

〈第 1 主題〉

# 우리나라 國立公園政策의 再定立 方向

羅 承 布  
(內務部 地域經濟局長)

## 1. 머리말

국립공원은 국기(國旗), 국가(國歌)와 더불어 그 나라 주권(主權)의 상징이 되고 있다. 1872년 미국의 「옐로우스톤(Yellowstone)」에서 출발한 국립공원제도는 금세기초 유럽을 거쳐 이제 세계 대부분의 국가에서 이 제도를 채택하고 있다.

우리나라도 1967년 지리산을 시작으로 하여 1988년 월출산에 이르기까지 전국 20개소에 국립공원이 지정되어 총 면적은 6,473km<sup>2</sup>에 달하고 있으며, “우리나라를 대표할 만한 풍경지”를 비롯하여 희귀동·식물의 서식처와 4대수계의 발원지 거의 대부분을 포함하고 있다. 국립공원을 찾는 탐방객 수도 '92년말 현재 년 3,368만명을 넘어서고 있다.

각 나라별로 국립공원의 위상이나 관리체계가 약간씩 다르긴 하지만, 국립공원관리의 공통적인 기본 명제는 「보존과 이용의 조화」라 할 수 있다. 우리나라 자연공원법 제1조에서도 “자연풍경지를 보호하고 적정한 이용을 도모하여 국민의 보건·휴양 및 정서생활의 향상”을 국립공원 지정 목적으로 하고 있어 이러한 기본이념을 수용하고 있다.

이러한 입법취지에도 불구하고 구체적인 공원정책 수행과정에서 「보존과 적정한 이용의 조화」가 미흡하여 우리나라 국립공원정책을 재정립해야 한다는 논의가 많다.

## 2. 국립공원정책을 둘러싼 제반논의

### 가. 국립공원관리정책의 재정립 시점

여러가지 측면에서 현 시점이 국립공원관리정책을 재정립해야 할 적정 시점이라는 주장이 있다.

우선 국민 1인당 소득과 국민 1인당 탐방회수의 상관관계로 국립공원관리 정책의 전환기를 제시한 국토개발연구원팀의 연구가 있다. 현재 일본의 경우처럼 장래 우리나라에서도 국민 1인당 년3회 정도 국립공원을 탐방한다고 가정할 때, 국민 1인당 소득이 4,000 \$ 되는 시기부터 약 9,500 \$ 되는 시기 동안에 국립공원 탐방회수가 급증하게 되며 따라서 이 기간동안에 국립공원의 보다 효율적인 관리를 위해 제반 장치를 새롭게 조정할 필요가 있다는 것이다. 이러한 연구결과에 의하면 현재 우리국민 1인당 소득이 6,534 \$ ('91기준)이므로 현시점이 바로

우리나라 국립공원관리정책을 전환해야 할 적정 시점이라는 결론을 도출할 수 있다.

또한, 금년은 역사적인 문민정부가 출범한 시기로써 「신한국창조」를 목표로 국정 전반에 걸쳐 개혁과 쇄신의 기풍이 진작되고 있어 국립공원 관리체계도 이에 부응하는 새로운 좌표를 모색해야 할 시점이기도 하다.

이 밖에도 자동차를 이용한 공원이용등 공원탐방 행태의 변화가 급격히 이루어지고 있고, 새로운 공원문화에 대한 국민의 높은 기대등을 감안할 때 공원관리정책을 재정립해야 할 필요성이 큰 시점이다.

#### 나. 국립공원의 「보존론」과 「이용론」

국립공원의 기본이념으로서 「보존과 이용의 조화」에 대해서는 재론의 여지가 없으나, 그 정책목표에 있어서는 「보존」과 「이용」 어느 쪽에 무게를 싣고 논의하느냐에 따라서 「보존론」과 「이용론」으로 나뉘고 있다. 그러나 보존론이라고 해서 “국립공원에는 무조건 손을 못 댈다” 또는 이용론이라고 해서 “국립공원에서 필요만 하면 무엇이든 할 수 있다”는 식의 극단적인 주장은 거의 없는 것으로 보인다.

보존론은 국립공원이야말로 ‘후손에게 물려주어야 할 땅’, ‘자연보존의 마지막 보루’이기 때문에 국립공원정책의 제1의적 목표는 생태계 및 자연경관의 보호·관리가 되어야 한다고 주장한다. 따라서 국립공원의 주요 정책기조는 국립공원내에 시설을 이용한 위락기능은 원칙적으로 배제해야 하고, 탐방기능도 선별적으로 취사선택하여야 하며, 탐방편의 목적의 기초시설이라 하더라도 가급적 최소한도로 설치해야 한다는 것이다. 이와 관련하여 진입도로, 삭도, 로프웨이의 설치에 따른 생태계 고립화등을 우려하여 이러한 시설도입에 매우 부정적인 입장을 나타내고 있다.

이에 반해 이용론은 좁은 국토와 많은 인구를 가진 여건하에서 나날이 팽창하고 있는 국민의

여가수요를 국립공원이 능동적으로 충족시켜나감으로써 문화복지이념 구현을 적극 뒷받침해야 한다고 한다. 우리나라의 국립공원의 지정 취지나 경관위주의 공원자원을 감안할 때, 국립공원을 일종의 자연보호지역과 동일시하는 것은 무리가 있기 때문에 소극적인 “보존론”에 안주하지 말고 적극적인 이용을 도모해 나가되, 적절한 이용한계 설정 및 공원관리체계 개선등으로 이용에 따른 훼손문제를 극복하는 노력이 뒤따라야 한다고 주장한다.

그런데 지금까지 국민의 요구나 이용패턴 변화등을 적절하게 반영하지 못해 각종 편의시설이 턱없이 부족하고, 이로 인해 자연훼손 우려가 더 높다는 지적을 하고 있다. 또한 공원안내 체계등 공원관리체계가 전반적으로 부실하고 국립공원 이용에 대한 국민의식을 제고시키는 노력이 부족한 점도 공원이용의 효율성을 떨어뜨리고 있는 것으로 보고 있다. 이용론의 입장에서 향후 국립공원의 주요 정책기조는 공원탐방객의 편의에 제공되는 기초시설은 조기에 확보함과 아울러 보다 구체적인 입지를 대상으로 최적 배치해야 하고, 공원이용의 양적·질적 측면에서 이용효율을 높여 나가며, 공원특성에 알맞게 각종 시설별 이용한계를 합리적으로 설정·운영할 것을 요청하고 있다.

#### 다. 새로운 공원정책목표의 모색

앞에서 살펴 보았듯이 국립공원관리정책이 추구해 나가야 할 목표와 관련하여 「보존론」과 「이용론」이 나름대로 충분한 타당성과 함께 합리적인 논거가 뒷받침 되고 있어 “전부가 아니면 전무(all or nothing)”식의 어느 한쪽을 선택하는 것은 곤란하다. 보존론과 이용론에서 제시하고 있는 문제제기 사항과 정책방향등을 우리 국립공원 현실에 맞게 유기적으로 결합시켜 새로운 절충안을 모색하는 것이 필요하다고 본다.

이와 관련하여 최근 「지속적개발」(sustaina-

ble development)이란 개념이 등장하여 보존론과 이용론의 증용적 결론을 도출하고 있어 우리의 주목을 끌고 있다. 지속적개발이란 우리들의 후손인 장래의 세대가 필요로 하는 이용수요를 저해함이 없이 현재 살아가고 있는 세대의 이용수요를 충족시키는 보존우위의 생태학적 개발을 의미하고 있다.

정부에서는 「지속적개발」에 대체적인 국민적 합의가 이루어지고 있다는 전제하에 '지속개발위원회'를 설치하여 국가보고서를 작성할 계획으로 있어 지속적개발이 정부 환경정책의 기초로 자리잡아 가고 있다.

따라서 현시점에서 국립공원의 정책목표를 지속적개발로 접근시켜 나갈 필요가 있다고 본다.

### 3. 더 나은 국립공원을 위한 중장기 정책과제

#### 가. 보존우주의 공원관리기조 정착

「지속개발」을 위해서는 현 세대만의 이용을 전제로한 개발중심의 공원관리 정책에서 탈피하여 장래의 세대까지 이용이 가능토록 보존우주의 국립공원 정책기조를 정착시켜 나가야 할 것이다.

첫째, 국립공원에 적합한 활동과 시설유형을 체계적으로 설정하여 수용해 나가야 한다. 국립공원에서 바람직한 활동유형은 공원특성에 따라 다양하게 설정할 수 있겠지만, 산악형 공원을 예로들면 하이킹, 등산, 야영, 제한된 피크닉, 야생 동·식물 관찰, 산림욕등으로서 자연을 즐기며 자연을 알기 위한 휴양활동을 중심으로 이루어지는 것이 바람직하다. 특히 자연과의 지나친 접촉으로 자연훼손 우려가 있는 활동이나 자연환경의 개변(改變)을 요하는 오락·스포츠 활동등은 원칙적으로 배제해 나가야 한다.

둘째, 경관수려지구나 원시야생지구, 사적문화지 등은 별도의 「보호구역」으로 지정하여 엄

격한 보존시책을 추진해 나가야 할 것이다.

이와 관련하여 현재 실시중인 「자연휴식년제」를 점차 확대해 나가고 「조건부입산제」, 「출입허가제」 등도 적극적으로 도입해 불만한 가치가 있다. 또한 해상공원에서 특별히 보호가치가 있는 해면부를 효율적으로 관리하기 위하여 「해상공원지구」를 새로이 지정하는 문제도 새로운 검토가 필요하다.

셋째, 공원내 모든 자원에 대한 주기적인 실태조사를 실시하여 생태계 현상을 파악하고, 이를 토대로 용도지구 및 행위제한 기준을 재조정하여야 한다. 또한 매 10년마다 실시하는 공원계획 재정비시 환경영향평가를 병행하여 이용에 따른 생태계변화등을 함께 고려하여 공원계획을 수립토록 하고, 공원계획내용에도 야생 동·식물보존, 쓰레기처리, 환경보존, 각종 시설 주변의 지피식물 보호계획등을 반영시킬 필요가 있다.

넷째, 보존우주의 공원정책수행에 따른 공원내 거주주민들의 재산상 손실 등을 보전하기 위한 보상체계를 강구해야 하며 연차적으로 공원내 사유지를 국유지화 하는 방안도 검토해야 한다.

#### 나. 공원이용의 효율성 제고

국립공원을 장래의 세대까지 쾌적하게 이용할 수 있도록 보존에 철저를 기해 나가면서 현재의 세대가 국립공원을 이용하는데 있어서도 불편이 없도록 해야 한다. 특히 공원이용의 양적 증대를 도모하는 한편, 이용의 질적 측면에서도 그 수준을 제고시켜 나가야 할 것이다.

첫째, 공원탐방에 필요한 기초 편의시설은 조속히 확보해 나가야 한다. 이와 관련하여 공원시설에 대한 투자방향을 전환할 필요가 있다.

20개 국립공원의 시설투자에 소요되는 총 사업비는 1조 1,764억원으로 판단되고 있으나, 지난 '71년부터 22년에 걸친 투자실적은 전체의 27%에 불과한 실정으로서 앞으로 국립공원

탐방수요의 지속 증가에 대비하여 집중적인 투자가 필요하다.

그리고 지금까지 투자액 가운데 80%를 진입도로와 집단시설지구정비에 충당했으나, 이러한 대규모 사업에 대한 신규투자는 양여금등 타 재원으로 이관시키고 주차장·야영장·대피소·등산로·공중변소·오물처리장·탐방안내소 등 기초 편의시설에 우선 투자해 나가야 할 것이다.

둘째, 탐방객의 적정한 분산을 유도해 나가야 한다. 이를 위해서는 현행 「탐방객사전예고제」를 적극 실시해 나가면서 공원별 수용능력과 「집중율», 「체재율」 등에 대한 면밀한 연구 검토하에 「탐방예약제」를 도입하여 탐방객 수를 사전에 조정하는 방안을 강구해야 할 것이다. 그리고 공원내에 일시에 많은 탐방객이 다녀갈 수 있도록 공원이용의 「회전율」을 높이는 방안을 강구해야 하는바, 공원내에서 장기 정체를 유도하는 시설을 배제해 나가야 할 것이다. 이와 관련하여 자연훼손 가능성을 최소화하고 그 이용에 상당한 제한을 가한다는 조건하에서 회전율이 높은 시설의 설치도 새로운 각도에서 그 타당성을 검토해 볼 필요가 있다.

셋째, 공원이용의 질적 향상차원에서 공원안내체제도 중요하다. 기존의 탐방객안내소를 가지고 있는 설악산등 7개 공원은 그 운영의 활성화를 통하여 선진국에서 흔히 볼 수 있는 공원안내기능을 다 하도록 하면서 탐방객 안내소를 별도로 구비하지 못하고 있는 여타 공원은 매표소등 가용공간을 확보하거나 별도의 공원안내서비스센터를 설치하고 안내전담요원을 배치해 나가야 할 것이다. 이와 함께 전국적으로 통신망이 구축되어 있는 '관광정보 자동응답안내'와 연계하여 국·공립공원에 대한 전화안내체제도 강화해야 한다. 또한, 공원별 특성에 맞는 탐방프로그램을 다양하게 준비하여 탐방객의 취향에 맞는 공원탐방을 할 수 있도록 유도하는 한편, 공원관리요원의 소양교육 강화로 전 직원을 안내요원화 할 수 필요가 있다.

넷째, 국립공원에 집중된 국민의 관광·위락수요를 적절히 분담할 수 있는 체계를 마련해야 한다. 이와 관련하여 현행 자연공원체계상의 국립·군립공원에 있어서 일반 위락기능이나 오락·스포츠 및 행락기능을 더 한층 보장하는 방안도 강구해 볼 필요가 있다.

#### 다. 공원관리체계의 정비

국립공원 정책을 실질적으로 수행하고 있는 공원관리체계를 정비하는 문제도 국립공원정책의 재정립시 중요하게 다루어야 할 것이다.

현행 자연공원법상 공원관리는 내무부장관이 행하되, 시·도지사 또는 국립공원관리공단에 위탁토록 되어 있다. 이에 따라서 현재 18개 국립공원은 국립공원관리공단에서 한라산·경주·오동도는 관할 자치단체에서 관리하고 있다. 그리고 국립공원협회를 비롯한 각종 단체들이 국립공원의 조사·홍보 및 자연보호운동에 참여하고 있다. 따라서 국립공원 정책의 효율적인 집행을 위해 국립공원관리를 1차적으로 책임 맡고 있는 공단의 공원관리 능력을 보장하는 등 공원관리체계의 정비 방안을 다각도로 검토해 나가야 할 것이다.

첫째, 공원관리요원의 공원관리 능력을 보장해야 한다. 현재 관리요원 1인당 공원관리면적을 보면 공단은 5.0km<sup>2</sup>이나 아직도 지자체에서 관리하고 있는 국립공원인 한라산은 2.5km<sup>2</sup>, 오동도는 0.01km<sup>2</sup>로 공단의 관리요원이 상당히 부족한 실정이다. 따라서 정밀한 조직진단을 통해 공원관리에 필요한 적정 인력소요를 판단하고 장·단기 대책을 수립하여 부족인력을 충원함과 아울러 직무교육을 강화해 나가야 할 것이다. 이와 관련하여 병역제도 개선정책에 따른 "사회봉사역"제도 도입시 국립공원관리요원을 요청한 상태이며, 본 제도가 입법화되고 시행되면 '95년부터는 국립공원관리업무에 상당한 실효를 거둘 것으로 기대하고 있다. 또한 공원현장 관리요원에게 사법경찰권에 준하는 권한을 부

여하여 탐방질서를 효과적으로 계도·단속할 수 있는 장치를 마련해야 할 것이다.

둘째, 공원관리비용을 안정적으로 확충하는 방안을 강구해야 한다. 공원생태계를 유지하고 보다 효과적인 공원관리를 할 수 있는 재원을 확보하기 위하여는 공원입장료 및 시설사용료의 점진적인 현실화 및 자동징수제 도입, 원인자 부담금의 실시, 공원내 영업자의 수익분담금 부과제 도입등을 통해 자체재원을 늘리고 정부 출연금 역시 대폭 증액되어야만 할 것이다.

셋째, 국립공원내 일부 지정문화재 관리를 일원화해 나가야 한다. 현재 전국의 국립공원 가운데 12개 공원에 문화재보호법에 의한 천연기념물 보호구역, 명승등이 24개소가 있는바, 국립공원의 지정취지와 문화재 지정 취지가 동일한 경우가 많아 중복 지정·관리에 따른 비효율 문제가 발생하고 있다. 따라서 공단을 문화재보호법상 「문화재관리단체」로 지정하여 국립공원내 문화재를 일괄 관리토록 하고 문화재 관리비의 일정액을 지원하는 방안을 강구할 필요가 있다.

넷째, 공원관리업무 추진과정에서 협조·지원체계를 강화해 나가야 한다. 공원관리업무의 다양성으로 인해 「종합행정」을 수행하고 있는 일선 지방자치단체와의 유기적 협조·지원체계 구축이 필수적이나 상호 「책임회피」 등으로 공원관리에 사각지대가 발생하는 경우가 있다. 따라서 중앙과 지방에 국립공원관리와 밀접한 연관을 맺고 있는 기관·단체와 협의체를 각각 설치·운영하여 유관기관의 업무영역을 명확히 하고 유기적인 업무협조가 이루어지도록 하는 방안을 강구해야 할 것이다.

다섯째, 민간분야에서 국립공원의 효율적인 보존·관리와 새로운 「공원문화」 창조를 주도해 나갈 관련단체의 활동기반을 넓혀 나가야 한다. 특히 국립공원협회가 조사·연구·홍보분야에서 공원관리에 적극 참여할 수 있는 장치를 마련하고 그 활동력을 제고시키기 위한 지원·육성책

도 강구해 나가야 할 것이다. 또한 국·내외의 많은 국립공원 관련 민간단체들과의 교류·협력의 주도적 창구역할을 담당할 수 있도록 제도적으로 뒷받침할 필요가 있다. 또한, 각종 자연보호단체나 시민운동단체들의 활발한 「국민운동」을 적극 조장·지원해 나가는 것도 필요하다.

#### 4. 맺음말

지금까지 살펴본 바와 같이 우리나라 국립공원정책이 지향해 나가야할 과제는 매우 광범위하고 다양하다.

이러한 정책과제 하나하나가 모두 신중한 연구·검토를 거쳐야 하고, 제도화 하는 과정에서 관계 정책당국과의 긴밀한 협의 및 제도수정이 이루어져야 할 것이며, 경우에 따라서는 상당한 진통이 수반될 수도 있을 것이다.

그러나 아무리 제도적 장치가 합리적으로 갖추어져도 국립공원에 대한 국민의 인식전환과 공감대형성이 이루어지지 않는 이상 「보존과 이용의 조화」도 「지속적개발」도 달성하기 어려워지고, 방만한 이용과 경직된 규제만 되풀이될 가능성이 크다. 따라서 국립공원관리에 전국민이 참여할 수 있는 분위기를 조성하고 국립공원정책에 대한 국민의 공감과 이해의 바탕위에 자발적 협조를 유도해 나가기 위해서 대국민 홍보·계도와 함께 민간주도의 「국립공원운동」을 지속 전개해 나가야 할 것이다.

이와 관련하여 기초교육단계에서부터 국민교육을 실시하여 국립공원이 먹고 마시고 떠들고 노는 유원지가 아니라 자연의 박물관이라는 인식을 심어 줄 필요가 있다. 정부관계부처나 지방자치단체에서도 국립공원을 지역개발과 지역소득증대 수단이나 관광자원으로 보는 시각에서 탈피, 잘 보존하여 우리의 후손에게 물려줄 국가와 민족의 귀중한 자산이라는 시각으로 국립공원 정책수행과정에서 행정·재정상의 적극적인 지원·협조태세를 갖추어야 할 것이다.