

# 람사르(Ramsar)협약의 의의, 한계 그리고 과제

金泓均\*

## 차 례

I. 시작하는 말	V. 평가: 비판
II. 습지의 기능과 가치	VI. 람사르협약의 과제
III. 배경	VII. 국내적 과제
IV. 주요 내용	VIII. 맺는 말

## I. 시작하는 말

지구상의 불과 4% 정도를 차지하고 있는<sup>1)</sup> 습지가 세계적인 관심을 끌어 모으고 있다. 가장 쓸모없다고 생각한 습지가 지구상 가장 중요하고, 생산력이 있고, 생물다양성이 뛰어난 곳으로 인식되고 있다. 가치가 없던 곳으로만 여겨지던 습지가 최근 들어서는 오히려 가치를 평가할 수 없을 정도로 가치가 많은 곳으로 인식되고 있는 것이다. 그러나 역설적이게도 가장 위협받는 서식지, 생태계로 밝혀지고 있다.

생태계의 보고인 습지는 계속 파괴되어 왔다. 그 결과 1900년대 이래 전세계적으로 50% 이상 상실되었다고 추산되고 있다.<sup>2)</sup> 의심의 눈초리는 개발 수요가 많은 개도국으

\* 한양대학교 법과대학 교수, 법학박사

1) David Hunter, James Salzman & Durwood Zaelke, *International Environmental Law and Policy* 1029 (2nd ed. Foundation Press, 2002).

2) Cheryl L. Jamieson, *An Analysis of Municipal Wetlands Laws and Their Relationship to the Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat (Ramsar)*, 4 Pace Envtl. L. Rev. 177, 179 (1986). 지난 200년 동안 미국에서는 50% 이상(2억 2천백만 에이커 상당)의 습지가 상실되었다.

로 향하고 있다. 습지 파괴의 중요한 요인으로는 농업, 도시 팽창, 산업적·상업적 개발이 지목되고 있다. 화학물질, 농약의 살포 그리고 다른 형태의 오염과도 무관하지 않다.

우리는 왜 습지를 보호하여야 하는가? 그 기능과 가치가 너무나 크기 때문이다. 그렇다면 어떻게 보호하여야 하는가? 국제사회는 이동 철새의 개체군과 그들의 서식지가 감소하는 것에 대하여 우려를 표시하면서 “물새 서식처로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약” 이른바, 람사르(Ramsar)협약<sup>3)</sup>의 체결로 반응하였다. 고기, 철새와 같은 이동성 종은 그들의 이동 통로를 따라 성장, 서식의 장소가 되는 습지에 크게 의지하고, 이들 종들은 이동하면서 여러 국가의 관할에 종속된다. 이는 이동 경로에 있는 한 국가 만이라도 적절한 보전 조치를 취하지 않으면 국제적인 보존 노력이 반감된다는 것을 의미한다. 람사르협약과 같은 국제협약이 중요한 이유이다. 그러나 람사르협약은 법적 의무가 빈약하기 때문에 지구상의 많은 지역에서 이루어지고 있는 습지 파괴를 저지하는데 큰 한계를 노출하고 있다. 기쁘거나 이 협약은 환경문제에 대해서 심각하게 고민하지 않았던, 국제환경법 역사에서 볼 때 비교적 이른 시기에 체결된 것이기 때문에 시대와 인식의 변화에 따라 내용의 변화가 요구되고 있다. 이러한 인식하에 이 글은 습지의 기능과 가치, 람사르협약의 채택 배경 및 주요 내용, 문제점 등을 차례대로 살펴보고, 비판적 입장에서 그 평가와 함께 국내·외적 과제를 제안하기로 한다.

## II. 습지의 기능과 가치

현재까지 습지 생태계와 가치에 대한 완전한 이해는 이루어지 못하고 있는 실정이

Machael J. Podolsky, *U.S. Wetlands Policy, Legislation, and Case Law as Applied to the Wise Use Concept of the Ramsar Convention*, 52 Case W. Res. L. Rev. 627, 627 (2001). 유럽지역에서는 2/3 정도가 사라졌다. Sara Galley, *Wetlands*, 1996 Colo. J. Int'l Envtl. L. & Pol'y 115, 115 (1996); Royal C. Gardner, *Rehabilitating Nature: A Comparative Review of Legal Mechanisms That Encourage Wetland Restoration Efforts*, 52 Cath. U. L. Rev. 573, 573 (2003).

3) Ramsar Convention on Wetlands of International Importance, Especially as Waterfowl Habitat, 11 I. L. M. 963 (1972). 동 협약은 1982년 12월 3일 파리의정서 및 1987년 5월 28일 Regina 수정에 의해 부분적으로 개정되었다.

나 일반적으로 습지는 생태적, 경제적으로 큰 가치를 가지고 있는 것으로 알려지고 있다. 습지가 제공하는 기능과 가치는 다음과 같이 무수하다.<sup>4)</sup>

### 1. 생물자원의 보고

습지는 양적·질적으로 풍부한 수자원, 식량자원, 목재, 에너지자원, 야생동물자원 등을 보유하고 있다. 높은 생산력은 인간에게 식량, 목재, 약품 등을 제공한다. 수산 산업은 습지에 의지하는 다양한 어패류를 수확한다.<sup>5)</sup>

### 2. 야생 동·식물의 서식처

습지는 수많은 어패류의 산란장이며, 각종 포유동물, 어류, 조류 등의 서식지이다. 습지는 철새, 악어, 고기, 곤충 등, 멸종위기종을 포함하여, 수많은 야생 동·식물에게 영양분과 서식처를 제공한다. 또한 산소의 생산과 영양분의 재생을 촉진하여 민감한 생태계를 유지한다. 이러한 점 때문에 습지는 지구상에서 가장 생명력이 풍부한 지역이라 할 만하다. 습지는 유기물 등 풍부한 영양을 함유한 물질을 축적·운반하는데, 생물다양성은 이 유기물에 크게 의지하고 있다.

### 3. 오염물질의 정화

습지는 다양한 방법으로 물을 흡수하고, 저장하고, 배출하면서 수질을 향상시킨다. 예컨대, 습지는 지표수의 유수를 막고, 무기영양물을 제거 또는 보유함으로써 생물화학적 산소요구량(BOD)을 감소시키고, 먼지와 유기폐기물을 제거하고, 금속과 병원체를 감소시킨다. 미생물들은 유기물을 먹고 살기 때문에 오염원을 정화한다. 미환경보호처

4) 습지의 기능과 가치에 대한 자세한 내용은 박태운·이동근, “연안습지의 보전 및 효율적 이용방안에 관한 연구”, 한국환경정책·평가연구원, 1997. 12, 3면 이하 참조.

5) 어패류등 상업적으로 어획되는 량의 95% 이상은 일시적이든 영구적이든 습지와 관련이 있다. Lisa M. Schenck, *Wetlands Protection: Regulators Need to Give Credit to Mitigation Banking*, 9 Dick. J. Env. L. Pol. 103, 112 (2000).

(EPA)는 1991년 사우스캐롤라이나에 소재하는 Congaree Bottomland Hardwood Swamp 습지지역에 습지의 수질 정화기능을 대체하는 정수처리장을 건설하기 위하여는 5백만 달러(추가적인 운영비용은 제외)가 소요될 것이라고 추산한바 있다.<sup>6)</sup>

#### 4. 침식의 저감

습지는 일종의 완충(buffer)지역을 형성하여 해안과 제방의 침식을 막아 수질을 향상하는 역할을 한다.

#### 5. 지하수의 충전

습지는 오염물질과 유해한 침전물을 걸러내는 필터(filter) 작용을 하면서 지하수를 충전한다. 물이 지하수층으로 이동할 때 녹지 않는 물질 등을 여과하며, 염수의 유입을 막는다. 정화된 지하수는 음료수, 농업용수, 공업용수 등 공중의 소비를 이용된다. 지하수로 이동된 물은 다시 습지로 유출되어 지표수가 되어 습지를 유지한다.

#### 6. 홍수 및 폭풍피해의 저감

습지는 홍수와 가뭄을 조절하는 자연적 스펀지 역할을 한다. 습지는 남는 물을 축적하는 저수지(reservoirs) 역할을 하며, 습지에 서식하는 나무와 식물들은 물의 흐름

6) EPA, *Wetlands Fact Sheet: Economic Benefits of Wetlands* <<http://www.epa.gov/owow/wetlands/facts/fact4.html>>(2008. 10). 우리나라 갯벌에서 분해되는 유기물 양은 연간 21만 톤(BOD 22만 톤) 정도로 추산되는바, 우리나라 공장(약 2만 8천 개소)에서 방류되는 생물학적 산소요구량(BOD) 부하량이 약 3만 6천 톤이라는 점을 고려할 때 그 정화능력은 대단한 것이다. 고철환, “해양생태계 보전과 갯벌관리”, 해양 21세기, 나남출판, 1998. 10, 465면. 미국 조지아 대학교 오덤(Odum)교수팀의 연구에 따르면 갯벌 1ha(0.01km<sup>2</sup>)는 하루에 생물학적 산소요구량 21.7kg을 정화하는 것으로 분석되었는데, 이를 토대로 면적이 208km<sup>2</sup>에 달하는 새만금 갯벌의 하수처리능력을 계산해보면 10만 톤 규모의 하수종말처리장 40개와 맞먹는다. 10만 톤 규모의 전주 하수종말처리장의 건설비용이 172억인 점을 감안할 때 새만금 갯벌은 하수정화능력만으로도 7,247억원 상당의 가치가 있는 것이다. 김원, 새 세기의 환경 이야기, 열화당, 2001, 195면.

을 유지시켜서 수량의 극심한 변화를 막고 홍수 발생을 완화시킨다. 연안습지의 경우 홍수로 인한 빗물을 저장하여 단기간의 홍수량을 조절하여 홍수의 피해를 줄인다. 또한 태풍의 격렬한 에너지를 흡수하여 태풍의 영향을 감소시키는 역할을 한다. 말하자면 ‘자연의 방파제’인 셈이다. 미네소타 자연자원국(Department of Natural Resources)은 홍수 저장기능을 갖는 1 에이커 상당의 습지를 대체하기 위하여 평균 300달러가 소요될 것으로 추산한 바 있다.<sup>7)</sup>

## 7. 기후조건 안정화

습지는 기후유지 역할도 수행한다. 습지는 이산화탄소, 아황산가스, 질소 등 온실가스를 저장하고, 그 허용한도를 유지하면서 지구 기후의 안정화에 기여한다.

## 8. 과학적·심미적·관광적 기능

습지는 문화 또는 자연유산으로서의 가치, 그리고 연구나 교육의 장으로서도 중요한 역할을 한다. 습지는 휴양 및 관광, 교육, 연구 등의 기회를 제공하고 있다. 사냥, 낚시, 탐조, 사진촬영 등 습지지역에서의 레크리에이션 활동은 경제에 상당히 이바지하고 있다.<sup>8)</sup>

이와 같이 습지는 오염물질의 정화, 침식의 저감, 지하수 충전, 홍수 및 폭풍피해의 저감 등과 같은 생태적 기능뿐만 아니라 우리에게 생존에 필요한 ‘제품’을 제공하고 여가·연구활동의 기회를 제공하는 등 인간에게 중요한 가치를 가진다. 습지의 다양하고 풍부한 생태적 가치에 주목하여 혹자는 습지를 “배우는 실험실(laboratories)”로 부르고 있다.<sup>9)</sup> 그 경제적 가치는 무궁무진한 것으로 알려지고 있다. 이러한 점에 주목하여 람사르협약이 전문에서 “습지는 경제적·문화적·과학적 그리고 여가적으로

7) EPA(각주 6).

8) 1991년 사냥, 낚시, 탐조, 사진촬영 등 습지지역에서의 레크리에이션 활동은 미국 국가 경제에 상당히 (5,950만 달러) 이바지 한 것으로 보고되고 있다. EPA(각주 6).

9) Kim Diana Connolly, *Keeping Wetlands Wet: Are Existing Productions Enough?* 6 Vt. J. Envtl. L. 5 (2004~2005).

큰 가치를 가지고 있는 자원이다”고 선언한 것은 놀라운 일이 아니다. 이는 우리가 가치있는 지역을 강하게 보호해야 할 이유이기도 하다. 그러나 현실은 그렇지 않다. 습지는 계속 파괴되어 왔고, 현재 범세계적으로 습지 보전을 위한 노력이 이루어지고 있지만 지금도 많은 습지가 농업용지, 도시개발, 산업단지로 변하고 있다.

### Ⅲ. 배경

습지에 대한 가치의 중요성과 보호의 필요성에도 불구하고 20세기 중반까지도 이에 대한 공개적이고, 가시적인 인식은 이루어지지 못했다. 그 사이 생태적, 경제적으로 중요한 가치를 가지고 있는 습지는 지구상의 많은 지역에서 관개와 매립, 오염 등으로 훼손되었다. 1960년대 비로소 세계자연보전연맹(The International Union for the Conservation of Nature and Natural Resource: IUCN)과 국제수금류·습지조사국(International Waterfowl and Wetlands Research Bureau: IWRB), 그리고 조류보호를 위한 국제협의회(International Council for Bird Protection: ICBP)는 이와 같은 습지 파괴와 그 저지 필요성을 인식하였다. 이들은 감소하는 이동 철새의 개체군과 그들의 서식지에 대하여 우려를 표시하였다. 이들 주축로 습지를 보호하기 위한 노력의 일환으로 일련의 국제회의와 실무자회의가 개최되었다. 그 협의 결과는 1971년 2월 이란의 람사르(Ramsar)에서 람사르협약이 채택되는 것으로 결실을 맺었다.

이 협약의 목적은 동·식물의 기본적 서식지이자 생태적·경제적 가치가 높은 습지의 현명한 이용을 촉진하고 국제적으로 중요한 습지를 보호하는 것이다. 이 협약은 1975년 12월 21일 발효되었는데, 습지의 기능 및 가치를 존중하여야 한다는 인식을 토대로 그 보전·개선을 목표로 하고 있으며,<sup>10)</sup> 습지자원의 보전 및 현명한 이용

10) 당사국은 인간과 환경의 상호의존성을 인정하고, 수계의 조절자로서 또한 습지 동식물, 특히 물새의 서식지로서 습지의 기본적인 생태학적 기능을 고려하며, 습지가 경제적·문화적·과학적 및 여가적으로 고도의 가치를 가진 자원의 일부를 구성하며 그 손실은 회복될 수 없는 것임을 확신하고, 현재와 미래에 있어서 점진적 침식과 손실을 저지시키고자 하며, 계절에 따라 이동하는 물새는 국경을 넘을 수 있으므로 국제적 자원으로 간주되어야 함을 인정하고, 습지와 그 동식물의 보전은 장기적 국가정책과 통합적·국제적 조치의 통합을 통해 보장될 수 있음을 확신한다. 람사르협약(각주 3), 전문.

을 위한 기본 방향을 제시하고 있다.

협약의 명칭만을 보면 물새를 보호하는 데에 초점이 맞추어져 있는 것 같지만 습지를 생태계로 파악하고 그 적용범위를 넓혀 왔기 때문에 이제는 서식처(즉 습지)의 보호에 중심이 옮겨져 있다고 이해된다. 이러한 점에서 생태계 중심주의를 채택한 대표적인 협약이라고 할 수 있다. 람사르협약은 1992년 생물다양성협약, 1973년 멸종위기에 처한 야생동·식물 국제거래에 관한 협약(CITES),<sup>11)</sup> 1979년 이동성 야생동물의 보전에 관한 협약(본협약)<sup>12)</sup> 등과도 밀접한 관련을 갖지만 이들 협약은 람사르협약처럼 정치하게 특정 보호지역에 주목하고 있지 않다.

습지보전을 위해 람사르협약과 같은 국제협약이 필요한 이유는 무엇인가? 이는 이 협약 전문에서 그 단서를 찾을 수 있다: ① 습지가 물새를 보호하는 서식처로서 중요한 생태학적 기능을 수행하고 있다; ② 물새가 계절적인 이동을 하면서 국경을 넘기 때문에 국제적인 자원이라고 할 수 있다; ③ 습지가 경제적·문화적·과학적 그리고 여가적으로 큰 가치를 가지고 있으며 그 손실은 회복할 수 없다; ④ 국가정책과 공동의 국제적 조치와의 결합은 습지 및 동·식물의 보전의 보장을 위해 중요한 역할을 한다.

습지 또는 습지에 의해 영향을 받는 생태계가 여러 국가의 국경에 걸쳐 있다는 점과 습지에 서식하는 물새가 여러 국가의 국경을 넘나드는 자연자원이라는 점은 국제협력의 필요성을 높인다. 한 국가의 노력만으로는 전 세계에 걸쳐 있는 습지의 보전을 확보하기 어렵다.

람사르협약은 1980년대까지는 그 역할이 미미하였는데, 최근들어 생물다양성의 원천으로서 습지의 중요성이 부각됨에 따라 세계적으로 주요한 협약으로 대두되었다. 1990년대에 들어서면서 가입국의 수가 급증하였는데, 1990년에는 60개국에 불과했던 것이 2008년 10월 현재 158개국으로 증가하였다.<sup>13)</sup>

11) Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Founa and Flora(CITES), 12 I. L. M. 1085 (1973).

12) Convention on the Conservation of Migratory of Wild Animal, 19 I. L. M. 15 (1980).

13) *The Ramsar Convention Wetlands*<[http://www.ramsar.org\(2008. 10\)>](http://www.ramsar.org(2008. 10)>).

#### IV. 주요 내용

람사르협약은 전문에서 강한 의지로 습지보전 원칙을 천명하고 있다: 현재와 미래에 있어서 습지의 점진적 침식과 손실을 막고자 한다.... 습지 및 그 동·식물의 보전은 장기적인 국가정책과 공동의 국제적 조치와의 결합을 통하여 확보될 수 있다. 이러한 자신감에 기초하여 람사르협약은 습지의 보호를 위해 의무적인 보호대상 지정과 정책수립, 그리고 그 정책의 실효성 확보를 의무화하고 있다. 그러나 그 내용은 전문에서 보여준 희망과 의욕을 충족하기에는 부족한 점이 많다. 협약은 당사국에게 모호하고 약한 보전의무를 부과하고 있다.

##### 가. 습지란?

람사르협약에서는 습지에 대해서 “자연적이거나 인공적이거나 영구적이거나 일시적이거나, 또는 물이 정체하고 있든 흐르고 있거나, 담수(淡水)이거나 기수(汽水, 민물과 바닷물이 섞인 것)이거나 염수(鹽水)이거나 관계없이 소택지(marsh), 늪지대(fen), 이탄지역(peatland) 또는 수역(water)을 말하고 이에는 간조 시에 수심이 6미터를 넘지 않는 해역을 포함한다”고 비교적 광범위하게 정의하고 있다.<sup>14)</sup> 이러한 정의는 강, 호수, 연못, 연안지역, 늪, 삼각주, 산호초(礁) 등을 폭넓게 아우른다. 또한 운하, 저수지, 농업용 연못 등과 같은 인공적인 습지를 포함하게 된다. 한편, 동 협약은 습지목록에 포함시키기 위하여 당사국이 습지를 지정할 때 물새서식처로서 중요한 경우에는 습지에 인접한 강기습(riparian) 및 연안지대(costal zones adjacent to the wetlands), 습지 내에 있는 간조 시에 수심이 6미터를 넘는 섬 또는 해역이 습지의 경계에 포함될 수 있다고 규정하고 있다.<sup>15)</sup>

이러한 형태의 습지의 범위에 대한 정의와 관련해서는 습지 형태의 다양성을 반영하지 못하는 것으로, 습지는 유동적이며 일정 기간에 걸쳐 변화될 수 있다는 사실 및

14) 람사르협약(각주 3), 제1조 제1항, 제2항.

15) *Id.* 제2조 제1항.

그로 인해 습지의 경계를 명확하게 획정하는 것이 곤란하다는 사실을 간과한 것이라는 비판이 제기될 수 있다.<sup>16)</sup>

### 나. 습지목록

당사국은 협약 가입 시 자국 영역 내에 1곳 이상의 적절한 습지를 지정하여, 국제적으로 중요한 습지목록(List of Wetlands of International Importance, Ramsar List라고도 함)에 의무적으로 등록해야 하며<sup>17)</sup>, 이에는 정확한 구획 및 지도상의 경계가 표시되어야 한다.<sup>18)</sup> 그 선정에 있어서 생태학적, 식물학적, 동물학적, 호소학적(湖沼學的), 수문학적(水文學的) 차원에서 그 습지의 국제적 중요성을 고려하여야 한다.<sup>19)</sup>

협약은 습지목록에의 등록기준, 즉 어떠한 습지가 국제적으로 중요한 습지인지에 대하여 함구하고 있다. 이는 이 협약의 중요한 약점으로 작용하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 당사국들은 수차례 개정을 거쳐, 공식적인 권고를 채택하였다.<sup>20)</sup> 최근 제9차 당사국회의(2005)에서 채택된 기준은 습지가 국제적으로 중요한지 여부를 판단하기 위하여 관련 요소를 2개 범주로 나누고, 9개의 기준을 제시하고 있다.<sup>21)</sup>

16) Philippe Sands, Principles of International Environmental Law 543 (2nd ed. Cambridge University Press, 2003).

17) 우리나라는 협약가입 시 원시생태계의 보고로 대표적 고층습지인 강원도 양구군의 대암산 용늪(1.06km<sup>2</sup>)을 람사르습지로 지정했고, 그 후 추가 지정이 이루어지면서 현재 창녕 우포늪, 신안 장도습지, 순천만, 물영아리오름, 두웅, 무제치늪, 무안갯벌, 강화도 매화마름 군락지, 오대산국립공원습지, 제주도 물장오리습지 등 11곳이 습지 목록에 등록되어 있다.

18) 람사르협약(각주 3), 제2조 제1항, 제4항.

19) *Id.* 제2조 제2항.

20) 국제적으로 중요한 습지기준으로는 1974년 독일 Heiligenhafen에 모여 입안한 이른바, 'Heiligenhafen 기준'과, 1982년 이탈리아 Cagliari 회의에서 공식적인 권고로 채택된 이른바, 'Cagliari 기준'을 들 수 있다. 이후 수차례 개정을 거쳐, 당사국들은 공식적인 권고를 채택하였다. 코스타리카 산조세에서 채택된 제7차 당사국회의(1999) 및 우간다 Kampala에서 개최된 제9차 당사국회의(2005)에서는 이전에 채택되었던 기준을 대체하는 기준을 채택하였다.

21) *The Criteria for Identifying Wetlands of International Importance* <[http://www.ramsar.org/key\\_criteria.htm](http://www.ramsar.org/key_criteria.htm)> (2008. 10)>.

## 《습지등록 기준》

- 그룹 A 기준: 대표적이고 희귀하거나 독특한 형태를 유지하고 있는 습지
  - 기준 1: 적절한 생물 지리학적인 지역단위에서 대표적이거나, 희귀하거나 독특한 자연적 혹은 거의 자연적 습지의 예가 될 수 있는 습지
- 그룹 B 기준: 생물다양성 보전을 위한 국제적으로 중요한 습지
  - 생물종 및 생태적 군집에 근거를 둔 기준
    - 기준 2: 민감한 종, 멸종위기종, 혹은 심각하게 서식처가 위협당하고 있는 종 혹은 생태군집이 서식하고 있는 습지
    - 기준 3: 어떤 특정 생물 지리지역에서 생물다양성을 유지하는 데 중요한 동·식물 군집을 유지하고 있는 습지
    - 기준 4: 생활사의 중요한 부분(기간)을 보내는 동·식물 종의 군집을 유지하고 있거나 환경이 좋지 않을 때 피난처를 제공하는 습지
  - 물새에 의한 기준
    - 기준 5: 20,000마리 이상의 물새를 정기적으로 유지하고 있는 습지
    - 기준 6: 어떤 특정 물새의 종 혹은 아종 개체 수의 1%를 정기적으로 유지하고 있는 습지
  - 물고기에 의한 기준
    - 기준 7: 고유어종 혹은 해당 과에 속하는 어류의 상당 부분을 유지하거나, 습지의 이익과 가치를 잘 대변해주는 어류 군집을 유지하는 습지로서 지구상의 생물다양성에 기여하는 습지
    - 기준 8: 어류의 먹이원, 산란장, 성장하는 곳 그리고 회유하는 어류군의 이동하는 통로로서 중요한 역할을 하는 습지
  - 다른 분류군에 의한 기준
    - 기준 9: 조류를 제외한 습지에 의존하는 하나의 종 또는 아종의 개체군의 1%를 정기적으로 유지하는 습지

1972년 세계유산협약<sup>22)</sup>과 달리 람사르협약은 국제적으로 중요한 습지를 지정할 때, 당사국이 지정한 장소에 대한 심사 없이 그대로 인정된다. 습지목록 중에 특히 Montrex Record는 현재 위협을 받는 곳을 알려준다.<sup>23)</sup> Montrex Record의 목적은

22) Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 27 U. S. T. 37, 1037 U. N. T. S. 151, 11 I. L. M. 1359 (1972).

23) Fourth Meeting of Contracting Parties, *Montreaux Record of Degraded Wetlands, Recommendation 4.8: Change in Ecological Character of Ramsar Sites* (1990) <[http://www.ramsar.org/key\\_mr\\_guide\\_e.htm](http://www.ramsar.org/key_mr_guide_e.htm)

긴급한 국가적·국제적 보전이 필요한 지역에 대한 관심을 가질 필요성을 확인시켜 주는 것이다. 1996년에는 Montreux Record의 추가와 삭제를 위한 절차가 수립되었다.<sup>24)</sup> 2008년 9월 현재 현재 56개소가 Montreux Record에 등재되어 있다.<sup>25)</sup> Montreux Record는 국가와 지역당국에 습지위협에 대한 기술적 해결방안에 대해 유용한 조언을 제공하고 공중의 관심을 불러일으킨다는 점에서 중요한 의미가 있다.

협약은 당사국에게 습지목록에 등록된 습지를 보호하기 위한 특별한 법적 의무를 부과하고 있지 않다. 다만 당사국은 그 영역 내의 습지를 목록에 추가하거나 이미 목록에 포함된 습지의 구획을 확장하거나 “긴급한 국가 이익”으로 인해 이미 목록에 포함된 습지의 구획을 삭제 또는 축소할 권리를 가지는데, 이 경우 가능한 한 조속히 사무국에 그 변경을 통지해야 하며, 물새의 보전·관리 및 현명한 이용에 대한 국제적 책임을 고려해야 한다.<sup>26)</sup> 등록된 습지의 삭제 또는 당사국의 등록된 습지의 범위를 변경하거나 축소할 권리는 람사르협약의 실효성을 약화시키고 있다. 한 때 국제적으로 중요하다고 여겨지던 국제자연자원의 상실을 허용하며 그 상실에 대한 안전장치를 마련하고 있지 않기 때문이다. 한편, “긴급한 국가 이익”에 대한 개념 정의는 두고 있지 않기 때문에 당사국은 자의적으로 “긴급한 국가 이익”을 정당화할 가능성이 많다.

#### 다. 국가계획의 수립·시행

당사국은 습지목록에 포함된 습지의 ‘보전’과 자국 영토 내에 있는 습지의 ‘현명한 이용(wise use)’을 촉진하기 위하여 국가차원의 계획을 수립하고 이행하여야 한다.<sup>27)</sup> “현명한 이용” 요건은 습지목록에 등록된 습지를 포함하여 등록되지 아니한 습지에도 적용된다.<sup>28)</sup> 이 협약은 협약의 국내 시행을 위해 중요한 “보전, “현명한 이용” 등에

(2008. 10)>.

24) Sixth Conference of the Parties, *Guidelines for Operation of the Montreux Record, Resolution VI.1, Annex § 3* (1996)<[http://www.ramsar.org/key\\_mr\\_guide\\_e.htm](http://www.ramsar.org/key_mr_guide_e.htm)(2008. 10)>.

25) *List of Wetlands Of International Importance Included in the Montreux Record*<[http://www.ramsar.org/key\\_montreux\\_record.htm](http://www.ramsar.org/key_montreux_record.htm)(2008. 10)>.

26) 람사르협약(각주 3), 제2조 제5항, 제6항.

27) *Id.* 제3조 제1항.

대한 개념 정의를 하고 있지 않다. 특히 무엇이 “현명한 이용”을 구성하는지에 대한 기준이나 관리지침이 없기 때문에 “현명한 이용”이 무엇을 의미하는지 그 해석을 둘러싸고 심한 논란이 제기되고 있다.

이러한 점을 의식하고 당사국들은 그 개념정의를 위해 지속적인 노력을 기울였다. 1987년 캐나다 Regina에서 개최된 제3차 당사국회의에서는 처음으로 “현명한 이용”에 대한 공식적인 정의를 채택하였다: 생태계의 자연적 특성의 유지와 양립하는 방법으로 인류의 이익을 위한 지속가능한 이용(sustainable utilization).<sup>29)</sup> “지속가능한 이용”은 미래세대의 수요를 충족하기 위한 잠재력을 유지하는 동시에 현재세대에게 계속적으로 최대한의 이익을 제공할 수 있도록 습지를 사용하는 것을 의미한다.<sup>30)</sup> 이러한 개념 정의는 생태계의 자연적 가치 및 자원의 보전을 지속가능한 이용과 결부시키고 있다고 할 수 있다.<sup>31)</sup> 이에 따르면 개인은 기본적인 생태적 기능이 손상되지 않는 한 해당 부지의 자연적 생산성과 다양성을 이용할 수 있게 된다. 제9차 당사국회의(2005)에서는 종전의 “지속가능한 이용”에 대한 개념 정의를 약간 수정하였다: 습지의 현명한 이용은 지속가능한 개발의 틀 내의, 생태적 접근방법의 이행을 통하여 성취되는, 생태적 특성의 유지이다.<sup>32)</sup> 생태적 특성은 “주어진 시기에 성격지우는 생태계 구성요소, 과정, 이익 및 서비스 등의 조합”이라고 정의하였다.<sup>33)</sup>

협약은 당사국에게 습지보호를 위한 국가계획의 수립 및 이행을 요구하고 있지만 당사국에게 구체적인 의무를 부과하지 않고 있으며 관련 기준을 제시하지 않고 있다. 국가계획의 수립 및 이행의 범위가 지리학적 경계에 국한하는지에 대해서는 침묵하

28) Machael J. Podolsky(각주 2), 629면.

29) Third Meeting of the Conference of the Contracting Parties, *Recommendation 3.3 on Wise Use of Wetlands, Annex to the Regina Recommendations* (1987)<[http://www.ramsar.org/rec/key\\_rec\\_3.3.htm](http://www.ramsar.org/rec/key_rec_3.3.htm) (2008. 10)>.

30) *Id.*

31) Beth L. Kruchek, *Expanding Wetlands Protection under the Ramsar Treaty's Wise Use Obligation*, 20 *Ariz. J. Int'l & Comp. L.* 409, 418 (2003).

32) Ninth Conference of the Parties, *Resolution on A Conceptual Framework for the Wise Use of Wetlands and the Maintenance of their Ecological Character, Resolution IX.1, Annex A* (2005) <[http://www.ramsar.org/res/key\\_res\\_ix\\_01\\_annexa\\_e.htm](http://www.ramsar.org/res/key_res_ix_01_annexa_e.htm)(2008. 10)>.

33) *Id.*

고 있다. 그 결과 국가계획이 월경오염에도 적용되는지 또는 해외지원개발사업을 위해 환경적으로 안전장치를 갖추어야 하는지 등에 대해서 불분명하다.

당사국에게 정기적인 보고의무는 없다. 다만, 당사국은 목록에 기재된 습지가 기술개발, 오염 기타 인위적 간섭의 결과로 그 생태학적 특성이 변하였거나, 변하고 있거나 또는 변하게 될 우려가 있는 경우 가능한 한 조속히 이에 관한 정보를 입수토록 조치를 취하고 그 정보를 사무국에 통지해야 한다.<sup>34)</sup> 이러한 통지의무는 앞서 Montrex Record의 법적 근거가 되고 있다. 협약은 당사국에게 생태학적 특성이 변하게 할 우려가 있는 사용 또는 행동을 금지하는 등의 의무를 부과하고 있지는 않다.

#### 라. 자연보호구설치

당사국은 습지목록에의 포함 여부에 관계없이 국내습지에 자연보호구(nature reserves)를 설치함으로써 습지 및 물세의 보전을 증진해야 한다.<sup>35)</sup> 당사국이 긴급한 국가이익을 위해 목록에 포함된 습지의 구획을 삭제 또는 축소하는 경우에는 가능한 한 습지자원의 손실을 보상(compensate)하고,<sup>36)</sup> 특히 동일지역 또는 다른 지역에 종전 서식지에 상당하는 부분을 보호하기 위해 새로운 자연보호구를 설치해야 한다.<sup>37)</sup> 자연보호구의 설치에 협약의 생태계 중심주의 접근방법과 조화되는 것으로 사용규제보다 서식지 보호에 초점이 맞추어져 있다. 그러나 자연보호구는 다른 국가에서 기인하는 오염이나 변화에 취약할 수 있다.

협약은 자연보호구 내에서의 행위제한에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않다. 그 결과 자연보호구에서 허용되는 행위가 어떤 것인지, 금지되는 행위가 어떤 것인지 알 수가 없다. 일부 국가는 자연보호구 내에서 사냥, 야생동물 피난처의 획득 등을

34) 람사르협약(각주 3), 제3조 제2항.

35) *Id.* 제4조 제1항.

36) 미국에서 보상(compensation)은 복원(restoration), 조성(creation), 향상(enhancement), 보전(preservation)을 포함하는 개념으로 이해되고 있다. William W. Sapp, *Mitigation Banking: Panacea or Poison for Wetlands Protection*, 1 *Envtl. Law.* 99, 108 (1994); S. Scott Burkhalter, *Oversimplification: Value and Function: Wetland Mitigation Banking*, 2 *Chapman L. Rev.* 261, 285~286 (1999).

37) 람사르협약(각주 3), 제4조 제2항.

규제하는 등 자국의 자연보호구와 관련한 독자적인 보전정책을 가질 수 있지만 그것이 이 협약에서 요구하고 있는 것은 아니다. 이 협약은 기본적으로 당사국의 국내 규정 또는 지역적 협력을 통한 습지보호를 소홀히 하고 있다 할 수 있다.

#### 마. 정보교환 등

당사국은 특히 습지가 둘 이상의 당사국 영역에 걸쳐 있는 경우 또는 수계가 당사국에 의해 공유되고 있는 경우, 협약상 의무의 이행에 관하여 상호 협의하는 동시에, 습지 및 그 동·식물의 보전에 관한 현재 및 미래의 정책 및 규제를 조정하고 지원하기 위해 노력해야 한다.<sup>38)</sup> 그 밖에도 이 협약은 습지 및 그 동식물에 관한 연구·정보교환, 물새 개체군의 증가 노력, 전문인력 양성 등에 관해 규정하고 있다.<sup>39)</sup> 특기할 것은 동 협약은 그 시행을 위해 비정부기구인 세계자연보전연맹(IUCN)의 역할을 강조하고 있는데, 이에 따르면 세계자연보전연맹은 상설 사무국으로서, 당사국회의의 소집, 지원, 습지목록의 유지, 정보교환, 습지목록의 변경 또는 습지 특성의 변화에 관한 권고 등 시행을 위해 중요한 기능을 수행하게 된다.<sup>40)</sup>

## V. 평가: 비판

람사르협약은 습지의 보호와 관련한 국제협력을 촉구하는 골격을 제공하는 국제협약이다. 이 협약은 특정 종보다는 서식지(습지)를 보호하려는 국제법적 노력을 반영하고 있다. 아마 자연보전과 관련해서는 최초의, 단일 형태의 생태계(습지) 보전 문제와 관련해서는 유일한 범세계적 차원의 협약일 것이다.<sup>41)</sup> 이러한 점은 이 협약이 습지보호에만 국한하지 아니하고 다른 생태계의 보호를 위한 추가협약에 좋은 모델이 될 수 있음을 의미한다. 한편, 습지가 생물다양성의 보고라는 점을 생각해 본다

38) *Id.* 제5조.

39) *Id.* 제4조 제3항, 제4항, 제5항.

40) *Id.* 제8조.

41) Beth L. Kruchek(각주 31), 412면.

면 이 협약은 생물다양성의 보호 및 이용과 관련한 세계 최초의 협약이라고도 평가할 수 있다. 습지의 기능 및 가치에 대한 재평가가 이루어지면서 람사르협약의 중요성이 강조되고 있다. 그러나 이 협약에는 강제력이 약하다는 일반 협약이 갖는 한계 외에도 이 협약만이 가지고 있는 문제점이 많이 발견되고 있다.

우선 습지목록에의 등록기준을 가지고 있지 않은 것은 협약의 큰 약점으로 지적되고 있다. 협약 가입 시 당사국이 습지목록에 등록하는 습지가 당사국의 경계 내로 한정하고, 습지등록이 별도의 심사없이 당사국의 판단에 전적으로 의존하기 때문에 범세계적 차원에서 정작 중요한 습지가 누락될 가능성이 있으며, 당사국이 습지목록에 등록된 모든 당사국의 습지에 대한 보전의무를 갖는 것인지 아니면 자국의 습지에 대해서만 의무를 부담하는지가 분명하지 않다.<sup>42)</sup> 또한 이 협약에 따르면 “긴급한 국가이익”을 이유로 습지목록에 등록된 습지의 경계를 삭제 또는 축소할 수 있는데, “긴급한 국가이익”이라는 주관적이고 자의적인 판단에 의해 습지목록이 관리될 소지가 있으며, 삭제·축소에 따른 대체습지의 조성 등 안전장치를 갖추지 못함으로써, 습지의 상실 내지 파괴를 목인할 가능성이 있게 된다.

“현명한 이용”에 대한 개념 정의를 하고 있지 않고, “현명한 이용”의 구성 요소와 기준 또는 관리지침이 없는 것도 협약의 실효성을 크게 떨어뜨리고 있다. 각국의 습지보전을 감시하기 위한 구체적인 기준 및 국가시행조치, 그리고 국내 입법기준에 대한 지침이 마련되어 있지 않아 습지보호를 촉구하는 수준에 그칠 가능성이 많으며, 의무위반에 대한 규제 수단이 마땅치 않다. 습지보호를 위한 정기적인 보고 또는 측정과 관련한 규정이 없는 것도 문제이다. 생태학적 변화가 있을 경우 사무국으로서의 역할을 수행하는 세계자연보전연맹에 보고도록 한 규정도 보고요건을 갖추고 있지 않아 실효성을 약화시키고 있으며, 보고를 할 정도로 생태계 변화가 알려진 경우에는 이미 손을 쓸 수 없을 정도로 환경파괴가 진행된 경우가 많다는 점에서 보고의 무는 뒷북치기의 일환이 될 우려가 있다.<sup>43)</sup> 다른 국가에서 기인하는 오염(월경오염)이나 변화에 무기력하다는 점도 약점으로 지적할 수 있다.

개발사업과 관련하여 환경영향평가절차를 규정하고 있지 않은 점, 분쟁해결절차를

42) 신현덕, 국제환경법론, 도서출판 동화기술, 1998, 541 내지 542면.

43) 박태윤·이동근(각주 4), 27면.

갖추고 있지 아니하며, 개도국의 습지보전과 연구를 지원하기 위한 재원이 부족한 점, 항구적인 사무국이 결여되어 있는 점, 습지복원 등 협약의 효과적인 시행을 위한 기금을 마련하고 있지 않은 점 등도 협약이 갖는 한계로 지적될 수 있다.

## VI. 람사르협약의 과제

람사르협약은 습지보호를 위한 국제체제의 기틀을 제공하고 있다. 그 결과 현재 전 세계적으로 1771개소에 걸친 1억6천1백만 헥타아르(ha)의 습지가 습지목록에 등록되어 이 협약의 보호를 받고 있다.<sup>44)</sup> 이러한 가시적인 성과에도 불구하고 새로운 도약을 위해서는 국내외적으로 극복해야 할 장애가 많다. 람사르협약의 성공을 위해서는 다음과 같은 과제에 주목하여야 할 것이다.

### 1. 용어 및 개념의 명확화

용어 및 개념의 명확한 정의는 협약의 시행을 위한 출발점이 되며, 협약의 실효성을 높인다. 이러한 점에서 “긴급한 국가이익”, “보전”, “현명한 이용”, “보상” 등에 대한 개념 정의가 필요하다고 생각한다.

### 2. 등록기준의 설정 및 협약에 수용

협약상 등록기준이 제시되어 있지 않기 때문에 어떤 습지가 보호가 필요할 정도로 중요한 기능과 가치를 가지고 있는지, 해당 습지에 ‘보전’과 ‘이용’ 중 어떤 것이 적용되어야 하는지, 국내적으로 이미 보호받고 있는 지역이 습지목록에 포함되어야 하는지 혹은 보호받고 있지 않은 지역이 포함되어야 하는지 등 모호한 부분이 있다. 물론 당사국회의에서 채택된 등록기준이 현재 습지의 중요성 여부를 가르는 중요한 기준

44) *The Ramsar Convention Wetlands*(각주 13). 그러나 지정된 습지는 유럽, 서아시아 및 북아프리카에 편중되고 열대지방의 많은 국가들은 이 협약에 가입하지 않고 있다.

으로 작용하고 있다. 그러나 이는 협약 규정에 포함되어 있지 않고, 권고에 그치기 때문에 구속적 효력이 없다. 등록기준을 정하고 이를 협약 내에 수용하는 것은 범세계적 차원에서 중요한 습지가 누락될 가능성을 막을 수 있고, 보호가 절실한 습지를 선택해서 집중적으로 보호할 수 있는 계기를 제공하며, 나아가 현명한 이용을 가능하게 한다.

### 3. “현명한 이용” 기준의 명확화

람사르협약이 취약한 중요한 이유는 자기집행적(self-executing)이지 않고 그 시행을 위해 당사국에게 입법, 시행조치 등과 같은 행위를 요구하는 것이다. 당사국에게 습지목록에 포함된 습지의 보호와 자국 영토 내에 있는 습지의 “현명한 이용(wise use)”을 촉진하기 위하여 국가차원의 계획을 수립하고 이행하도록 한 것(제3조 제1항)이 대표적인 예이다. “현명한 이용”은 토지(습지)사용의 완전한 금지보다 그 규제가 보다 합리적이고 타당하다는 것을 암시한다. 그러나 “현명한 이용”의 내용 및 구성 요소가 무엇인지 명확한 기준이 없고, 이와 관련한 당사국회의의 권고는 구속적 효력이 없기 때문에 “현명한 이용”은 이빨 없는 호랑이로 전락할 가능성이 있다.

습지보전과 건전한 습지 관리전략을 이행하는 데 핵심을 이루는 현명한 이용은 원론적으로 기본적인 생태적 기능이 손상되지 않는 한 해당 부지의 자연적 생산성과 다양성을 이용할 수 있는 개념이라고 할 수 있다. 문제는 구체적으로 어떠한 것이 현명한 이용인지 분명하지 않고 국가별로 다르기 때문에 실효성에 의문이 제기된다는 것이다. “현명한 이용”과 조화하거나 구성하는 요소를 몇 가지 제시해보면 다음과 같다: 습지의 기능과 가치에 대한 분명한 인식, 습지보호에 대한 명확한 정책(예컨대, 순상실 방지정책: No Net Loss Policy)의 제시, 습지의 차등화 및 보호가치가 있는 습지에 대한 선택과 집중, 습지보전과 양립할 수 있는 행위의 허용과 양립할 수 없는 행위(예컨대, 해로운 행위, 현명하지 아니한 이용)의 불허용, 토지이용규제, 환경계획, 공중에 대한 교육, 대중참여의 강화, 연구 및 훈련, 관리·감독책임을 지는 영구적인 기관의 지정, 감시(monitoring), 튼튼한 재원의 마련.

#### 4. 강한 시행체제의 구축

람사르협약은 다른 협약에서도 흔히 발견되는 이행 및 준수와 관련한 규정이 취약하다. 협약의 체결에는 많은 국가가 개입하기 때문에 가능한 한 많은 국가를 포섭하고, 다양한 이해관계를 조정하기 위하여서는 타협을 할 수밖에 없다. 그 결과는 약한 시행체제로 나타나게 된다. 법적으로 구속력이 있는 효과적인 규제수단이 부족한 이유이다. 그 시행력은 국내법보다 크게 약하다. 이는 람사르협약의 경우에도 크게 다르지 않다. 당사국들은 협약상의 의무를 법적 의무가 아닌 도덕적 의무로 치부할 가능성이 있다. 이에 협약의 실효성을 확보하기 위해서는 보다 강한 시행체제를 유지할 필요가 있다. 한 국가의 국내법만으로 보호하는 데 역부족인 자연자원(습지)의 보전을 보장하기 위해서는 법적으로 구속력이 있는 다양한 수단을 제공하여야 한다. 이러한 관점에서 정기적인 보고, 감시(monitoring)체제, 분쟁해결절차의 구비 등이 중요한 과제가 되고 있다. 재원이 튼튼한 항구적인 사무국을 두는 것도 시행력을 높인다는 차원에서 필요하다.

#### 5. 재원의 확보

파괴된 습지의 복원, 습지목록에 등록된 습지의 보전 등을 위해서는 재원의 투입이 요망된다. 특히 개도국에 대한 재정지원은 개도국을 협약에 끌어들이기 위한 중요한 유인수단이 될 수 있다. 1990년에 설치된 자금지원프로그램(Small Grants Program)은 개도국과 경제전환국(countries in economic transition)에 자금을 지원함으로써, 재정적 유인수단으로 작용하고 있다. 그러나 그 규모가 적기 때문에 획기적인 보전, 복원사업을 하는 데 한계가 나타나고 있다.<sup>45)</sup> 당사국들의 기금 출연을 법적 의무로 보지 않고 도덕적 의무로 보는 것은 재원확보와 관련해서 큰 장애가 되고 있다.

45) 그 동안 사업 별로 3만 2천불 정도로, 87개국에 걸쳐 198개 사업에 자금이 제공되었다. 그 전체 규모는 6백만 불에 해당한다. Ramsar Small Grants Fund for Wetland Conservation and Wise Use(SGF) <[http://www.ramsar.org/sgf/key\\_sgf\\_index.htm](http://www.ramsar.org/sgf/key_sgf_index.htm)(2008. 10)>.

## 6. 환경영향평가절차의 의무화

습지에 영향을 미치는 개발사업의 경우 환경영향평가절차를 거치도록 할 필요가 있다. 이는 한 지역의 개발사업이 국제자원인 철새 또는 그 서식지에 악영향을 미칠 가능성이 많기 때문이다.

## VII. 국내적 과제

우리나라는 1997년 3월 28일 101번째로 가입국이 되어 습지보호를 위한 국제적 노력과 활동을 전개해 가고 있다. 이 협약에 가입하였다는 것은 물새 서식지 및 야생 조수보호를 위한 국제적 노력에 동참하였으며, 자료수집, 정보교류, 공동 연구 등에 있어 사무국 및 다른 당사국들의 협조와 협력을 통해 국제자연자원인 습지를 효율적으로 보호할 수 있는 기틀이 마련되었다는 것을 의미한다. 1998년에는 이 협약의 국내법적 시행을 위해 「습지보전법」이 제정되었다. 이로써 습지 생태계의 효율적인 보전 및 현명한 이용을 위한 기반이 마련되었다고 할 수 있다. 그러나 습지보호와 관련한 이러한 조치는 아직까지 미흡한 면이 많은 것이 사실이다. 이러한 차원에서 이 협약의 성공을 위해서는 현 단계에서 요구되는 몇 가지 노력을 들여보면 다음과 같다.

### 1. 습지목록에 등록

당사국에 대하여 법적으로 구속력 있는 보전의무 규정을 제대로 갖추고 있지 아니한 상태에서는 당사국의 자발적 보전 노력이 이 협약의 성공을 위해 무엇보다도 중요한 요소가 된다. 습지목록에 지정된 습지의 수의 많고 적음은 당사국의 습지 보전 노력을 가늠할 수 있을 것이다. 습지목록에 등록된 습지가 수십 개에 이르고 있는 외국<sup>46)</sup>에 비해 습지가 국토의 많은 비율을 차지하는 우리나라의 경우 아직까지 11개의

46) 습지목록에 등록된 숫자로 영국의 경우 166곳으로 가장 많다. 등록된 습지가 비교적 많은 나라로는 멕시코

습지만을 습지목록에 등록하고 있다는 것은 우리나라의 습지보전 노력이 미흡하다는 것을 보여준다.<sup>47)</sup> 습지등록 기준에 부합하는 습지를 보다 적극적으로 발굴하여 등록할 필요가 있다. 습지목록에의 등록은 보호되는 습지의 지위를 향상시키고 보다 강한 보호를 보장받게 될 것이다.

## 2. 현명한 이용

람사르협약은 우리나라에게 우리 영토 내에 있는 습지의 “현명한 이용(wise use)”을 촉진하기 위하여 국가차원의 계획을 수립하고 이행하도록 하고 있다. “현명한 이용(wise use)”은 우리의 노력에 떠 넘겨진 상태이다. “현명한 이용”정책과 조화하거나 이를 구성하는 요소를 몇 가지 제시해보면 다음과 같다: 순상실 방지정책(No Net Loss Policy)의 선언, 관련 법·제도의 개선,<sup>48)</sup> 습지보전과 관련한 업무의 환경부로 일원화, 공중교육의 강화, 습지 관련 연구·훈련 프로그램의 강화, 습지보전·복원을 위한 재원의 마련, 철저한 사후관리.

## 3. 국제협력의 강화

람사르협약에 가입한 것만으로 만족해서는 안 될 것이다. 람사르협약 가입이 환경 외교에 있어 대외 이미지를 제고한 것은 성과이겠지만 실질적으로 해결해야 할 문제가 남아있기 때문이다. 장차 예상되는 중국·일본 등 주변국들과의 양자간 철새보호 협정의 체결 나아가 다자간 동북아 철새보호협약의 추진이 그 좋은 예이다. 지역적

(97), 호주(64), 스페인(63), 스웨덴(51), 이탈리아(50), 핀란드(49), 네덜란드(49), 아일랜드(45), 덴마크(38), 노르웨이(37) 등이다. 독일은 33곳, 중국은 30곳, 미국은 24곳의 습지를 습지목록에 등록하고 있다. The Ramsar List of Wetlands of International Importance<[http://www.ramsar.org/key\\_sitelist.htm](http://www.ramsar.org/key_sitelist.htm)(2008. 10)>.

47) 우리나라의 경우, 대암산 용늪, 창녕 우포늪 등 비교적 소규모의 내륙습지만이 습지목록에 등록되어 있을 뿐 정작 생태적으로 중요한 서·남해안의 대규모 갯벌에 대해서는 등록된 바가 없어 새만금 간척 사업 등으로 인해 파괴, 상실되고 있는 실정이다.

48) 습지보전법 등 관련 법의 문제점과 개선방안에 대한 자세한 내용은 김홍균, “갯벌의 보전과 관리 -습지보전법의 한계와 개선방안”, 저스티스, 2002. 10, 111 내지 129면 참조.

협정은 해당 지역의 지리적·생태적 특성이 유사하고 당사국들의 이해관계가 쉽게 일치하며, 그 효과가 가시적으로 나타나기 때문에 범세계적 협약에 비해 매력적으로 다가온다. 습지보호를 위한, 동북아시아에 국한한, 지역적 협약의 출현도 예상해 볼 수 있는 대목이다.

람사르협약을 통한 국제협력의 강화와 주도적인 역할은 앞서 동북아의 지역적 환경협약을 체결하는 데 크게 기여할 것이다. 람사르협약은 스톡홀름선언이 채택하기 전인, 환경협약으로 치자면 비교적 초창기에 해당하는 협약이기 때문에 가까운 장래에 수정될 가능성이 농후하다. 이 경우 우리나라가 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 철새 및 서식지 보호를 위한 아태 지역 내 다자간 협약체결 논의에도 주도적 참가할 필요가 있다. 이러한 적극적인 자세는, 환경분야에서 국제협력이 강조되는 상황에서, 습지에 국한되지 않고 다른 다양한 분야에서 우리나라에 유리한 여건을 조성할 것이다.

## VIII. 맺는 말

오늘날 습지의 가치를 둘러싼 인식의 변화는 극적이다. 버려진 땅에서 지구상에서 가장 가치있는 생태계, 병균과 쓰레기로 가득한 더러운 땅에서 경제성과 생산성이 뛰어난 보고로 다시 태어났기 때문이다. 말하자면 생태 '공장'과 '보물창고'로 변모한 것이다. 습지의 보호는 생물학적·수리학적·문화적·과학적·여가적 그리고 경제적 이유에서 매우 중요하다는 인식이 급격히 확산되고 있다. 람사르협약은 전문에서 "현재와 미래에 있어서 습지의 점진적 침식과 손실을 막고자 한다"고 밝히고 있듯이 큰 비전을 제시하고 있는 협약이다. 이러한 의욕적인 협약에도 불구하고 전세계적으로 소중한 습지가 계속 파괴되어온 점을 살펴볼 때 람사르협약을, 반성적 차원에서 되돌아보게 된다.

습지에 대한 재평가가 이루어지는 마당에 람사르협약에 대한 재평가가 이루어져야 한다. 오늘날 람사르협약은 출현 당시에는 생각하지 못했던 큰 인기를 누리고 있다. 그러나 람사르협약이 가지고 있는 문제점 및 한계는 람사르협약에 대한 보다 냉

철한 검토를 요구하고 있다. 비교적 오래 전에 체결된 협약이기 때문에 시대 변화에 따른 제도 수정은 불가피해 보인다. 이러한 시점에서 새로운 변신을 준비하여야 한다. 이를 위해서는 그동안 지적되어온 문제점을 면밀히 되짚어 보고 개선, 보완하는 작업을 진행해야 한다. 협약의 성공을 위해서는 예컨대, 용어 및 개념(예컨대, “긴급한 국가이익”, “현명한 이용”, “보전”, “보상”)의 명확화, 기준(예컨대, 등록기준, “현명한 이용” 기준)의 명확화 및 협약에의 수용, 강한 시행체제의 구축, 재원의 확보, 환경영향평가절차의 의무화 등 작업이 추진되어야 할 것이다. 신음하는 습지를 구조할 수 있다면 가능한 한 빨리 행동을 취하여야 한다.

## 참고문헌

- 박태윤·이동근, “연안습지의 보전 및 효율적 이용방안에 관한 연구”, 한국환경정책·평가연구원, 1997.12.
- 신현덕, 국제환경법론, 도서출판 동화기술, 1998.
- 김홍균, “갯벌의 보전과 관리 -습지보전법의 한계와 개선방안”, 저스티스, 2002. 10.
- David Hunter, James Salzman & Durwood Zaelke, *International Environmental Law and Policy* (2nd ed. Foundation Press, 2002).
- Cheryl L. Jamieson, *An Analysis of Municipal Wetlands Laws and Their Relationship to the Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat(Ramsar)*, 4 Pace Envtl. L. Rev. 177 (1986).
- Machael J. Podolsky, U.S. Wetlands Policy, *Legislation, and Case Law as Applied to the Wise Use Concept of the Ramsar Convention*, 52 Case W. Res. L. Rev. 627 (2001).
- Sara Galley, *Wetlands*, 1996 Colo. J. Int'l Envtl. L. & Pol'y 115 (1996)
- Royal C. Gardner, *Rehabilitating Nature: A Comparative Review of Legal Mechanisms That Encourage Wetland Restoration Efforts*, 52 Cath. U. L. Rev. 573 (2003).
- Lisa M. Schenck, *Wetlands Protection: Regulators Need to Give Credit to Mitigation Banking*, 9 Dick. J. Env. L. Pol. 103 (2000).
- Kim Diana Connolly, *Keeping Wetlands Wet: Are Existing Productions Enough?* 6 Vt. J. Envtl. L. 5 (2004~2005).
- Beth L. Kruchek, *Expanding Wetlands Protection under the Ramsar Treaty's Wise Use Obligation*, 20 Ariz. J. Int'l & Comp. L. 409 (2003).
- William W. Sapp, *Mitigation Banking: Panacea or Poison for Wetlands Protection*, 1 Envtl. Law. 99 (1994).
- S. Scott Burkhalter, *Oversimplification: Value and Function: Wetland Mitigation Banking*, 2 Chapman L. Rev. 261 (1999).

<Abstract>

The Significance, the Limits and the Tasks of the Ramsar Convention

Kim, Hongkyun

There must be a reevaluation on the Ramsar Convention. Today, the Ramsar Convention is receiving great popularity which has not been expected at all when it first appeared. However, the limits and problems of the Ramsar Convention are demanding a discerning scrutiny over the Convention. Since the Convention was concluded comparably a long time ago, it is inevitable to adjust the route of the Convention determined by the changes of age. A new transformation must be prepared at this point. In order to proceed with the change, we must retrace the previously indicated problems of the Convention. Furthermore, a process to amend or supplement the problems must take place. In order for the Convention to succeed, the following operations must be enacted: i) the clarification of terminology and notion (such as, “urgent national interest”, “wise use”, “conservation” and “compensation”), ii) the clarification of standards and its incorporation into the Convention (such as, criteria as guidelines for the inclusion of wetlands of international importance, and “wise use”), iii) the construction of an enforcement system, iv) the assurance of financing, v) the initiation of mandatory Environmental Impact Assessment. We must act quickly as possible to save the suffering wetlands.

주 제 어 람사르협약, 습지, 습지목록, 보전, 현명한 이용, 자연보호구, 보상, 순상실 방지정책  
Key Words Ramsar Convention, Wetlands, Ramsar List, Conservation, Wise Use, Nature Reserve, Compensation, No Net Loss Policy