. 그럼에도 한국은 치산녹화 1, 2차 계획으로 황폐화된 산림이 푸르게 되었으며 각종 재해예방, 산림의 공익적 기능증대 등 현시점에서 산림은 우리가 영원히 멀리할 수 없는 귀중한 자원이 되었다.³⁷⁾

2) 綠化林政·林業經營體制

산림청은 21세기 한국 산림의 청사진을 정립한다는 목표 아래 임정의 방향을 산지의 자연화, 임업의 산업화, 산림의 공익화로 설정하고 구체적인 과제와 추진

35) 박길성 : 72

36) 박길성 : 73

37) 박길성 : 73

전략을 확정된 후 공청회 또는 심포지엄을 개최하여 임업인과 국민들의 공감대를 형성한다는 일련의 계획들을 추진중이다. 녹화임정 및 임업경영체제의 구체적인 내용들은 다음과 같다.

(1) 산지이용체계의 재편 마무리³⁸⁾

기능과 이용목적에 따라 재편하여 「산림이용기본도」작성 고시
보전과 개발이 조화되는 산지이용질서 확립을 위한 토대 마련

(2) 국유림 책임경영제 실시³⁹⁾

지방산림관리청 : 보호·규제위주의 영림서 조직을 개편
경영체제로 전환(118개 경영팀)
우수 경영팀에 대한 선진지 시찰 및 인사와우대
경영팀에 자율적 사업계획 수립 및 집행권 부여

(3) 산불방지 종합대책 수립 추진⁴⁰⁾

고성 대형산불과 동두천 산불을 교훈삼아 산불종합대책 마련
산불예방·진화·사후복구 체계를 종합적으로 재점검
산불로부터 조직개편으로, 제도적 보완대책 강구

(4) 산림의 공익기능 재평가⁴¹⁾

산림의 가치와 기능에 대한 국민의 관심 제고
(1992년)27조 6,100억원 → (1995년)34조 6,110억원

(5) 주요 산림사업 추진⁴²⁾

경제림 조성, 기반시설 확충, 유통구조개선사업 추진
산림병해충방제, 산사태 등 산림재해극복
산림내 휴양공간 확대조성으로 야외휴양수요 충족

38) 산림청 제4차 기본계획 : 61~64

39) 제4차 기본계획 : 75~80

40) 제4차 기본계획 : 149~154

41) 제4차 기본계획 : 175~177

42) 제4차 기본계획 : 43~48

3) 全國 그린네트워크化

환경부가 추진하는 전국 그린 네트워크화는 국토의 자연성과 쾌적성을 높이고 식생과 물이 조화되는 도시와 농어촌 및 하천 등을 건설하고 생물의 다양성을 증대시켜, 우리와 우리의 후손이 자연 및 생물과 함께 어우러져 살아갈 수 있도록 하기 위하여 국토의 주요구성 요소인 산, 도시, 하천, 습지, 평야지역 및 해안을 보전하고 훼손된 자연을 치유·복원하며, 더 나아가 생태적으로 바람직한 새로운 자연을 창조하는 적극적인 정책으로 전환함을 목표로 한다. 전국 그린네트워크화의 기본틀은 다음과 같다.⁴³⁾

① 생물의 서식과 이동을 위하여 태백산맥, 광주산맥, 차령산맥, 소백산맥, 노령산맥의 5대 산맥과 한라산을 생태계보전과 생물다양성 증가를 위한 핵으로 하여 그 주위의 농지, 하천, 습지를 체계적으로 연결하며 필요한 범위내에서 전국의 주요 산지, 공원 등을 생태적으로 의미있도록 생태통로로 연결한다.

② 생기없는 회색도시를 인간과 생물이 공존·공생하는 녹색도시로 조성하기 위하여 도시의 자연도를 높이고 생물다양성을 증가시키기 위하여 도시별로 그린네트워크를 구성한다.

③ 하천과 도시, 농촌의 소하천을 치수, 이수목적과 조화되는 수준에서 어류의 서식환경을 개선하는 등 자연성을 높이고 직강화, 시멘트화된 기존하천을 쾌적성과 자연성이 조화되는 자연형 하천으로 개선하며 단계적으로 자정능력도 높인다.

④ 농지에 있어서는 WTO체제의 발족에 따른 농지수요의 변화등 농업 구조개편 과정에서 생물서식공간의 파괴를 방지하고 야생동물의 이동통로가 되는 숲, 습지 등 작은 생물서식 공간을 만들어 생물의 서식은 물론 농업에도 도움이 되게 하며, 자연휴식 공간도 조성한다.

⑤ 각각의 구성요소를 전체의 체제와 연계시켜, 생태적으로 건전한 국토를 건설하면서 문화, 역사, 생활과도 조화시킨다.

이러한 기본틀의 일환으로 환경부는 도로개설 등으로 인하여 능선이 절개된 주요 산지에 야생동·식물 이동통로를 건설하는 등 사업을 다각적으로 추진하여 국토가 생태적으로 건전하고 지속가능한 개발을 이루는 한편 지방자치단체, 민간단체, 주민 등에게 자연의 생명력과 소중함을 인식시켜 자연보전에 자발적으로 동참시키는 분위기를 조성한다는 계획을 추진중이다.

43) 1996년 환경백서 : 89

4) 生態都市造成

‘생태도시’란 도시를 하나의 유기적인 체계로 보고 도시의 다양한 활동이나 구조를 자연의 생태계가 지니고 있는 다양성, 자립성, 순환성에 가깝도록 계획하고 설계하여 인간과 환경이 공존하는 도시라고 정의할 수 있다. 즉, 도시속에 자연 그대로의 생태계를 재현시켜 시민과 자연이 함께 어우러져 살아가는 인간과 자연 공생형 도시, 시민들이 사용하는 물이 재이용·순환되어 공공수역에 대한 오염피해를 최소화하는 물 순환형 도시, 도시민들이 사용하는 각종 에너지와 자연의 이용효율을 높혀 환경오염 부하를 저감시키는 에너지·자원 절약 및 재이용형 도시를 구현하는 것이라 할 수 있다.⁴⁴⁾

환경부에서는 1995년 12월부터 이러한 생태도시를 조성하기 위해 기초적인 조사·연구를 진행하고 있다. 주요내용으로는 전국 74개 도시의 현황조사, 외국의 주요 생태도시 조성사례조사 및 국내도시 적용가능성 검토, 생태도시 기본모형작성 등을 들 수 있다. 이 연구사업이 완료되면 이를 검토·분석한 후 자발적인 추진의사가 있는 지방자치단체를 대상으로 시범적으로 사업비 일부를 지원할 예정이다.⁴⁵⁾

5) 山林基本計劃

산림청은 산림법 제6조 및 동법시행령 제5조에 근거하여 산림자원의 조성을 도모하고 산림사업의 합리화를 꾀하기 위하여 전국 산림을 대상으로 10개년 산림기본계획(1998년~2007년)을 수립하였다. 이 계획의 기초와 방향은 다음과 같다.

(1) 미래세대를 위한 산림의 역할 증진 : 미래의 숲

생태적 산림관리체계 구축

산림자원의 비축적 육성

동북아 임업경제권 형성과 해외진출 확대

44) 生態都市의 개념과 사례에 관하여서는 The Ecological City : The Swedish Report to OECD (Boverket 1995), pp.17~18, 참조. 국내문헌으로는 서울시 녹색서울시민위원회의 요청으로 한국도시연구소에서 간행한 두 권의 보고서[생태자치구의 개념과 일본사례 : 1997.11 및 생태자치구와 주민환경운동 : 1997.11], 참조.

45) 1997년 환경백서 : 394~395

(2) 경쟁력있는 산림산업 육성 : 생산의 숲

산지의 생산적 활용

지역임업의 활성화

(3) 활력이 넘치는 삶의 터전 창조 : 생명의 숲

녹색 환경공간의 확충

산촌의 다목적 개발·진흥

산림문화의 창달

6) 計劃事例 : 日本

(1) 자연환경보전 기본방침

일본 자연환경보전법 제12조에 의한 기본방침은 1973년 11월 6일의 각의 결정에 의하여 고시되었다. 이는 제1부와 제2부로 되어 있다.⁴⁶⁾

가. 자연환경의 보전에 관한 기본구상 : 제1부

기본적 전제 : 헌법을 제외하면 정부가 채택한 방침에서 이렇게 승고하고 격조 높은 문언은 달리 찾아 볼 수 없다. 법의 기본이념보다도 더 한층 나아가고 있다. 이 전제의 토대위에서 시책이 실시되었다면 자연환경은 적정하게 보전될 것이다. 그러나 최후의 「당면한 시책」으로 「혈통중시」· 「농림수산성의 시책과의 타협」이라는 것으로부터 일거에 후퇴하여(torn down) 버린다. 이 점은 제2부에서 명백하게 드러난다.

자연환경보전시책의 기본적 방향 : 여기에서는 기본적 전제와는 달리 「혈통중시」의 사고가 가미된다. 농림수산업이라든가 도시구성과의 타협이라는 문언이 보여진다. 환경영향평가에 관한 항에 대하여는 심의회에서의 심의시 자연보호부회案에서는 영향평가를 공표하는 것으로 되었지만 관계성청의 반대로 삭제되었다. 대상도 「대규모사업」만이고 계획단계에서의 영향평가는 고려되지 아니하였다. 또 환경관리에 대하여 추상적으로 서술하고 있을 뿐 환경관리계획의 책정방향에 대하여는 언급되고 있지 않다.

나. 자연환경보전지역 등에 관한 기본적 사항 : 제2부

여기에서는 각 보전지역의 지정방침과 보전시책에 대하여 서술하고 있는데, 「혈통중시」와 「산업과의 조정」으로 일관되어 있는 것에 대하여는 법 그 자체의 사고

46) 山村恒年 : 152~154

와 마찬가지로이다.

(2) 보전계획과 계획제한

자연환경보전을 위한 규제 또는 시설에 관한 계획이 保全計劃이다. 도도부현 자연환경보전지역에 있어서는 보전계획에 대하여는 규정이 없지만 도도부현의 권능으로서 조례에 의하여 계획을 수립하도록 예정되어 있다.47) 원생자연환경보전지역 및 자연환경보전지역의 규제에 대하여는 자연보호단속관이 이를 행하도록 할 수 있다(법 제18조).

'保全事業'이라 함은 보전계획에 의하여 보전을 위한 政令으로 정하는 시설48)을 설치하는 사업으로 국가 또는 지방공공단체가 행한다. 도도부현도 조례의 정함으로써 보전사업을 실시할 수 있다. 세제상의 우대조치에 대하여는 감면조치가 취하여지고 있다. 그러나 세제상의 우대조치는 임업경영자의 경우와 비교하면 상속세 등의 점에 있어 불충분하다.49)

7) 韓國의 林政

(1) 산지의 자원화 : 技術林政

가. 경제림 조성

조림의 질적 전화50)

효율적 육림 실행51)

종자 국가관리와 양묘 생산 지지체계 개선52)

47) 山村恒年 : 164

48) 시설의 종류로서는 다음의 것이 있다 : ① 순시보도 ② 관리사 ③ 표식 ④ 배수시설 ⑤ 폐기물처리시설 ⑥ 식생복원시설 ⑦ 병충해제거시설 ⑧ 사방시설 ⑨ 방화시설 ⑩ 급수시설 및 양식시설

49) 山村恒年 : 167

50) 획일적·양적 조림→지역·산지특성에 맞는 생태적 조림

소구역 조림, 맹아갱신, 수하식재로 보충림 조성

난대림 조성의 역점 추진(비자, 동백, 황칠 등)

용재위주의 조림→경제적·환경적 가치있는 수종으로 다양화

잣나무·낙엽송 등 21종 : (1996년)2만1천ha / (1997년)1만9천ha

고성 산불 피해지 송이발생임지 복원(300ha) 및 경관조성용 대묘조림(200ha)

기타 지역은 생태계를 고려하여 1998년 이후 연차적으로 추진

51) 생산임지 중심의 대단위 권역을 설정, 지역 완결위주 육림실행

풀베기·덩굴제거등 통합실시로 생산성향상

우량천연림 보육확대 : (1996년) 23만ha / (1997년) 25만9천ha

나. 자원화기반 확충 : 임도시설의 확대·내실화

권역별 생산임지 위주의 간선 임도 건설 : (1996년)10,853km→(1997년)12,401km→(2010년)56,000km

현지여건을 고려한 실질공정 반영, 설계 사전심의 의무화

임도 사후관리 철저 : 노선별 카드화, 책임담당관리제 도입, 산사태위험지 관리강화 등

(2) 임업의 산업화

가. 사유림 경영 활성화

독립가·임업후계자의 경영여건 개선⁵³⁾

협업체 조직 육성 및 소득사업 지원⁵⁴⁾

대리경영제도입으로 방치산업 경영촉진⁵⁵⁾

나. 국유림경영 개선

국유림 자립경영체제 확립⁵⁶⁾

52) 채종원·채종림 등 우량종자 공급기반 조성

국가관리 종자 보급률 : (1996년)25%→(2040년)100%
묘포단지화·기계화 지원으로 양묘생산성 제고

53) 국고보조사업 우선배정등 육성자금 지원확대

경영촉진을 위한 규제완화 및 세제감면
정부지원 요구사항을 파악, 체계적인 지원대책 강구
독립가 및 후계자 : (1996년)672명 / (1997년)722명

54) 협업체를 임업협동조합의 기본조직으로 육성

조합장 책임하에 계획수립, 평가후 우수협업체 지원확대
협업지도원 고정배치로 산림경영 책임지도
협업체 : (1996년까지)217개→(1997년까지)232개
도별 시범협업체를 지정, 집중지원으로 단기소득 보장
표고, 조경수, 산채 등 지역특화사업 추진
지원규모 : (1996년)1.607백만원→(1997년)1,655백만원

55) 산림경영 의사는 있으나 기술과 자본이 부족한 山主 지원

위탁방법, 대리경영자의 지정 등 관련제도 개발

56) 책임경영제 조기정착

탐벌 목표관리와 평가제도 도입으로 투자효율성 제고
보호·관리단계에서 경영·산업화 단계로 발전
국유림특별회계 운영 개선
토지매각위주에서 다양한 고정 세입원 발굴로 세입구조 개선
휴양시설사용료, 토지대여료, 산림부산물 매각대 등

산림경영시범단지 조성으로 선진임업 선도57)

국유림 확대 및 관리강화58)

다. 산별 산림경영단지의 지정·운영

산림청은 전국의 유명한 “山”을 중심으로 하는 “山別 산림경영단지”를 지정, 영하기로 하였다. 경영단지에는 단지내의 산림·산지·산촌을 1·2·3차 산업 측면에서 종합적으로 육성하는 광역적 연계사업을 실시하여 “지역임업경제권”이 형성되도록 함으로써 임업의 산업화를 촉진코자 하는 것이라고 밝혔다.59)

산림청은 “산별 산림경영단지”를 지정·운영하기로 한 배경을 다음의 몇가지로 요약한다. 첫째, 우리나라는 국토면적의 65%가 산림인 산악국가로서 국토의 효율적 이용을 위해서는 국토계획 및 산지자원화 차원에서 산림의 효율적 이용이 전제되어야 한다. 둘째, 지금까지 산림사업은 주로 행정구역단위로 분산실행함으로써 투자의 효과가 극대화되지 못하였다. 셋째, 지역임업의 활성화를 위하여는 국유림·민유림을 연계하는 사업추진이 되어야 함에도 이를 분리하여 실행하였다. 넷째, 국내외적으로 산림에 대한 이용수요가 다양화·복잡화하였다. 우리나라는 목재소비량의 87%를 외재에 의존하고 있으나 1992년 리우 환경개발회의 이후 열대림에 대한 벌채제한이 강화되어 외재도입여건이 더욱 악화될 전망이다. 이에 대비한 국산재의 육성대책이 필요하다. 또한 산업화·도시화의 진전에 따라 산림의 공익기능 즉, 레크리에이션, 맑은 물, 깨끗한 공기 등에 대한 국민수요가 증가하고 있으며 이를 수용할 수 있는 대비책이 필요하다.

① 산림청은 지리산, 덕유산, 대관령 등 전국의 27개 산, 77만7천ha의 산림을 “산별 산림경영단지”로 지정하였다. 27개 산별단지는 지방산림청장이 관할하는 16개산, 71만2천ha의 국유림 경영단지와 시·도지사가 지정하는 민유림 경영단지가 있는데 국유림 경영단지와 민유림 경영단지를 연계하여 투자의 효율성을 높이고자

지방산림청 인건비와 경상비는 일반회계로 이관 추진

57) 대상지 및 면적 : 강원 홍천·평창(운두령), 24,480ha

새로운 경영모델을 개발, 한국미래임업의 교육장화

산림경영 시범사업, 시험연구사업, 산촌개발 등(1996년~2005년)

1997년 연구동 실시설계, 간선임도(15km) 등 기반시설 확충

58) 국유림 확대·집단화

목재자원 확보와 공익기능 증진을 위해 국유림을 제고

국유림율 : (1996년)22%→(2020년)30%

1996년 일제조사 결과 부실 대부지·무단점유지에 대한 관리강화

부실 대부지·무단점유지 일제정리 및 제도개선

도로변 공한지 등 유휴국유지를 개발, 부가가치 제고

휴게소, 임산물직판장, 개발신탁 등

59) 1995.6.7 발표 : 산림청 961-2432 정보기호 RC42-9506071

하는 것이다. 앞으로 "산별 산림경영단지"에 대하여는 각종 사업을 집중실행하게 된다. 임업경영을 위한 기반시설인 간선임도망을 국도, 지방도와 연계하여 시설하여 임업경영시설로 활용하고 지역경제·지역개발의 기반시설로서도 활용한다.

② 현재 13%에 불과한 목재자급률의 향상을 위하여 간벌(슈아베기) 등 산림가꾸기 작업을 본격 실시하고 형질불량임지에 대한 수종갱신작업을 실시하는 등 산림자원을 증대시킬 계획이며 이는 산림·산지를 1차산업 측면에서 육성한다. 한편 단지내의 2차산업 육성을 위하여 목재의 이용촉진을 위한 목재집하장을 설치하고 목재를 이용한 다양한 목제품을 개발·보급하기 위한 임산물 가공공장을 설치한다.

③ 산림의 공익기능에 대한 수요가 증가하면서 3차산업으로서의 임업을 육성할 필요성이 커지고 있다. 최근 산림휴양 수요가 급증한다. 맑은 물, 깨끗한 공기에 대한 국민수요에 대처하기 위하여 휴양림의 확대조성(1994년 현재 51개소, 2004년까지 100개소), 산림의 수자원 확보기능 제고를 위한 산림관리사업 등을 경영단지내에서 집중적으로 실행한다.

④ 우리나라에서 산촌지역은 전국토의 39.2%(388만ha)를 차지하여 중요한 위치를 점하고 있음에도 불구하고 다른 지역에 비하여 소외되어 왔던 것이 사실이다. 국토의 균형발전 차원에서 산촌지역의 종합개발은 중요하며 "산별 산림경영단지"내의 산촌은 주변 거점도시와 연계하여 지역특성에 따라 종합적으로 개발해 나갈으로써 임업경제권의 중심 마을을 만든다.

(3) 산림의 공익화 : 福祉林政

가. 맑은 물·깨끗한 공기 공급기반 확충

5대강 유역 1,159천ha 산림 특별관리⁶⁰⁾

환경림·공해방지림 조성⁶¹⁾

2002년 월드컵 대비 국토경관 조성(1997~2002년)⁶²⁾

60) 1단계로 취수장 주변 33만ha에 대한 산림관리 5개년계획(1995~1999년)의 수립

5년간 계획 : 조림 1만2천ha, 육림 9만2천ha, 간벌 1만ha, 사방댐 14개소 등

1997년 계획 : 조림 1천ha, 육림 1만ha, 간벌 2천ha, 사방댐 7개소 등

2단계로 잔여 82만9천ha의 추진계획 수립을 위한 조사 착수

산림저수량 : (현재)180억톤→(목표)237억톤 (57억톤 증가)

61) 생활환경림 조성의 지속적 추진(1995~2004년)

조성계획 : (1996년)8천ha→(1997년계획)1만8천ha→(2004년)2만5천ha

군식·복층림·혼효림 조성으로 쾌적한 환경조성

미래의 숲, 생명의 숲, 명산 가꾸기 등 지역특색사업 추진

62) 대회개최지, 주요관광지, 도로변 등 지역특성에 따라 조경 및 정비

도시 및 공단주변 산림관리에 지역기업 참여유도

나. 산림휴양시설 확충 및 산림문화 창달

휴양시설 확대로 국민의 자연친화적 삶의 질 제고⁶³⁾
 산림문화를 국민생활문화로 정착⁶⁴⁾

다. 산촌개발

산촌을 산림경영의 거점지역으로 육성
 시범마을 조성에서 본격 추진체계로 전화
 마을당 지원규모를 조정, 지원대상마을 확대⁶⁵⁾
 소득원개발에 중점 투자하면서 기반조성 병행 추진⁶⁶⁾

8) 北韓의 林政

북한의 산림은 북한 전체 면적의 75.5%를 차지하고 있다. 면적은 9,396ha로써 ha당 임목축적량이 91년도 기준 44.8m³(남한은 96년도 현재 47.87m³)으로

63) 조성계획 : (1996년)110개소→(1997년)125개소→(2004년)225개소

자연보전형 개발방식, 환경친화적 시설, 국민친화적 운영

휴양림 구역면적의 형질변경 및 시설물 최소화

형질변경 5% 이내로 제한

국산 간벌재를 활용한 통나무집 등 시설

4계절 이용체제 구축, 다양한 휴양프로그램 및 이벤트 개발

64) 산림의 가치와 중요성에 대한 국민의식 함양

山林憲章과 산림문화상 제정 추진

초, 중, 고등학교 교과서에 산림과 문화내용 수록

산림 철학과 이념을 담은 “숲 속의 문화·문화 속의 숲”책자 발간

수목원, 산림박물관 등을 산림문화 공간으로 활용

숲속음악회, 사진전시회 등 대중 산림문화행사 확산

백두대간 보전 종합대책 구상

백두대간 개념정립 및 실태조사 용역 계속 추진

청소년의 나라사랑과 국토체험을 위한 순례망 기획

65) 마을당 투자규모 : 23억원→14억원

개발마을수 : (1996년)9개 시범마을→(1997년)16개마을 →(2004년)150개마을

인구증가와 소득증대가 기대되는 지역부터 우선 개발

66) 산나물, 버섯, 야생화 등 산림자원 조성과 가공을 통한 소득증대

상·하수도, 마을진입로 등 기반시설 확충

산림청 주관, 관련부처 지원체계 확립

소득원개발·산림사업은 산림청에서, 취락구조개선사업 등은 관계부처에서 지원

알려져 있으나, 외화부족과 댄감부족 등 심각한 경제사정 악화로 생산림의 상당면적이 감소하였다. 특히 다락밭을 만들기 위해 산을 개간하는 바람에 대부분의 산림이 황폐해진 것으로 보도되고 있는 실정이다. 일부 임업생산림의 경우 ha당 140m²을 넘는 우수한 산림자원이 있기도 하며, 지정목적에 따라 임산공업림, 특별보호림, 협동조합림, 담당림 등으로 구분 관리하고 있다. 북한산림은 1946년 3월 5일 토지개혁에 대한 법령 등에 의해 무상몰수 조치후 1948년 9월 8일에 공포된 북한 산림헌법 제15조에서 산림의 국가소유를 규정, 국가 소유만을 인정하였다. 그러나 북한산림은 무법한 정책방향과 무분별한 산지이용으로 균형있는 국토개발이 어려운 실정이며, 각종 재해(인위적, 자연적인)로 인하여 산림은 황폐화의 길로 향하고 있는 실정이다.⁶⁷⁾

第2節 主要懸案 및 爭點

1. 主要懸案

1) 地球環境保全과 山林問題

세계 각국(특히 개발도상국)의 개발우선 정책으로 지구 산림이 급속히 파괴되고 있다. 각종 개발로 인해 열대림이 연간 15.4백만ha씩 감소된다. 현재의 추세가 지속될 경우, 영국 환경학자 Myer의 추론에 따르면, 21세기에 이르러 세계 열대림의 대부분이 사라질 전망이다. 세계는 지금 인구증가, 산업화 등으로 인해 생물다양성이 급격히 감소하고 있다. 현재 지구상의 확인된 생물종수는 약175만종이다. 생물종이 급격히 감소하여 열대림의 경우 향후25년내에 종에 따라 2~25%가 감소할 것으로 전망된다.

산림파괴나 산림악화는 이미 가용산림이 한계에 이르렀고 토양침식이나 다른 형태의 산림악화에 쉽게 노출될 수 있는 취약한 환경에 놓여 있는 반면, 그곳에 사는 주민들은 식량과 연료 그리고 수입을 대부분 산림에 의존하고 있는 건조지역이나 고산지역에서 발생하고 있다. 열대우림과 습한 지역의 열대림은 지역사회나 경제뿐만 아니라 지구적인 차원의 생물 다양성보전과 기후조절에 중요한 역할을 하고 있으나, 이 산림 또한 현재 급속한 변화를 겪고 있다.⁶⁸⁾

67) 박길성 : 73

68) 이경학 : 82

열대지역 산림면적 변화의 성격과 원인에 관한 최근 정보에 따르면⁶⁹⁾, 아프리카 및 아시아에서의 기본식량조달을 위한 농업의 증대와 중남미 및 아시아에서의 새로운 정착지 건설, 농지조성, 사회기반시설 건설 등을 포함하는 대규모 경제개발프로그램이 산림면적 감소의 주요인으로 나타났다. 일반적으로 목재벌채가 산림 파괴의 직접적인 원인은 아니지만 이제까지는 농업적 개발을 하기에는 접근이 어려웠던 몇몇 지역에 벌채과정에서 새로운 도로를 개설함으로써 접근성을 높여 산림파괴를 촉진시켰다. 산림악화에는 연료재의 과도한 채취, 파잉방목, 산불, 과도한 목재벌채, 열악한 벌채기술등이 그 원인으로 작용했다. 앞으로도 수십년 동안 많은 개발도상국에서 식량생산 증대압력이 산림을 농지로 전용시키는 주된 원인으로 작용할 것이며, 이러한 현상은 특히 식량수요를 대처할 다른 방안이 극히 제한된 아프리카의 사하라 주변지역과 라틴아메리카에서 더욱 심할 것이다.

선진국에 있어서는 산업화 과정에서 발생하는 산성우 등 대기오염에 의한 산림 피해가 확산되는 추세를 보인다. 전유럽 산림의 35%가 피해(체코 71%, 독일 52%등)를 입었다. 캐나다의 경우 전체호수의 15%가 생물생존이 불가능하다. 산림감소로 대기중 이산화탄소 농도가 증가하고 지구온난화 현상이 초래되었다. CO₂ 농도는 (1958년) 315ppm에서 (1980년) 335ppm으로 증가하였다. 세계적으로 연간 6백만ha에 달하는 토지가 사막화한다.

국제사회는 산림에 대하여 유엔차원에서 대응책을 강구한다. 1992년 6월 리우회의에서 지구상의 모든 산림의 보전 및 지속가능한 개발을 위해 「산림원칙성명」을 채택하고 유엔지속개발위원회에 산림문제를 전담하는 정부간 패널(IPF)을 설치하였다.⁷⁰⁾ 산림환경보전과 무역을 연계시키려는 환경협력(GR)의 제정을 추진하고 있다.

2) 自然環境保全 基礎調査

자연보호는 자연의 실태를 아는 것으로부터 시작된다. 이를 위하여 국가는 대체로 5년마다 자연환경의 보전을 위하여 강구하여야 할 시책의 책정에 필요한 기초 조사를 행하도록 노력하여야 한다. 제1회의 조사는 통칭 「綠의 國勢調査」라고 불리우며, 1973년에 실시되었다. 문자그대로 식물중심, 植生圖중심이었다. 이 조사

69) 이경학 : 83

70) 1995년에 결성된 '산림에 관한 정부간협의체'(Intergovernmental Panel on Forests, IPF)의 역할은 지속가능한 산림경영에 대한 유엔환경개발회의의 권고를 수행하고, 산림과 관련된 핵심적인 쟁점에 대한 국제적 합의를 도출하는 것이다. 산림에 관한 정부간협의체의 활동이 관련 국제기관, 각국 정부, NGO 및 민간부문의 활동과 맞물리면서 국제임업활동이 전례없는 수준으로 추진되고 있다. 이경학 : 81

는 「自然圖」라는 개념을 국민사이에 인상치웠다. 제2회의 조사는 1978~1979년도에 걸쳐 행하여졌고 그 결과는 수차 간행되었다. 제3회 조사는 1983년도부터 1987년도에 걸쳐 실시되었다. 제4회 조사는 1988년도부터 행하여지고 있다.

(1) 自然環境全國基礎調查

자연환경에 대한 전국의 현황파악은 국토의 효율적 관리를 위해 필수적인 작업이라 할 수 있다. 환경부에서는 전국의 자연환경에 대해 매 10년마다 자연환경보전법에 의하여 조사한다. 제1차 "자연환경전국기초조사"는 1986년~1990년 사이에 완료하였으며 제2차 조사는 1997년부터 실시되었다.

〈表 5〉 等級別 綠地自然度 比率

등 급	1 시가지	2 농경지	3 파수원	4 잔디 초원	5 갈대 초원	6 조림지	7 유령 2차림	8 장령 2차림	9 자연림	10 고산 초원	0 수역
남한전역 (100%)	2.7	30.5	0.5	0.3	0.8	28.1	22.8	12.9	0.4	0	1

* 자료 1996년 환경백서 : 77.

전국조사의 내용으로는 식물의 경우 지역별 식물상, 현존식생도 및 녹지자연도의 작성이다. 동물의 경우 포유류, 조류, 양서류, 파충류, 곤충류로 구분하여 각각에 대한 지역별 생물상을 조사하였고, 일부 분류군에 대하여는 지역별 분포상황을 나타내었다. 호소의 경우 209개에 대한 물리적 개황을 파악하였으며, 주요 하천의 경우 담수어, 수서곤충, 저서생물 및 수중생물에 대한 생물상을 조사하였다. 제1차 조사에는 총사업비 20억3900만원이 투자되었고, 대학교수, 전문가 및 공무원등 1,238명이 참여하였다.71)

71) 제1차 자연환경전국기초조사는 전 국토를 대상으로 실시된 최초의 조사였다는 의의가 있으나, 그 당시 예산과 전문인력의 부족으로 조사가 미비하였다는 지적이 있다. 그러므로 제2차 전국기초조사(1997~2001년)는 제1차 전국조사의 미비점을 보완하는 방향으로 추진한다. 즉, 전국을 행정구역이 아닌 생태적으로 의미 있는 대·중·소 권역으로 구분하고, 각 권역별로 현지 및 지역 전문가를 적극 활용하여 생태계에 대한 시스템적 조사·분석을 행한다. 조사의 신뢰성을 제고하기 위하여 충분한 조사시간과 사전 준비기간을 확보한다. 조사결과에 따라 지역주민, 민간단체 및 지역전문가들이 적극 관리해 나가야 할 생태계의 유형을 구분하며, 조사결과를 바로 GIS와 연계된 전산·정보망으로 구축한다. 모든 조사자료를 이용하여 전국 생태계에 대한 참 모습을 알 수 있도록 생태지도를 작성한다.

(2) 自然生態系 地域精密調査

제1차 자연환경전국기초조사의 결과에 따라 특별히 보전할 가치가 있다고 판단되는 우수한 지역에 대하여는 매년 정밀조사를 실시하고 있으며, 그 결과에 따라 보전가치가 있는 지역에 대하여는 자연생태계보전지역으로 지정한다. 환경부는 앞으로 전국기초조사 결과 특별히 생태계가 우수하다고 판단되는 지역에 대하여도 정밀조사를 계속 추진할 예정이다.

(3) 綠地自然度 精密調査

제1차 자연환경전국기초조사(1986~1990)의 일환으로 실시된 녹지자연도조사(1988~1990) 결과 수령 20~50년생 이상의 산림이 전 국토의 13.3%로 나타났다. 이들 지역에 대하여는 1992년부터 지역별 정밀조사를 실시하였다. 이 조사는 1996년에 완료되었다.

3) 災害防止

(1) 산림병해충 방제

- 신중 병해충 발생 차단 및 확산 저지⁷²⁾
- 병해충 예방 및 방제체계의 확립⁷³⁾
- 생태계보전을 고려한 방제법 활용⁷⁴⁾

(2) 산림황폐지 예방과 복구

- 지역완결 원칙에 의한 계통사방의 지속적 추진⁷⁵⁾
- 산사태 위험지에 대하여는 연차적으로 「예방사방실시」⁷⁶⁾

72) 나무재선충 등 신규 돌발해충은 발생지역에서 완전방제
외래 병해충에 대한 감시강화 및 방제대책 강구

73) 병해충 예찰조사의 강화 및 발생예보제 운영
병해충별 방제적기에 집중방제하여 성과 제고

74) 저독성 약제의 사용으로 자연생태계 피해 최소화
천적의 사육·방사 등 생물적 방제의 확대

피해 우려지역 산림에 대한 집중육림으로 피해확산 저지

75) 5대강 유역 산림 및 산사태우려지 등에 집중 실시
산지사방, 야계사방, 사방댐으로 연결된 지역완결주의로 실시
재해방지, 취수원 등 다목적으로 활용되는 사방댐시설 확대

76) 1995년 산사태 위험지 : 196개소(193ha)

사방기술발전을 위한 지원체제 강화⁷⁷⁾

(3) 산성비에 의한 산림피해 방지

산성비에 의한 산림피해 조사체제 강화⁷⁸⁾

산성비에 의한 산림피해 예측모델 및 복구기술 개발⁷⁹⁾

산성비 산림피해회복 사업 추진⁸⁰⁾

동북아지역 국가간 산성비 피해방지를 위한 협력체제 강화⁸¹⁾

2. 海外動向

1) 日本

(1) 임업정책의 구조

일본에서는 산림이라든가 임업에 관한 법률이 극히 적다. 거의 행정의 정책에 맡겨져 있다. 산림, 임업행정의 대부분은 계획이라든가 통달, 훈령에 의하여 행하여지고 있다고 하는 것이 현실이다. 그것은 국회의 관여가 적다는 점에서 비민주주의적이라고 할 수 있다. 게다가 국민의 참여기회도 없다. 「폐쇄된 산림행정」이라고 할 수 있다. 산림의 보호에 가장 중요한 영향을 주는 것은 행정청이 책정하는 「기본계획」과 「장기전망」이다. 이것이 잘못되면 그것에 계속되는 하위의 행정

산촌 및 해안마을별로 황폐 개천, 산사태 위험지 등을 대상
1997년부터 경관조성을 겸한 마을환경사방으로 확대 실시

77) 사방설계의 전산화 및 성력화 공법개발

임업협동조합 계통조직을 산림토목 전담단체로 육성

78) 조사구(65개)를 단계별로 확대, 선진국수준의 모니터링시스템 구축

임업연구원과 도 산림환경연구소를 조사전담기관으로 육성

전국 산림피해지도 작성, 객관적인 정책수립 근거 제공

79) 산성비와 산림활력 쇠퇴간의 인과관계 규명

대기오염물질별 피해정도, 종류 및 범위 예측방법 개발

환경오염물질에 대한 저항성 및 정확력이 높은 수종개발

식생구성방법, 토양개량 등에 의한 피해회복 사업체계 개발

80) 대도시, 공단지역등에서 산성비 피해회복 실연사업 실시

수종개발, 시비 등 토양개량 및 식생구성방법등 산림관리기술적용

1998년부터 산성우 피해극심지역에 대한 토양개량사업 추진

81) 조사기법, 이동경로, 복구방법 등에 대한 정보교류 및 공동연구 추진

韓·中 및 韓·日간 환경협력공동위원회를 통하여 공동연구사업 추진

도 잘못된 방향으로 간다.

(2) 산림자원에 관한 기본계획

이는 산림자원의 장기적인 정비의 기본방향을 명확하게 하는 계획으로 일본의 산림·임업정책의 지표가 되며 임업경영자의 참고가 된다. 1951년의 산림법에 규정되어있던 기본계획은 국가목적달성을 위한 산림사업에 대한 행정지도와 감독의 규범이 되는 것이었다. 이는 1964년에 임업기본법으로 옮겨져 국가목적달성을 위한다는 것에서 산림소유자로서의 자주적 노력육성, 조성, 유도의 규범으로 변화하였다.⁸²⁾

산림자원에 관한 기본구상, 산림자원정비의 목표 및 목표달성의 방법과 과제로 짜여진 이 계획은 인공림의 정비를 중심으로 하여 목재생산 기능을 확보할 것을 중점으로 한다. 일본의 산림을 생태계자원으로서 보전하고 그 범위내에서 목재생산 활동을 한다는 발상은 없다. 그러므로 白神山地 등의 원생림의 벌채라든가 파괴가 그치지 않았다. 이 기본계획은 林政審議會의 의견을 들어 정부가 결정하여 공표한다. 계획안에 대하여는 환경영향평가라든가 국민참가절차, 국회의 관여도 없다.⁸³⁾

(3) 중요 임산물에 대한 장기전망

20년 내지 30년 전까지의 목재 등의 수요와 공급의 전망이다. 에너지와 수자원, 농산물 등에 대해서도 세워져 있지만, 어느 것도 수요에 대하여는 '과대평가'되고 있다. 그리고 수 년마다의 재고시 실적이 하회하고 있기 때문에 하향수정되고 있다. 이러한 전망은 「필요주의」라고 하는 생각에서 가능하다. 즉, 「수요가 있기 때문에 공급하지 않으면 안된다」고 하는 생각이다. 오히려 생태계의 균형보전이라는 관점에서 공급가능한 한계를 계산하고 수요를 그것에 합치시킨다는 「전망」이 필요하다.⁸⁴⁾

(4) 산림계획제도

가. 전국산림계획

농림대신은 5년마다 15년을 1期로 하여 전국의 산림을 구역별로 29블럭으로 나누어 산림계획을 세운다. 이는 ① 산림정비의 목표와 기본적 사항 ② 산림사업

82) 山村恒年 : 172

83) 山村恒年 : 173

84) 山村恒年 : 174

의 기본적 사항 ③ 산림의 토지의 보전 ④ 보안림과 보안시설사업 ⑤ 특정보안림의 정비 ⑥ 불력의 설정 등으로 이루어지는 산림사업의 포괄적 지도계획이다(산림법 제4조). 그러나 이러한 전국산림계획은 자연보호의 점에서 볼 때 ① 상당 정도의 천연림(활엽수)의 벌채를 예상하고 있다 ② 자연파괴의 요소가 큰 基幹林道를 1만 1천 킬로미터로 연장한다 ③ 산림법(제4조제3항)상 본계획은 양호한 자연환경의 보전형성에 적절한 고려를 요하고 있음에도 환경영향평가라든가 주민참가절차가 이행되지 아니한다는 등의 문제점을 안고 있다.⁸⁵⁾

나. 지역산림계획

전국 255개로 구분되는 산림계획구의 사유림에 대하여 도도부현지사가 관계시정촌장의 의견을 들어 세운다(산림법 제5조). 이에 대하여 의견이 있는 자는 공표가 있는 날로부터 기산하여 30일 이내에 지사에 대하여 의견을 제출할 수 있다(제7조제1항). 그러나 산림계획의 공표가 있더라도 일반 주민의 눈에 들어오지 않을 것이다. 이 계획에도 <자연보호배려의무>가 준용되고 있지만 환경영향평가는 행하여지고 있지 않다. 이 계획의 대상으로 되어 있는 산림소유자들은 벌채의 신고의무가 있고 시업의 권고, 벌채계획의 변경명령의 대상이 된다(제10조).

다. 사유림의 산림계획 제도

사유림지의 개발행위는 산림의 토지의 적정한 이용의 확보를 위하여 임지개발허가를 필요로 한다(산림법 제10조의2). 이는 산림의 다른 용도로의 전용규제가 아니라 개발행위의 실시방법의 규제에 불과하다. 이 허가에 의거하여 매년 8천ha 정도의 산림이 공장이라든가 골프장 등으로 전용되고 있다. 산림법은 이를 저지하는 규제수단은 가지고 있지 않다. 또 여기에서도 허가에 있어 환경영향평가는 행하여지고 있지 않다.

라. 산림정비계획

종전의 산림계획제도에는 기초지방자치단체(시·정·촌)는 아무런 권한도 없었지만 사유림의 간벌, 보육의 적정을 위하여 시정촌이 세우는 계획으로서 1983년에 제도화되었다(산림법 제10조의8). 산림의 간벌과 보육에 한하고 종합적 계획이 아닌 점이라든가 환경영향평가제도도 없다는 점이 문제이다.⁸⁶⁾

마. 산림사업계획

산림의 소유자가 ① 벌채 ② 조림 ③ 보육 등의 사업에 대하여 자발적으로 세우

85) 山村恒年 : 175

86) 山村恒年 : 178

는 계획으로 지사의 인정을 받으면 계획의 준수 의무, 벌채조림의 사후신고의무가 있는 반면, 소득세의 특별공제, 상속세의 延納, 조림보조금의 보조율상승 등의 우대조치가 취하여진다. 私有林의 임업정책은 기본계획을 정점으로 하는 산림계획체계에 의하여 국가가 지도, 유도하는 시스템으로 되어 있다. 그러나 결국 임업만에 치우친 종적 계획행정으로 그 모순이 나타나고 있다.

(5) 國有林의 경영계획 시스템

가. 법률에 근거가 없는 국유림계획

국유림의 경영사업에 대한 계획도 전국산림계획의 하위계획으로서 수립되어 있다. 그러나 그 근거는 법률이 아니라 농림성 훈령인 「국유임야경영규정」이다. 이들 계획에는 산림의 정비, 사업, 林道, 산림의 보호에 관한 사항이 포함되어 있기 때문에 자연보호와 중요한 관계가 있다. 그 가운데에서도 특히 벌채계획과 임도설치계획이 미치는 영향이 크다.⁸⁷⁾

나. 국유림경영의 헌법 「국유임야경영규정」

이는 「훈령」으로 대신으로부터 영림국장이라든가 영림서장에로의 명령이라는 형식을 취하고 있다. 법률로 정하지 않고 이러한 형식을 취하는 이유가 의문스럽다.⁸⁸⁾ 국유림은 국유재산이다. 그것을 활용하여 경영하는 권한이 임야청에 부여되고 있다. 국유림의 경영은 국민에 대한 일반행정권의 행사가 아니라 국민의 권리의무와 직접 관계가 없는 <국가의 내부적 처리사항>이기 때문에 법률의 근거를 요하지 않는다고 하는 것이 국가의 생각일 것이다. 그러나 昭和 30년대에 이 경영규정의 방침에 의하여 성장량을 초과한 대대적인 亂伐이 행하여졌고 산림생태계가 파괴되었으며 국민은 홍수라든가 가뭄, 야생동물에 의한 食害 등 많은 피해를 받았다. 국민생활에는 크게 관계가 있다. 「국유림」은 현재 및 장래의 국민으로부터 <신택을 받은 재산>이다. 그렇다면 국유림의 경영의 기본에 대하여는 법률에 의하여야 하고 국민의 경영참가 등 민주적 절차가 그중에 인정되어야 한다.⁸⁹⁾

다. 경영기본계획 과 지역사업계획

여기에서는 산림의 생태계의 보전에 관한 것은 계획사항으로 되어 있지 않고 생태계에 대한 환경영향평가는 계획책정에 있어 행하여지고 있지 않다. 영림국장 또는 지국장은 경영기본계획에 의거하여 「지역사업계획구」에 대하여 지역사업계획을

87) 山村恒年 : 179

88) 山村恒年 : 180

89) 山村恒年 : 181

정한다.⁹⁰⁾

(6) 國有林의 보호·보존림

국유림에 대해서도 임업의 입장에서가 아니라 자연보호를 목적으로 한 다음과 같은 제도가 있다. 그러나 법률의 근거는 없다.

가. 보호림

1915년 6월 산림국장 통첩 「보호림설정에 관한 건」에 의하여 동년부터 上高地·十和田湖 등지에 보호림이 계속 설정되었다. 이 제도는 국유림의 내부를 자주적으로 규제하고 원생림 등을 보호하기 위한 자연보호의 선구적 제도였다고 할 수 있다. 그리고 이는 지역사업계획에 있어서 구체되고 사업구역과 구별된다. 그 후 국립공원법이라든가 문화재보호법의 제정에 따라 각각의 법에 의하여 바꾸어 지정된 것도 있다. 1973년 산림의 공익적 기능이 중시됨에 따라 귀중한 천연림이 보호림에 추가편입되었다.

나. 생물유전자원보존림

1988년 생물학적 기술(biotechnology) 등 첨단기술의 개발의 추진을 위하여 국유림내에 이 생물유전자원보존림을 설정하기 위한 「要領」이 통첩으로 정하여졌다. 제1종·제2종으로 구별되어 사업방법이 각각 제한된다.⁹¹⁾

2) 美 國

미국의 국토면적은 1992년말 현재 915,941,000ha로써 산림은 32.5%인 2억 9,813만5,000ha이며, 이중에 용재림의 생산면적은 66%에 해당하는 약 1억 9,800만ha에 이른다. 특기사항은 미국 정부의 축적에 대한 통계치는 용재생산림만을 대상으로 축적을 조사·발표하고 있다(용재생산림의 정의 : 1ha당 연간생장량이 1.4m³이상이고 목재생산이 제한되지 않는 산림을 뜻한다). 산림축적은 총 222억3,300m³/ha)로써 이를 소유별로 보면 산림청 소관 연방림이 59억7,800만

90) 知床의 천연림 별채도 網走지역 사업계획의 제4차계획으로 추진되었다. 이에 대하여 자연보호단체, 地元町 등으로부터 반대가 있어 실행이 유보되었다. 그래서 사업계획을 대폭 변경한 제5차계획을 수립하였다. 이에 대하여 町·漁協은 了解하고, 환경청은 동의했지만 인접지에 知床100평방미터 운동지가 있고 자연보호단체가 맹렬히 반발했고 전국적으로도 반대여론이 강했기 때문에 일시 휴전상태에 있다. 그런데 1987년 4월 영림국장은 돌연히 530본을 별채하였다. 이 별채에 대하여 각 방면으로부터의 비난이 행하여졌다. 제6차 網走지역 사업계획이 주목받는다.

91) 山村恒年 : 184

m²(174m²/ha), 공유림이 23억4,800만ha(124m²/ha), 사유림이 139억700만m²(96m²/ha)로써 역시 산림청 소관림의 산림경영이 잘 되고 있음을 알 수 있다.⁹²⁾

〈표 6〉 소유별 면적 및 축적

(단위 : 면적 천ha, 축적 백만m³)

구 분	합 계	산림청소관 연 방 림	공 유 림	사 유 림		
				계	회 사 림	비회사림
면 적	198,123	34,262	18,954	144,907	28,513	116,394
축 적	22,233	5,978	2,348	13,907	2,993	10,914
ha당 축적 (m ³ /ha)	112	174	124	96	105	94

* 자료 : 산림(1997·12) 78

(1) 행정조직

미국의 산림청은 농림성 산하에 있으며 본부 청사는 워싱턴 DC에 자리잡고 있다. 청장, 차장을 두고 국유림부, 주사유림부, 임업연구부, 행정부 및 기획법무부 등 5개부로 구성되어 있다. 일선 조직으로 9개 지방에 지방산림청, 123개소의 국유림 관리소, 644개소의 산림보호구가 조직되어 있다. 그러나 사유림이 많은 미국 동부에는 지방산림청과는 별도로 2개소에 주사유림관리소를 두고 있다. 임업연구조직을 보면 8개소에 임업 시험장을 지역생태적 특성에 따라 관할구역을 지정하여 배치하였고, 임산물의 활용도를 극대화하기 위해 1개소의 임산물연구소를 미국 서북부 중앙(매디슨 지역)에 설립하였다. 이상과 같이 미국 연방 산림청은 광활한 국토의 다양성과 산림의 지역적 요구를 최대한 충족시킬 수 있도록 조직되어 있고 배치되어 있으며 또한 산림행정과 효율적인 국유림경영 및 임업연구사업을 확실히 구별해 놓았다. 상부기관의 정책이 하부기관에 신속히 전달될 수 있도록 하였고 동시에 하부기관의 요구사항 및 문제점이 효과적으로 반영되도록 체계화 되어 있다.⁹³⁾

(2) 산림예산(세출·세입)

미국 연방정부의 전체예산은 1995년말 현재 1조5,191억\$로써 산림청 예산은 전체 예산의 0.2%에 불과하다. 미국 연방 산림청의 세입규모는 1995년도에 10억400만\$로써 대부분을 산림청 소관 국유림에서 얻고 있으며, 세출 역시 막대하여 매년 세출이 세입을 크게 초과하고 있다.⁹⁴⁾

92) 전진표 : 77~78

93) 전진표 : 76

〈표 7〉 산림예산 세출

(단위 : 억\$)

구 분	'90	'91	'92	'93	'94	'95
연방정부 전체예산	1조2,525	1조3,236	1조3,809	1조4,807	1조4,608	1조5,191
산림청예산	35	32	34	34	35	31
산림청 예산 비율(%)	0.28	0.24	0.25	0.24	0.24	0.20

* 자료 : 산림(1997·12) 78

※ 산림청 예산은 단일회계로 구성되어 있다

〈표 8〉 산림예산 세입

연 도	'90	'91	'92	'93	'94	'95
세 입						
구 분	15억8,300	12억2,600	12억9,800	12억5,300	12억2,500	10억400

* 자료 : 산림(1997·12) 78

(3) 산림청 보조사업

보조대상사업은 6대사업으로 나누어 추진하고 있으며, 그 보조율은 일정치 않으나 연방정부와 주정부(시·군)가 각각 50%씩 사업비를 지원하고 있다.⁹⁵⁾ 구체적인 내용은 다음과 같다.

- ① 공유림 병해충 방제와 산불진화사업 : 병해충 조사 및 방제를 위하여 지원하고 있다.
- ② 산림관리사업 : 비회사림 산주의 기술지원과 경영계획 작성을 위해 보조하고 있으며 양묘사업도 지원하고 있다.
- ③ 산림관리 유도사업 : 비회사림 산주중 400ha미만 소유자를 대상으로 조림·육림 및 수질향상 등을 유도키 위해 정부가 보조하고 있다.
- ④ 도시 및 지역사회 임업사업 : 도시 및 지역에 산림관련사업을 조장키 위해 지원하고 있다.

94) 전진표 : 78

95) 전진표 : 79

⑤ 경제활성화 사업 : 농촌개발은 물론 경제회생과 경제다각화를 모색키 위해 지원한다.

⑥ 북서태평양 지역사회 지원사업 : 환경보존을 위하여 벌채가 급감된 북서태평양 지역에 대한 대통령의 특별지원사업으로 추진되고 있으며, 연방정부가 사업비 전액을 보조하고 있는 것이 특징이다.

(4) 산림기금

산림기금은 두 가지가 있다. 하나는 1991년도에 조성된 '전국식목재단기금'으로서 미국 전지역에 조림과 보호사업을 지원키 위하여 연방정부의 출연금으로 조성되었다. 또 다른 기금으로 '국유림재단기금'은 산림청의 다목적 이용정책 및 연구, 사유림 행정을 지원키 위한 교육과 기술지원을 수행하기 위해 조성된 것이다.⁹⁶⁾

3) 스웨덴

(1) 서 설

가. 過去 政策의 特徵

스웨덴 의회는 1993년 5월 새로운 산림정책을 승인하였다. 종전의 산림정책은 1979년부터 발효하였다. 산림정책은 1980년대에 약간 수정되었다. 목은 정책의 주요특징들은 다음과 같다⁹⁷⁾ :

- ① 다음 세기 초엽에 예상되는 목재부족 때문에 목재생산을 강조하였다.
- ② 산림환경의 중요성을 점점 인정하면서도 이를 목재생산에 종속시켰다.
- ③ 산림에 대한 국가의 개입이 현저하였다.
- ④ 1979년의 산림법 및 관련규정들을 제정하여 山林管理(forestry management)를 규율하고 통제하였다.
- ⑤ 산림 투자 즉 주로 북부 스웨덴에서의 재생산을 위한 재정확보를 목표로 특별산림세(special forest tax)를 재원으로 하는 보조금 시책을 폈다.
- ⑥ 국가에 의하여 수행되는 강제관리 계획을 수립하기 위하여 山林在庫調査(forestry inventory)를 실시하였다.
- ⑦ 1980년대 후반에는 산림 소유자들을 위하여 서비스를 확대하고 특히 산림생태계(forest ecology)와 환경분야에서 산림요원들에 대한 지식의 전달을 중요한

96) Report of the Forest Service(USA), Fiscal Year 1992, 참조

97) National Board of Forestry(NBF)(1994) : 3

정책수단으로 택하였다.

나. 議會委員會의 提案

의회위원회는 종전의 산림정책을 평가하고 새로운 정책을 제안하였다. 위원회는 종전의 정책이 대부분의 영역에서 성공적이었다고 인정하였다. 그러나 자연을 보전하고 양질의 목재를 생산한다는 측면에서는 성공도가 상대적으로 낮았다. 특히 산림법은 이러한 관점에 적합한 적극적 개발을 제약하였다. 나아가 여러 가지 형태의 보조금들은 불충분한 것으로 드러났고 관리계획수립용 재고조사는 비용이 많이 들었다.⁹⁸⁾

다. 與件의 變化

1970년대와 1980년대중에는 조사 결과 산림생태계에 관한 지식수준이 현저히 높아졌다. 위협받는 種(species)과 生態系(ecology)의 개념이 도입되었다. 처음에는 조사원들과 자연보전단체들이 현재의 산림이 일부의 종과 생태계에 야기하는 위협들을 경고하였다. 이러한 인식은 점차 대중들과 산림계 인력들에게 확산되었다.⁹⁹⁾

대기오염 물질들이 산림에 미치는 부정적 효과들이 입증되었다. 산림토양의 산성화(acidification)는 측정가능한 효과중의 하나이었다. 오염물질들은 결국 산림생태계의 건전함에 심각한 위협을 준다. 새로운 종류의 산림피해와 오염물질들 사이의 관계는 아직까지 입증되지 아니한 가설이다. 그러나 이러한 관계가 존재한다는 강력한 징표들이 존재한다.¹⁰⁰⁾

산림의 광범위한 혜택에 관한 중요성도 특히 1980년대 후반과 1990년대 초반에 국제적 수준으로 고양되었다. 스웨덴은 UNCED 과정에 적극적으로 기여하였고 AGENDA 21, '모든 형태의 산림의 관리, 보전 및 지속가능한 개발에 대한 원칙들에 관한 법적 구속력 없는 선언'(authoritative statement)과 生物多樣性協約 및 氣候變化協約에 서명하였다.¹⁰¹⁾

(2) 環境과 生産이라는 목표의 同等追求

새로운 정책은 한편으로는 산림환경을 보전하고 다른 한편으로는 생산을 추구한다는 목표들을 설정하였다. 이 두가지 목표들은 우선순위가 같다. 이는 산림자원의 관리에 있어서 이러한 목표들을 같은 비중으로 다루어야 함을 의미한다. 이 목

98) NBF : 3

99) NBF : 4

100) NBF : 4

101) NBF : 4

표들은 대체적으로 서로 상충되지 아니한다. 예컨대, 목재생산성의 증대는 적절한 자연보전과 결합될 수 있다.

가. 環境目標

임야의 생산성은 유지되어야 한다. 種의 다양성(biodiversity)과 유전적 변이(genetic variation)는 확보되어야 한다. 산림은 산림생태계에 자연적으로 존재하는 식물 및 동물의 종들이 자연적 조건하에서 그리고 종족이 번성하는 상태하에서 존속할 수 있도록 관리되어야 한다. 위협받는 종들 및 초목류(vegetation type)들은 보호되어야 한다. 산림의 역사적, 미학적 및 사회적 가치들이 방어되어야 한다.¹⁰²⁾

나. 生産目標

산림과 임야는 지속적이고 유익한 생산을 효과적으로 겨냥하면서 이용되어야 한다. 산림생산은 산림이 미래의 다양한 인간적 욕구들을 충족시킬 수 있는 잠재력을 가지고 있음을 전제로 이루어져야 한다.¹⁰³⁾

(3) 山林의 複合的 利用

산림생산에서 가장 중요한 것은 단연코 목재생산이다. 산림으로부터 얻는 다른 생산물로서는 오라, 딸기류 및 버섯 등이 있다. 환경목표와 생산목표는 상이한 전략을 적용함으로써 달성될 수 있다. 새로운 산림정책에는 스웨덴 산림을 위하여 선택된 전략이 명시되어 있다. 산림은 원칙적으로 각 지역의 임야에서 목재생산성을 증대시키고 다른 기능도 증진시킨다는 두 가지 욕구가 충족되도록 관리되어야 한다. 이러한 접근이 산림관리에 대한 複合的 利用(multiple use)이다. 임야를 따로 유보하여 林業(forestry)으로부터 보호하여야 한다는 필요성은 복합적 이용에 의하여 현저히 감소될 수 있다. 현재, 보전을 위하여 따로 유보한 임야의 비율은 2.8퍼센트이다. 이는 매우 부족하다고 판단된다. 자연보전이라는 목적을 위하여 주로 스웨덴 남부와 중부에서 더 많은 임야들이 유보되어야 한다.¹⁰⁴⁾

가. 戰略的 選擇의 理由

이러한 전략의 선택 뒤에는 여러 이유들이 있다. 그 중 가장 중요한 이유는 다음과 같다¹⁰⁵⁾ :

102) NBF : 5

103) NBF : 5

104) NBF : 6

105) NBF : 6

스웨덴의 경우 임업과 산림산업은 국가 차원보다 특히 여러 지방들에서 경제적으로 상당한 비중을 차지한다. 결과적으로 광범위한 지역들을 보전지역(reserve)으로 유보하고 이를 임업으로부터 보호하는 행위는 국가 및 지방의 경제에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

대부분의 임야들은 역사적으로 농업 및 임업과 같은 인류의 활동에 의하여 영향을 받아왔다. 자연보전상 특히 가치가 있는 원시림(old growth forest)은 소규모만 남아 있다.

국가는 임야지역의 약 1/5 정도를 소유하고 있다. 보유지들은 대부분의 자연보전지역들이 위치하고 있는 북부 스웨덴에 집중되어 있다. 따라서 남부 및 중부 스웨덴에 새로운 보전지역들을 설정할 경우 상당한 정도의 사유임야를 포함하게 될 것이다.

나. 戰略의 可視化

複合的 利用이라는 전략은 이미 스웨덴의 임업에서 어느 정도 적용되고 있다. 적용결과는 산림조경(landscape)에서 가시화되기 시작하였다. 산림습지, 식물상과 동물군을 위한 주요 서식지(key habitat), 古木 및 死木들이, 존속하고 있거나, 벌목이 행해질 경우, 주의 깊게 다루어진다.

(4) 政府와 民間의 役割分擔

가. 山林環境에 책임을 지는 山林所有者들

1980년대 후반과 1990년대 초반을 통하여 산림환경에 대한 책임문제에 관한 기본적인 원리가 점진적으로 개발·수용되었다. 이 원리는 앞에서 논의된 산림자원들의 관리에 관한 '복합적 이용'이라는 전략을 포함한다.¹⁰⁶⁾

산림관리는 환경적 고려와 통합되어야 한다. 산림소유자는 목재생산에 이용되는 토지에 관하여 요구되는 환경적 조치들에 대하여 그리고 이 조치들과 관련된 비용에 대하여 책임이 있다. 예컨대, 특히 최종 벌목에 착수할 때 고목과 사목들을 남겨 둠은 이러한 환경적 조치들에 해당한다. 희귀한 또는 위협받는 식물상 또는 동물군이 존재하는 각 지역에서 통상적으로 0.5 헥타아르 미만의 산림을 소규모 서식지로 남겨 두는 사례도 환경적 조치에 해당한다. 그러나 관련 비용이 지나치게 많을 경우 국가는 산림소유자에게 보상하여야 한다.¹⁰⁷⁾

106) NBF : 7

107) NBF : 7

나. 山林政策의 이행을 책임지는 國家·地方 山林委員會

국가산림위원회와 24개 지방산림위원회와 같은 현재의 산림 당국들은 새로운 산림정책의 이행을 계속 책임질 것이다. 당국들은 주로 산림환경 분야에서 더 많은 업무를 부여받을 것이다. 그렇기 때문에 직원들의 교육과 훈련이 필요하다.108) 한편 다른 업무들 예컨대 산림소유자들에 대한 보조금의 조정 및 총산림재고조사 수행 등은 그 중요성이 감소되거나 중단될 것이다. 전반적으로 산림당국에 지급되는 재정은 이미 10% 내지 20% 정도가 감소된 것으로 추산된다.109)

지방산림위원회들은 지역사무소들과 여러 개의 지구들로 조직되어 있다. 스웨덴 전체의 지구(district) 총수는 약 140개에 달한다. 1개의 지구는 평균 1800개의 산림보유지를 관장한다. 위원회들은 이러한 방식으로 현지에서 산림소유자들과 밀착하여 주로 대민 서비스들과 산림법과 같은 정책도구들을 효과적으로 활용하기에 유리한 조건들을 조성한다.110)

(5) 政策上的 變化

가. 國家가 부담하여야 하는 國立公園과 自然環境保全地域에 관한 비용

환경목표들과 수단들이 산림 정책에 통합된 이후 산림당국이 산림정책의 환경적 측면들을 생산이라는 관점에서 이행하고 추구할 책임을 져야 함은 자연스러운 일이다. 환경당국들은 나름대로 산림정책의 환경적 측면을 개발하고 평가할 책임을 지지만 산림당국들도 이러한 활동들에 반드시 참여하여야 한다.111)

나. 對民 서비스의 비중 증대와 법률, 보조금 및 산림목록의 비중감소

새로운 정책에서는 상이한 산림정책 도구들간의 비중이 바뀌었다. 여기에는 두 가지 주요한 이유들이 있다. 첫째, 스웨덴에서는 대체적으로 규제를 완화하고 경제에 대한 국가의 간섭을 축소하는 추세를 보이고 있다. 둘째, 과거의 政策에서는 산림정책상의 많은 노력들이 (지금은 폐지된) 특별산림세(special forest tax)에 의하여 재원이 충당되었다. 현재 산림소유자들은 경제적인 관점과 관리라는 두 가지 관점에서 직접적인 책임을 더 많이 부담하여야 한다.112)

산림소유자들의 책임이 과거보다 커졌다는 측면에서 對民 서비스(extension service)와 지식 및 秘法(know-how)의 이전은 더욱 중요한 의미를 지니게 되었다.

108) NBF : 12

109) NBF : 13

110) NBF : 13

111) NBF : 7

112) NBF : 8

입법은 단순화되었고 전반적으로 제한이 완화되었다. 즉 산림소유자들에게 행동의 자유를 상당히 많이 부여하였다. 보조금은 산림환경을 증진시키기 위한 정책도구로서만 이용된다. 국가 차원의 山林在庫調查(forestry inventory)는 '국가산림재고조사'(National Forestry Inventory)와 산림환경에 관한 재고조사들에 국한된다. 국가산림재고조사는 주로 산림정책의 개발과 후속조치들을 위하여 사용된다.¹¹³⁾

다. 種子·種苗 生産方法의 再調整

종자와 종묘의 생산에 대한 국가의 관여는 종래 중요한 산림정책적 도구이었다. 이는 적절한 종자와 종묘의 공급을 보장하는 수단 중의 하나이었기 때문에 산림소유자들은 산림법상의 재생산 요건을 충족시킬 수 있었다. 그러나 1980년대중에 생산과 시장 조건이 현저히 변하였기 때문에 정책적 생산에 관한 논쟁은 약화되었다.¹¹⁴⁾

국가가 생산하는 종자와 종묘의 시장점유율은 현재 약 1/3 정도이다. 생산, 분배 그리고 마케팅은 국가 및 지방 산림위원회의 후원 아래 상업적 방법으로 수행된다. 위원회들도 종자와 종묘에 관하여 주로 입법적 측면을 포함하는 행정적 책임을 부담한다. 시간이 흐를수록 이러한 활동들의 행정적 측면과 상업적 측면을 구분하기가 더욱 어려워졌다. 현재 새로운 국영회사(state limited company)가 상업적 요소를 취하고 있는 이유도 여기에 있다. 필요한 경우 국영회사 또는 그 일부조직은 추후에 민간 주주들을 참여시킬 것이다. 국영회사는 민간부문에서의 생산방식과 동일하게 경영될 것이다. 즉 종자와 종묘의 국가생산은 산림정책의 도구로 이용되지 아니할 수도 있다.¹¹⁵⁾

3. 紛爭動向

1) 傳統知識의 保護

유엔인간환경회의(1972년 스톡홀름) 개최 20주년을 맞이하여 1992년 6월 브라질 리우데자네이로에서 열린 유엔환경개발회의(UNCED)는 경제개발과 환경보전의 조화로운 추구를 위하여 '의제21'과 '산림원칙' 등의 각종 국제규범들을 채택하였고 유엔지속가능개발위원회(UNCSD)를 발족시켰다. 유엔지속가능개발위원회는 제3차회의(1995년 4월 뉴욕)에서 산림원칙과 의제21중 산림관련 주요의제만을 별도로 논의하기 위하여 위원회 산하에 정부간산림패널(IPF)을 한시적으로 설

113) NBF : 8

114) NBF : 12

115) NBF : 12

치하였다. 정부간산림패널은 유엔환경개발회의 결의안의 이행평가 등 5가지 주요 논의분야를 연차적으로 검토하고 제4차회의(1997년 2월)를 끝으로 제5차 지속가능개발위원회와 유엔특별총회에 최종결과보고서를 제출하였다. 산림패널은 '유엔환경개발위원회 결정안의 이행평가'를 의제 1로 다루었고 '산림관련 전통적 지식의 보호 및 이익'은 동 의제 1의 부속의제 (3)으로 다루어졌다.¹¹⁶⁾

(1) 유엔환경개발회의의 결론

전통산림지식(TFRK: Traditional Forest-related Knowledge)은 원주민의 권리와 공평한 수익배분의 견지에서 "지적재산권"과 같은 법적·제도적 장치가 필요하고, 생물다양성협약(CBD ; Convention on Biological Diversity)의 제 8(j), 10(c), 15조에서 규정하고 있는 TFRK내용과 일관성이 유지되어야 한다. 전통산림지식의 이용을 활성화하기 위하여 동 관련 투자정보, 국가 경험 등의 국제적 정보교환체계의 수립이 요구된다.

(2) 이행 합의안

TFRK와 관련하여, 공평한 수익배분과 지적재산권 보호를 위한 정책적·법적·제도적 장치를 검토한다. 산림유전자원의 보전과 이용의 조화를 추구하기 위하여 TFRK의 규명과 이해 증진 및 TFRK 정보관리체계의 개발 필요성 강조, 특히 WPO(World Intellectual Property Organization)와 UNCTAD(United Nations Conference on Trade and Development)로 하여금 지적재산권과 TFRK의 관계를 규명하고, TFRK의 보호 수단을 개발토록 한다. 산림원칙 2(d)와 5(a)에 의거, 국가산림계획의 수립과 TFRK관련 협정(Partnership) 체결시 TFRK 보유 산촌민과 산주의 참여 기회를 보장한다. '지속가능한 산림경영'(SFM)의 기준과 지표 및 산림경영 증명제도의 개발에 있어서 TFRK를 반영한다.

(3) 주요 국가의 입장

77그룹 등 개도국은 원주민의 전통지식과 생물다양성의 관계가 SFM의 맥락에서 규명되어야 하고, TFRK는 CBD의 관련조항(8j, 15)과 일관성있게 논의되어야 함을 강조하였다. SFM의 이행을 위해서는 "산림원칙"을 준수하고 개도국에 대한 재정지원 및 기술이전을 확대할 것을 주장하였다. 77그룹 등 개도국은 TFRK의 지적재산권 특허 등 국제적인 법적, 제도적 장치의 마련을 주장한 반면, 미국, 일본 등은 TFRK에 대한 권리보호 이전에 SFM과의 구체적인 관계규명이 선행되

116) 지구산림협약 논의 : 9~11

어야 함을 강조하고, 필요하다면 TFRK이용 당사국간의 협약을 통한 법적, 제도적 장치의 검토를 제안하였다. 미국 등 선진국은 원주민의 전통지식이 SFM에 도움이 될 수는 있으나, 전통지식에 대한 권리보호 이전에 구체적인 전통지식 관련 정보의 목록작성 등이 선행되어야 한다는 것과, CBD는 생물다양성의 보존과 이용에 관련된 TFRK의 관계에 중점을 두고 있는 IPF논의와는 차별성을 두어야 한다고 주장하였다.

(4) 한국정부의 입장

TFRK의 개념 및 인정범위 등에 대한 합의형성도 아직 되어 있지 않고, 다른 협약이나 국제무역 규정과도 밀접한 관련이 있으므로 향후 보다 심층적인 논의를 통하여 발전시켜 나가야 할 것이다. 전통적 토착지식의 보호방안은 생물다양성협약 뿐만 아니라 WTO/CTE의 지적재산권 허용방식(기간 및 범위제한등)과 관련된 논의도 비중있게 고려해야 한다.

2) 田園享有權의 등장 : 자연휴식지

서울의 남산 3호 터널을 지나려면 2천원의 혼잡통행료를 내야 한다. 서울시는 지방자치단체가 갖는 교통경찰권에 근거하여 이 돈을 걷는다. 만약, 서울남부와 경기도를 연결하는 과천의 남태령에 톨게이트를 만들어 통행료나 입장료를 받는다 면 과거 출몰하였던 산적들과 같은 것으로 폄하할 수 있을까? 곰곰히 생각해 보면 대한민국 국민이라는 자격만으로 누리는 권리가 많다. 길이 열린 곳이면 아무 곳이나 차를 몰고 갈 수 있다. 지역주민들의 의사와 무관하게 캠핑·낚시·사냥을 즐길 수 있다. 곳에 따라서는 약간의 입장료나 청소비 등을 받는다. 그러나 이 수익은 지역주민들의 주머니로 들어가지 않는다. 주민들이 보기에는 대대로 물려받은 그들의 뜰(전원)이나 산야를 이방인들에게 내주는 셈이다. 산야나 전원을 누릴 수 있는 고유한 권리는 경제적 가치로 주민들에게 독점적으로 귀속될 수 없을까? 영국의 보통법(common law)에서 유래하는 전원향유권(countryside right)논리는 자연생태계에 대한 지역주민들의 자유와 이익을 법적 권리로 환원시키고 있다.

자연환경보전법을 고쳐 “숲이나 계곡 등에 자연휴식지를 정하고 지방자치단체가 그 이용료를 받는다”는 방침은 전원향유권의 서곡이자 공공신탁이론의 구체화라는 관점에서 주목할 만하다. 환경부 발표에 따르면, 앞으로 내린천(인제)·소요산(동두천)·용추계곡(가평)·강촌유원지등 - 자연공원으로 지정되지 아니하여 관리의 사각지대에 있으면서도 경승지이기 때문에 행락객들이 많이 찾는 - 비지정관광지

나 유원지는 해당 지방자치단체장이 이를 자연휴식지로 지정하고 휴식지 이용료를 받을 수 있다. 환경부는 전국에 모두 700여개의 자연휴식지를 지정한다는 계획을 세웠다. 자연휴식지에는 이용편의시설을 두고 자연훼손을 방지한다. 지방자치단체는 자연자산에 대한 이용료와 주차료를 거둘 수 있다. 다만 경승지 등이 자연휴식지로 지정된다고 하더라도 그 수익의 쓰임새에 대하여서는 주민들을 위한 새로운 접근이 필요하다.

第2章 山林生態系の 破壞와 對應

第1節 山林破壞의 因果關係

1. 自然 生態系の 破壞原因

자연 생태계가 병들어 가는 까닭이 무엇인가를 생각할 때 그 대답은 人間系에서 찾아야 할 것이다. 자연 생태계가 병드는 첫째 원인으로 곧잘 지적되는 것이 과도한 인간의 숫자이다. 인간의 수가 많아지면 이들을 부양해야 하는 자연에 보다 많은 부하가 주어지고 그 부하를 견디지 못하는 자연 생태계는 병이 들게 될 것이다. 인구의 증가로 말미암아 인간의 삶의 질에 한계가 주어질 것이라는 지적은 일찍이 19세기에 영국에서 맬더스(Malthus)에 의하여 제기된 바 있다. 그러나 오늘날 인구증가의 문제는 범지구적 차원의 생태계 파괴의 원인으로 인식되기에 이르게 되었다. 즉 인구의 성장이 지구 생태계 파괴의 근본적인 원인이라는 인식이다.117)

인구의 성장 못지않게 자연 생태계를 병들게 하는 원인으로서 중요한 것이 현대인의 삶의 양식이다. 즉 비순환적인 생산체계와 소비양태가 생태계의 파괴를 가져온다는 지적이다. 여기서 말하는 '非循環的인 生産體系'란 "자연 생태계로부터 원료를 채취하여 가공하고 찌꺼기를 처리하는 생산과정이 자연계의 순환체계를 벗어난 형태로 이루어지거나 자연계의 순환체계를 어지럽히는 결과를 초래하는 것"을 말한다. 예컨대, 핵폐기물처럼 현재의 자연 생태계의 구성요소가 소화할 수 없는 찌꺼기를 배출한다든지, 자연의 축적된 에너지 또는 물질의 재생속도를 초월하여 채취함으로써 그 자원이 씨가 마르게 되는 생산 방식을 비순환적 생산체계라고 할 수 있다. 후자의 예로서 예전엔 바다에서 살던 청고래를 지금은 찾아보기 힘들게 된 것을 들 수 있다.

'非循環的 消費樣態'란 "인간의 소비가 자연계의 순환원리를 따르지 아니하고 오히려 자연계의 순환질서를 뒤흔드는 것"을 말한다. 예를들어 사람이 먹고 남은 음식 찌꺼기를 분쇄하여 화학세제와 함께 하천 생태계로 흘러보내 오히려 하천에서 살고 있는 생물들의 서식 환경을 악화시키고 결국에는 하류지역에 살고 있는 사람의 식수를 오염시키는 경우를 생각할 수 있다. 한편 자동차를 너무 많이 타고 다님으로써 대기를 오염시켜 사람이나 다른 생물의 건강과 생존을 위태롭게 하는 소비문화도 비순환적인 소비양태의 좋은 보기이다.

이러한 비순환적인 생산과 소비양태의 저변에는 자연에 대한 인간의 가치관이 왜곡되어 있음을 발견할 수 있다. 즉, 인간의 끝없는 욕망의 실현을 위해서는 자연을 어떻게든지 사용할 권리가 인간에게 있다는 가치관이 오늘날 자연 생태계의 파괴를 가져왔다고 할 수 있다. 이러한 자연관에 입각한 비순환적 생산과 소비양태의

지속은 자연 생태계의 병을 더욱 불치의 병으로 만들어 갈 것이라고 생각한다. 118)

2. 산림파괴와 문명쇠퇴

인류가 지구상에 나타난 이후 지금까지 산림을 얼마나 파괴하였는지는 정확히 알 수 없으나 인류가 농경생활을 영위하기 이전에는 지구상에 약 65억ha의 산림이 있었던 것으로 알려지고 있으며, 1990년 현재 34억ha로 크게 감소하였다. 이러한 산림감소현상은 특히 열대림을 중심으로 진행되고 있으며 지난 10년동안 세계적으로 매년 15만400ha에 달하는 열대림이 사라져 왔다. 영국의 환경전문가 Noman Myer에 의하면 현재와 같은 속도로 산림이 줄어든다면 21세기초에 이르러 열대림은 뉴기니아, 자이레분지, 브라질의 아마존서부, 가이아나고원을 제외하고는 거의 남아있지 않을 것이라고 경고한 바 있다. 뿐만 아니라 유럽지역은 대기오염으로 인해 산림쇠퇴가 진행되고 있고, 특히 개도국의 경우는 산림면적의 감소와 부적절한 산림취급으로 산림의 질적 저하가 심각한 실정이다. 역사적으로 볼 때 산림의 양적 감소와 질적 저하는 농토의 유실 등 경제기반을 파괴하여 인류생존을 위협해 왔는데 황하와 인더스·갠지스강유역, 메소포타미아, 나일강과 같은 인류의 찬란한 문명이 모래 속에 묻힌 것이 대표적인 예이다. 119)

第2節 災害에 의한 破壞

1. 環境汚染의 影響

1) 酸性비

선진 공업국이 많이 밀집한 유럽 여러나라와 미국의 동부지방에서는 빗물의 연평균 pH가 4.0~4.5를 기록하고 있으며, 심할 때는 pH가 2.2~2.5까지 떨어지는 때도 있었다고 한다. 또한 동부아시아지방에서는 최근 급격한 공업화가 이루어지고 있는 중국의 중경, 귀양지방에서는 빗물 pH가 4.3이며, 일본에서는 전국적으로 빗물 pH가 4.5~5.5를 나타내고 있다고 한다. 이러한 산성비로 인하여 세계 각처에서 산림과 호수에 피해가 나타나고 있으며 특히 유럽에서는 산림피해가 극심하게 일고, 북미나 캐나다에서는 호소의 물고기가 전멸하는 사태가 발생하기

118) 윤여창 : 55

119) 김태균 : 38

도 하며, 고대 유적지의 석조조각물과 철조각품들이 부식의 피해를 입고 있다.¹²⁰⁾

(1) 유럽

1950년대부터 유럽 각국에서 대기오염으로 인한 산성비가 내리기 시작하여 1950년에는 강수산도가 pH5.0, 1970년대에는 pH4.0으로 산성화하여 호수와 산림에 피해가 나타나기 시작하였으며 제일 먼저 산림피해가 나타나기 시작한 나라는 독일로서 1950년대에는 수목생장 저하가 기록되었고, 1970년대에는 전나무의 잎이 황화와 낙엽현상등 쇠퇴현상이 발견되었다. 이러한 현상들이 유럽전역으로 확산되어 1990년 초반에 전 유럽의 산림면적의 70%인 121×106ha에 대하여 산림피해조사를 실시한 결과 폴란드, 백러시아, 체코, 영국, 러시아, 리트비아, 동독등 15개국에서 50%이상의 산림피해가 나타났다.

주로 舊 사회주의 국가에서 산림피해가 많이 발생했으며, 이들 지역에서 쇠퇴현상은 고산지역에서 현저했고 노령목의 쇠퇴현상이 심하게 나타났다. 특히 독일(舊 서독)은 전국토의 3분의 2인 산림(약 7만km²)이 1982년 8%, 1983년 31%, 1984년 50%, 1986년 69%로 급속히 피해가 증가하였고, 이 지역의 토양을 조사해 본 결과 pH가 3.0~3.4이었다. 또한 체코의 북부지역의 4만ha산림지역에서 4분의 1의 산림이 1980년대 고사했으며, 유럽전체 산림면적의 30~35%가 고사 또는 쇠퇴하고 있다. 이러한 산림피해원인은 복합대기오염과 산성강하물 때문으로 추정하고 있다.¹²¹⁾

(2) 北 美

미국의 산성비 실태는 동북지역의 pH4.0~4.5, 동남부지역은 pH4.4~5.0, 서부와 남부지역은 pH5.0~5.5로 나타났으며, 동부지역인 아팔라치안산맥의 산악지대에서는 가문비나무가 30년전부터 쇠퇴하기 시작하였다. 그 원인은 이 지역의 안개산도가 pH2.8~3.8로 강산성도를 나타내고 있어 나무가 죽어가는 것으로 밝혀졌다. 캘리포니아주 로스엔젤레스의 소나무류 쇠퇴현상은 오존에 의한 피해로 추정되고 있으며, 미국의 오존농도는 40~60ppb(1987년)로 캘리포니아지역이 제일 높게 나타나고 있다.

캐나다에서는 단풍나무의 쇠퇴가 중대한 문제로 대두되고 있다. 특히 퀘벡주에서 심각한 쇠퇴현상이 나타나 1985년부터 3년에 걸쳐 212만ha의 산림을 조사한 결과 경미한 피해가 47%, 중간정도 피해가 3%로 발생하였으며, 1980년대에는

120) 유정환 : 90

121) 유정환 : 91

피해정도와 범위가 계속 증가추세에 있다. 또한 온타리오주에서도 피해가 발생했는데 피해원인은 오존과 산성강하물로 추정하고 있다.

이밖에 미국의 독립기념관, 게티스버그의 전쟁기념물인 청동, 사암으로 만든 기념조각물, 네델란드 암스테르담의 왕궁, 폴란드 크라코우의 기념비, 아테네 유적, 이탈리아의 역사적인 예술 및 조각품이 훼손되고 있다. 미국 동북부지방에서는 1만7,054개 호소중 9,423개 산성화되었고, 2,993개는 어류가 사라졌으며, 수웨덴에서는 8만5,000개 호소중 1만8,000개소에서 어류가 감소되었다. 캐나다에서는 4,00개의 호소가 산성화 되었고, 노르웨이에서는 4,800개의 하천중 1,000개의 하천에서 어류가 감소되었다.¹²²⁾

(3) 中國

중국에서는 산성비가 내리는 지역의 90%는 秦嶺山脈 이남지역으로 이 주에서도 산성비 빈도가 60%이상 지역은 重慶, 貴陽, 長沙, 柳州 등이며 동북, 서북지역은 산성비 빈도가 거의 없는 것으로 나타났다. 특히 공업지대인 화남지역의 강수 산도는 貴陽 pH4.0, 重慶 pH4.1, 福州 pH4.2로 나타났는데, 이는 유황함량이 높은 석탄에서 배출되는 아황산가스 때문이며, 이 지역의 대기중 SO₂농도는 연평균 귀양이 147ppb, 중경이 98ppb까지 나타났다. 또한 산림피해는 四川의 맞소니아나 소나무 숲이 고사했는데, 이 지역이 강수산도가 pH3.4, 토양산도는 pH4.4로 조사되었다. 중경의 남산에서는 pH2.6의 산성안개가 발생했으며 馬美松이 완전히 고사하였다. 1989년 廣州지방에서 산성비 피해조사를 실시한 바에 의하면 농림업 14억3,000만원, 건물부식 6억원, 농지 1억3,000만원, 농작물 수확감소 1억3,000만원으로 총 23억원의 경제적인 손실과 사천, 귀주, 광동성등에서는 총 107만ha의 산림피해가 발생하였다.¹²³⁾

(4) 日本

일본의 산림피해는 1960년부터 관동지방에서 삼나무의 피해가 발생하기 시작하여 1980년대 후반부터 관동, 관서지방에서 산림쇠퇴가 확산되었으며, 그 원인은 대기오염, 산성안개등 산성강하물질과 옷시탄트가 원인으로 추정되고 있다. 특히 관동지방의 산림피해는 수령 200~250년생이며, 직경이 1m인 삼나무로 1970년 10%에서 1980년에는 70%이상의 피해가 발생했다.¹²⁴⁾

122) 유정환 : 93

123) 유정환 : 93

124) 유정환 : 94

(5) 韓 國

산성비가 한국의 산림에 미치는 영향을 구명코자 전국 65개 산림지역에서 산성비 조사결과 1995년에는 pH4.5이하 지역은 관찰되지 않은 것으로 나타났으며, pH4.6~5.5인 지역이 29개소이고, pH5.6이상인 정상비지역 36개소로 조사되었다. 그러나 대도시(서울), 공단(울산)에서 간혹 월 평균이 pH4.5이하로 조사되고 있다는 점을 주목하여야 할 것이다. 그리고 전국 산림식토도를 조사한 경과 식토도 등급 1등급(피해율 10~25%)을 넘지 않는 건전한 상태이며, 일부 대도시, 공단지역에서만 경미한 산림식토현상이 나타나고 있어 아직까지는 산림지역에서는 염려할 수준은 아니다. 최근 일부 연구에 의하면 한국에서도 산성비 때문에 발생하는 경제적 손실이 1조5천억~3조5천억원으로 이중 16~33%가 중국에서 유입되는 오염물질로 인한 것으로 추정된다는 발표가 있어, 앞으로 중국의 이동성 오염물질과 서해안의 공업단지 증가로 대기오염이 증가되면 구미 여러나라나 중국과 같이 산림피해가 예상된다.¹²⁵⁾

2) 砂漠化와 大氣汚染¹²⁶⁾

(1) 사막화

가. 유엔환경개발회의의 결론

사막화 방지를 위한 지속가능한 개발전략과 국가행동계획이 요구되며, 취약생태계 보호지역을 설정하여 현지내 보전을 강화한다. 동 의제는 산림원칙과 의제21뿐만이 아니라 생물다양성협약(CBD), 기후변화협약(FCCC ; Framework Convention on Climate Change), 사막화방지협약(CCD; Convention to Combat Desertification)과 밀접한 관계에 있으므로, 이들 협약과의 일관성이 있는 국제협력을 강화한다.

나. 이행 합의안

사막화의 영향을 받는 지역의 생태적 변화를 모니터링한다. 산림의 취약생태계 보호지역을 지정한다. 사막화방지를 위하여 지역사회, 정부, 비정부기구(NGO)간에 협력파트너십을 강화한다. CCD당사국회의 과학기술위원회로 하여금 사막화지

125) 유정환 : 95

126) 유엔지속가능개발위원회 산하 정부간산림패널(IPF)은 '유엔환경개발위원회 결정안의 이행평가를 의제 1로 다루었고 '사막화에 의한 취약생태계 및 대기오염에 의한 산림영향'은 동 의제 1의 부속의제 (4)로 다루어졌다. 지구산림협약논의 : 11~14

역에 적합한 수종 개발 및 유역관리 개선등에 관한 연구를 수행토록 한다.

다. 주요 국가의 입장

미국·캐나다 등은 CCD에 근거하여 이의 활동계획을 수립하고, 취약생태계의 구멍과 복원을 위한 기술자문에는 CCD내의 과학기술위원회를 활용할 것을 제의, 핀란드는 사막화방지를 위한 전략적, 지역활동계획이 국제기구보다는 지역사회 또는 국가별주도하에 이행할 것을 강조하고 국제기구는 국가능력배양을 위한 지원에 중점을 둘 것을 제안하였다. 동 의제는 CBD, FCCC, CCD와 밀접하게 관련된다는 점에는 의견이 일치하였으나, EU는 상기 협약들과의 전반적인 상호보완관계를 강조한 반면, 미국은 상기 협약들과의 중복성을 배제하고 구체적으로 지속가능한 산림경영(SFM)이 측면에서만 보완적인 관계를 유지할 것을 주장하였다. 77그룹은 사막화가 경제적 빈곤과 직결된다는 점을 강조하고, CCD와 일관성있게 논의할 것과 취약생태계 복구를 위한 재정지원과 기술이전의 확대를 주장하였다.

라. 한국 정부의 입장

정부간산림패널(IPF)의 논의가 CCD와 일관성있게 논의 되어야 함을 강조한다. 사막화방지를 위한 국제협력 사업은 국제기구는 물론, 지역국가별 또는 국가별 파트너쉽과 NGO의 참여등을 확대시키는 것이 바람직할 것이다.

(2) 대기오염

가. 유엔환경개발회의의 결론

유럽의 장거리 이동성 대기오염협약(Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution)과 동 협약에서 채택하고 있는 'Critical Loads Approach'의 확대 적용 가능성을 고려한다. 산림에 대한 대기오염의 영향을 모니터링하고, 이의 영향 감소를 위하여 환경적으로 건전한 기술 이전의 필요성을 강조한다.

나. 이행 합의안

지속가능한 개발을 위한 국가전략에 장거리 이동성 대기오염물질의 억제대책을 포함하여야 한다. 산림에 대한 대기오염물질이 영향을 평가하는 기술등 과학적 교류와 정보교환을 위한 국제협력을 강화한다. 장거리 이동성 대기오염협약에 가입을 권고한다.

다. 주요 국가의 입장

EU는 Critical Loads Approach의 중요성을 강조하고 주기적으로 대기오염에 의한 산림영향 평가를 실시할 것과 유럽의 장거리 이동성 대기오염협약에 적극 동

참할 것을 주장하였다. 미국은 제도적·법적 장치보다는 이의 모니터링 및 평가를 위한 과학적 이해증진이 더욱 요구된다고 지적하고, 유럽의 대기오염에 대한 산림 영향평가와 모니터링 방법을 개도국에서 적용하기에는 시기상조이며, 이에 대한 추가 연구지원의 필요성 강조하였다. 일본은 동북아시아지역에서의 지역간 대기오염 물질의 모니터링 체계 구축과 'Critical Loads Approach'의 적용시범을 지지하고, 2000년까지 동북아시아의 산성비 모니터링 네트워크 구축의 필요성을 주장하였다.

라. 한국정부의 입장

이동성 대기오염의 산림에 대한 영향을 규명하기 위한 과학적 방법론의 개발과 이해 증진이 선결되어야 함을 강조한다. 한국은 황사현상 등 피해상황을 고려할 때, 이동성 대기오염 협약의 확대적용에 긍정적인 검토가 요망된다.

2. 산불과 煙霧

1) 개요

21세기의 문턱에서도 인류는 자연재해 앞에 속수무책이다. 지구촌은 여전히 홍수와 한발, 그리고 대형 산불에 시달리고 있다. 특히 대형 산불은 지난 87년 중국 흑룡강(헤이룽장)성 대화재 이후 최근 아시아 상공을 연무로 가리고 있는 인도네시아 산불에 이르기까지 세계 곳곳을 무차별 공격하고 있다.

최근 10년래 최대의 산불은 1989년 캐나다 서부 마니토바주에서 발생했다. 번개가 주범인 당시 산불은 약 2개월간 한반도의 10분의 1 면적인 2백만ha(2만km²)를 집어삼켰고, 2만1천여 주민들이 철도와 항공편으로 대피하는 곤욕을 치렀다. 또 1995년 6월에는 인근 온타리오주 북서부 삼림지대에서 340건의 산불이 동시에 발생하여, 마니토바 접경인 드라이던에서 허드슨만에 이르는 삼림지대 전체를 불태우고, 1700명의 이재민을 냈다.

1988년 미국 서부에서 발생한 화재는 6월부터 9월까지 옐로스톤 국립공원의 45%인 4천ha를 포함, 65만ha를 잿더미로 만들었다. 2만5천명의 소방수가 동원된 이 화재는 1억2천만 달러의 국가재산과 공원내 사슴과 곰 등 4백마리 동물의 목숨을 앗아갔다. 공원은 당시 화재현장을 보존, 화재의 피해를 경고하는 관광코스로 활용중이다.

중국도 지난 87년과 96년 2백여 사망자를 낸 대화재를 겪었다. 87년 화재는 대삼림지대인 흑룡강성 대흥안령(다싱안링) 산맥 일대를 강타, 27일간 1백93명의 사망자와 5만여 이재민을 낸 건국 이후 최악의 사고였다. 당시 한국 면적의 10% 넓이가 불탔고, 피해액도 1억달러에 이르렀다.

1996년에는 내몽골 자치구의 후룬베이 열맹 21개주중 16개주에서 대규모 산불이 발생, 4개월간 1백만ha의 산림과 목초지를 태웠다. 건조한 기후와 강풍으로 악화된 이 화재로 18명이 숨지고, 20억 달러 상당의 피해가 발생했다고 중국 당국은 집계했다.

한반도의 30배에 달하는 약 6백만km에 펼쳐진 아마존강유역 열대우림도 대형 산불의 단골 피해자다. 매년 7~8월 건기가 되면 아마존 밀림지대에선 9월말 파종을 앞둔 농민들이 농지 확보를 위해 밀림을 태우는 바람에 1991년 한해 동안 1만1천km의 산림이 파괴되었다.

2) 인도네시아

동남아시아 하늘을 「죽음의 연무」로 뒤덮고 있는 인도네시아 산불이 사상 최악의 인재로 기록되어가고 있다. 특히 1997년 9월 26일 오후 인도네시아 북 수마트라주 상공에서 추락한 가루다 항공 소속 에어버스 A-300 여객기의 사고원인도 이 연무와 무관하지 않을 것으로 추정되고 있다. 사고지역의 연기가 보르네오 섬과 함께 가장 심한 지역이기 때문이다. 실제로 이들 지역은 갈색 연기로 불과 15m 앞을 분간하기 어렵고 태양은 어디론가 사라진 듯하다. 말레이시아 사라와크주에서는 한때 대기오염지수가 851(위험수준은 500)까지 치솟았다.

1997년 9월 26일 현재까지 인도네시아 2명, 말레이시아 1명 등 3명이 호흡기 질환으로 사망했고 5만여명의 환자가 발생했다. 또 인도네시아에서만 2천만명이 눈 및 기도 통증과 호흡곤란에 시달리고 있으며, 장기적으로 수천명의 호흡기 질환 사망자가 발생할 것이란 전망까지 나오고 있다. 사라와크 주도 쿠칭 국제공항 등 공항, 학교, 공장, 사무실 등이 폐쇄되면서 이 지역의 사회·경제 생활이 거의 마비상태에 빠졌다.¹²⁷⁾

이번 인도네시아 산불의 주범은 벌목회사들과 대농장들이다. 벌채한 자리에 남아있는 나무 그루터기를 손쉽게 제거, 야자유 농장을 조성하거나 성장이 빠른 경제수종을 식목하기 위해 불을 지른 것이 산림에 옮겨붙은 것이다. 이같은 방식은 불법이지만 「시간단축」과 「비용저렴」이란 장점 때문에 오래전부터 이용돼왔다. 배후에는 고위 정치인 등이 버티고 있어 처벌받는 일도 없었다.

지난 1991년이나 1994년 산불로 인한 피해가 문제되었을 때 이들은 방화 사실을 부인하면서 원주민들의 화전에 그 책임을 돌렸다. 보르네오, 수마트라, 뉴기니 섬의 오지에 살고있는 원주민들은 전통적으로 건기가 끝나는 시점에 맞춰 열대우림에 제한적인 규모로 불을 놓아 경작지를 마련해 왔다. 올해는 이같은 책임전가가 불가능해졌다. 위성사진 판독결과 이번 화재가 벌목회사들 때문이라는 증거가 나타났기 때문이다. 위성사진을 판독

127) 위성사진 판독 결과 화재 지역은 당초 추정했던 6만~30만ha를 넘는 60만~80만ha에 달하는 것으로 나타났으며 계속 확대되고 있다. 그러나 미국대륙의 절반 넓이 정도가 연기에 덮여있다는 분석도 나왔다. 화재진압요원들은 지하 2m 깊이의 나무뿌리가 탈 정도로 맹위를 떨치고 있는 산불 앞에서 속수무책이다.

한 세계자연보호기금(WWF) 관계자들은 대규모 벌목회사들과 농장들이 이번 화재에 80%의 책임이 있다고 밝혔다.

인도네시아 정부도 뒤늦게 벌목회사들에 대한 제재에 나설 듯한 움직임을 보이고 있다. 보르네오섬 중부 칼리만탄주 경찰은 최근 방화 혐의가 있는 35개 벌목회사 대표를 소환했다. 인도네시아 정부는 모두 176개 벌목회사와 농장들이 이번 화재에 관련돼 있는 것으로 보고 있다. 그러나 인도네시아 정부는 엘니노의 영향으로 50년만의 가뭄이 닥치면서 그동안 자연진화 역할을 해왔던 비가 내리지 않아 산불이 확산됐으며 이번 사태가 천재라는 주장을 펴고 있어 근본적인 대책 마련이 의문시되고 있다. 인도네시아 2억 인구의 90%를 차지하고 있는 회교도들은 알라신이 비를 내려주기만을 기원하고 있다.

3) 東南亞

금융 위기에 허덕여온 동남아 각국은 이번의 인도네시아 밀림의 인공 산불이 뿜어낸 연기 때문에 최대의 환경위기를 맞이하고 있다. 말레이시아 동부 사라왁주 당국은 이날 오전 대기 오염도가 유엔이 정한 위험수위(300)를 훨씬 초과한 625에 이르자 비상사태를 선포했다. 특히 주도인 쿠칭의 오염도는 635를 기록하였다. 팔라렘푸르에선 지난 1일 이후 6천여명의 호흡기 환자가 발생했다. 싱가포르도 오염 지수가 1997년 9월 18일 밤 10시 사상 최악인 226을 기록, 도시 국가의 정상 활동이 마비상태에 빠졌다. 특히, 팔라렘푸르에선, 지난 9월 15일 대기 오염도가 사상 처음으로 UN이 규정한 위험수위를 넘어선 302를 기록했고, 인근 곰박시도 16일 343을 넘어섰다. 정상적인 대기 오염도는 50안팎 수준이다. 여기에 매연 공해까지 겹쳐 최근 수십미터 앞 건물조차 볼 수 없으며, 병원은 급성 천식과 폐렴에 걸린 어린이 환자들로 문전성시다.

심장이나 호흡기 질환이 있는 시민들은 외출할 때 반드시 마스크를 착용한다. 국제공향도 시계 불량으로 고전중이다. 지난 주말부터 항공기 운항 중단 및 지연 사태가 속출하고 있고, 바다에서도 시계 불량으로 5백m내 어업활동이 중단됐다. 말레이시아 내각은 오염도 4백 이상 지역에는 휴교령, 5백 이상 지역에는 비상사태를 선포키로 이미 결정한 상태다. 대기오염의 진원지인 인도네시아도 8개 공항의 잠정 폐쇄 또는 운항 지연으로 고전중이다. 또 대기오염과 관련, 2천만명의 환자가 발생했다. 특히 피해가 심한 썩가트시의 경우 5만명의 주민 소개가 진행중이다. 이에따라 건강 위협을 받고 있는 인구만도 2천만에 달한다.

이번 사태는 인도네시아 수마트라와 칼리만탄섬 남부 주민들이 매년 실시하는 화전 개간에서 비롯됐다. 이들은 비옥한 경작지 마련을 위해 매년 봄 건기때 휴한

지나 밀림지역에 불을 지르는데, 올해는 심한 가뭄이다. 매년 9월 내리는 비마저 없어 불이 건잡을 수 없이 번져나갔다. 연초부터 불탄 8만ha에서 발생한 연기는 동풍을 타고 말레이시아와 싱가포르 상공 전역을 뒤덮고 있는 것이다.

가뜩이나 경제 위기로 고전중인 말레이시아에선 이번 사태로 정부에 대한 불신이 고조되고 있다. 이를 간파한 마하티르 총리는 수하르토 인도네시아 대통령에게 대책 마련을 촉구했으나, 수하르토는 9월 16일 "사과한다"고만 밝혔다. 다만 인도네시아 정부는 19일 농토를 불태우는 플랜테이션 회사들에 대해 인가 취소 경고를 내리는 한편 조만간 현지 실사를 벌일 예정이다. 양국 정부는 대기를 비로 청소하기 위해 인공 강우를 시도하고 있다. 그러나 기상학자들은 인도네시아의 가뭄이 지난 82년 발생한 엘니뇨 현상 이후 최악이며, 내년까지 지속될 것으로 관측했다.

第3節 開發에 의한 破壞

1. 開發과 林業의 影響

산림이 황폐화되는 원인은 다양하다. 임업의 후퇴에 의한 것, 임업활동의 외연적 내지는 내연적 확대과정에서 발생한 것, 그리고 임업 이외의 「무질서」한 개발에 의하여 야기되고 있는 것으로 분류될 수 있을 것이다. 그러나 황폐의 내용은 여러 가지이고, 산림의 가치관이 다양화하고 비중을 두는 쪽이 변화했기 때문에 「황폐」로서 부상하여 온 측면이 강한 것도 있다. 문자 그대로의 산림황폐기에는 (전시 강제벌채·조림미제지의 광범위한 존재), 「산을 푸르게」가 국민 공통의 슬로건이 되었다. 이제 산림에 대한 기대·가치관의 차이 때문에 산림의 새로운 사회적 위치 매김을 둘러싸고 각종의 갈등이 생기고 있다. 풍요로운 산림이란 무엇인가를 과제로 하고 사회적 선택을 할 수 있는 시대를 맞고 있다고도 할 수 있을 것이다.

1) 人工林의 손질부족

육성적 임업권에 들어 갔음에도 불구하고 육림업의 경영문제 때문에 소기의 목적이 수행되지 않고 방치상태로 있는 산림이 많다. 인공림으로서 황폐되는 경우도 있고 사회가 구하는 목재=상품 생산이 장래 가능할 것인가에 관한 의문도 존재한다. 또 표토유출이라든가 水源함양기능의 저하 등 때문에 「환경」에 어느 정도의 영향을 주고 있다고 예상된다. 일본의 경우 임업적 입장에서 1979년부터 산림종

합정비사업, 1981년부터 간벌촉진종합대책사업을 시작하고, 지역지정된 산림지에 서는 대책이 거의 궤도에 올랐다고 할 수 있다. 그렇지 않은 지역은 도중에 포기 한 상태이다.¹²⁸⁾

2) 天然林의 감소

속도는 떨어졌다고 하지만 매해 확대 조림은 계속되고 다양한 수종 구성과 거목을 육성하는 천연림이 속성수 위주의 인공림으로 전환되고 있다. 야생동물도 양봉업자도 이로써 한결음씩 막다른 곳까지 내몰리고 있다.

3) 林道建設

임업에 있어 임도는 필요불가결하다. 그러나 임도 건설과정에서의 폐토라든가 法面이 안정되지 아니하여 발생하는 토사 유출에 의하여 수질의 악화라든가 재해의 위험성이 높아지고 있는 경우가 전국 각지에 있다. 환경에 온순한 임도 및 작업로의 건설이 문제된다.

4) 原始林에 대한 침공

남은 원시적 자연은 이제 사회적으로 희소가치를 가지고 있다. 일본의 경우, 수 년전에 크게 사회적 주목을 끌었던 知床국유림벌채 문제를 계기로하여 임야청은 「임업과 자연보호검토위원회」를 설치하고 「산림생태계촉진지역」의 설정을 단행하였다. 자손으로부터의 預物을 우리 세대에서 처분하여버려도 좋다고는 할 수 없다. 재생불능이라고 생각되는 자원도 세대간 분배에 있어 「適性」을 결한다면 그것도 일종의 「황폐」일 것이다.

5) 리조트開發 등에 의한 山林破壞

「민간활력도입」이라는 이름하에 산림환경을 食物로 하거나 혹은 간단히 파괴하는 영리주의적인 리조트개발이 횡행하고 있다. 기본적인 개발의 이념이라든가 원칙은 존재하지 않고 행정이 행하는 것은 눈앞의 이해조정이었다. 조망하기 좋은 양질의 자연이 둘러싸여 있고 금전낭비적인 시설의 이용을 하지 않거나 또는 원하지 않는 사람들을 그러한 자연으로부터 멀리하는 사태가 진행되고 있다.

128) 北尾邦伸 : 177

2. 開發優先主義

1) 保安林의 反環境性 : 日本

한국의 산림법(제3장제1절 제56조 이하)은 '보안림'을 규정하고 있다. 보안림은 水源의 함양, 재해의 방지, 공중의 보건, 풍치의 유지의 기능을 높이고 국토의 보전이라든가 쾌적한 국민생활 등의 공공목적을 달성하기 위한 것이다. 보안림으로 지정되면 일정한 의무가 과하여지는 한편, 조림조성이라든가 금융·세제면에서의 우대조치가 취하여진다. 일본의 경우에는 江戸시대 이전부터도 「禁伐林」이 존재하고 강호시대에도 「檜一本首」이라는 것이 있었다. 그 후 1897년의 산림법의 제정으로 보안림제도가 가능했고 1954년에 「보안림정비임시조치법」이 제정되었다. 이 법률에 의거하여 부현단위의 정비에서 유역을 일관하는 水系단위의 정비로 전환이 행하여졌다. 그리고 이 법에 의거한 보안림정비계획에 의하여 정비가 권고되었다. 산림법의 목적은 「산림의 保續배양」과 「산림생산력의 증대」이다. 보안림도 이 목적달성을 위한 제도로 직접 자연의 생태계의 보호를 목적으로 하는 것은 아니다.

2) 保安林과 住民의 권익

「長沼Nike(지대공유도탄)기지소송」에 관한 日本 最高裁判所(昭和 57년 9월 9일)의 판결은 보안림과 주민의 이익에 관한 시금석이다.¹²⁹⁾ 이는 북해도의 長沼町の 수원함양림을 벌채하여 미사일기지를 설치하기 위한 보안림지정해제처분에 대한 취소행정소송이다. 最高裁는 산림법 제27조제1항의 보안림지정에 「직접 이해관계를 가지는 자」는 지정신청할 수 있기 때문에 해제처분취소소송의 원고적격이 있다고 하였다. 그리고 그에 해당하는 자로서는 지정해제에 의하여 홍수완화, 오수예방상 직접 영향을 받는 일정 범위의 지역의 주민만이라고 하였다.

이러한 해석이라면 산림법은 산림이 가지는 공공성에 대하여 국민 일반에 대하여 그것을 보전하는 법률상의 이익을 인정하지 않는 것이 된다. 보안림제도의 약점은 도로라든가 댐 등 공공사업을 위하여 안이하게 해석되기 쉽다는 바에 있다. 여기에서도 산림법이 자연의 보호를 직접 목적으로 하는 것이 아니라는 한계성을 볼 수 있다.

1987년 5월 靑森영림국은 秋田현으로부터 제출된 白神산지의 수원함양보안림

129) 山村恒年 : 186

의 해제신청을 수리하였다. 「靑秋林道」건설을 위한 것이다. 이에 대하여 地元의 자연보호단체는 1만3천통의 의견서를 제출하였다. 이것에는 「직접 이해관계자」로 보여지는 주민의견서가 1,114통 포함되었고 岡山, 大阪을 비롯한 다른 현으로부터의 의견서도 1%에 달하였다. 자연보호운동의 일환으로서, 자격이 없는 것도 의견서를 제출한 것이다.

의견서가 제출되면 농림수산대신은 공개적인 청취를 행하여야 한다. 이를 개최하면 많은 일수를 세어 해제가 대폭 지연된다. 그것도 운동의 목적의 하나이다. 그 사이에 운동하여 여론이 높아진 경우에는 해제를 중지시킬 가능성도 있다는 효과도 있다.

3) 保安林상의 制限 : 日本

보안림의 지정에 있어서는 입목의 별채의 방법·한도, 벌채跡地식재방법, 기간, 식종 등의 「지정사업요건」이 정하여진다(일본 산림법 제33조). 보안림에서 입목·입죽의 벌채, 가축의 방목, 下草·낙엽낙지의 채취, 토석·수근의 채굴, 기타의 토지의 형질변경의 위행을 하는 데에는 지사의 허가가 필요하다(산림법 제34조제1항·제2항). 보안림이라 하더라도 그 모든 것이 금벌이라고 하는 것은 적지 않다. 이 지정사업요건에 의거하여 擇伐이라든가 소면적의 皆伐도 허가되는 경우가 있다.

보안림 내에서의 사업은 지정사업요건에 적합한 경우에는 보안림지정의 목적의 달성에 지장을 준다고 인정되는 경우를 제외하고 허가하여야 한다고 규정되어 있다(산림법 제34조제3항·제4항). 이 제도는 어디까지나 방재라든가 풍치의 지정 목적달성을 위한 것이므로 제도도 엄하지 않고 자연생태계보전이라는 관점에서 보면 몇가지 문제가 있다.¹³⁰⁾

보안림으로 지정된 구역은 자연환경보전법에 의거한 「원생자연환경보전지역」으로 지정할 수 없다(자연환경보전법 제14조제1항). 그 결과 보안림으로 지정되어버리면 보안림쪽이 훨씬 행위제한이 완만하기 때문에 자연이 파괴될 가능성이 많다. 자연환경보전법에 의거한 특별지구라든가 보통지구내의 보안림에 대한, 동지구내의 허가라든가 신고는 산림법(제34조제2항)의 허가를 얻어 행하는 행위에 대하여 필요하지 않다. 그러나 본래 목적이 다른 두 가지 법률의 허가의 한쪽을 받았기 때문에 다른 쪽이 면제된다는 것은 어떻게 생각해도 타당한 제도는 아니다.

130) 山村恒年 : 192

3. 地方自治의 逆機能

1) 地方議題 21

리우선언에 의하여 탄생된 '地方議題(Local Agenda) 21'은 "지속가능한 개발"을 보다 구체화시킨 것이다. 이는 구속력은 없지만 각국이 환경보호를 위해 행동하여야 할 구체적인 조치들을 열거하고 있다. 여기에서는 지구환경의 위기상황이 환경 파괴적인 도시화에 의해서 초래되었다는 점에 문제의식을 같이하고 있다. 그리고 지구환경보존을 위한 전략으로서 '지방정부의 역할 증대'를 꼽고 있다. 지방의제 21의 제28장은 "위기에 직면하고 있는 환경문제의 해결은 그 뿌리를 지방자치체의 행동에 두고 있다"고 규정하고 있다. 지방자치단체가 지방화시대에 있어 스스로 지방환경정책을 수립하고 추진하여야 하며, 세계화시대에 있어 다른 나라 지방자치단체와 직접 교섭하고 접촉해야 한다.

2) 地方議題 21의 適用範圍

지방의제 21은 운동·계획·보고서로서의 의미를 갖는다(이창우 1995) : 첫째, 지방의제 21은 운동으로서 범지구적인 시민운동이다. 사회구성원 모두가 참여하여 지방의 합의를 도출하는 것이다. 지방정부가 대화의 장을 열면 주민들이 의제를 정하고 결론을 도출하고 사업까지 추진한다. 둘째, 지방의제 21은 계획으로서 지방정부 차원에서 실행하기 위한 구체적인 행동계획이다. 수립주체는 지방정부이다. 셋째, 지방정부 21은 보고서이다. 즉 보고서형식으로 출판되어야 한다. 여기에는 지속가능한 개발을 달성하기 위한 환경보존의 기본원칙이나 목표, 현재의 환경실태, 지구환경보호를 위한 지방자치단체의 역할과 노력, 자연보호와 환경오염방지대책, 환경행정조직의 강화와 시민참여, 환경감사제도의 도입, 시민·정부·기업의 협력체제 구축, 환경보존을 위한 사회적 약자의 역할 강조, 지속가능한 소비생활의 조장, 환경친화적인 토지이용계획의 수립, 교통과 에너지 및 도시공간구조의 통합적 접근, 환경개선의 목표치 제시 등이 포함되어야 한다.

3) 地方議題 21의 限界

지방의제 21은 시장기구를 이용하고 기득권을 토대로 하기 때문에 선진국과 후진국간의 차별적 구조를 강화한다는 측면에서 다음과 같은 단점을 안고 있다(권해수 1995) : ① 경제 수단 및 시장메카니즘의 활용을 강조하고 있다. 이는 단기적으로

어느 정도 효과가 있지만 장기적·거시적인 관점에서는 환경에 나쁜 영향을 줄 가능성이 크다. ② 엄청난 재정부담이 수반되어야 한다. 선진국들은 GNP의 0.7%를 보조기금으로 내야하고, 개발도상국들도 2000년까지 매년 6,000억 달러를 부담해야 한다. 이에 따라 개발도상국에서는 저개발상태를 벗어나기도 전에 '지속가능한 개발'에 직면하게 된 것이다. ③ 자원소비의 왜곡현상이 나타난다. 선진국인 G7 국가는 세계인구의 20%에 불과하지만 전체 자원소비의 80%를 차지하게 된다. ④ 지속가능한 개발이라는 관념 자체가 지나치게 이상적인 것이다. 즉 환경 파괴의 면죄부 역할을 하게 된다. 자칫 이러한 명분으로 지속가능한 착취가 정당화 되는 것이다.

4) 山林을 지키는 自治體의 싸움 : 日本

대도시 근교의 市에서는 택지개발이라든가 토석채취 등에 의하여 마을 산의 산림이 파괴되고 있다.¹³¹⁾ 大阪 근교에서는 산림을 이 이상의 파괴로부터 지키도록 산림은행제도를 고안하였다. 동시는 그 지역의 절반인 약 4,900헥타아르가 산림이다. 그 대부분이 사유림인 상태이다. 현재, 임업의 불황 때문에 산림으로부터 손을 떼는 사람이 증가하고 있다. 매각된 산림은 별채적지의 방치에 의한 붕괴의 위험성, 잔토쓰레기의 불법투기, 묘지라든가 동물원의 개발 등으로 황폐에서 파괴로 나아가고 있다. 그리하여 시가 생각한 것이 시민참가에 의한 산림은행제도. 산림을 보지해 가는 것이 곤란하게 된 소유자로부터 산림을 보전하는 것에 협력적인 시민, 기업에로의 산림의 매매를 알선, 시민의 산림이용을 촉진함으로써 다음과 같은 골자에 의거하여 산림을 적극적으로 보전하는 제도이다.

- ① 市の 緣地를 지키고 있는 「거점이 되는 산림」을 선정한다.¹³²⁾
- ② 緣地를 지키기 위한 공사를 설립한다.
- ③ 산림소유자와 市 사이에서 산림보전협정을 체결한다(산림의 보전의무를 과하고 산림을 시민에게 알선하거나 또는 공사가 매수한다).
- ④ 매수자금을 확보하기 위하여 기금을 설립한다.
- ⑤ 산림의 조성·휴양시설의 정비에 시가 협력한다.
- ⑥ 매수한 산림을 산림보전에 협력적인 시민·기업에게 매각, 알선한다.

131) 山村恒年 : 201

132) 「거점이 되는 산림」이라 함은 지역산림가운데 방파제와 같은 역할을 하는 산림 - 그것을 지키면 지역전체의 산림을 보전할 수 있는 것이다. 문제는 지가가 높고 매입되는 것은 기업이 되지 않을 수 없다는 것, 공사의 매입자금의 확보 등이다. 山村恒年 : 202

4. 林道

1) 法の 構造

일반 도로는 도로법이라든가 그 특별법에 의거하여 만들어진다. 그러나 林道는 도로법에서 말하는 「도로」가 아니다. 한국의 산림법(제10조의4 : 1990년 1월 13일 신설)은 임도의 시설등에 관하여 규정한다. 日本의 경우 「임도법」이라고 하는 것이 없었고 통칭으로 「임도규정」이라고 하는 것이 있었으며 이 것에 의하여 구조 등을 결정하였다. 이 규정도 단순히 보조금지출의 근거만을 규정하고 있는 것이 많다. 인공림에 대하여는 그 시업을 위해서는 임도가 필요하고 이것에 의하여 손질이 구석까지 미치면 산림의 황폐가 방지된다. 문제는 관광이라든가 지역진흥의 목적도 함께 가진 奥地林의 「대규모임도」이다.

일본의 경우, 광역기간임도는 산림계획 과정에서 계획되어 실시되고 있는 것인데 임도 그 자체의 실시계획절차에 관한 규정은 없다. 스파임도·대규모개발임도의 계획 및 실시는 별도의 절차에 따라 행하여진다. 이 절차에서는 실시계획안의 공표와 이해관계인의 의견서제출절차가 있지만 이 단계에서는 거의 계획이 고정되어 있어 크게 수정될 가능성은 없다. 또 환경영향평가도 행해지지 아니한다. 政令에 의한 지정이라든가 기본계획의 단계부터 환경영향평가를 한다면 이러한 오지림의 대규모 임도는 인정될 가능성은 없다고 할 수 있을 것이다.¹³³⁾

2) 林道の 문제점

林道는 1963년부터 산림경영, 산불진화, 병충해방제 등의 목적으로 개설되기 시작해 지난해말 현재 10,853km가 건설되었다. 산림에 경부고속도로의 25배 길이의 도로가 뚫린 것이다. 산림청의 산지자원화계획안에 따르면 2010년까지 林道 총연장은 29,794km로 늘어난다. 최근 이러한 임도의 건설을 둘러싸고 분쟁이 야기되고 있다.¹³⁴⁾

충북 충주환경운동연합은 충주시의 남산 임도개설공사에 대한 반대운동을 벌여 지난 달 초 市로부터 공사중단 약속을 얻어냈다. 환경단체가 임도문제에 본격적으

133) 山村恒年 : 193

134) "산림을 육성하기 위해 만든다는 임도(산림경영도로)가 사실은 산림훼손과 환경파괴, 예산낭비를 불러오고 있다. 경제림이 아닌 잡목지와 소방차도 다닐 수 없는 급경사에 도로를 뚫고 시멘트 포장까지 하는 지금의 임도건설 방식은 재고해야 한다."

로 뛰어들어 잠정적이거나 공사를 중단시킨 것은 처음 있는 일이다. 그러나 시는 최근 “재검토해봤지만 역시 남산 임도는 꼭 필요한 시설”이라며 공사를 재개해 정부의 임도정책 자체에 대한 환경단체의 전면 대응을 불렀다.

환경단체는 남산의 경우 경계림이 아니라 잡종림이자 시민들에게 일종의 공원 역할을 하는 도시림이라고 주장한다. 목재생산이나 운반을 위한 도로가 들어설 곳이 아니라는 것이다. 또 최대 경사가 60도에 이르러 소방차가 지날 수 없을 뿐 아니라 산불은 주민들과 헬기가 고지 소방차가 진화하는 것이 아니라는 주장이다. 이미 폭 2m 정도의 벌목도로가 있는데 다시 폭 4m의 도로를 닦아 동식물 이동을 막고 산림을 훼손해선 안 된다는 점도 강조한다. 다른 지역의 임도 건설과 마찬가지로 지가상승을 노린 산주인의 로비 의혹도 일고 있다.

서울시립대 이경재 교수팀이 부산 금정산 임도를 조사한 바에 따르면 일단 임도 개설로 임도 양쪽 50~100m의 산림과 생태계가 파괴되는 등 임도는 ‘반환경적인 도로’로 지목되고 있는 실정이다. 이 때문에 충청북도도 시에 환경문제가 일어나지 않도록 사업을 재검토하라고 권고하였다.

공사를 막기 위하여 총주환경운동연합은 최근 국회에 국정감사를 요청하였다. 새로 생긴 시민감사청구제를 이용해 감사원에 시민감사도 요청할 계획이다. 오는 9일부터는 시청 앞 광장에서 단식농성에 들어간다. 또 환경운동연합 차원에서 산림법 개정운동도 벌일 계획이다. 몇 년 전 경남 가지산·부산 금정산·제주 노리손이재 등에서 잠시 일었던 임도개설 반대운동이 총주 남산 임도 분쟁을 계기로 이제 환경단체의 공식 운동부문으로 채택될 전망이다. 총주환경운동연합 박일선 사무국장은 “일부를 빼고는 경계림이 못되는 한국의 야산 곳곳에 과연 임도가 필요한가를 적극 재검토하여야 할 시점”이라고 말했다.

5. 墓地

전국토가 墓地化하고 있다. 전통적인 매장 선호 관행으로 금수강산이 갈수록 늘어만가는 묘지로 몸살을 앓고 있다. 한 번 설치한 분묘는 손대기를 금기시해 자연경관을 훼손할 뿐 아니라, 국토의 효율적인 이용을 가로막고 묘지 공급난을 가중시키고 있다. 서울의 경우 2년, 수도권은 5년, 전국적으로 10년정도 지나면 집단묘지의 공급이 한계에 이를 전망이다. 우리의 葬墓文化를 개선할 방안이 아쉽다.¹³⁵⁾

1) 실태

작년말 현재 전국의 묘지는 66km²로 남한면적(9만9천3백km²)의 1%에 이른다. 이는 서울시면적(6백5.36km²)의 1.6배 크기다. 또 연간 여의도의 3배인 9km²가 묘지로 쓰이고 있다. 전국의 墳墓 수는 1천 9백22만8천기(基)이고, 연간 20만기가

135) 朝鮮日報 1994년 11월 14일자 제29면 “국내 장묘문화 실태·개선책”, 참조

늘어나고 있다. 한편 전국의 화장장(45개소)의 연간 화장능력은 15만6천구 정도이나 작년의 경우 화장실적은 4만7천여구로 19.1%에 불과하다.

전국의 納骨堂은 44개소로 대부분 공설화장장에 부설 운영되고 있으며, 일부는 사찰경내 있으며, 일부는 법인(공원)묘지내에 설치돼 있다. 이들 시설의 전체 봉안능력은 19만9천구이나 작년말 현재 이용실적은 9만구로 이용률이 45%에 그치고 있다. 그나마 시설이 노후빈약해 무의탁자 및 행려사망자 등의 유골보관소 기능을 하는데 그치고 있고, 사후봉안장소의 기능은 미미한 형편이다.

장묘문제 전문가들은 따라서 앞으로 묘지난을 해결할 수 있는 유일한 대안은 화장에 대한 국민들의 인식변화와 납골당의 확산·보급밖에 없다고 강조하고 있다. 최근들어 일부 시·도와 종교 사회단체 등에서 선진외국의 잘 조성된 납골당을 모델삼아 현대식 시설을 갖추거나 가족 납골묘를 개발·보급하는 움직임이 일고 있어 고무적이다.

2) 납골묘(당) 설치

최근 화장과 납골묘에 대한 인식이 달라지면서 납골당의 신·증설계획이 활발하게 추진되고 있다. 성남시는 현재의 납골당시설 옆에 지상 2층 연건평 2백평규모로 4천구를 봉안할 수 있는 납골당의 증설을 추진중이다. 대한불교 태고종도 경기도 양평군지제면에 2천6백여평에 지하1층, 지상3층 규모로 10만기 수용능력의 납골당을 조성하는 방안을 검토하고 있다.

납골당이 묘지문제 해결의 지름길임은 재단법인 아산공원(공동대표 안승찬등 3명)이 내년초 착공, 2003년 완공을 목표로 아산군 탕정면 용두리 15만평에 추진중인 공원묘지 조성계획이 잘 보여주고 있다. 이 곳의 매장묘지와 납골묘지 면적은 각 3만평. 그러나 매장묘지의 수용능력은 6천5백84구이나 납골묘지는 3만4천3백98구로 5배가 넘는다. 또 6백평에 들어설 납골당은 수만구의 유골을 안치할 수 있다.

한국토지행정학회 회장(金泰福)은 「납골묘와 화장의 적극적인 이용방안이 시급히 마련돼야 한다」며 「무연고 분묘의 유골을 납골당에 안치하는 방법 등으로 묘지를 재활용하고, 납골묘 등에 대한 지원책 마련과 보급활동으로 산림이 더 이상 묘지로 잠식되는 것을 막아야 한다」고 말한다.

3) 미국·유럽의 장묘문화

세계의 많은 나라에서는 오래전부터 火葬이 일반화되었다. 이들 나라 국민들은 대부분 매장보다 납골당과 가족 납골묘를 선호하고 있다. 또 매장을 할 경우에도

묘지면적을 엄격하게 제한하는 등 우리나라보다 모든 면에서 앞서 있다. 미국과 캐나다의 묘지는 주변이 나무숲으로 둘러싸여 있고, 분묘 설치형태가 봉분이 없는 평장형에 石物은 머릿돌 크기의 묘비만으로 낮은 형태로 설치돼 있어 잔디광장을 연상케 할 정도이다. 미국은 1950년대말 매장 및 묘지 등에 관한 연방법률을 개정, 묘비를 세울수 없도록 했으며, 동판 등에 이름을 새겨서 땅높이로 놓여놓는 형태이다.

이들 국가는 새로운 묘지를 조성하지 않고 15년 시한부매장제(캐나다 뉴올리언 주)와 조상묘를 파묘(1m가량 더 깊게 판다)하여 조상의 유골위에 새 시신을 안치하는 형태로 묘지 재활용을 꾀하고 있으며, 분묘 1기당 면적도 1.5평에 지나지 않는다. 세계 최대의 공원묘지인 미국 LA로즈 힐 공원묘지는 앞으로 2백년 더 묘지로 활용할 수 있도록 분묘 1기당 묘지면적을 0.5~1평으로 제한, 우리의 6평에 비해 오히려 협소하다. 자연보호의식이 유별난 스웨덴은 지방자치단체와 사회·종교 단체의 꾸준한 계몽활동과 각종 지원책에 힘입어 36년 4.5%이던 화장률이 79년 50%를 넘어선데 이어 작년엔 64%를 기록했다.

第4節 持續可能的 山林開發

1992년 브라질 리우데자네이루의 “환경과 개발에 관한 유엔회의”에서 채택된 지속가능한 개발(Environmentally Sound and Sustainable Development)이란 개념은, Bruntland보고서(Our Common Future)에 따르면, ‘미래 세대의 욕구를 저해하지 않으면서 현세대의 욕구를 충족시키는 개발’로 정의된다(WCED:1987). 지속가능한 개발은 다음의 5가지를 요건으로 한다(노용희 1995) : (1) 모든 개발은 지구의 생명유지장치와 생태계의 보존에 적합한 개발이어야 한다. (2) 개발은 인정하되 그 범위는 현세대의 기초수요를 충족하는 정도에 머물러야 한다. (3) 사회정의와 공평의 원리에 적합한 개발이어야 한다. (4) 개발은 민주주의와 주민참여의 원리에 적합한 것이어야 한다. (5) 개발은 통합·지양의 원리에 적합한 것이어야 한다.

1. 持續可能的 利用을 위한 前提條件

1) 自然界的 循環秩序 尊重

자연 생태계를 건전하게 유지하기 위해서는 자연 생태계를 이용하는 순간의 숫

자가 자연 생태계의 수용 능력 한계를 넘지 않도록 조절되어야 한다. 인류가 농업 기술을 발전시켜 토지의 식량 생산성을 증대시키고 질병을 퇴치시킬 수 있는 의료 기술과 약품을 개발함에 의하여 인구는 급격히 늘어났다. 그 결과 지구의 천연자원이 고갈되어 가고 자연 생태계의 건전성에 이상이 생기기 시작하였다. 이러한 인구문제의 뿌리에는 인류의 천적이 인류 문명에 의하여 박멸되거나 세력이 약화되어 인류의 인구성장에 제약이 풀렸기 때문일 것이다. 천적 없는 상황에서 인구를 안정시키는 방법은 인류의 자각에 의한 자기 조절 밖에 기대할 수 없다. 자연 생태계의 병을 치유하기 위해서는 인구의 안전 위에 인간계의 경제체계가 자연계의 순환질서와 조화를 이루어야 한다. 산림을 이용하는 임업 생산에 있어서도 이러한 원칙은 그대로 유효하다.¹³⁶⁾

2) 市場經濟體制의 限界克服

자유시장 경제원리를 이용한 환경보전방법의 저변에는 모든 환경재는 사고 팔 수 있으며, 돈만 있으면 얼마든지 환경을 오염시킬 수 있다는 인식이 내재되어 있다. 그러나 인간의 건강과 생존에 직접적으로 영향을 주는 환경은 지위고하나 재산 정도에 구애됨이 없이 공평하게 나누어져야 한다는 점에서 자유시장의 원리만으로서 해결할 수 있는 문제가 아니라고 본다. 그리고 자연 생태계를 구성하는 모든 살아 있는 것들은 그들 나름대로 고귀한 생명을 유지하려는 속성이 있으며, 많은 사람들이 이러한 생명의 속성을 이해하고 그것을 존중하고 있다. 따라서 인간의 행복추구를 지향하는 자유시장 체제만으로 자연생태계의 건전성 유지 문제를 해결할 수 있을지 의문이다.¹³⁷⁾

3) 傳統生活樣式의 現代化

자연 생태계의 건전성을 유지하기 위해서는 인간의 욕망을 절제하고 자연 생명의 존엄성을 존중하는 자연관의 확립이 요구된다. 우리의 선조들은 자연에서 나오는 물질만으로 삶을 영위하였고, 이들을 사용한 후에는 반드시 그 찌꺼기를 자연이 소화할 수 있도록 처리하였다. 농사를 지어서 쇠퇴한 지력을 회복시키기 위하여 퇴비를 만들어 썼으며, 집안에서 나오는 온갖 쓰레기는 퇴비장으로 보내져 농사짓는데 쓰였다. 다시 말하여 우리 선조들의 생활양식은 친자연적이었다고 할 수

136) 윤여창 : 55

137) 윤여창 : 56

있다. 생활전통에서 우러나온 身土不二 정신을 현대생활에 되살림이 우리의 자연 생태계를 건전하게 유지하는 지름길이다. 산림자원의 지속가능한 이용을 위하여 자연친화적인 전통적 생활철학을 오늘의 산림관리에 적용하여야 할 것이다.¹³⁸⁾

2. 國際環境法 原則의 國內法化

1) 지구환경 논의의 전개과정

1972년 스웨덴 스톡홀름에서 개최된 유엔인간환경회의(UN Conference on the Human Environment)에서는 “인간환경선언”을 채택하여 환경적으로 건전한 생태적 개발(Eco-development)의 개념을 제안하고, 유엔환경계획(UNEP; United Nations Environment Programme)의 창설을 결의하였다. 1980년에는 세계자연보전연맹(IUCN; International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources)이 UNEP와 세계야생생물기금(WWF : World Wildlife Fund)과 공동협력하여 “세계보전전략”(World Conservation Strategy)을 수립하고 지속가능한 개발(Sustainable Development)이란 용어를 처음 사용하였다.

1983년 창립된 세계환경개발위원회(The World commission on Environment and Development)는 노르웨이 수상 Gro Harlem Brundtland여사의 이름을 본따서 “브룬트랜드 위원회”로서 널리 알려져 있으며, 1987년 “우리들 공유의 미래(Our Common Future)”를 출간하고, 처음으로 지속가능한 개발에 대한 정의를 내렸다.¹³⁹⁾ 유엔인간환경회의 개최 20주년을 맞이하여 1992년 6월 브라질 리우데자네이로에서 세계 정부수만급 대표들이 모인 유엔환경개발회의(UNCED; UN Conference on Environment and Development, 일명 지구정상회의)를 열고 “경제개발과 환경보전”의 조화로운 추구를 위한 국제적 규범을 채택하였으며 그 내용은 다음과 같다.¹⁴⁰⁾

· 리우선언 : 경제개발과 환경보전의 선언적 규범

138) 윤여창 : 57

139) ‘지속가능한 개발’이라 함은 “미래세대의 욕구를 충족시키기 위한 그들의 능력에 손상을 주지 않으면서 현세대의 욕구를 충족시킬 수 있는 개발”(sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs)을 말한다.

140) 지구산림협약 논의 : 1

- 의제21 : 리우선언에 대한 실천강령
- 산림원칙 : 산림의 보전과 지속가능한 경영을 위한 원칙 선언문
- 기후변화방지협약 : 지구온난화 방지
- 생물다양성협약 : 생태계, 종, 유전적 다양성의 보전
- 사막화방지협약 정부간 협상위원회 발족
- 유엔지속개발위원회(UNCSD ; UN Commission on Sustainable Development) 발족

UNCED를 전환점으로 “지속가능한 개발”의 이념에 부합하도록 산림을 어떻게 지속가능하게 관리해 나가고, 이를 이행하기 위한 법적, 제도적 틀을 어떻게 만들어 나가느냐 하는 것이 유엔채널내에서 논의되고 있는 의제의 핵심이다.

2) 지구산림경영의 패러다임 전환

지구환경차원에서 산림보전에 대한 관심이 고조되면서 1979년에는 열대림문제를 해결하고자 열대림행동계획(TFAP)이 수립된 바 있으며, 1987년부터 가동되기 시작한 국제열대목재기구(ITTO)가 열대림의 보전 및 지속가능한 산림관리를 지원하기 시작하였다. 그러나 열대림을 포함한 세계 모든 산림의 보전 및 지속가능한 산림관리에 관한 논의가 본격화된 것은 최근의 일이다. 1990년 미국 휴스턴에서 열린 G7정상회담에서 1992년까지 산림보전에 관한 국제적인 합의를 도출하기로 결의한데 이어 1991년 프랑스 파리에서 개최된 세계임업가회의에서 환경보전을 위한 산림의 역할을 강조하고 그 여세를 몰아 1992년 리우회의에서는 국제산림헌장인 ‘산림원칙성명’을 ‘의제21’에 반영하였는데 산림황폐방지(제11장), 사막화 및 한발퇴치(제12장), 지속가능한 산지개발(제13장)이 이에 해당된다.¹⁴¹⁾

산림원칙은 법적 구속력이 없는 제원칙으로서 지구 산림의 보전과 개발에 관한 기본방향을 제시하고 있으며, 동 2(b) 조항은 “산림자원과 임지는 현재와 미래세대의 사회적, 경제적, 생태적, 문화적, 정신적 욕구를 충족시킬 수 있도록 지속적으로 경영되어야 한다”고 규정함으로써, “지속가능한 산림경영(sustainable forest management)”의 정의를 내렸다.

산림의 경영은 전통적으로 목재를 지속적으로 생산하는 保續經營(sustained yield of timber)에 중점을 두었으나 1940년대 이후 산림의 직·간접적 효용을 다양하게 이용하자는 多目的 經營(multiple use management)의 이론이 대두

되었다. 최근에는 山林生態系 經營(forest ecosystem management)의 개념으로 발전해왔으며, 이는 생태계의 안정성을 우선적으로 고려하면서 임산물과 산림 서비스를 생산하는 것으로서 산림자원의 생태적 기능 뿐만이 아니라 경제적·사회적 기능을 충족할 수 있도록 산림자원을 통합적으로 관리해 나가는 것을 의미하며, 이는 지속가능한 산림경영(sustainable forest management)의 실현을 위한 사상적 기초이다.

3) '산림원칙성명 및 산림관련 議題21'의 주요골격

산림원칙성명이란 세계 모든 산림의 경영, 보전 및 지속가능한 개발에 관한 제 원칙으로 세계 모든 국가 및 국제기구가 이를 준수하므로써 지구환경을 보전하고 지속가능한 개발을 도모하는 것을 목적으로 한다. 이 성명은 전문과 15개 원칙으로 구성되어 있으며 환경과 개발에 관한 기본원칙인 '리우선언'과 같이 지구산림문제 해결을 위한 기본방향을 제시한 지침서로서 향후 산림협약제정이 근거가 되고 있는데 동 원칙에서 규정한 내용은 크게 국제관계와 국내적으로 조치할 사항으로 대별할 수 있다.¹⁴²⁾

'산림원칙성명'은 지속가능한 산림관리를 핵심내용으로 하고 있는데 '산림은 그 형태 여하를 불문하고 경제발전과 모든 생명체 존중을 위해 필수불가결한 존재임을 인식하고 현 세대뿐만 아니라 후대사람들의 사회적, 경제적, 생태적, 문화적 및 정신적 소요를 충족할 수 있도록 지속가능한 경영'하도록 규정하고 산림이 생산하는 모든 가치를 종합적으로 평가하도록 함으로써 앞으로 나아가야 할 산림관리방향을 명확히 하고 있다.

국제관계에 관한 규정으로는 산림의 보전 및 지속가능한 개발과 관련된 제반 편익을 우리 인류가 얻기 위해서는 비용이 수반되므로 긴밀한 국제협력을 통해 선진국 등 국제사회가 이를 균형있게 분담하여야 하며, 개도국의 산림보전 및 지속가능한 개발을 위해 재정 및 기술지원을 규정하고 있다. 임산물 교역에 있어서는 국제협약에 반하여 국제무역을 제한하거나 금지하는 조치는 지속가능한 산림관리를 저해하므로 자유무역을 촉구하고 지속가능한 산림관리를 달성하기 위해 모든 비용과 산림편익을 내부화하여 국내 및 국제 목재시장가격에 반영해 나가도록 권장하고 있다. 산림생태계에 해로운 오염물질의 이동을 규제토록 하여 산림보전을 도모토록 하는 한편, 생물유전자원의 접근에 있어서는 자원보유국의 주권을 존중하여 그 자원으로부터 얻은 기술과 이익은 상호 협의하는 조건에 따라 분배토록 하고 있다.

각국이 취해야 할 주요 지침으로는 산림의 개발 및 이용에 대한 절대적 주권을 인정하되 산림면적과 임업생산력은 적어도 현상이 유지되거나 증진되도록 노력하여야 하며 산림황폐를 초래하게 될 재정·무역·산업·교통정책 및 기타 어떠한

142) 김타균 : 39

정책이나 실행도 채택하지 않도록 규정하므로써 국가정책 중 산림정책을 우선토록 규정하고 있다. 지속가능한 산림관리를 도모하기 위해 각국은 국가지침을 개발하고 대중의 참여를 촉진하며 산림생태계조사는 물론 교육, 연구, 훈련을 강화토록 하고 있다. 또한 생태적, 문화적, 정신적, 역사적, 종교적 기타 국민적 가치가 있는 산림을 보호하는 조치를 취하도록 하되 산림은 갱신가능한 에너지 및 각종 산업원료가 환경적으로 건전하게 공급되고 있는 분야인 점을 주목하여 그 과정에서 생태균형과 현지주민의 고용기회가 창출되고 있는 점을 고려하여 인공림을 확대해 나가도록 규정하고 있다. 산림분야와 관련된 '의제21'의 내용은 산림원칙성명의 구체적 이행방안을 제시한 것으로 동 원칙과 의제21의 산림분야와의 관계는 母法과 施行令에 비유된다.¹⁴³⁾

산림황폐방지분야는 4개의 계획분야를 포함하고 있다¹⁴⁴⁾ : 첫째, 산림의 다양한 역할과 기능을 유지 증진하기 위해 2000년까지 국가산림기관의 자격과 능력을 강화한다. 둘째, 산림의 보호, 보전 및 악화지역의 녹화 등 산림복구를 통해 산림이 지니고 있는 생물다양성의 보전, 온실가스의 저장 등 생태적 기능을 유지 증진시킨다. 셋째, 산림의 효율적인 이용과 산림편익에 대한 평가를 강화하여 산림의 잠재적 가치를 충분히 평가하는 방법을 개발하여 국가 환경경제계정체계에 통합토록 한다. 넷째, 산림분야는 장기계획분야인 점을 감안, 산림계획 및 평가분야에 대한 능력을 강화토록 한다. 사막화와 한발퇴치분야는 사막화와 한발 가능지역에 대한 정보수집 및 감시체계를 구축하고 토양황폐방지를 위한 토지보전과 조림활동을 강화하고 사막화 우려지역에 대한 종합대책을 수립토록 하고 있으며, 마지막으로 지속가능한 산지개발분야는 산지생태계의 지속가능한 개발에 대한 정보수집능력을 강화하고 종합수원개발 및 대체생태기회를 촉진하도록 규정하고 있다.

4) 정부간 산림패널의 설립배경

「의제21」의 40개 전분야¹⁴⁵⁾의 이행진전 상황을 모니터할 유엔지속개발위원회

143) 김타균 : 40

144) 김타균 : 40

145) 「의제 21」은 I. 전문(제1장), II. 제1부 : 사회경제부문(제2장~제8장), III. 제2부 : 자원의 보전 및 관리부문(제9장~제22장), IV. 제3부 : 주요그룹의 역할강화부문(제23장~제32장), V. 제4부 : 이행수단부문(제33장~제40장)으로 총40개장으로 구성되어 있으며, 산림관련분야는 제9장(대기보전), 제10장(토지자원의 종합적 관리), 제11장(산림황폐방지), 제12장(사막화방지), 제13장(지속가능한 산지개발), 제14장(지속가능한 농업 및 농촌개발), 제15장(생물다양성 보전), 제16장(생명공학 기술)이다.

(UNCSD)는 각국이 「의제 21」 국가실천계획을 수립, 실행하도록 권고하였고, 연차별로 중점검토 분야를 지정하여 집중논의하는 형식으로 진행되었으며, 리우회의 이후 5년이 되는 1997년 「의제 21」의 이행상황을 유엔환경특별총회에 정식으로 보고하도록 하였다.

UNCSD 제3차회의(1995. 4. 뉴욕)에서는 「산림원칙성명」과 「의제21」중 산림 황폐방지 등 산림관련 주요의제 만을 별도로 집중논의하기 위하여 UNCSD산하에 한시적인 “정부간 산림패널(IPF ; Intergovernment Panel on Forests)”을 설치하기로 합의함에 따라 유엔세계최초로 산림문제를 다루는 공식협상채널이 구성되었다.¹⁴⁶⁾

IPF는 1996년 제4차 UNCSD에 진전상황보고서를, 1997년 제5차회의에 최종보고서를 제출하기까지 총 4차에 걸친 패널회의를 개최하여 산림관련분야에 대한 국제적 합의를 도모하였다. 주요 논의분야는 다음과 같다 : (1) UNCED결의안의 이행평가 (2) 재정지원 및 기술지원 (3) 산림평가 및 지속가능한 산림경영 기준 및 지표의 개발 (4) 무역과 환경 (5) 산림협약의 제정.

3. 持續可能開發과 山林經營

1) 산림황폐화의 방지

유엔지속개발위원회(UNCSD) 산하 정부간산림패널(IPF)은 유엔환경개발회의(UNCED) 결의안의 이행평가(의제 1)의 일환으로 산림황폐화의 원인을 진단하고 합의안을 도출하였다. 이 논의에서는 산림황폐화를 방지하기 위하여 지속가능한 경제개발이 필요함을 강조한다.¹⁴⁷⁾

(1) 유엔환경개발회의의 결론

① 산림황폐의 주요 원인은 빈곤, 인구증가, 생산과 소비패턴, 토지소유형태 그리고 토지투기와 불법벌채 및 토지점유, 불법개간과 경작 등이며, 특히 빈곤해소를 위한 지속가능한 경제개발이 산림황폐방지를 위해 중요함을 인식한다.

② 천연림의 지속가능한 경영과 인공림 조성은 생물다양성 보전과 탄소저장고로서의 기능개선 뿐만 아니라 목재와 산림환경서비스 제공에 중요한 역할을 하며, 특히 인공림에서의 목재공급은 천연림의 보호 측면에서도 대단히 중요하다.

146) 지구산림협약 논의 : 3

147) 지구산림협약 논의 : 7

③ 산림의 황폐는 목재의 소비·생산패턴과 깊이 연관되므로 이의 장기예측이 중요함을 인식한다.

④ 국제적인 산림파괴의 주요 원인은 차별적 국제무역과 효과적 투자정책의 부진, 이동성 대기오염등이며, 차별적 무역정책과 외채 등은 간접적 외채등은 간접적 요인, 시장왜곡, 보조금, 목재와 비목재 임산물의 가치평가절하는 직접적인 요인으로 인식된다.

⑤ 진단체계(diagnostic framework)는 산림황폐의 원인분석과 규명은 물론 지속가능한 산림경영(SFM)의 평가를 위한 기준과 지표와 연계하여 활용될 수 있는 유용한 경영계획 수단으로서, 이는 자발적으로 개발되어야 하며, 국제기금(ODA)의 수혜를 위한 조건으로 이용되어서는 아니된다.

(2) 이행 합의안

① 국가는 차별적 무역정책과 지속가능한 농업·에너지정책, 이동성 대기오염에 대한 분석과 관련정보를 공유하여야 한다.

② 목재의 소비·공급에 대한 장기예측으로 목재의 안정적인 공급대책을 수립해야 한다.

③ 목재공급의 측면에서 천연림의 보호를 위하여 인공림의 조성과 관리를 철저히 하여야 한다.

④ 산림정책 수립의 투명성과 이행 증진을 위하여, 모든 이해 당사자가 참여할 수 있는 "산림환경영향평가"와 같은 체계의 정비가 필요하다.

⑤ 기부국과 지역개발은행 등 국제기구는 다음 사항과 관련된 개도국의 연구활동, 기술이전, 능력배양을 지원하도록 촉구한다 : 국가산림계획(NFP)의 이행을 위한 국가전략의 수립과 이행 / 진단체계의 개발에 의한 산림황폐 원인분석과 평가.

(3) 주요 국가의 입장

미국은 개도국에 대한 재정지원 및 기술이전 방안으로서 ① 외국 민간기업의 개도국 산림사업에 공동투자, ② 산림계획에 대한 국가적 차원에서의 경험과 지식의 국제교류를 제시하였다. 77그룹등 개도국은 국제적인 산림황폐원인 규명과 산림복구를 위한 국제협력, 특히 기술이전과 연구협력을 위한 세미나 개최등 국제forum의 중요성 강조하였다. 국제적인 산림황폐 주요원인으로는 소비와 생산패턴, 이동성 대기오염물질이 지적되었으며, EU는 목재소비와 생산에 대한 장기예측을 위한 심도있는 연구를, 미국은 이동성 대기오염에 대한 과학적 연구가 선행되어야 함을 강조하였다. 칠레, 호주, 뉴질랜드등은 산림보전과 지속가능한 산림

관리 측면에서 천연림의 파괴를 억제하기 위한 “인공림의 기능과 역할”의 중요성을 강조하였다.

(4) 한국정부의 입장

인공조림은 특히 천연림의 유지 증진에 필수적이라는 점에 적극 동의하고, 아국의 해외육성조림의 확대를 위한 기반으로 활용한다. 개도국과 선진국간의 공동협력 및 노력이 중요하며, 기술적·재정적 측면에서의 공동 협력 방안으로는 ① debt-for-nature swap과 같은 재정지원체계의 강화 ② UNDP가 제시하고 있는 Forest Partnership Program의 구체화 ③ 개도국의 산림사업에 외국 민간기업의 공동참여 ④ 산림계획에 대한 국가간 정보교환으로 기술이전 촉진등을 제시한다.

2) 各國의 山林經營 努力

(1) 현재까지 지속가능한 산림경영을 촉진시키기 위한 정부적·비정부적·국가적·국제적인 많은 노력들이 이루어져 왔다. 국제열대목재기구(ITTO)가 발표한 「Year 2000 Objective」에서는 “2000년까지 회원국가(생산국)들이 국제적으로 거래하는 모든 목재는 지속가능하게 경영된 산림으로부터 벌채한다”는 내용을 담고 있다.¹⁴⁸⁾

(2) 지속가능한 산림경영과 관련된 지역적인 노력들은 대부분 1995년부터 시작되었는데, 국제열대목재기구 생산국가의 열대습림(humid tropical forests), 유럽의 온한대림 및 지중해연안 산림(Helsinki Process), 유럽 이외의 온한대림(Montreal Process)에 관한 것과 세계 식량기구의 주관하에 논의되고 있는 아프리카의 사하라 주변 건조지역산림, 중동지역산림 그리고 중앙아메리카지역 산림에 관한 것들이 있다.¹⁴⁹⁾

(3) 더욱 광범위하고 지속가능한 산림경영을 향한 지속적인 진전이 있으려면 세계산림자원에 대한 보다 나은 정보, 산림평가방법 개선에 근거한 산림계획의 강화, 부문간 연대강화와 다양한 이익집단간의 건설적인 대화의 지속, 산림경영과 자원이 용에 관련된 다양한 실체들간의 효율적인 조정등에 대한 노력들이 필요하다.¹⁵⁰⁾

148) 이경학 : 80

149) 이경학 : 85

150) 이경학 : 87

4. 最近의 國際動向

국제사회는 1992년 6월 리우회의에서 '산림원칙성명'이 채택된 이후 이의 구체적 이행수단을 확보하기 위해 활발한 논의를 전개해 오고 있는데 주요한 논의동향은 다음과 같다.¹⁵¹⁾

1) 국가간 지속가능한 산림관리

지속가능한 산림관리는 '산림원칙성명'의 핵심내용일 뿐 아니라 지구산림 문제해결을 위한 중심개념이기도 하다. 그러나 구체적으로 지속가능한 산림관리가 무엇이며 이를 어떻게 실현해 나가며 평가는 어떻게 해야 하는가가 논의의 중심이 되어왔다. 이러한 인식을 토대로 열대림에 관한 국제열대목재기구(ITTO)가 1992년 열대림에 적용할 기준 및 지표를 개발한 유럽지역국가들은 유럽산림보호각료회의의 후속전문가회의로서 '헬싱키 프로세스'를 통해 1995년 1월 유럽지역 산림에 적용할 기준 및 지표를 개발하였으며, 1995년 2월 아시아·태평양지역국가들은 '몬트리올 프로세스'라는 지역국간 산림협력체를 통해 그들지역 산림에 적용할 기준 및 지표를 개발한 바 있고 남미 아마존 유역국가들은 그들의 지역적 특수성을 내세워 1995년 9월 아마존유역 열대림에 적용할 '기준 및 지표'를 개발하게 되었다. 이에 따라 세계적으로 열대림 및 온·한대림에 적용할 지속가능한 관리 기준 및 지표를 적용하고 이행하는 과정에서 나타나는 문제점을 같이 해결하고 관련기술 및 정보교류를 위하여 협력체계를 유지하고 있다.

이들이 채택한 기준 및 지표는 다소 차이가 있으나 기준들은 대동소이하며 한국이 회원국으로 참여하고 있는 아·태지역 국가에 적용하는 지속가능한 산림관리기준으로 ① 생물다양성인 유전적 다양성, 종의 다양성, 생태계 다양성의 보전 ② 산림생태계의 생산력 유지로써 목재를 비롯한 각종 임산물의 지속 생산 ③ 대기오염, 산불, 병해충 등 산림재해요인을 차단, 산림생태계의 건강도와 활력도 유지 ④ 산림의 토양 및 수자원 보전 기능을 유지 증진 ⑤ 지구탄소순환에 대한 산림의 기여도 유지 ⑥ 산림의 휴양, 관광기능을 유지 증진하고 산림의 사회적, 문화적, 정신적 소요와 가치를 보전하며 고용과 지역사회의 소요를 충족할 수 있도록 산림의 사회경제적 편익의 유지 증진 ⑦ 이를 뒷받침하는 법, 제도, 경제구조의 조정을 포함하고 있다. 그리고 이를 세부적으로 평가하는 67개 지표로 구분된다. 국제

151) 김태균 : 40~42

적으로 합의된 지속가능한 산림관리 기준 및 지표를 볼 때 지속가능한 산림관리는 산림의 다양한 경제적, 환경적, 사회적, 문화적 가치를 동시에 고려하여 통합적으로 관리하는 것을 의미하며 이를 위한 사회적 지원제도를 포함하게 된다.

2) 세계산림위원회

지구산림문제가 산림관리 그 자체에도 문제점이 있지만 근본적으로 산림과 관련된 사회 경제적 상황과 특히, 선진국과 개발도상국간의 첨예한 입장차이가 있으므로 이러한 문제에 대한 정치적 해결방안을 모색하기 위해 조직된 세계산림위원회(WCFSD)를 들 수 있다. 리우회의 직전인 1992년 5월 브라질에서 개최된 제10차 전직수반회의는 세계산림문제 해결을 위해서는 국제적으로 독립적인 산림문제 전담기구가 필요하다고 인식하여 세계산림위원회 조직을 후원기로 결정하였다. 이에 따라 스웨덴 전직 수상 Ola Ullsten의 주도하에 1993년까지 조직위원회의 발족과 운영지침 및 사업계획을 확정하고 1995년 1월에 동 위원회가 정식으로 발족하였다. 세계산림위원회는 1983년 UN에 제출한 바 있는 세계환경개발위원회(WCED)를 모델로 1997년 개최된 리우회의 최종평가회의 때까지 지구산림문제 해결방안을 마련하여 유엔에 권고할 목표로 있어 앞으로 귀추가 주목된다.

5. 山村開發

산촌지역은 국토 총면적의 46.5%, 임야 총면적의 58%를 점유하는 방대한 지역이나 전체인구의 4.3%를 차지하는 과소지역이다. 산촌지역은 임야면적이 차지하는 비율이 높고 농지면적이 차지하는 비율이 적으나 농업종사자가 상대적으로 비산촌지역에 비해 높아 농업기반이 취약하여 농업경쟁력이 약하다는 것을 알 수 있다. 따라서 향후 산촌개발사업을 시행할 때 농업중심의 1차산업 위주보다는 그동안 방치되어온 지역내 산림자원과 부존자원을 충분히 활용하는 1차, 2차, 3차 산업과 결합된 개발이 필요하다고 판단된다.¹⁵²⁾

1) 지역개발사업의 중첩

산촌으로 구분된 지역은 다른 부처의 개발사업과 관련되어 있다. 농어촌정주권 개발사업과¹⁵³⁾ 오지개발사업¹⁵⁴⁾, 도서개발사업¹⁵⁵⁾ 비교하면 다음의 표와 같

152) 김종호 : 54

다. 각종 지역개발사업들은 전국의 면단위로 시행되고 있는데, 특히 오지개발사업은 산업 및 생활기반시설이 다른 지역에 비하여 현저히 낙후된 오지지역을 종합적으로 개발할 것을 목적으로 하고 있어 산촌지역 개발과 많이 중복된다. 농어촌정주권개발사업은 오지와 도서지역을 제외한 지역으로 주로 평야지 농촌중심의 사업이라고 볼 수 있으므로 산촌개발사업대상지역과 약간의 차이가 있다. 산촌지역은 대부분 오지에 위치하고 있기 때문에 오지개발촉진법상의 오지개발지구에 대부분 포함된다고 볼 수 있으므로 산촌개발사업을 오지개발사업과 연계시켜 수행하면 산촌개발의 효과를 거둘 수 있을 것이다.¹⁵⁶⁾

〈표 9〉 산촌개발사업과 연관된 기존의 타부처 개발사업

구 분	농어촌정주권개발사업	오 지 개 발 사 업	도 서 개 발 사 업
관련법규	농어촌발전특별조치법('90년)	오지개발촉진법(89년)	도서개발촉진법('89년)
주 관	농림부(농어촌정비과)	내무부(지역경제과)	내무부(지역경제과)
사업기간	1990년부터 계속	1990~1999	1988~1997
대상지역	오지·도서지역을 제외한 면 지역 * 농어업인 복지향상	개발 및 소득수준이 전국 면지역 평균수준이하인 지역(면소재지와 도서개발지역은 제외) * 지역격차 해소	제주도 전도를 제외한 해상의 전도서. 77년 8월 이전에 교량으로 육지와 연결된 도서제외) * 육지와와의 지역격차 해소

* 자료 : 산림(1997·10) 54

전체 오지면중 약 69.5%인 278개 면이, 다음의 표에서 보는 바와 같이, 산촌지역에 포함되어 있는데 이는 오지지역의 지표인 산업 및 생활기반시설이 다른지역에 비해 현저히 낙후된 산촌지역에 대부분 위치하고 있다고 볼 수 있다. 즉 산

153) 농어촌정주권개발사업은 농어촌지역의 생활환경, 산업기반, 편의·복지시설 등을 종합적으로 정비 확충하여 농업업인의 복지를 향상시키고자 1990년 농어촌 특별조치법을 제정하여 1990년부터 현재까지 776개의 개발대상 면을 대상으로 농림부가 사업을 시행해 오고 있다.

154) 오지개발사업은 낙후된 농어촌지역 주민의 소득증대와 복지향상을 기하고 지역간 격차를 해소하여 국토의 균형발전을 도모하고자 국가적 지원을 뒷받침하기 위하여 1990년부터 1999년까지 10년간 한시법으로 1988년 12월 31일 오지개발촉진법을 제정·공포하여 400개의 오지면을 개발대상지구로 지정하여 내무부가 사업을 시행해 오고 있다.

155) 도서개발사업은 1989년 도서개발촉진법을 제정하여 1988년 1997년까지의 육지와와의 지역격차의 시정을 위하여 내무부가 52개 면을 대상으로 현재까지 사업을 시행해오고 있다.

156) 김종호 : 55

촌지역이 산업 및 생산 기반시설에서 열악한 결과라고 볼 수 있다. 농어촌정주권 개발사업에는 196개면이 포함되며 이는 전체 농어촌개발대상면의 25.3%에 불과하다. 이는 산촌지역이 오지 대상면과 도서 대상면을 제외한 정주권개발사업과의 관련성이 적다는 것을 알 수 있다. 도서지역에 실시하는 도서개발사업은 산촌지역과 자연적인 특성과 사업성격이 다르므로 산촌개발사업대상지역에서 제외하였다.¹⁵⁷⁾

〈표 10〉 산촌개발사업과 연관된 기존의 타부처 개발사업

(단위 : 읍·면수)

구 분	오 지 개 발 사 업	농어촌정주권개발사업
산 촌 지 역	278	196
비 율(%)	(69.5)	(25.3)
비 산 촌 지 역	122	580
전 국	400	776

* 자료 : 산림(1997·10) 55

2) 開發事業의 連繫

임업진흥촉진지역개발계획은 산지의 효율적인 이용개발을 통한 임업진흥의 촉진으로 산촌사회의 발전과 산주소득향상에 기여할 수 있는 산림면적률이 70%이상인 지역, 지역내 2,000ha이상 규모(읍·면단위)를 단지로 구획하여 사유림 약 152만ha를 임업진흥촉진지역으로 지정하였다. 임촉지역으로 분류된 78%가 산촌지역으로 분류되어 임업사업과의 밀접한 관련성이 있어 산촌개발시 임업사업과 관련시킬 수 있음을 알 수 있다. 또한 휴양림¹⁵⁸⁾으로 지정·고시된 지역중 81%가 산촌지역에 포함되어 산촌개발과 휴양림 사업과의 밀접한 연계성을 갖고 있음을 시사한다. 산촌구분지역과 기존 개발사업 및 임업관련사업과 상호관계를 살펴볼 때, 오지개발 대상 면중 70%, 임업진흥촉진지역중 78%, 자연휴양림지정고시지역중 81%가 산촌지역에 포함되어 있으므로 내무부의 오지개발사업과 기존 임업

157) 김종호 : 56

158) 자연휴양림은 정상적인 산림경영을 하면서 휴양시설을 설치하여 국민의 보건휴양 및 정서함양을 위한 야외공간을 제공함과 동시에 자연교육장으로서의 역할과 산림소유자의 소득향상을 목적으로 산림법 제31조의 규정에 의거 산림청장이 지정고시한 산림이라 할 수 있다. 1996년 7월 현재 휴양림지정·고시현황을 보면 154개소에 지정면적 15만 212ha에 달한다.

진흥촉진사업이나 자연휴양림사업과 연계시켜 산촌개발사업을 실행한다면 산촌개발사업의 효과를 높일 수 있을 것이다.¹⁵⁹⁾

〈표 11〉 산촌구분지역과 임업관련사업과의 상호관계

(단위 : 읍·면수)

구 분	임업진흥촉진지역	휴양림지정지역
산 촌 지 역	333	99
비 율(%)	77.8%	81.1%
비 산 촌 지 역	95	20
비 율	22.2%	16.4%
전 국	428	122
비 율	100%	100%

* 자료 : 산림(1997·10) 57

第3章 紛爭實態

第1節 스포츠·레저시설

1. 리조트·골프장

1) 日本事例

(1) 법제개요

리조트·골프장의 개발을 주변지역을 포함한 환경보호를 위하여 종합적으로 규제하는 단독 법률은 없고 본서의 각장에서 취급한 여러 가지의 법률이 각각 개별적인 규제를 시도하고 있는데 불과하다.¹⁶⁰⁾ 그 중에서도 중요한 것은 국토이용계획법(1974년), 도시계획법(1968년), 농지법(1952년), 농업진흥지역의 정비에 관한 법률(1969년)(이하 [농진법]이라 한다.), 삼림법(1951년), 자연공원법(1957년), 자연환경보전법(1972년) 등이다. 또 하천법(1964년), 건축기준법(1950년), 국유재산법(1948년), 지방자치법(1947년), 도로법(1952년), 문화재보호법(1950년), 사태등방지법(1958년), 급경사지의 붕괴에 의한 재해의 방지에 관한 법률(1969년), 수질오염방지법(1970년) 등이 적용되는 경우도 있다. 또 대부분의 도도부현이 독자적으로 도도부현 자연공원조례, 도도부현 자연환경보전조례 등을 정하고 있기 때문에 이들 조례에 의한 허가도 필요하게 된다. 기타, 골프장에 대하여는 많은 자치체가 독자적인 [골프장규제요강]을 책정하여 사전협의, 환경평가 등의 실시를 요구하고 있다. 한편, 대규모의 리조트 건설을 촉진하기 위하여 1987년에 [종합보양지역정비법](이른바 리조트법)이 제정되었다.

가. 국토이용계획법

국토이용계획법에 의하면 지사는 당해 도도부현의 구역에 대하여 토지이용 기본계획을 정하여야 한다. 이 토지이용기본계획은 국토이용의 가장 기본적인 계획으로 도도부현의 구역을 도시지역, 농업지역, 삼림지역, 자연공원지역, 자연보전지역의 다섯으로 구분하여 필요한 규제를 행하도록 하는 것이다. 따라서 도시지역에는 도시계획법이, 농업지역에는 농지법·농진법이, 삼림지역에는 삼림법이, 자연공원지역에는 자연공원법과 도도부현 자연공원조례가, 자연보전지역에는 자연환경보전

160) 畠山武道 : 483

법과 도도부현 자연환경보전조례가, 각각에 대응하여 종합적이고 계획적인 국토의 이용을 도모하는 것을 목적으로 하여 토지거래의 규제와 조정을 행하게 된다(제1조). 따라서 리조트건설 예정지가 이들 지역에 포함되는가를 먼저 판단하는 것이 필요하다.¹⁶¹⁾

다음으로 동법에 의하면 일정한 면적요건을 충족하는 토지의 매매는 토지매각 등의 계약체결의 6주간 전까지 도도부현 지사에게 신고하여야 한다(제23조제1항). 이에 해당하는 것은 시가화 구역에서는 2,000평방미터 이상, 시가화 구역이외의 도시계획구역에서는 5,000평방미터 이상, 그 이외의 구역에서는 1만 평방미터 이상의 면적의 토지거래이다(제23조제2항). 리조트·골프장의 건설은 규모가 크기 때문에 일반적으로 이에 해당하고 지사에 대한 신고가 필요하다. 이 신고가 있는 경우 지사는 신고에 관계되는 토지의 이용목적이 토지이용기본계획 기타의 토지이용에 관한 계획에 적합하지 아니한 경우라든가 도로·수도·기타의 공공시설정비의 예정상 또는 자연환경의 보전상 명백하게 부적당하다고 인정되는 때에는 토지이용심사회의 의견을 청취하여 매매계약의 체결의 중지 기타 필요한 조치를 강구할 것을 권고할 수 있다(제24조). 그 매매계약의 대상지가 규제구역에 있는 경우에는 유상의 토지거래에 대하여 지사의 허가가 필요하게 되는 등 더욱 엄격한 규제가 행하여진다(제13조·제14조).

나. 도시계획법

도시계획법에 의하면 지사는 일체의 도시로서 종합적으로 정비, 개발, 보전할 필요가 있는 구역을 도시계획구역으로 지정하고(제5조) 그 지역에 대하여 도시계획을 정하여야 한다. 또 도시계획에서는 이미 시가지를 형성하고 있는 구역 및 대체로 10년 이내에 우선적·계획적으로 시가화를 도모하여야 할 구역을 시가화구역으로, 시가지를 억제하여야 할 구역을 시가화조정구역으로 정한다(제7조). 이 가운데 시가화구역에 있어서의 개발행위는 일정 규모를 초과하지 않는 것에 대하여는 원칙적으로 자유이지만(제29조) 시가화조정구역 내에서의 개발행위에 대하여는 도도부현 지사의 허가가 필요하다(제33조, 제34조). 도시계획법은 시가화조정구역에서의 개발은 이를 예외적으로 허가하는 것으로 하고 규제한다는 원칙을 일응 취하고 있다.¹⁶²⁾

그러나 다른 한편으로는 동법은 시가화조정구역내의 관광자원 등의 유효한 이용상 필요한 건물이나 개발행위는 이를 허가하는 것으로 하고 있고(제34조제2호)

161) 畠山武道 : 484

162) 畠山武道 : 485

개발구역의 주변에 있어서의 시가화를 촉진할 우려가 없다고 인정되고 또 시가화 구역내에서 행하는 것이 곤란하거나 또는 현저하게 부적당하다고 인정되는 것에 대하여는 도도부현 지사가 사전에 개발심사회의 회의를 거쳐 허가할 수 있다(제34조제1항제10호). 따라서 이 절차를 거침으로써 시가화조정구역 내에서의 리조트개발도 가능하게 된다.

골프장 및 그 규모가 1헥타아르 이상인 야구장, 정구장, 육상경기장, 유원지, 동물원 기타의 운동·레저시설인 공작물(학교시설, 도시공원에 해당하는 것등을 제외한다) 및 공원모지는 제2종 특정공작물로 구분되며 이 제2종 특정공작물에 대하여는 시가화의 유인이라고는 할 수 없고 시가화조정구역에 있어서의 입지를 일반적으로 인정하면서도 시가화조정구역의 성격을 사실상 부정하는 것과 같은 시가지가 형성되는 것은 아니라는 이유에서 제34조의 허가기준을 적용하지 않는 것으로 되어 있다. 따라서 제2종 특정공작물에 대하여는 예컨대 그것이 대규모의 자연의 변경을 수반하는 것이라 하더라도 제33조제1항에 의하여 제2종 특정공작물에 적용되는 것으로 되어 있는 각호(구체적으로는 동항 3.5.7.9.11.14의 각호)에서 규정하는 기준에 적합하고 또 그 신청절차가 이 법률 또는 이 법률에 의거한 명령의 규정에 위반하지 않는다고 인정되는 때에는 개발허가를 하여야 한다(제33조제1항)는 취급을 받는다.¹⁶³⁾

도시계획을 정할 수 있는 것은 시 및 인구 1만 이상의 정촌이고 또 상공업 기타의 도시적 업무에 종사하는 자의 수가 전 취업자수의 50%를 넘는 정촌 등으로 한정되어 있고(시행령 제2조) 개발행위의 규제에 관한 규정이 적용되는 것은 수도권정비법에 의하여 규정된 기성 시가지 등 이외에 인구 10만인 이상의 시의 구역에 한하는 것으로 되어 있다(동법 부칙 제3항, 시행령 부칙 제4조). 그러므로 도시의 시가화조정구역에서는 개발이 허가되지 않는 행위라 하더라도 인구 10만 이하의 시정촌 주변에서는 이른바 백지지역이 되고 도시계획법의 허가없이 개발이 가능하게 된다는 모순이 발생한다.

다. 종합保養地域정비법(리조트法)

종합보양지역정비법은 국민이 여가를 이용하여 하는 다양한 활동에 이바지하기 위한 종합적인 기능의 정비를 민간사업자의 능력의 활용에 의하여 추진하고 여유 있는 국민생활의 증진과 지역진흥을 도모하는 것을 목적으로 하여 제정된 법률이다(제1조).

이 법에 의하면, 먼저 ① 주무장관(국토청, 농림수산성, 통상산업성, 운수성, 건설성, 자치성)은 리조트지역의 정비 가이드라인 [종합보양지역의 정비에 관한 기본방침](이하 기본방침이라 한다)을 관계행정기관의 장과 협의한 후 책정·공표하

고(제4조) ② 도도부현은 기본방침에 의하여 관계시정촌과 협의한 후 특정지역의 구역정비 방침, 중점정비지구의 구역 등을 정한 기본구상을 작성하여 이를 주무장관에게 제출하여 승인을 구하고(제5조제1항) ③ 주무장관은 이를 관계행정기관의 장과 협의한 후 승인하고(제5조제4항) ④ 도도부현은 승인을 받은 기본구상을 공표하는 것으로 되어 있다(제5조제6항).

기본구상에 포함될 수 있는 특정지역은 양호한 자연조건을 가지는 토지를 포함할 것, 상당 규모의 지역(대략 15만 헥타아르 정도의 규모)일 것, 상당 정도의 특정민간시설의 정비가 확실하게 예상되는 지역일 것 등이 조건으로 되어 있다(제3조·기본방침 제2항). 또 지원의 대상이 되는 '특정시설'에는 테니스코트, 스키장, 골프장, 마리나, 인공해변, 극장, 박물관, 미술관, 동물원, 수족관, 자료관, 콘서트홀, 영화관, 호텔, 콘도미니엄 등 모든 것이 포함된다(제2조·기본방침 제4항).

1993년 3월말 현재 전국에 40개 도도부현이 기본구상의 승인을 받았다. 시설로서는 골프장이 압도적으로 많고 다음으로 스키장·마리나·遊漁船 등의 순으로 되어 있다. 단, 도현 가운데에는 이 법률에 의하지 않고 복합형 리조트지역의 정비를 민간·자치체 등을 사업주체로 하여 진행하고 있는 것이 적지 않고 모든 대 규모리조트 개발이 이 법률의 틀 내에 있는 것은 아니다.¹⁶⁴⁾

다음으로 동법의 승인을 받은 기본구상에 대하여, 도도부현은 그것을 계획적으로 실시하고 주무장관, 관계기관의 장 등은 계획의 원활한 실시를 위하여 상호 연대를 도모하고 협력하여야 한다(제7조). 또 국가·지방자치단체는 기본구상의 달성에 이바지하기 위하여 특정민간시설의 설치 및 운영을 하는 자에 대하여 자금의 확보(제10조, 제13조), 필요한 조언·지도·기타의 원조를 한다(제12조·제13조).

이들 규정을 받아 민간사업자의 경우에는 세제상의 특별조치(법인세·소득세의 특별상각, 특별토지보유세의 비과세, 사업소세의 비과세, 부동산취득세·고정자산세의 불균일과세), 자금면의 지원조치(개발은행 등의 금융기관에 의한 저리융자, 지방공공단체의 민간사업자에 대한 출자·보조, 제3섹터의 스포츠·레크레이션시설등에 대한 NTT무이자용자가 행하여지게 되어 있다. 또 지방공공단체에 대해서도 지방채 등의 특례조치(민간사업자에 대한 출자·보조 등 조성경비의 지방채충당), 지방세의 불균일과세에 따르는 減收額의 지방교부세에 의한 전보(제9조), 공공시설정비의 지원(NTT무이자용자에 의한 농업기반·삼림이용기반·어항시설 등의 정비, 항만정비 등), 공원, 도로, 하수도 등의 관련 공공시설의 정비, 고향만들기특별대책사업의 실시 등의 지원조치가 취하여진다.

동법은 국가 행정기관의 장·도도부현 지사에 대하여 종래의 개발행위에 대한 규제를 완화하고 리조트개발을 지원하여야 한다고 규정하고 있다. 이를 받아 농림

수산성·운수성은 실제로 규제완화를 지시하는 통첩을 발하였다.165)

라. 산림관련법제의 규제완화 및 산림의 보전기능 증진에 관한 특별조치법의 제정
 종합보양지역정비법 제15조는 [국가는 승인기본구상의 실시를 촉진하기 위하여 국유임야의 활용에 대하여 적절한 배려를 하는 것으로 한다]고 규정하고 국유림에 있어서의 리조트개발을 적극적으로 추진할 것을 지시하고 있다. 이 규정을 받아 국유림·민유림에 대하여는 여러 가지의 규제완화가 행하여졌다.166)

임야청은 종합보양지역정비법의 제정에 앞서는 1987년 2월 9일의 [삼림공간종합이용 정비사업의 실시에 대하여]라는 제목의 통달을 발하고 사업주체에 제3섹터라든가 민간사업체를 넣어 국유림 내에서의 리조트개발을 적극적으로 추진할 것을 지시하고 있다. 이것이 이른바 '人間綠色計劃'(human·green·plan)이다. 스키장, 골프장, 테니스코트 등의 이용이 예정되어 있다.

국유림내의 골프장에 대하여는 1984년 이후 보안림 등을 피할 것, 설치주체를 지방공공단체로 할 것, 이용형태는 'public'制로 할 것 등의 조건부로 설치가 인정되어 왔는데, 'human·green·plan'의 실시로 장소적인 제한에서 벗어나고 또 설치주체에 제3섹터(단, 지방공공단체의 출자비율의 합계가 4분의 1을 초과할 것)를 넣었다. 그 후 1989년 4월의 통달에 의하여 예탁금제에 의한 회원권의 판매를 행하는 準public制의 골프장의 설치도 가능하게 되었다.

다음으로 종합보양지역정비법 제15조를 받아 나타난 1987년 11월 5일 임야청지역임업대책실장 통첩(종합보양지역정비법에 의한 기본구상의 작성에 있어서의 유의사항에 대하여)은 리조트개발에 있어 보안림의 전용해제를 ①지리적 조건, 지역의 토지이용 상황 등에서 보아 특정 시설 등의 설치에 관계되는 구역을 보안림 이외에서 구할 수 없거나 현저하게 곤란할 것, ②지형, 지질 등의 자연적 조건, 보안림의 수익대상과의 관계 등에서 보아 개발행위를 실시한 경우에 홍수, 토사의 붕괴·유출 등의 재해가 발생할 우려가 없고 주변의 환경에 미치는 영향이 적을 것, ③보안림의 해제에 이해관계를 가지는 시정촌장 등의 동의를 있을 것 등을 조건으로 하여 승인할 것을 지시하고, 또 종합보양지역의 정비에 있어 민간사업자에 대해서도 국유임야의 사용을 인정할 것, 국유임야사업에 있어서는 'human·green·plan'의 적극적 활용을 도모할 것 등을 지시하고 있다.

이들 삼림지역에 있어서의 리조트건설추진의 마무리로서 제정된 것이 [삼림의 보전기능 증진에 관한 특별조치법](1989년)이다. 이 법률은 삼림사업계획의 인정을 받은 삼림소유자가 삼림보전기능증진계획을 작성하여 도도부현 지사의 승인을 얻은 경우(제6조)에는 인정을 받은 삼림보전기능증진계획에 따라[삼림보전시설]을 정비하기 위하여 행하는 개발행위에 대하여는 보통삼림에 있어서 필요한 임지개발허가를 필요로 하지 않는다고 하는 것이다(제7조). 마찬가지로 보안림에 대해서도 특례가 인정되고 보안림의 구역내에서 행하여지는 [삼림보전시설]을 정비하기 위

165) 畠山武道 : 488

166) 畠山武道 : 488~489

하여 행하는 입목의 벌채에 대해서도 허가가 불필요하게 된다(제8조제1항). 또 벌채한 땅에 대한 식재의무도 면제된다(제8조제2항).

이렇게 '삼림보전시설' 정비를 위한 개발행위에 대하여 입지개발허가나 입목벌채허가를 면제하고 있는 것은 이미 삼림보전기능증진계획 승인의 단계에서 입지개발허가나 입목벌채허가에 관한 사항도 심사가 끝났기 때문에 인정을 받은 계획에 따른 시설정비에 대하여는 2중절차를 방지하기 위한 것이라고 설명되고 있다.¹⁶⁷⁾

동법에서 말하는 '삼림보전시설'이라 함은 [삼림이 가지는 보전기능을 고도로 발전시키기 위한 공중의 이용에 제공하는 시설로 정령에서 정하는 것(그 설치에 의하여 삼림이 현실적으로 가지는 보전기능 이외의 제기능에 현저한 지장을 주지 않는다고 인정되는 것에 한한다)](제2조제1항)이라고 정하고 있고, 시행령은 휴양시설, 교양문화시설, 스포츠·레크레이션시설, 숙박시설 등을 이에 지정하고 있다. 이 규정만 보면 골프장·스키장도 [삼림보전시설]로서 특별한 대상이 되는 것처럼 보이나 이 점에 대하여는 법안단계에서 보안림해제절차를 취하지 않고 보안림내에 보안림 그대로 골프장을 조성하도록 하는 것이라는 비판이 강하고 골프장과 스키장은 일단 [삼림보전시설]에서 제외되게 되었다. 농림수산장관은 1990년 5월 16일부로 [삼림의 보전기능의 증진에 관한 특별조치법 제3조제1항의 규정에 의거한 기본방침]을 정하여 공표했는데, 동 기본방침가운데서도 골프장·스키장은 '삼림보전시설'의 예시에서는 제외되어 있다.

마. 기타의 규제완화조치

종합보양지역정비법 제14조는 "국가의 행정기관의 장 또는 도도부현 지사는 중점 정비지구내의 토지를 승인기본구상에서 정하는 특정 민간시설의 이용에 제공하기 위하여 農地法(昭和 27年 法律 제229호) 기타 법률의 규정에 의한 허가 기타의 처분을 구한 경우에는 당해 중점 정비지구에 있어서의 당해 시설의 설치의 촉진이 도모되도록 적절한 배려를 하는 것으로 한다"고 규정하고 종래 농지의 지목 전용을 엄격하게 제한하여 온 농지법상의 규제를 완화시킨다. 이 규정을 받아 1987년 11월 19일부의 농림수산사무차관 통첩 [종합보양지역정비법에 의거한 중점정비지구의 정비와 농지 등 전용규제의 조정에 대하여]에 의하여 지방 농정국장과의 협의를 거친 중점 정비지구시설정비계획상의 시설용지에 대하여는 시가화조정구역 이외의 구역에 있는 제1종 농지·제2종 농지·제3종 농지 및 시가화조정구역내에 있는 乙종 농지 뿐 아니라 甲종 농지에 대해서도 리조트시설용지로의 전용을 인정하게 되었다.¹⁶⁸⁾

농림수산부의 농수성 구조개선국장 통첩 [종합보양지역정비법에 의거한 중점 정비지구의 정비와 농지 등 전용규제 및 농업진흥지역제도의 조정 등에 대하여]에 의하여 지방농

167) 畠山武道 : 489

168) 畠山武道 : 490

정국장과의 협의를 거친 중점 정비지구시설정비계획상의 시설용지에 대하여는 농용지이용 계획을 변경함으로써 원칙적으로 개발행위가 금지되고 있는 농진법상의 농지구역에서 제외하고 리조트용지로 전용하는 것이 가능하게 되었다. 그밖에 골프장은 종래 [국민생활상 필요성이 없는 시설]로서 농지의 골프장으로의 전용이 원칙적으로 금지되고 있었지만, 1989년에는 이 제한이 철폐되고 중점 정비지구내의 골프장에 대하여는 건설이 자유롭게 되었다.

종합보양지역정비법 제15조제2항은 [중점 정비지구에 관계되는 항만에 있어서 승인기본구상에서 정하는 특정 시설의 설치의 축진이 도모되도록 당해 항만에 관계되는 수역의 이용에 대하여 적절한 배려를 할] 것을 구하고 있다. 1988년 5월 26일 운수성 항만국장 통첩 [종합보양지역정비법의 운용에 관계되는 항만관리자의 배려사항 등에 대하여]는 이를 받은 것으로 [적절한 배려]의 구체적 내용으로서 ① 항만내에 있어서의 기본구상에 의거한 특정 시설의 정비를 위한 수역의 점용 및 공작물의 설치허가에 관한 배려, ② 기본구상에서 정하여진 마리나 등의 해양성 레크레이션시설의 정비계획의 항만계획으로의 위치부여, ③ 필요에 따라 帆走수역을 설정할 것 등에 의한 타 활동과의 조정의 3가지 점을 들고 있다. 또 같은 날자 항만국장 통첩 [종합보양지역정비법의 운용에 관계되는 유의사항에 대하여]는 도도부현 지사에 대하여 항만구역 등 이외의 수역에 있어 기본구상에 의거한 마리나 등의 정비가 계획되는 경우에 그 지역을 항만구역에 포함시킬 것을 구하고 있다.

바. 골프장규제요강·수원지보호조례 등

골프장은 광대한 면적의 삼림벌채와 토지의 변경을 수반하고 수원함양, 수질보전, 토양보전, 야생동식물의 생식·생육 등에 큰 악영향을 주는 것이므로 많은 도도부현·시가 요강·지도지침 등에 의한 독자적인 규제를 시도하고 있다. 내용적으로는 골프장 총수라든가 총면적의 규제, 보안림·자연공원 특별지역·조수보호 특별지구·도시계획녹지보전지구 등에서의 골프장개발의 금지, 코스의 설계방법(잔지삼림율이라든가 코스간의 간격)·토사이동량·농약사용 등에 대한 규제의 강화 등을 정하고, 또 절차적으로도 地元町内會라든가 어업권자의 동의, 사전협의서의 제출, 환경평가의 실시 등을 구하는 것이 대부분이다. 그러나 골프장규제 요강에는 경과조치로서 요강제정 이전에 허가된 골프장을 규제외로 하는 것이라든가 [지역진흥에 현저하게 기여하는 것]에 대하여는 예외를 인정하는 것도 많고 골프장의 총수를 감소시키는 효과는 나타나지 않는다. 특히 하천상류의 수원지역에서의 골프장건설의 규제를 구하는 여론도 강하고 수원지보호조례제정을 구하는 주민운동도 각지에서 행하여지고 있다. 그 결과, 長野현에서는 水道水源보전지역을 정

하고 골프장입지를 규제하는 것을 정하는 [長野縣水環境保全條例]가 1992년에 제정되었다.¹⁶⁹⁾

(2) 判例動向

리조트개발이라든가 골프장개발을 둘러싸고 각지에서 개발허가에 대한 이의신청, 감사청구, 정보공개청구 등의 주민운동이 행하여지고 또 재판으로 몰고간 것도 적지 아니하다. 그러나 판결에 이른 것이라든가 판례집 등으로 공간된 것은 약간에 불과하다.¹⁷⁰⁾

가. 甲府地方法院의 1976년 판결¹⁷¹⁾ : 이 사례에서는 원고들이 석탄채굴권을 가지는 토지상에 소외 회사가 골프장의 조성을 계획하고 山梨현 지사가 동의하고 설계확인을 행하였기 때문에 원고들이 다투었다. 판결은 [山梨현 골프장 등 조성사업의 적정화에 관한 조례](1973년)을 검토하고 “골프장 등의 조성사업의 사업주는 본건 조례 제9조제1항에 의거한 설계확인을 받음으로써 비로소 적법하게 공사에 착수할 수 있게 되는 것이고 제4조제1항에 의거한 동의만으로는 적법하게 공사에 착수할 수 있는 것은 아니므로 동의 자체는 취소소송의 대상이 되지 아니한다”고 판단하였다. 한편, 설계확인은 취소소송의 대상이 되지만 이 확인은 사업주에 대하여 방재행정상, 토지이용행정상 및 자연보전행정상 적법하게 조성사업을 시행하는 지위를 취득하게 하는데 불과하고 조성예정지에 관한 사법상의 권리관계와는 무관계하므로 본건 조성예정지상에 가지는 석탄채굴권의 행사가 방해된다는 것을 주장하는데 불과한 원고들에게는 원고적격이 없다고 판시하였다.

나. 靜岡地方法院의 1983년 판결¹⁷²⁾ : 피고市가 靜岡縣內 전역에 걸친 합리적인 토지이용의 조정을 행하고 토지이용의 조정을 행하고 자연환경의 보전과 縣 토지의 균형있는 발전을 도모하기 위하여 1966년에 설치된 靜岡縣토지이용대책위원설치 규정 및 그 운영요령(1974년에 [靜岡縣 토지이용사업의 적정화에 관한 지도요강]으로 계승되었다)에 의하여 필요하게 되는 사전심사신청서에 대한 동의를 거부하고 또 골프장조성계획을 번복하도록 되풀이하여 권고했다는 사례에 대하여 “피고市가 한 일련의 행위는 이른바 행정지도에 해당하고 행정지도는 국가배상법(제1조)에서 말하는 ‘공권력의 행사’에 해당한다”고 서술하면서 피고市가 현으로부터 의견서첨

169) 畠山武道 : 491

170) 이하 소개된 판례요지는, 畠山武道 : 492~493, 참조

171) 昭和 51.3.29 行集 27卷 3號 403面

172) 昭和 58.2.4 判時 1079號 80面

부의 협력요청을 받았음에도 '규제방침의 공표로써 족하다'고 하여 "원고의 사전심사신청서에 대하여 의견서를 첨부하지 아니하였다는 것은 완고한 태도라고 해야 하고 시의 대응으로서 타당성을 결했다는 의심을 면할 수 없지만 제반사정을 감안하면 이 점을 가지고 위법하다고 원고가 주장해서는 아니된다"고 판시하였다. 173)

다. 東京高等法院의 1993년 판결¹⁷⁴⁾ : 지사가 도시계획법 부칙(제4조)에 의하여 골프장건설을 위한 개발허가처분을 행한 바, 그것에 의하여 이전에 개발구역과 중복되는 광구에서 규석의 채굴권 등을 취득하고 있던 원고가 그 취소를 구하여 도시계획법 제51조제1항에 의하여 공해등조정위원회에 재정신청을 하고 기각의 재정을 받았기 때문에 재정의 취소를 구하여 출소한 것이다. 판결은 "지사가 동법 제29조의 처분을 하는 데에는 개발행위와 타산업과의 조화에 관한 판단을 포함시킬 여지는 없고 광업권이 동법(제33조제1항제14호)의 '방해할 권리'에 해당하는가의 여부는 재정에서 판단하여야 할 사항이 아니라"고는 등의 이유로 청구를 기각하였다.

라. 神戸地方法院의 1976년 판결¹⁷⁵⁾ : 이 사례에서는 砂防지역내에 골프장을 건설함에 있어 시설주와 시행업자가 사방의 목적에 충분히 적합한 예방대책을 취하지 아니하였기 때문에 호우에 의한 하천의 범람과 砂防堤堰의 붕괴에 의하여 여관이 떠내려가는 등의 피해가 발생하였다. 이에 대하여 법원은 시설주와 시행업자의 배상책임을 긍정하고 또 "지사는 사방법 제5조에 의한 사방지역의 지정에 의하여 지정지를 감시하고 사방시설을 유지관리할 의무를 지고 있음에도 불구하고 현 담당자가 무허가로 골프장건설을 위한 사방림의 수목벌채가 행하여지고 있음을 알면서도 적절한 처치를 취하지 아니한 과실이 있다"고 인정하여 지사의 배상책임을 긍정하였다.

2) 가야산 해인골프장 사례

(1) 事件概要 및 接近方法

가. 사건개요

1990년 4월부터 가시화된 가야산 해인골프장 사건에서 환경단체와 주민들은

173) 기타 동종의 사례로서는 水戸地方法院판결(平成 2.8.7 判地 81號 79面) 및 宇都宮地方法院판결(平成 3.1.31 判地 86號 60面), 참조

174) 平成 5.11.8 判時 1491號 92面

175) 昭和 51.9.24 判時 836號 24面

당초 가야산골프장 개발사업을 승인한 경상북도지사의 행정처분(1994.12.24)의 부당성을 다투다가 문화체육부장관에게 행정심판을 제기하였다. 문화체육부장관은 경상북도지사의 재결을 취소하는 행정심판 당시 「도지사의 원처분이 적법·타당하다」고 인정하면서도 사후의 국민정서와 공익적 판단을 내세워 「도지사의 재결을 취소한다」고 재결하였다(1995.7.15). 이에 (주)가야개발은 서울고등법원에 문화체육부장관을 상대로 「취소재결」의 취소를 구하였다. 법원은 문화체육부장관의 주장을 배척하고 원고승소 판결을 내렸다(1996.6.19). 문화체육부장관과 대한불교 조계종 해인사의 12인은 즉각 대법원에 상고하였다. 대법원은 1997년 12월 23일에 상고를 기각하였다.

나. 접근방법

해인골프장 분쟁은 법적인 인식방법에 문제가 있었기 때문에 더욱 어려워졌다. 법적인식이 잘못된 경과는 이렇다 : 골프장은 체육시설의설치·이용에관한법률의 규율을 받는다 → 이 법의 관할 행정청은 문화체육부장관이다 → 해인골프장 분쟁 역시 문화체육부장관 관할이다 → 체육시설의설치·이용에관한법률은 골프장을 체육시설로 명시하고 있다 → 자연공원법시행규칙도 환경영향평가대상으로 골프장을 규정하고 있다 → 해인골프장 사업계획은 환경영향평가를 거쳤다 → 따라서 법적 관점에서는 타당하다 → 그러나 국민들이 반대하기 때문에 부당하다. 그러나 이러한 인식경로는 출발부터 문제가 있었고 법률외적 판단에 기초하고 있다. 자연공원법의 해석과 적용이 관건이라는 인식에 기초하여 위헌법령심판제청이 이루어졌으나 제청대상의 선정과 제청이유가 적절하지 못하여 불발로 그쳤다. 해인골프장 분쟁에는 가야산의 생태계와 해인사라는 문화재 그리고 주민들의 이해관계가 얽혀있다. 그러나 이러한 과제들은 법해석의 영역을 벗어난다. 이하에서는 실정법의 해석과 적용을 중심으로 해인골프장 분쟁해결의 경과와 문제점 그리고 대책을 살핀다.

(2) 분쟁일지

2.1. (株)가야개발은 1989.11.22. 가야산국립공원내 고원지대인 경북 성주군 수륜면 백운동 65번지 일원 150여만㎡에 27홀 규모의 골프장을 건설할 목적으로 당시 국립공원관리청인 건설부에 가야산국립공원계획변경을 신청하였다.

2.2. 체육부는 1990.3.17. 골프장관리규정(체육부고시 제90-1호)을 공포하여 “시·도지사는 회원제골프장 사업계획을 검토함에 있어 사업자가 일정규모의 일반 골프장을 건설하거나 조성비를 납부하지 아니하면 사업을 승인할 수 없다”고 규정하였다(동규정 제10조).

2.3. 건설부장관은 1990.4.17. 가야산국립공원구역(5,321km²)에 928m²의 부지를 편입시키고(건설부고시 제186호), 공원보호구역을 928m² 축소시키고(건설부고시 제187호), 같은 공원구역내에 체육시설(1개소)을 추가하는 내용의 가야산국립공원계획 변경결정(건설부고시 제188호)을 발표하였다.

2.4. 성주군은 민자를 유치한다는 차원에서 1990.12.11. (주)가야개발을 동국립공원개발사업자로 지정하였다.

2.5. (주)가야개발은 1991.5.22. 건설부를 대항하여 공원시설 관리업무를 맡고 있는 국립공원관리공단에 위 공원구역내에 이 사건 골프장을 시설하기 위한 공원사업으로서 가야산국립공원 사업시행허가를 신청하였다.

2.6. 국립공원관리공단은 이를 받아 들여 1991.6.19. (주)가야개발에게 동공원사업 시행을 허가하였다.

2.7. (주)가야개발은 공원사업 시행허가를 받아 환경부와 환경영향평가협의(1992.12.12)를 마치고 1993.1.14. 대중골프장조성비(30억원) 납부를 조건으로 경상북도지사에게 회원제 골프장업 사업계획 승인을 신청하였다.

2.8. (주)가야개발은 대중골프장조성비 납부 대신 대중골프장(6홀)을 병설하겠다는 계획변경을 이유로 경상북도지사에게 위 신청서의 반송을 요청하였고 경상북도지사는 1993.4.15. 이를 반려하였다.

2.9. 회원제골프장 사업승인의 신청이 있을 경우 시·도지사는 1994. 1.7. 공포된 체육시설의설치·이용에관한법률(제14조)과 동법시행령(제13조)에 의하여 당해 신청자에게 대중골프장을 병설하거나 조성비를 예치하도록 명하여야 한다.

2.10. (주)가야개발은 신청반려후 1년 8개월만인 1994.12.5. 경상북도지사에게 회원제골프장업 사업계획 승인을 다시 신청하였고, 경상북도지사는 1994. 12.24. 이 신청을 받아들였다.

2.11. 경상북도 고령군 주민대표 도영환·장기화·이준영은 문화체육부장관에게 위 1994.12.24.의 사업계획승인신청의 취소를 구하는 행정심판을 제기하였다.

2.12. 문화체육부장관은 1995.7.15. 위 승인신청의 취소를 명하는 재결을 하였다.

2.13. (주)가야개발은 즉각 서울고등법원에 문화체육부장관의 취소처분의 취소를 구하는 행정소송(95구24052 체육시설사업계획승인취소청구사건)을 제기하였다.

2.14. 같은 시기에 고령군 주민대표들과 해인사 등은 공원시설을 규정한 자연공원법(제2조제7호) 및 체육시설을 규정한 동법시행령(제2조제5호)에 관한 위헌법률심판제청(95부1423)을 서울고등법원에 청구하였다.

2.15. 서울고등법원은 1996.6.19. 문화체육부장관의 취소처분을 취소한다는 판결을 내렸다. 자연공원법 위헌법률심판제청에 대하여서도 자연공원법등의 규정이 “재판의 전제가 되지 않는다”는 이유로 각하결정을 내렸다.

2.16. 문화체육부장관과 대한불교조계종 해인사의 12인은 1996년 7월 (주)가야개발을 피상고인으로 하여 대법원에 상고를 제기하였다.

2.17. 대법원은 1997년 12월 23일 판결¹⁷⁶⁾에서 문화체육부장관의 상고를 기각하였다.

(3) 쟁점개관

3.1. 주민대표들의 주장

고령군 주민대표 도영환·장기화·이준영은 문화체육부에 제기한 행정심판에서 다음의 이유로 경상도지사의 사업계획승인(원처분)이 위법하므로 취소되어야 한다고 주장하였다.

3.1.1. 환경영향평가등의 절차를 다시 밟아야 한다.

(株)가야개발이 1993.1.14. 경상북도지사에게 대중골프장조성비 납부조건인 해인골프장 사업계획승인신청서를 제출하고 1993. 4.15. 이를 반려받은 것은 위 사업계획승인신청의 철회로서 위 1993. 4.15.까지 거친 법적 절차는 무효가 되므로, (주)가야개발이 1994.12.5. 다시 신청한 해인골프장 사업계획승인신청에 대하여 경상북도지사가 승인을 함에 있어서는 다시 환경영향평가법등이 규정한 법적 절차를 거쳐야 함에도 이와 같은 절차를 거치지 않고 그 이전에 이행한 절차를 인용하여 승인한 것은 절차에 중대한 하자가 있는 처분으로 위법하다.

3.1.2. 자연공원법의 취지에 반한다.

자연공원법시행령(제2조)에는 공원시설의 종류로 골프장을 규정하고 있지 않음에도 불구하고 골프장의 건설을 목적으로 보호구역을 공원구역으로 변경한 위 1990.4.11.자 건설교통부장관의 국립공원계획 변경결정은 위법하고 따라서 이를 근거로 한 위 사업계획의 승인도 위법하다.

3.1.3. 생태계를 파괴하고 생존권을 위협한다.

해인골프장이 건설, 운영될 경우 토사유출로 인한 홍수피해, 자연생태계의 파괴, 농작물 및 수질의 오염, 식수 및 용수부족, 농촌공동체의 파괴 등으로 사업부지의 계곡하류에 생의 터전을 잡고 있는 4만여 명의 고령군민이 생존권을 위협받게 되는 바, 그럼에도 불구하고 회원제 골프장 이용객의 이익을 위하여 위 사업계획을

176) 대법원 판결 96누10911 체육시설사업계획승인취소처분취소

승인한 것은 재량권을 일탈, 남용한 처분으로서 위법하므로 취소되어야 한다.

3.2. 문화체육부장관의 판단

문화체육부장관은 1995.7.15. 위 행정심판청구에 대하여 경상북도지사의 위해인골프장 사업계획승인처분은 아래 1·2·3·4항과 같은 이유로 적법타당하나, 아래 5항에서 보는 바와 같은 이유로, 국민정서 및 변화된 행정의 합목적성 차원에서 자연환경보호라는 공익이 현저히 크다고 인정되므로 행정심판법(제32조제3항)에 의하여 인용하기로 하여, 경북도지사가 1994.12.24일자로 내린 (주)가야개발에 대한 체육시설업(회원제골프장업)사업계획승인을 취소한다는 인용의 재결을 하였다.

3.2.1. 환경영향평가등의 절차를 다시 밟을 필요가 없다.

체육시설의설치이용에관한법률 제14조 본문규정에서 회원을 모집하는 골프장업을 하고자 하는 자에게 회원을 모집하지 아니하는 골프장을 직접 병설하게 할 수 있다고 규정하고 있고, 동조 단서규정에서 다만 대중골프장을 직접 병설하여야 할 자가 부득이한 사정으로 인하여 직접 병설이 곤란하다고 인정하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 이에 상당하는 금액을 예치하게 할 수 있다고 규정하고 있는 점을 고려할 때 동법의 취지는 회원제 골프장의 건설에다 대중골프장의 건설을 의무화하여 골프의 대중화를 도모하는데 있으므로 (주)가야개발이 1993.1.14. 신청한 대중골프장 조성비 납부조건의 사업계획을 대중골프장 병설로 변경하기 위하여 반송을 받은 것은 동법 제14조 본문의 의무사항을 이행하는 것으로서 위 도영환외의 주장처럼 사업계획자체가 소멸하는 철회로 볼 수 없으며, 구 환경정책기본법 및 새로 제정된 환경영향평가법(1993.6.11. 법률 제4567호)상 이미 실시한 환경영향평가협약에 대해서는 유효기간을 정하고 있지 않으므로 독단의 환경변화가 없는 한 1992.12.12. 원고가 환경부장관과 협의한 환경영향평가협약의는 계속 유효한 것이라고 할 것이므로 이미 적법하게 실시된 환경영향평가협약의가 무효로 되는 것이 아니라고 할 것이다.

3.2.2. 골프장은 국립공원내 체육시설에 포함된다.

자연공원법시행령(제2조)에서는 공원시설로 골프장이 직접 명시되지 않고 있으나 동 규정 형식이 "...등 체육시설"로 되어 있어 예시규정에 불과하므로 체육시설의 정의에 비추어 판단하여야 할 것이며, 이는 자연공원법시행규칙(제5조)에서 환경영향평가 협의대상으로 골프장을 규정하고 있는 점을 살펴 볼 때 골프장이 국립공원 내 체육시설에 포함되는 것은 국민 누구나 인식하고 있는 점이 명백하다 할 것이다.

3.2.3. 사업승인취소를 청구할 이익이 없다.

위 사업계획의 승인요건으로 적법한 국립공원계획변경결정을 정하고 있지 않으므로 - 위 사업계획승인 전에 이루어진 국립공원계획변경결정고시의 위법성을 내 무부장관을 피청구인으로 하여 다루는 것은 별론으로 하고 - 동 고시의 위법을 내 세워 경상북도지사가 행한 위 해인골프장 사업계획승인의 취소를 청구할 이익이 없다 할 것이다.

3.2.4. 인근주민들이 사업을 희망하며 생태계파괴도 없다.

문화체육부 행정심판위원회의 현장조사에 의하면 사업부지는 과거 고령토 채취 후 갈대나 풀이 무성하고 일부 지역에는 활착력이 좋은 아카시아나무, 노리목나무들이 토지 개량용으로 식재되어 있으나 곳곳에 지표가 노출되어 우수시 토사의 유출이 우려되고, 사업부지 인근의 성주군 백운리 주민들은 가야산개발을 적극희망하고 있고 사업부지에로의 진입은 997번 지방도로를 통하여 성주군에서부터 이루어지므로 도영환외 청구인의 주장처럼 농촌공동체의 파괴가 있다고 볼 수 없으며, 고령군 주민의 취수장 및 노리저수지의 지형적 입지여건상 식수 및 용수부족이 발생할 것으로 보기는 어려우며, 골프장 건설공사시 토사유출로 인한 홍수피해 및 자연환경파괴와 잔디용 농약의 사용으로 인한 농작물 및 수질의 오염등은 환경영향평가협의시 충분히 검토하였다고 판단되고, 행정처분의 상대방이 아닌 제3자가 그 처분으로 인하여 법률상 보호되는 이익을 침해당한 경우에는 그 처분의 취소 또는 변경을 구하는 행정소송을 제기하여 판단을 받을 법률상 자격이 있다는 판례와 같이 - 도영환외 청구인들이 주장하는 환경영향평가협의에 대한 부당성에 대하여 환경부장관에게 이의제기함은 별론으로 하고 - 위 사업의 건설, 운영으로 발생하는 피해를 입증하여 그 처분의 취소 또는 변경을 구하여야 하나, 여타의 골프장 건설·운영의 사례에 비추어 볼때 청구인의 주장을 입증할 만한 명백한 증거가 없고 사업시행이 착공되지 않은 현시점에서 피해가 발생하지 않음을 살펴볼 때 위 사업계획승인을 취소하라고 하는 것은 정당한 주장이라고 할 수 없다.

3.2.5. 국민정서와 정책변화로 계획을 취소하는 것이 옳다.

내무부에서 1995.6.21. 입법예고를 통하여 자연환경보존 취지로 국립공원을 보호하기 위하여 국립공원내에 골프장을 건설할 수 없도록 자연공원법을 개정한다는 국립공원보호정책을 수립하고 있고, 현행 자연공원법령상 국립공원내에 골프장의 건설규제 근거가 없다 하더라도 21개의 국립공원중 골프장을 건설하여 운영되는 곳은 국립공원이 지정되기 전에 건설된 계룡산의 1개소와 소규모(6홀)로 건설된 덕유산의 1개소인 점을 살펴볼 때 국립공원 내의 골프장건설이 일반화되어 있

지 않은 것이 확실하고, 가야산을 비롯하여 국립공원은 우리 모두가 지키고 가꾸어 후손에게 물려주어야 할 소중한 자산이므로 아무리 골프장건설로 자연환경의 파괴가 없다고 하더라도 위와 같은 점을 고려할 때 가야산국립공원 내에 해인골프장을 건설하는 것은 비록 그 승인이 적법·타당하나 국민전체의 공익에 부응할 수 있는 것으로 보기 어려우므로 경상북도지사의 위 사업계획승인을 취소하는 것이 국민정서와 변화된 정책의 합목적성에 적합한 행정행위일 것으로 판단된다.

3.3. 서울고등법원의 판단

서울고등법원은 다음의 근거들에 기초하여 상기 문화체육부장관의 재결이 위법하다고 판단하였다.¹⁷⁷⁾

3.3.1. 문화체육부의 재결은 법률적 판단을 벗어난다.

행정심판법(제1조와 제4조제1호)의 규정취지를 종합하면 행정심판절차를 통하여 행정청의 위법한 처분뿐만 아니라 부당한 처분의 취소·변경까지 가능하다고 할 것인데, 이 사건 재결에서는 행정심판의 대상인 처분 자체는 위법하거나 부당하지는 아니하다고 인정하면서도 국민정서와 변화된 정책의 합목적성의 차원에서 자연환경보호라는 공익이 현저히 크다는 이유로 원처분을 취소하고 있는 바, 이는 결국 행정심판법 소정의 처분을 취소할 사유가 처분 자체에 존재 하지 아니함에도 처분 자체에 내재하지 아니하는 처분 외적 사유인 - 국민정서와 변화된 정책의 합목적성이라는 - 위 법이 규정하지 아니하는 별개의 사유를 들어 원처분을 취소한 것이라고 해석할 수 밖에 없으므로 이 사건 재결은 별다른 구체적인 사유에 근거하지 아니하고 국민정서와 변화된 정책 또는 행정의 합목적성이라는 막연하고 추상적인 사유만으로 이 사건 재결의 근거로 삼고 있으나 이와 같은 사유만으로 이 사건 재결의 적법성을 뒷받침할 수는 없다

3.3.2. 사후의 정책변화로 원처분을 취소할 수 없다.

내무부에서 1995.6.21. 입법예고를 통하여 자연환경보존 취지로 국립공원을 보호하기 위해 국립공원내에 골프장을 건설할 수 없도록 자연공원법을 개정한다는 국립공원보호정책을 수립하고 있다 하더라도 원처분 이후에 생긴 위 사정만으로 원처분이 위법, 부당한 것으로 된다고 볼 수 없다.

3.3.3. 미래세대를 위한 신탁이론으로 원처분을 취소할 수 없다.

21개의 국립공원 중 골프장이 건설되어 운영되는 곳은 국립공원이 지정되기전에 건설된 계룡산의 1개소와 소규모(6홀)로 건설된 덕유산의 1개소인 등 국립공원 내의 골프장건설이 일반화되어 있지 않다거나 가야산을 비롯한 국립공원은 우

177) 서울고등법원 제8특별부 판결 95구24052 : 1996.6.19. 체육시설업사업계획승인취소처분취소

리 모두가 지키고 가꾸어 후손에게 물려주어야 할 소중한 자산이라는 이유만으로 원처분이 위법, 부당한 것으로 된다고 볼 수도 없다.

3.3.4. 원처분에 문제가 없다면서 공익상 취소함은 모순이다.

만약 위 재결사유를 자연환경보호라는 공익상의 필요로 인하여 원처분을 유지하는 것이 부당하다는 취지로 선해한다 하더라도 피고 문화체육부장관 스스로 이 사건 재결에서 “환경 문제의 차원에서 원처분은 별다른 문제가 없다”고 비교적 구체적으로 실시하면서도 자연환경보호라는 공익상 필요에서 원처분을 취소한다는 결론을 내린 것은 모순된 판단이라고 하지 아니할 수 없고, 또한 자연환경보호를 위하여 원처분을 취소하여야 할 구체적인 사정에 대하여는 달리 아무런 언급을 하지 아니함으로써 결국 이 사건 재결은 원처분을 취소할 만한 별다른 사정이 없다.

3.4. 대법원의 판단¹⁷⁸⁾

3.4.1. 復效的 行政行爲에 대한 행정심판청구에 있어서 그 청구를 인용하는 재결로 인하여 비로서 권리이익을 침해받게 되는 자는 그 인용재결에 대하여 다툴 필요가 있고 원처분과 내용을 달리하는 인용재결의 취소를 구하는 것은 원처분에는 없는 재결에 고유한 하자를 주장하는 셈이어서 당연히 抗告訴訟의 대상이 된다.

3.4.2. 원심(서울고법) 판결에서는 “문화체육부 장관의 인용재결이 행정심판 청구원인 사유가¹⁷⁹⁾ 아닌 다른 이유로¹⁸⁰⁾ 원처분을 취소한 것은 위법하다”고 판단하여 재결을 취소하는 한편 당초의 심판청구원인 사유를 배척한 재결의 판단 부분에 대하여는 따로 그 당부를 판단하지 아니하였다 … 원심으로서의 재결청이 “행정심판청구인의 심판청구원인 사유를 배척한 판단 부분이 정당인가”도 심리판단 하였어야 할 것인 데도 원심은 이에 이르지 아니한 잘못이 있다.

3.4.3. 이 사건 행정심판청구인(도영환外 12인)들이 주장한 심판청구원인 사유에 대하여 문화체육부장관이 이 사건 재결에서 ‘이유가 없다’고 판단하였음은 정당한 것으로 보여지므로 상기와 같은 원심의 잘못은 이 사건 판결에 영향이 없다.

3.4.4. 문화체육부장관의 인용재결이 위법하다고 하여 이를 취소한 원심(서울

178) 대법원 1997.12.23. 선고 96누10911 판결 : 체육시설사업계획승인취소처분취소

179) 사업승인계획의 위법사유 : 사업계획승인절차에 하자가 있다 / 골프장 시설은 공원시설에 포함되지 아니함에도 공원시설로서 골프장 건설을 허용하는 사업계획을 승인하였다 / 인근 고령군 주민들의 생활환경을 침해하여 그 생존권을 위협하고 있다.

180) 國民情緒와 변화된 정책의 合目的性的 차원에서 자연환경보호라는 公益이 현저히 크다 : 내무부가 국립공원에서의 골프장 건설을 금지하는 내용으로 자연공원법을 개정한다는 국립공원보호 정책을 수립하고 있다 / 국립공원은 원형을 보존하고 관리하여야 할 우리 모두의 소중한 자산이다 / 국립공원내 골프장 건설이 일반화되어 있지 아니하다.

고법)의 판단은 그 설치과정이 다소 미흡하기는 하지만 결국 “이 사건 원처분(경상북도지사의 사업계획승인)에 재량권의 남용 또는 일탈의 위법이 없다”는 취지의 판단도 포함하고 있다고 보여지며 기록에 비추어 보면 원심의 이러한 인정·판단은 옳다 … 재결서의 해석에 관한 법리오해·판단유탈·이유불비 등의 위법이 없다.

(4) 법리분석

4.1. 재결의 문제점

문화체육부장관의 재결은 - 그 결론의 타당성은 별론으로 하더라도 - 그 이유의 전개에서 처음부터 많은 문제를 안고 있었다. 관할행정청인 경상북도지사의 골프장 사업계획승인을 적법·타당하다고 보면서 승인이후 변화된 국민정서와 공익적 판단이라는 법률외적 판단을 내세워 도지사의 허가를 취소하였기 때문에 처분주에 기속되는 법원에 판단여지를 주지 않았다.¹⁸¹⁾

4.2. 위헌법률심판제청의 문제점

개발지향적인 자연공원법에 관한 위헌법률심판제청 자체는 시의적절하였지만 제청대상의 선정에는 문제가 있었다. 자연공원법(제2조제7호) 및 개정전 동법시행령(제2조제5호)은 ‘정의’ 규정이고 ‘골프장’을 명기하고 있지 아니하였기 때문에 골프장 분쟁과 관련성이 약하고 따라서 헌법상 평등권·행복추구권·환경권을 위반한다고 보기 어렵다. 위헌법률심판제청은 상위법령의 위임 없이 환경영향평가대상에 골프장을 열거한 동법시행규칙(제5조)을 다툼의 대상으로 하여야 할 것이다.

4.3. 법적문제의 연원

가야산 해인골프장 분쟁은 법체계적 차원에서 볼 때 산림법이 산림생태계 보전이라는 본연의 기능을 포기하고 입법적 예외조항을 포섭함으로써 빚어졌다. 가야산 해인골프장 조성사업 계획은 당시의 건설부장관(현재는 내무부장관)이 산림청장과 협의한 문서가 존재하기 때문에 산림법상의 「보전임지의 전용」 절차를 거친 것으로 볼 수 있다. 개정(1994.12.22.) 산림법(제18조제3항)은 “관계행정기관의 장이 보전임지를 다른 법률의 규정에 의하여 보전임지외의 용도로 이용하기 위한 지역·지구·구역 등으로 지정 또는 결정하거나 허가·인가 등의 처분을 하고자 할 때에는 미리 산림청장과 협의하여야 한다.”고 규정한다. 여기에서 말하는 「다른 법률의 규정」이란 체육시설의설치·이용에관한법률 또는 자연공원법의 관계규정을 말한다. 즉 체육시설의설치·이용에관한법률과 자연공원법은 산림법의 개발제한 규제를 피해갈 수 있는 통로이다.

181) 처분주주의 한계에 관한 지적으로는, 전재경, “가야산골프장 쟁송의 법리상 문제점”(지정토론) 가야산 국립공원 보존을 위한 심포지엄 1996년 9월 17일, 20~22쪽, 참조

4.5. 해인골프장입지선정은 체육시설법과 무관하다.

체육시설의설치·이용에관한법률(제10조제1항)은 골프장을 등록체육시설업에 속하는 체육시설로 규정하고 있기 때문에 전국의 모든 골프장에 적용될 수 있다. 그러나 이 법의 적용을 받는 체육시설은 자연환경보전지역에 위치할 수 없고 준도시지역에 위치하여야 한다(1993년의 국토이용관리법 제13조의3제1항 참조). 자연환경보전지역에 체육시설을 건설하려면 용도지역변경 절차를 통하여 같은 지역을 준도시지역으로 바꾸고 환경영향평가등을 실시하여야 한다. 심산유곡인 가야산을 준도시지역으로 바꾸는 것은 현실적으로 부담이 크다. 해인사 인근에 위치한 해인골프장 사업예정지역은 실질적으로 국토이용관리법(제13조의3)에서 규정하는 자연환경보전지역[자연공원법에 의한 공원구역과 공원보호구역, 문화재보호법에 의한 보호구역, 자연환경보전법(제16조)에 의한 녹지보전지역 및 산림법(제17조)에 의한 보전임지]에 속하기 때문에 준도시지역으로 변경될 수 없다. 그렇기 때문에 해인골프장 추진자들은 국토이용관리법상의 용도지역변경절차를 택하는 대신에 개발지향적인 자연공원법의 통로를 활용하였다. 관할 행정청들은 가야산 국립공원내 공원구역의 확장과 보호구역의 축소 그리고 공원계획의 변경결정이라는 과정을 거쳐 골프장 부지조성을 지원하였다.

4.6. 해인골프장 입지분쟁은 문화체육부장관 관할에 속하지 아니한다.

국토이용관리법(제13조의3제1항)은 “체육시설의설치·이용에관한법률 제2조의 규정에 의한 체육시설중 대통령령이 정하는 면적(3만㎡) 이상의 체육시설의 입지구역”을 준도시지역에 국한시키고 있고 해인골프장 조성계획은 국토이용계획변경 절차를 거치는 대신에 자연공원법상의 절차를 활용하였다면, 해인골프장 입지확보에 관한 분쟁은 체육시설의설치·이용에관한법률과 관계 없고 따라서 문화체육부장관의 관할에 속하지 아니한다. 이 분쟁은 골프장 승인의 일반적 조건인 대중골프장의 병설 또는 조성비예치(체육시설의설치·이용에관한법률 제14조)나 건설후의 관리·운영이 문제된 바 아니다. 이 분쟁사안은 체육시설의설치·이용에관한법률이 적용되기 ‘이전’ 단계의 문제이다. 산림법과 국토이용관리법 그리고 자연공원법 단계에서의 문제이다. 해인골프장의 입지조성이 정당한가의 여부는 자연공원법의 해석과 집행에 관한 문제이고 따라서 자연공원법을 관할하는 내무부장관(중전의 경우 건설교통부장관)과 따져야 할 문제이다. 설사 문제의 분쟁지역이 국토이용관리법상 준도시지역에 포함된다고 할지라도 준도시지역에도 자연공원법의 제한이 그대로 적용되기 때문에 여전히 내무부장관에게 분쟁심판을 청구할 수 있다.

4.7. 자연공원에는 골프장을 지을 수 없다.

4.7.1. 자연공원법시행규칙은 적법절차원칙에 반하므로 위헌이다.

자연공원법은 공원시설(법 제2조제7호)에 골프장을 명시하고 있지 않다. 동법시행령(제2조제5호)은 「운동장·체육관·수영장·스키장·승마장 등의 체육시설…」이라고 규정하고 있어 이 「…등 체육시설」이라는 문구에 골프장이 포함되는지의 여부에 관하여 의문을 낳고 있다. 이러한 변칙적인 입법기술을 영미법에서는 꾸러미법안(Package Bill)이라고 한다. 「골프장」이 체육시설에 포함되고 따라서 자연공원법상의 공원시설로서 설치가 가능하려면, 동법시행령(제2조제5호)에 골프장이 명시되어 있어야 한다. 시행령에 규정됨이 없이 시행규칙에 재위임함은 위임의 한계를 벗어나며 따라서 적법절차(Due Process of Law)중 「광범하고 막연하기 때문에 무효」(Void for Vagueness)원칙에 반한다.

4.7.2. 골프장을 공원시설로 분류함은 탈법이다.

자연공원법시행규칙 역시 골프장이 체육시설에 포함된다는 명문규정을 두고 있지 아니다. 다만 동규칙 제5조는 「골프장·스키장·호텔…」의 신설 또는 위치변경의 경우 자연환경에 미치는 영향평가(제8조의2 : 1987년 7월 1일 신설)를 실시하여야 한다는 취지를 규정하고 있다. 그러나 이 정도의 간접적 규정만을 가지고 첨예한 분쟁들을 빚고 있는 골프장을 체육시설 내지 공원시설로 보고 사업계획을 승인함은 別件立法의 악용임과 동시에 「法 스스로의 脫法」이다.

4.7.3. 자연공원에 골프장을 건설하는 입법례가 없다.

환경부가 관할하는 자연환경보전법과 내무부가 관할하는 자연공원법은 서로 수단은 비슷한 데 가는 방향이 다르기 때문에 법집행상 혼선이 빚어진다. 자연환경보전법이 규정하고 있는 자연환경보전지역과 자연공원법에서 규정하고 있는 국립공원등의 목적과 기능이 서로 다를 수 없다. 그럼에도 현실적으로 한 쪽은 보전을 지향하고 다른 한 쪽은 개발을 지향한다. 미국의 경우, 자연공원은 내무부(국립공원관리청) 관할이다. 그러나 자연공원 관리의 근거법은 자연환경보전법(원시지역법 Wilderness Act)이기 때문에 내무부가 반환경적인 행정을 펴는 것이 근원적으로 불가능하다. 일본의 경우, 한국처럼, 자연환경보전법과 자연공원법이 분리되어 있다. 그러나 환경청이 두 법을 동시에 관할하기 때문에 두 법이 따로 운용될 수 없다. 한국은 이들 법제의 단점만을 도입하였다.

(5) 분쟁해결

5.1. 경북도지사의 해인골프장 사업계획은 원천적으로 무효이다.

해인골프장 사업자측은 자연공원법을 원용하였지만 이 법이 골프장 입지에 관한

근거법이 되지 못하다면, 이 사업계획을 승인한 경북도지사의 행정처분은 법률상 아무런 근거가 없다. 즉 경북도지사의 이 건 승인처분은 재량권을 그르친 '취소가 가능한 법률행위'가 아니라 처음부터 성립될 수 없는 중대한 하자를 내포한 '무효인 법률행위'이다. 그렇다면 경북도지사의 처분에 대하여서는 언제든지 무효확인심판청구가 가능하다. 무효인 법률행위는 취소가능한 법률행위와 달리 행정심판법상 심판청구기간의 적용을 받지 아니한다(제18조제7항).

5.2. 내무부장관을 대상으로 한 무효확인심판청구가 가능하다.

해인골프장의 입지선정이 자연공원법에 근거하였다면 골프장의 입지에 관한 분쟁은 문화체육부장관이 아닌 자연공원법의 관할관청인 내무부장관(중전의 경우 건설교통부장관)을 상대로 하여야 한다. 도지사의 처분에 대하여 소관감독행정기관을 재결청으로 하도록 규정하고 있는 행정심판법(제5조제3항)의 취지에 비추어 보아도 그렇다.

5.3. 해인골프장 분쟁은 법의 맹점을 틈탄 혼란이다.

5.3.1. 관련법률들을 입체적으로 해석·적용하여야 한다.

법에 대한 맹신과 오해가 해인골프장 분쟁을 더욱 어렵게 만들었다. 체육시설의 설치·이용에 관한 법률은 외관상 골프장 등 체육시설의 모든 것을 규율하는 것처럼 보인다. 특히 문화체육부장관의 사업계획승인 제한권(제13조)은 문화체육부장관을 골프장 등의 분쟁에 관한 재결청으로 간주하기에 충분하다. 그러나 산림지역의 개발에 관하여서는 국토이용관리법, 산림법, 자연공원법 및 체육시설의 설치·이용에 관한 법률을 입체적으로 해석하고 적용하여야 한다.

5.3.2. 관할 행정청의 올바른 선택이 중요하다.

문화체육부의 재결은 사태를 더욱 악화시켰다. 관련 법률들을 입체적으로 해석·적용한다면 재결문에서 나타난 바와 같이 "경북도지사의 사업승인은 적법·타당하나 국민의 정서와 변화된 정책의 합목적성 때문에 위법하다"라는 결론이 나올 수 없다. 항고당사자가 모든 절차를 적법·타당하다고 본 상황에서 법원이 내릴 판단의 여지는 없다. 당사자주의 내지 처분주의라는 재판의 속성상 사법당국은 당사자가 주장하지 아니한 소인이나 쟁점을 심리할 수 없다.

5.3.3. 체육시설법의 적용을 배척하여야 한다.

환경분쟁이 어느 법률에 기초하는가는 대단히 중요하다. 체육시설의 설치·이용에 관한 법률을 적용할 경우 골프장은 명백히 '체육시설'에 속하고 같은 법률은 체육시설의 건설을 촉진하는 법이기 때문에 문화체육부는 가야산 골프장 건설이 적법·타당하다는 법리를 주장할 수 밖에 없다. 반면에 자연공원법 및 동법시행령은

종래 개발법으로 악용된 면이 없지 않으나 골프장을 ‘공원시설’ 내지 ‘체육시설’에 포함시킨다는 명문규정이 없었고 “자연생태계와 자연풍경지를 보호한다”(제1조)는 입법목적에 기속되기 때문에 가야산 골프장 건설이 적법·타당하지 않다는 법적근거로 원용될 수 있다.

5.4. 향후전망과 대책¹⁸²⁾

5.4.1. 대법원의 취소판결은¹⁸³⁾ 여전히 법리상의 난점을 안고 있다.

대법원은 피고 문화체육부장관의 상고를 기각하면서 “이 사건 심판청구인들이 주장한 그 심판청구원인 사유에 대하여 피고가 이 사건 재결에서 그 이유 없다고 판단한 것은 정당한 것으로 보인다”는 판단이유를 제시함으로써 결과적으로 행정심판 청구원인중 “골프장 시설은 공원시설에 포함되지 아니한다”는 주장까지 배척한 판단은 오히려 관계법령에 비추어 볼 때 수긍할 수 없다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 관계 법령을 종합적으로 해석한다면 자연(국립)공원에는 법령개정 이전에도 골프장을 건설할 수 없었다.

182) 이하는 1997년 2월 2일 해인사에서 열린 해인골프장대책위원회 워크샵 발표 자료 : 전 재경, “가야산 해인골프장 紛爭考”, 참조. 이 워크샵 자료에서는 문화체육부장관과 보조참가인들의 패소 가능성과 향후 대응방안에 관하여 다음과 같은 의견을 발표하였다 :

(1) 대법원에서 패소할 가능성이 크다.

고령군 주민대표들이 문화체육부장관을 상대로 한 행정심판은 당사자적격(청구인적격)을 인정받았고 “경북도지사의 사업승인을 취소한다”는 결론을 이끌어 냈다는 점에서 적지 아니한 성과를 거두었다. 그러나 이 결론이 근거하고 있는 판단이유가 서울고등법원에서 파기되었고 그럼에도 이 판단이유를 변경할 수 없다는 점 때문에 대법원에서 문화체육부장관의 재결이 유지될 가능성이 희박하다.

(2) 문화체육부장관의 판단이유를 시정하여야 한다.

문화체육부장관이 당사자(상고인)인 限, 재결에서의 법률외적 판단근거(국민정서 및 정책의 합목적성 이론)를 철저히 변경하기 곤란하며 결과적으로 대법원도 당사자가 제출하지 아니한 판단이유를 들어 문화체육부장관의 재결(결론)을 지지하기 하기 곤란하다.

(3) 문화체육부장관은 분쟁과정에서 제외되어야 한다.

문화체육부는 자연공원법의 관할행정청이 아니라 체육시설의설치·이용에관한법률의 관할행정청이기 때문에 당초부터 재결청으로서의 적격성이 결여되었다. 문화체육부장관의 재결이 파기된다면 별도의 법적대응이 없는 한 경북도지사의 골프장사업승인의 적법타당성이 인정된다. 재결청의 선택이 잘못됨으로 인하여 빚어진 혼란과 낭비를 극복할 대안이 필요하다.

(4) 대법원에 계류중인 취소소송을 연기한다.

운동성과 실리 모두를 확보하기 위한 방안으로서 현재 대법원에서 심리중인 취소소송을 연기한 상태에서 내무부장관에게 무효확인심판을 청구할 수 있을 것이다. 필요하다면 기존 대표들의 허락과 지원하에 제2의 주민대표들과 소송대리인들을 내세울 수도 있을 것이다. 이러한 대책은 기존의 투쟁이나 운동을 포기하는 것이 아니라 방법상의 보완에 불과하다.

183) 대법원 1997.12.23. 선고 96누10911판결 : 체육시설사업계획승인취소처분취소

5.4.2. 사업승인 무효확인심판을 조속히 청구하여야 한다.

분명한 접근방법중의 하나는 조속한 시일내에, 내무부장관을 대상으로 해인골프장 사업승인 무효확인심판을 청구하는 것이다. 청구이유는 경북도지사의 사업승인이 자연공원법상 명문규정 없이 이루어졌다는 것이다. 그러나 이러한 접근에 문제가 없는 것은 아니다.

5.4.3. 국토이용관리계획 및 기관력의 범위를 검토하여야 한다.

법적대책을 결정하기 이전에 몇가지 검토되어야 할 사항들이 있다. 먼저 문제의 분쟁지역이 국토이용관리법상 준도시지역에 해당되는지를 서면으로 확인하여야 한다. 다음에 대법원의 문화체육부장관측 패소판결이 추후의 무효확인심판청구 내지 행정소송에 어떠한 영향을 받을 것인가의 여부를 검토하여야 한다. 만약 양자를 동일한 소송물로 취급하여 선행소송의 기관력이 미친다면 무효확인쟁송의 기회가 소멸될 수도 있다.

2. 공 원

1) 서울大公園 擴張事業

(1) 분쟁경과 : 공원의 반환경성

서울시·서울대공원사업소는 과천시 관내 청계산 일대에 자리잡은 서울대공원을 확장하여 대공원의 수익성을 높인다는 구상 아래 200만평의 부지에 눈썰매장·유스호스텔 등을 짓는다는 내용의 대공원개발계획을 수립하고 환경영향평가를 실시하여 1996년 9월 19일 과천시청 강당에서 평가 공청회를 열었다. 이 자리에서 과천의 시민단체들은 당해 계획이 법률상 그리고 환경상 여러가지 문제를 안고 있음을 이유로 계획의 철회를 주장하였다.

문제의 서울대공원 지역은 현행 도시공원법(1980년)이 제정되기 이전의 舊공원법(1967년 : 법률 제1909호)에 의하여 1971년 「청계산 도시자연공원」으로 지정되었다. 정부는 1973년 舊공원법을 개정하여 도시계획법에 의하여 도시공원을 설치할 수 있다는 취지를 규정하였다. 이에 따라 1977년 서울대공원 조성계획이 수립되었다. 서울대공원조성계획은 환경보전과 무관한 舊공원법 체제하에서 수립·시행되었다. 조사단(서울시립대 이경재 교수팀)의 실태조사(1996.10) 결과에 의하면, 청계산은 수도권에 위치한 산들 중 자연생태계가 가장 잘 보존되어 있고 種의 多樣性이 잘 유지되고 있다.

녹지등급 7 내지 8에 해당하는 개발예정지역은 자연환경보전법상 개발이 제한

된다(제23조). 「녹지」보전지역(제16조) 내지 「자연생태계」보전지역(제17조)으로 지정되어야 한다. 그럼에도 과천시는 1994년 3월 현재의 서울대공원지역을 「도시자연공원」에서 「근린공원」으로 변경시켰다. 도시자연공원에서는 공원「시설」의 부지면적 합계가 당해 도시공원의 전체 면적의 20%를 넘을 수 없지만 근린공원에서는 시설 부지면적이 전체 면적의 40%까지 가능하기 때문에 공원 종류의 변경은 환경보전에 중대한 영향을 미친다.

(2) 쟁점·현황 : 환경용량

다툼의 대상이 된 사업계획은 그 사업목적에 의심을 받으며 역내의 환경용량을 고려하지 않았고 시민들의 전원권을 침해한다는 반론에 직면하고 있다. 평가 공청회에서 제기된 시민단체측 공술인들의 주장에 의하면, 이 건 환경영향평가서는 「청소년 문화시설」의 설치라는 명분을 세웠지만 문제의 사업계획의 요체는 청소년체험시설로 포장되어 있는 눈썰매장과 스키연습장이다. 시설면적(83,000평방미터)이 전체 사업면적의 절반을 차지하고 있음으로 미루어 볼 때 그렇다.

문제의 서울대공원이 위치한 청계산 자락의 삼림과 주변 하천 및 호수의 생태계는 현재의 오염원을 감당하기에도 벅하다. 거기에 200만평에 달하는 새로운 오염원이 추가로 건설된다면 청계산의 자연생태계와 주변 지역의 환경은 불안정하고 인위적인 평형상태에 시달리게 된다. 안산·구미·대구 등지의 대단위 공업단지 주변에 시화호나 낙동강을 오염시키는 현상은 바로 域内の 환경용량을 무시한 데 대한 자연의 반격이다.

이 건 환경영향평가서는 사후환경영향평가가 미흡하다. 그 예가 사업시행으로 인한 교통영향의 평가 및 대기환경영향평가이다. 평가서는 늘어나는 교통량만을 평가하였지 그로 인한 주거의 평온파괴를 무시하였다. 또 대기환경영향평가를 실시하면서 늘어나는 차량들의 배기가스로 인한 대기오염의 가중치를 계산하지 아니하였다. 현재에도 과천은 이미 '전원' 도시로서의 매력을 상실하고 있다. 과천을 거쳐가는 인근지역의 통과차량들 때문이다.

시민단체들은 이러한 주장들에 근거하여 과천시에 대하여 "근린공원으로 공원의 종류를 변경시킨 행정행위를 취소하여 분쟁의 근원을 없앨 것"을 건의하였다. 공원의 종류변경을 허가한 조치는 자연환경보전법(1991년) 및 동법시행규칙(1992년)의 규정을 위반하였다는 것이 이유이다. 시민단체들은 서울시에 대하여서도 "서울대공원이 현재의 수준만으로도 청계산의 자연생태계를 충분히 파괴하고 있음을 감안하여 무리한 확장계획을 더 이상 추진하지 말 것"을 요구하고 있다.

2) 自然公園의 法律問題 : 日本

(1) 自然公園 '指定'의 性質

오오사카高等法院의 1963년 판결은¹⁸⁴⁾ "일본의 자연공원은 설치자가 그 토지에 소유권과 관리권을 취득하고 공물로서 일반의 이용에 제공하는 것이 아니라 그 목적달성에 필요한 한도에서 그 구역내의 일정 행위를 금지·제한하는 것을 원칙으로 하는 '地域制의 公園'으로서 설치자가 그 지역내의 토지 전반에 대하여 이를 배타적으로 관리할 권리를 가질 것을 요하는 '營造物公園'과는 다르다"는 취지를 판시하였다. 따라서 지정에 있어 설치자가 그 지역내의 토지 전반을 배타적으로 관리할 권한을 가진다는 것을 요건으로 하지 않고 또 지정에 의하여 사유지의 관리배권능이 제한되지 않고 토지소유권자는 이를 일반대중의 이용에 제공할 의무를 부담하게 되는 것도 아니다.¹⁸⁵⁾

(2) 地域指定에 의한 行爲制限등과 補償의 要否

가. 오가야마(岡山)지방법원의 1978년 판결은¹⁸⁶⁾ "자연공원법 제17조의 특별지역의 지정에 따르는 토지의 사용수익에 관한 사실행위의 금지조치는 종국적·확정적인 것이 아니라 특별지역의 지정 자체에 의하여 그 구역내에 있는 토지소유자가 토지에 대하여 입은 손실액을 산정하는 것은 불가능 내지 곤란하기 때문에 법이 특별지역의 지정에 의거하여 곧 그 구역내에 있는 사유지의 소유자에 대한 손실의 보상을 행한다고 정하지 아니하고 법 제35조에 의하여 법 제17조제3항에 의한 허가신청에 기하여 불허가처분·조건부 허가처분을 한 경우에 손실보상을 정한 것은 헌법 제29조에 반하지 아니한다"고 판시하였다. 항소심(廣島高岡山支判¹⁸⁷⁾)도 이를 지지하였다.

나. 東京地方法院의 1982년 판결은¹⁸⁸⁾ "자연공원법(제35조제1항)에서 말하는 '통상 발생할 손실'이라 함은 자연공원내에 있는 토지의 소유권에 내재하는 사회적 제약을 넘어 특별희생으로서 가하여진 제한에 의하여 발생하는 손해를 말한다"고 판시하고 있다. 아끼다(秋田)지방법원의 1987년 판결¹⁸⁹⁾, 센다이(仙台)高아끼다

184) 昭和 38.6.17 下民集 14卷 6號 1157面

185) 畠山武道 : 369~370

186) 昭和 53.3.8 訟月 24卷 3號 629面

187) 昭和 55.10.21 訟月 27卷 1號 185面

188) 昭和 57.5.31 行集 33卷 5號 1138面

支判의 1989년 판결¹⁹⁰⁾, 東京地方法院의 1990년 판결¹⁹¹⁾도 같은 취지이다.¹⁹²⁾

東京지방법원의 1982년 판결은¹⁹³⁾ 국립공원특별지역인 세도우찌(瀬戸内)海國立公園 소유도(寒霞溪)의 산림소유자가 환경청장관으로부터 이 산림내의 轉石 10만톤의 채취허가 결정을 받았음을 이유로 하여 자연공원법 제35조제1항에 의하여 행한 국가에 대한 손실 보상청구에 대하여 “통상 발생할 손실이라고는 할 수 없다”고 전제한 후 “이 채취허가신청은 사회통념상 동법에 의한 특별지역지정의 취지에 현저하게 반하고 신청권의 남용이라고도 해야 한다”고 판시하고, 동경지방법원판결¹⁹⁴⁾·동경고등법원판결¹⁹⁵⁾도 國定公園 특별 지역에 있어서의 암석 등의 채석허가신청에 대하여 같은 취지의 판단을 내렸다.

다. 아끼다(秋田)지방법원의 1987년 판결¹⁹⁶⁾ 및 센파이(仙台)高法아끼다支判의 1989년 판결¹⁹⁷⁾도 “國定公園 특별지역내의 입목의 벌채허가를 받지 아니하여 자연공원법 제35조제2항에 의한 손실보상을 구하는 것은 공공복리를 위하여 행하는 재산권제한이 사회생활상 일반인의 수인한도를 넘어 특정인에게 특별한 희생을 강요하는 경우로 제한되고 또 재산권은 남용해서는 아니되기 때문에 이 입목벌채허가신청에 있어 그 신청인의 목적·동기·허가신청과 관련된 행위내용 등으로 미루어 대체적으로 허가신청에 관계되는 행위가 자연공원법의 취지·목적에 비추어 사회통념상 특별지역지정의 취지에 현저하게 반하고 자연공원법의 취지를 몰각하는 것이라고 인정되는 경우, 즉 허가신청자체가 신청권의 남용에 해당하는 경우에는 동법 제35조제2항의 ‘손실보상의 청구’를 할 수 없다고 해야 한다”고 전제한 후, 國定公園의 제2종 특별지역내에 생육하는 입목의 소유자가 손실보상만을 목적으로 굳이 불허가로 될 수 밖에 없는 광범위한 특별지역내 입목벌채허가신청을 행하고 이것이 불허가되었음을 이유로 손실보상청구를 한 경우에 대하여 “원고의 각 벌채허가신청은 그 목적·내용에 비추어 보아 자연공원법의 특별지역 지정의 취지에 현저하게 반하는 것으로서 사회통념상 도저히 용인되지 않는 것이 명백하고 신청권의 남용에 해당하는 것이라고 보지 않을 수 없고 따라서 각 벌채허가신청이 불허가되었다 하더라도 이에 대하여 손실보상을 요하지 아니한다”고 판시하면서

189) 昭和 62.5.11 訟月 34卷 1號 41面

190) 平成 1.7.26 訟月 36卷 1號 167面

191) 平成 2.9.18 判時 1372號 75面

192) 畠山武道 : 370

193) 昭和 57.5.31 行集 33卷 5號 1138面

194) 昭和 61.3.17 行集 37卷 3號 294面

195) 昭和 63.4.20 高民集 41卷 1號 14面 / 行集 39卷 3·4號 281面

196) 昭和 62.5.11 訟月 34卷 1號 41面

197) 平成 1.7.26 訟月 36卷 1號 167面

원고의 청구를 기각하였다.

라. 東京지방법원의 1990년 판결은¹⁹⁸⁾ 國立公園내의 제1종 특별지역내에 있어서의 별장건축의 불허가처분에 대하여 “만약 본건 신청이 허가되었다라면 본건 건물의 신축 및 그 관련행위에 의하여 동지역의 자연의 원시성이 침해되고 현재의 풍치·경관이 현저하게 훼손된다는 것은 명백하고 결국 본건 불허가처분에 의한 건축의 제한은 국립공원내에 있어서의 훌륭한 풍치·경관을 보호하기 위하여 필요하고 합리적인 범위의 제한으로 사회생활상 일반적으로 수인하여야 할 재산권의 내재적 제약의 범위내이고 따라서 보상을 요하지 아니한다”고 판시하였다.

마. 보상의 정도·내용에 관하여 東京지방법원의 1982년 판결은¹⁹⁹⁾ “자연공원법 제35조제1항에서 말하는 ‘통상 발생할 손실’에 대한 보상은 환경청장판 또는 도도부현지사의 토지이용 불허가결정에 따르는 이용제한이 당해 토지의 지가의 저락을 초래하였는가 아니하였는가를 객관적으로 산정하고 이를 기준으로 하여 행할 수 밖에 없다”고 판시하였다. 東京지방법원의 1986년 판결²⁰⁰⁾ 및 東京고등법원의 1988년 판결은²⁰¹⁾ “여기에서 말하는 ‘통상 발생할 손실’이라 함은 자연공원내에 있는 토지의 소유권에 내재하는 사회적 제약을 넘어 특별희생으로서 당해 재산권에 가하여진 제한에 의하여 발생하는 손실, 예컨대 자연공원으로서 지정되기 이전 당해 토지의 용도와 연속성을 가지거나 혹은 그 종전의 용도에서 보아 예측가능한 당해 토지의 이용행위를 제한당함으로써 발생하는 손실, 당해 이용행위에 의한 현상의 변경이 그 토지가 자연공원으로서 지정되어있는 취지와 조화되는 것이 기술적으로 가능한 정도에 그치는 것임에도 불구하고 그 이용행위를 제한당함으로써 발생하는 손실, 기타 離作料, 또는 물건이전비 등 예기치 아니한 비용을 현실적으로 지출하는 경우와 같이 적극적이고 현실적인 비용지출에 의한 손실 등을 가리킨다”고 판시하였다.²⁰²⁾

바. 손실보상의 請求節次에 관하여 東京지방법원의 1985년 판결²⁰³⁾ 및 東京고등법원의 1985년 판결은²⁰⁴⁾ 자연공원법 제35조의 규정은 헌법 제29조제3항이

198) 平成 2.9.18 判時 1372號 75面

199) 昭和 57.5.31 行集 33卷 5號 1138面

200) 昭和 61.3.17 行集 37卷 3號 294面

201) 昭和 63.4.20 行集 39卷 3·4號 281面

202) 畠山武道 : 372

203) 昭和 60.1.30 行集 36卷 1號 42面

204) 昭和 60.8.28 行集 36卷 7·8號 1250面

요청하는 손실의 보상을 실제적·절차적으로 구체화한 것이므로 자연공원법 제17조제3항의 허가를 얻지 않음으로 인한 손실의 보상은 이 절차에 의해서만 청구하여야 하면 이 절차를 거치지 않고 직접 헌법 제29조제3항의 규정에 의거하여 손실보상청구하는 것은 허용되지 아니한다고 판단한다. 最高裁判所의 1987년 판결은²⁰⁵⁾ 이 판단을 지지하는 것이다.

(3) 指定地域에 있어서의 行爲規制

지역지정이 되면 地種區分에 따라 구역내의 토지소유자 등에게는 다양한 행위제한이 과하여지게 된다. 그러나 國立公園 특별지역내에 있어서의 공작물신축등의 행위에 대한 허용여부의 판단은 개개 사안마다 그 구체적 사정을 고려하여 행하여지는 자유재량행위로서 이제까지 행위규제에 관한 구체적 판단이 재량권의 범위를 일탈하여 위법하게 된 예는 없었다.²⁰⁶⁾

가. 규제를 받은 토지소유자 등의 다툼에 대하여 도즈오리(鳥取)지방법원의 1980년 판결²⁰⁷⁾ 및 히로시마(廣島)지방법원의 1982년 판결²⁰⁸⁾ 등은 개발허가신청의 許否처분의 취소를 구하는 원고의 소를 기각하였다. 그밖에 특별지역의 풍치·경관의 유지상 중대한 지장이 있다고 하여 지사의 불허가처분을 적법하다고 판단한 시쓰오가(靜岡)지방법원의 1977년 판결은²⁰⁹⁾ 후지하고네이쥬(富士箱根伊豆) 국립공원 제1종 특별지역내의 私有地上의 주택신축허가신청에 대하여 “특별지역내에 있어서의 공작물의 신축 등의 행위의 허가·불허가의 판단은 행정청의 순전한 자유재량에 위임된 것이라고는 할 수 없고 자연의 풍경지를 보호하고 그 이용의 적정을 도모한다는 공익적 견지에서 당해 특별지역내에 있어서의 풍치·경관 가운데 장래에 걸쳐 보호되어야 할 가치를 가진다고 인정되는 것의 유지에 지장을 주는가 아닌가에 따라 결정되어야 한다”고 전제한 후 본건 지역은 훌륭한 자연의 풍경지로서 본건 신청지에 건물이 건축됨으로써 본건 지구의 자연의 원시성이 침해되고 현재의 풍치·경관이 현저하게 훼손된 것은 명백하다고 판단하고 있다.

나. 이른바 환경보호파의 단체·주민이 자연공원구역 내에서의 개발행위의 시비를 다루는 예는 드물지 않지만 본안승소까지 나아간 예는 드물다. 그 가운데에는

205) 昭和 62.9.22 集民 151號 665面(民商98卷 5號 671面)

206) 畠山武道 : 373~374

207) 昭和 55.1.31 行集 31卷 1號 83面

208) 昭和 57.12.16 行集 33卷 12號 2452面

209) 昭和 52.11.29 訟月 23卷 11號 1948面

약간 논점은 다르지만 이른바 日光太郎杉 사건이 예외적으로 원고의 청구를 인용한 것으로서 주목된다. 이 사건은 太郎杉 기타 巨杉群의 벌채를 포함하는 토지에 대한 토지수용법에 의한 건설장관의 사업승인, 縣지사의 토지세목의 공고 및 縣수용위원회의 수용결재에 대하여 그것이 토지수용법 제20조제3호에서 말하는 “토지의 적정하고 합리적인 이용에 기여하는 것”에 해당하는가의 여부를 다툰 것인데, 제1심 우즈노미야(宇都宮)지방법원의 1971년 판결은²¹⁰⁾ “당해 토지는 그 문화적 가치는 귀중하고 대체성이 없으며 일단 상실되면 아무리 고액의 비용을 들이더라도 인간의 창조력만으로써는 이를 복원시키기 곤란함에 비하여 사업계획이 의도하는 도로사업에는 代替性이 있고 따라서 도로확장사업을 위하여 이 토지를 수용하고 그 문화적 가치를 훼손함은 토지수용법 제20조제3호에서 말하는 ‘토지의 적정하고 합리적인 이용에 기여하는 것’이라고는 인정되지 아니한다”고 판시하였다.

東京고등법원의 1973년 판결도²¹¹⁾ 기본적으로 상기 판례를 지지한다 : ‘본건 사업계획을 가지고 토지의 적정하고 합리적인 이용에 기여하는 것이라고 인정하여야 한다’는 항소인 “건설장관의 판단은 이 판단에 있어 본건 토지부근이 가지는 매우 소중한 문화적 제 가치 내지는 환경의 보존이라는 본래 가장 중시하여야 할 사항을 부당·안이하게 경시하고 그 결과 이 보전요청과 자동차도로의 정비확충의 필요성을 어떻게 조화시켜야 하는가 하는 수단·방법의 탐구에 있어서 당연히 다하여야 할 고려를 다하지 않고 또 올림픽의 개최에 따르는 자동차교통량증가의 예상이라고 하는 본래 고려에 넣어서는 안될 사항을 고려에 넣고 또 폭풍에 의한 倒木(이에 의한 교통장애)의 가능성 및 樹勢가 쇠퇴할 가능성이 있다고 하는 본래 과대하게 평가해서는 아니되는 사항을 과중하게 평가한 점에서 그 재량판단의 방법 내지 과정에 과오가 있고 위법한 것이라고 인정하지 아니할 수 없다”고 판단하였다.

(4) 自然公園 등의 지정·해제를 다투는 原告適格

가. 후꾸이(福井)지방법원의 1974년 판결은²¹²⁾ “주민이 후꾸이 임해공업지대 건설을 위하여 에찌센가까(越前加賀) 국정공원의 일부를 해제한 처분을 ‘환경권이 침해되었다’는 등의 이유로 다툰 사례에 있어서 國定公園 지정의 결과로서 원주민 또는 국민 일반이 자연적 경관을 감상·향유할 수 있는 이익은 국정공원 지정에 따르는 反射的 利益에 불과하고 법적으로 보호된 이익이 아니다”라고 판시하였다. 또 오가야마(岡山)지방법원의 1978년 판결²¹³⁾과 향소심(히로시마(廣島)高오가야

210) 昭和 44.4.9 行集 20卷 4號 373面

211) 昭和 48.7.13 行集 24卷 6·7號 533面

212) 昭和 49.12.20 訟月 21卷 3號 641面

213) 昭和 53.3.8 訟月 24卷 3號 629面

마(支判)의 1980년 판결은²¹⁴⁾ “자연공원법 제10조에 의한 國定公園 지정은 그 구역내에 있는 토지소유자에게 직접적·구체적인 의무를 과하는 것이 아니라 구역내에 있어서 법 제20조제1항 소정의 행위를 하거나 하려고 하는 경우에 비로소 그 자에게 구체적인 의무를 과하는데 불과하고 이러한 정도의, 그것도 구체화되지 아니한, 미필적인 의무를 발생시키는데 불과한 國定公園의 지정 자체는 그 구역내의 토지소유자에 대하여 지정처분의 적법·위법을 소송의 대상으로 할 만한 법률상의 불이익을 주는 것은 아니므로 國定公園 지정처분의 무효확인 또는 취소를 구하는 訴의 利益을 결하지만 제17조에 의한 특별지역의 지정은 특별지역의 지정 자체에 의하여 그 구역내에 있는 토지소유자의 소유지의 사용수익에 관한 동법 제17조제3항 소정의 不作為義務가 부과되게 되므로 지정지역내의 토지소유자는 이 지정에 대하여 항고소송을 제기할 이익을 가진다”고 판시하였다.

나. 가코시마(鹿兒島)지방법원의 1978년 판결은²¹⁵⁾ 지사가 자연공원법 제17조제3항에 의하여 제3자에게 행한 木竹의 벌채허가에 대하여 “이 허가처분은 그 신청자에 대하여 허가에 관계되는 지역의 목죽에 대하여 적법하게 벌채를 행할 수 있는 지위를 부여하는데 불과하고 목죽의 처분권이라든가 동지역에 관한 소유권 기타의 권리에 대하여 어떠한 영향을 미치지 아니하므로 허가대상 구역내의 산림소유자는 이 허가처분의 취소를 구하는 법률상의 이익을 가지지 아니한다”고 판시하였다.²¹⁶⁾

(5) 自然公園 등의 설치·관리의 하자와 國家賠償責任

일본에서는 자연공원내에 있어서의 사고 등을 둘러싸고 이용자가 국가배상법 제2조의 책임의 유무를 다툰 다수의 판결이 있다.²¹⁷⁾

가. 오오사카 지방법원의 1971년 판결은²¹⁸⁾ 吉野熊野 國립공원 특별지역의 경승지[鬼が城]에 설치된 주변 도로의 가교에서 관광객이 바위로 떨어져 부상한 사고에 대하여 “가교에서 추락하는 것을 방지하는 시설을 설치하지 아니하였다”는 사실이 ‘주변 도로의 설치·관리상의 하자’라고 보아 설치·관리자인 미에(三重)縣 및 熊野市の 국가배상책임을 인정하고, 항소심(오오사카高等法院의 1973년 판결²¹⁹⁾ 및 最高裁判所의 1975년 판결²²⁰⁾은 비용부담자로서의 국가의 국가배상책

214) 昭和 55.10.21 訟月 27卷 1號 185面

215) 昭和 53.3.31 行集 29卷 3號 489面

216) 福岡高宮崎支判(昭和 53.11.29 行集 29卷 11號 2025面)도 이를 지지하였다.

217) 畠山武道 : 375~377

218) 昭和 46.12.7 下民集 22卷 11·12號 1175面

219) 昭和 48.5.30 訟月 19卷 12號 67面

임도 긍정하였다.

나. 東京지방법원의 1978년 판결은²²¹⁾ 秩父多摩(秩父多摩)국립공원내의 西澤계곡에 설치된 자연공원 옆의 목책의 횡목에 기대어 계류를 보려고 하던 중 하이킹하던 사람이 횡목이 끊어져 계곡으로 떨어져 즉사한 사고에 대하여 “강도가 약한 목책을 방치하여 둔 것에 관리상의 하자가 있다”고 보아 관리자인 야마나시(山梨)현 및 비용부담자인 국가의 국가배상책임을 인정하였다.

다. 히로시마地吳支判의 1979년 판결은²²²⁾ 북해도 支笏洞爺 국립공원내 登別 온천의 통칭 地獄谷內를 산책중인 관광객이 돌연한 지반함몰에 의하여 하반신에 열상을 입은 사고에 대하여 “사고현장, 거기에 이르는 진입로 및 그들 부근이 국가·도 및 시의 공공영조물에 해당하지 않는다”고 보아 국가배상책임을 부정하였으나, 항소심(히로시마高等法院의 1982년 판결²²³⁾)은 동법에서 말하는 “영조물의 설치·관리의 하자라 함은 설치된 영조물에 대하여 그 뿐 아니라 설치하여야 할 시설을 설치하지 아니한 경우도 포함된다”고 해석하여 도 및 이와 동일시하여야 할 登別市에는 “위험장소에 대한 출입금지 등의 팻말과 방호책을 설치하지 아니한 것에 공공영조물의 설치·관리의 하자가 있다”고 보아 북해도·登別市 및 비용부담자인 국가의 국가배상책임을 인정하였다.

라. 마츠가지로 니이까다地方法院의 1991년 판결은²²⁴⁾ 上信越高原국립공원 청진협곡내의 감상용 도보를 보행중인 관광객이 깎아지른 절벽의 낙석으로 두개골 골절 및 腦挫傷에 의하여 사망한 사고에 대하여 “보도에 낙석방지그물·방호책 등을 설치하는 것은 벽면 및 상부의 산중턱의 상황 등으로 볼 때 곤란하지만 기술적으로는 웅벽형·터널형 등의 落石覆工에 의하여 사고의 발생을 방지하는 것은 가능하고 그러한 공사가 국립공원의 경관보호 등 때문에 바로 허가되지 않는다 하더라도 그러한 안전대책이 행하여질 때까지 생활도로가 아닌 본건 보도에 대한 일반 관광객의 출입을 제한 내지는 금지함이 옳았고 또 그러한 조치를 취할 수 있었다”고 보아 설치·관리자인 현 및 관리자인 村의 국가배상책임을 인정하였다.

마. 고우또(神戸)지방법원의 1983년 판결은²²⁵⁾ 吉野熊野국립공원내의 오오다

220) 昭和 50.11.28 民集 29卷 10號 1754面

221) 昭和 53.9.18 判時 903號 28面

222) 昭和 54.4.25 下民集 33卷 1-4號 404面

223) 昭和 57.8.31 判時 1065號 144面

224) 平成 3.7.18 判時 1402號 100面

225) 昭和 58.12.20 判時 1105號 107面

이 原山系大杉谷에 놓인 다리의 철사가 끊어져 다리를 건너던 등산객이 떨어져 사망한 사고에 대하여 “확실한 위험방지조치를 결한 관리상의 하자가 있다”고 보아 다리의 설치·관리자인 현 및 비용부담자인 국가의 국가배상책임을 인정하고, 항소심(오오사카高等法院의 1985년 판결²²⁶⁾)도 이를 지지하였다. 그러나 最高裁判所의 1988년 판결은²²⁷⁾ “국가는 다리의 비용부담자에 해당하지 않는다”고 하여 국가의 국가배상책임을 부정하였다.

바. 최근의 사례로서 후꾸오카地方法院의 1992년 판결은²²⁸⁾ 霧島屋久島 국립공원내의 에베고원의 보도에서 약 9미터의 경사가 급하고 위치가 나쁜 경사면을 내려오던 관광객이 균형을 잃고 噴氣孔으로 떨어졌다는 인정에 기초하여 “이 곳이 통상의 관광객이 출입하는 장소가 아니라 부근에는 硫氣 등의 분출에 의한 위험을 알리는 간판이 설치되어 있기 때문에 굳이 울타리 등의 설치에 의한 출입금지조치를 강구할 의무는 없다”고 판시하고 보도의 설치·관리상의 하자를 부정하였다.

(6) 自然公園의 관리와 비용부담자

일본 국가배상법 제3조제1항에 의하면 공공시설의 유지·관리를 담당하는 자 뿐 아니라 비용부담자도 국가배상책임을 진다. 이 비용부담자의 의무를 둘러싸고 몇가지 판례가 있다.

가. 最高裁判所의 1975년 판결은²²⁹⁾ 국가배상법 제3조제1항의 “소정의 설치비용의 부담자에는 당해 영조물의 설치비용에 대하여 법률상 부담의무를 지는 자 이외에 이 자와 동등하거나 또는 이에 가까운 설치비용을 부담하고 실질적으로는 이 자와 당해 영조물에 의한 사업을 공동하여 집행하고 있다고 인정되는 자로서 당해 영조물의 하자에 의한 위험을 효과적으로 방지할 수 있는 자도 포함된다”고 해석하여야 하고, 따라서 “공공영조물의 설치자에 대하여 그 비용을 단순히 증여한데 불과한 자는 동항 소정의 설치비용의 부담자에 포함되는 것은 아니지만 법률의 규정상 당해 영조물의 설치를 할 수 있다고 인정되는 국가가 스스로 이를 설치하는 대신 특정지방공공단체에 대하여 그 설치를 인정한 후 이 영조물의 설치비용에 대하여 당해 지방공공단체의 부담액과 동등하거나 또는 이에 가까운 경제적인 보조를 제공하는 반면, 이 지방공공단체에 대하여 법률상 당해 영조물에 대하여 위험

226) 昭和 60.4.26 判時 1166號 67面

227) 平成 1.10.26 民集 43卷 9號 999面

228) 平成 4.4.24 判時 1437號 134面

229) 昭和 50.11.28 民集 29卷 10號 1754面

방지조치를 청구할 수 있는 입장에 있는 경우에는 국가는 동항 소정의 설치비용의 부담자에 포함된다”고 하여 “국가가 자연공원법 제14조제2항에 의하여 지방공공단체에 대하여 국립공원사업의 일부의 집행으로서 주변도로의 설치를 승인하고 설치비용의 반액에 상당하는 비용을 교부하며 그 후의 개선에도 상당한 보조금의 교부를 계속하여 국가의 이 주변도로에 관한 설치비용의 부담의 비율이 2분의 1에 가까운 경우에는 국가는 국가배상법 제3조제1항의 적용에 관하여 이 주변도로의 설치비용의 부담자에 해당한다”고 판단하였다.²³⁰⁾

나. 다른 취지의 판례도 있다. 最高裁判所の 1988년 판결은²³¹⁾ 가설다리가 절단되어 등산객이 추락사한 사건에 대하여 “지방공공단체가 집행하는 국립공원 사업의 시설이 사회통념상 독립적인 영조물이라고 인정되는 복수의 제조물로 구성되는 복합적인 시설이고 설치관리에 하자가 있다고 된 개별적 시설과 복합적 시설을 구성하는 다른 시설과 일체로서 보조금의 교부가 행하여지는 등의 특단의 사정이 없는 한 비용부담자에 해당하는가의 여부는 당해 개별적 시설에 대하여 비용부담의 비율 등을 고려하여 판단하는 것이 상당하다. 생각컨대 지방공공단체는 자연공원법(제14조제2항)에 의한 승인을 받아 집행하는 국립공원에 관한 공원사업 시설에 대하여 보조금의 교부를 신청하는 경우에는 특정 시설 내지 그 부분에 대한 설치, 보수공사 등을 특정하여 신청하고 국가는 이 신청을 받아 국가적 관점에서 개별적으로 그 필요성을 판단하여 보조를 할 것인가의 여부를 결정하여야 하는 것으로 되어 있는 것이고 또 국가가 보조금의 교부를 통하여 지방공공단체에 대하여 구체적으로 위험방지의 조치를 요구할 수 있는 것은 보조금이 교부된 설치·보수 등의 공사의 범위에 한하기 때문이다”고 하여 “이 건 다리에 대한 보조금의 액수, 내용, 교부의 시기, 횟수, 미에〔三重〕縣과의 부담의 비율 등에 비추어 보면 상고인은 이 건 다리에 대하여 국가배상법 제3조제1항에서 말하는 비용부담자에 해당하지 않는다고 하여야 한다”라고 판시하고 있다.

(7) 自然公園 구역에 있어서의 開發規制 등과 行政指導

개발규제와 관련되는 행정지도의 시비에 대하여 시쓰오가(靜岡)지방법원의 1983

230) 이 件은 오오사카地方法院의 1971년 판결(昭和 46.12.7 下民集 22卷 11·12號 1175面) 및 오오사카高等法院의 1973년 판결(昭和 48.5.30 訟月 19卷 12號 67面)의 上告審이다. 東京지방법원의 1978년 판결(昭和 53.9.18 判時 903號 29面), 神戶지방법원의 1983년 판결(昭和 58.12.20 判時 1105號 107面), 오오사카高等法院의 1985년 판결(昭和 60.4.26 判時 1166號 67面)은 最高裁判所の 판결과 같은 입장을 견지한다.

231) 平成 1.10.26 民集 43卷 9號 999面

년 판결은²³²⁾ “자연환경의 보전을 도모하기 위하여 시가 골프장조성계획의 실행을 번복하도록 기업자에게 권고한 일련의 행위는 행정지도로서 적법하다”고 판시하였다. 또 도즈도리(鳥取)지방법원의 1980년 판결은²³³⁾ “사유지가 국립공원 특별지역밖에 위치한다고 현 담당직원이 잘못된 교시함으로써 동 토지상에 건물등의 신축에 착수하였는 바, 뒷날 동 토지가 국립공원 특별지역내라고 하여 자연공원법 제17조제3항에 의한 공작물신축등 허가가 불허되고 공작물철거·원상회복명령을 받은 사례에 대하여 공작물철거·원상회복명령 자체에 위법은 없다”고 하면서도 그로 인하여 입은 손해에 대하여서는 현의 손해배상책임을 인정하였다.

(8) 判例動向

판례의 대세는 유명한 나라(奈良)縣 저수지보전조례 사건에 관한 最高裁判所の 1963년 판결과²³⁴⁾ 같이 “재해를 방지하고 공공복지를 유지하는 사회생활상 부득이한” 규제라는 사실을 강조한 것도 있지만 규제의 목적 뿐만 아니라 규제의 태양이 일반적인가 개별적인가, 규제의 정도가 절대적인가 상대적인가, 규제가 재산권의 본질적인 부분을 침해하는가 어떤가, 규제되는 재산의 종류와 성질, 규제의 사회적 필요성 등의 판단을 적당히 조합하여 구체적 결론을 도출하는 경우가 많다.²³⁵⁾

第2節 에너지·社會間接資本

1. 送電線路 : 청계산

1) 분쟁의 경과

1992년 11월 10일 한국전력은 전원개발특별법을 근거로 서울 강남지역 및 수도권 남부지역의 전력수요를 충당하기 위하여 신성남전력소에서 과천변전소에 이르는 약 8km 구간에 154kv 및 345kv 송전선 2개 노선을 건설한다는 내용의 환경영향평가서 초안을 서울지방환경청에 제출하였다. 1993년 4월 서울지방환경청은 한국전력에 평가회신을 보냈다. 1994년 6월 154kv선로가 1차로 완공되었

232) 昭和 58.2.4 判時 1079號 80面

233) 昭和 55.1.31 行集 31卷 1號 83面

234) 昭和 38.6.26 刑集 17卷 5號 521面

235) 畠山武道 : 380

다. 1995년 5월 한국전력은 2차로 345kv선로를 건설하기 위하여 과천시에 토지형질변경 허가를 신청하였다. 문제는 이때부터 발생하였다. 주민들은 “현재의 선로도 주택가와 너무 가깝다. 154kv선로를 건설할 때 ‘더 이상의 공사가 없다’고 들었는데 무슨 공사냐”고 반발하였다. 1996년 2월 시민단체들이 개입하면서 송전선로 문제는 생명권과 생태계 문제로 발전하였다.

1996년 3월에 시민단체들은 주민 2만명의 서명을 받아 “과학적인 환경영향평가를 실시하고 평가가 종료될 때까지 토지형질변경허가를 유보하라”는 내용의 청원서를 통상산업부와 한국전력 그리고 과천시와 과천시의회에 제출하였다. 6월 15일에는 이 지역출신 국회의원과 시민단체 대표들 간에 간담회가 열렸다. 6월 17일 과천시의회는 「청계산송전탑 추가건설관련 청원」에 대한 의견서(의결번호 96-17)에서 “전자파검증·노선재검토·녹지보전지역지정”을 추진한다는 의견을 발표하였다. 6월 29일에는 부시장 주최로 송전탑대책협의회가 열렸다. 주민대표와 시의원 그리고 한국전력 관계자등이 참석한 이 모임에서는 “매봉산 생태계조사단 및 전자파환경 조사단을 구성하고 선로변경을 포함한 대안 및 피해저감 방안을 모색한다”는 내용을 합의하였다. 여름 동안 전자파와 생태계 두 분야로 조사가 진행되었다. 조사가 진행되는 동안 시민단체들은 실측자료가 빈약하고, 영점측정이 결여되었으며 최저기준치를 제외시킬 수 없다는 내용의 의견서를 조사단에 보냈다.

시민단체들은 『과천 송전선로 전자계 조사보고서』(1996년 10월 : 연세대 김덕원 교수팀)와 『청계산 (매봉) 생태계 조사보고서』(1996년 10월 : 서울시립대 이경재 교수팀) 그리고 『송전선로 문원동민 의견조사』(1996년 10월 : 과천생명민회) 등을 참조한 결과, 다음의 결론을 내렸다 : 첫째, 현재 문원1단지 앞에 위치한 변전소는 외곽으로 이전되어야 한다. 둘째, 345kv 과천 송전선로는 현재 설계된 노선을 통과할 수 없고 우회하여야 한다. 이러한 결론에 근거하여 시민단체들은 동민4,100명(전체주민 6,600명)의 서명을 받아 10월 30일 과천시장에게 다음 사항을 다시 청원하였다 : 첫째, 한국전력공사가 문원1단지 앞 변전소를 외곽으로 이전하도록 권고한다. 둘째, 345kv 송전선로의 관내 통과 예정지점에 대한 토지형질변경을 허가하지 않는다.

2) 쟁점분석

개인들의 재산권과 무관하게 생명권과 생태계 보전을 표방한 과천 송전선로 분쟁은 현재까지 과격한 실력행사 대신에 법절차에 따른 대화와 타협으로 일관하였

다. 이러한 평화적 전개는 어느 일면 시의회와 지역구 국회의원의 적극적 조정과 시민단체들의 능동적인 역할에 힘입은 바 크다. 대부분의 주민들은 전문지식과 조직력을 갖춘 시민단체들의 활동을 신뢰한다. 현재 사업자인 한국전력은 “마을(문원동)에 미치는 전자파 영향이 무시하여도 좋을 수준이기 때문에 원안대로 공사를 진행시켜야 한다”는 입장을 취한다. 시관계자들도 같은 입장에 동조한다. “전자파가 암과 무관하다”는 최근(10월)의 핀란드 역학조사 결과는 이러한 주장을 유력하게 뒷받침한다.

이에 대하여 시민단체들은 “전자파가 암과 무관하다고 하여 문제가 다 해결되었다고 볼 수 없다. 전자파가 인체의 리듬을 깨고 주의력과 면역체계를 저하시키는 등의 문제도 무시할 수 없다.”고 주장하는 한편 “송전선로가 마을인근을 관통할 경우 물리적 주거환경 자체가 살벌해지고 산림생태계가 완전히 파괴되기 때문에 주민들이 마을에 정을 붙이고 살 수 없다”고 주장한다. 현재 시민단체들은 “각자의 입장을 고집하여 파국으로 달리지 말고 최종 평가회의를 개최하여 대안을 모색하자”고 한국전력에 제안하고 과천시가 이 모임을 주선하도록 요청하였다. 결과적으로 1996년 11월 12일 과천시청에서 재개된 대책협의회에서는 “변경가능한 우회노선을 검토한다”는 합의가 도출되었다. 고압송전선 건설을 둘러싼 분쟁은 현재 안성, 북한산(송추), 삼천포, 옥산, 부산 등 전국적으로 광범위하게 확산되고 있다. 과천 사례는 향후 송전선로 분쟁의 이정표가 될 전망이다.

2. 高速鐵道 : 일본

1) 法制概要

철도사업에 관한 법률로서 철도사업법(1986년), 철도영업법(1900년), 여객철도주식회사 및 일본화물철도주식회사에 관한 법률(1986년)이 있다. 신간선건설에 관한 법률로서 전국신간선철도정비법(1970년), 일본철도건설공단법(1964년), (舊)철도부설법(일본국유철도개혁법동시행법(1986년) 제110조에 의하여 폐지), 철도정비기금법(1991년), 신간선철도에 관계되는 철도시설의 양도 등에 관한 법률(1991년), 여객철도주식회사가 건설주체로 되어 있는 신간선철도의 건설에 관한 사업의 일본철도건설공단에의 인계에 관한 법률(1987년) 등이 있다. 재래선, 私鐵, 지하철건설에 대하여는 전술한 철도부설법, 일본철도건설공단법, 철도정비기금법외에 궤도법(1921년), 특정도시철도정비촉진특별조치법(1986년), 都市모노레일의 정비의 촉진에 관한 법률(1972년), 철도궤도정비법(1953년), 건설목개

량촉진법(1961년), 帝都高速度交通營團法(1941년), (구)지방철도법(철도사업법 부칙 제2조에 의하여 폐지) 등이 있다. 이른바 國鐵민영화에 관련하는 법률로서 일본국유철도개혁법(1986년), 일본국유철도청산사업단법(1986년), 일본국유철도개혁법등시행법(1986년), (구)일본국유철도법(일본국유철도개혁법 부칙 제2항에 의하여 폐지), (구)철도국유법 및 (구) 일본국유철도경영재건축촉진특별조치법(두 법 모두 일본국유철도개혁등시행법 제110조에 의하여 폐지)등이 있다.²³⁶⁾

전국신간선철도정비법(이하 신간선정비법이라 약칭)에 의하면 ① 운수대신(이하 대신이라 약칭)에 의한, 신간선철도심의회(1986년법 개정전은 철도건설심의회)의 자문을 거쳐 행해지는 건설을 개시해야 할 신간선노선(건설선)의 노선명 등을 정한 기본계획의 결정, 공시(제4조, 제14조의2, 시행령 제1조 이하, 동령 제7조), ② 대신으로부터 철건공단 기타 대신지명법인(또는 국철)에 대한 조사의 지시(제5조), ③ 위 조사결과에 기초하여 위 심의회의 자문을 거쳐 행해지는, 대신에 의한 최고실계속도 등을 정한 정비계획의 결정과, 그것에 대한 대신이 지명한 영업주체 및 건설주체의 동의(제7조, 제14조의2, 시행령 제3조), ④ 대신으로부터 대신지명의 건설주체(법개정전은 국철 또는 철건공단)에 대한 건설의 지시(제8조, 제6조), ⑤ 위 건설주체(법개정전은 국철 또는 철건공단)에 의한 공사구간등을 정한 공사실시계획의 작성과 대신에 의한 인가 및 동계획의 변경인가(제9조, 시행규칙 제2조), ⑥ 필요가 있으면 대신에 의한 행위제한구역의 결정과 공시(제10조, 제11조, 시행령 제4조, 제5조), ⑦ 국철 또는 철건공단에 의한 선로위치의 확정과 취득 및 건설공사의 실시라는 일련의 절차에 의하여 행해진다. 또한 운수대신은 당분간 제8조의 지시를 행한 구간에 대해 정령에서 정하는 바에 따라 신간선철도규격신선 및 신간선철도직통선의 건설정비계획을 결정할 수 있으며(부칙 제6조), 동계획을 결정한 때에는 운수대신은 철건공단에 대하여 신선 등의 건설을 지시하지 않으면 안 되며(부칙 제9조), 철건공단은 운수성령으로 정하는 사항을 기재한 공사실시계획을 작성하여 운수대신의 인가를 받지 않으면 안 된다(부칙 제11조). 이밖에 동법은 재정상의 조치(제13조), 철도사업법의 적용특례(제14조), 벌칙규정(제16조 이하) 등을 정하고 있다. 또한 상월, 동북신간선은 신간선정비법에 기초하여 건설된 것에 대하여, 동해도, 산양신간선은 철도부설법에 근거를 두고 있는데, 신간선정비법 부칙 제2조에 의하여 동법에 의한 신간선으로 되어 있다.

(1) 철건공단법은 정부의 출자(제4조), 운수대신에 의한 임원의 임명과 인가(제10조), 그 업무(제19조 이하), 철도시설의 대부 등(제23조), 운수대신에 의한 사업계획, 예산 등의 인가(제25조 이하), 기타 감독 등을 정하고 있다. 또한 토지수용법, 도시계획법 기타 법령의 일부의 규정의 적용에 있어서는 동 공단은 국가의 행정기관으로 간주된다(동법 시행령 제10조). 동법은 제20조, 제21조에서 재래선의 건설절차를 정하고 있었는데 1986년에 삭제되었다. 현재 재래선 등의 건설에 대하여는 철도사업법이 규정하고 있다.

(2) 지방철도법은 주무대신(운수대신)에 의한 지방철도사업면허(제12조)와 면허의 실효(제19조), 감독관청에 의한 공사시행인가(제13조 이하), 운수개시의 인가(제20조), 운임등의 인가(제21조), 감사(제23조), 정부에 의한 지방철도의 매수(제30조 이하), 주무대신의 직권의 지방운수국장(종전은 육운국장)에의 위임(제36조의3), 주무대신에 의한 제재(제37조)와 벌칙(제38조 이하) 등을 정하고 있었다.

(3) 현재는 지방철도법에 대신하여 철도사업법이 제정되어 있다. 동법은 철도사업을 제1종, 제2종, 제3종으로 나누어(제2조), 각종별의 운수대신의 면허와 면허기준(제3조 이하), 운수대신에 의한 사업기본계획 등의 변경(제7조), 운수대신에 의한 공사시행인가와 공사계획변경인가(제8조 이하), 운임·요금의 인가와 그 기준(제16조), 운수대신의 철도사업자에 대한 개선명령(제23조), 사업의 상속(제27조), 사업의 정지 및 면허의 취소와 실효(제30조 이하), 철도노선의 도로에의 원칙적부설금지(제61조), 지방운수국장에의 권한의 위임(제64조, 시행규칙 제71조), 청문(제65조, 제65조의2, 시행규칙 제72조 이하), 운수대신에 의한 각종의 감독, 벌칙 등을 정하고 있다.

(4) 궤도법은 일반교통의 용도에 제공하는 궤도에 적용되며(제1조), 궤도경영자에 대한 주무대신(운수대신 및 건설대신)의 특허(제3조, 동법시행령 제1조 이하), 주무대신의 공사시행인가(제5조, 시행령 제5조), 도도부현지사의 운수개시인가(제10조, 시행령 제13조), 주무대신의 운임·요금 등의 인가(제11조), 기타 주무대신 등에 의한 감독·제재·벌칙, 특허등에 수반하는 일정한 허가 등의 의제, 철도사업법의 준용, 권한의 위임 등을 정하고 있다.

(5) 지하철노선(도시고속철도)은 도시계획법에서 말하는 도시시설로서(동법 제11조제1항제1호 참조), 동법 소정의 절차를 거쳐 도도부현지사가 도시계획결정한다. 공사에 있어서는 궤도법상의 운수대신 및 건설대신의 공사시행인가가 필요하다. 더욱이 東京地判의 1981년 판결은²³⁷⁾ 지하철의 부설에 대하여 “지방철도법 제4조 단서 소정의 주무대신의 허가가 있더라도 지하철의 부설 및 그 공사를 위한 도로점용에 대하여는 도로법 제32조1항3호에 기인하는 도로관리자의 허가가 필요하다”고 판시하고 있다.

(6) 노선입체화사업 등에 있어서 도시계획법상의 수법이 사용되는 일이 있고, 高架에 대하여 건설성·운수성협정(1969년 9월)등이 있다.

(7) 신간선의 공해환경대책에 대하여 “신간선철도 소음에 관계되는 장애방지처리요강”(1974년 6월 실시), “신간선철도소음·진동장애방지대책처리요강”(1976년

237) 昭和 56.10.13 行集 32卷 10號 1794面

12월 실시), 환경기본법 16조1항의 환경기준으로 간주되는 “신간선철도 소음에 관계되는 환경기준에 대하여”(1975년 7월 29일 환경청 고시 제46호), 철도영업법 제1조에 근거하는 ‘신간선철도구조규칙’(1964년 9월 30일 운수성령 제70호) 제5조의5(소음방지시설 및 차량구조), 제24조(학교·병원·주거조밀 지역 등에 있어서의 소음경감설비)등이 있다.

2) 주요쟁점

(1) 주민은 철도사업면허 및 정류소설치인가처분 등에 대한 항고소송의 원고적격을 갖는가 아닌가가 문제된다. (2) 운수대신의 철건공단에 대한 신간선공사실시계획의 인가는 항고소송의 대상이 되는 행정처분인가 또한 공사실시계획의 지시·인가·실시 등의 일련의 조치는 일체로서 항고소송의 대상이 되는가가 논의되고 있다. (3) 철도부설공사, 철도영업 등에 대하여 소음진동피해 등을 이유로 하는 공사 내지 영업의 정지 및 손해배상청구소송이 다투어지고 있다.²³⁸⁾

3) 判例動向

(1) 철도사업면허 등을 다투는 이용자의 원고적격 등

가. 1991년의 横浜地判은²³⁹⁾ 철도사업법 제3조에 근거하는 제1종철도사업면허의 취소를 구하는 일반주민의 소에 대하여 동면허는 사업자에 대하여 신청에 관계되는 철도사업을 경영하는 권리를 설정함에 그치는 바, 동면허 본래의 효과에 의하여 자기의 권리 내지 법률상의 이익이 침해될 우려가 있는 점에 대하여 주장·입증이 없고 또한 설사 당해 면허와 다른 철도사업자에 의한 기설노선의 폐지변경과의 사이에 법률상 어떠한 관련성이 있고 기설노선의 일부폐지에 의하여 동선을 이용할 수 있다고 하는 이익이 침해될 우려가 있다고 하더라도 그것은 불특정다수의 이용자집단의 일반적 이익에 그치며 법률상보호된 개인의 개별적 이익이라고 할 수는 없으며 원고에는 당해 사업면허의 취소를 구하는 법률상의 이익은 없다고 하여 소를 각하하였다.

抗訴審 : 東京高判 平成3.9.4行集42卷8·9號 1457面은 동면허는 사업자에 대하여 경영을 계획하고있는 노선의 철도사업의 면허를 부여하였다고 함에 그치고 처분본래의 효과로서는 물론 처분의 필연적인 결과로서도 하등 기설 철도노선의 폐지·변경을 발생시키

238) 萩野 聰 : 252 (환경행정판례 1995)

239) 平成 3.4.17 行集 2卷 4號 545面(MM21線 사건)

는 성질의 것이 아니며, 기설 철도노선의 폐지를 발생시키고 이것을 이용하는 생활상의 이익이 침해된다고는 인정되지 않으며 설사 기설 노선폐지를 전제로 전기 면허의 신청이 되어 있다고 하더라도 별도로 운수대신의 허가를 얻지 않는 한 기설노선의 폐지를 초래시키는 것은 직접적으로도 있을 수 없다고 하여, 항소인은 본건 사업면허의 취소를 구하는 법률상의 이익이 없다는 이유로 항소를 기각하였다.

1971년의 東京地判은²⁴⁰⁾ 私鐵에 대한 육운국장에 의한 정류소 설치 인가처분에 대한 항고소송에 대하여 지방철도신선로 사업면허 후에 선로 또는 공사방법서 기재사항의 변경의 인가를 함에 있어서 이해관계인에 대하여 사전에 의견을 듣는 기회를 부여하거나 이의신청을 인정하는 등의 절차참가의 규정을 결하는 현행 지방철도법하에서는 지방주민이 종전의 노선 또는 정류소를 이용함으로써 받고 있던 이익은 단순한 사실상 내지 반사적인 것에 불과하다고 해석되므로 지방주민은 위 인가에 대하여 항고소송을 제기하는 법률상의 이익을 갖지 아니한다고 판시하였다.

이밖에 1978년의 東京地判은²⁴¹⁾ 지방철도법 제22조, 동법시행규칙 제40조·제41조에 기인하여 육운국장이 행한 열차운행표의 인가의 정지가 요구된 사안에 대하여 동법조는 특정개인의 개별적·구체적 이익을 보호하는 취지가 아니고 또한 건물목차단에 의한 교통의 원활 등의 저해를 받지 않는다는 생활상의 이익을 보호하는 것이 아니라고 하고 당해 열차의 건물목과 교차하는 도로를 통근수단으로 이용하는 주민의 정지를 구하는 법률상의 이익을 부정하여 소를 각하하였다.

나. 1983년의 東京地判은²⁴²⁾ 건설대신이 토지수용법 제20조에 기인하여 행한 중앙선 선로증설공사의 사업'인정'에 대하여 동법 제20조제3호는 기업지의 부근 주민에 대하여 환경이익을 개별적·구체적으로 보장하는 취지를 포함한다고는 해석할 수 없다고 보아 기업지의 주변 주민들은 위 인정의 취소를 구하는 법률상의 이익을 갖지 아니한다고 판시하였다. 이 판결은 控訴審(東京高判)²⁴³⁾ 및 上告審(最高裁判所²⁴⁴⁾)의 지지를 받았다.

또한 1990년의 東京地判은²⁴⁵⁾ 동경도지사가 행한 帝都高速度交通營團을 기업자로 하는 營團지하철 11호선(半장문線) 건설공사의 사업인정처분은 토지수용법 제20조의 요건을 충족하고 있다고 하여 위 처분에 대한 취소청구를 기각하고 1977년의 東京地判은²⁴⁶⁾

240) 昭和 46.4.27 行集 22卷 4號 586面(東急駒澤 大學驛 事件)

241) 昭和 53.2.14 行集 29卷 2號 148面

242) 昭和 58.11.11 行集 34卷 11號 1903面

243) 昭和 59.7.18 行集 35卷 7號 941面

244) 昭和 60.6.28 土地收用法實務提要 4卷 4453面

245) 平成 2.4.13 判時 74號 63面

246) 昭和 52.7.5 判時 863號 35面

營團지하철 7호선 건설공사에 대하여 도지사가 위 營團에 대하여 행한 토지수용법 제11조제2항에 근거한 사업준비를 위한 토지출입허가처분을 위법이라고 판시하였다.

다. 1978년의 橫浜地決은²⁴⁷⁾ 國鐵동해도 본선 선로증설 공사에 대하여 소음·진동 등을 이유로 반대하기 위하여 “선로예정지의 토지소유자들이 조직한 단체는 위 토지의 수용명도 및 사용명도의 각 재결의 효력정지를 구하는 신청의 당사자능력을 결하기 때문에 부적법하다”고 하고 또한 기타 신청인에 의한 위 효력정지의 신청에 대하여는 위 재결에 의하여 회복곤란한 손해를 발생한다고 할 수는 없으며 또 그 효력정지에 의하여 공공의 복지에 중대한 영향을 미칠 우려가 있다고 하여 각하하였다. 또한 1975년의 나고야地決은²⁴⁸⁾ 지하철건설공사에 관한 사업인정 및 토지수용재결의 집행정지신청에 대하여 토지소유자들이 입는 불이익은 일반적으로는 금전보상에 의하여 만족할 것이므로 회복곤란한 손해를 피하기 위하여 긴급한 필요가 있는 경우에는 해당하지 않으며 집행정지가 공공의 복지에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 경우에 해당한다고 하여 신청을 각하하고 있다.

(2) 新幹線 공사실시계획인가의 處分性

가. 이른바 나리따(成田)신간선 소송에서 ① 1972년의 東京地判은²⁴⁹⁾ 신간선 정비법 제9조에 근거하는 철건공단에 대한 운수대신의 공사실시계획의 인가는 운수대신의 동 공단에 대한 내부적인 행위이고 특정한 국민에 행하여진 구체적인 처분이 아니라 국민의 권리의무에 어떠한 영향도 미치는 것이 아니고 다툼의 성숙성을 결하고 항고소송의 대상인 행정처분에는 해당하지 않는다고 판시하였다. ② 抗訴審(東京高判)은²⁵⁰⁾ 동 공단은 형식적으로는 국가로부터 독립한 법인이지만 실질적으로는 국가와 동일체를 구성하는 것이고 기능적으로는 운수대신의 하부조직을 구성한다고 하는 한편, 이 건 最高裁判所 판결이 인용하는 내부행위론에 의하여 처분성을 부정하고 또한 소위 一體的 行政處分論에 대하여도 이 건 건설에 있어서의 일련의 행위는 개별적으로 보더라도 일체적으로 보더라도 항고소송의 대상인 행정처분에는 해당하지 않는다고 하였다. ③ 上告審(最判)은²⁵¹⁾ 이 건 인가는 말하자면 상급행정기관으로서의 운수대신이 하급행정기관으로서의 철건공단에 대하여 그 작성한 공사실시계획의 정비계획과의 정합성등을 심사하여 행하는 감독수

247) 昭和 53.8.4 行集 29卷 8號 1409面

248) 昭和 50.6.25 判例Times 329號 233面

249) 昭和 47.12.23 行集 23卷 12號 934面

250) 昭和 48.10.24 行集 24卷 10號 1117面

251) 昭和 53.12.8 民集 32卷 9號 1617面

단으로서의 승인의 성질을 갖는 것으로 행정기관 상호간의 행위와 같이 취급하여야 하는 것이며 행정행위로서 외부에 대한 효력을 갖는 것이 아니며 또한 이것에 의하여 직접 국민의 권리의무를 형성하고 또는 그 범위를 확정하는 효과를 수반하는 것이 아니므로 항고 소송의 대상이 되는 행정처분에 해당하지 않는다고 한 원심의 판단을 '정당하다'고 판시하였다.

나. 1983년의 浦和地判은²⁵²⁾ 신간선정비법 제9조에 근거하는 동북 신간선공사 실시계획의 변경인가에 대하여 전기한 最高裁判所 판결을 근거로 삼아 그 처분성을 부정하고 1992년의 東京地判도²⁵³⁾ 동법 제9조에 근거하여 北陸 신간선 공사 실시계획의 인가에 대해 전기한 最高裁判所 판결과 동 취지의 판단에 의하여 처분성을 부정하고 있다. 또한 沿線 주민들이 제기한 신간선정비법 제9조에 근거하는 공사실시계획 변경인가에 대한 취소소송에서, 東北·上越 신간선공사 실시계획인가 및 동 변경인가에 관한 인가서 및 그 첨부서류의 원본 또는 사본에 대하여 행해진 민사소송법에 근거한 문서제출명령의 신청에 대하여 1982년의 浦和地決은²⁵⁴⁾ 전기의 最高裁判所 판결과 동일한 內部行爲論에 서서 이 건 인가는 직접 국민의 권리의무에 영향을 미치는 것이 아니며 위 인가에 관하여 "신청인과 상대방 운수대신과의 사이에는 민사소송법 제312조제3호 후단에서 말하는 법률관계는 존재하지 아니한다"고 보아 각하하고 1983년의 抗訴審(東京高決²⁵⁵⁾)도 동일한 견지에서 항고를 물리치고 있다.

다. 이에 대하여 浦和地決은²⁵⁶⁾ 東北·上越 신간선 공사실시계획의 변경인가에 대한 취소소송의 재판관할이 문제된 사건에서 "이 건 인가에 대하여는 전기 最高裁判所 판결이 있지만 아직 그 법적성질에 대하여 판례·학설에서 확정하고 있다고는 할 수 없으며 일단 강학상의 行政行爲로서의 認可에 해당하고 이를 전제로 한 경우 이 건 인가는 국철·철건공단에 대하여 특정한 지역에 신간선건설 공사를 실시하는 일종의 권한을 부여하는 행위〔處分〕이고, 行政事件訴訟法 제12조제2항에서 말하는 '부동산 또는 특정한 장소에 관계되는 처분'에 해당하고 위 공사구역을 관할하는 지방법원에 관할이 있다"고 보아 이송신청을 각하하였으며, 抗訴審(東京高決²⁵⁷⁾)도 "가령 이 건 인가가 항고소송의 대상이 되는 行政處분에 해당한

252) 昭和 58.11.28 訟月 30卷 5號 828面

253) 平成 4.5.12 判時 1428號 77面

254) 昭和 57.11.10 行集 33卷 11號 2256面

255) 昭和 58.9.9 訟月 30卷 3號 535面

256) 昭和 55.9.30 判例Times 425號 84面

다면 상기 행위는 '특정한 장소에 관계되는 처분'으로 해석할 수 있다"고 하여 항고를 기각하였다.

第3節 地域開發·環境基礎施設

1. 寺刹環境紛爭

1) 寺刹의 環境保全 機能

대부분의 사찰은 산림 속에 자리잡고 있다. 사찰이 위치하는 곳은 산 중에서도 명산에 그리고 산림 중에서도 명소이다. 불자가 아닌 일반인들은 신심에 이끌리기 보다 사찰과 그 주변의 경승지 때문에 사찰을 찾기도 한다. 풍수지리상의 명산·명소는 단순히 경관이 빼어나고 풍광이 수려하다는 의미에 그치지 않고 대부분 환경생태학적으로 중요한 요충지이다[영국 전원법(Countryside Act 1949)의 개념에 따르면 '과학적 요충지'(Sites of Special Scientific Interest : SSSI)에 해당한다]. 사찰 주변은 자연환경이 잘 보존된 지역이기 때문에 개발충동을 야기시키기도 한다.

산림은 사찰이 위치함으로써 부분적으로 오염되는 경우도 있지만 거시적으로는 사찰의 존재로 인하여 개발이 저지된다. 즉 사찰은 주변의 산림생태계를 보전하는 기능을 수행한다. 아울러 요처에 자리잡고 있는 사찰은 산림생태계를 지키는 파수대의 역할을 맡고 있다. 사찰에 거주하거나 사찰을 내왕하는 사람들은 해당 사찰이 위치한 산에 대하여 관심이 가장 많을 뿐만 아니라 경우에 따라 해당 산림에 대한 감시자의 소임을 다 할 수 있는 지위에 있다.

환경에는 '자연'환경 뿐만아니라 '문화적' 환경도 포함된다. 사찰은 자연환경 보전의 보루이면서 문화적 환경의 메카이기도 하다. 우선 대부분의 사찰건물 자체가 중요 문화재들이다. 사찰은 건축학상 또는 조형적으로 커다란 가치를 지닌다. 다음에 사찰의 일부를 이루거나 사찰이 보유하고 있는 각종 문화재나 미술품 및 유물들은 한국 문화유산의 정수이다. 또 사찰들에 남아 있는 고승들의 발자취는 무형의 문화유산이다. 사찰이 없었더라면 이러한 유형·무형의 문화유산들은 보전이 불가능하였다. 사찰은 산중 박물관이자 문화원이다.

2) 寺刹環境政策

사찰환경은 사찰의 문화적 환경과 그 주변의 자연환경을 포함한다. 사찰환경은 유형무형의 환경이 일체를 이루고 자연환경과 문화환경이 총체적으로 어우러져 있는 특수성을 지닌다. 환경보전에 있어서 사찰이 차지하는 비중이 비추어 사찰에 관한 법제와 행정은 사찰의 중요성과 특수성이 간과되고 있다. 사찰과 사찰환경의 특별한 지위를 종합적으로 다루는 법률이 없다. 즉 사찰환경보존을 위한 별도의 정책이 없다. 현행법제상 사찰은 일반 건축물과 같이 다루어지고 사찰의 문화재들은 사찰과 분리되어 관리되고 있다. 현행법제는 사찰에 관한 특별법으로서 전통사찰보존법(1987·11·28 法律 제3974호)을 두고 있다. 그러나 이 법은 사찰에 속하는 토지(境內地) 안에서의 불사에 관한 규제(제6조)와 경내지 안에서의 영업의 제한(제9조)에 초점을 맞춘다.

전통사찰보존법은 사찰의 경내지 불사를 자연공원법, 도시공원법, 도시계획법 및 산림법상의 행위제한과 연결시킨다. 즉 전통사찰의 주지는 문화체육부장관의 허가 없이는 (1) 자연공원지역 안에서 건축물 기타 공작물을 신축·증축·개축·재축 또는 이축하는 행위(자연공원법 제23조제1항제1호)와 건축물 기타 공작물의 외부를 도색하는 행위(동항제2호) (2) 도시공원 안에서 건축물 또는 공작물을 설치하는 행위(도시공원법 제8조제1항) (3) 도시계획구역 안에서의 건축물 기타 공작물의 신축·개축·증축하는 행위(도시계획법 제4조제1항) 및 (4) 보전임지(산림법 제17조) 안에서 불사를 위한 시설 및 그 부대시설을 설치하는 행위(전통사찰보존법 제6조제1항제4호)를 하지 못한다(같은 법 제6조제1항).

결과적으로 사찰들은 '광의의' 경내지(정원·산림·경작지 및 초지 기타 사찰의 존엄 또는 풍치의 보존을 위하여 사용되는 사찰소유의 토지(전통사찰보존법시행령 제3조제1항제4호)와 역사 또는 기록등에 의하여 당해 사찰과 밀접한 연고가 있다고 인정되는 토지로서 당해사찰의 관리에 속하는 토지(동법시행령 제3조제1항제5호)) 안에서의 불사 뿐만 아니라 '협의의' 경내지(경내건물이 지상물로 되어 있는 일획의 토지(동법시행령 제3조제1항제1호)와 참배로 사용되는 토지(동법시행령 제3조제1항제2호)) 안에서의 불사까지도 제한받는다. 이러한 접근은 도시계획법(제21조)상 개발제한구역(이른바 '그린벨트')의 개념을 전통사찰보존법에 원용하고 있는 셈이다.

사찰 안에서의 행위를 엄격히 제한함에 비하여 전통사찰보존법은 사찰 바깥에서의 개발행위로부터 사찰을 지켜주지 못한다. 사찰과 관련된 문화재와 그 주변의

자연환경을 포함하는 이른바 '사찰환경' 전반에 관하여서는 침묵을 지킨다. 사찰 주변의 자연환경은 사찰환경과 분리하여 취급되고 있다. 즉 사찰환경을 보전하기 위하여서는 사찰의 소유나 관리에 속하지 아니하더라도 사찰에 영향을 미치는 영향을 미치는 권역(이를 편의상 '사찰권역'이라고 칭할 수 있다)은 이를 사찰과 한 덩어리로 취급하여야 한다는 당위성을 간과하고 있다. 요컨대 전통사찰보존법은 사찰에 대한 '규제'만을 통하여 전통사찰을 '보존'한다는 폐쇄적 태도로 일관한다.

3) 環境・開發法令과 寺刹環境

전통사찰보존법이 사찰을 제대로 보존하지 못하고 있고 환경관계 법령들이 사찰환경을 보존하는 기능을 수행하지 못함으로써 각종 개발관계 법령들은 사찰환경의 파괴에 적극적으로 기여한다. 개발관계 법령들은 각종의 특례를 인정받아 사찰 주변 환경을 직접적으로 억압·파괴하고 있음에도 환경관계 법령들은 이러한 특례에 대응할 수 있는 특례는 고사하고 환경법 본래의 규제수단조차 확보하지 못하여 사찰환경의 파괴를 가속화시키고 있다.

환경정책기본법과 환경영향평가법은 사찰환경에 관한 독자적인 개념을 도입하지 아니하고 있을 뿐만 아니라 '문화적 환경'에 대하여서도 소극적이다. 따라서, 강남 봉은사 사례에서 볼 수 있듯이, 사찰 주변의 물리적 환경이 빈번히 위협당한다. 뿐만 아니라 사찰의 문화적 환경은, 합천 해인사 팔만대장경 보호논쟁에서 알 수 있듯이, 당초부터 환경권 내지 환경영향평가의 대상에서 제외되고 있다. 자연환경보전법과 공유수면매립법 등은 개발계획단계에서의 환경파괴를 미연에 방지할 능력이 없다.

자연공원법·도시공원법·도시계획법·관광숙박시설지원등에관한특별법은 법의 명칭과 달리 공원 내지 환경에 관한 법이 아니라 개발관련법으로서, 김제 금산사(모악랜드 건설)와 충주 석종사(남산 입도 개설)의 예에서 보는 바와 같이, 지역사회개발을 부추기고 있다. 폐기물관리법·폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률은, 평택 심복사 사례에서 볼 수 있듯이, 사찰 주변의 폐기물처리시설의 설치를 조장한다. 환경피해분쟁조정법과 민사조정법은 '사후적'인 '재산권 보호' 개념에 안주함으로써 개발계획 자체의 원천 봉쇄에 미흡하다.

이러한 상황 속에서 각종개발법령들은 사찰환경의 파괴에 박차를 가하고 있다. 예컨대, 전원개발특별법은, 전국의 고압 송전선로 분쟁에서 시사하는 바와 같이, 사찰 주변의 산림의 파괴에 무소불위의 힘을 발휘하고 있다. 일명 '골프장법'으로 알려진 체육시설의설치및이용에관한법률은, 군위 인각사(고로담 건설)와 고창 선

운사(위락시설 조성사업) 사례에서 보는 바와 같이, 문화유산의 파괴에 앞장 서고 있다. 또 수도권신공항건설촉진법·고속철도건설촉진법·신항만건설촉진법 등은 개발관계 법령의 후발주자로서 환경관계 법령들을 무력화시키고 있다.

그 밖에도 도시가스사업법·송유관사업법·발전소주변지역지원에관한법률은, 강화 보문사(복합화력발전소 건설계획) 건에서 보듯이, 사찰 주변에서 에너지·자원 개발에 관한 분쟁을 일삼게 만든다. 산림법·초지법·광업법·온천법·지하수법·군사시설보호법은 문경 봉암사(가은리조트 건설)와 천안 광덕사(임도 개설) 예에서 알 수 있듯이, 사찰 주변의 산림생태계의 파괴를 조장한다. 특히 사찰환경에 대한 특례를 규정하기에 적합한 산림법도 환경관계 법령과 같은 태도를 취함으로써 개발법령들의 침입을 돕고 있다.

2. 自然綠地紛爭

1) 아차산258)

(1) 현 황

- 위치 : 광장동 381번지 일대
- 도시계획 : 자연녹지지역(1997년2월13일 지정 : 종전 주거지역)풍치지구 (1958년2월12일 지정)
- 면적 : 37필지, 17,172㎡
- 既개발지 : 13필지 8,051㎡(47%), 건축지역 11필지 5,767㎡, 도로 2필지 2,284㎡
- 소송토지 : 9필지 3,641㎡(21%), 소송외토지 : 15필지 5,480㎡(32%)
- 지목 : 임야(既 건축지 일부대지)
- 여건 : 한강 가시권으로 임상과 풍치가 양호한 지역
- 산림개간경위 : 1968년도 산림법에 의한 산림개간허가로 도로등 일부기반시설이 정비된 상태에서 건물 5동이 건립되었다(1968~1970). 이후 이 지역에 대한 환경보전 여론에 따라 개발이 유보되었다(형질변경허가 계속불허). 현재 건축된 필지외는 原形林野로 건축을 위해서는 토지형질변경허가가 필요하다.

258) 서울시 광진구 광장동 381번지 일대 소송사례

(2) 소송경위

가. 1次소송

- 대 상 : 381-7, 1필지, 397㎡
- 1987년 3월 27일 토지형질변경 허가신청
- 1987년 5월 22일 토지형질변경 허가유보
- 1987년 11월 20일 행정소송제기
- 1988년 3월 10일 고등법원 행정소송패소
- 1989년 2월 14일 대법원 상고패소(성동구)²⁵⁹⁾

나. 2次소송²⁶⁰⁾

- 대 상 : 381-7, 1필지, 397㎡
- 1989년 9월 12일 토지형질변경 불허가 처분
- 1990년 1월 25일 행정소송제기
- 1990년 4월 11일 고등법원 행정소송패소
- 1990년 12월 11일 대법원 상고패소(성동구)²⁶¹⁾
- 1991년 4월 10일 토지형질변경 행위허가
- 1992년 4월 16일 공사유보 지시
- 1996년 12월 11일 토지형질변경 불허가 재처분

다. 3次소송

- 대 상 : 381-34外 7필지, 3,244㎡
- 1990년 12월 29일 토지형질변경 허가신청
- 1991년 1월 29일 토지형질변경 불허가처분
- 1991년 6월 26일 행정소송제기
- 1994년 8월 31일 고등법원 행정소송패소
- 1995년 3월 10일 대법원 상고패소(성동구)²⁶²⁾
- 1996년 7월 11일 간접강제신청

259) 敗訴事由 : 대지조성을 위한 기본시설이 완료되어 있으며 인접지역에 건축물이 건축되어 있고 "토지형질변경행위가 주변의 풍치미관을 크게 손상할 우려가 없으므로" 허가신청을 유보한 것은 토지의 용도에 따른 사용을 부당하게 제한하는 것으로 재량권을 현저히 일탈한 위법이다.

260) 1차소송과 소송물의 실체가 동일하다.

261) 敗訴事由 : 확정판결에 저촉되는 행정처분을 하는 것은 그 하자가 광대하고도 명백한 것으로서 불허가처분은 당연무효이다.

262) 敗訴事由 : 건설부령이 아닌 서울시 예규에 근거하여 형질변경 허가신청을 불허한 것은 토지사용을 부당하게 제한하는 것으로서 재량권을 일탈한 위법이다.

1996년 8월 14일 토지를 협의매입하여 사권을 보호하고 자연환경을 보존하기로 서울시의 방침을 결정(전액시비투자) : 공시지가기준 70억원 (공시지가 58억×1.2=평당 약 200만원)

1996년 10월 16일 간접강제 결정(고등법원) : 법원의 판결을 이행시까지 1일 500만원씩 지급

1996년 12월 11일 토지형질변경 불허가 재처분

1996년 12월 20일 간접강제 확정(대법원)

라. 4次소송²⁶³⁾

대 상 : 381-34外 7필지, 3,244㎡

1997년 2월 14일 자연녹지결정 및 토지형질변경 불허가 재처분²⁶⁴⁾

1997년 7월 3일 행정소송 제기

1997년 10월 30일 간접강제이행금 지급²⁶⁵⁾

1997년 12월 23일 고등법원 행정소송 패소²⁶⁶⁾

1998년 1월 12일 대법원 상고(광진구)

(3) 爭 點

都市計劃은 도시의 건전한 발전을 도모하고 공공의 안녕질서와 공공복리의 증진을 위한 토지이용, 교통, 후생등에 관한 계획으로서 시대적 현황이나 여건변동 등에 따라 변경될 수 있다. 광진구의 주장에 의하면 이 건의 재처분은 도시계획상 適法節次에 따라 용도지역이 변경(일반주거지역→자연녹지지구)된 새로운 사유에 따라 이루어졌다. “事情變更에 따른 새로운 행정처분이 종전의 판결에 기속되어 효력을 발하지 못한다면 공공의 안녕과 복리증진을 위한 처분이 더 이상 이루어질 수 없게 되어 도시계획 행정은 위기를 맞게 될 것이다.” 처분대상지역은 자연경관과 도시환경의 보호차원에서 원형보전이 절실하다. 또한 土地主의 私權을 보호하기 위하여 처분청은 소유자와 누차에 걸쳐 협의매수를 시도하였다.

4차소송 고등법원 판결의 요지는 再處分이 합리적인 기간내(판결은 판결정본 송

263) 3차소송과 소송물의 실체가 동일하다.

264) 協議買收를 추진하였으나 가격차이로 결렬 : 건축가능 지역으로 보상요구

265) 1일 500만원, 88일분(1996년 11월 18일~1997년 2월 13일) 4억4천만원

266) 敗訴事由 : 행정처분을 취소하는 확정판결의 기속력에 저촉되지 않기 위하여는 합리적인 기간내(30일정도)에 생긴 사유이어야 하고, 행정처분이 위 기속력을 잠탈하기 위하여 작출해낸 사유가 아니어야 한다. 이 사건의 처분은 합리적인 기간내에 재처분하지 않고, 인위적으로 도시계획변경 절차를 밟아 재처분한 것으로 기속력에 반하거나 적어도 信義法則에 위반한 것으로 무효이다.

달후 30일 정도로 보고 있음)에 이루어져야 하고, 기존 판결의 기속력을 잠탈하기 위한 것이 아니어야 한다. 법원은 도시계획변경을 이유로 행정청이 재처분을 내렸음은 확정판결의 기속력에 반하거나 신의법규에 위반되는 탈법행위로 무효라는 논지이다.²⁶⁷⁾

(4) 評價

가. 風致美觀 判斷의 主體

1989년에 확정된 제1차소송에서 대법원은 당해 지역에 대한 “토지형질변경행위 가 주변의 풍치미관을 크게 손상할 우려가 없으므로” 건축 허가신청을 유보하였음은 “토지의 용도에 따른 사용을 부당하게 제한하는 것으로 재량권을 현저히 일탈한 위법”이라고 판시하였다. 그러나 법원이 풍치미관의 손상여부에 관하여서까지 판단을 내렸음은 행정청의 판단여지를 현저히 제약하는 처사로서 오히려 불합리하다.

公益에 관하여서는 행정청의 판단이 제1차적으로 존중되어야 한다. 미국 헌법론상 ‘合憲性的 推定’ 내지 ‘行政目的의 尊重’ 이론에 의하면 법원들은 점차 기본적인 헌법가치들이 침해되지 아니하는 한 의회나 행정부측에 상당한 재량범위를 인정하기에 이르렀다.²⁶⁸⁾ 사법기관이 자연녹지의 지정과 해제로 인한 공익과 사익의 조화에 관하여 직접적으로 판단을 내린 처사는 사법부의 판단이 자제되는 즉 행정부의 판단을 인정하여 주는 판단여지 영역을 침해하였다.

나. 例規에 의한 許可制限

1995년에 확정된 제3차소송에서 대법원은 “건설부령이 아닌 서울시 예규에 근거하여 형질변경허가 신청을 불허하였음은 토지사용을 부당하게 제한하는 것으로서 재량권을 일탈한 위법”이라고 판시하였다. 그러나 서울시의 ‘예규’에 의한 제한(토지형질변경불허)은 당연하다고 본다.

도시계획법(제4조제7항)에 근거한 ‘토지의형질변경등행위허가기준등에관한규칙’(건설부령 제328호)(제4조제1항)에 따르면, 시장 또는 군수는 “녹지지역으로서 당해 사업의 시행으로 인하여 주변의 환경·풍치·미관 등이 크게 손상될 우려가

267) 최근의 大法院 判決(1997년 2월 4일 대법원 96두70)은 「행정소송법 제30조 제2항의 규정에 의하면 행정청의 거부처분을 취소하는 판결이 확정된 경우에는 그 처분을 행한 행정청이 판결의 취지에 따라 이전의 신청에 대하여 재처분할 의무가 있다. 이 때 확정판결의 당사자인 처분 행정청은 그 행정소송의 사실심 변론종결 이후 발생한 사유를 내세워 다시 이전의 신청에 대한 거부처분을 할 수 있고 그러한 처분도 위 조항에 규정된 재처분에 해당된다」라고 판시하였다.

268) J.Mashaw, *Bureaucratic Justice*(1983) ; L.H.Tribe, *American Constitutional Law* 2nd.ed (Foundation Press : 1988), p.763

있는 지역”에 대하여서는 토지의 형질변경·건축물 기타 공작물의 신축·개축·증축(도시계획법 제4조제1항)등의 허가를 할 수 없다.

행위를 제한하는 형식으로 시장이 ‘예규’에 의존하였음은 문제되지 아니한다. 토지형질변경을 제한하기 위하여서는 다시 건설부령을 요하지 아니하다. 토지형질변경규칙 제4조제2항에 따라 서울시에서 발행하는 ‘공보’에 제한지역의 위치·면적·제한사유 등을 ‘고시’하는 것으로 족하다. 서울시는 건설부령(제328호)인 토지형질변경규칙에 따라 토지형질변경허가신청을 불허하였다. 그럼에도 대법원이 “서울시가 재량권을 일탈하였다”고 판단하였음은 납득할 수 없다.

다. 再處分の 適否

이 건 제3차 소송에서 내린 대법원의 판결(1995. 3. 10 : 例規不可論)은 법리상 수용하기가 어렵다. 대법원 판결은 실정법[건설부령 : 토지형질변경규칙]의 명령과 상반된 명령을 행정청에 내렸다. 受命者로 하여금 무엇이 법인가에 관한 혼란을 야기시키는 법원의 명령[判決]은 適法節次原理上 “막연하기 때문에 무효”(void for vagueness)에 해당한다. 繼續效를 지닌 실정법의 명령에 따라 재처분을 내린 행정청에 대하여 “기속력을 잠탈하였다거나 신의법칙에 반하였다”는 등의 판단을 내림은 지나치다.

2) 관악산

경기도 과천시는 市 전체 면적중 0.74%에 불과한 순수 자연녹지 8만여평이 무분별한 개발로 훼손됨을 막기 위하여 도시계획법에 따라 1994년 관내의 대부분의 자연녹지를 ‘과천시토지형질변경허가제한지역’으로 지정·고시하였다. 1996년초 국민고충처리위원회는 이 곳의 한 토지소유주의 민원에 근거하여 市에 시정[制限解除] 권고를 보냈다가 1차로 거부되자 2차로 시정권고를 보냈다. 이에 과천시는 “현행 ‘토지형질변경등행위허가기준등에관한규칙’에 의하면 자치단체장이 합리적 토지이용과 집단적 수목 등 보전가치가 있는 자연녹지지역에 대하여 이용을 제한하는 고시를 발하도록 명문화되어 있다”는 이유로 맞섰다.²⁶⁹⁾

(1) 法律上 公益判斷

국민고충처리위원회는 “과천시의 자연녹지 지정고시 행위가 그 규제수단이 너무 과도하여 조리법상 비례의 원칙을 어기고 개인의 재산권 보장과 공익의 조화라는 도시계획의 취지를 벗어났다”고 지적하지만, 이 건 지정고시는 도시계획법상의 공

269) 한겨레신문 1996년 6월 22일자 제22면 “苦衷委, 잇단 규제해제요구 과천녹지”, 참조

익요건에 충실한 것이다. 도시계획법(제4조제7항)에 근거한 토지의형질변경등행위허가기준등에관한규칙(제4조제1항)에 따르면, 시장 또는 군수는 “녹지지역으로서 당해 사업의 시행으로 인하여 주변의 환경·풍치·미관 등이 크게 손상될 우려가 있는 지역”에 대하여서는 토지의 형질변경·건축물 기타 공작물의 신축·개축·증축(도시계획법 제4조제1항)등의 허가를 할 수 없다. 이 건 지정고시의 대상이 된 자연녹지지역은 관악산 기슭의 일부로서 다수 주택가의 배후지역을 이루고 있을 뿐만 아니라, 과천초등학교·과천중학교·과천외국어고등학교·과천여자고등학교·과천교회·정부제2청사와 과천시청 등이 주변에 자리잡고 있기 때문에, 같은 지역이 파괴될 경우 주변의 환경·풍치·미관이 크게 손상된다. 즉 지정고시에 의하여 제한되는 개인의 재산권과 보호되는 공익은 비교의 대상이 될 수 없다. 또한 일련의 대법원 판례에서²⁷⁰⁾ 보는 바와 같이, 공익에 관하여서는 행정청의 판단이 제1차적으로 존중되어야 할 것이다. 준사법기관인 국민고충처리위원회가 자연녹지의 지정과 해제로 인한 공익과 사익의 조화에 관하여 직접적으로 판단을 내린 처사는 사법부의 판단이 자제되는 (행정부의 판단을 인정하여 주는 판단여지) 영역을 침해하였다.

(2) 正當한 行政節次

국민고충처리위원회에서는 문제의 고시행위가 도시계획법에서 규정한 공람·공고 및 주민의견 수렴등의 절차를 거치지 아니하여 절차상 하자가 있는 부당한 행위라고 판단하지만 도시계획법에서 규정한 주민등의 의견청취(제16조의2)나 서류의 공람(제25조의2) 절차는 도시「기본」계획의 수립(제10조의2)이나 실시계획의 인가(제25조)에 적용될 뿐 「지역의 지정」(제17조)에 대하여서는 적용되지 아니한다. 또한 녹지보전지역의 지정이 재산권을 침해한다고 하여 주민들의 의견을 들을 경우, 소유자 등 이해관계자들은 반대할 것이 그리고 이해관계 없는 일반 시민들은 찬성할 것이 명백하게 예상되기 때문에 의견수렴의 실익이 없다. 그럼에도 국민고충처리위원회가 개인의 재산권 침해를 막기 위하여 녹지지정 고시행위에 관하여 “도시계획법상의 공람·공고 및 의견수렴들의 절차를 준용하여야 한다”는 논리는 실익이 없는 확장해석의 결과라고 판단된다.

(3) 平等의 原則

국민고충처리위원회에서는 과천시가 관내 자연녹지 지역내의 행위허가 신청에

270) 大法院 63누194사건 (1964.6.30.), 72누164사건 (1972.11.28.), 81누398사건 (1982.7.27.), 86누618사건 (1988.11.8.) 및 93누1784사건 (1994.2.8.) 등

대하여 개별적으로 판단하기 어려워 자연녹지 전지역을 행위허가제한 지역으로 고시하는 행정편의주의를 범하였다고 지적하지만 관악산의 자락에 위치한 과천시 자연녹지지역은 그 전체면적이 8만평 밖에 되지 아니하고 또 전체가 동일 생태계에 속하여 이를 토막칠 경우 관악산의 자연생태계를 파괴하게 되며 개별적으로 고시를 해제할 경우 형평의 원칙에 어긋나는 특혜를 초래하게 된다.

第4章 法制分析 및 整備方案

第1節 法律·判例 分析

1. 一般法制

解放 이후 국토의 분단으로 한국은 북한 지역에 편재한 풍성한 산림자원을 상실함으로써 산림자원이 빈약한 상태가 되었다. 더욱이 일본의 통치에서 갑작스런 이탈과 북한으로부터의 수많은 피난민의 남하 등 인구의 급증과 무분별한 벌채와 도벌로 인하여 남한의 산림은 날로 황폐의 도를 더하여 갔다. 미군정 당국은 이러한 여건 속에서 농무부장 산하에 산림국을 두고 산림국 내에 서무·임산·조림 및 감리의 4과를 설치하는 등 산림행정을 중요시하였다. 그러나 정치·경제·사회적 혼란의 계속과 용재수급, 연료대책 등의 미비로 산림에 대한 도·남벌, 화전, 불법개간 등으로 산림의 황폐는 가속화 되었다.²⁷¹⁾

1948년 8월에 대한민국정부가 수립되면서 농림부의 산림국 내에 임정·임산·조림의 3과를 설치하고 중앙임업시험장설치법을 공포하여 시험연구사업의 기반을 다졌으며, 사유림의 육성과 임업경영의 협동화를 위해서 중앙산림조합연합회 창립 및 산림조합과 산림계 조직을 활성화 하였다. 1950년에는 6·25사변의 발발로 정부는 부산으로 후퇴하였지만 1951년에 산림보호임시설치법을 공포하여 산림보호에 대한 강력한 결의를 보여 주었다. 1960년대는 임업정책의 구축기라고 할 수 있다. 초기에는 산림행정의 기본이 되는 각종 법령을 제정 공포하였고, 1961년 6월에는 당면한 부정임산물의 단속을 위해서 임산물 단속에 관한 법률과 시행령을 제정 공포하였다. 또한 같은해 12월에는 산림정책의 기본이 되는 산림법을 제정하는 등 산림정책 관련법규 제정으로 산림보호가 강조되고 산림정책업무가 한층 강화되었다.²⁷²⁾

1) 傳統法制

山林 훼손자를 처벌하는 규정은 世祖代 이전에도 있었다. 세조 7년 4월, 병조에서 산림관리와 관련하여 다음과 같은 방안을 꾀하였다 : “禁伐松木之法은 매우 엄하나 京外의 관리 및 산지기(山直이) 등이 오로지 糾檢하지 아니함으로 인하여

271) 박길성 : 71

272) 박길성 : 72

造船用 材木이 斫伐되어 거의 없어졌으므로 앞으로는 國用 이외 官家 및 兩班家에서는 造船할 松木을 쓸 수 없으며 庶人家에서는 雜木을 쓰도록 할 것과 松木이 있는 京外의 諸山에는 근실한 자를 골라 산지기를 삼고 서울에서는 병조와 한성부의 郎官이, 지방에서는 守令과 萬戶 등이 不時에 살피고, 매 계절끝에 형조·의금부의 郎官과 監司 및 首領官(주된 고을 守令)이 道를 나누어 조사하여 임금에게 아뢰었다.”

이 때의 처벌규정은 1·2株 斫伐한 자는 杖100에 처하고 산지기는 杖80, 官吏에게는 笞50에 처하며, 또 3·4株 斫伐한 者에 대해서는 杖100 후에 充軍하고, 산지기는 杖100, 官吏는 杖80에 처하며, 10株이상 斫伐한 자에게는 杖100 후에 全家徙邊, 산지기는 杖100 후에 充軍하고, 官吏는 杖100 후에 파직하여 내쫓는다는 것이다. 또 10년 이내 단 1株도 斫伐함이 없는 경우에는 山直이에게는 賞으로 散官職을 주어서 勸戒하자고 啓하였다. 세조는 이에 따랐다.²⁷³⁾

산지기는 四山の 城堞과 材木을 보호 감시하는 자로서 京正兵 중에서 골라 정하되 서울에 살고 있는 下番인 破敵衛·隊卒·正兵 중에서 山이 넓은 곳은 7명을, 山이 좁은 곳은 5명을 따로 정하여 工曹에서 圓牌를 주어서 巡行하도록 하였다. 산지기가 斫伐人을 잡아서 보고하면 특별근무일수를 쳐주었고, 허위 보고하거나 뇌물받고 석방하거나 부지런히 捕告하지 아니한 경우에는 한성부에서 推考하여 論罪하며 아울러 근무일수를 15일간 삭제하였다. 不法행위가 산지기에게서 연유하였다면 斫伐人 및 산지기는 制書有違律로 論罪된다.²⁷⁴⁾

산지기는 서울의 四山山直과 지방의 山直으로 구분된다. 특히 경복궁과 창덕궁의 主山 및 來脈을 보호하는 일을 중요시 하여 京正兵 중에서 뽑아 四山山直을 임명하였다. 그러나 보통의 山直은 수령이 임명하고 山直監考는 수령이 山勢에 밝은 자를 뽑아 병조에 보고하여 임용하도록 하였다.²⁷⁵⁾

2) 現行法制

산림자원의 보전(통제)과 관련된 주요 법률로서는 자연환경보전법과 자연공원법 그리고 조수보호및수렵에관한법률이 있다. 산림자원의 개발(조성)과 관련된 주요 법률로서는 산림법과 사방사업법 그리고 임업협동조합법이 있다.

273) 《世祖實錄》 卷24-9, 世祖 7年 4月 庚酉. 또 예종 원년 3월의 都城內外 松木禁伐事目에 있는 벌칙에 관해서는 大典會通 工典 解說 2 伐木禁止法の 해설을 참조.

274) 《大典續錄》 工典, 雜令

275) 《成宗實錄》 卷218-8, 成宗 19年 7月 庚酉

종래의 산림정책은 지속가능한 산림경영을 표방하고 있으나 제도적 기반이 이를 충분히 뒷받침하지 못하고 있다. 전반적으로 산림의 조성·보호·이용이 조화된 지속가능한 산림관리가 미흡하다.²⁷⁶⁾ 산불, 산림병해충, 산성비등 산림생태계 안정을 위협하는 각종 災害²⁷⁷⁾ 요인이 상존하고 있다. 林産物의 재활용 및 산림환경 분야에 대한 연구개발도 미흡한 실정이다.

산림보전을 목적으로 산림에 대한 규제가 늘고 있으나 이에 따른 私有財産權 침해에 대한 보상책이 미흡하다. 예컨대, 法定 施業制限林으로 지정될 경우 입계 되는 피해에 대한 손실보상제도가 미흡하다. 산림을 잘 관리하면 환경기능은 2배가 그리고 경제기능은 3배가 증가한다. 산림의 공익기능 제고를 위해서는 적극적인 산림조성 및 육림이 뒤따라야 함에도 산림투자가 미약한 실정이다.²⁷⁸⁾

3) 日本法制

知床天然林 별채 사건에서 보여지는 바와 같이 日本의 林業行政은 '혼미스럽다'는 비판을 받는다. 임업이 불황인 상황에서 진행되는 산림의 황폐와 국유림 회계가 안고 있는 거액의 적자, 그리고 다른 한편에서 자연보호에 대한 여론의 고조, 「임업의 생산성의 향상」과 「산림의 공익적 기능의 보호」라는 이율배반의 요청 등으로 일본의 산림법제는 전반적으로 동요되고 있다.

(1) 山林法の 두 가지 얼굴

산림법의 본래의 얼굴은 「산림자원의 保續」이었다. 즉 資源保全法이었다.²⁷⁹⁾ 산림법이 제정된 것은 전후부흥기로 산림벌채량도 적었었다. 고도경제성장기에 들어서 목재수요가 증가하여 1964년에는 벌채량이 최고조에 달하였다. 같은 해 이에 대응하기 위하여 「임업생산의 증진」을 목적으로 한 「林業基本法」이 제정되었다. 그 성격은 <산업촉진법>이다. <자원보전>과 <산업촉진>과는 모순되는 면이 있다. 임업기본법은 후자 쪽을 우선시하고 산림법의 「전국산림계획」이라는 제도로 자원

276) 현행 산림법제에서는 山林管理 업무가 다음과 같이 분산·수행되고 있다.

山林廳 : 산림의 조성 및 보호, 천연보호림, 보호수, 보안림, 조수관리 등
 環境部 : 특정 야생동식물보호, 자연생태계 보전, 상수원보호구역 등
 內務部 : 자연공원(국립·도립·군립)의 지정·관리
 文化財管理局 : 천연기념물의 지정·관리

277) 산불발생 : (1990년)71건→(1995년)630건 / 병해충 : (1991년)386천ha→(1995년)372천ha

278) 1996년도 산림 투자액은 4,310억원으로 정부 전체 예산의 0.4%에 불과하다.

279) 山村恒年 : 167

보전과 결부되었다. 즉, 임업기본법을 산림법보다 <상위의 법>으로 하고, 기본법 제10조에 의하여 작성된 두 가지 계획²⁸⁰⁾에 대하여 산림법에 의하여 <전국산림계획>을 세우는 것으로 되어 있다(산림법 제4조). 산업중시의 법률 쪽이 상위법으로 되었기 때문에 그 하위의 법률인 산림법은 「목재생산법」의 성격이 강하게 되었다. 바꾸어 말하자면, 일본의 산림정책은 산림의 '경제기능'을 第1義로, 산림의 '공익기능'을 第2義로 하도록 변화되었다. 그 결과는 산림의 파괴로 이어지고 있었다.²⁸¹⁾

(2) 施業規制의 강화

1965년부터 외재수입이 증가함에 따라, 값비싼 국내목재의 수요는 감소하고 벌채량도 급격히 감소하고 있었다. 그러므로 임업경영은 적자가 되고 산림의 손질은 방치되고 황폐해져 갔다. 국유림재정은 급격히 적자가 증가하여 갔다. 그러나 직원의 급여를 지급하기 위하여는 국유림을 계속해서 자르지 않으면 아니되었다. 이는 산림을 파괴하는 길이 되기도 하였다. 다른 한편, 식목한 林地의 間伐이라든가 손질이 재정상의 사정으로 방치되고 산림이 황폐해져 갔다. 최근에 이르러 국민에게 자연보호의식이 높아지고 산림의 보호가 주창되었다. 이것이 林政審의 답신에도 반영되어 있고 산림의 「공익성중시」에 대해서도 배려되지 않을 수 없게 된 것이 현상이다. 산림의 보전에 대하여는 산림법 이외에 각종 법률에 의하여 시업규제가 행하여지고 있다.²⁸²⁾

2. 特別法制 : 國際競技支援法

1) 분쟁배경

1995년 12월 30일 공포된 『제18회 동계 유니버시아드 대회 및 제4회 동계 아시아 경기대회 지원법』(이하 “국제경기지원법”이라 부른다)은, 명칭 그대로, 1997년에 개최되는 제18회 동계 유니버시아드 대회 및 1999년에 개최되는 제4회 동계 아시아 경기대회의 준비와 운영을 위하여 설립된 재단법인 '97무주·전주 동계 유니버시아드 대회 조직위원회 및 재단법인 제4회 강원 동계 아시아경기대회조직위원회와 경기대회관련시설을 지원하여 경기대회를 성공적으로 개최함을

280) 기본법 제10조의 계획이라 함은 '산림자원에 관한 기본계획'과 '중요한 임산물에 대한 장기전망'을 말한다.

281) 山村恒年 : 169

282) 山村恒年 : 170~171

로써 국민체육을 진흥하고 국위선양과 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 이 법의 발효로 대회 조직위원회는 정부로부터 출연금·보조금 등을 받을 수 있고, 국·공유재산을 무상으로 사용·대부받을 수 있으며, 기념주화의 발행과 옥외광고사업 등 각종 수익사업을 할 수 있게 되었다.

문제는 이 법이 환경영향평가에 관한 특례를 규정하고 있다는 데에서 비롯한다. 즉 국제경기지원법 제20조제1항은 “환경영향평가법에 의한 환경영향평가의 대상이 되는 경기대회 관련시설의 인·허가를 받고자 하는 자는 환경영향평가법 제8조의 규정에 의한 평가서를 작성하여 도지사와 협의하여야 한다.”고 규정하고, 이에 의하여 도지사와 협의를 하여야 하는 경기대회관련시설의 설치에 관하여 “환경영향평가법 제16조 내지 제27조의 규정을 적용함에 있어서 환경부장관은 이를 도지사로 본다.”(제2항)고 규정하는 한편 “제1항의 규정에 의하여 환경영향평가협의를 받은 경우에는 자연환경보전법 제16조제3항의 규정에 의한 협의를 받은 것으로 본다.”(제4항)고 선언함으로써 일반적 환경영향평가절차를 벗어난 특례를 인정하고 있다.

이 특례가 겨냥하고 있는 곳은 바로 용평스키장(강원도)이 위치한 발왕산이다. 국제경기지원법은 외관상 무주(전북) 유니버시아드와 강원도 동계 아시아경기대회 두 곳을 지원하는 것처럼 보이지만 무주의 경우는 이 특례조항과 별 관계가 없다. 무주는 이미 술한 논란 끝에 덕유산 개발 ‘허가’를 얻어 개발이 진행되고 있기 때문이다. 휘장사업 등 재정 지원 관계에 대하여서만 법의 적용을 받는다. 그러나 발왕산의 경우는 사정이 다르다. 쌍용양회(株)가 산 정상에서부터 내려오는 국제 스키대회용 슬로프를 건설하려고 시도하였으나 환경부의 반대로 수년째 마찰을 빚어온 곳이다.

원래 환경영향평가법(제8조)에 의하면, 사업자는 특정 개발사업을 실시하기 전에 대통령령이 정하는 바에 따라 환경영향평가를 실시하여 그 결과(환경영향평가서)를 승인가관에 제출하고 승인가관은 이에 관하여 환경부장관과 협의를 마친 후 인가·허가등의 승인을 발할 것이 요구된다. 그러나 환경영향평가법(제16조)상의 평가서의 협의와 후속 협의절차(제17조(평가서의 검토)·제18조(협의내용의 통보)·제19조(협의내용의 반영여부에 대한 확인·통보)·제20조(이의신청)·제21조(평가서의 재협의)·제22조(재협의대상이 아닌 사업계획등의 변경)·제23조(협의내용의 이행의무)·제24조(협의내용의 관리·감독)·제25조(사업착공등의 통보)·제26조(사후환경영향조사)·제27조(사전공사시행의 금지에 관한 사항))는 상당히 복잡하고 엄격하다. 또한 발왕산은 자연환경보전법(제16조)에 의하여 「녹지보전지역」으로 지정되어 있기 때문에 환경부도 이를 해제하면서까지 평가 협의에 응하여야 할 만한 합리적 이유를 발견하지 못하였다.

당초 환경부는 쌍용측의 개발계획에 대하여 “발왕산의 다른 부분에 대한 개발은 허용할 수 있지만 정상 부분 35만m²는 절대 허가해 줄 수 없다”는 입장을 고수한 것으로 알려졌다. 사업자가 환경부의 이러한 반대를 극복하고 발왕산 정상에 스키장 슬로프를 건설하기 위하여서는 환경영향평가법상 환경부장관과의 협의절차를 배제시키는 한편 자연환경보전법(제16조)상 녹지보전지역에 대한 환경부장관과의 협의절차를 배제시켜야 한다. 국제경기지원법은 바로 이러한 법률상의 장애를 우회(탈법 내지 법의 파훼)하기 위한 특별법으로서의 성격을 지니고 있다.²⁸³⁾

2) 法的問題

국제경기지원법상의 특례조항이 안고 있는 법적 문제점들은 복잡하다. 이 법은 우선 특정한 사업에 한하여 적용되는 특별법이자 한시법이기 때문에 특혜의 시비가 발생한다. 겉으로 보기에 환경영향평가 자체를 생략하는 것이 아니라 협의권자만을 바꾼 것에 불과하기 때문에 법이 정한 통상의 절차(적법절차)를 준수하고 있다. 그러나 실질은 법의 정신을 일탈하고 있다. 시·도지사가 환경부장관의 평가협의권한을 대행한다는 것은 평가협의를 하지 아니하는 것과 다를 바 없기 때문이다. 환경영향평가법에서 승인기관이 아닌 제3의 환경부장관에게 평가협의권한을 부여한 것은 환경영향의 평가와 그 평가에 대한 심사를 분리시키겠다는 취지를 내포하고 있다. 즉 환경영향평가는 승인기관으로부터의 독립을 전제로 한다.

승인기관과 협의기관을 분리시키는 태도는 환경영향평가의 공정성과 객관성을 확보하기 위한 장치이다. 각국은 환경영향평가의 객관성을 확보하기 위하여 다양한 절차를 규정하고 있다. 예컨대, 프랑스의 경우에는 환경영향평가의 책임을 사업자에게 지우고 있으나 평가 결과에 관하여서는 주민에 의한 통제, 행정에 의한 통제 및 법관에 의한 통제가 철저하게 행해지고 있다. 미국의 경우에는 환경영향평가의 책임을 행정청에게 지우고 있다. 즉 책임있는 공무원은 환경영향보고서를 작성하기 이전에 법률상 관할권 있는 행정청과 또는 환경영향에 관한 전문가와 협의하고 그 논평서를 받아야 한다.²⁸⁴⁾ 환경영향보고서를 제공할 제1차적이고 위임

283) 1995년말에 제출되었던 국제경기지원법 초안은 “(동계 아시아) 경기대회 관련시설의 허가권자 [강원지사]가 환경영향평가협의를 필요로 하는 서류를 갖추어 환경부장관에게 통보한 때에는 협의를 받을 것으로 본다”는 취지를 담고 있었다. 이러한 사실이 외부에 알려지자, 현지 주민들의 방해를 무릅쓰고, 민간 환경단체들이 반발하였고 환경부에서도 반대 의견을 관계부처와 국회에 제출하였다. 결국 문제의 특례조항은 “환경영향평가는 받되 평가협의권한을 환경부장관으로부터 시·도지사로 이관시킨다”는 내용으로 수정되었고 이 안이 국회 본 회의를 통과하여 법으로 성립되었다

284) 42 USCA §4332(2)(C) ; 40 CFR §§1501.5, 1501.6

불가의 책임이 행정청에게 있다는 것이 선도적 판례에 기술된 법칙이며 담당 행정청의 심사과정중에 “환경영향보고서”가 상기의 제안에 덧붙여져야 한다는 제정법상 요건은 그 행정청 자신의 보고서를 겨냥한 것이다.²⁸⁵⁾

환경영향평가의 주된 책임을 사업자에게 맡기고 주민에 의한 통제와 법원에 의한 통제가 열려 있지 아니하는 우리나라 법제하에서 국제경기지원법이 승인기관이거나 그 상급행정청인 시·도지사로서 하여금 평가협의 권한을 대행하도록 규정함으로써 행정에 의한 통제마저 생략한 것은 환경영향평가에 대한 통제를 사실상 포기한 것이다. 국제경기지원법의 입안자들은 시·도지사에게 의한 평가협의를 바로 행정에 의한 통제에 해당한다고 주장할 수도 있지만, 개발지향적이라는 측면에서는 상호 이해를 같이 하는 하급관청(시장·군수)과 상급관청(시·도지사) 사이에 공정한 평가협의를 이뤄진다고 보기는 어렵다.

따라서 평가협의권을 시·도지사에게 일임한 국제경기지원법의 태도는 절차적 정당성(적법절차)을 결여하였다는 점에서 특례를 규정한 것이다. 대체적으로 특례가 정당성을 획득하기 위하여서는 그럴만한 현저한 공익이 존재하여야 한다. 체육시설의설치·이용에관한법률(제5조: 전문체육시설 및 제38조: 보조)과 같은 정상적인 법절차를 이용하여 국제경기를 지원할 수 있는 길이 열려 있음에도 특정한 사업자를 위하여 특례를 적용함은 분명한 특혜이다. 더욱이 동계 국제경기 지원은 절차를 간소화시켜야 할 만큼 긴급성이 요청되는 사안도 아니다. 또 환경부장관의 평가협의권한을 시·도지사에게 이관시킨 처사는 「행정규제완화」로 볼 수도 없다.

요컨대, 국제경기지원법은 특례의 불가피성, 시급성, 합리성 등이 인정되지 아니하기 때문에 명백한 특혜이다. 특정 사업자에게 이러한 특례를 부여하는 것이 과연 공정한가(평등성)의 여부가 법률상 중요한 쟁점으로 대두된다. 다음에 국제경기지원법상의 특례는 이른바 수직적 권력분립원리와 금반언의 원칙에 비추어 볼 때 적지 아니한 문제점을 안고 있다. 즉 중앙정부는 국제경기지원법과 국책사업특별법이라는, 일관성이 결여된, 상반된 특별법들을 추진함으로써 - 분권화하여야 할 것을 집권화하고 집권화하여야 할 것을 분권화함으로써 - 스스로 「통치의 기초」를 문란시키고 있다.

예컨대, 문민정부 수립이후 지속적으로 추진되어온 지방화·분권화의 실질은 헌법론상 수직적 권력분립에 해당한다. 그런데 정부는 최근 이른바 ‘국책사업’에 해당하는 고속철·신공항·신항만·원자력발전소 등의 건설과 관련하여 지방자치단체의 인·허가 권한을 중앙정부가 회수할 것을 목적으로 하는 특별법을 제정하려는 움직임을 보이고 있다. 이러한 국책사업특별법 추진은 “환경을 훼손하고 자치권을 무시하는 처사”라는 반발을 사

285) *Greene County Planning Board v. Federal Power Com.*(CA 2) 455 F.2d 412

고 있다. 반면에 국제경기지원법은 중앙정부(환경부)의 권한을 시·도지사에게 이관시킴으로써 외관상 분권화와 같은 양상을 보이고 있다. 후자의 경우에는 역설적으로 중앙의 행정청과 전국 환경단체등이 환경파피라는 비판을 제기하고 있다. 영국등 일부 선진국에서는 개발권한은 지방분권화하되 환경권한은 중앙집권화하는 추세에 있는데 우리나라는 이와 반대되는 경향을 보이고 있다.

나아가 국제경기지원법은 처분적 법률 내지 권리박탈법과 유사한 부류의 입법적 한계를 내포하고 있다. 일반적으로 말해, 환경분야라고 하여 처분적 법률이 완전히 금지되는 것은 아니다. 예컨대, 유럽연합지침(EC DIRECTIVE) 제1절제5조는 국가입법에 속하는 구체적 제정법에 의하여 승인되는 프로젝트들에 대하여 적용되지 아니한다는 취지를 규정한다. 결과적으로 (공법인들에 의하여 수행되는) 대규모 프로젝트들은 때때로 의회의 처분적 법률들에 의하여 촉진된다. 이 경우 계획허가의 부여와 관련된 통상절차들은 적용되지 아니하다. 처분적 법률의 규정은 대개 계획허가의 부여를 내재하고 있다. 그러나 처분적 법률의 내용이 개별적·구체적 조치에 관한 것일 때에는 이미 개별적·구체적 처분을 그 내용으로 하는 행정의 영역에 대한 침해를 의미하게 된다. 따라서 처분적 법률의 문제는 입법이 어느 정도까지 개별적·구체적 처분을 그 내용으로 할 수 있는가라는 「입법의 한계」에 관한 문제와 관련되고 있다. 최근의 입법과정상의 변화는 처분적 입법안의 발의자들에게 당해 제안된 사업의 환경효과를 기술한 환경영향보고서를 요구한다.

3) 憲法原理와의 相衝

최고법으로서의 헌법은 법이념 내지 자연법의 실정법적 표현이다. 법치국가원리·법의 지배·적법절차와 같은 헌법원리들은 정의와 합목적성 그리고 법적안정성과 같은 법이념들을 포섭한다. 국제경기지원법은 특수적·일시적 사익을 위하여 자연환경보전이라는 일반적·항구적 공익을 침해한다는 관점에서 법이념과 배치된다. 특히 현저한 갈등을 빚는 법이념은 법적안정성과 합목적성이다.

(1) 법적안정성의 침해

법치국가의 기본원리는 수범자로서의 일반국민들의 법률생활에 있어서 예측가능성이 보장될 것을 요구한다. 법적안정성이 확보되지 아니할 경우 법의 실효성은 확보될 수 없다. 법적안정성은 정의 또는 합목적성에 앞서는 최소한의 법이념이다. 적법절차 원리에서 말하는 「통치의 일관성」도 법적안정성과 같은 개념으로 파악된다. 법적안정성조차 확보되지 아니한 상황에서 국법질서와 준법정신을 강조함은 자가당착이다. 법철학상 확립된 법이념과 동떨어진 법을 악법이라고 한다.

국제경기지원법은 수직적 권력분립 체계와 평등의 원칙을 철저히 무시함으로써 통치의 일관성 내지 법적안정성을 침해하고 있다.

(2) 합목적성의 결여

환경영향평가와 같은 행정절차에 대하여 광범위한 절차적 요건들을 부과한다면 비용이 많이 들고 시간이 많이 소요될 것이다. 이러한 이유들로 인하여 미국의 법관들은 행정절차 일반에 있어서 점차 '기본적 헌법가치'가 침해되지 아니하는 한 의회나 행정부 측에 상당한 재량범위를 인정한다[합헌성의 추정]. 즉 관료적 합리성은 때때로 긍정적으로 받아들여 진다. "통상적인 청문 및 사법심사를 소홀히 하는 시스템은 적어도 몇몇 프로그램에서는 행정국가 본래의 배려를 보다 효과적으로 달성할 수 있다." 그러나 정부는 '정당한 목적'과 합리적 관계가 있는 '입법'수단을 사용하여야 한다 ... 법관들의 판단에 비추어 이 정당한 목적과 관계 없는 법률은 무효이다.

미국의 경우, 적법절차 원리를 적용함에 있어서 전통적으로 법관들은 노동규제·가격통제 기타의 경제적 조치들은 그 자체로서 정당한 목적이 될 수 없다고 보았으며 ... 예외적으로 이러한 규제가 공중보건·안전 기타 중요한 공익을 실질적으로 증진시킨다는 확신을 주는 때에만 당해 법률을 지지하였다. 현행 국제경기지원법처럼 자연생태계와 천연림을 대량으로 파괴함에도 실질적인 환경영향평가를 생략하는 입법은 정당한 목적과 합리적 관계가 있다고 볼 수 없다. 레크리에이션 내지 스포츠 행사는 자연파괴를 정당화시킬 만큼 중요한 공익이라고 볼 수 없다.

(3) 평등원칙의 침해

우리 헌법재판소가 판시한 결정례에 따르면, 국제경기지원법의 환경영향평가특례조항은 객관적 헌법질서로서의 평등의 원칙을 침해한다. 이하에서는 먼저 헌법재판소의 결정례에 나타난 평등의 원칙에 언급하고 다음에 국제경기지원법의 특례조항이 어떠한 경로와 이유로 평등의 원칙을 침해하였는지를 살펴본다.

가. 헌법재판소 결정례에 나타난 평등의 원칙

① 평등성의 판단기준

헌법재판소는 『舊조세감면규제법 제88조의2 위헌소원』²⁸⁶⁾ 사건에서 헌법상 평등의 원칙을 적용하는 기준으로서 「정책목표의 합리성」과 「조치의 유효성」 그리고 「차별정도의 중대성」 3가지를 열거하고 있다. 즉 헌법재판소는 “조세우대 내지 그

286) 1995.6.29. 94헌바39 전원재판부

밖에 조세에 관한 특별조치가 과연 불합리한 차별대우로서 조세공평주의와 평등의 원칙에 위배되는지 여부를 판단하기 위하여는 (1) 그 조치를 통하여 달성하려고 하는 정책목표가 합리적인가의 여부 (2) 그 목표를 달성하기 위하여 그러한 조치가 유효한가의 여부 (3) 그 조치로 인하여 발생하는 차별의 정도가 어느 정도로 중한가 등의 제반 요소들이 모두 종합적으로 검토되어야 할 것입니다.”라고 판시하였다.

② 합리적 차별

헌법 전문은 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 헌법 제11조제1항은 성별, 종교 기타 사회적 신분 등에 따라 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 생활의 모든 영역에서 차별을 하지 아니할 것을 규정함으로써 합리적인 이유가 없는 차별을 금하고 있다.²⁸⁷⁾ 즉 헌법상의 평등의 원칙은 일체의 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등을 의미하는 것이 아니라 입법과 법의 적용에 있어서 합리적인 근거가 없는 차별을 하여서는 아니된다는 상대적 평등을 뜻하고 따라서 합리적인 근거가 있는 차별 내지 불평등은 평등의 원칙에 반하는 것이 아니다. 그리고 합리적인 근거가 있는 차별인가의 여부는 그 차별이 인간의 존엄성 존중이라는 헌법원리에 반하지 아니하면서 정당한 입법 목적을 달성하기 위하여 필요하고도 적정한 것인가를 기준으로 하여 판단하여야 한다.²⁸⁸⁾

③ 입법기관에 대한 적용

입법기관의 재량은 헌법에 기속되는 기속재량이므로 입법의 권한을 행사함에 있어 비례와 공평의 원칙이나 과잉금지의 원칙 등 헌법의 일반원칙에 위배되어서는 아니되며, 헌법규정에 명백히 위반한 자의적 입법은 위헌임을 면할 수 없다. 우리 헌법이 선언하고 있는 “법앞의 평등” 원칙은 행정부나 사법부에 의한 법 적용상의 평등만을 의미하는 것이 아니고, 입법권자에게 정의와 형평의 원칙에 합당하게 합헌적으로 법률을 제정하도록 하는 것을 명하는 법내용상의 평등을 의미하고 있기 때문에 그 입법내용이 정의와 형평에 반하거나 자의적으로 이루어진 경우에는 평등권 등의 기본권을 본질적으로 침해한 입법권의 행사로서 위헌성을 면하기 어렵다고 할 것이다.²⁸⁹⁾

나. 국제경기지원법의 불평등성

① 시·도지사의 평가협의권은 「自然的正義」에 위배

287) 憲法裁判所 1995.3.23. 선고, 92헌가4·95헌가3·93헌바4·94헌바33(병합) 결정 참조

288) 憲法裁判所 1994. 2. 24. 선고, 92헌바43 결정 및 헌법재판소 1995.2.23. 선고, 93헌바43 결정, 참조

289) 憲法裁判所 1992.4.28. 선고, 90헌바24 결정 및 헌법재판소 1995.10.26. 선고, 93헌바246 결정, 참조

영국에서 발달된 「법의 지배」원리는 절차적 정당성의 일환으로서 「자연적 정의」를 기반으로 한다. 18세기까지만 하여도 자연법이라는 말과 명확히 구별되지 아니하고 혼용되었던 자연적 정의는 현대에 들어와서는 분쟁의 판정에 있어서의 공정성의 일반원칙·최소요건으로서 이해되는데, “누구든지 자기 사건의 재판관이 될 수 없다”(nemo iudex in parte sua)와 “양 당사자의 진술을 들어야 하며 누구든지 청문을 받지 아니한 채 비난을 받지 아니한다”(audi alteram partem)는 내용으로 구체화된다.

환경영향평가는 객관적인 제3자의 심사를 필요로 한다. 주민들에 의한 통제와 법원에 의한 통제장치를 결여한 법제하에서는 제3의 행정청에 의한 통제가 불가결하다. 환경영향평가법이 평가협의를 승인기관이나 그 상급기관에게 맡기지 아니하고 환경부장관에게 맡긴 것은 행정에 의한 통제를 통하여 최소한의 객관성을 실현하겠다는 취지이다. 그럼에도 현행 국제경기지원법은 환경부장관의 통제권을 시·도지사에게 이관시킴으로써 자기 사건에 대하여 자기가 재판하는 것과 같은 과오를 범하고 있다. 이러한 주체의 혼동 현상은 분쟁의 판정에 있어 요구되는 공정성의 원칙을 침해한다.

② 불합리한 차별은 평등원칙을 침해

현행 국제경기지원법상의 특혜는 법률상 명백한 차별이다. 물론 차별 자체는 그 근거나 효과와 관계없이 법 앞의 평등을 부인하는 것이 아니며 불합리하거나 자의적이거나 또 그렇기 때문에 불쾌한 차별만이 법 앞의 평등을 부인한다. 미국의 판례이론에 의하면, 헌법상 평등조항을 위반하기 위하여서는 당해 차별이 의도적이어야 하며 표현상으로는 중립적인 법률일지라도 그 동기가 차별적일 때에는 위헌의 소지가 있다.²⁹⁰⁾ 이러한 의도는 특정한 집단 또는 사람과 관련하여 취하여진 조치의 외관상 나타날 수도 있고 표면상의 증거에 의하여 입증될 수도 있지만 추정될 수는 없다.²⁹¹⁾ 이러한 의도 또는 동기는 유일하거나 지배적인 것임을 요하지 아니하며 차별협의를 받는 사람에게 동기를 유발시키는 정도로 족하다.

한편 입법기관은 기본적으로 입법상의 분류 내지 차별화에 관하여 광범위한 재량을 가진다. 입법상의 차별은 같은 여건과 자격을 지닌 다른 사람들에게는 권리 행사를 제한하면서 특정인에게는 권리 행사를 허용하는 경우가 아닌 한 평등원칙을 침해하지 아니한다.²⁹²⁾ 그러나 법률은 같은 집단에 그리고 같은 자격에 속하는

290) Crawford v. Board of Educ. of City of Los Angeles, Cal., 102 S.Ct.3211,458 U.S.527

291) Snowden v. Hughes, III., 64 S. Ct.397, 321 U.S.1

292) Lackner v. St. Joseph Convalescent Hospital, Inc., 165 Cal. Rptr. 198, 106

사람들 사이에 불평등한 관계를 조성할 경우 불쾌한 차별에 해당한다. 법률은 같은 부류에 속하는 모든 사람 또는 재산에 대하여 동등하고 일관되게 그리고 공정하게 작용하여야 한다.²⁹³⁾ 하위법규의 차별도 정당한 구분에 근거하여야 한다. 입법상의 분류는 당해 입법의 목적과 합리적이고 현실적이고 논리적이며 실질적인 관련을 맺고 있어야 한다.²⁹⁴⁾ 지방자치단체의 자치법규가 기본권 제한과 관련되어 있을 경우, 해당 자치단체는 그 자치법규가 '통치상의 현저한 이익'을 증진시키는데 필요함을 증명하여야 한다.²⁹⁵⁾

모든 차별이 다 평등원칙을 침해하는 것이 아니라면 남은 문제는 국제경기지원법상의 차별이 합리적인가 아닌가의 여부이다. 미국의 판례이론에 의하면, 법률상의 차별이 평등원칙을 침해하지 아니하기 위하여서는 당해 차별과 근거법률의 목적이 합리적인 관련을 맺고 있어야 한다.²⁹⁶⁾ 행정적 편의 및 비용은 차별적 법률을 지지하는 근거가 될 수 없다.²⁹⁷⁾ 또한 「통치상의 효율성」은 위헌적인 차별을 정당화시키지 못한다.²⁹⁸⁾ 평등보호에 관한 헌법원칙은 구체적인 상황에 따른 입법적 조정을 금지하거나 “다른 것을 다르게 취급함”을 금지하지 아니하지만, 이러한 상대적 차별은 당해 차별이 ‘합리적 근거’를 지니고 있어야 하며,²⁹⁹⁾ 입법적 측면에서 자의적이거나³⁰⁰⁾ 불쾌하지 아니할 것을³⁰¹⁾ 전제로 한다. 헌법상 평등의 원칙은 권리와 책임을 부여함에 있어 같은 조건의 사람들을 동등하게 대우할 것을 요구한다.³⁰²⁾ 같은 여건을 갖춘 다른 집단들을 배제하고 특정 집단에 대하여서만

C.A.3d 542

293) *Levy v. Louisiana, La.*, 88 S.Ct. 1509, 391 U.S. 68, 20 L.Ed. 436, rehearing denied 89 S.Ct. 65, 393 U.S. 898, 21 L.Ed.2d 185, on remand 216 So.2d 181

294) *Autotronic Systems, Inc. v. City of Coeur d'Alene, C.A.Idaho*, 527 F.2d 106. ; *Herkness v. Irion, D.C.La.*, 11 F.2d 386, reversed on other grounds 49 S.Ct. 40, 278 U.S. 92, 73 L.Ed. 198

295) *Friendship Medical Center, Ltd. v. Chicago Bd. of Health, D.C.Ill.*, 367 F.Supp. 594

296) *Morey v. Doud, Ill.*, 77 S.Ct. 1344, 354 U.S. 457, 1 L.Ed.2d 1485

297) *Nadeau v. Helgemoe, C.A.N.H.*, 561 F.2d 411, appeal after remand 581 F.2d 275

298) *City of New York v. Richardson, C.A.N.Y.*, 473 F.2d 923, certiorari denied *Lavine v. Lindsay*, 93 S.Ct. 3012, 412 U.S. 950, 37 L.Ed.2d 1002

299) *Ft. Smith Light & Traction Co. v. Board of Improvement of Paving Dist. No. 16 of City of Ft. Smith, Ark.*, 47 S.Ct., 595, 274 U.S. 387, 71 L.Ed. 1112

300) *71 Smith v. Cahoon, Fla.*, 51 S.Ct. 582, 283 U.S. 553, 75 L.Ed. 1264

301) *Avery v. Midland County, Tex.*, 88 S.Ct. 1114, 390 U.S. 474, 20 L.Ed.2d 45, on remand 430 S.W.2d 487

부담을 면제하거나 이익을 부여함은 평등의 원칙에 반한다.³⁰²⁾ 이 건 국제경기지원법상의 특례는 “다른 것과 달리 취급되어야 할 만한” 합리적인 근거가 없으며 특정한 내지 특정집단에 대하여 이익을 부여하고 있다.

다. 일관성 없는 규제완화와 공정성 침해

국제경기지원법상의 특례가 이른바 「규제완화」라는 행정목적과 부합되는지의 여부가 문제된다. 국제경기지원법(제20조제4항)상 “환경영향평가협의를 받은 경우에는 자연환경보전법(제16조제3항)에 의한 협의를 받은 것으로 본다”는 규정은 규제완화와 유사한 구조를 보인다. 그러나 규제완화 역시 일관되게 적용되어야 한다. ‘규제’는 같은 상황에 처한 모든 사람들에 대하여 평등하고 일관되게 적용되어야 한다. 즉 미국의 판례이론의 따르면, 입법당국은 그 규제권한에 근거하여 망라적이 아닌 법규를 제정할 수 있고 해악의 정도와 그 현재성을 고려하여 입법할 수 있지만, 규제권한의 행사는 그 운영에 있어서 차별이 없어야 한다.³⁰⁴⁾ 이 건 국제경기지원법이 환경영향평가 협의권한을 시·도지사에게 이관시키고 자연환경보전법상의 협의절차를 생략한 조치는 차별적이고 일관성을 결여한다.

4) 結 語

이상에서 살펴본 바와 같이, 현행 국제경기지원법상의 특례규정(제20조)은 특정한 사업자에 대한 특혜가 명백하다. 지방자치단체나 지역구 의원들의 개발열풍에 편승한 처사이다. 국제경기지원을 이유로 중앙정부의 권한을 지방자치단체로 이관 시키는 헌법상 「수직적 권력분립」의 원리에 반한다. 이러한 이관을 지방화·분권화라고 강변한다면 국책사업특별법 제정 움직임과 모순된다. 지방자치단체의 인가·허가 권한을 중앙정부로 회수하겠다는 국책사업특별법안의 발상은 지방화·분권화에 반하기 때문이다. 국제경기지원은 지방사업이고 고속전철·신공항·신항만·원자력발전소 등은 국책사업이라고 반박할 수는 있다. 그렇다면 국책사업과 지방사업을 구분하는 기준이 법령상 명확하게 나타나야 한다. 그렇지 않다면 국제경기지원과 같은 ‘지방’ 사업에 특혜를 베풀어야 하는 합리적인 근거를 제시하여야 한다.

정부가 일시적 내지 특정 집단의 이익을 옹호하여 편리할 대로 법을 만들고 앞에서 제시한 기준과 뒤에서 제시하는 기준이 다르다면, 정부 스스로 금반언의 원

302) Wallace v. Currin, C.C.A.N.C., 95 F.2d 856

303) Weinberger v. Salfi, Cal. 95 S.Ct. 2457, 422 U.S. 749, 45 L.Ed.2d 522

304) Shelley v. Kraemer, Mich. & Mo., 68 S.Ct. 836, 334 U.S. 1, 92 L.Ed. 1161, 3 A.L.R.2d 441

칙을 침해하는 것이며 이러한 현상은 통치의 일관성을 저해한다. 더욱이 문제의 특례조항은 통상적인 법절차를 무시하고 차별을 베풀어야 할만한 합리적 근거를 결여함으로써 헌법상 평등의 원칙을 정면으로 위배하고 있다. 시·도지사가 행사하는 환경영향평가 협의권한은 “자기 사건을 자기가 재판함”으로써 공정성을 저해하고 「자연적 정의」를 침해한다. 앞으로 국제경기가 열릴 때마다 환경영향평가상의 특례를 적용하자고 할 때 또 대규모 개발사업들이 「국책사업」이라는 명분을 원용할 때 이를 막을 방법이 없다. 그 경우 환경영향평가절차는 형해화될 것이며 지속가능한 개발 역시 물거품이 될 것이다.

요컨대, 통상적인 환경영향평가절차를 결여한 국제경기지원법의 특례조항은 합리적인 차별의 근거를 결여함으로써 객관적 헌법질서로서의 평등의 원칙에 반한다. 자의적이고 일관성 없는 국제경기지원법은 무분별한 개발행위와 환경오염을 적절히 규제하지 못함으로써 전국민의 공동재산인 자연생태계를 파괴하는데 현저히 기여하고 결과적으로 국민의 환경권을 침해한다.

第2節 各國의 法制動向

1. 美國

미국의 산림청은 국유림의 관리와 개발에 관한 전면적인 통제권을 보유하고 있다. 1974년의 자원관리법(16 U.S.C.A. §1601: 1976년의 국유림관리법에 의하여 개정)에 근거하여, 특정한 산림으로부터 목재를 매각하기 위한 결정을 내리기 이전에 국유림의 잠재적 목재 및 비목재 이용가치를 평가하기 위하여 국가, 지역 및 지방 차원에서 상당한 계획을 수립한다. 복합적 이용도 조사(multiple-use survey)를 실시한 이후에 매각지역의 경계를 설정하고 목재의 가치를 산정한다. 이어 목재회사들을 대상으로 입찰을 실시한다는 매각광고를 행한다. 산림청은 건설이 필요한 임도, 벌채대상 지역과 수목 그리고 시행예정인 벌채, 정지 및 재식목의 방법과 같은 매각의 조건들을 대부분 명시한다.³⁰⁵⁾

목재 개발을 규율하는 법률은 당해 개발이 私소유지에서 행해지는가 아니면 州소유지에서 행해지는가의 여부에 따라 다르다. 사유 목재법들은 불법행위법, 계약법과 재산법으로 구성된다. 州木材法들은 재식목을 요구하거나 물오염, 토양침식 및 화재위험을 최소화시키기 위한 조치들을 실시하도록 요구하는 방식으로 임업을

305) Laitos-Tomain : 313

규율한다. 州소유 임야상의 개발은 州契約法에 의하여 규율되고 계획, 환경, 관리 및 야생보호 법령들에 의하여 규율된다.³⁰⁶⁾

1) 原始地域法

원시지역법(1964년)에 있어서의 '原始地域'(wilderness)이라 함은 인간 또는 그 행위가 경관에 우선하는 등의 지역과 대비하여 토지와 그 위에 있는 생물의 군락이 인간에 의하여 방해되지 않는 지역으로서, 거기에서 인간은 항상 머물지 아니하는 '방문자'에 불과한 존재로 인정된다. '원시지역'(wilderness)은 영구적으로 개발을 행하지 아니하고 인간이 생활을 하지 아니하는 바, 원시적인 특질과 환경을 유지하고 있는 지역으로 자연상태를 보존하도록 보호·관리되어야 하며 다음의 요건을 갖춘 미개발의 연방소유의 지역이어야 한다.

(1) 인간의 행위의 자취가 실질적으로 인정되지 않고 본래의 자연의 힘에 의하여 영향을 받고 있는 것이 일반적으로 분명한 곳

(2) 고립된 원시적인 레크리에이션의 걸출한 기회가 부여된 곳

(3) 면적이 적어도 5,000에이커 이상이거나 손상되지 않은 자연상태의 보존과 이용을 가능하게 하기 위하여 충분한 면적을 가지는 곳

(4) 과학적, 교육적, 풍경적 또는 역사적인 면에 있어서의 생태학적, 생물학적 또는 기타의 특질을 가지는 지역

이 법률이 제정된 해, 400만 헥타아르를 원시지역으로 지정하였다. 1973년에는 그것의 10배 이상이 그리고 1987년까지는 137개 지역이 지정을 받았다.³⁰⁷⁾ 「원시지역」은 연방소유지 가운데에서 국립공원, 국유림 등 소관 행정청 여하를 불문하고 지정하며 오로지 도보에 의한 이용에 한정해서만 허용되고 있다. 이 법률의 주목해야 할 바는 그 목적이 「원시지역의 영속적인 자원의 이익을 현대 및 후대의 美國民에 대하여 확보하여야 할 의회의 정책을 분명하게 하는」 것에 있다는 점이다. 여기에서는 자연을 장래의 세대로부터 신탁된 재산으로 보는 「公共信託論」의 견해가 엿보인다.³⁰⁸⁾

306) Laitos-Tomain : 313

307) 日本의 자연환경보전법의 「원생자연환경보전지역」은 미국의 「원시지역」을 참고한 것으로 알려져 있다. 山村恒年 : 144

308) 山村恒年 : 145

2) 私木材法制

미국의 상업적 임야의 대부분은 개인들에 의하여 소유되어 있다. 활용가능한 상업적 임야 4억8천2백만 에이커의 72%인 3억5천만 에이커 이상이 사유지 안에 위치한다. 6천8백만 에이커 정도는 임업가들에 의하여 소유되어 있고 2억8천3백만 에이커는 비임업가 개인소유자들에 의하여 소유되어 있다. 이 수치는 미국 전체 상업적 임야의 6할에 달한다. 비임업가 소유자들의 대부분은 농부이다. 농부들은 軟木(softwood) 생산량의 38%와 硬木(hardwood) 생산량의 76%를 담당한다.³⁰⁹⁾ 목재 수확용으로 알라스카 원주민법인(Alaska Native Corporation)에게 양도된 임야들은 州所有林 속에 위치함에도 불구하고 알라스카 國益地保全法(Alaska National Interest Lands Conservation Act)에 기하여 사유지로 되었다.³¹⁰⁾

3) 州木材法制

私木材法制는 사적 당사자 관계 밖에 위치한 사람들의 이익에 관하여 그리고 목재자원의 이용과 고갈이 공공정책에 미치는 영향에 관하여 아무런 언급을 하지 아니한다. 州소유지에 있어서는 이러한 쟁점들이 州목재법제의 근간을 이룬다. 정부는 州所有林 내에서의 활동에 관하여 직접적인 통제권을 행사한다.³¹¹⁾

州所有林은 州 전체 木材庫(timber inventory)의 10% 정도를 차지한다.³¹²⁾ 주정부기관은 州소유림 안에서 내륙횡단 스키 프로그램을 운영할 독점적 허가권(exclusive use permit)을 사적 당사자에게 부여할 수 있다.³¹³⁾ 州소유림 안에서 목재수확은 종종 목재관리 지방법령에 의하여 규율된다.³¹⁴⁾ 州木材法制는 州소유림 밖에서도 사적 임야 소유자들의 행위를 규율하기 때문에 중요한 의미를 지닌다.³¹⁵⁾

309) City of Angoon v. Marsh(1984), 참조

310) Laitos-Tomain : 314

311) Laitos-Tomain : 320

312) North Fork Preservation Ass'n v. Department of State Lands(1989), 참조 : "州소유림 안에서 실시되는 석유가스 사업자의 활동계획은 주정부의 승인을 받는 데 있어 환경영향평가를 요하지 아니한다."

313) Miller v. Commissioner of Dept. of Environmental Management(1987)

314) West Norman Timber v. State(1950)

315) Laitos-Tomain : 321

4) 聯邦木材法制

연방정부는 거대한 규모의 임야를 소유·관리한다. 농무부 산하 행정청인 산림청(The Forest Service)은 42개 주들에 (텍사스보다 넓은) 1억9천1백만 에이커의 산지를 관할한다. 이 토지는 156개의 국유림(national forest)과 19개의 국유초지(national grassland)로 조직되어 있다. 1억9천1백만 에이커중 9천만 에이커는 잠재적으로 수확가능한 산지로 구성되어 있고 3천3백만 에이커는 1964년의 원시지역법(Wilderness Act)에 기하여 원시지역(wilderness area)으로 관리되고 있으며 나머지 토지는 방목지(range land), 나무가 듽성듬성한 고산지대(high mountain country), 그리고 야생지역으로 지정될 잠재성이 있는 “無人地帶”(roadless area)를 포함한다. 국유림은 국가 전체의 상업적 임야의 18%에 해당한다. 이 임야는 국가 전체의 (건축산업에 사용되는) 연목(softwood) 재고의 반 이상을 보유하고 있으며, 국가 전체의 상업적 목재 생산량의 15%를 차지한다.³¹⁶⁾

연방 목재 정책은 주로 3개의 핵심적인 연방법규들에 의하여 지도되어 왔다. 1897년의 有機體法(Organic Act : 16 U.S.C.A. § 473)은 국가의 목재자원의 관리를 위한 일반적 지침을 설정하였다. 1960년의 복합적이용·지속적생산법은³¹⁷⁾ 국유림은 목재생산을 위하여서 뿐만 아니라 “야외 레크리에이션, 방목, 分水界(watershed) 및 야생·물고기를 위하여서도” 관리되어야 한다는 취지를 선언하였다. 1976년의 국유림관리법은³¹⁸⁾ 산림청의 조치에 대한 선행조건으로서 광범위한 계획수립을 명하였고 목재 수확결정에 관한 산림청의 재량권 행사에 대하여 실질적인 제한들을 부과하였다.³¹⁹⁾

연방 산림청의 관리정책은 이러한 입법에 따라 목재 수확을 목적으로 국유림을 관리하는 태도를 벗어나 임야의 복합적 이용 잠재력을 고려하고, 종합적 산림계획에 따라 이용 결정을 내리고, 산림의 환경적, 오락적, 야생적 및 원시적 가치들을 보호하는 쪽으로 변모하였다. 산림청은 전통적으로 국유림을 관리함에 있어서 상당한 재량권을 향유하였지만, 1980년대와 1990년대에는 목재생산과 보전주의적 가치가 충돌할 경우 재량권이 제한되는 시대가 도래하였다.³²⁰⁾

316) Laitos-Tomain : 326

317) The Multiple Use-Sustained Yield Act : 16 U.S.C.A. § 528

318) The National Forest Management Act : NFMA : 16 U.S.C.A. § 1601

319) Laitos-Tomain : 326

320) Laitos-Tomain : 327

(1) 국유림의 이용

국유림 안의 산림과 나무들은 여러 가지 목적들을 가진다. 국유림에서 수확된 나무들은 건설과 펄프 및 종이 산업을 위한 목재로 사용된다. 국유림야들은 또한 채광과 방목을 목적으로 상업적으로 이용될 수 있다. 수확되지 아니한 임야들은 물의 흐름을 조성하고, 홍수를 방지하며 야생 서식지를 제공하고 주민들을 위한 레크리에이션 장소로 기능한다. 산림청은 전통적으로 '복합적 이용'(multiple use)이라는 철학을 고수하였지만 불행하게도 현실은 채광과 방목 뿐만아니라 목재수확 특히 삼제(clearcutting)가 야생보전 또는 레크리에이션 활동과 항상 양립할 수는 없었다. 이러한 이용과 비이용 사이의 근원적인 갈등은 종래 의회와 법원 그리고 산림청 내부에서 열띤 토론의 대상으로 되었다.³²¹⁾

(2) 산림관리계획

1970년대는 새로운 산림관리조치들의 시대의 도래를 알렸다. 이 시대에는 관리 계획이 행정행위의 불가결한 조건으로 되었다. 1897년의 유기체법에 기하여 특정한 산림지역들을 대상으로 한 초기계획이 수립되었고 1960년의 複合的利用·持續的生産法(MUSYA)에 따라 복합적 이용 계획이 수립되었지만, 체계적이고 종합적인 계획이 국유림 관리의 기초를 이루게 된 시기는 1970년대 3개의 주요한 제정법들이 통과된 이후이다. 3개의 주요한 제정법이란 (1) 1974년의 산림및방목자원재생계획법³²²⁾ (2) 1976년의 국유림관리³²³⁾ (3) 1976년의 연방토지정책및관리법³²⁴⁾(산림으로 조성된 토지관리국 토지들에 한한다)을 말한다.³²⁵⁾

(3) 환경적 및 보전주의적 가치

국유림관리법(NFMA) 이외의 연방제정법들은 환경적 및 보전주의적 가치들을 반영한다. 이러한 가치들은 산림청의 계획수립 및 산림관리의 근간을 이루었다. 연방 산림관리자들이 이러한 가치들에 충분히 주목하고 있지 아니하다면 그들의

321) Laitos-Tomain : 327

322) The Forest and Rangeland Renewable Resources Planning Act : RPA : 16 U.S.C.A. § 1601~1613

323) NFMA : 16 U.S.C.A. § 1600~1614 : 이 법에서 말하는 계획수립절차상 실제적 요건은 ① 환경상 제약 ② 수확의 방법 ③ 수확의 시기와 양 ④ 수확의 위치 ⑤ 수확의 비용 등을 포함한다.

324) FLPMA : 43 U.S.C.A. § 1701 et seq

325) Laitos-Tomain : 340~341

의사결정은 법원에서 시민들의 입장을 두둔하는 다툼의 대상이 될 소지가 현저하다. 326)

2. 英國

노르만 시대 이래 다양한 개체와 군집들에 대한 제정법상의 보호조치들이 취하여 졌지만, 현재 실시되고 있는 바와 같은 자연환경의 보전은 1865년 미국에서 시작되고 19세기 말 유럽 각지로 전파된 자연환경에 대한 관심의 재인식에 기원을 둔다. 이러한 흐름으로 인하여 영국에서는 1889년에 (왕립)조류보호협회가 그리고 1895년에는 전국신탁(National Trust) 등의 임의단체들이 창설되었다. 이 단체들은 공익에 관한 인식을 환기시키고 서식지와 종의 양자를 보호하기 위한 입법을 촉구하였다. 327)

1) 自然保全法制 略史

비슷한 목적을 가진 유사한 기구들이 유럽 각지에서 창설되고 있고 영국도 현재 자연환경보전에 대한 관심을 고양시키는 데 동참하고 있다. 이들의 노력은 노르웨이(1910)·덴마크(1917)·핀란드(1923)·오스트리아(1928)에서 보는 바와 같이 자연환경보전법들이 통과됨으로써 상당한 성공을 거두었다. 그러나 영국에서는 제2차 세계대전 이후에까지 자연환경의 보전을 위한 제정법적 기초가 발전되지 못하였다. 그렇지만 1973년 영국이 유럽공동체에 가입하기 이전까지는 법적 및 행정적 골격들이 정비되었다. 이 골격은 현재까지 유럽공동체 입법에 의하여 경우에 따라 영향을 받고 있다. 328)

1940년대 초반, 전후 영국의 재건을 위한 계획의 일환으로 정부특별위원회들이 설치되어 삶의 거의 모든 측면에 걸쳐 개선방안들을 모색하였다. 이 특별위원회들 중에는 1945년에 설치된 Hobhouse위원회와 Huxley위원회가 있었다. 한 위원회는 잉글랜드와 웨일즈에서 쾌적함을 위하여 풍경을 보호하는 수단들을 고려한다는 목적을 그리고 다른 한 위원회는 과학적 목적을 위하여 서식지들을 보전한다는 목적을 지니고 있었다. 스코트랜드에서는 유사한 기구로서 Ramsey위원회와 Ritchie위원회가 설치되었다. 329)

326) Laitos-Tomain : 348~349

327) Burnett-Hall : 5-001

328) Burnett-Hall : 5-002

2) 自然保全의 理論的 基礎

이 위원회들은 각각의 보고서들에서³³⁰⁾, 자연환경의 보전을 위한 이론적 근거(rationale)들을 정립하였다. 이 근거들은 오늘날에도 통용된다. 그러나 이 근거들은 자연환경의 보전을 위한 통일된 접근방안을 제시하는 대신에 자연환경보전과는 거리가 먼 풍경(landscape)보전을 목적으로 한 권한과 행정체제들을 권고하였다.³³¹⁾

1949년에는 이 보고서들에 기초하여 영국 전역의 자연을 과학적으로 보전할 목적으로 국왕헌장에 의하여 자연보전청(Nature Conservancy)이 설립되었다. 보고서의 권고안들은 1949년에 제정법적 근거들을 보완하였고 추가조직을 설치하는 결실을 맺었다. 추가로 설치된 국립공원위원회(National Parks Commission)는 중앙집권화된 자연보전청보다 지방화되었으며 잉글랜드와 웨일즈의 풍경을 쾌적하게 보전한다는 목적을 지니고 있었다. 근거법인 國立公園 및 田園接近法³³²⁾(1949년법)은 자연보전청에 제정법적 책임을 부여하였다. 1949년법이 풍경과 야생보전에 부여한 상이한 접근은 종래 영국 환경정책의 일관된 특징을 이루었다. 자연보전의 두 가지는 1991년 웨일즈에서 그리고 1992년 스코틀랜드에서 재접목되었지만 잉글랜드에서는 풍경과 야생보전을 근간으로 하는 이분법이 여전히 통용되고 있고 현행 협의제가 존재하는 동안은 지속될 전망이다.³³³⁾

3) 自然保全地域

1949년법의 제3장은 자연보전을 위하여 중앙정부 및 지방정부로 하여금 자연보전지역(nature reserve)을 설정하도록 규정하였다. 같은 법(제23조)에 의하면³³⁴⁾, 자연보전청은 식물상·동물군 또는 지리학적·지구물리학적 특징 때문에 특별한 이익이 있는 토지로서 자연보전지역으로 관리되고 있지 아니하는 것에 관하여, 지방계획당국들에게 통지할 의무가 있다. 그러나 계획당국들은 이러한 토지

329) Burnett-Hall : 5-003

330) Cmd.7121,7122 and 7235 of 1947 and Cmd.7814 of 1949

331) Burnett-Hall : 5-004

332) The National Parks and Access to the Countryside Act of 1949

333) Burnett-Hall : 5-005

334) 현재에는 1981년의 야생및전원법(the Wildlife and Countryside Act 1981) 제28조제1항으로 재편되었다.

를 보호하기 위하여 어떠한 조치를 취할 의무를 부담하지 아니한다. 다만 계획당국들은 언제나 당해 토지와 관련하여 어떠한 계획승인(planning consent)을 부여하기 이전에 일반개발명령(General Development Order)³³⁵⁾에 기하여 자연보전청(理事會 COUNCIL)과 협의하여야 할 의무가 있다. 그러나 1949년법이 시행되면서 두 가지 측면에서 부적절한 면이 노출되었다. 첫째는 위협받는 종들을(특히 이것들이 움직일 때) 효과적으로 보전하는 문제이다. 둘째는 계획통제에서 제외되는 농업과 임업과 같은 활동이 전개될 때 동물군과 식물상을 보전하는 문제이다.³³⁶⁾

종의 보호에 있어서는 1954년과 1967년 사이에 조류보호법과 1975년의 야생동식물보전법(the Conservation of Wild Creatures and Wild Plants Act)에 의하여 부적절함이 상당히 개선되었다. 그러나 농업과 임업에 의하여 노정된 문제점들은 1981년의 야생및전원법(the Wildlife and Countryside Act)이 통과될 때까지 지속되었다.³³⁷⁾

4) 野生및田園法

1981년의 야생및전원법은³³⁸⁾ 현재 영국에서 시행되고 있는 자연보전 정책의 핵심을 이루고 있다. 이 법은 위협받는 여러 가지 종들이 발견될 경우 그 보전을 확보하기 위하여 효과적인 "진입금지"권한('off-site' power)을 규정한다. 한편 같은 법은 정부의 보전 행정청들이 소유자와 점유자의 권리를 제한하고 지정된 지점들의 관리에 영향을 미칠 수 있는 범위를 확대시켰다.³³⁹⁾

야생및전원법은 보전 지역의 이익을 위하여 보전 행정청에게 또는 다른 사람들에게 발생하였던 비용을 보전 행정청이 전보하지 못하였던 해묵은 한계를 극복함으로써 1949년법의 취약점을 보완한다. 1949년법은 같은 법에 근거하여 선언된 자연보전지역에 한하여 관리를 실시하고 보상을 지급하도록 허용하였다. 1968년의 전원법(the Countryside Act)은 科學的要衝地(SSSI)들의 관리에 관하여 보상의 지급이 가능하도록 규정하였다. 1981년법은 보전이익을 위하여 방치되었던

335) Now Art.18(1)(t) of the G.D.O. 1988.

336) Burnett-Hall : 5-006

337) Burnett-Hall : 5-007

338) 1981년의 야생및전원법(the Wildlife and Countryside Act 1981)은 주로 1985년의 야생및전원(수정)법, 1985년의 야생및전원(통지승달)법 및 1991년의 야생및전원(수정)법에 의하여 여러 차례 수정되었다. 또 일련의 명령들에 의하여 별표(Schedule)들이 수정되었다.

339) Burnett-Hall : 5-008

기대이익(profits foregone)과 프로젝트 비용을 해당 지역 소유자 및 점유자에게 보상한다는 새로운 규정을 도입하였다. 1990년의 환경보호법은³⁴⁰⁾ 현재 과학적 요충지 부속토지들의 관리에 관하여 보상을 허용한다.³⁴¹⁾

5) 經濟利益과 保全利益의 調和

자연보전청이사회에 의하여 1984년에 간행된 정책보고서 '영국의 자연보전'(Nature Conservation in Great Britain)은 자연보전청이사회가 1981년법에 의하여 보유한 권한들을 행사하는 방법들을 기술하고 있다. 이 보고서 말미에 기술된 정책 부문은, 해당 토지상의 다른 이익들과 어울린다기보다 다소 교조적으로 보이는 방식으로, 보전에 필요한 권한을 행사하겠다는 의도를 천명한다.³⁴²⁾

이에 비하여, 지방자치 당국이 자연보전 입법을 이행함에 있어서 수행하여야 할 역할을 중심으로 한 조언과 지도를 일신한 환경부통첩은³⁴³⁾ 경제적 수요와 보전적 수요 사이의 균형감을 유지할 것을 강조한다. 균형을 강조함에 있어 환경부 통첩은 자연보전과 관련된 EC지침들의 접근방법을 반영한다.³⁴⁴⁾

1981년법의 시행은 1949년법에 기하여 지정된 거의 모든 지역들을 재검토하고, 새로운 기준들을 충족시켜야 하는 지역들을 재고시하며 상당수의 추가 지역들을 새로 고시하는 등의 효과를 보았다. 결국, 약190만 헥타아르(영국 국토의 8% 이상)의 소유자 및 점유자들이 그들의 토지가 자연보전을 위한 특별한 이익(special interest)이 있는가의 여부를 심사받아야 하며 따라서 그들의 활동이 제한될 가능성이 있다는 사실을 인식하게 되었다.³⁴⁵⁾

별로 놀랄만한 일은 아니겠지만, 이러한 결과는 과학적요충지(SSSI)의 선정에 이용된 기준들이 공표되어야 한다는 욕구를 촉발시켰다. 생물학적 장소(biological site)들에 대하여서는 자연보전청이사회(NCC)가 직원 연수용으로 1989년에 간행한 "生物學的 科學的要衝地의 選定指針"(Guidelines for the selection of biological SSSIs)에 의하여 이러한 욕구들이 부분적으로 상당히 충족되었다.³⁴⁶⁾

340) The Environmental Protection Act 1990, Sched. 9, para.4(2)(a)

341) Burnett-Hall : 5-009

342) Burnett-Hall : 5-010

343) DoE Circular 27/87

344) Burnett-Hall : 5-011

345) Burnett-Hall : 5-012

346) Burnett-Hall : 5-013

생물학적 과학적요충지의 선정에 관한 기준은 1976년 이래 일반인들이 활용가능하도록 공개되었다.³⁴⁷⁾

3. 日本

1) 관련법률

자연보호와 관련되는 법률은 자연환경보전법(1972년), 자연공원법(1957년), 도시녹지보전법(1973년), 수도권근교녹지보전법(1966년), 세도우찌(瀨戶內)해환경보전특별조치법(1978년), 조수보호및수렵에관한법률(조수보호수렵법)(1918년), 古都의歷史的風土의保存에관한特別措置法(고도보존법)(1966년), 도시공원법(1956년), 도시계획법(1968년), 토지의미관풍치를유지하기위한수목의보존에관한법률(1962년), 문화재보호법(1950년), 농지법(1952년), 농업진흥지역의정비에관한법률(농업진흥지역정비법)(1969년), 삼림법(1951년), 해안법(1956년), 생산녹지법(1974년), 온천법(1948년), 수산자원보호법(1951년), 절멸할우려가있는야생동식물의종의보존에관한법률(1992년) 등 매우 많다.

2) 자연환경보전법

(1) 배경과 골자

자연환경보전법은 일본의 자연보호의 「이념」에 대하여는 기본적인 전환을 가져왔다. 이 법률에 영향을 미친 것으로서, 독일의 「綠色憲章」이 있다. 거기에서는 개인의 생명과 신체의 보호의 권리가 우선되며 소유권은 그것을 위하여 제한이 의 무지워진다고 서술되어져 있다. 또 자연보호현장의 제정도 있다.³⁴⁸⁾ 1966년(소화

347) 이 기준들은 자연보전청이사회(NCC)에 의하여 1976년 “셰틀랜드 : 지리학적 및 지형학적 요지”(Shetland : Localities of Geological and Geomorphological Importance), p.58에 최초로 공표되었다. 1989년의 “지리학적 관리자”(Geological Curator) vol.5, pp.107~109에 개정된 기준이 수록되어 있다. 실시 방법론(methodology)은 “現代地理學”(Modern Geology)에서 서술되어 있다.

348) 이 현장에 대하여 자연보호협회 이사이었던 石神甲子郎씨는 다음과 같이 서술하고 있다 : 「이 탐욕스러운 국가의 정책을 변경하여 생존에 불가결한 자연에 대한 인간의 마음의 준비를 나타내고 자연환경의 보전에 노력하며, 그리고 국민의 건강과 복지와 문화의 향상에 이바지하게 하는 인권 선언이 자연보호현장이다. 이 인권선언은 국민 각자의 마음의 준비로서 국민의 결의를 총괄하여 구성하여야 하는것이므로 국가에 의하여 주어진 법률과는 전혀 다른 것이다.

41년)에 시작된 자연보호헌장제정운동은 자연환경보전법제정에 큰 영향을 주었다.

1980년 所得倍增計劃과 함께 고도경제성장정책에 의거하는 개발에 의한 자연파괴가 시작되었다.³⁴⁹⁾ 견딜 수 없게 된 자연보호협회의 내부에서 개발저지운동의 과제로서 「자연보호헌장의 제정」이라는 소리가 있었다. 독일의 「綠色헌장」의 자극도 받아 1966년의 「제8회국립공원대회」에서 자연보호헌장 제정촉진결의가 되었다. 1970년 자연보호단체에 의한 제정촉진협의회가 결성되었다. 1974년 제정국민회의 준비위원회를 거쳐 동년 6월에 제정국민회의에서 헌장이 선언되었다. 이 헌장을 만들 것인가 어떤가에 대해서도 당초에는 자연보호단체 사이에서 「다급해진 자연파괴를 저지할 수 없는데도 자연보호헌장이라니 체제가 말하는 것을 만들 수 없다」라는 의견도 많았다. 그러나 대세는 우선 헌장을 만드는 것이 필요하다는 의견이 지배적이었기 때문에 이러한 촉진협의회가 결성되었다.³⁵⁰⁾

① 자연환경보전법은 자연환경의 보전을 목적으로 1972년에 제정된 법률이다. 동법은 보전지역을 原生자연보전지역·자연환경보전지역·도도부현자연환경보전지역으로 나누어 각각 필요한 규제를 실시함으로써 자연환경의 적정한 보전을 종합적으로 추진하는 것으로 하고 있다. 먼저 원생자연환경보전지역은 [그 구역의 자연환경이 사람의 활동에 의하여 영향을 받지 않는 원생의 상태를 유지하고 있고 또 정령에서 정하는 면적 이상의 면적을 가지는 토지의 구역으로서 국가 또는 지방공공단체가 소유하는 것(森林法³⁵¹⁾ 제25조제1항의 규정에 의하여 지정된 보안림구역을 제외한다] 중에 당해 자연환경의 보전이 특히 필요한 것(제14조)이다. [자연환경보전기본방침](1973년) 및 [자연환경보전지역등선정요강](1974년)에서 더욱 상세하게 정하고 있다.³⁵²⁾

② 원생자연환경보전지역에 있어서는 건축물 기타의 공작물의 신축 등, 택지조성, 광물채굴, 토석채취, 수면매립·간척, 동물의 포획·살상, 차마·동력선의 사용등의 행위가 금지된다(17조). 다음으로 자연환경보전지역은 원생자연환경보전지역 이외의 구역으로서 고산성식생·亞고산성식생이 상당 부분을 점하는 삼림 또는 초원의 구역, 훌륭한 천연림이 상당부분을 점하는 삼림의 구역, 지형·지질이 특이하거나 또는 특이한 자연현상구역, 훌륭한 상태를 유지하고 있는 해안, 호소, 다습한 초원, 하천, 훌륭한 상태를 유지하고 있는 해역, 야생동물의 생식지 등으로 학술적 가치를 가지는 인공림에 해당하고 각각 일정한 면적 이상의 것에서 지정된다(제22조).

③ 자연환경보전지역은 특별지구·야생동식물보호지구·해중특별지구·보통지구

349) 例：藏王エゴライン，八幡平アスピーテライン，霧島有料道路，富士スバルライン 等

350) 山村恒年：142

351) 1951年：昭和 26年 法律 第249號

352) 畠山武道：366~367

로 구분되며 특별지구에 있어서는 건축물의 신축 등, 택지조성, 광물채굴, 토석채취, 매립·간척, 목축벌채, 특정 호소, 다습한 초원에 대한 오수·폐수의 배출, 차마, 동력선의 사용 등의 행위는 금지된다(제25조제2항). 보통지구는 신고가 있는 행위를 일정기간에 한하여 금지·제한하고 필요한 조치를 명할 수 있는데 그치며(제28조) 규제의 정도는 약하다.

④ 도도부현은 각각의 조례에 의거하여 자연환경보전지역에 준하는 토지의 지역을 도도부현자연환경보전지역으로 지정할 수 있다(제45조). 도도부현 자연환경보전지역은 모든 도도부현이 지정하고 있고 1991년 3월 현재 511개소, 7만2432헥타아르가 지정되어 있다. 그러나 도도부현자연환경보전지역은 1구역의 면적이 좁고 규제도 완만하기 때문에 환경보전에 관하여 충분한 효과를 기대할 수 없는 것이 현상이다.

(2) 이념과 성격

자연환경보전법의 국회심의에서는 수정안이 제출되고 수정안에 의하여 가결되어 衆參 兩院의 각각의 附帶決議案도 가결되었다. 이 법률은 다른 자연보호관련법의 총척역할을 한다. 즉 총칙 제1조는 이 법률이 기본법으로서의 성격을 가진다는 취지를 규정하고 있다.³⁵³⁾ 기본이념에 대하여는 동법 제2조는 다음과 같이 규정하고 있다: “자연환경의 보전은 자연환경이 인간의 건강하고 문화적인 생활에 불가결한 것이라는 점에 비추어 광범위하게 국민이 그 혜택을 향유함과 동시에 장래의 국민에게 자연환경을 승계할 수 있게 하도록 적정하게 행하지 않으면 안된다.”

이 이념의 기초에는 미국식 「공공신탁론」의 견해가 있다고 생각한다. 즉, 자연환경은 현세대의 것일 뿐 아니라 장래의 세대로부터 신탁된 것이라는 견해이다. 이 견해에 의하면, 현세대의 인간은 스스로 적정하게 자연을 보전함과 동시에 개인의 힘으로 한계가 있는 문제는 정부에 관리를 신탁한다. 정부는 선량한 관리자의 주의의무를 가지고 이를 적정하게 관리할 책무를 지니게 된다. 법이 정하는 국가의 책무(제3조), 지방공공단체의 책무(제9조), 사업자·국민의 책무(제10조 및 제11조)도 이러한 이념에 의거하고 있다고 할 수 있을 것이다. 이에 관하여 동법 제3조는 재산권의 존중과 기타의 공익과의 조정에 유의하여야 한다고 규정하고 있는데, 그 때의 고려기준으로서 자연환경의 가치의 중요에는 충분히 배려하여야 할 것이다.³⁵⁴⁾

353) 山村恒年 : 149

354) 山村恒年 : 150

3) 自然公園法

(1) 주요골자

자연공원법은 훌륭한 자연의 풍경지를 보호함과 동시에 그 이용의 증진을 도모하고 그럼으로써 국민의 보건, 휴양 및 교화에 이바지하는 것을 목적(제1조)으로 하여 1957년 제정되었다. 그 골자는 1931년의 국립공원법을 계수한 것이다.³⁵⁵⁾ 동법에 의하면 공원의 종류는 국립공원·국정공원·도도부현립자연공원의 3종류로 나뉘어지며, 각각 국립공원에는 일본의 풍경을 대표하기에 족한 걸출한 자연의 풍경지(海中의 경관지를 포함한다)로서 환경청장관이 지정한 것, 국정공원에는 국립공원에 준하는 훌륭한 자연의 풍경지로서 환경청장관이 지정한 것, 도도부현립자연공원에는 훌륭한 자연의 풍경지로서 도도부현이 지정한 것이 해당한다(제2조).

보다 상세한 지정기준은 [자연공원선정요강](1952년, 1971년 개정)에 상세하게 정하여져 있는데 그것에 의하면 예컨대 국립공원은 광대한 지역으로 경관이 풍부하게 웅대하고 그 면적은 원칙적으로 약 3만헥타아르 이상의 것(경관의 규모), 면적 2000헥타아르 이상의 원시적인 경관핵심지역을 가지고 생태계획의 현저한 변경이 없을 것(자연도), 동식물종이라든가 지형지질 등에 특별한 과학적·교육적·레크레이션적 중요성이 있을 것, 둘 이상의 경관요소로 구성되고 경관이 변화가 많은 것(변화도) 등이 구체적인 지정의 요건으로 되어 있다. 국립공원·국정공원·도도부현립공원은 특별보호지구·특별지역·해중공원지구·보통지구로 구분되어 각각 다른 강도의 규제를 받는다.³⁵⁶⁾

특별지역에 있어서는 공작물의 신축 등 목재벌채, 광물채굴, 토석채취, 하천·호소 등의 수위의 증감, 광고물 등의 게출, 수면의 매립·간척, 고산식물 등의 채취·손상 등의 행위가 금지된다(제17조제3항). 특별보호지구내에서는 또 목죽의 손상, 목죽의 식재, 가축의 방목, 마른풀 태우기·모닥불, 동물의 포획·살상 등, 차마·동력선의 사용 등의 행위가 금지되고 있다(제18조제3항). 보통지역에 대하여는 금지사항은 없고 일정행위에 대하여 도도부현지사에 대하여 행위의 종류, 장소, 시행방법 및 착수예정일, 기타의 사항을 신고하면 족하다(제20조제1항). 또 국립공원내의 국유림벌채방법에 대하여는 [자연공원구역내의 삼림의 시업에 대하여](1959년)에 의하여 지중구분에 따른 벌채방법과 규모가 정하여져 있다.

355) 畠山武道 : 367

356) 畠山武道 : 368

(2) 주요쟁점

가. 공원이용의 성질

자연공원 등으로 지정되면 토지소유자 등은 여러 가지 규제를 받지만 주변의 주민이나 이용자는 양호한 환경을 향유할 수 있게 된다. 이러한 주민, 이용자의 이익은 법률상 어느 정도 보호되는 것인가. 특히 규제가 해제된 경우 이들 주민, 이용자에게 재판을 제기하기 위한 원고적격이 인정되는가 어떤가가 문제된다.³⁵⁷⁾

나. 자연공원에 있어서의 공용제한과 보상

자연공원법 제35조에 의하면 특별지역·특별보호지구·해중공원지구에 있어서 각각 법에서 규정하는 허가를 요하는 행위(제17조제3항, 제18조제3항, 제18조의 2제3항)에 대하여 허가를 얻을 수 없는 경우(불허가보상), 법 제19조에 의하여 허가에 조건이 붙여진 경우(부판보상), 보통지역내에서 법(제20조제2항)의 규정에 의한 행위의 금지·제한, 처분 등을 받았기 때문에 손실을 입은 경우〔下命補償〕, 국립공원·국정공원의 지정, 공원사업의 결정·집행에 관하여 직원의 실지조사행위에 의하여 손실을 입은 경우 '통상 발생할 손실'을 보상하는 것으로 정하고 있다. 이에 따라 ① 특별지역 등으로 규제를 실시한 경우에 어떠한 규제대상에 대하여 보상이 필요한가, ② 어느 정도의 규제를 초과하면 보상이 필요한가, ③ '통상 발생할 손실'의 범위, ④ 1차지급인가 계속적·정기적인 지급인가, ⑤ 재차의 신청거부에 대하여 재차 보상청구가 가능한가 등의 문제를 두고 다툼이 계속되고 있다.³⁵⁸⁾

4) 林野 3法

일본은 1991년에 삼림법을 개정하여 유역관리 시스템을 도입하여 추진하는 등 새로운 임정방향을 수립하여 대응하고 있다. 한편 1995년 9월 이후에는 일본의 임업·목재산업을 둘러싼 어려운 환경에 대처하기 위하여 새로운 임정 이념을 확립하는 것이 필요하다고 인식하여 '새로운 임업·목재산업정책에 관한 간담회'를 설치하고, 임업·목재산업의 장래를 검토하였다. 그 결과 임야청은 1996년 1월 검토회의 최종정리 보고서를 공표하면서 새로운 임정시책을 실현해 갈 것을 천명하였다.³⁵⁹⁾

357) 畠山武道 : 369

358) 畠山武道 : 369

359) 박경석 : 66

(1) 意義와 目標

임야청은 검토회의 건의를 받아들여 임업·목재산업 정책으로 추진하기 위하여 林野 3法을 입안하였고 1996년 4월 국회에 제출하여 법률로 성립되었다.³⁶⁰⁾ 즉 임야 3법은 임업경영의 기반강화를 통하여 자립임가의 육성을 도모하는 生産地法과 제재업 등의 경쟁력 강화를 도모하는 消費地法, 임업노동력의 확보를 도모하는 법 등의 3가지로 산림·임업·임산업의 충실을 도모한다는 목표를 지니고 있다. 이 법률들은 임업정책에서 이제까지 비교적 관심이 적었던 임산업의 활성화를 통하여 산림·임업, 특히 '임업의 산업으로서의 확립'을 추구한다. 임야 3법은 생산지로부터 소비지에 이르는 일관된 체제를 확립하고 예산을 집중적으로 투자하여 국제경쟁력을 갖는 임산업 진흥과 林家自立, 적절한 산림정비를 실행한다는 임정 방향을 뒷받침한다.

(2) 木材法

목재의 안정공급을 확보하기 위하여 도도부현 지사가 지역지정을 하고 지정된 지역에서는 목재안정공급확보 사업에 관한 계획을 작성하고 인정을 받으며 인정을 받은 지역에는 벌채신청의 특례, 개발행위 허가특례, 보안림 벌채허가의 특례등 삼림법등 관계법의 특례를 부여하며, 또 목재안정공급확보지원법인(指定法人)을 지정하여 이 곳에서 목재매수에 관계된 채무보증이나 목재생산 또는 유통에 관한 정보제공, 전시회 또는 목재수요 개척으로 이어지는 각종사업을 실시한다.³⁶¹⁾

(3) 林業勞動力法

노동력의 확보를 위하여 정부는 임업사업체의 경영기반을 강화시키고 임업노동력을 확보한다는 방침에 근거하여 농림수산성과 노동성이 협력하여 도도부현마다 임업노동력확보지원센터를 지정하고 임업취업자에 대하여 준비자금을 무이자로 대부하는 외에 위탁모집이나 고성능 임업기계를 대부하고, 임업노동자에 대한 연수를 실시한다.³⁶²⁾

360) 林野 3法은 목재안정을 확보하고 자립임가육성과 노동력 확보를 목표로 하는 '목재의안정공급확보에관한특별조치법'과 '임업노동력의확보촉진에관한법률' 그리고 '임업개선자금조성법및임업등진흥자금융통잠정조치법개정법'을 지칭한다. 박경석 : 71

361) 박경석 : 71

362) 박경석 : 72

(4) 林業資金法

임업개선자금조성법은 산림관리, 시업의 신탁이나 임지취득 가금의 상환기한 연장등을 통하여 시업규모 및 경영규모의 확대를 도모할 것을 예정한다. 또 소득목표를 내세우고 장별기 시업이나 특용임산물의 도입을 실시하여 소득확보를 달성한다. 아울러 이를 위하여 新林業部門導入資金을 창설한다.³⁶³⁾

4. 스웨덴

스웨덴의 林業은 산림법에 의하여서 규율될 뿐만아니라 자연환경보전법 및 문화유산법(Cultural Heritage Act)과 같은 다른 일반입법에 의하여서도 규율된다.³⁶⁴⁾ 새로운 산림법은 林業에 이용되는 모든 토지에서 준수되어야 하는 산림관리를 위한 기본요건들을 담고 있다. 최종 벌목과 심각한 손상 이후에는 반드시 재생산(regeneration)이 이루어져야 한다.

1) 新法の 核心規定

舊法은 어린 立木과 疎아내기를 규율하는 주의규정들을 담고 있었다. 벌목에 관한 규정들은 상당히 엄격하였고 따라서 예컨대 선별적 벌목과 疎아내기(selective fellings and thinning)을 허용하지 아니하였다.³⁶⁵⁾ 新法에서는 모든 산림소유자가 관리계획을 보유하여야 한다는 강행요건이 폐지되었다. 新法の 핵심 규정들은 다음과 같다³⁶⁶⁾ :

(1) 종래 농토처럼 非蓄積(non-stocked) 임야 또는 貧蓄積(poorly stocked) 임야에서는 자연환경상의 보전가치가 높은 경우를 제외하고는 반드시 재생산이 이루어져야 한다.

(2) 적절한 재생산 방법만이 이용되어야 한다.

(3) 種子와 苗木의 거래와 이용이 제한된다.

(4) 벌목은 임목의 개발 또는 임목의 재생산에 유익하여야 한다.

(5) 각 산림보유지에서의 산림의 樹齡分布(age distribution)는 합리적으로 골

363) 박경석 : 72

364) NBF : 10

365) NBF : 10

366) NBF : 9

고루 분산되어야 한다. 고른 分散(evenness)의 필요성은 소규모 보유지보다 대규모 보유지의 경우가 더 높다.

(6) 산림소유자는 계획된 최종 벌목과 자연환경보전 방법에 관하여 산림당국에 보고하여야 하며 벌목 부지들에 관하여 역사적 측면들이 고려되어야 한다.

(7) 적절한 관리의 실천에 의하여 해충피해가 방지되어야 한다.

(8) 주로 참나무와 너도밤나무로 구성되어 있는 남부 스웨덴의 활엽수림은 다른 양태의 표면산림(forest cover)으로 교체되어서는 아니된다.

(9) 새로운 林學과 다른 방법들에 관한 환경영향평가들은 그리고 산림 재생산에 관한 새로운 형태의 문서화는 國家山林委員會(National Board of Forestry)의 결정을 받은 후에 착수되어야 한다.

(10) 자연환경보전과 역사적 측면들은 모든 종류의 산림관리와 운영에 통합되어야 한다. 비생산적 토지에는 산림의 광범위한 이용(extensive use)만이 허용된다.

2) 山林環境의 개선에만 허용되는 補助金

산림정책 도구로서 보조금들은 종전과 같은 중요성을 상실하였다. 현재 보조금들은 세가지 목적에 따라서만 이용될 수 있다.³⁶⁷⁾ 대기오염에 의하여 산성화된 임야에 석회수 뿌리기(liming)는 총비용의 80%까지 보조금을 받을 수 있다. 이러한 지역들은 주로 남서부 스웨덴에 위치하고 있다. 주로 참나무와 너도밤나무로 구성되어 있는 남부 스웨덴의 활엽수림들은 종의 다양성이라는 측면에서 대단히 중요하다. 이 산림을 보전지역으로 묶지 아니한 채 보전하기 위하여 재생산, 어린 입목 가꾸기 및 숙아내기와 같은 林學的 作業(silvicultural operation)에 보조금을 지급하는 등의 적극적 관리시책이 추진되고 있다. 마지막으로 산림소유자가 자연환경 보전, 산림 재생산, 산림 레크리에이션 및 산림 조경(forest landscaping)을 증진하기 위한 그리고 당해 산림내의 문화적 유산과 유적을 보전하기 위한 특별한 조치를 취할 경우 보조금이 지급된다.

3) 부분적으로 商業化된 對民 서비스

앞으로 對民 서비스(extension service)들은 과거보다 더욱 중요한 정책도구가 될 것이다. 환경쟁점들이 변수가 될 것이다. 과거의 정책에서는 개인 산림소유자들에게 대한 최대의 대민 서비스는 부담금(charge)의 면제이었다. 현재에는 산림소

367) NBF : 10

유자가 실질적인 비율을 납입하여야 한다. 이 원칙에는 예외가 인정된다. 법적 규제들의 조사와 관련하여 수행되는 대민 서비스는 종전과 같이 부담금이 면제된다. 임업에 관한 공중에 대한 정보공개 역시 필수적인 정책도구로 강조된다. 임업정보는 임업을 스웨덴에서 가장 중요한 경제부문의 하나로 인식시키고 산림과 임업의 환경적 중요성을 인식시키는 데 기여한다.³⁶⁸⁾

4) 國家山林在庫調查, 濕地山林在庫調查 및 主要 棲息地

국가산림재고조사(National Forest Inventory :NFI)는 건본채취에 기초하는 연례재고조사이다. 종래 산림자원에 관한 전국적인 전략 데이터를 수집하기 위한 주요한 수단이다. 이 데이터는 대부분 산림자원이라는 관점에서 접근하지만 환경적 측면도 포함한다.³⁶⁹⁾

최근의 자연환경보전법 개정법률에서는 식물상과 동물군의 보호에 대단히 중요한 소규모 서식지들의 보호에 관한 규정이 채택되었다. 나아가 임야에 도랑파기(ditching)는 종전보다 더 제한된다. 앞에서 언급한 바와 같이 산림당국은 산림정책의 환경적 측면을 책임져야 한다. 이러한 원칙에 따라 국가 및 지방 산림위원회는 다가오는 수년 동안 주로 이러한 서식지들을 조사할 목적으로 두 가지의 재고 조사를 실시할 예정이다. 하나는 습지산림을 대상으로 하고 다른 하나는 이른바 주요 棲息地(key habitat)를 대상으로 한다.³⁷⁰⁾

第3節 立法化 戰略

한국의 산림률은 아시아 어느 나라에 비해 높은 편이다. 물론 일본이 산림률에 서나 임목축적량에서 크게 앞서 있다. 하지만 한 세기에 가까운 오랜 기간동안 남의 자연을 수탈한 대가로 지키고 있다는 점을 전제하면, 한국의 산림정책은 특별하다. 그러나 이것이 기존 산림정책의 답습을 긍정하는 것이 될 수는 없다. 산은 푸르지만 숲은 아직까지 너무나 여리다. 50년생 이상의 나무가 1%도 채 안되는 월의 숲은 생태적 안정성을 갖기에는 너무도 어설피다. 또한 목재자급률 12%가 의미하는 너무나 빈약한 임업자원의 문제를 어떻게 극복해야 하는가를 심각하게 고민하지 않으면 안된다.

368) NBF : 11

369) NBF : 11

370) NBF : 11

1. 哲學의 定立

1) 統合的 認識

사회적으로 숲의 중요성을 다른 형태의 환경문제와 통합적으로 인식시키는 작업이 선행되어야 한다. 특히 오늘날 우리가 직면하고 있는 총체적인 환경문제와 통합적으로 인식시키는 작업이 선행되어야 한다. 특히 오늘날 우리가 직면하고 있는 총체적인 환경위기와 숲의 가치를 사회적으로 교육해 나가는 데에 산림당국은 너무나 소홀했다. 1980년대 초반 이후 지금까지 지구 평균기온의 최고치는 세차례나 바뀌었다. 지구온난화의 가설은 이제 객관화된 이론이 되고 있다. 그러나 우리의 에너지 소비는 지구가 감당할 수 있는 이상의 이산화탄소를 내뿜고 있고, 우리의 경제전망 대로 가면 앞으로 10년 후에는 방출량이 두배 이상으로 뛰어오를 것이다. 그 이후에도 그래프는 완만한 선 대신 가파른 직선이 될 것이라는 것이 정부의 예측이다. 무역과 환경의 연계에 관한 국제적 논의에서 가장 중요한 탄산가스 방출문제를 우리는 대책없이 바라보고 있다. 이미 지구상의 식물은 대기중 탄산가스량의 3배를 저장하고 있다. 탄산가스의 흡수원으로서 산림의 의미는 결코 간과될 수 없다. 따라서 기후온난화 문제에 대응하기 위해 우리 산림의 흡수능력을 높이는 것 뿐만 아니라 사회적으로 그 중요성을 인식시키는 교육이 필요하다. 나무와 숲은 지구가 뜨거워지는 것을 막는 역할에 그치지 않는다. 인간이 맑은 숨을 쉴 수 있게 하고, 물을 늘 흘려보내고, 역겹의 역사를 통해 만들어진 흙을 제 자리에 있도록 하는 것이 나무가 하는 역할이다. 이 땅의 어느 한 곳 성할데 없이 병들어 있는 물과 하늘을 치유하는데 숲의 중요성은 두말할 것 없다. 따라서 이러한 환경문제 해결을 위해 나무와 숲의 기능적 역할을 더 높일 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.³⁷¹⁾

2) 環境과 經營의 並行

생물다양성과 임업자원 경영의 병행 및 통합을 좀더 구체적으로 해 나가야 한다. 지난 1992년 리우회의를 통해서 기후변화협약, 생물다양성 협약, 산림원칙이 채택되었다.³⁷²⁾ 한국의 경우 외형적으로 산은 풍요로워지고 있으나 생물종의 멸

371) 김타균 : 43

372) 이미 유엔 지속가능위원회(CSD)를 통해서 '산림에 관한 정부간 패널(IPF)'이 만들어졌고, 이제 산림협약에 관한 논의가 본격적으로 이루어지고 있다. 하루에도 수십종의 생물종이 영원히 사라지고 있는 문제의 악화를 막기 위해서는 산림의 보존이 필수적인 조건일 수밖에 없다는 점에서 산림

중은 점점 속도를 더해가고 있다. 목재교역으로 인해 많은 산림자원 보유국가는 '천연자원 착취형 수출경제' 체제를 지탱해 왔고, 숲의 파괴 뿐만 아니라 그 속에서 살아온 수많은 사람들의 생존의 터전을 파괴해 왔다. 그러나 우리는 그것의 생태적 비용이나 사회환경적 비용을 제대로 지불하지 아니한 채 열대림 목재수입 세계 2~3위를 유지해 왔다. 빈약한 우리의 숲이 목재 자급율을 12% 수준에서 맴돌도록 하고 있다. 기후온난화의 추세에 대해서는 아직까지 다른 가설이 제시되고 있지만, 또 다른 중요한 지구환경 문제인 생물다양성의 문제에 대해서는 논쟁의 여지가 크지 않다. 가속화되고 있는 위기의 속도와 이것이 가져올 생태적 파국은 이미 공유되고 있다. 따라서 국내의 산림정책은 생물다양성 확보와 산림의 임업적 가치를 높이는 두가지 방향을 동시에 추진해 나가야 한다. 이것은 나무를 심는 것에 국한된 기존의 산림정책에서 벗어나 보다 과학적인 관리정책을 필요로 함을 뜻한다.³⁷³⁾ 산과 숲을 두가지 정책기조를 바탕으로 새롭게 나누고, 두가지의 역할과 특성을 서로 통합적으로 관리해 나갈 수 있는 방안을 마련해야 한다.³⁷⁴⁾

3) 山林價値의 提高

숲의 문화적 가치를 높여야 한다. 한국의 전통문화는 자연 속에서 이루어져 왔다. 인간의 생산력이 산업혁명으로 비약적으로 높아지면서 자연에 대한 오만까지 높아지기 전에는 당연히 세상 모든 문화가 생태적 조건을 바탕으로 하여 왔다. 오늘의 생태적 위기는 따지고 보면 인간의 문화가 자연으로부터 단절됨으로써 빚어진 것이다. 공존의 가치에서 이용의 가치로 바뀌고, 그나마 제대로 이용할 줄 모르는 우리의 무지와 욕망은 공멸의 위기로 치달도록 하였다. 따라서 우리의 생태적 상상력을 자극할 수 있고, 못 생명체의 아름다움에 뜨거운 마음을 느낄 수 있고, 자연안에서의 우리의 존재를 귀하게 여기고 자연을 닮은 생태문화를 회복하기 위한 노력도 산림 당국자의 중요한 몫이다.³⁷⁵⁾ 숲을 문화적으로 인식하게 하는 적극적인

보존을 위한 국제협약은 필연적일 수밖에 없다.

373) 현실적으로 동시에 추진해 나가야 하는 두가지 정책은 한편으로는 서로 상충되는 면이 크다. 숲의 임업적 가치를 높이기 위해 관리하면 생태계가 단순화될 수밖에 없고, 생물다양성이라는 관점에서 보면 목재자원 공급원으로서의 기능이 약화될 수밖에 없다.

374) 김타균 : 44

375) "전국 곳곳에 만들어져 있는 자연휴양림은 자연의 깊고 맑은 느낌을 사람에게 안겨준다. 그런 효과에도 불구하고 그곳은 우리에게 숲의 문화적 가치를 주지는 못하고 있다. 숲에 둘러싸인 휴양지의 기능으로 자족하고 있다. 인위적 시설 대신 나무가 건물의 주위에 둘러서서 그 역할 정도를 하고 있는 것이다. 숲이 주는 기쁨을 이것만으로 한정시켜서는 안된다. 서양의 생태계를 닮은 통나무집 대신 우리 모양을 하고 있는 나무와 집을 지어 산속에서 땅의 기운을 느끼게 하여도 좋다.

노력이 필요하다. 그래야 숲에 대한 우리의 윤리의식이 한층 성숙할 수 있다. 오늘날의 환경문제는 자연에 대한 인간윤리의 문제이며, 문화의 문제이기 때문이다.³⁷⁶⁾

2. 土地利用과 自然環境保全

골프장·스키장·체육공원·리조트·위락시설·송전선·송유관 등 스포츠·레저·에너지 시설의 건설 및 기타 구조물의 건축 등에 관한 토지이용과 환경보전간의 갈등을 예방·해소하기 위하여 정책과 제도의 수정이 필요하다.

1) 주요 관련법령

- 국토이용관리법
- 수도권정비계획법
- 도시계획법
- 환경정책기본법
- 자연환경보전법
- 자연공원법
- 도시공원법
- 환경영향평가법
- 체육시설의설치및이용에관한법률
- 전통건축물보존법
- 전통사찰보존법
- 폐광지역지원특별법
- 국제경기지원법

2) 국토이용관리법상 '용도지역'의 지위 및 변천

국토이용관리법에 의하여 결정된 국토이용계획은 다른 법령에 의한 토지의 이용에 관한 계획의 기본이 된다(1982년의 법 제13조의2: 국토이용 계획의 지위). 그러나 지역·지구 범주의 잦은 개정과 '용도지역'의 우선적 적용규정 등은 국토관리에 적지 아니한 문제점을 노정시켜 왔다. 이하 국토이용관리법의 지역·지구 및

나무에 혁명의 패찰을 붙이는 것이 전부는 아니다. 풀과 나무에 얽힌 옛 얘기와 삶 꼴이 적힌 패찰을 눈여겨 볼 수 있도록 하는 것이 더 중요할지 모른다."

용도지역제의 지위와 변천을 살핀다.

(1) 1972년의 국토이용관리법(제6조: 토지이용기본계획의 내용) - 6개 지역(11개 지구)

- 도시지역
- 농업지역(경지지구·취락지구)
- 산림지역(산림보전지구·개간촉진지구)
- 공업지역(공업전용지구·준공업지구)
- 자연 및 문화재보전지역(자연환경보전지구·문화재보전지구·관광휴양지구·해안보전지구·수산자원보전지구)
- 유보지역

(2) 1982년 12월 31일의 개정 국토이용관리법(제6조: 국토이용계획의 내용) - 9개 지역

- 도시지역
- 취락지역
- 경지지역
- 산림보전지역
- 공업지역
- 자연환경보전지역
- 관광휴양지역
- 수산자원보전지역
- 개발촉진지역

(3) 유사한 계획등의 지정에 관한 제한 : 1982년의 국토이용관리법 제13조의3

“관계행정기관의 장이 도시지역 및 유보지역외에서 다른 법령에 의하여 국토이용관리법에 의한 국토이용계획의 내용과 유사한 토지이용에 관한 지역·지구·구획(이하 ‘구획 등’이라 한다)을 획정 또는 설치(행정청이 아닌 자가 관계행정청으로부터 허가·인가·승인등을 받아 설치하는 경우를 포함한다)하고자 할 때에는 다음의 (구분) 예에 따라 국토이용계획에 의한 용도지역 안에서 구획등을 획정 또는 설치하여야 하며 도시계획법의 의한 도시계획구역의 지정은 도시지역안에서 획정 또는 설치하여야 한다.”

용도지역	획정 또는 설치할 구획등
취락지역	택지개발촉진법(제3조)에 의한 택지개발예정지구 공업배치법(제16조)에 의한 유치지역
경지지역	농지의보전및이용에관한법률(제3조)에 의한 절대농지 농지확대개발촉진법(제7조·제7조의2)에 의한 개발촉진지역 및 소규모개발대상지
산림보전지역	산림법(제17조)에 의한 보전지역
공업지역	산업기지개발촉진법(제5조)에 의한 산업기지개발구역 지방공업개발법(제2조)에 의한 공업개발장려지구 공업배치법(제16조)에 의한 유치지역 전원개발에관한특례법(제11조)에 의한 전원개발사업예정구역
자연환경보전지역	자연공원법에 의한 공원구역과 공원보호구역 수도법(제3조)에 의한 상수보호구역 문화재보호법에 의하여 지정하는 명승 및 천연기념물과 이를 위한 보호구역중 대통령령이 정하는 규모 이상의 구역 환경보전법(제9조)에 의한 자연생태계보전구역 농지의보전및이용에관한법률(제3조)에 의한 절대농지 산림법(제17조)에 의한 보전임지
관광휴양지역	관광사업법(제46조)에 의한 관광지
수산자원보전지역	개발촉진지역
개발촉진지역	농지확대개발촉진법(제7조·제7조의2)에 의한 개발촉진지역 및 소규모개발대상지 낙농진흥법(제7조)에 의한 낙농지대 초지법(제6조)에 의한 초지조성지구 택지개발촉진법(제3조)에 의한 택지개발예정지구 매장및묘지등에관한법률(제7조·제8조)에 의한 공설묘지 및 사설묘지 등 묘지의 집단화구역 공업배치법(제16조)에 의한 유치지역

(4) 1993년 8월 5일의 개정 국토이용관리법(제6조: 국토이용계획의 내용)
- 5개 지역

용도지역	확정 또는 설치할 구획등
도시지역	
준도시지역	
농림지역	<p>관광진흥법(제23조)에 의한 관광지 체육시설의설치및이용에관한법률(제2조)에 의한 체육시설중 대통령령이 정하는 면적 이상의 체육시설의 입지구역 산업입지및개발에관한법률(제8조)에 의한 농공단지 매장및묘지등에관한법률(제7조·제8조)에 의한 공설묘지 및 사설묘지 등의 집단화구역중 대통령령이 정하는 면적이상의 구역</p>
준농림지역	<p>농어촌발전특별조치법(제40조)에 의한 농업진흥지역 산림법(제17조)에 의한 보전임지 낙농진흥법(제7조)에 의한 낙농지대 초지법(제6조·제7조)에 의한 초지조성지구 및 단지조성지구</p>
자연환경보전지역	<p>농지확대개발촉진법(제7조·제7조의2)에 의한 개발촉진지역 및 소규모개발대상지 낙농진흥법(제7조)에 의한 낙농지대 초지법(제6조·제7조)에 의한 초지조성지구 및 단지조성지구</p> <p>자연공원법에 의한 공원구역과 공원보호구역 수도법(제5조)에 의한 상수원보호구역중 대통령령이 정하는 면적이상의 구역 문화재보호법에 의하여 지정하는 명승 및 천연기념물과 이를 위한 보호구역중 대통령령이 정하는 면적 이상의 구역 환경보전법(제16조)에 의한 녹지보전구역 농어촌발전특별조치법(제40조)에 의한 농업진흥지역 산림법(제17조)에 의한 보전임지</p>

3) 수도권정비계획법

(1) 규제방법

- 1982년의 법 - 물리적·직접적 규제
- 1994년의 개정법 - 과밀부담금의 부과등 경제적·간접적 규제

(2) 1982년의 수도권정비계획법(제8조: 권역의 지정)

- 이전촉진권역
- 제한정비권역
- 개발유도권역
- 자연보전권역
- 개발유보권역

(3) 1994년 1월 7일의 전문개정 수도권정비계획법 (제6조: 권역의 구분 및 지정)

- 과밀억제권역·성장관리권역·자연보전권역
- 각 권역의 범위는 대통령령으로 정한다(제6조제2항).

4) 토지이용의 원칙과 방향

앞에서 살펴본 바와 같이, 국토이용관계법제가 비체계적·독자적 노선을 견지할 경우 자연환경보전의 효율을 떨어진다. 국토개발을 전제하고 나머지 토지의 자연환경보전을 피하겠다는 발상이 바뀌어야 한다. 먼저 보전이 있고 다음에 개발이 있어야 한다. 현행 국토이용관계법제의 체계는 선개발 후보전을 벗어나지 못하고 있다. 결과적으로 국토이용관리법등은 환경정책기본법 내지 자연환경보전법과 어울리지 못한다. 보전과 개발의 조화 즉 환경동화적 개발을 추구하기 위하여서는 다음과 같은 원칙적 접근이 요구된다.

- 규제완화의 오류 시정
- 권역별 또는 프로젝트별 환경용량(자연환경의 적정수용능력)의 계산
- 생태자연도를 포괄하는 환경지도의 작성
- 국토이용관리법과 환경정책기본법의 지위조정
- 국가환경보호허가위원회(스웨덴)와 같은 개발계획 통제 장치의 도입

3. 國際基準의 國內法化

1) 山林 및 土地利用 計劃³⁷⁷⁾

(1) 유엔환경개발회의의 주요결론

- 국가산림계획(NFP; National Forest Programmes)은 산림의 지속가능한 산림관리(SFM; Sustainable Forest Management)·보전·개발을 위한 접근방법으로서, 의제21 제10~15장에 준하여 국가토지이용계획과 연계시켜야 한다.
- NFP는 ①모든 이해 당사자의 참여를 보장하고, ②지방정부로의 권한을 분산하며, ③지역사회, 산촌주민, 산주, 임업노동자의 전통 지식을 존중하여 수립되어야 한다.
- NFP는 산림자원의 환경적 서비스와 비목재 임산물 가치를 포함한 경제적 가치를 고려하여 수립하여야 하며, 국가기본계획과 경영단위계획과의 효과적 연계를 제공해야 한다.
- NFP를 지원하는 대외 경제·상업적 환경의 조성이 요구되며, 이의 이행은 국제무역등 시장환경에 의하여 영향을 받으므로 산림자원의 경제적 가치를 반영하는 시장구주와 적절한 수입을 보장하는 가격체계의 확립이 필요하다.
- NFP의 이행을 위하여서는 외국의 민간자본투자와 국제기금(ODA)등 외부재원의 확보가 중요하기 때문에 수혜국의 외국자본 투자환경 조성이 요구된다.
- NFP의 성공적인 이행을 위하여 국가정부는 산림관련부문의 법적·제도적 장치를 마련하고, SFM을 이행·감독·평가할 수 있는 국가적 역량을 강화하는 것이 필요하다.

(2) 이행 합의안

- 국가적·지역적 차원에서 지속가능한 산림관리(SFM)를 증진하기 위한 수단으로서 NFP 또는 정책수단을 개발, 실행, 평가하도록 각국에 촉구한다.
- NFP의 효과적인 개발, 실행, 평가에 소요되는 주요 재원으로서 ODA와 GEF 등 국제기금의 확보를 위한 국제협력을 증진시킨다.
- NFP의 개발, 실행, 평가과정에 SFM기준과 지표의 적용 가능성을 검토한다.
- 산림의 경영목표와 운영에 관한 의사결정과정에 산촌지역주민등 모든 이해 당

377) 유엔환경개발회의(UNCED) 정부간산림패널(IPF) 의제1의1. '지구산림협약 논의' : 4~6, 참조

사자의 참여를 보장하는 계획체계를 개발한다.

- NFP의 이행을 촉진하기 위한 산림협력협정(Forest Partnership Agreements)의 개념정립과 실행방안을 개발한다.

(3) 주요 국가의 입장

- EU등 선진국은 NFP가 환경적, 경제적, 생태적 요소를 고려한 총체적 계획이 되어야 하며, 의사결정과정에 모든 이해당사자가 참여(participatory process)할 수 있는 bottom-up approach의 중요성을 언급하고, 특히 EU는 산주, 77그룹은 원주민, 지역사회, 산림거주자의 참여를 강조하였다.
- EU는 NFP방법론 개발을 위하여 FAO에서 추진하고 있는 연구 개발사업 뿐만 아니라, UNDP의 산림협력협정(Forest Partnership Agreements) 및 농업·에너지·산업개발과 같은 다른 부문의 활동도 NFP에 반영해야 한다고 주장하였다.
- 77그룹 등 개도국은 「산림원칙」과 「의제21」제10장에 근거하여 열대림 뿐만 아니라 온·한대림을 포함한 “모든 산림의 관리, 보전 및 개발”의 증진을 위한 NFP를 주장하고, NFP의 작성과 이행에 있어서 각국의 사회·경제적, 문화적, 정치적, 환경적 여건이 고려된 신축성(flexibility) 및 선진국의 재정 지원과 기술이전 체계의 확대 개선이 선결과제임을 강조하였다.
- 미국은 궁극적으로 “지속가능한 산림경영(SFM)”의 증진을 위한 NFP가 되어야 한다는 점을 강조하고, 특히 NFP이외의 다른 “국가산림정책골격”내에서의 SFM이행도 적절한 조치가 될 수 있음을 주장하면서 NFP이외의 접근방법도 상호인정되고, 또한 NFP가 SFM을 위한 하나의 수단이므로 국가 자체적인 이행 의지가 보다 중요하다는 입장이다.

(4) 한국 정부의 입장

- NFP는 인구밀도, 산림면적비율, 산림소유구조, 토지수요등 국가상황에 따라 신축적으로 운용할 필요성이 있으며, 특히 사유산주가 72%나 차지하는 우리나라의 상황에서는 NFP의 수립은 물론 이의 효율적 실천방안 모색이 더욱 중요함을 강조하였다.
- 국가 상황에 따라 NFP에 정치적 의지등이 반영될 수 있는 top-down 방식의 장점도 있음을 소개하고, top-down과 bottom-up 접근방식의 균형적 고려가 필요함을 개진하였다.
- NFP는 지역주민의 참여와 산주의 임업활동에 따른 소득창출과 공평한 수익

배분이 이루어질 때 성공할 수 있으며, 또한 NFP의 작성, 이행과 모니터링에 있어서 SFM 기준·지표를 완전히 반영시키는 것은 시기상조이며, 우선 기준과 지표의 적용성 검토가 선행되어야 함을 강조하였다.

2) 山林保有率이 낮은 國家의 山林保全手段 開發³⁷⁸⁾

(1) 유엔환경개발회의의 주요결론

- 'low forest cover'에 대한 개념 정립이 요구되며, FAO는 최소 20%의 식생 면적과 10%의 수목면적 산림을 동부류로 정의하고 있다.
- 산림보유율이 낮은 국가는 산림의 재화와 서비스를 개선하기 위한 효율적인 NFP의 이행이 더욱 요구되며, 특히 개도국은 국제기금(ODA)등 재정지원과 기술이전을 받기 위한 국제협력이 요구된다.

(2) 이행 합의안

- 세계식량농업기구(FAO)로 하여금 현재 추진중인 지구산림자원평가사업에³⁷⁹⁾ 적용할 수 있는 산림의 개념과 정의를 개발하도록 요구한다.
- 산림보유율이 낮은 국가는 영구보전임지를 지정한다.
- 인공림 조성에 의한 산림면적 확대시, 가능한 재래수종을 선호하며, 수종과 조림작업의 선택등에 주의하여 단순림 조성의 단점을 해소시킨다.
- 천연개신을 장려한다.
- 생물다양성 보전을 위하여 산림보호지역과 완충지대의 네트워크를 확대한다.

(3) 주요 국가의 입장

- 다수 국가는 'low forest cover'에 대한 개념정의에 의문을 제기하고 동보고서에 제시한 20%이하의 산림면적을 요건이 너무 제한적임을 지적하였다.
- 77그룹은 'low forest cover'를 극복하기 위하여 기술이전과 재정지원에 의한 'capacity building'과 국제기금(ODA)의 증액이 중요함을 강조하고, 동의 제하의 활동이 생물다양성협약(CBD), 기후변화협약(FCCC), 사막화방지협약(CCD)의 활동을 지원하는 형태가 되어야 함을 강조하였다.
- 미국은 동의제가 다른 의제들과 중복되는 부분이 많다고 지적하고 조정 필요

378) 유엔환경개발회의(UNCED) 정부간산림패널(IPF) 의제1의1. '지구산림협약 논의' : 14. ~15. 참조

379) FRA 2000 : Forest Resources Assessment

성을 제시하였으며, 일본은 low forest cover의 원인 규명이 우선되어야 함을 강조하였다.

- EU는 Forest Partnership Agreement의 개념을 더욱 발전시킬 것과 NFP의 중요성을 개선하고, 재정지원이나 기술이전의 효율성 제고를 강조하였다.

(4) 한국 정부의 입장

- 산림협력협정의 활성화를 지지한다.
- 산림자원조성 기술을 보유하고 있는 한국의 참여기회를 확대하여 세계산림녹화에 기여한다.

4. 法體系의 調整

산림계획 및 경영에 대한 급속한 제도적 정비는 임업분야 내에서의 우선순위 및 접근방법의 변화와 외부적인 경제 및 정치여건 변화를 반영하고 있다. 많은 개발도상국에서 현재 관심의 초점이 되고 있는 분야는 관련자와 단체가 참여하는 산림경영시스템의 개발과 제도화, 지역주민의 산림자원 접근권 인정, 산림에 의존하여 살아가는 원주민과 관련된 이슈등이다. 경제체제가 변화중인 동구국가들은 산림 및 산림관련기업의 소유권 변화가 산림경영에 큰 영향을 주고 있다. 많은 나라에서 산림공기업은 물론 임업연구 및 지도기능도 점차 민간화하고 있다. 임업행정조직의 예산 및 인원 조정, 산림행정의 지방화, 임업정책형성과 계획수립과정에 광범위한 이익집단 참여시스템 개발에 대한 지속적인 노력등이 현재 임업제도에 영향을 끼치는 세계적인 변화들이다.³⁸⁰⁾

1) 血統重視의 法律觀

한국의 자연공원법은 '공원법'이 아니라 '개발법'이라는 비판을 받고 있다. 일본에서는 자연공원법을 「美人優先型」이라고 부른다. 「훌륭한 자연」을 우선적으로 보호하고 있기 때문이었다. 이에 대하여 자연환경보전법은 「혈통중시형」에 가깝다. 高山性이라든가 특이성, 희소성, 학술적으로 귀중한 것이라는 선정기준에서 이것이 엿보인다. 그런데 혈통이 좋은 사람에는 미인이 많은 것처럼 자연도 마찬가지이다. 자연공원법은 「미인의 자연」을 공원으로 하여 가능한 한 많은 사람에게 보여주도록 한다. 자연환경보전법은 「혈통이 좋은 자연」을 없어지지 않도록 지키려고 한다.³⁸¹⁾

380) 이경학 : 87

「훌륭한 미인이고 혈통이 좋은 자연」은 어떠한 법률의 적용을 받는가가 문제된다. 실제로는 먼저 제정된 자연공원법에 먼저 지정되어 있다. 그래서 극히 혈통이 좋은 微小한 면적과 남겨진 혈통이 좋은 자연만이 자연환경보전법에 의하여 지정되는데 불과하다. 이것은 일본의 자연에 있어서는 불행한 것이었다. 인간도, 미인도 미남자도 아니고 혈통을 알 수 없어도, 인간사회에 뛰어난 공헌을 하고 있는 사람은 많이 있다. 자연도 마찬가지이다. 뛰어난 풍경지도 아니고 학술적으로 귀중하지도 않아도 자연의 생태계의 균형에 뛰어난 공헌을 하고 있는 것도 많다. 그러나 법률에 의하여 보전지역으로 지정되지 않으면 개발 등에 의한 파괴로부터 지키는 것은 곤란하다. 자연환경보전법 및 그것에 의거한 자연환경보전기본방침의 「이념」과 「제1부」는 자연의 생태계의 균형을 중시한 훌륭한 것이다. 그러나 「제2부」의 구체적인 방침에 의하면 「혈통중시형」에 의하고 있다.³⁸²⁾

더 한층 자연에 있어 불행한 것이 있다. 국유림제도가 동법에 의한 보전지역의 지정을 방해하고 있다. 「혈통이 좋은 자연」의 대표는 「원생림」이다. 그런데 국유림내에 있는 원생림이라도 자연공원법이라든가 자연환경보전법에서 보전지역으로 지정되어 있지 않은 것이 많이 있다. 지금의 국유림제도는 원칙적으로 독립채산제로 되어 있다. 그러기 위하여는 나무를 잘라 팔지 않으면 안 된다. 따라서 원생림이라 하더라도 자를 필요가 있다. 그런데 임야청은 원생림이 벌채가 불가능하게 되는 보전지역으로 환경청이 지정하는 것에 반대한다. 반대되면 환경청은 보전지역으로 지정할 수 없다는 것이 행정의 현실이다. 세계유수의 너도밤나무(ブナ)원생림이 있는 白神산지의 자연환경보전지역의 지정에 대하여, 자기가 살고 있는 곳을 지키려는 진정서·청원은 秋田현·靑森현의회에서 채택되었다. 일본 환경청도 사무차원에서 그 지정에 대하여 임야청과 절충하고 있지만 그 동의를 얻기까지는 상당한 곡절이 예상된다.³⁸³⁾

2) 山林「基本法」체제하 分法化 : 政府案³⁸⁴⁾

(1) 산림법 개정안

- 행정규제 완화로 산주·생산자·국민편익 도모
- 임산물생산 확인용 검인제 및 임야매매증명제 폐지

381) 山村恒年 : 140

382) 山村恒年 : 141

383) 山村恒年 : 141

384) 산림청 [제4차 산림기본계획] : 31·225

· 산불방지 종합대책 후속조치의 제도화

(2) 임업진흥촉진법(안) 제정

- 사유림경영 활성화 유도 및 재원확보
- 임업의 구조개선
- 임업진흥권역의 지정 및 집중육성
- 장기안정적 투자를 위한 임업진흥기금 설치등

(3) 산림정책기본법(안) 제정

- 산림정책의 기본목표와 방침을 제시
- 정책의 안정성 및 일관성 확보
- 國家·地自體·山主의 義務 제시
- 산림자원의 조성 및 보전과 이용에 관한 기본사항

(4) 조수보호 및 수렵에 관한 법률 개정안

- 야생조수보호 강화로 생태계 균형유지
- 성역화(sanctuary)지역 확대로 서식환경 조성
- 수렵면허 제도 및 벌칙강화

(5) 산촌진흥법(안) 제정

- 산촌진흥지역 지정등 산촌종합개발계획 수립
- 산촌종합개발심의회 설치
- 소득증대와 환경개선 및 주민복지증진 등 종합대책 강구

(6) 국유림경영특례법(안) 제정

- 국유림경영 활성화 및 투자재원 확보
- 산림경영사업 시행 및 출자등

3) 山林危機 克服方案 : 日本

세계적으로 산림은 오늘날 위기에 직면하고 있다. 일본의 경우 문제가 특히 심각하다고 인식되고 있다. 일본의 사유림은 목재가격의 하락에 의하여 채산이 유지되지 않는다. 그러므로 손질이 미치지 않으며 산은 황폐해 가고 있다. 다른 한편 국유림의 특별회계도 큰 적자를 보는 상태에 있다. 이러한 위기를 극복하기 위하여 각계에서 제안한 방안들은 다음과 같다.³⁸⁵⁾

(1) 심의회의 답신

「중앙산림심의회」가 1965년에 국유림의 위기를 호소하여 답신을 냈다. 이는 국유림의 공익사업과 수익사업을 분리하여 특별회계는 후자만으로 하고 전자는 일반회계에 부담시키는 것으로 하고 있다. 그 후 임정심의회의 답신이라든가 그것에 의거한 국유림개선계획이 행하여졌다. 여론도 높아 후의 답신에는 과연 자연보호 중시의 관점이 들어 있다. 그러나 그것은 아직 충분한 것이라고는 할 수 없다. 또 이들 답신을 작성하는 것에 관해서는 국민의 의견을 충분히 듣지 아니한 점에도 문제가 있다.

(2) 행정조사회의 제언

1983년 제2차 임시행정조사회는 임업에 대하여 다음과 같은 합리화노선의 제언을 하였다. ① 경제림과 공익림으로 나누어 경리구분을 명확히 한다. ② 사업의 민간에 의한 청부화의 철저, 요원규모를 감축한다. ③ 임야청의 임정과 국유림경영 부문의 구분화와 지방출장기관의 기구를 개혁한다. 이러한 「감량합리화」노선은 채산과 이익추구를 중시하기 때문에 자연보호의 배려가 경시된다. 그 결과 산림이 황폐해지고 파괴되는 것이 심려된다.

(3) 財界의 제언

경제동우회는 「21世紀를 잇는 綠의 New Skim」을 1985년에 제언하였다. 그것은 인원의 대폭감축, 경영쇄신, 국유림독립사업체에 의한 경영 등이다. 그 후 일부에서는 국유림의 분할·민영론까지 취하여지고 있다. 국철민영화와 유사한 구상이다. 이에 관해서도 임시행정조사회의 제언에 대하여 서술한 바와 같은 문제가 있다.

(4) 社會黨의 제언

사회당은 국유림에 대하여 1985년의 中期사회경제정책중에서도 언급하고 있는데 동년의 「국유임야사업의 민주적 재건을 위하여」(국유림문제검토위원회 중간보고)에서 臨調行革노선을 비판하고 다음과 같은 기본적 방책을 제언하고 있다.

① 천연림사업 등의 새로운 사업법의 신중한 계획, 입안의 확보, 지역사업계획 책정의 민주화

② 사업은 直營直備을 기본으로 하고 청부는 지역협회의 사전조정으로 권고

③ 공익적 기능우선, 산림의 보전을 전제로 한 무리가 없는 경영과 일반회계로 부터의 편입

이 제언은 경청할 만한 의견이 많지만 「공익적 기능」의 우선을 어디까지 생각하고 있는가 하는 것이 문제이다. 知床천연림벌채문에 대한 사회당의 대응 등을 생각할 때 약간의 위구를 포함하는 것이다.

(5) 國民山林會議의 제언

1986년 4월 국민산림회의는 제4회 총회에서 「국민을 위한 국유림을 - 지역에 뿌리를 둔 공익성의 추구를 - 제언한다」를 채택하였다. 그 내용은 다음과 같다. ① 지역협회의 장을 만들어 국유림, 사유림관계자, 주민대표에 의한 지역임업의 협동체제의 확립 ② 국유림기술, 인재의 사유림에로의 활용 ③ 자연환경보전의 중시와 국민의 기대에 부응할 수 있는 산림조성 ④ 장기적인 사업계획으로 수익을 초과하는 비용의 일반회계에 의한 부담. 이것도 국유림정책에 대하여 유익한 의견이 제언되고 있지만 산림의 자연환경보전을 위한 구체적인 구조에 대한 제언에 부족한 바가 있다고 할 수 있을 것이다.

4) 改革의 方向 : 日本

현재의 산림의 보호는 (a) 자연보호관계법에 의한 환경청의 행정, (b) 산림·임업관계법에 의한 임야청의 행정의 두 측면에서 추진된다. (a)와 (b)가 경합하는 분야에서는 (b)쪽의 세력이 강하다. (a)의 현행법의 효력은 (b)의 힘에 의하여 현저하게 제한되고 실효성이 적다. (b)에 의한 보호는 자연의 생태계의 보전이라는 면에서는 행하여지지 않는다고 하는 한계가 있다. 따라서 개혁의 방향으로서는 다음의 두 가지가 고려된다.³⁸⁶⁾

A案 : (a)의 자연보호관계법을 (b)에 우선시키도록 발본적으로 개정하고 그 효력범위를 확대하고 규제를 강화한다.

B案 : (b)의 법체계를 생태계보전형으로 변화시킨다. 즉, 환경관리계획·영향평가제도를 도입하고 국유림·사유림을 일체화한 민주적 계획시스템을 확립한다.

현재의 정치상황에서는 A案의 실현은 곤란하다. 현실성이 있는 것은 서서히 B案을 실현하여 가는 것이다. 그러기 위하여는 다음과 같은 방향에서의 법개정이 필요할 것이다.³⁸⁷⁾

386) 山村恒年 : 198

(1) 산림보전기본법을 제정하고 산림의 생태계의 균형을 보전하는 것을 선언한다. 또 「전국산림환경관리계획」의 규정을 둔다. 이것을 만드는 데에는 국민의 의견을 듣고 환경영향평가를 행한다.

(2) 산림법을 개정하고 유역별산림관리계획, 지역별산림관리계획을 산촌진흥계획과 조정하는 규정을 둔다. 이것도 주민참가, 환경영향평가절차를 행하여 결정한다.

(3) 산림기본법을 개정하고 (1)·(2)의 계획에 적합한 장기·중기·단기의 시업계획을 책정하도록 한다.

(4) 국유임야법을 개정하고 경영관리에 대한 규정도 둔다. 국유림의 경영관리에 대하여는 국민회의의 의견을 들어 행하도록 한다. 공익사업비는 일반재원에서 조달한다.

(5) 임도법을 제정하고 계획절차의 민주화와 영향평가의 의무화, 설계·구조기준을 둔다.

(6) 세법을 개정하여 산림보전, 임업육성을 위한 우대조치를 도입한다.

(7) 산림계획행정에 대하여 市町村의 권한을 광범위하게 인정하고 조례에 의한 산림의 보전이라든가 村 등의 활성화를 도모하도록 한다.

5. 欠缺・未備點의 補完

1) 1991년의 自然環境保全法上的의 地域 指定

자연환경보전업무는 자연환경의 보전과 국토의 이용·개발이라는 양대기능을 합리적으로 유지하기 위하여 두 기능이 조화되어야 한다. 그러나 국토의 이용·개발에 중점을 둔 정책의 추진과 함께, 자연환경관리 업무가 여러부처에 분산 관리되어 있어 종합적이고 체계적인 자연환경보전정책을 수행하기 어려웠다. 이에 1991년 12월에 자연환경보전법을 제정·시행(1992년 9월)하여 효율적인 자연환경보전을 위한 기본적인 체계를 갖추게 되었다. 환경부에서는 자연생태계 우수지역 및 녹지자연도 정밀조사결과 자연경관이 수려하거나 생태계보전이 필요한 지역을 자연생태계보전지역으로 지정하여 인위적인 훼손으로부터 자연생태계를 보호하였으며(1991년의 자연환경보전법 제15조), 기타 관련 기관에서는 각각의 법령에 따라 자연환경보전을 위한 각종 보호구역을 지정하여 운영·관리하였다.

〈表 12〉 自然環境保護區域 指定現況

보호구역명칭	근거법(지정권자)	지 정 목 적	지 정 현 황
자연생태계보전 지역	자연환경보전법 (환경부장관)	자연생태계보전	7개소 91.2km ² · 낙동강하구 철새도래지 · 지리산 극상원시림 · 대암산 고층습원 · 대덕산·금대봉 특정야생동·식물 집단서식지 · 광양백운산 자연원시림 · 조종천상류 명지산·청계산 회귀곤충상, 자연원시림지역 · 경남거래 고란초 집단자생지
자연환경보전 지역	국토이용관리법 (건설교통부장관)	자연경관, 수자원, 생태계 및 문화재 보호 등	11,744km ² (이중 4,780km ² 는 해면)
자연공원	자연공원법 (내무부장관)	자연풍경지보존및 적정한 이용도모	국립공원 : 20개소, 6,473km ² 도립공원 : 20개소, 732km ² 군립공원 : 27개소, 237km ²
문화재보호구역 (천연기념물 보호구역)	문화재보호법 (문화체육부장관)	문화재 보존으로 국민 의 문화향상 도모	면적 : 683.7km ² 지정건수 : 282
산림보전지역 (보전지역)	산림법 (산림청장)	산림의 보전과 이용	49,328km ² (총 산림면적의 76%)
조수보호구역 및 금렵구역	조수보호및수렵에 관한법률 (산림청장)	야생조수보호	전국 507개소 1,132km ²
개발제한구역	도시계획법 (건설교통부장관)	도시의 무질서한 확산방지 및 환경보전	전국 35시 35군 5,397km ²

* 자료 1996년 환경백서 : 72

(2) 自然生態系保全地域의 指定·管理

인구증가, 산업발전, 각종 개발사업등으로 인하여 날로 훼손되고 있는 자연생태계를 적정하게 보호하기 위한 시책의 일환으로 자연환경 우수지역에 대한 정밀조사를 실시하고, 그 결과에 따라 자연환경보전법(개정전 제15조)의 규정에 의한 자연생태계보전지역을 지정·관리하였다. 자연생태계보전지역은 보호대상지역의 특성에 따라 녹지보전지역, 자연생태계보호지역, 특정야생동·식물보호지역 및 해양생태계보호지역으로 세분되었으며, 388) 각 지역에 대한 지정기준은 다음표와 같다.

〈表 13〉 自然生態系保全地域 指定基準

구 분	지 정 기 준	비 고
녹지보전지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자연원시림에 가까운 평균수령 20년 이상 50년 미만의 산림 ○ 평균수령 50년 이상의 자연원시림 ○ 표고 1천미터 이상의 고산초원 	동 보전지역 지정을 위하여 1992년부터 연차별 계획에 의거 정밀조사 실시중
자연생태계 보호지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자연생태계가 원시성을 유지하고 있거나 자연자원이 풍부하여 학술적 연구가치가 큰 지역 ○ 지형 또는 지질이 특이하여 학술적연구 또는 자연경관의 유지를 위하여 보전이 필요한 지역 	낙동강하구 칠새도래지등 7개소 지정
특정야생동·식물 보호지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 멸종위기에 처한 애상동·식물 또는 우리나라에 고유한 생물종의 서식지·자생지로서 보전의 가치가 있다고 인정되는 지역 ○ 각종의 다양한 생태계를 대표할 수 있는 구역 또는 생태계 표본구역 ○ 기타 자연생태계의 보호를 위하여 특히 필요하도록 인정되는 구역 ○ 특정야생동·식물이 다량으로 서식하는 지역 ○ 멸종위기에 처할 우려가 있거나 감소하는 경향이 있는 특정야생동·식물이 서식하는 지역 ○ 우리나라에 고유한 희귀종인 특정야생동·식물이 서식하여 학술적 연구가치가 높은 지역 	경남 거래시 하청면 고란초 집단서식지
해양생태계 보호지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다양한 해양동·식물이 서식하는 지역 ○ 독특한 도서해양생태계를 유지하기 위하여 보호가 필요한 지역 ○ 해양경관 유지를 위하여 보호가 필요한 지역 ○ 멸종위기에 처할 우려가 있는 해양 동·식물이 서식하는 지역 ○ 한국에 고유한 희귀종인 해양 동·식물이 서식하는 지역 	

* 자료 1996년 환경백서 : 81

388) 1997년의 자연환경보전법(제18조)은 1991년법상 4개의 '자연생태계보전지역'을 1개의 '생태계보전지역'으로 단순화시키고 그 안에서 특별한 보호가 필요한 경우 野生動·植物特別保護區域, 自然生態系特別保護區域 및 海洋生態系特別保護區域의 특별보호구역을 설정할 수 있게 규정하였다.

1996년 6월 현재까지 지정된 자연생태계보전지역은 낙동강하구 철새도래지와 지리산 심원계곡 일대의 극상 원시림, 강원도 대암산의 고층습원, 광양 백운산 희귀식물자생지, 태백시 대덕산·금대봉 특정야생동·식물 집단서식지, 조종천 상류 명지산·청계산 희귀곤충 및 자연림지역 그리고 거제 고란초 집단자생지역 등으로 총면적이 91.2km²(海面 34.2km² 포함)에 이르렀다.³⁸⁹⁾

〈表 14〉 自然生態系保全地域 指定現況

지 역	지 정 사 유	위 치	면적(km ²)	지 정 일 자
낙동강하구	철새도래지	부산광역시 사하구 (을숙도 하단 해면)	34.2	1989. 3.10
지 리 산	극상원시림	전남 구례군 산동면, 토 지면(피아골, 심원계곡)	20.2	1989.12.29
대 암 산	고층습원	강원도 인제군 서화면 (용늪)	1.0	1989.12.29
광양백운산	희귀식물 자생지	전남 광양군 옥룡면, 진상 면, 다압면	9.7	1993. 4.23
대 덕 산· 금 대 봉	특정야생동·식 물 집단서식지	강원도 태백시 창죽동	4.2	1993. 4.26
조종천상류 명 지 산· 청 계 산	희귀곤충상 및 자연원시림지역	경기 가평군, 포천군	21.8	1993. 9. 1
거제고란초	고란초 집단 자생지	경남 거제시 하청면	0.002	1995.10. 2

* 자료 1996년 환경백서 : 82

3) 새로운 體系化

(1) 自然環境保全法の 全面改正

이제까지의 자연환경보전 정책은 규제 위주로 추진되어 지역주민에 대한 배려가 적었던 결과 많은 갈등이 발생되었고, 멸종위기에 처한 야생동·식물의 보호를 위한 규정이 미흡하여 그 보호대책이 적극적으로 추진되지 못하는 등 문제점이 있어 정부는 1997년 8월 27일 자연환경보전법(1998년 1월 1일 시행)을 전면적으로 개정하였다. 이 개정법의 취지는 다음과 같다 : “멸종위기의 야생동·식물 등을

389) 1997년 7월 26일 경남 창녕군 우포늪(8.54km²)이 추가되어 1997년 6월 현재 자연생태계보전 지역은 99.78km²(海面 34km²)에 이른다.

정하여 이를 보호하고, 장차 비무장지대를 자연보호구역으로 정하여 동 지역에 대한 체계적인 보전과 지속가능한 이용이 이루어질 수 있도록 하며, 생물다양성이 풍부하여 보전할 필요가 있는 지역 등을 생태계보전지역으로 정하여 보전하되 동 지역주민의 삶의 질을 향상시키기 위하여 적극 배려하며 자연환경을 체계적·효율적으로 보전하고 지역주민이 자율적으로 자연환경보전을 위한 활동에 참여하도록 한다.”

(2) 主要骨子

가. 滅種危機野生動·植物 등의 保全(제9조)

멸종위기의 야생동·식물과 보호를 요하는 야생동·식물을 대통령령으로 정하도록 하고, 환경부장관은 그 보전대책을 마련하여 추진하도록 한다. 여기에서 “멸종 야생동·식물”이라 함은 자연적 또는 인위적 위협요인으로 인한 주된 서식지·도래지의 감소 및 서식환경의 악화 등에 따라 개체수가 현저하게 감소되고 있어 현재의 위협요인이 제거되거나 완화되지 아니할 경우 멸종위기에 처할 우려가 있는 야생동·식물로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다(제2조제6호). “보호야생동·식물”이라 함은 학술적 가치가 높은 야생동·식물, 국제적으로 보호가치가 높은 야생동·식물, 우리나라의 고유한 야생동·식물 또는 개체수가 감소되고 있는 야생동·식물로서 대통령령이 정하는 것을 말한다(제2조제7호).

- ① 환경부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사와의 협의하여 멸종위기야생동·식물 및 보호야생동·식물의 보전대책을 마련하고, 이를 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사와의 협조하여 실시하거나 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 실시하도록 요청할 수 있다. 다만, 다른 법률의 규정에 의하여 보호되고 있는 보호 야생동·식물에 대하여는 별도의 보전대책을 마련하지 아니할 수 있다.
- ② 환경부장관은 보호야생동·식물이 제1항 단서의 규정에 의하여 보호되고 있으나 보호를 위한 조치가 특별히 필요한 경우에는 관계행정기관의 장과 협의하여 필요한 조치를 할 수 있다.
- ③ 국가 및 지방자치단체는 멸종위기야생동·식물 및 보호야생동·식물의 보전을 위하여 필요한 조치를 할 수 있다.
- ④ 환경부장관 또는 관계중앙행정기관의 장은 멸종위기야생동·식물 및 보호야생동·식물의 보호를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 토지의 소유자·점유자 또는 관리인에게 대통령령이 정하는 바에 의하여 토지의 이용방법 등을 권장할 수 있다.

나. 生態系保全地域(제18조)

멸종위기야생동·식물 또는 보호야생동·식물의 서식지·도래지로서 중요하거나 생물다양성이 풍부하여 특별히 보전할 가치가 큰 지역 등을 생태계보전지역으로 정하여 보전하도록 하고, 그 지역주민의 삶의 질 향상 등을 위하여 생태계 보전지역관리 기본계획을 수립·시행하도록 한다. 여기에서 “생태계보전지역”이라 함은 멸종위기야생동식물 또는 보호야생동식물의 서식지·도래지로서 중요하거나 생물다양성이 풍부하여 특별히 보전할 가치가 큰 지역으로서 대통령령이 정하는 지역을 말한다(제2조제12호).

① 생태계보전지역은 생태·자연도에 의하여 1등급 권역으로 분류된 지역 또는 다음 각호의 1에 해당하는 지역으로서 생태계를 특별히 보전할 필요가 있는 지역중에서 당해지역 주민과 지방자치단체의 장 및 이해관계자의 의견을 수렴하여 정한다.

1. 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부하여 학술적 연구가치가 큰 지역
2. 지형 또는 지질이 특이하여 학술적 연구 또는 자연경관의 유지를 위하여 보전이 필요한 지역
3. 멸종위기야생동·식물 또는 보호야생동·식물의 서식지·도래지등으로서 보전의 가치가 있다고 인정되는 지역
4. 각종의 다양한 생태계를 대표할 수 있는 지역 또는 생태계의 표본지역

② 생태계보전지역안에서 특별히 멸종위기야생동·식물 등을 보호하거나 생태계의 훼손을 방지할 필요가 있는 구역에 대하여는 최소한의 범위안에서 다음 각호의 구분에 따라 생태계특별보호구역을 대통령령으로 정할 수 있다.

1. 野生動·植物特別保護區域 : 멸종위기야생동·식물 또는 보호야생동·식물의 보호를 위하여 필요한 지역
2. 自然生態系特別保護區域 : 제1호 및 제3호외의 지역으로서 자연생태계가 특히 우수하거나 생물다양성이 풍부한 지역 또는 취약한 생태계로서 훼손되는 경우 복원하기 어려운 지역
3. 海洋生態系特別保護區域 : 해양생태계가 특히 우수하거나 생물다양성이 풍부한 지역

③ 생태계보전지역이 군사목적상 또는 천재·지변 기타 사유로 인하여 제1항의 규정에 의한 생태계보전지역으로서의 가치를 상실하거나 보존할 필요가 없게된 경우에는 그 지역을 해제·변경할 수 있다.

다. 生態系保全地域의 管理基本計劃(제19조)

환경부장관은 생태계보전지역에 대하여 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하고 환경보전위원회 및 국무회의의 심의를 거쳐 다음 각호의 사항이 포함된 생태계보전지역관리기본계획을 수립·시행하여야 한다.

1. 생태계와 생물다양성의 보전·관리
2. 생태계특별보호구역의 특별관리
3. 생태계보전지역 및 그 완충지역 주민의 삶의 질 향상과 이해관계자의 이익보호
4. 자연자산의 관리와 생태계의 보전을 통하여 지역사회의 발전에 기여하도록 하는 사항
5. 기타 대통령이 정하는 사항

라. 自然留保地域(제28조)

비무장지대를 자연유보지역으로 정할 수 있도록 하고, 이 지역생태계의 체계적 보전과 지속가능한 이용을 위하여 환경부장관은 종합계획 또는 방침을 수립하여 생태계보전지역에 준하여 관리하도록 한다. 여기에서 “자연유보지역”이라 함은 사람의 접근이 사실상 불가능하여 생태계의 훼손이 방지되고 있는 지역중 군사상의 목적으로 이용되는 외에는 특별한 용도로 사용되지 아니하는 무인도로서 대통령이 정하는 지역과 관할권이 대한민국에 속하는 날부터 2년간의 비무장지대를 말한다(제2조제13호).

- ① 환경부장관은 자연유보지역에 대하여 관계중앙행정기관의 장 및 관계시·도지사와 협의하여 생태계의 보전과 자연의 지속가능한 이용을 위한 종합계획 또는 방침을 수립하여야 한다.
- ② 제20조 내지 제22조의 규정은 자연유보지역의 행위제한·출입제한 및 중지명령 등에 관하여 이를 준용한다. 다만, 비무장지대안에서 남·북한간의 합의에 의하여 실시하는 평화적 이용사업과 통일원장관이 환경부장관과 협의하여 실시하는 통일정책관계사업에 대하여는 그러하지 아니하다.

마. 生態系保全協力金(제49조)

환경부장관은 환경영향평가대상사업등 자연환경의 악화를 초래하는 대규모 개발사업을 하는 사업자로부터 생태계보전협력금을 받아 생태계보전사업과 생태계보전지대의 주민지원사업 등에 사용할 수 있도록 한다.

- ① 환경부장관은 자연환경을 체계적으로 보전하고 자연자산을 관리·활용하기 위하여 자연환경 또는 생태계에 미치는 영향이 현저하거나 생물다양성의 감소를

초래하는 개발사업을 하는 사업자에 대하여 생태계보전협력금을 부과·징수한다.

② 생태계보전협력금의 부과대상이 되는 사업은 다음 각호와 같다.

1. 환경영향평가법 제4조의 규정에 의한 환경영향평가대상사업
 2. 광업법 제4조의 규정에 의한 광업중 대통령령이 정하는 규모이상의 노천탐광·채굴
 3. 기타 생태계에 미치는 영향이 현저하거나 자연자산을 이용하는 사업중 대통령령이 정하는 사업
- ③ 생태계보전협력금은 해당 구역 또는 단지의 총사업지의 1천분의 2를 초과하지 아니하는 범위안에서 대통령령이 정하는 기준에 따라 이를 부과한다. 이 경우 국방목적의 사업, 국가·지방자치단체 및 공공기관의 사업, 공익상 중요한 사업, 영세민을 위한 사업, 산업단지개발사업, 농어촌정비사업, 농공단지조성사업 등 대통령령이 정하는 사업에 대하여는 생태계보전협력금을 감면할 수 있다.
- ④ 생태계보전협력금의 징수절차·감면기준·총사업비의 산정방법 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ⑤ 생태계보전협력금 및 제51조제1항의 규정에 의한 가산금은 환경개선특별회계법에 의한 환경개선특별회계의 세입으로 한다.

생태계보전협력금의 부과대상이 되는 사업의 인·허가 등을 한 행정기관의 장은 그날부터 20일이내에 사업자·사업내용, 사업의 규모 및 총사업비 등을 환경부장관에게 통보하여야 한다(제50조제1항). 환경부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 제1항의 규정에 의한 통보를 받은 날부터 1월이내에 생태계보전협력금의 부과금액·납부기한 등에 관한 사항을 사업자에게 통지하여야 한다(제2항). 통보의 내용·방법 기타 필요한 사항은 환경부령으로 정한다(제3항). 환경부장관은 제49조의 규정에 의하여 생태계보전협력금을 납부하여야 할 사람이 납부기한내에 이를 납부하지 아니한 경우에는 30일 이상의 기간을 정하여 이를 독촉하여야 한다. 이 경우 체납된 생태계보전협력금에 대하여는 100분의 5에 상당하는 가산금을 부과한다(제51조제1항). 제1항의 규정에 의하여 독촉을 받은 자가 기한내에 생태계보전협력금과 가산금을 납부하지 아니한 경우에는 국세체납처분의 예에 의하여 이를 징수할 수 있다(제2항).

바. 生態系保全協力金の 용도(제52조)

환경부장관은 제49조의 규정에 의한 생태계보전협력금을 다음 각처의 용도에 사용하되, 지방자치단체에 100분의 50을 우선 지원하여야 한다. 다만, 공유수면관리법 제2조의 규정에 의한 바다와 빈지를 대상으로 하는 사업에서 조성된 생태

계보전협력금은 해양수산부장관과 협의하여 이를 습지 및 해양 자연환경의 보전사업을 위하여 사용하여야 한다.

- 생태계 및 생물종의 보전사업
- 서식지외보전기관의 지원(제10조 관련)
- 생물다양성관리계약의 이행(제16조 관련)
- 생태계보전지역관리기본계획의 시행(제16조 관련)
- 생태계 보전을 위한 토지 등의 확보(제19조 관련)
- 생태계보전지역 등의 토지 등의 매수(제24조 관련)
- 정화시설의 설치지원(제26조제1항 관련)
- 자연보전지역의 생태계 보전(제28조 관련)
- 우선보호대상 생태계의 복원(제31조 관련)
- 생태계위해외래동·식물을 제거하기 위한 기술·제품개발, 천적연구 등(제40조제4항 관련)
- 자연환경보전·이용시설의 설치·운영(제42조 관련)
- 생태관광의 육성(제46조 관련)
- 토지 등의 수용사용(제53조 관련)
- 손실보상(제54조 관련)
- 민간자연환경보전단체의 육성(제58조 관련)
- 기타 대통령령이 정하는 바에 의하여 환경부장관이 정하는 사업

4) 綜合的 接近

(1) 法律觀의 修正

국토이용관리법(제13조의3)은 골프장 등의 건설로 인한 산하의 파괴를 막기 위하여 원칙적으로 체육시설을 준도시지역에 설치하도록 규정하고 있다. 그러나 사업자 및 일선 행정청들은 자연공원법(제2조제7호)에 근거하여 공원시설 내지 체육시설을 건설하고 있다. 이는 법단계구조를 무시한 위임입법의 횡포 때문이다. 하여튼 현행 자연공원법은 개발우주의 입법이고 주무부처가 내무부이기 때문에 산지의 개발·파괴를 제어할 수 없다. 자연환경보전법은 이념상 자연공원법의 상위법이지만 주무부서인 환경부가 내무부 또는 지방자치단체의 산지개발을 적절히 통제하는 기능을 정상적으로 수행하지 못하고 있다. 이러한 상황에서 산림법은 환경보전이라는 측면에서 자연환경보전법과 국토이용관리법 그리고 자연공원법의 흡결

을 보충할 수 있는 거의 유일한 법률장치이다. 즉 산림법은 산림의 보전 내지 보전임지 제도를 통하여 간접적으로 환경과 생태계의 보전을 달성시킬 수 있기 때문에 이러한 법률 상호간의 조화결여 그리고 내무부와 환경부의 기능분리 등으로 인한 제도적 모순을 메울 수 있다. 현행 환경법 체계가 미흡할 수록 산림법의 역할은 중요하다.

그럼에도 불구하고 산림법이 자연공원법과 같은 개발위주의 정책에 기초하여 산지 내지 생태계의 파괴에 앞장서는 태도를 취한다는 것은 개선이 아니라 개악이다. 산림의 이용구분(제16조)에 있어서 종전의 산림법은 보전임지와 準保全林地의 양자를 규정하고 있었는데, 개정법은 이 보전임지를 다시 생산임지와 공익임지로 구분한 후 '생산임지'가 「집약적인 임업생산기능의 증진」을 내용으로 한다고 규정함으로써, 결과적으로 생산임지는 「임업생산·농림어민의 소득기반증대 및 산업용지의 공급등」을 내용으로 하는 준보전임지와 구별이 곤란하게 되었다. 개정법에 의하면, 임업진흥촉진지역 뿐만 아니라 要件國有林까지 생산임지에 속함으로써 광활한 산지가 개발의 대상이 될 수 있게 되었다.

(2) 山林法の 改正

산림법상 分收林은 조림 또는 과수재배를 목적으로 하고 그 수익을 국가와 분배할 것을 내용으로 하지만(제88조), 제도적 맹점을 안고 있다. 즉 특별한 연고가 있는 국유림은 이를 그 연고자에게 매각할 수 있는데(제80조제1항제2호), 이 '특별한 연고가 있는 국유림'이라 함은 「조림외의 목적으로 대부한 국유림으로서 대부기간이 5년 이상 경과된 국유림」 또는 「1980년 6월 30일 이전에 조림목적으로 대부를 받았거나 그 대부림을 분수림으로 전환한 국유림」을 말하기 때문에(시행규칙 제68조), 국유림은 일단 분수림으로 설정되기만 하면 매우 쉽게 매각될 수 있다. 또 “분수림의 목적이 달성된 국유림은 不要存국유림으로 분류되어 매각대상이 될 수 있기”(시행령 제67조) 때문에 분수림 제도는 산지보전의 '합정'이다.

보전임지의 전용을 더욱 쉽게 규정한 개정 산림법의 태도도 자연경관의 파괴에 기여한다. 현행 산림법은 관련조문(제18조)의 제목도 「보전임지의 전용제한」에서 「보전임지의 전용」으로 완화시키는 한편 종전의 법 제18조「제2항」을 「제3항」으로 고치고 그 내용도 “관계행정기관의 장이 보전임지를 다른 법률의 규정에 의하여 보전임지외의 용도로 이용하기 위한 지역·지구·구역 등으로 지정 또는 결정하거나 허가·인가 등의 처분을 하고자 할 때에는 미리 산림청장과 협의하여야 한다”고 수정하였다. 즉 이용의 편의를 위하여 산지의 구분이 「지역·지구·구역 등」으로 세분화되고, 「중앙행정기관의 장」이 「관계행정기관의 장」으로 완화되었다.

(3) 下位法令의 整備

법제도상의 흠결과 함정들이 실무에서 악용되고 있다. 최근에 반대가 확산되고 있는 가야산의 경우를 살펴보아도 그렇다. 1994년 12월 24일 경상북도로부터 승인을 받은 가야산 해인골프장 조성사업 계획은 당시 이미 건설부장관(현재는 내무부장관)이 산림청장과 협의한 문서가 존재하기 때문에 산림법상의 「보전임지의 전용」 절차를 거친 것으로 보아야 할 것이다. 그러나 이 건의 계획은 「외관상」 산림법의 요건을 준수한 것처럼 보이지만 그 이면을 자세히 검토하면 다른 법률 즉 자연공원법의 해석과 적용에 오류가 있는 것으로 판단된다. 이하 구체적으로 살핀다.

개정前(1994.12.22) 산림법은 산림을 보전하기 위하여 보전임지(제16조제1호)를 설정하고 이를 다른 용도에 전용할 때에는 「대통령령이 정하는 경우」를 제외하고는 산림청장의 허가를 받도록 규정하고 있다(제18조제1항). 대통령령(산림법시행령)은 산림청장의 허가 없이 보전임지를 전용할 수 있는 경우 및 전용허가가 가능한 경우를 규정하고 있다(제24조). 산림법시행령(제24조제1항)은 (1994.12.22)개정전 산림법 제18조제2항의 규정[“중앙행정기관의 장이 보전임지를 다른 법률의 규정에 의하여 특정목적의 이용·개발을 위한 지정 또는 결정 등을 하고자 할 때에는 미리 산림청장과 협의하여야 한다”]에 의하여 중앙행정기관의 장이 산림청장과 협의한 목적사업시행을 위하여 전용하고자 할 때(제1호)에는 「산림청장의 허가 없이 보전임지를 전용할 수 있음」을 명시하고 있다. 그런데 1994.12.22의 개정법(현행법)은 종전의 법 제18조「제2항」을 「제3항」으로 고치고 다음과 같이 수정하였다 : “관계행정기관의 장이 보전임지를 다른 법률의 규정에 의하여 보전임지외의 용도로 이용하기 위한 지역·지구·구역등으로 지정 또는 결정하거나 허가·인가 등의 처분을 하고자 할 때에는 미리 산림청장과 협의하여야 한다.”

한편 상기 규정에서 「다른 법률에 특별한 규정」이란 「체육시설의설치·이용에관한법률」과 자연공원법의 관계규정들을 들 수 있다. 따라서 이 건 해인골프장 사업 계획은 종전의 산림법 제18조제2항, 동법시행령 제24조제1항 그리고 자연공원법에 근거하여 경북도지사의 승인을 받은 것으로 판단된다. 즉 「체육시설의설치·이용에관한법률」은 같은 법에 의한 사업계획의 승인을 얻은 때에는 산림법에 의한 별채허가를 받은 것으로 본다(제31조제1항제2호), 같은 호 단서는 “형질을 변경하지 아니하고 보전하는 산림의 경우에는 별채허가를 받은 것으로 볼 수 없다”고 규정하고 있다. 그러나 이 법에 의한 일정 규모 이상의 체육시설은 국토이용관리법상 준도시지역에 설치하게 되어 있고 주무부서도 문화체육부장관이다. 따라서 예컨대, 해인 골프장 사업계획은 「체육시설의설치·이용에관한

법률」과 무관하며 자연공원법과 관련이 있음을 알 수 있다.

(4) 葬墓法制的 改善

보건복지부는 1997년 9월 13일 매장 위주의 장묘관행으로 매년 여의도 면적(9 평방킬로미터)만큼의 국토가 잠식되고 자연경관의 훼손은 물론 국토 이용 및 묘지 수급상 많은 문제를 초래하여 1981년에 개정된 매장및묘지등에관한법률을 전면 개정키로 하고 개정법률안을 입법예고하였다.³⁹⁰⁾ 주요 골자는 다음과 같다.³⁹¹⁾

- 墓地規模의 축소
- 使用期間의 단축
- 納骨堂 장려
- 墳墓基地權의 폐지
- 葬墓法人· 認許可
- 履行強制金· 과징금
- 不法墳墓의 양성화
- 代執行· 處罰強化
- 使用料· 管理費

(5) 漠然해서 無效인 法律

법적 근거 없는 山地 개발허가는 적법절차 위반이다. 예컨대, 자연공원법은 공원시설(법 제2조제7호)에 골프장을 명시하고 있지 아니하다. 같은 법 시행령(제2조제5호)은 『운동장·체육관·수영장·스키장·승마장‘등’의 체육시설···』이라고 규정하였기 때문에 이 「...등 체육시설」이라는 문구에 골프장이 포함되는지의 여부에 관하여 의문을 낳았다.³⁹²⁾ 그러나 「골프장」이 체육시설에 포함되고 따라서 자연공원법상의 공원시설로서 설치가 가능하려면, 동법시행령(제2호제5호)에 골프장이 명기되어 있어야 한다. 시행령에 규정됨이 없이 시행규칙에 재위임함은 위임의 한계를 벗어나며, 適法節次(Due Process of Law)중 「광범하고 막연하기 때문에 무효」(Void for Vagueness)원칙에 반한다. 한편 개정전의 자연공원법시행규칙 역시 골프장이 체육시설에 포함된다는 명문규정을 두고 있지 아니하였다.

390) 분류기호 : RAG02-9709224, 자료형태 : 보도자료, 자료명 : 매장및묘지등에관한법률

391) 장묘제도에 관한 종래 입법상의 쟁점사항 및 각계의견에 관하여서는, 한국법제연구원, 묘지제도의 법적개선 : 입법의견조사 제11호(1993·10), 7~24쪽, 참조

392) 가야산 해인골프장 사건을 계기로 1996년 7월 1일자로 개정된 자연공원법시행령(제2조 : 공원시설)은 “골프장 및 스키장”은 체육시설(제5호)에서 제외한다는 취지를 명문화시켰다.

개정전의 동시행규칙 제5조는, 「골프장·스키장·호텔…」의 신설 또는 위치변경의 경우 자연환경에 미치는 영향평가(영 제8조의2: 1987년 7월 1일 신설)를 실시하여야 한다는 취지를 규정하고 있었기 때문에, 자연공원법이 골프장을 예정하고 있다는 오해를 야기시켰다. 이러한 정도의 규정만을 가지고 골프장을 체육시설 내지 공원시설로 보고 사업계획을 승인하였음은 법해석 및 법집행을 그르친 사례이다.

(6) 部處 割據主義 극복

이러한 사태는 단적으로, 막스 웨이즈의 지적처럼, 근대국가에 나타나는 「분리의 원칙」에 기인한다. 자연환경보전법과 자연공원법이 따로 놓고 환경부와 내무부의 시책방향이 서로 다르기 때문이다. 또 산림법이 그 소임을 다하지 아니하고 책임의 일단을 국토이용관리법에 전가하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 외부에서는 법률 그리고 법집행기구의 갈등과 부조화에 너무 무관심하였다. 한국은 다른 나라보다 이러한 현상이 더 심하다. 미국의 경우, 자연공원은 물론 내무부(국립공원관리청) 소관이다. 그러나 자연공원 관리의 근거법은 자연환경보전법(원시지역법)이기 때문에 내무부가 반환경적인 행정을 펴는 것이 근원적으로 불가능하다. 일본국의 경우, 한국처럼 자연환경보전법과 자연공원법이 분리되어 있다. 그러나 환경청이 두 법의 주무부처이기 때문에 두 법이 따로 놓 수 없다. 우리는 이들 법제의 단점만 도입하였다. 환경부가 관장하는 자연환경보전법과 내무부과 관장하는 자연공원법은 서로 수단은 비슷한 데 가는 방향이 다르다. 한쪽은 보전 위주이고 다른 한쪽은 개발 위주이다.

그러나 자연환경보전법에서 규정하고 있는 「자연환경보전지역」과 자연공원법에서 규정하고 있는 「국립공원」등의 목적이 서로 다를 수 없다. 이 양자의 범위는 서로 중첩되는 것이 오히려 정상이다. 그럼에도 불구하고 분리의 원칙 때문에 '지리산' 한 곳을 제외하고는 두 지역이 서로 중첩된 예가 없다. 또 근거법이 다르기 때문에 예컨대, 자연생태계보호지역으로 선포된 곳을 자연공원지역으로 선포하고 개발절차를 밟는다면 양쪽의 근거법과 주무부처가 상이하기 때문에 법의 충돌이 발생하고 기관간 권한쟁송이 초래될 가능성이 있다. 이러한 분리는 지속가능개발(sustainable development)을 원천적으로 불가능하게 한다. 한편 산림법은 자원에 관한 법일 뿐만 아니라 환경에 관한 법이기도 하다. 그러나 현행 산림법은 과거 1970년대 고도성장시대의 산림개발법의 태도로 회귀하고 있다. 생태계를 보전하면서 개발이익을 향유할 수 있는 環境同化的 開發을 추진하기 위하여서는 이제라도 관계법률들의 과감한 통폐합을 추진하는 한편 시대착오적인 법률관들을 수정하여야 한다.

(7) 環境影響評價法의 정비

「개발의 면죄부」라는 비판을 받아온 환경영향평가 제도는 1996년말 국회에서 개정법안이 통과될 예정이다. 의원입법으로 발의된 개정안도 있다. 일부 환경단체는 국회의원들에 대한 설문조사를 거쳐 개정안을 청원하는 계획을 추진하였다. 문제는 현재 추진중인 개정작업이 보다 근원적인 쟁점들을 외면하거나 법실무상의 사각지대를 망라하지 못한다는 점이다. 현재의 환경영향평가 제도는, 이대로 방치할 경우, 환경보전에 기여하지도 못하면서 돈과 시간만 낭비하는 결과를 초래할 것이다. 환경영향평가를 실시하여 사업계획을 철회한 사례가 거의 없음은 이 제도가 통과외례에 그치고 있음을 뜻한다.

가. 환경의 적정한 수용능력 평가

환경관리에 있어서 오염원 분산의 원칙이 요구됨은 자연환경의 수용한계 때문이다. “집중하면 썩는다”는 뜻보기 원리에 비추어 볼 때 대단위 사업이란 본질적으로 환경보전과 어울리지 않는다. 그럼에도 잠재적 개발 주체들은 오염원 저감대책을 전제로 거대 사업계획을 추진하곤 한다. 이러한 사태를 막기 위하여서는 사업예정지와 주변의 녹지, 자연생태계 및 생물다양성 등을 포함하는 적정 환경용량을 평가하여야 한다. 법(제5조제1항)에 다음의 문장을 추가하여야 한다: “자연환경의 평가에 있어서는 역내 환경의 적정한 수용능력을 고려하여야 한다.”

나. 사업승인기관의 평가 주체화

환경부는 그 산하에 환경영향평가원과 같은 평가전문기관을 설립하거나 환경기술개발원의 일부 조직에게 같은 업무를 맡기는 방안을 추진하였으나 이러한 시스템도 평가의 공정성을 해친다. 심판자의 위치에서야 할 환경부가 심판을 받는 자의 위치에 서게 된다. 산하기관에 맡기더라도 지위의 혼동을 면할 수 없다. 단일기관이 맡을 경우 업무의 폭주가 문제된다. 분원등의 지방조직을 상정할 수도 있으나 채산성이 문제된다. 요컨대, 평가주체를 사업승인기관(법 제16조)으로 바꾸고 환경부는 평가서에 대한 심사를 맡아야 한다. 재평가도 마찬가지이다.

다. 평가선택·조기평가

현행법(시행령 제2조)은 해당 사업이 법규에서 정하는 대상사업에 해당하고 일정 규모 이상이면 기계적으로 환경영향평가를 실시하여야 한다. 미국법은 사전심사를 통하여 본평가 여부를 결정짓는다. 영국법은 제1군에 속하는 사업들은 의무적으로 실시하고 제2군에 속하는 사업들은 “환경에 현저한 효과를 야기시킬 가능성이 있는 때”에 한하여 평가를 실시한다. 예비평가제를 실시하는 것이 필요하다.

한편 현행법(시행령 별표1)의 태도처럼 (최종) 「사업계획의 확정전」 또는 「실시계획의 승인전」을 평가서 제출시한으로 설정할 경우 평가의 실효를 거둘 수 없다. 사업부지와 기자재등을 매입한 상황에서 사업계획을 철회하거나 대폭 수정한다는 것이 사실상 불가능하기 때문이다. 사업계획의 입안 또는 초기 협의 단계에서부터 환경영향평가를 실시하여야 한다.

라. 공청회의 전문성·민주성

사업설명회나 공청회(법 제9조)는 절차의 공정성을 기하고 주민의견을 수렴한다는 측면에서 긍정적인 기능을 수행하지만 실제 사업설명서와 공청회가 혼동되는 사태가 비일비재하다. 공청회에서 사업설명을 장황하게 늘어놓아 시간을 낭비한다. 사업자 측의 직원 내지 비전문가 출신 사회자(공청회 사회자는 실제 裁判長이다)의 방만한 의사진행 그리고 문외한 공술인(공청회 공술인은 실제 청문관이거나 변호인이다)들의 의사방해 내지 장광설은 문제의 쟁점을 온통 흐려놓는다. 공청회 실시는 사업승인기관이 맡아야 한다. 공청회 비용집행도 멋대로다. 법시행령(제15조)은 주민의견 수렴에 소요되는 비용을 관할 시장·군수·구청장이 집행하도록 규정하고 있지만 다수의 공무원들은 이 취지를 모른다. 비용집행 주체를 법률에 명시하여야 한다. 공청회를 은폐하려는 경향도 있다. 시정소식지나 반사회보 또는 지역주간신문(기초지방자치단체 단위로 발행된다) 등 실제 친근한 매체를 두고 잘 보지도 않는 지역일간신문(광역지방자치단체 단위로 발행된다)에만 공고한다. 지역주민들은 언제 사업설명회나 공청회가 실시되는지 알지 못한다. 공고방법을 확대시켜야 한다.

마. 평가에 대한 주민(단체)들의 불복

환경부장관은 (사업)승인기관의 장등이 제출하는 평가서에 대하여 협의를 실시하지만 이 '협의'의 성격이 모호하다. 승인기관은 장관의 협의 없이 인허가등의 행정처분을 할 수 없기 때문에 협의는 행정행위의 조건이다. 문제는 환경의 수탁자인 주민(단체)이 평가서의 적정성을 다룰 수 있는 길이 없다는 점이다. 승인기관의 장은 평가서를 심사하거나 거부할 권한이 없기 때문에 주민(단체)들이 그에게 불복할 실질이 없다. 장관의 협의는 외관상 행정청 내부의 합의 내지 지휘감독이기 때문에 제3자인 주민(단체)들이 간섭할 수 없다. 주민(단체)들에게 있어 환경영향평가서는, 그들의 환경을 좌지우지함에도, 접근불능의 성역이다. 비민주적 행태를 극복하기 위하여서는 평가에 대하여 주민(단체)들이 불복할 수 있는 길을 열어 놓아야 한다. 즉 적정성이 다투어지는 평가서에 대하여서는 주민(단체)들이 상급 행정청 및 환경부에 이의신청을 제기할 수 있어야 한다.

바. 평가항목확대·탈법행위방지

새로운 평가개념들을 도입하여야 한다. 기술은 하루가 다르게 변한다. 종전에는 몰랐던 새로운 위험들이 증대되고 있다. 신기술의 위험에 대한 평가 그리고 미미하지만 장기적이고 누적적인 영향의 평가 등을 구체적으로 명시하여야 한다. 현행법(시행령 제2조제2항)은 일정 규모 이상의 사업에 대하여서만 평가를 실시하기 때문에 기준치에 약간 못미치는 규모로 사업을 계획하거나 우선 작은 규모로 사업을 시작하는 이른바 '토막치기' 수법이 동원되기도 한다. 기준치 이하라도 탈법성이 엿보이는 사업에 대하여서는 법을 적용하여야 한다. 기준치의 75% 이상에 해당하는 규모의 사업계획에 대하여서는 승인기관의 재량으로 평가를 명할 수 있어야 한다. 종전의 규모와 합산하면 기준치를 넘는 확장사업에 대하여서도 새로운 평가를 실시하여야 한다.

사. 평가수준의 향상

현행법(제10조)에 의하면 사업자는 평가를 직접 실시할 수도 있다. 그런데 평가대행자에 대하여서는 자격기준을 엄격하게 규정하지만(제11조 내지 제14조), 이 규정들은 사업자에 대하여 적용되지 않기 때문에, 종래 정부투자기관등 대형사업자가 직접 평가를 실시하는 경우에는 무자격자들에 의한 평가가 실시되기도 하였다. 평가대행자를 지정하는 경우에도 최저가 입찰제를 적용함으로써 여러가지 부작용을 낳았다. 최고입찰가와 최저입찰가를 동시에 배제하는 방안이 도입되어야 한다. 또 법은 평가대행자의 수주한도(전문가 1인당 평균 평가건수)에 대하여 침묵을 지키기 때문에 한 업체가 동시다발적으로 여러 건의 평가를 실시함으로써 평가질의 저하를 초래한다. 평가업체의 인력구성을 고려하여 주요 평가분야를 배정하여야 한다. 전문인력의 보강이 필요하다. 자체 인력만으로 무리하게 평가하도록 강제할 것이 아니라 필요한 경우 외부 전문가들을 객원 평가위원으로 활용할 수 있는 길을 열어야 한다.

아. 평가「조례」 제정

환경영향평가 대상사업에 대하여 가장 구체적이고 직접적인 이해관계를 가지는 당사자는 바로 해당 지역 주민들이다. 평가제도의 지방화를 위하여서는 중앙정부 중심으로 짜여져 있는 현행 평가법제를 대폭 지방화시켜야 한다. 미국의 각 주들이 연방정부의 국가환경정책법을 본딴 '작은 환경정책법'(SEPA)들을 보유하고 있음에 주목할 필요가 있다. 현재에도 일정한 대상사업에 대하여서는 지방 환경관리청장에게 권한을 위임하고 있지만 이는 어디까지나 중앙정부의 공무원에 의한 국가사무의 지역적 수행에 불과하다. 환경영향평가 대상사업을 세분화하여 각 지방

자치단체의 조례와 규칙에 의하여 이를 규율하고(日本法主義), 중앙 정부에서 지방환경관리청을 통하여 이를 지휘·감독할 수 있도록 평가법과 지방자치법을 정비하여야 할 것이다.

(8) 統一 산림정책 추진방안

통일 후 개발의 잠재력이 풍부한 한반도 산림을 누가 관리하고 개발할 것이며 이용할 것인가의 여부가 문제된다. 남한 산림정책의 문제점과 북한 산림정책의 문제점을 비교 분석 평가하여 '통일대비 남·북한 산림정책'을 수립하여 어느 순간 통일이 되었을 때 적용한다면 혼란도 예방되고 어느 분야보다도 앞서가는 정책이 될 것이다. 통일 후 북한산림 소유에 대한 대책으로는 자유시장 원칙에 의해 사유화해야 한다는 의견과 몰수 산림을 국유화하여 종합적인 산지이용계획을 세워야 한다는 견해가 제시되고 있다.³⁹³⁾

가. 山地 所有制度

남한은 자본주의 경제원칙하에 산림면적의 71%(4,567ha)가 사유림이며 영세농으로 대규모 조림·육림 단지조성으로 이용이 어려운 실정이다. 특히, 산림의 소유목적이 개발이 아닌 소유와 투기의 장으로 전환되고 있는 실정이다. 북한산림의 소유문제는 과거 북한 정권에 의해 수행된 행위의 법률적 정당성 유무를 가지고 판단할 사안이 아니다. 그러므로 통일 후 우리 산림이 담당해야 할 역할과 기능을 충실히 수행하기 위해서는 남·북 임업의 긍정적인 성과들이 계승 발전될 수 있어야 한다. 또한 임업노동자의 생존권을 고려하여야 한다.

나. 事業 및 施策課題

지역별 녹화계획을 수립하여 경제림단지를 조성하고, 통일 후 植樹基金을 마련할 방안을 강구한다. 일부 산림을 관광자원화할 수 있다. 산림이 무성해짐에 따라 산림의 육림관리, 무단산림훼손, 산화방지철저 등으로 인위적인 피해를 적극적으로 예방하여야 한다. 임업협동조합을 중심으로 기술지도체계를 확립하고, 모든 임업인에게 전문적인 임업기술교육을 집중 확대한다. 활발한 임업육종연구와 효율적인 병충해 방제에 주력한다.

393) 박길성 : 73~75

6. 맺음말

1) 山林法哲學

(1) 保全과 造成 위주의 意識이 우세하다.

산림'生態系'의 보전이익은 흔히 산림자원의 '개발'이익과 상충된다. 산림생태계를 잘 보전하기 위하여서는 이론상 되도록 산림의 개발을 억제하여야 한다. 더욱이 현재 한국의 산림은 그 동안의 피폐화로 말미암아 산림 본래의 목적을 위하여 개발하거나 이용할 수 있을 만큼의 수준에 미치지 못한다. 즉 한국의 산림자원은 현재로서는 정상적 林業經營이 곤란하다. 그렇기 때문에 "한국의 산림은 당분간 개발 내지 이용보다는 보전과 조성에 치중하여야 한다"는 주장이 보다 설득력이 있다.

(2) 持續可能的한 山林經營이 필요하다.

그러나 모든 현재의 산림이 모두 다 보전의 대상이 되지는 아니한다. 오히려 산림의 대부분은 적극적인 '자원' 조성을 필요로 한다. '있는 그대로의' 천연림 내지 원형 생태계를 보전하여야 할 산지나 산림은 많지 아니하다. '지속가능한 개발' 내지 '지속가능한 산림관리'라는 명제는 산림자원의 보전과 개발이 균형을 이룰 때 달성된다. 산림자원을 생태계라는 관점에서만 이해하고 '보전' 일변도로 접근한다면 보전과 개발의 균형이 깨어진다. 이론상 산림자원의 보전·조성·개발·이용은 균형과 조화를 이루어야 한다.

(3) 山林資源의 總量에 관한 社會的 合意가 없다.

'각자에게 그의 것'을 준다면 산림자원을 둘러싼 분쟁이 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 보전과 개발 그리고 조성과 이용 사이에 조화가 이루어지지 아니하고 서로의 영역확대를 다투게 됨은 산림자원의 총량에 관한 사회적 합의가 결여되었기 때문이다. 현세대가 필요로 하는 산림자원의 양과 미래세대를 위하여 남기거나 조성하여야 할 산림자원의 양이 측정되어야 한다. 생산에 이용되어야 할 林野와 절대보존되어야 할 林地가 계산되어야 한다. 야생동식물의 생존을 위한 생태계보전 지역이 확보되어야 한다.

(4) 成長主義者들은 山地를 土地로만 이용하였다.

종래의 사업자 내지 개발기업들은 山地를 '山林' 본래의 목적을 벗어나 레저·스

포츠·에너지·도로 등의 시설을 건설하는 등 '土地'로서만 개발·이용하였기 때문에 스스로에 대한 사회적 신뢰를 상실하였을 뿐만 아니라 산림자원 전체의 개발과 이용에 대한 부정적 인상을 짙게 드리웠다. 그 결과 다수의 환경주의자들은 산지를 산림 본래의 목적을 위하여 조성·개발하겠다는 구상에 대하여서도 반대한다. 대세는 개발보다 보전 쪽으로 기울고 있다.

(5) 法은 世代間 平等과 種間의 衡平을 지도하여야 한다.

앞으로 산림자원의 보전과 개발은 서로 균형을 이루어야 한다. 오히려 그동안 황폐화된 많은 산지들은 자원의 조성을 기다린다. 자연생태계 내지 산림생태계의 많은 부분은 야생동식물들과 미래세대들을 위하여 남겨져야 한다. 현세대의 인류가 활용할 수 있는 산지는 그렇게 많지 아니하다. 산림자원에 관한 법규범은 정책이나 행정을 뒷바라지하는 틀러리가 아니다. 법은 대립항쟁하는 이해관계를 조정하는 원칙(哲學)과 기술이다. 산림자원 관계법은 현재의 이익을 조정하여야 할 뿐만 아니라 먼 장래를 내다보고 '世代間 平等'과 '種間의 衡平'을 지도하여야 한다.

2) 立法政策

(1) 관련 法의 分化와 補完이 필요하다.

현재의 산림자원 관계법은 체계화가 부족하고 원칙규범이 미약하다. 보전법과 개발법의 분화와 보완이 실현되어 있지 아니하다. 산림환경법제는 산림생태계의 보전을 지향하지만 규범력이 약하다. 전통적인 산림경영법제는 산림자원을 조성하고 수익을 올리는 개념에서 출발하였음에도 산림자원의 보전이라는 환경법적 요소를 도입함으로써 경영법 내지 임업법으로서 특화하는 데 실패하였다. 향후에는 산림자원을 규율하는 법제(山林資源管理法制)를 보전법(환경법)과 개발법(경영법)으로 특화시켜 법집행의 균형을 유지시켜야 한다.

(2) 산림청의 입법계획은 수정되어야 한다.

산림청은 산림정책기본법(안), 국유림경영특별법(안), 산촌진흥법(안), 산지보전및이용에관한법률(안) 그리고 산림환경보호법(안)을 제정할 계획을 수립·추진 중이지만, "산림정책은 국가전체의 자연자원이라는 관점에서 관리되어야 한다"는 측면에서 산림정책기본법(안)은 환경정책기본법에 통합시켜야 하고, "산림환경은 자연환경의 주요 부분을 차지한다"는 측면에서 산림환경보호법(안)은 자연환경보전법에 통합시켜야 한다.

(3) 山民 중심의 산림법이 필요하다.

山民은 山村과 山地의 주인공이므로 산촌진흥법(안)과 산지보전및이용에관한법률(안)은 山民을 중심으로 통합될 수 있다. 산지보전및이용에관한법률(안)은 법체계상 국토이용관리법 및 산림법과 중첩될 소지가 크다. 국유림경영특례법(안)은 산림법과 중첩·상충될 뿐만 아니라 현행 임업진흥촉진법³⁹⁴⁾과도 맥락을 같이 한다. 법의 숫자를 늘리는 것만이 능사는 아니다. 법 자체의 논리보다 법집행 기구의 논리를 앞세울 수 없다. 정부부처내의 1課1法主義 慣行을 지양하여야 한다.

(4) 산림환경법제의 보완 : 국토이용관리법의 정비

자연환경보전법과 조수보호및수렵에관한법률 그리고 자연공원법을 중심으로 한 산림환경법제는 自然生態系의 보전이라는 본래의 목적에 충실할 수 있어야 한다. 이를 위하여서는 조수보호및수렵에관한법률과 자연공원법은 자연환경보전법과 흐름을 같이 하거나 입법 및 법집행기구를 같이 하여야 한다. 자연환경보전법의 실효성을 저해하는 국토이용관리법의 '용도지구' 제도를 개정하여야 한다. 자연환경보전법상 '생태계보전지역'의 지정 이후에 용도지구의 지정이 이루어지도록 법체계를 조정하여야 한다.

(5) 산림법의 확대개편 : 山林資源法(案)의 제정

산림법을 조성법·개발법 내지 경영법으로 특화시키고 여기에 관련법(안)들을 통합시켜야 한다. 산림법에 산촌진흥법(안)과 산지보전및이용에관한법률(안) 그리고 국유림경영특례법(안) 등을 포함시켜 산림자원법(안)으로 확대 개편하는 방안이 적극적으로 검토되어야 한다. 산림자원법(안)이 성립될 경우 현행 임업진흥촉진법도 같은 법(안)에 통합될 수 있다. 산림정책기본법(안)중 환경정책기본법에 수용할 수 없는 규범들은 산림자원법(안)의 '총칙' 규정으로 자리매김할 수 있다. 산림법중 환경보전적 규범들과 산림환경보호법(안)은 이를 산림환경법체 쪽으로 이관·특화시켜야 한다.

3) 機構整備 및 機能調整

(1) 林業을 전담할 기구가 존속되어야 한다.

현재 임업의 기능이 쇠퇴하였다고 하여 장차 임업이 필요 없고 임업기구도 필요

394) 1997년 4월 10일 제정·法律 제5325호

없다는 명제는 성립하지 아니한다. 국토(남한)의 65%가 산지인 국가에서 그 산지를 생산기지로 활용하지 아니함은 균형 있는 국토이용과 거리가 멀다. 산지의 일정 부분은 생산에 이용되어야 한다. 그러한 면에서 임업에 관한 정부기구 내지 민간기구들의 존립이 필요하다. 산림자원의 조성과 개발을 전담하는 부서가 정부 어디엔가 존재하여야 한다.

(2) 환경부는 監視者에 머물러야 한다.

물론 임업을 진흥시키되 그 방향을 환경친화적으로 설정하기 위하여 환경부가 임업기구를 관장하여야 한다고 보는 입장도 있다. 그러나 환경부는 사업자보다는 감시자에 머무를 때 더 진가를 발휘한다. 감시자가 사업자의 지위를 겸할 때 감시기능을 쇠퇴한다. 이러한 사태는 사업자에게 감시기능을 맡기는 경우와 다를 바 없다. 정부기구가 최대한의 효율을 발휘하기 위하여서는 다소 비용이 들더라도 기구 상호간의 견제와 균형이 이루어져야 한다.

(3) 山林廳의 환경부 편입은 바람직스럽지 아니하다.

신정부 출범에 즈음하여 정부조직 개편 논의가 진행될 때 정치권과 학계 그리고 실무계에서는 산림자원과 관련된 정부 기구(산림청)의 개편을 두고 서로 다른 견해들이 제시되었다. 하나는 산림청이 농림수산부의 외청으로 존속하여야 한다는 것이었고 다른 하나는 환경부 산하 기구로 편입되어야 한다는 것이다. 전자는 산림청의 林業 기능을 중시한 것이었고 후자는 산림청의 保畵 기능을 중시한 것이었다. 그러나 감시자와 사업자의 지위가 분리되어야 한다는 관점에서 산림청 조직을 모두 환경부로 이관시키는 바람직스럽지 아니하다.

(4) 지방환경관리청·지방산림관리청·국립공원관리공단의
‘機能’ 調整이 필요하다.

지방산림관리청의 기능중 산림생태계의 보전업무는 지방환경관리청으로 통합되어야 한다. 국립공원관리공단의 기능도 역시 지방환경관리청으로 통합되어야 한다. 산림생태계를 효율적으로 보전하기 위하여서는 지방환경관리청·지방산림관리청·국립공원관리공단의 조직과 기능을 통합·조정하여 (가칭) ‘자연자원관리청’으로 확대개편시켜야 한다. (가칭) 자연자원관리청은 산림환경법에 근거하여 규제와 감시 등의 보전업무를 수행할 수 있다. 산림청은 임업협동조합등과 함께 산림경영법에 근거하여 산림자원의 조성과 개발 그리고 이용 등 林業 본연의 업무를 수행할 수 있다.

「參考資料」

스웨덴 山林法

1994년 1월 1일 발효

번역 : 전재경

총 강

제1조 ①산림(forest)은 국가자원(national resource)이다. 산림은 가치있는 생물을 창출하고 동시에 종의 다양성(biodiversity)을 보전하는 방식으로 관리되어야 한다.

②산림관리는 또한 다른 공익을 고려하여야 한다.

제2조 ①이 법의 취지에 비추어 임야(forest land)는 다음과 같이 정의된다.

1. 목재생산에 적합하되 다른 목적을 위하여 현저한 정도로 사용되지 아니한 토지
2. 모래나 토양침식으로부터 보호하기 위하여 또는 수목선(tree line)의 저하를 방지하기 위하여 수풀(tree cover)이 필요한 토지

②전부 또는 일부가 사용되지 아니한 토지로서 특별한 조건들 때문에 목재생산에 이용함이 적합하지 아니한 것은 임야로 보지 아니한다.

③토지는 확립된 평가원리에 기초하여 1헥타르당 연평균 1입방 미터 이상의 원목(stem wood)을 생산할 경우에 목재생산에 적합한 것으로 본다.

④이 법에서 폐임야(forest waste land)는 부지 개량조치가 취하여지지 아니하는 한 목재생산에 부적절한 토지로 본다.

제3조 이 법은 임야의 용도를 목재생산 이외의 목적으로 변경함을 배척하지 아니한다.

제4조 이 법은 자연환경보전법(the Nature Conservation Act) 기타 다른 법률들에 기하여 발하여진 규정들과 저촉될 경우에는 적용되지 아니한다.

입목의 조성

제5조 ①다음 각호의 1의 경우에는 새로운 입목(stand)을 조성하여야 한다.

1. 벌목후에 또는 산림에 손상을 가한 결과 부지 생산성(site productivity)이 원할하지 못할 때

2. 임야가 이용되고 있지 아닐 때

3. 산림의 상태가 명백하게 불만족스러울 때

②제1호 및 제2호의 범주를 위한 조치들은 지체 없이 시행되어야 하며 제3호의 범주를 위한 조치들은 합리적인 기간 이내에 시행되어야 한다.

제6조 새로운 임목의 조성은 만족할만한 임목 밀도 및 구성을 보장하는데 필요한 방법을 구사하여야 한다. 정부는 또는 정부에 의하여 지명된 당국은 개량, 흙뒤집기, 파종, 식목, 어린 임목 가꾸기 기타 일반적인 목표들을 달성하기 위한 조치들의 방법을 규율하는 규정들을 공포한다.

제7조 ①임학(silviculture)상의 이유로 필요한 경우, 정부는 또는 정부에 의하여 지명된 당국은 1) 새로운 임목을 실시함에 있어서 토착적인 또는 외래적인 산림 개량방법(reproductive material)의 사용과 2) 이러한 방법의 거래를 금지하는 규정을 또는 규율하는 조건들을 발할 수 있다.

②산림개량방법이란 종자, 묘목(seedling), 이식 기타 새로운 임목의 실시에 사용되도록 예정된 개량방법을 지칭한다.

제8조 산림소유자는 새로운 임목을 실시하고 가꿀 책임이 있다.

제9조 특별한 경우 지방산림위원회(County Forestry Board)는 상기 제5조 및 제6조의 적용에 대한 예외를 승인할 수 있다.

벌 목

제10조 ①산림에서의 벌목(felling)은 새로운 임목의 조성을 증진시키기 위하여 또는 현존하는 임목의 개발에 도움이 되는 방향으로 수행되어야 한다.

②어린 산림을 보호하기 위하여 정부는 또는 정부에 의하여 지정된 당국은 일정 수령 이하의 임목을 벌목으로부터 보호하기 위한 규정들을 발할 수 있다.

③실험활동을 촉진시키기 위하여 지방산림위원회는 이 조의 제1문의 적용에 대한 예외를 승인할 수 있다.

제11조 ①대단위 산림보유지(forest holding)에서 임목의 연령분포를 고르게 하기 위하여 정부는 또는 정부에 의하여 지정된 당국은 일정 기간 동안 당해 산림보유지의 최대 벌목 비율을 특정할 수 있다.

②이 조의 제1문에 특정된 규정들은 다른 산림보유지들에 대하여 당해 보유지의 1/2 이상이 완전 벌목과 어린 임목으로 조성될 경우 벌목을 행할 수 없다는 취지를 규정할 수 있다.

제12조 정부에 의하여 또는 정부가 지정한 당국에 의하여 발하여진 규정들에서 달리 고려하지 아니하는 한, 산림보유지는 하나의 지방자치단체 경계내에 위치하고 1인의 동일한 소유자에 의하여 보유된 임야로 한정한다.

제13조 지방산림위원회는 신청이 있을 경우 특정한 별목이 상기 제11조의 요건들과 일치하는가의 여부에 관하여 개괄적인 결정을 내려야 한다.

제14조 산림소유자는 정부에 의하여 또는 정부가 지정한 당국에 의하여 발하여진 규정에 기하여 다음 사항에 관하여 지방산림위원회에 통지할 의무를 진다.

1. 그의 임야에서 실시될 별목활동
2. 자연환경보전법에 따라 배수허가가 강제되지 아니할 경우 별목과 관련된 배수시설
3. 계획된 별목과 관련하여 자연환경의 보전 이익 및 문화 유산(cultural heritage)의 보존 이익을 충족시킬 수 있는 방법

별목허가요건

제15조 정부는 불리한 부지조건 때문에 재생산이 곤란한 임야 또는 모래나 토양 침식으로부터의 보호를 필요로 하는 임야 또는 수목선(tree line)의 저하를 방지하도록 요구되는 임야를 재생산 곤란 임야로 또는 요보호 임야로 분류할 것을 지시하는 규정을 발할 수 있다. 정부는 또는 정부에 의하여 지정된 당국은 이러한 임야의 어떠한 부분이 재생산이 곤란한가를 또는 어떠한 부분을 산악형 임야(mountainous forest land)로 분류할 것인가를 특정하는 규정을 발할 수 있다.

제16조 ①요보호 임야에서의 또는 재생산이 곤란한 임야에서의 별목은 지방산림위원회의 허가를 얻지 아니하고는 불가능하다.

②별목허가를 신청함에 있어서 산림소유자는 자연환경보전과 문화유산보존 이익을 충족시킬 수 있는 방법을 기술할 의무를 진다.

③별목허가의 부여와 관련하여 지방산림위원회는 혼란을 제한하거나 최소화시키고 새로운 임목의 실시를 보장하기 위한 조치들에 관하여 결정을 내릴 수 있다.

④현존하는 임목의 개발에 도움이 되는 치우기(cleaning) 또는 속아내기(thinning)에 대하여서는 허가를 요하지 아니한다.

제17조 정부는 또는 정부에 의하여 지명된 당국은 특정한 지역을 겨냥하여 재생산이 어려운 임야로서 1) 특별한 예외사유가 없는 한 연평균 1입방미터 이상의 원목(stem wood)을 생산할 수 없는 경우에 또는 2) 산림접근 도로의 건설비

용이 산림관리의 이익을 초과하거나 접근도로가 도로망 계획에 통합될 수 없는 경우에 당해 임야에서의 벌목허가를 제한하는 규정을 발할 수 있다.

제18조 ①산악지대에서의 벌목허가는 당해 벌목이 필수적(essential) 자연환경보전과 문화유산보존 이익과 조화되지 아니하는 한 허용될 수 없다.

②허가가 부여되는 경우, 지방산림위원회는 특히 벌목지역의 규모와 위치 그리고 허용가능한 벌목의 방법에 관하여, 자연환경보전과 문화유산보존 이익을 위하여, 어떠한 고려를 배풀어야 할 것인가를 결정하여야 한다.

제19조 앞 제18조의 규정에 기한 결정에 의하여 야기된 재정적 손실보상에 대한 권리는 자연환경보전법 제25조, 제26조제1항제1문, 제27조제1문, 제27a조, 제31조제2항, 제32조, 제33조제1항, 제34조, 제35조제1항 및 제2항과 제36조에 의하여 규율된다.

제20조 순록사육법(the Reindeer Husbandry Act)에 따라 1년 내내 순록사육이 허용되는 지역(연중초지)에서 벌목을 행하기 이전에, 관련된 새미(Sami) 마을에 대하여서는, 정부에 의하여 또는 정부가 지정한 당국에 의하여 발하여진 규정에 정한 바에 따라 공동협의를 참여할 기회를 부여하여야 한다.

제21조 ①상기 제16조에 따라 벌목허가를 신청함에 있어서 산림소유자는 순록사육 이익을 충족시킬 방법을 기술하여야 한다.

②연중초지(year-round grazing areas)에서는 다음 각호의 1의 경우 벌목이 허용되지 아니한다.

1. 벌목이 허용된 순록의 숫자를 유지할 가능성을 제한할 정도로 순록초지의 현저한 손실을 초래하는 때
2. 벌목이 순록 무리의 통상적인 집합과 이주를 방해하는 때

③벌목허가가 부여되는 경우, 지방산림위원회는 특히 벌목부지의 규모와 위치 및 허용가능한 벌목의 방법에 관하여, 순록사육 이익을 위하여, 어떠한 고려를 배풀어야 할 것인가를 결정하여야 한다.

④이 조건들은 순록사육에 적용될 수 있는 권리들에 관하여 명백하게 요구되는 한도내에서만 적용될 수 있다.

선정 가치 있는 활엽수림

제22조 이 법에서 사용되는 '선정 가치 있는 활엽수'(selected valuable broad-leaved trees)는 느릅나무(elm)·물푸레나무(ash)·서나무(hornbeam)·너도밤

나무(beech)·참나무(oak)·산벚나무(wild cherry)·보리수(linden)/감굴나무(lime)·단풍나무(maple) 등의 토착수종을 지칭한다.

제23조 ①이 법에서 말하는 '선정 가치 있는 활엽수림'(selected valuable broadleaved forests)으로 분류되기 위하여서는 다음 요건의 1에 해당하여야 한다.

1. 70% 이상이 활엽수로 구성되어 있고 적어도 50% 이상이 '선정 가치 있는 활엽수'로 구성되어 있는 1/2 헥타르 이상의 임야상의 입목(stand)
2. 70% 이상이 활엽수로 구성되어 있고 적어도 50% 이상이 '선정 가치 있는 활엽수'로 구성되어 있는 초지(grazing land)상의 입목. 선정 가치 있는 활엽수들 중 헥타르 당 10그루 이상은 지상 1.3미터 높이에서 직경 30센티미터 이상이어야 한다. 입목들이 소재한 지역은 1 헥타르 이상이어야 한다.

②지방산림위원회가 제27조제3항에 따라 '선정 가치 있는 활엽수림'의 재생산과 관련하여 수종들의 혼합을 규정한 경우에는 당해 산림은, 일정기간 동안 해당 나무의 비율이 이 조의 제1항에 규정된 비율을 밑돌더라도 '선정 가치 있는 활엽수림'으로 본다.

제24조 지방산림위원회는 신청에 기하여 특정한 입목 또는 초지상의 입목이 '선정 가치 있는 활엽수림'으로 볼 수 있는가의 여부에 관하여 개괄적인 결정을 내리도록 요청받는다.

제25조 ①상기 제23조에 기하여 한정된 입목에 대하여서는 당해 입목이 '선정 가치 있는 활엽수림'의 상태를 일탈하는 결과를 초래할 어떠한 조치도 취할 수 없다. 치우기 또는 솎아내기 이외의 벌목활동 이후에는 당해 부지에 새로이 '선정 가치 있는 활엽수림'을 조성하여야 한다.

②지방산림위원회는 정상참작 사유가 있을 경우 이 조 제1항에 대한 예외를 허용할 수 있다. 이러한 예외가 허용되는 경우 지방산림위원회는 동일 산림보유지(forest holding)내의 다른 곳에 '선정 가치 있는 활엽수림'을 새로이 조성하도록 명할 수 있다. '선정 가치 있는 활엽수림'의 새로운 조성은 이 법 제27조제3항에 의하여 규율된다.

제26조 상기 제25조의 제1항에 기술된 요건들은 도시화지역계획(municipal action area plan)에 따라 또는 다른 입법에 따라 승인된 활동을 규율하는 결정들에 따라 토지이용(land-use)을 변경함을 금지하지 아니한다.

제27조 ①상기 제23조의 적용을 받는 입목(stands)상의 치우기 또는 솎아내기 이외의 벌목활동은 지방산림위원회의 사전허가 없이 개시될 수 없다.

②산림소유자는 벌목허가를 신청할 경우 그 신청서에 자연환경보전과 문화유산 보존 이익을 충족시킬 수 있는 방법을 기술하여야 한다.

③지방산림위원회는 허가의 부여와 관련하여 벌목 방법 및 '선정 가치 있는 활엽수림'의 신규조성 방법에 관하여 결정을 내릴 수 있다.

제28조 '선정 가치 있는 활엽수림'의 재생을 보장하기 위한 보조금은 이를 공공기금에서 지급할 수 있다.

해충피해

제29조 ①정부는 또는 정부에 의하여 지정된 당국은 산림에서의 해충과의 투쟁을 목적으로, 피해를 당한 나무들의 가공을 목적으로, 목재의 제거 또는 저장을 목적으로 그리고 해충들이 땅 위에서 서식하는 것을 막는 데 필요한 기타의 조치들을 목적으로 규정을 발할 수 있다.

②산림소유자는 이러한 조치들이 수행되도록 보장할 책임이 있다. 산림 및 목재로부터 혜택을 받는 다른 당사자들도 벌목 및 조장과 관련된 예방적 조치들에 관하여 책임이 있다.

자연환경보전, 문화유산보존 및 순록사육

제30조 ①정부는 또는 정부에 의하여 지정된 당국은 벌목지역의 형태와 규모, 재생산 방법, 개별 나무들 및 나무집단의 보유, 시비(fertilisation), 배수 및 임도(forest road)의 개설 등 산림관리와 관련하여 자연환경보전 및 문화유산보존 이익에 대하여 어느 정도의 고려를 베풀어야 할 것인가에 관하여 규정을 공포할 수 있다.

②이러한 이익들을 충족시키기 위하여 정부는 또는 정부에 의하여 지정된 당국은 벌목을 금지하는 규정 기타 폐임야(forest waste land)에 관한 임업 조치들을 발할 수 있다.

③이 조의 제1항에 부여된 권한은 현행의 토지이용에 심각한 장애를 초래할 정도로 광범위한 규정을 공포하도록 허용하지 아니한다.

제31조 벌목지역의 형태 및 규모, 새로운 임목들의 조성, 나무집단들의 보유 및 임도의 개설과 관련된 산림관리조치들은 순록사육에 필수적인 조건들을 고려하여야 한다. 산림관리 조치들을 계획하고 실시할 경우에는 관련된 새미(Sami) 마을에 연례적으로 접근하여 충분히 크고 집중적인 초지(grazing area)를 가꾸고

당해 지역에 풍부한 양의 식물들이 자라게 하여 순록들의 가두기(corralling)와 옮기기 및 쉬기에 이용될 수 있게끔 만드는 것이 바람직스럽다.

환경영향평가

제32조 이 법에 의하여 정부는 또는 정부에 의하여 지정된 당국은 환경영향평가를 수행하고 이에 의하여 새로운 산림관리방법들 및 새로운 산림재생방법들이 환경에 미치는 결과를 평가할 수 있도록 규정할 수 있다. 이 규정들은 새로운 산림관리방법 또는 새로운 산림재생방법을 구사할 예정인 사람 또는 사람들이 이러한 평가를 실시하여야 한다는 취지를 담을 수도 있다.

감독

제33조 국가산림위원회는 이 법의 집행을 전반적으로 감독하고 이 법의 관계규정에 근거한 제반규정을 공포할 책임을 진다. 지방산림위원회는 지방 차원에서 보다 세부적인 감독을 수행하여야 한다.

제34조 감독 당국은 이 법에 따른 감독상 필요한 정보와 문서들을 요청하여 제공받을 권리가 있다.

제35조 ①감독 당국은 필요한 경우 이 법의 또는 이 법에 따라 제정된 규정들의 준수를 보장하기 위하여 특정한 행위를 명령하거나 금지할 수 있다.

②감독 당국의 권고나 지시가 수반되지 아니하였음이 명백한 경우 특정한 행위를 집행하거나 금지할 수 있다. 긴급한 경우 또는 자연환경을 보전하거나 문화유산을 보존하기 위하여 필요할 경우 이러한 집행 또는 금지 명령들을 즉각 시행할 수 있다.

③특정한 행위를 집행하거나 금지하기 위한 결정들은 재정적 벌칙을 병과할 수 있다.

④집행명령을 이행하지 아니하는 사람이 있을 경우 감독 당국은 당해 불이행자의 비용으로 수명행위(prescribed action)를 집행하도록 명령할 권한을 가진다.

제36조 ①벌목이 상대적으로 광범위하고 재생산 조치의 비용이 높을 경우 지방산림위원회는 재생산 조치의 완수를 확보하기 위하여 담보를 제공하도록 명할 수 있다.

②담보는 제16조 또는 제27조제1항에 따라 부여되는 벌목허가의 조건으로서 요구될 수도 있다.

③상기 제1항에서 요구하는 담보가 제공되지 아니하는 경우 지방산림위원회는 관련된 보유지가 통상적으로 지방산림위원회 허가를 요구하지 아니하더라도 해당 벌목을 금지시킬 수 있다.

제37조 정부는 또는 정부에 의하여 지정된 당국은 이 법에 근거한 규정들의 적용을 받는 사안에 관하여 특별부담금(special fee)을 부과하도록 명할 수 있다.

제38조 ①고의 또는 과실로 다음 각호의 1의 행위를 범하는 자에게는 벌금 또는 최고 6월의 징역을 부과할 수 있다 :

1. 제7조제1항, 제10조제2항, 제11조, 제20조 또는 제29조제1항에 기하여 발하여진 규정을 위반하는 행위
2. 제10조제1항을 위반하는 행위
3. 제16조제1항을 또는 제16조제3항, 제18조제2항 또는 제21조제3항에 기하여 발하여진 벌목규율조건을 위반하는 행위
4. 제36조에 기한 벌목금지명령을 위반하는 행위
5. 제14조에 기한 통지 의무를 이행하지 아니하는 행위
6. 어떠한 집행명령을 준수하지 아니하는 행위 또는 제31조의 이행을 확보하기 위하여 발하여진 금지명령을 또는 제30조에 기한 규정을 위반하는 행위
7. 벌목 또는 다른 조치들을 통하여 제25조제1항제1문에 기한 집행명령 또는 금지명령을 또는 제27조제1항을, 또는 제27조제3항에 기하여 발하여진 벌목에 관한 결정을 위반하는 행위

②경미한 위반(minor violation)의 경우에는 책임을 이유로 유죄결정을 내리지 아니한다.

③집행 또는 금지명령을 이행하지 아니하는 사람은 당해 집행 또는 금지 명령의 적용을 받는 행위를 이유로 이 법의 용례에 따라 형을 선고하지 아니할 수도 있다.

제39조 명백하게 부당하다고 간주되지 아니하는 한, 이 법을 위반하여 이루어진 벌목으로부터 얻어진 모든 목재 또는 상당가액(equivalent value)은 이를 몰수한다.

제40조 ①이 법의 규정들에 기하여 지방산림위원회가 내린 결정에 대하여서는 국가산림위원회에 불복을 제기할 수 있다.

②이 법의 규율을 받는 사안에 관하여 국가산림위원회가 내린 결정에 또는 이 법의 조항들에 기하여 발하여진 규정들에 대하여서는 행정항소법원(the Administrative Court of Appeal)에 불복을 제기할 수 있다.

③환경보호청(EPA)은 제25조제2항의 규율을 받는 사건에서 지방산림위원회의 결정에 대하여 불복을 제기할 수 있다.

제41조 이 법의 규정들에 기하여 정부에 의하여 지정된 당국은 당해 당국이 내린 결정을 즉시 적용하여야 한다는 취지의 결정을 내릴 수 있다.

獨逸「綠色憲章」

1961년 4월 20일의 제5회 마이나우 회의에서 다음의 綠色헌장이 결정되었다. 이 헌장의 목적을 달성하기 위하여 시민 한사람 한사람이 힘써 노력할 것이다. 모든 개인과 문화적, 정치적, 사회적 단체의 번영도, 또 정치적 자유도 건전한 인간의 생존기반과 생활 圈域중에서만 가능하다.

I. 독일연방공화국의 헌법은 다음의 기본법을 규정하고 있다.

제1조 ①인간의 가치는 불가침의 것이다. 그 기본적 인권을 존중하고 보호하는 것은 국가 주권의 의무이다.

②독일 민족은 그러므로 모든 인간사회의 기초로서의 인권을 침해한다거나 혼란시켜서는 안된다.

제2조 ①모든 개인은 타인의 권리와 헌법, 도덕을 침해하지 않는 한 그 인격의 발전을 방해해서는 안 된다.

② 모든 개인은 생명과 신체를 보호받을 권리를 가진다.

제14조 ②소유권에 대한 의무. 이 의무의 행사는 동시에 공공복지에 공헌되어야 한다.

II. 또 이하의 것이 확정되어 있다.

우리의 생존의 기반은 현재 위기에 직면하고 있다. 즉, 살아가기에 필요한 자연의 요인이 오염되고 毒化되며 파괴되고 있다.

소음은 우리를 참을 수 없을 정도로 압박한다.

인간의 존엄은 자연환경이 파괴된 바로는 위협받고 있다.

인권의 보장과 옹호에는 도시와 지방에서, 건강하게 인간의 존엄을 유지할 수 있는 생활권도 포함되고 있다.

III. 우리의 생존에 대한 전제조건은 건전한 영양원, 건전한 대지, 공기, 물 및 식물, 동물계를 포함한 건전한 경관이다.

이 생존에 필요한 요소는 현재 자연의 질서에 반하여 과도하게(203) 이용되고

있다.

토양의 파괴가 가속도로 증대하고 있다.

하천 및 지하수의 오탁, 공기의 오염, 식생과 동물계의 파괴와 개방경관의 형태를 손상하고 있다.

건전한 경관은, 파괴되기 쉽게 되어 있는 지역 중에서는, 소모되어 가고 있다.

IV. 우리는 알고 있다.

기술도 산업도 또 오늘날의 우리의 생활을 위한 불가결한 전제이다.

그러나 기술과 산업의 자연의 기반은 자유롭게 혹은 임의로 증가할 수 없다.

따라서 기술, 산업 및 자연과의 사이의 균형을 회복하고 보장하기 위하여 3분야의 관계자가 동일한 장에서 검토하고 계획하고 실행하는 것이 필요하다.

V. 인간을 위하여 건전한 주거지경관과 보양지경관을 구성하고 보전한다.

건전한 전원경관과 도시경관, 공장경관에 불가결한 것에 대하여는 다음의 것을 요구한다.

1. 자연의 기본적 실체의 고려하에서 모든 토지의 이용에 대하여 법적으로 수행할 수 있는 공간규제를 행한다.
2. 住宅지역, 공장지역 및 교통기관지역에 대하여 모든 공공단체는 경관관리, 녹지의 유지계획을 설정한다.
3. 공원, 자유롭게 도달할 수 있는 산림, 산악, 호소, 하천 기타의 경관적 미관의 보지에 의한 충분한 휴양지역을 확보한다. 매일의 휴양을 위하여 주거 근교 시내의 공간지역을 보지한다. 또 주말의 휴양지로서의 도시근교 및 휴가를 위한 도시로부터 떨어져 있는 휴양지역을 확보한다.
4. 영속적으로 소득이 많은 농업과 질서화된 농촌주택지역의 확보와 정비를 행한다.
5. 토양보전, 대기 및 물의 보호에 의한 건전한 자연경관의 보호, 존속 및 파괴지의 복원에 대한 강력한 조치를 행한다.
6. 현존하는 자연 또는 인위적으로 만들어진 녹지의 보호와 지속적인 이용에 대한 시책을 행한다.
7. 피할 수 있는, 경관을 해치는 개발과 파괴를 방지한다. 예컨대 주택군과 공

장군의 건설, 채광, 물의 이용, 도로건설 등에 대하여 신중하게 행한다.

8. 피할 수 없는 인위적 파괴지의 복구, 특히 미경작지의 再綠化에 노력한다.
9. 도시와 농촌에 있어서의 경관의 의의와 경관이 현재 어떻게 파괴되고 오염되어 있는가 하는 위험성에 대하여 강력한 환경교육을 행하고 전국민의 자연에 대한(205) 생각을 변화시킨다.
10. 교육과 교육제도에 자연 및 경관의 과학적 기초를 강력하게 고려하여 채택한다.
11. 자연의 생활공간에 관계되어 있는 과학분야의 모든 연구를 확대하고 촉진한다.
12. 건전한 생활공간의 확보와 보전에 대한 충분한 입법적 조치를 취한다.

UN 環境特別總會 山林分野 決定文

출전 : 지구산림협약논의(산림청 : 1997·7)

산림의 지속가능한 경영은 사회 경제개발과 환경보호를 위해 매우 중요하며, 산림은 생물다양성의 보고이자, 탄소저장고이며 재생가능자원이다.

리우회의에서 채택된 산림원칙성명 이후 정부간 산림패널을 통하여 산림에 대한 국제적 합의에 이른 이행 권고안은 122개에 달하며, 이는 팔목할 만한 진전으로 평가한다.

이행 권고안의 실행을 위하여는 정치적 차원의 지원이 요구되며, 각국은 다음 사항을 준수하는 것이 요구된다.

- 파트너십과 국제협력을 통한 정부간 산림패널의 합의사항의 이행
- 국가산림계획의 수립
- 재정지원, 기술이전등의 국제협력 강화
- 지금까지 논의되어 온 의제의 지속적인 심층적 논의
- 국제기구는 국제기구산림기획단의 활동을 계속 지원

정부간 산림정책 논의를 계속하기 위하여 「정부간 산림패널」을 대체할 「정부간 산림포럼」을 유엔지속개발위원회 산하에 설립한다.

- 정부간 산림패널의 이행 권고안의 추진을 도모
- 정부간 산림패널에서 미합의된 사항의 계속적 논의
- 정부간 산림포럼의 최종결과는 1999년 제7차 유엔지속개발위원회에 보고
- 제8차 유엔지속개발위원회의 결정에 따라 전세계 산림에 대한 법적 구속력이 있는 산림협약의 제정을 위한 정부간 협상 시작

정부간 산림포럼은 조속한 시일 내에 향후 운영방안 논의를 위한 회의를 소집하여야 한다.

山林原則聲明 要約

출전 : 지구산림협약논의(산림청 : 1997·7)

산림원칙의 목적은 세계 산림의 관리, 보전 및 지속가능한 개발에 기여함에 있다.

환경보전이 고려된 산림자원 개발에 대한 국가의 절대적 주권을 인정한다(원칙 1조(a), 2(a)).

산림자원은 현세대 뿐만 아니라 후세대의 사회·경제·생태·문화·정신적 소요를 충족할 수 있도록 지속가능하게 경영한다(원칙 2(b), 4조).

산림의 보전과 지속가능한 경영을 위한 재정지원과 기술교류를 위한 국제협력을 강화한다(원칙 1(b), (c), 10, 11조).

산림의 경영, 보전과 지속가능한 개발 및 임산물의 생산소비, 재활용과 최종폐기까지 고려한 국가정책 및 조직을 강화한다(원칙 3(a), 6(b), 8(d)조).

국제적인 제도적 장치가 필요할 경우, 산림분야의 국제협력을 촉진시킨다(원칙 3(b)).

산림의 보전과 지속가능한 경영을 위한 재정지원과 기술교류를 위한 국제협력을 강화한다(원칙 1(b), 8(c), 10, 11조).

산림환경비용과 편익을 산림정책 및 시장기능에 반영시킨다(원칙 6(c), 13(c)조).

산림면적의 유지와 증진을 도모한다(원칙 8(a), 8(b)조).

모든 산림개발과 국가정책에 대하여 산림환경영향평가를 실시한다(원칙 8(h)조).

임산물의 무차별적인 자유무역정책을 촉진시킨다(원칙 13(a), 13(b), 14조).

산림생태계에 해로운 대기오염물질을 규제한다(원칙 15조).

參考文獻

- 산림청, 제4차(1998~2007) 산림기본계획(산림청 : 1997. 12)
- 김타균, "지속가능한 산림보전 방향", 산림 1997년12월호(임업협동조합중앙회)
- 박길성, "통일대비 남북한 산림정책을 수립하자", 산림 1997년12월호(임업협동조합중앙회)
- 윤여창, "산림철학의 정립과 산림정책의 방향(1)", 산림 1997년12월호(임업협동조합중앙회)
- 이경학, "1997년 세계의 산림현황", 산림 1997년12월호(임업협동조합중앙회)
- 전진표, "미국의 임업현황", 산림 1997년12월호(임업협동조합중앙회)
- 유정환, "산성비와 산림", 산림 1997년12월호(임업협동조합중앙회)
- 김중호, "우리나라 산촌지역특성과 산촌개발사업방향", 산림 1997년10월호(임업협동조합중앙회)
- 산림청, 지구산림협약의 논의동향과 전망(산림청 : 1997)
- 환경부, 1997년 환경백서(환경부 : 1997)
- 송구영, 흑림을 보고 와서(도서출판 주류성 : 1997)
- 經實聯 환경개발센터, 산림의 보전과 이용정책(1997. 4)
- 산림청, 백두대간의 개념정립과 실태조사 연구 보고서(산림청 : 1997)
- 환경부, 1996년 환경백서(환경부 : 1996)
- 산림청, 제3차(1997~2001) 야생조수보호 기본계획(산림청 : 1996)
- 농림수산부·농촌진흥청·산림청·수산청·농협중앙회, 21세기를 향한 농림수산 환경정책(1996)
- 박경석, "일본의 임업·목재산업 정책방향", 산림 1996년 12월호(임업협동조합중앙회)
- 대한불교조계종총무원, 불교지도자환경워크샵자료 : 『불교의 환경운동과 사찰환경 보존』(1996. 12)
- 전재경, "가야산골프장 쟁송의 법리상 문제점"(지정토론), 가야산 국립공원 보존을 위한 심포지엄, 1996년 9월 17일(환경운동연합)
- Canadian Council of International Law, Global Forests & International Environmental Law
(Kluwer Law International : 1996)
- Titenberg, Environmental & Natural Resource Economics(Harper :

1996)

Fly, Nature Conservation Law(Oxford : 1995)

Richard Burnett-Hall, Environmental Law(Sweet & Maxwell : 1995)

국립공원협회, 국립공원의 세계적인 흐름 : 제16회 자연공원세미나 자료집
(1995. 11)

전재경, "자연경관의 파괴, 분개만 했지 처방이 없다", 월간 그린스카우트 제5호
(그린웨이운동연합(社) : 1995. 7)

한국생물다양성협의회·국립공원관리공단, 우리나라 국립공원 및 자연보호구역 보
전을 위한 국가전략개발 심포지움(1995. 5)

畠山武道·木佐茂男·古城 誠, 環境行政判例の總合的研究(北海道大學圖書刊行會 :
1995)

국립공원협회, 고도문화국가 건설과 자연공원 : 제15회 자연공원세미나 자료집
(1994. 10)

NBF(the National Board of Forestry), Sweden's New Forest Policy
(Skogsstyrelsen : 1994)

北尾邦伸, 森林環境と流域社會(雄山閣 : 1993)

Stanley P. Johnson, The Earth Summit : UNCED(Graham & Trot-
man : 1993)

Laitos/Tomain, Energy and Natural Resources Law(West : 1992)

阿部泰隆, 國土開發と環境保全(日本評論社 : 1989)

山村恒年, 自然保護の法と戰略(有斐閣選書147 : 1989)

연구보고 97-7

山林生態系 保全法制

1997년 12월 25일 印刷

1997년 12월 30일 發行

發行人 朴 松 圭

發行處 **한국법제연구원**

印刷處 東 洋 商 社

서울특별시 종로구 신문로 2가 1-103

전화:(02)722-2901, FAX(02)722-2900

등록번호 : 1981. 8.11. 제1-190호

값 8,000 원

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 89-8323-062-2 93360

