

지방정부의 습지보전실천계획 수립과 과제 현황분석: 경상남도를 대상으로

김지윤 · 도윤호 · 이찬우* · 최기룡** · 주기재 · 조현빈[†]

부산대학교 생명과학과
*울산대학교 생명과학부
**경상남도 람사르환경재단

Wetland Conservation Action Plan of Local Government: Gyeongsangnam Province, South Korea

Ji Yoon Kim · Yuno Do · Chan-Woo Lee* · Kee-Ryong Choi** · Gea-Jae Joo · Hyunbin Jo[†]

Department of Integrated Biological Science, College of Natural Sciences, Pusan National University

**Gyeongnam Ramsar Environmental Foundation*

***School of Biological Sciences, University of Ulsan*

(Received: 11 February 2015, Revised: 22 July 2015, Accepted: 22 July 2015)

요약

지방자치단체 수준에서의 습지 보전 현황을 파악하기 위해 경상남도를 대상으로 실행계획과 과제현황을 분석하였다. 습지보전실천계획은 기반체계(습지조사, 습지보호지역·람사르습지 관리, 습지관리전략 수립), 습지보전 및 현명한 이용(습지복원, 생물관리, 이용시설조성), 교육 및 인식증진, 협력체계구축(국내외 습지보전기관과의 협력)으로 구분하였다. 2010년부터 2013년 까지 총 42개 과제(145건)가 수행되었고 총 88,899백만원이 경상남도의 14개 기관에서 수행된 것으로 분석되었다. 과제의 규모와 예산은 점차 감소하는 추세에 있지만 지속적으로 추진되는 과제가 많으며, 수행 주체는 일부 지방자치단체에 집중되어 있는 양상을 보였다. 각 과제가 얼마나 많은 성과를 만들었는가를 판단하기에 앞서, 전통적인 습지관리방법이나 행정적·법적 지원이 충분하지 않은 상황에서 여러 가지 시도를 통해 지방정부 차원에서 습지를 관리하고 이를 조례로 입법화한 것은 지방자치단체 수준의 습지보전에 높은 의미를 가지는 것으로 평가할 수 있었다. 단일 지방자치단체의 역량만으로 국가 네트워크를 통한 자료 공유 또는 법적 제제는 무리가 따르므로 이를 위한 중앙정부차원의 법적 근거 마련과 타 지방자치단체와의 협력체계 구축이 시급한 것으로 판단된다.

핵심용어 : 환경정책, 지방정부, 대중인식, 습지보전

Abstract

We systematically analyzed the Wetland Conservation Action Plan of Gyeongsangnam Province to evaluate conservation status in local government level. Project topics were categorized into 1) wetland infrastructure, 2) wetland conservation and wise use, 3) education and awareness, and 4) conservation framework. From 2010 to 2013, 42 projects (145 cases, 88,899 million won) were implemented by 14 affiliated organizations under Gyeongsangnam Provincial Government. The number of projects and budget size has been decreased over 4 years, besides most of main projects were continued. The budgets were largely used for wetland project of cities and counties. Development and implementation of various conservation projects may have considerable potential values in wetland conservation, while it is still difficult to assess their overall effectiveness in the society. Diverse wetland management practices in Gyeongsangnam Provincial Government have accumulated fundamental practices and knowledge for an effective local conservation. These administrative experiences will further benefit other local government to establish wetland management framework. To accelerate policy diffusion to other local governments, Gyeongsangnam Province needs to promote and share leading experiences and information of wetland conservation. Enhanced local government framework by the legislation at central government will further support country-level management plans and practices.

Key words : environmental policy, local government, public awareness, wetland conservation

[†] To whom correspondence should be addressed.
Department of Integrated Biological Science, College of Natural Sciences,
Pusan National University
E-mail: prozeva@pusan.ac.kr

1. 서 론

1990년대 초에는 특정 습지가 처음 발견되었다는 대중매체 보도를 어렵지 않게 찾을 수 있었다. 이들 습지가 새롭게 형성되어 처음 발견되었다기 보다는 오랜 기간 동안 무관심했던 습지생태계에 대한 인식증진으로 인한 결과이다. 중앙정부도 1997년 습지에 관한 국제협약인 람사르협약에 가입하여 습지보전을 위한 국가 간 공동노력에 동참하게 되었고, 1999년에는 습지보전법을 제정하면서 보호가치가 높은 습지를 법적으로 관리하기 시작하였다(Kim, 1996). 하지만 비교적 단기간 내에 습지보전을 위한 법적·제도적 장치를 마련한 성과에 비해 습지보전에 대한 사회적 공감대는 더디게 발전해왔다. 개발을 통한 지역경제 활성화를 바라는 지방정부 및 습지토지 소유권자와 습지보호를 주장하는 단체 사이에 수많은 갈등들이 사회적으로 표면화되었고(Han, 2008), 특히 개발정책과 환경정책 이동 시에 지방으로 이양되던 지방분권시기와 겹치면서 습지를 둘러싼 갈등뿐만 아니라 환경보호와 개발간의 상충되는 논쟁이 일어났다. 물론 지금도 여러 갈등이 존재하지만 습지의 공익적 가치들이 정책입안자는 물론 대중에게도 확산되면서 지역민의 삶에 혜택을 제공할 수 있는 습지보전정책을 수립하기 위해 노력하고 있다. 특히 2008년 경상남도 창원시에서 개최된 제10차 람사르협약 당사국총회는 습지의 공익적 가치를 인식하고 습지에 관한 국내 정책들이 변화하는데 또 한번의 중요한 계기가 되었다(Park, 2008).

중앙정부에서는 습지의 효율적 관리를 위해 국가단위의 습지보전기본계획을 수립하여 노력하고 있다. 제1차 습지보전기본계획(2007년)은 국내습지를 발굴하고 습지보전과 복원을 위한 대상습지를 선정하는데 집중하였다면, 제2차 습지보전기본계획(2012년)은 과학적 정보를 기반으로 습지의 생태가치를 재창출하여 습지를 현명하게 이용(wise-use)할 수 있는 방안을 제시하는데 초점을 맞추고 있다(Kim et al., 2013). 이러한 정책변화 역시 습지 보전에 대한 증진된 대중들의 인식을 반영한 것으로 볼 수 있다. 하지만 지방정부에서 국가습지보전기본계획을 근거로 세부적인 실천계획을 수립하고 실행하는 것은 쉽지 않아 보인다. 국가습지보전 기본계획의 자체 문제와 한계가 존재할 뿐만 아니라 중앙정부와 지방정부간의 수직적 기능배분 문제와 기능통합(집중) 및 기능분리(분산)의 수평적 기능배분 문제로 인해 중앙정부의 습지보전정책이 지방정부에서 효율적으로 실행되지 못할 수 있기 때문이다(Agyeman and Evans, 1994; Kim, 2001). 특히 지방행정체계상 지방정부의 환경행정권한과 재량권부족, 상호배타적 기관 할거주의, 그리고 예산부족 문제도 습지보전행정체계에 부정적인 영향을 미칠 수 있다(Schulte-Hostedde et al., 2007).

경상남도는 지방자치단체로서는 처음으로 2009년 습지보전 및 관리조례(2009-05-14, 조례 제 3407호)를 제정하고 이를 바탕으로 제1차 습지보전실천계획(2009-2013)을 수립하여 지난 5년간 습지보전을 위한 실천과제들을 추진해왔

다. 이후 2013년에는 제 2차 습지보전실천계획(2014-2018)을 수립하였으며 타 지방정부는 물론 국외 지방정부에서도 경상남도의 습지관련 행정 및 보전활동에 대해 많은 관심을 가지게 되었다. 경상남도에서 실행하고 있는 습지보전과제들이 모든 전문가와 환경단체의 완벽한 지지를 받지는 못하지만, 2008년 개최한 제10차 람사르협약 당사국 총회를 준비하고 개최 이후 당사국 총회의 효과를 유지하기 위해 여러 보전계획을 수립하며 축적한 습지조사 결과와 보전행정에 대한 경험은 국가 습지보전정책의 발전과 조사, 연구방향 설정에 중요한 자료가 되기 때문이다. 특히, 국내 일부 지자체(경기도, 제주도)에서도 관리조례를 제정하고 습지보전실천계획을 수립하기 위한 논의가 시작되고 있어 습지보전정책에 대한 선례를 평가하고 변화되거나 진보된 부분을 고찰하여 계획수립에 우선적으로 반영할 부분이 무엇인지 논의할 필요가 있다.

본 연구에서는 습지보전실천계획에 대해 수년 간의 결과를 추적하여 선도적인 정책을 수립한 경상남도를 표본사례(case study)로 지방정부에 의한 습지보전활동의 성과를 파악하고 이후 지방정부가 진행할 습지보전활동의 방향을 제시하기 위해 경상남도에서 실행된 습지보전과제를 분석하였다. 세부적으로는 (1) 지난 4년간(2010~2013년) 수행된 습지보전실천과제의 수와 범주, 과제 수행기간을 분석하였다. 범주 별 과제 수는 지방정부가 습지보전활동 중 어떤 사안에 대해 관심을 가지고 진행하였는가를 파악할 수 있다. 또한 (2) 과제범주 별 예산과 연도별 변화를 분석하였는데 이는 과제범주 별 규모를 나타낼 뿐만 아니라 과제의 중요성을 나타낼 수 있다. 마지막으로 (3) 과제의 추진기관(중앙정부, 시, 군 등)을 파악하여 습지보전과제의 지역적 배분을 이해하는데 활용하였다.

2. 연구방법

2.1 자료의 구성

경상남도청에는 습지보전 정책을 개발, 집행하고 평가하는 습지보전담당 부서가 별도로 지정되어있다(환경산림국-환경정책과-습지보전담당계). 습지보전담당계는 습지보전실천계획 및 시행계획을 수립하고 시행할 뿐만 아니라 습지보호지역 지정 및 람사르습지 등록을 추진하고 습지 내 야생동식물 보호 및 복원사업을 진행한다. 습지 보전과제 분석을 위해 경상남도청 습지보전담당계를 통해 2010년부터 2013년까지 진행된 연도별 습지보전실천과제의 목록 및 예산에 대한 자료를 수집하였다. 제1차 경상남도 습지보전실천계획이 2009년에 수립되면서 대부분의 과제들이 2010년부터 시행되기 시작하였기 때문이다.

실천과제들의 범주는 제1차 습지보전실천계획에 기준하여 ① 기반체계(습지조사, 습지보호지역·람사르습지 관리, 습지관리전략 수립), ② 습지보전 및 현명한 이용(습지복원, 생물관리, 이용시설조성), ③ 교육 및 인식증진 (CEPA,

Communication, Education and Public Awareness), ④ 협력체계구축(국내외 습지보전기관과의 협력)으로 구분하였다. 세부과제명과 예산은 환경부 디지털도서관(MOE, 2014)에서 확인하였다. 본 연구에서는 주관적으로 판단할 수도 있는 각 과제의 성공여부 또는 만족도에 대해서는 논의하지 않았고 수치화 또는 객관화할 수 있는 자료에 한해서만 결과를 분석하고 논의하였다. 해당과제의 주관기관은 경상남도 소재 지방자치단체(시, 군)과 중앙행정기관(청,廳), 도내실과(室課), 직속기관(경상남도 람사르환경재단¹⁾) 등으로 구분하였다. 각 과제를 수행한 기관(대학, 단체 등)과 주관기관과는 차이가 있을 수 있다.

2.2 분석방법

각 년도별 또는 과제 범주별 예산, 평균과제 수 등은 기술통계분석(descriptive statistics)을 통해 확인하였다(Fig. 1). 기술통계분석은 수집된 자료의 특성을 가장 효과적으로 설명할 수 있는 요약 값(평균, 빈도수 등)을 찾아내는 분석 방법으로 주로 이산변수나 연속변수를 분석함에 활용된다. 독립변수(년도)와 종속변수(과제 수, 예산 등) 간의 상관관계와 증감은 단순선형회귀분석(simple linear regression analysis, LRA)을 통해 계산된 보정된 상관계수(adjusted r²)와 표준화된 회귀계수(standardized coefficient, β)를 통해 각각 확인하였다. 실천과제의 범주별 과제 수와 예산의 변화와 년도 간의 상관관계는 선형모형(linear model)을 기반으로 한 일반화선형모형(Generalized Linear Model, GzLM)을 통해 확인하였다. 종속변수는 과제 수와 예산으로 지정하였고 범주형변수(categorical predictors, factor)와 공변량(covariance)은 과제의 범주와 년도로 각각 지정하였다. 모든 통계분석은 SPSS 통계패키지(PASW Statistics 18, IBM, USA)을 이용하여 분석하였다.



Fig. 1. Schematic diagram of wetland projects review.

3. 결과 및 고찰

3.1 습지보전과제 수 변화

경상남도에서는 지난 4년간 습지보전을 위해 총 42개의 과제를 수행하였다(연평균 36개 과제, Fig. 2). 연속과제가

많기 때문에 실행건수로 보면 145건이 진행되었다. 과제의 연속성(과제 수행기간)을 살펴보면 많은 수의 과제(15과제, 35.7%)가 4년 이상 연속으로 진행되었고 3년 이상 연속과제도 11과제(26.2%)에 이른다. 단기 1년 과제가 9개 과제(21.4%), 2년 과제가 7개 과제(16.7%)였다. 일부 단기 과제의 경우 추후 예산계획이 책정되어있어 연속적으로 진행될 가능성이 매우 높았다.

습지복원, 습지보호지역 주변 사유지매입, 습지보전 이용 시설조성 등 습지보전과 이용에 관계된 과제가 가장 높은 비율(46.2%)을 보였다(Fig 1). 습지교육과 인식증진사업(생태교육, 습지전문기관 육성, 생태관광활성화)이 22.8%, 기반구축(습지조사, 습지보호지역 및 람사르습지관리, 습지관리전략 수립)이 20.0%를 차지하였다. 협력체계구축을 위한 과제는 11.0%로 가장 낮은 비율을 보였다. 전반적으로 전체 과제 구성 중 습지 복원에 관련된 과제 비율이 높았지만, 조사기간 중 습지인식증진을 위한 과제들의 증가가 두드러지게 나타났다. 사회적 관심도에 따라 국제적으로도 습지인식증진을 위한 사업이 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있으며(Rose and Bridgewater, 2003), 여러 습지인식 증진 사업은 대중들의 자발적 참여와 도덕적 자각을 유도하여 습지보전의 향상에 긍정적인 영향을 끼치는 것으로 알려져 있다(Dugan, 1990). 경상남도는 습지인식증진을 위한 경상남도 람사르환경재단과 동아시아람사르지역센터²⁾전문기관이 위치하고 있어 비교적 전문적이고 효과적인 사업을 진행해온 것으로 보인다. 이들 기관에 대해서는 자율성을 기반으로 한 지속적인 지원이 이루어질 필요가 있으며, 대국민을 대상으로 하는 사업에는 중앙정부 및 주요 지자체 간 협력을 통해 사업결과 확산을 증진해야 할 것으로 생각된다.

연도별과제 수는 유의하게 차이가 있었으며(GzLM, F=21.491, P=0.02), 꾸준히 증가(LRA, r²=0.919, β=0.973, F=35, P=0.027)하는 양상을 보였다(Table 1). 범주별 과제 수 역시 큰 차이를 보였지만(F=4.944, P=0.04), 범주별 과제 수와 연도와는 상관관계가 없었다(F=3.386, P=0.075). 기반구축에 속한 과제는 유의한 증가를 보이지만(r²=0.944, β=0.981, F=51.571, P=0.019) 다른 범주에 속한 과제수의 증감은 미비하였다(Fig. 2).

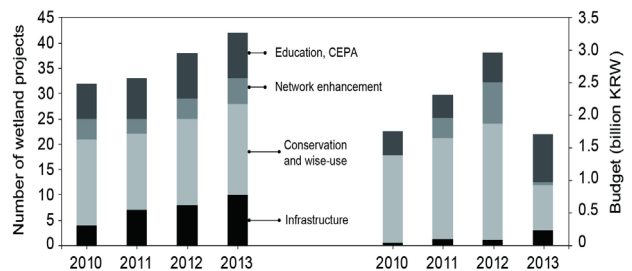


Fig. 2. Number of wetland projects and budget of Gyeongsangnam Province from 2010 to 2013.

1) 2008년 제10차 람사르당사국총회를 지원하고 도내의 습지 관리와 환경보전 인식증진사업과 환경보전사업을 위해 설립된 재단, 경상남도와 도내 후원기업의 출연금으로 운영

2) 람사르지역센터(Ramsar Regional Center-East Asia)로 2009년 설립된 후 아시아 지역의 습지정보 네트워크를 구축, 동아시아 지역의 습지보전활동 및 대중인식증진 사업을 추진함

Table 1. Interaction among number of wetland project, budget and year by generalized linear model (GzML)

Source	df	Deviance	Ratio	P
Number of wetland projects				
Category	2	9,888	4,944	0.040
Year	1	21,491	21,491	0.002
Category * year	3	10,158	3,386	0.075
Residual	8	5,700		
Total	7	529,456		
Budget				
Category	2	1,720	0.860	0.459
Year	1	0,037	0,037	0.853
Category * year	3	2,511	0,837	0.510
Residual	8	8,050		
Total	7	40,137		

3.2 습지보전과제 예산변화

대상기간 동안 습지보전과제에 총 88,899백만원의 예산이 42개 과제에 지원되었다(과제당 평균 2116백만원, 건당 평균 613백만원). 습지보호지역 내 토지매입과 같은 대규모 예산이 지원된 과제가 포함되어 평균예산이 상승한 것으로 보인다 (Fig. 2). 연평균 약 22,224백만원이 지원되었고 연간예산에 변화추세는 유의하지 않았다($r^2=-0.667$, $\beta=-0.882$, $F=7.00$, $P=0.118$). 매년 과제에 투입된 평균예산(해당연도 총예산/해당연도 과제 수)도 일부 감소하였으나 유의한 차이를 보이지는 않았다($r^2=-0.481$, $\beta=-0.0111$, $F=0.025$, $P=0.889$). 습지보전관련 예산은 경상남도의 전체 예산의 약 0.30%, 환경산림국 예산의 약 3.4%를 차지하고 있다. 하지만 이들의 연간 변화는 통계적으로 유의하지 않았다(Fig. 3).

예산이 가장 많이 투입된 과제범주는 과제 수가 가장 많았던 습지보전 및 이용으로 4년간 투입된 전체예산의 약 61.7%를 차지하였고, 교육 및 인식증진사업도 높은 비율(21.6%)을 차지하였다(Fig. 2). 반면과제 수가 가장 적었던

협력체계구축을 위한 과제가 11.5%로 기반구축사업(5.2%)보다 높은 비중을 차지하였다. 하지만 범주별 예산은 연도에 따라 차이가 없었다(Table 1).

3.3 습지보전과제 주관기관

환경산림국 환경정책과를 비롯한 총 14개 기관들이 습지보전과제를 주관하였다. 전체과제수의 40.5%에 해당하는 과제는 지방자치단체가 수행하였고, 직속기관 역시 30.9%의 과제를 수행하였다 (Fig. 4a). 전체예산 중 대부분 67.9%가 지방자치단체의 과제에 지원된 반면 직속기관과 도내 실국에는 각각 13.9%와 12.9%의 예산이 지원되었다 (Fig. 4b).

직속기관 중 경상남도 램사르환경재단이 가장 많은 과제(13개 과제, 31.0%)를 주관하였다. 도내 실국 중에는 문화예술과와 해양수산과가 각각 습지와 연계된 1개 과제만 수행하였다. 도내 지방자치단체 중 창원시, 창원군, 함안군, 함천군, 김해시, 사천시, 양산시가 습지보전과제를 주관하였는데 창원군이 6개 과제(14.3%)를 수행하였다. 중앙행정부에 속한 낙동강환경청과 마산지방해양항만청이 습지보호지역관리와 봉암 갯벌 시민모니터링 사업을 각각 진행하였고, 경상남도 교육청에서 습지의 교육과 연계된 과제를 수행하였다.

투입된 예산은 창원군이 과제전체 예산의 30.8%를 지원받아 사업을 수행하였고, 주관과제가 가장 많았던 램사르환경재단이 약 13.9%의 예산을 지원받았다. 습지를 주관하는 환경정책과 역시 12.2%의 예산을 직접 집행하여 과제를 주관하였다. 투입 예산 비교 결과 경상남도 습지 과제 주제는 습지보전 및 이용과 연계된 사업의 비중이 높았고 특히 습지보호지역내 사유지 매입에 투입되는 예산으로 인해 예산배정에 불균형을 보였다. 훼손된 습지를 복원하고 관리하는데 많은 노력을 기울이는 것은 바람직하지만 이들 사업의 대부분이 습지보호지역 및 램사르습지의 관리에 편중되어있는 것으로 보인다.

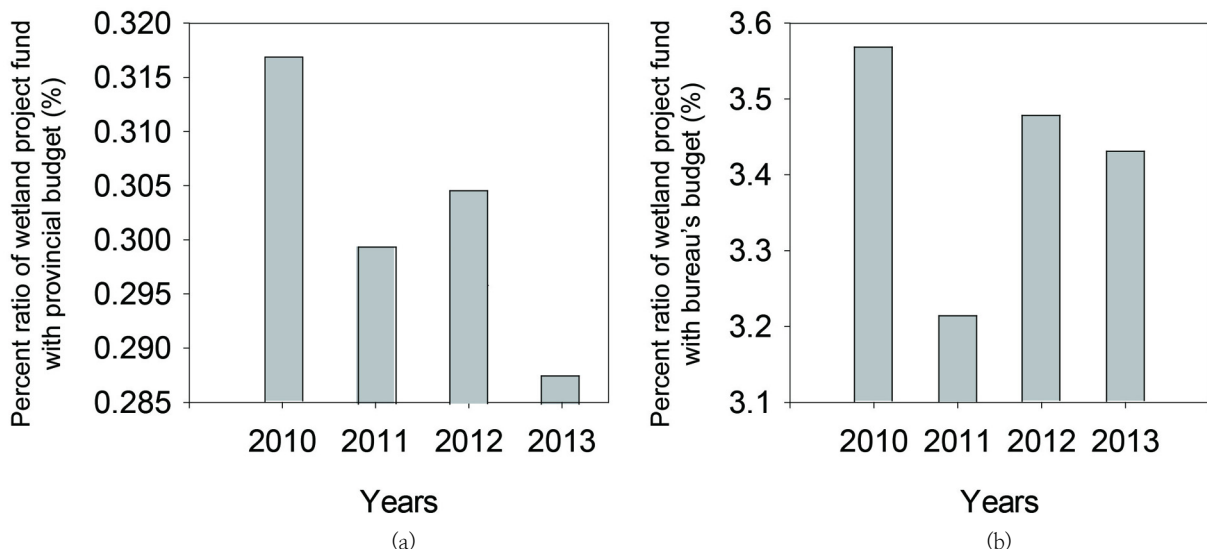


Fig. 3. Relative percent ratio (%) of wetland projects compared against provincial budget (a), and bureau's budget (b).

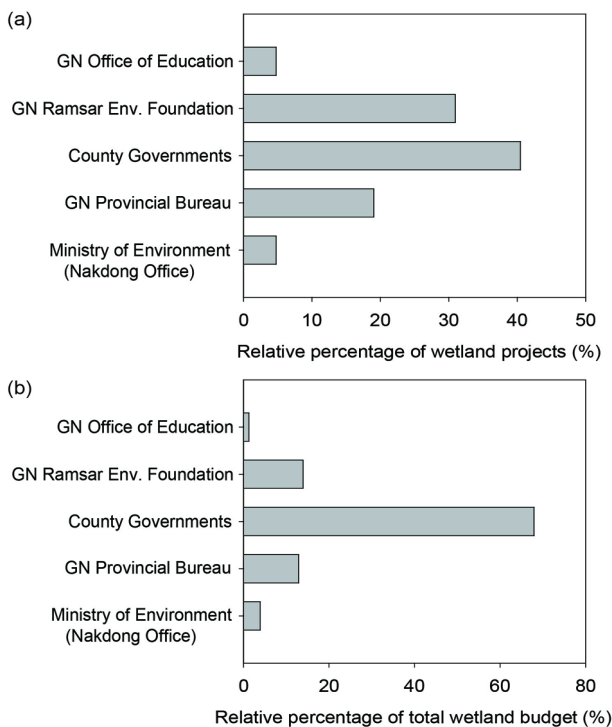


Fig. 4. Relative percent ratio (%) of number of wetland project(a) and budget(b) implemented by affiliated organization in Gyeongsangnam Provincial Government(GN: Gyeongsangnam Province).

이러한 편중 현상은 습지보전과제를 주관한 단체의 분포에서도 뚜렷하게 나타났다. 경상남도 내 습지가 특정 지방자치단체 행정구역에 집중하여 분포하지만(Do et al., 2012), 생태적 또는 환경교육적 중요성을 복합적으로 고려해서 다른 지방자치단체에 위치한 랍사르습지 또는 습지보호지역으로 지정되지 않은 습지들에 대한 지원이 필요한 것으로 생각된다. 예를 들어 함안군의 경우 가장 많은 과제와 예산이 투입된 창녕군에 비교하였을 때 분포하고 있는 습지의 개수는 유사하지만 습지소실의 속도 역시 빠른 편이며(Im, 2013), 습지관리사업의 진행 정도는 매우 낮다. 또한 하동군에 위치한 신월습지 등의 경우 습지의 규모와 중요성에 비해 체계적인 조사 및 관리가 제대로 이루어지지 않고 있다. 각 지방자치단체장의 의지와 지역의 경제·사회 상황도 관계가 있겠지만, 각 지역에 맞는 과제를 개발하고 적용하는 것 역시 지방자치정부의 역할이라고 생각된다. 이를 위해 현재 낮은 비중을 차지하고 있는 습지 보전 협력 체계구축과 연관된 사업의 비중을 확대하여 지방자치단체, 중앙행정기관, 도내기관을 연계한 과제를 개발하고 수행할 필요가 있다. 최근 설립되어 운영 중인 국립습지센터와 국립생태원도 습지보전을 위한 기관 연계과제 발전에 중요한 역할을 가지고 기여해야 할 것으로 생각된다.

4. 결 론

농지개간과 산업화를 위한 매립, 도로건설로 수생태계 건

강성이 높은 습지의 분포는 제한되어가고 있다. 중앙정부의 습지환경 보전계획에 기반한 지방자치정부의 법적·제도적 장치마련은 남아있는 습지를 보전하고 생태계의 지속가능한 이용을 실질적으로 관리하기 위한 필수적인 요소 중 하나이다. 경상남도는 이러한 요소의 중요성 인식하고 국제협약 회의 개최와 더불어 국내에서 처음으로 습지 보전 조례와 실천계획을 수립하였고 그 결과는 타 지자체 계획수립에 기초 사례로 검토되고 있다. 특히 제주도와 경기도(GPA, 2014)에서는 2009년 제정된 경상남도의 ‘습지보전 및 관리조례’를 참고로 하여 2012년도에 제정 및 입법하였고, 전라남도는 주민조례청구로 연안습지 보전 조례제정을 검토하고 있으며(SCC, 2014), 습지보전실천계획 역시 경상남도의 사례를 참고하여 작성되고 진행되고 있다. 이러한 맥락에서 경상남도의 사례연구를 통해 습지 보전법 제정과 관련된 과제 현황 자료를 분석하고 타지자체에 개선점을 제시하는 것이 필요하다 할 수 있다.

지난 4년간 경상남도에서는 습지보전을 위한 다양한 과제들이 수행되었다. 각 과제가 얼마나 많은 성과를 만들었는가를 판단하기에 앞서 전통적인 습지관리방법이나 행정적·법적 지원이 충분하지 않은 상황에서 여러 가지 시도를 통해 습지를 관리하고 있는데 높은 의미를 가진다. 또한 이러한 경상남도의 노력은 중앙정부의 영향에서 벗어나 지방정부 차원에서 독자적으로 정책혁신과 확산을 야기할 수 있다(Shipan and Volden, 2008). 경상남도에서 실행한 습지보전과제의 수는 증가하지만 예산은 변화가 없거나 감소하는 추세를 보였다. 즉, 짧은 과제 수행기간, 소수의 인원, 적은 예산규모 등의 특성을 보이는 소규모 과제가 증가한 것을 나타낸다. 거대한 정책과제보다 대중들의 요구를 수용할 수 있는 과제를 끊임없이 제시하는 것도 바람직하지만 과제의 개발과 평가에는 신중을 기할 필요가 있다. 대규모 과제의 경우 진행과정을 중시하여 과제의 목표에 부합하고 최대성과를 얻기 위해 끊임없이 결과를 개선할 수 있지만 소규모 과제의 경우 이러한 성과 관리 과정을 반드시 거치지 않기 때문이다(Kerzner, 2013). 획일적이고 표준화된 성과 관리를 진행하지 않더라도 항상 창의적이고 혁신적인 방법을 통해서 평가가 진행되어야 한다(Dean and Bowen, 1994; Von Stamm, 2008). 이를 뒷받침하기 위해서는 행정담당기관의 자율성이 담보되어야 하고 환경정책이 통합되어 습지를 비롯한 환경보호가 우선순위를 가지고 기존의 정책영역의 관심사와 정책과정, 조직들 속으로 통합 되어야 한다(Persson, 2004).

지난 제1차 경상남도 습지보전실천계획에 따라 습지총량제 실행을 위한 경상남도 내 습지목록 작성이 완료되었지만, 전면적인 습지총량제 실시를 위한 법적 근거의 부재로 현재 실행이 미루어지고 있는 상태이다. 뿐만 아니라 최근 4대강 살리기 사업으로 인해 경상남도 내 낙동강 본류 습지의 분포와 면적에 큰 변화가 일어났으나, 습지총량제 미실시로 인해 낙동강 본류 습지의 소실에 대한 조치도 부족한 상황이다. 단일 지방자치단체의 역량만으로 국가 네트워크

크를 통한 자료 공유 또는 법적 제제는 무리가 따르므로 이를 위한 중앙정부차원의 법적 근거 마련과 타 지방자치단체와의 협력체계 구축이 시급한 것으로 판단된다. 지금까지 진행된 습지보전과제에 대해 적극적으로 홍보하고 다양한 사례와 기술정보를 공유하여 우수한 정책과 경험들이 자연적인 확산과정을 통해 다른 지자체와 기관으로 전이되는 현상을 기대할 수 있다.

사 사

이 논문은 2014년도 정부(미래창조과학부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 기초연구사업임(No. NRF-2010-0024507).

References

- Agyeman, J and Evans, B (1994). *Local Environmental Policies and Strategies*, Longman, Harlow, United Kingdom.
- Dean, JW and Bowen, DE (1994). Management theory and total quality: improving research and practice through theory development. *Academy of management review*, 19(3), pp. 392-418.
- Do, Y, Kim, JY, Im, RY, Kim, SB, Choi, JY, and Joo, GJ (2012). Spatial distribution and social characteristics for wetlands in Gyeongsangnam-do Province. *Korean J. of Limnology*, 45(2), pp. 252-260. [Korean Literature]
- Dugan, PJ (1990). *Wetland Conservation: A Review of Current Issues and Required Action*, IUCN, Gland, Switzerland.
- GPA(Gyeonggi Provincial Assembly) (2014). <http://www.ggc.go.kr/app/bill/detail/VIEW/1725?menu=4/9/2>.
- Han, SW (2008). The harmony of wetlands conservation and laws related exploitation, *Environmental Law Review*, 30(3), pp. 361-392. [Korean Literature]
- Im, RY (2013). *Wetland distribution in Changnyeong and Haman, Gyeongnam and relationship between aquatic plants and environmental factors*, Master's Thesis, Pusan National University, Busan, Korea. [Korean Literature]
- Kerzner, HR (2013). *Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling*, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey, USA.
- Kim, BW (2001). *Logic and Practice of Environmental Policy*, Nanam, Paju, Korea. [Korean Literature]
- Kim, TS, Jeong, JW, Moon, SK, Yang, HS and Yang, BG (2013). Introduction to national mid-term fundamental plan for wetlands conservation and management. *J. of Korean Wetlands Society*, 15(4), pp. 519-527. [Korean Literature]
- Kim, WM (1996). Ramsar convention on wetlands and policy direction of wetland conservation. *Bulletin of Korea Environmental Preservation Association*, 18(11), pp. 12-17. [Korean Literature]
- MOE (Ministry of Environment) (2014). <http://library.me.go.kr/index.ax>.
- Park, JH (2008). *Analysis of Public Awareness on 2008 Conferences of the Parties of Ramsar Convention*, Gyeongnam Development Institute, Gyeongnam, Korea. [Korean Literature]
- Persson, Å (2004). *Environmental Policy Integration: An Introduction*, Stockholm Environment Institute, Stockholm, Sweden.
- Rose, OH and Bridgewater, P (2003). New approaches needed to environmental education and public awareness. *Prospects* 33(3), pp. 263-272.
- SCC (Suncheon City Council) (2014). <http://sccouncil.go.kr/?c=5/31&billmode=1&sn=2100>.
- Schulte-Hostedde, B, Walters, D, Powell, C and Shrubsole, D (2007). Wetland management: an analysis of past practice and recent policy changes in Ontario. *J. of Environmental Management*, 82(1), pp. 83-94.
- Shipan, CR and Volden, C (2008). The mechanisms of policy diffusion, *American J. of Political Science*, 52(4), pp. 840-857.
- Von Stamm, B (2008). *Managing Innovation, Design and Creativity*, John Wiley & Sons, Chichester, United Kingdom.