자연보존 135 : 7-14 ; 2006년 9월

자연환경 보전의 법적과제와 개선방안[1)]

전 재 경[2)]
한국법제연구원 연구위원

법제의 구조 및 전개

자연환경의 보전과 관련된 현행법제는 환경정책기본법을 축으로 자연환경보전법, 자연공원법, 야생동식물보호법, 습지보전법 등이 하나의 체계를 형성한다. 특별법으로서 독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법과 백두대간보호에 관한 법률도 자연환경보전 법제를 형성한다. 자연환경 보전과 밀접한 관련을 맺고 있는 법률들로서는 국토기본법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 산지기본법 및 산지관리법 등이 있다. 해양법제에서는 종래 연안관리법이 공간계획법으로 기능하였고 자연환경보전법을 해양에서 분법시키는 입법작업이 추진중이다. 이중에서 근간은 1991년에 제정된 자연환경보전법이다.

1991년의 자연환경보전법은 환경정책기본법의 방침에 호응하여 자연환경계획을 "보전"에 국한시키고 "점(點)의 사고"를 기초로 자연생태계보전지역 제도를 창설함으로써 법상 "자연"의 범주를 축소시켰다. 1990년의 환경정책기본법[제25조제1호: "자연환경은 원래의 형태로 보전되어야 하며, 자연의 이용과 개발은 조화와 균형을 유지할 수 있는 범위안에서 이루어져야 한다"]에서 언명한 '자연환경' 내지 '자연'은 - 국토건설종합계획법과 국토이용관리법이 "국토"를 명문으로 정의하지 아니하였지만 - 개념상 "국토"와 범주를 같이 한다. 그렇다면, 자연환경보전법은 국토 전체의 환경을 보전하는 쪽에 관심을 기울여야 한다. 그럼에도 자연환경보전법(제1조)은 생태계와 야생 쪽으로 무게중심을 이동시킴으로써 "자연" 환경보전법이 아닌 "생태계 및 야생" 보전법으로 기능하게 되었다. 결과적으로 자연환경보전법상의 "자연"은 "국토 내지 환경"(제3조제2호) 전반과 유리되었고 "미래세대의 수요"(제3조제1호)를 축소시켰다.

종래 자연환경보전 정책은 규제 위주로 추진되어 지역주민에 대한 배려가 적었던 결과 많은 갈등이 발생되었고, 멸종위기에 처한 야생동식물의 보호를 위한 규정이 미흡하여 그 보호대책이 적극적으로 추진되지 못하는 등 문제점이 있어 자연환경보전법은 1997년 8월에 전면적으로 개정되었다. 1997년의 법은 멸종위기의 야생동식물 등을 분류·지정하고, 장차 비무장지대를 자연보호구역으로 지정할 수 있는 법적 장치를 갖추는 한편 생물다양성이 풍부하여 보전할 필

1)A Legal Approch to Nature Conservancy in Korea
2)CHUN, Jaekyong, Korea Legislation Research Institute

요가 있는 지역 등을 생태계보전지역으로 지정하되 동 지역주민들의 삶의 질을 적극 배려하고 지역주민들이 자연환경 보전활동에 참여할 수 있는 기틀을 마련하였다.

2001년 4월 7일의 개정법(법률 제6469호)은 다른 법률과의 관계에서 그동안 시비의 대상이 되었던 "보충주의"를 폐지하였다. 즉 종래 "자연공원법에 의하여 지정된 공원구역 또는 문화재보호법에 의한 문화재(보호구역을 포함한다)에 대하여는 자연공원법 또는 문화재보호법이 정하는 바에 의한다"를 "자연공원법에 의하여 지정된 공원구역 또는 문화재보호법에 의한 문화재(보호구역을 포함한다)에 대하여는 미리 공원관리청의 장 또는 문화재청장과 협의하여야 한다"로 변경하였다(제21조제1항 각호외의 부분 단서). 2001년의 개정법은 그 밖에 지방자치단체의 책무를 강화하고, 토지매수가격 산정방식을 변경하였으며, 생태계보전협력금 제도를 개선하였다.

자연환경보전법은 2004년 12월에 이르러 야생동식물보호법의 제정(2004.2.9)에 발맞추어 전문개정되었다. 야생동식물 관련 규정들이 모두 야생동식물보호법으로 이관되었다. 종래의 생태계보전지역을 자연경관이 포함되는 생태·경관보전지역(법 제2조제12호)으로 확대개편하고, 개발사업이 자연경관에 미치는 영향 등을 검토하여 인·허가시에 고려할 수 있도록 하는 등 자연경관에 대한 보호대책을 강화시키는 한편 생태·경관보전지역을 핵심·완충·전이구역으로 세분화하여 행위제한을 차등화함으로써(법 제12조 내지 제16조) 보전과 이용의 조화를 모색하였다. 나아가 2004년의 개정법은 자연경관영향의 심의제도(법 제28조 및 제29조)를 도입하고 생태마을의 지정 및 지원을 구체화시켰다(법 제42조).

공간에 대한 법률관의 차이

자연환경보전법은 자연환경보전기본계획(제8조)을 수립하면서 환경정책기본법과 마찬가지로 국토이용계획 등과의 관계를 재정립하지 못하였다. 물론 자연환경보전법(제8조)은 자연환경보전과 직접적인 관계가 있는 주요시책 또는 계획을 수립·시행하고자 하는 중앙행정기관의 장으로 하여금 환경부장관과 협의하도록 명령함으로써 생태경관보전지역(제12조) 등의 관리에 이바지하고 있다. 그러나 자연환경보전법은 "국토" 전체를 「면」(面)으로 접근하여 어느 지역을 보전지역·이용지역·개발지역으로 설정할 것인가를 재단하고 선택할 만한 기능을 보유하지 못함으로써 소극적으로 일정 지역을 「점」(點)으로 보전하는데 만족할 수밖에 없었다.

바꾸어 말하자면, 자연환경보전법상 자연환경보전기본계획은 다른 법령상의 개발계획과 서로 영역을 달리한다고 생각한 나머지 계획 상호간의 대립·항쟁[상하 우열관계의 정립]을 자제하였다. 예컨대, 자연환경보전법은 국토계획이용법이 "자연환경보전지역"으로 구분한 지역을 "생태경관보전지역"으로 설정할 수는 있어도 관리지역[농림지역–준농림지역]으로 구분한 지역을 "생태경관보전지역"으로 설정할 수는 없다. 반면에 국토계획이용법은 자연환경보전법이 "생태경관보전지역" 등으로 지정하지 아니한 곳에 준도시지역 등의 "용도지역"을 설정할 수 있다. 이러한 비가역적 현상은 보전법으로서는 이용법을 통제할 수 없기 때문이며 다른 한편 자연환경보전법이 "점(點)의 사고"를 가졌다면 국토계획이용법이 "면(面)의 사고"를 가진 결과이기도 하다.

종전의 국토건설종합계획법을 승계한 국토기본법(2002년 2월 4일 제정/2003년 1월 1일

시행)과 종전의 국토이용관리법 및 도시계획법을 통합·승계한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(2002.2.4 제정/2003.1.1 시행)은 환경에 관한 고려를 대폭 증대시켰음에도(예컨대, 국토계획이용법 제3조 국토이용 및 관리의 기본원칙 제2호 "자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원" 참조), 종래 환경계획 내지 자연환경보전계획과 국토계획과의 관계[상하우열관계]를 더욱 고착화시키는 경향을 보인다. 예컨대, 2002년의 국토기본법은 - 종전의 국토건설종합계획법이 개발과 건설에 관한 종합계획을 추구함으로써 외관상으로는 환경계획[자연환경보전계획]과의 병존가능성을 전제하였으나 - "국토계획"을 "국토를 이용·개발 및 보전함에 있어서 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획을 말한다"(제6조제1항)고 정의함으로써 개발계획과 이용계획 및 '환경계획'을 모두 포괄하려는 의지를 보인다. 이러한 포괄적 입법목표는 다른 법령에 의한 계획과의 관계에서도 그대로 드러난다. 즉 국토기본법에 의한 국토종합계획은 군사에 관한 계획을 제외하고는 '다른 법령에 의하여 수립되는 국토에 관한 계획'에 우선하며 그 기본이 된다(국토기본법 제8조). 국토기본법은 이러한 우선적 효력규정을 둠으로써 특별법의 지위를 향유하며 뒤에 제정되는 다른 법률 및 계획들에 대하여 계속 적용되는 '추급효'를 가진다.

국토계획과 환경계획의 비정합성

2002년의 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 국토기본법과 같은 맥락에서 도시(군)계획의 지위를 다른 계획들에 우선시키는 효력을 부여하고 다른 법률에 의한 토지이용에 관한 구역 등의 지정을 제한한다. 예컨대, 국토계획이용법에 의하면, 도시계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에서 수립되는 다른 법률에 의한 토지의 이용·개발 및 '보전'에 관한 계획의 기본이 된다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제4조). 또한 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 다른 법률에 의하여 토지이용에 관한 지역·지구·구역 또는 구획 등(이하 이 조에서 "구역 등"이라 한다)을 지정하고자 하는 경우에는 원칙적으로 당해 구역 등의 지정목적이 이 법에 의한 용도지역·용도지구 및 용도구역의 지정목적에 부합되도록 하여야 하고(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제8조제1항), 예외적으로 ① 농지법(제30조)에 의한 농업진흥지역 ② 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률등에 의한 수변구역 ③ 수도법(제5조)에 의한 상수원보호구역 및 ④ 자연환경보전법(제18조)에 의한 생태경관보전지역의 지정과 변경에 있어 재량을 부여받는다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제8조제2항).

2002년의 국토계획이용법은 문언상으로는 "자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원"(제3조제2호)을 국토이용 및 관리의 기본원칙으로 규정하는 한편 국토의 용도구분[도시지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역](제6조)에 따라 당해 용도지역에 관한 개발·정비 및 보전에 필요한 조치를 강구하여야 한다는 이른바 '용도지역별 관리의무'(제7조)라는 개념을 도입하고 있으나 이러한 원칙 및 의무규정들은 국토계획이용법상의 용도구분을 다른 계획(환경계획 내지 경관계획)들에 우선시키기 때문에 실제로는 건설당국에 '계획고권'을 부여하는 결과를 초래한다.

자연과 인간의 공존을 위한 철학적 사고

우리는 종래 인간과 생물권의 문제를 “공간” 중심의 사고로 접근하였다. 각국의 시스템은 생물적 가치가 높은 지역 또는 해역을 “보호·보전하여야 할” 공간(생태경관보전지역 등)으로서 지정하고 그 관리주체로서 “인간”을 상정한다. 결과적으로 각국의 환경법 체계는 공간법에 머물면서 인간을 자연의 관리자로 내세운다. 그 어느 환경법도 야생(the wild)의 자유를 “법적 권리”로 인정하지 아니하고 있다. 보호구역과 같은 공간적 접근은 엄밀하게 따지면 공간적 접근이 아니라 ‘선’과 ‘점’ 중심의 접근방식에 그친다. 종래의 환경계획이나 국토계획은 동아시아 전역 또는 한반도 전역을 생태학적으로 불가피하게 연결되어 있는 하나의 ‘면’으로 이해하면서 공간을 디자인하지 않고 특별히 보호하여야 할 가치가 있는 지역 또는 해역[보호구역]만을 점으로 찍어 디자인해 왔다.

보호구역 내지 “생물권”이라는 공간 중심의 사유[계획] 방식과 규범[환경법] 체계에 머무는 한, 야생은 보호의 대상은 될지언정, 적어도 법률상으로는, 이 자연의 주인공이 될 수 없다. 또 경제적 통로(economic corridor)와 생태적 통로(eco-corridor)가 충돌할 때, 경제적 통로가 늘 우선할 가능성이 크다. 대지와 바다를 인간이 우선적으로 이용하고 나머지 부분을 야생이 이용하는 방식으로 공간을 분할·관리한다면 생태적 공간[생물권 내지 생태축]은 늘 후순위로 밀릴 것이다. 자연을 물리적 ‘공간’으로 이해하는 한, 인간과 야생(the wild)을 동등한 차원에서 처우하기 어렵다. 야생에게는 이 대지와 바다 전체(the grand)를 디자인할 능력이 없기 때문이다.

자연의 권리에 대한 배려

종래의 환경법 체계는 비약적 발전을 거듭하고 있음에도 인간 중심의 그리고 물리적 공간 중심의 사유체계를 극복하지 못하고 있다. 환경법과 생명법은 “법의 주인공을 누구로 상정하는가”에 따라 구분된다. “자연권”(natural rights)의 개념이 전무하였던 악조건 속에서 선구자적인 기능을 수행한 ‘생물권’ 내지 ‘보호구역’의 취지를 승계하고 한 단계 더 나아가 야생의 자유와 존립을 가능하게 하고 인간과 야생의 공존조건을 확보하기 위하여서는 “공간” 중심의 자연관리를 “주체” 중심의 자연관리로 바꾸어야 할 것이다. 자연은 물리적 공간일 뿐만 아니라 생물적 공간임을 인정한다면 자연에 대한 우리의 사유와 규범은 자연 속에 살아 있는 주체 즉 “생명체” 중심으로 전환되어야 할 것이다. 이러한 방향의 전환은 다른 한편 자연환경보전법과 같은 실정법 체계내에서 실현될 필요가 있다. 제도화되지 아니하는 정책이란 신기루와 같이 법적 안정성을 결여한다.

미국에 있어서 자연의 권리에 대해서는 1972년 C.D. 스톤에 의하여 주장되었다. 그것은 자유권주체의 확장의 역사의 일환으로서 자연물에 법적 권리를 인정한다. 그것을 절차적으로 보장하려는 것과 함께 행정상, 사법상 고려시키려는 것이었다. 그의 기초가 되는 사고는 인간중심적 도덕으로부터 생명「자연중심적 도덕」으로의 전환에 근거한 것이다. 「생태학적 평등주의」, 「궁극의 민주주의」로 불리어지는 바와 같이 권리주체의 평등성의 확장과 민주주의 주체의 확장이다.

최근에는 R.F. 낫슈가 「인간이 자연에 대하여 경외감을 가지는 동시에 자연의 권리를 인정하자」로서 환경 윤리의 발전의 역사 위에 있는 자연의 권리를 주장하고 있다.

낫슈의 견해에 대해서는 개개의 자연물이라는 아토미즘(atomism)과 전체론적 자연중심주의가 혼재하고 있으며, 자연중심적 공리주의를 초래할 가능성이 있으며, 환경권과 같은 권리공리주의에 통한다는 비판(山村恒年, 1997)을 받게 될 것이다.

이와 같은 자연의 권리적 발상은 세계자연헌장 중에도 보인다. 즉 「모든 생명형태는 고유한 것이며, 인간이 얻는 가치가 있던 없던 상관없이 존중 받을 수 있는 것이라는 것. 그래서 그것을 그러한 생물에 적용시키기 위하여 인간은 자기규제를 하지 않으면 안된다는 것」을 확인하고 있다. 1992년 NGO지구헌장은 「우리는 지구가족. 모든 국민, 식물, 동물, 비, 대양, 모든 삼림과 해양의 흐름에 의하여 생기고 있는」, 「지구상의 생물과 문화의 다양성을 확보하기 위하여 지구의 생태계를 존중, 보호, 회복하는 것을 합의한다」고 선언하고 있다. 이러한 것은 자연도 민주주의의 주체라고 하는 사고방법에 기인하고 있다고 할 것이다.

「자연의 권리」는 환경윤리학의 분야로서 일찍이 논의되었다. 대략적으로 말하면 인간중심주의사고로부터 자연중심으로의 사고전환에 관계없이 논의되었다. 일본에서의 이에 관한 법적 고려는 1970년 일본변호사회연합회[日弁連] 인권대회에서의 「환경권」의 제창에 근거하고 있다. 이 환경권에는 두 가지 측면을 가지고 있다. 그 하나는 사권으로서 자기를 위하여 환경에 대한 공동지배권이라는 견해이다. 두 번째는 인류 및 미래세대의 환경을 지키기 위한 공익권으로서의 측면이다.

1976년 일본의 공해심포지움[近畿辯護士會連合會주최]에서 「자연자신의 권리」가 제언되었으며 일본자연보호연합회도 자연의 권리의 선언을 채택하였다. 1986년 日弁連 인권대회는 「현재 및 미래의 모든 인간을 위한 자연을 적정하게 보호할 권리」로서의 「자연향유권」을 제창하였다. 이 견해는 환경권의 두 번째의 측면을 크게 깨닫고 자연은 지배의 대상이 아니라 보호의 대상으로서 그를 위한 권리가 고려된다. 이것은 자유경쟁시장사회의 활동 및 정부의 활동은 자연을 독점적으로 이용하여 파괴하지 않는 한도내에서 허용되는 것이며, 그에 반하는 것에 대해서는 자연향유권으로써 자연을 보호할 수 있다는 것을 인정하는 것이다.

국토법과 환경법의 대화

현행 환경법들은 보전과 통제 그리고 감시 기능에 초점이 맞춰져 있다. 개발법들을 어느 정도 견제하기는 하지만 그에 대한 우위를 점하지는 못한다. 현행법제상 환경법과 개발법은 경쟁관계에 있다. 다른 한편 현행 환경법들은 연혁적으로 개발법들을 적대시한 나머지 환경친화적인 개발 즉 친환경적 국토관리가 종래 개발당국에 일임되어 있었다. 환경법률들 상호간의 역할분담이 불분명하다. 환경정책기본법은 기본법으로서의 역할을 다 하지 못하고 있다. 오염통제법제와 자원관리법제 그리고 개발지도법제 등의 차별화가 미진하다.

국토법 내지 개발법과 환경법이 조화를 이루기 위하여서는 법제 상호간의 의사소통이 필요하다. 환경법제 안에서 개발법제를 적대시하지 않고 지도할 수 있는 환경 "이용법"이 요청된다. 아울러 각종 보전계획을 수립하고 관계 당국이 협의하는 것만으로는 국토개발과 환경보전이 통합되지 아니한다. 현행 법제에서처럼 먼저 개발지역을 정하고 그 다음에 보전지역을 정한다든지 개발지역을 뺀 보전지역안에서만의 환경보전이란 의미가 없다. 개발 당국과 보전 당국 사이에 협의가 잘 안 되거나 지연될 경우 또는 협의가 마무리되지 아니한 상태에서 개발당국이

계획 또는 사업을 시행할 경우에도 적절한 해결책이 없다.

국토법에 규정된 개발계획과 환경법에 규정된 환경계획의 우선순위가 규정되어야 한다. 먼저 환경계획이 수립되고 다음에 이에 맞추어 개발계획이 수립되어야 한다. 환경계획이 없을 경우 개발계획은 기다려야 한다. 이는 환경과 경제의 통합적 고려를 규정한 2002년의 환경정책기본법(제7조의3)의 취지와도 부합한다. 다음에 환경계획에 규범력을 부여하여야 한다. 일본에서는 환경계획을 법전에 고시한다. 예산도 규범이듯이 환경계획도 규범이다. 정당한 법의 절차(due process)에 의하여 규범이 되기 위하여서는 "사전·고지"(prior notice)가 필요하다.

1999년의 환경정책기본법 개정법(제11조 제2항 내지 제5항)은 1990년의 환경정책기본법에 대하여 중대한 수정을 가하였다. 각종 행정계획들에 대하여 사전환경성검토제도를 - 별도의 제목이 없는 포괄조항으로 - 규정하였음은 획기적인 전환이었다. OECD 국가들의 입법례와 흐름을 같이 한다. 사전환경성검토와 환경영향평가 제도의 완전한 일원화가 필요하다. 2002년의 환경정책기본법 개정법은 사전환경성검토협의를 별도의 절로 신설하고 본격적인 검토체계를 갖추었다. 그러나 환경영향평가와의 연계가 긴요하다. 사전환경성검토를 완전하게 거쳤으면 경우에 따라 환경영향평가를 실시하지 않을 수도 있어야 한다. 필요하다면 바로 환경영향평가를 명할 수도 있어야 한다. 필요하다면 환경당국이 협의중에 해당 사업(계획)을 중단시키거나 백지화시킬 수 있어야 한다.

환경정책의 전환

자연환경보전법의 상위법으로서 환경정책기본법의 보강이 필요하다. 우선 자연생태계의 순환질서를 존중하는 법이념의 보완이 필요하다. 외관상 불변처럼 보이는 자연·생태계는 실제 평형을 향하여 부단하게 변화하기 때문에 환경의 보전·이용·개발에서 자연계의 순환질서 즉 동적평형을 최대한 존중하여야 할 것이다. 자연에 대한 철학적 기초로서 순환질서를 환경정책기본법에 담아야 할 것이다.

환경정책기본법에 형평의 원칙이 규정되어야 한다. 법률에 근거한 보전계획 또는 개발계획을 수립함에 있어서 관할관청은 당해 계획의 적용을 받는 지역, 유역 또는 해역의 제정법상의 또는 관습법상의 소유권자, 점유권자 또는 이용권자의 정당한 권원이나 몫이 침해당하지 아니하도록 배려하여야 한다. 보전계획 또는 개발계획 수립 당시 현존하는 미성년자들의 기대이익 또는 선택가치는 최대한 존중되어야 한다. 개발계획을 수립함에 있어서는 자연 생태계에 계산 불가능한 미사용 가치가 존재하는 것으로 추정한다. 모든 국민은 누구든지 법률에 근거한 개발계획의 권역 밖에 거주한다는 이유로 당해 계획에 포함되는 자연자원의 향유권을 배척당하지 아니한다.

명령통제형 규제모델의 극복

생태네트워크의 구축을 지원할 수 있는 법적장치가 보강되어야 한다. '생태네트워크' 프로젝트는 백두대간, 비무장지대, 도서·연안지역을 3대 핵심 생태축으로 하는 한반도 자연생태네트워크를 구축·관리함을 골자로 한다. 한반도의 골격을 이루고 있는 백두대간을 하천, 바다, 갯벌, 도서, 사구 등과 연계한 국토의 중심 생태축으로 보전·관리한다. 다음에 비무장지대(DMZ)를 바다, 백두대간 생태축과 연결하는 한반도 동서 생태축으로 특별 보전·관리한다. 그 다음에 도

서·연안지역을 하천·습지·갯벌·사구 등과 연계한 한반도 서·남해 생태축으로 보전·관리한다. 그러나 명령통제형의 규제모델만으로 생태네트워크를 완성시키기 어렵다. 2006년 3월에 제정된 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」은 제3세대 국민운동으로서 국민신탁 체계를 도입하였다. 국민신탁법은 10년단위 신탁계획에 기초하여 토지소유자 등의 증여와 상속 또는 일반국민들의 기부 등을 통하여 생태경관보전지역내 사유지 등을 국민신탁 재산으로 편성하고 각종 개발계획과의 대화를 모색하는 관리체계를 지향한다. 자연환경보전법과 국민신탁법의 분업과 협업이 필요하고 가능하다.

야생불간섭의 원칙이 명문화되어야 할 것이다. 고대 인도나 아메리칸 인디언들의 자연철학대로라면 이 자연은 결코 인간의 소유가 될 수 없다. 인간은 대지와 바다를 "소유"하지 못하고 "점유"할 수 있을 뿐이다. 법률상 "선점" 이론에 따르더라도 인류는 야생보다 우선순위가 뒤진다. 인류는 자연의 최초의 그리고 유일한 선점자가 아니다. 선점 이론에 따른다면, 인류는 야생이 선점한 자연을 침탈하였다. 침탈하는 것으로 부족해 선점자(야생)의 존립 자체를 부정하기에 이르렀다. 인류는 "에덴" 동산에서 추방되었다고 유감스러워 하지만 대자연에서 야생을 추방한 사실에 대하여서는 크게 개의치 않는다. 본토에서 밀려난 아메리칸 인디언들을 위한 보호구역(reservation)을 설치하는 것으로 인류의 양심을 위로하듯이, 인류는 '생물권' 개념을 원용하고 '보호구역'을 설치함으로써 이 자연의 선점자(원존재)들에 대한 보상을 추구하고자 한다. 그럼에도 야생의 언어코드는 인간의 그 것과 달라 인류는 야생으로부터 아무런 항의를 받지도 않는다. 환경법이 생명법으로 발전하기 위하여서는 "야생불간섭"과 같은 원칙들이 실정법체계내에 들어와야 할 것이다.

수중생태통로의 복원

어도와 같은 수중생태통로의 복원을 위한 물길의 확보가 필요하다. 강물과 바다물의 생태적 단절이 극복되어야 한다. 외관상 불변처럼 보이는 자연·생태계는 실제 평형을 향하여 부단하게 변화한다. 이에 따라 자연환경보전법은 앞에서 언급한 바와 같이 환경의 보전·이용·개발에 있어 자연계의 순환질서[동적평형]를 최대한 존중하고자 한다. 자연환경보전법 체계에서 자연은 이용가능한 대상이나 자원에 머무르지 않고 그 자체 독자적인 존재가치를 지니는 주체로 등장한다. 종래의 자원법은 어족 내지 수산자원이 확보되는 선에서 어도를 관리하였지만 변화된 법이념은 어도 등 생태이동통로를 "생태계의 질서를 존중한다"는 차원에서 접근할 것을 요구한다. 수산업법 체계상의 어도는 생태통로를 구체화시키는데 미흡하다. 수산업법과 종전의 수산자원보호령이 규정하였던 어도는 생태통로 차원에서가 아니라 하천관리 내지 댐건설의 편의를 위하여 제정·운용되었다. 현행법제는 어도를 그 설치와 관리라는 차원에서 이해할 뿐 "생태통로를 복원한다"는 차원에서 어도의 복원을 다루고 있지 아니하다. 실정법상의 제한과 금지에 대한 위반을 다스리는 방법도 미흡하다.

정부와 지역공동체의 협업

2005년의 자연공원법은 자연공원내 공원자연보존지구의 행위기준을 정하면서 몇 가지 예외를 규정하였다(제18조제2항). "자연환경지구에서 자연보존지구로 변경된 지역중 환경부령이 정하는 대상지역·허용기준에 따라 공원관리청과 거주민(공원구역 안에

거주하는 자로서 주민등록이 되어 있는 자를 말한다)간에 자발적 협약을 체결하여 행하는 임산물의 채취행위"에 대하여서는 환경부령으로 달리 정할 수 있도록 허용하였다(제18조제2항제1호 '사'목). 이에 따라 자연공원법시행규칙(제6조제4항)은 별표[1의2]로 임산물 채취 대상지역·허용기준을 구체화시켰다. 채취가 허용되는 임산물의 종류는 고로쇠 수액이며 수액을 채취할 수 있는 자는 2001년 자연환경지구에서 자연보존지구로 변경되기 이전부터 고로쇠 수액을 채취하여 온 거주민이다. 이러한 법적 접근 방법이 더욱 확대되어야 한다.

자연자원의 관리를 둘러싼 사회경제적 갈등은 국가[정부]와 시장[기업]이 주거니 받거니 한다고 하여 모두 해결될 수는 없다. 자연자원에는 법[국가]과 경제[시장]의 논리[規範]를 넘어 어느 일면으로 힘[實力]의 논리가 작용한다. 이러한 역학관계의 축에는 정부와 기업 뿐만 아니라 외세와 지역공동체(community)가 공존한다. 자연자원 시장에 외세가 깊이 개입할 경우에는 전쟁이 발발한다. 석유시장을 둘러싼 작금의 서남아시아[Middle-east]에서의 전쟁을 살펴보면, 자연자원에 대한 실질적 지배를 확보하기 위하여 국가안보의 논리가 원용되고 있음을 알 수 있다. 석유와 가스처럼 국제적 거래의 대상인 자연자원에 대하여서는 국가[형평]와 시장[효율]의 논리가 후퇴하고 힘의 논리가 우선한다. 수자원·산림자원·수산자원 등에서도 같은 맥락이 존재한다. 모든 자연자원을 국가나 시장의 논리에 기초하여 관리하려는 사고방식은 법현실과 동떨어진다. 자연자원의 관리권을 공동체에 되돌려 주는 법리의 검토가 필요하다.

보호구역내의 자연자원의 관리는 보전과 개발의 갈등으로 인하여 보다 세심한 주의가 필요하다. 자연자원의 합리적 관리를 위한 새로운 사회계약이 성립되기 위하여서는 실정법 질서가 이를 수용하여 사회계약이 적용될 수 있는 공간적 범위를 설정하는 한편 사회계약의 체결과 이행을 담보할 수 있는 행위 주체와 의사결정 방식 등에 관한 기본적 틀을 마련하여야 한다. 자연자원을 규율하는 선진사회의 관련 법제는 신사회계약(新社會契約)에 기초한 협치(協治 governance) 모형을 수용하지 아니한다. 그러나 선진국과 사회경제적 기초를 달리하는 개발도상국가들 또는「국토계획과 환경계획간의 대화」가 미흡한 우리 나라에서는 보호구역의 지정과정과 지정 후의 보전 및 이용을 둘러싼 사회적 갈등을 해소하기 위한 제도적 틀(system)의 개선이 절실하다.