

OD10 국립공원 관리권 지방위임에 대하여

조태동

강릉대학교 환경조경학과

1. 자연공원의 의의

자연공원은 보호와 이용 및 조화를 꾀하기 위해 제도화되었으며, 자연공원법을 근거로 국립공원·도립공원·군립공원의 3카테고리를 가지고 있다. 자연공원 제도의 원점은 1872년에 지정된 미국의 옐로우스톤 국립공원으로 시작되는데, 록키산맥의 대자연을 대상으로 광대하고 원시적인 자연을 영구적으로 보호하면서, 한편은 국민의 복지에 이용한다고 하는 발상이다. 이러한 미국의 국립공원체계는 ①원시자연지역, ②역사, 문화재를 포함한 지역, ③야외 레크레이션 지역을 말한다.

한편, 1948년에 발족된 국제 자연보전연맹(IUCN)에서의 국립공원 정의는 다음과 같은데, ①일정면적 이상이 인간의 영향을 받지 않은 뛰어난 지역, ②그 지역에서 개발과 거주를 방지하며, 가능한 한 빨리 배제할 수 있도록 국가의 책임으로 관리해야 하고, ③사람들에게 미적, 교육적, 문화적 이용을 제공할 수 있어야 함을 명시하고 있다.

이렇게 미국의 국립공원 체계와 IUCN에서 말하는 국립공원의 정의를 근간으로 세계의 여러나라에서는 자연공원 제도를 도입하고 있는데, 환경 문제가 지구 규모로 발생하고 있는 현실에서 매우 높게 평가되고 있다.

2. 우리나라 국립공원의 관리현황

우리나라의 자연공원제도는 미국으로부터 약 1세기 뒤진 1967년에 지정된 지리산 국립공원을 그 원점으로 볼 수 있다. 그러나 국립공원제도의 도입 당시, 정부는 국립공원의 지정을 지역개발의 일환으로 취급하였고, 국립공원에 대한 주무부서는 건설부가 맡아 시·도에 위임 관리하였으며, 지역경제 활성화를 목적으로 한 시·도에서는 개발우선정책에 주력하였다.

건설부는 1967년부터 1990년까지 국립공원의 주무부서로서 약 30여년을 관장하였으며, 당초부터 1986년까지는 시·도에 위임 관리하였다. 그러나 전술했듯이, 지역개발을 우선한 개발정책은 자연과 경관파괴, 생태계파괴 등 심각한 환경문제로 제기되었고, 이용자의 급증에 의한 등산로의 쇠굴, 쓰레기 문제 등은 사회적인 문제로 대두되었다.

이러한 문제 해결을 위해, 1987년 건설부 산하에 국립공원 관리공단을 설립하여 전문조직에 의한 보호와 이용의 균형있는 국립공원 정책을 시도하고자 하였다.

한편, 국립공원 관리공단은 1991년 건설부에서 내무부로 관리청이 변경되었고, 1998년 다시 환경부로 변경되었는데, 이는 부처간의 이권 및 자연공원에 대한 국민의 성숙도와 세계 동향에 의한 것으로 보여진다.

현재, 환경부산하의 국립공원 관리공단에서는 20개의 국립공원 중 18개소를 위탁관리

하고 있으며, 경주국립공원, 한라산국립공원, 한려해상국립공원의 오동도지구는 관련 지방자치단체에서 관리하고 있다.

본 연구에서는 국립공원의 효율적 관리를 명분으로 지방자치단체에서 「국립공원의 관리에 대한 지방위임 또는 공동관리」에 대한 요구와, 환경부에서는 그에 대한 불가의 입장을 객관적으로 파악하고, 국립공원이 안고 있는 근본적인 문제의 해결에 대한 제언을 연구의 목적으로 한다.

3. 연구방법 및 진행

1) 현행 20개 국립공원에 대하여 관리권에 대한 지방자치단체에서 바라본 입장과 환경부의 입장에 대하여 문서로 제기된 검토의견을 참고하였다.

2) 이에 대하여 관계자 및 전문가, 지역주민 등의 토론회와 관계자의 인터뷰를 근간으로 연구를 진행하였다.

4. 고찰 및 제언

한국에 국립공원 제도가 도입된 것은 약 35년의 역사를 가지고 있다. 국립공원을 지정한 당초에는 전술했듯이 개발위주를 중심으로 한 공원정책이 전개되었으나, 1974년 공원계획이 수립되며, 각 국립공원별 자연환경의 보전적 측면에서 핵을 이루고 있는 자연보존지구가 대폭 확대 지정되는 등 보전을 강화한 국립공원 정책이 보여진다. 그러나 1982년 제2차 국토종합계획의 실시와 더불어 국립공원은 국가 및 지방자치단체 등의 관광개발, 지역개발의 대상지로 책정되어 난개발이 이루어지고, 동시에 자연보존지구가 대폭 축소변경되었다.

이러한 현실로부터 1987년 국립공원에 관한 전문 관리기관을 설립하게 되나, 국립공원 관리공단은 예산문제, 일부 지역주민과의 마찰 등 많은 문제가 산적하게 되었다. 또한, 현행 국립공원 자연보존지구의 자연자원 및 인문자원의 분포현황을 조사한 결과, 많은 자원이 보전체계에서 벗어나 개발의 대상이 되는 것이 현실임을 알 수 있다.

이와 더불어, 현행 자연공원법은 자연보존지구내에서 삭도설치가 가능하며, 산나물채취가 가능하도록 제도화되어 있어 귀중한 자원이 개발대상으로 언제든지 노출되어 있는 상태이다.

이러한 현상에서, 우리나라 국립공원의 지정현황을 보게 되면, 진정한 국립공원의 가치를 기준으로 지정한 것이 아니고 지역안배에 의한 지정임을 알 수 있다. 이와같이 국립공원이 안고 있는 가장 큰 문제는 지정과 보전체계이나, 이에 대한 문제해결의 접근보다 이권에 따른 관리권의 이양이 우선문제로 대두되고 있는 기현상이 보여지고 있다.

따라서 무엇보다 중요하며 시급한 것은, 미국의 국립공원체계나 IUCN에서 정의하는 국립공원에 해당하는 국립공원이 존재하는가에 대한 상세한 조사가 선행되어야 한다. 이를 근거로 국립공원으로서 가치가 있으면 일본이나 미국처럼 국립공원의 모든 예산을 국가에서 관장하도록 해야 하며, 동시에 보전체계가 수립되어야 한다. 그 다음, 국립공원으로서 가치가 없다고 인정되는 대상지는 현행 강화하고 있는 제도를 완화시키며 동시

에 장기적으로 지방자치단체에 이양계획도 고려할 필요가 있다.

결론적으로, 국립공원이기 때문에 국가에서 관리해야 한다거나, 지역주민의 생존권에 의해 지방자치단체에서 관리해야한다거나 등의 논리 이전에 근본적으로 국립공원이 국립공원으로서 가치가 있는가, 없는가로부터 정밀조사가 이루어져야 하며, 미국의 국립공원체계나 IUCN에서 정하는 국립공원의 수준의 지정과 관리가 요구된다.

또한, 현행 자연보존지구에 대한 자연공원법의 개정이 시급히 요구되며, 일본 국립공원 관리처럼 자원의 가치에 따라 보전측면이 강화되어야 할 것은 적극 강화시키고, 동시에 지역주민과 시민단체가 참여한 국립공원 관리가 이루어져야 한다.

참 고 문 헌

조태동, 이명우, 김진선(1997년), 우리나라 자연공원의 용도지구제 개선에 관한 연구, 대한국토·도시계획학회 「국토계획」, 제5호(통권91호).

石井弘(1985년), 緑の計劃, 地球社.

環境省(2001년), 人と自然との共生をめざして.

조태동, 岡野隆宏(2002), 일본 자연공원법의 개정을 중심으로한 국립공원정책에 관한 연구, 환경과학회 봄학술 발표논문집, 366-367.

행정자치부(2002), 전국 시·도지사협의회, 건의사항에 대한 검토의견

박상현(2002), 국립공원 관리권 이양의 필요성, 강원비전포럼