

自然環境保全의 체계화 方案

〈연재Ⅲ〉

이덕길 / 환경청 환경생태과장

5. 야생동·식물 보호

우리 나라에서 서식하거나 자생하는 야생동·식물은 조류가 328종, 포유류가 109종, 파충류 27종, 양서류 14종, 곤충이 7,200여종이 있고 식물이 4,200여종이 있다.

야생동·식물은 자연생태계의 주체로서 종별 분포와 서식밀도에 따라 생태계의 특징이 나타난다. 산림청 임업연구원이 야생조수의 보호·증식과 수렵장의 적정운명을 위해 1987년에 실시한 야생동물 실태조사에 의하면 근래에 와서

조류와 포유류의 서식밀도가 현저히 증가하였다.

전국 98개 고정조사구에서 실시한 주요 수렵대상 조수류 11종에 대한 ha당 평균밀도는 평이 0.141마리로서 1976년에 비해 2.7배, 멧비둘기는 0.257마리로 2.6배, 참새는 4.586마리로 20.7배가 증가하였다.

이밖에도 과거 10년간 다람쥐는 1.4배, 멧토끼는 2.4배, 노루는 5.5배 늘어난 것으로 조사되었으며 멧돼지도 그 수가 상당히 증가한 것으로 판단된다.

우리나라의 야생동·식물 보호를 위한 활동에는 첫째 산림청이 산림의 보호·관리와 관련하여 실시하는 조류 및 포유류의 보호·증식 및 수렵에 관한 사항, 둘째 문화공보부 문화재관리국이 희귀동·식물 보호를 위한 천연기념물 지정·관리, 셋째로는 환경청이 위의 두가지 경우에 들지않는 일반야생동·식물을 보호하기 위한 조치가 있다.

산림청은 조수보호 및 수렵에 관한 법률에 근거하여 조류 390종과 포유류 86종등 총 476종을 야생조수로 지정하였고 이중 수렵조수는 25종, 유해조수는 야생동물 실태조사 결과에 따라 특정종을 유해조수로 지정하고 있다.

또한 조수의 도래지 또는 번식지 보호를 위해 370개소 925ha의 조수보호구를 지정하였는바 여기에는 산림조수서식보호구가 52개소, 대규모서식보호구가 5개소, 집단도래보호구가 41개소, 집단번식 보호구가 15개소, 유치지구보

〈표 6〉 주요 조수류의 서식밀도

단위 : 마리/ha

종	1971	1986	1987	1987 / 86	1987 / 76
평	0.047	0.130 (0.128)	0.129 (0.141)	△0.8% (10.2)	2.7배 (-)
멧비둘기	0.099	0.210	0.257	22.4	2.6
참 새	0.222	4.467	4.596	2.7	20.7
뚝 부 기	0.023	0.076	0.072	△ 5.3	3.1
청둥오리	1.256	2.181	1.989	△ 8.8	1.6
쇠 오리	0.036	0.789	0.918	16.3	25.5
쇠기러기	0.015	2.220	2.074	△ 7.9	136.5
다 람 쥐	0.089	0.134	0.128	△ 4.5	1.4
멧 토 끼	0.027	0.062	0.065	8.1	2.4
노 루	0.004	0.022	0.022	0	5.5
멧 돼 지	-	0.023	0.025	8.7	-

자료 : 산림청

호구가 115개소, 특정조수서식보호구가 3개소, 애호지구보호구가 95개소, 특별보호지구가 42개소, 금렵구가 2개소 있다.

야생조수의 보호목적이 아닌 위락활동을 위해 겨울 사냥철에 일정지역에 대해 수렵을 허가하고 있는바 1982년부터 특정 야생조수의 증식 밀도와 분포가 농작물에 미치는 피해를 분석하여 매년 1개도씩 순환식으로 수렵장으로 개방하고 있다.

문화공보부는 문화재를 보호하여 이를 활용하고 선양하고자 지정하는 문화재보호·관리의 일환으로 희귀하고 학술적 가치가 큰 야생동·식물을 천연기념물로 지정하고 이의 채취·포획, 보관, 상거래 등을 규제하고 있다. 천연기념물로 지정된 생물종은 식물 69종, 동물(포유류, 조류, 어류, 곤충 등) 41종 등 모두 110종이나 실제로는 동 생물종의 서식지, 자생지에 대한 보호구역의 설정이므로 총 지정건수는 361건이고 그 면적은 813㎢이다.

6. 자연보호운동

생활환경이던 자연환경이던 오염이 발생하고 훼손·파괴가 일어나는 것은 결국 인간활동에 의한 것이고 아무리 법령과 제도가 완비되고 막대한 자금을 투입하여 방지대책을 시행하더라도 국민 스스로가 자연환경을 보호하고 개선하려는 노력이 없으면 그 성과를 기대할 수 없다. 이러한 관점에서 우리 나라가 1977년부터 추진해왔던 자연보호운동은 높이 평가받을만 하다. 자연보호운동은 “조상으로부터 물려받은 우리의 금수강산과 자연자원을 개발과 보전의 조화속에 알뜰히 가꾸고 후손에게 보호함으로써 우리의 환경과 정서생활을 보다 운택하게 하는 동시에 풍요로운 자연을 길이 후손에게 물려주기 위한 국민운동으로서 국민윤리운동이요, 애국운동이며, 실천운동으로 전개되어야 한다”고 내무부는 자연보호운동의 개념을 정리하고 있다.

자연보호운동의 범위는 자연정화(쓰레기·폐기물 수거, 관광유원지 정화, 파손된 국토의 정비, 건설공사의 절개지 복구, 훼손된 자연경관의 복원, 훼손된 녹지·산림의 복구), 자연보존(야생동물·희귀동물·산림·광물 등 자연자

원보존, 토양·초지·관개·수력 등 국토보존, 문화재·사적지 등 사적자원 보존, 휴양지·쾌적한 경관등 복지지원보존), 환경보전(대기오염, 수질오염·소음진동 규제, 악취규제, ‘화학약품 남용규제’)의 3대 분야로 하였으나 환경보전분야만은 제외하는 것으로 하였다.

자연보호운동은 내무부가 주관하여 국무총리를 위원장으로 하고 유관부처장관을 위원으로 하는 자연보호위원회를 두고 자연보호에 관한 기본계획과 주요정책을 심의·조정하는 기능을 수행하고 그 밑에 실무적 업무수행을 위한 자연보호실무위원회를 두고 있다. 민간조직으로는 자연보호중앙협의회를 정점으로 하여 각 시·도와 시·군·구에는 자연보호협의회를, 단위 행정조직 및 기관별로는 각급 자연보호회를 설치·운영하고 있다.

자연보호운동은 정화활동을 중심으로 전개되었다. 그리고 초기에는 “쓰레기 줍기 운동”이 주종이었으나 이것이 “안버리기 운동”으로 전환되고 ‘85년부터는 “쓰레기 되가져오기 운동”으로 방향이 바뀌어서 전국 유명 관광유원지, 국·공립공원 등에서 재생가능쓰레기 유상매입이 실시되고 있다. 이밖에 자연보존 활동의 일환으로 전국에 222개의 자연보호 시범구역을 지정관리하고 20,214개의 보호대상물(노거수, 문화재, 사적지, 동굴, 희귀식물자생지, 계곡 등)을 지정관리하며, 교육 홍보활동으로 ‘78년부터 ‘86년까지 자연보호 시범학교운영(전국 1,235교), 자연보호강연, 교육교재,영화, 슬라이드의 제작 보급하였고 홍보매체를 활용한 자연보호 홍보와 자연보호 어린이 봉사대를 조직하고 매년 세미나를 개최하였으며 자연보호시설로 9개의 자연학습원을 마련하여 청소년 교육장으로 활용하였다. 자연보호와 관련한 민간단체로는 앞서 본 자연보호중앙협의회 외에 한국자연보존협회가 크게 활동하고 있고 그 외에도 한국야생 동·식물보호협회, 한국국립공원협회, 한국동굴보존협회 등이 있다.

자연보호중앙협의회와 한국자연보존협회는 매년 특정지역을 대상으로 한 자연환경 학술조사를 시행하여 그 결과를 자연보호 활동에 활용하고 있다.

〈표 7〉 자연보호회 구성 현황

구분	내 용	1978		1982		1986	
		보호회수 (개)	회 원 수 (천명)	보호회수 (개)	회 원 수 (천명)	보호회수 (개)	회 원 수 (천명)
지 역		(44.3)	(22.8)	(53.9)	(25.9)	(52.6)	(23.5)
		26,247	2,136	40,660	3,548	33,403	2,529
직 능 단 체		(50.2)	(74.7)	(29.4)	(15.0)	(27.7)	(13.2)
		29,778	7,015	22,152	2,064	17,627	1,420
보 호 대 상		(5.5)	(2.5)	(3.1)	(1.3)	(5.0)	(6.1)
		3,243	235	2,321	178	3,181	660
학 교		-	-	(13.6)	(57.8)	(14.7)	(57.2)
		-	-	10,258	7,939	9,336	6,154
합 계		(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
		59,268	9,386	75,391	13,729	63,557	10,763

자료 : 내무부

제 3 절 자연환경행정

인간환경은 자연환경, 인공적 물리환경 및 사회환경으로 이루어지나 환경행정의 대상으로는 사회환경이 제외된다.

자연환경행정의 대상은 크게 자연환경보전행정, 자연환경 이용행정 및 자연환경보전 관리에 관한 홍보 및 교육의 3가지로 나눌수 있다.

이를 다시 세분하여 보면 자연환경보전행정에는 자연생태계보전, 산림보전, 야생생물보호, 자연보호 등이 있고 천연기념물보호도 이 범주에 속한다 하겠다. 자연환경이용분야에는 자연공원 관리, 관광휴양지 관리, 도시공원 및 녹지관

리를 들 수 있다. 자연환경보전에 관한 홍보 및 교육은 각종 대중매체를 통한 계몽, 각종 민간 단체를 통한 캠페인, 각급 학교 교과과정에서의 정규학과 교육 등이다.

자연환경행정에 관한한 우리 나라처럼 비합리적이고 비능률적인 행정체계를 가진 나라도 드물 것이다. 위에 열거한 자연환경행정의 세부 대상업무는 거의 모두가 상이한 중앙행정기관에 흩어져 있음을 본다. 위에서 열거한 자연환경보전, 자연환경이용, 자연환경보전에 관한 국민 계몽업무가 상이한 법령에 의해 6개의 서로 다른 행정기관에서 다루어지고 있다. 자연환경보

〈표 8〉 자연환경행정 관련부처

부 서 명	관 장 업 무	근 거 법 령	비 고
건 설 부	○ 자연환경보전지역 지정 ○ 국립공원 지정·관리	국토이용관리법 자연공원법	토지이용과 자연공원과
문화공보부	○ 천연기념물 지정·보호	문화재보호법	문화재 1과
내 무 부	○ 자연보호 운동	없 음	자연보호과
산 림 청	○ 산림보전 ○ 야생조수보호	산 림 법 조수보호 및 수렵에 관 한 법률	보 호 과
수 산 청	○ 수산자원의 보호	수산업법	
환 경 청	○ 자연환경보전 ○ 야생 동·식물보호	환경보전법	환경생태과

전에 관련된 해당기관에는 산림청, 문화공보부, 수산청 및 환경청이, 자연환경 이용에 관한 업무는 건설부가, 자연환경 홍보 및 이용에 관한 업무일부는 내무부가 관장하고 있다. 각 부처별 자연환경행정 소관업무현황과 문제점을 살펴보면 아래와 같다.

1. 건설부

건설부는 2개의 자연환경업무를 관장하고 있다. 그 하나는 국토이용관리법의 규정에 따른 자연환경보전지역의 지정이고 다른 하나는 자연공원법의 규정에 의한 국립공원의 지정·관리 업무이다.

국토이용관리법의 관련조항에 근거한 자연환경보전지역 지정은 원칙적으로 동 법이 정하는 국토이용계획에 따라 전국을 이용 목적별로 도시지역, 취락지역, 공업지역 등 개발목적지역과 경지지역, 산림보전지역, 수산자원보전지역, 자연환경보전지역 등 보전목적지역 10개의 용도지역으로 지정하는 일환으로 이루어지고 있으며 자연환경보전지역은 자연생태계, 자연경관, 수자원, 문화재 등의 보전을 목적으로 하는 지역을 대상으로 지정되고 있다. 그러나 국토의 개발과 경제적 이익극대를 추구하는 건설부가 개발규제권까지 행사함으로써 자연환경보전의 측면은 도외시되는 경우가 발생할 수 있다. 그 예로 환경보전법의 규정에 의한 자연생태계보전구역의 지정권은 환경청이 가지고 있으나 자연생태계보전구역 지정의 전제조건이 자연환경보전구역으로 지정된 지역에 국한하기 때문에 환경청의 개발규제권은 크게 제약을 받을 수밖에 없다.

1967년 공원법으로부터 시작하여 1980년 도시공원법과 분리되고 개정되어 내무부로부터 건설부로 이관된 자연공원법은 자연풍경지의 보호·이용에 관한 사항으로서 건설부 자연공원과가 국립공원의 지정 및 관리, 도립공원의 지정 및 감독, 군립공원 지정승인 및 감독 등 업무를 수행하고 있다. 국립공원의 지정은 공원계획을 수립한 후 관계부처 협조 및 국립공원위원회의 심의를 거쳐 확정된 후 국무총리를 위원장으로 하는 국토건설종합계획 심의회의 심의를 거쳐 고

시함으로써 이루어진다. 도립공원의 지정은 국립공원위원회의 심의 및 관계부처 협의를 거쳐 건설부장관이 승인하면 도시사가 고시하는 절차로 완료되고 군립공원은 군립공원위원회의 심의를 거쳐 도시사의 승인을 받아 군수가 지정한다.

국립공원의 보호 및 공원시설의 유지관리는 1987년 8월 설립된 국립공원관리공단이 담당하고 있는바 18개 국립공원별로 관리사무소를 두고 411명이 그 업무를 담당하고 있다. 자연공원의 지정목적이 보전이나 이용이나에 대해서는 이미 언급한바 있으므로 재언하지 않겠거니와 공원의 관리가 한정된 인력과 예산으로 만족스럽게 이루어지지 못하는 외에도 동 공원관리업무가 내무부에서 이관되고나서 지방자치단체와의 협조가 부진한 것이 국립공원의 폐기물오염 등 문제를 가중시키고 있다. 이밖에도 탐방객 증가를 유도하여 입장료수입을 늘려 보다 더 많은 재원을 확보하고자 공원내의 자연보존지구 등 보전목적지역을 상가, 숙박시설 등 이용시설 증설을 위한 집단시설지구로 용도를 변경하는 사례가 허다하여 자연환경보전에 큰 염려를 자아내고 있다.

2. 산림청

산림청은 산림행정 전반에 관한 것과 야생조수보호업무를 관장하고 있다. 산림법은 그 목적을 “산림에 관한 기본원칙을 정하여 산림의 보호육성과 경제적 자원증식 및 공익적 기능의 증진을 도모하여 국토보전과 국민경제의 발전에 기여”함에 있다고 규정하고 이를 위하여 산림기본계획·지역산림계획·영림계획의 수립·시행과 산림의 보전과 관련한 보전임지 및 준보전임지의 고시, 산림의 개발, 조림의 권장, 임산물의 이용, 보안림 및 천연보호림의 지정, 국유림의 관리와 경영, 산림보호와 관련한 임목벌채허가와 산화예방 등에 관한 구체적내용과 집행방법을 제시하고 있다.

산림행정기구로서는 산림청장아래에 임정국, 조림국, 영림국의 3개 사업국을 두고 지방관서로서 중부영림서, 동부영림서, 남부영림서 등 3개의 영림서가 있으며 산림의 보전·관리·육성에 관한 전문기술연구기관으로 임업연구원과 임

목욕중연구소가 있다. 산림청 본청 공무원이 214명, 3개 영림서 공무원이 759명, 임업연구원 및 임목욕중연구소의 전문연구직 공무원이 449명이 있고 각 시·도에 고정배치된 공무원이 546명 등 총 1,996명이 산림보전업무에 종사하고 있다. 산림청 인력과는 별개로 14개 시·도에 산림행정과 관련을 맺고 있는 지방공무원이 총 2,799명이 있는 것으로 나타나 있다.

산림청은 산림의 보전과 개발촉진을 위해 입지적 조건에 따라 전국의 산림을 보전임지와 준보전임지로 구분하여 고시하고 있는바 보전임지는 요존국유림, 보안림, 채종림, 시험림, 공원, 문화재보호구역, 관광지, 사찰림 등과 기타 임목본수도가 51%이상인 산림이며 공익증진과 임산물 공급을 위해 우선적으로 보전되어야 할 지역으로서 타 용도로의 전용이 비교적 엄격하게 규제되고 있어 타 용도로 이용하고자 할 때에는 보전임지 허가를 받아야 한다.

1987년말 현재 보전임지 면적은 52,201 km^2 로서 전 국토면적의 52.6%이다. 보전임지에 대하여는 그 필지별 내역을 대장화하고 지정현황을 산지이용기본도로 제작하여 관리하고 있다.

준보전임지는 보전임지 이외의 산림으로서 총 면적은 13,039 km^2 이다. 산림청장은 조림을 권장하는 외에도 필요에 따라 조림명령을 하기도 하고 산림의 보호를 위해 임목벌채의 허가, 산림훼손지역에 대한 복구명령, 입산통제구역의 지정, 산화예방, 병충해의 구제예방 활동을 수행한다. 자연생태계보전 측면에서 주목하여야 할 사항의 하나는 천연보호림 등의 지정으로서 천연수림의 보호를 위하여 필요한 산림을 천연보호림으로, 보전할 가치가 있는 노목, 거목, 희귀목을 희귀목으로 지정하여 관리인을 지정하며 그 보호·관리를 하고 있는바 천연보호림은 125개소에 108.7 km^2 , 보호수는 8,354 본이다.

이미 전절에서 지적한바와 같이 산림행정은 지난 '60년대 이후 헐벗었던 우리의 국토를 꾸준한 식수와 보호관리로 녹피를 회복하는데는 성공하였으나 산림생태계보전을 고려한 질적 개선에는 미흡한바가 많고 특히 산림의 보전보다 이용·개발에 더 많은 비중을 둠으로써 앞으로의

산림정책에 전환이 필요함을 시사하고 있다.

산림청이 관장하는 또 하나의 자연생태계 관련업무는 야생조수보호에 관한 것으로서 조수보호 및 수렵에 관한 법률에 따라 업무를 수행하고 있다. 조수보호 및 수렵에 관한 법률은 “야생조수(조류와 포유류)의 보호와 수렵에 관한 사항을 규정함으로써 자연생태계의 균형을 유지하도록 하여 국민의 쾌적한 자연환경과 생활환경을 확보하는 한편, 수렵으로 인한 국민의 생명·신체와 재산에 대한 위해를 방지하는 것을 목적으로 한다”고 규정하고 조수보호계획, 조수보호구, 수렵조수, 수렵장, 급렵구 설정등 관련업무의 범위와 내용을 정하고 있다. 산림청은 동 법률에 따라 야생조수와 수렵조수, 유해조수 등을 지정하였고 370개 조수보호구를 지정한 것은 전술한 바와 같다.

산림청은 매년 야생조수류 실태조사를 통해 그 서식밀도를 파악하고 이를 참고로 일정도를 수렵장으로 개방하고 있다. 1982년부터 매년 겨울철에 1982년에는 강원도, 1983년에는 경상남도, 1984년에는 충청북도, 1985년에는 전라남도, 1986년에는 경상북도, 1987년에는 전라도가 허가받은 사냥꾼들에게 수렵장으로 개방되었는데 제주도와 거제군은 이와 관계없이 매년 개방되고 있다. 1987년 전북지역에서 포획된 조수류는 9,068마리로 확인되었다.

조수보호 및 수렵에 관한 법률은 “자연생태계의 균형을 유지하도록 하여 국민의 쾌적한 자연환경과 생활환경을 확보”하는 것을 목적으로 한다고 규정하고 있으나 그 법률의 내용 및 산림청의 사업을 보면 조수보호구의 설정 등 몇 조항을 제외하고는 모든 것이 수렵에 관한 규정이고 이에 따른 행정행위로서 본래의 목적이 전도된 감이 없지 않다. 원래의 입법취지를 살리기 위한 보다 근본적 검토가 필요한 것으로 판단된다.

《다음호에 계속》