

自然環境保全의 체계화 方案

〈연재Ⅳ〉

이덕길 / 환경청 환경생태과장

3. 문화공보부

문화공보부는 “문화재를 보존하여 이를 활용함으로써 국민의 문화적 향상을 도모함과 아울러 인류문화의 발전에 기여함을 목적”으로 하는 문화재보호법에 따라 유형문화재, 무형문화재, 기념물(동물과 그 서식지·번식지·도래지, 식물과 그 자생지, 광물·동굴)로서 학술상 가치가 큰 것을 대상으로 국가지정문화재, 시·도 지정문화재 또는 문화재 자료로 지정하여 관리하고 있다. 문화공보부장은 문화재위원회의 심의를 거쳐 기념물중 중요한 것을 사적, 명승 또는 천연기념물로 지정하게 되는데 명승 또는 천연기념물로 지정된 구역 또는 보호구역안에서 동·식물·광물을 포획·채취하거나 이를 구역 밖으로 반출하는 행위, 국가지정문화재의 현상을 변경하거나 그 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위는 사전에 문화공보부장의 허가를 받아야 한다. 천연기념물의 지정기준은 동·식물, 지질·광물, 천연보호구역으로 나누어 동·식물에서는 한국 특유의 동·식물과 그 서식지·생장지, 학술상 가치가 큰 사충·명목·노거수, 기형목, 대표적 원시림·대표적 고산식물지대, 또는 진귀한 산림상, 유용한 동·식물의 원산지 등으로 구분하고 지질·광물은 거대한 석회동 또는 저명한 동굴, 특이한 암석 또는 지형, 학술상 특히 귀중한 표본 등을, 천연보호구역은 보호할만한 천연기념물이 풍부한 표적인 구역으로

정하고 있다.

문화공보부는 문화재보호국이라는 외국을 두어 문화재보호업무를 담당하게 하고 있으며 천연기념물 지정·관리업무도 문화재보호국의 1개과(문화재 1과)에서 관장하고 있다.

여기에서 대두되는 의문은 첫째, 천연기념물로서의 동·식물과 지질·광물 또는 천연보호구역이 문화재의 범주에 속하느냐는 것과, 둘째는 이러한 특이하고 진귀한 동·식물과 그 서식지·생장지·도래지 등을 문화공보부에서 관리해야만 하느냐는 것이다.

어느면에서 보나 자연환경 내지는 자연생태계의 영역에 속하는 이들 업무가 문화공보부에서 관장하게 된 근본적 이유는 우리나라가 일본의 법령과 제도를 거의 원형대로 도입할 수 밖에 없었다는 역사적 배경이 첫째 원인이고 1960년 문화재보호법을 제정하던 당시에는 정부조직상 천연기념물 내지는 야생생물보호를 담당할 부서가 없었던 탓이라고 말할 수 있다. 현재 정부조직이 보다 체계화되고 분권화·전문화되는 추세에 비추어 천연기념물 관리업무의 관장기관에 대한 다방면의 검토가 필요하다고 본다.

4. 내무부

1977년 10월 5일 고 박정희대통령이 “자연보호를 위한 범국민운동을 전개하기 위하여 정부안에 필요한 기구를 설치하고 민간기구도 결성, 서로 협조하여 이 운동을 본격적으로 추진

할 수 있는 방안을 강구하라”는 지시에 따라 다분히 정치적 의도가 담긴 자연보호운동이 내무부의 막강한 행정력을 바탕으로 추진되었다.

박대통령의 지시에 따라 마련된 것이 자연보호위원회, 자연보호실무위원회, 자연보호중앙협의회, 시도, 시군구 자연보호협의회 및 각급 자연보호회였다. 그리고 자연보호를 담당하는 행정기구로 내무부에 자연보호담당관실, 시도에는 새마을지도과내에 자연보호계가 설치되었다.

국무총리를 위원장으로 하고 유관개발부처의 장관을 위원으로 하는 자연보호위원회는 자연보호에 관한 기본계획과 주요정책을 심의·조정하도록 되어있고, 내무부 차관보를 위원장으로 하고 유관부처의 국장급을 위원으로 하는 자연보호실무위원회는 실무적인 조정과 협의를 거쳐 자연보호위원회의 운영을 돕도록 되어있는 하부조직이다. 한편 민간조직으로 자연보호중앙협의회는 산하 자연보호협의회나 자연보호회들에 의한 상향식조직이 아니고, 도·시·군·구에 설치된 자연보호협의회가 그 행정관서의 장을 회장으로 하는 조직이며, 직장·단체·지역·보호대상별로 조직된 자연보호회와의 유기적 관계가 미흡하나 각종 개발행위로 인해 자연이 입는 충격을 극소화시키기 위한 이들 조직의 노력이 전혀 없는 것은 아니지만 그 일환에 참여할 수 있도록 전문가적 집단으로 인정 못받고 있는 제도상의 결함이 있다.

자연보호운동의 실천조직이고 기초핵심조직인 자연보호회는 총 63,557개소에 10,763천이나 동 보호회원의 57%인 615만여명은 학생으로 되어있다. 이는 환경교육의 제도적 장인 학교를 제외한 나머지 보호회의 회원수가 전국에 460만정도임을 뜻하고 이는 출발당시 직능단체 보호회의 위원수 700만의 65% 정도에 머물러 있음을 뜻한다. 다만, 지역자연보호회만이 '86년의 단체수나 회원수에 있어서 '78년에 비해 증가하였음이 기록할 만하나 이것도 '82년도의 수치에 비해보면 퇴조현상을 띠고 있음을 알 수 있다. 결국 자연보호회를 중심으로 우리나라의 자연보호운동을 보면 1982년을 정점으로 전반적인 낙조현상을 띠고 있는데 직능단체의 경우가 가장 심하고, 지역단체로 정

체현상을 띠고 있는데 그 공백을 학교자연보호회가 메우고 있음을 알 수 있다. 따라서 환경교육을 당연한 교과과정으로 갖고있는 학교의 자연보호활동을 논의로 한다면 우리나라 자연보호운동의 열기는 냉각되었다고 하지 않을 수 없다.

자연보호운동이 사양화하는 이유는 제도적 뒷받침이 없이 일과성 쓰레기줍기를 중심으로 하는 운동방향의 안이성에서 나온 결과라 하겠다. 자연환경보전에서 국민참여가 아무리 강조해도 지나침이 없다는 점을 유의하여 자연보호운동의 재충전과 활성화 대책의 조속한 강구가 필요하다고 판단된다.

5. 환경청

“환경오염으로 인한 피해를 예방하고 자연환경과 생활환경을 적정하게 보전·관리함으로써 현재와 장래의 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있게 함을 목적”으로 1977년 제정된 환경보전법은 동법 제9조(자연환경의 보전)에서 환경청은 자연환경의 보전을 위해 생물의 생육환경 또는 자연생태계에 대한 조사를 실시하고 그 조사결과 특별히 보전하여야 할 필요가 있는 지점을 자연환경보전지역으로 지정할 것을 건설부장관에게 요청하고 자연환경보전지역안에서 자연생태계의 보전을 위하여 특히 필요한 지역을 환경청장이 자연생태계보전구역으로 지정하고 자연생태계의 보호를 위하여 필요한 조치를 할 것을 관계기관에 요청하는 것을 규정하고 있다. 또한 동법 9조의 2(야생동·식물의 보호)에서 환경청은 타법률, 즉 조수보호 및 수렵에 관한 법률, 수산업법, 산림법 등에 의해 보호받지 못하는 야생동·식물의 보전이 위태롭게 되었을 때에는 자연생태계의 균형 유지와 이들의 멸종방지를 위해 채취, 포획, 이식, 상거래 등을 금하는 조치를 취할 것을 규정하고 있다.

환경청은 자연환경보전업무를 담당하는 조직으로서 환경생태과를 두고 1982년부터 1985년까지 울산시, 설악산국립공원, 남해지역, 경남 함안의 자연늪지 등 특정지역에 대한 자연생태계 표본조사를 실시하였고 '86~'90년까지 5개년 계획으로 전국의 하천, 호소, 해역, 육지를 대상으로 생물의 생육환경, 동·식물의 분

포상향, 자연의 변화상태 등을 파악하기 위한 자연생태계 전국조사사업을 시행하고 있다.

1990년도에 동 전국조사가 완료되면 그 결과에 따라 자연환경보전의 기본방향과 원칙, 자연환경보전지역 및 자연생태계보전지역의 지정, 야생동·식물 및 그 보호구역 지정, 자연생태계보전을 위한 투자사업계획 등 자연환경보전기본계획을 수립하여 시행할 계획으로 있다. 단, 동 기본계획이 수립되기 전이라도 특정지역생태계 또는 특정야생동·식물이 보호조치를 받아야 할 필요성이 있을 경우에는 이에 필요한 법적·행정적 조치를 할 당위성이 있다.

환경청이 가지고 있는 자연환경의 파괴를 미연에 방지하기 위한 수단으로는 환경영향평가제도가 있다. 환경영향평가제도는 각종 개발사업계획을 수립하기 전에 환경에 미칠 영향을 사전에 조사하고 예측하여 환경에 미치는 피해를 최소화 하는 방안을 강구함으로써 개발사업의 시행으로 인한 환경의 손상을 사전에 예방하고자 마련한 제도로서 자연환경의 합리적 이용과 보전을 위한 수단으로 이용되고 있다.

환경보전법 제 5조 및 5조의 2에 근거규정이 있으며 도시개발, 산업입지 및 공업단지조성, 에너지개발, 항만건설, 도로건설, 수자원개발, 철도건설, 공항건설, 매립 및 개간, 아파트지구의 개발, 관광단지의 개발 등 11개 사업을 대상으로 실시하고 있는바 1987년말까지 총 69건의 환경영향평가를 시행하였다. 환경영향평가제도 이외에도 정부 각 부처의 중요개발계획 수립시에 환경청과 사전협의를 실시하는바 국토이용계획 수립과 그 변경, 국립공원 지정, 산업기지개발구역 지정 등이 그 내용이다. 그러나 환경영향평가이든 부처간 협의이든 환경청이 제시하는 의견을 개발사업시행주체가 받아들이지 않는 경우 이를 규제할 제도적 장치가 없어 본래의 자연환경보전목적을 충분히 달성하지 못한다.

환경청이 자연환경보전의 책무를 올바르게 이해하지 못하고 그 기능을 충분히 수행하지 못했다고 비난받아야 할 사유는 아래의 몇 가지로 대별할 수 있다. 첫째, 그 이론이 옳던 그르던 환경보전법에서 환경의 자연환경과 생활환경으로 대별하여 분류하면서도, 다시 말하면 자연환경보

전이 환경행정의 핵심이요 지주임에도 환경보전법상으로는 조직상으로는 지극히 소홀히 다루고 모든 기능과 노력을 환경오염에 편중하여 기울었다는 것이다. 물론 이러한 문제는 환경청이 후발기관으로서 관련업무를 선점하고 있던 각 부처의 기득권 주장을 보건사회부 산하의 외청으로 발족시 효과적으로 대응하여 자리잡기 힘들었다는 점은 인정하나 일본의 환경청이 1971년에 발족하여 자연환경보전업무의 대부분을 관장하도록 했던 경우와 비교하여 볼때 당시 고위정책결정자의 좁은 안목이 환경행정의 왜곡을 가져왔다고 결론지을 수 밖에 없다. 둘째, 중앙환경행정기구를 설치하면서 그 지위를 청 단위로 함에 따라 환경보전의 중요성, 타당성을 최고 정책결정기관에서 주장할 수 있는 기회마저 박탈당하고 이에 따라 효과적인 개발규제권의 수행을 불가능하게 한 점이며, 셋째로는 환경청 자체로서도 자연환경과 생태계의 보전이 차지하는 비중을 스스로 낮게 함으로써 환경보전법에서 규정한 자연생태계 또는 야생동·식물 보호를 위한 조치가 현재까지 1건도 이루어진 것이 없는 실정이다.

제 4 장 자연환경보전의 체계화 방안

이제까지 자연환경의 중요성과 그 훼손의 원인, 우리나라의 국토, 산림, 자연생태계, 야생생물, 자연보호운동 등 자연환경보전현황과 자연환경행정과 관련한 조직, 법령 및 사업에 대해 살펴보았다. 헌법 제 35조는 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”라고 환경권을 명시하고 “환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다”라고 규정하고 있다. 이러한 헌법의 환경권조항과 관련하여 당연히 대두되는 의문은 첫째 우리는 건강하고 쾌적한 환경에서 살고 있는가? 다시말해서 우리에게 주어진 환경권을 충분히 향유하고 있는가? 하는 점이고, 둘째는 우리가 건강하고 쾌적한 환경에서 살지 못하고 있다면 그 원인은 무엇인가?, 셋째로는 우리국민의 환경권을 최대한 보장받자면 국가와 국민이 어떤 노력을 해야 하는가를 구명하는 것이다. 우리의 자연환경질에 만

족하고 있다면 두번째 이하의 의문은 애초부터 성립이 되지않는다. 자연환경의 현황은 많은 문제를 안고있고 자연환경보전을 위한? 행정과 법률제도 또한 미흡하기 짝이없다. 환경보전법이 제정된지 9년이 되었으나 자연환경보전을 위한 기본계획하나 준비되어있지 못한 실정이다.

우리나라의 자연환경보전업무를 보다 효율화하고 체계화하기 위한 방안을 행정조직, 관련법령개폐 등 주요문제를 각 항목별로 다루고자 한다.

제 1 절 자연환경보전의 당면과제

1980년대 후반에 접어들면서 우리나라는 정치와 경제와 사회·문화등 각 방면에서 큰 변화를 겪고있다. 이러한 변화를 선도한 것이 경제의 급속한 발전이었다. 경제의 고도성장에 따라 1986년도부터 우리의 무역은 흑자기조로 들어섰고 국민생활수준도 향상되면서 민주화와 사회정의의 구현, 소득의 균형배분 등 욕구가 분출하였고 국가와 사회는 이러한 국민적 욕구를 성취하려는 방향으로 나가고 있다.

우리의 정치적, 경제적, 사회적목표가 민주화, 선진화, 복지의 증진이라면 환경보전의 목표는 무엇인가를 당연히 생각해볼 필요가 있다.

우도궁은 환경질의 피라미드 개념을 주장하고 이를 5단계로 나누었다. 제 1 단계는 생물학적 안전의 단계로서 생물종의 일원인 인간의 생물학적 생존, 생명유지, 건강 등과 관계가 있다.

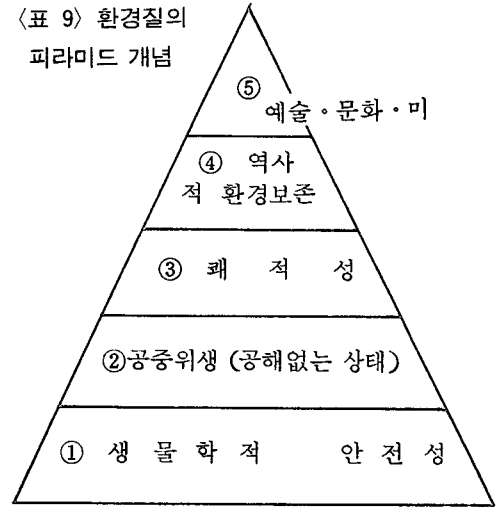
환경질의 가장 기초를 형성하는 하부구조이다. 제 2 단계는 공중위생으로서 폐기물처리, 하수처리와 같은 도시환경위생 문제와 대기오염, 수질오염, 소음·진동 등 인간의 건강에 직접적으로 관계되는 환경오염(공해)이 중심과제이다.

제 3 단계는 쾌적함 또는 Amenity 라고 불리는 생활의 질 또는 환경의 질이 그 과제이다.

자연환경보전과 종의, 다양성을 보지하는 생태계의 균형유지 등이 범주에 속한다. 제 4 단계는 역사적·문화적 환경의 보전이며, 제 5 단계는 환경질의 최고단계로서 아름다움, 문화, 예술의 욕구충족 단계이다.

환경행정은 이 5단계의 조건을 모두 충족하

〈표 9〉 환경질의 피라미드 개념



(우도궁, 환경창조의 행정학연구원, 1984.)

는 것을 목표로 해야한다. 환경질 피라미드의 낮은 위치에 있을수록 생존의 위협과 관계되는 것이며 높은 단계일수록 정신적 만족도를 저하시켜 환경에 대한 불만이 증대한다. 또한 환경행정의 발전단계도 환경질 피라미드의 하층단계에서 상층단계로 진전된다.

우리나라의 환경보전은 어느 단계에 와 있는가? 흑자간에 이론의 여지가 없는것은 아니지만 우리나라는 현재 환경질 피라미드의 제 2 단계(공중위생)에서 제 3 단계(쾌적한 환경질)로 이행해가는 과정에 있다고 생각한다.

우리나라의 환경오염문제는 이제 해결의 실마리가 풀리고 있다. 대기오염의 경우 청정연료의 공급, 저공해자동차의 보급, 각개 공장의 연소시설 개선과 오염방지시설의 설치·가동 등으로 대도시 대기오염도를 기준치이하로 낮출수 있다는 확신이 서 있다. 하천수질오염은 현재 대도시에서 중소도시로 확대되어가고 있는 하수처리장의 건설과 공장의 폐수처리시설의 일반화로 이 후진국형 오염문제는 점차 사라져갈 것이며 폐기물관리예의 투자도 확대 일로에 있다. 한마디로 말해서 우리나라의 환경오염문제는 가용한 기술능력은 확보된 채 국민과 기업인과 정부가 어느 수준의 환경목표를 위해 어느 정도의 자금을 부담하느냐 하는 선택의 문제이다. 그러나 제 3 단계(쾌적한 환경질)의 과제에 대해서는

목표의 설정은 커녕 현 실상과 문제점의 파악조차도 적으로 제시된 바가 없는 것이 우리의 현실이다. 우리가 당면하고 있는 문제의 실체조차 파악하고 있지 못한 점에 대해 깊은 반성과 새로운 각오가 있어야 한다.

자연환경보전의 당면과제와 그 해결방안을 모색함에 있어 자연환경이 가진 특수성과 타부문의 상호연관성 등을 감안할 때 다음과 같은 자연환경보전의 기본원칙을 명확히 할 필요가 있다.

첫째, 개발과 보전은 반드시 조화되고 균형되어야 한다. 따라서 자연환경의 이용과 자연자원의 개발은 자연생태계와 생물종의 다양성이 유지된다는 전제아래서 이루어져야 한다.

둘째, 정부는 국가의 균형발전과 국민복지의 향상을 위해 자연환경보전에 정책적 배려를 하고 필요한 제도, 인력 및 예산의 확보에 힘써야 한다.

셋째, 자연환경은 생활환경과 더불어 환경행정의 양대 지주로서 동일한 체계, 원칙, 철학에 따라 보전·관리되어야 한다.

넷째, 국민은 자연환경보전을 위해 노력해야 하고 이에 참여하는 기회가 확대되어야 한다.

위에 열거한 4가지 원칙에 따라 우리의 자연환경보전 현황을 검토하여 불때 그 문제점을 보다 명확히 할 수 있으며 대개 다음과 같은 몇 개의 당면 과제로 정리할 수 있다.

첫째, 자연환경보전에 대한 정책의지의 강화이다.

이제까지 개발과 보전의 대립에서 개발이 대부분의 경우에서 우위를 차지함으로써 국토의 이용에 있어 개발목적지역은 증가하고 보전목적

지역은 감소하여 왔으며, 그 결과 개발사업의 추진과정에서 자연경관이 훼손되고 야생동·식물의 서식처가 파괴되었으며 이로 인해 생태계의 동적 균형이 상실되고 멸종위기종이 증가하고 있다.

이제 우리나라의 국가발전단계로 보아 환경오염을 중심으로 한 생활환경의 개선에서 쾌적한 환경의 질을 추구하는 자연환경의 보전으로 이행할 시기에 도달하였으며, “개발에 우선하는 보전”정책의 도입을 적극적으로 검토해야 한다.

둘째, 자연환경행정체제를 합리화 하고 그 기능을 강화해야 한다.

보전목적기관의 지위가 하위조직인 관계로 이제까지 환경보전을 위한 적극적 개발규제권이 행사되지 못하였고 국무회의, 장관관회의 등 고위정책결정과정에서 환경정책 채택주장이 미약하였던 점과 자연환경보전기능이 건설부, 산림청, 문화공보부, 내무부, 환경청 등에 분산되어 있어 종합적이고 일관된 정책수행이 불가능한 점을 보완하여 업무의 상호연계성을 부여하고 업무추진의 효율성을 제고할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

셋째, 개발권과 개발규제권의 분리가 필요하다.

개발목적부처가 보전업무를 동시에 관장함으로써 자연환경의 보전이 당연히 무시되거나 상대적으로 소홀해질 수 밖에 없다. 따라서 자연환경행정과 개발행정간의 견제와 균형을 위해 개발목적부처의 자연환경보전업무는 반드시 보전업무 담당기관으로 이관되어야 한다.

〈다음호에 계속〉

우리모두 환경보전

- 공장·세차장 등에서 나오는 폐수는 깨끗이 정화합시다.
- 정화조는 반드시 1년에 한번씩 청소합시다.
- 합성세제는 포장지의 표시에 따라 알맞게 사용합시다.
- 음식찌꺼기는 하수구에 버리지 말고 따로 싸서 버립시다.
- 하천이나 빈터에 오물을 버리지 맙시다.
- 자연보호에 적극 참여하여 쾌적한 환경을 이룩합시다.