

법학박사 학위논문

연안습지보전에 관한 입법론적 고찰

A Study on Legislation of the Coastal Wetlands Conservation

지도교수 한 병 호

2005년 2월

한국해양대학교 대학원

해사법학과 공 경 자

본 논문을 공경자의 법학박사 학위논문으로 인준함

위원장 : (인)

위원 : (인)

위원 : (인)

위원 : (인)

위원 : (인)

2004 년 12 월 일

[목 차]

Abstract

제1장 서 론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	5
제3절 논문의 구성	7
제2장 연안습지 보전의 필요성	9
제1절 서 설	9
제2절 연안습지의 개념과 종류	10
1. 연안습지의 개념	10
2. 연안습지의 종류	14
(1) 갯벌	14
(2) 염습지	16
(3) 하구	16
(4) 석호	17
(5) 해안사구	18
제3절 연안습지보전의 현실적 필요성	18
1. 연안습지의 개발 실태	18
2. 연안습지 개발의 논리와 그에 대한 비판	21
(1) 토지조성	21
(2) 수자원 개발	23
(3) 지역개발	24
3. 연안습지개발의 폐해	25
(1) 연안생태계 파괴	25
(2) 철새도래지 파괴	26
(3) 연안오염 증가	27
(4) 어획량 감소	28

(5) 지역공동체의 파괴	29
제3장 연안습지 보전의 법리적 기초	30
제1절 개설	30
제2절 환경공유론과 공공신탁이론	31
1. 환경공유론	31
2. 공공신탁이론	34
(1) 공공신탁이론의 의의	34
(2) 공공신탁이론의 적용범위	36
제3절 환경권의 헌법적 보장	39
1. 환경권관념의 생성배경	39
2. 각국의 환경권에 관한 입법례	40
3. 한국 헌법상의 환경권의 법적 성격과 효력	42
(1) 헌법상의 환경권 관련 규정	42
(2) 헌법상 환경권의 개념 및 보호대상으로서의 환경	42
(3) 환경권의 법적 효력	45
제4절 환경권의 구체적 실현과 연안습지의 보전	52
1. 환경이익의 우위성 확보	52
2. 환경관련법제의 정비	54
3. 환경소송의 확대 및 강화	54
(1) 유지청구소송의 용이화	55
(2) 집단적 소송의 제도화	56
(3) 원고적격의 확대	57
(4) 이행소송의 도입	58
4. 주민참여 확대와 환경운동의 활성화	59
제4장 연안습지보전에 관한 국제적 동향	61
제1절 개설	61
제2절 연안습지보전에 관한 국제협약	62
1. 환경보전의 세계적 동향	62

(1) 스톡홀름 선언	62
(2) 리우선언	63
2. 람사협약	65
(1) 협약의 배경	65
(2) 협약의 주요 내용	66
(3) 국내적 수용과 현실	69
제3절 연안습지보전에 관한 외국의 입법례	70
1. 미국	70
(1) 규제에 의한 습지의 보전 및 관리 방법	72
(2) 매입 및 취득에 의한 습지 보전	74
(3) 습지의 복구를 통한 보전	75
(4) 인센티브의 제공 또는 환수를 통한 보전	77
(5) 기타 습지보전과 관련한 법률	78
2. 독일	80
(1) 갯벌의 현황과 관리	80
(2) 슐레스비히 홀슈타인주의 갯벌국립공원관리법	82
제5장 연안습지보전에 관한 주요 국내법제	86
제1절 개설	86
제2절 환경보전의 기본원칙과 환경정책기본법	87
1. 환경보전의 기본원칙	87
2. 환경정책기본법	90
(1) 연혁	90
(2) 주요 내용	91
제3절 연안습지보전과 관련된 법률	93
1. 습지보전법	93
(1) 연혁	93
(2) 주요내용	94
2. 자연환경보전법	105
(1) 연혁	105

(2) 주요내용	107
3. 자연공원법	114
(1) 연혁	114
(2) 주요내용	114
4. 야생동·식물보호법	119
(1) 연혁	119
(2) 주요 내용	120
5. 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법	124
(1) 연혁	124
(2) 주요내용	125
제4절 연안습지의 관리·개발에 관련된 법률	128
1. 연안관리법	128
(1) 연혁	128
(2) 주요내용	129
2. 공유수면관리법	135
(1) 연혁	135
(2) 주요내용	135
3. 공유수면매립법	139
(1) 연혁	139
(2) 주요내용	140
4. 환경·교통·재해등에관한영향평가법	145
(1) 연혁	145
(2) 주요내용	146
제6장 연안습지보전을 위한 입법론적 과제	151
제1절 개설	151
제2절 습지보전법과 다른 보전관련법과의 비교	152
1. 개설	152
2. 지정보호구역의 종류	152
3. 환경보전의 책무와 보호구역지정의 주체	154

4. 보호구역의 지정기준	156
5. 행위규제와 예외	159
(1) 매립·간척	159
(2) 그 밖의 행위제한과 예외	159
6. 위반에 대한 제제	161
7. 손실보상	163
8. 민간환경단체의 육성	164
제3절 습지보전법의 문제점과 개선방안	165
1. 습지의 분류	165
(1) 문제점	165
(2) 개선방안	168
2. 습지보호지역의 지정의 주체와 책무	169
(1) 문제점	169
(2) 개선방안	171
3. 지정 및 해제 절차	173
(1) 문제점	173
(2) 개선방안	175
4. 지정 및 해제 절차	177
(1) 문제점	177
(2) 개선방안	180
5. 행위제한과 예외	181
(1) 문제점	181
(2) 개선방안	183
6. 국가의 지원 및 보상	184
(1) 문제점	184
(2) 개선방안	186
7. 보전의 기본원칙	187
(1) 문제점	187
(2) 개선방안	188
제4절 환경소송의 확대	188

1. 환경소송유형 확대	188
(1) 예방적 부작위소송의 인정	188
(2) 의무이행소송의 인정	189
2. 시민소송의 도입	190
제7장 결 론	194
참고문헌	199

Abstract

A Study on Legislation of the Coastal Wetlands Conservation

Kong, Kyung Ja

*Department of Maritime Law The Graduate School of
Korea Maritime University Busan, Korea*

The Korea peninsula is surrounded on three sides by distinctively beautiful seas and possesses a number of tidal flats which is one of the very important coastal wetlands in the world.

The value of tidal flats which is a kind of wetlands go beyond beautiful scenery. They are the treasure troves of marine ecology. Not only are they temporary and permanent homes to many water-birds but tidal flats are also breeding grounds as well as habitats for 60% of marine animals. The livelihood of many fishermen depends directly and indirectly on the tidal flats. The purification function of the tidal flats plays a major role in maintaining a healthy marine ecosystem. And they clean the water by removing pollution before it gets to the sea. If we destroy the tidal flats it will lead to devastating degradation of the environment. There are many other notable benefits of tidal flats, such as the reduction of food and typhoon damages, prevention of soil erosion, and the growing recreation and tourist industries.

The wetlands have been often regarded as wasteland with little or no value. Since the 1970s, industrial plants and farming lands were created through enormous reclamation projects. Around 40% of the total tidal flats were destroyed and lost forever. The cause for reclamation and landfill is in a sense understandable but behind that thinking lies the notion that wetlands are of no use. Tidal flats are indeed a precious part of our land and to ignore that fact would be a serious mistake. Fortunately, public awareness of the importance of tidal flats is gradually growing.

Many civic and environmental groups are working to preserve our wetlands. Such activities led to the enactment of the Wetlands Preservation Act in February, 1999. According to this act the Ministry of marine Affairs and Fisheries(MOMAF) is exerting efforts to systematically preserve and manage tidal flats.

The Wetlands Preservation Act was legislated to effectively preserve and manage tidal flats and pursue international cooperation in accordance with the Ramsar Convention. The major contents of the Act are listed below. The Act encompasses terrestrial wetland as well as tidal flats but this report focuses on tidal flats only. First, the Minister of Maritime Affairs and Fisheries conducts a monitoring and research program every 5 years to better understand the status of tidal flats. Based on the results the Ministry will establish a basic plan to preserve the tidal flats. Second, the MOMAF will designate tidal flats that have abundant biodiversity, provide temporary or permanent habitats for endangered wildlife species, or are worth preserving for environmental needs as Wetlands Preservation Areas. The surrounding of these areas will be set aside as Specially Managed Wetlands Surrounding Area. The MOMAF will set up a conservation plan to effectively manage the specific areas. Third, it is illegal to license landfills, permit digging up construction materials like silt or sand, construct or extend building, arbitrarily alter water levels, or hunt and collect animals and plants. However, long-term local residents of tidal flats may continue to cultivate, collect, or catch animals and plants in the region. Fourth, those who wish to conduct a reclamation project and/or engage in a project that may impair the tidal flat must receive permission from the Minister of Maritime Affairs and Fisheries. Fifth, the government has the "obligation to save and preserve the tidal flats by all means." Even in the case where damage is unavoidable, a substantial area of tidal flats must be preserved.

But for the more preserve our wetlands, the Wetlands Preservation Act must be amended in some respects. First, the Ministry will designate tidal flats that satisfied the condition §8 of the Wetlands Preservation Act as Wetlands Preservation Areas. In 1998, the Republic of Korea has about 2,393km² of tidal

flats. But the Wetlands Preservation Areas designated about 140.728km² which is nothing but 5.88% of the area of total tidal flats now in 2004. According to the value of tidal flats, the Ministry should designate tidal flats as Wetlands Preservation Areas immediately. Second, Establish a plan, a case of designate or cancellation of the Wetlands Preservation Areas, the Ministry should collect public opinions according to the condition §8 of the Wetlands Preservation Act. But in this procedures of collecting public opinions, an extent of participation's people is limited. According to §8 of that, the people range of the collecting public opinions is only local residents. This limited participation's people will be lead to some wrong decision. So the range of participations people in case of collecting public opinions must extend to residents and interested parties as an environmental groups. And the Ministry will then establish a detailed preservation plan to set up tidal flat preservation facilities, to develop and support income-increasing projects for local residents, and to specify sustainable use. Third, some wetlands will be registered on the Ramsar list for more thorough and extensive conservation and management. Fourth, The MOMAF will develop environment education programs to facilitate eco-tourism industry in tidal flat regions. In addition, the Ministry will actively support cultural programs that heighten regional pride in wetlands. First of all, educational programs will be designed to target local residents, students, and the general public. In addition, special guides will be trained to teach about the environment to students at eco-camps and eco-schools. The central government will support various cultural events carried out by local governments, including traditional tidal flat fishing events, sports events, food festivals, fitness centers, and mud spas. Meanwhile the local residents must take the initiative to develop and promote local tourism products that give tourists a chance to have hands-on experience of marine environments and the lifestyle of fishing communities. By building pleasant recreation spots and relating getaways at these regions, the public awareness of tidal flats will rise, ultimately leading to enhanced quality of life for all.

The tidal flats are an invaluable natural resource with various cultural,

environmental, and economic values and function. Nonetheless, for the *past few* decades, tidal flats have been *disappearing from* our ecosystem under the *pretext* of development. *Due to* excessive reclamation and landfills to create industrial or agricultural land, *we* failed to fully *appreciate* the *precious* value of tidal flats. *However*, the enactment of the Wetlands Preservation Act *was* a turning *point*, which *opened the way* for effective *preservation and management* of tidal flats. *The public and private sector must work* together to conserve our valuable *wetlands*. *However*, efforts on the *part* of the central government are not enough. Without the *support and cooperation* of local residents and the general public it *would be difficult* to achieve the envisioned future for our tidal flats. Voluntary efforts to *stop* the irreversible *damage* to our tidal flats are desperately needed to *endow* the *remaining* tidal flats to future generations.

* *Key words* : tidal flat, coastal *wetlands*,
wetlands preservation, environment

제1장 서론

제1절 연구의 목적

지구상에는 인간의 무지로 인해 미처 그 가치가 발견되지 못한 자연자원이 많을 것이며, 그 자원의 가치가 발견되어 재평가되기까지 그 자원은 인간의 무지 때문에 계속 무분별하게 개발될 것이다. 습지의 경우에도 그 가치가 알려지기 전까지 사람들은 쓸모없는 버려진 땅으로 치부하여 아무런 제제도 없이 개발하여 왔으며, 오히려 개발을 자랑스럽게 생각하였다. 이러한 습지가 해충이 끊는 쓸모없는 땅에서 인간에게 막대한 이익을 주는 생태적 보고로 인식이 바뀌기 시작한 지는 불과 얼마 멀지 않은 1960년대로, 그 이전까지 인간은 습지가 자연적인 정화조 역할을 수행하고 있으며 자연재해와 기후를 조절하고 연안생태계를 지탱하는 등 다양한 기능을 가진 줄은 몰랐다.

우리의 경우에도 서해안 갯벌이 전 세계에 내놓고 자랑할 수 있는 희귀한 자연자원이며, 캐나다와 미국의 동부해안,¹⁾ 북해 연안²⁾ 및 아마존강 유역³⁾과 더불어 세계 5대 갯벌중의 하나에 속하며,⁴⁾ 국제철새이동경로의 핵심서식지⁵⁾이기 때문에 세계적인 주목을 받는 곳임을 아는 사람은 그리 많지 않을 것이다. 그리고 내륙과 해안의 생태계를 이어주는 교량적 기능과 완충적 기능을 하는 해안사구가 각종 조류·곤

-
- 1) 뉴펀들랜드해안의 갯벌은 세계적으로 가장 조차가 큰 갯벌이다. 만의 가장 안쪽으로 약 40km에 걸쳐 갯벌이 발달해 있다. 그 폭은 약 10km에 이른다. 미국 동부의 조지아주 해안에도 갯벌이 발달해 있으나 우리나라와는 다르게 모래로 이루어진 소호이다(이하 세계 갯벌의 특징은 고철환, “세계의 갯벌과 한국의 갯벌”, 「한국의 갯벌」, 서울대학교 출판부, 2001, 7-8면 참조).
 - 2) 네덜란드·독일·덴마크 해안에 갯벌이 발달되어 있다. 우리나라와는 다르게 외해에 직접 맞닿아 있는 갯벌로서 모래가 많다. 갯벌의 바깥쪽은 모래성이 둘러싸고 있다. 갯벌의 총넓이는 약 9천km²이다. 이 중에서 독일은 2/3의 갯벌을 갖고 있다.
 - 3) 삼각주 형태로 발달되어 있으므로 우리나라 갯벌과는 성격이 다르다. 모래가 대부분이고 지형이 계절에 따라 변한다.
 - 4) 최영국·김연정, 「갯벌자원의 효율적 관리전략 수립연구」, 국토연구원, 1999, 21면.
 - 5) 특히 러시아와 알래스카에서 호주와 뉴질랜드까지 이동하는 도요·물떼새류는 50여만 마리나 우리나라 갯벌을 거쳐 간다. 우리나라 갯벌 29곳 중 물새 2만 마리 이상 상시 서식하거나 특정 철새가 전 세계 개체수의 1% 이상 서식하는 등 람사협약 기준을 충족시키는 곳은 17곳에 달한다. 습지보전연대회의가 1998년 봄 실시한 조사에 따르면 이 가운데 대부분인 13~14곳이 대규모 훼손위기에 직면하고 있다고 한다(한국일보, 2000. 7. 21)

충·식물 등의 서식처로서 중요한 역할을 하며, 해수욕장의 모래공급과 해일과 해풍으로부터 농지와 가옥을 보호하고 해안가의 식수원인 지하수의 저장기능을 하는 등 해안생태계와 해안주민에게 아주 유익한 역할을 하고 있음을 아는 사람도 그리 많지 않을 것이다. 하구와 석호 또한 담수와 해수가 혼합되는 전이수역에서 형성되는 대표적인 연안환경으로, 하구는 지구생태계 중 가장 생태적인 가치가 높은 환경 중의 하나로 생태적 가치와 더불어 자연재해의 방지나 공간이용의 측면에서도 큰 역할을 담당하고 있는 것으로 알려져 있다.

우리보다 갯벌을 비롯한 습지의 가치를 일찍 알아차린 선진국들은 자국의 자연 상황에 맞는 보전법과 행정체계를 만들어 연안 자연환경을 지키려는 노력을 하고 있다. 예를 들어 독일의 경우 남북한의 갯벌을 합한 면적인 5,400km²의 갯벌을 보유하고 있는데, 이러한 광대한 갯벌을 보전하기 위하여 모든 갯벌을 국립공원화하여 관리하고 있다. 일찍이 독일은 갯벌의 경관을 미국의 그랜드캐년과 비교하여 그 경관가치를 높이 평가했을 뿐 아니라, 갯벌을 보전해야만 날로 심각해지는 연안오염을 막을 수 있다고 판단했다.⁶⁾ 미국의 경우에는 연안의 개발로 인한 습지의 상실로 인해 사회경제적 손실을 경험한 이후 1988년부터 행해진 'No Net Loss of Wetlands'의 정책을 도입하여 한 치의 습지도 잃지 않겠다는 각오로 습지를 관리하고 있다.⁷⁾

그러나 우리의 경우는 위에서 말한 선진국의 정책과는 달리 상황이 전개되고 있다. 대규모 간척이 국토확장과 식량증산이라는 국책의 목표 아래 국가의 중요정책사업으로 지정되어 아무런 제재 없이 진행되어 왔다. 대표적인 간척사업지역으로는 시화지구, 서산A·B지구, 영산강지구, 영종도 신공항·대부도·제부도부근간척지구 등인데 이들은 이미 간척으로 인하여 매립이 완료된 곳이다. 1990년대로 들어와 간척사업은 더욱 대규모화하였는데, 지금도 진행되고 있는 새만금간척사업⁸⁾의 경우에는

6) 고철환, “독일의 갯벌 국립공원화 전략”, 『한국의 갯벌』, 서울대학교 출판부, 2001, 1013면.

7) Mark S. Dennison and James F. Berry, WETLANDS: Guide to Science, Law, and Technology, Noyes Publications, New Jersey, U.S.A., 1993, pp. 8-9.

8) 새만금간척사업은 1991년부터 시작된 개발사업으로 전북 군산시·김제시·부안군 일대의 바다와 갯벌 약 400km²를 간척하는 사업이다. 이 면적은 여의도의 140배 규모(토지조성 283km², 담수호 118km²)로서 갯벌면적만 약 208km²에 달한다. 이 사업은 국토확장, 산업용지 및 농지조성, 치수 등의 목적으로 당시 농림수산부에서 구 농촌근대화촉진법 제92조, 제93조 및 제96조와 공유수면매립법 제4조의 규정에 따라 계획된 대규모 간척사업이다. 현재 새만금 사업의 총괄기획과 매립면허는 농림부에서 맡고 있고 설계·공사·감리 등의 업무는 농어촌진흥공사에서, 지역개발과 보상업무는 전라북도에서 담당하고 있다.

법원이 2005. 1. 17. 새만금 간척 사업을 재검토하라는 조정권고안을 내놓으면서 일본의 이사하야(諫早)만 하구 간척사업 공사를 예로 들어 눈길을 끌고 있다. 서울 행정법원은 이날 조정권

간척갯벌의 면적이 전북지역 갯벌 총면적의 64.7%에 달한다.

이러한 연안습지의 사라짐은 무엇보다도 환경파괴의 심각한 폐해와 연결되며, 해양생물 서식지의 직접적인 상실을 초래한다.⁹⁾ 연안습지가 매립되면 여기에 서식하는 수많은 생물들이 살 곳을 잃게 되므로 연안습지 생태계는 일시에 와해되고 만다. 연안습지가 사라지면 그곳에서 생산되었던 수산물을 채취할 수 없게 되고,¹⁰⁾ 두 번 다

고문에서 “일본의 이사하야만 간척사업도 공사가 94% 정도 완성된 상태에서 공사 중지가 되어 있음을 볼 때 새만금사업에 대한 재검토는 결코 시기적으로 때를 놓쳤다고 볼 수 없다”고 지적했다. 법원은 또 “농지조성 등을 목적으로 86년 착공된 일본의 이사하야만 간척사업은 새만금사업의 초기모델”이라고 소개했다.

일본 규슈(九州) 나가사키(長崎)현 아리아케(有明)해 이사하야만 간척사업이나 새만금 사업은 둘 다 갯벌 매립을 통한 농지조성을 목적으로 하고 있다는 점과 진행 과정에서 소송이 제기됐다는 점이 똑같다. 물론 규모나 진행 정도는 큰 차이를 보이고 있다. 이사하야 간척사업의 전체 매립규모는 3천500ha(간척지 면적 861ha) 가량이며 총사업비는 2천469억엔(한화 2조5천억원 가량)이고, 공정률은 93.6%다. 90년대말 방조제 공사를 끝냈고, 현재는 내부간척공사 중이다. 전국적으로 불필요한 공공사업이라는 비판이 제기된 데다 특히 2000년 겨울과 2001년 사이에 아리아케해에서 일어난 양식 김 홍작이 문제됐다.

반면 새만금 사업 매립 규모는 4만100ha(간척지 면적 2만8천ha)의 세계 최대 규모이며 아직 방조제 공사조차 끝나지 않았다. 총 공사비는 수질 개선비용을 합치면 4조원가량으로 추산되며 공정률은 92%다. 이사하야만 간척사업은 후쿠오카(福岡), 구마모토(熊本), 사가(佐賀)현 등 인근 어민들이 해류변화 등으로 인해 어업 피해를 봤다며 2002년 11월 소송을 제기했다. 사가 지방 법원은 지난해 8월26일 “1심 판결 선고시까지 공사 중지” 결정을 내린 데 이어 지난 12일에는 농수성의 이의신청을 각하했다. 1심 판결은 예정돼있지 않다. 일본에서도 진행 중인 국가의 거대 프로젝트를 사법부가 금지하는 판단을 내리기는 처음이었다.

새만금 소송은 어민과 환경단체들이 2001년 8월 새만금 간척사업 매립허가처분 등의 무효확인 소송을 냈다. 법원은 2003년 7월 일본에 앞서 공사 중지 결정을 내렸지만 지난해 1월 항고심에서 공사재개 결정을 내렸다. 한국 법원이 17일 조정권고안을 낸 데 이어 원고나 피고측에서 이를 수용하지 않을 경우 내달 4일 1심 판결을 내릴 예정이다. 처음에는 “새만금사업의 초기모델”이었지만 지금은 “일본판 새만금”으로 불리는 이사하야만 간척사업은 적어도 법원 판결에서는 한국보다 늦게 진행되는 셈이다. 하지만 농림부는 “일본에서는 방조제 내부는 소멸 보상을 했고, 외부는 제한 보상을 했지만, 우리나라는 내부뿐만 아니라 외부 10km까지 소멸보상을 한 만큼 직접 비교는 불가능하다”고 두 사업의 비교를 꺼리고 있다(연합뉴스, 2005. 1. 17.).

9) 우리나라 서해안은 한강·임진강·금강 등 강이 유입되는 주요한 하구 생태계를 이루고 있다. 또한 이곳에는 다양한 생물들이 서식하고 있어 많은 조류들에게 중요한 습지를 제공하고 있다. 서해안 일대는 넓은 퇴적층이 형성되어 오래 전부터 농경지로 이용되거나 염전이 발달하였다. 이러한 농경지와 염전은 다양한 조류에게 먹이와 휴식처를 제공해 왔다. 이와 같은 여러 요인들이 복합되어 서해안은 세계적인 철새도래지가 되었다. 그러나 현재 서해안 습지의 대부분은 간척으로 인해 임해공단·신도시가 조성되거나 항만시설과 농지 등으로 전환되고 있어 많은 수조류들이 위협받고 있다.

10) 예를 들어 영산강의 하구언 사업으로 인해 유속이 감소하고 동시에 조수량과 영양염류의 유입이 줄어들었으며, 부정기적인 담수의 방류로 인해 부근 해수의 염도가 불안정하게 되고 수온 변화가 심하여 이 지역의 김 생산량이 52%나 감소하였다고 한다. 또 간척사업기간중 공사로 인한 탁도의 증가와 조류소통의 불량, 영양염류의 감소, 수온변화 등으로 인해 시화지구 간척사업의 경우 공사 직후인 1987-1988년에 김의 생산이 73%나 감소하였다고 한다. 그리고 간척

시 동일한 모습의 생태계를 볼 수 없게 된다. 또한 연안습지는 바다와 육지의 완충 지대로서 육지로부터 유입되는 오염물질을 여과하고 분해하는 일종의 정화조 역할을 하는데,¹¹⁾ 이들이 없어진다면 오염을 유발하는 물질들이 정화되지 않고 바다로 바로 유입되어 인근 해역의 부영양화를 비롯한 오염을 가속화시킨다.

이제 연안습지의 보전은 그 특징상 어떤 지역에 국한되는 것이 아니라 전지역적인 규모의 근본적인 해결책을 필요로 하는 국민과 인류 전체의 생존에 관한 것이라고 할 수 있다. 우리나라의 경우 습지보전법의 제정 전부터 적극적 환경보전의 필요성, 환경가치에 대한 재인식 등을 배경으로 하여 우리나라는 현행헌법 제35조에 환경권을 명문화하고 있고, 이를 근간으로 1990년 환경정책기본법과 더불어 여러 가지의 환경법규를 제정·정비하여 왔다. 1999년에는 습지보전의 국제적인 추세와 람사협약의 국내적 수용을 위한 습지보전법을 제정하여 늦게나마 습지보전에 힘쓰고 있다. 그러나 이러한 습지보전을 위한 단일법의 제정에도 불구하고 연안습지는 계속 훼손되고 있으며, 이러한 훼손은 기존의 습지보전법만으로는 결코 해결될 수 없다는 결론에 도달하게 된다. 이러한 문제점의 해결을 위해서는 현재 구체적 권리로 인정되지 않고 있는 환경권을 구체적 권리로서 보장받음으로써 환경권의 실현을 통한 습지보전을 위해 취해야 할 방안과 함께 습지보전법과 습지관련 보전법의 새로운 관계설정이 모색되어야 할 것이다.

본 논문의 목적은 습지보전법을 그 밖의 연안습지보전 관련법과 비교하면서 분석·검토하고 그것의 습지보전능력의 한계 내지 문제점을 지적하면서, 연안습지 생태계의 효율적인 보전과 환경권의 실현을 위한 입법론 내지 기존 실정법의 정비·보충방안을 제시하는 데 있다.

공사로 조류의 흐름이 느려져 갯벌이 썩게 되고, 이 썩은 갯벌을 먹고 자란 송어류는 푸른빛을 잃고 흰빛을 띠면서 상품의 가치를 잃어버렸다. 방조제의 물막이공사가 종료되면서 낙지는 1년도 되지 아니하여 사라지고, 보리새우는 2년을 넘기지 못하고 사라져 버렸다고 한다. 기수성 어종 가운데 송어보다 염분농도에 민감한 농어는 서식지를 더 일찍 상실해 버렸다. 새만금간척사업이 진행되고 있는 전북지역의 경우, 주요 어패류의 계통 판매량이 최근 수년간 현저히 감소하고 있는데, 예를 들면, 1989년의 5,899톤에 비해 1996년에는 978.4톤으로 약 84.5%가 감소했다. 바지락은 1000톤이었던 것이 60-70톤으로 감소했고, 백합류와 가무락은 계통판매에서 자취를 감추었으며, 갯벌에 서식하지 않는 피조개를 제외하고는 전체적으로 판매량이 급감하였음을 볼 수 있다(유동운, “간척과 어장생태계의 변화”, 『한국의 갯벌』, 서울대학교 출판부, 758-777면 참조).

11) 예를 들면, 갯벌이 갖는 정화능력은 갯벌 10km²당 25.3km²의 면적을 가진 인구 10만 명 정도의 도시가 배출하는 오염물질을 정화할 수 있는 하수종말처리시설에 상당한다고 한다(이홍동, “갯벌 보전과 농업생산의 가치에 대한 비교 연구”, Ocean Research 20(2) Special: 1998, 149면).

제2절 연구의 범위와 방법

이 논문의 목적은 연안습지보전법제의 문제점을 분석하여 그 개선방안을 제시하는 데 있다. 즉 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다는 헌법 제35조의 정신에 기초하여, 지구 자원 중에서도 희귀자원인 동시에 연안의 자연 정화조와 같은 역할로 하여 우리의 먹거리와 건강을 지켜주는 연안갯벌을 인위적인 파괴로부터 지켜 그 혜택이 미래세대에게 돌아갈 수 있도록 하기 위한 보전방법을 법학적 측면에서 접근하여 찾고자 함에 있다.

본 연구의 고찰대상은 습지 중 연안습지만으로 한정한다. 연구의 범위를 습지 중에서도 연안습지로 한정 한 이유는 세계적으로 연안습지의 생산성과 생태적 가치는 내륙습지보다 훨씬 높게 평가되고 있으며,¹²⁾ 우리나라 습지는 면적의 크기로 보아 내륙습지 1%, 연안습지 99% 정도로 연안습지가 차지하는 비율이 높기 때문이다.¹³⁾ 또한 서해안 갯벌은 세계적으로 그 생산성이나 생태적 측면에서 세계희귀갯벌에 속하는데도 불구하고 계속 훼손되고 있는 현실을 직시하기 때문이기도 하다.

또한 이 논문은 연안습지보전에 관한 법제도의 측면을 다루고자 한다. 연안습지의 효율적 보전을 위해서는 그 보전에 관한 과학·기술 및 관리기법의 개발도 중요하지만, 이 논문에서는 습지보전의 법제에 초점을 맞추고 있다. 따라서 연안습지보전을 직접적으로 규율하고 있는 습지보전법은 이 논문의 주된 고찰대상이 된다. 그렇지만 연안습지보전과 직접 또는 간접으로 관련된 법률은 무수히 많다. 이 논문은 그 가운데에서 연안습지보전에 보다 직접적으로 관계되고 연안습지보전의 기능을 할 수 있다고 판단되는 법률, 예컨대 환경정책기본법·자연환경보전법·자연공원법과 야생동물·식물보호법 및 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법도 이 논문의 연구목적에 따라 연안습지의 보전과 관련된 범위 안에서 검토한다. 나아가 연안습지의 보전은 넓은 의미에서 연안습지의 관리의 범주에 속하는 반면에 연안습지의 개발 내지 훼손과는 대척관계에 있기 때문에, 그리고 연안습지의 관리 및 개발 내지 훼손과 포

12) 조진상, “공유수면매립 관련법 및 갯벌보전 정책수단”, 『한국의 갯벌』, 서울대학교 출판부, 991면.

13) 고철환, “간척에서 보전으로의 전환”, 『한국의 갯벌』, 서울대학교 출판부, 2001, 1056면.

괄적 관련이 있는 연안관리법과 공유수면관리법 및 공유수면매립법도 이 논문의 연구목적 달성에 필요한 범위 안에서 고찰하기로 하고, 그 밖에 연안습지를 극히 지역적·부분적으로 훼손하거나 이용·정비하는 것을 내용으로 하는 법률 등은 이 논문의 고찰대상에서 제외하고자 한다.

이 논문의 주제는 연안습지보전에 관한 입법론이기 때문에, 먼저 연안습지보전의 현실적 필요성과 그 당위성을 제시하고자 한다. 우리나라의 연안습지 훼손원인의 대부분은 대규모의 간척이나 매립에 있기 때문에, 우리나라의 연안습지의 개발실태를 개관하고 그 개발논리를 비판함과 아울러 연안습지 개발에 따른 폐해를 적시함으로써, 연안습지보전의 현실적 필요성을 제시한다. 그러한 현실적 필요성의 바탕 위에서 연안습지 보전의 법리적 기초로서 자연환경보전에 관한 법이론, 즉 환경공유론과 공공신탁이론 및 환경권의 법리를 고찰함으로써 연안습지보전의 당위성과 기본목표 내지 방향을 설정하게 된다. 그 다음에는 연안습지보전에 관한 국제협약, 특히 이른바 람사협약과 외국의 연안습지보전법제를 살펴봄으로써 연안습지보전과 관련하여 나타나는 국제적 동향으로부터 우리나라가 준수해야 할 사항 내지 나아가야 할 바람직한 시사적 방향을 제시한다. 그 다음에 이 논문의 주된 연구대상인 우리나라의 연안습지보전 관련법제의 내용을 살펴보게 된다. 그런데 실질적으로 연안습지의 보전이 가능하도록 하는 환경입법에는 습지보전법을 비롯하여 관련법들이 있으나, 직접적인 보전의 방법을 제시해 놓은 법은 습지보전법이기 때문에, 여기서의 고찰은 습지보전법을 중심으로 하게 된다. 그러나 습지보전법이 존재함에도 불구하고 갯벌의 간척과 매립이 계속 진행되고 있는 실정 속에서, 습지보전법이 현재의 간척과 매립으로부터 연안습지를 지켜내지 못한다면 그 문제점을 찾아내어 해결방안을 찾아서 실질적인 보전이 되도록 하는 것이 습지보전법의 입법목적에 합당할 것이다. 따라서 이러한 해결방안을 강구하기 위해서 습지보전법과 습지보전관련 법들을 상호 비교하는 것이 필요하다. 그러한 비교분석을 통하여 습지보전법의 문제점을 발견하고 그것을 해결하기 위한 바람직한 입법론적 개선방안을 제시하고자 한다. 이러한 개선방안을 제시함에 있어서는 환경권의 구체적 실현을 위하여 환경입법 분야 전반에 걸쳐서 개선되어야 할 사항도 고려하며, 아울러 국제법이나 선진외국의 모범적 연안습지보전 입법정책도 함께 고려할 것이다.

이를 위하여 국내외의 각종 단행본 및 논문, 보고서 등을 통한 문헌조사방법을 비교 분석하여 진행하였고,¹⁴⁾ 관련된 국제협약과 외국의 법·제도 및 사례는 인터넷을

통하여 관련 자료를 다운로드 하거나, 기존 발행된 관련 외국 서적 또는 국내서적을 통하여 필요 자료를 입수하여 수행하였다.

제3절 논문의 구성

본 논문의 목적을 추구하기 위하여 모두 7개의 장으로 본 논문을 구성하였다.

제1장 서론에 이어서 제2장에서는 연안습지의 개념과 종류 및 그 훼손실태, 그리고 개발에 대한 문제점과 보전의 필요성과 당위성 등을 살펴보고자 한다. 이를 위한 첫 단계로서, 연안습지 훼손의 가장 큰 원인인 간척의 허와 실을 기존의 자료를 취합하여 분석함으로써 그로 인한 연안의 환경과 연안습지에 미치는 영향에 대한 일반적인 사항을 고찰한다.

제3장에서는 연안습지보전의 법리적 기초로서 먼저 고전적 이론인 환경공유론과 더불어 특히 미국에서 광범하게 입법화·통용되고 공공신탁이론을 고찰한다. 그리고 우리나라처럼 헌법에 명문으로 규정하고 있거나 그렇지 못한 나라에서는 환경보전의 궁극적 이념 내지 목표로 이해되고 있는 환경권의 법리를 고찰한다. 여기서 특히 공공신탁이론을 비교적 상세히 다룬 것은, 그 이론이 갯벌과 같이 한 번 훼손되면 재생이 불가능하고 인간이 그 대체물을 만들 수 없는 귀중한 자연자원이며 만인에게 보편적인 자연자원 중 어떤 것은 공동체의 존속에 필수 불가결한 것이므로 반드시 보호되어야만 한다는 위기상황 하에서 환경보호를 위해 1970년대에 등장한 미국의

14) 연안습지와 보전에 대한 정책방향의 설정이나 실질적인 관리방안 등에 대하여 정책입안자나 관리자들이 쉽게 이해할 수 있도록 내용이 집약된 단행본의 연구결과로서는 박태윤·이동근의 「연안습지의 보전 및 효율적인 이용방안에 관한 연구」(1997)와 고철환의 「한국의 갯벌」(2001) 등이 있다. 특히 「한국의 갯벌」 속에는 한국 갯벌의 보전을 위한 정책을 위한 연구로 전재경, “갯벌보전의 법리”; 조진상, “공유수면매립 관련법 및 갯벌보전 정책수단”; 이지현, “우리의 갯벌정책과 그 문제점”; 김수일, “한국 갯벌의 생태공원화 가능성”; 이지현, “갯벌보전을 위한 제도 개선”; 고철환, “간척에서 보전으로의 전환”; 고철환, “독일의 갯벌 국립공원화 전략” 등이 있다. 이 외에 단편적인 연구논문으로는 고철환의 “해양생태계 보전과 갯벌관리”(1998)와 안동만 외 3인의 “갯벌의 보전과 현명한 이용을 위한 입법 방안에 관한 고찰”(1998) 및 홍재상의 “해양습지(갯벌) 생태계의 이해와 환경영향평가”(1999) 등이 있다. 그리고 연안습지에 대한 직접적인 연구는 아닐지라도 연안습지의 환경 및 보전과 관련된 연구로는 이상돈의 “연안역의 환경관리법제에 관한 고찰”(1987)과 “환경보호법리로서의 공공신탁이론과 해안 및 강안지역의 환경법적 문제에 관한 소고”(1983) 등이 있다. 이처럼 정책이나 관리적 측면에서 적용이 가능한 형태의 연구 결과는 많다고는 할 수는 없지만 소량이나마 제시되고 있으나, 직접 습지보전관련법을 연구한 것은 별로 없다.

법 이론으로, 오랜 시간을 거치면서 수많은 환경문제를 해결하는데 큰 공헌을 하였고, 따라서 연안습지의 훼손에 대한 현실적인 심각성과 습지자원의 보호 필요성에 대한 시급성에 비추어 볼 때, 공공신탁이론의 도입을 습지보전의 현실적인 대안 중의 하나로 인식할 필요가 있을 수도 있으리라는 생각 때문이다. 그러나 우리나라의 현행헌법은 환경권을 명문으로 규정하고 있기에 연안습지보전의 입법론적 과제는 현행헌법상의 환경권의 범리로부터 도출할 것이다.

제4장에서는 연안습지보전을 위한 국제적 동향을 살펴본다. 이는 연안습지보전과 관련된 국제협약 및 미국과 독일 등 주요 선진국의 연안습지보전법제를 고찰함으로써 외국의 선진습지보전정책의 우리나라에의 적용가능성을 가늠해보기 위함이다. 특히 독일의 경우는 갯벌지역이 국립공원뿐만 아니라 유네스코 생물권보전지역과 랍사습지로 지정·관리되고 있어서 세계에서 갯벌보전을 가장 잘하고 있다고 평가되고 있으므로 우리나라의 습지보전법제의 발전방향에 시사하는 바가 클 것이다.

제5장에서는 습지보전과 관련된 우리나라의 법률들을 분석해봄으로써 우리나라 습지보전 관련 법률과 정책의 현실적인 문제점을 도출해내는 기초를 마련하고자 한다. 우리나라의 습지보전법제의 체계적 분석을 위해 먼저 환경정책기본법 등을 통해 연안습지보전의 기본원칙을 고찰한 후, 습지보전법·자연환경보전법 등 직접적으로 습지보전과 관련된 법률들과 연안관리법·공유수면관리법 등 습지의 관리·개발을 위주로 하면서 간접적으로 습지보전과 관련된 법률들을 분리해서 고찰한다.

제6장에서는 이상에서 연구한 내용을 근간으로 하여 연안습지보전을 위한 입법론적 과제를 제시한다. 습지보전법과 습지관련 법률들의 문제점을 비교·분석하여 연안습지보전의 저해요인들을 찾아내어 습지보전법이 연안습지의 실질적인 보전의 역할을 할 수 있도록 그 개선방안을 제시한다. 그리고 헌법상 환경권의 구체적 실현이라는 목표가 연안습지보전과 관련해서도 달성될 수 있도록 하기 위한 일반적인 환경관련법제의 개선방안도 함께 제시된다.

마지막으로 결론부분인 제7장에서는 지금까지 고찰한 내용들을 요약해보고, 이들의 문제점을 해결하기 위한 개선방안들의 현실적 적용가능성을 가늠해 본다.

제2장 연안습지 보전의 필요성

제1절 서 설

국민소득이 낮은 개발도상국들은 환경보호를 위한 투자에 관심을 가질 경제적 여유와 적절한 기술을 보유하고 있지 못하며, 선진국을 뒤쫓기 위한 개발경쟁에서 환경에 대한 관심을 의도적으로 회피하는 경향이 있다. 우리의 경우에도 1960년대와 1970년대를 거치면서 개발우선 정책 앞에 환경오염에 대한 문제점의 제기가 오히려 최악시되어 온 것이 사실이다.¹⁵⁾ 연안습지의 경우에도 국토확장이라는 미명하에 무분별하게 매립해 왔으며, 그 당시 어떤 누구도 여기에 대한 우려는 하지 않았으며, 오히려 해안선의 일직선화라는 매립기술에 대다수의 국민들은 격려의 박수를 보내었다.

그러나 1980년대 말로 들어서면서 공업화와 개발로 인한 후유증으로 인한 환경오염에 직접적인 피해를 보기시작하자¹⁶⁾ 환경에 대한 인식이 개발에서 보전으로 바뀌기 시작하였다. 환경 중에서도 특히 전 국민적인 관심이 쏠린 곳은 갯벌이었으며, 갯벌자원은 개발이 아니라 보전이 필요하다는 것을 인식하게 되었다. 그러나 정부는 갯벌을 비롯한 연안습지가 연안의 환경과 경제적인 측면에서 중요한 자연자원임을 인식하면서도 여전히 매립을 진행시키고 있다.

다음에서는 연안습지의 가치를 개발의 논리와 함께 살펴봄으로써 보전의 필요성을 강조하고자 한다.

15) 1973년에는 부산수산대학 교수의 해양오염에 대한 논문발표가 문제가 되어 그 대학 학장이 사표를 내는 사건이 벌어지기도 하였다. 당시 환경오염에 관한 자료는 기밀로 처리되었고, 환경오염을 이야기하는 것은 곧 반정부투쟁으로 여겨졌다(정수복, “환경운동의 형성과 발전”, 『환경의 이해』, 1993, 283면.

16) 1985년 온산공단의 온산병 사건과 1991년 두산전자의 낙동강 폐놀원액 누출사건 등을 각각 1980년대와 1990년대의 대표적인 환경오염 사건으로 꼽을 수 있다.

제2절 연안습지의 개념과 종류

1. 연안습지의 개념

습지의 정의는 이용 지역의 이익과 목적에 따라 다르기 때문에 모든 사용자들이 만족할 만한 용어를 찾아내지 못하고 있다. 습지에 대한 정의는 지질학·수문학·생물학·경제학·정치학을 하는 사람들의 관점에 따라 차이가 난다. 따라서 각국에서는 풍토에 따라 형성된 습지의 특성과 연구 목적에 따라 여러 가지로 정의되고 있다.¹⁷⁾ 법학적인 측면에서의 정의를 살펴보면, 람사협약에서의 습지란 자연적이거나 인공적이거나, 영구적이거나 일시적이거나, 또는 물이 정체하고 있거나 흐르고 있거나, 담수이거나 기수이거나 염수¹⁸⁾이거나 관계없이 소택지·늪지대·이탄지역 또는 수역을 말하고, 이에겐 간조시에 수심의 6미터를 넘지 않는 해역을 포함한다.¹⁹⁾ 미국의 청정수법(the 1977 Clean Water Act Amendments) 제404조에서 요구하는 준설과 매립허가의 이행에 대한 미공병단(the U.S. Army Corps of Engineers)이 사용하는 법규에서는 습지를 전형적으로 흙백 젖은 토양의 조건에서 생활하는 식물의 번식에 적당하도록 자주 지속적으로 지표수에 의해 흙백 젖는 지역으로 정의하고 있다.²⁰⁾ 우리나라 습지보전법에서는 습지를 담수·기수 또는 염수가 영구적 또는 일시적으로 그 표면을 덮고 있는 지역으로 정의하고 있다(제2조).

17) 미국에는 51개 이상의 연방과 주 습지 정의가 존재한다고 한다(Mark S. Dennison & James F. Berry, WETLANDS: Guide to Science, Law, and Technology, Noyes Publication, 1993, p. 4).

18) 담수(淡水)란 소금기가 없는 물이고, 염수(鹽水)란 소금기가 있는 물이고, 기수(汽水)란 담수와 염수가 같이 섞여 있는 물을 말한다.

19) wetland are defined as; “areas of marsh, fen, peatland or water, whether natural or artificial, permanent or temporary, with water that is static or flowing, fresh, brackish or salt, including areas of marine water the depth of which at low tide does not exceed six meters”.¹⁾ In addition, the Convention provides that wetlands “may incorporate riparian and coastal zones adjacent to the wetlands, and islands or bodies of marine water deeper than six meters at low tide lying within the wetlands”(Article 1.1).

20) The term “wetlands” means those areas that are inundated or saturated by surface or ground water at a frequency and duration sufficient to support, and that under normal circumstances do support, a prevalence of vegetation typically adapted for life in saturated soil conditions(33 CFR 328.3(b); 1984)

습지는 툰드라지역부터 열대까지 지구상의 어디에서나 볼 수 있지만 아직까지 지표면의 얼마만큼이 습지인지 정확히 알지 못한다. 대략 700-800백만km²로 지표면의 4-6%에 해당한다고 한다.²¹⁾

습지는 물의 원천, 토탄²²⁾의 유무, 범람시기, 분지(basin) 유역 형태 등에 따라 다양하게 분류되지만, 일반적으로 연안습지·내륙습지·인공습지 또는 늪(*swamps, marshes, bogs*)으로 구분한다.²³⁾ 내륙습지란 연안이 아닌 내륙에 발달된 습지로 보통 산악습지²⁴⁾와 배후습지(늪과 호수)²⁵⁾로 구별한다. 우리나라는 지진·화산·습곡·단층 활동이 적고 또 빙하에 덮였던 지역이 적어 내륙습지가 덜 발달했다. 연안습지는 육상과 해양이 만나는 경계지역에 형성된 독특한 생태계를 이루는 지역을 말하며, 이에겐 갯벌·염습지·하구·석호·해안사구·산호초군락 등이 있다.

연안습지의 개념을 이해하기 위해서는 먼저 연안의 개념을 이해하여야 한다. 연안은 바다와 이에 접한 일정한 육지를 지칭한다. 우리나라 연안관리법상의 연안²⁶⁾의

21) W.J.Mitsch, R.H. Mitsch, and R.E.Turner, "Wetlands of the Old and New World : ecology and management", *GLOBAL WETLANDS OLD WORLD AND NEW*, ELSEVIER, 1994, pp. 3-5.

22) 토탄이란 수생식물·이끼류·습지대의 풀 등이 지표 근처에 토지거하여 생화학적으로 탄화한 것으로 이탄(泥炭)이라고 한다. 토탄지(土炭地, *moor land, peatland*)는 토탄이 퇴적되어 있는 토지, 해안습지, 얕은 늪, 강기습 등의 고인물에서 수생식물·잠수식물이나 갈대·사초(莎草) 등의 유체가 분해되지 않은 상태로 두껍게 쌓인 곳이다. 토탄이 되는 식물유체가 쌓인 곳은 배수가 되지 않는 산간오지나 충적지 등에 생긴 호소이며, 보통깊이가 10m이상이다(파스칼 백과사전, 동서문화사).

23) *Dennison and Berry, op., cit.*

24) 우리나라 산악습지로는 강원도 양구군 대암산의 용늪, 울산시 울촌면 정족산의 무체지늪, 그리고 최근에 발견된 지리산 조개골늪 등이 있다. 한라산의 '오름' 꼭대기에 파인 호수들도 비록 말라버렸지만 산악습지의 하나로 취급할 수 있다.

25) 배후습지란 영어의 *back marsh* 또는 *back swamp*를 번역한 말로서 강과 호수의 가장자리 또는 뒤쪽이라는 의미에서 배후라는 뜻으로 사용한 말이다. 강이 흐르던 중 그 물길이 막혀 습지로 변한 곳을 뜻한다. 배후습지로는 낙동강 중류지역의 서대구 달성늪지, 대평질남, 유전늪지 등이 있다.

26) 우리나라의 연안은 총 길이 11,542km에 달하는 해안선을 따라 분포하는데, 서·남해안은 리아스식 침강해안으로 해안선이 매우 복잡하고 총 3,153여 개의 도서가 산재해 있다. 연안의 범위에 속하는 영해의 면적은 71,000km²에 달하며 이중 수심 20m 이내의 해역은 영해면적의 30%에 달하며 3해리 이내의 해역은 영해면적의 18%에 해당한다. 대륙붕의 면적은 국토의 3배에 달하는 297,000km²에 달하고 배타적 경제수역은 국토의 4.5배인 447,000km²이다. 또한 서해안은 조수간만의 차가 커서 대부분의 갯벌이 분포하고 있는데, 우리나라 전체 갯벌 2,393km² 중 약 83%에 달하는 갯벌이 서해안에 분포하고 있다.

우리나라 연안에는 전체 인구 중 33%가 거주하고 인구밀도는 486명/km²로 전국평균 466/km²를 상회하고 있으며 전국적으로 바다를 인접하고 있는 시·군·구는 78개에 달한다. 연안에 분포하는 공단은 총 312km²(전국의 65%)를 차지하고 총 40개소의 발전소가 연안에 입지(전국 81개소)하고 있으며, 50개의 항만과 25개 도시와 22개 임해공단이 위치하고 있는데, 2005년에는 전

범위를 살펴보면, 연안은 “연안해역”과 “연안육역”을 포함하는 지역으로 규정하고 있다. 연안해역에 해당하는 지역은 “바닷가”와 “만조 수위선으로부터 영해의 외측까지의 바다”로 규정하고 있고, 연안육역은 “무인도서”와 “연안해역의 육지쪽 경계선으로부터 최대 500m²⁷⁾(항만·어항·산업단지에서는 1km) 범위내의 육지 지역”에 해당하는 지역으로 규정하고 있다.

미국은 연안관리에 관한 기본적인 연방 법률인 연안관리법(Coastal Zone Management Act)에서 연안의 범위를 섬·갯벌·염습지·습지·바닷가를 포함하여 해안선에 근접하여 해안의 영향을 강하게 받는 연안수역과 인근 연안육역으로 하고 있다. 육지측 한계는 연안수가 직접적으로 심각한 영향을 미치는 범위까지로 규정하고 있다.²⁸⁾ 주 정부법에서는 연안의 범위를 보다 구체적으로 규정하고 있다.²⁹⁾ 예를 들면, 캘리포니아주연안법(Coastal Act of California)은 연안해역은 주 정부의 관할의 외측한계³⁰⁾까

체 인구의 40%가 거주할 것으로 예상하고 있다. 연안의 이용실태를 살펴보면, 총 1,920km²의 연안해역이 수산양식장으로 이용되고 있으며 1,387km²의 해역이 항만수역에 포함되어 있다. 해상국립공원은 총 2,640km²에 달하며 육역을 포함하여 연안에 분포하는 자연공원은 총 4,043km²에 달하며, 전국 180km²에 달하는 관광지 중 약 30%에 달하는 61km²의 해안관광지가 분포하고 있고, 연안해역에 지정되어 있는 자연환경보전지역은 4,979km²에 달하며 이중 수산자원보전지구가 2,556km²에 달한다. 1962년 이후 준공 및 시행된 연안의 간척 매립지는 약 1,872km²에 달하며 전국적으로 3,274개소(총 연장 2,338km²)에 달하는 방조제 및 일반 제방이 분포되어 있다.(해양수산부, 「연안통합관리업무편람」, 1999, 4면 참조).

27) 500m로 설정한 이유는 생활오·폐수의 자정거리가 일반적으로 500m로 하고 있기 때문이다(해양수산부, 전게서(주 26), 16면 참조).

28) The term “Coastal Zone” means the coastal waters(including the lands therein and thereunder) and the adjacent shorelands(including the waters therein and thereunder), strongly influenced by each other and in proximity to the shorelines of the several coastal states, and includes islands, transitional and intertidal ares, salt marshes, wetlands and beaches. The zone extends, in Great Lakes waters to the international boundary between the U.S. and Canada, in other ares, seaward to the outer limit of the United States territorial sea. The zone extends inland from the shorlines only to the extent necessary to control shorelands, the uses of which have a direct and significant impact on the coastal waters, and to control those geographical areas which are likely to be affected by or vulnerable to sea level rise. Exclude from the coastal zone are lands the use of which is by law subject solely to the discretion of or which is held in trust by the Federal Government, its officers or agents. The Coastal Zone Management Act. 16 U.S.C. §1453(1).

29) 연안의 범위가 비록 애매하고 각 주별로 개별적으로 정의되어 있지만, 연안은 분명하게 육지·바다·대기영역(air interface)을 포함한다(David Letson·Daniel Suman, Manoj Shivilane, Pollution Prevention in the Coastal Zone : An Exploratory Essay with Case Studies, Coastal Management, An International Journal of Marine Environment, Resources, Law and Society, Vol. 26, p. 159).

30) 주정부의 관할권 한계는 육지로부터 3해리까지이고, 연방정부의 관할권은 3해리로부터 200해

지로, 연안육역은 평균고조선으로부터 1,000야드(약 914.4m)까지로 하되, 다만 중요한 강 하구(estuarine) 지역에는 내륙측으로 5마일(약 8,046.72m)까지로 하고 있다.³¹⁾ 연안관리법(Coastal Area Management Act)에서는 태평양에 접하여 있는 군 또는 군의 일부를 지사가 연안으로 지정할 수 있도록 하고 있으며, 더 나아가서 “환경적 관심지역(areas of environmental concern)”³²⁾이라는 독특한 개념을 사용하여 연안을 특별 관리하고 있다³³⁾. 로드아일랜드주의 경우 해역은 약 12,000km이고 육지쪽으로는 60m, 플로리다주는 연안 인접지역 모두를 연안에 포함시켜 관리하고 있다. 호주의 경우 해역은 1km이고 육역은 3km까지 연안에 포함시켜 관리하고 있다.³⁴⁾

연안의 개념이 어떤 것인지는 위에서 충분히 살펴보았으며, 연안습지의 개념이 어떠한 것인지가 대강짐작이 가는바, 연안습지란 연안환경과 관련된 습지이며, 육상과 해양이 만나는 경계지역에 형성된 독특한 생태계를 이루는 지역을 말하며, 습지보전법에는 연안습지를 “바다 또는 강과 접한 육지 또는 섬에 있어서의 만조시 수위선으로부터 간조시 수위선까지의 지역”으로 정의하고 있는데, 이는 간석지 즉 갯벌만을 지칭한다. 여기서의 고찰대상은 습지보전법상의 연안습지의 개념인 갯벌이지만 일반적으로 연안습지라 함은 갯벌뿐만 아니라 갯벌의 주변부 즉, 염습지·사구·석호 등을 포함하는 개념으로,³⁵⁾ 이들 지역과 갯벌은 퇴적물의 수급과 갯벌의 생태계 조성에 불가분의 관계를 맺고 있는 지역으로서 갯벌에 비해 상대적으로 퇴적물이 견고하고 육상과 가까워 개발의 일차대상이 되어 왔다. 따라서 실질적인 연안습지의 개념

리까지이다(U.S.C. §1312).

31) 1yd=0.9144m, 1mile=1,760yd=1609.344m.

32) 주정부의 연안자원위원회(Coastal Resources Commission)는 공청회를 거쳐서 연안습지(coastal wetlands), 강하구수역(estuarine waters), 공공적 수자원 공급지역, 환경 및 천연자원을 포함하는 취약한 또는 사적 의미가 있는 지역, 공공신탁 또는 일반인의 접근권의 적용을 받는 수로·간석지 또는 가항수·모래언덕·비치·범람원 등 자연적 위험지대, 그리고 중요시설로서 영향을 받을 수 있는 지역을 “환경적 관심지역”으로 지정하며, 특별한 관리를 받게 된다(N.C. Gen. Stat. §113A-113).

33) 이상돈, “연안역의 환경관리법제에 관한 고찰”, 『해양정책연구』 제2권 2/3, 1987, 186-194면.

34) 해양수산부, 전계서(주 26), 17면.

35) 예를 들면, Ramsar협약에서의 습지분류를 살펴보면 습지를 연안습지·내륙습지·인공습지로 분류하고 있다. 연안습지에는 바다(간조시 6미터를 넘지 않음)·해안(바위·모래·자갈)·강하구·조간대갯벌·염습지·석호 등이 있으며, 내륙습지에는 호수·늪·강변 등이 있으며, 인공습지에는 연못·논·오수처리지역·저수지·운하·도랑 등이 있다(Key Documents of the Ramsar Convention Classification System for Wetlands Type Reprinted from the Strategic Framework and guidelines for the future development of the List of Wetlands of International Importance, Appendix A).

이란 갯벌을 포함한 갯벌의 주변부를 포함하나, 습지보전법상의 연안습지는 갯벌만을 지칭한다.

우리나라는 지진·화산·습곡·단층 활동이 적고 또 빙하에 덮였던 지역이 적어 내륙습지면적이 적은 편인데, 우리나라 습지는 면적의 크기로 보아 내륙습지 1%, 연안습지 99% 정도로 연안습지가 차지하는 비율이 높다.³⁶⁾ 남한의 연안습지 면적은 약 4,000km²(갯벌면적 약 3,800 포함)인데, 이 가운데 약 1/4에 해당하는 연안습지 1,260km² 면적의 지역이 간척 및 매립사업으로 인해 상실되었으며, 현재는 약 3,000km²(갯벌면적 2,393km² 포함)가 남아 있다.³⁷⁾

다음에서는 일반적인 연안습지의 종류를 살펴보기로 한다.

2. 연안습지의 종류

(1) 갯벌

갯벌(tidal flat)이란 만조시에는 물속에 잠기나 간조시에는 육지로 드러나는 바닥이 모래와 펄로 이루어진 평평한 지형을 말한다. 갯벌은 파랑에너지의 세기에 의해 모래나 펄로 바닥이 구성되기 때문에 퇴적상에 따라 모래갯벌·펄갯벌·모래펄갯벌로 나뉘며, 위치에 따라 해변갯벌과 하구역 갯벌로 구분할 수 있다.³⁸⁾

갯벌이 형성되려면 내만이 어느 정도 폐쇄되어 해안을 침식하는 파랑의 작용이 약해야 하고 유입하천에 의한 토사의 퇴적작용이 있어야 한다. 또한 간조때 노출되는 평평한 부분이 넓게 펼쳐지려면 조차가 커야 하며 모래나 펄이 쌓이기 위한 오랜 시간이 필요하다. 강과 바다가 만나는 곳에는 규모의 크고 작음은 있어도 반드시 갯벌이 나타나는 것으로 보아 하천은 갯벌이 형성되기 위한 중요한 조건이다. 유입 하천은 토사를 운반할 뿐만 아니라 풍부한 영양염류 등을 육상으로부터 간석지에 공급한다는 측면에서 매우 중요한 역할을 수행한다. 따라서 갯벌은 흔히 큰 강과 연결되는

36) 고철환, 전개논문(주 13), 1056면.

37) 사구를 포함한 연안습지의 폭을 동해안과 제주도는 평균 200m, 서해안과 남해안은 갯벌을 제외한 염습지 상부와 사구의 폭을 평균 50m로 가정하고, 여기에 갯벌의 면적 2,393km²를 더하면 3,073km²가 된다(해양수산부, 「해양환경보전국가기본전략수립연구」, 1999, 117면).

38) 홍재상, 「한국의 갯벌」, 대원사, 1998, 35면.

해안의 하구역이나 내만·석호 등의 반폐쇄적인 환경에 잘 발달한다.³⁹⁾

이러한 갯벌은 희귀 철새를 포함한 다양한 생물들의 서식지가 되고, 수산물의 생산지이며, 육지로부터 흘러 들어오는 오염물질을 정화하는 능력을 갖고 있을 뿐만 아니라 아름다운 경치와 심미적 가치를 제공한다.

전 세계적으로 갯벌은 아주 희귀하다. 조석의 차이가 크고 지형이 완만하고 갯벌을 만드는 토사가 충분히 육지로부터 유입되어야만 갯벌이 만들어질 수 있기 때문이다. 세계적으로 유명한 갯벌은 한국의 서해안 갯벌을 비롯하여 유럽의 북해 갯벌, 미국과 캐나다동부해안 갯벌, 아마존강하구 갯벌을 들 수 있다.⁴⁰⁾ 우리나라 서해안의 갯벌은 양쯔강과 황하, 그리고 한강에서 유입되는 토사와 부유물로 형성되었다. 서해안과 남해안의 해안선은 복잡할 뿐 아니라 크고 작은 많은 만들이 있고, 한강·금강·만경강·동진강·영산강·섬진강·낙동강 등 큰 강들의 하구가 있으며, 해안은 경사가 완만하며 조차는 매우 크다. 이러한 해안환경은 갯벌이 생성될 천혜의 자연조건을 갖춘 셈이다. 우리나라의 갯벌이 다른 나라의 갯벌과 다른 점은 인근주민이 집중적으로 이용하고 있으며, 갯벌의 높은 생산성이 주민의 높은 소득원과 연결되어 있다는 점이다.⁴¹⁾

갯벌은 습지보전법상의 습지보호지역의 지정에 의한 보호를 받는 대상이다.⁴²⁾

39) 홍재상, 전계서(주 39), 11-12면.

40) 북해 갯벌은 네델란드·독일·덴마크 해안에 갯벌이 발달되어 있는데, 이곳의 갯벌은 우리나라와는 다르게 외해에 직접 맞닿아 있는 갯벌로서 모래가 많으며, 갯벌의 바깥쪽은 모래섬이 둘러싸고 있다. 갯벌의 총넓이는 9,000km²인데, 이 중에서 독일은 2/3의 갯벌을 갖고 있다. 미국과 캐나다 동부해안 갯벌은 세계적으로 조차가 가장 크다는 노바스코티아의 흰디만 갯벌이 하나의 예이다. 만의 가장 안쪽으로 약 40km에 걸쳐 갯벌이 발달해 있으며 그 폭은 약 10km에 이른다. 미국동부의 조지아 주 해안에도 갯벌이 발달해 있으나 우리나라와는 달리 모래로 이루어진 소호이다. 아마존강 하구 갯벌은 삼각주 형태로 발달되어 있으며 모래가 대부분이고 지형이 계절에 따라 변하므로 주로 빨로 이루어진 우리나라 갯벌과는 많이 다르다. 고철환, 전계논문(주 1), 6-7면.

41) 고철환, 전계논문(주 13), 1053면.

42) 2004년 7월 현재 습지보전지역으로 지정된 곳은 총 5곳으로 전남 무안갯벌 35.59km²(생물다양성 풍부, 지질학적 보전가치 있음), 전남 진도갯벌 1.238km²(수려한 경관 및 생물다양성 풍부, 철새도래지), 전남 순천만갯벌 28.0km²(흑두루미 서식·도래 및 수려한 자연경관), 전남 보성별교갯벌 7.5km²(자연성 우수 및 다양한 수산자원), 인천 옹진 장봉도갯벌 69.4km²(희귀철새 도래·서식 및 생물다양성 우수) 등 총 140.728km²가 지정되어 있다(환경부, 환경백서, 2003). 이는 전체 갯벌면적의 약 5.88%에 해당한다.

(2) 염습지

염습지(鹽濕地)는 연안에서 물이 들고나는 조간대 갯벌의 상층부에서 육상경계선 사이에서 해양환경과 육상환경이 만나는 반육상환경의 식생이 정착되어 있는 곳으로 육상생태계에 좀 더 가깝다.⁴³⁾

염습지에는 많은 해양생물들이 육상환경에 적응하여 서식하고 있으며 동시에 육상생물이 해양환경에 적응하여 분포하고 있어 다양한 생물이 출현하며 그 생물량 또한 대단히 많다. 염습지의 주변에는 갈대밭이 벌판을 이룰 정도로 잘 발달하고 그 사이의 밑바닥은 빨로 되어 있다. 우리나라에서는 특히 갈대군락이 잘 발달하고 있는데, 갈대군락은 수질정화와 폐기물 처리, 부영양화 억제 등 환경을 정화하는 다양한 기능을 수한다. 뿐만 아니라 국제희귀조류 및 천연기념물인 황새·재두루미·흑두루미·저어새 등 겨울 철새들의 집단서식지이기 때문에 보존이 그 어느 때보다도 절실하게 요구되는 우리나라의 대표적인 염습지 식생이다.⁴⁴⁾

염습지를 상·중·하층으로 구분하여 만조의 빈도수를 살펴보면, 염습지 하부층의 만조빈도수는 1년에 300회 이상이고, 염습지 중부층의 만조 빈도수는 1년에 100회 미만이며, 염습지 상부층 즉, 육지쪽 경계지역으로 거의 만조의 횟수가 없다.⁴⁵⁾ 이러한 염습지 상부층은 실질적으로 갯벌생태계에 속함에도 불구하고 습지보전법상의 연안습지로 분류되지 않고 있다.

(3) 하구

하구(河口)는 일반적으로 하천의 입구, 즉 하천이 바다 또는 큰 호수와 만나는 하천어귀를 일컫는 용어이다. 환경적 특징으로 볼 때 하구는 해수가 하천을 통해 유입되는 담수에 의해 혼합·희석되는 수역이므로 지리적으로 그 경계가 명확하지 않다. 따라서 담수와 해수가 맞닿아 섞여서 염분이 희석된 연안해역 또는 조석의 영향을 받아 염분이 올라가는 하천수역 등 하구특성을 보이는 수역을 통칭하여 하구역 또는

43) 박대운·이동근, 「연안습지의 보전 및 효율적 이용방안에 관한 연구」, 한국환경정책·평가연구원, 1997, 3면.

44) 홍재상, 전계서(주 39), 45면.

45) 강래선, “염습지 식물군집에 대한 연구와 관리 방안”, 「환경과 조경」 101호, 1996, 60면.

염분 특성상 기수환경임을 반영하여 기수역이라 부르기도 한다.⁴⁶⁾

하구는 지구생태계 중 가장 생태적인 가치가 높은 환경 중의 하나로 생태적 가치와 더불어 자연재해의 방지나 공간이용의 측면에서도 큰 역할을 담당하는 것으로 알려져 있다. 하구지역 습지는 하천구역과 연안 해역에 존재하는 내륙습지 및 연안습지를 모두 포함하고 있는데, 현재 하구와 연계되어 발달한 갯벌의 면적은 최대 984.7km²로 우리나라 전체 갯벌 면적의 약 41.2%를 차지하고 있다. 이처럼 하구를 구성하는 대부분이 연안과 관련이 있으나, 하구는 습지보전법상으로는 내륙습지로 분류되어 있다.⁴⁷⁾

(4) 석호

석호(潟湖)는 해안선이나 하구에서는 분리되어 있지만 만조 때가 되면 해수가 유입되고 간조 때에는 해수가 잔류함으로써 항상 염분을 포함하고 있는 호수이다. 석호는 후빙기에 해면이 상승하여 해안이 침수됨에 따라 하곡을 중심으로 낮은 곳이 만입되고 그 입구가 사취나 사주로 가로막혀 발달하게 되었다.⁴⁸⁾

석호는 육상과 해양의 전이지역에 형성되는 기수환경으로써 육지보다는 연안에 가까운 생태계이다. 석호는 담수와 해수가 혼합되는 육상과 해양의 전이지역에 형성되는 독특한 기수환경인데, 이러한 독특한 생태적·경관적 기능 및 지형특성뿐만 아니라 사회경제적 유용성으로 인해 매우 가치가 큰 생태환경으로 알려져 있다.⁴⁹⁾

동해안의 석호는 현재 화진포호·송지호·청초호·영랑호·매호·경포호·향호·풍호·궁개호·쌍호·천진호·봉포호·광포호 등 13개가 알려져 있다. 호수의 규모로 볼 때 화진포가 가장 크고(2.310km²), 청초호(1.362km²)·영랑호(1.045km²)의 순이다.⁵⁰⁾

동해안의 현재 석호지역에 지정되어 있는 보전구역은 경포호가 자연환경보전법상의 자연환경보전지역으로, 송지호와 화진포는 조수보호및수렵에관한법⁵¹⁾에 의한 조수보호지역으로 지정되어 있으며, 매호는 백로 및 왜가리 번식지로서 문화재보호법

46) 이창희 외, 「하구·석호 육해전이수역 통합환경관리방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2001, 14면.

47) 갯벌과 사구로 구성되어 있는 약 4ha(0.04km²)의 낙동강 하구는 2003년 현재 자연환경보전법상의 생태계보전지역과 습지보전법상의 습지보호지역(내륙습지)으로 지정되어 있다(환경부, 환경백서, 2003).

48) 홍재상, 전계서(주 39), 6면.

49) 이창희 외, 전계서(주 46), 1면.

50) 이창희 외, 전계서(주 46), 85면.

51) 이 법은 2005. 2. 9 법률 제07167호 야생동·식물보호법의 발효와 더불어 폐지됨.

에 의한 천연기념물보호구역으로 지정되어 있다.

(5) 해안사구

해안사구(海岸砂丘)란 바닷가에 형성된 모래언덕이다. 해안사구는 만이 발달되고 파랑이 약한 서·남해안에 주로 발달하고 있다.⁵²⁾

해안사구는 내륙과 해안의 생태계를 이어주는 교량적 기능과 완충적 기능을 하는 곳이다. 또한 해안과 육지 동·식물의 상호이동을 위한 중간지역으로서 각종 조류·곤충·식물 등의 서식처로서 중요한 역할을 하며, 해수욕장의 모래공급과 해일과 해풍으로부터 농지와 가옥을 보호하고 해안가의 식수원인 지하수 저장기능을 하고 있는 등 해안 생태계와 해안 주민에게 아주 유익한 역할을 하고 있는 것으로 알려져 왔다.

우리나라 최대의 사구는 태안반도 신두리 사구(총면적 3.84km², 길이 3.2km, 폭 1.2km)인데, 멸종위기인 “금개구리”가 서식하며 우리나라 최대의 해당화 군락이 분포한다.⁵³⁾ 또한 이곳은 세계적으로 드물게 원형이 잘 보존된 대규모 자연유산으로 고(古)환경을 밝히는데 학술적 가치가 매우 큰 곳이다. 해양수산부는 2002년 10월 9일 신두리 사구해역 0.639km²을 다양한 식생과 특이한 지형을 인정하여 생태계보전지역으로 지정하였으며, 환경부는 2002. 11. 1. 신두리 사구의 배후습지 0.065km²를 희귀 야생동·식물 서식지로서의 가치를 인정하여 습지보호지역으로 지정하였다.

제3절 연안습지보전의 현실적 필요성

1. 연안습지의 개발 실태

국내 해안선의 구성을 보면 약 1,600km가 인공해안이며, 이는 전체 해안선의 약 14%에 해당한다. 인공해안은 방파제·호안·석축·방조제 등 인공구조물로 이루어진

52) 동해안은 조석간만의 차가 적고 파랑이 커 사구 발달이 어렵다. 서해안에는 태안군 신두리 학암포·덕적도·대청도·제부도 등이고, 남해안에는 우이도·임자도·비금도·도초도·연도 등에 발달해 있다.

53) 환경부 자연보전국, 「해안사구 보전 추진계획」, 2000.12, 2면.

해안을 말한다. 어떤 형태의 인공해안이든 연안의 자연습지를 훼손하고 조성된 것임에 틀림없다. 이러한 자료는 공식적으로 조성된 대규모 개발사업으로부터 나온 것으로 비공식적으로 소규모로 진행된 훼손현황에 대해서는 통계가 없다. 역사적으로 서·남해안 대부분의 지역에서 원래의 자연해안을 농지화하였으므로 실제로는 통계상의 수치보다는 훨씬 많은 습지들이 개발되었을 것이다. 갯벌과 모래해안인 경우 주변부 사구와 염습지는 일차적인 이용의 대상이 되어 인위적인 훼손이 이루어졌다.

1998년 해양수산부에서 실시한 갯벌조사 결과에 따르면, 우리나라의 갯벌면적은 1987년에는 3,203.5km²로 추정되었는데 1998년 현재까지의 개발사업이 완공되면 2,393.0km²의 갯벌만이 남게 되는 것으로 파악되고 있다.⁵⁴⁾ 총 상실면적은 810.5km²로 약 29%의 갯벌이 상실되었다. 갯벌이 이렇게 빨리 사라지는 것은 환경을 외면한 개발, 특히 대규모의 간척사업 때문이며, 지금까지와 같은 속도로 매립과 간척이 계속 이루어진다면 우리나라의 갯벌은 2006년경에는 1960년도의 거의 절반에 해당하는 2,000km² 정도만 남는다는 계산이 가능하다.

갯벌면적 감소 사유 (단위 : km ²)		
시·도별	상실면적	상실내역
총 계	810.5	
경기(인천)	341	영종도신공항 45km ² , 송도신도시 16km ² , 시화지구 180km ² 대부도제부도부근간척 40km ² , 남양만간척 60km ²
충남	130	석문지구 간척 38km ² , 태안신진지구 간척 15km ² , 서산AB지구 간척 77km ²
전북	208	새만금지구 간척 208km ²
전남	125	영산강III-1지구 간척 52km ² , 영산강III-2 지구 간척 40km ² 해남지구 간척 33km ²
경남(부산)	6.5	명자독산지구 6.5km ²

* 출처 : 해양수산백서(1991-2001)

서해안과 남해안에는 과거 염습지가 넓게 분포했었다. 그러나 대규모 간척사업이 시행되어 간척지가 곳곳에 조성됨에 따라 염습지는 급격히 줄어들어 지금은 거의 사라졌다.

54) 해양수산부, 해양수산백서, 2001.

우리나라 하구습지의 주된 훼손 원인은 하구언 댐의 건설이다. 하구 습지는 1960년대 이후 국토확장정책 과정에서 간척·매립과 염해·침수 등 자연재해 방지를 목적으로 건설된 하구언 댐으로 인하여 상당 부분 훼손되었다. 물론 하구언 댐은 침수 및 염해 방지 등 자연재해로부터 재산과 생명을 보호하는 기능과 사회경제활동에 필요한 용수공급의 기능을 수행하고 있다. 그러나 댐 건설로 인하여 생태계 훼손과 자원량 감소 등 부작용이 크게 나타나고 있으며, 특히 하구생물의 중요한 서식공간인 댐 내측 지역 습지와 연안습지는 댐 건설로 인하여 가장 큰 영향을 받는 생태계라 할 수 있다. 그러나 우리나라에서는 하구에 대한 인식부족과 개발중심의 정책으로 인해 이미 상당 부분의 하구가 심각하게 훼손된 실정이며, 2011년에는 현재 대비 30%의 하구서식지가 추가적으로 훼손될 것으로 전망된다.⁵⁵⁾

동해안의 석호는 모두 13개로 알려지고 있는데, 이중에서 풍호·궁개호·쌍호는 거의 매립되어 형태의 일부만 남아 제 기능을 상실한 상태이며, 봉포호·광포호·천진호도 인위적인 매립과 인공구조물에 의해 상당히 훼손된 상태이다. 동해안 각 석호별로 유역의 토지이용 및 규제현황을 살펴보면 경포호가 자연환경보전지역으로 지정되어 있고, 대부분의 석호유역이 국토의계획및이용에관한법률상 산림 및 농림 지역으로 지정되어 있으나, 청초호와 영랑호는 도시계획법상 자연녹지지역으로 지정되어 있는 것으로 나타나 환경에 대한 오염부하 압력이 높을 것으로 보여 진다.⁵⁶⁾ 각 석호의 환경보전에 대해서는 해당 지방자치단체가 이를 담당하며 호수의 수질관리와 훼손방지를 위한 대책을 수립하여 추진해 오고 있는데, 시장 및 군수가 개발 지향적인 경우 현재로서는 이를 제지할 수 있는 강력한 수단은 없는 실정이다.⁵⁷⁾

해안사구는 그 동안 그 가치와 중요성에 대한 관심결여로 유리의 원료가 되는 규사채취, 건설골재 채취, 해안도로 건설 등으로 무분별하게 파괴되어왔으며, 행정관청과 주민들은 태풍·해일로부터 사구가 농경지와 가옥을 보호한다는 사실을 인식하지 못하고 있으며, 사구 형성 메카니즘을 인식치 못하고 해안침식 방지 콘크리트 방조제 설치, 해안도로 건설, 해수욕장 개발, 건축용 골재 및 반도체·유리 제조를 위한

55) 이창희 외, 전계서(주 46), 57면.

56) 동해안 석호는 현재 우리나라에 존재하고 있는 18,000여개의 호수 중 극히 일부에 지나지 않고 정책의 우선순위가 호소 중 상수원수로 사용되는 인공호의 수질관리에 주어지고 있는 현실로 인해 기수호인 석호의 수질관리는 전적으로 지방정부나 지방환경관리청의 자체예산으로 이루어져야 한다는 것이 환경부의 입장이다(이창희 외, 전계서(주 46), 85면).

57) 이창희 외, 전계서(주 46), 7면.

모래 채취로 파괴되어 가고 있다. 국립환경연구원은 2003년 전국 해안사구 여섯 곳의 자연환경을 조사한 결과 네 곳의 경관이 심각하게 파괴된 것을 확인했는데, 전북 부안군 하서면의 장신사구의 경우 새만금 간척사업 이후 사구와 그 부근의 바닷가 모래사장 등이 침식돼 자갈이 드러나 있었다. 경북 울진군 북면 후정해수욕장 부근의 후정사구는 양식장 건설로 훼손됐고, 오폐수를 쏟아내는 공장 배수구도 설치돼 있었다고 한다.⁵⁸⁾

원생태계는 해당 생태계가 가지고 있는 생물다양성 추정과 생태계 복원시 기준이 되는 모델이므로 기본적인 연안습지의 유형마다 적어도 몇 곳의 원생태계를 보전하는 것이 필요하나 국내 해안에서는 원생태계 또는 이와 유사한 생태계를 찾기가 어렵다.⁵⁹⁾

2. 연안습지 개발의 논리와 그에 대한 비판

1960년대 이후 많은 대규모 간척사업은 국토확장 및 경제성장을 위한 국토확보의 측면에서 중요한 국책사업의 대표적인 사업으로 권장되어 왔으며, 국가의 발전을 위해 다소 환경을 희생시키더라도 정당시되어 왔다. 이러한 간척사업을 주장하는 논거는 “한국의 갯벌관리 어떻게 할 것인가”라는 국토환경연구원·환경운동연합 심포지움 자료집(1992.2)에 농어촌진흥공사가 1996년에 발행한 ‘한국의 간척’과 한국산업경제연구원이 1998년에 발행한 ‘영산강 IV단계 개발사업 타당성 조사’ 보고서를 정리한 것을 토대로 논리를 고찰하였다. 이들 보고서에서의 간척의 필요성을 대체로 토지 조성, 수자원 확보, 지역개발 등에서 구한다.

(1) 토지조성

토지확보 측면에서는 국토확장, 식량자급을 위한 우량농지 공급, 각종 용지공급(도시용지, 공업 및 산업용지, 공공시설용지 등) 등의 측면을 강조하고 있다.

우리나라는 1960년대부터 공업위주의 고도성장 정책에 따라 그 동안 높은 경제성장은 이룩되었으나, 공업 및 산업용지 등으로 사용된 토지가 대부분 농경지에서 전용됨에 따라 1980년대에 달성되었던 주곡인 쌀의 자급률이 1990년대 들어와 부족하

58) 중앙일보, 2004. 9. 13.

59) 해양수산부, 전계서(주 37), 131면.

게 되었으며, 앞으로는 더욱 떨어질 전망이다. 농경지가 잠식되어 신규조성 면적보다 잠식면적이 월등히 많아 이런 추세대로 나간다면 최소한의 쌀자급률 유지를 위한 농경지의 확보조차 힘들게 될 전망이다. 따라서 안정적인 식량공급을 위해 농업구조개선을 위한 농지규모화와 과학영농이 가능한 신규 우량농지의 확대개발이 더욱 절실히 요망되고 있으므로 간척사업은 필요하다는 것이다.

또한 간척의 논리로 농업기술 측면에서 본 관점에서 우량농지 공급문제를 지적하고 있는데, 지력이 높아 쌀 품질이 우수하고, 광활한 면적에 대한 자동물관리, 항공기를 이용한 파종 및 농약살포 등이 가능하게 되어 쌀 생산비를 낮춤으로서 국제경쟁력을 높일 수 있기 때문에 간척지개발은 우량농지를 확보하는 효과가 있다는 것이다. 그리고 계속되는 농지전용문제를 고려해 볼 때 간척에 의해 생성되는 농지를 공업용지·도시화용지로의 전용은 예상할 수 있다. 공업화·도시화에 따른 공업·도시용지 증가는 각각의 용지가격 상승을 의미한다. 따라서 여기서 새로운 사회적 기회비용이 창출될 것으로 예상된다고 한다.

그러나 갯벌의 경제적 가치는 농지의 경제적 가치와는 비교할 수 없을 만큼 크다는 점을 주목해야 한다. 1993년 환경부는 우리나라 갯벌의 가치는 농경지의 가치보다 100배 이상의 가치를 가진 것으로 평가하고 있다. 환경부에서 평가한 자료에 의하면 우리나라 갯벌의 가치를 Nature지가 평가한 것보다 높은 1ha당 US\$ 24,315로 평가하고 있다. 이는 우리나라 갯벌이 수산물의 생산과 어류의 서식지로서 그 가치가 외국보다 높기 때문이다. 환경부에서 평가한 자료에서는 갯벌의 자연재해조절 항목과 원료공급 항목을 평가하지 않았는데, 이를 추가하여 평가하면 우리나라 갯벌의 경제적 가치는 1ha 당 US\$ 27,316에 달한다.⁶⁰⁾

더구나 갯벌과 농지의 경제적 가치의 비교와는 별도로 우량농지의 창출 필요성이 과연 지금의 시대에 맞는 논거가 될 수 있는가가 문제가 된다.⁶¹⁾ 적어도 우리나라 국민들의 주식인 쌀에 관한 한 1990년대 이후로는 식량부족현상이 없다는 점을 지적할 수 있다. 쌀은 1990년대 이후 100% 자급되는 유일한 농산물이며 현실적으로 남아

60) 영국의 과학전문지인 Nature에 의하면 갯벌의 생태적 가치는 1ha당 U.S.\$ 9,990로 농경지의 가치인 US\$ 92 보다 100배 이상의 가치를 가진 것으로 평가하고 있다(이흥동, 전계논문(주 11), 167면).

61) 예를 들어 시화지구는 물론 세계에서 제일 간척규모가 큰 새만금지구의 간척의 주목적도 우량농지의 창출에 있었다. 새만금간척지구의 개발면적은 총 40.1km²로서 토지조성 28.3km², 담수호 11.8km²이다. 토지조성 28.3km² 중 농지가 17.95km², 근교 원예단지 2.5km², 수산개발단지 2km², 농촌도시 0.8km², 기타 임해공업단지 5.05km²로서 농지조성이 새만금간척사업의 주목적임을 알 수 있다.

돌고 있는 실정이다. 이러한 현상은 국민들의 식생활변화에 따른 쌀의 소비감소 현상에도 기인하지만 농업기술의 향상에도 힘입은바 크다. 쌀을 비롯한 외국농산물의 수입개방⁶²⁾으로 쌀의 공급과잉과 쌀농사의 수익성 추락은 더욱 가속화되고 있는 실정이다. 물론 장래에 있을지도 모를 식량부족현상에 사전에 대비하고 식량안보를 이루어내기 위해서 필요한 범위 안에서 농지를 확보해야 할 필요성이 있을 수 있다. 그러나 그러한 필요성에 부응하기 위해서는 연안습지를 파괴하면서까지 농지로 개발할 것이 아니라, 오히려 농업정책을 바로 세워 특히 쌀 생산의 낮은 수익성을 이유로 논을 밭으로 전환한다든지 농지의 용도 변경으로 인한 기존의 농지가 사라지는 것을 근본적으로 막고, 농업기술을 부단히 개발하여 농업생산성을 향상시키는 방안을 강구하여야 한다. 그러한 점에서, 일본의 경우 식량증산을 위해 메웠던 습지의 복원을 추진하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.⁶³⁾

그리고 산업단지 필요하다는 논리도 국가 전체적인 측면에서 보면 설득력이 떨어진다. 개발은 하였으나 입주를 원하는 기업이 없어 분양이 안 된 산업단지가 전국적으로 산재한 현 상황에서 새로운 산업단지의 개발해야 할 이유가 그리 많지 않은 것 같다.

(2) 수자원 개발

연안습지개발의 또 하나의 논리는 수자원 확보와 수질의 합리적 관리로 용수를 효율적으로 공급함으로써 연안역 일대의 부족한 용수를 해결하고 홍수·침수·염해방지 및 연안역 주민들의 생활여건도 크게 향상시킬 수 있다는 논리이다. 간척 후 만들어진 담수를 이용하여 주변지역의 농업용수·생활용수·공업용수·환경용수 등의 용수를 공급함으로써 주곡인 쌀의 자급률을 달성하는 데 일익을 담당하였을 뿐만 아니라 간척사업에 의해 조성되는 내수면을 이용하여 양어 및 가두리 양식 등의 사업이 가능하여 내수면 개발 효과 등은 간척지에 조성된 담수호가 갖는 기능의 하나라고 한다. 또한 확보된 수자원은 사회적 가치 또는 예비자원으로서의 가치를 가지

62) 1995년 우루과이농업협상에서 한국은 쌀에 대해서 10년간(1995-2004) 관세화 유예를 하는 대신 모두 107만 톤(741만 8000석)의 쌀을 의무적으로 수입했다. 이번 재협상에서 10년간 추가연장에 대한 대가로 수입쌀의 의무수입물량의 10%가 밥쌀용으로 시판된 뒤 2010년까지 30%확대되고 의무수입물량은 올해 4%에서 향후 10년 동안 7.96%로 늘어나게 된다(한겨레, 2004. 12. 30).

63) 일본은 최근에 식량증산을 목적으로 메웠던 일본 최대의 호수인 비와호 일대의 간척지를 다시 호수로 환원시키는 역간척 사업을 추진하고 있다(중앙일보, 2002. 9. 9).

고 있다고 한다.⁶⁴⁾ 인구의 증가와 산업화의 가속화로 농업용수는 물론 생활용수·공업용수·환경용수 등의 용수부족현상은 더욱 증가할 것이며, 이를 극복하기 위해서는 지역간의 상호협력과 물소비의 억제, 수자원 이용의 효율적인 개선 등이 따르지 않으면 수자원 확보 측면에서 간척의 필요성은 더욱 증가하게 될 것이라는 것이다.

물론 농지에의 농업용수 공급과 관광·휴양단지 및 산업·주거단지에의 각종 생활용수와 산업용수 공급의 필요성 때문에 대규모 수자원의 확보는 필연적일 것이다. 그러나 현실적으로 간척 후에 만들어진 인공호수의 수질에 문제가 있다. 인공호수에 담수를 담아 놓을 수는 있으나, 주변에서 흘러드는 강물이 오염되어 있는 경우에 담수호는 오염될 수밖에 없어 생활용수나 심지어 공업용수로서조차도 이용하는 것이 불가능해진다. 그것은 시화호의 예에서 입증되고 있다.⁶⁵⁾

(3) 지역개발

간척사업에 의한 국토의 외연적 확장으로 토지자원과 수자원을 확보함으로써 각종 산업용지의 공급 및 주곡인 쌀의 자급달성에 일익을 담당하였음을 인식하더라도 갯벌이 분포하는 연안역을 간척함으로써 농어촌지역의 균형 있는 개발과 삶의 질을 향상시킨다는 것이다. 즉, 간척사업은 해안선을 단축시켜 육운 개선을 용이하게 할 뿐만 아니라 그에 따른 관광자원을 개발할 수 있게 한다. 그리고 내수면 개발을 용이하게 하여 농어촌을 복합경영구조로 바꿀 수 있는 지역개발을 용이하게 한다는 것이다.

그러나 간척사업이 해안선을 단축시켜 육운 개선을 용이하게 할 뿐만 아니라 그에 따른 관광자원을 개발할 수 있게 하고, 내수면 개발을 용이하게 하여 농어촌을 복합경영구조로 바꿀 수 있는 지역개발을 용이하게 한다는 논리는 다음과 같은 이유에서 문제가 있다. 굳이 육운을 개선하려면 간척을 할 것이 아니라 섬과 섬 사이에 다리를 놓으면 된다. 우리나라는 원래 리아스식 해안으로서 구불구불한 해안선을 가지고

64) 한 예로 간척사업이 완료된 직후인 2002년의 총저수량에 대해 평가를 한 “새만금 간척지 최적 이용에 관한 구상”(농어촌진흥공사, 1988)에서 제시한 평가치를 제시하였는데, 이에 따르면 용수의 현재가치는 총저수량 64,700만 톤으로 이의 경제적 편익은 3,843.18백만원이라고 한다.

65) 담수호의 화학적 산소요구량은 1993년 1월의 4.1ppm에서 1994년 2월 6.3ppm으로 증가하였으며, 1996년 5월에는 12ppm으로 급격히 증가하였다. 이러한 수치는 농업용수는 물론 공업용수로도 사용이 불가능한 것이다. 그리하여 농림부는 2000년 12월 28일 시화호 간척지에 조성될 농지 1,100만평에 대한 농업용수로 시화호 물을 쓰지 않겠다고 방침을 공식 확정했다(중앙일보, 2000. 12. 29). 결국 정부는 담수호로서의 시화호를 포기하고 그것을 해수화 하였다.

있는데, 이는 아름다운 경관뿐만이 아니라 일반 국민들의 해안접근도 쉽게 가능하게 해 주는 해안지형이다. 제방을 쌓은 해안보다는 이처럼 자연 그대로의 해안이 관광 측면에서 더욱 가치가 있다. 자연지형이 갖는 아름다움을 버리고 돌과 시멘트로 제방을 쌓아 관광객을 끌어들이기는 쉽지 않다.⁶⁶⁾ 그리고 움푹 들어간 해안지형이 있어야 어류의 산란장·보육장이 만들어지는 것을 생각하면 수산자원의 측면에서도 자연지형이 훨씬 이익이다.

또한 내수면 개발이 가능하여 농어촌을 복합경영구조로 바꿀 수 있는 지역개발을 가능하게 한다는 주장도 모순을 가진다. 내수면 개발은 1990년대 들어 수질오염의 문제 때문에 정부가 포기하도록 종용하는 사업이기 때문이다. 간척사업은 결국 수산업 위주에서 복합경영구조로의 전환이 아니라 이는 수산업에서 농촌구조로의 전환을 의미할 뿐이다.⁶⁷⁾

3. 연안습지개발의 폐해

(1) 연안생태계 파괴

연안습지는 물과 육지가 만나는 경계지대에 형성되어 있어 독특한 생태계를 이루고 있기 때문에 영양염류가 풍부하여 많은 어족생물이 산란하고 서식한다. 특히, 갯벌은 일차 생산성이 높고 생물 다양성이 높아 이에 의존하는 개체도 풍부하다. 연안습지로 유입되는 영양물질은 간조 시에 풍부한 산소와 어우러져 미생물의 생식과 증식을 도우며, 어류의 먹이사슬 중 일차생산자가 많아 수산자원이 풍부하기에 어류에게 서식장소를 제공한다. 또한 대형포식자로부터 보호받을 수 있는 피난처를 제공하여 어류 등의 산란장으로 이용된다. 서해안 갯벌에 서식하는 어류는 230종, 계류가 193종, 새우류가 74종, 조개류가 58종 이상을 헤아린다. 해양생태계의 먹이사슬이 이곳에서 시작되기 때문에 연안해양생물의 66%가 갯벌생태계에 직접적인 연관이 있으

66) 최근 남해와 사천을 잇는 창선대교는 연육교의 전형으로 아름다운 남해바다의 절경을 즐길 수 있기에 많은 관광객들이 줄을 잇고 있다. 이와는 달리 새만금갯벌의 방조제는 세계에서 제일 긴 방조제를 보려고 관광객들이 많이 모여드나, 방조제의 높이가 너무 높아 바다를 조망할 수 없기에 많은 관광객들이 차에서 내리지 않고 그냥 지나쳐 버려 관광효과를 노린 방조제 공사의 일부 목표가 유명무실해진다고 한다.

67) 고철환 위음, 『한국의 갯벌』, 서울대학교 출판부, 2001, 706면.

며, 대부분의 상업성이 있는 어류의 95%가 갯벌에서 산란 및 성장한다고 한다.⁶⁸⁾

그러나 간척과 매립으로 인한 갯벌의 감소는 연안생태계를 파괴하고 있다. 1995년 2월부터 11월까지 12차례에 걸쳐 준설매립지인 송도신도시 매립지와 인천 LNG 인수 기지에 인접한 주변해역 3개 지점에서 저서생물의 출현 종수가 최고 40% 정도 줄어든 것으로 나타났다. 또 매립지로부터 비슷한 거리에 있는 다른 지점에서는 연간 저서생물 총 출현 종수가 86종에서 60종으로 30% 줄었으며, 이 중 연체동물이 21종에서 11종으로 갑각류도 22종에서 6종으로 각각 줄었다.⁶⁹⁾

이와 같이 연안생태계의 파괴는 일차적으로는 연안습지에서 서식하는 동·식물의 생존 그 자체를 위협한다. 나아가 연안생태계의 파괴는 궁극적으로는 그러한 동·식물에 의존하는 인간의 생존도 위협하게 된다.

(2) 철새도래지 파괴

우리나라 서해안은 한강과 임진강·금강 등 강이 유입되는 주요한 하구 생태계를 이루고 있다. 또한 이곳에는 다양한 생물들이 서식하고 있어 많은 조류들에게 중요한 습지를 제공하고 있다. 서해안 일대는 넓은 퇴적층이 형성되어 오래 전부터 농경지로 이용되거나 염전이 발달하였다. 이러한 농경지와 염전은 다양한 조류에게 먹이와 휴식처를 제공해 왔다. 이와 같은 여러 요인들이 복합되어 서해안은 세계적인 철새도래지가 되었다. 그러나 현재 서해안 습지의 대부분은 간척으로 인해 임해공단·신도시가 조성되거나 항만시설과 농지 등으로 전환되고 있어 많은 수조류들이 위협받고 있다. 서해안에서 관찰된 조류 중 개체수가 10,000이상인 것은 11종으로 전체의 9%인 반면에, 개체수가 10개체 미만인 종이 37종으로 전체의 32%에 해당하는 높은 비율이었다. 이는 서해안 습지에 의존하는 상당수의 종들이 감소하고 있음을 의미한다. 또한, 갯벌의 생물에 의존하는 섭금류(도요, 물떼새(Shorebirds))들이 급격히 감소한 반면, 콤파인으로 농작물을 추수할 때, 떨어진 낱알을 먹기 위해 물려든 오리류와 같은 수금류(waterfowl) 들은 큰 수로 늘어나고 있다. 결국 이곳에서 오래 전부터 살아왔던 주인은 쫓겨나고, 나그네가 새로운 주인으로 들어선 것이다. 즉, 한

68) Bell, F.W. 1989. *Application of Wetland Valuation Theory to Florida Fisheries*. Florida Sea Grant Program. Florida State University. 이홍동, 전계논문(주 11), 149면).

69) 유동운, 전계논문(주 10), 763-781 참조.

서식지에서 살 수 있는 조류가 이제 더 이상 살 수 없음을 의미한다. 이처럼 갯벌의 파괴는 종 다양성의 보호에 심각한 위협요인이 되고 있다.

우리나라 갯벌은 국제 철새이동경로의 핵심서식지이기 때문에 세계적 주목을 받아 왔다. 특히 러시아와 알래스카에서 호주와 뉴질랜드까지 이동하는 도요·물떼새류는 50여만 마리나 우리나라 갯벌을 거쳐 간다. 우리나라 갯벌 29곳 중 물새 2만 마리 이상 상시 서식하거나 특정 철새가 전 세계 개체수의 1% 이상 서식 등 람사협약 기준을 충족시키는 곳⁷⁰⁾은 17곳에 달한다. 습지보전연대회의가 1998년 봄 실시한 조사에 따르면 이 가운데 대부분인 13~14곳이 대규모 훼손위기에 직면하고 있다고 한다.⁷¹⁾

(3) 연안오염 증가

연안 환경오염의 증가는 간척·매립이 가장 큰 원인이다. 간척으로 인하여 갯벌이 없어지면 방조제 내측의 어장은 완전히 소멸될 뿐만 아니라 준설·매립 과정에서 발생하는 토사물의 유출과 방조제 공사 후의 하천이나 만의 입구를 차단시켜 하천수의 유입과 해류의 유속 및 유량을 변화시킨다. 그 결과 연안으로 유입되는 영양염류·유속·유량 등이 줄어들어 결국 육상으로부터 유입되는 오염물질이 외해와 교류하는 것을 차단함으로써 연안바다의 오염을 가속화시킨다. 이것을 좀더 자세히 살펴보면 간척과 매립으로 인하여 첫째, 갯벌고유의 오염물 자정작용이 감소한다. 갯벌 자정작용의 감소는 오염물 부하의 증가와 함께 가장 심각한 결과를 일으킬 수 있다. 2010년까지의 현재의 갯벌의 약 절반이 매립될 계획이다. 갯벌의 면적과 자정능력이 비례한다고 가정하면 2010년대 갯벌의 자정능력은 지금보다 약 절반으로 줄어들 것이라는 예상이 가능하다. 따라서 오염부하량은 2배 정도 증가하나 이를 정화할 바다의 자정능력은 절반으로 줄어든다. 둘째, 간척준설로 인한 매립토사에 의해 주변환경이 훼손될 수 있다. 매립토사에 의한 해양오염을 살펴보면, 매립 중에는 토사나 부니(浮

70) 람사 습지 기준에 관해서는 국제협약 편을 참조.

71) 영국출신 조류연구가 닐무어(32)는 우리나라에 관한 글을 쓸 때마다 “한국의 갯벌은 아마존의 열대 우림에 비견되는 생태자원의 보고”라는 구절을 빼놓지 않는다. 그러나 인천 앞 바다 영흥도와 순천만도 위기에 빠진 철새도래지다. 영흥도는 천연기념물 326호로 지정된 검은머리물떼새, 361호인 노랑부리백로 서식지로 유명하다. 이 새들이 집중 서식하는 섬 남부 업벌과 내삼리 일대가 매립계획지로 잡혀 있다. 순천만은 철새를 위한 완벽한 서식조건을 갖춘 곳으로서 전 세계에 9,500여마리밖에 존재하지 않는 흑두루미(천연기념물 228호)가 매년 80~115마리가 찾아온다. 그러나 순천만 와온포구와 대대포구 건너편 용산 아래 해평들 쪽에서는 이미 방조제 공사가 벌어지고 있다(한국일보, 2000. 7. 12).

泥) 등이 어류의 아가미에 부착되어 호흡과 섭식에 장애를 가져와서 폐사를 야기하며, 태양광선이 차단되어 투명도 저하로 광합성이 저하되고, 퇴적되어 있던 유해물질이 부상하여 수질을 악화시킬 수 있다. 셋째, 하천을 통하여 담수호로 유입되는 오염물질이 외해로 배출되지 못하고 담수호에 침전됨으로서 수질오염이 발생한다. 외해와 방조제 내 유입수의 흐름이 차단되어 유입수의 오염물질이 원활하게 외해로 방출되지 못함으로써 담수호가 오염되거나 오염물질이 해저에 침전하게 된다. 또한 방조제 밖의 바다에서는 배수구를 통하여 염분의 농도가 낮은 물이 배출됨으로써 해수질이 달라지며, 방조제로 인하여 영양염류가 차단됨으로써 생산력이 감소하게 된다.⁷²⁾

연안습지는 연안오염을 방지시켜 주는 일차적인 자연의 오염처리시설로서 그 가치는 육상의 어떠한 정화처리 시설보다 크다고 할 수 있다. 일본의 이시오우 갯벌을 대상으로 한 오염정화능력 실험에 의하면, 이 갯벌 전체(10km²)가 갖는 정화능력은 25.3km²의 면적을 가진 인구 10만 명 정도의 도시가 배출하는 오염물질을 정화할 수 있는 하수종말처리시설에 상당한다고 한다.⁷³⁾

(4) 어획량 감소

갯벌은 어패류의 산란장 역할을 하는데 간척·매립으로 인한 서식지의 파괴는 수산물의 생산량에 중요한 영향을 끼치게 된다. 또한 매립 후의 영향으로 인한 오·폐수와 유기잔류농약·생활오수 등 각종 수질오염물질의 배출량 증가는 해양생태계의 파괴와 어획량을 감소시키는 주요 요인으로 작용하게 된다.

간척사업이 이루어지는 공사기간 중에는 부유토에 의하여 성육장 및 산란장의 파괴(침전성 토사), 생육·생잔율 저하(부유성 토사), 산란장·성육장으로서의 생태균형 파괴(저질의 교란으로 인한 퇴적된 유해물질의 용출) 등이 발생한다. 특히 어류에는 부화율 저하, 유치어의 호흡횟수 변화, 산소소비량의 변화 등이 발생하고, 패류에는 딱한 모래입자가 패류 아가미에 침착하여 호흡기능의 장애 내지 산소소비량을 변화시킨다. 해조류는 광량이 감소하거나 변하여 광합성작용을 저해받고, 퇴적 내지 부착으로

72) 유동운, 전계논문(주 10), 758-760면.

73) 미국의 조지아대의 오덤(Odum) 교수 팀에 의해 연안습지 1ha는 하루에 BOD 21.7kg을 정화하는 것으로 분석되었다. 오덤 교수 팀의 연구에 근거하여 갯벌의 정화능력을 추정하여 이를 단위면적당 갯벌의 가치로 환산하면 ha당 384만원의 가치를 가지게 된다(이홍동, 전계논문(주 11), 149면).

인하여 받아 저하 및 생산율의 저하가 일어난다. 그리고 공사 후에는 방조제 담수기간 중 육수의 유입 저하로 염분농도의 증가, 해류의 방향변경 및 육지로부터의 영양염류 공급 차단, 간척 후의 관개용수 및 농약 등 오염된 물질의 다량 유입 등이 일어나고, 그 결과 부영영화, 저산소수괴 형성, 적조현상의 발생을 초래하게 된다. 또한 방조제의 축조로 인해 육수의 유입량과 조류의 흐름이 크게 바뀌게 됨으로써 연안해역의 탁도·수온·염도·영양염류 및 해류의 속도와 유량, 간·만조 시 수위 등의 변화를 가져온다. 이러한 해황 변화는 정착성 저서생물(해조류와 패류)의 성장은 물론 어류의 분포와 이동에도 영향을 미쳐 연안 생태계의 생산력을 저하시킨다.⁷⁴⁾

(5) 지역공동체의 파괴

지금의 대규모 개발은 대규모 자본의 힘을 필요로 한다. 관광단지 등 대규모 개발은 대부분 사유지를 매입하기보다는 인·허가를 통해 값싸게 취득할 수 있는 공유지나 공유수면을 대상으로 하는 경우가 많다. 그 때문에 지역주민들은 주변부로 밀려나서 앞마당처럼 사용했던 바닷가로 가려면 이용료를 내야 하고 갖가지 규제에 의한 재산권 행사의 제한 등 개발이익으로부터 철저히 소외당한다. 또한 어민의 삶의 터전이었던 갯벌과 바다는 방조제를 쌓고 농지가 조성되고 나면 국가나 기업이 그에 대한 소유권을 갖게 된다. 천수만과 동아매립지의 경우 공유지가 간척 후 완전히 사유지로 바뀌어 일부 기업에게 엄청나게 큰 토지차익을 준 경우가 있었다. 이에 비해 어민들은 삶의 터전을 잃고 평생 동안 살아온 고향을 등지고 도시빈민으로 전락하고 있다. 이와 더불어 개발에 따른 보상비 문제, 지역별 이해의 상충 등으로 전통적인 어촌공동체가 붕괴되고 있으며, 풍어제·별신굿 등과 같이 예로부터 이어온 어촌문화가 파괴되고 있다.⁷⁵⁾

74) 예컨대 영산강 하구언 댐건설로 인한 수산물생산량의 감소에 관해서는 유동운, 전계논문(주 10), 758-777면 참조.

75) 주강현, “갯벌과 전통생활: 1980년대 천수만과 시화호 민중들의 연대기”, 『한국의 갯벌』, 서울대학교출판부, 2001.

제3장 연안습지 보전의 법리적 기초

제1절 개설

지금까지 우리는 공기나 물·갯벌 등 자연의 혜택은 무한한 것으로 여겨 왔으며, 그러한 자연을 오염시키거나 파괴하는 것이 타인의 권리를 침해하지 않는 한 적법한 것으로 허용되어 왔다. 그러나 이제는 그러한 자연환경의 오염 및 파괴는 자신뿐만이 아니라 전 인류의 존재를 위협할 만큼 심각해졌다. 그 결과, 이러한 환경의 위기를 피하고 장래의 위협을 방지하기 위한 전 세계의 노력의 집결을 요하게 되었으며, 이러한 요청에 부응하여 법학적 측면에서도 환경보호를 위한 각종 법리의 발전과 그를 통한 환경보호의무 및 환경권 등의 법제화를 이루게 되었다.

그러나 환경을 보호해야 한다는 관념 및 환경권 등의 법제화는 역사적·지역적으로 동일하게 취급되거나 형성된 것은 아니다. 종래 로마법의 영향 하에서는 ‘환경은 만인의 공유물이며, 그 결과 환경은 부동산 소유권과는 관계없이 모든 사람에게 공평하게 분배되고 이용되어야 하는 것’이라는 ‘환경공유론’이 환경권 및 환경보호법제의 이론적 기초가 되었으며, 근래에 와서는 ‘어떠한 자원은 일반국민 전체에게 매우 중요하기 때문에 국가가 비록 이를 소유하고 있더라도 이는 공공이 신탁한 것이어서, 국가는 그 신탁의무에 위반하여 이러한 자원을 자의로 처분하거나 관리하지 못한다는 것’을 의미하는 ‘공공신탁이론’이 환경권 및 환경보호법제의 이론적 토대가 되고 있다. 따라서 습지보전을 위한 입법론적 방안을 정립하기 위해서는 그 법리적 기초로 환경권의 배경적 법리에 관한 정확한 이해가 필요하다.

한편, 환경보호를 위한 각종 법리의 발전과 그를 통한 환경보호의무 및 환경권 등의 법제화가 이루어진 경우에도, 국가에 따라 단순히 법률적 보장에 그치는 경우도 있고, 헌법적 보장을 통해 환경문제에 대한 국가적 내지 국민적 의지를 표현하는 경우도 있다. 또한 헌법적 보장의 경우에도 환경권을 기본권의 형태로 보장하는 경우도 있고, 기본권으로서의 보장대신 환경보호를 국가의 목표로 규정하여 보장하는 등 그 보장방법이 다양하다. 우리나라의 경우는 헌법 제35조에서 환경권을 기본권의 형태로 규정하고 있지만, 그 내용과 법적 성격 및 효력 등에 관해 의견이 일치되지 못

하고 있다. 그러나 헌법상의 환경권을 어떻게 이해하느냐는 습지보전에 있어서 매우 중요하다. 특히 환경권의 법적 성격을 구체적인 입법이 없이도 직접 국가에 소구할 수 있는 구체적인 권리로 보느냐 구체적인 입법이 있어야만 국가에 소구할 수 있는 추상적인 권리로 보느냐는 환경권을 통한 습지보전에 있어서 매우 중요하다. 따라서 연안습지보전을 위한 입법론적 방안을 정립하기 위해서는 그 법리적 기초로서 헌법상의 환경권에 대한 명확한 규명이 필요하고, 그와 더불어 환경권이 구체적으로 실현될 수 있는 방안에 대한 검토가 필요하다.

따라서 이하에서는 환경보호에 관한 이러한 이론 및 관념의 법리를 고찰함으로써 연안습지의 보전과 관련하여 나아가야 할 방향 및 지표를 설정하고 인식하고자 한다.

제2절 환경공유론과 공공신탁이론

1. 환경공유론

환경권의 전통적인 이론적 근거로서 로마법의 이른바 ‘환경공유론’을 들 수 있다. 환경공유론은 환경상 소재는 부동산 소유권개념과 관계없이 모든 사람에게 공평하게 분배될 자원으로써 공유에 속하는 것으로 하여야 한다는 논리이다.

전통적인 시민법원리에 의하면 공기·물·일조 및 자연의 경관 등 인간의 생활을 둘러싼 자연의 자원은 누구라도 그 은혜를 입을 수 있는 천부적인 것으로서 누구나 자유롭게 이용할 수 있는 자유재로 생각되었다.⁷⁶⁾ 즉, 환경소재는 독립된 권리의 객체로 파악되지 않고 부동산이용자에 수반하는 소유권의 한 내용으로 생각되어 왔다. 그 결과, 타인의 부동산이용으로 발생하는 소음·진동·오수의 유입·매연·악취 등에 관하여는 그것이 자신의 부동산소유권의 행사에 대한 본질적 침해라고 생각되지 않는 한 원칙적으로 수인할 의무가 있는 것으로 되었고, 그 수인의 한도를 넘는 침해에 대해서만 자신의 부동산소유권의 행사의 범위 내에서 그 배제 내지 예방을 구하거나 불법행위로서 손해배상을 구할 수 있는 것으로 생각되어 왔다. 즉, 종래의 전

76) 최상호, 「환경권」, 형설출판사, 1998, 31면; Victor J. Yannacone, Jr., et al., “Environmental Rights & Remedies” vol. 1(The Lawyers Cooperative Publishing Co., 1972), p. 11; Comments, “The Public Trust in Tidal Areas: A Sometimes Submerged Traditional Doctrine”, Yale L. J. Vol. 79, 1970, pp. 762-764.

통적인 시민법원리는 소유권절대의 원칙과 영업자유의 원칙과의 결합으로 인하여 기업에 의한 환경오염 내지 파괴를 무원칙적으로 승인하는 결과를 가져온 것이다.

그러나 본래 공기·물·일조 및 자연의 경관 등의 자연자원은 인간이 살아가는 데에 없어서는 아니 될 절대적 요소들이며, 부동산소유권과는 관계없이 모든 자연인에게 공평히 분배되어야 할 것들이다. 만약 이러한 자원의 분배가 부동산소유권의 행사의 결과로서 부여되는 것이라고 한다면, 부동산소유권을 가지지 아니한 자에게는 그 배분이 거부될 것이며, 이것은 곧 그들의 인간으로서의 생존 자체를 부정하는 결과가 되는 것이기 때문이다.

그러므로 이와 같은 환경의 소재는 원래 부동산 소유권과는 관계없이 만인에게 평등하게 분배되어야 할 자원이며, 그것은 당연히 만인의 공유에 속하는 재산이라 하지 않으면 아니 될 것이다. 그 결과, 환경의 공유자 중 한 사람이 다른 공유자 전원의 승낙을 얻지 않고 환경을 독점적으로 지배·이용하여 오염시키는 것은 다른 공유자의 권리를 침해하는 것을 의미하게 되며, 따라서 다른 공유자는 그의 생명·신체·재산 등 다른 법익의 피해발생 여하에 관계없이 즉시 그와 같은 침해행위의 배제·예방 및 유지를 구할 수 있을 것이다.

또한, 환경공유론에 있어서의 공유는 분할가능한 공유가 아니고, 일체로서의 전국민에게 귀속하며 누구도 독점할 수 없는 의미의 공유라고 할 것이다.⁷⁷⁾ 환경공유론은 재산법상의 공유개념에 그 발상의 기초가 있다. 따라서 양자는 공유물의 변경에 관하여 공유자 전원의 동의가 필요하고, 각 공유자에게 공유물에 대한 침해의 배제청구가 인정된다는 점에서 공통적인 구조를 갖고 있다. 그러나 환경공유론에서 권리의 대상이 되는 공기·물·일조·자연의 경관 등의 자연자원은 인간이 살아가는 데에 없어서는 아니 될 절대적 요소로서 대체로 사적 소유의 대상이 될 수 없는 자원이다. 따라서 환경공유론에서의 공유의 성질은 재산법상의 공유와 다르다고 할 수 있다. 즉, 환경공유론에서 공유의 대상이 되는 환경상 소재는 분할하여 소유의 대상이 될 수 없을 뿐만 아니라 환경상 소재에 대한 지역주민(나아가 전국민 내지 전인류)의 지배는 중첩적이기 때문에 양도나 처분 그리고 그에 따른 독점도 기본적으로 생각할 수 없다고 할 것이다.

한편, 현대적 관점에서 ‘소유’라는 개념은 그 ‘이용’ 내지 ‘사용’이라는 측면이 중심적 내용을 이루고 있으며, 그 결과 그 개념은 실제적으로 ‘이용’ 내지 ‘사용’에 가까운

77) 김영훈, “환경권에 관한 연구”, 건국대학교 박사학위논문, 1981, 81면.

것으로 변천된 것으로 이해할 수 있고, 그런 의미에서 환경의 공유는 환경의 공동이용 내지 공동사용을 의미한다고도 볼 수 있다.⁷⁸⁾ 따라서 환경공유론의 논의는 현대 행정법학에서의 공물이론과 일정한 연관성을 가진다고 볼 수 있다.

일반적으로 공물이라 함은 행정주체에 의해 직접 행정목적에 제공된 개개의 유체물을 말하며,⁷⁹⁾ 그 종류는 다양한 기준에 따라 분류가 되고 있는바, ① 그 목적에 따라 i) 도로·광장·공원·하천·영해·운하·제방 등 직접 일반공중의 공동사용에 제공된 물건인 공공용물과 ii) 관공서의 청사·교도소·소년원·병영 등 직접적으로 행정주체 자신의 사용에 제공되는 물건인 공용물 그리고 iii) 국보 기타 중요문화재 등 공적 목적을 위하여 그 자체의 보전에 중점을 두는 물건인 보존공물로, ② 성립 과정에 따라 하천·호소·습지 등 그 자연적 상태에서 이미 공공목적에 제공될 수 있는 실체를 가지는 물건인 자연공물과 i) 도로·공원 등 행정주체가 그에 인공을 가하여 공공목적에 제공함으로써 비로서 공물이 되는 물건인 인공공물로, ③ 사권⁸⁰⁾의 목적이 될 수 있는지에 따라 i) 사권의 목적이 될 수 있는 공물과 ii) 사권의 목적이 될 수 없는 공물⁸¹⁾로 분류가 가능하다.⁸²⁾ 이러한 분류에 따를 때, 환경공유론에서 논의되는 환경상의 소재는 대부분 공공용물·자연공물·사권의 목적이 될 수 없는 공물에 속한다고 할 수 있다. 특히 본 연구의 고찰대상인 연안습지는 그 대부분이 공유수면관리법상의 ‘바다’에 해당하고,⁸³⁾ 바다가 공물으로써 공공용물·자연공

78) 최상호, 전계서(주 76), 33면.

79) 김향기, 「행정법개론」, 삼영사, 2004, 682면.

80) 여기서의 사권(私權)은 사인(私人), 즉 개인(個人)의 권리를 의미하는 것이 아니라 사법(私法)상의 권리, 특히 소유권 등 민법상의 권리를 의미한다. 따라서 환경권 등 개인의 공권의 목적이 될 수 있는지 여부와는 관계가 없다.

81) 사권의 목적이 될 수 있는 공물은 대체로 인공공물과 그 범위가 비슷하고, 사권의 목적이 될 수 없는 공물은 대체로 자연공물과 그 범위가 비슷하다.

82) 그 외에도 ① 소유권자에 따라 i) 사유토지의 도로·사유문화재 등 그 물건의 소유권이 사인에게 있으나 공공목적에 제공되어 있는 물건인 사유공물과 ii) 국유재산 중의 공물과 같이 그 물건의 소유권이 국가에 있는 공물인 국유공물 그리고 iii) 지방재정법상의 공유재산과 같이 그 물건의 재산이 지방자치단체에 있는 물건인 공유공물로, ② 소유주체와 관리주체의 관계에 따라 i) 공물의 소유주체와 관리주체가 동일한 자유공물과 ii) 공물의 소유주체와 관리주체가 다른 타유공물로 분류가 가능하다(김향기, 전계서(주 79), 683-684면 참조).

83) 습지보전법 제2조에서는 ‘습지’를 ‘담수·기수 또는 염수가 영구적 또는 일시적으로 그 표면을 덮고 있는 지역으로서 내륙습지 및 연안습지를 말한다’고 규정하고, ‘연안습지’를 ‘만조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선으로부터 간조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선까지의 지역’이라고 규정하고 있다. 또한 공유수면관리법 제2조에서는 ‘공유수면’을 ‘i) 바다·바닷가와 ii) 하천·호소·구거 기타 공공용으로 사용되는 수면 또는 수류로서 국유인 것’으로 규정하고, ‘바닷가’를 ‘만조수위선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지의 사이’로 규정하고 있다. 이상의 것

물·사권의 목적이 될 수 없는 공물임에는 의심의 여지가 없으므로, 연안습지의 보전에 관한 논의는 공물이론, 특히 공물의 관리·이용의 측면에서도 접근이 가능하다고 할 것이다.

따라서 행정주체는 연안습지를 일반 공중의 공동사용에 제공한다는 목적달성을 위해, 연안습지의 범위를 결정하고, 연안습지의 공동사용에 대한 장해를 방지·제거하고, 연안습지의 유지·관리 및 그를 위한 공용부담을 지울 수 있으며, 사용의 허가·특허 등을 통해 사용관계를 규제하는 등의 관리를 할 수 있다. 반면, 국민은 타인의 공동이용을 방해하지 않는 한도 내에서 산책·휴식·조망 등 연안습지를 자유로이 사용할 수 있다. 이러한 연안습지와 같은 공물의 자유로운 사용은 연안습지가 일반 공중의 사용에 개방된 결과에서 오는 단순한 반사적 이익이 아니라 환경권 및 관계법의 해석에서 나오는 공권으로서의 성격을 갖는다. 따라서 이러한 연안습지의 자유이용권에 대한 행정권의 위법한 침해에 대해서는 공법상의 배제청구권이 인정되고, 그로 인한 손해에 대해서는 행정상 손해배상을 청구할 수 있다.

2. 공공신탁이론

(1) 공공신탁이론의 의의

공공신탁이론(Public Trust Doctrine)은 1960년대에 환경보존에 대한 필요성이 절실하여짐에 따라 미국에서 환경보호론자들에 의해서 확장된 이론이다. 이 이론은 강·해안 및 대기와 같이 만인에게 보편적인 재산은 일반 공중이 자유롭게 아무런 침해를 받지 않고서 이용할 수 있도록 정부에 신탁되어 있다는 사상에 근거를 두고 있다. 또한 어떠한 자원은 일반국민 전체에게 매우 중요하기 때문에 국가가 비록 이를 소유하고 있더라도 이는 공공에 의해 신탁되어 있어서, 국가는 그 수탁의무에 위반하여 이러한 자원을 자의로 처분하거나 관리하지 못한다는 것을 의미한다.⁸⁴⁾

이러한 공공신탁의 연원은 고대 로마법에서 유래하여 영국의 *Common Law*에서 전개되었던 것으로, 1960년대에 환경보존에 대한 필요성이 절실하여짐에 따라 미국

을 종합하면, 거의 대부분의 연안습지는 공유수면관리법상의 '바다'에 해당함을 알 수 있다.

84) W. Rodgers, Jr., *Handbook on Environmental Law*, p. 171 (1971).

의 환경법학자들이 환경소송에 널리 적용할 수 있는 새로운 이론으로 발전시킨 이론이다.⁸⁵⁾ Michigan대학의 Joseph L. Sax 교수는 1970년대에 발표된 논문⁸⁶⁾에서 환경문제의 해결책으로서 공공신탁이론을 전반적인 환경문제에 널리 적용시키자고 주장하였다.⁸⁷⁾ 이리하여 미국의 공공신탁이론은 가항수역과 해안선을 보호하고 관리하기 위하여 시작하였는데, 미국대법원은 수자원(water resources)의 실질적 가치의 중요성을 인식하고 19세기에 들어와 공공신탁이론을 발전시키기 시작하였으며, 미국대법원의 이와 같은 노력의 결과 각 주들이 헌법과 법률에 공공신탁이론을 받아들임으로써 공공신탁이론은 그 입지를 더욱 단단히 할 수 있었다.

이 이론은 환경권론의 중요한 이론적 배경을 이루고 있으며, 정부로 하여금 국민의 이익을 위하여 자원을 사용·보존할 수 있도록 하는 방안으로 구상된 것이다. 신탁이 보호하고 있는 이러한 공익은 인간의 환경이 최대한으로 많은 수의 국민이 환경상의 이익을 얻도록 허용하는 그러한 방법으로 유용화 될 것을 요구하고 있는 것이며, 이러한 이익들은 단순히 현재의 이익만으로서가 아니라, 장래세대에 대해서도 고려되어야 하는 것이다. 따라서 이 이론을 관철시키게 되면, 환경파괴를 수반하는 사업이 그 사업의 공공성을 내세워 환경오염을 진행시키는 것은 논리상 불가능하게 된다.

이 이론이 역사적으로 가항수역이나 공공용지 등에 적용되었던 것은 이 이론이 주

85) 미국에서의 공공신탁이론은 영국의 왕은 조간수역(tidal waters) 아래의 하상(지층, bed)과 토지(지면 soil)에 대하여 권한을 가진다는 영국보통법에서 유래하였다. 국왕은 공공의 이익을 위하여 통상과 항행의 수로를 통제하기 위하여 물에 대한 소유권을 가진다고 생각되었다. 그리하여 국왕은 국민을 위하여 이러한 신탁재산에 대한 권한을 소유하였다. 처음 13개 주가 영국으로부터 분리되어 독립 주를 형성하였을 때 신탁재산의 소유권은 주의 독립정부에게 이전되었다. 마찬가지로 북서부지역이 1787년에 형성되었을 때 신탁재산은 미국의 모든 시민들을 위하여 유보되어 있었다(*Diana Shopping Club v. Husting*, 145 N.W. 816, 818(Wis. 1914)). 처음 13개 주가 북서부지역을 연방정부에 양도하였을 때에도 연안(shore land)을 그들의 통제 하에 둘 정도로 수로는 통상과 생계에 필수적이었다. 새로 연방에 가입하는 주들도 처음 13개 주들처럼 동일한 이유로 해안을 그들의 통제 하에 두었다. 그리하여 이들 토지는 공공신탁이론이라는 이름으로 일반국민을 위하여 주에 신탁되었고 주가 소유권을 가진다고 생각하였다(김춘환, “환경법원리로서의 공공신탁이론의 역할”, 『토지공법연구』 제12권, 한국토지공법학회, 2001, 470면).

86) Sax, *The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law : Effective Judicial Intervention*, Mich. L. Rev. 471 (1970).

87) 이 이론은 “재생이 불가능하고 인간이 그 대체물을 만들 수 없는 귀중한 자연자원”의 소유자의 기대이익과 일반 대중의 기대이익 사이에서 균형을 잡기 위해서 공공신탁이론은 그 소유자에게 그 귀중한 자연자원의 보호자로서 봉사할 수탁자로서의 관리의무를 부과한다는 점(소유권의 제한)에서 많은 논쟁을 제공하였다(Charles F. Wilkinson, *The Headwaters of the Public Trust: Some Thoughts on the Source and Scope of the Traditional Doctrine*, 19 Env'tl. L. 426 (1989)).

장되었던 당시의 생활이 항해나 어로 등에 대한 비중이 컸기 때문이다. 오늘날은 그 어떤 문제보다도 환경문제가 중요한 것이 되었으므로 이 이론을 환경문제에도 확대하여 적용함으로써 환경의 오염과 파괴라는 심각한 환경문제를 극복하는 데 매우 중요한 이론이라고 생각된다.

(2) 공공신탁이론의 적용범위

가. 해안·호안·하안

공공신탁이론이 미국에 계수된 후, 당초에는 가항수, 즉 바다 및 5대호 그 밑의 토지에 관하여서 주로 발전되어 왔으며, 통상·항해·어로가 그 공공권의 주된 내용을 이룬다고 판결되어 왔다.⁸⁸⁾ 이것들은 당시 해변이나 하천의 이용방법으로서는 유일한 것으로 생각되었기 때문이거나, 또는 해로나 수로가 유일한 교통수단으로서 중시되고, 그 때문에 접근권의 보호가 불가결하다고 생각되었기 때문이다. 해변의 이용형태가 변화하고 또한 교통망이 발달하여 해상이나 하천에 의존하는 정도가 현저히 감소한 오늘날도 공중의 권리의 내용을 위의 3종류에 한정하는 것은 거의 의미가 없다고 할 수 있다.

1892년 Illinois Central Railroad 사건 이후 실제로 주정부들은 여러 가지 방면에서 주법원의 판결 및 주의회의 입법을 통하여 공공신탁이론을 확대적용시켜 왔다. 이후, 이 이론의 적용범위는 간석지·하구·가항천·운하·지류 등으로 확대되었으며, 항행가능한 바다·하천·호소(5대호 포함)가 공공신탁에 속한다고 거의 모든 주 법원에서 인정하고 있다.⁸⁹⁾ 그리고 바다·호소·하천에 접하는 해변·호안·하안 등은 공공신탁이론에 의해서 가장 강하게 보호되고 있는 지역임은 보편적인 사실이다.⁹⁰⁾

나. 공원·도로·공유지

88) 예를 들면, *Long Sault Development Co. v. Call*, 242 U.S. 272 (1916); *Scott v. Lattig*, 227 U.S. 229 (1913).

89) *Johnson*, Public Trust Protection for stream Flows and Lake levels, 14 U. C. D. L. Rev. 223, 243 (1980).

90) Note, *Conveyances of Sovereign Lands Under the Public Trust Doctrine*, 24 U. Fla. L. Rev. 285, 287 (1972).

공원이 공공신탁에 속함은 일부의 주에서 일찍부터 인정되어 왔다.⁹¹⁾ 또한 도로에 관해서도 공공신탁의 적용이 인정된다는 다수의 판결이 있다.⁹²⁾ 그리고 일반적 이용을 포함하는 공공목적을 위해서 보유되는 삼림·국립공원 그 밖의 공유지에 공공신탁이 적용되는 것도 널리 승인되고 있다.⁹³⁾

한편, 공공신탁이론이 사유지에도 적용되는지의 문제에서, 종래의 공유지였던 토지가 사인에게 매각되더라도, 그 후에도 영속적으로 공공신탁에 따른다고 한다.⁹⁴⁾ 공공신탁이론은 공공신탁의 토지의 소유권(*jus privatum*)은 양도할 수 있지만, 공공의 이익(*jus publicum*)에 의거하여 신탁의 토지를 관리할 책무는 양도 불가능하다. 사적 임차인 또는 소유자는 그것을 점유하고 또한 일정한 권리로부터 이익을 얻을 수가 있지만, 그의 이익은 어떠한 경우에도 보다 고차의 공공의 이익에 따르지 않으면 안 된다.⁹⁵⁾ 그러나 이와 같은 사유지가 공공신탁에 따르기 때문에 어느 정도의 규제에 따르는 것인가 하는 점은 그다지 명확하지는 않다. 즉, 판례상으로 사유지의 공공적 이용이 문제가 되는 것은 대부분이 접근권·통행지역권이기 때문이다. 이 경우 일부의 판결은 사유지 소유자가 타인이 해변이나 호소에 도달하기 위해 통행하는 것을 감수하고, 또한 접근권을 방해하는 것과 같은 건축물을 건설해서는 안 된다는 취지를 적극적으로 인정하고 있다.⁹⁶⁾ 그러나 사유지의 소유자에게 그 이상의 해변보전의 무나 경관배려의무를 과하는 예는 드물다. 유일한 예외가 해변의 장래의 매립을 금하였던 *State of California v. Superior Court* 사건이지만, 이 판결에 대해서도 보상을 결한 수용이어서 연방헌법위반이라는 반론이 있다.⁹⁷⁾ 따라서 사유지에의 공공신탁의 적용이 거론된다 하더라도 권리제한의 내용은 통행권 등 최저한의 것에 그칠 가능성이 크다.⁹⁸⁾

91) 예를 들면, *Trustees of the Phil. Museums v. Trustees of the U. Penn; Gould v. Greylock Res. Comm.*

92) V. Yannacone, Jr., *B. Cohen & S. Davison, Environmental Rights and Remedies* (1970), pp. 35-37.

93) Wilkinson, *The Public Trust doctrine in Public land law*, 14 *U. C. D. L. Rev.* 269 (1980), p. 277.

94) 예를 들면, *City of Berkeley v. Superior Court*, 26 Cal. 3d 515, 606 P. 2d 362. 162 Cal. Rptr. 327, cert. denied, 449 U. S. 840 (1980).

95) R. Hildreth & R. Johnson, *Ocean and Coastal Law* 92 at 80 (1983).

96) 예를 들면, *Marks v. Witney; People v. California Fish Co.; Matthews v. BHIA* 등.

97) *Comment, Wherever the Water Flows : Lion Applies the Public Trust to Non-Tidal Water*, 11 *Ecology l. Q.* 21, 42 (1983); *Rossmann, Public Trust in Appropriated Waters*, 13 *Envtl. L. Rep.* 10109, 10111-10112 (1983).

다. 천연자원

야생동·식물과 물·대기·습지 등이 만인의 공유물임은 상식이다. 이것들은 공중에 의한 일반적이고 자유로운 사용을 전제로 할 때, 양호한 자연상태로 보전되어 있지 않으면 이용과 보전은 성립할 수 없다. 따라서 해변·삼림의 개발이나 이용을 제한하여 이것들을 생태적으로 자연상태대로 보전하는 것 자체가 공공신탁에 의해서 보호되어야만 할 사람들의 이익이다. 펜실베이니아주헌법이 「펜실베이니아의 공공의 천연자원은 다가올 세대를 포함한 모든 사람들의 공통의 재산」인 것을 선언하고, 미시간주환경보호법이 “대기·물 및 그 밖의 천연자원, 그리고 그것들에 관한 공공신탁”이라는 표현을 여러 곳에서 사용하고 있다. 그러나 이와 같은 일부의 판결이나 선진적 입법을 제외하면, 대기·물 그 밖의 천연자원에까지 공공신탁의 적용을 확대하려고 하는 판결은 보이지 않고 또한 학설도 그다지 많지는 않다.⁹⁹⁾ 그러나 금후에는 이와 같은 천연자원의 보전이 공공신탁의무 중에서 점차 중요성을 더해 갈 것이다.

라. 레크레이션

오늘날 사람들이 해변이나 하안을 이용하는 것은 종래의 항행·통상·어로 때문이 아니라 대체로 레크레이션 때문이다. 그래서 최근 레크레이션에 대한 수요가 높아짐에 따라 많은 법원이 공공신탁이론의 가장 중요한 역할이 해변 등에서의 레크레이션의 보호에 있다는 것을 인식하고, 또한 그 보호의 확대에 노력하여 왔다.¹⁰⁰⁾ 선진적인 역할을 수행한 주는 캘리포니아주이지만, 플로리다주나 뉴저지주의 법원과 같이 공공신탁이론의 확대에 소극적인 곳에서도 해변에의 접근권은 인정하고 있다.¹⁰¹⁾

98) 한귀현, 「미국환경법의 이론과 실제」, 동남기획, 2001, 155면.

99) 약간의 예외적인 판결에 관해서는, Lazarus, *Changing Conceptions of Property and Sovereignty in Natural Resources: Questioning the Public Doctrine*, 71 *Iowa L. Rev.* 631m 649-650 (1986) 참조, Yannacone et al., 117, at 15.

100) *Wisconsin's Env'tl. Decade, Inc. V. Department of Natural Resources*, 271 N. W. 2d 69, 72 (Wis. 1978); *Muench v. Public Serv. Comm'n*, 53 N. W. 514, 521 (Wis. 1952)

101) *Borough of Neptune City v. Borough of Avon-By-the-Sea*, 294 A. 2d 47 (Sup. Ct. of N. J. 1972). *Matthews v. Bay Head Improvement Association* 95 N. J. 306, 471 A. 2d. 355. cert. denied, 105 S. Ct. 93(1984).

제3절 환경권의 헌법적 보장

1. 환경권관념의 생성배경

환경권의 생성배경은 환경위기의 인식에서 시작된다. 인류의 문명은 근대 과학의 발달 및 19세기 말 영국에서부터 시작된 산업혁명과 더불어 새로운 전기를 맞이하며, 환경문제 역시 새로운 양상을 띠게 된다. 산업혁명의 결과 경제활동에 따른 물질적 성장을 중시하는 가치관과 독점자본의 형성에 따른 자본주의 경제체제의 등장으로 인하여 자본주의의 경제구조는 자원의 효율적 사용보다는 이윤을 우선적으로 추구하는 경향을 가지며, 결과적으로 자원의 낭비를 초래하는 결과를 낳았다. 재생 불가능한 자원의 무절제한 사용은 장기적으로 유한한 자원의 고갈이라는 문제와 아울러 막대한 폐기물의 배출에 따른 심각한 환경문제를 일으키게 되었다.¹⁰²⁾

오늘날 우리가 당면하고 있는 환경문제는 근본적으로 과거의 그것과는 다른 특징을 지닌다. 과거의 환경문제는 문제가 발생한 지역에 국부적인 것으로 그 지역을 벗어나면 피할 수 있는 것이었으나, 오늘날은 지구 전역에서 오염이 진행되는 까닭에 더 이상 피할 곳이 없어진 상황이 되었다. 지구 생태계의 파괴는 이제 어느 한 부분에 국한되지 않고 지구 전역에서 진행되고 있으며, 누적된 오염물질의 배출은 지구의 자연적 정화능력의 한계에 도달하고 있다.

따라서 환경에 대한 접근방법에 대한 근본적인 반성과 아울러 새로운 법 원리를 창안해 내지 않으면 아니 되게 되었다. 또한 20세기에 들어 누적된 환경오염으로 인해 세계 곳곳에서 오염사고가 발생하고 있으며, 또 제2차 세계대전 후 핵에 대한 위협이 심각한 사회문제로 제기됨에 따라 기술문명과 환경에 대한 일반의 관심이 고조되었으며, 이것은 1960년대 말과 1970년대 초를 기점으로 다양한 환경운동이 전개되는 계기를 부여하였다.¹⁰³⁾ 이러한 사회적 분위기에 편승하여 환경의 위기에 대한 해결방안으로써 법학적 측면에서 제기된 것이 환경권사상이다.

102) 인류의 역사를 통하여 환경문제는 항상 있어 왔다. 기원전 4000년경부터 메소포타미아 남부에 정착하여 일찍이 고대문명을 꽃피웠던 수메르(Sumer)인의 도시국가 및 고대 그리스나 고대 로마에서부터 환경오염에 따른 환경문제는 항상 있어 왔다(자세한 내용은 이창복, “환경의 위기”, 『환경의 이해』, 환경운동연합출판부, 1993, 38면 이하 참조).

103) 이창복, 전제논문(주 109), 57면.

2. 각국의 환경권에 관한 입법례

환경문제의 심각성의 증가는 자연히 각국에서의 환경권에 관한 입법의 촉진을 가져오게 되었는데, 우리나라에서 볼 수 있는 바와 같이 환경권을 헌법상 기본권의 하나로 명시한 예를 비롯하여 환경권을 법적으로 확인하는 입법이 증가하게 되었다. 먼저 환경권에 관한 국제적인 선언의 대표적인 예를 든 다음, 환경권을 기본권의 하나로 규정한 헌법례를 보기로 한다.

환경권에 관한 국제적 선언의 처음 예로 들 수 있는 것은 1970년의 “공해에 관한 국제심포지엄”에서 찾아볼 수 있다. 즉, 위 심포지엄의 동경결의는 “사람은 누구나 건강이나 복리를 침해할 요인에 오염되지 아니한 환경을 향유할 권리를 가지며, 장래의 세대에 현재의 세대가 넘겨줄 유산인 자연미를 포함한 자연자원을 누릴 권리를 기본적인 권으로서 갖는다는 원칙을 법체계 속에 확립할 것을 우리는 요청하는 바이다”라고 하여 환경권의 법리를 처음으로 국제적으로 선언하였다. 그 2년 후인 1972년에 국제연합 주최로 스톡홀름에서 개최된 인간환경회의에서 채택된 인간환경선언은 “사람은 존엄과 복리를 유지할 수 있는 환경에서 자유·평등 및 충분한 생활수준을 향유할 기본적인 권리를 가진다”라고 하여 기본적 인권으로서의 환경권개념을 엿보이고 있다.

환경권에 대한 이와 같은 국제적인 움직임과 전후하여 환경권을 기본권의 하나로 헌법이나 개별입법에 규정하여 보장하는 예가 증가하게 되었는바, 그 대표적인 예를 보면 다음과 같다.

미국의 경우 환경권에 대한 논의가 본격적으로 시작된 것은 1970년대 전후로서, 미국에서는 환경권이 연방헌법에서 명시적으로 규정되어 있지 않은 결과 환경권이 헌법상 보호된 권리인지의 여부를 묻는 소송이 다수 제기되었다.¹⁰⁴⁾ 그러나 재판 혹은 헌법개정에 의하여 환경권을 연방헌법에 정착시키려고 하는 노력이 실효를 거두지 못하자, 환경권제창자 및 국민들은 연방입법을 통해 환경권을 정착시키려고 하였고, 그 결과는 1969년의 국가환경정책법(National Environment Policy Act : NEPA)의 제정으로 나타났다.¹⁰⁵⁾ 이 법은 환경보호를 미국의 국가정책으로 선언함으로써 연

104) *Environmental Defense Fund v. Hoerner Waldorf*, 1 E. R. C. 1640(D. C. Mont. 1970); *Tanner v. Armco Steel Corp.*, 340 F. Supp. 532(S. D. Tex. 1972); *Ely v. Velde*, 451 F. 2d 1130(4th Cir. 1971); *Pinkney v. Ohio Environmental Protection Agency*, 375 F. Supp. 305(N. D. Ohio 1974) 등이 중요한 소송으로 들 수 있다(자세한 것은 한귀현, 전게서(주 98), 34-38면 참조).

방정부가 환경문제에 직접적으로 관여하는 계기를 마련했으며, 그 결과 1970년의 환경질개선법(*Environmental Quality Improvement Act*) 및 대기정화법(*Clean Air Act*) 그리고 1976년의 유독물질규제법(*Toxic Substance Control Act*) 및 자원보전법(*Resource Conservation and Recovery Act*) 등 환경권의 보장 내지 환경보호를 위한 구체적인 입법을 수립하게 되었다. 또한 연방 차원과는 별도로 주 차원에서는 많은 주에서 헌법에 환경권의 보장 및 환경보호를 내용하는 규정을 두고 있다.

독일의 경우에도 1970년대를 전후해서 환경권에 대한 논의가 본격적으로 대두되어 환경권을 헌법상의 기본권으로 규정해야 한다는 주장¹⁰⁶⁾도 나타났으며, 1973년 1월에 브란트 수상은 연방의회에서 모든 사람은 인간다운 환경에 대한 기본적인 권리를 가지며, 이것은 헌법레벨의 권리라고 하였다.¹⁰⁷⁾ 이러한 환경권의 보장 및 환경보호에 대한 관심은 1972년의 기본법개정에서 ‘쓰레기제거·대기청정화 및 소음의 방지’를 연방과 주의 경합적 입법관할로 하도록 했으며(제74조 제24호), 1972년 폐기물처리법(*Abfallbeseitigungsgesetz*)¹⁰⁸⁾·1974년 연방임미션방지법(*Bundes-Immissionsschutzgesetz*)·1976년 연방자연환경보전법(*Bundesnaturschutzgesetz*)·1980년 유해화학물질법(*Chemikaliengesetz*) 등 광범위한 환경입법을 하게 했다. 통일 후에는 1994년의 기본법 개정을 통해 “국가는 또한 미래세대에 대한 책임을 지고 합헌적 질서의 범위 내에서 입법 그리고 법률과 법이 정하는 바에 따라 행정권 및 사법권에 의하여 자연적인 생활환경을 보호한다”고 규정하여(제20a조), 환경보호를 국가의 목표로 하는 환경국가를 표방하고 있다.

일본의 경우도 역시 환경권에 대한 논의가 본격적으로 시작된 것은 1970년대 전후이다. 특히 1970년 3월 동경에서 열린 국제사회과학평의회(ISSC) 환경과피상임위원회의 국제공해심포지움에서 채택한 동경의결이 큰 계기가 되었다.¹⁰⁹⁾ 이를 전후해서

105) 이 법은 i) 인간과 환경 사이에 생산적이고 향유할 수 있는 조화를 촉진시키는 국가정책을 선언하고, ii) 환경과 생물계에 미치는 위해를 방지 또는 제거하는 노력을 경주하여 인간의 건강과 복지를 촉진하며, iii) 생태계와 국가에 중요한 자연자원에 대한 이해를 높이고, iv) 환경자문위원회(Council on Environment Quality)의 실천근거를 위하여 제정되었다. 문광삼, “기본권으로서의 환경권과 국가목표로서의 자연환경”, 『환경법연구』 제22권, 한국환경법학회, 2000, 221면.

106) 독일에서의 이러한 주장은, ‘현실적으로 실현성이 없는 약속하지 않는 것이 헌법의 신용을 위하여 오히려 바람직한 일’이라는 관점에서, 그리고 기본법상 기본권은 ‘직접적으로 효력을 갖는 법으로서 입법·사법 및 재판권을 구속’하는 것이므로, 환경권을 기본권으로 명문화할 때 생길 수 있는 문제들을 고려하지 않을 수 없다는 반론에 부딪혀 결국 실현되지 못했다. 홍준형, 『환경법』, 박영사, 2001, 39면.

107) 문광삼, 전제논문(주 112), 221면.

108) 이 법은 1986년에서 폐기물법(*Abfallgesetz*)으로 개정되었다가 다시 1996년에 환경관리및폐기물법(*Kreislaufwirtschafts und Abfallgesetz*)으로 개정되어 현재에 이르고 있다.

변호사단체와 학계에서 환경권 확립을 위한 논의가 시작되었고, 1970년에는 국회에서 공해와 관련된 14개의 법률이 제·개정되었고, 그 후에도 환경기본법 등의 제정을 통해 환경권의 보장을 위한 환경법체계를 확립하게 되었다.¹¹⁰⁾

그 외의 많은 국가에서도 환경권보장을 위한 입법을 하고 있다. 특히 유고슬라비아는 헌법에 환경권을 직접 규정하고 있으며(제192조 제1항), 스페인과 포르투갈은 헌법에서 환경향유의 권리와 함께 환경보전의 의무를 규정하고 있으며(스페인헌법 제45조 및 포르투갈헌법 제66조), 스위스헌법은 연방에게 환경보전을 위한 법률제정의 의무를 지우고 있다(제24조의7).

3. 한국 헌법상의 환경권의 법적 성격과 효력

(1) 헌법상의 환경권 관련 규정

우리나라 헌법에 환경권이 최초로 명시된 것은 1980년 개정헌법으로, 제33조에서 “모든 국민은 깨끗한 환경에서 생활할 권리를 가지며 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”고 명문화함으로써 인권으로서의 환경권을 명백히 하였다. 그 후 1987년에 개정된 현행 헌법 제35조 제1항에서 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”라는 조항으로 개정하여, 한편으로는 환경권을 보장하면서, 다른 한편으로는 국가와 국민의 환경보전의무를 규정하고 있다. 또한 동조 제2항에서는 “환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다”라는 규정을 신설하여 환경권의 구체화를 위한 법률유보를 규정하였다.

(2) 헌법상 환경권의 개념 및 보호대상으로서의 환경

가. 헌법상 환경권의 개념

환경권의 개념을 어떻게 정의하느냐에 대하여는 학자에 따라 여러 가지 견해가 있

109) 大阪辯護士會環境權研究會, 「環境權」, 日本評論社, 1988, 67面.

110) 김철수, “한국에서의 환경권과 환경입법”, 「한일법학연구」 제14집, 한일법학회, 1995. 23면.

다. 즉, 환경권을 ‘깨끗한 환경에서 건강하고 쾌적한 생활을 누릴 수 있는 권리’,¹¹¹⁾ ‘인간다운 환경 속에서 생존할 수 있는 권리’,¹¹²⁾ ‘건강하고 쾌적한 환경에서 공해없는 생활을 누릴 수 있는 권리’,¹¹³⁾ ‘좋은 환경을 향유하고 그것을 지배할 수 있는 권리로서 인간이 건강한 생활을 유지하고 쾌적한 생활을 구할 권리’,¹¹⁴⁾ ‘인간이 건강하고 인간다운 생활을 함에 필요한 환경을 향수하고 이에 대한 침해를 배제할 수 있는 배타적 권리’,¹¹⁵⁾ ‘좋은 환경을 향유하고 또한 이것을 지배하는 권리, 즉 인간이 건강한 생활을 유지하고 쾌적한 생활을 향수할 권리’¹¹⁶⁾, ‘소극적으로 오염되거나 불결한 환경으로 말미암아 건강을 훼손당하거나 훼손당할 위험에 놓인 자가 오염되거나 불결한 환경에 대하여 책임이 있는 공권력이나 제3자에 대하여 그 원인을 예방 또는 배제하여 주도록 요구할 수 있는 권리뿐만 아니라 적극적으로 청정한 환경을 보전하고 조성하여 줄 것을 국가에 대해 요구할 수 있는 권리’¹¹⁷⁾ 등으로 정의하고 있다.

그러나 이러한 개념정의들은 어느 것 하나 환경권의 핵심을 찌르지 못한 채 누앙스의 차이만을 나타내고 있다.¹¹⁸⁾ 다시 말하면, 우리 헌법이 “모든 국민은 ‘건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리’를 갖는다”라고 규정한 것과 그 내용이 크게 다를 바 없다. 이는 뒤에서 보는 바와 같이, ‘환경’이라는 개념 자체가 불확정적인 개념일 뿐만 아니라 환경권이라는 권리의 법적 성격도 명확하지 않고, 또한 그 권리성이 인정된 역사가 다른 전통적인 기본권보다는 짧아서 일반적으로 동의할 수 있는 구체적인 표현으로 환경권을 정의하기 어렵기 때문일 것이다. 이러한 이유 때문에 환경권 자체의 개념정의를 명확히 할 수 없다면, 어쩌면 환경권의 개념정의 자체에 많은 노력을 기울이기 보다는 환경권의 내용에 무엇을 담을 것인가, 환경권이 미치는 범위는 어디까지인가를 확정하려는 노력이 더 유용하다고 생각된다.

한편, ‘환경권’은 좁은 의미와 넓은 의미로 나누어 볼 수 있는바, 협의의 환경권은 ‘오염되거나 불결한 환경으로 말미암아 건강을 훼손당하거나 훼손당할 위험에 놓인

111) 문홍주, 「한국헌법」, 해암사, 1988, 316면.

112) 김철수, 「헌법학개론」, 박영사, 2004, 858면.

113) 허영, 「한국헌법론」, 박영사, 2002, 425면.

114) 구병삭, 「신헌법원론」, 박영사, 1988, 773면.

115) 전창조, “환경권의 확립”, 「법과 환경」, 삼영사, 1977, 208면.

116) 김간수, “환경권의 확립에 관한 연구”, 전남대학교 박사학위논문, 1986, 44-45면.

117) 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2004, 684면.

118) 홍성방, 「헌법학」, 현암사, 2002, 575면.

자가 오염되거나 불결한 환경에 대하여 책임이 있는 공권력이나 제3자에 대하여 그 원인을 예방 또는 배제하여 주도록 요구할 수 있는 권리'이며, 광의의 환경권은 '협의의 환경권은 물론이고, 국민이 청정한 환경에서 건강하고 쾌적한 생활을 누릴 수 있도록 국가에 대해 적극적으로 청정한 환경을 보전하고 조성하여 줄 것을 요구할 수 있는 권리'를 의미한다.

우리 헌법상의 환경권은 넓은 의미의 환경권으로 이해해야 할 것이다. 왜냐하면 우리 헌법 제10조 제1문이 "모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다."라고 하여 인간의 존엄과 가치를 기본권보장의 최고이념으로 규정하고 있기 때문이다.¹¹⁹⁾

나. 헌법상 보호대상으로서의 환경

환경권이 기본적 인권으로서 확립되어 가고 있는 현재에 있어서는 그 내용을 이루는 '환경'의 개념과 그 범위가 중요한 문제로 등장하게 된다. 이는 명확하지 않은 환경권의 개념을 규정함에 있어서도 중요한 문제이다.

'환경'의 개념 또한 '환경권'의 개념만큼이나 유동적이고 상대적인 것으로 특정한 시대와 사회에 있어서 과학적 지식과 사회적 통념에 따라 그 내용이 결정되는 것이기는 하지만, 일반적으로는 '인간을 둘러싸고 있는 주위의 일체', 즉 '인간환경'을 말한다. 인간환경은 형태의 가시성 여부에 의하여 '물리적 환경(physical environment)'과 '사회적 환경(social environment)'으로 구분할 수 있고, 또 그 창출의 인공성 여부에 따라 '자연환경(natural environment)'과 '인공환경(manmade environment)'으로 분류할 수 있다. 이것들을 종합하면, 인간환경은 대기·토지·공기·산·바다 등과 같은 자연상태로 있는 환경인 자연적 환경, 도로·공원·건물·교량 등 사람에 의해 설치되어 생활상 필요한 시설물인 물리적 인공환경 및 교육·의료·문화적 유산 및 제도 등 정신적인 인간생활의 보조물인 사회적 환경으로 대별할 수 있을 것이다.¹²⁰⁾ 이 3개는 각각 생태계·조형계·제도계임을 그 특징으로 하며, 자연적 환경과 물리적 인공환경은 물리적 형태로 다분히 가시적인 점에서 공통적이고, 물리적 인공환경과 사회적 환경은 인간에 의하여 조형되었다는 점에서 그 공통점이 있다.¹²¹⁾

119) 권영성, 전계서(주 124), 684면; 고문현, "헌법상 환경조항에 관한 연구-국가목표조항과 기본권조항의 비교를 중심으로", 서울대학교 박사학위논문, 1999, 200면.

120) 천병태·김명길, 『환경법론』, 삼영사, 1997, 51면; 김간수, 전계논문(주 123), 48면.

그렇다면, 이러한 환경 중에서 헌법상의 환경권의 보호대상으로 포함되는 범위는 어디까지인가가 문제가 된다. 학계에서는, 환경을 ‘대기·물·바다·산·호수·하천·자연경관 등의 자연환경에 한정시켜 이해’하는 견해,¹²²⁾ 환경정책기본법¹²³⁾의 예를 들면서 ‘자연환경과 생활환경을 포함’하는 견해¹²⁴⁾와 ‘자연환경과 문화적·역사적 유산을 의미’하는 견해,¹²⁵⁾ 그리고 ‘자연환경과 문화적 유산은 물론 도로·공원·교육·의료 등 사회적 환경까지 포함’하는 것으로 이해하는 견해¹²⁶⁾ 등 다양한 의견이 나타나고 있으며, 법원에서는 “헌법상 규정된 ‘환경권’은 사람이 인간다운 생활을 영위함으로써 인간으로서의 존엄을 유지하기 위하여 필요적으로 요구되는 인간의 생래적인 기본권의 하나로서, 이러한 환경권의 내용인 환경에는 자연적 환경은 물론이고, 역사적·문화적 유산인 문화적 환경, 사람이 사회적 활동을 하는 데 필요한 사회적 시설 등 사회적 환경 등도 이에 포함된다”고 판시하여 헌법상의 환경권의 보호대상을 넓게 인정하고 있다.¹²⁷⁾

이와 같이 환경권의 보호대상으로서의 환경의 개념 내지 범위에 관하여 견해가 나뉘고 있으나, ‘자연환경’이 그 보호대상에 포함된다는 것은 공통적 견해이다. 그리고 이 논문의 고찰대상인 연안습지가 자연환경의 일부분임은 부인할 수 없다. 따라서 연안습지가 환경권의 보호대상임은 의문의 여지가 없다.

(3) 환경권의 법적 효력

가. 법적 성격에 관한 학설 및 판례

(가) 법적 성격에 관한 학설

건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리인 환경권의 법적 성격에 관해서도 환경권

121) 구연창, 「환경법」, 법문사, 1993, 54면.

122) 허영, 전계서(주 120), 425면; 홍성방, “한국 헌법 제35조 ‘환경권’에 관한 연구”, 「한림대논문집」 제8집, 1990, 307면.

123) 환경정책기본법은 제3조에서 용어를 정의하면서, ‘환경’을 ‘자연환경’과 ‘생활환경’으로 구분하고, ‘자연환경’은 ‘지하·지표(해양을 포함) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태(생태계 및 자연경관을 포함)’로, ‘생활환경’은 ‘대기·물·폐기물·소음·진동·악취·일조 등 사람의 일상생활과 관계되는 환경’으로 각각 정의하고 있다.

124) 권영성, 전계서(주 124), 688면.

125) 김영훈, “환경권과 공법상 구제”, 「법학논총」, 송진대학교 법학연구소, 1985, 31면.

126) 김철수, 전계서(주 119), 860면.

127) 부산고법 1995. 5. 18. 95카합5.

의 개념과 보호대상의 경우와 마찬가지로 통일된 견해가 형성되어 있지 않다. 즉, ‘기본권으로서의 인간의 존엄과 가치·행복추구권에서 파생된 생존권적 기본권’이라는 견해,¹²⁸⁾ ‘인간의 존엄성을 그 기초로 하면서 청구권, 생활권 등 여러 가지 성격을 아울러 가진 종합적 기본권이 되 주된 성격은 사회적 기본권성에 있다’는 견해,¹²⁹⁾ ‘국가와 국민의 환경보전의무를 전제로 하는 권리와 의무의 복합적인 형태로, 기본권의 전제조건을 보장하는 기본권으로서의 성격과 기본권의 헌법적 한계로서의 성질을 함께 가지고 있는 종합적 기본권’이라는 견해,¹³⁰⁾ 그리고 ‘사회적 기본권과 인격권의 성격을 아울러 가지는 기본권’으로 보는 견해¹³¹⁾ 등 매우 다양하다.

생각건대, 환경권은 많은 기본권의 실효성 확보를 위해서 그 보장이 불가피한 일종의 ‘기본권의 전제조건’의 보호’로서의 의미를 가지는 것으로, 인간의 존엄성 존중을 그 이념적 기초로 하면서 여러 가지 성격을 아울러 가진 종합적 기본권으로 이해해야 할 것이다. 왜냐하면, 환경권은 오염되거나 불결한 환경을 예방 또는 배제하여 주도록 청구할 수 있는 권리라는 의미에서는 청구권이라 할 수 있고, 오염되거나 불결한 환경은 인간다운 생활을 불가능하게 한다는 의미에서는 인간다운 생활권이라 할 수 있으며, 오염되거나 불결한 환경은 건강을 침해하는 것이라는 의미에서는 인간의 존엄성 존중 이념에 위배되고 행복추구권을 침해하는 것이라고 할 수 있기 때문이다.¹³²⁾

한편, ‘환경권’의 개념을 협의로는 ‘오염되거나 불결한 환경으로 말미암아 건강을 훼손당하거나 훼손당할 위험에 놓인 자가 오염되거나 불결한 환경에 대하여 책임이 있는 공권력이나 제3자에 대하여 그 원인을 예방 또는 배제하여 주도록 요구할 수 있는 권리’를 의미하며, 광의로는 ‘협회의 환경권은 물론이고, 국민이 청정한 환경에서 건강하고 쾌적한 생활을 누릴 수 있도록 국가에 대해 적극적으로 청정한 환경을 보전하고 조성하여 줄 것을 요구할 수 있는 권리’를 의미하는 것으로 이해한다면, 환경권의 종합적 성격 중에서도 방어적 측면과 적극적 측면, 즉 자유권적 기본권성과 사회적(생존권적) 기본권성이 그 주요한 성격이라 할 수 있다.

128) 김철수, 전게서(주 119), 859면.

129) 권영성, 전게서(주 124), 686면.

130) 허영, 전게서(주 120), 428면.

131) 구병삭, 전게서(주 121), 583면.

132) 권영성, 전게서(주 124), 686면.

(i) 자유권적 기본권성

환경권은 역사적으로 산업활동의 환경오염으로 말미암은 경제·사회적 약자인 국민의 환경보호 및 건강유지의 요구로서 대두된 것으로 파악된다. 이는 대량인권침해의 성격을 가진 환경파괴라는 새로운 사회현상에 대응하여 인권대량파괴에 대한 배제권 및 예방권 또한 저항권으로서의 의의를 가진다.¹³³⁾ 즉, 환경권은 ‘오염되거나 불결한 환경으로 말미암아 건강을 훼손당하거나 훼손당할 위험에 놓인 자가 오염되거나 불결한 환경에 대하여 책임이 있는 공권력이나 제3자에 대하여 그 원인을 예방 또는 배제하여 주도록 요구할 수 있는 권리’로서 자유권 내지 방어권으로서의 성격을 가지며, 이러한 것은 구체적으로는 환경침해의 배제 및 예방청구권의 형태로 나타나며, 경우에 따라서는 국가배상 내지 손해배상청구권의 형태로 나타난다.

그리고 이러한 자유권적 성격의 환경권은 다른 자유권과 마찬가지로 직접 사법적 구제를 소구할 수 있는 구체적 권리로 이해되고 있다.¹³⁴⁾

(ii) 사회적(생존권적) 기본권성

환경권은 환경침해에 대한 배제 및 예방청구라는 소극적·방어적인 자유권적 성격을 갖는 것 외에도, ‘국민이 청정한 환경에서 건강하고 쾌적한 생활을 누릴 수 있도록 국가에 대해 적극적으로 청정한 환경을 보전하고 조성하여 줄 것을 요구할 수 있는 권리’로서의 적극적인 사회적(생존권적) 기본권성을 가지고 있으며, 이러한 것은 구체적으로는 청정한 환경의 보전 및 조성청구권의 형태로 나타난다.

한편, 환경권의 이러한 사회적(생존권적) 기본권으로서의 성격에 관해서는 직접 소구가능성의 인정여부와 관련하여 학설의 대립이 있는바, 입법방침(프로그램)규정설, 추상적 권리설, 구체적 권리설 등이 그것이다.¹³⁵⁾

① 입법방침(프로그램) 규정설

이 학설은 환경권을 그 자체의 구체적인 권리를 가지는 법적 권리로 보지 아니하고, 입법자에 대하여 환경보전을 위한 적극적인 조치를 강구할 정치적 의무를 지우는 단순한 프로그램적인 의미를 가지는 것일 뿐, 개인에 대하여 일정한 환경보전조치를 구하는

133) 松本昌悅, 「環境破の基本的人權」, 成文堂, 1975, 38-39면.

134) 김철수, 전계서(주 119), 859면.

135) 사회적 기본권 전반에 관한 헌법적 실현가능성과 보장형식에 관해서는 한병호, “인간다운 생존의 헌법적 보장에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위논문, 1993, 129면 이하 참조.

청구권을 보장하는 것이 아니라는 것이다. 즉, 환경권에 관한 헌법규정은 입법에 의해서만 효력을 발생하는 강령규정으로써 입법권자에게 입법의 방침을 제시하는 규정이라고 본다.¹³⁶⁾ 그 결과, 입법방침규정설은 입법권의 정치적·도덕적 의무를 정하고 있을 뿐이고 법적 의무는 아니라는 것이며, 그렇기 때문에 국가의 의무위반에 대해서는 정치적인 책임을 물을 수 있어도 재판에 의한 그 법적 책임은 물을 수 없다는 것이다.

② 추상적 권리설

이 설은 환경권은 인간의 인간다운 생활을 할 수 있는 환경 속에서 살 수 있도록 필요한 법 제정을 요구할 수 있는 법적 권리를 보장하고 있다고 본다. 다시 말해서 국민은 국가에 대하여 추상적 권리를 가지며 반면에 국가는 입법 기타 국정상 필요한 조치를 강구할 추상적 의무를 진다고 본다. 그 결과, 환경권은 추상적인 권리일 뿐이므로 그 권리가 침해된 경우에도 그 위법성은 재판을 통하여 다룰 수 없다고 본다. 즉 권리 침해시 직접 헌법상 환경권 조항에 근거하여 권리구제를 구할 수 없고, 이 환경권이 입법에 의하여 실현되고 그 구체적인 청구권으로서 정해진 경우에만 그 입법에 기하여 권리침해의 구제를 법원에 소구할 수 있다고 한다.¹³⁷⁾

③ (불완전한) 구체적 권리설

이 설은 헌법이 종합적 기본권으로서 환경권을 명시적으로 인정하고 있는 이상, 환경권은 그 자유권적 기본권으로서의 측면에서는 물론 생존권적 측면에서도 소구가능한 권리(구체적인 권리)로서의 측면을 가진다고 하거나,¹³⁸⁾ 불완전하지만 구체적인 권리라고 한다.¹³⁹⁾ 그 결과, 환경권은 그 권리를 구체화하는 입법이 존재하지 않거나 불충분한 경우에도 현실적인 효력을 갖는 권리로, 법원에 의해서 직접 구제될 수 있는 구체적 권리로서 보장되는 것을 예상하고 있다.

(나) 판례의 입장

대법원은 환경권의 법적 성격에 대하여 부산대학교사건에서 “환경권에 관한 헌법 제35조의 규정이 개개의 국민에게 직접으로 구체적인 사법상의 권리를 부여한 것이라

136) 이준구, “환경권과 인간존엄·행복추구권”, 『월간고시』, 1982.3, 64면.

137) 김철수, 전게서(주 119), 859면.

138) 홍준형, 전게서(주 113), 42면.

139) 권영성, 전게서(주 124), 686면.

고 보기는 어렵고, 사법상의 권리로서의 환경권이 인정되려면 그에 대한 명문의 법률 규정이 있거나 관계법령의 규정 취지 및 조리에 비추어 권리의 주체·대상·내용·행사방법 등이 구체적으로 정립될 수 있어야 함은 소론이 주장하는 바와 같다. ... 따라서 헌법 제35조의 규정이 구체적인 사법상의 권리를 부여한 것이 아니고 달리 사법상의 권리로서의 환경권을 인정하는 명문의 법률규정이 없는데도 원심이 마치 신청인이 환경권에 기하여 방해배제를 청구할 수 있는 것처럼 실시하고 또한 원심이 불법행위나 인격권에 기한 방해배제청구권을 이 사건 피보전권리의 하나로 들고 있는 데에 ... 잘못이 있다 ... ”라고 판시하여,¹⁴⁰⁾ 헌법 제35조에 기한 환경권은 구체적인 사법상의 권리를 부여한 것이 아님을 명백히 하고 있고, 청담공원사건에서도 “환경권은 명문의 법률 규정이나 관계 법령의 규정 취지 및 조리에 비추어 권리의 주체·대상·내용·행사방법 등이 구체적으로 정립될 수 있어야만 인정되는 것이므로, 사법상의 권리로서의 환경권을 인정하는 명문의 규정이 없는데도 환경권에 기하여 직접 방해배제청구권을 인정할 수 없다”¹⁴¹⁾고 하여 추상적 권리설의 입장을 취하고 있다.

또한 운봉빌딩 신축과 관련한 봉은사사건에서도 위와 같은 취지로 “어느 토지나 건물의 소유자가 종전부터 향유하고 있던 경관이나 조망, 조용하고 쾌적한 종교적 환경 등이 그에게 하나의 생활이익으로서의 가치를 가지고 있다고 객관적으로 인정된다면 법적인 보호의 대상이 될 수 있는 것이라 할 것이므로, 인접 대지에 어떤 건물을 신축함으로써 그와 같은 생활이익이 침해되고 그 침해가 사회통념상 일반적으로 수인할 정도를 넘어선다고 인정되는 경우에는 위 토지 등의 소유자는 그 소유권에 기하여 그 방해의 제거나 예방을 위하여 필요한 청구를 할 수 있다 할 것이고, 위와 같은 청구를 하기 위한 요건으로서 반드시 위 건물이 문화재보호법이나 건축법 등의 관계 규정에 위반하여 건축되거나 또는 그 건축으로 인하여 그 초지 안에 있는 문화재 등에 대하여 직접적인 침해가 있거나 그 우려가 있을 것을 요하는 것은 아니라고 할 것이다. ... 신청인 사찰이 사찰로서의 환경침해를 방지하기 위하여 필요한 한도 내에서 그 건축공사의 금지를 청구할 수 있다고 판단한 조처는 정당하고, 신청인이 주장하는 바와 같이 부당하게 환경권의 법리를 적용한 위법이 있다거나 구체적 법률규정이 없이는 환경권을 인정할 수 없다는 종전의 대법원판례를 위반한 잘못이 있다고 할 수 없다”라고 판시하여¹⁴²⁾ 종래의 추상적 권리설을 견지하고 있다.

140) 대법원 1995. 9. 15, 95다23378(원심 : 부산고법 1995. 5. 18. 95카합5).

141) 대법원 1995. 5. 23. 94마2218.

(다) 소결

대국가적 관계나 사적 관계에 있어서 환경권에 대한 구체적 권리성을 인정하는 것은 사회·경제적인 여건상 또는 법기술상 여러 가지 곤란함을 수반할 수도 있으므로, 환경권을 추상적 권리나 입법방침으로 이해하는 것은 일용 수공이 갈 수 있다. 그러나 환경권이라는 것이 시대적 요청에 따라 대두된 권리인 만큼 그 보장의 필요성도 절실한 것임을 고려한다면, 이를 추상적 권리로만 파악하여 국가의 입법이 있을 때까지 그 구체적 권리성을 인정하지 않는다는 것은 환경권이 대두하게 된 시대적 배경과 그 긴박성을 도외시한 견해라고 할 것이다. 또한, 환경행정의 경우에 그 중심이 침해행정부로부터 급부·보호행정으로 이행되고 있으며 인권의 침해실태나 태양도 국가권력 뿐만 아니라, 준국가적 사회단체에 의한 침해나 입법의 부작위에 의한 자유의 공동화가 심각한 문제로 되고 있는 오늘날, 환경권의 구체적 권리성을 인정하는 것은 현재적 사회상황의 요청이 아닐 수 없는 것이다. 요컨대, 오늘날 환경오염·파괴로부터 인간의 기본권에 대한 위협이 점증하고 있는 시점에서 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 환경권의 중요성은 아무리 강조되어도 지나치지 않다고 할 것이며, 이러한 점을 염두에 둘 때, 사회적(생존권적) 기본권 측면에서의 환경권에 관해서는 불완전하더라도 구체적인 권리로 인정하고 논리를 구성하려는 노력이 절실하다고 하겠다.

그러나 다수설과 판례는 헌법상 환경권을 추상적 권리일 뿐이라고 보고 있다. 그렇다면 구체적 권리성을 인정하는 이론구성과는 별개로 추상적 권리설에 따른 때의 대처방안의 모색도 중요하다.

나. 환경권의 법적 효력

(가) 대국가적 효력과 국가의 환경보전의무

자유권적 기본권측면의 환경권(침해배제 및 예방청구권 등)뿐만 아니라 사회적(생존권적) 기본권측면의 환경권(환경보존 및 조성청구권 등)도 불완전하나마 구체적인 권리성이 인정되는 것으로 볼 때, 환경권에 관한 헌법 제35조 제1항은 국가권력을 직접 구속하는 효력을 가진다. 따라서 입법부는 환경권을 실현하기 위한 구체적 입법의 의무를 지고, 집행부와 사법부는 환경입법에 위반하여 환경을 침해하는 처분이나 재판을 할 수 없는바, 이를 분설하면 다음과 같다.

먼저, 입법부는 환경권을 실현하기 위한 구체적인 입법의무를 지게 된다. 따라서

142) 대법원 1997. 7. 22. 96다56153.

입법권자인 국회가 그 의무를 태만히 하여 입법을 전혀 하지 않거나 불완전한 입법을 하여 헌법상 보장된 국민의 환경권을 침해하는 경우에는 헌법소원 등을 통해 위헌확인을 구할 수 있을 것이며,¹⁴³⁾ 이러한 입법부작위가 위헌이라는 헌법재판소의 결정에 근거하여 국가에 손해배상을 청구하고, 국가의 쾌적한 환경조성을 위한 적극적 노력을 촉구하는 방안을 생각할 수 있을 것이다.¹⁴⁴⁾

다음으로, 집행부는 헌법상의 환경권 및 이를 구체화하는 환경입법에 위반하여 환경을 침해하는 처분 등의 행정작용을 해서는 안 된다. 따라서 만약 행정청이 환경권 및 환경입법을 위반하여 환경을 침해하는 인·허가 처분을 한 경우에 국민은 취소 또는 위헌확인소송 등을 통하여 그 취소 및 위헌확인을 구할 수 있을 것이다. 또한 집행부는 입법부에 의해 구체화된 환경입법 또는 그러한 입법이 없더라도 헌법규정에 의하여 환경보호행정에 나서야 할 의무를 진다. 따라서 행정청이 환경보호에 필요한 조치를 취하지 아니하는 경우에는 부작위위법확인소송 및 행정개입청구권을 통해서 행정청에게 필요한 조치를 하도록 청구할 수 있다고 해야 할 것이다.

한편, 사법부는 재판작용을 통하여 환경권에 관해 내려진 헌법적 결정을 준수하여야 하며 또 입법형성을 통한 구체화가 없더라도 헌법규정으로부터 환경권의 구체적 내용을 해석하지 않으면 안 된다. 이것을 권한없는 법관법(法官法)의 형성 내지 법창조라고는 볼 수 없을 것이기 때문이다.¹⁴⁵⁾

143) 헌법재판소는 헌법에서 기본권보장을 위해 법령에 명시적인 입법위임을 하였음에도 입법자가 이를 방지하고 있거나 헌법해석상 특정인에게 구체적인 기본권이 생겨 이를 보장하기 위한 국가의 행위의무 내지 보호의무가 발생하였음이 명백함에도 입법자가 전혀 아무런 입법조치를 취하고 있지 않은 경우(진정입법부작위)에는 국민은 법률의 제정을 청구하는 헌법소원을 청구할 수 있다고 판시하고 있으며(헌재 1989. 3. 17. 88헌마1), 입법자가 어떤 사항에 관하여 입법은 하였으나 그 입법의 내용·범위·절차 등이 당해 사항을 불완전·불충분 또는 불공정하게 규율함으로써 입법행위에 결함이 있는 경우(부진정입법부작위)에는 그 불완전한 법규자체를 대상으로 하여 그것이 헌법위반이라는 적극적인 헌법소원을 제기할 수 있다고 판시하고 있다(헌재 1993. 3. 11. 89헌마79; 헌재 1997. 3. 27. 94헌마235).

144) 이 경우 어느 정도로 불결한 환경속에서 생활하여야 헌법상의 환경권의 침해를 받는 것으로 인정할 것인가 하는 문제와 국가의 부작위에 대하여 손해배상을 인정하는 경우 그 범위를 어느 정도로 한정할 것인가의 문제가 남게 된다. 우선 손해배상의 액수는 국가의 재정능력을 고려하여 결정하고, 지나치게 과도한 액수를 인정할 필요는 없을 것이다. 국가의 부작위가 위헌이라는 헌법재판소의 결정만으로도 국가는 위헌인 상태를 장기간 유지하지는 않을 것이며, 따라서 그 손해배상액은 상징성을 갖게 하는 정도에 그치도록 함이 타당하다. 한편, 환경권 침해의 범위를 어느 정도로 정해야 할 것인가의 문제는 이를 일률적으로 결정할 수 없다. 인간다운 생활을 영위할 수 있는 환경이라는 개념은 다분히 시대의 변화에 따른 사회경제적 생활상과 밀접한 관련이 있기 때문이다. 진경준, “한국헌법상 환경권의 보장과 그 실현을 위한 연구”, 서울대학교 석사학위논문, 1996, 70면.

145) 홍준형, 전게서(주 113), 54면.

(나) 대사인적 효력과 국민의 환경보전의무

환경과피나 환경오염은 산업사회의 고도화에 비례하여 공장이나 사기업 등에 의해 자행되고 있다는 점에 비추어 보면 환경권은 사인상호간에도 그 효력이 미친다고 보아야 할 것이다.¹⁴⁶⁾ 다만, 이러한 환경권의 대사인적 효력과 관련해서는 사법상의 일반조항을 통해서 간접적으로 효력이 미친다는 견해¹⁴⁷⁾와 환경권이 직접적으로 효력이 미친다는 견해¹⁴⁸⁾로 나누어져 있다.

생각건대, 우리 헌법이 명문의 규정을 통해 국민의 환경보호의무를 규정하고 있는 것과 환경권의 실효성 확보를 위해서는 사인상호간에도 직접 적용되는 것으로 이론을 구성함이 타당할 것으로 생각된다. 따라서 사인의 행위로 말미암아 환경권을 수인한도 이상으로 침해받은 경우에는 직접 환경권에 근거하여 그 침해의 배제를 청구할 수 있고, 불법행위를 구성할 경우에는 손해배상을 청구할 수 있다고 해야 할 것이다. 또한 사전적 구제방법으로서 환경피해의 발생과 진행을 방지하기 위한 유지청구도 가능한 방향으로 이론을 구성해야 할 것이다.

한편, 헌법은 제35조 제1항 후단에서 “국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”라고 규정하여, 국가뿐만 아니라 국민에 대해서도 환경보전의 의무를 지우고 있다. 이에 따라 모든 국민은 환경과피행위나 공해유발행위를 자제해야 할 것이며, 환경보전을 위한 국가의 각종 규제의 대상이 된다.

제4절 환경권의 구체적 실현과 연안습지의 보전

1. 환경이익의 우위성 확보

환경권 보장의 문제는 필연적으로 다른 기본권들을 제한하는 효과를 가져오는 경우가 많다. 특히 재산권이나 직업의 자유와 같은 경제적 기본권에 대한 제한을 수반한다. 또한 지금까지 자유롭게 이용할 수 있는 환경요소들이 국가의 환경보호계획에

146) 적극적인 사회적(생존권적) 기본권적 성격의 환경권은 특별한 경우를 제외하고는 사인에 의해 침해될 가능성이 거의 없으므로, 대사인적 효력이 문제되는 경우는 주로 자유권적 성격의 환경권의 경우이다.

147) 김철수, 전게서(주 119), 863면.

148) 권영성, 전게서(주 124), 690면.

의하여 접근할 수 없게 될 수도 있다.¹⁴⁹⁾ 즉, 환경권 보장의 문제는 대부분의 경우에 있어서 기본권의 충돌문제를 유발하며, 이러한 기본권의 충돌은 기본적으로 충돌되는 기본권간의 이익형량에 의해 해결될 것이다.

그런데, 이러한 이익형량을 함에 있어서 종래의 환경권이론, 즉 구체적 권리성을 인정하지 않거나 사인에 대한 직접효력을 인정하지 않는 환경권이론으로는 대량의 환경침해 및 파괴에 의한 환경권의 침해에 효과적으로 대응할 수 없다. 왜냐하면, 환경이익을 매우 중요한 이익으로 인정한다고 하더라도 형량의 대상이 되는 다른 이익들보다 반드시 더 보호해야 하는 것으로 볼 수 없을 뿐만 아니라, 거대한 자본을 가진 공해기업이 환경을 일방적·독점적으로 이용하면서 영업의 자유 및 재산권의 자유로운 행사 등을 논리적 방패로 내세워 자행하는 일방적인 환경파괴행위에 대해서 효과적으로 대처할 수 없기 때문이다.¹⁵⁰⁾ 따라서 이에 효과적으로 대체하기 위해서는 환경파괴라고 하는 새로운 기본권침해에 대응할 새로운 적극적인 이론구성이 이루어지지 않으면 안되며, 그 한 가지 방안으로 생명권·환경권의 재산권·영업권 등에 대한 우위론, 즉 환경이익우위론을 예정할 수 있다.

환경이익우위론은 인간의 존엄과 가치 그리고 행복추구권을 규정한 헌법 제10조를 최고의 헌법적 가치로 보고, 또 환경권을 총합적 기본권으로 해석한다면, 충분히 인정될 수 있을 것이다.¹⁵¹⁾ 그 결과, 환경에 대한 국민의 권리는 기본적 인권으로서 불가침의 것이고, 경제활동의 필요성에 의하여 침해를 허용해서는 안 되는 것이며, 환경오염의 방지와 환경보전, 더 나아가서는 좋은 환경의 형성은 경제발전에도 우선하여야 할 과제가 되는 것이다. 따라서 이러한 입장에 선다면, 환경의 보전을 위해서는 기업활동의 자유나 토지소유권의 행사, 더 나아가서는 시민의 일상활동도 일정한 제한에 복종하여야 한다는 기본적 입장이 승인되게 된다.¹⁵²⁾

요컨대, 오늘날과 같이 개발우선 정책에 따른 중요한 자연환경인 연안습지의 파괴로 인하여 환경에 있어 되돌릴 수 없는 악화를 초래하고 있는 단계에서는 환경보전과 산업개발 양자의 병렬적인 이익형량이 환경보전 쪽에 압도적으로 불리한 것이 명백하므로, 환경이익의 우위론을 통해 회복 불가능하게 파괴되고 있는 연안습지의 개발을 저지할 수 있을 것이다.

149) 강현호, “우리 헌법상의 환경권”, 『환경과학논집』 제2권 제1호, 계명대학교 낙동환경원, 1997, 70면.

150) 권영성, 전게서(주 124), 686-687면.

151) 권영성, 전게서(주 124), 687면.

152) 阿部照哉, “憲法と環境權”, 『體系・憲法判例研究 III』, 日本評論社, 1975, 285면.

2. 환경관련법제의 정비

환경과피로 인한 인류의 생존이 위협받게 되면서 생태학 및 경제학 분야에서 환경에 대한 인식을 달리하게 되었고 그 가치를 인정하기 시작했다. 법학분야에서도 이러한 시대적 요청에 대처하기 위하여 실정법 규정이 미비한 상태에서 판례나 법률해석의 확장 또는 새로운 이론의 도입에 의하여 인간의 환경상 이익향유와 관련한 권리성을 인정하기 시작했고, 헌법에 환경권을 규정하는 단계로 진전해 왔다.¹⁵³⁾

그러나 환경권을 뒷받침해줄 환경입법이 마련되지 않은 상태에서, 단순히 헌법에 환경권을 규정하는 것만으로는 헌법상 환경권의 보장에는 한계가 있다. 헌법상의 환경권을 추상적 권리로 보는 경우에는 그 이론상 당연히 구체적 입법이 없으면 사실상 환경권의 보장이 불가능한 것이 된다. 또한 환경권의 구체적 권리성을 인정하는 경우에도 헌법소원 등을 통해서 입법부작위에 대한 위헌확인을 구하고 그 결과에 따라 입법을 촉구할 수는 있지만, 권력분립의 원칙상 환경권의 실효적 보장을 위한 구체적 입법의 제정을 강제할 수 없다.

따라서 환경보전에 대한 높아진 욕구를 뒷받침하고 헌법상의 환경권을 실질적으로 보장하기 위해서는 환경행정 및 환경소송에서 환경권이 실질적으로 효력이 발휘될 수 있도록 구체적인 입법 작업이 필수적이다.

3. 환경소송의 확대 및 강화

환경침해와 그에 따른 환경권의 침해는 중국에 가서는 환경분쟁의 형태로 나타날 것이며, 이러한 환경분쟁은 중국적으로 법적 해결, 즉 환경소송을 통해 해결된다. 따라서 얼마나 적절하고 효과적인 법적 해결수단이 갖추어져 있느냐 하는 것은 환경보호 및 환경권을 구체적으로 실현하는 데 있어서 매우 중요한 문제이다.

환경분쟁의 법적 해결과 관련하여 제기되는 문제는 법이 제공하는 환경분쟁의 해결방법이 과연 얼마나 효과적이며 실용적인가, 환경분쟁의 해결수단으로서의 법제도

153) 석인선, “헌법상 환경권규정의 의미와 효과에 관한 소고”, 『법학논집』 제7권 제2호, 이화여대 법학연구소, 2003, 20면.

가 지닌 문제점은 없는가, 나아가 환경분쟁을 성공적으로 해결하기 위하여 법제도가 갖춰야 할 조건은 무엇이며 또 어떤 대안이 있는가 하는 것이다. 이런 관점에서 환경권을 구체적으로 실현할 수 있는 방법으로 다음과 같은 것들을 생각할 수 있다.

(1) 유지청구소송의 용이화

환경침해는 광역에 걸쳐 발생하고, 이미 발생한 환경의 침해의 효과는 오랫동안 지속되는 것이 일반적이다. 또한 자연생태계의 자기정화능력은 한번 파괴되면 그것을 복원하기가 대단히 어렵기 때문에 현실적인 피해가 발생했다는 것은 이미 복원하기 어려울 정도로 환경파괴가 진행되었다는 것을 의미한다. 즉, 환경침해 이후의 사후적인 구제방법은 어떤 의미에서는 환자가 죽고 난 뒤에 내린 처방과 같은 것이 될 수 있다. 따라서 환경침해에 대해서는 사후적인 구제보다는 사전적으로 방지하는 것이 무엇보다 중요하다. 즉, 환경오염의 사법적 구제에 있어서 이미 발생한 손해의 사후 배상문제도 중요하지만, 현재 발생중이거나 장래에 발생할 우려가 있는 공해의 정지·예방 등 이른바 유지청구소송을 넓게 인정하는 것이 환경보호 및 환경권의 실효적 보장을 위해 필요하다고 할 수 있다.

그런데, 환경권을 물권적 청구권이나 인격권으로 해석하는 종래의 법률적 견해에 의해서는 피해가 사실적으로 드러난 단계에서만 그 피해를 주장할 수 있기 때문에 초기단계에서 중지를 요구하는 것은 매우 어려운 상황이었다. 이에 반하여 유지청구권의 근거를 환경권에서 구하게 되면, 환경의 오염·파괴로 인한 건강 또는 물적 침해의 발생 이전의 단계에서도 관련있는 환경파괴가 있으면 유지청구를 할 수 있게 된다. 즉, 환경권은 배타적 지배권이기 때문에 가해자측의 사정, 특히 가해행위의 사회적 유용성, 손해회피가능성 등은 원칙적으로 고려할 필요가 없게 되고,¹⁵⁴⁾ 또한 유지청구의 주체가 물권자에 한하지 않고 널리 환경파괴와 관계있는 모든 사람에게 확대되어 보호예방의 범위도 확장되고, 가해자의 고의·과실도 엄격한 요건을 요하지 않게 되어, 유지청구가 보다 용이화되고 확충될 수 있다.¹⁵⁵⁾

따라서 헌법상 환경권을 구체적인 것으로 승인하기 위해서는 환경오염 및 파괴가 있을 때 그 자체로 이미 권리의 침해가 성립되는 것으로 보아 환경권 이외의 구체적

154) 전창조, 전계논문(주 122), 222면.

155) 천병태·김명길, 전계서(주 127), 113면.

피해가 없더라도 환경오염이 발생하거나 발생할 위험이 있으면 용이하게 유지청구를 인정하는 것이 무엇보다도 필요하다고 할 것이다. 이는 그 특성상 한번 훼손되고 나면 원형을 되돌릴 수 없는 연안습지의 파괴를 사전에 제거 및 예방할 수 있다는 점에 더욱더 그 필요성이 요구된다.

(2) 집단적 소송의 제도화

환경피해는 일정한 오염지역내의 주민이나 농지·양식장 등에 광범위한 피해를 입히며, 그 피해의 원인·인과관계 등은 그들 피해자 모두에게 동일한 경우가 대부분이다. 즉, 환경피해는 가해자의 환경오염행위로부터 동일한 성격의 다수의 피해자가 발생하는 것을 특징으로 한다. 또한 환경침해는 인간의 활동에 의하여 발생하는 유해물질이나 에너지가 공기·물·토양 등을 매개로 하여 지속적인 상태로 광범위한 지역의 환경에 피해를 일으키므로, 그것은 종래의 인접하는 양 토지의 이용관계에서 발생하는 특정한 개인간의 상린적 분쟁과는 질적으로 현저한 차이가 있으며, 모든 지역주민은 좋은 환경을 보전함에 있어서 공통되는 이해관계를 갖는다.¹⁵⁶⁾

그런데, 이 경우에 분쟁의 개별적·상대적 해결을 바탕으로 하는 종래의 소송제도를 이용하여 소송을 진행한다면 다수에 이르는 피해자가 모두 소송에 관여하게 되어 소송절차의 번잡은 물론 심리의 지연·소송비용의 문제 등이 초래될 뿐만 아니라, 가해자인 자본은 자신의 사회경제적 힘을 바탕으로 소송과정에서 효과적인 공격·방어를 함은 물론 피해자에게 압력을 가하여 피해자를 굴복시키거나 분열시킬 수 있다. 즉, 환경소송에서의 집단적 소송의 가능성을 부인하는 것은 소송과정에서의 실질적 무기평등의 원칙을 부인하여, 환경소송이 자본에 의한 환경오염·파괴행위를 정당화시켜 주는 수단으로 전락되는 결과를 초래하게 되고, 결과적으로 환경보호 및 환경권의 명목화를 초래할 가능성이 크다.

따라서 환경보호 및 환경권의 실효적 보장을 위해서는 집단적 소송을 광범위하게 인정할 필요가 있다. 집단적 소송을 광범위하게 인정하게 되면, 피해자 개개인의 손해액이 비록 소액이라 하더라도 피해자 전체가 하나의 집단을 구성하여 소송을 수행할 수 있게 되어 유지청구의 인정가능성을 높일 수 있을 뿐만 아니라, 피해자는 소송비용이나 소송자료수집의 어려움을 덜게 되어 소송과정에 있어서의 실질적인 무기

156) 김시승, “환경권과 그 침해에 대한 법리적 연구”, 동아대학교 박사학위논문, 2000, 185면.

평등의 실현을 통해 환경보호 및 환경권을 실효적으로 보장할 수 있다.¹⁵⁷⁾ 또한, 소송 경제 내지 신속이라는 소송경제상의 이유뿐만 아니라 판결의 통일성을 보장한다는 측면에서도 유용하다.¹⁵⁸⁾

요컨대, 이상과 같은 견지에서 볼 때, 특히 연안습지의 경우에는 그 피해가 직접적으로는 그 지역의 주민들에게 미치고, 간접적으로는 전 국민의 좋은 환경을 향유할 수 있는 권리에 영향을 주는 경우가 대부분이므로, 집단적 소송은 필연적인 선택이라고 보아진다.

(3) 원고적격의 확대

원고적격의 확대의 문제는 오늘날 행정법의 발전동향을 상징적으로 표현하는 말이지만, 환경행정소송에 있어서는 오염의 광역성·집단성 및 인과관계의 입증곤란성 등으로 인해 훨씬 강조되고 있다. 특히, 환경오염으로 인한 권익침해가 위법한 배출시설의 인·허가 등 행정청의 작위로 인하여 발생하는 경우에 있어서 환경오염의 피해자인 주민이 제3자의 입장에서 배출시설의 인·허가자인 행정청을 상대로 취소소송을 제기하는 경우에 주요한 문제가 된다.

주민이 제3자의 입장에서 배출시설의 설치허가의 취소를 구하게 되는 제3자취소소송은 원칙적으로 배출시설의 설치허가처분의 취소소송의 형태를 띠게 되는데, 이 경우 불법배출시설의 조업으로 인한 환경오염에 의하여 권익침해를 받고 있는 주민은, 소송의 대상인 사업자에 대한 허가처분을 중심으로 하여 볼 때, 처분의 상대방이 아니라 제3자의 지위에 있다. 따라서 제3자취소소송에 있어서 문제의 초점은 주민이 사업자에 대한 허가처분을 다룰 ‘법률상의 이익이 있는 자’인가 하는 데 모아진다.¹⁵⁹⁾

이와 관련해, 대법원은 1975년¹⁶⁰⁾에 주민인 제3자의 이익을 ‘법률상의 이익’으로 보

157) 오석락, “환경소송의 현대적 과제”, 『인권과 정의』, 대한변호사협회, 1991.7, 11면.

158) 집단적 소송의 대표적인 예는 미국의 집단소송(class action), 시민소송(citizen suit)이 있으며, 독일의 단체소송(Verbandsklage)과 시민소송(Bürgerklage)을 들 수 있다.

159) 이에 관하여 행정소송법(제12·35·36조)은 원고적격을 ‘법률상 이익이 있는 자’에 한정시키고 있다.

160) 대법원은 “주거지역내의 도시계획법 19조 1항과 개정전 건축법 32조 1항 ‘소정 제한면적을 초과’한 연탄공장건축허가 처분으로 불이익을 받고 있는 제3거주자는 당해행정처분의 취소를 소구할 법률상 자격이 있는지 여부”가 쟁점이 된 사건에서 “주거지역 안에서는 도시계획법 19조 1항과 개정전 건축법 32조 1항에 의하여 공익상 부득이 하다고 인정될 경우를 제외하고는 거주자의 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 해치는 모든 건축이 금지되고 있을 뿐 아니

아 원고적격을 인정한 이래, 그것을 점점 확대하는 경향을 보이고 있어 긍정적으로 평가되고 있지만,¹⁶¹⁾ 여전히 ‘법률상의 이익’을 ‘당해 처분의 근거법률에 의하여 보호되는 직접적이고 구체적인 이익이 있는 경우’에만 국한하고, ‘공익보호의 결과로 국민 일반이 공통적으로 가지는 추상적·평균적·일반적인 이익과 같이 간접적이나 사실적·경제적 이해관계를 가지는 데 불과한 경우’는 포함시키지 않고 있다.

그러나 환경오염이 광역성·집단성 등의 특징을 나타내고 있다는 점을 고려하면, 더 확대될 필요가 있다. 환경오염·파괴는 현상적으로는 특정한 지역의 구체적 피해자에게 국한된 문제인 것처럼 보일지라도 그 직접효과 및 확산효과로 인하여 본질적으로는 전국적 차원(나아가서 세계적 차원)의 문제이며, 모든 국민은 잠재적 피해자라 볼 수 있다. 따라서 개개인에게 직접적·가시적인 피해가 발생했는지의 여부에 관계없이 환경문제의 해결에 관여할 수 있는 길이 열려야 하며, 피해자의 집단성으로 인하여 지역주민 또는 일정 이익집단의 집단적 이익의 보호도 고려되어야 할 것이다.

환경행정소송에서 원고적격의 문제는 결국에는 환경관계법의 해석을 통해서 해결될 것이다. 그러나 이러한 환경관계법의 해석에 있어서는 헌법상의 환경권 및 국가의 환경보전의무에 관한 규정으로부터 결정적인 지침을 도출해내는 적극적인 해석론과 이에 따른 판례형성이 요망된다.

(4) 이행소송의 도입

위에서 살펴 본 여러 가지 방안들은 일반소송제도나 행정소송제도의 발전방안을 전제로 한 것이기보다는 환경분야에 있어 권리보호에 대한 특별법적 배려의 일환으로 제기된 것이라 해야 할 것이다. 따라서 이와는 별도로 환경법적 분쟁을 해결하기 위한 일반적인 행정소송법상의 개선방안을 검토해야 할 필요성은 여전히 남아있다.

환경행정소송에 있어서 무엇보다도 중요한 문제는 현행 행정소송법상 적극적으로

라 ‘주거지역내에 거주하는 사람이 받는 위와 같은 보호이익은 법률에 의하여 보호되는 이익’이라고 할 것이므로 주거지역내에 위 법조 ‘소정 제한면적을 초과’한 연탄공장 건축허가처분으로 불이익을 받고 있는 제3거주자는 비록 당해 행정처분의 상대자가 아니라 하더라도 그 행정처분으로 말미암아 위와 같은 법률에 의하여 보호되는 이익을 침해받고 있다면 당해 행정 처분의 취소를 소구하여 그 당부의 판단을 받을 법률상의 자격이 있다.”라고 판시하면서 결과적으로 원고의 주장을 인용해서 취소처분을 내렸다(대법원 1975. 5. 13. 73누96·97).

161) 제3자의 원고적격을 인정한 판례로는, 대법원 1995. 2. 28. 94누3964; 대법원 1995. 9. 26. 94누14544; 대법원 1998. 9. 4. 97누19588; 대법원 1998. 9. 22. 97누19571 등 참조.

환경보전을 위한 조치의무의 이행을 관철시키는 데 적합한 소송유형이 충분히 마련되어 있지 못하다는 것이다. 따라서 처분의무 기타 조치의무의 이행을 구하는 행정소송, 즉 행정상 이행소송을 도입하여야 한다는 문제가 제기된다. 여기에는 행정소송이 단순한 기성권리를 보호할 뿐만 아니라 개인의 공권을 구체화하고 확대·형성하는 과정에서 근본적인 역할을 수행할 수 있다는 기대가 전제되고 있다.¹⁶²⁾

생각건대, 행정상 이행소송제도의 도입은 특히 행정개입청구쟁송에 관하여 그 실효성을 담보하는 데 있어서 매우 중요한 역할을 할 수 있으며,¹⁶³⁾ 환경권을 정식으로 인정한 현행헌법 아래서는 마땅히 이러한 소송유형을 제도화해야 할 것이다.

4. 주민참여 확대와 환경운동의 활성화

환경소송이 환경권을 실현함에 있어서 중요한 역할을 담당하고 있지만, 우리의 환경소송제도는 위에서 본 바와 같이 환경보호 및 환경권을 충분히 실현하는 데는 일정한 한계가 있다. 환경소송의 이러한 한계는 공공소송 또는 현대적 소송의 법리를 도입함으로써 부분적으로 극복될 수 있을지도 모른다. 그러나 이에 본질적인 해결책이 될 수 없는 한계가 있다. 바로 여기서 환경운동이 환경권실현의 중요한 수단으로 떠오르게 된다.¹⁶⁴⁾

환경운동은 우선 그 참여주체의 범위가 개방적이며, 다양한 차원에서 전개될 수

162) 홍준형, 전제서(주 113), 381면.

163) 개선명령 등의 발동을 요구할 수 있는 행정개입청구권이 실체법적으로 인정된다면, 그 소송상의 관철방법이 문제된다. 행정심판에 관한 한 현행법상 의무이행심판이 허용되고 있으므로, 이 경우 의무이행심판을 제기하여 구제를 받을 가능성을 염두에 둘 수 있다. 그러나 이러한 심판청구가 무위로 끝났을 경우에는 행정소송을 제기하는 수밖에 없을 것이다. 이 때 이론상 가장 유효적절한 소송유형은 행정행위요구소송 또는 의무이행소송이 될 것이다. 그러나 대법원은 일관되게 이행소송 또는 의무이행소송을 행정소송법상 허용되지 않는 것으로 보고 있다. 따라서 현행법상 고려될 수 있는 소송은 거부처분에 대한 취소소송과 부작위에 대한 부작위법확인소송이 있을 수 있다. 전자는 청구인용판결을 통해 행정청의 재처분의무를 부과한다는 점에서 실질적으로 의무이행소송과 유사한 결과를 기대할 수 있다고 지적되고 있으나, 후자는 단순히 무응답상태를 제기하기 위한 소송으로서 청구인용시에도 행정청의 거부 등의 응답을 얻어 이에 대해 다시 취소소송을 제기해야 한다는 우회적 효과를 지닌 것으로 파악되고 있다. 따라서 주민들로부터 사업자에 대하여 개선명령 등을 발해 달라고 요구받은 환경부장관이 무응답으로 일관하는 경우와 명시적으로 거부 의사를 표시하는 경우 사이에 불균형이 문제점으로 남게 된다.

164) 환경운동의 필요성에 대한 강조가 환경소송의 불필요성을 의미하는 것으로 이해되어서는 안 된다. 왜냐하면, 환경소송은 환경운동의 중요한 수단이 될 뿐만 아니라 환경운동의 합법적 기반을 제공하기 때문이다.

있기 때문에 다양한 효과를 이끌어낼 수 있다. 즉, 환경문제에 관심을 갖는 사람이면 누구나 참여할 수 있으며, 특정한 상황에서의 특정인의 피해구제라는 낮은 차원의 효과로부터 법률의 제정이나 개정과 같은 높은 차원의 효과를 이끌어낼 수 있다. 또 환경운동은 환경오염·피해발생·피해구제의 모든 단계에 대응해 나갈 수 있다. 특히 환경운동은 사후피해보상요구운동뿐만 아니라 국가로 하여금 환경오염에 대한 예방적 조치를 강구하도록 강제할 수 있다는 점에서 매우 효과적 수단이 될 수 있다.¹⁶⁵⁾ 또한 환경운동은 사회·경제적 강자인 가해자를 유리하게 할 수 있는 환경소송과는 달리, 피해자의 지위를 강화시켜 준다. 특히 환경운동이 강력한 조직력을 갖춘 단체에 의해 전문가들의 도움을 받아 전개될 때에는 더욱 그러하다.

본래 사회적(생존권적) 기본권은 그 사회구성원의 권리의식의 여하에 그 현실화 여부가 좌우된다는 특징을 가지고 있다. 마찬가지로 환경권의 실효성 확보방안으로 제시될 수 있는 법원의 환경권의 해석과 보호에 관한 적극적인 태도를 촉구하고 환경권을 구체화하는 입법활동을 활발하게 하기 위해서는 무엇보다도 이러한 사회구성원의 환경권에 관한 합의가 중요하게 작용한다.

따라서 환경권의 실효적 보장을 위해서는 시민운동의 일환으로서 환경운동이 커다란 기능을 할 수 있으리라 생각되며, 특히 이러한 환경운동을 활발하게 전개해 나갈 수 있도록 시민환경단체들에 대한 여러 가지 법제도적인 지원이 마련되어야 한다.

165) 피해보상운동으로는 김포공항주변 주민들의 항공기 소음 피해보상요구운동, 폐놀사태에 대한 대구시민들의 피해보상운동이 있었으며, 예방적 환경운동으로는 울산의 이산화티타늄 공장 건설반대운동, 부산 반송동 쓰레기매립장 반대운동, 안면도 핵폐기물 처리장 건설반대운동, 그리고 무엇보다도 전 국민적인 관심을 끌리게 한 새만금갯벌매립 반대운동이 있다.

제4장 연안습지보전에 관한 국제적 동향

제1절 개설

최근까지 습지는 파리·모기 등 해충의 서식지 정도로 지저분하며 쓸모없는 땅으로 인식되어 온 것이 사실이다. 그러나 습지는 더 이상 버려진 땅이 아니라 다양한 기능과 가치를 가지고 있음은 물론 높은 생산력과 풍부한 생물다양성을 가지고 있는 매우 중요한 자연자산으로 인식이 변화되고 있다.

국제사회는 이처럼 중요한 자연자산인 습지의 파괴를 저지하기 위해 1960년대에 국제수금류조사국(International Waterfowl Research Bureau; IWRB)가 주최로 되어 일련의 국제회의와 실무(기술)회의가 개최되었다. 그 토의결과로 1971년 이란의 람사에서 특히 수금류의 서식지로서 국제적으로 중요한 습지조약을 작성하였는데, 이것이 세계적으로 중요한 습지의 파괴를 억제하여 물새가 서식하는 습지대를 국제적으로 보호하기 위한 최초의 국제협약인 람사협약이다. 습지의 이러한 경제적·환경적 가치를 인식하고 미국이나 독일과 같은 선진국에서는 각종 법령을 통하여 습지에 대한 개발행위와 훼손을 엄격하게 규제하는 동시에 막대한 비용을 들여 습지를 복원하고 있다.

다음에서는 습지보전과 관련한 국제협약과 각국의 습지에 관한 정책과 입법례를 개관해봄으로써 외국의 선진습지보전정책의 우리나라에의 적용가능성을 가늠해보고, 우리나라 습지보전관련법률과 정책의 현실적인 문제점을 도출해내는 기초를 마련하고자 한다.

제2절 연안습지보전에 관한 국제협약

1. 환경보전의 세계적 동향

(1) 스톡홀름 선언

지구의 환경이 오염되기 시작한 것은 오래 전의 일이나 환경문제가 특히 우리의 관심사로 인식되게 된 것은 비교적 최근의 일이다. 1960년대 말에 이르러 생태계의 파괴에 대한 우려가 고조되었는데, 여러 국제기구들은 이 새로운 문제의 중요성을 인식하고 그 해결방안을 모색하기 시작하였다. 예컨대 1968년에 아프리카諸國은 자연과 자연자원의 보존을 위한 아프리카협약(Africa Convention on the Conservation of nature and Natural Resources)을 체결하였다. 야생동물의 보호에 관한 국제적인 노력이 전개되어 1971년에는 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약(Ramsar Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat)과 1972년의 남극 물개의 보존을 위한 협약(Convention for the Conservation of Antarctic Seals)이 체결되었다.

1968년 유엔총회는 1972년에 유엔인간환경회의를 스톡홀름에서 개최할 것을 결의하였다. 유엔이 환경문제를 본격적으로 다루게 된 것은 1972년에 6월 스톡홀름에서 개최된 「유엔인간환경회의」(United Nations Convention on the Human Environment, 일명 ‘스톡홀름선언’)에서였다. 이 「인간환경선언」은 전문 7개항과 기본원칙 26개조로 되어 있다. 전문의 내용은 세계 인류에게 호소하는 일반적이고 권고적인 조항의 나열로 구성되어 있다. 전문의 내용 중 법적인 의미만을 추출한다면, “인간환경의 보호와 개선은 모든 국가의 의무이다”라는 것으로 요약될 수 있을 것이다. 이 선언문에 제시된 26개의 환경보전 기본원칙은 국제환경법의 발전을 위한 기초적인 원칙이다.¹⁶⁶⁾ 이러한 기본원칙 외에도 “유엔인간환경선언”과 행동계획이라고 통칭되는 109개의 권고가 채택되었는데, 해양환경 보존의 문제가 가장 중요한 목표로 채택되었다.¹⁶⁷⁾

166) 김영구, 「현대해양법론」, 아세아사, 1988, 525면.

167) 김영구, 「한국과 바다의 국제법」, 효성출판사, 1999, 645면. 해양오염방지와 관련하여 권고 제

1972년 Stockholm 인간환경회의의 권고에 따라 국제환경보호협력 업무를 수행할 유엔환경기구(UNEP)가 설립되었다. 이 기구는 모든 관련 UN기관들이 환경보전활동을 조정하고 각국 정부, 과학 및 경제단체, 비정부간기구 등과 환경문제에 관하여 긴밀히 협력함을 그 목적으로 하여 설립되었다. 이 기구가 하는 일은 환경분야에 있어서 국제협력을 촉진하며 환경오염에 관한 지식을 함양하고 세계의 환경상태를 파악하여 각국의 주의를 환기시키는데 있으며, 매년 “환경상태(State of the Environment)에 관한 보고서를 작성하고 인구의 증가, 도시화 및 공업화가 세계의 자원에 미치는 영향에 대한 평가를 포함한 제반 환경문제를 분석하고 있다

인간환경선언은 법적 구속력을 가진 조약은 아니고 단지 선언적인 성격을 가진데 불과하지만 지구환경문제가 국제적 관심사로 된 결정적인 계기가 된 회의였으며,¹⁶⁸⁾ 국제사회가 지구 환경 보전을 위해 공동의 노력을 기울일 것을 다짐한 첫 번째 국제회의였다는 점에서 매우 중요하게 평가되고 있다.

(2) 리우선언

스톡홀름회의 이후 1980년대에 들어와 환경보호를 위한 국제적 노력은 가속화되었다. 1980년대 국제환경법의 발달사상 가장 획기적인 사실은 1982년 세계자연헌장(Word Charter for Nature)의 채택이다. 이 선언은 전문과 본문 24개조로 구성되어 있다. 전문은 인간은 자연의 일부이고 생명은 자연체제의 지속적인 작용에 달려 있으며 문명도 자연에 기초하고 있음을 선언하고 있다. 본문은 일반원칙, 기능 및 시행의 세 부분으로 구성되어 있다. 일반원칙은 자연은 존중되어야 하며, 그 기본적 과정은 훼손되지 않아야 한다고 선언하고 있다. 세계자연헌장은 국제법상 각국을 구속하는 조약은 아니나 이것은 국제환경법의 일반적인 관념과 방향을 보여주고 있다.¹⁶⁹⁾

1992년 6월 3일부터 6월 14일까지 12일간 브라질의 리우데자네이루에서 유엔환경

86호에서는 해양투기의 규제를 위한 회의가 1972년 11월까지 개최될 수 있도록 영국정부는 유엔사무총장과 협의할 것을 권고하였다. 이 권고로 인하여 1972년 10월부터 11월 13일까지 런던에서 82개국 대표, 12개국의 Observer 및 EEC, IBRD, ILO, UNESCO, IOC 및 WHO 등의 국제기구가 참석한 가운데 해양투기에 관한 회의가 소집되었다. 그 결과 ‘런던협약’이 채택되었으며, 1975년 8월 30일에 발효되었다(이윤철, “동북아해역 환경보호를 위한 국제법적 대응방안”, 경북대학교 박사학위논문, 1997, 35면).

168) 노명준, 「국제환경법」, 박영사, 1997, 15면.

169) 노명준, 전게서(주 175), 19면.

회의(UNCED)가 우리나라를 포함한 세계 185개국 정부 대표단이 참석한 가운데 열렸다. 스톡홀름회의의 개최 20주년이 되는 해에 열린 이 회의는 갈수록 악화되는 지구환경을 보전하기 위해 세계 각국 정부 및 민간환경단체의 대표자가 모인 인류최대의 환경 회의였다. ‘환경적으로 건전하고 지속가능한 발전’(Environmentally Sound and Sustainable Development)이 주제였던 이 회담은 환경과 개발의 조화를 추구하는데 목적이 있었다. 기후변화협약, 생물종다양성협약, 지구온난화 방지 협약, 지구환경 기금에 대한 논의와 일반적 합의가 이루어졌다.

그러나 이 회담의 최대 성과는 ‘리우선언’과 ‘의제(Agenda) 21’의 채택이라고 할 수 있다. 이 회담의 마지막 날인 6월 14일에 채택된 리우선언은 자연과 인간, 환경보전과 개발의 양립을 목표로 한 리우회담의 기본원칙을 담은 선언서이다. 전문 27개 기본원칙으로 구성되어 있는 리우선언은 당초 현장에서 발표될 예정이었으나 개발도상국의 반대로 선언으로 조정되었다. 제1원칙은 인간은 지속가능한 개발문제의 중심이며 자연과 조화 속에 건전하고 풍요로운 삶을 향유할 권리가 있음을 선언하고 있다. 제3원칙은 개발권은 현재와 미래세대의 개발과 환경수요를 동시에 충족할 수 있도록 행사되어야 한다고 선언하고 있다. 제17원칙은 환경영향평가제도가 국가적 제도로서 실시되어야 하며, 제23원칙은 압제, 지배 및 점령 하에 있는 국민의 환경과 자연자원은 보호되어야 한다는 등의 내용을 담고 있다. 리우선언은 법적 구속력이 없으나 지구환경보전의 기본적인 틀을 제시했다는 점에서 그 의의가 있다.

리우선언이 지구환경보전의 기본원칙이라고 한다면 의제 21은 그 세부실천계획으로 전문과 4개부로 구성되어 있다.¹⁷⁰⁾ 4개부는 각각 사회, 경제적 차원, 개발을 위한 자원의 보존과 관리, 주요 그룹의 역할 강화, 이행방안의 내용으로 되어 있으며, 모두 40개 조항으로 이루어져 있다. 이 중 습지 관련하여서는 제17장, “폐쇄해, 반폐쇄해 및 연안을 포함한 전 해양의 보호와 해양생물자원의 보호, 합리적 이용 및 개발”을 참조할 수 있다.¹⁷¹⁾ 제17장이 특별히 다루고 있는 분야는 배타적 경제수역을 포함한 연안의 통합관리(integrated management)와 지속가능한 개발, 공해생물자원의 지속가능한 이용과 보전, 국가관할권내의 생물자원의 지속가능한 이용과 보전, 해양환경의 보전과 기후변화에 관한 불확실성 연구, 국제 및 지역적 협력과 조화, 군소도서의

170) 의제 21은 그 분량만도 900여 쪽에 달할 정도로 방대한 문서이다.

171) Agenda 21, Chapter 17, "Protection of the Oceans, All Kinds of Seas, Including Enclosed and Semi-enclosed Sea, and Coastal Areas and the Protection, Rational Use and Development of Their Living Resources."

지속가능한 개발 등 7개 분야이다.¹⁷²⁾ 의제 21 역시 리우선언과 마찬가지로 법적 구속력은 없지만 각 국가에 대해 환경과 개발을 조화시킬 수 있는 기본방향을 제시하고 있다. 즉, 이제까지 인류가 해온 것처럼 환경을 파괴하고 성장위주의 개발정책을 계속하는 경우 지구의 존립 자체를 위협할 수 있다는 인식에 따라, 환경을 보호하는 범위 내에서 개발을 촉진시키는 방법을 택함으로써 지구와 인류 및 생태계의 번영을 다 같이 추구하는 것이다.

리우회의 이후에도 국제환경을 위한 노력은 계속되었다. 새로운 국제환경협약이 다수 체결되었고 새로운 조약을 체결을 위한 교섭도 계속되었다. 1994년에는 국제원자력기구(IAEA)의 당사국들이 핵안전협약(Nuclear Safety Convention)을 체결하는데 성공하였고, UN국제법위원회(ILC)는 1994년 국제수로의 비항행적 사용에 관한 조문안을 채택하여 국제환경의 발달에 크게 기여하였다. 동년 사막화방지협약(Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing drought and/or Desertification, Particularly in Africa)과 국제열대목재협정(International Tropical Timber Agreement)의 채택은 국제환경의 발달사상 획기적인 사실로 기록될 수 있다.¹⁷³⁾

2. 람사협약

(1) 협약의 배경

습지는 지구상에서 가장 생산적인 생명부양의 생태계이며 습지의 보호는 생물학적, 수리학적, 경제적 이유에서도 매우 중요하다. 그럼에도 불구하고 지구상의 많은 지역에서는 관개와 매립, 오염 등으로 습지가 훼손되고 있는 실정이다. 이와 같은 습지 파괴를 저지하기 위해 1960년 국제수금류조사국(IWRB) 주최로 되어 일련의 국제회의와 실무자(기술)회의가 개최되었고, 그 토의 결과로 1971년 2월 2일 이란의 람사에서 협약이 조인되었으며 1975년 12월에 발효되었다. 세계적으로 중요한 습지의 파괴를 억제하고 물새가 서식하는 습지대를 국제적으로 보호하기 위한 이 협약은 자연자원과 서식지의 보전 및 현명한 이용에 관한 최초의 국제협약으로서 습지 자원의 보전 및 현명한 이용을 위한 기본방향을 제시하고 있다. 이 국제협약의 정식명칭은「물

172) 이상돈·이창환, 「환경법」, 이진출판사, 2000, 583면.

173) 노명준, 전게서(주 175), 28-29면.

새서식지로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약」(The Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat)이며, 우리나라는 1997년 7월 28일 101번째로 가입국이 되었다.¹⁷⁴⁾

(2) 협약의 주요 내용

가. 습지의 정의

이 협약에서의 습지란 “자연적이든 인공적이든, 영구적이든, 일시적이든, 물이 정체하고 있든, 흐르고 있든, 담수이든, 기수이든, 염수이든 상관없이 습토, 소택지,¹⁷⁵⁾ 토탄지 또는 수역을 말하고, 이에는 간조 시에 수심이 6미터를 넘지 않는 해역을 포함한다고 정의하고 있다.¹⁷⁶⁾ 그리고 습지의 분류에 있어 부속서 A의 습지분류의 지침을 보면 습지를 연안습지와 내륙습지, 인공습지로 분류하고 있다. 연안습지의 종류에는 얕은 바다(간조시 6미터를 넘지 않음), 해안(바위, 모래, 자갈), 강하구, 조간대 갯벌, 염습지, 석호 등이 있으며, 내륙습지에는 호수, 늪, 강변 등이 있으며, 인공습지에는 연못, 논, 오수처리지역 저수지, 운하, 도랑 등이 있다.

우리의 습지보전법에서의 습지의 정의를 보면 습지보전법 제2조에서 “습지”라 함은 담수·기수 또는 염수가 영구적 또는 일시적으로 그 표면을 덮고 있는 지역으로서 내륙습지 및 연안습지를 말하며, “내륙습지”라 함은 육지 또는 섬 안에 있는 호 또는 소와 하구 등의 지역을 말하며, “연안습지”라 함은 만조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선으로부터 간조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선까지의 지역을 말한다고 정의하고 있다. 이는 ‘습지’의 정의만을 보면 습지의 범위와 람사협약상의 습지의 범위와 비교하여 보면 거의 비슷하다는 것을 알 수 있다. 그러나 습지의 분류에

174) 1999년 7월 현재 116개국 약 1,006개소 72,388.342ha의 습지가 리스트에 올라있다(David Farrier and Linda Tucker, “Wise use of wetlands under the Ramsar convention: A challenge for meaningful implementation of international Law”, 『Journal of Environmental Law』, Vol. 12 No. 1, Oxford University Press, 2000, p. 21). 우리나라는 1997년 7월 28일 101번째로 가입국이 되었다.

175) 소택지(沼澤地)-늪과 못이 있는 땅.

176) wetland are areas of marsh, fen, peat land or water, whether natural or artificial, permanent or temporary, with water that is static or flowing, fresh, brackish or salt, including areas of marine water the depth of which at low tide does not exceed six meters(Article 1.1).

있어 람사협약상의 분류와 많은 차이가 있음을 알 수 있다.

나. 습지등록의 기준

습지 선정 기준은 독특한 생물·지리학적 특성을 가졌거나 희귀 동·식물의 서식지이거나 또는 특히 물새 서식지로서의 중요성을 가진 습지가 선정의 대상이 되며 람사 습지목록에 등재하도록 되어 있으며 3범주로 나뉘어져 있다.¹⁷⁷⁾ 이에는 무엇보다도 우선 어느 계절이나 물새에게 국제적으로 중요성을 가진 습지는 반드시 포함되어야 한다.¹⁷⁸⁾ 제1범주는 대표적 또는 특이한 습지 범주¹⁷⁹⁾ 제2범주는 동·식물에 근거한 일반적 범주¹⁸⁰⁾, 제3범주는 물새에 근거한 특별한 범주¹⁸¹⁾이다.

다. 가입국의 의무

(가) 습지 등록의 의무

협약당사국은 협약 가입시 자국 영역 내에 1곳 이상의 적절한 습지를 지정하여 국제적으로 중요한 습지목록(List of Wetlands of International Importance, Ramsar List)에 의무적으로 등록해야 한다(협약 제2조 4항).¹⁸²⁾

협약 가입 때 1곳 이상의 습지를 람사습지 목록에 등재하도록 해야한다는 원칙에 따라 우리나라는 강원도 양구군 대암산 용늪과 창녕 우포늪이 목록에 등재되어 있

177) 이하는 협약 제2.1조에 따른 제2차, 4차, 6차, 7차 당사국 회의에 의해 채택된 내용임.

178) In the first instance wetlands of international importance to waterfowl at any season should be included(Article 2.2).

179) 특정의 생물·지리학적 특성을 갖춘 자연적 또는 근자연적 상태의 특히 대표적인 습지, 1개 이상의 생물지리학적 지역에 걸쳐 있는 자연적 또는 근자연적 상태의 대표적인 습지, 주요한 하천 또는 연안유역으로 수문학적 생물학적 및 생태학적으로 중요한 자연적 기능역할을 하는 대표적 습지로 특히 국경부근에 위치한 것은 이 군에 속하며, 특정의 생물·지리학적 지역에서 희귀 또는 특이하게 전형적인 형태를 갖춘 습지가 이 범주에 속한다.

180) 희소 또는 생존력이 약하여 멸종 위험이 있는 동·식물 종 또는 아 종이 집단으로 서식하거나 이들 종의 개체수가 상당수 서식하고 있는 습지, 동·식물 종의 성질 및 특징 때문에 그 지역의 유전적 및 생태적 다양성을 유지하기 위한 특별한 가치를 지닌 습지, 생물순환체계로 보아 위기단계에 있기 때문에 동식물 서식지로서의 특별한 가치가 있는 습지, 지역고유의 동식물 종 또는 개체군이 있음으로써 특별한 가치를 지니는 습지가 여기에 속한다.

181) 20,000마리 이상의 물새가 정기적으로 서식하는 습지, 습지의 가치 생산성 및 다양성을 나타내는 특정 물새 분류군에 속하는 개체수가 다수 정기적으로 서식하는 습지, 물새의 종 또는 아종의 전 세계 서식지의 1% 이상이 정기적으로 서식 또는 번식하는 습지가 여기에 속한다.

182) 세계유산협약과 달리 람사협약은 국제적으로 중요한 습지를 지정할 때, 협약 당사국이 지정할 장소를 심사를 거치지 않고 그대로 인정한다.

다. 그러나 어느 계절이나 국제적으로 물새에게 중요한 습지는 반드시 포함되어야 한다는 기준(협약 제2조 2항)에 대하여 우리의 연안습지나 강 하구는 국제적으로 중요한 물새의 중간기착지로서의 역할을 하는 곳이 많이 있다.

(나) 국가차원의 계획 수립

협약당사국은 또한 습지 목록에 포함되어 있는 습지를 보호하고 이외의 습지에 대해서도 현명한 이용을 촉진하기 위하여 국가차원의 계획을 수립하고 이행하여야 한다(협약 제3조 1항). 여기서 '현명한 이용(*wise use*)'이라는 용어는 엄밀하게 정의하기는 어렵지만 일반적으로 '생태계의 자연적 특성을 유지하면서 이와 양립하여 인류에게 이익을 줄 수 있는 지속 가능한 이용'¹⁸³⁾으로서 이해된다. 또한 당사국은 목록에 기재된 습지의 경계나 생태학적 특성이 변했거나, 변하고 있거나, 또는 변하게 될 수 있는 경우, 가능한 한 조속히 이에 관한 정보를 협약사무국에 통보해야 하며, 협약당사국에 의해 소집된 회의에서 이 사항이 논의될 수 있도록 해야 한다(협약 제3조 2항). 협약당사국이 긴급한 국가이익을 위해 목록에 포함된 습지의 구획을 삭제 또는 축소하는 경우 습지자원의 손실을 보충하여야 하며, 이는 동일지역 또는 여타지역에 가능한 한 종전 서식처에 상당하는 부분의 보호를 위한 새로운 자연보호구를 동일 지역 또는 여타 지역에 설정한다. 협약체약국은 목록에의 포함 여부에 관계없이 습지에 자연보호구를 설치하여 습지와 물새의 보전을 촉진하고 그 감시를 위한 적절한 조치를 취한다(제4조 2항). 그리고 습지연구와 관리분야의 적절한 인재를 양성하기 위해 노력하며, 체약국 간의 의무 수행에 있어서 서로 협력하여야 한다(제4조 5항).

(다) 당사국회의 개최

협약의 이행을 검토하고 촉진하기 위해 당사국 회의가 개최되며, 사무국은 최대 3년을 주기로 정기총회를 소집한다(제8조). 당사국회의는 협약의 이행, 목록의 추가, 변경에 관해 토의하고, 목록에 포함된 습지의 생태학적 특성의 변화에 관한 정보를 검토하며, 습지 및 그 동식물의 보전 관리 및 현명한 이용에 관해 협약당사국에게 일반적, 개별적인 권고를 행하는 등의 권한을 지닌다(협약 제6조).

183) David Farrier and Linda Tucker, "Wise use of wetlands under the Ramsar convention: A challenge for meaningful implementation of international Law", 『*Journal of Environmental Law*』, Vol. 12 No. 1, Oxford University Press, 2000, p. 21).

(3) 국내적 수용과 현실

람사협약에의 가입 의의는 국민 자연보호의식 제고 및 국내 습지생태계의 효율적인 보전 및 보호의 계기가 마련된다는데 있다 하겠다. 람사협약 가입을 계기로 국민의 자연보호의식은 높아졌으나, 정부의 국내 습지생태계의 효율적인 보전 및 보호에 대한 실천의 현실은 특히 연안습지의 경우 협약의 수준에 못 미치고 있다고 하겠다.

정부는 습지협약의 이행을 위하여 협약사무국에 협약등록습지를 통보하고자 하는 경우에는 습지보호지역 또는 습지보호지역으로 지정되지는 않았으나 이에 상당하는 가치가 있는 통보대상 습지를 정하여야 하며, 협약에 규정된 사항을 성실히 이행하여야 한다.¹⁸⁴⁾

2000년 현재 우리나라의 람사에 등록된 습지는 강원도 양구군 대암산 용늪과 창녕 우포늪을 목록에 올려놓고 있다. 람사사이트에 등재된 우리나라의 습지는 모두 내륙 습지 뿐이다. 환경부가 주관하는 철새동시센서스¹⁸⁵⁾에 의하면 적어도 17곳¹⁸⁶⁾ 이상이 람사협약에 따른 보호습지로 등록이 가능하다고 한다. 그런데 이들 연안습지지역 중 13-14곳이 전체적 또는 부분적으로 매립 또는 훼손위기에 직면해 있다.¹⁸⁷⁾

정부가 서해안 갯벌을 람사습지로 등록하지 않은 데는 서해안 갯벌이 람사습지로 등록하기에는 규모가 너무 크고 이해당사자가 많아 관리하기가 어렵다는 판단에서였을 것이다. 예를 들면, 강화도 갯벌을 람사습지로 등록하려는 움직임이 있기도 하였으나 이해당사간에 합의점을 찾지 못하고 있으며 현재 주민과 행정당국의 대화가 필요한 상태에 놓여 있다.

그렇다고 하여 지금도 간척이 진행되고 있는 서해안 갯벌을 내버려 둘 수는 없을 것이다. 따라서 람사협약상의 습지기준에 해당되는 서해안 갯벌은 속히 람사습지로 등록되어야 제대로 된 보전이 될 것이다. 람사는 물새와 어류 그리고 독자적이고 특별한 습지에 의한 기준 등을 사용하여 국제적으로 가치가 있는 습지를 밝혀낸다. 물새와 어류 그리고 이들의 서식지인 서해안 갯벌은 서로 긴밀히 연결되어 있기에, 이러한 서식지는 물새뿐만 아니라 인간을 위해서라도 보전과 현명한 이용이 되어야 할 것이다.

184) 습지보전법 제9조.

185) 전국 15개 환경단체가 참여한 습지보전연대회의는 1998년 4월 17일부터 동년 5월 27일 사이에 3차례에 걸쳐 낙동강 하구, 순천만, 해남, 목포, 동진강하구, 강화도 등 서남해안의 29개 지역에 대한 조사를 벌여 이 중 17곳이 람사기준과 일치한다는 사실을 밝혀냈다.

186) 낙동강·남해도·광양만·해안·황산·목포 압해도·무안군 매안 일대·함평만·만경강·동진강 일대·경기도 평택 홍원리·영종도 남부·금강하구·천수만·아산만·영종도·강화도 북부지역.

187) 제7차 람사협약 당사국 총회 참가와 한국 습지생태계 조사결과에 대한 기자회견 자료 참조.

제3절 연안습지보전에 관한 외국의 입법례

1. 미국

미국의 습지는 유럽 식민지 시대 이후부터 사라지기 시작하였다. 1600년대 초 유럽이주민 시대에는 2억2천1백만 에이커의 습지가 존재했으나, 1980년 중반에는 단지 1억3백만 에이커만이 남아 있었다.¹⁸⁸⁾ 6개 주가 습지의 85% 이상을 잃었으며 22개 주가 50%이상을 잃었다.¹⁸⁹⁾ 미국 역사의 초기에는 습지가 개발의 걸림돌로 취급되었으며, 습지는 없어야 하는 것으로 여겨져 연방 법률은 습지의 개간에 인센티브를 제공했다. 최근에 와서야 사람들은 습지의 가치를 인식하기 시작하였으며, 연방 법률의 변화를 포함하여 습지를 지키기 위한 방법을 찾으려고 시도하였다. 1970년대 이후로 미국 국민들은 습지가 가지고 있는 많은 광범한 이익을 인식하기 시작했으나, 습지에 의해 제공되는 이익은 직접적으로 개인에게 혜택이 오는 것이 아니기에 일반 대중의 습지에 관한 인식에 따른 구체적인 행위가 쉽지 않았다. 그러나 점차적인 국민의 습지에 대한 관심의 고조에 따라 정부는 여러 가지 법적인 규제와 인센티브를 제공하며 습지자원을 보전하려고 애써 오고 있다. 미국의 습지분포를 보면 95%가 내륙습지이고 5%만이 연안습지이다.¹⁹⁰⁾

위에서 살펴본 바와 같이 비합리적인 개발로 인한 습지의 훼손으로 생태적·사회 경제적 손실을 경험한 미국의 경우는 1988년부터 행해진 'No Net Loss of Wetlands'의 정책을 도입하여 한 치의 습지도 잃지 않겠다는 각오로 습지를 관리하고 있다.¹⁹¹⁾ 그러나 연방은 우리의 경우처럼 습지보호를 위하여 단일법을 가지고 있지 않으며,

188) Dahl, T.E. and Johnson, C.E., 1991, Wetlands--Status and trends in the Conterminous United States, mid-1970's to mid-1980's; Washington, D.C. U.S. Fish and Wildlife service, p. 22.

189) Dahl, T.E., 1990, Wetlands--Losses in the United states, 1780's to 1980's: Washington, D.C., U.S. Fish and Wildlife Service Report to Congress, p. 13.

190) U.S. Department of the Interior U.S. Fish and Wildlife Service, "Wetlands statues and trends", Report to Congress, 1991, p. 8.

191) Mark S. Dennison and James F. Berry, WETLANDS Guide to Science, Law, and Technology, Noyes Publications, New Jersey, U.S.A., 1993, pp. 8-9.

연안 및 물과 관련된 여러 법률 속에 습지의 관리 및 보전에 관한 조항들을 통하여 습지를 관리·보전하고 있으며, 주 정부에는 각 주마다 독특한 습지법규를 갖고 있는 주들도 있다.

연방의 습지 보전 방법은 크게 습지와 관련된 행위의 규제, 습지의 매입 및 취득, 소실된 습지의 복구, 그리고 습지관련 행위에의 인센티브 제공 등 크게 4가지로 나눌 수 있다. 행위 규제의 대표적인 법률은 1977년 청정수법(*Clean Water Act*) 404조이며, 매입 및 취득에 관한 대표적인 법률은 철새사냥우표법(*Migratory Bird Hunting Stamp Act, as Amended*), 습지획득법(*Wetlands Acquisition*), 임시습지공급법(*Emergency Wetlands Resources Act of 1986*), 수륙보전기금법(*Land and Water Conservation Fund Act*), 국내야생생물피난처제도법(*National Wildlife Refuge System Act*)이다. 습지의 복구 및 인센티브 제공에 관한 대표적인 법률은 각각 식량보증법(*Title XII of the Food Security Act of 1985*), 습지보전프로그램법(*Conservation Reserve Program*), 연안습지계획보전복구법(*Coastal Wetlands Planning, Protection, and Restoration Act*), 수자원개발법(*Water Resources Development Act of 1990*)과 늪지역수자원법(*Swampbuster Water Bank Act*)이다. 그리고 그 외 습지 보전과 관련한 법률은 연안방호자원법(*Coastal Barrier Resources Act*), 야생동물조절법(*Fish and Wildlife Coordination Act*), 멸종위기종법(*Endangered Species Act*), 연안역관리법(*Coastal Zone Management Act*) 등이 있다.

그러나 연방의 습지보전 정책에 불만을 가진 주들은 연방법과는 별도로 독자적인 보전 법률을 제정하기 시작하였다. 주의 습지보전 법률의 특징은 연방의 습지보전보다 더 강도가 높은 조치를 취하는 것이며, 1993년 현재 29개 주들이 독자적인 습지 법률을 가지고 있다.¹⁹²⁾ 이들 많은 주들은 연방정부에 의해 규정된 프로그램의 범위를 넘어선 습지 보호 프로그램들을 채택했으며, 주 습지 프로그램들은 연방보다 더한 책임을 연방정부로부터 위임받았기에 그만큼 더 중요하다. 코네티컷, 로드아일랜드, 뉴욕, 메사추세츠, 플로리다, 뉴저지, 미네소타 등¹⁹³⁾ 많은 주들이 청정수법(*Clean Water Act*) 제404조 프로그램의 예외로써 습지에 영향을 주는 행위를 독자적으로 규제하고 있다.

192) Want, William, *Law of wetlands regulation*: Deerfield, Ill., Clark Boardman Callaghan, 1993, p. 132.

193) Mitsch, W.J., and Gosselink, J.G., *Wetlands*: New York, van Nostrand Reinhold Company, 1993, p. 722.

(1) 규제에 의한 습지의 보전 및 관리 방법

연방의 습지에 관한 정책 중 규제에 의한 습지의 보전 및 관리방법에 관한 것은 1977년 청정수법(Clean Water Act) 404조 프로그램¹⁹⁴⁾을 통한 규제이다. 청정수법(Clean Water Act)은 미국의 수역에 오염물질의 투기를 규제하기 위한 기본적인 골격을 마련한 1972년의 연방수자원오염조절법(Federal Water Pollution Control Act)에서 개정된 법이다. 그 중 제404조는 습지를 포함하여 미국의 수역에서 매립이나 준설물질의 투기를 규제하기 위한 주요한 연방의 권한에 대해 규정하고 있다. 제404조 하에서 토지소유주와 개발업자는 항행수역 안에서의 준설과 매립을 수행하기 위해서는 허가를 얻어야 하는데,¹⁹⁵⁾ 그것은 인접하는 습지를 포함한다. 그리고 흙, 모래 등의 투입을 일종의 수질오염으로 보아서 육군공병단(U.S. Army Corps of Engineers)에게 준설과 매립에 있어서 주된 규제관할권을 인정하되 환경국(Environmental Protection Agency)이 그 허가 과정에 참여하도록 한다.¹⁹⁶⁾

이처럼 육군공병단과 환경국은 청정수법 제404조 하의 프로그램을 수행하는 데 대한 책임을 분담하는데, 환경국은 동 법 제404조에 의한 허가를 주는 일반허가기준(*general permit standards*)을 설정하고, 만일에 육군공병단의 허가가 도시의 물 공급, 야생 동·식물 또는 레크리에이션 자원에 불합리한 악영향(*unreasonable adverse effect*)을 미치는 경우에는 청문을 거쳐서 그 허가를 취소할 수 있게 한다.¹⁹⁷⁾ 1991년까지 환경국은 이 법이 통과된 이래로 수천 허가 중 11개를 거부했다.¹⁹⁸⁾

1972년에 개정된 동 법이 가져온 또 하나의 중요한 결과는 “가항수역”은 “미국의 수역(*water of the U.S.*)을 의미한다고 한 점이다.¹⁹⁹⁾ 처음에는 Corps가 이러한 변화를 간과하였으나 몇 건의 판례에 의하여 사실상 항해할 수 없는 지천(支川)²⁰⁰⁾ 및 평균고

194) 33 U.S.C.1344.

195) *United States v. Holland*, 373 F. Supp. 665(M.D.Fla. 1974).

196) 이상돈, 전계논문(주 33), 188-190면.

197) CWA 404(c)

198) Schley, Terry, and Winter, Linda, *New 404(q) NOA-diluting EPA's role*: Washington, D.C., *National Wetlands Newsletter*, Environmental Law Institute, v.14, no.6, 1992, p. 8.

199) CWA 404(a).

200) *U.S. v. Ashland oil and Transportation Co.*, 364 F.Supp. 349(W.D.Ky.1973)

조선 보다 육지 내측의 망그로브 늪 습지도 "미국의 수역"의 정의에 포함되게 되었다.²⁰¹⁾ *United States v. Holland* ²⁰²⁾에서 이러한 허가요건은 정기적으로 조수(潮水)의 영향을 받는 운하나 망그로브 습지(*mangrove wetlands*)에 까지 확대 적용된다고 판시하였다. 연방최고법원은 하급법원이 이렇게 확대 적용한 것을 *United States v. Riverside Bay-view Homes, Inc.*사건²⁰³⁾에서 지지하였다. 이 판결은 지방자치단체의 허가권을 널리 규정한 규칙을 유효하다고 하였다. 문제가 되었던 규칙은 "습지에서 살 수 있도록 잘 적응된 식물"을 식재할 수 있을 만큼 홍수가 잦거나 젖은 토지에 대한 자치단체의 관할권을 부여하고 있었다. 따라서 광범한 습지가 허가를 필요로 하게 되었다. 연방최고법원은 이러한 허가요건을 엄격히 집행하여, 종종 위법하게 매립된 토지를 자연상태로 회복시키도록 명령하였다. 이러한 결과로 매우 넓은 범위의 해변과 강변지역에서의 준설과 매립에 *Corps*의 허가를 요하게 되었으며, 또한 그 과정에 환경국이 관여할 수 있게 하였는데 해변과 강변 지역에서의 모든 구조물의 공사는 준설이나 매립을 요하게 됨으로 이는 곧 물가의 개발에 환경국이 개입되도록 한 것이다.²⁰⁴⁾

이러한 연방관할권의 엄청난 확대는 다소간의 운용상의 문제를 야기 시킨다. 농부가 현행 배수체계와 연결하려고 배수구를 만들 때마다 일일이 연방의 허가를 얻도록 하는 것은 분명 실현가능성이 없다. 환경국은 비교적 큰 오염원을 빼고는 농업으로부터의 방출은 제외하는 규칙을 채용하였다. 그러나 이들 규칙은 *NRDC, Inc. v. Costle* 사건²⁰⁵⁾에서 무효로 되었다. 이 사건에서 *D.C.*지구항소법원은 개별오염원에 대하여 허가를 부여하는 것은 대상이 되는 오염원의 수(약 50만 곳) 및 배출한계 설정의 어려움에 비추어 실행이 불가능하다는 환경국의 주장을 받아들이지 않았다. 그리고 법원은 환경국이 배출자의 행위에 각종 제한을 가하여 전체배출에 대한 일괄적인 허가를 할 수 있다고 하였다. 1977년 법률 개정으로 이들 활동들이 준설 또는 매립 소재와 관계가 있는 한 "통상의 농업, 육림 및 목축활동"은 허가 취득에서 제외시켰다. 이러한 예외 규정은 "가항수로의 흐름이나 순환이 방해되거나, 그러한 수역의 범위를 줄이는 경우에는 가항수역이 있는 부분을 일찍이 사용되지 않았던 용도로의 변경을 목적으로 하는 어떠한 행위"에도 적용되지 않는다.²⁰⁶⁾

201) 이상돈, 전계논문(주 33), 190면.

202) 373 F. Supp. 665(M.D.Fla. 1974).

203) 474 U.S. 121(1985).

204) 이상돈, 전계논문(주 33), 190면.

205) 568 F. 2d 1369(D.C.Cir. 1977).

이처럼 연방정부와 주 정부는 수역과 거기에 인접한 습지 이용을 규제할 정당한 권한을 가졌으므로 분명히 협조가 요청된다. 그러한 협조가 청정수법과 연안역관리법(Coastal Zone Management Act)에 의하여 가능해졌다. 청정수법은 일정한 제한 하에 허가제도를 주에 위임할 수 있다고 규정하였다.

(2) 매입 및 취득에 의한 습지 보전

매입 및 취득에 의한 습지 보전의 대표적인 법으로는 철새사냥보전우표법(Migratory Bird Hunting and Conservation Stamp Act),²⁰⁷⁾ 임시습지공급법(Emergency Wetlands Resources Act of 1986),²⁰⁸⁾ 국립야생생물피난처제도(National Wildlife Refuge System Administration Act of 1966),²⁰⁹⁾ 등을 들 수 있다.

1932년에 통과된 철새사냥보전우표법은 물새를 사냥할 수 있는 나이를 16세 이상으로 하고, 물새 사냥 시에는 “물새우표(duck stamps)”를 구매하여야 한다고 규정하고 있다. 이 매상고는 이동 물새를 위한 서식처를 보호하는 철새보전기금(Migratory Bird Conservation Fund)에 저축된다. 이 기금은 수백만 에이커 습지의 현찰구매 또는 영구적인 지상권을 구입하는데 사용되어 왔다. 예를 들면, 1989년 회계 중 약 4천 9백만 달러가 약 1백2십만 에이커 이상에 2만3천 개의 지상권을 획득하는데 소요되었다. 다른 1억 2백만 달러도 소습지획득프로그램(Small Wetlands Acquisition Program)하에서 초원동굴지역(Prairie Pothole Region)에서의 564천 에이커의 습지에 봉토권(封土權)을 획득하는데 소요되었다.²¹⁰⁾ 이 프로그램 하에서 토지소유자는 습지에서의 배수, 매립, 습지수면을 변화시키는 행위를 해서는 안 된다.

임시습지공급법의 목적은 습지의 보호, 관리, 보존을 위해 개인적인 이해관계자와 지방, 주, 그리고 연방 정부들간에 협력체제의 구축과 습지획득 노력을 강화하기 위한 것이다. 이 법은 국내습지우선보전계획(National Wetlands Priority Conservation Plan)과 일관되게 습지의 획득을 관장한다. 또한 이 법은 (1) 습지의 획득과 보호를 위해 세입을 발생시키기 위한 선택권을 포함한다. (2) 주 전체의 포괄적인 야외 레크리에이션

206) CWA 404(f)(2).

207) 16 U.S.C. 718.

208) P.L. 99-645.

209) U.S.C. 668dd-668ee.

210) Fact Sheet for Congressional Requesters, *op. cit.*, p. 23.

계획들은 명확한 습지의 소재지 파악을 요구한다. (3) 국가 습지지도의 완성을 지시한다. (4) 습지에 관한 연방 프로그램의 영향의 연구를 요구한다. 이 법은 철새우표(duck stamps) 가격을 올렸고, 야생생물 피난처 시스템을 위한 입장 요금을 요구하며, 수입된 무기화 탄약의 일정액이 철새보전기금(Migratory Bird Conservation Fund)으로의 지급 의무를 요구한다. 그리고 야생생물국(Fish and Wildlife Service)에게 1998년까지 미국의 습지지도를 나타내는 습지목록(inventory)을 완성할 것을 요구한다.

국립야생생물피난처제도는 이전의 멸종 야생생물의 범위, 사냥 범위, 야생생물 관리 지역, 그리고 물새 서식 지역에 어류와 야생생물의 보호와 보전을 위한 지역인 야생생물 피난처를 단일의 피난처 시스템으로 합체시킨 국립야생생물피난처(National Wildlife Refuge)를 설립한 제도이다. 이 시스템에는 최근에 대략 9천만 에이커에 걸치는 자연 야생생물 피난처 472 곳이 포함되었는데, 그 중 35%가 습지라고 야생생물국은 추정하고 있다.

(3) 습지의 복구를 통한 보전

습지의 복구를 통한 보전방법과 관련된 법에는 식량보증법(Title XII of the Food Security Act of 1985, Conservation Reserve Program), 연안습지계획·보호·복구법(Coastal Wetlands Planning, Protection, and Restoration Act of 1990)²¹¹⁾ 등이 있다.

청정수법 404조는 주로 준설 또는 매립 물질의 투기를 통제하기 위한 법령인데, 이러한 준설 또는 매립 물질의 투기는 습지를 파괴하는 행위들의 약 20% 정도를 차지한다. 그러나 404조 하에서 규제되지 않는 행위들 즉, 배수, 도랑을 파는 행위, 농산물 생산을 위한 수로 만들기 등은 404조의 규제 대상이 되지 않는다. 그런데 미국의 습지 역사에서 살펴볼 것 같으면 이러한 행위들이 습지 상실의 주요 원인이었다. 이와 같은 404조의 적용범위의 결함을 메우기 위한 규정으로써 식량보증법과 이 법이 개정된 식량·농사·보전·매매법(Food, Agriculture, Conservation and Trade Act of 1990)²¹²⁾의 두 개의 주요한 습지 관련 규정들이 존재하는데, Swampbuster규정과 보전유보프로그램(Conservation Reserve Program, CRP)이 그것이다. 전자는 인센티브를 제공함으로써 습지를 보전하려는 것이고, 후자는 복구를 통해 습지를 보전하려는 법이다.

211) Title III, P.L. 101-646.

212) P.L. 101-624, 1990, Farm Bill로도 부른다.

식량보증법의 보전유보프로그램(Conservation Reserve Program)의 목적은 잉여농산물의 생산을 억제하며, 토양 침식을 줄이는 농부에게 소득지원을 제공하는 것을 포함한다. 그리고 이 프로그램에 참가하는 농부는 침식을 줄이고 그 토양의 유지를 위해 보호 커버(예를 들면, 풀밭이나 나무들)를 심어야 한다. 연방정부는 보호 커버를 심는 비용의 반을 생산자에게 보조할 수 있다. 이 프로그램에 의해 1991년 7월, 거의 3천4백5십만 에이커의 토지가 등록되었는데, 농지보전국(Department of Agriculture's Soil Conservation Service)은 이 중 약 41만 에이커가 습지라고 추정했으며, 이 프로그램 하에서 등록된 습지를 위한 매년 임대료의 지불금액은 약 2010만 달러이며 1999년까지 22조 달러 이상의 비용이 들 것이라고 보고했다.²¹³⁾ 미국 습지의 74%가 개인 소유지이므로 습지유보프로그램(Wetland Reserve Program)과 같이 습지를 보존하려는 개인 토지소유주를 위해 인센티브를 제공하는 방법은 습지를 보호하기 위한 대단히 중요한 수단이다.²¹⁴⁾

한편, 연안습지계획·보호·복구법은 *Breaux Act*라고도 불리는데, 이 법은 1990년에 의회를 통과했으며 특히 루지애나주의 습지회복프로그램을 위한 지출을 권장한다. 루지애나주는 미 대륙 연안습지의 약 40%인 350만 에이커를 가지고 있다. 그러나 지난 몇 십 년 동안 매해 40평방 마일의 습지를 잃어왔는데, 그것은 미국 연안습지 상실의 80%의 비율이다. 만약 이 비율이 줄어들지 않는다면 2040년까지 약 8십만 에이커의 연안습지가 사라질 것이라고 한다. 이 법은 5개 연방청과 루지애나주의 대리인을 구성하는 Task Force가 루지애나주에서 연안습지의 상실을 방지하고 복구하기 위한 포괄적인 접근을 개발한다고 천명한다. 주와 연방은 연안의 회복과 보전의 노력을 위해서 매해 4천만 달러를 사용하며, 연안습지 회복 비용분담 프로그램은 모든 연안의 주에게 오픈 되어 있다. 또한 이 법은 중요한 습지 6백만 에이커를 보호하기 위한 북미철새관리계획기획(North American Waterfowl Management Plan Projects)을 위한 부가적인 기금도 제공한다. 기금이 제공된 사업은 철새를 위한 서식처의 보호와 회복에 도움을 준다. 수입의 70%는 루지애나주의 연안습지 회복에 소요되며, 15%는 모든 연안 주를 위한 국내습지승인프로그램(National Wetland Grant Program)을 위해 소요되며, 나머지 15%는 북미철새관리프로그램(North American

213) Fact Sheet for Congressional Requesters, Wetlands Overview: federal and state policies, legislation, and programs, United States, General Accounting Office. Washington, 1991. p. 22.

214) Council of Environmental Quality, Environmental trends : Washington, D.C., Office of the President, 1989, p. 152.

Waterfowl Management Plan)에 투입된다.²¹⁵⁾

(4) 인센티브의 제공 또는 환수를 통한 보전

인센티브의 제공 또는 환수를 통한 습지의 보전과 관련된 법에는 식량보증법(Food Security Act)²¹⁶⁾과 제방법(Water Bank Act)²¹⁷⁾ 등이 있다.

식량보증법은 일명 *Swampbuster* 규정이라고도 불리는데, 이 규정은 습지를 농경지로 변경하는 농부에게는 연방의 농사 보조금 지급을 중지하는 규정이다. 식량보증법의 제정 이전의 연방 농업 정책은 농장을 습지로 바꾸는 농부들을 간접적으로 지원하는 정책이었다. 그러나 *Swampbuster* 규정이 생긴 1985년 12월 23일 이후로 농경지를 습지로 변경한 습지에서 농산물을 재배한 농부는 연방 프로그램의 지원을 받지 못한다. 이 규정은 연방의 재정적인 지원을 받을 수 있는 자격을 법적으로 직접적으로 정한 유일한 규정이다. 최초의 *Swampbuster* 규정 하에서 경작자는 토지에 농산물을 심지 않는 한 습지의 배수를 합법적으로 할 수 있었다. 더구나, 연방의 재정적인 지원은 변경한 토지에서 농산물이 심어진 그 해에만 지원되지 않으며, 그 토지에서 농산물이 아닌 비 농산물을 심는 것은 허가되며 연방의 재정적인 지원대상이 된다. 1991년 10월에 농업안정보전국(Department of Agriculture's Agricultural Stabilization and Conservation Service, ASCS)의 보고서에 의하면 약 370만 달러의 재정 지원이 *Swampbuster* 위반 때문에 보류되었다. 그리고 식량·농사·보전·매매법²¹⁸⁾은 그렇게 전환된 습지에서 농산물의 생산을 목적으로 배수하거나 또는 교묘하게 속이려는(실질적인 경작은 요구되지 않는다) 자는 그 해와 그 다음의 해 동안 재정적인 지원을 받지 못한다고 규정하고 있다. 또한 이 법은 부주의한 위반에 대한 누진처벌(graded sanctions) 제도를 창안했으며, 농부가 변경한 습지를 복구한다면 잃었던 연방의 지원을 다시 받을 수 있다고 규정한다.²¹⁹⁾

1970년에 통과된 제방법은 습지와 그리고 인접하는 지역에 대해 10년의 지역권을 구매하기 위한 자금을 제공하기 위한 권한을 제방프로그램(Water Bank Program)에

215) Fact Sheet for Congressional Requesters, *op. cit.*, p. 25.

216) Title XII, Subtitle C of the Food Security Act of 1985(16 U.S.C. 3821)

217) 16 U.S.C. 1301.

218) Food, Agriculture, Conservation and Trade Act of 1990.

219) *Ibid.*, p. 25.

부여한다. 이 법의 목적은 국가의 습지를 보호·복구·향상시키는 것이며, 이 법 하에서 사적인 토지소유자 또는 경작자는 습지의 변경 또는 파괴를 하지 않으며, 철새의 서식을 위해 지표면 고유의 성질을 유지하는 협정을 연방정부와 체결한다. 이와 반대급부로 토지소유자 또는 경작자는 연방으로부터 정기적인 지원을 제공받는다. 1991년 7월 현재 제방프로그램(Water Bank Program)하에 등록된 토지는 54만 에이커이며, 매해 8백만 달러의 정기적인 지원을 받고 있다.²²⁰⁾

(5) 기타 습지보전과 관련한 법률

가. 연안방호자원법(Coastal barrier Resources Act)²²¹⁾

이 법의 목적은 연안의 개발 시에 관련된 어류, 야생생물, 다른 자연적인 자원의 손상을 최소화하는 것이다. 그런데 이러한 개발에 연방정부의 자금이 도로건설 교량건설 등에 대한 보조로서 사용되고 있으며, 또한 연방정부의 보조로 이루어지는 홍수보험(flood insurance)도 역시 이들 지역의 개발에 기여하고 있음이 밝혀졌다.²²²⁾ 이러한 사실에 의거하여 의회는 연방정부의 예산이 생태적으로 극히 중요한 방호자원을 손상하는 개발에 사용되어서는 아니 되겠다고 판단하게 되었으며, 제97차 의회에서 이 법을 제정하여 1983년 10월 1일부터 이 금지에 대한 법규가 발효되게 되었다.²²³⁾ 특히 이 법은 해안방호자원²²⁴⁾의 개발을 위해 새로운 연방경비지출(expenditures)과 재정적 지원이 아직 미개발된 방호자원의 개발에 사용되는 것을 금지하고 있다.²²⁵⁾

220) Ibid, p. 25.

221) 16 U.S.C. 3501.

222) 이상돈, 전계논문(주 33), 194면.

223) Fact Sheet for Congressional Requesters, *op. cit.*, p. 24

224) 해안방호자원(coastal barrier inlands)이란 방호도서(barrier islands)라고 불리는 토지를 통칭하는데, 이는 해안의 육지에 평행하게 형성된 일종의 도서 또는 연륙도(連陸島)로서 바다의 파도와 폭풍우로부터 본토를 보호하여 주는 완충지대(buffer zone)의 역할을 하여 본토의 해안지대의 환경을 보호하여 준다. 마이애미비치와 갈베스톤은 가장 대표적인 사례이며, 대서양의 메인주로부터 플로리다주 및 멕시코만의 텍사스주에 이르기까지 많이 존재하고 있다. 이들 도서는 그 자연적인 아름다움을 물론 야생동식물의 서식지로서 중요한데, 근래에 들어서서는 주거지역으로 급속히 개발되어서 자연생태계의 파괴는 물론, 폭풍우와 해일로 인한 인명 및 재산상의 피해마저 초래할 수 있는 것으로 우려되었다.

225) Fact Sheet for Congressional Requesters, *op. cit.*, p. 25.

나. 연안역관리법(Coastal Zone Management Act)²²⁶⁾

1972년에 제정된 이 법은 주의 연안관리계획에 연방정부가 예산을 지원하도록 한 것인 바, 종래의 연안역 관리에 관한 주 및 지방정부의 계획이 부적절한 것을 인식하고 개선을 도모한 것이다. 주된 내용은 연안에 접한 각 주로 하여금 습지, 범람지, 강 하구, 해변, 사구, 사취, 산호초, 어류 및 어류의 서식지 등 가치 있는 연안 자연자원을 보전 및 관리하고 가능한 경우 복원하도록 지원해 주는 것이다.²²⁷⁾ 각 주는 그 주의 연안역 관리계획을 수립하여야 하며, 연방정부는 이를 승인하고 이에 대하여 자금을 배정할 수 있다. 그리고 일단 주의 계획이 승인되면 연방정부의 여타의 다른 조치는 주의 계획에 합치되도록 이루어져야 한다. 연방법률의 요건은 매우 유연하기 때문에 각 주는 다양한 모습의 연안역 관리계획을 수립·시행하고 있다.²²⁸⁾

다. 식량·농사·보전·매매법(Food, Agriculture, Conservation and Trade Act of 1990)²²⁹⁾

이 법은 환경보전지역보유프로그램(Environmental Conservation Acreage Reserve Program)의 한 부분으로서 농업안정보전국에 의해 관리되어온 Wetlands Reserve Program을 확립했다. 습지유보프로그램(Wetlands Reserve Program)은 주 법률에 의해 허가된 가장 긴 기간의 지상권의 사용을 통해 1백만 에이커까지의 습지를 보유하여 보존하는 것이 목적이다. 토지소유자는 매해 5만 달러, 그리고 일시적 지상권하의 토지상에 복구계획을 이행하는데 비용분담 지원에 있어 75%까지 제공받는다. 영구적 지상권을 위해서는 매년 지급 제한이 없으며, 연방정부가 회복계획을 이행하는데 모든 비용을 부담한다.²³⁰⁾

라. 북미습지보전법(North American Wetlands Conservation Act of 1989)²³¹⁾

이 법은 물세 증가에 영향을 주는 북미철새관리계획(North American Waterfowl

226) 16 U.S.C. 1451.

227) §305.

228) 이상돈, 전계논문(주 33), 192-193면.

229) P.L. 101-624.

230) Fact Sheet for Congressional Requesters, *op. cit.*, p. 26.

231) 16 U.S.C. 4401

Management Plan)하에서 6백만 에이커의 습지 보호와 복구에 이바지하며, 그것의 이행을 위해 의회가 1천5백만 달러까지 자금 지출을 승인하도록 의회에 그 권한을 부여한다. 이 법은 부분적으로 탄약과 사냥 무기, 권총, 그리고 궁수(archery) 장비에 중과세를 부과한다. 이 법의 재정은 철새법(Migratory Bird Act)의 위반과 관련한 벌금, 형벌, 몰수로 인한 세금과 야생생물복원연방보조법(Federal Aid to Wildlife Restoration Act) 자금의 투자로부터 얻어진 기금에 의해 처리된다. 이용 가능한 기금의 50-70% 는 캐나다와 멕시코에서의 습지보전 사업에 사용되며, 나머지 기금은 미국에서의 습지보전 사업에 사용된다.²³²⁾

마. 연안역관리개선법(Coastal Zone Management and Improvement Act of 1990)²³³⁾

이 법은 각 주에게 (1) 연안습지보전, (2) 자연적인 위험 관리 (3) 공공비치 접근 (4) 해양 잔해 관리 (5) 연안역의 성장과 개발의 사정(assessments) (6) 연안 에너지 시설의 환경친화적인 건전한 지역으로의 증진을 위하여 각 연안 주를 독려하고, 연안 수역의 오염을 처리하는 연안역의 개발을 위한 연안역관리프로그램을 요구한다. 이에 환경국은 습지 보전에 대한 가이드라인을 내놓았으며 연안역관리프로그램들을 이행하는 주를 위하여 재정적인 지원을 제공한다.²³⁴⁾

2. 독일

(1) 갯벌의 현황과 관리

독일은 북해연안의 모든 갯벌을 국립공원으로 지정한 국가이다. 우리나라 남북한의 갯벌을 합친 것보다 조금 작은 5,400km² 갯벌을 가지고 있는 독일은 이들 갯벌을 1980년대 중반에 지방자치체별로 모두 국립공원화하였다.

독일의 국립공원은 모두 9개로 크게 산과 갯벌, 연안지역으로 나누어진다. 산을 대

232) Ibid, p. 26.

233) 16.U.S.C. 1451.

234) Ibid, p. 27.

상으로 한 국립공원은 모두 4개이며 갯벌국립공원은 3개이고 그 밖에 호수국립공원이 2개 있다.

갯벌국립공원 3개는 모두 연결되어 있다. 해역별로 관할 지방정부가 다르기 때문에 국립공원 지정연도와 갯벌의 범위가 다르기는 하나 해안선을 따라 모든 갯벌을 국립공원으로 지정한다는 사실에 각 주정부가 합의한 결과이다. 이들 3개 갯벌국립공원의 명칭은 각 주의 이름을 따라 니더작센 갯벌국립공원, 함부르크 갯벌국립공원, 쉘레스비히 홀슈타인 갯벌국립공원이라고 부른다.

니더작센주의 갯벌국립공원의 총넓이는 약 2,400km²이며, 갯벌과 염습지 사구가 발달해 있다. 함부르크 주의 갯벌국립공원의 총넓이는 117km²로서 모래갯벌과 사구로 된 섬들이 산재하며 동·식물상이 풍부하다. 그리고 쉘레스비히 홀슈타인 주의 갯벌국립은 총면적 2,850km²로서 사구로 된 섬이 많고 연안에는 사구와 염습지가 발달해 있으며, 지구상에서 새가 가장 많은 지역 중의 하나로 알려져 있다. 이들 3개 주는 국립공원 규정의 이행에 책임이 있는 국립공원 관리청 및 관리사무소를 각기 설치하였다.²³⁵⁾ 관리청의 임무는 여러 가지 환경적 위협이 갯벌에 더 이상 가해지지 않도록 하며 사냥이나 어업활동에 의한 교란 역시 최소가 되도록 관리하는 것으로, 자연상태로 보전하기 위한 조치들은 모두 연구를 통한 기본 조사 위에서 이루어진다.²³⁶⁾ 그러나 이곳의 갯벌들은 엠스(Ems), 베저(Weser), 엘베(Elbe)강이나 인근 항만이나 공단으로부터의 오염물질이 유입되어 환경이 더욱 나빠지는 상황에 놓여 있다. 연안의 환경을 더욱 악화시키는 것은 해안가의 방조제인데 방조제 밖으로는 더 이상 갯벌이 생성되지도 않는다. 그래서 더 이상의 방조제 축조도 허가하지 않고 있다.²³⁷⁾ 각 주의 국립공원 운영방식에는 조금씩 차이가 있으나 전반적으로 세 개의 구역으로 나누어 관리하고 있다.

제1구역은 보호구역인데, 전체 면적의 54%이며 여기에는 일반대중의 출입이 금지되어 있으며, 안내자의 동반이 있을 때만 출입이 가능하고, 수산물의 채취도 시기적으로 제한을 받는다. 제2구역은 총면적의 45%에 해당하는데, 보호구역 외곽에 있는데, 제한된 길이나 표시를 따라서만 출입이 가능하고 배의 수로로만 쓰이고 보호지

235) 1개 관리청 산하에 15개 안내소를 두고 있으며, 15개 안내소는 전 해안에 펼쳐져 있고 지역에 따라 월-목요일까지는 9시부터 16시까지, 주말에는 오후에 업무를 수행한다. 안내자가 있어 갯벌에 함께 들어갈 수 있으며 안내소에서는 책자를 얻을 수 있을 뿐만 아니라 갯벌에 관한 영화까지 관람할 수 있다(고철환 위음, 전계서(주 67), 1011면).

236) 갯벌 연안에는 이미 100년이 넘는 갯벌연구소가 있으며, 많은 갯벌연구소와 대학에 있다.

237) 고철환 위음, 전계서(주 67), 1009-1010면.

역을 파괴하거나 변형시키는 행동 혹은 장래에 생태적 과정을 방해할 수 있는 어떠한 행동도 금지되어 있다. 그리고 총면적의 1%는 휴양지대인 제3구역인데, 여기서는 누구나 사시사철 휴가를 보낼 수 있도록 만들어놓았다. 이는 전 연안에 걸쳐서 고르게 분포하고 있어 어느 한 지역에만 관광지가 집중적으로 조성된 것이 아니다.²³⁸⁾ 대부분의 주민들은 갯벌국립공원으로 지정된 후 휴양객의 방문으로 경제적으로도 풍요로운 생활을 하고 있다.²³⁹⁾

(2) 쉘레스비히 홀슈타인주의 갯벌국립공원관리법

독일에서는 1976년 12월 20일 자연보전법이 발효되었는데, 그 내용은 국제자연보전연맹(IUCN ; International Union of Nature Conversation, 1969)의 권고에 따라 제정된 ‘자연보전구역의 범주’에 관한 것으로 갯벌이 이러한 범주에 들어감을 선언하였다. 갯벌과 면해 있는 3개 주정부는 법령을 보완하여 이 개념을 수용하였는데, 갯벌지역에는 보전이 개발보다 우선함을 법적으로 보장하였다.²⁴⁰⁾ 그리고 각 주에는 갯벌에 관한 개별법이 따로 마련되어 있으며 특별히 보호해야 할 사항이나 국립공원의 경계등과 같은 사항만이 각 주마다 약간씩 다를 뿐 주의 갯벌 관련 법규는 거의 비슷하다.²⁴¹⁾ 여기서는 쉘레스비히-홀슈타인 주의 갯벌국립공원관리법²⁴²⁾을 살펴보기로 한다.

가. 보전목적(제2조)

국립공원법의 제정은 쉘레스비히-홀슈타인 갯벌의 보전, 특히 갯벌의 독특한 특성, 아름다움, 다양한 동·식물을 보전하고 자연상태가 그대로 유지되도록 하는 목적을 가진다.

주민들의 이익을 위해 이 지역을 이용하는 것은 허락한다. 그러나 이 지역의 사용이나 탐사를 위한 모든 문제는 개별적인 경우나 국립공원의 보호목적인 관점에서 공정하게 고려해야 한다.

연안을 보호하기 위한 육지 개간 및 배수작업 등을 위한 일련의 작업들은 허락한

238) 박태윤·이동근, 전계서(주 43), 84-85면.

239) 고철환 엮음, 전계서(주 67), 1013면.

240) 고철환 엮음, 전계서(주 67), 1009면.

241) 더욱 자세한 내용은 고철환, 전계논문(주 6) 참조.

242) Law on the Protection of the Schleswing-Holstein Wadden Sea(National Park Law) of July 22, 1985.

다. 양을 치기 위한 목초지 등도 연안보호의 목적에 합당할 경우 허락한다.

나. 주정부의 의무(제8조)

주정부는 이 법규가 지켜지는지를 항상 감시한다. 환경보호법 제49조 1항과 제51조 1항이 있음에도 불구하고 주정부는 국립공원 지역의 관리권을 갖는다. 그리고 디트마르첸에 있는 관련 환경단체들과 긴밀히 협조하여야 한다.

다. 국립공원의 보전과 관리

(가) 국립공원의 설정(제1조)

주의 북해연안을 주정부법 제15조에 따라 국립공원으로 지정하고 아래를 법규에 따라 보호한다. 이 국립공원의 이름은 “슐레스비히-홀슈타인 갯벌(Schleswing-Holstein Wadden Sea)”이라 한다. 이 국립공원 지역은 다음의 지역을 포함한다.

- 원래 갯벌에 속하는 해수면 아래 모든 지역
- 육지와 연하는 연안 및 도서
- 갯벌 주위의 연안 지방들
- Uthorn, Japsand, Norderoogsand, Suderoogsand, Bauort섬의 모래톱을 포함하는 갯벌 및 Trischen 섬
- 이미 존재하고 있거나 혹은 만들어지고 있는 작은 섬들
- Eiderstedt반도의 서쪽에 있는 모래톱

(나) 보전지역의 구획(제4조)

갯벌 국립공원은 다음과 같이 구획한다. 주정부는 심의를 거쳐 I구역, II구역, III구역을 공간적으로 조절할 수 있다.

- I구역 : 지도에 표시되어 있는 I구역으로 물개 서식지, 새들이 알을 낳고 먹이를 찾으며 새끼를 키우는 지역, 염습지, 또 지질학적으로 중요한 외해역, 사구지역들이다. 단, 항로는 제외한다.
- II구역 : 구역 I에 포함되지 않은 염습지와 식물, 동물의 다양한 종이 서식하는 고유의 특성을 지닌 지역으로 구역 I을 더욱 집중적으로 보호하는 데 도움이 되는 지역들
- III구역 : I구역, II구역에 속하지 않은 기타 갯벌 지역

(다) 행위제한(제5조)

이 규정이나 기타 규정에서 허락되지 않은 사항들은 본 국립공원 내에서 금지된

다. 특히 국립공원 내에서도 보호지역을 파괴, 훼손, 변경하는 행위 및 이후 교란을 유발시킬 수 있는 행위 등은 엄격히 금지된다. 특히 다음의 행위들은 금지된다.

- 폭약에 의한 폭발과 굴착작업 등 환경보호법 제7조 1항에 정의한 방해행위
- 동·식물 서식지를 훼손, 변경 행위
- 식물 또는 식물의 일부분을 채취하는 행위
- 야생동물에게 해를 끼치는 행위: 소음이나 기타 행위로 동물의 행동을 방해하거나 다치게 하고 포획하거나 알을 꺼내거나 기타 생식활동에 지장을 주는 행위
- 국립공원 내를 고유의 서식처로 하지 않는 식물, 또는 동물의 외래종을 이식시켜 들여오는 행위
- 천막을 치거나 기타 잡 건물을 설치하는 행위
- 갯벌에서 여러 수송수단을 이용하여 이동하는 행위

(라) 행위제한의 예외(제6조)

모든 지역에서 다음의 행위는 금지행위의 예외로서 허용된다.

- 도서주민을 위한 폐기물 처리와 물자공급
- 건강이나 목숨을 위협하는 사건을 방지하기 위해 필요한 행위
- 항해관련 행위와 긴급조난과 관계된 행위
- 우편, 전화 업무
- 주 정부 관련 보전사업과 연구자들의 연구
- 법적으로 허가된 건물의 유지와 여가선용을 위한 이용

I 구역에서는 위에서 허가하는 행위 이외에 어류, 새우류 및 식용홍합을 허용된 방법으로 사용하여 전문적으로 어업하는 행위와 관례에 상응하는 어업행위는 가능하다. 이 지역에서의 다른 어업활동은 허가를 받아야 한다.

II 구역에서는 위 1항과 2항에서 허가하는 행위 이외에 어업 및 목축, 허가된 사냥, 법이 공포되기 이전에 있었던 도로 및 통로의 유지행위는 허가된다.

III 구역에서는 위 1항과 3항에서 허가하는 행위 이외에 준설물의 처리를 포함하여 어항을 확장하거나 보완하는 행위, 허가 받은 석유 채취 작업, 지방자치단체의 허가를 받은 모래와 자갈 채취행위, 허가받은 개흙, 모래를 개인적 목적이나 도로 보수를 위해 채취하는 행위가 허가된다.

I 구역, II 구역 중 금지간판이 표시된 지역에 들어가거나 자동차를 운행하는 행위는 거주자나 허가된 자에 한해서만 허용된다.

주정부는 II 구역과 III 구역에서 휴양·관광·상업목적을 위하여 개발하거나 측정하는 행위를 허가하며, 이러한 개발행위가 환경보호 및 자연보존에 대한 요구나 전체

적인 보호목적과 상충되지 않도록 한다.

지역주민의 방해를 유발하는 개발 혹은 활동이 허락되는 지역에서는 환경보호법 제7조와 제10조를 적용한다.

(마) 위반의 효과(제10조)

위에 열거한 법규를 준수하지 않을 경우 환경보호법 제45조 1호, 2호, 3호를 적용하여 슈레스비히 홀스타인 주정부는 범칙금을 부과한다(대부분 10-1만 마르크 정도의 벌금이 주어진다).

위에서 살펴본 슈레스비히-홀슈타인주의 갯벌국립공원관리법의 행위제한과 행위제한에 대한 예외규정은 우리나라의 자연공원상 누구든지 자연공원에서는 공원을 훼손하는 행위, 나무를 말라죽게 하는 행위, 야생동물의 포획을 위한 덫 등의 설치와 유독물을 뿌리는 행위, 지정장소 밖에서의 상행위, 야영행위, 주차행위, 취사행위, 오물이나 폐기물투기행위 등을 금지한다²⁴³⁾는 내용과 비슷하다.

243) 자연공원법 제27조.

제5장 연안습지보전에 관한 주요 국내법제

제1절 개설

습지는 더 이상 버려진 땅이 아니라 다양한 기능과 가치를 가지고 있음은 물론 높은 생산력과 풍부한 생물다양성을 가지고 있는 매우 중요한 자연자산으로 인식이 변화되고 있고, 그러한 인식의 변화가 국제적 협약의 형태로 반영되고 있고, 또한 미국이나 독일과 같은 주요 선진국에서는 각종 법령을 통하여 습지에 대한 개발행위와 훼손을 엄격하게 규제하는 동시에 막대한 비용을 들여 습지를 복원하고 있음은 이미 살펴본 바와 같다.

우리나라에서는 그동안 토지확보, 수자원확보, 지역개발이라는 논리로 서남해안의 많은 연안습지와 인근 해역을 간척해왔으나, 습지보전에 관한 국제사회의 분위기에 편승하여 1997년도에 람사협약에 가입하였으며, 1999년에는 습지보전법을 제정하기에 이르렀다. 습지보전법(1999.2.8. 법률 제5866호) 및 동법 시행령(1999. 8.7 대통령령 제16528호)의 제정은 습지보전을 위한 법적 근거 마련에 획기적인 역할을 하게 되었으며, 습지에 관한 국제협약의 취지를 반영함으로써 국제협력의 증진에도 이바지하게 되었다.

습지보전법 이외에도 연안습지의 보전과 개발에 관련되는 법률로는 자연환경보전법, 자연공원법, 공유수면매립법, 환경·교통·재해등에관한영향평가법 등 여러 법률들이 있는데, 이들 법률들은 직·간접적으로 연안습지의 환경과 관련되어 있다.

다음에서는 습지보전과 관련한 우리나라의 습지관련 법률들을 분석해봄으로써 우리나라 습지보전관련법률과 정책의 현실적인 문제점을 도출해내는 기초를 마련하고자 한다.

제2절 환경보전의 기본원칙과 환경정책기본법

1. 환경보전의 기본원칙

환경법의 기본원칙을 헌법의 환경권에 관한 규정과 환경보전에 관한 기본법인 환경정책기본법으로부터 도출하듯이, 습지보전의 기본원칙 또한 헌법의 환경권 규정과 환경정책기본법으로부터 도출 가능할 것이다. 주요한 환경보호의 기본원칙으로는 사전배려의 원칙, 존속보장의 원칙, 원인자 책임의 원칙, 공동부담의 원칙, 협력의 원칙 등을 들 수 있는데, 이들 원칙은 연안습지의 보전에도 그대로 적용될 수 있다.

우선, 사전배려의 원칙이란 국가와 사회는 미래를 예측하고 계획성 있는 행위를 함으로써, 발생할 우려가 있는 위험을 사전에 대비하여야 하고, 생태계의 기초와 자연자원의 관리와 보전을 위해 사전에 배려하여야 한다는 원칙을 말한다. 이것은 환경보호에 있어서 제1차적이고도 근본적인 원칙이라고 할 수 있다. 이러한 원칙은 환경정책기본법 제1조에서 “환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하게 관리·보전함으로써”라고 한 규정에서 그 일면을 찾아볼 수도 있지만, 환경정책기본법 제7조의 2에서 구체적으로 명시되어 있다. 즉 그 제1항에서는 “국가 및 지방자치단체는 환경오염물질 및 환경오염원의 원천적인 감소를 통한 사전예방적 오염관리에 우선적인 노력을 기울여야 하며, 사업자로 하여금 환경오염의 예방을 위하여 스스로 노력하도록 촉진하기 위한 시책을 강구하여야 한다”라고 규정하고, 제2항에서는 “사업자는 제품의 제조·판매·유통 및 폐기 등 사업활동의 모든 과정에서 환경오염이 적은 원료를 가용하고 공정을 개선하며, 자원의 절약과 재활용의 촉진 등을 통하여 오염물질의 배출을 원천적으로 줄이고, 제품의 사용 및 폐기로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 노력하여야 한다”라고 규정하고 있으며, 제3항에서는 “국가·지방자치단체 및 사업자는 행정계획이나 개발사업에 따른 국토 및 자연환경의 훼손을 예방하기 위하여 당해 행정계획 또는 개발사업으로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 노력하여야 한다”라고 규정하고 있다. 나아가 그러한 원칙은 “국가 및 지방자치단체는 국토에 관한 계획이나 사업을 수립·집행함에 있어서 자연환경과 생활환경에 미치는 영향을 사전에 고려하여야 하며”라고 규정하고 있는

국토기본법 제5조에도 반영되어 있다. 그리고 이러한 사전배려의 원칙은 연안습지의 보전과 관련해서는 자연환경보전법·습지보전법·자연공원법·문화재보호법 및 멸종위기야생동·식물보호법 등에서 각종 환경보전계획의 수립과 시행 및 각종 보호구역의 지정 등의 형태로 구체화되고 있다. 이들 개개의 법에서 보호구역을 지정하는 이유는 환경훼손을 예방하고 적정하게 관리·보전하기 위함에 있다.

둘째로, 존속보장의 원칙이란 환경을 더 이상 악화시켜서는 안되며 현존의 상태로 유지해야 한다는 것을 의미한다. 이는 환경관리 및 자원배분을 통해 결국 추가적인 환경부담을 허용하기 쉬운 사전배려의 원칙보다도 환경상태의 악화를 금지한다는 측면에서는 더 엄격한 원칙이라고 할 수 있다.²⁴⁴⁾ 이러한 존속보장의 원칙은, 환경정책기본법 제2조에서 “국가·지방자치단체·사업자 및 국민은 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성하도록 노력하고”라고 규정하고, 이를 위하여 제7조의 2와 제7조의 3 등에서 제품의 사용·폐기나 행정계획 또는 개발사업 등으로 인하여 “환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록” 규정하고 있는 데서 찾아볼 수 있다. 또한 현재세대 및 미래세대의 “지속가능한 이용”이라는 환경보전의 기본원칙을 설정하고 있는 자연환경보전법 제3조 및 야생동·식물보호법 제3조도 환경의 존속보장을 위한 것이며, 특히 문화재보호법은 문화재의 보존·관리 및 활용은 원형유지를 기본원칙으로 하고 있다.

원인자 책임의 원칙은 자기 또는 자기의 영향권 내에 있는 자의 행위 또는 물건으로 인하여 환경오염의 발생에 원인을 제공한 자가 그 환경오염의 방지·제거 및 손실보전에 관하여 책임을 져야 한다는 원칙을 말한다. 이 원칙은 환경정책기본법 제7조의 “자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 야기한 자는 그 오염·훼손의 방지와 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해의 구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다”는 규정에서 명시되어 있으며, 환경오염·환경훼손으로 인한 피해배상에 대한 사업자의 무과실 책임을 규정한 동법 제31조에서 구현되고 있다. 이는 대기환경보전법 제19조 및 수질환경보전법 제19조 등에서 구체화되고 있다.

공동부담의 원칙이란 국가와 국민 등이 환경의 제반 비용을 공동으로 부담하도록 하는 원칙이다. 이는 환경오염 등이 발생한 경우에 원인자책임의 원칙에 의하여 이를 해결하기 어려운 경우와 국가 등의 행정주체가 그에 대한 부담을 지기 어려운 경우 등 주로 위험영역에 있어서 적용되는 원칙이다.²⁴⁵⁾ 이러한 공동부담의 원칙에서는 비용뿐

244) 천병태·김명길, 전거서(주 127), 43면.

만이 아니라 국가와 국민의 의무가 포함된 자연환경보전에 따르는 모든 부담을 의미한다고 보아야 한다. 이러한 원칙은 환경정책기본법의 기본원칙 중 “지구의 환경상위해를 예방하기 위한 공동의 노력을 강구함으로써”에서 확인할 수 있다. 비용부담의 원칙이 구체화되어있는 예는 자연환경보전법, 습지보전법, 자연공원법, 문화재보호법에서의 협력금, 이용료 및 사용료와 관련한 조항에서 구체화되어 있다. 또한 이러한 부담은 자연환경보전법 제3조에서 자연은 모든 국민의 자산으로서 공익에 적합하게 보전되어야 함을 선언하면서 “자연환경보전에 따르는 부담은 공평하게 분담되어야 하며”라고 규정하여 공동·공평부담의 원칙을 확인하고 있다.

협력의 원칙이란 환경보전의 과제를 달성하기 위하여 국가와 국민, 사업자 등이 협동하여야 한다는 원칙이다. 환경보전은 국가의 힘만으로는 불가능하며, 국가와 국민 모두가 서로 협력하지 않으면 안 된다. 헌법 제35조 1항에서 “국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”라고 규정하고 있으며, 그에 따라 환경정책기본법 제4조 내지 제6조, 자연환경보전법 제4조, 자연공원법 제3조, 습지보전법 제3조 및 야생동·식물보호법 제4조 등에서는 국가와 지방자치단체 및 사업자 내지 국민의 책무를 규정하고 있다.²⁴⁶⁾

이들 원칙은 서로 선택적으로 보충적으로 또는 중복되게 적용될 수 있으며, 법률에 명문으로 규정됨으로써 직접 구속력을 갖기도 하고, 환경행정 및 법 정책에 있어서 행위원칙으로서 기능을 하기도 한다.²⁴⁷⁾

다음에서는 연안습지와 관련된 법들을 살펴보고자 한다. 습지보전법을 중심으로 하되 습지보전법외의 개별법들은 구체적인 기술보다는 습지보전법과 연관성이 있는 조항만을 발췌하여 습지보전법과의 비교를 통한 방법으로 기술하고자 한다.

245) 천병태·김명길, 전게서(주 127), 42면.

246) 그리고 여기에 한가지 원칙을 더 추가하자면 ‘자연환경상속의 원칙’을 들 수 있다. 자연환경상속의 원칙이란, 한번 훼손되면 복원이 불가능하거나 어려운 자연의 보전과 관련하여 현재 세대는 물론 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 하는 원칙이다. 이러한 원칙은 환경정책기본법의 기본이념에서 “...현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 함을...”라고 규정한데서 찾을 수 있다. 이러한 원칙은 자연환경보전법 제3조에서 “자연은...현재와 장래의 세대를 위하여 지속가능하게 이용되어야 한다”는 자연환경보전기본원칙에서, 국토기본법에서 “국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산이므로”라고 선언한 국토관리의 기본이념에서 찾아볼 수 있으며, 또한 야생동식·식물보호법에서 “야생동식물은 현재세대 및 미래세대의 공동자산임을 인식하고 현재 세대는 야생동·식물과 그 서식환경을 적극 보호함으로써 그 혜택이 미래세대에게 돌아갈 수 있도록 하여야 한다”라는 야생동·식물 보호 및 이용의 기본원칙에서 더욱 선명하게 구체화되어 있다.

247) 김남진, 『행정법Ⅱ』, 법문사, 2001, 594-597면.

2. 환경정책기본법

(1) 연혁

환경정책기본법은 도시화·산업화에 따라 점점 더 다양화·복잡화해 가는 환경문제에 효과적으로 대처하기 위하여, 종전의 환경보전법상의 대기·수질·소음·진동 등 이질적인 분야를 각각 개별 단행법으로 분리함과 동시에, 선언적이고 정책적인 부분을 기본법으로 입법화함으로써 1990. 8. 1. 제정되었다. 이로써 국가환경보전시책의 기본이념과 방향을 제시하고 환경관계법률 상호간의 합리적 체계를 정립하여 환경보전시책을 국가전체로서 유기적이고도 일관성 있게 추진함으로써 헌법상 국민의 환경권을 실질적으로 보장하기 위한 것이었다. 따라서 환경정책기본법의 기본적 특징은 환경보전에 대한 국가의 기본철학과 정책방향을 제시하고, 쾌적한 환경에 대한 국민의 욕구를 충족시키기 위한 환경정책의 기본방향을 입법화하였다는 점이다.²⁴⁸⁾ 또한 각 부처에 분산되어 있는 복잡한 환경관련업무를 종합·조정하여 효율성을 기할 수 있도록 했으며, 국민과 기업의 환경보전에 대한 역할을 정립했다.

그 후 환경정책기본법은 1993. 6. 11. 환경영향평가법의 제정에 따라 관련조항이 삭제되는 등 여러 차례 개정되었다. 특히 2002. 12. 30. 개정은 지속가능한 발전을 위하여 환경과 개발의 조화를 도모하고, 자원의 순환적 이용과 사전예방 중심으로 환경정책의 기초를 전환하며, 국가 및 지방자치단체 차원의 환경계획을 내실화하기 위한 것이었다. 그 주요내용으로는, 환경영향을 최소화하기 위한 사전예방, 환경과 경제의 통합적 고려의 원칙, 자원의 순환적 사용의 촉진, 국가환경종합계획의 위상 강화, 시·군·구 단위에서의 환경계획수립의 의무화, 개발계획수립·개발사업시행에서의 환경계획의 고려 및 환경친화적 계획기법의 개발·보급, 과학기술의 위해성 평가 및 환경성질환에 대한 대책 마련, 교통·에너지·농림어업 등의 부문에서 환경친화적인 노력, 사전환경성검토제도의 실효성 강화를 위한 사전환경성검토협의와 개발사업의 사전허가 금지 및 환경영향이 큰 사업에 대한 계획을 수립·시행에서의 사전환경영향평가 실시 등이 있다.

현행 환경정책기본법은 환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본이 되는 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환

248) 전병성, “우리나라 환경법의 발전과 환경정책기본법의 제정”, 『환경법연구』 제14권, 1992, 75-121면.

경을 적정하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다. 그것은 규제법이나 집행법이 아닌 정책법으로서 환경관계 개별 대책법에 대한 근본규범적 지위에 있다.²⁴⁹⁾ 이러한 환경정책기본법은 제1장 총칙, 제2장 환경보전계획수립 등,²⁵⁰⁾ 제3장 법제 및 재정상의 조치, 제4장 환경보전자문위원회, 제5장 보칙 및 부칙으로 구성되어 있다.

(2) 주요 내용

가. 기본이념

“환경보전”이라 함은 환경오염 및 환경훼손으로부터 환경을 보호하고 오염되거나 훼손된 환경을 개선함과 동시에 쾌적한 환경의 상태를 유지·조성하기 위한 행위를 말한다(제3조) 환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경간의 조화와 균형의 유지는 국민의 건강과 문화적인 생활의 향유 및 국토의 보전과 항구적인 국가발전에 필수 불가결한 요소임에 비추어 국가·지방자치단체·사업자 및 국민은 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성하도록 노력하고, 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려하여 지구의 환경상 위해를 예방하기 위한 공동의 노력을 강구함으로써 현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 함을 이 법의 기본이념으로 한다(제2조).

나. 환경보전의 책무와 자연환경의 보전

국가는 환경오염 및 환경훼손과 그 위해를 예방하고 환경을 적정하게 관리·보전하기 위하여 환경보전계획을 수립하여 이를 시행할 책무를 진다. 지방자치단체는 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 국가의 환경보전계획에 따라 당해 지방자치단체의 계획을 수립하여 이를 시행할 책무를 진다(제4조). 또한) 사업자는 그 사업활동으로부터 야기되는 환경오염 및 환경훼손에 대하여 스스로 이를 방지함에 필요한 조치를 하여야 하며, 국가 또는 지방자치단체의 환경보전시책에 참여하고 협력하여야 할 책무를 진다(제5조)

249) 이상돈·이창환, 전게서(주 179), 98면.

250) 제2장은 다시 제1절 환경기준, 제2절, 기본적 시책, 제3절 자연환경의 보전, 제4절 사전환경성 검토협의 등, 제5절 분쟁조정 및 피해구제로 구성되어 있다.

이러한 환경보전의 의무는 국가 및 지방자치단체에게만 부여되는 것이 아니라 모든 국민에게도 부과된다. 즉, 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가 및 지방자치단체의 환경보전시책에 협력하여야 하며, 일상생활에 따르는 환경오염과 환경훼손을 줄이고, 국토 및 자연환경의 보전을 위하여 노력하여야 한다(제6조)

그리고 국가와 국민은 자연환경의 보전이 인간의 생존 및 생활의 기본임에 비추어 자연의 질서와 균형이 유지·보전되도록 노력하여야 한다(제24조)

다. 환경오염 등의 사전예방

모든 국민은 일상생활에 따르는 환경오염과 환경훼손을 줄일 뿐만 아니라 국토 및 자연환경의 보전을 위하여 노력하고, 사업자로 하여금 제품의 설계단계에서부터 제품의 사용·폐기에 이르기까지 환경영향을 최소화하도록 사전예방의 노력을 기울이도록 한다. 정부는 환경과 경제를 통합적으로 고려하여 정책에 활용할 수 있는 방법을 개발하도록 하고, 자원 및 에너지의 절약과 재활용 등 자원의 순환적 사용을 촉진하도록 한다. 또한 국가와 국민은 자연환경의 보전이 인간의 생존 및 생활의 기본임에 비추어 자연의 질서와 균형이 유지·보전되도록 노력하여야 한다(제7조의 2).

라. 환경보전계획수립 등(법 제10-14조)

정부는 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 환경기준을 설정하여야 하며 환경여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 하여야 한다. 그리고 매년 주요 환경보전시책의 추진상황에 관한 보고서를 국회에 제출하도록 한다(제10조). 환경부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 국가차원의 환경보전을 위한 종합계획을 10년마다 수립하여야 한다. 개발에 따른 환경오염 또는 환경훼손을 최소화하기 위하여 개발계획을 수립하거나 개발사업을 시행함에 있어서 환경계획을 고려하도록 하고, 환경친화적 계획기법을 개발·보급하도록 하여야 한다((제12조). 그리고 지역수준에서 환경오염 및 환경훼손을 사전예방하고 개발과 보전을 조화할 수 있도록 시·도 및 시·군·구 단위에서 환경계획의 수립을 의무화한다.

마. 민간환경단체 등의 환경보전활동 촉진 및 환경보전에 관한 교육등

국가 및 지방자치단체는 민간환경단체의 자발적인 환경보전활동을 촉진하기 위하

여 정보의 제공 등 필요한 시책을 강구하여야 하며, 민간환경단체 등이 경관이나 생태적 가치 등이 우수한 지역을 매수하여 관리하는 등의 환경보전활동을 하는 경우에 필요한 행정적 지원을 할 수 있다(제16조의 2)

국가 및 지방자치단체는 환경보전에 관한 교육과 홍보 등을 통하여 국민의 환경보전에 대한 이해를 깊게 함과 아울러 국민 스스로 환경보전에 참여하고 일상생활에서 이를 실천할 수 있도록 필요한 시책을 수립·추진하여야 한다(제16조).

바. 사전환경성검토 및 환경영향평가(법 제25-28조)

환경기준의 적정성 유지 및 자연환경의 보전을 위하여 환경에 영향을 미치는 행정계획을 수립·확정하거나 개발사업의 허가 등을 하고자 할 경우에는 사전에 “사전환경성검토협약”을 하여야 하며, 협의절차가 완료되기 전에 개발사업에 대한 허가 등을 하여서는 아니 된다(제25조).

사전환경성검토제도의 실효성을 높이기 위하여 동 제도의 시행에 따른 이행의 관리·감독수단 등을 보완하고, 국가는 환경에 미치는 영향이 큰 사업에 대한 계획을 수립·시행함에 있어서 당해 사업이 환경에 미칠 영향을 미리 평가·검토하여 사업시행으로 인하여 환경에 미치는 영향을 최소화하기 위한 환경영향평가를 실시하여야 한다(제28조).

제3절 연안습지보전과 관련된 법률

1. 습지보전법

(1) 연혁

우리나라에서는 그 동안 토지확보·수자원확보·지역개발이라는 논리로 서·남해안의 많은 연안습지와 인근 해역이 간척 등으로 개발되어 왔다. 그 결과로 부족한 토지공급 및 수자원 확보 등의 순기능적 성과를 거두기도 하였으나, 그 반면에 엄청난 연안습지의 상실을 초래하고 각종 배출물질 등의 해수오염으로 인하여 연안습지의 다양한 생물상과 생태적 기능을 잃게 했다. 이러한 생태계의 황폐화를 막기 위한 노력들

이 선진국에서는 1970년대부터 이미 시작되었는데, 국제적으로는 1971년에 습지보전 협약인 람사협약이 체결되었으며, 우리나라는 1997년도에 이 협약의 회원국으로 가입하였다. 국내적으로는 1999년에 람사협약과 관련한 국제협력을 증진하기 위한 국내법인 습지보전법(1999. 2. 8. 법률 제5866호) 및 동법 시행령(1999. 8. 7, 대통령령 제16528호)이 제정되어 우리나라의 습지보전을 위한 획기적인 법적 근거가 마련되었다.

그 후 습지보전법은 2002년 12월 26일자로 일부 개정되었다. 그 이유는 제도운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이었는데, 그 개정의 주요내용은 다음과 같다. 관계행정기관의 장이 습지보호지역 등에서 습지의 보전·이용 또는 관리 등에 관한 행위를 하고자 하는 경우에 습지보전기본계획 등에 적합하게 하도록 하고, 습지개선지역에 대해서도 습지보호지역과 같이 출입제한을 할 수 있도록 하며, 불가피하게 훼손할 경우에도 일정 비율 이상의 습지를 존치하도록 하였다. 또한 습지보호지역 등의 생태계보전을 위하여 필요한 지역의 토지·건축물과 광업권·어업권 등의 권리를 가진 자가 이를 매도하고자 하는 경우에는 이를 매수할 수 있도록 하고, 습지보호지역과 습지보전시설 등의 이용자에 대하여 이용료를 징수할 수 있도록 하며, 습지의 보호활동 등을 위하여 명예습지생태안내인을 위촉할 수 있도록 하였다.

현행 습지보전법은 습지의 효율적 보전·관리에 필요한 사항을 규정하여 습지와 그 생물다양성의 보전을 도모하고, 습지에 관한 국제협약의 취지를 반영함으로써 국제협력의 증진에 이바지함을 목적으로 하며(제1조), 제1장 총칙, 제2장 습지의 보전 및 관리, 제3장 보칙, 제4장 벌칙 등 본문 27조와 부칙으로 구성되어 있다. 이하에서는 현행습지보전법의 내용을 보다 상세히 살펴보기로 한다.

(2) 주요내용

가. 보호객체 및 습지보전의 책무

(가) 보호객체로서의 습지

습지의 효율적 보전·관리를 목적으로 하는 습지보전법은 범명칭에서도 알 수 있듯이 바로 습지를 그 보호객체로 한다. 여기서 습지가 무엇을 가리키는가가 문제되는데, 습지보전법은 습지의 개념을 스스로 정의하고 있다. 즉 습지라 함은“담수·기수 또는 염수가 영구적 또는 일시적으로 그 표면을 덮고 있는 지역으로서 내륙습지 및 연안습지”라고 정의하고, 이어서 “육지 또는 섬 안에 있는 호 또는 소와 하구 등

의 지역”을 내륙습지로, 그리고 “만조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선으로부터 간조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선까지의 지역”을 연안습지로 정의하고 있어(제2조), 내륙습지는 육지나 섬 안에 있는 호·소·하구 등의 지역이라고 하여 연안과 내륙에 상관없이 모든 습지를 포괄하는 데 반하여, 연안습지는 만조수위선과 간조수위선 사이의 바다만으로 한정하고 있다.

이와 관련하여 연안의 개념을 살펴본다면, 연안관리법 제2조에서는 그 규율대상인 “연안”의 개념을 정의하고 있는데, 연안이란 “연안해역”과 “연안육역”을 말한다고 하면서, 연안해역은 바닷가(즉 만조수위선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지의 사이)와 만조수위선으로부터 영해의 외측한계까지의 바다라고 하고, 연안육역은 무인도서와 연안해역의 육지쪽 경계선으로부터 500m²⁵¹⁾ 범위 안의 육지지역(하천구역 제외)으로서 연안종합관리계획에서 정한 지역이라고 한다. 이러한 연안의 개념은 습지보전법상의 “연안”습지에서의 연안의 개념보다 훨씬 넓은을 알 수 있다. 다른 한편으로 공유수면관리법 제2조에서는 그 규율대상인 공유수면의 개념을 정의하고 있는데, 공유수면은 바다·바닷가, 그리고 하천·호소·구거 기타 공공용으로 사용되는 수면 또는 수류로서 국유인 것이라고 한다. 그리고 만조수위선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지의 사이를 “바닷가”라고 하고, 만조수위선으로부터 간조수위선까지의 사이를 “간석지”라고 정의하고 있다.

이렇게 볼 때 습지보전법에서 말하는 연안습지는 공유수면관리법상의 간석지로서 주로 갯벌만을 지칭함을 알 수 있다. 그리고 이러한 연안습지의 개념에서는 연안관리법상의 “연안육역”은 물론이고 연안관리법 및 공유수면관리법에서의 “바닷가”까지도 제외되고 있음을 알 수 있다.

(나) 습지보전의 책무

습지보전법은 “국가는 습지를 보전할 책무를 진다”고 하여 습지보전의 책무를 기본적으로 국가에게 부과하고 있다(제3조 제1항). 더욱 구체적으로는 환경부장관은 습지조사 및 습지보전기본계획의 수립에 관한 사항을 총괄하고 내륙습지에 관하여 습지보호지역등²⁵²⁾의 지정 및 보전에 관한 시책을 수립·시행하도록 하고 하며, 해양수산부장관은 연안습지에 관하여 습지보호지역등의 지정 및 보전에 관한 시책을 수

251) 항만법에 의한 지정항만, 어항법에 의한 제1종 어항 및 제3종 어항, 산업입지및개발에관한법률에 의한 산업단지의 경우에는 1000m임.

252) 이하에서는 “습지보호지역등”은 습지보호지역·습지주변관리지역·습지개선지역을 가리킨다.

립·시행하도록 하고 있다(제3조 제2·3항). 따라서 습지조사와 습지보전기본계획의 수립은 환경부장관이 총괄하고,²⁵³⁾ 습지보호지역등의 지정·보전 시책의 수립·시행은 내륙습지와 연안습지의 구분에 따라 환경부장관과 해양수산부장관이 각각 분담하여 관장함을 알 수 있다.

그리고 지방자치단체의 책무와 관련해서는 습지보전법은 특별시장·광역시장 또는 도지사는 습지보호지역등의 지정·보전에 관한 시책의 시행에 협력하여야 한다고 규정하고 있는데(제3조 제4항), 이로써 습지보전의 책무를 광역지방자치단체에 대해서만 규정하고 시·군·자치구의 기초지방자치단체에 대해서는 규정하고 있지 않음을 알 수 있다. 이것은 일반적으로 국가와 더불어 지방자치단체에게도 환경보전의 책무를 규정하고 있는 환경정책기본법(제4조)·자연환경보전법(제4조)·자연공원법(제3조) 및 야생동·식물보호법(제4조) 등의 통례에서 벗어난 것이다. 그럼에도 불구하고 습지보전법은 여러 곳에서 기초지방자치단체의 장도 포함하는 지방자치단체의 장 일반에 관하여 규율하는 규정을 두고 있다.²⁵⁴⁾

또한 사업자 내지 일반국민이 습지보전의 책무를 지는가에 관해서 습지보전법은 명시적 규정을 두고 있지 않다. 이것도 또한 환경정책기본법(제5조 및 제6조)·자연환경보전법(제4조)·자연공원법(제3조) 및 야생동·식물보호법(제4조) 등에서 사업자 내지 일반국민의 환경보전책무를 규정하고 있는 상례와는 어긋난 것이다. 물론 그러한 규정이 없다고 해서 사업자 내지 일반국민의 습지보전책무가 없다는 것은 아니다. 예컨대 습지보호지역 등에서의 각종 행위규제는 기본적으로는 사업자 내지 일반국민에게 부과되고 있기 때문이다.

나. 습지보전계획의 수립

습지보전법은 습지보전에 관하여 수립하는 계획을 세 가지로 규정하고 있다. 습지조사결과를 토대로 수립되는 습지보전기초계획, 그러한 기초계획을 토대로 수립되는 습지보전기본계획, 그리고 습지보호지역·습지주변관리지역·습지개선지역에 대한 보전

253) 그러나 습지보전법 제4조에서는 습지조사를 환경부장관과 해양수산부장관이 각각 실시하도록 규정하고 있기 때문에, 습지조사에 관한 사항을 환경부장관이 총괄한다는 습지보전법 제3조 제2항의 규정은 제4조와는 일치되지 않고 있다.

254) 예컨대 제12조(습지보전시설), 제17조(훼손된 습지의 관리), 제18조(인공습지의 조성·관리 권장), 제18조의 2(이용료), 제21조(권한의 위임 및 위탁), 제22조의 2(국고보조) 및 제22조의 3(명예습지생태안내인)의 규정을 들 수 있다.

계획이 그것이다.

우선, 습지보전법은 환경부장관과 해양수산부장관으로 하여금 각각 습지조사결과를 토대로 5년마다 습지보전기초계획을 수립하도록 하고, 이러한 기초계획을 토대로 하여 환경부장관으로 하여금 해양수산부장관과 협의하여 습지보전기본계획을 수립하도록 규정하고 있다(제5조 제1항). 물론 이 경우에 다른 법률에 의하여 수립된 습지보전에 관련된 계획을 최대한 존중해야 한다. 그리고 이러한 습지보전기본계획에 포함되어야 할 사항으로는, 습지보전에 관한 시책방향, 습지조사에 관한 사항, 습지의 분포 및 면적과 생물다양성의 현황에 관한 사항, 습지와 관련된 다른 국가기본계획과의 조정에 관한 사항, 습지보전을 위한 국제협력에 관한 사항, 기타 습지보전에 필요한 사항으로서 대통령이 정하는 사항²⁵⁵⁾을 규정하고 있다.

다음으로는, 습지 전체를 대상으로 하는 습지보전기초계획·기본계획과는 달리, 습지보호지역·습지주변관리지역·습지개선지역으로 지정된 보호습지에 대하여 수립되는 습지보호지역등에 대한 보전계획이 있는데, 습지보전법은 환경부장관과 해양수산부장관으로 하여금 이러한 습지보호지역등에 대한 보전계획을 수립·시행하도록 규정하고 있다(제11조 제1항).²⁵⁶⁾ 그리고 이러한 보전계획에 포함되어야 할 사항으로는, 습지의 보전에 관한 기본적인 사항, 습지보전시설의 설치에 관한 사항, 습지의 보전과 이용·관리에 관한 사항²⁵⁷⁾을 규정하고 있다.

이렇게 수립된 습지보전에 관한 계획들은 실제로 시행되어야 습지보전의 효과를 기대할 수 있다. 이를 위하여 습지보전법은 환경부장관·해양수산부장관이 관계중앙행정기관의 장 및 광역지방자치단체장에게 습지보전기본계획의 시행을 위하여 필요한 조치를 해 줄 것을 요청할 수 있도록 하고, 이 경우 관계중앙행정기관의 장 및 광역지방자치단체장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다고 규정하고 있다(제5조 제5항).²⁵⁸⁾ 나아가 관계행정기관의 장은 습지보호지역 등에서 습지의 보전·

255) 습지보전법시행령은 습지의 훼손원인 분석 및 훼손된 습지의 복원, 습지보전에 관한 관계중앙행정기관 및 지방자치단체의 협조사항, 습지보전을 위한 전문인력 및 전문기관의 육성, 습지보전을 위한 교육·홍보, 습지보전기본계획의 시행을 위한 소요재원 및 재원의 조달방안에 관한 사항을 규정하고 있다(제2조).

256) 습지보전법 제21조 및 동법시행령 제18조 제1항 및 제3항에 의하여 습지보호지역 등에 대한 보전계획의 수립·시행에 관한 권한은 유역환경청장·지방환경청장과 지방해양수산청장에게 위임되어 있다.

257) 습지보전법시행령은 습지의 보전과 이용·관리에 관한 사항에 포함되어야 할 사항으로서, 당해 지역주민의 삶의 질 향상을 위한 사업, 생물다양성의 유지, 습지복원사업 기타 습지보전을 위한 사업에 관한 사항이 포함되어야 한다고 규정하고 있다(제8조).

이용·관리 등에 관한 행위를 하고자 하는 경우에 습지보전기본계획 및 습지보호지역 등에 대한 보전계획에 적합하게 하여야 한다(제11조의 2).

다. 습지보호지역등의 지정과 해제

(가) 보호습지의 종류 및 지정·관리주체

습지보전법은 모든 습지가 아니라 그 가운데에서 일정한 기준과 절차에 따라 지정된 특정의 습지지역에 대해서만 습지보전법상의 특별한 보전·관리조치를 행하도록 하고 있는데, 그러한 지정보호습지에는 세 가지 종류가 있다. 첫째는 습지보호지역인데, 이것은 소정의 법적 기준을 갖춘 것으로서 특별한 보전가치가 있는 습지지역이라고 인정되어 소정의 절차에 따라 지정된 지역이며, 습지보전법의 주된 보호대상이 되는 보호습지이다. 둘째는 습지주변관리지역인데, 이것은 습지보호지역의 보호를 위하여 그 주변지역에 대하여 소정의 절차에 따라 지정된 일종의 완충지역이며, 이러한 습지주변관리지역에 대해서도 습지보전법은 일정한 보호를 하고 있다. 셋째는 습지개선지역인데, 이것은 훼손되거나 불량한 습지를 개선하기 위하여 소정의 기준과 절차에 따라 지정된 습지지역이며, 이러한 습지개선지역도 습지보전법의 일정한 보호를 받고 있다. 그 밖에도 협약등록습지가 있는데, 이것은 습지보호지역 또는 이에 상당하는 가치가 있는 습지지역 중에서 정부가 람사협약사무국에 통보하여 등록된 습지지역이며, 이러한 협약등록습지에 대해서는 국가가 람사협약에 따른 보전·관리의무를 지게 된다. 이에 따라 습지보전법은 협약등록습지에 대한 보전·관리와 다른 가입국과의 공동연구 및 자료교환 등 협약에 규정된 사항을 정부가 성실히 이행하도록 규정하고 있다(제9조).

이와 같이 습지보호지역·습지주변관리지역·습지개선지역의 지정·보전에 관한 시책의 수립·시행은 내륙습지의 경우에는 환경부장관이, 연안습지의 경우에는 해양수산부장관이 담당한다(제3조 제3항). 그에 따라 내륙습지에 관한 습지보호지역 등의 지정과 그 해제·변경은 환경부장관이, 연안습지에 관한 습지보호지역 등의 지정과 그 해제·변경은 해양수산부장관이 한다(제8조 및 제10조). 그리고 람사협약사무국에 협약등록습지로서 등록할 통보대상습지도 내륙습지의 경우 환경부장관이, 연안습지의 경우 해양수산부장관이 정한다. 또한 습지보호지역 등의 보전·관리도 내륙습

258) 습지보전법시행령은 그러한 요청을 받은 날부터 6월 이내에 조치결과를 제출하도록 규정하고 있다(제3조).

지·연안습지의 구분에 따라 환경부장관 또는 해양수산부장관이 담당한다. 그러나 습지보전법은 환경부장관·해양수산부장관의 권한의 일부를 대통령령이 정하는 바에 따라 환경부·해양수산부의 소속기관의 장이나 지방자치단체장에게 위임하거나 관계 중앙행정기관의 장 또는 관계전문기관에 위탁할 수 있도록 허용하고 있다(제21조). 이에 따라 습지보전법시행령은 습지보호지역 등의 보전·관리에 관한 대부분의 권한을 환경부장관의 권한의 경우 지방환경관서의 장(유역환경청장 또는 지방환경청장)과 기초지방자치단체장에게, 해양수산부장관의 권한의 경우 지방해양수산청장과 기초지방자치단체장에게 위임하고 있다(제18조).

(나) 보호습지의 지정기준과 지정·해제절차

습지보전법상 보호습지로서 보전·관리되기 위해서는 습지보호지역 등의 보호습지로 지정되어야 한다. 그러한 보호습지의 지정기준은 보호습지의 종류에 따라 다르다. 우선 습지보호지역의 경우를 보면 다음에 해당하는 습지로서 특별히 보전할 가치가 있는 지역을 습지보호지역으로 지정하도록 하고 있다(제8조 제1항).

- 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부한 지역
- 희귀하거나 멸종위기에 처한 야생동·식물이 서식·도래하는 지역
- 특이한 경관적·지형적 또는 지질학적 가치를 지닌 지역

이러한 지정기준에 따라 지정된 습지보호지역은 2004년 8월 현재 환경부장관이 지정한 내륙습지의 경우는 10개소(45.861km²)이고, 해양수산부가 지정한 연안습지의 경우는 5개소(140.728km²)이다.²⁵⁹⁾ 다음으로 습지주변관리지역의 경우를 보면, 습지보전법은 습지보호지역의 주변지역을 습지주변관리지역으로 지정할 수 있다고 할 뿐이고(제8조 제1항), 그 밖에는 특별한 규정이 없다. 그러나 습지보전법시행령은 습지주변관리지역의 면적을 당해습지보호지역 면적의 2분의 1 이내로 제한하고 있다.(시행령 제4조). 마지막으로 습지개선지역의 경우를 보면, ① 습지보호지역 중 습지의 훼손이 심화되

259) 습지보호지역으로 지정된 내륙습지로는, 낙동강하구(철새도래지), 대암산(우리나라 유일의 고층습원), 우포늪(우리나라 최고의 원시자연늪), 무제치늪(희귀야생동식물이 서식하는 산지습지), 물영아리오름(기생화산구), 화엄늪(산지습지), 두웅습지(신두리사구의 배후습지, 희귀야생동식물 서식), 신불산 고산습지(희귀야생동식물이 서식하는 산지습지), 담양 하천습지(멸종위기 및 보호야생동식물이 서식하는 우리나라 최초의 하천습지), 신안 장도 산지습지(도시지역 최초의 산지습지)가 있다. 그리고 습지보호지역으로 지정된 연안습지로는, 무안 갯벌(생물다양성 풍부, 지질학적 보전가치 있음), 진도 갯벌(수려한 경관 및 생물다양성 풍부, 철새도래지), 순천만 갯벌(흑두루미 서식 도래 및 수려한 자연경관), 보성 벌교 갯벌(자연성 우수 및 다양한 수산자원), 용진 장봉도 갯벌(희귀 철새 도래 서식 및 생물다양성 우수)이 있다.

있거나 심화될 우려가 있는 지역, ② 습지생태계의 보전상태가 불량한 지역 중 인위적인 관리 등을 통하여 개선할 가치가 있는 지역 중 어느 하나에 해당하는 습지지역을 습지개선지역으로 지정할 수 있도록 하고 있다(제8조 제2항). 물론 협약등록습지의 통보대상습지의 선정은 람사협약의 기준에 따라야 할 것이다. 그러나 습지보전법 시행 당시(1999. 8. 9.) 공유수면매립법·골재채취법에 의하여 매립면허·골재채취허가를 받았거나 다른 법률에 의하여 매립면허·골재채취허가를 받은 것으로 간주되는 지역에 대해서는 습지보전법 제8조의 규정의 적용을 배제하고 있기 때문에(부칙 제3조), 이미 매립면허·골재채취허가를 받은 그러한 습지지역에 대해서는 습지보전법상의 습지보호지역 등으로 지정할 수 없도록 하고 있고, 따라서 법적 보호대상에서 배제하고 있다. 그 반면에 습지보전법은 그 시행 당시에 자연환경보전법에 따라 지정된 생태계보전지역 중에서 낙동강하구·대암산·우포늪·무제치늪의 생태계보전지역에 대해서는 습지보호지역으로 지정·고시한 것으로 간주한다(부칙 제2조).

그런데, 보호습지 등으로 일단 지정되었다고 하더라도 일정한 사유가 있을 때에는 습지보호지역 등의 지정을 해제하거나 그 지역을 축소 변경할 수 있도록 허용하고 있다. 습지보전법은 그러한 지정해제·변경의 사유로서, ① 대통령령이 정하는 공익상 또는 군사상 불가피한 경우²⁶⁰⁾와 ② 천재·지변 기타의 사유로 인하여 습지보호지역 등으로서의 가치를 상실하거나 보전할 필요가 없게 된 경우를 들고 있다(제10조).

이상의 기준에 따라 습지보호지역 등으로 지정하거나 그 지정을 해제·변경할 수 있는 것은 환경부장관과 해양수산부장관이다. 그리고 환경부장관과 해양수산부장관이 습지보호지역 등을 지정하거나 지정해제·변경할 때에는 광역지방자치단체장 및 지역주민의 의견을 들은 후 관계중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다(제8조 제3항 및 제10조 제2항).²⁶¹⁾ 그리고 환경부장관과 해양수산부장관이 지역주민의 의견을 듣기 위하여 필요한 경우에는 광역지방자치단체장에게 공청회를 개최하여 줄 것을 요청할 수 있다(시행령 제5조). 그리고 습지보전법은 습지보호지역 등으로 지정하거나 그 지정을 해제·변경한 때에는 해당지역의 명칭·위치 및 면적 등을 고시하도록 규정하고 있다(제8조 제4항 및 제10조 제2항). 연안습지는 특이한 자연환경의 하나이

260) 이에 해당하는 경우를 습지보전법시행령은 다음 세 가지로 규정하고 있다(제6조). 즉 국가경제에 중대한 영향을 미치는 사업의 시행 또는 자원개발을 위하여 불가피한 경우, 홍수예방 등 인명·재산의 피해방지를 위하여 불가피한 경우, 국방부장관이 군작전이나 군사시설의 설치·보호 또는 군사기밀의 보호를 위하여 불가피하다고 인정하는 경우가 그것이다.

261) 협약등록습지로 통보할 대상습지의 선정절차는 관계중앙행정기관의 장과의 협의만을 규정하고 있다(제9조).

며, 특히 우리나라 서해안의 연안습지는 세계가 주목하고 있는 습지이다. 물론 지역 주민은 습지의 혜택을 직접적으로 누리고 있는 자들인 동시에 보전의 의무도 지역주민의 자들보다 더욱 더 직접적으로 진다고 보지만, 이러한 연안습지는 공물로서 모든 국민이 주인이다. 따라서 지역주민뿐만이 아니라 지역주민 이외의 일반국민들의 의견수렴도 필요하다.

라. 습지보호지역 등의 보전·관리

(가) 보전계획의 수립·시행과 습지보전시설의 설치

습지의 보전은 습지보호지역 등의 지정만으로 기대될 수 없다. 습지보전법은 습지보호지역 등에 대해서는 그 보전계획을 수립·시행하도록 하고 있다(제11조). 이러한 습지보호지역 등에 대한 보전계획에 관해서는 이미 앞에서 언급한 바 있다. 그리고 관계행정기관이 습지보호지역 등에서의 습지의 보전·이용·관리 등에 관한 행위를 하는 경우에는 그러한 보전계획을 준수하도록 규정하고 있다(제11조의2).

따라서 습지보전을 위한 각종의 조치는 습지보호지역 등에 대한 보전계획에 따라 행해질 것이지만, 그 가운데에는 습지보전시설의 설치나 각종의 습지보전사업의 시행 등이 포함될 것이다. 그 중에서 습지보전법은 특히 습지보전시설에 관하여 규정하고 있는데(제12조), 환경부장관·해양수산부장관과 관계중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체장²⁶²⁾은 습지보전시설을 설치할 수 있도록 허용하고 있다. 습지보전시설로서 허용되는 시설로는, ① 습지를 보호하기 위한 보호시설, ② 습지를 연구하기 위한 연구시설, ③ 나무로 만든 다리, 교육·홍보시설 및 안내시설 등으로서 습지보전에 지장을 초래하지 아니하는 시설, ④ 기타 대통령령으로 정하는 습지보전시설²⁶³⁾이 있다. 이러한 습지보전시설은 습지보호지역에도 설치할 수 있다. 습지보전법은 이러한 습지보전시설의 설치 등 습지보전사업을 행하는 지방자치단체 기타 단체에 대해서는 국가가 그 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있도록 규정하고 있다(제22조의 2).

(나) 습지보호지역에서의 행위규제 및 그에 대한 제재

습지보전법은 습지보호지역 등에서의 습지보전을 위하여 각종의 습지훼손행위를

262) 다만 지방자치단체장은 다른 법령에 의한 사업계획에 따라 설치하는 습지보전시설의 경우를 제외하고는 환경부장관·해양수산부장관의 사전승인을 받아야 한다(제12조 제2항).

263) 습지보전법시행령은 습지오염을 방지하기 위한 시설과 습지생태를 관찰하기 위한 시설을 규정하고 있다(제9조).

금지하고, 나아가 그 지역의 출입을 금지·제한할 수 있도록 하고 있다. 이러한 규제는 습지보호지역 등의 지정·고시의 법적 효과로서 나타나게 된다. 이러한 각종의 규제는 보호습지의 종류에 따라 다르다. 여기서는 먼저 습지보호지역에서의 각종 규제를 살펴보기로 한다.

첫째, 습지보전법은 습지보호지역으로 지정된 습지에 대해서는 일정한 예외적인 경우를 제외하고는 공유수면매립법에 의한 매립기본계획의 수립·변경 및 공유수면매립면허와 골재채취법에 의한 골재채취허가를 금지하고 있다(제16조 제1항). 아울러 관계 행정기관의 장이 습지의 보전·이용과 관련된 지역·지구 등을 지정하는 경우에는 다른 법률에 의한 협의절차가 있는 경우를 제외하고는 환경부장관·해양수산부장관과 협의하도록 규정하고 있다(제16조 제2항). 어쨌든 습지보전법은 심각한 습지훼손을 초래하는 습지매립과 골재채취를 강력히 규제하기 위해서 습지보호지역에 대해서는 원칙적으로 매립면허와 골재채취허가는 물론 매립기본계획의 수립·변경을 금지하고 있다. 그러나 중대한 공익상·군사상 필요가 있는 경우로서 대통령령이 정하는 경우²⁶⁴⁾에는 예외가 인정되고 있다. 습지보전법이 규정한 이러한 예외사유는 매우 포괄적이다. 더구나 습지보전법 시행 당시(1999. 8. 9.) 매립면허·골재채취허가를 이미 받았거나 받은 것으로 간주되는 습지지역에 대해서는 습지보호지역등의 지정에 관한 조항의 적용이 배제되고 있어서(부칙 제3조), 습지보호지역 등의 지정 자체가 허용되지 않는다는 점을 고려한다면, 습지보전법상의 그러한 예외사유는 습지보전에 대해서는 위협적이라고밖에 할 수 없다. 그나마 다행인 것은 습지보호지역을 훼손하는 사업규모가 어느 정도 제한되고 있다는 점이다. 즉 습지보호지역 면적의 4분의 1 이상을 훼손하게 되는 경우에는 해당습지보호지역 면적의 2분의 1 이상을 존치해야 하고, 이렇게 존치된 습지에 대해서는 그 생태변화상황을 5년 동안 관찰한 후 그 결과를 훼손지역 주변의 생태계보전에 활용할 수 있도록 하고 있다(제17조, 시행령 제14조, 시행규칙 제10조).

둘째, 습지보호지역에서 제한하는 행위는 다음과 같다(제13조 제1항).

- 건축물 기타 공작물의 신축 또는 증축 및 토지의 형질변경
- 습지의 수위 또는 수량에 증감을 가져오는 행위

264) 그러한 경우로서 습지보전법시행령은, ① 국가경제에 중대한 영향을 미치는 사업의 시행 또는 자원개발을 위하여 불가피한 경우, ② 홍수예방 등 인명·재산의 피해방지를 위하여 불가피한 경우, ③ 국방부장관이 군작전이나 군사시설의 설치·보호 또는 군사기밀의 보호를 위하여 불가피하다고 인정하는 경우의 어느 하나에 해당하는 경우로서 공유수면매립계획을 수립하는 자, 공유수면매립면허와 골재채취허가를 하고자 하는 자가 환경부장관·해양수산부장관과 협의한 경우를 규정하고 있다(제13조).

- 흙·모래·자갈 또는 돌등의 채취
- 광물의 채굴
- 동·식물의 인위적 도입, 경작, 포획 또는 채취,

이러한 금지를 위반한 자에 대해서는 그 위반행위의 중지를 명하거나 상당한 기간을 정하여 원상회복을 명할 수 있으며, 원상회복이 곤란한 경우에는 이에 상응한 조치를 할 것을 명할 수 있다(제14조). 또한 그러한 금지에 위반한 자와 중지명령·원상회복명령·조치명령에 위반한 자는 2년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금에 처한다(제24조). 그리고 습지보호지역으로 지정·고시된 지역을 공유수면매립법에 의한 면허 없이 매립한 자는 3년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금에 처한다(제23조). 그러나 이러한 행위 규제에는 중대한 예외가 인정되고 있다. 즉 그러한 행위금지 ① 자연재해대책법에 의한 재해의 예방 및 복구를 위한 활동 및 구호 등에 필요한 경우, ② 습지보호지역의 보전을 위하여 필요하거나 습지보호지역에서 농림수산업을 영위하기 위하여 필요한 경우, ③ 기타 공익상·군사상 부득이한 경우에는 환경부장관·해양수산부장관의 승인(관계중앙행정기관의 장의 경우에는 협의)이 있으면 그 적용이 배제되고 있는 것이다(제13조 제5항). 이러한 승인(협의)와 관련하여 습지보전법시행령은 습지의 기능을 크게 저해할 우려가 없는 경우에 승인(또는 협의)하도록 규정하고 있는데(제11조의 2), 습지훼손금지규정의 적용배제사유로서 습지보전법에 규정된 “공익상·군사상 부득이한 경우”란 지나치게 불확정적이고 포괄적이라고 아니할 수 없다. 나아가 수산업법에 의한 면허어업·허가어업과 시험·교습어업 및 신고어업, 내수면어업개발촉진법에 의한 면허·허가·신고어업, 그리고 염관리법에 의한 염제조업에 관하여 습지보전법 시행 당시(1999. 8. 9.) 이미 면허·허가 등을 받거나 신고를 한 경우에도 습지훼손행위금지조항의 적용이 배제되고 있다(부칙 제4조).

셋째, 습지보전법은 습지보호지역의 보호·관리를 위하여 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 해당지역의 전부 또는 일부에 대하여 일정한 기간을 정하여 출입을 제한·금지할 수 있도록 하고 있는데, 이 경우에 출입이 제한·금지되는 지역의 위치·면적, 제한·금지기간, 제한·금지사유, 위반시의 과태료 등을 고시하여야 하며, 출입을 금지·제한하는 안내판을 설치해야 한다(제15조 및 시행규칙 제9조). 물론 출입제한·금지의 사유가 소멸한 경우에는 지체없이 출입제한·금지를 해제하고 그 사실을 고시해야 한다. 이와 같이 출입이 제한·금지된 지역을 출입한 자는 200만원 이하의 과태료에 처한다. 그런데 출입의 제한·금지가 허용되지 않는 중대한 예외가

인정되고 있다. 해당지역주민이 일상적 농림수산업의 영위 등 생활영위를 위하여 출입하는 경우, 습지보전을 위한 사업을 위하여 출입하는 경우, 군사상 목적을 위하여 출입하는 경우, 자연재해대책법에 의한 재해의 예방·응급대책·복구 등을 위한 활동 및 구호 등에 필요한 조치를 위하여 출입하는 경우, 기타 습지보호지역의 보전·관리에 지장이 없는 행위로서 대통령령이 정하는 행위²⁶⁵⁾를 하기 위하여 출입하는 경우가 그것이다(제15조). 또한 출입제한·금지의 경우에도 앞에서 이미 언급한 습지 훼손행위금지의 경우와 마찬가지로, 수산업법에 의한 면허어업·허가어업과 시험·교습어업 및 신고어업, 내수면어업개발촉진법에 의한 면허·허가·신고어업, 그리고 염관리법에 의한 염제조업에 관하여 습지보전법 시행 당시(1999. 8. 9.) 이미 면허·허가 등을 받거나 신고를 한 경우에도 출입제한·금지조항의 적용이 배제되고 있다(부칙 제4조). 독일의 경우에는 갯벌 전체를 국립공원으로 지정하였으며, 각 주의 국립공원 운영방식에는 조금씩 차이가 있으나 전반적으로 세 개의 구역으로 나누어 관리하고 있는데, 제1구역인 보호구역은 전체 면적의 54%로서, 일정한 기간을 정하여 출입을 제한·금지할 수 있는 우리나라와는 달리, 여기에는 항상 일반대중의 출입이 금지되고 있으며 수산물의 채취도 시기적으로 제한을 받는다.

(다) 습지개선지역·습지주변관리지역에서의 행위규제와 그 제재

앞에서 언급한 습지보호지역에 비해서 습지주변관리지역과 습지개선지역의 경우에는 습지보전을 위한 행위규제가 상당히 완화되어 있다.

먼저, 습지개선지역의 경우를 보면, 습지보호지역에서 인정되는 바 공유수면매립기본계획의 수립·변경의 금지, 공유수면매립면허·골재채취허가의 금지와 같은 규제와 그 예외사유 등이 습지개선지역에도 그대로 인정되며(제16조, 제17조), 그리고 습지보호지역에서 인정되는 바 출입제한·금지와 위반시의 제재 및 그 예외에 관한 내용도 역시 습지개선지역에도 그대로 적용된다(제15조 및 제27조).²⁶⁶⁾ 그러나 습지보호지역에서 인정되는 각종의 행위금지는 습지개선지역에서는 인정되지 않고, 단지 습지주변관리지역의 경우와 마찬가지로 습지개선지역 안에서 야생동·식물보호법에 의한 생태

265) 습지보전법시행령은 환경부장관·해양수산부장관이 인정하는 학술조사·연구, 환경부장관·해양수산부장관이 인정하는 생태계의 보전·복원을 위한 행위, 문화재보호법에 의한 문화재의 조사와 보호조치를 위한 행위, 산림법에 의한 산림자원의 조사, 기타 환경부장관·해양수산부장관이 습지보전을 위하여 공익상 필요하다고 인정하여 고시하는 행위를 들고 있다(제12조).

266) 이에 관해서는 습지보호지역에서의 행위규제에 관한 설명 중 첫째 부분과 셋째 부분을 참조.

계교란야생동·식물을 방사·식재하는 행위가 금지될 뿐이다(제13조 제2항). 이러한 금지에 위반한 자는 2년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금에 처한다.

다음으로, 습지주변관리지역의 경우에는 습지보호지역과 습지개선지역에서 인정되는 공유수면매립기본계획의 수립·변경의 금지, 공유수면매립면허·골재채취허가의 금지와 같은 규제가 인정되지 않는다. 또한 습지보호지역에서 인정되는 다양한 행위금지 및 습지보호지역·습지개선지역에서 인정되는 출입제한·금지도 인정되고 있지 않다. 습지보전법은 단지 일정규모 이상의 간척사업·공유수면매립사업 기타 습지보호에 위해를 줄 수 있는 행위를 하고자 하는 자는 환경부장관·해양수산부장관의 승인(관계중앙행정기관의 경우 협의)을 얻어야 한다고 규정하면서, 승인·협의대상행위 및 사업의 규모 등에 관해서는 대통령령에 위임하고 있을 뿐이다(제13조 제3항 및 제4항).²⁶⁷⁾ 또한 습지개선지역의 경우와 마찬가지로 습지주변관리지역 안에는 야생동·식물보호법상의 생태계교란야생동·식물을 방사·식재하는 행위를 해서는 안 된다(제13조 제2항). 그리고 습지주변관리지역에서 환경부장관·해양수산부장관의 승인²⁶⁸⁾ 없이 간척사업·공유수면매립사업 기타 위해행위를 한 자, 그리고 생태계교란야생동·식물을 방사·식재한 자는 2년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금에 처한다.

2. 자연환경보전법

(1) 연혁

1980년대 중반까지 정부차원의 자연보호운동은 내무부 산하의 자연보호중앙협의회와 자연보존협회가 추진했으며, 산림행정과 조수보호는 산림청이, 국립공원관리는 내무부 산하의 국립공원관리공단이, 그리고 천연기념물 보호는 문화재관리국이 추진해 왔다. 이러한 실정이었기 때문에 자연환경정책을 종합적으로 수립하고 조정 통제하

267) 습지보전법시행령에서는 사업규모는 따로 정하지 않은 채 승인·협의의 대상행위만을 규정하고 있다. 승인·협의 대상행위로, 공유수면매립법 제2조 제3호에 의한 매립, 공유수면관리법 제5조 제1항에 의한 점유·사용허가 대상행위, 농지법 제36조에 의한 농지의 전용허가 및 협의 대상행위, 하천법 제33조 제1항에 의한 허가대상 점유, 골재채취법 제22조 제1항에 의한 골재채취허가 대상행위, 초지법 제23조에 의한 초지의 전용허가·신고·협의 대상행위, 산림법 제10조의 4에 의한 임도의 설치와 제90조에 의한 입목벌채 등의 허가·신고 대상행위가 규정되어 있다(제11조).

268) 환경부장관·해양수산부장관과의 협의를 거치지 않은 경우에 대해서는 특별한 제재가 없다.

는 기능은 정부 내에 존재하지 않았다.

1978년에 발효한 환경보전법에 환경청장이 자연환경보전을 위해 특별히 보전하여야 할 필요가 있다고 인정되는 지역을 자연환경보전지구로 지정할 것을 건설부장관에게 요청할 수 있다는 1개의 조항(제9조)을 두었다. 그 후 환경보전법은 1990년 환경정책기본법의 제정으로 폐지되었는데, 환경정책기본법 제3절에 자연환경보전을 별도로 규정하였다. 환경정책기본법의 이러한 조항은 곧 자연환경보전법 제정을 예고한 것이었다.²⁶⁹⁾

정부는 생물다양성협약 체결에 대비해서 자연환경총괄기능을 보장하는 새로운 법률의 필요에 따라 1991. 12. 31. 법률 제4492호로 자연환경보전법을 제정하였다.²⁷⁰⁾ 이때의 자연환경보전법은 본문 제37조와 부칙으로 구성되어 있었다.

그 후 자연환경보전법은 1997년 8월에 전면 개정되어 1998년 1월 1일부터 시행되었다. 새 법은 본문 61개조와 부칙으로 구성되어 사실상 새로운 법률과 같은 면모를 갖게 되었다. 그 주요 개정내용으로는, 첫째, 멸종위기야생동·식물과 보호야생동·식물을 지정·보전하도록 하고 그 서식지·도래지로서 중요하거나 생물다양성이 풍부한 지역을 생태계보전지역으로 지정·보전하도록 하였고, 둘째, 비무장지대를 자연유보지역으로 지정·관리할 수 있도록 하였으며, 그 밖에도 해양자연환경보전업무의 해양수산부 이관, 생태계보전협력금의 징수 등을 규정하였다. 그 이후에도 다른 법률의 개정예 따라 여러 차례 부분개정되기도 하였는데, 특히 2004년 2월 9일 야생동·식물보호법의 제정에 따라 야생동·식물의 보호에 관한 조항이 자연환경보전법에서는 대부분 삭제되었다.

현행 자연환경보전법은 자연환경을 인위적 훼손으로부터 보호하고, 다양한 생태계를 보전하며, 야생동·식물의 멸종을 방지하는 등 자연환경을 체계적으로 보전·관리함으로써 국민이 쾌적한 자연환경에서 여유 있고 건강한 생활을 할 수 있도록 함을 목적으로 하며, 제1장 총칙, 제2장 멸종위기야생동·식물 등의 보전, 제3장 생태계보전지역의 관리, 제4장 생물다양성의 보전, 제5장 자연자산의 관리, 제6장 보칙, 제7장 벌칙 등 본문 68조와 부칙으로 구성되어 있다. 아래에서는 습지, 특히 연안습지보전의 규율과 관계가 깊은 내용을 중심으로 자연환경보전법의 주요내용을 살펴보기로 한다.

269) 이상돈·이창환, 전게서(주 179), 132면.

270) 이 법 제정당시 1991년 환경청은 자연환경보전법(안)을 입법예고하고 의견수렴에 들어갔다. 이에 대해 산림청은 이미 자연환경보전에 대한 법률이 여러 개가 있기 때문에 더 이상 새로운 법률이 필요 없다는 이유로 반대했으며, 육림가들은 자연환경보전법으로 인해 그들의 사유림이 새로운 보전지구로 묶일 것을 우려해서 반대했다. 이상돈·이창환, 전게서(주 179), 132면.

(2) 주요내용

가. 자연환경보전의 기본원칙과 자연환경보전의 책무

(가) 자연환경보전의 기본원칙

자연환경보전법은 자연환경보전²⁷¹⁾을 목적으로 하므로 자연환경이 이 법의 보호객체이다. 자연환경에는 연안습지를 비롯한 습지가 포함됨은 물론이다. 자연환경보전법은 자연환경보전시 따라야 할 기본원칙을 다음과 같이 규정하고 있다(제3조). ① 자연은 모든 국민의 자산으로서 공익에 적합하게 보전되고 현재와 장래의 세대를 위하여 지속가능하게 이용되어야 한다. ② 자연환경보전은 국토의 이용과 조화·균형을 이루어야 한다. ③ 멸종위기에 처한 야생동·식물은 보호되고, 생물다양성·생태계²⁷²⁾ 및 수려한 자연경관 등은 보전되어야 한다. ④ 모든 국민이 자연환경보전에 참여하고 자연을 건전하게 이용할 수 있는 기회가 증진되어야 한다. ⑤ 자연환경보전에 따르는 부담은 공평하게 분담되어야 하며, 자연으로부터 얻어지는 혜택은 지역주민과 이해관계자가 우선하여 누릴 수 있도록 하여야 한다. ⑥ 자연환경보전과 자연의 지속가능한 이용²⁷³⁾을 위한 국제협력은 증진되어야 한다.

(나) 자연환경보전의 책무

자연환경보전법은 자연환경보전에 관하여 국가·지방자치단체 및 사업자의 책무를 규정하고 있다. 우선, 국가·지방자치단체는 자연환경보전법의 목적과 자연환경보전기본원칙에 따라 자연환경보전을 위하여 다음과 같은 조치를 강구하여야 한다(제4조). 즉 국가·지방자치단체는 ① 국토의 개발 및 이용·관리 등 개발사업으로 인한 과도한 자연환경의 훼손 방지 및 자연의 지속가능한 이용을 위한 자연환경보전대책의 수립·시행, ② 민간단체·사업자·국민 등이 자연환경보전에 적극 참여하도록 하는 시

271) 여기서 “자연환경보전”이라 함은 자연환경을 체계적으로 보존·보호 또는 복원하고 생물다양성을 높이기 위하여 자연을 조성하고 관리하는 것을 말한다.

272) 여기서 “생물다양성”이라 함은 육상생태계, 해양과 기타 수생생태계와 이들의 복합생태계를 포함하는 모든 원천에서 발생한 생물체의 다양성을 말하고, 종내·종간 및 생태계의 다양성을 포함하며, “생태계”라 함은 일정한 지역의 생물공동체와 이를 유지하고 있는 무기적 환경이 결합된 물질계 또는 기능계를 말한다.

273) 여기서 “자연의 지속가능한 이용”이라 함은 현재와 장래의 세대가 동등한 기회를 가지고 자연을 이용하거나 혜택을 누릴 수 있도록 하는 것을 말한다.

책의 추진 및 여건의 조성, ③ 자연환경보전을 위한 조사·연구·기술개발 및 전문인력양성 등 과학기술의 진흥, ④ 자연환경보전에 관한 교육 및 홍보를 통한 자연환경보전의 중요성에 대한 국민인식의 증진과 같은 조치를 강구하여야 한다. 그리고 사업자는 사업활동을 함에 있어서 자연환경의 훼손이 최소화되도록 필요한 조치를 할 책임을 지며 국가 및 지방자치단체가 시행하는 자연환경보전시책에 협조하여야 한다.

나. 생태계보전지역 관리기본계획수립

자연환경보전법은 환경부장관·해양수산부장관으로 하여금 생태계보전지역에 대하여 관계중앙행정기관의 장 및 광역지방자치단체장과 협의하여 생태계보전지역관리기본계획을 수립·시행하도록 규정하고 있다(제19조). 이러한 생태계보전지역관리기본계획에 포함되어야 할 사항으로는, ① 생태계와 생물다양성의 보전·관리, ② 생태계특별보호구역의 특별관리, ③ 생태계보전지역 및 그 완충지역 주민의 삶의 질 향상과 이해관계자의 이익보호, ④ 자연자산의 관리와 생태계의 보전을 통하여 지역사회 발전에 기여하도록 하는 사항, ⑤ 기타 대통령령이 정하는 사항²⁷⁴⁾이 있다.

다. 생태계보전지역등의 지정과 해제

(가) 자연환경보전지역의 지정·관리주체

자연환경보전법은 자연환경 가운데에서 일정한 기준과 절차에 따라 지정된 특정한 자연환경보전지역에 대해서 자연환경보전법상의 특별한 보전·관리조치를 하도록 하고 있는데, 이러한 자연환경보전지역에는 생태계보전지역·생태계특별보호구역·임시생태계보호지역²⁷⁵⁾·완충지역²⁷⁶⁾·자연유보지역²⁷⁷⁾ 등이 있다.

274) 자연환경보전법시행령은 생태계보전지역안의 생태계변화관찰, 법 제20조 제1항 제1호의 규정에 의한 야생동·식물의 보전에 관한 사항, 법 제26조제2항의 규정에 의한 오수 및 폐수의 처리를 위한 지원방안을 규정하고 있다(제21조).

275) 임시생태계보전지역은 생태·자연도에 의하여 1등급 권역으로 분류된 지역 또는 생태계보전지역의 지정기준에 해당하는 지역으로서 생태계의 심각한 훼손이 우려되어 긴급한 보호가 필요하다고 인정되는 지역에 대하여 환경부장관·해양수산부장관이 지정하는 지역이다.

276) 완충지역은 생태계보전지역에 인접한 지역으로서 자연적 또는 인위적 훼손이 생태계보전지역에 미치는 환경상의 영향을 완화시키거나 생태적으로 건전한 관광 등의 이용에 제공하기 위하여 환경부장관·해양수산부장관이 지정하는 지역이다.

277) 자연유보지역은 사람의 접근이 사실상 불가능하여 생태계의 훼손이 방지되고 있는 지역 중 군사상의 목적으로 이용되는 외에는 특별한 용도로 사용되지 아니하는 무인도로서 대통령령이 정하는 지역과 관할권이 대한민국에 속하는 날부터 2년간의 비무장지대이다.

생태계보전지역은 생물다양성이 풍부하여 특별히 보전할 가치가 큰 지역 등에 대하여 환경부장관·해양수산부장관이 지정·고시하는 지역을 말한다. 다음으로, 생태계특별보호구역은 생태계보전지역안에서 특별히 멸종위기야생동·식물 등을 보호하거나 생태계의 훼손을 방지할 필요가 있는 구역에 대하여 대통령령으로 정하는 지역이다.

일반적으로 환경정책의 수립·시행은 환경부장관이 하듯이, 자연환경의 보전·관리도 원칙적으로 환경부장관의 관할에 속한다. 그래서 자연환경보전기본방침 및 전국자연환경보전계획의 수립은 환경부장관이 하도록 되어 있다. 그리고 각종의 자연환경보전지역²⁷⁸⁾의 지정과 그 관리도 원칙적으로 환경부장관이 한다. 그러나 생태계보전지역의 지정·관리, 생태계특별보호구역 중 해양생태계특별보호구역의 관리, 임시생태계보전지역의 지정·관리, 완충지역의 지정·관리 등이 해양자연환경에 관하여 행해지는 경우에는, 그것은 해양수산부장관의 관할에 속한다(제60조). 따라서 해양자연환경을 제외한 그 밖의 자연환경에 대한 생태계보전지역 등 각종의 자연환경보전지역의 지정·관리만이 환경부장관이 하게 된다. 물론 시·도생태계보전지역과 그 완충지역의 지정·관리는 광역지방자치단체장이 한다. 그리고 자연환경보전법은 대통령령이 정하는 바에 의하여 환경부장관·해양수산부장관의 권한의 일부를 광역지방자치단체장, 지방환경관서의 장 또는 지방해양수산관서의 장에게 위임할 수 있도록 하고,²⁷⁹⁾ 환경부장관의 업무의 일부를 관계 전문기관에 위탁할 수 있도록 하고 있다(제61조).

(나) 생태계보전지역의 지정기준과 해제의 절차

자연환경보전지역으로서 관리되기 위해서는 생태계보전지역 등 자연환경보전지역으로 지정되어야 한다. 생태계보전지역의 지정기준을 보면 다음과 같으며, 생태계를 특별히 보전할 필요가 있는 지역을 생태계보전지역으로 지정하도록 하고 있다(제18조 제1항).²⁸⁰⁾

- 생태·자연도에 의하여 1등급 권역으로 분류된 지역

278) 다만, 자연유보지역과 생태계특별보호구역의 지정은 대통령령으로 한다. 특히 비무장지대는 관할권이 대한민국에 속하는 날부터 2년간 자연유보지역으로 자연환경보전법이 직접 지정하고 있다(제2조 제13호).

279) 자연환경보전법시행령은 제57조에서 생태계보전지역을 비롯한 각종의 자연환경보전지역의 관리에 관한 환경부장관·해양수산부장관의 권한을 광역지방자치단체장, 유역환경청장·지방환경청장, 지방해양수산청장에게 위임하고 있다.

280) 2004년 10월 현재까지 지정된 생태계보전지역은 환경부 지정이 8개소, 139.76km²(낙동강 하구, 지리산, 대암산, 우포늪, 무제치늪, 섬진강 수달서식지, 고산봉 붉은박쥐서식지, 동강유역)이고, 해양수산부 지정이 4개소, 70.373km²(신두리 사구해역, 문섬 등 주변해역, 오륙도 및 주변해역, 대이작도 주변해역)이며, 그 외 시·도 지정이 10개소가 있다.

- 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부하여 학술적 연구가치가 큰 지역
- 지형 또는 지질이 특이하여 학술적 연구 또는 자연경관의 유지를 위하여 보전이 필요한 지역
- 각종의 다양한 생태계를 대표할 수 있는 지역 또는 생태계의 표본지역

그리고 시·도지사는 이러한 생태계보전지역에 준하여 보전할 필요가 있다고 인정되는 지역을 시·도생태계보전지역으로 지정할 수 있도록 하고 있다(제30조 제1항).²⁸¹⁾

이러한 생태계보전지역을 지정·해제할 경우에는 지역주민·지방자치단체장·이해관계인의 의견을 수렴하도록 하고 있다(제18조 제1항).²⁸²⁾

생태계보전지역이 군사목적상 또는 천재·지변 기타 사유로 인하여 생태계보전지역으로서의 가치를 상실하거나 보전할 필요가 없게 된 경우에는 그 지역을 해제·변경할 수 있다(제18조 제3항)

라. 생태계보전지역에서의 행위규제와 제재

(가) 생태계훼손행위의 규제와 제재

우선, 생태계보전지역 안에서는 다음과 같은 생태계 훼손행위가 금지된다.²⁸³⁾

- 지정 야생동·식물²⁸⁴⁾을 포획·채취·이식·훼손하거나 고사시키는 행위 또는 함정, 유해물, 농약 등을 살포 주입하는 행위
- 건축물 기타 공작물의 신축·증축 및 토지의 형질변경
- 하천·호소 등의 구조를 변경하거나 수위 또는 수량에 증감을 가져오는 행위
- 토석의 채취
- 기타 자연환경보전에 유해하다고 인정되는 행위로서 대통령령이 정하는 행위²⁸⁵⁾

281) 생태계보전지역 안에서 특별히 멸종위기야생동·식물 등을 보호하거나 생태계의 훼손을 방지할 필요가 있는 구역에 대해서 최소한의 범위 안에서 생태계특별보호구역을 지정할 수 있는데, 해양생태계가 특히 우수하거나 생물다양성이 풍부한 지역은 해양생태계특별보호구역으로, 그리고 해양생태계특별보호구역 이외의 지역으로서 자연생태계가 특히 우수하거나 생물다양성이 풍부한 지역 또는 취약한 생태계로서 훼손되는 경우 복원하기 어려운 지역은 자연생태계특별보호구역으로 지정한다(제18조 제2항). 자연환경보전법시행령은 지리산생태계보전지역 전역, 대암산생태계보전지역 전역, 우포늪생태계보전지역 중 수면 전역, 무제치늪생태계보전지역 전역을 자연생태계특별보호구역으로 지정하고 있다(제20조)

282) 자연환경보전법 시행령은 생태계보전지역을 지정하는 경우에는 관계중앙행정기관의 장과 미리 협의하고, 지정 후에는 해당지역의 명칭·위치 및 면적 등을 고시하도록 규정하고 있다(제5조).

283) 다만, 자연공원법에 의하여 지정된 공원구역 또는 문화재보호법에 의한 문화재(보호구역에 포함한다)에 대하여는 자연공원법 또는 문화재보호법이 정하는 바에 의한다.

284) 생태계특별보호구역안에서는 모든 야생동·식물을 포함한다.

이러한 금지규정에 위반되는 행위를 한 사람에 대해서는 환경부장관·해양수산부장관은 그 행위의 중지를 명하거나 상당한 기간을 정하여 원상회복을 명할 수 있고, 원상회복이 곤란한 경우에는 이에 상응하는 조치를 하도록 명할 수 있다(제22조). 그리고 이러한 금지를 위반하여 생태계 훼손행위를 한 자 및 그에 대한 중지·원상회복·조치 명령을 위반한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(제64조).

그러나 여기서의 행위금지에는 중대한 예외가 인정되고 있다. 왜냐하면 다음의 경우에는 여기서의 금지규정의 적용을 배제하고 있기 때문인데, 그러한 적용배제사항으로는, ① 군사목적상 필요한 경우, 천재·지변 또는 이에 준하는 대통령령이 정하는 재해²⁸⁶⁾가 발생하여 긴급한 조치가 필요한 경우, ② 제20조 제1항 제1호 이외의 행위로서 생태계보전지역 안에 거주하는 주민의 생활양식의 유지 또는 향상을 위하여 필요하거나 기존에 실시하던 영농행위를 지속하기 위하여 필요한 행위 등 대통령령이 정하는 행위²⁸⁷⁾를 하는 경우, ③ 환경부장관이 당해 지역의 보전에 지장이 없다고 인정하여 허가하거나 생태계의 관리를 위하여 필요하다고 고시하는 경우, ④ 다른 법령에 의하여 관계행정기관의 장이 직접 실시하거나 관계행정기관의 장의 인·허가 등을 얻은 경우(이 경우 관계행정기관의 장은 미리 환경부장관과 협의하여야 함), ⑤ 농어촌정비법 제2조의 규정에 의한 농업생산기반정비사업으로서 생태계보전지역관리기본계획에 포함된 사항을 시행하는 경우, ⑥ 환경부장관이 생태계보전지역을 보호·관리하기 위하여 필요한 시설을 설치하는 경우가 포함되어 있다.

다음으로, 자연환경보전법은 군사목적상 필요한 경우와 천재·지변 또는 이에 준하는 대통령령이 정하는 재해²⁸⁸⁾가 발생하여 긴급한 조치가 필요한 경우를 제외하고는 다음의 행위를 금지된다.²⁸⁹⁾

- 285) 자연환경보전법시행령은 수면의 매립·간척과 불을 놓는 행위를 규정하고 있다(제22조).
- 286) 자연환경보전법시행령은 ① 건축물·공작물 등의 붕괴·폭발 등으로 인명 피해가 발생하거나 재산상 손실이 발생한 경우, ② 화재가 발생한 경우, ③ 기타 현존하는 위험으로부터 인명을 구조하기 위하여 필요한 경우를 규정하고 있다(제23조).
- 287) 자연환경보전법시행령은 생태계보전지역 또는 그 인근지역에 거주하는 지역주민과 당해 토지 및 공유수면의 소유자·점유자 및 관리인의 행위로서 생태적으로 지속가능하다고 인정되는 농사·어로행위·수산물채취행위와 버섯·산나물 등의 채취행위 및 이에 준하는 행위를 규정하고 있다(제24조).
- 288) 자연환경보전법시행령은 ① 건축물·공작물 등의 붕괴·폭발 등으로 인명 피해가 발생하거나 재산상 손실이 발생한 경우, ② 화재가 발생한 경우, ③ 기타 현존하는 위험으로부터 인명을 구조하기 위하여 필요한 경우를 규정하고 있다(제23조).
- 289) 자연환경보전법시행령은 풀·입목·죽의 채취 및 벌채(다만, 문화재보호법에 의한 문화재 및

- 소리·빛·연기·악취 등을 내어 야생동물을 쫓는 행위
- 야생동·식물의 등지·서식지를 훼손하는 행위
- 풀, 입목·죽의 채취 및 벌채
- 가축의 방목
- 동물의 포획 또는 알의 채취
- 동물의 방사
- 안내판 기타 표시물의 오손·훼손·이전 행위
- 수질환경보전법 제2조와 폐기물관리법 제2조에 의한 유해물을 버리는 행위
- 인화물질을 소지하거나 지정하는 장소 외에서의 취사 또는 야영하는 행위

이러한 금지규정에 위반한 자는 200만원 이하의 과태료에 처한다(제68조 제2항).

(나) 개발사업 제한 및 출입제한

자연환경보전법은 환경부장관으로 하여금 멸종위기야생동·식물 또는 보호야생동·식물의 보호를 위하여 불가피한 경우 또는 취약한 생태계의 보전을 위하여 특히 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 개발사업²⁹⁰⁾을 제한하거나 제20조 제2항 제2호의 규정에 불구하고 영농행위를 제한할 수 있도록 하고 있다(제20조 제4항). 그러나 그러한 제한조치를 위반하는 경우에 대해서는 특별한 제재규정을 두고 있지 아니하다. 그 반면에 이미 실시하고 있는 개발사업·영농행위의 제한으로 인하여 입은 재산상의 손실에 대해서는 보상을 하도록 규정하고 있다(제54조).

또한 자연환경보전법은 환경부장관으로 하여금 생태계보전지역의 보전을 위하여 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 당해 지역의 전부 또는 일부에 대하여 일정한 기간을 정하여 그 지역에의 출입을 제한하거나 금지할 수 있도록 하고 있다(제21조).²⁹¹⁾ 이러한 출

그 보호구역에서는 문화재보호법이 정하는 바에 의하며, 자연환경보전법 제20조 제2항 제2호·제4호 및 제5호의 규정에 해당하는 경우 또는 환경부장관과 협의하거나 환경부장관이 인정하는 경우에는 제외), 동물의 포획 또는 알의 채취(문화재보호법에 의한 문화재 및 그 보호구역에서는 문화재보호법이 정하는 바에 의함), 동물의 방사(다만, 조난된 동물을 구조·치료하여 동일지역에 방사하는 경우 또는 관계행정기관의 장이 야생동·식물의 복원을 위하여 환경부장관 또는 해양수산부장관과 협의하여 행하는 경우)에는 제외한다.

290) 자연환경보전법시행령은 ① 산림법 제10조의 4의 규정에 의한 임도의 시설 및 동법 제90조 제1항의 규정에 의한 입목벌채 등의 허가·신고대상 사업, ② 공유수면매립법에 의한 매립사업, ③ 농지법 제36조의 규정에 의한 농지의 전용허가·협의대상 사업, ④ 초지법 제23조의 규정에 의한 초지의 전용허가·협의대상 사업, ⑤ 하천법 제25조제1항 각호의 규정에 의한 행위, ⑥ 골재채취법 제22조의 규정에 의한 골재채취의 허가대상 사업을 규정하고 있다(제26조).

291) 다만, 자연공원법에 의하여 지정된 공원구역 또는 문화재보호법에 의한 문화재(보호구역 포함)에 대하여는 미리 공원관리청의 장 또는 문화재청장과 협의하여야 한다.

입제한·금지규정에 위반한 자는 50만원 이하의 과태료에 처한다(제68조 제3항).

그러나 이러한 출입제한·금지에도 예외가 인정되고 있다. 즉 ① 자연환경보전을 위하여 필요한 행위로서 환경부령이 정하는 행위, ② 군사목적상 필요한 행위, 천재·지변 또는 이에 준하는 대통령령이 정하는 재해가 발생하여 긴급한 조치를 하거나 원상복구에 필요한 조치를 하는 행위, ③ 제20조 제2항 제2호의 규정²⁹²⁾에 의한 행위, ④ 기타 생태계보전지역의 보전에 특히 지장이 없다고 인정되어 환경부장관이 고시하는 행위를 위하여 출입하는 경우에는 그 출입제한 또는 금지를 받지 아니한다.

마. 국가의 지원 및 주민의 협력

자연환경보전법은 생태계보전지역 및 인접지역의 주민의 협력에 관해서도 규정하고 있다. 즉 환경부장관은 생태계보전지역에 수질오염 등의 영향을 직접 미칠 수 있는 인접지역에서 그 지역의 주민이 주택을 증축하는 등의 경우 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률의 규정에 의한 오수 또는 분뇨의 정화시설을 설치하는 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 하고 있다. 아울러 환경부장관은 생태계보전지역 및 인접지역에 대하여 우선적으로 오수 및 폐수의 처리를 위한 지원방안을 수립하여야 하며, 그 지원에 필요한 조치 및 환경친화적 농·임·어업의 육성을 위하여 필요한 조치를 하도록 관계중앙행정기관의 장에게 요청할 수 있도록 규정하고 있다(제26조). 나아가, 환경부장관은 관계중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여 생태계보전지역의 주민이 당해 생태계보전지역을 우선하여 이용할 수 있도록 할 수 있으며,²⁹³⁾ 지역주민은 당해 생태계보전지역의 보전을 위하여 노력하여야 한다고 규정하고 있다(제27조).

국가는 예산의 범위 안에서 자연환경보전법 제5조의 규정²⁹⁴⁾에 의한 자연보호운동, 제42조의 규정에 의한 자연환경보전·이용시설의 설치 및 제52조 각호의 사업(생태계보전협력금의 용도) 등 자연환경보전을 위한 사업을 집행하는 지방자치단체 또는

292) 제20조 제1항 제1호 이외의 행위로서 생태계보전지역 안에 거주하는 주민의 생활양식의 유지 또는 향상을 위하여 필요하거나 기존에 실시하던 영농행위를 지속하기 위하여 필요한 행위 등 대통령령이 정하는 행위를 하는 경우가 그것이다.

293) 다만, 이해관계자가 있는 경우에는 그와 협의가 이루어진 경우에 한한다.

294) 자연환경보전법 제5조는 “정부는 모든 국민이 자연보호운동에 참여하도록 지방자치단체와 민간단체 등을 지원하고 지역별로 생태적 특성을 고려하여 자연보호운동이 실시될 수 있도록 하여야 한다”고 규정하고 있다.

자연보호 관련단체에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다(제55조). 또한 자연환경보전을 위하여, 국제 자연환경보전단체·기구와의 협조와 교류, 멸종위기야생동·식물의 보호, 기타 자연환경보전 및 자연자산의 보전과 같은 활동을 하는 민간자연환경보전단체를 육성할 수 있다(제58조).

3. 자연공원법

(1) 연혁

자연공원법은 기존의 공원법을 자연공원법과 도시공원법으로 분리함에 따라 1980년 1월 4일 법률 제3243호로 제정되었다. 그 후 여러 차례의 개정을 거쳐 2001. 3. 28. 자연공원법은 전면 개정되었는데, 국립공원 등 자연공원의 용도지구를 개편하고, 용도지구별로 허용되는 행위의 기준을 합리적으로 조정하여 자연공원을 더욱 잘 보전하도록 하되 지역주민의 생활불편을 줄일 수 있도록 하며, 아울러 자연공원의 보전·관리상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이 그 개정 이유였다. 그 개정의 주요내용으로는, 공원기본계획의 수립, 공원위원회 기능 확대, 공원계획의 타당성 검토의 기준·절차, 용도지구의 조정 및 허용행위기준의 합리화와 금지행위의 완화 또는 강화, 토지 등의 협의매수의 확대 및 매수청구 등을 들 수 있다.

현행 자연환경보전법은 자연공원의 지정·보전 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하고, 지속 가능한 이용을 도모함을 목적으로 제1장 총칙, 제2장 자연공원의 지정 및 공원위원회, 제3장 공원기본계획 및 공원계획, 제4장 자연공원의 보전, 제5장 비용의 징수등, 제6장 국립공원관리공단, 제7장 보칙, 제8장 벌칙 등 본문 87조와 부칙으로 구성되어 있다. 아래에서는 자연공원법에 관해서 연안습지의 보전과 관련이 깊은 것을 중심으로 그 주요내용을 살펴보기로 한다.

(2) 주요내용

가. 보호객체 및 자연공원보호 등의 의무

자연공원법은 자연공원의 지정과 보전·관리를 규율함으로써 자연생태계와 자연

및 문화경관 등을 보전함을 목적으로 하기 때문에, 자연공원을 통한 자연생태계 및 자연·문화경관을 그 보호객체로 하고 있다. 연안습지는 자연생태계의 주요한 일부를 구성할 뿐 아니라 자연경관의 측면에서도 상당한 가치를 가질 수 있다는 점에서 연안습지가 자연공원법의 규율대상일 될 수 있는 개연성이 크다고 볼 수 있다.

그리하여 자연공원법은 국가·지방자치단체 및 공원사업을 시행하거나 공원시설을 관리하는 자, 자연공원을 점용 또는 사용하는 자, 자연공원에 들어가는 자 및 자연공원에서 거주하는 자는 자연공원을 보호하며 자연의 질서를 유지하고 회복하는 데 정성을 다하여야 한다고 규정하고 있다(제3조 제1항). 그리고 자연생태계가 우수하거나 경관이 아름다운 지역을 자연공원으로 지정하여야 하며, 이를 보전·관리하여 지속적으로 이용할 수 있도록 하여야 한다(제3조 제2항).

자연공원의 주인은 모든 국민이므로 국가·지방자치단체와 더불어 사업자·관리자·이용자를 비롯하여 모든 국민에게 자연공원보전의무를 부과하는 것은 당연한 일이다.

나. 자연공원과 자연보존지구의 지정과 폐지

(가) 지정의 주체

자연공원은 국립공원·도립공원 및 군립공원을 말하는데, 국립공원은 환경부장관이 지정·관리하고, 도립공원은 광역지방자치단체장이 하며, 군립공원은 기초지방자치단체장이 각각 지정·관리한다(제4조). 아울러 공원사업의 시행과 공원시설의 관리도 원칙적으로 공원관리청(공원지정주체)이 행한다(제19조).

(나) 지정의 기준

자연공원의 지정기준은 자연생태계·경관 등을 고려하여 대통령령으로 정하도록 되어 있으며(제7조), 자연환경보전법시행령에서 정해진 자연공원의 지정기준은 다음 표와 같다(제3조 및 별표 1).

그리고 자연공원을 효과적으로 보전하고 이용할 수 있도록 하기 위하여 공원관리청은 공원을 자연보존지구, 자연환경지구, 자연취락지구, 밀집취락지구, 집단시설지구 등의 용도지구를 정하여 공원계획을 결정한다(제18조). 이러한 용도지구의 결정과 관련하여 습지보전법과 특히 관련되는 지구는 자연보존지구로서 ① 생물다양성이 특히 풍부한 곳 ② 자연생태계가 원시성을 지니고 있는 곳 ③ 특별히 보호할 가치가 높은 야생동·식물이 살고 있는 곳 ④ 경관이 특히 아름다운 곳에 해당하는 곳으로서 특

별히 보호할 필요가 있는 지역을 공원관리청이 자연보존지구로 정하여 관리한다.

구 분	지 정 기 준
자연생태계	자연생태계의 보전상태가 양호하거나 멸종위기 야생동식물, 천연기념물, 보호야생식물 등이 서식할 것
자연경관	자연경관의 보전상태가 양호하여 훼손 또는 오염이 적으며 경관이 수려할 것
문화경관	문화재 또는 역사적 유물이 있으며, 자연경관과 조화되어 보전의 가치가 있을 것
지형보존	각종 산업개발로 경관이 파괴될 우려가 없을 것
위치 및 이용편의	국토의 보전이용관리 측면에서 균형적인 자연공원의 배치가 될 수 있을 것

(다) 지정과 해제 절차

국립공원을 지정하고자 하는 때에는 관할 광역지방자치단체장의 의견을 들은 후 관계중앙행정기관의 장과 협의하고, 국립공원위원회와 국토정책위원회의 심의를 거쳐야 하고, 도립공원을 지정하고자 하는 때에는 관할 기초지방자치단체장의 의견을 들은 후 도립공원위원회의 심의를 거쳐 환경부장관의 승인을 얻어야 하며(이 경우 환경부장관은 승인 전에 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 함), 군립공원을 지정하고자 하는 때에는 군립공원위원회의 심의를 거쳐 시·도지사의 승인을 얻어야 한다(제4조).

공원 내의 용도지구의 계획은 환경부장관이 10년마다 국립공원위원회의 심의를 거쳐 공원기본계획을 수립하며 이러한 공원계획의 내용에는 공원의 용도지구계획이 포함된다. 공원계획을 변경하고자 하는 경우에는 공원관리청은 10년마다 지역주민, 전문가 기타 이해관계자의 의견을 수렴하여 공원계획의 타당성여부(공원구역 및 공원보호구역 타당성 여부를 포함)를 검토하고 그 결과를 공원계획의 변경에 반영하여야 한다(법 15조).

일단 지정된 자연공원은 군사상 또는 공익상 불가피한 경우로서 대통령령이 정하는 경우와 천재·지변 그 밖의 사유로 자연공원으로 사용할 수 없게 된 경우, 공원구역 및 공원보호구역에 대한 타당성 여부를 검토한 결과 자연공원의 지정기준에서 현저히 벗어나서 자연공원으로 존치시킬 필요가 없다고 인정되는 경우를 제외하고는 자연공원을 폐지하거나 구역을 축소변경을 할 수 없다(제8조). 자연공원의 폐지 및 구

역변경의 절차는 그 지정절차와 같다.

이러한 국립공원내의 자연보존지구의 지정은 미처 습지보호구역으로 지정되지 않아 보전에 어려움이 있는 연안습지지역의 보전에 큰 역할을 할 수 있을 것이다.

다. 행위규제 및 그 제재

자연공원법은 자연공원의 보호를 위하여 다양한 형식의 행위규제를 하고 있다. 우선, 자연공원법은 자연공원에서의 다음의 행위를 금지하고(제27조), 그 위반행위에 대해서는 벌칙을 규정하고 있다.²⁹⁵⁾

- 자연공원의 형상을 해하거나 공원시설을 훼손하는 행위
- 나무를 말라죽게 하는 행위
- 야생동물을 잡기 위하여 화약류·덫·울무 또는 함정을 설치하거나 유독물·농약을 뿌리는 행위
- 야생동물의 포획허가를 받지 아니하고 총 또는 석궁을 휴대하거나 그물을 설치하는 행위
- 지정된 장소 밖에서의 상행위·야영행위·주차행위·취사행위
- 오물 또는 폐기물을 함부로 버리거나 심한 악취를 나게 하는 등 다른 사람에게 혐오감을 일으키게 하는 행위
- 그 밖에 공중의 자연공원이용이나 자연공원의 보전에 현저히 지장을 초래하는 행위로서 대통령령이 정하는 행위

그리고 자연공원법은 공원구역 안에서 공원사업이외의 다음에 해당하는 행위는 공원관리청의 허가를 받도록 규정하고 있으며, 다만 대통령령이 정하는 경미한 사항에 대하여는 공원관리청에 신고를 하거나 신고를 생략할 수 있도록 하고 있다(제23조 제1항). 허가·신고대상행위를 허가·신고 없이 하는 경우와 부정한 방법으로 허가를 받은 경우에는 벌칙이 규정되어 있다.²⁹⁶⁾

- 건축물 그 밖의 공작물을 신축·증축·개축·재축 또는 이축하는 행위
- 광물을 채굴하거나 흙·돌·모래·자갈을 채취하는 행위

295) 이들 금지행위의 위반에 대해서는 금지행위의 유형에 따라 각각 3년 이하의 징역 또는 3,000만원 이하의 벌금형으로부터 10만원 이하의 과태료에 이르기까지 다양한 경중의 벌칙이 규정되어 있다(제82조 내지 제86조).

296) 허가대상행위를 허가없이 하는 경우, 속임수 등 부정한 방법으로 허가를 받은 경우, 신고대상행위를 신고없이 하는 경우에는 위반행위의 유형에 따라 각각 3년 이하의 징역 또는 3,000만원 이하의 벌금형으로부터 1년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금형의 벌칙이 규정되어 있다(제82조 내지 제84조).

- 개간 그 밖의 토지의 형질변경(해저의 형질변경 포함)을 하는 행위
- 수면을 매립하거나 간척하는 행위
- 하천 또는 호소의 물높이나 수량을 늘거나 줄게 하는 행위
- 야생동물(해중동물 포함)을 잡는 행위
- 나무를 베거나 야생식물(해중식물 포함)을 채취하는 행위
- 가축을 놓아먹이는 행위
- 물건을 쌓아두거나 묶어 두는 행위
- 경관을 해치거나 자연공원의 보전·관리에 지장을 줄 우려가 있는 건축물의 용도변경과 그 밖의 행위로서 대통령령이 정하는 행위²⁹⁷⁾

이러한 허가대상행위에 대한 허가는, 용도지구에서 허용되는 행위의 기준에 맞고, 공원사업의 시행에 지장을 주지 아니하며, 보전이 필요한 자연 상태에 영향을 미치지 아니할 뿐 아니라, 공중의 이용에 현저한 지장을 주지 아니하는 경우에 한한다(제23조 제2항). 그런데 국가·지방자치단체·정부투자기관이 시행하는 사업의 경우에는 관계중앙행정기관·지방자치단체·정부투자기관의 장이 공원관리청과 협의하여야 하지만, 협의가 이루어진 경우에는 이 법에 의한 허가를 받은 것으로 본다(제71조).²⁹⁸⁾ 다른 한편으로, ① 자연공원법 또는 이 법에 의한 명령이나 처분에 위반한 때, ② 속임수 그 밖의 부정한 방법으로 이 법에 의한 허가를 받은 때, ③ 공원계획의 변경으로 인하여 필요한 때, ④ 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률에 의한 공익사업을 위하여 필요한 때에는 공원관리청은 자연공원법에 의한 허가의 취소나 사업의 정지·변경²⁹⁹⁾을 하게 할 수 있다(제30조).³⁰⁰⁾

297) 그 밖의 대통령령이 정하는 행위란 다음의 각호를 말한다(동법 시행령 제20조).

- 선전이나 광고를 위한 입간판을 설치하는 행위
- 계곡 등에 좌판대를 설치하는 행위 ·
- 전신주·철조망 등을 설치하는 행위
- 비닐하우스 기타 조립식 가설 건조물을 설치하는 행위

298) 그 밖에도 자연공원법이 허가를 의제하는 경우가 있는데, 즉 자연공원 안에서 각종의 다른 법령에 의한 허가·인가 등을 하고자 하는 행정기관의 장과 공원관리청의 협의가 이루어져 관계행정기관의 장의 허가·인가 등을 받은 경우에는 공원관리청의 허가를 받은 것으로 보며, 문화재보호법상의 지정문화재와 그 보호물의 증축·개축·재축·이축과 외부를 칠하는 행위에 관하여는 공원관리청과 협의없이 관계 행정기관의 장의 허가를 받은 경우에도 공원관리청의 허가를 받은 것으로 본다(제71조 제2항).

299) 사업정지·변경처분을 받고 이를 이행하지 아니한 자는 2년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금형에 처한다(제83조).

300) 제71조 제2항의 규정에 의하여 협의를 하여 허가가 의제된 사업의 경우에는 허가권자인 관계 행정기관의 장에게 허가취소나 사업정지·변경을 요청할 수 있고, 이 경우 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(제30조 후단).

그리고 자연공원법은 공원관리청으로 하여금 공원사업을 시행하거나 자연공원의 보전·이용·보안과 그 밖의 관리를 위하여 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 영업과 그 밖의 행위를 제한하거나 금지할 수 있도록 하고 있다(제29조). 그러한 제한·금지에 위반하는 자는 200만원 이하의 과태료에 처한다. 또한 자연공원법은 공원관리청으로 하여금 자연공원의 보호, 훼손된 자연의 회복, 자연공원에 들어가는 자의 안전과 그 밖에 공익상 필요하다고 인정하는 경우에는 자연공원 중 일정한 지역을 지정하여 일정한 기간 그 지역에 사람의 출입 또는 차량의 통행을 제한하거나 금지할 수 있도록 하고 있다(제28조). 이에 위반한 자는 50만원이하의 과태료에 처한다(제86조 제2항).

4. 야생동·식물보호법

(1) 연혁

야생동·식물보호법은 야생 동·식물의 보호·관리에 관하여 자연환경보전법과 조수 보호및수렵에관한법률에 각각 나누어 규정하고 있던 기존의 법체계를 통합하고, 제도의 운영상 나타난 미비점을 개선·보완하려는 취지에서 2004년 2월 9일 법률 제7167호로 제정되었다. 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날로부터 시행하므로(부칙 제1조) 2005년 2월 9일에 발효된다.

야생동·식물보호법은 야생동·식물과 그 서식환경을 체계적으로 보호·관리함으로써 야생 동·식물의 멸종을 예방하고, 생물의 다양성을 증진시켜 생태계의 균형을 유지함과 아울러 사람과 야생 동·식물이 공존하는 건전한 자연환경을 확보함을 목적으로 하며, 제1장 총칙, 제2장 야생·동식물보호,³⁰¹⁾ 제3장 생물자원의 보전, 제4장 수렵관리, 제5장 보칙, 제6장 벌칙 등 본문 73조와 부칙으로 구성되어 있다. 이하에서는 연안습지의 보전과 직접적 관련이 있는 야생동·식물특별보호구역에 관한 사항을 중심으로 야생동·식물보호법의 내용을 살펴보기로 한다.

301) 제2장은 다시 제1절 총칙, 제2절 멸종위기야생동·식물의 보호, 제3절 멸종위기야생동·식물 외의 야생동·식물 보호 등, 제4절 야생동·식물특별보호구역 등의 지정·관리의 4절로 구성되어 있다.

(2) 주요 내용

가. 야생 동·식물보호·이용의 기본원칙

야생동·식물보호법은 야생동·식물보호와 이용의 기본원칙으로서 다음의 세 가지 원칙을 규정하고 있다(제3조). 첫째, 야생동·식물은 현재세대 및 미래세대의 공동자산임을 인식하고 현재세대는 야생동·식물과 그 서식환경을 적극 보호함으로써 그 혜택이 미래세대에게 돌아갈 수 있도록 하여야 한다. 둘째, 야생동·식물과 그 서식지는 효과적으로 보호함으로써 야생동·식물이 멸종에 이르지 아니하고 생태계의 균형이 유지되도록 하여야 한다. 셋째, 국가·지방자치단체 및 국민이 야생동·식물을 이용할 때에는 야생동·식물이 멸종에 이르거나 생물다양성의 감소가 일어나지 아니하도록 하는 등 지속가능한 이용이 되도록 하여야 한다.

나. 보호객체 및 국가 등의 책무

야생동·식물보호법은 야생동·식물과 그 서식환경을 보호·관리함을 목적으로 하기 때문에 야생동·식물과 나아가 그 서식환경을 보호객체로 한다. 연안습지는 바로 야생동·식물의 서식환경의 일부를 구성하기 때문에 야생동·식물보호법은 연안습지의 보전에 깊은 관련을 맺고 있다.

그리하여 야생동·식물보호법은 국가·지방자치단체 및 국민에 대하여 야생동·식물보호에 관하여 일정한 책무를 규정하고 있다(제4조). 우선, 국가는 야생동·식물의 서식실태 등을 파악하여 야생동·식물의 보호에 관한 종합적인 시책을 수립·시행하고, 야생동·식물의 보호와 관련되는 국제협약을 준수하여야 하며, 관련 국제기구와의 협력을 통하여 야생동·식물의 보호와 그 서식환경의 보전을 위하여 노력하여야 한다. 또한 지방자치단체는 야생동·식물의 보호를 위한 국가의 시책에 적극 협조하여야 하며, 지역적 특성에 따라 관할구역안의 야생동·식물의 보호와 그 서식환경의 보전을 위한 대책을 수립·시행하여야 한다. 그리고 모든 국민은 야생동·식물의 보호를 위한 국가와 지방자치단체의 시책에 적극 협조하는 등 야생동·식물의 보호를 위하여 노력하여야 한다.

다. 야생동·식물의 보호계획의 수립

야생동·식물보호법은 야생동·식물의 효율적이고 체계적인 계획수립을 규정하고 있다. 환경부장관은 야생동·식물의 보호와 그 서식환경의 보전을 위하여 5년마다 멸종위기야생동·식물 등에 대한 야생동식물보호기본계획을 수립하여야 하며, 시·도지사는 기본계획에 따라 그 세부계획을 수립하여야 한다(제5조).

라. 야생동·식물보호지역의 지정과 관리

(가) 보호지역의 종류와 지정주체

야생동·식물보호법은 야생동·식물보호지역의 종류를 세 가지로 구분하고 있다. 즉 멸종위기야생동·식물의 보호·번식을 위하여 특별히 보전할 필요가 있는 지역을 대상으로 하는 야생동·식물특별보호구역, 이에 준하여 보호할 필요가 있는 지역을 대상으로 하는 시·도 야생동·식물보호구역, 그리고 야생동·식물의 보호를 위하여 필요한 지역을 대상으로 하는 야생동·식물보호구역이 그것이다.

야생동·식물특별보호구역은 환경부장관이 지정할 수 있다(제27조). 그리고 시·도 야생동·식물보호구역은 광역지방자치단체장이, 야생동·식물보호구역은 기초지방자치단체장이 지정할 수 있다(제33조).

(나) 보호지역의 지정 및 해제 기준과 절차

야생동·식물특별보호구역은 멸종위기야생동·식물의 보호·번식을 위하여 특별히 보전할 필요가 있는 지역에 대하여 지정하되, 그 구체적인 지정기준은 환경부령에 위임되어 있다(제27조).³⁰²⁾ 시·도야생동·식물보호구역은 멸종위기야생동·식물 등을 보호하기 위하여 야생동·식물특별보호구역에 준하여 보호할 필요가 있는 지역에 대하여, 그리고 기초지방자치단체장이 지정하는 야생동·식물보호구역은 야생동·식물보호를 위하여 필요한 지역에 대하여 지정된다(제33조). 그러나 야생동·식물특별보호구역이 군사목적상 또는 천재·지변 그 밖의 사유로 인하여 특별보호구역으로서의 가치를 상실하거나 보전할 필요가 없게 된 경우에는 그 지정을 변경 또는 해제하여야 한다(제27조 제2항).

야생동·식물특별보호구역은 환경부장관이 토지소유자 등 이해관계인 및 지방자치

302) 야생동·식물보호법은 2005. 2. 9.부터 시행되기 때문에 2005. 1. 10. 현재로서는 아직 그 시행령과 시행규칙이 없다.

단체장의 의견을 듣고 관계중앙행기관의 장과 협의를 거쳐 지정·해제하고 고시한다(제27조). 또한 시·도야생동·식물보호구역 및 야생동·식물보호구역도 지방자치단체장이 토지소유자 등 이해관계인의 의견을 듣고 관계행정기관의 장과 협의를 거쳐 지정·해제하고 고시한다(제33조).

(다) 보호구역에서의 행위규제 및 그 제재

야생동·식물보호법은 야생동·식물의 보호를 위하여 야생동·식물특별보호구역에서의 각종행위를 규제하고 있다.

첫째, 야생동·식물특별보호구역 안에서는 다음의 훼손행위가 금지된다(제28조 제1항).

- 건축물 그 밖의 공작물의 신축·증축(기존연면적의 2배 이상 증축에 한함)의 및 토지의 형질변경
- 하천·호소 등의 구조를 변경하거나 수위 또는 수량에 증감을 가져오는 행위
- 토석의 채취
- 그 밖에 야생 동·식물에 유해하다고 인정되는 훼손행위로서 대통령령이 정하는 행위

이러한 금지에 위반하는 경우에는 3년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금형에 처하게 된다(제68조). 아울러 환경부장관은 그러한 위반행위의 중지·원상회복 기타 이에 상응하는 조치를 명할 수 있으며(제30조), 이러한 중지 등의 명령에 위반하는 경우 2년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금형에 처한다(제69조).

그러나 이러한 훼손행위 금지에 대해서는 중대한 예외가 인정되고 있다. 즉 군사목적상 필요한 경우, 천재·지변 또는 이에 준하는 대통령령이 정하는 재해가 발생하여 긴급한 조치가 필요한 경우, 특별보호구역 안에서 기존에 실시하던 영농행위를 지속하기 위하여 필요한 행위 등 대통령령이 정하는 행위를 하는 경우,³⁰³⁾ 그 밖에 환경부장관이 야생동·식물의 보호에 지장이 없다고 인정하여 고시하는 행위를 하는 경우에는 그러한 금지가 적용되지 아니한다(제28조 제2항).

둘째, 야생동·식물보호법은 야생동·식물특별보호구역 안에서의 다음의 행위도 금지하고 있으며(제28조 제3항), 이러한 금지에 위반하는 경우 100만원 이하의 과태료에 처한다(제73조 제3항). 그러나 군사목적상 필요한 경우, 천재·지변 또는 이에

303) 그러나 기존의 영농행위 등에 대해서는, 멸종위기야생동·식물의 보호를 위하여 불가피한 경우에는 그 행위를 제한할 수 있다(제28조 제4항). 이러한 제한에 위반하면 100만원 이하의 과태료에 처한다(제73조 제3항).

준하는 대통령령이 정하는 재해가 발생하여 긴급한 조치가 필요한 경우에는 다음의 행위도 예외적으로 허용된다.

- 수질환경보전법에 의한 특정수질유해물질, 폐기물관리법에 의한 폐기물 또는 유해화학물질관리법에 의한 유독물을 버리는 행위
- 환경부령이 정하는 인화물질을 소지하거나 취사 또는 야영하는 행위
- 야생동·식물 보호에 관한 안내판 그 밖의 표지물을 오손 또는 훼손하거나 합부로 이전하는 행위
- 그 밖에 야생동·식물의 보호를 위하여 금지하여야 할 행위로서 대통령령이 정하는 행위

셋째, 야생동·식물보호법은 야생동·식물의 보호 및 멸종의 예방을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 특별보호구역의 전부 또는 일부지역에 대하여 일정한 기간을 정하여 그 지역에서의 출입을 제한하거나 금지할 수 있도록 하고 있다(제29조). 이러한 출입제한·금지에 위반하면 200만원 이하의 과태료에 처한다(제73조 제2항). 그러나 야생동·식물의 보호를 위하여 필요한 행위로서 환경부령이 정하는 행위, 군사목적상 필요한 행위, 천재·지변 또는 이에 준하는 대통령령이 정하는 재해가 발생하여 긴급한 조치를 하거나 원상복구에 필요한 조치를 하는 행위, 야생동·식물특별보호구역안에서 기존에 실시하던 영농행위를 지속하기 위하여 필요한 행위 등 대통령령이 정하는 행위를 하는 경우, 그 밖에 야생동·식물의 보호에 지장이 없는 것으로서 환경부령이 정하는 행위를 위하여 출입하는 경우에는 출입제한·금지가 인정되지 아니한다.

한편, 시·도야생동·식물보호구역 및 야생동·식물보호구역에서도 지방자치단체장은 야생동·식물특별보호구역에서의 행위규제에 준하여 조례가 정하는 바에 따라 출입제한 등 보호구역의 보전에 필요한 조치를 할 수 있다(제33조 제4항). 이러한 조치에 위반하면 1,000만원 이하의 과태료에 처한다(제73조 제1항). 또한 환경부장관이 고시하는 야생동물의 번식기에 시·도보호구역 또는 보호구역 안에 들어가는 것은 신고사항이며(제33조 제5항),³⁰⁴⁾ 신고하지 아니하고 들어간 자는 100만원 이하의 과태료에 처한다(제73조 제3항). 또한 시·도야생동·식물보호구역 또는 야생동·식물보호구역 안에서 다른 법령에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 이용·개발 등의 행위를 하거나 이용·개발 등에 관한 인·허가 등을 하고자 할 때에는 소관 행정기관의 장은 관할 지방자치단체장과 미리 협의하여야 한다(제34조).

304) 그러나 산불의 진화 및 자연재해대책법에 의한 재해의 예방·복구 등을 위한 경우, 군의 업무수행을 위한 경우, 그 밖에 자연환경조사 등 환경부령이 정하는 경우에는 예외이다.

(라) 기타 야생동·식물의 보호를 위한 조치

환경부장관은 야생동·식물특별보호구역 및 인접지역에 대하여 우선적으로 오수·폐수 및 축산폐수의 처리를 위한 지원방안을 수립하여야 하고, 그 지원에 필요한 조치 및 환경친화적 농업·임업·어업의 육성을 위하여 필요한 조치를 하도록 관계 중앙행정기관의 장에게 요청할 수 있으며, 인접지역에서 그 지역주민이 주택의 증축 등을 하는 경우에는 오수처리시설 또는 단독정화조를 설치하는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

멸종위기야생동물이나 시·도보호야생동물에 의하여 입은 농업·임업·어업상의 피해, 야생동·식물특별보호구역과 시·도야생동·식물보호구역 및 야생동·식물보호구역 그리고 생태계보전지역·습지보호지역·자연공원·도시공원 등의 지역에서 야생동물에 의하여 입은 농업·임업·어업상의 피해를 그 피해를 보상할 수 있도록 하고, 야생동물로 인한 농업·임업 및 어업상의 피해를 예방하기 위하여 필요한 시설을 설치하는 자에 대하여 그 설치비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 하고 있다(제12조). 나아가 야생동·식물의 보호를 위한 각종사업³⁰⁵⁾에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 지방자치단체 또는 야생동·식물 보호단체에 국가가 보조할 수 있도록 하고 있다(제58조).

그 밖에도 신고포상금제도(제57조), 야생동·식물보호원과 명예야생동·식물보호원 제도(제59조 내지 제62조) 등을 규정하고 있다.

5. 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법

(1) 연혁

이 법은 1997년 12월 13일 법률 제5447호로 제정되었다. 그 후 4차례 개정이 있었지만, 2003년 12월 30일에 있었던 제3차 개정을 제외하고는 다른 법률의 개정에 따라 극히 일부만 개정되었다. 제3차 개정은 도서의 자연생태계를 효율적으로 조사하

305) 그러한 사업에는, 야생동·식물의 서식분포 조사, 야생동·식물의 번식·증식·복원 등에 관한 연구, 생태계교란야생동·식물의 퇴치기술개발 및 천적의 연구, 야생동·식물의 불법적인 포획·채취 등의 방지 및 수렵관리, 야생동물에 의한 피해의 예방 및 보상, 야생동물의 구조 및 치료, 그 밖에 야생동·식물의 보호를 위하여 필요한 사업이 있다.

기 위하여 도서조사원을 위촉할 수 있도록 하고, 특정도서를 보전하기 위하여 필요한 도서에 대하여는 토지 등을 매수할 수 있도록 하며, 특정도서에 준하여 보전할 필요가 있는 도서는 시·도 특정도서로 지정·관리할 수 있는 근거 규정을 마련하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이었다.

현행 법은 독도를 비롯한 도서지역의 생물다양성과 중요한 생태계 및 수려한 경관을 보전하기 위하여 특정도서에 대한 생태계조사를 실시하고, 특정도서 안에서는 지정목적에 위반되는 행위를 제한하는 등 관리를 엄격히 함으로써 현재와 장래의 국민 모두가 건강하고 쾌적한 자연환경속에서 살 수 있도록 함을 목적으로 하여, 특정도서의 지정, 특정도서보전기본계획의 수립, 기초조사, 타인토지에의 출입, 행위제한, 허가, 출입금지, 원상회복명령, 법령위반에 대한 조치, 토지등 매수, 시·도특정도서지정, 벌칙 등 총19개조와 부칙으로 구성되어 있다. 아래에서는 연안습지의 보전과 관련이 깊은 것을 중심으로 그 주요내용을 살펴보기로 한다.

(2) 주요내용

가. 특정도서보전기본계획의 수립

독도등도서지역의생태계보전에관한특별법은 특정도서³⁰⁶⁾의 자연생태계등³⁰⁷⁾의 보전을 위하여 환경부장관으로 하여금 10년마다 특정도서보전기본계획을 수립하고 관계중앙행정기관의 장과 협의한 후 이를 확정하도록 규정하고 있다(제5조 제1항). 이러한 기본계획에는 ① 자연생태계등의 보전에 관한 기본방향, ② 자연생태계등의 보전에 관한 사항, ③ 기타 대통령령으로 정하는 사항³⁰⁸⁾이 포함되어야 한다(제5조 제2항).

306) “특정도서”라 함은 사람이 거주하지 아니하거나 극히 제한된 지역에만 거주하는 섬으로서 자연생태계·지형·지질·자연환경이 우수한 독도등 환경부장관이 지정하여 고시하는 도서를 말한다(제2조 제1호).

307) “자연생태계등”이라 함은 일정한 지역의 생물공동체와 이를 유지하고 있는 무기적 환경이 결합된 물질계 또는 기능계를 말하며, 화석·종유석등과 같이 퇴적·풍화·용해작용이나 화산활동 등에 의하여 자연적으로 생성된 물질을 포함한다(제2조 제2호).

308) 여기서 기타 대통령령으로 정하는 사항은 ① 특정도서의 현황 및 그 이용상황, ② 훼손된 자연생태계·지형·지질·자연환경의 복원에 관한 사항, ③ 자연생태계등의 보전에 필요한 관계중앙행정기관 및 지방자치단체의 협조사항이다(시행령 제2조).

나. 특정도서의 지정

(가) 특정도서의 지정주체

자연생태계등이 우수한 도서를 보전하기 위한 특정도서의 지정은 환경부장관이 한다(제4조 제1항)³⁰⁹⁾.

(나) 특정도서의 지정기준

환경부장관은 자연생태계등이 우수한 도서의 보전을 위하여 특정도서를 지정하는 바, 그 지정의 대상이 되는 도서의 기준은 다음과 같다(제4조 제1항 제1호 내지 제6호).

- 화산·기생화산·계곡·하천·호소·폭포·해안·연안·용암동굴 등 자연경관이 뛰어난 도서
- 수자원·화석, 희귀동·식물, 멸종위기동·식물 기타 우리나라 고유의 생물종의 보전을 위하여 필요한 도서
- 야생동물의 서식지 또는 도래지로서 보전의 가치가 있다고 인정된 도서
- 자연림지역으로서 생태학적으로 중요한 도서
- 지형 또는 지질이 특이하여 학술적 연구 또는 보전이 필요한 도서
- 기타 자연생태계등의 보전을 위하여 환경부장관이 필요하다고 인정한 도서

(다) 특정도서의 지정과 해제의 절차

환경부장관이 특정도서를 지정하고자 할 때에는 지정기준에 해당하는 도서 중에서 관계중앙행정기관의 장과 협의하고 관할 광역시장 및 도지사의 의견을 들어야 한다(제4조 제1항 제1문). 또한 환경부장관은 특정도서를 지정한 경우에는 환경부령이 정하는 바에 따라 도서의 명칭·구역·면적·지정년월일 기타 필요한 사항을 정하여 지체 없이 이를 고시하여야 한다(제4조 제2항).

한편, 일단 지정된 특정도서는 ① 군사상 또는 공익상 불가피한 경우와 천재지변 기타 사유로 특정도서로 존치할 수 없게 된 경우와 ② 지정목적에 현저히 부합되지 아니하여 존치시킬 필요가 없다고 인정되는 경우를 제외하고는 이를 해제하거나 축소·변경할 수 없다(제4조 제3항). 특정도서의 지정의 해제·변경의 절차 및 고시는

309) 한편, 시·도지사는 특정도서외에 특정도서에 준하여 보전할 필요가 있다고 인정된 도서를 시·도특정도서로 지정하여 관리할 수 있다(제12조의3 제1항). 이 경우 시·도지사는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 시·도특정도서의 보전에 필요한 조치를 할 수 있다(제12조의3 제3항).

지정의 경우와 같다(제4조 제1항 제2문 및 법 제4조 제2항).

다. 특정도서에서의 행위규제 및 그 제재

독도등도서지역의생태계보전에관한특별법은 자연생태계등이 우수한 도서의 보전을 위해 다양한 유형의 행위규제를 하고 있다.

우선, 동법은 특정도서 안에서의 다음의 행위 및 허가를 금지하고(제8조 제1항 제1호 내지 제13호)³¹⁰⁾, 그에 위반된 행위를 한 자에 대해서는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하는 벌칙을 규정하고 있다(제14조)³¹¹⁾.

- 건축물·공작물의 신축·증축
- 개간·매립·준설 또는 간척
- 택지의 조성·토지의 형질변경·토지의 분할
- 공유수면의 매립
- 입목·죽의 벌채 또는 훼손
- 흙·모래·자갈·돌의 채취, 광물의 채굴, 지하수의 개발
- 가축의 방목, 야생동물의 포획·살생 또는 그 알의 채취, 야생식물의 채취
- 도로의 신설
- 특정도서에 서식하거나 도래하는 야생동·식물 또는 특정도서안에 존재하는 자연적 생성물을 그 섬 밖으로 반출하는 행위
- 특정도서 안으로 야생동·식물보호법 제2조 제4호의 규정에 의한 생태계교란 야생동·식물을 반입하는 행위
- 폐기물을 매립 또는 투기하는 행위
- 인화물질을 이용하여 음식물을 짓거나 야영을 하는 행위
- 지질·지형·자연적 생성물의 형상손괴 기타 이와 유사한 행위

다음으로, 동법은 위와 같은 광범위한 행위제한 뿐만 아니라 특정도서의 지정목적에 지장이 없다고 인정되는 경우에도 ① 국가 또는 지방자치단체가 등산로·산책로·도로·공중변소 및 정자 등을 설치하는 행위, ② 자연생태계등의 연구·조사를 목적으로 하는 행위, ③ 기존의 건축물·공작물의 보수·개축 및 ④ 기타 자연생태계등의 원형

310) 군사·항해·조난구호행위, 천재지변 등 재해발생으로 인하여 그 방재를 위하여 필요한 행위, 국가가 시행하는 해양자원개발행위, 도서개발촉진법 제6조제3항의 사업계획에 의한 개발행위 및 문화재보호법에 의하여 문화재청장 또는 시·도지사가 필요하다고 인정하는 행위는 그러하지 아니하다(제8조 제1항 단서).

311) 한편, 이 경우 법인의 대표자, 법인 또는 개인의 대리인·사용인 기타 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 위반행위를 한 때에는 그 행위자를 처벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 해당 벌금형을 과하도록 규정하고 있다(제15조).

을 훼손하거나 변형시키지 아니하는 범위 안에서의 환경부장관이 필요하다고 인정하는 행위에 대해서만 사실상 허가를 할 수 있도록 규정하고 있으며(제9조 제1항)³¹²⁾, 환경부장관으로 하여금 특정도서 안에서 허가받은 행위에 위반되는 행위를 한 자에 대하여는 상당한 기간을 정하여 원상회복 또는 원상회복이 곤란한 경우에는 이에 상응하는 조치를 할 것을 명할 수 있도록 하고 있으며(제11조), 그 명령에 위반한 자에 대해서는 300만원 이하의 과태료에 처하도록 규정하고 있다(제16조 제1항 제4호). 또한 사위 기타 부정한 방법으로 허가를 받은 자에 대해서는 그 허가를 취소하도록 규정하고 있으며(제12조 제1항 제1호), 원상회복명령 등에 위반한 자에 대해서는 그 허가의 취소 및 행위의 정지·변경을 명할 수 있도록 규정하고 있다(제12조 제1항 제2호).

다음으로, 동법은 환경부장관으로 하여금 특정도서의 보호·육성 또는 훼손된 자연생태계등의 회복을 위하여 필요하다고 인정할 경우에는 특정도서의 전부 또는 일부지역을 지정하여 일정한 기간동안 그 지역에서의 출입을 제한하거나 금지할 수 있도록 하고 있으며(제10조)³¹³⁾, 그에 위반하여 특정도서에 출입한 자에 대해서는 300만원 이하의 과태료에 처하도록 규정하고 있다(제16조 제1항 제3호).

제4절 연안습지의 관리·개발에 관련된 법률

1. 연안관리법

(1) 연혁

1992년 브라질 리우에서 개최된 유엔환경회의에서는 지구환경보전과 지속가능한 개발을 위한 기본원칙으로서 “리우선언”을 천명하였고, 그 구체적 실천방안으로서 해양 및 연안자원의 지속가능한 개발을 위한 ‘연안통합관리’라는 혁신적인 페러다임을

312) 환경부장관이 이 규정에 의한 허가를 함에 있어 필요한 조건이나 기한을 붙일 수 있음은 물론이다(제9조 제2항).

313) 다만, 도서주민이 생업을 영위하기 위하여 출입하는 경우, 군사·항해·조난구호 목적상 또는 천재지변등 재해의 발생으로 그 방재에 필요한 조치를 위하여 출입하는 경우, 자연생태계등의 조사를 위하여 환경부장관으로부터 허가를 받은 경우 및 문화재보호법에 의하여 문화재청장 또는 시·도지사가 필요하다고 인정하여 출입하는 경우에는 그러하지 아니하다(제10조 제1항 단서).

제시하고, 이를 위해 연안통합관리정책 및 법제도 정비, 연안 이용실태 파악 및 주요 연안관리 사안에 대한 대책 마련, 연안관리계획 및 실행시 사전 예방대책의 수립, 연안자원 및 환경에 대한 적절한 경제적 평가방법 사용, 계획수립 및 정책결정과정에서 이해당사자의 참여장치 마련 등을 권고하였다.³¹⁴⁾

이에 따라 연안의 이용 및 개발을 종합적으로 조정하는 제도적 장치가 없이 각각의 개별법에 의하여 이용·개발됨으로써 연안의 훼손과 환경오염이 심화되고 있으므로 연안의 통합관리를 위한 연안통합관리계획을 수립·시행하고 연안환경의 개선 등을 위한 연안정비사업을 시행하게 함으로써 연안이 보다 효율적으로 보전·이용될 수 있도록 하기 위하여 1999. 2. 8. 법률 제5913호로 연안관리법이 제정되었다. 제정 이후 이 법은 다른 법률의 제정·개정에 따른 개정 이외에는 별다른 개정이 없었다.

현행 연안관리법은 연안의 효율적인 보전·이용 및 개발에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 연안환경을 보전하고 연안의 지속적인 개발을 도모하여 연안을 쾌적하고 풍요로운 삶의 터전으로 조성하는 것을 목적으로 한다(제1조). 이 법은 제1장 총칙, 제2장 연안의 통합관리, 제3장 연안정비사업, 제4장 연안관리심의회, 제5장 보칙 등 본문 29조와 부칙으로 구성되어 있다. 아래에서는 이 논문의 주제인 연안습지의 보전 내지 관리와 직접적으로 관련되는 내용을 중심으로 연안관리법의 주요내용을 고찰한다.

(2) 주요내용

가. 규율대상으로서의 연안의 개념

연안관리법은 연안을 연안해역과 연안육역을 가리키는 것으로 정의하면서, 다시 연안해역은 “바닷가(만조수위선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지의 사이)와 “만조수위선으로부터 영해의 외측한계까지의 바다”로 정의하고, 연안육역은 “무인도서”와 “연안해역의 육지쪽 경계선으로부터 500m(지정항만과 제1종·제2종 어항 및 산업단지의 경우에는 1,000m) 범위 안의 육지지역(하천법에 의한 하천구역 제외)으로서 연안통합관리계획에서 정한 지역”³¹⁵⁾으로 정의하고 있다(제2조). 연안관리법상의 이

314) 현재 전 세계의 151개 연안국 중 71개국이 연안통합관리제도를 도입하고 있다(배영길, 『토지공법-현대도시법의 형성 모색』, 세종출판사, 1998, 212면).

315) 연안관리법은 연안육역의 범위를 정할 때 다음의 사항을 고려하도록 규정하고 있다(제6조 제2항).
· 행정구역 및 지형

러한 연안의 개념은 습지보전법상의 연안습지를 포함함은 물론이고, 습지보전법상으로 연안습지의 범주에서 제외되는 염습지상부층·해안사구·석호 등도 포함할 수 있는 넓은 개념이다.

여기서 연안관리법이 연안육역의 범위를 500미터로 설정한 이유는 생활 오·폐수의 자정거리가 일반적으로 500m 정도이고, 거리기준에 의하여 구획범위를 정한 다수의 법령의 일반적인 기준이 1km 이내이기 때문이다.³¹⁶⁾ 또한 항만법에 의한 지정항만, 어항법에 의한 제1종 어항 및 제3종 어항, 산업입지및개발에관한법률에 의한 산업단지의 경우에는 연안해역의 육지쪽 경계선으로부터 1,000m에 해당하는 지역까지 그 범위를 확대할 수 있도록 규정하고 있는데, 항만·어항·산업단지의 경우에는 그 규모가 클 뿐만 아니라 각종 물류의 유통 등 연안과 인접한 지역과의 교류가 활발히 이루어지며, 항만·어항 및 산업단지가 연안을 적극적으로 이용·개발하는 주체로 작용하기도 하고 연안환경에 미치는 영향이 크기 때문에, 연안관리대상에 연안육역을 광범위하게 포함시킬 수 있도록 하려는 것이라고 할 수 있다.

나. 연안관리의 기본이념 및 연안관리의 주체

연안관리법은 연안관리의 기본이념으로서 “연안은 생태적·문화적·경제적 가치가 조화롭게 공존될 수 있도록 종합적이고 미래지향적인 관점에서 관리되도록 한다”라고 규정하고 있다(제3조). 이러한 연안관리의 기본이념에는 생태적 가치와 문화적 가치 및 경제적 가치의 조화, 종합적인 통합관리, 지속가능한 이용·개발을 위한 미래지향적 관리의 요소가 표현되어 있다.

연안관리의 주체는 기본적으로는 해양수산부장관이다. 연안실태조사(제3조), 연안통합관리계획의 수립(제5조), 연안정비계획의 수립(제13조)과 지정항만구역 안의 연안정비사업을 비롯한 주요연안정비사업의 시행(제16조)은 해양수산부장관의 책임에

- 다른 법령에 의한 용도지역 등의 구분 및 토지이용 등에 관한 계획
- 하천의 수계, 조류 및 해저지형의 특성
- 연안의 생태계 등 자연환경보전에 관한 사항
- 수산업·광업·관광산업 등 해역의 이용현황
- 육상에서 발생한 오염원의 확산범위
- 사회·경제적 활동의 연관성

316) 하천법에서는 하천에서 500m 이내의 하천구역을 설정하고 있으며, 국토의계획및이용에관한법률에서는 상수원보호를 위해 하천에서 500m 내에서는 대형음식점·호텔 등의 신축시 정화조설치를 의무화하고 있다.

속한다. 그렇지만 지방자치단체장도 제한된 범위 안에서 연안관리의 주체가 된다. 그리하여 지방자치단체장은 연안관리지역계획의 수립(제8조)과 일정한 범위 안에서의 연안정비사업의 시행(제16조)의 책무를 진다.

다. 연안실태조사 및 연안관리계획의 수립

(가) 연안실태조사

해양수산부장관은 연안의 효율적인 관리를 위하여 5년마다 연안실태에 관한 기초조사를 실시해야 하고, 기초조사 결과 해안선이나 생태계 등의 변화가 뚜렷하다고 인정되는 지역에 대해서는 보완조사를 실시해야 하며, 연안정비사업의 시행을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 지역에 대해서는 정밀조사를 실시해야 한다(제4조). 연안관리법은 이러한 조사를 위하여 필요한 경우에 타인이 점용하는 토지·연안해역에 출입하거나 타인의 토지를 재료적치장·임시도로로 일시 사용할 수 있으며, 특히 필요한 경우에는 죽목·토석 기타 장애물을 변경·제거할 수 있도록 하고 있다(제24조).³¹⁷⁾ 물론 이로 인하여 입은 손실은 보상하여야 하지만(제27조), 그러한 출입·일시사용 및 장애물변경·제거를 방해하거나 거부한 자는 300만원 이하의 과태료에 처한다(제29조).

(나) 연안관리계획의 수립

연안관리계획에는 연안통합관리계획과 연안관리지역계획이 있는데, 관계행정기관의 장은 연안에서 연안의 보전·이용·개발에 관한 행위를 하고자 하는 경우에 이들 계획에 적합하게 해야 한다(제12조). 그리고 해양수산부장관은 소속공무원으로 하여금 연안통합관리계획·연안관리지역계획의 시행현황을 주기적으로 점검하게 하여야 하며, 점검한 결과 시정조치가 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 관계행정기관의 장에게 이의 시정조치를 요청할 수 있고, 이 경우 관계행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 할 뿐 아니라 그 조치계획·조치결과를 해양수산부장관에게 통보하여야 한다(제25조).

우선, 연안통합관리계획은 연안을 종합적으로 보전·이용·개발하기 위하여 해양

317) 일시사용과 장애물변경·제거의 경우에는 토지·장애물의 소유자·점유자·관리인을 알 수 없거나 기타 부득이한 사유가 있는 경우를 제외하고는 그 소유자·점유자·관리인의 동의를 얻도록 규정되어 있다(제26조 제4항).

수산부장관이 수립한다(제5조).³¹⁸⁾ 수립된 연안통합관리계획은 직권으로 또는 관계행정기관의 요청에 따라 변경할 수 있다. 연안통합관리계획을 수립·변경하는 때에는 미리 광역·기초지방자치단체장 및 관계전문가의 의견을 듣고 관계중앙행정기관의 장과 협의한 다음 중앙연안관리심의회의 심의를 거쳐야 한다(제5조 및 제10조). 계획의 수립·변경 후에는 지체없이 관보에 고시하고, 관계중앙행정기관의 장과 시·도지사에게 통보하여야 하며, 시·도지사는 기초자치단체장으로 하여금 관할구역에 대한 연안통합관리계획을 일반인이 열람할 수 있도록 해야 한다(제7조).

다음으로, 연안관리지역계획은 관할연안의 효율적인 보전·이용·개발을 위하여 필요한 지역에 대하여 연안통합관리계획의 범위 안에서 기초지방자치단체장이 수립할 수 있고, 광역자치단체장은 연안관리지역계획이 고시되지 않은 지역에 대해서 2개 이상의 시·군·구에 걸친 연안관리지역계획³¹⁹⁾을 수립할 수 있다(제8조).³²⁰⁾ 연안관리지역계획의 수립·변경은 미리 공청회를 개최하여 지역주민과 관계전문가의 의견을 듣고, 관계행정기관의 장과 협의한 후 지역연안관리심의회의 심의를 거쳐 해양수산부장관의 승인을 얻어야 한다(제8조 제4항). 수립된 연안관리지역계획은 지체없이 공보에 고시하고 관계행정기관의 장 등에게 통보하고 일반인의 열람에 제공해야 한다(제9조 및 제10조).

그런데 연안관리법은 다른 법령에 의하여 계획·용도지역등이 수립·지정되어 있는 연안육역(환경보전관련 계획·용도지역등의 경우 연안해역 포함)에 대해서는 그러한 계획·용도지역등의 범위 안에서 연안통합관리계획·연안관리지역계획을 수

318) 연안통합관리계획에 포함되어야 할 사항은 다음과 같다(제6조 제1항).

- 연안육역의 범위
- 계획수립대상 지역
- 연안관리에 관한 기본정책방향
- 연안환경의 보전, 연안의 지속가능한 개발 등 연안의 바람직한 보전·이용 및 개발에 관한 사항
- 다른 법령에 의한 인·허가 등 연안에서의 행위제한 또는 지원 등에 관한 사항
- 관계행정기관간에 연안의 보전·이용 및 개발에 관한 정책 등이 상충될 경우 그 조정에 관한 사항
- 연안정비사업의 기본방향
- 기타 해양수산부장관이 필요하다고 인정하는 사항

319) 광역지방자치단체장의 연안지역계획수립이 곤란한 경우에는 해양수산부장관이 직접 연안통합관리계획의 수립절차에 따라 당해 연안관리지역계획을 수립할 수 있다(제8조 제2항).

320) 연안관리지역계획에 포함되어야 할 사항은 다음과 같다(제8조 제3항).

- 관할 연안의 관리에 관한 정책방향
- 연안통합관리계획의 시행에 관하여 필요한 사항
- 관할연안의 연안정비사업의 방향
- 기타 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 필요하다고 인정하는 사항

립·변경하도록 하면서, 다만 연안환경보전과 연안의 지속가능한 개발을 위하여 필요한 경우에는 해양수산부장관이 다른 법령에 의하여 수립·지정된 계획·용도지역 등의 변경을 요구할 수 있도록 하고 있다(제11조). 또한 관계행정기관의 장이 다른 법령에 의하여 계획을 수립·변경하거나 용도지역등을 지정·변경·해제한 때에는 연안통합관리계획·연안관리지역계획에 해당사항이 있을 경우 지체없이 해양수산부장관·지방자치단체장에게 통보해야 하며, 해양수산부장관·지방자치단체장은 지체없이 그 통보내용에 적합하게 연안통합관리계획·연안관리지역계획을 변경하고 관보·공보에 고시해야 한다(제11조 제2항 및 제3항). 이로써 관계행정기관에 대한 연안통합관리계획·연안관리지역계획의 구속력(제12조)은 상당히 약화될 우려가 있다.

라. 연안정비사업

(가) 연안정비계획의 수립

해양수산부장관은 효율적인 연안정비사업³²¹⁾을 위하여 10년 단위로 연안정비계획을 수립하며, 연안상태의 변동 등으로 인하여 연안정비계획을 변경할 필요가 있다고 인정하는 때에는 이를 변경할 수 있다(제13조 및 제15조). 연안정비계획에 포함되어야 할 사항은 연안정비사업의 기본방향과 중·장기계획 및 연도별 내용·추진계획 기타 해양수산부장관이 필요하다고 인정하는 사항이다(제14조). 연안정비계획을 수립·변경하고자 하는 때에는 미리 시·도지사의 의견을 듣고 관계중앙행정기관의 장과 협의한 후 중앙연안관리심의회³²²⁾의 심의를 거쳐야 하며, 그것을 수립한 때에는 지체없이 이를 관보에 고시하여야 한다.

(나) 연안정비사업의 시행

연안관리법은 항만법에 의한 지정항만 구역 안의 연안이나 여부에 따라 연안정비사업의 시행자를 다르게 정하고 있다. 즉 연안정비사업은 지정항만구역 안의 연안의 경우에는 해양수산부장관이,³²²⁾ 지정항만 구역 외의 연안의 경우에는 광역·기초지방자

321) 연안정비사업이라 함은 연안에서 시행하는 다음의 사업으로서 연안정비사업실시계획에 따라 시행하는 사업을 말한다.(제2조 제4호).

- 해일·파랑·해수 또는 지반의 침식 등으로부터 해안을 보호하고 훼손된 해안을 정비하는 사업
- 연안해역의 정화, 폐선의 제거 등 연안해역을 보전 또는 개선하는 사업
- 휴식공간을 조성하는 등 연안을 쾌적하게 이용할 수 있도록 하는 사업

치단체장이 시행한다(제16조). 또한 해양수산부장관·지방자치단체장이 아닌 자도 지정항만 구역 안의 연안의 경우에는 해양수산부장관의 지정을 받아서, 지정항만 구역 외의 연안의 경우에는 지방자치단체장의 지정을 받아 연안정비사업을 시행할 수 있다.

연안정비사업을 시행하고자 하는 때에는 연안정비사업시행자는 연안정비계획의 범위 안에서 연안정비사업실시계획을 수립하여야 하는데, 해양수산부장관이 아닌 연안정비사업시행자가 정비실시계획을 수립·변경하는 경우에는 해양수산부장관의 승인을 얻어야 하고, 해양수산부장관 직접 정비실시계획을 수립·변경하거나 다른 연안정비사업시행자의 정비실시계획을 승인하고자 하는 때에는 미리 관계행정기관의 장과 협의하여야 한다. 그리고 해양수산부장관은 직접 정비실시계획을 수립·변경하거나 승인한 때에는 지체없이 이를 관보에 고시하고, 관계행정기관의 장에게 통보하여야 한다(제17조). 그리하여 정비실시계획이 고시된 때에는 다른 관계 법률에 의한 허가·인가·결정·면허·협의·동의·승인·신고 또는 해제 등은 물론이고 그러한 인·허가 등의 고시·공고가 있는 것으로 본다(제18조).³²³⁾

마. 다른 계획 등과의 관계

해양수산부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 통합계획 또는 지역계획을 수립·변경함에 있어서 다른 법령의 규정에 의하여 계획이 수립되어 있거나 용도지역 등이 지정되어 있는 지역에 대하여는 당해 계획 또는 용도지역 등의 범위 안에서 이를 수립·변경하여야 한다.

다만, 연안환경을 보전하고 연안의 지속가능한 개발을 위하여 필요한 경우에는 다른 법령의 규정에 의하여 수립된 계획이나 지정된 용도지역 등의 변경을 요구할 수 있다(제11조).

322) 그러나 지정항만구역 안의 연안일지라도 해양수산부령이 정하는 연안정비사업의 경우에는 지방자치단체장이 시행할 수 있다.

323) 인·허가 등이 의제되는 것으로는, 특히 야생동·식물보호법에 의한 시·도야생동·식물보호구역 및 야생동·식물보호구역 지정의 해제, 공유수면관리법에 의한 공유수면의 점용·사용허가, 공유수면매립법 의한 매립면허, 실시계획의 인가 및 협의·승인이 규정되어 있다. 그 밖에도, 소방시설설치유지및안전관리에 관한법률·소방시설공사업법·위험물안전관리법·농어촌정비법·농지법·사방사업법·산지관리법·산림법·초지법·수산업법·전기사업법·도시계획법·하수도법·사도법·소하천정비법·골재채취법·매장및묘지등에관한법률에 의한 각종 인·허가등이 의제되고 있다.

2. 공유수면관리법

(1) 연혁

공유수면관리법은 공유수면의 관리·보전·이용등에 관한 사항을 규정하여 공공위해의 예방경감과 공공복리의 증진에 기여하기 위하여 1961. 12. 19. 법률 제848호로 제정되었다. 그 후 여러 차례의 부분개정을 거쳐 1999. 2. 8. 전면개정되었는데, 그 개정 이유는 공유수면의 점용·사용과 관련한 종전의 각종 규제를 폐지·완화함으로써 공유수면 이용자의 편익을 도모하고, 침식으로 인하여 수면 밑으로 잠긴 토지 등을 복구할 수 있는 절차를 마련하는 등 기존제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위한 것이었다. 주요골자는 시·도지사의 공유수면관리권의 이양, 포락지 또는 개인소유 간석지의 토지조성 허용, 공사실시계획의 사전 인가·신고제, 공유수면의 무단 점·사용자에 대한 변상금 징수 등이다.

현행 공유수면관리법은 공유수면의 보전·이용 및 관리에 관하여 필요한 사항을 규정하여 공유수면의 적절한 보호와 효율적인 이용을 도모함으로써 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 하며, 본문 24조 및 부칙으로 구성되어 있다. 아래에서는 연안습지의 보전 내지 관리와 직접적인 관련이 있는 것을 중심으로 공유수면관리법의 주요내용을 살펴보기로 한다.

(2) 주요내용

가. 규율대상으로서의 공유수면

공유수면관리법은 공유수면의 보전·이용·관리에 관한 사항을 규율하는데, 공유수면이라 함은 ‘바다·바닷가’와 ‘하천·호소·구거 기타 공공용으로 사용되는 수면 또는 수류로서 국유인 것’을 말하고, 여기서 ‘바닷가’란 만조수위선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지의 사이를 말한다(제2조 제1·2호). 아울러 공유수면관리법은 ‘간석지’를 만조수위선으로부터 간조수위선까지의 사이로, ‘포락지’를 지적공부에 등록된 토지가 물에 침식되어 수면 밑으로 잠긴 토지로 정의하고 있다(제2조 제3·4호). ‘바다’의 개념은 공유수면관리법상 특별히 정의되어 있지는 않지만, 바닷가의 개념정의로부터

추론해 볼 때, 만조수위선으로부터 영해의 외측한계까지의 사이로 이해된다. 따라서 공유수면관리법상의 바다 및 바닷가는 연안관리법상의 연안해역의 범위와 같다.

이러한 개념정의에 따를 때, 습지보전법상의 연안습지는 공유수면관리법상의 간석지에 해당하며, 이러한 연안습지 내지 간석지는 만조수위선으로부터 육지쪽이 아닌 해양 쪽의 범위에 포함되므로 엄밀하게는 바닷가가 아닌 바다의 범주에 포함된다고 볼 수 있다. 따라서 연안습지가 공유수면관리법의 규율대상인 공유수면에 포함되지만, 그 반면에 공유수면관리법상의 바닷가는 습지보전법상의 연안습지에 해당하지 아니한다.

나. 적용범위 및 공유수면 관리주체

공유수면관리법은 모든 공유수면을 규율대상으로 하고 있지 않다. 공유수면의 개념정의상으로는 공유수면에 해당할지라도, 하천에 관한 법률을 적용 또는 준용받는 공유수면, 농어촌정비법에 의한 농업생산기반시설안의 공유수면, 항만법에 의한 항만 시설과 어항법에 의한 어항시설은 공유수면관리법의 적용을 받지 않는다(제3조).

그리고 공유수면관리법은 이 법의 적용을 받는 공유수면의 관리주체를 이원화하여, 국토기본법에 의하여 특정지역개발계획이 수립된 지역안의 공유수면, 산업입지및개발에관한법률에 의하여 지정된 국가산업단지안의 공유수면, 기타 대통령령이 정하는 공유수면³²⁴⁾은 해양수산부장관이 관리하고, 기타의 공유수면은 기초지방자치단체장이 관리하도록 하고 있다(제4조).

다. 공유수면의 점용·사용허가와 그 위반에 대한 제재

(가) 공유수면의 점용·사용허가

공유수면관리법은 국가·지방자치단체가 아닌 자가 공유수면을 점용·사용하고자 하는 경우에는, 공유수면매립법에 의한 매립면허를 받은 자가 면허받은 공유수면을 점용·사용하는 경우를 제외하고는, 공유수면관리청으로부터 허가를 받도록 규정하고 있다. 허가사항을 변경하고자 하는 경우에도 관리청의 허가를 받아야 한다. 그리고 관리청의 허가 및 변경허가는 관계행정기관의 장과의 협의를 거쳐야 하며, 허가 후에는 고시해야 한다. 그리고 점용·사용허가를 받은 자는 관련공사에 착수하기 전에

324) 공유수면관리법시행령은 해양수산부장관이 관리하는 공유수면으로는, 항만법에 의한 지정항만의 항만구역안의 공유수면, 어항법에 의한 어항구역안의 공유수면, 배타적경제수역법에 의한 배타적경제수역, 그리고 동시행령 별표에서 정한 공유수면을 규정하고 있다(제2조).

미리 관리청으로부터 실시계획의 인가를 받거나 신고를 해야 하며, 인가·신고사항을 변경하는 경우에도 같다(제8조).³²⁵⁾ 그 반면에 국가·지방자치단체가 공유수면을 점용·사용하고자 하는 때에는 관리청과 협의하거나 관리청의 승인을 얻어야 하고, 협의·승인사항을 변경하는 경우에도 같다. 그리고 협의·승인 후에는 고시해야 한다(제6조). 공유수면 점용·사용허가의 대상이 되는 행위는 다음과 같다(제5조).

- 공유수면에 부두·방파제·교량·수문·건축물 기타 공작물을 신축·개축·증축 또는 변경하거나 이를 제거하는 행위
- 공유수면에 접속한 토지를 수면 이하로 굴착하는 행위
- 공유수면을 준설 또는 굴착하는 행위
- 대통령령으로 정하는 포락지³²⁶⁾ 또는 개인의 소유권이 인정되는 간석지를 토지로 조성하는 행위
- 공유수면으로부터 물을 끌어들이거나 공유수면에 물을 내보내는 행위
- 공유수면에서 토석·모래 또는 자갈을 채취하거나 식물을 재배 또는 채벌하는 행위
- 공유수면에 다량의 토석을 버리는 등 공유수면의 수심에 영향을 미치는 행위
- 부두·방파제 등 공유수면에 설치된 시설물로서 국가 또는 지방자치단체의 소유에 속하는 시설물을 점용 또는 사용하는 행위
- 제1호 내지 제8호외에 공유수면을 점용하는 행위

그런데 이러한 허가·협의·승인으로 인하여 피해가 예상되는 권리로서 대통령령이 정하는 권리를 가진 자³²⁷⁾가 있는 경우에는, 관리청은 허가·협의·승인을 해서는 아니되며, 다만 권리자가 공유수면의 점용·사용에 동의한 경우, 국가·지방자치단체·공공단체가 대통령령이 정하는 공익사업을 위하여 필요한 경우³²⁸⁾에는 그러하지 아니하다(제7조). 또한 건축물의 신축·개축·증축을 위한 허가는 대통령령이 정하는 건축물³²⁹⁾에 한한다(제5조 제2항).

325) 실시계획의 인가를 받아야 하는 경우와 실시계획의 신고를 해야 하는 경우에 관하여 구체적인 사항은 공유수면관리법 제8조 및 동 시행령 제12조 참조.

326) 공유수면관리법시행령은 ① 지적공부상의 등록소유자와 등기부상의 소유자의 일치, ② 토지 조성의 물리적 가능성, ③ 토지조성 소요비용을 감안한 경제적 가치성이나 인접토지 활용도 등을 감안한 토지조성 필요성을 갖출 것을 요구하고 있다(제4조).

327) 공유수면관리법시행령은 점용·사용허가를 받은 자, 수산업법에 의한 입어자와 어업면허를 받은 자 및 해상종묘생산어업·구획어업의 허가를 받은 자, 관습적으로 공유수면으로부터 물을 끌어들이 이를 이용하거나 공유수면에 물을 내보내는 자, 공유수면매립법에 의한 매립면허를 받은 자, 인접한 토지·공작물의 소유자·점유자, 조선소의 소유자·점유자 등을 규정하고 있다(제11조).

328) 공익사업을 위하여 점용·사용허가를 하는 경우에는 권리자에 대하여 손실보상을 해야 한다(제18조 제1항).

(나) 허가받은 자의 의무 및 그에 대한 제재

이렇게 해서 공유수면의 점용·사용허가를 받은 자는 점용·사용허가로 인하여 발생하는 권리·의무를 이전·상속할 수 있다(제11조). 그 반면에 점용·사용 허가를 받은 자는 점용료·사용료를 부담하며,³³⁰⁾ 허가기간이 만료하거나 점용·사용을 폐지한 경우에 공유수면을 원상회복시켜야 한다.³³¹⁾ 그리고 관리청은 관계공무원으로 하여금 공유수면 점용·사용자의 사업장 기타 필요한 장소에 출입하여 관계인·관계문서 등을 조사하게 할 수 있고(제14조 제1항), 조사를 방해·거부하는 경우에는 300만원 이하의 과태료에 처한다(제24조).

이와 같이 공유수면의 점용·사용은 관리청의 허가를 받아야 하는데, 허가 없이 공유수면을 점용·사용하는 자에게는 1년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금형에 처할 뿐 아니라(제21조), 점용료·사용료에 해당하는 금액의 100분의 120에 상당하는 변상금을 징수하고(제10조), 원상회복명령을 할 수 있고³³²⁾ 그 불이행시 대집행할 수 있다(제12조).

그리고 허위 기타 부정한 방법으로 점용·사용 허가를 받은 경우에는 1년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금형에 처할 뿐 아니라(제21조), 그 허가의 취소나 점용·사용의 정지, 공유수면의 원상회복 또는 건축물 기타 공작물의 개축·이전을 명할 수 있다(제17조).³³³⁾ 이러한 허가의 취소, 점용·사용의 정지, 공유수면의 원상회복 또는 공작물의 개축·이전 명령은 공유수면관리법을 위반하거나 이 법에 의한 명령에 위반하는 경우에도 허용된다(제17조).

329) 공유수면관리법시행령은, 공유수면 또는 공유수면 밑의 지하에 설치되거나 공유수면에 부유하는 건축물 중에서, 항만 및 어항의 운영에 필요한 건축물 또는 관광진흥법에 의한 관광숙박업에 필요한 건축물 또는 연안관리법에 의한 연안통합관리계획·연안관리지역계획·연안정비계획에 적합하고 관리청이 공유수면의 관리에 지장이 없다고 인정하는 건축물을 규정하고 있다(제5조).

330) 점용료·사용료의 감면, 점용료·사용료 수입의 귀속과 용도 등 자세한 것은 제9조 참조.

331) 원상회복의무의 예외, 관리청의 원상회복 명령 및 그 불이행의 경우 대집행 등에 관해서 자세한 것은 제12조 참조.

332) 원상회복명령을 이행하지 아니하는 경우 6월 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다(제22조).

333) 원상회복명령 또는 개축·이전명령을 이행하지 아니하는 경우에는 6월 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

라. 공유수면오염행위의 금지

공유수면관리법은 공유수면의 보전·관리를 위하여 공유수면을 오염·훼손하는 행위를 규제하고 있다. 우선 공유수면관리법은 정당한 사유없이 다음의 행위를 하는 것을 금지하는데(제15조), 이러한 금지를 위반하면 1년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금에 처한다(제21조).

- 공유수면에 폐기물·폐유·폐수·오수·분뇨·축산폐수·유독물 또는 동물의 사체류 기타 오염물질을 버리거나 흘려가게 하는 행위
- 수문 기타 공유수면의 관리를 위한 시설물을 개폐 또는 훼손하는 행위
- 공유수면에 선박을 버리거나 방치하는 행위

또한 공유수면관리법은 전복·침몰·방치·계류된 선박이나 방치된 폐자재 기타의 물건이 공유수면의 효용을 해하거나 수질오염을 발생시킬 우려가 있다고 인정되는 경우에는 그 소유자·점유자에게 그러한 물건의 제거를 명할 수 있도록 하고,³³⁴⁾ 이러한 명령을 이행하지 아니하거나 소유자·점유자를 알 수 없는 경우에는 관리청이 그 소유자·점유자의 비용으로 물건을 제거할 수 있도록 하고 있다(제13조).

끝으로, 공유수면관리법은 공유수면의 측량을 위하여 필요한 경우에는 타인이 점유하는 토지나 수면에 출입할 수 있도록 하고, 특히 필요한 경우에는 죽목·토석 기타 장애물을 변경·제거할 수 있도록 하고 있다(제14조). 물론 이로 인한 손실은 보상하여야 하지만, 그 반면에 출입이나 장애물변경·제거를 방해하거나 거부하는 경우에는 300만원 이하의 과태료에 처한다.

3. 공유수면매립법

(1) 연혁

공유수면매립법은 공유수면을 매립하여 국토를 효율적으로 이용하게 함으로써 공공의 이익을 증진하고 국민경제의 발전에 기여함을 목적으로 1962. 1. 20. 법률 제986호로 제정되었다. 이후 몇 차례의 개정을 거쳐, 1986년의 개정에서는 공유수면매립기

334) 이러한 제거명령을 이행하지 아니하는 경우 6월 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

본계획에 관한 규정이 신설되고, 사업시행자의 토지취득권에 대한 구체적 규정이 마련되는 등 대폭적인 개정이 있었다.

그 후 공유수면매립법은 1999. 2. 8. 전면개정되었는데, 개정이유는 갯벌 등 공유수면의 매립에 의한 환경파괴현상이 심각해짐에 따라 공유수면매립기본계획 수립시 공유수면매립이 환경에 미치는 영향을 엄격하게 심사하도록 하고, 그 반면에 공유수면매립면허를 받은 자에 대한 매립공사의 절차를 간소화하는 등 관련규제를 완화하며, 기타 기존제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이었다. 그 주요 골자는, 공유수면매립기본계획 수립시 환경과 조화되도록 하고 기본계획의 내용에 매립으로 인한 환경·생태계의 변화 및 그 대책에 관한 사항을 포함시키도록 한 것, 매립예정지 안에서는 그 이용에 관한 어업권 등 새로운 권리를 설정할 수 없도록 제한한 것, 매립면허를 받은 자에 의한 준공인가전의 매립지사용에 대한 허가제를 폐지한 것 등이다. 그리하여 공유수면매립법에는 지속가능한 개발의 시대적 요청에 부응하여 공유수면의 환경친화적 매립이라는 이념이 도입되었다.

현행 공유수면매립법은 공유수면을 환경친화적으로 매립하여 합리적으로 이용하게 함으로써 공공의 이익을 증진하고 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 하며(제1조), 제1장 총칙, 제2장 공유수면매립기본계획, 제3장 면허, 제4장 매립공사의 시행·보상·소유권취득등, 제5장 감독, 제6장 보칙, 제7장 벌칙 등 본문 43조와 부칙으로 구성되어 있다. 아래에서는 연안습지의 보전 또는 훼손에 관련이 깊은 것을 중심으로 공유수면매립법의 주요내용을 살펴본다.

(2) 주요내용

가. 공유수면매립법의 규율대상 및 적용범위

공유수면매립법은 공유수면의 매립을 그 규율대상으로 한다. 이 법에서의 공유수면 개념은 공유수면관리법상의 공유수면 개념과 같으며, 공유수면에 포함되는 바닷가의 개념도 공유수면관리법상의 그것과 같다(제2조 제1·2호). 그리고 매립이라 함은 공유수면에 토사·토석 기타의 물건을 인위적으로 투입하여 토지를 조성하는 것(간척 포함)을 말한다(제2조 제3호). 따라서 습지보전법상의 연안습지는 공유수면매립법상의 공유수면에 당연히 포함된다.

공유수면매립법은 수산물양식장의 축조, 조선시설의 설치, 조력이용에 관한 시설물의 축조, 공유수면의 일부를 구획하여 시행하는 영구적인 설비의 축조의 경우에도 이 법을 준용하도록 함으로써 그 효력범위를 확대하고 있다(제3조 제1항). 그 반면에, 다른 법령의 규정에 의하여 구거 또는 저수지를 변경하기 위한 매립의 경우와 공유수면관리법 제5조 제1항 제4호에 의한 공유수면매립의 경우³³⁵⁾에는 공유수면매립법의 적용을 배제함으로써 그 적용범위를 축소하고 있다(제3조 제2항).

나. 공유수면매립업무의 관할 및 공유수면매립기본계획

공유수면매립법은 공유수면매립에 관한 사항을 해양수산부장관의 관할로 하고 있다. 공유수면매립기본계획의 수립, 공유수면매립면허, 실시계획의 인가 등 공유수면매립에 관한 권한을 해양수산부장관의 권한으로 하고 있기 때문이다.

공유수면매립법은 국토의 전체적인 기능·용도에 맞고 환경과 조화되도록 공유수면을 이용·관리하기 위하여 10년마다 공유수면매립기본계획을 수립하도록 하고(제4조),³³⁶⁾ 아울러 이미 수립된 매립기본계획에 대하여 5년마다 그 타당성 여부를 검토하고 매립기본계획의 변경 또는 폐지 등 필요한 조치를 하도록 규정하고 있다(제8조). 매립기본계획을 수립 또는 변경·폐지하고자 하는 때에는 미리 관계중앙행정기관의 장과 협의하고 관계 광역지방자치단체장의 의견³³⁷⁾을 들은 후 중앙연안관리심의회의 심의를 거쳐야 한다(제4조 및 제8조). 그리고 매립기본계획을 수립·변경·폐지한 때에는 지체없이 관보에 고시하고 관계중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사에게 통보하여야 하며, 통보받은 시·도지사는 기초지방자치단체장으로 하여금 매립기본계획을 14일 이상 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다(제7조 및 제8조).

매립기본계획의 내용과 관련하여 공유수면매립법은 매립기본계획이 연안통합관리계획과 국토종합계획 및 국토이용계획³³⁸⁾에 적합하고 환경과 조화되게 수립하도록

335) 공유수면관리법시행령으로 정하는 포락지 또는 개인의 소유권이 인정되는 간석지를 토지로 조성하는 행위가 그것이다.

336) 공유수면을 매립하고자 하는 행정기관의 장 기타 공유수면을 매립하고자 하는 자는 매립기본계획에 포함되지 아니한 공유수면 중 매립이 필요한 공유수면이 있는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 해양수산부장관에게 이를 반영하도록 요청할 수 있다(제5조).

337) 이 의견에는 매립기본계획과 관련된 기초지방자치단체의 장 및 지방의회의 의견을 첨부하여야 한다.

338) 현행 공유수면매립법에 의하면 이미 폐지되고 없는 “국토이용관리법에 의한 국토이용계획”에 적합하게 매립기본계획을 수립하도록 하고 있는데, 국토이용관리법의 대체법률인 국토의계획

하면서, 매립예정지의 위치·규모·토지이용계획, 매립의 필요성과 매립방법에 관한 사항, 매립으로 인한 환경 및 생태계의 변화 중 대통령령이 정하는 사항과 그 대책에 관한 사항, 매립예정지의 토지이용계획과 관련한 매립 전·후의 경제성 비교에 관한 사항, 기타 해양수산부장관이 필요하다고 인정하는 사항을 매립예정지별로 정하도록 규정하고 있다(제6조).

이러한 매립기본계획이 수립·고시되면 매립예정지가 결정되는데, 이에 따라 관계행정기관의 장은 매립기본계획의 매립예정지안에서 대통령령이 정하는 경우를 제외하고는 새로운 권리를 설정할 수 없게 된다(제7조 제4항). 그러나 수립된 매립기본계획이 매립예정지로 된 공유수면의 이용을 위하여 이미 설정되어 있는 권리를 제한하는 것은 아니다(제7조 제3항).

다. 매립공사의 시행과 매립면허의 실효

공유수면의 매립공사를 시행하기 위해서는 매립공사의 착수 전에 실시계획을 작성하여 해양수산부장관의 인가를 받아야 하고,³³⁹⁾ 인가받은 실시계획을 변경하고자 하는 경우에도 인가를 받아야 하며, 실시계획의 인가·변경인가를 한 때에는 해양수산부장관이 고시하여야 한다(제15조). 이와 같이 실시계획의 인가를 받은 경우에는 관련법률에 의한 인·허가 등³⁴⁰⁾을 받은 것으로 보며, 실시계획의 인가를 고시한 때에는 관련법률에 의한 인·허가 등의 고시·공고가 있는 것으로 본다(제16조). 이와 같이 관련법률에 의한 인·허가 등이 의제되는 경우에는 해양수산부장관은 관계행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다.

공유수면매립법은 다음의 경우에 매립면허의 효력을 상실시키고 있으며, 다만 천재지변·불가항력 등 매립면허를 받은 자에게 귀책사유가 없는 경우에는 해양수산부

및이용에관한법률을 제정할 때 공유수면매립법의 개정을 누락한 잘못을 저질렀다고 본다. 국토의계획및이용에관한법률에 의하면 이 법의 시행 당시(2003. 1. 1.) 국토이용관리법에 의하여 이미 결정된 국토이용계획은 국토의계획및이용에관한법률에 의한 도시관리계획이 결정된 것으로 보고 있다(부칙 제12조).

339) 그러나 공유수면에 관하여 제12조의 규정에 의한 권리를 가진 자가 있는 때에는 당해 권리자로부터 매립공사의 착수에 관한 동의를 받거나 제20조의 규정에 의한 손실보상 또는 손실방지시설을 한 후가 아니면 실시계획의 인가를 신청할 수 없다(제15조 제2항).

340) 농지법·농어촌정비법·사방사업법·산지관리법·초지법·수산업법·전기사업법·자연공원법·도시계획법·하수도법·도로법·사도법·공유수면관리법·소하천정비법·골재채취법·매장및묘지등에관한법률에 의한 각종의 인·허가 등이 규정되어 있다.

장관이 매립면허의 효력이 상실된 날부터 3월 이내에 한하여 그 효력을 소급하여 회복시킬 수 있고³⁴¹⁾, 이 경우 그 매립면허의 부관을 변경하거나 새로운 부관을 붙일 수 있도록 하고 있다(제34조).

- 매립면허에 의하여 공사의 실시계획의 인가를 신청하여야 할 경우로서 지정된 기일 내에 그 신청을 하지 아니한 경우
- 실시계획에서 정한 기간 내에 매립공사를 착수하지 아니한 경우
- 실시계획에서 정한 기간 내에 매립공사를 준공하지 아니한 경우

매립면허를 받은 자는 실시계획의 인가를 받아 매립공사를 시행할 수 있는데, 실시계획에 따라 매립공사를 준공한 때에는 지체없이 해양수산부장관의 준공인가를 받아야 한다. 그 밖에도 공유수면매립법은 매립면허를 받은 자에게 각종의 권리·의무를 규정하고 있는데, 이와 같이 매립면허로 인한 권리·의무는 양도·상속 등이 허용된다(제23조).³⁴²⁾

우선, 매립면허를 받고자 하는 자 또는 매립면허를 받은 자는 매립에 관한 조사·측량 또는 매립공사 등을 위하여 타인의 토지나 공유수면에 출입하거나 그 위의 죽목·토석 기타 장애물을 변경할 수 있으며, 타인의 토지나 공유수면을 재료적치장·임시도로로 일시 사용할 수 있다(제18조). 물론 그 소유자·점유자 또는 관리인을 알 수 있는 경우에는 그 동의를 받아야 함은 물론이고, 토지·공유수면에의 출입 또는 사용 등으로 인하여 생긴 손실은 보상하여야 한다(제22조).

둘째, 국유·공유의 도로·제방·구거·저수지 기타의 공공시설(국유의 수면 및 수류포함)이 매립공사의 시행으로 인하여 용도가 폐지되는 경우에는 국유재산법 및 지방재정법의 규정에 불구하고 매립면허를 받은 자에게 그러한 공공시설을 양여·매각³⁴³⁾할 수 있는데(제19조), 이로써 매립면허를 받은 자는 양여·매각되는 공공시설을 취득할 수 있게 된다.

셋째, 공유수면에 관하여 권리를 가진 자가 있는 경우에 그러한 공유수면에 대하여 매립면허를 받은 자는 그 권리자에게 끼친 손실을 보상하거나 그 손실을 방지하

341) 그러나 매립공사의 기간내 미준공으로 인한 효력상실의 경우에는 매립공사를 대통령령이 정하는 공정 이상을 시행한 경우에는 1년 이내에 한하여 그 효력을 소급하여 회복시킬 수 있다.

342) 그러나 국가·지방자치단체·정부투자기관은 매립에 관한 권리를 준공인가 이전에는 국가·지방자치단체·정부투자기관 이외의 자에게 양도할 수 없다(제38조 제2항).

343) 용도가 폐지되는 공공시설에 갈음하여 제26조 제1항 제1호의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체의 소유로 되는 도로·제방·구거·저수지 기타의 공공시설을 새로이 설치하는 경우에는 양여하고, 그 밖의 경우에는 매각한다.

는 시설을 하여야 한다(제20조). 그러나 매립면허 고시일 이후에 권리를 취득한 자 및 매립면허 고시일 이후에 설치한 시설 등에 대해서는 손실보상 또는 손실방지시설을 할 의무가 없다(제21조).

그리고 공유수면매립법은 매립면허를 받은 자가 자기의 귀책사유로 인하여 그 매립면허의 효력이 소멸된 경우에는 매립공사의 시행구역안의 공유수면의 원상회복을 하도록 하고, 다만 원상회복을 할 수 없거나 기타 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 그 매립면허를 받은 자의 신청에 의하여 그 의무를 면제할 수 있도록 하고 있다(제35조).

마. 매립면허를 받은 자의 권리·의무

매립지의 소유권은 준공인가를 받은 날에 귀속되는데, 일정한 매립지에 대해서는 국가·지방자치단체가 우선적으로 소유권을 취득하고,³⁴⁴⁾ 그것을 제외한 나머지 매립지 중에서 당해 매립공사에 소요된 총사업비에 상당하는 매립지에 대해서는 매립면허를 받은 자가 그 소유권을 취득한다(제26조). 이렇게 하여 소유권이 결정된 매립지를 제외한 잔여매립지에 대해서는 국가가 그 소유권을 취득하는데, 매립면허를 받은 자는 준공인가를 받은 날부터 1년 이내에 이러한 잔여매립지의 매수를 청구할 수 있으며,³⁴⁵⁾ 그 청구자가 실수요자인 경우에는 국가는 정당한 이유 없이 이를 거절하지 못한다(제27조).

매립면허를 받은 자, 매립지의 소유권을 취득한 자와 그 승계인은 매립면허를 받은 매립예정지와 매립지 또는 준공인가를 받은 매립지에 대하여 준공인가전의 기간 및 준공인가일부 20년 이내에는 매립목적은 변경하여 사용할 수 없도록 규정하고 있지만(제28조), 여기에는 예외가 인정되고 있다. 즉, 매립지의 일부를 공용·공공용으로 변경함으로써 나머지 매립지를 매립목적에 맞게 사용하는 것이 불가능한 경우, 관련 법령의 규정에 의한 국가계획이 변경되어 매립지를 매립목적에 맞게 사용하는 것이 불가능한 경우, 그리고 산업의 발전 기타 주변여건의 변화 등으로 인하여 매립목적의 변경이 불가피한 경우에는 해양수산부장관의 인가를 받아 매립목적은 변경할

344) 대통령령으로 정하는 공용 또는 공공의 용에 사용하기 위하여 필요한 매립지는 국가 또는 지방자치단체가 그 소유권을 취득하고, 매립된 바닷가에 상당하는 면적을 집합구획한 매립지는 국가가 소유권을 취득한다.

345) 청구자가 산업입지및개발에관한법률에 의한 산업단지개발사업의 시행자인 때에는 국유재산법 제34조의 규정에 불구하고 당해 잔여매립지의 매각가격을 대통령령으로 정할 수 있다.

수 있으며,³⁴⁶⁾ 해양수산부장관은 신청인이 재평가매립지³⁴⁷⁾의 국가 귀속을 신청하는 경우에 한하여 인가할 수 있다(제29조). 그리고 재평가매립지의 소유권은 매립목적의 변경인가일에 국가가 취득하지만, 매립목적의 변경인가를 받은 자는 변경인가일부터 1년 이내에 재평가매립지의 매수를 청구할 수 있으며, 국가는 정당한 이유 없이 거절하지 못하도록 하고 있다(제30조).

4. 환경·교통·재해등에관한영향평가법

(1) 연혁

환경영향평가제도를 최초로 도입한 국가는 미국으로서 국가환경정책기본법(National Environmental Policy Act, 1969)에서 채택되었다. 우리나라에서는 1977년 환경보전법의 제정과 함께 환경영향평가제도가 도입되어 1981년부터 본격적으로 시행되었다. 그 후 1990. 8. 1. 제정된 환경정책기본법에 환경영향평가가 하나의 절로 규정되었다가, 1993. 6. 11. 환경영향평가법이 단일법으로 제정되었다.

그 후 환경영향평가법을 대체하는 환경·교통·재해등에관한영향평가법이 1999. 12. 31. 제정되고 2001. 1. 1. 시행되었는데, 환경·교통·재해·인구에 관한 영향평가의 별도 시행으로 인한 절차의 중복 및 사업자의 경제적 부담을 줄이기 위하여 각종 영향평가를 실시함에 있어서 일괄적으로 의견수렴절차를 거칠 수 있도록 하는 등 통합영향평가의 기반을 조성하려는 것이 주된 이유였다. 이러한 환경·교통·재해등에관한영향평가법은 2003. 12. 30. 일부 개정되었는데, 그 개정이유는 환경영향평가의 투명성과 공정성 및 독립성을 강화할 수 있도록 영향평가 관련서류의 공개, 영향평가서 등의 작성 대행제도의 도입, 평가서에 포함되어야 할 평가항목의 범위의 결정·통보제도의 도입, 환경영향평가를 위한 환경기준의 추가 등을 위한 것이었다.

현행 환경·교통·재해등에관한영향평가법은 환경·교통·재해 또는 인구에 미치

346) 해양수산부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하고 관계 시·도지사의 의견을 들은 후 심의회의 심의를 거쳐 인가하며, 인가 후에는 고시하여야 한다.

347) 여기서 재평가매립지란, 변경하고자 하는 매립목적의 기준으로 하여 재평가한 매립지가액의 증가분에 상당하는 매립지 중에서 대통령령이 정하는 필요경비(제세공과금, 감정평가비, 준공인가시의 매립지의 취득가액에 소비자물가지수를 곱한 자본비 기타 비용을 합산한 금액)에 상당하는 매립지를 제외한 매립지를 말한다.

는 영향이 큰 사업에 대한 계획을 수립·시행함에 있어서 당해 사업이 환경·교통·재해 및 인구에 미칠 영향을 미리 평가·검토하여 건전하고 지속가능한 개발이 되도록 함으로써 쾌적하고 안전한 국민생활을 도모함을 목적으로 하며(제1조), 제1장 총칙, 제2장 평가서의 작성등, 제3장 평가서의 협의등, 제4장 환경영향평가등에 관한 특례, 제5장 보칙, 제6장 보칙 등 본문 42조와 부칙으로 구성되어 있다. 아래에서는 연안습지의 보전과 관련하여 환경영향평가를 중심으로 그 주요내용을 고찰한다.

(2) 주요내용

가. 규율대상으로서의 환경영향평가 및 국가 등의 책무

환경영향평가라 함은 환경영향평가 대상사업의 사업계획을 수립함에 있어서 당해 사업의 시행으로 인하여 자연환경·생활환경 및 사회·경제환경에 미치는 해로운 영향을 예측·분석하여 이에 대한 대책을 강구하는 것을 말한다(제2조).

국가·지방자치단체는 각종 정책 또는 계획을 수립·시행하고자 하는 때에는 환경에 미치는 영향을 고려하고, 이에 대한 대책을 강구하여야 하며, 환경에 영향을 미치는 사업을 하고자 하는 자는 당해 사업의 시행으로 인한 해로운 영향이 최소화될 수 있도록 하여야 한다(제3조).

나. 환경영향평가의 주체와 그 대상사업

환경영향평가는 환경부장관이 행하며, 환경부장관이 행하는 환경영향평가 대상사업의 범위에 해당하지 아니하는 사업에 대하여 환경영향평가를 실시하는 경우에 환경영향평가는 광역지방자치단체장이 행한다.

환경영향평가 대상사업은 도시의 개발, 산업입지 및 산업단지의 조성, 항만·도로·철도(도시철도 포함)·공항의 건설, 에너지·수자원·관광단지·산지·특정지역의 개발, 하천의 이용 및 개발, 개간 및 공유수면의 매립, 체육시설·폐기물처리시설 기타 대통령령이 정하는 시설의 설치,³⁴⁸⁾ 기타 환경·교통·재해 또는 인구에 영향을 미치는 사업으로서 대통령령이 정하는 사업³⁴⁹⁾이다(제4조 제1항). 그러나 자연재해대

348) 동법 시행령에서는 국방·군사시설, 그리고 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률에 의한 분뇨처리시설을 규정하고 있다(제2조 제1항).

349) 동법 시행령에서는 토석·모래·자갈·광물 등의 채취사업을 규정하고 있다(제2조 제2항).

책법에 의한 재해응급대책을 위한 사업, 그리고 국방부장관이 군사상의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 관계중앙행정기관의 장과 협의한 사업에 대하여는 영향평가를 실시하지 아니한다(제4조 제2항). 그리고 대상사업의 범위는 대통령령으로 정하도록 하고 있는데, 이에 따라 동법 시행령은 대상사업별로 그 범위를 규정하고 있다(제3조 제3항 및 별표 1). 그 가운데에서 특히 연안습지의 보전과 직접적인 관련이 있는 공유수면매립사업의 경우를 보면, 공유수면매립법에 의한 매립사업 중 면적이 30만㎡ 이상인 것(항만법에 의한 지정항만 및 신항만건설촉진법에 의한 신항만 또는 국토의계획및이용에관한법률에 의한 자연환경보전지역에서는 3만㎡ 이상인 것)과 농어촌정비법에 의한 간척사업 중 면적이 100만㎡ 이상인 것을 대상사업의 범위로 규정하고 있다.

다. 영향평가서의 작성과 의견수렴

환경영향평가대상사업을 시행하고자 하는 사업자는 영향평가서를 작성하여야 한다(제5조).³⁵⁰⁾ 또한 평가서와 평가서초안, 사업계획 등의 변경에 따른 영향저감방안, 그리고 착공후의 환경영향에 대한 조사결과의 작성은 영향평가대행자로 하여금 대행하게 할 수 있다(제7조).

환경영향평가의 기준은 환경정책기본법에 의한 환경기준, 자연환경보전법에 의한 생태·자연도, 지역별 오염총량기준, 그 밖에 관계법률에서 환경보전을 위하여 설정한 기준이며(제30조). 그리고 환경영향평가 대상지역은 대상사업의 시행으로 인하여 환경영향을 받게 되는 지역으로서 환경영향을 과학적으로 예측·분석한 자료에 의하여 범위가 설정된 지역이다(제31조).

영향평가서에는 지역주민 등의 의견을 수렴하여 그것을 포함시켜야 하는데, 의견수렴을 위하여 미리 평가서초안을 작성하여 관계행정기관에 제출하고 공고·공람³⁵¹⁾을 거쳐야 한다(제16조). 의견수렴과 관련하여 환경·교통·재해등에관한영향평가법은 사업자로 하여금 설명회·공청회 등을 개최하여 대상사업의 시행으로 인하여 영향을 받게 되는 지역안의 주민의 의견을 듣도록 하고 있고, 대통령령이 정하는 범위의 주민의 요구가 있는 때³⁵²⁾에는 반드시 공청회를 개최하도록 하고 있으며, 생태계

350) 평가서를 허위로 작성한 자는 2년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금에 처하고(제40조), 평가서를 부실하게 작성한 평가대행자 및 사업자는 1,000만원 이하의 과태료에 처한다(제42조).

351) 평가서초안의 공고·공람에 관하여 자세한 것은 동법 시행령 제6조 제3항 이하 참조.

의 보전가치가 큰 지역 등 대통령령이 정하는 지역³⁵³)에서 대상사업을 시행하고자 하는 경우에는 지역주민 이외의 자의 의견을 듣도록 규정하고 있다(제6조). 또한 대상사업 또는 그 사업계획에 대한 승인 등을 행하는 승인기관장과 승인 등을 얻지 않아도 되는 사업자 및 평가서협의기관장(환경부장관 또는 시·도지사)은 주민 등이 영향평가관련 서류의 공개를 요구하는 경우에 그것을 공개해야 한다(제6조의 2).

라. 영향평가서의 협의·검토

환경영향평가에 대한 협의를 위하여 사업자는 대상사업 또는 그 사업계획에 대한 승인·인가·허가·면허 또는 결정 등을 행하는 승인기관의 장에게 평가서를 제출하여야 하며, 그리고 승인기관의 장(승인 등을 얻지 아니하여도 되는 사업의 경우 그 사업자)은 환경부장관에게 평가서를 제출하고, 그 평가서에 대하여 협의를 요청하여야 한다(제17조 제1·2항).

환경영향평가에 관한 평가서협의기관장인 환경부장관은 평가서의 검토를 위하여 한국환경정책·평가연구원과 대통령령이 정하는 전문가³⁵⁴)의 의견을 들어야 하며, 해양환경에 영향을 미치는 대상사업 중 대통령령이 정하는 사업³⁵⁵)에 대하여는 해양수산부 장관의 의견을 아울러 들어야 한다(제19조 제3항). 또한 환경부장관은 평가서를 검토함에 있어서 대상사업이 환경에 해로운 영향을 초래할 위험이 있어 사업계획 등의 조정·보완이 필요하다고 인정하는 경우에는 승인기관장·사업자에게 사업계획 등을 조정하거나 보완할 것을 요청할 수 있으며, 이러한 요청이 있는 때에는 사업자·승인기관장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

사업자는 협의내용을 통보받은 후 대통령령이 정하는 기간 이내에 사업을 착공하지 아니하거나 대통령령이 정하는 사유가 발생하여 협의내용에 따라 사업계획 등을

352) 동법시행령은, 공청회 개최가 필요하다는 의견을 제출한 주민이 30인 이상인 때, 그리고 공청회 개최가 필요하다는 의견을 제출한 주민이 5인 이상 30인 미만으로서 평가서초안에 대한 의견을 제출한 주민총수의 100분의 50 이상인 때를 규정하고 있다(제9조).

353) 동법시행령은 국토의계획및이용에관한법률에 의한 자연환경보전지역, 자연공원법에 의한 자연공원, 습지보전법에 의한 습지보호지역 및 습지주변관리지역, 환경정책기본법에 의한 특별대책지역을 규정하고 있다(제10조).

354) 동법시행령은 공청회에서 의견을 진술하기 위하여 주민이 추천한 전문가로 규정하고 있다(제16조 제1항).

355) 동법 시행령은 항만의 건설, 해안매립 및 간척사업, 환경부장관이 해양환경에 중대한 영향을 미친다고 인정하는 사업으로 규정하고 있다(제16조 제2항).

시행하는 것이 부적합한 경우에는 재협의절차를 거쳐야 하며(제23조), 재협의대상이 아닌 사업계획 등의 경우 그 변경으로 인하여 협의내용의 변경을 가져오는 경우에는 사업계획 등의 변경에 따른 영향저감방안을 강구하여 이를 변경되는 사업계획 등에 반영하여야 한다(제24조). 이러한 영향저감방안을 허위로 작성한 자는 2년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금에 처하고(제40조), 영향저감방안을 부실하게 작성한 평가대행자 및 사업자는 1,000만원 이하의 과태료에 처한다(제42조).

마. 환경영향평가의 이행 확보

협의·재협의 절차(재협의대상이 아닌 사업계획 등의 변경절차 포함)가 완료되기 전에는 사업자는 대상사업에 관한 공사를 시행하여서는 아니되고,³⁵⁶⁾ 승인기관장도 사업계획 등에 대한 승인 등을 하여서는 아니되며, 승인 등을 얻어야 하는 사업자가 사전에 공사를 시행한 때에는 승인기관장이 공사중지를 명하여야 한다(제28조).³⁵⁷⁾ 사업자는 대상사업을 착공·준공하거나 3월 이상 공사를 중지하고자 하는 때에는 환경부장관 및 승인기관장에게 그 내용을 통보하여야 한다(제27조).³⁵⁸⁾

그리고 사업자는 대상사업을 시행함에 있어서 사업계획 등에 반영된 협의내용·재협의내용(재협의대상사업이 아닌 경우의 영향저감방안 포함)을 성실히 이행하여야 하고, 환경영향평가 대상사업의 착공 후에 발생될 수 있는 환경영향으로 인한 주변 환경의 피해를 방지하기 위하여 평가항목별로 환경영향을 조사하고, 그 결과를 환경부장관 및 승인기관장에게 통보하여야 하며,³⁵⁹⁾ 조사 결과 당해 사업으로 인한 주변 환경의 피해를 방지하기 위하여 조치가 필요한 경우에는 지체없이 이를 환경부장관에게 통보하고 필요한 조치를 하여야 한다(제25조).³⁶⁰⁾

승인기관장은 협의내용의 이행여부를 확인하여야 하고,³⁶¹⁾ 승인 등을 얻어야 하는

356) 이를 위반하여 사전시공을 한 자는 1년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금에 처한다(제40조 제2항)

357) 이러한 공사중지명령을 위반한 자는 5년 이하의 징역 또는 5,000만원 이하의 벌금에 처한다(제39조).

358) 이러한 사업착공 등의 통보를 하지 아니한 자는 500만원 이하의 과태료에 처한다(제42조).

359) 이러한 환경영향 조사결과를 허위로 작성한 자는 2년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금에 처하고(제40조), 환경영향 조사결과를 부실하게 작성한 평가대행자 및 사업자는 1,000만원 이하의 과태료에 처하며, 환경영향 조사를 전부 또는 일부 실시하지 아니하거나 그 조사의 결과를 허위로 통보한 자는 1,000만원 이하의 과태료에 처하고, 그 조사결과를 통보하지 아니한 자는 500만원 이하의 과태료에 처한다(제42조).

360) 이러한 필요한 조치를 하지 아니한 자는 1,000만원 이하의 과태료에 처한다(제42조).

사업자가 협의내용을 이행하지 아니한 때에는 그 이행을 위하여 필요한 조치를 명하여야 하며,³⁶²⁾ 그러한 조치명령을 사업자가 이행하지 아니하여 환경에 중대한 영향을 미치는 것으로 판단되는 때에는 당해 사업에 대한 공사중지를 명하여야 한다(제26조).³⁶³⁾ 또한 평가서협의기관장인 환경부장관은 협의내용의 이행관리를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 사업자·승인기관장에게 협의내용의 이행을 위하여 공사중지 등 필요한 조치를 할 것을 요청할 수 있으며, 특별한 사유가 없는 한 이러한 요청에 응하여야 한다(제26조 제5항).³⁶⁴⁾

특히, 환경부장관은 협의내용을 반영한 사업계획 등이 확정되고 그 협의내용에 오염물질의 배출농도에 관한 협의기준이 포함되어 있는 경우에는³⁶⁵⁾ 협의기준을 초과하여 오염물질배출시설³⁶⁶⁾을 운영하는 자에 대하여 협의기준초과부담금을 부과·징수한다(제33조).

361) 평가서협의기관장인 환경부장관과 승인기관장은 사업자에게 협의내용의 이행에 관련된 자료를 제출하게 하거나 사업장에 출입하여 조사·확인할 수 있다(제26조 제2항).

362) 이러한 조치명령을 이행하지 아니한 사업자는 1,000만원 이하의 과태료에 처한다(제42조).

363) 공사중지명령을 위반한 자는 5년 이하의 징역 또는 5,000만원 이하의 벌금에 처한다(제39조).

364) 이러한 요청을 받고 이를 이행하지 아니한 사업자는 1,000만원 이하의 과태료에 처한다(제42조).

365) 협의기준은 사업자가 평가서에 이를 제시하는 경우와 대상사업의 시행으로 인하여 영향을 받게 되는 지역에서 대기환경보전법·수질환경보전법 및 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률에 의한 배출허용기준·방류수수질기준으로는 환경정책기본법에 의한 환경기준을 유지하기 어렵거나 환경의 악화를 방지할 수 없다는 것이 인정되는 경우에 한하여 협의내용에 이를 포함할 수 있다(제33조 제2항).

366) 여기에는 대기환경보전법에 의한 대기오염물질배출시설, 수질환경보전법에 의한 폐수배출시설과 폐수종말처리시설, 하수도법에 의한 하수종말처리시설, 오수·분뇨및축산폐수의처리에 관한법률에 의한 오수정화시설·축산폐수처리시설·분뇨처리시설 및 축산폐수공공처리시설이 해당한다.

제6장 연안습지보전을 위한 입법론적 과제

제1절 개설

연안습지는 한 번 훼손되고 나면 회복하기 어려운 자연환경의 하나이다. 연안습지 훼손의 가장 큰 원인인 간척과 매립에 대한 정부의 환경정책은 매립사업시행자에게는 높은 이윤을 주지만 그로 인하여 좋은 환경에서 생활할 권리를 침해당한 국민들은 일반적으로 피해를 당할 수밖에 없는 입장에 놓이게 된다. 이러한 침해로부터 국민 자신들을 보호하는 방법은 건강하고 쾌적한 환경에서 인간다운 생활을 할 수 있도록 보장하는 환경권의 실현에 있다. 환경권을 실현하는 방법은 재판을 통한 방법과 비재판적인 방법으로 나눌 수 있다.

재판을 통한 방법으로는 i) 손해배상청구와 유지청구 등의 민사소송, ii) 취소소송이나 무효확인소송 등의 행정소송 iii) 행정개입청구권에 기초한 의무이행소송 등이 있다. 연안습지는 한 번 파괴되고 나면 회복하기 어려운 자연환경의 손해일 것이므로, 사후적 조치보다는 사전적인 예방조치가 더욱 필요할 것이다.

환경권 실현의 방법으로써 비재판적인 방법은 국민이 조직된 힘을 바탕으로 환경행정·개발행정·재판을 담당하는 국가기관이나 직접적으로 사업자에게 정치적·사회적 압력을 가함으로써 환경권의 실현에 필요한 조건들을 확보하는 것이다. 이러한 정치적·사회적 압력은 관련입법의 개정 내지는 새로운 창설을 가져오게 되는데, 대표적인 예가 습지보전법의 제정이라고 하겠다. 습지보전법은 연안습지를 보전하는 획기적인 단일법이지만 동법의 비효율적인 보전역할로 인하여 국가의 보전정책은 습지보전법의 제정취지에 훨씬 못 미치고 있다.

이러한 문제의식을 가지고 아래에서는 앞에서 살펴본 습지보전법과 다른 환경보전관련법의 내용을 기초로 하여 주로 지정보호구역을 중심으로 비교하여 살펴보고, 비교한 것을 토대로 습지보전법의 문제점을 도출해 냈고 동시에 개선방안을 제시하고자 한다.

제2절 습지보전법과 다른 보전관련법과의 비교

1. 개설

아래에서는 습지보전법과 다른 보전관련법의 주요내용을 비교하려고 한다. 비교대상과 내용은은 각 법의 보호구역의 지정과 관련한 것으로 공통점과 차이점을 찾아내어 그것을 토대로 한 문제점도출을 목적으로 한다. 이러한 문제점이 도출되면 그것을 바탕으로 습지보전법에 적합한 개선방안이 제시될 것이다. 보호구역을 중심으로 서술해 나가는 내용은 보호구역지정의 주체와 책무, 지정의 기준 및 보호구역에서의 행위규제와 예외적인 사항 및 행위규제에 위반한 경우의 제재사항 등이 주 내용이 된다.

2. 지정보호구역의 종류

습지보전법을 비롯하여 각 환경보전관련법들은 각각 그 목적에 따라 보호구역을 지정하여 보호를 하고 있다. 아래 표에서 보는 바와 같이 지정보호구역의 종류로서 습지보전법은 습지보호지역·습지주변관리지역·습지개선지역을 인정하고 있다. 습지보호지역은 소정의 법적 기준을 갖춘 것으로서 특별한 보전가치가 있는 습지지역이라고 인정되어 소정의 절차에 따라 지정된 지역이며, 습지보전법의 주된 보호대상이 되는 지정보호구역이다. 그리고 습지주변관리지역은 습지보호지역의 보호를 위하여 그 주변지역에 대하여 소정의 절차에 따라 지정된 일종의 완충지역이며, 이러한 습지주변관리지역에 대해서도 습지보전법은 일정한 보호를 하고 있다. 습지개선지역은 훼손되거나 불량한 습지를 개선하기 위하여 소정의 기준과 절차에 따라 지정된 습지지역이며, 이러한 습지개선지역도 습지보전법의 일정한 보호를 받고 있다.

역시 표에서 보는 바와 같이 다른 환경보전관련법에서도 습지보전법상의 보호구역과 유사한 기능을 하는 것을 인정하고 있으나, 다소의 차이가 있다. 자연환경보전법에서는 생태계보전지역과 임시생태계보전지역·완충지역으로 나누고 있는데, 생태계보전지역은 습지보전법상의 습지보호지역과, 임시생태계보전지역은

습지개선지역과, 완충지역은 습지주변관리지역과 그 맥락을 같이 한다. 그 밖에도 자연환경보전법은 자연유보지역과 시·도생태계보전지역 및 완충지역을 별도로 인정하고 있으며, 생태계보전지역 안에서 다시 자연생태계특별보호구역과 해양생태계특별보호구역의 지정을 인정하고 있다. 자연공원법은 국립공원·도립공원·군립공원 등의 공원구역을 인정하고 있으며, 다시 공원구역에 대해 용도지구별로 자연보존지구·자연환경지구 및 자연취락지구·밀집취락지구·집단시설지구를 인정하고 있다.

구분	습지보전법	자연환경보전법		자연공원법	야생동식물 보호법	독도등도서 지역특별법	
지 정 보 호 구 역		자연유보지역					
	습지보호지역	생태계 보전지역	자연생태계 특별보호구역 해양생태계 특별보호구역	국립 공원	자연보존지구	야생동식물 특별보호구역	특정도서
	습지주변관리지역	완충지역			자연환경지구		
	습지개선지역	임시생태계보전지역					
					자연취락지구 밀집취락지구 집단시설지구		
			사도생태계보전지역 완충지역	도립 공원		사도야생동식물 보호구역	사도특정도서
				군립 공원		야생동식물 보호구역	

그러한 용도지구 중 자연보존지구는 습지보전법상의 습지보호지역과, 자연환경지구는 습지주변관리지역과 그 맥락을 같이 한다. 야생동·식물보호법에서는 야생동·식물 특별보호구역과 시·도야생동·식물보호구역 및 기초지방자치단체장이 지정하는 야생동·식물보호구역이 있으며, 독도등도서지역의 생태계보전에 관한 특별법에는 특정도서 및 시·도특정도서가 있는데, 이 중에서 야생동·식물특별보호구역과 특정도서가 습지보전법상의 습지보호지역과 그 맥락을 같이 한다. 이와 같이 본다면, 습지보전법에서는 지방자치단체가 지정·관리하는 보호구역이 전혀 없다는 점을 발견하게 된다.

아래에서는 이러한 보호구역, 그 가운데서도 습지보전법상의 습지보호지역 및 그

것과 유사한 지위에 있는 지정보호구역을 중심으로 습지보전법과 다른 환경보전관련 법의 내용을 비교해 보고자 한다.

3. 환경보전의 책무와 보호구역지정의 주체

습지보전법을 비롯하여 각종 환경보전관련법에서는 대체로 국가·지방자치단체 및 사업자를 비롯한 국민의 환경보전 책무를 규정하고 있다. 우선 습지보전법은 국가의 습지보전책무와 습지보전시책에 대한 광역지방자치단체장의 협력의무를 규정하고 있다. 환경정책기본법에서는 국가와 지방자치단체의 환경보전책무, 국가·지방자치단체의 환경보전시책에 대한 사업자·국민의 협력의무 등을 규정하고 있다. 이와 유사하게 자연환경보전법에서는 국가·지방자치단체의 자연환경보전책무와 사업자의 협조의무를, 자연공원법에서도 국가·지방자치단체 및 공원사업시행자·공원시설관리자 그리고 자연공원 점용·사용자·입장자·거주자의 자연공원보호의무를 규정하고, 야생동·식물보호법에서도 국가·지방자치단체의 야생동·식물보호 책무와 그 시책에 대한 모든 국민의 협조의무를 규정하고 있다. 그리하여 아래 표에서 보듯이 습지보전법에서는 다른 환경보전관련법에서와는 달리 사업자 등 국민의 습지보전책무에 관한 규정이 없을 뿐 아니라, 지방자치단체의 습지보전책무와 관련해서도 단지 광역지방자치단체장의 책무만을 규정하고 있을 뿐이다.

구 분		습지보전법	환경정책 기본법	자연환경 보전법	자연공원법	야생동식물 보호법	독도등도서 지역특별법
책무 주체	국가	○	○	○	○	○	
	지방자치단체	(사도지사)	○	○	○	○	
	사업자등국민		○	○	○	○	

이러한 환경보전책무의 주체에 관한 규율의 차이는 앞에서 언급한 지정보호구역의 종류에서도 나타나며, 아울러 보호구역의 지정·관리 주체에서도 나타나고 있다. 우선 습지보전법에서는 습지보호지역·습지주변관리지역·습지개선지역의 지정과 관리는 내륙습지의 경우에는 환경부장관이, 연안습지의 경우에는 해양수산부장관이 담당하도록 하고 있다. 자연환경보전법에서는 생태계보전지역·임시생태계보전지역·완충지역의 지정 및 관리는 내륙생태계의 경우 환경부장관이 하며, 해양생태계의 경우

에는 해양수산부장관이 하도록 하고 있으며, 시·도지사는 시·도생태계보전지역과 완충지역을 지정하여 관리할 수 있다. 자연공원법의 경우에는 국립공원의 지정 및 관리는 환경부장관이 지정·관리하고, 도립공원은 광역지방자치단체장이 지정·관리하며, 군립공원은 기초지방자치단체장이 지정·관리한다. 그리고 야생동·식물보호법에서는 야생동·식물특별보호구역의 지정과 관리는 환경부장관이 하며, 시·도지사는 멸종위기야생동·식물 등을 보호하기 위하여 특별보호구역에 준하여 보호할 필요가 있는 지역을 시·도야생동·식물보호구역으로, 시장·군수·구청장은 야생동·식물의 보호를 위하여 필요한 지역을 야생동·식물보호구역으로 각각 지정할 수 있다. 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법에서는 특정도서의 지정과 관리는 환경부장관이 하며, 시·도지사는 특정도서외에 특정도서에 준하여 보전할 필요가 있다고 인정하는 도서를 시·도특정도서로 지정하여 관리할 수 있다.

구 분	보호구역 지정주체			
	환경부장관	해양수산부장관	사도지사	사구청장
습지보전법	·습지보호지역 ·습지주변관리지역 ·습지개선지역	·습지보호지역 ·습지주변관리지역 ·습지개선지역		
자연환경보전법	·생태계보전지역 ·임시생태계보전지역 ·완충지역	·생태계보전지역 ·임시생태계보전지역 ·완충지역	·사도생태계보전지역 ·완충지역	
자연공원법	·국립공원		·도립공원	·군립공원
야생동식물보호법	·야생동식물 특별보호구역		·사도야생동식물 보호구역	·야생동식물보호구역
독도등도서 지역특별법	·특정도서		·사도특정도서	

앞의 표에서 보여주듯이 습지보전법과 다른 환경보전관련법과의 차이점은 다른 환경보전관련법들이 시·도지사에게 보전의 권한 및 의무를 주고 있는 반면에, 습지보전법은 해당 장관만이 가능하다는 것이다. 그리고 자연공원법과 야생동·식물보호법 및 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법은 보호구역 지정주체를 환경부장관으로 규정한 반면에, 습지보전법과 자연환경보전법은 내륙과 해양을 구분하여 환경부장관과 해양수산부장관으로 규정하고 있다.

4. 보호구역의 지정기준

습지보전법을 비롯하여 환경보전관련법들은 일정한 기준에 따라 보호구역으로 지정하여 특별한 보전과 관리조치를 행하도록 하고 있다. 보호구역에 대한 지정목적이 기본적으로 자연생태계와 야생동·식물 등 자연환경의 보전이기 때문에, 보호구역의 지정기준도 그러한 점에서 서로 비슷한 양상을 보이고 있으며, 그 반면에 각각의 개별적인 입법목적 및 구체적인 보호대상의 차이로 인하여 일정한 차이를 보이기도 한다. 즉, 아래 표에서 보듯이, 생물다양성 내지 자연생태계, 야생동·식물, 자연경관 등의 요소가 습지보전법·자연환경보전법·자연공원법의 보호구역 지정기준에 포함되어 있으며, 그 반면에 야생동·식물보호법의 경우는 멸종위기야생동·식물의 보호에 국한되어 있고, 또한 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법의 경우는 특정도서의 지정기준이 특화되어 아주 구체적으로 규정되어 있다.

구 분		지 정 기 준
습지 보전법	습지 보호지역	·자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부한 지역 ·희귀하거나 멸종위기에 처한 야생동식물이 서식도래하는 지역 ·특이한 경관적·지형적 또는 지질학적 가치를 지닌 지역
자연환경 보전법	생태계 보전지역	·생태자연도에 의하여 1등급 권역으로 분류된 지역 ³⁶⁷⁾ ·자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부하여 학술적 연구가치가 큰 지역 ·지형 또는 지질이 특이하여 학술적 연구 또는 자연경관의 유지를 위하여 보전이 필요한 지역 ·각종의 다양한 생태계를 대표할 수 있는 지역 또는 생태계의 표본지역
자연 공원법	자연 보존지구	·생물다양성이 특히 풍부한 곳 ·자연생태계가 원시성을 지니고 있는 곳 ·특별히 보호할 가치가 높은 야생 동식물이 살고 있는 곳 ·경관이 특히 아름다운 곳
야생동식물 보호법	야생동 식물특별 보호구역	·멸종위기 야생 동식물의 보호 및 번식을 위하여 특별히 보전할 필요가 있는 지역
독도등도서지 역특별법	특정도서	·화산·기생화산·계곡·하천·호소·폭포·해안·연안·용암동굴등 자연경관이 뛰어난 도서 ·수자원·화석, 희귀동·식물, 멸종위기동·식물 기타 우리나라 고유의 생물종의 보존을 위하여 필요한 도서 ·야생동물의 서식지 또는 도래지로서 보전의 가치가 있다고 인정된 도서 ·자연림지역으로서 생태학적으로 중요한 도서 ·지형 또는 지질이 특이하여 학술적 연구 또는 보전이 필요한 도서 ·기타 자연생태계 등의 보전을 위하여 환경부장관이 필요하다고 인정한 도서

아울러 습지보전법에는 습지주변관리지역과 습지개선지역이 인정되고 있는데, 이와 유사한 기능을 가진 것으로 자연환경보전법에서는 완충지역과 임시생태계보전지역을 인정하고 있고, 자연공원법에서는 자연환경지구를 인정하고 있다. 습지주변관리지역과 완충지역 및 자연환경지구는 각각 습지보호지역과 생태계보전지역 및 자연보존지구에 인접한 주변지역에 설정된 완충공간이다. 그러나 습지보전법시행령은 다른 법의 경우와는 달리 습지주변관리지역의 지정범위를 습지보호지역의 2분의 1 이내로 제한하고 있다(제4조). 그리고 습지보전법상의 습지개선지역과 자연환경보전법상의 임시생태계보전지역의 경우에 그 각각의 지정기준은 세부적으로는 다소의 차이가 있으나 대체로 훼손의 심각한 우려가 있고 긴급보호에 의한 환경개선의 가치 내지 필요성이 인정될 것을 요한다는 점에서 서로 비슷하다고 할 수 있다.

5. 지정 및 해제의 절차

각 보전법의 보호구역의 지정 및 해제의 주체는 지정의 주체와 동일하며, 절차는 각각 달리 규정되어 있다. 습지보전법의 경우, 환경부장관과 해양수산부장관은 습지보호지역 등을 지정 및 해제·변경할 때에는 광역지방자치단체장 및 지역주민의 의견을 들은 후 관계중앙행정기관의 장과 협의하여야 하며, 환경부장관과 해양수산부장관이 지역주민의 의견을 듣기 위하여 필요한 경우에는 광역지방자치단체장에게 공청회를 개최하여 줄 것을 요청할 수 있다. 자연환경보전법의 경우에는 생태계보전지역의 지정시 당해 지역주민과 지방자치단체의 장 및 이해관계자의 의견을 수렴하여 정한다. 자연공원법의 경우에는 공원의 지정시 국립공원을 지정하고자 하는 때에는 관할 시·도지사의 의견을 들은 후 국립공원위원회와 국토기본법에 의한 국토정책위원회의 심의를 거쳐야 한다. 그리고 공원관리청은 자연공원을 효과적으로 보전하고 이용할 수 있도록 하기 위하여 용도지구를 공원계획으로 결정하는데, 이러한 공원계획의 변경 등의 경우에는 공원관리청은 10년마다 지역주민, 전문가 기타 이해관

367) 생태·자연도에 의하여 1등급 권역으로 분류된 지역이란 아래와 같다.

- 멸종위기야생동식물 또는 보호야생동식물의 주된 서식지와 도래지 및 주요 이동통로가 되는 지역
- 생태계가 특히 우수하거나 경관이 특히 수려한 지역 · 생물의 지리적 분포한계에 위치하는 생태계 지역 또는 주요 식생의 유형을 대표하는 지역
- 생물다양성이 특히 풍부한 지역 또는 다음 각 호에 해당하는 지역으로서 생태계를 특별히 보전할 필요가 있는 지역

계자의 의견을 수렴하여 공원계획의 타당성(공원구역 및 공원보호구역의 타당성 여부 포함)을 검토하고 그 결과를 공원계획의 변경에 반영하여야 한다. 야생동·식물보호법에서는 야생동·식물특별보호구역의 지정 및 해제·변경은 환경부장관이 한다. 환경부장관은 특별보호구역을 지정할 때에는 토지소유자 등 이해관계인 및 지방자치단체의 장의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐야 한다. 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법에서는 특정도서의 지정 및 해제·변경은 환경부장관이 한다. 환경부장관은 특정도서를 지정하고자 할 때에는 관계중앙행정기관의 장과 협의하고 관할 광역시장 및 도지사의 의견을 들어야 한다.

구분	관계중앙행정 기관장 등	지방자치단체장	지역주민	이해관계인	전문가
습지보전법	○	○	○		
자연환경보전법	○	○	○		
자연공원법	○	○	○	○	○
야생동식물보호법	○	○		○	
독도등도서지역특별법	○	○			

보호구역의 지정절차면에서 표에서 보듯이 습지보전법과 다른 환경보전관련법의 경우 의견수렴자의 범위에서 약간의 차이가 있다. 즉, 다른 환경보전관련법들의 경우 의견수렴자의 범위에는 ‘주민 및 이해관계자’가 포함되나, 습지보전법의 의견수렴자의 범위에는 ‘이해관계자’가 포함되지 않는다는 특징이 있다.

그리고 각 환경보전관련법들은 보호구역등으로 일단 지정되었다고 하더라도 일정한 사유가 있을 때에는 보호구역 등의 지정을 해제하거나 그 지역을 축소·변경할 수 있도록 허용하고 있다. 그리고 지정해제·변경의 사유로서 대체로 대통령령이 정하는 공익상 또는 군사상 불가피한 경우³⁶⁸⁾와 천재·지변 기타의 사유로 인하여 보호구역등으로서의 가치를 상실하거나 보전할 필요가 없게 된 경우를 들고 있다.

368) 이에 해당하는 경우를 습지보전법시행령은 다음 세 가지로 규정하고 있다(제6조). 즉 국가경제에 중대한 영향을 미치는 사업의 시행 또는 자원개발을 위하여 불가피한 경우, 홍수예방 등 인명·재산의 피해방지를 위하여 불가피한 경우, 국방부장관이 군작전이나 군사시설의 설치·보호 또는 군사기밀의 보호를 위하여 불가피하다고 인정하는 경우가 그것이다.

5. 행위규제와 예외

(1) 매립·간척

매립과 간척은 연안습지를 비롯한 자연환경의 보전에 가장 걸림돌이 되는 사업일 것이다. 서해안의 연안습지는 특히 이러한 매립과 간척으로부터의 간섭을 제일 많이 받은 곳으로서, 습지의 중요성이 부각되기 전에는 아무런 제재도 없이 그야말로 마구 개발되어 왔다. 그러나 1990년대로 접어들면서 특히 갯벌 보전의 분위기와 습지보전법의 제정으로 인하여 개발이 주춤하고 있다.

습지보전법에는 습지보호지역에 대한 면허 없는 간척과 매립을 금하고 있다. 나아가 습지보호지역과 습지개선지역에 대해서는 공유수면매립법에 의한 매립기본계획의 수립·변경과 매립면허, 그리고 골재채취법에 의한 골재채취허가를 금지하고 있다.³⁶⁹⁾ 그리고 습지주변관리지역에서의 간척과 매립사업은 승인을 받아야 한다. 이러한 간척과 매립의 금지는 자연공원법과 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법에서도 찾아볼 수 있다. 그런데 습지보호지역에서의 행위제한을 나열한 곳에서는 매립이나 간척의 금지가 명시되어 있지 않아 이러한 곳에서의 매립이나 간척이 금지되어 있음에도 불구하고 자칫 그러한 금지내용이 없는 것으로 오해할 소지가 없지 아니하다.

(2) 그 밖의 행위제한과 예외

습지보전법을 비롯하여 각종 환경보전관련법들은 보호구역 등에서 각종의 훼손행위를 금지하고, 나아가 그 지역의 출입을 금지·제한할 수 있도록 하고 있다. 습지보전법을 중심으로 각각의 환경보전관련법에서의 보호구역등에서의 행위제한에 있어 공통적인 사항을 살펴보면 대체로 다음과 같으며, 자연환경보전법의 경우에는 그 규율대상이 자연환경 전체인 관계로 행위제한의 내용이 다른 환경보전관련법에서의 행위제한 내용보다 훨씬 자세하게 규정되어 있다. 행위제한의 예외의 경우에도 대체로 공익상·군사상 필요, 재해대책을 위한 조치, 지속하던 영농행위의 경우 등이 공통적으로 인정되고 있다.

369) 다만, 중대한 공익상·군사상 필요가 있는 경우로서 대통령령이 정하는 경우에는 예외적으로 허용된다.

- 건축물 기타 공작물의 신축 또는 증축(기존 건축연면적의 2배 이상) 및 토지의 형질변경
- 수위·수량 증감 행위
- 흙·모래·자갈 또는 돌·광물 등의 채취
- 동·식물의 인위적 도입·경작·포획 또는 채취,
- 생태계교란 야생동식물의 방사나 식재 행위
- 가축의 방목 동물의 방사
- 보호에 위해를 줄 수 있는 행위
- 필요한 경우 출입제한

구분	행위 제한	행위제한의 예외
습지보전법	·건축물 기타 공작물의 신축 또는 증축(기존 건축연면적의 2배이상) 및 토지의 형질변경 ·습지의 수위·수량 증감 행위 ·흙·모래·자갈 또는 돌 등의 채취, 광물채굴 ·동식물의 인위적 도입, 경작, 포획 채취, ·매립행위 및 필요한 경우 출입제한	·공익상·군사상 부득이한 경우 ·재해 예방·복구 ·해당지역주민의 생계수단 또는 여가활동 등의 목적으로 지속하여온 경우 동식물의 인위적 도입, 경작, 포획 채취 허용
자연환경보전법	·야생동식물을 포획·채취·이식·훼손하거나 고사시키는 행위, 포획하거나 고사시키기 위한 함정, 유해물·농약 등을 살포 주입하는 행위 ·건축물 기타 공작물의 신축·증축(기존 건축연면적의 2배이상) 및 토지의 형질변경 ·하천·호수 등의 구조를 변경하거나 수위·수량증감을 가져오는 행위 ·토석의 채취 ·소라·빛갯벌·가락취 등으로 야생동물을 쫓는 행위 ·야생동식물의 동자서식지를 훼손하는 행위 ·풀, 입목죽의 채취 및 벌채 ·가축의 방목 ·동물의 포획 또는 알의 채취 ·동물의 방사 ·수질환경보전법 제2조와 폐기물관리법 제2조에 의한 유해물을 버리는 행위 ·인화물질을 소지하거나 지정하는 장소 외에서의 취사 또는 야영하는 행위 ·개발사업의 제한(매립사업·골재채취·농지전용 등)	·군사상의 필요, 재해조치행위, 지속하던 영농 행위, 생태계관리행위, 타행정기관의 장이 직접 실시하거나 관계기관의 장의 인허가등을 얻은 경우 ·생태계보전지역관리기본계획에 포함된 사항의 시행, 보호 관리의 필요한 시설 설치·풀, 입목죽의 채취 및 벌채(영농행위·타행정기관장이 직접 실시하거나 관계기관의 장의 인허가 등을 얻은 경우·생태계보전지역관리기본계획에 포함된 사항의 시행의 경우는 예외) ·동물의 포획 또는 알의 채취(문화재보호구역은 제외)
자연공원법	(자연공원에서의 금지행위) ·자연공원의 형상을 해하거나 공원시설을 훼손하는 행위 ·나무를 말라죽게 하는 행위 ·야생동물을 잡기 위하여 화약류·덫·울무 또는 함정을 설치하거나 유독물·농약을 뿌리는 행위 ·포획허가를 받지 아니하고 총 또는 석궁·휴대, 그물 설치 ·지정 장소외의 상행위·야영행위·주차행위, 취사행위 ·다른 사람에게 혐오감을 일으키게 하는 행위	(자연보존지구에서의 허용행위) 1. 학술연구, 자연보호 또는 문화재의 보존·관리 2. 최소한의 공원시설의 설치 및 공원사업 3. 군사시설·통신시설·항로표지시설·수원보호시설·산불방지시설등 4. 사찰의 복원과 사찰경내지서의 불사를 위한 시설 및 그 부대시설의 설치

구분	행위 제한	행위제한의 예외
자연공원법	<ul style="list-style-type: none"> ·그 밖에 공중의 자연공원이용이나 자연공원의 보전에 현저히 지장을 초래하는 행위로서 대통령령이 정하는 행위 (자연공원에서의 허가행위) ·건축물 공작물의 신축증축개축재축이축 ·토지의 개간 및 형질변경 ·하천·호소의 수위 수량 증감 ·토석광물 채취, 나무를 베거나 야생식물(해중식물 포함) 채취 ·야생동물(해중동물포함)포획, 가축방목 ·수면의 매립·간척 ·물건 적재 ·자연공원의 보전·관리에 지장우려가 있는 건축물의 용도변경 과 그 밖의 대통령령이 정하는 행위 ·출입금지 및 영업 등의 제한 	<ul style="list-style-type: none"> 5. 문화관광부장관이 종교법인으로 허가한 종교 단체의 시설물중 자연공원으로 지정되기 전의 기존 건축물에 대한 개축·재축, 대통령령이 정하는 고증절차를 거친 시설물의 복원 및 환경부령이 정하는 규모 이내의 부대시설의 설치 6. 사방사업법에 의한 사방사업으로서 자연상태로 그냥 두면 심각한 자연의 훼손이 우려되는 경우에 이를 막기 위하여 실시되는 최소한의 사업
야생동물·식물·환경보전법	<ul style="list-style-type: none"> ·건축물 그 밖의 공작물의 산·증축·토지 형질변경 ·하천·호소 등의 구조 변경, 수위수량 증감·토석의 채취 ·그밖에 야생 동식물 유해·훼손행위 ·수질환경보전법에 의한 폐기물이나 유독물을 버리는 행위, 인화물질의 소지나 취사, 야영 행위 등, 야생동식물 보호에 관한 안내판 그 밖의 표지물을 오손 또는 훼손하거나 함부로 이전하는 행위 ·필요한 경우의 출입제한 	<ul style="list-style-type: none"> ·군시목적상 ·재해조치 ·기존에 지속하던 영농행위 ·기타 환경부령이 정하는 행위
습지보전법	<ul style="list-style-type: none"> ·건축물·공작물의 신축·증축, 택지의 조성·토지의 형질변경·토지의 분할 ·개간·매립·준설 또는 간척, 공유수면의 매립 ·입목·죽의 벌채 또는 훼손, ·흙·모래·지갈·돌의 채취, 광물의 채굴, 지하수의 개발, 도로의 신설 ·가축의 방목, 야생동물의 포획·살생 또는 그 알의 채취, 야생식물의 채취 ·야생동·식물 또는 자연적 생성물의 반출 ·생태계교란야생동·식물을 반입 ·폐기물을 매립 또는 투기하는 행위 ·인화물질을 이용하여 음식물을 짓거나 야영을 하는 행위, 지질·지형 ·자연적 생성물의 형상손괴 기타 이와 유사한 행위 	<ul style="list-style-type: none"> ·군사항해조난 구호행위 ·천재지변등 재해발생의 방재를 위한 행위 ·국가가 시행하는 해양자원개발행위, 도서개발 촉진법에 의한 개발행위, 문화재보호법에서 인정하는 행위 ·기타 허가사항

6. 위반에 대한 제재

습지보전법을 비롯하여 각 보전법들은 행위제한의 규정을 두면서 이러한 제한행위의 위반시 벌칙을 부과하고 있다. 각 제한행위의 위반시 부과되는 벌칙을 살펴보면 습지보전법의 경우 3년 이하의 징역 또는 2천만원이하의 벌금을 부과하는 것이 최고형이며,³⁷⁰⁾ 그 밖에 행위제한 위반시에는 2년 이하의 징역과 1천만원이하의 벌금에서

370) 습지주변관리지역 및 습지개선지역에서의 승인 또는 협의한 간척사업과 매립사업에는 2년 이하의 징역 1천만원 이하의 벌금이 가해진다(습지보전법 제23조).

부터 200만원의 과태료의 범위이다. 자연공원법의 경우에는 자연공원의 형상을 해하거나 공원시설을 훼손하는 행위시에는 3년 이하의 징역 또는 3천만이하의 벌금에서 10만원 이하의 과태료까지 그 종류가 다양하며, 야생동·식물보호법의 경우에는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에서부터 100만원 이하의 과태료가 주어진다. 그러나 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법에서의 행위위반의 경우에는 일률적으로 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금이 주어지며, 이러한 행위제한의 예외행위의 신고 또는 통보의 위반시에는 300만원 과태료가 주어지는데, 이렇게 다른 보전법과 비교하여 행위제한 위반의 경우 과중한 벌칙을 부과하는 데는 특별법의 특별보전의지 때문일 것이다.

구분	벌칙의 내용
습지보전법	1. 3년이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금- 습지보호지역에서 면허 없이 매립한자 2. 2년이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금-행위제한 위반, 습지주변관리지역습지개선지역에서의 승인 없는 간척매립사업, 습지위해행위, 중자원상회복명령 또는 조치명령에 위반한 자 3. 1년이하 500만원 이하의 벌금- 조사행위를 거부방해 또는 기피한 자 4. 200만원이하의 과태료- 출입제한의 위반, 허위보고 및 허위자료 제출자
자연환경보전법	1. 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금- 행위제한 위반, 중자원상회복 또는 조치명령의 위반 2. 1000만원 이하의 과태료-사도지사의 조치의 위반 3. 200만원 이하의 과태료- 유해물 투기, 인화물질 소지나 지정장소 외에서의 취사 야영행위, 안내판 기타 표지물의 오손훼손이전, 조사행위의 거부방해기피행위 3. 50만원 이하의 과태료-출입금지나 제한의 위반
자연공원법	1. 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금 -자연공원의 형상을 해하거나 공원시설을 훼손하는 행위, 건축물 공작물의 신축증축개축재축이축 허가행위, 나무야생식물(해중식물 포함) 채취, 무허가 공원사업 시행자 2. 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금-가축방목, 속임수부정한 허가 취득, 자연공원의 보전·관리에 지장우려가 있는 건축물의 용도변경 과 그 밖의 대통령령이 정하는 행위 3. 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금-신고없이 신고대상 행위한 자, 나무를 말리죽게 하는 행위, 야생 동물을 잡기 위하여 화약류·덫·울무 또는 함정을 설치하거나 유독물·농약을 뿌리는 행위 4. 200만원 이하의 과태료-총석공의 휴대와 그들의 설치, 지정된 장소외의 상행위 5. 50만원이하의 과태료-지정된 장소외의 야영·출입 및 차량운행 6. 10만원 이하의 과태료-지정장소외의 주차, 무단입장·시설이용
야생동식물보호법	1. 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금- 특별보호구역안에서 행위제한 위반 2. 200만원이하의 과태료- 출입제한 위반행위 3. 100만원이하의 과태료- 특별보호구역안에서 유해물 투기, 인화물질소지 및 지정장소외의 취사야영, 안내판 기타 표지물의 오손훼손이전행위, 그 밖의 금지행위(대통령령이 정하는 행위), 기존에 실시하던 영농행위 제한 위반 행위
독도등도서지역특별법	1. 5년이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금- 행위제한 위반행위 2. 300만원 이하의 과태료-행위제한의 예외행위의 신고 또는 통보 위반

그리고 습지보전법의 경우 습지주변관리지역 및 습지개선지역에서의 승인 없이 행해지는 간척이나 매립사업의 경우 2년 이하의 징역 1천만원 이하의 벌금에 처해지나, 습지보호지역에서의 면허 없이 매립한 자에게는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하는 것으로 보아 습지보호지역에서의 간척이나 매립사업을 강하게 금지하고 있다. 이러한 매립과 간척의 허가조항은 자연공원법에서도 찾아볼 수 있는데, 이러한 행위의 위반에 대한 벌칙이 습지보전법만큼 과하지는 않다.³⁷¹⁾

7. 손실보상

국가 및 지방자치단체는 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해를 원할히 구제하기 위하여 필요한 정책을 강구하여야 한다. 이러한 피해구제는 각 보전법상의 손실보상 규정에서 현실화되고 있다. 습지보전법에서도 국가는 습지조사로 인하여 손실을 입은 자에 대하여는 그 손실을 보상하여야 한다고 규정하고 있다(제20조).

구분	손실보상의 원인행위
습지보전법	·습지의 조사로 인한 손실
자연환경보전법	·이미 실시하고 있는 개발사업영농행위 등을 할 수 없음에 따라 초래되는 재산상의 손실 ·공무원이 업무상 타인토지에 출입하여 필요한 조치를 하는 경우에 입은 재산상의 손실
자연공원법	·자연공원에 관한 조사측량과 그 밖의 공원사업의 시행을 위하여 다른 사람의 토지에 출입하거나 그 토지를 일시 사용하거나 나무 등과 그 밖의 장애물을 제거하거나 변경으로 인한 처분으로 인하여 받은 손실
야생동식물보호법	·야생동물에 의한 농업임업어업상의 피해

각 보전법에서의 손실보상의 경우를 간추려 보면 다음과 같다. 공통적인 손실보상의 원인행위는 없으나, 공무원이 업무상 타인토지에 출입하여 필요한 조치를 하는 경우에 입은 재산상의 손실과 자연공원에 관한 조사측량과 그 밖의 공원사업의 시행

371) 습지보전법에서는 습지보호지역에서의 면허없는 간척과 매립에 대하여는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금과 습지주변관리지역 및 습지개선지역에서의 승인 없는 간척과 매립행위에 대하여는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하나, 자연공원법의 경우에는 이러한 간척이나 매립행위의 위반에 대하여 특별히 규정한 것은 없고, 단지 속입수 그 밖의 부정확한 방법으로 이 법에 의한 허가를 받은 경우에는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다고 하고 있으며, 신고대상 행위를 한자에게는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다고 하고 있다(자연공원법 제84조).

을 위하여 다른 사람의 토지에 출입하거나 그 토지를 일시 사용하거나 나무 등과 그 밖의 장애물을 제거하거나 변경으로 인한 처분 등으로 받은 손실의 경우에는 습지보전법에는 없는 조항으로서, 이러한 것을 고려하여볼 때 습지보전법의 경우에는 보상의 범위가 타 보전법의 보상범위보다 좁게 규정되어 있음을 알 수 있다.

8. 민간환경단체의 육성

환경관리는 지역주민의 참여와 협력이 있어야 성공적으로 추진될 수 있다. 이는 환경보전을 통해 쾌적한 삶의 질을 유지하고, 다양한 자원의 개발·이용을 통해 지역사회 및 국가의 부가가치 생산을 제고하는 데 있어 지역주민을 비롯한 시민의 균형잡힌 시각과 관점의 정립이 중요하기 때문이다. 리우선언의 ‘의제 21’은 지속가능한 개발 실현을 위해 지역주민, 원주민, 노동자, 여성 등 다양한 이해당사자의 참여와 교육을 통한 역량강화를 강조하고 있으며, 연안지역의 자원과 환경관리의 선진국 및 전문연구자들은 민간영역의 참여를 환경관리의 핵심적 요소로 인식하고 있다.

환경정책기본법에서는 국가 및 지방자치단체는 민간환경단체의 자발적인 환경보전 활동을 촉진하여 위하여 정보의 제공 등 필요한 시책을 강구하여야 하며, 민간환경단체 등이 경관이나 생태적 가치 등이 우수한 지역을 매수하여 관리하는 등의 환경보전 활동을 하는 경우 이에 필요한 행정적 지원을 할 수 있다고 규정하고 있다(제16조의2).

이러한 환경정책기본법의 취지에 따라 아래 표에서 보는 바와 같이 자연환경보전법에서는 자연환경보전을 위하여 국제자연환경보전단체·기구와의 협조와 교류, 멸종위기 야생동·식물의 보호 기타 자연환경보전 및 자연자산의 보전을 위하여 활동을 하는 민간자연환경보전단체를 육성할 수 있다고 규정하고 있다(제58조). 그 외에도 야생동·식물보호법(제58조) 등에도 민간단체의 육성 내지는 국가의 보조를 규정하고 있다.

습지보전법에서는 습지보전시설의 설치 등 습지보전을 위한 사업을 행하는 지방자치단체 기타 단체에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부의 국고보조를 할 수 있다고 규정하고 있다.³⁷²⁾

372) 해양수산부는 1997년부터 지역주민을 비롯한 시민의 균형 잡힌 시각과 관점의 정립을 인식하고 다양한 이해당사자의 참여와 교육을 통한 역량강화를 위하여 환경관련 민간단체의 등록을 받았는데, 2001년 말 기준으로 11개의 민간해양환경단체가 등록되어 있으며 이들 단체의 총 회원수는 17,494명이다(해양수산백서 1996-2001, 107면).

제3절 습지보전법의 문제점과 개선방안

1. 습지의 분류

(1) 문제점

습지보전법에서는 습지의 개념을 정의하고 습지를 내륙습지와 연안습지로 분류하고 있는데, 이러한 습지의 분류는 국제협약이나 다른 국가에서의 습지분류기준과는 차이가 있다. 즉, 습지보전법상의 내륙습지는 호·소·하구 등의 지역을 말하며, 연안습지는 만조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선으로부터 간조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선까지의 지역³⁷³⁾(갯벌 또는 간석지)을 말한다고 정의하고 있다.

그러나 일반적인 연안습지의 개념은 갯벌뿐만이 아니라 연안에 관련되는 모든 습지를 포함하는 개념이다. 그 예로서 Ramsar 협약에서는 습지를 연안습지·내륙습지·인공습지로 분류하면서, 연안습지에는 간조시 6m를 넘지 않는 바다·해안(바위·모래·자갈)·강하구·조간대 갯벌·염습지·석호 등이 있으며, 내륙습지에는 호수·늪·강변 등이 있고, 인공습지에는 연못·논·오수처리지역 저수지·운하·도랑 등으로 분류하고 있다.³⁷⁴⁾ OECD³⁷⁵⁾가 분류한 습지에서 연안습지(Marine and Coastal

373) 공유수면관리법 제2조에서는 “간석지라 함은 만조수위선에서부터 간조수위선까지의 사이를 말한다”라고 정의하고 있다.

374) **Marine/Coastal Wetlands** - Permanent shallow marine waters(in most cases less than six metres deep at low tide), Marine subtidal aquatic beds, Coral reefs, Rocky marine shores, Sand, Shingle or pebble shores, Estuarine waters, Intertidal mud, sand or salt flats, Intertidal marshes, Intertidal forested wetlands, Coastal freshwater lagoons, Karst and other subterranean hydrological systems.

Inland Waters - Permanent inland deltas, Permanent rivers/streams/creeks, Permanent freshwater lakes, Seasonal/intermittent freshwater lakes, Permanent saline/brackish/alkaline lakes and flats, Seasonal/intermittent saline/brackish/alkaline lakes and flats, Permanent saline/brackish/alkaline marshes/pools, Seasonal/intermittent saline/brackish/alkaline marshes/pools, Permanent freshwater marshes/pools, Seasonal/intermittent freshwater marshes/pools, non-forested peatlands, Alpine wetlands, Tundra wetlands, Shrub-dominated wetlands, Freshwater, tree-dominated wetlands, Forested peatlands, Freshwater springs ; oases, Geothermal wetlands, Karst and other subterranean hydrological systems.

Wetlands)³⁷⁶)를 연해·산호초·강하구·갯벌 등을, 내륙습지(Inland Wetlands)³⁷⁷)를 하천·내륙 삼각주와 범람원·호소·늪 등으로 분류하고 있다.

미국의 야생동물국(The U.S. Fish and Wildlife Service)은 습지를 해양습지·강 하구 습지·강변습지·호·늪으로 분류하고 있다.³⁷⁸) 강하구 습지에는 염습지와 갯벌이 포함되고 있다. 연안을 끼고 있는 주 정부에서는 대체로 습지를 연안습지와 내륙습지로 구분하고 있다. 로드아일랜드(Rhode Island)의 경우는 습지를 연안습지와 담수습지를 구분하고 있는데, 연안습지의 종류에는 염습지와 염습지에 연해있는 담수 또는 기수습지 등을 포함한다.³⁷⁹) 담수습지에는 늪, 연못·강과 개울의 홍수지와 제방 등이 있다.³⁸⁰) J. Mitsch & G. Gosselink³⁸¹)는 습지를 연안습지(Coastal Wetlands)와 내륙

Human-made wetlands - Aquaculture ponds, Ponds, Irrigated land, Seasonally flooded agricultural land, Salt exploitation sites, Water storage areas, Excavations, Wastewater treatment areas, Canals and drainage channels, ditches, Karst and other subterranean hydrological systems(Key Documents of the Ramsar Convention Classification System for Wetlands Type Reprinted from the Strategic Framework and guidelines for the future development of the List of Wetlands of International Importance, Appendix A).

375) 1996년 10월 23일 우리나라는 경제협력개발기구(Organization of Economic Cooperation and development, OECD) 정식회원국이 되었다.

376) open coastals, estuarine, tidal flats, mangrove, forests와 coastal lagoons를 포함.

377) river, lakes and ponds, marshes, swamp, forests, peat lands.

378) 미야생동물국(The U.S. Fish and Wildlife Service)은 습지를 다음과 같이 분류한다.

- 해양(Marine)--외해와 외해와 인접한 연안(open ocean and its associated coastline)
- 강하구(Estuarine) --강과 만, 염습지, 망그로브늪, 갯벌(tidal waters of coastal rivers and embayments, salty tidal marshes, mangrove swamps, and tidal flats)
- 강변(Riverine)--강과 시내(rivers and streams)
- 호(Lacustrine)-- 호수, 저수지, 큰 연못(lakes, reservoirs, and large ponds)
- 늪(Palustrine)--marshes, wet meadows, fens, playas, potholes, pocosins, bogs, swamps and small shallow ponds(Ralph W. Tiner, U.S. Fish and Wildlife Service, "Technical Aspects of Wetlands Wetland Definitions and Classifications in the United States", United States Geological Survey Water Supply Paper 2425, pp. 1-2).

379) "Coastal wetlands include salt marshes and freshwater or brackish wetlands contiguous to salt marshes. Areas of open water within coastal wetlands are considered a part of the wetland. Salt marshes are areas regularly inundated by salt water through either natural or artificial water courses and where one or more of the following species predominate:"(98 indicator plants listed). "Contiguous and associated freshwater or brackish marshes are those where one or more of the following species predominate:"(9 indicator plants listed).(Rhode Island Coastal Resources Management Council(RI Coastal Resources Management Program as amended June 28, 1983)).

380) Fresh water wetlands are defined to include, "but not be limited to marshes; swamps; bogs; ponds; river and stream flood plains and banks; areas subject to flooding or storm

습지(Inland Wetlands)로 구분하고, 연안습지에는 갯벌(Tidal Salt Marshes)과 망그로브 습지(紅樹林,³⁸²⁾ Mangrove Wetlands)을, 내륙습지에는 담수늪(Inland Freshwater Marshes)·이탄지(Northern Peatlands)·늪(Southern Deepwater Swamps)·강기습지(Riparian Wetlands)로 분류하고 있다.³⁸³⁾

위에서 살펴본 것을 정리해 보면, 연안습지에는 해안·강 하구·갯벌·염습지·석호 등을 내륙습지에는 호수·늪·강변 등으로 분류하고 있는데, 연안습지는 대체로 연안과 관련된 습지를 포함하고, 내륙습지는 연안이 아닌 내륙과 관련된 습지를 포함하고 있다. 국제협약이나 외국의 경우에는 연안과 관련된 환경은 연안습지로, 내륙과 관련된 환경은 내륙습지로 분류하고 있는데 우리의 경우에는 갯벌만을 연안습지로 분류하고 있어 분류의 기준을 어디에 두었는지 궁금해진다. 다음의 표는 습지보전법상의 연안습지가 연안의 어느 범위에 속하는지를 연안의 개념을 정리해 놓은 다른 법에서의 규정과 비교해 놓았는데, 이것을 보면 연안습지 개념의 재정립에 도움이 될 것이라고 본다.

구분	개념	개념의 범위
습지보전법	연안습지	·만조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선으로부터 간조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선까지의 지역
연안관리법	연안해역	·바닷가(만조수위선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지의 사이) ·만조수위선으로부터 영해의 외측한계까지의 바다
	연안육역	·무인도서 ·연안해역의 육지쪽 경계선으로부터 500미터 ³⁸⁴⁾ 범위안의 육지지역(하천구역 제외)
공유수면관리법 ³⁸⁵⁾	공유수면	·바다 ·바닷가(만조수위선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지의 사이) ·하천·호소·구거 기타 공공용으로 사용되는 수면 또는 수류로서 국유인 것

강하구는 하천구역과 연안해역에 존재하는 내륙습지 및 연안습지를 모두 포함하고

flowage; emergent and submergent plant communities in any body of fresh water including rivers and streams and that area of land within fifty feet(50')of the edge of any bog, marsh, swamp, or pond."(Rhode Island Department of Environmental Management(RI General Law, Sections 2-1-18 et seq.))

381) 미국의 습지학자(School of Natural Resources The Ohio State University Columbus, Ohio).

382) 열대의 강변·해변에 자라는 삼림성의 수목.

383) J. Mitsch & G. Gosselink, Wetlands, 2nd Edition, Van Nostrand Reinhold, N.Y. 1993, p. 34.

384) 항만법에 의한 지정항만, 어항법에 의한 제1종 어항 및 제3종 어항 또는 산업입지및개발에관한법률에 의한 산업단지의 경우에는 1천미터.

385) 공유수면매립법은 공유수면관리법과 동일한 개념을 사용하고 있다.

있는데, 현재 하구와 연계되어 발달한 갯벌의 면적은 최대 984.7km²로 우리나라 전체 갯벌면적의 약 41.2%를 차지하고 있으며, 그 외에도 염습지 등 연안관련 생태계가 대부분이다. 물론 강하구의 경우에도 갯벌이 포함된 경우는 연안습지로 분류되어 관리되겠지만, 하구의 개념 자체가 내륙보다는 연안의 개념에 가까운데도 불구하고 하구가 내륙습지로 분류되어 있기에 개념상 혼란이 야기될 수 있다.³⁸⁶⁾ 외국의 경우 하구는 연안습지로 분류되며, 강과 관련하여 하천, 내륙삼각주와 범람원, 강변습지 등은 내륙습지로 분류되고 있음은 위에서 살펴본 바와 같다. 그리고 동해안 석호의 경우에도 석호는 기수호로서 연안환경에 가까운 생태계인데도 내륙습지로 분류되어 있다. 석호는 기수호인 관계로 해양수산부 발족 이후에도 준설 등의 내부오염원 관리 는 해양수산부에서 담당하고 있다.

국제협약, 미국주정부, 습지학자의 경우에 각각 습지를 분류한 것을 정리해 보면 다음과 같다.

구분	연안습지	내륙습지
Ramsar	얕은 바다(간조시 6미터를 넘지 않음), 해안(바위, 모래, 자갈), 강하구, 조간대 갯벌, 염습지, 석호 등	호수, 늪, 강변 등
OECD	연안 바다, 강하구, 갯벌 등	하천, 내륙 삼각주와 범람원, 호수와 연못, 늪 등
로드아일랜드	염습지와 염습지에 연해있는 담수 또는 기수습지 등	늪, 연못, 강, 개울의 홍수지와 제방 등
우리나라	간석지(갯벌)	육지 또는 섬 안에 있는 호소 하구 등

(2) 개선방안

위에서 살펴본 바와 같이 대체로 연안습지에는 해안·강하구·갯벌·염습지·석호 등을, 내륙습지에는 호수·늪·강변 등으로 분류하고 있다. 우리의 경우에도 연안과 관련된 습지는 연안습지로 분류하고, 내륙과 관련된 습지는 내륙습지로 분류해 주는 것이 좋다고 본다. 따라서 다음과 같이 분류해보면 어떨까 한다.

386) 낙동강하구는 환경부에서 89. 3. 10일 철새도래지로서의 중요성으로 인하여 생태계보전지역으로 지정하였으며(부산 사하구 신평, 장림, 다대동 일원, 해면 및 강서구 명지동 하단 해면), 동시에 철새도래지로서의 중요성으로 인하여 1999. 8. 9일자로 습지보호지역(부산사하구 신평, 장림, 다대동 일원 해면 및 강서구 명지동 하단 해면)으로 지정되었다.

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. "습지"라 함은 담수·기수 또는 염수가 영구적 또는 일시적으로 그 표면을 덮고 있는 지역으로서 내륙습지 및 연안습지를 말한다. 2. "내륙습지"라 함은 육지 또는 성안에 있는 호 또는 소와 하구 등의 지역을 말한다. 3. "연안습지"라 함은 만조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선으로부터 간조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선까지의 지역을 말한다. 4. "습지의 훼손"이라 함은 배수·매립 또는 준설 등의 방법으로 습지 원래의 형질을 변경하거나 습지에 시설 또는 구조물을 설치하는 등의 방법으로 습지를 보전외의 목적으로 사용하는 것을 말한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. "습지"라 함은 담수·기수 또는 염수가 영구적 또는 일시적으로 그 표면을 덮고 있는 지역으로서 내륙습지 및 연안습지를 말한다. 2. "내륙습지"라 함은 갯벌, 염습지, 강하구, 석호, 해안사구내의 습지등의 지역을 말한다. 3. "연안습지"라 함은 하천, 호소, 늪, 강변 등의 지역을 말한다. 4. "습지의 훼손"이라 함은 배수·매립 또는 준설 등의 방법으로 습지 원래의 형질을 변경하거나 습지에 시설 또는 구조물을 설치하는 등의 방법으로 습지를 보전외의 목적으로 사용하는 것을 말한다.

2. 습지보호지역의 지정의 주체와 책무

(1) 문제점

가. 습지보호지역의 지정 주체

아래의 표는 보호구역을 지정하는 주체를 각각의 보전법에서 규정해 놓은 것을 정리해 놓은 것이다. 표에서 알 수 있듯이 습지보전법과 다른 보전법과의 차이점은 다른 보전법들이 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게까지 보호구역의 지정의 권한을 주고 있는 반면, 습지보전법은 해당 장관만이 가능하게 하고 있다는 것이다. 물론 현실적으로 지방자치단체는 아직까지는 환경보호보다는 개발에 치중하고 있기에 이러한 업무가 지방으로 이양될 경우 행위제한의 예외를 이용하여 갯벌을 무분별하게 개발할 가능성이 있다. 그러나 습지보전의 의무를 중앙에만 집중시켜 놓을 경우 미처 보전의 계획도 세우기전에 다른 법률에 의하여 연안습지 등이 개발될 가능성이 더욱 많다고 본다.

구분	습지보전법	자연환경보전법	자연공원법	야생동식물 보호법	독도등도서지역 특별법
장관	습지보호지역	생태계보전지역	국립공원	야생동식물 특별보호구역	특정도서
사도지사		사도생태계보전 지역	도립공원	사도야생동식물 보호구역	사도특정도서
시장군수구청장			군립공원	야생동식물 보호구역	

나. 국민의 습지보전의무

습지보전법에서는 습지보전의 책무를 국가만을 명시(제3조)하고 있을 뿐 국민의 의무사항은 명시되어 있지 않아 보전의 실질적·상징적 불균형이 초래된다.

다른 보전법에서의 경우를 살펴보면 야생동·식물보호법에서는 국가와 국민의 의무를 동시에 규정해 두고 있으며(제4조), 자연공원법에서도 국가·지방자치단체 및 공원사업을 시행하거나 공원시설을 관리하는 자, 자연공원을 점용 또는 사용하는 자, 자연공원에 들어가는 자 및 자연공원에서 거주하는 자는 자연공원을 보호하며 자연의 질서를 유지하고 회복하는 데 정성을 다하여야 한다고 규정하여 자연공원의 보전의무를 모든 국민에게 부과하고 있다(제3조).

물론 행위제한의 내용에서 국민의 의무를 추론할 수 있지만, 다른 보전법의 경우에는 행위제한에서는 물론이고 따로 명시되어 있는 반면 습지보전법에는 따로 명시되어 있지 않다는데 문제가 있다.

다. 지정과 관리의 이원화

습지지역에 대한 관리주체를 보면 환경부장관은 내륙습지에 관한 습지보호지역 등의 지정 및 보전에 관한 시책을 수립·시행하고, 해양수산부장관은 연안습지에 관한 습지보호지역 등의 보전에 관한 시책을 수립·시행한다(제3조).

대체로 환경보전에 관한 업무의 고유성 및 전문성을 갖춘 곳은 환경부일 것이다. 해양수산부의 업무는 대체로 환경의 보전보다는 해양·항만·수산자원의 관리와 개발에 치중되어 있다. 백서를 살펴보다도 환경부의 업무는 환경보전의 내용이 거의 전부를 차지하고 있으나, 해양수산부의 백서에의 환경보전에 관한 내용은 아주 일부분을 차지하고 있는 것으로 보아 각 부에서의 환경에 관한 관심 및 업무의 분담성을 알 수 있다.³⁸⁷⁾

습지보전법이 제정되기 전까지의 해양수산부의 해양환경의 업무 중 자연환경보전법상의 해양특별생태계의 지정이 있으나 이의 지정 목적은 생태계보전이라기보다는 경관위주의 지정이었다. 그 후 습지보전법의 제정으로 인하여 이제는 경관위주가 아닌 생태계보전위주의 업무가 추가된 것이다. 이러한 환경에 대한 업무의 이분화와

387) 예를 들면 2002-2003년 해양수산백서에서 158면에서169면까지를 차지하고 있다.

환경정책에 대한 전문성의 열세는 환경보전의 효율성보다는 두 기관 사이의 환경에 대한 인식차이 등으로 인한 부실관리 등 여러 가지 이유로 인하여 보호지역의 지정 및 관리에 대한 업무의 공백화로 인한 제대로 된 보전 및 관리가 어려워질 것이라는 우려가 있을 수 있다.

(2) 개선방안

가. 지방자치단체의 보호습지 지정

연안습지의 원활한 보전을 위해서는 지방자치단체에도 지정권한과 보전의 의무를 부과하는 것이 더욱 효율적인 보전이 될 것이다. 아직까지는 환경보호보다는 개발에 치중하고 있는 지방자치단체라고 하지만 이러한 무분별한 개발에 대한 적절한 제재가 있다면 얼마든지 가능하다고 본다. 외국의 경우 연방보다 더욱 강력한 법으로 지방특유의 보전정책을 펴나가는 경우는 독일이나 미국의 여러 주에서 볼 수 있다.³⁸⁸⁾

따라서 습지보전법의 경우에도 지방자치단체에 습지보전 책무를 지워서 그 지방 특유의 습지보전정책을 펴나가도록 하는 것이 바람직하다고 본다.

현 행	개정안
	(신설) 제18조의 1(사도습지보호지역등의 지정·보전) ① 사도지사는 습지를 습지보호지역으로 지정하여 관리할 수 있다. 그리고 습지보호지역중 특별히 보전할 가치가 있는 지역을 습지특별보호지역으로 지정하여 관리할 수 있다. 이 경우 환경부장관이 승인하는 때에는 관계중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다. ② 환경부장관은 사도지사에게 당해 습지지역의 지정을 사도습지보호지역등으로 지정하여 관리하도록 권고할 수 있다. ③ 사도지사는 제1항의 규정에 의하여 사도습지보호지역등으로 지정하는 때에는 주변지역을 습지관리주변지역과 습지개선지역으로 지정할 수 있다. ④ 사도지사는 제1항의 규정에 의하여 사도습지보호지역등으로 지정하는 때에는 당해 지역의 위차면적·지정연월일 기타 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 사항을 고시하여야 한다.

388) 예를 들면, 미국의 경우 연방헌법에서 미처 명시하지 않은 환경권을 주정부차원에서 더욱 강력한 환경권을 규정하고 있으며, 메사추세츠 주는 연방정부보다 더욱 강력한 습지보호법을 가지고 시나 타운 등 지방자치단체에 습지보호에 관한 권한을 위임하고 있다. 메사추세츠의 많은 지방자치단체는 주나 연방정부보다 강력한 조례를 가지고 있다(박민규, “공유수면 매립 면허 업무의 지방이양결정에 따른 해양생태계 보호를 위한 법과 제도의 연구”, 『해양정책연구』 제16권 2호, 2002, 179면).

나. 국민의 보전책무와 보전기관의 단일화

환경정책기본법에서는 국가와 국민은 자연환경의 보전이 인간의 생존 및 생활의 기본임에 비추어 자연의 질서와 균형이 유지·보전되도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다(제24조). 또한 국가는 환경오염 및 환경훼손과 그 위해를 예방하고 환경을 적정하게 관리·보전하기 위한 필요한 조치를 취할 의무를 가지며, 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지는 동시에 국가 및 지방자치단체의 환경보전시책에 협력하며 일상생활에 따르는 환경오염과 환경훼손을 줄이고, 국토 및 자연환경의 보전을 위하여 노력하여야 한다고 규정함으로써 자연환경의 보전은 국가만의 의무가 아닌 국민도 의무자임을 규명하고 있다(제5조, 제6조). 따라서 습지보전의 의무는 국가만의 것도 아닌 국민 모두의 것이므로 습지보전법에 명시되어 있지 않은 국민의 의무사항도 명시되어야 할 것이다.

그리고 해양수산부의 경우에는 전통적으로 해양 개발이나 자원의 연구 등 해양수산부 고유의 분야가 있으며, 환경부의 경우에도 전통적으로 환경만이 그 고유의 분야일 것이다. 따라서 습지의 경우에도 육상환경과 해양환경의 구분 없이 일관성 있는 보전을 위해서는 한 곳에서 일괄적으로 보전·관리하는 것이 보다 효율적인 보전 방법이라고 생각한다.

현 행	개 정 안
제3조 (습지보전의 책무) ①국가는 습지를 보전할 책무를 진다. ②환경부장관은 제4조 및 제5조의 규정에 의한 습지에 대한 조사 및 습지보전기본계획의 수립에 관한 사항을 총괄한다. ③환경부장관은 내륙습지에 관한 제8조의 규정에 의한 습지보호지역·습지주변관리지역 또는 습지개선지역(이하 "습지보호지역 등"이라 한다)의 지정 및 보전에 관한 시책을 수립·시행하고, 해양수산부장관은 연안습지에 관한 제8조의 규정에 의한 습지보호지역등의 지정 및 보전에 관한 시책을 수립·시행한다. ④특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 "시·도지사"라 한다)는 제3항의 규정에 의한 시책의 시행에 협력하여야 한다.	제3조(습지보전 등의 의무) ①국가 및 지방자치단체는 이 법의 목적과 제3조-1의 규정에 의한 습지보전기본원칙에 따라 습지보전을 위하여 노력하여야 한다. ② 모든 국민은 습지보전을 위한 국가와 지방자치단체의 시책에 적극 협조하는 등 습지보전을 위하여 노력하여야 한다. ③환경부장관은 제8조의 규정에 의한 습지특별보호지역습지보호지역습지주변관리지역 또는 습지개선지역(이하 "습지보호지역등"이라 한다)의 지정 및 보전에 관한 시책을 수립·시행한다. ④ 삭제

3. 지정 및 해제의 절차

(1) 문제점

가. 습지보호지역의 지정

습지보호지역의 지정과 관련하여 문제점을 지적한다면 습지보호지역의 지정면적이 전체 연안습지면적에 비해 너무 적다는 점이다. 우리나라의 갯벌은 세계에서 거의 찾아볼 수 없는 독특한 생태계와 리아스식 해안의 특성상 빼어난 자연경관을 지녔으며, 습지보전법 제8조의 기준에 들지 않는 갯벌을 찾아보기가 힘들 것이다. 우리나라의 습지는 면적의 크기로 보아 내륙습지 1%, 연안습지 99% 정도로³⁸⁹⁾ 연안습지의 비율이 압도적으로 높으며, 연안습지의 생산성도 세계적인 것으로 평가받고 있다.

우리나라 갯벌의 면적은 1987년에는 3,203.5km²로 추정되었는데 1998년 현재 2,393.0km²의 갯벌이 남아 있다.³⁹⁰⁾ 이 중에서 2004년 7월 현재 습지보전지역으로 지정된 곳은 총 5곳으로 전남 무안갯벌 35.59km²(생물다양성 풍부, 지질학적 보전가치 있음), 전남 진도갯벌 1.238km²(수려한 경관 및 생물다양성 풍부, 철새도래지), 전남 순천만갯벌 28.0km²(흑두루미 서식·도래 및 수려한 자연경관), 전남 보성벌교갯벌 7.5km²(자연성 우수 및 다양한 수산자원), 인천 옹진 장봉도갯벌 69.4km²(희귀철새 도래·서식 및 생물다양성 우수) 등 총 140.728km²가 지정되어 있다(환경부, 환경백서 2003³⁹¹⁾). 이는 전체 갯벌면적의 약 5.88%에 해당하는 수치로 습지보호지역으로 지정되지 않은 나머지 갯벌들의 보전이 시급하다.

나. 습지주변관리지역의 지정

습지보호지역을 위해 습지주변관리지역을 지정하고자 하는 경우에는 그 면적을 당해습지보호지역 면적의 2분의 1 이내로 하여야 하는데,(시행령 제4조) 이러한 습지주변관리지역의 지정면적의 법정화는 효율적인 습지관리에 걸림돌 된다. 습지보호지역

389) 고철환, 진계논문(주 13), 1055면.

390) 해양수산부, 해양수산백서, 2001.

391) 환경부, 환경백서, 2003.

의 관리를 위해 주변지역을 습지주변관리지역 또는 습지개선지역으로 지정하는 것은 반드시 필요할 것이나 다음과 같은 문제점이 발생할 수 있다. 다행히 그 면적이 1/2 내에 연안습지관련 생태계가 모두 포함되는 경우라면 문제가 없겠으나, 그 연안생태계가 1/2 이상의 지역을 초과하는 경우에는 문제가 발생할 수 있다. 이럴 경우 그 1/2을 초과하는 지역은 습지주변관리지역으로 관리되어야만 하는 곳인데도 불구하고 이 조항에 의하여 지역으로 지정이 되지 못하고 방치되는 결과도 초래될 것이라는 예를 할 수가 있다. 다른 보전법의 경우에는 습지보전법의 경우처럼 지정면적을 법정화한 경우는 없다. 자연환경보전법의 경우에도 생태계보전지역의 보전을 위한 완충지역을 지정할 수 있으며(제29조), 자연공원법에서는 자연보존지구의 완충공간으로 보전할 필요가 있는 지역을 자연환경지구를 지정할 수 있다고 규정할 뿐이다(제7조).

다. 법률의 경과조치

이 법 시행 당시 다른 법률에 의하여 면허 또는 허가를 받은 개발행위에는 습지보호지역의 지정 규정을 적용하지 않는다(부칙 제3조). 이것은 이 법 시행 당시 공유수면매립법 또는 골재채취법에 의하여 매립면허 또는 골재채취허가를 받았거나 다른 법률에 의하여 매립면허 또는 허가를 받은 것으로 보는 지역에 대하여는 습지보호지역의 지정 규정을 적용하지 않는다는 부칙조항은 기존 면허나 허가에 대한 기득권의 보호에 대한 조치라고 생각된다.

그러나 우리의 현실을 보면 1999년 말 현재 농어촌진흥공사 등 정부기관과 민간기업이 간척계획을 수립해 두고 있는 면적만 2,700km²에 이른다. 특히 지자체 실시 이후 78개 연안 시·군·구에서는 선점식으로 공유수면을 이용한 개발사업을 추진하여 습지보전법이 발효된 1999년 말 현재 총 4,195건 94.7km²의 공유수면 점·사용허가가 이루어져 있는 상태이다.³⁹²⁾ 따라서 생물다양성이 풍부하거나 시급히 개선할 필요가 있는 연안습지라도 이 법 시행 이전에 매립기본계획에 반영된 지역에 대해서는 매립을 막을 수가 없다. 현재 매립 진행중인 갯벌 면적만도 남아있는 갯벌의 약 1/4 정도인데, 이미 타법에 의해 계획된 매립사업을 이 법 시행 이전에 계획되었다는 명분으로 모두 시행한다면 과연 남는 갯벌이 얼마가 될 것인가 하는 의문이 생긴다.

392) 환경부, 환경백서, 2000.

(2) 개선방안

가. 습지보호지역의 확대지정과 관리방법의 다각화 모색

우리나라의 연안습지의 대부분을 차지하는 갯벌은 풍부한 수산물과 독특한 자연경관 등으로 인해 세계 5대 갯벌에 속할 만큼 세계적으로 중요한 자연 유산에 속한다. 우리나라의 갯벌은 환경부가 주관하는 철새동시센서스에 의하면 적어도 17곳 이상이 람사협약에 따른 보호습지로 등록이 가능하다고 한다. 따라서 습지보전법의 목적상 그리고 우리의 갯벌의 중요성에 대한 현실로 볼 때 우리의 연안습지 대부분이 습지보호지역으로 지정될 만큼 충분히 가치 있다고 보기에 모든 갯벌을 습지보호지역으로 지정하여 관리하였으면 한다. 모든 갯벌을 습지보호지역으로 지정하되 그 관리방법을 달리하면 효율적인 갯벌의 보전과 관리가 될 것이다.

현 행	개 정 안
<p>제8조 (습지지역의 지정등) ①환경부장관 또는 해양수산부장관은 습지중 다음 각호의 1에 해당하는 지역으로서 특별히 보전할 가치가 있는 지역을 습지보호지역으로 지정하고, 그 주변지역을 습지주변관리지역으로 지정할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부한 지역 2. 희귀하거나 멸종위기에 처한 야생동·식물이 서식·도래하는 지역 3. 특이한 경관적·지형적 또는 지질학적 가치를 지닌 지역 <p>②환경부장관 또는 해양수산부장관은 습지중 다음 각호의 1에 해당하는 지역을 습지개선지역으로 지정할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 습지보호지역중 습지의 훼손이 심화되었거나 심화될 우려가 있는 지역 2. 습지생태계의 보전상태가 불량한 지역중 인위적인 관리등을 통하여 개선할 가치가 있는 지역 <p>③환경부장관 또는 해양수산부장관은 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 습지보호지역등을 지정할 때에는 시·도지사 및 지역주민의 의견을 들은 후 관계중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.</p> <p>④환경부장관 또는 해양수산부장관은 습지보호지역등을 지정한 때에는 해당 지역의 명칭·위치 및 면적 기타 공동부령이 정하는 사항을 고시하여야 한다.</p> <p>⑤습지보호지역등의 지정에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제8조 (습지지역의 지정등) ①환경부장관은 습지중 다음 각호의 1에 해당하는 지역으로서 특별히 보전할 가치가 있는 지역을 습지특별보호지역으로 지정하고, 그 주변지역을 습지특별주변관리지역으로 지정할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부한 지역 2. 희귀하거나 멸종위기에 처한 야생동·식물이 서식·도래하는 지역 3. 특이한 경관적·지형적 또는 지질학적 가치를 지닌 지역 <p>② 환경부장관은 습지중 습지특별보호지역에 해당하는 지역 외의 지역을 습지보호지역으로 지정하고 그 주변지역을 습지주변관리지역으로 지정할 수 있다.</p> <p>③환경부장관은 습지중 다음 각호의 1에 해당하는 지역을 습지개선지역으로 지정할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 습지특별보호지역습지보호지역중 습지의 훼손이 심화되었거나 심화될 우려가 있는 지역 2. 습지생태계의 보전상태가 불량한 지역중 인위적인 관리등을 통하여 개선할 가치가 있는 지역 <p>④환경부장관은 습지보호지역등을 지정한 때에는 해당 지역의 명칭·위치 및 면적 기타 공동부령이 정하는 사항을 고시하여야 한다.</p> <p>⑤습지보호지역등의 지정에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다</p>

독일의 경우에는 모든 갯벌을 국립공원으로 지정하였으며, 이 중에서 54%는 모든 행위를 제한하는 지역으로 하고 단 1%만을 휴양지로 지정하여 관리하고 있다. 이러한 관리방법은 우리의 갯벌관리방법에 적용이 가능할 것이다. 독일도 초기에는 많은 지역주민의 반발이 있었으나, 보전 후의 인센티브와 이익 등에 대해 꾸준히 설득하고 교육시켜 결국은 정부의 바램대로 국립공원화 시켰다. 국립공원화 후의 지역주민의 만족도도 대단히 높게 나타나고 있으며, 이제는 국제적인 모델로서 독일국민이 환경민족으로 불리는데 한 역할을 하고 있다.

그리고 습지주변관리지역의 지정시 그 지정면적을 법정화 해버리면 습지주변관리지역 안에 습지생태계가 전부 포함이 되는 경우에는 문제가 없겠으나 그 범위를 넘어서는 생태계가 존재하는 경우에는 문제가 발생할 수 있다. 예를 들면 서해안의 해안사구는 갯벌과 생태계를 같이하는 연안생태계에 속하는데 갯벌의 보전을 위해서는 주변부로서 해안사구는 반드시 습지주변지역으로 관리되어야 한다. 그러나 이처럼 주변지역의 면적이 법정화되어 버리면 해안사구가 1/2 내에 포함되지 않는 경우 문제가 발생한다.

따라서 습지보호지역의 주변지역을 습지주변관리지역 또는 습지개선지역으로 지정시의 면적의 범위를 일률적으로 법정화 하지 말고 보호습지의 보호여건에 따라 그 범위를 탄력적으로 설정하도록 하는 것이 더욱 바람직하다고 본다.

현 행	개 정 안
<p>습지보전법 시행령 제4조(습지주변관리지역의 지정범위) 환경부장관 또는 해양수산부장관은 법 제8조의 1항의 규정에 의한 습지주변관리지역을 지정하고자 하는 경우에는 그 면적을 당해습지보호지역 면적의 2분의 1 이내로 하여야 한다.</p>	<p>(습지보전법 시행령 제4조(습지주변관리지역의 지정범위) 환경부장관은 법 제8조의 1항의 규정에 의한 습지주변관리지역을 지정하고자 하는 경우에는 그 면적을 당해습지보호지역 주변의 여건을 고려하여 습지보호지역과 생태기능을 같이하는 지역이 포함되도록 정하여야 한다.</p>

나. 법률의 경과조치 조항 폐지

갯벌에 대한 정책들도 일부 바뀌어 영산강 간척사업³⁹³⁾의 일부가 취소되었으며, 농림부에서는 전라남도의 함평·무안 지역에 계획했던 거의 600km²의 간척사업을 시작하지 않겠다고 공언했다. 이것은 보전의지만 있으면 얼마든지 기존의 계획들과 관련된 사업을 취소시킬 수 있음을 보여주는 예라고 볼 수 있다. 미국의 경우에도 1998

393) 농림부가 영산강 4단계 간척사업(340km²) 포기(한겨레신문, 1998. 7. 16.)

년부터 행해진 습지관리에 있어서 가장 중요하고 기본이 되는 정책은 “No Net Loss of Wetlands”로서, 더 이상의 습지손실이 일어나지 않도록 하겠다는 정책이다.

따라서 이 조항이 개선된다면 연안습지의 간척·매립을 어느 정도는 막을 수 있으리라 본다.

현 행	개 정 안
부칙 제3조 (매립면허등을 받은 지역에 대한 경과조치) 이 법 시행당시 공유수면매립법 또는 골재채취법에 의하여 매립면허 또는 골재채취허가를 받았거나 다른 법률에 의하여 당해 면허 또는 허가를 받은 것으로 보는 지역에 대하여는 제8조의 규정을 적용하지 아니한다.	부칙 제3조 (매립면허등을 받은 지역에 대한 경과조치) 이 법 시행당시 공유수면매립법 또는 골재채취법에 의하여 매립면허 또는 골재채취허가를 받았거나 다른 법률에 의하여 당해 면허 또는 허가를 받은 것으로 보는 지역에 대하여도 제8조의 규정을 적용한다.

4. 지정 및 해제의 절차

(1) 문제점

가. 의견수렴 절차의 형식화

일반적으로 보전법의 경우에는 보전지역의 지정이나 해제·변경시, 개발법의 경우에는 기본계획의 수립시에는 공청회를 열어 주민 등 관계자의 의견을 수렴하도록 되어 있다.

예를 들면 자연환경보전법의 경우에는 생태계보전지역의 지정과 해제시 당해지역 주민과 이해관계자의 의견을 수렴해야 하며(제18조), 자연공원법의 경우에도 공원계획의 변경시 지역주민, 전문가 기타 이해관계자의 의견을 수렴하여야 하며,³⁹⁴⁾ 야생동·식물보호법의 경우에도 보호구역의 지정과 해제시에는 이해관계인의 의견을 들어야 한다고 명시되어 있다(제27조 제1항). 국토기본법은 국토종합계획안을 작성한 때에는 공청회를 열어 국민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 청취하여야 한다고 규정하고 있으며(제11조), 국토의 계획및이용에관한법률에서는 도시계획의 수립 또는 변경하고자 하는 때에는 미리 공청회를 열어 주민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 들어야 한다고 규정하고 있다(제14조). 또한 도시개발법에서도 도시개발구역을 지정하고자 할 경우에는 공람 또는 공청회를 통하여 주민 또는 관계전문가 등으로부터

394) 자연공원법 제15조 제2항. 자연공원의 지정과 폐지시에는 관할 시·도지사의 의견을 청취하여야 한다.

의견을 청취하여야 한다고 규정하고 있다(제7조).

습지보전법의 경우에도 환경부장관 또는 해양수산부장관은 습지보호구역의 지정·해제시에는 시·도지사 및 지역주민의 의견을 들어야 하며, 이를 위하여 필요한 경우에는 시·도지사에게 공청회를 개최하여 줄 것을 요청할 수 있다(제8조, 법시행령 제5조). 그러나 의견수렴을 위해서는 공청회의 개최는 필수적인 절차인데 습지보전법에서는 필요한 경우에만 공청회를 열 수 있다는 선택적 규정을 두어 공청회를 열지 않아도 상관없는 것으로 해석될 여지가 있다.

그리고 연안습지의 훼손과 가장 관련 있는 공유수면매립법의 경우에는 그 어느 법보다도 공청회가 필요할 터인데 매립기본계획 수립 및 매립면허절차상 공청회를 거치는 과정이 없기에 개발입장만 우선시 되고 보전입장은 반영할 수 없다. 그 예로, 매립기본계획이 결정되기 이전 단계에서 다른 개발 관련 법제에서 흔히 찾아볼 수 있는 인근 지역주민의 충분한 의견청취, 공청회 등을 통한 주민의견수렴 등의 절차조항이 마련되어 있지 않고 있으며, 지역주민의 의견수렴 대신 일반인이 매립기본계획을 14일 동안 열람할 수 있도록 하여 주민 열람만이 마련되어 있을 뿐이다(제7조 제2항). 이러한 열람은 주민의 충분한 의견수렴과 공청회를 거친 결과의 열람이 아닌 일방적인 사업자 측의 공고절차일 뿐이다. 그리고 매립시에 환경영향평가를 하는 과정에서 주민의견을 수렴하는 과정이 있지만, 환경영향평가 대상사업에서 제외되는 매립의 경우³⁹⁵⁾에는 주민의견수렴 과정이 생략되기 때문에 실질적으로는 주민의 의견이 반영될 여지가 없게 된다.

나. 의견수렴자의 범위의 형식화

의견수렴시 의견수렴자의 범위가 주민으로만 제한되어 있어 주민외의 관계전문가 등의 의견이 반영될 여지가 없는 경우에는 의견수렴절차가 형식적인 절차가 되어버린다.

다른 보전법의 경우 의견수렴자의 범위에는 지역주민 뿐만이 아니라 전문가 내지는 이해관계자도 포함되고 있으나, 습지보전법의 경우에는 시·도지사 및 지역주민으로 한정되어 있어 형식적인 의견수렴이 되기 쉽다.

395) 환경영향평가지 환경영향평가지 제출대상은 간척사업의 경우 사업면적이 100만㎡ 이상, 매립사업의 경우 사업면적이 30만㎡ 이상, 항만 또는 자연환경보전지역 안에서 행해지는 3만㎡ 이상인 사업으로서 그 면적이 3만㎡ 이상인 경우로서 그 이하의 사업은 평가대상에서 제외된다.

다. 환경영향평가의 부실화 우려

정부는 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 환경기준을 설정하여야 하며, 관계기관의 장은 환경에 영향을 미치는 행정계획을 수립·확정(지역 등의 지정을 포함)하거나 개발사업의 허가 등을 하고자 할 경우에는 당해 행정계획 및 개발사업의 확정·허가 등을 하기 전에 환경부장관 또는 지방환경관서의 장과 환경영향의 검토에 관한 협의(사전환경성검토협의)를 하여야 한다(제25조). 그리고 국가는 환경에 미치는 영향이 큰 사업에 대한 계획을 수립·시행함에 있어서 당해 사업이 환경에 미칠 영향을 미리 평가·검토하여 사업시행으로 인하여 환경에 미치는 영향을 최소화하기 위한 환경영향평가를 실시하여야 한다(제28조).

이러한 환경영향평가제도는 다음과 같은 문제점이 제기될 수 있다. 현재의 환경영향평가제도는 사업의 규모가 법적으로 미리 정해져 있기 때문에 대상사업의 환경적 영향이 클 경우라도 사업이 법정규모 이하이면 환경영향평가가 면제되는 맹점이 있다. 즉, 환경영향평가지 환경영향평가서 제출대상은 간척사업의 경우 사업면적이 100만㎡ 이상, 매립사업의 경우 사업면적이 30만㎡ 이상, 항만 또는 자연환경보전지역 안에서 행해지는 3만㎡ 이상인 사업으로서 그 면적이 3만㎡ 이상인 경우이다. 이와 같이 면적에 따라 일률적으로 환경영향평가서를 제출하게 됨으로써 생태학적으로 민감한 연안습지 지역임에도 불구하고 법정면적보다 작을 경우 평가대상에서 제외되는 경우가 있다. 예컨대, 면적 30만㎡ 미만의 지역의 어패류의 산란·생육·서식처로서 중요한 지역일 경우에도 현행법으로는 매립을 막을 수 없다. 또, 환경영향평가법이 평가대상사업을 대규모 사업으로 국한하고 있다는 허점을 악용해 대규모사업을 분리하여 시행함으로써 환경영향평가를 회피하는 사례도 나타나고 있다.

두 번째로 평가서 작성의 주체의 독립성에 문제가 있다. 현행 환경영향평가서는 사업계획을 수립·시행하는 사업자가 작성하도록 되어있다. 환경영향평가서의 작성주체가 사업자로 되어 있음에 따라 개발사업자에 의해 환경영향평가가 시행될 경우 개발사업자에게 유리하게 환경영향평가가 실시될 가능성이 높고, 이용되는 자료의 정확성과 영향예측의 정확성이 떨어짐으로써 환경영향평가서의 신뢰성이 의심받을 수 있다.

세 번째로 환경영향평가기간이 너무 짧다는 문제가 있다. 현행 규정에는 평가 기간에 대한 제한이 없어 특히 소규모의 경우에는 6개월 미만에 완료되는 경우도 많다. 그러나 우리 한반도가 위치하고 있는 온대지방의 생태계에서 생물의 분포는 계절적 특성을 가지는 경우가 대부분이므로 그것을 파악할 수 없다면 평가 결과는 별로 의미

가 없게 된다.³⁹⁶⁾ 환경영향평가의 시기가 개발사업이 시공되기 직전에 이루어지기 때문에 환경영향평가결과에 의해서 개발사업을 근본적으로 시정하거나 개선하기가 어려운 실정이고, 오히려 개발사업의 면죄부역할을 한다는 비난을 받을 수 있다. 뿐만 아니라 개발사업의 경우에는 환경친화적으로 유도하는 대안을 제시하고 이 대안에 의해서 사업이 진행되도록 하여야 하는 강제력과 구속력이 필요한데, 환경영향평가제도가 사실상은 개발사업을 계획원안대로 유지하면서 보완해 주는 역할만을 하고 있다.

이처럼 환경영향평가제도가 해양환경과 연안습지 보전에 중요한 역할을 담당해 오고 있지만, 본래 취지와는 달리 환경침해를 합법화하는 면죄부로 전락할 가능성이 있다.

(2) 개선방안

가. 의견수렴절차의 내실화

습지보호구역의 지정 및 변경시에는 지역주민의 의견을 수렴하고, 공청회를 개최할 수도 있다고 규정한 조항은 위에서 살펴본 바와 같은 문제점이 제기될 수 있으므로, 의견수렴자의 범위를 “지역주민”에서 “지역주민·전문가·기타이해관계자”로 확대하여야 하며, 공청회의 개최도 선택사항이 아닌 의무사항으로서 공청회를 개최하여야 한다고 하여야 할 것이다.

의견수렴의 정당성과 공정한 의견반영을 위해서는 관계당사자 뿐만이 아니라 제3자의 의견을 수렴해야 한다. 관계당사자의 의견만을 수렴할 경우 지역주민의 경우에는 전문성이 결여되기 쉽기 때문이다.

현 행	개 정 안
제8조(습지지역의 지정등) ③환경부장관 또는 해양수산부장관은 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 습지보호지역등을 지정할 때에는 시·도지사 및 지역주민의 의견을 들은 후 관계중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.	제8조(습지지역의 지정등) ③환경부장관은 제8조, 제8조의1 규정에 의하여 습지보호지역등을 지정할 때에는 시·도지사 및 지역주민과 이해관계인, 전문가의 의견을 들은 후 관계중앙행정기관의 장과 협의하여야 하며 공청회를 개최하여야 한다.

나. 환경영향평가 대상의 확대

연안습지의 간척·매립시에는 환경영향평가를 하도록 되어 있다. 현재의 환경영향평

396) 홍재상, “해양 환경영향평가의 현황과 문제점”, 『자연보존』 103, 1998, 25면.

가제도는 사업의 규모가 법적으로 미리 정해져 있기 때문에 대상사업의 환경적 영향이 클 경우라도 사업의 규모 이하이면 환경영향평가가 면제되는 맹점이 있다.³⁹⁷⁾ 면적에 따라 일률적으로 환경영향평가를 제출하게 됨으로써 생태학적으로 민감한 연안습지 지역임에도 불구하고 법정면적보다 적을 경우 평가대상에서 제외되는 경우가 있다.

따라서 이러한 환경영향평가제도의 문제점을 해결하는 방안으로는 환경영향평가법 제4조4항³⁹⁸⁾에 의하여 습지보전법에서 환경영향평가에 관한 사항을 신설하여 면적에 관계없이 환경영향평가를 실시한다는 조항을 신설하여 문제점을 제도적으로 차단하는 방법이 있다. 부득이한 경우에 연안습지를 매립하는 경우라도 환경영향평가제도를 활용할 수 있는 한 최대한 활용하여 객관적 타당성을 가지고 사업을 시행하여야 할 것이다.

현 행	개 정 안
제16조 (다른 법률과의 관계)	(신설) 제16조(다른 법률과의 관계) ③ 습지보호지역등에서 공유수면매립을 하고자 하는 경우에는 면적에 관계없이 환경영향평가를 따로 실시하여야 한다.

5. 행위 제한과 예외

(1) 문제점

습지보전법상의 행위제한 내용이 다른 보전법의 경우보다 단순하게 나열되어 있고, 행위제한의 예외사항의 경우에는 습지보전법이 다른 보전법보다 그 범위가 확대되어 있어 효율적인 보전에 문제가 발생할 수 있다. 환경정책기본법에서는 정부는 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 환경기준을 설정하여야 하며 환경여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 하며, 특별시·광역시·도는 지역 환경

397) 환경영향평가지 환경영향평가서 제출대상은 간척사업의 경우 사업면적이 100만㎡ 이상, 매립사업의 경우 사업면적이 30만㎡ 이상, 항만 또는 자연환경보전지역 안에서 행해지는 3만㎡ 이상인 사업으로서 그 면적이 3만㎡ 이상인 경우이다.

398) 특별시·광역시 또는 도는 제3항의 규정에 의한 대상사업의 범위에 해당하지 아니하는 사업에 대하여도 지역의 특수성을 고려하여 영향평가를 실시하여야 할 필요가 있는 때에는 대통령령이 정하는 범위 안에서 당해 시·도의 조례가 정하는 바에 따라 영향평가를 실시할 수 있다.

의 특수성을 고려하여 필요하다고 인정하는 때에는 당해 시·도의 조례로 환경기준을 확대·강화된 별도의 환경기준을 설정할 수 있다고 규정하고 있다(제10조). 따라서 행위제한의 경우에도 습지보전법의 경우에는 다른 보전법과는 달리 습지보전의 목적에 적합한 더욱 강화된 기준이 필요할 것이다.

그리고 위에서 살펴본 바와 같이 행위제한의 예외로서 ‘공익상 불가피한 경우’는 지나치게 포괄적이다. 연안습지는 여태까지 다른 자연환경과는 달리 당연한 혜택으로 여겨져 그 중요성을 인정받지 못하여 정부의 개발의 일차적인 대상이 되어왔으며, 개발의 명목 또한 ‘공익’이라는 이름하에 아무런 제재도 받지 않고 매립되어 왔다. 그러다가 1990년대로 접어들면서 연안습지의 개발로 인한 환경침해현상이 현실로 나타나자³⁹⁹⁾ 국민들의 관심이 연안습지로 쏠리게 되었으나 지금도 갯벌은 ‘공익’이라는 명목 하에 사라져가고 있는 현실이다. 오늘날 환경권의 제한은 공공복리를 위한 경우가 대부분이다. 우리나라의 경우도 경제개발은 곧 공공복리로 인식되는 가운데 경제개발을 위한 환경권제한을 쉽게 허용하여 왔다.⁴⁰⁰⁾ 연안습지의 경우, 공공복리라는 논리에 따라 이를 위한 환경침해는 어느 정도 수인해야만 한다는 입장에서 개발이 진행되어 온 것을 고려한다면 공공복리를 위한 환경권의 제한에 대해서는 보다 엄밀한 검토가 요구된다고 하겠다. 따라서 환경권이 보호하는 이익을 피해자 개인의 이익으로 보고 이것과 공익을 비교·교량할 것이 아니라, 전체로서의 환경이 지닌 가치와 경제발전을 비교·교량하여야 한다는 것이다.⁴⁰¹⁾

이러한 제한은 경제개발에 의한 혜택이 평등하게 되고 동시에 환경보전과의 조화를 유지할 수 있다면 매우 바람직한 일이나, 현실에 있어서는 특히 후진국가일수록 오히려 일반국민의 환경권은 부당하게 제한되고 일부 자본가기업만이 경제개발이란 공공이익의 이름으로 철저히 보호되고 있는 것 같다.⁴⁰²⁾ 예를 들어 연안습지의 경우는 한

399) 간척사업에 의한 어장의 황폐화, 해양생태계의 파괴, 해수면 상승에 의한 침수피해 및 어민의 실향 등 여러 문제점들이 노출되고 있다.

400) 공공복리를 위한 제한은 습지의 경우에도 예외는 아니어서 습지보전법에도 분명히 규정되어 있다. 습지보전법 제10조에서는 “습지보호지역으로 지정된 지역에 대하여는 대통령령이 정하는 중대한 공익상·군사상 필요가 있는 경우와 천재지변 기타의 사유로 인하여 습지보호지역 등으로서의 가치를 상실하거나 보전할 필요가 없게 된 지역에 대하여는 그 지정을 해제하거나 그 지역을 축소 변경할 수 있다”고 규정하고 있다.

401) 서원우, 「환경권의 성질과 효력」, 『법학』 제25권 제1호, 서울대 법학연구소, 1984, 30면.

402) 예를 들면 천수만의 서산간척지의 경우 현대가 매립공사를 완료하면서 공유수면매립법의 의해 간척한 자의 소유가 되어 버렸으며, 2003년부터는 현대의 이름으로 일반인에게 간척지를 분양하는 사업을 시행하고 있다.

번 훼손되면 재생이 불가능하고 인간이 그 대체물을 만들 수 없는 귀중한 자연자원이며 만인에게 보편적인 재산중의 하나이다. 이러한 자연 재산은 일반 국민 모두에게 중요하므로 특정 개인이 아니라 모든 국민을 위하여 보존하여야 하고, 그 사용은 그 자체가 공공적 성격을 가진다. 따라서 공공복리를 이유로 환경권을 제한하는 경우에는 사회·경제적 구조의 인식을 전제로 하여 필요최소한에 그쳐야 하며, 한 번 훼손되면 인간이 그 대체물을 만들 수 없는 자산인 경우에는 더욱 그러하다고 본다.

(2) 개선방안

앞의 문제점에서 살펴본 바와 같이 습지보호지역등에서의 행위제한은 다른 보전법에서의 행위제한의 내용보다 단순하게 명기되어 있다. 연안습지는 다른 보전법에서 보전하는 각각의 보전객체가 전부 모여 있는 특이한 자연환경이기에 행위제한의 내용도 좀 더 세심하게 고려되어야 할 것이다. 따라서 습지보전지역등의 개편을 염두에 둔 행위제한의 범위를 다음과 같이 구성하여 보았다.

현 행	개 정 안
<p>제13조 (행위제한) ①누구든지 제8조제1항의 규정에 의한 습지보호지역(이하 "습지보호지역"이라 한다)안에서 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다. 다만, 농어촌정비법 제2조제4호의 규정에 의한 농업생산기반시설의 유지·관리를 위하여 필요한 경우와 당해 시설을 농업목적으로 사용하기 위하여 제1호 내지 제3호의 1에 해당하는 행위를 하는 경우 또는 자연재해대책법 제36조의 규정에 의한 재해응급대책을 위하여 제2호 또는 제3호에 해당하는 행위를 하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 건축물 기타 공작물의 신축 또는 증축(증축으로 인하여 당해 건축물 기타 공작물의 연면적이 기존 연면적의 2배 이상 되는 경우에 한한다) 및 토지의 형질변경 2. 습지의 수위 또는 수량에 증감을 가져오는 행위 3. 흙·모래·자갈 또는 돌 등의 채취 4. 광물의 채굴 5. 동·식물의 인위적 도입, 경작, 포획 또는 채취(해당 지역주인이 공동부령이 정하는 기간 이상 생계수단 또는 여가활동 등의 목적으로 지속하여 온 경작·포획 또는 채취의 경우를 제외한다) <p>②누구든지 습지주변관리지역 또는 습지개선지역안에서 야생동·식물보호법 제2조제4호의 규정에 의한 생태계교란야생동·식물을 풀어 놓거나 식재하는 행위를 하여서는 아니된다.</p>	<p>제13조 (행위제한) ①누구든지 제8조, 제8조의1의 규정에 의한 습지특별보호지역과 습지보호지역등(이하 "습지보호지역등"이라 한다)에서 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다. 다만, 농어촌정비법 제2조제4호의 규정에 의한 농업생산기반시설의 유지·관리를 위하여 필요한 경우와 당해 시설을 농업목적으로 사용하기 위하여 제1호 내지 제3호의 1에 해당하는 행위를 하는 경우 또는 자연재해대책법 제36조의 규정에 의한 재해응급대책을 위하여 제2호 또는 제3호에 해당하는 행위를 하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 간척이나 매립행위 2. 건축물 기타 공작물의 신축 또는 증축(증축으로 인하여 당해 건축물 기타 공작물의 연면적이 기존 연면적의 2배 이상 되는 경우에 한한다) 및 토지의 형질변경 3. 습지의 수위 또는 수량에 증감을 가져오는 행위 4. 흙·모래·자갈 또는 돌 등의 채취 5. 광물의 채굴 6. 동·식물의 인위적 도입, 경작, 포획 또는 채취(해당 지역주인이 공동부령이 정하는 기간 이상 생계수단 또는 여가활동 등의 목적으로 지속하여 온 경작·포획 또는 채취의 경우를 제외한다) 7. 소라빛연가약취 등을 내어 야생동물을 쫓는 행위 8. 야생동식물의 동자서식지를 훼손하는 행위

<p>③제8조제1항의 규정에 의한 습지주변관리지역에서 일정규모 이상의 간척사업, 공유수면매립사업 기타 습지보호에 위해를 줄 수 있는 행위를 하고자 하는 자는 환경부장관 또는 해양수산부장관의 승인을 얻어야 하며, 관계중앙행정기관의 장의 경우에는 환경부장관 또는 해양수산부장관과 협의하여야 한다.</p>	<p>9. 가축의 방목 10. 폐기물이나 유독물을 버리는 행위 11. 인화물질의 소지나 취사, 야영 행위 등 12. 야생동식물 보호에 관한 안내판 그 밖의 표지물을 오손 또는 훼손하거나 함부로 이전하는 행위 ②누구든지 습지주변관리지역 또는 습지개선지역안에서 야생동·식물보호법 제2조제4호의 규정에 의한 생태계교란야생동·식물을 풀어 놓거나 식재하는 행위를 하여서는 아니된다. ③제8조, 제8조의1의 규정에 의한 습지주변관리지역에서 일정규모 이상의 간척사업, 공유수면매립사업 기타 습지보호에 위해를 줄 수 있는 행위를 하고자 하는 자는 환경부장관의 승인을 얻어야 하며, 관계중앙행정기관의 장의 경우에는 환경부장관과 협의하여야 한다.</p>
---	--

연안습지는 다른 자연환경과는 달리 해안에 위치하기 때문에 개발의 압력을 강하게 받고 있는 지역이기에 항만의 개발이든지 공항의 개발이든지 간에 공익상 부득이한 경우로서 이러한 행위제한 예외의 인정은 비록 허가된 행위라고 할지라도 환경권의 본질적 내용을 침해해서는 안 될 것이다.

군사상 부득이한 경우로서는 국방을 위한 무기실험, 군사시설물의 설치 및 군사훈련 등을 생각할 수 있다. 이러한 원인으로 하는 연안습지의 파괴는 국가의 독립, 영토보전 등에 중대한 위협이 되지 않는 한 허용되어서는 아니 되며, 허용되더라도 필요 최소한에 그쳐야 한다. 이러한 환경권의 침해기준의 설정은 ‘공익상·군사상 부득이한 경우’와 같은 애매한 법 규정의 해석과 관계당사자의 사법권의 행사에 도움을 준다.

그리고 이러한 행위제한의 내용의 개정안에 따라 벌칙조항도 개정되어야 할 것이나 그러한 벌칙규정의 개정안에 대해서는 다루지 않기로 한다.

6. 국가의 지원 및 보상

(1) 문제점

가. 손실보상

앞 절의 분석표에서 보듯이 손실보상과 관련한 문제점을 지적하자면 습지보전법상의 손실보상은 다른 보전법상의 보상대상보다 범위가 좁아 실질적인 손실보상의 기능

을 다하지 못하는데 있다고 하겠다. 예를 들면 습지보전법에서는 손실보상의 원인이 ‘습지조사’의 경우에만 그 손실을 보상하나, 자연환경보전법에서는 이미 실시하고 있는 개발사업·영농행위 등을 할 수 없음에 따라 초래되는 재산상의 손실과 공무원이 업무상 타인토지에 출입하여 필요한 조치를 하는 경우에 입은 재산상의 손실을 입은 재산상의 손실을 보상한다(제54조). 자연공원법에서는 자연공원에 관한 조사 측량과 그 밖의 공원사업의 시행을 위하여 다른 사람의 토지에 출입하거나 그 토지를 일시 사용하거나 나무 등과 그 밖의 장애물을 제거하거나 변경으로 인한 처분으로 인하여 손실을 받은 자에 대하여는 처분을 행한 공원관리청 등이 그 손실을 보상하여야 한다(제73조). 야생동·식물보호법에서는 국가 및 지방자치단체는 멸종위기야생동물 또는 시·도보호야생동물에 의하여 농업·임업 및 어업상의 피해를 입은 자와 야생동·식물특별보호구역, 야생동·식물보호구역, 자연환경보전법에 의한 생태계보전지역, 습지보전법에 의한 습지보호지역, 자연공원법에 의한 자연공원, 도시공원법에 의한 도시공원, 그 밖에 야생동물의 보호를 위하여 환경부령이 정하는 지역에서 야생동물에 의하여 농업·임업·어업상의 피해를 입은 자에게 그 피해를 보상할 수 있다(제12조).

나. 민간단체 등의 환경보전활동 촉진

습지보전법에는 민간단체 등의 환경보전활동촉진 등을 위한 명시적인 조항이 없어 민간단체등의 환경보전활동의 활성화가 어렵다. 이러한 민간단체들의 활동은 국내외적으로 환경문제 해결에 많은 영향을 미치고 있다. 예를 들면, 최근 람사협약의 지정 대상으로 고시되고 있는 창녕군 우포늪의 경우, 인근 주민들의 의식이 여타 지역과 같이 습지의 생태적 기능과 가치를 제대로 인식하지 못하였다. 그렇지만 환경 전문가와 민간 환경단체들의 노력에 의해 주민들의 인식이 바뀌게 되고, 그 결과 여타 지역에서 일반적으로 발생되고 있는 환경분쟁 문제인 자연생태계보전지역의 지정시 주민의 재산권 행사 등 여러 분쟁 이슈들이 습지생태계의 보존이라는 대전제 하에 별 어려움 없이 해결되었다. 현재 이들 주민들은 지역 환경운동의 가장 중요한 사업으로 우포늪의 보존과 관리에 힘쓰고 있어 습지와 관련된 분쟁해결에 민간환경단체의 역할의 중요성을 보여주고 있다.⁴⁰³⁾

403) 이기철, “갯벌을 둘러싼 환경분쟁과 해결방안”, 『한국의 갯벌』, 서울대학교 출판부, 2001, 950면.

(2) 개선방안

가. 손실보상의 범위의 확대

습지보전법에서도 지역주민에게 보상하는 범위가 적어도 다른 보전법과 비슷한 수준은 되어야 형평에 맞다고 생각한다. 그래서 보상의 범위가 습지조사로 인한 손실뿐만 아니라 이미 실시하고 있는 개발사업·영농행위 등을 할 수 없음에 따라 초래되는 재산상의 손실과 공무원이 업무상 필요한 조치를 하는 경우에 입은 재산상의 손실까지도 보상하여야 할 것이다.

현 행	개 정 안
제20조 (손실보상) ①국가는 습지조사로 인하여 손실을 입은 자에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 손실을 보상하여야 한다.	20조 (손실보상) ①국가는 이미 실시하고 있는 개발사업영농행위 등을 할 수 없음에 따라 초래되는 재산상의 손실과 공무원이 업무상 타인토지에 출입하여 필요한 조치를 하는 경우에 입은 재산상의 손실, 습지에 관한 조사 측량과 그 밖의 공원사업의 시행을 위하여 다른 사람의 토지에 출입하거나 그 토지를 일시 사용하거나 나무 등과 그 밖의 장애물을 제거하거나 변경으로 인한 처분으로 인한 손실등 행정명령의 이행과 조치로 인하여 손해를 받은 자에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 손실을 보상하여야 한다.

나. 민간단체 등의 환경보전활동 촉진

민간단체 등의 환경보전활동을 지원하는 조항은 환경보전법(제16조의2), 자연환경보전법(제58조), 야생동·식물보호법(제58조) 등에서 찾아볼 수 있으나 습지보전법에서는 찾아볼 수 없다. 따라서 그 어떤 자연환경과도 비교할 수 없으며, 또한 종합적인 생태계 기능을 가지고 있는 갯벌의 보전을 위한 민간환경단체의 육성은 과거에도 그러했듯이 현재에도 앞으로도 연안습지의 보전을 위해서는 꼭 필요한 조항이라고 본다. 왜냐하면 미국이나 우리의 90년대 환경운동의 역사가 보여주듯이 환경문제는 결코 국가의 환경정책이나 기업의 기술개발만으로는 해결될 수 없는 문제이기에 환경문제의 해결을 위한 민간환경단체의 환경운동의 활성화 없이는 환경문제의 해결을 기대할 수 없기 때문이다.

현 행	개 정 안
제22조의2(국고보조) 국가는 예산의 범위 안에서 습지보전시설의 설치 등 습지보전을 위한 사업을 행하는 지방자치단체 그 밖	제22조의2 (국고보조와 민간습지보전단체의 육성)국가는 예산의 범위 안에서 습지보전시설의 설치 등 습지보

의 단체에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.	전을 위한 사업을 행하는 지방자치단체 그 밖의 단체에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다. ②환경부장관은 습지보전을 위하여 국제습지보전단체 기구와의 협조와 교류, 기타 습지보전을 위하여 활동하는 민간환경보전단체를 육성할 수 있으며, 국가는 이러한 단체에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.
-------------------------------------	---

7. 보전의 기본원칙

(1) 문제점

환경정책기본법에서는 환경보전의 기본원칙을 환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경간의 조화와 균형의 유지는 국민의 건강과 문화적인 생활의 향유 및 국토의 보전과 항구적인 국가발전에 필수 불가결한 요소임에 비추어 국가·지방자치단체·사업자 및 국민은 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성하도록 노력하고, 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려하여 지구의 환경상 위해를 예방하기 위한 공동의 노력을 강구함으로써 현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 함을 이 법의 기본이념으로 한다고 규정하고 있다(제2조).

자연환경보전법에서는 자연환경보전 기본원칙을 자연은 모든 국민의 자산으로서 공익에 적합하게 보전되고 현재와 장래의 세대를 위하여 지속가능하게 이용되어야 하며, 멸종위기에 처한 야생동식물은 보호되고 생물다양성, 생태계, 수려한 자연경관은 보전되어야 한다. 그리고 자연환경보전은 국토의 이용과 조화·균형을 이루어야 하며, 자연환경보전에 따르는 부담은 공평하게 분담되어야 하고, 자연으로부터 얻어지는 혜택은 지역주민과 이해관계자가 우선하여 누릴 수 있도록 하여야 한다고 규정하고 있다(제3조). 야생동·식물보호법에서는 야생 동·식물은 현재세대 및 미래세대의 공동자산임을 인식하고 현재 세대는 야생 동·식물과 그 서식환경을 적극 보호함으로써 그 혜택이 미래세대에게 돌아갈 수 있도록 하여야 한다는 기본원칙을 규정하고 있다(제3조).

그러나 습지보전법에서는 이러한 조항들이 빠져있다. 이러한 기본원칙들은 특이한 자연환경을 가진 연안습지의 보전을 위한 지침으로서 습지보전법의 경우에도 꼭 필요한 조항이라고 본다.

(2) 개선방안

환경정책기본법에는 환경보전의 기본원칙을 정하여 환경보전의 기본이념으로 한다고 정하고 있으며, 자연환경보전법에서도 자연환경보전에 대한 기본원칙을 정하고 있으며, 야생동·식물보호법에서도 보전의 기본원칙을 정하고 있다. 연안습지는 자연환경과 문화재와 야생동·식물등 모두가 혼합되어 존재하는 특이한 자연환경을 가진 자연이다. 또한 서해갯벌은 세계가 주목하는 특이한 환경을 가진 세계적 유산임에도 불구하고 다른 보전관련 법에서 대개 찾아볼 수 있는 보전에 관한 기본원칙이 없다는 것은 어쩐지 습지보전법의 제정에 관련된 자들이 습지의 중요성을 그다지 못 느끼고 있었다든지 또는 급하게 만든다고 이 부분을 빠뜨렸든지 하는 이유가 있을 것이다. 지금이라도 세계적인 우리의 갯벌을 보전하는 의미에서라도 기본원칙 정도는 있어야 할 것이다.

따라서 연안습지를 비롯한 국립공원 등 자연환경은 원형유지가 보전의 기본이라고 생각하기에 기본원칙을 다음과 같이 규정해 보았다.

현행	개정안
	(신설)(습지보전의 기본원칙) 습지는 현재 세대와 미래세대의 공동 자연유산임을 인식하고 그 혜택이 미래세대에게 돌아갈 수 있도록 원형유지를 기본원칙으로 한다.”

제4절 환경소송의 확대

1. 환경소송유형 확대

(1) 예방적 부작위소송의 인정

예방적부작위소송이란 환경침해를 가져올 수 있는 행정행위(처분)를 하지 않을 것(부작위)을 구하는 내용의 환경소송을 말하며, 일종의 소극적 형태의 의무이행소송이라 할 수 있다. 즉, 급박한 공권력발동(작위)에 의한 침해를 배제하기 위하여 그것의

저지(부작위)를 목적으로 하는 소송을 말한다. 예컨대 인근주민에게 환경침해를 줄 개연성이 대단히 높은 개발사업 또는 사업장에 대하여 행정청은 주민의 환경침해사실의 존부를 면밀히 확인하여 피해의 가능성이 있으면 사전에 부작위처분을 하여야 함에도 불구하고 작위처분(허가처분)을 이행함을 이유로 소를 구하는 소송이다.

예방적부작위소송의 인정에 관한 학설로는 절대 다수의 학자들이 적극적이행의무소송에 대하여는 일부 부정하는 학자도 있지만 예방적부작위소송에 있어서는 대부분이 긍정하는 추세이다.⁴⁰⁴⁾ 그러나 행정소송법 제4조의 항고소송유형의 규정은 제한적으로 이해되어야 하며, 국민의 기본권인 재판청구권의 보장을 이유로 하여 실정법에 규정하고 있지 않은 소송유형을 해석에 의하여 인정하려는 것은 허용될 수 없는 사고로 보는 견해도 있다.⁴⁰⁵⁾ 판례도 소극적인 입장이다. “신축건물의 준공처분을 하여서는 아니 된다는 내용의 부작위를 구하는 원고의 예방적 청구는 행정소송에서 허용되지 아니하는 것이므로 부적당하다”고 판시한 바 있다.⁴⁰⁶⁾

그러나 헌법이 국민의 재판청구권을 보장하고 있고, 앞으로 예측되는 심각한 환경오염 및 파괴와 갯벌훼손을 미연에 방지하여야 하는 현실에서 예방적부작위소송의 인정은 당연하다 하겠다.

(2) 의무이행소송의 인정

의무이행소송이라 함은 국민이 행정청에 대하여 어떤 특정의 행정행위를 하여 줄 것을 요구하는 권리가 있는 경우에 그 권리를 주장하여 행정청에 대하여 당해 행정행위를 행할 것을 청구하는 소송을 말한다. 의무이행소송은 행정청에 관하여 공권력 행사를 구하는 소송이라는 점에서 행정주체에 대하여 공권력의 행사 아닌 특정의 행위를 구하는 공법상의 당사자소송 또는 민사소송과 구별된다. 급부소송 또는 이행소송이라고도 불리는 이 소송은 사인이 행정청에 대하여 행정행위를 하여 줄 것의 신청을 전제로 하여 행정청이 그것을 거부 또는 방치한 경우 그러한 행정청의 소극적 활동에 대한 불복을 의미한다는 점에서 항고소송법상의 성질을 갖는 소송이다.

법원의 입장은 “행정소송법 제3조 제1항과 제4조 제3항의 행정청의 부작위가 위법

404) 김철용, “예방적부작위소송의 허용성”, 『사법행정』, 1990, 7면.

405) 유지태, 『행정법신론』, 박영사, 1997, 452면.

406) 대법원 1987. 3. 32. 86누1182.

하다는 것을 확인하는 소송을 규정하고 있을 뿐 행정청의 부작위에 대하여 일정한 처분을 하도록 하는 의무이행소송에 관하여는 규정하고 있지 아니하며, 행정청의 위법·부당한 부작위에 대하여 일정한 처분을 하도록 청구하는 소송을 허용하지 아니한 것이 국민의 재산권을 보장한 헌법 제23조에 위배된다고 볼 수 없다”라고 하여 의무이행소송을 부인하고 있다.⁴⁰⁷⁾

현재의 환경침해구제문제와 관련해서는 부작위위법확인소송만으로는 미흡하므로 법원은 환경문제의 긴급성과 현실성을 감안하여 학설상의 적극적 이론을 수용하여 관례를 발전시킬 필요가 있으며, 의무이행소송의 인정을 위한 행정소송법의 개정도 고려해 볼 필요가 있다고 본다.⁴⁰⁸⁾

2. 시민소송의 도입

현행 행정소송법은 개인의 구체적인 이익의 침해를 소제기의 요건으로 한다. 따라서 환경과피행위자 또는 환경과피의 우려가 강한 행위를 하는 자를 상대로 그 중지를 구하는 소송은 원고적격을 인정받기가 어렵다. 21세기는 행정의 중점이 질서행정으로부터 급부행정으로 그리고 사권보호행정으로 가고 있는 부작위규율시대라는 시대적 상황을 감안해 보았을 때 우리나라에서도 환경행정소송에 있어서 소관 환경행정기관을 상대로 하여 법원에 환경규제권의 발동을 소구할 수 있는 시민소송과 같은 소송형태를 도입할 필요가 있을 것이다.⁴⁰⁹⁾ 다만, 시민소송과 같은 소송형태가 제대

407) 대법원 1989. 9. 12. 87누868; 대법원 1992. 12. 22. 92누13929.

408) 앞으로 행정소송에서 진 행정기관은 법원의 시정 명령을 반드시 따라야 하는 '의무이행소송' 조항이 도입될 전망이다. 대법원은 2004. 10. 26일 의무이행소송 신설 등을 포함한 행정소송법 개정안을 마련했으며, 2006년께 시행될 수 있도록 하겠다고 밝혔다. 이번 개정안에는 의무이행소송 외에도 예방적부작위소송, 가처분제도, 항고소송을 청구하는 원고의 자격과 소송 대상의 범위의 확대도 포함되어 있다(중앙일보 2004. 10. 26).

409) 시민소송의 이론적 근거는 공공신탁이론(Public Trust Doctrine)에서 구하는 것이 보통이다. 시민소송의 규정은 Joseph Sax 교수에 의해서 제안된 "Sax Act"를 그 모태로 하고 있다. Sax Act는 지역적인 환경관리절차에 시민들이 활발하게 참여할 수 있는 법적 근거를 마련하자는 환경주의자들에 의해서 주장되고 있다. Sax Act를 통과시킨 주의 환경법들 중에서 8개의 주가 개인을 위한 넓은 당사자적격을 선언함으로써 환경관리에 대한 시민참여의 장애를 제거하고 있다. 이들 중 3개의 주에서는 공공신탁의 원리에 대해서 분명히 언급함으로써 환경권을 명문화해서 실정법상의 권리로서 보장하고 있다. 연방환경법에 있어서는 상술한 1970년의 대기정화법에서 시민소송을 규정한 후, 이 법을 표준으로 하여 현재 11개의 연방환경법이 시민소송을 채택하고 있다(김시승, 전제논문(주 163), 199-200면).

로 그 기능을 발휘하기 위해서는 시민들의 권리의식과 참여의식의 존재가 전제가 되는 것이라고 할 것이므로, 지역적·전국적인 환경보호단체들의 출현에 의한 권리의식 및 참여의식의 개발이 선행되어야 한다. 환경관리에 대한 시민들의 권리의식 및 참여의식의 개발을 뒷받침해주는 법적·제도적인 장치의 하나가 바로 시민소송임을 감안할 때 두 가지의 일은 상호보완적인 관계에 있다고 볼 수 있기 때문에 함께 진행되어야 할 것이다.

미국도 시민소송 도입과정에서 시민소송에 대한 찬반양론이 있었다.⁴¹⁰⁾ 미시간주 환경보호법⁴¹¹⁾의 제정 후에 행해졌던 시민소송의 찬반양론에 대한 몇몇의 조사·연구를 참조하여 주 환경법상의 시민소송의 실제적인 효과를 검토해 보면 다음과 같다.

첫째, 주 환경권법은 원고적격을 넓게 인정하고 있기 때문에 불필요한 소송을 불러 일으켜 법원의 부담을 증대시키고 법원의 기능 저하를 초래한다는 비판이 있었다. 여기에 대하여 당초에는 극단적인 보호주의자들에 의한 하찮은(frivolous) 소송이나 센세이셔널한 소송, 게다가 환경보호단체의 소송의 남발 등이 우려되었지만 기와 같은 우

410) 참고로 DiMento, *Citizen Environmental Legislation in the States: An Overview*, 53 *J. Urb. L.* 413, at 414-415의 요약에 의거하여 시민소송에 대한 찬반양론을 정리해보면 다음과 같다. 시민소송의 지지자들의 논거는 다음과 같다. ① 행정기관은 일상 접촉하고 있는 업자의 이해에 밀착되어 있고, 일반 공중이 행정기관에 대해서 영향력을 행사할 수 있는 기회는 제한되어 있다. 이에 시민소송은 결정과정을 가시적인 것으로 한다. ② 단일목적기관인 주나 자치체가 광역적이고 복잡한 환경상의 논쟁을 처리하는 것은 부적당하고, 그 판단은 다수의 의견이나 자료의 처리에 숙달된 법원에 맡겨져야 한다. ③ 행정절차는 종종 장기적이나, 사법절차는 절차개시 후에는 조기에 결론이 얻어진다. ④ 시민소송은 환경관리에의 시민참가를 촉진하고 정부의 결정에 대한 사람들의 만족을 증대시킨다. 한편 시민소송에 대해서는 다음과 같은 비판이 있다. ① 소송은 행정관이 신속하게 행할 수 있는 환경상, 토지이용상의 결정을 대폭적으로 지연시킨다. ② 환경상의 결정은 고도로 정치적이어서 법원이 관여해서는 안된다. ③ 사건수가 증가하고, 재판관에게 익숙치않고, 2 차적 중요성밖에 가지지 않은 분야의 심리를 강요하는 것으로 된다. ④ 시민은 천연자원의 배분에 관한 전문지식이나 사회적 요구에의 배려를 결하고, 소송은 장기적 계획적이나 정책형성을 방해한다. ⑤ 시민소송법규는 환경통제에 극단적으로 막연한 기준을 과하고 기술적으로 곤란하고 환경상의 의제가 있는 결정을 법원에 강요하는 것이다. 현재의 사법심사기준으로 충분하다. ⑥ 시민환경소송은 정부기관 및 사인의 양쪽에 있어서 극단적으로 비용이 높다(한귀현, 전게서(주 98), 71-72면 참조).

411) Sax Act라고 불리는 *Michigan Environmental Protection Act of 1970*(*Mich. Comp. Laws Ann.* §§ 691, 1201-1207)의 성립과정은 1967년 유명한 환경보호단체인 환경방위기금(*Environmental Defense Fund:EDF*)은 미시간주 농무성이 계획한 콩벌레 퇴치를 위한 농업용 살충제 살포의 중지를 구하는 소송을 제기하였다. 그러나 이 소를 미시간주항소법원은 농무성은 그 재량권 행사의 범위를 넘고 있지 않다는 이유로 기각하였기 때문에, 주민들 간에서는 행정결정에 안이하게 추종하는 법원에의 불신과 환경보호를 위한 보다 유효한 법적수단이 두어져야만 한다는 불만이 높아졌다. 이러한 가운데 1969년 서미시간환경행동위원회의 의뢰를 받은 미시간대학 로스쿨의 삭스(*Joseph L. Sax*)가 「천연자원보전 및 환경보호법」이라고 제목을 붙인 초안을 기안하여 공표하였다(한귀현, 전게서(주 98), 64면 참조).

려는 기우에 지나지 않았다.⁴¹²⁾ 오히려 미시간주환경보호법을 최대한 활용하여 그 은혜를 받고 있는 것은 주와 지자체이고, 이것들은 6년간에 22건의 집단소송을 포함한 45건의 소를 제기하여 그중 33건의 중심 중 30건에서 승소하였다고 한다.⁴¹³⁾ 미네소타주환경권법에 관해서도 사정은 마찬가지로 5년간에 26건의 판결이 있었음에 불과하고, 재판의 지연도 재판관의 과중부담도 발생하지 않았다고 평가되고 있다.⁴¹⁴⁾

둘째로, 시민소송의 제기가 주의 경제적 발전에 불가결한 대규모적이고 중요한 사업의 지연을 초래한다는 비판이 있었다. 여기에 대해서 우선 미네소타주환경권법에 관해서는 사건총수 119건 중 가치분적 중지청구가 인정되었던 것은 30건에 불과하다. 또한 3분의 1의 사건에서는 처음부터 신청이 없고, 또한 최종판결이 내려졌던 27건을 보더라도 그중 23건은 원고가 승소하였으며, 특히 가치분적 중지판결이 내려지면서 피고가 본안소송에서 승소하였던 것은 극히 약간에 지나지 않는다.⁴¹⁵⁾ 또한 미네소타주환경권법의 경우도 역시 소송의 대규모적이고 중요한 계획을 지연시켰다는 증거는 없다는 결론이 내려지고 있다.⁴¹⁶⁾

셋째로, 미시간주환경보호법나 미네소타주환경권법이 사인·사기업에게 무거운 입증책임을 과하고 있는 결과 기업활동의 저해 등의 경제적 악영향이 발생하였다는 우려가 있었다. 이 점과 관련하여 어떤 조사결과에 기초하여 미시간주 외의 주를 통하여 주 환경권법 및 시민소송의 제기의 우려로 주 밖으로 이주한 기업은 아직 눈에 띄지 않고,⁴¹⁷⁾ 또한 당초 인접한 주민으로부터 중지소송이 제기된 경우에 양돈업자나 버섯재배업자가 일일이 항변을 제출하도록 하여서는 전통적 농업은 채산이 맞지 않는다고 하여 법안에 강하게 반대하였던 미시간주 농무성이 그 후 영향이 별로 없는 것을 알고 태도를 전화(轉化)시켰다는 사실을 명확히 하고 있다⁴¹⁸⁾는 보고가 있다.

넷째로, 정책적·기술적인 문제로 재판관에게 과중한 부담을 과하고 있다는 지적이었다. 다수의 이해나 전문적 판단이 엷히는 환경상의 분쟁해결은 그것에 적합한

412) *DiMento*, *op*, *cit.*, at 427.

413) Haynes, *Michigan's Environmental Protection Act in its Sixth Year: Substantive Environmental law from Citizen Suits*, 53 *J. Urb. L.* 589, 595(1976).

414) Bryden, *Environmental Rights in Theory and Practice*, 62 *Minn. L. Rev.* 163, 210-211(1978).

415) Haynes, *op*, *cit.*, at 652-657.

416) Bryden, *op*, *cit.*, at 211. 다만 국가환경정책법의 경우에는 환경영향평가서의 작성불비나 그것을 다투는 소송에 의해서 사업의 지체가 발생하고 있다고 일컬어지고 있다. *DiMento*, *op*, *cit.*, at 421.

417) *DiMento*, *op*, *cit.*, at 443.

418) *Id.* at 446.

기구나 인원을 갖춘 행정기관이나 입법기관에 의해서 행해져야 하며, 재판관은 전문 외의 정책판단이나 전문 기술적 판단의 당부를 심사할 자격을 결하고 있다는 주장도 시민소송에 대하여 되풀이하여 행해졌던 비판의 하나이다. 이 문제는 사법의 역할의 근본적 이해에 관련하는 것이므로 가볍게 판단을 내려서는 안되지만, 미시간주환경보호법에 관한 한 기우에 지나지 않았던 것 같다. 소송당사자의 10%만이 법원은 다른 기술적 문제가 관계된 사건에 비하여 환경사건을 처리하는 능력이 떨어진다는 불만을 가지고 있음에 불과하다는 보고가 있다.⁴¹⁹⁾ 미시간주환경보호법의 경우도 결론은 마찬가지이고, 재판관의 능력을 명확히 초월하는 것과 같은 복잡한 과학상의 문제를 포함하는 사건은 없었다고 일컬어지고 있다.⁴²⁰⁾

미국의 시민소송제도를 우리나라에 도입하는 데는 법 체제의 다름에서 오는 여러 가지 문제점을 검토해야 할 것으로 생각되나, 현 단계에서는 이러한 소송제도를 입법적으로 해결하는 것이 방법인 것 같다. 우리 법제가 시민소송제도의 도입과 더불어 Sax Act의 정신을 받아 들여서 환경권을 현행법체계 속에 구체적으로 확립시킬 수 있다면 환경보전을 위한 행정소송과 관련된 원고적격이나 의무이행소송 등의 문제에 대해서도 쉽게 해결될 수 있을 것이다.

419) Sax & DiMento, *Environmental Citizen Suit : Three Years, Experience Under the Michigan Environmental Protection Act*, 4 Ecology, L. Q. 1, 417-418(1973).

420) Bryden, *op. cit.*, at 210-211. 한귀현, 전게서(주 98), 72-75면 참조.

제7장 결 론

연안습지는 육상으로부터 연안으로 흘러드는 중금속 등 오염물질의 흡착제거 등의 자정작용과 수산자원의 산란과 서식처 그리고 해양휴식공간으로서의 관광자원 등의 제공 등 인간에게 너무도 많은 혜택을 주는 공간이다. 특히 우리나라의 갯벌은 생태적 가치와 경관적 가치를 고루 갖춘 세계적으로 보기 드문 갯벌에 속한다. 그런데 이런 귀중한 자원을 제대로 검증하지 않고 국토확장이나 식량안보차원 등의 이유로 간척·매립하는 것은 우리가 갖고 있는 천혜의 자연자원을 스스로 파괴하는 것과 다름없다. 이러한 연안습지 상실의 문제를 해결하기 위해서는 정치·사회·경제적인 모든 영역에서 종합적인 대책에 이루어져야만 효과적으로 문제를 해결할 수 있다. 그리고 이러한 문제를 해결하기 위한 학문적인 접근방법에는 사회학, 지리학, 경제학, 생물학 등 많은 분야의 연구가 필요하겠지만 이 논문에서는 법적인 측면에서 접근하여 거기서 제기된 문제점을 도출하고 이러한 문제점을 어떻게 해결할 것인지에 대한 해결방안을 정리해 보았다. 법적인 측면에서의 접근방법으로는 기존 입법의 개선을 통한 방법과 기존입법으로 문제가 해결되지 않는 부분의 경우에는 새로운 제도의 도입과 입법을 통한 방법이 있을 것이다.

먼저, 연안습지의 효율적인 보전을 위한 기존입법의 개정을 통한 방법으로는 현행의 습지보전법을 개선하는 것일 것이다. 우리나라는 제5공화국 이래 국민의 헌법상의 기본권으로서 환경권을 직접 헌법에 명문으로 규정하고 있다. 이처럼 헌법에 명문으로 규정됨에 따라 많은 환경관련법규가 제정되었으며 특히 연안습지의 보전을 위한 단일법의 탄생에 이르게 되었다. 그럼에도 불구하고 현실적으로는 연안습지가 지금도 사라지고 있는 실정이다. 따라서 지금의 입법이 연안습지의 실질적인 보전역할을 하지 못한다면 기존입법의 보완과 함께 또 다른 입법을 통해서라도 보전해야만 할 것이다. 습지보전법에서 보완되어야 할 내용은 다음과 같다.

첫째, 습지보전법상의 내륙습지와 연안습지의 분류기준을 국제기준에 맞게 현실적으로 분류하여야 할 것이다. 습지보전법에서는 습지를 내륙습지와 연안습지로 구분하고 있다. 내륙습지는 호·소·하구 등의 지역을 말하며, 연안습지는 만조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선으로부터 간조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선까지의 지역(갯벌 또는 간석지)을 말한다고 정의하고 있다. 그러나 일반적인 연안습지의

개념은 갯벌뿐만이 아니라 연안에 관련되는 모든 습지를 포함하는 개념이다. 국제협약이나 외국의 경우에는 연안과 관련된 환경은 연안습지로, 내륙과 관련된 환경은 내륙습지로 분류하고 있다. 우리의 경우에도 연안과 관련된 습지는 연안습지로 분류하고, 내륙과 관련된 습지는 내륙습지로 분류해 주는 것이 좋다고 본다.

둘째로 습지보호지역의 지정을 서둘러야 할 것이다. 우리나라의 갯벌은 모두 서로 연결되어 있고, 생태적 기능이 상호보완적이며 어느 하나 중요치 않은 갯벌이 없으니 갯벌 전체를 보호지역으로 지정하는 것이 타당하다고 본다. 일단 모든 갯벌을 습지보호지역으로 지정하되, 그 중에서 특별히 보전할 필요가 있는 지역은 습지특별보호지역으로 지정을 하여 지금의 습지보호지역처럼 관리하면 될 것이고, 나머지 보호지역은 그 보호지역의 실정에 맞는 보전방법을 찾으려 할 것이다. 독일의 갯벌보전과 관리방법은 우리나라의 갯벌보전정책에 많은 도움이 될 것이다.

또한 갯벌의 주변에는 갯벌과 생태계를 같이하는 염습지나 해안사구 등이 존재하는데, 이들 지역은 갯벌만큼 가치를 가지고 있는 지역인 동시에 갯벌의 보전을 위해서는 이들 지역의 보전은 필수적이다. 이러한 곳은 갯벌주변지역으로 지정하여 보전하여야 하는 바, 습지보전법에서는 이들 주변지역의 지정은 습지보호지역의 1/2을 초과하지 않아야 한다고 규정하고 있는데, 이들 지역이 1/2을 초과하는 경우에는 보전의 대상이 되지 못하므로, 주변지역의 지역을 수치로 법정화할 것이 아니라 주변 생태계의 여건에 따라 정하여야 할 것이다.

셋째로, 국가의 습지보전의 책무와 관련하여 지방자치단체에도 습지보전의 책무를 부과하여야 한다. 공유수면매립과 같은 개발업무의 지방이양이 이루어지고 있는 시점에서 보전의 업무가 중앙에서만 행해진다면 지방에서는 지방특유의 개발에 치중하게 될 것이다. 이러한 지방으로의 권리와 의무의 이양이 잘못 운용되어 보전의 목적에 합당하지 않을 경우에는 그만큼 체제도 가해져야 할 것이다. 이러한 습지보전책무와 관련하여 현행 습지의 내륙습지와 연안습지의 관리주체도 내륙습지와 연안습지로 구분하여 관리하지 말고 관리주체를 통합하여 더욱 효율적인 보전과 관리를 꾀하였으면 한다. 해양수산부의 경우에는 전통적으로 해양개발이나 자원의 연구 등 해양수산부 고유의 분야가 있으며, 환경부의 경우에도 전통적으로 환경보전이 그 고유의 분야일 것이다. 따라서 습지의 경우에도 육상환경과 해양환경의 구분 없이 일관성 있는 보전을 위해서는 한 곳에서 일괄적으로 보전·관리하는 것이 보다 효율적인 보전방법이라고 생각한다.

넷째로, 법률의 경과조치 조항은 재고되어야 한다. 갯벌생태계중의 하나인 염습지는 개발위주의 정책에 희생물이 되어 지금은 거의 남아 있지 않으며, 갯벌에 대한 정책도 개발보다는 보전에 정부정책의 초점이 맞추어지고 있으나 여전히 습지보전법 시행 이전의 면허의 남발로 인하여 지금도 습지보전법으로는 막을 수 없는 갯벌의 파괴가 일어나고 있다. 그러나 이러한 정책들도 일부 바뀌어 영산강 간척사업의 일부가 취소되었으며, 농림부에서는 전라남도의 함평·무안 지역에 계획했던 거의 600 km²의 간척사업을 시작하지 않겠다고 공언했다. 이것은 보전의지만 있으면 얼마든지 기존의 계획들과 관련된 사업을 취소시킬 수 있음을 보여주는 예라고 볼 수 있다. 미국의 경우에도 1998년부터 행해진 습지관리에 있어서 가장 중요하고 기본이 되는 정책은 “No Net Loss of Wetlands”로서, 더 이상의 습지손실이 일어나지 않도록 하겠다는 정책이다. 따라서 습지보전법의 법률의 경과조치에 대한 규정은 얼마든지 재고될 수 있으며, 이 조항이 철폐된다면 연안습지의 간척·매립을 어느 정도는 막을 수 있으리라 본다.

다섯째, 습지보호지역의 해제·변경시에는 반드시 정당한 의견수렴절차를 거쳐야 할 것이다. 공익상 불가피한 경우에는 습지보호지역의 지정이나 해제·변경을 할 수 있다. 특히 후진국가일수록 개발정책에 의한 환경파괴와 사회생활환경을 개선하기 위하여 자연환경을 파괴하는 경우가 빈번한데, 우리의 연안습지의 경우에는 이러한 공익을 위한 사업의 최우선 대상이 되어 개발되어 왔다. 그러나 이제는 공익상 불가피한 경우일 지라도 남아있는 연안습지를 지키기 위해서는 엄밀한 검토가 있어야 할 것이므로, 의견수렴 시에는 반드시 해당주민은 물론이고 이해관계인 및 제3자의 의견도 수렴하여야 할 것이다. 제3자 및 전문가의 참여는 보다 신중한 개발을 위한 전제가 될 것이다. 그리고 해제 및 변경 등을 원인으로 소송이 있는 경우, 연안습지의 희귀성 및 사전대책적인 보전의 성격상 원고적격을 확대하여 누구든지 소송을 할 수 있어야 하며, 이를 위하여 시민소송의 도입이나 공공신탁이론의 도입을 적극적으로 주장한다.

이러한 의견수렴절차와 관련하여, 연안습지를 개발해야 할 경우 법정되어 있는 환경영향평가대상을 연안습지의 경우에는 제외시켜 법정면적과는 관계없이 환경영향평가를 하며, 선택사항으로 되어 있는 공청회의 개최를 의무화시켜 절차적인 결함으로 인하여 환경영향평가조차 제대로 받지 못하고 사라져가는 갯벌을 지켜야 할 것이다.

여섯째, 국가의 지원이 강화되어야 한다. 국가는 국가의 행위로 인하여 손실을 입은 자에 대하여는 손실보상을 하여야 하는데, 습지보전법에서의 손실보상의 범위는

다른 보전관련법에서 보상하는 보상범위보다 좁아서 실질적인 손실보상의 기능을 다 하지 못하고 있다고 하겠다. 따라서 적어도 다른 보전관련법규에서 정하는 수준 정도의 손실보상을 습지보전법에서도 보장되어야 할 것이다.

그리고 국가 및 지방자치단체는 민간환경단체의 활동을 촉진하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 함을 명시하여야 한다. 자연환경보전법·자연공원법·야생동·식물보호법 등에서는 민간단체의 육성내지는 국가의 보조를 규정하고 있다. 그러나 습지보전법에는 이러한 명시적인 규정이 없기에 민간환경단체의 축적된 역량과 습지보전에 대한 앞으로의 역할을 기대해볼 때 반드시 국가적인 차원에서의 육성이 요구된다.

연안습지는 자연생태계와 야생동·식물 등 모두가 혼합되어 존재하는 특이한 자연환경이다. 또한 서해갯벌은 세계가 주목하는 특이한 환경을 가진 세계적 유산임에도 불구하고 다른 보전관련 법에서 대개 찾아볼 수 있는 보전에 관한 기본원칙조항이 없다. 환경정책기본법을 비롯하여 여러 보전법에서는 환경보전의 기본원칙을 정하여 환경보전의 기본이념으로 하고 있으므로 세계적인 우리의 갯벌을 보전하는 의미에서라도 기본원칙 정도는 있어야 할 것이다.

기존 입법의 개선을 통한 방법과 기존입법으로 문제가 해결되지 않는 부분의 경우에는 새로운 제도의 도입과 입법을 통한 보전의 방법이 있을 것이다. 위와 같은 입법이 잘 정비되어 있다 하더라도 기본적으로 환경권이 제대로 구현되지 않는다면 국민의 환경에 대한 권리는 프로그램적 권리에 불과할 것이다. 따라서 연안습지를 근본적으로 보전하는 방법은 환경권의 실현에 있다. 환경권의 승인은 국가로 하여금 환경보전의 책임과 의무를 지움과 동시에 이를 국민이 촉구할 수 있는 길을 열어주게 된다. 환경권을 실현함에 있어 환경소송은 중요한 수단이 된다. 연안습지의 매립·간척행위의 사법적 구제에 있어서는 이미 발생한 손해의 사후 배상보다는 현재 발생중이거나 장래에 발생할 우려가 있는 오염 및 파괴의 정지·배제·예방 등 이른바 중지·예방이 더욱 더 적절하고 유효한 구제수단이 될 것이다. 이를 위해서는 예방적부작위소송과 의무이행소송의 도입이 시급하다.

이러한 예방적 소송 외에도 시민소송제도를 도입하여야 한다. 현재의 연안습지 파괴의 심각성이 환경행정상의 분쟁의 원인이 되는데, 전통적인 소송구조 하에서 이러한 환경문제를 충분히 해결할 수 없게 되어 있다. 현행 소송제도에 의하면 직접적이고 구체적인 이익을 침해받은 자만이 그 구제를 위한 소를 제기할 수 있는 자격, 즉 원고적격이 인정된다. 그러나 환경문제는 집단적이고 광역적인 성격을 지니기 때문

에 대개는 일정 지역의 주민 전체, 때로는 전 국민의 이해와 관련을 갖게 된다. 그런데도 현행법제 하에서는 환경보호단체라든가 직접 피해를 받지 아니한 환경론자가 일정 지역의 환경보전을 위하여 환경보전소송을 제기하는 것은 허용되지 않는다. 이러한 관점에서 현실적인 권리침해를 전제로 하는 사후구제를 중심으로 하는 주관적 소송구조를 탈피하여 보다 근원적으로 환경상 행정구제의 목적을 달성하기 위한 예방소송적 소송구조로 발전하여야 한다는 시대적 요청이 제기된다. 독일의 일부 주에서 자연보호법과 관련하여 부분적으로 도입된 환경상의 단체소송(Verbandsklage), 미국의 경우 허용되고 있는 대표당사자소송(class action)이나 대기정화법의 시민소송(citizen suit) 또는 공공소송(public action) 같은 소송유형들은 이러한 맥락에서 성립된 제도들이라 할 수 있다. 위에서와 같은 원고적격 및 규제청구권의 문제가 최근 환경문제와 관련하여 논의의 초점이 되고 있고, 이를 해결하기 위한 입법 내지 이론의 전개가 활발하다. 21세기는 행정의 중점이 질서행정으로부터 급부행정으로 그리고 사권보호행정으로 가고 있는 부작위규율시대라는 시대적 상황을 감안해 보았을 때 우리나라에서도 환경행정소송에 있어서 소관 환경행정기관을 상대로 하여 법원에 환경규제권의 발동을 소구할 수 있는 시민소송과 같은 소송형태를 도입할 필요가 있을 것이다. 다만, 시민소송과 같은 소송형태가 제대로 그 기능을 발휘하기 위해서는 시민들의 권리의식과 참여의식의 존재가 전제가 되는 것이라고 할 것이므로, 지역적·전국적인 환경보호단체들의 출현에 의한 권리의식 및 참여의식의 개발이 선행되어야 한다. 환경관리에 대한 시민들의 권리의식 및 참여의식의 개발을 뒷받침해주는 법적·제도적인 장치의 하나가 바로 시민소송임을 감안할 때 두 가지의 일은 상호보완적인 관계에 있다고 볼 수 있기 때문에 함께 진행되어야 할 것이다.

연안습지는 일방적인 자원의 제공자가 아니라 환경용량을 갖고 있는 생물학적인 존재이다. 연안습지가 우리에게 제공하는 각종 식량자원과 오염정화 능력, 재해조절 기능 등이 인간에 의해 심각하게 위협받고 있다. 따라서 전체 지구환경 악화의 마지막 방어자인 해양을 건강하게 보전하고 유지하여야 하는데 있어 없어서는 안 될 자연자원인 연안습지를 지킬 의무는 지역주민만의 의무가 아니라 전 국민의 의무이자 전 세계인의 의무라고 생각한다.

참고문헌

I. 국내문헌

1. 단행본

- 고철환 엮음, 「한국의 깃벌」, 서울대학교출판부, 2001.
- 구병삭, 「헌법학원론」, 박영사, 1998.
- 구연창, 「환경법론」, 법문사, 1993.
- 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2004.
- 김규정, 「행정학원론」, 법문사, 1990.
- 김남진, 「행정법 I」, 법문사, 2001.
- _____, 「행정법 II」, 법문사, 2001.
- 김도창, 「일반행정법론(상)」, 청운사, 1993.
- 김영구, 「한국과 바다의 국제법」, 효성출판사, 1999.
- _____, 「현대해양법론」, 아세아사, 1988.
- 김철수, 「헌법학개론」, 박영사, 2004.
- 김향기, 「행정법개론」, 삼영사, 2004.
- 노명준, 「국제환경법」, 박영사, 1997.
- 문홍주, 「한국헌법」, 해암사, 1988.
- 박태운·이동근, 「연안습지의 보전 및 효율적 이용방안에 관한 연구」, 한국환경정책·평가연구원, 1997.
- 배영길, 「토지공법-현대도시법의 형성 모색」, 세종출판사, 1998.
- 안용교, 「한국헌법」, 고시연구사, 1989.
- 유지태, 「행정법신론」, 박영사, 1997.
- 이상규, 「환경(공해)관리의 연구」, 삼영사, 1993.
- 이상돈·이창환, 「환경법」, 이진출판사, 2000.
- 이종구, 「헌법요론」, 삼영사, 1989.

- 이창희·강대석·남정호·이병국·유혜진, 「하구·석호 육해전이수역 통합환경관리방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2001.
- 전창조, 「법과 환경」, 삼영사, 1977.
- 천병태·김명길, 「환경법론」, 삼영사, 1997.
- 최대권, 「헌법학」, 박영사, 1989.
- 최상호, 「환경권」, 형설출판사, 1998.
- 최종화, 「국제해양법강의」, 태화, 1998.
- 한귀현, 「미국환경법의 이론과 실제」, 동남기획, 2001.
- 해양수산부, 「해양환경보전국가기본전략수립연구」, 1999.
- 해양수산부, 「연안통합관리업무편람」, 1999.
- 해양수산부, 「연안관리통합계획」, 2000.
- 홍성방, 「헌법학」, 현암사, 2002.
- 홍재상, 「한국의 갯벌」, 대원사, 1998.
- 홍준형, 「환경법」, 박영사, 2001.
- 현승중, 「로마법원론」, 일조각, 1981.
- 허영, 「한국헌법론」, 박영사, 2002.
- 환경과공해연구회 편, 「공해문제와 공해대책」, 한길사, 1993.
- 환경부 자연보전국, 「해안사구 보전 추진계획」, 2000.12.

2. 논문

- 강래선, “염습지 식물군집에 대한 연구와 관리방안”, 「환경과 조경」 101호, 1996
- 강태원, “집단소송제도에 관한 입법론적 고찰”, 연세대학교 박사학위논문, 1992.
- 강현, “수질오염”, 「환경의 이해」, 환경운동연합출판부, 1993.
- 강현호, “우리 헌법상의 환경권”, 「환경과학논집」 제2권 제1호, 계명대학교 낙동환경원, 1997.
- 고문현, “헌법상 환경조항에 관한 연구-국가목표조항과 기본권조항의 비교를 중심으로”, 서울대학교 박사학위논문, 1999.
- 고철환, “해양생태계 보전과 갯벌 관리”, 「해양 21세기」, 나남출판, 1998.

- _____, “우리나라 갯벌의 규모와 간척”, 『한국의 갯벌』, 서울대학교출판부, 2001.
- _____, “독일의 갯벌 국립공원화 전략”, 『한국의 갯벌』, 서울대학교출판부, 2001.
- _____, “간척의 논리와 보전의 논리”, 『한국의 갯벌』, 서울대학교출판부, 2001.
- _____, “세계의 갯벌과 한국의 갯벌”, 『한국의 갯벌』, 서울대학교 출판부, 2001.
- 김간수, “환경권의 확립에 관한 연구”, 전남대학교 박사학위논문, 1986.
- 김동성·제종길·이시완, “일본의 갯벌 현황과 보존활동”, 『해양연구』 20(2), 1998.
- 김시승, “환경권과 그 침해에 대한 법리적 연구”, 동아대학교 박사학위논문, 2000.
- 김영훈, “환경권과 공법상 구제”, 『법학논총』, 송전대학교 법학연구소, 1985.
- 김영훈, “환경권에 관한 연구”, 건국대학교 박사학위논문, 1981.
- 김인규·이영준·권문상·김동술, “우리나라 서해안의 수질악화에 따른 제도적 대응방안에 관한 연구”, 『해양정책연구』 7(1), 1992.
- 김철수, “한국에서의 환경권과 환경입법”, 『한일법학연구』 제14집, 한일법학회, 1995.
- 김철용, “예방적부작위소송의 허용성”, 『사법행정』, 1990.
- 김춘환, “환경법원리로서의 공공신탁이론의 역할”, 『토지공법연구』 제12권, 한국토지공법학회, 2001.
- 문광삼, “기본권으로서의 환경권과 국가목표로서의 자연환경”, 『환경법연구』 제22권, 한국환경법학회, 2000.
- 박민규, “공유수면 매립면허 업무의 지방이양결정에 따른 해양생태계 보호를 위한 법과 제도의 연구”, 『해양정책연구』 제16권 2호, 2002.
- 박용철, “해양생태계와 오염”, 『환경의 이해』, 환경운동연합출판부, 1993.
- 박의준, “간척으로 사라져 가는 습지”, 『공간과 사회』, 한국공간환경학회, 1996.
- 서원우, “환경권의 성질과 효력”, 『법학』 제25권 제1호, 서울대 법학연구소, 1984.
- 석인선, “헌법상 환경권규정의 의미와 효과에 관한 소고”, 『법학논집』 제7권 제2호, 이화여대 법학연구소, 2003
- 석중현, “환경규제행정과 권익구제”, 『고시계』, 1991.7.
- 손동원, “미국 환경법상의 시민소송에 관한 연구”, 전남대학교 박사학위논문, 1988.
- 안동만·이용희·이원희·박소영·제종길, “갯벌의 보전과 현명한 이용을 위한 입법 방안에 관한 고찰”, 『해양연구』 20(2), 1998.
- 오상학, “조선시대의 간척”, 『한국의 갯벌』, 서울대학교 출판부, 2001.
- 오석락, “환경소송의 현대적 과제”, 『인권과 정의』, 대한변호사협회, 1991.7.

- 이기철, “갯벌을 둘러싼 환경분쟁과 해결방안”, 「한국의 갯벌」, 서울대학교 출판부, 2001
- 이상돈, “연안역의 환경관리법제에 관한 고찰”, 「해양정책연구」 제2권 2/3, 1987.
- _____, “환경보호법리로서의 공공신탁이론과 해안 및 강안지역의 환경법적 문제에 관한 소고”, 「법조」 제32권 제10호, 1983.10.
- _____, “환경보호법리로서의 공공신탁이론과 해안 및 강안지역의 환경법적 문제에 관한 소고”, 「법조」 제32권 제9호, 1983.9.
- 이준구, “환경권과 인간존엄·행복추구권”, 「월간고시」, 1982.3.
- _____, “환경권”, 「고시연구」, 1981.2.
- 이창복, “환경의 위기”, 「환경의 이해」, 환경운동연합출판부, 1993.
- 유동운, “간척과 어장생태계의 변화”, 「한국의 갯벌」, 서울대학교 출판부, 2001.
- 이용우, “공해피해에 대한 제소전의 행정상의 구제”, 「환경법연구」 창간호, 한국환경법학회편, 1979
- 이원후, “미국에 있어서의 공해구제소송으로서의 집단소송(class action)과 시민소송(citizen suit)”, 「환경문제와 재판」, 대법원, 1978.
- 이윤철, “동북아해역 환경보호를 위한 국제법적 대응”, 경북대학교 박사학위논문, 1997.
- 이지현, “우리의 갯벌정책과 그 문제점”, 「한국의 갯벌」, 서울대학교출판부, 2001.
- 이홍동, “갯벌보전과 농업생산의 가치에 대한 비교 연구”, Ocean Research 20(2) Special: 1998.
- 조진상, “공유수면매립 관련법 및 갯벌보전 정책수단”, 「한국의 갯벌」, 서울대학교 출판부, 2001
- 조홍식, “공공신탁이론과 한국에의 적용가능성”, 「환경법연구」 제19권, 한국환경법학회, 1997.12.
- _____, “미국헌법상의 환경권”, 「법조」, 1996.
- _____, “공공신탁이론의 지구공유지에서의 적용가능성”, 「서울국제법연구」, 1999.
- 주강현, “갯벌과 전통생활: 1980년대 천수만과 시화호 민중들의 연대기”, 「한국의 갯벌」, 서울대학교출판부, 2001.
- 전병성, “우리나라 환경법의 발전과 환경정책기본법의 제정”, 「환경법연구」, 제14권, 1992,
- 전창조, “한국의 환경영향평가제도의 입법적 측면의 검토”, 「환경영향평가」, 환경

- 청, 1981,
- 전창조, “환경권의 확립”, 『법과 환경』, 삼영사, 1977.
- _____, “공해의 사법적 구제의 법리에 관한 연구”, 『동아논총』, 동아대학교, 1974.
- 정수복, “환경운동의 형성과 발전”, 『환경의 이해』, 1993.
- 진경준, “한국헌법상 환경권의 보장과 그 실현을 위한 연구”, 서울대학교 석사학위
논문, 1996.
- 천병태, “미국행정법 Standing 법리의 연구”, 부산대출판부, 1992.
- 한병호, “인간다운 생존의 헌법적 보장에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위논문, 1993
- 한상수, “환경권의 실현수단에 관한 소고-환경소송과 환경운동을 중심으로”, 『현대
공법의 제문제』, 화정서주실박사기념논문집, 1992.
- 홍성방, “한국 헌법 제35조 ‘환경권’에 관한 연구”, 『한림대논문집』 제8집, 1990.
- 홍재상, “해양습지(갯벌) 생태계의 이해와 환경영향평가”, 『경남개발』 37, 1999.
- 허 영, “환경권에 관한 연구”, 『경희법학』 제21권 제1호, 경희대학교법학연구소, 1986.
- 김범주, “우리나라 헌법상의 환경권”, 『공법연구』 제6집, 한국공법학회, 1978
- 정부숙, “환경운동의 형성과 발전”, 『환경의 이해』, 환경운동연합출판부, 1993.
- 곽상진, “환경권과 그 구체적 보장론(I)”, 『경상대논문집(사회계편)』 제25집 제2호.

II. 일본문헌

- 細川添史, 「棧海部での浄化作用について」, 沿岸海洋研究ノート 29, 1991.
- 菊池泰二, “干潟生態界の特性とその環境保全の意義”, 『日本生態學會誌』 43, 1993.
- 佐藤正典・逸見泰久, “諫早灣大規模干拓事業の問題點-態學的見地から”, 『科學』
67(9), 1997.
- 松本昌悅, 「環境破の基本的人權」, 成文堂, 1975.
- 環境廳 編, 「日本の絶滅のおそれのある野生生物 -レッドデタブック-」. 日本野生生
物研究センター, 1991.
- 李正奎, “干潟創出關基礎的研究”, 廣島大學 學位請求論文, 1998.
- 大阪辯護士會環境權研究會, 『環境權』, 日本評論社, 1988,
- 原田尚彦(千柄泰 譯), 『環境法』, 法文社, 1983.

小林直樹, 「現代基本權의 展開」, 岩波書店, 1982.

阿部照哉, “憲法과 環境權”, 「體系·憲法判例研究Ⅲ」, 日本評論社, 1975.

中村睦男, 「社會權의 解釋」, 有斐閣, 1983.

Ⅲ. 영미문헌

1. Books

Brian D. Smith, *State Responsibility and the Marine Environment*, Clarendon Press. Oxford, 1988.

Dahl, T.E., *Wetlands-Losses in the United states, 1780's to 1980's*: Washington, D.C., U.S. Fish and Wildlife Service Report to Congress, 1990.

Dahl, T.E. and Johnson, C. E., *Wetlands--Status and trends in the Conterminous United States, mid-1970's to mid-1980's*; Washington, D.C. U.S. Fish and Wildlife service, 1991.

Douglas A. Wolfe, *Estuarine Variability*, Ocean Assessments Division National oceanic and Atmospheric Administration Rockville, Maryland, 1986.

J. Mitsch & G. Gosselink, *Wetlands*, 2nd Edition, Van Nostrand Reinhold, N.Y. 1993.

Patricia Thomas, *Water Pollution Law and Liability*, S.J. Berwin & Co., London, 1992.

Ralph w. Tiner, U.S. Fish and Wildlife Service, "Technical Aspects of Wetlands Wetland Definitions and Classifications in the United States", *United States Geological Survey Water Supply Paper 2425*, 1992, pp. 1-2).

Suzanne Bolton, *Coastal Wetlnads*, New York, 1991.

United States, General Accounting Office. *Fact Sheet for Congressional Requesters, Wetlands Overview: federal and state policies, legislation, and programs*, Washington, 1991.

U S. Fish and Wildlife Service, *Digest of Federal resource laws of interest to the U. S. Fish and Wildlife Service*: Washington, D. C., U. S. Fish and Wildlife Service, Office of Legislative Services, 1992.

Ved P. Nanda, *International Environmental Law & Policy*, Transnational Publishers, Inc, Irvington-On-Hudson, New York, 1994.

Want, *Law of wetlands regulation: Deerfield, Ill.*, Clark Boardman Callaghan, 1993.

J. Mitsch, *Global Wetlands- Old World and New*, New York, Oxford, 1996.

_____, *Wetlands*, Van Nostrand Reinhold Company, New York, 1993.

Zygmunt J. B. Plater and et al., *Environmental Law Policy: A Coursebook on Nature Law, and Society*, 1992.

2. Articles

Bill Sipple, Office of Water, "Wetland Functions and values", USEPA Office of Water, 2000.

Charles F. Wilkinson, *The headwaters of the Public Trust: some Thoughts on the Source and Scope of the Traditional Doctrine*, 19 *Envtl. L.*, 1989.

Council of Environmental Quality, *Environmental trends: Washington, D. C.*, Office of the President, Council of Environmental Quality, 1989.

David Farrier and Linda Tucker, "Wise use of wetlands under the Ramsar convention: A challenge for meaningful implementation of international Law", *Journal of Environmental Law*, Vol. 12 No. 1, Oxford University Press, 2000.

David Letson · Daniel Suman, Manoj Shrivane, "Pollution Prevention in the Coastal Zone" : An Exploratory Essay with Case Studies, *Coastal Management, An International Journal of Marine Environment, Resources, Law and Society*, Vol. 26, 1998.

Deveney, Title, *Jus Publicum and the Public Trust : An Historical Analysis*, 1 *Sea Grant L. J.* 1976.

Mark S. Dennison & James F. Berry, *WETLANDS Guide to Science, Law, and Technology*, Noyes Publication, 1993.

Jan S. Stevens, *The Public Trust and In-Stream Uses*, 19 *ENVYL. L.*, 1989.

Robert A. McClarn, *Comment, Environmental Protection Based on State*

- Constitutional Law: A Call for Reinterpretation, 1. *U. Haw. L. Rev.* 1990.
- Schley, Terry, and Winter, Linda, *New 404(q) NOA-diluting EPA's role:* Washington, D. C., National Wetlands Newsletter, Environmental Law Institute, v.14, no.6, 1992.
- Stevens, *The Public Trust: A Sovereign's Ancient Prerogative Becomes the People's Environmental Right*, 14 *U. C. D. L. Rev.* 195, 1980.
- Ved P. Nanda and William K. Ris, Jr., "The Public Trust Doctrine: A Viable Approach to international Environmental Protection, 5 *ECOLOGY L. Q.* 291,292, 1976.
- Council of Environmental Quality, *Environmental trends* : Washington, D.C., Office of the President, 1989.
- Fact Sheet for Congressional Requesters, *Wetlands Overview: federal and state policies, legislation, and programs*, United States, General Accounting Office. Washington, 1991.