

英國 國立公園의 管理 實態 (下)

李 景 宰

(農博·서울市立大文理大造景學科教授·本會代議員)

【편집자주】 지난 46호에 게재되었던 “영국국립공원의 관리실태”중 원고분량과다로 실지못한 잔여분을 이번호에 실는다.

3. 국립공원관리

(1)관리기구

국립공원의 주요정책의 수립은 환경부(The Department of the Environment)에 속하는 풍치보전청(Countryside Commission)에서 하고 있으며, 이 기관의 각 국립공원에 대한 주요 업무는 정부의 예산을 분배해 주는 일이고, 나머지 업무는 1974년부터 모두 주정부에 관리 전환하였다. 또한 영국 국립공원에 대한 전체적인 중요정책을 결정하고, 국립공원에 대한 홍보, 교육책자를 발행하여 일반 국민에게 판매하고 있다.

풍치보전청에서 내걸고있는 주요 정책을 살펴보면, 다른 공공정책이 국립공원정책에 미칠 영향의 파악 및 대응, 국립공원내의 전통적 농업방법을 유지하기 위한 자금지원의 확대, 준국립공원인 New Forest의 보전, 국제교류의 유지, 국립공원내의 자연보전강화, 지방자치단체들과의 협력유지, 자원봉사단체들과의 협력강화, 각 국립공원관리사무소간의 교류강화, 대기 및 수질오염으로부터의 국립공원의 보호등이다.

풍치보전청 출판부에서 발행한 책자는 지금까지 모두 257종이며, 1975년이전 발행된 87종은 절판이 되었고 1976년이후 발행된 170종은 일반 국민에게 판매하고 있다. 필자도 통신구매방법으로 40여종에 달하는 책자를 구입하였는데 내용이 각 방면으로 다양하여 나누어진 분야를 살펴보면 국립공원에 대한 일반적 내용, 보전 및 토지이용, 국립공원계획, 레크리에이션에 관한 내용, 자연보전전문인의 훈련, 시청각 교육자료, 각종 지도, 자연보전에 관계된 분야 등

이며, 각 국립공원당국은 또 나름대로 고유한 책자를 발행하고 있다. 책자안내 팜플렛인 “Catalogue of Publications”만도 40쪽에 해당되니 거의 완벽한 셈이다. 신문발행은 “National Parks Today”를 계간으로 1년에 4회하고 있다.

영국국립공원의 정비된 관리의 시작은 1974년부터라고 할 수 있으며, 우리는 1967년부터 국립공원이 시작되었다고 하나 아직껏 변변한 책자하나 국립공원당국에서 발행하지 못하고 있으니 아직 과학적이고 합리적인 국립공원관리가 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 만일 내년부터 이런 일이 시작된다고 하더라도 계산상으로는 영국보다 16년이 뒤떨어지나 이런 책자발행면으로는 100년정도 뒤떨어진 셈인데, 우리는 아직도 이런 문제는 생각도 못하고 있으니 매우 한심스러운 일이다. 이렇듯 무사안일하게 국립공원정책을 계속 이끌어 나갈런지 어떨지 모르겠다. 영국국립공원당국에서 발행되는 책자는 대부분 직원들에 의해 씌여지고 있는데, 이를 위하여 풍치보전청내에 전문팀이 구성되어있는데, 필자가 2~3년전에 주장하던 우리나라 국립공원관리공단내에 연구부서의 설치의 중요성은 더욱 절실하기만 한것이다.

국립공원관리기구는 자연의 보전과 레크리에이션소의 이용에 대한 균형유지의 책임을 지게 된다. 각 국립공원의 관리기구는 국립공원위원회(National Park Committee)가 있으나, Peak District 와 Lake District는 각각 The Peak Joint Planning Board 및 Lake District Special Planning Board가 구성되어 있다. 국립공원위원회의 위원은 각 국립공원의 실정에 맞게 21~54명까지 구성되며, 인원의 1/3은 국립공원의 행정구역내의 주에서 선출하고 1/3은 중앙환경부에서 선출한다. 국립공원위원회는 예산확정, 직원채용, 공원계획 및 개발확정, 법적·기술적·관리적인 전문내용의 결정등의 업무를 처리한다. 지방정부는 국립공원에 대하여 공원목적달성에 정치적·기술적으로 유기적인 관계로 협조하고 있다.

1974년이후부터 각 국립공원에서는 관리소장을 채용하였으며, 관리소장 밑에는 계획, 경관보전, 토지관리, 안내실운영, 공원순시, 총무의 일을 책임질 직원을 채용하게 된다. North York Moors 국립공원의 직원조직을 보면 다음과 같다.



(2)기본계획서 및 사후평가서 작성

영국 국립공원의 설치목적은 1949년에 제정된 국립공원법에 1) 자연경관의 보전 2) 자연이 파괴되지 않는 범위에서 레크레이션장소의 국민에 대한 제공으로 되어 있다. 그러나 지금까지 자연보전에 의해 국립공원내의 농업발달의 위축으로 지역주민들의 소득이 감소되자 이들에 대한 사회적 및 경제적 이익의 증대를 하나 더 추가하고 있다.

근대에 들어와 산업의 발달로 인한 국민들의 여가시간의 증대와 교통수단의 발달로 국립공원의 이용객은 계속 증가되고 있고, 또한 국민들은 계속적인 경제성장과 질적으로 양호한 환경을 요구하고있어 국립공원은 여러 방면에서 도전을 받고 있다. 도전받고 있는 국립공원의 세부적인 당면문제는 광산채굴, 공원내의 군사훈련실시, 이용객의 증대로 인한 보다 많은 레크레이션장소의 제공, 재래농업형태의 유지, 목재수요에 의한 경제림의 조성, 전통지방문화의 유지, 국립공원내의 옛건축물의 보수 및 관리 등이다.

영국의 국립공원법에 의하면 국립공원으로 지정이 되면 상기의 3대 목적과 도전받고 있는 문제에 입각하여 국립공원기본계획서를 작성하고, 그 계획의 현실에 대한 타당성 검토인 사후평가를 5년마다 실시하게 되어 있다. 각 국립공원의 기본계획서 및 사후평가서의 작성연도를 표4에 보였다. 앞에서 도 언급

하였듯이 영국 국립공원의 관리체계가 확립된 것은 1974년부터이며 이때부터 국립공원기본계획서작성에 착수하였으나 대부분이 3년후인 1977년에 작성이 끝났기 때문에 결국3년이라는 시간이 소요된 셈이다. 이것은 국립공원의 기본 계획은 매우 중요하기에 작성후 지속적인 검토가 따르기 때문이다. 국립공원위원회는 기본계획서를 작성하기 위하여 소위원회를 구성하고 국립공원관리사무소 직원일부로 실무위원회를 구성하고 국립공원관리사무소 직원일부로 실무위원회를 조직하여 1년 정도의 시간을 갖고 기본계획초안을 작성한다. 작성후 이 초안을 국립공원위원회에서 여러번 검토하고 이를 국립공원과 관계가 있는 각 단체(예를 들면 정당, 자연보전회등)와 공원내의 주민들에게 발송한 후 각 지역을 순회하며 공청회를 갖고 이때에 수렴된 의견을 참작하여 국립공원위원회에서 재수정하여 다시 위의 단체와 개인에 열람시킨 후 이의가 없을때는 환경부에 제출, 허락을 받아 계획안을 확정하게된다. 그러기에 3년 뒤인 1977년에 대부분 끝나게 되었고, The Broads는 1982년에 자연보전지역으로서의 기본계획서가 작성되었으나 새로 국립공원에 지정되면서 현재 다시 기본계획서를 작성하고 있다.

표4. 영국국립공원 기본계획서 및 사후평가서 작성년도

지역	기본계획서 작성 사후평가서 작성	
	년도	년도
Brecon Beacons	1977	1987
Dartmoor	1977	1983
Exmoor	1977	1982
Lake District	1977	1986
Northumberland	1977	1984
North York	1977	1984
Peak District	1978	1987
Pembrokeshire Coast	1977	1982(1차) 1987(2차)
Snowdonia	1977	1987
Yorkshire Dales	1977	1984
The Broads	1982	-

기본계획이 확정된지 5년이 지나면 사후평가가 진행되는데 이것은 기본계획작성 못지않게 신중한 검토가 이루어져 보통 2~3년이 걸리게 된다. Brecon Beacons는 1985년부터 기본계획의 사후평가초안을 작성하기 시작하여 1986년 6월에 마쳤는데, 이 초안을 200개의 기관에 보내고 1986년 8월에 2회의 공

청회를 열어 약70개의 기관과 개인으로부터 의견을 수렴하여 최종안은 200개 항목에 대하여 재평가 및 수정을 하여 확정되었다. 이련뒤에 환경부장관의 허락을 받아 기본계획서 사후평가서를 출판하게 되니 검토과정이 철저할 수 밖에 없다.

현재 우리나라 국립공원의 기본계획서의 작성은 형식적인 일로서 한 용역업체에 일을 맡겨 실시하고 있어 자연생태계의 관리에 관한 사항은 엄두도 내지 못하고 있다. 즉 자연보전의 맥락상 자연보전지구의 설정이 매우 중요한데도 비용 및 전문가부족의 문제로 식물, 동물등의 일람표를 기존 문헌에서 인용하고 있고, 생태계의 구조분석은 하지도 않은채 자연보전지구를 설정한다. 그리하여 어느 국립공원은 해발고가 높은 곳을 자연보전지구로 지정하여 바위만이 있는 곳을 자연보전지구로 지정하여 바위만이 있는 곳이 대상지역이 되고, 삼림의 보전상태가 양호한 곳은 자연환경지구가 되었을 정도이다. 그러하니 10년마다 하게 되어 있는 사후평가는 어떻게 할지 걱정이다. 또 다시 용역단체에게 사후평가까지 하게 하여 형식적으로 마무리진다면 자연파괴의 책임은 용역을 맡긴 부서와 용역을 맡은 회사에서 져야 할 것이다. 영국 국립공원에서는 기본계획서와 사후평가서를 각 안내실에서 누구에게나 판매하여 그에 대한 또 다른 의견을 수렴하게 된다. 그러나 우리는 기본계획서를 읽어 보려면 관리사무소가 소유하고 있는 것을 얻어서 복사해야하는 등 매우 비공개적이다. 이용자에게 입장료까지 징수하여 이러한 책자를 발급하면서 비공개로 하는것은 이해가 가지 않는 처사이다.

(3) 이용행태

Dartmoor 국립공원의 이용행태를 본란에서는 살펴보기로한다. 200년전만해도 이 Dartmoor는 원시성을 유지하리만큼 탐방객의 거의 없었으나 1911년 London에서 이 지방까지 기차가 개설되면서 매년 이용객수가 증가되어 최근에는 연간 800만명이 945km²의 면적인 이 공원을 이용하고 있다. 이용객의 66%가 5월부터9월사이에 찾고 있으며, 일일이용객이 체류이용객보다 많고 최대체류이용객은 1일에 4~5천명에 달하며, 휴가때인 7~8월에는 1주일정도의 체류객 많다. 흔히 이용하는 숙박형태는 민박과 자취형태가

주를 이루나 Pembrokeshire Coast, Lake District, Peak District등은 야영과 카라반형태가 숙박형태의 50%이상을 차지한다. 필자는 국립공원에서의 야영장이용행태를 관찰하지 못 했으나 준국립공원인 New Forest에서는 관찰하였다. New Forest의 면적은 375km²로서 11개의 캠프장에 3,730개의 텐트 및 카라반을 수용 할 수 있으며, 편의시설의 종류에 따라 A, B, C의 세종류로 나뉘며 이용요금도 차이가 난다. A지역에서의1일 이용액은 1인당비수기에4파운드, 성수기에 5.7파운드이며 이지역은 화장실, 온냉수의 수도, 샤워시설, 소형세탁기, 쓰레기처리장, 개스시설, 전기시설, 신체부자유자를 위한 시설이 모두 설치되어 있으며, 예약은 이용14일전에 하게 되어 있으나 수용능력이 넘치면 예약이 끝난다.

필자가 관찰한 바에 의하면 영국 국립공원내에 우리나라와 같은 호화스러운 호텔이나 상가는 없으며, 400~500년씩 된 건물들을 보전하면서 호텔과 상가로 이용하고 있으며, 또한 여기 저기에 흩어진 개인집의 민박이 주종을 이룬다. 필자도 Dartmoor, Brecon Beacons에서 노부부가 사는 집에서 민박을 했는데 깨끗한 방, 섬세한 실내장식, 널찍한 정원등을 갖춘 포근한 집으로 하루밤을 쉬어가려는 나그네에게는 천국이였다. Dartmoor만해도 산책로만 470km나 되어 군데 군데 있는 민박집을 찾아 다니기란 매우 어려운 일이기에 국립공원 신문의 숙박안내를 보고 예약을 해야 한다.

Dartmoor 국립공원은 이용객의95%가 자동차로 탐방하고, 또한 전 이용객의 43%가 자동차에서 300m 이상의 거리를 걷지 않고 자동차로 탐방한다. 탐방목적은 산책59%, 관광 29%, 소풍 15%, 카페나 기념품점 이용 13%, 독서 10%, 하이킹과 등산 6%이다. 필자가 느낀바에 의하면 영국인들은 국립공원 이용을 정적인 행태로 하는데, 한 예로 한 가족이 자동차로 도착하면 가져온 샌드위치 몇조각과 보온병을 배낭에 넣고 쌍안경, 책, 노트, 지도를 들고 산책에 나선다. 그리고 나이가 지긋한 분들은 자동차에 싣고 온 접의자를 내어 펴 놓고 조용히 책을 읽고 있는 차분한 분위기라 다른사람들이 큰 소리를 내어 떠들지를 못한다. 쓰레기통은 해발고가 낮은 곳에 위치하는 주차장에 렉카차로나 끌고 갈수 있을 정도의 대형 컨테이너형의 것이 놓여있고, 그이상의 해발고

위치에는 쓰레기통이 없다. Brecon Beacons에서는 길에 쓰레기를 버리면 400파운드(48만원)의 벌금을 물린다고 적혀 있는 경고판을 보았으며, 쓰레기문제는 전혀 야기되지 않았다. 화장실은 가능한 독립적으로 건물을 짓지않고 대개 안내실에 붙어 있었으며 매우 청결하였다.

우리나라에서 크게 문제되는 버너의 사용은 영국에서는 여러번 국립공원을 찾았지만 전혀 없었다. 국립공원은 자연학습을 하는 곳이지 행락행위를 하는 곳이 아니라는 안내원의 말이 수궁이 간다.

(4)경관보호

국립공원을 구성하는 숲의 면적이10%미만이지만 이것도 70%가 침엽수인공림으로 야생동물의 서식처로 부적당하며, 또한 작은 면적으로 분산되어 자연경관상으로도 아름답지 못한 상태이다. 그러므로 현재 국립공원관리당국은 활엽수인 참나무류와 야생조류유치를 위한 산사나무, 마가목을 위주로한 숲을 조성하되 가능한 큰 단지로 하고, 식재를 할 때는 반드시 삼림경관의 디자이너를 참여시키고있다. 또한 자생종의 식재를 생각하여 Lake District 국립공원에서는 유럽너도밤나무의 식재를 비판하고 있었다. 이 수종은 위의 국립공원에서 200km떨어진 곳까지 자생하므로 본 국립공원에서는 식재되어서는 안될 것 이므로 교체할 것을 제안하고 있다.

국립공원의 총 면적의45%가 황무지인 무어랜드인데, 이런 곳의 주종을 이루는 식물은 히스(Calluna spp.)이다. 히스는 진달래과 식물의 반목본으로 키가 30cm미만인 것과 1.5m까지 자라는 것이 있으나 키가 30cm미만인 것이 우점종이다. 선사시대에는 나무가 울창하던 숲이었으나 양의 방목지로 바꾸기 위하여 자연생태계를 파괴하자 여기에 나타난 것이 히스였다, 히스는 양의 사료식물로 우수하나 양지에 자라는 고사리는 키가 30cm이상되어 양성인 히스보다 크게 자라 히스와의 경쟁에서 우위를 차지하여 중국에는 히스를 도태시킨다. 그러므로 사유지가 대부분인 히스집단지를 매년 2~3월에 불을 내어 고사리의 침입을 막고 양이 좋아하는 히스의 새싹이 나오는 것을 유도하였다. 그러나 불을 내면 산토끼, 다람쥐 등의 소동물과 메뚜기, 나비, 나방이등의 곤충과 토양 미생물이 모두 죽게되어 자연생태계가 파괴되므로

국립공원으로 지정되면서 농민에게 불을 내지 못하게 하였다. 이렇게되자 고사리가 침입하여 히스를 완전히 도태시켜 거의 완전한 고사리밭으로 변하게 되었다. 이 고사리는 양과 말들이 좋아하지 않는 식물로 사료로서 이용되지 않자 그 세력은 빠른 속도로 확장되어 국립공원당국에서는 많은 연구를 하고 있다. 여기서 얻은 결론은 히스집단자생지에 양, 말, 소등을 방목하면 고사리의 침입을 막을 수 있다는 것이다. 필자가 방문한 Brecon Beacons, New Forest에서 10~30ha의 면적이 고사리로 덮고 있어 색다른 경관을 조성하고 있다.

Dartmoor 국립공원에는 야생말인 포니가 방목되고 있었다. 이 포니는 Dartmoor 국립공원의 상징동물로 되어 있으며, 인간이 영국섬에 살기 전인 28,000년전부터 살기시작했는데 50년전에는 25,000마리가 살고 있었으나 오늘날에는 5,000마리가 살고 있는 것은 그동안 적극적으로 보호되지 않아 몇년만에 한번씩 찾아오는 흑한으로 그수가 상당히 감소한 것이다. Dartmoor 국립공원에서는 포니가 있는 모습이 자연경관을 생동감있게 하는 요소이므로 자연생태계에서 살아갈 수 있는 방법을 연구중이며 또한 탐방객에게 보호를 당부하는 전단을 돌리고 있다.

국립공원은 한나라의 자연경관의 보호지로서 살아 있는 국가의 보물인 것이다. 원래 미국에서의 국립공원의 지정목적이 자연경관을 보존하여 후손에게 물려주는 것이었으나 영국은 보존된 자연생태계가 없어 하는 수 없이 사유지를 중심으로 하여 자연경관이 아름다운 곳을 국립공원으로 지정하여 비록 파괴된 자연생태계이지만 보호하려고 노력중이다. 그러나 독일, 스위스등의 국립공원은 자연보존이 우선되어 일반탐방객이 접근할 수 없는 오지에 설치되어 있다. 유명한 Mont Blanc, Matterhorn, Jungfrau는 국립공원이 아니기에 일반 관광객이 해발 3,500m까지 기차나 케이블카로 등산할 수 있는 것이다. 그러나 우리나라는 국립공원으로 지정만 되면 보존보다는 자연생태계의 파괴가 앞서고 있다. 후손에게 물려줄 자연생태계가 모두 파괴되어가고 있는 현실을 명확하게 인식해야 한다. 국립공원을 대상으로 연구하는 학자, 국립공원관리당국자, 이용자 모두가 후손에게 남겨줄 유산을 보존하겠다는 뚜렷한 신념을 갖고 자기의 위치에서 최선을 다 해야 한다.