



國立公園 景觀價値의 保全

金 台 振

I. 序論

최근 생태계보전, 생태학 등이 보편화 됨으로써 국립공원도 생태계의 일부로서 중요시되고 있으며 이것을 지켜야 한다는 소리가 높아지고 있다. 그러나 국립공원은 自然資源, 歷史資源, 文化資源, 休養資源, 景觀資源등 다양한 자원을 가지고 있다. 이처럼 국립공원은 복합적이고 다양한 자원과 기회를 담당하고 있는 複合的인 대상이며 따라서 자연자원과 같은 한 측면만을 강조하여 파악하려고 해서는 안된다. 국립공원과 같이 다양하고 범위가 넓은 자연 지역을 포함하고 있는 경우에 적합한 것은 景觀計劃(Landscape planning)的 接近方法이라고 할 수 있다.

「景觀計劃」이란 自然을 포함하여 넓은 뜻의 生活環境을 보전하고, 自然美와 Amenity를 유지보전하는 기술이다. 자연이란 우리들의 생활과 관련이 깊으므로 넓은의미의 생활환경으로 볼 수 있다. 그러므로 국립공원은 경관계획에서 목표로하는, 자연미와 주변 환경의 Amenity를 포괄적으로 유지보전한다는 생각에서 부터 출발하지 않으면 안된다.

지금까지 국립공원 경관계획의 주제인 「景觀」에 대하여 많은 연구가 진행되고 있지만 경관의 본질적意味와 價値를 파악하려는 연구는 부족했다고 생각된다. 따라서 경관의 의미와 개념을 여러 문헌을 통해 정리하고, 그러한 토대위에 국립공원 景觀資源의 價値를 고찰해보고자 한다. 아울러 외국의 국립공원 景觀管理體系를 검토한 후, 우리나라 국립공원 景觀價値의 保全方向에 대한 提言으로 결론을 맺고자 한다.

II. 景觀의 意味

“景觀이란 무엇인가?” 이제껏 경관의 개념과 의미를 규명하고자 하는 시도가 없지는 않았지만 그 개념의 모호함과 多義的 屬性때문에 각자 주관적이고 편리한대로 해석하고 있는 것이 사실이다. 造景學에서는 인간의 실제 생활의 장을 조작하는 목적이자 도구로서 경관이란 말을 사용하고 있으며, 地理學에서는 지표상의 물리적, 문화적 특성이 결집된 일단의 토지로서 인식되고 있고, 繪畫에서는 풍치나 경치로 인식되고 있다. 경관이란 개념이 갖고 있는 이러한 특성때문에 유사한 단어들이 각기 혼용되고 있다. 경관의 영어표현은 “Landscape”인데 주로 風景, 風致, 景觀 등으로 해석하여 사용된다. 「風致」라는 단어는 무엇인가 정서가 내재된 어감을 주며, 「風景」은 풍경화를 연상시켜주고, 「景觀」은 풍치보다 웅대한 느낌을 주는 한편, 풍경보다는 객관적이고 학문적인 경우에 자주 사용되는 것 같다. 이러한 표현상의 미묘한 차이에 대하여 문제시 할 필요는 없다. 그러나 학문적이거나 주관적으로 편협되지 않고 균형있는 시각을 견지하기 위해서 어느정도의 구분은 필요하다고 생각된다.

경관의 의미를 크게 두 부류로 나누어 보면 『景觀論』과 『風景論』으로 대별할 수 있다. 「風景論」이란 한마디로 自然科學的인 접근방법에서 사용되는 경관 개념이다. 즉, 경관영향평가 등과 같이 시각적 원리나 과학적 지각이론을 토대로 시각정보를 객관적으로 평가 분석하는 연구방법에서 주로 쓰이는 개념이라고 할 수 있다. 반면에 「風景論」은 人文科學的인 접근방법이다. 즉, 자연의 종합적인 모습을 파악하기

위한 사상사적, 정신사적 토대에서 출발하는 것으로 경관의 문제를 技術的, 科學的인 문제로만 보려하지 않고 경관을 歷史的, 文化的, 認識·思想—精神的 흐름으로 파악하려는 것이다.

편협된 시각으로는 해결될 수 없는 자연현상의 복합적인 문제를 풀기 위해서는 이 두가지 방식이 상호보완적으로 다루어져야 한다. 그러나 Appleton이란 경관연구학자는 기존의 경관연구가 경관에 대한 理論的 基礎(theoretical base)를 확립하지 못한채, 실험에 의존하는 經驗的 方法論(empirical methodology)에 의해 주도되고 있다고 비판한 바 있다. 이처럼 경관을 연구하는 방식의 편향현상이 나타나는 이유는 너무 폭넓은 분야에서 연구를 진행하고 있기 때문이며, 각 부문에서 다양한 이론을 내놓기만 하고 일반적인 統合理論이 없기 때문이기도 할 것이다.

경관에 대한 이론의 통합을 위해서는 경관이 가진 多義的인 의미를 파악하는 작업이 선행되지 않으면 안된다. 이것이 전제될 때 비로서 경관의 가치를 제대로 평가할 수 있고, 경관가치의 보전방향도 합리적으로 수립될 수 있다. 여기에서는 경관의 다양한 의미를 논한 先行研究의 논의점을 요약하여 간략히 소개하는 것으로 약하기로 하겠다.

영어 Landscape의 古語는 “Landscape”로서 여러 작물과 가축을 생산하고 사람이 실제로 거주하는 土地인 land를 가리키는 명사로서—경작행위, 형질변화와 가치증진에 의해서 비로서 그 범역이 뚜렷이 한정된 일단의 土地를 말한다.—이것은 오늘날의 통념과는 달리 자연적인 속성을 가진 視覺的 感賞의 대상인 景致가 아니라 인공적 세계이며 일상생활의 시공간이 기초가 되는 극히 ‘現實的’인 상황이었다. (黃琪源, 1989)

이처럼 본래 경관이 의미하는 바는 오늘날과 같이 理想的 自然景觀에 치우쳐 있지 않고, 오히려 現實的 生活, 文化景觀으로서의 의미가 강했다는 것을 알 수 있다. 그러나 경관이라는 단어가 오늘날과 같이 ‘風致’개념으로 변화되는 데는 서구의 風景圖(Landscape painting)의 유행과 미국의 國立公園運動의 영향이 적지 않았다. 그러나 최근에 와서는 범

지구적으로 환경문제가 심각해짐에 따라 경관은 인간을 포함한 모든 생물의 생활장소이자 조건인 ‘環境(environment)’의 개념과 상호 통용되고 있다.

이제 본래의 경관개념은 역사적인 변화과정을 거쳐 다시 자연과 인간의 모든 환경을 포괄하는 종합적 개념으로 인식되고 있으며, 따라서 경관에 대한 客觀的인 說明(explanation)과 主觀的인 解釋(interpretation), 이 양면의 접근방법이 모두 요구되고 있다. 그러므로 이제 경관은 視覺的(scenic), 社會文化的(socio-cultural), 生態學的(ecological) 意味를 모두 고려하는 總體的인 접근이 이루어지지 않으면 안될 시점에 도달해 있다.

III. 國立公園의 景觀管理體系

국립공원의 경관이란 국립공원 구역안에 포함되어 있는 自然生態系, 文化資源, 歷史的 遺産, 그리고 그 토지위에 인간의 生産活動의 흔적을 모두 일컫는다. 즉, 국립공원 경관자원은 자연물뿐 아니라 토지위에서 발생하는 인간의 文化的 產物, 生活像, 耕作地를 모두 포함시켜서 생각해야 한다. 최근 생태계 보호문제가 강하게 인식되면서 국립공원내에 특별보호지구를 설치하여 原始景觀을 보호하려는 조치도 강구되고 있다. 그러나 국립공원에서 특별히 보호해야 할 대상이 이것으로만 한정되서는 안된다. 국립공원의 경관을 형성하고 있는 것으로서 과거로부터 지역주민이 생활터전으로 삶을 영위해 왔고, 또 지금 살고있는 地域의 固有景觀과 農村景觀을 도외시해서는 안된다. 그것은 경관자원이 自然景觀만을 의미하지 않기 때문이다. 原始自然만이 중요하고, 과거와 현재의 인간 삶의 다양한 양태와 표현이라는 地域景觀을 도외시하는 것은 국립공원 경관의 한쪽면만을 보전하자고 하는 편협된 사고이다.

* 英國의 景觀管理體系

영국의 국립공원 지정의 동기를 살펴보면, 「특색 있는 경관의 보전, 국민에 대한 레크레이션 장소제공, 야생동물의 보전, 건물과 역사적 유물의 보전, 농촌경관의 유지」라고 되어 있다. 이러한 다양한 목적에 부합될 수 있도록 영국은 지역적 특성에 따라서 國立公園제도 대신에 國立景觀地域(National Sce-

nic Area)制度, 自然景觀地域(Area of Outstanding Natural Beauty)制度, 自然保全地域(Environmentally Sensitive Areas)制度를 가지고 있다.(표 1 참조)

〈표 1〉 영국의 경관보전지역 현황

구 분	개소수	면적 및 길이
국립공원(National Parks)	11	14,032km ²
준 국립공원(Equivalent areas)	1	375km ²
국립경관지역(National Scenic Areas: Scotland)	40	10,018km ²
자연경관지역(Areas of Outstanding Natural Beauty: AONBs: England & Wales)	37	17,084km ²
자연경관지역(AONBs: Northern Ireland)	9	2,308km ²
해안경관지역(Heritage Coasts)	40	1,370km ²
자연보전지역(Environmentally Sensitive Areas: England & Wales)	6	1,800km ²

(자료: 이경재, 1990)

그 중에서 自然保全地域내의 농경지는 과거의 농업형태를 바꾸지 못하게 되어 있으며, 정부는 이들 농가에 補助金까지 주어가며 목초지, 수림대, 돌담, 선사시대유물 등을 철저히 보호하고 있으며, 농민이 3년간 집약농업을 하지 않고 과거의 방법대로 농사를 지을경우, 정부에서 일정한 보조금을 지급해 주고 있다.(李景宰, 1990)

이러한 이유로 영국의 국립공원 예산중 景觀保全부분의 예산이 가장 많이 쓰이고 있는 것을 볼 수 있다. 이것은 국립공원내에 사유지의 비중이 상당히 많은 영국만의 특수한 상황의 결과일 수도 있겠지만, 그들의 傳統的 地域景觀의 價値를 보전하겠다는 강력한 의지의 표현이라고 볼 수 있다.

*** 美國의 景觀管理體系**

미국의 국립공원체계는 국토 전체의 대표적이고 기념할만한 모든 경관자원을 보호하기 위해 공원체계 안에 국토의 경관자원을 포괄적으로 묶는 하나의 國土景觀管理시스템이라고 말할 수 있다. 미국의 경우에는 산림자원이나 주요 자연경관자원이 서부지역에 편중되어 있기 때문에 국토의 효율적 이용계획과 자연의 효율적 관리, 국민이용상의 균형을 도모하기 위해 국립공원체계를 영역별로 自然地域(Natural Areas), 歷史地域(Historical Areas, 文化地域(Cultural Areas), 레크레이션地域(Recreational Areas), 國立

首都地域(National Capital Parks)으로 대분류하고 있다.(표 2 참조. 金龍洙, 1991)

〈표 2〉 美國 國立公園系統의 分類(1972)

대 분 류	소 분 류	계
자연 지역 National Areas	National Parks	37
	National Monuments	37
	Wildness Areas	2
	Registered National Landmarks	167
	National Environmental Education Landmarks	11
레크레이션 지역 Recreational Areas	National Parkways	5
	National Recreation Areas	13
	National Seashores and Lakeshores	12
	national Scenic Riverways	3
	National Scenic Trail	1
Former Recreation Demonstration Areas	2	
역사 지역 Historical Areas	Historical Sites and Buildings	153
	national Memorials	19
	national Historic Landmarks	1,013
문화 지역 Cultural Arts	Historic Sites in National Register	3,614
	Park for the Performing Arts	1
국립수도공원 National Capital Parks	Reservations	720

(자료: 김용수, 1991)

이러한 전 國통경관자원을 포괄하는 관리체계를 채택한 이유는 경관자원을 각 領域別로 특성화시켜 각기 독립적인 정책과 행정을 떠나가기 위한 것이다. 또한 현실적으로 전 國토의 다양한 경관지역을 하나의 국립공원 개념으로 묶을 경우, 각 경관자원의 효과적인 보전과 잠재력을 충분히 발휘하기 어렵다고 판단되었기 때문이다.

*** 日本의 景觀管理體系**

일본의 국립공원체계는 國立公園, 國定公園, 國民公園, 道府縣公園 등이 포함되어 있는데, 국립공원 지정시, 자연미를 보유하는 지역은 토지소유에 관계없이 모두 국립공원의 체계 안에 포함시켰다. 일본은 장기간의 검토와 연구를 통해 국립공원에 대한 관심과 이론이 국민 저변에 확대되면서부터 본격적인 지정이 이루어짐으로써 나름대로의 체계를 확

립했다.

일본의 국립공원 관리제도상의 특징은 국립공원의 외형유지에 직접적으로 필요한 범위 안에서만 주요 관리감독행위를 행사하고 있는 절충형의 관리제도이며, 특정한 嚴正保護區를 제외하면 토지소유자가 주변경관의 조화를 훼손하지 않는 범위에서 건축을 신청할 경우, 이를 인정하고 있다. 이것은 국립공원안에 많은 사유지가 포함되어 있다는 현실적인 이유때문인 듯하다.

일본의 각 국립공원은 경관가치평가의 등급을 기초로 볼때, 명백히 수준급으로 볼 수 있는 국립공원도 있기는 하지만, 등급에 못 미치지나 地域的 均等配分이라는 정치적 배려하에 지정이 결정된 국립공원도 있다. 이러한 경관가치평가의 기준으로서 고려된 인자는 地形要素, 地被要素, 自然景觀 및 文化景觀要素를 들 수 있는데, 각 요소별로 차등점수를 매겨 평가하고 있다. 일본에서의 경관관리체계는 「地域景觀zone」이라는 이름으로 성격에 따라 保全指向zone, 保全創造zone, 修景創造zone으로 나누고 각각에 대해 대분류와 소분류로서 세분화시키고 있다. (표 3 참조)

〈표 3〉 日本의 地域景觀 ZONE

Zone의 性格	大 分 類	小 分 類
保 全 指 向	A 自然·歷史基調Zone B 自然·農業基調Zone C 自然·景觀保全Zone	c1 白砂青松基調型 c2 岩礁·小島·干潟型
保全創造指向	D 自然레크레이션-基調Zone	d1 休養滞在型 d2 觀光地型 d3 海洋性레크레이션型
修景創造指向	E 都市景觀形成Zone F 臨海工業修景Zone G 長大橋景觀形成Zone	* G Zone은 A-FZone과 重複

IV. 結論：國立公園의 景觀價値 保全方案

미국에서 처음으로 탄생된 국립공원제도는 1세기

이상 지나오면서 다른나라에서도 그들대로 국립공원을 갖게 되었으나, 각 국가의 사정에 적합한 특색을 띠게 되고 그 概念이나 實體도 다양화되어가고 있다. 즉, 미국의 국립공원지정의 기개념에 각 나라의 새로운 필요성과 사정에 따라 국립공원의 기본개념이 점차 그나라 사정에 맞게 변하고 있다는 것이다. 생태계나 자연경관의 엄정한 보전을 존중하는 국립공원의 傳統的 이상형을 추구하는 입장에서 사회적, 자연적 조건에 맞는 현실성을 추구하는 경향이 나타났다. 이것은 低開發國이나 開發途上國이 주로 경제적, 생존적 필요에서 오는 개발요구를 수용하는 과정에서 생길 수밖에 없는 결과이다.

이러한 경향은 유럽의 선진국 중에서도 흔히 나타난다. 이들 국가중 상당수는 토지이용이 진척된 상황속에서 미국과 같은 원시자연지역 위주가 아닌, 半自然景觀(semi-natural landscape : 생산녹지, 농촌지역)을 주제로 작은 규모로 공원구역이 설정되었기 때문이다. 특히 영국이나 일본과 같은 나라는 국립공원지정 당시, 자연미를 보유하는 지역을 사유지에 상관없이 공원체계에 포함시켰다. 우리나라도 국립공원의 지정과정이나 현황을 살펴볼 때, 유럽의 제 국가와 비슷한 상황이라고 볼 수 있다. 우리나라 국립공원의 土地所有 現況(1991년 현재)을 살펴보면, 國有地(74.25%), 私用地(20.31%), 其他 公有 및 寺刹地(5.35%)로 나타나고 있다. 우리의 현실도 사유지가 20.31%에 육박하고 있고, 공원구역내에 취락지역이 상당히 포함되어 있다. 그러므로 미국식의 전통적 엄정보전원칙의 관리체계보다는 우리나라 실정에 맞는 경관관리체계를 수립해야 할 것이다.

앞에서 고찰한 바와같이 영국의 경우, 경관관리의 주요정책은 산림과 마을과 농장이 주변경관에 어울리도록 소유주에게 재정지원과 기술지도 등의 투자를 아끼지 않고 있다. 우리의 국립공원 경관관리의 방향도 환경적으로도 조화되고 地域經濟의 活性化와 地域社會福祉를 이룰 수 있는 「維持 가능한 開發(Sustainable Development)」개념으로 조심스럽게 접근해 가야한다고 본다. 영국이나 일본의 공원제도도 어떤 의미에서는 자원의 지속적 이용을 전제하고 있으며 제3차 국립공원회의(1982)의 주제가 『持續的인 開發

을 위한 公園(Park for Sustainable Development)』이었다는 것을 한번 생각해 볼만하다.

그러나 국립공원은 그 기본이념인 嚴正保續의 원칙이 근간이 되어야 한다. 다만 用途地域별로 보속 원칙의 강도를 달리하여야 하며, 취락지구같은 지역은 기존 토지이용변경의 제한 및 재정지원, 주변경관과 조화되는 시설물의 설치 등 합리적인 관리를 통해 국립공원내의 生産空間과 住居空間의 경관자원을 도모하는 것이 바람직하다. 국립공원의 경관가치로서 자연경관만이 중요시되고 그밖의 普通景觀(ordinary landscape)인, 우리고유의 地域生産空間과 生活景觀을 보호하지 않을 때, 우리는 국립공원의 풍부한 경관가치를 의식하지 못한채 서서히 잃어버리게 될 것이다. 우리는 이미 농촌과 산촌의 空洞化 현상에 따라 산간 벽지뿐 아니라 국립공원 구역안에도 방치된 谷間畚들을 도처에서 찾아볼 수 있다. 이러한 잠재적 경관자원을 더이상 방치한다면 지역공동체와 농산촌의 특유한 경관들은 급속히 사라지고 말 것이다.

최근에 임학분야에서 발전되고 있는 것중에 『地域社會林業(Community Forestry, Social Forestry)』이라는 전략개념이 있다. 이 개념은 나무나 산림을 농촌의 실정과 농촌의 토지이용활동 속에 좀 더 잘 통합시킴으로써 농산촌 경제향상에 기여하고자하는 전략이다. 이것은 한 학문이나 산업 자체의 발전이란 그 산업이 존립의 근거가 되는 사람과 그 구성체인 地域社會를 무시하고는 성취될 수 없다는 인식전환에

따라 비로서 관심을 갖게된 분야이다. 이제는 우리도 국립공원 경관이 갖는 종합적인 意味를 기초로 하여, 경관가치를 自然의 外觀이나 視覺的 感賞의 對象으로만 한정시킬 것이 아니라 總體的 ‘環境’의 개념으로 확대해야 하며, 그에 상응하는 적절한 행동을 취해야할 때가 되었다고 생각한다.

參 考 文 獻

1. 金龍洙, “美國의 國立公園 施設과 特許事業”, 1991, 國立公園 50 : 28-33.
2. 李景宰, “英國 國立公園의 管理實態”, 1990. 國立公園 46 : 30-35.
3. 崔鎮燮, “잉글랜드와 웨일즈 國立公園의 社會經濟的 開發”, 1989. 國立公園 42 : 24-26.
4. 黃琪源, “景觀의 多樣性에 관한 考察”, 1989, 韓國造景學會誌 Vol 17 No 1. : 55-68.
5. Alfred Runte, 「National Park-The American Expreience」, 2nd edi. 1987. Uni. of Nebraska Press. Lincoln and London.
6. Michael Hough, 「Out of Place」, 1990. Yale University Press. New Haven & London.
7. 池ノ上容, “世界國立公園의 흐름”, 1984, 國立公園 28호 : 19-24.
8. 片岡 秀夫, 「森林의 景觀始業」, 1974, 日本林業調查會.

[筆者 : 全州又石大學校 造景學科 教授]



(항공촬영 : 金正明 본회회원)