

## 유네스코 보호지역의 비교 연구

# A Comparative Study on the Protected Areas of UNESCO

신동원<sup>1</sup> · 최종관<sup>1</sup> · 김보현<sup>1</sup> · 박지부<sup>1</sup> · 김민선<sup>1</sup>

<sup>1</sup>국립공원관리공단

### 서론

인간이 지구상에 출현한 이래로 생태계는 계속 변화해 왔으며, 지난 40~50년 동안 급속하게 증가한 인구 증가로 인하여 지구에는 심각한 위험이 초래되었다. 인간의 자원과 에너지 이용은 토양오염, 수질오염, 공기오염 등을 발생시켜 인간을 포함한 모든 생물의 생존에 부정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 생태계를 파괴하는 사태에 이르게 된 것이다(유네스코한국위원회, 2004).

이로 인해 국내·외적으로 생물다양성을 보전하기 위한 많은 움직임이 시작되었다. 예를 들어 유엔기후변화협약(UNFCCC), 유엔사막방지화협약(UNCCD), 람사르협약(the Ramsar Convention on Wetlands) 등과 같은 환경 관련 협약들이 채택됨에 따라 자연 보전 및 환경 보호의 기반이 마련되었다. 국내에서는 국립·도립·군립공원, 백두대간보호지역, 습지보호지역, 천연보호구역, 특정도서, 해양보호구역 등과 같은 국가 혹은 지자체 위주의 보호구역이 지정·관리되어 왔다.

최근 국내·외적으로 이슈가 되고 있는 보호지역은 유네스코(UNESCO)에서 주관하고 있는 보호지역이라 할 수 있다. 유네스코(UNESCO; United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)는 교육·과학·문화의 보급 및 교류를 통해 국가 간의 협력 증진을 목적으로 설립된 국제연합(UN) 전문기구이다. 유네스코가 주관하는 3대 보호제도에는 세계유산(World Heritage), 생물권보전지역(Biosphere Reserves), 세계지질공원(Geopark)이 있다.

이들은 지구 상 뛰어난 가치가 있는 자연·문화 등의 요소를 보전하고, 인간과 함께 공존할 수 있도록 하는데 공통점이 있다. 하지만 세계유산, 생물권보전지역, 세계지질공

원은 세부적인 면을 살펴보면 각기 다른 특징을 나타내고 있다. 본 연구에서는 유네스코 주관 3대 보호지역인 세계유산, 생물권보전지역, 세계지질공원 간 차이점을 비교 연구하고자 한다.

### 연구내용 및 방법

연구내용은 유네스코 주관 3대 보호지역의 개념 및 배경, 지정 대상 및 기준, 신청 절차, 국내·외 현황, 보호 체계, 특징, 당면 과제를 비교하는 것이다. 이를 위해 유네스코의 각 유형의 보호지역에 대한 연구보고서, 논문, 공식 인터넷 홈페이지 등의 자료를 참고로 하여 조사를 시행하였다.

### 결과 및 고찰

#### 1. 개념 및 배경

세계유산(World Heritage)은 인류의 문화 및 자연 유산을 보호하기 위하여 세계 문화 및 자연유산 보호 협약(Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 약칭 세계유산협약)이 규정한 자연·문화 유산을 말한다. 세계유산협약은 1972년 11월 16일 유네스코 총회에서 채택된 협약으로서 인류 보편적 가치를 지닌 자연유산 및 문화유산들을 발굴 및 보호, 보존하는데 목적이 있다.

생물권보전지역(Biosphere Reserves)은 생물다양성 보전과 이의 지속가능한 이용을 조화시킬 수 있는 방안을 모색하기 위해, 전 세계적으로 뛰어난 생태계를 대상으로 유네스코가 지정한 육상·연안·해양 생태계를 말한다. 생물권보전지역은 1974년 초 인간과 생물권 계획 (Man and the

Biosphere Programme, 약칭 MAB Programme)을 실행하는 방안으로 고안된 보호지역이다. 인간과 생물권 계획이란 인간과 환경의 관계를 지구적으로 개선하기 위한 다학문적인 연구와 능력 배양을 추진하고 있는 정부 간 프로그램을 말한다. 이 프로그램의 일환으로 생물권보전지역, 생물다양성, 특정 생태계(섬·연안, 습지 등)와 관련한 사업들이 진행되는데, 이 중 생물권보전지역은 인간과 생물권 계획의 대표적인 사업이라 할 수 있다.

지질공원(Geopark)은 지구과학적인 특징을 보여주는 지역을 보호하거나 교육 및 관광 대상으로 활용하기 위하여 운영되는 장소를 말한다. 명칭과는 다르게 지질공원은 지질학적 특성 이외에도 생물, 역사, 문화, 고고학 등의 요소를 모두 포함한다. 각 국가의 지질공원 중 유네스코의 평가 기준에 적합한 곳은 세계지질공원 네트워크(Global Geoparks Network)에 가입할 수 있는데 우리나라에서는 세계지질공원으로 부르고 있다(이수재, 2009). 세계지질공원은 2001년 유네스코 과학 분과와 유럽지질공원망(EGN)이 협력을 맺고, 2004년 세계지질공원 네트워크가 형성된 이후에는 유네스코 주요 활동(activity)으로 사업이 진행 중이다.

## 2. 지정 대상 및 기준

세계유산은 ‘탁월한 보편적 가치(Outstanding Universal Value)’를 지닌 곳으로서 문화유산(Cultural Heritage), 자연유산(Natural Heritage), 혼합유산(문화유산과 자연유산의 혼합)의 3가지 유형이 있다. 특히 세계유산은 유사한 다른 지역들 중에서 상대비교를 통해 가장 높게 평가된 한 지역만 선정되고, 기존에 등재된 것이 있으면 아무리 뛰어난 세계유산일지라도 후 순위로 등재되는 과정이 어려워 까다로운 지정 기준을 갖고 있다.

생물권보전지역은 대표적이거나 전형적인 (Representative or typical ecosystems) 생태계를 지니고, 지역적 차원에서 지속가능한 발전을 모색·실험할 수 있는 지역을 대상으로 지정(Designation)된다. 또한 생물권보전지역은 세계유산을 포함하여 지정될 수 있다. 생물권보전지역에 관한 전반적인 사항은 세계 생물권보전지역 네트워크 규약(the Statutory Framework of the World Network of Biosphere Reserves)에 따라 진행된다.

세계지질공원으로 인증 받고자 하는 지질공원은 규모에 관계없이 중요한 지질유산 현장이 많은 곳, 과학적으로 특

별히 중요한 곳, 희소 가치가 있는 곳, 또는 문화적·고고학적·생물학적 가치가 있는 곳이어야 한다. 그리고 지역사회가 참여하는 환경 친화적인 개발 전략과 기획을 수립한 지역이어야 한다. 세계지질공원으로 신청 시에는 세계유산이나 생물권보전지역을 포함하는 것이 가능하다. 세계유산이 세계 최고의 한 곳만 지정된다면 세계지질공원은 가치만 인정된다면 유사한 특성의 여러 곳이 모두 지정될 수 있다.

## 3. 신청 절차

세계유산은 세계유산협약에 의해 관리되기 때문에 해당국 정부가 신청 주체가 되며, 현재 문화재청 문화재활용국 국제교류과에서 관련 업무 담당하고 있다. 우선 문화재청에서는 세계유산 잠정목록(Tentative List)을 유네스코에 제출한다. 잠정목록 중 문화재위원회에서 심의하여 등재 신청 대상을 선정하면 매년 2월 1일까지 유네스코에 등재 신청 서류를 제출한다. 이후 문화유산은 국제기념물유적협의회(ICOMOS)에서, 자연유산은 세계자연보전연맹(IUCN)에서, 복합유산은 국제기념물유적협의회와 세계자연보전연맹이 공동으로 현장실사를 맡아 진행한다. 신청서류를 제출한 다음 해 2월~4월 중에는 자문기구(ICOMOS, IUCN, ICCROM<sup>1)</sup>)와 세계유산위원회(World Heritage Committee) 집행이사회 회의에서 평가 및 검토가 이루어진다. 6월~7월 중에는 세계유산위원회에서 최종 심의가 이루어져 등재 여부가 결정된다.

생물권보전지역은 MAB한국위원회가 신청 주체가 되며, 현재 국립공원관리공단(환경부) 내 MAB한국위원회 사무국에서 관련 업무를 담당하고 있다. 생물권보전지역으로 지정하기 위해서 MAB한국위원회 사무국에 생물권보전지역 신청서를 제출한다. MAB한국위원회 사무국은 제출된 신청서를 MAB한국위원회의 심사를 거쳐 유네스코 MAB 사무국으로 매년 9월 30일까지 제출한다. 이후 생물권보전지역 자문위원회(Advisory Committee for Biosphere Reserves)가 개최되어 신규 신청한 지역들을 검토한다. 이 때 보충 자료가 필요한 지역들에게 추가 자료를 요청하는 등의 조치가 취해진다. 신청서를 제출한 다음 해 5월, 생물권보전지역 자문위원회 자료를 바탕으로 MAB 국제조정이사회

1. ICCROM : International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property (국제문화재보존복구센터)

(MAB-ICC)에서 후보지에 대한 생물권보전지역의 지정 여부가 최종적으로 결정된다.

세계지질공원으로 인증받기 위해서는 세계지질공원네트워크에 가입해야 하며 이 때 주체는 관리 당국이 된다. 관리 당국은 유네스코 국가위원회의 협조를 받아 매년 10월 1일 ~ 12월 1일까지 유네스코에 신청서를 제출한다. 이후 다음 해 4월 30일까지 서류심사가 이루어지고, 5월 1일부터 현장 실사가 시작된다. 서류심사 및 현장실사 결과를 토대로 매년 가을 세계지질공원 의장단회의에서 세계지질공원 네트워크에의 가입여부가 결정된다.

#### 4. 국내 · 외 현황

세계유산협약에는 현재 186개국이 가입되어 있으며, 우리나라는 1988년에 세계유산협약에 가입하였다. 2010년 4월 기준, 전 세계적으로 문화유산 689개소, 자연유산 176개소, 복합유산 25개소가 모여 총 890개소의 세계유산이 존재한다. 현재 국내에는 문화유산 8개소, 자연유산 1개소로 총 9개소의 세계유산이 존재한다. 문화유산에는 석굴암·불국사, 해인사 장경판전, 종묘, 창덕궁, 수원화성, 경주역사유적지구, 고인돌유적, 조선왕릉이 등재되어 있으며 자연유산에는 제주 화산섬과 용암동굴이 있다.

생물권보전지역은 전 세계적으로 107개국에 553개소가 있다. 특히 국내에는 설악산(1982), 제주도(2002), 신안·다도해(2009) 생물권보전지역 총 3개소가 있다. 2009년에 생물권보전지역으로 신규 신청한 광릉숲은 생물권보전지역으로 긍정적으로 검토되고 있다. 광릉숲의 생물권보전지역 지정 여부는 2010년 5월 31일부터 6월 4일까지 개최되는 MAB 국제조정이사회(MAB-ICC)에서 확정된다. 참고적으로 북한은 백두산(1989), 구월산(2004), 묘향산(2009) 총 3개소의 생물권보전지역이 있다.

세계지질공원은 전 세계 19개국에 64개소가 있다. 대륙별로 살펴보면 유럽 13개국의 35개소, 아시아 4개국의 27개소, 호주 1개, 남미 1개가 지정되어 있어 상대적으로 유럽에 많은 세계지질공원이 지정되어 있음을 알 수 있다. 아직까지 국내에는 세계지질공원으로 지정된 곳이 없다. 대신 2009년 제주도에 한라산국립공원, 만장굴, 성산일출봉, 산방산, 용머리해안, 수월봉, 주상절리, 서귀포 패류 화석층, 천지연폭포 등 9개소를 대상으로 세계지질공원을 신청한 상태이다. 제주도는 현재 세계유산 등재 및 생물권보전지역

으로 지정되어 있어 세계지질공원으로 지정이 된다면 세계 최초로 유네스코 주관 3대 보호지역을 모두 갖게 된다.

#### 5. 보호 체계

세계유산은 생물권보전지역, 세계지질공원과 비교할 때 보호 정도가 가장 강력하다. 세계유산협약은 문화유산 및 자연유산을 보호하기 위한 실천적 강제성을 보유하고 있다. 예를 들어 주기적인 모니터링을 통해 보존의 위협이 예견되거나 파괴가 신속히 진전되는 세계유산의 경우 이를 '위험에 처한 유산(World Heritage in Danger)'으로 별도 관리토록 한다. 그리고 심각한 훼손이 지속될 경우에는 해당 유산을 목록에서 제외토록 한다. 국내의 경우 문화재보호법 제 19조 및 제98조에서 세계유산의 등재 및 보호에 관한 사항을 명시하고 있다.

생물권보전지역은 세계유산처럼 국제법적 구속력은 없다. 하지만 용도구획을 나누어 그 기능을 정하고 있다는 점에서 규제에서 완벽하게 자유로울 수는 없다. 생물권보전지역의 용도구획은 핵심지역, 완충지대, 전이지역 3개 지역으로 구분된다. 핵심지역(Core Area)은 생물다양성의 보전·모니터링·연구·최소한의 이용을 위해 엄격히 보호되는 곳을 말한다. 완충지대(Buffer zone)는 핵심지역에 인접하거나 핵심지역을 둘러싼 지역으로서 보전의 목적을 저해하지 않는 활동만이 수행되는 곳을 말한다. 전이지역(Transition area)은 지속가능한 자원의 관리 실행이 장려되고 발전되는 지역을 의미하며, 다양한 농업 활동과 주거지 등으로 이용이 가능하다. 현재 생물권보전지역에 대하여 국내법에서 다루지는 않지만, 환경부에서 자연환경보전법 등에 생물권보전지역의 지정 및 관리에 관한 사항을 반영하는 안을 검토 중이다.

세계지질공원은 세계유산, 생물권보전지역에 비하여 행위 제한이 비교적 적은 보호지역이다. 세계지질공원은 공원 지역에 포함된 지질명소(Geosite) 혹은 특정한 지질장소 이외에는 아무런 행위제한이 없다. 이처럼 행위제한이 거의 없다는 점에서 세계유산, 생물권보전지역에 비해 인근 지역 주민의 선호도가 높다. 현재 세계지질공원의 국내 소관 부처 및 관련 국내법이 없지만 세계지질공원에 대한 관심이 부각됨에 따라 이에 대한 검토가 진행 중이다.

#### 6. 특징

세계유산은 엄격한 보호지역으로서 국제적인 인지도가 매우 높아 세계유산으로 지정될 경우 관광 수입이 증대한다는 장점이 있다. 뿐만 아니라 세계유산 보전을 위한 세계유산관리자 훈련 과정 등 세계유산기금을 활용한 다양한 사업이 진행됨으로써 세계유산 보호를 위한 적극적인 액션을 취할 수 있다.

생물권보전지역은 낙후한 농촌 경제를 희생하는 방안으로서 활용될 수 있다는 장점이 있다. 실제로 유럽에서는 이러한 방안이 활발히 실현되고 있다. 예를 들어 오스트리아의 그로세츠 발저탈(Großes Walsertal) 지역은 생물권보전지역으로 지정된 후, 이 지역에서 나는 농산품을 판매함으로써 친환경적인 이미지와 더불어 지역 경제 활성화에 엄청난 이익을 얻었다. 특히 오늘날에는 생물권보전지역 사업에서 ‘지역주민과의 상생’ 의미가 많이 부각되어 인간과 생물 다양성의 지속가능한 발전을 목표로 사업이 추진되고 있다.

마지막으로 세계지질공원은 세계유산과 생물권보전지역이 갖는 단점을 보완할 수 있는 보호지역이다. 세계유산은 선정 과정에서 최고의 지역만 선정되는 지나친 엄격성을 가지며, 생물권보전지역은 용도구획별로 갖는 지역적 제한 행위가 발생한다는 문제점이 있다. 이러한 두 보호지역의 문제점을 보완하기 위하여 지질공원은 보다 완화된 선정 작업을 거친다. 또한 그 활용에 있어 지질자원을 활용하여 지역의 지속가능한 발전을 추구함으로써 행위 규제를 훨씬 완화하고 있다.

## 7. 당면과제

세계유산은 ‘세계유산 내 불평등 문제’를 해결해야 한다. 세계유산목록을 살펴보면 유럽·북미 지역 유산, 지배층 유산, 문화유산이 차지하는 비율이 아시아 지역유산, 시민 유산, 자연유산이 차지하는 비율보다 높은 것을 알 수 있다. 이는 세계유산협약이 선진국·강자의 입장에서 제정되고, 자연유산 관리가 어렵기 때문에 발생한다. 하지만 이 같은 문제로 인하여 뛰어난 가치가 있는 지구상의 유산들이 더 이상 훼손의 위협에 방치되어서는 안 될 것이다. 따라서 세계유산 내 불평등 문제는 시급히 해결되어야 한다.

생물권보전지역은 무엇보다 관리에 있어서 국내법에서의 법제화가 시급하다. 국내 생물권보전지역은 세계유산처럼 국제법이나 국내법(문화재보호법)에 의해서 관리되는 보호지역이 아니기 때문에 구속력이 약하여 생물권보전지

역 관리가 불분명하게 되는 것이 사실이다. 생물권보전지역 내 생물다양성 보전과 지속가능한 이용을 실현하기 위해서는 이를 위한 적절한 구속력, 강제성은 필수적이다.

마지막으로 세계지질공원 네트워크는 유럽지질공원 네트워크에서 시작되어 유럽 중심적인 성격이 짙다. 따라서 대한민국을 비롯하여 중국, 일본, 동남아시아의 각 국들은 세계지질공원에 지속적인 관심을 갖고 아시아권 내에서의 힘 찾기에 주력해야 한다. 하지만 대한민국은 지질공원제도에 대한 제도적인 뒷받침이 부족한 실정이다. 다행히도 최근 몇 년 사이 지질공원에 대한 이슈가 국내에서 본격화되어 지질공원 도입을 위한 연구 및 검토가 활발히 진행 중이다. 세계지질공원도 세계유산이나 생물권보전지역처럼 국내에 정착되기 위해서는 지속적인 관심과 노력이 필요할 것이다.

인간과 이를 둘러싼 환경·문화 등을 보전하는 일이야말로 지구의 생물다양성 및 문화다양성을 보전하는 길이며 지속가능한 발전을 위한 지름길이다.

하지만 단순히 보호지역의 수를 많게, 보호지역의 면적을 넓게 지정한다고 하여 해결되는 문제는 아니다. 보호지역을 지정하는 것과 함께 보호지역 내 각기 다른 자원을 보전·활용할 수 있는 방안을 모색하고 이를 실천하는 적극적인 자세가 우리에게 반드시 필요하다.

## 인용문헌

유네스코한국위원회(2004) 생물권보전지역: 인간과 자연을 위한 특별한 장소. 16~17.

이수재(2009) 국가 지질공원제도 도입의 필요성.

환경포럼 13(7): 1~8.

이수재(2009) 유네스코 지질공원의 특성과 시사점 연구. 5~33.

허권(2003) 유네스코 세계유산협약 개요와 지정절차.

고구려발해학회 국내학술대회 토론회 발표 논문집.

UNESCO Homepage

: <http://www.unesco.org/new/en/unesco/>

World Heritage Homepage

: <http://whc.unesco.org>

UNESCO Global Geoparks Network Homepage

: <http://www.globalgeopark.org>

유네스코한국위원회 홈페이지

: <http://www.unesco.or.kr>

세계유산 홈페이지

: <http://www.unesco.or.kr/whc/index.asp>

MAB한국위원회 홈페이지

: <http://mab.unesco.or.kr>