

중국의 자연보호구 관리체계에 관한 연구

장야오* · 김동필** · 성욱*

*부산대학교 대학원 조경학과 · **부산대학교 조경학과

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

중국에서 문명의 변천과정을 자연과 문화를 통해 가장 잘 관찰하고 볼 수 있는 장소 중 하나가 자연보호구(自然保護區)이다. 세계자연보호연맹(IUCN)의 보호지역(protected area)의 정의는 '생물다양성과 이와 관련된 자연과 문화자원을 보호하고, 법률적 수단과 기타 효과적인 수단으로 관리하는 육지와 해역'이다(김영환, 2009).

자연보호구에 대한 기본적인 사항은 「중화인민공화국 자연보호구 조례」(1994)에 나타나는데, 자연보호구(nature reserve)의 정의는 '대표성이 있는 자연생태체계, 진화(珍稀)·멸종 위기 야생동·식물의 천연집중분포구, 특수 의의가 있는 자연유적 등 보호대상은 소재의 육지, 육지수체(陸地水體)나 해역에 대해 법에 의거하여 일정 면적을 구획해서 특수 보호하고 관리해 주는 구역'이다. 그리고 「자연보호구 유형과 급별의 구획 원칙」(1999)에 자연보호구는 국가가 자연환경과 자연자원을 보호하고, 국민경제의 지속가능 발전을 촉진하기 위하여 일정 면적의 육지와 수체를 구획해 나와 각급 인민정부를 통해서 비준한다. 이에 맞게 특수보호와 관리를 진행한 구역이라고 할 수 있다.

중국의 자연보호구 건설은 50~80년대에 데드 타임을 겪고, 80~90년대에 들어와서 체제를 건설함으로써 안정적으로 발전했다. 이후 자연보호구는 90년대 후기부터 지금까지 수량과 면적이 급증하여 2,640개소, 국토면적의 15%를 차지하게 되었다(環境保護部 自然生態保護司, 2011). 자연보호구는 중국 80%의 육지자연생태체계, 40%의 천연습지, 20%의 천연림, 85%의 야생동물군, 65%의 고등식물군락을 보호하고 있다(萬本太, 2006).

중국은 자연생태류, 야생생물류, 자연유적류의 자연보호구의 생태계에 살고 있는 상당히 많은 멸종 위기 야생동식물을 보호하기 위해서 자연보호구를 건립하고, 최근 10년 동안 자연보호 사업은 신속하게 발전하고 있다.

중국 자연보호구는 현재 급속한 지정으로 확대 추세에 있지만, 그의 관리에 대한 체계는 잘 정립되어 있지 못한 실정이며, 그에 대한 체계적인 연구도 그다지 많이 진행되어 오지 못했다. 따라서 국가의 관리 방향 및 현행의 법적 테두리, 자연보호구의

역사, 현황과 발전 등에 대한 포괄적인 조사, 연구가 필요하다고 생각되어진다.

이에 따라서 본 연구는 중국 자연보호구의 현행 법률, 조례 및 기타 관련 법규, 국제 관련 협약 등 법체계, 역사, 분류, 조직 및 관리인원, 예산, 주요 관리사업 등의 조사·분석을 통해 자연보호구의 관리체계를 통해 중국 보호지역 관리를 위한 기초적 자료를 제공하는 그 목적이 있다.

II. 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구 대상지는 중국 자연보호구를 대상으로 하였고, 중국의 자연보호구 지정은 정체를 겪은 후 점차적으로 체제를 개편해서 안정적으로 발전하게 되었다. 이후 자연보호구의 수량과 면적이 급속하게 증가하고, 자연보호구가 차지하고 있는 국토면적도 확대되었다.

다만 현재 홍콩, 마카오 특별행정구와 대만의 생태체계는 국가공원의 형식으로 보호하는데, 자연보호지역의 수준은 중국의 풍경명승과 비슷하지만, 보호지역의 관리수준은 매우 강화되어진 것으로 보여진다.

본 연구 중의 자연보호구는 「중화인민공화국자연보호구 조례」에서 정의된 자연보호구만을 대상으로 하였고, 「전국자연보호구 명록(2011)」에서 수록된 자연보호구에 의거하여 연구가 진행되었다.

2. 연구의 방법

자연보호에 관련된 서적, 인터넷, 문헌 및 연구 논문을 수집·정리·분석하는 방법으로 연구를 진행하였으며, 논문의 신뢰성, 정확성 및 객관성을 가지기 위하여 중화인민공화국의 행정자료 특히, 환경보호부, 임업부, 농업부, 국토자원부, 해양부, 수리부, 주택과 도농건설부 등 자연보호구의 관리기구와 해당 주관부서에 있는 자료를 수집하여 분석에 활용하였다.

자연보호구의 법적인 조사 내용은 전국인민대표대회에서 반포(頒佈)한 「환경보호법」, 「야생동물보호법」, 「야생식물보호조

례, 「자연보호구조례」, 「자연보호구 토지 관리방법」 등 자연보호구와 관련된 법률·법규, 조례 및 기타 관련 법규, 국제 관련 협약 등 법체계를 조사하였고, 역사, 분류, 기구 및 인원 설치, 예산, 주요 관리사업 등 관리체계에 대해서도 조사 분석을 실시하였다.

III. 결과 및 고찰

1. 중국자연보호구의 법체계

제1회 전국인민대표대회에서 제정한 「중화인민공화국 헌법」은 중국의 근본적인 헌법으로, 이 법에 근거하여 모든 법률을 제정되고 있다. 정부의 중점문서와 규정장정(規定章程)은 보호지역에 대한 국가의 정책을 명확하게 설명하고 있다.

전국인민대표대회에서 「환경보호법」, 「야생동물보호법」, 「삼림법」, 「초원법」, 「어업법」, 「해양환경보호법」 등 자연보호구와 관련된 법을 반포했고, 국무원(國務院)은 최초의 자연보호구의 전문법인 「자연보호구 조례」를 반포하여 실시하고 있다.

기타 해당 부서는 「삼림과 야생동물유형 자연보호구 관리방법」, 「수생동식물 자연보호구 관리방법」, 「해양자연보호구 관리방법」, 「자연보호구 토지 관리방법」 등 규칙도 제정되었으며, 각 성(省)은 본 성(省)의 자연보호구 관리 법규를 제정하고, 각 자연보호구는 본 자연보호구 관리방법을 제정했다. 이렇게 제정된 법률 법규가 자연보호구의 건설관리사업 발전을 강력하게 촉진했다고 할 수 있다.

그리고 중국은 80년대부터 각 국제적인 보호협약에 적극적으로 참여하기 시작했고, 다양한 국제 협약과 네트워크를 참가하기도 하였다. 또 이런 협약이 규정한 의무를 적극적으로 이행하려는 노력을 진행시키고 있다.

2. 중국자연보호구의 관리체계

1956년부터 1979년까지 중국의 자연보호구는 48개소만 지정

되었으나, 1979년부터 1998년 동안 보호구 수량이 지속적인 성장을 이루어 매년 평균 46개소의 보호구가 증가했다. 1999년 이후에도 보호구의 개소는 매우 빠르게 증가했고, 그로 인해 매년 평균 178개소 보호구가 증가하여, 가장 많은 증가를 보인 년도라고 할 수 있다.

2007년부터 2011년에는 국가가 생태의 보호와 회복을 중시하였기 때문에, 매년 평균 27개소의 자연보호구가 비준 지정되었다. 이런 지정 발전 양상을 보면 중국의 자연보호구 발전 사업은 몇 단계의 과정으로 구분할 수 있다.

이러한 과정 속에서 중국은 국가보호지 체계에 대한 정책을 받아들였고, 보호종, 생태체계와 자연지구의 보호에 힘쓰고 있으며, 국가환경보호총국에서 발표한 수치에 의거하면 2011년 말까지 중국은 2,640개소의 급별로 자연보호구가 지정되어 있다. 자연보호구의 총면적은 14,971만ha(육지의 보호구 면적 14,333만ha)로 국토면적의 14.9%를 차지하는 것으로 나타나고 있다.

총 29개소의 자연보호구가 '세계인간과 생물권 보호구 네트워크(MAB)'에 가입되어 있고, 국제중요습지(Ramsar)는 41개소에 이르고, 면적은 371만ha, 습지 시범구역 면적은 349만ha를 이룬다고 합니다(中國環境狀況公報, 2011).

중국의 자연보호구는 행정에 따라서 국가급, 성(자치구, 직할시 「베이징, 톈진, 상하이, 충칭 총 4개가 있음」)급, 시(자치구)급, 현(자치현, 기(旗), 현급시)급의 4가지 급별로 분류할 수 있다. 또한 자연보호구의 주요 보호대상에 근거하여 유별 3가지(자연생태체계류, 야생생물류, 자연유적류, 고생물유적유형)로 나누며, 그 안에서 다시 유형 9가지(삼림생태체계유형, 초원, 초전(草甸) 생태체계유형, 황막(荒漠) 생태체계유형, 내륙습지 및 수역생태체계유형, 해양, 해안생태체계유형, 야생동물유형, 야생식물유형, 지질유적유형)로 분류된다.

「자연보호구조례」 제8조, 국가는 자연보호구의 종합관리와 부서별 관리가 서로 결합한 관리체제를 실행한다. 국무원 환경보호행정주관부서는 전국 자연보호구의 종합관리를 담당한다. 국무원임업, 농업, 지질광산, 수리(水利), 해양 등 해당 행정주관 부서는 각자의 직책 범위 이내에서 관련된 자연보호구를 주관한

표 1. 중국 자연보호구의 발전 과정

구분	주요 사항
시작 단계 1956~1965	첫 번째로 광둥(廣東)딩호산(鼎湖山)자연보호구 및 약 20개소의 자연보호구를 건립됨
정지 단계 1966~1978	대약진운동과 문화대혁명로 인하여 자연보호구 건설을 등한히 했고, 건립된 대부분 자연보호구를 파괴됨
발전 단계 1979~1998	개혁개방후 자연보호구 보호사업에 관련 법률·법규체계가 점진적으로 쌓여가고, 중국 자연보호구 사업은 법적, 규범적인 노정으로 빠졌음
비약 단계 1999~2006	'중점 생태건설 프로그램'의 시행 이래 자연보호구 사업은 눈부신 도약을 하여 수량 및 규모를 빠르게 늘어난 동시에 인프라와 관리보호 기능의 발전도 크게 강화했음
균제 단계 2007~현재	국가는 자연보호구의 수량과 면적에만 다시 중시하지 않고, 생태 기능을 보호된 전제로 산업의 합리발전, 생태환경의 보호와 회복, 생태환경의 감독 등 관리 사업을 시행하고 있다. 자연보호구는 균제성장을 발전하고 있음

다. 현급 이상의 지방인민정부가 담당한 자연보호구 관리의 부서의 설치와 직책은 성, 자치구, 직할시 인민정부가 현지 구체적인 상황에 근거하여 확정하도록 하고 있다.

현재 중국은 자연보호구를 지정·관리하는 기관은 임업부서가 관리하는 자연보호구가 1,958개소(국가급 자연보호구 251개소, 70.7%로 가장 많음)로 가장 많고, 보호구 면적은 11,604.49만 ha로 나타나고 있다. 전국 자연보호구 수량의 74.17%와 면적의 77.51%를 차지한다. 그 다음으로는 환경보호부, 해양국, 농업부, 국토자원부, 수리부, 거주과 도농 건설부에서 관리하고 있다.

상술한 부서를 제외하고, 기타 부서(과학연구원, 단과 대학·대학교, 관광 등)에서 관리하는 자연보호구는 106개소(국가급 자연보호구 1개소)가 있고, 관리하는 보호구 면적은 77.29만ha이며, 전국 자연보호구 수량 4.02%와 면적 0.52%를 차지한다.

관리기구가 건립된 자연보호구는 1,384개소가 있어 총수의 52.42%를 차지하는데, 급별의 차이가 자연보호구 관리 기구를 만드는데 영향을 미치는 것으로 나타났다. 국가급 자연보호구 335개소 중에 보호구 4개소를 제외한 331개소(98.8%)는 상응한 관리 기구가 이미 조직되었다. 그런데 성급 자연보호구 중에 604개소(69.4%), 시급 자연보호구 중에 162개소(38.48%), 현급 자연보호구 중에 287개소(28.30%)가 관리 기구가 조직되어져 그 중요도가 떨어질수록 관리기구의 조직력이 약한 것으로 나타났다.

자연보호구 1,702개소(64.47%)가 행정요원을 배치했고, 전국 자연보호구의 행정요원은 39,800명으로 각 자연보호구마다 평균 23명이 배치된 것으로 나타났다. 관리인원 중에 전문 기술 요원은 12,400명(31.17%)으로, 자연보호구마다 평균 7명이 배치된 것으로 나타났다(全國自然保護區名錄, 2011).

자연보호구에서는 현지 사회 지역과의 갈등이 일반적으로 존재하는데, 이를 해소하기 위하여 '지역 사회 공동 관리 모델'을 도입하였다. '지역 사회 공동 관리 모델'은 자연보호구의 관리 과정에 관리 구성원은 자연보호구 기구뿐만 아니라, 현지 지역 사

회의 기구(예: 향·촌 행정기관), 지역 사회 주민, 기타 관련 이익조직(예: 보호구 내의 가공기업) 및 과학연구원, 환경보호 주의자 등을 포함한다.

그리고 중국 자연보호구의 발전을 위해서 「중국 생물다양성 보호전략과 행동계획(2011~2030)」, 「전국 야생동식물 보호 및 자연보호구 건설 프로젝트」, 「국가 중점 생태기능보호구 계획」 등의 주요 사업은 세워지었다. 공동 관리의 시행(試行)사업을 펼쳤다.

IV. 결론

본 연구는 중국 자연보호구를 대상으로, 관리체계를 연구하기 위해 법률, 조례, 기타 관련 법규, 국제 관련 협약 및 역사 등 법제도적인 측면이 접근과 분류, 조직 인원, 예산, 주요 관리사업 등 관리체계적 접근으로 이분하여 조사, 분석을 진행하였다.

연구 결과를 종합하면 다음과 같다. 첫째, 「중화인민공화국 헌법」, 「중화인민공화국 환경보호법」, 「중화인민공화국 자연보호구조례」와 기타 관련 법규 「자연보호구 토지 관리 방법」, 「네이멍구자치구 자연보호구 실시 방법」 및 국제 협약 등의 법률체계를 중점적으로 설명하고 분석하여 자연보호구와 관련된 기본법이 아직도 적절한 위치를 차지하지 못하고 있다는 점을 알 수 있었다.

둘째, 자연보호구의 발전사, 기본현황, 분류방법, 조직, 관리인원, 자원의 이용관리, 지역 사회 공동 관리모델, 자연보호구 주요사업 및 예산 등의 관리체계를 세부적으로 조사, 분석하여 예산 부족과 불명확이 주요 문제를 과제로 남겨두었다.

본 연구에서 중국의 자연보호구는 전국 각 부서가 협력하게 진행해야 하는 사업으로, 자연보호구의 현행 관리체계를 통해 자연보호구의 발전을 전망하고, 보호지역 관리를 위한 기초적 자료를 제공하고자 하였으나, 주요 자연보호구나 타 보호지역에 대한 세부적인 관리에 대한 내용들은 숙제로 하고 싶다.

참고문헌

1. 中華人民共和國國務院(1994) 中華人民共和國自然保護區條例.
2. 環境保護部自然生態保護司(2011) 全國自然保護區名錄, 中國環境科學出版社.
3. 解焱(2004) 中國自然保護區管理體制總格評述, 中國環境與發展評論 12(2): 273-295 社會科學文獻出版社.
4. 김영환(2009) 중국의 자연보존사업과 자연보호정책의 변화, 한국환경생태학회 학술대회논문집 19(1): 7-20.
5. 李小雲(2009) 自然保護區社區共管指南, 農業出版社.
6. 國家林業局野生動植物保護司, 國家林業局政策法規司(2007) 中國自然保護區立法研究, 中國林業出版社.

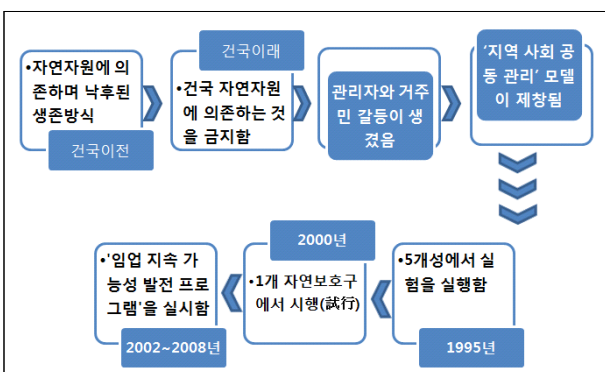


그림 1. 중국 자연보호구의 '지역 사회 공동 관리 모델' 발전과정도