

연구보고 2007-

보호구역 관리모델의 응용을 위한 법제연구

전 재 경

보호구역 관리모델의 응용을 위한 법제연구

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

연구자 : 전재경(연구위원)

Chun, Jae-Kyong

2007. 10. 31.

국문 요약

각종 연구들은 보호구역들의 실태를 분석하고 보호구역들을 일관되게 관통하는 명령통제형 관리방식을 개선하거나 권역별 통합관리 방식을 모색하였지만, 그것만으로 불충분하여, 이 연구에서는 권역별 특성과 조건들의 차이에 주목하면서 여건에 알맞는 관리 모델들을 유형화하고자 한다. 이 연구에서는 각종 보호구역중 국립공원(national park)을 주요 소재로 다룬다. 이론연구와 사례분석 등을 통하여 보호구역의 자연지리적 특징과 사회경제적 조건들이 다르면 규제의 틀과 정도 그리고 관리방식이 달라질 수 있음을 살피고 관리 즉 「규제의 차별화」를 위하여 어떠한 제도정비가 필요한가를 제시한다.

보호구역을 규율하는 현행 법령들의 관리체계와 보호구역들의 운영 실태를 살펴보면, 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.

각종 보호구역들을 통일적·체계적으로 관리하기 위한 방안의 하나로서 별도의 기본법 또는 특별법을 제정하는 방법이 제시되기도 한다. 기본법의 경우에는 다른 관련 법률들을 아우를 수 있다는 면에서 매력적이지만 특정 부처가 관련된 법제 전체를 관할하는데 대한 부처간 저항 때문에 기본법의 실효성이 대체적으로 떨어진다. 다른 한편 보호구역 관리 특별법의 출현은 법적안정성에 여러 가지 문제점들을 노정시킨다.

특별법의 홍수를 피하면서 같은 효과를 거둘 수 있는 방법을 찾아야 한다. 그 대안으로서 프로그램법을 제안한다. 이는 지역별 또는 사업별로 특정한 정책을 이행할 수 있는 프로그램을 구체화시키는 법률을 의미한다. 보호구역의 체계적 관리를 위한 프로그램법은 사업목적과 사업비 그리고 기간을 특정하고 여기에 참여하는 주체들의 역할분담과 권리의무 관계를 구체적으로 이행하고 관련 절차들을 상세하게 규정하여야 한다. 일반법을 최대한 원용하고 다른 법률들에 대한 우월적 지위를 고집하지 아니하여야 한다.

공동 프로그램법은 관할 행정청과 사업자를 포함한 모든 이해당사자들이 모여서 함께 프로젝트를 꾸미고 공평한 계약을 체결할 수 있는 차원의 정책시행법을 내용으로 하여야 할 것이다. 이를 위하여서는 먼저 관할 기관간 워크숍이 선행되어야 한다. 다음에 이해관계자 등의 청문을 거쳐야 한다. 그리고 관리 모델에 기초한 공동 프로그램(안)을 수립하고 관계 기관간 양해각서(MOU)의 체결 및 이행이 뒤따라야 한다.

공동 프로그램의 운영성과에 따라 관련 법률들을 개정하여야 할 것이다. 보호구역과 관련된 법률들마다 중심 모델의 설정하여야 한다. 즉 1法1型을 제안한다. 다음에 적용범위를 축소시켜 공간적 중첩을 회피하여야 한다. 1개의 구역에는 1개의 보호구역만을 설정한다. 즉 1區1保를 제안한다. 아울러 규제의 감량이 필요하다. 행위제한의 단순화를 제안한다. 관련 법률간의 대화체계를 마련하여야 한다. 공간적 중첩이 불가피할 경우에는 독자적 관리체계 대신에 다른 법률체계를 최대한 원용한다. 끝으로 절차의 적정화(due process)를 이룩하여야 한다. 사전통지(prior notice)와 당사자 청문(hearing)은 절차적정의 핵심이다.

국민신탁(national trust)은 보호구역내 토지소유질서를 재편하여 보호구역 관리상의 갈등을 해소하는 새로운 방안으로 대두되고 있다. 국민신탁법(2006년 3월)의 제정과 이에 근거한 국민신탁법인의 출범은

초기 信託運動의 흐름을 계승한다. 즉 국민신탁법은 문화유산 및 자연환경자산에 대한 “민간의” 자발적인 보전·관리 활동을 촉진함(제1조)을 목적으로 한다. 국민신탁 운동은 그 주체와 방식 그리고 법률관계 등에서 1990년대 한국 사회에서 태동된 『공동소유』 운동의 한계를 극복하고자 한다.

사단 또는 재단에 의한 공동소유는 “소유”를 목적으로 하지만 국민신탁은 “신탁”을 목적으로 한다. 전자에서는 출연자의 법적지위가 보장되지 아니하며 공동소유 재산은 처분이 가능하기 때문에 그 법적안정성은 운동단체의 도덕률에 의존한다. 한편 공동소유 재산은 개발에 대한 법적 대항력이 없다. 공동소유 운동에서는 농지를 취득할 경우에는 법인명의로의 취득이 불가능하기 때문에 법인 대표자 등의 이름으로 명의신탁하는 방법을 구사하여야 한다. 국민신탁은 이러한 한계들을 넘어서는 법적 장치들을 갖추었거나 추진 중이다.

※ 키워드 : 보호구역, 국립공원, 규제의 차별화, 프로그램법, 양해각서, 공유화운동, 국민신탁

Abstract

This legal study is the second of two studies prepared by myself about protected areas in Korea. The first study paper was issued in 2005. At the first paper, I preferred so-called “play model” instead of a signal lamp model, that is, command-control system. 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. In former paper of 2005, I suggested 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.

The Natural Environment Conservation Act of 2005, in Korea, provides that some conducts which spoil a natural environment or landscape should be prohibited by the Act (§15), and also provides some exceptions : 1) Where the Natural Park Act and the Cultural Properties Protection Act designate certain areas as protection areas, these Acts apply first of all to protected areas. 2) To maintain life-style and agriculture industry of the residents who live within the protection area or improve the living standard, the president is able to issue the executive order as the case may be (§15③). Therefore, the Enforcement Decree of Natural Environment Conservation Act provides that the residents who live within the ecological

protection areas or adjacent thereof, and the owners, occupiers, and managers of the protected areas and public waters are able to perform agriculture, fishing or gathering mushrooms or wild greens, etc. The Decree §24 mitigates the restriction of cultivating the protected areas.

The Natural Park Act of 2005 regulates the cultivation-standard of protected area in the Natural Park, and also provides some exceptions. “Environment Agency might designate certain area, among the areas which is changed from natural environmental district to natural conservation district, to let people gather forest products. For this designation to be lawful, the residents who must be registered as legal resident and the office of managing park should together enter into voluntary agreement, and then this agreement must abide by the permissible standard that the Ministry of Environment regulates.” But the Natural Park Act(§18②) provides that the Environmental Protection Agency has a discretionary power to decide whether this voluntary agreement might be permitted or not.

According to my former research of the protected areas, “the order and control” through which administrative agency exercises for public order have not solved many social and economic problems, and the agency is faced with a problem of disutility. There are so many statutes regulating many kinds of protected areas that local governments and people therein do not well know which sort of statutes should be applied to their legal contexts of protected areas. It is necessary to set up new system which coordinate jurisdictions and responsibilities especially among administrative agencies ruling protected areas. MOU among administrative agencies is very useful system. Such MOU, of course, need not new legislation. But new legislation for coordinating is effective under Korean legal system in which administrative agencies do not operate actively without concrete empowering articles.

As an alternative to rigid regulations under governmental statutes, I would like to suggest a concept of “MOU” in the following. In order to achieve the new MOU for the rational management of protected areas, the current legal system has to accept this mechanism and leave some room for application of MOU. In addition, the government should prepare a legal framework about the decision-process and the contracting parties to assure the entering into and implementation of contract. Korean economic and social structure had based on a different system from advanced countries, and there are many problems about protected areas on or after its designation. In Korea, where is out of harmony between land plans and environmental plans, therefore, there should be administrative or institutional system transformation like MOU among agencies to solve the structural troubles.

※ Key words : protected area, management model, play model, natural park, MOU.

목 차

국문요약	3
Abstract	7
제 1 장 총 설	15
1. 개념과 범주	15
2. 연구의 목적	16
3. 연구의 범위	17
제 2 장 정책현황 및 법적과제	21
제 1 절 정책현황	21
1. 국제동향	21
2. 국내동향	25
제 2 절 법적과제	36
1. 개념과 위계	36
2. 용도지구	38
3. 행위제한	39
4. 건축물·시설의 제한과 適法節次	41
5. 토지 등의 수용 : 이중규제	42
6. 공원 사법경찰권	42
제 3 장 법제분석	45
제 1 절 관련법제 분석	45
1. 자연공원법제	45

2. 환경정책기본법제	57
3. 국토계획이용법제	60
4. 자연환경보전법제	64
5. 백두대간보호법제	66
제 2 절 쟁점분석	70
1. 자발적 협약 : 강행질서와 자율질서	70
2. 공원입장료	72
제 4 장 법제개선방안	75
제 1 절 법률관의 변화	75
1. 법의식의 변화와 질서의 재편	75
2. 지속가능한 발전을 위한 대안	76
3. 법률 상호간의 역할분담론	76
4. 계획체계의 개선과 정책의 전환	77
제 2 절 관련법제간 정합성	78
1. 자연공원법제	78
2. 환경정책법제	82
3. 국토계획이용법제	82
4. 자연환경보전법제	83
5. 백두대간보호법제	83
제 3 절 국립공원 관리체계	84
1. 독립 입법안	84
2. 자연공원법 개편안	84
3. 정합성의 확보	85
제 4 절 대안연구	87

1. 기본법 제정방안	87
2. 프로그램법	87
3. 행정청간의 협약	87
4. 관련 법률들의 개선	88
5. 보호구역내 국민신탁의 설정	88
참 고 문 헌	91
참고자료 1 : 외국의 관련 법제	97
참고자료 2 : 국민신탁 체계	125
참고자료 3 : MOU에 의한 관리	135

제 1 장 총 설

1. 개념과 범주

“보호구역”(protected area)은 추상화된 총체적 개념이다. 실정법에서는 보호구역을 나타내는 다양한 명칭들이 다의적으로 사용되고 있다. 실무에서는 “보호지역”이라는 용어를 많이 사용하고 있으나 이 연구에서는 지역과 습지, 수면 또는 해역을 포괄하기 위하여 “구역”(area)이라는 용어를 사용한다. 개발제한구역(GB)이나 수변구역(WF)도 광의의 보호구역에 해당한다.

보호구역 “관리모델”이라 함은 좁은 의미로는 보호구역의 관리수단을 기준으로 구분하는 “규제적” 모형을 지칭하고 ; 넓은 의미로는 ① 보호구역의 설정 목적을 기준으로 구분하는 “가치적” 모형과 ②자연적·물리적 범위를 기준으로 구분하는 “공간적” 모형, ③그리고 보호구역의 등급을 기준으로 구분하는 “위계적” 모형을 지칭한다. 선행연구(전재경:2005)는 좁은 의미의 관리 모형을 중심으로 수행되었다. 이 연구에서는 넓은 의미의 관리 모형까지 포함한다.

<규제적 모형>

명령통제형	신호등 모델
자율관리형	공동체 모델

<가치적 모형>

모형	방법론	중심가치	실정법
경관형	미학	심미가치	심미가치
문화재형	역사학	문화가치	문화재보호법

제1장 총 설

모 형	방법론	중심가치	실 정 법
생태계형	과 학	생태가치	자연환경보전법/습지보전법
서식지형	철 학	야생가치	야생동·식물보호법
자 원 형	경제학	이용가치	수산업법/산림자원조성관리법
휴 양 형	관광학	후생가치	제주국제자유도시법
위 생 형	보건학	건강가치	수도법
완 충 형	환경학	예방가치	漢江수계법/4大江수계법

<공간적 모형>

<ul style="list-style-type: none"> ▪ 산지 : 백두대간보호구역 / 보전산지 ▪ 습지 : 갯벌 ▪ 수면·수변 : 수산자원보호구역 / 수변구역 ▪ 하천·호·소 ▪ 해양 ▪ 공원 : 자연공원 / 도시공원 ▪ 문화재 : 천연기념물

<위계적 모형>

핵심구역	절대보전
완충구역	상대보전
전이구역	관리보전

2. 연구의 목적

자연환경과 문화유산의 보전 그리고 자원관리와 토지이용의 고도화 등을 목적으로 지정·운영되는 현행 법령상의 각종 보호구역 제도는

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.

이러한 한계들은 보호구역과 관련된 개별 법제나 행정상의 문제들에 기인하기도 하지만 근원적으로는 “명령·통제” 중심의 관리『모델』에 기인한다. 이 연구는 선행연구에¹⁾ 이은 후속연구이다. 선행연구에서는 보호구역의 관리 모델을 “명령 통제형” 『신호등』 모델에서 “자율 참가형” 즉 『공동체』모델로 전환하여야 하는 당위성과 그 법적 구조를 살폈다. 이 후속연구에서는 선행연구에서 제시한 공동체 모델이 현행 법제에서 응용될 수 있는가를 살피고 그 결과에 따라 대안을 제시하고자 한다.

각종 보호구역들을 통일적·체계적으로 관리하기 위한 방안의 하나로써 별도의 기본법 또는 특별법을 제정하는 방법이 흔히 제시되기도 한다. 기본법의 경우에는 다른 관련 법률들을 아우를 수 있다는 면에서 매력적이지만 특정 부처가 관련된 법제 전체를 관할하는데 대한 부처간 저항 때문에 기본법의 실효성이 대체적으로 떨어진다. 다른 한편 보호구역 관리 특별법의 출현은 법적안정성에 여러 가지 문제점들을 노정시킨다. 특별법의 홍수를 피하면서 같은 효과를 거둘 수 있는 방법을 찾아야 한다.

3. 연구의 범위

보호구역에 관한 국내의 선행연구들은 규제완화와 통합적 관리를 위한 이론개발에 역점을 두었다. 한국법제연구원의 『보호구역법제연

1) 전재경, 『보호구역의 관리실태 및 법제정비 방안연구』(한국법제연구원:2005.12)

구(I)』는 명령통제형 관리모델을 비판하고 새로운 사회계약이론에 기초한 자율관리 틀을 제시한다. 해양수산개발원의 『연안·해양 보호구역 통합관리 연구』(2004)는 연안과 육역을 통합하는 모형을 분석하고 네트워크 구축을 모색한다. 그러나 이러한 연구들은 아직 보호구역들의 특징과 조건들의 차이에 주목하지 못하고 따라서 보호구역의 모델에 따른 관리방식의 특성화 방안을 제시하는 데 미흡하다.

선행연구들이 각종 보호구역들의 실태를 분석하고 보호구역들을 일관되게 관통하는 명령통제형 관리방식을 개선하거나 권역별 통합관리 방식을 모색하였지만, 이 연구에서는 그것만으로는 불충분하고 권역별 특성과 조건들의 차이에 주목하면서 여건에 알맞는 관리 모델들을 유형화하고자 한다. 이 연구에서는 각종 보호구역중 국립공원(national park)을 주요 소재로 다룬다. 이론연구와 사례분석 등을 통하여 보호구역의 자연지리적 특징과 사회경제적 조건들이 다르면 규제의 틀과 정도 그리고 관리방식이 달라질 수 있음을 살피고 관리 즉 『규제의 차별화』를 위하여 어떠한 제도정비가 필요한가를 제시한다.

관할 기관간의 워크숍과 이해관계자 청문을 통하여 관리 모델에 기초한 공동 프로그램(안)의 수립, 그리고 기관간 양해각서(MOU)의 체결 및 이행을 법집행 부문상의 주요연구항목으로 하며, 입법안 부문에서는 다음과 같은 사항으로 그 주요한 연구항목을 둔다. 즉, ① (가칭)보호구역관리법 및 보호구역내 사유지의 신탁화 병행과 같은 공동 프로그램의 법제화, ② 해당 법률마다의 중심모델 설정 및 적용범위의 축소로 공간적 중첩의 회피, 규제의 감량으로 인한 행위제한의 단순화 그리고 공간적 중첩이 불가피할 경우 독자적 관리체계 대신에 다른 법률체계를 최대한 원용하는 등의 법률간 대화, 사전통지(prior notice)와 당사자 청문(hearing)에 의한 절차의 적정화와 같이 공동 프로그램의 성과에 따라 법률들을 개정하는 사항들이 그것이다.

<주요연구항목>

<p>법집행 부문</p>	<p>① 관할 기관간 워크숍 ② 이해관계자 청문 ③ 관리 모델에 기초한 공동 프로그램(안)의 수립 ④ 기관간 양해각서(MOU)의 체결 및 이행</p>	
<p>입법안 부문</p>	<p>① 공동 프로그램의 법제화</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (가칭) 보호구역관리법 · 보호구역내 사유지 신탁화 병행
	<p>② 공동 프로그램의 성과에 따라 관련 법률들을 개정</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 해당 법률마다 중심 모델의 설정 · 적용범위의 축소 → 공간적 중첩의 회피 · 규제의 감량 → 행위제한의 단순화 · 법률간 대화 : 공간적 중첩이 불가피할 경우 독자적 관리체계 대신에 다른 법률체계를 최대한 원용 · 절차의 적정화(due process) : 사전통지(prior notice)와 당사자 청문(hearing)

제 2 장 정책현황 및 법적과제

제 1 절 정책현황

1. 국제동향

(1) 선진사례

우리나라는 그간 보호구역의 지정과 관리체계에 대한 연구가 지역에서의 자연자산의 통합적인 관리능력의 제고, 자연환경자원의 지속가능한 이용, 종합정보 시스템 구축, 자연경관의 유형화와 보호구역의 관리요소에 자연경관 요소를 포함시키는 등의 다양한 정책개선방안이 제안되었음에도 불구하고, 우리나라는 종합적이고 체계적인 보호구역 관리기법을 마련하지 못하였다. 선진외국의 보호구역 관리기법에 관한 사례연구를 통하여 우리나라 보호지역의 생물다양성 보전과 지속가능한 자원의 이용 그리고 크게는 지속가능한 국토이용이라는 측면에서 정책적 시사점을 살필 필요가 있다.

미국, 영국, 일본, 독일, 뉴질랜드에서는 보호구역의 발전과정, 보호구역 유형과 유형별 관리방법, 보호구역 관리수단, 사유지 문제 해결수단, 보호구역 관리조직 현황 등에 관한 법과 제도의 고찰을 통하여, 보호구역 전담조직의 구성, 보호구역 지정체계의 개선, 보호구역 내 사유지 공유화의 지속적인 추진, 지역주민지원의 강화, 환경교육의 확대, 예산지원의 확대 등에 대한 기본적인 논리 및 이행수단을 제공함으로써 그간 산발적으로 추진되어 왔던 보호구역 관련정책을 통합하여 보호구역의 관리기능을 향상시키려는 노력들을 기울인다.²⁾

2) 환경부, 선진외국의 보호지역 관리기법 연구(한국환경정책·평가연구원, 2006.11)

(2) 실행 프로그램³⁾

환경부, 해양수산부 및 세계자연보전연맹(IUCN) 세계보호구역위원회(WCPA)는 2006년 10월 24~27일 제주에서 “보호구역 관리 선진화를 위한 국제워크숍”을 개최하였다. 이 워크숍에는 세계자연보전연맹(IUCN), 생물다양성협약사무국, 유네스코(UNESCO) 세계유산센터 그리고 호주·핀란드·중국·대만 등 국외의 자연환경 보호구역 전문가들이 참가하였다. 이 워크숍은 생물다양성협약 제7차 당사국회의(CBD COP7, 2004년 말레이시아 쿠알라룸프)에서 공식 채택된 보호구역 실행프로그램(CBD PoW on PA)의⁴⁾ 국내 및 동아시아지역 국가들의 이행을 촉진시키려는 구상을 담았다.

전 세계적으로 약 10만여개의 보호구역이 지정되었음에도 상당수의 보호구역이 개발과 이용의 압력으로부터 자유롭지 못하고, 지정만 되고 관리가 되지 않는 “paper park”에 대하여 국제사회는 우려를 표명한다. 생물다양성 당사국 총회에서 보호구역에 대한 범위, 대표성, 관리 등을 국가, 지역 그리고 세계적 차원에서 향상시키고자 글로벌 스탠더드의 일환으로 “보호구역 실행프로그램(CBD PoWPA)”이 채택되었다.

세계자연보전연맹(IUCN)이 제시하는 보호구역 실행 프로그램은 ①제1 핵심요소⁵⁾ : 보호지역 계획, 선정, 설정, 강화 및 관리를 위한 직접 조치

3) 환경부·해양수산부·세계보호구역위원회, 보호지역 관리 선진화를 위한 국제워크숍 2006 (생물다양성협약 보호지역실행프로그램 조직위원회: 2006.10)

4) 생물다양성협약 보호구역 실행프로그램(CBD PoW PA)은 국립공원을 비롯한 보호구역에 대한 범세계적 체계의 확립과 이행을 통하여 지구상의 생물다양성 손실률의 대폭 감소시키기 위한 “Target 2010(해양 : 2012)”을 달성하기 위한 보호구역 지구표준 정립 프로그램으로서 168개 당사국들이 보호구역에 대한 관리목표, 실행, 행위주체, 이행계획, 정보, 측정 가능한 결과를 수반하는 국가 실행프로그램을 마련할 수 있도록 지원함을 목적으로 한다.

5) 제1핵심요소는 ①제1목표 : Global network로의 통합을 위한 국가적·지역적 보호구역 설정 및 강화(육상:2010년까지/해양:2012년까지) ②제2목표 : 광범위한 대지 및

②제2 핵심요소6) : 관리체제, 참여, 형평 및 이익공유 ③제3 핵심요소 : 여건조성 활동(enabling activities) ④제4 핵심요소 : 표준, 평가 및 모니터링을 4대 핵심요소로 한다. 이 핵심요소들 중 보호구역별 특성화에 기초한 관리모델에 관한 연구는 주로 제1핵심요소 및 제2핵심요소와 관련을 맺는다.

보호구역들은 외관상 자연경관이 비슷하고 동식물상도 유사한 것처럼 보이기 쉽지만, 권역에 따라 자연지리적 특성과 사회경제적 조건들을 달리한다. 그렇다고 하여 모든 보호구역 마다 관리 틀을 달리하기도 어렵다. 따라서 전국의 모든 보호구역들은 하나의 관리 틀로 묶는 대신에 유사한 특성과 조건을 지닌 보호구역들을 하나의 범주로 묶어 차별화를 도모하는 방안이 필요하다.

타이완의 경우, 보호구역 시스템의 카테고리화 보호구역 수의 조정, 다양한 보호시스템과의 연관, 다른 보전법과의 정합성, 토착민의 지역공동체의 의견수렴 및 지역주민의 권리보호가 최대 쟁점이 되고 있고, 일본의 경우, 자연복원 프로젝트(자연복원촉진법), 경관보전을 위한 최소한의 기준제시, 외래 유입종에 대한 처리, 생물 특히 식물의 보전, 산지에 배출되는 분뇨의 처리가 문제되고 있다.

인구밀도가 높고 발전된 ‘도시’로서의 이미지가 강한 홍콩은 의외로 여전히 풍부한 생물다양성을 보유하고 국토면적의 38%가 국립공원(4개의 해양공원)이나 특별구역으로 지정되어 육지와 해양공원들이 보전, 휴양, 교육, 과학조사 및 관광산업을 위해 관리·이용되고 있다. 최근에는 습지의 가치와 기능에 관한 테마를 기초로 교육과 휴양을 제공하는 습지공원이 이슈화되고 있다.

해양경관 차원에서 보호구역을 통합 ③제3목표 : 초국경적 보호구역 및 지역 네트워크 설립 및 강화와 인접국간 협력 ④제4목표 : 현장단위(site-based) 보호구역 계획 및 관리 ⑤제5목표 : 보호구역에 대한 부정적 영향 예방 및 저감을 포함한다.

6) 제2핵심요소는 ①제1목표 : 형평 및 이익공유 강화 및 ②제2목표 : 지역사회 및 주민을 포함한 이해관계자 참여 보장 및 강화를 포함한다.

핀란드는 보호구역 관리효율성평가(MEE)가 IUCN/WCPA의 기본 골격 안에서 자국의 상황에 맞게 조정·적용된, 사회, 경제상황과 환경의 상태가 관련된 “Big Picture”를 포함하여 국립공원위원회의 실적이 돋보인다. 호주의 경우, 보호구역 관리 효율성을 평가함에 있어 IUCN PA 카테고리 시스템을 기본 틀로 사용하고 있으나 현재의 시스템은 다양한 관리유형을 염두하면서 체계적으로 작성된 것은 아니어서, 보호구역을 효과적으로 관리하기 위한 통합적이면서도 일관적인 국제시스템을 도입하는 것이 과제이다.

모든 국가들과 관련 단체들은 보호구역 프로그램을 효율적으로 실행하기 위한 조치를 취해야 하며, 각 관련 규정들을 계획, 전략, 프로그램으로 적절하게 통합하여야 한다. 재정지원 기관과 사기업들을 포함한 모든 관계기관들도 보호구역 프로그램의 실행을 위한 정부의 노력을 뒷받침하기 위하여 자금을 지원하는 등의 노력을 기울여야 한다.

(3) 연안·해양보호구역의 관리⁷⁾

2006년 3월 브라질의 꾸리찌바에서 개최한 제8차 당사국총회에서 결정된 연안·해양보호구역에 대한 결정문은 크게 i) 과거 2년간 보호구역 관련사업에 대한 이행평가, ii) 군소 도서국가나 개도국의 이행과제 수행을 위한 자원확보 및 재정지원, iii) 국가 및 지역 보호구역 관리체계의 정의·지정·관리·모니터링·평가를 위한 수단개발, iv) 공해상 해양보호구역 설정을 위한 협력방안 마련 등을 규정한다. 이 네 가지 주제에서 알 수 있듯이 해양보호구역의 지정과 관리의 기본적 틀은 이미 국제사회에서 논의가 마무리되고 있다.

국제동향에 비추어, 우리나라는 연안·해양보호구역의 지정과 관리가 이행의 측면에서 초창기에 불과하고, 보호구역 관리의 성패가 달

7) 육근형·남정호, 생물다양성협약(CBD) 동향 및 대응방향 : 연안·해양보호구역분야 (월간 해양수산 통권 제268호 : 2007.1).

린 지역사회의 참여를 의미하는 거버넌스의 정착에 대해서 정책적으로나 사회적으로 경험이 미숙하며, 보호구역의 지정에 대한 사회적 저항이 크다는 등의 과제를 안고 있다. 향후 정부와 시민사회 모두가 사회적 합의를 통하여 이를 해결해 나가야 할 것이다. 연안·해양보호구역 관리를 위해서는 생물다양성협약이나⁸⁾ 관련 국제사회의 논의에 능동적으로 대응하면서 동시에 국내의 정책여건과 시민사회의 성숙도 등을 충분히 고려하여 우리나라의 연안·해양 보호구역을 보다 실질적이고 효과적으로 관리하여야 할 것이다.

2. 국내동향

(1) 관리모델의 변화⁹⁾

보호구역을 규율하는 현행 법령들의 관리체계와 보호구역들의 운영 실태를 살펴보면, 보호구역 관리체도는 금지와 허용[약간의 유인(incentive)을 포함한다]을 중심으로 하는 명령통제형 『타올의 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.

21세기에 접어들면서 세계보전연맹(IUCN)등을 중심으로 한 국제사회는 실정법 질서에 바탕을 둔 보호구역 관리체계가 잘 작동되지 되지 아니함을 인식하고 이를 극복할 수 있는 대안으로서 『지역공동체

8) 생물다양성보전의 방법은 공간적으로 구분하면 크게 생물이 자생하고 있는 공간에서 생물을 보전하는 ‘서식지 내 보전방식’과 보전대상 생물을 관리가 용이한 장소로 이동하여 보전하는 ‘서식지 외 보전방식’으로 구분할 수 있다.

9) 전제경, 보호구역 관리실태 및 법제정비방안 연구(한국법제연구원:2005.12)

의 관습법 등에 기초한 전통적 이용질서』를 존중하고 「경계를 초월하는 이익들의 보호』라는 관점에서 새로운 관리 틀을 실험하고 있다. 제3세계에 속하는 보호구역들을 연구한 학자와 활동가들은 보호구역 내외의 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.

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 행위주체와 의사결정 방식 등에 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 우리나라에서는 보호구역의 지정과정과 지정후의 보전 및 이용을 둘러싼 사회적 갈등을 해소하기 위한 제도적 틀(system)의 개선이 절실하다.

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.

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 활용되어야 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.

다만, 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.

(2) 토지관의 변화

국민신탁(national trust)은 보호구역내 토지소유질서를 재편하여 보호구역 관리상의 갈등을 해소하는 새로운 방안으로 대두되고 있다. 국민신탁법(2006년 3월)의 제정과 이에 근거한 국민신탁법인의 출범은

초기 信託運動의 흐름을 계승한다. 즉 국민신탁법은 문화유산 및 자연환경자산에 대한 “민간의” 자발적인 보전·관리 활동을 촉진함(제1조)을 목적으로 한다. 국민신탁 운동은 그 주체와 방식 그리고 법률관계 등에서 1990년대 한국 사회에서 태동된 『공동소유』 운동의 한계를 극복하고자 한다. 사단 또는 재단에 의한 공동소유는 “소유”를 목적으로 하지만 국민신탁은 “신탁”을 목적으로 한다. 전자에서는 출연자의 법적지위가 보장되지 아니하며 공동소유 재산은 처분이 가능하기 때문에 그 법적안정성은 운동단체의 도덕률에 의존한다. 한편 공동소유 재산은 개발에 대한 법적 대항력이 없다. 공동소유 운동에서는 농지를 취득할 경우에는 법인명의로 취득이 불가능하기 때문에 법인 대표자 등의 이름으로 명의신탁하는 방법을 구사하여야 한다. 국민신탁은 이러한 한계들을 넘어서는 법적 장치들을 갖추었거나 추진 중이다.

실정법적 측면에서 국민신탁의 출발은 영국의 1907년의 국민신탁법(the National Trust Act)을 모델로 한다. 19세기 후반, 영국의 오래된 기념물들과 자연은 산업혁명으로 인하여 파괴되고 훼손되었다. 1895년에 변호사 Robert Hunter, 여류 사회활동가 Octavia Hill, 목사 Canon Hardwicke Rawnsley 세 사람에게 의하여 내셔널트러스트협회[National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty]가 설립되었다. 1907년의 국민신탁법은 “아름답거나 역사적으로 중요한 토지[자연]와 건물”을 국민의 이익을 위하여 영구히 보존할 것과 취득한 목적물들의 양도불능성을 선언하는 한편 여러 자선단체들 중 기존의 내셔널트러스트협회를 유일한 법정 국민신탁 단체로 승인하고 이에 필요한 권한과 책무를 부여하였다.

국민신탁은 英國의 법제와 유사한 구조를 취하지만, 문화사적으로는 전통 한국사회의 『계(契)』를 기원으로 한다.¹⁰⁾ 즉 국민신탁은 “양도불

10) 한국 사회의 契는 개념과 범주가 다양하고 역사가 길어 일의적으로 설명하기 어렵다. 두레와 같은 공동노동의 전통은 三韓시대에도 있었다. 新羅시대의 香徒 또는

능의 공유재산”이라는 측면에서 朝鮮 후기 18세기 향촌사회에서 발달하였던 洞契 또는 村契의 전통을 계승한다. 전통사회의 마을재산[洞有財産]은 실제 서구식 국민신탁과 같은 기능을 수행하였다.¹¹⁾ 日帝 식민당국이 제정하였던 1917년의 『契取締規則』은 한국 사회의契를 해체시키는 결과를 초래하였다. 오늘날 한국의 농촌·산촌이나 어촌에서 유지되고 있는 松契·漁村契 등은 동계나 촌계보다 작은 단위의 共同體(community)로서 국민신탁(national trust) 내지 지역신탁(local trust)의 원형으로 볼 수 있다. 국민신탁은 “미래세대의 이익을 위하여 전통사회의 동계를 복원한다”는 의미에서 『오래된 미래』를 표상한다.

국민신탁운동은 문화유산과 자연환경의 보전을 목적으로 하는 “민간의 자발적인 보전·관리 활동”이라는 관점에서 시민운동의 맥을 잇는다. 국민신탁은 정신적 측면에서는 종래의 시민운동을 계승하면서 재정적 측면에서는 새로운 패러다임을 창출한다. 그 동안 시민사회단체(NGO)들에 의하여 수행되던 민간운동은 좁은 의미의 『시민운동』과

花郎은 오늘날의 社團과 같은 기능을 수행하였다. 高麗시대의 學寶·濟危寶와 같은 『寶』는 오늘날의 財團과 같은 성격을 지녔다. 전통사회의契는 친목·상부상조·경제행위 등을 목적으로 사람의 집합[社團]이나 재산의 집합[財團] 또는 양자의 결합체를 포함하는 다양한 모습을 취하였다. 18세기부터 朝鮮의 鄉村社會에서 마을 단위로 발달하였던 洞契 또는 村契는 사단과 재단의 複合體에 해당한다.契는 마을 사람들의 結社와 共同財産을 구성요소로 하기 때문에 人的 및 物的 共同體(community)에 해당한다. 전통사회에서의 사회적·경제적 생활은 각종契를 중심으로 이루어졌기 때문에契는 經濟社會共同體에 해당한다. 村契[자연촌락을 공간적 범위로 한다]와 洞契[몇 개의 자연촌락들을 포함하는 행정촌락을 공간적 범위로 한다]는 마을의 규칙을 결정·집행하고 洞祭를 주관하며 그에 필요한 洞有財産을 보유한다. 洞契나 村契는 상대적으로 크기 때문에 결속력이 느슨하고 公有財産이 많지 않다. 이에 비하여 자연촌락을 중심으로 발달한 松契나 草契 또는 漁村契는 경제생활에 필요한 山林이나 草地[공동목장] 또는 마을어장을 보유하기 때문에 공유재산이 많고 규율도 엄격하다. 모든契는 성문·불문의 規約이나 約條 또는 會則과 같은 규범에 의하여 규율된다. 17세기 무렵 儒學者들에 의하여 작성되었던 鄉約은契가 아니라 郡縣 단위의 공동체를 상징하였던 하향식 규약이었으며 海州鄉約 등 일부만 빛을 보았고 사회구조의 변동으로 단명에 그쳤다.

11) 立法研究에서 국민신탁과 傳統社會의 洞契를 같은 실체로 규정한 立論으로서는, 전재경·조명래 外, 『내셔널트러스트 활성화를 위한 法制研究』(환경부 : 2004), p.15

「사회운동」이 혼재되어 있다. 「시민운동」이 정부의 재원지원을 받지 않고 정부에 대한 감시·감독을 본령으로 삼는다면, 「사회운동」은 정부의 재정지원에 의존하고 정부의 업무를 위탁받아 수행한다.¹²⁾ 국민신탁은 민간의 노력에 의하여 신탁자산을 확보하고, 보전재산의 보전·관리에 소요되는 경비의 일부를 국가나 지방자치단체로부터 보조 받을 수 있다(법 제16조)는 점에서 전통적인 시민운동과 사회운동의 절충을 도모한다.

국민신탁법은 기존의 공동소유운동 단체를 국민신탁법인으로 전환시키는 영국식 모델을 채용하지 아니하고 법률의 힘에 의하여 새로운 법인격을 창설함으로써 「공공부문」(public sector)에 의한 신탁운동을 추구한다. 종래 民法에 기초한 사단법인 또는 재단법인들의 공동소유운동이 「민간」 부문에 속한다면, 국민신탁법에 기초한 국민신탁법인에 의한 신탁운동은 「공공」 부문에 속한다. 국민신탁법은 신탁 영역에 민간 부문의 성과를 받아들이면서도 그 활동주체들을 국민신탁에 흡수하지 아니하고 별도의 공공 부문(the third sector)을 새로 창설함으로써 「公共信託」(public trust)의 저변을 확고히 하면서 외연을 확장시키는 접근방법을 취하였다. 국민신탁은 개인과 기업 그리고 정부를 공동의 주체로 영입함으로써 사회운동사의 새로운 장을 연다.

국민신탁은 동계와 동유재산의 전통을 승계함으로써 공동체 모형(community model)을 지향한다. 그러나 공동체적 의의나 기능은 전통사회에서의 그것과 많이 다르다. 전통사회에서는 향촌사회에 미치는 정부의 역할이 약했고 시장부문이 존재하지 아니하였기 때문에 마을 공동체의 비중이 상대적으로 컸지만 마을 공동체가 정부나 시장의 기능을 보완·대체하는 기능은 없었다. 이에 비하여 국민신탁에 의하여

12) 美國 판례법상 國家行爲論에 의하면, 정부가 私的 當事者의 재정 또는 활동에 실질적으로 관여할 경우에 그 당사자의 행위는 정부행위(state action)로 간주된다. 42 U.S.C. §1983 ; 379 N.E.2d 1169,1172

복원되는 공동체는 정부 및 시장과 동반자관계(partnership)를 이루면서 정부와 시장이 수행할 수 없는 기능을 수행한다.

명령통제를 수단으로 衡平을 추구하는 정부와 수요공급에 기초한 效率을 중시하는 시장은 미래세대들의 수요를 보전하기 위한 유산(heritage)들의 신탁운동과 친하지 아니하다. 최소계층의 후생을 충족시켜야 하는 정부로서는 현재세대의 수요를 중심으로 하는 공공정책을 선호한다. 시장은 할인율로 평가될 수 없는 먼 미래의 선택가치에 투자를 꺼린다. 公共善을 지향하는 공동체는 미래세대의 수요를 보전하는 「지속가능한 발전」(sustainable development) 부문에서 정부와 시장을 보완한다. 국민신탁은 정부와 경쟁을 하거나 시장을 적대시하지 아니한다. 국민신탁은 “인류공동의 유산을 확보한다”는 목표에 공감하는 모든 주체들과 협력한다.

(3) 개발제한구역 국민신탁¹³⁾

개발제한구역의 보전과 이용에 관하여서는 그 동안 개발제한구역 관리정책의 변천, 개발제한구역의 보전 및 관리를 위한 정책수단과 운영현황 그리고 개발제한구역의 훼손실태와 현행 정책수단의 문제점에 비추어 개발제한구역(GB) 관리정책의 일대 전환이 필요하다. 특히 개발제한구역을 친환경적으로 보전·관리하기 위한 기본원칙과 이에 상응하는 패러다임의 변화 그리고 추진전략이 동시에 수행되어야 할 것이다.

개발제한구역을 친환경적인 보전과 도시민의 이용성 제고를 위한 오픈 스페이스(open space)로서 정립하고 그 보전 및 관리수단으로서의 시민참여와 민-관 협력체제에 기초한 내셔널 트러스트(national trust) 즉 국민신탁을 개발제한 구역에 도입하여야 할 것이다. 종래 일

13) 김선희·차미숙·전재경, 개발제한구역의 친환경적 보전 및 관리를 위한 내셔널 트러스트도입방안 연구 (국토연구원 : 2006-5)

반회원들에 의한 “땅1평 사기운동”으로 알려진 공유화 운동은 민법에 기초하며, 토지 소유자들의 출연 즉 신탁을 기본으로 하는 국민신탁은 특별법인 『문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법』에 기초한다.

개발제한구역을 대상으로 하는 내셔널 트러스트 즉 국민신탁의 도입은 그동안 개발제한구역 관리에 있어 관주도의 소극적인 규제중심의 방식에서 민-관 협력의 적극적인 보전과 관리체계로, 폐쇄된 공간에서 개방된 오픈 스페이스로의 국민적·역사적 대전환을 가져올 수 있는 실천적이고 미래지향적인 대안이 될 수 있다. 개발제한구역과 관련된 특별법들에 국민신탁 시스템을 도입하고 이를 국민신탁 일반법인 『문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법』과의 연계시켜야 할 것이다.

(4) 습지은행제도¹⁴⁾

생물다양성의 보고로서 동·식물, 미생물 등의 서식지, 오염물질의 정화, 홍수조절, 기후완화, 여가, 심미적 기능 등 공익적·생태적 가치를 가진 습지가 농경지 또는 간척지로 매립되어 사라지고, 습지보호지역으로 지정된 극히 일부의 습지 이외의 많은 자연습지들도 개발에 대한 압력으로 자유롭지 못하다.

우리나라보다 산업화를 먼저 경험한 선진국들(미국, 캐나다, 네델란드 등)은 이미 이러한 상황을 경험하였으며, 일부 국가에서 “습지의 보전을 위해 습지를 개발하려는 자는 상실되는 습지를 보상하기 위하여 개발면적 이상의 습지를 다른 지역에 조성하여야 한다는” 습지총량제(No Net Loss of Wetlands Policy)를 도입하여 시행하고 있음을 소개한다. 미국의 습지총량제의 기본원칙은 회피(Avoid), 최소화(Minimize), 수정(Rectify), 감소 또는 제거(Reduce/Eliminate)를 원칙으로 한다.

14) 방상원, 습지보전을 위한 정책방안연구 : 습지은행제도를 중심으로(한국환경정책·평가연구원:2006.12.30)

습지개발사업자가 습지의 보상·완화조치를 완료하기 위하여 자체적으로 습지를 복원·향상기술을 보유하거나, 새로운 습지를 조성해야 할 경우에 대체습지의 선정, 조성, 유지에 많은 비용을 부담하거나, 개발업자의 대부분이 습지에 대한 전문지식이 부족하여 습지의 조성 및 유지가 불가능하고 더욱이 새로운 습지를 조성할 경우에 오랜 기간이 소요된다는 문제점들을 해결하기 위한 정책적 도구로서 습지은행제도(Wetland Mitigation Bank)제도가 필요하다.

우리나라 습지보전법 또는 관련 법률에는 습지총량제의 개념이 없고, 다만 습지보전법에서 습지보호지역의 개발에 한하여 대체습지의 조성을 권장하는 조항이 있으나, 이 또한 의무사항이 아니어서 실질적인 대체습지조성제도의 시행이 불가능하다. 습지총량제에 대한 국민적 공감대의 형성과 습지총량제를 실시할 경우에 발생할 수 있는 개인의 재산권 침해를 해결하기 위한 각종 재정적 지원, 습지은행에 대한 후원자, 습지은행제도의 운영을 위한 각종 계획, 지침 및 절차 그리고 습지총량제, 대체습지 조성제도가 원활히 운영될 수 있도록 관계 중앙행정기관의 기술적·재정적 지원 등이 이루어져야 한다.

(5) 수변구역의 효율성 제고¹⁵⁾

수변구역은 1998년 팔당 등 한강상수원 수질개선대책을 수립, 이를 지원하기 위하여 “한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률”에 의해 도입되었다. 뒤이어 낙동강, 금강, 영산강 수질개선대책에서도 수변구역이 도입되어 관련법이 제정·시행됨으로써 4대강 유역에 대한 수변구역이 지정되어 효력을 갖게 되었다. 그러나 수변구역은 하천경계선에서 직선으로 일정거리를 일률적으로 지정하였고, 지정된 수변구역의 조성과 관리에 있어서도 구체적인 우선순위, 관리

15) 최지용, 수변구역의 효율성 제고를 위한 정책개선방안 연구(한국환경정책·평가연구원:2004.12)

방안 등은 정립되어 있지 않아 수변구역의 효율적인 조성 및 관리에 어려움이 있다.

이러한 한계를 극복하기 위하여서는 우리나라의 지리적 물 환경 여건을 고려한 한국형 수변구역의 기능과 역할을 정립하고, 유역형태별 수변구역의 적절한 조성방안을 도출하며, 수변구역에 대한 적정 관리방안을 도출함과 동시에 수변구역제도의 발전방안을 모색하여야 할 것이다. 우리나라 수변구역의 기능과 역할은 수질개선에 최우선을 두어야 하므로 수변구역의 관리기법은 최적의 수질관리가 가능하도록 수변구역을 수변인접지역과 배후지역으로 구분하고, 배후지역에 대하여서는 인위적인 관리기법의 도입과 함께 다양한 토지관리기법을 개발하여야 한다.

(6) 하구역 관리¹⁶⁾

우리나라 대부분의 하구는 하구순환의 차단, 하구습지의 파괴, 생물 다양성의 감소, 수질의 악화 및 자연자원의 감소라는 공통적인 환경 문제에 노출되어 있다. 대부분의 대규모 하구에는 하구둑이 건설되어 하구순환 및 생태통로가 단절되었고, 이렇게 형성된 하구호는 대부분 3등급 또는 등급 외의 낮은 수질을 보이고 있다. 그러나 이러한 환경 문제를 해결하기 위한 하구정책은 여전히 부재한 실정이다. 50여개의 법률에서 ‘하구’라는 용어에 대한 정의조차 내리고 있지 못할 정도로 공간단위의 관리개념이 형성되어 있지 못하고, 육상과 해양환경의 관리가 각각 환경부와 해양수산부로 이원화되어 육상-해양의 전이구역인 하구는 관리의 사각지대로 남아있다.

우리나라는 압축적 성장과정에서 국내 하구습지가 많이 파괴되었다. 하구습지에 대한 적극적인 보전정책을 추진하기 위하여 하구습지의 가치추정이 요구되므로, 메타회귀분석을 통하여 어떤 인자들이 습지

16) 이창희, 지속가능한 하구역 관리방안(한국환경정책·평가연구원:2005.12)

가치에 영향을 주는지 파악한 결과, 우리나라의 경우 습지기능 보다는 어떤 가치추정기법을 사용했는지가 단위면적당 습지가치 추정에 더 큰 영향을 미치고 있다. 습지면적과 습지가치 사이에는 양의 상관관계가 있다.

하구라는 공간단위의 관리개념의 부재, 육상-해양으로 분화된 관리체제로 인한 통합성 결여, 환경보전과 개발간 갈등에 대한 조정체계 미비, 하구관리를 위한 지식기반의 취약, 현안 해결을 위한 지역기반의 하구관리체제 부재 등을 효과적으로 극복하여 합리적인 하구 이용·개발을 유도함과 동시에 하구의 생태적 가치를 보전하여 지역주민의 삶의 질을 높이기 위하여서는 통합적 관점에서의 하구정책을 개발하여야 한다. 구체적으로 하구생태계 보호, 하구환경 개선, 하구복원, 지식기반의 확충, 실질적 하구관리를 지원하기 위한 통합적 하구환경관리체제의 구축안 그리고 하구정책을 제도적으로 지원하기 위한 기존 법제의 개정·보완, 독립·통합 법률인 ‘(가칭)하구관리법’과 ‘(가칭)하구복원법’의 제정방안이 모색되고 있다.

(7) 군사시설 보호구역¹⁷⁾

군사시설보호구역은 군사시설의 보호가 원칙임에도 주요 군사시설이 없거나 군사작전에 장애가 되지 아니하는 곳에도 과도하게 설정되어 있다. 군사시설보호법에 대한 근본적인 개선이 이루어지지 않아 해당 보호구역 주민의 재산권 행사, 생활 및 경제활동에 심각한 제약이 가해지고 있다. 군사시설 보호구역에 대한 합리적인 조정과 규제의 완화가 과감히 이루어질 수 있도록 제도적인 정비와 보완대책이 요청된다.

17) 김영봉, 군사시설보호구역의 합리적 관리를 위한 제도개선 방안 (국토연구원 : 2006.1)

군사시설보호법과 관련한 규제완화 중 그 파급효과가 가장 큰 것은 군사시설보호구역의 범위 조정이다. 우선, 고도의 군사작전이 수행되고 있는 민간인 통제선 북방지역은 점차적으로 출입 영농인들에게 지역내 정착을 허용하여 주민생활의 안정과 영농 활성화를 기하고, 안보 관광지의 출입절차를 대폭 완화하여 많은 국민들이 쉽게 접근할 수 있도록 하며, 민간인 통제선 남방지역은 보호구역에서 제외시키는 방안을 조속히 추진하여야 할 것이다.

제 2 절 법적과제

1. 개념과 위계

우리나라는 생물다양성협약의 가입국으로 당사국회의에서 의결되는 결정사항을 준수해야할 의무가 있다. 특히 i) 제7차 당사국회의에서 결정한 우리나라 보호구역의 Target 2010(해양 2012)의 마련, ii) 보호구역 실행 프로그램의 마련이다. 우리나라는 협약의 당사국으로 2010년까지 육상 그리고 2012년까지 해양구역을 광범위하고 효율적으로 관리하기 위한 Target 2010(해양2012)을 수립하여야 한다. 이 전략계획에는 우리나라 보호구역에 대한 관리목표, 실행, 행위주체, 이행계획, 정보, 측정 가능한 결과 등을 포함하는 국가 실행 프로그램이 되어야 한다.

유형별 개념의 재정립에서 지정기준이 중복되지 않도록 상호 배타적이 되도록 하고, 지정기준을 객관화하거나 또는 법에 지정기준을 구체적으로 명시하기 어려운 경우에는 별도의 구체적인 지침서를 마련하는 것을 고려할 수 있을 것이다(박용하:167).

보호구역의 개념을 정립하는 과정에서 고려되어야 할 요소는 생물다양성협약에서의 논의내용과 IUCN에서 제공하고 있는 보호구역에

관한 논의이다. 생물다양성협약 의제 제8조 제a항과 제b항에서는 보호구역 체계가 생물다양성의 보전을 위한 국가전략의 핵심이라고 표현한다. 의제 제8조 제c항에서는 보호구역의 규제와 관리를 언급하고, 의제 제8조 제d항에서는 “생태계 및 자연서식지의 보호와 자연환경에서 종개체군들의 유지를 촉구한다”. 보호구역은 당사국회의(COP, Conference of the Parties)에서 핵심분야이며, 자연보호구역 체계를 유지 발전시키려는 노력들은 협약 이행전략의 핵심요소이다.

보호구역의 위계를 정하는 방안으로 3가지 방식이 논의되고 있다. 제1안은 보호구역의 유형을 3개로 계층화하는 방법이다. 이는 우리나라의 보호구역을 미국의 6개 보호구역 체계와 같이 ①자연공원 ②생태·경관보전지역 ③야생동·식물보호지역의 3개의 상위 보호구역 계층을 설정하고, 하위 계층으로 보호구역 유형을 세분화하는 방안이다. 습지보호지역과 도서보전지역은 생태·경관보전지역의 하위체계의 유형으로 세분화 할 수 있고, 야생동·식물보호구역 및 야생동·식물특별보호구역은 자연보호지역으로 분류할 수 있다.(박용하:170)

보호구역의 유형을 계층화하되, IUCN의 분류체계(1994)에 따라 보호구역을 구분하는 방법이 제2안으로 제시된다. 이 방안은 IUCN의 카테고리에 따라 현행 우리나라 보호구역을 분류하고, 각 카테고리에 따라 보호구역을 관리하는 것이다. 그리고 추가로 지정이 필요한 보호구역은 IUCN의 보호구역 유형범주에 따라 분류한다.

제3안은 현상유지 방안이다. 현재처럼 상호 독립적인 보호구역의 유형을 강화하는 방안이다. 현재와 같이 독립되고 서로 동등한 위상의 유형별 분류체계를 유지하고, 향후 여건변화에 따라 추가적으로 지정이 필요한 보호지역도 별도의 유형으로 추가한다. 이 형태는 현행 형태를 기본적으로 유지하기 때문에 행정적 편의성은 보장될 수 있다.

2. 용도지구

1) 모든 공원에 일률적으로 용도지구제를 적용한다(법 제18조제1항). 공원의 종류에 따른 용도지구의 차등화가 없다. 자연공원법은 공원내 행위제한의 범위를 용도지구와 연동시키고 있지만(법 제18조제2항), 용도지구는 토지이용을 전제로 하는 개념이다. 자연공원법의 독자적인 토지이용 체계는 국토계획이용법 또는 산지관리법이나 연안관리법과의 정합성이 문제된다.¹⁸⁾

- 공원자연보존지구
- 공원자연환경지구
- 공원자연마을지구
- 공원밀집마을지구
- 공원집단시설지구

2) 국립공원의 용도지구제는 국토계획이용법 체계와 별도의 체계로 운영된다. 자연공원법(제21조제11호)은 공원관리청이 결정한 공원계획에 대하여 국토계획이용법(제56조제1항)에 의한 개발행위허가를 의제하고 있지만, 용도구역의 지정까지 의제하고 있지 아니하기 때문에, 공원계획에 의한 토지이용이 국토계획이용법 체계를 준용할 수 없다. 자연공원법에 의하여 지정·고시된 지역은 국토계획이용법(제42조)에 의한 도시지역(제1항)·관리지역·농림지역·자연환경보전지역(제2항)으로 결정·고시된 것으로 의제되지 아니하기 때문에, 자연공원내 용도지구의 토지(사유지를 포함한다)의 이용은 자연공원법(제12조 내지 제14조)에 의하여 관리청이 수립하는 별도의 공원계획에 의하여 규율되어야 한다. 그러나 자연공원법은 본래 공원내 토지의 이용을 주된

18) 자연공원법과 관련 법률들 상호간의 整合性에 문제가 없다는 反對說이 있다.

목적으로 하지 아니하기 때문에 공원계획이 공원내 토지의 전반적인 이용체계를 모두 규율하기 곤란하다. 결과적으로 공원내 토지 등 사유재산은 공원의 속성으로 인하여 국토계획이용법 체계보다 더 엄격한 규제를 받을 수 있다.

3) 공원내 사유지의 이용이 공원계획에 종속되는 결과를 초래한다. 공원 자연마을지구와 밀집지구 및 집단시설지구를 공원구역에 포함시켜야 할 특별한 이유가 여전히 존재하는가의 여부를 검토하여야 한다. 토지이용에 대한 규제 때문에 자연마을지구 등을 공원구역에 편입시켰다면 자연마을지구 등에 대한 토지이용 규제를 자연공원법에서 제척시켜 국토계획이용법 등의 체계에 맡기는 방안도 제기된다.¹⁹⁾

3. 행위제한

(1) 행위기준

자연공원법은 먼저 행위가 가능한 유형 즉 행위기준(법 제18조제2항)을 정하고 그 다음에 구체적 처분으로서 행위허가(법 제23조)를 정하는 2중의 절차를 취한다. 자연공원내 행위기준은 공원의 종류나 특성에 따라 차등화되지 아니하고 용도지구에 따라 획일적으로 차등화된다(법 제18조제2항).

- 자연보존지구
- 자연환경지구
- 자연마을지구
- 밀집마을지구
- 집단시설지구

19) 관련 법률 상호 간의 역할분담 방안에 소극적인 입장에서 “공간제척” 방안을 부정하는 反對說이 있다.

(2) 행위허가

①자연공원법은 국토계획이용법이 준용되지 아니하는 독자적 용도 체계를 형성하고 이에 수반하는 행위허가 체계를 병렬적으로 규율한다. 공원관리청에 의하여 결정되거나 변경된 공원계획은 다른 관련 법률들에 의한 인·허가 등을 받지 아니한다(법 제21조). 인허가 의제의 범위는 11개 항목에 이른다.

- 전용수도의 설치
- 하천의 점용
- 공유수면의 점용 및 사용
- 공유수면의 매립
- 도로의 점용
- 사도의 개설
- 산지전용 및 입목벌채
- 사방지 안에서의 벌채
- 군사시설에의 출입
- 농지의 전용
- 개발행위(건축·형질변경·토석채취)

②자연공원법에 의한 인허가 의제의 범위는 국토계획이용법에 의한 인허가 의제보다 좁다. 국토계획이용법(제92조)의 의제범위는 국유재산의 사용·수익, 농업기반시설의 목적외 사용, 연안정비사업실시계획, 무연분묘의 개장 등 27개 항목에 이른다. 의제범위의 축소는 자연공원 안에서의 개발행위를 제한하려는 정책적 의지를 표방하지만 다른 한편 자연마을·밀집마을지구 등에서의 토지이용을 제한하는 결과를 빚는다. 이론상으로는 인허가 의제 범위를 확장하되 공원의 위치나 종류·특성에 따라 의제를 차등화시킴이 바람직스럽다.

4. 건축물·시설의 제한과 適法節次

1) 자연공원에서는 건축물 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관하여 별도의 규정이 적용된다. 국토계획이용법 제36조제1항제1호의 규정에 의한 도시지역에서는 건축물 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관하여 동법 제76조제1항에 의한 대통령령의 규정이 적용되지 아니한다(자연공원법 제70조제1항제1호). 관리지역·농림지역 또는 자연환경보전지역에서는 같은 대통령령의 규정이 적용된다(자연공원법 제70조제1항제1호의 반대해석). 요컨대, 국토계획이용법상 도시지역에서는 동법상의 건축·시설 제한규정이 적용되지 아니하고 자연공원법상의 건축·시설 제한규정이 적용된다. 그러나 이러한 제한은 법적안정성이 미흡하다.

2) 국토계획이용법은 제한하는 건축물 그밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등을 시행령 별표에 상세하게 규정함으로써 “사전통지”라는 적법절차(due process)를 준수한다. 이에 비하여 자연공원법은 제한하는 건축물 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등이 그 시행령에 구체화되어 있지 아니하다. 자연공원법 체계상 이러한 제한은 『공원계획』에 맡겨져 있다. 이러한 구도는 이해당사자들이 법령 아닌 계획에 의하여 권리를 제한당할 뿐만 아니라 공원계획이 구체화될 때까지 권리제한의 내용을 모른다는 문제점을 안고 있다. 법령에 권리제한이 사전에 공시되어 있지 아니하고 권리제한이 가변적·사후적인 계획에 의존함은 적법절차 원리에 반한다.²⁰⁾

20) 자연공원법의 適法節次(due process)化 방안에 관하여서는 反對說이 있다.

5. 토지 등의 수용 : 이중규제

1) 공원관리청은 공원사업의 시행에 필요한 때 토지와 그 정착물에 대한 소유권 등의 권리를 수용 또는 사용할 수 있다(법 제22조제1항). 이 경우에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다(법 제22조제2항). 그러나 토지 등의 수용·사용권은 공원관리청의 입장에서는 필요한 제도이지만 피규제자의 관점에서는 “과도한 규제”로 인식할 수 있다.

2) 공원구역내 토지 소유자 등은 공원계획에 의하지 아니하고는 재산권행사를 할 수 없는 입장[제1차규제]에 처해 있으면서 공원관리청의 필요에 따라 토지 등의 수용[제2차규제]을 당하는 수동적 지위에 놓이게 된다. 공원구역 밖에서 제1차 규제가 없던 상황에서 공익사업으로 인한 제2차 규제를 당하는 피규제자들과 비교하면 공원내 피수용자들은 2중의 규제를 받는 셈이다.

6. 공원 사법경찰권

1) 공원관리청에 근무하는 4급 내지 9급의 공무원은 자연공원에서 발생하는 범죄에 관하여 사법경찰관리의 직무를 행한다(법 제34조). 그러나 자연공원법에 의하여 설치된 공단[국립공원관리공단]의 직원은 공무원이 아니라는 이유로 이러한 사법경찰권능이 없다. 공단이 자연공원법상의 기구로 규정되어 있고 환경부장관이 임명하는 이사장에 의하여 임명된 공단직원에게 특수 사법경찰권조차 부여하지 아니함은 합리적 근거가 부족하다.

2) 공단직원에 대한 특수 사법경찰권의 부여로 인한 인권침해의 부작용과 공원범죄의 진압이라는 법집행 효과를 형량하여야 할 것이다. 공단직원을 벌칙에서는 공무원으로 보면서(법 제56조), 권한행사에서는 민간인으로 보는 정책은 형평에 어긋난다.

제 3 장 법제분석

제 1 절 관련법제 분석

1. 자연공원법제

자연공원과 관련된 현행 법제는 자연환경에 관한 일반법률[자연환경보전법]과 특수법률[자연공원법]으로 분화되고 자연생태계의 보전이 단편화되고 법집행의 일관성이 떨어졌다. 아울러 물리적 공간[서식지] 중심의 법률(예: 습지보전법·독도등특정도서생태계보전법등)이 발달하면서 주체[생활] 중심의 법률관이 후퇴하고 공간[권역] 중심의 법률관이 발전하였다. 자연공원법의 경우에는 생태계 중심의 「원생지역」(wilderness) 개념과 경관 중심의 「공원」(park) 개념이 공존하면서 자연공원 체계가 복잡해졌다.

1980년에 제정되고 2001년에 전문개정된 자연공원법은 자연공원의 지정·보전·이용 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 자연생태계와 자연풍경지를 보호하고, 지속가능한 이용을 도모하여 국민의 보건 및 여가와 정서생활의 향상에 기여함을 목적으로 한다. “자연공원”이라 함은 국립공원·도립공원 및 군립공원을 말한다(제2조제1호). “국립공원”이라 함은 우리나라의 자연생태계나 자연 및 문화경관을 대표할 만한 지역으로서 제4조 및 제4조의2의 규정에 의하여 지정된 공원을 말한다(제2조제2호). “도립공원”이라 함은 특별시·광역시 및 도(이하 “시·도”라 한다)의 자연생태계나 경관을 대표할 만한 지역으로서 제4조 및 제4조의3의 규정에 의하여 지정된 공원을 말한다(제2조제3호). “군립공원”이라 함은 시 및 군(이하 “군”이라 한다)의 자연생태계나 경관을 대표할 만한 지역으로서 제4조 및 제4조의4의 규정에 의하여 지정된 공원을 말한다(제2조제4호).

국토 및 환경 관련된 법률들 중에는 실제 국립공원을 직접 또는 간접으로 규율하거나 국립공원에 영향을 미치는 것들이 상당수 존재한다. 환경정책기본법과 자연환경보전법 및 『백두대간 보호에 관한 법률』, 야생동식물보호법 그리고 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 등이 그것이다. 환경정책기본법과 자연환경보전법에 의한 환경계획등은 국립공원의 관리에 영향을 미친다. 백두대간 보호구역은 국립공원 구역과 부분적으로 겹친다. 국토계획이용법은 국립공원내 토지이용에 실질적인 영향을 미친다. 그러면서도 이들 법제는 서로의 정합성이 확보되지 아니함으로써 국립공원내 토지이용과 자연자원에 대한 규제가 중복되고 법집행상의 비효율이 초래되고 있다.

① 개 관

가. 자연공원의 정의

“자연공원”이라 함은 국립공원·도립공원 및 군립공원을 말한다(법 제2조제1호).

나. 관리주체

- 국립공원은 환경부장관이 지정·관리한다(법 제4조제1항).
- 도립공원은 시·도지사가 관리한다(동항).
- 군립공원은 시장·군수가 관리한다(동항).

다. 자연공원의 지정기준

- 자연공원은 혈통[생태계]과 용모[경관]를 동시에 추구한다. 공원의 종류에 따른 지정기준상의 차이가 없다(법 제7조).
 - 자연생태계·경관
 - 대통령이 정하는 기준

- 자연공원법시행령(제3조)은 문화경관과 지형보존 이외에 위치 및 이용편의를 공원지정기준으로 추가한다(별표1). 자연공원법은 생태계를 우선의 기준으로 규정함으로써 자연환경보전법과 실체의 중첩을 초래한다. 공원지정기준은 용도지구(법 제18조)에서 되풀이된다.

라. 공원 지정·변경

- 공원의 구분에 따라 지정·변경 절차를 달리 한다
 - 국립공원 지정·변경 절차(법 제4조의2)
 - 도립공원 지정·변경 절차(법 제4조의3)
 - 군립공원 지정·변경 절차(법 제4조의4)

마. 공원계획

법정계획으로 공원계획을 수립하여야 한다. 관리 주체는 공원계획을 공원의 종류별로 수립한다. 공원계획은 공원의 종류별로 차등화가 되지 아니하고 공통항목을 내용으로 한다.

- 공원기본계획(법 제11조)
 - 수립주체 : 환경부장관
 - 주기 : 10년
 - 절차 : 국립공원위원회 심의
- 공원계획의 내용(법 제17조)
 - 공원용도지구계획
 - 공원보전계획
 - 공원시설계획
 - 공원관리계획

- 공원계획의 종류
 - 국립공원계획(법 제12조)
 - 도립공원계획(법 제13조)
 - 군립공원계획(법 제14조)

② 법적과제

가. 경제통로의 교차

자연공원법상 “공원시설”이라 함은 “자연공원을 보전·관리 또는 이용하기 위하여 공원계획에 따라 자연공원에 설치하는 시설(공원계획에 따라 자연공원 밖의 지역에 설치하는 진입도로 또는 주차시설을 포함한다)로서 대통령령이 정하는 것을 말한다(제2조제10호). 공원시설은 도로나 동력선로 등과 같은 경제통로(economic corridor)를 포함할 수 있다. 경제통로는 공원의 물리적·생태적 공간을 절단시킨다. 공원내 경제통로와 생태통로(eco-corridor)가 일정한 법칙에 따라 교차함으로써 공원의 생태계와 경관을 보전할 수 있는 질서체계가 필요하다.

나. 관할의 중복

국가·지방자치단체 및 공원사업을 시행하거나 공원시설을 관리하는 자, 자연공원을 점용 또는 사용하는 자, 자연공원에 들어가는 자, 자연공원을 점용 또는 사용하는 자, 자연공원에 들어가는 자 및 자연공원에서 거주하는 자는 자연공원을 보호하며 자연의 질서를 유지하고 회복하는데 정성을 다하여야 한다(제3조제1항). 국가 및 지방자치단체는 자연생태계가 우수하거나 경관이 아름다운 지역을 자연공원으로 지정하여야 하며 이를 보전·관리하여 지속적으로 이용할 수 있도록 하여야 한다(제3조제2항). 국립공원은 물론 생태적·경관적 요소를 지니고 있다. 그러나 자연공원법이 생태계까지 보전할 수 있는가는

의문이다. 법률간의 정합성을 고려한다면, 국립공원내 생태계의 보전은 자연환경보전법에 맡김이 바람직스럽다.²¹⁾

③ 지정·계획·용도지구

가. 공원지정

국립공원은 환경부장관이 지정·관리하고, 도립공원은 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)가 각각 지정·관리하며, 군립공원은 시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 “군수”라 한다)이 각각 지정·관리한다(제4조제1항). 자연공원을 지정·관리하는 환경부장관, 시·도지사 및 군수(이하 “공원관리청”이라 한다)가 자연공원을 지정하고자 하는 때에는 당해대상지역의 자연생태계, 생물자원, 경관의 현황 및 특성, 지형, 토지이용상황 등 그 지정에 필요한 사항을 조사하여야 한다(동조제2항). 공원관리청은 과학적이고 전문적인 조사를 위하여 관계전문기관에 조사를 의뢰할 수 있다(동조제3항). 공원관리청은 관계 행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 자연공원의 지정에 필요한 자료제출 등의 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 관계 행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 적극 협조하여야 한다(동조제4항).

2005년의 개정법은 공원의 지정절차를 신설하였다. 환경부장관은 국립공원을 지정하고자 하는 때에는 제4조제2항의 규정에 의한 조사결과 등을 토대로 국립공원지정에 필요한 서류를 작성하여 주민설명회,

21) 反對說은 자연공원법을 특별법으로 보고 국립공원내 자연생태계 보호를 자연환경보전법에 맡기는 대신에 자연공원법이 자연환경보전법의 절차 규정을 준용할 것을 제안한다. 생각건대, 국립공원내 생태계 보전을 자연환경보전법에 맡겨도 관할기관은 환경부이다. 자연공원법이 자연환경보전법의 절차를 준용하더라도 관할기관은 역시 환경부이다. 다만, 생태계 보호를 자연환경보전법에 맡기면 자연공원법에 근거한 국립공원관리공단의 직역이 문제된다. 이 문제를 해결하기 위하여서는 자연환경보전법에서 국립공원관리공단의 직역을 다시 언급하여야 할 것이다.

공청회를 개최하고 관할 시·도지사 및 군수의 의견을 들은 후 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 제9조의 규정에 의한 국립공원위원회의 심의를 거쳐야 한다. 국립공원을 폐지하거나 구역변경 등 대통령이 정하는 중요사항을 변경하는 때에도 또한 같다(제4조의2제1항). 의견제시 요청을 받은 시·도지사 및 군수, 협의요청을 받은 관계중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 그 요청을 받은 날부터 30일 이내에 환경부장관에게 의견을 제시하여야 한다(동조제2항). 2005년법은 국립공원의 지정절차(제4조의3) 및 군립공원의 지정절차(제4조의4)를 추가하였다.

공원구역의 경계설정은 계획수립과 공원관리의 요건이다. 그러나 공원구역의 지정 또는 변경은 이해관계자들의 저항을 초래하기 쉽기 때문에 이를 축소시킬 수 있는 기술적 장치의 보장이 필요하다. 자연보존지구 및 자연환경지구는 보호구역으로 볼 수 있지만 공원 구역 전체를 모두 보호구역(protected area)으로 보기는 어렵고 또 그럴 필요도 없다.²²⁾ 공원구역으로 지정된다고 하더라도, 서귀포항 앞의 문섬 군립공원의 사례에서도 알 수 있는 바와 같이, 다른 법률들에 의한 개발에 대한 대항력이 약하다. 그렇다면 일정한 구역이 공원구역으로 지정·변경되더라도 좁은 의미의 보호구역을 제외하고는 별도의 새로운 규제가 수반되지 아니함을 명문으로 선언하여 이해관계자들의 저항을 방지하여야 할 것이다.

나. 공원계획

공원계획은 공원기본계획 및 각급 공원계획으로 구성된다. 환경부장관은 10년마다 국립공원위원회의 심의를 거쳐 공원기본계획을 수립한

22) 反對說은 공원구역 전체를 모두 보호구역(PA)으로 본다. “보호구역”이란 실정법상의 개념이 아니라 강학상의 개념이다. 보호구역에서는 생태계 보전이 관건이다. 보호구역에서는 경관과 관광 및 휴양 등의 편익 개념을 강조하기 어렵다. 자연환경보전법이 핵심과 완충 및 전이구역의 개념을 설정하고 있음을 감안하여 자연공원법의 보호구역을 세분화할 필요가 있다.

다(제11조제1항). 공원기본계획의 내용 및 절차 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(동조제2항). 공원계획은 공원용도지구계획, 공원보전계획, 공원시설계획 및 공원관리계획을 포함한다(제17조제1항). 공원관리청은 공원계획을 결정하거나 공원계획중 환경부령이 정하는 중요한 사항을 변경하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 계획이 자연환경에 미치는 영향을 미리 평가하여 이를 반영하여야 한다(동조제2항). 공원계획을 변경할 때에는 변경절차를 밟는다(제15조).

공원계획중 공원용도지구계획과 공원보전계획 및 공원시설계획은 다른 법정계획들과 관련이 있다. 공원계획의 실효성을 높이기 위하여서는 다른 법정계획들과의 정합성을 증진시켜야 한다. 공원용도지구계획과 공원시설계획을 국토계획이용법에 의한 지구단위계획 등과 별도의 계획체계로 운영함이 효율적인가는 의문이다. 공원보전계획 역시 자연환경보전계획과 별도의 계획체계로 운영함이 필요한가도 의문이다. 용도지구·시설·보전 계획 자체를 폐지하자는 취지가 아니다. 공원계획중 용도지구계획과 시설계획을 국토계획법 체계에 따라 수립·시행하는 방안을 제안한다.²³⁾ 공원보전계획(경관계획을 포함한다)을 자연환경보전법 체계에 따라 수립·시행하는 방안을 제안한다. 연안에 위치한 공원의 용도지구·시설·보전 계획은 연안관리법의 체계에 따라야 할 것이다. 자연공원법에 의한 공원계획은 공원의 복원과 이용 및 관리에 치중하여야 할 것이다.²⁴⁾

23) 反對說에 의하면, 국립공원은 “특별한 가치” 때문에 그 용도지구를 국토계획이용법 체계에 따라 관리할 수 없고 자연공원법 체계에 따라 관리하여야 한다. 아울러 같은 입장에서는 현행 자연공원법상 용도지구가 산악형 공원을 기본 틀로 하고 있으므로 해안·해양공원의 특성에 맞는 용도지구를 별도로 설정하는 방안을 제시한다. 생각컨대, 용도지구는 “토지의 이용”을 목표로 하는 개념이다. 생태경관의 보전이나 자원관리·관광·휴양 등을 목표로 하는 자연공원법이 여전히 “용도지구” 개념을 원용하는 당위성이 문제된다. 토지이용은 도시계획이 필요하거나 개발압력이 강한 밀집마을지구나 집단시설지구에서 문제된다. 이러한 지구에서는 용도지구제와 용도구역제등 정교한 토지이용 체계가 필요하다.

24) 反對說은 자연공원법상의 공원계획상 용도지구를 빼내면 공원계획 자체가 동요

다. 용도지구 및 행위기준

공원관리청은 자연공원을 효과적으로 보전하고 이용할 수 있도록 하기 위하여 공원계획에 의하여 공원자연보존지구[“자연보존지구” : 생물다양성이 특히 풍부한 곳, 자연생태계가 원시성을 지니고 있는 곳, 특별히 보호할 가치가 높은 야생 동·식물이 살고 있는 곳 및 경관이 특히 아름다운 곳], 공원자연환경지구[“자연환경지구” : 자연보존지구의 緩衝空間으로 보전할 필요가 있는 지역], 공원자연마을지구[“자연마을지구” : 취락의 밀집도가 비교적 낮은 지역으로서 주민의 취락생활을 유지하는 데 필요한 지역], 공원밀집마을지구[“밀집마을지구” : 취락의 밀집도가 비교적 높거나 지역생활의 중심 기능을 수행하는 지역으로서 주민의 일상생활을 유지하는 데 필요한 지역] 및 공원집단시설지구[“집단시설지구” : 자연공원에 들어가는 자에 대한 편의 제공 및 자연공원의 보전·관리를 위한 공원시설이 모여 있거나 모아 놓기에 알맞은 지역]과 같은 「용도지구」를 결정한다(제18조제1항).

이러나 「용도지구」제는 국토법제의 특징이다. 공원구역의 토이이용을 합리적으로 규율하기 위하여 용도지구제가 필요하다. 그러나 국토계획이용법의 용도제와 다른 별도의 용도제를 자연공원법에 규정할 필요가 있는가는 의문이다. 자연공원법상 자연보존지구·자연환경지구는 국토계획이용법(제6조)상 자연환경보전지역·농림지역과 같은 기능을 수행한다. 자연공원법상 「자연마을지구·밀집마을지구」는 국토계획이용법상 관리지역과 유사하다. 공원집단시설지구는 도시지역과 다를 바 없다. 자연공원법상의 용도지구제는 국토계획이용법(제8조제2항)에 따른 예외가 인정되지 아니하기 때문에 국토계획이용법에 의한

될 것으로 보고 현행법의 입장을 고수한다. 국립공원 공원계획에 토지이용계획이나 생태계보전계획까지 담은 모델의 효율성이 적극적으로 검토되어야 한다. 법정계획간의 역할 분담이 필요하다.

용도지역·용도지구 및 용도구역의 지정목적에 부합하여야 한다(국토계획이용법 제8조제1항). 바꾸어 말하면, 자연공원법상의 용도지구는 국토계획이용법상의 용도지역 등에 의하여 그 지정 또는 변경이 제한될 수 있다. 그렇다면, 공원내 용도지구를 자연공원법에 의하여 별도의 체계로 규율하지 말고 국토계획이용법 체계에 따라 구분·지정함이 바람직스럽다.

자연공원법은 용도지구에서 허용되는 행위의 기준을 용도지구별로 법정화시켰다(제18조제2항본문). 그러나 자연공원법에 의한 용도체계를 운용하지 아니하고 국토계획이용법에 의한 용도체계를 운용한다면, 자연공원법에 독립된 행위기준을 마련할 필요가 없을 것이다. 경우에 따라 국립공원에 특별히 필요한 최소한의 행위기준을 두는 선에서 그칠 수도 있다. 예컨대, 해안이나 섬지역에서의 토지이용은 도시지역의 그것과 유사하다. 그렇다면 “자연공원안의 환경부령이 정하는 해안 및 섬지역에서 허용되는 행위기준은 법정행위 기준범위 안에서 환경부령으로 달리 정할 수 있다”는 현행 자연공원법의 규정(제18조제2항 단서)은 일반 행위기준에 대한 특례로서 유지되어야 할 것이다.

④ 허가와 금지 : 중복규제의 해소

국립공원내에서 행위허가가 필요한가 그리고 금지행위중 반복적으로 규정할 필요가 없는 것은 무엇인가를 검토할 필요가 있다. 특히 행위허가는 공원과 관련된 여러 법률들에서 유사하게 규율되고 있어 그 실효성이 의문시된다. 국립공원 구역을 확대하기 위하여 또는 국립공원의 지정·관리에 따르는 지역갈등을 완화시키기 위하여 불필요한 규제를 없애거나 중복규제를 해소시키고 일원화시켜야 할 것이다. 공원구역의 지정·변경으로 새로운 규제가 신설되는 것이 아니라면 즉 다른 법률에서 이미 규제하고 있는 사항을 자연공원법에서 되풀이

하고 있는 경우라면 자연공원법상의 규제는 실익이 없는 명목상의 규제에 해당한다. 명목상의 반복규제는²⁵⁾ 법집행 절차를 중복시키고 따라서 법집행 비용을 증가시킨다.

가. 행위허가의 중복검토

공원구역에서 공원사업외의 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하고자 하는 자는 대통령이 정하는 바에 따라 공원관리청의 허가를 받아야 한다(제23조제1항). 그러나 다음 각호의 행위들은 자연공원법에서 새로 규제하지 아니하더라도 각 항목에서 예시하는 다른 법률들에 의하여 이미 규제되고 있는 것들이다(공원관리청의 허가가 필요 없는 행위들이다).

- 건축물 그 밖의 공작물을 신축·증축·개축·재축 또는 이축
→ 건축법
- 광물을 채굴하거나 흙·돌·모래·자갈을 채취
→ 광업법·골재채취법
- 개간 기타 토지형질변경(지하굴착 및 해저형질변경 포함)
→ 국토계획이용법
- 수면을 매립하거나 간척하는 행위 → 공유수면매립법
- 하천 또는 호소의 물높이나 수량을 늘거나 줄게 하는 행위
→ 하천법
- 야생동물(해중동물을 포함)을 잡는 행위 → 야생동식물보호법
- 나무를 베거나 야생식물(해중식물을 포함한다)을 채취하는 행위
→ 산림법

25) 反對說은 자연공원법이 건축법상 허가사항 등을 의제처리하고 있기 때문에(제71조), 반복규제가 없다고 본다. 여기에서 “반복규제”라 함은 다른 법률들에서 이미 규제하고 있는 사항을 자연공원법이 다시 되풀이하여 규정하는 것을 말한다. 자연공원법의 의제처리는 반복규제 사항을 모두 망라하지 못한다. 입법기술상 자연공원법은 이러한 반복규제 사항을 모두 망라할 필요도 없다.

- 가축을 놓아먹이는 행위 → 자연환경보전법·산지관리법
- 물건을 쌓아두거나 묶어 두는 행위
→ 자연환경보전법·산지관리법
- 경관을 해치는 행위 → 자연환경보전법·경관법(안)
- 건축물의 용도변경 → 건축법

나. 금지행위

자연공원법(제27조제1항)에서 지정된 장소 밖에서의 상행위·야영행위·주차행위·취사행위를 금지시킨 조치는 적절하다. 그러나 『오물 또는 폐기물을 함부로 버리는 행위』는 폐기물관리법이 적용된다. 심한 악취를 나게 하는 등 다른 사람에게 혐오감을 일으키게 하는 행위도 악취방지법이나 민법에 의하여 규율된다. 한편 공원관리청이 지정하는 일정한 지역에서는 사람이나 차량의 통행이 제한되고(제28조), 영업 또는 그 밖의 행위가 제한된다(제29조). 그러나 자연공원의 형상을 해하거나 공원시설을 훼손하는 행위는 형법이나 민법으로 처벌이나 구제가 가능하다. 나무를 말라죽게 하는 행위는 산림법에서 그리고 야생동물을 잡기 위하여 화약류·덫·올무 또는 함정을 설치하거나 유독물·농약을 뿌리는 행위 및 법 제23조제1항제6호의 규정에 의한 야생동물의 포획허가를 받지 아니하고 총 또는 석궁을 휴대하거나 그물을 설치하는 행위는 야생동식물보호법에 의하여 규율되는 사항이다.²⁶⁾

26) 反對說은 다른 법률들에 의한 금지행위를 자연공원법에 도입하여 일원화시킬 것을 주장한다. 국토나 자연자원을 관할하는 행정기관들은 대체적으로 이러한 입장을 지지한다. 경우에 따라서는 행정청의 관할을 공간적으로 완전히 분할하고 그 공간안에서는 해당 행정청이 전속관할권을 행사하는 것이 효율적일 수도 있다. 그러나 환경매체들은 상호 연계되어 있기 때문에 통합적으로 관리되어야 하며 국토와 환경도 통합적으로 관리되어야 한다. 통합적 관리는 근거 법률들의 공동관할 또는 부문별 단일 법진화를 요한다.

다. 원상회복

자연공원을 점용 또는 사용한 자는 점용 또는 사용의 기간이 끝나거나 점용 또는 사용을 그만 둔 때에는 자연공원을 원상으로 회복하여야 한다(제24조제1항). 공원관리청은 원상회복의 의무이행을 보증하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 자연공원을 점용 또는 사용하고자 하는 자에 대하여 원상회복에 필요한 비용을 공원관리청에 미리 예치하게 하는 등 원상회복의무의 이행을 보증하기 위하여 필요한 조치를 하게 할 수 있다(동조제2항). 이러한 원상회복 규정은 다분히 민법적 사고에 기초한다. 새롭게 규정하지 않아도 민법에 의하여 집행이 가능하다.²⁷⁾ 오히려 자연공원법은 단순한 원상회복 개념을 넘어 일반적 보전활동과 구분되는 『자연복원』의 개념을 구체화시켜야 할 것이다.

라. 공원보호구역

공원관리청은 자연공원의 보호를 위하여 필요한 背後地 또는 진입도로 주변의 일정구역을 공원위원회의 심의를 거쳐 공원보호구역으로 지정할 수 있다(제25조). 공원보호구역을 지정한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 지체없이 이를 고시하여야 한다(제25조제2항). 그러나 공원보호구역이라는 용어는 자꾸 혼선을 불러일으킬 소지가 있다. 공원 자체가 이미 보존지구 또는 환경지구와 같은 보호구역 개념을 안고 있는데 다시 보호구역이라는 용례를 씀은 부적절하다. 용어변경이 필요하다.

⑤ 결 어

자연공원법은 국립공원에 독자적인 용도지구와 행위기준 체계를 설정하기보다는 국토계획이용법 체계를 준용함이 바람직스럽다. 관련

27) 反對說은 원상회복을 민사적으로 해결할 수 없고 건축법 등의 예와 같이 행정처분에 의하여 달성할 수 있을 뿐이라고 단정한다. 이는 원상회복과 조치명령을 혼동하는 처사이다.

법률들 상호간의 준거체계가 달라짐으로 인한 법집행상의 비효율성을 줄이기 위하여서이다. 혹시 환경법과 국토법의 배타적 태도로 인하여 국토계획이용법 체계의 준용이 이론상 가능하나 실무상 곤란할 때에는 자연환경보전법이 규정하는 핵심구역·완충구역·전이구역이라는 구분체계를 준용할 수도 있을 것이다. 백두대간보호법이 보호구역을 핵심구역과 완충구역 체계로 구분하고 있음을 참고할 만하다. 행위허가 사항들이 다른 법률들에 의하여 이미 규율되고 있는 경우에는 중복적으로 규정할 필요가 없다. 자연공원법은 국립공원의 보전과 이용의 전반을 규율하는 것보다 국립공원에 대한 관리기능 즉 감시·감독·지도, 관리책임 및 비용분배의 기능을 수행하는 것으로도 소기의 성과를 거둘 수 있다. 사유지에 대한 공원구역의 지정에 따른 갈등을 해소하기 위하여 공공신탁 체계와의 조화를 도모하는 시책도 필요하다. 2006년 3월에 공포된 문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법은 보호구역등에 대한 명령통제형 토지관리 모델 대신에 사회적 합의형 공유지 모델을 도입하였다. 나아가 국립공원에서의 경찰권 행사에 관한 제도개선이 필요하다. 공무원이 아닌 관리자에게 특수사법경찰권을 부여할 수 없다는 법리는 영조물 관리법제의 변화를 거부하는 태도이다. 교도소를 민간에 위탁하여 관리하는 캘리포니아의 교정 시스템 등을 참고할 만하다. 공원관리청의 기능을 대행하는 국립공원관리공단에 특수사법경찰권을 부여하여야 할 것이다.

2. 환경정책기본법제

① 국가환경종합계획의 고려

환경부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 국가차원의 환경보전을 위한 종합계획[국가환경종합계획]을 10년마다 수립한다(제12조 제1항). 국가환경종합계획에는 인구·산업·경제·토지 및 해양 이용

등 환경변화 여건에 관한 사항, 환경오염원·환경오염도 및 오염물질 배출량의 예측과 환경오염 및 환경훼손으로 인한 환경질의 변화전망, 자연환경의 현황 및 전망, 환경보전 목표의 설정과 이의 달성을 위한 생물다양성·생태계·경관 등 자연환경의 보전에 관한 사항 등에 관한 단계별 대책 및 사업계획이 포함되어야 한다(제13조). 자연공원법(제11조제1항)에 의한 공원기본계획의 수립에 있어 계획수립 지표로서 국가환경종합계획이 반영되어야 한다. 자연공원법에 같은 취지를 규정하여 주기가 같은 국가환경종합계획과 공원기본계획의 정합성을 증진시켜야 할 것이다. 개정부칙에 경과조치를 두어 공원기본계획의 시기와 종기를 국가환경종합계획에 연동시키는 조치도 필요하다.

② 환경보전중기종합계획의 고려

환경부장관은 제12조제2항의 규정에 의하여 확정된 국가환경종합계획의 종합적·체계적 추진을 위하여 5년마다 환경보전중기종합계획을 수립하여야 한다(제14조의2제1항). 환경부장관은 제1항의 규정에 의하여 중기계획을 수립한 때에는 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 확정한다. 확정된 중기계획을 변경하는 경우에도 또한 같다(제14조의2제2항). 환경부장관은 중기계획을 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 통보하여야 하며 통보를 받은 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 이를 소관업무계획에 반영하여야 한다(제14조의2제3항). 그러나 환경보전중기종합계획의 취지가 관계 행정기관의 장 및 시·도지사에게 통보하여 이행되는 것만으로는 불충분하다. 자연공원법(제15조)에 의한 공원기본계획의 변경절차에서 변경계획수립의 지표로서 환경보전중기종합계획이 반영되어야 한다. 자연공원법에 같은 취지를 규정하여 주기가 같은 환경보전중기종합계획과 공원기본계획 변경계획의 정합성을 증진시켜야 할 것이다.

③ 시·도환경보전계획의 고려

시·도지사는 국가환경종합계획 및 중기계획에 따라 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 당해 시·도의 환경보전계획을 수립·시행하여야 한다(제14조의3제1항). 시·도지사는 제1항의 규정에 의하여 시·도환경계획을 수립한 경우에는 지체없이 이를 환경부장관에게 보고하여야 한다. 수립된 시·도환경계획을 변경하는 경우에도 또한 같다(제14조의3제2항). 환경부장관은 제23조의 규정에 의한 영향권별 환경관리를 위하여 필요한 경우에는 당해 시·도지사에게 시·도환경계획의 변경을 요청할 수 있다(제14조의3제3항). 시·도환경보전계획은 상위 환경보전계획과 함께 자연공원법(제13조)상 도립공원계획의 수립 및 변경과 연계되어야 한다. 자연공원법에 같은 취지를 규정하여 시·도환경보전계획과 도립공원계획의 정합성을 증진시켜야 할 것이다.

④ 시·군·구환경보전계획의 고려

시장·군수·구청장은 국가환경종합계획과 중기계획 및 시·도환경계획에 따라 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 당해 시·군·구의 환경보전계획을 수립·시행하여야 한다(제14조의3제1항). 시·군·구환경보전계획은 상위 환경보전계획과 함께 자연공원법(제14조)상 군립공원계획의 수립 및 변경과 연계되어야 한다. 자연공원법에 같은 취지를 규정하여 시·군·구환경보전계획과 군립공원계획의 정합성을 증진시켜야 할 것이다.

⑤ 개발계획·사업의 환경적 고려

국가 및 지방자치단체의 장은 토지의 이용 또는 개발에 관한 계획을 수립하는 때에는 국가환경종합계획, 시·도환경계획 및 시·군·

구환경계획과 당해 지역의 환경용량을 고려하여야 한다(제14조의5제1항). 관계중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장(이하 “관계행정기관의 장”이라 한다)은 토지의 이용 또는 개발에 관한 사업의 허가등을 하는 경우에는 국가환경종합계획등을 고려하여야 한다(제14조의5제2항). 좁은 의미의 보호구역이라고 보기 어려운 국립공원 내 용도지구들에서의 개발계획 또는 이용계획에 이러한 입법취지가 구체적으로 반영되어야 한다. 자연공원법상 공원계획의 수립·변경 및 이행에 있어 자연환경보전법 제14조의5를 준용하는 입법조치가 필요하다.

3. 국토계획이용법제

① 국토이용 및 관리의 기본원칙

국토는 자연환경의 보전 및 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 “자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원”(제2호) 등의 목적을 달성할 수 있도록 이용 및 관리되어야 한다(제3조). 국립공원을 포함한 자연공원도 국토의 일부를 구성하기 때문에 자연공원법은 국토계획이용법상의 국토이용 및 관리의 기본원칙이 국립공원등에 원용될 수 있는 체계를 갖추어야 할 것이다.

② 국토의 용도구분

국토는 토지의 이용실태 및 특성, 장래의 토지이용방향 등을 고려하여 그 용도지역을 도시지역[인구와 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 당해 지역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역], 관리지역[도시지역의 인구와 산업을 수용하기 위하여 도시지역에 준하여 체계적으로 관리하거나 농림업의 진흥, 자연환경

또는 산림의 보전을 위하여 농림지역 또는 자연환경보전지역에 준하여 관리가 필요한 지역], 농림지역[도시지역에 속하지 아니하는 농지법에 의한 농업진흥지역 또는 산지관리법에 의한 보전산지 등으로서 농림업의 진흥과 산림의 보전을 위하여 필요한 지역] 및 자연환경보전지역[자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역]으로 구분한다(제6조).

각종 용도구역 내지 보호구역들의 중첩은 우리 나라 토지이용체계의 후진성을 반증한다. 용도구역제는 많지만 그 적용을 받는 공간[토지]은 하나이다. 용도구역제를 준수하는 수범자[국민]도 동종집단이다. 그럼에도 관련된 법률들은 법의 효율성보다 관할 행정청의 편의를 위하여 수 많은 용도구역과 보호구역들을 창설한다. 인위적으로 설정된 용도구역들은 상호간의 정합성이 확보되지 아니하여 법집행 과정에서 중복규제가 되풀이된다. 이러한 난맥상은 국립공원구역에서도 예외가 아니다. 국토법과 환경법은 법률간·계획간의 대화가 소홀하다. 기능이 비슷하고 같은 정도의 행위제한이 적용되는 용도구역제를 국토계획이용법과 자연공원법에 따로 규정함은 비효율적이다. 자연공원내 토지를 관할하는 부처가 나뉘어져 있다고 하여 용도구역까지 나뉘어져야 할 당위성을 없다. 국토법의 용도구역체계를 공원법이 수용하는 법률개정이 필요하다.

③ 다른 법률에 의한 토지이용에 관한 구역등의 지정제한 등

가. 지정목적 부합의무

중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 다른 법률에 의하여 토지이용에 관한 지역·지구·구역 또는 구획 등을 지정하고자 하는 경우에는 당해 구역등의 지정목적이 이 법에 의한 용도지역·용도지구 및 용도구역의 지정목적에 부합되도록 하여야 한다(제8조제1항).

중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 다른 법률에 의하여 지정되는 구역등중 대통령령이 정하는 면적 이상의 구역등을 지정 또는 변경하고자 하는 경우에는 중앙행정기관의 장은 건설교통부장관과 협의하여야 하며 지방자치단체의 장은 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다. 다만, 다음 각호의 어느 하나의 경우에는 그러하지 아니하다(제8조제2항).

- 법 제36조의 규정에 의한 보전관리지역·생산관리지역·농림지역 또는 자연환경보전지역에서 다음 각목의 지역을 지정하고자 하는 경우(제1호) : (가) 농지법 제30조의 규정에 의한 농업진흥지역 (나)한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 등에 의한 수변구역 (다)수도법 제5조의 규정에 의한 상수원보호구역 (라)자연환경보전법 제12조의 규정에 의한 생태·경관보전지역 (마)야생동·식물보호법 제27조의 규정에 의한 야생동·식물특별보호구역
- 군사상 기밀을 요하는 구역 등을 지정하고자 하는 경우(제2호) 또는 협의 또는 승인을 얻은 구역등을 대통령령이 정하는 범위 안에서 변경하고자 하는 경우(제3호)

위의 예외규정에 자연공원법에 의한 자연공원구역이 빠져 있기 때문에 환경부장관은 국립공원 구역내에서 용도지구와 공원보호구역을 지정·변경할 때 건설교통부장관과 협의하여야 한다. 도립공원과 국립공원의 경우에는 각각 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다.

나. 중앙도시계획위원회의 심의

건설교통부장관은 제2항의 규정에 의하여 협의 또는 승인을 하고자 하는 경우에는 제106조의 규정에 의한 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 다음 각호의 경우에는 그러하지 아니하다(제8조제3항).

- 생산관리지역 및 보전관리지역에서 다음 각목의 구역등을 지정하는 경우(제1호) : (가)산지관리법 제4조제1항제1호의 규정에 의한 보전산지 (나)야생동·식물보호법 제33조의 규정에 의한 시·도야생동·식물보호구역 (다)습지보전법 제8조의 규정에 의한 습지보호지역 (마)토양환경보전법 제17조의 규정에 의한 토양보전대책지역
- 농림지역 및 자연환경보전지역에서 다음 각목의 구역등을 지정하는 경우(제2호) : (가)제1호 각목의 1에 해당하는 구역등 (나)자연공원법 제4조의 규정에 의한 자연공원과 동법 제25조의 규정에 의한 공원보호구역 (다)자연환경보전법 제34조제1항제1호의 규정에 의한 생태·자연도 1등급 권역 (라)독도등도서지역의생태계보전에 관한특별법 제4조의 규정에 의한 특정도서 (마)문화재보호법 제6조 및 제8조의 규정에 의한 명승 및 천연기념물과 그 보호구역

중앙도시계획위원회의 심의를 요하지 아니하는 계획구역의 범위에 자연공원구역이 포함되어 있다. 따라서 국립공원을 지정할 때에는 중앙도시계획위원회의 심의를 거치지 아니한다. 그러나 그렇기 때문에 오히려 국립공원내 토지이용 또는 건축행위등이 국립공원의 경관을 침해하는 사태가 빚어질 가능성이 있다. 자연환경보전법에 의한 경관심의회가 국립공원등에 이행되어야 할 것이다.

다. 다른 법률에 의한 용도지역 등의 변경제한

중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 다른 법률에서 이 법에 의한 용도지역·용도지구 또는 용도구역의 지정 또는 변경에 대한 도시관리계획의 결정을 의제하는 내용이 포함되어 있는 계획을 허가·인가·승인 또는 결정하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 중앙도시계획위원회 또는 지방도시계획위원회의 심의를 받아야 한다(제9조). 국립공원에 대하여서는 아직 이 규정이 적용되지

아니한다. 자연공원법은 국립공원구역에서 도시관리계획의 결정을 의제하는 내용을 포함하는 계획을 규정하고 있지 아니하기 때문이다.

4. 자연환경보전법제

① 자연환경보전기본계획의 고려

자연환경보전기본계획은 중앙환경보전자문위원회의 심의를 거쳐 확정한다(제8조제2항). 이 경우 환경부장관은 자연환경보전기본방침과 제6조제4항의 규정에 의하여 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사가 통보하는 추진방침 또는 실천계획을 고려하여야 한다(제8조제3항). 법제8조제2항 및 제3항의 규정은 확정된 자연환경보전기본계획을 변경하고자 하는 경우에 이를 준용한다(제8조제5항). 환경부장관은 자연환경보전기본계획을 확정할 때에는 이를 지체없이 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 통보하여야 한다(제10조제1항). 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 자연환경보전기본계획의 내용을 소관업무와 관련된 정책 및 계획에 반영하는 등 자연환경보전기본계획의 시행을 위한 필요한 조치를 하여야 한다(제10조제2항). 자연공원 관리청은 환경부장관이기 때문에 자연공원의 지정·변경과 관리에 대하여서는 이 규정이 별도의 고려의무를 부여하지 아니한다. 계획주체가 동일하기 때문에 특별한 주의규정이 없더라도 공원기본계획은 그 수립·변경시에 자연환경보전기본계획을 반영하고 거꾸로 자연환경보전기본계획은 공원기본계획을 고려한다. 그러나 법적안정성을 위하여 자연환경보전법과 자연공원법에 계획간 고려·반영 원칙을 규정함이 바람직스럽다.

② 생태·경관보전지역

환경부장관은 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부하여 보전 및 학술적연구가치가 큰 지역(제1호), 지형 또는 지질

이 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)의 어느 하나에 해당하는 지역으로서 자연생태·자연경관을 특별히 보전할 필요가 있는 지역을 생태·경관보전지역으로 지정할 수 있다(제12조제1항).

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·경관보전지역이 그 가치를 상실하거나 보전할 필요가 없게 된 경우에는 이를 해제·변경할 수 있다(제12조제3항).

- 생태·경관핵심보전구역[핵심구역] : 생태계의 구조와 기능의 훼손 방지를 위하여 특별한 보호가 필요하거나 자연경관이 수려하여 특별히 보호하고자 하는 지역(제1호)
- 생태·경관완충보전구역[완충구역] : 핵심구역의 연접지역으로서 핵심구역의 보호를 위하여 필요한 지역(제2호)
- 생태·경관轉移보전구역[전이구역] : 핵심구역 또는 완충구역에 둘러싸인 취약지역으로서 지속가능한 보전과 이용을 위하여 필요한 지역(제3호)

자연환경보전법이 생태·경관보전지역만을 핵심·완충·전이구역으로 구분할 것인가는 의문의 여지가 있다. 생태·경관보전지역에 해당하지 아니하는 자연공원구역등에 대하여서는 이러한 등급구분을 준용할 수 없다. 그렇기 때문에 자연공원등에서는 별도의 등급에 의하여 토지이용 내지 행위제한 체계를 적용한다. 그러나 유사한 목적과 기능을 가진 토지가 여러 가지 체계로 분류·운용됨은 제도간 상충을

빛거나 흙결을 낳는다. 환경정책기본법 및 자연환경보전법이 적용되는 토지등에 대하여서는 동일 분류체계와 동일 행위기준이 적용될 수 있는 시스템 개혁이 필요하다. 단기적으로는 자연공원법에 의한 공원자연환경지구를 생태경관보전지역으로 의제하는 입법조치가 필요하다.

③ 행위제한의 완화

2005년의 자연환경보전법은 생태·경관보전지역안에서 자연생태 또는 자연경관의 훼손행위를 금지하면서(제15조) 몇 가지 예외를 규정한다. 첫째, 자연공원법에 의하여 지정된 공원구역 또는 문화재보호법에 의한 문화재(보호구역을 포함한다)가 포함된 경우에는 자연공원법 또는 문화재보호법이 정하는 바에 의한다(제15조제1항 단서). 이는 공원구역내에서 자연환경보전법과 자연공원법이 협력하기 시작한 중요한 변화이다. 둘째, 생태·경관보전지역안에 거주하는 주민의 생활양식의 유지 또는 생활향상을 위하여 필요하거나 생태·경관보전지역 지정당시에 실시하던 영농행위를 지속하기 위하여 필요한 행위로서 대통령령이 정하는 행위를 하는 경우에는 그에 따른다(제15조제2항제3호). 이에 따라 자연환경보전법시행령은 “생태계보전지역 또는 그 인근지역에 거주하는 지역주민과 당해 토지 및 공유수면의 소유자·점유자 및 관리인의 행위로서 생태적으로 지속가능하다고 인정되는 농사, 어로행위, 수산물 채취행위, 버섯·산나물 등의 채취행위 및 이에 준하는 행위를 말한다”고 규정함으로써 행위제한을 완화시킨다(제24조).

5. 백두대간보호법제

① 기본계획의 고려

백두대간보호법은 백두대간의 보호에 관하여 다른 법률에 우선하며 그 기본이 된다(제3조). 환경부장관은 산림청장과 협의하여 백두대간

보호기본계획의 수립에 관한 원칙과 기준을 정한다. 다만, 사회적·경제적·지역적 여건변화로 원칙과 기준의 변경이 불가피하다고 인정하는 경우에는 산림청장과 협의하여 이를 변경할 수 있다(제4조제1항). 산림청장은 백두대간을 효율적으로 보호하기 위하여 제1항의 규정에 의하여 마련된 원칙과 기준에 따라 기본계획을 환경부장관과 협의하여 매 10년마다 수립하여야 한다(제4조제2항). 백두대간보호법은 백두대간 보호에 관한 한 다른 법률에 우선하기 때문에 백두대간내에 위치한 자연공원에 적용되는 공원기본계획을 수립·변경하고 용도지구 등을 구분함에 있어서는 백두대간보호기본계획을 우선의 지표로 삼아야 한다.²⁸⁾

② 백두대간보호지역과 자연공원구역의 중첩

환경부장관은 산림청장과 협의하여 백두대간보호지역의 지정에 관한 원칙과 기준을 정한다. 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 환경부장관과 협의하여 보호지역으로 지정할 수 있다. 이 경우 보호지역은 핵심구역[백두대간의 능선을 중심으로 일정한 구역을 특별히 보호하고자 하는 지역](제1호) 및 완충구역[핵심구역의 연접지역으로서 핵심구역의 보호상 필요한 지역](제2호)으로 구분한다(제6조제2항).

법리상 백두대간보호지역은 국립공원지역에 우선하지만 양자는 실질적으로 중첩된다. 백두대간 보호지역중 핵심구역은 자연공원내 보

28) 反對說은 백두대간보호지역과 국립공원지역이 중첩되는 곳에서 두 계획을 상호 보완할 수 있는 제도적 장치가 필요하다고 본다. 중첩지역에서 “백두대간보호기본계획을 우선의 지표로 삼자”는 제안은 이러한 보완 장치에 해당한다.

존지구와 같은 지위에 해당하고 완충구역은 자연공원내 환경지구와 같은 지위에 해당한다. 법적 안정성의 확보를 위한 방안이 강구되어야 할 것이다. 예컨대, 백두대간보호지역에 속하는 자연공원구역에 대하여 공원계획을 수립하고 용도지구등을 구분한 다음에 그 시행을 유보할 것인가 아니면 백두대간보호지역에 속하는 자연공원구역을 아예 제척시킬 것인가에 관한 입법적 처분이 필요하다.²⁹⁾

③ 행위제한

누구든지 보호지역 중 핵심구역안에서는 다음 각호의 1에 해당하는 경우를 제외하고는 건축물의 건축이나 공작물 그 밖의 시설물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취 또는 이와 유사한 행위를 하여서는 아니된다(제7조제1항).

- 국방·군사시설의 설치(제1호)
- 도로·철도·하천 등 반드시 필요한 공용·공공용시설로서 대통령령이 정하는 시설의 설치(제2호)
- 생태통로, 자연환경보전·이용시설, 생태복원시설 등 자연환경보전을 위한 시설의 설치(제3호)
- 산림보호·산림자원의 보전 및 증식과 임업시험연구를 위한 시설로서 대통령령이 정하는 시설의 설치(제4호)
- 문화재 및 전통사찰의 복원·보수·이전 및 그 보존관리를 위한 시설과 문화재 및 전통사찰과 관련된 비석·기념탑 그 밖에 이와 유사한 시설의 설치(제5호)
- 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에 의한 신·재생에너지의 이용·보급을 위한 시설의 설치(제6호)

29) 反對說은 국립공원과 관련된 개별 법률들의 취지를 고려할 때 국립공원 내에서는 백두대간보호지역과 자연공원지역이 공존하여도 무방하다고 본다. 이러한 견해는 현행법의 입장을 고수하는 태도이다.

- 광산의 시설기준·개발면적의 제한, 훼손지 복구 등 대통령령이 정하는 일정조건하에서의 광산개발(제7호)
- 농가주택, 농림축산시설 등 지역주민의 생활과 관계되는 시설로서 대통령령이 정하는 시설의 설치(제8호)
- 제1호 내지 제8호의 규정에 의한 시설을 설치하기 위한 진입로, 현장사무소 등 부대시설의 설치(제9호)

누구든지 보호지역 중 완충구역안에서는 다음 각호의 1에 해당하는 경우를 제외하고는 건축물의 건축이나 공작물 그 밖의 시설물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취 또는 이와 유사한 행위를 하여서는 아니된다(제7조제2항).

- 제1항제1호 내지 제8호의 규정에 의한 시설의 설치 등(제1호)
- 수목원, 자연휴양림 그 밖에 대통령령이 정하는 산림공익시설의 설치(제2호)
- 林道·山林經營管理舍 등 산림경영과 관련된 시설로서 대통령령이 정하는 시설의 설치(제3호)
- 교육·연구 및 기술개발과 관련된 시설중 대통령령이 정하는 시설의 설치(제4호)
- 대통령령이 정하는 규모 이하의 농림어업인의 주택 및 종교시설의 증축 또는 개축(제5호)
- 전력·석유 또는 가스의 공급시설 등 대통령령이 정하는 시설의 설치(제6호)
- 관계 법령에 의한 인가·허가 등을 받은 도별 개발면적 안에서 대통령령이 정하는 석회석의 노천채광(제7호)
- 백두대간의 보호를 위한 대통령령이 정하는 홍보·교육시설의 설치(제8호)

- 「장사 등에 관한 법률」에 의한 신고를 한 개인묘지·개인 또는 가족 납골묘의 설치. 다만, 「산지관리법」에 의한 산지 외의 토지에 한한다(제9호).
- 제1호 내지 제9호의 규정에 의한 시설을 설치하기 위한 진입로, 현장사무소 등 부대시설의 설치(제10호)

백두대간보호지역에 속하는 자연공원을 입법적 또는 행정적으로 제척하지 아니하는 한, 두 지역은 법적 개념과 범주에서 중첩된다. 백두대간보호지역의 주민들이나 이해관계자들은 입법적·행정적 제척에도 불구하고 개념상의 공간중첩에 예민하게 반응한다. 자연공원구역에 백두대간보호지역이 설정되면서 새로운 행위규제가 가중되지 아니하는 상황에서 명목상의 중첩으로 인하여 갈등을 증폭시킬 필요가 없다. 이러한 절차상의 중복을 회피하기 위하여서는 백두대간보호법이나 자연공원법등에 각각 별개의 행위제한 기준 내지 행위허가 규정들을 두지 말고 자연환경보전법과 같은 상위법에 일관된 규제 틀을 규정하고 이를 각각의 관련된 법률에서 준용하게 하는 입법방식을 취하여야 할 것이다.³⁰⁾

제 2 절 쟁점분석

1. 자발적 협약 : 강행질서와 자율질서

2005년의 자연공원법 개정법은 자연공원내 공원자연보존지구의 행위기준을 정하면서 몇 가지 예외를 규정하였다(제18조제2항). 즉, “자연환경지구에서 자연보존지구로 변경된 지역 중 환경부령이 정하는 대상지역·허용기준에 따라 공원관리청과 거주민(공원구역 안에 거주하는 자로서 주민등록이 되어 있는 자를 말한다)간에 자발적 협약을

30) 이러한 立論에 대하여서는 현행법제를 지지하는 관점에서 反對說이 있다.

체결하여 행하는 임산물의 채취행위”에 대하여서는 환경부령으로 달리 정할 수 있도록 허용하였다(제18조제2항제1호 ‘사’목). 이에 따라 자연공원법시행규칙(제6조제4항)은 별표[1의2]로 임산물 채취 대상지역·허용기준을 다음과 같이 규정하였다.

- 대상지역 : 2001년 국립공원 용도지구 조정에 의하여 자연환경지구에서 자연보존지구로 변경된 지역중 거주민이 자연보존지구로 변경되기 이전부터 임산물을 채취하여 온 지역으로 채취 대상지역 및 면적은 아래와 같다.

구 분	대상지역	면 적 (km ²)
지리산국립공원 심원지구	전남 구례군 산동면 좌사리 산110-2번지 내	0.29
지리산국립공원 달궁지구	전북 남원시 산내면 덕동리 산215-16번지 내	0.23
내장산국립공원 남창지구	전남 장성군 북하면 신성리 산25번지 내	0.20

- 허용기준 : (가) 채취가 허용되는 임산물의 종류는 고로쇠 수액에 한한다. (나) 채취할 수 있는 자는 2001년 자연환경지구에서 자연보존지구로 변경되기 이전부터 고로쇠 수액을 채취하여 온 거주민으로 한다.

규모의 경제를 달성하기 어려운 자연자원 영역에서는 전통과 자율에 의한 질서체계에로의 변화가 더욱 필요하다. 감시자를 자처하는 정부가 감시기능을 제대로 수행하기 어려운 영역에서도 마찬가지이다. 국가가 실정법제에 의하여 관할권을 창설하기 이전부터 전통[관습]에 의한 이용권이 확립되어 있었던 자연자원에 대하여서는 환경정

의의 관점에서 재검토가 필요하다. 자연적 정의의 원리는 “각자에게 그의 것”을 돌려줄 것을 요구한다. 자연자원의 관리와 관련하여 국가는 지역 공동체에 돌려 줄 것을 돌려주어야 한다. 실정법 질서로 규제하는 것이 부적절한 체제에서는 관습법 질서에 맡겨야 한다. 국립공원 구역은 이러한 변화의 첨단에서 있는 곳이다. 최근 개정된 자연환경보전법과 자연공원법의 국립공원내 자연자원관리 체계는 명령 통제형 정부모델과 자율관리형 공동체 모델을 조화시킨 공원관리 시스템에 해당한다.

2. 공원입장료

종래 환경부는 관광객 접근의 용이성 등을 이유로 국립공원 입장료 폐지를 추진하였다. 재정부에서는 수익자 부담의 원칙에 기초하여 입장료 폐지에 반대하였다. 향후 시책의 변화에 따라 국립공원의 입장료가 어떻게 변할 것인지를 불문하고 국립공원 입장료에 대하여서는 반드시 짚어야 할 과제가 있다.

국립공원 등 공유지에 대한 입장료는 공공 정책의 효율성과 형평성 사이의 어떤 것을 취하고 어떤 것을 버릴까를 결정해야 하는 기본적인 문제를 야기한다. 입장료는 국립공원을 관리하는데 필요한 수입을 올리기 위해 가장 효과적인 방법이다. 미국 산림청의 David N. Bengston 박사에 따르면, 대부분이 사람들은 공원을 이용하고 공원에서 직접 이익을 얻는 사람들이 마땅히 비용을 지불해야 한다고 생각한다. 이를 ‘사용자지불원칙’이라 부른다.

그러나 다른 한편 입장료는 저소득 그룹에게 불공평하게 작용할 수 있다. 저소득 그룹이 공원을 즐길 기회를 박탈하기 때문이다. 미국의 한 연구결과에 따르면³¹⁾, 사용자 요금이 폭넓게 받아들여지지만, 입장

31) T. and Stevens, “Do user fees exclude low income people from resource based recreation?”, *Journal of Leisure Research* (2000) 32(3) : 341-357

료는 사실상 저소득층이 자원 소비를 통한 휴양의 기회를 줄인다고 말할 수 있다. 우리 나라 국립공원의 입장료가 폐지된다면, 세수입을 통해 공원을 관리하고 유지하는 데 필요한 비용을 해결해야 한다. 만약 공원관리 비용을 해결하지 못한다면 해당 공원의 환경을 악화시키는 결과를 초래할 것이다.

만약 정책의 변화에 따라 국립공원의 입장료가 지속되거나 부활된다면, 공원관리청은 저소득층의 입장료 부담을 누그러뜨리는 데 필요한 정책을 법으로 정해야 할 것이다. 저소득층 방문객을 대상으로 특정한 날을 정해 무료입장이나 원래 가격보다 낮게 입장료를 받는 것도 하나의 예가 될 수 있다.

제 4 장 법제개선방안

제 1 절 법률관의 변화

1. 법의식의 변화와 질서의 재편

자연공원을 규정하고 있는 자연공원법은 환경부 관할로 이관되기 전에는 이용법적 성격이 짙었다. 일반적으로 어떠한 법은 입법후 변천을 거듭하지만 최초의 입법자의 의사가 오랫동안 따라다니거나 추정된다. 환경부는 종래 자연공원법의 이용법적 성격을 보전법적 성격으로 바꾸고자 많은 노력을 기울였다.

그러나 국립공원내에 산재하는 사유지들로 인하여 자연공원법의 보전법적 기능은 종종 애로를 겪었다. 이러한 현상은 자연공원법이 규율하는 도립공원 또는 군립공원에서도 예외가 아니었다. 도립공원 또는 군립공원에서의 사유지를 둘러싼 개발욕구는 자연공원법의 법적 성격을 흔들리게 만들었고 이러한 경과는 국립공원을 도립·군립공원과 차별화시키는 구상을 초래하기도 하였다.

정부의 환경보전 의지와 국민들의 환경의식은 국립공원을 더욱 잘 보전하려는 쪽으로 전개되고 있지만, 개발제한구역(GB)에서와 마찬가지로, 국립공원내의 사유지 소유자들은 재산권 침해라는 관점에서 빈번하게 문제를 제기하고 이러한 경향은 지속적인 갈등요인으로 작용하였다. 사유지에 규제 중심의 공원을 설정하는 한, 어느 나라나 갈등을 피해하기 어렵다. 환경부와 산림청 등 정부기관들은 사유지 매입에 박차를 가하지만, 국유화에서는 앞으로도 상당한 세월이 소요될 것으로 보인다.

2. 지속가능한 발전을 위한 대안

자연공원을 둘러싼 당위성과 법의식 그리고 현실적인 개발욕구간의 각축 사이에 자연공원법이 놓여 있다. 자연공원법을 어떻게 정비할 것인가는 법철학적 이념이나 당위성만으로 해결하기 어려운 질곡이다. 종래 국립공원 관리 당국은 자연공원법으로 자연환경도 보전하고 재산권을 둘러싼 갈등도 완화시킨다는 여러 가지 목적을 동시에 달성하고자 노력하였다. 이러한 동향은 자연공원법의 역사가 다른 환경법보다 오히려 오래 되었기 때문이기도 하다.

장기적인 관점에서는 국립공원내의 사유지를 최소화시켜 (국공유지를 극대화시켜) 규제를 둘러싼 갈등의 소지를 없애는 것이 가장 이상적일 것이다. 그러나 그 단계에 이르기 전까지 자연공원법은 나름대로의 대안을 모색하여야 할 것이다. 중기적인 관점에서 국립공원의 보전과 이용을 동시에 달성하기 위하여서는 물리적 공간을 다시 분할하는 방안과 관련 법률들 간의 역할을 재조정하는 방안이 있을 수 있다.

본래 국립공원은 자연공원법의 이용법적 성격 때문에 엄격한 보전이 힘들었다는 경험을 고려하여 이용이 불가피한 사유지 등을 국립공원 구역에서 제척하는 방안도 검토될 수 있다. 외국의 입법례에서도 알 수 있는 바와 같이, 생태계와 서식지 그리고 경승지 등은 공원과 서로 연계하되 다른 공간으로 구분하여 관리함이 적절하다. 그러나 국립공원의 역사가 비교적 오랜 상황에서 물리적 공간을 재편함은 상당한 시간과 비용 그리고 시행착오가 예상된다.

3. 법률 상호간의 역할분담론

물리적 공간의 재분할에 갈음하는 다른 대안이 필요하다. 국립공원을 자연공원법만으로 규율하려는 입법의지의 완화가 대안으로서 검토

되어야 할 것이다. 국립공원 관련 법률들 사이의 정합성 분석을 통하여 알 수 있는 바와 같이 현행 법제는 동일한 공간에 대하여 국토/환경 관련 법률이 중첩되어 있고 경우에 따라 이러한 구조가 중복규제로 작용한다. 따라서 국립공원에 대한 보전기능은 자연환경보전법 등 보전관련 법률에 맡기고 토지이용 계획은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등에 맡겨야 할 것이다. 자연공원법은 경관이나 휴양의 제공을 자원으로서의 관점에 충실하여야 할 것이다.

그러나 법률들간의 이러한 역할분담은 관련 법률들 상의간의 대화 즉 협력체계가 전제되어야 하고 관할 기구 상호간의 벽이 낮아야 한다. 현재와 같이 국토와 관련된 다른 모든 법률들에 우선하여 적용된다는 배타적 관할권을 규정한 국토기본법 내지 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 같은 국토법제에서는 법률간의 대화와 협력이 불가능하다. 보전법률들은 개발법률들과 힘의 균형을 도모하기 위하여 규제를 강화하는 길을 택하게 된다.

국토법제가 배타적 태도가 유지되는 한, 창과 방패의 대결처럼, 환경법제의 규제기능도 지속된다. 자연환경보전법, 자연공원법 그리고 백두대간보호법 등 국립공원을 규율하는 환경법제를 재편하여 효율적인 관리 법제를 재구성하고자 할 경우에도 관계부처 협의과정이나 국회 입법과정 등을 거치는 동안 얻는 것보다 잃는 것이 많을 수 있다. 파트너쉽이 결여된 입법과정은 전면적인 법제개선을 곤란하게 만든다.

4. 계획체계의 개선과 정책의 전환

특단의 사정변경이 발생하기 전에 가장 현실적이고 실현 가능한 방법은 국립공원과 관련된 환경법제를 단기적·부분적으로 개선하는 것이다. 국립공원의 관리체계를 공간적 특성에 맞게 세분화시키고 각 체계간의 차별화를 시도하는 방법을 제안한다. 이러한 구도 아래에서는 공원계획이 세분화되고 공원마다 수립되어야 한다. 공원기본계획

의 주기가 꼭 필요한가의 여부도 검토되어야 할 것이다. 공원기본계획은 공원계획의 대강이나 여러 공원에 공통적으로 적용되는 기준 등을 규정하는 선에서 그칠 수도 있다.

최근에 중단된 국립공원 입장료는 재원압박 요인으로 작용하기 때문에 중장기 발전방안에서 검토하여야 할 과제에 속하지만 입장료 재원의 대안은 입법적 해결과제가 아니라 정책적·행정적 프로그램으로 해결되어야 할 과제이다. 국립공원 입장료의 폐지는 이론상 수혜자 부담을 납세자 또는 관리자의 부담으로 전환시키는 것을 의미하기 때문에 대체비용 부담의 주체를 정책적으로 먼저 결정지어야 한다.

국립공원 경찰권은 오래된 과제이지만 여전히 해결의 기미가 보이지 않는다. 사법경찰권을 관장하는 부처나 공무원 조직을 관장하는 부처는 공무원이 아닌 민간인이 사법경찰권을 행사함은 직권을 남용하고 국민들의 기본권을 침해할 소지가 있기 때문에 공무원 중심의 특수사법 경찰권을 고집하지만 이러한 입론은 법집행 비용의 낭비를 설명하지 못할 뿐만 아니라 형사소송법상 누구나 체포할 수 있는 국립공원내 현행 범조차도 단속하지 못하는 국립공원 관리행정의 한계를 방치하는 결과를 빚는다. 국립공원관리공단의 직원을 의무와 책임면에서 공무원으로 의제한다면 직무와 권한면에서도 공무원으로 의제할 수 있을 것이다.

제 2 절 관련법제간 정합성

1. 자연공원법제

(1) 총 설

1) 경제통로의 교차

자연공원법상 “공원시설”(제2조제10호), 도로나 동력선로 등과 같은 경제통로(economic corridor)를 포함하고 있고, 경제통로는 공원의 물리

적·생태적 공간을 절단하고 있는데, 이 같은 경제통로와 생태통로(eco-corridor)가 교차하고 있어, 공원의 생태계와 경관을 보전할 수 있는 질서체계가 필요하다.

2) 관할의 중복

국립공원은 생태적·경관적 요소를 포괄하는데, 자연공원법이 생태계까지 보전할 수 있는가는 의문이다. 법률간의 정합성을 고려하여 공원내 생태계의 보전은 자연환경보전법에 맡김이 적절하다.

(2) 지정·계획·용도지구

1) 공원지정

공원구역의 경계설정은 계획수립과 공원관리의 요건이다. 또한 이러한 공원구역의 지정 또는 변경은 이해관계자들의 저항을 초래하게 되어 이를 축소시킬 수 있는 기술적 장치의 보강이 필요하게 된다. 다만 공원 구역 전체를 모두 보호구역으로 보기는 곤란하고, 보호구역 외에는 새로운 규제가 없게 제도정비가 필요하다.

2) 공원계획

다른 법정계획들과의 정합성을 증진시키기 위한 제도개선을 위하여 다음과 같은 방안이 제안된다.

- 용도지구계획과 시설계획을 국토계획법 체계에 따라 수립·시행
- 공원보전계획(경관계획포함)을 자연환경보전법 체계에 따라 수립·시행
- 연안에 위치한 공원의 계획은 연안관리법의 체계에 따라 수립·시행
- 자연공원법에 의한 공원계획은 공원의 복원과 이용 및 관리에 치중

3) 도지구 및 행위기준

토이이용을 합리적으로 규율하기 위하여 용도지구제가 필요하고, 자연공원법상 용도는 국토계획이용법에 의하여 그 지정·변경이 제한되어야 한다. 공원내 용도는 연공원법 체계 → 국토계획법 체계에 따라 구분·지정되어야 하고, 행위기준은 국립공원에 필요한 최소기준만을 자연공원법에 규정되어야 한다.

(3) 허가와 금지 : 중복규제의 해소

1) 행위허가의 중복검토

공원관리청의 허가가 필요없이 다른 법률에 의하여 규제되는 항목은 다음과 같다.

- 건축물 그 밖의 공작물을 신축·증축·개축·재축 또는 이축
→ 건축법
- 광물을 채굴하거나 흙·돌·모래·자갈을 채취
→ 광업법·골재채취법
- 개간 기타 토지형질변경(지하굴착 및 해저형질변경 포함)
→ 국토계획이용법
- 수면을 매립하거나 간척하는 행위 → 공유수면매립법
- 하천 또는 호소의 물높이나 수량을 늘거나 줄게 하는 행위
→ 하천법
- 야생동물(해중동물을 포함)을 잡는 행위 → 야생동식물보호법
- 나무를 베거나 야생식물(해중식물을 포함한다)을 채취하는 행위
→ 산림법
- 가축을 놓아먹이는 행위 → 자연환경보전법·산지관리법

- 물건을 쌓아두거나 묶어 두는 행위 → 자연환경보전법 · 산지관리법
- 경관을 해치는 행위 → 자연환경보전법 · 경관법(안)
- 건축물의 용도변경 → 건축법

2) 금지 행위

- 「오물 또는 폐기물을 함부로 버리는 행위」 → 폐기물관리법
- 악취 등 혐오감을 일으키는 행위 → 악취방지법/민법
- 공원의 형상을 해하거나 공원시설을 훼손하는 행위 → 형법/민법
- 나무를 말라죽게 하는 행위 → 산림법
- 야생동물 포획 → 야생동식물보호법

3) 원상회복

원상회복 규정은 민법적 사고에 기초하며, 새롭게 규정하지 않아도 민법에 의하여 집행이 가능하다. 자연공원법은 원상회복을 넘어 「복원」의 개념으로 구체화될 필요성이 있다.

4) 공원보호구역

공원보호구역이라는 용어는 자꾸 혼선을 불러일으킬 소지가 있고, 공원 자체가 보존지구 또는 환경지구등 보호구역 개념을 내포하고 있어 공원보호구역이라는 용어변경이 필요하다.

(4) 결 어

자연공원법은 국립공원의 보전과 이용의 전반을 규율하는 대신에 국립공원에 대한 관리기능 즉 감시·감독·지도와 관리책임 및 비용

분배의 기능을 수행하는 것으로 충분하다.

사유지에 대한 공원구역의 지정에 따른 갈등을 해소하기 위하여 공공신탁 체계와의 조화를 도모하는 시책도 필요하다(문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법(2006.3)).

국립공원에서의 경찰권 행사에 관한 제도개선이 필요하다. 공무원이 아닌 관리자에게 특수사법경찰권을 부여하기도 하는데, 교도소를 민간에 위탁하여 관리하는 캘리포니아의 사례가 있다.

2. 환경정책법제

환경정책법제를 위해서는 다음과 같은 사항이 고려되어야 한다.

첫째, 공원기본계획의 수립의 계획수립지표로서 국가환경종합계획을 반영하고, 국가환경종합계획에 공원기본계획의 시기와 종기가 연동되어야 한다. 둘째, 공원기본계획의 변경 지표로서 환경보전중기종합계획을 반영하여야 한다. 셋째, 자연공원법(제13조)상 도립공원계획의 수립 및 변경과 연계되어야 한다. 넷째, 시·군·구환경보전계획과 관련하여 자연공원법(제14조)상 군립공원계획의 수립 및 변경과 연계되어야 한다. 마지막으로 개발계획·사업의 환경적 고려이다. 즉, 공원계획의 수립·변경 및 이행에 자연환경보전법 제14조의5를 준용해야 한다.

3. 국토계획이용법제

(1) 국토이용 및 관리의 기본원칙

국토계획이용법상 원칙이 국립공원에 원용될 수 있는 체계를 구비할 필요가 있다.

(2) 국토의 용도구분

국토법과 환경법은 법률간·계획간의 대화가 소홀하다. 따라서, 국토법의 용도구역 체계를 공원법이 수용하는 법률개정이 필요하다.

(3) 다른 법률에 의한 토지이용상 구역등의 지정제한 등

다른 법률에 의한 토지이용에 관한 구역등의 지정이 제한되는 내용으로는 ①지정목적 부합의무, ②중앙도시계획위원회의 심의, ③다른 법률에 의한 용도지역 등의 변경제한을 들 수가 있다.

4. 자연환경보전법제

자연환경보전법제를 위하여는 다음과 같은 사항이 고려되어야 한다.

첫째, 자연환경보전법과 자연공원법의 계획간 고려·반영 원칙을 규정함이 타당하므로 자연환경보전기본계획을 고려하여야 한다. 둘째, 생태·경관보전지역을 고려하여야 하는데 이는 자연공원에서는 별도 등급에 의하여 토지이용 내지 행위제한 체계를 적용하기 때문이다. 셋째, 환경정책기본법 및 자연환경보전법이 적용되는 토지 등에 대하여 동일 분류체계와 동일 행위기준이 적용될 수 있는 시스템 개혁이 필요하고, 자연공원법상 공원자연환경지구를 생태경관보전지역으로 의제할 필요가 있다. 셋째, 행위제한의 완화인데 이에 대하여는 자연환경보전법과 자연공원법이 협력하기 시작한 중요한 변화로써 2005년의 자연환경보전법(제15조제1항 단서)이 근거규정이 된다.

5. 백두대간보호법제

백두대간보호법제를 위하여는 다음과 같은 사항이 고려되어야 한다.

첫째, 백두대간보호기본계획이 대상이고 둘째, 백두대간보호지역과 자연공원구역의 중첩에 관한 입법적 처분이 필요한 점, 즉 백두대간

보호지역에 속하는 자연공원구역에 대하여 공원계획을 수립하고 용도지구 등을 구분한 다음에 그 시행을 유보할 것인지 아니면 백두대간 보호지역에 속하는 자연공원구역을 제척시킬 것인가이다. 셋째, 고려 대상은 행위제한으로 즉, 백두대간보호법이나 자연공원법등에 각각 별개의 행위제한 기준 내지 행위허가 규정들을 두지 말고 자연환경보전법과 같은 상위법에 일관된 규제 틀을 규정하고, 이를 각각의 관련된 법률에서 준용하게 하는 입법방식을 취하여야 할 것이다.

제 3 절 국립공원 관리체계

1. 독립 입법안

현행 자연공원법에서 국립공원만을 분리하여 별도의 국립공원법을 제정하는 방안은 국립공원에 대한 공원계획의 내용 및 용도지구의 구분과 행위제한 등을 차등화시키고 다른 법률과의 관계 등에서 보다 정치한 접점을 마련할 수 있다는 장점이 있다. 국립공원관리공단의 행정사무도 다소 간소화된다.

다른 한편 국립공원만을 별도의 법체계로 분리할 경우에 국립공원 이외의 자연공원 즉 도립공원과 군립공원의 근거법이 공백해진다. 공원과 관련된 법체계는 도시자연공원을 포함하여 3분화됨으로써 관련 법률 상호간의 정합성이 더욱 떨어진다. 도립공원과 군립공원을 위한 별도의 법체계가 다시 마련되어야 한다. 공원과 관련된 현행 법제상의 구조적 한계와 모순점 등을 해소하지 아니하고 국립공원만을 분리할 경우에는 법적 실효성이 떨어진다.

2. 자연공원법 개편안

현행 자연공원법은 국립공원과 도립공원 및 군립공원이 차별화되어 있지 아니하다. 공원의 위치와 종류 및 특성에 따른 법체계의 재편이

필요하다. 공원기본계획은 제1장 총칙에 규정한다. 국립공원관리공단
은 제2장에 독립된 절로 규정한다.

국립공원과 도립공원 및 군립공원은 각각 공원의 지리적 조건[산지/
해양]·특성[경관/휴양]에 따라 공원의 명칭을 달리 붙이고 공원계획
의 내용을 달리 규율할 수 있음을 규정한다.

현 행	개 선
제1장 총 칙 제2장 자연공원의 지정 및 공원위 원회 제3장 공원기본계획 및 공원계획 제4장 자연공원의 보전 제5장 비용의 징수등 제6장 국립공원관리공단 제7장 보 칙 제8장 벌 칙	제1장 총 칙 제2장 국립공원 제3장 도립공원 제4장 군립공원 제5장 보 칙 제6장 벌 칙

3. 정합성의 확보

(1) 법률간 역할분담³²⁾

자연공원법은 경관관리에 치중한다.

생태계보전은 자연환경보전법에 맡긴다.

(2) 용도지구제³³⁾

제1안 : 용도지구제를 폐지하고 다른 법률의 관할에 맡긴다.

32) 법률간 역할분담 대안에 관하여서는 현행법제를 지지하는 입장에서 反對說이 있다.

33) 이하의 입법대안은 국립공원과 관련된 법률들 상호간의 역할분담이 전제되어야 한다. 따라서 현행 자연공원법의 법률관을 그대로 고수할 경우에는 용도지구제의 폐지 또는 이관이 곤란하다.

제 4 장 법제개선방안

제2안 : 용도지구제에 관하여 국토계획이용법을 준용한다.

제3안 : 자연마을과 밀집마을 및 집단시설지구를 공원구역에서 제척시킨다.

(3) 공원기본계획

10년 주기를 없애고, 필요시 수시로 변경한다. 기본계획이라는 용어를 『공원계획수립방침』으로 바꾼다.

(4) 행위제한

행위기준과 행위허가를 공원의 구분과 종류에 따라 차등화 한다. 인허가 의제의 범주를 확대하되 공원의 구분과 종류에 따라 차등화 한다.

(5) 건축물·시설의 제한

공원내 건축물·시설에 관한 제한을 자연공원법시행령 및 별표에 구체화 하고, 공원계획에 의한 건축물·시설의 제한을 최소화시킨다.

(6) 이증규제의 완화

공원사업시행에 주민참가 절차를 확장시키고, 수용대상 토지에 관하여 환지계획을 수립한다. 환지계획이 없는 경우에는 공익사업토지취득보상법을 준용하지 아니한다.

(7) 공원사법경찰권

국립공원관리공단의 직무에 공원경찰업무를 명시하며, 설립조항(법제44조)에 간접적으로 직무를 규정하는 방식을 지양한다.

국립공원관리공단의 (정규)직원에게 공원사법경찰권을 부여하고, 특수사법경찰권의 발동요건과 절차 및 구제절차 등을 명시한다.

제 4 절 대안연구

1. 기본법 제정방안

각종 보호구역들을 통일적·체계적으로 관리하기 위한 방안의 하나로서 별도의 기본법 또는 특별법을 제정하는 방법이 제시되기도 한다. 기본법의 경우에는 다른 관련 법률들을 아우를 수 있다는 면에서 매력적이지만 특정 부처가 관련된 법제 전체를 관할하는데 대한 부처간 저항 때문에 기본법의 실효성이 대체적으로 떨어진다. 다른 한편 보호구역 관리 특별법의 출현은 법적안정성에 여러 가지 문제점들을 노정시킨다.

2. 프로그램법

특별법의 홍수를 피하면서 같은 효과를 거둘 수 있는 방법을 찾아야 한다. 그 대안으로서 프로그램법을 제안한다. 이는 지역별 또는 사업별로 특정한 정책을 이행할 수 있는 프로그램을 구체화시키는 법률을 의미한다. 보호구역의 체계적 관리를 위한 프로그램법은 사업목적과 사업비 그리고 기간을 특정하고 여기에 참여하는 주체들의 역할분담과 권리의무 관계를 구체적으로 이행하고 관련 절차들을 상세하게 규정하여야 한다. 일반법을 최대한 원용하고 다른 법률들에 대한 우월적 지위를 고집하지 아니하여야 한다.

3. 행정청간의 협약

공동 프로그램법은 관할 행정청과 사업자를 포함한 모든 이해당사자들이 모여서 함께 프로젝트를 꾸미고 공평한 계약을 체결할 수 있는 차원의 정책시행법을 내용으로 하여야 할 것이다. 이를 위하여서

는 먼저 관할 기관간 워크숍이 선행되어야 한다. 다음에 이해관계자 등의 청문을 거쳐야 한다. 그리고 관리 모델에 기초한 공동 프로그램(안)을 수립하고 관계 기관간 양해각서(MOU)의 체결 및 이행이 뒤따라야 한다.

4. 관련 법률들의 개선

공동 프로그램의 운영성과에 따라 관련 법률들을 개정하여야 할 것이다. 보호구역과 관련된 법률들마다 중심 모델의 설정하여야 한다. 즉 1法1型을 제안한다. 다음에 적용범위를 축소시켜 공간적 중첩을 회피하여야 한다. 1개의 구역에는 1개의 보호구역만을 설정한다. 즉 1區1保를 제안한다. 아울러 규제의 감량이 필요하다. 행위제한의 단순화를 제안한다. 관련 법률간의 대화체계를 마련하여야 한다. 공간적 중첩이 불가피할 경우에는 독자적 관리체계 대신에 다른 법률체계를 최대한 원용한다. 끝으로 절차의 적정화(due process)를 이룩하여야 한다. 사전통지(prior notice)와 당사자 청문(hearing)은 절차적정의 핵심이다.

5. 보호구역내 국민신탁의 설정

(1) 공유화 운동의 대안

국민신탁(national trust)은 보호구역내 토지소유질서를 재편하여 보호구역 관리상의 갈등을 해소하는 새로운 방안으로 대두되고 있다. 국민신탁법(2006년 3월)의 제정과 이에 근거한 국민신탁법인의 출범은 초기 信託運動의 흐름을 계승한다. 즉 국민신탁법은 문화유산 및 자연환경자산에 대한 “민간의” 자발적인 보전·관리 활동을 촉진함(제1조)을 목적으로 한다. 국민신탁 운동은 그 주체와 방식 그리고 법률관계 등에서 1990년대 한국 사회에서 태동된 『공동소유』 운동의 한계를 극복하고자 한다. 사단 또는 재단에 의한 공동소유는 “소유”를 목적으

로 하지만 국민신탁은 “신탁”을 목적으로 한다. 전자에서는 출연자의 법적지위가 보장되지 아니하며 공동소유 재산은 처분이 가능하기 때문에 그 법적안정성은 운동단체의 도덕률에 의존한다. 한편 공동소유 재산은 개발에 대한 법적 대항력이 없다. 공동소유 운동에서는 농지를 취득할 경우에는 법인명의로의 취득이 불가능하기 때문에 법인 대표자 등의 이름으로 명의신탁하는 방법을 구사하여야 한다. 국민신탁은 이러한 한계들을 넘어서는 법적 장치들을 갖추었거나 추진 중이다.

(2) 공동체 모델

국민신탁은 동계와 동유재산의 전통을 승계함으로써 공동체 모형 (community model)을 지향한다. 그러나 공동체적 의의나 기능은 전통 사회에서의 그것과 많이 다르다. 전통사회에서는 향촌사회에 미치는 정부의 역할이 약했고 시장부문이 존재하지 아니하였기 때문에 마을 공동체의 비중이 상대적으로 컸지만 마을 공동체가 정부나 시장의 기능을 보완·대체하는 기능은 없었다. 이에 비하여 국민신탁에 의하여 복원되는 공동체는 정부 및 시장과 동반자관계(partnership)를 이루면서 정부와 시장이 수행할 수 없는 기능을 수행한다. 명령통제를 수단으로 衡平을 추구하는 정부와 수요공급에 기초한 效率을 중시하는 시장은 미래세대들의 수요를 보전하기 위한 유산(heritage)들의 신탁운동과 친하지 아니하다. 최소계층의 후생을 충족시켜야 하는 정부로서는 현재세대의 수요를 중심으로 하는 공공정책을 선호한다. 시장은 할인을 평가될 수 없는 먼 미래의 선택가치에 투자를 꺼린다. 公共善을 지향하는 공동체는 미래세대의 수요를 보전하는 『지속가능한 발전』 (sustainable development) 부문에서 정부와 시장을 보완한다. 국민신탁은 정부와 경쟁을 하거나 시장을 적대시하지 아니한다. 국민신탁은 “인류공동의 유산을 확보한다”는 목표에 공감하는 모든 주체들과 협력한다.

참 고 문 헌

- 전재경, 보호구역 관리실태 및 법제정비 방안연구 (한국법제연구원 : 2005.12)
- 국립공원관리공단 · IUCN한국위원회, 보호지역 관리 효율성 향상과 국제화를 위한 관계기관 및 전문가 워크샵 (환경부 : 2005.11)
- 아키미치 토모야(秋道智彌) 지음, 이선애 옮김, 海洋人類學 (서울, 민속원 : 2005)
- Peter Ørebech and Fred Bosselman *et.al.*, *The Role of Customary Law in Sustainable Development* (Cambridge Univ. Press : 2005)
- 윤여창 · 이지혜, “고로쇠나무 수액 채취가 주민소득에 미치는 영향 : 서울대학교 남부연습림 인근 광양시 산촌의 경우” 『學術林研究報告 40호』 (서울대학교 농업생명과학대학 부속 학술림 : 2004년 12월)
- 권용우 · 이재준 · 변병설 · 이상문, 환경친화적인 국토관리를 위한 용도지역제도 개선방안 연구 (환경부 : 2004)
- James Salzman and Barton H. Thompson, Jr., *Environmental Law and Policy* (Foundation Press : 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)

참 고 문 헌

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

IUCN, WPC HIGHLIGHTS : THURSDAY, 11 SEPTEMBER 2003

Bruce Mitchell, *Resource and Environmental Management* (2nd ed.) (Prentice Hall : 2002)

Jan G. Laitos, *Natural Resources Law*, Hornbook Series (West Group, St. Paul, Minn., 2002)

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

Ecological Economics in Forestry research group, International Union of Forestry Research Organizations ([http : //www.iufro.org/science / divisions / division-6 / ; scroll down to 6.17.00](http://www.iufro.org/science/divisions/division-6/))

Bengston, D.N. and D.P. Fan. 1999. *Conflict over natural resource management* : A social indicator based on analysis of online news media text. *Society and Natural Resources* 12:493-500.

Cuff, J.A., D.N. Bengston and D.G. McTavish. 2000. In search of common ground among diverse forest stakeholders : *A contextual content analysis of online text*. Pages 48-54 in: *Applications of computer-aided text analysis in natural resources*, D.N. Bengston (ed). General Technical Report NC-211. St. Paul, MN: USDA Forest Service, North Central Research Station. 54 p.

Bengston, D.N., G. Xu and D.P. Fan. 2001. Attitudes toward ecosystem management in the United States, 1992- 1998. *Society and natural Resources* 14(6). 471-487.

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

이경준 · 김낙배 · 박종영, “서울대학교 남부연습림 백운산 및 지리산 내 고로쇠나무 자원의 분포현황과 수액생산 전망” 『學術林研究報告 33호』 (서울대학교 농업생명과학대학 부속 학술림 : 1997년)

Titenberg, *Environmental & Natural Resource Economics* (Harper : 1996)

국립공원협회, 국립공원의 세계적인 흐름 : 제16회 자연공원세미나 자료집(1995.11)

참고 자료

참고자료 1 : 외국의 관련 법제

1. 영 국

국립공원과 관련된 영국의 법제는 우리 나라의 체계와 아주 다르다. 우선 국립공원 내지 자연공원에 관한 독자적·완결적 입법체계를 갖추고 있지 아니하다. 1949년의 국립공원 및 전원접근법은 국립공원에 관한 가장 보편적인 법률이지만 이 법률만으로 국립공원의 모든 법률 관계가 규율되지 아니한다. 국립공원내 야생보호가 공원법이 아닌 별개의 야생 보호법에 의하여 규율됨은 우리 나라의 경우와 유사하다. 영국의 국립공원은 야생과 전원에 관한 한 1981년의 야생 및 전원법과 그 이후의 개정법들에 의하여 규율되기도 한다. 국립공원내 야생 보호에 관하여서는 유럽연합의 지침들이 중첩적으로 적용된다.

(1) 국립공원 및 전원접근법

1940년대 초반, 전후 영국의 재건을 위한 계획의 일환으로 정부특별 위원회들이 설치되어 삶의 거의 모든 측면에 걸쳐 개선방안들을 모색하였다. 이 특별위원회들 중에는 1945년에 설치된 Hobhouse위원회와 Huxley위원회가 있었다. 한 위원회는 잉글랜드와 웨일즈에서 쾌적함을 위하여 풍경을 보호하는 수단들을 고려한다는 목적을 그리고 다른 한 위원회는 과학적 목적을 위하여 서식지들을 보전한다는 목적을 지니고 있었다. 스코트랜드에서는 유사한 기구로서 Ramsey위원회와 Ritchie위원회가 설치되었다.¹⁾ 이 위원회들은 각각의 보고서들에서²⁾ 자연환경의 보전을 위한 이론적 근거(rationale)들을 정립하였다. 이 근거들은 오늘날에도 통용된다. 그러나 이 근거들은 자연환경의 보전을 위한

1) Burnett-Hall, Environmental Law (Sweet & Maxwell : 1995), para 5-003

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

통일된 접근방안을 제시하는 대신에 자연환경보전과는 거리가 먼 풍경(landscape)보전을 목적으로 한 권한과 행정체계들을 권고하였다.³⁾ 1949년에는 이 보고서들에 기초하여 영국 전역의 자연을 과학적으로 보전할 목적으로 국왕헌장에 의하여 자연보전청(Nature Conservancy)이 설립되었다. 보고서의 권고안들은 1949년에 제정법적 근거들을 보완하였고 추가조직을 설치하는 결실을 맺었다. 추가로 설치된 국립공원위원회(National Parks Commission)는 중앙집권화된 자연보전청보다 지방화되었으며 잉글랜드와 웨일즈의 풍경을 쾌적하게 보전한다는 목적을 지니고 있었다. 근거법인 國立公園및田園接近法⁴⁾(1949년법)은 자연보전청에 제정법적 책임을 부여하였다. 1949년법이 풍경과 야생보전에 부여한 상이한 접근은 종래 영국 환경정책의 일관된 특징을 이루었다. 자연보전의 두 가지는 1991년 웨일즈에서 그리고 1992년 스코틀랜드에서 재접목되었지만 잉글랜드에서는 풍경과 야생보전을 근간으로 하는 이분법이 여전히 통용되고 있고 현행 협의제가 존재하는 동안은 지속될 전망이다.⁵⁾

(2) 야생 및 전원법

1981년의 야생 및 전원법은⁶⁾ 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

3) Burnett-Hall : 5-004

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

5) Burnett-Hall : 5-005

6) 1981년의 야생 및 전원법(the Wildlife and Countryside Act 1981)은 주로 1985년의 야생 및 전원(수정)법, 1985년의 야생 및 전원(통지송달)법 및 1991년의 야생 및 전원(수정)법에 의하여 여러 차례 수정되었다. 또 일련의 명령들에 의하여 별표(Schedule)들이 수정되었다.

미칠 수 있는 범위를 확대시켰다.⁷⁾

야생 및 전원법은 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 환경보호법은⁸⁾ 현재 과학적요충지 부속토지들의 관리에 관하여 보상을 허용한다.⁹⁾

(3) 국제법 및 유럽법과의 관계

영국에는 유럽의 다른 국가들에서 그러하듯이 야생보호와 관련된 각종 국제법 및 유럽법의 국내법화 규정과 제도들이 다수 존재한다. 영국 정부는 습지보호를 위한 람사(Ramsar)협약을 1973년에 서명하고 1976년에 비준하였다. 「야생조류의 보전에 관한 EEC규정」(Directive 79/409: 일명 ‘조류규정’)(제2조)에 따라 특별보호지역(SPAs)이 지정되어 있다.¹⁰⁾

유럽이사회각료회의가 1979년에 합의한 「유럽의 野生과 棲息地들의 保護에 관한 베른협약」은 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 「세계문화 및 자연유산의 보호에 관한

7) Burnett-Hall : 5-008

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

9) Burnett-Hall : 5-009

10) Burnett-Hall : p.253

협약』(the Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage)은 1975년 12월 17일에 발효하였고 영국은 1984년에 이를 비준하였다.¹¹⁾

『자연서식지들 및 야생동식물의 보호에 관한 EC 이사회 지침』(the EC Council Directive on the Conservation of Natural Habitats and of Wild Fauna and Flora)(이른바 the Habitats Directive 서식지지침)은 1992년 5월 21일에 채택되었고 1994년 5월 21일까지 국내적 이행을 요구하였다. 서식지지침은 특별보전지역(SACs)로 구성된 통합적 유럽 생태망(a coherent European ecological network)의 창설을 겨냥한다. 이에 따라 영국에서는 1981년의 야생전원법에 규정된 과학적요충지(SSSI)의 체계를 보완하고 있다.¹²⁾

1977년의 EC지침(Directive77/93)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.¹³⁾

2. 미 국

미국법제상 “공원”(park)은 우리 나라와 달리 “토지이용”과 “시설”보다는 원생지역(wilderness)의 보전에 초점이 맞추어져 있다. 공원구역의 대부분이 국유지인 미국의 경우에는 우리 나라와 같이 “용도지구”나 “행위제한”을 직접적으로 규율하는 대신에 공공신탁(public trust) 이론

11) Burnett-Hall : p.261

12) Burnett-Hall : p.262

13) Burnett-Hall : p.270

등을 기초로 한 공중의 접근권(public access)과 복합적 이용(multifull use)을 주요 관심사로 한다. 연방 산림법은 국립공원의 주요한 법원으로 기능한다.

(1) 원시지역법

미국의 원시지역법(1964년)에서 ‘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.¹⁴⁾

14) 山村恒年, 『自然保護の法と戰略』(有碑閣選書 147 : 1989), 145頁

(2) 국유림관리법제

연방정부는 거대한 규모의 산림을 소유·관리한다. 농무부 산하 행정청인 산림청(The Forest Service)은 42개 주들에 텍사스보다 넓은 산지를 관할한다. 이 토지는 156개의 국유림(national forest)과 19개의 국유초지(national grassland)로 조직되어 있다. 이들 중의 절반은 잠재적으로 수확가능한 산지로 구성되어 있고 그 1/3은 1964년의 원시지역법(Wilderness Act)에 기하여 원시지역(wilderness area)으로 관리되고 있으며 나머지 토지는 방목지(range land), 나무가 듽성듬성한 고산지대(high mountain country), 그리고 야생지역으로 지정될 잠재성이 있는 “無人地帶”(roadless area)를 포함한다. 국유림은 국가 전체의 상업적 임야의 2할 가까이 된다. 이 임야는 국가 전체의 (건축산업에 사용되는) 연목(softwood) 재고의 반 이상을 보유하고 있으며, 국가 전체의 상업적 목재 생산량의 15%를 차지한다.¹⁵⁾

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 산림 및 방목자원 재생계획법¹⁶⁾ (2) 1976년의 국유림관리¹⁷⁾ (3) 1976년의 연방토지정책

15) Laitos-Tomain, Energy and Natural Resources Law (West : 1992), p.326

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

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

및 관리법¹⁸⁾(산림으로 조성된 토지관리국 토지들에 한한다)을 말한다.¹⁹⁾

3. 일본

일본의 국립공원 법제는 우리 나라의 그것과 가장 유사하다. 물론 공원의 위계는 우리의 그것과 다르다. 그러나 일본의 법제는, 국립공원의 생태계와 경관의 동시보전을 입법목적으로 설정한 우리 나라의 자연공원법과 달리, 국립공원의 생태계보전은 자연환경보전법의 체계에 의존하고 국립공원의 경관보전은 자연공원법에 의존한다. 일본 학자들은 관련 법률 상호간의 이러한 역할분담을 『미인우선형』 또는 『혈통중시형』이라는 관념으로 표현하기도 한다. 일본의 국립공원 관련 법제와 관례의 경향은 자연환경보전법과 자연공원법의 역할분담이 불가피함을 시사하고, 두 법의 입법목적이 서로 차별화될 수 있음을 아울러 보여준다.

(1) 자연환경보전법

자연환경보전법은 자연환경의 보전을 목적으로 1972년에 제정된 법률이다. 동법은 자연공원법 등과 더불어 자연환경을 보전하는 것이 특별히 필요한 구역 등의 적정한 보전을 종합적으로 추진함으로써 국민이 자연환경의 혜택을 널리 향유함과 동시에 장래의 국민에게 이를 계승할 수 있도록 하고, 그에 의하여 현재 및 장래의 국민의 건강하고 문화적인 생활의 확보에 기여하는 것을 그 목적으로 한다(제1조). 따라서 동법은 보전지역을 原生자연보전지역·자연환경보전지역·都道府縣 자연환경보전지역으로 나누어 각각 필요한 규제를 실시함으로써 자연환경의 적정한 보전을 종합적으로 추진하는 것으로 하고 있다.

18) FLPMA : 43 U.S.C.A. § 1701 et seq

19) Laitos-Tomain : pp.340-341

일본 자연환경보전법은 총칙에서 법의 목적(제1조)과 국가 등의 책무(제2조), 재산권의 존중 및 그 밖의 공익과의 조정(제3조), 기초조사의 실시(제4조) 및 지역개발시책 등에 있어서 배려(제5조)를 규정한다. 제2장은 자연환경보전기본방침은 단순화되어 현재 1개의 조문(제12조: 자연환경보전기본방침)만 남았다. 원생자연환경보전지역(제3장)은 상세한 지정절차(제1절)와 보전조치(제2절)로 구분되어 규율된다. 지정(제14조)에 이어 원생자연환경보전지역에 관한 보전계획의 결정(제15조)과 원생자연환경보전지역에 관한 보전사업의 집행(제16조)이 따른다. 보전조치로서는 행위제한(제17조), 중지명령(제18조), 출입제한지구(제19조) 및 보고(제20조)등의 장치가 있고 국가 등에 대한 특례(제21조)가 인정된다. 자연환경보전지역(제4장)에서도 지정(제22조), 자연환경보전지역에 관한 보전계획의 결정(제23조) 및 자연환경보전지역에 관한 보전계획의 집행(제24조)이 행해진다.

자연환경보전지역은 특별지구(제25조), 야생동식물보호지구(제26조), 해상특별지구(제27조) 및 보통지구(제28조)로 구분·운용된다. 이 경우 일부 법규들이 준용된다(제29조). 자연환경보전법은 지정등과 관련된 분쟁을 예방·해결하기 위하여 실시조사(제31조), 공해 등 조정위원회의 재정(제32조), 손실보상(제33조), 소의 제기(제34조) 및 배려(제35조)등의 장치를 갖추고 있다. 동법은 손실과 이익의 공평부담을 위하여 보전사업의 집행에 필요한 비용(제36조), 원인자부담(제37조), 수익자부담(제38조), 부담금의 징수방법(제39조), 부담금의 강제징수(제40조), 국가의 보조(제41조), 적용제외(제42조) 및 협의(제44조)등의 근거규정을 마련하였다.

자연환경보전법은 지방자치단체들의 보전활동을 촉진시키기 위하여 지자체의 활동범위와 관련기관 및 재정사항을 규정한다. 都道府縣자연환경보전지역 및 都道府縣에 있어서 자연환경보전에 관한 심의회 그 밖의 합의제기관을 규율하는 제6장은 都道府縣자연환경보전지역의

지정(제45조), 보전(제46조), 실시조사(제47조), 손실보상(제48조), 협의(제49조), 보고·조언등의 권고(제50조)와 都道府縣에 있어서 자연환경보전에 관한 심의회 그 밖의 합의제기관(제51조)을 언급한다. 제7장은 보칙으로서 地方債에 대한 배려(제52조)를 규정하고 제8장은 벌칙조항(제53조 내지 제58조)들을 규정한다.

(2) 자연보호헌장

자연환경보전법은 일본의 자연보호의 『이념』에 대하여는 기본적인 전환을 가져왔다. 이 법률에 영향을 미친 것으로서, 독일의 『綠色憲章』이 있다. 거기에서는 개인의 생명과 신체의 보호의 권리가 우선되며 소유권은 그것을 위하여 제한이 의무지워진다고 서술되어져 있다. 또 자연보호헌장의 제정도 있다.²⁰⁾ 1966년(소화41년)에 시작된 자연보호헌장제정운동은 자연환경보전법제정에 큰 영향을 주었다. 일본에서는 1980년 所得倍増計劃과 함께 고도경제성장정책에 의거하는 개발에 의한 자연파괴가 시작되었다.²¹⁾ 견딜 수 없게 된 자연보호협회의 내부에서 개발저지운동의 과제로서 『자연보호헌장의 제정』이라는 소리가 있었다. 독일의 『綠色헌장』의 자극도 받아 1966년의 『제8회 국립공원대회』에서 자연보호헌장 제정축진결의가 되었다. 1970년 자연보호단체에 의한 제정축진협의회가 결성되었다. 1974년 제정국민회의 준비위원회를 거쳐 동년 6월에 제정국민회의에서 헌장이 선언되었다. 이 헌장을 만들 것인가 어떤가에 대해서도 당초에는 자연보호단체 사이에서 『다급해진 자연파괴를 저지할 수 없는데도 자연보호헌장이라니

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

21) 例 : 藏王エゴ-ライン, 八幡平アスピ-デライン, 霧島有料道路, 富士スパルライン 等

체제가 말하는 것을 만들 수 없다』라는 의견도 많았다. 그러나 대세는 우선 현장을 만드는 것이 필요하다는 의견이 지배적이었기 때문에 이러한 촉진협의회가 결성되었다.²²⁾

(3) 자연공원법

일본에서는 자연공원법을 『美人優先型』이라고 부른다. 『훌륭한 자연』을 우선적으로 보호하고 있기 때문이었다. 이에 대하여 자연환경보전법은 『혈통중시형』에 가깝다. 高山性이라든가 특이성·희소성, 학술적으로 귀중한 것이라는 선정기준에서 이것이 엿보인다. 그런데 혈통이 좋은 사람에는 미인이 많은 것처럼 자연도 마찬가지이다. 자연공원법은 『미인의 자연』을 공원으로 하여 가능한 한 많은 사람에게 보여주도록 한다. 자연환경보전법은 『혈통이 좋은 자연』을 없어지지 않도록 지키려고 한다.²³⁾

자연공원법은 훌륭한 자연의 풍경지를 보호함과 동시에 그 이용의 증진을 도모하고 그림으로써 국민의 보건, 휴양 및 교화에 이바지하는 것을 목적(제1조)으로 하여 1957년 제정되었다. 그 골자는 1931년의 국립공원법을 계수한 것이다.²⁴⁾ 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).

22) 山村恒年 : 142

23) 山村恒年 : 140

24) 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), 367頁

보다 상세한 지정기준은 [자연공원선정요강](1952년, 1971년 개정)에 상세하게 정하여져 있는데 그것에 의하면 예컨대 국립공원은 광대한 지역으로 경관이 풍부하게 웅대하고 그 면적은 원칙적으로 약 3만헥타아르 이상의 것[경관의 규모], 면적 2000헥타아르 이상의 원시적인 경관핵심지역을 가지고 생태계획의 현저한 변경이 없을 것[자연도], 동식물종이라든가 지형지질 등에 특별한 과학적·교육적·레크레이션적 중요성이 있을 것, 둘 이상의 경관요소로 구성되고 경관이 변화가 많은 것[변화도] 등이 구체적인 지정의 요건으로 되어 있다. 국립공원·국정공원·도도부현립공원은 특별보호지구·특별지역·해중공원지구·보통지구로 구분되어 각각 다른 강도의 규제를 받는다.²⁵⁾

특별지역에 있어서는 공작물의 신축 등 목재벌채, 광물채굴, 토석채취, 하천·호소 등의 수위의 증감, 광고물 등의 배출, 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.

(4) 공원이용의 성질과 공용제한등

자연공원 등으로 지정되면 토지소유자 등은 여러 가지 규제를 받지만 주변의 주민이나 이용자는 양호한 환경을 향유할 수 있게 된다. 이러한 주민이용자의 이익은 법률상 어느 정도 보호되는 것인가. 특

25) 畠山武道 : 368

히 규제가 해제된 경우 이들 주민·이용자에게 재판을 제기하기 위한 원고적격이 인정되는가 어떤가가 문제된다.²⁶⁾

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.²⁷⁾

4. 독일

독일의 국립공원은 연방법률과 주 법률의 체계에 의하여 규율된다. 물론 국립공원을 위한 별도의 법체계는 존재하지 아니한다. 국립공원은 연방자연보호법 체계에 의하여 규율된다. 국립공원의 대부분은 자연보호지역의 성격을 가져야 한다는 점은 우리 나라의 공원정책 전개에 참고할만하다. 자연공원(Naturpark)은 국립공원과 다른 개념이다. 연방자연보호법에 기초한 경관계획은 우리 나라의 환경계획과 같은 개념으로서 국립공원은 이 계획과 그 부속계획들의 적용을 받는다.

26) 畠山武道 : 369

27) 畠山武道 : 369

(1) 연방법

독일연방 차원에 있어서 가장 중요한 법원은 자연 및 경관보호에 관한 법률(연방자연보호법-BNatSchG)이다. 1986년과 1990년에 개정되었다. 1990년 개정의 목표는 종보호의 개선과 일원화 및 국제 종보호 협약과 유럽조류보호지침의 국내이행이었다. 독일연방은 자연 및 경관보호의 영역에 대한 대강적 권한만 가진다(Art. 75 Abs. 1 Nr.3). 개정전의 기본법 제75조제3호에 근거하여 독일연방은 연방자연보호법으로써 대강규정을 제정하였다. 대강규정은 한편으로는 연방자연보호법의 효력발생 후 2년 이내에 연방자연보호법 제4조제2문에 근거하여 주법상 이행되어야하는 연방입법자에 대한 대강지침(Rahmenrichtlinien)과 다른 한편으로는 모든 자에게 직접 유효한, 즉 다시 말하면 시민을 구속하는 규범을 포함한다.²⁸⁾ 주들은 연방자연보호법의 대강지침을 주법상 이행하여야 할 의무, 특히 현존하는 주법상의 규정들을 이 대강지침에 조화시킬 의무 이외에 대강규정 및 연방자연보호법의 직접적으로 유효한 규범들과 일치하는 한 보충적인 규정들을 제정할 권한을 가진다.

자연보호와 건설기본계획(Bauleitplanung)의 관계에 관한 새로운 규정은 1993년 4월 22일의 투자완화법 및 주택건설부지법²⁹⁾을 통하여 해결되었다. 하지만 이를 통하여 해명되어야 할 많은 문제점이 발생하였다. 연방자연보호법의 수많은 권한위임에 근거하여 연방환경부는 연방참사원의 동의 하에 1989년 9월 18일 야생동식물조의 보호에 관한 법규명령(연방종보호법규명령-BArtSchV)이 제정되었다. 이 법규명령은 1994년 7월 9일에 개정되었으며, 1994년 10월 25일 법률³⁰⁾을 통

28) Vgl. BVerfGE 55, 274(320).

29) BGBl. I S. 466.

30) BGBl. I. S. 3082.

하여 개정되었다.

(2) 주 법

주차원에서는 주자연보호법률과 관할 주관청의 법규명령이 있다. 주 법(Landesrecht)의 중점은 구체적 이용충돌에 관한 규정, 수목보호, 손실보상 및 손해배상규정, 자연보호에 있어서 참가의 형태, 단체소송의 허용, 촉진조치등이다. 예를 들면 바덴 뷔르템베르그주의 자연보호법은 연방자연보호법보다 1년 앞서 1975년 10월 21일에 제정되었다. 그 이후 바덴 뷔르템베르그주 자연보호법은 연방법상의 규정과 조화를 이루지 못하고 있다. 그 밖의 다른 주들은 연방자연환경보호법의 제정 이전에 이미 고유의 주자연보호법을 제정하였다(바이에른주, 노르트라인 베스트팔렌주, 라인란트 팔츠주, 쉘레스비히 홀스타인주). 즉 이들 주는 연방자연보호법으로부터의 입법상의 권한을 이용하였다. 예를 들면 브란덴부르그주와 쉘레스비히 홀스타인주는 현대적인 주자연보호법(Landesnaturschutzgesetz)을 가지고 있다.

(3) 자연보호 및 경관보호의 목표 및 원칙

자연보호의 형상은 한편으로는 본질적으로 보호구역의 지정 그리고 다른 한편으로는 포획금지 및 채취금지에 있어서 제시된 공간적·물적으로 좁게 한정된 조항에 의하여 오랫동안 규정되어 있었다. 그에 반하여 연방자연보호법 제1조 및 제2조에 설정된 목표와 원칙들은 자연보호와 경관보호의 포괄적이고 창조적인 임무설정을 표현하고 있다. 연방자연보호법 제1조제1항에 의하면 인간의 생활기반 및 자연과 경관에 있어서 인간의 휴양을 위한 전제조건으로서 자연과 경관은 취락지역 및 비취락지역의 영역 안에서 ①자연계의 능력, ②자연자원의 이용능력, ③식물계 및 동물계, ④자연과 경관의 다양성, 특성과 아름다움을 보호·육성하고 발전되어야 한다.

자연보호 및 경관보호의 임무와 목표는 연방자연보호법 제2조제1항의 목표를 구체화하는 원칙들에 의하여 명확하게 된다.³¹⁾ 연방자연보호법 제2조제1항제1호 및 제2호의 원칙들은 자연계의 능력과 관련되어 있다. 그와 동시에 제2호는 미건설지역의 유지를 강조한다. 연방자연보호법 제2조제1항제3호는 자연자원의 능력의 보증이 이용제한 및 자원경제적인 이용배분으로서 이해될 수 있으며, 그러한 범위 내에서 지속성의 원칙을 명확하게 수용함을 밝히고 있다.

개별적인 자연자원은 연방자연보호법 제2조제1항제4호 내지 제10호에 규정되어 있다. 즉 토양과 그의 자연적 생산력, 풍경, 식물, 야생동·식물, 특별한 의미에 있어서 수자원 및 수면(水面), 대기, 기후, 휴양 등이다. 만약 모든 보호가치 있는 환경매체 중에서 토양의 보호가 특별히 중요한 경우, 자연보호의 수단으로써 동시에 하천보호, 대기정화와 기후보존에 기여할 수 있어야 한다는 것이 이러한 원칙들로부터 명확해진다. 연방자연보호법 제2조제1항제5호는 지하자원의 채굴에 대하여 피할 수 없는 침해에 대한 보충적인 조정으로서 무엇보다도 오염된 토양을 복원할 것을 특별히 요구하고 있다.

하천의 정비에 대한 생태학적 요구는 연방자연보호법 제2조제1항제6호에 규정되어 있다. 이에 의하면 하천의 순수 기술적인 정비는 가능한 한 방지되어야 하며, 생물적인 수자원공사 조치에 의하여 대처되어야 한다. 연방자연보호법 제2조제1항제11호 및 제12호의 원칙들은 자연과 경관의 휴양기능과 관련되어 있다. 자연보호의 미학적 기능은 연방자연보호법 제2조제1항제13호에서 언급되고 있는데, 이는 문화재보호에 대한 다리를 놓았으며, 자연보호와 문화법의 관련성을 명백하게 하는 것이다.

31) BT-Drs. 13/9638.

연방자연보호법 제4조제3문에 의하여 직접적으로 적용되어야 하는 연방자연보호법 제1조제3항의 규정에 근거하여 문화경관 및 휴양경관의 유지를 위한...합법적인 농업 및 임업에 중심적인 의미가 있다. 이 규정은 일반적으로 연방자연보호법의 목표에 기여한다. 연방자연보호법 제1조제3항의 이러한 특권적 규정에 대하여 자주 논쟁되고 있다. 이러한 것은 연방자연보호법 제1조제3항 전단의 문화경관 및 휴양경관의 유지를 위한 농업과 임업의 “중심적 의미”의 명시적 강조가 하나의 규범화의 성격을 가지는 것이 아니라, 법에 조화를 이루기보다는 법안의 근거에 스스로 조화를 이룬다는 그러한 확인의 성격을 가진다는 것으로부터 시작된다.

(4) 경관계획

주차원, 권역차원 및 지방자치단체차원에서의 경관계획(Landschaftsplanung)의 도입은 연방자연보호법의 중요한 개혁의 하나이다. 연방자연보호법 제5조 및 제6조의 연방법상 대강규정들에 의하여 원칙적 3단계의 경관계획(경관프로그램, 경관대강계획 및 경관계획)은 자연보호 및 경관보호(중보호를 포함)의 목표실현을 위한 조치 및 요구를 계획적으로 확정하고 수립한다. 관할 계획관청, 계획절차 및 계획자체(특히 건설기본계획에 대한)의 구속력은 주들에 의하여 규정되게 된다(연방자연보호법 제6조제4항제1문 및 제2문). 이른바 모든 완전한 경관계획은 지역을 포함하여야 하고 상응하는 계획단계에 있어서 4가지의 과제를 이행하여야 한다 : ①자연, 경관 및 그들의 현재상태(Ist-Zustand)에 있어서 이용은 기술적-분석적으로 파악되고 명시되어야 한다[현재상태의 기술 또는 요건의 분석] ②자연보호와 경관보호의 목표(원칙)는 질적으로 그리고 가능한 한 또한 양적으로 구체화되어야 한다[목표구체화] ③이러한 목표에 상응한 현재상태, 또한 의도된 상

태와 관련하여 예측적으로 평가되어야 한다[상태평가] ④목표실현을 위한 조치 및 요건이 발전되어야 한다[요건목록과 조치목록]. 이러한 4가지 과제는 연방자연보호법의 대강규정에 있어서 아직까지 기술된 범위에 있어서 주어지지 않았다. 계획들의 최소한의 내용의 규정은 현재까지 경관계획들에 대해서만 연방대강법을 규정하였다(연방자연보호법 제6조제2항).

(5) 특별한 비오톱 보호와 지역보호

보존가치와 회복능력이 있는 자연과 경관의 부분의 보호, 발전 및 관리는 본질적으로 연방자연보호법 제IV장에 규정되었고 그 밖의 절차법적 그리고 실체법적 형성은 주자연보호법에 위임하였다. 특별한 지역보호의 핵심은 법적 구속력있는 결정(대부분의 경우 법규명령)을 통한 일정한 지역과 대상의 기초보호조치이다. 그 밖에 종보호의 규정의 범위 내에서 특별히 보호가치가 있는 비오톱을 법률상 직접보호 대상으로 하고 있는 연방자연보호법 제20c조의 의미있는 대강법적 규정이 있다. 지역보호는 유럽의 야생동식물, 자연서식지침(FFH-RL)을 통하여 재평가되었다.

자연과 경관의 부분은 연방자연보호법 제12조제1항 및 제2항의 간접적으로 유효한 규정에 의하여 법률상 규정되어 있는 보호근거가 존재하는 경우에 보호지역(자연보호지역 또는 경관보호지역, 국립공원 또는 자연공원), 천연기념물 또는 보호된 경관구성요소가 지정될 수 있다. 계획상의 요소들은 공간적 한계를 포함하고 있는 반면에 경관구성요소의 보호필요성은 법원에 의하여 전적으로 심사 받을 수 있는 법적 문제이다. 하지만 기초보호조치의 여부는 물론 한 지역의 특별한 보호필요성에 근거하여 강하게 제한되어 있을 수 있는 법규명령의 제정권자의 규범제정재량에 놓여 있다. 연방자연보호법은 기초보호조

치에 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.

(6) 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.³²⁾ 인간의 영향으로부터 완전히 자유롭게 머물러야 할 전체자연보호지역과 보호목적의 범위 내에서의 인간의 활동을 가능하게 하거나 혹은 더구나 (보호로서)제공되어 질 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.³³⁾

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

33) Vgl. § 21 Abs. 2 NatSchG BW.

(7) 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 받게 되었다. 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)”, “뮌리츠 국립공원(Müritz)”, “작센 슈바이츠 국립공원” 및 “튀링엔의 하인니히 국립공원”이 존재한다.

독일 통일의 과정에서 서독과 동독은 연방교통도로의 설치, 정비 및 유지와 관련한 자연보호지역, 특히 국립공원의 지정에 관하여 구동독의 14개 법규들을 적용되지 않는다는 것을 통일조약의 보충협정에서 합의하였다.³⁴⁾ 구동독지역에 있어서 교통시설이 단시일 내에 현대화

34) BGBI. II S. 1239.

되어야 한다는 필요성의 인정에 있어서 이 규정은 자연보호법상의 관점에서 비판되어야 한다. 또한 이 규정은 자연보호이익의 강화를 위한 노력의 관점에서 볼 때 상당한 약화이다.

(8) 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.³⁵⁾ 금지, 특히 허가유보는 각각의 지역고시로부터 도출된다. 일반적으로 농업상의 이용은 허용된다. 그러나 예를 들면 농업의 개시나 종래의 농업상의 토지에의 조림 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.

(9) 자연공원(Naturpark)

연방자연보호법 제16조가 규정하고 있는 자연공원은 그의 경관적 전제조건으로 인하여 휴양에 특별히 적합하고 경관계획상 휴양과 관광객의 왕래에 대하여 준비된 공간적으로 광범위한 지역이다. 그러나

35) 예컨대, 바덴 뷚템베르그주 자연보호법 제22조제2항.

또한 이로부터 자연과 경관에 대한 위험이 초래된다. 즉 휴양이용이 일정한 강도에서부터는 자연에 대한 중대한 훼손 및 부담을 주게 된다. 여기서 법률에 근거하여 계획, 분류 및 개발되어져야 하는 이러한 지역들에 있어서 행위중심은 개발조치에 있다. 그러나 모든 보호지역에 대하여 유효한 연방자연보호법 제12조제2항의 규정에 근거한 명령과 금지 또한 고려된다. 현존하는 경관보호지역은 자연공원으로 편입되어져야 할 것이며, 자연보호지역은 자연공원으로 편입될 수 있을 것이다.

(10) 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.

(11) 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 보증, 지방경관 및 경관의 소생, 구성 혹은 육성, 유해한 영향으로부터의 방지에 기여한다. 그에 의하면 자연보호의 수단으로써 예를 들

면 또한 소극적 임미시온방지가 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.

(12) 생물권보호구(Biosphärenreservat)

연방자연보호법에서 언급된 보호지정 외에 몇몇 주의 자연보호법들이 소위 생물권보호구의 지정을 규정하고 있다. 이러한 생물권보호구는 광범위한 지역의 국제적 생태계연계시스템의 형성에 기여하여야 할 것이다. 생물권보호구의 지정은 유네스코(UNESCO)의 “인간과 생물권”이라는 프로그램³⁶⁾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 문화경관도 속한다. 독일에는 1994년 현재 12개의 생물권보호구가 지정되어 있다.³⁷⁾

(13) 직접 법률에 의한 비오톱 보호

연방자연보호법 제20c조는 일정한 연방법상 제시되고 주법상 추가적으로 언급된 특별한 보호가치 있는 비오톱의 심대한 또는 지속적인

36) 1970년 10월 23일 UNESCO의 2313결정.

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

변경의 절대적 금지를 규정하였다. 특별한 보호가치 있는 비오톱은 파괴되거나 또는 심대하게 훼손되어서는 안 되며, 그와 동시에 일반적 변경금지에 속한다. 이러한 금지는 1986년 연방자연보호법에 도입되었고 우선 연방자연보호법 제8조 이하의 규정에 의하여 자연보호법상의 침해규정의 범위 내에서 규정되었다. 연방자연보호법 제8조제7항의 농업특권에 의하지 않고 이와 결부된 보호개념을 축소시키기 위하여 연방자연보호법 제20c조에 특별한 자연생태계보호의 독자적인 수단으로서 규정되었다. 이러한 법률에 의한 직접적인 보호는 특별한 지역지정으로부터 독립되고 적어도 현상을 보증하는 장점을 가진다.

5. 스웨덴

스웨덴은 독일과 마찬가지로 국립공원을 위한 별도의 독립된 입법 체계를 갖추고 있지 아니하다. 뿐만 아니라, 1999년의 환경법제 개혁에 따라 모든 환경법이 단일 법전으로 통합되었기 때문에 보전과 보호를 필요로 하는 모든 자연공간이 통합환경법에 의하여 규율된다. 통합환경법전(SFS) 제2편이 자연보호법에 해당하고 자연보호법 제7장은 “구역별 보호”를 규정하고 있다. 국립공원은 자연보전구역(제3조)과 함께 통합환경법전(제2편제7장제2조)에 의하여 규율된다. 스웨덴의 국립공원은 국가에 의하여 소유된 구역들에 대하여서만 지정될 수 있으며 생태경관의 변화를 방지함을 제1차적 목적으로 한다.

(1) 통합 환경법전

스웨덴 환경법전(SFS1998:808)은 1999년 1월 1일에 발효하였다. 이는 환경부문에 관한 스웨덴의 핵심법전이다. 이 법전은 원칙적으로는 인체의 건강 또는 환경에 해악을 일으킬 수 있는 모든 활동에 대하여 적용되는 총칙규정들을 상당수 규정한다. 자연보전, 환경상 위험한 활

동, 오염된 지구들의 구제, 물기업, 유전자변형생물체(GMOs), 화학물질 및 폐기물과 같은 부문들에서는 보다 구체적인 세부규정들이 적용된다. 이 법전은 또한 환경영향평가(EIA)와 환경질기준(environmental quality standard)들에 관한 규정들을 두고 있다. 나아가 이 법전은 허가 의무, 감독, 형사제재, 행정개입에 관한 보상 및 환경상 위해활동에 관한 불법행위책임을 규정한다.

요컨대, 거의 500개 조문에 이르는 환경법전은 환경보호와 관련된 주요 실제적 쟁점들뿐만 아니라 절차적, 행정적, 형사적 및 일부 민사적 쟁점들까지 규율한다. 스웨덴의 환경법을 포괄적으로 개관하기 위하여서는 많은 수의 제정법들을 연구하여야 한다. 한정적인 개관은 환경법전에 의존한다. 환경법전은 1999년 1월 1일에 발효하였기 때문에 환경법전에 기초하는 판례는 아직 희소하며 따라서 사법적 실무에 관한 한 지금은 폐지된 제정법들을 적용한 관련 판례들에 의존하여 법해석이 행해진다.

(2) 자연보호법의 구조

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 않다. 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) 구역별 보호(제7장)의 편제는 다음과 같다 :

- 사유지등에 대한 접근권(§1)
- 국립공원(national parks)(§2)
- 자연보전구역(nature reserves)(§3)
- 문화보전구역(culture reserves)(§4)
- 천연기념물(natural monuments)(§5)
- 야생(wildlife) 및 식물 보호구역(§6)
- 연안(shore)보호구역(§7)
- 환경보호구역(§8)
- 수변보호구역(§9)
- 해양탐사(§10)
- 임시금지(§11)
- 이해관계의 심사(§12)
- 훼손되지 아니한 자연구역들의 목록(§13)
- 특별보호구역들 및 특별보전구역들(§14)
- 시행세칙(§15)
- 지방자치단체들에 대한 권한의 위임(§16)

(3) 자연보전과 종의 보호

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.

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.

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.

스웨덴의 물가(shore)들은 일반적 건축을 금지함으로써 그리고 사유지에 대한 공중의 접근을 방해할 수 있는 행위를 금지함으로써 보호된다. 스웨덴에서 물가선(shoreline) 보호에 관한 임시규제는 이미 1950년대에 실시되었으며 해를 거듭하면서 일반적 금지가 강화되었다. 환경법전은 야외생활을 증진할 뿐만 아니라 야생(the wildlife)의 생활조건들을 보호하려는 목적도 지니고 있다. 누군가 스웨덴의 물가를 본다면 이러한 금지가 깨어지고 있음을 알 수 있다. 농업, 임업 및 어업에 필요한 조치들은 일반적으로 금지로부터 제외된다. 건축에 관한 면책판행은 해마다 달라졌다. 환경법전에 따르면 면책은 특정한 사유가 있을 경우에 한하여 인정된다.

정부는 환경법전(제7장)에 근거하여 야생조류의 보전에 관한 EC지침1979/409에 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

참고 자료

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.

참고자료 2 : 국민신탁 체계

1. 개 요

지속가능한 발전(ESSD)의 이념에 따라 “미래세대의 몫”을 보전함을 목적으로 하는 『문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법』(법률 제7912호: 2007.3.25 발효)(이하 “국민신탁법”이라 한다)은 제정법적 형식에서는 영국의 국민신탁법(the National Trust Act of 1907)과 유사한 구조를 취하고 관습법적 전통에서는 한국 사회의 『계』(洞契·門中契·松契·山林契·漁村契·牧場契 등)의 정신을 승계한다.

국민신탁법은 “신탁”이라는 관점에서 『신탁법』의 특별법에 해당하고 비영리 민간 부문의 사적자치를 토대로 한다는 관점에서 『민법』을 일반법으로 원용한다. 따라서 국민신탁의 법체계를 이행함에 있어서는 국민신탁법에 특별한 규정이 없는 법률관계는 신탁법을 적용하며 신탁법에 특별한 규정이 없는 법률관계는 민법을 적용한다. 국민신탁 법시행령과 국민신탁법인 정관의 운용에는 기본적으로 국민신탁법, 신탁법 및 민법이 적용된다. 신탁계획 등의 수립에서는 국토와 환경 및 문화유산 등과 관련된 각종 행정법들이 고려된다.

하위법령의 운용에서도 같은 원칙이 적용된다. 국민신탁법은 사적자치에 의한 민간 부문의 사회운동을 촉진시키고 특수법인격을 가지는 국민신탁법인의 독자성을 존중한다는 취지에서 정부입법으로 시행령만을 제정하고 시행규칙을 두지 아니한다. 국민신탁법은 다른 법령들의 경우라면 시행규칙으로 정할 사항들을 대부분 국민신탁법인의 정관에 위임하였다.

국민신탁법은 총칙(제1장), 국민신탁법인(제2장), 신탁재산(제3장), 법인의 기관(제4장), 보전협약(제5장), 보칙(제6장) 및 벌칙(제7장)으로 구성되어 있다. 시행령은 기본계획과 시행계획의 집행절차를 규정하고 문화유산 및 자연환경자산의 조사·보전·관리 방안을 구체화시키고 법인의 사업계획과 예산·결산에 관한 기준을 정하는 한편 신탁계획과 개발계획간의 대화 절차를 규정한다. 법인의 정관은 총칙(제1장), 재산(제2장), 조직(제3장), 대외관계(제4장), 보칙(제5장)으로 구성되어 있다.

2. 총 칙

(1) 개념 및 목적

“국민신탁”이라 함은 국민신탁법인(제3조)이 국민·기업·단체 등으로부터 기부·증여를 받거나 위탁받은 재산 및 회비 등을 활용하여 보전가치가 있는 문화유산과 자연환경자산을 취득하고 이를 보전·관리함으로써 현세대는 물론 미래세대의 삶의 질을 높이기 위하여 민간차원에서 자발적으로 추진하는 보전 및 관리 행위를 말한다(제2조제1호).

국민신탁은 신탁재산을 출연하는 신탁자[신탁회원]와 이를 받는 수탁자[국민신탁법인] 그리고 그 이익을 누리는 수익자[국민일반과 미래세대]의 세 주체로 법률관계를 형성한다. 국민신탁은 일반 신탁과 마찬가지로 신탁기간 동안에는 국민신탁법인이 신탁재산의 소유권을 보유한다(정관 제7조제2항).

국민신탁은 영리신탁 또는 일반적 공익신탁과 달리 기간의 정함이 없는 영구신탁을 지향하므로(정관 제7조제1항), 착오나 사기·강박 등 민법에 따른 무효사유가 존재하지 아니하는 한, 신탁계약의 해지가 불가능하다. 신탁회원의 탈퇴나 제명과 같은 개념은 원천적으로 성립되지 아니한다. 신탁관계에서는 단순한 기부나 증여 또는 모금의 경

우와 달리 신탁자는 신탁자로서의 계속적 지위를 누리며 수탁자는 “선량한 관리자의 주의의무”로서 신탁재산을 관리할 의무를 부담한다.

국민신탁법은 문화유산 및 자연환경자산에 대한 민간의 자발적인 보전·관리활동을 촉진하기 위하여 문화유산국민신탁 및 자연환경국민신탁의 설립 및 운영 등에 관한 사항과 이에 대한 국가 및 지방자치단체의 지원에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다(제1조).

(2) 문화유산과 자연환경자산

문화유산은 개념상 조상으로부터 물려받거나 현재세대들이 창안한 유형·무형의 문화적 산물이다. 국민신탁법은 문화재를 중심으로 『문화재보호법』 제2조제1항의 규정에 따른 문화재(가목), 이 문화재를 보존·보호하기 위한 보호물 및 『문화재보호법』 제2조제3항의 규정에 따른 보호구역(나목) 및 문화재와 보호물 및 보호구역에 준하여 보전할 필요가 있는 것(다목)을 “문화유산”으로 정의한다(제2조제2호).

자연환경자산은 미래세대의 몫에 초점이 모아진다. 자연환경자산은 토지나 습지 또는 야생동식물을 기초로 한다. 국민신탁법과 자연환경보전법, 습지보전법 및 야생동·식물보호법을 종합적으로 해석하면 자연환경자산의 범주는 다음과 같다.

- ① 생태경관보전지역이나¹⁾ 습지보호지역으로²⁾ 지정된 곳
- ② 생태경관보전지역·습지보호지역의 요건을 갖춘 토지나 습지³⁾
- ③ 멸종위기 야생 동식물⁴⁾
- ④ 야생 동식물 특별보호구역으로⁵⁾ 지정된 곳

1) 『자연환경보전법』 제12조제1항의 규정에 따른 지역

2) 『습지보전법』 제8조제1항의 규정에 따른 지역

3) 생태경관보전지역 또는 습지보호지역으로서의 요건을 갖추었으나 지역지정이 되지 아니한 곳을 말한다. 『국민신탁법』 제2조제3호 본문 참조

4) 『야생동·식물보호법』 제2조제2호의 규정에 따라 지정된 멸종 위기종 야생 동식물

5) 멸종위기종을 보호하기 위하여 『야생동·식물보호법』 제27조제1항에 의하여 지정

- ⑤ 야생 동식물 보호구역에 준하여⁶⁾ 보호할 필요가 있는 곳

3. 신탁계획등

(1) 기본계획

국민신탁법은 신탁재산의 확보 및 보전과 관련하여 세계적으로 유례가 없는 특별한 장치들을 갖추고 있다. 하나는 신탁기본계획(제5조) 체계이고 다른 하나는 행정계획과의 협의(제21조) 절차이다. 국민신탁법은 신탁재산의 확보를 위하여 사적자치를 최대한 보장하지만 이러한 사적자치는 행정계획 또는 개발사업등과 상충될 소지가 있어 적법절차(정당한 法の 절차 due process) 원리에 따른 사전공시[事前通知 prior notice]와 특정이 필요하다. 국민신탁법인은 기본계획(10년단위)을 수립하여 법인이 세운 신탁재산 확보 및 보전 구상을 미리 밝혀야 한다(제5조제1항).

국민신탁법(제9조)에 따라 공개된 보전재산은 매각·교환·양여·담보·신탁이 불가능하고 이를 위반한 행위는 무효로 하는 등(제10조제2항)의 강력한 법적 보호를 받기 때문에 신탁재산을 염두에 둔 각종 행정계획 또는 개발사업자가 이를 피해갈 수 있는 길을 열어 두어야 한다. “보전재산”이라 함은 국민신탁법인의 재산 중 문화유산 또는 자연환경자산에 해당하는 것을 말한다(제2조제4호).

기본계획에는 문화유산 및 자연환경자산의 취득 및 보전·관리를 위한 목표·추진전략에 관한 사항(제1호), 보전재산의 기준·분류에 관한 사항(제2호), 보전재산으로 취득할 필요가 있는 대상물의 조사 및 목록작성에 관한 사항(제3호)이 포함되어야 한다(제5조제2항).

된 곳

6) 『야생동·식물보호법』 제33조에 따라 시·도 보호구역 수준의 보호가 필요한 곳

국민신탁법은 기본계획과 행정계획 및 개발사업 등이 충돌하지 아니하도록 예방장치를 갖추고 있다. 국민신탁법인은 기본계획을 수립하고자 하는 때에는 미리 해당 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다(제5조제3항). 국민신탁법인은 기본계획을 수립하고자 하는 때에는 당해 기본계획에 포함되는 사항이 국가의 국방·군사, 농지·산림 또는 개발 등에 관한 정책·사업과 상충되는지 여부에 관하여 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다(제5조제4항).

국민신탁법인은 기본계획을 수립한 때에는 해당 중앙행정기관 및 관계 중앙행정기관의 장에게 이를 송부하여야 한다(제5조제5항). 기본계획을 변경하고자 하는 경우에도 경미한 사항을 제외하고는 같은 절차를 거쳐야 한다(제5조제6항). 경미한 사항의 변경범위는 시행령(제2조)에서 규정한다.

(2) 시행계획

연도별 시행계획(제6조)은 기본계획을 이행하기 위한 수단이다. 시행계획의 수립과 변경은 기본적으로 기본계획의 규정을 준용한다(제6조제2항). 시행계획에는 1)문화유산 및 자연환경자산의 취득 및 보전·관리에 관한 당해 연도 목표 및 추진전략에 관한 사항, 2)당해 연도에 보전재산으로 취득할 필요가 있는 대상물의 목록, 3)당해 연도의 보전재산 취득 및 보전·관리에 드는 비용의 산정과 재원의 조달방안에 관한 사항, 4)보전재산의 취득 및 보전·관리사업에 관한 사항 5)그밖에 홍보·교육·국제협력 등 주요사업에 관한 사항을 포함하여야 한다(영 제3조).

자연환경국민신탁법인은 해당 중앙행정기관의 장 및 관계 중앙행정기관의 장과 시행계획을 협의할 경우에 보전재산(차기 연도에 지정이 예상되는 재산을 포함한다)의 목록을 덧붙인다(정관 제20조제1항). 법

인은 시행계획 초안을 자체 홈페이지 등에 게시할 수 있다(동조제2항). 이사회는 시행계획의 초안을 평의회에 제출하여 심의를 받고 총회의 승인을 받아야 한다(동조제3항). 시행계획안에 대한 의견수렴 또는 시행계획의 고시에 관하여서는 기본계획의 수립 및 시행에 관한 절차(정관 제19조제1항 및 제3항)를 준용한다(동조제4항).

(3) 법정 계획간의 대화

기본계획(제5조)과 이에 따른 시행계획(제6조)은 보전재산의 체계적 확보와 안정적 보전의 두 가지를 목표로 한다. 보전재산을 안정적으로 보전하기 위하여서는 보전재산의 처분 제한(제10조제2항)과 함께 보전재산에 대한 개발계획의 수립을 제한하여야 한다. 국민신탁법은 후자를 이행하기 위한 수단으로서 「행정계획 등의 협의」 제도를 규정한다. 즉 보전재산을 침해할 가능성이 있는 행정계획 또는 개발사업은 국민신탁법인의 신탁계획과 조화를 이루어야 한다.

관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장(이하 “관계행정기관의 장”이라 한다)은 국민신탁법인의 보전재산에 직접적인 영향을 미치는 행정계획을 수립·확정하거나 개발사업을 허가·인가·승인·면허·결정·지정 등(이하 “허가등”이라 한다)을 하고자 하는 때에는 그 영향을 미리 검토하여 해당 중앙행정기관의 장에게 협의를 요청하여야 한다.

다만, 당해 행정계획 또는 개발사업이 「환경정책기본법」 제25조의2의 규정에 따른 사전환경성검토대상 또는 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」 제4조제1항의 규정에 따른 영향평가대상사업(환경영향평가의 대상사업에 한한다)인 경우에는 환경부장관과의 협의를 생략할 수 있다(제21조제1항).⁷⁾

7) 국민신탁법 제21조제1항 단서에 따라 환경부장관과의 협이가 생략되는 경우에 국

행정계획은 당해 계획의 수립·확정 전에 그리고 개발사업은 당해 사업의 허가 등을 하기 전에 협의를 마쳐야 한다(제21조제2항). 관계 행정기관의 장이 해당 중앙행정기관의 장에게 협의를 요청하는 때에는 미리 당해 행정계획 또는 개발사업에 관한 국민신탁법인의 의견을 조회한 후 그 결과(개발사업의 경우에는 사업시행자가 국민신탁법인의 의견을 조회한 결과를 말한다)를 첨부하여야 한다(제21조제3항).

관계행정기관의 장은 조회한 국민신탁법인의 의견을 검토하고 합리적이라고 인정되는 경우에는 이를 당해 행정계획 또는 개발사업에 반영하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다(제21조제4항). 협의의 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로8) 정한다(제21조제5항).

(4) 보전·관리계획

국민신탁법인은 기본계획 및 시행계획에 따라 전체 보전재산을 구성하는 각각의 문화유산 및 자연환경자산에 대하여 이사회 의결을 거쳐 보전·관리계획을 수립하여야 한다. 다만, 효율적인 보전·관리를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 각각의 문화유산 및 자연환경자산을 통합하여 보전·관리계획을 수립할 수 있다(제7조제1항). 보전·관리계획의 수립 및 시행에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정한다(제7조제2항).

자연환경국민신탁법인 정관은 보전대상의 범주를 구체화시킨다. 보전재산은 관계 행정기관의 장이 공표한 한반도 3대 생태축(백두대간·비무장지대·도서연안)과 수변구역(강변과 호소를 포함한다) 및 과

민신탁법인은 보전재산의 보전을 위하여 『처분불능의 원칙』(법 제10조제2항)을 원용할 수 있다. 국민신탁법인이 법(제10조제2항) 규정을 위반하여 보전재산을 매각·교환·양여한 때에는 2천만원 이하의 과태료 처분을 받는다(제23조제1항제1호).

8) 문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법 시행령 제14조(행정계획 등의 협의 절차) 참조

학적으로 중요하거나 생태적으로 민감한 자연환경자산(해안사구나 제주곶자왈 등) 중에서 “국가적 이익”(national interest)이⁹⁾ 있거나 미래세대(future generation)를 위하여 보전할 가치가 있는 자산을 대상으로 한다(정관 제8조제1항). 보전재산의 발굴 및 지정에 관한 세부사항은 법인의 조사개발규정으로 정한다(동조제2항).

(5) 보전협약

보전대상에 속하는 자연환경자산을 신탁에 넣을 수 없거나 그에 대한 신탁관계의 설정이 부적절한 경우가 있다. 이 때에는 신탁관계를 설정하지 아니하고 해당 자연환경자산의 소유자 또는 점유자와 국민신탁법인이 보전협약을 체결하는 것으로서 국민신탁이 목적하는 바를 달성할 수 있다.

국민신탁법인은 문화유산 및 자연환경자산의 효율적인 보전·관리를 위하여 문화유산 및 자연환경자산의 소유자·점유자 또는 대리인과 협약(이하 “보전협약”이라 한다)을 체결하고, 소유자·점유자 또는 대리인이 당해 문화유산 및 자연환경자산을 성실하게 보전·관리할 수 있도록 필요한 지원을 하거나 당해 문화유산 및 자연환경자산을 대차하여 직접 보전활동을 할 수 있다(제19조제1항).

보전협약의 내용 및 체결방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정한다(제19조제2항). 보전협약은 경관관리협약, 개발유보협약, 공중이용협약, 보전지원협약, 주위통행협약 및 임대차협약 등을 내용으로 할 수 있다(정관 제26조제1항). 국민신탁법인은 보전협약의 상대방(관계 행정기관 또는 공기업 등을 포함할 수 있다)에게 적절한 수익

9) 국민신탁의 설정요건으로서 “국가적 이익”(national interest)은 국민신탁과 지역신탁(local trust)을 구분짓는 기준으로 원용되기도 하지만 상대적인 개념이다. 신탁재산의 소재지나 규모는 “국가적” 요소에 해당하지 아니한다.

기회를 알선·부여하거나 자산관리기법 또는 경제적·기술적 지원 등을 제공할 수 있다(정관 제26조제2항). 국민신탁법인은 보전협약의 기준·조건·기간·절차 또는 이행방안 등을 보전협약규정으로 정한다(정관 제26조제3항).

국민신탁법인과 보전협약을 체결한 문화유산 및 자연환경자산의 소유자·점유자 또는 대리인은 당해 재산의 권리관계가 변동되었거나 변동될 것으로 예상되는 때에는 그 사실을 지체없이 국민신탁법인에 통지하여야 한다(제20조).

(6) 협력계약

자연환경자산을 모두 국민신탁법인이 조사·개발하기 어려운 경우가 있다. 또 확보된 신탁재산을 국민신탁법인이 직접 관리하기에 부적절한 경우도 있다. “신탁의 친구”들인 공유화 운동단체들로부터 신탁받은 재산을 그 단체에 다시 관리를 맡겨야 할 경우도 있다. 이러한 경우에 대비하여 자연환경국민신탁법인 정관은 민법에 따른 위탁계약·수탁계약 기타의 협력계약 제도를 도입하였다.

법인은 신탁관계의 형성·변경 또는 신탁재산의 조사·개발 또는 관리 등에 관하여 관계 행정기관·시민사회단체(NGO)·기업·공동체 또는 이해관계자 등과 협력계약·위탁계약 또는 수탁계약을 체결하거나 양해각서를 교환할 수 있다(정관 제27조제1항). 협력계약 등의 방법과 절차 또는 이행방안 등은 협력계약규정으로 정한다(정관 제27조제2항).

참고자료 3 : MOU에 의한 관리¹⁾

미국 연방정부는 퇴적물질(dredging material)에 관하여 여러 가지 관련법령들이 경합하고 여러 행정청들의 관할이 중첩됨을 인식하고 1994년에 교통부장관 명의로 『미국 준설공정 : 개선이행계획』(The Dredging Process in the United States : An Action Plan for Improvement)을 발표하였다. 이에 기초하여 국가준설단(The National Dredging Team : NDT)이 창설되었다.

국가준설단(NDT)은 2001년에 플로리다에서 개최된 이해관계자 워크숍을 통하여 2001년부터 2010년까지를 겨냥한 『준설물질관리 : 10개년 이행의제』(Dredged Material Management : Action Agenda for the Next Decade)를 작성하고 준설물질의 활용, 지역적 퇴적물관리, 떠오르는 쟁점 및 지역준설단(Regional Dredging Team)들의 강화를 포함하는 22개의 권고안을 발표하였다.

준설단은 국가준설정책의 이행을 촉진시키는 협의체[포럼]이다. 준설단(NDT)의 활동목표는 2003년에 개정된 준설단 정관(Charter)에 나타나 있다. 준설단은 참여하는 연방기구들 상호간에 준설문제에 관한 의사소통, 협력 및 결정의 촉진을 목표로 한다. 준설단에 참여하는 행정기구들은 다음과 같다.

[국가준설단(NDT) 참여기구]

U.S. Environmental Protection Agency (Co-chair)

U.S. Army Corps of Engineers (Co-chair)

Maritime Administration

1) “About the National Dredging Team”, <http://www.epa.gov/owow/oceans/ndt/about.html>

참고자료

NOAA's National Marine Fisheries Service

NOAA's National Ocean Service

Fish and Wildlife Service

U.S. Coast Guard

준설단을 규율하는 별도의 실정법이 존재하지는 아니한다. 준설단은 관계 행정청간의 합의에 의하여 작성된 정관(Charter)에 의하여 규율된다. 준설단에의 참여는 강제적이지 아니하다. 참여하는 행정청들은 이행의제(Action Agenda)에 구체화된 각자의 책무를 완수한다. 이행의제들의 작성과 수행은 관련 실정법들에 기초한다. 준설단의 활동을 규율하는 연방법률은 다음과 같다.

[국가준설단(NDT)의 입법적 권능]

Federal Water Pollution Control (Clean Water) Act

Marine Protection, Research, and Sanctuaries Act

Rivers and Harbors Act of 1899

Fish and Wildlife Coordination Act

Endangered Species Act

Coastal Zone Management Act

Merchant Marine Act

National Environmental Policy Act

Water Resources Development Acts

Magnuson-Stevens Act

Marine Mammal Protection Act

준설단(NDT)이 창설된 후에 1994년의 개선이행계획(Action Plan)에 담긴 권고안을 실현하기 위한 노력들이 추진되었고 그 대부분이 달성

되었다. 이 과정에서 퇴적물 및 준설과 관련된 여러 가지 지침과 실행계획 및 프로그램들이 마련되었다. 관련된 문서들의 목록은 다음과 같다.

[지침 및 프로그램]

- Guidance Document for Development of Site Management Plans for Ocean Dredged Material Disposal Sites
- Local Planning Groups and Development of Dredged Material Management Plans (PDF, 37 pages, 258 KB, about PDF)
- Procedures to Elevate Issues from Regional Dredging Teams and Local Planning Groups to the National Dredging Team
- Dredged Material Management and State Coastal Management Programs: Lessons from a Workshop in New Orleans, Louisiana in January 1999
- National Coastal Program Dredging Policies : An Analysis of State, Territory, and Commonwealth Policies Related To Dredging and Dredged Material Management. (PDF, 320 pages, 1.2 MB, about PDF) April 2000