

# 일본의 습지보전 및 관리법제

유진식\*

## 차 례

- I. 처음에
- II. 람사르조약과 습지보전
- III. 습지보전과 일본법제
- IV. 맺음말

## I. 처음에

습원(濕原), 하천, 호소(湖沼), 갯벌 등의 습지는 생물다양성의 보고(寶庫)이며, 많은 야생생물의 생명을 지탱하고 있을 뿐만 아니라 식료(食料) 등을 제공하고 또 수질 정화기능이나 홍수조절기능에 의하여 인간의 생존도 지탱해 왔다. 최근에는 기후완화기능에 의하여 지구온난화방지에도 도움이 된다고 하여 주목을 끌고 있다. 그러나 특히 전후(戰後) 강력한 개발정책 하에서 많은 습지가 소실되어 오오사카만에서는 거의 100%, 도우쿄우만에서도 약 90%의 갯벌이 소멸하였고 세계전체에서도 최근 50년간 선진국을 중심으로 70%나 습지가 소실되었다.

이러한 습지소실의 위기에 대응하여 국제적으로 습지생태계를 보존하기 위하여 1971년 체결된 것이 이른바 「람사르조약」이며 일본은 1980년에 가입하였고, 동조약은 체결국회의의 결의·권고를 통하여 각체약국에 대하여 습지보전을 도모하기 위하여 유효하고 구체적인 시책을 담은 「국가습지정책」의 책정을 요구하고 있다.<sup>1)</sup>

\* 전북대학교 법과대학 교수, 법학박사

1) 이상은, 日本弁護士連合会、湿地保全・再生法の制定を求める決議

일본의 경우, 습지보전만을 위한 법률은 존재하지 않지만, 환경정책기본법에서 규정하고 있는 환경기본계획과 세 차례에 걸쳐서 작성된 생물다양성국가전략 그리고 자연공원법이나 자연환경보전법과 같은 자연환경보호법제에 규정되어 있는 제도를 통해서 습지보전정책이 시행되고 있다.

본고에서는 람사르조약의 주요내용과 위에서 언급한 일본에서의 습지보전을 위한 법제에 관하여 간단히 살펴보고자 한다.

## II. 람사르조약과 습지보전

### 1. 국제적인 틀로서의 람사르조약

세계 여러 곳의 습지는 철새들의 도래지로서 그리고 경제활동과 해외원조를 통해서 서로서로 연결되어 있기 때문에 보전을 위해서는 국제적인 협조가 필요하다.<sup>2)</sup> 람사르조약은 습지보전과 그곳에 서식하는 동식물을 보전하기 위하여 체결된 최초의 조약이다. 동조약은 습지의 생태학적 기능으로 물의 순환을 조정하고 습지특유의 동식물 특히 물새가 서식할 수 있도록 한다는 점을 들고 또한 습지가 「경제, 문화, 과학 그리고 레크리에이션 상에서 커다란 가치를 지니는 자원」이지만 습지를 상실하게 되면 다시는 회복이 불가능하다는 점을 강조하고 있다.<sup>3)</sup>

동조약은 체결국에게 습지의 보전과 현명한 이용의 의무를 부과하고 있다. 일본은 1980년에 가입을 하고 있기 때문에 일본에서의 습지보전 법제는 동조약의 영향하에서 제정되고 운용되고 있다고 볼 수 있다. 이하에서 먼저 동조약의 주요한 내용에 대하여 살펴보기로 한다.

([http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/hr\\_res/2002\\_1.html](http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/hr_res/2002_1.html))에서 인용함.

2) 阿部泰隆·淡路剛久編、環境法 [第3版]、有斐閣 (2004), 125-126쪽.

3) 동조약 전문(前文).

## 2. 람사르조약의 주요내용

### (1) 습지의 범위

람사르조약은 습지의 범위를 매우 넓게 규정하고 있다. 즉, 습지란 「천연의 것 혹은 인공의 것, 영속적인 것 혹은 일시적인 것을 묻지 않으며 나아가 물이 정지해 있든 혹은 흐르고 있든, 담수(淡水)이든 기수(汽水)(=반(反)소금물)이든 소금물이든 관계없이 늪, 습원(濕原), 이탄(泥炭)지(peatland) 또는 수역(水域)을 말하며 간조(干潮)시 수심이 6m를 넘지 않는 해역(海域)」을 포함한다(동조약 제1조 제1항).<sup>4)</sup> 이처럼 물과 관계되는 장소는 모두 포함되기 때문에 하천, 운하, 호수, 갯벌, 산호초, 범람(氾濫)지 그리고 논 등도 대상이 된다.<sup>5)</sup>

### (2) 습지의 등록

체약국은 자국(自國)의 영역내의 적당한 습지를 지정하고 지정된 습지는 조약사무국의 등록부에 국제적으로 중요한 습지로서 게시된다(동조약 제2조 제1항, 제8조 제2항 (b)). 원래 각체약국은 적어도 하나의 습지를 지정하여 등록부에 게시하도록 되어 있다(동 제2조 제4항). 습지에 대한 일반적인 선정기준으로 동조약 제2조 제2항은 생태학, 식물학, 동물학, 호소(湖沼)학 또는 수문(水文)학의 관점을 들고 있으며 여기에 물새의 국제적으로 중요한 서식지도 포함시키고 있다. 여기에 1990년 체약국회의는 위의 기준을 좀 더 구체화하여 다음과 같은 두 가지 기준을 제시하였다. 첫째는 대표성이 있으며 희소(稀少) 또는 유니크한 습지에 관한 기준(A그룹)과 생물다양성의 보전을 위하여 국제적으로 중요시되는 장소에 관한 기준(B그룹)이 그것이다.<sup>6)</sup> 후

4) 원문(原文)은 다음과 같다.

#### Article 1

1. For the purpose of this Convention 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.

5) 交告尚史外、環境法入門、有斐閣 (2006) , 31쪽.

자의 기준은 종(種)과 생태계에 관한 일반기준 및 물새와 물고기에 관한 특정기준을 포함하고 있다.

체약국은 습지를 지정 또는 변경하는 경우 철새의 보호, 관리 및 현명한 이용에 관하여 국제적인 책임을 고려해야 한다(동 제2조 제6항). 그리고 체약국이 자국내의 습지를 등록부에 추가하거나 이미 등록되어 있는 습지구역을 긴급한 국가적 이익을 위하여 폐지 또는 축소하는 권리를 가지고 있으며 이러한 변경이 있는 경우에는 가능한 한 빠른 시기에 동조약 제8조의 규정에 의하여 사무국의 임무를 맡고 있는 기관 또는 정부에 통보하도록 되어 있다(동 제2조 제6항).

### (3) 습지의 보전·관리

각체약국은 등록여부에 관계없이 습지에 자연보호구를 설정함으로써 습지 및 물새의 보전을 촉진함과 동시에 당해 자연보호구에 대하여 충분히 감시하여야 한다(동 제4조 제1항). 그리고 체약국이 등록되어 있는 습지구역을 긴급한 국가적 이익을 위하여 폐지 또는 축소하는 경우에는 가능한 한 상실된 습지자원을 보충하여야 하며 특히 동일한 또는 다른 지역에 종전의 물새서식지에 상당하는 서식지를 유지하기 위하여 새로운 자연보호구를 설정해야 한다(동 제4조 제2항). 또 체약국은 습지를 관리함으로써 습지에 서식하는 물새의 수를 늘리도록 노력해야 한다(동 제4조 제4항).

한편 등록습지에 대해서는 위의 일반적인 보전·관리에 더하여 습지의 보전을 촉진하고 자국내의 습지를 가능한 한 현명하게 이용하는 것을 촉진하기 위하여 계획을 작성하여 실시하도록 되어 있다(동 제3조 제1항). 그리고 각체약국은 습지의 생태학적 특징이 기술의 발달 오염 그밖에 인위적인 간섭의 결과 이미 변화가 일어났거나 변화하고 하고 있거나 또는 변화할 염려가 있는 경우에는 이들 변화에 관한 정보를 가능한 한 빨리 입수할 수 있도록 조치를 취해야 한다. 이들 변화에 관한 정보는 지

6) 交告尚史外、上掲書、32쪽.

체 없이 동조약 제8조의 규정에 의하여 사무국의 임무를 맡고 있는 기관 또는 정부에 통보하도록 되어 있다(동 제3조 제2항).

[자료] 현명한 이용(wise use)<sup>7)</sup>

물새의 보호에 있어서 습지의 보전은 불가결하지만, 동시에 습지는 인간에 있어서 경제적, 학술적, 관광상 그밖에 가치를 갖는 귀중한 자원이기도 하다. 람사르조약은 습지보전과 병행하여 습지의 현명한 이용을 조약의 기본적인 목적으로 들고 이를 위하여 계획작성과 실시를 체약국의 의무로 하고 있다(3조 1항). 그 후 조약의 체약국 회의에서 현명한 이용의 의의를 명확히 하고 현명한 이용을 위하여 체약국정부기관이 취해야할 조치를 구체화하는 작업이 추진되어 왔다. 1987년의 체약국회의(레자이나)에서 채택된 권고부속서는 현명한 이용을 「생태계의 자연특성을 변화시키지 않는 방법으로 인간을 위하여 습지를 지속가능하도록 이용하는 것」이라고 정의 했다. 1990년의 체약국회의(몽토르)의 권고 4.10의 부속서는 현명한 이용을 위한 가이드라인을 책정했다. 거기서는 습지의 기본정책을 책정하고 개발관련계획과 조정을 도모하는 일, 개별습지에 관하여 관리계획을 세우는 일, 그리고 기본정책·관리계획에 비추어서 개개의 이용행위나 사업활동이 현명한 이용의 범위내에 속하는가의 여부를 판단하는 일, 감시·즉시 대응체제를 정비할 것이 요구되고 있다.

1993년의 체약국회의(쿠시로(釧路))에서는 현명한 이용에 관한 가이드라인 4.10의 추가내용이 채택되어 기본정책과 관리계획의 책정·실시에 있어서 고려해야 할 구체적인 지침이 제시되었다. 예를 들면, 법규제와 함께, 경제적 수법에 관해서도 검토할 것, 환경에의 영향이 큰 개발계획에 인허가제도를 도입할 것, 토지이용계획에 습지보전을 포함시킬 것, 환경영향평가를 실시할 것 등이다. 이들 문서는 권고로서의 효력 밖에 갖지 않지만, 체약국이 습지의 현명한 이용을 위한 정책·계획을 책정하고 실시하는 과정에서의 지침으로서 활용될 것이 기대되고 있다.

7) 中川淳司、賢明な利用、白杵知史・広部和也編、解説国際環境条約集、三省堂(2003)、218쪽.

### Ⅲ. 습지보전과 일본법제

#### 1. 환경법제의 생물다양성 개념에의 인식

앞서 간단히 살펴본 것처럼 람사르조약은 습지의 생태학적 기능에 가장 주목하고 있는데(동조약 전문(前文), 제2조 제2항, 제3조 제2항 등), 습지의 이러한 기능은 오늘날 자연환경보전의 키워드인 생물다양성의 확보의 전제가 되고 있음은 물론이다(동조약 전문(前文), 제2조 제6항, 제4조 제2항 내지 제4항 등, 참조). 일본의 경우 환경법제에서 생물다양성의 개념을 수용하게 된 역사는 그렇게 길지 않다. 그것은 일본의 자연보호법제의 역사적인 전개과정에서 그대로 드러난다.

일본의 자연보호행정 내지 자연보호관계법률은 '풍경이나 경치 등을 중심으로 한 자연(自然)'이라고 하는 매우 좁은 대상으로부터 출발하여 점차 확대되어 가는 경향을 보여 왔다. 즉, 뛰어난 자연이라든가 귀중한 자연이라든가 하는 것으로부터 보호를 시작했던 것이다. 뛰어난 풍경을 보호하기 위하여 국립공원제도가 생겨났으며, 이 제도가 확대되어 자연공원법으로 이어지게 되었다. 그리고 특별히 귀중한 자연, 즉 원생(原生)자연환경보전지역이나 자연환경보전지역을 보호할 것을 목적으로 한 자연환경보전법이라든가, 그리고 특별한 생물종(種)을 보호하는 것으로서, 예를 들면 문화재보호법이라든가 하는 형식으로 극히 한정된 뛰어난 특수한 자연을 보호한다는 취지의 법이 제정되게 된다.<sup>8)</sup>

생물다양성 개념이 일본의 환경법제에서 본격적으로 인식되기 시작한 것은 1990년대에 들어서이다. 1992년에 개최된 「환경과 개발에 관한 UN회의」(지구서밋)의 영향을 받아 1993년에 제정된 환경기본법 제3조는 환경을 「생태계가 미묘한 균형을 유지함으로써 성립하며 인류존속의 기반인 유한한 것」이라고 파악하고 있다. 또 동법 제14조 제2호는 환경보전에 관한 시책의 책정 및 실시에 있어서 확보해야 할 중요한 사항의 하나로서 「생태계의 다양성의 확보, 야생생물의 종(種)의 보존 그밖에 생물의 다양성의 확보를 도모함과 동시에 삼림, 농지, 수변지(水邊地) 등에 있어

8) 《座談會》自然保護行政はどうあるべきか、環境と公害(第29卷 第4号、2000. 4.)、40쪽、淡路剛次の 발언.

서 다양한 자연환경이 지역의 자연적, 사회적 조건에 맞추어 체계적으로 보전할 것을 들고 있다.

그 후 환경기본계획에 생물다양성이라는 시점(視點)이 도입되고<sup>9)</sup> 1995년 10월에는 지구서미트의 요구에 부응하여 「지구환경보전에 관한 관계각료회의」에서 제1차 생물다양성국가전략<sup>10)</sup>을 결정하였다. 그 외에도 1997년의 하천법개정<sup>11)</sup>, 1999년의 해안법개정<sup>12)</sup>에서 「자연환경의 보전」이 법률목적에 추가되었다. 또 항만법개정(2000년)<sup>13)</sup>에서는 「환경보전에의 배려」가 법률목적에 들어 있으며, 자연공원법개정(2002년)<sup>14)</sup>에서는 국가나 지방자치단체의 책무로서 「생물다양성의 확보」가 포함되어 있다. 이 이외에도 조수보호법, 절멸종보존법, 외래(外來)생물법 등에도 생물다양성을 보전하기 위한 시책 등이 규정되어 있다.<sup>15)</sup>

그러나 위와 같이 각종 시책과 개별법에서 생물다양성에 대한 시점을 도입하거나 이에 관한 배려에 대하여 규정하고 있지만 생물다양성조약에 대해서는 국회의 토의

9) [http://www.env.go.jp/policy/kihon\\_keikaku/plan/new/03-1.html](http://www.env.go.jp/policy/kihon_keikaku/plan/new/03-1.html), 참조.

10) 이 제1차국가전략은 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용에 관한 기본방침과 국가의 시책방향을 정한 것으로 시책의 실시상황에 대하여 매년 점검을 하고 약5년을 주기로 하여 수정할 것을 정하고 있다. 그 후 2002년 3월에 제2차, 2007년 11월에 제3차국가전략이 각의(閣議)에서 결정되었다.

[http://eco.goo.ne.jp/word/nature/S00270\\_kaisetsu.html](http://eco.goo.ne.jp/word/nature/S00270_kaisetsu.html), 참조.

11) 일본 하천법 제1조 이 법률은 하천에 대하여 홍수, 범람 등에 의한 재해의 발생을 방지하고 하천을 적정하게 이용하며, 유수(流水)의 정상적인 기능을 유지하며 나아가 하천환경의 정비와 보전이 이루어질 수 있도록 이를 종합적으로 관리함으로써 국토의 보전과 개발에 기여하고 아울러 공공의 안전을 유지하고 공공복지를 증진시키는 것을 목적으로 한다(밑줄은 필자).

12) 일본 해안법 제1조 이 법률은 쓰나미, 해면상승, 파도 그 밖에 해수 또는 지반의 변동에 의한 피해로부터 해안을 방호함과 동시에 해안환경의 정비와 보전 및 공중의 해안에 대한 적절한 이용을 도모함으로써 국토의 보전에 이바지하는 것을 목적으로 한다(밑줄은 필자).

13) 일본 항만법 제1조 이 법률은 교통의 발달 및 국토의 적절한 이용과 균형있는 발전에 이바지하기 위하여 환경보전에 배려하며 항만의 질서 있는 정비와 적절한 운영을 도모함과 동시에 항로의 개발과 보전하는 것을 목적으로 한다(밑줄은 필자).

14) 일본 자연공원법 제3조 제2항 국가 및 지방공공단체는 자연공원에 서식하거나 또는 생육하는 동식물의 보호가 자연공원의 풍경의 보호에 중요하다는 점을 고려하여 자연공원에서의 생태계의 다양성의 확보 그밖에 생물의 다양성의 확보를 목적으로 하여 자연공원의 풍경의 보호에 관한 시책을 강구하는 것으로 한다(밑줄은 필자).

15) 北村喜宣、フレック環境法、弘文堂(2006), 103-107쪽.

과정에서 기존의 법제도로 대응이 가능하다고 하여 특별한 입법조치를 취하지 않고 있다. 그러나 기존의 법제도하에서 생물다양성이라는 이름 아래에서 시행되고 있는 각종 시책들은 시책의 이름만이 생물다양성으로 변했을 뿐으로 기본적으로는 종래의 패턴과 거의 다름이 없다는 비판이 제기되고 있다. 즉, 모처럼 생물다양성이라는 개념으로 목표와 범위를 확장했음에도 불구하고 여기에 충분히 대응할 수 있는 법제도 및 행정시책이 정비되어 있지 않다는 것이다. 바꾸어 말하면, 종래와 같은 수동적인 자연보호, 즉 개발행위와의 관계에서 그 대상지의 자연을 보호하는 것이 아니라 개발행위의 있고 없음을 떠나서 특정한 자연을 보호하기 위한 시책을 취한다고 하는 적극적인 자연보호가 필요하다는 점을 생물다양성이라는 제시하고 있지만 여기에 충분한 대응이 이루어지고 있지 않다는 이야기이다.<sup>16)</sup>

위와 같은 비판은 습지보전의 정책과 법제에 대해서도 그대로 타당하다. 일본은 1980년에 람사르조약에 가입하여 현재 동조약에 등록된 습지수가 33개에 이르고 있지만 습지보전을 위한 법률을 제정하고 있지 않다. 결국, 습지보전은 주로 자연공원법, 조수보호법, 자연환경보존법, 자연재생촉진법 그리고 공유수면매립법과 같은 법률을 근거로 하여 행해지고 있다.

이하에서는 위에서 언급한 내용을 염두에 두고 습지보전을 위한 시책과 관련법제를 중심으로 그 내용이 무엇이며 어떠한 문제점을 안고 있는지 구체적으로 살펴보기로 한다.

## 2. 계획과 전략

### (1) 환경기본계획

환경기본계획은 「환경보전에 관한 시책의 종합적이고 계획적인 추진을 도모하기 위하여 제정되는 환경보전에 관한 기본적인 계획」(환경기본법 제15조 제1항)으로 환경기본법 제15조에 근거를 두고 있다. 환경기본계획은 「환경보전에 관한 종합적이고 장기

16) 《座談會》自然保護行政はどうあるべきか、環境と公害(第29卷 第4号、2000. 4.)、41쪽, 磯崎博司의 발언.



적인 시책의 대강(大綱)』과 이를 추진하는데 필요한 사항을 담고 있다(동 제15조 제2항). 환경기본계획의 작성권자는 환경대신으로 중앙환경심의회(中央環境審議会)의 의견을 들어서 안(案)을 작성하고 작성된 안은 각의결정을 거쳐서 공표된다(동 제15조 제2항 제3항).

환경기본법이 제정(1993년)된 이래로 2007년 현재 제3차 환경기본계획이 나와 있는데 생물다양성에 관한 사항이 본격적으로 기본계획에 포함되게 된 것은 제2차 환경기본계획(2000년)<sup>17)</sup>부터이며, 제3차 환경기본계획(2007년)도 동일한 형식을 이어 받고 있다. 그리고 이들 계획에서 습지보전에 관한 사항은 특정항목을 두지 않고 생물다양성의 보전에 관한 내용을 다루는 과정에서 부분적으로 언급되어 있다.

#### (가) 제2차 환경기본계획

제2차 환경기본계획은 최근 육지에서의 식생(植生)의 양적인 감소경향이 엿보이고 연안(沿岸)지역에서의 1970년대 말부터 1990년대 초까지의 변화로서는 조장(藻場)<sup>18)</sup>의 면적은 마이너스 3.1%, 자연해안의 길이는 마이너스 4.5%, 갯벌의 면적은 마이너스 7%의 상태라는 점을 밝히고 있다. 동계획은 생물다양성의 감소를 가져오는 요인의 하나로 식지의 감소나 약화로 인식하고 이러한 서식지의 감소, 분단, 약화의 방지를 중점적인 대처사항으로 들고 있다. 이를 위한 일반적인 시책으로서 다음과 같은 사항을 들고 있다.

먼저 서식지의 감소, 분단, 약화에 의한 생물다양성의 감소에 관해서는 전국규모에서 지역규모까지 다양한 단계에서의 생물의 서식·생육공간의 확보와 네트워크화를 도모할 것이라고 한다.

보호지역에서의 보전에 관해서는 생물다양성 보전상 중요한 지역을 특정하여 보호지역화를 도모한다. 또 보호지역간의 연계를 꾀하고 이를 위하여 자연환경보전기초조사를 비롯한 각종 조사결과를 토대로 일정한 기준을 정하고 생물다양성보존상 중요한 지역을 특정하여 범위선정과 관리방법의 적정성 등에 비추어 현행 보호지역 제도에 대한 재점검을 행한다.

17) 동계획은 4부로 되어 있는데 생물다양성에 관한 내용은 제3부 제1장 제6절에 「생물다양성 보전을 위한 대책(生物多様性の保全のための取り組み)」라는 항목으로 자리 잡고 있다.

18) 해초(海草)가 밀생(密生)하는 곳.

또 위와 같은 보호지역에서의 보전을 추진하는 외에 삼림, 습지, 농지, 도시 등 다양한 생태계에 대하여 각종수법으로 보전을 꾀한다. 나아가 2차림(林), 갯벌 등과 같은 형태 중에서 감소경향이 큰 것에 대해서는 면적감소에 따라 생물다양성이 손상될 가능성이 높다는 관점에서 전국적 혹은 일정한 지역별로 양적인 감소를 멈추게 하고 회복해가기 위한 방안을 시급히 검토하도록 하고 있다.

#### (나) 제3차 환경기본계획

제3차 환경기본계획은 일본에서 다양한 인간활동과 인위적인 영향으로 생물다양성보전상의 3가지 위기를 불러일으키고 있다고 진단하고 있는데 그 중의 첫 번째 위기로 인간활동에 의한 서식·생육환경의 악화와 종(種)의 절멸의 우려를 들고 있다. 즉, 인위적인 개변(改變)에 의한 서식·생육환경의 상실, 분단·고립화, 악화에 더해 서 과도한 포획·채취 혹은 우발적인 포획, 사고 등에 의한 개체수의 감소가 종(種)의 절멸을 초래할 커다란 요인이 되고 있음을 지적하고 있다.

이러한 위기에 대처하기 위한 중점적인 대처사항으로서 습지와 관련성이 있는 것으로는 다음과 같은 점을 들 수 있다. 먼저 중요지역의 보전과 생태계 네트워크의 형성이다. 인간활동에 의하여 야기되는 환경의 변화나 환경부담 등에 의한 생태계의 파괴, 분단, 약화 등에 의한 서식·생육지역의 축소, 소실 등이 진행되고 있다. 특히 습원(濕原)이나 갯벌 등의 습지는 전국적으로 감소·약화되고 있는 경향에 있음은 누구나 다 아는 사실이다. 이에 대한 대책으로서 자연환경보전지역, 국립공원을 비롯한 자연공원, 조수(鳥獸)보호구, 서식지등보호구 등의 각종 보호지역제도를 활용하고 충분한 규모와 적절히 배치된 보호지역을 설정하는 등, 생물다양성의 보전강화를 도모함과 동시에 깊은 산에서 마을의 마을산, 도시 나아가서는 바다에 이르기까지 서식·생육공간의 연속성이나 적절한 배치가 확보된 국토레벨의 생태계 네트워크의 형성을 추진하도록 하고 있다.

이어서 동계획이 들고 있는 것은 해양에서의 생물다양성의 보전과 관련하여 조장(藻場)·갯벌 등의 수심이 얇은 해역의 보전·재생에 대한 대처와 생물다양성조약이나 람사르조약을 비롯한 국제적인 틀에 근거하여 국제적인 대응을 모색한다는 점이다.

## (2) 생물다양성국가전략

앞서 언급한대로 생물다양성국가전략은 「지구서미트」의 영향을 받아 각의(閣議)에서 「생물다양성의 보전과 지속가능한 이용에 관한 기본방침과 국가의 시책방향을 정한 것」으로 시책의 실시상황에 대하여 매년 점검하고 5년 주기로 수정하도록 되어 있다. 이에 따라 제1차 국가전략은 2002년 3월에 전면 개정하여 제2차 국가전략이 책정되었고 2007년 11월에 제3차 국가전략이 각의(閣議)에서 결정되었다.

## (가) 제1차 국가전략

동전략은 서식지내 보전의 장(章)에서 습지보전과 관련하여 다음과 같이 언급하고 있다.

저수지와 늪, 습원(濕原), 갯벌 등의 습지에는 다양한 동식물이 서식하는 독특한 생태계가 형성되어 있으며 특히 습지를 중계지, 도래지로 이용하는 철새를 비롯한 물새류의 먹이잡이, 번식, 휴식 등의 장소로서 보호할 필요성이 매우 크다. 습지의 경우, 인간의 생활영역 주변에 존재하여 인간활동의 다양한 영향을 받는 일이 많기 때문에 이들 습지생태계의 특징을 유지할 것을 목적으로 한 보호지역의 설정을 추진하기 위한 시책의 전개를 도모한다. 또, 일본에서 개최된 제5회 람사르조약 체결국회의에서의 결의내용에 따라 철새도래지로서 국제적으로 중요한 습지의 람사르조약 등록지로서의 등록을 추진함과 동시에 적절한 관리를 위하여 노력한다.

제1차 전략의 경우 아직 습지보전에 대한 조사연구와 구체적인 지침의 제시가 아주 미흡한 단계에 있음을 알 수 있다.

## (나) 제2차 국가전략

이 제2차 국가전략은 일본의 습지보전과 관련한 정책에 있어서 매우 중요한 의미를 갖는다. 그것은 동(同)전략이 비록 법률은 아니지만 습지보전에 대해서 한 절(節)을 할애하여 체계적이고 매우 구체적인 시책을 담고 있기 때문이다. 이 2차전략에서 담고 있는 습지보전에 대한 시책이 그 후의 정책과 법제에 어떻게 반영되어 가는가를 관찰해보는 것도 매우 흥미있는 일이라고 생각된다. 그 내용을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

동진락은 일본에서 습원이나 갯벌 등이 전국적으로 감소·약화되는 경향에 있기 때문에 보전을 강화하고 이미 상실된 습지의 재생·회복을 위한 방법을 강구해 갈 필요가 있음을 강조하면서 다음과 같은 방안을 제시하고 있다.

#### 1) 중요한 지역의 추출(抽出)

환경성에서는 1999년 5월에 코스타리카에서 개최된 람사르조약 제7회 체약국회의에서의 결의<sup>19)</sup>와 국내에서 습지보전에 대한 요구가 높아지자 1999년부터 2001년에 걸쳐서 동조약의 습지선정기준에 따른 중요습지를 선정하는 조사를 행하였다. 이것은 습원, 하천·호소(湖沼), 용수(湧水)지, 저수지나 수로, 수심이 얇은 해역의 갯벌, 조장(藻場), 산호초 등 다양한 타입의 습지를 대상으로 전문가로 하여금 생물의 서식·생육지로서 규모가 큰 습지나 희소한 종(種)이 서식·생육하고 있는 습지 등의 선정기준을 검토하도록 함과 동시에 최신의 지견(知見)과 자연환경보전기초조사 데이터 등을 바탕으로 전국적인 관점에서 중요한 습지를 500개 추출 한바 있다.

위와 같은 과정을 통하여 얻어진 습지정보를 포함하여 국가나 지자체 등이 보유하는 습지정보는 습지보전시책의 기초자료가 된다. 그러나 개개의 습지에 대해서 구체적인 보전책을 검토하는 경우에는 습지형태의 특성과 각각의 습지의 지역적인 조건을 고려할 필요가 있다. 보호지역화가 필요한 습지에 대해서는 보전을 위한 정보를 좀 더 수집하여 지역 이해를 얻어서 조수(鳥獸)보호구나 자연공원, 자연환경보전지역, 천연기념물 등에 의한 보호지역지정이나 도시공원의 설치 등에 의한 보전을 추진한다.

또 저수지나 수로 등 인위적으로 유지되어온 습지에 대해서는 보호지역화 등의 경제적인 장려조치나 사업배려 등 다양한 수법을 조합하여 지역의 합의하에서 당해 습지의 특성을 유지해가는 것이 중요하다.

#### 2) 광역적 시점에서의 보전의 도모

습지보전의 구체적인 검토에 즈음해서는 습지의 환경조건의 유지와 깊은 관련이 있는 주변의 토지이용, 삼림관리나 물의 흐름, 토사의 유출·이동, 수질 등에 관하여 유역이나 연안지역 등 주변을 포함한 광역적인 시점이나 생물의 이동이나 습지의 기

19) 등록습지의 배가(倍加)와 각국내에서의 중요습지목록의 정비를 촉구함.

능을 고려한 네트워크의 시점에 서서 사회적 합의 형성을 피하면서 추진하는 것이 중요하다.

#### 가) 유역(流域)단위에서의 보전의 예

하나의 유역에 존재하는 하천·호소(湖沼), 습원, 수심이 얇은 해역 등의 습지는 물의 순환을 매개로 하여 밀접한 관계에 있기 때문에 유역(流域)의 토지이용이나 물 이용의 바람직한 상태 등에 관해서는 유역권전체의 생태계를 보전하는 관점에서 관계된 지자체나 국가의 기관이 연계, 협력하여 지역주민의 의견을 들으면서 보전을 추진할 필요가 있다.

환경성이 1996년부터 1997년도에 모델로서 츠루미가와(鶴見川) 유역에서 행한 생물다양성보전모델 지역계획의 책정에 있어서는 환경성 외에 전문가, 관계지자체, 하천관리자가 참가하는 검토위원회를 설치하고 지역의 생물다양성에 관한 정보의 수집·정리를 지역주민·NPO 등과 함께 행하고, 계획을 책정하였다. 동(同)계획은 생물정보를 기재한 수계(水系)유역(流域)도(圖)의 작성, 생물다양성 중요배려지역(귀중한 종(種)이 남아있는 원(源)유역의 용수지를 중심으로 한 다니토(谷戸)의 논 등)·생물다양성 회복거점(방재(防災)조정 연못이나 학교의 관찰연못 등)의 설정, 보전목표의 설정, 보전프로그램의 책정, 계획추진체제의 검토 등을 내용으로 하는 것이며, 지역주민이나 NPO를 포함한 관계기관들로 구성된 협의회의 설치에 의해 유역단위에서의 습지보전을 위한 조정을 행한다는 등의 제언이 있었다.

#### 나) 습지보전과 하천관리·농업과의 연계의 예

다양한 토지이용, 토지소유관계를 넘어서 습지보전을 위한 사회적 합의를 형성하고 연계해 가는 하나의 사례로서 미야기현 다지리쵸(宮城県田尻町)의 카부쿠리(蕪栗)늪 주변의 겨울철 담수(湛水) 논에 대한 보전노력을 들 수 있다.

카부쿠리늪은 센다이시 북쪽 약 50km에 위치한 약 150ha의 습지이다. 이 늪은 예로부터 기타가미 천(川)의 자연유수 연못으로서 기능하고 있으며, 겨울이 되면 기러기가 수만마리 날아오는 외에 납자루나 낙지 등의 희귀한 종이 서식·생육하고 있다. 최근 상류로부터 토사가 퇴적하여 하천관리상의 문제가 발생했기 때문에 1996년에 늪에 대

한 전면준설(浚渫)의 시행을 눈앞에 두고 있었으나, 하천관리자, 시민단체, 그 지역의 농가, 지자체 등 관계자가 서로 의견을 나누어 대체방법을 검토함으로써 전면준설은 행하지 않게 되었다. 이 의견교환을 계기로 유수지(遊水池)기능의 유지와 물새의 서식 환경의 보전과의 양립을 위한 다양한 시도의 한가지로서 1997년에는 늪에 인접한 논 50ha가 관계자의 합의하에 자연습지로 복원되어 늪의 면적이 1.5배가 되었다.

#### 다) 얇은 수심 해역의 습지 네트워크

갯벌, 조장(藻場), 산호초 등의 수심이 얇은 해역의 습지에 대해서는 생물의 종(種)이나 개체수가 많은 규모가 큰 습지보전에 더하여 하구나 해안가에 산재하는 작은 습지에 대해서도 눈을 돌릴 필요가 있다. 이들 습지는 해생(海生)생물의 번식·산란·생육·먹이잡이의 기능을 지니며 조개나 갑각류의 새끼, 치어 등이 이동, 분산하는 때에 중요한 역할을 수행하는 경우가 있다.

이를 위하여 이와 같은 습지간의 상호 연결, 네트워크의 형성을 인식하고 규모에 관계없이 남아있는 갯벌, 조장(藻場) 등의 보전에 유의함과 동시에 상실된 기능을 보충하기 위한 재생·회복의 노력이 중요하다.

#### 3) 국제적인 연계, 협력에 의한 보전

국경을 넘는 장거리 이동·왕래를 하면서 습지를 이용하는 물새류나 바다거북류 등의 동물에 대해서는 보다 광역적·국제적인 시점에서 관계각국이 연계, 협력하여 서식지의 보전책을 강구하는 것이 중요하다.

이를 위하여 일본, 호주 및 국제습지보전연합에 의해 2001년에 책정된 태평양지역 철새생물새보전전략에 근거하여, 도요새·물떼새류, 학(鶴)류, 기러기류의 도래습지 네트워크활동을 지원하고 각국의 습지관리담당자나 지역주민에의 보급계발 및 보전에 관한 국제적인 활동을 도모한다.

#### 4) 데이터의 정비

습지의 생물상(相)이나 서식·생육환경, 습지의 정화기능에 관한 정보 등, 보전을 위하여 필요한 기초적인 데이터의 수집·정비는 앞으로 보다 더 충실을 기할 필요가

있다. 그 경우, 하천, 논, 항만, 어항(漁港) 등에 관하여 각각 관계 성청(省廳)이 수집한 정보를 공유하도록 하는 등, 관계성청간의 연계를 한층 강화하고 국내습지에 관한 정보를 보다 효율적으로 정비하는 것이 중요하다.

특히 육지지역에 비해서 데이터가 부족한 연안지역의 생물정보 등에 관해서는 시급히 수집·정비할 필요가 있다. 환경성의 자연환경보전기초조사에서는 갯벌, 조장(藻場), 산호초 등의 연안지역의 자연환경에 대해서는 지금까지 분포 파악이 주를 이루었으며 생물상(相)이나 생태계에 관한 조사는 불충분했다.

이를 위하여 갯벌이나 조장(藻場)에서의 생물상(相)을 파악하기 위한 조사에 관하여 조사수법·조사체제의 검토를 시급히 행하고 생물다양성보전상 중요한 갯벌 및 조장(藻場)에서 조사를 시작하고 모니터링을 실시한다. 앞으로 상실된 갯벌의 재생·회복이나 갯벌간의 네트워크화를 도모하는데 있어서 각지역 연안지역의 생물상(相)에 관한 정보가 불가결하기 때문에 관계성청의 연계를 강화하는 등, 이들 정보를 충실화 하는데 노력한다. 나아가 지금까지 그다지 조사되지 않고 있는 암초나 백사장 등의 생태계에 관해서도 정보의 수집정비를 통하여 보전을 위한 기초적인 데이터를 축적할 필요가 있다.

#### (다) 제3차 국가전략

제3차 국가전략은 생물다양성보전과 지속가능한 이용을 위한 전략과 행동계획을 체계적으로 분석한 내용을 담고 있다. 습지보전과 관련해서는 각개별법에 의한 「중요지역의 보전」 제도를 중심으로 기술하고 있으며 특히 「람사르조약 습지」에 대하여 다음과 같이 언급하고 있다.

##### 1) 시책의 개요

국제적으로 중요한 습지 및 거기에 서식·생육하는 동식물의 보전의 촉진, 습지의 현명한 이용을 목적으로 규정하고 있는 「특히 물새의 서식지로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 조약(람사르조약)」의 실시를 추진하기 위하여 국제적으로 중요한 습지에 관하여 람사르조약 습지에의 등록을 촉진함과 동시에 습지의 보전 및 현명한 이용, 보급개발 등을 행한다.

## 2) 현상과 과제

2002년의 「신·생물다양성국가전략」(제2차 국가전략)책정 이후 2002년(제8회 제약국회의가 개최된 해)에는 국내습지 2개소가, 2005년(제9회 제약국회의가 개최된 해)에는 습원, 논, 호소(湖沼), 카르스트지형, 갯벌, 산호초, 망그로브숲, 조장(藻場), 수심이 얇은 해역 등 다양한 형태의 국내습지 모두 20개소가 새롭게 조약습지로 등록되었다. 2007년 11월 현재, 일본의 조약습지는 후지마에(藤前)갯벌, 기부쿠리(蕪栗)늪·주변의 논, 노츠케(野付)반도<sup>20)</sup>·노츠케(野付)만 등 모두 33개소, 130,293ha로 되어 있다.

이들 습지에 대해서는 보전과 현명한 이용을 추진해감과 동시에 앞으로도 새로운 조약습지의 등록을 향한 노력을 기울일 필요가 있다.

## 3) 구체적 시책

람사르조약 제9회 제약국회의(2005년)에 맞추어 조약습지등록의 검토대상이 된 곳 중에서 미등록습지나 새로운 조사결과 국제적으로 중요한 습지의 기준을 충족시키는 것이 밝혀진 습지를 대상으로 조약습지등록을 위한 노력을 계속하여 제11회 제약국회의(2001년 개최예정)까지는 국내조약습지를 새롭게 10개소 늘릴 것을 목표로 하고 있다.

또, 제약국회의의 결의 등에 따라서 조약습지에 관한 모니터링조사나 정보정비, 습지의 재생, 환경학습, 보급개발 등에 관계하는 지방자치단체나 NGO, 전문가, 지역주민 등과 연계하면서 실시하고, 종합적인 습지보전과 현명한 이용을 도모한다.

## 3. 관련법제

## (1) 습지관련법제의 복잡성

앞서 언급한 것처럼 일본에 있어서 습지의 보전은 습지보전만을 대상으로 한 법률은 존재하지 않으며 수많은 법률에 의하여 그 기능이 수행되고 있다. 큰 테두리에서

20) 홋카이도 동부 오오츠크해를 향해서 세우꼬리처럼 위치하고 있는 길이 28km의 모래로 이루어진 반도(半島).



보면 국토전체의 토지이용규제와 관련 있는 국토이용계획법이나 도시계획법에서 하천법이나 해안법 등 하나 하나 그 수를 셀 수 없을 정도로 많은 법률이 직·간접적으로 습지보전과 관련되어 있는 것이다. 그러나 습지는 자연환경이 주를 이루고 있기 때문에 그에 대한 보전은 주로 자연환경보호법제, 예를 들면 자연공원법, 자연환경보전법, 조수보호 및 수렵에 관한 법률(이하, 조수보호법이라 한다), 절멸의 염려가 있는 야생동식물의 종(種)의 보존에 관한 법률(이하, 절멸법이라 한다), 삼림법 그리고 문화재보호법 등에 의해서 이루어지고 있다. 즉, 습지보전은 이들 법제에서 규정하고 있는 제도의 틀 안에서 이루어지고 있는 것이다. 이하에서는 편의상 이들 법제를 중심으로 습지보전과 관련 있는 사항에 대하여 문제점을 중심으로 살펴보기로 한다.

## (2) 자연환경보호법제와 습지보전

### (가) 자연보호와 재산권의 조화조항

자연환경보전법 제3조는 「자연환경의 보전에 있어서는 관계자의 소유권 그밖에 재산권을 존중함과 동시에 국토보전 그밖에 공익과의 조정에 유의하지 않으면 안 된다」라고 규정하고 있다(자연공원법 제3조<sup>21)</sup>, 절멸법 제3조<sup>22)</sup>도 유사한 규정을 두고 있다. 환경법에서 이른바 「조화조항」이 처음 등장한 것은 1962년 「매연배출규제 등에 관한 법률」(이하, 매연규제법이라 한다)로 목적규정에 「생활환경의 보전과 산업의 건전한 발전과의 조화를 도모」하고 라고 규정되어 있었다. 이것은 건강보호는 절대적이지만 환경보전은 경제발전과 조화하는 범위에서 생각한다고 하는 의미에서 「조화조항」으로 불리운다. 이 규정의 존재로 인하여 사업활동에 영향을 줄 수 있는 규제에는 어쩔 수 없이 약해질 수밖에 없었다고 한다.<sup>23)</sup> 그 후 매연규제법을 대신해서 1968년에 대기오염방지법이 제정되었는데 1970년에서야 동법에서 조화조항이 삭제되었다.

21) 자연공원법 제3조 이 법률의 적용에 있어서는 자연환경보전법 제3조에서 정하는 바에 의하는 외에 관계자의 소유권, 광업권 그밖에 재산권을 존중함과 동시에 국토의 개발 그밖에 공익과의 조정에 유의하지 않으면 안 된다.

22) 절멸법 제3조 이 법률의 적용에 있어서는 관계자의 소유권, 그밖에 재산권을 존중하고 주민의 생활안정 및 복지의 유지향상에 배려하며 동시에 국토의 보전 그밖에 공익과의 조정에 유의하지 않으면 안 된다.

23) 阿部泰隆・淡路剛久編、環境法 [第3版]、有斐閣(2004)、168-169쪽.

매연규제법의 사례에서 알 수 있듯이 이러한 조화조항이 존재하게 되면 자연히 재산권이 우선시되어 자연보호법제의 중심적인 제도라고 할 수 있는 「보호구역」 제도의 운영에 가장 큰 걸림돌로 작용하게 된다. 이에 대하여 자연환경을 지키기 위한 부담을 토지소유자에게만 지우게 하는 것은 공평하지 않다는 반론도 있을 수 있지만 현행법에서는 토지소유자는 개발이익을 손에 넣을 수 있고 거기에 자연을 파괴하는 것도 허용된다고 하는 것은 지나치게 재산권편중 시스템이라는 유력한 비판이 있다.<sup>24)</sup>

#### (나) 보호구역제도

일본의 국립공원은 미국과는 달리 사유지(私有地)를 취득하여 조성하는 것이 아니라 토지이용수법에 의한 이른바 Zoning공원인 것이다. 자연환경보전법상의 지역지정 제도, 조수보호법이나 절멸법상의 보호지구 등도 마찬가지이다.<sup>25)</sup>

이 수법은 동식물을 보호하기 위하여 특정한 지역을 지정하여 그곳에서의 동식물 포획행위 그밖에 그곳의 생태계를 보호하기 위하여 일정한 행위를 금지하는 제도를 두고 있다. 이처럼 법률상으로 보면 제도의 시행에 아무런 문제가 없는 것처럼 보인다. 그러나 실제로 지역의 지정은 좀처럼 진척이 없다고 한다. 그 이유는 법률상으로는 지역의 토지소유자나 주민의 동의는 요건이 아니며 행정이 일방적으로 지정할 수 있도록 되어 있지만, 일본에서는 재산권편중의 발상에서 토지소유자의 동의를 얻지 않으면 지역지정을 할 수 없다든가, 보상을 요구하는 경우에는 무엇인가 조건을 붙여서 허가를 해주고 마는 식의 운용이 되고 있다고 한다. 주민참가라기 보다는 토지소유자참가라고 할 만한 현상이 일어나고 있는 것이다.<sup>26)</sup>

이러한 문제점은 습지보전에서도 그대로 드러나고 있다. 람사르조약 사무국에 등록된 습지는 모두 자연공원법, 조수보호법 등에 의해서 지정된 보호구로서 이미 보호의 대상이 되어 있는 습지임과 동시에 해당 지자체의 찬성을 얻은 습지이다. 환경성은 기존의 법제도에 의해서 습지의 보전이 담보되어 있을 것을 선정조건으로 하나로 생각하고 있다는 것이다.<sup>27)</sup>

24) 阿部泰隆, 自然環境保全の法的手法 —その欠陥と改善策, JURIST (No.1015) 1993.1.1.-15, 91쪽.

25) 阿部, 上掲論文, 93쪽.

26) 阿部, 上掲論文, 93쪽.

이처럼 현행 자연환경보호법제에서 규정하고 있는 보호구역제도는 습지보전에 적용하기에는 많은 장애물이 있음을 알 수 있다.

(다) 자연공원법과 자연환경보전법의 이원적 체계

자연공원법은 풍광이 아름다운 경관의 보호를 목적으로 제정된 법(동법 제1조)이기 때문에, 풍광이 아름답지 못한 경관은 생태학적으로 아무리 뛰어나다고 해도 보호의 대상으로 삼고 있지 않기 때문에 자연보호의 관점에서 볼 때 문제점이 많았다.<sup>28)</sup> 이를 보완하기 위해서 1972년에 제정된 법이 자연환경보전법이다.

그런데 이 두 법률의 체계의 조정과 관련하여 문제가 있는데 그 가운데에서 두 가지만 지적하면 다음과 같다. 먼저 자연환경보전법은 사람의 활동의 영향을 받지 않도록 하는 원생(原生)자연환경보전지역의 제도를 두고 있는데(동법 제3장 이하), 재산권의 보장과 관련하여 사유지는 지정하지 않는 제도로 되어 있다(동법 제14조 제1항). 따라서 어느 장소가 아무리 자연보호에 중요하다고 하여도 그것이 사유지인 이상 그것을 매입할 때까지는 원생(原生)자연환경보전지역으로 지정할 수 없다는 문제점이 있다. 이어서 또 한 가지 문제는 자연환경보전법과 자연공원법 두 법률 사이에서는 중복지정을 할 수 없게 되어 있기 때문에(자연환경보전법 제22조 제2항), 국립공원 등의 자연공원으로 지정되게 되면 생태학적으로 아무리 중요하다고 할지라도 자연환경보전지역으로 지정할 수 없다.<sup>29)</sup>

(라) 주민참가

습지보전이 성공적으로 이루어지기 위해서는 어떠한 다른 사안보다도 지역주민의 참가가 필수적이다. 물론 앞서 잠깐 언급한 것처럼 보호구역지정에서 볼 수 있는 것처럼 지역이주주의에 흘러 지정을 반대하는 경우도 있을 수 있지만, 습지보전의 경우에는 지역주민이 지니고 있는 정보를 행정의 공유해야할 필요성은 매우 크다. 그러나 주민참가제도에 대해서 일반적으로 지적되고 있는 것처럼, 자연보호법상의 제도

27) 大塚直、環境法(第2版)、有斐閣(2007)、174-175쪽.

28) 阿部、上掲論文、91쪽.

29) 阿部、上掲論文、92쪽.

운영 특히 보호구역의 지정·관리에 있어서 주민참가제도는 매우 불충분하다. 즉, 자연환경보전지역의 지정절차(자연환경보전법 제22조 제4항 내지 제6항)와 절멸법상의 서식지등보호구의 지정절차(동법 제36조 제4항 내지 제6항) 등에서 지정에 관한 공람과 의견제출 경우에 따라서는 공청회의 개최도 예정되어 있지만 이에 이러한 절차조차도 두고 있지 않는 경우가 많다. 더욱이 자연환경보호 등과 관련하여 보호대상으로 지정할 수 있는 권한은 현행법상 환경대신 등 행정청에 국한되어 있지만 습지보전의 경우에는 지역주민으로 하여금 직접 습지를 보호대상으로 추천할 수 있는 제도를 둘 필요가 있다는 점에 비추어 볼 때 주민참가제도의 정비는 시급한 검토사항이라고 하겠다.

#### (마) 조사연구

자연환경보전법 제4조는 「국가는 대략 5년 주기로 지형, 지질, 식생(植生) 및 야생동물에 관한 조사 그밖에 자연환경보전을 위하여 강구해야할 시책의 책정에 필요한 기초조사를 행하도록 노력하여야 한다」 라고 규정하고 있다. 동조는 자연환경보전기초조사를 노력의무로 규정하고 있지만, 조사연구가 법적 수법의 실효성을 확보하는데 중요하다는 점에 비추어 볼 때 이 규정의 존재의의는 매우 크다. 특히 일본의 경우 식생(植生)도(圖)를 자세하게 조사하는 나라는 세계적으로도 드물다고 한다. 앞서 살펴본 환경기본계획이나 생물다양성국가전략 등의 예에서 볼 수 있는 것처럼 그 내용이 체계성과 구체성을 함께 갖추고 있는 것은 바로 이와 같은 연구조사가 밑바탕에 있기 때문에 가능한 일이라고 볼 수 있을 것이다.

## IV. 맺음말

일본의 습지보전 정책은 환경기본계획과 세 차례에 걸친 생물다양성국가전략의 내용 속에 체계적이고 구체적으로 제시되어 있음을 알 수 있다. 이 가운데에서도 특히 제2차 생물다양성국가전략 속에 담긴 습지보전에 관한 시책의 내용은 매우 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 즉, 중요한 습지보전지역의 추출, 광역적 시점에서

의 보전, 국제적인 연계, 협력에 의한 보전 그리고 데이터의 정비 등 습지보전에 필요한 요소들을 구체적인 사례를 바탕으로 정리하여 제시하고 있는 점은 우리에게 시사(示唆)하는 바 매우 크다.

그러나 문제는 위와 같은 이상적인 시책들이 실제로 실행될 수 있는 법제도와 환경이 갖추어져 있는가 하는 점이다. 일본의 경우, 습지보전만을 염두에 둔 법률은 제정되어 있지 않으며, 기존의 자연환경보호법제에 근거를 둔 제도를 이용하여 습지보전정책이 집행되고 있으나, 앞서 살펴본 것처럼, 기존법제 자체가 지니고 있는 문제점은 물론 기존의 제도가 습지보전을 염두에 두고 만들어진 것이 아니기 때문에 습지보전이 원만히 이루어지고 있지 않다는 점을 그 한계로 지적할 수 있다.

따라서 환경기본계획과 생물다양성국가전략, 특히 제2차 전략이 제시하는 내용을 실현할 수 있는 제도와 환경을 조성하기 위하여 습지보전을 목적으로 하는 법률의 제정이 필요하다고 하겠다.

## 참고문헌

- 阿部泰隆・淡路剛久編、環境法 [第3版]、有斐閣(2004).  
交告尚史外、環境法入門、有斐閣(2006).  
中川淳司、賢明な利用、白杵知史・広部和也編、解説国際環境条約集、三省堂  
(2003).  
《座談会》自然保護行政はどうあるべきか、環境と公害(第29巻 第4号、2000. 4.).  
北村喜宣、プレッ環境法、弘文堂(2006).  
大塚直、環境法〈第2版〉、有斐閣(2007).  
南博方・大久保規子、要説環境法 [第三版]、有斐閣(2006).  
城山英明/山本隆司編、環境と生命、東京大学出版会(2005).  
阿部泰隆、自然環境保全の法的手法—その欠陥と改善策、ジュリスト(No.1015) 1993.  
1.1.-15.  
山村恒年、自然環境保全の法と課題、環境問題の行方、増刊ジュリスト(1999.。).  
荻原明則、海浜・河川・湿地保全の法と課題、環境問題の行方、増刊ジュリスト  
(1999.。).  
[http://eco.goo.ne.jp/word/nature/S00270\\_kaisetsu.html](http://eco.goo.ne.jp/word/nature/S00270_kaisetsu.html).  
[http://www.env.go.jp/policy/kihon\\_keikaku/plan/new/03-1.html](http://www.env.go.jp/policy/kihon_keikaku/plan/new/03-1.html).  
日本弁護士連合会、湿地保全・再生法の制定を求める決議  
([http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/hr\\_res/2002\\_1.html](http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/hr_res/2002_1.html))

<Abstract>

Preserving Wetlands and those Laws related in Japan

Yoo, Jin Sik

The policy on preserving wetlands in Japan is suggested systematically and concretely in the Basic Environment Plan and the three National Biodiversity Strategies of Japan. Among them, the Second National Biodiversity Strategy of Japan is kept an eye on because it has many important policies on preserving wetlands. Those policies are such items as selecting the wetlands worth being preserved, preserving wetlands in the nation-wide view and with international linkage and cooperation and the arrangement of data concerned with wetlands.

But it matters whether those laws and institutions, etc. are prepared to implement those desirable policies. In Japan, they do not have the law only for preserving wetlands, which does not meet the need to preserve wetlands. Now it is necessary to make the exclusive law to implement the Basic Environment Plan and the three National Biodiversity Strategies of Japan, especially the Second Strategy.

주 제 어 습지보전, 람사르조약, 생물다양성, (일본)생물다양성국가전략, 일본환경법규  
Key Words the preservation of wetlands, the Ramsar Convention on Wetlands and the  
Convention on Migratory Species, biodiversity, the National Biodiversity Strategy of  
Japan, the Environmental Law in Japan