

제1회 미래비전포럼
꽃자왈, 내일을 만나다.

꽃자왈 보전을 위한 합리적인 법·제도 개선방안 마련을 위한 정책토론회

- 일 시 : 2013. 08. 29(목) 15:00
- 장 소 : 제주특별자치도의회 의원회관 대회의실

제1회 미래비전포럼
곶자왈, 내일을 만나다.

곶자왈 보전을 위한
합리적인 법·제도
개선방안 마련을 위한
정책토론회

목 차

◆진행순서

◆주제발표자료

1) 곶자왈 보전을 위한 법제화 방안

– 한국법제연구원 연구본부장 전재경 박사

2) 곶자왈 조례제정의 쟁점과 방향

– (사)곶자왈사람들 김효철 상임대표

진행순서

◆제1부:개회식

※사회 :

- 내외빈 소개
- 국민의례
- 인사말(강경식 의원)

◆제2부:주제발표 및 지정토론

※ 좌장 : 감상규 교수(제주대학교)

【주제발표】

1) 꽃자왈 보전을 위한 법제화 방안

– 한국법제연구원 연구본부장 전재경 박사

2) 꽃자왈 조례제정의 쟁점과 방향

– (사)꽃자왈사람들 김효철 상임대표

【지정토론】

- KBS제주 김익태 팀장
- (재)꽃자왈공유화재단 오수용 이사
- 제주환경운동연합 이영웅 사무국장
- 제주특별자치도 환경자산보전과 허경종 과장

◆폐회

01

주제발표자료

꽃자왈 보전을 위한 법제화 방안

– 한국법제연구원 연구본부장 전재경 박사

꽃자왈 보전을 위한 법제화 방안

전 재 경

(한국법제연구원 연구본부장)

자연과 생태계에서는 자기 땅이라도 자기 마음대로 개발할 수가 없다. 나의 개발이 바로 다른 사람에게 피해를 입히기 때문이다. 꽃자왈에서는 이러한 제한이 현저하다. 사유지라고 할지라도 이웃하는 토지소유자들의 이해관계를 조절하는 이른바 ‘상린관계’ 때문에 꽃자왈 내 토지 소유자들의 이용권이 제한된다. 역사적으로 볼 때 꽃자왈은 경작 가능한 곳은 사유화가 진전되었지만 경작효율이 떨어지는 곳은 공동목장 등의 용도로 마을 공유재산으로 관리되었다. 일제 식민지 시대와 건국 후 부동산 질서가 어수선하였을 때 마을 소유의 꽃자왈은 지자체 명의로 등기되었거나 사유화가 촉진되었다. 공유재산(communs) 법리에 비추어 본다면, 이러한 명의이전이나 사유화는 당초 처분불능의 재산이 양도된 것이다. 꽃자왈 소유자들은 사유재산 절대적 원칙을 강조할 만한 지위에 있지 않다.

일부 법률가들은 마을 공동재산을 공유재산으로 보고 민법(제276조)에 따라 주민결의로 처분할 수 있다고 해석하지만 이 규정은 마을재산에 적용되지 않는다. 마을 재산에 관한 물권은 관습법에 의하여 창설된 것이다. 관습법에 따르면, 마을 공동재산[洞有財産]은 마을 주민들이 ‘집합체’로서 이용권을 가지는 재산이기 때문에 마을 명의로 등기되어 있다고 할지라도 처분할 수 없다. 마을 주민들은 주민의 지위에서 공유재산에 대한 이용권을 가질 뿐이다. 주민이 마을을 떠나면 공유재산에 대한 권리를 잃는다. 외지인이라도 입회 등의 절차를 거쳐 주민의 지위를 차지하면 공유재산에 대한 이용권을 가진다. 집합체로서의 주민들이 총회를 열어 공유재산을 처분함은 권한을 넘는 법률행위로서 주인을 모르는 집에 투숙한 사람들이 결의하여 그 집을 팔아넘기는 행위와 같다.

제주도가 그 소유의 꽃자왈을 개발 목적으로 처분하였음은 법리상 난점을 안고

있다. 미국에서 자연자원의 이용에 관한 원칙으로 발달한 공공신탁(public trust) 법리에 따르면, 전통적으로 공익목적에 이용된 자연자원은 정부나 개인 중 누가 소유한 것이든 그 소유자의 임의로 통행을 제한하거나 이용을 가로막을 수 없다. 개활지(open space)나 해안선, 또는 수로 등은 특히 공공복리 원칙이 적용된다. 지자체는 그 소유의 꽃자왈이 이미 공익목적에 이용되고 있을 때에는 이를 다른 권리자에게 양도함으로써 공중의 이익을 방해할 수 없다. 생태경관의 보전, 수자원 함양 및 공기질의 정화 그리고 생태관광 등은 중요한 공익에 해당한다. 개발 목적의 양도는 공익에 해당하지 않는다. 이러한 법리를 무시하고 지자체가 그 소유 꽃자왈을 개발사업자들에게 양도한 행위는 자연자원 법리에 반한다.

제주 꽃자왈의 보전방안에 관한 선행연구 결과들이 많다. 전반적인 연구결과들에 공감한다. 다만 꽃자왈의 보전·이용이라는 관점에서 이 연구결과들을 살펴보면, 자연과학적 분석에 비하여, 사회경제적 분석이 충분하지 못하다. 자연과학적 분석의 경우에도 비용 관계로 전수조사가 실시되지 아니하여 예전 연구결과들의 수준을 넘지 못하는 경우도 있다.

일부 선행 연구결과들은 제주도민의 정서를 고려하여 꽃자왈의 역사에 대한 솔직한 지적을 삼가고 있다. 그러나 동유(洞有)재산이었던 꽃자왈들이 불모지로 간주되어 헐값에 매각되었던, 그래서 공유재산(公有財産)이 사유화되었던 저간의 사정을 언급하여야 할 것이다. 마을 주민들의 공유재산 즉 동유재산들의 매각을 중단할 것을 촉구하여야 할 것이다. 마을 공유재산의 매각을 중단시키기 위해서는 제주도가 보유하는 공유재산인 꽃자왈의 매각부터 중단하는 정책적 의지가 표명되고 실천되어야 할 것이다.

일부 선행 연구결과물들이 “권역별 등급화 이용방안”과 관련하여, 꽃자왈 자체를 완충지역과 전이지역으로 구분함은 축소 지향적인 접근이다. 꽃자왈은 모두 핵심지역이다. 따라서 꽃자왈 바깥 지역을 완충지역 및 전이지역으로 지정하여야 할 것이다. 사유지들에 대한 고려나 이미 개발된 지역에 대한 고려 때문에 꽃자왈 내부에 완충지역과 전이지역을 설정하면 꽃자왈이 갈수록 축소될 것이다.

꽃자왈은 조례에 의한 보호구역의 지정·관리만으로 미흡하다. 꽃자왈은 관련 법률상의 보호구역으로 지정될 필요가 있다. 꽃자왈의 가치는 현행 자연환경보전법상

“생태경관보전지역”으로 또는 습지보전법상의 습지보호구역 내지 산림보호법상 산림보호구역 등으로 지정되기에 충분하다. 제주 꽃자왈은 제주특별자치도법을 개정하지 아니하더라도 자연환경보전법, 산림보호법 또는 습지보전법이 정하는 바에 따라 보호구역 등으로 지정·관리될 수 있다. 나아가 꽃자왈은 타법에 의하지 아니하더라도 특별자치도법 자체에 의하여 특별한 보호를 받을 수 있다.

먼저 제주특별자치도지사는 자연환경보전법 제23조(시·도 생태·경관보전지역의 지정·보전)에 따라 생태·경관보전지역에 준하여 보전할 필요가 있다고 인정되는 꽃자왈을 환경부장관의 권고 없이도 제주특별자치도 생태·경관보전지역으로 지정하여 관리할 수 있다(제23조제1항). 제주특별자치도지사는 자연환경보전법 제15조 내지 제17조의 규정에 준하여 제주특별자치도가 정하는 조례에 따라 제주특별자치도 생태·경관보전지역의 보전·관리를 위하여 필요한 조치를 할 수 있다(제26조).

다음에 꽃자왈은 산림보호법에 따라 산림보호구역으로 지정될 수 있다. 제주특별자치도지사는 ‘꽃자왈’ 중 특별히 산림을 보호할 필요가 있는 곳을 경관보호구역, 수원함양보호구역, 재해방지보호구역 또는 산림유전자원보호구역으로 구분하여 산림보호구역을 지정할 수 있다(산림보호법 제7조제1항). 산림보호구역인 꽃자왈에서는 일정한 개발행위 등이 제한된다(동법 제9조).

꽃자왈은 습지보전법상 ‘습지보호지역’으로 지정·관리될 수도 있다. 특별자치도법 제300조의2(도지사가 지정하는 습지보호지역 등의 관리에 관한 특례)는 습지보전법상 환경부장관 또는 해양수산부장관의 권한의 일부를 제주특별자치도지사의 권한으로 이관시켰다(2013.3.23. 법개정). 이에 따라 제주특별자치도지사는 꽃자왈을 「습지보전법」 제3조제3항의 습지보호지역으로 지정할 수 있다.

제주특별자치도는 다른 법률들에 의하지 아니하고도 특별자치도법의 집행을 통하여 꽃자왈에 대한 법적 보호를 강구할 수 있다. 즉, 제주특별자치도지사는 제주특별자치도의회의 동의를 얻어 꽃자왈을 특별자치도법상의 절대보전지역(제292조), 상대보전지역(제293조) 또는 관리보전지역(제294조)으로 지정·변경·관리할 수 있다. 현행 특별자치도법은 보호구역의 지정 등과 관련하여 ‘꽃자왈’이라는 용어를 특정하고 있지 아니하지만 꽃자왈은 특별자치도법(제292조제1항제1호 내지 제4호)이 규정하는 ①한라산·기생화산·계곡·하천·호소·폭포·도서·해안·연안·용암동굴 등으로서 자

연경관이 뛰어난 지역 ②수자원 및 문화재의 보존을 위하여 필요한 지역 ③야생동물의 서식지 또는 도래지 또는 ④자연림지역으로서 생태학적으로 중요한 지역의 어느 하나로서 절대보전지역으로 지정될 수 있고, 이에 해당하지 아니하더라도 자연환경의 보전을 위하여 도조례로 특정한 꽃자왈을 절대보전지역으로 지정할 수 있다(법 제292조제1항제5호).

꽃자왈은 특별자치도법상의 상대보전지역으로 지정될 수도 있다. 즉 제주특별자치도지사는 도의회의 동의를 얻어 ①기생화산·하천·계곡·주요도로변·해안 등 생태계 또는 경관보전이 필요한 지역에 해당하거나 ②절대보전지역을 제외한 지역 중 보전의 필요가 있는 지역에 해당하는 꽃자왈을 자연환경의 보전과 적절한 개발을 유도하기 위한 지역[상대보전지역]으로 지정·변경할 수 있다(제293조).

꽃자왈은 특별자치도법상의 관리보전지역으로 지정될 수도 있다. 제주특별자치도지사는 한라산국립공원, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조제1호의 규정에 의한 도시지역 및 제주자치도의 부속도시를 제외한 지역 중 지하수자원·생태계 및 경관을 보전하기 위하여 필요한 지역[꽃자왈]을 관리보전지역으로 지정할 수 있다(제294조제1항). 관리보전지역은 그 환경특성에 따라 이를 지하수자원보전지구·생태계보전지구 및 경관보전지구로 세분하여 지정하되, 보전지구는 다시 이를 등급별로 세분할 수 있다. 이 경우 보전지구의 지정기준 및 등급기준은 도조례로 정한다(제294조제2항). 제주특별자치도지사는 관리보전지역을 지정하고자 하는 때에는 ①지하수자원보전지구에서는 습굴·용암동굴·함몰지 등 투수성 지질구조요소와 토양의 오염지수 등 토양요소를, ②생태계보전지구에서는 희귀·멸종위기·특산·자생식물 군락지, 자연림 등의 식물상 요소와 희귀·멸종위기·천연기념 동물 서식지, 수림지역 등 서식환경지역의 동물상 요소를 그리고 ③경관보전지구에서는 기생화산·하천·구릉·주요도로변 등 경관미 요소를 조사하여야 한다(제294조제3항).

법률상 꽃자왈을 보호하기 위하여 장애요인이 있을 경우에는 자연환경보전법 등 관련 법령을 개정할 수도 있을 것이다. 자연환경보전법은 법률의 보편성을 이유로 ‘꽃자왈’ 생태계를 독자적인 범주로 파악하지 아니하였으나 제주특별자치도법은 이러한 범주의 설정이 가능하다. 나아가 꽃자왈 보전방안이 너무 현상에 얽매어 있다. 보전의 범주에 “복원” 개념을 포함시켜서 훼손된 꽃자왈들에 대한 복원 조치가 가

능하도록 법적 경로를 강구하여야 할 것이다.

제주특별자치도는 종래 꽃자왈과 관련하여 두 차례 조례안을 마련하였다. 2008년의 조례안과 2011년의 조례안이 그것이다. 2008년의 조례안(제1조)은 “주민의 자발적 보전·관리활동의 촉진”을 목적으로 규정하고 있으나 특별자치도지사가 수립하는 10년 기본계획(안 제6조)이 꽃자왈 도립공원의 지정(동 제2항제4호)을 주요 내용으로 담고 있고, 꽃자왈 지역에서의 자연환경 보전·이용 시설의 관리 및 운영의 책임자(안 제9조)를 특별자치도지사로 규정한 점 등으로 미루어, 꽃자왈 보전 조례안은 주민의 자발적 활동을 촉진하기보다 도립공원의 설립과 관리시설의 설치에 역점을 두었다.

꽃자왈이 도립공원으로 편입될 경우에는 「공유재산 및 물품관리법」에 의하여 보존재산 또는 공공용 행정재산으로 구분되어 공유재산으로서 관리된다. 도립공원에 편입되지 아니할 경우에도 제주특별자치도가 소유권을 보유할 때에는 역시 공유재산으로서 같은 법의 적용을 받는다(안 제8조). 2008년의 꽃자왈 조례안은 제주도지사가 기본계획을 수립하고 꽃자왈의 소유권을 취득한다는 점에서 정부 모형(governmental model)에 해당한다.

종래 제주특별자치도나 꽃자왈공유화재단이 지향하는 조직 및 운동방식은 국민신탁법이 추구하는 조직 및 운동방식과 근본적으로 다르다. 꽃자왈 공유화재단의 법정 법인화를 둘러싸고 사계의 의견일치를 보지 못함은 모형(model)의 착오에 기인한다. 제주특별자치도청과 꽃자왈공유화재단은 정부와 제도특별자치도의 재정지원과 행정감독을 전제로, 즉 정부 모형에 따라, 꽃자왈 보전 운동을 추진하고자 한다. 이는 본래 민간이 중심이 되어 공유화 운동을 추진하는 공동체 모형, 즉 국민신탁 모형과 다르다. 정부 모형의 운동조직에 공동체 모형의 법리를 접목시킬 경우에 원리상의 충돌이 빚어진다.

국민신탁법(National Trust Act)은 신탁재산의 확보 및 관리에 대하여 정부와 민간의 역할을 분담시킨다. 국민신탁은 “민간차원에서 자발적으로 추진하는”(제2조제1호) 법률행위이기 때문에, 정부나 지방자치단체도 법인회원(정관 제4조제2항)으로서 국민신탁법인에 그 재산을 출연할 수 있지만, 국민신탁은 정부 모델이 아닌 공동체 모델을 추구하기 때문에 신탁재산은 민간부문에서 확보함을 원칙으로 한다.

다만, 신탁재산의 확대와 더불어 관리비용이 많이 소요되어 회원들의 회비로 신탁 재산을 관리하는 데 한계가 있기 때문에, 국가 및 지방자치단체는 국민신탁법인에 대하여 보전재산의 보전·관리에 직접 소요되는 경비의 일부를 보조할 수 있다(제16조 전단). 국가 및 지방자치단체는 국민신탁법인과 보전협약(제19조)을 체결한 법인·단체에 대하여서도 보전재산의 보전·관리에 소요되는 경비의 일부를 지원할 수 있다(제16조 후단).

2011년 3월에 제주특별자치도청이 입법예고하였던 꽃자왈 조례안이 같은 내용으로 다시 재상정된다면 종래 문제가 되었던 몇 가지 쟁점들에 관한 정리가 필요하다. 당초 조례안에는 공유화가 주요 내용으로 들어갔는데 ‘공유화’란 의미가 적합한가, 아니면 신탁 등 다른 법적 개념으로 정의하는 것이 필요한가에 관한 검토가 필요하다. 사단법인이나 재단법인이 보유하는 재산은 민법상 ‘사유재산’이기 때문에 원칙적으로 ‘공유화’라는 개념을 적용할 수 없다. 특별법상의 법정법인도 그 소유재산의 처분[양도] 가능성을 열어두는 한 - 완전히 배제하지 아니하는 한 - ‘공유화’라는 개념을 원용할 수 없다. 같은 맥락에서 신탁법인이 아니면 ‘신탁’이라는 개념도 역시 구사할 수 없다. 조례안이나 다른 법률안에서 ‘공유화’나 ‘신탁’이라는 말을 쓰면 불필요한 오해를 낳는다. ‘공유화’라는 개념은 “사회통념으로” 홍보 차원에서 쓸 수 있는 정도이다. 따라서 법적으로 정의하는 것이 오히려 부적절하다.

꽃자왈을 조례에서 보호구역으로 지정하는 조치는 꽃자왈 보전을 위한 나름대로의 방안이 될 수 있겠지만 법적 효력이 부족하다. 꽃자왈을 보호지역으로 지정하는 행위가 제주특별자치도법이나 다른 법률 등에 근거하여 법적 구속력(legally binding force)을 가질 수 있는 법적 경로를 강구하여야 한다. 제주특별자치도법에 다음과 같은 취지를 규정한다면 동일한 목적을 달성할 수 있을 것이다: “①특별자치도지사는 자연환경보전법, 습지보전법 또는 산림보호법 등에 따라 꽃자왈을 해당 법률상의 보호구역으로 지정할 수 있다. ②제1항에 따라 지정된 꽃자왈 보호구역에 대하여서는 해당 법률의 규정들을 준용한다. ③꽃자왈 보호구역의 지정 및 관리에 관한 세부사항에 관하여서는 조례로 정한다.”

꽃자왈 조례가 실효성을 확보하기 위하여서는 자산운용과 관련하여 보완 장치가 필요하다. 2011년의 조례안(제10조)은 특별자치도지사가 매수하거나 매수를 위탁하

는 토지 소유권의 귀속을 명시하지 않았다. 위탁에 의하여 매수된 토지는 위탁 법리에 따라 제주특별자치도의 소유가 됨에도 조례안은 공유화 법인 등의 소유가 될 수도 있는 것처럼 규정하였다. 이는 법리를 혼동한 결과이다. 특별자치도지사가 공유화 법인에 “위탁” 사업비만을 출연할 것인가 아니면 “지정” 기부금도 출연할 수 있는가를 조례안에 밝혀야 한다. 위탁사업을 실시할 경우에는 제주도와 법인 간에 위탁계약을 체결하면 되지 구태여 ‘공유화’라는 이름을 건 조례안이 불필요하다. 제주도가 공유화 법인에 지정 기부금을 출연할 경우에는 위탁사업이 아니며, 기부받은 법인이 자기 명의로 토지를 매입할 수 있다. 공유화 법인이 토지를 매입할 경우에는 원칙적으로 「공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따르게 되지만 시가매입에 제약을 받을 것이다.

02

주제발표자료

곶자왈 조례제정의 쟁점과 방향

– (사)곶자왈사람들 김효철 상임대표



꽃자왈이란?

꽃자왈에 대한 다양한 정의 :

- ❖ 나무와 덩굴 따위가 마구 엉클어져 수풀같이 어수선하게 된 곳 (제주 어사전, 제주도 1995)
- ❖ 암괴상 아아 용암류의 특징을 잘 보여주며, 투수성이 높은 특유의 지질 구조를 가진 지역 (송시대, 2000)
- ❖ 용암의 암괴들이 불규칙하게 얹혀있고 다양한 동. 식물이 공존하며, 독특한 생태계가 유지되고 있는 보존가치가 높은 지역을 말한다.(제주특별자치도 꽃자왈보전조례(안),2011)
- ❖ 제주도 암괴상 용암류 지대로 숲을 비롯한 다양한 식생환경을 이루는 곳 (꽃자왈 보전 및 현명한 이용대책 마련 연구,녹색환경지원센터,2012)

꽃자왈이란?

꽃자왈 정의 :

- 제주도민들이 전래적으로 부르던 꽃 또는 자왈 개념과 현재 꽃자왈에 대한 사회적 인식을 반영해 정의함.
- 숲 또는 덩불이란 식생적 특성과 암괴상 용암류지대를 포함하는 지질적 특성을 포괄하는 의미로서 꽃자왈을 정의함.

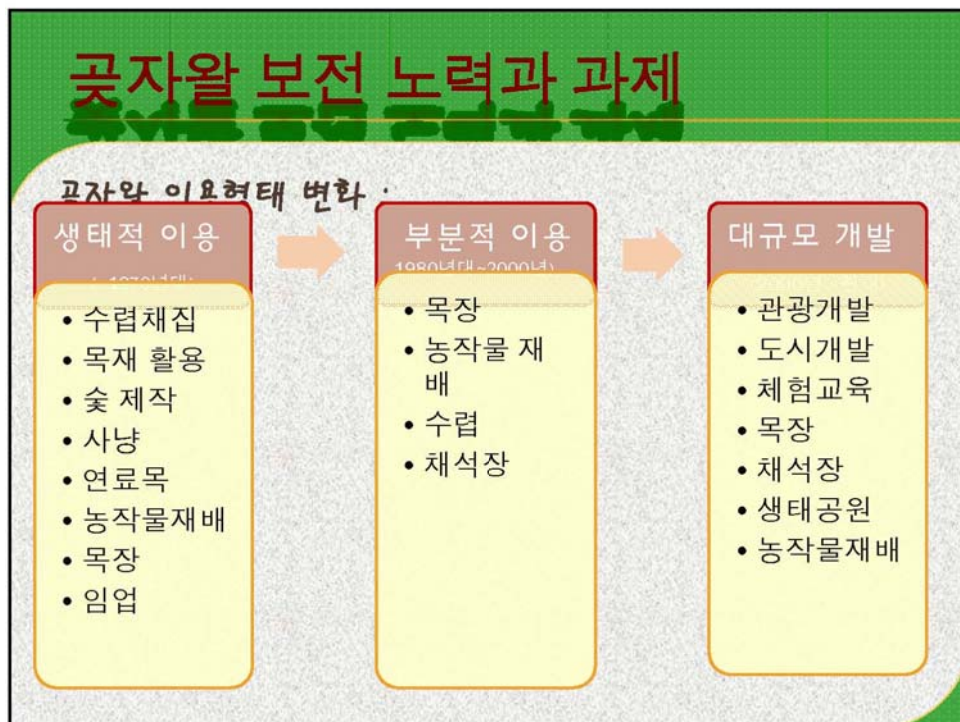
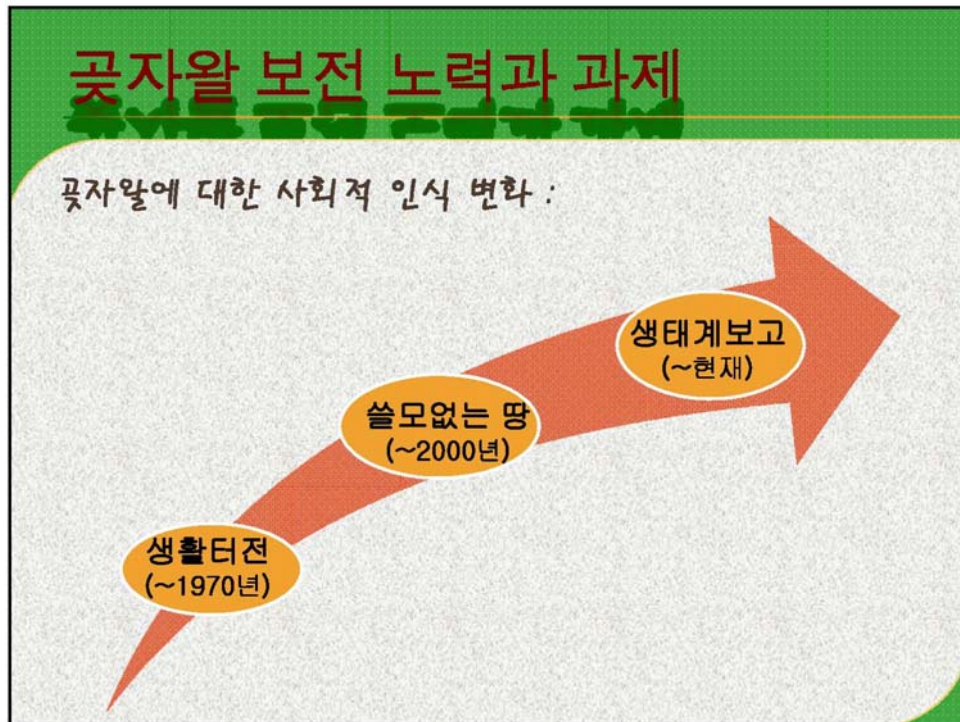
☞ 제주도 화산분출로 이뤄진 암괴상 용암류지대에
숲을 비롯한 다양한 식생을 이루는 곳.

꽃자왈이란?

꽃자왈 특성과 가치 :

- ❖ 제주형성과정에서 분출한 용암류가 만들어낸 독특한 화산 지형 지질
- ❖ 토양이 빈약한 암괴상 지대에 형성된 용암 식생 지대로서 생태적 경관적 가치가 뛰어남
- ❖ 작은 온도변화와 높은 습도 등의 환경적 요인으로 남방계와 북방계식물이 공존하는 세계적 생물종 다양성 보고.
- ❖ 한라산과 해안지역을 잇는 생태축으로서 제주생태계에 중요한 영향
- ❖ 투수성이 높아 강수의 지하 유입과 저장 기능의 뛰어나 제주도 지하수 함양에 중요한 역할
- ❖ 오래전부터 마을숲 마을공동목장을 비롯해 목축과 농경, 산림문화를 이루며 마을 공동체 형성에 중요한 토대로 생활문화적 가치 풍부





꽃자왈 보전 노력과 과제

꽃자왈 이용과 생태환경 변화 :

- ❖ 1970년대 이전
 - 수렵 채집, 연료목 사용 등 꽃자왈내 산림자원을 이용하는 생활양식 유지
 - 과도한 벌목, 숯생산 등으로 꽃자왈지역이 관목림 지대로 변함
 - 인력에 의존하는 이용단계로 꽃자왈 지형지질적 영향은 거의 없음
- ❖ 1970~1990년대
 - 산림 보호정책, 화석연료 사용, 건축자재 개발 등으로 꽃자왈내 벌채행위 크게 줄어들음.
 - 농경과 목축 이용도 줄어들며 꽃자왈에 대한 인위적 영향 크게 줄음
 - 뛰어난 꽃자왈내 생태복원력으로 급속하게 원시림 형태로 복원
- ❖ 2000년대 이후
 - 개발위주 경제정책과 대자본 유입으로 꽃자왈지역 대규모 개발 발생
 - 중장비 등 기술력발전으로 꽃자왈 지형지질 파괴 및 생태적 복원기능 상실
 - 꽃자왈 전반적으로는 원시림에 가까운 식생천이와 함께 생물종 다양성 등 높은 생태적 가치 유지

꽃자왈 보전 노력과 과제

꽃자왈 보전을 위한 사회적 노력 :

1. 1990년대 이전=꽃자왈에 대한 인식부족과 개발문제가 사회적 이슈 이전 단계
2. 1990년대~2000년=일부 지역에서 꽃자왈 개발움직임이 시작. 꽃자왈(공동목장) 개발에 대한 지역주민 반대 정서 존재. 언론과 사회단체들이 중산간 대규모 개발에 대한 문제점 지적 및 반대
3. 2000년~현재=꽃자왈에 대한 생태환경 중요성 인식, 범도민적 보존 필요성 공감, 꽃자왈 국민신탁 공유화운동등 추진, 시민사회단체 중심 개발 반대와 꽃자왈 보전운동 본격화, 정부와 정치권 보전정책 시행과 제도적 보전대책 추진

꽃자왈 보전 노력과 과제

꽃자왈 보전을 위한 과제들 :

- 정부정책의 이중성-꽃자왈 보전정책과 투자유치에 따른 경제발전 정책이 상존하며 지속적 개발 진행
- 개발에 따른 기대 욕구-개발시 발생하는 지가상승 경험 등으로 개발이익 추구에 대한 욕구 증대
- 1차 산업위기에 따른 도민들의 경제적 위기감 증대
- 꽃자왈 보전을 위한 법적 제도적 장치 미흡
- 기부문화, 환경 보전 등 꽃자왈보전에 대한 시민의식 향상
- 사유지 꽃자왈 비중이 높음



꽃자왈 보전 조례 제정 방향

조례 제정 필요성 :

- 꽃자왈보전에 대한 사회적 요구에 불구 법적 장치 부족
- 꽃자왈에 대한 체계적 연구 조사로 가치 재조명
- 꽃자왈 보전을 위한 시민운동 활성화 지원
- 잇따르는 꽃자왈 개발에 대한 억제
- 불법 훼손행위등 꽃자왈 자연환경파괴에 대한 제재
- 꽃자왈 소유주에 대한 적극적 꽃자왈 보전 정책 참여 유도

꽃자왈 보전 조례 제정 방향

꽃자왈 보전조례 제정 과정 :

- ❖ 2007년 8월= 꽃자왈공유화재단, 꽃자왈보전조례의 제정방향 모색을 위한 토론회
- ❖ 2008년 3월= 제주특별자치도꽃자왈보전조례 도의회 심의보류
- ❖ 2008년 8월=환경단체 주관, 꽃자왈 보전을 위한 워크숍
- ❖ 2011년 3월= 제주특별자치도 꽃자왈 보전 관리 조례안 입법예고
- ❖ 2011년 4월=꽃자왈 보전을 위한 올바른 조례제개정 토론회 (환경단체)
- ❖ 2011년 7월=제주도의회 꽃자왈보전관리 조례안 심의보류

꽃자왈 보전 조례 제정 방향

제주도꽃자왈 보전조례(안) 주요 쟁점 :

- 1.꽃자왈에 대한 정의
- 2.꽃자왈 보호지역 지정
- 3.도지사의 토지 매수
- 4.꽃자왈생태체험관 설치 및 운영
- 5.공유화 사업법인에 대한 출연
- 6.꽃자왈보전위원회 설치

꽃자왈보전조례 제정 방향

조례(안)

제2조(정의)“공자왈”이란 용암의 암괴들이 불규칙하게 얹혀있고 다양한 동.식물이 공존하며, 독특한 생태계가 유지되고 있는 보존가치가 높은 지역을 말한다.

쟁점

“꽃자왈”을 다양한 동.식물이 공존하며, 독특한 생태계가 유지되고 있는 보존가치가 높은 지역으로 규정함으로써 주관적 판단과 일부 꽃자왈에 한정

의견

화산활동과정에서 형성된 암괴상 용암류지 위에 형성된 식생지역으로 포괄적 정의.

꽃자왈보전조례 제정 방향

조례(안)

제3조(보호지역 지정) 도지사는 꽃자왈 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역으로써 특별히 보전할 가치가 있는 지역을 보호지역으로 지정할 수 있다.

쟁점

조례가 갖는 목적 수행을 위해서 보호구역 지정이 중요한 의미를 갖고 있으나 상위법 근거가 없는 선언적 의미 불과, 또 이에 따른 행위제한 규정 등이 불가함. 보호구역 지정기준이 불명확해 혼돈을 줌. 제주도가 상위법 마련을 위한 특별법 개정 필요성을 밝혔으나 추진 안됨.

의견

꽃자왈 보호구역에 대해 개별법에 따른 보호구역 지정방안을 대안으로 제시함.

예)도지사는 꽃자왈지역내 특별히 보전할 가치가 있는 지역에 대해 다음 각 법률에 따른 보호지역을 우선 지정하여야 한다.

- 1.자연환경보전법에 따른 꽃자왈 생태경관보호지역
- 2.습지보전법에 따른 꽃자왈 습지보전지역
3. ...

꽃자왈보전조례 제정 방향

조례(안)

제10조(도유지 꽃자왈지역의 관리) 도지사는 도유지 꽃자왈지역에 대한 관리 운영실태 조사 결과에 따라 생태적 가치가 높은 꽃자왈 지역은 공유재산 및 물품 관리법 제5조에 따라 보존용 재산으로 결정할 수 있다.

쟁점

임의규정으로 보존용 재산이 아닌 기타 지역은 개발용 재산으로 활용가능하다는 의미로 도유지 꽃자왈에 대한 제주도 보전의지를 확실히 할 필요가 있음.

의견

도지사는 도유지 꽃자왈에 대한 관리 운영실태 조사를 거쳐 공유재산 및 물품관리법 제5조에 따라 보존용 재산으로 결정해야 한다.

꽃자왈보전조례 제정 방향

조례(안)

제11조(토지 매수 등) ①도지사는 보호지역으로 지정된 지역의~우선하여 직접 매수하거나 꽃자왈 공유화사업의 용도로 매수할 수 있도록 해야한다.③꽃자왈공유화 목적으로 매수한 꽃자왈 지역에 대해서는 다른 용도로 대부 매각 교환 양여 신탁 등을 해서는 아니된다.

쟁점

제주도가 공유화 목적으로 토지를 매입하는 것에 대한 타당성. 공유화목적으로 매수한 토지가 도 소유를 의미하는 것인지 공유화 재단 소유를 의미하는 것인지 불명확함. 공유화재단 소유인 경우 사적 재산이기 때문 조례로 규정할 수 없음.

의견

제11조(토지 매수 등) ①도지사는 보호지역으로 지정된 지역의~우선하여 직접 매수해야 한다.③도지사는 꽃자왈 보전목적으로 매수한 지역에 대해서는 다른 용도로 대부 매각 교환 양여 신탁 등을 해서는 아니 된다.

꽃자왈보전조례 제정 방향

조례(안)

제12조(꽃자왈체험관 설치운영) ①꽃자왈생태체험관은 제주시 조천읍 교래리 산 95번지에 둔다. ③~운영의 일부를 꽃자왈공유화 사업 등을 목적으로 하는 법인에 위탁하여 운영하게 할 수 있다.

쟁점

꽃자왈체험관을 특정하는 것은 다양한 꽃자왈 교육홍보 체험시설 설치를 제한함. 또한 운영위탁을 특정 목적 단체에 한정하는 문제점이 있음.

의견

(꽃자왈생태체험시설 설치 및 운영) ①도지사는 꽃자왈 환경 교육 및 생태적 이용을 위하여 생태체험시설을 설치 운영할 수 있다.. ③~운영의 일부를 꽃자왈 보전사업을 목적으로 하는 법인 및 민간환경단체 등에 위탁하여 운영하게 할 수 있다.

꽃자왈보전조례 제정 방향

조례(안)

제13조(사업의 시행) 3.꽃자왈공유화 지원사업 6. 그 밖에 꽃자왈 보호 또는 꽃자왈 공유화 운동을 위한 사업

쟁점

제2조(정의)에서 꽃자왈 공유화는 민간환경단체가 추진하는 보존운동으로 정의하고 있는데 도지사가 직접 수행하는 것은 논리적 모순. 공유화 운동이 아닌 다른 보존운동(국민신탁)인 경우 배제됨.

의견

(꽃자왈생태체험시설 설치 및 운영) 3.꽃자왈공유화 또는 국민신탁 등 꽃자왈보전활동 지원 6. 그밖에 꽃자왈 보전을 위한 사업

꽃자왈보전조례 제정 방향

조례(안)

제14조(법인에 대한 출연) 도지사는 꽃자왈 공유화 사업의 효율적 추진을 위하여 이 사업을 주목적으로 하는 법인에 대하여 예산의 범위내에서 출연할 수 있다.

쟁점

꽃자왈 공유화에 대한 개념에 대한 논란. 공유화는 사적 재원으로 사적 재산을 사들여 공적 소유로 하는 것인데 공적 재산(제주도 예산)을 들여 사적 재산을 사들여 사적 재산(재단법인)화하는 것에 대한 논리적 타당성. 법률적 근거가 없는 민간재단에 출연할 수 있는지에 대한 법적 근거. 꽃자왈 보전을 위한 다양한 민간단체가 존재할 수 있는데 꽃자왈 공유화 운동을 주목적으로 하는 단체만 특정한 지원 조항 등 형평성 논란.

의견

삭제(공유화 활동에 대한 지원 조항이 있음)

꽃자왈보전조례 제정 방향

기타 의견

△꽃자왈 보전위원회 설치=꽃자왈 보호지역 지정 및 기본계획 수립시 전문성을 확보하고 공정한 절차로 진행하기 위해 별도 위원회를 구성 운영함.

△민간환경단체에 대한 지원=도지사는 꽃자왈 공유화 및 꽃자왈 보전사업이 효율적이고 성공적 추진을 위해 민간환경단체에 대해 지원함.



03

지 정 토 론

-
- KBS제주 김익태 팀장
 - (재)꽃자왈공유화재단 오수용 이사
 - 제주환경운동연합 이영웅 사무국장
 - 제주특별자치도 환경자산보전과 허경종 과장
-

memo

memo

