

중국의 멸종위기종 보호법에 대한 검토와 개선책

박은옥* · 최상덕*** · 전홍일** · 서연정**

*, ** 전남대학교

A Review of China's Endangered Species Protection Act and Suggestions for Improvement

Eun-Ok Park* · Sang-duk Choi*** · Hong-Il Jeon** · Yanting Xu**

*, ** Chonnam National University, 50 Daehakro, Yeosu, Jeonam 59626, Korea

요약 : 본 연구는 생물 다양성에 대한 중요성과 보호라는 관점에서 중국의 멸종위기종에 대한 법률과 관련된 제도를 분석하고 멸종위기 야생동물의 효율적인 보호를 위해 중국의 현행 야생동물 보호 법률에 대하여 요구되는 몇가지 개선점을 제시하는 것을 목적으로 수행되었다. <중화인민공화국 야생동물 보호법>이 1988년에 공포되고 시행된 이래 관리소홀로 인하여 시급한 조치가 필요하다는 사실을 알았다. 중국의 야생동물 보호법은 단조롭고 체계적이지 못해, 전근대적으로 현 시대의 수요에 부합하지 않기에 수정, 보완이 필요하다. 다른 국가들과 비교하였을 때, 입법취지와 감독체제, 보호범위 및 공중 참여제도, 입법 보호 체계의 혼란, 행정 보상제도의 미비와 실행의 난항, 법률 효율 저하, 내용의 공허성과 운용성의 부족, 생물 중 보호 명부가 법률 체계에 포함되어 있지 않은 등 많은 문제점을 가지고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 일련의 문제점을 중국의 현 실정에 적합한 법률체제로 확립하기 위해 멸종위기종 보호 법률 범위의 체계상 혼란을 해결할 수 있는 개선방향에 대하여 제시한다.

핵심용어 : 멸종위기종, 보호생물, 야생생물, 중국 멸종위기종, 멸종위기종 보호법

Abstract : The purpose of this study is to analyze endangered species laws and systems in China from the viewpoint of the importance of protecting biodiversity and to propose suggestions for existing wildlife protection laws in China to improve efficacy. Since the People's Republic of China Wildlife Protection Act was promulgated and enforced in 1988, China has found that urgent amendments are necessary because of neglected management of the act. The content of the Wildlife Protection Act of China is not only monotonous and unsystematic, but also needs modification and supplementation because it is pre-modern and does not meet current demands. In comparison with other countries, the purpose of China's legislation, supervision system, scope of protection and public participation system differ. China's Wildlife Protection Act is also hindered by confusion in the legislative protection system, lack of an administrative compensation system, difficulties in implementation, deterioration of legal efficiency, lack of content and operations, and lack of a list of species that should be protected. This paper proposes measures for improvement to solve this confusion in the legislative system for the endangered species protection law to establish a legal system suitable for the current situation in China.

Key Words : Endangered Species, Protected Species, Wildlife, China's Endangered Species, Endangered Species Protection Act

1. 서론

생물자원은 인류의 발전에 있어 중요한 역할을 수행하여 왔다. 인간의 생존과 사회의 기초가 되며, 국민경제의 지속 가능한 발전을 위해 필요한 중요자원이다. 그러한 생물자원의 가치는 유전자, 생태, 경제, 연구, 인문 등 여러 분야에서

활용된다. 또한 그 개발이용의 정도에 따라 한 나라의 지속 가능 발전능력을 측정할 수 있는 중요한 지표 중의 하나로도 활용된다(Zheng, 2010). 그러나 생물자원의 남용과 경제적 이익을 극대화하려는 수요로 인해 지구상의 생물자원은 급속도로 감소하고 있으며, 심각한 파괴와 손상을 입고 있다. 이러한 상황 하에서 멸종위기종에 대한 자원보호의 문제는 시간이 갈수록 매우 시급한 문제로 대두되고 있으며 관심 있는 사람들의 이목을 집중시키고 있다.

* First Author : ej0731@hanmail.net

† Corresponding Author : choisd@jnu.ac.kr

중국은 생물자원이 가장 풍부한 나라 중 하나로, 전 세계 10%의 생물 종을 가지고 있다고 알려져 있다(Sang, 2012). 그러나 16세기 이후 인구의 급증과 급속한 경제성장에 따른 인간 활동의 증대로 인하여 생물자원이 빠르게 감소하고, 관련된 법률 제도의 미비와 체계적인 실행의 부족으로 중국의 많은 생물자원이 멸종위기에 처하게 되었다(Sun, 2006). 중국의 정부는 이러한 심각성을 깨닫고 멸종위기종 보호에 대한 정책을 실행하고, 기본적인 법률 및 행정법규를 제정하였지만, 보호 효과는 미비하고 멸종위기종 보호에 관한 법률과 관련 제도 또한 여러 부분에 있어 불완전한 양상을 보이고 있다(Chen, 1999).

본 연구에서는 이러한 상황을 고려하여 생물 다양성에 대한 중요성과 보호라는 관점에서 중국의 멸종위기종에 대한 법률과 관련된 제도를 분석하고 멸종위기 야생동물의 효율적인 보호를 위해 중국의 현행 야생동물 보호 법률에 대하여 요구되는 몇가지 개선점을 제시하고자 한다.

2. 중국의 멸종위기종 보호법 검토

중국의 현행 법률 체계는 행정적인 제약의 지배를 많이 받고 있다. 중국의 현행 법률은 각 부문에 행정 입법권을 부여하는 동시에 각 행정 부문을 충분히 고려하지 않아 멸종위기종 보호 법률 체계에 혼란을 야기하고 있다. 멸종위기종 보호와 관련된 법률은 체계의 불건전성, 법률의 불완전성, 해당 법률간의 부조화, 자원 단행법 간의 상충성과 전체성의 부족을 노정하고 있으며 일부 규칙들은 상호간에 충돌을 보여주고 있다. 법을 따르지 않고 위반할 경우에도 처벌은 미약하고, 해당 관리 기능은 분산되어 있으며, 멸종위기종 보호 작업에 영향을 주는 주요 부문(농업, 임업, 어업, 과학 연구 기구 등)과 관련된 구체적인 규범, 전문 인력 등이 부족하다(Duan, 2009). 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

2.1 입법된 보호 체계의 혼란

중국이 현재 시행하는 <환경보호법>은 제 7차 전국 인민대표 회의의 상무 위원회 제 10차 회의에서 1989년 12월 26일에 통과되었다. 그러나 중화인민공화국 환경보호법의 환경자원보호 기본법은 그 의미가 명확하지 않고, 법에 규정된 역할과 기능이 제대로 발휘되지 못하는 법적 결함을 가지고 있다(Lv et al., 2001).

중국의 환경자원 보호 법률체계 중 종목별 입법은 자연자원의 보호보다는 환경오염을 더 중요시 하고 있다. <자연자원보호 입법>은 환경자원보호와 관련된 법률 체계의 중요한 부분을 차지하고 있지만, <환경보호법>이 환경 법률 체계에

법적 지위를 주지 않고 있으며, <환경보호법>과 다른 <환경자원보호법>은 <대기오염방제>, <수질오염방제>, <야생동물보호법>, <해양환경보호법> 등과 효력이 달라 기본법으로서 제 역할을 수행하지 못하고 있다.

또한 입법된 보호 체계가 각 법률 사이에서 일치하지 않는다는 점에서 복잡하다. <야생동물 보호법> 제 22조와 제 37조를 형법의 제 130조, 제 167조와 비교하면, 형사 책임을 물을 수 있었으나, 1997년 개정으로 야생동물 보호와는 무관한 내용으로 바뀌었다. 마찬가지로 <야생동물 보호법> 제 35조의 “국가 중점 보호 야생동식물 및 제품을 매입하여 얻는 수입의 정도가 심하면 투기 거래 죄를 구성한다.” 는 규정의 경우 현행 형법 육생야생동물보호시행 조례에서 규정하는 해당 법령 조례에 의거하여 실행되어야 하는데 규정된 법규 조례에는 그에 상응할 만한 처벌 규정이 없다. 이 조례의 제 41조에 규정된 공간 기관이 치안 관리 처벌 조례에 의하여 처벌해야 할 네 가지의 항목 중 두 가지의 항목은 <치안 관리 처벌 조례>에서 찾을 수 있지만 나머지 두 가지 항목의 경우 처벌의 근거를 찾을 수 없다. 마찬가지로 멸종위기 식물과 관련된 야생약재의 매입의 경우 집행 부처가 <야생식물 보호 법규>에 의하여 밀수 무역과 불법 매입으로 입건하여 조사를 할 수 있으나, <국가 약품 관리 법규>에는 야생약재의 수매와 관련하여 합법적으로 야생약재를 수매한 활동은 <국가 약품 관리에 관한 법률>에 부합한다고 하고 있다. 따라서 야생약재의 매입이라고 하는 하나의 행위가 <야생식물 보호법>을 위반하는 행위가 되지만 <국가 약품 관리 법규>에 따르면 합법적이 되는 상반되는 내용이 존재한다.

2.2 행정 보상 제도의 미비와 실행의 어려움

가. 보상 제도의 운영성과 실천성의 결핍

중국 법은 보상 절차에 있어 “수권 입법” 형식을 채용하고 있어 지방 정부가 자체적으로 방법을 제정하여 보상하는 형식을 취하고 있다. 즉, <중국육생야생동물 보호시행조례>에서는 “국가와 지방이 중점적으로 야생동물을 보호하기 위해 피해를 당하는 경우 현지의 인민 정부의 야생동식물 보호 행정 주관 부처에게 보상 요구를 제시할 수 있다.” “조사한 사실에 부합하여 보상해야 할 경우는 현지 인민 정부가 각자 자치구, 직할시 인민 정부의 관련 규정에 의거하여 보상해야 한다.” 라고 규정하고 있다. 이러한 규정 때문에 지방 정부가 자기의 재정 지출을 감소시키기 위해 지방의 규범 조례를 제정하지 않는 상황을 초래하고, 그로 인해 보상의 실행을 위해 근거할 수 있는 법적 제도가 없어 어려움을 겪고 있다.

나. 보상 주체 및 보상에 대한 경비 보장 불분명

<야생동물보호법> 제 14조는 “국가와 지방이 경합할 경우 야생동물을 보호하기 위해 야기된 손실은 현지 정부가 보상해줘야 한다. 보상 방법은 성, 자치구, 직할시 대로 각자 제정한다.” 라고 규정하고 있다. 동 규정의 경우 현지 정부의 개념이 불명확하여 보상 운영 과정에서 주체의 불분명으로 인한 문제점을 야기하여 서로 갈등을 빚게 한다. 멸종위기 동물에 대한 구체적인 보상 방법은 지방 정부의 책임이지만, 보상 기준, 경비 출처 등 실질적인 문제는 규정을 하고 있지 않다. 또한 중국의 경우 야생동물 자원이 많은 지역은 경제가 낙후한 중서부 지역으로 현지 정부가 이곳을 개발할 경우 재정 수입에 적자가 발생하여 지방 재정 부담이 증가하게 되고, 개발 시에 멸종위기종이 다량 서식할 경우 재정 지출을 늘릴 수밖에 없는 상황이 되므로 멸종위기종에 대한 보상을 제대로 할 수 없게 된다(Luo, 2006).

2.3 관련 법적 효능의 고저(高低) 불일치, 내용 공허(空虛), 운용성 부족

중국의 야생동물에 관한 입법 체계는 주로 “규칙”, “방법”, “통지”로 구성된다. <중화인민공화국 자생식물보호 조항>은 보호 야생식물에 관한 전문적인 행정 법규이지만, 전국인민대표대회(전인대)의 상위원회에서 제정된 <야생동물 보호법>보다는 중요시되지 않는다. 과거 중국에서 연이어 발생한 주목(紅豆杉)의 불법채취 사건의 주요 원인은 현행 보호 조항의 부족과 범법자들로 하여금 두려움을 주지 못했기 때문이었다. 또한 중국의 법률은 “사소한 것은 무시하고 중요 쟁점만 다룬다(宜粗不宜細)”를 준수하기 때문에 법률 중에는 원칙적인 조항이 많고 구체적인 운영성을 갖고 있는 조항이 적어 법의 실행성은 떨어진다. 즉 중국이 멸종위기종에 처한 야생동물의 보호에 대한 법제도를 만들기는 하였지만 법률이 전반적으로 미비하고 관리제도는 활용성이 없다는 문제점을 지니고 있다.

가. 보호 규정이 원칙적이고, 실질적인 적용 곤란

중국의 <야생동물 보호법> 제 4조 “야생동물에 대한 직접적 사육 번식, 합리적 개발 이용 방침”은 중국의 멸종위기 야생동물의 보호와 개발 이용에 지도적인 역할을 했다. 그러나 중국의 <야생동물 보호법>과 지방의 일부 실행 조례의 경우 야생동물의 포획과 이용에 대한 규정이 대부분 금지성(禁止性) 혹은 허가성(許可性) 조항이고 실질적 적용에 관한 조항은 없다. 또한 정부 마다 관련법으로 규정한 장려와 징계가 매우 원칙적이며 장려의 구체적인 조건도 없고 절차와 방식, 자금 출처 등이 없어 보호의식과 적극성을 끌어내는 데에는 어려움이 있다.

나. 법률상의 일부 관리 제도는 구체적인 시행 방법이 없음 <야생동물 보호법>에 규정된 제도는 구체적인 시행 방법이 없고, 야생동물 보호로 인해 피해를 본 당사자는 보상을 받지 못한다. 이와 관련하여 공중 참여 제도는 <야생동물 보호법> 제 5조와 <야생식물 보호 조례> 제 7조는 “야생동물 자원 보호에 대하여 책임을 다할 의무가 있고 야생동물 자원을 독점하거나 파괴한 행위에 대하여 검거와 고소할 권리를 갖고 있다”고 규정하고 있지만 대중 참여 제도는 마련되지 않아 현재 공중 참여의 유도에 대한 장기적으로 유효한 실행과정은 아직은 없는 실정이다.

2.4 법률 체계 내 보호종 명부의 불포함

중국의 멸종위기종 보호 명부에는 <멸종위기에 처한 야생동식물 종의 국제공약> 부록 1, 2에 규정한 종 이외에 <국가 중점보호 야생동식물 명부> 와 <국가 중점보호 야생식물 명부>에서 규정한 국가 1급, 2급이 있다. 그러나 <행법>만 명부에서 등재한 내용을 담았을 뿐 행정법의 집행에는 명부가 전무한 상태다.

멸종위기 야생동물 행정 법규는 동물 및 생존 환경은 국가 관련 법규의 보호를 받고, 불법 사냥이나 훼손행위를 금지하는 것만을 규정하고 있다. 여기에 따르면 연구, 순육(馴育: 길들여 기르), 번식, 전시 혹은 특수 상황에서 국가 1급 보호 야생동식물을 포획, 포획하려면 국무부 야생동물 행정 주관 부처에 사냥증을 신청하고, 국가 2급 보호 야생동식물의 경우 성, 자치구, 직할시 정부 야생동물 행정 주관 부처에 특허 사냥증을 신청하도록 되어있다.

3. 멸종위기종 보호법의 개선책

중국의 멸종위기 야생동물에 관련된 법규는 현 시대의 생물자원 보호를 위해서는 만족할 만한 효과를 기대하기 어렵다. 이를 보완하기 위해 중국은 외국의 선진 경험을 학습하고 기존의 법률을 재검토하여 멸종위기에 처한 야생동물 보호에 부합한 법률 체계로 개정하거나 새로운 법률을 다시 제정해야한다. 또한 국제법의 준수라는 측면에서 국제 협약의 이행과 협력을 강화하고, 중국의 새로운 경제체제 내에서 멸종위기종의 보호와 지속 가능한 이용을 보완해야 한다.

3.1 멸종위기종 입법 시스템의 보완

가. <환경보호법>기본법 개정

중국은 <환경보호법>을 기본법으로 승격시키고, 기본법으로서 그 효력을 일반법보다 높여야 하며, 환경보호와 자연자원관리의 “기본법”, “원칙법”, “책임법”, “조직법”으로 명확하게 하여야한다.

중국의 멸종위기종 보호법에 대한 검토와 개선책

입법 규정에 따라 기본법으로서 환경과 자원보호법의 통과를 전국인민대표대회(전인대)에 맡겨야 하고, <환경보호법> 중 자연자원보호 조항을 충실하게하고 관련 규정을 증가시켜 오염 방제와 그 비중을 균등하게 만들어야 한다. 그렇게 함으로써 실질적인 의미에서 환경과 자원을 보호하는 통합된 법으로 만들어가야 한다.

<환경보호법> 제 1조는 “생활환경과 생태환경의 보호”등을 위해 제정했지만, 생물 다양성 보호는 기본법의 입법 목적에 포함되어 있지 않다. <환경보호법> 제 2조의 “환경에 관한 정의”는 자원보호의 합리화를 위한 입법 목적 중의 하나로 명확히 해야 하고, 이렇게 되면 <환경보호법>은 환경보호 기본법으로서 중간다리의 역할, 즉 <헌법>과 환경과 자원보호에 관한 법률들을 연결하는 중요한 의미를 갖게 된다.

생물 다양성 보호 법률 체계 중 <환경보호법>은 반드시 <헌법> 중의 자연 자원 보호에 관한 내용을 승계하고 다른 생물 다양성 법규를 계시(啓示)해야 한다(Sun, 2004).

나. <야생동물 보호법>의 개정

<야생동물 보호법>의 입법 목표를 지속가능한 성장을 위한 이념을 구현하고 종의 다양성 및 국제사회의 문화를 인식하고, 관련 국제 협약과 법률을 체현(體現)하는 것으로 하여, 중국의 야생동물 보호법이 생태학적 목적의 필요성을 수용할 수 있도록 법적 윤리에 “생태 중심주의” 이론을 반영하여야 한다. 또한 국제협약과 국제관례를 참고하여 야생동물에 대해 규정하고 야생동물의 희귀성을 분류하고, 부록을 증가시키며, 각각 다른 보호 조치를 취해 더욱 과학적이고 지속 가능한 방식으로 야생동물을 보호하도록 하여야 한다.

다. 전문적인 <멸종위기종 보호법>의 제정

중국의 멸종위기 야생생물자원 보호 법안은 효율이지 못하고, 현행 입법 효력이 낮아 법규들이 서로 충돌할 뿐만 아니라 관리 감독 체계의 결핍 등 문제를 안고 있다.

<멸종위기종 보호법>을 관련분야의 법률이나 법규 위에 두고 전문적으로 멸종위기에 처한 야생생물자원을 관리한다면, 멸종위기 야생생물보호 법률, 규제 체계의 혼란 문제를 원천적으로 해결할 수 있고 위기에 처한 야생생물 보호에도 유리한 효과를 얻을 수 있을 것이다.

라. 지방법의 완성

지방 입법은 국가가 시행하는 관련된 입법의 기본원칙과 기본제도 등과도 일치해야 하며, 지역의 특성에 따라 적절하게 제정되어야 한다. 지방의 멸종위기에 처한 야생생물보

호의 입법은 반드시 국가 법률과 통합하고, 법과 행정 법규를 근거로 입법이 이루어져야 한다.

지방은 지역 현황과 특성을 결합하고, 국가 입법을 세분화시켜 보완하며, 지방 입법의 운영성을 강화하고, 각 지역의 구체적인 상황과 실제 수요를 근거로 유효한 방법이나 대책을 마련하며, 선진 국가의 관련 입법을 참조하여 원칙, 절차, 법적 책임과 처벌, 집행 제어의 구체적인 내용과 범위 등을 세밀하게 보완하여 자원 관리와 경제발전이 부합한 지방 법규를 제정해야 한다(Wang, 2005).

3.2 멸종위기종 법률 제도의 보완

중국의 야생생물자원은 관리의 주체가 다양하고 그 관리 책임이 분산되어 있어 효율적 자원관리라는 목표를 실현하기 힘들다. 통합된 관리체제를 확립하기 위해 미국처럼 전문 관리기관을 설립하고 어류와 야생동식물관리 시스템을 도입하여 행정 집행권을 통합적으로 관리해야 한다.

가. 멸종위기종의 법률적 특정 분류기준 확립

야생생물을 멸종위기 상태의 분류로 나누어 보호 방안을 마련하여야 한다. 멸종위기 상황에 대한 평가를 통해 보호 순서를 정하여 합리적이고 효율적인 보호조치를 취해야만 멸종위기 상태의 동물을 효율적으로 보호할 수 있다. 1988년에 반포한 <국가 중점 보호 야생식물 명부> 1급(희귀, 위기), 2급(수가 적음)은 야생동식물에 대한 구체적인 기준이 없다(Cheng, 2004).

나. 생태행정보상 제도의 개발

생태행정보상 제도는 생물다양성에 대한 보호와 지속 가능한 이용, 경제수단을 주요 목적으로 이익당사자의 관계에 대한 시스템 및 배치를 조절하고(Wei, 2011), 개체의 생물다양성 보호행위를 포함한 생태보호 행위에 대하여 예상되는 이익의 손실이나 이미 획득한 이익의 상실을 재정적으로 보상하는 제도이다(Cao and Wang, 2004).

중국의 생태보상에 대한 법률체계는 각 이익 당사자에 대한 권리의무를 확정하고 보상의 방식, 내용, 표준에 대하여 명확히 규정해야 한다. 보상이 제대로 이루어지고 수준을 높일 수 있도록 환경공평원칙, 정부환경법 통치론, 정부책임 본위이론, 공공수요와 환경기본권리보호이론을 토대로 하여 책임정부의 확립과 정부의 건설 등의 기초를 잡아 생태보호에 참여하는 것을 격려하고 생태보호를 실현하여야 한다.

다. 멸종위기 생물 서식지환경에 대한 보호제도의 완성
자연보호구역 관리체제는 종합관리, 부서별 관리, 등급별

관리가 있다. 국가 환경보호 총국은 전국의 자연보호구역의 종합관리를 책임지며, 임업, 농업, 국토자원, 수력, 해양 등과 관련된 행정 주관부서는 각자의 직책 범위 내에서 관련된 보호구역을 주관한다. 자연보호구역은 국가, 성, 시와 현 4개 등급으로 구획되며 보호구역의 등급별에 따라 소재지의 성, 시 혹은 현의 행정주무부서에서 관리 사업을 책임지고 있다.

이처럼 복잡한 관리체제는 낮은 보호 효율의 주요 원인으로 국가환경 보호총국은 멸종위기에 처한 야생동식물의 서식지에 대하여 주체적으로 책임을 지고 주관부서는 관할범위 내에 건설권, 행정관리권, 감독권 등의 관할권을 행사할 수 있도록 하며, 보호구역 내 개발활동은 전문 관리기관에서 관리권한과 해당 법적 책임을 지고, 효과적인 감독을 수행할 수 있는 인원을 엄격하게 심사하고 선발하여야 한다.

3.3 멸종위기종 보호 입법 운영성의 보완

<멸종위기종 보호법>을 집행하는 기구는 내정부와 상임부이며 그들은 연방의 모든 멸종위기종의 서식지를 관제하거나 서식지를 지정하여 멸종위기종을 보호할 수 있다. 내 정부는 멸종위기 생물종을 확인하는 동시에 과학적 데이터를 근거로 경제적 요소를 고려하여 신중하게 서식지를 지정하고, 이의사항을 수정하며, 접수 후 90일내에 결정을 내리고 해당 게시판에 멸종위기종 및 그 중요한 서식지를 공고하여야 한다.

가. 각급 보호기구의 의사 결정 및 관리능력 강화

관련 연구기관의 전문가들을 조직하거나 관련 대학과의 연계로 공동체를 구성하여 야생생물자원관리 보호기구 종사자를 대상으로 교육 및 세미나를 개최하여야 한다. 멸종위기 야생생물 보호의 중요성을 인식하도록 환경 모니터링 강화, 환경평가, 생태환경 개선작업 등을 실시하고, 보호 관리법 집행의 심사 체계를 개선시켜 제도 시행의 효율성을 높이기 위해 국가는 효과적인 조치를 강구하고 더 많은 인재를 양성하고 유지시켜야 하며, 부패한 집행부서는 엄격한 규율로 다스려 청렴(淸廉)하고 효율성 있는 생물다양성 보호 법률을 제정 하여야 한다.

나. 대중 참여 제도 실행

대중 참여 제도는 대중에 의거한 환경보호제도 혹은 환경민주제도로써, 대중이 참여하여 멸종위기종을 보호하는 사회적 분위기를 형성할 수 있도록 하여야 한다. 구체적인 방법으로는 다음을 들 수 있다.

첫째, 대중 참여 단계의 선택 : 예방원칙의 측면에서 볼 때 대중 참여의 단계가 빠를수록 좋고, 개발항목 의사 결정

단계의 초기 등이 이에 해당한다고 볼 수 있다.

둘째, 대중 참여 방식의 선택 : 대중 참여방식은 매우 다양하며 일반적으로 자문위원회, 공청회, 여론조사, 기자회견 등을 들 수 있다.

셋째, 참여자의 선정 : 참여자는 영향을 받을 수 있는 모든 이해관계자들을 포함할 수 있다.

넷째, 정보의 수립 및 참여의 응답 : 법률 시스템과 규범의 수립을 통한 정보공개는 대중이 효과적으로 접근할 수 있도록 하고, 대중이 참여한 항목은 신속히 처리할 수 있도록 한다.

다섯째, 공익소송제도 : 국가 환경 법률의 위반 시에, 시민 혹은 사회단체가 이익을 위하여 소송할 수 있는 제도로 현재 중국 법률은 명확하게 규정하지 않았지만 성공한 공익소송판례가 있다.

3.4 멸종위기종 명부의 적절한 작성

멸종위기종 명부를 단순한 명단 열거 방식으로 감독·관리한다면 야생동식물의 충돌 및 생태(生態)멸종위기종과 진화(進化)멸종위기종 사이의 모순으로 수많은 문제점이 발생할 수 있다. 이러한 문제점의 방지를 위해 국제 자연 보전 연맹(IUCN: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources)분류기준을 응용하여 멸종위기 분류기준을 적용하고, 중국의 상황에 적합한 멸종위기종 등급 명단을 제정하여야 한다. 멸종위기등급의 분류 또는 보호 기준을 규정하는데 어려움이 있을 경우에는, 생물 개체군의 동적 정보를 확고히 하고 모든 생물 개체군 정보를 갱신하도록 하여야 한다.

<생물다양성공약>은 다음과 같이 규정하도록 한다. 생물다양성이 심각한 위협수준이 아니거나 충분한 과학적 근거가 부족하다는 이유로 조치를 지연시켜서는 아니 된다. 멸종위기종 분류기준은 경제, 개발 그리고 기존의 행정 및 사법의 연계이용을 용이하도록 하기 위해 대중화가 빠르고, 운영하기 쉬워야하며, 간단명료해야 한다. 중점보호명단을 수정할 경우에는 국내 멸종위기 야생생물 보호등급이 국제적인 규정과 조합되는가를 고려하여야 한다.

3.5 국제 교류와 협력 보완

멸종위기 야생생물은 전 세계 공동의 재산이고 그 보호관리 또한 국제적으로 많은 관심을 받고 있다. <인류환경선언> 제 7조 원칙에 규정된 것처럼, 환경문제는 지역적 또는 전 세계적으로 영향을 미친다. 따라서 국가간 광범위한 협력과 국제 조직의 조치를 통해 공동이익을 모색할 것을 요구하고 있다(Wang, 1998).

중국의 멸종위기 야생생물보호와 관련된 협약으로는 <멸종위기 야생동식물 국제무역 조약>, <연합국 해양협약>, <생물 다양성 협약>, <습지 협약>, <국가고래잡이 관제 협약>, 그리고 <중서부 태평양 고도 회유어류 양생 및 관리협약>등이 있고, 쌍방 혹은 다변 보호협정(협의서)이 체결되어 있다.

국제부흥개발은행(IBRD: International Bank for Reconstruction and Development), 연합국개발계획서(UNDP: United Nations Development Programme), 세계자연기금(WWF: World Wide Fund For Nature) 등의 국제조직 및 비정부조직과 다양한 방식의 교류와 협력을 통해 멸종위기 야생생물보호를 위한 대량의 자금을 확보하여야 하고 관련된 항목은 수 백 가지가 된다(Luo and Liu, 2006). 법률상 국제 협약은 국내법 보다 우선 적용되며, 중국은 상대적으로 부족한 부분을 국제 조약으로 보충할 수 있을 것이다. 그러나 국제협약은 대부분 원칙적이거나 제약적인 조항으로 국가와 국가사이에만 작용할 뿐이므로 세부적인 문제는 국내 법률의 조항이 없이는 실현되지 못한다.

그러한 이유로 국제 협약이나 조약을 지키려면 국내적용여부가 관건이 된다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 우선 국제협약을 적용하는 과정에서 중국의 경제, 문화, 전통적 법 요소 등을 고려하여야 하며, 국제규범과 국내규범을 최대한 원활하게 연결하도록 한다(Wang, 2008).

국내 적용 과정에서 국제조약 중 비교적 세밀한 원칙, 규정은 개괄하고, 그 뜻이 왜곡되지 않게 정확하게 이해하고 연장하여 구체화 시켜야 한다. 이를 구체적으로 나타내면 다음과 같다.

- 가. 국내법 입법 시 중국환경법과 국제환경법을 기초로 삼는 것을 원칙으로 한다.
- 나. 국내의 정보교류를 적극적으로 전개하고 관련성 있는 정보를 시의 적절하게 확보하도록 한다.
- 다. 국내법을 현실에 맞게 더욱 강화하고 외국과의 조약이나 협정을 적극적으로 준비하고 체결하도록 한다.
- 라. 국제환경법과 중국의 국내 환경법의 공통점을 찾고 차이점을 보존하여 국제환경법과 중국의 국내 환경법을 유효하게 조합하도록 한다.
- 마. 국내법 입법 시 국제법의 원칙, 규칙, 규정 및 제도에 대해 확인하고 반영하도록 한다.
- 바. 국내법의 보충 및 완성화를 통해 국제법과의 조화를 적극적으로 추진한다.
- 사. 국내법 입법 시 국내 각 관련부서 간의 조화를 더욱 더 강조함으로써 국내 각 관련부서간의 조화를 확보하도록 한다.
- 아. 환경외교를 적극적으로 전개하여 국내법과 국제법과의 광범위한 조화를 추진하도록 한다.

4. 요약 및 결론

중국은 비약적인 경제성장과 더불어 많은 생물자원의 멸종위기에 처하게 되었다. 이러한 심각성을 깨달은 중국정부는 멸종위기종 보호에 대한 정책을 실행하고, 멸종위기종 보호와 관련한 기본적인 법률 및 행정법규를 제정하였지만, 보호 효과는 미비하였고 관련한 제도 또한 여러 부분에 있어 불완전한 양상을 보이고 있다. 본 연구에서는 이러한 상황을 고려하여 생물 다양성에 대한 중요성과 보호라는 관점에서 중국의 멸종위기종에 대한 법률과 관련된 제도를 분석하고 멸종위기 야생동물의 효율적인 보호를 위해 중국의 현행 야생동물 보호 법률에 대하여 요구되는 몇 가지 개선점을 제시하였다.

중국의 멸종위기종 보호와 관련한 현행 법률 체제는 법률 체계의 불건전성, 법률의 불완전성, 해당 법률 간의 상치 및 부조화, 자원 단행법 간의 상충성과 완전성의 부족을 보여주고 있으며 일부 규칙들은 상호간에 충돌을 보여준다. 또한 법규를 위반할 경우에도 처벌은 미약하고, 해당 관리 기능은 분산되어 있으며, 멸종위기종 보호 작업에 영향을 주는 주요 부문(농업, 임업, 어업, 과학 연구 기구 등)과 관련된 구체적인 규범, 전문 인력 등도 부족하다.

이러한 단점을 보완할 수 있는 해결책으로 첫째, 중국의 멸종위기종 입법 시스템의 보완을 제안하였고 여기에는 환경보호법 개정, 야생동물 보호법의 개정, 멸종위기종 보호법 제정, 그리고 관련 지방법의 제정이 포함된다. 둘째, 멸종위기종 법률 제도의 보완을 제시하였다. 여기에는 멸종위기종의 법률적 특정 분류기준 확립, 생태보상제도의 개발, 멸종위기 생물 서식지환경에 대한 보호제도의 완성이 포함된다. 셋째, 멸종위기종 보호 입법 운영성의 보완을 제안하였다. 여기에는 각급 보호기구의 의사 결정 및 관리능력 강화, 대중 참여 제도의 실행, 적정한 멸종위기종 명부의 작성, 국제 교류와 협력의 보완이 포함된다.

G2의 반열에 올라있는 중국은 고도의 경제성장으로 이룩한 부를 바탕으로 경제성장과정에서 그동안 등한시 하여왔던 환경파괴의 문제와 생물자원보존의 문제에 관심을 돌릴 수 있는 경제적 기반을 마련하였다. 이제 이러한 재원을 활용하여 그동안 등한시 하여왔던 환경파괴와 생물자원의 멸종이라고 하는 문제를 올바르게 해결하여야 하며, 이를 위해서는 문제를 정확하게 파악하고 해결책을 시행할 수 있도록 도움을 줄 수 있는 안내가 필요하며 멸종위기종에 관한 법률이 그러한 역할을 수행할 수 있다. 본 연구에서 제안한 것처럼 멸종위기종에 관한 법률을 적절하게 개정하거나 새로 제정하여 멸종위기종의 보호라는 목적을 잘 달성할 수 있도록 함으로써 중국은 명실상부한 G2 국가로 나아갈 수 있을 것이다.

References

- [1] Cao, M. D. and L. H. Wang(2004), Considerations on Amending Wildlife Conservation Law of China - On Ecological Compensation Mechanism of Wildlife, Application of Law, pp. 28-31.
- [2] Chen, L.(1999), China's endangered species and its protection, *Acta Zoologica Sinica*, pp. 350-354.
- [3] Cheng, K.(2004), Advances in species endangerment assessment, *Biodiversity Science*, No. 5, pp. 534-540.
- [4] Duan, J. W.(2009), Research on Laws of Rare and Endangered Wildlife Conservation in China, Master's thesis, Ocean University of China, p. 71.
- [5] Luo, Y. P and J. C. Liu(2006), Status Quo and Management Policies of Conservation and Utilization of Wild Plants in China, *Journal of Beijing Forestry University*, Vol. 5, No. 3, p. 74.
- [6] Luo, Y. K.(2006), National compensation for wildlife damage and improvement of legal system, *Journal of Youjiang National Teachers College*, pp. 51-54.
- [7] Lv, Z. M., K. H. Gao and Y. W. Yu(2001), *Environmental Resources Law*, Beijing : China Legal System Publishing House, p. 53.
- [8] Sang, H. Y.(2012), Comparative Study on Legal Systems for Biodiversity Conservation in China and Other Countries, Master's thesis. Shijiazhuang University of Economics, p. 54.
- [9] Sun, Z. Y.(2004), Improvement of Legal System of Biodiversity Conservation, Master's Thesis, Northeast Forestry University, p. 25.
- [10] Sun, Z. Y.(2006), On the Improvement of Legal System of Biodiversity Conservation in China, *China Development*, pp. 64-67.
- [11] Wang, J.(2005), Status and Improvement of Wildlife Protection Legislation in China, *Kunming University of Science and Technology*, p. 80.
- [12] Wang, Y.(2008), A Study on the Protection Mechanism of Endangered Species Framework Law, *China University of Political Science and Law*, p. 48.
- [13] Wang, Y. Q.(1998), Biodiversity Conservation and International Cooperation, *The World Environment*, p. 7.
- [14] Wei, G. H.(2011), *Legal Protection of Biodiversity*, Central Compilation & Translation Press, p. 210.
- [15] Zheng, Z. J.(2010), On the legal protection of wildlife resources in China, Master's thesis. Jilin University, p. 45.

Received : 2018. 01. 25.

Revised : 2018. 02. 20.

Accepted : 2018. 02. 26.