

# 생물다양성협약의 보호지역(Protected Area) 관련 논의 동향 고찰

## - 생물다양성협약 제10차 당사국총회(CBD COP-10) 결정사항을 중심으로 -

허학영 · 김보현 · 최종관  
국립공원관리공단

### I. 서론

전 세계적으로 보호지역(Protected Area)은 생물다양성 보전을 위한 가장 효과적인 수단으로 인정받고 있는데, 이는 2003년 제5차 세계자연보전연맹(IUCN: International Union for Conservation of Nature) 세계공원대회에서 더반협정을 체결함으로써 생물다양성 보전, 빈곤 저감, 경제발전 지원, 평화 촉진과 같은 중요한 역할들을 인정받는 계기가 되었으며, 이후 보호지역의 효과적인 관리에 관심이 더욱 증대되었다(<http://cmsdata.iucn.org/downloads/durbanaccord.pdf>).

UNEP-WCMC 보고서에 따르면 전 세계적으로 12만개 이상(약 21백만km<sup>2</sup>)의 보호지역이 지정되어 있으며, 육상보호지역 면적은 지구 육지 면적의 12.2%에 이르지만 해양보호지역은 전 세계 영해(territorial seas)의 5.9%, 영해 외(extra-territorial seas) 지역은 단지 0.5%밖에 되지 않는다. 또한 많은 보호지역이 실질적으로 관리되기보다는 문서상으로 존재하는 지역(paper park)이 되었음을 지적 받고 있으며(McNeely and Mainka, 2009), 다양한 전문가들이 전 지구적 생물다양성 손실이 계속되고 있음을 주목하고 있다. 이러한 우려 속에서 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity) 제7차 당사국총회(COP7: Conference of the Parties, 2004)에서는 생물다양성 보전에 있어 보호지역의 중요성을 인식하고 그 역할 강화와 생물다양성 손실율의 획기적인 감소를 위해 보호지역 실행프로그램(Program of Work on Protected Area)을 채택하였다.

보호지역 실행프로그램의 목표연도가 2010년이기 때문에, 지난해 10월 일본 나고야에서 있었던 제10차 당사국총회(CBD COP-10)에서는 2011-2020 전략계획, 유전자원 접근 및 이익공유(ABS) 등과 더불어 보호지역에 대한 심도 깊은 논의가 이뤄졌다. 따라서 본 연구에서는 생물다양성협약 제10차 당사국총회의 주요 의결사항 및 보호지역 결정문 검토를 통해 향후 보호지역 분야의 국가적 대응 방향 및 향후 지속가능한 관리 개선을 위한 시사점을 도출하고자 하였다.

### II. 생물다양성협약 제10차당사국총회 주요 의결사항

일본 나고야에서 있었던 CBD COP-10(2010년 10월 18일~10월 29일)에는 193개 당사국을 대표하는 18,000여명이 참석하였으며, 향후 10년간의 전략(2011-2020 전략계획) 채택 및 유전자원 접근 및 이익 공유 의정서(ABS protocol) 채택 등 총 47개 사항을 의결하였다. 또한 이밖에도 REDD+, 해양 및 연안 생물다양성, 보호지역 실행프로그램에 대한 심층 논의가 있었다. 이 중 Nagoya Package로 불리는 주요 의결사항을 살펴보면 다음과 같다.

#### 1. 2011~2020 전략계획

생물다양성협약의 3가지 목적을 달성하기 위한 국가적·국제적 지침이라고 할 수 있는, 향후 10년간의 새로운 전략으로 5개의 전략 하에 20개의 목표를 설정하였다. 주요 목표를 살펴보면, 숲을 포함한 자연서식처의 손실률을 0에 가깝게 하거나 절반이하로 저감, 보호지역 지정 목표를 육상 및 육수 생태계는 17%, 해양 및 연안 지역은 10%로 확대, 보전 및 복원을 통해 적어도 훼손지역의 15% 복원, 산호초가 직면한 압력 저감을 위한 특별한 노력 촉구 등이다.

또한 2년 내에(COP-11 이전) 이러한 목표에 부응하는 국가별 목표를 설정하고, 개정 및 신규 국가 생물다양성 전략 및 이행계획에 포함시키도록 하고 있으며, 전략의 이행과 국가별 활동을 지원/보완하기 위해 합의된 목표설정을 포함한 지역별 생물다양성 전략을 개발하거나 갱신하는 것의 고려하도록 권고하고 있다.

#### 2. 유전자원 접근 및 이익공유(ABS) 의정서

유전자원 활용에 대한 접근 및 이익공유에 대한 새로운 국제적 틀로서, 수년간의 토론과 2002년 본 가이드라인 채택(COP-6) 이후 8여년간의 협상을 통한 국제적 합의 결과물이라고 할 수 있다. 유전자원에 대한 “자원보유국의 사전승인(Prior

Informed Consent)”에 기초한 접근과, 자원이용으로부터 발생하는 이익은 “상호 합의조건(mutually agreed terms)”에 따라 공유하는 것을 주요 골자로 하고 있다.

이번에 채택된 의정서의 초기 효력 발휘를 지원하기 위해 지구환경기금(GEF)에서 1백만 달러를 지원하기로 되어 있으며, 2011~2020 전략에서도 “2015년까지 국가별 법률에 따라 이 의정서가 효력을 발휘하고 운영”될 수 있도록 목표를 설정하고 있다.

### 3. 자원 운영 전략(Resource Mobilization Strategy)

생물다양성의 지원을 위한 공식적 지원의 중대한 증가를 목적으로 하고 있으며, 여기에서 자원(resources)은 재정, 인력, 기술 등을 함축하고 있다. 기존의 재정 메카니즘(Financial mechanism)을 대체하는 것이 아니라 이를 보완하기 위한 것이며, COP-9에 채택된 전략을 정교화하기 위한 혁신적 재정 메카니즘(innovative financial mechanisms)이 주로 논의되었다.

선진국과 개발도상국간 혁신적 재정 메카니즘의 의미와 가치에 대한 첨예한 의견 대립이 있었으며, 합의된 결정문에는 국가별 대표자 선정, 국가별 특성을 반영한 자원운영전략 수립, 국가 생물다양성 전략 및 이행계획에 자원운영 전략의 포함, 생물다양성 분야에 대한 재정 지원 모니터링 등 다양한 이행활동을 담고 있다.

## III. 보호지역 실행프로그램과 보호지역 결정문

### 1. 생물다양성협약 보호지역실행프로그램

보호지역 실행프로그램은 “2010년까지 육지 그리고 2012년까지 해양지역을 대상으로, 광범위하며 효과적으로 관리되고 생태적 대표성을 갖는 국가 및 지역 보호지역 시스템을 지정·유지하도록 지원하는 것으로, 생물다양성 손실률의 획기적 감소에 기여”하는 것을 목적으로 하고 있으며, 4개 프로그램 요소, 9개 주제, 16개 목적, 92개 활동(activity)으로 구성되어 있으며, 각 활동들은 개별적으로 이행시기를 제시하고 있다(SCBD, 2005).

보호지역 실행프로그램은 그 채택 이후, COP-8에서는 이행 상황 점검을 통해 장애물과 도전을 밝히는 것이 중요함을 강조하였고(SCBD, 2006), COP-9에서는 제4차 생물다양성 국가보고서에 별도의 이행보고서 제출을 요구하였으며, 재정확보방향을 중점 검토하여 이행 지원을 위한 Life-web을 구축하였다.

이번 제10차 당사국총회에서는 이행 성과와 미흡한 분야를 밝히고 관심이 더 필요한 분야 선정 및 향후 효과적인 이행 성과 모니터링 및 평가를 위해 “보고 틀(reporting framework)”을 제시하였다.

### 2. 보호지역 결정문(Agenda item 5.4)

제10차 당사국총회에서 채택한 보호지역 결정문에는 크게 보호지역 실행프로그램 이행 강화 전략(국가 차원, 지역차원, 지구차원), 관심이 필요한 10가지 주요 이슈, 전략계획에 따른 일정 및 목표 조정의 내용을 담고 있으며, 국가별로 실행프로그램의 이행성과를 보고할 수 있는 틀을 부록으로 첨부하였다.

#### 1) 보호지역 실행프로그램 이행 강화 전략

국가차원, 지역차원, 전 지구차원에서 보호지역 실행프로그램 이행 강화를 위해 필요한 사항들을 강조하고 있으며, 먼저 국가 차원에서 필요한 활동으로 개별 국가별 특성 반영 및 참여 과정을 통해 보호지역 실행프로그램의 장기 이행계획을 수립하거나 기존 계획을 적절하게 개정하고, 이를 국가 생물다양성 전략 및 이행계획에 반영하여 제11차 당사국총회(2012년)에서 보고하도록 권고하고 있으며, 보호지역을 더 넓은 육상·해양 경관과 통합하는 생태계 접근법의 적용 촉진을 권고하고 있다. 또한 국가 및 경제개발 계획에 보호지역이 통합될 수 있도록 분야간 조정과 커뮤니케이션을 강화할 수 있는 다분야간 자문 위원회(multisectoral advisory committee) 설립 촉진과 보호지역의 가치와 중요성에 대한 인식증진 활동을 권고하고 있다.

지역 자원(regional level)의 권고사항으로 지역적 이니셔티브 형성(특히 해양) 및 이행계획 수립 도모, 접경지역의 협력 환경 창출 등이 있다. 마지막으로 전 지구 차원의 권고사항은 주로 생물다양성협약의 사무국에 요구하는 활동들로서 지역적 역량강화 활동, 기술 지원, 인식 증진, 여타 협약과의 커뮤니케이션 및 조율 활동 강화를 위한 예산 배정과, IUCN WCPA와 같은 전문기관에 기술적 지침 개발을 요청하고 있다.

#### 2) 10가지 주요 이슈

##### ① 지속가능한 재정

당사국에 2012년까지 지속 가능한 재정계획 마련·이행, 지구환경기금, 양자간, 다자간 원조를 실행프로그램 이행에 시기에 적절히 활용할 것을 권고하고, 특히 개발도상국에는 보호지역 시스템 전반에 걸친 프로젝트에 필요한 기금 내역을 LifeWeb 및 관련 기금 운용기관에 공시할 것을 권고

##### ② 기후 변화

당사국에 2015년까지 보호지역의 광역적 접근에 관한 목적 달성, 과학적 지식 및 생태계 접근과 전통지식의 이용 강화, 기후변화 저감·적응에의 혜택 및 가치에 대한 평가와 논의, 생물다양성 보전과 기후변화 저감 및 적응을 위해 중요한 지역을 밝히고, 기후변화 저감 및 적응 전략 하에서 보호지역 실행프로그램의 이행에 기여할 수 있는 기금활용 기회를 모색하도록 권유

### ③ 관리 효과성

보호지역 관리효과성 평가를 2015년까지 국가 보호지역의 60%까지 수행, 그 결과를 보고하고 UNEP-WCMC를 통해 정보를 관리하도록 권유하고 있으며, 평가과정에 거버넌스, 보호지역 혜택 및 사회적 영향, 기후변화 저감 및 적응에 대한 정보가 포함되도록 하고 있음

### ④ 침입 외래종 관리

침입외래종이 생물다양성 훼손의 핵심 요인임에 주목하고, 이를 관리하는 것이 보호지역 복원과 유지, 생태계 서비스를 위한 비용 효과적 도구가 될 수 있다는 것을 당사국에 권유

### ⑤ 해양 보호지역

지역적 협력을 통해 생태적 생물학적으로 중요한 해양지역을 밝히고 보호, 특히 공해 지역의 보호지역 지정이 미흡함을 인지하고 2012 목표 성취를 위한 노력의 필요성을 강조하였으며, 영해상 또는 국제 관할 지역의 해양보호지역에 대한 적합한 장기적 관리를 위해 다양한 수단을 마련·강화하고 양호한 거버넌스 원칙을 구체화할 것을 당사국에 권고

### ⑥ 육수(inland water) 보호지역

세계유산협약이나 람사르협약과 같은 기존 지정 메커니즘 활용하여 육수 보호지역 면적, 질, 대표성 및 연결성, 육수 생태계의 수리적 특성을 증진하도록 당사국에 권고

### ⑦ 생태계 및 서식처 복원

연결성 증진을 포함한 생태계 및 서식처 복원 노력 증대를 통한 보호지역 시스템의 효과성 증진과 복원활동을 실행프로그램의 이행계획 및 국가 생물다양성 전략에 포함하도록 당사국에 촉구

### ⑧ 생태계 서비스를 포함한 보호지역의 가치 및 비용 평가

사무국은 보호지역의 비용과 편익, 가치 등을 측정하기 위한 다양한 방법과 지침을 평가하여 당사국에 제공하고, 당사국에는 생물다양성 가치에 대한 이해 촉진과 보호지역에 대한 공감대 형성 및 지지 강화 활동을 권유

### ⑨ 거버넌스와 참여

지역사회와 원주민의 전적 참여와 비용 및 편익 공유를 위한 명확한 메커니즘 마련, 생물다양성 보전에 있어 원주민 및 지역사회의 역할, 협력 관리, 거버넌스 유형의 다양화 인정, 원주민과 공동체보전지역을 인정하고 지원을 위한 적절한 메커니즘을 개발, 보호지역 거버넌스의 평가, 역량강화 활동 수행 등을 당사국에 권유

### ⑩ 보고

사무국에 실행프로그램의 이행 보고를 위한 전반적인 매뉴얼 마련, WDPA와 온라인 보고 기법과의 연계 등의 준비를 위한 재정 지원을 요청하고, 당사국에는 WDPA(UN-list 포함)에 보호지역에 대한 정보 갱신 및 공유를 권고하였으며, 또한 (a)국가별 보고의 일환으로 보호지역 내 생물다양성 현황뿐만 아니라, 실행프로그램 이행 활동 및 결과에 대한 간단하고 효과적 보고 과정 고려, (b)결정문의 부록에 있는 국가별 이행 보고 틀의 채택, (c)자발적인 심층 보고 고려, (d)이해당사자 참여와 검토를 위한 투명하고 효과적인 메커니즘 확립 등을 당사국에 권유

## IV. 결론 및 시사점

생물다양성협약 제10차 당사국총회는 생물다양성협약의 목표 달성을 위한 향후 10년간의 전략계획 채택을 비롯한 나고야 의정서 채택 등 생물다양성과 모든 인간 활동 및 개발 분야에 대한 연계를 다룬 중요한 회의였다고 할 수 있다.

새롭게 채택된 생물다양성협약 전략계획 목표에 부응하기 위해서는 우리나라의 특성을 반영한 국가적 목표를 수립하고, 이를 제3차 국가생물다양성 전략 및 이행계획에 반영해야 하며, 이러한 준비 과정에서 국가차원의 보호지역 실행프로그램 이행계획을 수립하고 상호 연계되도록 해야 할 것이다.

2011~2020 전략계획 중 보호지역의 확대 목표(target 11)로서 2020년 까지 육상 및 육수 생태계의 17%, 해양 및 연안 지역의 10%를 보호지역으로 지정하도록 하고 있다. 우리나라의 경우 자연환경보전기본계획(환경부, 2006)에서 2015년까지 국토의 15%를 보호지역으로 지정하겠다는 목표를 설정하고 있으나, 이번 생물다양성협약의 결정사항에 부응하기 위해서는 목표를 세분화하고 확대할 필요가 있을 것이다. 또한 2020년까지 보전 및 복원을 통해 적어도 훼손지역의 15% 복원(target 15), 2015년까지 국가 보호지역의 60% 지역에 관리효과성 평가(MEE) 및 결과 보고 등 계량적 목표가 분명하게 적시된 사항에 대해서는 국가차원의 보호지역 이행계획 수립시 특별한 관심이 필요하다고 할 수 있다.

또한 나고야의정서의 본격적인 발효를 앞두고, 우리나라의 각종 보호지역이 보유하고 있는 유전자원 및 전통지식에 관한 정보의 체계적 구축, 보호지역내 자원내의 접근 관리(access control) 시스템, 유전자원활용을 통한 이익공유 메커니즘 등을 위한 법·제도적 정비와 더불어, 국가 보호지역 재정계획 수립 시 자원운영전략(Resource Mobilization Strategy)에서 당사국에 권유하고 있는 생물다양성 분야에 대한 재정 지원 모니터링, 국가별 생물다양성 분야의 자원운영전략 수립 등과의 연계를 고려해야 할 것이다.

## 인용문헌

1. 환경부(2006) 자연환경보전기본계획(2006~2015).
2. McNeely, J. A. and S. A. Mainka(2009) Conservation for a New Era. IUCN, Gland, Switzerland.
3. Secretariat of the Convention of Biological Diversity(2005) Towards Effective Protected Area Systems: An Action Guide to Implement the Convention on Biological Diversity Programme of Work on Protected Areas. CBD Technical Series No. 18.
4. Secretariat of the Convention of Biological Diversity. 2006. Review of Implementation of the Programme of Work on Protected Areas for the Period 2004~2006.
5. <http://cmsdata.iucn.org/downloads/durbanaccorden.pdf>