

세계자연보전연맹(IUCN)과 한국 보호지역관리 선진화¹⁾

정 혁 진²⁾

국립충주대 환경공학과

IUCN, 과연 무엇을 하는 기구인가?

최근 보호지역관리 및 세계자연, 문화유산 지정 등과 관련하여 IUCN이라는 이름이 자주 오르내리는 것을 본 경험이 있을 것이다. 우리말로 번역하면 자연보전 연맹이 되지만 이 용어보다는 영어의 IUCN이라는 이름이 보다 더 친숙한 용어일지도 모른다. 그러나 이 용어조차 아직은 우리들에게 생소한 것이 사실인 만큼 우리가 자연보전에 관한 국제사회와 그만큼 소외되고 교류가 적었다는 반증 일 수도 있다.

IUCN은 전 세계의 자연자원 및 자연보호를 위하여 국제연합(UN)의 지원을 받아 1948년에 국가, 정부기관 및 NGOs의 연합체 형태로 창설된 국제기구로 본부는 스위스 글란트에 소재하고 있다. 이는 정부간 기구와 비정부간 기구의 장점을 최대한 활용한 독특한 거버넌스 형태로 자리매김 하였으며, 2008.11월 현재 84개국의 국가회원과 111개의 정부기관 및 874여개의 NGOs(국제 NGO 89개 포함), 전 세계 10,000명 이상 자연보호 관련 전문가 등으로 구성되어 있다. 이러한 독특한 IUCN의 조직체계는 정부 간 기구의 비 융통성을 극복하고, 비정부간 기구가 가진 유연성과 신속성을 동시에 취함으로써, 지구적 차원의 환경정책 수립과 실행

을 가능케 하고 있다. 이 때문에 국제환경 기구들 중 유일하게 유엔총회의 옵저버 자격을 부여받고 있기도 하다.

IUCN의 임무는 첫째로 생물다양성 등 자연보전대책 강구, 자연보전과 이용의 조화를 위한 전략 모색, 회원(국)간의 자연보전을 위한 정보교류이며, 둘째로 세계 자연유산협약에 의한 UNESCO 세계자연유산 심사, 멸종위기 동·식물의 국제거래에 관한 협약 기초(1973년), 생물다양성 협약 기초(1982년), UN총회가 채택한 세계자연현장 초안 작성 등에 기여하고 있다.

여기서 우리는 IUCN의 성격을 명확히 이해 할 필요가 있다. IUCN은 세계에서 가장 역사가 깊고 최대 규모의 자연환경보전 전문가 네트워크이다. 그러나 비정부 기구로서 제도권 밖에 존재하고 있기 때문에 IUCN에서 결정된 사항들은 국가나 정부를 구속하는 힘이 없다. 물론 NGO 차원에서 실행이 가능한 것을 위주로 하지만 여기에만 머무른다면 IUCN의 영향력은 제한적일 수 밖에 없다. 때문에 IUCN에서 개발된 정책이나 프로그램들은 대부분 이에 상응하는 제도권 조직인 UNEP이 자신의 생물다양성 협약 등 구속력 있는 프로그램에 담아서 실행력을 담보하고 있다. 예컨대 2004년 제7차 생물다양성협약 7차 총회에서 채택된 보호지역에

1)IUCN and Better Management of Korea Protected Areas

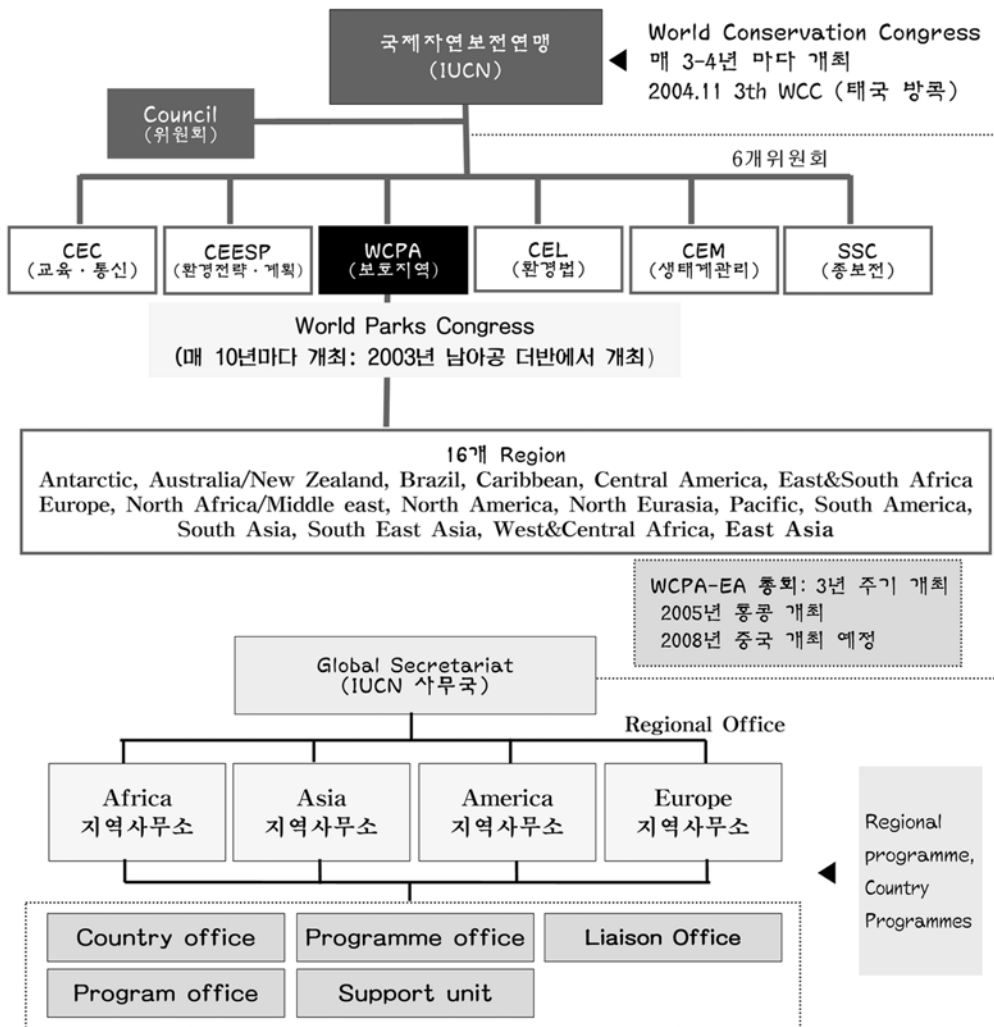
2)CHUNG, Heuk-Jin, Professor of Chungju National University; E-mail:hchungmoe@hanmail.net

관한 실행계획(UNEP CBD POW PA)은 원래 IUCN이 남아공에서의 제2차 세계공원대회에서 채택한 IUCN 프로그램을 그대로 옮긴 것이다. 이 때문에 IUCN은 비정부기구(NGO)이면서도 자연보전에 관한 UN기구

인 UNEP보다도 더 막강한 영향력을 행사하고 있는 것이다.

IUCN의 조직 구성을 보면 (IUCN조직도 참조) 여느 기관처럼 의사결정을 담당하는 기구와 집행을 담당하는 사무국으로 구성되

IUCN 조직도



* IUCN 6개 위원회 중 WCPA가 세계유산 심사, 각종 국가평가 자료 제공, 광범위한 전문가 네트워크를 구축하고 있어 가장 강력한 위원회 임

*** Regional Committee & National Committee**
우리나라 IUCN Committee는 제 50차 Council(1999년 4월)에 의해 승인을 받음

어 있다. 의사결정 기구로는 보통의 이사회에 해당하는 것으로 총회(WCC; World Conservation Congress)와 평의회(Council)가 있다. 평의회는 총회에서 선출한 총재, 재정이사, 전 세계 8개 지역에서 지역별로 선출되는 이사진 24명(1지역 당 3명), 6개 산하위원회의장 6명과 IUCN 본부가 있는 스위스 대표 1명, 지명직 이사 5명 등 총 38명으로 구성된다. 총회는 4년마다 열리며 총회가 열리지 않는 기간은 평의회가 IUCN의 주요 정책방향과 의사결정을 하는 최고 의결기구이다. 예를 들면 제주도에서 차기 5차 총회를 유치하려고 경쟁에 뛰어 들었는데 차기 대회장소 결정은 앞으로 1년 이내에 이 평의회에서 결정하는 것으로 올림픽 유치 시 올림픽 위원들에게 하는 것과 마찬가지로 이들을 향해 로비를 해야 한다.

사무국은 사무총장을 정점으로 본부에는 분야별 6개 commission(전문가 그룹 위원회)의 사무를 각기 관장하는 6개의 부서가 있으며 일선기관으로는 아프리카, 아시아, 아메리카, 유럽 등에 걸쳐 40개의 지역 사무소에 1,000여명의 상주 직원이 500여 IUCN 프로젝트를 수행하고 있다.

현재, 우리나라는 국가회원, 정부기관 3, 그리고 민간단체 2개 기관이 가입하여 활동 중이며 회원국은 UN 분담율에 따라 회비 납부 의무가 있다. 환경부는 2006년 국가회원으로 가입하였으며 매년 2억원 이상의 회비를 납부하고 있다. 문화재청, 제주도, 그리고 국립공원관리공단은 정부기관 회원으로, 자연보전협회('66), 한국야생동물보호협회('81) 등이 비정부기관(NGO) 회원으로 가입되어 있다. 이외에 관련 전문가들이 IUCN의 6개 위원회 참여를 통해 활동하고 있다. 대내적으로는 「IUCN한국위원회」가 구성(2007; 회원은 환경부, 문화재청, 제주도, 국립공원관리공단, 자연보전협회, 그리고 야생동물협회)되어 활동 중이다.

IUCN, 우리나라의 보호지역관리와는 어떤 관계가 있는가?

IUCN의 조직에서 알 수 있듯이 그 뼈대는 6개의 commission(전문가 그룹 위원회)라 할 수 있다. 교육 및 홍보(CEC; commission on education and communication), 환경전략 계획(CEESP), 세계보호지역(WCPA; world commission on protected area), 환경법(CEL; commission on environmental law), 생태계 관리(CEM; commission on ecosystem management), 종보전(SSC; species survival commission)위원회가 그것이다. 각 commission에는 의장(chair)과 부의장이 있다. 이들 중 종보전 위원회를 제외하고, 세계보호지역 위원회가 우리와 가장 큰 관련을 맺고 있다고 할 수 있다. 동 위원회는 6개 위원회 중 가장 활발하게 활동을 하고 있으며, 글로벌 프로그램을 담당하는 의장과 그 산하에 8개 권역별 16개 지역위원회가 구성되어 있으며, 동아시아 지역 위원회는 한국, 일본, 중국, 몽고, 대만, 북한, 홍콩, 마카오 등으로 구성되어 있다. 동아시아 지역 위원회는 매 3년마다 열리고 있으며, 한국에서도 1999년 북한산에서 정기 총회가 2006년 제주에서 특별회의가 개최된 바 있으며, 금년에 동아시아 지역 위원회 의장에 서울대 김성일 교수가 피선된 바 있다.

세계보호지역 위원회는 전 세계 10만개가 넘는 보호지역의 관리를 향상시키고 선진화 시키는데 큰 기여를 해 오고 있다. 우리나라도 국립공원, 생태·경관보전지역, 습지보호지역, 야생동물 보호지역, 백두대간보호지역, 특정도서 등이 모두 이에 해당한다. 하지만, 여전히 일부에서는 지정만 되고 관리가 되지 않고 있는 “Paper park”에 대한 우려의 목소리가 있으며, 보다 적극적이고 효과적인 관리를 위한 “관리 효과성” 검토가 필요한 실정이다.

이러한 맥락에서 2006년 창립된 보호지역

포럼은 국내 보호지역 관리기관들과 연구원, 학계등이 공동으로 참여한 기구로서, 보호지역에 관련된 다양한 이슈에 대한 Clearing House Mechanism(CHM)으로서의 역할을 수행하고 있다. 동 포럼은 생물다양성협약 보호지역 실행계획의 국내 도입과 이행을 위하여 2006년 10월 IUCN과 환경부/국립공원관리공단, 제주도를 중심으로 해수부, 산림청, 문화재청, IUCN 한국위원회, UNESCO

한국위원회 등이 참여하여 우리나라 최초로 보호지역 관리 선진화를 위한 국제워크숍을 개최한 바 있으며, 이 회의에는 IUCN, CBD 사무국 관계자 등 국내외 총 130여명의 전문가들이 참석한 가운데 성공적으로 개최되었으며, 제주 컨센서스를 채택한 바 있다. 현재 우리나라 보호지역 포럼과 제주워크숍은 WCPA-EA 실행계획에서 우수사례로 소개되어 있으며, 금년(2008) 9월 대만대학 주관으

표 1. IUCN의 자연환경 보호지역 카테고리 분류표

유형	명칭	정의
I	a 학술적(엄정) 보호지역 (Strict Nature Reserve)	- 특이하거나 대표적인 생태학적, 지질학적, 물리적 특징이나 생물종을 갖고 있는 육지 또는 해역으로 주로 과학적인 연구와 환경모니터링에 활용될 수 있는 지역
	b 야생원시지역 (Wilderness Area)	- 야생원시지역의 보호를 목적으로 지정된 지역 - 영구적 또는 중요한 거주지가 없는 지역으로서 자연적인 특성과 영향력이 그대로 보존되어 있어 자연환경이 훼손되어 있지 않거나 약간만 훼손된 육지 또는 해역으로서 지역의 자연적 특성과 환경을 보전하기 위하여 지정되고 관리되는 지역
II	국립공원 (National Park)	- 생태계보호와 위락적 이용을 위해 보호·관리하는 지역 - 1) 현재와 미래의 세대를 위하여 한개 또는 그 이상의 생태학적 특성을 보호, 2) 지역의 지정목적에 반하는 자원 채취나 토지이용을 배제, 3) 환경 및 문화적으로 공존할 수 있는 정신적, 학술적, 교육적, 위락적인 요소와 탐방의 기회를 제공
III	천연보호구역 (Natural monument)	- 특별한 자연특징물의 보전을 위해 보호·관리되는 지역 - 희귀성, 대표적/심미적 질 또는 문화적 중요성에서 뛰어난 가치가 있는 한 개 이상의 특별한 자연적·문화적 특징지역
IV	종 및 서식지관리지역 (Habitat/Species Management Area)	- 관리를 통한 보전을 목적으로 지정된 보호지역 - 특별한 생물종의 보호나 서식지 유지를 보장하기 위하여 적극적 관리가 요구되는 지역
V	자연(해역)경관보호지역 (Protected Landscape/ Seascape)	- 주로 자연경관이나 해역경관의 보전과 위락적 이용을 위하여 보호·관리되는 지역 - 장기간 인간과 자연의 상호관계가 중요한 심미적, 생태학적 그리고/또는 문화적 가치와 높은 생물학적 다양성을 갖는 뚜렷한 특성을 갖게 만든 육지 또는 해역지역으로, 전형적인 상호관계의 보장은 그러한 지역의 관리, 진화, 그리고 보호에 필수적
VI	자원관리보호지역 (Managed Resource Protected Area)	- 생태계의 지속가능한 활용을 위해 보호·관리되는 지역 - 장기적인 생물학적 다양성의 유지와 보호를 위해 관리되는 훼손되지 않은 자연지역으로서 지역사회의 요구를 충족시킬 수 있는 서비스와 자연생산물의 지속적 이용을 동시에 제공할 수 있는 지역

* IUCN(1994), Guidelines for Protected Area Management Categories 참조

로 대만 타이베이에서 개최된 보호지역관리 개선 국제워크숍은 제주도 국제 워크숍의 모델을 그 데로 이어 받은 것이었다.

또한 제주도 국제워크숍의 후속조치로 2007년부터 IUCN과 공동으로 보호지역관리 효과성 평가 프로젝트를 진행 중에 있다. 이 프로젝트는 18개월간에 걸쳐 우리나라 보호지역 39개소를 대상으로 펼쳐지며 지난 10월에 IUCN실사단이 내한하여 환경부, 국립공원관리공단, 제주도 등과 연계하여 현지실사 작업을 마친 바 있다. 내년 5월 경 이 보고서가 나오면 우리나라 보호지역 관리수준의 객관적인 평가결과가 나오고 상응하는 개선책이 제시될 것이다.

한편 IUCN은 그 동안 세계 자연유산, 문화유산 등을 지정하고 평가하는데 깊게 관여해 왔다. 제주도 세계자연유산 지정 등과 관련하여 많은 활동을 해왔고 앞으로도 협력관계가 지속될 것이다.

IUCN은 보호지역 카테고리 변경 및 지정과도 불가분의 관계에 있다. 현재 설악산, 지리산, 월악산, 소백산, 오대산 등 이 IUCN의 인증을 받은 국제적인 국립공원으로 인증을 받았다. 2006년 세계보호지역 데이터베이스(WDPA)에 의하면 세계 114,296개의 보호지역(19.38백만 km²)중 면적대비 대략 83% 지역이 IUCN카테고리 분류기준을 적용받고 있다. 따라서 우리나라 보호지역 관리의 선진화 및 국제화를 위해서는 IUCN카테고리 분류기준의 도입이 시급하다. 이런 측면에서 IUCN과의 협력관계를 지속해 나갈 필요가 있다고 본다.

제4차 바르셀로나 세계보전총회(WCC) 이모저모

필자는 2008.10.3-10.14 기간에 걸쳐 바르셀로나에서 열린 IUCN 세계보전 총회에 참석할 기회를 가졌다. 총회는 1부와 2부로

나뉘어 있는데 1부는 등록비만 내면 누구나 참여할 수 있는 보전 포럼으로 짧은 기간 중에 수많은 프로그램이 동시에 진행되었다. 따라서 가급적 많은 인원이 참석하여 분담해서 참석할 필요가 있다고 생각되었다. 우리나라는 일본 등에 비하면 전문가의 참여가 너무 적었다고 생각된다. 2부는 정식회원만이 참석하는 예산안, 사업계획 등 정책결정에 관련되는 총회였다.

보전 포럼 참석

- 보전 포럼, CONSERVATION FORUM (10.6-10. 9)기간 중에는 800여개의 다양한 워크숍, 그리고 이벤트가 있었다. 그 중 필자가 참석한 이벤트를 소개한다. 먼저 UNEP-WCMC와 IUCN이 공동으로 주관한 행사로 전세계 보호지역 데이터베이스(WDPA; World Database on Protected Area)를 구글의 GIS 정보와 연동을 통한 새로운 시도를 소개하는 발대식행사였다. 기존의 점(Dot)의 개념인 보호지역을 GIS, 구글맵(map)과 연동하여 보호지역 경계에서 주요 생물자원에 이르는 포괄적이고도 세부적인 최첨단 데이터베이스로 업데이트 된다는 점에서 기대해 볼만한 것이다.

다음은 기후변화에 대한 대응 워크숍에 참석하였다. 온실가스 감축이 변화를 막기 위한 것이라면, 어차피 일어나고 있는 기후변화 속에서 어떻게 살아 남을 것인가에 대한 논의였는데 대안으로서, 이주하는 것(MIGRATION) 과 현지적응(ADAPTATION) 하는 두가지 전략이 제시되었는데 기후변화가 발등에 떨어진 불같은 생각이 들었고 우리나라에도 일어나고 있는 상황이어서 흥미로운 주제였다고 생각된다.

보호지역과 지속가능한 개발에 관한 워크숍에도 참석하였다. 온실가스와 CDM메카니즘, 산림개발, 습지개발, 사막화 등 다양한 주제가 있었고, 보호지역 관리의 효과성 평

가를 통하여 관리의 개선을 도모하기 위한 워크숍도 여럿 열렸는데 필자는 지식카페와 토론회에 패널리스트로 참석하기도 하였다. 보호지역이 제공하는 여러 편익에 관련된 워크숍, Healthy parks, Healthy people도 눈길을 끌었다. 건강과 보호지역과의 상관관계에 대한 여러 연구결과가 제시되어 흥미를 끌었다. 생태계와 식량(Eco-systems and food) 워크숍도 좋은 테마였다고 생각한다.

총회(MEMBERS ASSEMBLY) 참석

총회는 IUCN의 국가회원, 정부기관회원, 민간단체회원만이 참가자격이 있다. 회기는 10.10-10.13으로 동 기간 중에 IUCN의 예산 및 사업계획에 대한 심의, 의결이 있었다. 먼저, 재정 관계가 보고되었는데 유동성 확보 문제가 가장 긴급한 현안으로 떠올랐다. 2008년 예산은 112백만 스위스 프랑이며 유동성은 전체예산의 17.3%를 보유 잔고로 유지하고 있었다. 예산구조는 지역 프로그램(regional program)에 65%, 지구적 global program에 22%, 그리고 행정경비(overhead cost)가 17%였다. 유동성 운용(reserves)은 1997 -2007기간 중 예산액의 평균 15.15%를 유지할 계획이라고 한다.

도전해야 할 재정과제로는 첫째 donor에 지속되어있지 않은(non-earmarked) 수입 증대, 둘째 핵심 수입원 증대, 셋째 유동성 증대를 제시하였다. 2009 -2012년간 재정 계획 운용방향은 기금 조성원의 다변화 및 핵심 수입/지속되어있지 않은 수입비율의 증가였다. 그리고 핵심수입 증가 대책으로, 자선단체의 기여 증대, 국가 멤버십의 증가에 의한 수입 증대, 그리고 기본 틀이 되는 증여자(donors)의 수를 10개로 증가한다는 것이었다. 자금운용 방향은 79%는 프로그램 운영에 지출하고 21%만 운영비(사무국 운영, 회원관리 비용등)에 충당하는 것이다. 경영전략으로는 IT분야에 집중하여 효율성을 제

고하고, 직원의 15%만 본부, 85%는 지역사무소에 배치할 것이며 본부 새 청사 건립계획도 포함되어 있다.

회계 감사관의 감사 보고, 총무위원회(governance committee)의 보고, 그리고 회원국 및 회원기관으로 부터 제안되거나 제출된 수백 건의 프로젝트 제안서 및 동의안의 심의 와 의결에 많은 시간이 소요되었다.

관찰 및 소감

8천명의 회원이 참가등록을 하는 등 성황을 이루었으나 전반적으로 LOGISTICS 측면에서는 지난 방콕 총회에 훨씬 못 미친다는 것이 참석자들의 증론이었다. 높은 등록비를 내고도 마실 물 찾기도 어려웠던 것을 보면, 서비스 측면에서 미진한 부분이 많은 것을 실감할 수 있었다. 방콕대회 때의 후했던 인심을 생각하면 동서양의 문화의 차이일까?

개회식과 폐막식 풍경은 방콕 때와는 많이 달랐다. 개회식과 폐막식 공히 예술적 표현을 통한 메시지 전달이 인상적이었다. 지루함도 없애고 지루한 스피치의 연속으로 인한 느슨함을 없애고 피부에 와 닿는 감정을 통한 메시지 전달로 신선하고, 효과적인 접근이었다고 생각된다. 개회식에서는 4가지의 주제로 bio-diversity, sustain-ability, equity, climate change, 폐회식에서는 생물체의 생존 방식을 연구하면 거기서 무한한 자연의 비밀, 그리고 생태계 보전을 위한 신기술을 발견 할 수 있으리라는 메시지가 가장 인상적이었다.

앞으로의 과제

전반적으로 IUCN은 구속력있는 결정을 하는 기관이 아니고 경험 과 아이디어의 교류를 촉진하는 장이라는 점에서 사전 준비가 소홀하고 참여의욕이 약할 때에는 큰 성과를 거두기 어렵다는 점을 유의 할 필요가 있

다. 특히 의결권이 있는 회원총회에서는 임원 선거와 많은 제안서 및 동의안의 심의, 채택이 있었는데 우리의 경우는 임원 선거에 출마한 것도 없었거니와 제안이나 동의안 하나 제 데로 제출한 것이 없었다는 점은 크게 반성하여야 할 점이라고 생각된다. 따라서 IUCN의 프로그램, 그리고 기구 운용내용 등을 FOLLOW-UP 하고, 분야별 NETWORK 구축을 통하여 선진제국에서 일어나고 있는 연구나 동향 등을 그때 그때 순발력 있게 캐취하고 우리나라 국익에 기여할 수 있는 제안이나 동의안들을 만들어 가는 시스템을 한국위원회를 비롯한 참가회원기관들과 협조하여 우리도 구축해 나갈 필요가 있다고 사료된다.

앞으로의 발전 방향

제주도에서 제5차 세계보전 총회 유치노력을 하고 있는 만큼 앞으로 결실을 거두어 IUCN의 한국에 대한 협력이 강화될 수 있는 계기를 마련하여야 할 것이다. 랍사총회 기간 중 줄리아 사무총장이 내한하여 환경부 장관과 회동하고 협력관계 강화에 합의한 만큼 이의 진전이 앞으로 구체적으로 나타날 수 있기 바란다. 이런 점에서 한국에 아시아 지역 연락사무소를 설치하는 등의 문제가 조기 추진될 수 있기를 바란다. 또한 현재 환경부/제주도/국립공원관리공단/그리고 IUCN이 공동 추진하고 있는 보호지역관리 효과성 프로젝트가 내년 5월 결실을 맺으면 이의 확산 보급을 위한 협력관계가 보다 강화 되어야 할 것이다. 그리고 우리나라 보호

지역 분류도 IUCN의 분류기준을 채택하는 방향으로 전환해 나가야 할 것이다.

대내적으로는 IUCN한국위원회의 활동이 강화 되어야 할 것이다. IUCN 6개 전문분야별 위원회에 참여하는 전문가들의 활동을 강화해 나갈 필요가 있다. 지금 까지 보호지역 위원회는 정부기관회원들의 참여 등 활발한 활동을 해 왔으나 종보전위원회 등의 활동은 상대적으로 미약하였다. 이들이 보다 적극적으로 활동하여 IUCN에 많은 제안서를 제출하고 동의안을 내는 등 내실있는 자연보전 보호 및 관리의 선진화를 도모해야 할 것이다.

마지막으로 IUCN에서의 영향력을 키우기 위해서는 우리나라에서도 많은 회원가입이 있어야 할 것이다. 참고로 아시아 지역 회원수와 투표권을 보면 일본이 25개의 투표권을 가지고 있어 가장 많은 영향력을 행사하고 있고 인도 와 방글라데시가 21개, 네팔과 중국, 태국 순으로 투표권을 많이 가지고 있습니다. 우리나라는 1개이상 정부기관이 있는 국가회원으로 2표, 그리고 문화재청, 제주도, 국립공원관리공단을 모두 합쳐 1표, 그리고 자연보전협회 1표, 야생동물협회 1표, 전체 5표에 불과합니다. 그 이유는 NGO 회원들에게는 각 1표, 국제 NGO에게는 각 2표, 그리고 국가회원인 경우는 정부기관 회원이 없을 경우는 3표, 정부기관이 1개 이상 있는 경우는 2표, 그리고 국가회원 가입국의 정부기관은 가입 수에 관계없이 모두 합쳐서 1표를 행사할 뿐입니다. 따라서 가능하다면 국내 NGO 기관들의 활발한 참여가 이루어져야 할 것입니다.