



제429회국회(정기회)
제8차 농림축산식품해양수산위원회

해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈국가해양생태계종합조사의 내용에 해안사구 규정 등〉
■ 서삼석의원 대표발의, 의안번호 제2212772호

2025. 11.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 김성완

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 국가해양생태계종합조사의 내용에 해안사구 규정 등	2

I. 제안경위

2025년 9월 8일 서삼석의원이 대표발의한 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안은 2025년 9월 9일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

해양수산부장관은 해양환경 및 해양지형에 대한 현황 및 특성과 해양보호생물 및 해양생물의 서식현황 등 해양생태계에 관한 기본조사인 국가해양생태계종합조사를 실시하도록 함.

그런데 해양 해류와 연안류에 의해 운반된 해변의 모래가 해안선을 따라 평행하게 쌓인 해안사구는 조사대상에서 제외되며 해양수산부는 해안사구에 대한 실태를 파악하기가 어려워 관련 보존 및 연구 수행에도 한계가 있음.

또한 해안사구의 지역적 특성을 고려하지 않은 채 연안 및 해양생태계를 개발·관리함에 따라 일부 사구는 사라짐.

해안사구는 국토의 해안선을 보호하고 자연재해로부터 국민의 안전을 보호해주는 중요한 자연 유산임.

이에 해양수산부가 매년 수행하는 해양생태계 조사 내용에 해안사구를 추가해 실시함으로써 훼손된 사구를 복원하여, 국토의 유지를 비롯한 천연 해양자산을 보호하려는 것임(안 제10조제3항).

Ⅲ. 검토의견

1. 국가해양생태계종합조사의 내용에 해안사구 규정 등

가. 개정안의 요지

- 개정안은 국가해양생태계종합조사의 내용으로 해안사구의 생태계 현황, 오염 현황 및 사회적·경제적 현황을 규정하려는 것임(안 제10조제3항).

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제10조(국가해양생태계종합조사 등) ①·② (생략) ③ 제1항에 따른 조사의 <u>내용</u> 및 방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제10조(국가해양생태계종합조사 등) ①·② (현행과 같음) ③ ----- <u>내용은</u> <u>다음 각 호와 같이 하고, 조사</u> ----- ----- -----.
<신설>	1. <u>해양생태계, 해양환경 및 해양지형의 현황 및 특성</u>
<신설>	2. <u>해양보호생물, 우리나라 고유해양생물 및 외래 해양생물의 서식 현황</u>
<신설>	3. <u>해양생물다양성의 구성요소</u>
<신설>	4. <u>해양생물다양성의 보전과 그 구성요소의 지속가능한 이용에 영향을 미칠 수 있는 개발행위 등의 현황</u>

<신 설> <신 설> ④ (생 략)	5. 연안습지 및 해안사구의 생태 계 현황, 오염 현황 및 사회적 · 경제적 현황 6. 그 밖에 해양생태계의 보전을 위하여 특히 조사할 필요가 있 다고 인정되는 것으로서 해양수 산부장관이 정하여 고시하는 사 항 ④ (현행과 같음)
--	---

나. 검토의견

- 현행법 제10조에 따르면¹⁾ 해양수산부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협조하여 전국을 대상으로 국가해양생태계종합조사를 실시하도록 규정하고 있고, 이에 근거하여 현행법 시행령 제5조²⁾에서는 국가해양생태계종합조사의 내용에 대하여 규정하고 있음.

1) 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」

제10조(국가해양생태계종합조사 등) ① 해양수산부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협조하여 전국을 대상으로 국가해양생태계종합조사(해양생태계에 관한 기본적인 조사, 제29조제1항에 따른 해양보호구역 조사·관찰, 제39조제2항에 따른 조사 및 「습지보전법」 제4조에 따라 해양수산부장관이 실시하는 기초조사를 통합하여 실시하는 조사를 말한다)를 실시하여야 한다.

② 삭제

③ 제1항에 따른 조사의 내용 및 방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

④ 시·도지사는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 관할 구역의 해양생태계를 조사할 수 있으며, 조사를 하는 경우에는 조사계획 및 조사결과를 해양수산부장관에게 보고하여야 한다.

2) 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 시행령」

제5조(국가해양생태계종합조사의 내용 및 방법 등) ① 법 제10조제1항에 따른 국가해양생태계종합조사(이하 "국가해양생태계종합조사"라 한다)의 내용은 다음 각 호와 같다.

1. 해양생태계, 해양환경 및 해양지형의 현황 및 특성
2. 해양보호생물, 우리나라 고유 해양생물 및 외래 해양생물의 서식 현황
3. 해양생물다양성의 구성요소
4. 해양생물다양성의 보전과 그 구성요소의 지속가능한 이용에 영향을 미칠 수 있는 개발행위 등의 현황
5. 연안습지의 생태계 현황, 오염 현황 및 사회적·경제적 현황
6. 그 밖에 해양생태계의 보전을 위하여 특히 조사할 필요가 있다고 인정되는 것으로서 해양수산부장관이 정하여 고시하는 사항

□ 국가해양생태계종합조사의 내용으로는 해양생태계, 해양환경 및 해양지형의 현황 및 특성, 해양보호생물, 우리나라 고유 해양생물 및 외래 해양생물의 서식 현황 등을 규정하고 있는데, 해안사구의 경우에는 조사 내용에 포함되어 있지 않아 해안사구에 대한 실태 파악이 잘 이루어지지 않고 관련 보존 및 연구 수행에도 어려움이 있다는 지적이 있음.

[표] 해안사구 현황

○ (일반현황) 총 189개, 총면적은 약 50.4km²(한국지형학회, ‘17년)

합 계	전남	충남	강원	인천	제주	경북	전북	부산	경기	경남
189	58	42	30	18	14	12	7	4	2	2

○ (관리현황) 해수부, 환경부, 국가유산청에서 총 32개 사구관리 중

합 계	해수부	환경부		국가유산청
	해양보호구역	생태경관보전지역	국립공원	천연기념물
32 (중복 3개 제외)	2*	2	27	4

* 태안 신두리 사구(해양생태계보호구역), 보령 소항 사구(해양경관보호구역)

출처: 해양수산부

□ 개정안은 시행령에 규정되어 있는 국가해양생태계종합조사의 내용을 법률로 상향하여 규정하면서 해안사구의 생태계 현황, 오염 현황 및 사회적·경제적 현황을 그 내용으로 추가 규정하려는 것으로,

현재 해안사구(해안모래언덕)에 대한 법적 근거가 없고 담당 부처도 불명확하여 해양수산부·환경부·국가유산청이 일부 업무를 나누어 맡는

등 관리체계가 정비되어 있지 않아 국내 해안사구의 현황이나 훼손 정도 파악도 어려운 실정인바³⁾, 개정안에 따르면 국토의 해안선을 보호하는 중요한 자연 유산인 해안사구에 대한 종합적·체계적 보전·관리에 기여할 수 있을 것임.

□ 해안사구는 해안을 따라 형성된 모래 언덕으로 자연방파제 역할을 하여 태풍, 해일 등 자연재해로부터 내륙을 보호하고, 해안 모래의 저장고이자 다양한 동식물의 서식지로 생물 다양성을 증진하는 등 복합적 가치를 지니고 있는데, 이러한 점에서 해안사구를 체계적으로 관리하고자 하는 취지의 개정안은 타당한 것으로 판단됨.

□ 한편, 해안사구는 백사장(해빈)-초기사구-전사구-사구저지-배후사구 등 해안가 이외에 육상부문도 포함하는 구조를 가지고 있어 해양수산부와 환경부 등 다수 부처가 관련될 수 있으므로 정부 차원에서 가장 관리에 적합한 주무 부처를 선정하고, 다른 기관과 협업체계를 구축하는 등 관련 법을 정비하는 방안을 검토할 필요도 있어 보임.

□ 해양수산부는 해안사구에 대한 실태 파악 및 훼손된 사구 복원을 위해 해안사구를 해양생태계 조사내용에 추가하는 개정 취지에 공감하는 입장임.

- 참고로, 환경부(국립생태원)에서 2018년부터 해안사구 자연환경조사를 진행하고 있는 상황(첨부1 참고)으로 법률 개정될 시에는 부처 간 사업 조정이 필요해 보임

3) “강성수, “생태계 보고 ‘해안사구’ 사라진다…‘국토 소실’ 경고음”, 아시아경제, 2025년 10월 17일

문 의 처
02)6788-5418

□ 조사개요

- **(목적)** 사구의 환경(지형·경관, 식생) 및 생태현황(동·식물상)을 조사하여 해안사구 생태계에 대한 기초자료 마련 및 보전지역 지정의 근거 마련
- **(조사대상)** 189개 해안사구* 중 관리유형 A와 B에 해당되는 사구(93개) 중 보호지역**으로 지정되지 않은 사구 73개를 권역별로 조사(8년)

* '2016 국내 해안사구 보전·관리를 위한 일반현황조사(2017, 국립생태원·환경부)' 및 '국내 해안사구 관리현황 조사 및 개선방안 마련 연구(2017, 환경부·국립생태원)' 조사·연구를 통해 사구목록 업데이트

** 생태·경관보전지역, 국립공원, 천연기념물 등 보호지역

< 해안사구 관리유형 및 관리방안(제안) >

관리유형	정의 및 특성	비고
A (42개)	사구의 역동성과 자연성이 좋으며, 개발압력이 낮은 사구	조사수행
B (51개)	사구의 역동성과 자연성이 좋으나, 개발압력이 높은 사구로 부분적 또는 핵심지역에 대한 원형보전이 필요	
C (46개)	사구의 역동성과 자연성을 높이기 위해 관리가 필요, 개발압력이 낮기 때문에 사구복원 및 재자연화 추진에 적절	-
D (50개)	사구의 역동성과 자연성을 높이기 위해 관리가 필요한 사구. 개발압력이 높은 곳으로 해안사구 이용 및 관리 가이드라인에 따라 지속가능한 이용계획 필요	-

※ 규모, 역동성, 자연성의 항목으로 해안사구 유형을 분류하고, 위험요인 추가하여 구분

○ 해안사구 연도별 조사계획

연도	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
지역	충남	전남Ⅱ	제주	인천	경남, 경북, 부산	강원	전북	강원
	전남Ⅰ						전남Ⅲ	
개수	14	7	7	11	10	8	8	8

○ 전국 해안사구 자연환경조사 분야별 조사 내용

조사 분야	비고
일반현황	· 해안사구 일반 및 관리현황 · 사회·경제적 압력요소
지형·경관	· 사구 대표단면(2016년 조사 기준)에서 단면측량 및 퇴적물 채취 · 해안사구 단면변화(모래 침식, 퇴적 양상) · 사구 퇴적물 입도 분석
식생	· 사구 식생군락 및 현존식생도 작성 · 외래식물 분포도
식물상	· 관속식물 목록 · 멸종위기종, 사구(해안형) 식물 및 외래식물 현황 파악
육상곤충	· 해안사구 출현 종목록 · 멸종위기종 및 사구선호성 곤충
양서·파충류	· 해안사구 출현 종목록 및 서식현황(멸종위기종, 번식종 등) · 사구선호성 양서·파충류 파악
조류	· 해안사구 출현 종목록 및 서식현황(멸종위기종, 번식종 등) · 사구선호성 조류 파악

○ (해안사구 경계) 평균해수면으로부터 내륙의 해빈과 토양 및 퇴적물이 사질로 되어 있는 나지, 식생으로 피복되어 있는 배후지역까지 포함



원산사구(2018년)



다대포사구(2022년)