

미국, 영국, 일본 국립공원의 Park Volunteer 제도에 관한 연구

김선희

서울시립대학교 도시과학연구원

I. 서론

1872년 국립공원제도가 미국의 예로우스톤에서 시작된 이래, 세계 각국은 국가의 유산으로서 자연을 보호하고, 건전하게 국토를 이용하게 위하여 국립공원제도를 도입하게 되었다. 현재, 국립공원제도를 도입하고 있는 국가는 140개국(International Commission on National Parks of IUCN, 1972)에 이르며, 1992년 브라질 리우에서 열린 UN환경개발회의에서 「생물다양성에 관한 조약」이 체결되면서 국가의 수려한 자연을 대표하는 국립공원은 더욱더 주목을 받게 되었다((재)자연환경협회, 1996).

하지만, 광대한 국립공원지역을 제한된 예산과 인원으로 관리하는데에는 많은 어려움과 문제점이 따른다. 따라서 국립공원의 효율적인 관리를 위해 도입된 것이 Park Volunteer(이후 PV라 한다)제도이다. PV제도는 국립공원 관리에 국민을 참가시킴으로서 국립공원유지·관리의 중요성을 인식시키고, 국민의 힘에 의해 문제의 방지·해결을 도모하는 수단으로서 더욱더 그 역할이 기대되어진다.

여기서는 국립공원의 PV제도를 다각적으로 검토하기 위하여 PV활동이 활발한 미국, 영국, 일본을 사례로 그 현황과 특징을 하고, PV제도의 종합적인 고찰을 통하여 향후 방향성을 제시하고자 한다.

II. 연구방법 및 내용

먼저, 미국, 영국, 일본을 연구대상지로 선택한 이유는 다음과 같다.

1) 미국 : 국립공원제도를 최초로 도입하여 국립공원 관리에 독보적인 위치를 차지하는 국가로 PV제도

에 있어서도 관련법에 의해 체계적으로 추진하고 있다는 점

2) 영국과 일본 : 국립공원의 토지소유형태(지역제 공원의 형태), 국립공원의 설치 목적(자연보전과 국민의 건강증진, 야외레크레이션의 촉진) 등이 우리나라와 유사하다는 점.

각 국의 Park Volunteer(이후 PV로 표기한다)제도의 도입과 실시현황을 파악하기 위하여 문헌조사 및 우편조사를 실시하였다. 우편조사는 국립공원관리업무를 담당하고 있는 아래 기관의 PV담당자를 대상으로 실시하였다.

- 미국 : National Park Service(NPS)의 워싱턴사무소(WASO) PV Coordinator
 - 영국 : 각 국립공원의 관리를 담당하고 있는 National Park Authority의 Ranger
 - 일본 : 환경성 자연보호사무소의 PV담당 Ranger
- 설문조사는 PV제도 도입시기, PV활동내용, PV활동기간, 모집방법 및 모집시기, Program작성과 평가·검토방법, 연수기간, 참가자의 자격조건, PV의 관리와 운영에 관한 것을 내용으로 실시하였다.

III. 결과 및 고찰

1. 미국의 PV제도

미국의 역사에 있어서 자원봉사활동은 오래전부터 내려오는 전통이며, 대인의 약 50%가 자원봉사를 하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이러한 자원봉사활동이 국립공원에서 제도로 정착된 것은 1970년 공법 91-357호가 제정된 후이다. 성별, 인종, 연령에 관계없이 누구나 참가할 수 있으나, 18세 이하는 부모의 동의가 필요하

다. 자원봉사자는 무상의 활동이 원칙이지만, 미국의 경우 개인재산을 침해하지 않는다는 의미로서 숙식제공과 교통비가 지급되기도 한다(National Park Service, 1994).

62개 국립공원의 효율적인 관리를 위하여 National Park Service(NPS)는 VIP (Volunteers In Park) Program에 의해 자원봉사자를 모집하고, VIP를 지원하고 있으며, VIP 및 VIP Program을 감독·지도하기 위하여 4가지로 역할을 분담하여 직원을 배치하고 있다 (Department of the Interior National Park Service, 1999).

- 1) Coordinator(VIP Program Manager) :
 - 워싱턴사무소: Service wide VIP Coordinator가 VIP Program을 전체적으로 감독
 - 지방사무소 : Regional Volunteer Coordinator가 각 국립공원에 있는 현지사무소의 자연해설부내에서 활동하며, 현지의 VIP Program을 담당.
- 2) Director: 국립공원의 관리책임자로 공원관리에 맞추어 VIP Program 조정하는 책임자
- 3) Ranger : 국립공원의 관리를 담당하는 관리자
- 4) Supervisor: VIP의 감독자. 특정한 기술을 보유한 직원(특정의 연수과정이 필요)

1997년 현재, 가장 활발한 VIP활동은 자연해설(35%), 자원의 관리(22%), 시설보수(17%)이며, 이러한 VIP활동은 프로그램이 요구하는 기술과 지식을 가진 사람의 지원을 통하여 이루어진다.

2. 영국의 PV제도

영국의 국립공원관리는 각 국립공원별로 설립된 National Park Authority(NPA)에서 담당하고 있다. PV제도는 공원별로 다르지만, 1954년에 Lake District, Peak District National Park에서 최초로 도입되었다. 하지만, 국립공원지정 이전부터 Countryside를 중심으로 보호·보전활동이 진행되어 왔었기 때문에 자원봉사에 대한 주민참여의식은 매우 높은 편이다(水谷, 1999).

국립공원의 자원봉사활동을 감독·관리는 NPA의 레인지가 담당하고 있으며, 활동지원조직으로 Voluntary sector의 전국조직인 국립공원심의회(The Council for National Parks: CNP)가 있다. CNP는 환경과 어메

니티에 관련된 43단체의 협력을 얻어 각 국립공원 NPA와 연계하는 시스템으로 자원봉사자를 파견하고 있다.

기본적으로 국립공원내의 자원봉사활동은 국립공원내의 지역주민에 의해 이루어진다. 표 1에 정리한 바와 같이 철저하게 각 공원별 사정에 맞추어 진행되며, 자원봉사자의 안전과 활동에 대한 책임을 위해 연령제한을 두는 국립공원(Lake District, Pembrokeshire Coast)도 있다. 주요 활동으로는 보도의 유지·관리, 이용자 안내 및 지도, 자연자원의 관리·보호, 자연정보제공, 청소, 패트룰, 침식방지작업 등을 하고 있다.

3. 일본의 PV제도

1985년에 제도로 도입이 되었으나, 그 이전부터 자연해설과 이용자지도, 사고방지 등의 목적으로 자연공원 지도원이라는 제도가 있었다. 하지만, 이 제도는 자발에 의한 참여가 아니고, 위촉이라는 점 때문에 자발성, 지속성, 비영리성, 무상성의 자원봉사 4대원칙에 기초한 최초의 PV제도는 1985년 Park Volunteer제도부터 라고 할 수 있다(김선희, 2001).

국립공원의 사유지 비율이 높아 일괄적인 관리가 어려운 일본의 국립공원은 레인지의 보조역할로서 자원봉사활동이 시작되었다. 2002년 현재 23개의 국립공원 36개의 지구에서 1693명이 활동하고 있으며, 미화청소, 자연해설, 자연정보수집, 자연복원, 이벤트의 보조 등이 주요 활동이다((재)자연공원협회, 2003). PV의 모집에 있어서는 연령제한을 두고 있으며, 제한 연령은 공원별로 차이가 있다. 현재까지는 구체적인 PV모집요강이나 운영원칙을 갖추지 못한 곳이 많으며, 활동프로그램이 없이 활동하는 지구(6지구)도 있으며, 연수회는 절차상의 존재하는 경우가 많다.

4. 각국 Park Volunteer제도의 특징

미국, 영국, 일본의 PV제도에 관하여 전술한 바와 같이 각 국은 그 나라의 자연조건과 사회적 전통에 따라 제도가 도입되고 발달되어 왔다.

미국에서는 VIP Program에 기반을 두고 자원봉사자를 모집하고 관리하는 제도를 채택하고 있다. 따라서 각 국립공원에는 자원봉사자의 코디네이터(VIP Pro-

표 1. 각 국 국립공원에서 Park Volunteer제도의 도입 및 운영현황

항목	미국	영국	일본
관련법	있음(공법 91-357)	없음	없음
국립공원지정	1872	1951년	1934년
개시년	1970년	1954년	1985년
담당기관	National Park Service (NPS)	National Park Authorities (NPA)	환경성 자연보호사무소
Volunteer명칭	VIP (Volunteers In Park)	Voluntary warden	Park volunteer
참가자	- 현지모집: 지역주민 - WASO모집: 전국민	- 지역주민 - CNP산하 43단체 모집: 전국민	- 전국민
중심활동내용	자연해설, 자원의 관리 및 보수, 자연자원의 관리·보호, 캠프장의 운영보조, 관리자 서비스, 고교학 관련업무 등	보도의 유지·관리, 이용자 안내 및 지도, 자연자원의 관리·보호, 자연 정보제공, 청소, 패트롤, 침식방지 작업	미화청소, 자연해설, 자연정보수집, 자연복원, 이벤트의 보조
연령의 제한	원칙적으로 없음.	국립공원별로 다름.	연령의 제한 있음.
연수 (Training)	VIP, Program Manager, Supervisor도 연수 있음.	국립공원별로 6개월~1년간의 연수가 있음.	국립공원별로 3일~7일간의 연수가 있음.
Volunteer제도 실시 규모	전국의 국립공원대상	전국의 국립공원대상	23국립공원의 36개 지구

gram Manager)가 배치되어 있다. 자원봉사자의 관리에 있어서도 ①VIP Program의 계획 → ②Work Design → ③자원봉사자 모집 — 면접 — 채용 → ④지도 — 연수 → ⑤ 가능성 부여 / 자극 → ⑥평가의 과정을 거쳐 자원봉사자와 VIP Program이 유지·관리되고 있다. 또한, 연수과정이 중시되어 자원봉사자 뿐만 아니라, 관리자(Coordinator), 감독자(Supervisor)도 연수를 받고 있다.

종합적으로 미국국립공원에 있어서 자원봉사제도의 가장 큰 특징은 VIP Program의 작성과 운영을 위해 4분되는 역할 분담시스템을 들 수 있다.

영국의 PV제도는 철저하게 지역주민을 기반으로 하는 지역중심의 자원봉사시스템이라 할 수 있다. 자원봉사자의 관리는 국립공원의 관리자인 레인저가 담당하고 있기 때문에 국립공원의 정책에 맞는 자원봉사활동을 계획할 수 있다.

국립공원별로 설립되어 있는 NPA의 사정에 따라 각 국립공원의 PV제도는 차이가 있으며, PV제도의 도입 이전부터 Countryside의 보호와 보전활동이 활발하였기 때문에 현재의 PV활동도 Countryside의 보호와 보전활동이 중심이 되고 있다.

영국은 레인저와 Voluntary Warden으로 불리는 자원봉사자의 이원구조에 의한 지역중심의 PV제도를 특징으로 들 수 있다.

이들 서양국가에 비해 일본의 PV제도는 누구나 관심있는 사람을 대상으로 특정한 기술이나 지식이 없는 사람도 참가가 용이한 구조이나, 공원관리자와 자원봉사자의 관계, 자원봉사자간의 관계에 있어서도 원칙이나 규정이 없어 전체적인 공원관리정책에 맞는 효율적인 활동을 기대하기 어려운 실정이다.

이상의 각국의 사례연구의 결과에 의해 PV제도의 정착을 위해서는 자원봉사자와 공원관리자의 역할 분담, 프로그램의 작성 및 평가과정의 도입, 자원봉사자의 모집에 관한 규정 등이 각 국립공원의 실정에 맞추어 검토되어야 할 것이다.

인용문헌

1. 김선희(2001) 국립공원에 있어서 공원자원봉사에 관한 연구,千葉大學박사학위논문.
2. 水谷知生(1999) 영국의 Countryside의 보전, 국립공원 No. 571, pp. 10-13.
3. (재)자연공원협회 (2003) 2003자연공원의 手ひき, pp. 155-160.

4. (재)자연환경협회 (1996) 생물다양성의 보전을 생각한다, 환경 시리즈 No71: pp. 8-15.
5. Department of the Interior National Park Service (1999), Reference Manual, Director's Order #7- Volunteers in Parks Program -, National Park Service.
6. International Commission on National Parks of IUCN (1972), World national parks progress and opportunities-, Hayez.
7. National Park Service (1994) Volunteers in Parks NPS-7 Release No. 4, National Park Service.