

국립공원관리의 목표 및 방향에 대한 세계적 동향 분석

- 우리나라, 미국, 영국, 일본, 호주, 캐나다를 대상으로 -

천현진* · 김수진* · 이준* · 김민우* · 최미란* · 김성균**

*서울대학교 대학원 조경학 전공 · **서울대학교 조경지역시스템공학부

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

국립공원은 스트레스가 많은 현대인에게 자연의 아름다움과 편안한 휴식을 제공해줄 수 있는 공간이다. 그러나 국립공원이 인간의 삶에 긍정적인 영향을 미침에도 불구하고 지금까지 공원 지정 및 관리에 대한 학문적 접근이 상당히 미비한 것으로 판단된다. 현재 우리나라에서는 자연공원법에 따라서 환경부에서 10년마다 자연공원기본계획을 수립하는데 공원기본계획은 공원의 보전, 이용 및 효율적인 관리를 위하여 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획으로서 공원계획과 공원별 보전·관리계획의 지침이 되는 계획이다. 우리나라 국립공원에 이러한 계획을 수립 시에 해외 국립공원 사례를 분석하여 세계적인 동향을 파악함으로써 이론적 기초자료가 될 수 있을 것으로 판단된다. 본 논문에서는 우리나라를 비롯한 세계 주요국가 별 국립공원 역사 및 현황, 행정 및 관리체계를 분석하여 최근의 세계적인 국립공원 관리 방향 및 목표에 대한 동향을 분석하며, 이를 토대로 우리나라 국립공원 관리 목표 및 방향 수립 시 시사점을 모색하고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 국립공원의 개념

국립공원제도는 미국에서 탄생한 이래 2004년 현재 140여국에서 채용되고 있으며 국립공원제도는 자국의 수려한 자연을 보호하고 지속 가능한 이용을 도모하여 후세에 물려주려는 제도로서 자국의 환경보전과 국민휴양에 많은 공헌을 하고 있는 제도이다(배중남, 2004). 오늘날 국립공원은 국제적으로 비교적 넓은 자연경관을 가장 효율적으로 보호할 수 있는 기구로 인정되며, 환경위기 시대에 생태교육, 환경윤리의 실험장으로 사회전반에서 그 가치를 인정받고 있다(윤영일, 1996).

2. 우리나라 국립공원의 현황

1987년까지는 국립공원을 시·도 지자체에서 관리하면서 공원의 관리를 국민의 이용증진을 중심으로 한 지역의 개발차원에서 다루어졌지만 관리주체가 다원화되고 비효율적으로 정책집행이 이루어지고 있다는 지적에 따라 전문기관인 국립공원관리공단을 설립하여 관리를 전담하게 되었다(조계중, 2006). 현재 제1차 공원기본계획(2003~2012)에 따른 우리나라의 자연공원의 관리목표를 살펴보면 “자연과 인간이 만나는 생명의 요람”이라는 정책목표에 따라 보전 지향적으로 자연생태계를 관리하고 탐방행태 개선을 통한 공원의 이용문화정착을 목표로 하고 있다. 자연공원 관리 정책에 따른 현재 국립공원의 관리목표는 3가지로 분류될 수 있다. 첫 번째 공원자원의 우선적 보존 및 유지, 두번째 환경적으로 건강하고 지속가능한 범위에서 공원탐방 편의 제공, 세 번째 지속가능한 이용 한계 내에서 주민생활 편의 도모를 목표로 하고 있다. 이러한 관리목표에 따른 관리방향은 국립공원의 구성요소와 관련된 현안문제 해결에 중점을 두면서 공원자원 특성에 적합한 탐방문화를 활성화하고, 자원의 보호와 이용도모를 위한 자연친화적인 시설물의 유지·관리에 초점을 두며 또한 지역주민의 참여와 협력을 도모함으로써 지역과 밀착된 방향으로 진행되었다(환경부 등, 2008).

III. 세계 주요 국가의 국립공원

1. 미국

국립공원의 지정은 국립공원국이 마련한 엄격한 지정기준을 갖춘 지역이, 연방정부와 지방정부 등이 폭넓게 참여하는 국립공원시스템(National Park System)에 의해 제안되고 최종적으로는 의회에서 결정된다. 미국의 국립공원국 조직법에 명시된 국립공원의 기본이념은 “차세대를 위해 국립공원의 가치와 자연자원과 문화자원을 보존함 그리고 국립공원시스템의 가치제고”로 볼 수 있다. 미국의 국립공원국은 보존이라는 대전제 하에 국립공원 관리하고 있다. 그 가운데 의사결정과정에서의 시민참여, 방문객에게 교육의 장 제공, 타부처간의 협조체제 유지가 지침의 주 골격을 이루고 있다. 미국의 국립공원의 관리목표는 우수한 서비스를 제공하고 생산적인 협력을 형성하며, 시민의 참

여 및 문화유산 교육을 확대하고자 하고 있다. 또한 관리자들의 소질을 향상시키고, 현명한 결정 진행, 효율적인 관리 실행, 지속적인 연구진행 및 관리기술 향상, 공유 기능 활용 등을 관리 목표로 두고 있다. 관리방향의 경우 공원 방문객에게 최상의 서비스를 제공하기 위해서 주 정부, 지방 자치 단체, 민간단체 및 기업과 협력하여 목표 달성을 위해 공동 작업으로 진행하고 있으며 관리 결정에서는 시민들이 참여 할 수 있는 기회를 제공하도록 하고 있다.

2. 영국

현재 영국의 국립공원은 환경법(Environment Act 1995)에 의거한 국립공원청(ANPA, Association of National Park Authorities)에 의해 관리하여 각 국립공원의 장(Chief)으로 이루어진 집행위원회에 의하여 관리한다. 영국 국립공원의 유지관리는 이미 생활의 터전이 되어 버린 장소에 공원을 지정한 연유 등으로 탐방객의 지속가능한 이용과 전통적인 생활의 기반 농업을 존중하는 가운데서 그대로 남아 있는 생태계의 유지관리와 복원에 중점을 두고 공원관리를 하고 있다. 영국 국립공원의 관리목표는 첫째, 국립공원의 자연적 아름다움, 야생동물, 문화유산을 보전하고 향상시키는 것이며, 둘째, 공공에게 공원 특성을 이해하고 향유할 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 영국의 국립공원청은 이러한 두 가지 목적의 이행과 함께 국립공원구역 내에 거주하는 주민들의 경제적인 이익의 향상에도 노력하고 있으며 공원의 독특한 특색 유지와 탐방객들이 공원 고유의 특색을 즐기기 위해 방문하는 것에 대한 업무를 수행하기 위해 존재한다. 관리방향은 국립공원이 가지고 있는 생태계 유지를 전제로 경제적 가치를 활용하여 관련 산업을 활성화 하도록 유도하고 있다. 또한 국제시장에서 경쟁력을 지닐 수 있도록 자연 경관을 잘 보존하고 시설물과 서비스의 품질을 높여서 특색이 있고 만족도가 높은 국립공원 이용 도모하며 지역 주민들의 참여도를 높여 주민들의 생활과 직장이 국립공원이 되면서 지역 커뮤니티 활발하게 조성하도록 관리한다. 사도 및 탐방도로는 효율적으로 연결하여 자연과 문화자원을 충분히 이용하는 동시에 지속 가능한 발전을 추구하도록 관리를 진행하고 있다.

3. 일본

현재 일본의 자연공원은 합리적인 보호와 이용을 위하여 자연공원법의 규정에 의해 각 공원에서 자연공원계획을 작성하고 있다. 관리계획은 공원별 담당지역의 경관특성을 고려하여 하나의 공원을 복수지역으로 구분하여 순차적으로 작성할 수 있도록 되어 있으며 관리계획 시 주로 취급해야 하는 내용은 경관관리, 지역개발 및 정비, 투자 및 사업시설의 관리, 이용자 지도, 그 외

공원의 적정한 보호와 이용증진을 도모하는 데 필요한 사항 등으로 각 지역에 특성에 작성할 수 있도록 되어있다(신익순 등, 2000). 일본 국립공원의 관리는 자연경관, 동물, 식물 및 생태계 가치를 보호하고 과도한 이용을 자제하여 자연과 조화되는 안정된 이용행태를 도모하고, 파트너십을 활성화하여 효율적인 관리를 도모하고자 한다. 이를 위해 자연 경관 보호를 목적으로 개발행위를 제한하며 시설물관리에서는 건물높이 또는 구조물의 재질, 설치위치 등을 규정하여 통일적으로 관리하고 있다. 산림, 산호초, 특별한 동식물 서식지 등 국립공원 생태계의 다양성과 보존에 중요한 지역은 특별히 관리하여 손상 되지 않게 통제하며 차량 통제 등 자동차 사용 제한을 통해서 과도한 이용을 제한하고 있다. 또한 국립공원관리처를 중심으로 국립공원관리에 자원봉사자, 지방단체, 기업 등 연합하여 능동적이고 효율적으로 관리를 하고 있다.

4. 호주

연방제도 국가인 호주의 연방정부는 각 주의 토지에 직접적인 관리권한이 없기에 자연보호국을 설립해서 자연보호지역에 대한 관리를 주관하였다. 자연보호국은 대외적으로 국가를 대표해서 자연보호에 대한 국제협약의 및 국제활동에 참여하였고, 내부적으로는 호주내의 자연보호에 관한 업무를 처리하면서, 각 주 및 지역 간의 협력과 상호 교류를 촉진시켰다. 호주 국립공원의 관리 목표와 그에 따른 관리방향을 살펴보면 다음과 같다. 첫째 관리 목표는 보호를 중시하고 사회공익에 초점을 두는 것이다. 호주 국립공원의 주요한 기능은 자연을 보호하는 것으로 이를 위해 국가에서 자연유산보호신용기금제도를 설립하였고, 이에 조성된 자금은 지표의 손실 및 토지 훼손에 대한 회복시키는 것에 사용되고 있다. 두 번째 관리 목표는 소유권과 경영권을 분리해서 진행하는 방식으로 관리하는 것이다. 국립공원의 경영은 기업이나 개인이 하고 있으며, 소유권을 가진 국립공원국에서는 공원 관리계획 수립 등의 관련법의 제정과 국립공원의 기초시설 건설과 대외 홍보 및 운영 등을 관리하고 있다. 세 번째 관리 목표는 바람직한 법률 및 법규시스템을 구성하여 국립공원의 합리적인 보호와 이용을 촉진하는 것이다. 호주 연방정부와 각 주에서는 국립공원에 관한 법률 및 법규를 제정하였는데, 상세하게 작성되어 집행 시 필요한 상세한 부분까지 다 기재되어 있다. 네 번째 관리 목표는 홍보교육을 실시하며 생태관광을 선도하는 것이다. 호주는 전국적으로 관광의 유형에 따라 자연관광, 생태관광, 고급생태관광 등 크게 3종류로 분류하여 각각 인증 제도를 설립하였는데, 이는 세계에서 처음으로 시도된 것이다.

5. 캐나다

캐나다의 공원 관리청(Canadian Park Service)은 국가기관으로 관장기관은 문화유산부이다. 캐나다는 국립공원의 역할을 수행하는 기관이 매우 다양하며 국립공원 외에도 국립보호지구, 국립역사공원, 국립군사공원 등으로 구분될 수 있다. 캐나다 국립공원의 관리목표는 자연자원 및 자연의 천이과정 보호를 통하여 생태적 통합성을 복원시키는 것이다. 이에 따라 국립공원지정 이후 5년마다 생태적 장기 목표를 설정하여 공원관리 계획을 수립하고 다양한 사람들, 환경과 관련된 캐나다의 정체성을 공유 및 강화하여 캐나다의 미래를 함께 건설하는데 중요한 역할을 하고 있다. 생태계에 대한 인간의 간섭을 최소화 하면서 방문객들에게 야외활동을 통한 자연 및 문화유산을 체험 할 수 있는 기회를 제공하며 관리를 효율적으로 진행하려고 한다. 캐나다의 국립공원 관리방향은 현재 3가지 원칙을 가지고 있는데 수익자 부담원칙과 지역 참여, 공원 프로그램 활성화의 적극적인 장려에 중점을 두고 있다. 첫째, 공원 입장료, 체류 기관에 비례하는 요금, 각 시설과 재료의 사용에 대한 구체적인 요금체계를 구축하여 관리하고 둘째, 주민참여를 유도하기 위한 폭넓은 자원봉사 프로그램이 마련되어 있으며 공원의 관리를 지원하는 비영리단체 설립을 적극적으로 지원하고 있다. 셋째, 자연해설 등에 관한 안내 프로그램에 충실하고, 학교 단체 등에 주기적으로 자연을 공부할 수 있는 프로그램을 만들어 지원하고 있다(이양주 등, 2010).

IV. 국립공원의 세계적 동향

1. 행정 및 관리체계

우리나라 자연공원은 관리시스템의 문제점에 대하여 해외 선진국가의 성공사례를 벤치마킹하여 효율적인 관리체계 개선이 요구된다. 해외사례를 비교한 결과 중앙정부가 지역별 자연공원 간 활발한 네트워크(관리체계에 대한 정보교류)를 유도하여 공원 간 서로 이익을 얻고 평균관리능력을 높이는 방향으로의 전환이 필요하다. 공원관리 인력 부분에서는 미국(약 2만 명) 등 선진국가와 비교해볼 때 우리나라의 국립공원 관리 인력은 현저히 부족한 상황이므로 혁신적인 관리조직 개편이 필요한 시점으로 판단된다.

2 관리 목표

우리나라 포함한 대부분의 국가들은 국립공원이 국가를 대표하는 보전지역으로 국립공원의 기본취지인 자연자원을 보전과 문화자원을 보존을 관리목표로 하고 있다. 그리고 공원자원의 보전 및 보존뿐만 아니라 탐방객들의 이용도모를 위한 시설물의 유지·관리에서부터 탐방문화를 활성화 등의 지속가능한 이용

표 1. 각 나라별 행정체계 및 관리체계

국가	행정체계	관리체계
미국	· 국립공원관리청(NPS)	· 기본계획 15년마다 수립(5년마다 검토) · 기본관리계획 · 공원프로그램계획 · 전략계획 및 실행계획 · 연간추진계획 및 결과보고
영국	· 국립공원관리청 · 공원위원회	· 5년마다 기본계획 현실평가 실시 · 국립공원기본계획 · 소위원회 조직하여 1년 재검토
일본	· 환경성 자연보호국 · 국립공원관리사무소 운영	· 기본계획 10년마다 수립 · 공인계획과 공인사업결정 · 시설계획 · 규제계획
호주	· 연방정부 관리기구 · 각 주의 공원관리청	· 기본계획 10년마다 수립(5년마다 검토) · 연방환경법에 따라 국가통합 관리시스템 도입운영 중
캐나다	· 자연공원관리청	· 기본 계획 5년마다 검토 · 공인기본계획 · 공인현황 및 공인사업진행상황 등 사안 2년 주기 보고

표 2. 각 나라별 관리목표

국가	관리목표
미국	· 시민의 참여 및 문화유산 교육 확대 · 관리자들의 소질 향상 · 현명한 결정 진행 · 효율적인 관리 실행 · 지속적인 연구진행 및 관리기술 향상
영국	· 지역 경제 활성화 · 선진국 수준의 국립공원 · 활력 있는 지역 단지 커뮤니티 조성
일본	· 자연과 조화되는 안정된 이용행태 도모 · 지역사회와의 파트너십 활성화로 효율적인 관리 진행
호주	· 국립공원의 자연, 역사 그리고 원주민들의 문화유산을 잘 보존하고 관리 · 지속가능한 국립공원 이용 도모 · 국제적 네트워크를 통한 협력
캐나다	· 자연자원 및 자연의 천이과정 보호를 통하여 생태적 통합성 복원 · 생태계에 대한 인간의 간섭 최소화 동시에 방문객들이 공원 이용 시 자연성과 문화유적가치를 충분히 체험할 수 있는 기회 제공 · 국제기구와 협력을 통한 캐나다의 자원 보전 및 홍보

도 강조하고 있다. 그리고 국제적 네트워크 형성을 통하여 지속적인 이용과 공원 특성에 따른 관리역량 강화를 위한 효율적인 관리체계 개선, 공인관리기관과 지역주민의 협조체계를 구축하여 자연자원관리에 적극적으로 동참을 유도하여 지역커뮤니티의 참여를 강화시키고 자연공원과 지역자원을 연계하여 지역의 경제 활성화를 시키는 것도 중요하게 인식하고 있는 실정이다.

이러한 세계 국립공원의 사례를 바탕으로 관리목표에 따른 현재의 국립공원의 현황에 대한 개선점을 분석해보고 2012년부터 2021년까지 계획되어질 우리나라 제2차 공인기본계획 방향

표 3. 세계 동향과 비교 분석한 관리목표

국가	세계동향	우리나라	제안
관리 목표	<ul style="list-style-type: none"> · 자연을 있는 그대로 보존 · 시민 참여 및 교육 확대 · 자연친화적 탐방문화 · 지속적인 연구진행 및 관리 기술 향상 · 지역 경제 활성화 · 지역 커뮤니티 활성화 · 자연과 공생하는 이용행태 도모 · 생물다양성 보전과 지속 가능한 이용 · 국립공원의 자연, 역사, 문화유산 보존관리 · 지속 가능한 국립공원 이용 도모 · 국제적 네트워크를 통한 협력 	<ul style="list-style-type: none"> · 공원자원의 우선적 보존 및 유지 · 환경에 건강한 공원탐방 편의를 제공 · 지속 가능한 주민생활 편의 도모 	<ul style="list-style-type: none"> · 자연과 문화자원의 보전 및 복원 · 국립공원의 지속가능한 이용 · 국제적 네트워크 형성 · 효율적인 관리체계 개선 · 커뮤니티 참여강화 및 지역경제 활성화 · 지속적인 연구진행 및 관리 기술 향상

에 대한 관리목표를 제안해보면 표 4와 같이 나타낼 수 있다. 관리목표는 기존의 국립공원 자원의 보전과 이용의 측면에서 더 나아가 국제적 네트워크 형성, 효율적인 관리체계 개선, 커뮤니티 참여강화 및 지역경제 활성화, 기후변화 협약 및 생물 다양성 등 과 같은 국립공원 내에서의 지속적인 연구진행 및 관리 기술 향상 등을 제안할 수 있다.

V. 결론

본 연구에서는 우리나라를 비롯한 세계 주요국가 별 국립공원 역사 및 현황, 행정 및 관리체계를 분석하고 관리목표를 파악하여 최근의 세계적인 국립공원 관리목표에 대한 동향을 분석하였다. 현재의 국립공원의 현황에 대한 개선점을 분석해보고 2012년부터 2021년까지 계획되어질 우리나라 제2차 공원기본계획 방향에 대한 관리목표를 제시해보면 다음과 같다. 관리목표는 자연 및 역사 문화자원의 보전 및 복원, 국립공원의 지속가능한 이용, 국제적 네트워크 형성, 효율적인 관리체계 개선, 커뮤니티 참여강화 및 지역경제 활성화 등 총 다섯 가지로 제시하고자 한다. 이러한 관리목표에 따른 관리방향은 첫째, 국립공원에 속하는 자연자원을 보전하고 문화자원을 복원하는 것으로 생태계에 대한 인간의 간섭을 최소화 시키며 효율적인 관리를 위한 방안을 마련해야 될 것이다. 둘째, 국립공원의 지속가능한 이용에 관

한 것으로 국립공원을 국민의 생활수준에 적합하고 수준 높은 이용이 가능한 공원으로 개발되어야 할 것이다. 셋째, 국제적인 네트워크를 형성하고 지원체계를 마련하는 것이다. 세계 각국의 국립공원과 파트너십을 마련하여 국가 간의 적극적인 프로그램을 통하여 지속적인 협력을 보장될 수 있도록 한다. 넷째, 용도지구 조정 등 관리 체계를 효율적으로 개선시켜야 되겠다. 다섯째, 공원지역 내에 커뮤니티 참여를 강화하고 지역경제를 활성화 시킬 수 있도록 해야 하겠다. 본 연구에서는 한계점은 세계적인 동향을 분석하기 위하여 우리나라를 포함한 7개국으로 한정하여 세계적인 동향으로 일반화하기에는 한계가 있으며 추후 연구에서 더 많은 나라를 분석해야 될 것으로 사료된다.

인용문헌

1. 신익순, 배중남(2000) 일본의 국립공원 경관관리를 위한 시설물정비에 관한 법제도적 특성. 한국환경생태학회지 14(3): 183-198.
2. 배중남(2004) 한·일 국립공원 관리체계 비교. 한국환경생태학회지 18(4): 446-455.
3. 윤영일(1996) 국립공원의 문제와 그 해결을 위한 국제적 동태에 대한 연구. 한국조경학회지 24(2): 52-61.
4. 이양주, 김태현(2010) 경기도 도립공원 관리체계 구축방안. 경기개발연구원.
5. 조계중(2006) 국립공원의 이념과 이용자들에 의한 훼손 그리고 보존, 보존을 위한 대안으로서의 해설 모델적용. 한국산림휴양학회지 10(4): 51-66.
6. 환경부(2008) 국립공원 타당성조사 기준 및 자연공원 제도개선 마련.