



# 자연생태계 보전 및 복원 정책

## 03. 국가차원에서의 정책 현황



## 1. 지난 10년간 자연환경 정책의 변화

### 2005년~2006년

2005년에는 개발과 보전에 따른 사회적 갈등 및 경제적 손실을 최소화할 수 있는 전략환경평가제도의 도입 및 시행을 위한 관계 법령 개정, 사전예방 중심의 친환경적 국토 이용·관리 기반 마련 등을 중심으로 인간과 자연이 더불어 사는 선진환경국가 건설을 목표로 추진되었다고 할 수 있다.

2006년에는 건강하고 생명력 있는 국토환경 보전을 위해 개발사업에 대한 환경성 검토를 강화하고 지역특성과 환경용량을 고려한 환경성 평가 체계가 이루어지도록 추진하였다.

또한, 지속적인 개발 및 자연환경 이용에 대한 국민수요 증가로 자연생태계 훼손이 우려되면서 한반도 3대 핵심축 보전사업 착수, 생태우수지역에 대한 조사와 보호지역 지정 확대, 생태면적률 시범적용 등 한반도 생태네트워크의 구축·관리를 위한 노력이 주를 이루었다.

그 밖에 한반도 자생생물 조사·발굴사업, 멸종위기종 복원 세부추진계획을 수립·시행을 통한 멸종위기종 분포 조사 및 유전자 분석, 훼손지 관리 종합계획 수립 등이 추진되었다.

### 2007년~2008년

2007년부터 2008년에는 도시환경의 생태성 제고를 위한 정책이 강화되었는데, 지속가능한 도시환경을 위하여 도시환경성 평가지표를 개발하고 도시환경 개선을 위한 도시 내 생태공간의 확충과 함께 체계적인 도시 환경관리를 위한 정책들이 추진되었다.

또한, 자연자원 보전 및 사전 예방적 환경관리 강화와 생물자원 관리기반 구축, 생물자원 관리기반 구축 통합적 국토환경관리체계를 구축을 위한 노력들이 이루어졌다.

물환경의 생태적 건강성 및 지속가능한 이용체계 확보를 위한 정책은 종전 유기물질 관리 체계에서 생태계에 미치는 영향을 기준으로 하는 선진국형 물환경관리 체계로의 전환 정책이 추진되면서 비점오염 관리 등 선진유역 관리체계를 정착시키기 위한 노력이 이루어졌다.

### 2009년~2010년

2009년은 전 세계적인 경기침체가 가속화에 따라 환경부의 환경정책은 경제 활성화와 환경보호를 동시에 실현할 수 있는 녹색뉴딜(Green New Deal) 정책들이 추진되었으며, 2010년은 녹색성장 정책에 대한 국민적인 공감대를 형성하고 체감할 수 있는 가시적 성과를 제시하는데 환경정책의 지향점을 두었다고 할 수 있다.

2008년 향후 60년의 국가발전 비전으로 제시된 저탄소 녹색성장의 기본법이 제정되면서 환경 분야 녹색성장 정책비전 및 실천계획 수립에 따라 생태계 보전과 자연·문화적 자원 보전, 지역사회 중심의 생태관광을 확산시키기 위한 종합대책과 4대강의 수질개선, 수생태계의 복원, 그리고 친수공간을 확보하기 위해 노력들이 이루어졌다.

2009년은 기후변화에 적극 대응하는 저탄소 사회로의 이행이라고 볼 수 있으며, 기후변화 적응능력 향상을 위한 발판을 마련하고 도시 생태 공간 창출 및 연결성을 제고하기 위한 대책이 마련되었다.

자연자원 보전과 국토환경관리 분야에서는 국토 및 자연환경을 자산으로 인식하여 우수한 자연·경관자원을 체계적으로 보호하면서 이를 현명하게 이용할 수 있는 방안들이 마련되었으며 대표적으로는 체험할 수 있는 적극적인 환경관리 방식으로 생태관광 활성화 대책들이 추진되었다. 또한, 유전자원 접근 및 이익공유(ABS) 협상에 대응하기 위한 준비로 생물자원

통합 DB 등을 구축하고 생태면적을 적용 확대 등을 통해 도시 내 녹지와 친수 공간을 확충하였다.

물환경 분야에 있어서는 4대강의 수질개선을 위한 투자규모를 확대하고 4대강 외 국가하천 및 지류·지천에 대한 환경 대책들이 마련되었으며 훼손된 도심하천 복원을 위한 도심 건천·복개하천 복원사업, 하천공사에 따른 환경영향 관리 등이 추진되었다.

### **2011~2012년**

2011년 환경정책은 저탄소 녹색성장을 위한 새로운 환경정책의 도입과 기존 제도와 정책을 선진화하는 노력, 서민과 취약지역에 대한 환경서비스 확대 및 환경정책 수립과 집행 과정에서 이해 관계자의 참여를 확대하는 등 통합적 정책의 수립 및 이행을 중심으로 추진되었다.

기후변화 대응을 위한 정책목표 및 이행체계를 마련하고 총인(T-P) 오염총량제 시행, 수생태계 지도 제작 등 체계적인 생태계 복원 및 수질·수생태 건강성 회복과 자연자원 보전을 강화하는데 노력을 기울였다.

2012년 자연환경 분야 정책의 주요 방향은 생태 및 경관에 대한 국민수요를 충족하고, 국토환경가치를 창출하여 환경가치를 높이는데 주력하였다. 우선적으로 생태 및 경관에 대한 국민수요 충족을 위해 생태공간의 특성별 보전·관리방안 수립, 생태관광 활성화 및 우수한 생태자원의 현명한 이용 촉진, 국가생태탐방로 조성(400km), 유희·방치·훼손 공간을 활용한 도시생태복원 시범사업 추진하였을 뿐 아니라 영월 한반도 습지, 우포늪을 습지보호지역으로 지정하고 한강 밤섬을 람사르 습지로 지정하는 등 보호지역을 확대하였다.

국토 환경가치를 높이기 위해서는 백두대간·습지 등 훼손·단절 생태축을 연결하기 위한 복원사업을 추진하고 환경성 검토를 전략환경영향평가로 개편하여 개발계획 상위단계부터 지속가능성을 제고하였다. 아울러 가축매몰지 등 오염 취약지역에 대해 수질원격감시 시스템 구축 등 오염지역의 환경관리를 강화하였다.

또한, 생물자원 보존 및 이용 확대를 위하여 나고야 의정서 발효에 대비한 범정부 대책 세부이행계획을 수립하고 국립생태원, 권역별 생물자원관 등 관련 인프라 구축과 생물자원 관리 강화를 위한 멸종위기종 확대 지정 및 관찰종 제도를 도입하였다.

### **2013~2014년**

2013년 박근혜 정부가 출범하면서 환경정책은 현세대와 미래세대, 생물종을 위한 환경복지를 정책 방향으로 삼고 선진국 수준의 공기질과 생태휴식 공간 확충 등 도시민의 환경질을 개선하여 대국민 환경서비스의 품질을 향상과 지속가능성을 높여 환경보전 모범국가로 진입하는 것을 정책목표로 설정하였다.

그간 낙동강·금강·영산강수계 및 팔당호 상류 일부에 시행되던 수질오염총량관리제를 한강 수계 전 지역으로 확대하여 4대강 수질오염 총량관리체계를 구축하고 도시 내 유희지를 생태적으로 복원하는 자연마당 등 도시 주민을 위한 환경개선 사업과 생태휴식 공간 확충 사업도 적극 추진하였다.

환경과 조화되는 국토개발을 위해 난개발을 원천적으로 차단하기 위한 제도적 장치의 도입을 위해 국토-환경 연동제 제도화 방안에 대한 논의와 환경친화적 계획기법 개발을 위한 중장기계획을 수립하고 대규모 개발계획 수립시 저영향개발(LID) 기법 도입, 환경영향평가 정보지원시스템(EIASS) 개선 등의 노력을 기울였다.

2014년에는 대외적으로 에너지 효율과 환경보호를 위한 무역장벽과 국제사회의 기후변화

대응노력이 강화되었을 뿐 아니라 국내에서도 국민들의 환경 눈높이가 빠르게 상승하고 있는 반면, 환경 수준이 OECD 회원 34개국 중 29위에 머물러 있는 것으로 나타났다. 이에 환경복지, 환경위험의 체계적 관리, 지속가능사회로 전환을 위한 제도적 장치, 맞춤형 통합환경관리방식의 도입에 대한 필요성이 요구되었다.

이와 같은 대내외적 여건에 따라 환경정책의 주요 방향은 건강하고 안전한 생활 환경 조성, 기후변화 대응을 계기로 환경의 새로운 가치와 기회 창출, 환경과 경제가 상생할 수 있는 환경정책의 추진으로 설정되었다.

## 2. 2015년 자연환경 정책

2015년 자연환경 정책은 풍요로운 자연, 행복한 국민을 목표로 '더 풍부한 자연(생물다양성)', '더 가까운 자연(현명한 이용)', '더 건강한 자연(국토환경관리)'을 정책 방향으로 제시하고 있다.

[그림 2-1] 2015년 자연환경 정책 추진방향



\* 출처 : 환경부 자연보전국, 2015, 2015년 자연보전국 업무계획

### - 생물다양성의 보전·복원 -

#### ① 보호지역 확대 및 효율적 관리

보호지역을 확대하기 위한 로드맵 마련과 국립공원 신규 지정 추진 등 보호지역 관리를 위한 제도개선과 보호·복원사업, 모니터링 등이 추진되고 있다. 더불어 한반도 3대 핵심 생태축인 DMZ, 백두대간, 특정도서들의 생태축 재정비를 위하여 생태계조사 및 외래생물 관리, 복원계획 수립 등이 추진된다.

## ② 야생생물의 보호 및 복원

멸종위기야생생물의 복원사업과 서식지 관리 강화, 동물원 사육 동물 복지개선을 위한 '동·식물원법'(환경부, 해수부, 산림청 등 4개부처 공동입법) 제정이 추진된다. 또한 사육곰의 체계적인 관리체계를 구축하고 안전한 야생동물 서식환경을 위하여 불법거래 및 밀렵에 대한 단속강화와 포상금 금액 상향 등의 정책들이 제시되었다.

## ③ 유해야생생물의 체계적 관리 강화

유해야생생물의 경우 우선적으로 야생조류AI에 대응하기 위하여 철새도래지 야생조류AI 감사를 기존보다 2배가량 강화하고 이동경로 추적 등 상시예찰을 확대하기로 했으며 국립야생동물보전연구원을 설치하여 체계적인 대응체계를 확립해나가고 있다.

외래생물에 대한 관리시스템은 도입 단계와 지정 단계, 관리단계로 구분하여 단계별 시스템을 구축하고 유해야생동물에 대한 피해방지 대책과 제도 개선방안을 마련하도록 하였다.

## ④ 생물다양성 보전 기반 강화

제3차 자연환경보전기본계획(2016~2025)의 수립과 풀무치 등 생물 대발생 피해 예방 및 저감방안과 생태계 서비스와 위해성에 대한 정량적 평가 수단을 마련하도록 하고 있다.

그 밖에 생물다양성 보전 기반을 강화하기 위하여 분야별 생태계 종합 연구를 위한 연구수행 중점생태연구지소(Supersite) 설치·운영계획을 수립하고 시범연구를 추진하는 등 다양한 정책을 제시하고 있다.

## - 자연자원의 현명한 이용 -

### ① 생태관광 집중 육성 및 발굴

기존 생태관광지역 중 성공모델지역에 대한 생태관광객, 지역소득, 만족도를 높이기 위해 차별화된 지원과 육성을 중심으로 정책을 수립하였으며, 생태수학여행 등 수요자 맞춤형 생태관광 프로그램 개발과 야생화를 활용한 생태관광 추진에 역점을 두고 있다.

생태관광 네트워크를 국제수준으로 올리기 위해 국제인증과 네트워크 체계를 구축하고 지속적인 생태자원 발굴을 통한 생태관광 확산 정책을 제시하고 있다.

### ② 국민과 함께 하는 생태탐방

현명한 이용의 목적에 부합될 수 있도록 '슬로우 탐방' 등을 통해 탐방문화 개선과 지질공원을 이용한 생태관광 상품 개발, 생태계 및 생물다양성에 대한 전시·교육 기능을 강화하고 취약계층과 함께 할 수 있는 생태탐방을 적극 추진하고 있다.

### ③ 도시의 생태적 건전성 제고

도시생태계에 대한 정책은 2007년부터 지속적으로 추진되어 왔으며, 최근에는 실질적인 생태서비스를 제공하기 위한 사업들이 추진되고 있다.

자연마당, 생태놀이터 등의 생태휴식공간 확충 사업이 확대되면서 도시민이 생태계를 관찰·체험할 수 있는 '바이오블리츠' 등 시민참여에 대한 정책이 도입되고 있다. 또한, 도시 내에서 적극적인 생태복원이 추진될 수 있도록 생태계보전협력금 반환사업, 생태면적률, 평가지표 등 관련 제도의 개선 및 개발이 이루어지고 있다.

#### ④ 생물주권 확보 및 활용기반 강화

국가 생물주권 확보를 위해 나고야의정서 발표에 따른 국내 이행 및 지원체계를 구축을 위해 산업계에 대한 맞춤형 컨설팅을 확대 운영하고, 국내 생물자원 발굴에 집중함과 동시에 CBD COP 12 및 WCC 성공개최에 따른 다양한 후속조치들을 추진하고 있다.

#### - 지속가능한 국토환경관리 -

##### ① 과잉·난개발 차단 제도화

연동제 실행성을 높이기 위한 환경부·국토부의 공동지침을 마련하는 등 환경계획과 국토계획관 연계체계를 마련하고 개발사업 유형별 단계별 연동 강화, 기본계획 수립 단계부터 환경성 검토가 강화될 수 있도록 전략환경영향평가 대상계획을 확대함과 동시에 협의절차를 합리적으로 개선하는 방향을 추진하고 있다.

##### ② 환경영향평가 전문성 및 사후관리 강화

개발사업에 있어 환경영향평가서의 실효성을 위하여 입찰자격제도(PQ) 도입, 경력관리제도 도입, 환경영향평가사 제도 등을 통해 환경영향평가업의 전문성과 사후관리 강화를 통해 실효성을 확보하는데 노력을 기울이고 있다.

##### ③ 빅데이터를 활용한 평가시스템 구축

EcoBank(국내·외 생태조사·연구 정보를 온라인으로 서비스 할 수 있는 생태종합정보시스템), 평가지도 등을 통해 체계적이고 종합적인 생태정보를 제공·관리하고 국민이 쉽게 알 수 있는 환경영향평가 체계 구축, 아태지역 국토환경 모니터링 체계 구축을 위한 역량 및 기술개발에 집중하고 있다.

##### ④ 스마트한 자연환경 규제개혁 추진

전략 및 환경영향평가가 중복되는 개발사업들에 대해 협의대상에서 제외하거나, 불필요한 지침 등은 폐지하여 환경규제의 합리화를 추진하고 국립공원케이블카 시범사업과 국립공원 탐방불편을 해소하기 위한 정책들이 추진되고 있다.

### 3. 향후 자연환경 정책 추진 방향

우리는 지금까지 자연환경 관련 정책의 변화와 현재의 정책에 대해서 살펴보았다. 자연환경 정책은 지속적으로 세분화되고, 인간의 삶과 연결되면서 생활 속으로 들어왔지만 아직 우리가 해결해야 할 숙제들은 많다.

생물다양성 보전 및 복원이 국내·외적으로 자연환경 정책의 큰 이슈로 떠오르면서 다양한 정책들이 추진되고 있으나 생물종의 보전 및 보호, 복원의 궁극적인 목표는 온전한 서식지(서식처)의 보전 및 보호, 재조성이며 이를 위해서는 생물종과 함께 생물종의 기반이 되는 서식환경조건에 대한 연구와 서식지 가치 및 중요성에 대한 인식 확산 등이 필수적이거나 아직까지 우리의 자연환경 정책에 있어 서식지에 대한 평가나 관리, 보전이나 복원을 위한 정책과 제도의 틀은 미흡하다고 할 수 있다.

이를 위해서는 주요 생물종의 핵심 서식지 및 서식환경 보전·복원 및 관리를 위한 서식지

조사 및 평가와 생물종-서식지 관계에 대한 정확한 데이터 베이스 구축 및 생물서식처 유형 분류 기준, 개별종에 대한 서식지 적합성 지수(HIS) 개발 등이 필요하다.

국민들에게 생태서비스를 확대하기 위해서는 도시 생태계(생물다양성 등)에 대한 인식을 증진할 수 있는 홍보, 교육 프로그램과 정보제공, 도시생태계에 대한 좀 더 적극적이고 체계적인 조사를 통해 도시 내 생물자원 현황 조사 및 서식 가능 종 발굴하는 등의 노력이 필요하다.

또한, 정책의 실효성과 실질적인 대응을 위해서는 작은 공간이라도 생태적으로 조성, 관리해 나가는 노력과 정부부처와 지자체간의 적극적인 의견 및 정보교류와 협업이 필요하다.

**<참고 문헌>**

- 환경부 (2005~2014) 2005~2014 환경백서
- 환경부 (2015) 2015년 자연보전국 업무계획