

한국 습지보전법의 문제점과 개선방안

함태성*

차례

- I. 서론
- II. 우리나라 습지보전법의 주요 내용
- III. 우리나라 습지보전법과 관련된 문제점
- IV. 우리나라 습지보전법의 개선방안

I. 서론

우리나라는 오랜 기간 습지의 가치가 경시되어 무분별한 개발을 통한 습지의 훼손이 광범위하게 이루어져 왔다. 그러나 알려진 바와 같이 습지는 각종 동식물의 서식지이며 가장 생산적인 생명부양의 생태계로서 생물종다양성의 보고이고, 오염물질의 정화, 홍수조절 등 환경적으로나 사회·경제적으로 매우 가치있는 자연자산이다.

습지는 전세계적으로 지속적으로 감소하고 있는데, 이러한 습지감소를 억제하고자 국제적으로 보호 가치가 있는 중요한 습지의 보호에 관한 협약이 이란의 람사르(Ramsar)에서 체결되었다.¹⁾ 우리나라는 습지를 효율적으로 보전·관리하는데 관심을 갖기 시작하면서 람사르 협약에 가입을 하고,²⁾ 국내적으로는 습지보전법을 제정하여 습지를 보전·관리해오고 있다.³⁾ 람사르협약은 중요한 가치를 지니고 있는 습

* 강원대학교 법학과 교수, 법학박사

1) 1971년 2월 이란의 Ramsar에서 습지보호에 관한 국제협약인 '물새서식지로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약(람사르협약)'이 체결되었다.

2) 우리나라는 1997년 3월에 가입하였다.

3) 1999년 2월 제정된 습지보전법은 습지를 효율적으로 보전·관리함으로써 국토의 효율적 이용을 도모하면

지를 보전하고 현명한 이용을 유도함으로써 습지를 범국가적 수준에서 체계적으로 보전하는 것을 기본목적으로 하고 있다.

2008년 창원에서 개최되는 제10차 람사르총회는 “건강한 습지, 건강한 인간”이라는 주제로 정부대표, 국제기구, NGO 등 많은 사람들이 모여 습지보전에 관한 다양한 대안들 논의하는데, 이번 행사는 국가와 일반국민들에게 습지의 가치와 중요성을 재인식시켜주는 좋은 계기가 되고 있다.⁴⁾ 람사르총회가 일회성 국제행사로 끝나지 않고 앞으로 우리나라의 습지보전정책과 법제도가 개선될 수 있는 기회로 삼는 노력이 필요하다. 이번 람사르총회가 우리나라의 습지보전정책이 전환기를 맞는 계기가 되기를 바라며, 현행 습지보전법도 새로운 법률로 ‘버전업’되기를 기대해 본다.

우리나라의 습지보전법은 규율내용의 빈약함과 법적효력의 약화로 인하여 상대적으로 다른 환경분야 법률에 비하여 중요성이 간과되어온 경향이 있고, 또한 습지의 효율적 보전·관리라는 측면에서 여러 가지 문제점이 지적되어 왔다. 본고에서는 이러한 문제점에 관한 해결방안에 대하여 고민하고자 한다. 먼저 우리나라 습지보전법의 주요내용과 문제점을 살펴보고, 개선방안이 무엇인지에 대하여 검토하기로 한다.

II. 우리나라 습지보전법의 주요 내용

1. 습지에 대한 조사

환경부장관·해양수산부장관 또는 시·도지사는 5년마다 습지의 생태계현황 및

서 동시에, 물새서식처로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약의 취지를 살려 국제협력을 증진하기 위하여 제정되었다.

4) 람사르 협약은 3년에 한 번씩 총회가 열리는데 이를 람사르협약 당사국총회라고 한다. 람사르협약 당사국 총회는 당사국간 논의를 통하여 지구차원의 습지보전 상황을 평가하고 공동의 정책을 개발하는 국제 환경 회의로서 ‘환경올림픽’이라고 불리며 매 3년마다 대륙별 순환원칙에 의해 개최된다. 2008년 개최되는 제10차 회의는 우간다 캄파라에서 열린 제9차 회의에서 우리나라 창원에서 개최하는 것으로 결정되었으며, “건강한 습지, 건강한 인간”을 주제로 2008년 10월 28일부터 8일간 행사가 개최된다.

오염현황과 습지주변영향지역의 토지이용실태 등 습지의 사회·경제적 현황에 관한 기초조사를 실시하여야 하며(제4조 ①), 습지의 보전·개선이나 물새서식처로서국제적으로중요습지에관한 협약의 이행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 당해 습지에 대하여 기초조사 외에 정밀조사를 따로 실시할 수 있다(동조 ②).

2. 습지보전기본계획의 수립

환경부장관 또는 해양수산부장관은 습지조사의 결과를 토대로 5년마다 습지보전 기초계획을 각각 수립하여야 하며, 환경부장관은 해양수산부장관과 협의하여 기초계획을 토대로 습지보전기본계획을 수립하여야 한다(제5조 ①). 이 경우 다른 법률에 의하여 수립된 습지보전에 관련된 계획은 최대한 존중되어야 한다(제5조 ① 단서).

기본계획에는 습지보전에 관한 시책방향, 습지조사에 관한 사항, 습지의 분포 및 면적과 생물다양성의 현황에 관한 사항, 습지와 관련된 다른 국가기본계획과의 조정에 관한 사항, 습지보전을 위한 국제협력에 관한 사항, 기타 습지보전에 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항⁵⁾이 포함되어야 한다(동조 ②).

시·도지사는 관할구역 안의 습지보전을 위하여 습지보전실천계획을 수립하여야 한다(동조 ⑦).

3. 국가습지심의위원회의 설치

습지보전법은 습지보전에 관한 중요사항을 심의하기 위한 법정조직으로서 국가습지심의위원회를 설치하였다. 즉, 동법은 습지보전에 관한 ① 기본계획의 수립 및 변

5) 여기서 “대통령령이 정하는 사항”이라 함은 다음 각호의 사항을 말한다(시행령 제2조).

1. 습지의 훼손원인 분석 및 훼손된 습지의 복원
2. 습지보전에 관한 관계중앙행정기관 및 지방자치단체의 협조사항
3. 습지보전을 위한 전문인력 및 전문기관의 육성
4. 습지보전을 위한 교육·홍보
5. 법 제5조의 규정에 의한 습지보전기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)의 시행을 위한 소요재원 및 재원의 조달방안

경, ② 협약 당사국 총회에서 결정된 결의문과 권고사항의 실행, ③ 그 밖에 중요한 습지보전정책에 관한 사항으로서 환경부장관 또는 국토해양부장관이 심의에 부치는 사항을 심의하기 위하여 환경부장관 소속하에 국가습지심의위원회를 설치하는 규정을 두고 있다(제5조의2 ①).⁶⁾

4. 습지지역의 지정 등

동법은 환경부장관·국토해양부장관 또는 시·도지사로 하여금 습지를 아래와 같이 습지보호지역, 습지주변관리지역, 습지개선지역으로 구분하여 지정할 수 있도록 하고 있다(제8조 ①②).

습지보호지역	습지중 ① 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부한 지역, ② 희귀하거나 멸종위기에 처한 야생동·식물이 서식·도래하는 지역, ③ 특이한 경관적·지형적 또는 지질학적 가치를 지닌 지역의 1에 해당하는 경우로서 특별히 보전할 가치가 있는 지역
습지주변관리지역	습지보호지역의 주변지역
습지개선지역	습지중 ① 습지보호지역중 습지의 훼손이 심화되었거나 심화될 우려가 있는 지역, ② 습지생태계의 보전상태가 불량한 지역중 인위적인 관리등을 통하여 개선할 가치가 있는 지역

한편, 환경부장관 또는 해양수산부장관은 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 습지보호지역 등을 지정할 때에는 시·도지사 및 지역주민의 의견을 들은 후 관계중앙행정기관의 장과 협의하여야 하고(동조 ③), 시·도지사는 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 습지보호지역 등을 지정할 때에는 시장·군수·구청장 및 지역주민의 의견을 들은 후 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다(동조 ④). 환경부장관·해양수산부장

6) 위원회의 위원장은 환경부차관이 되고 부위원장은 환경부의 습지정책 총괄업무를 담당하는 고위공무원단에 속하는 공무원과 국토해양부의 연안습지정책 총괄업무를 담당하는 고위공무원단에 속하는 공무원이 된다(동조 ③).

관 또는 시·도지사는 습지보호지역 등을 지정한 때에는 해당 지역의 명칭·위치 및 면적 기타 공동부령이 정하는 사항을 고시하여야 한다(동조 ⑤).

2008년 1월을 기준으로 환경부장관은 낙동강하구 등 12개 지역(107.109km²)을, 해양수산부장관은 무안갯벌 등 8개소(172.528km²)를 습지보호지역으로 지정하였다.

<습지보호지역 지정현황>7)

환경부 지정(12개소, 107.109km ²)				
지역명	위 치	넓이(km ²)	특 징	지정일자
낙동강하구	부산 사하구 신평, 장림, 다대동 일원 해면 및 강서구 명지동 하단 해면	34.20	철새도래지	1999.8.9
대암산	강원 인제군 서화면 대암산의 큰용늪과 작은용늪 일원	1.06	고층습원	1999.8.9 (‘97.3 람사등록)
우포늪	경남 창녕군 대합면, 이방면, 유어면, 대지면 일원	8.54	우리나라 最古의 원시자연늪	1999.8.9 (‘98.3 람사등록)
무제치늪	울산시 울주군 삼동면 조일리 일원	0.184	희귀야생동·식물이 서식하는 산지습지	1999.8.9
물영아리오름	제주 남제주군 남원읍	0.309	기생화산구	2000.12.5 (‘06.10 람사등록)
화엄늪	경남 양산시 하북면용연리	0.124	산지습지	2002.2.1
두웅습지	충남 태안군 원북면 신두리	0.065	신두리사구의 배후습지 희귀야생동·식물 서식	2002.11.1
신불산고산습지	경남 양산시 원동면 대리 산 92-2일원	0.308	희귀야생동·식물이 서식하는 산지습지	2004.2.20
담양습지	전남 담양군 대전면, 수북면, 황금면, 광주광역시 북구 용강동 일원	0.981	멸종위기 및 보호야생 동·식물이 서식하는 하천습지	2004.7.8
신안장도습지	전남 신안군 흑산면 비리 산109-1~3번지 일원	0.090	도서지역 최초의 산지습지	2004.8.31 (‘05.3 람사등록)
한강하구습지	김포대교 남단~강화군 송해면 송뢰리 사이 하천제방과 철책선 안쪽(수면부 포함)	60.668	자연하구로 생물다양성이 풍부하여 다양한 생태계 발달	2006.4.17
제약산산들늪	경남 밀양시 단장면 구천리 산1	0.58	절경이 뛰어나고 이탄층 발달, 멸종위기종 삼 등 서식	2006.12.18

7) 환경백서 2007, 344면. 람사르 홈페이지 참조

해양수산부 지정(8개소, 144.228km ²)				
지역명	위 치	넓이(km ²)	특 징	지정일자
무안갯벌	전남 무안군 해제면, 현경면 일대	35.59	생물다양성 풍부지질학적 보존가치 있음	2001.12.28
진도갯벌	전남 진도군 군내면 고군면 일원(신동지역)	1.238	수려한 경관 및 생물다양성 풍부 철새도래지	2002.12.28
순천만갯벌	전남 순천시 별양면, 해룡면, 도사동 일대	28.0	흑두루미 서식·도래 및 수려한 자연경관	2003.12.31 (’06.1 랍사등록)
보성별교 갯 벌	전남 보성군 호동리, 장양리, 영동리, 장암리, 대포리 일대	7.5	자연성 우수 및 다양한 수산자원	2003.12.31 (06.1 랍사등록)
웅진장봉도 갯 벌	인천 옹진군 장봉리 일대	68.4	희귀철새 서식·도래 및 생물다양성 우수	2003.12.31
부안 즐포만 갯벌	전북 부안군 즐포면·보안면 일원	3.5	자연성 우수 및 도요새 등 희귀철새 도래·서식	2006.12.15
고창	전북 고창군 부안면·심원면 일원	11.8	철면초, 나문재 및 황조롱이 서식	2007.12.31
서천갯벌	충남 서천군 일원	16.5	검은머리물떼새 서식	2008.1.29

한편, 환경부장관·해양수산부장관 또는 시·도지사는 습지보호지역 등으로서 대통령령이 정하는 공익상 또는 군사상 불가피한 경우에 해당하는 지역과 천재·지변 기타의 사유로 인하여 습지보호지역 등으로서의 가치를 상실하거나 보전할 필요가 없게 된 지역에 대하여는 그 지정을 해제하거나 그 지역을 축소변경할 수 있다(제10조 ①).

5. 행위의 제한

(1) 습지보호지역 내에서의 행위제한

누구든지 제8조제1항의 규정에 따른 습지보호지역 안에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다(제13조 ① 본문).

1. 건축물 기타 공작물의 신축 또는 증축(증축으로 인하여 당해 건축물 기타 공작물의 연면적이 기존 연면적의 2배 이상이 되는 경우에 한한다) 및 토지의 형질변경
2. 습지의 수위 또는 수량에 증감을 가져오는 행위

3. 흙·모래·자갈 또는 돌 등의 채취
4. 광물의 채굴
5. 동·식물의 인위적 도입, 경작, 포획 또는 채취(해당 지역주민이 공동부령이 정하는 기간 이상 생계수단 또는 여가활동 등의 목적으로 지속하여 온 경작 포획 또는 채취의 경우를 제외한다)

다만, 「농어촌정비법」 제2조제6호의 규정에 따른 농업생산기반시설의 유지·관리를 위하여 필요한 경우와 당해 시설을 농업목적으로 사용하기 위하여 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 경우, 「재난 및 안전관리기본법」 제37조의 응급조치를 위하여 제2호 또는 제3호에 해당하는 행위를 하는 경우, 군 병력투입·작전활동 등 군사목적에 위하여 필요한 최소한의 범위 안에서 대통령령이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다(제13조 ① 단서).

(2) 습지주변관리지역 또는 습지개선지역 내에서의 행위제한

누구든지 습지주변관리지역 또는 습지개선지역안에서 「야생동·식물보호법」 제2조제4호의 규정에 의한 생태계교란야생동·식물 또는 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제2조제12호의 규정에 의한 해양생태계교란생물을 풀어 놓거나 식재하는 행위를 하여서는 아니된다(제13조 ②).

습지주변관리지역에서 일정규모 이상의 간척사업, 공유수면매립사업 기타 습지보호에 위해를 줄 수 있는 행위를 하고자 하는 자는 환경부장관·국토해양부장관 또는 시·도지사의 승인을 얻어야 하며, 관계중앙행정기관의 장의 경우에는 환경부장관·국토해양부장관 또는 시·도지사와 협의하여야 한다(동조 ③). 제3항의 규정에 의한 승인 또는 협의의 대상행위 및 사업의 규모 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(동조 ④).

(3) 행위제한의 예외

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 환경부장관·국토해양부장관 또는 시·도지사의 승인을 얻은 경우(관계중앙행정기관의 장의 경우에는 환경부장관·국

토해양부장관 또는 시·도지사(이하 협의한 경우를 말한다)에는 제1항 및 제2항의 규정을 적용하지 아니한다(동조 ⑤).

1. 「자연재해대책법」 제2조제2호의 자연재해 재해의 예방 및 복구를 위한 활동 및 구호 등에 필요한 경우
2. 습지보호지역등의 보전을 위하여 필요하거나 습지보호지역등에서 농림수산업 을 영위하기 위하여 필요한 경우
3. 그 밖에 대통령령이 정하는 공익상 부득이한 경우

6. 중지명령, 원상회복명령, 조치명령

환경부장관·국토해양부장관 또는 시·도지사는 습지보호지역 안에서 제13조제1항의 규정에 위반되는 행위를 한 자에 대하여는 그 행위의 중지를 명하거나 상당한 기간을 정하여 원상회복을 명할 수 있으며 원상회복이 곤란한 경우에는 이에 상응한 조치를 할 것을 명할 수 있다(제14조).

7. 다른 법률과의 관계

습지보호지역 또는 습지개선지역으로 지정된 습지에 대하여는 중대한 공익상·군사상 필요가 있는 경우로서 대통령령이 정하는 경우를 제외하고는 「공유수면매립법」 제4조의 규정에 의한 매립기본계획의 수립, 동법 제8조의 규정에 의한 매립기본계획의 변경, 동법 제9조의 규정에 의한 공유수면매립면허 또는 「골재채취법」 제22조의 규정에 의한 골재채취허가를 하여서는 아니 된다(제16조 ①).⁸⁾

관계행정기관의 장은 습지의 보전 및 이용과 관련된 지역 또는 지구 등을 지정하는 경우 환경부장관 또는 국토해양부장관과 협의하여야 한다. 다만, 다른 법률에 협의절차가 있는 경우에는 그에 따른다(동조 ②).

8) 여기서 "중대한 공익상·군사상 필요가 있는 경우로서 대통령령이 정하는 경우"라 함은 시행령 제6조 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 「공유수면매립법」 제4조에 따른 매립기본계획을 수립하는 자, 같은 법 제9조에 따른 공유수면매립면허 또는 「골재채취법」 제22조에 따른 골재채취허가를 하고자 하는 자가 환경부장관 또는 국토해양부장관과 협의한 경우를 말한다(시행령 제13조).

8. 기타 습지의 보전 및 관리에 관한 사항

동법은 정부가 협약의 이행을 위하여 행하여야 하는 사항을 정하고 있고(제9조), 환경부장관·해양수산부장관 또는 시·도지사로서 하여금 습지보호지역 등에 대한 보전계획을 수립·시행하도록 하고 있으며(제11조), 관계행정기관의 장에게는 습지보전계획 등을 준수하도록 규정하고 있다(제11조의2). 그 외 동법은 습지보전시설(제12조), 출입제한(제15조), 훼손된 습지의 관리(제17조), 인공습지의 조성·관리 권장(제18조), 이용료(제18조의2), 제19조(포상금), 제20조(손실보상), 제20조의2(토지등의 매수), 제21조(권한의 위임 및 위탁), 제22조(보고 및 조사 등), 제22조의2(국고보조), 제22조의3(명예습지생태안내인) 등의 규정을 두고 있다.

Ⅲ. 우리나라 습지보전법과 관련된 문제점

기존의 여러 문헌에서 우리나라 습지보전법의 문제점을 지적하고 있는 바,⁹⁾ 문제점으로 거론되어온 점들을 정리해 보면 다음과 같다.

1. 법의 성격과 체계상의 문제

우리나라 환경법체계는 다른 분야의 법률에 비하여 체계가 잘 정비되어 있는 편이다. 환경정책의 목적과 기본이념, 국가의 기본시책 등을 규정하는 환경정책기본법을 상위에 두고 그 아래 각 분야별로 개별 법률이 위치하는 형태이다. 자연환경분야와 관련하여서도 자연환경보전법이 일반법적 지위에 있고 분야별로 개별 자연환경법들이 존재한다.

습지보전법은 환경정책기본법이나 자연환경보전법 등의 내용을 구체화하는 습지

9) 김홍균, “갯벌의 보전 및 관리 - 습지보전법의 한계와 개선방안”, 저스티스 제35권 제5호(제69호), 2002.10; 공경자, “습지보전법상 습지분류의 문제점에 관한 소고”, 해양정책연구 제20권 1호(2005 여름), 2005.6; 공경자, “습지보전법의 개정방안 연구”, 해양정책연구 제17권 2호(2002 겨울), 2002; 박수진, “연안습지의 체계적 보전을 위한 제도개선에 관한 고찰”, 월간 해양수산 통권 제277호, 2007.10 등

보전분야의 집행법 또는 실시법의 성격을 지니고 있다. 그러나 동법은 전체적으로 볼 때 법의 실효성과 집행력을 확보하는 규정보다는 선언적·권고적 내용의 규정을 많이 가지고 있다.

동법은 규율 내용면에서도 빈약함을 보이고 있다. 동법은 총 4장 27조로 구성되어 있는데, 환경법 체계내에서 조문수와 규율내용면에서는 작은 규모의 법률에 해당한다. 전체적으로 동법은 습지의 효율적인 보전·관리라는 행정목적의 달성을 위한 최소한의 규정들로 구성되어 있다. 법률규정이 많다고 하여 다 좋은 것은 아니지만 관련정책의 효율적인 집행을 위하여 필요한 장치들은 다양하면서도 균형있게 갖추고 있는 것이 바람직하다.

한편, 습지보호정책의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여는 법률과 하위법령의 관계가 체계적이어야 한다. 그리고 법률에서 위임된 사항에 대하여는 구체적인 내용을 담은 하위법령이 신속하게 제정되어야 한다. 현행 습지보전법도 다른 법률에서처럼 세부적인 사항은 하위법령으로 위임하고 있지만, 습지보전을 위하여 중요한 사항임에도 아직 하위규정이 제정되어 있지 않은 경우가 많다.¹⁰⁾ 또한 동법은 습지의 보전을 위하여 훼손된 습지의 관리(제17조), 인공습지의 조성·관리 권장(제18조) 등과 같은 규정을 두고 있으나, 실질적이고 구체화된 하위법령이 마련되어 있지 못한 상황이다.

람사르 총회를 계기로 국가와 국민 모두 습지의 가치에 대하여 다시 생각해 보는 계기가 되고 있다. 이제 건강한 습지의 보전과 관리라는 정책목표를 모두 담아내기에는 현행 습지보전법은 그릇이 너무 작아져 버렸다. 'POST-람사르'를 대비하는 새로운 모습의 습지보전법이 마련되어야 할 것이다.

2. 습지의 정의 문제

현행 습지보전법은 제2조에서 “습지”라 함은 담수·기수 또는 염수가 영구적 또는

10) 예컨대, 동법 제5조(습지보전기본계획의 수립) 제6항은 기초계획 및 기본계획의 수립에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 하고 있으나 아직 시행령에는 관련규정이 없으며, 동법 제8조(습지지역의 지정등) 제6항은 습지보호지역등의 지정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 하고 있으나, 아직 시행령에는 세부적인 내용이 없다.

일시적으로 그 표면을 덮고 있는 지역으로서 내륙습지 및 연안습지를 말한다(제1조 제1호).¹¹⁾ 그리고 습지를 내륙습지와 연안습지로 구분하여 정의하고 있다. 즉, “내륙습지”라 함은 육지 또는 섬안에 있는 호 또는 소와 하구등의 지역을 말하고, “연안습지”라 함은 만조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선으로부터 간조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선까지의 지역을 말한다(제2조 제2호, 제3호)

그런데 현행 습지보전법상의 연안습지의 개념이 협소하다는 점이 문제점으로 제기되고 있다. 개념상으로는 내륙습지는 내륙과 관련된 습지를 말하고, 연안습지는 연안과 관련된 습지를 말하는 것으로 보아야 할 것이다. 그런데 동법상 연안습지의 정의에 의하면 주로 갯벌만을 연안습지로 보게 되어 갯벌 주변부의 염습지 등과 같은 지역은 연안습지의 범위에서 제외되며, ‘하구’는 연안과의 관련성이 크게 있는데도 습지보전법의 정의규정상으로는 내륙습지에 포함되어 있다. 따라서 습지보전법상의 습지의 분류 및 정의에 대하여 재검토를 하여야 한다는 주장이 제기되고 있다.¹²⁾

3. 관리부처의 이원화에 따른 문제

현재 우리나라의 환경법 체계는 육상환경에 관한 법률과 해양환경에 관한 법률이 계속 분화되고 있는 추세이다. 해양환경과 관련하여 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률(2006년 제정), 해양환경관리법(2007년 제정) 등이 제정되었고, 앞으로 더 많은 입법이 예상되고 있다. 이러한 현상은 환경관리의 이원화를 더 심화시키고 있는데, 습지관리에 있어서도 이러한 모습이 나타나고 있다. 습지보전법상 내륙습지는 환경부장관이 관리하고 연안습지는 국토해양부장관이 관리를 하도록 되어 있다. 이

11) 람사르 협약 제1조에서는 “습지란 자연적이든 인공적이든 영구적이든 일시적이든 물이 정체하고 있든 흐르고 있든 담수이든 기수이든 함수이든 관계없이 습토·소택지·토탄지 또는 수역을 말하며, 이에는 간조시에 수심이 6미터를 넘지 아니하는 해역이 포함된다”고 규정하고 있다(“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 meters”).

12) 공경자, 앞의 2005년 논문, 104면 이하; 박수진, 앞의 논문, 30면.

와 같은 관리부처의 이원화는 업무의 중복과 책임소재의 불명확 등의 문제가 발생한다.¹³⁾ 또한 내륙습지와 연안습지의 특징이 혼재되어 나타나는 하구습지에서처럼 관리권이 충돌하거나 불분명하게 되는 경우도 발생하게 된다.

4. 국가와 지방자치단체의 역할 불명확

습지보전법은 제3조 제1항에서 국가 또는 특별시·광역시·도에 습지를 보전할 책무를 과하고 있다. 이에 국가 차원에서는 환경부가 내륙습지를 관리하고 국토해양부가 연안습지를 관리하는 체계로 되어 있다. 그런데 습지보전법은 습지의 보전·관리의 주체로 환경부장관, 국토해양부장관, 시·도지사를 공동으로 규정하고 있으나, 구체적으로 중앙정부와 지방자치단체간의 업무분담 및 역할구분에 대하여는 구체적인 내용을 담고 있지 못하다.¹⁴⁾

5. 습지보호지역의 지정과 관련된 문제

습지보전법은 습지지역의 지정과 관련하여 제8조에서 환경부장관·국토해양부장관 또는 시·도지사로 하여금 습지를 습지보호지역, 습지주변관리지역, 습지개선지역으로 구분하여 지정할 수 있도록 하고 있다(제8조 ①②).

습지보호지역의 지정과 관련하여서는 환경부장관·국토해양부장관 또는 시·도지사로 하여금 습지중 ① 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부한 지역, ② 희귀하거나 멸종위기에 처한 야생동·식물이 서식·도래하는 지역, ③ 특이한 경관적·지형적 또는 지질학적 가치를 지닌 지역으로서 특별히 보전할 가치가 있는 지역을 습지보호지역으로 지정할 수 있도록 규정하고 있다(제8조 ①).

이에 의하면 습지중에서 ① 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부한 지역, ② 희귀하거나 멸종위기에 처한 야생동·식물이 서식·도래하는 지역, ③ 특이한 경관적·지형적 또는 지질학적 가치를 지닌 지역이라 할지라도 '특별히 보

13) 김홍균, 앞의 논문, 116면; 공경자, 앞의 2005년 논문, 113면.

14) 박수진, 앞의 논문, 24면.

전할 가치가 있는 지역' 이외의 지역은 보호받지 못할 가능성이 있게 된다.¹⁵⁾ 현행 법률과 하위법령상 '특별히 보전할 가치가 있는 지역'의 기준이나 요건에 대하여는 언급이 없는 바, 담당부처가 습지보호에 대하여 소극적 대응을 하는 경우에는 생태적으로 보전할 가치가 있는 습지임에도 불구하고 쉽게 이용·개발의 대상이 될 수도 있다.

한편, 습지관리가 주로 습지보호지역 위주로 이루어지다보니 습지보호지역이 아닌 습지주변관리지역, 습지개선지역에 대하여는 보전·관리의 정도가 약할 수밖에 없고, 나아가 법에 규정된 습지지역에 포함되지 않는 일반습지의 관리는 많이 취약한 상태이다. 특히 생태적으로 습지보호지역의 지정 요건에 해당하지만 아직 습지보호지역으로 지정되지 않은 경우에는 적극적인 보전·관리 정책을 추진하기 어렵고, 그것이 훼손된 경우에도 습지보호지역이 아니기 때문에 복원의 대상에서 우선순위가 밀려날 수밖에 없다.¹⁶⁾

6. 행위제한의 예외

습지보전법은 행위제한 규정을 두고 있는바, 주로 습지보호지역을 중심으로 행위 제한, 출입제한 등의 규제를 하고 있다. 즉, 누구든지 습지보호지역 안에서는 ① 건축물 기타 공작물의 신축 또는 증축(증축으로 인하여 당해 건축물 기타 공작물의 연면적이 기존 연면적의 2배 이상이 되는 경우에 한한다) 및 토지의 형질변경, ② 습지의 수위 또는 수량에 증감을 가져오는 행위, ③ 흙·모래·자갈 또는 돌 등의 채취, ④ 광물의 채굴, ⑤ 동·식물의 인위적 도입, 경작, 포획 또는 채취(해당 지역주민이 공동부령이 정하는 기간 이상 생계수단 또는 여가활동 등의 목적으로 지속하여 온 경작·포획 또는 채취의 경우를 제외한다) 등의 행위를 하여서는 아니된다. 반면, 동법은 습지주변관리지역 또는 습지개선지역 안에서 생태계교란야생동·식물 또는 해양생태계교란생물을 풀어 놓거나 식재하는 행위만을 규제하고 있다(제13조 ①). 습지의 효율적인 관리를 위하여 습지주변관리지역 또는 습지개선지역에서의 행위규제를

15) 김홍균, 위의 논문, 116면; 공경자, 앞의 2002년 논문, 122면.

16) 박수진, 앞의 논문, 31면.

강화할 필요성이 제기되고 있다. 또한 습지보전법 제13조 제3항에 의하면 습지주변 관리지역에서 예외적으로 일정규모 이상의 간척사업, 공유수면매립사업 등이 허용될 수 있도록 하고 있는데, 이는 갯벌 등 습지의 무분별한 개발을 야기할 수 있다는 지적이 있다.¹⁷⁾

7. 사후관리수단의 미흡

2008년 현재 습지보호지역은 환경부에서 지정한 내륙습지 12개 지역, 국토해양부에서 지정한 연안습지 8개 지역이 있다. 그런데 습지보호지역으로 지정된 이후 습지보호지역에 대한 모니터링, 생물다양성 등 습지생태계에 대한 개선조치, 지역주민 및 전문가 등의 참여활성화 등 사후관리대책이 미흡하다는 지적이 있어 왔다. 또한 습지의 생태적 특성상 새로 생성되거나 소멸되는 경우가 있게 마련인데, 현재 습지보호지역 중 그 지정이 해제되거나 변경된 곳이 아직 없다는 것은 습지보호지역 보전·관리정책의 유연성과 탄력성이 떨어지기 때문이라는 지적이 있다.¹⁸⁾

8. 다른 법률과의 관계

습지보전법 제16조 제1항은 습지보호지역 또는 습지개선지역으로 지정된 습지에 대하여는 중대한 공익상·군사상 필요가 있는 경우로서 대통령령이 정하는 경우를 제외하고는 「공유수면매립법」 제4조의 규정에 의한 매립기본계획의 수립, 동법 제8조의 규정에 의한 매립기본계획의 변경, 동법 제9조의 규정에 의한 공유수면매립면허 또는 「골재채취법」 제22조의 규정에 의한 골재채취허가를 하여서는 아니 된다고 규정하고 있다.

따라서 “중대한 공익상·군사상 필요가 있는 경우로서 대통령령이 정하는 경우”에는 공유수면매립법상의 공유수면 매립면허, 골재채취법상의 골재채취허가가 가능하게 되는데,¹⁹⁾ 이러한 예외조항으로 인하여 갯벌이 훼손될 것이므로, 중대한 군사상

17) 김홍균, 앞의 논문, 117면.

18) 박수진, 앞의 논문, 31면.

19) 여기서 “중대한 공익상·군사상 필요가 있는 경우로서 대통령령이 정하는 경우”라 함은 시행령 제6조 각

필요가 있는 경우를 제외하고는 매립이나 골재채취 등을 금지하는 규정을 두어야 한다는 주장이 제기되고 있다.²⁰⁾

한편, 동법 제16조에 따르면 습지보호지역으로 지정되지 못한 일반습지의 경우에는 이 규정이 적용되지 않으므로 공유수면매립법에 의한 공유수면매립면허, 골재채취법에 의한 골재채취허가 등이 가능하게 되어 습지의 훼손을 막을 수 없는 한계가 있다.²¹⁾

9. 환경영향평가와 관련된 문제

환경영향평가는 습지의 훼손을 막는 중요한 환경정책수단이다. 우리나라의 환경영향평가법제는 대상사업의 종류와 범위에 관하여 미리 법령에 정하여 두는 방식을 취하고 있다. 환경영향평가 관련법령에 의하면 환경영향평가 대상사업의 범위는 매립사업의 경우에는 사업면적이 30만 m^2 이상이고, 간척사업의 경우에는 사업면적이 100만 m^2 이상이다. 따라서 대상사업의 규모가 일정규모 미만일 경우에는 습지생태계에 미치는 영향이 중대하더라도 환경영향평가가 이루어지지 않게 된다.²²⁾ 따라서 사전 예방의 원칙을 실현하는 가장 중요한 정책수단의 하나인 환경영향평가제도가 그 기능을 수행할 수 있도록 제도의 개선이 필요하다.

호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 「공유수면매립법」 제4조에 따른 매립기본계획을 수립하는 자, 같은 법 제9조에 따른 공유수면매립면허 또는 「골재채취법」 제22조에 따른 골재채취허가를 하고자 하는 자가 환경부장관 또는 국토해양부장관과 협의한 경우를 말한다(시행령 제13조). 시행령 제6조상의 각 호는 ① 해상항로 건설사업 등 대규모 국책사업으로서 국가경제에 중대한 영향을 미치는 사업의 시행 또는 물적 자원개발을 위하여 불가피한 경우, ② 홍수예방등 인명·재산의 피해방지를 위하여 불가피한 경우, ③ 국방부장관이 군작전이나 군사시설의 설치·보호 또는 군사기밀의 보호를 위하여 불가피하다고 인정하는 경우를 말한다.

20) 공경자, 앞의 2002년 논문, 124면.

21) 김홍균, 앞의 논문, 118면.

22) 김홍균, 앞의 논문, 124면; 공경자, 앞의 2002년 논문, 126면.

IV. 우리나라 습지보전법의 개선방안

1. 'POST-람사르' 습지보전법으로의 전환

창원에서 개최되는 제10차 람사르총회는 정부와 국민이 습지의 가치를 재인식할 수 있는 계기를 제공하였고, 현행 습지보전법이 새로운 옷으로 갈아입을 수 있는 좋은 기회를 부여하였다. 이번 람사르총회에서 내건 “건강한 습지, 건강한 인간”이라는 주제는 람사르협약의 정신을 함축하고 있으며, 우리나라 습지보전정책과 습지보전법이 나아가 할 방향을 제시하고 있다.

향후 습지보전법은 효율적으로 습지를 보전·관리할 수 있는 합리적이고 다양한 방안들을 담아낼 필요가 있다. 습지보전법의 목적, 기본원칙 등에서 동법이 앞으로 지향해야 할 방향이 제시되어야 할 것이고, 습지보전을 위한 다양한 국가적 시책들이 마련되어야 한다. 'POST-람사르' 습지보전법에는 합리적이고 실현가능한 습지보전계획의 수립, 습지보호지역의 지정과 사후관리 강화, 람사르 협약 등록습지의 확대, 훼손된 습지에 대한 복원 프로그램의 개발, 습지보호지역내의 사유지 매입 확대, 생태학습·생태관광의 활성화, 일반습지에 대한 보전·관리 대책, 재정지원의 확대, 습지교육 및 인식증진을 위한 근거 마련, 거버넌스에 입각한 협력체계 강화, 습지총량제, 습지관리의 일원화 등의 내용이 담겨져야 할 것이다.

2. 습지의 정의 관련

(1) 내륙습지와 연안습지의 정의

습지의 분류체계와 관련하여 람사르 협약이나 외국의 사례를 살펴보면, 습지를 내륙습지와 연안습지로 나누고 있는 현행 습지보전법은 분류체계상으로는 크게 문제될 것은 없다고 본다. 다만, 현행 습지보전법상 내륙습지와 연안습지의 정의에서 담고 있는 내용과 범위에 대하여는 보다 세밀한 검토가 필요하다고 본다.

현행 습지보전법은 “내륙습지”라 함은 육지 또는 섬안에 있는 호 또는 소와 하구

등의 지역을 말하고, “연안습지”라 함은 만조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선으로부터 간조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선까지의 지역을 말한다고 정의하고 있다. 이러한 정의규정에 의할 경우에는 앞에서 언급한 것처럼 연안습지의 범위가 너무 협소해진다. 즉, 연안습지는 주로 갯벌만을 의미하게 되어 갯벌 주변부의 염습지 등과 같은 지역은 연안습지의 범위에서 제외되고, ‘하구’는 내륙습지에 포함된다.

내륙습지인지 연안습지인지는 기본적으로 습지의 생태적 특성 등이 중요한 구별 기준이 되어야 한다. 그리고 내륙습지는 내륙과 관련된 습지를 의미하고, 연안습지는 연안과 관련된 습지를 의미하는 것으로 보아야 할 것이다. 내륙(內陸)이란 “바다에서 멀리 떨어져 있는 육지”²³⁾를 말하고, 연안(沿岸)이란 “강이나 호수, 바다를 따라 잇닿아 있는 육지”²⁴⁾를 말한다.²⁵⁾

이러한 관점에서 보면 연안습지는 갯벌, 염습지 등 바다를 따라 잇닿아 있는 지역으로 보는 것이 타당하다고 본다. 한편, 내륙습지는 하구의 개념과 범위를 어떻게 보느냐에 따라 달라지겠지만 기본적으로 하구는 내륙습지에서 제외되는 것으로 보는 것이 바람직하고, ‘하천’을 추가로 명시해주는 것이 개념을 명확하게 해준다. 이렇게 분류하는 것은 랍사르협약상의 습지분류와도 유사한 것이 된다.

이를 토대로 내륙습지와 연안습지의 개념 정의를 내려 보면 다음과 같다. “내륙습지”라 함은 육지 또는 섬안에 있는 하천, 호, 소 등의 지역을 말한다. “연안습지”라 함은 바다를 따라 잇닿아 있는 갯벌, 염습지, 하구 등의 지역을 말한다.²⁶⁾

23) 민중애텐스국어사전, 민중서림

24) 민중애텐스국어사전, 민중서림

25) 한편, 연안관리법상의 연안의 개념은 연안해역과 연안육역을 포함하는데, “연안해역”은 바닷가(만조수위선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지의 사이를 말한다), 만조수위선으로부터 영해의 외측한계까지의 바다를 말하고, “연안육역”은 무인도서, 연안해역의 육지쪽 경계선으로부터 500미터(항만법에 의한 지정항만, 「어촌·어항법」에 따른 국가어항 또는 산업입지및개발에관한법률에 의한 산업단지의 경우에는 1천미터) 범위안의 육지지역(하천법 제2조제1항제2호의 규정에 의한 하천구역은 제외한다)으로서 제5조의 규정에 의한 연안통합관리계획에서 정한 지역을 말한다.

26) 습지보전법은 습지의 정의를 포괄적·추상적으로 내리고 이를 다시 내륙습지와 연안습지로 나누고 있는데, 이때 내륙습지와 연안습지의 정의에서는 구체적으로 대상을 열거해주는 것이 바람직하다고 본다.

현행	개정안
제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. “습지”라 함은 담수·기수 또는 염수가 영구적 또는 일시적으로 그 표면을 덮고 있는 지역으로서 내륙습지 및 연안습지를 말한다. 2. “내륙습지”라 함은 육지 또는 섬안에 있는 호 또는 소와 하구등의 지역을 말한다. 3. “연안습지”라 함은 만조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선으로부터 간조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선까지의 지역을 말한다. 4. (생략)	제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. (현행과 같음) 2. “내륙습지”라 함은 육지 또는 섬안에 있는 하천, 호, 소 등의 지역을 말한다. 3. “연안습지”라 함은 바다를 따라 잇닿아 있는 갯벌, 염습지, 하구 등의 지역을 말한다. 4. (현행과 같음)

(2) 하구습지

하구습지는 바닷물과 민물이 혼합되어 염분이 희석되는 지역으로 내륙습지와 연안습지의 특성이 혼재되어 나타나는 전이생태계로서, 홍수나 태풍의 영향을 완화시키고, 물을 저장하며, 야생동식물의 산란 또는 서식공간으로 활용될 뿐만 아니라 인간에게 교육, 연구, 휴양가치를 제공하는 등 생태적으로 중요한 역할을 하고 있다.²⁷⁾

그 동안 하구습지는 지속적으로 훼손되고 파괴되어 왔으나, 정부와 국민들은 새만금 논쟁이나 람사르총회 준비과정을 거치면서 하구습지의 중요성을 인식하게 되었다. 그러나 하구습지는 생태적인 중요성에도 불구하고 내륙습지와 연안습지로 이원화되어 있는 현재의 관리체계하에서는 보전과 관리에 어려움이 많다.

현재 지속적으로 이용·개발의 압력을 강하게 받고 있는 하구습지의 보호를 위하여 대책을 강구하여야 할 필요가 있다. 하구습지의 법적 관리를 위하여 우선 ‘하구’²⁸⁾, ‘하구역’ 등에 대한 법적 정의가 있어야 할 것이나 아직 합의된 개념은 없으며

27) 노백호 외, 지속가능한 하구역 관리방안 III-2, 한국환경정책평가연구원, 2006, 5면.

28) 하구는 일반적으로 강물이 바다로 흘러 들어가는 어귀를 말하는 것으로, 하천의 담수와 바다의 해수가 혼합되는 수역으로 해양의 조석주기와 조차, 하천의 유량변동에 따라 물리화학적 변동이 크게 변하는 지역을 말한다. 하구는 해수가 하천을 통하여 유입되는 담수에 의해 혼합·희석되는 수역이므로 그 경계가 명확하지 않아 관리적인 측면에서 많은 어려움을 주고 있다(이창희 외, 지속가능한 하구역 관리방안, 한국환경정

현재 하구에 대하여 규율하고 있는 법률도 없다. 현재 하구관리법의 제정이 논의되고 있으나 언제 제정될지 모르는 상황이므로, 하구습지의 관리필요성이 더 커진 현재 습지보전법에서 하구습지의 개념정의를 하고 하구습지의 보전·관리에 관한 개별 규정을 두는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

그리고 습지보전법에 하구습지의 보전·관리를 위한 계획과 시책을 마련하도록 하는 규정을 두고, 현재 주요 하천에 대하여 시행중인 수질오염 총량관리제를 하구습지 지역에도 적용하도록 하는 규정을 둘 필요가 있다.

하구습지의 관리는 환경부로 일원화하는 것이 바람직하다고 본다. 하구습지의 오염 및 훼손은 하천과 육상오염이 중요한 원인이 된다는 점에서 육상쪽의 환경관리를 맡고 있는 환경부가 관리하는 것이 효율성면에서 더 긍정적인 일 것이다.

제2조(정의)

4. “하구습지”라 함은 강물이 바다로 흘러 들어가는 갯구로서 바닷물과 민물이 혼합되어 염분이 희석되는 지역을 말한다.

3. 습지보전을 위한 기본원칙 및 방향

습지의 보전·관리를 위한 기본원칙은 장래 국가의 습지보전·관리정책의 방향을 설정하고 입법자의 행위를 규율하며, 행정기관과 일반 국민의 행위를 일정한 방향으로 유도하는 역할을 하게 된다. 따라서 ‘POST-람사르’ 습지보전법에서는 습지의 보전·관리에 관한 기본원칙 등이 제시될 필요가 있다. 기본원칙으로 고려되어야 할 사항으로는 다음과 같은 것들을 들 수 있다.

첫째, 습지보전 정책은 사전예방의 원칙이 구현될 수 있는 방향으로 전개되어야 할 것이다. 습지는 한번 파괴되면 복구하는데 오랜 시간이 걸리거나 아예 복구 불가능한 경우가 있으므로 습지가 훼손되지 않도록 사전에 미리 예방하는 것이 가장 경

책평가연구원, 2004, 15면). 미국의 Clean Water Act의 국가하구프로그램에서는 하구를 ‘강, 시내, 그 밖에 모든 수계의 어귀 및 입구로서 자연적인 개방해역과의 연결에 방해를 받지 않는 상태여야 하며, 하구 내에서 해수는 육지로부터 유입되는 담수에 의해 혼합되어 염분이 희석되는 지역’으로 정의하고 있다(이창희, 앞의 보고서, 17면).

제적이고 효과적인 방법이라 하겠다. 둘째, 인간과 습지는 서로 상생하면서 공존한다는 관계의 재정립이 필요하다. 이는 이번 람사르총회의 표어인 “건강한 습지, 건강한 인간”이라는 문구에 담겨있는 핵심내용이다. 습지가 단지 인간을 위해서 존재하는 이용·개발의 대상이 아니라 서로 공존하는 상생관계라는 인식을 분명히 할 필요가 있다. 셋째, 습지생태계 중심의 보전·관리가 이루어져야 하며, 이를 위한 제도적·재정적 지원이 적극적으로 이루어져야 한다. 넷째, 습지의 보전·관리 정책은 국가·지방자치단체, 지역주민, 전문가 등의 협력과 참여를 통하여 이루어져야 한다. 다양한 분야의 전문가와 지역주민의 참여뿐만 아니라 관련정보의 공개도 보장되어야 한다. 다섯째, 습지생태계의 특성을 고려한 과학적이고 지속적인 모니터링과 사후 관리체계를 갖추어야 한다.

4. 습지기초계획과 습지기본계획

습지보전법 제5조 제1항은 환경부장관 또는 국토해양부장관으로 하여금 습지조사의 결과를 토대로 5년마다 습지보전기초계획을 각각 수립하도록 하고, 환경부장관은 해양수산부장관과 협의하여 기초계획을 토대로 습지보전기본계획을 수립하도록 하고 있다.

여기서 ‘습지보전기초계획’과 ‘습지보전기본계획’의 관계가 문제된다. 습지보전기본계획은 습지보전기초계획을 토대로 수립된다. 아마도 습지보전기초계획을 환경부와 국토해양부가 각각 수립하도록 한 것은 현재 습지의 관리가 2원화되어 있기 때문일 것으로 추측된다. 하지만 습지보전기초계획과 습지보전기본계획의 구분이 모호하고, 유사한 성격의 계획을 중복적으로 두어야 할 필요성이 그다지 많아 보이지 않는다.

오히려 습지보전기초계획의 수립없이 제4조에 의하여 실시되어지는 습지조사(환경부는 내륙습지에 대한 조사, 국토해양부는 연안습지에 대한 조사)를 토대로 바로 습지보전기본계획을 작성하도록 하는 것이 행정의 효율성 확보라는 측면에서 바람직하다고 본다. 입법론으로는 습지보전기본계획 수립시 국토해양부장관과 협의를 하도록 하거나 국토해양부장관이 연안습지의 보전·관리에 관한 계획을 수립하면 이를 환경부장관이 반영하도록 하는 것을 생각해 볼 수 있다.²⁹⁾

현행	개정안
<p>제5조 (습지보전기본계획의 수립)</p> <p>① 환경부장관 또는 국토해양부장관은 제4조의 규정에 의한 습지조사(이하 "습지조사"라 한다)의 결과를 토대로 5년마다 습지보전기초계획(이하 "기초계획"이라 한다)을 각각 수립하여야 하며, 환경부장관은 해양수산부장관과 협의하여 기초계획을 토대로 습지보전기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립하여야 한다. 이 경우 다른 법률에 의하여 수립된 습지보전에 관련된 계획은 최대한 존중되어야 한다.</p> <p>② 기본계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <p>1. (생 략) <신 설></p> <p>2. ~ 6. (생 략) <신 설></p>	<p>제5조 (습지보전기본계획의 수립)</p> <p>① 환경부장관은 제4조의 규정에 의한 습지조사의 결과를 토대로 5년마다 습지보전기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립하여야 한다. 이 경우 다른 법률에 의하여 수립된 습지보전에 관련된 계획은 최대한 존중되어야 한다.</p> <p>② 기본계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <p>1. (현행과 같음) 1의2. 연안습지 보전·관리에 관한 사항</p> <p>2. ~ 6. (현행과 같음)</p> <p>③ 제2항제1호의2의 규정에 의한 연안습지의 보전·관리에 관한 계획은 국토해양부장관이 수립하여 환경부장관에게 통보하여야 한다.</p>

5. 습지지역 지정 요건 및 절차의 구체화

(1) 습지보호지역의 지정과 절차상 하자 - 장봉도 사건

2003년 12월 장봉도 갯벌에 대한 해양수산부의 습지보호지역의 지정³⁰⁾과 관련하여

29) 박근성·함태성, 환경법(제3판), 박영사, 2008, 369면; 한편, 습지의 가치와 중요성에 대하여 재인식은 정부와 국민들뿐만 아니라 국가의 다른 법정계획에서도 반영될 필요가 있다. 따라서 습지보전법상의 습지보전기본계획에서 뿐만 아니라 국가환경종합계획(2006-2015)이나 자연환경보전기본계획(2006-2015)과 같은 상위계획에서도 습지의 중요성을 반영하여 종래와 다른 시각에서 습지의 보전·관리에 관한 정책을 기술하여야 할 것이다.

30) 장봉도 습지보호지역은 인천 옹진군 장봉리 일대의 갯벌지역으로 인천공항 활주로 북단으로부터 약 6km~18km 떨어져 있고 항공기의 이착륙 구간 아래에 위치해 있다. 해양수산부는 2003년 12월 31일 이 지역을 국내 연안습지 중 하나로 지정하였다.

여 2005년 2월 서울행정법원이 해양수산부의 습지보호지역 지정고시를 취소하는 판결을 내린바 있다. 서울행정법원은 인천 옹진군 북도면에 광업권을 갖고 있는 채광업자가 옹진 장봉도 갯벌이 습지보호지역으로 지정돼 광업권을 행사하지 못하고 있다며 해양수산부 장관을 상대로 제기한 옹진군 장봉도 '습지보호지역지정고시취소' 청구소송에서 원고승소 판결을 내렸다. 그리고 이 판결과 함께 이 사건의 항소심 판결 선고시까지 해양수산부의 습지보호지역지정고시의 효력을 정지한다는 내용의 집행정지결정을 함께 내린바 있다.³¹⁾

서울행정법원의 해당 재판부는 판결문에서 “피고가 습지보호지역 지정고시를 하기 전에 관계중앙행정기관의 협의를 함에 있어 조류와 항공기와의 충돌가능성 및 피해의 중대성 등에 관하여 사전에 면밀히 검토하고 이와 관련하여 관계중앙행정기관의 장인 건설교통부장관과 충분한 협의를 거쳐야 함에도 그러한 절차를 거치지 아니하였다 할 것이므로(기록상 피고는 이 사건 습지보호지역지정고시를 함에 있어 조류의 증가가능성과 그로 인한 항공기와의 충돌에 관하여 특별한 관심을 두지 아니한 것으로 보인다), 이 사건 습지보호지역 지정고시는 절차적인 점에서 위법함을 면치 못한다 할 것이다”라고 판시하였다.³²⁾

그러나 절차상 하자로 인하여 위법하다는 주장은 받아들이기 어렵다고 본다. 이 경우는 절차상 하자라기보다는 실체상 하자로 보는 것이 옳다고 본다. 또한 그 하자는 위법사유에 해당하지 않는 경미한 하자로 보는 것이 타당하다.

습지보전법 제8조 제3항은 “환경부장관·국토해양부장관은 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 습지보호지역등을 지정할 때에는 시·도지사 및 지역주민의 의견을 들은 후 관계중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다”고 규정하고 있다. 만일 당시 해수부장관이 법에 규정되어 있는 관계중앙행정기관의 장의 협의를 아예 하지 않았다

31) 장봉도 일대의 광업권을 가진 채광업자는 2002년 4월 티탄철을 생산하기 위하여 장봉도 일대 공유수면의 점·사용을 옹진군에 신청하였으나 당시 이 일대가 습지보호지역 예정지역이 때문에 반려되었다. 그리고 해양수산부는 다음해 이 지역을 습지보호지역으로 지정하였다. 이에 채광업자는 해양수산부를 상대로 '습지보호지역지정고시취소소송'을 제기하였고, 옹진군을 상대로 '공유수면 점·사용 불허가처분취소소송'을 각각 제기하였다. 이 채광업자는 1심에서 해양수산부를 상대로 한 소송에서는 승소하였으나 옹진군을 상대로 한 소송에서는 패소를 하였다.

32) 2004구합6556 습지보호지역지정고시취소

면 이는 중대한 절차상 하자가 있는 것으로 대법원의 판례처럼 독립적인 위법사유가 될 것이다.³³⁾

그런데 본 사안에서는 해수부장관이 습지보전법 규정에 따라 관계중앙행정기관의 장인 건설교통부 장관(주무 : 국토정책과)에게 협의를 요청하였고 이에 건교부장관은 검토의견을 해수부장관에게 송부하였다. 다만, 해수부장관의 협의내용에 조류와 항공기와와의 충돌가능성 및 피해의 중대성에 대한 것이 빠져있다는 것이 문제가 되고 있는바, 이는 협의내용 자체에 부실함이 있는 실체상 하자로 보아야 한다. 즉, 습지보호지역 지정에 있어서 고려하여야 할 다양한 문제들과 쟁점을 검토하여야 함에도 이를 제대로 하지 않은 잘못이 있는 것이다.

그리고 이 사안에서 협의내용에 조류와 항공기와와의 충돌가능성 및 피해의 중대성에 대한 것이 빠져있다는 것이 습지보호지역 지정의 취소사유가 될 정도로 하자가 중대한 것인지에 대해서도 의문이 제기된다.

일반적으로 법률에서 관계중앙행정기관과의 협의를 거치도록 하는 취지는 해당 행정기관에게 관련 사실을 알려서 적절한 대응을 할 수 있도록 하고, 해당 분야에서 전문적 지식을 갖고 있는 해당 행정기관의 의견을 듣도록 하려는 것이다. 건설교통부는 항공기 운항과 관련된 주무부서로서 습지보호지역의 지정과 관련하여 항공기와 조류의 충돌 가능성에 대하여 우려가 있다면 협의시에 이에 대한 검토의견을 주어야 한다. 건교부는 항공기 운항과 안전문제에 대하여 전문적 지식을 가지고 총괄하는 주무부서이기 때문이다.³⁴⁾

따라서 해양수산부가 습지보호지역 지정에 있어서 항공기와 조류 충돌에 관한 사항을 언급하지 않은 것은 위법사유가 될 정도의 중대한 하자라고 보기는 어렵고 위법에 영향을 미치지 않는 경미한 하자라고 보는 것이 타당하고 생각한다.

33) 대판 2001.5.8. 2000두10212 등

34) 재판부는 인정사실에서 해수부가 습지보호지역 지정과 관련된 건교부쪽 주무부서인 국토정책과에게 검토 의견을 송부하면서 항공기충돌 가능성에 대하여 언급하지 않았다는 것을 지적하면서, 국토정책과는 항공기 충돌 여부를 검토할 수 있는 주무부서가 아니기 때문에 이에 대한 특별한 의견을 개진할 수 없었을 것이라고 언급하고 있다. 그러나 해수부 또한 항공기 충돌 여부를 검토할 수 있는 주무부서는 아니다. 그리고 건교부는 항공기 운항과 안전에 관하여 총괄하는 부처라는 점을 고려한다면 해수부로 검토의견을 송부할 때 항공기충돌 우려에 대한 의견을 적극적으로 개진하였어야 한다고 본다.

한편, 재판부는 습지보호지역지정고시취소와 함께 항소심 판결 선고시까지 해양수산부의 습지보호지역지정고시의 효력을 정지한다는 내용의 집행정지결정을 내렸다. 따라서 2008년 10월 현재 항소심이 계속중에 있으므로, 해수부의 장봉도 습지보호지역의 지정 효력은 잠정적으로 정지되고 있는 상황이다.

행정법상 집행정지가 인정되기 위하여는 ① 정지대상인 처분 등이 존재할 것, ② 본안소송이 적법하게 계속 중일 것, ③ 회복하기 어려운 손해발생의 우려가 있을 것, ④ 긴급한 필요가 있을 것, ⑤ 집행정지가 공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려가 없을 것, ⑥ 본안 청구가 이유없음이 명백하지 아니할 것 등의 요건을 충족하여야 한다.³⁵⁾

③과 관련하여 ‘회복하기 어려운 손해’라 함은 금전보상이 불가능한 경우뿐만 아니라 금전보상으로는 사회관념상 행정처분을 받은 당사자가 참고 견딜 수 없거나 또는 참고 견디기가 현저히 곤란한 경우의 유형·무형의 손해를 말한다.³⁶⁾ ④와 관련하여 ‘긴급한 필요’라 함은 회복하기 어려운 손해의 발생이 절박하여 손해를 회피하기 위하여 본안판결을 기다릴 여유가 없다는 것을 말한다.³⁷⁾ 이 사안에서 과연 습지보호지역의 지정으로 인하여 채광권자에게 회복하기 어려운 손해의 발생이 절박하여 본안판결을 기다릴 여유가 없었는지 등에 대한 세심한 검토가 있었는지 의문이 든다. 사견으로는 본 사안은 집행정지의 요건을 충족시키지 못하였다고 본다.

(2) 습지보호지역 지정요건의 구체화

습지보호지역의 지정요건은 습지보전법 제8조 제1항에서 규정하고 있다.³⁸⁾ 즉, 습

35) 박균성, 행정법강의(제5판), 박영사, 2008, 786면; 홍경선, 행정법특강(제7판), 박영사, 2008, 720면.

36) 대결 1987.6.23, 86두18

37) 대결 1994.1.17, 93두79

38) 습지보전법 제8조(습지지역의 지정등) ①환경부장관·국토해양부장관 또는 시도지사는 습지중 다음 각 호의 1에 해당하는 지역으로서 특별히 보전할 가치가 있는 지역을 습지보호지역으로 지정하고, 그 주변지역을 습지주변관리지역으로 지정할 수 있다.

1. 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부한 지역
2. 희귀하거나 멸종위기에 처한 야생동·식물이 서식·도래하는 지역
3. 특이한 경관적·지형적 또는 지질학적 가치를 지닌 지역

지보호지역으로 지정하기 위하여는 ① 습지이어야 하고 ② 제8조 제1항의 1호 내지 3호의 지역에 해당하여야 하고, ③ 특별히 보전할 가치가 있는 지역이어야 한다.

제8조 제1항의 1호 내지 3호가 보호하여야 할 습지지역의 특성을 모두 반영한 것은 아니며 보다 세부적인 내용으로 규정할 필요가 있다고 본다.

한편, 장봉도 사건에서 볼 수 있듯이 습지보호지역을 지정함에 있어서는 습지보호 지역 지정으로 영향을 받을 수 있는 다른 요소들이 고려되어야 분쟁을 미리 예방할 수 있을 것이다. 제8조 제6항은 습지보호지역등의 지정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있으나, 현재는 시행령에 아무런 관련규정이 없다. 여기에서 습지보호지역의 지정과 관련하여 고려하여야 하는 다양한 이익들과 구체적인 기준을 마련해 둘 필요가 있다고 본다.

6. 행위제한의 강화

습지보전법은 제8조에서 습지지역의 지정과 관련하여 습지보호지역, 습지주변관리 지역, 습지개선지역 등으로 구분하고 습지보호지역을 중심으로 규정하고 있다. 이는 각각의 습지지역이 보전·관리의 중요성 및 생태적 특성 등에서의 차이 때문인 것으로 보인다. 그러나 실질적으로 습지의 생태계가 칼로 자르듯이 경계가 명확한 것은 아니고 서로 유기적으로 연결되어 있는 것으로, 습지의 효율적인 관리를 위해서는 습지주변관리지역 또는 습지개선지역에서의 행위규제 유형을 더 추가하고 규제를 강화할 필요가 있다.³⁹⁾

한편, 습지보전법 제13조 제1항은 습지보호구역의 행위제한과 관련하여 금지행위의 유형을 5가지 나열하고 있는데, 연안습지의 보호를 위하여 습지보호지역 내에서는 간척 및 매립 등을 금지하는 내용을 명시할 필요가 있다고 본다. 연안습지의 훼손과 파괴는 주로 갯벌의 간척과 매립 등을 통하여 이루어져 왔고 현재도 연안습지는 지속적으로 이용·개발의 압력을 받고 있기 때문이다. 따라서 습지보전법에서 습지보호지역의 지정에 관한 규정을 둔 입법목적과 취지를 고려한다면 동법에 습지보호지역 내에서의 금지행위로서 ‘간척 및 매립’을 명시하는 것이 필요하다고 본다.⁴⁰⁾

39) 김홍균, 앞의 논문, 116면.

7. 습지지역에 대한 지속적인 사후관리

습지보호지역, 습지주변관리지역, 습지개선지역 등 습지지역에 대한 지속적인 사후관리가 필요하다. 그 동안 습지보전정책이 습지보호지역의 지정 자체에 초점이 맞춰져 있었다면, 'POST-람사르' 습지보전법은 습지보호지역의 지정 후 사후관리에 초점이 맞춰져야 할 것이다. 그리고 습지보호지역이 아닌 습지주변관리지역, 습지개선지역에 대한 보전·관리도 체계적으로 이루어져야 할 것이다. 한편, 습지보전법상 습지지역에 포함되지 않고 있는 일반습지의 경우도 생태적 중요성을 고려하여 관리의 대상에 포함시켜야 할 것이다.

8. 조례에 의한 환경영향평가의 실질화

우리나라의 환경영향평가 관련법령에 의하면 환경영향평가 대상사업의 범위는 매립사업의 경우에는 사업면적이 30만 m^2 이상이고, 간척사업의 경우에는 사업면적이 100만 m^2 이상이다. 따라서 대상사업의 규모가 일정규모 미만일 경우에는 습지생태계에 미치는 영향이 중대하더라도 환경영향평가의 대상이 되지 않는 문제가 있음은 앞에서 살펴본바와 같다.

입법적 대안으로 환경영향평가법의 개정을 통하여 소규모 개발사업도 환경영향평가 대상사업이 될 수 있도록 하여 습지지역에서의 소규모 개발사업도 환경영향평가의 대상이 되도록 하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

한편, 기존에 존재하는 시스템을 잘 활용하는 방안도 강구할 필요가 있다. 환경영향평가법 제5조 제1항에 의하면 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 또는 인구 50만 이상인 시의 시장은 환경영향평가대상사업의 범위에 해당하지 아니하는 사업에 대하여도 지역의 특성 등을 고려하여 환경영향평가를 실시하도록 할 필요가 있으면 대통령령으로 정하는 범위에서 조례로 정하는 바에 따라 그 사업계획을 수립하거나 사업을 시행하려는 자로 하여금 환경영향평가를 실시하게 할 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 동조 제2항은 환경영향평가 분야 및 세부항목, 환경영향평가서의

40) 공경자, 앞의 2002년 논문, 130면.

작성 및 의견수렴과 환경영향평가서의 협의 및 협의내용의 관리 등 평가절차, 그 밖에 필요한 사항은 해당 시·도의 조례로 정한다고 규정하고 있다. 현재 서울시, 인천광역시, 강원도, 제주도 등의 지자체에서 이미 조례를 제정한 바 있다. 넓은 습지지역을 보유하고 있는 지자체의 경우 조례에 의한 환경영향평가를 적절히 운영함으로써 습지가 개발사업으로 훼손되는 것을 미리 예방할 수 있을 것이다.

9. 습지총량제 도입

습지총량제는 습지를 개발하려는 자가 상실되는 습지를 상쇄하기 위하여 개발면적 이상의 습지를 다른 지역에 조성하도록 하여 습지의 총량을 유지시키는 제도를 말한다.⁴¹⁾ 현행 습지보전법에는 습지총량제에 관한 규정이 없다. 다만, 제17조에서 훼손된 습지의 관리와 관련하여 습지보호지역 또는 습지개선지역중 대통령령이 정하는 비율 이상에 해당하는 면적의 습지를 훼손하게 되는 경우에는 당해 습지보호지역 또는 습지개선지역중 공동부령이 정하는 비율에 해당하는 면적의 습지가 존치되도록 하고 있다.

습지의 훼손과 파괴가 심각해지는 상황에서는 습지총량제의 도입필요성은 더욱 커질 것이다. 그러나 현재 외국에서 시행하고 있는 습지총량제는 우리 현실에 적합하지 않는 부분도 많이 있는 것도 사실이므로, 우리 실정에 부합하는 습지총량제를 고안하여 도입하여야 한다. 이와 함께 습지보전법뿐만 아니라 관련 법령의 정비방안을 검토하고, 습지총량제 도입을 위한 재정의 확보, 관련 기술의 개발, 전문인력의 양성 등에 대한 대응방안도 검토하여야 할 것이다.

10. 습지복원사업 강화

습지의 복원은 자연적 또는 인위적인 원인에 의하여 교란되거나 훼손된 습지를 이전의 원래 생태계(original ecosystem)로 온전히 회복시키는 것을 말한다. 그리고 이

41) 방상원 외, 습지보전을 위한 정책방안 연구—습지은행제도를 중심으로—, 한국환경정책평가연구원, 2006, 47면.

전의 생태계와 유사한 상태로 되돌리거나 원래 생태계와는 다른 형태의 생태계로 대신하는 것도 포함한다.

현재 국가적으로 생태복원에 대한 중요성이 강조되면서 자연환경복원에 관한 다양한 정책이 수립되고 시행되고 있지만, 아직 제도적 기반이 미약한 상황이다. 습지의 복원도 마찬가지로 상황으로 향후 습지보전법 개정시 훼손된 습지의 복원사업에 대한 부분이 강조되어야 할 것이다. 훼손된 습지에 대한 합리적인 복원 프로그램을 개발하고, 복원을 위한 재원확보방안을 강구하여야 할 것이다.

참고문헌

- 공경자, “습지보전법상 습지분류의 문제점에 관한 소고”, 해양정책연구 제20권 1호 (2005 여름), 2005.6
- 공경자, “습지보전법의 개정방안 연구”, 해양정책연구 제17권 2호(2002 겨울), 2002
- 김홍균, “갯벌의 보전 및 관리-습지보전법의 한계와 개선방안”, 저스티스 제35권 제5호(제69호), 2002.10
- 노백호 외, 지속가능한 하구역 관리방안 III-2, 한국환경정책평가연구원, 2006
- 박균성, 행정법강의(제5판), 박영사, 2008
- 박균성·함태성, 환경법(제3판), 박영사, 2008
- 박수진, “연안습지의 체계적 보전을 위한 제도개선에 관한 고찰”, 월간 해양수산 통권 제277호, 2007.10
- 방상원 외, 습지보전을 위한 정책방안 연구-습지은행제도를 중심으로-, 한국환경정책평가연구원, 2006
- 이창희 외, 지속가능한 하구역 관리방안, 한국환경정책평가연구원, 2004
- 장원근 외, 해양보호구역 규제영향평가 방안 연구, 한국해양수산개발원, 2006
- 전재경 외, 자연환경보전 관련법령 정비방안 연구, 환경부·환경법제연구원, 2002
- 해양수산부, 갯벌 생태계조사 및 지속가능한 이용방안 연구, 2003
- 홍정선, 행정법특강(제7판), 박영사, 2008
- 홍준형, 환경법(제2판), 박영사, 2005
- 환경부, 제주 물영아리오름 습지보호지역 보전·관리대책 수립, 2001
- 환경부, 환경백서 2007
- 환경부·UNDP/GEF국가습지보전사업관리단, 습지총량제 도입방안 구축사업, 환경부, 2007

<Abstract>

A Study on the Improvement of Korea Wetlands Conservation Act

Hahm, Tae-Seong

The 10th Meeting of the Conference of the Contracting Parties to the Convention on Wetlands was held in Changwon, Republic of Korea(Date: 28 October – 4 November 2008).

This Convention, called Ramsar Convention, is an intergovernmental treaty which provides the framework for national action and international cooperation for the conservation and wise use of wetlands and their resources.

Wetlands play key roles in the provision of food and clean water. Wetlands control floods, stabilize shorelines, and protect us from storms. Soils and plants in wetlands help purify water from heavy metals and other pollutants. If we destroy the wetland, our generation will face serious environmental problems. Fortunately, this fact is arousing a nation's sympathy of the importance of wetlands.

In legislative reflection, the Wetlands Conservation Act was established in 1999. This act was legislated to effectively preserve and manage wetlands and pursue international cooperation in accordance with the Ramsar Convention.

But this act has been several problems which include a legislative system, definition of "wetlands", basic principles of conservation of wetlands, state and local government relationships, formulation of basic plan for conservation of wetlands, designation of Wetlands Conservation Area, restriction of activities in Wetlands Conservation Area, etc.

Now, at the time of 'The 10th Ramsar Convention', we should have a new understanding of the importance of wetlands, repair the Wetlands Conservation Act and wetlands management system. This Paper aims to review the legal subject of the Wetlands Conservation Act and to find the improvement of it.

주 제 어 습지보전법, 람사르, 습지, 습지보호지역, 습지관리

Key Words Wetlands Conservation Act, Ramsar Convention, Wetlands, Wetlands Conservation Area, Wetlands management