



자연생태계 보전 및 복원 정책

02. 자연생태계 보전 및 복원에 대한 국내외 동향과 국내 관련 법규 및 계획

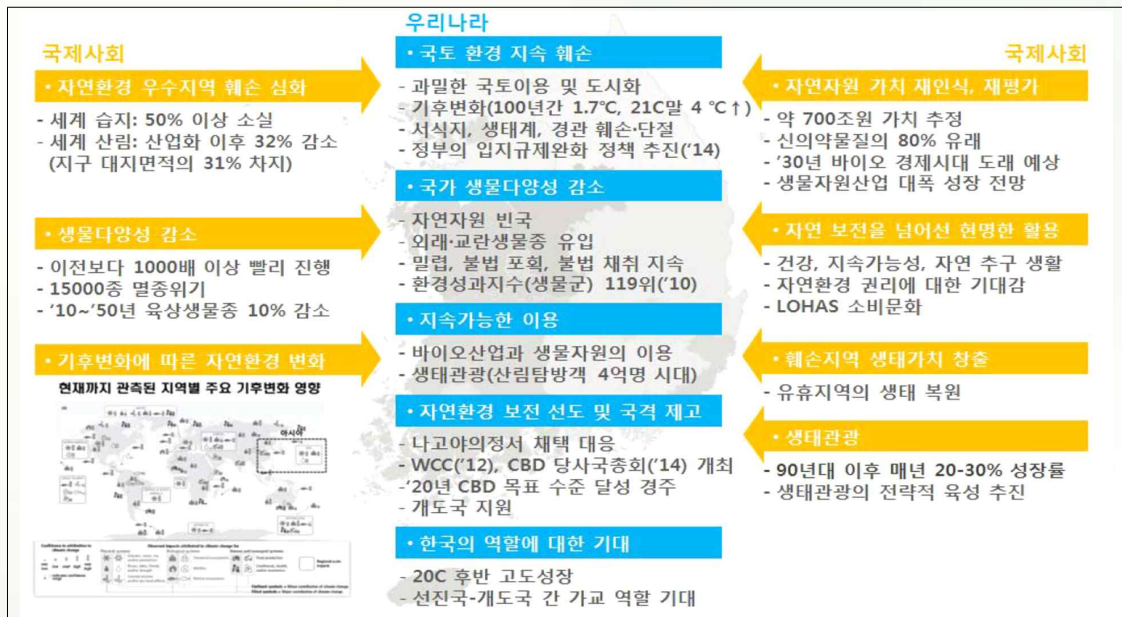


1. 보전 및 복원 국내의 동향

세계적으로 자연환경 우수지역의 훼손, 생물다양성 및 생물종 감소, 기후변화에 따른 자연 생태계의 변화가 가속되면서 자연환경보전 필요성에 대한 공감대가 국제적으로 고조되고 있다 (한국환경정책·평가연구원, 2014).

국제사회는 세계자연보전총회(WCC: World Congress Conservation), 생물다양성협약(CBD: Convention on Biological Diversity) 당사국총회(COP: Conference of the Parties) 등 국제회의를 통해 자연환경보전 현안과 문제 해결을 위한 대안 및 역할 등에 대해 활발히 논의하고 있다. UN, OECD¹⁾, UNEP²⁾, IUCN³⁾, IPCC⁴⁾ 등 국제기구에서는 각종 보고서를 통해 세계의 과도한 성장이 자연자원과 생태계 파괴를 초래하였으며, 자연환경을 위협하는 요소로 인구 증가와 고령화, 경제성장에 따른 온실가스 배출 및 과밀한 국토개발, 자연자원 및 야생생물의 남획, 불법 포획·채취, 기후변화, 빈곤, 지역 갈등 등을 제시하고 있다.

[그림 2-1] 자연환경보전 국내의 현황



* 출처 : 한국환경정책·평가연구원, 2014, 자연환경보전 기본방침 수립을 위한 연구

국제사회는 자연환경보전 위기 요인에 대한 현안으로 보전과 이용의 조화, 보호지역·자연과정·생태네트워크·생물다양성의 보전, 생태복원 등을 내세우고 있다.

1) (OECD—Organization for Economic Cooperation and Development)
 2) 유엔환경계획(UNEP—United Nations Environment Programme)
 3) 세계자연보전연맹(IUCN—International Union for Conservation of Nature and Natural Resources)
 4) 1988년 세계기상기구(WMO)와 유엔환경계획(UNEP)이 기후 변화와 관련된 전 지구적인 환경 문제에 대처하기 위해 구성한 정부 간 기후 변화 협의체(IPCC—Intergovernmental Panel on Climate Change)

[표 2-1] 자연환경보전 국제 위기요인 및 현안

자연환경보전 위기요인	자연환경보전 현안
<ul style="list-style-type: none"> • 인구증가, 고령화 • 경제성장, 온실가스, 국토개발 • 남획, 밀렵, 불법 포획·채취 • 기후변화 • 빈곤 • 지역 갈등 	<ul style="list-style-type: none"> • 보전과 이용의 조화(지속가능성) • 자연과정, 보호지역, 생태네트워크, 생물다양성 • 도시환경, 연안·해양환경 • 생태복원 • 자연과 사람의 어울림 • 자연혜택, 생태계서비스 • 자연자원이 공정하고 공평한 이용

* 자료출처 : 한국환경정책·평가연구원, 2014, 자연환경보전 기본방침 수립을 위한 연구

이에 세계의 주요 국가들은 생태네트워크의 연결성을 확보하고, 생태복원을 통한 생태계 기능 증진, 생물다양성 증진, 위협요소 및 외래종 관리, 생태계서비스 등 다양한 관점에서의 자연환경에 대한 체계적인 보전, 복원, 관리를 도모하고 있다.

우리나라 역시 과밀한 국토이용과 개발로 자연자원 및 서식지 파괴, 환경오염 등 자연환경에 대한 위기를 인식하고 자연환경의 보전과 회복, 생태계 복원, 자연자원의 현명한 이용 등을 위하여 관련 법률 제정 및 정책들이 추진되고 있다.

그러나 현재까지는 추진되거나, 추진 중인 정책들의 질적 효과가 미흡하고 현안에 대한 체계적인 대응이나 국민들이 공감하거나 체감할 수 있는 생태계서비스 제공 등에 대한 정책이 부족한 실정이다.

2. 자연생태계와 관련된 국내 법규

환경 관련 법의 역사와 체계

우리나라의 환경과 관련된 법은 1960년대를 시작으로 발전해왔다. 최초의 환경 관련 법은 1961년에 제정된 '오물청소법'이며 이후, '수도법', '공해방지법', '독물 및 극물에 관한 법', '하수도법' 등이 제정되었다.

자연환경 혹은 생물종 관련 법은 1967년에 제정된 '조수보호 및 수렵에 관한 법률'이다. '조수보호 및 수렵에 관한 법률'은 농림부, 내무부, 산림청 등을 거쳐 2004년 환경부 소관의 야생동식물보호법으로 바뀌었으며, 이는 다시 2012년 '야생생물 보호 및 관리에 관한 법률'로 개정되었다.

'공해방지법'은 1977년 환경보전법으로 바뀌었으며, '합성수지 폐기물처리사업법', '자연공원법', '환경오염방지사업단법', '폐기물관리법' 등이 제정되었다.

1990년대는 '환경정책기본법'을 시작으로 다양한 법들이 제정되었으며, 자연환경과 관련된 법으로는 자연환경보전법(1991년), 독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법(1997년), 습지보전법(1999년), 환경영향평가법(1999년), 백두대간보호에 관한 법률(2003년), 문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법(2006년), 지속가능발전기본법(2007년) 등이 있다.

환경정책기본법

환경정책기본법은 환경부 소관의 최상위법으로 환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다(환경정책기본법 제1조).

이 법에는 환경을 자연환경과 생활환경으로 구분하고 있으며 국가 및 지방자치단체의 환경보전계획 수립 및 시행에 대한 책무, 오염원인자 책임원칙, 환경기준, 국가환경종합계획의 수립, 국제협력 및 지구환경보전, 자연환경의 보전 등에 대해서 명시하고 있다.

자연환경보전법

자연환경과 관련된 최상위법으로 자연환경을 인위적 훼손으로부터 보호하고, 생태계와 자연경관을 보전하는 등 자연환경을 체계적으로 보전·관리함으로써 자연환경의 지속가능한 이용을 도모하고, 국민이 쾌적한 자연환경에서 여유 있고 건강한 생활을 할 수 있도록 함을 목적으로 한다(자연환경보전법 제1조)

본 법에서는 자연환경보전의 기본원칙, 자연환경보전기본방침, 자연환경보전기본계획의 수립, 생태·경관보전지역의 관리 등, 생물다양성의 보전, 자연자산의 관리, 생태계보전협력금 등에 대한 사항을 담고 있다.

자연환경보전법 제3조에 의한 자연환경 보전의 기본원칙은 다음과 같다.

- 1) 자연환경은 모든 국민의 자산으로서 공익에 적합하게 보전되고 현재와 장래의 세대를 위하여 지속가능하게 이용되어야 한다.
- 2) 자연환경보전은 국토의 이용과 조화·균형을 이루어야 한다.
- 3) 자연생태와 자연경관은 인간활동과 자연의 기능 및 생태적 순환이 촉진되도록 보전·관리되어야 한다.
- 4) 모든 국민이 자연환경보전에 참여하고 자연환경을 건전하게 이용할 수 있는 기회가 증진되어야 한다.
- 5) 자연환경을 이용하거나 개발하는 때에는 생태적 균형이 파괴되거나 그 가치가 저하되지 아니하도록 하여야 한다. 다만, 자연생태와 자연경관이 파괴·훼손되거나 침해되는 때에는 최대한 복원·복구되도록 노력하여야 한다.
- 6) 자연환경보전에 따르는 부담은 공평하게 분담되어야 하며, 자연환경으로부터 얻어지는 혜택은 지역주민과 이해관계인이 우선하여 누릴 수 있도록 하여야 한다.
- 7) 자연환경보전과 자연환경의 지속가능한 이용을 위한 국제협력은 증진되어야 한다.

그 외 관련 법규

환경부 소관 자연환경 관련 법규는 습지 보전을 위한 대응 법률로서 습지의 효율적 보전·관리에 필요한 사항을 규정하고 습지 및 생물다양성 보전을 도모하기 위한 '습지보전법', 자연공원의 지정·보전 및 관리에 관한 사항을 규정하고 있는 '자연공원법', 생물다양성의 종합적·체계적인 보전과 생물자원의 지속가능한 이용을 도모하고 「생물다양성협약」의 이행에 관한 사항을 정하고 있는 '생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률' 등이 있다.

그 외 국토교통부 소관의 '하천법', 해양수산부 소관의 '연안관리법', '해양생명자원의 확보·관리 및 이용 등에 관한 법률', '해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률'과 산림청 소관의 '산림기본법', '산림보호법', '산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률' 등이 있다.

[표 2-2] 우리나라의 자연환경 관련 법규

구분	법령	소관부처
환경일반	환경정책기본법	환경부
	환경영향평가법	
	지속가능발전법	
	저탄소녹색성장기본법	국무조정실
자연환경	자연환경보전법	환경부
	자연공원법	
	토양환경보전법	
	독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법	
	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률	
	생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률	
	습지보전법	환경부, 해양수산부
	백두대간 보호에 관한 법률	산림청, 환경부
문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법	환경부, 문화재청	
물환경	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률	환경부
	하천법	국토교통부
	연안관리법	해양수산부
	해양환경관리법	
	해양생명자원의 확보·관리 및 이용 등에 관한 법률	
	해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률	
산림	산림기본법	산림청
	산림보호법	
	산지관리법	
	산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률	

* 자료출처 : 법제처(<http://www.moleg.go.kr>), 국가환경산업기술정보시스템(<https://www.konetic.or.kr>)

3. 자연생태계 보전 및 복원 관련 계획

본 강의에서는 우리나라의 자연환경과 관련된 정부 차원의 중장기 국가 계획을 중심으로 관련 계획을 살펴보고자 한다.

정부차원의 중장기 국가계획으로는 국토기본법에 근거한 국토종합계획과 환경정책기본법에 근거한 국가환경종합계획이 있으며, 그 외 자연환경보전기본계획, 해양환경종합계획, 야생동식물보호기본계획 등이 있다.

제4차 국토종합계획 수정계획(2011-2020)

국토종합계획은 국토기본법에 의거하여 수립되는 국토의 이용·개발 및 보전에 관한 국가 최상위 계획으로서 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전 방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 종합계획이다.

주요 내용은 국토 전반에 대한 여건과 전망, 국토형성의 비전과 목표, 전략별 추진계획, 권역별 발전방향 등을 포함하고 있다.

제3차 국가환경종합계획(2006-2015)

국가환경종합계획은 장기적인 환경정책의 비전과 방향을 제시하는 장기 전략계획으로 정책집행계획의 기본 틀을 제시하며, 분야별 환경정책을 총괄·조정하는 역할로 2002년 개정된 환경정책기본법에 근거하여 환경부장관이 10년을 주기로 수립하는 국가차원의 환경보전 종합계획이다. 한반도 환경용량의 효과적인 보전과 지속적인 확충, 세대간 세대내의 환경형평성이 구현되는 사회 구축, 지속가능한 자연자원이용체계 구축, 생태계의 원리를 존중하는 안정적 경제체계의 구축을 추진 목표로 하며 7대 핵심전략은 다음과 같다.

- 안전하고 살기좋은 생활환경 조성
- 지속가능하고 활력 있는 자연생태 보전
- 자연자원 보전과 효율적·순환적 이용
- 환경을 지키는 경제, 경제를 살리는 환경
- 환경 형평성 구현기반 구축
- 동북아 환경보전 및 환경협력 강화
- 지구적 지속가능한 발전의 선도

또한, 3대 국토생태축과 5대 환경관리 대권역을 제시하고 있다.

[3대 국토생태축]

- 백두대간 : 한반도의 중심적인 국토생태축으로 관리
- 비무장지대(DMZ)일원 : 남·북이 협력하는 접경지역 환경보전체계 구축
- 도서연안지역 : 환경 용량에 기초한 도서연안 환경관리체계 구축

[5대 환경관리 대권역]

- 한강수도권 : 과밀개발에 따른 체계적인 성장관리
- 금강충청권 : 급격한 개발요구에 따른 환경변화 예측으로 체계적인 개발관리
- 영산강호남권 : 농업생산을 위한 자원 보전, 쾌적한 여가 및 생산활동 지역으로 발전
- 낙동강영남권 : 체계적인 산업시설 정비와 환경관리 강화
- 태백강원권 : 생태관광 등 대안적 지역발전전략을 통한 보전과 개발의 조화 추구

제2차 자연환경보전기본계획(2006-2015)

제2차 자연환경보전기본계획은 자연환경보전법에 근거하여 수립되는 장기종합계획으로 생태 네트워크의 구축을 통해 생태계의 연결성과 이동성을 강화하고, 국토 환경성 평가제도의 개선을 통한 사전예방 대책의 강화, 습지 등 주요 생태자원의 체계적 보전, 야생동식물 보전

대책, 생물자원보전종합대책 등을 통하여 자연생태계 보전시책을 OECD 수준으로 제고하는데 목표를 두고 있다.

한반도 생태네트워크 구축사업 본격추진, 보호지역 확대 및 관리 내실화 도모, 습지보전 체계의 선진화 추진, 국토 환경성 평가제도의 획기적 개선, 국가생물자원보전 종합대책 추진, 보전과 이용의 조화를 위한 생태관광 인프라 구축, 자연환경 보전을 위한 민간참여 및 국제협력 강화 등을 주요 추진과제로 하고 있다.

[표 2-3] 정부차원의 주요 중장기계획

구분	근거 법령	수립주체	계획기간	계획의 성격
제4차 국토종합계획 수정계획	국토기본법	국토해양부 장관	2011~2020 (2000~2020)	국토의 이용·개발 및 보전에 관한 최상위 계획
제3차 국가환경종합계획	환경정책기본법	환경부장관	2006~2015	국가의 환경정책의 비전과 추진전략을 제시하는 환경 분야의 최상위 계획
제2차 자연환경보전 기본계획	자연환경보전법	환경부장관	2006~2015	자연환경보전 기본원칙 및 기본방침의 달성을 위하여 수립되는 장기종합계획
제4차 해양환경종합계획	해양환경관리법	국토해양부 장관	2011~2020	해양환경 분야의 범정부 차원의 종합계획
제2차 야생동식물 보호기본계획	야생동식물보호 법	환경부장관	2011~2015	국가환경종합계획, 자연환경보전기본계획 등과 연계된 5년 단위 중기 계획
제5차 산림기본계획	산림기본법	산림청장	2008~2017	우리나라 전체 산림을 대상으로 10년마다 수립하는 경영계획
제2차 특정도서기본계획	독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법	환경부장관	2015~2024	특정도서의 지정·관리에 대한 추진체계 마련을 위한 10년 단위 계획
제2차 습지보전기본계획	습지보전법	환경부장관	2013~2017	전국 내륙습지조사 및 연안습지조사 결과를 토대로 국가 습지정책 수립 및 집행에 과학적 기반 마련

<참고 문헌>

- 대한민국정부 (2011) 제4차 국토종합계획 수정계획 2011~2020
- 산림청 (2007) 제5차 산림기본계획 2008~2017
- 국토해양부, 환경부, 농림수산식품부, 해양경찰청 (2011) 제4차 해양환경종합계획 2011~2020
- 조동길 (2011) 생태복원 계획·설계론
- 한국환경정책·평가연구원 (2014) 자연환경보전 기본방침 수립을 위한 연구
- 환경부 (2005) 국가환경종합계획(2006~2015)
- 환경부 (2006) 자연환경보전기본계획(2006~2015)
- 환경부 (2010) 제2차 야생동·식물보호기본계획(2011~2015)
- 환경부 (2012) 제2차 습지보전기본계획(2013~2017)
- 환경부 (2014) 제2차 특정도서 보전 기본계획(2015~2024)