



國立公園管理의 政策方向

李 錫 胤

1. 머리말

오늘날 어느 한 나라가 보다 잘 살아보자는 의욕이 있다고 한다면, 산업화와 도시화는 불가피한 현상이요, 각종 공해와 환경 오염의 부작용은 필연적인 결과인것 같다. 다행히도, 전 세계적으로 이 부작용의 심각성을 자각하기 시작하여 올해는 Rio환경정상회담도 열리고, 국내에서도 정부는 정부대로, 언론기관등 사회단체는 나름대로 여러가지 대책을 모색하고 있으나, 낙관만 하기는 어려운 상황이다. 이러한 현실하에서 문자 그대로 自然公園인 國立公園의 가치는 더욱 귀중하다고 여겨진다. 그것은 자연을 벗하는 휴식처로서 우리나라의 대표적 景觀地이기 때문이며, 대부분의 水系 發源地가 여기에 있기 때문이며, 生態系 보존에 유리한 面積을 차지하고 있기 때문이다.

2. 國立公園制度

세계적으로 국립공원제도의 효시는 1872년 미국(18대 Grant대통령)이 옐로우스톤(yellowstone)을 국립공원으로 指定한 것이 된다. 여러가지 우여곡절은 있었으나, 그야말로 먼저 본 사람이 그 권리를 차지할 수 있었던 시대에 “私有아닌 公有” “모든 국민의 이용과 즐거움”을 표방, 이 제도를 탄생시킨 것은 오늘날 국립공원제도를 채택하고 있는 모든 나라에 시

사하는 바가 크다. 국토의 규모(옐로우스톤 1개 공원 면적이 우리나라 국립공원 전체-육지-면적의 2.4배), 자연자원의 성격이 우리와는 판이하지만 미국의 국립공원제도와 그 管理體制는 가히 세계 모든 나라의 표준이 되고 있으며, “미국이 만들어낸 가장 훌륭한 아이디어” (“구라파대륙 등) 다른 나라에서 수입하지 않은 독특한 제도”등으로 평가되고 있다.

이처럼 미국에서 시작된 제도는 캐나다·호주등 광활한 국토보유국으로 전파되고, 유럽제국에서는 그들이 18세기부터 제도화 하여 온 “자연보호구”의 개념과 통합되는 등, 시대적 요구와 나라마다의 사정에 따라 이념이 조금씩 변형되면서 확대되어 오늘 현재 140여개국에 이 제도를 채택하고 있다. 이웃나라 일본은 1934년에 이 제도를 도입하였으며, 우리나라는 1940년대에 日帝하에서 금강산을 국립공원으로 지정하려는 움직임이 있었으나, 실현되지 못하고, 미국의 옐로우스톤 이후 거의 한세기가 지난 1967년에 지리산을 우리나라 최초의 국립공원으로 지정하게 된다. 참고로 台灣의 경우는 1982년에야 이 제도를 도입하였으나 매우 모범적으로 공원관리를 하고 있다.

3. 國立公園現況

“우리나라를 대표하는 自然風景地를 보호하고 적정한 이용을 도모하여 국민의 보건·휴양 및 정서생

註: 본 원고는 지난 12월4일 고려대 대학원 자연자원 정책과정에서 강의된 내용으로 우리나라의 국립공원관리 현실로 회원 및 관리자에 많은 참고가 되리라 믿는다.

활 향상에 기여”(自然公園法 第1條 目的)가 우리의 국립공원제도의 理念이 되겠다. 현실적으로 “보호”와 “이용”은 각자의 이해와 주관에 따라 다르기 때문에, 정책수립상, 공원현장관리상 항상 갈등을 면치 못하고 있으나, 분명한 것은 국립공원인 이상 “보호”가 우선되고 매우 조심스러운 “이용”이 뒤따라야 한다고 생각된다.

현재 우리나라에는 모두 20개의 국립공원(표1)이 지정되어 있다. 그중 경주는 史蹟공원이고 여타는 自然公園이며, 海上공원 2개, 海岸공원 1개, 山岳공원 16개로 분류된다. 都市공원과 상반되는 개념으로의 自然公園은 國立公園 이외에 道立公園(남한산성

등 20개), 郡立公園(천마산등 27개)이 있다. 국립공원의 陸地面적만도 남한면적의 3.8%를 점하고 있으며, 해상면적을 포함시 총 6,473km²(19억 4,200만평)이다. 所有權別로 분리하면 國有地 74.3%, 公有地 0.4%, 私有地 20.3%, 寺刹地 5%로서 사유지가 많은 점, 공원입구의 景觀地는 대부분 사찰지라는 점이 공원관리상 여러 문제를 야기시키고 있으며, 토지소유주의 입장에서는 財產權의 행사 제약 등 불이익이 많다는 여론이다.

4. 公園管理主體

1967년 국립공원제도를 도입하였으나, 국토개발 우선이라는 國策에 밀려, 확고한 관리제도를 마련하지 못하고 약 20년간의 중요한 시기에 중앙정부가 각 市·道知事지사에게 관리권을 委任, 행정구역별(북한산의 경우, 서울시 지역은 6개區, 경기도 지역은 1개市, 2개郡으로 분할관리)로 統一된 概念없이 관리하여 왔다. 결국 지방자치단체의 屬性上 중앙정부차원의 理念대로 관리하기가 어렵고, 담당공무원의 보직관리상 잦은 교체, 행정단위별 관리능력의 불균형 등의 문제가 도출, 외국의 예와같이 중앙정부의 直接管理體制로 전환, 1987년 國立公園 管理公園을 設立, 전문화관리를 指向하게 된다.

公園은 公益法人體로서 主務長官(최초에는 건설부, 91년 4월 내무부로 이관)의 職務中 ① 자연자원의 보호·보전, ② 공원시설의 유지·관리·운영, ③ 공원내의 청소 및 입장료 징수, ④ 공원사업 및 부대사업시행 ⑤ 認·許可업무의 一部 등을 代行하고 있으며, 경주, 한라산을 제외한 18개 공원을 관리하고 있다. 豫算規模는 '92년도의 경우 158億원으로 立場料등 자체수입 78%, 정부출연금 22%로 자립기반이 양호하지 못한 편이다. 職員은 定員 694名으로 1개 공원관리사무소에 16명 내지 62명이 근무하고 있으며 청소·매표·산불감시 등 업무보조 日傭職을 연간 연인원 94,000여명 활용하고 있다.

公園 자체예산과 별도로 공원계획에 반영되어 있는 公園施設을 위하여 매년 2~3백억원의 國庫가 투

〈표1〉 전 국 국 립 공 원 현 황

지정 호수	지정일자	공 원 명	위 치	면 적(km ²)	비 고
계		20개 공원		6,473.113 (2,648.543)	
제 1 호	67.12.29	지리산	전부·남,경남	440.485	()내는
2	68.12.31	*경주	경북	138.16	해상면적
3	68.12.31	계룡산	충남	61.148	
4	68.12.31	한려해상	경남,전남	510.323 (344.763)	
5	70. 3.24	설악산	강원	373.0	
6	70. 3.24	속리산	충북,경북	283.4	
7	70. 3.24	*한라산	제주	149.0	
8	71.11.17	내장산	전남·북	76.302	
9	72.10.13	가야산	경남·북	80.163	
10	75. 2. 1	덕유산	전북,경남	219.0	
11	75. 2. 1	오대산	강원	298.5	
12	76. 3.30	주왕산	경북	105.582	
13	78.10.20	태안해안	충남	328.99 (290.3)	
14	81.12.23	다도해해상	전남	2,344.91 (2,004.48)	
15	83. 4. 2	북한산	서울,경기	78.45	
16	84.12.31	치악산	강원	182.09	
17	84.12.31	월악산	충북,경북	284.5	
18	87.12.14	소백산	경북,충북	320.5	
19	88. 6.11	변산반도	전북	157.0 (9.0)	
20	88. 6.11	월출산	전남	41.88	

* 표는 지방자치단체 위탁관리 공원임.

자된다. 공원시설은 두가지 목적, 즉 探訪客에게 적정한 편의를 제공하고, 아울러 시설이 있음으로 해서 환경오염이나 자연훼손을 예방하기 위하여 설치된다.

5. 國立公園의 現實

우리나라도 선진외국과 같이 국립공원을 지정, 알뜰하게 관리하여 후손에게 자랑스럽게 물려주고자, 제도 도입이후 25년, 전문관리기관인 공단을 발족시킨후 5년여개월이 경과되었다. 그러나 이처럼 좋은 제도가 理想 그대로 구현되고 있는가를 사실 그대로 분석할 필요가 있다.

가. 국립공원 이념의 이해 : 本質을 올바르게 이해하여야 올바른 행위가 가능하다. 유감스럽게도 국가정책에 영향을 미칠 수 있는 각 계층 지도급 인사나 국립공원을 이용하는 국민이나 간에 國立公園을 국가에서 정한 공원 정도로 이해, 유원지와 별다른 차이점을 모르고 있는듯 하다. 여름 휴가철이나 단풍철 등 성수기에 탐방객과 차량이 쇠도, 포화상태가 되어, 언론매체에 문제점으로 보도되면, 진입도로·주차장·야영장시설 부족이나 탐방객 관리가 限時的으로 부각되고, 그것이 공원관리의 모든 문제점인양 비쳐진다. 전통적 놀이문화는 국립공원이든 아니든 놀이장소 어디서나 그 행태가 비슷하다. 비좁은 국토에, 세계 최상위의 인구밀도에, 놀이공간이 절대 부족한데다가, 국립공원의 이념이나 이용방법을 분별할 수 있는 체계적인 국민교육을 받을 기회가 없어 그럴 수 밖에 없다고 이해는 하겠으나, 공원관리주체로서는 현실적으로 당혹스러운 문제요, 국민전체를 대상으로 本質을 理解시키기도 능력에 벅찬 일이다.

나. 공단의 능력 : 국립공원은 그 屬性上 공원내에서 어떤 행위를 허용하기 보다는 규제하기 마련이다. 지정되지 않은 장소에서의 취사·야영, 지정되지 않은 등산로의 통행, 불법상행위, 계곡수에서의 비누를 사용하는 목욕, 야생화 등 식물채취, 고성방가 등 모처럼의 나들이를 나온 탐방객의 입장에서

보면 지나칠 정도로 규제가 많다. 이러한 제한은 공원의 면적이나 지형의 특성으로 탐방객 대부분의 자발적인 협조로 이루어지는게 가장 바람직한 일이나, “단속”이라는 물리적인 힘으로 목적을 달성하려면, 책임에 걸맞는 법적권한이 관리주체에 주어져야 함에도 현행법상 국민 누구나 가능한 고발정도의 권한이 고작이다.

또한, 국립공원은 국가가 指定·計劃·管理한다는 원칙에서, 비용의 부담도 국가가 적극성을 띠어야 하겠으나, 출연금 억제라는 일반방침에 묶여, 공단으로서는 조직운영을 위하여 수입증대에 골몰하게 되는 것은 당연한 결과이며, 그러다보니 여타의 관리업무에 부정적 영향을 끼치고 있는 것도 사실이다.

다. 자연훼손방지를 위한 투자 : 공원계획에 반영되어 있는 탐방시설의 확보는 '92년도 기준, 전체소요의 27%에 불과하다. 주차장을 예로들면 성수기에 집중되는 차량을 전량 수용할 주차공간확보는 애초부터 불가능한 일이나, 계획된 주차장 131개소중 31개소(28%)만이 기 완공되었거나 시공중에 있다. 계획된 시설이 설치되지 않음으로 해서, 야영, 취사등 불법행위가 성행하고, 관리주체의 계도·안내에 순응치 않으려 하고, 자릿세 등 불법상행위의 근절이 수월치 않다.

등산객이 휴일 일정시간帶에 제한없이 집중되는 북한산등의 등산로는 自力復元의 여유도 없이 地皮식물이 죽고, 踏壓에 의한 침식, 강우, 해빙에 유실로 마치 전쟁터의 교통호를 방불케하는 곳이 급속도로 확산되고 있으며, 이런류의 자연훼손을 복원시키는 투자야말로 참다운 국립공원관리라고 생각되나 시의적절한 조치를 못하고 있는 실정이다.

6. 管理政策

가. 현행 관리방향 : 現業機關인 公園은 현실적 대응관리와 일상관리를 공원관리의 방침으로 삼고 있다.

(1) 현실적 대응관리 : 매우 기초적이며 발등에 떨어진

진 불을 끄는 관리다. 그중에서도 쓰레기의 수거·운반·처리가 가장 비중이 큰 업무다. 우선은 깨끗한 공원관리가 급선무임으로, 연간 발생하는 19,000여톤('91통계, 탐방객 1인당 평균 500g)의 쓰레기를, 고지대는 헬기로, 기타지역은 인력으로下山, 처리하고 있으며, 연간 약 17억원의 비용이 소요된다. 그밖에 탐방객 질서유지, 교통통제, 좌판장사등의 단속, 계도·순찰에 의한 불법행위단속을 꾸준히 시행하고 있으며, 어느정도 개선되고 있다는 평가다.

(2) 일상관리 : 현실적 대응보다 內實있는 관리를 뜻한다. 안내지도의 제작·배부, 里程標등 안내표지판의 설치·유지, 조난자의 구조, 안전시설의 보강, 동·식물 설명판설치, 공원자연자원의 소개등 별로 국민의 관심을 끌지 못하고 있으나, 진정된 공원관리업무로 확신하고 점차 사업범위를 확대하고 있다. 그밖의 일정 등산로 구간의 자연휴식단체, 산불감시체제유지, 간이화장실의 교체, 언론매체를 통한 국립공원이용안내등이 있겠다.

나. 바람직한 관리정책방향 : 앞으로의 국립공원정책은 공단 스스로의 노력도 필요하겠으나, 국가의 意志가 뒷받침되지 않고서는 실효를 거두기 어렵다는 것을 전제로 한다.

(1) 국민휴식공간의 定立 : 자연공원(자연공원법), 도시공원(도시공원법), 국민관광지(관광진흥법), 유원지(도시계획법), 기타 놀이공간을 체계적으로 정립, 휴식방법을 분별할 수 있도록 국민교육 과정에 반영하고, 홍보·계도하여야만 명분에 맞는 국립공원관리가 조기에 정착되리라 생각된다.

(2) 국립공원이용 프로그램의 개발 : 단순한 유희·천렵·등산에서, 한단계 차원을 높여, 훈련된 공원관리요원의 안내하에 트레킹, 자연관찰, 사진촬영, 그림그리기, 산림욕, 야영(가족단위, 오토캠프)등을 선택적으로 즐기도록 다양한 프로그램을 개발, 국립공원에서의 휴식행태를 서서히 바꾸는 일이다.

(3) 보호우선주의와 국가투자확대 : 공원지역주민의 여론이 아무리 거세더라도, 사회간접시설확충이

중요하다고 하더라도 국립공원의 보존보호원칙이 흔들려서는 제도운영자체를 再考하여야 할 것이다. 가련, 지역을 연계하는 도로가 불가피하다면, 당장의 경제성만 계산하지말고 공원구간은 터널을 뚫어서라도 보존·보호의 국가意志를 국민앞에 보여야 할 것이다. 계획된 공원시설을 자연과 조화되고 훼손이 생기지 않도록 설치하려면 비용이 많이 소요될 것이요, 앞서 소개한 등산로등 지금당장 결정적 피해는 없다고 하더라도 알게 모르게 진행중인 자연훼손현상을 차단시키려면 국가투자확대가 필수적이다.

(4) 관리주체의 능력보완 : 국립공원의 관리를 국가일반행정의 일환으로만 간주하고, 눈에 보이는 문제만 없으면, 정상적인 것이라고 생각하는 관행은, 국립공원의 자연자원보존적 가치와 국민의 교육·휴식공간으로서의 가치를 낮게 평가하기 때문이리라. 공원관리주체는 전시행정의 주체가 되기 보다는 묵묵히, 조용히 임무를 다하는 전문성을 갖춘 대국민 봉사기관으로 육성되어야 한다. 그러기 위하여서는 책임과 권한을 쥐어주고, 적절한 교육·훈련, 조직운영에 필요한 인력·장비등의 보완이 요구된다.

7. 맺 는 말

생활의 질이 향상될수록 자연을 벗하는 휴식욕구는 높아질 것이며, 국립공원의 이용도는 계속 증가될 것이다. 그러나 방만한 이용과 경직된 규제만 대립된다면 국민의 건전한 휴식욕구의 수용도, 국립공원의 보호·보존도 어느것하나 올바르게 이루어지지 못하고, 다음 세대에게 부끄러운 선조가 되고 말것이다.

우리의 국토규모, 자연경관의 특성, 인문사회적 배경등을 감안, 한국적 국립공원관리제도를 보완하여 세계인이 즐겨찾는 우리의 국립공원을 만들기 위하여, 여러분의 애정어린 협조를 부탁드립니다.

(필자 : 국립공원관리공단이사장)