

# 산림과 국립공원 ①

김 장 수 / 전 고대 교수

## 1. 우리나라 國立公園의 現況

國立公園制度의 시작은 1872년 美國 엘로우스톤을 국립공원으로 指定한 것이며, 그 目的은 “私有아닌 共有” “모든 國民利用과 즐거움”으로 하였다.

우리나라에서는 일제 통치하에 있는 1940년대에 금강산, 지리산, 한라산등의 國立公園으로 指定할 검토대상으로 선정되었고 1943년 일본인에 의한 金剛山國立公園 기초조사가 이루어졌으나 그 뒤 제 2차 세계 대전으로 중단되었다.

해방 후에는 기초조사가 완료되었던 금강산이 북한에 속했던 데에다 한국전쟁 등으로 國立公園指定등의 國立公園運動이 일어나지 못하다가 1962년에 국제자연보존연맹이 주최한 제 1차 世界國立公園會議에 정부가 지리산, 설악산, 한라산, 속리산등이 자연, 문화, 생물, 경관등을 소개하면서 다시 관심이 움트게 되었다. 1963년 1월에는 國民運動本部 안에 설치된 智異山地域

開發調查研究委員會에서 지리산지역 개발을 위한 14개 분과위원회의 하나로 國立公園分科를 두었다. 그 후 3차의 현지조사를 거쳐 1963년 12월 완성된 종합보고서에 智異山國立公園案이 마련되었는데 이것이 우리나라 최초의 國立公園運動인 것이다. 또한 이 시기에 전남 구례군에서는 관민합동으로 智異山國立公園推進委員會를 조직하여 1965년까지 民間次元의 運動도 함께 펼쳐졌다.

이러한 시대적 배경아래 國立公園制度를 맡게 된 建設部는 1965년 공원법안을 기초하여 국회상정의 절차를 거치게 되었다. 1967년 3월 公園法이 국회를 통과 공포되었고 智異山國立公園指定案이 1967년 12월 27일 국토건설종합계획심의회를 통과하여 같은 날 公告되었다.

이로써 지리산지역이 해발 700m 등고선 이상 지역을 포함하여 438.9km<sup>2</sup>의 면적을 가진 우리나라 최초의 國立公園으로서 지정되었다. 그 후 1968년 3개 (경주, 계룡산, 한려해상), 1970년 3개 (설악산, 속리산, 한라산), 1971년 1개 (내장산), 1972년 1개 (가야산), 1975년 2개 (덕유산, 오대산), 1976년 1개(주왕산), 1978년 1개(서산해상), 1981년 1개(다도해 해상), 1983년 1개(북한산), 1984년 2개(치악산, 월악산), 1987년 1개(소백산), 1988년 2개(월출산, 변산반도)로 모두 20개의 國立公園이 현재 지정되어 있다. 이는 面積으로 따지면 남한면적의 6.5%이며, 類型別로는 史蹟公園 1개, 海上公園 2개, 海岸公園 1개, 山岳公園 16개로 분류된다.

### 1. 1 自然資源

國立公園은 自然條件이 수려하고 歷史的

意義가 있는 곳을 지정하여 자연의 훼손을 방지하므로 자연자원의 측면에서 良好한 環境을 갖고, 山岳, 奇岩, 溪谷, 瀑布, 各種 희귀 동식물과 천연기념물, 숲, 수산물 등 자연자원이 풍부한 실정이다. 이와같은 자연자원들은 좋은 경관의 한 구성요소로서 작용하고 있다.

### 1. 2 人文, 文化資源

현재 우리나라의 국립공원내에는 역사적 의의가 있는 곳이 많아 자연자원 외에도 각종 人文, 文化資源이 산재해 있다. 각종 명승 고적, 사찰, 유, 무형문화재 등을 살아 있는 우리의 역사적 교훈으로서 공원방문의 의의를 한층 뜻 깊게 해 주고 있으며 내방객의 유인요소가 되고 있다. 그 자체로서도 좋은 하나의 공원 시설물이라 할 수 있다. 특히 慶州國立公園은 각종 사찰, 왕릉 등 유적지가 많아 문화재로 이루어진 史蹟公園으로 구분된다.

### 1. 3 용도지구의 지정

自然公園法 第16條에는 內務部長官은 公園의 效率的인 보호와 이용을 도모하기 위하여 국립공원을 自然保存地區, 自然環境地區, 農漁村地區, 集團施設地區의 네 가지로 구분하고, 공원용도지구안에서의 허용행위의 기준을 정하여 개발행위를 규제하고 있다. 또한 국립공원 이용자에 대한 便

宜제공 및 공원의 보호, 관리를 위하여 공원시설들을 한곳에 집단 배치한다는 의도에서 관리사무소와 일부공공편익시설을 제외한 숙박 상업시설들을 대부분 집단시설지구에 배치토록 하고 있다. 이러한 집단시설지구는 다시 내부를 商業施設地, 宿泊施設地, 公共施設地 綠地 其他施設地, 留保地로 세분하고 있다.

### 1. 4 利用施設

#### ① 集團施設地區

현재 17개 국립공원(소백산, 변산반도, 월악산 제외) 62개 지구의 집단시설지구 지정되어 있으며 총면적은 25.1km<sup>2</sup>이고 1개 지구당 평균 면적은 약 405,000m<sup>2</sup>이다.

#### ② 管理事業所

국립공원의 관리와 보호를 위한 관리사무소는 현재 경주와 한라산을 제외한 18개 지역에 設置되어 있다.

#### ③ 公共便益施設

국립공원내 공공편익시설은 화장실, 음수대, 안내판, 조각장 등이 이용자의 이용편의와 자원의 보호를 위하여 설치되고 있다. 현재 전체 공원 내 화장실 411개소, 안내판 2,585개소, 오물처리장 372개소가 있다.

#### ④ 宿泊施設

국립공원내 관광호텔, 콘도 및 유스호스텔, 여관 등의 숙박시설은 현재 총 2,795개소가 개발 이용되고 있다.

### 국립공원내 숙박시설 현황

관광호텔		콘도		여관		여인숙		민박	
시설수	수용력	시설수	수용력	시설수	수용력	시설수	수용력	시설수	수용력
12	1,470	1	390	316	12,910	144	2,680	2,122	20,330

국립공원 관리공단의 主要施設別 確保現況은 다음과 같다.

施設名	計 劃	確保('71~93)	向 後
野 營 場	155個所 (100%) (87,078名)	29個所 (19%) (16,292名)	126個所 (81%) (70,786名)
駐 車 場	98個所 (20,493臺)	28個所 (29%) ( 5,855臺)	70個所 (71%) (14,638臺)
公衆道路	377棟 (100%)	252棟 (67%)	125棟 (33%)
進入道路	1,300km (100%)	646km (50%)	654km (50%)
待 避 所	50棟 (100%)	25棟 (50%)	25棟 (50%)
管 理 所	41棟 (100%)	20棟 (49%)	21棟 (51%)

### 1. 5 利用現況

國立公園의 내방객 수는 90년 이후 다소 감소하는 면이 있으나 그동안 국민소득의 증가, 도시화, 산업화, 현상에 따라 여가선용으로 인해 전체적으로 꾸준한 증가세를 보이고 있다.

국립공원의 미래지향적 관리

“保全이나, 利用이나”

현재 당면하고 있는 國立公園의 문제점은 내방객의 지속적인 증가추세와 그로 인한 수요시설의 부족, 그 결과 초래되는 자연, 인문자원의 훼손이다. 그리고 이러한 문제점을 해결하기 위한 改善案의 모색에서 기본적으로 “保全이나, 利用이나”의 문제점에 봉착하게 된다.

국립공원관리공단자문위원회에서는「국립공원의 미래 지향적 관리에 관한 의견서」를 다음과 같이 작성하였다.

국립공원은 국가를 대표하는 수려한 자연풍경지를 보호하고 적정한 이용을 도모하여 국민의 보건, 휴양, 정서생활의 향상에 기여함을 목적으로 국가가 지정하고 이를 이용, 관리하도록 법률로 정하고 있다. (자연공원법)

우리나라는 좁은 국토에 제한된 자연자원으로 국립공원의 이용 선호도가 날로 높아 급증하는 이용자로 인하여 훼손이 심화

되고 있어 어떻게 하면 자연훼손을 방지하고 보호육성하여 최대다수의 최대이용을 도모하느냐 하는 것이 과제로 되고 있다.

「보호육성과 이용을 위한 개발의 조화」라는 숙제를 풀기 위하여 많은 의견들이 제시되고 있으나 영원한 숙제로 남지 않을까 생각된다.

세계환경회의에서 제의된 「환경적으로 건전하고 지속가능한 (Environmentally Sound and Sustainable) 개발과 이용」이라는 개념에 입각하여 환경문제를 해결하면서 경제개발을 하고 이용하게 한다는 원칙에 따른다면 문제는 쉽게 풀릴 수도 있다고 본다.

자연의 이용 없이는 인간은 생존을 유지할 수 없다. 자연을 이용하기 위해서도 보호하여야 한다. 자연을 보호하기 위해서는 훼손을 최소화하고 이용을 극대화 하는 장치가 있어야 한다. 그것이 바로 이용편익 시설이다. 편익시설은 무분별한 개발을 방지하고 파괴없이 합리적 이용을 보장하는 유일한 수단이다. 여기서 우리는 자연의 보호육성과 이용은 자연법칙인 동시에 사회경제법칙이며, 대립, 배타적 개념이 아니고 상호 보완, 조건적임을 이해해야 할 것이다.

오늘날 우리나라 현실은 어떠한가? 국

립공원 이용자 대다수가 계속, 하천주변에 일시에 집중 밀집하여 장시간 한자리에 머물러 교통혼잡은 말할것도 없고 환경오염, 자연훼손등 무질서한 행위로 짜증나게 하고, 일부는 2~3개 최단거리 등산로를 따라 정상정복에 줄을이어 산사태를 유발케 하는 등 국립공원이 몸살을 앓고 있지 않은가?

앞으로 국제화시대를 맞이하여 국내·외인을 막론하고 시간적 공간적으로 현대인의 기호와 다양한 요구를 충족할 수 있는 새로운 시설을 갖추지 않고는 더이상 자연의 원상(原狀)을 보존할 수 없을 것이며, 국립공원에서 자연보호, 자연보존의 임무는 물론 국민, 휴양기능 등의 혜택도 의미가 없을 것이다.

새로운 시설이란 바로 훼손을 방지하는 보호시설을 말하며 케이블카, 로프웨이, 리프트, 모노레일, 展望臺, 山莊, 自然觀察臺등을 들 수 있다. 이런 시설들은 제한된 시간에 주요경관과 생태계를 두루 조망할 수 있고 분산이용을 유도하므로 일시에 밀집이용에 따른 훼손을 방지하여, 다수탐방객이 편리한 시간에 사계절 이용할 수 있게 하므로 보호와 이용을 조화하고 만족을 극대화 하여 주는 최선의 이용수단이라고 볼 수 있다. 현재 국내의 설악산, 내장산 등에 설치되어 있는 케이블카를 보자. 주변의 생태계가 제 모습을 찾아 살아나고 있음을 분명히 확인할 수 있을 것이다.

일본에서는 대부분 공원에 현대시설을 갖추고 있으며, 대량운송시설로서 “케이블카” “로프웨이” 등을 일률적으로 결정하지 않고 자연파괴의 정도, 건설의 난이, 공사비의 다과, 운송능력의 다소 등 여러가지 요인을 종합적으로 검토 평가하여 결정한다

고 한다.

국립공원은 모름지기 그 나라의 자연 조건, 국토이용실태와 교통, 행정, 문화, 사회, 경제 모든 분야의 요인을 종합적으로 반영하여 이루어지는 것이므로 외국의 선례를 참조하여 국제화 수요에 맞는 독자적인 탐방객, 이동, 운송수단을 개발, 가설하여야 할 것이고 정신순화, 문화적 측면도 고려하여 박물관, 자연학습장은 물론 가족호텔, 어린이놀이 시설, 스포츠시설, 停車場 등 기초시설을 갖추지 않으면 안될 것이다.

이런 시설들은 자연파괴를 예방하고 차세대미래수요에 대비하는 보호수단이며, 지구촌 시대의 필수적 관광 이용 수단이라는 사실을 인식하여야 할 것이다.

국립공원은 왜 지정관리하는가? 보호하기 위하여 관리하는 것이다. 현대적 이용시설을 갖추는 것이 바로 국립공원을 보호하고 관리하는 것임을 모두가 이해할 것으로 생각된다.

### 국립공원관리공단

상술한 의견서를 국립공원관리공단 자문위원에게 의견취합한바 20名 중에서 절대반대 5名, 점진적 개발 1名, 찬성 14名으로 과반수 이상의 위원이 대체적으로 찬성하였다.

앞으로의 管理目標가 持續的 開發로 轉換되고 保存을 前提로 한 開發 및 利用에 따른 環境影響評價등을 보다 效率的으로 수행하기 위하여 公園에 관련된 諸般業務등을 遂行할 때 內務部 環境廳, 山林廳 등의 開發部處와 協議토록 하는 制度的 裝置도 마련되어야 한다. <다음호에 계속>