

리포트  
《연재 V》

自然環境  
보수의  
체계화 方案

이덕길 / 환경청 환경생태과장

제 2 절 자연환경행정체계의 개편

자연환경행정의 대상이 되는 업무에는 자연생태계 보전, 산림보전, 야생생물보호, 자연보호운동 등이 있고 우리나라의 경우 이들 업무를 관장하는 행정기관이 상이하여 자연환경행정이 효율적으로 추진되고 있지 못함은 전술한 바와 같다. 또한 자연환경보전업무를 국가차원에서 종합적으로 총괄·조정하는 부서가 없어 예산과 인력 등 행정력의 낭비를 가져오고 있다.

예를 들면 자연환경 현황조사에서는 환경청의 자연생태계조사업무와 내무부산하 자연보호중앙협의회 및 한국자연보존협회가 매년 실시하고 있는 특정지역을 대상으로 한 종합학술조사가 그러하고, 특정지역 자연생태계를 보호하기 위한 조치에 있어서도 환경청의 자연생태계보전구역과 특정야생 동·식물보호구역 지정, 산림청의 천연보호림 지정과 조수보호구 지정, 문화공보부의 천연기념물보호구 지정 등이 부분적으로 중복되는 상황에서 이루어지고 있으며 야생동·식물보호와 관련하여 환경청은 특정야생 동·식물의 지정고시, 산림청은 야생조수지정과 보호수지정, 문화공보부의 천연기념물 지정이 역시 유사한 업무를 상이한 행정기관에서 다루고 있는 본보기이다.

이제 우리민족이 지난날의 모순과 불합리의 벽을 넘어서 국가의 흥성과 국민복리의 극대화를 위한 광범위한 행정제도개혁을 추진하는 단계에서 환경의 질을 개선하고 자연환경을 보전하여

쾌적한 환경을 국민 모두가 누릴수 있도록 비합리적인 자연환경행정체제를 바로잡아 본 체도에 올려놓기 위한 다음과 같은 방안들이 반드시 수립되어 시행되어야 한다.

첫째, 환경청은 개발행정과의 균형과 견제기능을 수행하는 개발규제기관 또는 보전행정기관으로서 그 장이 국무위원의 자격을 갖추도록 격상되어야 한다.

둘째, 자연환경보전업무를 종합적이고 체계적으로 추진하기 위해 자연환경행정업무를 일원화하는 방안이 강구되어야 한다.

자연환경행정이 환경청을 중심으로 일원화되어야 하는 이론적 근거는 여러가지가 있다.

환경청은 환경의 보전이 고유의 업무이며 그 영역은 자연환경 및 생태계보전업무를 포괄하는 반면 건설부는 국토의 개발과 이용, 내무부는 지방행정지도감독, 문화공보부는 문화의 창달과 문화재의 보호, 산림청은 산림의 보존과 이용을 주목적으로 하는 부처로서 자연환경관련업무는 극히 일부분에 불과하다.

자연환경행정의 일원화에는 2가지의 대안이 있다.

첫째,는 각 정부부처에 분산되어 있는 자연환경보전기능, 즉 건설부의 국립공원지정관리, 내무부의 자연보호운동, 산림청의 야생조수보호, 문화재관리국의 천연기념물지정관리업무를 전부 환경청으로 이관하는 방안이고 둘째는 환경청의 자연환경보전업무에 대한 종합조정기능을 부여하되 일부 부처의 기능, 예를 들면 내

무부의 자연보호운동, 문화공보부의 천연기념물 지정관리업무는 존속케 하여 이들 행정기관이 가지고 있는 행정능력과 경험을 최대한 살려 그 보전의 효과를 극대화하도록 하는 것이다. 그러나 가장 바람직한 방안은 모든 자연환경업무를 일원화하여 체계적으로 추진하는 것이다. 외국의 환경행정기구의 예에서도 일본 환경청의 장관이 국무위원(국무대신)의 일원이고 국립공원관리, 야생조수보호, 자연보호 등 업무를 관장하는 것이라던지 프랑스 환경성이 자연보호와 레크레이션, 덴마크가 자연보호와 산림보호업무를 담당하는 사실에서 우리가 취할 점이 적지 않다.

셋째, 자연환경보전업무를 중앙정부와 지방자치단체별로 분권화 하고 그 기능을 적정하게 배분하여 행정의 효율화를 도모할 필요가 있다.

현재 이루어지고 있는 광범위한 민주화추세에 따라 지방자치제도의 실시가 곧 이루어질 단계에 있고 자연환경의 보전이 국민의 이해와 참여가 없이는 성공할 수 없다는 점을 감안하여 중앙정부는 자연환경보전정책개발과 국가적 차원의 사업을 시행하고 지방자치단체는 지역주민의 동의를 바탕으로 지역 자연환경의 보전·관리에 힘쓰도록 하는 기능상의 배분이 필요하다.

### 제 3 절 법령의 정비

우리나라의 환경법제는 환경보전법과 건설부의 자연공원법, 산림청의 산림법과 조수보호 및 수렵에 관한 법률, 문화공보부의 문화재보호법, 수산청의 수산업법 등이 있어 자연환경보전에 관한 법규의 일부 내용을 담고있다.

자연환경보전활동을 보다 심도있게 추진하고 본격화하기 위해서는 자연환경보전의 기본 법제정이 무엇보다도 중요하다. 현행 환경보전법상의 자연환경보전 규정은, 환경보전법의 모태가 공해방지법이었다는 것을 보다 확실히 알 수 있게 하는 정도로 지극히 빈약하고 자연환경보전의 정책의지가 미약하다는 것을 말해주고 있다.

최근 환경청이 입법 추진하고 있는 환경정책기본법에서도 자연환경보전 조항은 환경보전법의 테두리를 벗어나지 못하고 있다. 따라서 기

본법으로서의 자연환경보전법은 제정과 이에 따른 개별법의 정비가 시급히 이루어져야 한다.

자연환경보전법은 자연환경이 인위적 오염과 파괴로부터 보호되고 손괴된 자연환경과 생태계를 복구·정화하기 위한 선언적 이념과 원칙, 이를 실현하기 위한 수단 등을 포괄하여야 한다.

자연환경과 인간과의 불가분한 관계를 설명하고 국토와 자연의 보전이 우리의 후대에 물려줄 값진 재산임을 명확히 하며 자연환경의 보전을 위해 국가와 국민과 사업자가 이행해야 할 책무를 명시하고 이 책무를 수행할 수 있는 조직과 체계를 마련해야 할 것이다. 필요한 지역을 자연환경보전 또는 야생동·식물 보호를 위한 지역으로 지정하고 보호활동을 적극적으로 벌여야 한다. 또한 국가적 차원의 자연환경보전대책을 수립하되 그 내용은 (1) 자연환경보전지역, 자연생태계보전구역 또는 야생동·식물 보호구역의 지정에 관한 사항과 (2) 보호구역안에서의 행위제한 (3) 보호시설의 설치·관리 등에 관한 규정이 필요하다.

지방자치단체와 주민의 참여기회를 확대하는 방안도 필요하다. 또한 자연환경보전에 필요한 자금을 계획적으로 확보하기 위한 기금의 조성, 관련조사연구의 활성화를 위한 규정도 마련되어야 한다.

자연환경보전법을 기본법으로 하여 국토이용관리법, 산림법, 자연공원법, 조수보호 및 수렵에 관한 법률등도 보다 보전에 역점을 두으로써 현재 우리사회가 요청하고 있는 “쾌적한 환경”이 목표를 달성할 수 있도록 보전이 개발에 우선하는 법제를 마련하는 조치가 따라야 할 것이다.

### 제 4 절 자연환경보전대책의 시행

자연환경보전을 위한 조직체계와 법률제도가 구비되면 이를 바탕으로 자연환경보전 대책사업을 수립하여 시행하는 단계가 남는다. 여기에는 자연환경보전을 위한 종합기본대책수립, 자연환경행정체계의 확립, 자연환경보전 기술진흥 등이 주요과제로 대두된다.

### 1. 자연환경보전종합계획의 수립

우리나라 전역 야생동·식물 분포상황, 자연의 변화상태 등을 조사하고 보통종, 감소추세종, 특산종, 멸종위기종 등 생산종을 파악하여 자연환경 전반에 관한 기초자료를 수집하고 이를 컴퓨터 데이터베이스로 만드는 일과 이렇게 수집된 자료를 활용하여 국토와 자연자원의 보전을 위한 기본적 정책방향을 제시하고 자연생태계와 야생동·식물의 보호를 위한 구체적 대책이 포함된 자연환경보전 종합계획이 제시되어야 한다.

### 2. 자연환경보전을 위한 제도확립

자연환경보전대책에서 전 국토와 자연환경을 거시적 측면에서 그 보전목적에 따라 구획할 필요가 있다. 지역 자연생태계의 다양성과 희소성을 고려하여 보전의 가치가 있는 지역은 1차적 목적의 자연환경보전지역으로 지정하고 동 지역안에서 2차적 보전목적과 관련하여 생물종의 다양성 유지를 위한 조치로 우리나라 고유의 특산생물종에 대해서는 천연기념물로 지정하여 관리하고 급격한 감소추세에 있거나 멸종위기를 맞고있는 생물종은 보호대상 야생동·식물로 지정하여 필요한 보호조치를 취하여야 한다. 천연기념물, 보호대상동·식물 등의 서식처, 자생지, 도래지, 산란지 등에 대해서는 자연생태계 보호구역 또는 천연기념물보호구역으로 지정하여 지역 생태계 보호대책을 실시하여야 한다. 우수한 자연경관지역에 대해서는 자연공원 또는 천연기념물(동굴, 암석, 해안선 등)로 지정하여 보호한다.

### 3. 자연환경연구원의 설치

자연환경현황의 지속적인 조사와 자연환경보전에 관한 연구 및 기술개발을 위해 자연환경연구원의 설치를 검토할 단계에 이르렀다. 자연환경연구원은 정부출연금에 의한 공사로 설치하는 것이 바람직하다. 이러한 예로는 영국의 자연환경연구소(Natural Environment Research Council)가 있는바 동 연구소는 반관반민의 자연생태계전문 연구기관으로서 영국 전역의 생물상조사, 주요 보호구역관리, 자연환경자료의 전산관리 등 다양한 프로그램을

개발하여 정부와 국민이 이용할 수 있게 하고 있다.

### 4. 자연환경보전기금의 설치

자연환경은 각종 개발사업에 의해 계속적으로 파괴되고 있으나 이를 즉시 복원할 수 있는 제도적 장치도 미비하고 소요자금의 확보도 어렵다. 개발사업의 시행자가 사업착수전에 복구비를 정부에 예치하게 하고 공사완료 후 사업시행자가 복원하거나 대집행하게 하는 제도는 크고 작은 자연환경 파괴현상을 상당한 수준으로까지 막을 수 있다. 자연환경보전기금은 정부가 국가예산으로 조성하고 그 운영비와 복원비를 개발사업 시행자의 예치금으로 Revolving Fund의 방식으로 조성하면 자금의 단절을 막을 수 있다. 개발사업으로 인한 손실보상도 이 기금으로 탄력성있게 운용할 수 있다.

## 제 5 장 결 론

우리나라는 일제의 식민지 치하와 6.25의 참상을 딛고 지난 4반세기동안 경제개발과 공업화에 땀을 쏟은 결과 이제 선진공업의 대열에 들어섰고 국민생활수준면에서도 큰 향상을 보았다. 그러나 이러한 산업화, 도시화의 과정에서 환경오염의 심화가 두드러졌고, 각종 개발사업의 적극적 추진에 따라 우리 조상 전례의 자랑거리인 “금수강산”은 많은 곳에서 파괴되었다. 전 국토에서 보존해야 할 지역의 면적은 공업단지, 주택지, 도로, 항만, 댐 등의 개발압력에 밀려 매년 감소하고 있으며 산림과 자연공원, 관광지 등지의 자연생태계는 인위적 훼손을 피하지 못하고 있고 이에 따라 보통생물종이 감소추세종으로, 감소추세종이 희귀종으로, 희귀종이 멸종위기종으로 바뀌어가는 사례가 늘어나고 있다.

1988년을 정점으로 하여 우리나라는 정치와 사회의 각 분야에서 광범위한 개발적 변화를 겪고 있으며 이에 부응하는 행정제도의 개혁이 검토되고 있다. 곳곳에서 분출되는 국민의 욕구는 사회정의의 구현과 자유화와 부의 추구가 주류를 이루고 있지만 결국 이는 “인간다움”에 의 희구이며 “생활의 질”을 높이기 위한 “쾌

적한 환경”에의 욕구가 내재되어 있다는 것을 간과해서는 안된다. 최근 급격히 증가하고 있는 소음, 악취, 산업폐기물, 축산폐수 등 환경오염 피해에 대한 민원과 피해지역 주민들의 집단 행동은 일반국민의 환경의 질을 개선하고자 하는 강한 욕구를 표출이며 일부 국립공원지역의 개발사업에 의한 자연환경 파괴가 범도적, 범지역적 주민반대운동으로 확산되고 이를 매스컴이 동조하는 현상은 우리국민이 갈구하는 목표가 무엇이며 어느 단계에까지 와 있는가를 말해주고 있다. 우리나라의 환경보전은 환경질의 피라미드 개념에서 제 2단계인 공중위생 또는 환경오염의 제거에서 제 3단계인 쾌적성(Amenity)의 추구 단계로 이행하고 있다. 쾌적성의 주된 내용이 자연환경보전이다.

우리나라의 환경행정은 1977년 환경보전법을 제정하고 1980년 환경청의 발족과 더불어 대기오염, 수질오염, 폐기물오염 등 생활환경오염의 방지에 주력하여 왔고 어느정도의 개선효과는 보았으나 환경보전의 핵심인 자연환경에 대해서는 법령과 제도에서부터 업무추진의 내용에까지 지극히 소홀히 함으로써 총체적 환경의 질 개선노력을 등한시 하고 있다. 자연환경보전업무는 국가적 총괄조정과 일관된 정책이 부재한채 건설부, 산림청, 문화공보부, 내무부 등 각 정부기관이 관련 자연환경보전업무를 수행하여 왔으며 일부 업무는 상이한 행정기관이 중첩되게 보호·관리하는 사례마저 발견되고 있다. 이제 국민적 여망과 정부내의 반성에 기반하여 자연환경보전의 체제를 개선하고 법령과 제도를 정비하여 “쾌적한 환경”으로 한단계 뛰어넘는 환경행정을 펴나갈 시기가 도래하였으며 이를 위하여 다음과 같은 자연환경보전을 체계화하고 효율화하기 위한 방안의 시행이 요청된다.

첫째, 자연환경의 보전은 아래와 같은 원칙과 기본방향에 따라 지켜져야 한다.

1. 국가의 발전단계와 국민의 욕구에 발맞추어 자연환경의 보전분야에 특별한 정책적 배려를 하고 예산과 인력의 투입을 증대하여야 한다.
2. 각종 개발사업의 추진에 있어 자연환경의 보

전에 보다 큰 비중을 두고 개발과 보전의 조화에서 개발에 우선하는 보전으로 이행되어야 한다.

3. 행정기관간 분담업무에서 개발권과 개발규제권은 분리되어야 한다.

둘째, 자연환경보전의 본격화를 위한 행정체제의 개편이 이루어져야 한다.

1. 자연환경보전의 중심역할을 담당하는 환경청의 지위가 격상되어 환경청의 장이 고위정책결정과정에서 참여할 수 있어야 하고 다른 개발목적의 부처와 대등한 지위에서 보전의 논리를 주장할 수 있어야 한다.
2. 각 행정기관에 분산되어 있는 자연환경보전기능은 일관된 정책의 수행 및 종합적 업무추진을 위해 일원화되어야 한다.
3. 자연환경보전의 기능은 그 내용과 위치에 따라 중앙정부와 지방자치단체가 합리적으로 분담하는 체제가 이루어져야 한다.

셋째, 자연환경과 생태계, 야생생물을 보호하고 관리하고 제도의 정착이 필요하다.

1. 국토계획상 자연환경의 보전을 위해 필요한 지역은 자연환경보전지역으로 지정하고 이 지역에서의 각종 개발행위 및 자연환경 훼손행위를 금지해야 한다.
2. 지역 자연생태계가 특별히 보호해야 할 필요가 있는 지역은 자연생태계 보전구역으로 지정하여 인위적 영향이 미치지 않도록 철저한 보호조치를 강구하여야 한다. 천연기념물보호를 위한 구역지정도 이에 준한다.
3. 우리나라의 고유종, 특산종, 멸종위기종 등 생물종에 대해서는 종의 다양성 및 생태계 보호를 위해 보호대상 야생동·식물로 지정하고 이러한 야생생물의 채취, 포획, 이식, 보관, 상거래 등을 금지해야 한다. 천연기념물인 동·식물의 보호도 이에 준한다.

우수한 자연경관과 수림 등에 대해서는 자연공원(국립공원, 도립공원 등) 또는 보호대상 자연경관물(동굴, 암석, 해안선 등)로 지정하고 보호함과 동시에 그 이용은 자연환경이 훼손되지 않는 범위 안에서 이루어져야 한다.

넷째, 자연환경에 관한 조사연구 및 보호사업

의 적극화가 필요하다.

1. 자연환경에 관한 지속적 조사와 이를 기초로 한 자연환경보전종합대책의 수립이 시급히 요청된다. 자연환경기초조사는 전국을 대상으로 생물의 생육환경, 동·식물 분포 상황, 자연성 변화에 대해 조사하고 보통종,

감소추세종, 특산종, 멸종위기종을 파악하여 자연생태계와 야생동·식물을 보호하기 위한 종합적 대책이 마련되어야 한다.

2. 자연환경에 대한 조사연구의 수행과 자연환경보전을 위한 기술개발업무를 담당한 종합적 생태연구소의 설치가 시급히 요청된다.<끝>

## 張武洙의 環境칼럼

