

# 생태평화 유지와 환경자산의 세계화 방안

제주발전연구원 연구실장 김태윤

## 1. 시작하며

우근민 도정의 환경정책은 크게 두 가지이다. 하나는 생태평화 유지이고, 다른 하나는 환경자산의 세계화 방안이다. 그렇지만 두 개의 정책은 별도로 구분하여 추진하는 것보다 하나의 정책으로 추진할 때 효과가 높을 것이다.

생태평화란 무엇인가? 이에 대한 개념적 정의를 명확하게 내리기는 쉽지 않다. 우리나라 비무장지대를 생태평화지대로 활용하자는 이야기가 있다. 이때의 생태평화 의미는 사람의 간섭이 거의 없는 자연환경 상태를 지칭하는 '생태', 그리고 전쟁과 대비되는 '평화'가 사용되고 있다. 대부분의 경우 생태평화는 이와 같은 의미로 사용되는 경우가 많다.

환경자산의 세계화 방안이란 무엇인가? 환경자산의 그 가치를 세계적 수준으로 높이자는 의미이다. 환경적 자산의 유형, 무형적 가치를 아우르는 토탈 브랜드 가치를 높이고, 그 가치를 경제적으로 현재화, 공유화하려는 의도를 내포하고 있다고 생각된다.

본고는 우근민 도정의 환경정책의 행간을 살펴보고, 그 실현 방안을 제고하기 위한 것으로, 최초 공약수립자의 기본 의도와는 다를 수도 있음을 밝혀둔다.

## 2. 생태평화, 어떻게 실현할 것인가?

우근민 도정이 제시하는 생태평화는 앞서 비무장지대에서 사용하였던 생태평화 개념과는 다소 차이가 있다고 생각한다. 즉, 제주특별자치도 환경정책에서 제시하는 생태평화는 일차적으로 자연과 자연과의 관계, 그리고 자연과 인간과의 관계에서 접근하고 있으며, 그 관계가 조화와 균형을 이루는 상태인 평화의 개념으로 표현하고 있다.

이는 화산섬 제주의 생성원리를 소중하게 받아들이는 데서 출발해야 한다.

제주는 화산섬이다. 처음 이 땅의 주인은 용암, 화산재와 같은 물리적 자연이다. 두 번째 주인은 물리적 자연과 자연스럽게 공생하는 식물과 동물 등 생물이다. 일반적으로 첫 번째, 두 번째 주인을 그냥 자연이라 부르기도 한다. 이들의 관계를 살펴볼 때 이들 상호간에 간섭과 경쟁이 일어나지만 이들의 관계를 조절할 수 있는 것 또한 자연이기 때문에 이 상태를 평화라고 하여도 문제가 없을 것이다.

세 번째 주인은 제주섬에 살고 있는 사람들이다. 오랜 세월 동안 자연과 조화롭게 살면서 균형을 유지할 수 있었다. 자연의 순환체계에 특별한 문제를 유발하지도 않았다. 비록 사람들이 이 땅에서 살더라도

자연이 사람에게 의해 지배받기보다는 사람과 자연 모두 더 큰 자연의 지배를 받아왔기 때문에 그 균형유지가 가능한 일이었다.

그 후 도시화의 진전, 각종 개발사업이 빠르게 전개되면서 환경문제, 난개발 문제가 발생함으로써 자연과 인간과의 평화문제, 즉 조화와 균형문제가 대두되게 되었다.

우근민 도정이 제시하고 있는 환경정책은 자연과 인간과의 조화와 균형, 생태평화 유지를 위해 '선보전 후개발' 원칙을 제시하였다. 아울러 이를 실현하기 위하여 환경과 경제의 통합, 주민참여의 활성화, 갈등의 사전 예방 등 3대 정책방향을 제시하고 있다. '선보전 후개발'의 원칙은 인간과 자연과의 평화체계를 정착시키는데 매우 중요한 정책이다. 그러나 이러한 정책방향 또한 생태평화의 개념을 얼마만큼 충족시킬지에 대해서는 관점에 따라 차이가 있을 수 있다. 따라서 절대적, 장기적 목표 달성보다는 상대적, 단기적 목표달성에 유용하게 사용될 수 있다. 따라서 정책방향을 보다 장기적 관점에서 추진하지 않을 때 원래의 정책효과를 충분히 달성할 수 없는 경우를 대비해야 할 것이다.

생태평화의 개념에 대해서 좀 더 깊이 고찰해보고자 한다. 필자는 「제주오름의 보전 및 관리방안」(2000, 제주도) 수립 당시 제주 오름의 보전 관리를 위한 비전으로 'BIO-PEACE'를 제안한 바 있다(ECO-PEACE와는 다른 뉴앙스를 지님). 이때 생태평화의 의미는 자연(물리적 자연)·인간·생물이 공존하며 조화와 균형을 유지하는 것으로 사용되었다. 이를 실현하기 위한 6대 전략으로 ① 생물 종 다양성 유지, ② 주민 품성의 친자연화 유도, ③ 환경의 자연성 중시, ④ 어메니티의 증진, ⑤ 보전관리 체계의 구축과 ⑥ 생태관광의 증진을 제안한 바 있다. 생물다양성 유지는 생태계의 고유한 특성이 존재하기 때문에 생명이 지닌 유·무형적 존재가치를 이해하는 데서 출발해야 한다. 따라서 현재 있는 가치뿐만 아니

라 미래에 더 중요한 가치를 지닐 수도 있으므로 보다 포괄적, 장기적 관점에서 이해해야 한다. 즉, 현재의 관점에서 바람직하다는 이유만으로 생태계의 인위적인 변화를 초래할 때 미래의 소중한 자원을 잃어버릴 수 있음을 유의해야 할 것이다. 사람들 품성의 친자연화 유도를 강조하는 이유는 자연계의 가치를 평가하고 자연계와 일원이 되기 위한 노력이 이루어질 때 자연과의 조화와 균형을 유지할 수 있기 때문이다. 쉽지 않은 일이지만 개개인의 품성을 자연주의적, 도덕적, 생태적, 과학적 품성을 강화하는 교육 프로그램을 운영하는 것도 필요할 것이다. 환경의 자연성 중시도 사람의 시각에서만 바라볼 것이 아니라 자연의 시각, 환경의 시각에서 바라볼 수 있는 여유가 필요하다. 어메니티의 증진은 더없이 중요한 것으로 '있어야 할 것이 있어야 할 곳에 있어서 좋은 상태'를 유지하는 어메니티 개념이야말로 환경정책에 적극 활용해야 할 것이다. 이상의 것을 체계적으로 추진하기 위한 보전관리 체계 구축과 보전의 가치를 향유할 수 있는 생태관광 프로그램 등을 운영할 때 보전다운 보전이 이루어질 수 있다는 이용측면의 순기능을 간과해서는 안된다.

### 3. 환경자산의 세계화 방안, 어떻게 실현할 것인가?

10월 4일 제주가 유네스코 세계지질공원에 등재됨으로써 유네스코가 운영하는 자연보전 프로그램 3관왕을 달성하게 되었다. 즉, 생물권보전지역, 세계자연유산, 세계지질공원 3개 프로그램이 지정되거나 등재된 자치단체는 제주특별자치도가 처음이다.

#### 1) 보전정책이 우선되어야 하며, 이를 제도적으로 뒷받침해야 한다

유네스코 3관왕이라는 타이틀 자체가 제주의 환경

자산을 세계화한 실증적 사례로 평가해야 한다. 그 동안 제주지역에서는 보전과 개발을 둘러싼 갈등이 많았다. 제주도개발특별법 제정 당시, 각종 개발사업에 면죄부를 주기 위한 것처럼 보여졌으나, 제주다운 환경정책을 도입하게 된 의미있는 특별법이다. 이 법을 통하여 제주도 전지역 지리정보시스템이 구축되었고 보전지역과 개발지역을 구분하는 정책의 도입, 제주지역 환경기준 설정 등 제주의 특성을 고려한 제주형 환경정책이 시작되었다. 이 법에서 처음 시행되었던 절대보전지역, 상대보전지역, 관리보전지역(지하수자원, 생태, 경관), 보전자원 등의 효과가 오늘날 국제사회가 인정하는 환경가치를 나타낸 것으로 이해하고 있다. 이러한 측면에서 환경자산의 가치를 가장 확실하게 높일 수 있는 방안은 보전이며, 이를 법제도적으로 뒷받침하는 것이 중요하다. 뿐만 아니라 제주가 보유하고 있는 유일한 지하자원이라 할 수 있는 지하수의 가치 또한 법제도적 뒷받침이 없었다면 불가능했을 것이다. 따라서 환경자산을 세계화하는데 가장 먼저 선행되어야 할 것은 보전자원의 지정과 이를 체계적으로 보전하기 위한 제도적 뒷받침이 필요하다.

## 2) 다양한 활용정책을 수립하여 지속적으로 추진하여야 한다.

생물권보전지역은 이미 2002년도에 지정받았다. 제주를 대표하는 환경자산으로 국제적으로 인정받았지만 그 효과는 아직까지 미약한 수준에 머물러 있다. 유네스코 생물권보전지역을 주제로 국제회의 등을 여러차례 개최하였지만, 그 가치를 경제적으로 현재화하거나 이를 공유하고 있다고 할 수 있는 수준은 아니다. 생물권보전지역은 세계지질공원이나 세계자연유산과는 다른 방법으로 접근했어야 했다. 즉, 생물권보전지역에서 생산되는 청정농수축산물의 판매

전략으로 활용하는 정책추진이 필요했다고 생각한다. 즉, 생물권보전지역에서 생산되는 농수축산물의 상표로 생물권보전지역 브랜드를 사용하였다면, 동일한 제품에 대해서도 보다 높은 부가가치를 창출할 수 있었을 것이다. 최근 제주도정이 제주도 전체를 생물권보전지역으로 지정하려는 것도 이러한 맥락을 반영하고 있다고 판단된다. 그러나 생물권보전지역의 경우 핵심지역, 완충지역, 전이지역 등 각 지역별 보전노력이 함께 수반되어야 하므로 보전과 개발전략이 조화롭게 추진되어야 할 것이다.

유네스코 세계자연유산의 경우도 그 브랜드 가치를 높이기 위한 전략이 필요하다. 단지, 지정된 환경자산만으로 부가가치를 높이는 데에는 한계가 있다. 지역주민의 참여가 함께 수반되어야 한다. 생태관광 프로그램을 운영하고, 그 프로그램에 직접 주민이 참여하며, 그 이익을 공유할 수 있는 기반을 갖추어야 한다. 즉, 세계자연유산 등재 후의 2차적 부가가치 창출방안, 예를 들면 숙박업, 음식업, 기념품 등 관광프로그램과 연계한 소득창출 방안과 해당지역에서 생산되는 1차 생산물과 2차 가공품에 대한 마케팅 전략이 동시에 추진되어야 할 것이다. 이를 위해서는 지역주민의 창의적 아이디어와 자발적 참여를 유도하기 위한 경연대회 등을 개최하여 새로운 제품을 개발하여 수요자의 욕구에 부응하고 품질도 높이는 전략을 동시에 추진해야 한다.

## 3) 통합적 전략을 추진해야 한다.

지금까지 생물권보전지역, 세계자연유산, 세계지질공원 등 각각의 환경자산에 대해 개별적인 활용 방안을 추진하여 왔다. 그러나 하나의 자치단체에서 3개의 국제적인 환경브랜드를 보유한 곳은 제주가 처음이니 만큼, 이들 자산에 대한 통합적 전략이 수립

되어야 한다. 각각의 환경자원에 대한 경쟁적 발전정책도 필요하지만, 전체적인 관점에서 3개의 브랜드 가치를 높이는 것이 무엇보다도 중요하다. 아울러, 산업적 연관 효과를 높이기 위하여 환경자산을 중심으로 관광, 1차산업, 제조업뿐만 아니라 국제회의산업으로까지 확대할 수 있는 제주형 환경자산 세계화 전략이 추진되어야 할 것이다.

#### 4) 주민의 환경친화적인 삶이 이루어져야 한다.

환경자산의 가치를 높이는 일 중의 하나는 지역주민들의 환경친화적인 삶이다. 자연환경은 강력한 보전제도 등을 통하여 보전할 수 있지만, 생활환경은 주민의 참여 없이 그 청정성을 유지하기 어렵다. 특히, 환경자산의 브랜드 가치는 직접 현장을 방문하여 체험하는 과정에서 실제화되는 것이기 때문에 주민들의 환경친화적인 삶이야말로 환경자산의 브랜드 가치를 높이는 가장 기본적인 요소이다. 뿐만 아니라 이러한 삶은 현재의 환경가치보다 더 높은 가치를 창출하는 동력으로 작용할 수도 있다. 제주특별자치도는 이미 환경교육시범도로 지정되어 있으므로, 주민들의 환경친화적인 삶이 실체가 될 수 있도록 실천중심의 교육프로그램을 운영하는 것이 바람직하다. 아울러 환경보전 활동에 참여한 주민들이 그렇지 않은 주민들보다 많은 인센티브를 누릴 수 있는 사회시스템이 정착되어야 할 것이다.

## 4. 맺으며

생태평화와 환경자산의 세계화는 환경정책의 일관성 유지와 함께 지역주민의 참여정도에 달려 있다. 우근민 도정이 제시하고 있는 '선보전 후개발' 원칙은 장기적이고 다양한 관점을 받아들일 때 그 본질적 목

적을 달성할 수 있을 것이다.

그리고 환경자산의 보전 및 세계화 방안은 지역주민의 참여를 전제로 하고 있으므로 환경교육프로그램 운영을 더욱 활성화해야 할 것이다.

국제적으로 인정받고 있는 환경자산의 가치를 높이기 위해 생물권보전지역, 세계자연유산, 세계지질공원, 랍사르습지 등의 보전과 이용을 통합적으로 다루는 제주형 환경자산 세계화 전략이 필요하다.

끝으로, 환경은 환경적 측면뿐만 아니라 사회문화, 산업·경제 등 다양한 관점의 정책적 접근이 함께 이루어질 때 생태평화 유지와 환경자산의 세계화 방안을 실현할 수 있을 것이다.