

우리나라의 자연환경보전정책¹⁾



임 채 환²⁾

환경부 자연정책과장

자연환경은 대기, 물, 토양 등의 무기환경과 동물, 식물 등의 생명체로 구성되는데, 이들은 기능면에서 상호 끊임없이 물질 순환을 하고 있다. 따라서 이들을 분리하면 전체로서의 기능과 구성요소로서의 기능을 파악할 수 없기 때문에 무기환경과 생물들을 묶어서 하나의 총체적인 체계(System)로 파악하는데 이를 생태계라고 한다.

최근 소득증대와 더불어 주5일제 근무가 확산되면서 국민의 욕구는 단순한 환경오염의 제거로부터 자연환경의 보전과 쾌적한 삶의 추구로 옮겨지고 있기 때문에 자연생태계 보전, 야생동식물 보호 및 자연경관의 보호 등을 그 대상으로 하고 있는 자연환경보전은 더욱 중요한 정책과제가 되고 있다.

우리나라 자연환경의 여건과 전망

우리나라는 아시아 대륙의 북·동부에서 서·남쪽 방향으로 뻗어나온 길다란 대륙과 3,200여 개의 도서로 구성되어 있으며, 총 면적은 약 221천km²이고 남한은 99.866천km²로서 전체의 45%를 차지하고 있다.

국토의 3면이 바다로 둘러싸여 있고 산림

은 전국토의 65.4%를 차지하고 있다. 또한 겨울은 한랭건조하고 여름은 고온다습한 온대계절풍 기후로서 4계절이 뚜렷하여 좁은 국토면적에 비해 자연식생이 다양하고 생물 다양성이 풍부할 뿐 아니라 예부터 금수강산으로 불릴 정도로 자연경관이 매우 아름답다.

그러나 지난 1960년대 이후 경제개발, 산업화 및 도시화의 과정에서 자연자원의 상실과 생태계의 단절을 초래하였다. 백두대간 등 주요 생태축의 단절과 산림·갯벌 등 주요 생태공간이 훼손됨에 따라 생태계의 다양성을 지탱하는 지역이 감소하여 매년 0.5%의 야생동식물이 멸종하는 것으로 추정된다. 또한 도시 등 생활공간과 생태계의 격리현상이 심화되고 있다. 현재도 자연환경을 보전이 아닌 이용과 개발의 대상으로 보는 시각이 지배적으로 국토의 개발에 대한 수요는 지속될 것으로 전망되고 있다.

자연환경보전 추진정책

선계획-후개발 원칙의 국토환경관리

대규모 개발사업이 계획입안 단계에서 환경에 대한 충분한 고려 없이 추진됨으로써

1)The Policy on Nature Conservation in Korea

2)LIM, Chea-Hwan, Director of Nature Policy Division, Ministry of Environment

환경단체·종교계는 물론 지역사회와도 갈등을 야기하여 막대한 사회적 손실을 초래하고 있는 실정이다. 따라서 대규모 개발사업의 환경친화적 추진을 통해 사회적 갈등을 사전에 해소할 수 있는 체계의 마련이 시급한 상황이다. 또한 국가균형발전과 경제 활성화를 위한 지역개발사업과 수도권 규제완화 등으로 개발수요가 지속적으로 증가할 것으로 예상됨에 따라 대규모 개발수요에 효과적으로 대응함과 동시에 국토의 환경용량과 지역특성을 고려한 사전예방적 국토환경관리체제를 구축하는 것이 필요하다.

1. 대규모 개발사업의 친환경적 추진

국토종합계획상 환경훼손이 우려되는 7대 대규모 개발사업에 대해 환경친화적 추진전략과 방향을 제시하기 위해 「친환경적 가이드라인」을 마련하고 있다. 2005년에 환경부와 건교부가 공동으로 환경친화적 도로건설 지침을 마련하였으며, 2009년까지 레저·관광단지, 도시·택지개발사업, 산업단지, 항만·해안매립사업, 발전사업, 댐·하천관리 등 모두 7개 분야에 대한 공동지침을 마련해나갈 계획이다.

또한 「행정복합도시, 기업·혁신도시 환경성검토 평가단」을 구성하여 행정복합도시는 최상의 친환경도시가 되어야 한다는 기대를 충족하고 관광레저형 중심으로 추진되고 있는 기업도시의 환경훼손 우려를 해소할 수 있도록 지원하고 있다.

2. 갈등의 원천 예방을 위한 전략환경평가제도의 본격 시행

사전환경성검토제도는 환경에 영향을 미치는 각종 행정계획이나 개발사업을 수립·시행하기 전에 환경적 측면에서 입지의 타당성, 개발구상 및 토지이용계획의 적정성, 장애 당해 및 주변지역에 미치는 환경영향을

사전에 검토·분석하여 최적의 환경보전대책이 반영되도록 하는 제도이다. 그러나 운영과정에서 대상사업이 협소하고 협의시기가 부적절하여 사전예방기능이 미흡하다는 지적이 계속 제기되어 왔다. 이에 따라 사전환경성검토제도를 확대·발전시켜 협의대상 행정계획의 수를 38개에서 83개로 확대하고 검토 시점을 기존의 사업계획 허가 이전에서 개발계획의 구상단계로 조정하고 전략환경평가제도를 금년 6월부터 시행하고 있다(2005년 5월 31일 환경정책기본법 개정, 2006년 5월 30일 동법 시행령 개정). 환경부는 전략환경평가제도의 안정적 운영과 조기 정착을 위해 중장기 과제로 평가 매뉴얼 및 객관적 평가기법을 개발할 계획이다.

3. 지역특성과 환경용량을 고려한 환경성평가 체제 구축

과학적이고 체계적인 사전환경성 검토를 위해 국토환경성 평가지도의 신뢰성을 제고하고 효율적으로 이용할 수 있는 방안을 추진하고 있다. 먼저, 정확한 국토환경정보 제공을 위해 지도제작에 활용한 기본 정보의 변화내역을 조사·재평가하여 주기적으로 갱신하며, 국토환경성평가지도의 안내와 홍보를 강화하여 적극적으로 활용토록 유도하고 있다. 아울러 지역단위의 환경성을 평가함으로써 난개발이 누적됨에 따른 특정지역의 환경훼손을 예방하기 위하여 지역단위 환경성평가체제의 제도화를 추진하고 있다.

4. 수요자 중심의 사전환경성 검토제도 개선 추진

사전환경성검토 협의기간을 단축하기 위해 유역·지방환경청별로 협의업무 처리기간을 분석하여 인센티브를 부여하는 사전환경성검토 협의기간 단축 Point 제도를 운영하고 있다. 또한 협의 추진상황 공개 및

실시간 검색서비스 실시로 사업자의 예측 가능성과 협의업무의 투명성을 제고하고자 한다.

또한 환경에 미치는 영향 정도가 적은 소규모 개발사업에 대한 간이환경성 검토 제도를 연차적으로 추진하고 있으며, 사전환경성검토 협의제도와 내용에 대한 사업자의 의견수렴 등 피드백 절차를 강화하고 있다.

환경영향평가제도의 획기적 개선

환경영향평가제도가 환경정책을 종합적으로 구현할 수 있는 수단임에도 불구하고 시각에 따라 상반되고 부정적인 인식이 상존하고 있다. 사업자측에서는 작성기간 장기화와 이에 따른 비용 증가 등의 문제를 제기하면서 환경영향평가서 작성의 간소화와 신속한 협의를 요구하는 한편, 시민환경단체 등은 보다 철저한 평가협의를 관리를 요구하고 있다. 따라서 환경영향평가로 인한 사업자의 부담을 경감하면서 평가제도의 획기적인 개선이 필요하다.

1. 평가서 작성 및 협의기간 단축으로 사업자 부담 경감

환경에 미치는 영향 정도가 적은 사업에 대하여 평가절차를 간소화하는 간이평가절차 도입을 추진하고 있다. 간이평가절차 대상사업의 경우에는 초안평가서와 본안평가서가 간이평가서로 축소되어 평가서 작성과 협의에 소요되는 기간이 약 6개월로 단축될 것으로 보인다.

또한 현행 3개 분야, 23개 항목으로 되어 있는 평가항목 중 타법과 중복되는 교통, 문화재 등 4개 항목을 폐지하고 지구온난화 항목을 도입하여 총 6개 분야 20개 항목으로 조정하고 있다.

2. 평가서 작성의 신뢰성 제고

평가과정에 환경단체 등 누구나 의견을 제시할 수 있도록 이해관계자의 참여를 확대하고 인터넷 활용 등 참여 방법을 다양화할 계획이다. 또한 환경영향평가 심의위원회를 구성·운영하여 협의의견에 대한 사업자의 이의신청이나 대형국책사업 등에 대한 평가 협의 결정의 적정성을 심의하게 되는데, 심의위원회에는 산업계 대표나 환경단체를 참여시켜 공정성을 확보할 계획이다.

3. 평가서 작성 지원을 위한 인프라 구축

현지조사의 보완자료로 활용하기 위해 환경영향평가서, 자연환경 조사자료 등 평가관련 정보를 수록한 '환경영향평가 지원시스템' 포털사이트를 구축 중에 있으며, 평가서 작성을 표준화·객관화하기 위하여 17개 사업 분야별로 차별화된 평가서 작성지침을 마련하고 있다.

한반도 생태네트워크 구축·관리

그동안 공급 중심의 국토개발정책이 지속되어 산림, 습지 등 생태우수지역이 감소하고 자연생태계가 크게 훼손되었다. 한편, 도시화가 진전되고 주5일 근무제가 시행됨에 따라 자연환경이용에 대한 국민욕구는 증가할 것으로 예상되나 생태탐방을 위한 기반 시설이 미흡하고 체계적인 안내가 없어 체험활동이 오히려 자연훼손을 야기하는 사례도 발생하고 있다.

따라서 습지, 생태경관 우수지역 등에 대한 보전·복원·복구대책을 강화하고 생태계의 수용능력과 증가하는 자연환경 이용 욕구의 조화를 이루기 위해 생태탐방 인프라를 확충할 계획이다.

1. 생태우수지역에 대한 보전·복원활동 강화

2008년 경상남도에서 개최되는 Ramsar 총

회를 계기로 습지선진국으로 도약할 수 있는 기반을 조성할 계획이다. 우리나라 습지보호지역 중 신불산 고산습지 등의 랍사습지 등록을 추진하고 국가습지보전 관련 정책을 종합·조정하는 ‘국가습지위원회’를 구성·운영할 계획이다. 또한 개발사업으로 인하여 더 이상의 습지가 훼손되지 않도록 하는 ‘습지총량제’를 도입하는 방안도 함께 검토하고 있다. 참고로 미국은 1980년대 후반부터 “No Net Loss of Wetlands” 제도를 실시하여 습지개발자는 개발 면적 이상의 대체습지를 다른 지역에 조성하도록 함으로써 전체 습지의 총량을 유지하고 있다.

생태·경관보전지역이나 특정도서의 관리강화를 위해 사유지 매입을 지속 추진하고 있으며, 추가 지정을 위한 정밀조사를 시행하고 있다. 또한 생태우수지역에 대한 효율적인 관리를 위해 생태·경관보전지역의 세부지정기준, 지정범위 설정 기준 등에 관한 연구사업을 추진하고 있으며, 선진국의 보호지역 관리기법을 연구하여 보호지역 관리의 효율성과 전문성을 제고할 계획이다. 그리고 생태우수지역에 대한 대국민 인식을 제고하기 위해 각종 홍보자료를 제작·배포

<자연보호지역 지정현황>

구분	지정 현황
자연공원	지리산국립공원 등 76개소, 7,805 km ² - 국립공원 20개소 6,579.85 km ² , 도립공원 23개소 783.818 km ² , 군립공원 33개소 441.431 km ²
생태·경관보전지역	동강 등 30개소, 294.549 km ² - 환경부 지정 10개소 185.231 km ² , 해수부 지정 4개소 70.373 km ² , 시·도지사 지정 16개소 38.945 km ²
습지보호지역	우포늪 등 16개소, 247.257 km ² - 환경부 지정 11개소 106.529 km ² , 해수부 지정 5개소 140.728 km ²
특정도서	독도 등 153개 도서, 9,985 km ²
야생동·식물보호구역	544개소, 1,397 km ²

하고 있다.

2. 환경친화적인 생태탐방 활성화 기반 마련
전국을 권역별로 구분하고 지역특성에 맞는 생태체험테마를 선정, 이를 친환경적으로 연결하여 국민들의 녹색여가 수요를 충족하는 국토생태탐방로 조성사업을 추진하고 있으며, 이를 위해 현재 ‘전국단위 국토생태탐방로 조성계획’ 수립을 위한 연구사업을 실시하고 있다. 그리고 환경부 지정 생태마을 및 복원우수사례를 확대하여 생태탐방자원을 지속적으로 확충하는 한편, 2007년 중 생태탐방 포털홈페이지 구축사업을 실시하여 국내 생태탐방 관련 정보를 함께 제공할 계획이다. 그 밖에 지역별 특성에 맞는 자연환경 해설·홍보·교육 및 생태탐방 안내 등의 자연환경서비스를 제공하기 위하여 국립공원 및 생태우수지역에서 자연환경안내원(연 325명)을 운영하고 있다.

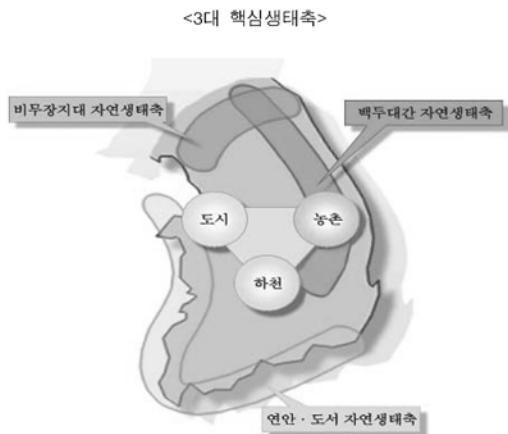
3. 한반도 생태네트워크 관리의 내실화

한반도 3대 핵심생태축(백두대간 자연생태축, 비무장지대 자연생태축, 연안·도서 자연생태축) 보전사업의 체계적 추진을 위해 산림청과 공동으로 백두대간의 생태·산림자원에 대한 조사를 추진하고 있다. DMZ 일원에 대해서는 DMZ 내부 서부지역의 생태계 조사 및 남방한계선 경계측량을 착수할 계획이다. 특정도서는 사유지 매입을 계속 추진하는 한편 제2차 무인도서 생태계 조사사업에 착수하였다.

생태계가 살아있는 도시개발을 유도하기 위하여 도시별 생태현황을 조사, 도면화하는 생태현황지도(Biotope Map)의 제작 확산을 유도하고 있다. 또한 야생동물의 로드킬 예방을 위하여 전국 생태통로 기본계획을 수립·시행하고 있으며, 로드킬 방지시설(도로침입방지책, 안내표지판 등)의 설치를 유도하고 있다.

<3대 핵심생태축 현황>

백두대간	<ul style="list-style-type: none"> 백두산 장군봉(남한지역은 설악산 향로봉)에서 지리산 천왕봉으로 이어지는 1,400 km의 산줄기 ‘백두대간 보호지역’ : 길이(남한) 684 km, 면적 2,634 km²
비무장 지대 (DMZ)	<ul style="list-style-type: none"> 군사분계선을 기준으로 남북 2 km 구간 비무장지대 내부(907 km²)와 민통선 이북 지역(1,370 km²) 및 접경지역(6,216 km²)으로 구성
도서연안	<ul style="list-style-type: none"> 동부해안 지역의 경관보전축, 남부 한려수도를 중심으로 한 도서 생태보전축, 서부의 갯벌 생태축과 유·무인도서 등



국가생물자원 관리강화

개발사업이 확산됨에 따른 야생동·식물의 서식지 훼손·파괴와 무분별한 남획·포획 등으로 인해 생물다양성이 날로 감소하고 있는 실정이다. 또한 우리나라는 다양한 지형과 뚜렷한 사계절로 인해 생물자원이 풍부함에도 이에 대한 체계적인 조사·연구와 보전대책이 미흡한 실정이다. 따라서 체계적인 생물자원 보전·관리를 위한 보호지역 확대와 멸종위기종 증식·복원, 주요서식지 보전 등 범정부 차원의 계획적이고 실효성 있는 생물자원 보전대책의 강화가 필요한 실정이다.

1. 국가생물주권 확보를 위한 생물자원 보전대책 추진

한반도에 서식하는 생물종 중 발견 기록이 없는 자생생물의 발굴을 위해 ‘발굴조사사업단’을 구성·운영하고 있다. 생물자원이 풍부한 지역을 대상으로 자생생물 조사·발굴을 추진하고 표본을 수집할 계획이며, 2014년까지 3만종 발굴과 표본 600만점 확보를 목표로 하고 있다. 아울러 발굴된 생물자원의 관리와 수집된 생물표본을 보관하는 시스템도 함께 구축할 계획이다. 또한 2006년부터 2014년간 생물종 분류체계 확립을 위한 “한반도 생물지” 작성을 추진하고 있는데, 금년에는 생물종에 대한 정보가 비교적 많이 축적된 포유류·조류 등 척추동물지의 발간을 우선 추진하고 있다.

한편, 기후변화에 따른 생태계 변화의 상관관계를 규명하고 모니터링하여 한반도 생태계 및 생물보전대책을 마련하는 ‘한반도 장기생태연구사업’을 추진하고 있다. 이를 위해 산림·담수·연안 등 10개 분야에 대하여 연구하고 그 결과를 DB화하여 홈페이지를 운영하는 장기생태연구 정보망을 구축·관리할 계획이다.

2. 야생동·식물 보호대책의 적극적 추진

‘멸종위기종 복원 마스터플랜’을 토대로 ‘멸종위기종 복원 세부추진계획(06~15)’을 수립·시행하고 있다. 또한 멸종위기종 전국 분포 조사와 유전자 분석을 실시하고 있는데, 2006년 중에는 대륙사슴, 가시연꽃 등 31종을 조사하여 221종에 대한 전국분포조사를 완료할 계획이며, 고유종 확인을 위해 사향노루 등 주요 멸종위기종 20종에 대한 유전자 분석을 실시하고 있다.

그리고 국제적 기준에 맞는 멸종위기종의 관리체계를 구축하기 위해 IUCN(국제자연보호연맹, International Union for Con-

ervation of Nature and Natural Resources) 등 국제적 기준에 맞는 적색목록 자료집(Red data book) 발간 기본계획을 수립하고 있다. 동 계획에는 멸종위기 분류체계 도입, 멸종위기종 지정·관리위원회 구성·운영, 분류군별 조사기준 및 연차별 조사계획 등이 포함될 예정이다. 향후 동 기준에 따라 한반도 자생생물 조사·발굴과 멸종위기종 정밀조사 등 각종 조사를 하여 적색목록 자료집을 발간하게 될 예정이다.

야생동·식물의 질병관리와 구조관리체계를 강화하기 위한 대책도 함께 추진할 계획이다. 사스(SARS), 조류인플루엔자(AI) 등 야생동물 질병에 대한 조사·연구를 추진하는 한편, 야생동물구조관리센터 설치를 지원하는 동시에 민간단체, 동물병원 등과 연계한 구조·관리체계를 구축해나갈 계획이다.

생물자원의 국외반출 관리강화를 통한 고유종 보호를 위하여 국외반출 승인대상 종 확대를 추진하고 있으며, 외래종의 위해성 등급을 1~4등급으로 분류하는 작업을 완료할 계획이다. 이 중 우선 관리가 필요한 외래종인 붉은가재 등 10종을 대상으로 정밀 조사를 실시하고, 생태계 교란종을 추가 지정할 계획이다.

3. 국립공원 자연보전기능 강화 및 탐방문화의 선진화

먼저 자연공원 집단시설지구 정비와 함께 규제개선책을 마련하고 있다. 집단시설기구의 정비대상 설정 원칙·기준과 유형별 정비

방향 등을 포함하는 ‘친자연적 집단시설지구 정비방안’과 함께 집단시설지구 내 획일적 층고 제한에 대한 개선방안을 마련하고 있다.

아울러 국립공원의 생태계 보전·관리기능을 제고하기 위하여 반달가슴곰(지리산), 산양(월악산) 증식·복원사업을 추진하며 국립공원 내 ‘멸종위기종복원센터’의 기능을 강화하고 있다. 또한 탐방로 정비와 함께 다양한 생태이동통로 또는 이동여건을 조성하는 등 서식환경을 개선해 나가고 있다. 그리고 생물다양성이 높은 공원구역에서의 개발행위를 억제하기 위해 사전심의를 강화하고 자연자원, 자연휴식년제 구간 조사 등 5개 모니터링 체계를 개선·통합 운영할 예정이다.

자연친화적인 공원관리 기반을 확충하기 위해 탐방로 등 훼손지 전수조사를 통한 ‘국립공원 훼손지 관리 종합계획’을 수립, 체계적인 복원을 추진하고 있으며, 환경오염 유발시설과 경관저해 시설물이 설치된 핵심지역 내의 사유지를 우선 매입하여 생태적 복원을 추진하고 있다. 또한 국립공원 내 경관저해시설 정비를 위해 북한산성, 송추지구 내 상가이주를 보상하는 한편 이주단지 조성사업을 함께 추진하고 있다.

끝으로 탐방객의 안전관리를 강화하기 위해 안전관리반을 확대하여 암벽, 리찌 등반코스 등 위험지역에 대한 순찰과 탐방객 계도·안내활동을 강화하고 있다. 그 밖에 테마별 자연학습시설, 탐방안내소, 자연관찰로 등 탐방편의시설을 확충하는 등 수요자 중심의 탐방문화를 조성해 나가고 있다.