

자연생태계 보호를 위한 법적 연구

—멸종위기야생동·식물 보호를 중심으로—

이준복*

A Legal Study on the Natural Ecosystem Protection

Lee, Joon Bok

- I. 들어가며 ■
- II. 야생동·식물의 의의 ■
- III. 현행 야생동·식물 보호 관련법 및 각국의 입법례 ■
- IV. 합리적이고 실질적인 생태환경 보호를 위한 방안 모색 ■
- V. 맺으며 ■
- 참고문헌 ■

국문요약

산업화에 따른 역기능으로 인해 자연생태환경이 파괴되고 있는 현실은 인류를 위협하고 있는 것이 사실이다. 그 중 산업화가 되기 이전부터 인류와 함께 공존해 온 야생생물의 멸종 위기는 곧 인류가 지구상에서 사라질 수 있다는 경고의 메시지이기도 하다.

이에 본 연구에서는 궁극적으로는 자연생태환경보호를 도모하고자 야생생물 보호에 초점을 맞춰서 진행한다. 이러한 야생생물 보호는 단지 보호 차원에서 끝나는 것이 아니라, 자연생태계의 다양성 보전을 바탕으로 이루어지는 각종 생물의 종이 지닌 유전자의 다양성으로 인한 유용한 경제적 가치를 생각해 볼 수도 있는 것이며, 사라진 종들에게서는 결코 회복될 수 없는 특징을 생각해 보면 우리에게 처해진 현실을 해결하는 것이 얼마나 시급한 문제인가 하는 것을 인식할 수 있을 것이다.

따라서 우선 야생동·식물에 대한 개념정리와 생존위험 원인을 분석하여 야생동·식물 보호에 대한 이론적 고찰을 시도하고, 다음으로는 현행 보호입법의 문제점을 짚어보며 외국의 입법례를 통해 우리가 수용해야 되는 부분에 대해 정리한다. 나아가 앞서 언급한 내용을 바탕으로 현재 시행되고 있는 보호법의 한계를 극복할 수 있도록 법률의 체계적인 정비를 모색해 보고, 제도적 측면에서도 외국의 보호제도를 수렴하여 제도적인 대책까지 마련하고자 한다.

■ 주제어 ■ 자연생태환경보호, 야생생물, 멸종위기에 처한 야생동·식물의 국제거래에 관한 협약, 생물다양성협약.

Abstract

It is widely recognized that destruction of the eco-system with the counter-effect from the rapid industrialization threatens the life of human species. Furthermore, the extinction of some wild species keeps sending a warning message on the threat to human lives in the sense that both the human and wild lives have coexisted for a long time before the industrialization. Therefore, this study will shed a light on the importance of a natural ecology protection, focusing on wild-life conservation. This will provide an opportunity to consider the economic value of biodiversity through conservation of diverse wild lives and a natural ecology. Also, the irreversible damage to natural resources and extinction of certain species represent the urgency of this issue. This paper will perform a theoretical examination on the concept of wild plants and animals, an analysis of factors influencing their survivals, as well as the theory of natural ecology protections. This also examine the problems arising out of current domestic legislation of a natural ecology protection, comparing it with case studies of foreign countries. Through these analysis, this paper will seek for a maintenance of the currently enforcing natural ecology protection law to overcome its limits and will ultimately find alternatives to current system.

■ Keywords ■ natural ecology protection, wild life, CITES, CBD

I 들어가며

우리의 역사를 거슬러 올라가 보면, 19세기 산업혁명 이후 산업개발로 인한 문명의 혜택과 함께 그 이면에 자리 잡고 있는 환경 파괴로 인하여 우리의 보금자리가 위협받고 있는 사례들을 흔히 접할 수 있음을 알게 된다. 특히 우리와 함께 살아가는 생태계의 구성요소들이 지구 밖으로 내몰리고 있는 상황은 인간과 별개의 문제가 아니라, 결국 우리 자신의 문제가 될 것이다. 따라서 본 연구에서는 산업화·공업화 과정을 거치면서 우리 주위의 자연생태환경 파괴의 모습들 중에서 우리와 더불어 생존하여 왔으나 산업화의 역기능에 따른 서식지 파괴, 농약 살포, 밀렵 등에 의해 그 수가 급격히 감소한 멸종위기에 있는 야생생물의 현황을 파악하고, 멸종위기에 이르게 된 원인을 분석함과 동시에 이를 통해 멸종위기종의 관리방안 및 보호입법 마련에 초점을 맞추려고 한다.

본 논문에서는 위해서 언급했듯이 생태환경 보호에 중점을 두고, 지구상에서 인간이 홀로 살아갈 수 없는 사실은 분명하기 때문에 우리 주위에 서식·분포하고 있는 야생 동·식물의 보호를 통해서 서로 공존할 수 있는 측면에 중점을 두고자 한다. 우리 주위의 자연환경을 파괴하여 훼손시키는 행위는 야생생물을 지구상에서 내몰아 버리는 행위임과 동시에 인간도 언젠가는 지구상에서 야생생물과 함께 사라질 수 있다는 가능성을 경고하는 의미이며, 우리 스스로 우리의 권리인, 헌법 제35조에서 명시하고 있는 환경권¹⁾을 침해하는 결과임을 깨달아야 한다. 특히 야생동물의 경우에는 환경오염으로 인한 생태계 파괴로 멸종 위기에 놓여 있는 종들이 많이 발견되고 있으며, 이 외에도 인간이 자행하고 있는 밀렵 등 무분별한 포획이 원인이 되어 그들의 생존을 위협하고 있는 실정이다. 현행 시행되고 있는 야생 동·식물 보호법은 그 동안 공청회를 통해 과거보다는 많이 개선되었지만, 아직까지도 현실적인 실태를 해결하기에는 부족한 부분이 많은 것이 사실이다. 밀렵꾼들은 오랜 경험으로 밀렵 단속의 허점을 파악해 법망을 교묘히 빠져나가고 있고, 밀렵 단속 또한 그 한계점을 드러내고 있다. 이 뿐만 아니라 현행법상으로는 이러한 밀렵행위를 단속할 만한 처

1) 우리 헌법 제35조에서의 환경권은 환경이 오염되거나 불결한 환경의 예방 또는 배제라고 하는 소극적 성격뿐만 아니라, 적극적으로 청정한 환경을 보전하고 조성하여 줄 것을 국가에 대해 요구할 수 있는 권리를 의미한다. 한편 우리 헌법재판소의 대법원은 헌법상 환경 보전을 위한 국가의 책무에 대해 이는 당연한 의무로서 환경정책에 관한 국가적 규제와 조정을 뒷받침하는 헌법적 근거가 된다고 보고 있다(헌재 2007. 12. 27. 2006헌바25; 헌재 1998. 12. 24. 98헌가1; 대판 1994. 3. 8. 92누1728; 강경근, 2004. 「헌법」, 법문사, 822~829면; 권영성, 2008. 「헌법학원론」, 법문사, 695~705면; 성낙인, 2008. 「헌법학(제8판)」, 법문사, 711~715면; 홍성방, 2008. 「헌법학(개정5판)」, 현암사, 585~597면).

별규정 자체가 미비하고, 처벌된다고 하더라도 가볍게 적용되며, 단속된 차량에 올무가 잔뜩 실려 있어도 직접어 만들지 않았다고 하면 그 뿐 처벌할 방법이 없다. 그러나 무엇보다 큰 문제점으로는 야생동물을 밀렵하는 것이 아무런 죄가 아닌 것으로 일반인에게 인식되어 왔기 때문에 법원에서조차도 가볍게 처벌하는 경향이 남아 있다는 것이다. 미국의 경우를 살펴보면, 밀렵행위가 끊임없이 발생하고 있는 것은 우리와 별 차이가 없지만, 의식 자체가 다르다는 것을 확인할 수 있다. 멸종 위기에 처한 야생동물에 대해서 시민들이 대책을 논의하고 정부에 강력한 대응을 촉구함에 따라 미국 정부에서도 야생동물 보호를 위해 레이시 특별법²⁾을 마련한 후, 밀렵수사를 강화했으며, 엄격한 처벌기준을 적용하고 있다. 그러한 발판 위에서 밀렵은 범죄행위라는 사회인식이 확산되어, 밀렵행위를 근절하는데 큰 힘이 된 것이다.

이렇듯 야생동물 보호는 단지 보호 차원에서 끝나는 것이 아니라, 자연생태계의 다양성 보전을 바탕으로 이루어지는 각종 생물의 종이 지닌 유전자의 다양성은 유용한 경제적 가치를 생각해볼 수도 있는 것이며, 사라진 종들에서는 결코 회복될 수 없는 특징을 생각해보면 우리에게 처해진 현실을 해결하는 것이 얼마나 시급한 문제임을 인식할 수 있을 것이다.³⁾ 우선 야생동·식물에 대한 개념 정리와 생존위협 원인을 분석하여 야생동·식물 보호에 대한 이론적 고찰을 시도하고, 다음으로는 현행 보호입법의 문제점을 짚어보며 외국의 입법례를 통해 우리가 수용해야 되는 부분에 대해 정리한다. 나아가 앞서 언급한 내용을 바탕으로 현재 시행되고 있는 보호법의 한계를 극복할 수 있도록 법률의 체계적인 정비를 모색해 보고, 제도적 측면에서도 외국의 보호제도를 수렴하여 제도적인 대책까지 생각해 보고자 한다. 본 연구에서는 자연생태환경 보호를 위해 야생동·식물에 대해 전반적으로 언급하지만, 특히 야생동물을 보다 중점적으로 고찰하고자 한다. 또한 방법론으로는 야생동·식물 보호를 위한 각종 서적을 중심으로 문헌적인 연구를 시작으로 외국의 입법례를 비교·고찰하는 비교적 논증방법을 사용한다. 그리고 현재 야생동·식물의 멸종실태를 파악하고, 그 원인을 분석하며, 현재 시행되고 있는 보호법의 문제점을 짚어보는 과정을 통해 그 개선방향에 대해 모색하는 것을 중심으로 논의를 풀어나가는 귀납적 논증방법을 사용하고자 한다. 그리고 연구결과의 내용을 도출해 내기 위해 각종 국내·외 문헌 및 인터넷 사이트도 참조한다.

2) 야생동식물 보호를 위한 미국의 레이시 특별법(Lacey act)은 1900년에 제정되어 1981년 개정 후, 현재에 이르고 있다.

3) 이상돈. 2000. 3. "멸종위기 야생동·식물의 현황과 보호방안", 『자연보존』, 109: 1면 참조.

II 야생동·식물의 의의

지금까지 언급한 것처럼 각종 개발사업과 무분별한 자원의 이용, 그리고 인간의 야생 동·식물에 대한 그릇된 인식으로 인한 불법 포획·채취로 많은 야생동·식물이 생존의 위협을 당하고 있는 현실에서 2005년 1월, 환경부 보도자료에 따르면 야생동·식물 중 기존에 194종의 멸종위기종(43종) 및 보호종(151종) 중 전국적으로 서식·분포하고 있는 멸종 위기 우려가 없는 13종은 제외하고 멸종 위기 상태에 있는 40종을 추가하여 총 221종을 멸종위기야생동·식물(I급 50종, II급 171종)로 지정한 바 있다.⁴⁾

한편 국제적으로도 생태계 파괴에 대처하기 위하여 생태계 보호를 위한 전 지구적 차원의 대책을 추진하고 있는데, 특히 “생물다양성협약”에 따른 국내 생물자원 보호의 필요성이 점증하고 있으며, “멸종위기에 처한 야생동·식물의 국제거래에 관한 협약(CITES)”⁵⁾도 우리의 의식 변화에 큰 영향을 미치고 있다.⁶⁾ 이와 같이 국내·외에서 야생동·식물의 현저한 감소가 자연생태계를 위협하여 국제적 평화문제로 인식되고 있음에도 불구하고 야생생물에 대한 사회풍조는 건강식품이라는 미명아래 이를 이용한 보신평조가 만연되어 있으며, 심지어는 우리나라를 찾아오는 철새나 천연기념물로 지정되어 있는 생물까지도 불법으로 포획·채취함으로써 커다란 사회문제를 야기하고 있는 것이다.⁷⁾ 이에 아래에서는 본 연구를 위한 선행과제로 야생 동·식물의 각 개념에 대해 정리해 보고 그 현황에 대해서 파악하고자 한다.

1. 야생동물의 의의

1) 야생동물의 개념 정의

야생동물의 보호는 1991년 12월 31일 제정된 “자연환경보전법”의 자연환경보전의 기본

4) 환경부 홈페이지 www.me.go.kr 참조.

5) CITES는 1973년 3월 3일에 이루어져, 우리나라는 1993년 7월 9일에 가입하여 국제적인 환경보호정책에 참여하고 있으며, 이 협약에서는 야생생물의 국내유통에 대하여 조절하고 있다.

6) 이 밖에도 유럽공동체 지침안을 살펴보면, 생태계 지침안 제2조 1항 제2호에 의해 야생조류종류보호지침과 자연생태계와 야생동식물 보호에 대해 구체화하고 있음을 알 수 있다; 이승우, 2004. 9. “유럽공동체지침안의 환경책임”, 『환경법연구』, 26(3): 201-202면 참조.

7) 최정주, 1993. “야생 동·식물 보호제도”, 『입법조사월보』, 218. 국회사무처: 117-118면 참조.

원칙 중 제2조 제3호에서 천명함으로써 지금까지 야생 동·식물 보호의 중요한 법원이 되며, 보호의 근거로 작용하고 있다. 동 법은 자연환경을 인위적 훼손으로부터 보호하고 다양한 자연생태계를 보전하며, 보호할 가치가 있는 생물종의 멸종을 방지하고, 이에 필요한 자연환경 보전에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있는 자연환경을 보전함을 목적으로 제정되었다. 또한 제정 당시, 동 법 제3조 제2호에서는 야생 동·식물에 대해 자연 상태에서 서식 또는 자생하는 모든 동물 및 식물을 말하는 것으로 정의하고 있고, 동 조 제3호에서는 멸종 위기에 처한 야생동·식물에 대한 개념 정의를 하고 있으며, 동 조 제4호에서는 특정 야생동·식물에 대해 규정하고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 2005년 2월부터 통합 시행된 “야생동·식물보호법”⁸⁾에 따르면, 야생동물에 대해서는 동 법 제2조 제1호에서 정의하고 있고, 종전의 자연환경보전법에서 특정 야생 동·식물로 규정하였던 부분은 더 세분화되어 멸종위기 야생동·식물, 국제적 멸종위기종, 생태계 교란 야생동·식물, 유해야생동물, 인공증식, 생물자원으로 구분하여 구체적으로 정의하고 있다.⁹⁾

야생동물(Wildlife)에 대해서 국가에 따라 취급하는 범주가 다르다. 영국에서는 척추동물에서 하등동물, 식물 등 모든 생물을 대상으로 하고 있으며 미국에서는 육식척추동물(포유류, 조류, 파충류, 양서류, 담수어류)을 규정하고 있다. 과거 20여 년 전까지만 해도 일본에서는 조수보호 및 수렵에 관한 법률에서 조류와 포유류를 대상으로 하였으며 우리나라도 조류와 포유류를 주요 대상으로 취급해왔다. 그러나 시대의 흐름에 따라 선진국은 물론 모든 국가가 야생의 생물을 총망라하여 야생생물(Wildlife)을 대상으로 하고 있는 것이 국제적인 흐름이라 할 수 있겠다.

2) 야생동물의 멸종 원인과 현황¹⁰⁾

인간과 더불어 살아가며 생태계를 이루고 있는 야생생물이 여러 가지 원인으로 인하여 우리 주위에서 사라지는 현상은 결과적으로 인간에게도 치명적인 위협이 될 수 있는 것이

8) 기존의 자연환경보전법 중 야생동·식물 관련 조항과 '조수보호및수렵에관한법률'을 통합하여 2004년 2월 제정된 야생동·식물보호법이 동 법 부칙에 따라 2005년 2월 10일부터 시행되었다. 따라서 야생동·식물보호법 시행에 따라 종전의 '조수보호및수렵에관한법률'은 2005년 2월 10일부터 폐지되었다.

9) 한국의 고유종 DB 및 법정관리종 정보 홈페이지 nre.me.go.kr 참조.

10) 변병설. 2001. 「야생동식물 보호·관리의 법제화 방안 1」, 「야생동식물 보호·관리의 입법방향을 위한 공청회」 자료집 35-57면 참조.

다. 이렇듯 야생생물을 보호·관리하여 야생생물과 함께 공존할 수 있는 방안을 모색하는 것은 시급한 일이며, 단지 야생생물의 생존차원에서 끝나는 문제가 아니라 인간을 포함한 모든 생물체의 평화에 기여하는 모습이라 할 것이다. 이에 아래에서는 야생동물의 멸종원인과 문제점, 현황 등에 대해서 밀렵의 심각성, 야생동식물 보호기금, 그리고 생물자원 보호·관리 체계의 구축 방향에서 정리하고자 한다.

(1) 밀렵의 심각성

앞에서 살펴본 것처럼, 우리나라는 야생동물의 불법소유에 대한 죄의식이 희박하고 보호에 대한 낮은 의식으로 밀렵이 성행하고 있어 이에 관한 방지대책 및 관리방안이 절실히 필요하다. 밀렵 및 밀거래의 성행은 꾸준한 수요가 존재하고 있고, 밀렵된 야생동물의 가격이 고가(高價)이며 밀렵에 대한 적발이 어렵고 또한 밀렵 적발 시에도 처벌규정이 경미하여 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

이처럼 밀렵·밀거래가 쉽게 근절되지 않는 가장 큰 이유는 근본적으로 야생동물에 대한 국민들의 공유의식이 희박하여 밀렵·밀거래에 대한 죄의식이 희박하기 때문이며, 특히 농민들에 의하여 유해 조수의 구제라는 명목 하에 시행되는 독극물에 의한 밀렵이 심각한 수준이라는 것이다. 밀렵에 의한 야생동물에 대한 수요가 존재하는 한 밀렵·밀거래는 근절되지 못할 것이며, 이는 야생동물이 보신(保身)에 도움이 된다는 그릇된 사회풍조와 밀렵에 의한 재산적·경제적 이득이 대단히 크다는 것에 기인한다고 볼 수 있다. 또한 밀렵·밀거래의 단속활동차원에서 보면 단속인원 및 예산·장비의 부족과 단속인원의 권한이 미비하며, 특히 밀렵수법이 고도화·지능화되고 있는 상황에서 단속의 가능성이 저하되고, 적발 시 처벌이 경미한 것은 야생동물에 대한 관련법규의 처벌규정이 중복되어 있고 불일치하기 때문이라고 지적됨에 따라 통합된 현행 야생 동·식물보호법에서 어느 정도 해결하고 있지만, 아직까지도 불법밀렵과 밀거래에 대한 처벌이 경미한 것이 사실이다.

(2) 야생동식물 보호기금의 부실(不實)

자연생태환경 보호를 위한 수많은 영역 중 야생생물 보호 측면에서 봤을 때, 생물다양성 및 생태계를 포함하는 자연환경과 야생동식물을 보호하고, 정책대상에 따른 관리제도의 수립과 이를 수행하기 위한 자원 마련이 필수적으로 요구된다. 그러나 우리나라의 경우 자연환경 및 야생동식물 보호에 대한 인식은 크게 증가하여 이에 대한 보호구역 지정과 관련 정책은 증가하였으나, 재정은 이에 비례하여 증가하지 못하고 있는 실정이다.

이를 해결하기 위해서는 정부의 재정활동은 주로 일반회계, 특별회계 등에 의해 운용되고 있으나, 특정분야의 사업에 대하여 지속적이고 안정적인 자금지원이 필요하거나 사업의 탄력적인 집행이 필요한 경우 기금을 설치하여 운용하는 것이 바람직하다. 야생동식물 보호를 위한 기금이 현재 설치되어 운영되고 있는 것은 극히 부실(不實)하며, 단지 2001년 7월부터 시행되는 부담금으로서의 생태계보전협력금제도가 있는데, 이 제도는 자연자원 및 환경을 체계적으로 보전하고 활용하기 위한 관리를 위하여 자연환경 또는 생태계에 미치는 영향이 현저하거나 생물다양성의 감소를 초래하는 개발사업을 하는 사업자에 대하여 환경부장관이 부과·징수하는 부담금을 의미한다. 생태계보전협력금의 용도는 생태계 및 생물종의 보전사업, 서식지 외 보전기관의 지원, 생물다양성관리계약의 이행, 생태계보전지역 등의 토지 등의 매수, 오수 및 분뇨정화시설의 설치 지원, 자연유보지역의 생태계 지원, 우선 보호대상 생태계의 복원, 자연환경보전·이용시설의 설치·운영, 생태계 위해 외래동·식물을 제거하기 위한 기술, 제품 개발, 천적의 연구 등 민간자연환경보전단체의 육성, 특정도서의 자연자산조사 및 보전사업, 자연환경 보전의식을 높이기 위한 국민운동의 추진사업, 생태관광 육성을 대상으로 하고 있다. 그러나 생태계보전협력금의 세입예산을 추정해보면, 위에서 제시하고 있는 많은 지원사업을 고려해 볼 때 이는 매우 적은 금액이다. 이 부담금에서 야생동식물 보전을 위해 제공되는 재정은 매우 미미할 것으로 판단된다. 따라서 야생동식물 보호구역 및 특별보호구역의 행위 제한에 따른 주민 지원, 토지 매수·보상 및 생물다양성 증진을 위한 생물다양성 관리계약사업의 지원, 야생동식물 보호·관리를 위한 사업 지원 등을 효과적이고 안정적으로 수행하기 위하여 야생동식물보호기금은 반드시 필요하다고 생각한다.

(3) 생물자원 보호·관리체계의 미비(未備)

1992년 생물다양성협약 체결 이후 생물자원이 국가의 중요한 자산으로 부각되고 있으며, 심지어 국가간 소유권 분쟁으로까지 이어지고 있는 상황이다. 우리나라는 동 협약에 1994년에 가입하여 자국 및 국제적 생물자원 보호 노력에 동참하고 있으며, 향후 국가간 생물자원 주권 경쟁이 심화될 것으로 예상된다. 또한 2001년 4월 28일에 세계지적재산권기구(WIPO)는 「유전자원 및 전통지식에 관한 정부간 위원회」를 개최하여 생물소유권을 의제로 채택하였다. 야생동식물 등의 생물자원은 생물산업(BT) 발전의 기반이고, 생물산업은 향후 국가의 기반산업으로 발전할 가능성이 높으며 전망이 밝다. 따라서 국가 차원에서 생물자원의 주권 확보와 산업기반의 형성에 필수적인 생물표본의 확보, 이의 체계적인 보호·

관리방안을 마련하는 것이 무엇보다 중요한 시점이다.

현재 국내 생물자원이 해외로 무분별하게 유출되고 이것이 상업화(商業化)되어 오히려 국내에 역(逆)수입되는 사례도 있는데, 이를 방지하기 위해 우리나라는 야생동식물 수출 및 반출제도는 국제적 멸종위기종의 수·출입 및 국제거래에 관한 규제, 멸종위기 야생동식물 등의 수출 및 반출의 제한, 야생조수의 수출·입 및 반입 허가, 생물자원의 국외 반출 승인제 등을 실시하고 있다. 그러나 멸종위기 및 야생동식물의 지정대상 종이 협소하고, 수출·입 및 반입허가제가 더욱 엄격하게 심사되어 실행되어야 할 필요가 있으며, 현실적으로 생물자원의 국외반출 승인대상 품목도 어류 및 식물 중심으로 대상품목이 매우 적은 것이 사실이다. 특히 문제가 되는 점은 위의 허가 및 승인의 대상이 되는 야생동식물 이외의 생물자원에 대한 보호·관리제도가 없다는 것이다. 따라서 야생동식물 등 무분별한 국내 생물자원의 해외 유출을 규제할 수 있는 법체계를 정비하고, 생물자원에 대한 효과적인 보호·관리체계의 구축이 요구된다고 하겠다.

2. 야생식물의 의의

1) 야생식물의 개념 정의

위에서 살펴본 야생동물의 개념과 같은 맥락에서 야생식물의 개념에 대해서 생각해 보면 이해하기 쉬울 것이다. 자연환경보전법, 야생동·식물보호법 등에서 그 개념에 대해서 야생동물과 동일한 위치에서 정의하고 있으며, 야생식물 또한 인간의 무분별한 채취로 인하여 멸종 위기에 처한 종들이 다수 발견되고 있는 현실이다. 다만 현행 야생동·식물보호법을 살펴보면 제2조 제2호에서 “멸종위기 야생동·식물”이라 함은 다음 각목의 1에 해당하는 동·식물 종을 말한다 라고 규정하면서 아래와 같이 구체화하여 정의하고 있음을 알 수 있다.

가목에서는 멸종위기 야생 동·식물 I 급에 대해서 자연적 또는 인위적 위협요인으로 개체수가 현저하게 감소되어 멸종 위기에 처한 야생 동·식물로서 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 환경부령이 정하는 종이라고 규정하고, 나목에서는 멸종위기 야생동·식물 II 급에 대해서 자연적 또는 인위적 위협요인으로 개체수가 현저하게 감소되고 있어 현재의 위협요인이 제거되거나 완화되지 아니할 경우 가까운 장래에 멸종 위기에 처할 우려가 있는 야생 동·식물로서 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 환경부령이 정하는 종이라고 명시하고 있다. 또한 3호에서는 국제적 멸종위기종에 관하여 “멸종위기에 처한 야생동·식물의

국제거래에관한협약(CITES)”에 의하여 국제거래가 규제되는 동·식물로서 환경부장관이 고시하는 중임을 명시적으로 나타내며 가, 나, 다 목에서 상세하게 정의하고 있다. 아래에서는 야생식물의 멸종 원인과 현황에 대해서 정리하는데, 앞서 살펴본 야생동물의 멸종 원인과 관련된 내용은 야생식물의 경우에도 공통적으로 나타나는 내용이지만, 특히 여기에서는 야생동물과 달리 야생식물 영역에서 두드러지게 발생하고 있는 멸종 원인에 대해서 간략하게 정리하도록 한다.

2) 야생식물의 멸종 원인과 현황

야생동물과 함께 야생식물도 우리 자연생태환경을 구성하는 중요한 요소이고, 멸종 위기에 처한 야생식물을 보호하는 것은 생태환경의 보전뿐만 아니라, 더 나아가서는 지구의 평화에 기여하는 중요한 일일 것이다. 여기에서 소중한 야생식물이 어떤 원인에 의해 멸종 위기에 이르게 되고 이를 극복하여 보호할 수 있는 방안에 대해 생각해보는 것이 필요하다. 야생식물에 대한 각종 자료를 찾아보아도 멸종 원인에 대한 구체적인 조사 결과를 찾기는 어렵다. 다만 일본 등 외국의 사례나 조사 결과를 검토함으로써 우리의 경우를 짐작할 수 있을 뿐이다. 이를 검토해 보면, 우리의 경우에도 마찬가지로 산지를 개발하고 농경지나 습지를 메워 주택지나 공장부지로 이용하며, 과거 국토개발이라는 명목 아래 야산의 토사를 무분별하게 사용하는 행위, 그리고 수많은 도로 개설과 댐 건설이 일차적인 원인이라고 생각된다. 또한 산을 파헤쳐 석회석을 채굴하여 시멘트를 만들고, 아름다운 경관을 사랑하는 산의 돌들을 가공하여 외국에 수출하는 행위로 인해 그 곳을 보금자리로 살아가던 식물들이 명맥을 유지하지 못하고 멸종되어 가는 것은 당연한 현실일 것이다. 또한 산업개발로 인해 생활수준이 향상되어 문화생활을 즐기는 인구가 꾸준히 증가함에 따라 등산이나 꽃가꾸기를 하는 사람도 급증했는데, 이로 인하여 등산로 주변이 훼손되고 원예 목적으로 희귀한 야생식물들이 함부로 채취되며, 채취된 야생식물은 인간들에 의해 거래가 되고 있는 사실도 멸종원인 중의 하나이다.

또한 관련 법률을 통해 엄격하게 제한하고 있음에도 불구하고 당장의 이익 추구를 위해 우리의 귀중한 자원식물들이 국립공원이나 낙도(落島) 등지에서 마구 도취(盜取)되어, 수십만 주씩 컨테이너 박스에 실려 밀수출된 사례가 있다. 이렇듯 야생식물의 멸종 원인은 여러 가지 측면에서 분석할 수 있는데, 특히 약용 목적의 채취는 건강에 대한 높은 관심으로 인해 몸에만 좋다면 분별력 없이 취급하는 잘못된 경향도 무시할 수 없을 것이다.¹¹⁾ 과거에

는 산과 들에 흔했던 야생식물들이 이제는 두드러지게 감소하고 희귀해진 현실을 볼 때, 인간의 그릇된 행동으로 인하여 결국에는 그 영향이 우리에게 되돌아올 것임을 자각해야 할 것이다.

Ⅲ 현행 야생동·식물 보호 관련법 및 각국의 입법례

1. 현행 야생동·식물 보호 관련법

여기에서는 현재 야생동·식물 보호를 위해 시행되고 있는 국내법에 대해 검토의 여지가 있는 문제점이 무엇인지 파악해 보고, 이를 해결하여 그 한계점을 극복할 수 있는 방향에 대해서 언급하고자 한다. 특히, 자연환경보전법과 문화재보호법을 중심으로 살펴보는데, 본 연구의 핵심사항이 되는 멸종위기 야생동·식물 보호를 위해 직접적으로 작용하는 ‘야생동식물보호법’의 문제점과 개선방향에 대한 내용은 다음 장에서 구체적으로 다루기로 한다.

1) 자연환경보전법

2005년 8월 4일 법률의 내용이 일부 개정된 이래, 문제점으로 지적되었던 한계점을 극복하고 관련된 법들의 변경으로 인해 몇 차례 더 개정작업이 진행된 자연환경보전법은 제1조에서 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 한다고 입법목적에 대해 규정하고 있다. 2004년 12월 31일 개정 전의 자연환경보전법 제3조 제3호에서는 자연환경보전 기본원칙에서 “멸종 위기에 처한 야생동·식물은 보호되고, 생물다양성·생태계 및 수려한 자연경관 등은 보전되어야 한다.” 고 명시하고 있는데, 이를 제정 당시의 규정과 비교해 볼 때, 과거에는 야생동·식물 보호의 일반적인 원칙으로 작용하였지만 이후 자연생태계 파괴의 심각성을 반영한 결과, 멸종 위기에 처해 있는 야생동·식물의 보호원칙으로 작용하고 있음을 파악할 수 있다. 또한 개정된 현행법에서는 제2조에서 자연환경, 자연환경보전, 자

11) 전의식. 2000. 3. “야생식물의 약용적 이용 실태와 문제점”. 『자연보존』, 109: 26-30면 참조.

연환경의 지속가능한 이용, 자연생태, 생태계 등 주요용어에 대해서 정의하고 있다. 현행법에서 두드러지는 특징은 야생동·식물의 보호에 국한되지 않고, 자연보호 측면으로 그 범위가 확대되었다는 데 있다. 특히 중앙정부 및 지방자치단체의 역할에 대해 제4조 이하에서 구체적이고 명시적으로 규정하고 있고, 멸종위기 야생동·식물 등의 보전, 멸종위기 야생동·식물 등의 포획 금지에 한정되지 않고 자연환경 보호와 생태계 보호를 강조하고 있는데, 이 또한 야생생물의 보호를 포함하는 것이라고 볼 수 있다. 다음으로 제2장에서는 생태·경관보전지역의 관리에 대해서 지정·변경 절차, 관리기본계획 및 지역 내에서의 제한되는 행위 등으로 구분하여 규정하고 있고, 제3장에서는 생물다양성의 보전을 규정하고 있는데, 생물다양성과 생물자원의 보전대책 수립 및 국제협력, 연구·기술 개발, 활용 등에 대해서 규정함으로써 본 연구의 핵심인 야생동·식물 보호의 구체적인 근거와 방법을 찾아볼 수 있다. 이 외에도 자연자산의 관리, 생태계보전협력금에 대해서도 규정해 놓고 있다.

이렇듯 과거의 자연환경 보전에 대한 입법과제로 여러 가지 의견들이 제시되어 현행법에서는 그 문제점을 어느 정도 보완하여 시행·적용하고 있으나, 아래에서는 현행법이 시행되기까지 개정 전의 법에서 지적되었던 특징적인 부분들을 다시 조명해 봄으로써 앞으로도 개선의 여지가 있는 부분을 발견해 내고, 한 걸음 더 나아가 근본적인 야생생물 보호 및 자연환경 보호에 기여할 수 있는 자연환경보전법을 설정하고자 한다. 개정 전의 법에서는 관련 법률들 간의 역할분담을 전제했다면, 조수보호및수렵에관한법률은 야생동·식물의 '개체' 보호에 주력하였고 자연환경보전법은 야생 동식물들이 안전하고 평화롭게 생존할 수 있는 물리적 공간 즉 '서식지'의 확보에 주력함이 바람직하나, 종래 '야생'(wild life)의 보호에 관한 일반법이 없었고 서식지와 개체의 보호를 넘어 오염통제에 의하여 야생을 보호하는 기능까지 수행하고 있기 때문에 내용상 중첩되는 부분이 많고, 실질적인 적용 면에 있어서 다소 실효성이 떨어진다는 비판을 받아 왔다. 결과적으로 개정 전의 자연환경보전법은 멸종위기야생동·식물과 보호야생동식·물의 포획 등을 규제했지만 이는 자연환경보전법의 기능을 벗어난다는 문제점을 피할 수 없었다. 자연환경보전법이 야생종 '일반'이 아닌 멸종위기종과 보호종의 보전에 국한함도 극복되어야 할 과제이고, 멸종위기종 등과 관련된 '광고'행위의 제한이나 국제적 멸종위기종의 국제 '거래' 등의 규제도 자연환경보전법의 기능과 어울리지 아니하며, 생태계보전지역 등에서의 행위 제한에 있어서 자연공원법 또는 문화재보호법의 우선적 적용을 용인함은 자연환경보전법에 의한 서식지의 체계적 보전을 곤란하게 만든다는 지적을 받아 왔다.¹²⁾ 물론 현행 자연환경보전법에서는 위의 문제점들을 개선·보완하여 야생생물 보호에 대한 일반법으로서 중심이 되고, 보다 구체적인

내용에 대해서는 현행 야생동·식물보호법에서 규정하고 있지만, 앞서 언급한 것처럼 야생동·식물 보호를 통해 더 나아가서는 자연생태환경보호를 주된 목적으로 하고 있는 자연환경보전법에서 드러나는 문제점을 직시하고 해결해 나가는 노력이 중요하다고 본다.

2) 문화재보호법

제1조에서 문화재를 보존하여 민족문화를 계승하고, 이를 활용할 수 있도록 함으로써 국민의 문화적 향상을 도모함과 아울러 인류문화의 발전에 기여함을 목적으로 하는 문화재보호법은 현행제도의 운영면에서 드러나는 미비점을 개선하고자 최근 2008년 6월 13일에 일부 개정되어 현재 시행되고 있다. 동 법 제2조에서는 천연기념물 및 보호구역의 정의에 대해서 규정하고 있는데, 2000년의 문화재보호법을 살펴보면 문화재를 유형문화재, 무형문화재, 기념물 및 민속자료로 구분하고 “동물(그 서식지·번식지·도래지를 포함한다)·식물(그 자생지를 포함한다)·광물·동굴·지질·생물학적 생성물 및 특별한 자연현상으로서 역사적·경관적 또는 학술적 가치가 큰 것”을 ‘기념물’로 분류한다고 제2조 제1항에서 규정하고, 이 법에서 ‘보호구역’이라 함은 “지상에 고정되어 있는 유형물이나 일정한 지역이 문화재로 지정된 경우 당해 지정문화재의 점유면적을 제외한 지역으로서 당해 지정문화재를 보호하기 위하여 지정된 구역”을 말한다고 동조 3항에서 명시하였다. 이 부분은 현행법에서도 크게 다르지 않음을 확인할 수 있다. 현행법에서는 국가지정문화재, 매장문화재, 국유문화재에 대한 특례, 시·도 지정문화재로 구분하여 명시하고 있으며, 특히 야생생물 중 천연기념물로 지정된 야생동물 보호 및 치료 등에 대해서는 현행법 제31조에서 규율하고 있다.

이처럼 문화재보호법이 제정된 이래, 운영하는 데 있어서 드러났던 문제점을 해결하기 위한 노력으로 수 차례 개정작업이 있었는데, 여기에서는 개정 전 문화재보호법에서의 입법과제로 지적받았던 여러 가지 비판과 문제점을 재조명함으로써 실질적인 야생생물 보호를 도모하고자 한다. 야생동식물은 일반문화재와는 달리 생태적, 생물학적인 고려를 토대로 보호 및 증식·복원 등 다양한 접근이 필요하나, 문화재(천연기념물)로 지정됨으로 인해 체계적인 보호대책 추진이 불가능하다는 지적을 받았다. 구 문화재보호법에서는 야생동식물을 형상변경 금지라는 유적문화재와 동일한 방법으로 취급·관리함으로 인하여 생물학적

12) 전재경, 2001. “야생동·식물 보호관리의 법체계 정립”, 야생동식물 보호·관리의 입법방향을 위한 공청회 자료집: 10면 참조.

특성에 대한 고려가 적었으며, 특히 자연생물인 야생동식물을 문화재로 취급·관리함으로써 인하여 근본적인 한계를 노출시킨 문제점이 드러났다. 또한 멸종위기종은 자연상태에서의 보호·증식뿐만 아니라 적극적인 복원사업 추진이 필요하나 문화재보호법의 천연기념물인 경우 문화재청 소관으로 형상변경이 어려워 환경부에서 체계적인 보전사업 추진에 어려움이 있다는 문제점이 지적되었는데, 구체적으로 천연기념물에 대해서는 지정 및 처벌규정이 있을 뿐 야생동식물의 보호·관리 수단이 빈약하다는 점과 지방자치단체에서도 천연기념물은 문화국, 멸종위기종은 환경국으로 이원화되어 효율적인 야생동식물 보호업무 추진에 장애가 된다고 지적 받았다.¹³⁾ 이에 따라 현행법에서는 이러한 문제점들이 개선되어 시행되고 있지만, 앞으로도 법률의 내용이 현실적인 흐름에 부합할 수 있도록 위에서 언급한 문제점의 보완과 함께 다른 문제점의 발생을 방지하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다.

2. 각국의 야생동·식물 보호 입법례

1) 미국

전통적으로 여러 가지 법률들에 의하여 야생의 범주를 규율하는 초기 미국의 법률은 “야생”을 인간의 후생을 위한 “자원”으로 파악하였는데, 이런 점에서 자연히 야생의 관리를 둘러싸고 행정청 상호간에 긴장과 경쟁적 이해관계가 존재할 수밖에 없었다. 미국에서의 야생법은 1700년대 말에 주요 식량자원들의 이용을 통제하기 위한 노력으로서 시작되었고, 1800년대에 레크리에이션, 생계 또는 상업적 목적을 지닌 야생의 소비를 규제하는 시스템으로 발전하기에 이르렀다. 이후, 18세기와 19세기의 미국 법률들의 목적에서도 단순히 인간의 후생을 위하여 일정한 종류의 야생이 지속적으로 삶을 영위할 수 있도록 확보하는 데에 있음이 나타났지만, 1900년대는 특히 제2차 세계대전 이후에는 야생에 대한 공중의 태도가 변하기 시작했으며, 적어도 부분적으로는 공리주의적 관점이 야생의 본질적 가치를 존중하고 야생을 구조하고 보호하려는 방향으로 나아갔다. 이러한 견해는 야생과 그 서식지의 보호와 보전이라는 야생법의 두 번째의 주요한 목적을 구현하는 제정법들을 촉진시켰다.¹⁴⁾

13) 전재경, 앞의 글: 12면 참조.

14) 미국에서는 1916년과 1918년 철새보호법이 제정되고 1937년, 피트먼과 라벗슨 상원의원의 제청에 따라 피트먼라벗슨법(Pittman Robertson Act)이 통과되어 수렵과 야생동물 관리를 위한 법이 체계화되기 시작하였다. 이 법에 따라 연방야생동물관리청(U.S Fish and Wildlife Service)은 재정적으로 독립하게 되었고, 이 후 1973년 세계에서 가장 완벽한 야생동물관리법으로 알려진 멸종위기종에 대한 특별법(Endangered Species Act 1973)이 제정되어 야생동물 관리제도의 새로운 전환점을 맞이하게 된다; 원창만, 2000, 3, “야생동물의 밀렵 근절을 위한 야생동물 관리제도 개선방향”, 『자연보존』, 109: 13-14면 참조.

최근 미국의 야생생물 보호법제에서는 동물들에 대한 인도적이고 윤리적인 처우가 야생과 관련하여 점차 중요한 쟁점으로 부각되면서 1970년대 이후에 제정된 제정법들은 고래 등과 같이 다른 생산물에 의하여 대체될 수 있는 동물들의 전시나 유희 또는 상업적 포획에 제약을 가하였지만 의료, 식품 및 약품에 이용되는 동물들의 적절한 처우 문제는 아직 해결해야 할 문제로 남아있다. 소비의 규제와 보전이라는 야생법의 두 가지 주요한 목적들은 두 개의 주요한 법원 즉, 연방 및 주의 야생법령에 표현되어 있는데 이 목적들을 달성함에 있어서 주(州)법률의 역할은 연방법의 역할보다 더욱 제한적이기 때문에 야생법은 연방법에 의존하는 바가 큰 것이 사실이다. 그러나 그런 상황 속에서도 야생의 관리와 보호에 있어 주들의 주요한 역할이 감소되는 것이 아니고, 1700년대 말과 1800년대 야생의 놀랄만한 감소를 통제하려는 제1차적 노력들이 주들에 의하여 행해졌으며 연방야생법제가 확립되기 훨씬 이전에 어류 및 사냥을 관장하는 주 행정기관들이 존재했던 것은 주목 할만 하다.

현재 야생보호와 관리에 있어서 연방의 역할은 광범위하다. 연방은 대체적으로 기금을 통한 주차원의 야생 프로그램을 지원하고 특정 종들에 대한 상업적 포획을 규제하는 것은 연방법이 소비와 야생생물 보호의 양 측면에 초점을 맞추고 있음을 의미한다. 특히 연방법은 국유림토지와 토지관리청(BLM)의 관할에 속하는 토지들을 관리함에 있어서 야생을 포함하는 복합적 이용에 이바지할 것을 요구하고 또 연방의 활동과 결정이 야생에 미치는 영향을 분명하게 고려할 것을 요구하는 반면, 연방 야생프로그램들은 다른 한편으로 포식자, 해충 또는 인간에게 해를 끼치는 야생의 규제를 포함하고 있다.¹⁵⁾

2) 일본

야생생물의 종의 감소는 세계적으로 보면 특히 열대우림지역에서 급격히 진행됨으로써 종의 다양성 확보와 유전자 자원의 보호가 중요한 과제로 되어 있으며 일본의 경우에도 이러한 추세로 진행되고 있다. 일본에서는 명치시대 이래 다양한 종이 절멸하였거나 또는 절멸 위기에 처해 있으며 무분별한 포획과 농약 등에 의한 오염 및 생태환경의 변화 등에 의하여 급격히 감소되어 왔는데, 대개의 경우 인간이 알지 못하는 사이에 개발에 수반하여 많은 야생생물이 절멸해 간 것이다. 이것은 우리의 경우와 크게 다르지 않다.

이에 일본 환경청이 1986년부터 3년간에 걸쳐 절멸의 염려가 되는 동식물종을 선정하기 위하여 실시한 '긴급히 보호를 요하는 동식물의 종의 선정조사'에 의하면 척추동물에 대하

15) 전재경. 앞의 글: 13-15면 참조.

여는 일본에서 절멸했다고 생각되는 동식물의 종 및 아종의 수는 20, 절멸의 염려가 되는 것은 238, 그리고 척추동물 이외의 동물을 포함하면 절멸의 염려가 있는 수는 합하여 600을 초과했고, 척추동물의 경우 보면 6종에 1종의 비율로 절멸의 위험이 있는 것으로 나타났다.¹⁶⁾ 물론 20년이 흐른 지금은 '절멸할우려가있는야생동식물의種의보존에관한법률' 등을 시행하여 자연생태환경을 보호하려는 노력이 끊임없이 계속되고 있다. 이 외에도 야생동·식물의 보호에 관한 일본 법률로서는 조수보호및수렵에관한법률(1918년), 문화재보호법(1950년), 수산자원보호법(1951년), 최근에 제정된 절멸할우려가있는야생동식물의種의보존에관한법률(1992년)이 주요 법률이며, 또 야마나시(山梨)현 고산식물의保護에관한조례(1985년), 구마모토(熊本)현 희소야생동식물의保護에관한조례(1991년), 히로시마(玄島)현 야생생물의種의보호에관한조례(1994년)와 같은 조례에 의한 규제도 마련되어 있다.¹⁷⁾

3) 중국

중국은 개혁개방정책 실시에 따른 경제의 급속한 성장으로 인한 환경오염을 예방하기 위해 일찍부터 환경 보호를 하나의 기본 국책으로 정하고, 선진공업국의 경제발전과정에서 나타난 '선오염 후처리'의 시행착오를 답습하지 않도록 환경과 경제·사회·인구·자원과의 상호협조와 지속가능한 발전 방침을 환경보호에 관한 기본법인 '중화인민공화국환경보호법' 제4조에 명시하였으며, 건전한 환경정책·법률과의 관리체계를 확립하고, 도시와 주요 유역, 구역 오염 방지와 생태환경 보호업무를 더욱 강화하여 왔다. 중국의 야생동식물보호 입법은 비교적 일찍 시작되었으며, 어느 정도 완비되었다. 1950년 5월 정무원은 '희귀생물보호에 관한 변법(辨法)'을 반포하였으며, 1956년 임업부는 '수렵관리변법' 초안을 반포하고, 1962년 국무원은 '야생생물자원의 보호와 합리적 이용에 관한 지시'를 발령하였으며, 1973년 대외무역부는 '진귀야생생물의 수입과 수출에 관한 통지'를 발령하였으며, 그 이후에도 1988년 전인대 상무위원회에서 '야생동물보호법'을 반포한 이후, 국무원은 '중화인민공화국 육생야생동물보호실시조례', '중화인민공화국 수생야생동물보호실시조례' 등의 행정법규를 계속해서 반포하여 중국은 야생동물의 보호업무에 대한 법치의 궤도를 달리기 시작했다. 아래에서는 중국의 야생생물보호관련법 중 야생동물보호법에 대해 정리하도록 한다.

16) 최정주, 앞의 글: 125-126면 참조.

17) 전재경, 앞의 글: 15-21면 참조.

우선 야생동물보호법 제8조에서 국가는 야생동물의 생존환경을 보호하여야 한다고 명확하게 규정하고 있으며, 야생동물 생존환경 보호규정의 구체적인 내용으로 자연보호구의 획정, 야생동물에 대한 감시·환경 영향 관측의 강화, 국가 혹은 지방 중점보호 야생동물의 생존환경에 대하여 불리한 영향이 있는 건설항목의 건설단위에 대하여는 환경영향평가보고서 제출의무를 부과하고 야생동물 행정주관부문의 의견을 들어야 하는 책임을 규정해 놓고 있다. 또한 동 법에서는 진귀·멸종위기에 처한 야생동물의 중점 보호에 관한 규정을 명시하고 있고, 야생동물 수렵과 포획의 통제에 관한 규정에서는 국가 중점보호야생동물은 수렵과 포획·살해를 금지하여야 하고, 비국가 중점보호야생동물을 포획할 경우에는 반드시 수렵증을 취득하여야 할 뿐만 아니라 수렵량의 한도 관리에 복종하여야 하며 자연보호국, 금렵구와 금렵기간 내에는 수렵을 금지하며 야생동물의 생식과 번식활동을 방해하는 기타 활동을 금지함으로써 야생동물 보호에 노력을 기하고 있다. 이 외에도 동 법은 야생동물의 판매·구입·운수·수출 등에 대해서도 규율하고 있다. 중국에서는 이와 같은 야생동물 보호뿐만 아니라, 야생식물 보호에 대해서 비록 전문 법률은 없지만 환경보호법, 삼림법, 초원법, 야생약재자원보호관리조례 및 일련의 지방법규 혹은 규정에서 야생식물 보호에 대한 관련 규정을 두고 있다.¹⁸⁾

4) 멸종위기에 처한 야생동·식물의 국제거래에 관한 협약(CITES)

매년 야생동·식물의 국제거래 규모는 수백만 종의 동식물 표본이 수십억 달러에 거래되고 있고, 해를 거듭할수록 증가하고 있는 추세이다. 이를 보더라도 알 수 있듯이, 야생동물은 적지않은 경제적 가치를 가지고 있음을 짐작할 수 있다.

오늘날에는 멸종 위기에 처한 종들에 대한 보호의 필요성은 국제적으로 당연한 것으로 여겨지지만, 과거 1960년대에 처음으로 멸종위기에 처한 야생동·식물을 보호하고 국제거래에 관한 협약을 마련하려는 국제적인 논의는 수용하기 어려웠으며 그 필요성이 명백했음에도 불구하고 국제적으로 낯선 과제라는 인식이 팽배했다. 그러나 범국제적인 협력이 절실히 요구되는만큼 국제적 협력에 대한 자각을 통해 멸종위기에 처한 야생동·식물의 국제거래에 관한 협약(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 이하 CITES로 칭함.)¹⁹⁾이 다양한 보호 기준 아래에서 거래를 규제하고

18) 송길중, 1999. 3. "중국의 자연자원 보호", 『자연보존』 105: 41-43면 참조.

19) 야생동물 보호를 위한 국제적인 대표적 협약인 CITES와 CBD(Convention on Biological Diversity, 생물다양성협약)는 위

있다. 1960년 제7차 세계자연보전연맹(IUCN)총회에서 세계적 논의가 출발하여 1963년 IUCN 총회에서의 “희귀한 혹은 멸종 위기에 처한 야생동식물종과 그 가족 그리고 전리품의 수출, 이동, 수입의 규제를 위한 국제적 협약”을 촉구하기 위한 결의가 통과되었고, 그 이후 1972년 유엔인간환경회의를 거쳐 1973년 3월, 워싱턴에서 전권회의를 개최하여 CITES가 채택되기에 이르렀고, 1975년 1월에 마침내 본 협약이 발효되었다. 앞에서 언급한 것처럼 우리나라는 1993년 7월 9일, 전 세계에서 120번째로 가입하여 같은 해 10월 7일부터 협약이 발효되었다.²⁰⁾ 1975년에 규제가 강화된 이래, 위기에 처한 수 천 종들과 개발과 절멸로부터 위협받고 있는 식물과 동물을 보호해 왔다. 1989년에는 처음으로, 코끼리 엄니 같은 뾰족한 것을 만들기 위해 아프리카 코끼리를 도살하여 도매한 행위에 대응하여 보호 범위가 기록된 부속서 I에 코끼리를 포함시켰다. CITES 부속서 I에 있는 목록의 극적인 효과는 어떤 살아 있는 표본의 상업적 수·출입 또는 기록된 종들이 상품화되는 것을 일반적으로 방지하였다.²¹⁾ 이처럼 CITES는 통상금지의 대상이 되는 생물종을 부속서 (Appendices)에 수록하고, 가입국들이 정기적으로 이를 보호해 나감으로써 멸종 위기에 처한 생물종을 보호해 나가고 있다. 그러나 위에서 언급한 것과는 달리 실질적 성과는 회의적인 것으로 나타나고 있다. CITES는 코끼리 상아의 수·출입을 금지하고 있으나 상아의 국제시세가 높아 밀렵과 밀수가 성행하고 있는 것으로 나타나고 있다.²²⁾

본 협약은 불법거래나 과도한 국제거래로부터 멸종 위기에 처한 야생동·식물을 보호하기 위하여 야생동·식물 수출입 국가들이 상호협력하여 국제거래를 규제함으로써 서식지로부터 무질서한 채취 및 포획을 억제하려는 목적으로 제정되었다. 협약은 전문 및 25개조로 구성된 본문과 4개의 부속서²³⁾로 구성되어 있다. 반면에 동 협약은 다양한 예외 조항을

기에 처해 있는 종(種)을 보호하려는 근본적인 목적으로 제정되었다. 특히 CITES는 위기에 처한 식물과 동물의 국제적 불법거래를 줄이거나 제거하는 방식으로 종들의 멸종을 막으려는 시도를 하고 있으며, CBD는 생물다양성 보호를 추구하는 것에 목적을 두고 있다. CBD는 CITES보다 범위가 광범위한데, CBD는 생물 다양성 감소의 특별한 메카니즘에 중점을 두지 않고 생물적 다양성의 보호를 통해 종들의 감소를 막으려는 목적을 두었다는 점에서 보호범위가 더 넓다고 볼 수 있다; 보다 구체적인 것은 Kristy M. Phillips, Winter, 2004, “EARTH CAN'T BEAR IT”, 28 *Suffolk Transnational L. Rev.* 113. *Suffolk Transnational Law Review*: 1-4.

20) 유엔환경계획(UNEP)한국위원회. 2002. 「CITES」, 유넵프레스, 19-21면 참조.

21) Mario Del Baglivo. Spring, 2003. CITES AT THE CROSSROAD. 14 *Fordham Environment Law J.* 279. *Fordham Environmental Law Journal*: 1-3.

22) 이에 관해서는 The World Resources Institute. 1990. *World Resources: 1990-91*. New York: Oxford University Press: 135; 강용진. 1993. 12. “지구환경 보전을 위한 정책 조정과 국제협력체제”. 『한국과 국제정치』: 209-210면에서 재인용.

23) 특히 협약대상 야생동·식물은 3개의 부속서에 나누어 등재하고 있는데, 부속서 I에 열거된 종은 “교역에 의하여 멸종되거나 될 수 있는 위험에 처하여 있는 것들”이고(Art II (1)), 부속서 II에 열거된 종은 “비록 현재에는 멸종될 것으로 우려되지는 않지만 종의 가공품의 교역이 엄격히 규제되지 않으면 장래에 멸종될 위험이 있는 종들”이고(Art II (2)),

포함하고 있다.²⁴⁾ 당사국의 영토를 통과하거나 협약이 적용되기 전에 포획 채취되었다고 인정되는 경우, 학술상의 목적 또는 연구기관 간에 비상업적으로 대여 증여 또는 교환될 경우 협약의 규정은 적용되지 않는다. 그러나 이러한 예외조항들이 악용될 여지는 남아 있으므로 이를 적용 시에는 철저한 조사와 분석이 뒷받침되어야 한다고 생각한다. 야생동식물종의 거래에 대한 감시는 본 협약의 목적을 달성하기 위하여 반드시 필요한 요소이다. 과학당국은 CITES 부속서에 규정된 야생동식물종의 수출허가서를 반드시 확인하여야 하며, 규제 대상 야생동식물종의 교역이 종의 생존에 미치는 영향에 따라 관리당국이 수출허가서를 발급하는 것을 제한하기 위한 적절한 방법을 자문해 주어야 한다. 그리고 당사국이 부속서상의 종의 표본의 거래에 대한 기록을 유지하고 동 기록을 매년 사무국에 제출하게 하는 감시시스템도 마련되어 있다.²⁵⁾

IV 합리적이고 실질적인 생태환경 보호를 위한 방안 모색

지금까지 야생동·식물에 대한 개념과 현황에 대해서 파악해 보고, 야생생물 보호를 위한 관련법을 국내법과 외국의 입법례를 통하여 살펴보았다. 이를 통해 우리의 실정에 맞게 수용할 필요성이 있는 내용을 선별하는 과정이 요구된다고 본다. 이에 아래에서는 현행 야생동·식물보호법에 대해 문제점을 제기함과 동시에 개선안을 입법적으로 모색해 보고, 우리가 수용해야 될 외국의 제도적 관점에서 개선방향을 제시하고자 한다.

1. 현행 야생동·식물보호법 및 개정방향

현행 야생동식물보호법은 야생동·식물의 멸종을 예방하고, 생물의 다양성을 증진시켜 생태계의 균형을 유지함과 아울러 사람과 야생동식물이 공존하는 건전한 자연환경을 확보

(a), 부속서 Ⅲ에 열거된 종은 "CITES의 각 채약국이 자국의 국내에서 종의 지나친 이용(exploitation)을 통제하기 위하여 국제적 협력이 필요하다고 결정하여 분류한 것들"이다(Art II (3)); 공혜민, 1993. 12 『멸종위기에 처한 야생동식물의 국제거래에 관한 협약에 대한 고찰』, 중앙대학교 석사학위논문, 85면; 유엔환경계획(UNEP) 한국위원회, 위의 책, 61-70면; 최정주, 앞의 글: 133-134면.

24) 공혜민, 위의 논문, 85-86면 참조.

25) 유엔환경계획(UNEP) 한국위원회, 앞의 책, 31-33면 참조.

를 목적으로 2004년 2월 9일에 제정된 법률이다. 특히 앞서도 정리했듯이 그 동안 수 차례 지적되어 왔던 사항들을 개선하여 자연환경보전법과 조수보호 및 수렵에 관한 법률의 야생동물과 야생식물의 보호·관리 규정을 통합하고, 미비점을 보완하여 제정하였다. 이에 따라 국가는 동법 제4조에 의거, 야생동물의 서식실태 등을 파악하여 종합적인 보호시책을 세워 시행해야 하는 의무가 부과된다. 또한 동법 제2장에서 환경부 장관은 5년마다 멸종위기 야생동물보호 기본계획을 세우고, 시·도지사는 이에 대한 세부계획 수립의 의무를 규정해 놓고 있다. 이 뿐만 아니라, 동법을 위반하여 포획·수입 또는 반입한 야생동물을 사용하여 만든 음식물 또는 가공품인 사실을 알면서 먹거나 취득·양도·운반·보관하는 행위와 밧·창애·올무 등 야생동물을 포획할 수 있는 도구를 제작·판매·보관하는 행위도 제6장 벌칙조항에 따라 과거보다 엄격하게 처벌된다.

위에서 언급한 것 외에도 환경부 장관은 멸종위기 야생동물에 대한 중장기 보전대책을 세워 시행해야 되는 의무가 있다. 예외적으로 학술연구 등의 목적으로 허가를 받은 경우를 제외하고는 멸종위기 야생동물에 대한 포획·채취 등을 금지하며, 멸종위기 야생동물에 해당하지 않는 포유류·조류·양서류·파충류도 학술연구 등의 목적으로 허가를 받은 경우를 제외하고는 포획을 금지한다. 한편 생물자원 보전시설을 설치·운영하려는 자는 환경부 장관에게 등록절차를 거쳐야 하며, 환경부 장관은 등록된 보전시설에 비용을 지원할 수 있고, 보전시설 상호간의 정보교환체계를 구축하여야 하며 환경부 장관이 지정·고시한 생물자원을 국외로 반출하려는 자는 환경부 장관의 승인을 반드시 얻어야 한다. 환경부 장관과 지방자치단체장은 야생동물 보호와 국민의 건전한 수렵활동을 위해 일정한 지역에 수렵장을 설정할 수 있는데, 수렵장 안에서 수렵할 수 있는 야생동물과 기간을 지정·고시하고 수렵면허를 취득한 자에 한하여 수렵을 할 수 있도록 허가할 수 있다. 이밖에도 야생동물의 서식지외 보전기관의 지정, 야생동물로 인한 피해예방 및 보상, 유해야생동물의 포획 허가, 생태계를 교란하는 야생동물 관리, 불법포획 신고자 등에 대한 포상금, 벌칙 등에 관한 규정이 있다. 이처럼 동법은 총 6장으로 구분되어 73개의 조항과 부칙으로 구성되어 있다.²⁶⁾

그러나 개정 시행되고 있는 동법도 완벽하게 미비점이 개선된 것이 아니므로 몇 가지 문제점이 지적되고 있다. 환경부에서는 야생동물 포획허가 취소사유외의 구체화 등 재량행위의 투명화와 생태계 교란종 수입·반입 금지 및 수렵면허증 갱신 시 수렵 강습 의무화를

26) 법제처 홈페이지 www.moleg.go.kr 참조.

골자로 동 법 개정안을 입법예고하는 등의 활동을 통해 정부의 재량행위 투명화를 위한 법령 정비 계획 및 야생동식물보호법 시행 이후 드러난 일부 미비점을 보완하기 위해 노력하고 있다. 이에 아래에서는 멸종위기에 처한 야생생물 보호를 위해 직접적으로 적용·시행되고 있는 동 법에서 드러나는 한계점을 극복하여 실질적인 야생생물 보호가 이뤄질 수 있는 개선방향을 설정해보고자 한다.

먼저 사람의 생명이나 재산에 피해를 주는 멧돼지와 같은 야생동물의 명칭이 현행법 제2조 5호상의 '유해야생동물'에서 '특별관리야생동물'로 변경하는 것이 요구되는데, 이는 그동안 유해야생동물이라는 용어가 인간과 야생동물의 공존이라는 야생동물보호의 법 취지에 부합되지 않는다는 지적에 따른 것이라 볼 수 있다. 그리고 동 법 제16조에서 국제적 멸종위기종을 양도할 경우 과거에는 양도 후 신고하면 되었으나 현행법에서는 그 요건으로 허가를 규정하고 있는데, 이것은 국제적멸종위기종이 허가를 받지 않고 수입 또는 반입된 사실을 알면서 양도·양수하거나, 양도·양수의 알선·중개, 소유, 점유하는 것이 금지되고 있으므로 사전 신고제를 통하여 입수경위 등에 대한 확인절차를 거치는 등 보다 체계적으로 국제적 멸종위기종을 관리하기 위함이고, 국제협약인 CITES에도 부합하는 내용이라고 할 수 있겠다. 이 부분에 대해서는 보다 더 엄격한 통제가 필요하다고 생각한다. 또한 과거에는 각종 허가의 취소사유가 동 법 제17조, 제20조, 제22조에서의 '그 밖에 이 법 또는 이 법에 의한 명령에 위반한 경우'로 추상적으로 규정되었던 것을 재량행위 투명화를 위한 법령정비 방침에 따라 예컨대, '수입 또는 반입 목적 외의 용도로 사용한 경우' 등으로 구체화하여 규정하고 있는데, 이는 생태계 교란야생동·식물의 경우에는 수입 또는 반입을 원칙적으로 전면금지하나, 학술·연구용에 한하여 허가를 받아 수입 또는 반입하도록 함으로써 종전보다 더 엄격하게 관리하여 국내 생태계 보호를 더욱 강화하고자 하는 취지로서 파악되며, 앞으로도 법을 시행해 나가면서 관심을 갖고 지켜봐야 될 부분이라고 본다.

한편 수렵면허증을 갱신하는 제도에 있어서 동 법 제44조 제3항에서 명시하듯 동법 시행규칙, 즉 환경부령이 정하는 바에 따라 5년마다 면허증을 갱신해야 되는데, 이 경우 면허증을 최초로 취득할 때와 동일하게 동 법 제45조에 의거하여 수렵면허시험을 다시 보도록 하고, 시험에 합격한 자는 동 법 제47조에서 규정한 바와 같이 반드시 수렵 강습을 받도록 하는 적극적이고 체계적인 면허 취득 시스템으로 운영되는 것이 필요하다. 특히 수렵 강습의무는 수렵에 관한 법령 및 수렵의 절차, 야생동물의 보호·관리에 관한 사항, 기타 안전수칙 등에 대하여 전문기관에서 시행하는 수렵 강습교육의 기회를 부여하는 조치로서 야생동물 보호에 기여할 수 있는 건전한 수렵문화를 조성하기 위함이며, 야생생물 보호와 개발 및 이

용이라는 양자의 조화를 이루고자 하는 취지로 생각된다. 이 외에도 수렵관리·밀렵감시 등 야생동·식물 보호관리 업무를 법적·제도적 근거 하에서 체계적으로 수행할 수 있도록 법정단체인 '한국야생동·식물보호관리협회'를 설립할 수 있는 법적 근거를 현행법 제58조의 2를 통해 마련했다는 점에서 큰 의미가 있는데, 동 협회에서는 야생동물·멸종위기식물의 밀렵·밀거래 단속 등 보호업무 지원, 유해야생동물과 생태계 교란야생동·식물의 관리업무 지원, 수렵장 운영지원 등 수렵관리, 수렵강습 등 야생동·식물 보호관리에 관한 교육과 홍보 등을 주요사업으로 하고 있다. 이러한 사업을 수행하는 데 있어서 국가와 지방자치단체는 예산의 범위 내에서 재정적인 뒷받침을 할 수 있는데, 동 협회가 형식적인 것에 그치지 않고 실질적으로 활발히 활동하기 위해서는 지원 범위의 확대가 고려되어야 한다고 생각한다. 이와 함께 동 법 제59조에서 정하고 있는 야생동·식물보호원이 유기적으로 연결되어 활동함으로써 동법의 취지를 더욱 살리는 방향으로 나아가는 것이 바람직한데, 앞으로 각 야생동·식물 보호 관련 단체의 권한과 기능을 보장하는 방향으로 법 개정작업이 이뤄져야 할 것이다. 지금까지 제시한 개선방향을 통해 야생동·식물 보호를 위한 제도적 기반이 강화되는 한편, 야생동·식물 보호 행정의 투명성이 제고될 수 있을 것으로 기대된다.

2. 제도적 개선방안

지금까지 살펴본 시대적 상황의 인지와 함께 이상적인 야생생물 보호의 입법적 측면에서 고찰하여 왔다. 본 연구의 핵심인 개선방안 설정에 있어서 중요한 것은 건전한 야생생물 생태계의 보전 측면과 자원관리 측면에서 조화로운 모색이라고 할 수 있다.²⁷⁾ 자연환경의 생태계를 온전하게 유지시키면서 자원관리의 측면에서 개발과 이용이 추구될 수 있는 방향 설정이 요구된다고 생각한다. 이에 여기에서는 앞으로 추구하여야 할 방향을 설정하는데 있어서 잘 정비된 외국의 제도적 사례를 통하여 우리가 앞으로 진행해야 될 개선방향에 대해서 마련하고자 한다.

1) 독일의 야생동물 관리제도

유럽의 야생동물 관리제도는 오랜 역사와 전통 그리고 그들의 문화를 바탕으로 이루어졌다. 그러므로 유럽은 전 세계에서 가장 먼저 야생동물 관리제도가 정착된 지역이었다. 특히

27) 유병호, 1997. 5. "야생동물 보호의 청지기기가 되자". 『월간임업정보』 73: 5-6참조.

1800년대에 이르러 유럽국가의 대부분은 과거의 귀족들에게 부여되었던 수렵특권을 폐지하였으나 현재까지도 유럽의 야생동물 관리제도는 대부분 전문 관리자에 의해 수렵장이 관리되고 수렵단체나 개인에 의해 운영되고 있어 야생동물관리가 매우 효율적으로 이루어지고 있다. 독일에서도 이러한 제도 하에서 야생동물 관리가 전문 관리자에 의해 대상동물이 연구되고 관리되므로 매우 효율적이고 과학적인 야생동물 관리제도라고 평가되어도 과언이 아니다. 이러한 지역에서 허가 없이 야생동물을 포획하는 행위는 반드시 처벌되며, 모든 국민이 이 제도에 따라 규정을 준수하고 법규를 따른다. 특히 독일에서는 야생동물 관리자가 그 지역을 담당하는 산림관리자(forestmeister)라고 하는 전문 관리자에 의해 이루어지며, 이들이 곧 수렵과 야생동물 관리업무를 담당하는 전문 관리자(jaegermeister)이다. 이들은 야생동물 생태와 서식지 등에 관한 생태계의 전문지식을 보유하고 있어 이들에 의한 야생동물 관리는 매우 효과적으로 이루어지고 있다. 이들은 매년 수렵 동물의 밀도와 분포, 연령과 성비를 과학적으로 분석하여 수확량을 결정하고 이에 따라 포획한도를 결정하는 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. 이러한 전문인에 의한 관리제도는 효율적이고 과학적으로 수행되어 독일에서의 수렵은 곧 야생동물 관리라고 하는 한 차원 높은 복합적인 관리제도가 정착되어 현재까지 시행되고 있는 것이다.²⁸⁾

2) 미국의 야생동물 관리제도

미국의 야생동물 관리제도는 현재의 과학적 제도로 형성되기까지는 많은 시행착오를 거쳐 이루어졌다. 미국인들이 야생동물 관리의 중요성을 인식하기 전, 이미 많은 동물들이 멸종되었다. 특히 스텔라바다사자는 처음으로 발견된 지 27년 만에 무분별한 포획에 멸종되었으며, 태평양 연안에 서식하는 해달은 값비싼 모피를 얻기 위하여 포획되어 심각한 멸종위기에 놓이게 되었다. 북미 지역에서 상업용 목적으로 한 사냥은 1900년 초까지 계속되어 많은 종류의 조류와 포유동물이 자취를 감추게 되었다. 미국에서는 1960년대에 이르러서야 생태계에 서식하는 각각의 생물종이 모두 중요하다는 것을 인식하기 시작하여 멸종위기동물을 포함한 모든 야생동물의 관리는 생태계 균형 유지를 위해 필수 불가결한 요소라는 것을 인식하게 되었다. 현재 미국에서는 연방정부기관인 연방야생동물관리청(U.S Fish and Wildlife Service)과 주정부 기관인 수렵과 낚시 위원회(Game & Fish Commission)에서 수렵 법규를 제정하고 감시하며 야생동물 관리업무를 병행하고 있는데, 아래에서는 두 기

28) 원장만 앞의 글: 13면 참조.

관에 대해 간략하게 정리한다. 연방 어류·야생동물 관리청(U.S Fish and Wildlife Service)²⁹⁾은 내무부에 속한 야생동물 전문 관리기관으로 수렵에 의하여 발생하는 세금 등으로 운영된다. 이 기관의 주요 업무 내용은 수렵 동물의 증식과 연방 수렵법규의 제정 및 서식지 복원과 멸종위기종의 복원계획을 실행하고 있으며 많은 멸종위기종의 동물들이 이 기관의 노력에 의해 복원되었다. 또한 이 기관에서는 야생동물 법규위반 행위를 감시하고 관리하는 전문법 집행 공무원이 항상 자기구역을 순찰하고 있어 위법행위 발견 시, 즉시 법에 의해 처벌을 받는다. 한편 수렵과 낚시 위원회(Game & Fish Commission)는 미국의 각 주에 있으며, 수렵 및 낚시 면허증 발급과 포획한 동물의 인식표 판매수익으로 운영되며 또한 연방 야생동물관리청의 지원으로 연구자금이 조달된다. 이 기관의 역할은 매년 정해진 수렵 동물의 기초 생태 연구(서식밀도, 개체군의 크기)로부터 얻어진 자료에 의해 포획한도 등을 결정하고 수렵 교육, 홍보 등의 공공교육으로부터 멸종위기종의 복원계획에 이르기까지 모든 야생동물 관리를 총괄하고 있으며, 독립된 사법권을 집행할 수 있다. 이 기관의 법률 집행부는 담당 지역을 순찰하고 위법사항이 발견되면 즉시 위반자를 체포할 수 있다.³⁰⁾ 이러한 점들은 우리나라의 야생생물 보호의 제도적 측면에서 적극적으로 수용되어야 할 내용이라고 생각한다.

3) 야생동물 관리제도의 개선방향

지금까지 살펴본 독일과 미국의 관리제도를 바탕으로 우리가 앞으로 나아가야 할 제도적 개선방향을 설정해보고자 한다. 우선 야생동물 관리를 위해 독립된 사법권을 집행할 수 있는 야생동물 경찰제도가 시행되어야 한다. 미국의 제도에서처럼, 환경부 관리 하에 야생동물을 전담 관리하는 독립된 야생동물경찰은 야생동물과 생태학에 대한 정기적인 교육을 통해 지식을 습득하고 위반자를 감시하고 적발하여 위법행위를 처벌할 수 있도록 하여야 한다. 과거 형식적인 제도에 지나지 않았던 야생동물 관리제도가 실질적으로 운용될 수 있도록 야생동물경찰은 야생동물 생태라든지 서식지 등에 관한 생태계의 전문지식을 보유함으로써 전문성을 확보하고, 정기적으로 수렵 동물의 밀도와 분포, 기타 관련 사항들을 과학적으로 분석하여 이에 따른 내용을 바탕으로 제한범위를 설정함으로써 과학적인 데이터에 근거한 신뢰성 있는 제도로 거듭나야 한다. 또한 야생동물경찰이 임무를 수행함에 있어서 독

29) 미국 연방 어류·야생동물 관리청 홈페이지 www.fws.gov, 미국 환경보호청 홈페이지 www.epa.gov 참조.

30) 원창만, 앞의 글: 14-16면 참조.

립적이고 보다 강화된 권한을 부여함으로써 현실적으로 직접적인 단속이 이뤄지게 하는 것도 중요하다고 생각한다.

이와 함께 야생동물 밀렵행위에 대한 처벌을 대폭 강화해야 한다. 최근 밀렵행위로 인해 체포된 밀렵자들에 대한 처벌을 보았을 때, 집행유예 선고를 받는 등 타당하고 정당한 처벌이 아니라는 것을 알 수 있다. 이것은 야생동물관리법의 문제가 아니라 법 집행을 수행하는 사법부의 잘못된 관행이라고 생각된다. 예컨대, 문화재관리법에서의 천연기념물을 포획한 자에 대한 처벌조항과 자연환경보전법에서의 멸종위기동물을 포획한 자에 대한 벌칙조항이 있음에도 불구하고 법에서 명시된 대로 집행된 경우는 극히 드물다. 법은 존재하지만 그 법이 집행되지 않는 모순점을 극복하는 것도 절실히 요구되는 부분이다. 또한 직접 야생동물을 포획하는 밀렵행위뿐 아니라 현행 야생동물보호법에서 규정하고 있는 것처럼, 올무나 덫 등의 밀렵도구를 제조하거나 유통시킨 자에 대해서도 처벌을 강화해야 한다. 이들이 지속적으로 밀렵도구를 생산하고 유통시킨다면 우리나라의 밀렵은 근절될 수 없음은 명백한 사실이기 때문이다. 따라서 법을 위반한 자에 대해서 그 동안 미온적인 태도를 보였던 사법부의 태도의 변화가 선행되어야 한다. 사법부는 법을 해석하고 판단하여 적용하는 기관으로서 규정된 내용에 따라 엄격한 심사를 함으로써 야생생물의 생존을 위협하는 행위의 근본적인 문제점을 파악해야 될 것이다.

이 외에도 야생동물 관리를 중앙정부와 각도의 시, 군에서 동시에 실시하도록 하여 제한된 사법권을 수행하고 관리책임자로서의 권한을 부여하여 지역의 야생동물은 지역주민이 관리하는 제도의 정착이 필요하고, 수렵법규 위반행위를 범죄행위로 규정하고 엄중하게 법을 집행함과 동시에 위에서 살펴본 독일과 미국의 제도에서와 같이 야생동물의 관리와 연구기능을 수행할 수 있는 기관이 설립되어 수렵 동물에 대해 과학적인 분석을 통한 관리업무 수행이 이루어져야 한다.³¹⁾ 예컨대 앞서 언급한 바와 같이 미국의 각 주에 설치되어 있는 수렵과 낚시 위원회(Game & Fish Commission)를 모델로 삼아 우리의 실정에 맞게 야생동물 관리가 자체적으로 이뤄지고, 이러한 활동에 필요한 재원은 수렵 및 낚시 면허증의 발급과 포획한 동물의 인식표 판매수익, 환경부의 지원 등으로 구성하는 것을 제안할 수 있겠다. 그리고 본 기관을 통해 수렵 동물의 기초 생태연구로부터 얻어진 자료에 따라 관찰구역 내에서 체계적으로 관리업무가 이뤄지고 이와 동시에 멸종위기종 보호를 위한 기초적인 공공교육 및 홍보활동 뿐만 아니라, 멸종위기종의 복원계획의 수립·시행에 대한

31) 변병설 앞의 글: 38면.

권한을 정부에 한정하지 않고 시, 군 단위까지 확대함으로써 야생동물 관리를 총괄할 수 있는 방향으로 나아가야 한다.

이에 뒷받침되어 현재 야생동·식물 보호·관리에 대한 예산 및 재정의 빈약한 상황을 해결할 필요가 있다. 야생동식물 보호구역 및 특별보호구역의 행위 제한에 따른 주민 지원, 토지매수·보상 및 생물다양성 증진을 위한 생물다양성 관리계약 사업의 지원, 야생동식물 보호·관리를 위한 사업의 지원 등을 효과적이고 안정적으로 수행할 수 있는 야생동식물 보호기금을 마련하는 것이 반드시 필요하다고 본다. 이러한 보호기금의 마련은 앞서 제안한 개선방안을 실행하는데 있어서 필요조건으로 작용하며, 충분한 재정이 마련되지 않을 경우 지금까지 모색한 합리적이고 실질적인 자연생태환경보호를 위한 방안은 무의미한 것이 될 것이다.

V 맺으며

인간이든 동물이든 생명이라 함은 신성시되어야 하고, 어떤 이유에서든 경시되어서는 안 된다. 물론 야생생물의 관리 측면에서 개발·이용도 고려되어 야생생물 보호 측면과 함께 양자가 조화되는 것이 필요하다. 야생생물에 대해서 경제적 이용가치에 의한 야생생물의 가치 평가를 자제하고 야생생물의 독자적인 자연과 생명권을 인정하며, 야생생물의 자유를 ‘권리’로 규정하기 위하여 실정법에서 야생생물의 정체성을 선언하고, 야생생물에 대한 인류의 불간섭주의 도입, 야생을 대신하여 그 권리를 실현시킬 수 있는 행위주체의 설정 또한 중요하다. 그리고 앞서 언급했듯이 야생생물에 대한 차별력 있는 개발·이용과 보호의 조화를 통한 방향으로 나아가야 할 것이다. 제도적으로 야생동식물 보호구역을 설치·운영하고 재정적인 부분에서는 야생동식물 보호기금을 강화해 생물다양성 및 생태계를 포함하는 자연환경과 야생동·식물을 보호할 수 있는 관리제도의 수립, 이를 수행하기 위한 재원 마련이 필수적으로 요구된다. 이와 함께 수립제도의 개선과 효과적인 밀렵 방지대책 수립 및 생물자원 보호·관리 체계의 구축이 수반되어야 한다.

그러나 무엇보다 선행되어 중요시 되어야 할 것은 지금부터라도 모든 국민이 합심하여 법규를 준수하고 새로운 야생동물 관리문화 정착에 힘을 기울여야 한다고 생각한다. 동물을 단지 보신대상으로 여기고 포획하는 행위와 식물을 약용으로 무분별하게 채취하는 행위

를 범죄로 인식하고, 특히 여가선용과 정신수양 등의 건전한 수렵문화를 이끌어 나가야 할 것이다. 국민 모두가 곧 '생태계 지킴이'라는 인식을 할 때 우리의 생태계는 균형을 유지하여 복원될 것이고, 그러한 파괴되지 않은 자연생태환경에서 우리의 후손들이 그들의 삶을 영위할 수 있을 것이다. 이는 곧, 야생생물과 인간이 함께 살아갈 수 있음을 의미하는 것과 동시에 궁극적으로는 우리가 살아가는 터전인 자연생태환경을 보호하는 길이다.

참고문헌

- 강경근. 2004. 「헌법」. 법문사.
- 권영성. 2008. 「헌법학원론」. 법문사.
- 성낙인. 2008. 「헌법학(제8판)」. 법문사.
- 유엔환경계획(UNEP) 한국위원회. 2002. 「CITES」. 유넵프레스.
- 홍성방. 2008. 「헌법학(개정5판)」. 현암사.
- 강용진. 1993. “지구환경 보존을 위한 정책 조정과 국제협력체제” 「한국과 국제정치」
- 공혜민. 1993. 「멸종 위기에 처한 야생동식물의 국제거래에 관한 협약에 대한 고찰」 중앙대학교 석사학위논문.
- 변병설. 2001. “야생동식물 보호·관리의 법제화 방안 1”. 「야생동식물 보호·관리의 입법 방향을 위한 공청회」 자료집.
- 송길중. 1999. “중국의 자연자원 보호” 「자연보존」 105.
- 원창만. 2000. “야생동물의 밀렵 근절을 위한 야생동물 관리제도 개선방향” 「자연보존」 109.
- 유병호. 1997. “야생동물 보호의 청지기가 되자” 「월간임업정보」 73.
- 이상돈. 2000. “멸종위기 야생동식물의 현황과 보호 방안” 「자연보존」 109.
- 이승우. 2004. “유럽공동체 지침안의 환경책임” 「환경법연구」 26(3).
- 전의식. 2000. “야생식물의 약용적 이용 실태와 문제점” 「자연보존」 109.
- 전재경. 2001. “야생동·식물 보호관리의 법체계 정립” 「야생동식물 보호·관리의 입법 방향을 위한 공청회」 자료집.

최정주. 1993. “야생 동·식물 보호제도”. 『입법조사월보』 218

Kristy M. Phillips. 2004. “EARTH CAN'T BEAR IT” *Suffolk Transnational Law Review*.
28: 113-115.

Mario Del Baglivo. 2003. “CITES AT THE CROSSROAD” *Fordham Environmental Law Journal*. 14: 279-281

The World Resources Institute. 1990. *World Resources: 1990-91*. New York: Oxford University Press.

India. 2001. *The Wild Life (Protection) Act. 1972. With amendments, a hand guide with case law and commentaries.*

미국 연방 어류·야생동물 관리청 홈페이지 www.fws.gov/

미국 환경보호청 홈페이지 www.epa.gov/

법제처 홈페이지 www.moleg.go.kr/

한국의 고유종 DB 및 법정관리종 정보 홈페이지 nre.me.go.kr/

환경부 홈페이지 www.me.go.kr/

환경보전협회 홈페이지 www.epa.or.kr/

CITES 홈페이지 www.cites.org/ (최종방문일: 2008년 12월 9일).