



제 439회 국회 (정기회)
제1차 기후에너지환경노동위원회

생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 국가생태계평가 의무화 〉

■ 김태선의원 대표발의(의안번호 제2219555호)

2026. 9.

기후에너지환경노동위원회

수석전문위원 박희석

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 국가생태계평가 의무화	3
※ 참고자료	8
1. 제1차 국가 생태계 평가 개요	8
2. 해외 국가 생태계 평가(생물다양성 평가 포함) 현황	10

I. 제안경위

2026년 6월 26일 김태선의원이 대표발의한 생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안은 2026년 7월 1일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

최근 생물다양성협약(CBD) 등 국제 사회는 기후 위기와 생물다양성 손실에 대응하기 위해 각 당사국이 국가 차원의 생태계 평가를 실시하고, 그 결과를 국가 정책 및 의사결정에 통합할 것을 촉구하고 있습니다.

특히, 제15차 생물다양성협약에서 채택된 ‘쿤밍-몬트리올 생물다양성 프레임워크(GBF)’는 생태계의 가치를 측정하고 관리할 수 있는 과학적 기반 마련을 핵심 과제로 제시하였습니다.

그러나 현행법은 생물다양성 조사 및 생태계서비스 평가에 관한 임의 규정을 두고 있어 정기적인 평가가 제대로 이루어지고 있지 않습니다.

이에 국가 생태계 및 생태계서비스의 가치를 5년마다 주기적으로 평가할 수 있도록 법적 근거를 마련함으로써 생태계의 현황과 변화요인을 과학적으로 분석하고 그 결과를 국가 정책에 환류하여 국민의

삶의 질 향상과 지속 가능한 발전에 기여하고자 합니다(안 제9조).

Ⅲ. 검토의견

1. 국가생태계평가 의무화

개정안은 임의규정으로 되어 있는 생물다양성 현황과 자연자산에 대한 조사 및 생태계서비스 평가를, 국가 생태계의 현황, 추세, 전망 등의 조사·분석과 생태계서비스 평가를 포괄하는 ‘국가생태계평가’로 하고, 이를 5년마다 실시하도록 의무화하려는 것임(안 제9조).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제9조(생물다양성 조사 등) ① 정부는 생물다양성의 보전과 생물자원의 지속가능한 이용을 위하여 생물다양성 현황과 자연자산(「자연환경보전법」 제2조제15호에 따른 자연자산을 말한다. 이하 같다)을 조사하고 생태계서비스를 평가할 수 있다.	제9조(국가생태계평가 등) ① 정부는 생물다양성의 보전과 생물자원의 지속가능한 이용을 위하여 국가 생태계의 현황, 추세, 전망 등의 조사·분석 및 생태계서비스 평가(이하 “국가생태계평가”라 한다)를 5년마다 실시하여야 한다. 다만, 생태계의 변화 양상, 국가생물다양성전략의 수립·변경 시기 등을 고려하여 그 주기를 조정할 수 있다.
② (생략)	② (현행과 같음)
<신설>	③ 제1항에 따른 국가생태계평

현행	개정안
	<u>가의 항목·방법·절차 및 그 결과의 공개 등에 필요한 사항은 기후에너지환경부령으로 정한다.</u> 부칙 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

현행법은 정부로 하여금 생물다양성의 보전과 생물자원의 지속가능한 이용을 위하여 ‘생물다양성 현황과 자연자산을 조사하고 생태계서비스를 평가할 수 있도록’ 규정하고 있음¹⁾.

이에 근거하여 지난 30년간(’90~’20) 생태계의 현황·추세 및 생태계서비스 가치를 평가하고 향후 30년(’20~’50)의 미래전망을 예측한 「제1차 국가 생태계 평가보고서」가 2026년 6월 발간되었음²⁾.

그러나 현행 규정은 생물다양성 현황과 자연자산 조사 및 생태계서비스 평가만을 규정하고 있어, 일정 기간의 변화 추세와 현재의 생태

1) 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 제9조(생물다양성 조사 등) ① 정부는 생물다양성의 보전과 생물자원의 지속가능한 이용을 위하여 생물다양성 현황과 자연자산(「자연환경보전법」 제2조제15호에 따른 자연자산을 말한다. 이하 같다)을 조사하고 생태계서비스를 평가할 수 있다.

② 정부는 한반도와 그 부속도서의 생물다양성을 보전하기 위하여 군사분계선 이북지역의 주민과 공동으로 생물다양성 관련 연구나 생물종 및 자연자산에 대한 조사를 실시하고, 생태계서비스를 평가하는 등 한반도와 그 부속도서의 생태계와 고유 생물종을 보호하기 위한 정책을 추진할 수 있다. 위하여 위원회에 실무위원회를 둘 수 있다.

「자연환경보전법」 제2조(정의) 15. “자연자산”이라 함은 인간의 생활이나 경제활동에 이용될 수 있는 유형·무형의 가치를 가진 자연상태의 생물과 비생물적인 것의 총체를 말한다.

2) <참고자료1. 제1차 국가 생태계 평가 개요>

계 상태 및 정책여건을 바탕으로 미래를 전망하는 조사·분석에 대한 명시적 근거가 부족하고,

조사와 평가가 임의규정으로 되어 있어 평가의 정례성과 연속성을 확보하기 어렵다는 지적이 있음.

이에 개정안은 현행법 제9조의 조사·평가 체계를 ‘국가생태계평가’로 개편하여 정부가 국가 생태계 현황뿐만 아니라 추세와 전망을 조사·분석하고, 해당 조사·분석과 생태계서비스 평가를 5년마다 의무적으로 실시하도록 하는 것으로,

생태계 변화의 방향과 향후 위험요인을 주기적으로 파악하고 이를 생물다양성 보전정책에 활용할 수 있는 과학적·제도적 기반을 마련하려는 측면에서 그 의의가 있는 것으로 보임.

특히, 이는 쿤밍-몬트리올 글로벌 생물다양성 프레임워크가 요구하는 목표 점검체계를 국내적으로 뒷받침하고³⁾, 제5차 국가생물다양성전략에서 제시한 5년 주기 생태계서비스 평가 및 이행점검에 필요한 자료를 정기적으로 확보할 수 있도록 한다는 점⁴⁾에서도 긍정적 측면이

3) MONITORING FRAMEWORK FOR THE KUNMING-MONTREAL GLOBAL BIODIVERSITY FRAMEWORK

2. The indicators in the monitoring framework for the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework meet, or will be able to meet by 2025, the following criteria:

(c) The data sources and indicators are compiled and regularly updated with a time lag of less than five years between updates, if possible;

(e) Indicators are able to detect trends relevant to the components of the goals and targets of the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework;

4) 제5차 국가생물다양성전략(2024~2028) 전략목표 [10-1] 생태계서비스 평가·관리 및 증진

1. 생태계서비스 평가 및 활용 기반 확대 (환경부, 산림청)

○ 국가 생태계서비스 평가 보고서 발간(5년주기, '25년 제1차 보고서) 및 평가 지침 제정*(환경부 고시, '25)으로 신뢰도·정당성 확보

있는 것으로 판단됨.

다만, 개정안과 관련하여서는 다음과 같은 사항에 대한 검토가 필요해 보임.

첫째, 제1차 국가생태계평가가 2022년부터 2025년까지 추진되어 2026년에 보고서가 발간되었으므로, 평가의 중복 실시를 방지하고 평가주기를 명확히 하기 위하여,

부칙에 제1차 국가생태계 평가를 안 제9조제1항에 따라 실시한 최초의 국가생태계평가로 간주하도록 하는 경과조치를 두는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

둘째, 개정안에 대하여 해양수산부는 해양생태계와 해양생태계서비스는 「해양생태계법」에 따른 별도의 법체계, 조사체계, 전문기관 및 정책 수단이 이미 존재하므로,

해양 부문 평가의 항목·방법·절차 등은 해양수산부령으로 정하도록 위임을 분리할 필요가 있다는 의견을 제출하였으므로 심사에 참고할 필요가 있을 것으로 보임⁵⁾.

○ 생태계서비스의 시계열 변화와 위협요인 분석('25~) 및 국가 생태계가치 보전·증진 전략 마련('29)

5) 해당 의견에 대하여 기후에너지환경부도 수용의견을 제출함.

문 의 처

02)6788-5541

참고자료1

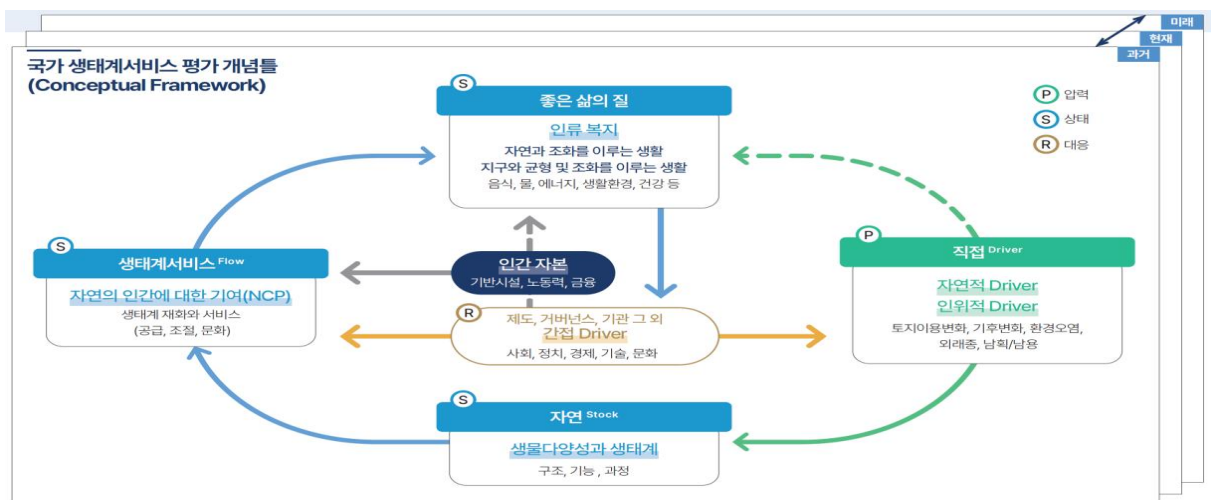
제1차 국가 생태계 평가 개요⁶⁾

□ 추진 경과

- 생태계 평가 체계 구축, 생태계 및 생태계서비스 평가('22~'24)
- 본 보고서 및 요약 보고서 작성, 미래 시나리오 평가('25)
- 제1차 국가 생태계 평가보고서 발간('26.6)

□ 평가 방법

- (공간범위) 전국, 17개 광역시도(단, 해양은 제외)
- (시간범위) 2020년을 기준으로 과거 30년('90~'20) 생태계 및 생태계서비스 평가, 미래 30년('20~'50) 시나리오 예측 평가
- (평가방법) 생태계는 5개 유형(산림, 농경지, 도시, 담수, 습지)으로 구분하여 생태계 압력 및 상태 변화를 나타내는 지표별 장기(30년), 단기(10년) 추세 평가
 - * 장단기 변화율에 따라 개선(+5%이상), 변화 없음(-5%~+5%), 악화(-5%미만), N/A(자료가 없거나 불충분)로 표시
- 생태계서비스(공급, 조절, 문화)는 식량 공급, 탄소흡수, 국립공원 탐방객 수 등 12개 지표에 대한 물리량 변화와 현재 화폐가치 평가



6) 자료: 기후에너지환경부

□ 주요 내용

《 종합 평가 》

- (압력) 토지전환, 기후변화 등 생태계에 미치는 압력이 증가하는 추세
 - * (토지전환) 도시지역 172.2% 증가, 농경지 25.8%, 습지 11.7%^{단기} 감소
 - * (기후변화) 기온상승(0.29℃), 극한호우(4.5배), 산불(1.8배), 산사태(1.7배) 증가
- (상태) 생태계 상태와 종다양도 분석
 - (산림) 장령림 면적, 임목축적 등 구조적 상태 개선
 - (농경지) 양분수지는 악화되었으며, 국제기준(OECD) 대비 높은 수준
 - (담수) 수질은 개선되었으나, 외래어종 증가, 호소 영양상태 등 담수의 서식지 환경^{단기}은 일부 악화 추세
 - (도시) 1인당 도시숲 면적, 초미세먼지 농도^{단기} 등 상태 개선
 - (종다양도) 전국자연환경조사에 따른 중대형 포유류(산림생태계)와 화분매개곤충(농경지생태계), 어류(담수생태계)의 종다양도는 큰 변화가 없음
- (생태계서비스) 3개 서비스 유형(공급·조절·문화)별 분석
 - (공급) 식량 및 담수 공급량은 소폭 증가한 반면 원목 생산량은 감소
 - (조절) 수질 조절물(총인·총질소)은 소폭 감소, 탄소흡수량은 증가했으나 최근에는 감소 추세
 - (문화) 1인당 도시공원 면적은 증가하였고, 국립공원 탐방객 수는 '07년 입장료가 폐지된 이후 증가 추세
- (화폐화) 2020년 기준 원단위 가치로 환산할 수 있는 생태계서비스 6개 분야의 총 가치는 약 34조 원*으로 평가
 - * 식량 공급(15.5조원), 원재료용 원목(0.1조원), 에너지용 원목(0.2조원), 담수 공급(15.2조원), 탄소 흡수(1.8조원), 국립공원 휴양(1조원)
 - ※(영국사례) '23년 기준 16개 생태계서비스의 총 연간 가치는 410억 파운드(약 82조원)
- (미래전망) 사회·경제·기술적 변화 추세 지속 시 '20년 현재 기후변화에 취약한 멸종위기 식물(46종)의 서식지는 2050년까지 16.2% 사라질 전망
 - 서식지 감소에 대응하여 보호지역 확대, 생태계 복원 및 탄소흡수원 확충 등 선제적인 정책 대응과 민간의 자발적 보전 활동 참여 필요

참고자료2

해외 국가 생태계 평가생물다양성 평가 포함 현황기

○ 총 18개국에서 국가 생태계 평가 수행

대륙	국가명	주요 평가 보고서
유럽 · 중앙 아시아 (6)	영국	영국 국가 생태계평가(2011), 후속평가(2014)
	스페인	스페인 국가 생태계평가(2012, 2014)
	프랑스	프랑스 국가 생태계평가(2012~)
	벨기에	플랑드르 생태계 평가(2014)
	보스니아*	보스니아 헤르체고비나 국가 생태계평가(2024)
	아제르바이잔*	아제르바이잔 국가 생태계평가(2024)
아메 리카 (3)	브라질	브라질 생물다양성 및 생태계 서비스 평가(2019)
	콜롬비아*	콜롬비아 국가 생태계평가(2021)
	그레나다*	그레나다 국가 생태계평가(2023, 2024)
아시아 · 중동 (6)	일본	일본 사토야마-사토우미 평가(2010), 일본 생물다양성 전망(2010, 2016, 2021)**
	중국	중국 국가 생태계 평가(2016), 중국 생물다양성 전망(2022)**
	이스라엘	이스라엘 국가 생태계평가(2022)
	말레이시아	말레이시아 생물다양성 전망(2012)**
	베트남*	베트남 국가 생태계평가(2022)
	캄보디아*	캄보디아 국가 생태계평가(2024)
아프 리카 (3)	카메룬*	카메룬 국가 생태계평가(2022)
	에티오피아*	에티오피아 국가 생태계평가(2022)
	모잠비크	모잠비크 국가 생물다양성 전망(2021)**

※ 출처: IPBES 홈페이지 자료 기준

* UNEP-WCMC가 주도하는 '국가 생태계평가 이니셔티브(NEA Initiative)'의 지원을 받아 평가를 완료 하였거나 진행 중인 국가

** 국가 및 지역 차원에서 발간한 생물다양성 전망(Biodiversity Outlook), IPBES 카탈로그에는 미등록

7) 자료: 기후에너지환경부