

# 國立公園 管理上的 諸問題와 合理的 打開方案

鄭 權 燮

(國立公園管理公團 運營部長)

## 1. 자연공원의 현황

우리나라의 자연공원은 자연풍경지를 중심으로 국립·도립·군립공원으로 구별된다. '93년 현재 국립 20개(6,473km<sup>2</sup>), 도립 20개(732km<sup>2</sup>), 군립 26개(237km<sup>2</sup>)로 총 면적은 7,442km<sup>2</sup>(육지 4,785km<sup>2</sup>)로 국토 면적의 4.8%를 차지한다.

자연공원의 지정과 관리는 국립은 내무부장관, 도립은 도지사, 군립은 군수로 되어 있다. 국립공원은 국가를 대표할 만한 자연풍경지, 도립은 도를 대표할만한 자연풍경지, 군립은 군을 대표할 만한 자연풍경지로 지정하고 있으며, 20개 국립공원중 18개소는 내무부장관이 국립공원관리공단에 현업 업무를 위탁 관리하고 있고, 2개소(경주, 한라산)는 지방자치단체에 위임 관리하고 있다.

## 2. 이용실태

여기서는 자연공원 중 국립공원을 주요 이슈(issue)로 하여 살펴봄에 있어, 우리나라 국립공원의 특성은 해안 및 해상과 사적공원 보다는 산악공원이 대부분이므로 이를 중심대상으로 하여 이용실태와 문제점을 살펴 보기로 한다.

국립공원의 이용특성을 보면 성수기, 휴일,

비수기가 뚜렷하여 계절별·휴일별로 이용율이 심한 편중현상이 나타나고 있다. 예를들면, 내장산 국립공원의 경우 연간 총 이용자 835천명 중 하루 최대 이용자는 11%인 93천명으로 성수기에 극심한 편중현상을 보이고 있으며, 대다수 공원에서도 이와 비슷하게 나타나고 있는 실정이다.

국립공원의 이용은 국민소득의 향상, 자동차 문화의 발달과 여가시간의 증대, 도시화 현상 등으로 급속히 늘어나는 추세를 보여 왔으며, 그에 따른 공원 탐방행태는 아직도 무질서한 놀이문화, 음식문화로 선진화에는 많은 시간이 요구되고 있다.

## 3. 관리상의 제문제와 합리적 타개방안

### (1) 공원구역 토지소유 현황과 관리상 문제점

공원구역 총 면적 6,473.113km<sup>2</sup>이며, 그중 국유 4,806.435km<sup>2</sup>(74.25%), 공유 26.844km<sup>2</sup>(0.42%), 사유 9,322.602km<sup>2</sup>(20.31%), 사찰 317.232km<sup>2</sup>(4.93%)로 전체 면적중 국·공유지 면적이 74.67%(4,833km<sup>2</sup>)를 차지 공원관리상 사유 재산권 제한에 따른 많은 민원이 유발되고 있을 뿐만아니라, 계획적인 공원관리에도 장애요인이 되고 있다.

첫째, 사찰소유지 문제다.

사찰 소유지는 5% (317km<sup>2</sup>)이나, 1,600여년의 불교문화 창성으로 사찰소유지 대다수가 탐방객 70~80%가 편중되는 공원입구나 핵심부분 토지로 대표소에서 부터 입장료 합동징수, 주차료징수, 집단시설지구와 휴게소 부지소유 등과 문화재보수비 10%지원등 많은 문제들이 상존하고 있다. 합동징수문제는 공원 입장료가 자연공원법에 의해 징수되므로써 국민들이 공원관리에 협력하는 의의가 있고, 문화재 관람료는 문화재보호법에 의하여 징수되므로써 문화재를 보존하기 위한 유지·관리비 성격이므로 법의 목적상 서로 다른 성격을 갖고 있다. 그러나 합동징수시 탐방객들은 문화재관람 목적이 아니고 등산이나 자연탐방 또는 휴식 목적으로 모처럼 여가를 내어 공원을 찾아와서 입구 대표소에서 문화재 관람료까지 징수하고 있으므로, 부담이 되고 사리에 맞지 않는다는 시비가 되어 많은 민원 및 여론의 대상이 되고 있으므로, 합동징수에 대한 법률적 근거도 없으니 합동징수함은 앞으로 많은 검토가 있어 시정되어야 할 것이다.(예를 들어 탐방객들이 설악산에 갔을때 신흥사를 관람하기 위해 찾은 사람은 거의 없음에도 대표소에서 공원입장료 700원 + 문화재 관람료 800원 = 1,500원 부담하고 있음)

또한 사찰에서 문화재 관람료를 징수하고 있는데도 공원입장료 수입금에서 문화재 보수지원비 명목으로 10~30%(가야산, 속리산 30%, 기타 10%)를 부담하고 있음은 법적 근거가 없는 일로 정책 당국에서는 하루속히 시정하여야 할 것이다.

둘째, 산림청 소유 국유림 문제다.

전국토의 65% (64,760km<sup>2</sup>)인 산림은 산림법에 의하여 관리되고 있으나, 국가를 대표할 공원자원(경관, 자연생태계, 문화재, 전설, 구전)을 특별히 관리하기 위하여 입법한 자연공원법은 산림법의 특별법 성격을 갖고 있으므로 국립공원내에 있는 국유림은 자연공원법에 의하여

국립공원 관리청인 내무부가 관리토록 하고, 자연공원법에 의하여 관리가 곤란한 경우만 산림법에 의하여 관리토록 하여야 할 것이다.

셋째, 각 지방자치단체가 갖고 있는 공유재산 문제다.

국립공원내 공유지는 27km<sup>2</sup>로 0.42%밖에 되지 않으나, 과거 건설부에서 국립공원을 지방자치단체에 위임 관리시 지방자치단체에서 설치한 변소, 야영장, 주차장, 대피소 등은 거의 교부세, 지방비, 공원시설비에 의하여 설치된 것이다. 현재는 5년간 무상사용 하고 있으나, 앞으로 지방화시대로 지방자치단체가 구성되어 재산권의 유상사용 분쟁이 발생할 소지가 있으므로 공유지는 국유지와 교환하고, 공원 시설물에 대하여는 매수 또는 교부세와 상계처리하는 방법이 있을 수 있을 것이다.

넷째, 국립공원내 사유지 문제다.

국립공원내 사유지는 1,323km<sup>2</sup>로 20.31%이나, 공원을 계획적으로 관리하기가 곤란하고, 사유재산제한 등 민원의 소지가 많다. 다행히 사유지 대다수가 임야이기 때문에 국유림과 상계하여 교환하든지, 그렇지 않으면 연차적으로 국고로 매수하여야 할 것이다.

## (2) 위법 단속에 대한 권한과 책임

자연공원법은 제1조에 규정된 바와 같이 자연의 풍경지를 보호하고 적절한 이용을 도모하여 국민의 보건·휴양 및 정서생활의 향상에 기여함을 목적으로 하고 있다. 따라서 국민들의 놀이문화와 탐방문화가 정착이 되지 않고 공원내 각종 인·허가 및 이해관계의 상존, 환경오염 행위, 잡상인 행위, 무속행위, 불법시설물 행위, 야영 및 취사행위, 금지구역 출입, 자연훼손 등 만성적인 위법 행위가 상존하고 있으므로, 공원관리 질서정착시까지의 위법행위 단속과 제도, 국민 의식 교육등이 계속되어야 하겠다. 그중에서도 특히 위법행위 단속은 탐방객 문화 정착시까지의 강력히 단속할 수 밖에 없는 실정이나,

현행 제도상 권한(자연공원법 제45조. 사법경찰권) 없이 민간인 신분으로, 광활한 공원구역 내에서 발생하는 각종 불법행위를 효율적으로 단속하기는 지극히 어려운 실정이다.

공원을 효율적으로 관리하기 위하여는 각종 위법행위에 대하여 사법경찰권, 즉시 강제권, 행정대집행, 과태료 부과권 등이 검토되어야 할 것이며, 미국, 영국, 독일과 같이 공원관리가 선진화 되기 위하여는 공원경찰제도가 반드시 검토되어야 할 것이다. 우선 현행 법률제도상 어려울 경우 국가공무원이나 지방공무원(자연공원법 제45조 사법경찰권)을 각 공원관리사무소에 1~2명 파견 근무케 하여 해결하는 방안이라도 하루속히 검토하여 공원관리에 효율화를 기하여야 할 것이다.

(3) 인력 및 예산

□ 인 력

○ '85년 국립공원에 대한 감사원 감사결과 지

방자치단체에서 관리상의 많은 문제점이 노출되어 국립공원은 국가가 직접 관리코자 '87년 자연공원법이 개정되면서 국립공원관리공단이 설립 되었으며,

- 지자체 관리시 825명인데 비해 공단 설립시 정원 편성은 공원관리 전문화 등을 고려 503명으로 “소수 정예화” 취지아래 편성되었으나, 공원관리는 전문성 보다는 광활한 공원현장관리라는 특수성이 내포되어 정원 편성의 많은 문제점이 노출되었고,
- 이후 '93년 현재 694명으로 증원 되었으나 아직도 인력부족이 심각한 실정으로 1인당 공원관리 면적을 비교해 볼때, 공단은 6.26 km<sup>2</sup>, 지자체(한라산)은 2.48km<sup>2</sup>, 팔공산(도립공원)은 0.7km<sup>2</sup> 등으로 국립공원 관리공단의 공원관리 인력이 상대적으로 절대 부족한 것으로 나타나고 있으며,
- 공원관리 전문화를 위하여는 전문분야인 환

공단직원이 수행하여야 할(수행하는) 단속업무

(표1)

단 속 대 상	관 련 법 규	벌 칙
○ 오물투기 행위	- 자연공원법 제36조2호 - 폐기물관리법 제6조제1항2호 - 경범죄처벌법 제1조16호	벌금 과태료 범칙금(스티커)
○ 출입금지구역 무단출입(자연휴식년제 야간 등반 제한)	- 자연공원법 제36조의 2 - 산림법 제98조	구류 또는 과료 과태료
○ 불법시설물 설치 행위	- 자연공원법 제23조 제1항1호	벌금
○ 산림훼손 행위	- 자연공원법 제1항 3.4호 - 산림법 제90조 제1항	벌금 벌금
○ 자연훼손 행위	- 자연공원법시행령 제25조 2호	구류 또는 과료
○ 수렵행위	- 자연공원법 제23조 1항 7호	벌금
○ 무단 주차행위	- 자연공원법시행령 제24조 4호 - 도로교통법 제30조	구류 또는 과료 과태료

단 속 대 상	관 련 법 규	벌 칙
○ 잡상행위	- 자연공원법 제36조 3호 - 경범죄처벌법 제1조 15호 - 식품위생법 제22조	구류 또는 과료 범칙금 벌금
○ 무단취사행위	- 자연공원법 제37조1항 - 산림법 제100조의2 제3항	구류 또는 과료 과태료
○ 자릿세 징수	- 경범죄처벌법 제1조 43호	구류 또는 과료
○ 풍기문란행위	- 경범죄처벌법 제1조 41호	구류 또는 과료
○ 소란행위 등	- 자연공원법시행령 제25조3호 - 경범죄처벌법 제1조25호	구류 또는 과료 범칙금
○ 산불예방 및 단속	- 자연공원법 제36조의 2 - 산림법 제98조 - 경범죄처벌법 제1조27호	구류 또는 과료 과태료 구류 또는 과료

경, 동·식물, 수목관리, 지질, 생태계 분야, 조경 등 전문인력의 필요성이 대두되고 있어 이의 확보가 절실히 요구되고 있는 실정임.

□ 예 산

- 선진 외국의 대부분이 국립공원은 국가가 직접 관리하고 국립공원 관리에 소요되는 모든 예산은 국가에서 직접 부담하여 관리되고 있는게 현실인데 비해, 우리나라는 국립공원 관리 예산이 '93년의 경우 연간 192억원으로 이중 20%인 38억원만이 국가에서 출연하고 있고, 나머지는 공단 자체 수익사업(입장료 등)으로 충당하고 있는 바,
- 국립공원관리공단에게 국립공원 관리를 위탁한 이상 위탁업무와 관련된 경비는 국가가 당연히 부담해야 하며, 출연금으로 조금 주고 모자란 것은 입장료 등으로 충당토록 함은 효율적 공원관리에 모순된 것이다.
- 따라서 효율적인 공원관리를 위해서는 입장료 등의 수입에 연연하지 말고 실질적인 국립공원 관리업무인 자연자원 보존·보호 업무에만 전념하도록 국가에서 모든 예산지원

이 선행되어야 할 것이다.

(4) 조기교육 및 국민의식 개혁

- 자연공원의 이용에 대한 조기교육 및 국민의식개혁의 필요성으로서 먼저 유치원, 초·중·고 교과과정에 자연공원의 의의와 건전한 이용에 대한 내용을 수록하여 어릴적부터 자연보호에 대한 체계적인 교육 기회를 부여함으로써 일상 생활에서부터 자연보호를 생활화 하도록 해야 하겠다.
- 아울러 자연보호 및 건전한 이용에 대한 전 국민의 자발적인 참여 및 의식개혁이 있어야 할 것이다. 따라서 TV, 라디오, 신문 등 언론매체와 공원관리 일선에서 지속적인 홍보·계도를 실시해야 할 것이다.
- 따라서 어릴적부터 자연보호의 소중함에 대한 조기교육 기회 부여와 점차 성인이 되면서 각종 언론매체 등을 통한 교육기회의 부여로 전 국민이 자연을 올바르게 이용하고, 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있도록 자연보호에 대한 조기교육 및 국민의식개혁이 선행되어야 하겠다.

(5) 공원시설

- 그동안 국립공원은 탐방객의 편의 도모만을 위한 시설투자를 우선으로 시행하여 왔다. 진입도로, 주차장, 야영장, 등산로, 안전시설 등 공원시설에 대한 투자액을 과거와 비교하여 볼때, 최초로 국립공원을 지정한 '67년부터 공단 발족 이전인 '87년까지 21년간 국립공원 개발비 투자는 총 862억원으로서 연평균 41억원 정도가 투자된 반면,
- 공단 발족후인 '88년부터 '92년까지 5년간의 투자액은 1,205억원에 달하여 물가상승율을 감안 하더라도 3배 이상의 예산이 투자되어 대부분 국립공원의 기초시설과 접근이 용이토록 도로시설을 확충하고 있을 뿐,
- 국민 여가선용 욕구의 증대와 이에 상응하는 탐방객의 합리적 이용시설 확충 및 환경오염 방지에 대한 시설투자, 국민경제수준이나 교육수준에 알맞는 적절한 휴식시설 등 공원내의 편의시설에는 상대적으로 소홀히 하여 왔음은 부인할 수 없는 사실이다.

○ 따라서 공원시설 방법에는 탐방객의 유인을 위한 진입도로 등의 설치보다는 환경피해를 최소화 하면서 자연 풍경지를 보호할 수 있고, 국립공원을 보고, 배우고, 느끼며, 감상할 수 있는 자연학습의 산 교육장으로 조성하고 탐방객의 편의 및 휴식시설에 투자가 집중되어야 할 것이다.

(6) 청소관리

현재 공원관리중 가장 많은 시간과 인력을 소요하고 있으며, 아직도 놀이문화나 탐방문화가 정착되지 않아 청소 관리가 많은 문제로 남아 있다. 선진 탐방문화 정착을 위해서는 국민의식 수준의 향상과 국민 조기교육을 필요로 하고 있는 실정이다. '88년부터 '92년까지(5년) 국립공원내 오물처리실태는 아래 표에서 보는 바와 같이, 총 102,602톤으로 4톤 트럭 20,520대 분량이나 되어 대외(국제적)적으로 밝히기조차 부끄러운 형편이다.

국립공원의 오물발생량

(표2)

구 분	'88	'89	'90	'91	'92	계
오 물 발 생 량 (ton)	17,854	21,490	24,182	19,618	19,458	102,602
1 인 당 평 균 발 생 량 (g)	470	548	618	577	578	558

탐방객 1인당 평균 558g을 발생시키고 있으며 '90년까지 취사·야영이 허용되던 때에는 계속 증가추세를 보이다가, '91년 취사·야영 금지 조치후 감소추세를 보이고 있다.

앞으로도 쓰레기 되가져오기 운동, 무분별한

취사·야영 행위의 강력한 단속, 쓰레기 안버리기 운동, 국민의식 개혁 홍보, 국민학교부터 조기교육의 필요성과 부단한 노력만이 최선의 방법일 것으로 생각된다.