

보전적 측면에서 바라본 한국과 일본의 국립공원제도 비교

조 태 동
강릉대학교 환경조경학과
(2004년 9월 15일 접수; 2004년 10월 20일 채택)

Study on Comparison of Korean and Japanese National Park Systems from the Conservation Perspective

Tae-Dong Jo

Dept. of Environmental Landscape Architecture, Kangnung National Univ., Gangneung 210-702, Korea
(Manuscript received 15 September, 2004; accepted 20 October, 2004)

Korea's national park system resembles that of Japan in many ways. In this study, National park Systems of the two countries are compared from a standpoint of their historical backgrounds to be formed and in aspect of its conservation by the main revision of national park laws in perspective.

In conclusion it was found out that Korea's toleration-based regulations on building park amenities have gradually neglected the park conservation effort, whereas Japan's authorization-oriented regulations have strengthened their emphasis on park conservation. From the comparison as above, the polices to be modified for Korean national park are proposed as follows:

1. National park system, which values diversity of species, is to be proposed. For this, the Article 8 which allows a development of National parks, Enforcement Ordinance Article 4, The Article 18 of Law, Enforcement Regulation Article 6 & 7 of National Park Law should be reviewed for deletion and revision.
2. On the basis of the laws, zoning system should be readjusted by discriminated conservation policy. Also, the readjustment of zoning system should be enforced after thorough analysis and research on the value of natural resources in the national park.
3. Korea should closely review the recently revised Japanese laws on the national parks and nature revitalization promotion for applying them to conservation policy of Korean national parks.

Key Words : National park laws, National park policy, Species diversity

1. 서 론

국립공원제도의 원점은 1872년 지정된 미국의 엘로스턴국립공원을 말할 수 있으며^{1~2)}, 아시아에서 최초로 국립공원제도를 도입한 것은 1931년 국립공원법을 기초한 일본을 들 수 있다.

그러나 일본의 경우 국립공원의 토지소유가 사유지와 국유지로 구성되어 있는 반면, 토지소유가 국유지인 미국과는 국립공원제도에 있어서 그 양상이 다르게 나타나고 있다. 이에 따라 일본은 토지소유

와 국정에 맞는 지역제국립공원을 채택하게 되었다³⁾.

우리나라의 경우는 1929년부터 1940년에 이르기까지 潮惠之輔, 伊藤武彦, 田村剛, 内田桂一朗 등 일본 전문가들에 의해 금강산과 백두산에 등에 대한 홍보나 국립공원으로 지정하고자 현지조사를 실시하고 구체화했으나^{4~17)}, 일본제국주의의 패망과 더불어 백지화되었다. 그 후 한국은 신정부수립 후 약 20여 년간 사회안정과 경제성장에 주력하였고, 그에 따라 일제시대에 조사·계획되었던 국립공원제도는 정체되었다. 그러나 전 박정희 대통령의 혁명정부시기인 1962년 미국에서 열린 세계국립공원 대회에 정부의 대표자가 파견되었고, 1963년부터 지리산을 국립공원 후보지로 정하고 현지조사를 통하여 국립공원 제도의 기틀을 마련하게 되었다¹⁸⁾. 그 후 1967

Corresponding Author : Tae-Dong Jo, Dept. of Environmental Landscape Architecture, Kangnung National Univ., Gangneung 210-702, Korea
Phone : +82-33-640-2358
E-mail : cho116@kangnung.ac.kr

년 공원법을 근간으로 지리산이 우리나라 최초의 국립공원으로 탄생하게 된 것이다. 당시 공원법은 도시공원과 국립공원을 동시에 관장하였는데 1980년에 도시공원법과 자연공원법을 분리하였으며 현재에 이르고 있다.

여기에서 국립공원 제도의 근간을 이루는 자연공원법은, 보호와 이용의 상반된 개념 속에서 국정의 변화에 따라 한국이나 일본 모두 다수의 자연공원법 개정이 이루어졌고, 주무부서 또한 몇 차례 바뀌었다. 한국의 경우, 건설부·내무부를 경유하여 환경부로 이관되었으며, 일본의 경우에도 내무성·후생성을 경유하여 환경성으로 이관되었다. 이렇게 자연공원법의 개정과 주무부서의 이관으로부터 본 국립공원 제도의 이면에는 21세기의 화두인 환경문제가 자리 잡고 있는데, 일본은 「생물다양성보전」을 중심으로 한 국립공원의 보전정책을 강화하는 양상이 보여지고 있음을 알 수 있다¹⁹⁾. 한국의 경우에도 초기의 공원법 및 자연공원법에서는 이용을 중심으로 한 개발을 추구했으며, 동시에 자연풍경지 보호도 목표로 하고 있다. 그 후 1995년 개정된 자연공원법의 목적을 보게 되면 자연생태계와 자연 및 문화경관의 보전과 지속가능한 이용의 도모를 목적으로 전환하고 있다. 그러나 실제적인 공원정책은 제 선진국에서 추진하고 있는 생물다양성보전에 역행하고 있는 듯한 제도가 보여지고 있다²⁰⁻²¹⁾. 여기에서 생물다양성 보전이란, 생물의 멸종과 생물서식지인 삼림과 습원 등의 상실을 막고, 자연의 혜택을 지속적으로 이용하자는 것으로서, 현재 190여 개국이 생물다양성 조약을 채택하고 있다. 우리나라 역시, 자연환경보전법을 근간으로 자연환경조사, 생태계변화관찰, 생태자연도 작성, 생물다양성 보전대책, 생물다양성 연구기술 개발, 생물다양성 관리계약 등을 골자로 생물다양성 보전에 역점하고 있다²²⁾. 이와 같이, 생물다양성 보전에 무엇보다 충실해야 할 국립공원 임에도 불구하고, 현행 용도지구상 자연보존지구에서는 삭도설치가 인정되고 있으며, 밀집취락지구를 신설하여 개발에 대한 제도를 완화시키고 있고, 동시에 산나물채취 등을 법적으로 마련해 주고 있다. 또, 국립공원을 관통하는 도로건설에 협의를 해 주고 있어 대규모 환경파괴를 동반한 국책사업을 시행할 수 있도록 하는 것으로부터 파악할 수 있다²³⁾. 또 최근에는 환경부와 산림청이 협약하여 국립공원에서 우량천연림 보육사업, 임도설치, 임산물의 채취매각 등 산림관리를 위한 모든 사업이 허용된 상태이다. 일본에서도 지금으로부터 약 46년 전인 1958년에는 국립공원 내에서 산림사업을 계획했으며, 3년 후에 실제로 실시된 적이 있었다. 그러나 12년이 지난 후 실패한 시책임을 인정하고 국립

공원 내에서 자연환경보전을 중심으로 한 산림정책으로 궤도가 수정되었다. 이와 같이 약 46년 전에 일본에서 실패했다고 인정한 국립공원 정책이 이제 한국에서 보여지고 있다는 것은 참으로 이해하기 어렵다고 할 수 있다. 이는 과거 한국의 건설부에서 보여준 개발지향형 공원정책을 그대로 답습한 듯한 행정으로써 이를 관장하고 있는 환경부는 국립공원에 대한 보전과 이용의 기본이념이 정립되었는가 하는 의구심이 생긴다.

한국 국립공원 제도는 일본 국립공원 제도의 많은 부분을 도입하고 있다. 이러한 시점에서 지금까지 국립공원에 관련한 제 연구들을 살펴보면, 대부분 한국환경생태학회가 그 중심을 이루고 있다. 이에 대하여 2002년에 작성된 환경부·국립공원관리공단의 공원기본계획 수립을 위한 연구에서는 자연생태계, 탐방행위, 용도지구 및 토지소유, 공원관리, 시설관리, 예산, 탐방서비스, 재정자립도 등 자연공원의 관리현안에 대한 연구분야를 상세히 분류한 바 있다. 이와 더불어 2003년 한국환경생태학회에서는 한·일 국립공원제도 및 공원관리에 관한 특성에 대하여 심포지엄을 개최하였는데, 이때 한·일 국립공원의 제도 및 공원관리특성에 대하여 전반적으로 비교 발표하였다²⁴⁻²⁶⁾. 그러나 한·일 국립공원제도가 성립됨에 있어 시대적인 상세한 배경과 주요 자연공원법의 개정에 대한 보전적 측면의 비교는 아직 연구가 선행된 바 없어 본 연구에서는 이 점에 착안하였다. 이상을 근거로 연구를 비교·진행하여, 현재 우리나라 국립공원제도가 안고 있는 문제점을 파악하고 향후 환경보전정책 확립을 연구의 목적으로 하였다.

2. 연구 방법

한·일 국립공원이 성립함에 있어서 그와 관련한 사회적 배경과 직·간접 관련제도를 연표로 작성하였다. 이와 더불어 주요 자연공원법의 개정과 그에 따른 국립공원 제도의 변천을 비교 조사하여 당시의 국립공원 정책을 파악하였다. 일본의 경우 조사는 2002년 4월부터 2003년 12월에 걸쳐 일본 환경성 관계자와의 직접 인터뷰 및 문헌을 근거로 하였다.

한국 국립공원제도의 변천에 대한 요인으로 시대의 국책사업과 용도지구를 대상으로 했다. 특히 용도지구는 국립공원의 자연과 환경보전 및 이용에 직접 관련하는 지구체도로서, 용도지구의 변경에 따라 확대 혹은 축소는 당시 국립공원의 보전과 이용 정책을 알 수 있는 근간이 되기 때문이다.

이상의 결과와, 현행 자연공원법이 국립공원 제도에 어떻게 위치하여 규정되고 있는가에 대하여 파악하여 그 문제점을 분석하고 향후 국립공원의 보전적 측면에서 제도 개선에 대하여 제안했다.

3. 결과 및 고찰

3.1. 일본국립공원제도의 변천과 전개과정

일본의 국립공원제도는 비교적 빠르게 태동되었는데, 표 1에서 보는 바와 같이, 1900년대 초 이미 현립(縣立)공원이 지정되었고, 1911년에는 국립공원 설정에 대하여 일본 제국주의 의회에서 심의되어 국립공원후보지에 대한 전시회가 동경을 중심으로 이루어졌다. 이러한 과정을 경유하여 1929년 일본 국립공원협회의 창설과, 1931년 국립공원법을 제정 후 1934년 아시아에서 최초로 국립공원제도가 성립되었다. 그 후 1949년에는 국립공원법의 개정에 따라 보호정책의 중심을 이루는 「특별보호지구」가 제도화되었으며, 1957년 국립공원법을 폐지하고 새롭게 자연공원법을 제정하였다. 이후 국립공원의 지정 및 국립공원의 관리는 자연공원법에 근거를 두고 있다. 여기에서 국립공원법을 폐지하고 자연공원법을 제정한 배경은 1940년대 후반부터 대규모의 국토개발이 급속히 진전되어 각지에서 환경문제가 발생하면서 국립공원법으로는 그 처리에 한계가 있다는 것과, 국민의 자연풍경지 이용이 증가하면서 공원이용에 관한 법적 정비의 필요성이 있다는 것, 자연공원법의 체계정비가 필요하다는 것 등 제도를 발본(拔本)적으로 확충정비하기 위한 것이었다.

한편, 임야청에서는 1958년 국유림 생산력 증강계획을 국립공원에서도 실시하여, 뛰어난 삼림지나 생태적 가치가 있는 구역임에도 불구하고 특별보호지구나 제1종지구로 편입이 되지 못하였다. 또, 국립공원의 주요부를 점유하고 있는 천연림이 벌채되거나 목재자원으로서의 인공림화 되는 실태가 전개되었다. 그러나 1971년 환경청이 신설되면서, 자연공원법은 특별지역의 규제를 강화 했는데, 그 예로써 공원사업시설인 골프장건설에 대한 부문의 삭제나 공원내 관광도로의 전면금지 등 보호행정에 주력하였다.

이와 더불어 1973년 임야청에서도 삼림시책에 대하여 제도를 수정하여 자연환경을 중시한 신 삼림시책으로 바뀐 것이다. 그것은 국유림의 생산력 증강계획에 의해 자연환경이 파괴되는 것에 대한 국민으로부터 비난을 받게 된 현실과 환경의 중요성에 대한 인식을 요인으로 들 수 있다.

1980년 후반에 이르러 야외레크레이션 행태는 자연과 직접 접촉하는 새로운 양상으로 나타났다. 여기에서 문제가 된 것은 사륜구동자동차, 수상보트, 스노우모빌 등을 이용한 놀이 행태였는데, 이러한 놀이 행태는 소음발생, 동·식물 살상 등 생태계의 파괴로 이어졌다. 이에 따라 1990년 자연공원법을 개정하였으며, 주 내용은 지역구역내 마차의 진입, 식물의 손상, 동물의 살상 부문이 추가된 것이다.

이때 세계의 흐름은 1992년 세계유산조약, 1993년 생물다양성조약 등이 체결되었고, 일본 역시 이에 민감하게 반응하여 Table 1에서 보듯이 각종 법률의 제정이나 개정을 실시하였다. 이와 더불어 용도지구상 특별보호지구에서는 모든 개발행위에 대하여 강력하게 규제했는데, 낙엽이나 가지를 취하는 것조차도 허가사항으로 규정하였다.

2001년 일본정부는 환경의 중요성을 인식하고 환경청을 환경성으로 승격시켰다. 2002년 환경성은 선진국에서 제창하는 「생물다양성을 존중한 자연공원법」을 개정하였으며, Table 2에서 보듯이 국립공원의 생물 다양성 보전기능을 강화하는 관점으로부터, ①특별지역내의 허가행위를 확충, ②이용가능자 인수(人數)의 설정 등에 의해 자연생태계의 보전과 지속적인 이용을 추진하는 「이용조정지구제도」의 창설, ③토지소유자 등과의 협정을 근거로 지역 민간단체 등이 자연의 풍경지를 관리하는 「풍경지보호협정제도」의 창설, ④지역 민간단체를 공원관리단체로써 지정하고 「지역밀착형관리」를 추진하는 제도의 창설 등을 내용으로 개정을 실시하였다^{27~28)}.

Table 1에서 알 수 있듯이 일본의 국립공원도 1973년까지는 공원관광도로의 건설이나 골프장건설, 국유림 생산력 증강계획 등 한때 지역경제활성화를 위한 대상이 되었거나, 부서간의 이권에 따른 개발행위가 이루어졌었지만, 자연공원법은 보호정책을 중심으로 하여 지속적으로 개정되었음을 알 수 있다. 2002년 현재는 생물다양성을 중시한 자연공원법으로의 개정되어 국립공원은 한층 더 보전적 측면이 강화되어 이용조정지구제도, 풍경지보호협정제도, 지역밀착형관리 등을 전개하고 있다. 이 개정안이 시사하는 것은 국립공원이란 지역개발이나 관광적 이용행태가 이루어지는 곳이 아니며, 한편 국가나 지방자치단체가 독단적으로 국립공원 행정을 주관하는 것이 아니고 지역주민, 환경단체, 나아가 국민 모두가 깊은 관심속에 함께 참여하여 국립공원을 보전해야 한다는 것을 보여주고 있다.

한편 2003년부터 환경성, 농림수산성, 국토교통성의 3부처가 추진하고 있는 자연재생추진법은 보전에서 파괴된 환경에 대한 복원의 단계로 넘어갔다는 점에서 특히 주목되고 있다.

3.2. 한국국립공원제도의 변천과 전개과정

3.2.1. 국립공원의 성립기(1962~1967년)

연구의 배경 및 목적에서 언급했듯이, 우리나라의 국립공원제도에 관해서는 일본강점기 시대의 전문가에 의해 제 조사연구가 활발히 진행되었다. 그러나 해방 후인 1945년부터 1962년에 이르기까지 약 20여 년간은 국립공원에 관한 모든 사항이 정체상

조 태 동

Table 1. The formed backgrounds of Japan's N.P and the chronological table of related systems

연 도	주요 변천	비 고
1895년	수렵법 제정	
1897년	보안림제도화	삼림법에 의해 제도화되었다
1902년	松島현립공원 지정	우리나라의 국립공원에 해당
1905년	大沼 "	"
1911년	雲仙 "	" (1934년 일본최초의 국립공원으로 지정됨)
1911년	日光山대일본제국공원 심의	일본제국주의 의회에서 심의
1911년	富士山국설대공원 설치 심의	"
1911년	북해도 大雪山국립공원설정 건의	愛別村長은 대설산의 보존림지구에 대하여 개인소유를 반대하고 국립공원으로 설정할 것을 건의하였음
1919년	사적명승 천연기념물 보존법 제정	
1922년	전국 16개소 국립공원후보지 선정	일본 내무성(이때부터 1940년까지 그림전, 사진전 등 국립공원 후보지를 전시하였는데 우리나라의 백두산, 금강산도 후보지로서 전시되었음)
1929년	국립공원협회 창설	
1931년	국립공원법 제정	미(美)적인 측면에서 공원지정, 관광에 의한 지역진흥이 주목적임.
1934년	일본 최초의 국립공원 3개소 지정 (세토나이카이, 운젠, 기리시마)	일본 후생성이 주무부서
1948년	온천법 제정	
1949년	국립공원법개정	국립공원내 특별보호지구 제도화, 국정공원제도화
1957년	자연공원법 제정	국립공원법을 폐지, 자연풍경지의 보호와 이용. 국립,국정,도도부현립, 자연공원제도의 명확하게 구분.
1958년	임야청에서 국유림 생산력 증강계획	이 계획에 따라 뛰어난 삼림지나 생태적 가치가 있어도 특별보호지구나 제1종지구로 편입되지 못한 곳이 많음
1961년	임야청에서 국유림 생산력 증강계획 실시	국립공원의 주요부를 점유하고 있는 천연림이 벌채되고 목재자원으로 인공림화됨
1963년	자연공원 심의회 자문	
1963년	수렵법을 조수보호 및 수렵에 관한 법률로 개정	
1969년	후생성에서 동해 자연보호 구상	동경에서 오사카까지의 국립,국정,현립공원의 일부를 연결시키는 1343km의 장거리보호
1970년	자연공원법개정(자연공원에서 환경보전강화를 피하기 위해 법령개정)	해중공원 제도화, 특별지역의 규제강화(지정된 호소에 배수규제)
1971년	환경청 신설	후생성의 자연공원 행정을 환경청으로 이관 환경청 장관은 日光국립공원의 오세지구에 착공된 관광도로를 시찰후 자연파괴의 우려를 시사후 공사중지명령(당시 일본에 엄청난 파문)
1972년	자연환경보전법 제정	원생적인 자연이나 귀중한 자연을 엄정하게 보호, 쓰레기 되가 저가기 운동전개
1972년	다나카가꾸에이(田中角榮)의 일본열도개조론 발표	국토의 균형발전을 목표로 했으나 환경적 측면에서 논란제기
1973년	임야청의 삼림시책제도 수정	임야청에서 시행한 국유림 생산력 증강계획에 따라 자연환경의 파괴에 대한 비난에 의해 자연환경을 중시한 국유림야에 신 삼림시책으로 제도수정
1973년	자연공원의 보통지역에 신고사항 추가 등 규제강화	광공업이나 토지의 형상변경에 신고 의무화, 골프장을 공원사업에서 삭제

보전적 측면에서 바라본 한국과 일본의 국립공원제도 비교

Table 1. The formed backgrounds of Japan's N.P and the chronological table of related systems(continued)

연도	주요 변천	비고
1973년	자연환경보전기본방침을 각의결정, 자연환경보전기초조사	녹지국세조사 개시(우리나라의 식생자연도와 같음)
1973년	북해도 대설산 횡단보도계획 중지	환경청장관의 오제관광도로로 공사중지에 따른 영향
1974년	특별지역에 대한 시행규칙 개정	특별지역이 제1종, 제2종, 제3종 특별지역으로 구분됨
1974년	국토이용계획법 제정	자연공원지역, 자연보전지역, 산림지역, 농업지역, 도시지역으로 나누었으며 자연공원지역이 국토이용계획의 관점에서도 명확히 자리를 잡게됨
1974년	자연보호헌장 제정	
1975년	자연환경보전법 제도화	원생자연환경보전지역 자연환경보전지역으로 지정
1975년	자연공원에서 각종 행위에 관한 심사 지침제정	인허가에 있어서 판단기준의 명확화(특별지역에서 골프장의 허가불가), 자연공원의 친화적 이용검토
1980년	람사조약이 일본 내 발효	특히 물새의 서식지로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 조약
1980년	워싱턴조약이 일본 내 발효	멸종 위기의 우려가 있는 야생동식물의 종의 국제협약에 관한 조약
1987~89년	자연공원에 어울리는 이용행태 검토	자연환경보전심의회의의 이용행태검토소위원회에서 검토함
1990년	자연공원법 개정(특별보호지구의 규제강화를 위한 개정)	동식물의 살상 및 손상과 차·마의 진입규제
1992년	멸종위기가 있는 야생동식물의 종의 보존에 관한 법률(종의 보전법)제정	
1992년	세계유산조약이 일본 내 발효	세계의 문화유산 및 자연유산의 보호에 관한 조약
1993년	환경기본법제정	
1993년	생물다양성조약이 일본 내 발효	절멸위기의 생물과 생물이 풍부한 삼림이나 습원 등의 상실을 막고 자연의 혜택을 지속적으로 이용할 수 있는 조약
1994년	환경기본계획 각의결정	
1995년	생물다양성 국가전략을 지구환경보전에 관한 관계각료회의가 결정	생물다양성 국가전략 발효
1996년	자연공원 내 공원사업시설에 식생복원시설을 추가	고산식물 등의 보호육성
1997년	남극지역의 환경보호에 관한 법률제정	
1997년	환경영향평가법 제정	
1998년	생물다양성센터 개관	
1999년	조수보호 및 수렵에 관한 법률 개정	특정 조수보호 관리계획제도의 창설
2000년	자연공원법 개정(지방분권에 대응)	국립공원의 인허가 업무를 직접 집행(관리주체 명확화), 심사기준의 법령화
2000년	신 환경기본계획을 각의결정	
2001년	환경성 발족	환경청에서 환경성으로 승격
2002년	신 생물다양성 국가전략 결정	현재 자연환경에 직면한 3개의 위기를 지적하고 보전의 강화, 자연재생, 지속가능한 이용에 관한 시책을 새로운 목표로 정함
2002년	자연공원법 개정(생물다양성증시)	책무규정에 「생물다양성확보」를 추가 이용조정지구, 풍경지 보호협정, 공원관리단체창설 특별지역내의 물조의 집적, 지정동물의 포획, 지정구역에 진입을 새롭게 규정
2003년	자연재생 추진법 시행	2002년 12월에 성립한 자연재생추진법을 근거로 환경성, 농림수산성, 국토교통성의 3부처가 공동으로 자연재생 사업 추진

* In order to communicate the accurate meaning, this table was written in Korean

조 태 동

Table 2. The revised bills of Japan's national park laws valuing diversity of species

개 정 안	개 요	법 적 근 거
이용 조정지구제도 (특별지역내)	장래에 걸쳐 자연공원의 풍치경관을 유지함과 동시에 지속적인 이용을 추진하기 위하여 이용자수를 조정함을 추가함	제15조, 16조, 17조, 18조, 19조, 20조, 21조, 22조, 23조를 근거
특별지역내의 행위규제항목의 확충	자연공원내에 있어서, 폐차, 페타이어의 집적이나 중요한 동물의 포획, 귀중한 습원의 진입등에 대하여 규제조치를 확충하여 뛰어난 자연풍경의 보호와 생태계의 보전등을 포함을 추가함	제13조, 제14조
풍경지보협정제도	자연공원내의 마을숲 이나 2차초원 등 양호한 자연풍경지의 보호를 피하기 위해 토지소유자와 공원 관리 단체 등 사이에서 협정을 체결하고, 공원 관리 단체에 의한 초원의 마른풀 태우기, 풀베기 등 자연풍경지를 관리하는 제도를 추가함	제31조, 32조, 33조, 34조, 35조, 36조
공원관리 단체제도	환경대신또는 도도부현지사가 국립, 국정공원의 관리업무에 관한 능력을 가진 공익법인·지역민간단체등을 「공원관리단체」로 지정하여 공원관리에 있어서 민간단체가 적극적인 참가에 의한 지역과의 밀착한 관리를 추진함을 추가함	제37조, 38조, 39조, 40조, 41조, 42조

* Extract from revised Japan's national park laws in 2002

* In order to communicate the accurate meaning, this table was written in Korean

태였다. 그 후, 미국에서 개최된 제1회 세계국립공원대회에 정부는 2명의 대표자를 참가시켜 국립공원제도에 새로운 관심을 보였고, 이 대회에 참가했던 대표자들은 국립공원제도의 필요성에 대하여 정부에 건의서를 제출했다. 이것을 계기로, Table 3에서 보는 것처럼, 정부는 1963년 국립공원제도에 관하여 전문가에게 자문하고, 「국립공원의 후보지를 지역개발의 대상」이라는 개념 하에 지리산을 국립공원 후보지로 선정하였으며, 4명의 전문가는 현지 조사와 보고서를 간행하였다. 그와 더불어 지역주민들도 국립공원의 지정에 따른 경제이익을 피하여 국립공원지정을 위한 서명운동과, 국립공원이 조속히 실현되도록 정부에 건의서를 제출하는 등 다양한 활동을 하였다. 또 지방자치단체도 지리산에 도달하는 도로를 건설하는 등 이용자유치를 위하여 적극적으로 노력하였다. 이와 같은 상황 속에서 정부는 1967년 공원법을 공포하고 우리나라에서 최초로 지리산이 국립공원으로 탄생하게 되었다.

3.2.2. 국립공원의 1차개발기(1968~1973년)

지리산 국립공원이 지정된 다음해인 1968년에 경주, 계룡산, 한려해상의 3개 국립공원이 추가 지정되었으며, 그해 지리산은 공원면적 438.85km²에 대하여 공원계획으로서 용도지구계획, 시설계획, 관리계획을 공포하였다. 그 중에서 보전과 이용에 관련한 용도지구계획은 1970년 실시되었고 「자연보존지구 9.8%」, 「보통지구 87.2%」, 「제한완화지구 3.0%」 등 3지구가 용도별로 설정되었다. 이에 따라, 국립공원은 보전을 중심으로 하여 제 행위를 엄중 규제하는

지구와, 인·허가에 의하여 개발행위가 가능한 지구 등, 표면상 보전과 개발에 관한 조화 있는 정책을 시행하는 것처럼 보였다.

그러나 실제로는 Table 3에서 보는 것처럼, 1972년부터 국책사업으로 제1차 국토종합개발계획을 실시하여, 도로건설, 공업단지조성, 관광지개발, 댐건설 등의 대규모건설을 시행하였다. 국립공원도 이러한 영향 속에서 공원정책을 시행하여 각 국립공원마다 이용자 유치를 위한 공원진입로건설, 집단시설지구정비, 공원편의시설설치 등 각종 개발을 우선하여 관광수익을 도모하였다. 또 그 일환으로서 1974년 공원입장료, 시설사용료 등을 징수하기 시작했다. 지리산이 국립공원으로 성립된 사회적 배경에서 알 수 있듯이, 경제수익을 위한 지역개발의 대상으로서 국립공원제도가 도입되었으므로 이러한 개발정책은 시대의 영향에 의한 것이라고 해야 할 것이다.

3.2.3. 국립공원의 보전기(1974~1980년)

각종 개발정책이 우선적으로 시행된 결과, 환경파괴는 커다란 사회문제로 발전되었고, 1970년대 중반부터는 소수에 불과했지만 각종 개발에 반대하는 민간단체의 설립과 더불어 자연환경보전을 위한 연구보고의 발표 및 이용자에 대한 캠페인 등 자연보호운동을 전개했다.

이의 일환으로, 정부도 각 국립공원의 자연보존지구를 대폭 확대하였는데, 우리나라 국립공원 중 최초로 지정된 지리산국립공원을 예로 들면, 자연보존지구 43km²의 면적에 대하여, 1974년 77km²를 추가하여 3배에 가까운 120km²까지 확대 지정하였다. 또, 정

보전적 측면에서 바라본 한국과 일본의 국립공원제도 비교

Table 3. The formed backgrounds of Korea's N.P and the chronological table of related systems

연도	주요 변천
1961	산림법 제정
1962	미국에서 개최된 제1회 세계국립공원대회에 한국대표참가
1963	지리산지역 개발에 관한 14개부분의 전문가 논의, 4명의 전문가 현지조사 및 보고서 간행 전남지역주민 : 국립공원지정을 위한 서명 운동 및 건의서
1965	국립공원의 관리행정은 건설부가 주무부서로서 결정 제11회 태평양학술대회에서 한국의 국립공원지정등에 관한 권고 IUCN에 의한 국립공원에 관한 관리지도
1967	공원법 공포 및 지리산 국립공원 제1호 지정(공원관리청, 건설부 공원과) 국립공원위원 9명 위촉(위원장 : 건설부차관) 국립공원의 특별보호지구를 위한 특별위원회 개최 : 주관부서인 건설부에 위임
1968	공원계획 공고, 경주·계룡산·한려해상을 국립공원으로 지정
1970	설악산·속리산·한라산을 국립공원으로 지정 공원계획 실시(용도지구계획 수립 : 자연보존지구, 보통지구, 제한완화지구 설정) 도립공원 제1호인 금오산 지정
1971	내장산을 국립공원으로 지정
1972	제1차 국토개발종합계획, 가야산을 국립공원으로 지정
1973	공원보호구역 변경
1974	공원계획수립(용도지구는 자연보존지구, 자연환경지구, 농어촌지구, 집단시설지구 등으로 변경) 지리산국립공원의 자연보존지구 43km ² 에 대하여 120km ² 로 확대지정 입장료 및 시설사용료 징수
1975	덕유산·오대산을 국립공원으로 지정
1976	주왕산을 국립공원으로 지정
1977	공원관리청 : 건설부 자연공원과
1978	대안해안을 국립공원으로 지정 자연보호현장 공포 내무부 자연보호과 신설
1980	공원법에서 자연공원법 분리 공포, 환경청 발족
1981	다도해상을 국립공원으로 지정
1982	설악산국립공원이 유네스코 생물권보전지역으로 지정 건설부 : 제2차 국토종합개발계획, 지리산지구 등 국립공원 개발계획
1983	북한산을 국립공원으로 지정 교통부 : 국민관광기중합개발계획
1984	지악산·월악산을 국립공원으로 지정 공원계획 변경(용도지구는 자연보존지구, 자연환경지구, 취락지구, 집단시설지구 등으로 변경) 덕유산 국립공원 무주리조트 개발계획수립((주)쌍방울)
1985	건설부 : 88고속도로 주변 특정지역개발중 지리산 횡단도로건설 지리산 천은사지구에서 산내면지구의 20km 횡단도로착공 한국관광공사 : 국립공원장기종합개발계획
1986	건설부 : 국립공원장기개발계획 건설부 : 국립공원 야영장, 주차장 개발계획 교통부 : 8대 이용권 및 26개발권 : 지리산 등 국립공원 개발지구 공원계획 변경 지리산국립공원의 자연보존지구 120km ² 면적에 대하여 24km ² 로 대폭 축소지정

Table 3. The formed backgrounds of Korea's N.P and the chronological table of related systems(continued)

연도	주요 변천
1987	소백산을 국립공원으로 지정 건설부 산하 국립공원 관리공단 설립(국가 직접 관리) 전 국립공원에서 입장료 및 문화재 관람료를 합동 징수
1988	변산반도·월출산을 국립공원으로 지정 지리산 성삼재 횡단도로 완공 덕유산 국립공원 무주리조트 건설 국립공원 심의 위원회 심의 통과
1990	국립공원 내에서 등산·취사 및 야영에 대하여 허가지 외에서는 전면금지 인·허가 관계에 의한 불교계와 마찰 국립공원 관리공단 내무부로 이관 덕유산 국립공원 무주리조트 개장 가야산 국립공원 내 해인 골프장 건설계획 발표 환경처 승격
1991	공원관리청 : 내무부 지역개발과 자연휴식년제 실시
1992	비지터센터 설치운영
1995	자연공원법 개정 공포 : 공원지정 목적에 대하여, 자연생태계와 풍경지를 보호하고 지속가능한 이용을 도모하여 국민의 보건 및 여가와 정서생활의 향상으로 규정함. 여기에서 자연생태계가 추가되고 적절한 이용이 지속가능한 이용으로 수정됨 환경부 승격
1996	자연공원법의 개정에 따라 국립공원 시설에서 골프장, 스키장이 제외됨 북한산 국립공원 관통도로 민자유치 대상 사업지정 속리산 국립공원 문장대·용화온천 관광지구 조성 승인
1997	북한산 국립공원 관통에 대한 시민단체 반대운동 시작
1998	공원관리청 : 환경부 자연공원과로 이관 국립공원 특별 사법 경찰관 발대식 건설교통부는 지리산에 2개의 식수댐 건설계획 발표
2001	자연공원법 개정(취락지구가 자연취락지구, 밀집취락지구로 분리됨 산나물채취 법적으로 가능, 자연보존지구에 삭도설치 가능) 건설교통부 지리산댐 건설계획 백지화 속리산 국립공원 문장대 용화온천 개발 불가, 대법원 최종 판결
2003	환경부·산림청 협약 : 국립공원내 우량천연보호림, 임도설치, 임산물의 채취매각 등 허용 가야산 국립공원 해인골프장 건설 불가, 대법원 최종 판결 제1차(2003~2012년) 자연공원 기본계획 수립 국립공원 구역조정 확정·고시

* In order to communicate the accurate meaning, this table was written in Korean

부는 일본보다 4년 뒤인 1978년 「자연보호헌장」의 선포와 더불어 중앙행정기관인 내무부에 자연보호과를 설립하고, 각 지방 자치단체에도 자연보호과를 신설하는 등 정부주도하에 강력한 자연보호정책에 주력하였다. 따라서 이 시기에는 상업시설, 도로건설 등 적극적인 개발은 억제되고, 공원이용에 최소필요한 숙박시설, 주차장, 화장실의 정비 등에 한하여 소극적인 시설설치 및 정비만을 실시하였다.

이와 같이 각종 커다란 개발로부터 환경파괴를 보호한 것은 높게 평가하고자 한다. 그러나 이와 같

은 보전정책은 1980년에 들어서서 정권교체와 더불어 재차 개발기로 전환하게 된다.

3.2.4. 국립공원의 2차 개발기(1981~1988년)

상기에서 기술한 바와 같이, 정권이 교체하면서 1982년부터 제2차 국토종합개발계획이 실시되었고, Table 3에서 보는 바와 같이 건설부, 교통부, 각 지방 자치단체 등은 각종 개발계획을 책정했다. 이에 따라 국립공원 정책도 당시의 자연공원법 제13조와의 관계로 개발정책에 우선했다. 예를 들면, 1985년에는 건설부에 의하여 지리산국립공원의 경우 천은

사지구와 산내면지구간의 약 20km에 이르는 횡단 도로공사를 개시하였다. 이 도로건설은 당시 자연보존지구를 관통함으로써, 자연공원법상 위반되는 행위였으나, 정부에서는 자연공원법 제 13조를 적용하여, 도로건설착공 다음해인 1986년에 용도지구를 변경하고 자연보존지구 120km²의 면적에 대하여 24km²까지 대폭 축소하였다. 이에 따라 자연보존지구는 지리산 정상부를 중심으로 공원면적의 5.4%만이 설정된 것이다. 다시 말하면, 대면적의 자연보존지구는 자연환경지구로 용도가 변경되면서 도로건설이나, 각종 시설물들이 별다른 규제없이 축조·건설되기 시작하였고, 이로부터 발생하는 경관파괴와 식생 및 생태계파괴가 계속 야기되었다. 이러한 배경 속에서 1985년에 시작되어 1988년에 완성된 지리산국립공원의 관통도로는 이용자를 급증시켰는데, 이용자수는 도로가 완성되기 전에 비하여 약 2배로 증가했고, 도로가 관통하는 노고단지구에서는 이전보다 약 7배까지 급증하여 이용자에 의한 환경파괴는 어느 곳보다 심각하였다²⁹⁾.

결과적으로, 개발에 의한 이용자유치정책은 성공을 이루었다고 말할 수 있지만, 대규모 개발에 따른 생태계파괴, 이용자에 의한 등산로파괴, 오물·오염 문제 등은 환경파괴 중에서도 가장 심각한 상태로 지적된다.

또 자연보존지구가 대폭 축소됨에 따라 국립공원 내에서 보호해야 할 경관자원이 보호지구로부터 벗어나게 되어 적극적인 보호를 제도적으로 받을 수 없게 되었다. 다시 말하면 지리산국립공원의 경우 1974년의 용도지구계획에서는 많은 경관자원이 자연보존지구내에 분포하여 제도적으로 보호를 받았지만, 1986년 용도지구의 변경후부터는 대부분이 자연환경지구로 편입되어 적극적인 보호를 받을 수 없었다. 특히 자연경관 자원인 산정 이외의 경관적·생태적으로 중요한 계곡, 기암·폭포 등과 문화계 자원인 국보, 보물, 지방문화재 등은 대부분 개발로부터 직접영향을 받게 되었다²⁹⁾. 한편, 당시의 건설부나 관광공사 등에서는 이와 같은 자연계·문화계 자원을 관광자원으로서 취급하여 관광객유치에 활용하였고, 이용자는 국립공원을 관광지로 인식하며, 집단적인 놀이행태, 무질서, 쓰레기 발생, 계곡 수질 오염 등 환경문제를 발생시키는 요인이 가중되었다. 이와 같은 상황은 지리산뿐만이 아니고, 덕유산 국립공원도 용도지구를 변경하여 자연보존지구를 대폭 축소시키고, 변경된 자연환경지구에 스키장, 골프장을 건설하여 대규모 환경파괴를 발생시켰다.

3.2.5. 국립공원의 보전과 이용의 조화 (1989~1997년)

Table 3에서 보는 것처럼 국립공원이 지정된 1967

년부터 1988년까지는 크고 작은 각종 개발계획이 계속 잇달았다. 이러한 문제가 각 국립공원에서 발생하자 1985년 정부에서는 국립공원 관리실태에 대한 특별 감사가 실시되었고, 감사원의 감사결과에 따라 개발로부터 발생하는 환경문제를 해결하기 위한 방법으로, 국립공원에 관한 전문관리기관의 설립 필요성에 대한 근거가 마련되었다. 이에 1987년 7월 건설부 산하에 국립공원 관리 공단을 창설하였으며, 각 국립공원에다 관리공단지부를 설치하였다. 공원정책을 새롭게 시행하는 관리공단은 현업관리가 주업무로서 이용자에 대한 이용행태, 레크레이션 질서, 쓰레기되가져가기운동, 계곡청소 등과 이용에 관한 계몽 활동을 전개하였다. 또 관리공단 사무소의 일부를 비지터센터로 개장하거나 신설하여, 선진 제국에서 활발하게 활용하고 있는 환경교육의 일환으로 공원이용자에게 자연과 인문자원의 특징을 해설함과 더불어, 이용방법 및 자연보호를 홍보하는 등 의식전환을 시도하였다. 한편에서는, 국립공원내 취약주민의 생업활동 및 관광행위에 관한 제청원에 대하여 인·허가 등의 업무를 시행하였다. 이와 더불어, 1991년부터는 이용자에 대한 이용규제제도로 허가 이외에서는 등산, 야영, 취사 등의 행위를 강력하게 규제하여 이용자로부터 발생하는 환경파괴에 대응하였다. 이와 같이, 국립공원의 보전과 이용에 관한 전문조직인 관리공단이 설립되어 다양하게 대응하여 활동한 것은 높게 평가된다. 그러나 환경보전에 관한 예산문제, 전문가확보문제 등과 정부로부터의 국립공원정책에 대한 권한 위임이 충분히 이루어지지 않아, 본래의 설립취지에 맞는 업무를 충분히 수행할 수 없었다.

이러한 상황에서 국립공원관리공단은 부처간의 이권에 따라 1990년 건설부에서 내무부로 이관되었으나 국립공원이 차지하는 환경의 중요성에 따라 1998년에 다시 환경부로 이관되어 현재 이르고 있다.

3.2.6. 자연생태계의 보전과 지속가능한 이용(1998~현재)

국립공원의 업무를 환경부로 이관한 것은 전술한 바와 같이, 국립공원이 우리나라 국토에서 차지하는 환경의 중요성이나 세계적인 조류에 의한 것으로 보여진다. 이러한 것은 2001년에 발표된 지리산 댐건설 백지화 및 속리산 국립공원 문장대 용화온천건설 불가, 2003년 가야산 국립공원 해인폴드장 건설 불가 등에 대한 대법원의 판결을 통해서도 알 수 있다.

이렇게 사회적으로는 국립공원이 자연과 환경보전에 커다란 역할을 하고 있으며, 그 중요성에 대한 이해가 성숙되고 있다고 할 수 있다. 그러나 국립공원을 직접 관장하고 있는 환경부는 환경문제 해결

을 위한 근본적인 공원정책에 접근을 못한 채 2001년 자연공원법을 개정하기에 이르렀다. 현재의 자연공원법은 자연생태계를 보호하면서 지속 가능한 이용을 통해 보전과 이용의 조화를 추구하도록 하고 있다. 그러나 2001년 개정법의 주요인을 보면 기존 취락지구에 대하여 자연·밀집 취락지구로 나뉘어 분리하고 있다. 그러나 이것은 자연생태계의 보전이나 지속가능한 이용에 대한 근본적인 문제해결이 아닌 지역주민에 대응한 완화정책이며, 개발에 한층 쉽게 접근할 수 있는 제도라고 할 수 있다. 또한 자연보존지구에서는 삭도설치가 가능하도록 제도화 되어있고 공원 내 임도설 치 등이 허용되어 있으며, 산나물채취가 전 공원에서 가능하도록 되어 있다. 이것은 대규모 개발이 언제든지 가능하며, 회귀·멸종위기의 식물이라도 개발로부터 직접 노출되어 있다는 것이다. 더구나 환경부에서는 46년 전 일본에서 실패한 임야청의 국유림 생산력 증강계획과 같은 시책을 산림청과 협약하여 산림관리를 위한 모든 사업을 허용하고 있는 것이 지금의 현실이다.

현행 자연공원법의 목적을 보게 되면, 선진제국에서 지향하는 생물다양성 존중을 중시하고 있는 것과 같은 맥락이라고 할 수 있다. 이를 실현시키기 위해서는 제도적인 측면이나 자원에 대한 가치평가,

이용행태, 예산 등에 대한 각 분야별 전문가로부터의 지적과 개선안을 참고하여 정책에 입안해야 할 것이다. 이와 더불어 자연공원법에서 목적으로 하고 있는 자연생태계, 자연 및 경관보전, 지속가능한 이용에 대응한 근본적인 개선이 요구되고 있다.

3. 결과 및 고찰

한·일 국립공원제도에 관련하여 Table 4를 참고해보면, 우리나라의 국립공원제도는 일본에 비해 도입준비기간이 매우 짧은 것을 알 수 있다. 물론 전술했듯이, 일제시대에 금강산이나 백두산을 국립공원의 후보지로 하여 조사까지 이루어졌지만, 그것은 어디까지나 일본 전문가에 의해 이루어졌던 것이다.

우리나라에서 국립공원을 제도화하기 위한 최초의 계기는, 1962년 세계 국립공원대회에 참가한 것을 기점으로 볼 수 있다. 그 후 1963년에 지리산을 국립공원 후보지로써 조사는 하였지만, 당시 국립공원 제도의 도입은 지역경제 활성화가 목표였음이 파악된다. 일본의 경우, Table 4에서 보여지듯이 국립공원의 지정 초기부터 약 35년간은 국립공원을 관광대상으로서 지역진흥을 목표로 했지만, 그러나 한편에서는 국립공원 본래 이념인 보전과 이용에 대한 준비가 착실히 전개되었음을 알 수 있다.

Table 4. The comparison of Korea and Japan's N.P policies by chronologies

연 도	일 본	한 국
1901~ 1910		대한제국
1911~ 1920	성립기	
1921~ 1930		일제강점기
1931~ 1940		
1941~ 1950	관광진흥 대상 및 임야청의 국유림 생산력 대상	
1951~ 1960	지, 한편 국립공원의 보전과 이용에 대한 정착을 위한 자연공원법 개정 등을 지속적으로 전개	해방 후 사회안정기
1961~ 1970		국립공원 성립기
1971~ 1980		국립공원 1차 개발기 국립공원 보전기
1981~ 1990	보전적 측면을 중심으로 한 국립공원 정책 전개	국립공원 2차 개발기
1991~ 2000		자연휴식년제 실시 및 자연생태계, 지속가능한 이용 등 추진, 한편 국립공원 관통도로 협의
2001~ 현 재	생물다양성을 중시한 공원정책 전개 식생복원 제도화 및 자연재생 추진법 시행	자연공원법 개정에 따른 지역주민에 대한 완화정책 전개, 임산물 채취 허가 등 산림청과 협약

* Arrangement on the basis of Table 1, 3

이와 같이 양국 모두 국립공원을 지정한 초기단계에는 국립공원을 지역진흥의 목적에 따라 개발을 우선시 하였으나, 일본은 1970년대에 들어서면서 보전적 측면을 중심으로 한 국립공원 정책이 전개되고 있다. 우리나라는 초기 개발기를 거쳐 1974년부터 1980년에 이르기까지 약 6년간은 보전을 중심으로 한 공원정책을 전개했지만, 그 이후부터는 다시 대단위 국책사업과 더불어 개발로 이어져 있음을 알 수 있다. 물론, 1980년대 후반부터는 국립공원관리공단을 창설하여 국립공원내에 보전적 측면에서의 자연휴식년제를 도입하거나 자연공원법을 개정하여 표면적으로는 자연생태계 및 지속가능한 이용 등을 추진한다고는 하고 있지만, 다른 한편에서는 국립공원을 관통하는 도로에 협의하거나 온천사업의 승인 및 산림청과 협약하여 국립공원내 임도설치나 임산물의 채취매각을 허용하는 등 여전히 개발 대상으로 하고 있다. 또한, 2001년 개정된 자연공원법의 제2장 8조의 자연공원의 폐지 또는 구역변경의 항목인 제8조 1항 1에서는, 군사상 또는 공익상을 들어 대통령령이 정하는 경우와, 시행령 제4조 3항의 국가경제에 중대한 영향을 미치는 자원의 개발을 위하여 불가피하다고 인정되는 경우 예는 폐지 또는 구역변경으로 규정하고 있다. 다시 한번 정리해 보면, 국립공원의 개발에 관한 사항은 자연공원법 제8조와 시행령 제4조를 근거로 자연공원의 폐지 또는 구역변경이 언제든지 가능하다는 것이다. 이것은 환경문제에 직접적인 영향력을 갖고 있다는 것으로써, 국립공원이 국책사업의 대상이 된다고 하면 자연공원법 제8조와 시행령 제4조를 근거로 하여 항시라도 개발로 이어질 수 있다는 것이다. 또 법 제18조의 용도지구는 환경보전문제에 직접 대상이 되고 있는 중요한 지구제도이다. 여기에서 시행규칙 제6조, 7조를 근거로 한 행위기준을 보게 되면, 자연보존지구 입에도 불구하고, 「최소한의 공원시설 설치 및 사업」 또는 「대통령령이 정하는 고층철차를 거친 사찰의 복원과 사찰경지 내에서의 불사를 위한 시설」 등을 허용하고 있다. 또한 자연환경지구 내에서는 환경부령이 정하는 밀집하지 아니하는 공원시설의 설치 및 공원사업 등과 임도의 설치, 조림, 육림, 벌채 및 사방사업 등의 행위가 허용되고 있다. 여기에서 명확히 알 수 있는 바와 같이, 우리나라의 자연공원법은 용도지구상 자연보존지구입에도 불구하고 행위기준을 보게 되면, 허용을 전제로 명시하고 있어서 대통령령이나 국토건설 종합계획에 의해 언제든지 대규모 개발로 이어질 수 있다고 하는 것이다.

이와 반면, 일본의 경우에는 2001년에 환경의 중

요성에 따라 환경청을 환경성으로 발족했으며, 동시에 2002년에는 생물다양성을 중시한 자연공원법으로 개정하였다. 또한 기존의 용도지구상 특별지역에서의 행위기준은 허가를 전제로 하고 있어, 낙엽이나 가지를 줌는 것조차 허가를 받아야 하는 등 강력한 규제를 받고 있다. 현재는 식생복원 시설을 제도화했거나, 용도지구에 이용조정지구를 신설하여 특정 지역에 대한 이용자의 수를 제한하는 등 보전적 측면을 더욱 강화하였다. 또 자연재생추진법을 제정하여 이제는 파괴된 자연을 복원시킨다고 하는 것을 제도화하고 있는 것이다.

본 연구에서는 한·일 국립공원의 성립에 있어 시대적 배경 및 주요 자연공원법의 개정 등을 비교하여 우리나라의 현행 국립공원제도에 대하여 보전적 측면에서 문제점을 지적하였다. 이에 따라, 현행 자연공원법의 개정과 용도지구의 개선을 통하여 국립공원의 환경문제해결을 위한 일환으로 이하를 제안하고자 한다.

- 1) 현행의 국립공원제도에 대하여 생물다양성을 중한 공원정책을 펴하기 위해서는, 20개에 국립공원에 대하여 자연 및 문화경관, 생태계, 희귀 동식물 등에 대하여 면밀히 검토하여, 그에 대한 보전적 측면의 인프라(Infra)를 구축해야 한다. 이것을 근간으로 자연공원법의 개정을 통한 용도지구의 재조정이 요구된다. 현재 일본의 경우에는 보전적 측면에서 5단계로 구분되고 있으나, 우리나라는 2단계로 구분되어 있다. 따라서 우리나라도 각 국립공원의 자원에 대한 조사·분석을 근거로 보전대상을 차등화하여 보전적 측면에서 핵심이 되는 지구에서는 일본 국립공원의 특별보호지구처럼 행위에 대한 엄격한 규제를 실시해야 한다. 이에 따라 현행 전공원에서 시행 가능한 삭도설치 및 산나물 채취 등의 행위규제를 엄격히 제한하여 대규모 개발이나 이용자로부터 희귀 동식물을 제도적으로 보전해야 한다.
- 2) 자연공원법에 대해서는 항시 개발이 가능하도록 명문화되어 있는 자연공원법 제8조와 시행령 제4조, 법 제18조와 시행규칙 제6조, 7조 등에 대하여 근본적인 검토를 근거로 삭제 또는 개정을 통하여, 보전대상이 시대의 국책에 영향을 받지 않도록 해야 한다. 이에 대해서는 이미 1994년 제안한 바 있다²⁷⁾.
- 3) 일본에서 현재 시행중인 Table 2의 개정안과 2003년 시행중인 자연재생 추진법에 대하여 상세히 검토할 필요가 있다. 이는 보전에서 이제는 파괴된 환경에 대하여 복원을 제도화하고 있다는 점에서 주목되기 때문이다.

참 고 문 헌

- 1) National Geographic society, 1989, National Geographic's Guide to the United state, 432pp.
- 2) Ellen, W., 1991, America's National Parks, Gallery Books, 8-116pp.
- 3) 石井弘, 1985, 緑の計劃, 地球社, 114-211pp.
- 4) 潮惠之輔, 1929, 國立公園과 時代의 要求, 國立公園, 創刊號, 3pp.
- 5) 伊藤武彦, 1929, 金剛, 國立公園, 1(6), 21.
- 6) 日本國立公園, 1929, 國立公園展覽會, 1(6), 22.
- 7) 日本國立公園, 1929, 國立公園과 國立公園協會, 1(7), 19.
- 8) 日本國立公園. 1930, 國立公園候補地寫眞展, 2(7), 34.
- 9) 日本國立公園, 1930, 國立公園의 最近事業, 2(7), 38.
- 10) 日本國立公園, 1930, 朝鮮金剛山の 寫眞展, 2(10), 1.
- 11) 日本國立公園, 1931, 國立公園洋畫展覽會, 3(10), 39.
- 12) 日本國立公園, 1932, 國立公園洋畫展覽會, 4(11), 39.
- 13) 日本國立公園, 1935, 朝鮮金剛山の 寫眞會, 7(9), 1.
- 14) 日本國立公園, 1940, 滿洲國의 國立公園調査, 12(4), 3.
- 15) 田村剛, 1935, 朝鮮および 滿洲に 國立公園設置を 要望, 日本國立公園, 7(9), 6.
- 16) 內田桂一郎, 1935, 金剛山の 施設 및 移用(1), 日本國立公園, 7(10), 20.
- 17) 內田桂一郎, 1935, 金剛山の 施設 및 移用(2), 日本國立公園, 7(11), 9.
- 18) 김헌규, 1968, 한국에 있어서 국립공원설립근황, 일본국립공원, 219, 5.
- 19) 環境省, 2001, 人と自然との共生をめざして, 2-45pp.
- 20) 趙泰東, 岡野隆宏, 2002, 일본 자연공원법의 개정을 중심으로 한 국립공원 정책에 관한 연구 한국환경과학회 학술발표회 발표논문집, 11(1), 366-367.
- 21) Jo, T. D. and T. H. Okano 2003, Comparison Between Conservation System of a Coastal Type of National Park of Korea and Japan, J. of the Environmental Sciences, 12(2), 151-155pp.
- 22) 동덕수, 2004, 자연환경보전법 해설, 한국환경생태학회 춘계 학술논문발표회 발표논문집, 13-46pp.
- 23) 윤주옥, 2003, 국립공원 정책 부재로 인한 공원 내 대규모 개발사업 분석, 국시모 심포지엄, 20pp.
- 24) 油井正昭, 2003, 日本の國立公園における管理の特徴, 2003 한국환경생태학회 심포지엄, 1-11pp.
- 25) 이경재, 2003, 한국국립공원현황 및 관리방안, 2003 한국환경생태학회 심포지엄, 12-40pp.
- 26) 배중남, 2003, 한·일 자연공원 법제 및 관리현황 비교, 한국환경생태학회 심포지엄, 41-61pp.
- 27) 趙泰東, 1994, 山岳型14國立公園からみた韓國國立公園の用途地區にかんする研究, 日本造園學會, 58, 2.
- 28) 조태동, 이명우, 김진선, 1997, 우리나라 자연공원의 용도지구제 개선에 관한 연구, 대한국토도시계획학회, 국토계획, 5(91), 185-202.
- 29) 오구균, 1991, 지리산국립공원의 관리개선방안, 응용생태연구회지, 5, 127.