통합적인 보호지역 제도의 도입을 위한 법제도적 개선방안 연구
-「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」을 중심으로 -

최민규(국립부경대학교 법학과 박사과정)

보호지역에 관한 GBF의 주요내용

1. 보호지역의 개념

➢ **생물다양성협약(CBD) 제8조**

-특정한 보전 목표의 달성을 위해 지정 또는 규제 및 관리되는 지리적으로 한정된 지역

-현지 내 보전을 달성하기 위한 가장 보편적·효과적·원칙적인 전략에 해당

-구체적인 목적에 따른 분류 체계는 IUCN Categories에 따라 총 6개(7개) 유형으로 구분

2. 보호지역에 관한 GBF의 주요내용

➢ **GBF는 2050 Vision/2030 Mission/2050 Goals/2030 Targets로 구성**

-실천목표 3에서는 "육상 및 내수, 해양 및 연안 지역의 최소 30%를 생물다양성과 생태계 기능 및 서비스에 대해 특별한 중요성을 지니는 지역을 생태적으로 대표성이 있고, 연결성이 확보되며, 형평적으로 관리되는 시스템인 보호지역 및 OECM을 통해 효과적으로 보전·관리되도록 보장하고 가능하게 하여야 한다"라고 정함

-정량적·정성적 목표의 달성 여부는 Headline indicators와 Complementary indicators의 사용으로 평가하며, 모니터링 체계에 따라 각 당사국은 상황과 우선상황에 따라 선택 가능

3. GBF의 국내법적 이행 의무

➢ **GBF는 결정(Decision) 형식으로 되어 있어 원칙적으로 법적 구속력이 부재**

-실체적 내용에 관한 1차 규범과 이를 위반 시 절차 및 집행에 관한 2차 규범을 함께 정하는 'Self-contained Regimes'에 해당하여 특별법 우선의 원칙이 적용

-GBF는 당사국 총회의 묵시적 결정 권한에 의하여 컨센서스의 방식으로 채택되었으며, 이행점검 체계에 따라 CBD에 따른 당사국 의무를 구체화하고 실제 이행 여부는 국제사회로부터 통제될 수밖에 없으므로 사실상 국내법적으로 이행할 의무가 발생함

보호지역에 관한 법체계와 생물다양성법의 법적 성질

1. 보호지역에 관한 국내 법체계

➢ **보호지역은 '적극적인 자연환경 보전'과 '국토관리 차원에서 보전적 성격'을 목적**

-산업화·도시화를 통해 경제성장을 이룩한 배경과 개별법주의에 입각하여 발전한 환경법제의 특성으로 인해 17개 법률에 각각 근거하여 5개 중앙행정기관의 장과 행정청의 지위에 있는 지방자치단체의 장에게 지정·관리 권한이 부여되어 있음

2. CBD 이행을 위한 국내법적 이행 연혁

➢ **CBD는 조약 1264호로 공포되어 1995년 1월 1일 국내적으로 발효**

-1994년 8월「자연환경보전법」을 개정하여 자연환경에 관한 일반법으로서 기능

-별도의 영역에 대한 分法으로 인해 체계적인 규율이 불가, 개별 법령을 소관하는 각 행정기관이 산발적으로 생물다양성 정책을 추진하여 체계적인 보전 역시 불가

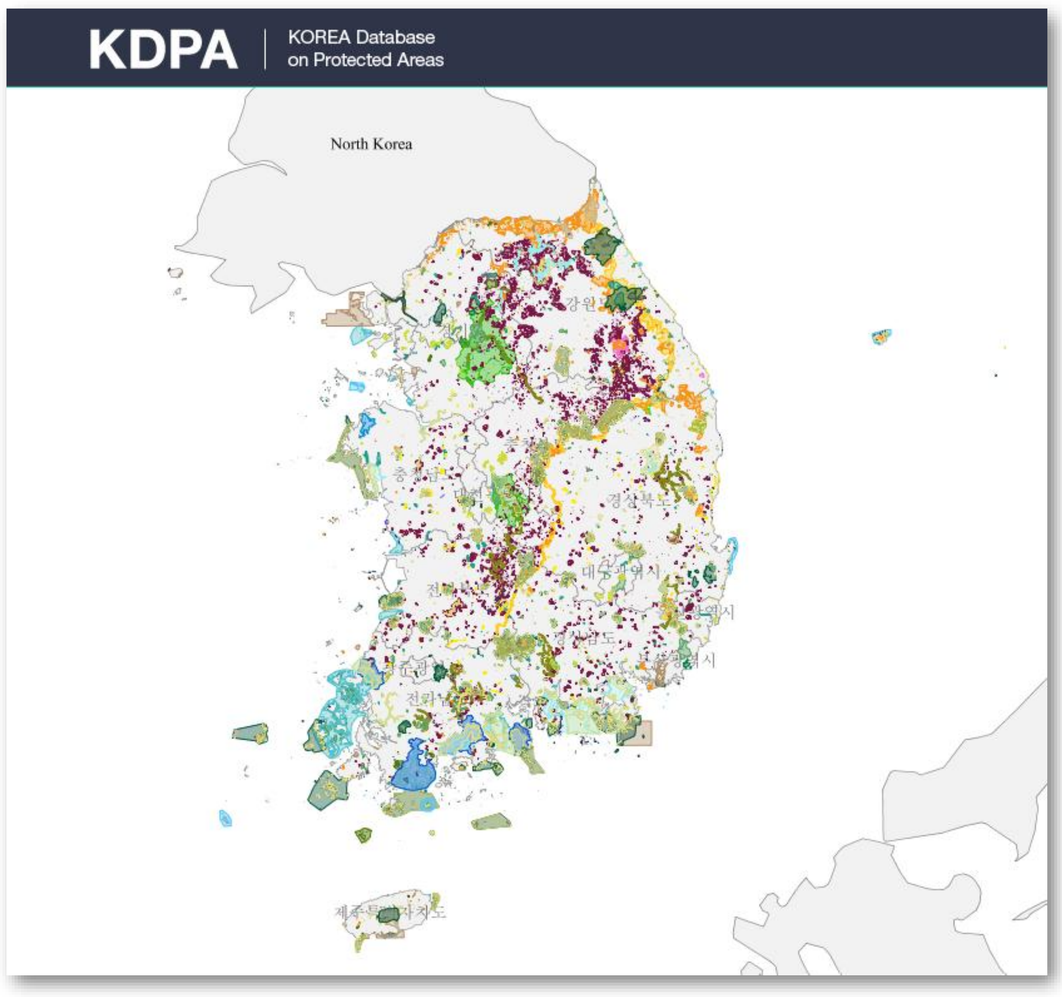
-국가 차원에서 관련 제도·정책을 통합적·총괄적으로 추진할 수 있는 체계 마련의 필요성과 생물주권을 강화하는 국제적 추세에 대응하면서 2011년「생물다양성의 보전 및 이용에 관한 법률」(생물다양성법)을 제정

3. 생물다양성법의 기본법적 성질

➢ **기본법적 성질을 지니고 있어 관련 정책의 계획적·종합적·장기적인 추진 가능**

-목적(제1조), 기본원칙(제3조), 국가와 지방자치단체의 책무(제4조), 다른 법률과의 관계(제6조 제2항), 국가생물다양성전략(제7조), 국가생물다양성위원회(영 제2조)에 관한 규정은 형식적인 방식 외에도 제도·정책의 체계화·종합화 및 부처횡단적·거버넌스적인 내용을 포함하고 있다는 점에서 기본법적 성질을 확인할 수 있음.

GBF의 목표 달성에 대한 현행법의 한계



-국내 보호지역은 1,748곳으로 육지 17,859.2km² , 해양8,114km²로 국토면적 대비 각각 17.8%, 1.84%를 차지하고 있으나, 서로 다른 기준과 절차를 통한 이원화된 관리가 이루어지고 있어 이를 통합적으로 규율할 법적 근거가 부재.

-「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」제37조에 따른 경제림육상단지는「백두대간 보호에 관한 법률」(백두대간법) 제6조에 따른 백두대간보호지역과 중복으로 지정될 수 있는데, 백두대간법 제7조에 따른 행위제한(Negative) 유형으로 벌채를 정하고 있지 아니함.

-「자연공원법」제7조에 따른 자연공원은 공원계획을 통해 효과적인 보전·이용을 위해 용도지구가 지정되는데, 공원자연보전지구 및 공원자연환경지구에서 공원시설의 설치를 허용하고(Positive) 동법 시행령에 따른 그 정의에서 궤도·무궤도 열차 및 소규모 공항 등을 예시적으로 열거하고 있음.

결론에 갈음하여

통합적인 보호지역 제도 도입을 위한 개선방안

➢ **자연환경보전사무의 일원화**

-「정부조직법」에 따르면 환경부 외에도 해양수산부·국토교통부·산림청·국가유산청도 자연환경과 관련 있는 사무를 관장할 수 있으나, 보전과 배치되는 성질의 사무까지 함께 관장하여 객관성이 부족함. 따라서 여러 환경 분야를 폭넓게 연계할 수 있고 전문성을 갖춘 환경부를 중심으로 자연환경보전사무를 일원화함으로써 엄격히 보전과 진흥을 구분하도록 하여야 함

➢ **보호지역의 정의와 유형**

-현행「자연환경보전법」에 따른 보호지역은 직접적인 정의라고 할 수 없고, 그 유형 역시 시행령에서 사실상 나열하는 것에 그치고 있을 뿐만 아니라 범위에서 해양을 제외하고 있음. 따라서 폭넓은 대상에 적용할 수 있는 생물다양성법에서 보호지역을 법적으로 정의하고 국제기준에 부합하는 '한국형 분류체계'의 개발을 통해 유형화함으로써 국토계획과 연계될 수 있는 정보망을 구축하여야 함

➢ **국가생물다양성위원회의 법적 위상 및 기능**

-생물다양성법 시행령에 따른 국가생물다양성위원회는 법적 위상이 현저히 낮을 뿐더러 그 기능 역시 법적 구속력이 전혀 없는 자문에 그치고 있어 중립적·객관적인 조정이 불가능함. 따라서 동법에서 대통령 소속으로 설치하도록 정하고, 그 기능을 심의·의결로 격상하면서 동 위원회의 의결 행위에 법적 구속력을 부여하여야 함

➢ **국가생물다양성전략과 관련 행정계획 간 연계**

-국가생물다양성전략(국가전략)은 구체적인 내용을 정하는 그 시행계획이나 개별계획과 서로 연계되지 아니하여 통합적인 목표 달성이 어려운 상황임. 따라서 시행계획의 수립 시 관계 중앙행정기관의 장과 구속적 성질의 협의를 거치도록 하고, 개별계획과 위원회의 심의·의결을 통해 부합하도록 하도록 하고, 각 계획의 기간이 연계되도록 하여 정책을 통합적으로 추진하여야 함

➢ **지역생물다양성전략의 수립**

-지역생물다양성전략(지역전략)은 법적 근거 없이 조례에 의해 수립되고 있어 국가전략에 부합하지 아니하거나 보호지역에 관한 내용을 전혀 정하지 아니하기도 함. 따라서 동법에서 수립 및 절차에 관한 근거를 정하여 목적과 기본원칙에 부합하도록 하고, 지역의 특성을 고려한 조례로 위임 하여야 함