

대안적 시민운동으로서의 내셔널 트러스트 운동



양 병 이

서울대 환경대학원 교수
(한국내셔널트러스트 공동대표)

<필자약력>

한국조경학회 회장 역임
서울대 환경대학원 원장 역임
환경부 중앙환경보존전문위원회 위원 역임
국립공원위원회 위원 역임
현재-서울대 환경대학원교수
(사)한국내셔널트러스트 공동대표
(사)생태산촌민들기 모임 대표
(사)한국인공지반녹화협회 회장

I. 내셔널 트러스트 운동이란 무엇인가 ?

내셔널 트러스트는 영어로 National Trust를 발음 하는 대로 한글로 표기한 말로서 약칭은 NT이다. 한글로 번역을 한다면 "자연 및 문화유산 신탁 국민운동"이라고 할 수 있다. 원래 내셔널 트러스트는 영국에서 시작한 자연보호와 사적(史蹟) 보존을 위한 민간단체를 말한다. 내셔널 트러스트 운동은 시민들의 자발적인 모금이나 기부·증여를 통해 후손들에게 물려 줄 만한 보존가치가 있는 자연자원과 문화자산을 확보하여 차세대에게 물려주기 위한 목적으로 시민 주도로 영구히 보전·관리하는 시민문화운동이며 환경운동이다. 이러한 시민들의 자발적인 운동이 전세계적으로 확산되어 오늘날에는 25개국에서 내셔널 트러스트 운동을 진행하고 있다. 이 운동이 기존의 환경운동이나 시민운동과 다른 점은 기존에는 대부분의 환경운동이

개발현장에서 이를 저지하기 위한 시위를 통한 반대 운동에 주력한 소극적 방식의 운동이었던 데 반해 내셔널 트러스트 운동은 개발이 일어나기 전에 보전대상 토지나 건물 등을 미리 매입하거나 기증을 받아 영구 보전하는 적극적인 방식의 운동이기 때문에 새로운 대안적 시민운동이라 할 수 있다. 또한 일본 내셔널 트러스트 운동에서 많이 시도되는 방식으로 시민과 정부가 손잡고 같이하는 운동으로 발전되고 있고 우리 나라에서도 일부 지역에서 시도를 하고 있는 바와 같이 정부와 시민이 협력하여 전개하는 대안적 시민운동이다.

II. 내셔널 트러스트 운동의 발생배경

내셔널 트러스트운동은 영국에서 최초로 시작한 운동으로 영국에서는 1895년 변호사인 로버트 헌터(Robert Hunter), 여류 사회활동가인 옥타비아 힐(Octavia Hill), 성공회 신부인 캐논 하드윅 론즐리(Canon Hardwicke Rawnsley) 세 사람이 영국 내셔널 트러스트를 설립하였다. 영국 내셔널 트러스트의 정식 명칭은 "역사적 명승·자연경승지를 위한 내셔널 트러스트(National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty)"이며 기본적으로 보존가치가 있는 대상의 소유권을 확보하여 보전하였다. 1800년대 후반, 영국에서는 산업혁명으로 인해 오래된 기념물들이 파괴되고 자연도 심하게 훼손되었다. 헌터는 1895년 보호해야 할 대상을 소유함으로써 법률의 결함과 맞서

짜였으며 영국의회는 1907년에 특별법으로 내셔널 트러스트법(法)을 제정하여 내셔널 트러스트 운동의 기초를 확립하였다. 이 법에서는 '아름답거나 역사적으로 중요한 토지(자연)와 건물을 국민의 이익을 위하여 영구히 보존해야하고 취득한 대상물에 대해서는 양도불능을 선언할 수 있다'라고 규정하였다. 또한 이 법에서는 자산취득세를 면제하는 한편 보유자산의 양허를 불허하고, 필요시 의회 승인 하에 정부에 의해서 강제적으로 개인 자산을 취

득할 수 있도록 조치하였다. 1930년대에는 영주관(領主館) 보존계획 관련법이 제정되어 내셔널 트러스트의 활동은 더욱 활기를 띠었다. 제2차 세계대전 후에는 산업혁명 당시의 공장이나 운하를 산업기념물로 보존하였고, 1965년에 해안선 매수계획인 냅튼계획을 추진하였다. 이 계획의 성과로 1982년, 잉글랜드·웨일스·북아일랜드에서 아직 파괴되지 않은 해안선 1/3 가량을 보호할 수 있었다. 미국·캐나다·오스트레일리아 등에서도 이를 도입해 해안선을 매입해 법적으로 보호하고 있다. 19세기부터 이 운동이 시작된 영국의 경우 1백여년이 넘는 운동의 성과로 2002년 현재 약 250만명의 회원과 22만ha의 토지, 성(城)을 비롯한 3백여개의 역사적 건조물, 6백km가 넘는 아름다운 자연해안 등 막대한 자산을 보유, 공개하고 있다. 영국을 토지의 1.5%, 해안지역의 17%를 내셔널 트러스트가 소유하고 있으며 미국, 일본, 뉴질랜드 등 25개국에서 내셔널 트러스트가 활동하고 있다.

III. 내셔널 트러스트 운동의 기본원리

영국에서 내셔널 트러스트 운동이 시작되었기 때문에 영국 내셔널 트러스트의 기본원리를 살펴보면 이 운동의 취지와 원리를 이해할 수 있을 것이다. 조명래 교수가 발표한 자료를 토대로 영국 내셔널 트러스트의 특성을 살펴보면 다음과 같은 4대 구성원리를 발

한국내셔널트러스트
The National Trust of Korea

회원가입 | 1%클럽 | 100기립4년 | 자유계시판 | 홈페이지 지도 | 사무처주소 | 후원 | English

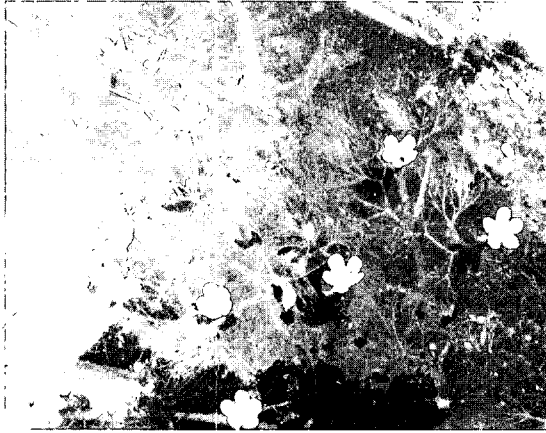
뉴스 & 공지사항
www.notice

- ▶ [태원신문] 문화선가 복원역 보존지역 선포 2008/06/30
- ▶ 소중한 자연문화유산의 수호선사(신문원문) 2008/06/18
- ▶ 무논이 환경의 요람!미리지, 사제구... (신문원문) 2008/06/18
- ▶ [충남신문]내셔널트러스트 신두리 해안사구 매입 추진 발표 2008/06/11

한국내셔널 트러스트의 홈페이지 www.nationaltrust.or.kr

견할 수 있다. 첫째, 영국의 내셔널 트러스트 운동은 궁극적으로 환경의 사회적 자본화를 지향하는 운동이라 할 수 있다. 국민들로부터 환경, 경관, 문화유산 등을 신탁받아 시민주도적으로 영구보존하는 것을 목표로 하기 때문에 특정개인이나 집단에 의해 소유되거나 시장가격의 논리에 의해 개발, 사용되는 것을 초극하는 것을 전제로 한다. 자연 및 문화유산의 국민적 신탁은 사적인 소유 및 이용에서 사회적 소유와 이용으로 전환하는 공유화운동이라 할 수 있다. 둘째, 내셔널 트러스트 운동은 시민의 자산기부와 자원봉사를 기반으로 하는 운동이다. 이 운동은 환경과 문화유산의 보전을 위해 구호로 그치는 방관자적인 시민운동이 아니라 시민들이 자기의 자산과 기부금, 노동력 등을 제공하면서 실천하는 적극적이며 참여적인 운동이다. 시민환경운동이 환경보전의 중요성을 강조하고 주장하면서 개인의 실천이 수반되지 않는 경우도 많이 있으나 이 운동은 시민개개인의 실천과 참여를 통해서 이루어지는 운동이다. 셋째, 환경의 소극적인 보전에서 적극적인 활용을 추구하는 종합적이고 지속적인 운동이다. 영국의 내셔널 트러스트 운동은 자연환경이나 문화유산의 매입과 소유를 통한 소극적인 보존을 넘어서 이를 관리하고 이용하며 나아가 경제적인 수익을 창출하는 즉 환경가치를 현실의 상품적 가치로 탈바꿈해 내는 영역까지도 포함하고 있다. 내셔널 트

러스트운동이 특히 보존자
산의 유지관리 비용이 많
이 소요되고 이 운동이 지
속되기 위해서는 비용의
자체조달이 필요하다는 측
면에서는 소극적인 보존중
심적 방식으로는 한계가
있으며 적극적인 수익창출
방식이 도입되어야 한다.
영국 내셔널 트러스트운동
에서 전개해 왔던 보존자
산의 적극적인 활용과 상



강화 대화마름 군락지

품적 가치를 창출하는 운동방식은 환경운동의 새로운
대안을 제시하고 있다. 넷째, 영국 내셔널 트러스트 운
동이 100년이상 지속가능할 수 있었던 것은 시민운동
으로서 체계성과 조직성을 갖추고 운동이 관리되었기
때문이다. 이 운동의 다양한 내용과 기능을 배분하고
통합하기 위한 틀로서 조직이 개방적이고 탄력적인
구조를 가지고 활동해 왔다. 특히 영국의 내셔널 트러
스트 운동이 특별법으로서 내셔널 트러스트법을 제정
해 법적으로 권리와 의무를 보장해 주었기 때문에 활
성화되고 지속가능한 운동이 될 수 있었다.

IV. 우리 나라에서의 내셔널 트러스트 운동

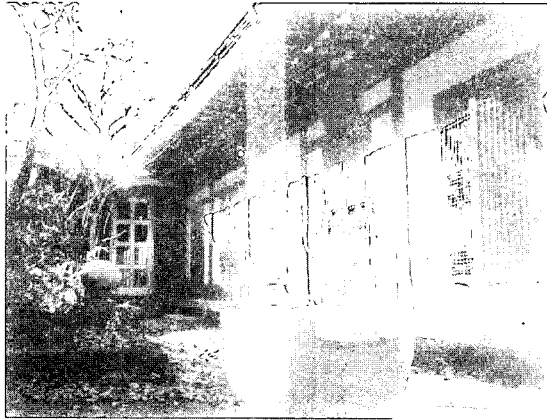
한국의 전통사회에서도 마을재산으로 동네 주민들
의 공동소유를 통해 자연자원을 관리하고 영구 보전
하던 아름다운 전통이 있었다. 현대에 와서 한국 내
에서 내셔널 트러스트 방식을 이용한 환경운동은 10여
년 전에 시작되었다. 지금의 광주 “무등산공유화운동”
이 10년 가량의 역사를 가진 곳이며, 녹색연합이 추진
한 태백의 변전소부지 매입운동, “오정골을 지키는 사
람들”이 추진한 대전의 오정동 선교사 집 및 부지 매
입운동, 환경정의시민연대가 추진한 용인의 대지산 살
리기 운동 등이 있었으며 그 외에도 전국 각지에서 19
곳(2003. 6. 21현재)의 내셔널트러스트 보존 활동을 벌
이고 있는 지역이 있다. 전국적인 운동조직으로서의
내셔널 트러스트 운동은 1999년부터 이 운동이 싹트기
시작했으며, 정부가 그린벨트 해제 전면화를 추진하자

그린벨트 문제 해결을 위
한 대안으로 지난 2000년
1월 환경부 산하 사단법
인 [내셔널트러스트운동]
이 결성되었으며 그후에
명칭을 [한국 내셔널 트
러스트]로 바꾸었다. 2002
년 12월 말에 “한국 내셔
널 트러스트운동 가이드
북”을 출간함으로써 한국
내에서 내셔널 트러스트
운동을 하고 있는 지역과

단체들을 소개하고 있다. 최근에 [한국 내셔널 트러스트]
에서 영구 보존이 가능케 된 곳은 일반 시민들의
정성이 모아져서 결실을 맺은 곳으로는 시민 자연유
산 1호로서 멸종위기의 식물인 대화마름이 군락을 이
루고 있는 인천 강화군 길상면 초지리의 농지 912평을
매입한(일부는 토지소유자가 기증) 강화 대화마름 군
락지와 시민 문화유산 1호로서 서울시 성북구에 소재
한 전통한옥으로 국립박물관장을 역임했던 고 최순우
관장의 고택이 있다.

한국 내셔널 트러스트는 다음과 같은 목적을 가지
고 설립되었다. 첫째로는 자연자원·문화유산 모니터
링을 하여 자연자원 및 문화유산의 관리상황을 평가
하고 감시하는 역할을 한다. 둘째로는 자연자원·문화
유산의 보존을 위한 교육과 캠페인을 한다. 시민들과
함께 각종 교육을 진행하고, 자연자원 및 문화유산의
공유화와 환경보존의식 고취를 위한 캠페인을 진행한
다. 셋째로는 내셔널 트러스트의 보전대상지역을 조사
하여 선정하고 관리한다. 영구 보전해야 할 보전대상
지역(Site)을 조사하여 선정하고 그곳에 대한 보전활
동을 펼친다. 이미 2000년과 2001년에는 시민들의 자발
적인 참여를 유도하기 위해 “내셔널 트러스트 Site 100
선 웹 콘테스트”를 개최하였다. 넷째로는 내셔널 트러
스트 보전대상지역을 답사하고 해설한다. 보전대상지
역을 시민들과 함께 답사하고, 화보집·자료집을 만들
어 배포하며 회원 및 시민들을 대상으로 보전대상지
역 개발 프로그램도 진행한다. 다섯째로는 보전대상지

역의 후원인을 모집한다. 보전대상지역(Site)의 후원인을 모집하고, 1기업 1 Site 후원운동을 전개한다. 여섯째로는 내셔널 트러스트 특별법을 제정하기 위해 입법청원 운동을 전개한다. 내셔널 트러스트 운동의 법적 지위를 확보하기 위한 입법활동을 추진한다. 일곱째로는 내셔널 트러스트 운동의 국제



성북구 최순우 고택

고택, 태안 신두리 해안사구, 평창 동강의 네 곳이 바로 이런 경우에 해당된다. 직영지역도 소유권 매입이 완료되어 직접 관리하는 지역과 구별하기 위해 아직 소유권매입이 안 되어 있으나 추진중인 지역은 직영대상지역이라고 분류하고 있다. 한편 보존대상지역에서 이미 보존운동을 펼치고 있는 지역 시

연대를 결성한다. 세계 25개국에서 전개되고 있는 각국의 내셔널 트러스트 단체와 협력과 교류를 유지한다. 현재는 영국과 일본 본부의 프로그램에 참가하며 국제세미나에도 교류 참석하고 있다.

[한국 내셔널 트러스트]에서는 장기적인 비전을 설정하고 활동하고 있는데 내셔널 트러스트 자산을 확보하기 위한 장기비전으로는 1) 우리 국토의 1%를 지켜낼 수 있도록 할 것이며, 2) 국민총생산의 1%를 자연과 문화를 지켜내는 기금으로 모아질 수 있도록 할 것이고, 3) 반드시 지켜져서 후대에 물려줘야 할 100곳을 발굴하여 관리해 나갈 것을 설정하고 있다.

내셔널 트러스트 자산이란 내셔널 트러스트 방식을 통해 영구 보전을 목적으로 확보된 것으로 미래의 우리 아이들에게 고스란히 물려주기가 가능해진 곳을 의미한다. 장기적인 내셔널 트러스트 회원목표도 설정하고 있는데 100만명을 확보하는 것을 목표로 하고 있다.

[한국 내셔널 트러스트]에서 내셔널 트러스트 운동을 하는 지역은 직영지역(사이트)과 연계지역(사이트)으로 구분할 수가 있다. 그 지역에 보존운동을 펼치고 있는 단체가 전혀 없거나 생겨날 가능성이 없는 경우가 있다. 그런 경우 시급성, 근접성 등을 고려하여 [한국 내셔널 트러스트]에서 직접 보존활동을 펼치며 나아가서 독립성을 가지고 추진할 힘이 될 때까지 모든 부분의 모태 역할을 한다. 이런 곳이 '직영지역(사이트)'이며, 현재는 강화 매화마름 군락지, 서울 최순우

민단체가 있는 경우에는 기존의 단체와 연결하여 서로 도움을 줄 수 있는 부분을 찾고 [한국 내셔널 트러스트]에서도 지속적인 모니터링을 한다. 전국 각지에서 내셔널 트러스트 운동 방식으로 열심히 활동하고 있는 단체들과 모임을 주선하여 정보교환, 문제해결을 위한 논의 등 연대회의를 지속적으로 갖고 협력하여 보존운동을 하는 곳을 '연계지역(사이트)'로 분류하여 네트워크를 가지고 활동을 하는 데 직영지역을 제외한 곳이 모두 이에 속한다. 현재 우리 나라에서 지역별로 내셔널 트러스트를 통해 보존운동을 하고 있는 지역(site)을 살펴보면 다음과 같다.

1) 자연유산 보존 대상지

가. 내셔널 트러스트 직영 지역(site)

※ 강화 매화마름 군락지

나. 내셔널 트러스트 직영대상 지역

※ 동강 문화마을, 태안 신두리 해안사구

다. 내셔널 트러스트 연계지역

※ 강화갯벌, 고양시 고봉산 습지, 광주광역시 무등산

※ 부산 100만평 문화공원, 부산 해운대 달맞이 언덕, 복제주 선홍꽃

※ 서울 둔촌동 습지, 성남 맹산 반딧불이 자연 학교, 시흥시 갯벌

※ 안양시 만안구 도심공원, 해남 당두리 철새 도래지, 천리포 수목원

2) 문화유산 보존 대상지

가. 내셔널 트러스트 직영.

지역(site)

* 서울 성북구 최순우 고택
나. 내셔널 트러스트 연계지역* 서울 안국동 윤보선가,
광명시 오리정승 유적지,
안동시 하회마을 북촌대

동강 문희마을

[한국 내셔널 트러스트]에서 보존대상지를 선정할 때는 아래와 같은 기준에 입각해 조사선정위원회에서 충분한 조사와 검토를 거쳐 운영위원회와 이사회에서 논의를 하는 등의 결정 과정을 통해 대상지를 선정하게 된다.

■ 내셔널 트러스트 보존대상지역의 선정기준

- 정부(지방자치 단체 포함)에서 관리되지 않는 지역 또는 유적인가
 - 제도적으로 내셔널 트러스트(시민신탁) 소유로 이전될 수 있는가
 - 훼손될 위기에 처한 지역인가
 - 희귀 생태계 유지지역인가
 - 시민들의 인지도가 높은 지역인가
 - 보존과 관리에 경제성이 있는 지역인가
 - 시민기금으로 구입이 가능한 지역인가, 매매가 가능한가
 - 역사문화 유적으로 가치가 높은 곳인가
 - 역사·생태 관광지로 가치가 높은 곳인가
 - 지역주민의 참여도가 높은 지역인가
 - 자연·역사 체험지로 가능성이 높은 지역인가
 - 내셔널 트러스트 대상지로 시민들의 공감도가 높은 곳인가
 - 생태계 보존 네트워크 구축 가능성이 높은 지역인가
- 등의 기준을 토대로 대상지를 검토하여 보존대상지로

서의 가치가 있다고 판단될 때 선정이 된다. [한국내셔널 트러스트]에서 직영하거나 연계하지 않은 지역도 전국에서 내셔널 트러스트 운동 방식을 통해 보존운동을 추진하는 지역도 여러 곳이 있다. 예를 들면 서울시 서초구에서 최근에 창립한 [우면산 트러스트]도 있는 데 [한국 내셔널 트러스트]의 연계지역을 요청하고 있어 현재 검토중에 있다. 또한 서울시의 뜻속에 조성할 시민의 숲을 위한 [서울 그린 트러스트]는 기존의 대상지 보존을 위한 운동이라기 보다는 새로운 숲을 조성하기 위한 내셔널 트러스트운동이라 할 수 있다.

V. 우리 나라 내셔널 트러스트 운동의 발전방향

우리 나라에는 보존되어야 할 가치가 있는 자연환경과 문화유산이 많이 있는데 이를 정부에서만 보존하기는 예산의 제약과 주민들의 반발로 어려움이 많다. 자연환경보전법에 의해 생태계보전지역을 지정하려 해도 주민들의 반발로 시도를 했다가 실패한 사례가 이미 많이 나타났으며 문화유산도 문화재적 가치가 있는 문화유산이 전국에 많이 있는데 이 중 문화재로 지정된 것은 극히 일부에 불과한 실정이다. 따라서 생태계보전지역으로 지정되지 않은 자연환경이나 문화재로 지정되지 않은 문화유산들은 소리없이 훼손되어 사라져 가고 있다. 보존가치가 있는 자연 및 문화유산을 보존하기 위해서는 시민들이 자발적으로 자기 재산을 기증하거나 기부금을 기부하여 보존하는 운동인 내셔널 트러스트 운동을 활성화시키는 일이 반드시 필요하다.

우리 나라에서 내셔널 트러스트 운동이 정착되어 발전되기 위해서는 여러 가지 해결되어야 할 과제가 많이 있다. 가장 시급히 해결되어야 할 과제는 내셔널 트러스트 특별법을 제정하는 일이다. 이미 우리 나라



안국동 윤보선가

의 초창기 내셔널 트러스트 운동에서 경험한 바이지만 아무리 내셔널 트러스트운동을 통해 보존대상지역을 매입하여 소유하고 있다 해도 현행의 법에서는 공공개발사업의 경우는 토지를 수용하여 개발할 수 있는 토지수용권리를 정부나 공공기관이 갖고 있기 때문에 언제든지 내셔널 트러스트 보존대상지가 수용되어 개발될 가능성이 많다. 또한 문화유산의 경우는 서울 성북구 최순우 고택의 경우 보존대상이 한옥인 데 인접대지에 고층건물이 건축됨으로서 한옥의 분위기를 훼손시키는 경우가 발생하고 있으나 이를 규제할 방법이 전혀 없다. 내셔널 트러스트운동을 통해 매입하거나 기증받은 재산에 대해서는 훼손되지 않고 영구히 보존할 수 있는 적극적인 법적 장치가 마련되지 않고서는 영구적인 보존이 불가능한 상황이다. 이미 내셔널 트러스트의 발상지인 영국에서 내셔널 트러스트 특별법을 제정하게 된 이유도 우리와 비슷한 경험을 겪었기 때문이다.

우리 나라는 아직도 기부문화가 정착되지 않아 자기소유의 건물이나 토지를 기증한다는 것이 매우 드문 일이고 기부금을 기부하는 일도 뜻있는 소수의 시민들만이 참여하는 일이기 때문에 내셔널 트러스트가 확산되는 데 어려움을 겪고 있다. 앞으로 시민들이 자발적으로 재산을 기증하거나 기부금을 기부하는 일을

자랑스럽게 여기고 자기자식에게 상속시키기보다는 사회기증을 하는 방향으로 시민의식이 전환되도록 캠페인과 시민교육이 필요하리라 생각된다. 이미 선진국에서는 상속세를 증과시켜 자녀에게 상속하는 경우에 세금으로 거의 나가게 되어 실익이 별로 없게 함으로서 기부를 많이 하는 현상이 나타나고 있다. 이와 같은 선진국의 경험에 비추어 볼 때 우리 나라도 세계개편을 통해 상속세를 증과시켜 상속보다는 사회기증의 방향으로 전환되도록

유도해야 할 것이다.

최근에 서울시와 서초구에서 창립한 [서울 그린 트러스트]와 [우면산 트러스트]에서 보는 바와 같이 정부와 시민단체가 공동으로 내셔널 트러스트운동을 전개하는 제3섹터 방식의 시민운동을 전개하는 방향은 새로운 시도이며 앞으로 내셔널 트러스트 운동을 전개하는 데 활용할 수 있는 새로운 모델이 되고 있다. 각 지역마다 전개하는 내셔널 트러스트 운동이 지역의 실정에 맞게 다양한 모델의 내셔널 트러스트 운동이 전개될 수 있다고 본다. 내셔널 트러스트운동은 기존의 환경운동과는 달리 정부와 기업, 시민이 공동으로 같이 운동을 전개해도 좋을 운동이라고 판단된다.

현재 전국 각지에서 지역의 보존대상지를 보존하기 위한 지역시민운동이 전개되고 있다. 전국에서 지역적으로 내셔널 트러스트운동을 추진하고 있는 모든 내셔널트러스트 운동 단체가 네트워크를 구성하여 같이 협력하고 공동의 노력을 기울이는 일도 필요하다. 다행히도 각 지역에서 전개하고 있는 내셔널 트러스트 대상지가 대부분 [한국 내셔널 트러스트]의 연계지역으로 지정되어 있어 네트워크를 구성하여 공동의 노력을 하는 일이 비교적 용이한 상황이다.