

보호구역 관리실태 및 법제정비 방안연구

A Study of Alteration of Management Model
upon Protected Areas in Korea

2005. 11.

연구책임자 : 全在慶 (한국법제연구원, 연구위원)
Chun, Jae-Kyong

연구자문위원

김명용 교수 (창원대학교)

김환용 상임이사 (연안보전네트워크)

남정호 연구위원 (한국해양수산개발원)

박병상 소장 (인천도시생태연구소)

변병설 교수 (인하대학교)

오민근 교수 (한양대학교 대학원)

유진식 교수 (전북대학교)

윤여창 교수 (서울대학교)

최영국 연구위원 (국토연구원)

황은주 유사 (생명회의)

국문 요약

① 자연환경과 문화유산의 보전 그리고 자원관리와 토지이용의 고도화 등을 목적으로 지정·운용되는 현행 법령상의 각종 보호구역 제도는, 선행 연구 결과들이 지적하고 있는 바와 같이, 종래 『点的 사고』를 기초로 『고립된 섬』처럼 운용되는 가운데, 감시자와 사업자의 역할분담을 정립하지 못하고, 또 상호대립하는 이해관계들의 조화를 유도하지 못함으로써 지정후의 관리가 실효성을 거두지 못하고 보호구역을 둘러싼 사회경제적 갈등을 낳고 있다. 보호구역의 지정기준과 위계 그리고 행정절차의 적정(due process)에 관한 개선방안들도 나름대로의 한계를 지니고 있다.

② 보호구역을 규율하는 현행 법령들의 관리체계와 보호구역들의 운영실태를 분석하면, 보호구역 관리제도는 금지와 허용[약간의 유인(incentive)을 포함한다]을 중심으로 하는 명령통제형 『타율의 질서』를 벗어나지 못한다. 일방적인 의사결정 모델에 기초한 하향식 규범체계는 각종 보호구역들의 운영에서 술래와 술래잡이의 숭바꼭질[이해관계의 대립]을 초래할 뿐, 보호구역의 지속가능한 이용체계를 이끌어 내지 못하였다. 이러한 제도적 한계는 범집행 비용에 비하여 낮은 효율을 낳거나 아니면 아예 지정후 관리를 포기하는 『행정의 방관』을 초래하기도 한다.

③ 21세기에 접어들면서 세계보전연맹(IUCN)등을 중심으로 한 국제사회는 실정법 질서에 바탕을 둔 보호구역 관리체계가 잘 작동되지 되지 않음을 인식하고 이를 극복할 수 있는 대안으로서 『지역공동체의 관습법 등에 기초한 전통적 이용질서』를 존중하고 『경계를 초월하는 이익들의 보호』라는 관점에서 새로운 관리 틀을 실험하고 있다. 제3세계에 속하는 보호구역들을 연구한 학자와 활동가들은 보호구역내외의 다양한 이해관계자들이 함작으로 상호 이익을 교환(win-win)할 수 있는 『보전유인협약』등 새로운 사회계약(new social contract)에 기초한 協治(governance) 모형을 제시한다.

④ 보호구역의 합리적 관리를 위한 신사회계약이 성립되기 위하여서는 실정법 질서가 이를 수용하여 사회계약이 적용될 수 있는 공간적 범위를

설정하는 한편 사회계약의 체결과 이행을 담보할 수 있는 행위 주체와 의사결정 방식등에 관한 기본적 틀을 마련하여야 한다. 보호구역을 규율하는 영국·미국·독일·일본·스웨덴등 선진사회의 보호구역 관련 법제는 新社會契約에 기초한 協治(governance) 모형을 수용하지 아니한다. 그러나 선진국과 사회경제적 기초를 달리하는 개발도상국가들 또는 『국토계획과 환경계획간의 대화』가 미흡한 우리 나라에서는 보호구역의 지정과정과 지정후의 보전 및 이용을 둘러싼 사회적 갈등을 해소하기 위한 제도적 틀(system)의 개선이 절실하다.

⑤ 새로운 보호구역 관리 모델은 한국 전통사회의 洞契 등에서 볼 수 있는 바와 같은 공동체(community) 질서에 기초하여야 한다. 하향식 금지(off)와 허용(on)의 단순질서에 기초한 현행법제의 신호등모델(on-off model)이 이해당사자들을 하나의 질서 안에 포섭하지 못하고 『1 대 1』의 이해관계 대립을 극복하지 못함을 감안하여 공동체 모델은 우선 보호구역 지정 전에 이해관계자들의 범위를 특정하고 그들을 새로운 사회계약의 동반자로 끌어들여야 한다. 그들에게 미래상을 제시하고 상호 교환이 가능한 이익의 내용을 제시하는 각본이 사전에 준비되어야 한다. 현행법 질서가 신호등 모델에 비유된다면 새로운 공동체 모델은 연극(play)모델에 비유될 수 있다. 『연극모델』에서는 참여적 의사결정에 바탕을 둔 『다자간 협약』등에 의하여 구성된 상호간의 권리의무 관계를 형성하는 이행수단의 확보가 가능하다.

⑥ 연극 모델에 의한 『공동체형 보호구역』이 잘 작동될 경우에, 실정법 질서는 보호구역의 이용방식 또는 행위제한 등에 관한 종래의 강행질서를 완화시키는 유연한 접근이 필요하다. 관련 법률에 공통적으로 규정된 국가·지방자치단체 또는 국민들의 보호·협력 책무는 윤리장전에 불과하다. 당사자들이 참여하면 좋고 아니면 어찌 할 수 없는 추상적 행정계획(plan)들을 당사자 상호간의 구체적 권리의무 관계로 바꾸는 프로그램[多者間 協約]이 필요하다. 생태계보전지역내 임산물 채취의 허용 또는 습지보호구역 이용자에 대한 이용료 징수와 같은 유인(incentive) 장치들이 다자간 협약의 이행을 담보하는 수단으로 원용되어야 한다. 멀리 떨어져 있는 행정공무원들로 하여금 보호구역을 지키게 할 것이 아니

라 보호구역 인근의 주민들을 『피규제자에서 감시자로』 전환시켜 보호구역을 실제 보호하는 『주인공』의 지위를 부여하여야 한다.

⑦ 보호구역을 둘러싼 새로운 사회계약을 작동시키고 그 이행을 담보하기 위한 연극 모델을 실정법 질서에 어떻게 수용할 것인가에 관하여서는 신중한 접근을 요한다. 입법자 내지 관할 행정기관들은 오랫동안 굳어온 타율적 강행질서를 자율적 협약질서로 바꾸는데 주저할 것이다. 따라서 보호구역을 규율하는 현행 실정법상의 『최소한의 강제질서』는 유지하되, 공동체의 협약질서가 잘 이행되는 한도내에서 보호를 위한 금지와 명령을 완화시키는 『수권조항』을 규정하여야 할 것이다.

⑧ 자연환경보전법에 근거한 『생물다양성 관리계약』이나 환경부와 산림청간의 『국립공원내 산림관리협약』 등은 보호구역의 강행질서를 자율질서로 대체할 수 있는 가능성을 시사한다. 물론 수십 종류의 보호구역 전반에 걸치는 관리모델의 변화를 도모하기 위하여서는 토지이용규제기본법과 같이 새로운 입법장치가 필요하지만, 혁신적 입법에 대한 부담이 예상되기 때문에 국토기본법, 환경정책기본법 또는 산지기본법등 각 부처가 소관하는 기본법에 수권조항 내지 지도조항을 두어 관련 법률들에 확산시키는 대안을 모색할 수도 있다.

※ 키워드 : 보호 구역, 관리 모델, 사회 계약, 참여적 의사결정, 신호등 모델, 연극 모델, 지속가능한 이용

Abstract

We generally think of institutions as the “set of rules” that shape the interactions between societies and their governments. These rules are law, policies, regulations, organizational frameworks, traditions, and other culturally-defined means that define the appropriate relations between and amongst individuals, groups, formal organizations (such as government agencies, non-governmental organizations and civil associations) and society at large. Institutional change refers to changes in the rules that structure these relationships.

Under the Korean legal system about protected areas, the strict and over-regulated rules by government agencies obstruct the sustainable use and preservation of protected areas. The concepts and devices of statutes including the Wetland Conservation Act and the Nature Preservation Act do know only simple command-control devices which take after a signal lamp across the road for the purpose of order. Such regulation-orientated legal system in Korea does not know the partnership and cooperation through the social contract.

In this paper, I suggest a potential and possible alteration of legal system which places the focus upon the on & off-site power, *that is*, command-control system. The new set of rules necessary to sustainable development of protected areas should be comprised of minimal enforcing statutes, customary laws about traditional use of natural resources by residents in the protected areas, and maximal

social contracts which admit of exchanging from damages or cost into benefits or compensation.

In this study, I would like to designate such cost-benefit exchange system as “play model” instead of a signal lamp model. Such “play model” might make it possible to turn residents in the protected areas into masters or watchmen and establish partnership relation between government agencies and non-governmental organizations through the voluntary agreements.

※ Key word : protected area, management model, social contract, voluntary agreement, signal lamp model, play model, sustainable use

목 차

국 문 요 약	5
Abstract	9
제 1 장 총 설	13
1. 연구방법론	13
1) 현황 및 실태	13
2) 연구배경	14
3) 선행연구 결과분석	14
4) 연구목적	16
5) 연구범위 및 방법	17
2. 제도의 개요	18
1) 보호구역의 개념과 종류	18
2) 관련법제의 구조 및 보호구역의 분류	23
3) 보호구역 법제의 특징과 유형화	29
제 2 장 법적 근거 및 운영실태	33
1. 국토·환경 부문	33
1) 기초법리	33
2) 토지이용의 제한	41
3) 공원·습지	52
4) 산지·산림·백두대간	59
2. 생태계·야생 부문	69
1) 기초법리 : 자연환경보전법	70
2) 생태계보호구역	72
3) 야생보호구역	76
3. 자원관리 부문	81
1) 수자원 보호구역	81
2) 수산자원관리구역	95

4. 문화유산 부문	100
1) 古都의 보존	100
2) 천연기념물 보호구역등	102
5. 연안·해양 부문	104
1) 현황 및 법적 과제	104
2) 관리실태	108
3) 관리제도 개선방안	111
제 3 장 국제동향	117
1. 주요 국가의 입법례	117
1) 영 국	117
2) 미 국	120
3) 일 본	123
4) 독 일	128
5) 스웨덴	132
2. 국제보전연맹의 동향	135
1) 개 관	135
2) 보호구역의 관리와 유인	141
3) 보호구역 관리의 과제	146
4) 지역사회의 역할	154
5) 시스템 구축	162
제 4 장 법제 개선방안	171
1. 정책의 전환	171
1) SWOT분석	171
2) 참여적 의사결정의 확대	173
3) 관리정책의 수립방향	174
2. 관련법제의 정비방향	177
1) 실정법제의 개선	177
2) 관리모델의 변화	178
참 고 문 헌	189

제 1 장 총 설

1. 연구방법론

1) 현황 및 실태

○ 보호구역의 개념

용도가 특정되고 개발행위가 제한되는 일정한 범위의 토지 또는 수면에 해당하는 “보호구역”(protected area)은 보전지역·보존구역·국토관리지역·개발제한구역등을 포함하는 광의의 개념이다.

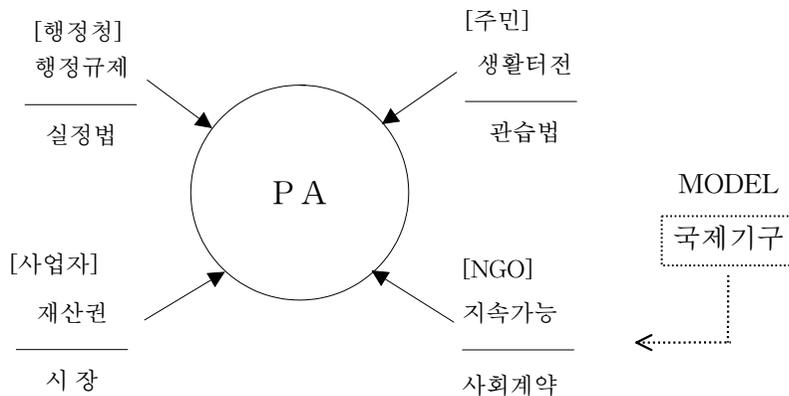
○ 보호구역 현황

환경부·건설교통부등 9개의 행정기관이 자연환경보전법·국토계획이용법등 28개의 법률에 기초한 자연공원·수산자원보호구역등 32가지의 보호구역을 관리한다.

○ 갈등현황

보호구역 시스템은 경우에 따라 규제 중심이거나 지정후 실질적인 관리가 없어 여러 곳에서 구역 지정 및 그 후의 관리방안을 두고 규제자·사업자·이용자간에 사회적 갈등을 빚는다.

[그림] 보호구역 역학관계



제1장 총설

○ 국제사회의 실험

국제보전연맹(IUCN)등 국제기구들은 최근 실정법 질서를 중심으로 한 보호구역 관리체계의 비효율성에 착안하고 제3세계등에서 유인(incentive)제도와 지역공동체의 전통질서에 의한 관리 모델에 주목한다.

2) 연구배경

○ 지속 불가능성

보호구역을 둘러싼 갈등해소를 위한 정부와 주민 그리고 NGO측과 국제사회등의 노력이 계속됨에도 불구하고 여러 가지 요인들로 인하여 보호구역의 지속가능한 관리가 이루어지지 아니하고 있다.

○ 법제상의 한계

자연환경 및 문화유산의 보전과 개발은 지속가능한 발전(ESSD)의 이념에도 불구하고 원천적으로 갈등의 요인을 안고 있으며 『강제와 보상』이라는 단선적 법률장치로는 해결하기가 어렵다.

○ 이용에 대한 배려의 미비

보호구역은 그 안에서의 자연자원의 채취나 문화유산의 관람등의 이용행위에 대한 다양한 수요가 존재하지만 실정법은 관습법에 기초한 전통적 이용권등을 부인하고 강행적 법질서로 일관하고 있다.

○ 보호구역 제도는 법집행 과정에서 정책적 명분과 법생활상의 실리가 충돌하는 가운데 본래의 입법목적과 수단이 도치되어 정의(justice)가 왜곡되는 현상이 심화되어 “단속을 위한 규제”로 후퇴하고 있다.

3) 선행연구 결과분석

○ 관리효율성 워크숍

보호구역에 관한 정부 행정기관 또는 전문연구기관들의 연구자료들이 상당수 있다. 환경부는 2005년에 『보호지역 관리 효율성 향상과 국제화

를 위한 관계기관 및 전문가 워크숍(2005.11 : 국립공원관리공단 · IUCN한국위원회 공동주관)을 열었다. 모두 12편의 논문 또는 사례가 발표된 이 워크숍에서는 우리나라 보호지역의 관리현황을 개관하고 국제 기구를 중심으로 전개된 보호지역의 범주를 언급하면서 효율적인 관리 여부를 평가하기 위한 시스템을 논의하였다. 개별 논의들에서는 보호구역과 관련된 국내의 사례들을 검토하였다. 또한 국립공원의 시공간적 수용력을 계산하는 방법을 시사하고 갈등해소를 위한 사회연결망을 모색하는 한편 백두대간등 산지와 천연기념물 보호구역의 관리방안을 제시하였다. 그러나 이 워크숍에서는 보호구역과 관련된 우리나라의 사례가 구체적으로 다루어지지 아니하였고 보호구역에 관한 현행 법제의 한계와 그 극복방안이 논의되지 못하였다.

○ 통합관리모형

2004년에 발표된 남정호·최지연·육근형·최희정의 연안·해양보호구역 통합관리체제 구축방안 연구[한국해양수산개발원:2004.12)는 보호구역의 범위를 연안과 해양에 국한시켜 정책과 실태 그리고 관련 법제도를 입체적으로 다루었다. 그 동안 보호구역과 관련된 갈등이 일부 산지를 제외하고는 연안에 집중되었다는 점에서 이 연구는 시의성을 지닌다. 남정호등의 연구는 해양보호구역의 개념과 범주, 보호구역 지정 및 관리의 효과, 관리범위의 확대와 통합관리에 관한 국내외의 선행연구 결과들을 상세히 분석하고 여기에서 다루어지지 아니한 과제들과 방법론을 제시하는 데 주력함으로써 보호구역 이론의 수준을 높였다. 특히, 이 연구는 보호구역 지정 및 관리우선순위 설정기준을 도출하는 방안과 통합조정기구의 설치를 제안한다. 지정절차를 체계화시키는 한편 “지정 및 관리 과정에 이해당사자 참여를 제도화시켜야 한다”는 방안은 주목할 만하다. 다만, 이 연구에서는 통합관리 정책을 실현시키는 수단으로서의 법률과 제도의 틀에 관한 실정법의 한계에 주목하지 못하고 통합관리 모형을 담아낼 수 있는 법제의 변화를 다른 연구로 미루고 있다.

○ 孤立 모형의 탈피

보호구역의 관리는 종래 ‘점’(點)의 사고에 기초한 “고립된 섬”으로 관리되는 경향을 보였다. 2002년에 발표된 환경부의 『생태네트워크 구축 정책 포럼』은 국토 전체를 하나의 네트워크로 파악하여 생태계를 보전한다는 원대한 체계를 구상하였다. 이 계획은 3대 생태축[백두대간 = 비무장지대 = 도서·연안]에 기초하여 전국에 걸쳐 하나의 생태적 연결통로를 형성할 것을 목표로 한다. 현재에도 추진중인 구상은 동해와 서해북부를 포괄하지 못한다는 지리적 한계와 함께 비무장지대(DMZ)에 대한 국제법적 접근을 시도하지 못한다는 법적 한계를 동시에 지니고 있다. 그럼에도 이 구상은 “경계를 넘는 이익” 모형을 제시한다는 점에서 혁신적이다.

권용우·이재준·변병설·이상문의 공동저자인 『환경친화적인 국토관리를 위한 용도지역제도 개선방안』(환경부:2004)은 그동안 자연환경보전업무가 자연환경 보호지역이라는 点的 保護에 치중하였다는 정책적 한계를 연구의 출발로 삼는다. 이 연구는 『点的 모형』에 기초한 정책으로 인하여 종래 자연생태계의 보전이 필요한 지역에 대하여 보호구역이 중첩적으로 지정되었지만 토지이용규제의 비체계성이 증가되고 난개발을 막지 못하였음을 지적하였다. 권용우 등의 연구는 자연환경보전이 국토도시계획 및 개발에 대응하고 난개발의 예방과 자연환경의 체계적 보전을 위하여 국토 전체 및 계획구역 전체에 대한 환경성 평가나 비오톱 지도화를 통한 『面的 管理』로 전환할 것을 역설한다. 이 연구는 面的 管理를 위한 과학적 기법을 체계화시킨 점에서 괄목할 만하지만, 그 체계화를 저해하는 제도적 요인을 심층적으로 다루지 못하였다.

4) 연구목적

○ 한국형 대안의 필요성

여러 가지 난관에도 불구하고 보호구역 시스템이 필요하기 때문에 국내 실정법 질서를 유지하면서 국제사회의 경험을 받아들여 국내 실정에 맞는 관리 체계를 형성·유지하기 위한 정책적 노력이 경주되어야 한다.

○ 주인공의 정립

보호구역을 규율하는 실정법은 국가와 지방자치단체 및 국민에게 보전책무를 부과하지만, 이들은 추상화되어 있고 멀리 떨어져 있어 실효적 지배력을 가지고 보호구역을 책임질 수 있는 인간상[주인공]을 정립하여야 한다.

○ 새로운 패러다임의 모색

현존하는 보호구역 시스템을 와해시키지 아니하면서 상생가능한 보호구역 관리 시스템을 강구하기 위하여서는 개별적인 아이디어나 법률장치의 개선으로 부족하고 관련 법·제도 전반에 걸친 관리 틀[패러다임]의 변화가 필요하다.

5) 연구범위 및 방법

○ 연구범위

정책적 필요성과 행정청의 편의성을 중심으로 편성·운동되어 온 보호구역(protected area) 관련 각종 제도들은 최근 국토법제와 환경법제의 비약적 발전으로 중첩영역과 사각영역이 점증하고 법집행상의 비효율과 비용증가를 초래하고 있어 전면적인 개편이 불가피하다.

이 연구에서는 현행 법제상 각종 보호구역의 체계를 유형화하고 보호구역에 관한 국제기구들의 동향과 연구사례들을 살펴본다. 이어 보호구역 전반에 걸친 국내 법집행 실태와 한계를 분석한다. 나아가, 각 보호구역별로 입법정책적 과제와 법제발전의 방향을 모색한다.

○ 연구방법

이 연구는 특히 자연환경보전법등 보호구역 관련 법률 28개를 유형화하고 이 법률들에 근거한 보호구역들의 관리상의 한계에 주목한다. 관련 법제 전반에 걸친 법제 개선방안은 다른 기회로 미루고 이 연구에서는 보호구역 법제 전반에 공통적으로 적용될 수 있는 관리 틀[패러다임]의 변화 가능성과 그 구체적 골격을 도출하는데 초점을 둔다.

2. 제도의 개요

1) 보호구역의 개념과 종류

(1) 보호구역의 개념

보호구역(protected area)을 어떻게 정의할 것인가에 관하여 다양한 입장이 있다. 세계보전연맹 또는 생물종다양성협약등의 개념정의에 의하면, 보호구역은 보전을 목적으로 하는 일정 범위의 지역으로 집약된다. 여기에서 “지역”은 토지 뿐만 아니라 바다나 수면을 포함한다. 그렇다면, 지역보다는 “구역”이라는 명칭이 더 적절하다. 국내외의 개념정의들을 종합하여 나름대로 개념을 정의한다면, 보호구역은 자연환경 또는 문화유산을 보호하기 위하여 일정한 관리방식 또는 계획 아래 개발 또는 이용을 제한하는 토지·산지·습지·수면을 말한다.

- 세계보전연맹(IUCN)의 정의 : “생물다양성, 자연·문화자원의 보호와 유지를 위해 특별히 지정된 지역(land and/or sea)으로 법을 통한 관리 또는 기타 효과적인 수단으로 관리되고 있는 지역”(IUCN : 1994년)
- 생물종다양성협약(CBD; Convention on Biological Diversity) : “특별한 보전 목적을 성취하기 위하여 지정·통제·관리되는 지리적으로 한정된 지역“(Bisshop et al.2004)
- 국내학계의 정의 : “특정지역의 자연생태계, 자연경관지, 문화유적지 등의 자연환경이나 문화환경을 개발이나 훼손으로부터 보호하기 위하여 법률에 따라 지정된 일정한 구역”(윤양수 등 : 2000년)

보호구역의 규범적 근거는 실정법 또는 관습법이다. 보호(protection)는 보전과 보존을 포함한다. 보호구역 관련 법제도들은 대부분 행정계획을 토대로 보호구역을 지정·운용한다. 아울러 보호구역 시스템은 관련된 지역 또는 수면의 용도를 특정하거나 일정한 행위들을 제한한다. 보호구역의 주요한 개념요소들은 다음과 같다 :

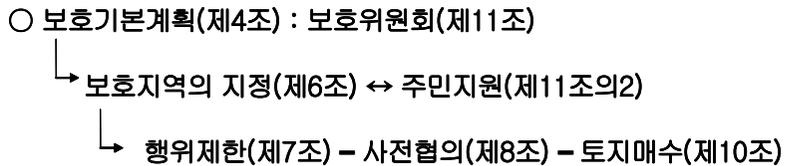
- ▷ 공간 : 토지·산지·습지·수면
- ▷ 목적 : 자연환경·문화유산의 보호

- ▷ 방식 : 관련계획의 수립·운영
- ▷ 수단 : 용도의 특정 또는 행위의 제한
- ▷ 규범 : 실정법 또는 관습법

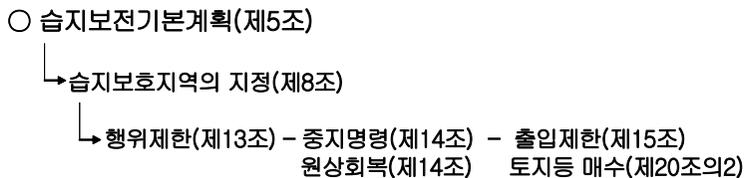
보호구역의 개념을 보다 구체적으로 이해하기 위하여서는 보호구역을 정립하는 관련 법제의 구조에 대한 개괄적 고찰이 필요하다. 산지중 백두대간보호구역을 규율하는 백두대간보호에 관한 법률을 보면, 보호기본계획 체계를 바탕으로 보호위원회를 두고 보호지역의 지정하거나 해제하며 필요할 행위의 제한을 규정한다. 이행의 실효성을 담보하기 위하여 사전협의와 토지매수 그리고 주민지원을 실시한다.

< 보호구역 법제의 구조 : 예시 >

□ 산지 : 백두대간 보호에 관한 법률



□ 습지 : 습지보전법



○ 이용료(제182조의2) 공동부령

보호구역 이용자 부담

습지보호지역을 규율하는 습지보전법은 백두대간보호법보다 정교한 구도를 지니고 있다. 기본계획 체계를 바탕으로 하고 행위제한을 실시한다는 점에서는 백두대간보호법과 같은 맥락을 보이나 실효성 담보수단으로 중지명령과 원상회복장치를 갖추고 있으며 보호구역 이용자에게 수익자 부담을 지우는 이용료 제도를 규정한다.

(2) 보호구역의 범주

보호구역은 통칭이다. 이는 경우에 따라 범주가 세분화되기도 한다. 보호의 목적에 따라 보전구역과 보존구역 또는 개발제한 구역으로 나뉜다. 이 3가지는 논리상으로는 정치하게 구분할 수 있으나 실정법상으로는 별다른 차이를 보이지 아니한다. 보호구역은 보호분야에 따라 자연환경보호구역, 문화유산보호구역과 이 양자가 결부된 복합보호구역으로 구분되기도 한다. 보호정도에 따라 절대보호구역과 상대구역 그리고 관리구역으로 구분되기도 한다.

○ 목 적

보전구역 — 보존구역 — 제한구역

○ 분 야

자연환경보호구역 — 문화유산보호구역 — 복합보호구역

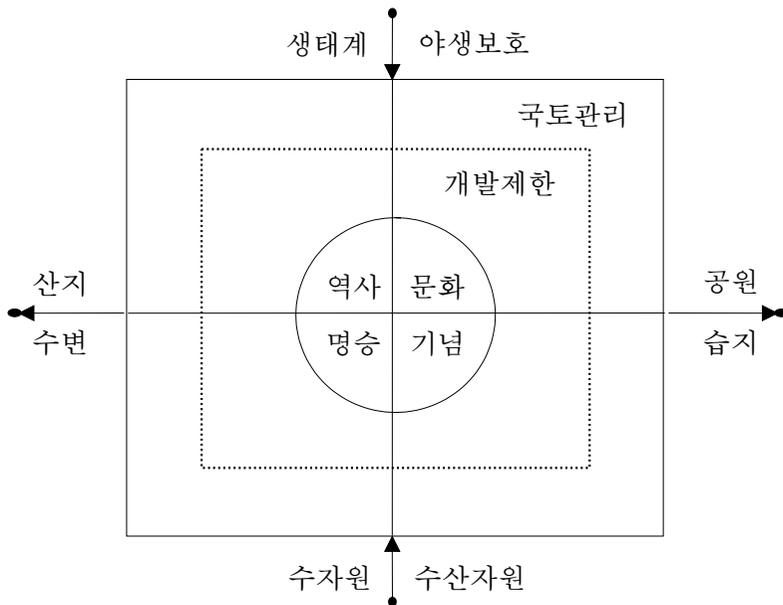
○ 정 도

절대구역[핵심구역] — 상대구역[완충구역] — 관리구역[전이구역]

보호구역의 목적이라는 관점에서 개발제한구역도 보호구역의 일종에 해당한다. 자연 또는 문화등의 양자에 걸치는 보호구역도 존재한다. 아울러 보호구역은 보호의 정도에 따라 핵심에서 외곽으로 확산되는 양상을 보인다. 현행 보호구역의 범주를 살펴보면, 국토계획에 기초하여 토지이용을 제한하는 개발제한구역 시스템과 환경계획에 기초하여 자연 또는 문화를 보호하는 좁은 의미의 보호구역이 상호교차한다. 국토계획과 환

경계획에 기초한 보호구역은 서로 대칭하는 측면도 있다. 역사 또는 명승을 중심으로 하는 보호구역들은 계획체계에 대한 의존도가 낮다. 그 대신에 국토와 환경 양쪽의 공간을 관통하면서 강력한 울타리를 형성하는 힘을 지니고 있다.

[그림] 보호구역의 종류



UNESCO의 인간과 생물권 계획(MAB) 분류기준은 절대구역과 상대 구역 그리고 관리구역을 각각 핵심구역·완충구역·전이구역으로 명명한다. 보호정도와 보호수단들에 기초한 유네스코의 분류기준들은 여러 나라의 보호구역 제도 형성에 많은 영향을 미친다. 우리 나라도 유네스코 체계에 따라 세계유산 내지 생물권보전지역등을 운용하고 있지만 별도의 국내이행 체계를 갖추고 있지 아니하여 자발적 보호구역에 그치고 있다.

< 국제보호구역의 범주 >

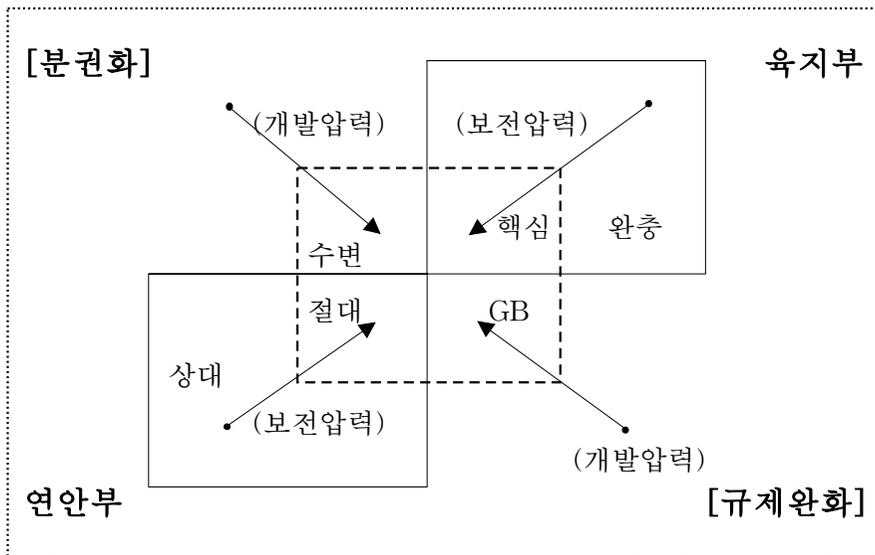
※	세계유산지역	생물권보전지역	람사지역
운영기관	유네스코	유네스코	IUCN[람사협약사무국]
근 거	1972년 채택된 세계 문화 및 자연유산의 보호에 관한 협약[세계유산협약]	1971년 설립된 유네스코 인간과 생물권 계획[MAB]사업	1971년 채택된 물새 서식지로서 특히 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약 [람사협약]
주요목적	인류의 뛰어난 유산 보호	생물다양성의 보전과 지속가능한 이용촉진	습지의 보전과 현명한 이용 촉진
시작 연도	1972년 채택 1975년 발효 1978년 11곳 ‘세계유산목록’에 첫 등재	1972년 MAB설립 1976년 57곳 첫 지정	1971년 채택 1975년 발효 및 첫 지정
전 세계 현황 (2005년 11월 현재)	- 자연유산 160곳 - 복합유산 24곳 ※ 전체 세계유산은 812곳 (137개국) (문화유산 628곳)	482곳(102개국)	1,524 곳(147개국) - 1억2천9백2십만hr
한반도 현황	- 한국 석굴암불국사(1995) 해인사 장경관전(1995) 종묘(1995) 창덕궁(1997) 화성(1997) 고인돌유적(2000) 경주역사유적지구(2000) - 북한 고구려 고분군(2004)	- 한국 설악산(1982) 제주도(2002) - 북한 백두산(1989) 구월산(2004)	- 한국 대암산 용늪(1997) 창녕 우포늪(1998) 신안 장도 습지(2005) - 북한 없음(협약 미가입)

* 자료: 심숙경, ‘국내 보호지역 향상을 위한 유네스코 생물권 보전지역의 활동과 경험의 활용’, 『보호지역 관리 효율성 향상과 국제화를 위한 관계기관 및 전문가 워크샵』, (환경부 : 2005.11). p.2

2) 관련법제의 구조 및 보호구역의 분류

현행법제는 보호구역에 관하여 개별법주의를 취한다. 따라서 보호구역을 규정하는 법률들을 유형화하기 어렵다. 보호구역은 그 목적과 적용대상에 따라 유형화가 가능하다. 요컨대, 보호구역은 ①토지이용을 기준으로 국토관리구역과 개발제한구역으로, ②자연보전을 기준으로 공원·습지구역과 산지보호구역으로, ③생태계보전을 기준으로 생태계보호구역과 야생보호구역으로, ④자원관리를 기준으로 수자원보호구역과 수산자원보호구역으로 그리고 ⑤문화유산을 기준으로 명승·기념물보호구역과 역사문화보호구역으로 분류할 수 있다.

[그림] 보호구역의 범주



보호구역은 개발압력과 보전압력의 각축장이다. 사업자들은 재산권보장과 규제완화를 표방하면서 개발압력을 강화시키고 있다. 개발압력에 비하여 보전압력은 약하다. 보전압력은 핵심구역쪽으로 수렴하는 경향을

제1장 총 설

보인다. 지방균형발전 내지 분권화는 개발압력을 증가시키는 작용을 한다. 대부분의 보호구역들은 연안과 육지를 경계로 한다. 보호구역은 국내에서도 경계를 넘는 이익이 존재하지만 경계구역을 공유하는 법제도나 행정청이 없기 때문에 연안부와 육지부가 분리되어 있다. 육상의 수변구역은 수면과 토지의 이중성을 보유한다.

(1) 토지이용에 따른 보호구역

○ 국토관리구역

자연환경보전지역 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제36조제1항제4호

보존지구 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제37조제1항제6호

절대보전지역 : 제주국제자유도시특별법 제27조

상대보전지역 : 제주국제자유도시특별법 제28조

관리보전지역 : 제주국제자유도시특별법 제29조

○ 개발제한구역

개발제한구역 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제38조

개발제한구역(지정) : 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제3조

골재채취금지구역 : 골재채취법 제22조의2

군사시설보호구역 : 군사시설보호법 제4조

(2) 자연보전을 위한 보호구역

○ 공원·습지구역

자연공원 및 공원보호구역 : 자연공원법 제4조 및 제25조

도시자연공원구역 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제38조의2

도시자연공원구역(지정) : 도시공원 및 녹지등에 관한 법률 제26조

습지보호지역 및 습지주변관리지역 : 습지보전법 제8조

○ 산지보호구역

- 보전산지 : 산지관리법 제4조제1항제1호
- 산지전용 제한지역 : 산지관리법 제9조
- 보안림 : 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제43조
- 산림유전자원보호림 : 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제47조
- 특별산림보호구역 : 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제48조
- 산림정화보호구역 : 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제49조
- 입산통제구역 : 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제57조

(3) 생태계보전을 위한 보호구역

○ 생태계보호구역

- 생태·경관보전지역 : 자연환경보전법 제12조
- [시·도] 생태·경관보전지역 : 자연환경보전법 제23조
- 자연휴식지 : 자연환경보전법 제39조
- 백두대간보호지역 : 백두대간보호에 관한 법률 제6조
- 특정도서 : 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법 제4조

○ 야생보호구역

- 야생동·식물특별보호구역 : 야생동·식물보호법 제27조
- [시·도] 야생동·식물보호구역 : 야생동·식물보호법 제33조
- 수렵장의 설정 제한지역 : 야생동·식물보호법 제54조

(4) 자원관리 관련 보호구역

○ 수자원보호구역

- 상수원보호구역 : 수도법 제5조
- 상수원보호구역 : [금강] 수계 물관리 및 주민지원등에 관한 법률 등
- 수변구역 : [한강] 수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률등

제1장 총 설

비점오염원관리지역 : 수질환경보전법 제54조

온천원보호지구 : 온천법 제3조

온천공보호구역 : 온천법 제4조

지하수보전구역 : 지하수법 제12조

○ 수산자원보호구역

수산자원보호구역 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제40조

수산자원관리수면 : 기르는어업육성법 제10조

보호수면 : 수산업법 제67조

육성수면 : 수산업법 제70조

(5) 문화유산보호를 위한 보호구역

○ 명승·기념물보호구역

명승과 그 보호구역 : 문화재보호법 제6조

천연기념물과 그 보호구역 : 문화재보호법 제8조

○ 역사문화보호구역

특별보존지구 : 고도보존에 관한 특별법 제8조

역사문화환경지구 : 고도보존에 관한 특별법 제8조

이상의 보호구역들을 종합적으로 개관하면, 국내의 보호구역 전체를 한 눈에 조감할 수 있는 분류체계를 정립하기가 어렵다. 하나의 법률에 여러 가지의 보호구역들이 존재하고 그 보호구역들의 명칭이나 목적 그리고 수단들이 유사하기 때문이다. 하나의 행정청이 여러 법률과 여러 보호구역들을 관리하며 도 그 보호구역들의 목적과 기능 또는 보호정도가 상호 유사하기 때문에 행정청을 기준으로 한 단일분류체계를 만들기도 어렵다. 관리기관[행정청]과 근거법률을 두 축으로 하여 우리 나라의 보호구역 전체를 조감하면 다음의 표와 같다.

< 보호구역의 분류 및 근거법률 >

관리기관	구 분	개 소	면 적	근거법률	
환경부	생태계보전지역	8	140km ²	자연환경보전법	
	자연 공원	국립공원	20	6,579.85km ²	자연공원법
		도립공원	22	742.026km ²	자연공원법
		군립공원	31	429.017km ²	자연공원법
	습지보호지역	10	45.861km ²	습지보전법	
	특정도서	155	10,223km ²	독도등도서지역의생태계보전에관한특별법	
	조수보호구	666		조수보호수렵법	
	백두대간보호지역		263,427ha	백두대간보호법	
	야생동식물보호구역	대분류 7곳	278,338ha	야생동식물보호법	
	상수원보호구역	675	1,252,896km ²	수도법	
	지하수보전구역	2	0.826km ²	지하수법	
	수변구역	한강		일반관리, 특별관리*(1)	한강수계법
		낙동강		일반구역, 특별구역*(2)	낙동강수계법
		금강		일반구역, 특별구역*(3)	금강수계법
영산강			일반구역, 특별구역*(4)	영산강· 섬진강수계법	
해양 수산부	생태계보전지역	4	70.373km ²	자연환경보전법	
	습지보호지역	7	140,728km ²	습지보전법	
	환경보전해역	4	1,882.1km ²	해양오염방지법	
	보호수면	5	23.666km ²	수산업법	
	육성수면	9	87.914km ²	수산업법	
	수산자원관리수면	*(5)	*(5)	기르는어업육성법	
문화 재청	천연기념물	153	830.2km ²	문화재보호법	
	천연보호구역	10	390.237km ²	문화재보호법	
	역사문화환경지구			고도보존에관한특별법	
	특별보전지구			고도보존에관한특별법	
	전통사찰보존구역			전통사찰보존법	

제1장 총 설

관리기관	구 분	개 소	면 적	근거법률
건설 교통부	개발제한구역		5,397km ²	국토계획이용법
	수산자원보호구역	10	4,134.97km ²	국토계획이용법
	자연보전권역	8	*(6)	수도권정비계획법
	지하수보전구역	2	0.826km ²	지하수법
	골재채취금지구역			골재채취법
산림청	보안림구역			산림법
	산림유전자원보호림 구역			산림법
	보전산지			산지관리법
산업 자원부	자연보전지역			산업집적활성화법
행정 자치부	온천원보호지구	109	*(7)	온천법
	온천공보호구역	22	*(7)	온천법
제주도 지사	생태계보전지구			제주국제자유도시법
	경관보전지구			제주국제자유도시법
국방부	군사시설보호구역	*(8)	군사시설 경계선에서 1Km까지	군사시설보호법

- * (1) 일반구역 : 하천, 호소의 경계로부터 500m 이내의 지역
 특별구역 : 하천, 호소의 경계로부터 1km 이내의 지역
- * (2) 일반구역 : 광역상수원 이용담 상류 10km 바깥 지역, 지방상수도 이용담 상
 류 5km 바깥 지역
 특별구역 : 광역상수원 이용담 상류 10km 이내 지역, 지방상수도 이용담 상
 류 5km 이내 지역
- * (3) 일반구역 : 상수원이용담 상류중 특별대책지역 바깥쪽의 금강분류와 상수원
 이용담 및 금강분류에 직접 유입되는 모든 지류 지역
 특별구역 : 상수원이용담 및 특별대책 지역내의 금강분류
- * (4) 일반구역 : 상수원이용담 직접 유입하천의 10km 바깥 지역, 유입하천의 지
 류 5km 바깥 지역
 특별구역 : 상수원이용담 직접 유입하천의 10km 이내 지역, 유입하천의 지
 류 5km 이내 지역
- * (5) 아직까지 지정된 곳이 없음.
- * (6) 이천시, 남양주시(화도읍, 수동면, 조안면에 한함), 용인시(중앙동, 역삼동,
 율림동, 동부동, 포곡면, 모현면, 백암면, 양지면, 원삼면 가재율리·사암

리·미평리·좌항리·맹리·두창리·고당리·문촌리에 한함), 가평군, 양평군, 여주군, 광주시, 안성시(일죽면과 죽산면 죽산리·용설리·장계리·매산리·장릉리·장원리·두현리, 삼죽면 용월리·덕산리·울곡리·내장리·배태리·내강리에 한함)

* (7) 온천지구와 공보호구역을 합쳐서 4650만평

* (8) 2004년 현재, 32억평

3) 보호구역 법제의 특징과 유형화

보호구역을 규율하는 현행 법제는 몇 가지 공통된 특징을 지니고 있다. 가장 두드러진 특징은 관리운영의 주체와 객체이다. 보호구역을 지정하는 주체는 늘 행정청이고 지역주민이나 사업자는 이해관계자로서 규제의 객체라는 특징을 보인다. 다음에 대부분의 보호구역은 관련 행정계획에 기반을 두고 운영된다. 군사시설 또는 문화유산을 제외한 국토 내지 환경 영역의 보호구역들은 기본계획에 입각하여 보호구역이 지정·해제된다. 또한 보호구역의 관리는 대부분 강제적 수단을 구비한 타율질서에 의존한다.

주체와 계획 그리고 수단등의 외형적 측면이외에 현행 보호구역 관련 법제들은 보호구역의 관리와 관련된 의사결정 및 집행과 같은 내용적 측면에서도 몇 가지 특징을 보인다. 앞에서 예를 든 백두대간 보호구역과 습지보호지역은 각각 기본계획의 수립과 보호구역의 지정에서 행정청이 의사결정권자이다. 지역주민은 의견청취의 대상이지만 대표성이 결여되었고 그 의견은 참고자료에 불과하다. 즉 보호구역의 의사결정체계는 일방형이다.

나아가 보호구역의 관리는 백두대간보호지역에서 보는 바와 같이 기본적으로 금지와 유인(incentive)을 수단으로 한다. 습지보호지역은 원상회복 또는 이용료부과 등을 채택함으로써 백두대간보호지역의 경우보다 복합적이지만 핵심은 여전히 금지와 유인이다. 보호구역은 공동체관계를 이룰 수 없는 규제자와 피규제자들이 대립항쟁하는 장소이며 그들의 관계는 보호구역이 그러하듯이 각자 고립된 군집관계에 불과하다. 이상의 분석에서 살펴본 바와 같이, 보호구역을 관리하는 현행법제의 특징을 하

나의 상징으로 요약하면 교통 『신호등』 체계에 비유될 수 있다.

보호구역의 모델을 변경·개선하기 위하여서는 그 특징을 단순화·유형화시킬 필요가 있다. 신호등은 『빨간불』로 표상되는 행위제한[금지]와 『파란불』로 표상되는 허용[유인]을 기본적인 메카니즘으로 한다. 신호등은 규제자[행정청]이 피규제자[통행인]들에게 일방적으로 명령[on]하고 통제[off]하는 일방적 의사표시 및 이행체계이다. 수많은 차량과 행인들이 신호등 주변에 무리지어 있더라도 그들의 관계는 1對1의 고립된 한시적 균집관계에 불과하다. 신호등의 질서[이행상황]를 담보하는 수단은 감시 카메라이다.

신호등 체계의 이러한 특징들은 보호구역의 지정 및 관리에 관한 현행 법제의 특징과 통한다. 보호구역의 행위제한은 신호등의 정지[off] 명령에 해당한다. 보호구역의 행위허용은 신호등의 진행[on] 명령에 해당한다. 보호구역을 관리하는 규범은 신호등 규범이 외부에서 주어지듯이 규제자[행정청]에 의하여 타율적으로 설정된다. 보호구역에는 수많은 사람들이 관련을 맺고 있지만 그들은 서로 외부적 강행질서에 적응하는 고립된 균집관계를 이룬다. 감시는 보호구역의 이행을 담보하는 수단이다.

< 보호구역 법제의 분석 : 신호등 모델 >

□ 의사결정 체계 : 일방型(예시)

○ 백두대간보호기본계획(法제4조)

산림청장(수립) - 환경부장관(협의) - 보호위원회(심의)

○ 백두대간 보호지역 지정(法제6조)

산림청장(수립) - 환경부장관(협의) - 주민의견(청취)

○ 습지보전기본계획(法제5조)·보전계획(法제11조)

환경부장관 + 해양부장관(수립) - 관계중앙행정기관장(협의)

○ 습지보호지역 지정(法제8조)

환경부장관/해양부장관/시도지사(지정)

시장군수/주민(의견청취) - 관계행정기관장(협의)

□ 관리체계 : 금지 & 유인(예시)

○ 백두대간 보호지역[단순型]

[금 지]

[유 인]

행위제한(法제7조) ↔ 주민지원(法제11조의2) · 토지매수(法제10조)

○ 습지보호지역[복합型]

행위제한(제13조) · 출입제한(제15조)[금지] ↔ [유인] 토지매수(제20조의2)

원상회복(제14조) [복원] - [이용] 이용료부과(제18조의2)

제 2 장 법적 근거 및 운영실태

1. 국토·환경 부문

우리나라의 국토는 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 및 개별법령에서 토지의 특성에 따라 보전 또는 개발목적의 용도 지역·지구·구역 등을 정하여 관리하고 있으며, 보호구역에 대해서는 그 목적달성을 위해서 토지이용행위를 제한하고 있다. 그러나 경제 관련 부처들에서는 보호구역 지정목적과 특성은 간과한 채, 개발용지 공급 부족, 복잡·다기한 용도지역 제도 및 불분명한 토지구제 등이 국가경쟁력을 저하시킨다는 명분 아래 보호구역의 통·폐합 등의 개선방안을 고려하고 있다. 국토환경에 미칠 영향에 대한 고려가 미흡한 상태에서 개발 수요자 또는 경제적 논리에만 입각하여 토지제도를 개선할 경우, 종전 준농림지역 제도에서의 난개발 문제 등이 재연될 우려가 있다.

1) 기초법리

(1) 일반법 체계 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률¹⁾

□ 입법취지

이 법은 국토의 이용·개발 및 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 공공복리의 증진과 국민의 삶의 질을 향상하게 함을 목적으로 한다(제1조).

□ 용도지역의 지정

건설교통부장관 또는 시·도지사는 도시관리계획으로 용도지역을 결정한다(제36조제1항). 용도지역은 도시지역(제1호), 관리지역(제2호), 농림지역(제3호) 및 자연환경보전지역(제4호)으로 구분한다[大용도지역]. 용도지역은 다음의 구분에 따라 세분한다[中용도지역].

1) 일부개정 2005.8.4 법률 7678호, 시행일 2006.8.5.

- 도시지역 : 다음 각목의 1로 구분하여 지정한다.
 - 가. 주거지역 : 거주와 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필요한 지역
 - 나. 상업지역 : 상업 그 밖의 업무의 편익증진을 위하여 필요한 지역
 - 다. 공업지역 : 공업의 편익증진을 위하여 필요한 지역
 - 라. 녹지지역 : 자연환경·농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한 지역
 - 관리지역 : 다음 각목의 1로 구분하여 지정한다.
 - 가. 보전관리지역 : 자연환경보호, 산림보호, 수질오염방지, 녹지공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변의 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
 - 나. 생산관리지역 : 농업·임업·어업생산 등을 위하여 관리가 필요하나, 주변의 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
 - 다. 계획관리지역 : 도시지역으로의 편입이 예상되는 지역 또는 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역
 - 농림지역
 - 자연환경보전지역
- 각 용도지역의 변경은 도시관리계획으로 결정한다(제36조제1항).
건설교통부장관 또는 시·도지사는 대통령령이 정하는 바에 따라

용도지역을 도시관리계획결정으로 다시 세분하여 지정하거나 이를 변경할 수 있다(제36조제2항).

□ 용도지구의 지정

건설교통부장관 또는 시·도지사는 다음 각호의 어느 하나의 용도지구의 지정 또는 변경을 도시관리계획으로 결정한다(제37조제1항).

- ① 경관지구 : 경관을 보호·형성하기 위하여 필요한 지구
- ② 미관지구 : 미관을 유지하기 위하여 필요한 지구
- ③ 고도지구 : 쾌적한 환경조성 및 토지의 고도이용과 그 증진을 위하여 건축물의 높이의 최저한도 또는 최고한도를 규제할 필요가 있는 지구
- ④ 방화지구 : 화재의 위험을 예방하기 위하여 필요한 지구
- ⑤ 방재지구 : 풍수해, 산사태, 지반의 붕괴 그 밖의 재해를 예방하기 위하여 필요한 지구
- ⑥ 보존지구 : 문화재, 중요 시설물 및 문화적·생태적으로 보존가치가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구
- ⑦ 시설보호지구 : 학교시설·공용시설·항만 또는 공항의 보호, 업무기능의 효율화, 항공기의 안전운항 등을 위하여 필요한 지구
- ⑧ 취락지구 : 녹지지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역·개발제한구역 또는 도시자연공원구역안의 취락을 정비하기 위한 지구
- ⑨ 개발진흥지구 : 주거기능·상업기능·공업기능·유통물류기능·관광기능·휴양기능 등을 집중적으로 개발·정비할 필요가 있는 지구
- ⑩ 특정용도제한지구 : 주거기능 보호 또는 청소년 보호 등의 목적으로 청소년 유해시설 등 특정시설의 입지를 제한할 필요가 있는 지구
- ⑪ 그 밖에 대통령령이 정하는 지구

건설교통부장관 또는 시·도지사는 필요하다고 인정되는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 각 용도지구를 도시관리계획결정으로 다시 세분하여 지정하거나 이를 변경할 수 있다(제37조제2항). 시·도지사는 지역여건상 필요한 때에는 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 시·도의 조례로 용도지구의 명칭 및 지정목적과 건축 그 밖의 행위의 금지 및 제

한에 관한 사항 등을 정하여 제1항 각호의 용도지구외의 용도지구의 지정 또는 변경을 도시관리계획으로 결정할 수 있다(제37조제3항).

□ 개발제한구역의 지정

건설교통부장관은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청이 있어 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 개발제한구역의 지정 또는 변경을 도시관리계획으로 결정할 수 있다(제38조제1항). 개발제한구역의 지정 또는 변경에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다(제38조제2항).

□ 도시자연공원구역의 지정

시·도지사는 도시의 자연환경 및 경관을 보호하고 도시민에게 건전한 여가·휴식공간을 제공하기 위하여 도시지역 안의 식생이 양호한 산지(산지)의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 도시자연공원구역의 지정 또는 변경을 도시관리계획으로 결정할 수 있다(제38조의2제1항). 도시자연공원구역의 지정 또는 변경에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다(동조제2항).

□ 수산자원보호구역의 지정

건설교통부장관은 직접 또는 관계 행정기관의 장의 요청을 받아 수산자원의 보호·육성을 위하여 필요한 공유수면이나 그에 인접된 토지에 대한 수산자원보호구역의 지정 또는 변경을 도시관리계획으로 결정할 수 있다(제40조).

□ 법적 과제 : 관리체계상의 부정합성

도시관리계획으로 지정 또는 변경하는 용도지역[지구] 제도는 전국을 적용대상으로 상정하지만, 그 목적이 토지이용이기 때문에 환경이나 생태계 또는 문화유산등의 보전을 목적으로 하는 보호구역 시스템과 충돌

또는 사각지대를 야기시킨다. 국토계획상의 용도지역[지구]은 국토계획 이용법의 우월적 지위로²⁾ 인하여 환경 또는 문화유산 관련 계획보다 상위에 위치하게 되고 따라서 같은 계획에 기초한 보호구역 관리체계보다 우선할 수 있다.

그럼에도 현실적인 법집행 과정에서는 관련 계획 상호간의 또는 보호구역 상호간의 위계에 대한 조정 내지 연계 장치가 없기 때문에 각각의 행정청이 각자의 계획과 관리수단으로 보호구역을 관리함으로써 동일 공간에 여러 가지 보호구역이 중첩될 경우에 체계상의 부정합성과 인력·재정상의 비효율을 낳게 된다.³⁾

도시자연공원구역은 이론상 자연공원법의 규정에 의한 자연공원구역과 다를 바 없다. 그러나 양자의 지정기준과 관리체계는 근거법률 및 관할 행정청이 다르기 때문에 다르다. 한편 수산자원보호구역은 왕피천 등의 사례에서 보는 바와 같이 실제 『수면』 자체보다 그 수면에 인접한 토지를 지정하는 사례가 많다. 수산자원보호구역의 목적이 수산자원의 관리인 점에 비추어 관할 행정청의 변경 가능성이 검토될 수도 있다.

(2) 특별법 체계 : 제주국제자유도시특별법⁴⁾

□ 입법취지

이 법은 제주도를 국제자유도시로 개발함으로써 국가발전에 기여함과 동시에 제주도민이 주체가 되어 향토문화와 자연 및 자원을 보전하고 지역산업을 육성하며 쾌적한 생활환경을 조성하여 제주도민의 복지향상에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 이 법은 제주도의 토지이용과 환경보전에 관하여 제주도의회와 제주도지사에게 우월적 권한과 책임을 부여함으로써 종전의 국토의 계획 및 이용 그리고 자연환경과 문화유산의 보전

2) 예컨대, 다른 법률에 의한 토지이용에 관한 구역 등의 지정제한을 규정한 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제8조 또는 다른 법률에 의한 용도지역 등의 변경제한을 규정한 동법 제9조를 참조.

3) 개발제한구역 즉 그린벨트의 지정 및 관리에 관하여서는 별도의 특별조치법으로 규율한다. 이에 관한 법집행상의 문제점에 관하여서는 다음 절에서 기술한다.

4) 2002년 1월 26일 법률 제6643호 전문개정 ; 최근개정 2004.3.22 법률 제7210호 (자유무역지역지정운영).

에 관한 일반법 체계를 뛰어넘는 특별법 체계를 형성한다. 보호구역에 관하여서도 이 법은 별도의 체계를 이룬다.

□ 절대보전지역

제주도지사는 당해 시장·군수의 의견을 듣고 도의회의 동의를 얻어 다음 중 어느 하나에 해당하는 지역을 자연환경의 고유한 특성을 보호하기 위한 지역으로 지정할 수 있다. 이를 변경할 때에도 또한 같다(제27조제1항). 제주도지사가 절대보전지역을 지정하거나 변경한 경우에는 도조례가 정하는 바에 따라 지체없이 이를 고시하여야 한다(제27조제2항).

- 한라산·기생화산·계곡·하천·호소·폭포·도서·해안·연안·용암동굴 등으로서 자연경관이 뛰어난 지역(제1호)
- 수자원 및 문화재의 보존을 위하여 필요한 지역(제2호)
- 야생동물의 서식지 또는 도래지(제3호)
- 자연림지역으로서 생태학적으로 중요한 지역(제4호)
- 그 밖에 자연환경의 보전을 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 지역(제5호)

절대보전지역안에서는 그 지역 지정의 목적에 위배되는 건축물의 건축, 공작물 그 밖의 시설의 설치, 토지의 형질변경, 토지의 분할, 공유수면의 매립, 수목의 벌채, 토석의 채취, 도로의 신설 등 이와 유사한 행위를 할 수 없다. 다만, 다음중 어느 하나에 해당하는 행위로서 도지사의 허가를 받은 경우에는 그러하지 아니하다(제27조제3항).

- 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 등산로, 산책로, 임도, 도로, 공중화장실, 정자, 기상관측시설과 자연공원법에 의한 공원시설(제1호)
- 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 의한 산림경영계획으로 시행하는 사업으로서 갯벌이나 토지의 형질변경을 수반하지 아니하는 산림사업(제2호)
- 학술적 조사·연구를 목적으로 하는 행위(제3호)
- 절대보전지역 지정전에 건축된 기존 종교시설의 경내에서의 건축물의 증·개축행위(제4호)

- 그 밖에 자연자원의 원형을 훼손하거나 변형시키지 아니하는 범위안에서 도조례로 정하는 행위(제5호)

절대보전지역 지정 당시에 이미 관계법령의 규정에 의하여 건축물의 건축, 공작물 그 밖의 시설의 설치 또는 토지의 형질변경 등에 관하여 인가·허가·승인 등을 얻어(관계법령에 의하여 인가 등을 받을 필요가 없는 경우를 포함한다) 공사 또는 사업에 착수한 자는 제3항의 규정에 불구하고 도지사의 허가를 받지 아니하고 계속 시행할 수 있다(제27조제4항).

□ 상대보전지역

제주도지사는 당해 시장·군수의 의견을 듣고 도의회의 동의를 얻어 기생화산·하천·계곡·주요도로변·해안 등 생태계 또는 경관보전이 필요한 지역(제1호) 또는 절대보전지역을 제외한 지역 중 보전의 필요가 있는 지역(제2호)을 자연환경의 보전과 적절한 개발을 유도하기 위한 지역[상대보전지역]으로 지정할 수 있다. 이를 변경할 때에도 또한 같다(제28조제1항). 상대보전지역안에서는 그 지역 지정목적에 위배되는 건축물의 건축, 공작물 그 밖의 시설의 설치 및 토지의 형질변경 등 이와 유사한 행위를 할 수 없다. 다만, 다음 중 어느 하나에 해당하는 행위로서 도지사의 허가를 받은 경우에는 그러하지 아니하다(제28조제2항). 법 제27조제2항 및 제4항의 규정은 상대보전지역에 관하여 이를 준용한다(제28조제3항).

- 법 제27조제3항의 각호 중 어느 하나에 해당하는 행위(제1호)
- 박물관 및 미술관 진흥법 제2조의 규정에 의한 박물관과 미술관의 건축(제2호)
- 농업·임업·축산업·수산업을 영위하거나 숙박, 판매 등 소득에 연관되는 2층 이하의 건축물(부대건축물 및 부설 주차장시설을 포함한다)의 건축(제3호)
- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제37조제1항제8호의 규정에 의한 취락지구, 동법 제51조제3항의 규정에 의한 제2종지구단위계획구역 또는 지적법 제5조의 규정에 의한 지목이 대지인 토지에서의 2층 이하의 건축물의 건축(제4호)

제2장 법적 근거 및 운영실태

- 도로, 하천유량 및 지하수 관측시설, 배수로의 설치 또는 이와 유사한 농업·임업·축산업·수산업에 부수되는 공작물 또는 시설의 설치(제5호)
- 수목의 벌채 또는 토석의 채취(제6호)
- 이동이 용이하지 아니한 물건의 설치 또는 퇴적(제7호)
- 그 밖에 도조례로 정하는 종류와 규모의 건축물의 건축, 공작물·시설물의 설치 또는 토지의 형질변경(제8호)

□ 관리보전지역의 지정

제주도지사는 한라산국립공원, 도시지역 및 제주도의 부속도서를 제외한 지역중 지하수자원·생태계 및 경관을 보전하기 위하여 필요한 지역을 관리보전지역으로 지정할 수 있다(제29조제1항). 관리보전지역은 그 환경특성에 따라 이를 지하수자원보전지구·생태계보전지구 및 경관보전지구로 세분하여 지정하되, 보전지구는 다시 이를 등급별로 세분할 수 있다. 이 경우 보전지구의 지정기준 및 등급기준은 도조례로 정한다(제29조제2항). 도지사는 관리보전지역을 지정하고자 하는 때에는 다음 각호의 사항을 조사하여야 한다(제29조제3항).

- 지하수자원보전지구(제1호)
 - 가. 습굴·용암동굴·함몰지 등 투수성 지질구조요소
 - 나. 토양의 오염지수 등 토양요소
- 생태계보전지구(제2호)
 - 가. 희귀·멸종위기·특산·자생식물군락지, 자연림 등의 식물상 요소
 - 나. 희귀·멸종위기·천연기념동물 서식지, 수림지역 등 서식환경지역의 동물상 요소
- 경관보전지구 : 기생화산·하천·구릉·주요도로변 등 경관미 요소(제3호)

제주도지사는 관리보전지역을 지정하고자 하는 경우에는 당해 지역을 관할하는 시장·군수의 의견을 들은 후 도의회의 동의를 얻어야 한다(제29조제4항). 도지사는 관리보전지역을 지정한 때에는 도조례가 정하는

바에 따라 지체없이 이를 고시하여야 한다(제29조제5항). 위 제3항 내지 제5항의 규정은 관리보전지역의 변경·해제에 관하여 이를 준용한다(제29조제6항). 도지사는 관리보전지역으로 지정·고시된 지역에 대하여는 보전지구별 구분에 따라 제3항 각호의 사항을 주기적으로 조사하여야 한다. 이 경우 조사에 관하여 필요한 사항은 도규칙으로 정한다(제29조제7항).

□ 법적 과제 : 지역구분의 부정합성

제주국제자유도시특별법은 제주도의 토지의 이용과 보전에 관한 일반법 체계인 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 대한 특례를 규정한다는 점에서 특별법 체계에 속한다. 제주특별법이 규정하는 『관리보전지역』의 개념은 국토계획이용법이 규정하는 『관리지역』의 개념과 다르다. 후자가 용도지역별 개발의 정도를 기준으로 함에 비하여 전자는 용도지역 자체의 구분에 해당한다. 후자는 용도지역별 개발의 정도에 따라 절대보전지역과 상대보전지역을 따로 구분한다.

제주국제자유도시특별법이 절대보전지역과 상대보전지역의 개념을 구분함은 국토계획이용법 체계에 비하여 환경법적 사고에 접근한다. 그러나 관리보전지역의 개념은 중첩적이다. 이 지역은 구분의 목적에서는 절대보전지역과 맥락을 같이 하지만 개발의 정도에서는 상대보전지역과 맥락을 같이한다. 법집행 과정의 효율을 도모하기 위하여서는 용도지역 체계가 더 정치하거나 아니면 더 단순화되어야 할 것이다.

2) 토지이용의 제한

(1) 개발제한구역[그린벨트]

□ 도입배경

- 1960년대 이후 압축성장과정에서 도시인구 집중이 가속화함에 따라 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하기 위하여 1971년~1977년 사이에 8차례에 걸쳐 수도권 을 비롯한 전국 14개 도시권에 개발제한구역이 지정되었다.

- 지정 총면적은 5,397km²로서 국토면적의 5.4%에 해당되며, 전체 면적의 25%가 수도권에 소재한다. 건설교통부는 개발제한구역 제도개선계획(1999.7)에 따라 2005년 상반기까지 1,322km²를 해제하였으며 앞으로 1,617km²를 해제할 예정이다.

□ 근거법률 : 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법⁵⁾

이 법은 국토의계획및이용에관한법률 제38조의 규정에 의한 개발제한구역의 지정과 개발제한구역에서의 행위제한, 주민에 대한 지원, 토지의 매수 기타 개발제한구역의 효율적인 관리를 위하여 필요한 사항을 정함으로써 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보함을 목적으로 한다(제1조)

□ 개발제한구역의 지정

건설교통부장관은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청이 있어 보안상도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 개발제한구역의 지정 및 해제를 도시관리계획으로 결정할 수 있다(제3조제1항). 개발제한구역의 지정 및 해제의 기준은 대상도시의 인구·산업·교통 및 토지이용등 경제·사회적 여건과 도시확산추세, 기타 지형 등 자연환경여건을 종합적으로 감안하여 대통령령으로 정한다(제3조제2항).

□ 행위제한 및 경제적 보상방안

- 원칙적으로 모든 종류의 개발행위가 금지되나 구역지정 목적에 위배되지 않는 시설에 대해서는 예외적으로 시장군수의 허가를 받아 허용
- 1971년 도입이후 주민생활편의 및 소득증대보장 차원에서 50여 차례 행위제한을 완화하였으며, 지난 2000년 개발제한구역의지

5) 일부개정 2005.8.4 법률 7678호, 시행일 2006.8.5.

정및관리에관한특별조치법 제정을 통해 매수청구권 부여, 취락지구 지정시 행위완화 등의 보상제도 마련

□ 갈등사례(1) : 축사의 용도변경 [하남市 사례 2005]

- 경찰은 2005년 11월 30일, 경기도 하남시의 개발제한구역 안에 축사용으로 허가받은 건물을 용도를 바꿔 임대한 혐의[개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 위반]로 ○○○씨등 하남시장 동생과 친척 6명, 前 하남시의회 의장 ○○○씨, 시의원 ○○○씨 등 9명을 형사 입건하였다.
- 이들은 개발제한구역 안에 축사로 허가받은 건물을 공장이나 창고, 음식점 등으로 용도변경하여 운영하거나 임대하였다는 혐의를 받았다. 하남시장은 “수십 년 동안 개발제한구역으로 묶인 하남시 전체에 8,600채나 되는 불법 축사가 있고 상당수가 생계형이어서 단속에 어려움도 많았지만, 친인척이라고 해서 봐주거나 묵인하지는 않았다”고 말하였다.⁶⁾
- 축사는 명칭 용도가 가축 사육에 한정된다. 따라서 이를 창고나 공장등으로 전용함은 개발제한지정관리특별조치법이 규정하는 용도제한을 정면으로 침해하게 된다. 하남시의 위반사례는 검찰과 법원을 거쳐 법적 판단을 받을 사항이지만, 개발제한 구역에 대한 개발압력의 단면을 보여준다. 경찰은 불법임대에 관여한 축사의 소유자나 관리자를 형사입건함으로써 개발제한구역내 건축물의 용도위반이 민사법상의 문제에 그치지 아니함을 천명하였다. 행정당국자는 “묵인한 사실이 없다”고 항변하지만 하남시 뿐만 아니라 불법 임대애 사용되는 수도권내 대부분의 축사들이 누가 보아도 축사 본래로 용도로 사용되기 어려운 형상을 지니고 있음에도 축사로 건축허가가 실행되었다는 사실은 관할 행정청이나 관계 공무원들이 탈법에 이바지함을 시사한다.

6) 한겨레신문 2005.11.30.

□ 갈등사례(2) : 저장창고의 용도변경 [과천시 사례 2004]

- 경기도 과천시의 ○○○씨는 2004년 2월 25일자로 경기도 행정심판위원회에 과천시장을 상대로 과천시장이 2004년 1월 12일과 동년 2월 11일자로 연이어 내린 ‘개발제한 구역내 불법행위 계고’ 처분을 취소하고 새로운 처분을 내리거나 의무이행 명의자를 건축주인 창고 소유자로 변경하라”라는 심판을 청구하였다.
- 청구인 ○○○씨는 안양세무서에 『농축산물: 도·소매 및 통신판매업』을 신고하고, 유기농산물 판매업을 경영하고 있는 자로서, 2003년 12월 6일에 경기도 과천시 갈현동(20~19번지)에 소재한 창고를 임차하여, 2004년 2월 25일 현재 동 사업을 경영하였다. 청구인은 창고 옆에 소재한 중개인『○○○부동산』의 중개로 상기 창고에 입주하면서 소유자 ○○○씨의 동의를 얻어 창고 내부를 일부 개조하여 사무공간을 마련하고 영업에 임하였다. 당시 청구인은 소유자와 중개인에게 유기농산물 유통업을 경영하기 위한 창고를 구한다고 밝혔으며, 이 건 창고가 개발제한구역에 포함된 “농산물보관용”임을 몰랐다.
- 피청구인 과천시장은 2004년 1월 12일자로 청구인에게 보낸 계고장에서 “원상복구”를 명하였다. 동 계고장은『창고』를 “사무실로 쓰는 행위”와 “물류장 증축”을 위법사항으로 명기하였지만, 원상복구 내용을 구체적으로 기록하지 않았다. 청구인은 과천시장의 계고장을 받고도 “원상복구”를 명하는 처분의 내용을 이해할 수 없었다.“사무실로 쓰는 행위”를 중단하고 이른바 “증축한 물류장”[내부개조공간]을 철거하는 조치로 충분한 것인지 아니면 영업[유기농산물 유통]을 중단하고 창고를 완전히 떠나야 하는 것인지의 여부가 불명확하였다. 청구인은 단속 공무원에게 “사무실로 쓰는 행위”와 “내부개조”가 문제된다면, 사무실을 다른 곳으로 옮기고 증축[개조] 부분을 철거하면 되는가의 여부를 따졌다. 현장에 나

은 단속 공무원은 이 건 창고가 일반창고가 아닌 “저장창고”임을 확인하면서, “창고를 완전히 떠나야 한다”고 말하였다.

- 청구인은 경기도 행정심판위원회에 “저장창고를 일반창고로 임대한 소유자의 위법행위[용도변경]와 중개인의 불법행위를 방지하면서 임차인만을 문책함은 형평의 원칙에 반하며 ‘처분의 대상’이 잘못되었다”고 주장하였다. 같은 주장에 따르면, 과천시장은 당초부터 건축물 “소유자”에게 불법전용 책임을 물었어야 마땅하다. “창고를 완전히 비우는 조치”는 소유자와 청구인간의 계약해지등의 방법을 통하여 해결되어야 할 사항이었다.
- 생각건대, 이 사안의 건축물 저장창고는 개발제한구역특별조치법에 의하여 그 용도변경이 제한되어 있다. 그럼에도 건축주가 일반창고로 임대하였음은 당초의 목적 달성이 불능인 법률행위[임대차계약]로서 무효행위에 해당한다. 당사자들이 정을 모르고 임대차 계약을 체결하였다고 할지라도 행정당국의 계고이후에는 사정을 알았다고 보아야 하기 때문에 목적불능인 당해 임대차 계약을 해제함이 옳다. 개발제한구역내 건축물의 허가서에는 대체적으로 “용도변경을 금지한다”는 취지를 명기하고 있기 때문에 건물소유자는 형사상 사기죄의 혐의를 면하기 어렵다. 그럼에도 건물소유자에 대한 계고를 생략하고 임차인에게만 계고장을 보냈던 과천시장의 조치는 개발제한구역특별조치법의 법리를 오해하였거나 법집행상의 형평을 무시한 처사라고 볼 수 있다.

(2) 군사시설보호구역

근거법률 : 군사시설보호법⁷⁾

입법취지

이 법은 중요한 군사시설을 보호하고 군작전의 원활한 수행을 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 국가안전보장에 기여함을 목적으로 한다(제1조).

7) 일부개정 2003.5.15 법률 제6870호.

□ 보호구역의 설정

국방부장관은 합동참모의장의 건의에 따라 보호구역 또는 민간인통제선[민통선]을 설정하거나 이를 변경할 수 있다(제4조제1항). 국방부장관은 군사시설의 철거, 작전환경의 변화 기타의 사유로 제1항의 규정에 의한 보호구역 또는 민통선을 유지할 필요가 없게 된 때에는 지체없이 이를 해제하여야 한다(제4조제2항). 민통선은 보호구역(제4항제1호)안에 설정하되, 군사분계선의 남방 15킬로미터의 범위 안에서 설정할 수 있다. 보호구역의 설정범위는 다음과 같다(제4항).

① 군사분계선 인접지역 : 군사분계선의 남방 25킬로미터 범위안에서 다음 각목과 같이 구분하여 설정한다.

가. 통제보호구역: 민통선이북지역. 다만, 통일정책의 추진을 위하여 필요한 지역, 취약지역, 안보관광시설지역등으로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 지역은 이를 제한보호구역으로 설정할 수 있다.

나. 제한보호구역: 민통선이남지역. 다만, 중요한 군사시설이 있는 지역은 당해 군사시설의 최외곽경계선으로부터 500미터를 초과하지 아니하는 범위안에서 이를 통제보호구역으로 설정할 수 있으며, 중요한 군사시설이 없거나 군 작전상 장애가 되지 아니하는 지역으로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 지역은 이를 제한보호구역에서 제외할 수 있다.

② 제1호외의 지역 : 군사시설의 최외곽경계선으로부터 1킬로미터 이내에서 보호구역을 설정할 수 있다. 이 경우 통제보호구역은 당해 군사시설의 최외곽경계선으로부터 500미터를 초과할 수 없다.

보호구역 및 민통선의 설정은 군사시설보호와 군사목적달성을 위하여 필요한 최소한의 범위내에서 하여야 한다(제4조제5항). 국방부장관은 보호구역이나 민통선을 설정·변경 또는 해제하고자 할 때에는 국방부 군사시설보호구역심의위원회(제5조제1항)의 심의를 거쳐야 한다(제4조제6항).

국방부장관은 보호구역이나 민통선을 설정·변경 또는 해제한 때에는 이를 지체없이 관계 행정기관의 장에게 통보하여야 한다(제4조제7항).

□ 관리현황

- 보호구역의 범위 : 군사시설 경계선에서 1Km까지.
- 행위제한 : 건축물 신·증축 및 고도제한
- 보호구역의 토지소유 형태 : 군사시설부지는 국방부소유로 수용
 - * 경계선 밖은 국·공유지 및 사유지 혼재
- 군사시설 이전 비용 조달 : 작전상 필요시 국가 지원
 - * 기타의 경우에는 부대별 독립채산제 및 지방정부비용요구
- 접경지역 민통선 설치 : 15Km까지(국가 수용 안함).

□ 법적과제

- 1972년에 제정된 군사시설보호법의 최종목표는 국가의 안전보장이고, 이러한 목표달성을 위하여 동법은 군사시설보호구역을 설정한다. 군사시설보호구역은 군사시설을 보호하고 군작전의 원활한 수행을 위하여 필요한 지역을 확보함으로써 작전상의 장애를 없애고 궁극적으로 국가안전보장을 강화하려는 목적을 지닌다.⁸⁾
- 군사시설보호구역은 군사시설보호법에 의해 군사분계선으로부터 25km 내의 지역과 기타 지역의 경우 군사시설 최외곽 경계선으로부터 1km까지의 범위 내에서 설정할 수 있도록 되어 있다. 군사시설보호구역은 규제의 정도에 따라 통제보호구역과 제한보호구역으로 구분되며, 통제보호구역은 고도의 군사활동 보장이 요구되는 군사분계선에 인접한 지역과 기타 중요한 군용시설의 기능보전이 요구되는 구역에 설치되어 있다. 이중 개발과 관련되는 지역은 제한보호구역이고, 이 지역에서의 지역주민의 민원이 끊

8) 군사시설보호와 관련된 법규는 이외에도 1950년에 제정된 해군기지법을 시작으로 방어해면법(1950), 군용전기통신법(1961), 군용항공기지법(1972) 등이 먼저 제정되었는데, 이러한 각 법에서 적용하지 않은 군사시설보호구역에 대한 모든 규정은 군사시설보호법의 적용을 받도록 하고 있다.

임없이 제기되고 있다.

- 군사시설 주변의 전체 민원 가운데 대부분은 군사시설보호구역과 관련되어 제기되고 있다. 군사시설보호구역은 국방·군사시설이 소재한 대부분의 지역에 설정되어 있으며, 구역 내에서의 재산권 행사가 제한되고 있기 때문이다[김명용:2005]. 군사시설보호구역은 대부분 국유지가 아닌 사유지가 공유지(지방자치단체 소유)에 설정되어 있다. 따라서 해당주민과 지방자치단체는 구역의 해제 또는 축소, 건물의 고도제한 등을 요구하고 있다. 또한 군사시설보호구역과 관련된 민원 역시 주로 전방지역에서 발생하고 있다. 이러한 것은 국방·군사시설과 군사시설보호구역이 밀접하게 연계되어 있기 때문이다. 이러한 이유로 군사시설보호구역과 관련된 민원은 간혹 국방·군사시설과 관련된 민원으로 파생되는 경우가 있다. 즉, 주민들은 군사시설보호구역의 해제와 규제완화에 대한 요구가 관철되지 않을 경우, 국방·군사시설의 이전을 주장하기도 한다.

□ 운영실태

- 사유재산권의 제한 : 현행군사시설보호법은 군사분계선으로부터 25Km이내에 군사시설보호구역을 설치하게 되어 있어 해당지역의 지역발전 저해 및 주민들의 재산권 행사를 제약
- 군사시설 주변지역에 대한 군사시설보호구역 설치로 지역발전 저해 : 개별 군사시설의 주변지역에 대해서도 군사시설보호구역을 설치(1Km)하여 건물의 신·증축을 제약하는 등 정상적인 지역발전 저해
- 광범위한 통제·규제지역설치로 정주생활환경의 낙후 : 군사시설보호법은 군사분계선으로부터 15Km 이내 지역에 대해 민간인통제선을 설치함으로써 이 지역에서의 정상적인 경제활동을 크게 제약

- 피해보상에 대한 제도적 장치 미흡 : 군사시설보호법은 군사시설 보호와 작전성 확보에 치중하여 군사작전과 훈련으로 인한 주민 피해보상조항이 누락되어 민원이 다량 발생. 특히 군사시설보호 구역 설치지역에 대한 국가적인 지원 및 보상제도가 마련되지 않아 이에 대한 민원이 증가

□ 제도 개선안

- 국방·군사시설과 관련한 갈등을 직접적으로 해결하기 위한 법적 제도를 마련하는 것이 바람직하다[김명용:2005]. 한편 국방·군사시설과 군사임무를 보호하기 위한 토지이용의 규제를 하는 지역은 사실상 접경지역보다 넓다.⁹⁾ 접경지역지원법과 별개로 국방·군사시설로 인한 지역의 불편익을 직접적으로 보상하는 법제를 정비할 필요가 있는 이유이다. 일본의 경우 ‘방위시설주변생활환경정비등에관한법률’의 목적인 ‘방위시설주변지역의 생활환경정비에 필요한 조치를 강구함과 동시에 자위대의 특정행위에 의해 생기는 손실을 보상하는’ 법제를 만든 것을 예로 들 수가 있다.
- 군사활동 등에 의하여 국방·군사시설 주변지역 안에서 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정되는 생활환경 피해를 예방 또는 저감하기 위한 피해방지시설을 설치하는 등의 피해방지대책을 수립·시행하여야 할 것이다. 또한 군사상 생활환경 피해를 입은 주민에 대해서는 피해를 보상함으로써 주변지역 주민의 생활안정 및 복지향상에 기여할 수 있도록 하여야 할 것이다.
- 참여정부에서 지방균형발전을 위하여 추진하고 있는 국가균형발전법과 이 법에 의한 균형발전특별회계의 설치계획은 군사시설보호 구역의 외부성을 시정할 좋은 기회로 볼 수 있다[김명용:2005]. 이 특별회계의 취지는 수도권에 비하여 상대적으로 낙후된 지방의 재정지원을 목표로 하고 있다. 현재는 재원조성의 방법을 놓

9) 군사시설보호구역은 접경지역을 포함한 넓은 개념이다. 따라서 접경지역의 문제는 군사시설보호구역문제의 일부분으로 볼 수 있다.

고 재정경제부와 행정자치부가 의견을 달리하고 있다. 재정경제부는 재원조성방법으로 특별교부세의 50%와 지방양여금 전액을 주로 재원으로 하자는 입장이고, 행정자치부는 법인세 중 내국세의 일부와 지역균형개발세를 신설하고 이를 주된 재원으로 삼으려고 한다. 앞으로의 과제는 군사시설보호구역이 밀집함으로써 인해서 낙후된 경기북부가 이 특별회계의 균형발전지원 지역에 포함되어야 한다는 점이다.

(3) 접경지역

□ 근거법률 : 접경지역지원법

□ 법제화 배경

■ 한국의 국방·군사시설과 그 보호구역에 대한 토지의 독점적 사용은 권위주의시대에서는 별다른 논쟁 없이 국가안보를 위해 묵인되었다. 그러한 까닭에 국방·군사시설입지지역에 대한 지역창원의 지원과 시민창원에 대한 지원은 별다른 진전이 없었으며, 국방·군사시설의 보호를 위한 정책만이 1972년에 군사시설보호법으로 제도화되었다.

■ 지방자치가 본격적으로 실시되고 지역에 자신의 토지이용에 대한 권리가 국가안보로 인하여 침해된다는 인식이 확산된 후, 국방·군사시설입지 지자체와 지역주민들이 군기지의 이전 혹은 보호구역의 해제를 주장한 것이다. 그리하여 2000년에는 접경지역지원에 대한 논의가 짝 텃으며, 독일 등의 접경지역 지원사례를 참고하여 법제화하기에 이르렀다.

□ 지리적 현황

비무장지대(907.3km²) : 휴전선 남북으로 각각 2km(동서 약248km)

민북지역(1,369.6km²) : 민간인통제선 북방지역(남방한계선에서 5~20km)

민남지역(7,678.0km²) : 접경지역지원법에 의한 지원대상지역으로서 민간인통제선으로부터 20km이내 지역 (15개 시·군, 98개 읍·면·동)

□ 자연환경현황 : 약 1,900여종의 동·식물과 152종의 희귀종 분포

철원평야, 향로봉 등 주요 철새 서식지

대암산 용늪은 다양한 식물상의 군집·濕地藻類 서식

□ 토지이용 현황

■ 비무장지대 : 전체면적(907.3km²)의 75.5%가 임야

* 남북이 視界 확보를 위하여 식생을 제거하여 초지가 많음(20.3%)

■ 민북지역 : 전체의 69.1%인 946.4km²가 임야, 농경지는 15.3%

※ 지역별 토지이용

(단위 : km²)

구분	계	임야	농경지	초지	기타
비무장지대	907.3	684.9	24.9	184.2	12.9
	100%	75.5	2.8	20.3	1.4
민북지역	1,369.6	946.4	210.4	-	238.4
	100%	69.1	15.3	-	17.4

* 자료: 김영봉(국토연구원:2005)

□ 법적 과제

■ 접경지역지원법의 설립목적에는 “낙후된 접경지역의 경제발전 및 주민복지 향상을 도모하고” (동법 제1조)라고 하여 그 동안 남북 분단 및 군사시설보호구역의 설정 등의 원인으로 인하여 낙후된 지역의 저발전의 책임이 국가에 있음을 인정하였다. 그리고 이 법 제3조는 접경지역지원에 관한 사항에 있어서는 다른 법률에 우선하여 적용한다고 하였다. 하지만 접경지역의 낙후원인이 근

본적으로 군사시설보호법 등의 개발규제에 있음에도 불구하고, 이 법 제3조 단서조항에는 “국토의계획및이용에관한법률·수도권정비계획법 및 군사시설보호법에 의한 군사에 관한 사항은 그러하지 아니하다” 고 규정하고 있다.

- 접경지역을 국가가 지원한다고 하면서도 군사시설보호구역내에서는 군사시설보호법의 적용이 우선하도록 하고 있으므로 결국 형식논리상 순환논리에 빠져 있는 것이다. 접경지역지원법이 단서조항이 정한 규제법률 등에 의한 피해를 보상하려는 특별법적인 성격을 갖고 있음에 비추어 볼 때 이 법에 의한 지원책이 다시 군사시설보호법 등 규제 법률에 의하여 구속됨은 입법기술상의 모순이다.¹⁰⁾

3) 공원·습지

(1) 자연공원

□ 근거법률 : 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률¹¹⁾

□ 입법취지

이 법은 도시에 있어서의 공원녹지의 확충·관리·이용 및 도시녹화 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 쾌적한 도시환경을 형성하여 건전하고 문화적인 도시생활의 확보와 공공의 복리증진에 기여함을 목적으로 한다(제1조).

□ 지정현황 : 총75개소 7,751km²

국립공원 : 20개소, 6,580km²(육지 3,899km², 해면 2,681km²)

도립공원 : 22개소, 751km²

10) 어떤 학자는 이 법을 ‘속빈 강정’이라고 표현하고 이 법 제3조의 단서조항을 삭제할 것을 주장하기도 한다(소성규, 군사시설보호법의 발전적 적용방향, 규제연구(제11권 제1호), 한국경제연구원, 2002, 126면).

11) 전문개정 2005.3.31 법률 제7476호.

국립공원 : 33개소, 441km²

□ 도시자연공원구역의 지정 및 변경의 기준

도시자연공원구역의 지정 및 변경의 기준은 대상도시의 인구·산업·교통 및 토지이용 등 사회경제적 여건과 지형·경관 등 자연환경적 여건을 종합적으로 감안하여 대통령령으로 정한다(제26조).

□ 지정절차 : 자연공원법 제4조

- 국립공원 : 관할 도지사의 의견수렴 → 관계 중앙행정기관의 장과 협의 → 국립공원위원회 및 국토정책위원회 심의 → 지정(환경부장관)
- 도립공원 : 관할군수의 의견청취 → 도립공원위원회 → 환경장관의 승인(관계 중앙행정기관의 장과 협의) → 지정(시·도지사)
- 군립공원 : 군립공원위원회 심의 → 시·도지사 승인 → 지정(군수)

□ 관리체계

관리주체 : 환경부장관(국립공원관리공단, 시·도 대행)

자연보존지구, 자연환경지구, 자연취락지구, 밀집취락지구, 집단시설지구로 구분하고 용도지구별로 행위제한을 차별화하여 관리

□ 갈등사례 : 울릉도 국립공원¹²⁾

- 울릉도 국립공원 지정과 관련하여 개최된 2003년 7월 17일의 세미나에서는 국립공원 지정에 관한 의견이 갈렸다. 참석한 지역유지를 포함한 주민의 대부분은 국립공원의 지정에 반대하였다. 주민들은 국립공원 지정에 이은 개발제한 주민이 생계에 막대한 지장을 준다는 두려움을 안고 있었다.
- 경상북도는 2003년에 국립공원 지정에 관한 의견을 환경부로 보냈으나, 실제로 울릉군에서는 군의원들이 이러한 사실을 부인하

12) 환경미디어 2005년 4월호, 발췌요약.

였다. 울릉군 주민중 자본력을 지닌 사람들은 이미 군을 빠져나갔고, 현재는 경제적 여유가 없는 사람들이 많기 때문에 공원 지정에 앞서 실체적이고 정확한 청사진이 필요하다는 것이 공원지정 반대론자들의 주장이다. 일부 지역주민들은 자발적으로 구성된 울릉군발전협의회가 국립공원 지정 및 관리의 주체가 되어야 한다고 덧붙인다.

- 지역주민들중에는 21세기는 지식사회이기 때문에 종래의 1차적 산업에서 머물지 말고 과감한 발상의 전환이 필요하다는 의견을 제시하는 사람도 있고 국립공원이나 도립공원은 오히려 자연파괴를 합법적으로 부추긴다고 주장하는 사람도 있다. 울릉도 주민들은 국립공원 지정 자체에 반대한다기보다는 독도를 둘러싼 한국과 일본의 외교적 분쟁이 첨예해지는 가운데 울릉도 국립공원의 지정으로 울릉도가 활력을 잃을 것을 걱정한다.

(2) 습지보호지역

습지보전법에 의하여 습지보호지역과 습지개선지역, 습지주변관리지역으로 구분하고 있다. 이는 핵심보전지역, 완충지역, 관리지역의 위계와 비슷한 체계를 가지고 있으나, 다른 용도지역과 다른 용어사용으로 개념이 명료하지 못하다. 습지보호지역, 습지개선지역, 습지주변관리지역 등으로 세분화하여 용도지역을 지정하고 있으나 지정대상과 규제사항 등이 명확히 구분되지 못하였으며, 실제적인 규제사항에 대하여 이해하는데 어려움이 있다.

근거법률 : 습지보전법¹³⁾

입법취지

이 법은 습지의 효율적 보전·관리에 필요한 사항을 규정하여 습지와 그 생물다양성의 보전을 도모하고, 습지에 관한 국제협약의 취지를 반영

13) 일부개정 2005.3.31 법률 제7461호.

함으로써 국제협력의 증진에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

□ 습지지역의 지정

환경부장관·해양수산부장관 또는 시·도지사는 습지중 다음의 어느 하나에 해당하는 지역으로서 특별히 보전할 가치가 있는 곳을 습지보호 지역으로 지정하고, 그 주변지역을 습지주변관리지역으로 지정할 수 있다(제8조제1항).

- 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부한 지역(제1호)
- 희귀하거나 멸종위기에 처한 야생동식물이 서식·도래하는 지역(제2호)
- 특이한 경관적·지형적 또는 지질학적 가치를 지닌 지역(제3호)

환경부장관·해양수산부장관 또는 시·도지사는 습지중 다음의 어느 하나에 해당하는 지역을 습지개선지역으로 지정할 수 있다(제8조제2항).

- 습지보호지역중 습지의 훼손이 심화되었거나 심화될 우려가 있는 지역(제1호)
- 습지생태계의 보전상태가 불량한 지역중 인위적인 관리등을 통하여 개선할 가치가 있는 지역(제2호)

환경부장관 또는 해양수산부장관은 습지보호지역등을 지정할 때에는 시·도지사 및 지역주민의 의견을 들은 후 관계중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다(제8조제3항). 시·도지사는 습지보호지역등을 지정할 때에는 시장·군수·구청장 및 지역주민의 의견을 들은 후 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다(제8조제4항). 환경부장관·해양수산부장관 또는 시·도지사는 습지보호지역등을 지정한 때에는 해당 지역의 명칭·위치 및 면적 기타 공동부령이 정하는 사항을 고시하여야 한다(제8조제5항). 습지보호지역등의 지정에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제8조제6항).

< 표 > 습지 관련 용도지역·지구

지역·지구·구역	지정대상	규제사항	계 획	기간	지원
습지주변 관리지역	습지보호지역의 주변지역	생태계에 위대한 동·식물을 풀어 놓거나 식재하는 행위	습지 보전 계획	-	-
습지개선지역	습지보호지역 중 습지의 훼손이 심화되거나 심화 될 우려가 있는 지역	습지주변관리지역 과 같음	습지 보전 계획	-	-
습지보호지역	<ul style="list-style-type: none"> • 자연생태계가 원시림을 유지 하고 있거나 생물다양성이 풍부한 지역 • 희귀하거나 멸종 위기에 처한 야생 동식물의 서식· 도래지역 • 특이한 경관, 지형적 또는 지질학적 가치 가 있는 지역 	건축물 공작물의 신·증축 및 토지 의 형질 변경 습지의 수위, 수량 에 영향을 미치는 행위, 흙, 모래, 돌 등의 채취, 광물채 취, 인위적인 동식 물 유입 등의 행위 금지 일정기간의 출입 제한	습지 보전 계획	-	지자체가 습지보호 지역 이용 료 징수

□ 습지보호지역의 지정해제 또는 변경

환경부장관·해양수산부장관 또는 시·도지사는 습지보호지역등으로서 대통령령이 정하는 공익상 또는 군사상 불가피한 경우에 해당하는 지역과 천재·지변 기타의 사유로 인하여 습지보호지역등으로서의 가치를 상실하거나 보전할 필요가 없게 된 지역에 대하여는 그 지정을 해제하거나 그 지역을 축소변경할 수 있다(제10조제1항). 법 제8조제3항 내지 제6항의 규정은 제1항의 규정에 의한 습지보호지역등의 지정해제 또는 변경에 관하여 이를 준용한다(제10조제2항).

□ 지정현황 : 총15개소[약186.594km²]

□ 정책대안

습지보호지역과 습지주변관리지역은 습지보전지역으로 구분하고 이를 핵심지역과 완충지역으로 구분하여 체계적으로 관리하고 행위규제와 지원사항을 명확하게 하여야 할 것이다. 습지개선지역의 경우 임시생태계 보전지역이나 특별대책지역의 성격을 가지고 있어서 이후에 특별대책지역의 습지관련대책지역으로 지정하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.

※ 사례(1) : 순천만

□ 현 황

순천만은 북위 35°48'30", 동경 127°31'00", 남해안 중서부에 위치하며, 고흥반도와 여수반도에 둘러 쌓여 있다. 순천만의 왼쪽으로는 여수반도와 오른쪽으로는 고흥반도에 둘러싸인 호수와 같은 만으로 넓은 갯벌과 섬들이 펼쳐져 있으며, 뒤 쪽으로는 백운산과 지리산이 자리잡고 있다. 이 곳을 찾는 철새들은 180여종이고, 천연기념물 228호 흑두루미의 한국내 마지막 남은 월동지이며, 국제희귀조류인 검은머리갈매기, 황새, 저어새, 노랑부리백로와 많은 도요물떼새들이 봄과 가을에 여기에서 먹이를 섭취하고 이동을 한다. 이는 순천만의 갯벌이 이들 철새들에게 많은 먹이와 안정된 서식 환경을 제공하고 있음을 의미한다.

□ 갈등상황

- 순천만 주변의 자연·지형적 변화를 살펴보면 순천만에 속하는 해룡면 지역의 해안가에는 수많은 공사가 이루어지고 있다. 와온해안도로의 확·포장공사가 진행 중이며, 와온마을 입구에 회센타와 과거 불법폐기물 매립이 이루어졌던 해안가에 해수탕 건물이 거의 완공되었고, 그 주변은 콘크리트 방조제로 둘러 싸였다. 노월마을 앞 폐염전인 농주염전터는 실버타운 건설이라는 명목으로 불법매립 되어 갯벌매립과 함께 인근 산자락이 흉하게 그 모

습을 들어내 보이고 있다. 이러한 공사가 이루어진 해룡쪽 갯벌 지역은 과거 흑두루미의 휴식공간으로 이용되던 곳이다. 자연스럽게 이어지던 연안생태계 - 갯벌생태계 - 염습지 - 논 - 육지생태계의 흐름이 방조제와 도로, 매립에 의해 생태계가 단절되는 생태차단효과가 발생할 것으로 추측된다.

- 이 곳은 매년 순천만을 찾아와 월동하는 흑두루미의 서식처였다. 동천하도정비와 관련한 제2사토장 마련을 위한 방조제 공사는 흑두루미 서식공간을 상당부분 잠식하여 월동서식환경에 큰 영향을 줄 것으로 예측된다. 인안들에는 대부분의 농로가 시멘트 포장을 하였고 학산리 방조제 보강공사가 마무리되었다. 옛 장산염전터의 대하 양식장은 계속 늘어나는 중이다. 우명마을부터 이어지는 해안선에는 가든이 계속 들어서고 있는 중이다. 순천만 방조제를 따라서 많은 차들이 안쪽까지 통행을 하고 있어서 겨울철 월동하는 철새 서식지가 교란될 것으로 예상된다.

※ 사례(2) : 낙동강하구

□ 현 황

- 대한해협에 열려 있는 이 지역은 1만년 이상의 지질시대를 통해 낙동강(525km)이 운반해온 평균 60m 이상의 두터운 토사로 구성되어 있음.
- 크고 작은 사주로 합성되어 있는 하구 삼각주는 남북 약 16km 동서 6km로 낙동강의 유로방향에 따라 길게 뻗어 있음.

□ 중복지정의 문제

- 낙동강하구는 문화재보호구역(천연기념물 제179호)[문체부, 1966. 7.13],
- 연안오염특별관리해역[환경부, 1982.10.21],
- 자연환경보전지역[건교부, 1988.12.31],
- 자연생태계보전지역[환경부, 1983.3.10],

- 습지보호지역[환경부, 1999.8]

4) 산지·산림·백두대간

(1) 산지보호구역

근거법률 : 산지관리법¹⁴⁾

입법취지

이 법은 산지의 합리적인 보전과 이용을 통하여 임업의 발전과 산림의 다양한 공익기능의 증진을 도모함으로써 국민경제의 건전한 발전과 국토환경보전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

보전산지의 지정절차

산림청장은 제4조제1항제1호의 규정에 의한 보전산지를 지정하고자 하는 때에는 당해 산지가 표시된 산지이용구분도를 작성하여 관계 행정기관의 장과 협의를 한 후 제22조제1항의 규정에 의한 중앙산지관리위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 다른 법률에 의하여 관계 행정기관의 장간에 협의를 거쳐 산지가 보전산지의 지정대상으로 된 경우에는 그러하지 아니하다(제5조제1항). 산림청장은 보전산지를 지정한 때에는 대통령이 정하는 바에 따라 이를 고시하고 관계 행정기관의 장에게 통보하여야 하며, 시장·군수 또는 자치구의 구청장으로 하여금 일반에게 공람하게 하여야 한다(제5조제2항)(보전산지의 변경 및 해제에 관하여서는 제6조, 참조).

산지전용제한지역의 지정

산림청장은 다음 각호의 1에 해당하는 산지로서 공공의 이익증진을 위하여 보전이 특히 필요하다고 인정되는 산지를 산지전용이 제한되는 지역(이하 “산지전용제한지역”이라 한다)으로 지정할 수 있다(제9조제1항).

14) 일부개정 2005.8.4 법률 7678호, 시행일 2006.8.5, 현재시행법령확인.

- 대통령령이 정하는 주요 산출기의 능선부로서 자연경관 및 산림생태계의 보전을 위하여 필요하다고 인정되는 산지(제1호)
- 명승지·유적지 그 밖에 역사적·문화적으로 보전의 가치가 있다고 인정되는 산지로서 대통령령이 정하는 산지(제2호)
- 산사태 등 재해발생이 특히 우려되는 산지로서 대통령령이 정하는 산지(제3호)

산림청장은 산지전용제한지역을 지정하고자 하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 해당 지역주민 및 지방자치단체의 장의 의견을 듣고 관계 행정기관의 장과 협의를 한 후 중앙산지관리위원회(제22조제1항)의 심의를 거쳐야 한다(제9조제2항). 산림청장은 산지전용제한지역을 지정한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 이를 고시하고 관계 행정기관의 장에게 통보하여야 하며, 시장·군수·구청장으로 하여금 일반에게 공람하게 하여야 한다(제9조제3항)(산지전용제한지역의 해제에 관하여서는 제11조, 참조).

(2) 산림보호구역

근거법률 : 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률¹⁵⁾

입법취지

이 법은 산림자원의 조성 및 관리를 통하여 산림의 다양한 기능을 발휘하게 하고 산림의 지속가능한 보전과 이용을 도모함으로써 국토의 보전, 국가경제의 발전 및 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

보안림의 지정

시·도지사 또는 지방산림관리청장은 관할 지역의 산림이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 농림부령이 정하는 바에 따라 보안림(보안림)으로 지정할 수 있다(제43조제1항)(지정해제는 제46조, 참조).

15) 제정 2005.8.4 법률 7678호.

산림청장은 이에 불구하고 상수원의 수질관리를 위하여 필요하다고 인정되는 산림을 관할 시·도지사 및 협의하여 농림부령이 정하는 바에 따라 보안림으로 지정할 수 있다(제43조제2항).

- 토석이나 토사(토사)의 유출·붕괴 방지(제1호)
- 생활환경의 보호·유지 및 증진(제2호)
- 수원(수원)의 함양(제3호)
- 어류의 유치(유치)·증식(제4호)
- 명소 또는 고적 등 경관(경관)의 보존(제5호)

□ 산림유전자원보호림등의 지정·해제

시·도지사 또는 지방산림관리청장은 다음의 어느 하나에 해당하는 산림 또는 수목을 산림유전자원보호림·시험림 또는 보호수(이하 “산림유전자원보호림등”이라 한다)로 지정할 수 있다(제47조제1항).

- 산림유전자원보호림 : 산림 내 식물의 유전자와 종 또는 산림생태계의 보전을 위하여 보호·관리가 필요한 산림(제1호)
- 시험림 : 병충해에 저항성이 있는 임목이 있는 산림이나 임업시험용으로 사용하기에 적합한 산림(제2호)
- 보호수 : 보존할 가치가 있는 노목(노목)·거목(거목)·희귀목(희귀목). 이 경우 산림 밖에 있는 것을 포함한다(제3호).

시·도지사 또는 지방산림관리청장은 산림유전자원보호림등을 지정한 때에는 그 지정목적대로 산림을 보호·관리하도록 노력하여야 하며, 산림유전자원보호림등의 관리를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 관리인을 지정하여 관리하게 할 수 있다(제47조제2항). 시·도지사 또는 지방산림관리청장은 산림유전자원보호림등의 소유자나 관리인에 대하여 그 보호·관리 등에 관하여 필요한 사항을 명할 수 있으며, 보호·관리에 필요한 비용을 대통령령이 정하는 바에 따라 지원할 수 있다(제47조제3항).

시·도지사 또는 지방산림관리청장은 다음의 어느 하나에 해당하는 때에는 산림유전자원보호림등의 전부 또는 일부에 대하여 그 지정을 해제할 수 있다(제47조제4항).

- 지정목적은 달성하여 산림유전자원보호림등으로 존치할 필요성이 없다고 인정하는 때(제1호)
- 천재지변 등으로 인한 피해로 지정목적이 상실되었다고 인정하는 때(제2호)
- 군사시설 그 밖에 대통령령이 정하는 공용·공공용 시설의 용지로 사용하거나 공익목적에 위하여 지정해제가 불가피하다고 인정하는 때(제3호)

시·도지사 또는 지방산림관리청장은 산림유전 자원보호림등을 지정 또는 지정해제한 때에는 그 사실을 고시하고, 그 소유자 및 관리인에게 통지하여야 한다(제47조제5항). 산림유전자원보호림등의 지정·관리 및 지정해제의 절차 그 밖에 필요한 사항은 농림부령으로 정한다(제47조제6항). 산림유전자원보호림등의 관리 및 손실보상 등에 관하여는 제19조제5항 및 제45조제4항·제5항의 규정을 준용한다(제47조제7항).

□ 특별산림보호구역의 지정

산림청장은 대규모 산림재해로 인한 피해의 예방 및 신속한 복구를 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 산림을 특별산림보호구역으로 지정할 수 있다(제48조제1항).

- 대규모 산불이 발생하여 그 복구가 필요한 산림
- 소나무재선충병 등 전염성 또는 치사율이 높은 산림병해충이 발생하여 그 확산방지 및 방제(방제)가 필요한 산림
- 그 밖에 산사태가 발생하였거나 발생할 상당한 우려가 있는 산림 등 농림부령이 정하는 산림으로서 복구 및 사전예방이 필요한 산림

산림청장은 특별산림보호구역을 지정한 때에는 그 지정내용을 고시하고, 해당 특별산림보호구역을 관할하는 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다(제48조제2항). 산림청장, 특별산림보호구역을 관할하는 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 지정된 특별산림보호구역의 신속한 피해예방과 복구 등을 위하여 필요한 조치를 하고 이에 대한 비용을

지원하여야 하며, 필요한 경우에는 이를 전담하는 기구를 설치·운영할 수 있다(제48조제3항). 산림청장은 특별산림보호구역의 지정목적이 달성되었거나 존치할 필요성이 없다고 인정하는 때에는 그 지정을 해제하고, 이를 고시하여야 한다(제48조제4항). 특별산림보호구역의 지정절차 및 관리 그 밖에 필요한 사항은 농림부령으로 정한다(제48조제5항).

□ 산림정화보호구역의 지정

시장·군수·구청장 또는 지방산림관리청장은 오염되었거나 오염될 우려가 있어 오염방지 및 산림환경보전을 위하여 필요하다고 인정되는 산림의 전부 또는 일부 구역을 대통령령이 정하는 기준에 따라 산림정화보호구역으로 지정할 수 있다(제49조제1항). 시장·군수·구청장 또는 지방산림관리청장은 산림정화보호구역에 오염방지시설을 설치하는 등 산림오염방지 및 산림환경보전을 위하여 필요한 조치를 할 수 있다(제49조제2항). 시장·군수·구청장 또는 지방산림관리청장은 산림정화보호구역이 지정목적에 달성이었거나 존치할 필요성이 없다고 인정하는 때에는 그 지정을 해제할 수 있다(제49조제3항). 시장·군수·구청장 또는 지방산림관리청장은 산림정화보호구역을 지정하거나 해제한 때에는 그 사실을 고시하여야 한다(제49조제4항). 산림정화보호구역의 지정절차 및 관리 그 밖에 필요한 사항은 농림부령으로 정한다(제49조제5항).

□ 입산통제구역의 지정 및 해제

시장·군수·구청장 또는 지방산림관리청장은 산불예방·자연경관유지·자연환경보전 그 밖에 산림보호를 위하여 필요한 때에는 일정한 기간을 정하여 산림의 일부지역(『자연공원법』에 의한 공원구역을 제외한다)을 입산(입산)통제구역으로 지정하여 사람의 출입을 제한할 수 있다(제57조제1항). 시장·군수·구청장 또는 지방산림관리청장은 입산통제구역을 지정한 때에는 그 사실·대상지역·출입이 금지되는 기간 등을 고시하고 입산통제구역에 농림부령이 정하는 표시를 하여야 한다(제2항). 입산통제구역에 들어가고자 하는 자는 시장·군수·구청장 또는 지방산림관리청장의 허가를 받아야 한다. 다만, 산림사업의 시행, 산불진화

그 밖에 농림부령이 정하는 경우에는 허가 없이 들어갈 수 있다(제57조 제3항). 시장·군수·구청장 또는 지방산림관리청장은 입산통제구역의 지정목적이 달성되었거나 지정목적이 상실된 경우에는 지체 없이 그 지정을 해제하고 이를 고시하여야 한다(제57조제4항). 입산통제구역의 지정 및 지정해제의 절차 등에 관하여 필요한 사항은 농림부령으로 정한다(제57조제5항).

(3) 백두대간보호구역

□ 근거법률 : 백두대간보호에 관한 법률¹⁶⁾

□ 입법취지

이 법은 백두대간의 보호에 필요한 사항을 규정하여 무분별한 개발행위로 인한 훼손을 방지함으로써 국토를 건전하게 보전하고 쾌적한 자연환경을 조성함을 목적으로 한다(제1조).

□ 백두대간보호지역의 지정

환경부장관은 산림청장과 협의하여 백두대간보호지역의 지정에 관한 원칙과 기준을 정한다. 다만, 사회적·경제적·지역적 여건변화로 원칙과 기준의 변경이 불가피하다고 인정하는 경우에는 산림청장과 협의하여 이를 변경할 수 있다(제6조제1항). 산림청장은 백두대간 중 생태계·자연경관 또는 산림 등에 대하여 특별한 보호가 필요하다고 인정되는 지역을 제1항 본문의 규정에 의한 원칙과 기준에 따라 환경부장관과 협의하여 보호지역으로 지정할 수 있다. 이 경우 보호지역은 다음 각 호와 같다(제6조제2항).

- ① 핵심구역 : 백두대간의 능선을 중심으로 일정한 구역을 특별히 보호하고자 하는 지역
- ② 완충구역 : 핵심구역의 연접지역으로서 핵심구역의 보호상 필요한 지역

16) 일부개정 2005.5.31 법률 7548호, 시행일 2005.12.1.

보호지역의 지정절차에 관하여는 제4조제3항·제5항 및 제6항의 규정을 준용하되, 필요한 경우 당해 지역주민의 의견을 들을 수 있다(제6조제3항).산림청장은 보호지역을 지정할 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 이를 관보에 고시하고 관계 중앙행정기관의 장 및 도지사에게 통보하여야 한다(제6조제4항). 관계 도지사 또는 시장·군수는 보호지역의 지정과 관련되는 관계 서류를 일반인이 공람할 수 있도록 하여야 한다(제6조제5항).

□ 보호지역의 지정해제

산림청장은 보호지역의 지정목적이 상실되었거나 자연적·사회적·경제적·지역적 여건변화 등으로 인해 보호지역으로 계속 지정·관리할 필요가 없거나 핵심구역과 완충구역간 구역변경이 필요하다고 인정하는 경우에는 환경부장관과 협의하여 보호지역을 지정해제하거나 구역을 변경할 수 있다(제9조제1항). 보호지역의 지정해제 또는 구역변경의 절차 등에 관하여는 제6조의 규정을 준용한다(제9조제2항).

□ 백두대간의 위치

한반도 백두대간 중 남한지역(강원도 고성군 향로봉에서부터 경남 산청군 지리산 천왕봉까지의 산계(山系)의 연속성을 가진 백두대간 능선 및 주변지역, 백두산에서부터 지리산까지 1,400Km(남한 684Km)

6개 도의 32개 시·군 : 강원도(강릉시, 동해시, 태백시, 속초시, 삼척시, 홍천군, 평창군, 정선군, 인제군, 고성군, 양양군), 충청북도(충주시, 제천시, 보은군, 영동군, 괴산군, 단양군), 전라북도(남원시, 무주군, 장수군), 전라남도(구례군), 경상북도(김천시, 영주시, 상주시, 문경시, 예천군, 봉화군), 경상남도(하동군, 산청군, 함양군, 거창군).

제 2 장 법적 근거 및 운영실태



* 자료 : 산림청(2005)

□ 면 적

- 국·공·사유지 263,427ha(7,306필지)
 핵심구역 169,950ha, 완충구역 93,477ha.
- 남한면적의 약 4.4%인 4,386km²

□ 지정일[고시일] : 2005년 9월 9일

□ 지정사유

백두대간 중 생태계·자연환경 또는 산림 등에 대하여 특별히 보호가 필요하다고 인정되는 지역을 보호지역으로 지정하여 무분별한 개발행위로 인한 훼손을 방지하고 국토를 건전하게 보전하고 쾌적한 자연환경을 조성

□ 지정원칙

- 백두대간은 한반도의 핵심 산줄기이므로 단절되지 않고 보호되어야 함. 백두대간보호지역은 능선 및 이로부터 직접 연결된 산세와 그 유역(watershed)을 포함. 백두대간의 지형 및 경관이 잘 보호되어야 함.
- 백두대간의 능선을 중심으로 생태계의 연속성 및 연결성이 확보되고, 생태축으로서 보전되도록 하여야 함. 산림식생의 다양성, 희귀식물의 서식처 및 야생동물의 이동통로로서 보호·유지되어야 함.
- 백두대간보호지역은 핵심구역과 완충구역으로 구분하여 그 범위를 설정함에 있어 수계, 산지체계, 식생유형 등의 지표인자를 토대로 그 경계를 정함. 수계와 물리적 여건(표고,경사 등), 생물적 여건(생태자연도,임상 등), 관리적 여건(법정보호구역 등) 등을 고려하여 보호지역의 범위를 설정함.
- 다른 법률에서 정하는 보전(보호)지역 중 취락지구 등의 개발이 가능한 용도지역과 자연마을 또는 도시화된 지역은 보호지역에서

제외하여 주민불편을 최소화하여야 함.

- 백두대간의 지역적 특성과 여건을 고려하여야 하며, 관계 지방자치단체와 지역주민 등 이해관계자의 의견수렴 과정을 거쳐야 함.

□ 지정기준

■ 백두대간보호지역의 관리범위

백두대간보호지역은 백두대간의 능선을 중심으로 3차 계류유역을 포함하는 지역과 3차 계류유역의 외곽지역중 물리적 여건, 생물적 여건, 관리적 여건을 고려하여 설정.

보호구역의 경계는 소능선을 우선으로 하고, 필요에 따라 소계류 또는 등고선을 따라 연결(1차, 3차 계류유역은 축적 2만5천분의 1 지형도에 표시된 하천의 유역을 말한다)

■ 핵심구역

1차 계류유역과 지표인자 중 물리적 여건(표고, 경사, 능선으로부터의 거리), 생물적 여건(생태자연도, 임상, 영급), 관리적 여건(법정보호구역)이 우수한 지역을 포함하여 지정.

■ 완충구역

백두대간보호지역 중에서 핵심구역을 제외한 지역으로 함.

□ 보호지역내 지역·지구 현황

보호지역·지구 명	개 소	면 적(ha)	근거법	관리부서
계 (11개 종류)		227,410		
자연생태계보전지역	2	2,522	자연환경보전법	환경부
조수보호구	6	14,722	야생동·식물보호법	환경부
얼묵어서식지	1	21	자연환경보전법	환경부
자연공원(국립공립) (도립·군립공원)	7 (2)	126,934 (777)	자연공원법	환경부
문화재보호구역	21	29,973	문화재보호법	문화재청

보호지역 · 지구 명	개 소	면 적(ha)	근거법	관리부서
산림유전자원보호림	44	8,109	산림법	산림청
자연휴양림지구	15	22,468	산림법	산림청
보안림	15	1,622	산림법	산림청
시험림	1	8	산림법	산림청
산지전용제한지역	69	20,254	산지관리법	산림청

* 자료 : 산림청(2005)

※ 일부지역은 면적이 중복되며, 법정보호지역 외에 사방지(10ha), 유네스코 지정 설악산생물권보전지역(39,349ha) 등이 있음

□ 관리상의 과제

백두대간은 자연생태, 인문사회 등 다양한 측면에서 가치를 지니고 있기 때문에 “보전과 이용” 사이에 상호 충돌하거나 갈등을 유발하고 있다. 이러한 갈등은 이미 백두대간의 단절 또는 훼손을 초래하여 백두대간 본래의 기능과 가치가 저하되고 있으며, 훼손지에 대한 생태적 복원 등이 미흡하여 그대로 둘 경우 지형 및 경관 등의 훼손이 더욱 확대될 것으로 전망된다[최대순 : 2005]. 앞으로 백두대간은 청정성과 쾌적성을 바탕으로 휴양과 여가, 자연체험과 교육장소로 각광을 받을 것으로 보인다. 또한 보호지역 안에 토지를 소유한 자들의 보상 또는 매입요구 등 재산권 행사가 증가하고, 개발제약에 따른 지역간 또는 상·하류간 및 개발과 보전의 갈등이 항상 상존할 가능성이 높다. 따라서 무분별한 개발을 방지하여 백두대간 본래의 개념과 가치를 유지·증진시켜 미래의 유산으로 존속시켜 나가기 위해서는 이의 효율적인 보호·관리가 필요가 증대되고 있다.

2. 생태계 · 야생 부문

생태계관련 보전지역은 크게 지정주체와 지정대상에 따라서 구분할 수 있다. 생태계보전지역은 지정주체에 따라서 대통령령에 의해 지정되는

생태계보전지역과 시·도지사가 환경부장관의 승인으로 지정되는 시도생태계보전지역으로 구분할 수 있다. 생태계보전지역은 자연환경보전법에 따라 관리되나 시·도생태계보전지역의 경우 자연환경보전법에 기하여 제정되는 시·도의 조례에 의하여 관리된다.

1) 기초법리 : 자연환경보전법¹⁷⁾

□ 입법취지

이 법은 자연환경을 인위적 훼손으로부터 보호하고, 생태계와 자연경관을 보전하는 등 자연환경을 체계적으로 보전·관리함으로써 자연환경의 지속가능한 이용을 도모하고, 국민이 쾌적한 자연환경에서 여유있고 건강한 생활을 할 수 있도록 함을 목적으로 한다(제1조). 이 법은 자연환경의 보전과 관련된 여러 가지 보호구역들의 근간을 형성한다.

□ 생태·경관보전지역

환경부장관은 다음중 어느 하나에 해당하는 지역으로서 자연생태·자연경관을 특별히 보전할 필요가 있는 곳을 생태·경관보전지역으로 지정할 수 있다(제12조제1항). 환경부장관은 생태·경관보전지역이 군사목적 또는 천재·지변 그 밖의 사유로 인하여 그 가치를 상실하거나 보전할 필요가 없게 된 경우에는 그 지역을 해제·변경할 수 있다(제12조제3항).

- 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부하여 보전 및 학술적연구가치가 큰 지역(제1호)
- 지형 또는 지질이 특이하여 학술적 연구 또는 자연경관의 유지를 위하여 보전이 요한 지역(제2호)
- 다양한 생태계를 대표할 수 있는 지역 또는 생태계의 표본지역(제3호)
- 그 밖에 하천·산간계곡 등 자연경관이 수려하여 특별히 보전할 필요가 있는 지역으로서 대통령령이 정하는 지역(제4호)

17) 일부개정 2005.8.4 법률 제7678호, 시행일 2006.8.5.

환경부장관은 생태·경관보전지역의 지속가능한 보전·관리를 위하여 생태적 특성, 자연경관 및 지형여건 등을 고려하여 생태·경관보전지역을 다음과 같이 구분하여 지정·관리할 수 있다(제12조제2항).

- 생태·경관핵심보전구역(이하 “핵심구역”이라 한다) : 생태계의 구조와 기능의 훼손방지를 위하여 특별한 보호가 필요하거나 자연경관이 수려하여 특별히 보호하고자 하는 지역(제1호)
- 생태·경관완충보전구역(이하 “완충구역”이라 한다) : 핵심구역의 연결지역으로서 핵심구역의 보호를 위하여 필요한 지역(제2호)
- 생태·경관전이(전이)보전구역(이하 “전이구역”이라 한다) : 핵심구역 또는 완충구역에 둘러싸인 취약지역으로서 지속가능한 보전과 이용을 위하여 필요한 지역(제3호)

□ 시·도 생태·경관보전지역의 지정·보전

시·도지사는 생태·경관보전지역에 준하여 보전할 필요가 있다고 인정되는 지역을 시·도 생태·경관보전지역으로 지정하여 관리할 수 있다(제23조제1항). 환경부장관은 시·도지사에게 당해 지역을 대표하는 자연생태·자연경관을 보전할 필요가 있는 지역을 시·도 생태·경관보전지역으로 지정하여 관리하도록 권고할 수 있다(제23조제2항). 시·도 생태·경관보전지역의 지정기준·구역구분·지정해제 등에 관한 사항은 법 제12조의 규정을 준용한다(제23조제3항).

□ 자연휴식지의 지정·관리

지방자치단체의 장은 다른 법률에 의하여 공원·관광단지·자연휴양림 등으로 지정되지 아니한 지역중에서 생태적·경관적 가치 등이 높고 자연탐방·생태교육 등을 위하여 활용하기에 적합한 장소를 대통령령이 정하는 바에 따라 자연휴식지로 지정할 수 있다. 이 경우 사유지에 대하여는 미리 토지소유자 등의 의견을 들어야 한다(제39조제1항). 지방자치단체의 장은 자연휴식지의 효율적 관리를 위하여 자연휴식지를 이용하는 사람으로부터 유지·관리비용 등을 고려하여 조례가 정하는 바에 따라

이용료를 징수할 수 있다. 다만, 자연휴식지로 지정된 후 다른 법률의 규정에 의하여 공원·관광단지·자연휴양림 등으로 지정된 경우에는 그러하지 아니하다(제39조제2항). 자연휴식지의 관리 그 밖에 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다(제39조제3항).

2) 생태계보호구역

(1) 생태계보전지역

지정대상에 따른 용도지역지구의 지정에 있어서 보전의 필요성이 있으나 생태계보전지역으로 지정되지 않은 지역에 대하여 완충지역, 임시생태계보전지역, 자연유보지역으로 지정할 수 있다. 생태계보전지역내에서는 지정대상에 따라서 자연, 해양, 야생동·식물 생태계보전지역으로 지정가능하다.

□ 근거법조 : 자연환경보전법 제2조제12호

< 지정현황 >

환경부 (185.23km ²)	해양수산부 (70.373km ²)	시·도지사 (37.881km ²)
낙동강하구 (· 89.3.10) 지리산 (· 89.12.29) 대암산 (· 89.12.29) 우포늪 (· 97.7.26) 무제치늪 (· 98.12.31) 섬진강 수달서식지 (2001.12.1) 고산봉 붉은박쥐서식지 (2002.5.1) 동강유역 (2002.8.9) 왕피천 유역(2005.10.14) 소항사구 (2005.10.28)	신두리사구 해역 (2002.10.9) 문섬 등 주변해역 (2002.11.5) 오류도 및 주변해역 (2003.12.31) 대이작도 주변해역 (2003.12.31)	강원도 : 대덕산·금대봉 (· 93.4.26) 전라남도 : 광양백운산 (· 93.4.26) 경기도 : 조종천상류 명지산·청계산 (· 93.9.1)

환경부 (185.23km ²)	해양수산부 (70.373km ²)	시 · 도지사 (37.881km ²)
		<p>경상남도 : 거제시 고란초서식지 (· 95.10.2)</p> <p>서울특별시 : · 한강밤섬 (· 99.8.10) · 둔촌동 자연습지 (2000.3.6) (2002.12.5) · 방이동습지 (2002.4.15) · 탄천 (2002.4.15) · 진관내동습지 (2002.12.30) · 암사동습지 (2002.12.30) · 고덕동 한강고수부지 (2004.10.20) · 청계산 원터골 낙엽활엽수군집 (2004.10.20)</p>

□ 지정현황 : 총24개소, 약248.014km²

- 환경부지정(8개소) : 낙동강하구, 지리산, 대암산, 우포늪, 무제치늪, 섬진강수달서식지, 고산봉 붉은박쥐서식지, 동강유역
- 해양부지정(4개소): 신두리사구해역, 문섬, 오류도, 대이작도 주변해역
- 시 · 도(12개소) : 대덕산 · 금대봉, 광양백운산, 조종천상류 · 명지산 · 청계산, 거제고란초자생지, 한강밤섬, 둔촌동 자연습지, 방이동습지, 탄천, 진관내동습지, 암사동습지, 고덕동 한강고수부지, 청계산 원터골 낙엽활엽수군집

□ 지정절차

환경부장관 또는 해양수산부장관 : 생태계보전지역 지정을 위한 기초 조사 → 서류작성 → 지역주민, 관할시장·군수, 시·도지사 의견청취 → 관계중앙행정기관의장과 협의 → 환경보전자문위원회의 심의 → 의견청취 및 의견요청을 받은 지방자치단체장과 관계중앙행정기관장은 30일 이내에 의견제시 → 지정 변경내용을 관보에 공고

□ 법적과제

생태계보전지역과 관련한 용도지역이 많고 세분화되어 있으나 지역, 지구, 구역 등의 개념이 불명확하게 혼용되고 있어서 정확하게 파악하기 어렵고 체계를 갖추고 있지 못하여 많은 지역이 생태계보전과 관련한 용도지역지구로 구분되고 있으나 그 규제내용이 구체적이지 못하고 지원사항에 대하여 일반인이 쉽게 알 수 없는 상황이다. 또한 생태계보전지역과 구체적인 규제사항, 지원책에 대한 지역주민들의 이해부족으로 인하여 부정적인 이미지가 커서 용도지역지구 지정에 따른 갈등이 많으며, 실제적으로는 보전지역으로 지정되었으나, 생태계보전이 잘 이루어지지 못한 경우도 있다[변병설:2005]. 따라서 생태계보전지역과 관련된 별도 용도지역지구를 체계화하고 생태계보전지역에 대한 개념과 지정대상, 구체적인 규제내용, 관리주체, 지원사항 등에 대하여 제도정비가 필요하다.

(2) 시·도 생태계보전지역 : 서울시

□ 근거법령

- 자연환경보전법 제23조 (시·도 생태·경관보전지역의 지정·보전)
- 서울특별시자연환경보전조례 제9조 (생태계보전지역의 지정)

□ 적용범위

서울시는 국내 최초로 1999년 3월 서울시 자연환경보전조례를 제정하여 지역 실정에 맞는 자연환경관리체계를 구축하였으며, 서울시생태계보

전지역, 서울시 관리 야생동·식물 지정 및 관리 등에 관한 사항을 규정하였다.

□ 지정목적

서울시 생태계보전지역은 대도시인 서울에서 찾아보기 힘든 생물다양성이 풍부하고 학술적 연구 가치가 큰 습지, 야생 동·식물집단 서식지 등으로서 이들은 서울시의 귀중한 자산일 뿐만 아니라 야생 동·식물 서식거점의 기능을 갖는 서울시 생태계 보전의 핵심 지역이다. 보전가치가 높은 지역을 인위적인 훼손으로부터 보호하고 건전한 생태계를 보전하고자 서울시 자연환경보전조례 제9조에 의하여 생태계보전지역으로 지정·관리하고 있다.

□ 지정 기준 : 보전가치 및 훼손가능성

서울특별시자연환경보전조례 제9조에 따르면, ① 자연상태가 원시성을 유지하고 있는 산림지역, 생물다양성이 풍부한 지역 또는 희귀 동·식물 서식지역 등 보전의 가치가 있는 지역 ② 지역의 특성상 특별히 보호가 필요한 식물군락 분포지, 자연습지 지역 등의 야생생물 서식지역 ③ 서울시 관리야생동식물이 집단으로 서식하는 지역을 서울시생태계보전지역으로 지정할 수 있다. 생태계보전지역을 지정하고자 할 경우에는 지역주민, 당해 지역을 관할하는 구청장, 이해관계인 및 관계전문가 등의 의견을 수렴하고 서울시 환경보전자문위원회 자문을 거친다.

□ 행위제한 : 금지되는 행위

- 생태계보전지역내에서 야생동 식물을 포획, 이식훼손하거나 고사시키는 행위 또는 포획하거나 고사시키기 위하여 화약류 및 울무 그물 함정을 설치하거나 유독물 농약 등을 살포 또는 주입하는 행위
- 하천,호소등의 구조를 변경하거나 수위나 수량에 증감을 가져오는 행위
- 토석채취·수면매립 또는 불을 놓는 행위

■ 건축물 기타 공작물의 신축 증축 및 토지의 형질변경

* 위반시 과태료 부과 : 200만원 이하의 과태료 부과

□ 갈등사례 : 둔촌동습지

강동구 둔촌동의 습지[생태계보전지역]는 복원된 습지지역을 중심으로 보전지역내 산림과 주변 경작지, 일자산과 고립된 생태계를 연결할 수 있는 적극적인 보전 및 복원방안이 수립되어야 할 것으로 조사되었다.¹⁸⁾ 2004년 10월 서울시 강동구 둔촌동 습지주변[둔촌동 203번지] 신규건축현장과 관련하여, 둔촌동습지모임등 시민단체에서는 개발제한구역 내 습지주변에 교회건축물 신규건축 허가가 이루어져 공사가 진행중인데 습지 훼손 우려가 크니 이 허가를 취소해달라는 청원을 강동구청과 서울시청등에 제출하였다. 이에 대하여 강동구와 건축주는 정당한 건축허가이므로 취소할 수 없다는 입장을 고수한다. 문제의 둔촌동의 습지 자체는 서울시의 보호구역으로 보전되고 있지만, 보호구역 경계 바로 주변에 완충구역이 없이 건축등의 개발행위가 진행되고 이에 따른 진입도로가 개설되고 있어 습지보호구역 전체가 위협받는다라는 주장이 시민단체의 입장이다. 주변지역의 개발에 반대하는 사람들은 교회에 이어 사찰등의 다른 건축물등이 들어 설 것으로 전망한다. 이들은 강동구청등의 행정청과 대화를 진행하는 한편 보호구역 주변의 건축물과 도로에 대하여 행정심판 또는 행정소송을 준비중이다.

3) 야생보호구역

(1) 근거법률 : 야생동·식물보호법¹⁹⁾

□ 입법취지

이 법은 야생동·식물과 그 서식환경을 체계적으로 보호·관리함으로써 야생동·식물의 멸종을 예방하고, 생물의 다양성을 증진시켜 생태계

18) 이경재 외, 『둔촌동 생태계보전지역 습지복원후 모니터링』(서울시립대학교 도시과학연구원 에코플랜연구실·습지를 가꾸는 사람들 : 2004.12), 85쪽, 참조.

19) 일부개정 2005.8.4 법률 7678호, 시행일 2006.8.5.

의 균형을 유지함과 아울러 사람과 야생동·식물이 공존하는 건전한 자연환경을 확보함을 목적으로 한다(제1조).

□ 야생동·식물특별보호구역의 지정

환경부장관은 멸종위기야생동·식물의 보호 및 번식을 위하여 특별히 보전할 필요가 있는 지역에 대하여 토지소유자 등 이해관계인 및 지방자치단체의 장의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 야생동·식물특별보호구역(이하 “특별보호구역”이라 한다)으로 지정할 수 있다(제27조제1항). 환경부장관은 특별보호구역이 군사목적상 또는 천재·지변 그 밖의 사유로 인하여 특별보호구역으로서의 가치를 상실하거나 보전할 필요가 없게 된 경우에는 그 지정을 변경 또는 해제하여야 한다(제27조제2항). 이 경우 제1항의 절차를 준용한다.

환경부장관은 특별보호구역을 지정·변경 또는 해제하는 경우에는 보호구역의 위치·면적·지정일시 그 밖에 필요한 사항을 정하여 고시하여야 한다(제27조제3항). 그 밖에 특별보호구역의 지정기준·절차 등에 관하여 필요한 사항은 환경부령으로 정한다(제27조제4항).

□ 야생동·식물보호구역의 지정

시·도지사는 멸종위기야생동·식물 등을 보호하기 위하여 특별보호구역에 준하여 보호할 필요가 있는 지역을 시·도야생동·식물보호구역으로, 시장·군수·구청장은 야생동·식물의 보호를 위하여 필요한 지역을 야생동·식물보호구역으로 각각 지정할 수 있다(제33조제1항). 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 시·도보호구역 또는 보호구역을 지정하고자 할 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 토지소유자 등 이해관계인의 의견을 듣고 관계 행정기관의 장과 협의를 거쳐야 한다. 시·도보호구역 또는 보호구역의 지정을 변경하거나 해제하고자 할 때에도 또한 같다(제33조제2항).

시·도지사 및 시장·군수·구청장은 시·도보호구역 또는 보호구역을 지정·변경 또는 해제하는 경우에는 환경부령이 정하는 바에 따라 보호구역의 위치·면적·지정일시 그 밖에 당해 지방자치단체의 조례가 정하

는 사항을 고시하여야 한다(제33조제3항). 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 제28조 내지 제32조의 규정에 준하여 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 출입제한 등 시·도보호구역 또는 보호구역의 보전에 필요한 조치를 할 수 있다(제33조제4항).

시·도보호구역안에서는 개발행위에 대한 협의가 필요하다. 시·도보호구역 또는 보호구역안에서 다른 법령에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 이용·개발 등의 행위를 하거나 이용·개발 등에 관한 인·허가 등을 하고자 할 때에는 소관 행정기관의 장은 시·도보호구역 또는 보호구역을 관할하는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장과 미리 협의하여야 한다(제34조).

환경부장관이 정하여 고시하는 야생동물의 번식기에 시·도보호구역 또는 보호구역안에 들어가고자 하는 자는 환경부령이 정하는 바에 따라 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 다만, 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다(제33조제5항).

- 산불의 진화(진화) 및 자연재해대책법에 의한 재해의 예방·복구 등을 위한 경우
- 군의 업무수행을 위한 경우
- 그 밖에 자연환경조사 등 환경부령이 정하는 경우

□ 수렵장의 설정 제한지역

야생동물을 보호하기 위하여 다음의 어느 하나에 해당하는 지역에는 수렵장을 설정할 수 없다(제54조).

- 특별보호구역, 시·도보호구역 및 보호구역(제1호)
- 자연환경보전법 제12조의 규정에 의하여 지정된 생태·경관보전지역 및 동법 제23조의 규정에 의하여 지정된 시·도 생태·경관보전지역(제2호)
- 습지보전법 제8조의 규정에 의하여 지정된 습지보호지역(제3호)
- 자연공원법 제2조제1호의 규정에 의한 자연공원 및 『도시공원 및 녹지 등에 관한 법률』 제2조제3호·제5호의 규정에 의한 도시공원·도

시자연공원구역(제4호)

- 군사시설보호법 제3조의 규정에 의한 군사시설보호구역(제5호)
- 국토의계획및이용에관한법률 제36조의 규정에 의한 도시지역(제6호)
- 문화재보호법 제2조의 규정에 의한 문화재가 있는 장소 및 동법 제8조의 규정에 의하여 지정된 보호구역(제7호)
- 관광진흥법 제50조의 규정에 의하여 지정된 관광지등(제8호)
- 『산림문화·휴양에 관한 법률』 제13조의 규정에 의한 자연휴양림, 『산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률』 제19조의 규정에 의한 채종림 및 동법 제47조의 규정에 의한 산림유전자원보호림의 산지(제9호)
- 수목원조성및진흥에관한법률 제4조의 규정에 의한 수목원(제10호)
- 능묘·사찰·교회의 경내(제11호)
- 그 밖에 야생동물의 보호 등을 위하여 환경부령이 정하는 장소(제12호)

(2) 야생동식물 보호구역

□ 현황 : 야생동·식물보호구역 : 544개소 1,392km²²⁰⁾

□ 지정내역

대분류	설정면적(ha)	산림면적	농경지	기타
총계	139,169	128,176	282	10,771
산림조수서식보호구	67,300	67,289	-	11
대규모서식보호구	37,954	37,844	50	60
집단도래보호구	15,812	5,996	205	9,612
집단번식보호구	10,039	8,811	-	1,228
유치지구보호구	5,107	5,050	24	33
특정조수보호구	640	580	-	60
애호지구보호구	2,317	2,112	3	202

* 자료 : 환경부 2005

20) 현재의 야생동식물보호구역은 국토 면적의 1.4%에 해당한다. 환경부는 2010년까지 야생동식물보호구역의 면적을 1998 km²[국토면적의 2%]까지 확장할 예정이다. 야생동식물보호기본계획(환경부 : 2005.12), 참조.

□ 법적 과제

다른 보호구역과 마찬가지로 시·도지정 또는 시·군·구 지정 야생동식물 보호구역을 관리하고 지역주민등의 이해관계를 조정할 수 있는 프로그램이 결여되어 있다. 보호구역 주위에 울타리를 설정하거나 금지와 명령 위주의 강제장치만으로 야생동식물 보호구역을 원활하게 관리하기 어렵다. 야생동물에 의한 농작물등의 피해에 대하여 현행법은 피해방지시설의 설치를 지원하고 농작물등의 피해에 대하여 금전적 보상을 지급하는 등의 조치를 취하고 있으나 보호구역 밖의 피해에 대하여서는 금전보상을 실시하지 아니하고 보호구역내 보상에서도 시가보상이 제대로 이루어지지 못하고 있어 야생보호 시스템 자체가 완결적이지 못하다는 지적을 받고 있다.

(3) 야생동식물 특별보호구역

□ 관리실태

- 야생동·식물보호법 시행에 따라 멸종위기야생동·식물 및 그 서식환경의 보호를 위하여 환경부장관이 ‘야생동·식물특별보호구역’ 지정·관리
- 2004년도 자연환경조사가 완료된 울진·봉화·삼척지역 산양서식지 및 수달서식지에 대해 우선적으로 야생동물특별보호구역 지정검토 및 추진
 - 울진·봉화·삼척에 멸종위기종인 산양 100여 개체 이상
 - 사향노루 및 수달 서식확인
 - 산양 주요서식지는 녹지자연도 8-9등급 87%
 - 생태자연도 1등급 88%
- 진양호 수달 서식지 보전관련 추진
 - 진양호 및 상류 경호강, 덕천강, 가화천 일대 : 자연환경정밀조사 (2004.5 ~ 2004.10, 국립환경연구원) 결과 수달 7개체 서식 관찰

- 울진·봉화·삼척지역 산양서식지 및 진양호 수달서식지를 야생동물특별보호구역으로 지정(2005.10)
 - 멸종위기야생동물·식물 분포현황에 따라 지정면적 설정(2005.4)
 - 토지이용현황, 멸종위기종 분포현황 등 구체적 지정계획 수립 및 공고(2005.6)
- 특별보호구역, 시·도보호구역 지정을 위한 지정기준 마련(2005.10)

□ 추진과제

- 멸종위기야생동물·식물 전국 분포조사 결과를 바탕으로 연차별 특별보호구역 지정계획 수립·시행
- 특별보호구역별 관리기본계획 수립·이행
 - 서식지 특성, 주변 토지이용현황 등을 고려하여 멸종위기야생동물·식물 서식지 관리를 위한 관리기본계획 수립
 - 서식환경 개선을 위하여 구역 내 및 인접지역 주민들과 필요시 멸종위기종 관리계약 체결

3. 자원관리 부문

1) 수자원 보호구역

수자원보호와 관련된 보호구역에는 수도법의 상수원보호구역, 수질환경보전법의 호소수질보전구역, 지하수법의 지하수보전구역, 한강수계상수원수질개선및지원등에관한법률의 수변구역 등이 포함된다. 상수원보호구역과 호소수질보전구역, 지하수보전구역은 면적으로 보전이 필요한 지역을 대상으로 하여 지정되는 것으로 상수원보호구역과 호소수질보전구역의 경우 하천이나 호소를 포함하고 있으나, 수변구역의 경우 하천·호소의 경계로부터 일정거리 이내의 지역을 대상으로 하고 있다.

(1) 보호구역의 범주

□ 비점오염원관리지역

수질환경보전법²¹⁾은 수질오염으로 인한 국민건강 및 환경상의 위해를 예방하고 하천·호소 등 공공수역의 수질을 적정하게 관리·보전함으로써 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있도록 함과 동시에 미래의 세대에게 승계될 수 있도록 함을 목적으로 한다(제1조). 이에 따라 환경부장관은 비점오염원에서 유출되는 강우유출수로 인하여 하천·호소 등의 이용 목적, 주민의 건강·재산이나 자연생태계에 중대한 위해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 지역에 대하여는 관할 시·도지사 와 협의하여 비점오염원관리지역으로 지정할 수 있다(제54조제1항). 시·도지사는 관할구역 중 비점오염원의 관리가 필요하다고 인정되는 지역에 대하여는 환경부장관에게 관리지역으로의 지정을 요청할 수 있다(제54조제2항).

<표> 수자원보호구역 개관

지역 지구 구역	지정대상	규제사항	계획수립	지정기간	지원
상수원 보호 구역	상수원의 확보와 수질보전상 필요하다고 인정되는 지역	수질오염물질·특정수질유해물질, 유해화학물질, 농약, 폐기물 또는 오수·분뇨 또는 축산폐수를 버리는 행위, 기타 상수원을 오염시킬 명백한 위험이 있는 행위제한	-	-	상수원보호구역 안에 거주하는 주민 또는 상수원보호구역 안에서 농림·수산업 등에 종사하는 자에 대한 지원사업
호소 수질보전 구역	조사 결과 수질보전을 위하여 특별한 관리가 필요하다고 인정되는 호소와 지정호소의 수질에 영향을 미치는 지역	호소수질보전구역안에서 농작물을 경작하는 자에 대하여 경작대상 농작물의 종류 및 경작방법과 휴경 등을 권고, 낚시행위와 양식업 제한	지정 호소 수질보전 계획		권고에 따라 농작물을 경작하거나 휴경함으로써 인하여 경작자가 입은 손실에 대한 보상

21) 전문개정 2005.3.31 법률 7459호, 시행일 2006.4.1.

지역 지구 구역	지정대상	규제사항	계획수립	지정 기간	지원
지하수 보전 구역	지하수의 수량이나 수질의 보전에 필 요한 구역 (지하수 보전구역, 지하수 개발제한구역)	지하수의 수위저하· 수질오염 또는 지반 침하 등 명백한 위험 을 가져오는 행위	오염지하 수정화계 획 (지하 수오염유 발시설관 리 자 의 경우)		-
수변 구역	한강수계의 수질 보전을 위하여 팔 당호, 남한강, 북 한강 및 경안천 일대의 양안중 환 경정책기본법에 의한 특별대책지역 의 경우에는 당해 하천·호소의 경 계로부터 1킬로미 터 이내의 지역, 특별대책지역 이 외의 지역은 500 미터 이내	새로운 시설의 설치, 개발행위를 유발시키 거나 환경오염을 악 화시킬 우려가 있는 용도지역·지구로의 새로운 지정(변경을 포함한다)제한	-	-	국가의 토지 매입

환경부장관은 관리지역의 지정사유가 없어졌거나 목적을 달성할 수 없는 등 지정의 해제가 필요하다고 인정되는 때에는 관리지역의 전부 또는 일부에 대하여 그 지정을 해제할 수 있다(제54조제3항). 관리지역의 지정기준·지정절차 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제54조제4항). 환경부장관은 관리지역을 지정하거나 해제하는 때에는 그 지역의 위치·면적·지정 연월일·지정목적·해제 연월일·해제사유 그 밖에 환경부령이 정하는 사항을 고시하여야 한다(제54조제5항).

□ 수변구역

○ 한강수계법과 4대강특별법들은 수변구역 제도를 규정한다. 예컨대, 『금강수계 물 관리 및 주민지원 등에 관한 법률』²²⁾은 금강수계 상수원

상류지역에서의 수질개선 및 주민지원사업을 효율적으로 추진하고, 금강·만경강 및 동진강수계의 수자원과 오염원을 적정하게 관리하여 동수계의 수질을 개선함을 목적으로 한다(제1조). 같은 법에 의하면, 환경부장관은 금강수계의 수질을 보전하기 위하여 상수원으로 이용되는 댐(계획홍수위선을 기준으로 한다) 및 그 상류지역중 다음 각호에 해당하는 지역으로서 필요하다고 인정하는 지역을 수변구역으로 지정·고시한다. 다만, 제3호의 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 지역 주민의 동의를 얻어야 한다(제4조제1항).

- ① 상수원으로 이용되는 댐과 특별대책지역안의 금강본류인 경우에는 당해 댐 및 하천의 경계로부터 1킬로미터 이내의 지역
- ② 제1호외의 지역으로서 금강본류인 경우에는 당해 하천의 경계로부터 500미터 이내의 지역
- ③ 금강본류에 직접 유입되는 하천의 경우에는 당해 하천의 경계로부터 300미터 이내의 지역

○ 수변구역을 지정할 때에는 일정한 지역을 제외하여야 한다. 환경부장관은 수변구역을 지정하고자 하는 때에는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 지역을 수변구역에서 제외하여야 한다(제4조제2항).

- ① 상수원보호구역
- ② 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제3조의 규정에 의한 개발제한구역
- ③ 군사시설보호법 제2조제2호의 규정에 의한 군사시설보호구역
- ④ 하수도법 제2조제4호의 규정에 의한 하수처리구역
- ⑤ 하수도법 제6조의 규정에 의하여 설치인가를 받은 하수종말처리시설의 예정하수처리구역
- ⑥ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제6조제1호의 규정에 의한 도시지역
- ⑦ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제6조제2호의 규정에 의한 준도시지역

22) 일부개정 2005.8.4 법률 7678호, 시행일 2006.8.5, 현재시행법령확인. 유사 입법례로서 낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률 [일부개정 2005.8.4 법률 7678호, 시행일 2006.8.5], 참조.

중 대통령령이 정하는 지역

⑧ 자연마을이 형성되어 있는 지역으로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 지역

○ 환경부장관은 수변구역이 일정한 요건(제2항제1호 내지 제4호의 어느 하나)에 해당하는 때에는 수변구역의 지정을 해제하여야 한다(제4조제3항). 환경부장관은 수변구역을 지정하고자 하는 경우에는 관계 중앙행정기관 및 해당 지방자치단체의 공무원, 전문가, 주민대표 등으로 조사반을 구성하여 현지 실태를 조사한 후 관할 광역시장 및 도지사와 협의하여야 한다(제4조제4항). 환경부장관은 환경부령이 정하는 바에 따라 수변구역을 적정하게 관리하여야 한다(제4조제5항).

□ 상수원보호구역

시·도지사는 취수시설(수도법 제3조제7호 및 제8호의 규정에 의한 광역상수도 및 지방상수도의 취수시설에 한한다)에서 취수하는 원수의 연평균 수질이 대통령령이 정하는 기준에 미달하는 경우에는 그 취수시설의 상류 집수구역(빗물이 자연적으로 『수질환경보전법』 제2조제9호의 규정에 의한 공공수역으로 흘러드는 지역으로서 주변의 능선을 잇는 선으로 둘러싸인 구역을 말한다)중 환경부령이 정하는 지정기준에 해당되는 지역을 수도법 제5조의 규정에 불구하고 상수원보호구역으로 지정하여야 한다. 다만, 연평균 수질이 취수시설에서 취수하는 원수보다 나은 하천(취수시설이 있는 하천 또는 호소에 직접 유입되는 지류를 말한다)의 집수구역에 대하여는 그러하지 아니하다(금강수계법 제7조제1항). 연평균 수질의 산정방법은 환경부령으로 정한다(제7조제2항). 시·도지사는 상수원보호구역을 지정하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 지체없이 공고하여야 한다. 상수원보호구역의 지정을 변경하는 때에도 또한 같다(제7조제3항).

□ 지하수보전구역

○ 지하수의 적절한 개발·이용과 효율적인 보전·관리에 관한 사항을 정함으로써 지하수개발·이용의 적정을 기하고 지하수오염을 예방하여

공공의 복리증진과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 하는 지하수법²³⁾에 의하면, 시·도지사는 지하수의 보전·관리를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 다음 중의 어느 하나에 해당하는 지역을 지하수보전구역으로 지정할 수 있다(제12조제1항). 지하수보전구역의 지정범위·절차 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제12조제8항).

- 지하수를 이용하는 하류지역과 수리적으로 연결된 지하수의 공급원이 되는 상류지역(제1호)
- 주된 용수공급원이 되는 지하수가 상당히 부족한 지층이 있는 지역(제2호)
- 대통령령이 정하는 공공급수용 지하수개발·이용시설의 중심에서 대통령령이 정하는 반지름 이내에 제13조제1항제2호의 규정에 따른 시설이 설치되어 수질의 저하가 우려되는 지역(제3호)
- 지하수개발·이용량이 기본계획 또는 지역관리계획에서 정한 지하수개발 가능량에 비하여 현저하게 높다고 판단되는 지역(제4호)
- 지하수의 지나친 개발·이용으로 인하여 지하수의 고갈현상·지반침하 또는 하천이 마르는 현상이 발생하거나 발생할 우려가 있는 지역(제5호)
- 지하수의 개발·이용으로 인하여 주변 생태계에 심각한 악영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 지역(제6호)
- 그 밖에 지하수의 수량이나 수질의 보전에 필요한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역(제7호)

○ 시·도지사는 지하수보전구역을 지정하거나 그 지정을 변경하고자 할 때에는 관계행정기관의 장과 협의하여야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하고자 할 때에는 그러하지 아니하다(지하수법 제12조제2항). 시·도지사는 지하수보전구역을 지정한 경우에는 지하수보전·관리대책을 수립·시행하여야 한다(제12조제7항). 둘 이상의 특별시·광역시 또는 도의 행정구역에 걸쳐 지하수보전구역을 지정할 필요가 있는 경우에는 관계 시·도지사는 협의에 의하여 이를 공동으로 지정하

23) 일부개정 2005.5.31 법률 7569호, 시행일 2005.12.1.

거나 그 지정할 자를 정한다(제12조제3항). 건설교통부장관은 이 협의가 성립되지 아니한 경우에는 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 지정할 자를 지정하고 이를 고시하여야 한다(제12조제4항). 시·도지사는 지하수보전구역을 지정하거나 그 지정을 변경한 때에는 지체없이 이를 고시하고 건설교통부장관에게 보고하여야 하며, 시장·군수에게 이를 통지하여 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다(제12조제5항).

○ 건설교통부장관은 위 제1항 각호의 어느 하나에 해당되는 지역으로서 다음 중 어느 하나에 해당하는 경우에는 시·도지사에게 지하수보전구역의 지정을 명할 수 있다(지하수법 제12조제6항).

- 지하수의 보전·관리를 위하여 지하수보전구역을 지정할 필요가 있음에도 불구하고 지정을 하지 아니하여 지하수의 보전·관리에 지장을 초래할 우려가 있다고 판단되는 지역(제1호)
- 수질보전을 위하여 환경부장관이 요청한 지역(제2호)
- 그 밖에 지하수의 보전·관리에 필요하다고 인정되는 경우로서 대통령령이 정하는 지역(제3호)

(2) 수변구역

□ 제도적 의의

수변구역은 하천 및 하천구역 경계로부터 일정한 거리 이내에 있는 지역을 보호구역으로 설정하여 오염원의 입지를 엄격히 제한함으로써 자정과정없이 오염물질이 유입되는 것을 방지하는 수변근접지역에 관리대책의 일종이다.

□ 지정현황(4대강 수변구역 지정범위)

구 분	특별관리	일반관리
한 강	○범위 : 하천, 호소의 경계로부터 1km이내의 지역	○범위 : 하천, 호소의 경계로부터 500m이내의 지역

제 2 장 법적 근거 및 운영실태

구 분	특별관리	일반관리
낙동강	○범위 : 광역상수원 이용댐 상류 10km 이내 지역, 지방상수도 이용댐 상류 5km 이내 지역	○범위 : 광역상수원 이용댐 상류 10km 바깥 지역, 지방상수도 이용댐 상류 5km 바깥 지역
금 강	○상수원이용댐 및 특별대책 지역 내의 금강본류	○상수원이용댐 상류중 특별대책지역 바깥쪽의 금강본류와 상수원이용댐 및 금강본류에 직접 유입되는 모든 지류 지역
영산강	○상수원이용댐 직접 유입하천의 10km 이내 지역, 유입하천의 지류 5km 이내 지역	○상수원이용댐 직접 유입하천의 10km 바깥 지역, 유입하천의 지류 5km 바깥 지역

* 수계별로 특별관리구역을 지정해서 범위를 조금씩 다르게 설정

□ 행위제한

특별대책지역은 폐수배출시설, 음식점, 숙박시설, 목욕장, 축산폐수배출시설의 신규입지 금지 및 기존 음식점·숙박시설, 목욕장은 정화기준을 강화시켜(20 → 10mg/l) 행위를 제한한다. 특별대책지역은 환경정책기본법에 기초하여 환경오염 또는 자연생태계의 변화가 현저하거나 그럴 우려가 있는 지역을 대상으로 하고 있다.

특별대책지역내에서는 환경기준을 초과하여 주민의 건강이나 재산 또는 생물의 생육에 중대한 위해를 가져올 우려가 인정되는 경우, 자연생태계가 심하게 파괴될 우려가 있다고 인정되는 경우, 또는 토양, 수역이 특정유해물질에 의하여 심하게 오염될 경우에 토지이용과 시설설치를 제한한다.

특별대책지역외의 구간은 폐수배출시설의 신규입지 금지 및 음식점, 숙박시설, 목욕장은 BOD 10ppm이하로 처리하는 경우로서 시장·군수의 허가를 받는 경우에 허용하며, 축산폐수배출시설은 축산폐수를 공공처리하거나 전량 퇴비화하는 경우로서 시장·군수의 허가를 받는 경우에 입지를 허용한다.

□ 관리실태

유수량이 많고 본류에 큰 영향을 미치는 지류에 대해 수변구역으로 지정이 되어 있지 않은 지역이 있어 수질오염개선에 크게 도움이 되지 못하고 있으며, 수변구역안에 행위제한 대상 시설을 음식, 숙박, 공장, 축산 등의 업종이나 용도로만 규제하고 그 외 업종의 시설은 수질기준(BOD 10ppm)만 충족하면 시설의 규모에 관계없이 설치할 수 있도록 되어 있어 수변구역내에 연수시설, 전원주택단지, 병원 등의 각종 시설물이 입지하고 있음. 그리고 범위 설정이 임의거리 기준으로 설정되어 있어 하천유역 특성과 생태계를 고려한 범위 설정이 되지 못하고 있음.

□ 개선과제

특별대책지역은 지정대상별 구분이 아닌 대책수립의 시급성이 관건인 만큼 특별대책지역안에 지정대상별로 자연, 대기, 생태계, 하천, 토양, 해양, 습지 등으로 구분하여 세분화 할 수 있을 것으로 판단된다. 특별대책지역의 경우 시급히 생태계의 보전 및 복원이 필요한 지역에 해당될 수 있으므로, 이러한 시급성을 요하는 지역의 경우 별도의 특별대책지역으로 지정할 수 있도록 하여야 한다[변병설:2005]. 따라서 지정절차를 간소하게 하여 행정적 절차이행 기간동안에 이루어지는 환경파괴를 최소화하고, 대신 지정기간을 한시적으로 적용하여 생태계가 복원계획이 시행된 이후에는 해당 지역이 다른 용도지역으로 재 지정될 수 있도록 하여 특별대책지역으로 지정됨으로 인한 민원을 최소화시켜야 할 것이다.

(2) 상수원 보호구역

□ 법적 과제

수도법등에 근거한 상수원보호구역은 수변지역 주변 주민들의 수질오염행위를 광범위하게 규제한다. 그러나 보호구역내 주민들이 겪는 불편의 법적 의미와 그에 대한 구제등에 관한 법리고찰이 부족하다. 하류지역 또는 용수권자들이 얻는 편익이 직접적으로 계산되지 아니하기 때문

에 상수원보호구역으로 인한 수익자부담의 원칙이 추상적 수준에 머물고 있다.

< 용수댐 상수원보호구역 >

상수원보호구역명	관리단	취수장 명 칭	지 정 일	지 정 권 자
광 동	태백권	광동댐	1994. 9. 6	강원도지사
달 방	태백권	달방댐	1992. 7. 22	강원도지사
안계댐	포항권	안계댐	1987. 10. 17	월성 군수
영천댐		영천댐	1978. 5. 22	경북지사
			1986. 12. 29	영천군수
연초댐	거제권	연초댐	1982. 7. 14	거제시장
운문댐	운문댐	운문댐	1997. 12. 5	청도군수
			1997. 12. 5	경주시장
대곡·사연댐	울산권	대곡댐	2004. 12. 1	울산광역시장

* 자료 : 한국수자원공사(2005)

종래 상수원 보호구역내 주민들의 생활 또는 산업활동에 대한 불편은 현재 간법보상의 형태로 이루어진다. 수계관리법등에 근거하여 부과되는 부담금은 상수원보호구역내 보호구역내 마을회관의 건립을 지원하거나 주민들에게 가전품을 사서 분배하는 것과 같은 방식으로 지출된다. 상수원보호구역의 비용과 편익을 구체적으로 계산하고 이익과 손해의 교환이 직접적으로 이루어질 수 있는 시스템의 강구가 필요하다.

< 다목적댐 상수원보호구역 >

댐 별	명 칭	지정일
안 동	도 산	· 96.3.31
임 하	진 보	· 99.2.8
충 주	청 풍	· 88.6.17
	단 양	· 95.6.30
	가 곡	· 88.6.17

댐 별	명 칭	지정일
대 청	대청호	· 04.3.18
	대청광역	· 91.11.8
주 압	주암댐광역	· 93.9.22
남 강	진양호	· 04.1.1
	진양호	· 04.1.1
	정 곡	· 81.1.16
	대평, 내동, 곤명	· 84.3.26
	진양호	· 04.1.10
섬진강	옥정호	· 99.8.12
부 안	부안댐	· 99.12.31
황 성	황성댐	2000.10.21
밀 양	밀양댐	2000.10.30
		2000.11.10

* 자료 : 한국수자원공사(2005)

□ 침해실태 : 상수원보호구역내 불법건축

한강 상수원 보호구역에 전원주택을 지으면서 현지인 이름을 빌려 불법으로 산림을 훼손한 부유층과, 개발제한구역에서 축사용으로 허가받은 건물을 다른 목적으로 임대해온 시장의 형제 등 모두 72명이 경찰에 적발되었다. 경찰청 특수수사과는 2005년 11월 30일 한강 상수원 보호구역 특별관리지역인 경기도 양평군 서종면 문호리에 현지인 이름을 빌려 산지 전용 허가를 받아 전원주택을 지은 혐의[산지관리법 위반]로 ○○○씨 등 3명의 구속영장을 신청하고 60명을 입건하였다[한겨레신문 2005.11.30].

부동산 개발업자인 ○○○씨는 2003년 10월 이후 주민 11명한테 100만~250만원씩을 주고 이름을 빌리고, 산림을 다른 용도로 개발하기 위한 산지 전용 허가를 받아 5천여평 가량의 전원주택 단지를 만들어 분양한 혐의를 받고 있다. 문호리 일대에서 현지인들 이름으로 산지 전용 허가를 받아 전원주택이나 별장 등을 지었다가 적발된 이들 가운데는 지방대 교수 ○○○씨와 가수 ○○○씨를 비롯해 변호사 부인, 회사 대표, 공

무원, 교사 등이 포함되어 있다. 이들은 모든 가구원이 6개월 이상 살아야 받을 수 있는 산지 전용 허가를 얻으려고 현지인들 이름을 빌린 것으로 드러났다. 경찰은 한강 상수원 보호구역 특별관리지역 안에 1954곳의 산지 전용 허가가 난 사실을 확인하고 수사를 확대하기로 하였다.

(3) 온천보호구역

□ 근거법률 : 온천법²⁴⁾

□ 입법취지

이 법은 온천에 대한 적절한 보호와 온천의 효율적인 개발·이용을 도모함으로써 공공의 복지증진에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

□ 온천원보호지구의 지정

특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 온천에 대한 적절한 보호와 온천의 공공적 이용증진 및 효율적인 개발을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 시장·군수 또는 자치구의 구청장의 신청에 의하여 온천원이 부존되어 있는 지역을 온천원보호지구로 지정하거나 온천원보호지구의 범위를 변경할 수 있다. 이 경우 당해 지역이 지하수법 제12조의 규정에 의하여 지하수보전지구 또는 지하수보전구역으로 지정된 지역인 경우에는 지하수보전구역의 지정이 해제된 것으로 본다(제3조 제1항)

시·도지사는 온천원의 고갈등의 사유로 당해 지역을 계속 온천원보호지구로 지정할 필요가 없다고 인정되는 때에는 시장·군수의 신청에 의하여 온천원보호지구의 지정을 해제하여야 한다(제3조제2항). 시·도지사는 온천원보호지구를 지정 또는 변경하거나 그 지정을 해제함에 있어서는 대통령이 정하는 기준에 해당하는 온천관련 전문기관의 검사를 거쳐야 한다(제3조제3항). 시·도지사는 온천원보호지구를 지정·변경·해제한 때에는 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 이를 고시하여야 한

24) 일부개정 2002.12.30 법률 제6842호.

다(제3조제4항) .온천전문기관은 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 행정자치부장관에게 등록하여야 한다. 이 경우 행정자치부장관은 등록증을 교부한다(제3조제5항).

□ 온천원 보호지구 현황 [2004.12.31 현재]

※	계	신고 수리	온천원보호지구			온천공보호구역			개발계획수립 (지구)	연간이용인원 (천명)	지정면적 (천평)
			계	이용중 <이용업소>	개발중	계	이용중 <이용업소>	개발중			
합 계	323 <620>	116 <27>	128	65 <525>	63	79	57 <68>	22	67	49,233	54,019.9 (361.80)

* < >는 이용업소, ()는 온천공 보호구역임

□ 온천공보호구역의 지정

시장·군수는 온천이 발견된 지역중 온천원보호지구로 지정되지 아니한 지역으로서 소규모 온천개발이 필요하다고 인정하는 지역에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 시·도지사의 승인을 얻어 이를 온천공보호구역으로 지정하거나 온천공보호구역의 범위를 변경할 수 있다. 이 경우 당해 지역이 지하수법(제12조)의 규정에 의하여 지하수보전구역으로 지정된 지역인 경우에는 지하수보전구역의 지정이 해제된 것으로 본다(제4조제1항). 시장·군수는 온천공보호구역으로 지정된 지역에 대하여는 온천개발을 위하여 토지용도를 변경할 수 있다(제4조제2항). 시장·군수는 온천원의 고갈 등의 사유로 당해 지역을 계속 온천공보호구역으로 지정할 필요가 없다고 인정되는 때에는 시·도지사의 승인을 얻어 온천공보호구역의 지정을 해제하여야 한다(제4조제3항). 시장·군수는 온천공보호구역을 지정 또는 변경하거나 그 지정을 해제함에 있어서는 온천전문기관의 검사를 거쳐야 한다(제4조제4항). 법 제3조제4항의 규정은 온천공보호구역의 지정·변경 또는 해제의 고시에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 “시·도지사”는 “시장·군수”로 본다(제4조제5항).

□ 갈등사례 : 속리산 문장대²⁵⁾

온천 개발을 둘러싸고 10여년간 법정 싸움을 벌인 속리산 국립공원내 용화지구와 인근 문장대지구는 2003년 7월 대법원 판결로 “온천개발 불가” 쪽으로 막을 내렸다. 결국 이는 막강한 권력기관으로 자리잡은 지방자치단체의 지방재정확충과 지역개발을 명분으로 내건 대규모 개발사업이 자연보존을 명분으로 내건 들끓같은 주민들의 주장에 무릎을 꿇은 ‘사건’으로 향후 중앙정부 또는 다른 지방자치단체에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 보인다. 더욱이 이 사업은 주민들의 공감대를 얻지 못한 채 무리하게 추진함으로써 지역 주민간의 대립과 반목, 갈등의 골만 깊게 패여 향후 수습에 진통이 예상된다.

수도권의 식수원이자 한강 상류 지역인 경북 상주시 화북면 운흥리와 중별리 일대 용화지구(258만2000㎡)와 문장대 지구(272만㎡)를 경북도와 상주시가 1985년 건설교통부(현재 문화관광부에서 관할)로부터 온천지구로 지정받은 뒤, 집단시설지구 기본설계를 승인받아 각각 96년 8월 기반조성 공사에 착공했다. 그러나 당시 피산주민들과 환경단체들이 공사착공 6개월만에 하류지역인 충북 피산지역으로 흐르는 식수원이 오염된다는 법원에 공사중지가처분을 신청함으로써 법정 싸움이 시작되었다.

환경부는 온천개발 허가 조건으로 오·폐수시설을 통해 방류한 수질이 BOD 1ppm으로 처리해야 한다는 단서를 제시했다. 하지만 피산주민들은 상주시가 제시한 오·폐수시설공법인 “역삼투방식”이 음용수를 위한 시설에 설치되는 것으로 “현실성이 없다”면서 “결국 현재 이 지역의 BOD 0.2~0.4ppm인 수질을 크게 떨어뜨려 피산시민들의 생존을 위협할 것”이라고 주장하였다. 이에 따라 대구고법이 2003년 2월 7일 피산 주민들이 경북 상주시장을 상대로 낸 문장대 온천 허가취소 처분소송 항소심에서 원고 승소 판결을 확정했으나 상주시가 이에 불복하고 상고했다. 대법원은 그러나 5월 30일 상주시의 상고를 기각함으로써 최종적으로 피산 주민들의 ‘환경보전’에 손을 들어주었다.

25) 세계일보 2003년 7월 3일자, 발췌요약.

문제는 이 지역이 공사착공이후 이미 수십만평이 파헤쳐진 상태이다. 따라서 온천개발 허가 취소로 상주시와 지주조합은 이곳에 대한 복구 사업을 진행해야 한다는 입장이다. 그러나 지주조합은 개발에 착수하면서 복구예치금을 내지 않은 것으로 알려져 복구에도 어려움이 예상된다. 또 공사가 중단된지 오래되어 이 지역에는 수풀이 우거지고 어린 묘목이 자라는 등 상당 부분 자연 복원된 상태여서 서투른 복구를 할 경우 토사 유출로 인한 제2의 피해 발생이 우려된다. 상주시 관계자는 “용화지구는 자연복원이 많이 되어 있으며 문장대 지구도 토사 유출 방지시설을 갖추어서 하류 지역에 큰 피해가 발생하지 않을 것”이라면서 “당시의 논밭으로 복원할 경우에 더 많은 문제가 발생할 수 있다”고 말하였다.

대법원의 온천개발 불가 결정에도 불구하고, 지주조합측은 “어떤 식으로든 개발 방법을 찾아야 한다”는 입장을 취한다. 특히 온천개발에 참여했던 지주조합측이 상주시를 상대로 손해배상을 청구할 가능성이 있어 상주시로서도 어떤 방식으로든 개발을 모색할 것으로 보여 이 지역 개발 건을 둘러싸고 제2공방이 벌어질 가능성이 있다. 개발저지 대책위 김용관(58.괴산군 청천면)씨는 “온천개발사업이 시작되기 전에는 경북 상주시 하북면 주민과 하류지역의 충북 괴산군 청천면 주민들은 사이가 정말 좋았으나 지금은 반목하고 있다”면서 “정부는 주민들이 싸우는 모습을 구경만 할 것이 아니라 대법원의 판결에 따라 이 지역에 대해 관광지 특구를 아예 해지하여 갈등의 소지를 완전히 없애야 한다”고 주장하였다.

2) 수산자원관리구역

(1) 수산자원보호구역

근거법률 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(제40조)

지정현황

구 분	면 적(km ²)			최종고시일자
	육 역	해 역	합 계	
경남 한산만	203.85	345.50	549.35	· 75.3.21
경남 진동만	47.55	233.78	281.33	· 75.3.21

제 2 장 법적 근거 및 운영실태

구 분	면 적(km ²)			최종고시일자
	육 역	해 역	합 계	
남해 통영1	0.55	131.15	131.70	· 75.3.21
충남 천수만	82.67	120.79	213.46	· 78.11.28
남해 · 통영2	140.41	386.24	526.65	· 82.1.8
전남 완도	299.36	360.24	659.92	· 82.1.8
전남 득량만	145.30	317.21	462.51	· 82.1.8
전남 영광	116.15	158.87	275.02	· 82.1.8
전남 가막만	79.38	209.08	288.46	· 82.1.8
전남 여자만	127.81	348.76	476.57	· 82.1.8
합 계	1,243.63(32.2%)	2,623.14(67.8%)	4134.97(100%)	—

* 자료 : 최성애, 한국해양수산개발원(2004)

지정절차

건설교통부장관 혹은 관계행정기관 요청을 받아 수산자원보호육성을 위하여 필요한 공유수면이나 그에 인접된 토지에 대한 수산자원 보호구역의 지정 또는 변경을 도시관리계획으로 결정.

행위제한 : 허가를 받아야 할 수 있는 행위

농업·어·임업용으로 이용하는 시설, 농업·임·수산물 및 부산물 가공공장, 농어가주택, 제1종 근린생활시설의 휴게소 허용, 관광지 및 관광농원 내 건축하는 바닥면적300m²이하의 일반은식점, 종교집회장·식물원·수족관, 병원·격리병원·장례식장, 초·중·고교 및 학원·아동관련 시설·청소년 수련시설, 농수산물 창고·냉동냉장창고, 오수·분뇨·축산폐수 등 배출시설 등

오염원조사

관리자는 수산자원보호구역의 수질환경에 영향을 미칠 수 있는 오염물질 배출시설물에 대한 조사를 매 반기 1회이상 실시하고 기록을 비치해야 함.

□ 법적 과제

수산자원보호구역은 연혁적 이유에 의하여 현재까지 건설교통부에 의하여 지정·관리된다. 수산자원보호구역은 토지의 이용도를 향상시키기 보다는 수산자원의 보호와 관리를 목표로 한다. 그렇기 때문에 현재에도 수산자원의 보호에 필요한 공유수면의 배후지역을 수산자원보호구역으로 지정한다. 이 보호구역 제도가 토지의 이용을 규제하는 장치라 할지라도 수산자원의 관리를 돕는 보조적 기능을 수행한다는 사실을 고려하여 관할 행정청을 토지관리청인 건설교통부에서 수산자원 관리청인 해양수산부로 이관하는 방안을 추진하여야 할 것이다.

(2) 보호수면

□ 근거법률 : 수산업법(제67조)

□ 지정현황

수면명(고시번호)	위 치	면 적(km ²)	지정일자
제3호	고흥군 과역면 배일리 지선	11.43	· 82.10.13
제7호	고흥군 금산면 연흥리 지선	4.21	· 82.10.13
제33호	고흥군 도덕면 가야리 지선	2.25	· 88.3.12
제36호	고흥군 금산면 신평리 지선	0.38	· 89.6.16
제113호	통영시 산양읍 곤리 일원	5.396	· 00.12.19
합 계	-	23.666	-

* 자료 : 최성애, 한국해양수산개발원(2004)

□ 지정목적

- 수산업법 제67조에서 정하는 수산동물의 산란 및 수산 동·식물의 종묘발생이나 치어의 성장보호를 위하여 지정한다.

□ 지정 및 해제

- 지정 및 관리자 : 해양수산부 장관 또는 시·도지사
- 지정사유 : 수산자원의 증식·보호상 특히 필요하다고 인정할 때

수산동물산란·수산동식물종묘발생,치어성장에 적합한 수면

- 해제사유 : 당해수면을 보호수면으로 존속시킬 필요가 없을 때

행위제한

- 보호수면안에서 매립·준설하거나, 유량 또는 수위의 변경을 가져올 우려가 있는 공사를 하고자 하는 자는 해양수산부 장관 또는 관할 시·도지사의 승인을 얻어야 한다.
- 누구든지 보호수면 안에서는 어로행위를 해서는 안된다.

보호수면의 지정 및 해제신청

- 지정신청 : 신청수면의 구역도, 국립수산과학원장이 작성한 수산자원실태조사 결과서 1부
- 지정해제 : 서식에 의한 보호수면지정해제 신청서 제출

법적 과제

보호수면은 일정한 수면 자체를 보호하는 것이 아니라 수면내의 정치망 등 면허어업권 시설을 보호하는 부차적 기능을 수행한다. 그러나 면허어업권의 물권성이 강하게 드러나기 때문에 보호수면의 권리성도 두드러진다. 보호수면에 대한 수산업상의 피해가 발생하거나 예상될 경우를 위하여 수산업법은 해결장치를 두고 있으나 보호수면에 대한 침해와 관련하여 현실적으로는 면허어업권의 권리성 때문에 법적장치에 의하여 갈등을 해소하기 보다는 어장시설 전체에 대한 보상주장등이 빈발하고 있어 권리남용이 일어나기도 한다. 보호수면의 합리적 운영을 위한 제도개선이 필요하다.

(3) 육성수면

적용법률 : 수산업법(제71조)

지정현황

시·군	위 치	면 적(km ²)	유효기간
여천시	여천시 묘도동 지선	8.262	· 97.5~2000.5
광양시	광양시 황금동 지선	0.975	"

시·군	위 치	면 적(km ²)	유효기간
여천시	여천시 송도 지선	4.00	"
군산시	군산시 옥도면 어청도 지선	10.0	· 99.8~2002.8
	군산시 옥도면 밀도 지선	2.00	"
	군산시 옥도면 일도 지선	15.0	· 97.9~2000.9
부안군	부안군 위도면 지선	40.0	"
광양시	광양시 골약동 지선	0.939	· 04.2.26~04.5.15
여수시	여수시 묘도동 지선	6.7387	"

* 자료 : 최성애, 한국해양수산개발원(2004)

지정목적

- 수산자원의 추정량과 생산계획량을 고려하여 한시적으로 지정. 현재는 유효기간이 만료되어 지정된 곳이 없음.

육성수면의 지정

- 시·도지사는 수산자원의 효율적인 이용·관리를 위해, 정착성 수산동식물이 대량 서식하는 수면이나 수산자원의 조성을 위하여 수산종묘를 방류하거나 시설물을 설치하는 수면에 대하여 해양수산부 장관의 승인을 얻어 육성수면을 지정할 수 있음.

관리자 : 시장·군수·구청장

육성수면의 지정·해제

- 지정 : 육성수면 지정의 유효기간은 3년, 3년의 범위 안에서 유효기간 연장 가능.
- 해제 : 지정목적에 적합하지 않게 관리한 경우와 육성수면의 관리규정에 따라 관리하지 아니하는 경우.

(4) 수산자원관리수면

근거법률 : 기르는어업육성법(제10조)

제도적 의의

시·도지사가 수산자원의 효율적인 관리와 이용을 위해 인공어초 또는 바다목장 시설물을 설치했거나 설치할 예정인 수면

관리실태

수산자원 관리수면은 현재까지 지정된 곳이 없으며, 앞으로 바다목장 시범모델지역과 인공어초 투하지역에 지정될 것으로 예상됨

법적 과제

수산업법상의 육성수면과 기르는어업법상의 수산자원관리수면은 그 목적이나 기능이 서로 겹친다. 수산업법이 수산자원관리 기능을 다른 법(예컨대, 수산자원관리법(안)등)으로 이관한다면, 수산자원 관리의 체계화라는 관점에서 두 수면을 하나로 묶는 방안이 추진되어야 할 것이다. 이 경우에 근거법률의 변경도 필요하다.

4. 문화유산 부문

1) 古都의 보존

근거법률 : 古都보존에 관한 특별법²⁶⁾

이 법은 민족의 문화적 자산인 古都의 역사적 문화환경을 효율적으로 보존하는 데 필요한 사항을 정함으로써 전통문화유산을 전승함을 목적으로 한다(제1조).

26) 일부개정 2005.8.4 법률 7678호, 시행일 2006.8.5.

□ 지구의 지정

문화관광부장관은 관계중앙행정기관의 장, 관할 시·도지사 및 시장·군수·구청장과 협의한 후 위원회의 심의를 거쳐 대통령령이 정하는 바에 따라 고도안에 특별보존지구와 역사문화환경지구를 지정할 수 있다(제8조제1항).

- 특별보존지구 : 고도의 역사적 문화환경의 보존상 중요한 지역으로 원형이 보존되어야 하는 지구
- 역사문화환경지구 : 특별보존지구의 주변지역 중 현상의 변경을 제한함으로써 고도의 역사적 문화환경을 유지·보존할 필요가 있는 지구

문화관광부장관은 지구의 지정 필요가 없게 된 경우(제1호), 지구 지정내용에 변경사유가 발생한 경우(제2호), 시·도지사 또는 시장·군수·구청장의 요청이 있는 경우(제3호), 그 밖에 특별한 사유가 있는 경우(제4호)의 어느 하나에 해당하는 때에는 위원회의 심의를 거쳐 그 지정을 해제하거나 지구의 형태 및 범위를 변경할 수 있다(제8조제2항).

문화관광부장관은 지구의 지정 또는 해제·변경을 한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 이를 고시하고 당해 지구를 관할하는 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 관계서류의 사본을 송부하여야 한다. 이 경우 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 관계서류의 사본을 지체 없이 일반에게 공람시켜야 하며, 그 내용을 국토의계획및이용에관한법률에 의한 도시기본계획 및 도시관리계획에 반영하여야 한다(제8조제3항).

□ 지정지구내 행위제한

특별보존지구안에서는 건축물 또는 각종 시설물의 신축·개축·증축·이축 및 용도변경(제1호), 택지의 조성, 토지의 개간 또는 토지의 형질 변경(제2호), 수목을 심거나 벌채 또는 토석류의 채취·적치(제3호), 도로의 신설·확장 및 포장(제4호), 그 밖에 역사적 문화환경의 보존에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 행위로서 대통령령이 정하는 행위(제5호)를 할 수 없다. 다만, 대통령령이 정하는 바에 따라 문화관광부장관의 허가를 받은 행위는 그러하지 아니하다(제11조제1항).

역사문화환경지구안에서 건축물 또는 각종 시설물의 신축·개축·증축 및 이축(제1호), 택지의 조성, 토지의 개간 또는 토지의 형질변경(제2호), 수목을 심거나 벌채 또는 토석류의 채취(제3호), 도로의 신설·확장(제4호), 그 밖에 역사적 문화환경의 보존에 영향을 미치는 행위로서 대통령령이 정하는 행위(제5호)를 하려는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다(제11조제2항). 그럼에도 불구하고 건조물의 외부형태를 변경시키지 아니하는 내부시설의 개·보수 등 대통령령이 정하는 행위는 시장·군수·구청장의 허가를 받지 아니하고 이를 할 수 있다(제11조제3항).

□ 법적 과제

현행법은 고도 전체를 보전할 수 있는 구상이 미흡하다. 그럼에도 현행법은 고도 전체를 보호대상으로 설정하는 것과 같은 접근방식을 취한다. 지구를 지정하고 지구내 행위제한을 규정하는 것과 같은 전통적인 방식으로 고도 전체의 보전을 기대하기 어렵다. 고도의 보전은 역사적 경관의 관리와 함께 이루어져야 할 것이다. 또한 고도의 외관을 유지할 수 있는 방안이 있다면 그 안에 거주하는 주민들의 삶의 질에 대한 욕구[실내설비개선등]도 동시에 충족시킬 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.

2) 천연기념물 보호구역등

□ 근거법률 : 문화재보호법

□ 지정현황

< 사적 및 명승 지정현황 > (2005.9.30 현재)

구 분	지정건수	지정면적 (㎡)		
		지정구역	보호구역	계
계	462	182,598,592	34,651,679	217,250,271
사 적	453	108,391,073	34,651,679	143,042,752
사적및명승	9	74,207,519	-	74,207,519

□ 천연기념물 지정 무인도서 : 12개 도서

제주도의 삼도 (1962.12.3) : 파초일엽자생지 (제18호)

전남 완도의 주도 (1962.12.3) : 상록수림 (제28호)

울산의 목도 (1962.12.3) : 상록수림 (제65호)

충남 보령의 외연도 (1962.12.3) : 상록수림 (제136호)

전남 강진의 까막섬 (1966.1.13) : 상록수림 (제175호)

전남 신안의 칠발도 (1982.11.4) : 바다제비, 습새, 칼새번식지 (제332호)

제주도의 사수도 (1982.11.4) : 흑비둘기, 습새번식지 (제333호)

충남 태안의 난도 (1982.11.4) : 팽이갈매기번식지 (제334호)

경남 통영의 홍도 (1982.11.4) : 팽이갈매기번식지 (제335호)

울릉군의 독도 (1982.11.4) : 바다제비, 습새, 팽이갈매기번식지 (제336호)

전남 신안의 구굴도(1984.8.13) : 빨쇠오리, 바다제비, 습새번식지 (제341호)

경기 용진의 신도 (1988.8.23) : 노랑부리백로, 팽이갈매기번식지 (제360호)

< 천연보호구역 지정현황 >

번호	명칭	지정일자	지정근거
제170호	홍도 천연보호구역	·95.4.7	- 파도에 의한 침식작용 - 식물 545종, 곤충류·조류·파충류 등 총 231종, 해조류 24종, 무척추동물류 117종, 어류 233종 - 지질구조, 육상 및 해양생물상 다양
제336호	독도 천연보호구역	·82.11.16	- 바다제비·습새·팽이갈매기의 대규모 서식지 - 화산폭발에 의해 형성되에 지질학적 가치 높음
제420호	성산일출봉 천연보호구역	2000.7.18	- 암석지대, 자갈지대, 모래사장 등 - 해조류 127종, 해산동물 177종

제 2 장 법적 근거 및 운영실태

번호	명칭	지정일자	지정근거
제421호	문섬 및 범섬 천연보호구역	2000.7.18	- 주상절리 발달, 파식대 형성 - 식물 118종 서식, 흑비둘기 서식처 - 해조류 11종, 후박나무
제422호	차귀도 천연보호구역	2000.7.18	- 홍조식물 자생, 신종 해산생물 서식
제423호	마라도 천연보호구역	2000.7.18	- 침식에 의한 동굴, 해산식물 풍부, 난대 성 해양동식물 서식

□ 명승 지정 무인도서 : 2개 도서

경남 거제의 해금강 (제1호)

전남 · 여천의 상백도 · 하백도 (제7호)

□ 법적 과제

천연기념물 보호구역은 환경법 보다 강력한 보호장치로 알려져 있다. 그러나 천연기념물 보호구역제도는 울타리를 설정하는 이외에는 구체적인 보호 프로그램이 없다는 비판을 동시에 받고 있다. 환경법 체계를 모르던 일제 식민지 시대부터 도입된 이 제도는 그 동안 천연기념물의 명성과 함께 역사적 사명을 완수하였다. 시대의 변화와 함께, 보호구역내의 복잡한 이해관계를 조정하고 보전과 이용의 조화를 도모할 수 있는 프로그램 규정의 도입이 필요하다. 문화재 관리의 한계를 벗어날 수 있는 법적 모델의 변화가 필요하다면, 근거법률의 변경도 함께 검토하여야 할 것이다.

5. 연안 · 해양 부문

1) 현황 및 법적 과제

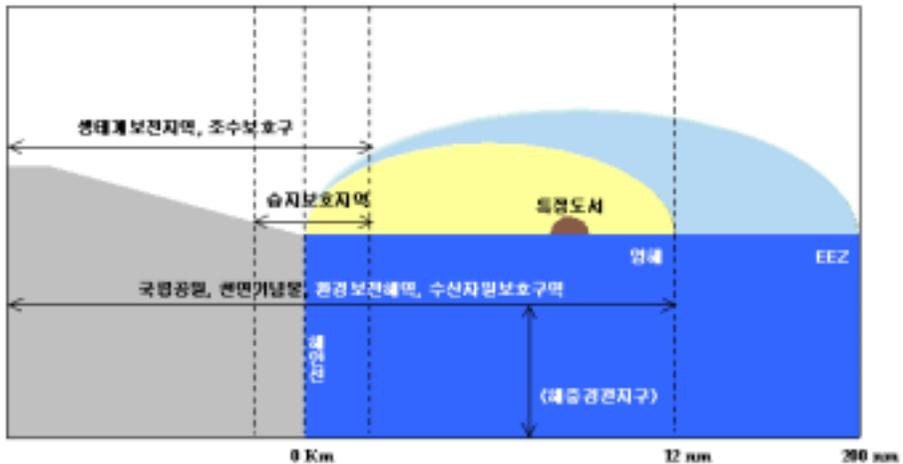
(1) 연안해양보호구역 지정현황

- 연안 · 해양보호구역은 자연환경과 생태계가 우수한 지역을 보전 · 관리하기 위하여 자연환경보전법, 습지보전법, 해양오염방지법을 비

로하여 자연환경보전 관련법령들에 의해 지정·관리되는 보호구역 중 연안과 해양에 지정된 곳으로 정의 가능

- 2004년 12월 기준 우리나라 연안·해양보호구역은 총 422개소이며, 지정면적은 10,597.9km²로 우리나라 국토면적의 10.6%에 해당함
- 연안·해양보호구역 지정 개수와 면적은 1960년대 천연기념물 및 국립공원 지정을 시작으로 현재까지 지속적으로 증가하고 있음

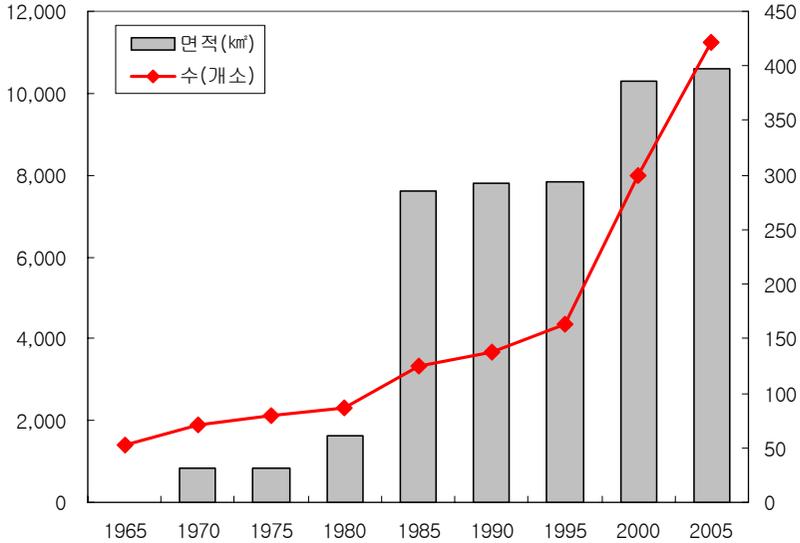
<그림> 연안·해양보호구역의 범위



* 자료 : 남정호, 해양수산개발원(2005)

- 연안·해양에 지정된 생태계보전지역은 5개소이고, 이에 해당하는 면적은 104.6km²임. 법적 근거는 자연환경보전법으로, 이 법률에서는 생태계보전지역을 ‘생물다양성이 풍부하여 특별히 보전할 가치’가 있는 지역으로 규정하고 있음
- 자연환경보전법은 대상범위를 ‘해양을 제외한 모든 자연환경분야’로 규정하고 있고, 해양수산부에서도 해양생태계를 보호·관리하기 위한 법률의 제정을 추진하고 있음.
- 최근 연안지역 생태계 보호에 관한 관할범위를 둘러싸고, 해양수산부와 환경부 사이에 갈등이 존재함.

<그림> 우리나라 연안·해양보호구역의 면적변화 추이



* 자료 : 남정호, 해양수산개발원(2005)

- 연안·해양에 지정된 습지보호지역은 7개소, 총 면적은 175.0km²로, 환경부는 낙동강 하구와 두웅습지를, 해양수산부는 무안갯벌, 진도갯벌, 순천만갯벌, 보성·별교갯벌, 웅진장봉도갯벌을 습지보호지역으로 지정하였음
- 우리나라는 조류 서식지의 보호·번식을 위하여 야생동식물보호구를 지정하고 있고, 이 중 연안·해양에 지정된 보호구는 86개소(전체 보호구의 12.9%), 149.5km²(전체 면적의 10.4%)임.
- 특정도서는 무인도로서 자연생태계·지형·지질·자연환경이 우수한 독도 등과 같은 도서를 의미하는 것으로, 2000년 1차 지정을 시작으로 2004년 5차 지정까지 총 155개소가 지정되었으나 2개도서가 2004년 12월 지정해제됨에 따라 현재는 153개가 특정도서로 지정된 상태임.

- 연안·해양에 지정된 국립공원은 4개소(전체 20개소의 20%)로 이에 해당하는 면적은 3,348.4km²(전체면적의 50.9%)임
- 환경보전해역은 해양환경상태가 양호하여 지속적으로 보전할 필요가 있는 해역으로 연안·해양에 4개소(1,882.1km²)가 지정되어 있음

< 표 > 우리나라의 연안·해양보호구역 지정 현황

구 분	개소	면 적(km ²)			관련 부처	관련법령
		소 계	육역	해역		
생태계보전지역	5	104.6	0.0	104.6	환경부, 해양수산부	자연환경보전법
습지보호지역	7	175.0	0.0	175.0	환경부, 해양수산부	습지보전법
야생동식물보호구	86	149.5	149.5	0.0	환경부	야생동식물보호법
특정도서	153	10.0	10.0	0.0	환경부	독도등도서생태계보전에 관한법률
국립공원	4	3,348.4	667.5	2,680.9	환경부	자연공원법
환경보전해역	4	1,882.1	933.0	949.1	해양수산부	해양오염방지법
수산자원보호구역	10	4,098.1	1,542.1	2,556.0	해양수산부, 건설교통부	국토의계획및이용에관 한법률
천연기념물	153	830.2	736.5	93.6	문화재청	문화재보호법
계	422	10,597.9	4,038.7	6,559.2	4	8

* 자료 : 남정호, 해양수산개발원(2005)(2004년 12월 기준)

- 해양수산부는 해양수산발전기본법을 근거로 바닷속 경관이 뛰어나고 생태계가 보전된 해역에 대해 해중경관지구로 지정할 수 있으나, 현재까지 해중경관지구로 지정된 곳은 없음. 해양생태계의 다양성과 해저지형에 대한 종합적인 연구는 미흡한 실정임

(2) 연안해양보호구역 제도개선 필요성

- 유럽회의가 주관한 제1차 유럽생태네트워크 심포지엄(1999)에서는 ‘자연의 무경계성’을, 세계보호구역회의에서는 ‘경계를 넘어서 모두에

계 이익을(benefits beyond boundary)’이라는 주제로 심도 있는 논의가 이루어짐에 따라 보호구역의 네트워킹은 생물종다양성 보호와 보호구역 관리의 중요한 정책수단으로 활용될 가능성이 높음

- 경계를 공유하거나 생태적으로 연결되어 있는 보호구역의 협력관리 또는 네트워킹은 새로운 개념이라기보다는 통합관리의 개념을 발전 시킨 것이라 할 수 있음
- 우리나라의 연안·해양보호구역은 다양한 법률과 제도 등에 근거하여 지정·관리됨에 따라 관리 권한과 책임이 해양수산부, 환경부, 문화관광부 등으로 분산되어 있고, 각 부처별 기능과 역할을 합리적으로 조정·통합할 수 있는 정책수단이 미흡함
- 부처 간 보호구역 관련 정책 조정체제의 부재와 함께, 중복지정, 지역이해당사자와 갈등, 의사결정을 위한 지식기반의 취약, 지정에 따른 관리대책 미흡 등 관리문제점은 연안·해양보호구역의 최적관리에 필요한 관련 요소를 효과적으로 관리할 수 있는 통합관리의 부재에서 근원적으로 기인함

2) 관리실태

(1) 보호구역의 중복지정

- 전국 연안·해양지역에 지정되어 있는 보호구역이 422개소이며, 각기 다른 법률에 의해 지정되어 있다는 것은 동일한 지리적 공간이 여러 법률에 의해 중복 지정되어 있을 가능성이 매우 높음.
- 실제로 우리나라 보호구역 제도의 문제점은 다양한 보호구역이 동일한 공간에 지정되어 있다는 것인데, 이러한 중복지정은 부처별 관할 보호구역간 지정기준의 차별성이 적으며, 지정목적이 유사하여 단일 공간에 선점 또는 추가하는 형태로 보호구역이 지정되기 때문임.
- 여러 가지 보호대상이 동일한 공간에 존재할 경우 어느 정도 범위에서는 개별 법률의 특성을 고려할 때 중복 지정을 피하는 것이 불가능할 수 있음. 그러나, 관리실효성 측면에서 파악할 때 중복지정 자체가 문제가 아니라, 법적 관리주체 사이의 정책장벽에 따른 관리

의 비효율성, 불필요한 민원발생, 관리비용의 이중 지출(예, 생태계 조사), 지방자치단체의 행정부담 증가 등이 중복지정에서 비롯된 문제점이라 할 수 있음.

- 우리나라 대표적인 연안·해양보호구역 중복지정 지역은 제주도 문섬일대 연안해역으로 서귀포 시립해양공원, 제주도 생물권보전지역, 문섬 및 범섬 천연보호구역, 문섬 등 주변해역 생태계 보전지역, 연산호 군락지 천연기념물 5개의 보호구역으로 지정되어 있음. 이러한 중복지정에도 불구하고 보호구역 주변 연안의 다양한 개발계획에 대한 체계적인 조정, 육상기인오염물질 유입 저감, 해역의 적정 이용 지침 부재 등으로 훼손위험이 높아지고 있음.

(2) 지정기준 객관성 및 지정절차 체계화 미흡

- 보호구역은 지역주민의 사회경제활동과 재산권 행사를 상당부분 침해할 소지가 있고, 국토공간에 대한 개발수요를 부분적으로 억제하기 때문에 합리적이고 객관적인 지정기준을 확보하고 있어야 함²⁷⁾
- 현재, 해양보호구역의 지정에 있어 ‘지정절차가 부재’하고 기초적인 조사 후 지정까지 소요되는 시간은 1년 이내로 매우 짧아 보호구역 지정타당성 조사를 위한 충분한 조사연구와 이해당사자가 참여하는 절차적 과정이 매우 취약한 실정임.²⁸⁾
- 연안·해양보호구역의 지정과 관련하여 전문가 설문을 실시한 결과에서도 알 수 있듯이 가장 많은 응답자가 ‘객관적인 지정 기준 및 지정 절차의 부재(31%)’를 보호구역 지정의 가장 큰 문제점으로 보고 있음

27) 국제보전연맹(IUCN)은 해양보호구역을 지정할 때 사용할 9개 기준을 제시하고 있으며, 2000년에는 이를 더욱 발전시켜 5개 분야 31개 항목을 평가할 것을 제안하는 반면에 우리 나라의 관련 법률이나 정책은 연안·해양보호구역의 지정기준을 상당히 모호하게 기술하고 있고, 각 보호구역 사이에 뚜렷한 차별성이 없어 지정과정에서 지역주민 반발의 원인이 되고 있다.

28) 영국의 경우 해양자연보전구역(marine nature reserve)의 지정에 필요한 과학적 근거자료를 마련하는 데 최소 4년이 걸렸고, 지역선정후 지정까지도 최소 4년이 소요되었다.

(3) 지정 후 체계적 관리 미흡

- 보호구역을 지정한 후 보호구역의 실질적인 관리를 위한 실천계획의 수립, 이행과 같은 추가조치가 이루어지지 아니함²⁹⁾
- 우리나라 연안·해양보호구역의 관리·운영의 적절성에 대한 한국해양수산개발원의 설문조사에서는 응답자의 58%가 ‘부적절하다’ 내지 ‘매우 부적절하다’라는 평가를 내린 반면 ‘적절하다’ 이상이 19%, ‘보통이다’가 23%로 나타나, 절반 이상의 응답자가 현재 우리의 연안·해양보호구역이 지정 이후 적절하게 관리·운영되지 못하는 것으로 평가하고 있음.³⁰⁾
- 실질적인 관리수단 부족이라는 문제점은 낙동강 하구의 습지보호지역에서도 찾을 수 있음. 낙동강 하구 습지보호지역은 지난 1999년 8월 9일 지정되었지만, 2004년 현재까지 관리계획의 수립을 위한 기초적인 사업도 시행되지 않고 있음.³¹⁾

(4) 보호구역 지정과 전통적 이용의 충돌

- 보호구역을 지정하는 과정에서 우려하는 사항의 하나로 통상 보호구역 지정이 기존의 사회경제활동을 억제할 것이라는 견해가 있음.
- 2000년대 들어 지정된 연안·해양보호구역 중 습지보호지역의 경우 지역주민의 반대가 있었으나, 지역주민의 반대는 전통적 이용을 저해

29) Kelleher et al.(1995)에 따르면 1,306개의 해양보호구역 중 단지 31%만이 보호구역 지정과 관리목적을 달성하고 있는 것으로 나타났음. 또한 카리브 해와 인도·태평양 해양보호구역의 경우 각각 35%, 10~15%만이 관리목적을 달성하고 있을 정도로 실질적인 관리는 거의 이루어지지 않는다(Alder, 1999; McClanahan, 1999).

30) 한국해양수산개발원에 의하여 수행된 조사(2005)에서는, 연안·해양보호구역 관리의 구체적인 문제점에 관한 설문 결과에서 많은 전문가들이 해양보호구역에 대한 ‘실질적인 관리수단 부족(39%)’을 가장 큰 문제점으로 보고 있다. 뒤를 이어 ‘범부처 통합관리의 부재(28%)’, ‘체계적인 연구조사 부족(17%)’ 등을 보호구역 관리의 문제점으로 인식하고 있다.

31) 해양수산부가 이러한 문제점을 해결하기 위하여 환경보전해역제도를 도입하였지만, 2000년 전국 4개 해역을 관리해역으로 지정된 후 관리계획수립과 시행과 같은 실질적인 조치를 취하지 못하여 기존의 문제점을 개선하지 못하였다.

할 것이라는 우려에서 발생한 것이 아니라 보호구역 지정이 지역의 개발을 억제하고 재산권 행사를 제한할 것이라는 우려에서 비롯되었음.

- 신두리 사구를 생태계보전지역, 천연보호구역으로 지정하는 과정에서 발생한 갈등은 이를 대표적으로 보여주고 있음.
- 해양보호구역 제도를 운용하는 관할 행정기관에서는 기존 지역주민에 의한 해역이용권을 유지, 보장하려는 방향으로 보호구역 제도를 적용·시행하는 정책을 채택하고 있음.
- 제주도 해양생태계보전지역의 경우 지역어민의 전통적인 어업행위(어업권)를 유지하는 방향으로 보호구역 정책이 운용되고 있음. 다만, 문섬일대 해양생태계를 보호하기 위해 일정거리(50m)이내에서는 특정어업행위를 제한하고 있는데, 이는 보호구역 지정목적과 지역의 전통적인 이용간의 상충을 조정하기 위한 관리계획 수립과정에서 반영될 예정임.

3) 관리제도 개선방안

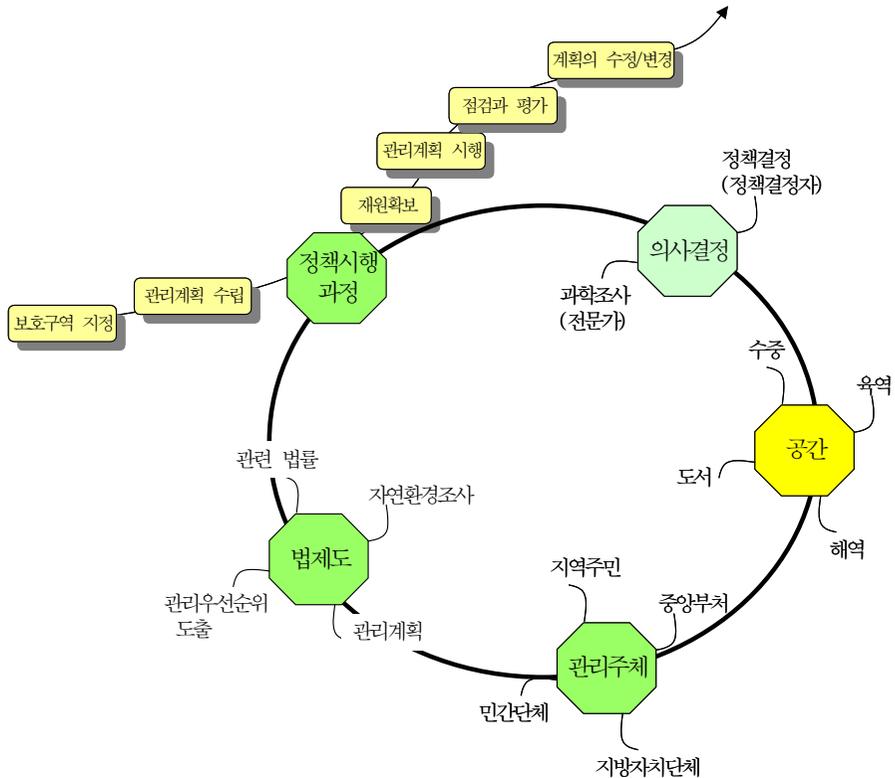
- 현행 연안, 해양보호구역 제도의 문제점(갈등조정기제 부재 등 포함)을 해결하기 위한 기본방향으로서 ▷공간, ▷관련법·제도, ▷관리주체 및 이해당사자, ▷과학과 정책, ▷정책시행과정의 5개 분야에 걸친 통합적 관리방안을 제시한다.³²⁾
 - 공간분야 통합관리: 생태적 연결성을 고려한 연안육역과 연안해역의 2차원적 통합과 조간대·표층 해면과 수중생태계·경관의 3차원적 통합
 - 관련 법제도 통합: 지리적·생태적 유사성이 있는 보호구역의 지정·관리정책개발, 관리계획 수립과 시행과정에서 통합관리를 적용할 수 있는 법적 근거 마련
 - 관련주체 및 이해당사자: 중앙부처 간(환경부, 해양수산부, 문화재청), 중앙부처와 지방정부 간, 행정기관과 지역이해당사자 간 통합

32) 남정호, 해양수산개발원(2005).

제 2 장 법적 근거 및 운영실태

- 과학적 의사결정: 객관적 지정기준 마련과 지정 후 관리실효성 평가 하기 하기 위한 과학과 정책결정 간 통합메커니즘 형성
- 정책 시행과정: 보호구역 지정→관리계획의 수립→재원확보→관리계획시행→점검 및 평가→관리계획의 수정이 하나의 통합된 정책시행 단위가 되어야 함.
- 이러한 통합적 관점에 기초하여 앞에서 제기한 연안·해양보호구역 관리문제점을 해결하기 위한 제도 정비방향은 ▷ 지정기준의 타당성 확보, ▷ 연안·해양보호구역 지정절차 체계화, ▷ 관리실효성 확보를 위한 주기적 점검과 평가를 통한 피드백 강화, ▷ 관리계획 공동수립의 3개 분야임.

<그림> 연안·해양보호구역 통합관리 대상



* 자료 : 남정호(한국해양수산개발원 : 2005)

□ 지정기준의 과학적 타당성 확보

- 지정기준과 관련하여서는 지정기준이 과학적 타당성과 객관성을 갖출 수 있도록 법률에 기정에 사용하는 최소 적용항목을 명시함으로써 법제도의 사회적 신뢰와 투명성을 제고하도록 함. 지정기준은 크게 생태적 기준뿐만 아니라, 사회적 기준, 경제적 기준, 지역특성 기준, 관리실효성 등을 포함하여 자연환경기준 외에도 다양한 항목을 포함하도록 함.
- 즉, 보호구역을 지정할 때 생태적 특징에 우선순위를 두되 지정대상 지역의 자연환경과 생태적 기능뿐만 아니라 문화, 역사, 전통을 통합적으로 고려할 수 있도록 법률에 명시하도록 함.
- 특히 법률상에 나타난 각 보호구역의 특징이 분명하게 구분되지 않는 현재의 문제점은 각 보호구역 제도의 특성을 반영할 수 있도록 기준항목과 정의를 새롭게 정립할 필요가 있음.

□ 연안·해양보호구역 지정절차 체계화

- 국제기구와 외국의 연안·해양보호구역 관리정책에서 지정절차는 매우 중요한 과정인데, 영국의 경우 지정에 이르기까지 최소 4년 이상이 소요된 것으로 조사되었으며, 미국의 플로리다 해양보호구역과 호주 저비스만(Jervis bay)의 경우 5년 이상 소요되었음.
- 그러나 우리나라 보호구역의 경우 최근에 개정된 자연환경보전법을 제외하고는 법률에 지정절차가 체계적으로 제시되어 있지 않음. 제정을 준비 중인 『해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률(안)』에서도 이러한 문제점이 나타나 있음.
- 현재 보호구역의 지정은 행정적 절차로 이해되는 경우가 많음. 이를 해결하기 위해서는 지정과정을 단순한 절차가 아닌 “과학적 연구조사결과를 토대로 지정의 필요성과 타당성을 입증하고 보호구역에 대한 지지자를 확보하는 과정”으로 인식할 필요가 있음.
- 특히, 지정절차를 법률에 명확하게 명시함으로써 지정과정의 투명성, 절차적 정당성을 확보하는 것이 필요함. 이를 통해 지정과정에

소요되는 기간이 늘어날지라도 궁극적으로 보호구역의 지정과정에서 발생하는 갈등비용과 지정 후 관리비용을 줄이는 데 기여할 수 있을 것임(남정호:2005).

□ 주기적 점검과 평가를 통한 피드백 강화

- 우리나라의 환경·자원관리정책에서 점검과 평가에 관한 사항은 최근 들어 강화되고 있는 추세임. 점검과 평가는 현재의 관리체제를 발전시키는 데 기여할 수 있는 형성적 평가(formative evaluation)가 되어야 함. 최근 들어 점검과 평가에 관한 연구와 실제 주요 정부부처에서 주요 사업을 대상으로 평가를 수행하고 있지만 체계적인 평가를 위한 방법의 개발은 이루어져 있지 않음.
- 즉 평가대상지역, 평가항목, 평가주기, 평가주체, 평가의 활용방안에 대한 일련의 내용을 지침으로 개발하여 현장에서 평가를 시행하는 과정에서 일관성이 유지될 수 있도록 해야 함(남정호:2005).
- 평가항목은 모니터링과 연구조사를 통해 보호구역의 생물종다양성, 생태계 건강성, 생태적 안정성 등을 평가하는 경우와 일반적인 사회경제·관리대책 이행분야를 점검·평가하는 경우로 구분함.
- 관계부처, 지방자치단체, 지역이해당사자를 모두 평가주체로 포함하도록 함. 설정하도록 한다. 평가주체의 범위를 확대하는 것은 평가의 효율성을 저하시킨다는 지적이 있으나, 평가가 관리의 한 과정이고, 여기에서 관리는 관련 이해당사자의 참여와 협력을 전제로 하는 통합관리이므로 장기적인 관점에서 관련 이해당사자의 인식과 관리역량을 높일 수 있는 수단으로 평가를 활용할 수 있음.

□ 중복구역의 계획 공동수립 및 인허가 의제확대

- 보호구역의 중복지정에 따른 문제점을 해결하는 방식은 현재 개별 보호구역 지정기준의 모호함을 없애기 위한 지정기준의 객관성 및 명확성 확보, 각 보호구역간 차별성이 없을 경우 하나의 보호구역으로 흡수한 후 단순화하는 것이 바람직함(남정호:2005).

- 그러나 정부 부처 사이의 기본적인 협조가 미흡하고 정책장벽이 매우 높게 형성되어 있는 현실을 고려할 때, 보호구역 체계의 단순화가 새로운 갈등을 양산할 가능성이 있음.
- 따라서 중복지정에 따른 문제를 해결하기 위한 대안으로는 ① 중복, 인접 보호구역의 생태적 연결성을 고려하여 관련 부처가 관리계획을 부처합동으로 공동 수립·시행, ② 각 보호구역의 규제조치에 대해서는 가장 강력한 보호구역 제도의 규제조치에 대한 인·허가를 받을 경우 다른 보호구역 근거법에서 정한 인·허가 사항의 의제처리 2가지를 우선 제시할 수 있음.
- 관리계획의 공동수립은 개별 보호구역의 지정목적 달성방안을 각 부처의 고유 전문적 기능에 기초하여 계획으로 반영하는 과정임. 이러한 계획수립과정을 거치면 저비용, 고효율의 관리를 실현할 수 있을 것으로 기대됨.

제 3 장 국제동향

1. 주요 국가의 입법례

1) 영 국

유럽연합의 통합지침(Directive)의 적용을 받는 영국은 보호구역과 관련하여 국내협약의 국내이행법 체계를 마련하고 있지만, 별도의 국내 법제를 따로 마련하기보다는 해당 조약규정을 직접 적용하거나 관련 법률에 국내 이행법 조항을 둔다. 이러한 접근방법은 자연서식지 또는 야생보호와 관련하여서도 그렇다. 보호구역의 근간을 이루는 법률은 1975년의 야생동식물보전법과 1981년의 야생및전원법이다.

(1) 자연보전지역

1949년의 국립공원 및 전원접근법의 제3장은 자연보전을 위하여 중앙 정부 및 지방정부로 하여금 자연보전지역(nature reserve)을 설정하도록 규정하였다. 같은 법(제23조)에 의하면³³⁾, 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 토지를 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)³⁴⁾에 기하여 자연보전청(理事會 COUNCIL)와 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

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

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

활동이 전개될 때 동물군과 식물상을 보존하는 문제이다.³⁵⁾

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.³⁶⁾

(2) 야생 및 전원의 보호

1981년의 야생및전원법은³⁷⁾ 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.³⁸⁾

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 기대이익(profits foregone)과 프로젝트 비용을 해당 지역 소유자 및 점유자에게 보상한다는 새로운 규정을 도입하였다. 1990년의 환경보호법은³⁹⁾ 현재 과학적 요충지

35) Richard Burnett-Hall, Environmental Law (Sweet & Maxwell : 1995), para. 5-006.

36) Burnett-Hall : 5-007.

37) 1981년의 야생및전원법(the Wildlife and Countryside Act 1981)은 주로 1985년의 야생및전원(수정)법, 1985년의 야생및전원(통지송달)법 및 1991년의 야생및전원(수정)법에 의하여 여러 차례 수정되었다. 또 일련의 명령들에 의하여 별표(Schedule)들이 수정되었다.

38) Burnett-Hall : para. 5-008.

부속토지들의 관리에 관하여 보상을 허용한다.⁴⁰⁾

(3) 국제협약의 국내이행

영국에는 유럽의 다른 국가들에서 그러하듯이 야생보호와 관련된 각종 국제법 및 유럽법의 국내법화 규정과 제도들이 다수 존재한다. 영국정부는 습지보호를 위한 람사(Ramsar)협약을 1973년에 서명하고 1976년에 비준하였다. 야생조류의보전에관한EEC규정(Directive 79/409: 일명 ‘조류규정’)(제2조)에 따라 특별보호지역(SPAs)이 지정되어 있다.

유럽이사회각료회의가 1979년에 합의한 유럽의野生과棲息地들의保護에 관한베른협약은 1982년 6월 1일에 발효하였다. 영국은 이 협약에 서명하고 이행규정들을 1981년의 야생·전원법(the Wildlife and Countryside Act 1981)에 담았다.(Richard Burnett-Hall : 260) 1962년 11월 16일 UNESCO에 의하여 채택된 세계문화및자연유산의보호에관한협약(the Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage)은 1975년 12월 17일에 발효하였고 영국은 1984년에 이를 비준하였다.(Richard Burnett-Hall : p.261)

자연서식지들및야생동식물의보호에관한EC이사회지침(the EC Council Directive on the Conservation of Natural Habitats and of Wild Fauna and Flora)(이른바 the Habitats Directive 서식지 지침)은 1992년 5월 21일에 채택되었고 1994년 5월 21일까지 국내적 이행을 요구하였다. 서식지지침은 특별보전지역(SACs)로 구성된 통합적유럽생태망(a coherent European ecological network)의 창설을 겨냥한다. 이에 따라 영국에서는 1981년의 야생전원법에 규정된 과학적요충지(SSSI)의 체계를 보완하고 있다.(Richard Burnett-Hall : p.262)

일반적으로 CITES협약으로 알려져 있는 위협받는야생동식물종의국제거래에관한협약(the Convention on International Trade in En-

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

40) Burnett-Hall : 5-009.

dangered Species of Wild Fauna and Flora)은 1973년 3월 3일에 워싱턴에서 서명되었다. 1982년 12월 3일의 EC규정(Regulation 3626/82)(제1조)은 이 협약의 부속서A를 EC회원국들의 법의 일부로 채택하였다. 이 별표에 기재된 종들의 거래는 협약의 규정에 따르는 한도내에서 허용된다.(Richard Burnett-Hall : p.265)

1977년의 EC지침(Directive 77/93)은 식물에 해로운 유기체(organism)의 도입을 규제한다. “식물 또는 식물생산품에 해로운 유기체가 연합(the Community)에 들어와 만연되는 것을 막기 위한 보호조치”의 일환으로서 EC입법은 해로운 유기체의 목록을 별표(table 5/I)로 규정하고 있다. 한편 영국의 1986년의 농업법(the Agriculture Act)은 환경적으로 민감한 지역(the Environmentally Sensitive Areas)제도(ESAs)를 운영하여 자연보전에 부수적으로 기여하고 있다.(Richard Burnett-Hall : p.270)

2) 미 국

보호구역과 관련하여 미국법제는 연방법과 주법이 역할을 분담한다. 연방차원의 보호구역 관련법제로서는 1964년의 원시지역법을 들 수 있다. 이 법은 공공신탁의 개념을 바탕으로 깔고 있다. 산지관리에 관한 연방의 법률들도 보호구역의 기능을 수행한다. 미국법제는 금지와 명령의 중심의 보호구역 관리를 벗어나 경우에 따라 원주민들과의 협약을 관리체계의 일부로 인용하는 한편 구체적 권리의무 관계를 형성하는 프로그램들을 광범위하게 허용한다.

(1) 원시지역의 보호

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

『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.⁴¹⁾

(2) 야생의 보호

초기 미국의 법률관은 “야생”을 인간의 후생을 위한 “자원”으로 파악하였다. 미국법제는 전통적으로 여러 가지 법률들에 의하여 야생의 범주를 규율하였다. 자연히 야생의 관리를 둘러싸고 행정청 상호간에 긴장과 경쟁적 이해관계가 존재하였다.(Karin P.Sheldon : 201) 최근에는 동물들에 대한 인도적이고 윤리적인 처우가 야생과 관련하여 점차 중요한 쟁점으로 부각되었다. 1970년대 이후에 제정된 제정법들은 고래등과 같이 다른 생산물에 의하여 대체될 수 있는 동물들의 전시나 유희 또는 상업적 포획에 제약을 가하였다. 의료, 식품 및 약품에 이용되는 동물들의

41) 山村恒年, 自然保護の法と戰略 (有斐閣選書 147 : 1989), 145頁.

적절한 처우 문제는 아직 미해결의 난문제로 남아 있다.

연방 야생법들은 주들이 그들의 관할에 속하는 야생의 포획을 적절히 통제할 수 없다는 인식을 기초로 한다. 공리주의적 입장과 보전주의적 목적이라는 두 진영에서 야생의 보전에 관한 우려가 나타나면서 연방의 야생법들이 대두되었다. 연방입법은 일찍부터 야생의 보전과 보호를 목적으로 삼았으며 이는 여전히 연방입법의 주요한 목표들이다. 야생의 보전과 보호라는 목표는 종보호(species protection)를 위한 제정법들을 통하여 그리고 연방에 의한 야생 은신처(refuge)의 취득과 관리를 통하여 달성된다.

연방법은 국유림토지와 토지관리청(BLM)의 관할에 속하는 토지들을 관리함에 있어서 야생을 포함하는 복합적 이용에 이바지할 것을 요구하고 또 연방의 활동과 결정이 야생에 미치는 영향을 분명하게 고려할 것을 요구한다. 한편 연방 야생프로그램들은 다른 한편으로 포식자, 해충 또는 인간에게 해를 끼치는 야생의 규제를 포함한다.

연방정부는 야생을 관리하고 보호함에 있어서 반듯이 외국정부 및 토착 종족집단들과 교섭하여야 한다. 광범위한 종에 대한 국제적 관할과 야생에 대하여 토착민들이 향유하는 조약상의 권리와 문화적·종교적 및 생태적 이용은 이러한 교섭에 있어서 중요한 고려사항이다.(Karin P.Sheldon : p.203)

(3) 산림관리

1970년대는 새로운 산림관리조치들의 시대의 도래를 알렸다. 이 시대에는 관리계획이 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 산림및방목자원재생계획법⁴²⁾ (2)1976

42) The Forest and Rangeland Renewable Resources Planning Act :

년의 국유림관리⁴³⁾ (3) 1976년의 연방토지정책및관리법⁴⁴⁾(산림으로 조성된 토지관리국 토지들에 한한다)을 말한다.⁴⁵⁾

3) 일본

일본의 보호구역 법제는 한국의 그것과 가장 유사한 구조를 보인다. 자연환경보전법과 자연공원법을 중심으로 한 공간관리체계 그리고 조수보호법을 중심으로 한 개체보호 체계가 그것이다. 일본이 오래전부터 유지하고 있는 천연기념물 보호체계는 식민지 시대 한국에 도입되어 환경법이 분화발전된 이후에도 아직까지 실효성을 지니도록 영향력을 발휘하고 있다.

(1) 자연환경보전지역

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⁴⁶⁾ 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.⁴⁷⁾

RPA : 16 U.S.C.A. § 1601-1613.

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

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

45) Laitos/Tomain, Energy and Natural Resources Law(West : 1992), pp.340-341.

46) 1951年 : 昭和 26年 法律 第249號.

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).

자연환경보전지역은 특별지구·야생동식물보호지구·해중특별지구·보통지구로 구분되며 특별지구에 있어서는 건축물의 신축 등, 택지조성, 광물채굴, 토석채취, 매립·간척, 목죽벌채, 특정 호소·다습한 초원에 대한 오수·폐수의 배출, 차마·동력선의 사용 등의 행위는 금지된다(제25조 제2항). 보통지구는 신고가 있는 행위를 일정기간에 한하여 금지·제한하고 필요한 조치를 명할 수 있는데 그치며(제28조) 규제의 정도는 약하다.

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

(2) 자연공원

자연공원법은 훌륭한 자연의 풍경지를 보호함과 동시에 그 이용의 증진을 도모하고 그림으로써 국민의 보건, 휴양 및 교화에 이바지하는 것

47) 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), 366-367頁.

을 목적(제1조)으로 하여 1957년 제정되었다. 그 골자는 1931년의 국립공원법을 계수한 것이다.⁴⁸⁾ 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 경관핵심 지역을 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.⁴⁹⁾

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.

48) 畠山武道 : 367.

49) 畠山武道 : 368.

(3) 자연공원에서의 공용제한과 보상

자연공원법 제35조에 의하면 특별지역·특별보호지구·해중공원지구에 있어서 각각 법에서 규정하는 허가를 요하는 행위(제17조3항, 제18조제3항, 제18조의2제3항)에 대하여 허가를 얻을 수 없는 경우(불허가보상), 법 제19조에 의하여 허가에 조건이 붙여진 경우(부관보상), 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.⁵⁰⁾

(4) 조수보호 및 수렵

조수보호수렵법에 의하면 환경청장관 또는 도도부현지사는 조수의 보호번식을 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 정해져 있다.

조수보호구에서는 환경청장관 또는 도도부현지사가 토지 또는 입목죽에 조수의 육성 및 번식에 필요한 營巢·급수·급사 등의 시설을 설치하

50) 畠山武道 : 369.

는 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. 또 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.

(5) 멸종위기 種의 보존

『절멸의 우려가 있는 야생 동식물의 種의 보존에 관한 법률』은 생식·생육환경의 보전에 관하여 동법은 생식지 등 보호구를 설치하여 이를 보호하는 것으로 하고 있다(제36조). 생식지등 보호구는 특별히 그 종의 생식·생육에 있어 중요한 구역으로 그 종의 생태와 생육환경 등의 특성에서 보아 특히 규제의 필요성이 높은 구역인 [관리지구]와 기타의 구역인 [감시지구]의 2종류로 구분되는데, 관리지구에서는 공작물의 설치와 목죽의 벌채, 토지의 형질변경 등의 행위를 행하려고 하는 경우에는 환경청장관 또는 도도부현지사의 허가가 필요하게 된다(제37조). 감시지구는 완충지대로서 보다 완만한 규제가 행하여지는 지구로 공작물의 설치와 목죽의 벌채, 토지의 형질변경 등의 행위에 대하여 신고가 필요하다(제39조). 이밖에 관리지구내에는 차마의 승차출입 등을 규제하는 [특별제한지구], 사람의 출입을 제한하는 [출입제한지구]를 설치할 수 있다(제37조제4항제9호 및 제38조).

(6) 천연기념물의 보호

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 있는 것으로 되어 있다(제2조 및 제69조). 또 천연기념물에 대하여는 그 현상을 변경(포획을 포함한다)하고 그 보존에 영향을 미치는 행위를 하는 때에는 문화청장관의 허가가 필요한 것으로 되어 있다(제85조). 1991년 현재 천연기념물로서 지정된 야생동식물은 동물이 165건이고 식물이 248건이다. 다만, 長尾鷄·秋田犬 등의 가축과 신사·절에서 생육하고 있는 名木·巨樹·老樹 등은 지정에서 제외되어 관리되고 있다.⁵¹⁾

4) 독일

연방자연보호법은 기초보호조치에 대하여 일반적인 법적 구속력 있는 결정을 요구하고 있다. 그와 동시에 보호대상, 보호목적, 나아가 보호목적의 달성을 위하여 필요한 명령, 금지 및 필요한 관리조치와 발전조치 또는 그러한 조치에 대한 권한위임이 규정되어야 한다. 자연보호법상의 지역보호의 이러한 가능성을 지난 20여 년간 많이 이용하여 왔다. 관찰관청은 다음과 같은 지역들을 지정할 수 있다.

(1) 자연보호지역(Naturschutzgebiet)

자연보호지역은 연방자연보호법 제13조제1항에 의하여 법적 구속력 있는 지정에 의하여 정하여진 지역이다. 자연보호지역은 특정한 야생동·식물종의 생활공동체 또는 생태계의 유지, 학문적, 자연사적 혹은 지리학 근거에서 또는 그의 희귀성, 특성 혹은 탁월한 미로 인하여 전체적으로 혹은 개별적인 부분에 있어서 자연과 경관의 특별한 보호가 요구되는 지역이다. 자연보호지역은 원칙적으로 절대적인 변경금지에 의하여 특색을 나타낸다(연방자연보호법 제13조제2항제1문). 이 규정의 의미에 의하면 금지는 보호지역 안에서뿐만 아니라 외부에서 보호지역에 영향을 주고, 보호지역을 지속적으로 훼손·파괴·변경 또는 방해하는 행위에 대하여 적용된다.⁵²⁾

51) 畠山武道 : 393.

52) Vgl. Soell, Neuere Entwicklungen des Naturschutz- und Landschaftspflegerechts in der Bundesrepublik Deutschland, NuR 1980, 1 ff., 7.

인간의 영향으로부터 완전히 자유롭게 머물러야 할 전체자연보호지역과 보호목적의 범위 내에서의 인간의 활동을 가능하게 하거나 혹은 더구나 (보호로서)제공되어질 수 있는 부분자연보호지역 사이의 보호효과의 관점에 있어서 구별될 수 있다. 보호목적이 허용하는 한, 자연보호지역에 일반공공이 접근할 수 있도록 허용되어야 한다. 개별적 사안에 있어서 적용되는 금지는 보호지역고시에서 다른 결정으로써 확정될 수 있다.⁵³⁾

(2) 국립공원(Nationalpark)

국립공원(연방자연보호법 제14조)은 그 대상, 목적 및 수단과 관련하여 보면 자연보호지역과 근본적으로 일치한다. 국립공원의 대부분이 자연보호지역의 성격을 가져야 하며, 그에 따라서 보호되어야 한다. 국립공원은 다양한 종류의 생식하는 특정한 지역의 동·식물계(Flora und Fauna)의 유지에 이바지한다. 국립공원은 그의 커다란 공간성 및 국립공원이 인구밀도가 높은 산업지역에서의 상황을 요구하는 것처럼 일정한 보호감소에 의하여 자연보호지역으로부터 구분된다(연방자연보호법 제14조제2항 참조). 그리고 국립공원은 휴양기능의 역할을 한다: 국립공원은 보호목적이 허용하는 한 일반공공이 접근할 수 있도록 되어야 한다. “국립공원(Nationalpark)”이라는 법률적 표현은 관련되어 있는 자연경관의 보호에 대한 전통적이고 일상적인 표현에 관련이 있다.

현재 독일에서의 국립공원은 대략 70만 헥타르의 면적을 차지하고 있다. 그 중 5개의 국립공원이 1990년 구동독의 각의(Ministerrat)의 결정에 의하여 보호를 받게되었다. 현재의 국립공원으로는 바이에른의 국립공원인 “바이에른 숲”, “알프스공원 베레히테스가덴”, “함부르크 국립공원”, “니덜작센 국립공원”, “슐레스비히 홀스타인 사주바다(Wattenmeer)”, “포오포머 보덴경관(Boddenlandschaft)”과 “야스문트(Jasmund)”, “국립공원 하류 오더(Untere Oder)”, “국립공원 호흐하르츠(Hochharz)”, “뮈리츠 국립공원(Müritz)”, “작센 슈바이츠 국립공원” 및 “튀링엔의 하인니히 국립공원”이 존재한다.

53) Vgl. § 21 Abs. 2 NatSchG BW.

독일 통일의 과정에 있어서 서독과 동독은 연방교통도로의 설치, 정비 및 유지와 관련한 자연보호지역, 특히 국립공원의 지정에 관하여 구동독의 14개 법규들을 적용되지 않는다는 것을 통일조약의 보충협정에서 합의하였다.⁵⁴⁾ 구동독지역에 있어서 교통시설이 단시일 내에 현대화되어야 한다는 필요성의 인정에 있어서 이 규정은 자연보호법상의 관점에서 비판되어야 한다. 또한 이 규정은 자연보호이익의 강화를 위한 노력의 관점에서 볼 때 상당한 약화이다.

(3) 경관보호지역(Landschaftsschutzgebiet)

자연보호지역과 국립공원에 비하여 본질적으로 약화된 지역보호는 연방자연보호법 제15조에서 규정하고 있는 경관보호지역에 존재한다. 경관보호지역은 자연계의 능력 또는 자연자원의 이용능력의 유지 혹은 복원에 관하여, 자연경관의 다양성, 특성 혹은 미를 위하여, 자연경관의 휴양을 위한 특별한 의미로 인하여 지정된다. 경관보호지역에 있어서는 지역의 성질을 변경시키거나 특별히 보호목적에 위배되는 모든 행위들은 원칙적으로 금지된다. 그러한 의미에 있어서 행위의 금지는 허가유보를 가지는 상대적인 변경금지이다.⁵⁵⁾ 금지, 특히 허가유보는 각각의 지역고시로부터 도출된다. 일반적으로 농업상의 이용은 허용된다. 그러나 예를 들면 농업의 개시나 종래의 농업상의 토지에의 조립 혹은 농업상의 건물의 설치는 이에 포함되지 않는다. 따라서 농업은 마찬가지로 보호지역성격과 보호목적에 구속되어 있다. 경관보호지역에서의 일정한 이용에 대한 청구권이 미리 존재하지 않는 한, 그 밖의 지역 또는 자연보호지역에 존재하는 연방자연보호법 제31조에 의한 지나치게 넓은 면제가능성을 주의하여야 한다.

(4) 자연공원(Naturpark)

연방자연보호법 제16조가 규정하고 있는 자연공원은 그의 경관적 전체 조건으로 인하여 휴양에 특별히 적합하고 경관계획상 휴양과 관광객의

54) BGBI. II S. 1239.

55) 예를 들면 바덴 뷚템베르그주 자연보호법제22조 제2항.

왕래에 대하여 준비된 공간적으로 광범위한 지역이다. 그러나 또한 이로부터 자연과 경관에 대한 위협이 초래된다. 즉 휴양이용이 일정한 강도에서부터는 자연에 대한 중대한 훼손 및 부담을 주게된다. 여기서 법률에 근거하여 계획, 분류 및 개발되어야 하는 이러한 지역들에 있어서 행위중심은 개발조치에 있다. 그러나 모든 보호지역에 대하여 유효한 연방자연보호법 제12조제2항의 규정에 근거한 명령과 금지 또한 고려된다. 현존하는 경관보호지역은 자연공원으로 편입되어야 할 것이며, 자연보호지역은 자연공원으로 편입될 수 있을 것이다.

(5) 천연기념물(Naturdenkmal)

천연기념물로서 자연의 독창적 창조물(Einzelschöpfung)의 파괴, 훼손, 변경 혹은 지속적인 방해로부터의 보호는 원칙적으로 목적물의 보호를 그 대상으로 한 것이지 지역보호를 대상으로 하지 않는다. 예를 들면 수목의 보호 혹은 암석의 보호가 그것이다. 그러나 또한 지역성을 가진 천연기념물, 예를 들면 작은 수면, 습지, 초원 혹은 부화지역이 보호될 수 있다. 연방자연보호법 제17조제1항제2문에 의하면 천연기념물의 보호를 위하여 필요한 주변지역이 천연기념물의 지정에 포함될 수 있다. 따라서 연방자연보호법 제13조 또는 제17조에 의한 보호의 전제조건은 개개의 경우에 있어서 중복된다.

(6) 보호된 경관구성요소

천연기념물과 같은 목적물보호를 향유하는 것이 바로 연방자연보호법 제18조에서 규정하고 있는 보호된 경관요소부분이다. 그러한 지정은 특히 수목집단, 부화용 보금자리, 오솔길 등과 같은 녹지(Grünbestände)를 고려한다. 이러한 보호된 경관요소부분의 유지는 자연계의 능력의 보충, 지방경관 및 경관의 소생, 구성 혹은 육성, 유해한 영향으로부터의 방지에 기여한다. 그에 의하면 자연보호의 수단으로써 예를 들면 또한 소극적 임미시온 방지가 행하여질 수 있고, 행하여져야 한다. 경관보호지역으로서 보호에 대한 전제조건은 제시될 필요가 없다. 연방자연보호법

제18조제1항제2문에 의하여 보호된 경관요소부분은 항상 개별적으로 증명되어서는 안 된다. 보호는 오히려 일정한 지역에 있어서 수목, 부화용 보금자리 혹은 다른 경관요소부분의 총체적 존속에 미친다.

(7) 생물권보호구(Biosphärenreservat)

연방자연보호법에서 언급된 보호지정 외에 몇몇 주의 자연보호법률이 소위 생물권보호구의 지정을 규정하고 있다. 이러한 생물권보호구는 광범위한 지역의 국제적 생태계연계시스템의 형성에 기여하여야 할 것이다. 생물권보호구의 지정은 유네스코(UNESCO)의 “인간과 생물권”이라는 프로그램⁵⁶⁾에 근거하고 있다. 이의 목표는 지구의 특색있는 생태계시스템을 나타내어야 할 공간적으로 광범위한 네트워크의 형성이다. 생물권보호구는 아직까지 연방자연보호법에 있어서 독자적인 카테고리를 형성하지 못하고 있다. 오히려 현재까지의 주법상의 규정들만 생물권보호구에 관하여 공간적으로 광범위한 경관을 고시하게 되었다. 즉 풍부한 자연자원 및 친경관적 이용의 중요한 예를 통하여 초지방적 의미를 가지게 되고, 이미 자연보호구역 혹은 경관보호구역으로서 지정되었다. 또한 이에 는 문화경관도 속한다. 독일에는 1994년 현재 12개의 생물권보호구가 지정되어 있다.⁵⁷⁾

5) 스웨덴

스웨덴은 세계에서 유래가 드물게 통합환경법전 체계를 갖추었기 때문에 보호구역 시스템에 따라 근거법률이 달라지는 개별법적 접근방식을 취하지 아니한다. 주요 보호구역들은 통합환경법전(제2편)에 규정되어 있다. 보호구역들의 구체적인 관리를 위하여 하위법령들에 세부지침을 위임하고 있으며 일반보호구역 개념에 특별보호구역의 개념을 추가하는 방식을 취하고 있다.

56) 1970년 10월 23일 UNESCO의 2313결정.

57) Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1994, Tz. 462.

(1) 구역별 보호

자연보전(Nature Conservancy)과 종의 보호(Protection of Species)에 관한 스웨덴의 입법은 환경법전의 제7장과 제8장에 규정되어 있다. 그러나 산림, 어업 및 수렵과 같은 중요한 쟁점들은 환경법전에 포함되어 있지 아니하다. 스웨덴의 관습법에 따르면 모든 사람은 사유지에서도 발로 여행하고 자연 속에 잠시 머무를 수 있는 권리를 가진다. 물론 이 권리는 무제한적이 아니다. 이러한 자연에 대한 공중의 접근권(allemansrätt)은 토지재산권 영역에서 다루어진다. 이러한 배경 아래 환경법전(제7장)은 같은 종류의 권리가 조심스럽고 신중하게 행사되어야 한다는 주의규정을 두고 있다. 자연보호법(통합환경법전 제2편)의 편제는 다음과 같다 :

- 사유지등에 대한 접근권(제1절)
- 국립공원(national parks)(제2절)
- 자연보전구역(nature reserves)(제3절)
- 문화보전구역(culture reserves)(제4절)
- 천연기념물(natural monuments)(제5절)
- 야생(wildlife) 및 식물 보호구역(제6절)
- 연안(shore)보호구역(제7절)
- 환경보호구역(제8절)
- 수변보호구역(제9절)

환경법전(제7장)은 여러 가지 형태의 보전구역들을 규율한다. 어떠한 구역은 특별한 형태의 생태경관(landscape)을 지닌 보다 넓은 구역을 훼손되지 아니한 전원(countryside)으로서 보전하기 위하여 또는 그 생태경관의 변화를 막기 위하여 국립공원(national park)으로 지정될 수 있다. 국립공원은 국가에 의하여 소유된 구역들에서만 지정될 수 있다. 국립공원들은 모법에 추가하여 하위법령들에 의하여 규율된다(SFS 1987:938). 환경보호청(EPA)은 공원의 배려와 관리에 관한 지침을 발하고 토지와 물의 접근 및 이용에 관한 권리에 대한 제약을 규율한다.

(2) 자연보전구역

자연보전구역(Nature Reserve)은 종다양성을 보전하고, 가치있는 자연을 배려하고 보전하며, 야외생활을 마련하고, 가치있는 자연 또는 보호받는 종들의 서식지를 보호하거나 복원하며 또 이러한 구역을 다시 활성화시키는 등의 목적을 지니고 있다. 자연보전구역들은 지방자치단체(municipality) 또는 자치기구(County Administrative Board)에 의하여 사유지나 국유지에 설정될 수 있다. 자연보전구역에서는 토지소유자가 그 토지의 이용에 대한 제한을 받아들여야 할 경우가 있다. 건축, 담장설치, 경작, 관개, 벌목, 수렵, 살충제사용 및 기타 종류의 활동들이 금지되거나 제한될 수 있다. 토지소유자는 또한 도로, 주차장 및 화장실과 같은 다른 종류의 건설행위를 용인하여야 하는 경우가 있다. 그는 또 당해 구역의 배려에 필요한 조치들과 조사를 수용하여야 하는 경우도 있다. 즉 토지소유자는 그 구역의 배려에 필요하다면 아주 광범위한 제약과 조건들을 받아들여야 할 경우가 있다. 그러나 그 소유자로 하여금 그 구역을 배려하기 위한 적극적 조치들을 이행하게 하거나 조치들에 비용을 부담하게 강제할 수 없다. 이 조치들은 해당 행정청을 대리하여 이행되어야 한다. 토지소유자는 또한 그 토지가 수용되었거나 제약이 그 토지의 현재의 이용에 심각한 장애를 초래하였을 경우에 보상을 받을 권리가 있다.

(3) 소생태계 보호구역

생태경관상 희귀하고 위협을 받는 작은 구역으로서 전형적으로 위기에 처한 생물종들의 서식지로 기능하는 일정 구역들은 소생태계보호구역(Biotype Protection Area)들로 지정될 수 있다. 농업지역들에 있는 오솔길, 돌담 및 소택지와 같은 일부 소생태계보호구역들은 대체적으로 법률에 의하여 지정되었다. 산림지역에 있는 소생태계보호구역들은 개별사안에 따라 지형적으로 지정되어야 한다. 소생태계보호구역에서는 자연에 해를 끼칠 수 있는 활동이 수행될 수 없고 관할당국이 금지를 규정할

수 있다. 토지소유자는 보상받을 권리를 가진다. 소생태계보호구역은 대체적으로 매우 작으며 전형적으로 그 보호로 인하여 여러 가지 곤란을 야기할 의도가 없다. 그러나 이러한 구역들의 대부분은 오래된 전통적 농장이나 산림에서 발견된다. 토지관리상의 “현대화”에, 특히 돌담을 치우려고 할 때에, 제약을 가할 경우 대체적으로 토지소유자에게 보상권을 준다.

동·식물 보호구역(Fauna or Flora Protection Area)에서는 수렵과 어로 또는 그 구역 내에서 머무를 수 있는 권리가 - 토지소유자의 권리를 포함하여 - 제약될 수 있다. 조류보호구역들은 가장 흔한 사례들이다.

(4) 특별보호구역

정부는 환경법전(제7장)에 근거하여 야생조류의 보전에 관한 EC지침 1979/409에 따라 그리고 자연서식지들의 보전과 야생동식물의 보전에 관한 EC지침1992/43에 따라 특별보호(protection)구역들과 특별보전(conservation)구역들을 지정할 수 있다. 이러한 구역들의 보호는 주로 다른 구역에서와 같은 보호수단들을 통하여 달성되어야 한다. 유럽지침들에 관한 스웨덴의 이행이 완전히 논쟁의 여지가 없는 것은 아니다. EU위원회는 이 점에 관하여 스웨덴에 대하여 비판적인 입장을 취하였다. 스웨덴 환경보호청은 현재 “자연 2000”(Natura 2000)을 이행하는 활동을 추진중이다. 스웨덴법이 해당 구역들을 적절히 보호할 수 있도록 충분한 보장장치를 갖추고 있는가에 관하여서는 일부 의문의 여지가 있다. 토지소유자에게 보상을 지급할 관계당국의 재원이 불충분하다는 사실이 우려된다. 보호구역 바깥에서의 활동이 보호구역을 악화시키는 것을 막을 권능이 상당히 제한되어 있다는 사실도 우려된다.

2. 국제보전연맹의 동향

1) 개 관

보호구역에 관한 국제적 논의는 국제보전연맹(IUCN)의 제5차 세계공원총회(World Park Congress)를 계기로 활성화되었다. 2003년 9월

8일부터 17일까지 남아프리카공화국 더번(Durban)에서 개최된 이 총회는 보호구역(protected area : PA)에 관한 종래의 이론들을 검증하고 각지에서의 새로운 창안과 실험 결과들을 공유하고자 하였다. 국제보전연맹은 보호구역들의 현황을 조사하고 진전과 후퇴를 평가하며 보호구역들에 대한 다음 10년 동안의 진로를 결정하기 위하여 10년 단위로 총회를 조직한다. 2003년도 세계공원총회의 핵심주제는 “경계를 초월하는 혜택들”(Benefits beyond Boundaries)이었다. 빈곤을 감소시키는 데 있어 보호구역들이 어떠한 역할을 수행하는가, 지구차원의 변화에 대응하여 보호구역들을 어떻게 적응시킬 것인가, 우리의 지속가능한 미래에서 보호구역의 좌표를 어떻게 설정할 것인가, 또 보호구역이 안전보장(security)에 어떻게 기여할 것인가 등에 관하여 총회 참석자들은 다양한 의논을 펼쳤다.

(1) 활동약사

국제보전연맹은 1962년에 제1차 총회 : 세계국립공원회의(미국 시애틀 : 6월30일~7월7일)를 열었다. 제1차 총회는 국립공원(national park)에 관한 국제사회의 보다 효과적인 이해를 구하고 국립공원 운동을 범세계적으로 발전시킬 것을 촉구하였다. 제1차 총회는 인류가 야생에 미치는 영향, 종들의 소멸, 특정한 공원들과 원생지들에 관한 종교적 의미와 미학적 의의, 접경공원들에 관한 국제적 감시, 관광의 경제적 혜택, 과학적 연구에 있어 국립공원들의 역할 그리고 공원관리와 관련된 몇몇 현실적 문제들을 의제로 다루었다.

제2차 세계국립공원회의(미국 옐로우스톤 : 1972년 9월 18일~27일)는 관광이 보호구역에 미치는 영향, 공원계획 및 관리의 제 측면, 열대우림·건조·산악 지역에 위치한 국립공원들 안에서의 사회적·과학적 및 환경적 특수문제들, 보호구역안에서 야생관리상의 쟁점, 해양·도서·극지 및 준극지내 보호구역들이 안고 있는 사회적·과학적 및 환경적 문제들, 방문객들에게 공원의 가치를 전하고 환경의식을 일깨우는 것과 관련된 문제들, 국제적 훈련기회, 지구공원시스템의 확장 및 개선 그리고 보

호구역들에 대한 공적지원이 초래하는 이익등의 논제를 다루었다.

제3차 세계국립공원회의(인도네시아 발리 : 1982년 10월 11일~22일)는 지속가능한 사회를 만드는 데 있어 보호구역들이 수행하는 역할을 중점적으로 다루고 10개 의 주요구역들의 관심사를 다루었다. 아울러 현존하는 육상 보호구역들의 전세계적인 네트워크의 불충분성외에 해양·연안 및 담수 보호구역들의 네트워크의 필요성, 현존 보호구역들의 생태계 및 관리상의 수준향상, 보전과 개발수요를 조절하기 위한 일관된 보호구역 체계, 지속가능한 발전과의 연계, 보호구역들을 관리할 수 있는 능력과 그들의 가치를 지지하고 증진시킬 수 있는 경제적 도구들, 모니터링, 국제협력장치 그리고 국제보전연맹 네트워크를 활용하여 보호구역에 관한 지구적 프로그램을 개발하는 방안등을 논의하였다.

“생활을 위한 공원”을 테마로 개최된 제4차 세계국립공원및보호구역총회(베네주엘라 카라카스 : 1992년 2월 10일~21일)는 사람과 보호구역의 관계를 강조하고 종다양성보전에 긴요한 장소들을 파악하는데 주력하였다. 이 총회에서는 토지관리에 대한 지역적 접근, 전반적인 종합개발의 일환으로 행해지는 투자, 그리고 보전을 보다 강력한 지지집단의 형성을 논의하였다. 카라카스 이행계획은 1992년~2002년의 10년에 걸친 보호구역들에 관한 전략적 조치들을 종합하는 한편 ; 보호구역들을 보다 넓은 계획체제로 통합시키기, 지역공동체와 비전통적인 이익집단들을 포함시킴으로써 보호구역들을 위한 지지를 확산시키기, 보호구역 관리 역량을 강화시키기 그리고 보호구역들에 관한 금융·개발 및 관리를 위한 국제적 협력의 확대 등 4개의 목표들에 기초한 공동의 조치들을 위한 지구적 골격을 마련하였다. 카라카스 이행계획은 2000년까지 보호구역 네트워크를 확장하여 주요 생물군계(biome)들의 최소 10%를 망라할 것을 목표로 표방하였다.

“고립된 섬에서 네트워크 체계로”를 테마로 1997년에 열린 『21세기의 보호구역』심포지움(오스트레일리아 알바니 : 11월 25일~29일)은 보호구역들이 현저한 도전에 직면하였다고 결론지었다. 심포지움은 보호구역들을 고립된 섬으로 보는 관점을 벗어나 네트워크 관점으로 전환할 것을 촉구하는 한편 보호구역을 다른 공공정책 영역과 통합적으로 운영할 것

과 지역공동체에 의한 지역공동체를 위한 그리고 지역공동체와 함께 하는 보호구역 관리를 실행할 것 그리고 역량 향상을 통한 관리기준들을 증진할 것을 제창하였다. 이 심포지움은 2003년 더번으로 가는 길 : 차기 세계공원총회(WPC)를 계획하고 실행하기 위한 권고안, 보호구역들에 관한 방침들, 보호구역들을 위한 캠페인[섬에서 네트워크로] 문건들, 그리고 세계보호구역위원회(WCPA)를 위한 새로운 지침들 및 보호구역과 생물다양성협약(CBD)에 관한 5가지의 결론을 이끌어 냈다.

(2) DURBAN총회

2003년 남아프리카공화국 더번에서 열린 제5차 세계공원총회는 다양한 결과들을 도출하였다. 더번합의서(Durban Accord)와 이행계획(Action Plan)은 보호구역들에 관한 수준높은 전망(vision statements)을 제시하고 실행장치들의 개요를 포함하였다. 총회는 또 생물다양성협약 제7차 당사국회의에 포함시킬 내용들을 제시하였다. 나아가 총회는 보호구역들에 관한 2003년도 유엔일람표에 관한 보고서 초안을 검토하는 한편 유엔환경계획(UNEP) 세계보전모니터링센터(WCMC)가 작성하고 세계보호구역위원회가 내용을 추가한 세계 보호구역 보고서를 검토하였다. “21세기 보호구역들의 관리” 편람은 사례연구와 모델들 및 총회 기간동안 습득한 교훈들을 열거하였고, 더번합의서를 위한 “이용자요람”이 나왔다. 그 밖에 보호구역답사네트워크, 아프리카보고서 및 더번청년합의서등도 배포되었다.

“보호구역”을 중심 테마로 열린 더번 총회는 크게 개회식, 중심 테마들에 관한 전원회의와 주제별 심포지움, 소주제별 워크숍, 국립공원현장답사, 총회공식문건작성 및 폐회식 등의 순서로 진행되었다. 개회식에 이어 열린 전원총회는 “경계를 넘는 이익들”을 테마로 지구와 생태계 그리고 인류의 관계를 조명하고 21세기 초에 보호구역들이 당면한 현황을 살펴면서 지구가 어떻게 변화하고 있는가와 보호구역이 사회발전에 어떠한 의미를 지니는가를 논구한 후 보호구역이 맞이하게 될 앞으로의 상황을 시나리오별로 살펴보았다.

(3) 세계공원총회(제5차) 주요의제

① 보호구역의 혜택

심포지움A는 “사람들에 대한 혜택”(Benefits to People)을 테마로 다루었다. 여기에서는 보호구역들이 사람들에게 환경적·경제적 및 사회적 혜택을 안겨주지만 그 다양한 가치들에 대한 평가가 매우 제한적으로 이루어졌고 따라서 각국의 의사결정 절차에서 보호구역의 가치들이 전반적으로 고찰되지 아니하였다는 결론을 내렸다. 이러한 논의들을 기초로 토착민(indigenous people), 민간부문 및 보호구역 관리자 등의 관점을 포함한 다양한 측면에서 보호구역의 가치들을 펼쳐 보였다.

② 변화 속의 관리

심포지움B는 “변화 속의 관리”(Managing with Change)를 테마로 다루었다. 여기에서는 21세기에 들어와 보호구역들이 급격하고 긴박한 변화를 겪고 있다고 전제하고 그 변화요인으로서 기후변화, 도시화, 의사결정의 지방화, 무역 및 정치적 변화를 꼽았다. 이 심포지움에서는 변화의 제반 요인을 성찰하는 외에 약동하는 보호구역들이 21세기에든 존속하고 번성할 수 있기 위하여 어떠한 관리방안들을 수립하여야 할 것인가 그리고 세기적 변화에 대한 적응전략을 어떻게 짤 것인가를 다각도로 모색하였다.

③ 공동체와 보호구역

심포지움C는 “공동체와 보호구역”을 테마로 다루었다. 앞으로 보호구역들은 지역주민 내지 토착민들과의 협력을 토대로 관리되어야 할 것임을 전제로 이 심포지움은 공동체에 의한 보호구역의 관리가 점차 늘어나고 있는 현상을 관찰하고 각 이해관계자들이 보호구역에 관한 의사결정 과정에 어떻게 참여하는가를 분석하였다. 이어 보호구역과 관련하여 어떠한 장치들이 작동되었으며 어떠한 장치들이 고장났는가 그리고 이러한 경험들로부터 얻을 수 있는 교훈과 의미는 무엇인가를 살펴보았다. 이 심포지움

은 보호구역이 지역사회의 빈곤을 감소시키는 데 어떻게 기여할 것인가를 알아보기 위하여 보호구역과 공동체 생활의 관련성을 탐구하였다.

④ 적정규모의 협력

심포지움D는 “적정규모의 협력”을 테마로 다루었다. 보호구역들은 그것이 자리잡고 있는 보다 넓은 조망 속에서 접근되어야 한다. 즉 보호구역들은 이를 “고립된 섬”으로 보는 안목을 벗어나 지역개발의 필수적 기여자들로 폭넓게 관조되는 방향으로 나아가야 한다. 이 심포지움은 이러한 관점들을 바탕으로 중앙아메리카의 메조아메리칸 생태통로와 유럽의 생태형 벽돌과 같은 사례들을 검토하였다. 접경보호구역(transboundary PA)들과 “평화공원”(Peace Park)들의 근황도 소개되었다. 아울러 이 심포지움은 해양보전의 새로운 흐름들에 주목하면서 땅과 바다의 연계에 관한 이해를 촉구하였다.

(4) 세계공원총회(제5차) 세부주제

① 協治(governance)

워크숍들은 각 참가자들의 선택에 따라 7개의 대주제와 3개의 지름길 주제로 나누어 진행되었다. 각 주제들은 다시 크고 작은 몇 개씩의 분과 모임들로 구성되었다. 제1워크숍은 “육상과 해상의 풍경을 감안하면서 보호구역과 주변토지 이용을 연계시키는 방안을 다루었다. 제2워크숍은 보호구역에 관한 광범위한 관심과 지지를 이끌어 내기 위한 방안을 모색하였다. 제3워크숍은 보호구역의 協治(governance)에서의 새로운 협력 가능성을 논하였다. 제4워크숍은 보호구역에 대한 관리역량의 개발과 형성을 핵심 주제로 다루었다. 제5워크숍은 보호구역의 관리 “효율”이라는 관점에서 보호구역의 관리 모델과 각종 지표 및 시스템 등을 검토하였다. 제6워크숍은 금융과 가용재원이라는 측면에서 보호구역을 유지관리하기 위한 안정적 재정보확 경험과 방안을 분석하였다. 제7워크숍은 보호구역 시스템이 안고 있는 한계에 주목하면서 포괄적인 보호구역 시스템을 짜는 방안을 찾고자 하였다.

② 형 평

대주제들을 가로질러 참가자들이 원하는 테마들을 중심으로 선별적으로 워크숍에 참가하는 “지름길”(cross cutting theme)은 해양(marine)과 세계유산(world heritage) 그리고 공동체와 형평(communities and equity)을 중심으로 프로그램을 편성하였다. 각각의 워크숍에 효율적으로 참가하고 각국의 경험을 공유하기 위하여서는 적어도 30여명 정도의 인원이 필요할 것으로 보였다. 선진국들은 워크숍마다 10여명씩 참석하고 끝난 후 팀장들이 분임회의를 진행하는 모습을 보이기도 하였다. 한국을 제외한 대부분의 국가들은 정부기구 또는 NGO별로 독자적인 전시장을 마련하고 각 참가자들에게 자국의 전략과 경험을 전파하려는 노력을 경주하였다.

③ 관습법과 자발적 협약

대부분의 발표자들이나 토론자들은 보호구역(PA)에 관한 한 중앙 정부 중심의 실정법들이 제 기능을 충분히 발휘하지 못한다는 점에 주목하고 자연자원에 대한 보전 또는 이용의 문제를 관습법(customary law)과 자발적 협약(VA)을 매개로 풀어나가야 한다는 데에 의견의 일치를 보았다. 환경문제와 관련하여 경향 각지에서 대형 개발사업과 관련된 사회적 갈등이 고조되는 한국의 현실에 실정법을 고집하지 않는 유연한 접근경험들은 타산지석이 될 수 있을 것으로 보인다.

2) 보호구역의 관리와 유인⁵⁸⁾

(1) 보호구역의 관리

관리(governance)는 권력, 관계, 그리고 책임에 관한 것이다. 그것은 누가 영향력을 가지는가, 누가 결정하는가, 그리고 의사결정자가 어떻게

58) *WORKSHOP STREAM III: GOVERNANCE OF PROTECTED AREAS ; NEW WAYS OF WORKING TOGETHER, SEPTEMBER 11-13, 2003.*

게 책임을 부담하는가의 문제이다. 그것은 어떻게 권력이 행사되어지고, 공중의 관심사에 대한 결정이 어떻게 이루어지며, 그리고 주민 혹은 다른 투자자들이 자신들의 목소리를 내는 방법을 결정하는 구조, 과정, 전통의 상호작용으로 정의되어질 수 있다. 지난 10년간, 이 용어는 상대적인 모호함에서 일반적 어법으로 발전하였다. 관리의 개선(governance improvements)은 공적 정보와 투명성, 사회적 관심사에 대한 공정한 처리, 합의에 따른 의사결정, 전략적 관점과 수행의 실제적 효율성과 관련된 사안에서 대두된다.

보호구역의 맥락에서, 관리는 개별적인 보호구역의 수준에서 뿐만 아니라 광범위한 보호네트워크의 수준에서 고찰되어질 수 있다. 그것은 광범위한 사안을 다룬다-정책에서부터 실무까지, 행동으로부터 의미까지, 그리고 투자로부터 그 효과에 이르기까지. 관리는 보호구역 목적의 달성(경영 효율성)에 영향을 미칠 뿐 아니라 관련비용과 이득의 분배(경영 형평성) 또한 결정한다. 그리고 그것은 공동체 사람들과 그 유지, 정치적·재정적 지원에 영향을 준다.

관리를 다루는 회의(Governance Stream)는 보전에 대한 역사에서 현재의 제도적 변화에 있어서의 광범위한 경향에 이르기까지를 그 연구의 근거로 삼았다. 이 회의는 3일에 걸쳐서 다음의 두 개의 중요한 주제를 다루었다.

- 보호구역을 위하여 존재하는 관리유형은 무엇인가? 그것은 보전과 형평의 측면에서 어떻게 되어지고 있는가?
- 보호구역에 적합한 바람직한 관리(good governance)는 어떻게 구성되는가? 어떠한 원칙이 그것에 대한 우리의 이해를 돕고 그것을 평가하는데 도움을 줄 수 있는가?

이 회의에서는 개별적인 보호구역과 보호구역 시스템을 관리하기 위한 혁신적인 접근법을 포함하여 전세계에 존재하는 PA 관리 유형의 범위를 살펴보고 평가하였다. 특별히, 이 회의는 공적 보호구역 시스템 밖의 영역인 공동체와 사적 영역의 보전 경험, 즉 지역 특유의 관행들과 조건들 그리고 보호구역을 더 넓은 생태계와 연결시키는 메커니즘(예를 들어 지역

적/전체적 조망)으로부터 교훈을 얻을 수 있었다. 전세계적으로 널리 유행하는 공동관리(co-management) 접근은 토의의 중요한 쟁점이 되었다.

(2) 관리제도 개선의 핵심사항

이 회의는 지역공동체에 대하여 보전에 관한 권한을 부여함은 PA 관리 개선의 핵심임을 확인하였다. 또한 회의는 보호구역에 관한 관습법과 최근의 법구조와 관련된 경험들을 살펴보고, 또한 소유권과 토지반환 사안에 대해서도 논의하였다. 점점 더 많은 수의 보호구역이 지역공동체, 사적 운영자, 그리고 비정부기구들에 의해 직접적으로 혹은 그들과 협력하여 관리되어짐에 따라, PA관리국은 많은 관여자들 중 하나로 더욱 고립되어 가고 있다. 토착민들과 지역공동체에 의해 관리되거나 혹은 토착민들과 지역공동체와 협력하여 관리되는 보호구역에 대한 관심은 공동체와 형평 (Communities and Equity)에 대한 지름길 주제 (cross-cutting themes)를 다루는 방법을 제공하였다. 해양 보호구역과 세계유산지역에 대한 특별 관리의 도전과 기회, 그리고 그 밖에 국제적으로 지정된 보호구역에 대한 윤곽도 그려졌는데, 이는 해양과 세계유산에 대한 지름길 주제에 기여하였다.

행사는 잠비아의 유명한 SEKA Malambo Drama Group에 의해 제작되었고 아프리카 공동체의 관점에서 핵심적인 PA 관리 사안들을 묘사한 최초의 연극 작품인 NSENDEMILA로 막을 내렸다. 쇼는 Thabani 극장(더번(Durban) 전람회 센터)에서 2003년 9월 11, 13, 16일 오후 6시부터 8시에 열렸다. 참여관리평가(Participatory Governance Evaluation)에 대한 단기 강좌가 9월 14-15일에 개설되었는데 그 시간을 통하여 참가자들은 주제와 관련된 핵심 사안들에 대하여 토론하고 그들의 현장에 근거한(field-based) 평가를 위한 계획을 마련할 수 있었다.

(3) 보전유인협약

Richard Rice가 코디네이터를 맡고 Agi Kiss가 좌장을 맡은 “보전 유인협약” 패널에서는 종다양성과 풍부한 서식지의 보호(conservation

of biodiversity-rich habitats)가 경제적 목적을 위하여 자기들의 자연자원을 개발하려는 국가들에게 시련을 준다는 전제 아래 벌목·채광 기타 자원 개발 활동들은 가시적인 경제적 이익을 제시하지만 종종 환경적인 침해를 낳는 사태에 주목하였다. 이 패널에서는 지속가능한 자원관리는 자연적인 생태계를 보전하면서 이러한 이익들을 제공하고자 하지만, 경험에 의하면 보전 전략들은 지속가능한 실행과 유용성의 측면에서 수 많은 장애들을 만난다고 추론하였다.

이 패널에 참가한 Richard Rice는 『보전유인협약』이라는 발제에서 “열대 생태계 보호를 위한 직접적 접근” 방안을 제시하였다. 그에 의하면, 지속가능한 자원관리라는 과제를 풀기 위하여 국제보전(CI : Conservation International)의 종다양성응용과학중심(CABS:Center for Applied Biodiversity Science)은 보전유인(conservation incentive)이라는 관념을 개발하기 위하여 노력하고 있다. 이 관념은 자원보호와 개발을 직접적으로 조화시키고자 한다. 보전유인협약에서는, 국가기구들이나 지역자원 이용자들은 보전주의자들 기타의 투자자들로부터 구조적인 보상이 지속적으로 이루어질 것을 조건으로 하여 자연 생태계를 보호하고자 합의한다. 이렇게 함으로써 보전유인협약들은 각국들에게 광대한 산림이나 기타 보전가치가 높은 구역들을 자본화할 수 있는 대안적 기회를 제공한다.

(4) 보전계약

Joanna Durbin은 『보전계약』이라는 발제에서 “마다가스카르의 종다양성보전을 위한 지역공동체들에 대한 직접적 유인”을 설명하였다. 그녀에 의하면, 대부분 남벌화전(slash-and-burn) 농업으로 생물 서식지가 급격하게 위협받는 마다가스카르(Madagascar)의 독특한 종다양성은 국제적으로 보전할 만한 실질적인 이익이 있다. 새로운 입법에 의하면, 지역공동체(community)들은 산림구역을 관리하기 위하여 국가와 계약을 맺을 수 있다. 신법은 종다양성을 위하여 전략적으로 대단히 중요한 거점(site)들에 있는 엄격 보전구역들을 보호하기 위하여 지역공동체들

에게 보전계약(conservation contract)을 맺자고 제안할 수 있는 권한을 국가에게 부여한다. 산림면적(forest cover)이나 깃대종들(targets species)의 존재와 같은 지표들을 상호 합의에 따라 관측하며 이를 토대로 하여 매년 유인급여(incentive payments)가 주어진다. 이러한 보전계약들은 장기적인 재원을 필요로 한다. 이론상으로는, 예컨대, 동물원(zoo)들과 같이 널리 공중(the public)으로부터 보전이익에 대한 대가를 이끌어낼 수 있는 장치들이 활용되어야 한다. 바꾸어 말하자면, 종다양성의 가치를 인정하는 측에서 종다양성을 보유하는 사람들에게 직접적 급여(direct benefits)를 제공하여야 한다.

(5) 직접적 급여

Helen Gichohi는 『생태계 보전장치로서의 직접적 급여』를 테마로 “키텐겔라 야생리스 프로그램”을 분석하였다. 그녀에 의하면, 아프리카의 아티 카피티(Athi-Kapiti) 생태계는 세렌게티-마라(Serengeti-Mara) 이후 한 때 두 번째로 많이 이주동물(migration)들이 서식하고 있는 나이로비 국립공원과 사유지들로 구성되어 있다. 최근 15년 동안 생태계의 75% 이상을 차지하는 보호권 밖의 구역들은 토지이용의 변화, 토지구획 및 울타리치기등으로 인한 거대한 압박에 당면하고 있다. 이로 인하여 동남부 생태계 끝자락에 있는 꿀벌들의 번식지와 같은 중요 서식지들에 대한 접근이 점차 곤란해지고 있다. 보전을 맡고 있는 기구들은 생태계의 상실을 저지하기 위한 방법들을 찾고 있으며, 야생들과 함께 생활하는 지역공동체들에게 유인책(incentive)을 제공하기 위하여 노력을 경주한다. 야생보전 리스 프로그램을 통한 직접적 급여는 대상 구역들의 보전에 필요한 주요 재원이 된다. 야생을 위하여 토지를 개방하는 토지 소유자들에게 대가(fee)를 지급하는 리스 프로그램은 ①보상 대가와 제공된 보전 서비스 사이의 직접적인 연계 그리고 ② 이 대가가 초래한 사회적 혜택이라는 두 가지 측면에서 성공적임이 입증된다. 이 시범사업은 케냐의 사유지들과 지역공동체 소유토지들을 보전하기 위한 장치로서 아주 효과적인 리스 제도를 실험중이다.

(6) 보전양여제

Andreas Merkl은 『보전양여제』라는 발제에서 “남동아시아 해양보호 구역(MPA)들에 대한 금융장치”를 규명하였다. 그에 의하면, 환경보전 정책은 경제적 성장을 뒷받침하기 위하여 자연자원을 개발하는데 역점을 두는 국가들에게 종종 시련을 안긴다. 전통적인 자연자원 양여제는 목전의 단기적인 이익을 제공하지만 종종 중요하면서도 요원한 보전 가치들을 희생시키는 경향이 있다. 이러한 진퇴양난을 해소하기 위한 선택중의 하나는 전통적인 양여제에 대한 대안으로서 보전양여제(conservation concessions)를 이용함으로써 지역공동체들에게 소득을 창출하고 지역공동체의 수요를 충족시킬 수 있는 수단을 제공하는 것이다. 보전양여제는 본질적으로 민간 개발자들의 전략을 채택함으로써 자연자원을 개발하기보다 보전하려는 지역공동체들에게 대가를 지급함으로써 몇몇 회복 불가능한 침해로부터 생태계를 즉각적으로 보호하는 수단을 제공하고 지속가능한 지역 기업활동들을 위한 미래선택을 남겨놓고자 한다. 보전및공동체투자포럼(Conservation and Community Investment Forum : CCIF)은 인도네시아와 기타 지역들의 보전 서비스에서 얼마나 많은 양여제들이 궁극적으로 활용될 수 있는가를 조사하기 위하여 협력자들과 함께 팀을 구성하였다.

3) 보호구역 관리의 과제

제5회 IUCN 세계 공원 총회(WPC) 대표들은 기조 강연과 경계(boundaries)를 넘은 혜택에 관한 공개토론회에 참석하기 위하여 오전 총회(Plenary)에 모였다. 사람들에 대한 혜택과 변화 속의 관리에 대한 두개의 심포지움이 오후에 열렸다. 특별한 사안, 특별히 보호구역에 대한 UN 리스트, 생물학적 연구에 있어서의 안정성에 관한 의정서, 그리고 보호구역의 신성한 중요성에 대한 수없이 많은 비공식적 모임(side meetings)들이 하루 종일 이루어졌다.⁵⁹⁾

59) *WPC HIGH LIGHTS* : TUESDAY, 9 SEPTEMBER 2003.

(1) 경계를 넘은 이익들

사우디아라비아의 야생생물 보호 및 개발 위원회의 Abdulaziz Abu-
nada가 회의의 의장을 맡았다. WPC사무총장인 David Sheppard는
WPC의 연혁과 목적, 조직구성과 중요한 업적에 대하여 소개하였다. 그
는 참가자들이 해양 보호 구역들과 토착민 공동체의 역할을 포함한 중요
사안들에 관심을 가질 것을 권고하였고, 회의의 소산물들이 다른 과정들
에 영향을 미치기를 희망하는 그의 기대를 표현하였다.

① 포괄적인 변화

국립지리학회(National Geographic Society)의 Sylvia Earle은
지역적 수준에서의 포괄적인 변화(global change)에 의해 야기된 도전
들에 관한 비디오를 상영하였으며, 지역공동체 보전 이니셔티브(com-
munity conservation initiatives)가 모델로서 이용될 수 있음을 강조
하였다. 비디오는 남아프리카 Karoo 사막에서만 자라나는 식물들에 지구
온난화가 미칠 수 있는 영향을 연구하는 프로젝트, 그리고 Rahasthan의
가뭄 문제를 다루기 위한 작은 규모의 지역공동체 행동을 내용으로 하는
것이였다.

제4회 국립 공원 및 보호구역에 관한 카라카스총회의 기본 관점에서
IUCN 환경법 위원회의 Angela Cropper는 경과과정에 대한 평가를
하였다. 그녀는 지속적 발전과 보전을 위한 PA 관리에 대한 포괄적 접
근에의 호소를 상기하였다. PA 설정에서 이루어진 진전인 생물군계 설
명(biomes representation)과 보다 넓은 계획구조로의 PA의 통합을
강조하면서, 그녀는 효과적인 이행, 재정적 지원의 증가, 해양생태계, 담
수 생태계, 그리고 육지 생태계에 대한 더 많은 보호를 요구하였다.

② 전통지식과 분배 네트워크

세계보호구역위원회(WCPA) 의장인 Kenton Miller는 협력적으로
PA를 관리할 필요성을 강조하였다. 그는 관재인들은 PA의 가치를 극대

화하기 위하여 과학적이고 전통적인 지식을 이용하여야 한다고 하면서, 새로운 재정 메커니즘과 지식 분배 네트워크의 필요성을 확인하였다. Miller는 PAs에 대한 정치적, 재정적, 국민적 의식을 높이기 위하여 마케팅을 이용할 것을 권고하였고 또한 자발적 경영 기준이 채택되어야 한다고 제안하였다.

UNEP 전무이사인 Klaus Tpfer는 세계 PAs의 상태에 대하여 진술하였다. 그는 비록 지난 10년 동안 총 PA의 면적은 배가 되었지만, 어떤 지리적 범주에서는, 특별히 해양 및 호수 시스템에서는 여전히 많은 부분이 포함되지 못하고 있다(under-represented)고 말했다. 극도의 빈곤을 근절하고 환경적 안정성을 확실히 하려는 밀레니엄 발전 목표(Millennium Development Goals/MDGs)를 강조하면서, 그는 양적인 목표와 계획표가 필요하다고 하였다.

③ 생물다양성과 인류복지의 상관관계

밀레니엄 생태계 평가(Millennium Ecosystem Assessment/MA)의 Bob Scholes는 남아프리카의 MA, 그리고 생물의 다양성과 인류의 복지 사이의 관련성에 초점을 맞추어 MA 진행 보고서를 제출하였다. 그는 생태계 서비스 그 자체보다 생물의 다양성이 생태계 서비스에 더 필수적인 조건이라고 설명하였다. 그는 생물 다양성의 미래에 대하여 두개의 시나리오를 제공하였는데, 가능한 반응들과 남아프리카의 임시적인 연구결과의 리스트가 그것이다. 그는 자연환경을 해치지 않는 범위 내에서의 관광 여행(ecotourism)이 생물 다양성의 경제적 가치의 정도를 측정할 수 있는 지표(quantifiable index)라고 말했다.

④ 보호구역 창설의 전략

국제 보전(Conservation International)의 장인 Russel Mittermeier는 산불빈발지대(hotspots), 과도한 생물의 다양성과 황무지 지역에 초점을 맞춘 PAs 창설(creation)에 대하여 전략적 접근법을 취할 것; 해양 및 담수 PA 네트워크의 확장; PAs의 사회적·경제적 가치의 증명; PAs에 지속적인 경제기구(economies)를 설립하는 것; PAs에

의해 제공되는 생태계서비스에 대한 인식; 그리고 토착민과 협력하는 것의 필요성을 강조하였다.

⑤ 지속가능발전과 보호구역

ICUN 및 총회의 후원자이며 요르단의 왕비 Noor는 PAs의 미래가 물리적, 사회적, 정치적 변화로 인하여 불확실하다고 경고하였다. 지구적·국가적 경계를 넘어 활동해야 할 필요성에 주목하면서, 그녀는 참가자들에게 생물의 다양성과 지속적 발전에 있어서 절대적인 PAs로의 활성화; PAs의 진정한 가치에 대한 자각; 재정적 지원의 증대와 투자자들의 관여; 그리고 PA 관리의 강화에 관심을 가질 것을 요구하였다.

⑥ 토착민들과의 협력

사회자 Vuyo Mbuli(남아프리카)는 토론자들에게 PAs로부터의 이익을 어떻게 최대한 활용할 것인가에 집중할 것을 역설하면서, PA 관리에 대한 시나리오와 미래의 도전들에 관한 영상을 제공하였다. Sayyaad Soltani(이란)를 대신하여, Agahagia Rahimzadeh는 전통적이고 친환경적인 그녀의 유목 공동체 생활상을 묘사하였다. 그녀는 그들의 목초지가 어떻게 강탈되고 붕괴되었는지에 대하여, 그리고 그들의 이주 경로가 어떻게 방해되었는지에 대하여 연설하면서 자원보호론자들에게 토착민들과의 협력이 어떠한 이익을 가져다 줄 수 있는지에 대하여 강조하였다. 그녀는 참가자들에게 역량향상(building capacity)과 문화적 유산을 보존하는 일을 돕는 것에 참여하기를 강조하였다.

⑦ 생태학적 네트워크

PAs를 넘은 보전의 중요성을 강조하면서 네델란드 농업, 자연관리 및 어업부(Dutch Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries)의 Andre van der Zande는 생태학적 네트워크 개념을 소개하였는데, 그것은 통로(corridors)와 휴식지(stepping stones)들을 통해 PA들을 연결시키고, 동시에 그것은 다용도 토지에 둘러싸여 있다.

⑧ 보호구역으로 인한 수익

멕시코 보호구역 국립 위원회의 장인 Ernesto Hoeflich는 PAs로 인한 혜택에 대한 보다 강화된 인식을 요구하였다. 그는 보전 목적의 PA 수입총액률(percentage of PA revenues)을 이용할 것을 제안하였다. 우간다 Bwindi/Mgahinga 보전구역의 John Makombo는 투자자 협력과 PA로부터의 수익을 산출할 수 있도록 지역공동체에 권한을 부여할 것을 주장하였다. WWF의 Esterine Lisinge Fotabong은, 그들의 자원에 대한 지역 주민들의 권리와 지배력의 상실을 가져올 수 있다는 이유로 생물학적 안전지대(biological islands)로서의 PAs개념에 반대하면서 이를 경고하였다.

(2) 사람들에 대한 혜택

UN대학 교장인 Hamid Zakri가 사람들에게 주는 혜택을 주제로 한 심포지움의 의장을 맡았다. 세계은행 부총재 Ian Johnson은 현재의 재무평가 시스템이 생물의 다양성이 가져다주는 모은 이익들을 포착하는데 실패했다고 언급하였다. 그는 생태학적 서비스의 평가와 고용창출(employment generation), 그리고 문화시설 이용(amenity exploitation)의 허가와 같은 직접적 혜택을 인정할 것을 주장하였다. PAs 관리구조에 관하여 그는 매수(corruption)의 축소; 보전을 다른 정책분야와 통합시키는 것; 투명성의 확보; 그리고 정치적 책임의 강화가 필요함을 강조하였다.

① 교육과 시장 메커니즘의 필요성

코스타리카 환경 및 에너지부 장관인 Carlos Rodriguez는, PA의 본질적인 가치 외에, 코스타리카 내의 PAs가 용수와 에너지 발생, 그리고 자연환경을 해치지 않는 범위 내에서의 관광여행을 포함하여 매우 중요한 경제적 서비스를 제공하였다는 것을 주목하였다. 그는 보전에 필요한 자금조성을 위하여 교육과 시장 메커니즘이 필요함을 강조하였다. WWF국제 회장 Emeka Anyaoku는 PAs가 아프리카의 미래에 필수적이라고 하였다. 그는 급증하는 빈곤, 질병, 그리고 분쟁으로 인하여 아

프리카의 자원이 기하급수적으로 감소하고 있음을 언급하였다.

브라질 아마조나 주지사인 Eduardo Braga를 대신하여 Virgilio Viana는 인구의 대다수가 도시 지역에 살고 있다는 관점에서 PA 관리에 대하여 언급하면서, 개발도상국가들에서의 PA 설정과 관리에 필요한 자금조성을 요구하였다.

콩고 자연 보호 협회 사무총장인 Eulalie Bashige는 삼림벌채, 난입, 그리고 공원 무장 순찰 대원에 대한 공격을 포함한 무력충돌이 PAs에 미치는 영향에 대하여 이야기하였다. 그녀는 직원들의 안전을 보장하고 분쟁기간동안 공원 관리에 필요한 기구들을 제공하기 위한 지속적인 기금 조성이 필요하다고 강조하였다.

생물학적 다양성에 관한 협약(CBD) 사무국장 Hamadallah Zedan은 PA관리에 있어서의 지역주민 참여; PAs 유효성 평가; PAs를 보다 넓은 육상 및 해양 풍경계획 과정에 통합하기; 생태계와 PAs의 생산물 및 서비스를 위한 시장의 창조; 그리고 PAs를 위한 자금 조달을 포함한 과제(challenges)들에 대하여 이야기하였다. 그는 PAs가 CBD, MDGs, 그리고 WSSD의 목표를 이루기 위한 수단이 될 수 있음을 강조하였다.

② 자연과 인간의 관계 회복

네덜란드 왕녀 Irene van Lippe-Biesterfeld는 자연과 인간의 관계 회복의 중요성에 대하여 강조하면서 PAs가 이러한 관계회복에 도움을 줄 수 있다고 언급하였다. IUCN 교육 및 통신 위원회 의장인 Denise Ham는 PA 관리와 관련있는 통신 및 교육 도구/수단에 관한 비디오를 소개하였다.

Peter Bridgewater가 사회를 맡은 패널 토론 시간 동안 Ramsar협약 사무총장이자 토착민 대표인 Mara de la Torre는 토착민들이 더 이상 배제되지 않는다고 하였다. 헤인즈 센터 총재인 Thomas Lovejoy는 PAs의 이로움을 모든 측면에서 고려하여야 할 필요성에 대하여 강조하였다. 자연관리위원회(The Nature Conservancy)의 Rili Djohani는 즉각적 필요에 대응한 PAs의 장기적 혜택을 지지하는데 있어서의 어려움, 그리고 PAs 내에서 그리고 그 주변에서 살아가는 사람들의 기대를 충족시키는 데 있어서의 어려움을 강조하였다.

③ 지역공동체의 참여

캐나다 공원청의 Alan Latourelle은 공통된 생태학적 사회적 비전을 수립하기 위하여 모든 지역공동체들을 PA관리에 관여시킬 필요성에 대하여 강조하였다. 토착민 대표인 Aroha Te Pareake Mead는 토착민에 대한 오해와 그들의 문화적 소외감이 지역 주민의 동의 없이 창설된 PAs의 유산이라고 하였다. 그녀는 원주민 공동체가 PAs에 대한 인가와 특권을 관리하지 않는 한 PAs로부터 얻을 수 있는 혜택은 최소한이 될 것이라고 언급하였다.

(3) 변화 속의 관리

WWF 사무총장 Claude Martin은 기후변화가 PAs에 미치는 영향에 대하여 연설하였다. 이산화탄소 배출량을 감소시키고 피해 억제 계획(damage control plan)을 실행해야 하는 필요성을 강조하면서, 그는 석탄연료로부터 무공해 연료(clean power)로의 전환; 에너지 효율성 장치; 적절한 자원의 대체; 그리고 보다 폭넓은 과학적 지식 기반의 구축이 요청된다고 하였다. 세계은행의 Kristalina Georgieva는 도시로의 인구 이동, 수입증대 및 세계화, 그리고 생태학적, 사회적, 재정적 안정성을 강조하면서 이들이 변화의 주도자라고 하였다. 그녀는 PAs를 개발 프로젝트에 포함시킬 것; 관리에 공동체의 참여를 보장할 것; 사업적 이익에 생물학적 다양성을 이용할 것(branding); 그리고 생태학적 서비스를 위해 투자할 것을 주장하였다.

① 기후변화의 영향

Smithsonian 국립 자연사 박물관장인 Cristin Samper는 사회적·경제적·기후적 변화가 PA 관리에 어떻게 영향을 미치는지에 대하여 설명하였다. 그는 성공적인 PA 관리를 위해서는 지역공동체에의 권한 부여, 새로운 시장에 대한 개선된 접근, 그리고 무력 충돌의 감소가 요구된다고 하였다.

싱가포르 국립 대학의 Khen-Lian Koh는 아시안 국가들의 환경적 협력의 역사에 대하여 발표하였다. 자연 및 천연자원의 보전에 관한 협약을 강조하면서, 그녀는 자연 보전 프로그램, 연성법 제도, 그리고 유관 정부 및 실무그룹 회의에 대하여 개괄적으로 설명하였다.

② 사유재산권이 미치는 영향

WCPA의 Marija Zupancic-Vicar는 시장 주도 경제로의 변화와 사유권이 중앙유럽 및 동부유럽의 PAs에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대하여 설명하였다. 그녀는 PAs의 보전은 대부분의 국가들에서 유지되었음을 언급하면서 토지손실에 대한 소유주에의 보상; 법률 시행; 자원에 관한 분쟁의 처리; 그리고 관리 계획의 수립과 협력체제의 구축이 필요함을 강조하였다. 한편 자연관리위원회(The Nature Conservancy)의 장인 Steven McCormick은 PAs의 비전을 설명하면서 생태학적 필요와 경제적 필요 모두를 만족 시키는 생태계 접근을 요구하였다.

③ 생물학적 다양성 증진방안

멕시코 환경부의 Julia Carabias는 생물학적 다양성의 손실을 현저하게 줄이는 것이 목적인 2010 목표를 이루는데 필요한 기준들을 개관하였는데, 그것은 전략적 우위로서의 PAs; 전문 관리기관의 설립; 재정적 전략 채택; 투자자들의 참여 증진; 통신, 교육, 그리고 대중의 인식을 발전시키는 것을 포함한다. IUCN/WCPA의 Adrian Philips는 비록 그 시스템이 폭넓은 지지를 받고 있음에도 불구하고 그에 대한 이해는 여전히 부족함을 언급하면서 IUCN PA 분류의 이점을 강조하였다. 그는 배제된 집단의 포섭과 기술적 문제에 대한 검토의 필요성을 강조하였다.

④ 미래세대를 위한 보호

미국 해양과 국제 환경 및 과학 사무국(US Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs)의 John Turner는 그 본래적 가치 뿐 아니라 후세대를 위하여 자연지(natural areas)의 보호를 주장하였다. 그는 PAs 경계를 넘어선 보호;

과학적인 의사 결정; 협력체제의 구축; 대중 참여; 그리고 바람직한 관리를 포함한 적극적 보전 원칙들을 개관하였다.

⑤ 통합적 관리

IUCN 수석 과학자인 Jeffrey McNeely는 패널 토론의 사회를 맡았다. 국제무장순찰대원 연합의 부총재인 Juan Gambarotta는 순찰대원들이 마주하는 위협에 대한 관심이 높아져야함을 강조하였다. 네델란드 외무부의 Ton van der Zon은 매매와 불법적인 자원의 이용, 빈곤 퇴치 전략, 그리고 접근권과 이익 배분을 다루는 보다 폭넓은 PA 네트워크, 바람직한 관리를 요청하였다. WCPA의 Graeme Kelleher는 지대 설정 과정과 통합된 생태계 관리의 필요성을 강조하였다. 피지 관광자원 소유자연합 총재인 Ratu Osea Gavidi는 개발과 자연 보호 사이의 연관성에 주목하였고, 협조체제의 중요성을 주장하였다. 참가자들은 몇가지 질문들을 제기하였는데, 그것들은 특별히 담수 생태계를 보호함에 있어서의 PAs의 역할, 토지를 PA로 설정함에 있어서의 법률적 관련성, 그리고 PAs에의 사용자 그룹과 휴양지로서 연관성에 관한 것이었다.

4) 지역사회의 역할

제5회 IUCN 세계공원총회(WPC)의 참가자들은 지역사회와 공원들과 Working at Scale의 문제를 다루는 두번의 심포지움을 오전에 가졌다. 총회는 곧 개최될 워크숍들과 지름길 주제들에 대한 브리핑을 듣기 위한 모임을 가졌다. 많은 비공식적 회의와 특별한 이벤트가 하루 종일 개최되었는데, 그것은 특별히 경계를 넘은 보호 구역(PAs)과 생물의 다양성 및 채광에 관한 것이었다.⁶⁰⁾

(1) 지역사회와 공원들

IUCN 의장 Yolanda Kakabadse가 의장을 맡은 심포지움에서는 검찰총장이자 오스트레일리아 뉴사우스웨일즈 환경부(NSW)의 Bob

60) **WPC HIGHLIGHTS** ; WEDNESDAY, 10 SEPTEMBER 2003.

Debus가 PA관리와 생물의 다양성 보전에 대한 NSW의 전략에의 투자자들의 참여가 가져다주는 이익을 상론하였다. 그 내용은 분쟁의 감소; 대중적 지원의 증가; 고용증(employment generation); 그리고 토착 민족들과의 조화를 포함한다. 그는 지역공동체에 대한 공평한 이익 분배를 요청하면서, 물리적 측면(physical aspects)에만 초점을 맞춘 유연성 없는 법칙들과 공동체의 찬성을 받지 못하는 의사 결정에 대하여는 경계하였다.

① 전통적 이용권

아마존 유역의 토착민조정기구의 조정관인 Sebastio Manchinery를 대신하여 Otimio Castillo는 아마존 유역의 점령과 개발로 인해 야기된 분쟁을 개관하였다. 그는 고유한 권리(indigenous rights)에 대한 정부적 차원의 인정; 공동관리(co-management)와 참여; 이행 계획의 실행과 관련 국제 환경 기구; 그리고 파괴적인 채취 활동의 금지를 요구하였다.

UNESCO의 Francesco Bandarin은 세계유산협약과 인간 및 생물권 프로그램에 관하여 발표하였다. UNESCO의 Walter Erdelen은 카라카스총회 이후로 생물권 보호지역이 사람과 자연을 위한 공간이 된 것을 언급하면서 그들이 지역공동체의 힘을 결집하였으며; 국가들 내에서 그리고 국가들 간의 협력을 위해 중립적 입장을 취하였으며; 생물의 다양성을 연구하는 것을 증진시켰다고 하였다. 그는 지속적 발전에 대한 교육, 재정적 지원의 증가, 능력향상을 주장하였다.

② 공동체보전지역

Ashish Kothari, Kalpavriksh는 공동체보전지역(CCAs)의 개념을 소개하였고, CCAs가 전통적인 공동재산관리에서부터 기원하였으며; 넓은 범위의 생태계, 공식적으로 설정된 PAs 이외의 신성하고 문화적인 지역을 포함하며; 그리고 생계를 위한 터전과 경제적 기회를 제공하며 생태학적 작용을 한다고 언급하였다. 그는 더 많은 재정적, 인적, 기술적 지원; 지역공동체 권리의 인정; 그리고 CCAs의 이로움에 대한 국제적 인식을 요청하였다.

③ 관행 및 정부 시스템의 통합

공동 의장인 Claudio Maretti는 지역 고유의 보전 관행 및 지역공동체의 관리를 정부 시스템에 통합할 것을 요청하였다. 토착민들의 자기 결정권과 그들의 토지에 대한 권리, 그리고 강제 추방의 문제를 강조하면서 토착민 대표인 Luz Maria de la Torre는 토착민선언을 WPC에 제출하였다. 선언은 지속적 개발과 자연 보전에 대한 권리기반적 접근; PAs를 설정하는 필수조건으로서의 토착민들의 자유롭고 우선적인 동의; 그리고 PA 관리에 있어서의 토착민들의 완전한 참여를 요구한다.

④ 지역공동체에 의한 모니터링

공원들에 관한 패널 토론이 진행되는 동안 토착민측 대표인 Jannie Lasimbang는 권리와 생계의 박탈, 그리고 공원 당국과의 마찰을 포함하여 보전을 위하여 토착민들에게서 그들의 토지를 빼앗는 것의 부정적 효과에 대하여 약속하였다. 그녀는 PA에 대한 모니터링과 시행을 지역 공동체에 맡기는 것의 경제적 이점을 강조하였다. IUCN 환경·경제·사회 정책위원회(CEESP)의 Grazia Borrini Feyerabend는 인간과 자연 사이의 상호작용의 역사; 자연에 대한 지배적이고 문화적으로 치우친 인식(편견)이 다른 문화를 손상시켜서는 안 된다는 것; 그리고 많은 PAs가 존재하는 이유는 단지 그곳에 사람들이 살고 이용되어져왔기 때문이라는 것을 언급하였다. 페루 PAs 국립시스템 국장(director)인 Gustavo Suarez de Freitas는 몇몇 PAs에는 제한된 이용이 요구되어지며 지역공동체와의 협력을 위하여 이익의 분배가 필요하다고 강조하였다. 그는 PAs에 의하여 토착민 사회에 가해지는 제약들을 인정할 것; IUCN PA 범주화를 잘 이용할 것; 보전의 우월성에 초점을 맞출 것; 그리고 지역공동체와 토지에 대한 권리에 관하여 협정을 맺을 것을 제안하였다.

⑤ 보전에 필요한 사회적 비용

국가의 경제적·안보적 이익이 소수민족의 전통적인 요구에 의해 침해되어서는 안된다고 강조하면서 에덴야생생물보호(Eden Wildlife Trust)

의 Richard Leakey는 지역 고유의 사안을 이용하여 보전을 정치적 문제화하는 것에 반대하였다. 기술적협력을위한독일협회(GTZ)의 Kai Schmidt-Slotau는 보전에 필요한 사회적 비용을 강조하면서 PAs로부터 추방된 사람들의 재정착을 증진하던지, 아니면 재정착 문제를 보전전략에서 배제할 것을 요구하였다.

⑥ 보호구역 관리상의 양성평등

남아프리카 환경관광부 부장관인 Rejoice Mabudafhasi는 성 평등적인 관점(gender-equitable perspective)에서의 PA 관리의 이점을 보여주는 비디오를 소개하였다. IUCN 사무총장 Achim Steiner는 PA 사안을 다룬 연극 공연을 소개하였다.

(2) 협력규모(WORKING AT SCALE)

남아프리카 의회 포트폴리오 환경 및 관광 위원회(South African Parliamentary Portfolio Committee on Environment and Tourism)의 Gwen Mahlangu와 『인간과 환경을 위한 Cape Action』의 Trevor Sandwith가 공동의장을 맡은 심포지움에서는, 벨리즈 부수상인 HE John Briceno가 중앙아메리카생물학적통로이니셔티브(Mesoamerican Biological Corridor initiative)를 소개하였는데, 이는 보전, 지속적 발전을 증진시키고 빈곤을 완화하려는 지역적 노력이었으며, 공동체의 보다 더 많은 참여와 보전에 대한 방법론을 표준화할 것을 요구하는 것이다.

① 국제협력 네트워크

한결 같은 공원 네트워크의 개념을 주장하면서, 미국국립공원서비스 책임자인 Fran Mainellas는 PA의 경계를 넘어선 보전, 생태계 보전에 대한 강조, 그리고 국제적 협력을 요구하였다. 그녀는 지역적 책임과 함께 환경 윤리 보급의 중요성을 설파하였다. 남아프리카 환경관광부의 Mohammed Valli Moosa는 남아프리카와 모잠비크 사이의 접경지역

에의 PA 설정에 대하여 설명하였다. 그는 동물의 이동을 차단하는 군사적·농업적 방어벽의 존재; 폐광; 불법적 이주; 그리고 주권 문제로 인하여 문제가 발생한다고 언급하였다. 그는 양측의 강한 정치적 책임의식이 이러한 도전들을 극복할 수 있도록 하였다고 말하였다.

② 고립된 보호구역의 취약성

국제보전(International Conservation)의 Gustavo Fonseca는 고립된 PAs의 취약성을 감소시키는 데 있어 통로들(corridors)의 역할을 강조하였다. 그는 생물의 다양성 손실의 원인으로서 하부구조의 개발을 들면서 보전을 위해서 적절한 수준의 자극을 주기 위한 징후 분석(threat analysis)의 필요성을 강조하였다. 그는 경계를 넘어서서 발생하는 이익을 위하여 경계 내에서 보전 목적을 이를 필요성에 대하여 강조하였다.

야생생물보호협회의 Mike Fay는 중앙 아프리카의 자료 수집 노력에 대하여 언급하면서 콩고분지산림협력(Congo Basin Forest Partnership)에 대하여 소개하였다. 그는 도전이 하부구조 설치와 인간의 능력(human capacity), 그리고 대중의 인식 고취를 포함한다고 하였다.

해양이 제1의 생물 부양 시스템을 확인하면서, 국제보전 행정장관인 Sylvia Earle은 해양 PAs(MPAs)의 설정과 해양 생태계에 대한 이해의 증진과 관련 보전 메커니즘이 필요하다고 주장하였다.

③ 국가간 통로 확보와 유럽 그린벨트

야생생물보전협회의 Steven Sanderson이 사회를 맡은 통로이니셔티브(corridor initiatives)에 관한 패널 토론 중에 Sian 개발 은행의 Hemanta Mishra는 국가간 통로의 개발은 단지 보전과 관련된 사안일 뿐 아니라 또한 정치적, 사회적, 경제적 문제들을 포함한다는 것을 강조하였다. 과학적 정보, 무력 충돌과 국경문제에 대한 이해의 부족으로부터 야기되는 문제들에 주목하면서, 그는 국경을 초월한 보전을 증진하려는 정치적 의지가 필요함을 강조하였다. 자연보호를위한독일연방기구 총재인 Hartmut Vogtmann은 유럽 그린벨트 설치에 관한 프로젝트를

제시하였다. PAs에 대한 유럽의 강한 책임을 강조하면서, 유럽위원회의 Nick Hanley는 PAs를 위한 Eudml 주요 프로그램인 Natura 2000을 소개하였다. 세계보호구역 위원회(WCPA)의 Juan Carlos Godoy는 다양한 차원에서의 PA 네트워크의 설치를 주장하면서, PAs를 연결하는 주요 요인들의 확인; 지역 공동체의 참여; PA 관리의 국제 표준화; 그리고 최선의 실행을 위한 국가 메커니즘의 개발이 필요함을 강조하였다.

IUCN의 수석 과학자인 Jeffrey McNeely는 PA의 규모를 늘리거나 그것들을 연결함으로써 PAs의 생태학적 생존가능성을 높일 필요가 있음을 강조하였고, 또한 정치적 단결; 보전을 위한 지역적 차원의 지원; 그리고 국제적 협력을 요구하였다.

(3) 요약보고

IUCN의 David Sheppard가 전원총회의 의장을 맡았는데, 그는 참가자들에게 더반합의서와 이행계획 초안, 그리고 WPC 권고안에 대하여 논평해줄 것을 요청하였다. IUCN의 Steve Edwards는 WPC 권고안, 더반합의서와 이행계획, 그리고 생물학적다양성에관한협약(CBD)에 대한 총회 참가국들의 메시지와 모순된 진술이 이루어져서는 안 된다고 강조하였다. 멕시코 전 환경부 장관인 Julia Carabias는 PA 관리에 필요한 역량의 향상(developing capacities)에 대한 회의(stream)의 목표에 대하여 연설하였다. 그녀는 참가자들에게 전략, 방법론, 그리고 역량을 강화할 방편들을 제시해 줄 것을 촉구하였다.

① 보호구역 시스템의 구축방안

WCPA의 Mohamed Bakarr는 포괄적인 PA시스템 구축에 대한 회의(stream)의 목표와 구성을 개관하였다. 그는 워크숍에서 대표적인 PA 시스템의 구축; 목표 설정; 세계적, 지역적, 국가적 수준의 포괄적 적용의 달성; 그리고 기금 조성의 방법을 확실히 해야한다고 하였다. 그는 PAs에 대한 세계적 데이터베이스, 업데이트 된 UN의 PAs 리스트,

세계적 격차에 대한 분석 보고서(Global Gap Analysis report), 그리고 더반합의서에서의 기여와 CBD에 대한 메시지를 포함한 결과물들을 기대하였다.

② 재정확보 모델

야생생물보호협회의 Carlos Quintela는 안전한 재정적 미래를 이루는 것에 대하여 회의(stream)에서 소개하였다. 그는 PAs에 필요한 자금을 지속적으로 공급하기 위하여서는 자금 기준선을 상향 조정하고 자금의 변동성을 최소화하는 것이 필요하다고 하였다. 그는 PAs를 위한 기금을 어떻게 조성하고 배당할 것인지에 대하여 집중적으로 토론할 것을 제안하였다. Quintela는 회의(stream)의 목표가 PAs를 위한 현대적 사업 및 재정 모델 채택의 촉진; 정책적·제도적 제약의 이해; 지속적인 재정 수단외 입증; 역량향상(building capacity); 그리고 전략적 공조관계의 확립에 있다고 하였다.

③ 육상과 해상의 연계

Ramsar협약의 사무총장인 Peter Bridgewater는 육상과 해상의 풍경 간 연관성에 대하여 회의(stream)에서 소개하였다. 그는 PA경계선을 넘어 선 관리의 중요성을 강조하면서, 육지의 PA와 바다의 PA 사이의 상호 연계성에 대하여 언급하였다. 그는 통로설정의 부정적 결과에 대하여 고려할 것을 제안하였고, 또한 생물의 다양성 보전은 유전학적, 종적인 측면과 공동체, 그리고 육상과 해상 풍경을 감안하여 다루어져야 한다고 강조하였다.

④ 보호구역에 대한 지원확대

Jeffery McNeely는 PAs에 대한 보다 폭넓은 지원의 보장에 대하여 소개하였다. 그는 7개의 워크숍 주제에 대하여 상세하게 설명하였는데, 특별히 PAs의 비물질적 가치; PAs와 지역 토착민 공동체; 무력충돌의 경우에 있어서의 PAs의 지원; 도시 복지 전략; PAs에 대한 국제적, 국가적, 지역적 차원의 정치적 원조의 확보; 그리고 통신(communication)

의 잠재적 영향력을 강조하였다.

⑤ 공동의사결정

캐나다공원의 Jim Johnson과 CEESP의 Grazia Borrini-Feyera-bend는 PA 관리(governance)에 대하여 발표하였다. 빈곤 퇴치에 있어서 가장 중요한 요인이자 지속적 발전을 위한 필수적 요인인 관리에 대하여 강조하면서, 그들은 워크숍이 형평성, 의사 결정, 그리고 책임의 문제를 다루어야 될 것이라고 하였다.

⑥ 관리 효율성의 평가

관리의 효율성을 평가하면서, WCPA의 Marc Hockings는 사안들에 PAs의 상태와 생태계; 이루어진 진전; 지역공동체에 대한 PAs의 영향력; 위협에 대한 반응; 그리고 자금의 적절성을 측정하는 방법을 포함해야 한다고 언급하였다. 카라카스총회로부터 평가 시스템이 제 역할을 하여왔다는 것을 언급하면서 이제는 그것의 효율성을 평가해야 할 때가 되었다고 주장하였다.

⑦ 지역공동체와 형평성

Ashish Kothari는 지역공동체와 형평성에 관한 지름길주제(cross-cutting theme)의 목적에 대하여 발표하였다. 그는 보전 전략의 개발에 있어서의 토착민들의 권리를 충분히 인정해주어야 할 필요성에 대하여 강조하면서 그 주제가 어떻게 워크숍에서 다루어지게 될 것인지에 대하여 개괄적으로 설명하였다. Kothari는 진행자에게 민족과 언어의 다양성, 그리고 다양한 보전 모델을 고려해 줄 것을 요청하였다.

⑧ 해양보호구역 네트워크

미국국립해양및대기관리국의 Charles Ehler는 2012년까지 대표적인 MPA 네트워크를 구축할 것을 포함한 WSSD의 관련 책임들을 상기시키면서 MPAs의 지름길 주제에 대하여 소개하였다. 그는 바다 생물 자원의 배양; MPA 네트워크를 보다 더 탄력있게 만들기; MPA 관리의

효율성 높이기; MPA 관리의 해양 및 연안 관리에로의 편입; 그리고 국가적 관할권을 넘어선 지역에서도 역시 해양 생물의 다양성을 보존하는 것과 관련한 경향(stream)들과 워크숍의 연계성에 대하여 약설하였다.

⑨ 세계유산 지원방안

UNESCO 세계유산센터의 Natajaran Ishwaran은 어떻게 세계유산의 문제가 워크숍에 편입될 수 있는지에 대하여 개설했다. 그는 WPC가 PA관리를 효과적으로 원조한 세계유산을 후원할 대체 시스템을 개발해 줄 것을 희망하였다. 유적 관리인은 종종 세계 유산의 가치를 제대로 인식하지 못한다는 것을 언급하면서, 그는 현재의 협력체제를 강화하고 앞으로의 새로운 협력체제를 구축하기 위하여 PA 관리 능력 구축과의 연계교육을 제안하였다.

5) 시스템 구축

제5회 IUCN 세계공원총회(WPC)의 참가자들은 육상과 해상 풍경의 연계성; 보호 구역(PA)를 위한 보다 더 폭넓은 지원의 확보; PA 관리/통치/지배; PAs를 관리하기 위한 역량의 개발; 관리 효율성 평가; 안정적인 미래 재정 구축; 그리고 포괄적 PA 시스템의 구축을 다루기 위하여 전일에 걸쳐 7개의 워크숍을 개최하였다. 모든 워크숍은 하루 종일 전원총회와 추가적 회의(break-out session)를 개최하였다. 비공식적 모임과 특별 이벤트도 또한 열렸다. 이 보고서는 세계 유산, 공동체와 형평성, 그리고 해양 PAs(MPAs)에 관한 복잡한 주제를 따라가는데, 특별히 전원총회와 워크숍의 선택된 break-out 집단과 총회를 집중적으로 다룬다.⁶¹⁾

(1) 세계 유산

관리 효율성 평가: 세계보호구역위원회(WCPA)의 Adrian Phillips는 관리 효율성(ME)에 대한 WCPA 특별전문위원회의 역사를 회고하

61) **WPC HIGHLIGHTS** : THURSDAY, 11 SEPTEMBER 2003.

였다. WCPA의 Marc Hockings는 WCPA ME체제, 평가의 목적과 가이드라인들에 대하여 상세히 설명하였다.

① 세계유산 인증제도의 이용

UNESCO의 Natjaran Ishwaran은 단일 PA로부터 다수의 PA로의 변화, 그리고 PA 관리에 대한 기준 설정 메커니즘으로서 세계유산 인증을 이용하는 것에 대하여 특별히 다루었다. KwaZulu-Natal Wildlife의 Kulani Mkhize는 지방의 보전에 적용하기 위한 사업 전략을 개관하였고, 지역적 의사결정에 흡수된 지방 전역에 걸친 신속한 평가 수단에 대하여 살펴보았다. 라틴아메리카의 상황을 설명하면서, 코스타리카의 Jos Courrau는 표준화된 모델의 필요성에 대하여 언급하였고, 투자자 참여; 평가의 범위와 시스템; 그리고 평가 책임을 맡은 자들에 지역적인 차이가 존재한다고 강조하였다. 세계은행의 Kathy MacKinnon과 WWF의 Leonardo Lacerda는 ME 평가를 위한 신속하고 저렴한 현장중심추적수단(site-focused tracking tool)을 이용한 경험에 대하여 발표하였고, 그리고 ME를 증진하거나 저해하는 요인들을 증명하였다.

② 보호구역 관리 시스템

Ishwaran은 평가에 대한 융통성 있는 접근을 주장하였다. 브라질 WWF의 Rosa Lemos de S는 관리의 질과 PA 생태계의 상호관계에 대하여 설명하였다. 우간다 야생동물 관계당국(Uganda Wildlife Authority)의 Moses Mapesa는 관리자의 업무수행, 전문 직원의 고용, 그리고 효과적인 자원 배분과 예산집행계획수립에 도움이 되는 국가 관리 정보 시스템에 대하여 설명하였다. Foundations of Success의 Caroline Stem은 ME를 위한 핵심 요소들을 확인하였는데, 그것은 명확하고 실제적인 조치들과 지도원칙들을 포함한다. 관리자들과 정부 사이의 피드백 증진의 필요성을 강조하면서, Hockings는 평가 업무의 완전성과 지역을 기반으로 한 관리를 요구하였다. 미국국립해양학및대기학관청(US National Oceanographic and Atmospheric Administration)의 Bud Ehler는 책임, 적응 가능한 관리, 그리고 베이스라인 정보의 효용성

증대가 중요하다고 하였다.

참가자들은 몇몇의 문제들을 제기하였는데 그것은 공원 관리인들에 대한 부적절한 훈련; 세계관리기준의 적용에 있어서의 지역적 한계; 그리고 투자자들의 참여와 책임의 문제를 포함한다. PA 관리에 대해서는, 참가자들은 관리의 제도적 규모에 있어서의 유연성; 정부와의 협력 및 그로부터의 독립성; 그리고 지역공동체 참여의 필요성을 강조하였다.

③ 폭넓은 지원의 확보

무력 충돌 경우에 있어서의 PAs 지원을 포함하여, WWF의 Judy Oglethorpe는 아프리카의 생물다양성부양프로그램으로부터 얻은 보전에 대한 분쟁 영향력의 최소화에 대한 교훈을 상기하였다. 참가자들은 콩고민주공화국, 기니아, 베네수엘라, 콜롬비아로부터 얻은 교훈을 되새겼다. 권고안은 분쟁상황에서의 관리를 위한 의정서의 입안; 중재자 그룹의 형성; 그리고 환경적인 고려를 UN 평화유지작전 교본에 포함시키는 것을 내용으로 한다.

④ 국제적 지정과 세계적 차원의 관리

이 패널의 의장을 맡은 케냐 나이로비대학의 Albert Mumma는 패널을 소개하였다. IUCN의 Michael Jeffery는 관리는 환경적 목적을 달성하고 그것을 결정할 방법을 찾는 것을 포함한다고 말하였다. UNESCO의 Sarah Titchen은 세계 유산 협약의 관리 일람표를 제출하였다. UNESCO의 Jane Robertson Vernhes는 생물권 보전 관리를 위한 다양한 행정 시스템을 설명하였다. 서아프리카 W 국립공원프로그램의 Roger Wilson은 국경을 넘은 PAs 관리에 있어서의 도전은 소구역적, 국가적, 국제적 수준에서의 지역공동체의 의미있는 참여를 보장한다고 하였다. 독일연방환경부의 Anita Breyer는 Natura 2000하에서 진행된 PA 선택, 평가, 그리고 지정에 관한 유럽시스템을 약설하였다. Ramsar협약의 Alain Lambert는 Ramsar협약의 범위, 구성과 목적에 대하여 설명해주었다. 참가자들은 현존하는 다자 환경 협정들(MEAs)의 시너지 효과의 배가; 유연한 연성법제의 활용; 빈곤퇴치의 우

선화; 그리고 세계무역기구(WTO)에 의한 MEAs의 승인을 권고하였다.

(2) 공동체와 형평성

PA 관리: 의장을 맡은 토착민 대표 Aroha Mead는 관리가 권력, 관계, 책임(accountability)과 의무(responsibility)를 포함한다는 것을 상기시켰다. IUCN 사무총장인 Achim Steiner는 관리의 관계 구성요소에 주목할 것을 요구하면서, 지역사회와 자연에 대한 역기능과 과거의 실수들을 기억할 필요성에 대하여 강조하였다.

① 보전의 역사적 측면

Kalpavriksh의 Ashish Kothari는 보전의 역사적 측면에 대하여 설명하면서 현재의 보전 전략은 역사를 무시하고 있다고 하였다. 그는 공동체의 구두 역사가 자연 관리와 제도적 전통에 대한 지식을 얻을 수 있는 원천임을 강조하고, 국가 소유 자원으로의 패러다임 이동의 전통적 시스템과 부적절한 개발 모델에 대한 사회적 생태학적 영향력에 대하여 간단히 설명하였다. PA 개념이 지역공동체의 필요와 지식을 무시했음에 주목하면서, 그는 지역공동체 시스템의 부활에 근거한 새로운 보전 모델을 추천하였는데 이는 토지권의 회복을 포함한다.

② 세계화와 민주화

미국현장박물관(US Field Museum)의 Janis Alcorn은 PA 관리에 대한 세계변화의 영향에 대하여 다루었다. 그녀는 세계화와 민주화에 주목하면서, PA 관리인을 위한 새로운 수단들 뿐 아니라 PAs를 위한 새로운 협력체제와 법률구조에 대한 증가하는 기회에 대하여서도 진술하였다. 관리연구소의 Bruce Amos는 PA 관리 원칙들: 합법성과 의견표명(voice); 목표/지도(direction); 수행(performance); 책임; 그리고 공정성에 대하여 설명하였다. IUCN의 Grazia Borrini-Feyerabend는 PA 관리유형을 제시하였는데, 전세계적으로 풍부한 보전 행위자들과 이니셔티브들에 주목하였다. 그녀는 정부, 개인, 지역공동체, 그리고 공

동으로 관리되는 PAs에 대하여 설명하였고, 또한 다양한 보전관리유형을 인정함으로써 얻을 수 있는 이점들을 강조하였다. 참가자들은 관리(governance)와 경영(management) 유형의 차이점; 문화적 가치들을 관리모델에 통합시키는 것; 사적 부문의 포함; 그리고 생득적 권리(indigenous rights)의 인식에 대하여 토론하였다.

③ 국제적으로 중요한 사례

이 패널의 의장인 콜롬비아 전 환경부 장관 Juan Mayr는 회의를 시작하였다. 지역공동체 대표인 Topa Devaji와 Hiralal Mohan은 인디아의 Medha Lekha의 공동체보전구역(CCA)의 관리원칙과 의사결정에 대하여 발표하였다. Devaji는 그로부터 얻은 이익이 파괴적인 상거래 관행의 중지; 마을에의 권한부여; 전통적 지식에 대한 자기 고증(self-documentation); 그리고 재정적 안정성을 포함한다고 한다. Mohan은 관리에 대한 Medha유형의 구조적 결함에 대하여 특별한 언급을 하였는데 그것은 참여, 투명성, 그리고 책임 부족의 문제를 포함하는 것이었다. Kalpavriksh의 Neema Pathak는 인디아 CCAs의 긍정적 측면을 설명하면서, 소유권에 대한 안정성의 부족과 국가의 무식한 간섭의 문제를 다룰 필요성에 대하여 강조하였다. 황무지개발의증진을위한모임의 Madhu Sarin은 지역적 세계적 이니셔티브를 연계할 것을 요구하였다.

④ 토착민들에 의한 보호구역 관리사례

토착민 대표인 Mario Jacanamijoy와 콜롬비아 민속생물학연구소의 Ignacio Giraldo, 그리고 콜롬비아 환경부장관인 Juan Carlos Riascos는 정부와 토착민 공동체에 의해 공동 관리된 PA의 예인 Alto Fragua-Indi Wasi에 대하여 언급하였다. Riascos는 생물학적·문화적 다양성 사이의 상호독립성과 이중문화간 관리를 통한 경영에 초점을 맞추면서 공원 설립의 정책적 측면에 대하여 발표하였다. Giraldo는 콜롬비아 법률과 토착 관습법에 따른 생물학적·문화적 특징들을 반영한 공원의 설립 과정에 대하여 상술하였다. Jacanamijoy는 토착민 공동체와 정부

사이의 신뢰가 공동 관리되는 PAs를 설립하는데 있어서 가장 중요한 특면이라고 하였다.

캐나다 Auyuiltuq 국립공원의 Nancy Anilniliak와 캐나다 공원의 Elizabeth Seale은 캐나다 Nunavut 지역의 공동관리국립공원에 대하여 발표하였다. 그들은 상이한 가치체제를 다루는 방법과 공동관리의 긍정적 측면과 부정적 측면에 관심을 기울였다.

⑤ 지역공동체의 이익분배

지역공동체 대표인 Livingston Makuleke는 남아프리카 Kruger 국립공원의 공동관리와 토지반환 사건을 다룬 비디오를 소개하였다. 그는 공동관리국의 설립, 지역공동체에 의한 그 지역의 상업적 이용, 그리고 이익분배 제도에 대하여 상세하게 설명하였다. 포드재단의 James Murombedzi는 토지개혁에 지역사회를 포함시키는 것의 복잡성에 대하여 언급하면서, 빈곤이 식민지 사회공학 시스템으로부터 야기되었음을 강조하고, 빈곤의 문제가 검토되는 것을 조건으로 한다면 반환 프로젝트는 성공할 수 있다고 결론내렸다.

⑥ 지역적 교훈

공동 의장인 Vivienne Solis, Coope Solidar가 아프리카, 라틴아메리카, 아시아, 그리고 지중해의 섬들로부터 얻은 교훈들을 살펴보게 된 패널을 시작하였다. 아프리카 자원의 Kule Chitepo는 남아프리카지역의 경험에 대하여 발표하였는데, 그는 주된 어려움은 가장 낮은 수준의 대중참여를 위한 메커니즘을 찾는 것이었음을 언급하면서 CCAs의 승인을 요청하였다. African Society of Studies and Advice의 Paul Oudraogo는 아프리카 사하라 사막 이남 지역의 경험에 대하여 발표하면서, 그 지역에는 PAs가 거의 존재하지 않으며 그것의 관리는 중앙집권화 되어있다고 하였다. 그는 PA 관리에 있어서의 지역공동체의 역할을 정식으로 승인할 것을 권고하였다. 국제산림관리연구를위한센터의 Chimre Diaw는 관리의 의미에 대하여 언급하면서, 바람직한 관리에 있어서는 합법성이 핵심이라고 강조하였다.

⑦ 집단적 권리의 인정

IUCN의 Gonzalo Oviedo는 남아메리카의 경험에 대하여 발표하였는데, 지역공동체의 중요성과 공동관리되는 PAs 증가에 주목하였다. Solis는 중앙아메리카로부터 얻은 교훈에 대하여 진술하였는데, 특별히 참여, 집단적 권리(collective rights)의 인정, 그리고 PA 관리를 위한 법적, 정치적, 개념적 구조를 강조하였다. WCPA의 Caludio Maretti는 PAs와 지역 고유의 토지 관리를 위한 브라질 체제에 대하여 진술하였고, 보전과 자연에 대한 상이한 관점들의 통합 필요성을 강조하였다.

2003년 3월에 개최된 Murcia 워크숍을 소개하면서, 스페인 Murcia 지역 농업, 물, 환경부(Regional Ministry of Agriculture, Water, and the Environment of Murcia)의 Francisca Baraza는 지중해의 경험에 대하여 진술하였다. 그녀는 특별한 지역적 특징들과 그것들이 PAs에 미친 영향, 법체제, 그리고 확인된 차이들에 대하여 중점적으로 설명하였다. 이종문화간 개발을 위한 필리핀 연합의 David de Vera는 동남아시아의 경험을 소개하였다. 그는 강제적 재배치, 공동체 권리의 불인정, 그리고 PA 설정에 있어서의 공동체의 우선적 동의의 배제가 문제라고 하였다.

⑧ 빈곤악화의 위험성

PAs를 위한 보다 폭넓은 지원의 확보: PAs와 지역 공동체: Care-Ecuador의 Lea Scherl이 개최하였는데, PAs가 빈곤을 악화시킬 수 있으며 보전은 사회적 환경적 정의의 문제라는 것을 강조하였다. 오스트레일리아의 Bob Fisher는 보전은 인권과 윤리적 문제임을 언급하면서 빈곤층을 위한(pro-poor) PAs 보전의 이행에 대하여 의견을 제시하였고, PAs를 통한 빈곤문제의 처리를 요구하였다. 그는 정착, 대체적 생계(alternative livelihood), PA 자원의 대체를 포함하여 전통적 접근법의 부적절성을 강조하였다. 그는 빈곤의 완화를 강조하면서 보전을 극대화하고 생계에 이익을 주는 접근법을 제시하였다. 환경과개발을위한 국제학회의 Dylis Roe와 영국국제개발국의 Joanna Elliot은 야생생

물과 빈곤 사이의 연계성을 탐구하고, 빈곤층에 피해를 가하지 않는 보전모델을 지지하는 빈곤층을 위한 보전에 대한 연구내용을 발표하였다. 케냐 재정및경제계획부의 Sam Gichere는 PAs와 빈곤에 관하여 발표하였다. 그는 관광사업의 중요성과 인구증가로부터 오는 잠식의 위협에 대하여 대략적인 설명을 하였다.

(3) 해양 보호 구역

① 보호구역(PA)의 관리 : 公海 관리

WCPA의 Graeme Kelleher가 회의의 의장을 맡았다. IUCN의 Carl Lundin은 국제 해양 관리에 관한 IUCN 보고서를 제출하였다. 영국남극 지방답사(BAS)의 Alex Rogers는 심해저 생태계에 대하여 설명하였고, 심해저 트롤링(trawling)을 포함한 잠재적 위협들에 대하여 언급하였다. IUCN의 Tomme Young은 경성법과 연성법 제도를 상술하면서 정책적·법적 제도와 관련된 선택권에 대하여 약술하였다. WWF의 Charlotte Breide는 가능한 법 제도를 시험하기 위한 목적을 가진 캐나다의 배타적 경제 구역으로부터 떨어져서(off) Grand Banks Pilot 프로젝트를 소개하였다. 그녀는 후원자, 협력, 그리고 조약 해석의 필요성을 언급하였다. 캐나다어업및해양(Fisheries and Oceans Canada)의 Donna Petrachenko는 파괴적 어업관행에 관한 UN총회 결의안의 채택; 공해 PAs 지침(HSMPAs)의 수립; 그리고 공해에 대한 이행협정의 협상을 포함하여 2003년 6월 오스트레일리아 케인즈에서 개최된 공해 관리 워크숍의 성과를 소개하였다. 참가자들은 공해규정의 지리적·정치적 요인, 기술의 시행과 그 비용, 그리고 대륙붕에 대한 제약의 확장과 관련된 문제들을 제기하였다.

② 해양보호구역 관리에 대한 도전

관리에 대한 도전을 설명하면서 WCPA의 Notarbartolo di Sciara는 국경을 넘은 최초의 MPA인 지중해 해양 포유류를 위한 Pelagos 성역을 소개하였다. 독일연방자연보호국의 Henning von Nordheim

은 북동 대서양과 발칸해에서의 MPA 개발 네트워크에 대하여 간략히 언급하고, 지역 협정들과의 상호작용에 대하여 상세히 설명하였다. 남극 지방해양생물보존에 관한협약을 소개하면서, BAS의 John Croxall은 불법 어업과 bycatch에 대한 생물학적 관리 관련성을 강조하였다.

③ 公海 관리의 결점

국제 WWF의 Simon Cripps는 현재의 공해 관리의 결점에 대하여 언급하면서 국제사회의 정치적 의지와 승인의 필요성을 강조하였다. HSMPAs의 비용이 과장되었다는 것을 언급하면서 Lundin은 현재의 재정적·기술적 도전들에 대한 감시와 이행을 승인하였다. IUCN의 Kristina Gjerde는 『HSMPA네트워크세계대표체제의발전증진을위한10년전략초안』(Draft 10 Year Strategy to Promote the Development of a Global Representative System of HSMPA networks)을 소개하면서 2008년까지 적어도 5개의 HSMPAs가 지정될 것을 요청하였다. 참가자들은 편리의 깃발에 대한 검토; HSMPA 토론에의 개발도상국들 포함; 심해저 트롤링의 일시적 정지; 그리고 관련있는 국제협정서에 대한 비준의 증진을 토의하였다.

제 4 장 법제 개선방안

1. 정책의 전환

1) SWOT분석

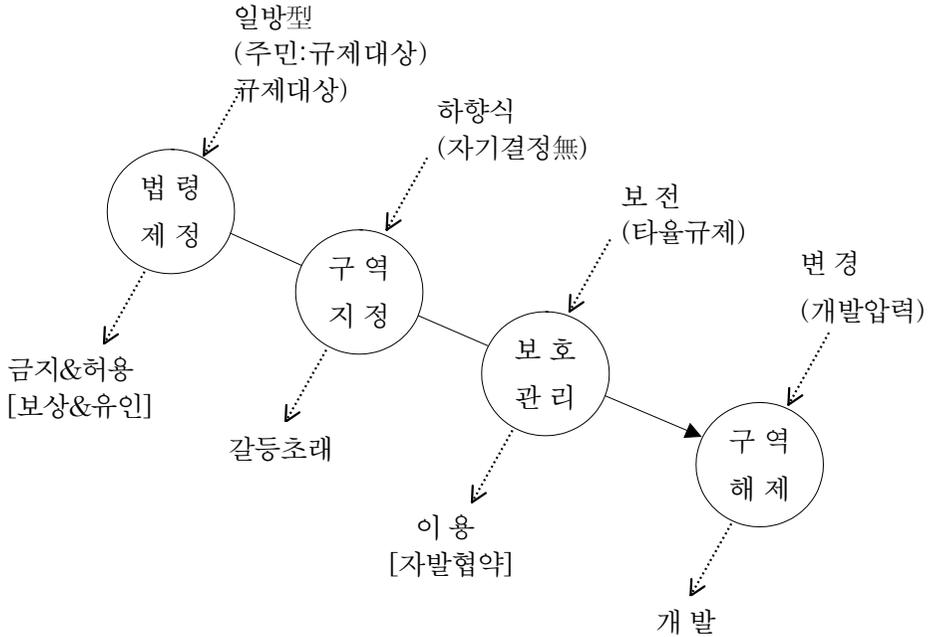
(1) 제약요인의 분석

행정기관에 의한 보호지역에 대한 관리제도는 관리기본계획, 행위제한, 허가행위 등이 법령에 명시되어 있다. 보호지역에 관리 실행을 위하여 각 보호지역별로 관리업무편람이 작성되어 지침으로 활용하고 있으나 관리목표가 명확하지 않고 구체적인 관리체계가 부족하다. 보호구역의 운영실태 분석에서 드러나는 공통적인 문제점들은 다음과 같다⁶²⁾ : ①보호구역의 지정이 부처간 또는 부처내에서 중복된다. ②보호지역별 관리목표가 명확하지 아니하다. ③관리권역 구분의 융통성이 부족하다. ④지역사회의 참여 및 이해당사자간 협력이 미진하다. ⑤각 보호지역에 대한 구체적인 관리체계 및 운영지침이 미비하다. ⑥전문관리능력이 결여되었고 전담 관리기관이 없다.

자연환경과 문화유산의 보전 그리고 자원관리와 토지이용의 고도화 등을 목적으로 지정·운영되는 현행 법령상의 각종 보호구역 제도는, 선행연구 결과들이 지적하고 있는 바와 같이, 종래 『点的 사고』를 기초로 『고립된 섬』처럼 운용되는 가운데, 감시자와 사업자의 역할분담을 정립하지 못하고, 또 상호 대립하는 이해관계들의 조화를 유도하지 못함으로써 지정후의 관리가 실효성을 거두지 못하고 보호구역을 둘러싼 사회경제적 갈등을 낳고 있다. 보호구역의 지정기준과 위계 그리고 행정절차의 적정(due process)에 관한 개선방안들도 나름대로의 한계를 지니고 있다.

62) 서인순, '환경부 지정 보호지역 현황 및 외국의 보호지역 관리 사례', 『보호지역 관리 효율성 향상과 국제화를 위한 관계기관 및 전문가 워크숍』(환경부:2005.11), 17쪽.

[그림] 보호구역 운영체계



보호구역을 규율하는 현행 법령들의 관리체계와 보호구역들의 운영실태를 분석하면, 보호구역 관리제도는 금지와 허용[약간의 유인(incen-tive)을 포함한다]을 중심으로 하는 명령통제형 『타율의 질서』를 벗어나지 못한다. 일방적인 의사결정 모델에 기초한 하향식 규범체계는 각종 보호구역들의 운영에서 술래와 술래잡이의 숨바꼭질[이해관계의 대립]을 초래할 뿐, 보호구역의 지속가능한 이용체계를 이끌어 내지 못하였다. 이러한 제도적 한계는 법집행 비용에 비하여 낮은 효율을 낳거나 아니면 아예 지정후 관리를 포기하는 『행정의 방관』을 초래하기도 한다.

(2) 기획요인의 분석

많은 나라들의 보호지역은 “탁상공원”(paper parks)이라고 할 정도로 서류상에 기재된 관리방안대로 실질적으로 실행하기 어렵고 관리정책을

적용하는데 어려움을 겪는다. 그럼에도 불구하고 보호구역의 관리가 잘 되고 있는 영국, 뉴질랜드, 미국, 홍해[해양평과공원]등의 성공사례를 분석해 보면 다음과 같은 요인들을 발견할 수 있다 : ①상위기구를 두어 보호지역을 통합관리한다. ②보호지역에 대한 생태계 특성, 훼손원인, 이용가치 등에 대한 연구·모니터링, 정보구축 자료를 근거로 하여 관리목표를 명확히 세워 실행 가능한 관리체계를 개발한다. ③관리정책을 연구·개발한다 ④지역주민 및 사회가 적극 참여할 수 있는 기회를 제공한다. ⑤관리자 교육 및 훈련 프로그램을 개발한다. ⑥평가단을 구성하여 보존과 이용을 극대화시킨다. ⑦관리운영 세부지침을 마련한다.

21세기에 접어들면서 세계보전연맹(IUCN)등을 중심으로 한 국제사회는 실정법 질서에 바탕을 둔 보호구역 관리체계가 잘 작동되지 되지 아니함을 인식하고 이를 극복할 수 있는 대안으로서 『지역공동체의 관습법 등에 기초한 전통적 이용질서』를 존중하고 『경계를 초월하는 이익들의 보호』라는 관점에서 새로운 관리 틀을 실험하고 있다. 제3세계에 속하는 보호구역들을 연구한 학자와 활동가들은 보호구역내외의 다양한 이해관계자들이 합작으로 상호 이익을 교환(win-win)할 수 있는 『보전유인협약』등 새로운 사회계약(new social contract)에 기초한 協治(governance) 모형을 제시한다.

2) 참여적 의사결정의 확대

보호구역 관리의 중요한 영향요인은 보호지역의 자원과 공간을 생계수단으로 이용하고 있는 이해당사자들이다. 이들의 적극적인 참여와 협력이 없을 경우에 보호구역은 지정목적 달성을 데 한계가 있기 때문이다.⁶³⁾ 박용하(1999), 남정호·강대석(2003), 변병설(2003)의 연구에 따르면, 이해당사자로서 지역주민의 참여는 보호구역 지정과 관리에 있어 매우 중요한 요소로 나타난다. 지역주민의 참여는 단지 주민의 이해

63) 육근형·남정호·최지연·최희정, ‘우리나라 해양보호구역 관리 문제점과 발전방향’, 『보호지역 관리 효율성 향상과 국제화를 위한 관계기관 및 전문가 워크숍』(환경부:2005.11), 16쪽.

관계를 대변하는 것뿐만 아니라, 의사결정과정에서 정보와 자료를 얻고 보호구역의 필요성을 인식하는 기회가 될 수 있다. 현재 보호구역 관련 법률에서 보호구역의 지정과정에서 지역주민의 참여를 공청회 또는 설명회를 통해 보장하고 있기는 하나, 지정과정뿐만 아니라 관리과정에도 지역주민이 실질적인 관리주체의 일원으로 참여할 수 있는 제도적 장치는 부족한 형편이다.

보호지역의 관리계획 수립과 실행을 위한 이해당사자 참여는 고비용의 의사결정과정이지만, 보호지역협의체(보호지역자문위원회)의 의견교환을 통한 보호지역후보지역 또는 관리지역의 정확한 현황파악이 가능하고, 보호지역관리에 대한 정확한 인식증진의 기회를 제공하기 때문에 관리계획수립과정에서 충분한 “인식의 증진”, “환경교육”의 성과가 이루어진다. 또한 관리계획의 우선순위를 기준으로 이행되는 관리의 실행단계의 “이해상충을 최대한 조정할 수 있는 의사소통의 장치”가 된다.

3) 관리정책의 수립방향

과학적인 지역지구 지정기준 등의 제정이 필요하다[변병설:2005]. 현재 지역지구 지정의 원칙, 경계설정 기준 등에 관한 문제점을 정밀 파악하여 이를 개선하는 방안을 제시하여야 한다. 보전용도 지정의 임의성을 배제하기 위하여 과학적인 용도지역 지정 원칙 및 경계설정의 기준을 제시하여야 할 것이다.

필요 이상으로 과다하게 지정된 용도지역을 정비하여야 할 것이다. 정책적 필요성에 의해 용도지역 및 지구를 지정하여 현재 행위제한은 이루어지고 있으나, 지정후 지역여건 변화 및 정책상황 변화로 인해 지정실익이 없어진 상태에서, 지정된 지역이 지역주민이나 자치단체에게 과다한 면적으로 받아들여지는 경우에는 용도지역을 재조정하여야 한다.

보호구역의 지정을 위하여 정량적으로 평가가 가능한 생태환경적인 기준을 주요 항목으로 채택하지만, 보호구역 지정의 목적을 달성하기 위한 관리계획의 수립과 이행은 해당지역 이해 당사자간의 합의에 이루어지는 사회경제학적인 활동에 해당한다. 따라서 보호구역의 관리는 생물자원의

관리가 아닌 “인간활동의 관리”이며, 지정절차에 인간의 사회경제적 활동 및 문화적인 가치에 대한 고려가 필요하다.⁶⁴⁾ 전통적인 지식과 문화관습에 의존하는 지역공동체단위의 자연자원관리에 대한 지식은 완벽한 과학보다도 뛰어난 인간의 문화유산으로 평가할 수 있기 때문이다.

세계보전연맹의 보호구역의 지정 및 관리과정 [해양보호구역]

	내 용	세 부 내 용
1단계	보호구역 관리기반 파악	해양환경에 영향을 미칠 수 있는 육상의 활동이나 정책, 해역 이용형태 등을 고려, 배타적 경제수역, 생물종다양성협약 등도 함께 고려대상
2단계	법적 제도의 마련	정부나 지역사회의 보호구역 수립활동의 기반
3단계	관련이해당사 파악과 협의 시작	보호구역의 설정에 이해관계가 걸린 각종 부문과의 협의: 관광·어업·양식업·연안개발·농업·임업·산업·국방과학 등
4단계	이해당사자 및 지역사회와 협력관계 증진	관련 이해당사자 또는 지역사회의 보호구역에 대해 이해를 증진시키고 다양한 의견을 청취함으로써 협력관계 형성
5단계	보호구역 선정	보전과 지역주민의 요구사항의 조화가 필요하며 보호구역 외곽의 오염물 유입 등을 고려하여 구역 선정
6단계	계획과 관리	지역민의 이해에 융통성, 적응성 있는 운영 필요
7단계	지구(Zone) 설정	다양한 이용에 따른 지구 설정. 핵심구역, 다목적 이용구역 등 설정
8단계	재정적 지원계획	재원확보에 관한 구체적인 계획이 보호구역 설정과 성공적인 관리에 중요한 요인
9단계	조사, 모니터링, 평가, 검토	조사와 모니터링의 결과에 따라 관리방법을 재검토

* 자료 : IUCN, Guidelines for Marine Protected Area, 1999

64) 배성환, ‘외국의 사례로 살펴본 국내 해양보호지역 관리 효율성 향상 방안’, 『보호지역 관리 효율성 향상과 국제화를 위한 관계기관 및 전문가 워크숍』, (환경부:2005.11), 11쪽.

※ [사례] 경계초월한 협력 : 비무장지대(DMZ)

- 지정방식 : 남북한 합의에 의하여 공동지정 추진
- 생물권보전지역의 명칭
한반도 비무장지대 생물권보전지역(The Korea DMZ Biosphere Reserve)
- 대상지역
비무장지대 및 비무장지대와 생물·지리적으로 연결된 접경지역
- 대상지역 구분 및 관리방안
핵심지역(DMZ 및 생태계 우수지역)
완충지역(핵심지역 인접지역)
전이지역(취락, 농경지역 등)
- 기초 생태계 조사
 - DMZ : 위성자료(IKONOS)를 토대로 4~5곳 선정, 남북한 공동조사
 - 기타지역 : 남북한 각각 조사후 자료정리 및 교환
- 관리·모니터링 기구설립
 - 생물권보전지역 지정과 병행하여 남북한 지역내 각각 관리기구를 설립하여 DMZ 생태계의 지속적인 조사 및 모니터링 실시
 - 추진절차
남북합의 → 대상지역 선정 및 생태계공동조사 → 대상지역 구분 및 관리계획 수립 → 신청서 작성 및 제출(유네스코 MAB국제조정이사회)

2. 관련법제의 정비방향

1) 실정법제의 개선

(1) 강행질서와 자율질서의 병존

보호구역을 둘러싼 새로운 사회계약을 작동시키고 그 이행을 담보하기 위한 연극 모델을 실정법 질서에 어떻게 수용할 것인가에 관하여서는 신중한 접근을 요한다. 입법자 내지 관할 행정기관들은 오랫동안 굳어온 타율적 강행질서를 자율적 협약질서로 바꾸는데 주저할 것이다. 따라서 보호구역을 규율하는 현행 실정법상의 『최소한의 강제질서』는 유지하되, 공동체의 협약질서가 잘 이행되는 한도내에서 보호를 위한 금지와 명령을 완화시키는 『수권조항』을 규정하여야 할 것이다.

< 신호등 모델의 특징 및 과제 >

□ 신호등 체계와 보호구역 체계의 유사성

※	신호등	보호구역
기본틀	금지 ↔ 허용	금지 ↔ 보상
당사자관계	1 對 1 관계	1 對 1 관계
행정청	규제자	규제자

□ 신호등과 보호구역의 작동구조

※	신호등	보호구역
진입·탈퇴	강제적·한시적	강제적·한시적
의사결정	일방적·하향식	일방적·하향식
내부관계	길항관계·이익대립	길항관계·이익대립

자연환경보전법에 근거한 『생물다양성 관리계약』이나 환경부와 산림청 간의 『국립공원내 산림관리협약』 등은 보호구역의 강행질서를 자율질서로 대체할 수 있는 가능성을 시사한다. 물론 수십 종류의 보호구역 전반에

걸치는 관리모델의 변화를 도모하기 위하여서는 토지이용규제기본법과 같이 새로운 입법장치가 필요하지만, 혁신적 입법에 대한 부담이 예상되기 때문에 국토기본법, 환경정책기본법 또는 산지기본법등 각 부처가 소관하는 기본법에 수권조항 내지 지도조항을 두어 관련 법률들에 확산시키는 대안을 모색할 수도 있다.

(2) 기술적 규정들의 보완

보호구역의 종류중 용도가 유명무실한 것을 폐지하여야 할 것이다. 관련법률에서 각종 용도지역 및 지구를 규정하고 있지만, 법제화 이후 지정실적이 없거나 미미한 경우, 그리고 그간의 제도적 환경이 변하여 관련 용도지정의 필요성을 상실한 경우에는 용도를 폐지하도록 하여야 한다.[변병설:2005]

행위제한 규정이나 용도지정 절차를 정비하여야 할 것이다. 행위규제의 적정성을 검토하여 과도한 규제는 정비하고 다른 법령에서 규정하고 있는 토지규제와 상충되는 부분은 정비한다. 인허가 절차, 주민의견청취 절차, 지적고시제도 등이 합목적성과 투명성을 가지도록 제도를 정비한다.

용어의 통일 또는 조정이 필요하다. 용도지역지구간에 용어가 유사하여 혼란이 있거나 지정목적을 확실히 파악할 수 없는 용어의 사용, 용도간 위계 및 구분이 불분명한 용어를 파악하여 용도사용의 원칙과 체계를 마련한다.

2) 관리모델의 변화

(1) 기본 틀

보호구역 관리모델의 변화가 필요하다. 타율형에서 자율형으로의 전환이 이루어져야 한다. 현재의 법체계는 신호등 모델에 비유될 수 있다. 보호구역 체계에 참가하는 이해당사자들이 공동체를 이루는 『연극』(Play) 모델로의 전환이 필요하다. 다음에 유사한 용도지역을 단일 용도로 통합할 필요가 있다. 목적과 기능이 유사하여 단일 용도로 통일하여도 정책

목표 달성에 장애가 없는 지역·지구는 통합하여야 할 것이다.

(2) 연극(play)모델

새로운 보호구역 관리 모델은 한국 전통사회의 洞契 등에서 볼 수 있는 바와 같은 공동체(community) 질서에 기초하여야 한다. 하향식 금지(off)와 허용(on)의 단순질서에 기초한 현행법제의 신호등모델(on-off model)이 이해당사자들을 하나의 질서안에 포섭하지 못하고 『1 대 1』의 이해관계 대립을 극복하지 못함을 감안하여 공동체 모델은 우선 보호구역 지정전에 이해관계자들의 범위를 특정하고 그들을 새로운 사회계약의 동반자로 끌어들여야 한다. 그들에게 미래상을 제시하고 상호 교환이 가능한 이익의 내용을 제시하는 각본이 사전에 준비되어야 한다. 현행법 질서가 신호등 모델에 비유된다면 새로운 공동체 모델은 연극(play)모델에 비유될 수 있다. 『연극모델』에서는 참여적 의사결정에 바탕을 둔 『다자간 협약』등에 의하여 구성된 상호간의 권리의무 관계를 형성하는 이행수단의 확보가 가능하다.

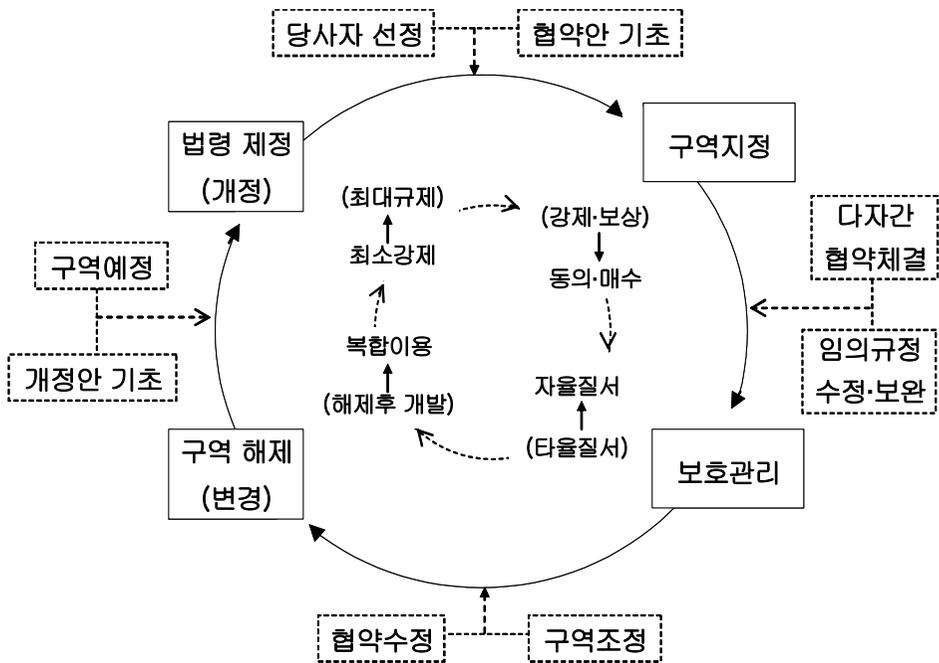
< 관리 모델의 비교 : 연극(Play) 모델 >

※	신호등 모델	연극 모델
관리목표	보전 > 이용	보전 = 이용
관리규칙	외부적 명령[제정법]	내부적 합의 [관습]
내부관계	1 對 1 관계 [모래알]	공동체질서 [대표성]
의사결정	일방형	쌍방형
규범단계	계획(Plan)	프로그램
행위수준	책임중심(추상화)	권리·의무(구체화)
행동양상	이익대립	이익교환
행정청	규제자	Service 제공자
이행확보	감시카메라	다수당사자간 협약

(3) 新사회계약에 기초한 協治

보호구역의 합리적 관리를 위한 新사회계약이 성립되기 위하여서는 실정법 질서가 이를 수용하여 사회계약이 적용될 수 있는 공간적 범위를 설정하는 한편 사회계약의 체결과 이행을 담보할 수 있는 행위 주체와 의사결정 방식등에 관한 기본적인 틀을 마련하여야 한다. 보호구역을 규율하는 영국·미국·독일·일본·스웨덴등 선진사회의 보호구역 관련 법제는 新社會契約에 기초한 協治(governance) 모형을 수용하지 아니한다. 그러나 선진국과 사회경제적 기초를 달리하는 개발도상국가들 또는 『국토계획과 환경계획간의 대화』가 미흡한 우리 나라에서는 보호구역의 지정과정과 지정후의 보전 및 이용을 둘러싼 사회적 갈등을 해소하기 위한 제도적 틀(system)의 개선이 절실하다.

[그림] 보호구역 관리체계 변화



(4) 정형적 수단들의 활용

보호구역 지정은 지정이전보다 인간행위에 대한 규제가 있을 수밖에 없다. 이것이 바로 지역주민들이 반발하는 주요인이라 할 수 있다[최영국:2005]. 그러나 우리의 현실은 각종 규제에 따른 토지소유자 등의 사유권 침해문제도 요인을 작용하지만, 내부적으로 보면 토지가격의 하락 우려가 더 큰 요인으로 작용한다고 판단된다. 따라서 지정이후 주민들에게 이러한 요인을 다소나마 해소할 수 있는 대안검토가 요구된다. 보호구역의 자연자원을 활용하여 지역주민들의 소득을 증대하는 방안(생태관광 추진), 지정할 때 가능한 토지를 매입하고 무상으로 임대하여 주는 방안 등을 고려할 수 있을 것이다.

(5) 다자간 협약

연극 모델에 의한 『공동체형 보호구역』이 잘 작동될 경우에, 실정법 질서는 보호구역의 이용방식 또는 행위제한 등에 관한 종래의 강행질서를 완화시키는 유연한 접근이 필요하다. 관련 법률에 공통적으로 규정된 국가·지방자치단체 또는 국민들의 보호·협력 책무는 윤리장전에 불과하다. 당사자들이 참여하면 좋고 아니면 어찌 할 수 없는 추상적 행정계획(plan)들을 당사자 상호간의 구체적 권리의무 관계로 바꾸는 프로그램[多者間 協約]이 필요하다. 생태계보전지역내 임산물 채취의 허용 또는 습지보호구역 이용자에 대한 이용료 징수와 같은 유인(incentive)장치들이 다자간 협약의 이행을 담보하는 수단으로 원용되어야 한다. 멀리 떨어져 있는 행정공무원들로 하여금 보호구역을 지키게 할 것이 아니라 보호구역 인근의 주민들을 『피규제자에서 감시자로』 전환시켜 보호구역을 실제 보호하는 『주인공』의 지위를 부여하여야 한다.

□ 사례(1) : 국립공원내 산림관리에 관한 협약

○ 협약의 체결

2003년 8월 20일 환경부와 산림청은 ‘국립공원내 산림관리에 관한 협약’(이하 협약)을 체결하였다. 협약은 ‘국립공원내에서도 산림경영이 될

수 있도록 상호 협조하고 이에 필요한 사항을 자연공원법 개정시 반영토록 하겠으며, 설악산국립공원 장수대지역은 자연보존지구를 자연환경지구로 변경하여 시설 설치가 가능하도록 하겠다'는 내용을 골자로 하고 있다. 이로써 자연보존지구(국립공원의 8.5%)를 제외한 모든 국립공원에서 우량천연림 보육사업, 임도 설치, 임산물의 채취·매각 등 산림관리를 위한 모든 사업이 허용되었으며, 우리는 국립공원과 국립공원 제도는 없고 산림경영이 보장되는 산림공원만을 갖게 되었다.

○ 체결경과

협약은 2001년 국립공원 구역조정시 자연생태계가 우수한 국유림지역을 국립공원에 편입시 산림청이 '내 땅'임을 내세워 강하게 반발하는 과정에서 환경부와 산림청간에 추진되었던 것(국무조정실 조정사항)으로 2002년 초부터 거론되었었다. 당시 환경단체들은 자연생태보전을 위한 공원구역 신규편입이 정부 부처간의 힘 겨루기로 변질됨에 유감을 표하며 국립공원제도를 왜곡시키는 협약추진을 반대하였다. 이에 환경부와 산림청은 환경단체, 전문가등이 함께하는 간담회를 개최하여 제기되는 의견을 반영하겠다는 약속을 하였다. 그러나 환경부와 산림청은 환경단체, 관련 전문가들과의 협의나 의견 청취 없이 협약을 체결하였다.

○ 협약의 특징

이 협약은 구역조정으로 신규 편입되는 지역의 산림사업 연속성을 보장하기 위하여 필요성이 대두된 것이므로 그 범위가 신규편입지역으로 한정되어야 하며, 그 외의 지역에서는 조림이 아니라 복원이 필요하고 육림, 벌채 등도 기존 조림지에 한하여 한시적으로 행해져야 하니 현행 법으로 협의를 가능하다고 생각한다. 그리고 공원의 지역에서도 문제가 되는 임도의 신규설치는 절대로 허용되어서는 안된다. 또한 설악산국립공원 장수대지역에 대한 용도변경은 국립공원 전 지역에서 자연보존지역 확대가 요구되는 시점에서 적절하지 못한 조치라고 판단되며, 자연보존지구로서의 가치가 없어 용도 변경을 추진하는 것이라면 법 절차에 의하여 처리되어야 한다.

□ 사례(2) : 숲보전협의체(광릉숲)

- 목적 : 주민대표 및 환경단체의 의견을 폭 넓게 수렴하고, 민·관 상호간의 이해 증진에 의한 광릉숲 보전의 효율성 제고.
- 추진배경 : 광릉숲 보전을 위한 일련의 “차없는거리” 조성방안 공청회(‘04.7.23) 및 주민대표 간담회(1차 : 2004.12.17, 2차 : 12.28)등을 통한 긍정적 결과의 도출에 따라 주민대표, 환경단체, 국립수목원이 중심이 되는 새로운 협의체의 구성·운영이 필요하다는 공감대 형성
- 협의체의 구성안
 - 주민대표 : 6명 (남양주3, 포천3)
 - 환경단체 : 3명 (광릉숲보존협회, 녹색연합, 우이령보존회)
 - 국립수목원 : 3명 (국립수목원장 외)
- 협의체의 기능
 - 효율적인 광릉숲 보전을 위한 의견 수렴 및 관련 행사 개최
 - 광릉숲 보호활동에 지역주민, 환경단체의 참여에 의한 공동 노력 (약·식용 식물 및 희귀·특산 식물보호, 야생동물 보호활동, 산불방지, 무단 입산자 통제 등)
 - 광릉숲 UNESCO 생물권보전지역 지정추진과 지정 후 활용방안
 - 광릉숲 우회도로 완공(2007년 6월말)에 대비한 관통도로의 차량통제 및 외곽주차장 확보
- 협의체의 운영
 - 정기모임 : 분기별 1회
 - 수시모임 : 주요 현안사항이 있을 시
 - 운영방법 : 협의회 개최 사유발생 시에 국립수목원장이 구성원 과 반수의 동의를 얻어 모임을 운영

□ 사례(3) : 생물다양성 관리계약

○ 도입배경

- 멸종위기야생동식물의 서식 및 도래지나 생태적으로 우수한 지역을 보전하기 위하여 생태계보전지역으로 지정·관리하는 것이 바람직 하나 엄격한 행위제한 등으로 지역 주민들의 반발이 심하여 지정에 어려움
- 생태계보전지역 등의 지정과 같은 직접규제 방식보다는 생태계 보전에 주민이 자발적으로 참여하는 제도 도입이 필요
- 생물다양성관리계약 제도 법적 근거 마련(자연환경보전법 개정, 1997.8), 2002년부터 사업 시행

○ 추진경과 및 문제점

- 제도 도입 초기에는 제도에 대한 홍보 부족으로 지역주민들의 자발적인 계약에 어려움을 겪었으나 이제는 일부 지역을 제외하고는 지역주민의 적극적인 참여로 오히려 관리계약을 모두 해 줄 수 없는 문제점이 있음
- 철원군과 김포시, 창원시의 경우는 생물다양성관리계약의 시행으로 향후 생태계보전지역 등으로 지정을 우려 아직도 생물다양성관리계약에 소극적임
- 그 동안 대부분의 지역이 생물다양성관리계약으로 벼미수확존치, 보리재배에 집중되어 있어 철새들의 먹이 및 쉼터 공급으로서 다양성이 부족

○ 추진대책

- 생물다양성관리계약 대상지역 확대 및 사업다양화 추진
- 순천만 지역을 추가하여 현재 9개 지역을 10개 지역으로 확대 추진
- 보리재배에 편중된 지역은 벳짚존치 사업 등 다양화하는 방안 검토

○ 추진실적

- 1997년 자연환경보전법에 생물다양성관리계약 제도 근거 마련
- 생물다양성관리계약 제도 도입 위한 연구용역 추진(한국농촌경제연구원 2000.4~01.4)
- 2002년부터 창원 주남저수지, 군산 금강하구, 해남 고천암호·영암호·금호호 등 3개 지역에 처음으로 생물다양성관리계약 사업 시행
- 2003년에는 서산 천수만, 김제 만경·동진강 하구 등 2개 지역을 확대 실시
- 2004년에는 철원 철원평야, 서천 금강하구, 홍성 간월호, 김포 한강하구 등 9개 지역으로 확대 실시
- 철원에 추심경, 서산에는 벗짚존치 제도 시범 실시

○ 추진계획

- 생물다양성관리계약 대상지역 확대 및 사업다양화 추진
- 순천만 지역을 추가하여 현재 9개 지역을 10개 지역으로 확대 추진
- 2004년에 시범 실시한 벗짚존치제도 및 추심경 제도의 사업 성과를 면밀히 분석하여 보리재배, 벼미수확존치, 무논 조성 등의 사업과 함께 사업의 다양화를 유도하도록 “생물다양성관리계약 지침”을 개정 시행할 방침임
- 2006년부터는 지자체의 재정사정을 고려 국고지원율(현재 30%)을 50%로 확대하고 생물다양성관리계약에 적극적인 지역에 대해서는 사업규모를 확대하는 방안을 기획예산처와 적극 협의 추진

□ 사례(4) : 주민과 함께 하는 열린 공원행정

○ 사업내용

- 국립공원 지정·관리·운영함에 있어 국립공원의 가치와 중요성 인식제고 등을 위한 지역주민 참여활성화 대책추진

제 4 장 법제 개선방안

- 각 공원별 “국립공원 자연교실” 및 공원관리협의회 설치·운영
- 지역주민, 교육기관(초·중·고)을 대상으로 생태해설, 환경교육 및 홍보 등 『찾아가는 국립공원 자연교실』운영
- 친환경적인 주민지원사업 확대 추진
- 보전과 이용의 편익이 조화되는 주민소득 증대 및 친환경적 중심의 주민지원사업(생태마을 조성 등) 발굴 확대
- 자원봉사제도 운영 활성화를 통해 “지역주민 스스로 공원을 보호하고, 탐방객을 안내·해설하는” 선진적 공원관리체계 도입

○ 추진경과

- 주민, 유관기관, 민간단체 등으로 구성된『공원관리협의회』 설치 (2004.3)
- 자원활동가 양성 및 국립공원 자원봉사자대회 개최(자원활동가, 직원 등 247명 참가)
- 모니터링 등 자원봉사자 프로그램 운영실적(15,080명)
- 공원별 지역주민 지원사업 추진(22개 사업, 10,904백만원)

○ 추진계획

- 지역주민, 교육기관(초·중·고)을 대상으로 생태해설, 환경교육 및 홍보 등『찾아가는 국립공원 자연교실』운영
- 인터넷을 통한 교통·숙박·민박시설 등에 대한 안내 및 토산품 판매지원 등을 통한 주심소득 증대 지원사업추진
- 자연임산물(고로쇠, 산나물 등) 채취 제한으로 생계에 지장을 받고 있는 주민들에 대한 전업 지원 검토
- 친환경농업으로 전업유도(조경수목,고냉지채소,송이버섯 재배 등)

○ 공원별 지역주민 지원사업 추진

- 삼산리 마을안길 포장 등(9개 사업 123억원)

□ 사례(5) : 자연보존지구내 임산물 채취

○ 민원경위

- 국립공원 구역조정시 자연보존지구 확대정책에 따라 지리산국립공원 중 심원(구례군) 및 달궁(남원군)지역의 고로쇠수액채취지역(113 ha, 7,900그루)이 자연환경지구에서 자연보존지구로 편입(2001.9)
- 자연공원법상(제18조제2항) 자연보존지구에서는 고로쇠, 버섯, 산나물 등의 채취행위 금지
- 채취면적 축소(지리산 채취면적의 약10%)에 따른 소득감소(약2억원)로 지역주민에 한해 채취 허용토록 강력 요구

○ 지리산 수액채취 현황

지 리 산					
전체채취면적			심원·달궁지역		
면적(ha)	본수	가구수	면적(ha)	본수	가구수
6,892	83,361	757	113(2%)	7,916(10%)	32(4%)

※ 신청인이 허가권자(시장·군수, 국유림관리소장)에게 임산물채취행위(산림법 제90조) 신청시 허가권자가 공단(관리사무소장)과 공원관리상 지장여부를 협의하여 허가함

○ 임산물 채취행위 관리기준

- 지역: 자연휴식년제 구간 및 기타 출입금지지역을 제외한 지역
- 종류: 약초, 버섯, 산나물 등 초본 및 버섯류에 한하되, 법정보호대상 식물(멸종위기 및 보호야생식물58종)은 채취불가

참 고 문 헌

- 국립공원관리공단·IUCN한국위원회, 보호지역 관리 효율성 향상과 국제화를 위한 관계기관 및 전문가 워크샵 (환경부 : 2005.11)
- 남정호·최지연·육근형·최희정, 연안·해양보호구역 통합관리체계 구축방안 연구 (한국해양수산개발원 : 2004.12)
- 이경재 外, 『둔촌동 생태계보전지역 습지복원후 모니터링』 (서울시립대학교 도시과학연구원 에코플랜연구실·습지를 가꾸는 사람들 : 2004.12)
- 권용우·이재준·변병설·이상문, 환경친화적인 국토관리를 위한 용도지역제도 개선방안 연구 (환경부 : 2004)
- 신효중 外, 강원도 자연환경의 경제적 가치평가 III (강원지역환경기술개발센터 : 2003)
- Daan Vreugdenhil, et.al., *Comprehensive Protected Areas System Composition and Monitoring* (IUCN : 2003)
- World Commission on Protected Areas, *A Guide to : Securing Protected Areas in the Face of Global Change* (IUCN : 2003)
- Tomme R.Young et.al., *Developing A Legal Strategy for High Seas Marine Protected Areas* (IUCN : 2003)
- IUCN, WORKSHOP STREAM III: GOVERNANCE OF PROTECTED AREAS ; NEW WAYS OF WORKING TOGETHER, SEPTEMBER 11-13, 2003
- IUCN, WPC HIGH LIGHTS : TUESDAY, 9 SEPTEMBER 2003

참 고 문 헌

IUCN, WPC HIGHLIGHTS : THURSDAY, 11 SEPTEMBER
2003

최영국·조금숙, 외국의 자연환경관리 정책 및 성공사례(국토연구원:
2002)

Richard L. Revesz, Foundations of Environmental Law and
Policy(Oxford : 1997)

Canadian Council of International Law, Global Forests &
International Environmental Law (Kluwer Law Inter-
national : 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)

한국생물다양성협의회·국립공원관리공단, 우리 나라 국립공원 및 자연
보호구역 보전을 위한 국가전략 개발 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
& Trotman : 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)