

기획특집

# 유네스코 3관왕·세계7대자연경관 관리 통합관리법 제정 필요

제주발전연구원 선임연구위원 김 태 윤

제주특별자치도가 세계환경허브로 발전하기 위해서는 유네스코 생물권보전지역·세계자연유산·세계지질공원, 세계7대 자연경관, 람사르 습지 등에 대한 체계적인 관리가 필요하며, 국제사회가 공유할 수 있는 모델로 인정받기 위한 지역과 국가차원의 노력이 필요한 시점이다

J E J U D E V E L O P M E N T F O R U M

## I. 들어가며

제주에서는 세계인의 환경 대축제가 열렸다. 환경올림픽이라 지칭되는 세계자연보전총회(2012 제주 WCC)가 9월 6일부터 15일까지 개최되었다.

WCC 총회가 제주에서 개최되게 된 배경에는 크게 두 가지가 있다. 하나는 제주의 자연환경이 국제적으로 보호할만한 가치를 인정받고 있기 때문이다. 즉, 유네스코 생물권보전지역, 세계자연유산 등으로 선정되는 국제적인 지명도를 바탕으로 하고 있다. 또 다른 하나는 세계자연보전총회를 유치하기 위한 제주도민의 열정이 이루어낸 결과이다. 총회 유치를 위해 도민을 비롯한 국내외 관광객 등 130만여명에 이르는 서명자가 있었기 때문이다. 제주는 총회 유치 이후에도 유네스코 지질공원 네트워크에 가입하였으며, 2011년 11월에는 세계 7대 자연경관에 선정되기도 하였다. 뿐만 아니라 람사르 습지 목록에 물영아리오름, 물장오리 오름, 1100고지 습지, 선홍동백동산 습지가 등재되어 있다. 자

연환경분야에서는 더 이상 국제적인 브랜드가 필요하지 않을 만큼 제주의 자연환경자산은 이미 국제적인 가치를 인정받고 있다.

더욱이 2012 제주 WCC에서는 ‘세계환경허브 조성 및 평가·인증시스템 구축’을 의제로 다루고 있다. 세계자연보전총회 역사상 처음으로 환경도시 모델을 논의하며, 그 대상지로 제주를 선택하고 있다. 향후, 제주의 모델은 환경도시를 지향하는 세계의 많은 도시들이 본보기가 될 것이다. 환경도시 모델은 자연환경에 대한 체계적인 보전·관리 외에도 생활환경의 개선 등 지역의 환경문제뿐만 아니라 기후변화 대응 등 국제적인 환경문제에도 새로운 모델을 제시할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 기 지정되어 있는 환경브랜드에 대한 체계적인 보전·관리 시스템이 구축되어야 한다.

제주특별자치도가 세계환경허브로 발전하기 위해서는 유네스코 생물권보전지역·세계자연유산·세계지질공원, 세계7대 자연경관, 랍사르 습지 등에 대한 체계적인 관리가 필요하며, 국제사회가 공유할 수 있는 모델로 인정받기 위한 지역과 국가차원의 노력이 필요한 시점이다.

본 고에서는 유네스코 자연과학분야 3관왕 및 세계7대자연경관으로 지정된 제주의 자연환경자산을 통합관리하기 위한 방안을 모색하고 국가차원의 통합관리법 제정 등 지원방안을 모색해 보고자 한다.

## II. 제주가 지닌 국제적인 환경브랜드의 인정 과정

### 1. 유네스코 생물권보전지역

생물권보전지역(Man and the Biosphere Reserve)은 생물의 지리학적인 지역을 대표하는 생태계와 생물다양성 보전의 중요성이 있는 지역 그리고 지속 가능한 발전의 개념을 적용 할 수 있는 지역 또는 공공기관, 지역공동체, 민간의 참여가 가능한 곳을 지정한다.

제주도는 난대·온대·한대 및 아고산대에 걸쳐 1,800여종의 식물과 곤충 등 4,000여종의 동물이 서식하는 생태계의 보고이다.

제주도는 이들 지역이 세계적으로 인정을 받을 수 있도록 ‘99년부터 유네스코 및 한국MAB 관계자, 전문가, 관계기관과 협의하는 등 생물권보전지역 실무추진협의회 및 추진단을 구성하고 13회에 걸쳐 실무추진협의회를 개최하여 최종 신청서(안)를 확정하였으며 최종 신청서(안)는 환경부·해양수산부·문화재

청·산림청 등 중앙부처와 관련 시·군(제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군) 서명을 받고 2002년 6월 3일 유네스코 MAB한국위원회를 통하여 유네스코 인간과 생물권계획 국제조정이사회에 제주도생물권보전지역 지정신청서를 제출하였다.

제주도생물권보전지역 인 증은 유네스코 『생물권보전지역자문위원회』에서 신청서를 검토한 내용을 토대로 『국제조정이사회』에서 지정여부를 결정하게 되는데, 2002. 11.6~11. 8까지 프랑스 파리에서 개최된 유네스코 MAB의장 단회의(7명)에서 지정키로 결정하여 2002년 12월 16일 유네스코가 제주도생물권보전지역을 지정하였다.

## 2. 유네스코 세계자연유산

세계유산이란 '과거로부터 물려받은 것 가운데 탁월한 보편적 가치를 지니고 있다고 인정된 것으로서, 현재 우리가 더불어 살아가고 미래 세대에 물려주어야 할 것'으로 인류가 함께 지키고 전승해야 할 것이다. 세계자연유산은 경관이 뛰어나거나 지질학적 또는 생태학적으로 의미가 있거나 생물다양성이 뛰어나 그 가치를 인정받은 곳이다.

제주의 자연유산을 유네스코 세계자연유산에 등재하기 위하여 문화재청에서 2001년 1월에 제주자연유산지구 등 7건을 잠정목록으로 확정하기 시작하면서 본격적인 논의가 시작되었다. 2004년 6월에는 등재신청서 초안이 제출되었고, 12월에는 등재신청 보고회와 등재신청서(2차)가 제출되었다.

2001년 이후 문화재청, 제주특별자치도, IUCN 한국위원회 등 관련 주체들의 다각적인 노력이 있었고 이러한 노력의 결실로 2007년 6월 27일 뉴질랜드 크라이스트처치에서 개최된 제31차 세계유산위원회의에서 '제주 화산섬과 용암동굴(Jeju Volcanic Island and Lava Tubes)'의 명칭으로 우리나라 최초로 유네스코 세계자연유산에 등재되었다

## 3. 유네스코 세계지질공원

지질공원은 지질학적으로 중요하고 교육가치가 높은 지질명소를 보존, 교육 및 관광자원으로 활용하기 위해 지정 관리되는 곳으로 유네스코(UNESCO)가 인증하는 '세계지질공원' 과 개별국가가 지정하는 '국가지질공원' 으로 분류된다.

제주 세계지질공원의 시작은 지난 2007년 2월 지질공원 기본계획을 수립하면서 시작되어 10월에는 유네스코 지질공원 T/F팀 구성과 운영 및 유네스코

지질공원 기초학술조사를 실시하였다.

2010년에는 제주 지질공원과 관련하여 초중등용 교재 발간, 교사들을 대상으로 한 연수프로그램 운영 등을 실시하였고, 7월 현지실사를 거쳐 10월에는 최종적으로 세계지질공원 네트워크 가입이 인정되는 성과를 거두었다.

#### 4. 세계7대자연경관

세계7대자연경관 후보 공모 시작은 2007년 7월부터 시작되었다. 뉴세븐원더스라는 비영리단체에서 전세계 네티즌을 대상으로 후보공모(440개소)와 함께 세계7대 자연불가사의의 인터넷 투표가 시작되었다. 2008년 12월에 제주를 포함한 261개 지역 선정(1차 인터넷 투표), 2009년 7월 제주 등 77개 지역 선정(2차 인터넷 투표), 2009년 7월 21일 28개 최종후보지가 확정되면서 본격적인 선정 운동을 전개하였다.

범국민추진위원회, 범도민추진위원회, 대통령의 인터넷투표 참여, 민주당 제주선정위원회 구성, 국회의장 인터넷투표 참여, 일본·중국지역 추진위원회 사무소 개소 외에도 업무협약 체결<sup>1)</sup>, 대한민국 국회 만장일치로 지지결의안 채택, 국무총리의 범부처 차원의 참여 및 지원강조, 115명의 홍보대사 활동 등이 있었다.

제주는 2011년 11월 12일에 세계7대자연경관에 선정되었다. 제주는 7대 자연경관 7가지 테마(섬, 화산, 폭포, 해변, 국립공원, 동굴, 숲)를 모두 갖추고 있는 지역이다.

### III. 제주가 지닌 국제적인 환경브랜드의 통합관리법 제정 필요

#### 1. 제주의 환경브랜드와 관련된 국내법

제주가 보유하고 있는 유네스코 3관왕 및 세계7대자연경관은 제주를 넘어 대한민국의 대표적인 환경자산이며, 국제사회가 공동으로 관리해야 할 소중한 자연자산이다. 대상지역은 한라산국립공원을 비롯하여 중산간, 하천, 해안에 이르기까지 제주도 전체가 해당된다고 해도 과언이 아니다.

1. 업무협약은 자연보전총회, 대통령직속 국가브랜드위원회, 문광부·한국관광공사, 서울시, 국방부, 경상남도, 전라남도, 경기도, 울산광역시 등과 체결하였다.

한라산국립공원을 비롯하여 대상지역은 개별법에 의해서 관리되고 있다. 그러나 국내법만으로는 국제사회가 요구하는 관리기준을 충분히 충족할 수 없는 실정이다.

유네스코 생물권보전지역을 관리하기 위한 국내법 조항은 마련되어 있지 않다. 다만, 생물종 다양성 측면의 국내법은 자연환경보전법과 야생동식물 보호법이 관련되어 있을 뿐이다.

세계자연유산은 문화재보호법에 관련 사항이 규정되어 있다. 법 19조(세계유산의 등재 및 보호)에 세계유산의 등재 신청 대상 선정절차, 세계유산에 등재된 문화재의 보존과 국외선양을 위해 적극 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 국가와 지방자치단체는 세계유산 등에 대하여는 등재된 날부터 국가 지정문화재에 준하여 유지·관리 및 지원하여야 하며, 문화재청장이 세계유산 등의 보호에 필요한 조치를 명할 수 있도록 하고 있다.

세계지질공원은 자연공원법에 관련 사항이 규정되어 있는데, 2011년 개정을 통해 지질공원에 대한 내용을 포함하고 있다. 제주의 유네스코 세계지질공원 인증이 국내법에 지질공원 관련 사항을 반영하는 계기가 되었다. 그리고 국가는 지방자치단체 등에 지질공원의 관리·운영에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있는 규정을 두고 있다. 그러나 유네스코 세계지질공원의 관리·운영에 대한 별도의 규정 및 지원방안은 마련되어 있지 않다.

세계7대자연경관은 지역 및 국가홍보에 미치는 영향이 매우 큼에도 불구하고, 이를 유지·발전시키기 위한 관련법은 마련되어 있지 않다.

## 2. 개별법령에 의한 관리보다는 통합관리법 제정 필요

제주가 지닌 유네스코 자연과학분야 3관왕, 세계7대자연경관, 랍사르습지 등을 동시에 보유하고 있는 지역은 제주가 유일하다. 개별법령에 의한 관리는 부분적 관리에 그칠 수 있으며, 부분적 관리의 경우, 시너지 효과보다는 상충되거나 간과할 수 있는 측면이 높으며 체계적인 관리에도 한계가 있다. 또한 상호 상충되는 사항이 발생 시 우선순위의 문제로 대상지역의 보존·관리가 적절하게 이루어지지 않는 등의 문제발생 소지도 높다.

자연환경의 특징은 보전하는 노력에 비해 훼손하기 쉬운 측면이 있으며, 한번 훼손된 자연을 원상태로 보전하기 위해서는 시간적·경제적 비용이 수반되기 때문에 훼손되기 이전에 적절한 관리방안 마련이 필요하다.

앞서 언급하였듯이 제주는 세계환경수도로 지향하고 있으며, 세계자연보전총회에서 채택되는 쾌거를 이루었다.

세계환경수도로 인정받기 위해서는 무엇보다도 유네스코 3관왕 세계7대자연경관에 대한 관리체계가 국제적인 모델로서 손색이 없도록 해야 한다. 국내법에 의존하고 있는 자연환경 관리체제로는 이들 국제적인 환경브랜드의 취지에 걸맞는 국제적인 관리모델을 창출하기에는 많은 제약과 한계를 갖고 있다. 개별법령에 의한 보전·관리를 위해서는 1차적으로 유네스코 생물권보전지역에 대한 내용이 규정화 되어야 하며, 자연환경보전법에 포함하는 것이 바람직하다. 다만 개별법령으로 규정하더라도 유네스코 생물권보전지역, 세계자연유산, 세계지질공원 인정이나 등재 시 요구하고 있는 보전·관리와 관련된 조항들을 충분히 포함할 수 없는 한계를 갖고 있다.

따라서, 제주의 자연환경자산을 국제적인 자산으로 자리매김하기 위해 (가칭) ‘제주특별자치도 유네스코 자연과학분야 3대 자산 및 세계7대자연경관의 보전·관리를 위해 특별법’ 제정이나 기존 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’에 관련 조항을 포함 하여야 한다. 아울러 특별법 제정에는 제주도, 중앙정부뿐만 아니라 세계자연보전연맹 등 국제기구가 공동 참여함으로써 국제적인 관리모델이 창출될 수 있도록 해야 할 것이다.

그리고 통합관리에 필요한 재원조달 방안을 구체적으로 마련하고 지원함으로써 제주가 세계환경수도로 인정받을 수 있도록 해야 할 것이다.

제주가 세계환경수도로 인정받는다든 것은 결국 제주가 지닌 자연환경자산의 브랜드 가치를 높일 뿐만 아니라 대한민국의 품격을 높이는 이미지 홍보에도 크게 기여할 것이다. **JDI**

## 참고문헌

- 제주발전연구원(2010), 유네스코 3관왕의 의미와 향후 과제, JDI OPINION(제106호)
- 제주특별자치도(2005), 제주도 생물권보전지역 관리계획
- 제주특별자치도(2008), 제주 세계자연유산 보존 및 활용 종합계획
- 한국환경정책·평가연구원(2009), 유네스코 지질공원의 특성과 시사점 연구