

〈日 本〉

自然公園開發規制緩和案의 試鍊 自然環境保全審小委 報告와 輿論

盧 弘 鎮

自然公園 利用의 綜合檢討는 처음

最近 日本의 自然環境保全審議會 (環境廳長官의 諮問機關)의 小委員會는 國立公園을 비롯한 自然公園의 利用에 關한 綜合的인 檢討를 끝내고 自然公園을 4개 類型으로 分類, 利用을 增大하는 새로운 利用方案 (大型開發規制緩和措置)을 環境廳長官에게 提出하였다.

1968年 『自然公園制度의 基本의 方策에 關한 答申』以來 自然公園의 利用에 對한 綜合的인 檢討는 이번이 처음이라고 한다.

1931年 國立公園法制度를 契機로 始作, 1957年 現在의 自然公園法에 依해 管理되어온 日本의 國立公園과 國定·都道府縣立 自然公園은 이번의 小委員會의 提言으로 行政的인 變化가 豫想된다.

이 大型開發規制緩和措置로 지금까지의 『保全과 適正한 利用』中에서 保全이 主体가 되어왔던 自然公園의 管理行政이 앞으로 多樣한 利用으로 主体가 바뀌어 질 것이라는 것 때문에 各界의 關心이 적지 않은 듯 하다.

지난 5월 25일 우리나라 雪嶽山에서는 韓國國立公園協會가 主催한 「第10回 自然公園 學術세미나」가 開催되었었다.

『2000年代를 向한 自然公園의 座標』란 議題로 열린 이 세미나에는 日本國立公園協會 및 日本 自然公園美化管理財團에서도 參加하였는데 國立公園協會 常務理事 大崎清見씨는 主題發表 (日本國立公園協會의 過去와 現在)에서 國立公園行政의 主務官廳인 環境廳 (日本)의 施策에 對한 方針을 紹介한 바 있었다.

『리조트地域과 密接한 關係를 가지고 있는 環境廳이 리조트法 關係省廳에 屬하지 않고 있다.

自然을 保護하고 適正하게 利用하려는 從來의 管理方案 그대로 獨自的인 行政을 展開할 것이라고 리조트法의 共同管理省廳에 環境廳이 參與하지 않고 있음을 強調하였다.

(리조트法의 關係省廳은 國土廳, 建設省, 運輸省 通商省, 農林水産省, 自治省等 6個省廳)

리조트法은 國內投資增大가 目的인데 그 軸은,
① 稅金의 減免 ② 資金의 融資 ③ 國有林의 活用
④ 各種 規制의 緩和 ⑤ 地域의 活性化 ⑥, 公共施設의 整備等이라고 說明하고

環境庁은 大規模開發을 反對

『環境廳은 自然公園의 特別保護地區와 第一種特別地域內에서 大規模的인 施設의 設置는 認定하지 않고 있으며 다른 地域에서도 自然公園計劃에 違背되는 行爲에 對해서는 一切 認定할 수 없다』고, 리조트開發에 따른 自然公園內에서의 大規模開發은 있을 수 없는 것임을 거듭 強調하였었다.

各매스콤은 小委 提言大書.

事實報道的의 자세

그런데 바로 그날 日本內의 各報道陣 特히 新聞에서 『大型開發規制緩和를 提言』 『國立·國定 地方의 自然公園 開發規制緩和』等 리조트法에 依한 開發構想等과 關聯된 國立公園等의 利用方案을 檢討하던 自然環境保全審議會 小委員會의 提言을 大書特筆로 事實報도를 하였다.

小委는 地域類型制度 導入을 提示

小委員會(利用에 關한 檢討小委員會)의 報告書에 따르면 公園內의 地域特性에 맞게 利用할 것을 強調하였고 그의 具體的인 施策으로 地域類型制度의 導入을 提示하였다.

小委員會가 提示한 類型은 4 개型으로 되어있다

1. 野生體驗型=原生的인 自然의 殘余 地域으로 徒步利用도 限定된다.
2. 自然探勝型=自然도가 높은 地域으로 一部地域에서만 타는 것(索道)이 可能하다.
3. 風景觀賞型=溫泉地나 海水浴場等 所謂 觀光地로 利用된다.
4. 自然地保養型=農地等, 自然도가 낮은 地域을 包含, 滞在休養이나 施設型 레크리에이션이 認定된다. 以上の 4 개類型인데 하나의 公園이 여러개의 類型으로 区分하게 된다.

環境廳에서는 ①은 知床半島와 西表島 ②는 奧日光, 小笠原 ③은 阿寒 箱根 ④는 北軽井澤, 那須山麓을 例示하고 있다.

리조트開發이 4 개類型地域內로 集中될 수도 있는데 當初 小委員會에서 「自然地保養型은 全體面積의 10%를 超過하지 않도록」하는 條項을 넣도록 하였으나 10%로 하지않으면 안될 科學的인 根拠가 없어 除外시키기로 하였다는 後聞도 있다.

小委報告는 社会發展에 따른 「適地適利用」이 主眼

小委員會가 環境廳에 提出한 報告書는 먼저 自然公園을 둘러싼 社會, 經濟, 環境의 變化를 大規模的인 리조트開發에 두고 있다.

『最近의 리조트 붐에 對應을 잘못하게 될때 需要를 上廻하는 過剩開發은 必要以上の 自然環境의 破壞를 가져올 수 있으므로 거기에 對한 두려움이크다』고 紊亂한 開發의 危險성을 指摘하고 公園內의 地域의 特性에 맞는 『適地, 適利用』을 強調하고 있다.

리조트法에 依한 開發構想이 붐을 이루고 進行되고 있는 이때 國立公園을 비롯한 自然公園의 利用案의 提言은 余暇時間의 增加, 交通網의 整備, 所得의 增大等으로 앞으로 더욱 利用이 增大될 수 밖에 없는 現實에 따른 對應策으로 小委員會는

지금까지 開發對象에서 除外되었던 大單位 開發까지도 認定하는 利用方案을 採擇함으로써 無限으로 치솟는 開發붐을 有限으로 制限, 묶어 놓는 意圖임을 強調하고 있다.

現在 日本은 國立公園28, 國定公園54, 都道府縣立 自然公園 299개소가 指定되어 있어 國土의 14.11%를 占하고 있고, 年間的 總利用者數는 延 9億 명이 넘는다.

1975年을 끝으로 日本은 自然公園의 新規指定은 끝났다. 1987年 釧路濕原生態系保存은 例外인데 日本은 이미 指定에서 管理時代로 轉換되고 있다.

自然公園法의 目的은 『優秀한 自然의 風致地를 保護하고 그利用의 增進을 도모 한다』는 것인데 이러한 意味로 볼때 小委員會가 約 20年만에 自然公園의 利用에 對해 綜合的인 檢討를 하였다는 그것만으로도 評價를 받을만 하다.

確實히 日本의 社會, 經濟, 情勢는 戰後 特히 1957年(自然公園法制定)以後에 크게 變모하였다.

自然公園 行政의 方向轉換을 豫想

小委員會의 綜合的인 公園의 利用에 關한 檢討로 앞으로의 自然公園行政의 方向의 轉換이 豫想되고 있다.

小委員會의 報告書의 具體的인 施策의 核心은 公園別 또는 公園內의 地域別로 資源實態, 利用可能性에 맞게 公園을 分類하고 利用計劃의 總論에서 列舉한 役割을 擔當하게 한다는 것이다.

注目되는 自然地休養型은 特히 『大單位面積의 開發整備를 單獨事業者에 依해 施行하게 하는 複合的인 局의 開發(大單位開發)로 認定하려는 것으로 그것은 適切한 指導만 뒤따른다면 長期的인 그리고 統一的인 計劃下에 良好한 環境整備를 圖謀할 수 있다는 利点도 있다』고 보고 지금까지의 個個의 施設로 許可認可하였던 小單位開發을 大單位開發도 함께 認定한다는 것이다.

具體的으로 ① 지금까지 日本의 制度로는 上限 20ha까지 잘게 잘라야 開發이 可能했던 別莊地도 앞으로는 더 넓게 開發할수 있게되어, 오히려 綠地 등이 確保할 수 있게 되었고 ② 基本計劃에서 호텔 등의 宿泊施設과 스키場 등의 스포츠施設도 한데 묶어 開發할수 있어서 統一된 地域利用이 可能하게 된다는 것이다.

그밖에 公園의 象徴이 될만한 主要한 施設物에 있어서 可能한限 土地의 所有權, 管理權을 取得한 者가 高度화된 管理와 運營이 必要하게 되는데 그렇게 하기 爲해서는 資金을 調達하는것과 特定地區의 入山規制의 意味도 包含되는 混雜稅等, 料金徵收도 檢討되어야 한다는 內容도 있다.

또 公園의 管理나 가이드의 프런티어를 積極的으로 받아들여 活用하고 民間企業에서 援助를 求하며, 그래서 稅制上의 優待措置의 檢討도 必要하게 된다는 것.

골프場만 規制緩和에서 除外

그런데 골프場에 대해서 만든 넓은 地域의 地形을 大規模로 變更해야 됴므로 이번의 이 規制緩和에서는 除外하기로 하였다 한다.

日本의 自然環境保全審議會의 小委員會가 設立된것은 綜合保養地域整備法(所謂리조트法)이 成立된 直後인 87年 8月이었다.

小委員會는 리조트法에 대해서 『良好한 自然狀態』의 地域을 休養地로 하고자 하는데 있는것이지 自然公園內를 積極的으로 開發만 하려는 것은 아니다 라고 하고, 그러나 報告書에서 指摘한바와같이 지금까지 開發이 抑制되어 왔던 自然公園內에는 團地가 있게 마련인데 이 團地가 오히려 大規模的인 開發의 適地로 注目되어 왔던것이 事實이며 지금까지의 實情이었다. 그래서 小委員會는 이러한 리조트開發의 물결을 自然公園의 利用이라는 “틀” 속으로 收容시킨다는 것이다.

즉 『無秩序한 自然破壞를 미리 막기 爲해 自然保護와 調和를 이룰 利用을 圖謀할 特別한 地域에 限해 大規模의 開發을 認定한다』는 것이다.

그런데 特別한 地域이란 公園안에서도 比較的인 自然도가 낮은 『自然地休養型』으로 指定될 수 있는 地域을 말한다.

現在 計劃되고 있는 各地域의 高級 리조트地에서의 休養施設을 보면 民泊이나 그외 宿泊施設에서 1~2泊의 休養이면 그작인데 一般庶民에게는 호화스러운 長期滞在用 宿泊施設들이 建設되고 있다.

小委員會가 리조트를 國民共同的 財産인 自然公園으로 誘導하고자 한다면 公園에 알맞는 리조트像도 미리 보여주어야 하지 않을까 하는 一般的인

輿論도 있다.

그것은 公園이 레저랜드化되는 것을 防止하는것도 되며 自然地休養型 地域을 量的으로 어느 程度까지 認定될수 있는지를 미리 豫告할 수 있어야되는 것이 아니냐 하는 것이다.

小委員會는 『리조트를 그냥 받아들이는 것이 아니고 一定한 地域으로 몰아넣기 爲한것』이라고 하지만 量的인 면에서 限界를 定해 놓아야 하는거 아닌가 하는 意見도 있다.

案을 公表해서 國民的 論議하자고

그리고 環境廳은 數年에 걸쳐 公園의 類型에 맞는 具體的인 後續措置를 講究하는듯 한데 生態系의 保護나 風致 維持의 觀點에서 이미 地域別로 区分되어 있는 自然公園法上 聯關되는 問題點을 어떻게 할것인가하는것等, 檢討되어야 할 여러가지 案들을 미리 公表해서 國民的인 議論을 갖도록 하여야 할것이라는 各界의 要望도 있다.

自然保護協側은 緩和措置를 反對

이번의 自然公園內의 大型開發規制緩和和措置에 對해 實行后의 成果는 두고 봐야 하겠지만 小委員會의 提言에 對해 日本의 自然保護協會는 『日本의 自然公園은 大部分이 아직도 國際水準에 未達되어 있는데 利用面에서 類型化한다면 그 格差는 더욱 벌어질것이 뻔하다. 그렇지 않아도 리조트 法으로 골프場, 스키場等 大型開發이 進行되고 있는 中인데 여기에 自然公園內의 開發規制마저 緩和되어서는 안될것이다. 自然公園의 完全破壞를 바라는가?』하며 規制緩和和措置에 第一먼저 反對하고 나섰다.

매스컴의 反論도나와 귀추에 關心

매스컴에서도 『環境行政이 레저産業의 심부름꾼으로 轉落되어서 되겠는가?』 『小委員會의 이 提言은 適切한 指導下에 開發될 것이라고 條件을 붙히고 있지만 大規模로 開發하는데 綠色의 減少는 避하지 못할것 아닌가?』 『自然保護를 基本으로하는 環境廳의 政策과는 矛盾되는것이 아닌가?』 하는 反論이었다.

이웃나라 日本의 앞으로의 自然公園 管理에 對한 귀추가 자못 注目된다.

(筆者: 韓國國立公園協會 企劃委員)