

세계보호지역위원회 (WCPA)

# IUCN 카테고리 V 보호지역을 위한 관리 가이드라인 보호 육상/해상 경관

Adrian Phillips  
저자, 시리즈 편집자



선진관행 보호지역 가이드라인 시리즈 No. 9

세계보호지역위원회(WCPA)

IUCN 카테고리 V 보호지역 관리 가이드라인  
육상(해상) 경관 보호지역

Management Guidelines for IUCN Category V Protected Areas  
Protected Landscapes / Seascapes

에이드리언 필립스

저자 겸 시리즈 편집자

선진관행 보호지역 가이드라인 시리즈 No. 9



IUCN 카테고리 V 보호지역  
관리 가이드라인  
육상(해상) 경관 보호지역

Management Guidelines for IUCN Category V Protected  
Areas Protected Landscapes / Seascapes

본 간행물은 『보호지역 실무 가이드라인(Best Practice Protected Area Guidelines)』 시리즈 중 하나입니다. 전체 시리즈의 편집은 에이드리언 필립스(Adrian Phillips) 교수가 담당했습니다.

간행물 시리즈 목록:

*National System Planning for Protected Areas*. No. 1. Adrian G. Davey, 1998, x + 71pp.

*Economic Values of Protected Areas: Guidelines for Protected Area Managers*. No. 2. Task Force on Economic Benefits of Protected Areas of the World Commission on Protected Areas (WCPA) of IUCN, in collaboration with the Economics Service Unit of IUCN, 1998, xii + 52pp.

*Guidelines for Marine Protected Areas*. No. 3. Graeme Kelleher, 1999, xxiv + 107pp.

*Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas: Principles, Guidelines and Case Studies*. No. 4. Javier Beltrán, (Ed.), IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK and WWF International, Gland, Switzerland, 2000, xi + 133pp.

*Pueblos Indígenas y Tradicionales y Áreas Protegidas: Principios, Directrices y Casos de Estudio*. No. 4. Javier Beltrán, (Ed.), IUCN, Gland, Suiza y Cambridge, UK y WWF Internacional, Gland, Suiza, 2001, xii + 139pp.

*Financing Protected Areas: Guidelines for Protected Area Managers*. No. 5. Financing Protected Areas Task Force of the World Commission on Protected Areas (WCPA) of IUCN, in collaboration with the Economics Unit of IUCN, 2000, viii + 58pp.

*Evaluating Effectiveness: A Framework for Assessing the Management of Protected Areas*. No. 6. Marc Hockings, Sue Stolton and Nigel Dudley, 2000, x + 121pp.

*Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation*. No. 7. Trevor Sandwith, Clare Shine, Lawrence Hamilton and David Sheppard, 2001, xi + 111pp.

*Sustainable Tourism in Protected Areas: Guidelines for Planning and Management*. No. 8. Paul F.J. Eagles, Stephen F. McCool and Christopher D. Haynes, 2002, xv + 183pp.

## 국제자연보전연맹(IUCN: International Union for Conservation of Nature)

국제자연보전연맹(IUCN: International Union for Conservation of Nature) 1948년에 설립된 IUCN은 국가, 정부기관 및 다양한 비정부기구(NGO)가 모여 특별한 국제적 협력 관계 위치한 1,300여개 이상의 회원 기관을 보유하고 있다.

IUCN은 하나의 연합체로서 전 세계의 모든 사회가 자연의 온전성과 다양성을 보전할 수 있도록 장려 및 지원하고 영향력을 발휘하는 한편, 공평하고 생태적으로 지속가능한 방식으로 천연자원이 사용될 수 있도록 노력하고 있다. IUCN 중앙 사무국은 IUCN 프로그램의 조정 업무를 수행함과 아울러 국제 무대에서 회원들의 의견을 대변하고 회원들이 목표를 달성하는데 필요한 전략, 서비스, 과학적 지식, 기술 지원 등을 제공하고 있다. IUCN의 여섯 개 산하 위원회는 특히 생물 종과 생물다양성 보전 및 서식지와 천연자원의 관리에 초점을 맞추어 총 1만여 명의 전문 자원봉사자가 참여하는 프로젝트 팀과 행동 그룹을 운영하고 있다. IUCN은 수많은 국가가 '국가 자연보전 전략(National Conservation Strategy)'을 수립하는 데 일조해 왔으며, IUCN이 감독하는 현장 프로젝트를 통해 관련 지식의 적용 방법을 제시하고 있다. IUCN의 사업 운영은 분권화 방식을 따르고 있으며, 주로 개발도상국가에 위치한 지역·국가 사무소들로 구성된 광범위한 네트워크를 통해 추진된다.

IUCN은 회원, 글로벌 네트워크 및 협력 기관들이 현지, 지역 및 국제적 차원에서 천연자원을 보호하기 위해 자체 역량을 강화하고 국제적 협력체들을 지원할 수 있는 실행력에 기반을 두고 있다.

## 카디프 대학교(Cardiff University)

카디프 대학교 도시·지역계획학과(Department of City and Regional Planning)는 보호지역 계획 및 관리를 위한 이렇듯 중요한 가이드라인 시리즈의 제작에 파트너로 참여하게 된 것을 영광으로 생각하고 있다. 본 학과는 환경계획연구단(Environmental Planning Research Unit)을 통해 보호지역 연구를 적극적으로 수행하고 있으며, 환경 계획 및 정책을 전문적으로 다루는 교육과정을 운영하고 있다. 또한 대규모로 운영되고 있는 본 학과 대학원은 박사 학위를 목적으로 하거나 다양한 경력 개발 활동의 일환으로 연구를 수행하고자 하는 이들에게 교육 기회를 제공한다. 본 학과의 연구 역량과 교육과정 내용을 포함한 자세한 정보에 대해서는 아래 연락처로 문의할 수 있다.

Professor Terry Marsden BAHon., PhD, MRTPI

Head of Department

Department of City and Regional Planning

Cardiff University

Glamorgan Building

King Edward VIIth Avenue

Cardiff, CF10 3WA, Wales, UK

Tel: + 44 2920 874022

Fax: + 44 2920 874845

E-mail: MarsdenTK@cf.ac.uk

Web site: www.cf.ac.uk



# IUCN 카테고리 V 보호지역 관리 가이드라인 육상(해상) 경관 보호지역

Adrian Phillips, 저자 겸 시리즈 편집자

선진관행 보호지역 가이드라인 시리즈 No. 9

# 번역서를 발간하며

---

대한불교조계종은 한국의 보호지역과 공원지역 내 전통사찰보존지의 지속가능한 관리를 위해 본 번역서를 발간하게 되었습니다.

공원지역 내 전통사찰보존지는 기본적으로 종교적 성지이자 사유지로서 1700년 동안 누적된 승가공동체의 삶과 전통이 담긴 문화경관과 문화서비스를 창출합니다.

이곳은 1000여년 넘게 동일한 시간에 예불과 염불, 수행자의 생활과 일반인의 방문과 기도가 이뤄지는 살아있는 유산이자 우리의 삶과 함께 현재 진행형으로 진화하며 다양한 문화를 창출하고 있습니다.

이처럼 전통사찰보존지는 성지로서의 기능과 상징성, 종교공동체인 승가의 생활양식이 자연과 상호작용하면서 완성된 독특하고 전통적인 토지이용패턴, 불교적 가치와 전통적 문화가치의 공존, 자연보존은 물론 종교 문화적 의미를 갖는 사찰림의 문화경관으로서 높은 가치를 가지고 있습니다.

특히 독립적 지역, 법맥 전승, 특유한 관습이나 전통, 법에 의한 규제, 승가 자신의 사회, 경제, 문화, 정치 제도를 유지하고 있다는 점에서 전통사찰과 승가집단은 토착민으로서 매우 독특하고 견고한 지위를 가집니다.

IUCN은 정부와 비정부 기관이 △토착민 등 권리보장을 위한 법적 제도적 장치 마련 △효과적인 공동관리를 위한 다양한 혜택 보장 △견고한 동반자 관계유지 등 3가지 의무를 성실히 수행할 것을 명시하고 있으며, 2000년 IUCN 가이드에 따라 볼리비아, 호주, 니카라과아, 러시아 등 4개 국립공원의 토착민 등과 완전한 공동관리를 하고 있으며 2017년 호주 연방정부는 보호지역의 토착민과 공동관리를 시행하고 있습니다.

그러므로 종교적 성지이자 복합유산지역인 전통사찰보존지는 이제 국가와 국민이 온전하게 지켜가야 할 책임과 의무가 있습니다.

그런데 우리나라는 국립공원 중 16곳이 IUCN(세계환경보전연맹)이 세운 관리기준 중 카테고리 II로 변경 지정되어 생태계 위주의 일률적인 관리가 이루어지고 있습니다. 특히 종교적 성지로서의 기본적인 기능과 독특한 문화경관적 특성과 가치가 제대로 고려되지 않고 관리되고 있는 실정입니다.

그리하여 앞으로는 1,700년 동안 과거, 현재, 미래로 이어지는 삼세(三世)의 종교적 성지이자, 복합유산지역인 전통사찰보존지가 지속적으로 인간의 상호작용이 일어나고 온전한 문화활동이 보장되도록 카테고리 V로 변경되어야 하고, 지속적인 관리가 이루어질 수 있도록 하여야 합니다.

아무쪼록 본 번역서가 공원지역내 전통사찰과 기타 토지소유자들을 정당한 파트너로 인정하고 수평적 차원에서 공동관리하는 세계적인 추세와 기준을 반영하는데 큰 전환점이 되기를 바랍니다.

\* 세계자연보존연맹(IUCN, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources)은 세계의 자원과 자연의 보호를 위해 국제연합의 지원을 받아 1948년 설립된 국제기구이다. 우리나라는 환경부, 문화재청, 산림청, 제주특별자치도, 국립공원관리공단, 한국야생동물보호협회, 한국습지학회, 대자연, 자연보호중앙연맹 등 10개 기관이 가입해 있다. 또한 IUCN 한국위원회가 1999년 결성돼 IUCN 아시아 지역위원회에서 활동하고 있다

\* 세계보호지역위원회(WCPA, World Commission on Protected Areas)는 IUCN 산하 기구로 보호지역 관리를 위한 가이드라인을 발간하고있으며 1998년부터 2018년 현재까지 27 개의 보고서를 발간하였다.



# IUCN 카테고리 V 보호지역 관리 가이드라인

## 육상(해상) 경관 보호지역

저자 겸 시리즈 편집자: 에이드리언 필립스

세계보호지역위원회(WCPA)

보호지역 실무 가이드라인 시리즈 제9권

국제자연보전연맹(IUCN)

본 간행물에 수록된 지명과 자료는 특정 국가, 영토, 지역 또는 그 당국의 법적 지위나 국경 또는 경계에 대한 IUCN, 카디프 대학교 또는 Countryside Agency의 의견을 나타내는 것이 아닙니다. 또한 본 간행물에 제시되어 있는 견해는 IUCN, 카디프 대학교 또는 Countryside Agency의 입장과 다를 수 있습니다.

본 간행물의 출판은 카디프 대학교, Countryside Agency 및 IUCN의 재정 지원을 받았습니다.

IUCN과 다른 참여 기관들은 본 문서의 원래 버전인 영어에서 한글로 번역될 때 발생할 수 있는 오류나 누락에 대해 책임을 지지 않습니다. 일치하지 않는 경우, 원본을 참조하십시오. 원본 제목 : *Management Guidelines for IUCN Category V Protected Areas Protected Landscapes/Seascapes*, Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 9 (2002 ) IUCN, Gland, 스위스, 영국 케임브리지에서 발행함.

발행인: of translation into Korean : The Jogye Order of Korean Buddhism

저작권: ©2019 The Jogye Order of Korean Buddhism

출처 표기: 에이드리언 필립스 저자 겸 시리즈 편집자. IUCN 카테고리 V 보호지역 관리 가이드라인 육상 (해상) 경관 보호지역. 선진관행 보호지역 가이드라인 시리즈 No. 9. Seoul, Republic of Korea: the Jogye Order of Korean Buddhism

표지 디자인: IUCN Publications Services Unit

표지 사진: 앞표지: 필리핀 센트럴 코르디예라, 계단식 논 © Adrian Phillips  
뒤표지: 몽골, 포플러 숲 ©Sabine Schmidt  
브라질 일라 콤포리다, 배 ©Marilia Britto de Moraes  
이탈리아 아르젠테라 자연공원, 산지의 양 떼 ©EUROPARC Federation  
이탈리아 칠렌토, 암각화 ©Adrian Phillips

인쇄: Doban Media Co., Ltd. Republic of Korea

# 목차

---

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 헌사                               | 20 |
| 감사의 말씀                           | 21 |
| 약어 목록                            | 22 |
| 서문                               | 24 |
| 1. 서론                            |    |
| 1.1 이 책의 배경                      | 27 |
| 1.2 본 가이드라인의 목적                  | 28 |
| 1.3 가이드라인의 구성                    | 29 |
| 2. 배경 - 카테고리 V 보호지역 개관           |    |
| 2.1 '경관' 개념의 소개                  | 30 |
| 2.2 IUCN 보호지역 관리 카테고리            | 32 |
| 2.3 사실과 통계 자료                    | 35 |
| 2.4 경관 보호지역의 주요 특징               | 37 |
| 2.5 카테고리 V 접근법의 시의 적절성           | 38 |
| 3. 카테고리 V 보호지역의 계획 수립            |    |
| 3.1 카테고리 V 계획 수립의 원칙             | 43 |
| 3.2 카테고리 V 보호지역을 위한 법률 제정        | 44 |
| 3.3 카테고리 V 보호지역의 선정              | 49 |
| 3.4 카테고리 V, 인접 보호지역, 생물지역적 계획 수립 | 52 |

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 3.5 카테고리 V 보호지역과 국제 협약 및 분류 체계   | 54  |
| 3.6 카테고리 V 보호지역의 경계              | 59  |
| 3.7 지역 공동체와 기타 이해 당사자들의 참여       | 61  |
| 3.8 대중적, 정치적 지지기반 구축             | 63  |
| <br>4. 카테고리 V 보호지역의 관리: 원칙       |     |
| 4.1 보호지역 관리의 일반 원칙               | 65  |
| 4.2 카테고리 V 보호지역 관리를 위한 12개 원칙    | 65  |
| <br>5. 카테고리 V 보호지역의 관리: 정책       |     |
| 5.1 카테고리 V 보호지역 관리의 일반 목표        | 69  |
| 5.2 지역민들의 역할 관련 정책               | 71  |
| 5.3 자원이용 관련 정책: 농업, 임업, 어업       | 81  |
| 5.4 토지이용 계획에 관한 정책               | 93  |
| 5.5 환경 보호와 보전 관련 정책              | 99  |
| 5.6 관광, 대중의 인식, 교육, 정보, 해설 관련 정책 | 109 |
| 5.7 지속 가능한 자원이용 촉진을 위한 추가 정책     | 116 |
| <br>6. 카테고리 V 보호지역의 관리: 절차와 계획 3 |     |
| 6.1 서론                           | 118 |
| 6.2 공동체의 관여와 참여                  | 118 |
| 6.3 관리 계획: 지위, 범위, 형태, 내용        | 121 |
| 6.4 관리 계획: 준비                    | 122 |
| 6.5 모니터링, 평가 및 조정가능 관리           | 126 |
| 6.6 관리 계획을 지원하는 프로그램, 계획 등       | 127 |
| <br>7. 카테고리 V 보호지역의 관리: 수단       |     |
| 7.1 행정/관리 기관                     | 131 |
| 7.2 인력 구성                        | 132 |

|              |     |
|--------------|-----|
| 7.3 재정       | 134 |
| 7.4 정보관리와 IT | 135 |

|    |     |
|----|-----|
| 부록 | 137 |
|----|-----|

1. 카테고리 V 보호지역을 위한 가이드라인 - 보호지역 관리 카테고리를 위한 가이드라인  
(Guidelines for Protected Area Management Categories)에서 발췌(IUCN, 1994, p. 22)

2. 카테고리 V 보호지역 관리 계획의 범위, 형태 및 내용에 관한 제언

|       |     |
|-------|-----|
| 참고 문헌 | 144 |
|-------|-----|

## 박스 목록

1. 카테고리 V 접근법이 개발도상국들에 적합한 이유
2. 카테고리 V 보호지역 설정을 위한 입법 가이드라인
3. 카테고리 V 보호지역을 위한 국가별 공식 명칭의 예
4. 카테고리 V 보호지역 선정 기준에 대한 가이드라인
5. 카테고리 V 보호지역 선정을 위해 필요한 정보에 관한 가이드라인
6. 세계유산협약에 따른 문화경관

7. 유럽경관협약(ELC)
8. 카테고리 V 보호지역 경계 설정을 위한 가이드라인
9. 국가적, 지역적, 현지 차원의 계획 수립에서 이해당사자들의 참여에 관한 가이드라인
10. 카테고리 V 보호지역 관리의 목표
11. 카테고리 V 보호지역 관리의 추가 목표
12. 다양한 토지 소유자들과 기타 이해당사자들 간 파트너십 구축을 위한 가이드라인
13. 카테고리 V 보호지역의 농업 정책을 위한 원칙과 가이드라인
14. 전통적 농산품의 혁신적 마케팅
15. 카테고리 V 보호지역의 숲, 산림지대, 수목을 위한 가이드라인
16. 카테고리 V 보호지역과 관련한 토지이용 계획 가이드라인
17. 카테고리 V 보호지역에서 소규모 개발의 지속가능성에 대한 가이드라인
18. 카테고리 V 보호지역의 대규모 개발 수용 여부 판단을 위한 가이드라인
19. 카테고리 V 보호지역 풍광에 적용되는 온전성과 진정성
20. 카테고리 V 보호지역의 자연적 특질과 생물다양성을 위한 체크리스트
21. 카테고리 V 보호지역의 생물다양성 보전을 위한 가이드라인
22. 카테고리 V 보호지역의 건축 및 역사 유산 보전을 위한 가이드라인
23. 현대의 문화적/영적 가치 보호를 위한 가이드라인
24. 카테고리 V 보호지역에서 지속 가능한 관광의 목표
25. 카테고리 V 보호지역의 지속 가능한 관광을 위한 가이드라인
26. 카테고리 V 보호지역의 자본 관광사업을 위한 가이드라인
27. 대중의 인식, 교육, 정보, 해설을 위한 정책 가이드라인
28. 카테고리 V 보호지역의 에너지, 구조물, 폐기물, 수자원에 대한 지속 가능한 접근
29. 보호지역의 공동관리
30. 카테고리 V 보호지역의 이해당사자 참여를 위한 가이드라인
31. 관리계획 초안 관련 협의를 위한 가이드라인
32. 카테고리 V 보호지역을 위해 이용되는 조직 구조
33. 카테고리 V 보호지역 관리 기구를 위한 가이드라인
34. 카테고리 V 보호지역 직원 역량을 강화하기 위한 가이드라인
35. 카테고리 V 보호지역의 추가 자금 확보를 위한 가이드라인

## 사례 연구 목록

1. 환경보호지역(카테고리 V)을 위한 브라질의 법률
2. 영국 국립공원 관련법 - 파트너십을 위한 입법
3. 네팔 왕립 치트완 국립공원 - 카테고리 V 완충지역
4. 필리핀의 계단식 논 - 세계유산 지정의 중요성
5. 미국과 캐나다, 챔플레인-리슬리의 계곡 - 국경을 초월한 협력
6. 캐나다 오타와, 국가 수도 그린벨트 - 파트너십을 통한 경관 보호
7. 케냐/탄자니아, 암보셀리/롱기도 중심지 - 자연보전과 지속 가능한 개발을 위한 공동체 파트너십
8. 남태평양제도의 보전 지역 - 공동체 기반 접근법
9. 몽골, 고비 구르반 사이한 국립공원 - 공동체 관리 지역
10. 프랑스 지역자연공원 - 경제적, 사회적 목표의 통합
11. 세인트루시아 - 경관 보호지역을 군소도서개발국(SIDS) 농촌 공동체의 지속 가능한 개발을 위한 촉매제로 활용
12. 스웨덴 월란드 섬 - 전통적이며 지속 가능한 농업에 대한 지원
13. 영국 농업야생동물자문그룹의 활동 - 농민들을 대상으로 한 자연보전 자문
14. EU의 농업-환경 프로그램
15. 이탈리아 토스카나 지역 공원의 유기농
16. 페루의 '감자 공원' 제안 - 식물 유전자원을 보전하기 위한 경관 보호지역
17. 미국 버몬트, 구 챔피온 사(社) 토지 - 산림관리의 지속가능성 독려
18. 영국 국립공원 시스템의 토지이용 계획
19. 브라질 상파울루, 일랴 콤프리다 - 생물다양성 보호를 위한 토지이용 계획
20. 헝가리 호르토바지 국립공원 - 전통 농경을 통한 생물다양성 보전
21. 캐나다 리도운하 생태통로 - 카테고리 V 보호지역의 핵심으로서의 역사적 특징
22. 콜로비아, 시에라 네바다 데 산타마르타
23. 캐나다 사효우에/에다초 - 성지 경관
24. 케냐 라이키피아/삼부루 중심지 - 야생 및 관광수입에 기반을 둔 공동체 개발
25. 중국 주자이거우 풍경명승구 - 관광의 압박
26. 탄자니아 타란기레/마나라 중심부 - 자연보전을 위한 교육

## 그림 목록

1. 경관이란?
2. IUCN 보호지역 관리 카테고리 6개
3. 보호지역 관리 카테고리 환경적 변형의 정도
4. 카테고리 V와 VI의 주요 차이점
5. 카테고리별 전 세계 보호지역 수
6. 카테고리별 전 세계 보호지역 면적
7. 보호지역을 위한 새로운 패러다임
8. 카테고리 V 보호지역의 완충 및 연결 기능을 보여주는 도식
9. IUCN 보호지역 관리 카테고리 생물권 보전지역의 관계
10. 경관에 대한 세 가지 국제적 접근방식
11. 참여 정도에 따른 관리방식 연속선
12. 관리계획의 순환주기
13. 관리계획과 기타 계획 및 전략들 간의 관계

컬러 도판 ..... 150



헌사 – PHC (Bing) Lucas를 추모하며

이 책은 2000년 12월에 작고한 고(故) Bing Lucas에게 바친다. 그는 전 세계 보호지역에 대한 연구로 널리 알려져 있고 큰 사랑과 존경을 받았다. Bing Lucas가 경관 보호지역의 열정적인 옹호자로서 우리 시대의 자연보전 및 지속 가능한 개발 요구에 대응하기 위해 특히 경관 보호지역 접근법을 적용해야 한다고 믿었다는 사실은 잘 알려져 있지 않다. 그는 이 분야의 개인 및 기관들을 지지하고 프로젝트를 장려했다. 이 주제와 관련하여 1992년 최초로 발간된 지침서의 저자였고, 해당 지침서의 수정과 개정 결정을 적극 지지함으로써 이 책을 완성하는 데 기여했다. 이 책은 그의 리더십에 대한 존경심을 담아 제작된 것으로, 그가 우리에게 준 감화만큼의 가치가 있는 결과물이기를 소망한다.

# 감사의 말씀

---

IUCN과 카디프대학교는 이 책의 발행을 지원해 준 영국 농촌청(Countryside Agency)에 감사드립니다.

이 책은 IUCN 세계보호지역위원회(WCPA) 경관 보호지역 전담반(Protected Landscapes Task Force) 프로그램의 일환으로 착수되었다. 구체적으로 전담반 산하 소규모 핵심그룹의 지도로 작성되었으며, 제1저자는 Adrian Phillips, 핵심그룹 위원은 Mike Beresford, Jessica Brown, Prabhu Budhathoki, Brent Mitchell, Peter Ogend, Guillermo Rodriguez, Giles Romulus 및 Bob Wishitemi이다. 그 밖에 Marilia Britto de Moraes, Susan Buggey, Mirek Kundrata, Nora Mitechell, Richard Partington, Fausto O. Sarmiento, Guy Swinnerton 등이 전담반 위원으로 참여하여 원고에 대한 의견 및 사례연구를 제공해 주었다. 이외에도 친절하게 사례연구를 제공한 Alejandro Argumedo(Indigenous Peoples' Biodiversity Network), Kevin Bishop(Cardiff University), Sabine Schmidt(GTZ, Mongolia) 및 Sue Stolton(Equilibrium)에게 감사드립니다. '부록 2'의 제1저자는 Mike Beresford이다.

원고에 대한 조언 또는 기타 방식으로 도움을 주신 다음 분들께도 심심한 감사를 드린다. Peter Bridgewater(UNESCO), Anne Drost(QLF/Atlantic Center for the Environment), Vicki Elcoate(UK Council for National Parks), Phil Huffman, Ashish Kothari(Indian Institute for Public Administration), Kishore Rao(IUCN, Vietnam), Pedro Rosabal(IUCN Programme on Protected Areas), Metchtilde Rossler(UNESCO World Heritage Centre), Jeff Sayer(WWF International), Zoltán Szilassy(Ministry for Environment and Regional Policy, Hungary), Stephanie Tuxill(QLF/Atlantic Center for the Environment), Tomme Young(IUCN Environmental Law Centre, Bonn, Germany).

마지막으로, 유익한 서문을 써 주신 Yolanda Kakabadse IUCN 회장에게도 감사의 말씀을 전한다.

사진을 제공해 준 개인과 단체는 다음과 같다. Marilia Britto de Moraes, EUROPARC Federation, Hortobágy National Park, Brent Mitchell, Niagara Escarpment Commission, Adrian Phillips, Sabine Schmidt, Martin Schneider-Jacoby, Rosie Simpson, Guy Swinnerton, Ken Taylor.

## 약어 목록

---

|                        |                                                                |
|------------------------|----------------------------------------------------------------|
| APA                    | Area de Proteção Ambiental (Brazil)                            |
| AWF                    | Africa Wildlife Foundation                                     |
| BZ                     | Buffer Zone                                                    |
| BZDC                   | Buffer Zone Development Council (Nepal)                        |
| CAP                    | Common Agricultural Policy (of the EU)                         |
| CBD                    | Convention on Biological Diversity                             |
| EIA                    | Environmental Impact Assessment                                |
| ELC                    | European Landscape Convention                                  |
| EPOPA                  | Export Promotion of Organic Products from Africa Programme     |
| EUROPARC<br>Federation | formerly the Federation of Nature and National Parks of Europe |
| FAO                    | Food and Agriculture Organization                              |
| EA                     | Environmental Assessment                                       |
| EU                     | European Union                                                 |
| FPSN                   | The Fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta (Colombia)      |
| FWAG                   | Farming and Wildlife Advisory Group (UK)                       |
| FSC                    | Forest Stewardship Council                                     |
| GGSNP                  | Gobi Gurvan Saikhan National Park (Mongolia)                   |
| ICOMOS                 | International Council on Monuments and Sites                   |
| ICEPA                  | Ilha Comprida Environmental Protection Area (Brazil)           |
| IUCN                   | International Union for Conservation of Nature                 |
| LPA                    | Local Planning Authority (UK)                                  |
| MSC                    | Marine Stewardship Council                                     |
| NCC                    | National Capital Commission (Canada)                           |
| NGO                    | Non-governmental organisation                                  |
| NPA                    | National Park Authority (UK)                                   |

|           |                                                                           |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------|
| RCNP      | Royal Chitwan National Park (Nepal)                                       |
| RDR       | Rural Development Regulation (of the EU)                                  |
| SIDS      | Small Island Developing States                                            |
| SNUC      | National System of Conservation Units (Brazil)                            |
| SPBCP     | South Pacific Biodiversity Conservation Programme                         |
| SPREP     | South Pacific Regional Environmental Programme                            |
| UN        | United Nations                                                            |
| UNDP      | United Nations Development Programme                                      |
| UNEP-WCMC | United Nations Environment Programme World Conservation Monitoring Centre |
| UNESCO    | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation          |
| WCPA      | The World Commission on Protected Areas (of IUCN)                         |
| WHO       | World Health Organisation                                                 |
| WWF       | Worldwide Fund for Nature (World Wildlife Fund in North America)          |

# 서문

---

IUCN은 약 50년간 보호지역을 위한 국제 활동의 선봉에 서 있었다. 이 분야의 리더이자, 기준 제시자, 전문 지식의 원천이었다. 무엇보다도, 나날이 복잡해지고 있는 오늘날의 세계에서 사람과 자연의 요구에 부응하려면, 일부 지역은 침범하지 말고 보호해야 한다는 생각을 한결같이 옹호해 왔다.

특정 장소들을 자연 상태로 유지해야 할 필요성은 그 어느 때보다도 증대되고 있지만 아직 충분하지 않다. 보호지역에는 사람과 자연이 일종의 균형을 이루며 공존하는, 인간의 영향을 받은 경관들(humanized landscapes)도 포함해야 한다. 이런 장소들과 그 안에서 살고 있는 공동체들은 그 자체로도 중요할 뿐 아니라 지속가능한 생활에 관해 우리 모두에게 주는 교훈 때문에 중요하다. 이것이 바로 보호 육상/해상 경관, 다시 말해 IUCN의 보호지역 분류 시스템에서 카테고리 V 보호지역을 뒷받침하는 아이디어이다.

카테고리 V 접근법은 안이한 선택이 아니다: 사람과 자연의 접점(interface)을 관리하는 것은 사회가 직면하고 있는 가장 어려운 과제이며, 카테고리 V 관리는 바로 이 문제를 다룬다. 또한 이런 지역들은 인류의 보호지역이 아니다: 보다 엄정하게 보호되는 지역들에 대한 필수적인 보완 지역이라고 하는 것이 옳다. 실제로, 보호경관 개념이 적용되어야 할 시대가 도래했으며, IUCN은 기꺼이 이 개념의 확산과 높은 관리기준의 적용을 촉구하고자 한다.

2003년 남아프리카공화국 더반(Durban)에서 개최된 제5차 World Parks Congress에서, 세계의 보전 리더들은 지난 10년간의 보호지역 성과를 검토하고 미래에 직면하게 될 거대한 도전과제들을 살펴볼 것이다. 잔존하는 최고의 야생 자연과 사람이 살고 있는 최고의 경관들을 보전하려면, 새로운 접근법과 전세계 인간 사회와 함께 하는 새로운 협력 방식이 요구된다. 이런 전략에 있어 카테고리 V 접근법이 핵심 요소가 될 것으로 본인은 기대하고 있다.

그렇기 때문에 WCPA 카테고리 V 태스크포스의 본 가이드라인 작성을 환영하는 바이다. 본 가이드라인은 카테고리 V 지역의 관리 방법에 관한 지침으로, 더반 회의에 앞서 이 그룹이 계획하고 있는 여러 산출물들 가운데 하나이다. 시의적절한 본 가이드라인의 발표가 개발도상국들에게 카테고리 V 보호지역을 적용해야 한다는 강력한 논거가 되어 매우 기쁘다. 이 책은 '보호지역'의 의미에 관한 우리의 시각을 확대해 주는데 진정으로 기여할 수 있을 것이다. 이 책의 제언들을 실천한다면, 이는 전세계의 중요한 보호경관을 계획하고 관리하는 사람들, 그리고 실제로 그 안에서 살고 있는 사람들에게 효용을 가져다 줄 것이다.

Yolanda Kakabadse

에콰도르 키토에서

2002년 9월



# 1. 서론

---

## 1.1 이 책의 배경

보호지역이 필요한 이유는 이 지역이 사회에 제공하는 가치와 편익 때문이다. 보호지역은 크게 두 종류로 구분된다. 자연 세계의 보호가 강조되는 장소가 있고(비록 지역민들과의 협력을 요하는 경우가 많지만), 인간과 자연 사이의 관계 유지에 초점이 맞춰지는 장소가 있다. 이 두 번째 아이디어, 즉 사람과 자연의 공존이 바로 경관 보호지역(Protected Landscape) 접근법, 다시 말해 IUCN 보호지역 분류법에 따른 카테고리 V의 핵심이다.

현재는 유럽에 밀집되어 있는 경관 보호지역이 선진국과 개발도상국, 군소도서국가와 대륙국가 등 전 세계 모든 지역에서 발견될 것이다. 특히 개발이 진행 중인 보다 많은 지역이 경관 보호지역으로 지정될 가능성이 있는데, 이런 지역은 풍부한 자연적, 문화적 가치를 보유하고 있으며 지속 가능한 발전의 모델이 될 수 있기 때문이다. 자연(혹은 근자연) 생태계가 급속도로 사라지거나 변형되고 있는 가운데, 생물다양성 보전에 중요한 지역들을 보호하거나 복구해야 할 필요성이 더욱 커지고 있다.

따라서 각국은 지속 가능한 개발을 추구함에 있어, 매우 중요하지만 비교적 제한적인 엄정 보호지역 바깥으로도 시야를 확대해 경제적, 사회적, 문화적, 환경적 이유로 중요한, 인간이 거주하고 있는 경관도 자국의 보호지역 시스템에 포함시켜야 한다. 특히 오랜 세월을 걸쳐 인류가 만들어온 장소에 소재한 천연자원의 지속 가능한 이용을 장려하고, 그런 지속 가능한 관행을 실천해 온 인류 공동체를 지원하기 위해 카테고리 V 모델을 활용하는 방안을 고려해야 한다.

특히 개도국들은 빈곤 완화, 시민의 생활 환경 개선, 글로벌화의 부정적 측면에 대응하기 위한 현지 문화와 자연의 보호 및 강화 등 많은 도전과제에 직면하고 있다. 이런 문제는 취약한 농촌 지역 공동체들의 경우에 특히 심각하다. 카테고리 V 모델은 공동체가 외부의 압박을 견디고 극복하는 힘을 기르도록 도울 수 있다. 특히 모범적 관리체제(good governance)가 약속되는 사회라면 더욱 그렇다.

본론으로 들어가기 전에 강조해 두어야 할 사실이 있다. 본 가이드라인의 어떠한 내용도 엄정 보호지역의 중요성을 폄하하려는 의도는 없다는 점이다. 사실 생물다양성이 풍부한 지역과, 위협에 처한 잔존 자연생태계 및 생물종이 있는 지역에 대한 엄격한 보호의 필요성은 그 어느 때보다도 절실하다. 우리에게 요구되는 것은, 이런 보호를 인간이 거주하는 경관에 초점을 맞춘 여타의 방안들로 보완하는 것이다.

그러므로 IUCN은 각국 정부 등을 대상으로 세계 각국에 카테고리 V 보호지역을 조성하고 관리할 것을 장려하여, 생물다양성 보전 및 지속 가능한 개발을 위한 보호지역 시스템의 역할을 확대하고자 한다. 본 가이드라인은 이를 지원하기 위해 작성되었으며, 이 책의 발간은 IUCN이 지난 15년 이상 수행해 온 활동을 기반으로 하고 있다.

1987년 IUCN은 영국 레이크 디스트릭트(Lake District)에서 경관 보호지역 관련 심포지엄을 공동 주최했다(Countryside Commission 1988). 이는 1년 후 곧장 IUCN 총회 결의안 채택으로 이어져, 각국 정부 등이 카테고리 V 보호지역에 보다 많은 관심을 기울일 것을 촉구했다. 그 결과 중 하나가 1990년 영국 웨일즈 애버리스트위스(Aberystwyth)에 국제경관보호지역센터(International Centre for Protected Landscapes)를 설립한 것이었다<sup>1</sup>. 1992년에는 베네수엘라 카라카스에서 개최된 제4차 국립공원과 보호지역에 관한 국제회의(World Congress on National Parks and Protected Areas)를 위한 자료로 활용하기 위해 IUCN은 고(故) P.H.C. (Bing) Lucas가 저술한 정책담당자와 기획자들을 위한 경관 보호지역 가이드(Guidelines for Protected Landscapes for Policy-Makers and Planners)(Lucas, 1992)를 발간했다. 동시에 세계유산위원회(World Heritage Committee)는 세계유산협약(World Heritage Convention)에 문화경관(Cultural Landscapes) 카테고리를 포함하기로 합의했다.

그 이후의 중요한 성과들은 다음과 같다.

- 보호지역 관리 카테고리에 관한 IUCN 가이드라인(Guidelines for Protected Area Management Categories) (IUCN, 1994) 발간을 통해, 이제는 공식적으로 ‘육상(해상) 경관 보호지역(Protected Landscapes and Seascapes)’으로 알려진 카테고리 V 지역이 다른 카테고리 보호지역들과 대등한 위치에 놓이게 되었다. 카테고리 V에 대한 1994년 가이드라인의 구체적 내용은 ‘부록 1’에 나와 있다.
- 1996년 몬트리올에서 개최된 제1차 IUCN 세계자연보전총회(World Conservation Congress)에서 카테고리 V 보호지역과 관련된 사유지 보전에 관한 결의안(1.33)을 채택했다.
- 1999년 6월에는 IUCN, QLF/애틀랜틱 환경센터(Atlantic Center for the Environment) 및 자연보전연구소(Conservation Study Institute)가 경관 보호지역의 스튜어드십(stewardship)에 관한 국제 워크숍을 미국 버몬트에서 공동으로 주최했다(Conservation Study Institute et al., 2001).
- 그 결과 IUCN 세계보호지역위원회(WCPA) 운영위원회는 전 세계의 전문가들을 집결시켜 카테고리 V 접근법을 촉진하기 위해 카테고리 V에 관한 위원회 전담반을 조직했다.<sup>2</sup>

당시 Bing Lucas가 속해 있던 전담반은 1992년 그가 발표했던 내용을 개정해야 할 필요가 있다고 판단했다. 이런 새로운 가이드라인의 작성이 전담반원들의 주된 책무였다.

## 1.2 본 가이드라인의 목적

본 가이드라인은 오래 전부터 발간되고 있는 IUCN/Cardiff University 시리즈의 일부이다. 이 시리즈는 보호지역 관리의 모범관행을 전파, 촉진하고 관리자들에게 실질적인 도움을 주는 것을 목적으로 한다. 이 시리즈의 다른 간행물 목록이 속지 커버에 나와 있으며, 재원 조달, 토착민, 해양보호지역, 효과적 관리, 관광 등 보호지역과 관련된 주제들을 다루고 있다.<sup>3</sup>

본 가이드라인의 구체적인 목적은 보호지역을 담당하는 모든 이들에게 경관 보호지역 계획 및 관리에 관하여 조언을 제공하기 위한 것이다. 그러므로 모든 차원의 정부, NGO 및 기타 조직의 전문가들을 주요 대상으로 하고 있지만, 지역 공동체에서 국제 포럼에 이르기까지 모든 차원의

정책담당자, 정치인 및 기타 관련 단체에게도 본 가이드라인이 도움이 될 것이다.

이번 발간은 카테고리 V 전담반이 달성한 여러 성과물 집합체의 일부이다. 그러므로 본 가이드라인의 내용은 카테고리 V 지역의 계획 및 관리 방법에 초점을 두고 있으며, 해당 내용은 카테고리 V 보호지역의 확산이 필요한 이유를 다루는 책4에 의해 보완될 것이다. 또한 이런 아이디어의 실행과 관련된 각국의 사례가 수록된 PARKS Journal 특별판을 발간할 예정이다. 5

### 1.3 가이드라인의 구성

본 가이드라인의 나머지 부분은 다음과 같이 구성되어 있다.

- 2: 배경: 카테고리 V 보호지역에 대한 소개
- 3: 계획 수립: 카테고리 V 보호지역 설정에 관한 지침
- 4: 관리 - 원칙: 카테고리 V 보호지역 관리와 관련된 기본적 고려사항
- 5: 관리 - 정책: 카테고리 V 보호지역에 적용할 정책에 관한 조언
- 6: 관리 - 절차와 계획: 관리계획을 포함하여, 카테고리 V 보호지역 관리 착수에 관한 조언
- 7: 관리 - 수단: 카테고리 V 보호지역 관리의 제도적, 재정적, 인적 측면에 관한 조언

가이드라인 본문은 일반적인 경험과 보편적으로 적용될 수 있는 포괄적 교훈들을 다루고 있다. 계획수립자 및 관리자들을 위한 핵심 내용을 박스 안에 담았으며, 이중 많은 부분이 가이드라인으로 강조되고 있다. 26건의 간략한 사례연구도 포함돼 있는데 상당수가 IUCN 이 지정한 카테고리 V 보호지역에 관한 것이며, 모든 사례가 현장의 실제 상황으로부터 관련 경험들을 도출하려는 목적으로 소개되었다.

#### 〈제1장 각주〉

1. 추가 정보는 [www.protected-landscapes.org](http://www.protected-landscapes.org) 참조
2. 전담반에 관한 추가 정보는 <http://wcpa.iucn.org/theme/landscapes/landscapes.html> 참조
3. 이 내용은 모두 본 책자 말미의 참고문헌에 있으며 [www.wcpa.iucn.org](http://www.wcpa.iucn.org)에서도 확인이 가능하다.
4. “Protected Landscapes: Protected Areas where People Live”, Michael Beresford and Jessica Brown (2003년 발간 예정).
5. PARKS 2: 2003

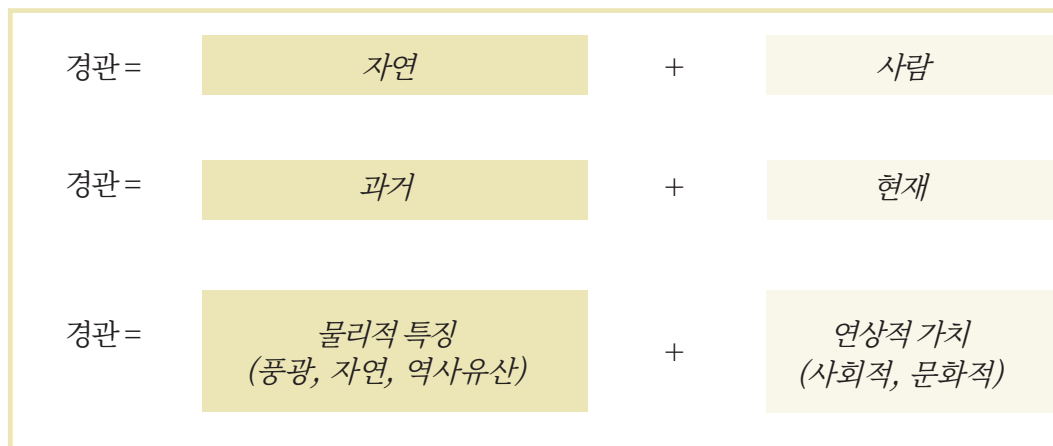
## 2. 배경 – 카테고리 V 보호지역에 대한 소개<sup>1</sup>

### 2.1 경관의 개념 소개

‘경관(landscape)’은 어려운 말이다. 많은 의미를 지니고 있으며 사람들마다 다르게 해석한다. 어떤 사회에는 이를 뜻하는 어휘가 없다. 그러나 이 주제만을 집중적으로 다루는 최초의 국제 협약인 유럽경관협약(European Landscape Convention)은 경관을 “사람들이 자연적 또는 인위적 요소들의 작용 및 상호작용의 결과로 나타나는 특성을 지닌 것으로 인식하는 지역”이라고 정의하고 있다(Council of Europe, 2000). 여기에서, 그리고 이 문헌의 상당 부분을 관통하는 주된 아이디어는 경관은 시간이 흐르면서 사람들과 주변 환경과의 상호작용으로부터 생겨난다는 것이다(Lennon (ed.), in print; and ICOMOS-UK, 2002).

경관은 단순한 풍광(scenery)이나 순전히 물리적인 특징의 집합체 그 이상의 것이라는 결론이 나온다. 경관의 가시적인 측면은 복잡한 인간/자연 상호작용의 외향적인 면에 지나지 않는다는 것이다. 또한 경관은 흔히 세계 여러 지역의 많은 공동체들에게 중요한 연상적, 영적 가치를 제공하고 있다. 따라서 많은 보호지역의 설정과 관리 이면에는 ‘자연적’인 것을 보호하는 데 사고의 초점이 맞추어져 있는 것에 비해, 경관의 보호는 사람을 그 운영의 중심에 놓고 있으며 실제로 사람이 그곳에 있을 것을 요구한다. 이런 관계들을 도식으로 나타내면 ‘그림 1’과 같다.

그림 1. 경관이란?



그런 의미로 인식되는 경관은 보편적이며 모든 곳에 존재한다. 따라서 육지뿐 아니라 연안과 해양 환경도 포함하기 때문에 IUCN의 정의에서 ‘해양경관(seascapes)’이라는 용어가 추가되었다(아래 2.2.4 참조).

경관은 모든 곳에 존재하긴 하지만, 그 형태는 매우 다양하므로 장소에 특수성을 부여한다. 경관은 모든 사람의 일상적 환경의 일부이다. 즉 사람은 가까운 주변 경관의 모습을 만들어나가는 동시에 그 경관에 의해 형성되기도 한다. 멸종위기의 야생종이나 위대한 문화적 기념물, 그 이상의 개념으로 경관은 “모든 지역의 사람들에게 중요한 삶의 특징의 일부”이자 “개인적, 사회적 안녕의 핵심 요소”이다(유럽경관협약 서문). 경관은 또 세계 관광산업의 중대한 토대, 나아가 국가 경제 및 지역 경제의 토대로서, 지대한 경제적 중요성을 갖는다.

나아가 경관은 그 자체로 환경 자원인 동시에 개발 과정을 평가하고 관리하기 위한 틀(framework)로 간주될 수 있다(Benson and Roe, 2000). 특히 경제적, 사회적, 문화적, 생태적 영향력을 반영하므로, 지속 가능한 발전을 계획하고 관리하기 위한 훌륭한 매체이다. 경관은 과거로부터 물려받은 것이지만 미래를 위해 관리되어야 한다.

경관은 항상 문화적인 영향을 받고 있지만 생물다양성 및 기타 자연적 가치도 풍부하다. 인간이 거주, 근로하고 있는 많은 경관들이 소중한 서식지와 희귀종을 포함하고 있어 자연보전을 위해 매우 중요하며, 이런 서식지와 희귀종의 존속은 전통적 토지이용 형태의 존속에 달려 있을 것이다. 일부 경관은 지속 가능한 토지이용을 위한 특수한 기법을 반영하거나 자연과의 특별한 영적 관계를 구현하고 있다. 따라서 이런 경관들과 그 지역 내의 생활방식을 보호하여 자연 시스템과 균형 있게 진화할 수 있도록 하는 것은 생물학적, 문화적 다양성을 유지하기 위해 반드시 필요한 일이다.

한편 경관은 과거의 무분별한 개발의 흔적을 품고 있을 수도 있다. 예로, 카리브해의 군소 도서 개발국의 자연 경관은, 식민지 점령 이후 강제노동을 이용한 착취적 생산시스템에 따른 경관으로 바뀌어 버렸다. 경관 보전을 위해 계획을 세울 때는, 모든 유산이 반드시 긍정적인 메시지를 담고 있지는 않다는 점을 염두에 두고 역사의 특수성에 신중을 기해야 한다.

1992년 세계유산위원회(World Heritage Committee)가 문화경관(Cultural Landscapes)을 특별한 형태의 세계문화유산 지역에 포함시킴으로써 일부 경관의 뛰어난 보편적 가치가 인정되었다. 어떤 의미에서 모든 경관은 '문화적'이다. 지구상의 어떤 부분도 어떠한 형태로든 인간의 영향으로부터 자유로운 곳이 없기 때문이다. 그러나 문화경관을 협약에 포함시키기로 한 위원회의 결정은, 인간이 그 지역 안에서 생활하고 있는 일부 경관의 국제적 중요성을 특별히 인정한 것이다(아래 3.5.1 참조, Lennon (ed.), in print).

많은 경관 지역 고유의 중요성, 그리고 사회가 이에 부여한 가치로 인해 일부 국가들은 50여 년 전부터 귀중한 경관을 보호하기 위한 국가적 차원의 법률 제정 등에 착수했다. 초기에는 이들 대부분이 유럽 국가들이었다. 유럽은 토지 정착의 오랜 역사, 대규모 자연 지역이 거의 없다는 점, 인위적 영향을 받은 다양한 경관의 존재(상당수가 자연적 가치도 풍부함), 비교적 높은 인구밀도 및 관광산업의 조기 개발로 인해 이런 접근법이 환영을 받았다. 법 제정을 통해 다음과 같은 지역들이 인정을 받게 되었다.

- 뛰어난 풍광적 특질을 지닌 지역
- 문화와 자연의 강한 연계성을 보유한 지역
- 천연자원을 지속 가능한 방식으로 이용하고 있는 지역
- 산업화, 도시화, 인프라 개발의 영향을 받지 않아 '온전성(integrity)'이 유지되고 있는 지역  
(예: Green and Vos, 2000 및 Council of Europe, 1998)

이런 지역들이 최초의 공식적인 경관 보호지역으로 지정되었다. 그러나 인간과 자연은 당연히 모든 곳에서 함께 진화해 왔으며, 유럽 외의 다른 많은 지역에도 특별한 인정을 받을 가치가 있는 인간의 영향을 받은(humanized) 경관들이 존재한다는 사실은 분명하다. 뿐만 아니라 연구 결과에 따르면, 한때는 오염되지 않은 '천연의' 자연 경관이라고 생각되었던 많은 곳이 실제로는 오래 전부터 사람들이 거주했고 사람들에게 의해 변형되었다는 사실이 밝혀졌다. 이런

지역들 역시 진정한 문화경관이며, 수천 년에 걸친 인류 활동의 흔적이 있고 유럽보다 훨씬 더 오래된 역사를 지닌 곳도 있다. 이런 이유들로 경관보호라는 접근법은 유럽 이외의 국가들에서도 채택하기 시작했다(‘박스3’에 열거된 국가 참조). 또한 이 접근법은 보다 광범위하게 그리고 보다 많은 국가에서 보호지역, 생물다양성 보전, 지속 가능한 농촌개발을 위한 국가적 시스템 전략의 일환으로 활용될 수 있는 잠재력이 있다.

## 2.2 IUCN 보호지역 관리 카테고리

### 2.2.1 카테고리의 배경

전 세계에는 4만 곳 이상의 보호지역이 있다(자료 출처: UN 환경프로그램 World Conservation Monitoring Centre – UNEP-WCMC). 이들은 거의 모든 측면, 즉 관리의 정확한 목적, 보호대상이 되는 중, 생태계 또는 경관, 규모, 관리기구의 형태, 관리를 위한 가용자원, 관리상의 주요 문제, 국가 차원에서 이들에게 부여한 명칭 등의 면에서 매우 다양한 지역들이다. 이렇게 혼란스러운 상황을 정리하고, 국제적인 용어를 표준화하고, 보호지역 계획 및 관리에 대한 다양한 상호보완적 접근법들을 홍보하기 위한 목적으로 IUCN은 관리 목표에 따른 보호지역 분류 시스템을 채택하고 권장했다.

### 2.2.2 1978년 카테고리 시스템

이런 최초의 시스템은 1978년에 개발되었다(IUCN, 1978). 당시 ‘경관 보호지역(Protected Landscape)’이라 칭했던 보호지역 카테고리가 포함되었다. 다소 혼란스럽게도 이 카테고리는 별도의 개념 두 개를 하나로 묶었다. 즉 (i) “인간(당시 원문에서 ‘man’으로 표기)과 토지의 상호작용의 결과 특별한 심미적 특성을 보유하고 있는 경관” 지역(상기 문헌 pp. 18) 및 (ii) “휴양 및 관광 목적을 위해 인간이 집중적으로 관리하고 있는 자연 지역”(상기 문헌)이다.

### 2.2.3 1994년 카테고리 시스템

1978년 시스템은 1994년에 현재 사용하고 있는 IUCN 보호지역 관리 카테고리 시스템으로 대체되었다(IUCN, 1994). 이 시스템은 다음과 같은 보호지역에 대한 정의로부터 출발하고 있으며, 이 정의는 모든 카테고리에 적용되는 것이다.

“생물다양성 및 천연자원과 관련 문화자원의 보호와 유지를 위한 목적으로 특별히 설정되고 법률 또는 기타 실효적 수단을 통해 관리되는 육상 및/또는 해상 구역”(상기 문헌 p. 7)

이 정의와 관련하여 주지해야 할 핵심 사항은 다음과 같다.

- 육상 환경뿐 아니라 해양 환경에도 명시적으로 적용됨.
- 생물다양성 보전을 위한 특별한 정책이 항상 있어야만 함(그러나 반드시 대대적인 정책일 필요는 없음)

- 천연자원 및 이런 천연자원과 관련된 문화자원의 보전이 가능해야 함(그러나 그 자체로 문화 유적지는 아님)
- 관리를 위한 제도적 장치가 있어야 하나, 일부 지역에서는 공식적인 법률적 방식이 아닌 전통, 관습법 또는 주인의식(ownership)을 통해 효과적으로 관리될 수 있음을 인정함.

이런 광범위한 정의 내에서, IUCN은 ‘그림 2’와 같이 보호지역에 대한 6개 카테고리 시스템을 개발했다.

그림 2. IUCN 보호지역 관리 카테고리 6개 (IUCN, 1994)

| 카테고리     | 내용                                                                                                          |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ia<br>Ib | 엄정자연보전지(Strict Nature Reserve): 주로 과학적 목적을 위해 관리되는 보호지역<br>원시야생지역(Wilderness Area): 주로 야생지 보호를 위해 관리되는 보호지역 |
| II       | 국립공원(National Park): 주로 생태계 보호와 휴양을 위해 관리되는 보호지역                                                            |
| III      | 자연기념물(Natural Monument): 주로 특정한 자연적 특징의 보전을 위해 관리되는 보호지역                                                    |
| IV       | 종 및 서식지 관리지역(Habitat/Species Management Area): 주로 관리개입(management intervention)을 통한 보전을 위해 관리되는 보호지역        |
| V        | 육상(해상) 경관 보호지역(Protected Landscape/Seascape): 주로 육상(해상) 경관 보전 및 휴양을 위해 관리되는 보호지역                            |
| VI       | 자원관리 보호지역(Managed Resource Protected Area): 주로 자연 생태계의 지속 가능한 이용을 위해 관리되는 보호지역                              |

이 시스템에 관해 알아야 할 핵심사항으로 IUCN이 홍보하고 있는 내용은 다음과 같다.

- 카테고리의 구별은 주된 관리 목적에 기준한다.
- 카테고리 배정은 관리의 효과나 성과와는 무관하다.
- 카테고리 시스템은 국제적으로 통용된다(따라서 포괄적일 수밖에 없음).
- 보호지역에 대한 국가별 명명은 목적이 동일하다 하더라도 서로 다를 수 있다. 마찬가지로 동일한 명칭이 다른 국가에서 다른 종류의 보호지역을 의미할 수 있다.
- 모든 카테고리가 중요하다. 그러나,
- 인간의 개입/환경적 변형에 있어 단계적 차이가 반영된다.

이 마지막 사항에 대한 설명이 ‘그림 3’에 제시되어 있다.

그림 3. 보호지역 관리 카테고리 환경적 변형의 정도

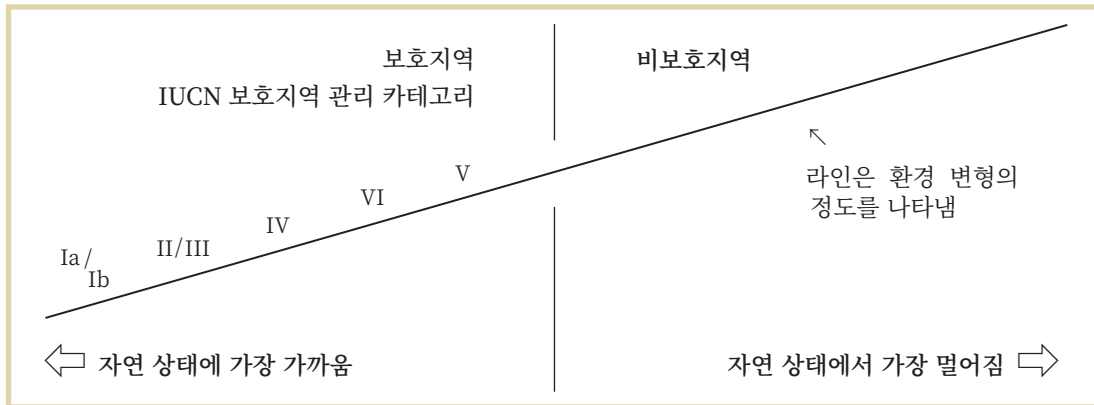


그림3에서 카테고리 V는 사실상 인위적 변형이 가장 많이 일어난 환경을 보호하기 위한 보호지역 카테고리이다.

## 2.2.4 카테고리 V 보호지역

따라서 1994년 보호지역 관리 카테고리를 위한 가이드라인은 카테고리 V 육상(해양) 경관 보호지역을 다음과 같이 정의하고 있다.

시간이 흐르면서 사람과 자연의 상호작용이 중요한 심미적·생태적 및/또는 문화적 가치와 풍부한 생물다양성을 지닌 차별적 특징 지역을 만들어 낸 육상 지역으로서, 경우에 따라 연안 및 해양 지역이 포함되기도 한다. 그러한 전통적 상호작용의 온전성을 보호하는 것이 해당 지역의 보호, 유지 및 발전에 필수적이다.

1978년 가이드라인에서 사용됐던 ‘경관 보호지역(Protected Landscape)’이라는 용어가 1994년에는 ‘육상(해양) 경관 보호지역(Protected Landscape/Seascape)’으로 대체되었다. 이는 육지와 해양 환경 모두를 보전하기 위해 모든 종류의 보호지역이 필요하다는 의견(보호지역의 정의에서도 표현되었음 – 2.2.1 참조)을 반영한 것이다. 흔하게 사용되는 용어가 아닌 ‘해양 경관(seascape)’을 카테고리 명칭에 포함시킨 것은 일부 카테고리 V 보호지역의 경우 육지와 수역이 혼합된 지역, 가령 다도해 또는 군도, 반도 및 만 지역이라는 것을 강조하기 위해서이다(‘사진 8’ 참조).<sup>2</sup> 이런 지역에서는 ‘연안관리(Coastal Zone Management)’로 알려진 계획 수립 방식이 적합할 것이다(Clark 1996 및 Salm and Clark 2000 참조). 본 가이드라인에서는 간결성을 위해 ‘경관 보호지역(Protected Landscape)’이라는 용어를 사용하고 있으나 이는 해양 경관도 포함하는 의미로 해석되어야 한다.

‘부록 1’은 1994년 가이드라인에서 발췌한 내용으로, 카테고리 V 지역의 관리 목적, 선정 방침 및 조직 차원의 책임을 규정하고 있다. 본 가이드라인은 이런 기존의 조언을 강화 및 확대한 것이다.

‘그림 3’이 시사하는 바와 같이, 또한 정의에 의해 확인되는 바와 같이, 카테고리 V는 사람과 자연 사이의 직접적인 상호작용이 있는 환경적, 문화적 가치의 관리가 핵심 아이디어라는 점에서 6개 카테고리 가운데 차별성을 지닌다. 카테고리 V 지역 관리의 초점은 자연보전 그 자체에 있는 것이 아니라, 이 지역과 그 안의 자원을 보호 및 관리하고 지속 가능한 방식으로 진화될 수 있도록

인간의 활동을 안내함으로써 자연적, 문화적 가치가 유지되고 강화될 수 있도록 하는 데 있다.

이 카테고리는 인간의 개입 정도가 매우 높다는 것을 전제로 하지만, 그렇다고 해서 주요 목적 달성에 실패한 다른 카테고리의 보호지역을 모두 이 카테고리로 몰아넣는 ‘하치장(dumping ground)’이 되어서는 안 된다. 가령, 카테고리 II 국립공원의 온전성이 개발이나 자원 이용에 의해 심각하게 훼손되었다고 해서 이 지역을 카테고리 V에 포함시켜서는 안 된다. 앞서 언급한 대로 관리 효과성의 문제는 관리 목적의 문제와는 별개의 사안이다. 카테고리 V 지역은 다른 카테고리들과 마찬가지로 동등하게 높은 기준에 따라 관리되어야 하며, 그 목적만 다를 뿐이다.

### 2.2.5 카테고리 V와 카테고리 VI

카테고리 V가 인간과 자연의 상호작용을 강조한다는 점에서 특이하기는 하지만, 다목적의 이용(multiple use)이라는 면에서는 카테고리 VI와 동일하다. 이 양 카테고리는 일반적으로 보호의 엄격성이 약한 카테고리로 알려져 있다. 또한 카테고리 V에 대한 관심이 커지고 있는 이유들 가운데, 천연자원의 지속가능한 이용에 대한 강조 등 상당수가 카테고리 VI에도 적용된다. 그러나 중요한 차이점이 있다. 카테고리 V 보호지역은 오랜 시간에 걸쳐 인간에 의해 광범위하게 변형된, 인간이 거주하고 있는 경관인 반면, 카테고리 VI의 정의는 ‘거의 변형되지 않은 자연 시스템’을 말하고 있으며 최소한 3분의 2는 그런 상태로 유지되도록 관리되는 지역이다. 따라서 카테고리 V 지역의 관리는 장기적인 보호와 생물다양성의 유지가 목적인 동시에 공동체가 필요로 하는 상품과 서비스의 지속가능한 흐름을 제공할 수 있어야 한다. 그러므로 두 카테고리 접근법 모두 사람을 중심에 놓고 있지만 카테고리 V 보호지역의 환경적 변형의 정도가 훨씬 더 클 것이다. 이 둘의 차이점은 그림 4에 요약되어 있다.

그림 4. 카테고리 V와 VI의 주요 차이점

|                      | 카테고리 V 보호지역                   | 카테고리 VI 보호지역                     |
|----------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| 핵심 관리 철학             | 자연과 인간의 조화로운 상호작용 유지          | 지속가능한 생계를 위한 토대로서 대부분의 자연 상태를 유지 |
| 환경변형의 정도<br>(그림3 참조) | 상당한 수준의 변형: 주로 사람이 생활하고 있는 경관 | 대부분 자연적인<br>(또는 자연에 가까운) 상태      |
| 대표적인 지배적 토지이용        | 농업, 임업, 관광업                   | 수렵과 채집, 방목, 천연자원의 관리             |

## 2.3 사실과 통계 자료

가장 최근 자료인 1997년 UN 보호지역목록(UN List of Protected Areas for 1997)은 세계의 모든 보호지역 총 13,321개를 망라하고 있다(IUCN, 1998).<sup>3</sup> 이 목록은 해당 국가와 UNEP-

WCMC가 배정한 관리 카테고리를 포함하여 각 보호지역에 관한 기초적인 정보를 제공한다. 1997년 UN 목록에는 카테고리 V 보호지역이 3,178개이며 이들 지역이 차지하는 총 면적은 676,892km<sup>2</sup>이다. 따라서 카테고리 V 지역은 전 세계 총 보호지역 수의 23.8%, 면적의 11%에 해당한다(이 정보는 '그림 5'와 '그림 6'에 그래프로 제시되어 있음). 결론적으로 UN 목록에서 카테고리 V 보호지역이 차지하는 평균적 규모는 상대적으로 작은 편이다.

그림 5. 카테고리별 세계의 보호지역 (지역수 기준)

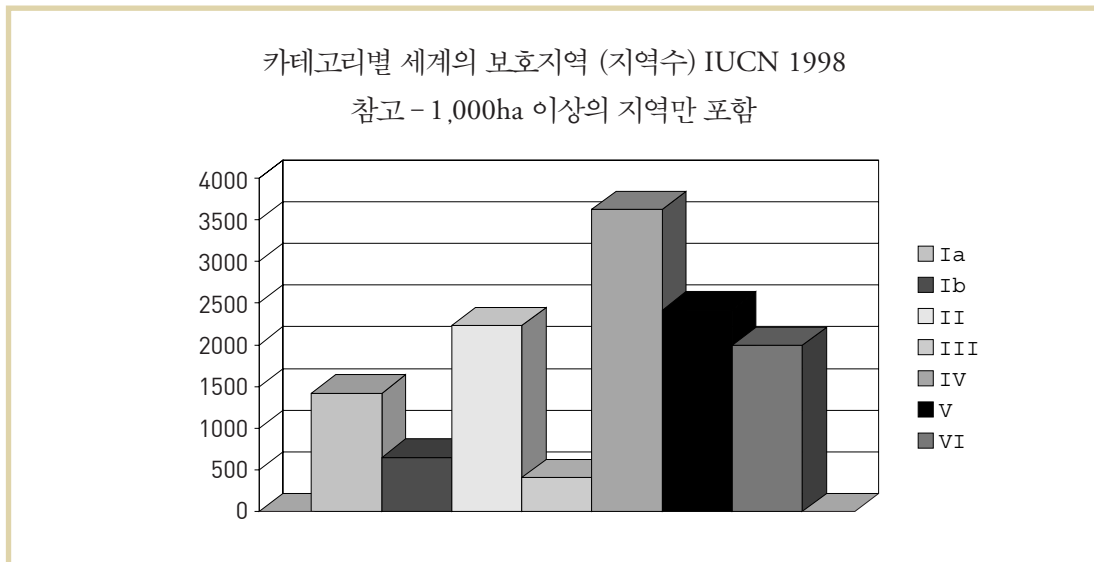
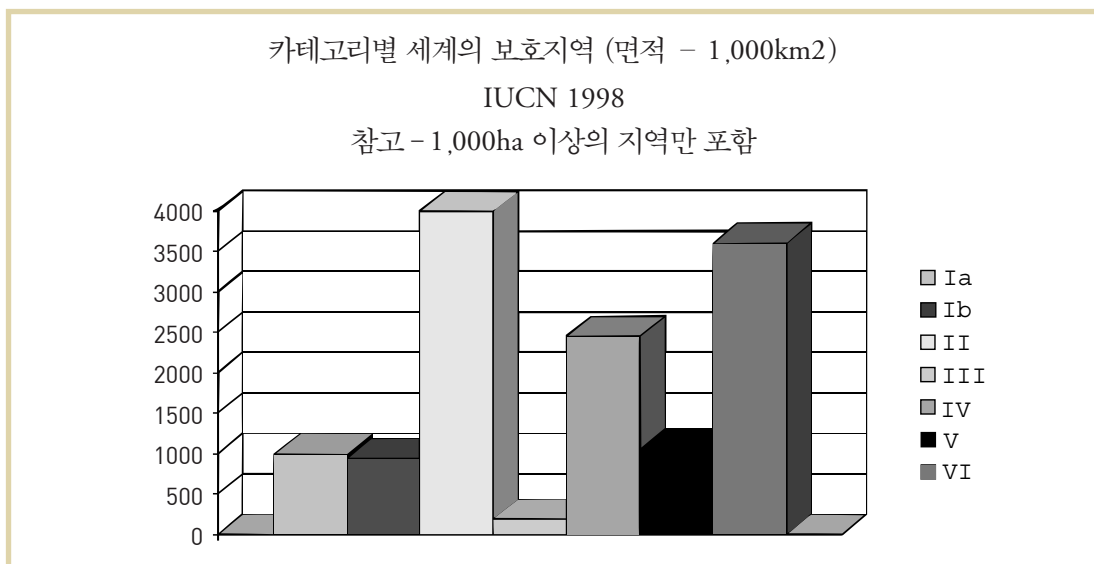


그림 6. 카테고리별 세계의 보호지역 (면적 기준)



전 세계를 기준으로 한 수치와는 대조적으로, 유럽 내 카테고리 V 보호지역은 이 지역 전체 보호지역 지표면의 약 3분의 2를 차지한다. 유럽에서 카테고리 V 보호지역이 차지하는 면적은 100만km<sup>2</sup>의 3분의 1이 넘으며 이는 전체 지표면의 7.1%에 해당하는 것이다(참고로 모든 종류의 보호지역이 차지하는 비중은 전체 지표면의 10.9%). 많은 유럽 국가, 특히 체코,

프랑스, 이탈리아, 라트비아, 룩셈부르크, 슬로바키아, 스위스, 영국은 국토 면적의 최소한 10%가 카테고리 V 보호지역에 속한다. 오스트리아와 독일은 20%가 넘는다.

또한 유럽에서 카테고리 V 지역의 평균 면적은 글로벌 수치와는 대조적으로 다른 카테고리보다 훨씬 넓은 경향이 있다. 유럽과 다른 지역들간 이런 점에서 차이가 나는 것은, 아마도 세계의 다른 지역들은 경관 보호지역 카테고리를 지나치게 신중하게 적용하고 있기 때문일 것이다. IUCN은 이런 과도한 신중함이 부적절하다고 믿고 있으며, 카테고리 V 보호지역의 원칙들이 사실상 보편적이고 세계의 모든 지역에 적용될 수 있다고 생각한다.

## 2.4 경관 보호지역의 주요 특징

50년 이상 축적된 유럽의 경험과 확대되고 있는 타 지역의 경험을 바탕으로, 이제는 확실하게 카테고리 V 접근법을 뒷받침하고 추동하는 주요 특징들을 파악할 수 있게 되었다.

- 사람 그리고 환경에 관한 것이다.
- 다양한 자연적, 문화적 가치에 관한 것이다.
- 사람과 자연의 관계가 고도의 심미적, 생태적, 문화적, 생물다양성 가치가 있는 경관을 만들어냈고 그 온전성을 유지하고 있는 지역들에 초점을 맞춘다.
- 특별한 성질들이 결합된 지역이자 변화를 이끄는 관리 절차가 있는 보호지역 형태이다.
- 단순히 기존 자산을 유지하거나 보호하는 것이 아니라 가치의 강화를 목적으로 하는, 비전을 제시하는 적극적인 접근법을 반영한다.
- 공동체와 그들의 전통을 이 접근법의 성공을 위한 근본적 요소로 본다. 그러므로 공동관리(co-management)와 같은 이해당사자의 참여 및 파트너십이 요구된다(‘박스 29’ 참조).
- 사유지의 소유자나 관리자(토지신탁 또는 유사한 기구 포함)의 스튜어드십(stewardship) 역할의 가치를 인정하고 이를 지원한다.
- 일반적으로 관리방식이 현지의 여건과 필요에 의해 결정되며, 지방정부나 공동체 차원의 의사결정을 통해 확정된다.
- 효과적인 토지이용 계획을 특별히 강조한다.
- 그러므로 주변 환경을 스스로 조성해 나가는 사람들의 적극적인 참여를 지지하는, 투명하고 민주적인 시스템에 의존한다.
- 지역 공동체에 사회적, 경제적, 문화적 편익을 가져온다.
- 보다 넓은 범위의 대중에게는 환경적, 문화적, 교육적 편익과 기타 편익을 가져온다.
- 모든 관리활동이 통합되어야 하며 지속가능성을 촉진해야 한다.
- 자원 관리를 둘러싼 갈등을 해소하는 데 도움이 될 수 있다.

- 농촌 지역을 벗어난 보다 광범위한 지역에 적용될 수 있는 지속가능성 모델을 제시할 수 있다.
- 모든 보호지역과 마찬가지로, 목표 설정, 계획 수립, 자원 분배, 실행, 모니터링, 검토 및 피드백 등 효과적인 관리시스템을 요구한다.

카테고리 V 접근법의 핵심은 계획(3.1)과 관리(4.1)를 위한 일련의 원칙들을 중심으로 구축되는데, 이는 현지 상황에 따라 대폭 조정될 수도 있으며 시간의 흐름에 따라 발전해 나갈 것이다.

## 2.5 카테고리 V 접근법의 적시성

### 2.5.1 카테고리 V 보호지역에 대한 관심이 시의적절한 이유

최근까지만 하더라도 인간이 거주하고 있는 지역의 경관은 국제적 차원의 보전 대상으로서 많은 관심을 받지 못했다. “이런 의미의 경관 보호는 기본적으로 유럽 중심의 생각으로, 다른 지역에는 거의 적용되지 않는다”, “이는 장소의 외관에 대한 피상적인 관심사이다”, “잔존하는 핵심 ‘자연’ 지역을 구하는 것이 전 세계적으로 시급한 우선순위다” 등 그 이유를 설명하는 여러 의견이 있다. 이런 시각들이 지배적이었던 이유는, 자연보전 운동이 주로 생물학자, 동물학자 및 기타 자연과학자들에 의해 주도되고 있었기 때문이기도 하다. 마지막으로, ‘엘로우스톤의 아이들 (Yellowstone’s children)’이라고 불리게 된, 국립공원에 대한 근본적으로 북아메리카 중심적인 모델의 영향이 있다(Everhart, 1972, pp. 200). 이 영향의 결과 국립공원 및 유사한 엄정 보호지역들로 구성된 글로벌 네트워크가 형성되었고, 이는 생물다양성 보호를 위한 오늘날 활동의 상당 부분을 뒷받침하게 되었다.

그러나 최근 몇 년 사이, 사람이 생활하고 있는 지역의 특출한 경관에 대해 많은 관심이 집중되고 있다. 이는 최근 일반적인 환경보전 활동, 특히 보호지역과 관련하여 중요한 개념적, 운영적 진전이 있었기 때문이다. 보전생물학(conservation biology)은 생태계 차원에서 보다 광범위한 경관에 걸친 생물지역적(bio-regional) 전략을 통한 연구의 필요성을 보여주었다. 전 세계적으로 이제는 더 이상 보호지역을 고립된 섬처럼 다루어서는 안 되며 보다 큰 맥락에서 보아야 한다는 생각이 수용되고 있다. 소위 ‘페이퍼 공원(paper parks)’, 즉 명목상으로는 보호지역인 장소가 존재한다는 사실은 규제와 법 집행에만 의존하면 비용이 너무 많이 들고 흔히 실패한다는 것을 보여주는 증거이다. 또한 자연과 문화의 연계도 새롭게 이해되고 있다. 즉 건전한 경관은 자연의 힘뿐만 아니라 인류 문화에 의해서도 형성되며, 풍부한 생물다양성은 문화적 다양성과 공존하는 경우가 많고, 가장 가까이에 있는 사람들의 참여 없이는 자원의 보전이 불가능하다는 인식이다 (Brown and Mitchell 2000).

이런 모든 추세가 보호지역에 대한 새로운 포괄적 접근법의 토대를 마련했다. 이는 ‘그림 7’에 정리되어 있다.

여러 측면에서, 전반적인 보호지역에 대한 새로운 사고방식의 등장은 카테고리 V 보호지역의

중요성을(어느 정도로는 카테고리 VI의 중요성도) 증대시킨다. 왜냐하면 ‘그림 7’에서 우측에 열거된 많은 특징들이 카테고리 V와 VI의 특징이기 때문이다.

그림 7 보호지역의 새로운 패러다임 (Beresford and Phillips, 2000)

| 과거의 보호지역은 .....     | 향후의 보호지역은 .....                                           |
|---------------------|-----------------------------------------------------------|
| 사람들에 맞서서 계획되고 관리함   | 지역민들과 함께, 지역민들을 위해, 때로는 지역민들에 의해 운영됨                      |
| 중앙정부에 의해 운영됨        | 다수의 파트너들에 의해 운영됨                                          |
| 보전을 위해서 고립됨         | 사회적, 경제적 목표도 있음                                           |
| 지역 공동체와는 상관없이 관리함   | 지역민들의 요구를 충족시키는 데 도움이 되도록 관리함                             |
| 별도로 개발              | 국가적, 지역적, 국제적 시스템의 일부로서 계획                                |
| 고립된 ‘섬’으로 관리        | ‘네트워크’로 개발(엄정보호지역, 녹색 생태통로 (green corridors)에 의한 완충 및 연결) |
| 주로 풍광 보호를 위해 지정     | 흔히 과학적, 경제적, 문화적 이유로 지정                                   |
| 주로 탐방객과 관광객들을 위해 관리 | 지역민들을 보다 더 염두에 두고 관리                                      |
| 단기간 내에 수동적으로 관리     | 장기적인 관점에서 유연하게 관리                                         |
| 보호에 관한 내용           | 보호뿐만 아니라 복원과 재생에 관한 내용                                    |
| 주로 국가 자산으로 인식됨      | 공동체의 자산으로도 인식됨                                            |
| 전적으로 국가적 문제로 인식     | 국제적인 문제로도 인식                                              |

그 밖에도 카테고리 V 보호지역은(카테고리 VI 역시 어느 정도는) 다음과 같은 이유들로 많은 관심을 받고 있다.

- 지속 가능한 자원이용 방식을 파악, 지원, 촉진하기 위한 수단으로 인식된다. 이런 인식은 특히 지속 가능한 천연자원 이용의 토대가 될 수 있는 전통과 검증된 관습이 있는 지역에서 유용하다(예: Benson and Roe, 2000).
- 생물지역적(bio-regional) 계획, 생태계 관리, 생태계 기반관리, 또는 경관 스케일의 계획으로 알려진 대규모 보전 사업의 핵심 요소들이다(예: Miller, 1996 및 Maltby et al., 1999).
- 카테고리 I-IV와 같이 보다 엄정하게 보호되는 지역들의 완충지역이 되거나 이들 지역을 뒷받침하고 지지할 수 있다.

- 생물이동통로 또는 생태통로에서 ‘구성요소(building blocks)’와 유사한 역할을 수행할 수 있다(예: Bennett, 1998).
- 자연과 문화의 보호뿐만 아니라 그 가치를 복원할 수 있는 기회를 제공한다.
- 문화유산과 자연유산이 만나는 접점으로 인식되며, 특히 세계유산협약(World Heritage Convention)에 문화경관이 포함됨으로써 이런 인식이 강화되었다.
- 현지 상황에 따라 다양한 형태를 띌 수 있는, 매우 유연한 보호지역 관리방식이다(예: ‘박스 32’ 참조).
- 풍부한 유전적 유산을 지닌 가축과 작물(그 잠재적 가치에 대한 인식이 확대되고 있는)에 의존하고 이를 보존하는 농경 시스템과 기타 토지이용 관행을 포함하는 경우가 많다(예: 생물다양성협약(CBD) 실무 프로그램에 따른 활동 등).
- 뛰어난 경관에 접근하고자 하는 대중의 욕구를 반영한다(유럽에서는 이런 권리가 현재 공식적으로 유럽경관협약 서문에 반영돼 있음. ‘박스 7’ 참조).

## 2.5.2 유럽 외 국가 및 카테고리 V 접근법 활용

이제는 많은 국가에서 자연보전을 위한 카테고리 V 접근법에 대한 관심이 커지고 있다. 이런 관심이 더 이상 유럽에만 국한되지 않는다는 사실은 매우 의미가 깊다. 아래와 같은 많은 지역에서 카테고리 V 보호지역을 설정하려는 실제적인 조치가 단행되고 있거나 유사한 방안이 추구되고 있다.

- 카리브해와 태평양의 군소도서개발국들(Romulus and Lucas, 2000)
- 안데스의 전통 농경지(Sarmiento et al, 2000)
- 멕시코와 중앙 아메리카의 전통 커피 재배지역(Miller et al., 2001)
- 미국 동부와 캐나다 지역의 오래된 정착지 경관(Mitchell et al., 2002, ‘사진 5’ 및 ‘사진 7’ 참조)
- 미국 국립공원 시스템 내, 파트너십에 의존하는 새로운 보호지역의 확산(Tuxill and Mitchell, (eds.), 2001)
- 동부 아프리카의 야생동물 분포 지역
- 사우디아라비아의 고대 ‘히마스(himas)’ 저수 및 관개 시스템(Joubert and Sulayem, 1994)
- 네팔 안나푸르나 자연보전지역 등 히말라야 산맥 지대의 공동체들(‘사진 4’ 및 ‘사진 11’ 참조)
- 많은 국립공원이 카테고리 V 보호지역으로 관리되고 있는 일본(WCMC, 1987)
- 필리핀의 계단식 논(Conklin, 1980)

위의 예 중 많은 지역에 대한 자세한 설명이 이 책의 사례 연구 박스나 사진을 통해 제공되고 있다. 다수가 개발도상국의 사례이다. ‘박스 1’은 개발도상국들이 이 접근법에 관심을 가져야

하는 이유들을 요약하고 있다.

박스 1. 카테고리 V 접근법이 개발도상국들에 적합한 이유

오랜 시간에 걸친 사람과 자연의 상호작용의 가치를 강조하는 카테고리 V 육상(해상) 경관 보호지역의 지정은 특히 개발도상 지역의 거주 경관에 적절할 수 있다. 특히 다음과 같은 이유로 이 접근법이 개발도상 지역에서 유용하다.

- 천연자원과 생물다양성의 보전 및 이의 지속 가능한 이용을 사람들의 필요 및 생계와 연계한다.
- 일반적으로 사유지 및 공동체 소유지를 포함하여 토지소유 패턴 모자이크를 구성한다.
- 관습법과 종교적인 규율 등을 포함, 다양한 자원관리 체제를 수용하고 이를 존중한다
- 문화유산 보호와 관련된 중요하고 구체적인 목표가 있다.
- 친환경 상품과 서비스의 제공을 통해 지역 공동체에 편익을 가져오고 이들의 안녕(well-being)에 기여하고자 한다.
- 지역 공동체의 지지를 확보하는 데 어려움을 겪어 실패한 엄정 보호지역에서 그 효과가 입증되었다.

(Oviedo and Brown, 1999)

이는 유럽에 강한 뿌리를 두고 있는 보호지역 형태를 이제 개발도상 지역에 원형 그대로 옮겨 심어야 한다는 뜻이 아니다. 그렇게 한다면 과거 부적절한 국립공원 모델의 적용에서 있었던 실수들을 반복하게 될 위험이 있다. 정확히 말하자면, 카테고리 V 접근법의 고유한 특징들 중 일부가, 개도국들을 포함한 보다 많은 국가에 적합하다는 것이다. 본 가이드라인의 사례 연구들을 통해 분명히 알 수 있는 이런 특징들은 다음과 같다.

- 카테고리 V 보호지역의 관리는 매우 다양한 형태를 취할 수 있으며, 따라서 다양한 현지의 필요와 상황에 적응될 수 있다는 사실
- 지속 가능한 가치를 보유한 전통적인 토지관리 시스템을 보호해야 할 필요성을 인정
- 개발도상국가의 많은 농촌 거주 지역에 존재하지만 보호지역 시스템에 포함돼 있지 않은, 천연자원, 생물다양성 및 경관의 가치를 보호할 수 있음
- 지역 공동체의 저항으로 인해 자연보전 성과가 제한적이었던 일부 엄정 보호지역을 위한 대안이 될 수 있다는 사실
- 지역 공동체 및 여타 이해당사자들과의 파트너십을 필요로 하는 자연보전과 지속 가능한 개발을 위한 새로운 모델을 제시

물론 카테고리 V 보호지역이 개도국들이 직면하고 있는 모든 개발 및 자연보전 문제들을

해결할 것으로 기대할 수는 없다. 뿐만 아니라 이런 장소들을 보전하는 것은 언제나 어떤 형태로든 개발을 제약하는 바, 그런 개발과 자연보전 사이의 고통스러운 상충 관계를 피할 수 있는 편리한 수단이 될 수도 없다. 또한 이미 언급한 대로, 카테고리 V 보호지역은 그 중요성이 어느 때보다 확대되고 있는 전통적 형태의 보호지역(가령 카테고리 I-IV)을 위한 대체물이 아니다. 정확히 말하자면, 오늘날 우리에게 요구되고 있는 것은 카테고리 V 접근법의 확산으로 엄격한 보호를 보완하는 것이다. 본 가이드라인의 목적은 이런 종류의 보호지역을 어떻게 계획하고 관리해야 하는지 보여주는 데 있다.

## 〈제2장 각주〉

- 1 2장에서 다루는 사항들에 관한 보다 심층적인 검토는 2003년 출간 예정인 “Protected Landscapes: Protected Areas where People Live” by Michael Beresford and Jessica Brown 참조
- 2 카테고리 V 특징을 지닌 해양 보호지역의 여러 예가 WCPA의 PARKS Journal 1998년 6월호에 실려 있으며, 특히 Wadden Sea(덴마크, 독일, 네덜란드)와 Breiðafjörður 자연보전지역(아이슬란드)이 포함되었다.
- 3 이는 UNEP-WCMC 데이터베이스에 있는 총 지역 수보다 훨씬 적는데, UN 목록은 1,000ha(10km<sup>2</sup>) 미만 구역은 제외하기 때문이다. 연안이나 도서 지역의 완전 보호구역은 100ha 이상부터 포함한다.

### 3. 카테고리 V 보호지역의 계획 수립

#### 3.1 카테고리 V 계획 수립의 원칙

(본 장과 4.1장에서) 원칙들을 설정함에 있어, 현 단계에서는 이 원칙들을 그대로 적용하는 것이 일부 국가나 보호지역의 계획 및 관리 담당자들에게는 어려울 수도 있다는 점을 인정한다. 따라서 이 원칙들은 카테고리 V 지역의 계획 및 관리 담당자들이 추구해야 할 바람직한 사항들을 서술한 것이라고 보면 된다.

여기서 ‘계획 수립(planning)’이라는 용어는 보호지역의 설정에까지 이르는 과정을 의미한다(그 후에는 ‘관리’가 필요하다). 따라서 본 장에서는 보호지역 설정을 위한 법적 토대와 지역 선정 및 설정 절차를 다룬다. 이에는 여러 차원이 있다.

- **현지 차원:** 각 보호지역이 공식적으로 지정되기 전에 필요한 조치들을 현지에서 취하는 단계. 이 단계에서는 해당 지역의 법적 지위, 그런 법적 지위가 설정된 목적, 관리 구조, 경계선 등에 대한 문제들이 제기되고 결정될 것이다.
- **지역적 차원:** 지역 차원(즉, 국가 하위 차원)의 관리체제가 수립되어 있는 경우, 지역적인 토지이용 및 지역 경제 개발의 일환으로 개별 보호지역을 계획한다.
- **국가적 차원:** 카테고리 V 보호지역 시스템의 계획 수립은 국가 차원에서 이루어진다. 이는 기본적인 법령 제정, 전국적 자료 수집, 카테고리 V 보호지역을 위한 광의의 목표 수립, 국가 보호지역 시스템 내에 경관 보호지역 개념을 반영하는 문제, 농촌 지역 내의 변화와 관련된 정책 등과 같은 사안을 포함한다.
- **국제적 차원:** 각국은 일반적인 보호지역 계획 수립 및 어떤 경우 경관 보호지역에도 영향을 미치는, 국제적인 차원의 환경 또는 유산 관련 의무를 수행해야 한다. 예를 들면 생물다양성협약(CBD), 람사르(습지)협약, 세계유산협약, 유네스코 인간과 생물권 계획(UNESCO Man and Biosphere Programme)(생물권 보전지역) 등과 같은 글로벌 협약이 있다. 또한 유럽경관협약(European Landscape Convention) 및 지속가능한 개발을 위한 중앙아메리카 평의회(Central American Council for Sustainable Development)와 같은 지역적인 협약에 대한 의무사항도 있다. 뿐만 아니라 일부 카테고리 V 보호지역에 대한 계획 수립은 환경 및 천연자원 문제에 관해 인접국들이 체결한 양자간 협력 협정에 의해 영향을 받을 수도 있다.

본 가이드라인의 내용은 주로 카테고리 V 보호지역을 설정하고자 하는 중앙 또는 지방 정부의 입장에서 작성되었다. 그러나 보호지역 조성 사업은 여타 주체, 가령 NGO, 민간단체 또는 공동체 자체가 주도할 수도 있다(박스 32 참조). 따라서 ‘보호지역 관리 기관(protected area agency)’ 또는 ‘보호지역 당국(protected area authority)’이라는 말은 이런 광의의 해석을 염두에 두고 읽어야 한다. 국가마다 상황이 다를 수는 있지만 일반적으로 정부 이외의 주체가 카테고리 V 보호지역을 지정하고 관리하는 사업이 성공하려면 이를 뒷받침하는 법적, 행정적 토대가 필요하다. 또한 좋은 관리체제가 정착돼 있지 않거나, 빈곤 완화, 형평성 확대, 모두를 위한 생산적 생계수단 장려에 대한 해당 사회의 의지가 없다면 성공하지 못할 것이다.

카테고리 V 보호지역 계획 수립을 위한 원칙들은 다음과 같다.

원칙 1: 모든 차원의 계획 수립은 해당 사회의 법률, 관습 및 가치를 바탕으로 이루어져야 한다. 예를 들면 이 책에서 제공하는 일반적인 가이드라인이 해당 국가와 지역사회의 상황에 맞게 조정되어야 한다는 뜻이다.

원칙 2: 카테고리 V 보호지역을 위한 강력한 법률적 근거가 요구된다.(3.2)

원칙 3: 카테고리 V 보호지역 선정을 위한 체계적인 접근법이 필요하다.(3.3)

원칙 4: 카테고리 V 보호지역은 그 지역이 속한 보다 넓은 생물지역 및 기타 보호지역과의 연계를 염두에 두고 계획해야 하며, 잠재적으로 그 적용이 확대될 수 있는 지속가능성 모델로서 계획해야 한다.(3.4)

원칙 5: 국제적인 보호지역 분류와의 연관성을 고려해야 한다.(3.5)

원칙 6: 보호지역의 경계 설정은 계획 수립의 핵심적인 부분이다.(3.6)

원칙 7: 기존의 토지소유 패턴과 제도적인 역할이 자연보전 목적을 지원할 수 있는 경우, 이를 수용할 수 있을 정도로 충분히 유연하게 시스템을 계획해야 한다.(5.2.2)

원칙 8: 효과적인 토지이용 계획 시스템은 필수적인 토대이다.(5.4)

원칙 9: 계획 수립은 반드시 국가적, 지역적, 현지 차원의 다양한 이해당사자들의 참여로 이루어져야 한다.(3.7)

원칙 10: 해당 지역을 옹호하는 강력한 정치적 기반과 대중의 지지층을 구축하는 것이 필수적이다.(3.8)

### 3.2 카테고리 V 보호지역을 위한 법률 제정

카테고리 V 보호지역을 위해 필요한 토대로서 법률을 생각하는 것은 관례적인 일이지만, 앞서 언급한 바와 같이 아직 정식으로 법적인 인정을 받지 못하고 있음에도 보호해야 할 가치가 있는 지역들이 많이 있다. 강력한 법률적 기반의 중요성을 폄하하는 것은 아니지만, 이는 카테고리 V 보호지역의 성패가 사회적 수용과 전통에도 달려 있음을 상기시켜 준다.

그러나 일반적으로 카테고리 V 보호지역의 지정과 관리를 위해서는 효과적인 법률적 기반이 필수적이다. 이는 세 가지 형태 중 하나가 될 수 있다. (i) 보호지역 관련 법률 (ii) 토지이용의 통제 및 경관적 요소들을 대상으로 한 기타 법률(de Klemmin IUCN, 2000) (iii) 지속가능한 개발을 지지하는 일반적 법률

보호지역 관련 법률 제정: 점차 많은 국가들이 경관 보호를 보호지역 법령의 일부로 포함시키고 있다. 특히 IUCN 보호지역 관리 카테고리 시스템을 따르기로 결정한 국가들이 그렇다(‘그림 2’ 참조). 경관 보호에 관한 별도의 법이 존재할 수도 있지만, 해당 국가의 자연보전 관련법의 일부를 구성하는 경우가 일반적이다. 법률이 구체적으로 경관 보호지역의 조성을 인가하는 경우(즉, 보호지역 지정을 위한 정당한 근거로서 육상 및 해상 경관의 보호를 포함시키는 경우), 그런

지정의 성격과 지정 절차에 대해 다양한 접근법이 존재한다.

몇몇 국가들은 개별 카테고리 V 지역을 법률 조항에 의거하여 설정하기도 한다. 그러나 보통 이런 법령은 일반적인 근거법의 기능을 수행한다. 즉 개별 카테고리 V 보호지역의 지정을 담당할 특정 기관이나 기타 정부부처의 선정을 위한 법이다(일부 국가의 법률은 NGO와 같은 단체들도 ‘관리 기관’의 역할을 수행할 수 있도록 허락하고 있다.) 이 근거법을 바탕으로 하위법의 채택, 시행령 제정 또는 기타 소정의 절차를 따름으로써 보호지역을 설정하게 된다. 입법 행위의 중요한 역할은 환경적, 경제적, 사회적 목표들 간 상대적 우선순위를 명확하게 제시하는 것이다. 비록 본 가이드라인은 이 세 가지 목표를 모두 통합해야 할 필요성을 강조하고 있지만, 이들 간의 충돌이 불가피한 경우에는 환경보호가 최우선 사항임이 단호하게 명시된 조항을 포함시키는 것이 유용하다(‘사례연구 2’ 참조).

#### 박스 2. 카테고리 V 보호지역 설정을 위한 입법 가이드라인

카테고리 V 보호지역을 위해 특별히 마련된 법률은 다음과 같은 요건을 충족해야 한다.

- 카테고리 V 보호지역의 구성을 가능하게 한다(법률 자체를 통해 직접적으로, 또는 법률로부터 파생된 공식적인 절차를 통해)
- 환경적, 사회적, 경제적 목적들 간의 관계를 평가하고 관리해야 하지만, 이 지역에서는 환경적 특징의 보호에 우선순위가 있음을 인정하는 등 보호지역 지정의 일반적 목적을 규정해야 한다.
- 보호지역 지정을 포함한 계획 수립과 관리를 위한 의사결정 과정에 대중과 공동체의 참여가 필요하다는 점을 명시해야 하며, 지역민들에게 우선권을 부여하면서도 외부 공동체, 개인, 조직 및 단체 또한 영향을 받을 수 있음을 잊지 말아야 하고 이들에게도 적절한 기회를 제공해야 한다.
- 보호지역의 적절한 경계를 규정하거나, 관련 절차를 명확히 한다. 즉 경계 규정 절차, 경계의 정확한 확정 절차, 지정된 보호지역 내에 자신의 사유지가 포함된 토지 소유자들의 우려를 해결하기 위한 절차, 경계 조정을 위한 절차 등을 명확히 해야 한다.
- 관리 당국의 설립과 감독을 가능하게 해야 한다.
- 관리 당국의 권한과 직무를 규정해야 한다(가령 토지이용에 관한 권한과 관리계획 수립 업무 등).
- 관리 당국의 자원 및 인력 조달 방안 등을 설명해야 한다.

여타 부문의 법률 제정도 카테고리 V 보호지역의 필요성에 관해 합당한 고려를 해야 한다. 이는 특히 다음 분야의 입법과 관련이 있다.

- 토지이용 계획 수립 및 도시 개발

- 자연, 역사, 문화의 보전
- 환경오염 규제
- 어업을 포함한 수자원의 이용
- 농업, 임업, 어업, 광업/채석업
- 카테고리 V 지역 관리에 도움이 될, 연안이나 습지 관련법 등 지리적 사안에 중점을 둔 일체의 법령
- 특히 인프라 개발 및 농촌 지역 생활개선 사업 등 기타 법정 단체, 공공 시설 및 공공 서비스 제공업체들의 활동

‘사례연구 1’과 ‘사례연구 2’는 카테고리 V 지역의 국가적인 시스템을 수립하기 위해 국가 법령이 활용된 예이다.

#### 사례 연구 1.

##### 환경보호지역(카테고리 V)을 위한 브라질의 법률

프랑스와 포르투갈의 경험에서 영감을 받고 엄정 보호지역 조성을 위한 토지의 몰수는 높은 비용이 든다는 점을 인식한 브라질은 보호지역 설정을 위한 대안을 개발했다. 그 결과 환경보호지역(APA: Área de Proteção Ambiental) 설정을 위한 법안이 1981년에 통과되었다. 이 법은 인간이 어느 정도 점유했지만 동시에 거주민 삶의 질과 안녕에 중요한 특별한 생물적, 무생물적, 심미적 또는 문화적 가치가 있는 지역에 초점을 두고 있다. 이런 지역을 위한 규칙과 가이드라인을 수립하기 위해 많은 법적 수단들이 활용되었다. 그러나 가장 중요한 것은 2000년 연방법이었는데, 이 법을 통해 이들 지역에 국가 보호구역 시스템(SNUC: National System of Conservation Units) 내의 자연보전지구(Conservation Unit)라는 적절한 지위가 부여되었다. 1997년까지 이런 지역은 브라질 21개 주에서 총 86개가 지정되었다(총 면적이 거의 1,160 만km<sup>2</sup>로 브라질 내 모든 보호지역의 약 22%에 해당). SNUC 보호지역은 12개의 유형으로 분류되는데, 이는 크게 두 그룹으로 나뉜다. 필수적 보호 그룹(5개 유형)과 지속 가능한 이용 그룹(APA를 포함한 7개 유형)이다.

동법에 따르면 APA는 다음을 포함해야 한다.

- 생태적, 경제적 용도지구제(zoning)
- 야생지구(ZVS: Zona de Vida Silvestre)
- 적절한 경우 도시 관련 요구사항
- 관리계획

- 관리계획에 따라 조정업무(co-ordination)을 수행할 관리위원회

출처: Marilia Britto de Moraes

## 사례연구 2.

### 영국 국립공원 관련법 - 파트너십을 위한 입법

명칭은 공원이지만 영국의 국립공원은 훌륭한 해안지대와 농촌 지역의 상당 부분을 포함한 경관 보호지역이다. 이들 지역의 선정, 지정 및 관리를 위한 방안은 National Parks and Access to the Countryside Act 1949에서 구현되었으며, 이 법은 잉글랜드와 웨일즈 지방에 적용되었다. 상황의 변화로 일부 개정되기도 했지만 1949년 법의 토대가 되었던 아이디어는 오늘날에도 여전히 유효하다. 잉글랜드와 웨일즈에는 11개의 국립공원이 있으며, 현재 2개가 추가로 발의된 상태이다. 이들 공원 내에 25만 명 이상의 사람들이 살고 있으며, 그 면적은 잉글랜드와 웨일즈 총 면적의 9%가 넘는다. 스코틀랜드는 국립공원 관련법이 2000년이 되어서야 제정됐으며 최초의 국립공원은 2002년에 지정되었다.

이 법을 근거로 영국의 정부기관(잉글랜드의 Countryside Agency, 웨일스의 Countryside Council, 스코틀랜드의 Scottish Natural Heritage)은 국립공원을 지정하고 그 행정과 관리에 조언할 수 있는 권한을 갖게 되었다. 자율 기구인 국립공원관리공단(NPA: National Park Authority)이 각 공원을 관리한다. NPA는 지방정부 체제 내에서 운영되지만, 운영자금 대부분을 중앙정부로부터 받고 있다. NPA는 집행권을 가진 법인 단체이며 집행 위원들은 지역 및 국가의 이익을 반영하기 위해 임명된다.

잉글랜드와 웨일스에서 NPA는 아래와 같은 두 가지 목적을 달성하기 위해 다양한 권한을 보유하고 있다.

- 자연적 아름다움, 야생 및 문화유산의 보전과 강화
- 해당 국립공원의 특질에 대한 대중의 이해와 향유 촉진

만일 이 두 목적 간 충돌을 해소할 수 없다면 첫 번째 목적이 우선한다. 그러나 국립공원이 비록 경제개발기구는 아니지만 지역 공동체의 사회적, 경제적 안녕을 강화하는 방식으로 NPA는 양대 목적을 달성해야 한다. NPA는 해당 지역의 토지이용 및 관리 계획을 수립하고, 관리 서비스를 제공하며, 건축물이나 기타 형태의 개발을 규제한다.

출처: Richard Partington

이 단계에서 필연적으로 생기는 질문은, 국가 법률에 의거한 카테고리 V 지역의 명명은 어떻게 해야 하는가 이다. IUCN이 사용하고 있는 일반적 명칭은 ‘육상(해상) 경관 보호지역’이지만 앞서 언급한 바와 같이, 각 카테고리의 보호지역에 대한 국가적 차원의 명명은 국가적,

심지어 지역적 상황과 필요에 따라 다를 것이다. 아래 '박스 3'은 여러 국가에서 카테고리 V 보호지역을 칭하는 다양한 명칭(필요시 영어로 번역된 명칭)을 보여주고 있다.

박스 3. 카테고리 V 보호지역을 위한 국가별 공식 명칭의 예(IUCN, 1998)

호주: Protected Landscape

브라질: Environmental Protection Areas

캐나다(온타리오 주): Conservation Area

캐나다(퀘벡 주): Nature Park

중국: Scenic Area

중국(홍콩): Country Park

콜롬비아: Protection Forest Reserve

크로아티아: Protected Landscape 및 Nature Park

쿠바: Touristic Natural Area

체코공화국: Protected Landscape Area

도미니카공화국: Protected Landscape

프랑스: Regional Nature Park

독일: Landscape Protection Area/Nature Park

헝가리: Landscape Protected Area

이탈리아: 지역 또는 주(州) 차원의 Nature Park

일본: National Park(일부)

대한민국: 국립공원

라트비아: Protected Landscape 및 Nature Park

뉴질랜드: Conservation Park

노르웨이: Landscape Protection Area

필리핀: Protected Landscape/Seascape

폴란드: Landscape Park

포르투갈: Nature Park 및 Protected Landscape

사우디아라비아: Hima Traditional Reserve

슬로베니아: Landscape Park

스페인: Nature Park

스웨덴: Nature Conservation Area

스위스: Landscape Protection Area

터키: Nature Park

영국: National Park, Area of Outstanding Natural Beauty 및 National Scenic Area

미국: 주(州) 차원에서 다양한 명칭이 사용됨

베네수엘라: Protective Zone

유고슬라비아: 지역 차원의 Nature Park

짐바브웨: Recreation Park

박스 3 주석:

1. 정보 출처: United Nations List of Protected Areas, 1997(IUCN, 1998)
2. UN 목록에 포함된 모든 카테고리 V 보호지역을 나열한 것은 아니며 부분적으로 선정한 것이다.
3. 본 가이드라인의 기준을 상기 지역들이 얼마나 충족하고 있는지에 관한 판단은 개입되지 않았다.

### 3.3 카테고리 V 보호지역의 선정

일반적으로 입법 행위는 근거법을 제공하고, 그 후속 조치는 카테고리 V 지위에 적합한 개별 지역을 선정하는 일이 되어야 한다. 보호지역 관리 카테고리에 관한 IUCN 1994년 가이드라인(‘부록 1’ 참조)은 이 단계에서 사용해야 할 기준에 대해 제한적인 조언만을 주고 있다. 그러나 선정 단계에서 반드시 검토해야 하는 필수적이고 바람직한 특징들을 파악하는 것은 가능하다(‘박스 4’ 참조).

박스 4. 카테고리 V 보호지역 선정 기준에 대한 가이드라인

카테고리 V 보호지역 선정에 있어 국가적 또는 국제적 중요성을 갖는 본질적 특성:

- 뛰어나거나 독특한 풍광적 특질을 지닌 육상경관 및/또는 연안•도서 해상경관

- 중요한 관련 서식지와 식물상 및 동물상
- 사람과 자연의 조화로운 상호작용이 오랜 기간에 걸쳐 진행되어 왔고 현재까지도 그 온전성이 유지되고 있다는 증거
- 독특하거나 전통적인 토지이용 패턴(예: 인류 정착지에서 나타나는 증거)
- 환경 서비스의 제공이라는 측면에서 가치가 인정됨(예: 유역 보호)
- 천연자원의 지속 가능한 이용이라는 측면에서 가치가 인정됨
- 현지의 관습, 생활 및 신앙을 통해 알 수 있는 독특하거나 전통적인 사회조직
- 생활양식 및 경제활동에 부합하는 휴양 및 관광을 통해 대중이 향유할 수 있는 기회

카테고리 V 보호지역 선정에 있어 바람직한 특성:

- 과학적 연구를 위한 지속가능성
- 교육을 위한 중요성
- 모든 분야의 예술가들에 의한 인정과 문화적 전통의 인정(현재 및 과거)
- 농업생물다양성(agri-biodiversity)을 위한 중요성(가축과 작물)
- 생태적 및/또는 경관적 복구 잠재력

선정은 우발적이 아니라 체계적으로 이루어져야 한다. 다시 말해 무작위로 개별적인 선정을 하는 것이 아니라 카테고리 V 지위에 가장 적합한 지역을 철저하게 전국적으로 분석하는 것이 최고의 접근법이다. 이상적으로 그런 전국적 분석은 생물다양성협약(CBD) 8조 a항의 요건에 부응해야 한다. 동 조항은 각국 당사자가 “생물다양성을 보전하기 위해 보호지역, 또는 특별한 조치가 필요한 지역을 위한 시스템”을 수립해야 한다고 규정하고 있다. 세계유산 문화경관(World Heritage Cultural Landscapes) 지역을 위한 분석법(아래 참조)이 카테고리 V 보호지역에 적합한 지역을 파악하는 데 도움이 될 수 있다.

IUCN은 카테고리 V 지역을 포함한 보호지역을 위한 국가시스템의 개발에 관한 일반 권고안을 발표했다(Davey, 1998). 그러나 카테고리 V 보호지역 특유의 성격은 일반적인 생물다양성 평가로는 다룰 수 없는, 인간이 생활하고 있는 경관의 측면에 대한 특별한 강조를 요한다. 일반적인 생물다양성 평가는 남아 있는 자연 서식지나 근자연 상태의 서식지에 초점을 맞추는 경향이 있기 때문이다. 일부 국가, 특히 유럽 국가들은 카테고리 V 보호지역에 적합한 지역의 파악을 포함하여, 경관 관련 정책 개발을 위해 경관 분석을 수행해 오고 있다(Wascher, 2000). 경관 분석은 전망이 밝은 분야이긴 하지만 각국의 상황이 매우 상이하므로 표준 접근법을 권고하기에는 아직 시기상조이다. 그러나 카테고리 V 보호지역 선정을 위해서 다양한 출처의 자료들이 필요하다는 점은 분명하다(‘박스 5’ 참조).

#### 박스 5. 카테고리 V 보호지역 선정을 위해 필요한 정보에 관한 가이드라인

참고: 이 조안은 보호지역 국가시스템을 위한 지역 선정의 일반 원칙을 보완한다(Davey, 1998).

잠재적인 카테고리 V 보호지역 설정을 위한 국가적 차원의 지역 선정에 있어, 다음 사항에 관한 정보가 필요할 것이다.

풍광적 특질: 고유한 자연적 특성뿐 아니라 자연과 인간의 대비 및/또는 상호작용에서 도출된 특출하거나 극적인 풍광이 있는 지역

휴양적 중요성: 관광 또는 야외 레저 활동을 즐길 수 있는 명소로서 경관 및 문화적 연관성이 중요한 역할을 하는 지역

스튜어드십(stewardship) 전통: 사람들이 오래 전부터 지속가능성 원칙에 기반하여 토지와 천연자원을 관리해 오고 있는 지역. 특히 다음과 같은 지속 가능한 토지이용의 훌륭한 예를 반영하는 지역

- 토지의 생산 역량 존중
- 토양의 질과 양 보전
- 수자원의 질 관리 및 보호
- 해양 환경의 책임감 있는 관리
- 홍수와 범람을 줄이기 위한 하천 관리
- 식물피복(plant cover)의 유지
- 식생, 토양 및 수원(水源)의 복구

생물다양성 보전: 전통적인 토지이용 방식을 통해 다음이 가능함을 보여주는 훌륭한 사례가 되는 경관 지역

- 자연 생태계 보호에 기여(예: 하천 유역 산림의 보호)
- 야생 동식물종 보호에 도움을 줌
- 야생종 내의 유전적 다양성 보호에 도움을 줌
- 생물다양성에 매우 중요한 반 자연(semi-natural) 서식지, 즉 생물요소들간 잘 짜여진 기능적 상호작용을 하는 인위적인 생태계를 조성

농업생물다양성: 전통적인 농경 시스템이 다음 요건을 충족하는 지역

- 광범위하고 다양한 가축 종의 개발 및/또는 보전
- 곡류, 과일, 근채류 등 광범위하고 다양한 농작물의 개발 및/또는 보전

문화유산: 중요한 사건의 발생이나 오랜 시간에 걸친 인간의 점유 역사가 있었음을 증명해 주고 과거에 생성된 건축상의 특징을 유지하고 있는 경관

문화적 연관성: 고도의 문화적 가치나 예술적 연관성을 구현하는 경관 지역

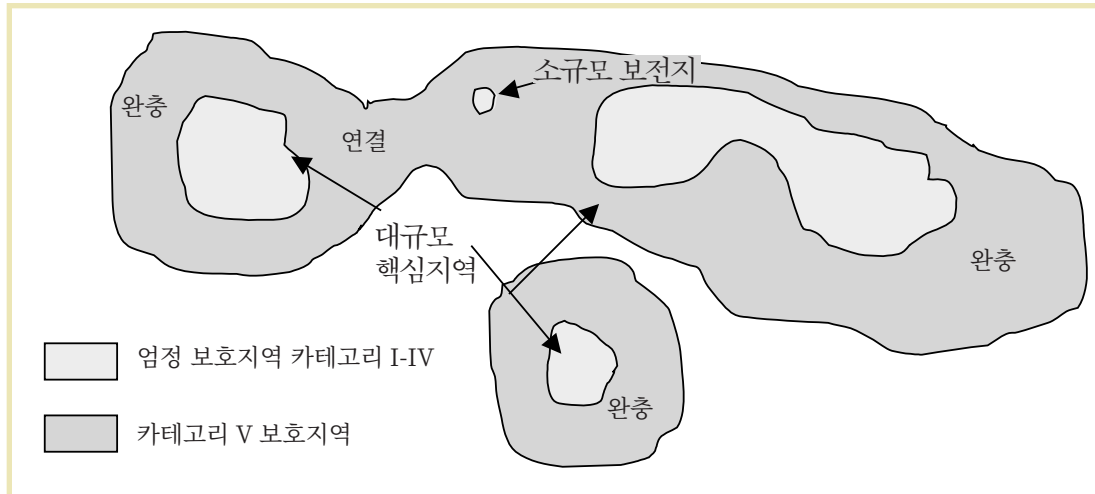
따라서 카테고리 V 보호지역으로서 국가 시스템 계획에 포함시키기 위한 후보지를 평가할 때는, 보호지역 시스템 계획에서는 통상적으로 고려되지 않는 환경적, 문화적, 경제적, 사회적 요소들과 이들 간의 상호작용을 고려해야만 한다. 또한 유형뿐만 아니라 무형의 자원과 편익도 고려해야 한다.

### 3.4 카테고리 V, 인접 보호지역, 생물지역적 계획 수립

다음과 같이 카테고리 V 지역과 다른 보호지역 간에 다양한 지리적 관계가 형성될 수 있다(‘그림 8’ 참조).

- 어떤 경우에는 광대한 카테고리 V 보호지역이 하나 이상의 소규모 엄정보전지역을 포함할 수 있다. 유럽의 많은 보호지역이 이런 양상을 보인다.
- 일부 카테고리 V 보호지역의 중요한 기능은 보다 엄정하게 보호되는 대규모 핵심지역 주변에서 완충지역으로서의 역할을 하는 것이다. 완충지역으로서의 보호경관은, 토지이용 활동이 흔히 카테고리 I-IV로 정의되는 핵심 보호지역의 온전성을 저해하지 않도록 하는데 도움이 된다.(이런 기능을 하는 카테고리 V 보호지역의 예가 네팔 관련 ‘사례연구 3’에 나와 있다)
- 어떤 경우에는 카테고리 V 보호지역이 여러 다른 보호지역 간의 가교로 작용하여 연결성(connectivity)에 따른 생태적 편익 제공에 기여할 수 있다.
- 경관 보호지역의 가장 야심 찬 역할은 대규모 하위공간 보전 시스템 내에서 ‘구성요소’가 되는 것이다. 이를 통해 야생생물을 위한 생태통로를 조성하고 수백 킬로미터에 걸친 보다 광범위한 연결성에 따른 편익을 가져오는 데 도움을 준다(Bennett, 1999). 이런 종류의 카테고리 V 지역을 포함하는 생물지역적 계획의 예는 다음과 같다.
- 메소아메리카 생물이동통로(Meso-American Biological Corridor): 메소아메리카 지역의 산맥을 따라 형성된 다양한 종류의 여러 보호지역을 연결하는 사업
- 브라질의 세라도마르(Serra do Mar): 생물다양성이 풍부한 브라질 남동부 고지대의 여러 보호지역을 연결하는 사업
- 이탈리아의 중앙 아펜니노 산맥 자연보전통로(Central Appennines Conservation Corridor): 이탈리아 아부르초 국립공원(Abruzzo National Park)의 핵심지역과 연결된 아펜니노 산맥을 따라 보호지역 체인을 조성

그림 8. 카테고리 V 보호지역의 완충 및 연결 기능을 보여주는 도식



이런 대규모 시스템의 일부를 형성하는 카테고리 V 보호지역도 '박스 4'의 기준을 충족해야 한다. 그러나 이런 지역은 생물다양성 보호에 대한 지역적 접근법의 일부, 그리고 보호지역과 기타 토지이용 모자이크의 일부가 될 때, 자연보전과 지속 가능한 토지이용을 위한 보다 중대한 전략적 가치를 지닌다는 점은 분명하다.

### 사례연구 3.

#### 네팔 왕립 치트완 국립공원(Royal Chitwan National Park) - 카테고리 V 완충지역

1994년 제정된 완충지역(BZ: Buffer Zone) 규제는 국립공원 당국에게 인접 지역을 완충지역으로 지정하고 공원 수입의 30-50%를 완충지역 관리에 할당할 수 있는 권한을 부여했다. 이는 BZ 공동체들에게 천연자원 기반의 대안적 생계수단을 제공하여 공원 자원에 대한 의존도를 줄이기 위한 목적에서 시행되었다.

1996년에 총면적 766km<sup>2</sup>에 달하는, 인구 20만 명 이상이 거주하고 있는 약 510개 정착지에 대해 왕립 치트완 국립공원(RCNP) BZ 지정을 선언했다. BZ의 약 43%는 여전히 산림지이다. 이런 숲 지역은 동물들의 피난처로서 중요하며, 또한 RCNP를 북쪽의 산 생태계와 남쪽의 인도 야생 보호구역(Wildlife Sanctuary)들과 연결하는 생태통로로서 중요하다. 뿐만 아니라 RCNP와 그 완충지역은 중요한 문화적, 역사적 장소들을 포함한다. BZ에는 인상적인 문화적, 종교적 가치와 관습을 지닌 다양한 토착민 집단과 유목민 집단이 거주하고 있다.

BZ에서는 공동관리 접근법을 채택하고 있다. BZ개발위원회(BZDC: BZ Development Council)는 토착민들과 공원 관리를 연계시키고 있으며, 공원 수익금의 일부를 BZ 자연보전 및 개발 활동을 위해 운용하고 있다. 이런 활동은 이용자 위원회와 단체를 통해 관리된다. 이용자 위원회는 이용자 회의를 통한 협의와 승인을 거쳐 BZDC에 제안서를 제출한다. 현재까지 약 미화 70만 달러의 공원 수익이 이런 식으로 BZ 관리에 투입되었다. UNDP가 자금지원을 한 Park and People Project 등 다양한 프로젝트들이 이런 사업을 지지한다.

BZ는 공식적으로 카테고리 V 보호지역으로 지정되지는 않았지만, 그 특징과 관리 목적은 흡사하다.

출처: Prabhu Budhathoki

### 3.5 카테고리 V 보호지역과 국제 협약 및 분류 체계

카테고리 V 보호지역 지정은 통상적으로 국가 법령 내에서 중앙정부 또는 지방정부의 역할이다. 그러나 이런 지역 중 일부는 국제 협약이나 프로그램에 의해서도 인정을 받을 수 있다. 특히 유네스코 세계유산협약(World Heritage Convention)과 생물권보전지역(Biosphere Reserve) 계획이 국제적인 차원에서 연관성이 높다.

#### 3.5.1 세계유산협약(World Heritage Convention)

1992년부터 세계유산위원회(World Heritage Committee)는 ‘문화 경관(Cultural Landscape)’을 세계유산목록에 포함시킬 수 있었다. ‘박스 6’은 이런 형태의 세계유산에 대한 위원회의 조언을 요약하고 있다. 당연히겠지만 이런 지역들 중 일부는 국가적 차원에서 카테고리 V 보호지역일 가능성이 높다.

##### 박스 6. 세계유산협약에 따른 문화경관

다음은 세계유산협약의 이행을 규율하는 세계유산협약 운영 가이드라인(Operational Guidelines to the World Heritage Convention)에서 발췌한 문화경관에 관한 내용이다. 1(UNESCO, 1999)

문화경관이란 “자연환경에 의한 물리적 제약이나 기회, 그리고 연속적인 내외부의 사회, 경제, 문화적 힘의 영향 하에서 오랜 시간에 걸쳐 진화된 인간 사회와 정착을 보여주는 곳이다. 문화 경관 지역의 선정은, 분명하게 정의된 지리-문화적 지역에 있어서 뛰어난 보편적 가치와 대표성뿐만 아니라 그 지역의 본질적이고 독특한 요소들을 보여줄 수 있는 능력을 기준으로 선정되어야 한다.”(36항)

“문화경관’이라는 용어는 인류와 자연환경 간의 상호작용이 다양한 방식으로 구현되는 것을 내포한다.”(37항)

“문화경관은 흔히 주변 환경의 특징과 제약을 고려한 지속 가능한 토지이용을 위한 구체적 기법, 그리고 자연과의 특정한 영적 관계를 반영한다. 문화경관의 보호는 지속 가능한 토지이용을 위한 현대적 기법들에 기여할 수 있으며 해당 경관의 자연적 가치를 존속시키거나 강화할 수 있다. 전통적 토지이용 형태의 존속은 세계 많은 지역에서 생물다양성을 뒷받침한다. 따라서 전통적인 문화경관의 보호는 생물다양성 유지에 도움이 된다.”(38항)

다음과 같은 세 가지 유형의 문화경관이 인정되고 있다.

(i) 인위적으로 계획되고 조성된 경관: 심미적 이유로 조성된 정원과 공원이 그 예이다.

(ii) 유기적으로 진화한 경관: 사회적, 경제적, 행정적, 종교적 필요와 자연환경 사이의 상호작용의 결과로 생긴 경관이다. 다음과 같은 두 형태로 존재한다.

- 진화 과정이 중단된 유물이나 화석 경관
- 진화 과정이 여전히 진행되고 있는 경관으로, 전통적인 생활양식과 긴밀하게 연결되어 현 사회에서 적극적인 사회적 역할을 수행하고 있는 동시에 오랜 시간에 걸쳐 진화해오고 있다는 결정적인 물적 증거가 있는 장소

(iii) 연상적 문화경관: 문화적 속성을 띤 물적 증거가 아닌, 자연적 요소들이 지닌 강력한 종교적, 심미적, 문화적 연관성으로 인해 중요한 경관

세계유산 문화경관 개발을 뒷받침하는 아이디어의 일부는 카테고리 V의 아이디어와 분명히 유사하다. 특히 다음과 같은 면에서 그렇다. (a) 인간과 자연의 상호작용에 대한 강조, 특히 오늘날까지 지속되는 경관과 관련된 문화적 전통의 가치를 인정하는, 유기적으로 진화하는 문화경관의 지속성(유형 ii) 및 (b) 연상적 가치에 부여된 중요성(유형 iii)(von Droste et al., 1995).

그러나 중요한 차이점도 있다. 경관 보호지역에서는 “자연환경, 생물다양성 보전, 생태계의 온전성이 주된 강조점이다. 이와 대조적으로 문화경관에서 강조하는 것은 인간의 역사, 문화적 전통의 지속성, 사회적 가치와 염원이다”(Mitchell and Buggiey, 2000, pp. 35). 뿐만 아니라, 세계유산 문화경관은 IUCN 카테고리 V 보호지역 개념에 반영되지않는(비록 경관 보호지역이 중요한 인위적 특징을 포함할 수는 있으나) 인위적으로 설계된 형태의 경관도 포함한다(유형 i). 마지막으로, 세계유산 문화경관으로서의 지위를 인정받기 위한 근본적인 기준은 “뛰어난 보편적 가치”이다. 카테고리 V 보호지역의 경우에는, 보호할 만큼 충분히 국가적으로 중요한 지역이어야 하기는 하지만 뛰어난 특질에 대한 강조가 덜하다2(‘그림10’ 참조).

협약에 의거하여 문화경관을 통한 ‘문화’와 ‘자연’을 연계한 것은 중대한 진일보였다. 문화경관의 채택 이후 IUCN 자연 자문단과 ICOMOS(국제기념물유적협의회) 문화 자문단이 협력하여 또는 공동으로 그런 지역에 대한 평가 및 모니터링을 수행해 오고 있다. 지금까지의 경험을 바탕으로 유네스코를 위한 문화경관 관리 가이드라인이 개발 중이다(Lennon(ed), in print). 관련 자료는 본 가이드라인을 작성하는 과정에서 경관 보호지역과 관련된 주제를 다룰 때 여러 차례 활용되었다.

‘사례연구 4’는 세계유산 문화경관이라는 국제적으로 인정된 지위를 활용하여 필리핀 코딜레라스(Cordilleras) 계단식 논 보호를 위한 시급한 조치의 필요성을 강조한 사례이다.

## 사례연구 4.

## 필리핀의 계단식 논 – 세계유산 지정의 중요성(표지 사진과 ‘사진 12’ 참조)

필리핀 북부 루존(Luzon)에 있는 코딜레라스(Cordilleras) 계단식 논은 1995년 세계유산에 등재되었다. 뛰어난 아름다움과 극적인 요소를 지닌 이곳은 전 세계에서 가장 인상적인 인공 경관 가운데 하나이다. 대부분 급경사 언덕에 조성되어 있으며, 어떤 지역은 경사도가 45°를 넘는다. 이 논은 이푸가오족(Ifugao)이 만든 것으로 그 역사가 2천 년이 넘는 것으로 추정된다. 자연적 가치와 문화적 가치가 지속 가능한 방식으로 상호작용하고 있음을 보여주는 훌륭한 예이다. 이 지역은 세계유산 문화경관 가운데 최초로 유기적 진화 경관(‘박스 6’ 참조) 카테고리에 등재되었다. 비록 공식적으로 카테고리 V 보호지역으로 지정되지는 않았지만, 이 계단식 논이 만들어내는 경관은 분명히 그 기준을 충족한다.

세계유산에 등재됨으로써 이 계단식 논과, 이 논이 물리적인 침식 및 부식을 야기하고 있는 경제적, 사회적 영향에 따른 취약성에 대해 국제적인 관심이 집중되었다. 등재 이후 부정적인 영향이 계속되고 있다는 보고가 나오자, IUCN/ICOMOS가 2001년 파견 조사를 실시한 결과 세계유산위원회는 이 지역을 위험에 처한 세계유산(World Heritage in Danger) 목록에 올렸다. 이는 이 지역의 운명에 대한 국제적인 우려를 시사하는 것이었다. 2002년 초 필리핀 정부는 이 지역에 대한 공동관리를 책임지던 전담반을 해체하고, 동 목적을 위한 새로운 기구를 설립하기 위한 조치를 단행했다. 위원회는 또한 IUCN/ICOMOS의 권고 이행을 위해 국가적 차원의 조치를 지원하기 위한 기금 조성을 가결했다. 이 계단식 논에 장기적인 전망은 불확실한 상태로 남아있으나, 본 협약에 의거한 국제적인 조치는 파괴적인 추세에 대응하기 위한 최선의 방법으로 보인다. 이마저 없다면 이런 파괴는 계속 진행될 것이다.

출처: Adrian Phillips

### 3.5.2 유네스코 생물권 보전지역(UNESCO Biosphere Reserve)

카테고리 V 보호지역의 완충 및 연결 기능은(3.4 참조) 생물권 보전지역과 깊은 연관성을 가질 수 있다. IUCN과 유네스코가 발표한 가이드라인(Bridgewater et al., 1996)은 카테고리 V 보호지역이 생물권 보전지역 내에서 완충지역 또는 전이지역(Transition Zone)의 기능을 수행할 수 있음을 명시하고 있다(‘그림 9’ 참조).

그림 9. IUCN 보호지역 관리 카테고리 및 생물권 보전지역의 관계(Bridgewater et al., 1996)

| IUCN 보호지역 관리 카테고리 | 생물권 보전지역 |       |       |
|-------------------|----------|-------|-------|
|                   | 핵심 지구    | 완충 지구 | 과도 지구 |
| I~IV              | 그렇다      | 아니다   | 아니다   |

|                                                                                 |     |     |     |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|-----|
| V                                                                               | 아니다 | 그렇다 | 아마도 |
| VI                                                                              | 아마도 | 그렇다 | 아마도 |
| 주석:<br>그렇다 = 관리 목적의 양립 가능<br>아니다 = 관리 목적의 양립 불가능<br>아마도 = 관리 목적의 양립이 가능할 수도 있음. |     |     |     |

### 3.5.3 기타 국제 협약

국가에서 지정한 경관 보호지역, 또는 최소한 그 일부는 다른 국제적 협약(예: 람사르 (습지) 협약)이나 지역 협약(예: 유럽의 Natura 2000)에 의해서도 그 지위가 인정될 수 있다.

앞서 언급한 것처럼, 2000년에 각국의 조인 절차가 시작된 유럽경관협약(ELC)은 현 시점에서 오직 경관 문제만을 다루는 유일한 국제협약이다. 이 협약은 유럽의회 당사국 모두(러시아와 기타 구소련 국가들을 포함, 지리적으로 유럽에 위치한 모든 국가 포함)에 영향을 미친다(박스 7 참조).

#### 박스 7. 유럽경관협약(ELC: European Landscape Convention)<sup>3</sup>

ELC는 10개 회원국이 비준을 완료하면 발효될 것이다. ELC의 목표는 “경관의 보호, 관리, 계획을 촉구하고, 경관 문제에 관한 유럽의 협력을 조직화하기 위함이다”(제3조). ELC는 “자연, 농촌, 도시 및 도시근교 지역”을 포함한 모든 경관에 적용되며(제2조), 따라서 경관 보호지역으로 인정될 가치가 있는 지역에만 집중하지는 않는다. 그럼에도 불구하고 이 협약은 카테고리 V 보호지역을 위해 중요한데, 일반적인 경관 관련 사안들의 중요성에 대한 인식을 제고하고, 특히 모든 협력국에 다음 사항의 이행을 요구하기 때문이다.

- 국가 법률로 경관을 인정
- 경관 보호, 관리, 계획을 위한 정책 개발
- 경관 문제에 대한 국민의 참여를 위한 절차 개발
- 지역 및 소도시 계획 정책과 기타 경관에 영향을 미칠 수 있는 정책들에 경관 문제를 반영
- 인식제고, 연수 및 교육, 경관의 파악 및 평가, 경관의 특징적 목표 개발, 경관보호를 위한 정책 도입, 관리 및 계획과 같은 사항들에 대한 구체적인 정책을 채택
- 정책과 프로그램, 상호협력 및 정보교환, 접경 지역 경관(아래 참조), 유럽의회를 위한 경관상(Landscape Award), 협약 이행 모니터링과 관련하여 유럽 차원에서 협력

ELC는 그 영향이 지리적으로 제한되어 있지만 향후 경관 문제에 관한 세계 다른 지역의 지역적 협력을 위한 모델이 될 수 있다. 뿐만 아니라 유럽 이외 지역의 개별 국가들이 ELC가 추구하는 다수의 일반 원칙들과 자국 상황과의 연관성을 고려할 수 있다.

‘그림 10’은 세계유산협약 문화경관, 유럽경관협약, 카테고리 V 보호지역(육상(해상) 경관 보호지역) 사이에 경관에 대한 접근법을 구별하는 주요 특징들을 표로 나타낸 것이다.

그림10. 경관에 대한 세 가지 국제적 접근방식

| 명칭                          | 지리적 적용 범위      | 영향을 받는 경관의 특징           | 대상 지역          | 주요 목표                    |
|-----------------------------|----------------|-------------------------|----------------|--------------------------|
| 세계유산협약 문화경관                 | 전 세계           | 우수한 보편적 가치              | 일체의 적합한 지역     | 유산적 가치의 보호               |
| 유럽경관협약                      | 유럽             | 모든 경관                   | 소도시와 농촌 지역     | 경관의 보호, 관리, 계획           |
| 카테고리 V 보호지역: 육상(해상) 경관 보호지역 | 국가 및 국가 하 부 단위 | 보호해야 할 가치가 있는 육상(해상) 경관 | 농촌 및 연안 지역만 해당 | 활동을 통합하고 자연적, 문화적 가치를 강화 |

### 3.5.4 접경 경관 보호지역(Transboundary Protected Landscape)

마지막으로, 어떤 카테고리 V 보호지역은 복수의 국경에 걸쳐 형성될 수 있다. 계획자는 국경에 걸친 둘 이상의 카테고리 V 보호지역들 간 협력 기회를 염두에 두어야 한다. 국경을 접한 국가들의 지역(및 공동체) 사이에 진정한 파트너십을 형성하는 것도 가능하다. 또는 국경의 한쪽에 있는 카테고리 V 지역을 다른 쪽에 있는 보다 엄정하게 보호되는 지역과 연결하는 것도 가능하다. 이런 접경 보호지역에서 제기될 수 있는 어려운 문제들에 관한 일반적인 조언을 IUCN이 발표했다(Sandwith et al., 2001). 이 조언은 다른 종류의 보호지역들은 물론 카테고리 V 지역에도 똑같이 해당된다. 최근의 분석에 따르면 접경 보호지역 가운데 1개 이상의 카테고리 V 보호지역을 포함한 곳이 42개였다(Zbicz, 2001). 그 예는 다음과 같다.

- 프랑스(Mercantour National Park, V) 및 이탈리아(Alpi Maritime National Park, II)
- 폴란드(Doliny Sanu Landscape Park, V 및 Tsisniany-Vetliny Landscape Park, V를 포함한 5개 보호지역), 슬로바키아(Vychodne Karpaty Protected Landscape Area, V를 포함한 3개 보호지역) 및 우크라이나(Nadsan'ski Regional Landscape Park, V를 포함한 4개 보호지역)
- 캐나다(Roosevelt International Park, V), 및 미국(Campobello National Monument, V)
- 콜롬비아(Catatumbo-Bari Natural National Park, II) 및 베네수엘라(Région Lago de Maracaibo – Sierra de Perijá Protected Zone, V을 포함한 2개 보호지역).

‘사례연구 5’는 접경 지역 경관에 대한 국제적 협력 가능성을 보여준다.

#### 사례연구 5.

미국과 캐나다, 챔플레인-리슐리외 계곡(Champlain-Richelieu Valley) – 국경을 초월한 협력

챔플레인-리슐리외 계곡(캐나다 퀘벡, 미국 버몬트와 뉴욕)은 2백 년에 걸친 농경, 산림업, 수로 운송에 의해 형성되었다. 국경에 걸친 이 지역의 경관과 사적지는 미국과 캐나다의 역사, 프랑스 및 영국의 초기 탐험가들과 정착민들, 캐나다의 토착민들(First Nations), 그리고 자연경관과의 관계에 대한 기록이다(Drost, 2001).

토지의 상당 부분은 여전히 농경지이며, 대부분은 소규모 목장이다. 관광업 역시 지역 경제, 특히 호수 근교의 지역경제에 중요하다. 사람들 대부분은 작은 마을과 촌락에서 거주한다. 최대 규모의 정착지인 버몬트 주 벌링톤(Burlington)은 Agenda 21 목표 달성을 위한 프로그램이 운영되고 있는 지역으로, 지속가능성의 모델이 되기 위해 매진하고 있다.

현재 미국에서는 챔플레인-리슐리외 계곡을 국가유산지역(National Heritage Area)으로 지정하는 방안을 고려 중이며, 캐나다에서도 이에 상응하는 지정을 검토하고 있다. 미국은 이 지역 근교 시민들과 모든 이해당사자들로부터 의견을 수렴하기 위해 워크숍과 공청회를 여러 차례 개최했다. 퀘벡에서도 이와 병행하는 절차가 진행되고 있다.

이런 지정과 효과적인 관리에는 제도적, 정치적인 장벽들이 존재한다. 정부 차원의 지정에 대한 저항이 있으며 언어 장벽도 있다. 그러나 챔플레인-리슐리외 지역의 경험은 대중의 참여가 지정에 대한 지역민들의 지지 기반을 구축하고, 정치적 국경에 걸쳐있는 다양한 공동체들 사이의 커뮤니케이션을 강화하며 상호이해를 증진하는 데 도움이 될 수 있다는 것을 보여준다. 국제적 유산지역으로 지정하는 과정은, (근처 뉴욕 주 Adirondack State Park에 대한 반응을 참고할 때) 카테고리 II 보호지역 지정은 지역민들의 강한 저항에 직면할 가능성이 높은 미국과 캐나다에서 카테고리 V 접근법을 시험해 볼 수 있는 중요한 기회가 된다. 공동체와 주민들은 사유지 보전(예: 보전지역권 및 농경보호제한)과 주민 파트너십을 포함한, 천연자원과 문화자원을 보호하기 위한 자발적인 접근법에 참여할 준비를 갖추고 있다.

출처: Jessica Brown(Drost, 2000도 참조)

### 3.6 카테고리 V 보호지역의 경계

지금까지 살펴본 내용으로부터 카테고리 V 보호지역 경계의 '침투성(permeable)'에 대한 고려가 중요하다는 사실이 분명해졌을 것이다. 모든 보호지역과 마찬가지로 경관 보호지역도 주변 지역으로부터 동떨어진 고립된 섬처럼 취급해서는 안 된다. 오히려 이 지역이 주변과 맺고 있는 많은 연결고리, 특히 다른 보호지역들과의 연계성을 강조하는 것이 필수적이다(상기 내용 참조). 이는 카테고리 V 지역이, 자연보전과 지속가능한 개발에 대한 지역 차원 접근법의 필수적인 부분을 형성하는 경우 가장 효과적으로 수행될 수 있다.

그럼에도 불구하고, 모든 보호지역은 특별한 지리적 정책의 운영을 요구하므로 어떤 유형이든 일체의 보호지역 설정은 경계 확정이 필요하다. 카테고리 V 보호지역을 위한 적절한 경계의 설정은 성공적인 운영을 위해 매우 중요하지만, 두 가지 측면에서 특별한 도전과제를 제시한다.

- 비교적 단순한 지도화(mapping)와 자연현상의 해석을 넘어, 공동체의 정체성과 같은 사회적 측면에 대한 특별한 주의를 기울일 것이 요구된다. 많은 경우, 지역 공동체 그 자체가 지식의 원천으로서 권장된 경계선을 그리는 과정에 직접 참여해야 한다.
- 카테고리 V 보호지역의 경계가 서로 다른 특질을 지닌 지역간의 뚜렷한 장벽으로 인식되어서는 안 된다. 대부분의 상황에서 경계는 전이지역 내에서 쉽게 확인되는 특징을 바탕으로 할 것이다.

#### 박스 8. 카테고리 V 보호지역 경계 설정을 위한 가이드라인

보호지역으로 지정될 광대한 지역의 범위를 결정함에 있어 다음 요소들을 고려해야 한다.

- 해당 지역 전체를 포함한다. 보호할 가치가 있는 독특한 특징이 있는 지역 전체를 포괄할 수 있도록 경계선을 그어야 한다. 내륙의 수역 일체를 포함하고, 연안 지역인 경우 육상 지역과 생태적으로 연계된 연안, 하구, 암초, 연안 앞바다도 포함한다. ‘고립영토(exclave)’ – 유사한 특징을 지닌 지정된 육상지역 바깥에 존재하는 고립된 섬들 – 를 포함시키는 것은 때로 적절할 수 있지만, 이 경우 행정적인 업무처리가 복잡해질 수 있다는 점을 인식해야 한다.
- 해당 지역의 온전성을 보장한다. 일반적으로 경관의 온전성을 크게 저해하는 지역은 제외시켜야 한다. 그러나 ‘고립영토’의 설정(가령 광산 지역을 피하기 위한 지정 지역 내의 구멍)은 신중하게 접근해야 한다. 문제를 보호지역 내부에 머물도록 함으로써 영향력과 통제권을 행사할 수 있는 편이 더 나을 수도 있다(그러나 아래 내용도 참조).
- 포함하고자 하는 지역들이 서로 상이한 경관적 성격을 보유하고 있을 수도 있다. 희일성보다는 특질(quality)이 핵심 결정요인이 되어야 한다.
- 경계는 효과적인 계획, 관리 및 환경적 모니터링을 촉진해야 한다.
- 자연적 요인뿐만 아니라 문화적 요인도 고려해야 한다. 공동체의 정체성을 보여 줄 수 있도록 구획해야 한다. 경계를 정하는 과정에서 이는 지역민들의 참여를 위한 강력한 근거가 된다.
- 농촌 경제와 공동체 생활에 기여하는 정착지들을 포함한다. 도시 및/또는 산업 개발이 해당 지역의 필수적 가치와 전반적으로 상충하거나 이를 압도하는 경우 그런 지역은 배제한다.
- 인간과 자연과의 연계성을 보호한다. 해당 경관의 독특한 특징뿐만 아니라, 그 특징과 함께 인류 공동체가 지니고 있는 기능적 연관성(특히 경제와 생계 기능) 및 비물질적인 연관성도 고려해야 한다.
- 현재의 토지이용과 미래의 계획을 모두 고려한다. 예를 들어 채굴권이 부여된 지역이나 중요한 광물 매장 가능성이 있는 지역은 아직 채굴작업이 시작되지 않았다 하더라도 제외시켜야 할지도 모른다.
- 주변 지역을 고려한다. 보호지역 설정의 목표를 달성하기 위해서 주변지역에 대해 특별한

조치가 필요할 수도 있다(완충지역 설정 등).

경계의 세부적인 조율 단계에서는 다음 요소들을 고려해야 한다(분명 상반되는 영향이 있을 수 있다).

- 지표면에서 쉽게 구별되는 물리적인 경계의 중요성(예: 하천이나 산의 분수계와 같은 자연적 특색, 또는 도로와 같은 인공물)
- 주민들의 정착지를 분리시키거나 공동체를 해당 토지로부터 분리시키는 일은 피해야 함
- 카테고리 V 보호지역의 경계를 다른 행정단위의 경계(예: 코뮌)나 기타 지방 당국의 단위)와 '공유'할 경우의 실질적 편익

일단 합의가 이루어지면, 경계는 주요 접근지점에서 도로변이나 길가에 표지판을 세우는 등 적절한 표시를 하는 것이 바람직하다.

‘박스 8’은 경계선을 설정하는 과정에서 준수해야 할 가이드라인을 제시하고 있다.

마지막으로, 관련 법률을 제정할 때는 향후 경험에 비추어 경계선을 조정할 수 있는 방안도 포함해야 한다. 시간의 경과에 따라 상황이 변할 수 있으므로(가령 도로 신설로 기존의 경계가 부적절해 질 수 있음) 이런 유연성은 중요하다. 원칙적으로 경계를 변경하는 절차는 당초의 경계 설정 절차보다 더 엄격해서는 안 된다.

### 3.7 지역 공동체와 기타 이해당사자들의 참여

아래에 소개된 경관 보호지역 관리정책(5.2), 특히 관리절차(6장)에 이해당사자들이 참여하는 방안에 대한 일반적 내용은 계획 단계에도 적용된다(‘그림 10’ 참조).

계획 단계에서는 각 차원마다 서로 다른 이해당사자들이 참여할 것이다. 국가적 차원에서는 보호지역 국가시스템의 일부로 카테고리 V 보호지역 네트워크 개발(3.3)에 착수하는 정부가 전국의 전문가들 및 지방 이익을 대변하는 단체들과 폭넓은 협의를 해야만 한다. 지역 차원의 관리체제가 존재하는 곳에서는 경제적 요소를 보다 강조할 것이다. 이해당사자들의 참여는 현지 차원에서 특히 중요하다. 사실, 카테고리 V 보호지역이 설정되기 한참 전인 계획 단계에서부터 지역 공동체들을 참여시키는 것이 절대 이른 것이 아니다.<sup>4</sup> 실제로 어떤 경우에는 카테고리 V 보호지역 조성을 추진하는 주체가 정부가 아니라 공동체나 지역단체 연합일 수도 있다. ‘박스 9’는 각 차원에서 이해당사자들의 참여에 대한 가이드라인을 제시한다.

카리브해 도서지역의 경험을 바탕으로 Geoghegan and Renard(2002)는 보호지역 계획 및 관리의 공동체 참여에 관한 네 가지 핵심 사항을 제언하고 있다.

- 효과적인 관리는 이해당사자들의 다양성을 충분히 통합해야 하며, 이들이 보호지역으로부터

받는 영향과 보호지역에 미치는 영향의 상이한 방식들을 고려해야 한다.

- 참여적 관리의 장기적인 성공은 제도적 방안의 적합성에 달려 있다.
- 보호지역 관리를 위한 가용 자원이 제한적임을 고려할 때, 어느 정도의 참여가 가능한지 및 어떤 목적에 우선순위를 둘 것인지 결정하기 위해서 투명한 협상 절차가 요구된다
- 보호지역의 참여적 관리는 지역 공동체를 위한 상당한 규모의 편익을 창출해야만 한다.

공동체 참여를 강화하려는 노력은 당사자들의 이해관계의 다양성을 고려해야만 하며, 이는 성별, 나이, 사회계층, 문화자본 등의 요인들에 의해 결정될 것이다. 어떤 이해당사자들은 쉽게 파악될 수 있는 반면 어떤 이들은 잊혀지거나 무시되는 경향이 있다. 참여적인 보호지역 계획과 관리 절차는 이런 사람들도 포함하도록 노력해야 한다. 자원이용의 패턴, 제도 및 권력관계는 끊임없이 변화하고 있으므로, 변화에 대응하고 이를 반영할 수 있도록 절차가 충분히 유연해야 한다(Geoghegan and Renard, 2002).

또한 카테고리 V 보호지역 계획 및 관리를 위한 접근법은 성 평등 측면에도 주의를 기울여야 한다. 이는 “여성들을 위한 여성들의 활동” 이상의 것을 의미한다. 많은 사회에서 성적으로 불평등한 권력관계가 존재하며, 이로 인해 자연보전과 지속가능한 개발을 위한 참여적이고 평등한 접근법을 구축함에 있어 여성과 남성을 모두 참여시키는 방안들이 필요하다는 사실을 인식해야 한다. 최근 IUCN/WCPA는 보호지역에서의 성 평등 원칙들을 추구한 바 있다(Aguilar et al., 2002).

#### 박스 9. 국가적, 지역적, 현지 차원의 계획 수립에서 이해당사자들의 참여에 관한 가이드라인

##### 국가적 차원

카테고리 V 보호지역을 위한 국가 프로그램을 마련할 때는 다음과 같은 전문 분야의 이해당사자들과 협의해야 한다.

- 국가의 정부부처, 특히 생물다양성 보전, 문화 및 건축 유산의 보호, 농업, 교통, 관광, 천연자원(수자원, 토양, 산림 등), 농촌, 공동체 및 지역 개발 담당 부처
- 경관, 문화 및 건축 유산, 생물다양성, 유전물질(작물과 가축 등), 지리, 농업, 천연자원, 인류학, 민족지학, 고고학 등에 관한 전문 지식을 보유한 국립과학원 및 이에 상응하는 단체
- 자연보전, 경관, 문화 및 건축 유산, 농촌개발 등에 관심이 있는 전국의 NGO 및 유사한 시민단체

지역적 차원(참고: 지역 차원의 정부는 세계의 많은 지역에서 존재하지 않는 것으로 알려져 있음)

카테고리 V 보호지역을 지역 개발로 통합하기 위해서는 특히 다음과 같은 이해당사자들과의 협의를 요한다.

- 지역 경제개발 담당 기관
- 지역 자연보전 담당 기관
- 지역 환경보호 담당 기관, 로비단체 등
- 지역 토지이용 계획 담당 기구
- 지역 관광개발 담당 기관
- 지역 정부부처

#### 현지 차원

카테고리 V 보호지역은 사람이 생활하고 있는 경관이다. 따라서 이 지역의 계획 단계에서 ‘사람’의 측면은 통상적인 보호지역보다 더 큰 중요성을 갖는다. 이 지역의 설정, 권한 및 경계 등을 위한 제안에는 항상 포괄적인 국민의 참여와 대화가 있어야 한다. 특히 현지 이해당사자들의 참여는 계획 단계의 출발 시점부터, 카테고리 V 보호지역을 위한 적합한 장소들을 파악하는 과정의 일환으로 시작되어야 한다. 참여가 필요한 주요 이익단체들은 다음과 같다.

- 해당 지역 내의 지방정부 단체
- 촌장, 사제, 교구장 등 기타 공동체 대표
- 자원 이용자: 예) 농민, 목축업자, 임업자, 어업인, 광산업자 및 이들의 대표
- 해당 지역의 권리 소유자: 예) 토착민, 토지 소유자, 일반 서민 및 이들의 대표
- 경제적 이해당사자: 예) 호텔업자, 상점 운영자, 운송업자 및 이들의 대표(지역 상공회의소 등) (참고: 자원 이용자들 가운데 권리 소유자들과 경제적 이해당사자들이 항상 일치하는 것은 아님)
- 기타 관련 이해당사자: 예) 여성단체, 현지 자연보전 또는 인권 관련 NGO
- 해당 지역에 관한 지식을 보유하고 있는 개인: 예) 토지이용 관행 및 관련 관습에 대한 전통 지식 소유자, 사학자, 예술가 및 과학자

### 3.8 대중적, 정치적 지지기반 구축

모든 보호지역이 성공하려면 대중의 지지와 정치적인 뒷받침이 필요하다. 경관 보호지역에 대해 이해관계를 가진 당사자들이 많은 것이 사실이다. 가령 도시 주민, 관광객 등도 잠재적 이해당사자들이며 이들은 해당 지역의 목표를 위한 정치적 지지를 창출할 수 있다. 그러나 가장 핵심적인 사실은, 카테고리 V 보호지역 자체가 사람이 살고 있는 공간이라는 점이다. 이런 지역에는 대부분 지방 유권자들이 존재하며, 따라서 주민들은 현지에서 선출된 대표나 여타 그들의 공동체를 대표하는 사람들에 의해 대변된다. 그러므로 이런 여론 주도자들의 지지가 매우 중요하다. 이들이 결국 지역민들의 열정적인 지지 또는 우려에 대응할 것이기 때문이다.

그러므로 본 가이드라인은 계획 및 관리 절차의 모든 단계에서 이해당사자들의 참여와

개입의 필요성을 강조한다. 이는 보호지역의 목적에 대한 공동체의 이해를 구축하기 위해서일 뿐 아니라, 그 관리에 있어서도 이들의 지식과 참여를 확보하기 위해서이다. 지역민들을 파트너로서 대우해야 하며, 이들의 견해를 신중하게 고려하고, 이들의 지지를 절대 당연한 것으로 여겨서는 안 된다.

그러나 대중적, 정치적 지지는 지역민들이 보호지역과 자신들의 생계 사이의 연계성을 볼 수 있을 때에만 확보될 수 있다. 이는 모든 경제적 목적을 달성할 수 있다는 의미가 아니다. '승자'가 있으면 '패자'도 있을 수밖에 없다. 그러므로 계획단계에서 카테고리 V 보호지역 조성의 잠재적인 경제적, 사회적, 환경적 영향을 충분히 설명하는 것이 중요하며, 조성으로 인해 야기될 제약들을 솔직하게 공유하는 것이 중요하다. 그러나 잠재적 편익 역시 처음부터 명시해야 한다. 카테고리 V 보호지역은 통상 해당 공동체의 전통적인 경제적, 문화적 관행에 대한 지지를 수반하므로, 지역 선정을 위한 광범위한 대중적, 정치적 지지 단체를 설립하는 것이 가능해야 한다. 그러나 지역민들은 확실한 증거가 없는 주장에 대해서는 의구심을 표명하는 경우가 많기 때문에 이 책 및 관련 간행물의 사례연구들에 나온 전 세계의 카테고리 V 보호지역에 관한 성공 스토리가 점점 더 많아지는 것이 매우 중요하다.

### 〈제3장 각주〉

1. 세계유산 운영가이드라인(World Heritage Operational Guidelines)은 이 책을 집필하고 있는 시점에서 검토 중이었다. 이 부분은 수정 없이 개정될 운영가이드라인에 포함될 것으로 예상된다.
2. 세계유산협약에 의한 문화경관과 경관 보호지역/IUCN 카테고리 V의 관계에 대한 심층적인 논의는 Mitchell and Bugey(2000) 참조.
3. 유럽경관협약(ELC) 영어 및 불어 전문은 유럽의회 웹사이트 참조  
<http://conventions.coe.int/treaty/EN/cadreprincipal.htm>
4. 어떤 경우에는 카테고리 V 보호지역이 설정되기 전에 관리계획을 작성하는 것이 관행일 수도 있다(6.2). 이 경우 계획 수립과 관련한 협의를 이용하여 지역 선정을 위한 이해당사자들의 참여를 도출해 낼 수 있다.

---

## 4. 카테고리 V 보호지역의 관리: 원칙

---

### 4.1 보호지역 관리의 일반 원칙

여기서 '관리'란 설정된 카테고리 V 보호지역을 위한 정책과 목표들에 대한 합의, 규정, 실행, 모니터링 및 검토를 위한 과정을 의미한다.

일반적인 규범에 따라 관리는,

- 원칙을 바탕으로 해야 한다(제4장).
- 다양한 정책 전반에 걸친 조치를 실행해야 한다(제5장).
- 적절한 절차와 계획을 포함해야 한다(제6장).
- 적절한 제도적, 재정적, 기타 수단들을 통해 실행되어야 한다(제7장).

### 4.2 카테고리 V 보호지역 관리를 위한 12개 원칙

다음 12개 원칙은 특히 카테고리 V 보호지역 관리에 적용된다. 일부는 다른 보호지역의 상황에도 적용될 수 있지만(가령 보다 엄정하게 보호되는 지역이 공동관리 체제하에 있는 경우, '박스 29' 참조), 이 원칙들은 경관 보호지역의 관리에 훨씬 더 중요한 의미를 갖는다

#### 원칙 1:

경관, 생물다양성, 문화적 가치의 보전이 카테고리 V 보호지역 접근법의 핵심이다. 본 가이드라인은 경제적, 사회적 고려사항에 대해서도 많은 강조를 하고 있으나, 카테고리 V는 앞의 2.2.3에 제시된 정의에 포함된 모든 보호지역의 중대한 목표들을 반영해야 하는 접근방식이다. 따라서 환경적, 문화적 가치들이 존속될 수 있는 방식으로 변화를 관리해야 한다. 변화는 이런 가치들을 저해하지 않는 범위 내에서만 일어나야 한다.

#### 원칙 2:

관리의 초점은 사람과 자연의 상호작용에 맞추어져야 한다. 1994년 가이드라인의 정의를 상기해 보면, "전통적인 상호작용의 온전성을 보호하는 것이 이 지역의 보호, 유지, 발전에 절대 필요하다"(IUCN, 1994, p.22). 그러므로 다른 많은 종류의 보호지역에서는 자연 그 자체가 관리의 핵심 대상인데 반해, 카테고리 V의 차별성은 관리가 주로 사람과 자연의 연결을 다룬다는 데 있다.

## 원칙 3:

지역주민들을 경관의 관리인(steward)으로 보아야 한다. 사회 전체에 위대한 가치를 제공하는 생활 경관을 점유하고 있는 사람들로서, 카테고리 V 보호지역 주민의 해당 경관에 대한 관리자로서의 역할을 지지해 주어야 한다. 이들은 그 경관에서 우리가 귀중하게 여기는 것들을 설계한 당사자이며, 그 존속을 보장하기 위해서는 이들의 지지가 필요하다. 이상대로라면, 이들은 과거의 전통 방식으로 환경을 형성하고 보살피는 데 도움을 주지만 동시에 미래를 위한 안목도 제공한다. 이런 점에서 관리자라는 공식 직함을 받고 고용된 전문가들보다는 오히려 이들을 경관 보호지역을 위한 ‘최적의 관리자’라고 묘사하는 것이 정확할 수도 있다. 직업적인 의미에서 정말로 훌륭한 관리자라면 자신의 역할을 ‘촉진자’ 및 ‘협상가’로 볼 것이다.

## 원칙 4:

관리는 지역민들과 함께 이들을 통해, 그리고 이들을 위해 이들에 의해 수행되어야 한다. 이 원칙은 지역민들의 전적인 참여가 필수적이며, 카테고리 V 보호지역은 절대 이들의 장기적 이익에 반하여 계획되어서는 안 된다는 점을 인정한 것이다. 또한 지역 공동체가 보호지역의 목표 달성에 있어 중요한 역할을 수행하고 그 성과의 주된 수혜자가 되어야 함을 인식한다. 그러나 한편 지역민들만이 전문성을 제공할 수 있는 것은 아니며, 경관 보호지역으로부터 편익을 얻을 수 있는 다른 이해당사자들도 존재한다는 사실을 알아야 한다. 근교 도시나 멀리 떨어진 곳으로부터 온 탐방객, 원거리에 있는 자원 이용자(예: 강 하류의 수자원 소비자들), 생물다양성이나 경관보호에 관심이 있는 보다 광범위한 지역사회를 예로 들 수 있다.

## 원칙 5:

관리는 공동관리(co-management)나 다중 이해당사자의 형평성(multi-stakeholder equity)과 같은, 협력적인 접근법을 바탕으로 해야 한다. 이는 상기의 원칙 2 내지 4와 맥락을 같이 하는 것으로, 사람들이 관리 결정에 적극 참여하고 보호지역에 대한 주인의식을 갖게 하려면 구조와 절차가 필요하다는 뜻이다. 이를 위해서는 민주적 원칙에 기반한 공개적이고 투명한 절차의 운영이 요구된다. 공동관리 접근법은 특히 카테고리 V 보호지역에 적합할 것이다(박스 29' 참조).

## 원칙 6:

효과적인 관리를 위해서는 이를 뒷받침하는 정치적, 경제적 환경이 필요하다. 앞서 말한 원칙들은, 광범위한 관리체제 구조와 사회의 전반적인 관행이 일정한 기준에 부합하려는 의지가 있어야 지킬 수 있다. 정부가 삶의 질의 중요성을 인식하고, 민주적 절차를 따르고, 적극적으로 모든 집단에 대한 공정하고 평등한 접근법을 바탕으로 계획 수립에 이들을 참여시키고, 문화의 다양성을 존중한다면, 경관 보호지역의 관리는 실행하기가 훨씬 수월해질 것이다. 또한 지속가능성, 빈곤 완화, 불평등의 근본원인 해소, 성 평등 촉진, 시민사회의 지지 확보에 대한 국가 상충부의 의지가 있다면 더욱 도움이 될 것이다.

#### 원칙 7:

카테고리 V 보호지역 관리는 보호뿐만 아니라 강화에 대해서도 신경을 써야 한다. 이 지역은 사람이 살고 있는 경관이므로 그 환경은 다른 카테고리의 보호지역보다 더 많은 인위적 영향을 받았을 것이기 때문이다. 그러므로 관리는 자연적, 문화적 가치의 보호뿐만 아니라 이미 훼손되거나 상실된 가치들을 복원하는 일에도 보다 적극 나서야 한다. 이는 때로 생태적으로 또는 문화적으로 적절한 새로운 환경적, 사회적 자산의 형성을 포함할 수도 있다. 노후 토양에 새로운 산림을 조성하고, 지역민들이 생산하는 상품을 위한 새로운 시장을 개발하는 것이 그 예이다.

#### 원칙 8:

관리 목표들 사이에 상호 타협 불가능한 충돌이 있을 때, 우선사항은 해당 지역의 특질을 유지하는 것이 되어야 한다. 경관 보호지역은 환경적 목표뿐만 아니라 중요한 사회적 목표도 있기 때문에 목표들 간 충돌이 일어날 가능성이 상당히 높다. 가능한 한, 관리는 그런 충돌 간의 타협점을 모색해야 한다. 그런 상황에서 우선순위를 어디에 두어야 할지에 관한 분명한 규칙들을 최종 분석 단계에서 마련해야 한다. 이 원칙의 요지는, 그런 상황이 발생할 경우 해당 지역을 특별하게 만드는 성질(경제학자들은 때로 이를 ‘중대한 환경자본’이라고 칭한다)을 보호하는데 우선순위가 주어져야 한다는 것이다. 이런 주장에 대해 이의가 제기될 가능성이 있으므로 이 원칙은 법령으로 명시해야 할 필요가 있을 것이다.

#### 원칙 9:

경관 보호지역 내에서 수행할 필요가 없는 경제활동은 경관 외부에 두어야 한다. 생활경관 지역으로서 카테고리 V 보호지역에서는 농업, 임업, 관광업, 특정 형태의 산업, 상업, 소매업 등 다양한 경제활동과 토지이용이 발생할 것이며, 주거지역과 기반시설 등도 존재할 것이다. 그런 활동이나 이용이 보호지역 내에서 수용 가능한지 여부에 대한 테스트는 (i) 지속가능성 여부 (ii) 해당 지역의 목표에 기여하는지 여부 (iii) 보호지역 내부에 위치해야만 하는 강력한 이유가 존재하는지 여부에 대한 테스트이다. 제한된 활동이 이런 테스트를 통과하지 못한다면, 카테고리 V에 적합하도록 완전히 새롭게 설계하거나 아예 보호지역 외부로 이동시켜야 한다.

#### 원칙 10:

관리는 기업 경영처럼 수행하여야 하며 최고의 전문가적 기준에 부합해야 한다. 경관 보호지역의 관리에 있어 사회적, 환경적 요소가 매우 중요하게 강조되지만, 관리의 운영은 기업 경영처럼 때로 냉정해야 할 필요도 있다. 또한 자연보전 접근법의 효과적인 마케팅이 요구된다. 뿐만 아니라 단기적으로 달성하기에는 어려울지 몰라도, 100% 공공 기금에 의존하기보다는 재정적인 지속가능성을 목표로 삼아야 한다.<sup>1</sup> 공공 기금, 민간 자금, 기부금 및 기타 자원들을 경제성과 효율성 및 효과에 대한 합리적인 고려에 근거하여 이용할 수 있도록 절차를 마련해야 한다. 또한 자원 이용에 관한 모든 의사결정은 투명하고 책임감 있게 진행되어야 한다.

## 원칙 11:

관리는 유연하고 조정 가능해야 한다. 일반적인 보호지역 관리와 마찬가지로, 카테고리 V 보호지역의 관리도 시간의 경과에 따른 경험과 변화하는 상황에 비추어 조정할 수 있어야 한다. 그러나 카테고리 V의 범위는 자연과 인간 시스템을 모두 아우르기 때문에 유연성의 필요가 훨씬 더 크다. 경관 보호지역 관리의 유연성과 적응성은 매우 상이한 사회적, 문화적, 경제적 상황이 발생하는 경우 이에 대응해야 하기 때문에도 필요하다. 항상 문화적, 경제적으로 적절해야 한다.

## 원칙 12:

관리의 성공은 환경적 측면 그리고 사회적 측면에서 평가되어야 한다. 생물다양성 평가는 핵심적인 요소이기는 하나, 여러 요소들 가운데 하나일 뿐이다. 다른 요소들로는, 지역민과 여타 사람들의 사회/경제적 복지와 삶의 질, 에너지 효율성이나 천연자원 관리와 같은 다른 환경적 고려사항, 그리고 문화 환경의 보전과 관련된 정책 등이 있다. 최소한의 환경 영향으로 지역 공동체를 위한 최대한의 사회적/경제적 편익을 창출하는 것이 목표가 되어야 한다. 목표의 설정, 자원의 분배, 효과의 모니터링은 모두 이런 폭넓은 이해관계를 염두에 두고 진행되어야 한다. 2

## 〈제4장 각주〉

1 특히 WCPA Economics Task Force, 2000. Financing Protected Areas: Guidelines for Protected Area Managers, IUCN Gland, Switzerland and Cambridge, UK. 참조

2 보다 자세한 가이드라인은 Hockings M., Stolton S. and Dudley N. 2000. Evaluating Effectiveness: A Framework for Assessing the Management of Protected Areas, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. 참조

## 5. 카테고리 V 보호지역의 관리: 정책

### 5.1 카테고리 V 보호지역 관리의 일반 목표

관리 정책의 개발은, 보호지역 관리 카테고리에 관한 1994년 가이드라인에 명시된 카테고리 V 보호지역의 목표 목록에서 출발해야 한다(‘박스 10’ 참조).

#### 박스 10. 카테고리 V 보호지역 관리의 목표

육상(해상) 경관 보호지역 관리의 다음 목표들은 1994년 보호지역 관리 카테고리에 대한 가이드라인(IUCN, 1994)에 규정되어 있다.

- 육상(해상) 경관의 보호와 전통적인 토지이용, 건축 관행 및 사회적/문화적 발현의 지속을 통해 자연과 문화의 조화로운 상호작용을 유지한다.
- 관련 공동체의 사회적/문화적 구조를 유지하면서 자연과 조화를 이루는 생활양식과 경제활동을 지원한다.
- 경관과 서식지 및 관련 생물 종과 생태계의 다양성을 유지한다.
- 규모나 성격 측면에서 부적절한 토지이용 및 관련 활동을 제거하고 그 이후에는 금지한다.
- 형태와 규모 측면에서 해당 지역의 근본적인 특질에 적합한, 휴양과 관광을 통한 대중의 향유 기회를 제공한다.
- 거주민들의 장기적인 안녕과 해당 지역의 환경보호를 위한 대중의 지지를 확보하는 데 기여할 과학적, 교육적 활동을 장려한다.
- 자연 산물(임산물, 수산물 등)과 서비스(깨끗한 물, 지속 가능한 형태의 관광을 통해 발생한 수익 등)의 제공을 통해 지역 공동체에 편익을 가져오고 공동체의 복지에 기여한다.

이 목표들은 지금까지도 유효하지만 1994년 이후 카테고리 V 보호지역에 대한 이해와 보호지역 관리의 포괄적인 맥락에서 중대한 진전이 있었다(앞의 2.5 참조). 가장 중요한 변화는 다음과 같다.

- 보호지역 관리에 있어 이제는 모든 이해당사자의 참여에 중요성을 부여한다. 이는 모든 종류의 보호지역에 해당되지만 특히 사람들의 가정과 직장이 있는 지역에 해당된다.
- 카테고리 V 보호지역이 타 보호지역들뿐 아니라 농촌 지역 전반과 관련한 생물지역적 차원에서 자연보전과 지속 가능한 개발에 기여할 수 있는 방안에 대한 이해가 심화되었다.
- 카테고리 V 보호지역이 통합적이며 지속 가능한 농촌개발을 위해 적합한 장소라는 인식이

증대되었다.

- 여러 경관 보호지역 지역에서 발견된 작물과 가축에 포함된 유전물질의 가치에 대한 인식이 증대되었다.
- 전통 및 인간의 이용과 연관된 경관의 비물질적 가치들에 대한 강조가 강화되었다.

이에 비추어 '박스 10'의 목록은 추가적인 관리 목표들로 보강되어야 한다('박스 11' 참조).

#### 박스 11. 카테고리 V 보호지역 관리의 추가 목표

1994년 이후의 변화들에 비추어, 육상(해양) 경관 보호지역 관리를 위해 다음과 같은 추가적인 목표들을 제시한다.

- 귀중한 육상(해양) 경관과 이에 포함된 천연자원 및 유산적 가치들을 관리함에 있어 공동체의 참여를 뒷받침하는 체제를 제공한다.
- 생물지역적 규모의 자연보전과 지속 가능한 개발에 기여한다.
- 보다 엄정하게 보호되는 지역들을 완충하고 연결한다.
- 가축과 작물에 함유된 유전물질에 대한 이해 및 그 보전을 장려한다.
- 경관의 연상적, 비물질적 가치들과 전통적인 토지 이용에 대한 인식과 존중이 보장되도록 지원한다.
- 주민과 지역 모두의 목표를 위한 지속가능성 구현의 모델로 작용하여, 향후 적용을 확대할 때 교훈을 줄 수 있도록 한다.

이 장의 나머지 부분은 카테고리 V 보호지역 관리에서 통상적으로 다루어야 하는 주요 정책을 살펴보고, 사례 연구를 들어 설명하며 많은 권고 가이드라인을 제시한다. 편의상 각 정책을 구분하여 다루고 있지만, 정책들을 통합적 방식으로 개발하고 이행하는 것이 지속 가능한 접근법의 근본적의 요건이다. 따라서 경관 보호지역 정책 일체가 미치는 영향은 각 정책의 합보다 훨씬 더 클 것이다. 각 정책 분야가 다른 분야를 강화해야 한다. 예를 들어 전통적 형태의 농업 지원은 생물다양성을 보호하고, 관광을 지원하며, 지역경제를 뒷받침하고 공동체를 존속시키는 데 도움이 되어야 한다.

## 5.2 지역민들의 역할 관련 정책

카테고리 V 보호지역의 '지역민들'은 일반적으로 그 안에서 거주하고 있거나 보호지역을 이용하는 공동체를 말한다. 이 정의는 때로 해당 영토를 영구 점유하고 있지 않은 집단(가령, 자신들의 생활양식에 따라 먼 거리를 이동하는 유목 민족<sup>1)</sup>)을 포함할 수도 있다. 중요한 것은, 보호지역 지정을 통해 보호하고자 하는 자연적/문화적 가치 및 경관과 생계가 긴밀하게 연결되어 있는 집단들을 고려해야 한다는 점이다.

카테고리 V 보호지역을 위한 관리 정책 수립에 있어 지역민들을 최우선 순위로 두는 데는 개념적, 실제적, 윤리적 이유들이 있으며 이는 앞의 4.2에서 제시한 여러 기본 원칙들에서 시사된 바 있다. 그러나 '지역민들을 최우선 순위로 두는 것'은 이 지역의 환경이나 기타 가치들을 사회적, 경제적 가치에 종속시켜야 한다는 의미는 아니다. 또한 지역민들의 의견이 항상 우선해야 한다는 뜻도 아니다. 이런 가치의 존속은 사람들의 지지에 달려있으며, 그런 지지는 지역민의 의견을 경청하고 그들에게 중요한 문제들을, 가능한 경우 적절하게 관리 정책을 통해 처리해 줄 때에만 확보할 수 있다는 뜻이다. 이는 구체적으로 다음 세 가지를 의미한다. (i) 지역민을 카테고리 V 보호지역에 대한 관리인(steward)으로 보는 개념을 관리 계획의 중심에 놓는다(5.2.1). (ii) 토지 소유자의 영향을 고려한다(5.2.2). (iii) 의사결정과 관리 절차에 지역민을 참여시키는 정책을 채택한다(5.2.3 및 6.2).

### 5.2.1 경관 보호지역에 대한 관리인(Steward)으로서의 지역민

'스튜어드십(stewardship)'이라는 용어는 많은 뜻을 내포하지만, 환경 분야에서는 "토지와 천연자원을 관리하고 보호하기 위해 이용자와 소유자들의 책임을 창출하고, 강화하고, 실현하고자" 하는 접근 방식을 의미하게 되었다(Mitchell and Brown, 1998 및 '사진 3' 참조). 이는 사회 전체를 대신하여, 그리고 다른 생물 종들을 위하여, 현재와 미래에 천연자원을 보살피는 개인들의 행위를 시사한다. 이를 위해서는 소유물의 이용 방식에 관해 합리적인 조건들을 수용하고, 이익과 공익을 모두 추구해야 한다. 이 개념에는 윤리적인 측면도 있다(WWF/Scotland, 2001).

일반적인 자연보전의 맥락에서, 스튜어드십이 중요한 이유는 다음 사항을 포함할 수 있기 때문이다.

- 생태적, 경제적, 풍광적 가치에 중요한, 농업 및 소규모 임업이나 연안 어업과 같은 전통적인 토지나 수자원의 이용을 존속시킨다(또는 복구한다).
- 사유지나 사적으로 관리되는 토지를 통과하는 생물이동통로, 산책로 및 오솔길을 조성한다
- 파트너십을 통해 공원과 보호지역을 획득하고 관리하는 정부 기관의 역량을 강화한다.
- 개발 압력에 직면한 녹지와 취약한 자연지역을 보호한다. 특히 계획 통제가 느슨한 지역을 보호한다.
- 서식지 보호와 관리를 통해 생물다양성을 보존한다.

스튜어드십 접근법은 특히 카테고리 V 보호지역과 관련성이 높다. 이 지역은 자원관리를 위한 현지의 책임을 강화하고, 기존의 제도적인 책임들을 보강하며, 자연보전과 지속 가능한

개발을 위한 유연하고 협력적인 방안들을 수립하는 것을 목표로 하기 때문이다. 뿐만 아니라, 카테고리 V 보호지역은 대개 소유권 모자이크(다음 장 참조)를 포함하고 있으므로 이 지역의 관리는 부분적으로는, 가능한 경우 공공단체에 의한 인수보다는 파트너십을 이용한 민간 소유에 기반한 접근법을 요한다. 또한 많은 경관 보호지역이 오랜 시간 사람과 자연의 상호작용에 의해 형성된, 사람들이 생계활동을 하는 지역이다. 경제적, 환경적 여건의 변화에 직면하여, 모든 세부사항들을 보전하기보다는 일반적인 성격을 존속시키는 것을 목표로 하는 경관 진화의 역동적인 과정이 필요하다.

스튜어드십은 이런 필요를 충족시켜 준다. 이는 사람과 환경의 연계, 특히 자신이 소유한 천연자원에 대한 책임을 이행하는 것이다. 따라서 스튜어드십은 카테고리 V 보호지역의 관리를 위해 적합한 통합적인 주제이다. 정책에서 스튜어드십을 언급하는 것은, 모든 관계자들에게 자원의 관리는 보다 장기적인 기간과 폭넓은 이해관계를 염두에 두고 이루어져야 한다는 사실을 상기시키는 수단이다.

비록 스튜어드십 접근법은 개별 토지 소유자, 자원 이용자, 기업과 NGO들 사이의 협력과 파트너십에 의존하지만, 정부가(또는 산하 기관이) 민간 조직들을 위한 세제 혜택이나 기타 인센티브 제공, 토지이용 계획 및 유리한 환경 조성의 형태로 핵심적인 역할을 수행한다 (Brown and Mitchell, 2000). 토지이용, 건설 등의 변화에 대한 통제보다는 자발적 대안을 통해, 스튜어드십 메커니즘은 경관 보호지역 계획 정책을 달성하기 위한 실제적인 수단을 제공할 수도 있다(가령 개발 지시 및 촉진, 토지이용의 변화 가이드, 인프라 제공과 관련한 정책 등. 5.4.1 참조).

스튜어드십 접근법을 촉진하기 위해 많은 도구가 개발되었다. 현지의 상황에 따라 이는 다음 사항을 포함할 수도 있다.

- 자원을 특정 방식으로 관리해야 하는 이유와 그 방법에 관한 교육 및 정보
- 책임 있는 스튜어드십에 대한 인정(예: 포상 제도)
- 자연보전 목표를 뒷받침하는 전통적 또는 문화적 토지이용 관행을 기념
- 자원관리에 있어 지역민들의 지식을 통한 학습
- 특정한 관행, 토지 구역 또는 프로젝트에 관한 공식적/비공식적 합의
- 보조금, 환경적/사회적 수당, 또는 세제혜택 형태의 인센티브
- 보전지역권(conservation easement)과 같이 법적 구속력이 있는 권리의 양도(Diehl and Barrett, 1988)
- 토지의 소유권이나 통제권을 증여 또는 매도

이런 도구는 한시적일 수도 있고 영구적일 수도 있다. 그러나 공통된 본질적인 특징은 이 모두가 토지 관리 개선을 위한 자발적인 방식이라는 점이다.

## 5.2.2 토지소유권

1994년 가이드라인이 인정하고 있듯이, 카테고리 V 보호지역의 토지와 수자원은 “공공 당국의 소유일 수도 있으나, 다양한 관리체제를 운영하는 민간과 공공 소유권자들로 이루어진 모자이크를 구성할 가능성이 더 크다”(IUCN, 1994, page 22).

여기에서도 카테고리 V는 다른 모든 보호지역과 정도에서 차이가 있다. 다른 카테고리의 많은 보호지역들도 사유지를 포함하고 있으며, 전체가 사유지 또는 공동체 소유의 토지인 곳도 있지만, 그 수와 다양함이 경관 보호지역처럼 많고 광범위한 곳은 거의 없다. 일반적으로 카테고리 V 보호지역 내의 토지와 수자원의 소유자는 다음과 같다.

- 보호지역 관리 당국
- 중앙정부 및 산하 부처와 기관(산림, 국방, 수자원, 에너지, 교통 담당 부처 포함)
- 지방정부 및 산하 기관
- 지역 공동체
- 토착민과 전통적 소유주
- 모든 형태의 민간 소유주
- 농민, 어민, 산림업자 등 개인 자원 이용자
- 채석장, 광산, 산림업체 등 천연자원을 상업적으로 채굴/채취하는 업체
- 식품 공급업체 및 호텔과 같은 서비스 업체
- 기업 및 산업체
- 공동체 집단
- 기타 주민
- 생물다양성, 경관, 역사유산, 생활 문화 및/또는 공공 접근성에 관심이 있는 자연보전 분야 NGO(예: 토지신탁)
- 종교 단체
- 대학 및 기타 학교
- 협동조합, 사유지를 보유한 자선단체 및 투자회사와 같은 기타 기관들

이뿐만 아니라 다양한 형태의 임대지 및 기타 임시 점유지의 존재로 인해 상황은 더욱 복잡해지며, 소유주와 점유자가 서로 다른 사람들인 경우가 흔히 발생한다.

일부 국가에서는 정치적 변화가 토지 이용권의 패턴에 대대적인 변화를 수반하기도 했다. 국가 소유였던 토지의 민영화(구소련 국가들)나, 민간 소유였던 대규모 토지에 대한 토지개혁 프로그램(아프리카와 라틴아메리카의 일부 국가들)을 예로 들 수 있다. 토지에 대한 민간 소유가 확산되고 있는 추세이다.

### 5.2.3 파트너십

앞의 내용이 시사하듯, 카테고리 V 보호지역의 관리는 각자의 권리와 권한을 가진 매우 다양한 소유주와 이해당사자들과의 공조에 상당한 투자를 해야 한다. 토지소유와 관련된 권리 행사를 제한하는 것은 민감한 사안이며, 최소한 이런 면에서 관리의 어려움은 일반적으로 공공 소유지가 많은 대부분의 다른 종류의 보호지역 관리자들이 직면하는 것보다 훨씬 더 힘든 것이다. 반면, 카테고리 V 접근법은 보호지역 관리 기관, 사유지 소유자와 자원 이용자, 그리고 지역 공동체와의 협조적인 파트너십을 구축할 수 있는 잠재력을 제공한다. 이런 파트너십은 관리 기관이 보호지역 소유주들이나 기타 법적 이권을 행사하는 사람들을 대상으로 부정적이고 제한적인 역할을

#### 사례연구 6.

캐나다 오타와, 국가 수도 그린벨트(National Capital Greenbelt) – 파트너십을 통한 경관 보호

국가 수도 그린벨트는 캐나다의 수도 오타와를 남쪽 오타와 강까지 둘러싸고 있는 20,000ha 규모의 녹지와 전원경관이다. 농장, 숲, 습지, 개방 휴양지, 소규모 농촌 공동체, 그리고 공공 및 민간 기관들이 사용하고 있는 토지 등으로 구성되어 있다. 이 그린벨트는 공공 소유이지만, 대도시를 접한 전원경관을 성공적으로 보호할 수 있는 것은 연방정부공사(Federal Crown Corporation)인 국가수도위원회(NCC: National Capital Commission)와 다양한 기타 기관들 및 이해당사자들과의 협력적 파트너십 덕분이다. 이런 공조는 여러 방식으로 이루어진다.

- 그린벨트의 보호는 주로 Greenbelt Master Plan(1996)의 이행에 의해 추진된다. 이 마스터플랜은 모든 차원의 정부, 일반 대중, 특정 이익단체를 포괄하는 개방적 절차를 통해 수립되었다.
- NCC는 하급 정부의 법과 규정은 적용을 받지 않지만 정책 측면에서는 이를 준수한다. 그린벨트의 계획과 관리는 연방정부, 지방정부, 시정부 간의 파트너십이다. 토지이용 계획 관련 조항은 NCC 그린벨트 정책을 반영한다.
- 그린벨트 내 지배적 토지 소유자인 NCC는 소작 농민들에게 관리 모범관행을 따를 것을 장려하며 지속가능한 산림 관리를 홍보한다.
- 람사르 습지와 지방의 사적지 등을 포함, 그린벨트 내의 상당한 자연·문화유산 자원의 보호는 관련 이해당사자들과의 파트너십에 의존한다.

출처: Guy Swinnerton

#### 사례연구 7.

케냐/탄자니아, 암보셀리/롱기도 중심지(Amboseli/Longido Heartlands) – 자연보전과 지속

## 가능한 개발을 위한 공동체 파트너십

이 지역은 케냐의 암보셀리 국립공원 근처에 있는 6개의 대형 목장과, 탄자니아와의 접경 지역인 킬리만자로 산비탈과 롱기도의 대초원을 포함한다. 56종의 포유 동물과 400종에 달하는 조류가 이 지역에 서식하고 있다. 목축민인 마사이족은 이 지역에서 비교적 조화롭게 야생과 공존하며 400년 이상 거주해 오고 있다. 이 지역 공동체들은 다양한 자연보전사업 및 개발사업, 특히 마사이 소유의 관광 사업 관리의 모든 단계에 참여하고 있다. 자연보전활동에 참여하기 시작하면서 이들은 ‘모라니(Morani)’ 문화 농장을 개발했다. 관광업은 공예품 생산과 같은 전통 일자리의 존속에 도움이 되고 있으며, 이 농장을 방문하는 관광객들을 위한 공예품 조합들이 설립되었다. 마을 주민들은 자체적으로 관리조직을 설립하여 야생동식물 관련 정책의 이행, 리더십 및 협상 기술에 관한 교육 실시, 밀렵 감시 활동(game scouting)의 수행, 기금 조성 및 관리, 민간 기업과의 계약 체결 등의 활동을 수행한다. 따라서 지역민들은 보호지역의 동식물 고갈 위협이 없는 대안적인 소득원을 개발하고 있다. 이는 축산업이 주된 활동인 마사이족이 생활, 근로, 의복, 상호작용 방식에 있어 자신들의 문화와 전통을 유지하는 데 도움을 준다. 지역민들에 의해, 그리고 이들을 통해 개발된 이런 지지적인 정책과 계획 체제의 결과가 바로 ‘친야생(wildlife-friendly)’ 방목장이다. 이 방목장은 인근 공원들과 접하고 있으며 공원 야생동물을 위한 광범위한 방목 지대를 제공함으로써 동물들의 부담도 덜어주고 있다.

출처: Bob Wishitemi

이토록 많은 수의 이질적인 개인들로 이루어진 토지 소유자 및 기타 이해당사자들과의 성공적인 협력을 위한 단 하나의 처방은 없지만, 이해당사자들의 참여에 관해 전술한 내용의 중요성은 강조하고자 한다. 또한 보호지역 관리자는 공공, 민간 및 공동체 이해당사자들이 경관 보호지역의 목표 달성을 위해 공통된 접점을 모색하고 협력하는 파트너십 접근방식을 진지하게 실행해야 한다. ‘사례연구 6’과 ‘사례연구 7’은 그런 파트너십의 예이다. 다양한 토지 소유자들과 기타 이해당사자들 간의 파트너십 구축을 위한 가이드라인이 ‘박스 12’에 제시되어 있다.

### 박스 12. 다양한 토지 소유자들과 기타 이해당사자들 간 파트너십 구축을 위한 가이드라인

보호지역 관리자들은 다양한 토지 소유자들과 기타 이해당사자들 간의 파트너십을 구축할 필요가 있다. 이를 위해 아래의 일반적인 접근법을 권고한다.

- 먼저 해당 지역 내의 토지소유, 이용권 및 기타 이해관계의 패턴을 이해한다(이는 계획 단계에서 수집하고 정리해야 할 정보이다).
- 그 후 파트너들의 목적과 필요에 대한 충분한 이해를 확보한다.
- 그 다음 파트너들과 협력하여 연합체를 결성하고 공유되는 이익과 접점을 파악한다.
- 카테고리 V 보호지역의 목표들을 지지함에 있어 긍정적인 조치를 실행할 수 있는 자원과

의지를 가진 파트너들을 모색한다.

- 모든 당사자들이 필요한 경우 기술적·재정적 지원을 받아 업무 프로그램에 참여하도록 하는 합의를 체결하고, 그 이행을 검토할 수 있도록 한다.
- 파트너십이 모든 당사자들에게 편익을 가져올 수 있음을 보여준다. 가령, 소유주와 소유주의 토지를 방문하는 관광객들 사이에 관리 기관이 '완충' 작용을 할 수 있도록 한다.
- 보호지역 내에서 핵심 이익단체들의 성과 기준을 설정하는, 자발적 관행규약(Codes of Practice) 또는 '헌장(Charter)'의 채택 가능성을 검토한다.
- 파트너십에 따른 편익이 모든 파트너들 사이에 공평하게 공유될 수 있도록 보장한다.
- 의사결정을 공개적이고 투명한 방식으로 진행하여 신뢰를 구축한다.
- 시간과 자원을 투자하여 의견 일치를 통해 필요 조치를 결정한다.

#### 사례연구 8.

##### 남태평양제도의 자연보전 지역 - 공동체 기반 접근법

남태평양제도에서는 토지의 80% 이상이 관습법에 따른 소유권 하에 있으며 수 세대에 걸쳐 지속되어 온 공동체 소유의식에 따라 공동체에 의해 관리되고 있다. 대부분의 섬에서 공동체 소유 토지는 절대 매각될 수 없다. 일반적으로 이 지역은 정부 소유지보다 생물다양성이 풍부하다.

이 지역 종래의 국립공원들이 직면하고 있는 문제들을 인식하고, 1993년 정부간 자연보전 기구인 남태평양 지역환경 프로그램(SPREP: South Pacific Regional Environmental Programme)은 남태평양 생물다양성 보전계획(SPBCP: South Pacific Biodiversity Conservation Programme)을 수립, 시행했다. SPBCP는 공동체 소유 토지와 관습법에 따른 소유주들 및 공동체 리더들에 초점을 맞추으로써 “생물다양성 보전을 위해 무엇인가 하고 싶다면, 관습법에 따른 소유주들과 협력해야만 한다”는 점을 인정하고 있다.

이 지역의 모든 도서국가들에게 지원 대상 보전지역을 제안하도록 했다. 선정 기준은 다음 세 가지 필수 요소들을 포함했다.

1. 해당 지역에는 국제적으로 관심을 받고 있는 하나 이상의 중요한 생태계가 존재해야 함
2. 소유주, 주민, 자원 이용자들의 적극적인 노력을 통해 실현 가능한 사업이어야 함
3. 지역민과 천연자원 간의 광범위하고 다양한 상호작용이 이루어질 만큼 충분히 넓은 지역이어야 함

총 14개 도서국가 가운데 12개국의 공동체 보전지역 사업 20개가 이 계획의 지지를 받았다. 각 지역은 지역민들의 운영위원회에 의해 관리되며, 위원회는 SPREP가 임명한 보전지역 지원관(Conservation Area Support Officer)의 지원을 받는다. 지원관은 지역 공동체 주민들 가운데 채용하며 현지 위원회의 지시 하에 업무를 수행한다. 이들은 지역민들의 요구와 우려사항 경청, 현지 제도의 강화, 공동체의 자원 접근 지원, 공동체와 정부 간 연결 등의 업무를 수행한다.

SPBCP가 이행되고 있는 각 국가의 정부는 이런 접근법과 모델을 수용하여 공동체 토지 관리를 하고 있다. 전통적인 토지관계를 활용하고 스튜어드십 윤리를 발전시킴으로써, 이 계획은 남태평양제도에서 생물다양성 보전과 지속가능한 개발을 위한 장기적인 지원을 제공하고 있다.

출처: Mike Beresford (Tuxill (ed.), 2000도 참조)

#### 사례연구 9.

몽골, 고비 구르반 사이한 국립공원(Gobi Gurvan Saikhan National Park) – 공동체 관리 지역('사진 6' 및 '사진 17' 참조)

몽골의 남부 고비 지역에 위치한 고비 구르반 사이한 국립공원(GGSNP)은 1993년 이 지역의 독특한 사막과 사막-초원 생태계, 전세계적으로 멸종위기에 처한 야생동물(눈표범), 고유의 식물군, 그리고 중요한 화석 및 선사시대 유적지를 보호하기 위해 조성되었다. 이 지역은 수천 년 동안 유목민들에 의해 관리되고 있는 문화 경관을 대표한다.

축산업은 농촌 지역 생계를 위한 가장 중요한 원천으로 GNP의 30%를 창출하고 있다. 몽골은 또한 영토의 30%를 보호지역으로 지정하겠다는 야심 찬 목표를 가지고 있다. GGSNP에서 채택한 이런 비배타적(non-exclusionary) 국립공원 개념은 유목민들의 자원에 대한 필요성을 자연보전 목표와 양립시키려는 노력을 반영하는 것이다. 고비의 건조지 생태계, 희소 자원, 보호지역 관리에 미숙한 중앙정부 기관들, 그리고 각 지방정부에 부여된 다양한 자원관리 권한을 고려할 때, 현지 및 공동체 기관들에 의한 관리는 당연한 선택이다.

1998년 이후 GGSNP의 지역 공동체들은 지속가능한 생계를 개발하고 천연자원을 보호하기 위해 자체적으로 조직을 결성했다. 관습에 따라 설립된 기관들은 사회경제적, 정치적 변화에 적응하였으며 이제는 공동관리에 있어 권한 있는 파트너들이 되었고 현지의 자연보전 및 개발 사업을 위한 주체 세력이 되고 있다. 혁신적인 공동체 관리 지역은 이 공원의 모든 구역을 포함한다. 목초지, 야생, 관광 및 약초를 위한 공동체 기반의 천연자원 관리 모델이 여러 지역에서 개발되었다. 공동체 간 효과적인 경험의 교환 및 전파가 이루어지고 있다.

GGSNP에서 선구적으로 시도된 모델들은 다른 지역의 국가정책 개발과 토지개혁에도 적용될 수 있다. 형평성의 원칙을 적용하고 지역 공동체들의 자기 소유 자원을 관리할 권리와 역량을 인정함으로써, 고비의 경험은 공동자산 관리 및 건조지 보전에 있어 유목민들의 역할에 관한 이해를 증진시킨다. 또한 보호지역 관리를 위한 새로운 패러다임을 제시한다.

출처: Sabine Schmidt

### 5.2.4 의사결정 및 관리를 위한 지역민들의 참여

최근 몇 년 사이 보호지역과 천연자원 관리의 주요 이해당사자로서, 그간 절실히 필요했던 지역민들의 참여에 대한 지지가 크게 확산되었다(Borrini-Feyerabend G., ed. 1997, Borrini-

Feyerabend et al., 2000, Kothari A. et al., 1997, 및 Weber R. et al., 2000). 제6장에서 이 주제에 관해 심도 있게 다룰 것이다. 즉, 공동관리의 개념을 소개하고, 이해당사자의 카테고리 V 관리 참여를 위한 가이드라인을 제시한다. 또한 '사례연구 8'과 '사례연구 9'는 많은 카테고리 V 보호지역 또는 전 세계의 유사 지역들과 관련하여 공동체와 이해당사자들의 참여가 실제로 어떻게 운영되고 있는지를 보여준다.

### 5.2.5 지역민들을 중점적으로 다루는 관리 방식의 시사점

카테고리 V 보호지역 관리에 있어 지역민들의 경제적, 문화적 안녕이 중심적인 사안이 되어야만 한다. 따라서 관리는 지역민에 대한 지식을 바탕으로 이루어져야 하며, 특히 그들의 문화적 가치와 신념, 경제활동과 자원이용 패턴, 지속 가능한 토지 및 천연자원 관리에 대한 전통적인 지식, 이들이 직면하고 있는 부담을 잘 이해해야 한다. 이것이 경관 보호지역 관리자들에게 주는 시사점은 타 보호지역 관리자들과는 비교할 수 없을 정도로 클 것이다.

- 자연적 가치 및 기타 가치에 대한 지식만큼이나 해당 지역에 살고 있는 사람들에 관한 상세한 지식을 쌓는 것이 중요하다. 구체적으로 인구분포와 동향, 지역민들의 요구사항, 경제활동과 동향, 토지와 관련된 문화적 전통과 관행(작물의 경작 및 수확과 관련된 전통 등), 그리고 도시를 포함한 인접 지역에 대한 해당 지역의 경제적 의존도 및 기타 의존 형태 등에 관한 데이터가 필요하다.
- 카테고리 V 보호지역 주민들은 대부분의 타 보호지역보다 훨씬 더 이질적인 성격의 사람들이 많이 모여 있는 집단일 가능성이 높다. 야생 생물자원의 이용자(사냥꾼, 낚시꾼 등)뿐만 아니라 농민, 산림업자, 광부와 같은 정착 집단, 관광업, 소매업, 공예품과 같은 제조 및 서비스 부문 종사자, 그리고 은퇴한 사람들까지 포함할 수 있다. 또는 본사 소재지가 이 지역 외부에 있는 민간 및 공공 기업 직원들도 있을 수 있다. 아울러 은퇴자, IT를 이용한 재택 근무자 또는 보호지역에 거주하고 있지만 직장은 외부에 있는 원거리 통근자와 같은 부유한 '전입자(incomer)'들을 포함할 수도 있다. 많은 경우 이런 집단들은 보호지역 목표 달성에 활용할 수 있는 자원 및 정치적 인맥과 영향력을 보유하고 있다.
- 카테고리 V 보호지역에서 지역민들이 가장 중요한 이해당사자이지만, 다음과 같은 외부의 많은 집단 역시 이해관계를 지니고 있을 것이며 정책 형성에 이들도 고려해야 한다.
- 관광객과 휴양 목적의 방문객
- 해당 지역의 자원에 의존하는 인근 주민(예: 강 하류의 수자원 소비자들)
- 해당 지역에 영향을 미치는 기능적 책임이 있는 국가/지방 정부 부처(농업, 임업, 어업, 교육, 건강, 교통, 관광, 이외에 다양한 분야)
- 해당 지역 내의 자원 이용(예: 국가 산림관리 서비스) 및 기반시설(예: 도로 및 철도)를 담당하는 국가 및 지역의 공공시설, 법인, 서비스업체 등
- 지역 외부에 소재하지만 해당 지역 내에서 발생하는 활동을 통해 경제적 이익을 창출하는 민간 기업(예: 호텔 체인)
- 임시 거주민(예: 주말 방문객, 별장 소유자)

- 해당 지역의 보전과 지역 주민의 안녕에 관심이 있는 국가 및 지역 차원의 환경 관련 NGO와 기타 NGO

일반적으로 카테고리 V 보호지역은 주요한 경제적 조치로 지정되는 것은 아니지만, 이에 적용되는 정책들은 가능한 한 영속적인 경제적 편익을 창출해야만 한다. 이를 위해서는, 관광의 지속적인 토대가 될 수 있는 경관 그 자체를 포함한 천연자원의 지속 가능한 사용을 독려해야 한다. '사례연구 10'과 '사례연구 11'은 프랑스와 카리브해의 사례로, 카테고리 V 보호지역 정책이 지역 공동체의 경제적, 사회적 요구에 어떻게 부응할 수 있는지 보여준다.

#### 사례연구 10.

프랑스 지역자연공원(Regional Nature Parks) – 경제적, 사회적 목표의 통합('사진 2' 참조)

지역자연공원은 현지의 주도로 조성되었고 지역 공동체들의 우려와 문제, 기회를 반영한다. 지역자연공원 시스템은 자연보전과 개발을 위한 유연한 체제의 필요성에 부응하여 1967년에 설립되었다. 최초의 공원인 Saint Amand-Raismes은 1969년에 조성되었다.

이 시스템의 목표는 다음과 같다.

- 해당 지역의 자연유산과 문화유산을 보전한다.
- 고용기회와 사회적 기회를 개선한다.
- 해당 지역의 교육자산과 휴양자산을 보다 효과적으로 이용한다.

지역자연공원들은 카테고리 V 보호지역으로 분류된다. 이들은 공원에 소재한 중앙지역 행정기관과 다수의 지역 공동체(코뮌) 간 긴밀한 공조의 결과물이다. 각 공원은 관리 정책과 우선사항 및 비용을 명시한 헌장(charter)을 마련해야만 한다. 대부분의 공원은 코뮌, 공공기관, 무역회의소와 상공회의소, 현지의 다양한 사회단체들로 구성된 Syndicats Mixtes 조직에 의해 관리된다. 이 조직의 업무는 자문부서와 행정부서가 수행하며, 부서의 구성원은 공동체와 공공 당국으로부터 선출된다.

프랑스 지역자연공원은 다음을 포함한 다양한 관리 및 개선 사업을 이행하고 있다.

- 방문객 센터 및 생태 박물관,
- 휴양지 및 현장연구 호스텔
- 인프라 개선
- 현지 근로자들을 위한 작업장 건설
- 불필요한 농업 건물을 방문객들을 위해 개조(예: gîtes ruraux)
- 현지 생산품 판매를 촉진하기 위한 상당한 노력

1982년 프랑스 정부 보고서(Besson Report)는 지역자연공원 시스템을 매우 민주적인 관리 모델이라고 호평하며 보다 광범위한 프랑스 지방으로 확대 적용할 만한 가치가 있다고 했다.

현재 40개 공원이 있으며 그중 두 곳(Martinique 및 Guyane)은 개발도상국 성격을 띤 해외 영토에 소재한다.

출처: Mike Beresford

#### 사례연구 11.

세인트루시아(Saint Lucia) - 경관 보호지역을 군소도서개발국(SIDS) 농촌 공동체의 지속가능한 개발을 위한 촉매제로 활용

세인트루시아의 중동부 연안에 위치한 프라슬린(Praslin)과 마미쿠(Mamiku) 공동체는 제안된 프라슬린 경관 보호지역(Praslin Protected Landscape) 바로 바깥쪽에 있다. 18세기부터 어업과 농업에 생계를 의존해 오고 있으며, 오늘날 대부분의 군소도서개발국(SIDS: Small Island Developing State)의 소규모 농촌 공동체들과 마찬가지로 매우 높은 실업률과 불안전고용률로 고전하고 있다.

이 지역의 자원으로는 맹그로브, 산호초, 해초지, 삼각주, 연안의 작은 섬들, 작은 만(灣), 해변, 건생 식생이 있는 해안절벽, 아름다운 풍광, 그리고 역사적/고고학적 유적지가 있다. 이런 자원들을 보호하기 위해 세인트루시아 국립신탁(Saint Lucia National Trust)은 새로운 보호지역을 조성하고 지역 공동체 내의 역량을 강화하기 위한 참여적 계획 절차를 수립했다. 해결해야 할 과제는 쓰레기 처리로 인한 하천 오염, 기본적인 화장실의 부족, 맹그로브의 파괴, 정부 지원에 대한 과도한 의존, 강력하고 효과적인 공동체 조직의 부족, 사유지 소유자들과의 협상 등이었다.

가까운 미래에 정식으로 경관 보호지역으로 지정될 것으로 기대된다. 이미 계획 단계에서 다음과 같은 성과를 달성했다.

- 천연자원과 문화자원 목록 및 현황 보고서 완료
- 쓰레기 수거 및 처리를 통한 오염의 상당한 감소
- 기본적인 화장실 설치에 따른 맹그로브 지대 인분 제거
- 세인트루시아 최장(最長)의 해변 산책로 조성 및 이를 자연유산 관광지구로 지정. 이를 통해 고용창출이 이루어졌으며, 수익은 토지 소유자와 공동체 간 공유하기로 합의
- 민간기업 Eastern Tours를 설립, 공동체 주민을 직원으로 채용하여 관리 업무와 가이드 투어 수행
- 환경에 대한 인식 제고
- 공동체 집단을 대상으로 한 교육
- 스스로 미래를 만들어 나갈 공동체 집단의 역량 증대

이 사례는 경관 보호지역을 SIDS 계획의 틀로 활용하여 자연과 인간의 긴밀한 공생관계를 촉진함으로써 자연보전과 지속 가능한 개발을 실현할 수 있음을 보여준다.

출처: Giles Romulus

## 5.3 자원이용 관련 정책: 농업, 임업, 어업

### 5.3.1 자원 이용자들을 통한 업무 진행

자원의 이용자들(모든 유형의 농민, 산림업자, 어민, 광부 등)은 생활경관 내에서 특히 중요하고 중추적인 역할을 수행한다. 많은 경우에 이들은 해당 경관의 주된 설계자들이다. 따라서 다른 종류의 보호지역에서는 이들의 활동이 단호한 반대에 직면하거나 용인되는 정도에 그치는 반면, 카테고리 V 보호지역에서는 필수적인 구성요소가 된다. 본 섹션에서는 통상적으로 주요한 자원이용 분야인 농업, 임업, 어업에 대해 다룬다. 광산, 채굴과 같은 추출적 자원 이용에 관한 정책은 뒤에 나올 경제활동의 통제에 관한 섹션에서 다룰 것이다.

### 5.3.2 농업: 원칙과 가이드라인

대부분은 아니더라도 다수의 카테고리 V 보호지역에서 농업이 어떤 형태로든 가장 큰 규모의 토지이용 방법이며 토지의 형태를 만드는 주된 힘이다. 이는 경관 보호지역 – 또는 경관 보호지역으로 간주될 수 있는 지역 – 의 많은 구역에서 사실이다. 다음을 예로 들 수 있다(일부는 관련 사진들도 참조).

- 동아시아 및 동남아시아 여러 지역의 계단식 논과 기타 전 세계 많은 지역의 관개 경관
- 서유럽 고지대의 방목장
- 히말라야, 알프스 및 유사한 산맥 지역의 혼합 산간지 농업
- 지중해식 올리브, 포도나무, 과일 경작 시스템(‘사진 9’ 참조)
- 안데스의 전통적인 감자 재배
- 미국 동부 및 캐나다의 혼합 농경시스템
- 중앙아시아(‘사진 6’ 참조), 동유럽(‘사진 14’ 참조), 동부 아프리카의 가축 방목 시스템. 흔히 국립공원과 함께 야생동물 보호구역으로서의 기능도 수행.
- 아랍권의 ‘히마스(himas)’ 자연보전지역
- 세계 많은 지역에 있는 습지 경관

사례연구 12.

스웨덴 월란드 섬(Island of Öland) – 전통적이며 지속가능한 농업에 대한 지원

월란드 남쪽 지역을 압도하고 있는 풍광은 250km<sup>2</sup>에 달하는 방대한 석회암 노면으로, 활발한 경작이 이루어지고 있는 세계 최대 규모의 단일 석회암 노면이다. 이런 특이한 성질 때문에 이 지역 대부분이 보호 대상이며 국가적, 국제적 차원의 감독을 받고 있다.

이 경관의 특징은 이 지역의 물리적 제약에 잘 적응한 농업과 함께 5천 년 이상 진행돼 온 인류의 자원이용을 반영한다. 역사의 시대별 유산을 증명하는, 전통적인 정착지 패턴과 토지이용의 수많은 흔적이 여전히 남아있다. 이로 인한 생물다양성 가치와 문화적 자산의 우수성은 보편적 중요성을 갖는 것으로 인정되어 남부 월란드의 농업 경관은 세계유산 문화경관으로 2000년에 등재되었다. 또한 14,000ha에 달하는 지표면을 EU의 Natura 2000 네트워크에 포함하자는 제안이 발의된 상태다.

효과적으로 조직된, 저영향(low impact) 농업은 토지의 생산 능력을 존중하며, 현재의 자연보전 관행과 결부되어 경관의 특징 및 자연 생태계의 생물다양성을 보호하고 강화한다. 이 지역의 높은 생물다양성 가치는 현대적 농경시스템 내에서, 그리고 전통적인 농경관행의 지속을 통해 적극적으로 보호되고 있다. 이런 토지이용 패턴을 존속시키기 위해 모든 이해당사자들 사이에 법적 효력을 갖는 스텐다르드 계약이 존재한다. 이 계약은 이 섬의 지속가능한 개발을 독려하기 위해 스웨덴 정부가 촉구한 참여적 접근법으로부터 도출되었다. 재정적 지원을 받고 있으며 적극적인 계획 및 관리 정책으로 뒷받침되고 있다. 모든 요소가 어우러져 이 지역의 통합적 관리가 가능해진다. 즉 전통적 가치는 보호하지만, 알맞은 장소에서 적절한 형태로 진행되는 개발은 지속되도록 장려한다.

출처: Peter Ogden

‘사례연구 12’는 오랜 기간 유지돼 온 지속 가능한 농경시스템 덕분에 풍부한 가치를 지니게 된 뛰어난 경관에 대해 설명하고 있다.

이렇게 다양한 경험들로부터, 카테고리 V 보호지역 정책에서 농업을 다루는 당위적 방식에 관한 일반적 조언을 추출해 내는 것이 가능하다(박스 13' 참조). 경관 보호지역의 농업은 가장 엄격한 환경기준을 제시하는 모범적 사례가 되어야 하며, 영속적인 경제적/사회적 편익을 창출해야 하고, 지속 가능한 원칙에 입각해야 한다. 이런 필요성은 농업 수익성이 낮은 일부 카테고리 V 보호지역에서 특히 시급하다. 이런 지역은 다음과 같은 부적절한 형태의 농경에 취약하다: 토양에 미치는 장기적인 효과, 또는 수질이나 생물다양성에 미치는 영향을 무시한 채 단기적인 수확량 극대화를 목표로 하는 경작방식이나, 현지에 적응된 가축이나 곡물 품종을 영리 목적의 품종으로 교체하거나, 아예 농경지를 방치해서 지금까지 농경에 의존해 왔던 생물다양성의 종말을 고하는 사례 등. 아래에 제시된 원칙들과 유기농법 및 현지의 유전적 품종에 대한 강조는 모두, 환경적 편익의 제공뿐 아니라 한계 지역에서의 식량 안보와 경제적 생존을 촉진하기 위한 것이다.

박스 13. 카테고리 V 보호지역의 농업 정책을 위한 원칙과 가이드라인 (Ogden, 2002)

카테고리 V 보호지역의 농업 정책을 개발할 때 고려해야 할 권고사항으로서 5개 원칙과 관련 가이드라인을 제시한다.

| 원칙                                        | 가이드라인                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 자원의 특성을 유지한다                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 무공해성 병충해 방제 방식의 사용, 영양소의 재활용, 토양 보호, 재생가능 자원과 재활용 상품의 이용 등과 같은 지속 가능한 농경법을 통하여 농경에 이용되는 천연자원(토양, 물, 공기)의 질을 유지 또는 강화한다.</li> <li>■ 독성 제품 사용의 최소화, 인공적 요소의 제한 및 오염 억제를 통해 천연자원을 보호한다.</li> <li>■ 전통적 농경시스템 내에서 생물다양성과 문화적 자산을 보전한다.</li> <li>■ 농업생물다양성의 생존과 이용을 지지하여 가축과 곡물의 유전적 다양성을 유지한다.</li> <li>■ 지속 불가능한 농경 관행으로 훼손된 토양을 복구/재생시킨다.</li> </ul>                 |
| 2. 농민들과 다른 이해당사자들 사이의 관계를 관리한다.           | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 가능한 한 토양과 기타 천연자원의 관리에 관한 농민들의 전통 지식을 바탕으로 이를 보강한다;</li> <li>■ 풍광, 생물다양성, 역사자산/문화자산의 보전을 농경과 융합시킨다.</li> <li>■ 서로 다른 경관과 공동체들의 독특한 정체성을 유지하는 데 도움이 되는 농경을 장려한다.</li> <li>■ 농경과 기타 농경에 적합한 활동(관광, 산림업 등) 간의 보완적 연계를 장려한다.</li> <li>■ 환경 스튜어드십 통합 프로그램을 수행하기 위해 농민 등 기타 당사자들과 관리 파트너십을 수립한다.</li> <li>■ 그런 파트너십을 활용하여 지속 가능한 농경에 따른 편익에 대한 농민들의 인식을 제고한다.</li> </ul> |
| 3. 지속 가능한 농업을 지원하기 위한 기회를 최대화한다.          | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지속 가능한 농경을 촉진하기 위한 자문과 확산 시스템을 지원하거나 개발한다.</li> <li>■ 인센티브 시스템, 환경 장려금 등을 통해 지속 가능한 농경법을 장려하기 위한 국가적, 국제적 기금을 활용하는 방안을 모색한다.</li> <li>■ 지속 가능한 농경 분야에서 탁월한 성과를 인정하고 보상해 준다.</li> </ul>                                                                                                                                                                             |
| 4. 지속 가능한 농경으로부터 생산자들이 부가가치를 확보할 수 있도록 한다 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 친환경 상품을 개발, 판매하도록 생산자들을 독려한다.</li> <li>■ 소비자, 유기농법 운동가, 친환경 식품 구매자들 등과 새로운 연합체를 구축한다.</li> <li>■ 관광, 수공업 등 지속 가능한 활동으로부터 농민을 위한 보완적 소득원을 개발한다.</li> <li>■ 지역 시장을 개발하여 지역의 독창성을 강화한다.</li> </ul>                                                                                                                                                                    |
| 5. 큰 그림을 본다.                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 독립성을 유지하면서도 사회의 변화하는 요구에 적응할 수 있도록 농민들을 지원한다.</li> <li>■ 농업이 농촌 경제 및 사회의 다른 측면들과 연계될 수 있도록 장려한다.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                        |

### 5.3.3 농경: 지속가능성을 위한 도구

‘박스 13’에서 시사하는 바와 같이 경관 보호지역 관리 기관 업무의 주요한 초점은, 농민들로 하여금 지속 가능한 농경 관행을 채택하거나 유지하도록 장려하는 것이다. 기본적으로 이를 위한 네 가지 도구가 있다.

- 교육 및 인식제고, 연수 프로그램
- 금융/재정 인센티브
- 시장 인센티브
- 규제

교육은 주로 지속 가능한 농경의 중요성에 대한 농민들의 인식을 제고하는 것과 관련이 있다. 그러나 보호지역 관리자들이 농민들로부터 배우기 위한 정식 학습도 포함할 수 있다. 교육은 농경이 직접적으로 의존하고 있는 자원(특히 토양과 수자원)의 보호를 다룰 뿐 아니라, 농경에 의존하는 자연 및 문화자산(가령 야생과 역사적 특징)의 보호도 다룬다. 흔히 전통적이며 지속 가능한 관행을 존중하고 장려한다. 농민들, 특히 카테고리 V 보호지역 농민들에게 자문을 제공하는, 과학에 기반한 생산 지향적인 확산 서비스도 가치가 있으나, 이런 자문은 지속 가능한 농업을 장려하기 위한 목적으로 제공해야 하며(‘박스 13’ 참조) 실용적이어야만 한다. 농민들을 대상으로 한 교육과 인식제고는, 농민 출신으로서 현실적인 농사에 대해 잘 이해하고 있는 사람들이 수행하는 것이 가장 바람직하다. ‘사례연구 13’은 이런 접근법의 모델인 영국 농업야생동물자문그룹(FWAG: Farming and Wildlife Advisory Group)의 활동에 대해 설명한다.

#### 사례연구 13.

영국 농업야생동물자문그룹(Farming and Wildlife Advisory Group)의 활동 - 농민들을 대상으로 한 자연보전 자문

농업야생동물자문그룹(FWAG)은 농민, 토지 소유자 및 기타 고객들을 대상으로, 상업적 농경 관행을 야생 서식지의 보존 및 조성하고 통합하는 것에 관한 자문을 제공하는 사업을 목적으로 설립된 영국의 자선단체이다.

FWAG의 중요한 강점은, 외부에서 주도한 것이 아니라 주체가 농업공동체 내부에 확고하게 기반하고 있다는 점이다. 1969년 농민과 환경운동가 단체에 의해 설립된 이래, 환경에 대해 책임감 있는 농경을 통한 경관·유산·야생보호의 강화와 자원·이용·휴양의 관리에 관해 최고의 기술적 자문과 실용적 가이드를 제공하고자 노력해 오고 있다. 이 단체는 자원봉사 위원회가 주관하는 65개 각 지역단체에 위치한 전문가 네트워크를 통해 운영되고 있다. 2002년 기준 유급직원 총수는 141명이었다.

FWAG는 총체적 농업 전략(Whole-farm Approach)을 지지하며, 전체 농장 환경의 야생과 서식지 자산에 대한 상세한 분석을 바탕으로 자문을 제공하고, 화학성분, 쓰레기 관리, 오염과

같은 농장 운영과 관련된 정보도 제공하고 있다. 보통 1차 방문은 무료이며 그 후, 수수료 수준은 필요한 업무/자문의 형태에 따라 달라진다. 신청 농민은 장단기 관리를 위한 권고와 함께 상세한 보고서를 받을 수 있다.

FWAG는 영국 중앙정부와 지방정부로부터 핵심 자금을 수령하지만, 소득 대부분이(65%) 수수료, 회원료, 기부금, 기업 후원금을 통한 비공공 부문으로부터 창출된다.

FWAG는 아이디어를 공유하고 선진관행을 홍보하기 위해 웹사이트([www.fwag.org.uk](http://www.fwag.org.uk))를 구축했다. International Exchange는 이런 활동을 국제적으로 하고 있으며 사진을 이용하여 언어장벽을 극복하고 있다.

출처: Richard Partington

금융/재정 인센티브는 통상적으로 공공기관이 운영하는 방안으로 지속 가능한 농경의 장려를 위한 것이다. 여러 형태를 띠 수 있는데 모두(보통 농민이나 토지 소유자를 일방당사자로 하고, 관리기구나 기타 환경단체를 상대방 당사자로 하는) 계약관계를 이용한다. 다음과 같은 예를 들 수 있다.

- 일회성 활동을 장려하기 위한 자본 제공(나무심기나 토양보호 등)
- 연례 환경보호 활동을 장려하기 위한 연간 보조금(습지관리 등)
- 농업생산 보조금 지급이 환경적 성과에 달려있는 '조건부' 인센티브
- 보전활동 이행에 대한 보상으로 특정 세제를 면제하거나 경감해주는 재정적 혜택
- 토지 소유자(토지신탁 형태의 단체일 수도 있음)가 지속 가능한 농업의 장려를 원하는 경우 소작료 감면 등
- 신용 제도(credit scheme)

여러 국가의 정부가 환경을 인식하는 농경을 지지하는 사업을 운영하고 있는데, 경관보호지역의 목표를 확산하기 위해 이런 사업을 활용할 수 있으며 또 활용해야만 한다. 이런 종류의 전 지역적 프로그램이 EU 내에서 운영되고 있다('사례연구 14' 참조). 비록 EU의 공동농업정책(CAP: Common Agricultural Policy) 체제 내에서 운영되지만, 이런 인센티브 지급은 농업 생산에 대한 지원과는 상관없이 '별도로(de-coupled)' 진행된다. 따라서 제대로 설계된다면 빈곤국 농민들의 이익을 저해하지 않고 유럽에 환경적 편익을 가져올 수 있다.

시장 인센티브는 카테고리 V 보호지역에 적합한 지속 가능한 농경법으로 재배한 상품들에 대한 수요를 창출하기 위한 방안이다. 따라서 경관 보호지역을 유지하는 데 도움이 되는 생산과정에 부가가치를 부여한다. 이는 일반적으로 틈새시장의 개발을 의미하는 것으로, 지역주민들의 최저 생활에 필요한 상품을 제공하거나 도시의 대량판매 시장의 식품수요를 충족시키는 일과는 상당히 동떨어질 수 있는 일이다. 상품의 홍보에 있어 무엇보다도 그 질이 강조되며, 대상은 보호지역 내외부에 존재하는 관광객들과 고급품 소매 상점들이다. 이런 종류의 틈새시장을 개발하여 전통적, 환경친화적 형태의 농경을 지원할 수 있는 방안들은 매우 다양하다. 다음과

같은 예를 들 수 있다.

- 경관 보호지역과 같은 독특한 지역에서 생산된 전통 상품들을 ‘브랜드화’하여 장소와 상품 간의 연계에 대한 소비자들의 인식을 강화(가령, ‘xxx 경관 보호지역 생산품’으로 상품을 마케팅)
- 이런 상품들의 판매를 위해 보호지역 내외부에 소매 상점을 설립
- 상품이 확실하게 엄격한 기준을 통과했으며, 환경적으로 수용가능한 또는 유익한 방식으로 생산되고 있음을 보장하는 증명제를 도입
- 고급품 시장을 위한 상품을 생산, 제작할 수 있도록 지역 주민들을 교육

이런 접근법들은 아마도 부유한 국가들에서 가장 발전해 있겠지만, 개발도상국가들에서도 점점 많은 사례가 적용되고 있으며 ‘박스 14’에 그 예가 제시되어 있다.

#### 사례연구 14.

##### EU의 농업-환경 프로그램(Agri-Environment Programme)

EU 차원에서 단행된 최초의 농업-환경 조치는 Council Regulation 797/85 제19조였다. 이 조항은 회원국들에게 ‘환경 민감 지역의 특별 국가제도’를 도입하여 친환경 농업 관행을 위해 보조금을 지급할 수 있는 권한을 부여했다. ‘제19조’에 해당하는 지역에 있는 15개 회원국 농민들은 자발적으로 해당 지역의 경관, 야생 또는 역사적 가치를 존속 및 강화하는 농업 관행을 지지하는 관리 계약에 서명할 수 있었다. 계약 내용과 보조금은 해당 지역의 성격에 따라 상이하지만 일반적으로 농약사용 제한, 기타 토지관리 관행에 대한 규제, 그리고 생 울타리 등과 같은 긍정적 경관 관리를 위한 보조금 등을 포함했다.

가장 최근의 공동농업정책(CAP) 개혁(1999년 3월)은 농촌 개발을 CAP의 두 번째 ‘원칙(pillar)’으로 수립한 새로운 RDR(Rural Development Regulation)(EC Regulation 1257/99)을 포함한다. 이 규제는 모든 회원국들로 하여금 전체 농촌 지역을 대상으로 한 단일의, 통합된 농촌개발계획을 수립할 것을 요구한다. 회원국들은 의무적으로 RDR에 포함된 농업-환경 조치를 이행해야 하나, 선택적으로 다른 방안들을 이행할 수도 있다(조기퇴직 및 연수 제도 등). CAP 자금의 약 10%가 매칭 방식으로 사용되도록 RDR에 할당되고 있으나, 회원국들은 ‘조정(modulation)’이라고 알려진 절차를 통해 이를 보완하기 위한 자체 기금을 추가할 수도 있다.

농업-환경 제도는 EU 전역의 카테고리 V 보호지역을 지원하기 위해 활용되고 있다. 가령, EU 기금의 50%인 1억 파운드가 매년 집행되고 있는 영국에서는 각 국립공원(카테고리 V)이 환경보호와 강화를 위해 농민들과 파트너십을 구축했다. 농업-환경 제도는 ‘시장’이 지원할 수 없는 야생, 유산, 풍광과 같은 ‘공공재(public goods)’ 창출 관행을 유지함으로써 농업의 환경적 가치를 강화한다. 또한 환경적으로 지속 가능한 농업을 장려한다.

출처: Kevin Bishop

마지막으로 규제가 있다. 화학물질의 사용 및 기타 잠재적 오염 행위 등 특정 농업 활동은 수자원이나 대기, 토양을 위협할 수 있다. 따라서 이런 곳의 경관 보호지역은 환경보호를 위한 규제를 반드시 마련해야 한다. 이를 위해서는 법적 근거가 있는 기준, 정기적 검사 및 현장 검토를 바탕으로 한 집행 가능한 규칙들이 요구된다.

#### 박스 14. 전통적 농산품의 혁신적 마케팅

카테고리 V 보호지역에 적합한 전통적 형태의 농업 및 관련 토지이용으로부터 생산된 제품에 대한 수요를 창출하기 위해, 혁신적 마케팅을 활용하고 있는 사례들이 많이 있다.

- 요르단 다나 자연보전지(Dana Nature Reserve)는 탐방객들을 대상으로 현지 브랜드의 유기농 잼과 기타 과일 상품을 재배 및 판매한다(<http://www.rscn.org.jo> 및 '사진 10' 참조)
- 필리핀은 이푸가오(Ifugao) 계단식 논에서 재배한 현지 쌀로 최고 품질의 주류를 생산한다('사례연구 4' 참조).
- 아프리카 유기농제품 수출촉진 프로그램(EPOPA: Export Promotion of Organic Products from Africa Programme)은 유기농 커피, 코코아, 면화의 생산 및 수출 개발에 기여했다. (이 사업에 참여하는 우간다 농민들은 유기농 시장에 접근하지 않는 다른 농민들보다 25-30% 더 높은 가격을 받고 있다.)
- 중앙아메리카의 소규모 자작농들은 그들 재배(보통 유기농법이 적용된) 커피와 카카오를 생산하여 미국에 프리미엄 제품으로 판매하고 있다.
- 동부 및 남부 아프리카의 많은 국가 방목지에서 생산된 수렵육(game meat) 제품이 관광객을 대상으로 한 고급 레스토랑에서 판매되고 있다.
- 영국 웨일스의 Brecon Beacons and Snowdonia National Parks(카테고리 V)에서 나오는 용천수를 이 곳에서 병입, 동 지역산 제품으로 브랜딩하여 판매하고 있다.
- 오스트리아 Hohe Tauern National Park는 이 지역에서 유기농 제품을 생산, 판매한다.
- 유럽공동체(European Community)의 지원으로 지방 양탄자 산업이 장려되었는데, 이는 체코공화국 White Carpathian Mountains의 풍부한 생물 중 초원 서식지를 유지하기 위한 전통적 양떼 방목 재도입을 바탕으로 한 것이다.

만일 카테고리 V 관리 기관이 자체적으로 농업 규제를 시행하지 않는다면, 반드시 규제 당국과 긴밀히 공조해야 한다. 그러나 토지관리 규제에 의존하는 것은 흔히 최후의 수단이다. 일반적으로 규제적 통제는 바람직하지 않은 행위(가령 불법 수목 벌채)를 금지하기 위한 수단으로 가장 효과가 크다. 만일 관리의 목적이 긍정적인 토지이용 관행(예, 두목작업)을 장려하기 위한

것이라면, 규제는 성공할 가능성이 낮다. 따라서 앞서 기술한 기법 중 하나를 활용하는 것이 더 낫다. 그러나 합의된 생산기준을 유지하기 위한 목적의 규제는 예외이며, 예로 유기농 경작을 위해 동 목적의 규제가 성공적으로 적용되었다(다음 섹션 참조). 이런 종류의 규제는, 미국 농무부의 국가기준(National Standards), EU의 유기농 식품 관련 규제, 유기농법으로 생산된 식품에 관한 세계보건기구/유엔식량농업기구(WHO/FAO) Codex Alimentarius Guidelines 등이 있다.

설명한 4개의 도구 모두 효과적인 지원시스템과 유리한 사회-경제 환경이 있어야 성공할 수 있다. 가령 농민들이 어느 정도 글을 읽고 쓸 줄 알거나, 지방 라디오방송국이 존재하여 지속 가능한 농업에 관한 메시지를 전파하고 이해시킬 수 있어야 한다.

### 5.3.4 농경: 유기농업

유기농은 현지에서 조달할 수 있는 자원에 의존하며, 생태계 균형의 유지에 의존하고, 생물학적 과정을 최적의 상태로 발전시킨다. 유기농법은 농약, 살균제, 비료 등으로 인한 오염 위험과 인간의 건강에 미치는 위협을 최소화할 뿐 아니라 농산물에 부가가치를 더하는 방법으로서 점차 인식되고 있다. 이는 특히 급경사, 혹독한 기후, 마른 토양, 미흡한 배수시설 등 물리적 제약으로 인해 대규모의 농사가 쉽지 않은 지역의 농경에 적절하다. 물론 이런 농경지 상당수가 카테고리 V 보호지역(또는 카테고리 V 지정에 적합한 지역)에서 발견될 것이다. 따라서 이런 지역의 관리자들은 환경적으로 중요한 지역에서 생산된 제품들을 위한 틈새시장을 친환경적 방식으로 촉진하기 위한 유기농 장려를 위해 무엇을 할 수 있는지 고민해야 한다. 유기농 생산 촉진 사업의 예가 '사례연구 15'에 제시되어 있다.

#### 사례연구 15.

##### 이탈리아 토스카나 지역 공원의 유기농

이 프로젝트는 3개의 카테고리 V 보호지역(Parco delle Alpi Apuane, Parco della Maremma 및 Parco di Migliarino-San Rossore-Massaciuccoli)에 소재한 공원 및 완충지역에 있는 유기농 종사자들을 대상으로 한 농촌 지도사업이다. 공원 행정구역 내에 있는 농장들의 30%, 그리고 전체 지역에 있는 농장들의 20%를 유기농장으로 전환시키는 것을 목표로 삼고 있다. 3년 예산이 340,000유로가 넘는다.

유기농법은 공원의 농업 생태계를 유지하는 데 도움이 된다. 그러나 농업 인구가 고령화되고 있고 농경지가 아예 방치돼 있는 곳도 있다. 이 사업은 처음에는 완충지역에 있는 농장들에 초점을 맞추었다. 이들을 유기농장으로 전환하기 위해 다음과 같은 지도사업을 개발하였다.

- 기술적, 법적 측면에 관한 자료 수집
- 유기농장을 방문하여 농장주 면담
- 공원 내 유기농 활동에 관심이 있는 지방 기업들을 위한 워크숍 개최

■ 축산업을 위한 동종요법 수의 서비스(homeopathic veterinary service) 운영

■ 시범지구 개발

기술적 지원은 토양 비옥도 보존 및 유지, 윤작을 위한 품종과 종류 선정, 사육 및 유기농 축산 기법을 중심으로 이루어진다. 유기농 제품의 마케팅(고급 라벨 포함), 공원 내 판매 상점 설립, 판매 수익 관리 등에 대해서도 지원을 제공한다.

20개월 만에 Parco della Maremma와 인근 지역 농장들의 27%가 유기농 생산으로 전환했으며, Parco di Migliarino 지역은 4%, 보다 넓은 지역인 Migliarino 지역은 8.5%가 전환했다.

출처: Sue Stolton, Migliorini, 2000

### 5.3.5 농업 생물다양성

농업 생물다양성 - 가축과 작물의 유전적 다양성 - 은 생태적 과정, 지형의 조건, 인위적 관리의 산물이다. 일반적으로 외진 지역과 험준한 지형의 농경시스템은 현대적 품종의 활용을 통한 '개량'의 영향을 적게 받았다. 이런 물리적 특징은 많은 경관 보호지역의 특징이기도 하기 때문에 카테고리 V 보호지역은 멸종위험에 처한 소, 양, 염소, 돼지, 가금류 등의 가축 품종과 곡류, 야채, 과일과 같은 작물 품종의 마지막 보루 지역이 되는 경향이 있다. 이런 품종들이 생존할 수 있는 이유는, 이 지역의 농경법이 생산성 높은 현대적 품종을 사용할 가능성이 낮기 때문이다. 또한 이들이 사용하는 품종은 문화적 전통과 연계되어 있는 경우가 많다. 따라서 특별히 그런 귀중한 자원을 보호하기 위한 목적으로 조성된 경관 보호지역은 거의 없지만, 기존의 많은 카테고리 V 보호지역이 농업 생물다양성을 위한 '핫스팟(hot spot)'을 보호하는 수단으로 간주될 수 있다. 이는 농업 생물다양성과 중요한 유전 풀이 있는 중심지에 적용될 수 있는 특별한 잠재력을 지녔다는 의미이다. 동남아시아 지역의 쌀, 서아시아의 곡물, 지중해의 과일 등과 안데스의 많은 채소를 예로 들 수 있다. '사례연구 16'은 카테고리 V 접근법이 어떻게 페루의 주요 감자 생산지 주민들과 유전자원, 그리고 경관에 도움이 되었는지 보여준다.

사례연구 16.

페루의 '감자 공원(Potato Park)' 제안 - 식물 유전자원을 보전하기 위한 경관 보호지역('사진 16' 참조)

토착민들의 전통적 지식과 기술에 기반한 혁신적 접근법을 통해 안데스 지역의 농업 생물다양성과 취약한 산간지 생태를 보호해야 할 필요성이 매우 시급하다. 토착민들의 생태계 기반 관리는 동식물 순화종 및 야생종의 폭넓은 다양성을 형성하고 유지하는 데 도움이 되고 있다.

페루의 피삭 쿠스코(Pisac Cusco)에서는 7개의 케추아족(Quechua) 공동체가 '감자공원' 조성을 계획 중이다. 감자공원은 카테고리 V 보호지역 라인의 통합된 경관보전 모델을 통해

관리되는 공동체 기반의 농업 생물다양성 중심 보전 지역이다. 이 지역은 감자를 비롯한 중요 안데스 곡물(Quinoa, Kiwicha, Tarwi, Olluco, Oca, Mashua 등) 품종을 위한 다양성 마이크로센터(micro-center)로 인식되고 있으며, 고대 잉카제국의 심장부에 위치해 있다. 목적은 토종식물 유전자원(원시품종 및 동식물 순화종과 관련된 야생종 포함)뿐만 아니라 그와 관련된 전통지식, 중요한 안데스 서식지, 문화유산을 보호하고 보전하는 것이다.

감자공원 사업은 식량안보, 자연보전, 경제, 교육, 성 평등, 지식재산권, 토착민의 자결권에 관한 문제를 다룬다. 주요 내용은 (a) 대안적 경제활동 개발(농업-생태관광, 토종 곡물 판매 등), (b) 지속 가능한 농업 및 생태계 관리역량 구축, (c) 생계 유지를 위한 지역 혁신 관리이다. ‘실천을 통한 학습’을 매우 중요하게 강조한다. 이 사업은 안데스 지역의 경관 보전을 위한 보다 큰 규모의 사업을 위한 시범사업으로 계획된 것이다.

페루 당국과 국제감자센터(CIP: International Potato Center) 같은 기관들은 이 사업의 잠재적인 혁신적 가치를 인식하고 있다. 정부 및 비정부 기관들로 구성된 위원회가 감자공원의 정식 인정을 위한 법적 방안들을 연구 중이며, CIP는 개량된 감자 품종을 원산지로 되돌려 주기로 공동체들과 합의했다. 이 사업을 통해 토착민들은 생물자원에 대한 자신들의 권리와 자원이용에서 도출될 수 있는 잠재적 편익에 관해 배우고 있다. 감자공원은 급속한 변화와 문화적 쇠퇴로부터 안전한 대피처가 될 수 있으며, 토착문화 보전 가치 및 지속 가능한 이용 목표와 양립할 수 있는 개발을 실현하는 데 도움을 준다.

출처: Alejandro Argumedo

### 5.3.6 임업

대부분 종류의 보호지역에서 ‘산림’은 수목으로 덮인 잔존 자연 지대를 의미한다. 많은 카테고리 V 보호지역에 이런 자연산림(노숙림, 고대림, 천연림, 처녀림)이 있겠지만, 다른 종류의 산림지대(경제림)와 숲 또한 흔히 존재한다. 예를 들면, 식림지, 소규모 조림지, 공동체 수목지대, 생울타리와 잡목림, 방풍림, 신성림(sacred grove) 및 기타 인위적 보호산림이지, 강기슭 또는 구릉 정상에 숲, 토양의 보전이나 유역 보호를 위해 관리되는 수목피복(tree cover) 등이 있다. 따라서 카테고리 V 보호지역에서 산림과 수목은 복합적인 역할을 수행한다.

카테고리 V 보호지역의 산림과 수목 관리를 위한 가이드라인이 ‘박스 15’에 제시되어 있다.

그러나 보호지역을 위한 전반적인 산림지대 정책은, 경관 보호지역 내에서 빈번하게 발견되는 다양한 종류의 숲과 산림지대, 그리고 사회가 이들에 부여한 가치를 반영하기 위해 세분화되어야 할 필요가 있다. 가령 다음과 같이 산림지대의 주요 기능과 그에 적합한 정책에 따라 분류하고 다양한 표제 아래 목록화할 수 있을 것이다.

- 자연보호구역으로 관리되는 산림/(흔히 라틴아메리카에서는 ‘마이크로 보호구역(micro reserves)’이라고 불림): 자연보호가 우선사항
- 상업적 산림/수목지대: 주로 재생가능한 목재 공급을 위해 관리함
- 휴양 산림/수목지대: 주로 지역민들과 탐방객들을 위한 휴양적 가치를 위해 관리함

- 공동체 산림/ 수목지대: 주로 식품, 에너지, 자재에 대한 현지의 수요를 충족하기 위해 관리함
- 야생동물의 지속가능한 수렵과 기타 꿀과 같은 비목재 상품을 위한 보호구역으로서 관리되는 산림/ 수목지대
- 보호지역 내부 또는 외부에 위치한 강 하류의 공동체를 위한 수자원 공급을 (질적, 양적으로) 보호하는 데 도움이 되는 하천 유역 산림/ 수목지대
- 생울타리와 잡목림 등 농경시스템 용도, 토양 통제조치 또는 스포츠 목적을 위한 소규모 산림지대
- 장식적 조림지나 수목원 등 기타 수목지대

#### 박스 15. 카테고리 V 보호지역의 숲, 산림지대, 수목을 위한 가이드라인

카테고리 V 보호지역 관리자들은 다음과 같은 가이드라인에 따른 숲, 산림지대, 수목을 위한 정책 채택을 고려해야 한다.

- 모든 잔존 원시림, 처녀림, 또는 고대림 및 수목지대를 파악하고 보호한다.
- 유역 보호에 중요한 역할을 하는 모든 산림과 수목지대를 보호한다.
- 생울타리와 잡목림 같은 경관의 다른 수목지대 보호 및 복원을 장려한다.
- 공동체와 수목지대와의 연계(경제적, 교육적, 휴양적, 영적 등)를 고취하여 산림지역의 가치가 증대되도록 한다.
- 지역 공동체의 주도로 유지되는 산림과 수목지대를 존중하고 지원한다.
- 산림지대를 지속가능한 방식으로 이용하는 산업을 장려한다(효율적으로 관리되는 목탄 생산, 소규모 목재 생산 등).
- 새로운 나무심기를 통해 기존 산림지대들 간 연결을 촉진하여, 생태통로 및 경관이 강화될 수 있도록 한다.
- 지속가능한 에너지원으로 이용하는 등, 산림과 수목지대의 다목적 활용을 장려한다.
- 약초, 버섯, 방향성 식물, 야생 과일과 채소 등을 전통적이고 지속 가능한 방식으로 이용하는 것을 허락한다.
- 임산물을 원산지 공동체 내에서 가공함으로써 부가가치를 더한다.
- 새로운 나무심기(및 자연적 재생 장려)를 통해 방치 또는 훼손된 토양을 복원하고, 휴양지를 제공하며, 전반적인 경관을 강화하고, 새로운 개발의 시각적 영향을 줄인다.
- 새로운 나무심기는 토종 수목 및 원산지에서 유래한 종을 이용한다.

‘사례연구 17’은 산림 정책이 카테고리 V 목표 달성을 어떻게 지원할 수 있는지 보여준다.

경관 보호지역의 산림 관리는 산림 스튜어드십 위원회(FSC: Forest Stewardship Council)의 활동을 통해 지원될 수 있다.<sup>2</sup> FSC는 국제 비영리 조직으로 친환경적이고 사회적으로 유익하며 경제적으로 실행 가능한 산림 관리를 지원한다. 산림 제품에 대한 FSC의 국제 라벨 제도는, 잘 관리되고 있는 산림지대에서 제품이 생산되었음을 보증하는 믿을 수 있는 제도이다. FSC는 또한 현지 차원의 산림 스튜어드십을 장려하기 위해, 지역적 인증 표준 가이드라인으로 뒷받침되는 국가표준 및 현지 표준의 개발을 지원한다. FSC 표준에 부합하는 산림은 카테고리 V 목표에 기여할 것으로 기대할 수 있다.

#### 사례연구 17.

미국 버몬트, 구 챔피언 사(社) 토지(Former Champion Lands) – 산림관리의 지속가능성 독려

메인, 뉴햄프셔, 버몬트는 미국에서 가장 풍부한 산림지대를 보유한 3개 주이다. 이 지역의 많은 숲은 민간기업 소유로, 대중에 개방돼 있긴 하나 오래 전부터 주로 임산물을 위해 관리되어 왔다. 지난 10년간 많은 숲이 매물로 나와, 향후의 이용과 관리에 대해 궁금증을 야기하고 있다. 최근 진행된 대규모 산림지대 매각에는, 개발을 제한하고 생산적인 임업을 유지하며 휴양 목적의 접근을 보장하는 기록적인 보전지역권이 포함되었다.(지역권이란 토지 소유자의 동의 하에 토지의 용도를 제한하는 것으로, 소유권의 폭을 제한하고 모든 미래의 토지 소유자들에게도 법적 구속력을 갖는다.)

이런 거래의 하나로, 공공기관과 비정부기구가 연합하여 약 132,000에이커(53,000ha)에 달하는 버몬트 북동부 지대를 지류 제품 생산업체인 Champion International로부터 매입한 것이다. 환경보전과 대중에 대한 개방이라는 두 목적의 지역권으로 소유권을 제한한 후, 거의 3분의2가 다른 민영 목재기업으로 재매각되었다. 나머지 지역은 다시 분할하여 한 지역은 주소유의 새로운 야생관리지역(WMA: Wildlife Management Area)으로 지정되고, 다른 지역은 Conte National Fish and Wildlife Refuge에 추가되었다. WMA와 보호지역은 자연가치를 보호하고 강화하는 한편 이와 양립할 수 있는 휴양 목적의 대중 접근을 허용한다. 등반, 크로스컨트리 스키, 수렵, 올무사냥(trapping), 낚시, 보트, 스노모빌, 사이클링, 수영 등 다양한 활동이 공공 절차를 거쳐 수립된 세부적인 관리 계획에 의거하여 WMA 지역에서 허용될 것이다. 이런 스포츠 활동을 할 수 있는 권리는 임업 활동이 진행되고 있는 지역을 제외한 사유지에서 보장된다. 사유지에서 생산적 임업 활동은 권한이자 의무이며, 환경보호 NGO인 Vermont Land Trust가 승인한 산림관리계획에 따라 수행되어야만 한다.

경관 보호지역으로 공식 지정되지는 않았지만, 구 챔피언 사(社) 토지에 대한 관리체제는 핵심적 자연가치들을 보전하는 한편 이 지역의 지속 가능한 이용을 위한 혁신적 접근법을 표방한다.

출처: Brent Mitchell

### 5.3.7 어업

카테고리 V 보호지역에는 주민들이 생계를 위해 담수 어업이나 해수 어업에 전적 또는 부분적으로 의존하고 있는 공동체가 많이 있다. 이런 지역의 계획 및 관리는 모든 단계에서 어업 종사자들과의 협력이 필수적이다. 이는 소규모의 공동체 기반이거나, 대규모로 산업화되었거나, 관광객들을 위한 스포츠 낚시에 상관없이 모든 형태의 어업에 적용된다. 해상경관 보호지역에서의 어업과 관련하여, 해양 보호지역 내부 또는 근처의 지속 가능한 자원 관리에 대한 일반적 조언(예: Kelleher, 1999 및 Salm and Clark, 2000)이 적용되며, 본고에서 이를 반복하지는 않을 것이다. 그러나 관리자들이 알아야만 하는 최근의 혁신 사례 하나는 해양 스튜어드쉽 위원회(MSC: Marine Stewardship Council)이다.<sup>3</sup> MSC는 독립적인 국제 비영리조직으로, 소비자의 구매력을 활용함으로써 세계 어업의 하락세를 반전시키는 것을 목표로 하고 있다. MSC는 효과적으로 관리되는 지속가능 어업을 위한 환경 기준을 수립했는데, 이는 해상경관 보호지역의 어업에도 적용될 수 있다. MSC 제품 라벨과의 연관성은 환경적으로 책임 있는 어업 관리와 관행을 보상해 줄 것이다

## 5.4 토지이용 계획에 관한 정책

상당한 규모의 정착지에서 생활하는 거주 인구가 있는 카테고리 V 보호지역은 당연히 다양한 경제활동과 기타 활동이 발생하는 장소가 될 것이다. 때로는 많은 종류의 구조물을 교체, 건설 또는 증축해야 할 것이며, 토지 용도가 크게 변경될 수도 있다. 따라서 이런 형태의 개발은 다른 종류의 보호지역에서는 예외적인 상황에서만 허용되겠지만, 원칙적으로 경관보호지역 내에서는 전적으로 적합한 것이다.

그러나 모든 형태의 경제개발이 허용될 수는 없다. 뿐만 아니라 모든 중요한 구조물이나 건물의 운영 및 중요한 토지용도 변경은 일종의 토지이용계획 시스템을 통해 통제되어야만 한다. 이는 부적절한 개발을 걸러내고, 허용되는 개발은 이 지역의 필요에 부응하도록 제대로 설계, 관리하기 위함이다.

### 5.4.1 토지이용 계획과 통제

토지이용 계획과 통제의 형태 및 운영방식은 상당부분 토지이용계획을 위한 국가 차원 또는 국가 하위 차원의 방안에 달려 있을 것이다. 통상적으로 이런 방안은 해당 국가의 경관 보호지역 내에서 처리 방식을 결정하기 때문이다. 그러나 카테고리 V 보호지역 내의 토지이용 계획을 위해 다소 포괄적인 원칙들을 수립할 수는 있다(아래 '박스 16' 참조).

박스 16. 카테고리 V 보호지역과 관련한 토지이용 계획 가이드라인(IUCN, 1994a에서 발췌)

일반 원칙:

1. 토지이용 계획 시스템은 다음 두 가지를 모두 규정해야 한다:

계획: 개발, 토지용도 변경, 인프라 제공 등을 지시하고 추구하는 장기적 시스템. 해당 지역에 거주하고 있고 환경적 역량 내에서 이 지역을 이용하고 있는 사람들의 사회적, 경제적 요구를 다루어야 한다.

통제와 인센티브: 토지의 용도 변경, 건설 등과 관련

2. 모든 국가시스템은 경관 보호지역 지역의 특별한 요구에 부응하기 위해 보다 엄격한 절차 및/또는 정책을 적용해야 한다 (가령 환경영향평가(EIA)의 준수).
3. 토지이용계획은 공익을 위해 운영되어야 하며, 토지의 적절한 이용과 카테고리 V 보호지역 보호에 있어 공익을 위협하는 사적인 이익은 허용되어서는 안 된다
4. 결정은 선출된 대표단이 내려야 하나, 이들은 전문가의 자문을 활용할 수 있어야 한다.
5. 계획은 공개적 조사와 비판을 허용해야 한다.

경관 보호지역에 적용되는 토지이용계획은 이 지역의 특별한 요구를 반영해야 한다. 특히 다음과 같은 원칙을 따라야 한다.

1. 모든 카테고리 V 보호지역을 하나의 계획에서 다루어야 하며, 대상 지역은 주변의 완충지역을 포함할 수도 있고 보다 넓은 지역으로 확대될 수도 있다.
2. 지정된 보호지역의 목표 달성을 추구한다.
3. 각 지역의 여건에 맞는 통제를 실행하기 위한 견실한 체제를 제공한다.
4. 보호지역의 상호의존 및 주민들의 경제와 생활을 촉진하되, 양자 모두에 유익하도록 한다.
5. 보호지역의 토지이용 정책에 부합하는 민간 및 공공 사업을 장려한다.
6. 농업, 임업, 어업, 관광, 도시개발, 운송, 에너지, 광물, 폐기물 관리 등 모든 분야를 위해 강력한 토지이용 정책을 마련해야 하며, 모든 정책이 경관 보호지역의 특별한 성질을 보호하는 데 도움이 되도록 한다.
7. 개발을 위한 대안 전략들을 검토하고 각 전략이 카테고리 V 보호지역에 미치는 환경적 영향을 평가한다.
8. 계획 자체가 환경적, 경제적, 사회적 영향 평가 시스템의 적용을 받아야 한다.

경관 보호지역에 지대한 영향을 미칠 수 있는 (경관 보호지역 내부 또는 외부의) 개발을 위한 개별 제안은, 통제시스템의 적용을 받아야 하며 필요시 환경평가도 이루어져야 한다. 통제 시스템은 다음과 같아야 한다.

1. 통제 범위 내에 포함될 활동들을 규정해야 한다.
2. 예비심사 결과 보호지역을 위협할 가능성이 있다면 항상 적용해야 한다.
3. 경제적, 사회적 편익과 비용뿐 아니라 물리적 영향도 다루어야 한다.
4. 저감방안뿐 아니라, 요구사항 충족을 위한 대안적 수단(아예 진행하지 않는 선택도 포함) 과 이런 대안들의 환경적 영향도 고려한다.

5. 항상 프로젝트가 시작되기 전에 운영해야 한다.
6. 무조건적 승인, 조건부 승인, 거부의 세 가능성을 허용해야 한다.
7. 승인하는 경우 모니터링, 모든 조건을 준수하기 위한 시정조치 및 강화조치를 의무화해야 한다.
8. 대중의 참여를 전폭적으로 허용해야 한다.
9. 일체의 상세한 환경평가는 해당 개발사업을 추진하는 이해당사자로부터 독립적으로 수행할 것을 요구해야 한다.
10. 공개적으로 수행되어야 하며 그 결과도 공표해야 한다.

#### 5.4.2 토지이용 계획의 용도지구제(zoning)

일반적으로 토지이용계획은 경관 보호지역의 서로 다른 부분(또는 구역)에 대해 지리에 기반을 둔(geographically-based) 일련의 정책들을 포함해야 할 필요가 있다. 이런 종류의 용도지구제(zoning) 정책은 지정된 지역의 어느 구역에 어떤 형태의 건물과 어떤 토지용도 변경 등을 수용할 것인지를 시사할 것이다. 가령 어떤 구역은 관광개발 집중이나 주민들의 거주지 확대를 위한 용도일 수 있고, 어떤 구역은 훨씬 더 제한적인 정책이 적용될 수 있다. 만일 통제 시스템을 운영하는 당국이 용도변경 신청을 거부한 경우에도 보상금 지불 의무가 없다면, 이런 구역제는 반드시 지키도록 하는 것이 훨씬 용이하다. 그러나 보상 없이 개발에 제약을 둔다면, 보호지역의 목적에 대한 높은 수준의 대중의 이해와 수용이 없는 한 불만을 유발할 것이다. 용도지구제에 대한 대안 또는 보완책으로서 또 다른 접근법은 표준에 기반을 둔(criteria-based) 의사결정으로, 모든 경제개발의 환경적 영향과 기타 영향을 심사하는 것이다. 이런 심사의 결과는 승인 또는 거부에 대한 근거가 된다.

#### 5.4.3 소규모/대규모 개발을 위한 제안

카테고리 V 보호지역 내에서 발생할 수 있는 토지이용 개발의 형태는 매우 폭넓고 다양하다는 점을 고려할 때, 보편적 적용을 위한 일반적 정책을 수립하는 것은 어려운 일이다. 그러나 a) 소규모 개발 사업(개별 주택, 소규모 휴양 사업, 현지 농업 및 임업 기반시설, 현지 사회복지 제공 등) 및 b) 대규모 개발 제안(새로운 광산, 대형 댐, 고속도로 신설, 국방관련 설비 등)과 관련하여 어느 정도 일반적인 가이드라인을 제시할 수는 있다.

소규모 개발 제안과 관련하여, 핵심 잣대는 이 개발이 보호지역의 목표들을 강화하고 지속가능성 요건을 충족하는지 여부이다. 즉 '장소에 적합하고 목적에 부합하는지' 여부이다. '박스 17'은 이와 관련한 가이드라인을 제시한다.

## 박스 17. 카테고리 V 보호지역에서 소규모 개발의 지속가능성에 대한 가이드라인

아래의 체크리스트는 카테고리 V 보호지역 내 소규모 프로젝트의 수용 적합성을 결정하는 데 도움이 될 것이다(이 중 대부분의 개발 형태에도 적용될 수 있는 사항은 소수에 불과할 것이다).

## 환경적 요소:

규모: 이 사업은 다른 건물들의 일반적인 규모 및 주변 경관의 규모에 부합하는가?

설계: 환경적 영향 측면에서 주변과 어울리는 설계인가?

자재: 이 지역이 원산지이며 전통적인 건축기법을 반영하는 방식으로 사용되는가?

조경: 조경에 건물이 어울리도록 나무나 관목을 심을 계획이 있는가?

상계적 편익: 개발을 통해 상계적 편익(새로운 야생서식지 등)을 얻을 수 있는 가능성을 고려했는가?

위치: 다른 건물이나 서비스 등과 관련하여 위치가 적절한가? 보다 나은 다른 부지가 있는가?

기술 및 자원 소비: (수자원, 에너지, 폐기물, 하수, 폐수, 잡음, 조명 등) 자원 사용을 최소화하기 위해 설계되었는가? 현대적 또는 전통적인 저영향 기술의 사용을 고려해 보았는가?

친환경 관행: 이 사업의 관리자들과 친환경 구매를 준수하고, 자연 분해성 제품을 사용하고, 개인용 차량 등의 사용을 최소화할 것인가?

## 사회적 요소:

공동체와의 관계: 이 사업은 지역민들의 지지를 확보했는가?

공동체에 미치는 영향: 이 개발은 지역 공동체들의 일관성을 위협하거나 이들의 이익을 저해하는, 용인할 수 없을 정도의 사회적 변화를 야기할 것인가?

문화적 전통에 미치는 영향: 이 개발은 이 지역 공동체의 정체성을 결정하는 문화적 전통(가령 사회공간, 사회생활 패턴 등)에 도움이 될 것인가, 아니면 저해할 것인가?

공동체를 위한 지원: 이 사업은 이 지역 공동체를 뒷받침하고 그 수요(적정가격의 주택공급, 교육, 상점 등)를 충족시킬 것인가?

다양성: 이 사업은 (남녀노소, 빈부, 다양한 인종집단, 다양한 기술과 직업 등) 사회 공동체의 다양성을 지원할 것인가?

## 경제적 요소:

자원 이용자: 이 사업은 (농업이나 임업에서) 이 지역의 지속가능한 자원 이용에 도움이 되는가? 아니면 재생이 불가능한 자원을 고갈시키는가?

고용: 이 사업은 지역민을 고용하고 현지의 기술을 이용할 것인가?

생산품: 이 사업은 현지 재화와 상품, 특히 지속가능한 방식으로 생산된 상품에 대한 수요를 창출할 것인가?

서비스: 이 사업은 지역민들이 요금을 지불하는 (수도, 교통 등) 공공 서비스에 대한 합리적

## 수준의 수요를 창출할 것인가?

일반적으로, 대규모 개발사업은 그 환경적 영향과 사업의 성격 및 규모상 경관 보호지역 내에서는 적절하지 않다. 그러나 제안을 거부하기가 쉽지 않으며, 특히 국가적 필요에 의한 개발이라고 주장하는 경우에 더욱 어렵다. 특정 활동이 카테고리 V 보호지역 내에 수용가능한지 아니면 최대한 거부해야 할지를 판단하는데 도움이 될 가이드라인을 아래(박스 18')에 제시했다.

### 박스 18. 카테고리 V 보호지역의 대규모 개발 수용 여부 판단을 위한 가이드라인

다음의 체크리스트는 - 순서대로 적용해야 한다 - 대규모 개발을 카테고리 V 보호지역 내에 수용해야 할지 판단하는 데 도움이 될 것이다.

- 철저한 환경평가를 통해 환경적 영향을 판단하되, 이해당사자들과 합의된 기준에 따라 수행하고 이를 문서화할 것을 권장한다. 이는 다음과 같은 사항들에 대한 모니터링과 보호 대책을 포함한다. (i) 오염. 효과적인 준법감시 시스템이 있어야 함. (ii) 채굴 산업의 경우, 토양이나 수질 오염 위험을 제거하기 위한 복원 및 사후 처리를 위한 신뢰할 만한 계획과 자금의 확보. 만일 평가 결과 해당 개발이 지정된 지역의 목적에 부합하지 못하거나 이를 저해할 것으로 보이면, 사업 제안을 거부한다.
- 해당 사업이 최우선시되는 국가적 필요에 부응하고 공익을 증진하는 것인지 판단한다. 만일 이 테스트를 통과하지 못한다면 이를 거부의 근거로 삼는다.
- (i) 다른 형태의 사업이나(가령 새로운 발전소 건설 대신 에너지 보전) (ii) 보호지역 외부의 다른 위치나 루트를 선택함으로써 표방한 필요를 충족할 수 있는 대안이 있는지 판단한다. 그러한 대안이 있다면 해당 대안을 선택할 것을 주장한다.
- 사업이 위의 테스트를 통과한다면, 승인 조건으로 저감조치 또는 보완조치의 채택을 요구한다.

### 사례연구 18.

#### 영국 국립공원 시스템의 토지이용 계획

국립공원을 포함한 영국의 모든 토지는 1947년에 제정된 포괄적인 토지이용 계획 관련법의 적용을 받는다. 모든 중요한 건물 개발 등이나 토지 용도 변경은 지방계획당국(LPA: Local Planning Authority)의 통제 대상이며, LPA는 관할 지역에 대한 개발계획을 수립해야 한다. 잉글랜드와 웨일즈(및 현 시점에서 스코틀랜드)에서는 국립공원관리공단(NPA: National Park Authority)이 LPA에 해당한다(‘박스 2’ 참조).

국가적 차원에서 토지이용 계획에 대한 정책 조언은 중앙정부가 공식 가이드라인을 통해 제공하고 있다. 이런 가이드라인은 “예외적인 상황을 제외하고… 주요 개발은 국립공원 내에서 진행될 수 없다… 개발 제안은 가장 엄격하게 검토해야만 한다”고 명시한다.

개발계획은 영국의 모든 국립공원을 대상으로 NPA에 의해 독자적으로 또는 지방당국과 공동으로 수립된다. 계획은 토지이용과 개발을 위한 전략적인 정책뿐 아니라 현지의 필요와 상황을 반영하는 훨씬 세부적인 정책들도 포함한다. 통상적으로 개발계획은 15년의 기간에 대해 수립되며 5년마다 재검토되고 공개심리 이후에 채택하는 것이 일반적이다.

일단 채택되면 이 계획은 공원에 적합한 개발의 성격과 위치를 알려준다. 계획의 이행은 주로 ‘개발 통제’를 통해 이루어지는데 이는 건물, 토지용도 변경 등에 대한 승인 요청에 이용되는 세부 시스템이다. 승인, 거부 또는 조건부 승인이 가능하다. NPA의 결정에 대하여 항소권을 행사할 수 있다.

국립공원관리계획(National Park Management Plan)은 공식적인 토지이용 시스템의 일부는 아니지만, 개발계획과 통제정책을 위한 지역적 틀을 제공한다.

출처: Mike Beresford

#### 사례연구 19.

브라질 상파울루, 일라 콤프리다(Ilha Comprida) – 생물다양성 보호를 위한 토지이용 계획

1987년에 카테고리 V 보호지역으로 지정된 Iguape-Cananea Estuarine Lagoon Complex는 세계에서 가장 생산성이 높은 자연 해양단지 가운데 하나인데, 이는 길이가 70km, 폭이 3 km 인 사주섬(barrier island) 일라 콤프리다(롱 아일랜드) 덕분이다. 또한 이 섬이 보유하고 있는 유전자원과 철새들의 쉼터 역할 측면에서도 일라 콤프리다는 중요하다. 맹그로브를 포함한 풍부하고 다양한 동식물 종이 이 섬에 서식하고 있다. 자연담수지역, 사퇴와 사구를 포함한 생태계는 자연상태에서도 역동적이지만, 도시화 압박에 의해 훼손되기 쉽다. 일부 전통 어업 공동체들은 존속하기도 하지만, 이 지역 상당 부분이 도시인의 거주에는 적합하지 않다.

1950년대에 시작된 투기성 도시화의 결과 세 개의 계획구역이 생겼다. 이를 통제하기 위해 1987년 주정부는 일라 콤프리다 환경보전지역(ICEPA: Ilha Comprida Environmental Protection Area)을 지역 연안계획의 일환으로 조성했다. 1989년 구역설정 계획이 수립되었고, 1992년 일라 콤프리다가 자치시가 된 후 동 계획 실행을 위한 조치가 단행되었다. 1997년 현지의 제안을 개발하기 위해 실무단이 구성되었고, 주 환경부(Secretariat for the Environment)가 기술적 지원을 제공했다. 이는 도시개발 구역을 ICEPA의 30%로 제한하고, 야생구역을 조성하고, 이 지역의 자연보전 역할을 유지시킨다. 이를 위해서는 건물 사용권의 이전이 필요했으며, 일라 콤프리다 시는 세금을 면제해 주는 대신 건물 구역을 취득하기로 합의했다. 이 제안은 수 차례의 공개 회의를 거쳐 1999년에 합의되었다. 그 결과 이 섬의 경제적 생존능력이 유지되었고, 이 지역의 유산은 보호되고 있다. 모두 참여적 절차를 통해 이루어진 것이다.

출처: Marilia Britto de Moraes

## 5.5 환경 보호와 보전 관련 정책

대부분의 카테고리 V 보호지역은 아름다운 풍광으로 주민과 탐방객들 사이에 긍정적인 반응을 불러일으킨다. 많은 지역에 절경과 장관의 야생이 있으며 역사적 건축물이 있다. 뿐만 아니라 무형적 가치를 지닌 자산도 있으며, 자산에 대해 지역민들이 가지는 연대감에 의해 그 가치가 표출된다. 따라서 카테고리 V 보호지역의 경관은 그 자체로도 중요하지만 성공적인 관광산업을 위한 토대로서 상당한 경제적 가치를 지닌다. 그러므로 이 경관 유산을 존속시키는 것은 필수적이다. 본 섹션은 이를 달성하기 위해 필요한 정책들을 다룬다.

### 5.5.1 환경의 보호

양질의 환경은 경관의 존속에 필수적이다. 담수자원, 해양환경, 토양과 공기는 신중하게 관리되고 과용 및 오염으로부터 보호되어야 하며, 영양소 재활용에서 계절적인 하천의 범람에 이르기까지 생태적 과정을 보호해야 한다. 이런 점에서 물론 경관 보호지역은 다른 장소들과 다를 바가 없지만, 정책의 조율에 관해 주지해야 할 중요한 사항이 있다. 환경보호 프로그램에는 여러 공공기관이 관여할 가능성이 크다(가령 수자원 공급, 토양보호, 오염 통제를 담당하는 각각의 정부 부처). 가능한 한 경관 보호지역을 관리하는 기관은 담당 분야에서 협조하는 타 기관들의 정책과 프로그램을 조율하는 것을 목표로 삼아야 한다. 가령, 농업에 중요한 구역의 토양을 보호하거나 복원하는 것, 하천 유역을 보호하거나 담수호의 질을 보전하는 것 등이다. 법제도가 미흡하고 제도적 협력이 발달하지 못한 지역에서는 완전한 조율을 달성하기가 어렵겠지만, 최소한 담당 기관들과 효율적인 커뮤니케이션을 하는 것이 필요하다. 기관들 사이에 위원회 혹은 유사한 기구를 결성하여 환경관리를 조율할 수 있다면 더욱 좋다. 이는 향후 계획수립과 일상적 운영, 긴급조치의 주요 분야에서 공동의 이해를 보장할 것이다.

### 5.5.2 풍광적 가치의 보전

경관은 단연코 풍광 이상의 것이지만, 외관이 어떻게 보이는가 도 중요하다. 특히 카테고리 V 보호지역 내의 변화 관리는 풍광이 온전성을 유지하고, 풍광의 문화적 구성요소들이 진정성을 유지하도록 돕는다. 온전성(integrity)과 진정성(authenticity)이라는 용어는 세계유산협약 운영가이드라인(Operational Guidelines for the World Heritage Convention)에서 사용되는 용어이다. 이 가이드라인에서 발췌, 편집한 내용이 경관 보호지역의 풍광에도 적용될 수 있다(‘박스 19’ 참조).

박스 19. 카테고리 V 보호지역 풍광에 적용되는 온전성과 진정성(UNESCO, 2002 발췌 편집)

경관 보호지역의 풍광은 그 자연적, 문화적 구성요소들이 완전하고(whole) 손상되지 않았을(intact) 때 온전성(integrity)을 갖는다. 이를 위해서는 그 지역이 다음과 같아야 한다.

- 중요성을 표출하기 위해 필요한 모든 요소들을 포함해야 한다.

- 경관의 중요성을 보여주는 특색과 과정을 완벽히 대표할 수 있을 만큼 적절한 규모여야 한다.
- 개발 및/또는 방치에 의해 부정적인 영향을 받지 않아야 한다.

경관 보호지역 풍광의 문화적 구성요소는 풍광적 가치가 다음을 포함한 다양한 속성을 통해 진실되고(truthfully) 신뢰할 수 있게(credibly) 표출될 때 진정성(authenticity)을 갖는다.

- 형태와 디자인
- 소재와 물질
- 용도와 기능
- 전통
- 기법과 관리 시스템

경관 보호지역의 풍광적 가치를 보호한다는 것은, 마치 '젤리'를 굳히 듯 풍광을 모든 변화로부터 보호한다는 뜻이 아니다. 발생하는 모든 변화가 온전성과 진정성이라는 일반적 테스트를 통과한다는 뜻이다. 따라서 풍광적 가치의 보전과 관련된 정책은 크게 두 종류로 나뉜다.

- 잘못된 종류의 개발, 즉 풍광의 온전성이나 진정성을 저해하는 개발을 배제시키기 위한 정책
- 올바른 종류의 개발, 즉 풍광의 온전성이나 진정성과 궤를 같이 하거나 이를 강화하는 개발을 장려하기 위한 정책

실제로는 풍광을 그 자체로 정책 분야로 다루기보다, 통상적으로 다른 정책 분야들을 통해 풍광을 보호하고 향상시키는 것이 최선이다. 풍광적 특질과 가장 연관성이 깊은 정책들은 다음과 관련되어 있다.

- 경관 보호지역의 외관에 주요한 영향을 미치는 농업과 임업 종사자 등 자원 이용자(앞의 5.3 참조)
- 토지이용 통제 정책의 운영(앞의 5.4 참조)
- 자연적, 역사적 가치의 보호(아래 참조).

### 5.5.3 자연과 생물다양성의 보전

대부분의 경관 보호지역은 생물다양성을 뒷받침하는 전통적인 토지이용 형태가 존속되고 있어 생물다양성을 위해 중요하다. 이는 흔히 저강도(low intensity) 토지이용 시스템이 다음과 같은 성격을 띠기 때문이다.

- 잔존하는 야생의 장소(자연 산림지대 등)가 생산을 위해 이용되는 지역 내에서 존속될 수

있도록 한다.

- 자연 조건을 '모방' 함으로써, 생물다양성이 풍부한 인공 서식지(가축 방목을 위한 초원 형성, 습지 시스템을 형성하는 논 등)를 조성한다.
- 가축과 작물의 유전적 다양성을 확대한다(앞의 5.3.5 참조).

뿐만 아니라 이런 많은 지역들은 전 세계 각 사회에 자연의 중요성을 일깨워주는 역할을 하므로 중요하다. 구체적인 예는 다음과 같다.

- 많은 경관이 인간과 자연 사이의 특정한 영적 관계의 표현으로서 그 가치가 인정된다
- 탁월한 아름다움이 있다. 대부분의 다른 보호지역들과는 대조적으로, 경관 보호지역의 심미적 가치는 자연적 속성의 고유한 특징 그 자체에서도 나오지만, 자연의 작품과 인공 작품 사이의 대조 및/또는 상호작용으로부터 도출되는 경우도 많다.
- 과거 중요했던 인류와 자연의 관계에 대해 현 세대들에게 알려준다.

이런 배경 하에서 '박스 20'의 체크리스트를 활용하여 경관 보호지역의 자연적 가치, 특히 생물다양성에 대해 평가하는 것이 유용할 것이다.

이 분석에 비추어, 카테고리 V 보호지역은 여타의 많은 보호지역들과는 다소 다른 생물다양성 보전에 대한 접근법을 요한다. 다른 종류의 보호지역에서 생물다양성 보전은 인간의 압력에 대항하여 자연을 보호하는 것을 뜻한다. 이런 정책이 카테고리 V 보호지역 일부(가령 카테고리 V 지역 내에 존재하는, 카테고리 Ia 또는 IV로 분류될 수 있는 자연보호구역)에도 적용될 가능성은 있겠지만, 카테고리 V 지역의 생물다양성 보호는 일반적으로 다음 사항을 특히 강조할 것이다.

- 그 자체로 자연과 야생을 존속시키는 전통적 토지이용 관행의 지지('사진 13' 참조)
- 생물다양성과 경관 보호를 연계
- 상실되거나 쇠퇴한 생물다양성 가치를 복원
- 자연 가치를 저해하거나 약화시키는 활동들을 규제

박스 20. 카테고리 V 보호지역의 자연적 특질과 생물다양성을 위한 체크리스트(Lennon (ed.))

경관 보호지역 관리자는 이 지역이 자연보전과 생물다양성에 주는 의미를 평가할 때 다음 질문들을 고려해 본다면 도움이 될 것이다.

자연 및 반(半) 자연(semi-natural) 생태계, 동식물 야생종의 보전: 경관 보호지역이 다음 요건을 충족하는가?

- 자연생태계의 보호에 기여한다(가령 하천 유역 산림, 해양 또는 담수 시스템을 보호함으로써).
- 동식물 야생종을 보호하는 데 도움이 된다.

- 야생종 내의 유전적 다양성을 보호하는 데 도움이 된다.
- 생물다양성에 매우 중요한 반(半) 자연 서식지, 즉 생물들 간의 조직적, 기능적 상호작용이 일어나는 인공 생태계를 형성한다.

농경시스템 내의 생물다양성 보전: 다음과 같은 역할을 하는 전통 농경시스템이 존재하는가?

- 다양한 가축 품종을 존속시킨다.
- 곡류, 과일, 근채류와 같은 경작물의 다양한 품종을 존속시킨다.

지속가능한 토지(수자원) 이용: 이 지역의 토지이용 관행은 다음 요건을 충족하는가?

- 토지의 생산 역량을 존중한다.
- 토양의 질과 양을 보전한다.
- 수질을 관리하고 보호한다.
- 피해를 주는 홍수와 범람을 줄이기 위해 하천과 강을 관리한다.
- 식물피복(plant cover)을 유지한다.
- 식생, 토양, 수원을 복원한다.
- 해양환경을 보호한다.

풍광의 심미성 강화: 이 지역에는 자연적 속성의 고유한 특질뿐만 아니라, 자연 작품과 인공 작품 간의 대조 및/또는 상호작용으로부터 도출된 중요한 풍광적 특질이 있는가?

현지 외 수집 중(ex situ collections): 이 지역에는 중요한 식물표본실, 식물원, 수목원, 또는 동물원이 있는가?

인간과 자연의 상호관계를 보여주는 중요한 예: 이 지역은 과거 문명과 자연자원 사이의 성공적인 관계 또는 실패한 관계를 보여주는 좋은 예가 되는가?

과학의 역사에 대한 중요성: 이 지역은 자연과학에서 역사적으로 중요한 발견이 있었던 장소인가?

이를 바탕으로 '박스 21'은 카테고리 V 보호지역의 생물다양성 보전을 위한 가이드라인을 제시한다.

#### 박스 21. 카테고리 V 보호지역의 생물다양성 보전을 위한 가이드라인

생물다양성의 보전을 위한 정책은 해당 지역에서 발생하는 서식지와 종에 따라 서로 매우 다르겠지만 일반적인 원칙들이 존재한다.

- 자연보전을 위한 모든 핵심지역, 모든 멸종위기종, 핵심 생태과정을 파악한다.
- 핵심지역, 멸종위기종, 핵심 생태과정의 현 상태와 추세 및 이들이 직면하고 있는 위협을 파악한다.
- 자연보전 우선사항과 목표에 집중할 수 있는 생물다양성 행동계획(Biodiversity Action Plans)을 작성한다.
- 위협을 해소하고 목표를 달성하기 위한 프로그램을 개발한다.
- 파괴되거나 쇠퇴한 서식지와 종의 복원을 위한 프로그램을 개발한다(중요 생물종의 재도입 프로그램 포함).
- 외래 침입종 동식물을 억제하거나 박멸하기 위한 프로그램을 개발한다.
- 소유주들을 위한 (자문, 금융 등의) ‘스튜어드십 패키지’를 개발하여 홍보, 지지함으로써 이들이 보살피는 생물다양성을 관리하는 데 도움이 되도록 한다.
- 생물다양성 관리를 위해 다분야에 걸친 종합적 접근법을 개발한다.
- 모든 거주민, 특히 주요 토지 소유자들(농민, 임업자, 어민 등)을 독려하여 스튜어드십 윤리를 채택하고 생물다양성을 위협하는 관행을 피하도록 한다.
- 자연을 지지하는 공동체의 전통과 가치를 강화한다.
- 생물다양성의 가치에 관한 공공교육 프로그램을 개발한다.
- 탐방객들을 위한 생물다양성 관련 해설 프로그램을 마련한다.
- 자연보전 프로그램에 지역 공동체를 참여시킨다(자원봉사자, 학교를 위한 프로그램 등).
- 이 지역에서 전문적인 지도자 역할을 수행하기 위해 전문가를 고용하거나 전문지식을 활용한다.

많은 카테고리 V 보호지역에서 전통적 농경형태를 지지하는 것이 생물다양성 보전을 위한 정책의 중요한 부분이 될 것이다. ‘사례연구 20’은 이런 접근법이 적용된 호르토타지 국립공원(Hortobágy National Park)의 사례이다(‘사진 14’ 및 ‘사진 15’ 참조).

#### 사례연구 20.

헝가리 호르토타지 국립공원(Hortobágy National Park) – 전통 농경을 통한 생물다양성 보전(‘사진 14’ 및 ‘사진 15’ 참조)

호르토타지 국립공원의 총면적은 82,000ha이다. 유네스코 생물권보전지역(Biosphere Reserve) 세계유산 문화경관이며, 이 지역의 30%가 람사르 습지이다. 특히 이 지역은 연간 개체

수 60,000마리의 학 떼가 이동하는 장관을 볼 수 있는, 조류에게 매우 중요한 장소이다. 카테고리 II 보호지역으로 지정되어 있지만, 호르토티바지는 카테고리 V와 많은 관련성을 지닌다.

광활한 자연 초원/습지 스텝지대는 원래 야생 소와 말들이 풀을 뜯던 곳이었다. 사람들이 살기 시작하면서 이 지역은 가축 방목지대로 변했다. 공산주의 시절 호르토티바지 국영 집단농장이 이 지역 일부를 집중적으로 경작하여, 자연 초원의 일부를 경작 가능한 작물로 대체하였고 배수를 위해 수로를 조정했다.

정치개혁 이후 환경부는 남아있는 구 국영농장들을 인수했다. 이 지역 토지는 현재 Hortobágy Nature Conservation과 민영기업인 Gene Bank Maintaining Public Limited Company를 통해 관리되고 있다. 이 민영기업은 지역민 125명을 고용하고 있으며, 공원 내에 12,000ha에 달하는 방목 초원지대와 2,500ha의 농경지를 모두 유기농법으로 관리하고 있다. 이 기업은 헝가리 회색소 (Hungarian grey cattle)와 라카양(Racka sheep) 같은 토착 품종을 이용하여 자연 방목 시스템을 재도입했다. 30마리의 프르제발스키 야생마(Przewalski's horse)들이 2,400ha의 핵심 야생구역을 점유하고 있다. 이 기업의 토지소유는 대부분 자기금융(self-financing)으로 이루어지고 있다.

이런 형태의 전통적인 토지이용 관리는 토착종 동식물의 번성을 돕는다. 또한 이 지역의 건축유산, 관습, 전통이 보존되거나 부활되었다. 야생동물이 많아지면서 이 기업은 생태관광 사업을 개발할 수 있게 되었고, 현지 가이드를 활용하여 정보 및 해설 프로그램을 제공하고 있다. 박물관을 운영하고 차르다(csárda, 숙박과 식사를 제공하는 노변 여인숙) 건물들을 보존하며, 전통적인 농경법(양떼/소떼몰이, 전통 복장, 농사 방법)을 시연한다. 호르토티바지 관리는 생물다양성 관리 및 경관 보호를 저영향 전통 토지이용 관행의 촉진과 연계한 훌륭한 사례이다.

출처: Peter Ogden

#### 5.5.4 건축 및 역사 유산의 보존

많은 경관 보호지역들이 풍부한 건축적, 역사적 특성을 보유하며 흔히 이것이 경관의 필수적인 측면이 된다. 이는 성, 궁전, 사찰, 교회 같은 웅장한 기념물일 수도 있고, 토착 양식으로 지어진 농장 건물이나 촌락 같은 소박한 성격의 것일 수도 있다. 또는 가축 사육이나 곡식 저장을 위한 구조물, 전통적 형태의 어망, 담과 울타리 같은 경계물, 또는 계단식 논과 관개시스템 같은 토지의 개조 등 작업 경관의 일부일 수도 있다. 고대에 형성된 과거 문명의 유적지(사진 17' 참조)가 현재는 방치되어 있는 토지일 수도 있고, 어떤 곳은 오늘날까지도 이용되고 있어 현 사회에 여전히 의미가 있는 사회, 문화, 경제적 가치를 보유한 토지일 수도 있다. 때로는 전쟁터와 같이 경관 그 자체가 역사적 연관성을 가질 수도 있다(Page et al., 1998). 다른 종류의 보호지역에서도 역사적 특징이 중요한 곳이 많지만 통상적으로 이들 대부분은 부수적인 특징이다. 카테고리 V 보호지역의 건축 및 역사 유산의 차별적인 특징은, 이 유산이 이 지역의 특징에 있어 필수적인 부분이며 바로 보호를 해야 하는 이유라는 점이다.

카테고리 V 보호지역 내의 이런 자원 관리에 관한 가이드라인은 일반적이 될 수밖에 없다. 그러나 '박스 22'는 그 출발점을 제시한다.

박스 22. 카테고리 V 보호지역의 건축 및 역사 유산 보전을 위한 가이드라인

다음의 일반적 조언을 고려해야 한다.

- 우선 경관 보호지역 내에서 가장 중요한 건축유산 및/또는 전통자산을 파악하는 것이 필수적이다. 모든 조치는 지식과 이해를 바탕으로 해야 한다.
- 또한 이런 자산이 경관의 특징에 어떤 기여를 하는지 파악한다.
- 그런 특징의 상태를 규명한다.
- 직면하고 있는 위협을 규명한다.
- 그런 장소에 대한 보호를 강화하기 위해 존재하는 기회들을 규명한다.
- 건축 역사유산의 보호 및/또는 복원을 위한 구역 단위의 정책을 개발한다
- 가능한 한 역사적 자산을 교체하기보다는 조정하고 재사용한다.
- 대규모의 복합적인 구역에 대해서는 세부적인 관리 및 보전 계획을 수립한다.
- 역사적 건물의 적절하고 신중한 경제적 사용을 촉구한다.
- 건축 및 역사 유산의 가치에 관한 공공 교육 프로그램과 같은 조치를 지원한다.
- 탐방객들을 위한 해설 프로그램을 마련한다.
- 소유주들을 위한 (지문, 금융 등의) '패키지'를 개발하여 홍보, 지지함으로써 이들이 보살피는 유산을 관리하는 데 도움이 되도록 한다.
- 역사유산을 보호하는 데 필요한 전통 기술을 최대한 존속시키고, 그 가치를 적절하게 평가하며, 적합한 보상을 한다.
- 역사유산을 지지하는 공동체의 전통과 가치를 강화한다.
- 건축유산 보전 프로그램(자원봉사자, 학교 등을 위한 프로그램)에 지역 공동체를 참여시킨다.
- 이 지역에서 전문적인 지도자 역할을 수행하기 위해 전문가를 고용하거나 전문지식을 활용한다.

국가적으로 중요한 역사적 특징의 보전 사례가 '사례연구 21'에 제시되어 있다. 이는 또한 잘 관리된 선형적인(linear) 역사적 특징이 경관 보전 사업의 핵심이 될 수 있는 잠재력을 보여준다.

사례연구 21.

캐나다 리도운하 생태통로(Rideau Canal Corridor) – 카테고리 V 보호지역의 핵심으로서의 역사적 특징

국가 사적지이자 캐나다 헤리티지 하천인 리도 운하(Rideau Canal)는 202km에 달하며, 현재도 진화가 진행 중인 동부 온타리오 문화경관의 핵심적인 특징이다. 영국의 캐나다 방어전략의 일환으로 외딴 황무지를 통과하여 건설된(1826-1832) 이 운하는, 두 개의 주요 하천 유역에 속한 자연 호수와 강을 배가 다닐 수 있는 수로와 연결하여 리도 생태통로를 개설, 정착지 조성과 경제 개발의 길을 열었다. 이 운하의 건축유산(영국의 운하건설 기술을 토목공사, 국방 구조물, 수문(lock station), 수자원 관리에 선진적으로 응용한 것)은 높은 수준의 진정성을 가진다. 생태통로를 따라 19세기 전원경관을 형성한 촌락과 농장 정착지 패턴과 농업에서 벌목업에 이르기까지 토지이용 활동이 자연적, 문화적 환경에 대응하여 진화해 오고 있다.

오늘날 이 운하는 온전하게 원래의 코스를 따라 휴양 목적의 수로로 이용되고 있다. 겹겹의 선형 경관은 여전히 인간과 자연 환경의 상호작용을 놀랄 만큼 잘 보여준다. 이 생태통로 생태계의 산람이지, 습지 및 다양한 서식지는 생태학적 중요성뿐 아니라 역사적 연계성으로 인해 가치가 있다.

이 운하의 국가사적지 온전성 성명(Commemorative Integrity Statement)은 운하의 역사적 가치에도 중점을 두지만 운하를 위한 중대한 환경적 스튜어드십 역할을 인식하고, 관리계획과 캐나다 공원청(Parks Canada)의 지속가능한 관광 홍보 및 이 지역의 보호를 위한 가이드라인을 제시한다. 이 운하 통로의 자연유산과 문화유산을 보호함에 있어 어려운 과제는, 26개의 인접한 헤리티지 공동체들이 시 계획 정책에 영향력을 행사하는 것과, 민간소유의 광활한 연안지대에서 토지이용 활동의 영향을 최소화하는 것이다.

출처: Susan Buggey

#### 5.5.5 현대의 문화적/영적 가치 보전4

거주 경관으로서 대부분의 카테고리 V 보호지역은 현대인에게도 유의미하고 중요한, 살아있는 문화적 가치들을 보유하고 있다. 뿐만 아니라 고대의 종교적 구조물이나 오늘날에도 여전히 사회에서 중심적인 역할을 하는 장소와 같이, 현대에도 매우 중요한 개별 역사적 자산이 많다. 이런 현재의 가치들은 사람들이 이 경관을 바라보는 방식에서 분명하게 드러난다. 어떤 공동체에서는 토착민들과 경관의 관계가 자연세계와의 관계, 선조들과의 관계를 포함, 그들의 영적 믿음과 문화적 정체성의 상당 부분을 구현하고 있다. 많은 공동체에게 산은 특히 중요한 의미를 지닌다. 따라서 이 점을 인식하고 이를 바탕으로 관리 정책을 개발하는 것이 현명하다 (Bernbaum, 1997). 지역 공동체가 조심스럽게 보호하고 있는 종교적 경관은 중요한 자연적, 문화적 가치를 지닌다. 심지어 더 이상 자연과 가깝게 살고 있지 않는 공동체들 사이에도 이들의 문화적 정체성에 있어 경관의 역할은 강력하며, 통속적 전통(노래, 춤, 전설)과 예술(그림, 문학, 음악, 시)로 기록되고 있다. 많은 장소에서 이런 가치들은 공동체가 너무나 강력하게 지키고 있기 때문에 이들이 사실상 효과적인 형태의 보호를 제공하고 있는 셈이다.

여기에서도 카테고리 V 보호지역의 독특한 성격은 분명히 드러난다. 모든 종류의 보호지역이 그 문화적 연관성으로 인해 지역민들에게 중요하지만, 이는 대개 사람들의 삶에서 자연적인 세계의 장소와 어떤 연관성을 지니고 있다. 그러나 다수의 카테고리 V 보호지역 경관은 과거

인류의 선조들이 만들어 놓은 작품의 강한 흔적이 남아 있다. 어려운 여건에서도 수천 년간 보존해 온 계단식 농경지나 관개 시스템이 그 예다. 오늘날 이곳에 살면서 토지를 경작하고 있는 바로 그 사람들의 선조들이 창조한 작품일 때 그 중요성은 더욱 커진다. 그런 경우 현 세대는 진정한 스튜어드십 역할을 제대로 수행할 수 있을 것이다. 이는 물리적 특징과 문화적 전통, 그 자체가 조상들이 겪었던 어려움에 대한 증거물이 되는 토지를 이어받아 보살피고 다음 세대에 물려주는 역할을 말한다.

이렇게 문화적 특수성이 있는 사안에 대한 관리정책을 위한 가이드라인은 매우 개괄적일 수밖에 없겠지만, 그럼에도 불구하고 일반적인 규칙들을 제시할 수 있다(박스 23' 참조).

#### 박스 23. 현대의 문화적/영적 가치 보호를 위한 가이드라인

경관 보호지역 관리에서 다음 사항을 고려해야 한다.

- 다음과 같은 당사자들과의 협의를 통해 해당 경관에서 사람들이 인지하는 문화적, 영적 가치들을 규명한다. a) 지역민(특히 '연장자들'), b) 이 문제에 관심이 있는 현지 및 여타의 단체 및 c) 인류학자, 민족지리학자, 문화사학자, 예술사학자와 같은 전문가
- 특히 현재의 경관을 보호하는 일과 연관이 있어서, 보전을 강화하는 데 도움이 될 수 있는 신념, 가치 등을 파악한다.
- 특히 중요한 장소들(가령 성지, 영적 경로, 소중하게 여겨지는 전망 지점)을 파악하고 이를 보호한다.
- 전통적 가치를 존중하고 보호할 것이라는 점을 분명하게 명시한다.
- 적절한 관리 정책을 통해 이런 가치들을 인정한다.
- 관리의 개발과 이행에 지역민들을 참여시킨다.(예로, 특정한 전통이나 연대, 행동방식은 공식적으로 기록돼 있지 않을 수 있는데, 해당 공동체와의 실무적 관계 수립은 이를 적시에, 우호적인 방법으로 파악할 수 있게 해준다.)
- 주요 장소들을 보호하는 활동에 지역 공동체를 동원한다.
- 탐방객들을 위한 문화적, 영적 가치에 관한 해설 프로그램 운영 가능성을 검토하고, 적절한 경우 정보 전달을 위해 지역민들을 참여시킨다

'사례연구 22'와 '사례연구 23'은 전 세계적으로 서로 다른 지역의 민족들이 그들의 경관을 바라보는 시각을 보여주며, 이런 시각에 요구되는 관리 방안을 제시한다.

## 사례연구 22.

## 콜롬비아, 시에라 네바다 데 산타마르타(Sierra Nevada de Santa Marta)

시에라 네바다 데 산타마르타(Sierra Nevada de Santa Marta)는 생물권 보전지역(Biosphere Reserve)이다. 고립된 산으로 높이가 5,775m에 달하지만 카리브해 연안으로부터 42km밖에 떨어져 있지 않다. 총면적은 17,000km<sup>2</sup>에 달하며 연안에서 설원까지 남아메리카의 모든 기후 존을 포함하고 있는, 생물다양성을 위한 핵심지역이다. 36개 하천의 근원지이며 2개의 국립공원과 2개의 토착민 보호구역을 포함한다. 그러나 대규모의 산림 파괴로 인해 이 지역의 수자원에 의존하고 있는 150만 명 인구의 후생이 위협받고 있다.

이 지역은 또한 고고학적, 문화적으로도 지대한 중요성을 갖는다. 수천 년에 걸친 인류의 거주는 정복 이전의 타이로나(Tairona) 문명에서 정점에 달했었고 오늘날의 토착 문화도 풍요롭다. 코기(Kogi), 산카(Sanka), 이즈카(Ijka)(아르후아코스[Arhuacos]라고도 불림), 이 세 부족은 '우주의 어머니'로부터 신탁 받은 그들의 고향 땅을 보호해야만 한다고 믿고 있다. 하지만 현재 이들은 외지에서 유입된 정착민들로부터의 압박에 직면해 있다.

비정부기구인 시에라 네바다 데 산타마르타 지원재단(FPSN: Fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta)은 토착민들의 생활 여건 개선을 통해 이 지역의 자연유산과 문화유산을 보전하는 활동을 하고 있다. 이해당사자들 가운데 중요한 당사자는 토착민 집단이다. 1991년 FPSN은 보전 전략을 마련했고, 이어 시에라 네바다를 위한 지속가능발전계획(Sustainable Development Plan for the Sierra Nevada)을 수립했다. 계획 실행을 위한 시범사업이 1997년에 착수되었고, 전체 지역을 위한 1999-2006 프로그램이 채택되었다. 이 활동의 중추가 되는 테마는 토착민 부족들의 문화적 정체성을 강화하고 이들의 권리를 보호하는 동시에, 그런 문화적 정체성이 의존하고 있는 천연자원을 보전하고 복원하는 것이다. 토착민들과 소농 공동체들 사이의 사회적 구조 및 토착 지식의 가치를 강화하기 위한 역량 증대 또한 우선사항이다.

출처: Guillermo Rodriguez

## 사례연구 23.

## 캐나다 사효우에/에다초(Sahyoue/Edacho) - 성지 경관

캐나다의 북서쪽 영토에 있는 두 개의 반도, 사효우에/에다초(Sahyoue/Edacho, '회색곰 산'과 '향기로운 잔디 언덕')는 사투데네(Sahtu Dene) 종족이 아득한 태곳적부터 이용해 온 성지이다. 문화와 경관의 관계는 사투데네 종족의 정체성을 구성하는 핵심 요소이다. 따라서,

- 우주론적, 지리적, 생태적, 문화적, 영적 세계가 총체적인 우주 안에서 서로 긴밀하게 연결되어 있다.
- 탁 트인 아한대성 숲의 천연자원은 수렵, 올무사냥, 낚시, 야영, 식물채집 및 토지 관련 지식에 기반한 전통적인 토지이용과 생활양식에 의해 존속되고 있다.
- 전통 설화는 적절한 토지이용, 동물과의 관계, 영웅적 행동으로 땅을 더 안전하게 만든 영적

존재했던 선조에 관해 이야기하고 있으며, 위험과 적절한 행동에 대해서도 이야기한다.

- 장소는 이름과 이야기를 상기시키는 연상기호로서의 역할을 하며, 복잡한 경관과 함께 살아가는 사람들에게 세대에 걸쳐 가르침을 준다.
- 정령을 존중하는 행동을 담보하기 위해, 많은 장소들은 접근을 금지해야 하며 탐방객들은 지식을 갖춘 전문 가이드와 동행할 때만 방문을 허용해야 한다.

성지를 보호하고 관련된 이야기들을 전해주는 것은 사투데네 족 문화와 생계의 존속에 필수적인 요소이다. 국가사적지 지정(1996년)은 경관의 가치를 인정하기는 하나 법적인 보호력은 없다. 따라서 Deline Dene Band Council과 Deline 공동체는 현지 및 전국적 차원에서 활동하는 단체들의 지원을 받아 잠정적 토지이용 철회(land withdrawal) 조치를 연방 당국에 요청했다. 북서 영토 보호지역 전략(Northwest Territories Protected Areas Strategy)에 따라 승인된(2001년) 해당 조치는 다수의 이해당사자들이 생태적, 문화적 가치에 부합하는 장기적인 보호와 관리 작업을 하는 동안 이 지역을 보호한다.

출처: Susan Buggey

## 5.6 관광, 대중의 인식, 교육, 정보, 해설 관련 정책

카테고리 V 보호지역은 “주로 육상(해상) 경관 보호와 휴양을 위해” 관리되어야만 한다(IUCN, 1994). 따라서 지속가능한 휴양, 관광, 대중의 향유를 위한 정책은 경관 보호지역 전체 지역은 아닐지라도 대부분 지역의 관리에 있어 중요한 측면이다(5.6.1). 관광을 위한 계획은 인식제고, 교육, 공개 정보 및 해설과 긴밀하게 연관되어 있다(5.6.2).

### 5.6.1 지속가능한 관광

IUCN은 최근 모든 종류의 보호지역 관광에 대한 제언서를 출간했는데(Eagles et al., 2002), 이는 동 주제에 관한 매우 상세한 가이드라인을 담고 있다. 여러 부분에서 이 책은 카테고리 V 보호지역 관광의 특별한 요구와 성격을 규명하고 있다. 가장 중요한 사항은, 카테고리 V 보호지역에서 휴양과 관광의 제공은 단순히 ‘공원 서비스’가 아니라, 일반적으로 현지 경제와 사회적 상황에 완전히 통합된 활동이라는 점이다.

- 대부분의 보호지역에서는 생태관광에 초점이 맞춰지는 반면, 카테고리 V 지역에서는 때로 적절한 규모의 잘 설계된 리조트 형태의 개발 등 신중하게 규제되는 일반적 관광을 수용하는 것이 적절할 수 있다(같은 책 p.23).
- 대부분의 보호지역에서는 금지되겠지만, 카테고리 V 지역에서는 많은 경우 지역 공동체에 경제적 편익을 가져오기 위해 보호지역 내에서 관광객들을 위한 숙박이나 기타 형태의 서비스를 제공하는 것이 적절하다(같은 책 p.69).
- 카테고리 V 보호지역 지역민들의 수요를 위한 많은 시설, 가령 도로망, 오솔길, 상점, 식당 등을 탐방객들도 함께 이용할 것이므로, 지역 공동체의 수요 충족을 돕기 위해 탐방객

전용시설 개발의 여지가 있다. 또한 탐방객들에게 서비스를 제공하기 위해서는 민간 부문, 자원봉사 단체, 공동체들과 다중적인 파트너십을 구축해야 할 필요가 있을 것이다. 이런 개발은 대부분의 카테고리 II 보호지역에서 통상적으로 사용되는 방식인 양허(concession)를 통해서가 아니라 당사자 간 동등한 입장을 바탕으로 이루어져야 한다.

그러나 만일 휴양과 관광이 카테고리 V 보호지역 경제의 중요한 부분이라면, 그럼에도 불구하고 개발은 지속가능성의 원칙을 따라야만 한다. 이는 새로운 관광 개발뿐 아니라, 지속가능성에 보다 근접하도록 기존 설비를 재정비하는 작업에도 적용된다. 카테고리 V 보호지역에서 발생하는 관광은, 유럽의 EUROPARC Federation(2001) 보고서에 기반한 통합된 환경적, 경제적, 사회적 목적을 가져야만 한다(박스 24 참조). 동 보고서는 '박스 25'에서 권고하고 있는 카테고리 V 보호지역 자본 관광사업의 지속가능성 확보를 위한 가이드라인의 작성을 위해서도 활용되었다.

박스 24. 카테고리 V 보호지역에서 지속가능한 관광의 목표(EUROPARC Federation, 2001, p.22)

환경적 목표:

- 장기적인 보전
- 지역민과 탐방객들을 대상으로 자연보전에 대한 지식 심화 및 인식 제고

사회적 목표

- 탐방객의 만족과 향유
- 지역민들의 삶의 질과 기술 향상
- '대규모' 패키지 관광의 대안책 시연, 전 지역에서 지속 가능한 관광을 홍보
- 지속가능한 관광을 지방 및 국가 문화의 일부로 만들기
- 사회의 모든 부문이 보호지역을 향유할 수 있는 기회를 갖도록 함

경제적 목표

- 지방 및 국가 경제의 향상
- 지방 사업 및 고용 기회 창출
- 보호지역 유지를 위한 수익증대

박스 25. 카테고리 V 보호지역의 지속가능한 관광을 위한 가이드라인(EUROPARC Federation, 2001, p. 22에서 발췌 및 편집).

경관 보호지역 계획자 및 관리자들은 다음과 같은 절차를 통해 관광과 휴양을 위한 정책을 개발해야 한다.

- 다른 주요 파트너들과 지속 가능한 관광을 위한 장소에 관해 논의와 합의를 바탕으로, 분명한 보전 목표를 수립한다.
- 관광용으로 이용할 수 있거나 잠재력이 있는 자연적, 문화적 측면들의 목록을 작성하고, 이 정보를 분석한다.
- 지역민, 관광업계 및 기타 지방/지역 단체들과 파트너십을 구축하여 진행한다.
- 지속 가능한 관광의 바탕이 될 가치와 이미지를 파악한다.
- 지역 내 서로 다른 각 부분의 수용력을 평가하고, 유지해야 할 환경 기준을 설정한다.
- 관광객 시장 및 탐방객의 수요와 기대를 조사하고 분석한다.
- 보호지역과 양립 가능한 관광 활동과 그렇지 않은 활동에 대한 가이드를 제공한다.
- 교육적 관광을 포함하여, 새로운 관광 '상품' 개발을 제안한다.
- 제안된 상품의 환경 영향을 평가한다.
- 해설 및 교육과 연계된 용도지구제와 채널링(channeling) 등, 필요한 관리 방안들을 구체화한다.
- 교통 관리 및 지속 가능한 교통시스템의 개발을 제안한다.
- 보호지역의 이미지, 신'상품', 관리기법 홍보를 위한 커뮤니케이션과 홍보 전략을 수립한다.
- 보호지역 및 탐방객들의 보호지역 이용에 대한 모니터링 프로그램을 마련하고, 관광이 항상 환경 기준을 충족시키도록 관광개발 계획 변경 프로그램도 마련한다.
- 교육 실시를 포함, 필요한 자원과 정보원을 평가한다.
- 관광으로 창출된 수익의 일정 비율을 환경유지를 위한 재투자를 위해 책정한다.
- 항상 가장 직접적인 영향을 입는 당사자들과의 협의를 통해 정책과 새로운 사업을 개발한다.
- 관광계획을 이행한다.

카테고리 V 보호지역 관리자들은 새로운 관광 개발 제안을 받게 될 수도 있다. 만일 '박스 24'의 목표들을 달성하고자 한다면, 그런 제안들은 앞의 '박스 18'에 제시된 일반 가이드라인 및 '박스 26'의 구체적인 제언에 따라 평가되어야 한다.

#### 박스 26. 카테고리 V 보호지역의 자본 관광사업을 위한 가이드라인

경관 보호지역 내의 모든 중요한 자본 관광사업은 다음과 같은 요건을 충족해야 한다.

- 환경평가를 통해 사회적, 경제적, 환경적 영향이 규명되고 일체의 필요한 경감 방안이

채택된 후에 시행해야 한다.

- 경관에 미치는 부정적 영향이 미미하고 지역 공동체와 경제에 미치는 긍정적 편익이 극대화될 수 있는 장소에 위치해야 한다.
- 경관(풍광, 생물다양성, 건축 및 역사 유산 포함)에 미치는 부정적 영향이 최소화될 수 있도록, 그리고 가능한 경우 경관을 강화할 수 있도록 계획되고 설계되어야 한다.
- 현지의 문화적 가치들을 존중하도록 설계되어야 한다.
- 현지에서 생산된 자재, 또는 지속 가능한 시스템을 통해 조달되었음을 담보하는 적절한 ‘공급원’의 자재를 이용하여 공사를 진행해야 한다.
- 일반적으로 천연자원의 낭비를 최소화하고(수자원, 에너지, 폐기물, 하수, 오수, 소음, 조명 등), 모든 이용자원의 재사용과 재활용을 극대화하며(‘친환경 구매’, 개인용 차량의 이용 자제 등), 특히 저영향 기술을 활용하는 방식으로(에너지절감시스템, 폐수의 재활용 등) 운영되어야 한다.
- 지속가능성 기준을 준수하고, 정기적 검토를 받으며, 환경영향을 최소한으로 유지하기 위해 운영과 관리를 조정할 수 있어야 한다.
- 직원, 탐방객 및 지역민들을 대상으로, 일반적인 환경 지속가능성과 해당 경관 보호지역 특유의 풍광, 생태, 사회, 문화, 역사적 가치에 대한 이해를 강화하기 위한 프로그램을 포함해야 한다.
- 지역 공동체와 긴밀한 연계를 유지하여 계획되고 운영되어야 한다.
- 사업을 통해 창출되는 경제활동으로부터 지역민들이 실제적이고 영속적인 편익(일자리, 소득, 교육)을 얻을 수 있도록 운영되어야 한다.
- 가능하다면 경관 보호지역의 보전을 위해 운영 수익 일부를 재투자할 수 있는 수단을 강구해야 한다. 경관 보호지역은 사실상 관광사업을 존속시키는 주체이기 때문이다.

‘사례연구 24’와 ‘사례연구 25’는 카테고리 V 보호지역 탐방객들을 위한 노력과, 직면하게 될 가능성이 높은 잠재적 문제들을 일부 설명한다.

#### 사례연구 24.

케냐 라이키피아/삼부루 중심지(Laikipia/Samburu Heartland) – 야생 및 관광수입에 기반을 둔 공동체 개발

케냐 북부 중앙 지역에 있는 광활한 라이키피아(Laikipia) 고원지대의 경관에는, 반사막 기후에서 번성하는 매우 다양한 야생동물이 살고 있다. 유목 민족인 삼부루족은 인간과 동물

모두에게 매우 중요한 수원을 제공하는 케냐산 골짜기에서 염소, 양, 소, 낙타 떼를 방목한다. 라이키피아-삼부루(Laikipia-Samburu)는 아프리카 야생재단(AWF: Africa Wildlife Foundation)의 천연자원 보전 및 지역 공동체들의 경제 복지 향상을 목적으로 한 야생관련 사업개발 노력의 중심이 되는 지역이다.

AWF 야생경제 연구 프로그램은 사유지 소유자들이 야생 보전과 보호, 관광 및 기타 활동을 위해 그들의 토지를 이용할 수 있는 방안을 파악한다. 공동체와 목장주들은 야생 사업 관리에 관한 조언을 받는다. 참여형 사업(Participatory Business) 프로그램은 공동체 단체들에게 지문을 제공하고 이들과 긴밀히 공조하여 천연자원 사업을 위한 아이디어를 창출한다. 라이키피아 양봉 종사자들은 수출을 위해 꿀을 채취, 가공하기 위한 국제적 가이드라인에 부합하는 기술을 배우고 지원을 받는다. 삼부루 문화농장의 설립은 지역민들에게 보전을 독려하면서 편익을 제공하는 또 다른 야생 관련 사업이다. 전반적으로, 지역민들이 관광으로부터 대안적 경제 기회를 개발할 수 있게 되면서 이 지역에서 죽임을 당하는 야생동물 수가 대폭 감소했다.

출처: Bob Wishitemi

#### 사례연구 25.

중국 주자이거우 풍경명승구(Jiuzhaigou Valley Scenic and Historic Area) - 관광의 압박(‘사진 1’ 참조)

중국 쓰촨성 주자이거우 계곡은 72,000ha에 달하며 카테고리 V 보호지역으로 지정되어 있다. 1992년 세계자연유산으로 등재되었는데, 카르스트(טיפ) 폭포와 석회화 호수를 포함한 아름다운 풍광이 인정받았기 때문이다. 이 계곡은 또한 조류의 생태와 자이언트 판다 같은 멸종위기종들을 위한 산림 서식지로 중요하며, 계곡에 거주하고 있는 티벳 공동체의 문화적 가치도 중요시되고 있다.

이 지역은 관광객들에게 매우 매력적인 곳이다. 1998년 방문자수가 30만 명이었고, 중국 나머지 지역과 연결되는 교통망이 개선됨에 따라 관광으로 인한 부담이 더욱 커질 것이다. 모든 주요 호텔 개발은 공원과 계곡 외부에서 진행되긴 했지만, 관광객의 압박은 효과적인 관리가 부재한 상황에서 중대한 문제들을 야기시킨다. 좁은 길을 이용하는 관광객들의 미니버스와 일부 차량이 현지에 공해, 시각적 폐해, 침식을 야기하고 있다. 관광객들의 행동은 야생을 훼손하고 훌륭한 미적 감각을 파괴한다. 현지 티벳 주민들은 관광을 통해 경제적인 편익을 얻었지만, 풍광적 가치나 문화적 전통을 무시하는 지나친 상업적 개발에 취약한 상태이다. 여러 국제 사절단이 주자이거우에 대해, 계곡에 진입하는 차량 수 제한, (최소한 피크타임이라도) 주차환승(park-and-ride) 시스템으로의 교체, 자연 가치를 방문객들에게 해설해 주기 위한 직원 교육, 그리고 방문객의 이해와 행동을 제고하려는 일반적 노력 등에 기반한 전략을 제안했다. 관광에 따른 편익이 환경 비용에 의해 상쇄되지 않으려면 혼잡함을 해결하기 위한 급진적인 조치들이 단행되어야만 한다.

출처: Adrian Phillips

### 5.6.2 대중의 인식, 교육, 정보 및 해설

카테고리 V 보호지역의 관광 및 향유와, 이와 관련한 대중의 인식, 교육, 정보, 해설 사이에는 긴밀한 연관성이 있다. 특히 보호지역 관광이 가져오는 주요 편익 중 하나는, 탐방객들과 지역민들 사이에 자연적, 문화적 가치의 보전에 대한 지식과 인식을 제고할 수 있다는 점이다(‘박스 25’ 참조).

따라서 교육의 ‘대상’은 이 지역의 거주자와 방문자 모두를 포함하지만, 양자가 필요로 하는 바는 다소 상이하다.

- 이 지역에 살고 있는 사람들에게 필요한 것은, 그들의 경관과 문화에 대한 인식을 강화하고, 그 중요성을 존속시키고 일깨우며, 자긍심을 갖도록 하는 일이다. 외래 문화의 영향으로 지역민들은 때로 자신들의 고유한 문화와 전통의 중요성을 평가절하할 수도 있다. 이 경우 경관 유산의 존속에 없어서는 안 될 문화적으로 연계된 토지이용 및 다른 관행들이 훼손될 수 있다. 현대적 생활의 혜택에 대한 사람들의 접근을 막지 않은 채로, 문화적 전통, 예술, 공예품들을 부활시키기 위한 교육 프로그램을 제도화하는 것이 바람직하다. 이는 공동체의 자긍심과 정체성을 강화하는 데 도움이 되고 추가적인 소득원을 제공해 준다. 이런 노력은 학교 차원(적절한 경우 교육 과정과 자료를 국가 커리큘럼으로 통합)에서 진행될 수도 있고, 공동체 학습 및 연수 프로그램을 통해 성인들을 대상으로 할 수도 있다.
- 방문객들에게 필요한 것은, 이 지역과 그 경관, 주민들이 중요한 이유에 대한 인식을 강화하고, 그 중요성에 대한 존중감을 일깨워주는 것이다. 이와 관련하여 관광 및 보호지역과 관련 IUCN이 이미 규정한 제언(Eagles et al., 2002)이 특히 적용된다. 이 제언은 도착한 방문객뿐 아니라 잠재 방문객들도 보호지역의 위치와 개장시간, 시설 이용료와 같은 간단한 정보부터 문화적 역사와 현지의 생태에 관한 훨씬 더 복잡한 해설에 이르기까지의 정보를 알아야 할 필요가 있음을 강조한다. 탐방객들은 방문 이전, 방문 기간, 때로는 방문 후에도 그들이 방문하는 지역에 관한 정보에 접근할 필요가 있다. 그들의 이해가 심화될수록 그 지역의 자연환경과 역사, 지역민들의 문화, 방문객의 역할 등에 관해 보다 많은 호기심을 가지게 될 것이다. 바로 이런 수요에 대해 해설 프로그램이 부응해야 하는 것이다. 잘 계획된 해설은 수천 명의 방문객에게 보다 충만하고 보람 있는 경험을 선사하게 될 것이다.

경관 보호지역 관리 기관은 대중의 인식, 교육, 정보, 해설을 위한 정책을 개발해야만 한다. 그런 정책의 내용에 관한 가이드라인이 ‘박스 27’에 제시되어 있다.

#### 박스 27. 대중의 인식, 교육, 정보, 해설을 위한 정책 가이드라인

정책은 다음과 같은 요건을 충족해야 한다.

- 지역민, 탐방객, 관리자들이 필요로 하는 사항을 다루어야 한다.
- 경관의 독특한 특징뿐 아니라, 자연과 사람, 과거와 현재, 유형과 무형의 가치 사이의 연계를 바탕으로 해야 한다.

- 경관에 대한 인식과 책임의식을 제고하도록 설계되어야 한다.
- 대면 접촉(보호지역 직원들을 통한), 기술과 시청각 기법(인터넷의 사용 등), 인쇄물(전단지 등)을 활용한 다양한 메커니즘을 통해 이행되어야 한다.
- 방문객센터에서 셀프가이드 산책로에 이르기까지 다양한 시설을 활용해야 한다.
- 방문객센터, 해설센터 등의 위치 관련 기준에 대해 명확해야 한다.
- 가능한 경우, 지역민들을 가이드, 해설사 등으로 참여시킨다.
- 해설적/교육적 계획과 통합되어야 한다.

이런 가이드라인을 적용한 예가 아래 '사례연구 26'에 제시되어 있다.

#### 사례연구 26.

탄자니아 타란기레/마냐라 중심부(Tarangire/Manyara Heartland) - 자연보전을 위한 교육

타란기레/마냐라 지역 경관은 주로 대초원(사바나), 호수, 늪지, 범람습지로 구성된다. 마냐라 호수 국립공원(Lake Manyara National Park), 마랑 숲(Marang Forest), 광활한 마사이 스텝지대, 일부 소도시 지역을 포함한다. 국립공원 외부의 토지는 대부분 목축업 및/또는 농업을 위해 이용된다. 탄자니아 국립공원청(Tanzania National Parks)과 아프리카 야생재단(AWF: Africa Wildlife Foundation)이 공동체 기반의 자연보전을 최초로 시도한 곳이 바로 이 지역이다. 즉 교육 프로그램 및 지도 사업을 통해 공원 관리 당국과 지역민들이 함께 야생 문제를 해결할 수 있도록 장려했다.

AWF와 공원 당국에 의해 공동체들은 자신들의 자원을 관리할 수 있도록 교육과 권한을 제공받았다. 교육과 연수 분야에서, 관리자와 지역민들을 위한 교육과정 및 기술적 회의 등 많은 공동 활동이 수행되고 교환학생 프로그램이 장려되었다. 이해당사자들을 위한 모든 교육 프로그램은 그 성격상 참여적이다. 시청각 도구, 보도자료, 서적, 안내책자, 회보, 현장 시연 및 전시 등 다양한 커뮤니케이션 메커니즘을 통해 정보가 전파되고 대중의 인식이 제고되었다. 특히 인식제고 캠페인이 확산되었다. 정보의 전달은 지역민 가운데 핵심 집단을 대상으로 했다. 목표는 서로 다른 이해당사자들 사이에 공감대를 형성하고 지역 전체에 걸친 자연보전을 위한 지지를 이끌어내는 것이다. 이런 필수적인 현지 중심의 노력은, 공원 당국 직원들이 방문객들을 위해 제공하는 해설 서비스에 더하여 부가적으로 이루어지고 있는 것이다.

출처: Bob Wishitemi

## 5.7 지속 가능한 자원 이용 촉진을 위한 추가 정책

카테고리 V 보호지역 관리를 위한 원칙 가운데 하나는 보다 폭넓은 적용을 위한 교훈 개발을 염두에 두고 '지속가능성의 모델'이 되어야 한다는 것이다('박스 11' 참조). 이는 경관 보호지역을 지속 가능한 개발의 '전형(exemplar)'으로서 정부가 존중하고 관리자들이 홍보해야 한다는 뜻이다. 특히 농업, 임업, 관광과 같은 부문에서 천연자원의 이용과 관련하여 더욱 그렇다(위의 글 참조).

그러나 이 아이디어는 확장될 수 있다. 즉 카테고리 V 보호지역은 보다 일반적인 자원이용과 관련된 분야에서 높은 지속가능성 기준을 보여주는 전형적인 예가 될 수 있다. 흔히 주창되는 일반적인 접근법은, 특정 목적을 위해 이용되는 자원의 양을 처음부터 감소시키고, 가능한 경우 자원을 재사용하고, 재사용이 불가능한 경우에는 재활용함으로써 자원이용의 환경 영향을 최소화하는 방법이다. '박스 28'은 이런 원칙들을 에너지 생성 및 보전, 구조물, 폐기물 관리, 수자원 공급에 적용시키는 방안들을 제시한다. 이런 식으로 지속 가능한 접근법을 홍보하는 것은 경관 보호지역 환경의 질을 개선하고, 그 지역에서 거주하거나 근무하고 있는 사람들, 또는 휴양 목적으로 이 지역을 방문한 사람들의 삶의 질을 향상시킬 것이다.

현재로서는 경관 보호지역 관리에서 이런 아이디어들이 여전히 초기 단계에 있다. 현재 확보될 수 있는 수준보다 훨씬 더 큰 규모로, 공공정책을 담당하는 여러 부처와 민간의 조치에 영향을 미쳐야만 한다. 따라서 현 시점에서 가이드라인을 제시하는 것은 아직 시기상조일 수 있다. 그러나 몇몇 국가들이 이런 아이디어들을 탐색하기 시작했다(가령, 잉글랜드와 웨일즈 국립공원들 내에서 발생한 이런 종류의 혁신적 사업을 지지하기 위한 정부 기금이 마련되었다). 나아가 '박스 28'은 보다 지속 가능한 미래를 위한 사회의 탐색에 있어 선구자가 될 수 있는, 카테고리 V 보호지역을 위한 중요한 새로운 역할의 개발을 제안한다.

**박스 28. 카테고리 V 보호지역의 에너지, 구조물, 폐기물, 수자원에 대한 지속 가능한 접근**

카테고리 V 보호지역 내의 자원, 특히 에너지, 구조물, 폐기물, 수자원의 지속 가능한 이용을 위한 정책은 다음과 같은 사항들을 다룰 수 있을 것이다.

- **에너지:** 이 지역을 위해 최소한 타 지역보다 더 장기적인 '탄소 중립(carbon neutral)' 목표를 설정한다. 이를 위해서는 다음이 요구된다.
- 화석연료에서 재생가능 에너지(태양열, 풍력, 파동, 조수, 지열, 에너지 작물 및 기타 형태의 바이오매스 연료 등)로 에너지 생성 수단을 전환. 보호지역 내에 이런 재생가능 에너지 생성 역량이 있을 수도 있다. 단 이 지역의 환경적 특성을 훼손하지 않아야 한다('박스 17' 및 '박스 18' 참조).
- 에너지 보전(가령 높은 절연 기준을 설정, 준수하도록 설계자와 자산 소유자들을 독려하고, 건물의 에너지 효율성을 홍보)
- 기후변화 저감 방안(나무심기 등)
- 화석연료로 운행되는 차량의 사용 억제, 저탄소 또는 무탄소 기술을 이용한 대안 차량의

### 이용 장려

- 구조물: 최소한의 자원이용 전략을 목표로 한다. 이를 위해서는 다음이 요구된다.
- 건설과 운영 면에서 모두 자원이용 수요가 최소화될 수 있도록 새로운 건물 등을 설계
- 가능한 경우 필요 없는 기존 건물을 재사용
- 철거 건물이나 구조물에서 나온 자재를 최대한 재활용
- 폐기물: 폐기물 최소화를 목표로 한다. 이를 위해서는 다음이 요구된다.
- 환경적으로 안전한 폐기물 수거 및 처리 방법
- 자원이용 및 폐기물 최소화를 위한 최신 기준을 채택
- 모든 주민, 상점주, 기업 및 영리기업, 농민, 건축업자 및 기타 이 지역에서 폐기물을 발생시킬 수 있는 잠재적 당사자들을 대상으로, 자연 분해성 폐기물 및 기타 폐기물의 재활용을 권장
- 처리장으로 운반하는 폐기물을 최소화하고, 폐기물을 발생시킨 당사자들로 하여금 자체적으로 처리하도록 함
- 수자원: 가장 엄격한 수준의 관리기준을 목표로 한다. 여기에는 다음이 포함된다.
- 홍수 최소화를 위한 '그린(green)' 기법(예: 저수지의 인공 배수시설 제거) 및 홍수 통제(자연 범람을 억제하기보다는 발생하도록 내버려 둠)를 활용한 통합적인 강 유역 관리
- 물 소비를 줄이고 재활용을 증대시키기 위한 혁신적인 가정용, 상업용 기법을 지원
- 경관 보호지역 내 유역 보호에 수자원의 질과 양이 달려있는 경우, 이 수자원을 이용하는 강 하류의 주민들로부터 적정 수준의 요금을 상환 받기

### 〈제5장 각주〉

1. 유목 민족들과 보호지역에 관한 특별한 사례는 IUCN이 지원한 다나 선언(Dana Declaration) (2002)의 주제이다. 본 선언문 전문은 [www.danadeclaration.org](http://www.danadeclaration.org)에서 볼 수 있다.
2. FSC에 관한 추가 정보는 <http://www.fsc.org/>
3. MSC에 관한 추가 정보는 <http://www.msc.org>
4. 추가적인 자문을 위해서는 WCPA 보호지역의 비물질적 가치(Non-Material Values of Protected Areas) 전담반 웹사이트 참조. <http://wcpa.iucn.org/theme/values/values.html>

## 6. 카테고리 V 보호지역의 관리: 절차와 계획

### 6.1 서론

카테고리 V 보호지역의 관리는 적절한 절차와 계획을 요한다. 이 둘은 매우 긴밀하게 상호 연결되어 있기 때문에 함께 다루는 것이 타당하다.

이 장은 참여적이고 반복적이고 조정가능하며 유연한 관리절차의 채택을 권고한다. 참여적이라는 말은 영향을 받게 될 공동체가 관리의 계획 및 이행에 중추적인 역할을 수행해야 한다는 뜻이다(6.2). 반복적이라는 것은 관리가 선형(linear)이 아니라 피드백 순환이 일어나는 주기적인 행위로 인식된다는 의미다. 조정가능하다는 것은 관리 절차에 포함된 학습을 통해 얻은 교훈에 맞게 관리를 조정한다는 뜻이다. 유연하다는 것은 관리 계획이 매우 다양한 국가적, 지역적 상황을 고려해야 한다는 것을 말한다. 따라서 여기에 제시된 어떤 조연도 규정적인 것으로 간주되어서는 안 되며, 특정한 상황에 적용할 수 있는 일반적인 가이드로 이해되어야 한다.

이 장은 관리 계획을 관리 절차의 심장부에 놓는다. 6.3에서 계획의 지위(status), 범위, 형태, 내용을 설명하고(‘부록 2’도 참조), 계획 수립을 위한 참여적 방법을 제안하며(6.4), 필요한 모니터링 및 평가 시스템을 설명한 후 조정가능한 관리에 대한 논의로 이어진다(6.5). 마지막으로 관리계획과 다른 전략 및 계획들과의 연관성을 확인한다(6.6).

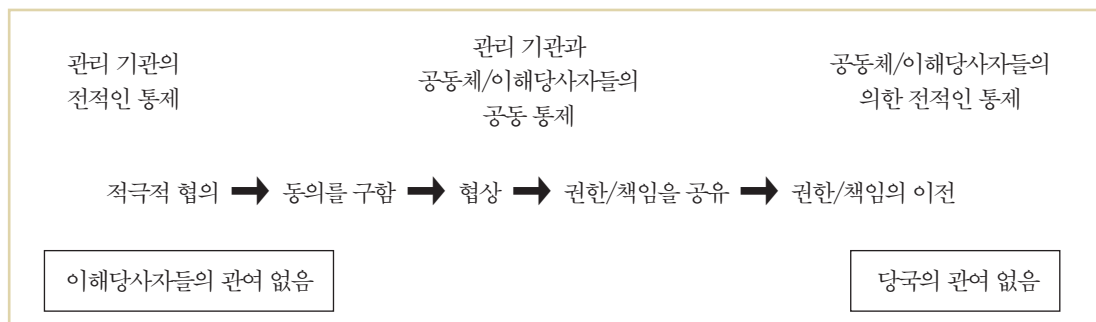
### 6.2 공동체의 관여와 참여

앞서 언급한 대로(5.1), 카테고리 V 보호지역 관리 정책의 주된 초점은 지역민들에 맞추어져야 한다. 그러나 이들은 관리 절차의 필수적인 부분이기도 하다. 따라서 경관 보호지역의 관리는 지역 공동체를 위해서 수행될 뿐 아니라(즉, 보호지역 내의 정책들을 통한 적용) 지역민들과 함께 이들을 통해(즉 이 지역 관리를 위해 이용되는 절차들을 통해) 수행되어야 한다. 특히 지역민들은 관리계획 형성에 있어 매우 중요한 역할을 수행한다(아래 6.3 및 ‘부록 2’ 참조).

#### 6.2.1 참여 정도에 따른 관리방식

지역민과 여타 이해당사자들을 참여시키기 위한 다양한 방식들은 매우 제한적인 수준의 참여에서 대대적인 책임 이전까지 연속선으로 표시할 수 있다(‘그림 11’ 참조).

그림 11 참여 정도에 따른 관리방식 연속선(Borrini-Feyerabend G., ed. 1997)



이 연속선의 어느 지점에서든 카테고리 V 보호지역에 대한 관리가 가능하며, 고려되는 사항에 따라 물론 참여의 정도가 달라질 수는 있다. 이 스펙트럼에서 '정답' 지점은 없다. 다른 상황에서 다른 접근법이 필요할 것이다. 그러나 많은 국가들의 경험이 시사하는 바에 따르면, 영속적인 보전과 이해당사자들 특히 지역 공동체와의 성공적인 파트너십을 위해서는, 관리 스타일이 위 스펙트럼의 오른쪽에 근접해 있을 때 전망이 밝다. 이는 이해당사자들이 '공동관리'로 알려진 협약에 의해 해당 지역 관리의 적극적인 파트너가 되는 지점을 의미한다. 그러나 오른쪽을 향해 움직인다는 것은, 다시 말해 보다 많은 권한과 책임을 부여하거나 공유하는 것은, 관리 당국에게 자원 등과 관련된 문제에 있어 중요한 영향을 미친다. 오른쪽 맨 끝처럼 완전히 권한/책임을 포기할 의사가 있거나 그럴 수 있는 당국은 아직 거의 없다.

## 6.2.2 공동관리(co-management)

'공동관리'라는 용어는 보호지역 관리의 성공적인 이해당사자 참여를 촉구하기 위해 개발된 많은 특정 기법들을 포괄한다. 공동관리의 원칙과 관행을 개발하기 위해 수행된 방대한 양의 세부적인 연구들을 본 카테고리 V 보호지역 가이드라인이 모두 공정하게 다룰 수는 없다. 그러나 '박스 29'는 이 용어를 정의하고 핵심 특징을 간략히 확인한다.

박스 29. 보호지역의 공동관리(Borrini-Feyerabend et al., 2000)

참고: 공동관리는 참여적, 협력적, 합동, 혼합, 다수당사자, 라운드테이블 관리라고도 칭해진다. 미묘한 차이는 있겠지만 이 모든 개념이 공동관리의 아래 정의에 해당된다.

“둘 이상의 사회적 주체들이 정해진 영토, 지역 또는 일련의 천연자원에 대한 관리 기능, 권한 및 책임을 그들 사이에 공정하게 분담하기 위해 협상, 규정, 보장하는 상황”

따라서 정의된 바와 같이, 공동관리는 다음과 같은 특성을 지닌다.

- 천연자원 관리에 대한 다원적인 접근법이다.
- 환경보호, 생태적으로 지속 가능한 천연자원의 이용, 자원 관련 편익과 책임의 공평한 분담을 목표로 한다.
- 천연자원의 관리에서 '민주주의'를 모색하는 정치적, 문화적 과정이다.
- 성공하기 위해서는 다음과 같은 기본적 조건들이 필요하다. 정보에 대한 충분한 접근, 결사의 자유와 역량, 요구와 우려를 표현할 수 있는 자유, 비차별적 사회환경, 모든 견해가 동일한 중요성과 유효성을 가진다는 인식
- 시간이 오래 걸리며, 모든 관계자들에게 불만스러울 수 있으며, 간단하지 않다. 그러나 천연자원의 관리에 관한 지식과 지혜의 매우 다양한 원천이 있다는 사실(또한 환경과 개발을 위한 잠재적으로 부정적인 옵션들이 많이 있다는 사실)을 인지하는 성숙한 사회의 표현이다.

보호지역에서 이해당사자의 충분한 참여를 실현하기 위한 수단으로서 공동관리 접근법을 적용하는 것은 언제나 복잡하고 민감한 사안이다. 이는 인간이 거주하고 생활하는 경관에서 훨씬 더 어려운 과제일 것이다. 그럼에도 불구하고, 각 지역에 대한 접근법은 현지 상황에 맞게 조정해야겠지만, 카테고리 V 보호지역에서 이해당사자 참여를 위한 기본적인 가이드라인을 제시할 수는 있다(박스 30' 참조).

박스 30. 카테고리 V 보호지역의 이해당사자 참여를 위한 가이드라인(Borrini-Feyerabend G., (ed.) 1997)

보호지역 당국은 이해당사자가 참여해야 하는 이유를 처음부터 분명하게 명시하여, 이를 바탕으로 접근법을 채택하고 다른 관계자들에게도 알려야 한다. 그 후에는 다음과 같은 활동을 수행해야 한다.

- 우선, 다음을 통해 이해당사자들을 파악하고 이들에게 통지한다.
- 실제적 및 잠재적 이해당사자들의 목록을 작성
- 이해당사자들과 그들의 필요사항을 분석
- 이해당사자들에게 알리기 위한 정보 캠페인을 수행
- 이해당사자들과의 상호작용을 위해 홍보 서비스를 제공
- 공개적 대화를 통해 이해당사자들과 논의를 실시
- 그런 다음, 다음 활동을 통해 이해당사자들의 역량을 활용하고 이들과 장기적인 파트너십을 형성한다.
- 각 집단 내에서 보호지역에 관한 논의를 촉진
- 이해당사자 집단들이 스스로를 조직화할 수 있도록 지원
- 이해당사자들간 가교 형성을 위한 회의 등을 주선
- 성공적인 참여형 보전사업 경험을 교환
- 지속가능한 자원 관리를 위한 현지 제도 강화
- 주요 이해당사자들을 위한 자문포럼, 보전위원회 또는 유사한 기구를 설립하여 관리 당국에 자문을 제공하고 이해당사자들 간 커뮤니케이션을 도모 (그 범위는 보전 문제 이상으로 확대될 수도 있음)
- 갈등 관리, 협상, 중재 등을 위한 메커니즘이나 제도를 수립
- 대인관계 기술을 향상시키기 위해 직원들을 교육
- 이해당사자들과의 협력을 지지하는 법적 토대를 촉진
- 마지막으로, 다음을 통해 이해당사자들의 관리 참여를 위한 추가적인 조치를 고려한다.

- 공동체 스스로가 주체가 되는 보전사업을 지원
- 자연보전을 위한 현지 자원봉사자, 학생단체, 여성단체 같은 공동체 기반 프로그램을 지지
- 이해당사자들이 해당 지역의 보전 정책 형성에 핵심적 역할을 하는 참여적 방안의 연구를 시행
- 이해당사자들과 협력적 관리 형식을 위한 합의문을 작성
- 해당 지역을 위한 관리 계약 및 관리 계획을 수립하기 위한 기구를 설립. 위의 자문포럼이나 위원회와는 달리, 이 기구는 의사결정 권한을 가짐.
- 해당 지역 관리 사업을, 역량을 보유한 현지 기관들에게 양도
- 이해당사자들 스스로 효과를 평가할 수 있도록 참여적 모니터링 및 평가 시스템 구축

## 6.3 관리 계획: 지위, 범위, 형태, 내용2

### 6.3.1 관리 계획의 지위

원칙적으로 모든 보호지역의 관리는 계획에 의거하여 진행되어야 한다. 실제로 계획은 성공적인 관리를 위한 열쇠이다. 카테고리 V 보호지역을 위한 관리계획(Management Plan)은 경관 보호지역을 위한 전반적 전략을 명확하게 규정한 중요 문서이다. 따라서 주요 정책문서에 해당하며 이 지역과 관련된 다른 계획들과 프로그램들을 위해 안내자 역할을 하는 틀을 제공할 수 있다.

계획의 목표는 파트너들에게 동기를 부여하고, 다양한 출처로부터 자금을 마련하기 위해 논거의 정당함을 입증하는 것이다. 그러므로 '파트너' 조직들뿐 아니라 이 지역에 관심을 갖고 있는 많은 기관과 단체들을 포함하여 폭넓은 독자층을 유치하는 것이 필수적이다. 관리 당국을 위한 단순한 내부적인 조직화 계획이 아니라, 관리에 영향을 줄 수 있는 모든 이해당사자들의 노력을 조율하기 위한, 보호지역을 위한 계획이다.

따라서 관리계획은 관리 당국, 당국의 주요 파트너들, 핵심 이익단체들 사이에 높은 수준의 협력적 관리를 목표로 하는 포괄적인 문서여야 한다. 각각의 기능, 권리, 책임을 분명하게 규정하고 보장해야 한다.

### 6.3.2 관리계획의 범위, 형태와 내용

참고: 관리계획의 범위, 형태, 내용에 관한 심층적인 설명은 '부록 2'에 제시되어 있다.

카테고리 V 보호지역을 위한 관리계획의 내용은 매우 다양할 것이다. 군소도서개발국, 동남아의 벼 경작지, 또는 유럽의 고대 농업경관을 위한 계획들은 분명히 서로 매우 다른 이슈들에 강조점을 둘 것이다. 뿐만 아니라 계획의 내용은 국가들 간 법적, 제도적 차이를 반영할

것이다. 그럼에도 불구하고, 어느 정도의 일반화 수준에서 공통된 주제들이 존재한다. 특히 모든 관리계획은 관리 행동 프로그램을 통해 실현될, 분명한 장기 비전을 제시해야 한다. 이를 위한 제언이 '부록 2'에 나와 있다.

## 6.4 관리계획: 준비

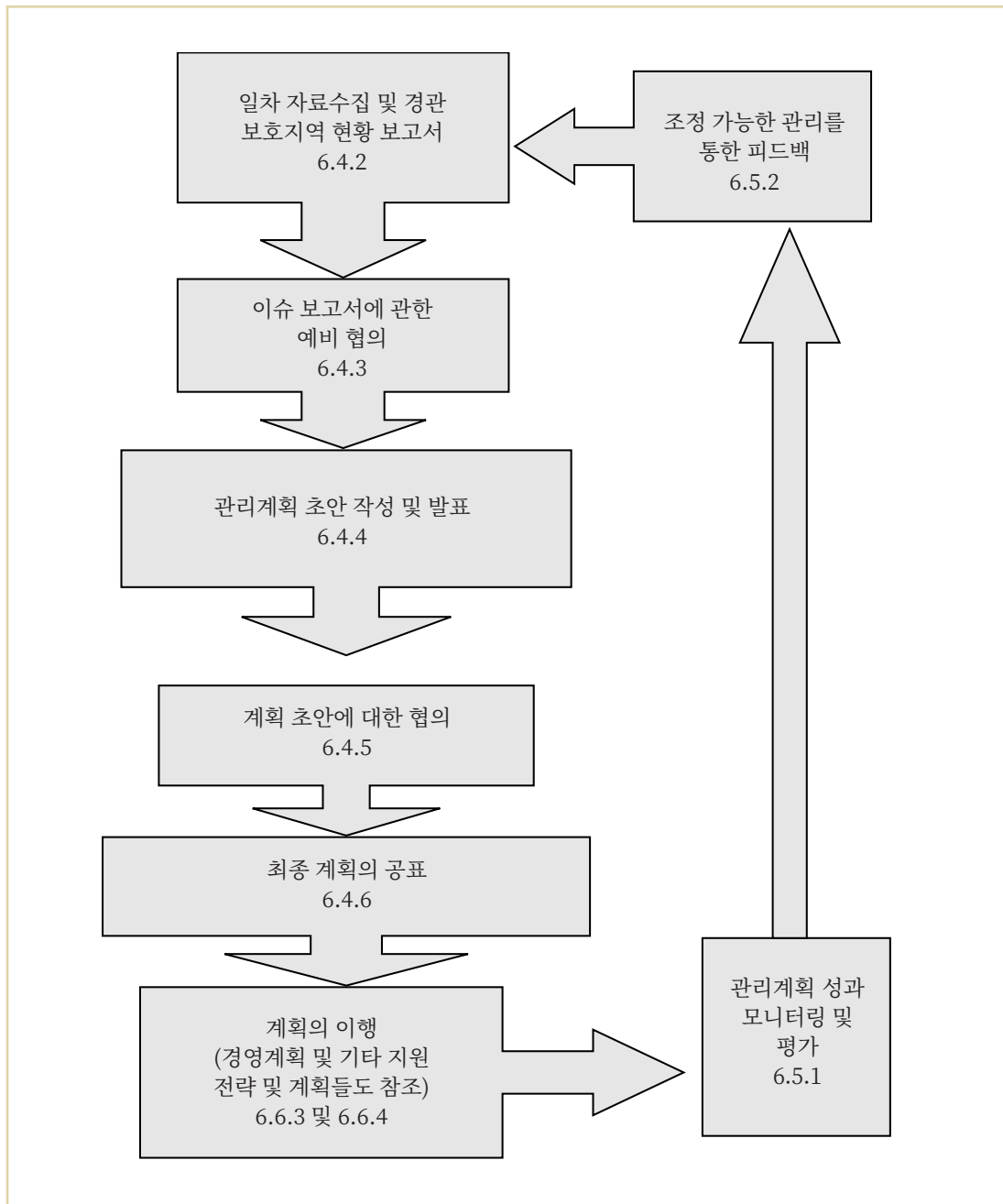
관리계획을 준비하는 과정은 계획 그 자체만큼이나 중요하다. 실제로 주요 파트너, 이익단체, 개인, 이해당사자, 그리고 최종 관리계획에 포함된 정책 이행에 필요한 지원을 제공해줄 여타 기관들과의 관계를 수립하고 유지할 수 있는 기회를 제공하는 것이 바로 준비 과정이다. 또한 이익단체들 간의 갈등을 관리할 수 있는 기회도 제공한다. 따라서 계획을 준비하는 과정이 대체로 최종적인 성공 여부를 결정한다.

### 6.4.1 관리계획 주기

관리계획은 독자적으로 존재하는 것이 아니다. 준비과정에서 고려해야 할 '보다 높은' 차원의 다른 전략과 계획이 존재할 수 있고, 관리계획으로부터 다른 전략/계획이 도출될 수도 있다. 이 내용은 6.6에서 다룰 것이다.

통상적으로 관리계획의 준비는 카테고리 V 보호지역을 지정한 후에 시작한다. 그러나 순서를 바꾸는 것도 가능하다. 가령 프랑스 지역자연공원(Regional Nature Park)의 경우, 관리계획은 보호지역 지정 이전에 작성되었다. 이는 지정이 되기 전에 지역 공동체가 해당 경관 보호지역의 중요성을 인식할 수 있게 하며, 올바른 경계선을 결정하는 데 도움이 된다. 어떤 순서를 따르든 반복적인 주기가 필요하다('그림 12' 참조).

그림 12. 관리계획의 순환주기(하기 내용과 상호 참조)



## 6.4.2 일차 정보 수집 및 준비

모든 훌륭한 관리의 기본은 훌륭한 정보이다. 따라서 계획 작성을 위한 일차적인 임무는 계획의 목적과 연관 있는 해당 지역에 관한 가용 자료를 수집하고 검토하는 것이다. 이는 해당 지역의 천연자원과 문화자원, 그 지역에 관심이 있는 사람들(즉 이해당사자들), 이 지역이 직면하고 있는 추세, 압력 및 기회를 말한다. 지역민들이 이런 종류의 정보를 많이 알고 있으므로, 대중의 참여는 바로 이 초기 단계에서부터 시작되어야 한다. 이런 검토를 바탕으로 '경관 보호지역의 현황'에 관한 일차 보고서를 작성할 수 있다.

‘경관 보호지역 현황’ 보고서는 카테고리 V 관리의 유용한 도구이다. 해당 지역의 환경적, 자연적, 문화적 자산의 상태에 관해 서술하고, 이에 영향을 미치는 요소들의 목록을 작성한다. 또한 지역 공동체의 안녕과 관련된 사회적, 경제적 요소들도 다룬다. 이 보고서를 작성한다면, 이는 관리계획 절차의 일부로서 진행되어야 한다. 따라서 관리계획을 공포하기 전에 이 보고서를 먼저 발표하여, 이슈 보고서(아래 참조) 작성에 활용해야 한다. 이 보고서의 작성 과정에서 정보가 부족한 부분이 드러날 수 있으며, 그런 경우 그 공백을 채우기 위해 추가 작업을 해야 한다.

경관 보호지역 현황 보고서에 실린 기초 자료는 관리계획 수립을 위한 중요한 소재이다. 정기적인 업데이트와 동향 자료의 수집을 통해, 이 보고서는 목표설정, 목표달성을 향한 진척도 모니터링, 관리계획 정책들의 효과성을 평가하는 객관적인 수단을 제공한다. 업데이트 작업은 전자적 방식으로(컴퓨터로) 하는 것이 가장 수월하며, 관리계획 자체의 정기적 모니터링 및 검토와 긴밀하게 연계될 수 있다. 어떤 경관 보호지역 관리 기관들은 이 보고서를 매년 재검토하고 활동(및 활동 부족!), 이슈, 동향을 모니터링 하는 데 이용한다(아래 6.5 참조).

### 6.4.3 예비 협의

예비검토는 영향을 받게 될 공동체를 직접적으로 관여시키는 두 번째 단계에 착수하기 위해 필요하다. 이 단계에서 보호지역 관리 기관은 다음 활동을 수행해야 한다.

- i. 이해당사자들에게 관리계획 수립 의향을 알린다.
- ii. 계획이 필요한 이유에 대해 설명한다.
- iii. 계획을 통해 다루어야 할 필요가 있는 이슈 등, 계획 수립의 시사점을 소개한다.
- iv. 이해당사자들이 이 과정에 참여할 수 있는 방법을 설명한다.
- v. 계획에 포함되어야 할 내용에 관해 의견을 구한다.

이런 예비 협의를 위한 기초자료는 일반적으로 ‘이슈 보고서’라 불리는 하나의 문서이다. 협의 대상에 맞게 문서의 정확한 형태는 달라져야 할 필요가 있으나, 항상 짧고 간결하고 쉽게 읽을 수 있는 형태로 작성해야 하며, 사회적으로 적합한 다양한 수단을 통해 이해당사자들에게 전달되어야 한다. 일반적으로 지방 공동체들은 협의 과정에 익숙하지 않으며, 아무리 명확하고 읽기 쉽게 쓴 문서라도 이해하는 데 어려움을 겪을 수도 있다. 실제로 전 세계의 많은 지역에서 높은 문맹률이나 토착민의 토착언어 사용으로 인해 협의를 위한 다른 접근법이 요구된다. 공동체에 먼저 다가가야 할 책임은 관리 기관에 있지만, 이해당사자 단체들이 실제로 얼마나 대표성이 있는지에 관해 스스로 판단을 내려야 한다. 협의 사안들을 충분히 이해시키기 위해서는 단체 및 개인들과 직접 만나야 한다. 이는 세미나, 비공식적 논의, ‘마을 드라마(village drama)’, 학교 연극, ‘로드쇼’ 등 사람들의 참여를 이끌어 낼 수 있다면 어떤 방법을 통해서든 진행할 수 있다. 지역민 가운데 연장자, 학교장 및 기타 공동체 지도자들이 대중을 참여시킬 수 있는 가장 적절한 방법에 관해 조언을 해 줄 수 있다. 올바른 전략을 수립하고 적절한 예산을 편성하는 것은 매우 중요하다. 그렇지 않으면 참여 도출을 위한 노력 전체가 막대한 시간과 돈의 낭비로 이어질 위험이 있으며 목표 달성에 실패할 것이다.

대략적인 가이드로서, 이 예비협의 절차를 위해 3개월 정도의 시간을 할애할 수 있다. 어떤

상황에서는 이 기간을 조정해야 할 필요가 있겠지만(가령, 토착민 집단과 복잡한 협상 과정이 필요한 경우에는 더 많은 시간이 소요될 것이다), 예비협의 과정이 지나치게 오래 걸리면 관련 당사자들 사이에 냉소적인 반응이 생길 수도 있으므로 '필요 이상으로 오래 끌지' 않는 것이 중요하다.

#### 6.4.4 관리계획 초안 작성 및 발표

예비 단계에서 도출된 피드백을 바탕으로 경관 보호지역 관리 기관은 계획 초안을 작성할 수 있다. 초안 작성을 위해서는 9개월 정도의 시간이 소요될 수 있으며, 불확실한 분야를 명확하게 하기 위해 추가적인 자료수집 및 협의가 필요할 것이다. 작성이 끝나면 초안을 발표하여 폭넓은 독자층을 대상으로 배포하고 추가 협의를 모색할 수 있다. 초안 내용에 관한 제언이 '부록 2'에 나와 있으나, 이 단계에서 추가적인 대중의 견해를 구하기 위해 특정 선택사항을 포함하는 것이 적절하다.

#### 6.4.5 관리계획 초안에 대한 협의

이 단계의 목표는, 관리계획이 아직 초안 형태일 때 모든 이해당사자들의 견해를 듣고 반영하는 것이다. 관리 방식이 '그림 11'의 어느 지점에 해당하건, 폭넓은 대중과의 협의는 항상 필수적이다. 초기 예비협의 단계에 참여하는 당사자들에게도 유사한 절차를 활용할 수 있다 (6.4.3). 관리계획의 Part 1('부록 2' 참조) 부분, 특히 비전에 관하여 초안 상태에서 광범위한 토론을 하는 것이 매우 중요하다. 이는 최종 문서에 참여 프로그램을 통해 도출된 가치와 이슈들이 반영될 수 있도록 하기 위해서이다. 목표는 모든 당사자가 관리계획에 대한 포괄적 주인의식을 갖도록 하는 것이다. '박스 31'은 이런 협의 과정의 수행 방법에 관한 가이드라인을 제시한다.

##### 박스 31. 관리계획 초안 관련 협의를 위한 가이드라인

협의 절차를 통해 모든 이해당사자에게 확신을 심어주는 것이 필수적이다. 이를 위해서 관리 기관은 다음과 같은 활동을 수행해야 한다.

- 모든 이해당사자들을 파악한다('박스 29' 참조).
- 공정성과 투명성을 바탕으로 이들 모두에게 접근한다.
- 유용한 정보를 담은 자료를, 명확하고 사용자 친화적인 형태로 생산한다.
- 의견 타진을 위해 문화적으로 적절한 다양한 수단을 이용한다.
- 제안서가 아직 초안 상태라는 사실을 강조한다.
- 어떠한 제안도 재검토할 준비가 되어 있어야 한다.
- 모든 코멘트를 완전하게 문서로 기록, 보관하고 모든 접촉을 일지에 기록한다.

- 회의, 자료 등에 관한 모든 요청에 반드시 신속하게 대응한다.
- 채택 여부와 상관없이 모든 견해를 고려한다.
- 적절한 시간을 허용하여 사람들이 이 절차가 성급하게 진행된다는 느낌을 갖지 않도록 해야 하나, 지나친 지연으로 흥미를 잃어버리게 만들어서는 안 된다.
- 만일 계획의 변경이, 변경을 원하는 당사자 외에 다른 이해당사자들에게 영향을 미칠 것으로 예상되는 경우 추가 협의를 진행한다.
- 견해를 제시한 모든 당사자들에게 협의 결과를 피드백 해준다.
- 무엇보다도, 경관 보호지역의 보전을 위해 없어서는 안 될 파트너로서 이해당사자들을 대해야 하며 이들을 장애물로 인식해서는 안 된다.

#### 6.4.6 관리계획의 공표

최대 6개월까지 걸릴 수 있는 협의 절차의 결과를 바탕으로, 관리계획의 최종본을 작성할 수 있다. 이 최종 작업에는 추가 6개월이 허용될 수 있다. 따라서 첫 단계부터 완료까지 전체 기간은 2년 정도 걸릴 것이다.

### 6.5 모니터링, 평가 및 조정가능 관리

#### 6.5.1 모니터링과 평가

모니터링과 평가, 그리고 그 결과를 조정가능 관리(adaptive management)를 통해 반영하는 것은 보호지역 관리 계획의 필수적인 측면이다. 이는 반복적 과정이지, 선형적인 과정이 아니다(‘그림 12’ 참조). 그러므로 계획의 효과성을 모니터링하고 평가하기 위해 제시된 방안을 계획에 포함시키는 것이 절대적으로 중요하다. 각각의 정책 분야에 대해 성과를 판단하기 위해 그 진척도를 평가할 수 있는 목표와 잣대가 있어야 한다(‘부록 2’ 참조).

성과지표를 개발할 때 고려해야 할 많은 이슈들이 있다. 따라서 ‘경관 보호지역 현황’ 보고서를 정기적으로 업데이트함으로써 환경 상태에 관한 자료를 수집해야 한다(6.4.2). 이는 ‘현실 파악(reality check)’ 절차이다. 또한 환경과 지역 공동체에 영향을 미치는 현재의 동향, 그리고 관리에 영향을 미칠 수 있는 일체의 변화를 파악하는 것도 중요하다.

이를 바탕으로, 관리계획 정책의 이행 진척도와 그 영향을 평가하고, 관리 기관의 실적 자체도 평가할 수 있는 지표를 개발하는 것이 가능할 것이다.

카테고리 V 보호지역의 모니터링과 다른 보호지역 모니터링과의 차별성은 그 절차보다는 범위에 있다. 5장에서 설명한 바와 같이, 이 지역의 정책들은 환경적 목표들뿐 아니라 사회,

경제적 목표, 특히 지역 공동체와 경관과의 관계에 관련된 목표들을 포함할 것이다(추가 설명은 Hockings et al., 2000 참조).

### 6.5.2 조정가능 관리 (adaptive management)

모니터링과 검토의 주된 목적은 얻은 교훈을 카테고리 V 보호지역 관리에 다시 반영하기 위한 것이다. 이를 위해서는 관리가 조정 가능해야 하며 관리자들이 '실습을 통한 학습(learn by doing)'을 해야 한다. 조정가능 관리는 대응적이고(responsive), 반영적이며(reflective), 유연한 관리 스타일인 동시에 관리 기법으로서, 경험에 비추어 정책을 정기적으로 검토하고 업데이트할 것을 요한다. 이는 모든 보호지역 관리에 적용되지만, 일반적으로 지역 공동체와 이해당사자들의 신뢰를 얻고 유지하는 데 도움이 되므로 카테고리 V 보호지역과 특히 관련이 깊다.

따라서 모니터링과 검토의 결과는 관리 관행의 조정으로 이어져야 하며, 이는 한 분야의 정책을 소폭 조정하는 것에 불과할 수도 있다. 그러나 최소 5년에서 최대 10년 정도의 기간이 지난 후에는 그 결과를 이용하여 이해당사자 참여의 새로운 순환 주기를 포함, 보다 광범위한 관리계획의 전반적인 검토를 단행할 수 있을 것이다.

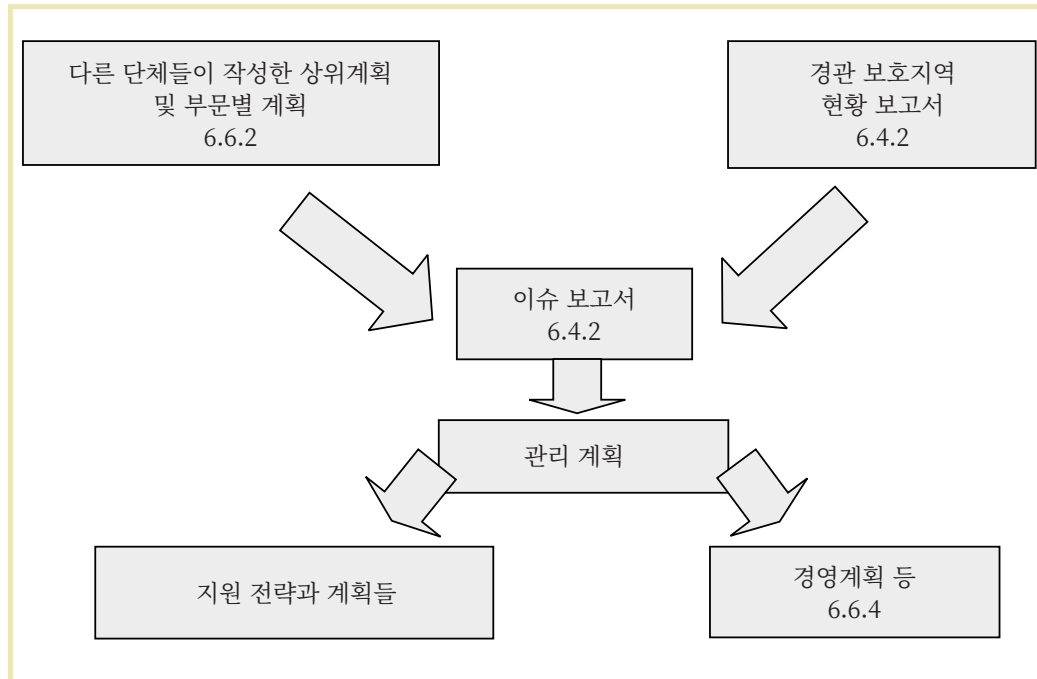
## 6.6 관리계획을 지원하는 프로그램, 계획 등

### 6.6.1 수많은 관련 계획 중 하나로서의 관리계획

비록 관리계획이 카테고리 V 보호지역을 위한 핵심 문서지만, 대부분의 경우 이는 해당 지역에 영향을 미치는 수많은 관련 계획과 프로그램 가운데 하나에 불과할 것이다('그림 13' 참조). 이에는 다음과 같은 여러 종류가 있다.

- '상위' 계획 및 부문별 계획. 예로, 해당 지역에 영향을 미치는 국가, 지역, 지방 단체들이 작성한 계획(6.6.2)
- 관리계획에 포함할 수 있는 내용보다 훨씬 더 상세하게 설명해야 할 필요가 있는 사안들에 대한 계획(6.6.3)
- 관리 기관이 운영 활동을 효과적으로 관리하는 데 도움을 주는 계획, 감사 등(6.6.4)

그림 13. 관리계획과 기타 계획 및 전략들 간의 관계(피드백 순환은 생략)



### 6.6.2 상위계획 및 부문별 계획 등

경관 보호지역을 위해 관리 기관이 가질 수 있는 권한(7.1)은 매우 다양하다. 일반적으로 다음 세 분야를 포함한다: 1) 경관과 자연 보호, 탐방객 관리 등 직접적으로 책임을 지는 분야 2) 토지이용 계획 등 상당한 영향력을 행사할 수 있는 분야 3) 영향력이 거의 없거나 전무한 분야(지역민들의 건강, 주택, 교육 등). 어떤 카테고리 V 관리 기관은 직접 개발을 통제할 수 있는 권한을 보유하고 있는 반면, 어디에 무엇을 지을 것인지에 대해 제한적인 발언권만을 가진 기구도 있다. 그러나 어떠한 관리 기관도 법 자체가 될 수는 없으며, 소재 관할 지역에 영향을 미칠 수 있는 국가적, 지역적 차원의 계획들을 고려해야만 한다.

일반적인 규범으로서 관리의 효과성, 특히 보전의 효과성은 관리 기관의 권한, 특히 토지이용 계획에 관한 권한이 클수록 증대된다. 그러나 어떤 방식으로 진행되건 간에, 카테고리 V 보호지역을 위한 관리계획은 국가적, 지역적 우선사항들에 종속될 것이며, 다음과 같은 사항을 위한 다른 전략과 계획에 의해 보완될 것이다.

- 지역개발
- 토지이용
- 농업
- 관광
- 교통

이런 계획들을 수립하고 이행하는 책임이 관리 기관에 있지 않을 때, 해당 기관은 담당 기구의 협조를 모색하기 위해 자신의 권한으로 가능한 모든 일을 강구해야 한다. 이를 가능케 하는

법적 토대가 있다면 분명 도움이 될 것이다(3.2). 이상적으로, 담당 기구들은 자신의 전략과 계획에 경관 보호지역 계획의 원칙들을 인지하고 구현해야 한다(제3장). 나아가 특정 관리계획에 명시된 목표들이 이들 다른 문서들의 범위와 세부 내용에 최대한 구현되어야만 한다. 최소한 이런 상위계획 또는 부문별 계획은 해당 지역의 중요성과 그 특징을 보호하는 특별한 정책들의 필요성을 인지해야만 한다.

### 6.6.3 관리계획보다 세부적으로 다루어지는 이슈들에 대한 지원 전략 등

일부 카테고리 V 보호지역을 위한 관리계획은, 계획에서 충분히 상세히 다룰 수 없는 이슈들에 대하여 다른 지원 전략들에 의해 보완되어야 할 필요가 있다. 이런 보완적 계획이나 유사한 문서에서 다루는 주제들은 지역마다 크게 다를 것이다. 다음을 예로 들 수 있다.

- 멸종위기에 처한 다수의 생물종이나 하나의 서식지를 보호하기 위해 필요한, 매우 세부적이고 과학적 근거가 있는 조치를 필요로 하는 사안을 다룬다.
- 농산품의 마케팅이나 역사적 건물 소유주들을 위한 보조금 프로그램과 같이, 이해당사자들 가운데 특정 집단의 이익과 관련된 사안을 다룬다.
- 연안 보호와 같이 매우 특이한 문제에 직면해 있는, 전체 지역 중 특정 부분에 초점을 맞춘다.
- 대중의 관심을 끌거나 마케팅 목적을 위해 독자적인 문서로 개발해야 할 필요가 있는 주제와 관련된다. 민간, 공공, 자원봉사 부문들로부터의 지원이 필요한 해설 전략이나, 산책로 네트워크 조성 계획을 예로 들 수 있다.

이런 문서들의 지위는 다양할 수 있다. 일부(설계 가이드 등)는 자문의 성격을 띠고, 일부는 당사자들 간 공식적 또는 비공식적인 합의를 기록한 문서일 수 있으며, 어떤 것은 이해당사자 집단들이 작성한 해당 지역의 목표 달성을 위한 선언문일 수도 있다. 이런 모든 보완 계획 등의 핵심은, 항상 관리계획 그 자체를 기초로 하거나 이로부터 도출되어야만 하며, 관리계획에 요구되는 것과 동일한 종류의 협의와 이해당사자 참여를 통해 작성되어야 한다는 점이다.

### 6.6.4 관리 기관이 운영 활동을 효과적으로 관리하는 데 도움이 되는 경영계획 및 기타 계획, 감사 등

앞서 언급한 대로, 관리계획은 보호지역 관리 기관뿐 아니라 경관 보호지역에 영향을 미치는 활동을 수행하는 모든 단체의 활동을 조율하고 그에 영향을 미치는 것을 목표로 삼아야 한다. 그러나 특별히 관리 기관 자체의 운영을 위해서 계획을 개발해야 할 필요가 있을 수도 있다. 이런 계획은 관리 기관이 관리계획에서 자신에게 기대되는 임무들을 수행하기 위해 효과적인 관리와 적절한 조직화를 담보하기 위한 것이다. 예로, 특정 사업을 위한 자금과 직원들의 업무시간 할애를 승인하는 연간 예산 및 업무 계획, 관리 기관 운영의 효율성과 효과성을 측정하기 위한 일련의 내부적 성과지표 등이다.

예산, 업무계획, 성과지표들은 경영계획(Corporate Plan)에 포함될 수 있다. 경영계획이란 대중을 대상으로 해당 조직이 자신의 책임을 얼마나 효과적으로 완수하고 있는지 설명하기 위한

수단으로, 정기적으로 업데이트되는 관리 기관의 사업 계획을 말한다. 이 계획은 운영 방식을 설명하고, 목표와 우선사항을 명시하며, 목표대비 성과를 측정한다. 파트너들과 이해당사자들을 위해 이 계획은 참여와 투자를 위한 토대를 제공한다.

경영계획 작성은 분명하게 관리계획으로부터 도출되어야 한다. 이는 경관 보호지역을 책임지는 기관을 위한 성과의 틀을 수립할 것이며, 작성 작업이 만만치 않을 것이다. 하지만 다음과 같은 면에서 경영계획은 매우 유용하다.

- 관리계획 목표 대비 관리 기관 자체 성과를 평가
- 기부 단체들을 대상으로, 관리 기관이 금액 대비 최대의 성과를 달성하기 위해 노력하고 있음을 보여주고 경관 보호지역이 제대로 관리되고 있음을 보여줌
- 관리 기관의 파트너와 주요 이해당사자, 지역 공동체 및 탐방객들이 관리 기관의 운영 방식을 이해하도록 돕고 정책 목표에 대해 견해를 제시할 수 있는 기회를 제공
- 관리 기관 직원들이 관리계획을 이행, 검토, 업데이트할 때 가이드라인을 제공

#### 〈제6장 각주〉

- 1 이 아이디어들은 Sherry Arnstein의 시민참여 ‘사다리(ladder)’로부터 도출된 것이다(1969).
- 2 IUCN은 본 가이드라인 시리즈로 보호지역을 위한 관리계획(Management Plans for Protected Areas)에 관한 일반적 조언을 2003년에 발간할 것을 제안한다.

## 7. 카테고리 V 보호지역의 관리: 수단

### 7.1 행정/관리 기관

카테고리 V 보호지역에 관한 1994년 가이드라인이 분명히 밝히고 있듯이, 이 모든 지역을 위한 하나의 '옳은' 조직적 구조나 기관은 없다. 국가적 상황, 지역적 상황을 고려하여 국가별로 다를 것이다. '박스 32'는 가능한 모델들을 보여준다.

박스 32. 카테고리 V 보호지역을 위해 이용되는 조직 구조

카테고리 V 보호지역 관리를 위해 매우 다양한 행정적 구조가 있을 수 있다. 예를 들면 다음과 같다.

- 국가 또는 지역 서비스로 관리: 헝가리 National Park Directorate
- 지방정부 및 중앙정부의 특별 업무로서 관리: 예) 영국 National Parks ('사례연구 2' 참조)
- 지방정부의 일반 업무로서 관리: 예) 영국 Areas of Outstanding Natural Beauty
- 지역 및 현지 이해당사자들의 연합체로서 주로 관리: 예) 프랑스 Regional Nature Parks ('사례연구 10' 참조)
- 중앙정부/국립공원 당국과 지역 공동체 조직이 공동으로 관리: 예) 네팔의 완충지역 ('사례연구 3' 참조)
- 임시 전담반 등을 통해 관리: 예) 필리핀 계단식 논('사례연구 4' 참조)
- NGO가 주도하는 관리: 예) 세인트루시아 National Trust ('사례연구 11' 참조)
- 민간 부문이 주도하는 관리: 예) 콜롬비아 El Paramo de Guerrero
- 지역 공동체가 주도하는 관리: 예) 남태평양 공동체 보전지역('사례연구 7' 참조)

따라서 하나의 모델을 권고하기 보다는, '박스 33'에서 성공적인 관리 기구의 특징에 관한 가이드라인을 제시한다.

박스 33. 카테고리 V 보호지역 관리 기구를 위한 가이드라인

카테고리 V 보호지역을 위한 성공적인 관리 기구는 다음과 같아야 할 필요가 있다.

- 업무수행을 위해 적절한 권한이 있어야 한다. 이는 법적인 근거의 문제로 돌아가며, 이것이 전실효하지 않으면 관리 기구는 잘못된 기대감을 형성하여 신뢰도가 떨어질 것이다.

- 인력과 자금이 적절해야 한다(아래 7.2 및 7.3 참조).
- 환경적, 사회적, 경제적 상황에 대해 잘 알고 있어야 한다: '경관 보호지역 현황' 보고서와 그 업데이트가 이를 위한 것이다.
- 정부의 지원을 누리고 있는 것으로 보여야 한다. 이는 법적 권한이 존재하고 있음을 담보하기 위해 필요하고, 필요한 자금을 확보하는 데 도움이 되며, 모든 정부 부처와 각자의 계획과 운영에 있어 의무적으로 경관 보호지역의 중요성을 고려하도록 담보하기 위해 필요하다.
- 지방정부 및 중앙정부와 파트너십 구축이 가능해야 한다. 대부분의 카테고리 V 보호지역에서 중요한 책임은 지방정부(주택이나 지방 도로 서비스 등) 및 중앙/주 정부(환경보호 등)와 공유하므로, 관리 기관은 양자 모두와 공조할 수 있어야 한다.
- 모든 이해당사자와 협력할 수 있어야 한다. 계속 강조하고 있듯이, 이해당사자들의 진정한 참여가 많을수록 지역민들이 보호지역을 지지할 가능성이 높다.
- 지역 공동체의 경관 보호지역 관리 역량을 구축하기 위해 노력해야 한다. 정책 형성에 이해당사자들을 참여시킬 뿐 아니라, 나아가 보호지역의 운영에 지역민들 스스로의 참여를 확대시킨다는 더 큰 보람이 있다. 앞서 언급한 대로, 지역민들이 이 지역의 진정한 '관리자'이며 공식적인 관리자들은 지역 공동체의 이런 임무 수행 역량을 구축하기 위해 필요한 모든 일을 해야 한다.
- 수행한 활동에 대해 책임을 질 준비가 되어 있어야 한다. 책임성(accountability)은 다양한 방법으로 달성할 수 있다. 해당 지역 내의 사람들이 보호지역 관리위원회 위원들을 직접 선출함으로써 공식적으로 달성할 수도 있다. 그러나 보다 중요한 것은 투명하고 공정한 업무방식, 협력과 커뮤니케이션 및 협의 스타일, 조정가능 관리에 대한 강한 의지, 그리고 진정한 이해당사자 참여를 통해 달성하는 것이다.
- 신뢰할 만한 협의체의 지원을 받아야 한다. 공공(및 NGO) 관리위원회는 지역 공동체와 기타 이해당사자들과의 협의를 위한 공식적, 비공식적 수단을 개발해야 한다. 보전위원회(Conservation Council) 또는 유사한 기구는 다양한 이해당사자들을 협의 역량에 참여시키는 한 방법이다(박스 30' 참조).
- 훌륭한 과학적, 기술적 조언에 접근할 수 있어야 한다. 이는 직원들로부터 확보할 수도 있고, 공식적/비공식적 전문가 자문단, 지방 대학과의 연계, 또는 기타 방식을 통해 확보할 수 있다.

## 7.2 인력 구성

모든 보호지역과 마찬가지로 카테고리 V 보호지역 업무를 위해 고용된 직원들은 그 성공에 결정적인 역할을 한다. 이상적으로, 관리 기관의 팀은 다음과 같아야 한다.

- 강력한 리더십 자질이 있고 자연보전, 탐방객 관리 또는 농촌개발 문제에 폭넓은 경험이

있는 상사가 이끌어야 한다.

- 환경보호(생태학, 생물학, 조경학, 고고학 등), 경제개발, 사회학 등 다양한 전문적 배경이 있는 직원들을 포함해야 한다.
- 협력적 업무, 협상, 갈등관리, 커뮤니케이션 등 대인관계 기량이 강해야 한다.
- 농업, 임업, 어업 같은 자원이용 및 토지 관련 기량이 강해야 한다.
- 휴양지 관리 및 관광 부문과의 협력에 강해야 한다.
- 경영 기술, 특히 재무관리와 혁신적 자금조달에 강해야 한다.
- 현장 직원(보호지역 관리원, 공동체 파견자, 농업 및 임업 연락직원)과 사무실 직원 모두 있어야 한다.
- 인사 전문가의 적절한 지원을 받아야 한다.
- IT, 프레젠테이션, 그래픽 등의 분야에서 훌륭한 기술적 역량에 의해 뒷받침되어야 한다.
- 관리 기관이 수행하는 책무의 범위에 적합한 교육 및 경력개발 프로그램을 통해 지원을 받아야 한다. 여러 학문 분야에 걸친 종합적 기술 교육이 우선되어야 한다(공동체 참여를 이해하는 생태학자, 훌륭한 커뮤니케이션 기술을 지닌 산림 감독관, 사업적 기량을 가진 행정관 등).

물론 이렇게 여러 분야의 전문가들로 구성된 팀이 가장 이상적이겠지만, 많은 경관 보호지역 팀은 불가피하게 인력자원이 부족할 것이다. 특히 이런 인력 구성의 충분한 잠재력에 대한 인식이 없는 경우에 그렇다. 그러나 소규모의 팀이라 하더라도 파트너십에 대한 창의적인 접근을 활용하여 그 효과성을 강화할 수 있다. 많은 카테고리 V 보호지역에서 다양한 방식으로 추가적인 지원을 확보할 수 있다(박스 34 참조).

#### 박스 34. 카테고리 V 보호지역 직원 역량을 강화하기 위한 가이드라인

소규모 직원 팀의 역량을 강화하기 위한 방법으로 다음 접근법들을 고려해야 한다.

- (자원봉사 공원관리인 등) 현장 근무 또는 (자원봉사 접수요원 등) 사무실 근무를 위한 자원봉사자들을 구한다. 직원 한 사람을 정하여 자원봉사 역량개발 업무를 전담시킨다. 흔히 도외시되는 잠재적 자원봉사자들로는 최근 은퇴자들이 있다.
- 지방 또는 국제 NGO들과의 협력적 파트너십을 개발하여, 이를 통해 장기적으로 해당 보호지역에 대한 전문지식을 제공받는다.
- 지방 기업들로부터 후원을 받아, 특정 업무를 위한 전문가들(회계사 등)의 힘을 빌린다.
- 현지 관광업계와 합의하여, 방문객들에게 보호지역 정보를 제공해 주는 역할을 맡긴다.
- 현지 학교 및 기타 현지 기관들을 참여시켜, 이들과 긴밀한 연계가 있는 보호지역의 특정 부분을 관리하도록 한다.

- 지방 대학들과의 파트너십을 개발하여 경관 보호지역을 옥외 실험실(박사나 여타 학생들에 의한 논문 등을 위한)로 사용하게 한다.

### 7.3 재정

모든 보호지역과 마찬가지로, 카테고리 V 보호지역의 자금조달은 항상 어려운 과제이다. 수행해야 할 모든 업무를 위한 충분한 자금을 확보하는 것은 절대 불가능할 것이라는 점은 분명하다. 이런 배경에서 IUCN은 최근 보호지역의 자금조달에 관한 여러 가이드라인을 발표했다(WCPA Economics Task Force, 1998–2000, Athanas et al., 2001 및 Eagles et al., 2002). 이들 지침은 관광객, 국제개발원조, 기업 등 보호지역 관리자들이 추가적인 소득을 창출할 수 있는 다양한 유입원을 제시하고 있다. 해당 내용은 타 보호지역들에 적용되는 것과 동일하게 경관 보호지역에도 적용되지만, 여기서는 반복하지 않고자 한다. 경관 보호지역은 다소 특이한 어려움과 기회들을 제시한다.

카테고리 V 보호지역은 상당한 규모의 현지 거주 인구가 있기 때문에, 지역 경제를 뒷받침하기 위해 공공 및 민간 자금을 활용할 수 있는 방법들이 있다. 또한 지역 경제와 관련된 측면을 경관 보호지역의 목표들을 달성하는 데 활용할 수 있다. 일반적으로 이런 투자는 이 지역에 나쁜 영향을 주는 조치들을 유발할 수도 있기 때문에 잠재적으로 부정적인 면이 있기는 하지만, 적절한 조정을 통해 이를 긍정적인 결과로 바꿀 수 있다. ‘박스 35’에 그 예가 나와 있다

#### 박스 35. 카테고리 V 보호지역의 추가 자금 확보를 위한 가이드라인

보호지역을 위해 잠재적으로 가용한 일반적 자금조달 방법 외에도, 카테고리 V 보호지역의 경우 자금을 추가 확보할 수 있는 다른 방안들이 있다. 예를 들면 다음과 같다.

- 현지 관광 인프라에 대한 투자: 지역 경제에 혜택을 주는 마을 단위 또는 농장 단위의 관광업(숙박, 상점, 서비스업 등)을 지원하거나, 전통 건물의 복원을 지지하고 방문객들이 최소한의 환경영향으로 그 지역을 향유하도록 도와주기 위한 공공 또는 민간 기금에 대한 접근이 가능할 수 있다.
- 방문객 기부금: 숙박, 상점, 식당 등 방문객을 대상으로 한 서비스업은 보호지역 내부에 위치하고 있을 가능성이 크므로, 자발적 추가 요금제(소위 ‘방문객 페이백’ 또는 ‘환경 프리미엄’ 제도)를 개발하거나, 지방 관광세를 부과하여 그 수익금을 경관 보호지역 관리를 위해 책정할 수 있다.
- 농장 및 산림 보조금: 흔히 농장 및 산림 보조금 제도는 경관과 환경의 이익에 반하는 작용을 하지만, 이제는 이런 지원이 환경보호를 위해 사용되어 카테고리 V 보호지역의 목표를 달성하는 데 도움이 되는 사례들이 있다(‘사례연구 11’ 참조).
- ‘조건부 개발(enabling development)’: 이 용어는 환경에 대한 기여를 하는 조건으로

개발자에게 건설 등을 허가해 주는 절차를 말한다. 조건은, 나무심기, 방문객 센터 운영을 위한 기부금 제공, 자연보전 목적을 위한 다른 토지 기부 등이 있다. 물론 이런 거래가 위험이 없는 것은 아니지만, 창의적으로 활용한다면 진정한 환경적 편익을 창출할 수 있다.

이런 방법을 통한 추가적인 보호지역 관련 기금 및 기타 상응하는 자원의 창출은 관리 목표 달성을 위해 사용할 수 있는 자원 조달을 강화한다. 이는 또한 지정된 보호지역과 그 경관의 경제적 가치를 구체적으로 보여주는 것이므로, 해당 지역과 그 목표에 대한 현지의 지지를 강화할 것으로 기대할 수 있다.

보호지역 목적을 위해 일반적인 예산이 아닌 다른 방법을 통해 '확보한(captured)' 투자는, 관리 기관 자체를 통해 추가 기금이 조성될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 만일 그렇다면, 그런 자금은 반드시 투명한 방식으로 처리되어야 한다. 사실 관리 기관의 모든 자금은 관리계획 우선순위에 따라(가령 연간 프로그램 및 예산을 통해) 분명하게 배분되어야 하며, 그 사용은 모범관행에 따라 모니터링, 처리 및 보고되어야 한다.

## 7.4 정보관리와 IT

모든 보호지역의 효과적 관리는 양질의 정보에 달려 있다. 카테고리 V 보호지역의 경우, 이미 언급한 대로 환경의 상태, 지역민들의 사회경제적 여건, 환경과 지역민이라는 자원에 영향을 미치는 이용 활동의 성격과 파급력 등에 관한 데이터베이스를 필요로 한다. 이런 종류의 정보는 '경관 보호지역 현황' 보고서에 이용될 것이며, 관리계획을 뒷받침하고 모니터링과 검토의 기초 자료가 될 것이다(6.5.1).

모범관행이라는 차원에서, 카테고리 V 보호지역 관리를 위해 수집되는 환경 관련 정보는 다음과 같은 방식으로 취급해야 한다.

- 가능하다면 항상 전자장비(컴퓨터)로 저장하고 분석한다.
- 일반적으로 공개된 정보로 간주해야 하며, 따라서 요청 시 무료로 제공한다(단 요청 대응에 소요된 시간을 반영하기 위한 요금은 부과할 수 있다).
- 정기적으로 업데이트한다.
- 선의의(bona fide) 연구 활동을 수행하는 연구원, 대학 등이 공익을 위해 추가 분석을 하고자 할 때, 그리고 연구결과를 타인과 공유하도록 하는 인센티브로서 제공한다.

그러나 사회경제적 데이터의 경우 이해당사자들이 위와 같은 용도로 정보가 이용되는 것에 동의한다는 사실을 확인하는 것이 적절하다. 어떤 경우에는 사전동의 없이 정보를 배포하는 것은 문화적으로 부적절하거나 프라이버시 관련 규약을 침해할 수 있다.

카테고리 V 보호지역과 IT의 관련성은 훨씬 더 포괄적이다. 인터넷을 통해 IT는 다음과 같은

방식으로 이용될 수 있다.

- 국가적, 국제적으로 유사한 업무를 수행하고 있는 다양한 보호지역들이 모범관행을 공유하는 데 이용될 수 있다. WCPA 카테고리 V 전담반은 이런 목적으로 데이터베이스를 개발했으며 이는 WCPA 웹사이트 [www.wcpa.iucn.org](http://www.wcpa.iucn.org)에 게시될 것이다.
- 중요한 교육자원으로서 쌍방향으로 이용될 수 있다.
- 방문 전후 및 방문 기간 중 탐방객을 포함하여 이 지역에 관심 있는 모든 이들에게 최신 정보와 해설을 제공해 줄 수 있다.
- 지역 공동체와 기타 이해당사자들에게 이 지역에 관한 정보, 이 지역이 직면하고 있는 이슈들, 지역 관리에 있어서의 진척에 관한 정보를 제공해 줄 수 있다. 상호작용 역량도 개발하여, 이해당사자들의 피드백을 온라인으로 수집하는 것도 가능할 것이다.

# 부록 1

---

카테고리 V 보호지역을 위한 가이드라인 - 보호지역 관리 카테고리를 위한 가이드라인(Guidelines for Protected Area Management Categories)에서 발췌 (IUCN, 1994, p.22)

카테고리 V : 육상(해상) 경관 보호지역: 주로 육상(해상) 경관의 보전과 휴양을 위해 관리되는 보호지역

## 정의

시간이 흐르면서 사람과 자연의 상호작용이 중요한 심미적 • 생태적 및/또는 문화적 가치와 풍부한 생물다양성을 지닌 차별적 특징 지역을 만들어 낸 육상 지역으로서, 경우에 따라 연안 및 해상 지역이 포함되기도 한다. 그러한 전통적 상호작용의 온전성을 보호하는 것이 해당 지역의 보호, 유지 및 발전에 필수적이다.

## 관리 목표

- 육상(해상) 경관의 보호와 전통적 토지이용, 건축관행 및 사회적/문화적 발현의 지속을 통해 자연과 문화의 조화로운 상호작용을 유지한다.
- 관련 공동체의 사회적/문화적 구조를 유지하면서 자연과 조화를 이루는 생활양식과 경제활동을 지원한다.
- 경관과 서식지 및 관련 생물종과 생태계의 다양성을 유지한다.
- 규모나 성격 측면에서 부적절한 토지이용 및 관련 활동을 필요시 제거하고 그 이후에는 금지한다.
- 형태와 규모 측면에서 해당 지역의 근본적인 특질에 적합한, 휴양과 관광을 통한 대중의 향유 기회를 제공한다.
- 거주민들의 장기적 안녕과 해당 지역의 환경보호를 위한 대중의 지지를 형성하는 데 기여할 과학적, 교육적 활동을 장려한다.
- 자연 산물(임산물, 수산물 등)과 서비스(깨끗한 물, 지속 가능한 형태의 관광을 통해 발생한 수익 등)의 제공을 통해 지역 공동체에 편익을 가져오고 이들의 복지에 기여한다.

## 선정을 위한 가이드라인

- 뛰어나거나 독특한 풍광적 특질을 지닌 육상경관 및/또는 연안·도서 해상경관이 있는 지역으로서, 다양한 관련 서식지, 식물상 및 동물상이 존재하고 인류 정착지와 현지의 관습, 생활 및 신앙을 통해 입증되는 독특하거나 전통적인 토지이용 패턴과 사회조직이 발현되어 있는 지역이어야 한다.
- 통상적인 생활양식과 경제활동 범위 내에서 휴양 및 관광을 통해 대중이 향유할 수 있는 기회를 제공하는 지역이어야 한다.

## 조직 차원의 책임

해당 지역은 공공 당국의 소유일 수도 있으나, 다양한 관리체제를 운영하는 민간과 공공 소유권자들로 이루어진 모자이크를 구성하고 있을 가능성이 더 크다. 그러한 관리체제들은 육상(해상) 경관의 질과 현지 관습 및 신앙이 장기적으로 유지될 수 있도록 어느 정도의 계획이나 기타 통제 하에 있어야 하며, 적절한 경우 공공 기금이나 기타 인센티브에 의해 지원되어야 한다.

## 1978년 시스템상의 카테고리

경관 보호지역(Protected Landscape)

## 부록 2

### 카테고리 V 보호지역 관리 계획의 범위, 형태 및 내용에 관한 제언

#### 소개

보호지역 관리계획을 작성하고 제시할 수 있는 단 하나의 이상적인 방식은 없다. 그러나 특정한 일반 원칙들과 공통된 주제가 있다. WCPA는 현재 보호지역 관리 계획에 관한 일반적인 가이드라인을 작성 중이며 2003년 중 본 시리즈로 발표할 수 있기를 희망하고 있다. 한편 본 부록의 제언은 특별히 카테고리 V 보호지역에 초점을 맞춘 것이다. 카테고리 V 전담반 팀원들의 경험을 바탕으로 한 것이며, 규정적이거나 확정적인 문서로 의도된 것이 아니다. 현지의 상황에 따라 다소 다른 접근법이 필요하겠지만, 이 지역에서의 국제적인 경험이 일련의 교훈으로 정리된 것은 처음이다. 전담반 팀원들은 현장 근무자들로부터 본 제언의 유용성에 관한 피드백을 받을 수 있기를 고대하고 있다.

#### 범위

관리계획은 경관 보호지역을 위한 핵심적 관리 문서로, 경관 보호지역의 목표, 전략적 목적, 관리 정책을 포함한다. 관리 기관의 기능 수행을 위한 가이드라인을 제시하며, 이 지역 관리에 있어 관리 기관과 협력하게 될 일체의 여타 조직, 단체 및 개인들에게 안내서가 될 것이다. 관리계획은 대외적, 대내적 역할이 있다. 관리 기관만을 위한 계획이 아니라 경관 보호지역을 위한 계획이다(아래 박스 참조).

관리계획의 범위에 관한 가이드라인(Countryside Commission 1997의 내용을 개작함)

관리계획은 다음과 같아야 한다.

- 해당 지역을 위한 비전을 제시하고 장기적인 관점을 견지해야 한다.
- 경관 보호지역의 지속가능한 관리를 위한 전략과 정책을 개발해야 한다.
- 근본적 원칙으로서 지속가능성을 채택한다.
- 지역적, 국가적, 국제적 차원에서 도출된 다른 관련 정책들을 고려해야 한다.
- 해당 국가와 지역의 지배적인 제도적, 조직적 틀과 쉽게 융합되어야 한다.
- 자연보전에 있어서 혁신과 리더십을 촉진해야 한다.
- 지역 공동체를 위한 실행 가능한 사회적, 경제적 개발 프로그램을 만들고 현지의 편익을

담보하는 폭넓은 기회를 개발해야 한다.

- 참여와 투자를 위한 틀을 제공하여, 보호지역 관리 기관의 자체 활동뿐 아니라 경관 보호지역에 영향을 미치는 모든 공공, 민영, 기타 단체의 활동을 조율하고 영향력을 발휘해야 한다.
- 경관 보호지역 관리 기관을 위한 현실적인 업무 프로그램을 개발하고, 파트너들의 업무 프로그램을 효과적으로 관리하기 위해 조율된 중심점을 제공해야 한다.
- 다른 당사자들과의 파트너십을 통해 정책을 개발하고 이행해야 한다.
- 전략적 사안들에 집중하고 간결해야 한다.
- 조치의 이행을 위한 우선 사항들을 파악해야 한다.
- 토지 및 천연자원과 관련하여, 사람들의 상충하는 수요와 이해관계의 조정을 목표로 삼아야 한다.
- 변화하는 여건에 적응할 수 있을 만큼 충분히 유연해야 한다.
- 성과지향적(output-oriented)이어야 하며, 측정가능한 목표들을 파악하고, 실제적이며 달성 가능한 목표를 정의하고, 이를 기초로 모니터링, 검토, 정기적 업데이트를 수행해야 한다.

관리계획을 작성하는 것은 만만치 않은 작업이 될 것이다. 본 가이드라인의 본문에서 강조했듯이, 반드시 필요한 공동의 주체의식을 가지려면 지역 공동체, 기타 공공기관, NGO 등을 독려하여 계획의 작성을 지지하고 이에 참여하도록 함으로써 계획의 목표에 대한 공감대를 형성하고 그 정책의 이행을 담보할 수 있도록 상당한 노력을 기울여야 한다.

## 형식과 내용

경험을 바탕으로 볼 때, 두 파트로 구성된 관리계획이 가장 효과적인 듯하다.

- Part 1: 비전과 장기 전략을 제시하는 개괄적 계획
- Part 2: 경관 보호지역의 고유한 자산과 기회 또는 우려가 되는 이슈들에 초점을 맞춘 일련의 행동 계획

### Part 1의 형식과 내용

Part 1은 15 – 20페이지를 넘어서는 안 되며, 경관 보호지역을 향후 20 – 25년간 어떻게 관리할 것인지 시사하는 장기적 시각을 제시해야 한다. 이슈 보고서를 바탕으로, 관리계획의 이 부분은 지정된 지역의 특질을 보호하고 향상시키기 위해 이 지역을 어떻게 관리해야 하는가에 관한 전반적인 그림을 그려야만 한다. 이런 ‘비전 성명(Vision Statement)’은 관리 기관이 이행하고자

하는 관리 원칙들에 대한 포괄적인 진술에 의해 보완되어야 한다. 경관 보호지역의 미래를 위한 뚜렷한 목적의식과 방향, 즉 비전 또는 '멘탈 지도(mental map)'를 제시하는 것이 이 파트의 목적이다. 어려움은 이 비전을 현실로 만드는 데 있을 것이다.

## 지역 프로파일

프로파일은 경관 보호지역의 주요한 특징에 대한 분명하고 간결한 설명을 바탕으로 해야 하며, 이 지역을 특별하게 만드는 특유의 성질과 향후 20-25년간 직면하게 될 주요 이슈들을 규명해야 한다. 이 지역을 국제적, 국가적, 지역적 맥락에서 설정해야 한다. 야생, 생물다양성, 경관 등 자연적 가치와 사회적, 경제적 이슈를 포함한 문화적, 유산적 가치에 관한 정보를 포함해야 한다.

프로파일은 해당 지역의 주요한 천연 및 문화 자원과 핵심 '환경 자본 또는 자산'을 규명한다. 이는 다음 사항을 규명할 '경관 보호지역 현황 보고서'에 의해 뒷받침될 것이다(6.4.2).

- 경관 보호지역의 환경 자본에 대한 지식
- 관리계획의 작성과 후속 검토를 위한 정보를 제공하는 시스템
- 변화와 관리의 효과성을 모니터링 하기 위한 견실한 기준
- 환경 자본의 핵심적 변화들을 파악하는 모니터링 시스템
- 주요 관리 결정을 위한 기준.

## 비전

관리계획은 해당 지역을 위한 분명한 비전을 제시해야만 한다. 비전 성명은 타 기관들, 핵심 이익단체와 이해당사자들, 특히 지역 공동체들의 참여를 통해 개발될 것이다. 장기적인 관점을 제시하고 향후 20-25년간 해당 지역 관리의 주요 목적들을 규명할 것이다.

비전 성명은 다음 문제들을 다루어야 한다.

- 자연유산과 문화유산의 고유한 특질은 무엇인가?
- 25년 후 이 지역은 어떤 모습을 하고 있을 것인가?
- 주요 변화의 성격은 어떠한 것인가?
- 그런 변화의 긍정적, 부정적 영향은 무엇이 될 것인가?
- 변화의 주요 혜택은 무엇이 될 것인가?
- 변화의 주요 어려움은 무엇이 될 것인가?

비전 성명은 너무 길어서는 안 되며, 다음과 같은 요건을 충족해야 한다.

- 읽은 사람들의 마음 속에 분명한 그림을 그려줘야 한다.

- 지속가능성을 촉진한다는 관점에서 환경문제뿐 아니라 사회적, 경제적 문제들도 다루어야 한다.
- 변화의 일반적인 방향을 설정해야 한다.
- 창의적 방법으로 경관 보호지역을 위한 지지를 고취시키는 것을 목표로 삼아야 한다.

관리계획은 20-25년이라는 기간의 장기적인 관점을 채택해야 한다. 그러나 통상 5년의 중단기 목표들도 포함해야 한다. 계획 자체를 5년마다 재검토해야 한다. 비전을 실현하기 위해 비전 설명과 전략과의 연계성이 분명하고 뚜렷해야 한다.

## 전략

전략은 계획의 중추를 형성하며 카테고리 V 보호지역의 관리를 향후 보다 지속가능한 방향으로 이끌기 위한 일련의 목표와 원칙들을 제시해야 한다. 전략은 다음과 같은 역할을 담당한다.

- 향후 25년간 이 지역 내에서 발생하게 될 주요 변화들을 규명한다.
- 이런 변화에 관리 기관과 파트너들이 어떻게 대응하고 또 영향을 미치고자 하는지 기술한다.
- (4.2에 제시된 것과 같은) 핵심 관리 원칙들을 파악한다.
- 우선사항이 되는 조치들을 기술한다.
- 문제가 되는 주요 이슈들을 파악한다.
- 카테고리 V 보호지역 내의 주된 취약 지역들을 파악한다.

전략은 근본적인 원칙과 핵심적 정책의 진술이다. 중대한 결정의 틀을 형성하고 이끌게 될 주요 목표들을 뚜렷하게 표현할 것이다. 지속가능성이 전략적 단계의 중심적인 고려사항이 될 것이다.

## Part 2의 형식과 내용

Part 2는 현장에서 이행될 조치들을 개발하고 안내하는 행동 계획(Action Plan)들로 구성된다. Part 1을 기초로 해야 하며 관계자들의 이해관계에 대한 조사와 이로부터 도출되는 기회의 파악을 통해 수립되어야 한다. 행동 계획은 경관 보호지역에 영향을 미치는 다양한 이슈들에 대한 실무 전략과 정책으로, 행동의 우선순위를 정해야 한다.

계획의 Part 2는 포괄적인 전략적 개요에서 구체적인 정책 목표들로 이행하는 부분이다. 따라서 핵심 관리 이슈들을 파악하고 평가한다. 변화와 어려움을 예측해야 할 필요가 있으며 이들을 어떻게 다루는 것이 최선인지 조사하고 제언해 줄 것이다.

행동 계획의 대상 분야는 일반적으로 다음을 포함할 것이다.

- 생물다양성 보전

- 경관 보전
- 문화유산 보전
- 공동체 인식제고 사업
- 공동체 개발 사업
- 관광 경영
- 정보, 해설 및 교육 사업
- 임업 및 어업 관리
- 직원 교육
- 예산
- 모니터링과 평가

행동 계획은 여건이 허락하는 대로 관리계획 기간에 걸쳐 독립적으로 수립될 것이다. 이를 통해 관리계획은 '확정적인' 진술이 아니라, 모든 파트너들이 참여할 수 있는 진행 중인 과정을 바탕으로 지속적으로 업데이트될 것이다.

## 정책과 목표

관리계획 Part 2의 행동계획들은 측정 가능한 목표들과 함께 분명하게 진술된 정책들을 포함해야 한다. 목표들은 사실적 정보, 특히 각 정책분야에 영향을 미치는 현재의 추세, 변화 압력, 과거의 모니터링과 평가로부터 얻은 교훈을 바탕으로 할 것이다. 정책과 목표는 많은 역할을 수행할 것이다. 즉 일반적인 목표들을 보다 구체적이고 명확하게 정의할 수 있는 목표들로 서술하고, 우선사항들을 규명하는 데 도움을 주며, 이행을 위해 필요한 자원들을 파악하고, 진척도를 모니터링하기 위해 필요한 기초 정보를 제공한다.

뚜렷한 정책 목표들을 수립하는 것은 어려운 임무가 될 것이다. 주요 이슈들의 목록을 파악하는 데서 출발하는 것이 유용하다. 그런 다음 이를 어떻게 해결해야 할지 규명해야 한다. 성공적인 목표 설정의 열쇠는 해당 지역의 주요 요소들 또는 특별한 성질들을 파악하고 그들 사이의 연결고리를 규정하는 데 있다.

정책 목표들을 표현하기 위한 문구는 간결하고 분명하며 단어 선택이 엄격해야 한다. 모호하거나 과도한 문구는 추후에 모니터링과 측정 단계에서 문제를 야기할 수 있다. 또한 엄격한 단어선택은 적절한 지표들을 규정하기 위해 보다 나은 기준을 제시한다.

목표와 현실적인 목적들을 설정하는 것은 파트너 기관들 및 이익단체들과의 공동의 노력을 나타내며, 이는 주인의식을 공유하고 합의를 도출할 수 있는 기회를 제공한다.

목표는 상황의 변화에 맞게 변경과 검토가 가능해야 한다. 예를 들어, 새로운 자료를 확보하게 되면 문구를 수정함으로써 이를 목표에 반영할 필요가 생길 수 있다. 국제적인 사건이나 국가의 정치적 또는 제도적 변화가 급작스럽게 발생할 수 있으며, 이런 변화된 상황에 대응하기 위해 새로운 목표들을 수립해야 할지도 모른다.

## 참고 문헌

---

- Aguilar L., Castañeda I. and Salazar H., 2002. *In Search of the Lost Gender – Equity in Protected Areas*. IUCN, Absolut. San José, Costa Rica.
- Athanas A., Vorhies F., Ghersi F., Shadie P. and Shultis J., 2001. *Guidelines for Financing Protected Areas in East Asia*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Beckmann A., 2000. *Caring for the Land – a decade of promoting landscape stewardship in Central Europe*. Environmental Partnership for Central Europe, Prague, Czech Republic.
- Beltrán J. (ed.), 2000. *Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas: Principles, Guidelines and Case Studies*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Bennett A.F., 1998. *Linkages in the Landscape*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Benson J.F., and Roe M. H. (eds.), 2000. *Landscape and Sustainability*. Spon Press, London, UK.
- Beresford M. and Phillips A. Protected landscapes – a conservation model for the 21st century. In *The George Wright Forum*, 2000, 17:1.
- Bernbaum E., 1997. *Sacred Mountains of the World*. University of California Press, Berkeley and Los Angeles, USA.
- Borrini-Feyerabend G., Farvar T.M., Nguingiri J.C. and Ndangang V., 2000. *Co-management of Natural Resources*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Borrini-Feyerabend G., 1997. *Beyond Fences: Seeking Social Sustainability in Conservation* (2 vols.). IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Bridgewater P., Phillips A., Green M. and Amos B., 1996. *Biosphere Reserves and the IUCN System of Protected Area Management Categories*. UNESCO, Paris, France.
- Brown J., 1998 *Stewardship: an International Perspective in Environments*, 26:1, (Special Issue: Stewardship: An International Perspective).
- Brown J. and Mitchell B., 2000. The Stewardship Approach and its Relevance for Protected Landscapes. In *The George Wright Forum*, 17:1.
- Clark J., 1996. *Coastal Zone Management Handbook*. CRC/Lewis Publications, Boca Raton, Florida, USA.
- Conklin H., 1980. *Ethnographic Atlas of the Ifugao: a study of environment, culture and society in Northern Luzon*. New Haven, USA.
- Council of Europe, 1998. Landscapes – setting for our future lives, *Naturopa*, no. 96. Council of Europe, Strasbourg, France.

- 
- Council of Europe, 2000. *European Landscape Convention*. Council of Europe, Strasbourg, France.
- Countryside Commission, 1988. *Protected Landscapes – Summary Proceedings of an International Symposium*, Countryside Commission, Cheltenham, UK.
- Countryside Commission, 1992. *AONB Management Plans – Advice on their format and content*. Countryside Commission, Cheltenham, UK.
- Countryside Commission and Countryside Council for Wales, 1997. *National Park Management Plans Guidance*. Countryside Commission, Cheltenham, UK.
- Davey A., 1998. *National System Planning for Protected Areas*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- De Klemm C., 2000 in IUCN. *Landscape Conservation Law: Present Trends and Perspectives in International and Comparative Law*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Diehl J. and Barrett T.S., 1988. *The Conservation Easement Handbook*. Trust for Public Land, San Francisco, CA and Land Trust Exchange, Alexandria, VA, USA.
- Drost A., 2001. Establishing an International Heritage Corridor in the Champlain–Richelieu Valley. In *Conservation and Stewardship Publication No. 2*, Conservation Study Institute, Woodstock, Vermont, USA.
- Eagles P.F.J., McCool S. F. and Haynes C.D., 2002. *Sustainable Tourism in Protected Areas: Guidelines for Planning and Management*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Everhart W., 1972. *The National Park Service*. Praeger, New York, USA.
- EUROPARC Federation, 2001. *Loving them to Death? – Sustainable Tourism in Europe's Nature and National Parks* (revised version). EUROPARC Federation, Grafenau, Germany.
- Geoghegan T. and Renard Y., 2002. Beyond Community Involvement in Protected Area Planning and Management: Lessons from the Insular Caribbean. In *PARKS*, 12:2. IUCN, Gland, Switzerland.
- Green B., and Vos W. (eds.), 2001. *Threatened Landscapes*. Spon Press, London, UK.
- Hockings M., Stolton S. and Dudley N. 2000. *Evaluating Effectiveness: A Framework for Assessing the Management of Protected Areas*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- ICOMOS UK, 2002. *The Cultural Landscape: Planning for Sustainable Development*. National Trust, London, UK.
- IUCN, 1994. *Guidelines for Protected Area Management Categories*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- IUCN, 1994a. *Parks for Life: Action for Protected Areas in Europe*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

- IUCN, 1998, 1997 *United Nations List of Protected Areas*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- IUCN Commission on Environmental Law, 2000. *Landscape Conservation Law: Present Trends and Perspectives in International and Comparative Law*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Joubert E., and Sulayem M. 1994. Management of protected areas in the Kingdom of Saudi Arabia. *Unasylva*, 176:45, FAO, Rome, Italy.
- Kelleher G., 1999. *Guidelines for Marine Protected Areas*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Kothari A., Vania F., Das P., Christopher K. and Jha S., 1997. *Building Bridges for Conservation*. Indian Institute for Public Administration, New Delhi, India.
- Lennon J. (ed.), (in print). *Management Guidelines for World Heritage Cultural Landscapes*. UNESCO, Paris, France.
- Lucas P.H.C. (Bing), 1992. *Protected Landscapes for Policy-Makers and Planners*. Chapman and Hall, London, UK.
- Migliorini, P. Pilot project for the development of organic agriculture and livestock in the regional parks of Tuscany, in Stolton, S., Geier B. and McNeely J. 2000. (qv).
- Miller K., Chang E., and Johnson N., 2001. *Defining Common Ground for the Mesoamerican Biological Corridor*. World Resources Institute, Washington DC, USA.
- Mitchell B. and Brown J., Stewardship: A Working Definition. *Environments*, 26:1, 1998. (Special Issue: Stewardship: An International Perspective).
- Mitchell N., Slaiby B. and Benedict M., 2002. Developing Partnerships with Local Communities for Conservation of Protected Areas in North America: Recent Experience in the United States and Canada. In *PARKS*, 12:2. IUCN, Gland, Switzerland.
- Mitchell N. and Buggiey S., Category V Protected Landscapes in Relation to World Heritage Cultural Landscapes: Taking Advantages of Diverse Approaches. In *Conservation Study Institute* et al., 2001. Landscape Conservation – an International Working Session on the Stewardship of Protected Landscapes, Conservation Study Institute, Woodstock, Vermont, USA.
- Ogden P., 2002. *Guidelines for the Sustainable Use of Agricultural land in the Protected Landscapes of the PHARE Countries*. EUROPARC, Grafenau, Germany.
- Oviedo G. and Brown J., 1999. Building Alliances with Indigenous Peoples to Establish and Manage Protected Areas in Stolton S. and Dudley N. (eds), *Partnerships for Protection: New Strategies for Planning and Management of Protected Areas*. IUCN and WWF– International, Gland, Switzerland.

- 
- Page R.R., Gilbert C.A. and Dolan S.A., 1998. *A Guide to Cultural Landscape Reports: Contents, Processes and Techniques*. US National Park Service, Washington DC, USA.
- Romulus G. and Lucas P.H.C., From the Caribbean to the Pacific: Community Conservation in Small Island States. *The George Wright Forum*, 2000, 17:1.
- Rossler M., World Heritage Cultural Landscapes. *The George Wright Forum*, 2000, 17:1.
- Salm R., and Clark J., 2000. *Marine and Coastal Protected Areas*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Sandwith T., Shine C., Hamilton L. and Sheppard D., 2001. *Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Sarmiento F.O., Rodriguez G., Torres M., Argumedeo A., Munoz M. and Rodriguez J., Andean Stewardship: Tradition Linking Nature and Culture in Protected Landscapes of the Andes. *The George Wright Forum*, 2000, 17:1.
- Stolton S., Geier B., and McNeely J., 2000. *The relationship between nature conservation, biodiversity and organic agriculture*. IFOAM, Germany.
- Tuxill, J. L. and Mitchell N.J. (eds.), 2001. *Collaboration and Conservation: Lessons Learned in Areas Managed Through National Park Service Partnerships*. Conservation Study Institute, Woodstock, Vermont, USA.
- Tuxill, J.L. (ed.), 2000. *The Landscape of Conservation Stewardship*. Marsh-Billings – Rockefeller National Historical Park, The Woodstock Foundation, and the Conservation Study Institute, Woodstock, Vermont, USA.
- UNESCO, 1999. *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*. UNESCO, Paris, France.
- UNESCO, 2002. Draft Revised *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*. UNESCO, Paris, France.
- Tilburg D. M. (ed.), 2000. *Landscapes and Sustainability – Proceedings of the European workshop on landscape assessment as a policy tool*. ECNC, Netherlands.
- Weber R., Butler J. and Larson P. (eds.), 2000. *Indigenous Peoples and Conservation Organisations*. WWF/US, Washington, USA.
- WCPA Economics Task Force, 1998. *Economic Values of Protected Areas – Guidelines for Protected Area Managers*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- WCPA Economics Task Force, 2000. *Financing Protected Areas – Guidelines for Protected Area Managers*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Von Droste B., Plachter H. and Rossler M. (eds.), 1995. *Cultural Landscapes of Universal Value: Components of a Global Strategy*. Fisher Verlag, Jena, Germany.

- World Conservation Monitoring Centre (WCMC), 1987. *Protected Landscapes: Experience around the World*. IUCN, Cambridge, UK.
- WWF Scotland, 2001. *Stewardship of Natural Resources*. WWF Scotland, Abernethy, Scotland, UK.
- Zbicz D., 2001. Global List of Complexes of Internationally Adjoining Protected Areas. In Sandwith *et al.*, (2001) – see above.



## 컬러 도판



### 1. 중국, 주자이거우 풍경명승구 계곡(Jiuzhaigou Scenic Valley) © Adrian Phillips

주자이거우는 세계유산 지역이다. 토착민인 티벳 주민은 트래버틴(석회화) 호수와 폭포 주변의 토지 일부를 경작한다. 판다를 비롯한 희귀종들이 위 사진의 숲에서 서식한다. 이 계곡의 관리에 있어 주요한 문제는 관광이다(‘사례연구 25’ 참조).



### 2. 프랑스, 코르시카 지역 자연공원(Corsican Regional Nature Park) © Rosie Simpson

프랑스 지역자연공원은 사람이 살고 있는 경관이다. 특징적인 경관을 보호할 뿐 아니라 현지 경제를 지원하는 것을 목표로 하고 있다. 코르시카 공원은 가장 큰 규모의 공원들 가운데 하나이다. 아름다운 풍광과 독특한 문화를 보유하고 있다(‘사례연구 10’ 참조).



3. 미국 버몬트, 마쉬-빌링스 - 록펠러 국립역사공원(Marsh-Billings-Rockefeller National Historical Park) © Adrian Phillips

이 공원은 자연보전 역사와 토지 스튜어드십에 초점을 맞추는 유일한 미국 시스템이다. 역사적인 Marsh-Billings-Rockefeller 자산에 대한 해설을 제공하고 있으며, 환경보호 운동가인 George Perkins Marsh, Frederick Billings, 그리고 Laurance S. Rockefeller 부부가 각각 책임감 있는 토지관리의 모델로서 이 지역을 관리했다.



4. 네팔, 안나푸르나 자연보전지역 (Annapurna Conservation Area) © Ken Taylor

문화와 자연의 병치: 안나푸르나 남부와 닐기리 (Nilgiri)가 이 문화경관의 아름다운 배경이 되고 있다. 농경지 압박과 야영을 포함한 장작용 목재 절단으로 중앙 산림지가 위협받고 있다



5. 캐나다 오타와, 국가 수도 그린벨트(National Capital Green Belt) © Guy Swinnerton

국가 수도 그린벨트는 20,000ha의 보호된 녹지와 전원경관으로 캐나다의 수도 오타와를 오타와 강 남쪽까지 둘러싸고 있다(‘사례연구 6’ 참조). 도시 근처의 경관 보호지역은 휴양적, 교육적, 토지이용 계획 측면에서 매우 큰 가치를 지닌다.



6. 몽골, 고비 구르반 사이한 국립공원(Gobi Gurvan Saikhan National Park) © Sabine Schmidt

Western Beauty Mountains에서 작은 가축들을 몰고 있는 소녀. 수천 년 동안 유목 민족이 관리해 오고 있는 문화경관인 동시에 희귀한 야생 생물종을 위해서도 중요한 경관이다 (‘사례연구 9’ 참조).



#### 7. 캐나다 온타리오, 나이아가라 에스카프먼트(Niagara Escarpment)

© Niagara Escarpment Commission

나이아가라 에스카프먼트 - Rattlesnake Pass에서 바라본 Milton 마을 전경. 이 급경사면은 토론토 근처에 있는 경관 보호지역이다. 산림과 농경지가 혼합되어 있으며 생물다양성, 역사, 풍광, 휴양, 수자원 공급 및 채굴 암석을 위해 중요하다.



#### 8. 영국, 실리제도(Isles of Scilly) © Adrian Phillips

일부 카테고리 V 보호지역은 해상경관 보호지역이다. 잉글랜드의 남서쪽 끝에 있는 이 다도해는 풍광, 생물다양성, 고고학, 역사 면에서 중요하며, Area of Outstanding Natural Beauty 지역으로 보호되고 있다. 이 지역 경제는 관광에 크게 의존하고 있다.



9. 북 사이프러스, 고대 올리브나무 숲(Ancient Olive Groves) © Adrian Phillips

이 올리브나무 숲은 수백 년 된 것이다. 이 숲에서 생산되는 올리브 오일을 위한 시장이 더 이상 존재하지 않는다고 생각되어 많은 나무들이 현재 방치되어 있거나 심지어 베어져 버린 것들도 있다. 이 훌륭한 베테랑 고목들의 존속을 보장할 수 있는, 올리브 제품의 새로운 가치를 찾는 것이 당면 과제이다.



10. 요르단, 다나 자연보전지역 공예품(Crafts at Dana Nature Reserve) © Adrian Phillips

요르단 자연보전 왕립학회(Royal Society for the Conservation of Nature)는 토산품과 공예품의 생산 및 마케팅을 촉진하는 사업을 실행했다. 잼, 허브, 보석 등의 상품들이 이 자연보전지역 탐방객들에게 판매되고 있다. 이는 마을 사람들에게 소득을 창출해주며 과수원과 밭의 시스템을 유지하는 데 도움을 주고 있다.



11. 네팔, 안나푸르나 자연보전지역(Annapurna Conservation Area) © Ken Taylor

살리간(Salligan) 근처의 이 매우 아름답고 정교한 문화경관은 인기 있는 트레킹 루트의 일부로 사람들과 노새 무리가 이용하고 있다. 함부로 버려진 쓰레기가 문제가 되었는데 대부분 지역민들이 버린 것이다. 이런 환경에 휴지통을 배치하는 것이 적절하지 않다면, 교육이 도움이 될 수 있을까?



12. 필리핀, 계단식 논(Philippine Rice Terraces) © Adrian Phillips

이푸가오족(Ifugao)은 필리핀 계단식 논의 설계자들이다(표지 일러스트레이션 참조). 이들의 문화적 전통은 모내기, 추수, 쌀 생산 등 연례 주기를 유지시킬 뿐 아니라 관개수로 유지, 논두렁 수리, 토양 보전과 같은 정기적인 작업도 뒷받침한다('사례연구 4' 참조).



13. 발칸, 갈대 수확(Harvesting reeds)  
© Martin Schneider-Jacoby and EUROPARC Federation

짚 수확 및 기타 용도를 위한 갈대 베기는 생물 다양성에 유익한 전통적인 습지의 토지이용 방식이다. 프레스파 호수(Lake Prespa), 알바니아/그리스/마케도니아(구 유고슬라비아 공화국).

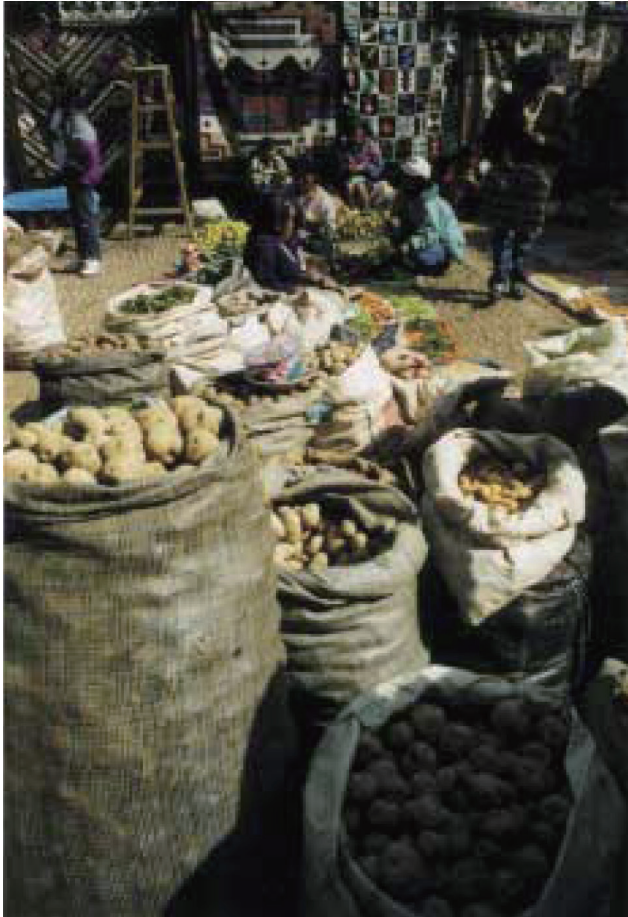


14. 헝가리 호르토타지 국립공원(Hortobágy National Park), 헝가리 회색소(Hungarian Grey Cattle)



15. 헝가리 호르토타지 국립공원, 능에(Giant Bustard) © Hortobágy National Park

멸종위기에 처한 희귀 야생종의 존속은, 헝가리 회색소(Hungarian Grey Cattle)의 방목처럼 현지 상황에 맞게 적응된 오랜 역사를 지닌 농경 관행에 달려있는 경우가 많다. 헝가리 회색소는 헝가리 호르토타지 국립공원의 초원에 서식하는 토착종이다('사례연구 20' 참조).



16. 페루, 감자 시장 © Brent Mitchell  
페루의 피삭 쿠스코에는 매우 다양한 감자 품종이 경작되고 있다. 경관 보호지역은 이런 유전적 유산의 존속을 보장하는 데 이용될 수 있다('사례연구 16' 참조).



17. 몽골, 고비 구르반 사이한 국립공원(Gobi Gurvan Saikhan National Park) © Sabine Schmidt  
Bichigt Khad의 암면조각은 이 지역을 2천 년 이상 정착민과 유목민들이 점유했음을 증명해 준다('사례연구 9' 참조). 많은 카테고리 V 보호지역이 풍부한 고고학적 유적도 보유하고 있다.

---

※ 본 보고서는 IUCN(세계자연보전연맹)의 산하기구인 WCPA(세계보호지역위원회)가 발간한 ‘Management Guidelines for IUCN Category V Protected Areas, protected Landscapes/ Seascapes’의 한글번역판으로서 한글번역본에 대한 저작권은 대한불교조계종이 가지고 있습니다. 조계종단의 사전승인 없이 무단 전재, 복제하면 법에 저촉됩니다.

※ 본 번역서는 한국외국어대학교 통번역센터에서 번역하였습니다.

---



“카테고리 V 보호지역-육상(해상) 경관 보호지역-은  
사람들이 거주하고 생활하는 경관 지역에서 자연보전과  
지속가능한 개발이 함께 모색되는 보호지역입니다”

IUCN Protected Area Programme  
Rue Mauverney 28  
CH-1196 Gland, Switzerland  
Tel: + 41 22 999 00 01  
Fax: + 41 22 999 00 15  
E-mail: [wcpa@iucn.org](mailto:wcpa@iucn.org)