

조경/산림/원예-5 일본 자연공원법의 개정을 중심으로 한 국립공원정책에 관한 연구

조태동*, 岡野隆宏¹

강릉대학교 환경조경학과, ¹日本環境省自然環境局國立公園課

1. 서 언

환경부에서는 2001년 국립공원을 대상으로 하는 자연공원법을 개정하였는데, 제 선진국에서 추진하고 있는 생물다양성보전이나 환경보전상 문제가 발생하고 있는 자연보존지구에 대한 개선은 이루어지지 않은 채, 오히려 국립공원을 관통하는 도로건설에 협의를 해 주거나 산나물 채취를 법적으로 마련해 주었다. 이것은 과거 건설부에서 보여준 개발지향형공원 정책을 그대로 답습한 듯한 행정으로써 국립공원에 대한 보전과 이용의 기본이념이 정립되었는가 의구심이 생긴다.

2002년 4월 현재, 일본 환경성은, 「생물다양성보전을 관점으로 한 자연공원법의 개정」을 시행하고 있다. 우리나라의 국립공원 제도는 일본의 국립공원 제도가 근간을 이루고 있으므로, 이러한 시점에서 일본 자연공원법이 시대별로 개정되는 과정과 그에 따라 변화하는 국립공원 정책을 파악하여, 향후 환경보전과 적정이용을 통한 지속가능한 국립공원 정책에 대한 방향을 제시하고자 한다.

2. 연구조사 및 전체

2.1. 일본의 국립공원이 성립함에 있어서 그와 관련한 사회적 배경과 직·간접 관련 제도를 연표로 작성하여 자연공원법의 시대별 개정과 그에 따른 주요 국립공원정책의 변천에 대하여 조사하였다.

2.2. 조사는 2002년 4월 12일 일본 환경성을 방문하여 관계자와의 직접 인터뷰 및 문헌을 근거로 하였다.

본 연구에서는 일본의 환경성에서 실시하고 있는 자연공원법 개정안과 국립공원의 주요 정책의 변천을 연구대상으로 한정하며, 2002년 시행하고 있는 자연공원법의 개정 후 대상지를 사례로 생물다양성 중심의 공원정책에 관한 적용여부의 가능성에 대하여 연구를 진행할 것을 전제로 한다.

3. 결과 및 고찰

일본의 국립공원제도는 비교적 빠르게 태동되었는데, 1900년대 초 이미 현립(縣立)공원이 지정되었고, 1911년에는 국립공원 설정에 대하여 일본 제국주주의의회에서 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 보호행정의 중심을 이루는 「특별보호지구」가 제도화되었으며, 1957년 시대적 배경에 부응하여

국립공원의 폐지와 새로운 자연공원법이 제정되었다.

당시 사회적 배경으로는, 2차 세계대전 패망 후 지역경제 활성화가 무엇보다 시급한 과제였으므로, 국립공원을 관광요인으로한 지역부흥의 일환으로 공원정책이 전개되었다.

또, 임야청에서는 국립공원에서 산림사업이 이루어져 천연림이 별채되고 있었다. 그러나 1971년 환경청이 신설되면서, 자연공원법은 특별지역의 규제를 강화했는데, 그 예로써 공원사업시설인 골프장건설에 대한 부문의 삭제나 공원내 관광도로의 전면금지 등 보호행정에 주력하였다.

1980년대 후반에 이르러 야외레크레이션행태는 자연과 직접 접촉하는 새로운 양상으로 나타났다. 그런데 문제가 된 것은 사륜구동자동차, 수상보트, 스노우모빌 등을 이용한 놀이행태였는데, 이러한 놀이행태는 소음발생, 동식물의 살상 등 생태계의 파괴로 이어졌다.

이에 따라 1990년 자연공원법의 개정이 이루어지는데, 주 내용은 지역구역내의 차마(車馬)의 진입, 식물의 손상, 동물의 살상 부문이 추가된 것이다.

이때 세계의 흐름은 1992년 세계유산조약, 1993년 생물다양성조약 등이 체결되었고, 일본 역시 이에 민감하게 반응하여 각종 법률의 제정이나 개정을 실시하였다.

2001년 일본 정부는 환경의 중요성을 인식하고 환경청을 환경성으로 승격시켰다. 2002년 환경성은 선진국에서 제창하는 「생물다양성을 관점으로 한 자연공원법을 개정」 하였는데, 그 내용은 자연공원의 생물 다양성 보전기능을 강화하는 관점으로부터, ① 특별지역내의 허가행위를 확충, ② 이용가능 인수의 설정 등에 의해 자연생태계의 보전과 지속적인 이용을 추진하는 「이용조정지구제도」의 창설, ③토지소유자 등과의 협정을 근거로 지역 민간 단체 등이 자연의 풍경지를 관리하는 「풍경지보호협정제도」의 창설, ④ 지역 민간단체를 공원관리단체로써 지정하고 「지역밀착형관리」를 추진하는 제도의 창설 등을 내용으로 개정을 실시하였다.

일본의 국립공원은 한때, 지역경제활성화를 위한 관광요인의 대상이 되었거나, 부서간의 이권에 따른 개발행위가 일시적으로 이루어졌었지만, 자연공원법의 개정은 보호행정을 중심으로 개정되었음을 알 수 있다.

2002년 현재는 생물다양성을 중시한 자연공원법으로의 개정에 따라 국립공원은 한층 더 보호행정이 강화되어 이용조정지구제도, 풍경지보호협정제도, 지역밀착형관리 등을 전개하고 있다. 이 개정안이 시사하는 것은 국립공원이란 국가나 지방자치단체가 독단적으로 국립공원 행정을 주관하는 것이 아니라 지역주민, 환경단체, 나아가 국민모두가 깊은 관심속에 함께 참여해야 한다는 것이다.

서언에서 전술했듯이, 우리나라 현행 국립공원 정책은 환경보전적 측면에서 오히려 역행하고 있다고 할 수 있다. 이에 환경보전적 측면을 중시한 자연공원법의 조속한 개정과 생물다양성을 관점으로한 국립공원정책이 전개되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 조태동, 이명우, 김진선, 1997, 우리나라 자연공원의 용도지구제 개선에 관한 연구, 대한민국 토도시계획학회, 국토계획, 통권91호, 제5호
石井弘, 1985, 緑の計劃, 地球社
環境省, 2001, 人と自然との共生をめざして