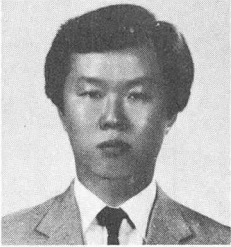


轉換되어야 할 國立公園의 管理政策



國立公園管理公團의 法的근거를 確固히 할 特別法이 制定돼야

崔 榮 國

編輯者註：本稿는 最近 國土情報다이제스트 (國土開發研究院刊)에 發表된 것으로 筆者의 同意아래 掲載한다.

우리나라 국립공원의 역사는 1967년 지리산 일대가 지정고시됨으로서 시작되었다. 자연공원법에 의거하여 지정되는 國立公園의 지정목적은 동법 1,2조에 의하면, 국립공원은 「우리나라 풍경을 대표할만한 수려한 자연풍지로서, 이를 보호하고 적정한 이용을 도모하여 국민의 보건과 휴양 및 정서생활의향상에 기여함을 목적으로 한다」고 명시하고 있다. 이러한 지정목적 하에 1988년 올해로서 21년의 역사를 갖게 된 국립공원은 현재 총 20개소가 지정되었으며 해안면적을 제외한 육지면적은 약 3,702km²로 산지총면적의 5.7%를 점하고 있다. 과거 11년간('75~'85) 국립공원의 연평균증가율은 14.8%로 나타나며, 연탐방객의 약 50%가 5~8월에 집중되는 특성을 보이고 있다. 이렇듯 국립공원의 탐방객은 매년 격증하고 있으며 그 증가추세는 앞으로도 지속될 전망이다.

美國이나 日本등 外國에 비하면 공원지정의 역사가 짧은 우리나라는, 국립공원의 지정이 그동안의 꾸준한 노력으로 산림의 보존, 야생동물의 보호 및 수려한 경관유지 등에 일용 기여해 온 것도 사실이나 다른 한편 여러가지 부작용을 낳게 되었다. 즉 수많은 탐방객으로 인하여 국립공원은 온갖 고난을 받게 되었다는 것이다. 계곡은 오염되고, 수원은 고갈되고 있으며 등산로, 야영장 그리고 계곡주변은 쓰레기와 오물로 뒤덮이고 그것에 의한 악취가 곳곳

에서 진동하게 되었다. 뿐만 아니라 야생식물 및 지피식물이 훼손되고 있으며 임산물의 마구잡이 채취로 식생이 파괴되고 있다. 특히 고산지대의 지피식물은 등산객에 의하여 파괴되거나 사람들이 오가면서 일으키는 흙먼지에 의하여 시들어버리는 경우도 종종 발견하게 된다. 한 예로 한라산의 윗세오름에서 백록담까지 이르는 등산로 주변과 백록담 주변은 너무 많은 탐방객으로 인하여 토사가 유실되고 지피식물이 파괴되어, 현재 그 등산로를 폐쇄하기에 이르렀다. 이러한 지피식물 등의 식생은 한번 파괴되면 좀처럼 원상복구가 어려우며 식생이 회복되기까지에는 오랜기간이 필요하다.

이렇게 國立公園의 자연환경이 훼손되고 각종 쓰레기 등에 오염된 것은 일차적으로 너무 많은 탐방객에 의한 과이용에 기인하고 있다고 할 수 있다. 국립공원이 야외레크리에이션의 기능의 일부분을 담당하여 국민의 관광·휴양지로 이용·개발되는 것 자체가 문제가 아니고 그것을 이용하는 사람들의 질서의식과 공원을 개발하는 방식에 보다 문제가 있다고 보는 견해도 있다. 물론 이러한 시각은 틀린 것은 아니지만 지금의 문제가 야기된, 보다 근본적인 이유는 국립공원의 지정목적적인 보존과 이용이 조화를 이루지 못한데 비롯된 것이라 할 수 있다. 즉 국립공원의 관리정책이 보존보다 단순한 관광지로서 이용에 치우쳐 왔다는 것이다. 국립공원은 그곳을 찾는 사람만의 것이 아니고 국민 모두의 것이며 우리 세대뿐만 아니라 자손만대에 물려줄 귀중한 유산이며 영원히 남아야 할 자산이기 때문에, 일시적 이

용을 목적으로 자연이 훼손된다면 문제가 아닐 수 없다. 문화재나 역사적 유물의 진품은 따로 보관하고 모조품을 전시하면서까지 영구히 보존하려는 노력을 다각도로 기울이고 있다. 이와는 달리 지정문화재와 같이 비슷한 개념을 지닌 국가를 대표하는 국립공원은 국민의 위락활동에 대한 욕구충족의 미명하에 「保存」보다 「적정한 이용」에 보다 편중되어 관리되어 왔다. 실질적으로 보존과 결코 조화를 이루기 힘든 「적정한 이용」에 역점을 두어 국립공원이 개발되고 관리된 결과가 오늘날과 같은 양상을 나타낸 것이다.

이와 같은 관점에서 우리는 國立公園의 목적을 심각하게 재검토해야 할 시점에 왔다고 생각된다. 지금까지 관리정책은 보존과 이용이 서로 조화를 이룸으로써 건전한 생태계를 유지할 수 있으며, 이용은 보호와 대립되는 것이 아니며 진정한 이용·개발은 보존과 상통된다는 개념이었으나 이미 발생한 여러 부작용에 비추어볼 때 이는 한낱 이상적이고 관념적인 논리인 것이다. 따라서 국립공원이 「적정한 이용」에 의하여 더이상 훼손되기 전에 「保存」에 최대 역점을 두는 관리정책을 펴으로써 수려한 경관을 보호하여 국립공원이 국민의 정신수양의 도장으로서 영원히 이어지도록 하여야 한다고 생각된다.

보존위주의 가장 간명한 관리는 모든 외부의 간섭으로부터 공원을 철저히 보호하는 것이다. 그러나 이 정책은 진정한 의미의 보존은 아닌 것이다. 효율적 관리를 도모하기 위하여 수정되거나 보완되어야 할 내용들을 검토하면 다음과 같다.

첫째, 國立公園에 관련된 법규는 상당히 많지만 그중 주요한 것을 나열하여 보면 자연공원법을 비롯하여 산림법, 문화재보호법, 환경보전법 그리고 조수보호 및 수렵에 관한 법률 등이 있다. 이렇듯 국립공원에 적용되는 법규가 다원화되어 있어 효과적인 관리가 어려운 현실에 있는 바 이러한 관련법에 우선하고 원활한 관리를 도모할 수 있는 일종의 「國立公園管理法」 같은 특별법의 제정이 필요하다. 이 법규에는 국립공원의 지정목적, 공원의 조건, 관리 및 이용 규칙등에 대하여 명시할 뿐만 아니라, 국립공원 관리공단의 법적 근거를 확고히 하고 보다 적극적으로 업무를 수행토록 하는 내용도 포함한다는 데 보다 큰 뜻이 있는 것이다. 1987년 7월에 국립공

원의 보호 및 보전과 공원시설의 유지·관리업무를 수행하기 위하여 설립된 국립공원 관리공단은 자연공원법의 개정으로 그 존립근거를 뒷받침하도록 하고 있으나, 기존법규에 공단의 근거조항을 어색하게 삼입함으로써 자연공원법 체계를 혼들어 놓았다. 또한 공단의 업무내용을 마련하기 위하여 기형적으로 자연공원법과 시행령을 개정하였기 때문에 이러한 부적절한 법체계를 재정비하기 위해서도 국립공원관리법과 같은 특별법의 제정을 꼭 필요하다고 판단된다.

둘째, 國立公園의 지정조건을 강화하여야 한다. 이것은 많은 면적을 국립공원으로 지정하여 보존·관리하는 것이 바람직한 일인긴 하나, 현재와 같이 관리예산 및 인력등이 부족한 상태에서 국립공원으로의 지정이 곧 이용의 증대를 촉진하는 촉매역할을 할 바에야 최소한의 지정으로 지정된 것이라도 제대로 관리 보존하자는 뜻이다. 즉 이러한 최소 지정의 배경에는 국립공원의 가치를 위락자원이 아니고 학술 및 교육적 자원으로 하고자 하는 의미이기도 하다. 스위스의 경우 국립공원은 모든 인간의 간섭으로부터 자연경관과 산악의 신성을 보호하는 곳이고 그곳에 존재하는 모든 생물을 그대로 유지, 보호하는데 목적이 있고 이것을 교육적으로 또 학술적으로 이용하자는데 그 지정목적이 있다는 것과 그 맥을 같이 하는 것이다. 학술적, 교육적 가치를 지닌 지역과 그러한 가능성이 있는 지역을 엄선하여 선정하고, 그러한 목적을 위해 보존하고 활용하고자 하는 것이다. 이를 위해 국립공원의 지정 조건을 강화할 필요가 있으며 또한 대상지역의 면밀한 조사가 선행되어 신중히 지정되어야 할 것이다.

셋째, 앞에서 언급한 國立公園管理法規내에 공원 이용규칙을 마련하여 탐방객의 행위와 규모등에 대하여 엄격한 제한을 할 필요가 있다. 예를 들면 공원내에서 취사행위, 캠핑, 수렵 및 낚시 등의 활동을 극히 제한하고 동·식물의 채집, 임산물의 채취 금지는 물론 탐방객의 편의를 도모하는 일체의 인공 시설물(대피소등은 제외)조차도 엄격히 규제하도록 한다. 또한 국립공원입장시 쓰레기가 될만한 물건은 일체 휴대할 수 없도록 하는 것도 포함된다. 등산이나 야영과 같은 활동도 사전에 허가를 받도록 하고 지정된 등산로와 야영지만 이용토록 한다. 그 이외

에, 국립공원을 입장할 때 사전에 신청, 허가를 받는다든지, 1일탐방객을 한정한다든지 등에 대해서도 언급하는 것이 바람직하다 하겠다. 이때 허가제나 탐방객수의 제한은 극히 일부만 아름다운 자연을 보고 즐길 수 있게 되는 데에 문제가 있긴 하다. 이와 같이 국립공원이용규칙을 마련하자는 것은 국립공원을 외부의 영향으로부터 배제하고 또한 이용가능면적을 극소화하여 나머지는 원생지역으로 보존함으로써 학술적인 이용만을 가능토록 하는데 그 뜻이 있다.

네째, 지금까지 언급한 제안들이 실제화되기 위해서는 무엇보다도 많은 전문인력의 확보가 필요하다. 즉 공원에 여러 자연에 대한 구체적 조사, 동·식물의 분포 및 생태계, 탐방객에 대한 교육 및 보호등에 관한 연구 및 관리를 수행할 전문인력이 확보되어야 한다. 이러한 전문인력의 확보여부는 공원의 모든 관리정책의 성패를 가름하는 근간이 되는 것이다.

다섯째, 國立公園을 保存하기 위해 이용을 억제함으로써 상대적으로 위축되는 국립공원 내에서의 야외레크리에이션기능을 대신할 자원 및 시설이 확충되어야 한다. 그동안 국립공원에서 담당했던 위락활동들을 기존 관광지에 다양한 활동을 도입하거나 국립공원주변에 새로운 위락공간을 확보하여 대신 담당하도록 각종 방안이 강구되어야 할 것이다. 이와 더불어 도립 및 군립공원, 그리고 도시자연공원의 개념이 재검토되어 이들의 保存과 이용의 한계도 재설정되어야 할 것이다.

이상과 같이 언급한 다섯가지 선결과제는 국립공원을 최대한 보존하기 위해 반드시 해결되어야 한다고 생각한다. 이러한 선결과제와 더불어 국립공원의 개념이 재정립되어 관리정책이 전환되고 실천된다면 國立公園은 오래 보존될 수 있을 것이다. 그런데 법

규의 개정, 신설 및 정책의 변화보다 더욱 중요한 것은 그러한 것을 어떻게 운용하느냐 하는 것이다. 최근 많은 논란이 되고 있는 國立公園에의 케이블카 설치 문제도 우리의 공원과는 그 규모나 특성이 다른 것에도 기인하겠지만 스위스의 경우, 자연이 훼손되지 않도록 케이블카를 설치할 뿐더러 고산에 설치 이것으로 올라가서 제한된 구간을 조망하고 하산하는 것에 행위를 국한하고 있다. 따라서 케이블카가 자연을 보호하는데 최선의 방법의 하나로 이용되고 있지만 우리나라의 경우 지금까지 설치된 케이블카는 자연훼손의 일역을 맡고 있고, 자연식생군락에 상처를 주는 도구로 전락되어 있는 느낌이다. 이렇게 같은 케이블카도 어떻게 설치, 운용하느냐에 따라 그 역할이 다르듯 개념 및 법규의 개정이 곧 보존과 직결되는 것은 아니다.

최근의 한 조사에 의하면 그동안 고산지대의 누운 잣나무는 보통 종자로서 번식하는 것으로 알고 있었으나 설악산의 누운 잣나무 식생을 조사한 결과 줄기로도 번식하는 것으로 밝혀졌다. 이는 조류에 의해 종자번식이 어려워지자 누운 잣나무 자체가 자연에 순응한 결과로 분석되고 있다. 국립공원의 역사가 오랜 미국에서는 國立公園의 과도한 이용으로 자연이 훼손되고 오염됨에 따라 심한 몸살을 앓고 있는 등 국립공원 보존에 심각한 위기에 처해 있으며 그동안의 관리정책에 문제가 있었다는 것을 스스로 자인하고 있다. 우리는 이러한 사실을 타산지석으로 삼아 자연에 순응하고 자연을 보존하는데 온갖 지혜를 모아야 할 것이다. 따라서 「적정한 이용」이라는 모호한 관념을 과감히 떨쳐 버리고 「최대한의 보존」에 역점을 두어 국립공원이 영구히 보존되도록 현 정책을 전환하여야 할 것이다.

(筆者：國土開發研究院 主任研究員)

讀者 投稿를 기다립니다.

本「國立公園」誌를 여러분과 함께 가꾸고져 自然을 소재로 한 詩, 時調, 隨筆 等과 국립공원을 비롯한 자연의 아름다운 景觀과 야생동식물, 民芸, 문화재 등의 사진이나 필름, 自然을 손상시키는 사례의 고발내용이나 이의 대책에 관한 제언이나 美談을 기다리고 있습니다. (편집자)