

「잉글랜드와 웨일즈 國立公園의 社會·經濟的 開發」

崔 鎮 燮

영국의 자연보호에 관한 歷史는 1895년에 National Trust가 창립되고서 부터 시작된다. 1949년에 國家에 의한 自然保護政策이 취하여져 현재 「Lake District」 국립공원을 비롯하여 10개의 國立公園과 165개의 國立自然保護區가 지정되었으며 내셔널 트러스트는 사적 보호가 중심이 되어 있지만 그 운동의 방법은 여러 나라의 민간베이스의 자연보호 활동에 많은 영향을 미쳤다.

영국의 지방위원회는 영국과 웨일즈 지방에 있어 그 지역의 경관보존과 오락설비에 대한 책임을 지는 정부 기관으로 이것은 本質的으로 자문의 機能을 가지나 1949年 國立公園과 지방법 조항에 의해서 빼어난 自然景觀地域(AONBS)과 “국립공원” 지정의 책임도 진다. 이와 유사한 자연보존 시스템이 영국에 존재하는데 그 시스템의 감독, 책임을 지는 기관은 자연보존위원회(Nature Conservancy Council)이다. NCC는 自然保存과 특별한 학술적 흥미지역을 지정하는데 그 대부분은 국립공원내에 위치한다. 이는 英國과 웨일즈에서만 관계되며 스코틀랜드와 북아일랜드에 있어서는 매우 다르다.

국립공원 — 保護된 景觀

영국과 웨일즈의 10개 국립공원은 그들의 植物群과 動物群을 포함한 아름다운 景觀과 노천오락시설에 의해 지정된 비교적 광활한 지역으로 7,768.75 km²에 이르러 전국토의 3.18%에 해당된다.

Peak District 를 제외한 모든 공원은 주로 뛰어난 광야와 山의 景觀을 포함하는 해안지역이다.

국립공원은 국립공원국에 의해 관리되며, 행정요원의 1/2은 지방위원회와 협의 후에 정부에 의해 지명된다. 1974年 이래 각 공원에 채용된 인원은 총 500명 정도가 된다. 공원당국은 매일 매일의 개발통제에 책임

을 지는 지방계획기관이다. 기관들은 경관의 질을 보호하기 위한 엄격한 정책을 따르고 있으며, 또한 지방 위원회가 검토한 후에 채택되어지는 국립공원계획에 착수되어진 윤곽에 따라 황무지관리, 보도보수와 비지터센터와 같은 보존과 오락을 위한 관리업무를 제공한다. 모든 공원당국에 의한 연간 총 지출은 中央政府로부터 나오는 것의 3/4인 £10m을 약간 초과한다. “국립공원은 소도읍, 마을, 소규모산업, 농장과 여러가지 다른 경제활동을 포함한다. 실제로 公園의 景觀에 대한 많은 호소는 마을, 농장과 산림이 경관에 어울리게 하는 조화로운 방법에 있다. 국립공원의 지정은 토지의 소유주에게 영향을 미치지 않으며, 公園內에는 수천명의 개인 소유주들이 있다. 그러나 특별히 아름답고 관광객들로부터 인기가 있는 몇 지역은 국립공원국이 소유권을 취득할 수 있으며, 또한 국립공원은 자연보존위원회의 보호 또는 소유권에 있어 국유의 자연보존과 특별한 학술적 흥미지역을 포함하고 있다. 그러나 거기에는 종종 경관, 자연보존과 대중향락을 위해 공원내의 토지를 취득하거나 지방위원회로부터 인가를 받은 National Trust와 같은 조직이 있는데 Lake District의 경우는 3/4 이상이 내셔널트러스트에 의해 관리되고 있다.

한편 많은 사회, 경제적 사업이 국립공원에서 일어나고 있는데, 실제로 영국 또는 웨일즈와 같은 인구밀집국가내에서 이들 지역내의 특별한 어느 토지도 인간활동의 어떤형태로 부터 제외될 만한 곳은 없다. 국립공원의 독특한 특성을 保存하기 위해 그런 활동의 처리를 위한 정책을 고안하는 것이 필요하고 영국과 웨일즈에 있어서의 경험은 주요 강재개발, 소규모개발, 관광과 오락, 農業, 山林 등 5가지 社會·경제적 개발 범주로 분석할 수 있다.

주요강제 개발

이것은 주요산업개발, 대규모 자원개발산업, 도로, 저수지, 군사훈련과 지역주민의 봉사와는 전혀 관계없는 다른 개발도 포함된다. 대부분의 공원은 지정과 동시에 몇몇 강제 개발을 포함하고 일부는 국가적으로 중요한 통신로에 위치하기도 한다. 그러므로 국립공원으로부터 모든 중요한 강제개발을 제외하고자 하는 것은 비현실적이다.

지방위원회는 확장개발전에 충족되어야 하는 두 가지 엄격한 표준이 국립공원내에 받아들여져야 한다는 것을 규정하도록 정부에 촉구해 왔는데.

i) 개발은 명확하게 증명된 가장 중요한 국가 필요에 충족되어야만 한다.

ii) 의도된 개발을 위해 이성적으로 선택할만한 다른지역 또는 방법이 없다는 것을 명확하게 제시할 수 있어야만 한다.

이러한 기준은 전반적으로 모든 국립공원에 적용되 강제개발이 불허되어야만 하는 민감한 지역들이 있고, 기회가 있을 때마다 지역계획 당국은 광물작업 또는 군사시설을 포기하는 것처럼 과거개발의 나쁜 영향을 제거하거나 줄이고자 노력해 왔다. 그러므로 질이 나빠진 땅의 회복은 국립공원 환경정책의 중요한 부분이다.

소규모 개발

영국과 웨일즈의 국립공원에는 학교·병원과 같은 公共機關뿐 아니라 주택, 소규모工場, 작업장, 사무실, 상점 등 작은 읍과 마을이 포함되어 있다. 이러한 지역을 계획하고 경영할 국립공원 당국은 공공시설을 위한 지원, 소규모산업체에 대한 격려, 지역주민을 위한 주택설비와 같은 여러가지 조치를 통해 지역경제를 유지하고자 노력하고 있다.

예를들면 景觀에 어울리는 지역건축재료를 사용하도록 요구하는 것처럼 환경적으로 민감한 방법으로 지역요구를 제공한다. 그러나 먼지역에 있는 시골경제를 유지하기 위한 노력들이 모두 성공한 것은 아니며 때로는 실질적으로 시골지역에 공통되는 경제·사회적인 문제들로 인해 국립공원의 존재조차 비난받는 경향이 있어 왔다. 이러한 비난을 상쇄하기 위해 국립공원 당국은 최근 소규모(예를들면 공예산업을 위해 작업장을 제공하는) 환경적으로 조화되는 경제활동과 지역사회의 복지에 중요한 사회기능의 유지를 고무시키기 위해 더 많은 활동을 하고 있다.

觀光과 레크리에이션

국립공원은 관광과 오락의 중요한 초점이 되었는데, 여기에는 아름다운 지방과 해안 등이 포함되며 지방경제에 매우 중요하다.

공원에 있는 관광과 오락시설에 대한 도안과 경관수준이 특히 엄격한 반면 특별히 인기있는 휴양지에 대한 많은 관광객의 쇄도로 문제가 야기되며, 특히 휴가 절정기에는 도로의 혼잡이 발생한다. 몇가지의 압력을 전환하기 위해 국립공원 사이에 지역공원을 설립 그리고 민감한 환경에 대한 자동차의 나쁜 영향을 최소화하기 위한 교통처리기술(주차금지, 일방통행시스템, 대중수송 등)과 같이 이 문제를 처리하기 위해 다양한 방법을 개발해 왔다.

관광객들이 그들의 차로 떠난 후에도 갈등은 발생한다. 보도복구, 표지판, 벽, 문의 보수, 찌꺼기 등의 제거와 같은 소규모작업을 포함한 상세한 관리조치가 요청되며, 이런 관리형태는 이제 민감한 환경에서 관광객을 다루는데 필연적으로 널리 인식되어 졌다. 그리고 그렇게 많은 레크리에이션 시설이 국립공원 당국과 소유주 사이에 “합의”에 의해 망라된 길 또는 토지중의 하나인 개인토지에 설치된 이래 이런 종류의 관리업무는 관광객과 지역사회, 특히 농부의 사이를 연결하는데 특히 중요하다.

農業政策

국립공원의 대부분은 농업의 형태를 지니며 이러한 보호된 경관은 대체로 사람이 만든 것이고 유지시킨 것이다.

그러나 농업은 일반적으로 급격한 변화를 겪고 있으며 울타리, 돌벽, 산울타리나무, 황무지, 원시림, 꽃이 풍부한 목초지, 습지와 같은 많은 전통적 특징은 무시되어지거나 파괴되는 위협에 처해있다. 이러한 특징은 “국립공원” 지정에 중요한 역할을 하였다.

最惡의 손상을 피하기 위한 그리고 환경의 중요성에 대해 더욱 민감해 지도록 농부들을 고무시키기 위한 일련의 조치가 최근 취해지고 있다.

첫째로 농부와 토지소유자들은 農地에 植木과 다른 보존작업을 수행하기 위해 지방위원회로부터 승인을 받을 수 있다. 둘째 야생생물의 자문단은 보존에 대해 농부들에게 실제적인 충고를 해주며, 셋째로 국립공원내의 농업허가는 특별히 환경에 손상을 미치는 곳에서는 억제된다. 이는 농부들이 원래 형태로 부터 환경을 유지하기 위해 보상받는다는 조건하에 농부와 국립공원 당국사이의 관리합의로 인도된 것이다.

山林

영국과 웨일즈는 유럽의 여러나라 중에서 가장 산림이 적으며, 오랜동안 樹木을 키워 수입의존을 줄이자는 국가정책을 펴왔다. 국립공원은 조림에 아주 적합한 산지황야와 황무지를 내포하고 있다. 특별히 부여된 종류는 영국경관에는 이국적인 것으로 독일 가문비나무와 뚝지풀소나무이다. 農業처럼 山林運營은 계획조정경계의 밖에 있다. 그래서 특정지역에만 심고 景觀과의 조화속에 그렇게 하도록 산림지에 사는 이들을 고무하는 상당한 노력이 국립공원당국과 지방위원회에 의해 취해져 왔다.

영국과 웨일즈 국립공원의 교훈

영국과 웨일즈의 국립공원은 보호된 경치들로 엄격한 통제에 의해 광범위한 사회경제적 활동이 발생하는 지역이어야 한다는 것은 전반적으로 적절하고. 강한 국가의 관심에도 불구하고 국립공원이 지방정부의 특별한 사업으로서 行政처리 되어지는 것이 적합하다. 이는 영국과 웨일즈의 경험으로 다른 나라의 국립공원 정책에 적용키는 매우 어렵다. 여기서 유럽내에서 어떤 교훈을 얻어낼 수 있을까?

수세기에 걸쳐 자연환경이 광범위하게 변형되어진 나라들을 보호된 경관으로 규정지어지는 지역들을 가지고 있다. 이러한 것들은 그들의 美, 그들이 포함하고 있는 많은 自然的, 반자연적인 번식지, 그들의 오락적 가치, 그리고 무엇보다도 예를들면 심지어 자연을 개선하는 인간이 어떻게 환경과 조화속에 존재하는가에 대해 제의한다는 것으로 국가적으로 중요한 것이 될 것이다.

둘째로 국립공원과 자연보존지역 같은 곳은 그들의 보호를 위해 적절한 조치가 취해져야만 한다.

실제로 발리회의에서 지적했던 것처럼 모든 나라들은 IUCN 시스템하에 利用할 수 있는 보호지역 형태를 충분히 이용해야만 한다.

셋째, 보호된 경관의 보존을 위한 가장 효과적인 행정기구는 中央의 이익과 지역사회의 이익사이에 조화를 포함하고 있는 것으로 보이며, 이 조화는 보호지역을 위한 결정조직을 구성 보존, 레크리에이션과 다른 조치에 대한 재정, 그 지역의 정책들이 입안되어지고 추구되어지는 방법들과 같은 문제를 커버하는 것을 필요로 한다. 국가적 관련이 그 지역을 보존함에 있어 정치의 일관성과 국가의 이익을 적절히 반영함을 보장하는데 중점을 두고 있는 반면 거주가 가능한 곳마다 방

해받고 있는 보호지역이 조화되지 않는 점이라고 생각하지 않는다면 지방의 관련은 필수적이다. 그러나 보존을 위주로 하는 중앙과 개발을 위주로 하는 지방을 갈게 하는 것은 잘못된 것이다. 영국과 웨일즈에서의 경험은 종종 문제를 야기시키는 국립공원의 특별한 요구와는 관계없이 국가정책을 적용할 것을 제의 했다. 이리하여 보호지역의 효과적인 보존에는 지역적으로 영향을 미치는 전반적인 정책을 망라하는 국가적 차원의 정치실행에 의존한다는 길, 광업, 에너지, 농업 등 4가지의 교훈이 있다.

다음은 보호지역이 자연보존 또는 작은 국립공원의 성격을 지닌 자연, 반자연적 식물의 중심부를 포함하는 경우이다. 그들의 보호는 자연형태가 파괴되지 않았다는 것을 확신시키기 위한 특별한 배열에 의존해 있다. 영국과 웨일즈에서 국립공원 목적 또는 국립공원 당국 자체를 지지하여 활동하는 자원조직인 책임있는 보존지역에 의한 그런지역의 구입과 관리를 통하여 좀더 잘 보존되어지고 있다.

세계보존전략에 대한 도전은 보존과 개발을 통합하고 조화시키는 한 방법을 발견했다. 점점 지구의 표면이 인간의 영향에 의해 수정되어 감에 따라 개발로부터 어떤 지역의 전체적인 보호뿐만 아니라 어떻게 하면 지역이 자연환경과 조화되어 개발되어 질 수 있는가를 증명하고자 하는 필요가 증가 되었다. 영국과 웨일즈의 “국립공원”과 같이 보호된 경관의 중요성은 그들이 어떻게 그 조화를 안전하게 유지시키는 가를 설명할 수 있느냐 하는 것이다.

●英國의 國立公園 現況

公 園 名	指 定 日	面 積	特 徵
Brecon Bacon	1957	322.96 km ²	(풍경의 다양성)
Dartmoor	1951	227.13 km ²	(황야, 고적)
Exmoor	1954	425.86 km ²	(황 야)
Lake District	1951	1391.66 km ²	(산, 호수)
Northumberland	1956	920.81 km ²	(황야, 고적)
Peak district	1951	871.00 km ²	(초원, 강)
North York Moors	1952	888.67 km ²	(황야, 삼림)
Pembrokshire Coast	1952	269.98 km ²	(해안, 해조)
Snow donia	1951	1357.92 km ²	(산, 호수, 해안)
Yorkshire Dales	1954	1092.76 km ²	(황야, 초원, 강)

〈本会 研究員〉