

英國 國立公園의 土地管理

(IUCN機關誌「Parks」(1982年 Vol. 6 No. 4에서 抄譯)

序 言

英國과 美國의 國立公園은 이름外에는 共通된 것이 거의 없다. 美國에는 國立公園局이 管理하는 300개소를 훨씬 넘는 약 300,000km²의 土地가 있으며(國立公園外 國家記念物, 國立레크레이션 지역을 포함) 그 대부분이 國有地이다. 한편, 英國에는 겨우 10개의 國立公園(13,618km²)밖에 없으며, 그 土地의 대부분은 民間所有이다.

그러나 규모나 소유의 差는 있을 망정 현재 英國에 있어서의 國立公園管理의 運營体制은 美國에서 서서히 커가기 시작한 管理上의 문제를 해결하기 위한 參考가 될 것으로 생각된다.

英國 國立公園의 概念

그 나라의 文化나 歷史의 背景은 대단히 相違하며 「이엘로우스톤」이 指定된 50년후인 1930年代에 英國에서 國立公園이 話題에 오르기 시작했을 때, 美國과는 동떨어진 思考方式이 생긴 것은 오히려 당연하다.

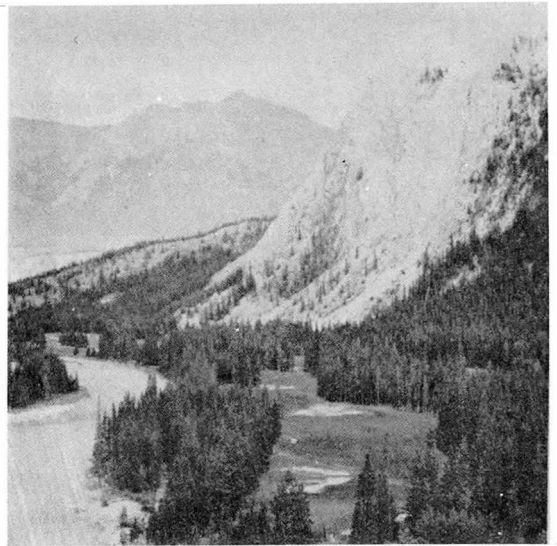
英國에는 5千年以上을 사람이 살아 왔으므로 오늘의 景觀은 自然의 特質과 과거의 文化나 經濟活動이 混合되어 있다.

그리고 거의 모든 곳에서 植生이나 土壤이 人間活動에 의해서 全面, 改變되어 있기 때문에 國立公園管理의 目的은 自然을 再生하는 것이 아니며, 人間活動과 自然의 均衡이 가장 잘 이루어진 상태까지 되돌려 그것을 維持하려는 것이다.

그 基調는 連續성과 완만한 變化이며, 人間을 中心으로 생각하면서 田園風景과의 調和를 꾀하는데 있다. 한편, 美國의 전통적 國立公園정책은 自然景觀의 보호나 再生에 있어서 異質的인 존재로서 취급되고 있다.

英國의 國立公園을 造成하기 위한 運動이 2가

지 世界大戰 사이에 일어났을 때, 그 主된 目的은 일반사람들이 田園地域에 出入할 수가 있게 할 것, 特權을 가진 小數의 土地所有者나 開發者에 의한 傳統的인 田園景觀의 파괴를 阻止하는 것이었다.



사람들의 熱烈한 要望에 대하여 政府는 嚴格하며 計劃的인 規制와 田園地域으로의 액세스權의 保證을 行하려고 했다.

國立公園制度의 導入은 이들 目的을 달성하기 위한 하나의 選擇이며, 英國에서의 方式에 관한 研究가 수 많이 이루어졌다.

그중에서 가장 중요했던 것이 존·도우와(Jhon Dower)에 의한 것으로 1945년에 그는 英格蘭드와 웨일즈에 있어서의 國立公園適地를 발표했다.

그가 제안한 지역은 경제적가치는 차치하고 가장 훌륭한 景觀을 가진 지역이며, 英格蘭드와 웨일즈에 속속들이 配置되어 있었다. 더욱 그는 國立公園계획에 덧붙여서 管理上 重要한 要素로서 사람들을 위한 景觀의 보존과 레크레이션의 促進

이라는 2大原則을 제시하였다.

政府는 「도우와」의 報告에 따라서 1949년에 國立公園 및 田園利用法(National Parks and Access to the Countryside Act) (以下 49年法이라 함)을 制定했다. 이 法律은 國立公園관리를 위한 土地利用計劃方式과 국립공원의 目的에 관한 「도우와」의 哲學을 組合시킨 것이다.

法制定後 51年에서 57年에 걸쳐 現存하는 國立公園 모두가 指定되었다. 그들의 位置를 보면 모든 公園(Peak District, Lake District, Snowdonia Dartmoor, Pembrokeshire Coast, North York Moors, Yorkshire Dales, Exmoor, Northumberland, Brecon Beacons)은 農業이 成立되지 않을 정도로 經濟적으로 不安定한 高地에 存在해 있다.

「도우와」가 제시한 the South Down이나 the Broads 등의 平地는 農業이나 그밖의 경제적理由로 反對에 부딪쳐 선정되지 않았다. 한편, 스코트랜드에서도 「도우와」의 報告書와 같이 람세이(Romsay)委員會가 스코트랜드에 설치할 國立公園을 추천했지만, 土地의 所有에 대한 不安 때문에 實現되지 않았다. 추천된 土地는 스코트랜드의 남어지 土地와 風景의 質에 있어서는 거의 差가 없고 指定되면 다른 土地가 不利益을 입을 것이라고 믿었던 것이다.

適切한 管理시스템의 發展

「49年法」에서는 管理面이 가장 약했다. 당시의 주된 관심사는 國立公園의 指定이었으며, 管理에 관한 提案은 애매해서 그것은 国内에 적용되고 있는 土地利用계획과 差를 差라 없었다.

the Peak District나 the Lake District를 제외하고 國立公園은 그것들이 위치하는 지방정부의 조직 속에 편입되어 많은 경우 地圖上에 선을 긋는 테두리를 벗어나지 못했다. 거기에 土地購入이나 管理의 경우 中央政府로부터의 援助도 없었기 때문에 처음 20年間 거의 差의 發展

을 보이지 못했다.

그리고 “法の 目的에 따른 國立公園의 管理가 이루어지지 않고 있다”는 것이 60年代의 關心事가 되고 일련의 상세한 研究가 이루어졌다. 그 結果 74年에 地方政府의 일반적인 조직의 改定이 行하여 졌을 때, 전혀 새로운 管理시스템이 導入되었다.

中央政府에서 任命되는 管理委員會에 最低限의 權限을 부여한 外에는 실질적인 管理는 대부분 地方政府 밑에 남겨졌다. 한편, 管理費用은 처음으로 中央政府로부터 支給하게 되었으며 69년부터 70년에 걸쳐서는 國立公園당국(National Park Authorities)에 의한 支出의 총계가 688,065 파운드였는데 77년부터 80년에는 6,457,109 파운드가 되었다. 이 金額의 增加는 인플레이션을 감안하더라도 대단히 意味깊은 일이라 할 것이다.

또한 개개의 國立公園마다 專門스탈을 고용할 수가 있게 되었으며, 中央政府는 各公園마다 管理를 위한 計劃을 作成시켰다. 그것은 國立公園 계획이라 불려지고 中央政府를 대신한 田園委員會(the Countryside Commission)으로부터 承認되었다.

그리하여 국립공원계획에서는 風景의 保存과 一般의 레크레이션이라는 2가지 目的을 달성하는데 力點이 두어져 있지만 2가지 目的이 相反될 때에는 風景保存을 重視하는 것이 常識이 되어 있다.

더욱이 各 國立公園의 景觀을 維持하기 위해서는 그 地方의 經濟가 順調로와야 한다. 결국 국립공원에서 생기는 綜合的인 魅力은 사람들이 살면서 生活費를 버는 터전으로서 실제로 일하고 있는 風景으로부터 생겨나는 것이다.

또한 많은 사람들이 이들 地域으로부터 느끼는 魅力이라는 것도 예전대 비교적 스케일이 작은 農業活動이나 한가한 風景의 變化에서 얻어진다.

따라서 국립공원 管理上의 重點은 公園안에

사는 사람들에게 거기서 일할 수 있는 대신에 經濟的으로 약간의 不利益을 입는다”는 것을 說得하는데 있다.

더욱이 국립공원에서는 새 建物을 짓는데 엄격한 規制를 받거나 公園內의 土地利用上 主된 産業인 農業과 林業이 中央의 補助金에 依存하고 있다는데서 公園당국의 說得도 한층 重要視되어가고 있다. 결국 農家, 林業 할 것 없이 政府로부터 財政面의 구축을 받고 있으면서 서로 맞서므로써 국립공원의 가장 바람직한 發展을 방해하고 있는 것이다.

실제로 行政으로부터의 壓力은 法的 形態를 취하거나 財政的인 것이 되는 등이지만 서로의 理解를 능가하는 것은 아니다. 때문에 국립공원 계획은 모두 底辺과의 幅넓은 協議를 바탕으로 해서 지탱되어 있다.

모든 국립공원에서 公式連絡이 對話를 통해 이루어져 왔고 公園당국의 직원은 완고한 사람들에 대하여 地域社會에 不利益하다고 여겨져 온 政策이 실제로는 오히려 利益이 되고 있다는 것을 說得하는데 많은 時間을 소비하고 있다.

이런 說得이나 教育은 公園당국에 의한 土地 購買라는 手段과 併行되고 있다. 최근에는 農夫가 自己土地에 일반 사람들이 出入하는 것을 허락하거나 넓은 原野를 放置하는 것으로서 相應하는 收入을 얻을 수 있게 되었다. 그러나 金錢은 이러한 土地의 작은 紛爭의 解決 以外에는 별 소용이 없으며 당분간 이러한 상황은 계속 될 것이다.

바람직한 것은 많은 사람들이 觀光이나 레크레이션을 위해 國立公園을 찾는 것이 地域社會의 利益이 된다는 것을 住民들에게 理解시키는 일이다. 그것이 理想論일지라도 最近에는 사람들의 理解가 두터워가고 있다.

74年以後의 對立이나 蔑視의 狀況으로 부터 지금까지는 10개 국립공원 모두가 地域住民과 協調가 잘 이루어지고 있으며 風景의 質도 눈에

띄게 向上되고 있는 것이다. 물론 모든 紛爭이 해결된 것이 아니고 새로운 問題도 提起될 터이지만 적어도 국립공원이 위치하는 지역 사람들의 信用과 相互理解의 基盤은 확립되어 있는 것이다.

結論：英國 국립공원概念의 応用

英國에서 발전되어 온 국립공원은 英國에 이미 있었던, 혹은 美國에서 保存되어온 原始地地과는 明白히 현격한 차이가 있다. 그러나 짧은 세월의 英國의 經驗이 美國국립공원에 상당한 도움이 되는 것이 아닐까? 왜냐하면 英國에서는 국립공원 設定에 미리 나라가 土地를 所有할 必要가 없고 2, 3 가지 嚴選된 法的 체크와 慎重한 財政的配慮에 따라 風景을 保存하기 위한 많은 일이 可能한 것으로 되어 있기 때문이다.

그리고 만일 土地購入에 대한 열려가 없다면 美國의 국립공원 당국은 무거운 짐으로부터 해방될 것이다.

그러나 보다 중요한 것은 土地購入이 그 土地의 活力을 잃게 한다는 점이다.

美國의 국립공원국에서는 이미 美國 原住民의 生活를 復元하는 등 人為가 加해진 景觀의 보호를 시작하고 있지만 그것은 博物館의 展示와 하등 다를 것이 없다.

그에 比해서 最近의 英國의 經驗은 地域住民과 公園당국이 協力해서 計劃을 수립함으로써 生活形態의 보호가 可能하다는 것을 제시하고 있다. 단지 이것은 하나의 選擇이며 우리가 문밖의 博物館을 만들기 위해서는 여러가지 論議가 전개돼야 할 것이다.

그러나 英國의 例는 그때 하나의 有益한 案이 될 것이며 財政이 淸박할 때라도 國立公園의 시스템아래 나라의 遺産을 현저하게 增加시킬 수가 있다는 것을 제시하고 있다.