

# 스페인의 국립공원정책

- 土地를 中心으로 -

李 亨 雨

스페인인 1872년 Yellow Stone 국립공원이 지정되었을 때 美國이 실시하기 시작한 국립공원 정책을 제일 먼저 도입한 유럽국가중의 한 나라이다.

국립공원에 관계된 법령은 1916년 마련되었으며 1918년에는 Spain에 두 개의 첫 국립공원이 지정되었는데 하나는 Asturias에 위치한 Montana de Covadonga (Pena Santa) 국립공원이며 다른 하나는 Argon의 피레네 산맥에 있는 Valle de Ordesa 국립공원이다.

국립공원에 관하여 스페인보다 훨씬 먼저 정책적인 行動을 보여준 유럽나라로는 스웨덴(1909년), 러시아(1912년), 스위스(1914년)가 있다.

스페인에 두 개의 國立公園이 건설된 이면에는 엘로우스톤이 그랬던 것처럼 사심없는 마음과 관대함이 존재하고 있었다. 그것은 마음을 최초로 가진 사람은 후에 스페인의 초대국립공원국장을 지낸 Villaviciosa de Asturias의 후작인 Don Pedro Pidal y Bernaldo de Quiros이다. 그는 美國의 국립공원에 대해 잘 알고 있었으므로 스페인 당국으로 하여금 지리학적으로 빼어난 景觀을 지닌 부지를 보존하는데 깊은 배려를 하도록 만들었다.

그러나 스페인은 美國이 아니었으며, "Covadonga"와 "Ordesa"의 用地들도 Yellow Stone의 것과 같지 않았다. 수천년을 걸쳐 文化가 이어져 내려오고 고대로부터 활발한 人間活動이 있어온 나라들에게서 그러하듯이 스페인 역시 本來의 모습을 그대로 지니고 있고 다수의 경제, 사회적인 영향에도 그리 변화되지 않은 지방을 찾는 것이 쉽지 않았다. 이점에 있어서 스페인에는 스페인만이 가지는 특별하고도 중요한 방해 요소들이 있었는데 그것은 國有地의 면적이 적었던 때문이었다.

한정상속지정해제법, 혹은 토지수용법들이 19세기 에 制定되었는데 그 法에 의하여 예전에 "死手讓渡"라는 土地財產所有權에 묶여있던 대부분의 땅들은 각 개인에게 양도되었으며 또한 국립공원지정에 대해서 전적으로 부정적인 취지를 보였다.

1918년에 역시 자연지역을 보존하는 계획에 반대하는 보다 중요한 두가지 요인이 있었는데 하나는 스페인의 "대규모 토지경제와 農村의 높은 人口밀도"라는 요인이고 다른 하나는 대부분 "지배계급이 광대한 경작지역의 소유자였으며 그들이 土地에 대한 사용권을 제한하는 법률에 민감했다"는 점이다. 이같은 사정들은 1916년에 施行된 法律案에 잘 반영되어 있다. 당시 스페인의 유력자들은 美國으로부터 도입된 基準을 상당히 변형시켰다. 즉 자연경관의 아름다움은 그것 자체로서는 국가의 유산이지만 그런 아름다움을 발하는 토지는 그 토지 소유자의 재산으로 남아있었던 것이다. 게다가 법률에 명확히 명시되어 있지는 않지만 토지의 보존을 보증하고 달성하는 점에 있어서 토지소유자들이 상당히 고려되어야 했다. 스페인의 국립공원이 나라가 소유한 엄정한 의미의 "국립"이 아니라는 이같은 기본적인 이유는 - 충분한 법률적인 힘과 공원이 위치하고 있는 지역을 사들이기 위한 재정적인 수입의 부족에서 생겨나는 현상 - 스페인의 국립공원정책을 입안하는데 상당한 결정적인 요인이었다.

스페인에는 공원안의 천연자원을 利用하는데 있어서 상당한 제한을 가하는 법률적인 수단이 있었는데 토지소유자들은 여기에는 상당히 협조적이었다. Covadonga에 있는 토지와 Ordesa에 있는 토지는 대부분 市소유지였으며 "한정상속지정해제법" 혹은 "토지수용법"에 적용되는 토지가 아니었다. 따라서 그 토지들은 Catalogo de los Montes de Utilidad Publi-

ca(공화국에 특별한 가치를 지닌 삼림지 목록)안에 포함되어 있었다. 이런 토지들은 정부에 의한 특별 감독 아래 있었는데 사실은 산림청에 의해 관리되었다. 따라서 산림관리를 위임받은 관계자가 각 토지를 관리하는 합리적인 명령을 내렸다.

1916년 법률에서 그려지고 있는 또다른 높은 목표는 국립공원이 보다 잘 알려지고 많은 사람들이 즐길 수 있도록 통신수단을 갖추도록 하는 것이었다. 그러나 충분한 예산이 없었기 때문에 이 목표는 높이 평가받지는 못했지만 중요한 국립공원들 안에는 통신수단이 그것도 꽤 먼곳까지 범위가 미치도록 세워졌다.

Ordesa 국립공원을 탄생시킨 법령은 다음과 같이 말하고 있다. “공원은 외국으로부터 관광객들을 그곳으로 끌어들이기 위해서 뿐만 아니라—이는 나라에 경제적으로 도움을 준다—사람을 전원으로 유도하기 위해서—이는 보다 발전된 관습과 학습을 통하여 주민들이 보다 활동적인 사람이 되는데 도움을 준다. 통신수단은 반드시 설치 보호되어야 한다. 그러나 이같은 의미의 목표는 실제로 달성되지 못했고 예상했던 문화적 목표들은 국민들의 의식에 깊이 파고 들지 못했다. 그 이유는 스페인의 경제적 사회적 상황들이 그같은 정책에 그리 호의적이지 않았기 때문이다. 주위 여건들이 자신들 시대보다 반세기 후를 내다보는 사람들이 생각했던 계획들을 실제로 옮기는데 있어서 충분히 성숙되지 못했기 때문이다. 그들은 머지않은 미래에 그들이 생각하고 있는 것처럼 그리 압박한 때는 아니지만—일어날 수 있는 일들을 예견하였다. 그리고 그 때에 국립공원이 경제발전에 아주 중요한 도구가 될 것이라고 예견했다.

Covadonga와 Ordesa의 국립공원의 운영을 감독하기 위한 法規가 1918년에 시행되었다. 그 법규들은 감시원제도를 규정하고 있었고 산업개발과 현재 존재하고 있는 상태를 변화시킬 가능성이 있는 모든 행위와 마찬가지로 매우 엄격하게 공원의 森林, 가축, 사냥, 낚시 자원들의 개발에 관한 조항을 열거하고 있었다. 그럼에도 불구하고 계획된 목표가 가장 빠른 경관을 생산과 보전사이를 조정시킨 것에 불과한 것과 마찬가지로 그법규들은 위에 언급한 행위들을 모두 금지시키지 못했다.

세계 최초의 국립공원으로 선정된 지역은 사람이 거의 혹은 전혀 변화시키지 않은 지역에 놓여 있었다.

따라서 자연의 실험실이자 금지 구역으로 공원을 보는 개념은 공원을 해하거나—미래의 세대들이 그것을 즐길 수 있도록 제대로 보존하지 못하게 하는 人間行動을 금한다. 그러나 스페인의 경우에 있어서는 이런 개념에 의한 가정들이 적용되지 못했다. 스페인에 공원이 세워졌을 때, 그 공원들은 이미 인간행동에 의해 변경되어 있었다. 만약 맨 처음 세워졌을 때처럼 공원을 보호하고자 진실로 마음먹고 있었다면 공원에 불균형을 주는 요소들을 합리적이고도 엄격하게 제거하였을 것이다. 그러나 생태학적 관점에서 보면 긍정적일지 모르나 변형은 경관이라는 관점과 현존하고 있는 아름다움의 보존이라는 점에서 상당히 논박 당할 여지가 있다. 이런 점은 확실히 우리가 언급하고 있는 법규들을 기초하는 데에는 고려되지 않았으나 후에 나오는 법률에는 상당히 고려되었다. 특히 「자연공원」에 관한 법률이 「인류학적 보호지역」이라는 현재 법률과 상당히 비슷한 조문을 가지고 있다.

법률제정으로 인해 가져온 결과는 본래 의도했던 것과는 상당히 차이가 있다. 그 지역의 경제에 공헌하는 역학적인 요인이 되는 대신에 국립공원은 그 공원 안에 있는 자연의 활용이라는 측면에서만 엄하게 법률의 통제를 받는 장소가 되었다. 또한 국립공원은 토지소유자들과 인근지역주민들에게 어떤 보상이나 댓가도 없이 무작정 감내해야 했던 짐을 지워주었다. 그것이 정치환경과 전반적인 나라 형편이 이런 문제들에 대해 보다 깊은 관심을 쏟지 못하게 했던 오랜기간이었다. 1954년의 국립공원이 2개 더 설립되었는데 그들은 모두 Canary군도에—하나는 Tenerife 연변에 있는 Tejde에 다른 하나는 La Palma 연변에 있는 Caldera de Taburiente에 위치하고 있었다. 전자에 위치한 토지는 市有地였으며 후자는 私有地였다.

그러나 이번에는 토지 소유자들이 절대적으로 찬성을 해와 어떤 심각한 문제도 제기되지 않았다. Canary군도에는 항상 자신들의 삼림을 보호하는데 강한 열정이 존재해 왔으며 더 나아가 그 군도의 경제는 관광사업에 밀접히 관련되어 있다. 1957년 새로운 공원이 Pyrenees에 지정되었는데 Aigues Tortesy Lago de San Mauricio의 공원이 그것이다. 이 공원의 부지는 국유지가 아니라 사유지와 사유지가 섞여 있었으며 게다가 중요한 수력발전 대상지역이었기 때문에 상당한 문제점을 유발시켰다. 그때 국립공원을 담당하고

있던 광대한 재식림계획을 추진하고 있었으며 공원에 관련된 보다 활발한 정책을 계속하기 위한 더 큰 재정을 확보하기가 불가능했다. 그같은 이유때문에 공원에 관한 주요 목표들은 예전처럼 그대로 손대지 않고 남아 있었고 단순히 그 지역을 보전하는데 그쳤다.

후에 국민생활의 수준이 높아지자 관심의 각도가 달라지기 시작했다. (학계의) 관심을 끄는 물세가 사는 지역인 Las Tables de Daimiel에 있는 습지는 토지 소유자들로 하여금 자기네 농토로 물을 끌어들이거나 배수를 못하도록 하기 위해 국립공원으로 지정하였다. 이와 유사한 자연보호론이 1969년의 Donana 국립공원 지정의 동기가 되었다. 위 두 경우에 있어서 시행자들이 의지한 법률은 1957년 시행된 산림법이었다. 이 법은 1916년 법에 포함되었던 똑같은 원리를 계속 가지고 있었다. 어느 정도까지는 눈앞에 나타난 급박한 목표는—더이상 방지할 수 없는 사회의 변화를 가져오는 문제들을 예견하는 것을 포함하여—달성되었지만 토지소유자들의 입장에서 나오게 되는 반대(Daimiel의 경우)나 주변지역의 이해관계(Donana의 경우)에서 나온 반대들이 오늘날도 계속되고 있고 심각한 문제들이 제기되어 있는 지역들에 대해 산림청이 명확한 행동을 취할 수 없었던 만큼 이 법도 완전한 해결책을 제시해 주지 못했다. 이런 상황 때문에 국립공원에 관한 정부의 행동에 대해 근거를 마련해 주어야 하는 법률적 기초와 마찬가지로 정책적 접근도 변화되어야 할 필요성이 있게 되었다. 대부분의 나라가 보편적인 법규들과 상당히 유사하면서 다른 타입의 경관지역을 설립하는 것을 근거로 하는 「자연보호지역에 관한 새로운 법」(A new Law on Protected Natural Areas)이 기초되었으며 중요한 자연지역 완전보존과 자연공원과 국가적으로 중요한 자연부지등을 포함한 새로운 법률적 기초가 되었다. 이 법은 상당 변화를 겪었지만 어떤 점에 있어서는 만약 재정상의 문제만 없다면 능동적인 정책을 해나가는데 유용한 도구가 될 것이다.

새로운 법이 국립공원은 국가의 소유가 되어야 하고 엄격한 기술 통제아래서 천연자원을 활용해야 한다고 뚜렷하게 명시하고 있지는 않지만 그 법은 스페인으로 하여금 토지소유자들의 수입손실과 보다 강화된 토지수용법 때문에 생긴 손실을 배상해 줌으로써 국제적인 공원체제 수준을 유지하도록 하는데 일익을

담당했다.

현재 새로운 법에 요구하는, 이미 존재하고 있는 국립공원, 부지, 기념물들의 재분류는 그들을 새로이 생겨난 카테고리 안에 위치하게 한다는 생각으로 수행되고 있다. 이 작업은 오랜 과정을 필요로 하는데 그 이유는 국립공원과 마찬가지로 자연의 완전보존이 그와 같은 특별법안에서 시행되어야 하기 때문이다. 이 작업보다 더 중요한 것은 국립공원이 가지고 있는 가치를 보존하고 그 경관에 대하여 공공의 이해를 도모하고 경관을 즐길 수 있도록 산림청이 맡은 바 정책을 수행해 나가게 하는 새로운 힘이다. 나라가 적절한 문화적, 경제적 수준에 도달하였고 국민들은 우리가 지적한 문제들을 인식하기 시작했다고 느껴진다. 우리가 지금까지 심사숙고해 온 것 가운데 가장 중요한 행동은 공원이 세워진 땅을 점차적으로 나라가 구입하는 것, 혹은 그 일이 실패하면 토지 소유주가 땅을 사용하는데 있어 끊임없는 간섭을 하는 것이다. 마스터플랜 또한 세워질 것이며 어떤 시설과 개발이 필요하던 간에 그 마스터플랜에 따라 시행될 것이다. 다른 나라에서처럼 스페인에서도 국립공원은 자신이 위치하고 있는 지역의 경제적, 사회적 발달을 증진시키는데 공헌할 것으로 예상된다.

그러나 단기간내에 위에서 언급한 행동을 할 가능성은 상당히 희박하다. 1974년에 시작된 세계적인 경제 후퇴의 영향은 역시 느끼고 있다. 게다가 새로운 정치상황의 당국이나 일반적인 사람들의 관심을 빼앗아 가고 있다. 이미 앞에서 살펴본 계획들과 계획과정들은 일반적으로 당국이 그 계획과 계획과정들에 관한 목표를 달성하고자 할당해 놓은 재정과 비교해 본다면 상당히 많은 투자를 필요로 한다. 따라서 새로운 정책은 처음 생각했던 대로 곧 시행에 옮겨질 수 없다는 것이 판명이 나게 될 것이다. 그러나 어느 정도의 지연이 있게 된다면 그것은 단지 예산안이 허용하는 재정형편을 따라야 하기 때문일 것이다. 1916년부터 60년동안 스페인의 상황은 이런 공원문제들에 대해 깊은 관심을 촉구할 수 있을 정도로 성숙되었다.

[筆者：國立公園管理公團 弘報課長]