

# 자연자원의 관리와 이용에 관한 법제연구

이순태

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE



연구보고 2015-13

# 자연자원의 관리와 이용에 관한 법제연구

이 순 태

# 자연자원의 관리와 이용에 관한 법제연구

Research on the Legislation concerning the  
Management and Use of Natural Resources

연구자 : 이순태(연구위원)  
Yi, Sun-Tae

2015. 10. 31.



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

# 요약문

## I. 배경 및 목적

### □ 연구의 배경

- 자연자원은 국가경제 및 국민생활에 필수불가결한 요소이며, 자연환경을 구성하는 요소로서 이에 대한 효과적인 보호·관리와 이용은 국가의 책무라 할 수 있으나, 자원의 이용과 개발에 대한 이해상충, 자원의 지역적 편중에 따른 불균형적 배분, 전근대적 자원관리방식, 새롭게 등장하는 자원에 대한 관리부재 등으로 인하여 자연자원의 관리와 이용에 효과적으로 대응하지 못하고 있음
- 대한민국헌법 제120조에는 “광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립”하도록 규정되어 있으며, 개별 법률, 예를 들어, 광업법, 온천법, 수산자원관리법, 하천법, 지하수법, 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 등에서 자연자원의 관리에 관한 방식이나 내용을 규정하고 있으며, 자연자원의 관리주체에 관한 내용 등이 관련 법률에 산재되어 있으나, 자연자원 관리정책의 연계성이나 그 특성에 부합하는 관리방식이 결여되어 있음
- 또한 새롭게 등장하는 관리의 패러다임을 반영하는 각 분야별 개별법의 제·개정이 이루어지고 있으며, 이런 법제변화가 다른 분야의 법제와 부합될 수 있도록 하는 법제의 정비도 필요함

## □ 연구의 목적

- 자연자원의 관리에 관한 법제의 기본원칙 및 방향을 설정하고, 각 자연자원의 특성에 부합하는 관리수법 및 상호연계성 확보를 통해 자연자원의 효율적 관리와 현명한 이용을 확보할 수 있는 법제개선 방안에 관한 법제연구가 필요함

## II. 주요 내용

### □ 자연자원의 관리에 관한 현행법제

#### ○ 자원관리 법제의 구분

- 자원관리에 관한 현행법제는 헌법 제120조를 위시하여, 자원의 관리 및 이용, 자원보호 및 절약, 자원의 개발 및 자원의 관리를 위해 설립된 관리주체에 관한 법률들로 구성되어 있음

#### ○ 자연자원의 관리에 관한 헌법규정의 변천

- 대한민국헌법은 경제에 관한 제9장 제120조에서 자원의 관리에 내용을 규정하고 있으며, 이는 제헌헌법부터 현재에 이르기까지 내용의 큰 변화가 없이 이어지고 있을 뿐만 아니라, 대한민국임시정부의 대한민국건국강령에서 유사한 내용의 규정을 발견할 수 있음
- 제헌헌법에서는 자원의 국유화를 규정하였으나, 제2차 개정헌법에서는 ‘국유’에 관한 내용 삭제되고, 제7차 개정헌법에서는 국토와 자원의 이용에 관한 계획수립에 관한 규정 신설됨

□ 현행 법제상 자원의 개념 및 구분

- 현행 법제상 자원의 개념을 설명하고 자원을 자연자원, 환경자원, 생명자원, 생물자원, 인적자원, 정보자원, 정보통신자원으로 구분

□ 자원관리를 위한 현행 법시스템의 구성요소

- 자원관리를 위해 현행 법시스템을 구성방식을 살펴보고, 각 자원관리에 관한 법시스템으로부터 상호참조할 수 있는 관리방식이 있는지를 고찰
- 법시스템의 구성방식을 대별하자면, 기본이념, 자원조사, 관리기본계획 수립, 정보관리시스템 구축·운영, 자원의 보호·관리협약, 자원이용을 위한 배타적 권리, 관리기구, 보호구역, 보전구역의 지정, 연구·개발 및 국제협력 촉진 등, 자원조성, 위원회 등

□ 자연자원의 관리와 이용

- 자연자원은 비소유자원과 공적소유자원을 포괄하는 것으로 하여 논의
- 자연자원의 관리와 이용의 방식로서는 시장기구에 의한 관리, 정부기구에 의한 관리, 공동체에 의한 관리, 복합적 방식에 의한 관리가 있음
- 코몬즈론에 있어서 코몬즈는 두 가지의 의미를 내포. 첫째로 모든 사람의 ‘공유자원’(토지를 포함) 그 자체, 둘째로 공유자원을 둘러싼 사람과 사람과의 관계를 규정하는 소유제도
- 코몬즈의 대상에 그 대상을 좁게 해석할 것이 아니라, 비소유인 자원도 인류 전체의 공유재산으로서 일정한 관리를 할 필요성

이 제기되고 있는 현상, 즉 비소유자원의 지구공유자원화를 고려하여 코몬즈의 대상으로 여겨야 함

## □ 자연자원의 관리와 이용에 관한 법제개선 방안

### ○ 공동체 관리 및 그 개방성 강화

- 지역적으로 공유되고 있는 자연자원에 대한 관리는 종래 지역적 자연자원을 합리적으로 유지·관리하여 왔던 관습적 권리주체가 담당하여 왔으며, 지역에 정주하는 자연자원의 관리주체가 지속적 생산활동을 유지할 수 있어야만 공유자원의 유지관리가 안정적으로 이루어질 수 있음.
- 관습적 권리주체의 자연자원에 대한 관리가 자원에 대한 접근을 방해해서는 아니 되기 때문에 관리주체로의 가입에 대한 개방성을 강화하여야 함

### ○ 실태조사, 자원량 평가 및 통계의 정확성 제고

- 효율적 자원관리를 위해서는 자원량, 자원의 이용방식이나 이용형태 등에 대한 실태조사가 정확하게 이루어져야 하고, 통계적으로 처리된 정보가 정확하여야 함.
- 이런 정보를 기반으로 자원관리를 위한 계획수립 및 평가체제의 구축이 있어야 하며, 이에 따라 이용을 위한 자원량이 설정될 수 있음.

### ○ 통합적 관리

- 자연자원관리의 관점에서 중요한 지식, 정보, 인재 등의 횡단적인 소프트 자원은 시스템으로서 충분하게 고려되고 있지 않고, 이들을 패러미터로서 지표화하는 것이 중요

- 긴급한 대응이 요구되는 자연재해의 예측과 대응에 관한 시스템은 단기·장기, 지역·광역 각각의 규모를 통합한 기술 등의 개발 진행하고, 이를 위해 통합적인 지표의 개발과 데이터 수집을 위한 모니터링 시스템 구축
- 통합적 관리를 위한 통합적인 학문체계의 구축과 인재의 육성·확보가 불가결하며, 자연과학과 인문·사회과학의 융합된 연구추진체제를 확립해야 함. 또한 단순한 기술의 개발이 아니라, 제도나 자원에 대한 관리지침이나 묵시적 관습 등과 같은 문화에 대한 다원적인 시점에서의 종합적인 연구를 추진필요.

○ 자원관리 규제의 실효성 확보

- 자원고갈을 방지하기 위한 각종 규제(투입량 규제, 기술적 규제 등)를 위반할 시에는 그 실효성을 확보할 수 있는 수단이 필요하고, 법적 의무를 준수할 수 있도록 하는 경제적 인센티브의 적극적 활용이나, 법적 의무를 위반한 자에 대해서는 자원에 대한 침해정도에 따른 경제적 불이익을 줄 수 있는 제재수단이 포함한 다양한 방식의 제재수단도 확보되어야 함

### Ⅲ. 기대효과

- 자연자원의 관리에 관한 법제개선 방안 연구의 기초연구로 활용될 것이며, 자연자원의 관리제도를 개선하는데 기여
- 자연자원의 효율적 관리 및 이용을 통해 지역주민의 삶의 질 향상과 국가경제발전에 기여



▶ 주제어 : 자연자원, 코몬즈, 공동체 관리, 통합관리, 현명한 이용

# Abstract

## I . Background and Purpose

### Background to research

- Natural resources are essential elements for the national economy and everyday life, as well as elements that constitute the natural environment. As such, it is the government's duty to effectively protect, maintain and use natural resources. However, the government is failing to maintain and use natural resources effectively due to conflicting interests regarding their use and development, unbalanced regional distribution of resources, old-fashioned methods of administration of resources, and a failure to manage newly emerging resources.
- Article 120 of the Constitution of the Republic of Korea reads, "The State shall protect minerals and other important underground resources, marine resources, water power and other natural power resources that are available for economic use, and shall also develop plans necessary for their balanced development and use." The methods or details of their management are provided under discrete statutes such as the Mining Act, the Hot Spring Act, the Marine Resources Maintenance Act, the River Act, the Underground Water Act, and the Act on the Development and Maintenance of Forest Resources. As the details concerning the entities responsible

for managing natural resources are widely scattered across various relevant statutes, the government apparently lacks the administrative means of interconnecting the policies concerned in accordance with the characteristics of the natural resources.

- Further, discrete statutes are being enacted or amended to reflect the newly emerging management paradigms in various different fields. The legal system should also be streamlined to ensure such changes in the legal system are harmonized with the legal systems in other fields.

#### Purposes of research

- It is necessary to conduct legislative research on a means of improving the legal system so as to ensure the efficient management and wise use of natural resources, by securing managerial means that satisfy the characteristics of the respective natural resources and securing their interconnectivity, while developing or establishing basic principles or directions of legislation concerning the management of natural resources.

## **II. Main Contents**

#### Current statutes concerning the management of natural resources

- Classification of statutes concerning natural resources
  - Classification of statutes concerning natu- The current statutes concerning the management of natural resources consist of Article

120 of the Constitution, and statutes concerning the maintenance and use of resources, the protection and conservation of resources, and those concerning the entities founded for the development and management of resources. ral resources

○ Changes in the constitutional provisions on the management of natural resources

- Article 120, Chapter 9 of the current Constitution sets forth the details concerning the management of resources. This provision has survived without any significant changes being made to it from the first to the current Constitution. A similar provision exists in the Platform declared by the interim government for the founding of the Republic of Korea.

- The first Constitution provided for the nationalization of resources. The provision was deleted in the 2nd amendment, but the 7th amendment newly provided for the development of plans for the use of land resources.

Concept or classification of resources under the current statutes

○ The current statutes provide definitions of the concepts of resources, and categorize them into natural resources, environmental resources, life and bio resources, human resources, information resources, and information and communication resources.

Configuration of current statutes concerning the management of resources

- This research examines the configuration of the current statutes concerning the management of resources and explores methods of management that can be crosschecked from the legal system concerning the management of various resources.
- The overall configuration of the legal system may be divided into basic ideals, resource survey, development of basic management plans, development and operation of information management systems, conventions on the protection and management of resources, exclusive rights to the use of resources, management organs, designation of protected and preserved zones, research, development and promotion of international cooperation, development of resources, committees, etc.

#### Management and use of natural resources

- It is stated that natural resources include non-owned resources and publicly-owned resources.
- Natural resources are managed and used by such means or methods of management as are controlled by market organs, government organs, and communities, or by compound methods.
- ‘Commons’ under the commons theory covers two meanings: First, it means the commonly owned resources of all people (including land); second, it means the system of ownership defining the relations among people surrounding commonly or publicly owned resources.
- There is a prevalent view that the scope of commons should include non-owned resources in order to apply certain managerial actions

treating them as resources commonly owned by all mankind, rather than interpreting the scope of commons in a narrow sense. In other words, non-owned resources should be treated as commons in order to consider them as commonly-owned global resources.

- Plans for improving legislation concerning the management and use of natural resources
  - Management by community or enhanced openness
    - For the governance of natural resources that are or have been commonly owned regionally, attention is drawn to the customary owner of rights, including the non-corporate conventional associations or collective ownership groups that have maintained regional natural resources in a reasonable manner. However, it should be noted that commonly owned resources can be maintained in a stable manner only when the farming or fishing populace residing in a given region can maintain steady production activities. Fisheries cooperatives that maintain fishing grounds with government-vested fishing rights have managed natural resources, called “fishing grounds,” for sustainable use. However, it has become a legislative task to actively address such issues as the decreasing population in fishing villages because of the low birthrate and aging, and the acceptance of persons who have returned from urban areas to fishing villages as new members of the fishing cooperatives.
  - Interconnectivity should be enhanced among administrative organs for traverse management, and connectivity should be secured among plans for managing resources.

- It is necessary to enact a framework act that defines the ideals for the integrated management of natural resources and to enact new acts or organs to regulate or coordinate natural resources transversely.
  - It is also necessary to introduce a system for coordinating resource management plans with each other and the opinions of diverse stakeholders, while enhancing connectivity among administrative organs.
- Development and monitoring of indicators
- So-called traverse soft resources, such as knowledge, information or personnel, have not been sufficiently considered as systems from the perspective of natural resource management. Thus it is critical to develop indicators using them as parameters.
  - Technologies should be developed for integrating or implementing short- and long-term and local and wide-area scale forecasts and responses to natural disasters that require urgent responses. In so doing, monitoring systems could be deployed for the development of integrated indicators and the collection of data.
- Sustainable Science
- The management of natural resources is closely related with the issue of sustainable development. A new area should be explored for pursuing the exploration of phenomena and the resolution of problems simultaneously, beyond merely basic or applied research.
  - Comprehensive research should be promoted for the deployment of a legal system for the management of natural resources from

diverse points of view not considered in previous research, including those on institutions and culture (so-called guidelines or silent customs for participating in (the management and use of resources), rather than the simple development of technologies (namely, a means for operating nature).

- Sharing of common management expenses
  - Considering the structure of community-based management of common goods from the perspective of the integrated management of natural resources, funds should be created and raised by imposing environmental taxes. A systematic structure should be developed through a fund operation or management committee to reflect the opinions of residents concerning the implementation of projects, while disclosing the uses of the funds via a separate accounting. This may be called a 'participatory sharing of expenses'. It is evaluated that such schemes will contribute to the development of a participatory mindset among the residents with regard to the management of resources.

### **III. Expected Effects**

- This research will be utilized as basic research on a means of improved the legislation concerning the management of natural resources. It will also contribute to improving the systems for the management of natural resources.
- This research will also contribute to the development of the national economy while enhancing the quality of life of local



residents through the efficient administration and use of natural resources.

► Key Words : Natural Resource Management, Commons, Integrated Management, Wise Use, Common-Pool Resources

# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	11
제 1 장 서 론 .....	21
제 1 절 연구의 의의 .....	21
제 2 절 연구의 범위와 한계 .....	22
제 2 장 자원관리에 관한 현행법제 .....	23
제 1 절 자원관리에 관한 현행 법제 .....	23
1. 자원관리 법제의 구분 .....	23
2. 자원관리에 관한 헌법규정의 변천 .....	25
3. 자원관리를 위한 현행 법시스템의 구성요소 .....	31
제 2 절 자원의 개념 및 입법례 .....	63
1. 자원의 개념 .....	63
2. 자원의 구분 .....	64
3. 현행법상 자원의 종류 .....	67
4. 자연자원의 개념과 대상 .....	84
제 3 장 자연자원의 관리와 이용 .....	85
제 1 절 자연자원의 관리 .....	85
1. 들어가며 .....	85
2. 생태계관리 .....	86

제 2 절 자연자원의 관리와 이용의 방식에 관한 모델 .....	87
1. 자연자원의 공동관리 .....	87
2. 현명한 이용 .....	91
3. 지역적 공유자원의 지속적 생산이용 .....	96
4. 일본의 수산자원 관리 .....	100
제 4 장 자연자원의 관리와 이용에 관한 법제개선 방안 .....	105
1. 공동체 관리 및 그 개방성 강화 .....	105
2. 실태조사, 자원량 평가 및 통계의 정확성 제고 .....	106
3. 지표개발, 모니터링 등 .....	107
4. 통합적 관리 .....	108
5. 자원관리 규제의 실효성 확보 .....	109
참 고 문 헌 .....	111

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 의의

자연자원은 국가경제 및 국민생활에 필수불가결한 요소이며, 자연환경을 구성하는 요소로서 이에 대한 효과적인 보호·관리와 이용은 국가의 책무라 할 수 있으나, 자원의 이용과 개발에 대한 이해상충, 자원의 지역적 편중에 따른 불균형적 배분, 전근대적 자원관리방식, 새롭게 등장하는 자원에 대한 관리부재 등의 한계 및 문제점으로 인하여 자연자원의 효율적 관리 및 이용이 이루어지지 못하고 있다.

대한민국헌법 제120조에는 “광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립”하도록 규정되어 있으며, 개별 법률, 예를 들어, 광업법, 수산자원관리법, 하천법, 지하수법, 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 등에서 자연자원의 관리에 관한 방식이나 내용을 규정하고 있으며, 자연자원의 관리주체에 관한 내용 등이 관련 법률에 규정되어 있으나, 자연자원 관리정책의 연계성이나 그 특성에 부합하는 관리방식이 결여되어 있다. 또한 자원관리의 패러다임 변화에 부응하기 위해 제·개정되는 분야별 개별법 변화가 다른 분야의 법제와 부합될 수 있도록 하는 법제의 정비도 필요할 것으로 여겨지고 있다.

본 보고서에서는 자연자원의 관리에 관한 법제의 기본원칙 및 방향을 설정하고, 각 자연자원의 특성에 부합하는 관리 및 상호연계성 확보를 통해 자연자원의 효율적 관리와 현명한 이용을 위한 법제개선 방안을 제시하고자 한다.

## 제 2 절 연구의 범위와 한계

이 연구의 주요 테마는 공적인 관리가 필요한 자원을 관리하고 이용하는 법제도를 어떻게 개선할 것인가라고 하는 것이며, 이를 위해 종래부터 연구의 대상이 되어 온 자연자원을 중심으로 하여 논의를 전개하고자 한다.

자연자원의 개념은 연구의 목적에 따라 달라질 수 있고, 이에 포함되는 자원의 종류 및 구분도 기준을 어떤 목적으로 설정하느냐에 따라 다양해질 수 있다. 이 연구에서는 대한민국 현행법제에 등장하는 자원에 관한 내용을 조사하여 그 의의와 관리 법제를 정리한 후, 인공적인 것이 아닌 천연의 자원, 휴양자원·문화자원과 같은 무형적 자원을 제외한 유형적 자원을 주요한 연구의 대상으로 하고자 한다.

자연자원의 관리는 전통적으로는 지역적 자원의 관리가 중심이 되어 왔으나, 현재로는 국제적인 자원관리의 관심과 중요성이 더욱 부각되고 있다. 특히 환경법 영역에서 이러한 경향이 더욱 강화되고 있으며, 지속가능한 발전이나 통합관리와 같은 관리원칙은 국내법에 지속적이며 강한 영향을 미치고 있는 것이라 할 수 있다. 다만, 이 연구에서는 자연자원의 관리와 이용에 관한 국제적 규범을 직접적인 연구의 대상으로는 하지 아니한다.

본 보고서는 제2장에서는 자원관리에 관한 현행법제를 조사하여 정리하고, 제3장에서는 자연자원의 관리와 이용에 관한 방식으로 주로 논의되어 온 공동체 관리에 관한 내용을 소개하며, 제4장에서는 자원관리의 방식과 그 개선방안을 제시하는 순으로 연구를 진행하고자 한다.

## 제 2 장 자원관리에 관한 현행법제

### 제 1 절 자원관리에 관한 현행 법제

#### 1. 자원관리 법제의 구분

자원관리에 관한 현행법제는 헌법 제120조를 위시하여, 자원의 관리 및 이용, 자원보호 및 절약, 자원의 개발 및 자원의 관리를 위해 설립된 관리주체에 관한 법률들로 구성되어 있다고 할 수 있다. 현행 법제를 이해하는데 용이하도록 몇 가지 범주를 설정하여 구분해 두었다.

< 표 자원관리에 관한 현행 법제 >

구분	법률
1. 헌법	- 대한민국헌법
2. 기본법	- 관광기본법 - 저탄소 녹색성장 기본법 - 국토기본법 - 산림기본법 - 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 - 해양수산발전 기본법 - 국토기본법 - 환경정책기본법 - 저탄소 녹색성장 기본법
3. 자원의 관리 및 이용에 관한 법률	하천법, 소하천정비법, 수산자원관리법, 도로법, 온천법, 지하수법, 습지보전법, 수도법, 해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률, 먹는물관리법, 전과법, 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률, 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률, 산림보호법, 자연공원법

제 2 장 자원관리에 관한 현행법제

구 분	법 률
4. 자원절약 및 순환법	물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률, 목재의 지속가능한 이용에 관한 법률, 건설폐기물 재활용촉진에 관한 법률, 전기·전자제품 및 자동차의 자원 순환에 관한 법률, 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률
5. 자원이용 산업법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광업법 : 광업권, 조광권</li> <li>- 수산업법 : 어업권, 허가어업</li> <li>- 내수면어업법 : 어업권, 허가어업</li> <li>- 골재채취법 : 골재의 조사 및 수급계획, 골재채취업의 등록, 골재의 수급안정 조치 등</li> <li>- 임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률 : 임업의 구조개선, 산촌의 진흥</li> </ul>
6. 공간자원 관리법	국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 연안관리법, 산지관리법, 어장관리법, 농어촌정비법
7. 자원개발법	해외자원개발 사업법, 해외농업·산림자원 개발협력법, 환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률, 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법, 해저광물자원 개발법
8. 자원보호법 (환경법)	자연환경보전법, 에너지이용합리화법, 백두대간 보호에 관한 법률, 산림보호법, 야생생물 보호 및 관리에 관한 법률, 생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률, 녹색제품 구매촉진에 관한 법률, 토양환경보전법, 환경기술 및 환경산업 지원법, 환경영향평가법,
9. 자원관리 공사법	한국수자원공사법, 한국광물자원공사법, 대한석탄공사법, 수도권매립지관리공사의 설립 및 운영에 관한 법률, 한국석유공사법, 한국농어촌공사 및 농리관리기금법, 한국전력공사법, 한국토지주택공사법, 한국도로공사법, 한국환경공단법, 자연공원법(국립공원관리공단), 수산자원관리법(한국수산자원관리공단), 임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률(한국임업진흥원), 한국해양과학기술원법

구 분	법 률
10. 자원관리 조합, 회사 에 관한 법률 등	산림조합법, 수산업협동조합법, 농업협동조합법, 농어업 경영체 육성 및 지원에 관한 법률
11. 자원의 수 집 · 보 전 · 전시 · 연구 등을 위한 관련 법률	국립낙동강생물자원관의 설립 및 운영에 관한 법률, 국 립해양생물자원관의 설립 및 운영에 관한 법률, 수목 원 · 정원의 조성 및 진흥에 관한 법률

## 2. 자원관리에 관한 헌법규정의 변천

### (1) 제헌헌법의 자원관리에 관한 규정

대한민국헌법은 경제에 관한 제9장 제120조에서 자원의 관리에 내용을 규정하고 있으며, 이는 제헌헌법부터 현재에 이르기까지 내용의 큰 변화가 없이 이어지고 있다고 할 수 있다. 대한민국헌법 제120조는 제헌헌법부터 바이마르헌법의 영향을 받은 것으로 여겨지고 있으며, 경제조항을 기본권조항과 구별하여 규정하는 헌법례는 자유민주주의국가들에서는 흔하지 않은 경우,<sup>1)</sup> 대한민국임시정부의 대한민국 건국강령에서 유사한 내용의 규정이 있다는 점을 알 수 있다.<sup>2)</sup>

1) 홍성방, 헌법학[개정2판], 현암사, 2005년, 978면 참조.

2) 현행 대한민국헌법 제120조제1항은 제헌헌법 제85조에 연원하는 것이며, ‘자원에 대한 국유’를 규정하는 제헌헌법 제85의 내용은 대한민국임시정부의 『大韓民國建國綱領』 第3章 建國 제6조(ㄱ)와 유사한 것으로, 조문의 내용은 “6. 建國 時期의 憲法上 經濟體系는 國民 各個의 均等生活을 確保함과 民族全體의 發展과 및 國家를 建立保衛함에 連環關係를 가지게 하되 左列한 基本原則에 依하여 經濟政策을 推行함.”, “(ㄱ) …土地와 漁, 鑛, 林, 水利, 沼澤…(중략)…은 國有로 하고…”와 같다. 金



아래에서 보는 바와 같이 헌법상 경제조항 중 자원의 관리에 관한 조항은 몇 차례의 개정을 통하여 현재에 이르고 있는 바, ‘자원에 대한 국유화의 원칙 및 공공필요에 의한 특허설정’을 선언한 제헌헌법<sup>3)</sup>과 이를 개정하여 ‘법률이 정하는 바에 따라 특허’를 할 수 있도록 한 제2차 개정 헌법, ‘국토와 자원에 대한 국가의 보호 및 그 균형있는 개발과 이용을 위한 계획수립’을 규정한 제7차 개정 헌법(이른바 유신헌법)이 중요한 개정에 해당한다고 할 수 있다.

다만, ‘자원은 법률로 일정기간 특허를 할 수 있다’는 현행 대한민국헌법 제120조제1항의 규율내용은 ‘자원의 관리 및 이용에 관한 이념 내지 원칙, 자원관리의 방식 등에 관한 그 밖의 관리 및 이용에 관한 이념이나 방식 등에 관한 헌법상 규율밀도는 매우 낮은 것이라 할 수 있다. 또한 자연자원에 관하여 헌법 제120조제1항에서 ‘법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다.’고 정하고 있는 바, 이와 같은 헌법규정이 없으면 법률로 자연자원에 관한 특허를 부여할 수 없는 것도 아니라 할 수 있다.

## (2) 제헌헌법상 국유의 대상에 관한 제헌 논의

제헌의회 제19차 회의 헌법 제1독회에서 전문위원 유진오는 제84조에 관해 설명하면서 수산과 산림을 국유화의 대상으로 할 것인지에 관해 답변하였다.<sup>4)</sup> 즉, 산림에 관해서는 그 국유화가 국가적으로 경제

---

榮秀, 大韓民國臨時政府憲法論, 三英社, 1980, 240면. 大韓民國建國綱領에 제정에 관한 자세한 내용은 金榮秀, 앞의 책, 153-158면, 韓泰淵·葛奉根·全孝全·金範柱·文光三, 韓國憲法史(上), 韓國精神文化研究院, 1988, 299-300면 참조.

3) 제헌헌법이 성립되는 과정에서 변화되는 헌법 조문의 내용에 관해서는 고려대학교박물관, 현민 유진오 제헌헌법 관계 자료집, 고려대학교출판부, 2009 참조. 특히 제헌헌법 제85조의 내용 중 ‘수산자원’은 유진오안의 제1회 초고부터 제헌국회 헌법기초위원회 제3독회 심의안까지 없던 것으로 제헌헌법에서 삽입된 것이다.

4) 이하 유진오 발언은 국회속기록, 제1회제19호, 국회사무처, 단기4281년6월28일(월) 상오10시, 21-22면.

적 이익이 될 것인지를 고려하여, 산림이 국유화되면 양목이 되지 않는 경향이 있다는 이유로 국유화의 대상으로 하지 않았다고 하는 취지의 답변을 하였다. 수산의 국유화에 대해서는 ‘어류가 시기에 따라 이동하므로, 이동하는 물건을 국유로 하기 어렵다’는 이유로 대상에서 제외된 것으로 답변하고 있다.

이러한 설명에 대해 황병규 의원은 헌법안 제1회독회에서 헌법안 제84조는 어민을 몰각한 규정이며, 어장에 관한 어촌과 지하자원에 관한 내용이 빠져있다고 주장하고, 이동성이 있는 어류를 국유화할 수 없다는 것은 수산에 대한 원리를 무시한 것이라 주장하면서, 수산자원을 국유화해야 한다고 주장했다.<sup>5)</sup>

또한 황병규 의원은 헌법안 제2독회에서 제84조6)에 광물 다음에 어장을 삽입하여 줄 것을 요청하는 발언을 하면서, 어장은 국토나 농지와 마찬가지로 해석되어야 하고, 실질적으로도 개인소유 또는 사유재산이 어장에서는 인정되지 않고 다만 점유권만이 특수계급 또한 독점계급주의자에게 부여되어 있다고 한다. 또한 어장은 자원력을 가진 구역이며 또 수산자원은 지하자원과 동일한 성질을 가지고 있기 때문에 국유화해야 한다고 주장했다.<sup>7)</sup> 이러한 의견을 바탕으로 제84조에

5) 이하 황병규 발언은 국회속기록, 제1회제20호, 국회사무처, 단기4281년6월29일(화) 상오10시, 18면.

6) 헌법안 제2독회에서 낭독된 제84조는 다음과 같다. “제84조 광물, 기타 중요한 지하자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 국유로 한다. 공공 필요에 의하여 일정한 기간 그 개발 또는 이용을 특허하거나 또는 특허를 취소함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다.” 국회속기록, 제1회제26호, 국회사무처, 단기4181년7월6일(화) 상오10시, 21-22면.

7) 황병규 발언은 국회속기록, 제1회제26호, 국회사무처, 단기4181년7월6일(화) 상오 10시, 22면. 이에 대해 윤석구 의원의 반대의견이 주장되었으나, 제84조에 「수산자원」이라고 하는 낱자를 삽입하는 것에 대해 표결을 부쳐 재석의원 173인, 가에 126표, 부에 2표로 수정안이 가결되었다. 앞의 국회속기록, 제23면. 제헌헌법은 헌법안 제3독회를 거쳐 단기4281년(1948년) 7월 12일에 의결되었다. 국회속기록, 제1회제28호, 국회사무처, 단기4281년7월12일(월) 상오10시, 16면. 의결된 제헌헌법의 제85조는 다음과 같다. 「제85조 광물, 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이

「수산자원」이라고 하는 녀자를 삽입하는 것에 대해 표결을 부쳐 재석 의원 173인, 가에 126표, 부에 2표로 수정안이 가결되었다.

### (3) 자원의 국유에 관한 조항 삭제

제2차 헌법개정안의 경제조항의 개정과 관련하여 헌법 개정 제의이유와 요지 설명서를 요약하자면 다음과 같다. ‘현행 헌법은 중요자원에 대한 국유를 원칙으로 하고 있으나, 이것이 각인의 자유창의의 억압과 타면(他面) 합리적 기업운영 방법의 졸렬로 말미암아, 우리나라 경제를 침체상태에 빠트리고 있기에 우리나라 현실에 적합하도록 경제체제의 중점을 국유 국영의 원칙으로부터 사유 사영의 원칙에 옮김으로써(제85조, 제87조, 제88조, 제89조의 개정) 생산력의 고도증강과 국가경제의 비약적 발전을 도모하려는 것’이라고 한다.<sup>8)</sup>

#### < 표 자원관리에 관한 헌법규정의 연혁 >9)

연번	헌 법	조 문
1	대한민국헌법 [시행 1948.7.17.] [헌법 제1호, 1948.7.17., 제정]	제6장 경제 제85조 광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 국유로 한다. 공공필요에 의하여 일정한 기간 그 개발 또는 이용을 특허하거나 또는 특허를 취소함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다.

용할 수 있는 자연력은 국유로 한다. 공공 필요에 의하여 일정한 기간 그 개발 또는 이용을 특허하거나 또는 특허를 취소함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다.」

8) 국회입시회의속기록, 제19회제82호, 국회사무처, 단기 4287년11월18일(목) 상오 10시, 4-5면.

9) 현행 대한민국헌법에 관한 연혁에 관해서는 국회사무처, 헌법·국회법 연혁집, 국회사무처, 2006, 308-310면.

제 1 절 자원관리에 관한 현행 법제

연번	헌 법	조 문
2	제1차 개헌 대한민국헌법 [시행 1952.7.7.] [헌법 제2호, 1952.7.7., 일부개정]	上同
3	제2차 개헌 대한민국헌법 [시행 1954.11.29.] [헌법 제3호, 1954.11.29., 일부개정]	제85조 광물 기타 중요한 지하자원, 수산 자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취, 개발 또는 이용 을 특허할 수 있다.
4	제3차 개헌 대한민국헌법 [시행 1960.6.15.] [헌법 제4호, 1960.6.15., 일부개정]	上同
5	제4차 개헌 대한민국헌법 [시행 1960.11.29.] [헌법 제5호, 1960.11.29., 일부개정]	上同
6	제5차 개헌 대한민국헌법 [시행 1963.12.17.] [헌법 제6호, 1962.12.26., 전부개정]	제4장 경제 제112조 광물 기타 중요한 지하자원·수 산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용 을 특허할 수 있다.
7	제6차 개헌 대한민국헌법 [시행 1969.10.21.]	上同

제 2 장 자원관리에 관한 현행법제

연번	헌 법	조 문
	[헌법 제7호, 1969.10.21., 일부개정]	
8	제7차 개헌 대한민국헌법 [시행 1972.12.27.] [헌법 제8호, 1972.12.27., 전부개정]	제11장 경제 제117조 ① 광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다. ② 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위한 계획을 수립한다.
9	제8차 개헌 대한민국헌법 [시행 1980.10.27.] [헌법 제9호, 1980.10.27., 전부개정]	제9장 경제 제121조 ① 광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다. ② 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.
10	제9차 개헌 대한민국헌법 [시행 1988.2.25.] [헌법 제10호, 1987.10.29., 전부개정]	제9장 경제 제120조 ① 광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다. ② 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

### 3. 자원관리를 위한 현행 법시스템의 구성요소

자원관리를 위해 현행 법제는 어떤 시스템을 구축하고 있으며, 그 내용으로는 어떠한 것들이 있는지를 살펴보고, 각 자원관리에 관한 법시스템으로부터 상호참조할 수 있는 관리방식이 있는지를 고찰하고자 한다. 이는 개별 행정영역에서의 법령이나 법현상의 연구를 통해 행정법 각 분야의 최대공약수적 제도 내지 이념을 집적함으로써 행정법총론이 풍성하게 될 수 있었던 것과 같이, 자원관리에 관한 개별법 분야에서 개발된 최첨단의 법기술이나 법제도를 찾아서 자원관리에 관한 총론적 연구가 풍부해지면, 불균등하게 발전된 자원관리에 관한 각 영역의 법제가 집적된 총론연구를 통하여 상호 참조되고 학습될 수 있을 것이다.<sup>10)</sup>

기본이념, 관리기본계획 수립, 자원조사, 관측·정보체계 구축, 보호·관리협약, 특허, 우선순위, 관리를 위한 기관(책임기관 및 관리기관의 지정·운영, 관리공단, 센터, 협회, 자원관·수목원의 설치·운영, 법인, 조합, 행정기관, 위원회), 보호구역의 지정, 자원의 수집, 공동활용, 자원의 조성, 자원조성비, 정보관리시스템의 구축·운영, 관리의 평가, 효과성 평가, 연구개발(관리기술 연구개발, 장기전망, 정보유통, 기금, 위탁, 보전시설의 등록, 특별회계의 설치, 후계자육성, 분배 및 할당, 명예감시원, 인증, 구매촉진, 포획·채취등의 금지, 부담금·조성금의 부과·징수 등, 대행 등, 자원재활용 및 순환, 통합관리체계 구축·운영, 폐기물관리, 자원의 이전 및 이전금지 명령(반입명령, 수입금지, 국외반출제한)

10) 행정법총론과 행정법각론 사이의 상호참조에 관해서는 大橋洋一、行政法 現代行政過程論[第2版]、有斐閣、2004年、14-15頁 참조.

(1) 기본이념

농지 및 수산자원·어장에 관한 기본이념(농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 제30조), 생명연구자원 관리의 기본원칙(생명연구자원의 확보·관리 및 활용에 관한 법률 제5조), 수산자원·어장의 지속적 이용과 보전(수산업·어촌 발전 기본법 제34조), 자원순환에 관한 기본원칙(자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제2조의2), 해양생명자원의 확보·관리 및 이용에 관한 기본이념(해양생명자원의 확보·관리 및 이용 등에 관한 법률 제3조), 국유림의 목재생산(국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 제10조), 지속가능한 산림경영(산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제6조), 생명연구자원 관리의 기본원칙(생명연구자원의 확보·관리 및 활용에 관한 법률 제5조), 기본원칙(생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률 제3조), 기본이념(수산업법 제2조), 임업경영·산촌진흥의 기본원칙(임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률 제3조), 녹색경제·녹색산업 구현을 위한 기본원칙(저탄소 녹색성장 기본법 제22조), 에너지정책 등의 기본원칙(저탄소 녹색성장 기본법 제39조), 지능형전력망의 구축 및 이용촉진에 관한 법률, 지속가능 교통물류 발전법, 지속가능발전법, 폐기물 관리의 기본원칙(폐기물관리법 제3조의2), 자원 등의 절약 및 순환적 사용촉진(환경정책기본법 제10조)

농어업·농어촌 및 식품산업 기본법

제30조(농지 및 수산자원·어장에 관한 기본이념) 농지 및 수산자원·어장은 미래세대를 포함하는 국민에 대한 식량과 주요 식품의 안정적인 공급 및 환경보전을 위한 기반이며 농어업과 국민경제의 조화로운 발전에 기여하는 귀중한 자원으로서 소중히 이용·보전되어야 한다.

제31조(농지의 소유와 이용 및 수산자원·어장의 이용) ① 국가와 지방자치단체는 「헌법」상 경자유전(耕者有田)의 원칙이 달성될 수 있도록 농지의 소유 등에 관한 정책을 세우고 시행하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 수산자원이 「헌법」에 따라 이용되도록 하는 정책을 세우고 시행하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 농지 및 수산자원·어장이 농어업과 국민경제의 균형 있는 발전을 위하여 효율적으로 이용될 수 있도록 농지 및 수산자원·어장의 이용 증진에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.

제32조(농지 및 수산자원·어장의 보전) ① 국가와 지방자치단체는 농지가 적절한 규모로 유지될 수 있도록 농지의 보전에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 정책을 세우고 시행할 때에 농업생산기반이 정비되어 있거나 집단화되어 있는 우량농지가 우선적으로 보전될 수 있도록 하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 수산자원·어장이 적절한 규모로 유지될 수 있도록 수산자원·어장의 보전에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.

생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률

제 3 조(기본원칙) 생물다양성 보전 및 생물자원의 지속가능한 이용을 위하여 다음 각 호의 기본원칙이 준수되어야 한다.

1. 생물다양성은 모든 국민의 자산으로서 현재 세대와 미래 세대를 위하여 보전되어야 한다.
2. 생물자원은 지속가능한 이용을 위하여 체계적으로 보호되고 관리되어야 한다.
3. 국토의 개발과 이용은 생물다양성의 보전 및 생물자원의 지속가능한 이용과 조화를 이루어야 한다.
4. 산·하천·호소(湖沼)·연안·해양으로 이어지는 생태계의 연계성과 균형은 체계적으로 보전되어야 한다.
5. 생물다양성 보전 및 생물자원의 지속가능한 이용에 대한 국제협력은 증진되어야 한다.

수산업·어촌 발전 기본법

제 2 조(기본이념) 이 법의 기본이념은 다음 각 호와 같다.

1. 수산업은 국민에게 안전한 수산물을 안정적으로 공급하고 국토환경



의 보전에 이바지하는 등 경제적·공익적 기능을 수행하는 기간산업으로서 국민의 경제·사회·문화 발전의 기반이 되도록 한다.

2. 수산자원·어장은 미래세대를 포함하는 국민에 대한 수산물의 안정적인 공급 및 환경보전을 위한 기반이며 수산업과 국민경제의 조화로운 발전에 기여하는 귀중한 자원으로 소중히 이용·보전되어야 한다.

제34조(수산자원·어장의 지속적 이용과 보전) ① 국가와 지방자치단체는 수산자원·어장이 수산업과 국민경제의 균형 있는 발전을 위하여 지속적으로 이용될 수 있도록 수산자원·어장의 이용 증진에 필요한 정책을 수립하고 시행하여야 한다.

- ② 국가와 지방자치단체는 수산자원·어장이 적절한 규모로 유지될 수 있도록 수산자원·어장의 보전에 필요한 정책을 수립하고 시행하여야 한다.

**【임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률】**

제 3 조(임업경영·산촌진흥의 기본원칙) ① 임업경영은 산림의 보전과 이용이 조화를 이룰 수 있도록 다음 각 호의 기본원칙에 따라 이루어져야 한다.

1. 산림은 「산지관리법」 제4조에 따른 산지의 구분에 따라 계획적으로 관리하여야 한다.
2. 산림은 자연생태계의 자정능력, 생물다양성, 야생 동·식물의 서식조건 및 자연경관의 특성이 유지될 수 있도록 조성·관리하여야 한다.
3. 산림은 국민의 보건·휴양의 증진에 기여할 수 있도록 조성·관리하여야 한다.
4. 산림은 임업의 생산성을 늘리고 그 부가가치를 높일 수 있도록 합리적으로 경영하여야 한다.

② 산촌진흥은 다음 각 호의 기본원칙에 따라 이루어져야 한다.

1. 산촌을 산림관리의 거점지역으로 육성하여 산림자원의 보전·증식을 적극 도모하여야 한다.
2. 산림생태계 및 동·식물 보존 등 환경에 미치는 영향을 고려하여 산촌을 자연친화적으로 개발하여야 한다.
3. 산촌의 고유한 문화와 전통을 계승·발전하도록 하여야 한다.

**【저탄소 녹색성장 기본법】**

제22조(녹색경제·녹색산업 구현을 위한 기본원칙) ① 정부는 화석연료의 사용을 단계적으로 축소하고 녹색기술과 녹색산업을 육성함으로써 국가 경쟁력을 강화하고 지속가능발전을 추구하는 경제(이하 “녹색경제”라 한다)를 구현하여야 한다.

② 정부는 녹색경제 정책을 수립·시행할 때 금융·산업·과학기술·환경·국토·문화 등 다양한 부문을 통합적 관점에서 균형 있게 고려하여야 한다.

③ 정부는 새로운 녹색산업의 창출, 기존 산업의 녹색산업으로의 전환 및 관련 산업과의 연계 등을 통하여 에너지·자원 다소비형 산업구조가 저탄소 녹색산업구조로 단계적으로 전환되도록 노력하여야 한다.

④ 정부는 저탄소 녹색성장을 추진할 때 지역 간 균형발전을 도모하며 저소득층이 소외되지 않도록 지원 및 배려하여야 한다.

제24조(자원순환의 촉진) ① 정부는 자원을 절약하고 효율적으로 이용하며 폐기물의 발생을 줄이는 등 자원순환의 촉진과 자원생산성 제고를 위하여 자원순환 산업을 육성·지원하기 위한 다양한 시책을 마련하여야 한다.

② 제1항에 따른 자원순환 산업의 육성·지원 시책에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 자원순환 촉진 및 자원생산성 제고 목표설정
2. 자원의 수급 및 관리
3. 유해하거나 재제조·재활용이 어려운 물질의 사용억제
4. 폐기물 발생의 억제 및 재제조·재활용 등 재자원화
5. 에너지자원으로 이용되는 목재, 식물, 농산물 등 바이오매스의 수집·활용
6. 자원순환 관련 기술개발 및 산업의 육성
7. 자원생산성 향상을 위한 교육훈련·인력양성 등에 관한 사항

제49조(녹색생활 및 지속가능발전의 기본원칙) 녹색생활 및 지속가능발전의 실현을 위한 국가의 시책은 다음 각 호의 기본원칙에 따라 추진되어야 한다.

1. 국토는 녹색성장의 터전이며 그 결과의 전시장이라는 점을 인식하고 현세대 및 미래세대가 쾌적한 삶을 영위할 수 있도록 국토의 개발 및 보전·관리가 조화될 수 있도록 한다.
2. 국토·도시공간구조와 건축·교통체제를 저탄소 녹색성장 구조로 개편하고 생산자와 소비자가 녹색제품을 자발적·적극적으로 생산하고 구매할 수 있는 여건을 조성한다.
3. 국가·지방자치단체·기업 및 국민은 지속가능발전과 관련된 국제적 합의를 성실히 이행하고, 국민의 일상생활 속에 녹색생활이 내재화되고 녹색문화가 사회전반에 정착될 수 있도록 한다.
4. 국가·지방자치단체 및 기업은 경제발전의 기초가 되는 생태학적 기반을 보호할 수 있도록 토지이용과 생산시스템을 개발·정비함으로써 환경보전을 촉진한다.

**【제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법】**

제304조(풍력자원의 공공적 관리) ① 도지사는 제주자치도의 풍력자원을 공공의 자원으로 관리하여야 한다.

② 도지사는 풍력자원의 적정관리와 조사, 풍력발전설비의 사후관리 및 풍력자원의 개발과 이용 등을 위하여 노력하여야 한다.

③ 제303조제1항에 따라 풍력 발전사업 허가를 받으려는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자이어야 한다.

1. 제주자치도가 「지방공기업법」에 따라 설립하고 도조례로 정하는 운영능력을 갖춘 지방공기업(「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제2조제1항에 따른 출자법인·출연법인을 포함한다)

2. 도조례로 정하는 기준 이상의 재정적·기술적 능력을 갖춘 자

3. 도조례로 정하는 발전설비용량 미만의 소규모 풍력 발전사업을 하려는 자

④ 제3항과 제303조제1항에 따라 풍력 발전사업 허가를 받고 풍력 발전설비를 설치한 자는 안정적인 풍력발전을 위하여 도조례로 정하는 바에 따라 필요한 조치를 하여야 한다.

⑤ 도지사는 제4항에 따른 조치를 게을리하는 자에게 도조례로 정하는 바에 따라 시정명령 또는 이용중지 등 필요한 조치를 할 수 있다.

⑥ 도지사는 풍력자원의 체계적인 개발과 풍력발전의 활성화를 위하여

필요하면 도조례로 정하는 바에 따라 풍력발전지구를 지정·육성할 수 있다.

⑦ 도지사는 제6항에 따른 풍력발전지구의 지정으로 인하여 불이익을 당하는 주변지역을 신에너지 및 재생에너지 특성화 마을로 지정하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있으며, 이에 대한 세부사항은 도조례로 정할 수 있다.

**【지속가능발전법】**

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “지속가능성”이란 현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하(低下)시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것을 말한다.

**【폐기물관리법】**

제 3 조의2(폐기물 관리의 기본원칙) ① 사업자는 제품의 생산방식 등을 개선하여 폐기물의 발생을 최대한 억제하고, 발생한 폐기물을 스스로 재활용함으로써 폐기물의 배출을 최소화하여야 한다.

② 누구든지 폐기물을 배출하는 경우에는 주변 환경이나 주민의 건강에 위해를 끼치지 아니하도록 사전에 적절한 조치를 하여야 한다.

③ 폐기물은 그 처리과정에서 양과 유해성(有害性)을 줄이도록 하는 등 환경보전과 국민건강보호에 적합하게 처리되어야 한다.

④ 폐기물로 인하여 환경오염을 일으킨 자는 오염된 환경을 복원할 책임을 지며, 오염으로 인한 피해의 구제에 드는 비용을 부담하여야 한다.

⑤ 국내에서 발생한 폐기물은 가능하면 국내에서 처리되어야 하고, 폐기물의 수입은 되도록 억제되어야 한다.

⑥ 폐기물은 소각, 매립 등의 처분을 하기보다는 우선적으로 재활용함으로써 자원생산성의 향상에 이바지하도록 하여야 한다.

**【하천법】**

제 4 조(하천관리의 원칙) ① 하천 및 하천수는 공적 자원으로서 국가는 공공이익의 증진에 적합한 방향으로 적절히 관리하여야 한다.

② 하천을 구성하는 토지와 그 밖의 하천시설에 대하여는 사권(私權)을

행사할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 소유권을 이전하는 경우
2. 지당권을 설정하는 경우
3. 제33조에 따른 하천점용허가(소유권자 외의 자는 소유권자의 동의를 얻은 경우에 한한다)를 받아 그 허가받은 목적대로 사용하는 경우

**【해양생명자원의 확보·관리 및 이용 등에 관한 법률】**

제 3 조(해양생명자원의 확보·관리 및 이용에 관한 기본이념) 해양생명자원의 확보·관리 및 이용은 「생물다양성에 관한 협약」과 다음 각 호의 기본이념에 따라야 한다.

1. 해양생명자원은 현재와 미래의 세대를 위하여 지속가능하게 확보·관리 및 이용되어야 한다.
2. 해양생명자원의 생태적·경제적 가치가 조화롭게 공존할 수 있도록 종합적으로 관리되어야 한다.
3. 해양생명자원의 상업적 이용으로부터 발생하는 이익을 공정하고 공평하게 공유할 수 있는 기회를 증진시켜야 한다.

**【환경정책기본법】**

제10조(자원 등의 절약 및 순환적 사용 촉진) ① 국가 및 지방자치단체는 자원과 에너지를 절약하고 자원의 재사용·재활용 등 자원의 순환적 사용을 촉진하는 데 필요한 시책을 마련하여야 한다.

② 사업자는 경제활동을 할 때 제1항에 따른 국가 및 지방자치단체의 시책에 협력하여야 한다.

## (2) 자원조사

### 1) 자원의 조사

지하자원의 조사 및 개발(개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙 제10조), 골재자원조사(골재채취법 제4조), 농어업

자원과 농어업 환경의 실태조사 및 평가(친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률 제11조), 자원조사(농어촌정비법 제3조, 비상대비자원관리법 제10조), 수산자원의 조사·평가(수산자원관리법 제10조), 수산자원관리수면의 지정을 위한 기초조사(수산자원관리법 제50조), 해양생명자원에 대한 조사(해양생명자원의 확보·관리 및 이용 등에 관한 법률 제7조), 계획수립을 위한 기초조사(산림문화·휴양에 관한 법률 제5조), 자연자원의 조사(자연공원법 제36조)

## 2) 자원의 수집

지식정보자원의 수집(국가정보화 기본법 시행령 제27조)

## 3) 공동활용

초고성능컴퓨팅자원의 공동활용(국가초고성능컴퓨터 활용 및 육성에 관한 법률 시행규칙 제17조)

## (3) 관리기본계획의 수립

대한민국헌법 제120조제2항에서 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.”고 규정하고 있는 바와 같이, 국가는 자원의 균형있는 개발과 이용을 위하여 계획을 수립한다. 헌법에서는 개발과 이용을 위한 계획수립만을 정하고 있지만, 보호를 위한 기본계획을 수립할 수 있다고 하는 것이 제2항 전단의 규정과도 조화를 이루는 해석이라 할 수 있을 것이다.

아래에서 보는 바와 같이 자원관리에 관한 현행 대다수의 법제에서 보호·개발·이용에 관한 계획을 수립하고 있으나, 그 계획 상호간의 정합성을 확보할 수 있도록 하는 시스템의 정비가 향후의 과제가 될 것이다.

입법례로는 다음과 같은 것이 있다. 수산자원관리기본계획(수산자원관리법 제7조), 자원순환기본계획의 수립 등(자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제7조), 해외자원개발 기본계획의 수립(해외자원개발사업법 제4조), 백두대간보호 기본계획의 수립(백두대간 보호에 관한 법률 제4조), 에너지이용 합리화 기본계획(에너지이용 합리화법 제4조), 산림기본계획의 수립·시행(산림기본법 제11조), 임업진흥계획의 수립(임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률 제21조), 경관정책기본계획의 수립 등(경관법 제6조), 국방정보화기본계획(국방정보화 기반조성 및 국방정보자원관리에 관한 법률 제5조), 중장기 지식정보자원 관리계획의 수립(국가정보화 기본법 시행령 제21조)

#### (4) 정보관리시스템 구축·운영

골재자원정보관리시스템의 구축·운영(골재채취법 제4조의2), 폐자원에너지 종합정보관리시스템의 구축·운영 등(자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제25조의14), 자원관리시스템의 구축·운영(재난 및 안전관리 기본법 시행규칙 제11조의3), 수산데이터베이스의 구축(수산업법 제96조), 수산자원종합정보 데이터베이스(수산자원관리법 제13조), 폐자원에너지 종합정보관리시스템의 구축·운영 등(자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제25조의14)

- 1) 정보화 : 산림자원의 정보화(산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제33조), 수산자원관리의 정보화(수산자원관리법 제13조)
- 2) 표준화 : 지식정보자원의 표준화(국가정보화 기본법 제26조)
- 3) 지정 및 활용 : 중요지식정보자원의 지정 및 활용(국가정보화 기본법 제25조)
- 4) 현황 등의 작성·관리 : 정보자원 현황 등의 작성·관리(국가정보화 기본법 시행령 제15조), 생태·자연도의 작성·활용(자연환경보전법 제34조)

## (5) 자원의 보호·관리협약 - 자율적 관리규범의 형성

자원관리는 국가에 의한 일률적이며 고권적 법제로는 한계가 있다고 인식하고, 이러한 한계를 극복하기 위해서는 자원을 실제로 관리·이용하는 자들과 자원관리권한을 가진 자간 또는 이용자들 간의 협약을 체결할 수 있도록 하고, 이러한 협약의 존재형태를 승인하는 개별법이 증가하고 있다. 이는 국가법·국가와는 구별되는 사회적 자치규범과 그 형성주체(=공)의 존재를 승인하는 것이라 할 수 있다. 어촌계나 산림조합과 같은 공동체로 하여금 자원관리에 관한 합의를 하도록 함으로써 적절한 자원관리가 이루어지도록 하는 것이 목적이다.

관리협약은 자원으로부터의 집단적 이익을 자치적 규범형성을 통하여 실현하고자 하는 것이다.

건축협정(건축법 제8장의2 제77조의4부터 제77조의13까지), 경관협정(경관법 제4장), 보전협약(『문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법』 제5장), 자발적 협약체결기업에 대한 특례 등(수도권 대기환경 개선에 관한 특별법 제22조), 자발적 협약체결기업의 지원 등(에너지이용 합리화법 제28조), 어업자협약(수산자원관리법 제3절) 등<sup>11)</sup>, 어장관리규약(수산업법 제38조), 어촌사회협약(어촌특화발전 지원 특별법 제27조)과 같이, 법률에 근거를 가지고 그 구속력이 물의 내용에 합의한 자와 그 밖의 자에게도 일정한 범위에서 미치는 것을 법적으로 승인받고 있는 것도 있다.<sup>12)</sup>

어촌특화발전 지원 특별법 제27조는 마을 주민들로 하여금 어촌계·주민자치위원회 등을 중심으로 다수의 뜻을 모아 자발적으로 특화어촌위원회를 설립할 수 있도록 하고 있으며, 제28조는 특화어촌위

11) 폐기물관리법 제16조에 따른 협약, 『자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률』 제34조에 따른 협약 등 참조.

12) 행정협정 내지 협약에 관해서는 이순태, 일본의 재해지원물자 등의 비축 및 물류에 관한 법제연구, 한국법제연구원, 2006, 52-72면 참조.



원회로 하여금 어촌특화발전계획의 수립 또는 이행에 필요한 어촌사회협약을 관할 시장·군수·구청장과 체결할 수 있도록 하고 있다. 그 구체적인 체결절차에 관해서는 어촌특화발전 지원 특별법 시행령 제30조에 규정하고 있다.

이러한 자원의 보호·관리를 위한 자율적 규범을 형성할 수 있도록 하고, 이러한 규범의 공공적 성격을 법이 인정하는 것은 공공성 및 자원관리의 국가적 독점을 완화하고, 사적 영역에서 공공성을 발견하고 관리할 수 있도록 하는 것을 의미한다고 할 수 있다.

**【수산자원관리법】**

제28조(협약의 체결) ① 어업자 또는 어업자단체는 자발적으로 일정한 수역에서 수산자원의 효율적 관리를 위한 협약(이하 “어업자협약”이라 한다)을 어업자 또는 어업자단체 간의 합의로 체결할 수 있다. 이 경우 어업자협약의 효력은 어업자협약을 체결한 어업자 또는 어업자단체에 소속된 어업자에게만 미친다.

② 어업자협약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

<개정 2013.3.23.>

1. 대상수역, 대상자원 및 대상어업
2. 수산자원의 관리를 위한 조치 및 방법
3. 협약의 유효기간
4. 협약 위반 시 조치사항
5. 참가하지 아니한 어업자의 참가를 위한 조치방안
6. 그 밖에 해양수산부령으로 정하는 사항

③ 해양수산부장관 또는 시·도지사는 어업자 또는 어업자단체 간에 자율적으로 어업자협약을 체결하여 운영할 수 있도록 지도와 재정적 지원 등을 할 수 있다. <개정 2013.3.23.>

제29조(어업자협약운영위원회 설립) ① 어업자가 어업자협약을 체결·관리하기 위하여 필요하면 자율적 기구로서 어업자협약운영위원회를 설립할 수 있다.

② 어업자협약운영위원회를 설립하려면 협약 체결 어업자 과반수의 동

의를 받아 어업자협약운영위원회의 대표자 및 위원을 선임하고, 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.

<개정 2012.12.18., 2013.3.23.>

제30조(어업자협약 승인) ① 어업자 또는 어업자단체가 「수산업법」 제41조 제1항의 근해어업에 대하여 어업자협약을 체결하면 해양수산부장관에게, 같은 조 제2항의 연안어업 또는 같은 조 제3항제1호의 구획어업에 대한 어업자협약을 체결하면 관할 시·도지사에게 승인을 받아야 한다. 해양수산부장관 또는 시·도지사는 어업자협약 승인 사항이 준수되지 아니한 때에는 그 승인을 취소할 수 있다. <개정 2013.3.23.>

② 제1항에 따른 승인 신청을 받은 해양수산부장관 또는 시·도지사는 다음 각 호의 사항을 검토하여 제54조에 따른 해당 수산자원관리위원회의 심의를 거쳐야 한다. <개정 2013.3.23.>

1. 어업자협약이 수산자원 보호, 어업조정 및 어업질서 유지에 지장이 없을 것

2. 어업자협약의 내용이 이 법 또는 「수산업법」과 이 법 또는 「수산업법」에 따른 명령을 위반하지 아니할 것

③ 해양수산부장관 또는 시·도지사가 어업자협약을 승인한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 공고하고, 어업인이 열람할 수 있도록 하여야 한다. <개정 2013.3.23.>

④ 제1항에 따른 승인 신청에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다. <개정 2013.3.23.>

#### 【에너지이용 합리화법】

제28조(자발적 협약체결기업의 지원 등) ① 정부는 에너지사용자 또는 에너지공급자로서 에너지의 절약과 합리적인 이용을 통한 온실가스의 배출을 줄이기 위한 목표와 그 이행방법 등에 관한 계획을 자발적으로 수립하여 이를 이행하기로 정부나 지방자치단체와 약속(이하 “자발적 협약”이라 한다)한 자가 에너지절약형 시설이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설 등에 투자하는 경우에는 그에 필요한 지원을 할 수 있다.

② 자발적 협약의 목표, 이행방법의 기준과 평가에 관하여 필요한 사항은 환경부장관과 협의하여 산업통상자원부령으로 정한다.

<개정 2008.2.29., 2013.3.23.>

## (6) 자원이용을 위한 배타적 권리

### 1) 지역적으로 인정되고 있는 배타적 권리

수산자원의 이용 및 관리를 위해 어촌계 등의 일정지역을 기반으로 하는 사단에 부여되고 있는 어업권과 같은 배타적 권리는 수산자원의 지속가능한 이용이나 어민의 보호라고 하는 관점에서 긍정적으로 평가될 수 있을 것이다. 또한 이런 지역성과 전통적 관행으로부터 발전된 권리를 보다 발전시키기 위해서는 단체 내지 집단에 의해 의도적·자율적으로 형성되어 온 규범도 자원관리의 방법 중 하나로 신중히 검토할 필요가 있다. 또한 규범의 형성이나 운용을 담당하는 단체에만 주목할 것이 아니라 그들의 단체와 그 외부와의 관계에도 주의할 필요가 있다.

#### ① 단체적 소유를 중심으로 하는 권리에 대한 부정적 평가

자원관리에 관한 법시스템을 공간적 효력범위를 국가 전체로 하는 국가규범을 선호하여 지역규범은 극복되어야 할 관습적인 것으로서 ‘전근대적인 것’이라고 보는 견해가 있다.

그 한 예로서 지역적인 총유재산이라는 성격을 어업권과 같이 하는 일본의 입회권<sup>13)</sup>에 관한 我妻榮의 평가는 근대법학자들의 지역규범에 대한 부정적 평가를 대표한다고 할 수 있을 것이다. 즉, ‘입회는 그 토지의 관리를 게을리 하게 하여 수익의 절대량을 감소시킬 우려가 있고, 수원지를 범람시켜서 홍수를 초래할 우려가 있으며, 토지의 개발을 방해하여 그 교환가치를 감소시킬 우려가 있다’고 한다.<sup>14)</sup> 이러

13) 일정한 촌락민이 산림이나 하천에 들어가는 단체적 권리(용익물권)이다.

14) 我妻榮、物權法(民法講義Ⅱ)、岩波書店、1932、281-282頁、阿部昌樹、コモンズのルール、「コモンズと法」法社会学第73号、日本法社会学会編、2010、232頁에서 재인용.

한 입회권에 대한 부정적 평가는 오늘날까지 계승되면서, ‘개인적 소유를 중심으로 구성되는 상품경제사회(자본주의사회)에서 이러한 단체적 권리는 종종, 그 발전을 저해하는 요인이기도 하다.’라고 한다.<sup>15)</sup>

## ② 국가규범과 지역규범의 상호 보완

지역규범과 같이 그 자원에 물리적으로 가까운 거리에서 생활하는 사람들이 형성한 규범만으로 모든 것이 해결될 수 없지만, 국가규범의 적용에는 반드시 지역규범이 상호 보완될 수 있도록 하여, 자원관리에 관한 규범이 대다수의 누군가에게는 국가규범이지만, 소수 일부에게는 지역규범에 기반한 것이 되도록 하여 자연자원의 관리에 관한 법정립, 법집행이 이루어질 수 있도록 법시스템을 구축해야 한다.

## ③ 자원관리에 관한 국가규범의 체계

국가규범은 자원관리에 관해 다양한 법형식을 두고 있다. 수도물의 관리에 관한 규범을 예로 들자면, 수도법, 수도법시행령, 수도법시행규칙, 먹는 물 수질기준 및 검사 등에 관한 규칙, 수도용시설의 기술적 기준을 정하는 행정규칙<sup>16)</sup> 등의 다양한 법령 속에 규정된 법규범이 그것이다. 이 법체계를 수도사업자 등이 준수함으로써 안전한 물의 공급이 확보되는 것이다. 그리고 그러한 법체계에서 중요도가 높은 규범위반에 대해서는 실효성을 확보하기 위한 다양한 수단들이 확보되어 있다. 자원관리에 관한 국가규범은 지역규범이나 아래에서 보는 바와 같은 협약이나 협정의 내용에 비해 규범의 추상성과 일반성의 정도가 높다. 따라서 국가규범에 있어서 자연자원의 관리에 관한

15) 近江幸治、民法講義Ⅱ・物權法[第3版]、成文堂、2006、293頁、阿部昌樹、앞의 논문, 233頁에서 재인용.

16) 수도용 자재 및 제품의 위생안전기준 공정시험방법[시행 2015.7.8] [환경부고시 제2015-103호, 2015.7.8, 일부개정 ], 수도용으로 사용할 수 없는 배관재료[시행 2016.1.1] [환경부고시 제2015-200호, 2015.10.7, 타법개정 ] 등

규범의 추상성이나 일반성을 약화시키기 위해서는 입법형식적으로 법률로부터 멀어지는 대통령령, 부령 더 나아가 고시나 지침과 같은 행정규칙에서 보다 많은 관리에 관한 내용이 포함될 수 있을 것이다. 따라서 이러한 특성을 감안하여 자연자원의 관리에 관한 법제의 구축 및 개선은 행정입법에 유의할 필요가 있다.

#### ④ 자원관리에 관한 지역규범의 내용

여기서 말하는 지역규범은 지방자치단체의 조례일 수 있지만, 그 보다 더 지역적인 규범으로서 협정 및 협약 등이 지역적으로 관리되어야 할 가치가 있는 자원에 대해서는 보다 유용한 규범으로 기능할 수 있을 것이다.

### 2) 어업권

일정한 수면을 구획하여 어구를 설치하여 수산동물을 포획하거나(정치망어업), 그 수면의 바닥을 이용하거나 수정에 필요한 시설을 설치하여 해조류를 양식(해조류양식어업), 패류를 양식(패조류양식어업), 그 밖의 방법으로 패류 외의 수산동물을 양식(어류등양식어업)하거나, 일정한 지역에 거주하는 어업인이 해안에 연접한 일정한 수심(水深) 이내의 수면을 구획하여 패류·해조류 또는 정착성 수산동물을 관리·조성하여 포획·채취(마을어업)하거나, 마을어업의 어장 수심의 한계를 초과한 일정한 수심 범위의 수면을 구획하여 해조류, 패류, 어류등양식어업, 복합양식어업을 일정한 지역에 거주하는 어업인이 협동하여 양식하는 어업(협동양식어업), 외해양식어업에 대한 어업면허를 받은 자가 어업권원부에 등록을 함으로써 어업권을 취득할 수 있다.

어업권은 물권(物權)으로 하며, 수산업에서 정한 것 외에는 「민법」 중 토지에 관한 규정을 준용하며, 어업권과 이를 목적으로 하는 권리에 관하여는 「민법」 중 질권(質權)에 관한 규정을 적용하지 아니한다.

법인이 아닌 어촌계가 취득한 어업권은 그 어촌계의 총유(總有)로 한다(수산업법 제16조제2항부터 제4항까지).

### 3) 광업권

광업권이란 “광물자원을 개발하기 위하여 토지의 지표, 지하를 막론하고 토지로부터 광물을 채굴하고 취득할 수 있는 권한을 토지로부터 분리하여 국가가 광업을 실시하려는 자에게 부여한 권리”를 말한다고 한다.<sup>17)</sup>

민법 제212조는 “토지의 소유권은 정당한 이익이 있는 범위 내에서 토지의 상하에 미친다.”고 규정하고 있다. 민법 제212조에 따르면, 토지를 소유한 자는 지하에 매장되어 있는 광물에 대해서도 소유권을 행사할 수 있어야 한다.

그러나, 광물자원의 관리를 위해 대한민국은 광물자원의 소유권을 토지의 소유권에서 분리시켜 광물자원에 대한 특별한 관리를 하기 위해 광업법이라는 특별법을 제정하였다.

이에 따라 토지의 소유권을 보유한 자는 해당 토지에 매장되어 있는 광물에 대해서도 사용, 수익에 해당하는 채굴 및 광물을 소유할 수 있어야 한다.<sup>18)</sup>

## (7) 관리기구

### 1) 관리공단

한국수산자원관리공단(수산자원관리법 제55조의2), 대한석탄공사법, 한국산림복지진흥원(산림복지 진흥에 관한 법률 제49조), 녹색사업단(산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제62조), 대한석탄공사(대한석탄공사

17) 한국지질자원연구원, 광업권 관리제도 개선 연구, KR-04(c)-21, 2004, 11면.

18) 한국지질자원연구원, 앞의 보고서, 46면.

## 제 2 장 자원관리에 관한 현행법제

법), 한국광물자원공사(한국광물자원공사법), 수도권매립지관리공사(수도권매립지관리공사의 설립 및 운영에 관한 법률), 한국수자원공사(한국수자원공사법), 한국석유공사(한국석유공사법), 한국농어촌공사(한국농어촌공사 및 농지관리기금법), 한국전력공사(한국전력공사법), 한국토지주택공사(한국토지주택공사법), 한국도로공사(한국도로공사법), 국립공원관리공단(자연공원법 제44조), 한국환경공단(한국환경공단법)

### 2) 센터

폐자원에너지센터(자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제25조의 15), 국가생물다양성센터의 운영 등(생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률 제17조), 국가생명연구자원정보센터(생명연구자원의 확보·관리 및 활용에 관한 법률 제11조), 폐자원에너지센터(자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제25조의15), 재활용가능지원유통지원센터(자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제28조의2)

### 3) 협회

한국폐자원에너지협회(자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제26조), 자원재활용협회(자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제35조), 한국산지보전협회(산지관리법 제46조), 온천협회의 설립(온천법 제27조), 한국자연공원협회(자연공원법 제81조), 한국전과진흥협회(전과법 제66조의2)

### 4) 자원관

생물자원관의 설치·운영 등(야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 제39조), 국립낙동강생물자원관의 설립(국립낙동강생물자원관의 설립 및 운영에 관한 법률 제1조), 국립해양생물자원관의 설립 및 운영에 관한 법률

5) 법 인

한국임업진흥원(임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률 제29조의3), 한국해양과학기술원(한국해양과학기술원법), 한국정보화진흥원의 설립 등(국가정보화 기본법 제14조)

6) 책임기관 및 관리기관의 지정·운영 등

농수산생명자원의 책임기관 및 관리기관의 지정·운영 등(농수산생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률 제14조·제15조), 해양생명자원 책임기관의 지정·운영 등(해양생명자원의 확보·관리 및 이용 등에 관한 법률 제17조), 책임기관 및 생명연구자원정보센터의 지정 등(생명연구자원의 확보·관리 및 활용에 관한 법률 제10조), 관리기관의 지정(신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법 제23조의4)

(8) 보호구역, 보전구역의 지정

수산자원보호구역의 지정(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제40조), 수산자원보호구역의 관리(수산자원관리법 제5장), 산림보호구역의 지정(산림보호법 제7조제1항), 특별산림보호구역의 지정 등(산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제48조), 상수원보호구역의 지정 등(수도법 제7조), 지하수보전구역의 지정(지하수법 제12조), 해양보호구역의 지정·관리(해양보호구역의 보전 및 관리에 관한 법률 제25조), 샘물보전구역의 지정(먹는물관리법 제8조의3), 지하수보전구역의 지정(지하수법 제12조)

- 보호구역내 행위제한 : 수산자원보호구역에서의 행위제한 등(수산자원관리법 제52조), 백두대간 보호에 관한 법률 제7조, 산림보호구역에서의 행위제한(산림보호법 제9조)



- 보호구역내 토지의 매수·교환 : 산림보호법 제12조, 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 제33조

(9) 연구·개발 및 국제협력 촉진 등

농수산생명자원의 연구·개발 및 국제협력 촉진 등(농수산생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률 제22조), 국제협력증진(수산자원관리법 제4조), 자원순환 촉진을 위한 국제협력(자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률 제34조의9), 해외 해양생명자원 연구·개발 및 국제협력의 촉진 등(해양생명자원의 확보·관리 및 이용 등에 관한 법률 제29조), 생태계 보전대책 및 국제협력(자연환경보전법 제35조), 국제협력의 촉진(환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률 제9조)

수산자원관리법

제 4 조(국제협력증진) ① 해양수산부장관은 수산자원의 관리에 관한 국제규범을 수용하고 국제수산기구 또는 수산자원의 관리에 관한 국제협약에서 요구하는 수산자원 관리조치를 이행하고 이를 위한 국제사회와의 협력을 하여야 한다. <개정 2013.3.23.>

② 해양수산부장관은 수산자원의 관리에 대한 국제적 공동노력을 위하여 주변국과도 조사·연구·관리·조성 등의 협력사업을 실시할 수 있으며, 이러한 협력사업에 관련 연구기관 및 어업인단체 등을 참여하게 할 수 있다. <개정 2013.3.23.>

③ 국가 또는 지방자치단체는 제1항 및 제2항에 따른 협력사업에 참여하는 관련 연구기관 및 어업인단체 등에 대하여 보조금 교부 등 필요한 지원을 할 수 있다.

④ 제2항 및 제3항의 협력사업의 내용, 지원대상기관 및 지원절차와 방법에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다. <개정 2013.3.23.>

(10) 자원의 조성

산림자원의 조성(산림기본법 제16조), 수산자원조성사업(수산자원관리법 제41조), 산림자원의 조성과 육성(산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제2장)

1) 자원조성비

대체산림자원조성비(산지관리법 제19조)

2) 자원의 점·사용료

수산자원의 점·사용료의 사용(수산자원관리법 제45조)

제19조(대체산림자원조성비) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 산지전용과 산지일시사용에 따른 대체산림자원 조성에 드는 비용(이하 “대체산림자원조성비”라 한다)을 미리 내야 한다. <개정 2010.5.31.>

1. 제14조에 따라 산지전용허가를 받으려는 자
2. 제15조의2제1항에 따라 산지일시사용허가를 받으려는 자(「광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률」에 따른 광해방지사업을 하려는 자는 제외한다)
3. 다른 법률에 따라 산지전용허가 또는 산지일시사용허가가 의제되거나 배제되는 행정처분을 받으려는 자

② 제1항에 따라 대체산림자원조성비를 내야 하는 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항 각 호에 따른 산지전용허가, 산지일시사용허가 또는 행정처분을 받은 후에 대체산림자원조성비를 낼 수 있다. 다만, 제2호의 경우에는 제1항 각 호에 따른 산지전용허가, 산지일시사용허가 또는 행정처분을 받기 전에 대체산림자원조성비의 100분의 50의 범위에서 농림축산식품부령으로 정하는 금액을 미리 내야 한다. <개정 2010.5.31., 2012.2.22., 2013.3.23., 2015.3.27.>

1. 대통령령으로 정하는 납부금액의 구분에 따라 일정한 기한까지 대체 산림자원조성비를 낼 것을 조건으로 하는 경우. 이 경우 대체산림자원 조성비를 내지 아니하면 산지전용 또는 산지일시사용을 할 수 없다.

2. 국가나 지방자치단체가 산지전용허가 등을 받는 경우, 대체산림자원 조성비 총 납부금액이 일정 금액 이상인 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에 해당하여 일정한 기한까지 대체산림자원조성비를 분할하여 납부할 것을 조건으로 하는 경우. 이 경우 분할 납부하려는 자는 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 그 이행을 담보할 수 있는 이행보증금을 예치하여야 한다.

③ 대체산림자원조성비는 산림청장등이 부과·징수하며, 그 징수금액은 「농어촌구조개선 특별회계법」에 따른 임업진흥사업계정의 세입으로 한다. 다만, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 부과·징수하는 경우에는 그 징수금액의 10퍼센트를 해당 지방자치단체의 수입으로 한다. <개정 2012.2.22., 2014.3.11.>

④ 삭제 <2007.1.26.>

⑤ 산림청장등은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 대체산림자원조성비를 감면할 수 있다. <개정 2010.5.31., 2012.2.22.>

1. 국가나 지방자치단체가 공용 또는 공공용의 목적으로 산지전용 또는 산지일시사용을 하는 경우

2. 대통령령으로 정하는 중요 산업시설을 설치하기 위하여 산지전용 또는 산지일시사용을 하는 경우

3. 광물의 채굴 또는 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설을 설치하거나 대통령령으로 정하는 용도로 사용하기 위하여 산지전용 또는 산지일시사용을 하는 경우

⑥ 제1항에 따른 대체산림자원조성비는 산지전용 또는 산지일시사용되는 산지의 면적에 단위면적당 금액을 곱한 금액으로 하되, 단위면적당 금액은 산림청장이 결정·고시한다. 이 경우 산림청장은 제4조에 따라 구분된 산지별 또는 지역별로 단위면적당 금액을 달리할 수 있다.

<개정 2010.5.31.>

⑦ 삭제 <2012.2.22.>

⑧ 대체산림자원조성비(제2항 각 호 외의 부분 단서에 따라 미리 내는 대체산림자원조성비는 제외한다)를 내야 하는 자가 납부기한까지 내지 아니하면 국세 체납처분의 예 또는 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수할 수 있다. <개정 2010.5.31., 2012.2.22., 2013.8.6.>

⑨ 대체산림자원조성비의 납부 기한, 납부 방법, 대체산림자원조성비의 단위면적당 금액의 세부 산정기준(「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 해당 산지의 개별공시지가를 일부 포함한다) 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2010.5.31., 2012.2.22.>

제19조의2(대체산림자원조성비의 환급) 산림청장등은 대체산림자원조성비를 낸 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 대체산림자원조성비의 전부 또는 일부를 환급하여야 한다. 다만, 형질이 변경된 면적의 비율에 따라 대체산림자원조성비를 차감하여 환급할 수 있으며, 제38조제1항에 따른 복구비를 예치하지 아니한 자의 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 산지 복구에 필요한 비용을 미리 상계(相計)한 후 환급할 수 있다. <개정 2012.2.22.>

1. 제14조에 따른 산지전용허가를 받지 못한 경우
2. 제15조의2제1항에 따른 산지일시사용허가를 받지 못한 경우
3. 제16조제2항에 따라 산지전용허가 또는 산지일시사용허가가 취소된 것으로 보게 되는 경우
4. 제15조의2제3항에 따른 산지일시사용기간 또는 제17조제1항 및 제2항에 따른 산지전용기간 이내에 목적사업을 완료하지 못하고 그 기간이 만료된 경우
5. 제20조제1항에 따라 산지전용허가 또는 산지일시사용허가가 취소된 경우
6. 다른 법률에 따라 제14조에 따른 산지전용허가, 제15조의2제1항에 따른 산지일시사용허가를 받지 아니한 것으로 보게 되는 경우

7. 사업계획의 변경이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 대체산림 자원조성비의 부과 대상 산지의 면적이 감소된 경우
8. 대체산림자원조성비를 낸 후 그 부과의 정정 등 대통령령으로 정하는 사유가 발생한 경우

[전문개정 2010.5.31.]

### (11) 위원회

수산조정위원회(수산업법 제88조), 수산자원관리위원회(수산자원관리법 제54조), 에너지위원회(에너지 및 자원사업 특별회계법 제9조), 국가에너지절약추진위원회(에너지이용 합리화법 제5조), 각종 수계관리위원회, 하천관리위원회(하천법 제87조)

### (12) 그 밖의 방식

자원관리기술 연구개발(수산자원관리법 제5조), 관리의 평가(국가정보화 기본법 시행령 제22조), 장기전망(산림자원 및 임산물 수급에 관한 장기전망, 산림기본법 제10조), 생명연구자원의 정보유통(생명연구자원의 확보·관리 및 활용에 관한 법률 제18조), 정보의 제공 등(자원순환 정보의 제공 등, 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제34조의7), 기금(산림환경기능증진자금, 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제58조, 수산발전기금, 수산업법 제76조),

- 위탁 : 수산자원의 조성 및 회복을 위한 사업 등의 위탁(수산자원관리법 제61조), 회계사무의 위탁(에너지 및 자원사업 특별회계법 제14조)
- 보전시설의 등록 : 생물자원 보전시설의 등록(야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 제35조)

- 관측·정보체계 구축 : 온천자원의 관측·정보체계 구축(온천법 제24조의2), 국가생물다양성 정보공유체계 구축·운영 등(생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률 제18조)
- 특별회계의 설치 : 재활용가능자원관리특별회계의 설치(자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제13조의3)
- 후계자육성 : 임업후계자등의 육성(임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률 제17조)
- 분배 및 할당 : 전과자원의 분배 및 할당(전과법 제3장)
- 명예감시원 : 낚시 관리 및 육성법 제46조, 목재의 지속가능한 이용에 관한 법률 제36조
- 우선순위 : 내수면어업법, 수산업법
- 인 증 : 녹색건축 인증, 에너지 효율등급 인증, 환경표지의 인증(환경기술 및 환경산업 지원법 제17조제1항), 고효율에너지기자재의 인증(에너지이용 합리화법 제22조), 방류종묘인증(수산자원관리법 제42조의2)
- 구매촉진 : 녹색제품 구매촉진에 관한 법률
- 개발허가의 제한 등 : 먹는물관리법 제11조
- 포획·채취등의 금지 : 멸종위기 야생동물의 포획·채취등의 금지(야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 제14조)
- 부담금·조성금의 부과·징수 등 : 먹는물관리법 제31조, 수산자원조성금(수산자원관리법 제44조), 폐기물부담금(자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제12조)
- 효과성 평가 : 효과성평가(산림보호법 제10조의4)
- 대행 등 : 산림사업의 대행 등(산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제23조)
- 조합 : 산림조합(산림조합법), 수산업협동조합(수산업협동조합법), 농업협동조합(농업협동조합법)

제 2 장 자원관리에 관한 현행법제

- 반입명령 : 비상시 개발해외자원의 반입명령(해외자원개발 사업법 제17조)
- 수입금지 : 수입금지(식물방역법 제10조), 야생생물의 수출·수입 등(야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 제21조)
- 국외반출 제한 : 생물자원의 국외반출(생물다양성의 보전 및 이용에 관한 법률 제11조), 국외반출승인 등(농수산생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률 제18조), 수산자원의 국외반출 및 국내 반입제한 등(수산자원관리법 제35조제1항, 동법 시행령 제18조), 국외반출승인 등(해양생명자원의 확보·관리 및 이용 등에 관한 법률 제22조)

제18조(국외반출승인 등) ① 다음 각 호의 농수산생명자원 중 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관이 작성한 국외반출승인대상목록에 포함된 농수산생명자원을 국외로 반출하려는 자는 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관의 승인을 받아야 한다. 다만, 제16조제1항 본문에 따라 국외분양승인을 받은 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2013.3.23.>

1. 국내 농수산생물다양성 유지 및 보존을 위하여 필요한 식물·동물·미생물 및 버섯 등의 국내 야생종 및 재래종
2. 국가기관에서 개발한 식물(식물의 일대잡종 종자는 제외한다)·동물·미생물 및 버섯 등의 육성종
3. 그 밖에 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관이 국내 농수산생물다양성의 유지 및 보존을 위하여 필요하다고 인정하는 농수산생명자원

② 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 제1항 본문에 따른 농수산생명자원의 국외반출승인대상목록을 작성하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하여 지정하고 이를 고시하여야 한다. <개정 2013.3.23.>

③ 제1항의 국외반출승인 기준과 절차 및 제2항의 국외반출승인대상목

록 작성 등에 필요한 사항은 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정한다. <개정 2013.3.23.>

제19조(국외반출승인의 취소 등) ① 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제18조제1항 본문에 따른 국외반출승인을 취소하고 국외반출승인된 농수산생명자원을 반환하게 할 수 있다. 다만, 제1호의 경우에는 그 승인을 취소하고 국외반출승인된 농수산생명자원을 반환하게 하여야 한다. <개정 2013.3.23.>

1. 속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 국외반출승인을 받은 경우
2. 국외반출승인을 받은 용도와 다르게 사용하는 경우

② 제1항에 따른 국외반출승인 취소절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제30조(청문) 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 처분을 하고자 하는 경우에는「행정절차법」에서 정하는 바에 따라 청문을 실시하여야 한다. <개정 2013.3.23.>

1. 제11조에 따른 허가등의 취소
2. 제15조제5항에 따른 지정의 취소
3. 제17조제1항에 따른 분양승인의 취소
4. 제19조제1항에 따른 국외반출승인의 취소

제31조(벌칙)

③ 제18조제1항을 위반하여 국내 농수산생명자원을 국외로 반출한 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하고 반출한 농수산생명자원은 몰수한다. 이를 몰수할 수 없을 때에는 그 가액을 추징한다.

< 국외반출관련 조제목 삼단비교표 >

법률	시행령	시행규칙
국외반출승인 등	국외반출승인의 취소	국외반출승인의 기준



제 2 장 자원관리에 관한 현행법제

법률	시행령	시행규칙
국외반출승인의 취소 등 청문 벌칙	권한의 위임	국외반출의 신청절차 등 국외 반출승인대상목록 의 작성 대상 및 방법

< 벌칙 규정 비교 >

법률	벌칙
생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률	제35조제1호. 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금
농수산생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률	제31조제3항 : 5년 이하의 징역 또 는 3천만원 이하의 벌금/ 반출한 농 수산생명자원은 몰수/몰수불가시 그 가액 추징
해양생명자원의 확보·관리 및 이 용에 관한 법률	제38조 : 5년 이하의 징역 또는 3천 만원 이하의 벌금/ 반출한 생명자원 몰수/ 몰수불가시 그 가액 추징

< 삼단비교표 >

법률	시행령	시행규칙
제18조(국외반출승인 등) ① 다음 각 호의 농수 산생명자원 중 농림축 산식품부장관 또는 해 양수산부장관이 작성 한 국외반출승인대상	제16조(국외 반출승인의 취소) ① 농림축산식 품부장관 또는 해양 수산부장관은 법 제 19조제1항에 따라 국 외반출승인을 취소한	제 8 조(국외반출승인의 기준) ① 법 제18조제 1항에 따라 국외반출 승인을 받으려는 농수 산생명자원은 다음 각 호의 어느 하나에 해

법률	시행령	시행규칙
<p>목록에 포함된 농수산 생명자원을 국외로 반출하려는 자는 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장의 승인을 받아야 한다. 다만, 제16조제1항 본문에 따라 국외분양승인을 받은 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>&lt;개정 2013.3.23.&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국내 농수산생물 다양성 유지 및 보존을 위하여 필요한 식물·동물·미생물 및 버섯 등의 국내 야생종 및 재래종</li> <li>2. 국가기관에서 개발한 식물(식물의 일대잡종 종자는 제외한다)·동물·미생물 및 버섯 등의 육성종</li> <li>3. 그 밖에 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장이 국내 농수산생물다양성의 유지 및 보존</li> </ol>	<p>경우에는 그 사실을 국외반출승인을 받은 자에게 알려야 한다.</p> <p>&lt;개정 2013.3.23.&gt;</p> <p>② 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장은 제1항에 따른 국외반출승인을 취소하는 경우에는 지체 없이 국외반출승인이 취소된 농수산생물자원을 반환하게 하되, 이미 국외로 반출된 경우 등 반환에 시간이 걸리는 경우에는 취소된 날부터 20일 이내의 기간을 정하여 반환하게 하여야 한다.</p> <p>&lt;개정 2013.3.23.&gt;</p>	<p>당하는 기준에 맞아야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「종자산업법」이나 「특허법」 등에 따른 육성자의 권리 보호에 지장이 없을 것</li> <li>2. 외국과의 협약에 따라 반출하는 야생종 및 재래종일 것</li> <li>3. 그 밖에 국내 농수산생물다양성을 유지·보존하기 위하여 필요하다고 인정되는 기준</li> </ol> <p>② 제1항에 따른 국외반출승인의 세부 기준은 농촌진흥청장, 산림청장, 농림축산검역본부장 및 국립수산물품질관리원장이 각각 정하여 고시한다.</p> <p>&lt;개정 2013.3.24.&gt;</p>

제 2 장 자원관리에 관한 현행법제

법률	시행령	시행규칙
<p>을 위하여 필요하다고 인정하는 농수산 생명자원</p> <p>② 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 제1항 본문에 따른 농수산생명자원의 국외반출승인대상목록을 작성하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하여 지정하고 이를 고시하여야 한다. &lt;개정 2013.3.23.&gt;</p> <p>③ 제1항의 국외반출승인 기준과 절차 및 제2항의 국외반출승인대상목록 작성 등에 필요한 사항은 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정한다. &lt;개정 2013.3.23.&gt;</p>		
<p>제 19 조(국외반출승인의 취소 등) ① 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제18조제1항 본문에 따른 국외반출승인을 취소</p>		<p>제 9 조(국외반출의 신청 절차 등) ① 법 제18조제1항에 따라 농수산생명자원을 국외로 반출하려는 자는 별지 제10호서식 또는 별지 제11호서식에 따른 농수산생명자원 국외반출 신</p>

법률	시행령	시행규칙
<p>하고 국외반출승인된 농수산생명자원을 반환하게 할 수 있다. 다만, 제1호의 경우에는 그 승인을 취소하고 국외반출승인된 농수산생명자원을 반환하게 하여야 한다.</p> <p>&lt;개정 2013.3.23.&gt;</p> <p>1. 속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 국외반출승인을 받은 경우</p> <p>2. 국외반출승인을 받은 용도와 다르게 사용하는 경우</p> <p>② 제1항에 따른 국외반출승인 취소절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>		<p>청서에 농수산생명자원 국외반출 신청목록을 첨부하여 농촌진흥청장, 산림청장, 농림축산검역본부장 또는 국립수산과학원장에게 제출하여야 한다.</p> <p>&lt;개정 2013.3.24.&gt;</p> <p>② 농촌진흥청장, 산림청장, 농림축산검역본부장 또는 국립수산과학원장은 제1항에 따른 농수산생명자원 국외반출승인의 신청을 받았을 때에는 국외반출승인의 기준에 적합한지를 심사한 후 기준에 적합할 경우에는 별지 제12호서식 또는 별지 제13호서식의 농수산생명자원 국외반출 승인서 또는 농수산생명자원 조건부 국외반출 승인서를 신청인에게 내주어야 한다. 다만, 수산생물자원의 국외반출승인의 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다. &lt;개정</p>

제 2 장 자원관리에 관한 현행법제

법률	시행령	시행규칙
		<p>2013.3.24.&gt;</p> <p>③ 농촌진흥청장, 산림청장, 농림축산검역본부장 및 국립수산물품질관리원장은 제2항에 따른 심사를 한 결과 국외반출승인을 하기에 적합하지 아니한 경우에는 지체 없이 그 사유를 구체적으로 밝혀 신청인에게 알려야 한다. 다만, 부적합한 사항이 단기간에 보완될 수 있다고 인정되면 보완을 조건으로 국외반출승인을 할 수 있다.</p> <p>&lt;개정 2013.3.24.&gt;</p>
		<p>제10조(국외반출승인대상목록의 작성 대상 및 방법) ① 법 제18조제2항에 따라 국외반출승인대상목록 작성의 대상이 되는 농수산물생명자원은 별표 1에 따른 보존가치 등급이 1등급 또는 2등급인 농수산물생명자원으로 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 국외반출승인대상목록에는</p>

법률	시행령	시행규칙
		국외반출승인대상 농수산물생명자원의 과명(科名)·학명·작물명이 포함되어야 한다.

## 제 2 절 자원의 개념 및 입법례

### 1. 자원의 개념

자원(Resource)은 인간의 생활이나 산업활동 등을 위해 이용가능한 것을 말한다. 인간의 활동에 이용가능한 것이 자원이므로, 무엇이 자원으로 인식되는지는 그 시대나 사회에 따라 다르게 되며, 종래 폐기물로 인식되는 것이라도 기술의 발달에 따라 자원이 되거나 역으로 지금까지 이용가능한 자원으로 인식되었던 것이더라도 사회의 변화와 함께 단순한 폐기물이 될 수도 있다. 일반적으로 자원은 세 가지 중요한 특성, 즉, 첫째, 효용성(Utility), 둘째 희소성(Limited Availability), 셋째 고갈가능성(Potential for depletion or consumption)을 가지고 있다고 하나, 이런 특성은 자원 자체의 성질(재생가능자원의 경우에는 고갈가능성이 낮다거나)이나 자원이용의 정도나 방식(기존에 사용하지 않던 자원을 기술의 발달로 사용하게 되는 경우)에 따라 차이가 있을 수 있다. 또한 희소성이나 고갈가능성이 거의 없는 자원이라도 그 상태를 보존·유지하기 위해 관리되어야 할 것도 있다. 따라서 위 자원의 특성이 자원의 표지로서 고정적이거나 절대적인 것은 아니라고 할 수 있다.

## 2. 자원의 구분

위에서 살핀 자원의 특성에 부합하는 것뿐만 아니라 그 밖의 것들도 현행 법제에서는 ‘~자원’이라는 용어로 사용되고 있으며, 이에는 유체물 또는 ‘경제상 이용할 수 있’거나 ‘관리할 수 있는’ 자연력에 해당하지 않는 것도 포함되어 있음을 알 수 있다.

아래에서는 현행 법제에서 사용되고 있는 자원을 그 특성 및 법제 분야별로 구분하여 정리하였다.

< 표 자원의 구분 >

대분류	중분류	소분류	자 원
자연 자원	광물 자원	금속	금, 은, 동, 구리 등
		비금속	석회석, 고령토 등
		화석연료	석유, 석탄, 천연가스
	수산 자원	수산동물	어류, 패류, 갑각류, 두족류, 성게류, 해삼류, 미색류, 갯지렁이류 등과 그 정액 또는 알
		수산식물	해조류, 해조류의 포자 등
	자연력	자연 에너지	수력, 풍력, 조력, 지열 등
	수자원		지표수, 지하수, 온천수, 우수
	산림 자원	생물자원	수목, 포분류, 이끼류, 버섯류, 곤충류 등
		무생물 자원	토석, 물 등

대분류	중분류	소분류	자 원
		산림 휴양 및 경관자원	
		골재자원	암석, 모래 또는 자갈
환경 자원	토지, 해양		지하, 지표, 해양
	대기		대기
	물		지하수, 상수도, 하수도, 우수, 하천수
	토양		
	폐기물	사업장 폐기물	사업장에서 발생하는 폐기물
		생활 폐기물	사업장폐기물 외의 폐기물
	생태계		일정한 지역의 생물공동체와 이를 유지하고 있는 무기적(無機的) 환경이 결합된 물질계 또는 기능계
경관자원		자연, 인공 요소 및 주민의 생활상(生活相) 등으로 이루어진 일단(一團)의 지역 환경적 특징을 나타내는 것	
생명 자원	생물체의 실물		동물, 식물, 미생물 등
	정보		생물체의 실물을 이용하여 파악된 유용한 사실 등의 정보
생물 자원	유전 자원	산림 유전자원	식물, 동물, 미생물 등 유전물질
		농수산 유전자원	농수산생물자원이 포함하고 있는 것으로서 실제적이거나 잠재적인 가치를 지닌 유전물질



제 2 장 자원관리에 관한 현행법제

대분류	중분류	소분류	자 원
		해양생명 유전자원	해양동식물 및 해양미생물과 그 밖의 기원(起源)물질
		수목유전 자원	수목 등 산림식물(자생·재배 식물을 포함한다)과 그 식물의 종자·조직·세포·화분(花粉)·포자(孢子) 및 이들의 유전자 등
	생물체 등	생물체, 생물체의 부분, 개체군 또는 생물의 구성요소	
관광 자원	관광자원		
	해양관광자원		
	휴양자원		
	관광휴양자원		
인적 자원	인적자원	지식·기술·태도 등 인간이 지니는 능력과 품성	
	인력자원		
	병역자원		
정보 자원	지식정보자원	디지털화된 자료나 디지털화의 필요성이 인정되는 자료	
	국방정보자원	국방정보와 이와 관련되는 설비(유선·무선 및 전기통신설비)·기술·인력 및 자금 등 국방정보화에 필요한 자원	
	정보자원	행정기관등이 보유하고 있는 행정정보, 전자적 수단에 의하여 행정정보의 수집·가공·검색을 하기 쉽게 구축한 정보시스템, 정보시스템의 구축에 적용되는 정보기술, 정보화예산 및 정보화인력 등을 말한다.	

대분류	중분류	소분류	자 원
정보 통신 자원	전파자원		주파수를 가진 전자파
	전기통신번호자원		통신단말기에 부여된 식별자(identifier) 또는 아이디(I.D) <sup>19)</sup>
	정보통신자원		

### 3. 현행법상 자원의 종류

#### (1) 자연자원

자연자원은 환경 속에서 발견할 수 있는 물질(Materials)이나 구성요소(Components)이다. 즉, 인공적으로 만들어진 것이 아니라는 의미에서 자연자원이라 할 수 있다.

그리고 자연자원은 발생원을 기준으로 생물적, 비생물적 자원으로 구분되며, 재생가능성 유무에 따라 재생가능자원과 비재생가능자원으로 구분될 수 있다. 현행 법제에서는 자연자원에 해당하는 것으로는 천연자원, 광물자원, 지하자원, 수산자원, 에너지자원 등을 들 수 있다.

##### 1) 천연자원

천연자원에 관해 법령에서 용어의 정의를 하고 있지는 아니하며, 용어가 사용되는 맥락은 주로 외국인의 천연자원에 대한 탐사·개발에 대한 권리주장을 금지하는 내용에서 사용되고 있다.<sup>20)</sup>

19) 번호자원의 특성과 관리현황에 관해서는 나성현/김봉식/전수연/김지영, 융합시대의 번호자원 관리방안에 대한 연구, 정보통신정책연구원, 2008, 23면 이하.

20) 귀속재산처리법, 농수산생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률 제10조(외국인등의 권리 및 의무 등), 해양과학조사법 제17조(해양과학조사와 관련된 권리의 발생 불인정), 해양생명자원의 확보·관리 및 이용 등에 관한 법률 제13조(외국인등의 권리 및 의무 등),

배타적 경제수역법 제3조에서는 ‘해저의 상부 수역, 해저 및 그 하층토에 있는 생물이나 무생물 등 천연자원’이라 하며, 해저광물자원 개발법 제2조제1호에서는 ‘천연자원 중 석유 및 천연가스 등을 해저 광물’이라 한다. 환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률 제20조제2항에서는 재생자원을 천연자원에 대한 상대적 의미가 있는 용어로 사용하고 있다.

2) 광물자원<sup>21)</sup>

현행 광업법 제3조에서는 광물을 정의하고 있으며, 남극활동 및 환경보호에 관한 법률 제2조에서는 “남극광물자원”을 또한 해저광물자원 개발법 제2조에서는 “해저광물”을 정의하고 있다.

남극광물자원은 “남극지역에 부존되어 있는 화석연료(化石燃料)와 금속·비금속광물을 포함한 무생물로서 재생되지 아니하는 자원”이라 정의되고 있으며,<sup>22)</sup> 해저광물은 “대한민국의 대륙붕에 부존하는 천연자원 중 석유 및 천연가스 등을 말한다”고 정의되고 있다.<sup>23)</sup>

즉, 현행 법제에서는 광물자원을 화석연료(석유 및 천연가스 등)를 포함한 금속·비금속광물을 말하는 것으로 규정하고 있다.

< 표 광물자원의 구분 >

광물 자원	화석연료	석유, 석탄 및 천연가스 등	
	광물 (일정한 결정)	금속광물	금, 은, 구리, 철 등 금속이 주성분으로 함유된 광물

21) 광물자원은 대부분이 지하에 존재하기 때문에 지하자원과 개념상 많은 부분이 겹치게 된다. 현행 법제상 지하자원에 관해 용어를 정의하고 있는 법령은 없으나, 소수의 법령에서 용어가 사용되고 있다. 사용입법례, 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙 제10조, 공장 및 광업재단 지방법 제1조, 광산보안법 제1조, 정부조직법 제37조

22) 남극활동 및 환경보호에 관한 법률 제2조

23) 해저광물자원 개발법 제2조

	구조를 가진 고체)	비금속광물	석회석, 점토, 운모, 장석 등 비금속 원소로 이루어진 광물
--	---------------	-------	--------------------------------------

- ① 광물자원 : 광물이란 자연에서 천연적으로 산출되는 균질한 고체로서 대부분 무기과정에 의해 생성되고 일정한 화학조성과 결정구조를 갖는 물질<sup>24)</sup>로 금속광물과 비금속광물로 구분될 수 있다. 광업법 제3조에서는 광물을 열거하는 방식으로 정의하고 있다.
- ② 석유 : 원유, 천연가스, 액화천연가스를 포함하는 고체·반고체·액체 또는 기체상태의 자연발생적 탄화수소(석유 및 석유대체연료 사업법 제2조제1호<sup>25)</sup>, 석유광산보안규칙 제2조제3호)
- ③ 석탄 : 석탄산업법 제1조

**【광업법】**

제 1 조(목적) 이 법은 광물자원을 합리적으로 개발함으로써 국가 산업이 발달할 수 있도록 하기 위하여 광업에 관한 기본 제도를 규정함을 목적으로 한다.

제 3 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2010.1.27.>

1. “광물”이란 금광, 은광, 백금광, 동광, 연광(鉛鑛), 아연광, 창연광(蒼鉛鑛), 주석광(朱錫鑛), 안티몬광, 수은광, 철광, 크롬철광, 티탄철광, 유화철광(硫化鐵鑛), 망간광, 니켈광, 코발트광, 텅스텐광, 몰리브덴광, 비소광(砒素鑛), 인광(磷鑛), 붕소광(硼素鑛), 보크사이트, 마그네사이트, 석탄, 흑연, 금강석, 석유(천연피치 및 가연성 천연가스를 포함한다), 운모[견운모(絹雲母) 및 질석(蛭石)을 포함한다], 유황, 석고(石膏), 납

24) 광물에 관해서는 한국광물자원공사 홈페이지.

<http://min.kores.or.kr/views/cms/hmine/mi/mi01/mi0102.jsp>(2015년 10월 27일 방문확인)

25) 석유 및 석유대체연료 사업법 제2조제1호에서는 석유에 석유제품을 포함하고 있으나, 자원관리의 대상이라는 측면에서는 석유제품까지를 포함할 필요는 없을 것으로 생각된다.

석(蠟石), 활석(滑石), 홍주석[홍주석, 규선석(硅線石) 및 남정석(藍晶石)을 포함한다], 형석(螢石), 명반석(明礬石), 중정석(重晶石), 하석(霞石), 규조토(硅藻土), 장석(長石), 불석(沸石), 사문석(蛇紋石), 수정(水晶), 연옥(軟玉), 고령토[도석(陶石), 벤토나이트, 산성백토(酸性白土), 와목점토(蛙目粘土), 목절점토(木節粘土) 및 반토혈암(礬土頁岩)을 포함한다], 석회석[백운석(白雲石) 및 규회석(硅灰石)을 포함한다], 사금(砂金), 규석, 규사, 우라늄광, 리튬광, 카드뮴광, 토륨광, 베릴륨광, 탄탈륨광, 니오비움광, 지르코늄광, 바나듐광 및 희토류광[세륨, 란타넘, 이트륨을 함유하는 토석을 말한다] 중 어느 하나에 해당하는 물질을 말하며, 그 물질의 폐광(廢鑛) 또는 광재(광재: 체련하고 난 찌꺼기)로서 토지에 붙어 있는 것은 광물로 본다.

**【남극활동 및 환경보호에 관한 법률】**

제 2 조(정의)

7. “남극광물자원”이라 함은 남극지역에 부존되어 있는 화석연료(化石燃料)와 금속·비금속광물을 포함한 무생물로서 재생되지 아니하는 자원을 말한다.

**【해저광물자원 개발법】**

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “해저광물”이란 대한민국의 대륙붕에 부존하는 천연자원 중 석유 및 천연가스 등을 말한다.

3) 수산자원

- ① 수산자원 : 수중에 서식하는 수산동식물로서 국민경제 및 국민생활에 유용한 자원. 수산동식물은 수산동물과 수산식물을 말하는 것으로 이는 달리 수산생물이라고도 할 수 있다(수산생물질병관리법 제2조제1호). 수산동물은 살아 있는 어류, 패류, 갑각류, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것과 그 정액 또는 알을 말하며<sup>26)</sup> 수

26) 수산생물질병관리법 제2조제2호.

산식물은 살아있는 해조류, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것과 그 포자를 말한다.<sup>27)</sup> 수산생물질병관리법령상의 수산생물은 수산 동물뿐만 아니라 그 정액, 알 또는 포자까지 포함하는 광의의 개념이라 할 수 있다.

< 표 수산자원의 구분 >

수산자원=수산생물			
수산동물		수산식물	
어류, 패류, 갑각류	정액 또는 알	해조류	포자
1. 두족류 2. 성게류 3. 해삼류 4. 미색류 5. 갯지렁이류, 개불류, 양서류, 자라류, 고래류		해산종자식물	

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제40조, 낚시 관리 및 육성법 (낚시제한기준의 설정, 낚시통제구역, 유해 낚시도구의 제조 등 금지, 낚시터업의 허가기준, 허가의 유효기간), 내수면어업법, 수산업법, 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법, 수산생물질병관리법

② 해외수산자원 : 원양산업에서 생산·가공 등을 하는 수산물

- 원양산업발전법 제2조제16호

27) 수산생물질병관리법 제2조제3호.

**【농어업·농어촌 및 식품산업 기본법】**

제 3 조(정의)

10. “수산자원”이란 수중(水中)에 서식하는 수산동식물로서 국민경제 및 국민생활에 유용한 자원을 말한다.

**【수산업·어촌 발전 기본법】**

제 3 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

8. “수산자원”이란 수중(水中)에 서식하는 수산동식물로서 국민경제 및 국민생활에 유용한 자원을 말한다.

**【수산자원관리법】**

제 2 조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2013.8.13.>

1. “수산자원”이란 수중에 서식하는 수산동식물로서 국민경제 및 국민생활에 유용한 자원을 말한다.
2. “수산자원관리”란 수산자원의 보호·회복 및 조성 등의 행위를 말한다.

**【수산생물질병 관리법】**

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2013.3.23.>

1. “수산생물”이란 수산동물과 수산식물을 말한다.
2. “수산동물”이란 살아 있는 어류, 패류, 갑각류, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것과 그 정액(精液) 또는 알을 말한다.
3. “수산식물”이란 살아 있는 해조류, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것과 그 포자(孢子)를 말한다.

**【원양산업발전법】**

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

16. “해외수산자원”이란 원양산업에서 생산·가공 등을 하는 수산물(「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제2호바목에 따른 바이오에너지의 원료를 획득하기 위한 수산물을 포함한다)로서 해양수산부령으로 정하는 것을 말한다.

③ 해양수산자원 : 해양생물자원, 해양광물자원 등 국가경제 및 국민생활에 유용한 자원

- 독도의 지속가능한 이용에 관한 법률 제3조제3호

**【독도의 지속가능한 이용에 관한 법률】**  
 제 3 조  
 3. “독도 주변 해역의 해양수산자원”이란 독도 주변 해역에서 개발·이용이 가능한 해양생물자원, 해양광물자원 등 국가경제 및 국민생활에 유용한 자원을 말한다.

4) 에너지자원

에너지법 제16조, 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법 제2조, 저탄소 녹색성장 기본법 제39조

에너지자원	지하자원	석유, 석탄, 천연가스, 우라늄 등
	재생자원	태양에너지, 지열, 수력, 조력

- 풍력자원 : 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제221조의5, 제304조

5) 수자원

① 수자원 : 한국수자원공사법, 댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률, 하천법, 물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률 제1조, 정부조직법 제42조

② 지하수자원 : 지하수법 제9조의6, 먹는물관리법

③ 온천자원 : 온천법 제2조제1호에서는 온천을 “지하로부터 솟아나는 섭씨 25도 이상의 온수로서 그 성분이 대통령령으로 정하는 기준에 적합한 것”으로 정의하고 있다.



6) 산림자원

① 산림자원 : 생물자원(산림에 있거나 산림에서 서식하고 있는 수목, 초본류(草本類), 이끼류, 버섯류 및 곤충류 등), 무생물자원(토석, 물 등), 산림 휴양 및 경관자원

- 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률, 목재의 지속가능한 이용에 관한 법률, 민간인 통제선 이북지역의 산지관리에 관한 특별법, 백두대간 보호에 관한 법률, 산림기본법, 산림복지 진흥에 관한 법률, 임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률

② 산림문화·휴양자원 : 산림문화·휴양에 관한 법률 제1조

산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률

제 2 조(정의)

1. “산림”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. 다만, 농지, 초지(草地), 주택지, 도로, 그 밖의 대통령령으로 정하는 토지에 있는 입목(立木)·죽(竹)과 그 토지는 제외한다.

가. 집단적으로 자라고 있는 입목·죽과 그 토지

나. 집단적으로 자라고 있던 입목·죽이 일시적으로 없어지게 된 토지다. 입목·죽을 집단적으로 키우는 데에 사용하게 된 토지

라. 산림의 경영 및 관리를 위하여 설치한 도로[이하 “임도(林道)”라 한다]

마. 가목부터 다목까지의 토지에 있는 암석지(巖石地)와 소택지(소택지: 늪과 연못으로 둘러싸인 습한 땅)

2. “산림자원”이란 다음 각 목의 자원으로서 국가경제와 국민생활에 유용한 것을 말한다.

가. 산림에 있거나 산림에서 서식하고 있는 수목, 초본류(草本類), 이끼류, 버섯류 및 곤충류 등의 생물자원

나. 산림에 있는 토석(土石)·물 등의 무생물자원

다. 산림 휴양 및 경관 자원

산지관리법

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2012.2.22., 2014.6.3.>

- 1. “산지”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지를 말한다. 다만, 농지, 초지(草地), 주택지(주택지조성사업이 완료되어 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제67조제1항에 따른 지목이 대(垔)로 변경된 토지를 말한다), 도로 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 토지는 제외한다.
  - 가. 입목(立木)·죽(竹)이 집단적으로 생육(生育)하고 있는 토지
  - 나. 집단적으로 생육한 입목·죽이 일시 상실된 토지
  - 다. 입목·죽의 집단적 생육에 사용하게 된 토지
  - 라. 임도(林道), 작업로 등 산길
  - 마. 가목부터 다목까지의 토지에 있는 암석지(巖石地) 및 소택지(沼澤地)

7) 골재자원

자연상태에 부존하는 암석, 모래 또는 자갈

- 골재채취법 제4조

【골재채취법】

제 2 조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2012.2.22.>

- 1. “골재”란 하천, 산림, 공유수면이나 그 밖의 지상·지하 등 자연상태에 부존(賦存)하는 암석[쇄석용(碎石用)에 한정한다], 모래 또는 자갈로서 콘크리트 및 아스팔트콘크리트의 재료 또는 그 밖에 건설공사의 기초재료로 쓰이는 것을 말한다.

8) 해양자원

해양자원이라 함은 개발·이용이 가능한 해양생물자원·해양광물자원·해양에너지·해양관광자원 및 해양공간자원 등 국가경제 및 국민생활에 유용한 자원을 말한다(해양수산발전 기본법 제3조).

**【해양수산물발전 기본법】**  
 제 3 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. <개정 2012.12.18.>

1. “해양”이라 함은 대한민국의 내수·영해·배타적경제수역·대륙붕 등 대한민국의 주권·주권적권리 또는 관할권이 미치는 해역과 헌법에 의하여 체결·공포된 조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 의하여 대한민국의 정부 또는 국민이 개발·이용·보전에 참여할 수 있는 해역을 말한다.
2. “해양자원”이라 함은 개발·이용이 가능한 해양생물자원·해양광물자원·해양에너지·해양관광자원 및 해양공간자원 등 국가경제 및 국민생활에 유용한 자원을 말한다.

(2) 환경자원

환경은 자연환경과 생활환경을 말하며,<sup>28)</sup> 자연환경이란 지하·지표(해양을 포함한다) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태(생태계 및 자연경관을 포함한다)<sup>29)</sup>를 말하며, 생활환경이란 대기, 물, 토양, 폐기물,<sup>30)</sup> 소음·진동, 악취, 일조(日照) 등 사람의 일상생활과 관계되는 환경을 말한다.<sup>31)</sup>

(3) 생명자원

1) 해양생명자원 : 해양생명자원의 확보·관리 및 이용 등에 관한 법률 제2조

28) 환경정책기본법 제3조제1호.

29) 경관법 제2조제1호는 “경관”(景觀)이란 자연, 인공 요소 및 주민의 생활상(生活相) 등으로 이루어진 일단(一團)의 지역환경적 특징을 나타내는 것을 말한다고 정의하고 있다.

30) 폐기물관리법 제2조제1호는 “폐기물”이란 쓰레기, 연소재(燃燒滓), 오니(汚泥), 폐유(廢油), 폐산(廢酸), 폐알칼리 및 동물의 사체(死體) 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질을 말한다고 정의하고 있다.

31) 환경정책기본법 제3조제2호, 제3호.

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2013.3.23.>

1. “해양생명자원”이란 생명공학연구 또는 산업을 위하여 실제적이거나 잠재적인 가치가 있는 자원으로써 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. 다만, 「농수산생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률」 제2조제1호 및 제2호의 농수산생명자원 및 농수산생물자원은 제외한다.

가. 해양동식물, 해양미생물 등 해양생물체의 실물(實物)

나. 해양생명유전자원

다. 가목 및 나목으로부터 유래된 정보로서 대통령령으로 정하는 것

2) 농수산생명자원 : 농수산생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률

3) 생명연구자원 : 생명연구자원의 확보·관리 및 활용에 관한 법률 (생물체의 실물+정보)

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2011.3.9.>

1. “생명연구자원”이란 생명공학연구의 기반이 되는 자원으로써 산업적으로 유용한 동물, 식물, 미생물, 인체유래 연구자원 등 생물체의 실물(實物)과 정보를 말한다.

#### 4) 유전자원

생물다양성에 관한 협약 제2조에서는 “유전자원”이라 함은 실질적 또는 잠재적 가치를 가진 유전물질<sup>32)</sup>을 말하는 것으로 규정하고 있고,

32) 생물다양성에 관한 협약(Convention on Biological Diversity) 제2조(“Genetic resources” means genetic material of actual or potential value.). 동 협약의 국문에 관해서는 외교부 홈페이지 인용.

“유전물질”은 유전의 기능적 단위를 포함하는 식물·동물·미생물 또는 그 밖의 기원의 물질<sup>33)</sup>을 말하는 것으로 규정하고 있다. 따라서 유전자원은 “실질적 또는 잠재적 가치를 가진 유전의 기능적 단위를 포함하는 식물·동물·미생물 또는 그 밖의 기원의 물질”을 말하는 것으로 풀이될 수 있다. 법률상 “유전자원”은 다양한 분야에서 아래와 같이 사용되고 있다.

- ① 산림유전자원 : 산림보호법
- ② 농수산유전자원 : 농수산생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률
- ③ 해양생명유전자원 : 해양생명자원의 확보·관리 및 이용에 관한 법률

농수산생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률

제 2 조(정의)

5. “농수산유전자원”이란 농수산생물자원이 포함하고 있는 것으로서 실제적이거나 잠재적인 가치를 지닌 유전물질을 말한다. 이 중에서 종자·영양체(營養體)·화분(花粉)·세포주·유전자·잠종(蠶種)·종축(種畜)·수산종묘(水産種苗)·난자(卵子)·수정란(受精卵)·포자(孢子)·정액(精液)·세균(細菌)·진균(真菌) 및 바이러스 등은 다음 각 목에 따라 구분한다.

[http://www.mofa.go.kr/incboard/faimsif/mltltlrl\\_popup.jsp?KOEN\\_ID=010EF71C28C98190492566030029025E&ITEM\\_PARENT\\_ID=41D556194552C5D8492565EC00262783](http://www.mofa.go.kr/incboard/faimsif/mltltlrl_popup.jsp?KOEN_ID=010EF71C28C98190492566030029025E&ITEM_PARENT_ID=41D556194552C5D8492565EC00262783)(2015년 11월 9일 방문확인)

33) 생물다양성에 관한 협약(Convention on Biological Diversity) 제2조(“Genetic material” means any material of plant, animal, microbial or other origin containing functional units of heredity.). 동 협약의 국문에 관해서는 외교부 홈페이지 인용..

[http://www.mofa.go.kr/incboard/faimsif/mltltlrl\\_popup.jsp?KOEN\\_ID=010EF71C28C98190492566030029025E&ITEM\\_PARENT\\_ID=41D556194552C5D8492565EC00262783](http://www.mofa.go.kr/incboard/faimsif/mltltlrl_popup.jsp?KOEN_ID=010EF71C28C98190492566030029025E&ITEM_PARENT_ID=41D556194552C5D8492565EC00262783)(2015년 11월 9일 방문확인)

가. 야생종: 산·들 또는 강(하천·댐·호소·저수지를 포함한다)이나 바다 등 자연 상태에서 서식하거나 자생하는 종

나. 재래종: 한 지역 및 수역(이하 “지역”이라 한다)에서 재배·사육·양식되어 다른 지역의 품종과 교배되지 아니하고 그 지역의 기후·풍토 및 수중환경에 적응된 종

다. 육성종: 인간의 필요를 충족시키기 위하여 진화과정에서 인위적인 영향을 받은 종

라. 도입종: 우리나라의 야생종, 재래종 및 육성종에 속하지 아니하는 종으로서 외국으로부터 도입된 종

생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률  
제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “유전자원”이란 유전(遺傳)의 기능적 단위를 포함하는 식물·동물·미생물 또는 그 밖에 유전적 기원이 되는 유전물질 중 실질적 또는 잠재적 가치를 지닌 물질을 말한다.

④ 수목유전자원

수목원·정원의 조성 및 진흥에 관한 법률 제 2 조

2. “수목유전자원”이란 수목 등 산림식물(자생·재배 식물을 포함한다)과 그 식물의 종자·조직·세포·화분(花粉)·포자(孢子) 및 이들의 유전자 등으로서 학술적·산업적 가치가 있는 유전자원을 말한다.

(4) 생물자원

“생물자원”이라 함은 인류를 위하여 실질적 또는 잠재적으로 사용되거나 가치가 있는 유전자원·생물체 또는 그 부분·개체군 또는 생태계의 그 밖의 생물적 구성요소를 포함한다.<sup>34)</sup>

34) 생물다양성에 관한 협약(Convention on Biological Diversity) 제2조(“Biological resources” includes genetic resources, organisms or parts thereof, populations, or any other biotic component of ecosystems with actual or potential use or value for humanity.). 동 협약의 국문에 관해서는 외교부 홈페이지 인용.

제 2 장 자원관리에 관한 현행법제

- ① 생물자원 : 생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률 제2조, 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법 제2조제2호바목, 야생생물 보호 및 관리에 관한 법률, 자연환경보전법 제2조

생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “생물자원”이란 사람을 위하여 가치가 있거나 실제적 또는 잠재적 용도가 있는 유전자원, 생물체, 생물체의 부분, 개체군 또는 생물의 구성요소를 말한다.

- ② 해양생물자원 : 배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률, 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 제2조

해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

4. “해양생물자원”이라 함은 사람을 위하여 가치가 있거나 실제적 또는 잠재적 용도가 있는 유전자원(遺傳資源), 생물체, 생물체의 부분, 개체군 그 밖에 해양생태계의 생물적 구성요소를 말한다.

(5) 관광자원

관광자원에는 자연·역사·문화·예술 관광자원이 있으며, 관광자원의 개발을 위한 관광자원화사업, 지역관광자원 개발·육성 사업 그리고 관광자원의 보호·개발·이용·관리 등에 관한 사항을 포함하는 관광개발 기본계획 수립 등에 관한 내용이 법제화되어 있다(관광진흥법 제49조).

---

[http://www.mofa.go.kr/incboard/faimsif/mltltr\\_popup.jsp?KOEN\\_ID=010EF71C28C98190492566030029025E&ITEM\\_PARENT\\_ID=41D556194552C5D8492565EC00262783](http://www.mofa.go.kr/incboard/faimsif/mltltr_popup.jsp?KOEN_ID=010EF71C28C98190492566030029025E&ITEM_PARENT_ID=41D556194552C5D8492565EC00262783)  
(2015년 11월 9일 방문확인)

관광자원으로는 관광휴양자원, 해양관광자원 등이 농어촌정비법이나 동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법

- ① 관광자원 : 관광기본법 제9조, 관광진흥법 제1조, 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률 시행규칙 제8조(발굴된 매장문화재의 보존조치 결정)
- ② 농어촌 관광휴양자원 : 농어촌의 자연환경, 영농환경, 전통문화 등을 활용한 관광휴양자원(농어촌정비법 제81조)
- ③ 해양관광자원 : 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」 제28조(해양관광산업의 진흥) 및 동법 시행령 제35조에 따라 아래와 같은 자원이 해양관광자원에 해당하는 것이라 할 수 있다.
  - 「도서개발촉진법」 제2조에 따른 도서 및 「항만법」 제2조제4호에 따른 항만구역의 관광자원
  - 「수상레저안전법」 제2조제1호에 따른 수상레저활동과 관련된 관광자원
  - 「마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 마리나항만구역의 관광자원

(6) 인적자원

- ① 인력자원 : 과학기술기본법 제21조, 국민안전처 소관 비상대비자원 관리법 시행규칙 제2조
- ② 인적자원 : 근로자직업능력 개발법 제22조, 여성 인적자원의 개발(양성평등기본법 제27조), 인적자원개발 기본법 제5조, 고용보험법 시행령 제52조, 산업발전법 제12조, 만화진흥에 관한 법률 제5조
- ③ 병역자원 : 병역법



인적자원개발 기본법

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “인적자원”이라 함은 국민 개개인·사회 및 국가의 발전에 필요한 지식·기술·태도 등 인간이 지니는 능력과 품성을 말한다.

(7) 정보자원

- ① 지식정보자원 : 국가정보화 기본법 제3조, 도서관법

국가정보화 기본법 제 3 조

7. “지식정보자원”이란 국가적으로 보존 및 이용 가치가 있는 자료로서 학술, 문화, 과학기술, 행정 등에 관한 디지털화된 자료나 디지털화의 필요성이 인정되는 자료를 말한다.

- ② 국방정보자원 : 국방정보화 기반조성 및 국방정보자원관리에 관한 법률 제2조

국방정보화 기반조성 및 국방정보자원관리에 관한 법률  
제 2 조(정의)

5. “국방정보자원”이란 국방정보 및 이와 관련되는 설비(유선·무선 및 전기통신설비를 포함한다)·기술·인력 및 자금 등 국방정보화에 필요한 자원으로써 대통령령으로 정하는 것을 말한다.

- ③ 지식자원 : 대학도서관진흥법 제7조,

- ④ 정보자원 : 전자정부법 제2조, 제49조

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

11. “정보자원”이란 행정기관등이 보유하고 있는 행정정보, 전자적 수단  
에 의하여 행정정보의 수집·가공·검색을 하기 쉽게 구축한 정보시스

템, 정보시스템의 구축에 적용되는 정보기술, 정보화예산 및 정보화인력 등을 말한다.

- ⑤ 역사분야 지식·정보 자원 : 사료의 수집·편찬 및 한국사의 보급 등에 관한 법률 시행령 제18조
- ⑥ 국가초고성능컴퓨팅자원 : 국가초고속성능컴퓨터 활용 및 육성에 관한 법률 제2조

국가초고속성능컴퓨터 활용 및 육성에 관한 법률  
제 2 조(정의)

3. “초고성능컴퓨팅자원”은 초고성능컴퓨팅 및 이와 관련된 설비·기술·소프트웨어(응용 및 시스템 소프트웨어)·네트워크기반·인력 및 정보 등 국가초고성능컴퓨팅 육성에 필요한 자원으로서 미래창조과학부령으로 정하는 것을 말한다.

(8) 전파자원

- ① 전파자원 : 전파법 제3조
- ② 전기통신번호자원 : 전기통신사업법 제48조
- ③ 정보통신자원 : 전기통신사업법 제6조제6항
- ④ 인터넷주소자원 : 인터넷주소자원에 관한 법률

#### 4. 자연자원의 개념과 대상

자연자원의 관리에 관한 고찰을 진행함에 있어서 그 대상이 되는 ‘자연 자원’의 외연을 확정해 둘 필요가 있다. 대한민국 현행 법률 1,375개<sup>35)</sup> 중에서 ‘자연자원’이라는 용어가 조문내용 중에 사용되고 있는 법률은 4개<sup>36)</sup> 이나, ‘자연자원’이 무엇인지를 정의하는 규정은 없다.

---

35) 2015년 10월 19일 현재. 법제처 법령통계 자료 참조.

<http://www.moleg.go.kr/lawinfo/status/statusReport>(2015년11월20일 방문확인)

36) 국가법령정보센터 사이트(<http://www.law.go.kr/main.html>) 검색. 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」에서 사용되는 ‘자연자원’은 ‘마을기업’의 정의에 사용되고 있으며(제2조제9호), 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제292조제3항에서는 행위제한 예외사유에서 사용되고 있으며, 「저탄소 녹색성장 기본법」 제3조제6호에서 녹색성장 추진의 기본원칙을 “정부는 자연자원과 환경의 가치를 보존하면서 국토와 도시, 건물과 교통, 도로·항만·상하수도 등 기반시설을 저탄소 녹색성장에 적합하게 개편한다.”고 규정하면서 ‘자연자원’이 사용되고 있다. 마지막으로 「자연공원법」 제17조의2에서는 공원관리청으로 하여금 공원별 보전·관리 계획을 수립하려면 “자연생태계·자연자원·자연경관 등 자연환경 현황” 등이 포함된 서류를 작성하여 지역주민, 관계 전문가, 지역단체 등의 의견을 들은 후 관할 군수 및 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다고 정하고 있다. 동법 제36조에서는 공원관리청은 자연공원의 자연자원을 대통령령으로 정하는 바에 따라 정기적으로 조사하여야 한다는 규정을 두고 있다.

## 제 3 장 자연자원의 관리와 이용

### 제 1 절 자연자원의 관리

#### 1. 들어가며

자연자원은 인류가 지구상에서 생존하기 위해서는 필수불가결한 것이지만, 인류의 사회경제활동의 발전에 따라 이에 관해서는 큰 변화가 나타나고 있으며, 특히 지구온난화의 진행, 생물다양성의 감소, 세계적인 인구 증가 등 자원에 있어서의 제약요인이 강해지고 있는 가운데 자연자원을 어떻게 효율적이며 적절하게 관리하여 그 효용을 지속적이며 최대한으로 발휘시킬 것인가라고 하는 과제는 인류공통의 과제가 되어 왔다고 할 수 있고, 만일 이 문제를 그냥 넘게 버리게 되면, 장래 보다 무거운 과제가 되어 있을 것이라고 할 수 있다.

물과 같은 자연자원은 상수도, 농업용수, 공업용수 등 다양한 용도로 이용되고, 이용목적 상호간에 트레이드 오프의 관계에 빠지기 쉽고, 그 결합관계를 바탕으로 적절하게 관리한다고 하는 의미에서 통합관리를 논할 필요가 있다. 더불어 자연자원은 자원간의 상호작용에 따라 성립하는 측면이 있으며, 어떤 자원의 이용의 영향이 다른 자원에도 파급한다고 하는 성격을 가지는 것이다. 이 때문에, 가령 자원단체에서의 적절한 관리가 가능하게 되었다고 하더라도 다른 자연자원에 있어서는 그다지 적당하지 않은 경우도 생각되기 때문에, 이들 관련하는 자연자원을 일체로서 이해하고, 통합적으로 관리하고 이용하는 방안을 생각할 필요가 있다.

자연자원의 통합관리에 관해 고찰함에 있어서는 그 대상이 되는 자연자원의 외연을 확정해 둘 필요가 있다.

2015년 10월 19일 현재 1375개 법률<sup>37)</sup> 중에서 “자연자원”이라고 하는 용어를 사용하고 있는 법률은 「자연공원법」뿐이며, 동법에서 용어에 대한 정의는 없다.

자연자원은 비소유제도와 共的소유제도의 대상으로서의 자원을 자연자원의 범위에 포함시켜서 논의를 대상으로 하고자 한다.

자연자원의 관리에 관해서는 종래 생태계 관리의 원칙이 관철되어 왔으나, 이에 대한 비판적 검토가 이루어지고 있다.

## 2. 생태계관리

생태계 관리의 가장 중요한 목표는 해양과 육지의 생태적 통합성과 생산성 그리고 생물다양성을 보전·회복·유지하는 것이고, 가장 우선되는 목적은 생태계, 경제·사회적 지속성을 유지하는 데 있으며, 환언하면, 생태계의 속성과 기능을 영속적으로 유지함으로써 미래 사회도 현 사회가 누리는 만큼 또는 그 이상으로 생태계의 서비스의 가치를 누릴 수 있도록 하는 것이라고 한다.<sup>38)</sup>

사실 인간의 사회·경제의 지속성이 생태계의 지속성에 달려 있다는 점에서 사회적 지속성과 생태적 지속성은 상호 의존적이라 할 수 있다. 그러나 중요한 것은 자연환경 또는 생태계는 인간을 필요로 하지 않지만, 인간은 반드시 자연환경/생태계를 필요로 한다는 점이다. 인간은 생태계에 의해 영향을 받고 동시에 영향을 미치지만, 생태계는 인간생존을 위한 필수요건이기 때문에 인간은 생태계의 제약조건 하에서 삶을 영위하고 그것을 이용하는 생태계의 중요한 일부 또는 부분집합으로 간주된다.<sup>39)</sup>

---

37) 법제처, 홈페이지 참조. <http://www.moleg.go.kr/lawinfo/status/statusReport>  
(2015년 10월 26일 방문 확인)

38) 박성쾌, 자연자원관리의 패러다임 전환, 수산정책연구 제1권, 한국해양수산개발원, 2009.3, 30면 참조.

39) 박성쾌, 앞의 논문, 29-30면 참조.

## 제 2 절 자연자원의 관리와 이용의 방식에 관한 모델

자연자원의 관리와 이용의 방식으로서 시장기구에 의한 관리, 정부기구에 의한 관리, 공동체에 의한 관리, 복합적 방식에 의한 관리<sup>40)</sup>가 있다고 하면서, 각 관리에 적합한 대상자원이 있는 것으로 논리를 전개하고 있다. 즉, 광물, 석탄, 석유와 가스와 같은 광물자원을 시장기구에 관리의 대상자원으로 간주하고 있으며, 정부기구에 의한 관리의 대상자원으로는 어류, 목재, 골재를 들고 있다. 공동체에 의한 관리의 대상자원으로는 수액·산나물·버섯·꿀, 해조류·패류를, 복합적 방식에 의한 관리의 대상자원으로는 산림자원과 물을 들고 있다.<sup>41)</sup>

### 1. 자연자원의 공동관리

#### (1) 자연자원의 소유제도

< 표 자연자원의 소유제도에 관한 유형 ><sup>42)</sup>

소유제도	각 제도하의 자원의 특성
비소유제도	모든 개인·단체가 이용할 수 있음. 그 사용권은 배타적 권한이 아니라, 공유지만 소유에 관해서는 누구의 것도 아님

40) 전재경, 자원고갈과 환경오염에 대비한 자연자원 관리법제(I), 한국법제연구원, 2006, 61-100면 참조.

41) 전재경, 앞의 보고서, 61-100면 참조.

42) 室田武・三俣学、入会林野とコモンズ、日本評論社、2004、137頁.

소유제도	각 제도하의 자원의 특성
公的 소유제도	자원의 소유권은 국가·지방자치단체에 있고, 이용·관리도 공적 기관이 수행
共的 소유제도	자원이용이 특정할 수 있는 구성원에 의해 관리되며, 공적 소유도 아니고 사적 소유도 아님 코뮰날 자원(Communal Resource), 공유자원(Common Property Resource: CPR), 공동이용자원(Common-Pool Resources: CPRs)
私的 소유제도	자원의 소유는 개인에 있고, 그 개인은 사회적으로 허용되는 범위에서 타인을 배제하고 자원을 이용·수익·처분할 수 있음

(2) 코몬즈에 관한 다양한 논의

일반적으로 코몬즈는 공유지라는 의미로 사용되는 경우가 많지만, 코몬즈론에 있어서 코몬즈는 두 가지의 의미를 내포하고 있다.

첫째로 모든 사람의 ‘공유자원’(토지를 포함) 그 자체이다. 이 경우 자원을 공유하는 사람들의 규모는 마을에서 지구전체까지 다양한 차원이 포함된다. 즉, 지역공유자원으로부터 지구공유자원까지의 폭이 크다. 호수, 수산자원, 야생동물, 대기 등이 이 예에 해당할 것이다. 다만, 지구공유자원은 누구의 소유도 아닌 자원, 즉 비소유자원과 유사한 개념이 될 것이다.

둘째로 공유자원을 둘러싼 사람과 사람과의 관계를 규정하는 소유제도이다. 즉, 공유권, 공동이용권이라고 하는 의미이다. 종래의 논의에서 公的소유제도와 私的소유제도는 코몬즈의 개념에 포함되지 않았다. 그러나 共的소유제도와 비소유제도는 서로 혼동되면서 코몬즈로서 논의되기도 하였다.

코몬즈의 정의에 관해 종래 제기된 입장은 세 가지 정도로 정리될 수 있다. 첫째 비소유제도를 코몬즈로부터 제외시키고, 共的소유제도(공유자원)만을 코몬즈로 여긴다. 둘째, 본래 코몬즈란 비소유제도(비소유자원)를 말하는 것이며, 共的소유제도(지역공유자원)를 코뮤날이라 한다. 셋째, 비소유제도(비소유자원)를 글로벌 코몬즈, 共的소유제도(지역공유자원)를 로칼 코몬즈라 한다.

자연자원의 관리와 이용에 있어서 코몬즈론의 관리이론이나 방식을 도입하고자 하는 경우에는 그 대상을 좁게 해석할 것이 아니라, 비소유인 자원도 인류 전체의 공유재산으로서 일정한 관리를 할 필요성이 제기되고 있는 현상, 즉 비소유자원의 지구공유자원화를 고려하여 코몬즈의 대상으로 여겨야 한다. 또한 소유모의 지역공동자원과 글로벌한 지구공유자원은 상호 연계되어 있는 것이기 때문에, 같은 코몬즈라고 하는 용어를 사용하여 논의할 필요가 있다.

### (3) 자산제도의 한 형태

공동체 관리는 자연자원의 이용, 유지, 보존에 대해 규정 및 규제하는 사회적 체계이며 자산제도의 한 형태로 자원의 총 스톡(Stock)을 단일의 배타적인 체제하에 두는 것이라 할 수 있고, 공동 사냥터나 어장을 가진 사람들은 그 자원을 그들 사이의 “공유지”(Commons)로 간주할지라도 외부에서 보면 그 자원은 지역사회의 자산(property)이다.<sup>43)</sup>

공동체 관리를 주장하는 학자들은 하딘이 공유지의 비극(tragedy of commons)의 해결책으로 제시하는 사유재산제와 국가관리에 대해 부정적이다.<sup>44)</sup> 공동체관리를 옹호하는 학자들은 공유자원은 모두에게

---

43) Ostrom. E, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, 장수환, 자연자원이용에 대한 공유자산체제와 소유권에 대한 논의, 환경논총 제47권, 서울대학교 환경대학원, 2008.8, 30-31면에서 재인용.

44) 장수환, 앞의 논문, 25면.



개방된 자원이 아니라 배타적 성격을 지닌 지역사회의 공유자산임을 강조한다. 즉 지역사회의 삶의 기반이 되는 자원을 지키기 위해 전통적으로 형성되어온 관리방식이 존재한다는 주장이다.<sup>45)</sup> 즉, 공유자원은 이와 물리적, 사회적, 심리적으로 가까운 거리에 있는 자들이 이용하면서 그 이용을 규율하는 ‘규범’을 정립했고, 이 규범의 준수여부가 공유자원을 이용하는 사람들의 ‘상호감시’속에서 이루어지고 있었기 때문에 ‘규범’에 위반하기 어렵다고 한다. 이러한 ‘규범’과 그 실효성을 담보하는 ‘상호규제’의 구조는 답답한 것일 수도 있지만, 그 존재로 인해 공유자원의 안전하고 효율적인 이용이 가능하게 되었다는 것이다.<sup>46)</sup> 실제로 공유자산관리체계는 완전히 개방되어 있지 않으며, 공동으로 관리되는 어장에서 “내부”(insider) 구성원들은 엄격한 지역사회 규범에 의해서만 접근(access)이 허용되고 권리부여(entitlements)가 되었던 것이다.<sup>47)</sup>

공동체관리를 옹호하는 사람들은 위와 마찬가지로 대기라는 공유재를 보존하는 유일한 방법은 “대기를 모든 사람이 접근할 수 있는 자원에서부터 공유재, 즉 각자에게 동등한 방법으로 할당되고 사회적으로 규제되는 지구적 공유재로 전환하는 것”이라고 생각한다. 지구에 사는 모든 생명체에게 필수적인 요소인 대기의 질과 안정을 유지하는 방법은 생물권과 우리 자신간의 관계를 확인하는 과정을 통해 사회적으로 규제를 받는 공유재로 유지하는 것이라는 것이다.

---

45) 阿部昌樹、앞의 논문, 230頁.

46) 阿部昌樹、앞의 논문, 230頁.

47) Carol M. Rose, “Expanding the Choices for the Global Commons: Comparing Newfangled Tradable Allowance Schemes to Old-fashioned Common Property Regime”(Duke environmental law and policy forum Vol. 10 No.4, 1999) p.48, 장수환, 앞의 논문, 31면에서 재인용.

## 2. 현명한 이용

자연자원 중 습지, 즉 “담수(담수: 민물), 기수(기수: 바닷물과 민물이 섞여 염분이 적은 물) 또는 염수(염수: 바닷물)가 영구적 또는 일시적으로 그 표면을 덮고 있는 지역으로서 내륙습지 및 연안습지”<sup>48)</sup>에 대해서는 오래전부터 국제적으로 ‘현명한 이용’이 요구되고 있었다. 이런 국제적 규범형성에 따라 대한민국에서도 「습지보전법」을 제정하여 습지를 관리하고 있다.<sup>49)</sup> 아래에서는 습지관리의 중요한 개념인 ‘현명한 이용’에 관해 살펴보면서 관련 법제의 개선에 관한 시사점을 얻고자 한다.

### (1) 현명한 이용의 개념

「물새서식처로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약」(Convention on Wetlands of International Importance Especially Waterfowl Habitat, 이하 “람사협약”이라 한다)<sup>50)</sup> 제3조제1항은 “체약당사국들은 목록에 포

48) 습지보전법 제2조제1호. 내륙습지란 “육지 또는 섬에 있는 호수, 못, 늪 또는 하구(河口) 등의 지역”을 말하며(동법 제2조제2호), 연안습지란 “만조(滿潮) 때 수위선(水位線)과 지면의 경계선으로부터 간조(干潮) 때 수위선과 지면의 경계선까지의 지역”을 말한다(동법 제2조제3호). 람사협약 제1조제1항은 “습지란 자연적이던 인공적이던, 영구적이던 임시적이던, 물이 정체하고 있던 흐르고 있던, 담수이던 기수이던 함수이던 관계없이 습토·소택지·토탄지 또는 수역을 말하며, 이에는 간조시에 수심이 6 미터를 넘지 아니하는 해역이 포함된다.”고 규정하고 있다(wetlands are 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 metres.)

49) 「습지보전법」은 1999년 2월 8일 법률 제5866호로 제정되어, 1999년 8월 9일부터 시행되고 있다. 동법은 “생물다양성의 보고인 동시에 오염물질정화기능을 가진 습지를 효율적으로 보전·관리함으로써 국토의 효율적 이용을 도모하고, 물새서식처로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약과 관련한 국제협력의 증진에 이바지하려는 것임.”을 이유로 제정되었다. 국가법령정보센터, 습지보전법 [시행 1999.8.9.] [법률 제5866호, 1999.2.8., 제정], 제정이유.

50) 조약의 개요에 관해서는 외교부 조약정보 참조.

<http://www.mofa.go.kr/trade/treatylaw/treatyinformation/multilateral/index.jsp?mofat=001&m>

함되어 있는 습지의 보전과 그 영역 내에 있는 습지의 가능한 한 현명한 이용을 촉진하기 위한 계획을 작성하고 이행한다.”<sup>51)</sup>고 규정하고 있다.

동 협약에서 사용되고 있는 ‘현명한 이용’은 습지에 대한 ‘보전·재생’, ‘교류·학습’과 더불어 람사협약의 기반이 되는 개념이지만, 협약에서 ‘현명한 이용’의 개념에 대한 정의가 없었기 때문에 잘못 이해되기도 했던 개념이라 한다.<sup>52)</sup> 이에 대해 협약 당사국들은 몇 차례의 당사국총회를 거치면서 적극적으로 개념에 대한 정의 및 해석이나 운용에 관한 지침을 권고나 결의의 형태로 제시하였으며, 개념의 내포 및 외연에 변화가 발생하였다고 할 수 있다.

1987년 제3차 당사국총회는 습지의 현명한 이용에 관한 권고(Recommendation) 3.3에서 ‘현명한 이용’을 “생태계의 자연적 특성의 유지와 양립하는 방법으로 인류의 이익을 위한 지속가능한 이용(sustainable utilization)”으로 정의하였다.<sup>53)</sup>

---

enu=m\_30\_50\_40&tabmenu=t\_2&sp=/incboard/faimsif/mltltlview.jsp%3FITEM\_ID=1DB6211648159E60492565EC00264855(2015년 11월 20일 방문확인). 동 조약은 1971년 2월 2일 이란의 람사(Ramsar)에서 체결된 조약으로 1975년 12월 21일 발효되었다. 동 조약은 대한민국에서 1997년 2월 4일 제6회 국무회의의 심의를 거치고 1997년 3월 28일 국제연합 교육과학문화기구 사무총장에게 외무부장관 명의의 가입서를 기탁함으로써 1997년 7월 28일자로 발효되었고, 1997년 7월 23일 조약 제1415호로 공포되었다. 관보제13665호(1997.7.23.) 참조. 위 협약은 “람사르협약”이라고도 약칭되고 있으나, 여기서는 외교부 조약정보에서 약칭으로 제시하고 있는 바에 따르고자 한다. 람사협약의 채택배경이나 내용 등에 관해 김홍균, 갯벌의 보전 및 관리 - 습지보전법의 한계와 개선방안, 저스티스, 한국법학원, 2002.10, 103-130 참조.

51) 동 협약 Article 3. 1. The Contracting Parties shall formulate and implement their planning so as to promote the conservation of the wetlands included in the List, and as far as possible the wise use of wetlands in their territory.

52) 윤익준, 국내 습지의 현명한 이용을 위한 법적 과제, 환경법과 정책 제10권 (2013.5.31.), 강원대학교 비교법학연구소, 194면.

53) Recommendation 3.3 : Wise use of wetlands, 3rd Meeting of the Conference of the Contracting Parties to the Convention on Wetlands(Ramsar, Iran, 1971). “The wise use of wetlands is their sustainable utilization for the benefit of humankind in a way compatible with the maintenance of the natural properties of the ecosystem”. 윤익준, 앞의 논문, 194면

그리고 당사국들은 ‘지속가능한 이용’을 “미래 세대의 수요를 충족하기 위한 잠재력을 유지하는 동시에 현재 세대에게 계속적으로 최대한의 이익을 제공할 수 있도록 습지를 사용하는 것”으로 보았으며,<sup>54)</sup> 나아가 ‘생태계의 자연적 특성’에 대해서는 “토양, 물, 동식물과 유기물과 같은 물리적, 생물학적 또는 화학적 요소들뿐만 아니라 이러한 요소들 간의 상호작용을 포함한다”고 정의하였다.<sup>55)</sup>

< 표 COP3 습지의 현명한 이용에 대한 정의 >

습지의 현명한 이용 (Wise Use of Wetlands)	생태계의 자연적 특성의 유지와 양립하는 방법으로 인류의 이익을 위한 지속가능한 이용 (sustainable utilization)
지속가능한 이용 (Sustainable utilization)	미래 세대의 수요를 충족하기 위한 잠재력을 유지하는 동시에 현재 세대에게 계속적으로 최대한의 이익을 제공할 수 있도록 습지를 사용하는 것
생태계의 자연적 특성 (Natural properties of the ecosystem)	토양, 물, 동식물과 유기물과 같은 물리적, 생물학적 또는 화학적 요소들뿐만 아니라 이러한 요소들 간의 상호작용을 포함한다.

54) Recommendation 3.3 : Wise use of wetlands, 3rd Meeting of the Conference of the Contracting Parties to the Convention on Wetlands(Ramsar, Iran, 1971). 「Sustainable utilization is defined as “human use of a wetland so that it may yield the greatest continuous benefit to present generations while maintaining its potential to meet the needs and aspirations of future generations”」.

55) Recommendation 3.3 : Wise use of wetlands, 3rd Meeting of the Conference of the Contracting Parties to the Convention on Wetlands(Ramsar, Iran, 1971). 「Natural properties of the ecosystem are defined as “those physical, biological or chemical components, such as soil, water, plants, animals and nutrients, and the interactions between them”」. 윤익준, 앞의 논문 194면.

COP3에서 정의한 현명한 이용에 대한 개념은 이후에도 여러 차례 수정·보완되었다고 할 수 있다. 그러나 이러한 현명한 이용에 대한 정의는 여러 차례 수정되었다.

## (2) 현명한 이용의 개념에 대한 새로운 정의

COP3에서 ‘현명한 이용’의 정의가 처음 채택된 이후, 1990년 권고 4.10에서 ‘현명한 이용 개념의 실시를 위한 지침’<sup>56)</sup>이, 1993년 결의5.6에서 ‘현명한 이용 개념의 실시에 관한 추가적 지침’<sup>57)</sup>이 채택되었다. 그리고 이들을 기초로 하여 랍사협약의 ‘습지의 현명한 이용’에 대한 정의가 2005년 제9회 당사국총회(COP9)에서 개정되었다(결의IX.1 부속서A 단락 22).<sup>58)</sup>

새로운 정의는 다음과 같다.

“습지의 현명한 이용이란 지속가능한 개발의 개념에 입각하여<sup>59)</sup> 생태계 어프로치<sup>60)</sup>의 실시를 통해서 그 생태학적 특징의 유지를 달성하는 것이다.”<sup>61)</sup>

---

56) Recommendation 4.10: Guidelines for the implementation of the wise use concept(1990).

57) Resolution 5.6, Additional guidance on the implementation of the wise use concept (1993).

58) Resolution IX.1 Annex A : A Conceptual Framework for the wise use of wetlands and the maintenance of their ecological character, 9th Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971)

59) “지속가능한 개발의 개념에 입각하여”라고 하는 것은 일부 습지의 경우에 개발이 불가피할 수도 있고, 다수의 개발로 중요한 혜택이 사회에 미칠 수 있다고 하더라도, 본 조약 아래에서 실시되고 있는 어프로치에 따라서 지속가능한 방식으로 개발을 할 수 있다는 점을 확인하기 위해 삽입되었다. 또 모든 습지에 있어서 “개발”이 목적이라고 하는 것은 적절하지 아니하다.” Resolution IX.1 Annex A, Footnote 3.

60) 그 중에서도 특히 생물다양성협약의 「생태계어프로치」(CBD COP5 결정 V/6) 또는 HELCOM 및 OSPAR(제1회 헬싱키와 OSPAR합동위원회 선언, 브레멘, 2003년 6월 25-26일)에 따라 적용된 것을 포함한다. Resolution IX.1 Annex A, Footnote 2.

61) “Wise use of wetlands is the maintenance of their ecological character, achieved through the implementation of ecosystem approaches, within the context of sustainable development.”

따라서, 우리 인류가 습지를 이용함에 있어서는 습지의 생태학적 특징의 전체가 장래에 유지될 수 있도록(=생태계 어프로치), 그래서 습지의 은혜를 현재 세대뿐만 아니라, 장래 세대도 같이 향수할 수 있도록 노력하는 것(=지속가능한 개발)이라 할 수 있다.

이는 COP9이전의 정의를 내용적으로 변경한 것이라기 보다는 정의에 사용되는 용어와 문맥을 최근의 다양한 새로운 시도의 성과와 정합하도록 수정한 것이라 할 수 있다. 생물다양성협약이나 헬싱키조약, 오스파(OSPAR) 협약 등에 따른 ‘생태계 어프로치’의 용어나 밀레니엄 생태계평가(MA)의 틀을 채용한 ‘습지의 생태학적 특징’과 같은 정의 등이다.

‘습지의 현명한 이용’에 대한 정의에 사용되고 있는 ‘습지의 생태학적 특징’이란 COP3에서 사용된 ‘습지 생태계의 자연특성’과 같지만, 결의IX. 1 부속서 A에서는 “일정 시점에서 습지를 특징지우는 생태계의 구성요소, 프로세스 및 편익<sup>62)</sup>/서비스의 복합체”라 정의하고 있다.<sup>63)</sup>

이는 밀레니엄 생태계평가(MA)<sup>64)</sup>에 근거하고 있다. 즉 물리학적, 생물학적, 화학적인 생태계의 구성요소와 그 구성요소들이 상호작용하는 생태학적 프로세스, 그 프로세스의 결과로서 인류가 향수할 수 있는 습지생태계의 편익이나 서비스, 이러한 것들 전부가 그 습지의 생태학적 특징이라고 할 수 있다. 습지의 현명한 이용은 이러한 생태학적 특징의 유지라고 하는 것이기 때문에 개개의 습지에 있어서의 현명한 이용의 시도의 첫걸음은 그 생태학적 특징을 종합적으로 명확히 하여 이해하는 것이라 할 수 있다.

62) “생태계의 편익”은 MA에 의한 생태계 서비스에 따라서, “인간이 생태계로부터 얻는 편익”으로 정의된다. Resolution IX.1 Annex A, Footnote 1.

63) “Ecological character is the combination of the ecosystem components, processes and benefits/services that characterise the wetland at a given point in time.”

64) 밀레니엄생태계평가(MA, Millenium Ecosystem Assessment)는 UN의 요청에 따라 2001-2005년에 실시된 세계적 프로젝트로서 생태계의 변화가 인간생활이나 환경에 미치는 영향의 과학적 정보나 그 변화에 대응하여 취할 수 있는 선택지를 정책결정자나 일반인에게 제공하고자 입안된 것이다.

다만, 각 습지에는 그 생태적 특성이 다르기 때문에 그에 부합하는 현명한 이용의 방식이나 모습도 다를 수 있다. 건강하고 풍요로운 생활을 실현하면서, 지역의 습지에 가지고 있는 생태적 특성을 유지하기 위해서는 습지생태계의 일부이기도 한 지역주민이 습지에서 지속 가능한 생활을 할 수 있도록 하는 구조를 만드는 것이 현명한 이용의 핵심이 될 것이다.

### 3. 지역적 공유자원의 지속적 생산이용

자연자원의 관리를 위해서는 종래 자연자원을 이용하면서 관리하여 왔던 관습적 권리주체에 의한 관리, 즉 공동체적 관리를 주장하는 지역적 공유자원론에 관한 논의가 있지만, 이러한 논의는 관습적 관리주체가 지역에서 안정적이고 지속적으로 자연자원을 이용하면서 생산 활동을 유지하지 못한다면 성립될 수 없다고 할 수 있다.<sup>65)</sup>

#### (1) 지역적 자연자원의 관리주체

그러나, 관습적 관리주체, 예컨대 전근대적 촌락공동체는 지주지배의 경제외적 강제로서 기능하였으며, 공동체규제는 지주지배를 주축으로 하는 신분제적 질서 그 자체를 공동체 그 자신의 전통적인 질서로 포장하고, 지주에 대한 반항을 촌락사회질서에 대한 저항으로 여겨서 제재함으로써 지주제의 안정을 위한 장치로서의 기능한 것으로서 극복되어야 할 대상으로 인식하기도 한다.<sup>66)</sup> 이러한 인식과는 달리 촌락공동체의 규범이 오히려 지주의 행동양식을 결정하거나 제약

65) 榎澤能生, 持続的生産活動を通じた自然資源の維持管理—ローカルコモンズ論への法社会学からの応答—, 『コモンズと法』, 法社会学第73号、日本法社会学会編、2010、204頁 이하.

66) 江守五夫, 法社会学方法論序説, 法律文化社, 1962, 153頁 이하, 榎澤能生, 앞의 논문, 205-206면에서 재인용.

하는 사회적 자치규범을 형성하고 있다고 보면서 촌락공동체를 긍정적으로 인식하는 견해도 있다.<sup>67)</sup>

### 1) 어촌계의 설립

지역적 자연자원의 관리주체로서 관습적 관리주체, 즉 촌락공동체를 언급할 수 있는 것은 이들이 자연자원을 관리하는 있는 권원(Title)을 가지고 있기 때문이며, 그것이 관습법적인 것이든, 실정법상의 것이든 불문한다. 다만, 현재 자연자원에 대한 권원을 가지고 관리할 수 있는 지역공동체로서는 수산업협동조합법 제15조에 따라 설립되는 ‘어촌계’가 대표적인 공동체라 할 수 있다.<sup>68)</sup> 어촌계는 “어촌계원의 어업 생산성을 높이고 생활 향상을 위한 공동사업의 수행과 경제적·사회적 및 문화적 지위의 향상을 도모함을 목적”으로 하며<sup>69)</sup>, 구역에 거주하는 지구별 수산업협동조합의 조합원 10명 이상이 발기인이 되어 설립준비위원회를 구성하고, 어촌계 정관을 작성하여 창립총회의 의결을 거쳐 시장·군수·구청장의 인가를 받아야 한다.

수산업협동조합법 제15조에 따르면 지구별수협의 조합원은 행정구역·경제권 등을 중심으로 어촌계를 조직할 수 있으며, 그 구역은 어촌계의 정관으로 정한다고 한다.

지구별수협의 조합원으로서 어촌계의 구역에 거주하는 사람은 어촌계에 가입할 수 있다. 어촌계에 대한 신규가입의 신청과 어촌계원의 지위를 취득하기 위해서는 “통상적으로는 법인격의 존부에 불문하고 가입희망자의 신청과 사단측의 승낙에 의하여 성립하고 이 때 그 승낙

67) 末弘巖太郎、小作爭議と小作調停法、農村法律問題、改造社、1924、315頁이하、棚澤能生、앞의 논문、207면에서 재인용.

68) 1,982개소의 어촌계가 수산업협동조합중앙회에 소속되어 있다. 수산업협동조합중앙회 홈페이지 <http://www.suhyup.co.kr/intro/association.jsp> 참조(2015년 11월 20일 방문). 어장이 없는 어촌계는 어촌계원이 면허어업권을 보유하고 있지 못하기 때문에 어장관리에 관한 권원이 없기 때문에 오이도 갯벌이 파괴되고 생물자원이 고갈되고 있다고 한다. 전재경, 앞의 보고서, 83-84면 참조.

69) 「수산업협동조합법 시행령」 제2조.



은 사단의 의사결정기관이 이를 하여야 할 것”이라고 하면서, “가입요건을 갖춘 지구별 수산업협동조합의 조합원이라고 하여 가입신청만으로 곧바로 그 계원의 지위를 취득한다고는 보기 어렵고”라고 한다.<sup>70)</sup>

## 2) 자율관리어업공동체로서의 어촌계

「수산자원관리법」 제34조는 자율적으로 수산자원을 관리하고 어업경영을 개선하며 어업질서를 유지하기 위한 자체규약을 제정하여 실행한 어업인단체에 대하여 해양수산부장관 또는 시·도지사는 행정적·기술적·재정적 지원을 할 수 있다고 정하고 있으며, 어촌계원들이 모여 결성한 단체, 예컨대 어촌계는 이러한 지원을 받을 수 있는 단체(이하 “자율관리어업공동체”라 한다)에 해당한다.<sup>71)</sup> 자율관리어업의 주요활동으로는 첫째, 어장관리(어업자원의 산란·서식장 보호 및 보전을 위하여 투석·해중림·해조장 등 어장환경 개선, 바위담기 또는 저질개선, 해적생물구제, 폐어구·자가발생 폐기물 등 수거, 어장 또는 해안가 청소 등의 활동), 둘째, 자원관리(지속가능한 어업자원 관리 수준으로 자원을 보전하기 위하여 어구수 축소, 그물코크기 확대, 채포금지기간 및 금지체장 제한, 어장휴식, 생산시기 및 생산량 조절(TAC), 특정어구어법 사용 제한, 종묘(패) 방류 등의 활동), 셋째, 경영개선(비용절감, 수급조절 등을 통한 이익 극대화를 위하여 공동생산·공동판매, 지역특산품 브랜드화, ON/OFF LINE 판매망 구축, 어촌관광 활성화로 어업의 소득 증대 등의 활동), 넷째, 질서유지(지역간·어업간 소득격차, 분쟁 등 해결을 위하여 어장감시조 운영으로 불법어업 추방, 수산관계법령 준수, 교육 참여, 선진지 견학, 지역간·어업간·공동체간 분쟁 해결 등의 활동) 등이다.<sup>72)</sup>

70) 대판 1988.8.21., 98다21045.

71) 「수산자원관리법 시행규칙」 제16조.

72) 「자율관리어업 관리 등에 관한 규정」[시행 2014.7.8.] [해양수산부훈령 제177호, 2014.7.8., 일부개정] 제6조.

## (2) 지속적 생산활동을 통한 지역적 자원관리

### 1) 어업권을 통한 지속적 생산활동

어민의 생산활동을 보장하는 생산적 소유권의 확립, 생산적 소유권에 의해 보장되는 자연자원의 생산적 이용의 실현이야말로 지역적 자연자원의 관리에 있어서 중요한 과제라 할 수 있다.

어업권은 근대적 지분권과 유사한 것으로 분할되어야 할 권리라기보다는<sup>73)</sup> 구체적 생산활동과 통합적으로 고찰되어야 할 것으로 이해되어야 한다. 어촌계의 어업권은 지역적 자연자원의 지속적인 생산적 이용을 확보하는 수단으로서의 성격을 가지며, 지역적 자연자원의 유지관리는 생산활동에 필연적으로 수반되는 것이다. 지역적 자연자원의 유지관리주체가 지역주민으로 이를 지원하는 행정, 자원봉사자, 시민의 협동을 협치로서 상정하더라도, 자연자원이 지역주민의 생산과 생활에 직결되어 있지 않다면 자연자원의 지속적 유지관리는 어려울 것이다. 또한, 생산활동에 종사하는 어민이 지역적 자연자원의 생산적 이용과 그 보전에 관해 집단적 합의, 의사결정을 하고, 이를 자치규범으로서 입법하는 법적 수단(수산업법 제38조제1항 어장관리규약 등)<sup>74)</sup>을 마련하고, 이에 따라 어민은 지역적 자연자원의 유지·관리 주체로서의 지위를 유지할 수 있다. 이 자치입법의 구체적인 모습은 협약, 조정 등일 것이다.

어촌계의 어업권은 어민으로 하여금 어업 생산자로 성공할 수 있도록 함에 있어서 어장사용에 대한 대가를 투자하지 않도록 하는 기능을 하고 있으며, 사용가치로서의 양식어장과 어민의 관계를 매개하는 기능을 하는 것이다.

73) 수산업법 제19조에서는 “어업권은 이전·분할 또는 변경할 수 없다.”고 한다.

74) 그 밖에 수산자원관리법 제34조제1항 자율적 수산자원관리를 위한 자체규약, 주택법 제44조 공동주택관리규약 등

## 2) 어업권을 매개로 한 개체적 소유의 실현

어업권은 물권으로 간주되는 사적 권리이기 때문에, 권리주체로서의 어촌계 등은 다른 주체와 이해가 대립할 수 있다. 어촌지역의 과소화 및 저출산·고령화 등으로 지역공동체의 구성원과 어촌계의 구성원에 차이가 발생하는 등 어업권의 행사를 둘러싸고 잠재적 이해대립이 발생하고 있다. 특히 재산으로서의 어업권의 가치가 클수록 이해대립은 첨예화될 것이며, 반대로 재산적 가치, 이용가치가 낮으면 구성원 이외의 지역주민 전체의 공공적 이익을 위해 어업권을 활용하고자 할 수도 있다.

수산자원 내지 어장에 대한 국가적 관리와 지역공동체의 자율관리·자율규약의 유기적 체계로서 수산업, 특히 양식업에 관한 법제가 구축되고 집행되어 왔다. 수산자원이나 어장에 대한 자원관리는 어업권을 매개로 하여 어민들에 의한 개체적 소유의 실현과 다른 한편으로는 공동체적 소유를 통합하여 왔다고 할 수 있다.

아래에서는 수산자원에 관하여 선진적으로 관리하고 있는 일본의 수산자원관리에 관해 살펴보고자 한다.

## 4. 일본의 수산자원 관리

### (1) 수산자원 관리수법

수산자원은 적절하게 관리되면 지속적으로 이용할 수 있는 자립적인 재생자원이지만, 무주물선점의 이용형태로 자유경쟁에 맡겨지면 어획경쟁이 격화되어 고갈될 수도 있다.<sup>75)</sup>

수산자원관리의 수법에는 공적인 규제와 어업자의 합의에 기반한 규제가 있으며, 공적인 규제로서는 ① 투입량 규제(척수, 톤수, 어구 등

75) 稲熊利和、水産資源管理をめぐる課題—TAC制度の問題とIQ方式等の検討—、立法と調査、2011.1, No.312, 102頁.

을 규제하는 것)<sup>76)</sup>, ② 기술적 규제(조업기간이나 조업구획 등을 규제하는 것)<sup>77)</sup>, ③ TAC(Total Allowance Catch : 총허용어획량) 설정으로 대별된다.<sup>78)</sup>

또 TAC제도는 ① 어획가능량을 개개의 어업자에게 할당하지 않고, 자유경쟁 속에서 어업자의 어획을 인정하며, 어획량의 상한에 달한 시점에서 조업을 정지시킴으로써 어획가능량을 관리하고자 하는 비개별할당방식(일본이 채용하고 있는 방식이며, 올림픽방식이라고도 한다) 외에도 ② 어획가능량을 개개의 어업자 또는 어선에 할당하여, 할당량을 넘는 어획을 금지함으로써 어획량을 관리하는 개별할당(IQ: Individual Quota)방식이나, ③ 어업자 또는 어선마다에 할당량에 양도성을 부여하고, 한 어업자가 자신에게 할당된 어획량을 소화할 가능성이 없을 때에는 할당량을 다른 어업자에게 양도할 수 있는 개별양도성어획할당량(ITQ: Individual Transferable Quota)방식이 있다.<sup>79)</sup>

< 표 TAC(어획가능량) 제도와 TAE(어획노력가능량) 제도 ><sup>80)</sup>

<p>○ TAC(어획가능량) 제도의 종류</p> <p>1. 비개별할당방식(올림픽방식)</p> <p>어획가능량을 개개의 어업자에게 할당하지 않고, 각종 규제하에서 어업</p>
--

76) 투입량규제 또는 input control이라 한다.

77) 기술적 규제 또는 technical control이라 한다.

78) 대한민국 수산자원관리법 제36조제1항에서는 수산자원의 회복 및 보존을 위하여 특히 필요하다고 인정되면 해양수산부장관이 대상 어종 및 해역을 정하여 총허용어획량을 정할 수 있도록 하고 있다. 「해양생물자원의 보존 및 관리에 관한 법률」(이하 “해양생물자원보존관리법”이라 한다)에 따른 주요어종에 대해 연간의 어획량의 상한을 설정하는 것이다. 稻熊利和, 앞의 논문, 102頁.

79) 稻熊利和, 앞의 논문, 102-103頁.

80) TAC制度等の検討に係る有識者懇談会、TAC制度の課題と改善方向及び(譲渡性)個別割当方式について(取りまとめ)、参考1、参考図表、平成20年12月, 18頁, 稻熊利和, 앞의 논문, 103頁에서 재인용.

자의 어획을 인정하여, 어획량의 합계가 상한에 달한 시점에서 조업을 정지시킴으로써 어획가능량 관리

2. 개별할당방식(IQ방식)

어획가능량을 어업자 또는 어선마다 할당하고, 할당량을 넘는 어획을 금지함으로써 어획가능량 관리

3. 양도성개별할당방식(ITQ방식)

어획가능량을 어업자 등에 할당하는 점은 IQ방식과 동일하지만, 당해 할당량에 양도성을 부여하고, 이를 다른 어업자에게 자유로이 양도 또는 대부할 수 있도록 함

○ TAE(어획노력가능량) 제도의 개요

자원회복계획의 대상이 되는 어종에 대해, 대상이 되는 어업과 해역을 정한 후, 미리 어선의 척수나 조업일수 등의 어획노력량의 상한을 어획노력가능량으로 정하여 그 범위에서 어획노력량이 수습되도록 대상어업을 관리

일본의 어업자의 합의에 따른 자원관리의 수단에는 자원회복계획과 자원관리형어업이 있다.

일본에서 자원회복계획은 2002년부터 실시되고 있다. 긴급하게 자원회복이 필요한 어종에 대해 ① 감선, 휴어, 어구개량, 보호구의 설정 등의 어획노력량의 삭감, ② 종묘방류 등에 따른 자원의 적극적 배양, ③ 어장환경의 보전 등의 수법을 종합적으로 추진하는 것을 내용으로 하고 있으며, 국가나 도도부현이 광역어업조정위원회 등에서 관계 어업자의 의견을 바탕으로, 그 합의협성을 도모하면서 작성하고 있다.<sup>81)</sup>

어업자의 합의에 따른 수단으로 자원회복계획을 활용하고 있는 일본과는 달리 대한민국 「수산자원관리법」 제35조는 행정관청에게 수산자원을 적절한 수준으로 회복시키기 위한 명령권한을 부여하고 있다. 이에 따라 행정관청은 치어 및 치패의 수출의 제한 또는 금지(동조 제1항제4호), 수산자원의 이식에 관한 제한·금지 또는 승인(제5호),

81) 稲熊利和, 앞의 논문, 103頁.

멸종위기에 처한 수산자원의 번식·보호를 위한 제한 또는 금지(제6호) 등을 명령할 수 있다.

일본의 자원회복계획의 어획노력량삭감에 관련되는 공적 규제가 TAE(Total Allowable Effort: 어획노력가능량)제도이며, 2003년 4월부터 어획노력량의 총량을 규제하는 것으로서 도입되었다. TAE제도는 일본의 「해양생물자원보존관리법」에 의한 것으로서 대상이 되는 어종마다 어획을 위해 투입되는 자본, 노동 등의 투입량(구체적으로는 어선의 척수나 조업일수 등)인 어획노력량의 상한을 어획노력가능량으로서 정하고, 그 범위 내에 어획노력량이 수습되도록 대상어업을 관리하는 것이다.<sup>82)</sup> 대한민국의 경우에는 수산업법에 따른 각종 면허, 허가, 신고 제도 등이 이에 해당한다.<sup>83)</sup>

또한 자원관리형어업으로서 어업자에 의한 자주적인 자원관리의 시도도 확산되고 있다.

수산자원관리법 제34조에 따라 자율적으로 수산자원을 관리하고 어업경영을 개선하며 어업질서를 유지하기 위한 자체규약을 제정하여 실행하는 자율관리어업 단체를 규정하고 있고, 이러한 단체에 대해서는 어구의 규모 등에 대하여는 따로 정하여 고시하도록 하고 있다.

---

82) 稲熊利和, 앞의 논문, 103頁.

83) 류정곤·조정희·김대영·이정삼, 해양·수산 규제개혁 사례연구, 경제·인문사회연구회 협동연구총서 09-25-04, 한국법제연구원, 2010, 48-57면.

## 제 4 장 자연자원의 관리와 이용에 관한 법제개선 방안

### 1. 공동체 관리 및 그 개방성 강화

지역적으로 공유되고 있는 자연자원, 특히 내수면, 해수면, 수산자원, 산림 등에 대한 관리는 종래 지역적 자연자원을 합리적으로 유지·관리하여 왔던 법인 아닌 사단, 총유집단 등의 관습적 권리주체에 의해 수행되어 왔다. 다만 지역에 정주하는 농림어민의 지속적 생산활동이 가능하여야만 공유자원의 유지관리가 안정적으로 이루어질 수 있다는 점을 간과해서는 안된다.

그런데 현실적으로는 외부적인 영향 및 국내적 경제상황의 변화 등으로 농림어업에 관한 현실이 변화됨으로써 그 생산활동이 위협받고, 불안정해지고 있다.

유럽의 대륙법을 계수한 일본법을 계수한 한국의 근대법에 있어서 「법과 사회의 괴리」가 두드러지게 부각된 분야가 관습법상의 권리에 기반한 농산어촌의 토지이용이었다고 할 수 있다.

자연자원에 대해서는 그 유지관리주체로서 지역주민을 중심에 두고 이를 지원하는 행정이나 자원봉사자 등 외부와의 연대를 모색하여야 한다. 그러나 중심적 주체이어야 하는 지역에 거주하는 농림어민이 생산의 주체에서 소외되는 밖으로 내몰리는 개정이 진행되고 있다. 지역적 코몬즈론, 환경거버넌스론, 협치론 등의 전제 그 자체가 무너지고 있는 현상을 직시하고 우선은 이 사태에 대한 대응이 필요하다.

자연자원이 전통적으로 관리되어 온 지역과의 관계에서 자연자원에 대한 새로운 공동체에 의한 관리방식이 모색될 필요가 있다.

예를 들면, 산림자원봉사활동의 확산과 같이, 지역 주민 이외의 사람들이 지역의 자원에 관련되는 활동이 활발해지고 새로운 문화가 형성

되고 있으며, 그것이 수용되고 있다는 면도 있을 것이다. 지역적인 관리를 기초로 하여 지역주민을 중심으로 하여 지역외의 자원봉사자와 함께 자연자원을 관리하기 위해서는 문화나 전통은 자연자원을 일체로서 이해하는 통합관리를 지지하는 중요한 소프트자원의 하나이다.

종전의 전통적인 지역주민의 총유에 의한 자연관리시스템은 약화되었지만, 향후 지역주민만이 아니라, 지방자치단체나 기업, 자원봉사단체 등을 포함한 다양하고 새로운 관리주체에 의한 새로운 자연자원의 관리수법이 모색되어야 할 것이다.

어업권을 가지고 어장을 관리하고 있는 어촌계는 어장이라고 하는 자연자원을 지속적으로 이용할 수 있도록 관리하여 왔으나, 어촌의 저출산·고령화로 인한 인구감소 및 귀어인에 대한 어촌계원 승인 등의 문제는 향후 적극적으로 대처해야 할 법적 과제가 되고 있다.

## 2. 실태조사, 자원량 평가 및 통계의 정확성 제고

자연자원의 양과 질을 관리하는 것이 자원관리라고 한다면, 먼저 자원량 및 자원의 이용방식이나 이용형태 등에 대한 실태조사가 정확하게 이루어져야 한다. 또한 통계적으로 처리된 정보가 정확하지 않다면 관리 및 이용에서 과소이용 내지 과다이용이 발생할 것이며, 이는 자원의 최적의 효율적 관리라 할 수 없다. 자원관리를 위한 계획을 수립하기 위해서는 정확한 실태조사 및 조사를 기반으로 한 평가체제의 구축이 있어야 하고, 이에 따라 이용을 위한 자원량이 설정될 것이다. 자원량이 부족하다면 자원의 이용을 규제하여 일정 기간내 목표수준으로 자원량을 회복시켜주는 ‘자원회복계획’ 등을 수립할 수 있을 것이다.



### 3. 지표개발, 모니터링 등

자연자원의 통합관리를 실현하기 위해서는 자연자원의 현황이나 관리에 따른 영향을 파악하고, 관리방식을 통합적으로 평가할 수 있는 자원정보시스템이 필요하며, 각 자원별로 자원정보를 관리할 수 있는 시스템이 구축되어 있다. 그러나 각 시스템의 다양한 지표의 개발과 그것에 관련되는 데이터의 수집 및 분석이 폐쇄된 시스템에서 이루어지고 있기 때문에, 정보의 비교 및 통합이 불가능하다.

또한 자연자원관리의 관점에서부터 중요하게 되는 지식, 정보, 인재 등의 횡단적인 소프트 자원은 시스템으로서 충분하게 고려되고 있지 않고, 이들을 패러미터로서 지표화하는 것이 중요하며, 그 위에 하드의 자원과 함께, 시간·공간의 규모의 차이에 착안하여 통합적인 지식·정보로서 정비(체계화·구조화)해야 한다.

이러한 지식·정보를 사회경제활동이나 시민사회에 반영시키기 위해서는 정확하고 신속하게 보다 많은 사람들에게 알림과 동시에 다수의 요소기술을 통합한 시스템으로 함에 따라서 자연자원의 통합적 관리의 성과를 가시화하여 평가할 수 있는 수법을 개발할 필요가 있다.

이 경우, 평가의 지표가 기술적인 요소만이 아니라, 널리 관리에 관련되는 제도나 통합관리의 실효성을 높이는 문화적 구조, 인재육성에도 이바지하는 관습 등과 같은, 종래의 연구에서는 충분하게 고려되지 않았던 분야까지 포함한 통합적인 시스템으로서 구축할 필요가 있기 때문에, 이들 수법이나 기준을 검토할 때에는 개개의 전문적인 정밀성의 추구보다도, 오히려 통합적인 합리성에 착안하는 것이 중요하다.

특히 긴급한 대응을 요구받게 되는 자연재해의 예측과 대응의 시스템은 단기·장기, 지역·광역 각각의 규모를 통합한 기술 등의 개발을 진행해야 할 것이며, 이를 위해 통합적인 지표의 개발과 데이터 수집을 위한 모니터링 시스템의 구축이 필요하다.

#### 4. 통합적 관리

자연자원은 부분적으로 최적이라 여겨지는 이용을 하더라도, 전체로서는 최적의 이용이라 할 수 없는 경우가 있다. 개별 자연자원을 중심으로 자원이용을 고려하는 경우에도 다양한 분야에서 이용되고 있기 때문에 전체를 아우르는 관리가 필요하며, 복수의 자원을 중심으로 자원이용을 고려하는 경우에는 각 자원이 다른 자연자원과의 상호이용 관계에 따라서 영향을 받게 되기 때문에 통합적 관리시점이 필요하다.

자연자원의 관리에 대해 그 통합관리의 이념을 규정하는 기본법이나 통합적으로 규제·조정하는 새로운 법률을 제정하거나, 새로운 조직을 창설하는 것은 자연자원의 실태로 보아도 매우 의미가 있는 것이라 생각된다.

또한 행정조직 상호간의 연계를 강화하는 것으로써 통합관리의 실효성이 강화될 수 있으며, 자원관리계획 상호간의 조정이나 다양한 이해관계자의 의견을 조정하는 시스템을 법제도에 포함시키는 것, 적절한 행정기관에 통합관리에 관한 강력한 조정기능을 부여하는 것 등에 대한 법제개선의 필요가 있다.

자연자원의 통합관리는 행정조직의 소관사무라고 하는 틀을 고수하는 한 해결되지 못하는 문제가 있기 때문에, 행정기관 상호간의 대응으로 상승효과가 기대될 수 있는 것에 대해서는 체계적인 지원을 뒷받침할 수 있는 법제의 개선이 필요하다.

또한 통합적 관리를 위해서는 통합적인 학문체계의 구축과 인재의 육성·확보가 불가결하며, 자연과학과 인문·사회과학의 융합된 연구추진 체제를 확립해야 할 것이다. 또한 단순한 기술(즉, 자연을 가동하는 수단)의 개발이 아니라, 제도나 문화(이른바 자원에 대한 관리지침이나 묵시적 관습 등)와 같은 종래의 연구에서는 고려되지 않았던 다원적인 시점에서의 종합적인 연구를 추진해야 한다.

또한, 자연자원을 통합관리할 경우에는 비용이 발생하며, 이러한 비용은 사용자나 수익자가 부담하는 것이 원칙이지만, 자연자원의 경우에는 시장이나 가격을 책정하기에 곤란한 자원이 다수이다. 지역적 자연자원, 예컨대 산림이나 어장 등의 자원관리에 있어서는 지역적으로 관리비용을 마련하기 위해 세수에 따른 기금을 조성하고, 기금운영위원회를 설립하여, 회계를 구분한 기금의 사용내역을 공개하고 사업실시 등에 대한 주민의 의견이 반영될 수 있는 구조를 만들어야 할 것이다.

### 5. 자원관리 규제의 실효성 확보

공유자원적 성격을 가진 자연자원의 경우에는 고갈을 방지하기 위하여 투입량 규제, 기술적 규제 등을 법령에 따라 실시하고 있으며, 이를 위반할 시에는 그 실효성을 확보할 수 있는 수단으로 대응하고 있다.

다만, 자연자원의 경우에는 규제되고 있는 이용형태 등을 감시할 수 있는 수단이 적은 것이 사실이다. 이러한 규제의 실효성을 확보하기 위해 이용자단체나 생산자단체의 관계자를 감시원 등으로 위촉하여 실효성을 확인하는 제도를 적극적으로 활용하여야 한다.

또한, 법적 의무를 준수할 수 있도록 하는 경제적 인센티브의 적극적인 활용이나, 법적 의무를 위반한 자에 대해서는 자원에 대한 침해정도에 따른 경제적 불이익을 줄 수 있는 제재수단이 포함된 다양한 방식의 제재수단도 확보되어야 한다.

## 참 고 문 헌

### I. 국내문헌

#### <단행본>

고려대학교박물관, 현민 유진오 제헌헌법 관계 자료집, 고려대학교 출판부, 2009

金榮秀, 大韓民國臨時政府憲法論, 三英社, 1980

韓泰淵·葛奉根·全孝全·金範柱·文光三, 韓國憲法史(上), 韓國精神文化研究院, 1988

홍성방, 헌법학[개정2판], 현암사, 2005

#### <보고서>

나성현/김봉식/전수연/김지영, 융합시대의 변호자원 관리방안에 대한 연구, 정보통신정책연구원, 2008

류정곤·조정희·김대영·이정삼, 해양·수산 규제개혁 사례연구, 경제·인문사회연구회 협동연구총서 09-25-04, 한국법제연구원, 2010

이순태, 일본의 재해지원물자 등의 비축 및 물류에 관한 법제연구, 한국법제연구원, 2006

전재경, 자원고갈과 환경오염에 대비한 자연자원 관리법제(I), 한국법제연구원, 2006

한국지질자원연구원, 광업권 관리제도 개선 연구, KR-04(c)-21, 2004

<논 문>

김홍균, 갯벌의 보전 및 관리 - 습지보전법의 한계와 개선방안, 저스  
티스, 한국법학원, 2002.10

박성쾌, 자연자원관리의 패러다임 전환, 수산정책연구 제1권, 한국해양  
수산개발원, 2009.3

윤익준, 국내 습지의 현명한 이용을 위한 법적 과제, 환경법과 정책  
제10권, 강원대학교 비교법학연구소, 2013.5

장수환, 자연자원이용에 대한 공유자산체제와 소유권에 대한 논의,  
환경논총 제47권, 서울대학교 환경대학원, 2008.8

<정부간행물>

국회속기록, 제1회제19호, 국회사무처, 단기4281년6월28일(월)상오10시

국회속기록, 제1회제20호, 국회사무처, 단기4281년6월29일(화)상오10시

국회속기록, 제1회제26호, 국회사무처, 단기4181년7월6일(화) 상오10시

국회속기록, 제1회제28호, 국회사무처, 단기4281년7월12일(월) 상오10시

국회임시회의속기록, 제19회제82호, 국회사무처, 단기 4287년11월18일  
(목) 상오 10시

국회사무처, 헌법·국회법 연혁집, 국회사무처, 2006

관보제13665호(1997.7.23.)

<판 결>

대판 1988.8.21., 98다21045.

## II. 외국문헌

### <단행본>

江守五夫, 法社会学方法論序説, 法律文化社, 1962

近江幸治, 民法講義Ⅱ・物權法[第3版], 成文堂, 2006

大橋洋一, 行政法 現代行政過程論[第2版], 有斐閣, 2004

末弘巖太郎, 小作争議と小作調停法, 農村法律問題, 改造社, 1924

室田武・三俣学, 入会林野とコモンズ, 日本評論社, 2004

我妻栄, 物權法(民法講義Ⅱ), 岩波書店, 1932

Ostrom, E., Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

### <논문>

阿部昌樹, コモンズのルール, 「コモンズと法」, 法社会学第73号, 日本法社会学会編, 2010

糊澤能生, 持続的生産活動を通じた自然資源の維持管理—ローカルコモンズ論への法社会学からの応答—, 「コモンズと法」, 法社会学第73号, 日本法社会学会編, 2010

稲熊利和, 水産資源管理をめぐる課題—TAC制度の問題とIQ方式等の検討—, 立法と調査, 2011.1, No.312

TAC制度等の検討に係る有識者懇談会, TAC制度の課題と改善方向及び(譲渡性)個別割当方式について(取りまとめ), 平成20年12月

## 참 고 문 헌

Carol M. Rose, “Expanding the choices for the global commons: Comparing newfangled tradable allowance schemes to old-fashioned commons property regime”(Duke environmental law and policy forum Vol. 10 No.4, 1999)

### <기관 간행물>

Recommendation 3.3 : Wise use of wetlands, 3rd Meeting of the Conference of the Contracting Parties to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971)

Recommendation 4.10 : Guidelines for the implementation of the wise use concept, 4th Meeting of the Conference of the Contracting Parties to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971)

Resolution 5.6 : Additional guidance on the implementation of the wise use concept, 5th Meeting of Conference of the Contracting Parties to the Convention on Wetland(Ramsar, Iran, 1971)

Resolution IX.1 Annex A : A Conceptual Framework for the wise use of wetlands and the maintenance of their ecological character, 9th Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971)

## Ⅲ. 웹사이트

- 수산업협동조합중앙회 홈페이지

<http://www.suhyup.co.kr/intro/association.jsp>

- 한국광물자원공사 홈페이지

<http://min.kores.or.kr/views/cms/hmine/mi/mi01/mi0102.jsp>

- 외교부 홈페이지

[http://www.mofa.go.kr/incboard/faimsif/mlttrl\\_popup.jsp?KOEN\\_ID=010EF71C28C98190492566030029025E&ITEM\\_PARENT\\_ID=41D556194552C5D8492565EC00262783](http://www.mofa.go.kr/incboard/faimsif/mlttrl_popup.jsp?KOEN_ID=010EF71C28C98190492566030029025E&ITEM_PARENT_ID=41D556194552C5D8492565EC00262783)

[http://www.mofa.go.kr/trade/treatylaw/treatyinformation/multilateral/index.jsp?mofat=001&menu=m\\_30\\_50\\_40&tabmenu=t\\_2&sp=/incboard/faimsif/mlttrlview.jsp%3FITEM\\_ID=1DB6211648159E60492565EC00264855](http://www.mofa.go.kr/trade/treatylaw/treatyinformation/multilateral/index.jsp?mofat=001&menu=m_30_50_40&tabmenu=t_2&sp=/incboard/faimsif/mlttrlview.jsp%3FITEM_ID=1DB6211648159E60492565EC00264855).

- 법제처 홈페이지

<http://www.moleg.go.kr/lawinfo/status/statusReport>

- 국가법령정보센터

<http://www.law.go.kr/main.html>