

자연공원내 유희지(휴경지) 실태 및 관리방안¹⁾

백 상 흠²⁾

국립공원관리공단태안해안사무소

머리말

자연공원내 유희지(휴경지) 관리방안이라면 우선, 자연공원에서 보는 유희지(휴경지)의 개념을 명확히 하고, 유희지를 보는 관점이 설정되면, 이에 대한 관리방안은 쉽게 도출될 수 있을 것이다.

일반적으로 유희지라 함은 '사용하지 않고 묵히고 있는 땅'이라 정의할 수 있을 것이며, 농지로 볼 때는 경작지(耕作地)의 반대되는 개념으로 이는 지극히 경제(소득)적 측면을 강조하는 일반적 해석이라 할 수 있을 것이다.

특히, 농지의 유희지인 휴경지의 경우는 농산물 시장개방 가속화, 농업 인구의 급격한 감소, 고령화 등 당면한 농업환경을 고려할 때 자연공원 내외를 불문하고 소규모 농지(農地)를 중심으로 한 유희지 가속화 현상은 지극히 자연스러운 일일 것이며, 이런 맥락에서 지역민(농민), 자치단체 등 이해 관계자와 행정주체를 중심으로 유희지 '개발(開發)'를 통해 경제적 가치(소득)를 높이기 위한 노력이 시의적(時議的)으로 크게 대두되고 있다.

이런 문제와 관련하여 자연공원(자연생태

계나 자연경관 등이 대표적인 곳을 자연 그대로의 상태로 보전하기 위하여 특별히 국가가 지정·관리하는 곳)이라는 제한된 범위내에서의 휴경지(유희지)에 대한 관리방안이 필요할 것으로 사료된다. 자연공원내에서 단순한 토지의 휴경(유희)화에 대한 관리는 보전적 측면에서는 매우 단순하다. 'Let it be' 말 그대로 자연상태로 두는 것일 수 있으나, 자연공원의 지속가능한 이용이란 측면에서도 고려해야 한다. 따라서, 자연공원안에서의 유희지 등 토지에 대한 관리는 자연공원안에서 살아가는 야생동·식물의 서식(군락)지의 관점과 인간의 경제활동 등 생활터전으로서의 관점으로 유희토지에 대한 관리방안에 대한 논의가 필요할 것이다.

이에 태안해안국립공원의 관리 실태를 중심으로 자연공원내 휴경(유희)지의 의미와 그 관리 방안에 대하여 논하고자 한다.

자연공원내 유희지(휴경지) 의미와 관리실태

일반적으로 대도시지역 내에 공원과 같이 인위적으로 조성하여 도시민들의 휴식공간을 제공하는 도시공원은 도시계획 등에 의해 도심지내 자연녹지 공간을 만들고, 그 안에 인공습지, 호수, 수목식재 등을 통해 동·

1)Current State and Management Scheme of Abandoned Fields in Natural Park

2)BAEK, Sang-Hum, Korea National Park Service, E-mail: backsang@knps.or.kr

식물의 서식지를 제공하는 자연친화적인 형태로 조성한 곳으로 도시지역내 유휴화된 토지를 이용하여 주거지역내 친자연적 휴식공간 제공함은 물론 주거환경을 개선하는 지역의 경제적 이익을 창출하는데 유휴지를 이용하기도 하며, 벽 없는 동네만들기 사업, 생태하천 만들기 사업 등 유휴지 활용을 위해 경제적, 환경적 측면에서 다각적인 노력을 하고 있다.

반면, 자연공원은 도시공원이나 기타 지역과는 반대의 개념으로 자연 그대로인 생태계와 다양한 동·식물의 서식(군락)지로 인간의 간섭이 많지 않은 지역으로 자연공원내 유휴지에 대한 활용과 관리에 대한 측면도 타 지역과는 다른 현재 놓여 있는 전체적인 자연생태계를 중심으로 보아야만 할 것이다.

따라서, 국립공원 내에서 ‘유휴지(휴경지)’라 함은 경작지나 기타 토지가 이미 유휴로 인해 공원의 자연환경과 조화를 이룸으로서 특별히 관리할 필요성이 없는 토지를 지칭한다고 할 수 있으며, 여기서 ‘특별히 관리할 필요성이 없다’함은 토지가 야생 동·식물의 서식(군락)지로 변화되거나 또는 수려한 자연경관의 일부로 기 자연화(自然化)되어 나름의 의미와 역할을 수행함으로써 인해 토지의 가치를 바라보는 관점이 앞서 언급한 바와 같이 ‘경제(소득)적 측면’에서 ‘자연

생태적’ 측면으로의 전환(轉換)을 의미한다고 할 수 있다.

태안해안국립공원을 포함한 태안군 지역내 휴경지 비율은 아래 표에서 보듯이 1% 미만으로 매우 낮은 수준이나 이는 경지에 대한 휴경 신고를 한 농지를 대상으로만 파악된 것으로서, 농지법상 휴경 신고대상이 아닌 밭(전)의 경우를 포함할 경우에는 그 현황조차 파악하기 어려운 실정이다.

태안군내 휴경 농지 현황

구 분	면적(ha)	비 고
경 지	15,844.0	
휴경지	44.6	

자료: 태안군청 농림과, 2006. 10 현재.

나아가 국내외적으로 농업 활동에 상당한 어려움이 따르는 현실을 고려할 때 휴경지 규모는 약 10% 이상일 것으로 추측되고 있으며, 특히, 국립공원이 지리적 특성상 대부분 산지에 위치함으로 인해 농지의 소규모, 접근의 열악성 등 여러 요인에 의해 일반지역 보다 더 많은 휴경지가 있을 것으로 본다.

국립공원내 토지에 대한 관리의 지적법, 국토의계획및이용에관한법률 등 개별법에 의한 관리와는 다르게 현재 토지의 현황(토지의 지적공부상 용도가 아닌 토지현황으로 판단 함)에 주안을 두고 관리하고 있다.



국립공원내 휴경농지.

따라서, 국립공원내 토지가 지적공부상 농지, 대지라 할지라도 현 토지의 현황과 주변의 자연생태에 미치는 영향 등을 고려하여 '보전이 필요한 것으로 판단될 경우' 지적상 나와 있는 지목대로 사용하는데 많은 제약이 따르게 되는데, 이는 자연공원(국립공원)이 자연생태계의 원시성과 생물의 다양성 등의 정도에 따라 지구를 세분하여 자연생태계를 보존할 곳과 완충공간, 이용공간 등 구분하여 자연공원을 관리하기 때문이다.

여기서 중요한 점은 주변의 자연생태계에 미치는 영향 또는 보전이 필요한 자연상태에 영향 여부를 판단하는 기준이다. 과연, 객관적으로 보전이 필요한 자연상태에 대한 객관적인 수치를 부여할 수 있는가 이것은 상당히 어려운 것은 사실이지만, 자연상태에 대한 전반적인 조사와 조사된 자연상태에 대해 지속적인 변화관찰 모니터링을 통해 나타난 중요 야생 동·식물의 주요서식지 - 예를들면, 태안해안의 경우 해안사구지역, 문화자원, 경관자원, 지하수 등 공원자원 등이 보전이 필요한 자연상태의 예로 볼 수 있으며, 이러한 지역에서 토지의 이용시 자연상태에 영향을 주는지 여부를 검토하는 것은 당연한 것이다.

용도지구(用途地區)별 유희지(휴경지) 관리

국립공원 구역은 자연공원법에 의해 자연보존지구, 자연환경 지구, 자연마을지구, 밀집마을지구, 집단시설지구로 토지를 구획(區劃)하여 관리하고 있다.

각 지구별로 보전(保全) 필요성과 이용 정도(程度)에 따라 관리되고 있으므로 토지의 위치에 따라 유희지가 서로 다른 의미를 지닌다고 할 수 있다.

우선 공원자연보존지구는 생물의 다양성이 특히 풍부하고, 자연생태계가 원시성을 지니고 있는 곳으로 특별히 보호할 가치가 높은

야생 동·식물이 서식(棲息)하는 지역인 관계로 지역내 유희지(휴경지)의 경우 주변의 자연생태계가 원시성을 지닌 지역으로 생태계 보전 차원에서 인간의 간섭이나 이용을 가능한 배제하고 자연 상태 그대로 관리하는 공원의 핵심 지역이다.

공원자연환경지구는 자연보존지구와 주민의 생활 터전인 자연(밀집)마을지구간의 완충공간(緩衝空間)으로 관리하는 지역으로 야생 동·식물의 주요한 서식지와 근접하여 활동하는 지역임과 동시에 인간의 활동인 농업, 임업, 어업 등 1차 산업의 주요활동지로서, 자연생태계와 인간이 공존하여 활동하는 지역으로 볼 수 있다.

인간의 생산활동지 중 하나인 농지는 인간이 만든 습지로 곤충, 양서·파충류 등 습지생물의 주요서식지이며, 이는 상위 포식자에게도 먹이를 제공하여 농지내에 먹이사슬을 이루고 있는 하나의 인공적인 서식공간을 제공하는 기능을 하기도 한다.

예를들어 태안해안국립공원 지역은 아니지만 두옹습지(환경부 지정 습지보호구역; 2002.11.1)는 해안사구(海岸砂丘)의 대표적 배후 습지(濕地)로 야생 동·식물의 주요 서식지로서 그 의미와 가치가 상당하고, 천수만의 경우 또한 수확 후 남은 낱알, 벼집 등 먹이가 풍부하여 대규모 농경지 주변으로 겨울철새인 노랑부리저어새, 가창오리 등 수십만 마리 이상의 철새들이 날아드는 주요 서식지로서 생태적 측면에서 세계적으로 인정받고 있는 지역이다.

이렇듯 태안해안국립공원내 경작지 대부분이 해안사구의 배후 습지 또는 간척사업 등을 통해 갯벌을 경작지로 만든 지역이 적지 않은 관계로 이런 지역이 유희지화 될 경우 생물 종(種) 다양성과 동·식물의 서식지 확보 차원에서 자연상태인 서식지 형태로 복원하기에 알맞은 지역이다.



천수만의 추수가 끝난 논에서 먹이활동을 하는 큰기러기떼 (사진 -노인수)

따라서, 농지법, 국토의이용및계획에관한법률 등 개별법 측면에서 볼 때 자연공원 내라 하더라도 농지의 생산성을 증대하기 위한 복토 등 형질변경 행위가 특별한 허가 절차없이 가능한 실정이다.

하지만, 자연공원내 동·식물의 종 다양성과 건강한 자연 생태계 유지 차원에서 볼 때 자연공원 내 휴경지는 가급적 자연환경과 조화될 수 있도록 사유지 매입 등을 통해 습지, 갯벌 등 biotope¹⁾으로 복원하는 방식의 적극적 관리도 필요하다고 본다.

해외 국립공원의 경우 현재 관리하고 있는 토지에 대한 각종 현상들을 지도로 만들어 각종 정책에 활용하고 있으며, 특히 biotope에 대한 도면화(mapping)을 통해 생물자원의 현황 및 관리를 하기도 한다. 비오톱에 대한 유형과 토지이용에 대한 분류를 도면화(mapping)하는 작업을 통해 독일의 홀스타인 국립공원의 경우 양머이에 대한 자원관리, 바다표범의 관리에 활용하여 공원내 야생동물과 인간이 서로 공존하고 자연을 이용할 수 있도록 공원내 토지에 대한 관리를 하고 있다.

공원자연마을지구: 공원밀집마을지구에 비

해 취락의 밀집도가 비교적 낮은 지역으로 주민 대다수가 농업, 임업, 어업 등 1차 산업에 종사하고 있으며, 유희지를 건축물 신축 등 타 용도로 전용하는 행위가 가능하나 개발의 규모와 위치를 고려하여 허용여부를 결정하는 방식으로 관리하는 지역이다.

공원밀집마을지구: 공원자연마을지구에 비해 취락 밀집도가 비교적 높아 주민 생활의 중심 기능을 수행하는 지역이다. 유희지 개발의 경우 일정 규모를 초과하지 않는 범위 내에서 허용되는 지역이다.

여기서 각각의 마을지구의 경우 공원내 지역주민의 주요 생활근거지로서, 주민 생활에 필요한 시설이나 자연마을지구의 자체기능상 필요한 시설(자체기능상 필요한 시설이란 공원구역내 가구 및 인구, 기존시설의 유무, 공원환경에 미치는 영향 등 자연마을지구의 제반여건 감안하여 공원관리에 지장을 주는 과도한 시설 또는 무분별한 행위를 막기 위한 것임)인지 여부 등 토지활용이 마을의 경제적 측면과 자연 생태계측면에서 동시에 고려하여 할 지역으로 각 마을지구의 유희지, 휴경지에 대한 활용시 자연공원에 맞는 적합한 활용인지를 신중히 할 필요할 것이다.

¹⁾biotope(生態棲息空間)이란 생물이 서식하는 공간을 의미하며, 최소한의 자연생태계를 유지하고자 하는 공간적 경계를 가지는 특정 생물군집의 서식지를 말한다. 비오톱은 고유한 속성을 나타내며, 이것으로 다른 환경과 구분될 수 있다. 자연공원에서는 보존가치가 있는 생물군집 서식지를 지칭하는 것이지만 큰 개념으로 보면 비오톱은 보다 포괄적이고 가치중립적인 개념이므로 보존가치와 상관없이 모든 생물군집 서식지를 비오톱이라고 할 수 있다.

공원집단지설지구: 자연공원에 들어가는 자에 대한 편의제공 및 자연공원의 보전·관리를 위한 공원시설이 모여 있거나 모아 놓기에 알맞은 지역을 말하는 것으로 공원집단지설지구가 공원을 찾는 탐방객의 편의제공을 위해 숙박, 상업, 문화시설 등을 집단화 한 지구로 토지에 대한 각각의 시설지구를 설정하여 관리하고 있으나, 각 시설지구 에 다년간 미개발 상태로 존치된 지역의 경 우는 수목의 성장, 야생 동·식물의 서식지 화 등으로 공원집단지설지구의 설정 당시 보 다 자연성이 높아짐으로 인해 현 시점에서 기 수립된 집단시설지구 개발 계획에 의거 사업을 시행하기에는 상당부분 무리가 따르 는 것도 사실이고, 나아가 '99년 이전에는 해안사구의 생태적 가치에 대한 인식 부족 등 의 사유로 해안사구, 습지 등 생태적 가치가 높은 지역에 대하여 개발 계획을 수립한 면

도 없지 않았던 관계로 해안사구, 습지, 해송군락지 등 생태적으로 보전이 필요한 지역에 대하여는 면밀한 재검토가 필요하다고 본다.

맺음말

자연공원에서의 유희지(휴경지)에 대한 관리방안이라는 논제를 태안해안국립공원의 사례를 중심으로 서술하였다.

태안해안국립공원의 경우 공원내 약 70%에 달하는 사유지가 존재하며, 이러한 사유지는 국민 개개인 입장에서 본다면 본인 소유의 토지를 이용·개발하여 보다 많은 이익을 얻고자 하는 욕구는 어찌면 당연한 것 인지도 모른다. 주5일제 근무시행으로 국민 들의 여가시간이 증가하고, 웰빙이라는 삶의 가치가 중요시되는 등의 사회여건 변화로 인 해 대표적인 자연경관과 생태계를 가진 자연공원을 개발하여 관광자원화 하고자 하는 욕구는 지자체, 단체, 개인 누구를 가릴 것 없이 무차별적으로 나타나고 있는 실정이다.

대표적인 자연경관과 생태계를 지닌 자연공원 특히, 국립공원은 “자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하고 지속 가능한 이용을 도모하기 위해 국가에서 지정한 곳”으로 보전과 이용이라는 동전의 양면과 같이 서로 상충되는 개념을 어떻게 조화롭고 지속가능하게 유지·보전하는가 라는 과제가 항상 대두되고 있는 지역이다.

이러한 측면에서 자연공원내 유희지에 대한 관리방안 역시 경제적 측면보다는 자연 생태적 측면과 야생동·식물의 서식지 측면을 반드시 고려해야만 한다.

전세계적으로 토지의 무분별한 개발 및 이용으로 인해 자연생태계가 파괴됨은 물론, 야생동·식물의 서식지가 점차 줄어들고, 이로 인해 서식지를 잃은 야생동물의 인간에



해안사구 배후지역 휴경지.



자연초지 상태의 공원내 유희지.

대한 피해(주로 주거지역에서 농작물 피해, 사람을 가해하는 등)를 주어 사회문제가 되기도 한다. 지구상에서 인간만이 살아갈 수 없다. 야생 동·식물이 살 수 없는 곳은 인간 또한, 살 수 없기에 우리는 야생 동·식물의 마지막 남은 서식지인 자연공원(특히, 국립공원)을 보존해야만 하는 것이다. 이러한 관점에서 자연공원의 경제적 가치는 값으로 따질 수 없는 소중한 것임에 이의를 다는 사람은 없을 것이다.

자연공원을 자연 그대로 보존하는 가장 확실하고 명쾌한 방법은 인간의 간섭을 배제하는 것이겠지만 자연공원은 보존만이 아니라 이용(利用) 측면도 함께 고려해야 하는 지역인 관계로 ‘관리(管理)’라는 개념이 적용되는 곳이다.

또한, ‘이용’이라는 것은 인간과 자연이 공존하고 상생하는 방향으로 자연공원을 관리하는 것일 것이다. 현재 우리가 보고, 즐기고, 느끼는 자연(自然)을 우리 후손들도 같이 향유할 수 있도록 조절(control)하는 것이 자연공원의 올바른 관리인 것이다.

자연공원내 지역별로 산발적으로 나타나는 유휴 토지를 단순히 하나만 놓고 어떻게 이용·활용하고 관리할 것인가는 무의미한 것이다. 유기적인 자연생태계의 일부로 보아야

할 필요가 있다. 단순히 토지의 이용의 측면에서만 본다면 활용가치가 높은 목은 땅일지는 모르지만 자연생태계에서는 야생 동·식물의 주요 서식지나 혹은 주요 통로, 먹이 공급지가 될 수도 있는 것이다.

따라서, 자연공원내에서 토지 특히, 유휴지(휴경지)의 이용 또는 활용은 단순히 지형적으로 보이는 형태나 현상만을 보고 판단하는 것은 매우 위험한 발상일지도 모른다.

자연공원에서 ‘유휴지를 어떻게 관리 하느냐?’의 문제 역시 앞서 언급한 ‘보전과 이용을 어떻게 관리 하느냐?’의 관점과 별반 다르지 않으며, 자연공원내 생태계를 보전하고, 보전된 자연생태계를 어떻게 지속가능한 이용을 가능하게 하는가라는 보다 근본적인 자연공원관리의 원칙에 기본하여 유휴지에 대한 관리도 이루어져야 할 것이다.

이를 실현하기 위해서는 자연공원내 현재 약 70%에 달하고 있는 사유지 중 유휴지를 우선하여 국가가 매입하여 국유화하고, 자연생태계 보전과 지속가능한 이용을 위하여 유휴화가 예상되는 토지를 포함한 국립공원내 지역별로 산재해 있는 유휴지에 대한 장·단기적인 관리계획이 수립되어야 할 것이며, 이에 따른 집중적인 예산 지원이 있어야 할 것이다.