

# 제10차 람사르협약 당사국총회 습지는 ‘천연의 물 인프라’, 현명한 이용 · 관리 재다짐

글 | 김정수 \_ 한겨레신문 환경전문기자 kim.jeongsu@gmail.com

잔치는 끝났다. ‘환경올림픽’으로 불린 제10차 람사르협약 당사국회의(이하 람사르 총회)가 막을 내린지도 한 달이 다 돼 간다. 행사에 참가했던 각국 대표단들은 고향으로 돌아간지 오래고, 행사장인 경남 창원컨벤션센터 주변에 내걸렸던 행사 관련 현수막들도 하나 둘 치워졌다. 관광객들을 태우고 온 버스와 승용차로 분주하던 창녕 우포 람사르 습지 주변엔 다시 본래의 고요함이 찾아들었다. 떠들썩한 흥분의 거품이 잦아든 지금 남은 일 한 가지는 차분히 앉아 지나간 잔치를 결산해 보는 일일 것이다.

## ‘환경올림픽’, 그 불편한 진실

‘건강한 습지, 건강한 인간’을 주제로 10월 28일부터 11월 4일까지 8일 간 열린 이번 람사르 총회는 규모 면에서 역대 최대였다는 것이 행사를 주최했던 쪽의 설명이다. 국토해양부, 경남도와 함께 이번 행사를 공동 주관한 환경부의 발표에 따르면 이번 총회에는 세계 140개국에서 2천288명의 정부 대표와 습지 관련 전문가, 비정부기구(NGO) 관계자들이 참가했다. 역대 최대 규모의 행사였다는 설명에 “역시 ‘환경올림픽’이었구나”하고 고개를 끄덕이는 사람들이 있을지도 모르겠다. 하지만 과연 그럴까?

어떤 행사를 올림픽에 비유할 때 의미하는 바는 그 행사가 관련된 분야를 모두 망라하고, 규모나 중요성 면에서 첫손에 꼽힌다는 의미일 것이다. 그런 의미에 비추보면 람사르 총회를 주최한 기관과 일부 언론에서 ‘환경올림픽’이라는 표현을 마치 람사르 총회의 공식 수식어처럼 사용한 것은 지나쳤다.

람사르 총회는 람사르협약 가입국들이 3년마다 한자리에 모여 협약의 이행 실태를 점검하고 협약을 더 잘 실천할 방안을 논의하는 회의다. 람사르협약은 1971년 이란의 작은 도시 람사르에서 채택된 환경협약으로 습지의 보전과 현명한 이용을 증진하는 것을 목적으로 하고 있다.

결국 람사르 총회는 여러 가지 다양한 환경 분야 가운데 하나인 습지에 초점을 맞춘 회의일 뿐인 것이다.

습지 보전이 중요한 환경 이슈가 아니라고 주장하는 것이 아니다. 다만 지구 온난화에 따른 기후변화, 유해화학물질 배출에 따른 오존층 파괴 등과 같은 다른 환경문제들을 더 중요하다고 보는 의견도 많다는 점과 습지보전 문제를 다루는 람사르협약이 특별히 중요한 환경협약이라고 보기는 어렵다는 이야기를 하려는 것이다. 협약의 역사나 가입국수 면에서도 람사르협약이 특별해야 할 이유는



람사르 총회 포스터



환경올림픽인 제10차 람사르협약 당사국 총회 본회의가 10월 29일 창원컨벤션센터 대회의장에서 의장인 이만의 환경부 장관 주재하에 열렸다

없다. 람사르협약이 맺어진 시기가 1971년으로 오래되기는 했지만 남극조약(1959년), 국제식물보호협약(1951년) 등에 비해서는 역사가 짧다. 가입국 수도 158개국으로 많은 듯해도 생물다양성협약처럼 가입국이 190개가 넘는 협약도 없지 않다.

가입국의 정책에 끼치는 영향력이라는 측면에서 보면 람사르협약은 온실가스 배출이나 멸종위기동물 거래, 폐기물 해양투기, 오존층 파괴물질 배출 등을 규제하는 다른 많은 환경협약보다 뒤쳐진다. 람사르협약도 가입국들에 몇 가지 의무를 부여하고 있기는 하다. 습지 보전에 대한 고려사항을 국토이용계획에 포함시키며, 습지보호구역 설정하고 조사·관리·감독을 위한 인력을 양성하며, 접경지 습지 보호를 위해 다른 당사국과 협력해야 하는 의무가 그것이다. 하지만 이런 형태로 규정된 의무는 이행과 불이행을 가르는 경계가 모호하다. 결국 가입국 정부의 정책 결정에 실질적인 영향력을 미치기 어려운 것이다. 게다가 설령 어떤 가입국이 의무를 이행하지 않은 것으로 드러나더라도 의무 이행을 강제할 방법도 없다. 람사르협약이 불이행에 대한 제재 규정을 담고 있지 않기 때문이다.

행사 참석자들의 규모와 면면을 봐도 환경올림픽이라고 주장하기에는 한참 모자랐다. 참석 인원이 역대 최대 규모라고 하지만, 바로 직전 스페인 바르셀로나에서 열렸던 국제자연보존연맹(IUCN) 총회 참석자 규모의 3분의1 에도 미치지 못했다. 140개국 참가국 가운데 정부의 차관급 이상 고위 인사가 대표로 참석한 나라는 7명에 불과했고, 이 가운데 6명이 아프리카 대륙에서 왔다. 탄자니아, 우간다, 수단 등 아프리카 대륙 최빈국 관료들의 총회 참석이 람사르협약의 중요성과 습지 보전에 대한 특별한 관심에서 비롯된 것이라고만 보기는 어렵다. 그보다는 오히려 최빈국이라는 이유로 총회



경남 창원컨벤션센터에서 열린 제10차 람사르총회 환송만찬에서 아나타 티에가 람사르 사무총장이 인사말을 하고 있다.

참석 경비를 지원받을 수 있었던 것이 상당한 영향을 끼쳤다고 보는 것이 옳을 것이다.

창원 람사르 총회에 대한 해외 언론의 보도는 거의 '무관심' 수준이었다. 창원컨벤션센터에 마련된 프레스센터에 등록을 하고 취재를 한 해외 언론은 일본과 방글라데시 등 2개 나라의 3개 언론사에 불과했다. 올림픽은커녕 일개 비인기 종목의 세계선수권대회라고 하기도 어려울 정도로 관심을 끌지 못한 것이다. 무엇이 잘못된 것일까? 잘못된 것은 없다. 람사르 총회가 바로 그런 것이기 때문이다.

람사르협약과 협약이 다루는 의제들의 성격상 람사르 총회는 본질적으로 국제 환경담론 시장에서 '홍행'이 될 만한 요소를 가지기 어렵다. 그 이유는 기후변화에 대응하기 위해 해마다 열리는 기후변화협약 당사국회의와 대비해 보면 금방 이해할 수 있다. 따라서 창원 람사르 총회가 해외 언론의 관심을 끌지 못한 것이 행사를 주최한 환경부나 경남도의 잘못은 아니다. 다만 문제는 국제사회에서 환경올림픽으로도 중요한 환경행사로도 여겨지지 않는 람사르 총회를 마치 대단한 국제행사인양 과대 포장하는데 예산과 행정력을 쏟아 부었다는 데 있다.

### '창원선언' 등 32개 결의문 채택

그러면 창원 람사르 총회가 남긴 성과와 한계는 무엇일까? 창원 람사르 총회는 각 지역별 회의와 그룹별 회의, 본회의를 거쳐 모두 32개의 결의문을 생산했다. 이 결의문들 가운데 하나인 '인류의 복지'와 습지에 대한 '창원선언'은 특히 환경부가 이번 총회 개최의 가장 큰 성과의 하나로 꼽는 것이다. 창원선언의 주요 내용은, 습지를



순천만



용늪

‘천연의 물 인프라’로 인식하고, 기후변화 대응을 위한 국가전략에 습지관리를 포함하며, 습지의 현명한 이용과 관리를 인간의 생활개선에 활용하며, 습지 생태계와 인간 건강의 상호 연관성을 국가·국제정책에 반영하며, 토지이용 변경 결정을 내릴 때 습지의 역할과 가치를 신중히 고려할 것임을 다짐하는 것 등으로 구성돼 있다. 대부분의 선언문이 으레 그렇듯 특별한 내용을 담았다기보다 랍사르협약의 정신과 원칙을 재확인하는 그야말로 선언적인 내용이다. 그럼에도 환경부가 창원선언문 채택의 성과를 강조하는 것은 창원 랍사르 총회 개최의 의미를 높이기 위해 랍사르 사무국과 함께 초안을 마련하는 등 채택을 주도했기 때문이다.

이번에 채택된 나머지 31개 결의문 가운데 환경부가 특별한 의미를 부여하는 또 다른 결의문은 ‘습지 시스템으로서 논의 생물다양성 증진’ 결의문이다. 논의 생태적 가치에 주목하고 지속가능한 농업을 통해 논의 생물다양성을 증진하자는 내용을 담은 이 결의문은 지난 4월 한·일 양국 정부의 공동 결의안 형태로 랍사르협약 사무국에 제출됐던 것이다. 이 결의문은 일본과 함께한 것이기는 하지만, 우리나라가 국제 환경협약 당사국회의에 최초로 제출한 결의안이라는 의미가 있다.

이밖에 철새 이동에 중요한 황해 연안습지 보전을 위한 국제 협력을 촉구하는 ‘물새 비행경로 보전을 위한 국제협력 증진’ 결의문, 기후변화에 대응하는 과정에서 습지의 생태와 탄소저장 능력 훼손을 최소화하도록 촉구하는 ‘기후변화와 습지’ 결의문, 부적절한 방식의 바이오연료 생산으로 습지가 훼손되는 것을 막을 것을 촉구하는 ‘습지와 바이오연료’ 결의문 등이 환경부가 특별한 의미를 부여한 결의문들이다.

### 습지에 대한 관심 높이는 계기 마련

채택된 결의문 숫자와 같은 수치로 측정할 수는 없지만 이번 랍사르 총회의 가장 큰 성과로 기록돼야 할 부분은 따로 있다. 바로 습지에 대한 국민의 관심을 높이는 계기가 됐다는 점이다. 이번 행사를 전후해 랍사르 습지인 순천만과 우포늪에 관광객이 몰리면서 습지생태 관광이 새로운 관광 형태로 떠오르고 있는데서 그런 가능성이 엿보인다.

하지만 이런 관심이 실제 습지의 훼손을 막는 것으로 이어질 것 인지는 의문이다. 전국 곳곳에서 습지가 훼손되고 있는 것은 습지에 대한 국민의 관심부족 탓이 아니라, 정부와 지방자치단체의 관심부족 탓이기 때문이다. 실제 정부와 경남도는 지난 7월 한편으론 랍사르 총회를 열심히 준비하면서, 또 한편으론 생태적 가치가 높은 습지인 낙동강하구의 놀차만 등 23개 지구 12.1km<sup>2</sup>의 연안 습지를 조선소와 항만 건설을 위해 매립하는 계획을 확정했다. 습지 보전을 위해서 누구의 관심이 더 필요하고, 누구의 인식이 먼저 바뀌어야 하는지가 여기서 잘 드러난다.

이번 총회 개최의 또 다른 의의로 환경부에서 특히 강조하는 것은, 우리 나라의 환경외교 위상이 제고되고 회의개최 능력이 향상됐다는 점이다. 랍사르 총회가 우리나라가 처음 개최한 환경협약 당사국회의라는 점을 감안하면, 이번 회의개최 경험이 2012년 세계자연보전연맹(IUCN) 총회를 비롯한 보다 중요한 환경협약 당사국 총회의 유치와 성공적 개최에 소중한 자산이 될 것임은 분명하다. 하지만 이번 총회 개최로 우리의 환경외교 위상이 제고됐다는 설명은 선뜻 받아들이기 어렵다.

랍사르 총회를 개최하면 환경외교의 위상이 올라가는 것일까?



우포늪

이 질문에 '그렇다'고 대답하려면 아프리카의 최빈국 우간다가 환경외교 분야에서 높은 위상을 차지하고 있다는 사실에 기꺼이 동의할 수 있어야 한다. 창원 람사르 총회 바로 전의 제9차 람사르 총회는 우간다에서 열렸다. 제7차 람사르 총회 개최국은 코스타리카였다. 이들 나라의 환경외교 위상이 람사르 총회 개최로 높아졌는가? 환경과 관련한 큰 국제회의를 개최하는 것이 컨벤션 산업의 위상을 높이는 일은 될 수 있을지 모르지만 환경외교의 위상 제고로까지 연결된다고 주장하는 것은 지나치다.

### 람사르협약과 반대로 가는 경기부양정책

람사르 총회 개최국인 한국의 습지 보전 성적표는 여전히 하위권을 맴돌고 있다. 한국이 현재 람사르 습지로 등록한 11개 습지의 총면적은 8천198ha로 158개 람사르협약 가입국 중 132번째에 해당한다. 1곳당 평균 면적은 745ha로 세계 평균 면적 9만584ha와 비교하기도 부끄럽다. 정부가 철새들이 많이 찾는 서해안의 개펄과 같은 넓은 면적의 연안습지나 주요 강 하구가 아니라 소규모 내륙

습지를 람사르 습지로 주로 등록했기 때문이다. 이는 물새 서식지로서 중요한 습지의 보호를 핵심으로 하는 람사르협약의 취지에도 어긋나는 태도다.

보다 근본적인 문제로 우리 나라는 습지보전 노력의 첫 단계라 할 수 있는 습지의 법적 범위조차 국제 기준에 일치시키지 못하고 있다. 우리의 습지보전법은 람사르협약이 습지로 분류하는 썰물 때 수심 6m 이내인 연안 조하대와 하천을 습지로 인정하지 않는다.

람사르 총회를 개최했다고 정부의 습지정책이 갑자기 달라지는 것은 어려운 것이다. 오히려 거세게 밀어닥치는 경제위기의 쓰나미 앞에서 환경이 설 자리는 더욱 오그라들고 있는 형국이다. 이명박 대통령이 내걸었던 '녹색성장'의 깃발에서도 '녹색'은 점차 탈색되고 '성장'의 회색 글씨만 갈수록 선명해지는 듯하다. 개발제한구역 해제, 수도권 규제 완화, 환경영향평가제도 간소화 등 정부가 경기부양을 명분으로 잇따라 쏟아낸 정책들이 그런 판단의 근거다. 이런 경기부양 정책들은 람사르협약이 추구하는 가치와 반대 방향으로 가는 것임에 분명하지만, 그렇다고 경제위기 극복에 정책의 최우선 순위를 두겠다는 것을 탓할 수는 없는 노릇이다.

다만 한 번 생각해 봤으면 하는 것은 정부가 환경 분야에서 우리나라의 국가 이미지를 높이는 데 정말 관심이 있다면 바로 지금이 어떤 국제 환경회의를 개최하는 것보다 좋은 기회일 수 있다는 점이다. 국제사회에 환경을 훼손하는 경기부양이 아니라 훼손된 습지의 복원과 같은 환경을 되살리는 투자로 경기를 살려나가는 모범을 보인다면 그 모습은 경제 위기라는 상황을 배경으로 더욱 도드라질 것이기 때문이다. ⑤



글쓴이는 연세대학교 신문방송학과 졸업 후 한겨레신문사에 입사해, 사회부, 한겨레21부, 편집부, 경제부 등을 거쳐 현재 사회정책팀에서 환경 분야 취재를 맡고 있다

## '인류의 복지와 습지에 대한 창원 선언' 주요 내용

- 습지 파괴·손실은 다른 생태계보다 빠르게 진행돼 습지를 '천연의 물 인프라'로 인식하는 거버넌스 변화가 시급함
- 물에 대한 수요 증가는 인간의 복지·환경을 위협하므로 생태계의 물 배분을 위한 조치가 강화되어야 함
- 사용가능한 물의 효율적 이용, 습지 파괴·손실 중단, 파괴된 습지의 복원, 습지의 현명한 관리 및 보호 필요
- 기후변화 대응을 위한 국가전략에 물·습지 관리를 포함해야 함
- 습지는 탄소 저장을 통해 기후변화 완화 및 적응에 있어 자연 인프라의 중요 부분을 구성하므로, 습지 체계에 대한 인간의 교란은 엄청난 탄소 배출을 야기할 수 있음
- 습지의 현명한 이용, 관리, 복구를 인간의 생활 개선특히, 취약계층의 생계와 생활 개선에 활용해야 함
- 전통 지식 활용, 습지 관련 문화 이해, 경제적 인센티브, 생계 지원 기반 다양화를 통한 지속가능한 습지 관리가 필요함
- 습지 생태계와 인간 건강의 상호연관성을 국가·국제 정책에 핵심적으로 반영하고, 부정적 영향을 막기 위한 모든 조치를 취해야 함
- 습지는 인간 건강에 기여하고 교육, 여가, 생태관광, 정신적·문화적 경험, 심미적 관광 장소로서 중요하므로, 건강과 습지 관련 부문에서는 습지의 생태적 특성과 인간 건강의 관계를 공동 관리해야 함
- 인간과 생물 다양성에 대한 습지의 역할과 가치를 신중히 고려해 토지이용 변경에 대한 결정을 내려야 함
- 의사결정시 자연적으로 기능하는 습지와 그 혜택 보호를 우선시해야 하며, 인공습지 또한 물과 식량 안보에 상당히 기여한다는 것을 인식해야 함
- 생물다양성 손실의 근본 원인을 해결하고 손실을 되돌리기 위해 조치를 취해야 함