

日本 国立公園

管理制度的 特性

— 우리나라의 制度改善과 關聯하여 —

李 碩 壽 (建設部 自然公園 課長)

本稿는 지난 3月 6日부터 10日동안 自然公園法 改正을 위한 資料수집 및 研究調査 作業의 一環으로 日本環境廳 自然保護局을 비롯 自然公園關係部處와 日本 国立公園協會, 美化管理財團 등 20餘 機關을 巡訪한 바 있었던 李碩壽 建設部 自然公園 課長이 国立公園誌의 發展과 會員諸位 뿐만 아니라 特別會員(關聯 公務員·管理要員)의 參考資料가 되도록 自然公園法改正을 앞둔 바쁜 日程 속에서 所見을 添加해서 抄錄해 준 것이다. (編輯者 註)

1. 国立公園과 国定公園

日本の 自然公園法은 國家가 指定·管理하는 国立公園과 地方自治團體인 都·道·府·縣이 指定管理하는 都·道·府·縣立公園이 있어 우리나라의 国立公園, 道(特別市, 直轄市)立公園과 같은 區分을 지우고 있는데 우리나라 自然公園法에서 規定하고 있는 郡立公園이 日本에는 없다. 日本の 自然公園法上 特異한 것은 國定公園이다. 國定公園은 國家가 全國을 대표할만한 自然景觀地로써 自然公園으로 指定하되 管理는 都·道·府·縣인 地方自治團體가 專担하는 매우 「유니크」한 制度인데 이는 高度行政技術國家인 日本다운 產物로서 背景을 지니고 있다.

日本은 1932년에 国立公園制度를 導入하여 1934년에 最初의 国立公園을 指定한 以來 二次

大戰前까지 모두 12個의 国立公園을 指定하였고 戰後에 다시 15個가 追加되어 現在27個의 国立公園을 갖고 있으나 地方自治가 本格化되고 自然探訪과 國民의 餘暇生活이 擴充되던 1960年代後半부터 国立公園制度는 一種의 즐거운 悲鳴을 겪게 된다. 즉 郷土의 風景에 남다른 자부심을 지닌 日本人들은 國會議員과 여러 壓力團體를 動員하여 저마다 国立公園指定을 要求해 오게 되었고 公園管理庁은 두가지 어려움을 겪게 되었다. 첫째 「國家를 代表하는 自然風景地」라는 国立公園指定要件으로서의 資源價値性에 대한 客觀的인 基準을 세우기 어려워 候補地의 모두를 指定하거나 拒否할 根據가 뚜렷하지 못한 政策的인 難題가 되었다. 둘째로 「國家의 人力과 豫算에 의한 管理」라는 管理運營面에서 繼續되는 国立公園指定要求대로 追加할 경우 人力·豫算面에서 감당하기 어려운 行政的 어려움이 있었다. 여기서 생겨난 것이 国立公園과 類似한 自然風景地인 自然公園임을 國家가 認定(指定)하되 그 管理는 地方自治團體가 擔當하게 하는 「國定公園」을 新設하게 되었다. 国立公園의 指定要求는 地方自治團體를 통해 提案된다는 점에서 매우 합축성이 있다. 實際로 1950년부터 施行된 國定公園은 1986年現在 54個가 指定되었고 国立公園은 1974年을 끝으로 指定하지 않고 있다. 國定公園은 英文表記(Quasi-national park)로 보아 事實上 国立公園으로 대접하되 管

理負擔만 地方自治團體에 지우고 있는 것이라 할수있다. 우리나라 國立公園도 지금처럼 地方自治團體 主導의 管理를 계속하면 日本의 國定公園과 同格이 되는 것이 아닌가 생각되기도 한다.

2. 多様な 公園管理機能의 參與

日本의 國立公園管理에는 政府와 民間에서 저마다 專門인 分野가 參與하고 있다. 政府만 하더라도 公園内部에서 山林業務는 林野庁, 防災담은나 道路등은 建設省, 建築·衛生등 生活關係는 地方自治團體가 專擔하고 있다. 서로가 行政計劃을 立案할 때 協議할 뿐 어떤分野의 民願이라도 한 機關만 찾으면 거의 마무리 되도록 되어있다. 公園管理庁은 公園計劃, 더 나아가서는 公園을 指定할 때 그 資源의 價値로 認定된 部門의 管理와 合理的 利用의 增大에만 責任을 지고 있다. 公園區域内에 建築物이나 構造物이 들어설때 公園管理庁은 公園計劃上 施設可能地 인지만을 檢討하고 그 施設의 用途, 安全度, 건폐率, 용적率등은 모두 地方自治團體가 別途의 法에 따라 管理한다. 山林의 伐採, 樹種更新등도 全体計劃의 協議를 거치면 林野庁의 責任으로 해나간다. 勿論 산불, 산사태등도 林野庁의 責任이다. 어찌보면 責任을 서로 미루거나 避해가는듯 하고 달리보면 關聯機關이 저마다의 機能으로 國家의 目標達成에 協調하고 있다.

民間機能의 參與는 매우 多様하고 專門인 인데 主要한 것들은 다음과 같다.

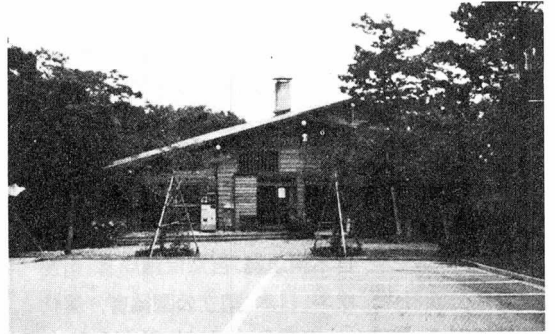
●財團法人 自然公園美化管理財團 - 公園内部의 清掃 化粧室管理를 專擔하고 있는데 財源은 公園内 駐車場運營收入으로 充當하고 있다.

●社團法人 國民宿舍協會 - 公園内 뛰어난 風景地등의 單獨施設로서의 宿泊施設 가운데 地方自治團體들이 設置運營하는 것을 國民宿舍라 부르며 이 宿舍들의 利用案内, 宣傳·弘報物製作 要員研修등을 擔當한다.

財源은 國民宿舍數에 따른 自治團體의 分擔

金이다.

●財團法人 國民休暇村協會 - 集團施設地區内 宿泊施設을 비롯한 全般施設을 管理하는데 모든 國立公園의 모든 集團施設을 擔當하는 것이 아니라 1縣 1個地區 原則으로 1986年現在 總 34個地區 (民間없이 協會만이 進出한 地區가 18個所), 管理對象은 主로 宿舍, 野營場, 運動施設, 集會施設등이다.



(寫眞：日光 국립공원那須國民休暇村野營場)

●財團法人 日本國立公園協會 - 1929년에 設立된 國立公園制度의 導入(1932年)의 母體가 된 이 協會는 60年 가까운 歷史에도 1,030名의 會員(團體會員 約20%포함)인 단출한 크기지만 國內外 資料를 고루 갖추고 各種 公園計劃(年間 30-40件)을 擔當하면서 公園利用의 合理化를 위한 弘報活動을 專擔하고 있다.

이들 民間機能의 參與에는 政府의 特別한 支援·造成이 있었지만 이러한 多様な 機能의 參與로 日本의 27個 國立公園은 10個의 管理事務所, 53個의 分室(또는 管理室)에 128名의 國家公務員만으로 現地管理가 이루어지고 있다. 이와같은 民間機能의 參與는 우리나라에도 公園内 清掃·駐車場·集團施設地 一部施設등을 함께 管理하는 管理公園의 設立에 의한 導入이 檢討되고 있으며 이와 함께 韓國 國立公園協會機能의 活性化도 緊要한 課題가 된다.

3. 中央政府와 地方政府의 調和

日本은 오랜 歷史를 통해 地方自治와 中央統制의 統治體制가 자리잡혔고 오늘에도 이러한

傳統을 바탕으로한 行政運用이 이루어진 때문 이긴 하겠으나 一種의 慣例나 先行事例에 의한 中央과 地方의 行政連繫가 잘 이루어지고 있다.

中央政府의 行政가운데 많은 部分이 地方에 委任되어 있고 各部處間에 關聯되는 行政行爲는 어느 한쪽에 委任되면 關聯部處로 委任하는 등 一般的인 委任行政의 기틀은 우리나라와 같은 傾向을 보이고 있으나 中央政府의 省·庁 등 機關間의 問題를 地方政府가 施行의 過程이나 行政質疑를 통하여 自體的인 調和를 이루어 가고 있음은 역시 地方自治行政의 경험인 驗이 낳은 것이라 하겠다. 公園内部 施設의 維持·管理나 住居·商業施設의 建設 등에서 公園計劃과 다른 制度나 計劃과의 사이에 問題가 있을 경우에는 地方政府가 該當分野別 行政諮問委員會나 審議會 또는 地方議會 등의 決議를 거쳐 施行하거나 調整을 要求하여 行政的인 調和를 이루고 있으며 探訪客의 安全管理나 不合理한 公園利用의 啓導나 「비지터센터」의 運營 등에서도 國家公務員인 公園管理官과 地方公務員間에 合理的인 限界와 協調가 이루어지고 있다. 무엇 보다도 國立公園의 利用을 위해 宿泊施設이 必要하지만 收益性이 不足한 地區에 地方政府가 國民宿舎를 直接建立하여 運營하고 赤字를 一般會計에서 負擔하고 (國立公園內에 있는 地方自治團體 建立·運營 國民宿舎는 1986年 現在 320個所, 이 가운데 180餘個所가 赤字) 있는 事實과 國立公園管理事務所가 設置된 곳에는 地方長官에게 委任된 業務를 管掌하기 위한 都·道·府·縣의 國立公園管理事務所가 따로 設置되어 있다는 두가지는 國立公園業務의 効率化를 위한 中央政府와 地方政府間의 調和를 보여주는 表徵이라 할 수 있다. 우리나라의 國立公園도 中央政府가 直接管理하게 되는데 이경우의 政府内部, 中央과 地方間의 行政的인 調和를 위해 日本의 事例는 좋은 參考가 될 수 있겠다.

4. 最小限의 規制와 徹底한 施行

日本은 國立公園의 歷史가 50年을 지났고 또

自然風景地에 대한 國民의 愛護思想이 普及된 탓이기도 하겠지만 國立公園의 管理에 있어 利用行爲의 限界와 土地利用의 規制가 一括規制例外的許容方式이라기 보다는 廣範한 自由利用과 例外的인 規制를 原則으로 하고 있다. 國立公園의 경우 土地利用의 用途區分이 우리나라에 비하여 細分 되어 있어서 우선 普通地域과 特別地域으로 大別하여 公園區域에서 큰 比重을 차지하는 普通地域은 글자 그대로 公園區域이 아닌 地域과 利用上에 差異가 없다. 特別地域은 特別保護地區와 第1種地區 第2種地區 第3種地區 등으로 나누어지는데 特別保護 地區만이 自然保全地域으로 「一般的 利用은 嚴禁」된다. 이 一般的 利用의 嚴禁은 매우 徹底하여 學術研究 등 特別한 경우를 除外하고는 探訪, 利用이 徹底히 規制된다. 이 特別保護地域은 그 範域이 좁고 事實上 一般的 利用이 어려운 곳으로서 우리나라 公園의 自然保存地域과는 다른 資源性과 利用難度가 있다. 한편 第1種地區 第2種地區 第3種地區 가운데 第1種은 山林計劃으로서도 나무를 베어내지 못하는 것으로 우리나라 大部分의 自然保存地區에 해당하는데 이들 3個地區에는 審査指針이 마련되어 있어 廣告物, 建築物, 農地造成 등에 關해 細部の 基準이 있어 여기 規定된 以外의 行爲는 自由롭게 行할 수 있고 規定된 事項은 그 基準에 따라 申告하도록 하고 있다. 즉 最大限의 利用을 許容하고 不得已한 경우에만 規制하되 徹底히 管理하고 있다. 이는 우리나라 國立公園制度에서 追求하려는 方向과 相當히 一致하고 있다.

5. 現地住民主導의 合理的인 利用 啓導

日本의 國立公園 管理는 現地住民, 특히 商業施設 經營者들의 積極的인 參與와 負擔으로 높은 管理效率을 얻고 있다. 大部分의 國立公園이 現地民의 強力한 指定要請을 받아들인 때문

이기도 하겠지만 廣域인 國立公園(日本の 경우 300km를 公園指定의 適正面積으로 하고있다)을 公務員등 管理人力만으로 效率인 管理가 어려울 것은 勿論이고 많은 現地住民의 自發的인 參與가 必要하다. 現地住民들의 自生的 組織이나 行政區域別 住民組織들이 定期的 各種 行事와 캠페인을 통하여 自然保護와 公園利用의 啓導를 위한 弘報活動을 펴고 있으며 案内施設등을 自體的으로 마련하고 있다. 특히 大部分의 商業施設이 自體的인 駐車場과 化粧室을 갖추고 있어 公共投資의 負擔을 덜어 주고 있으며 探訪客이 몰려드는 時期에는 地域住民, 各級學校學生등이 自願奉仕活動으로 探訪利用者의 案

內와 公園管理를 돕고 大都市의 有關機關이나 企業체들은 이들 自願奉仕活動을 支援하는 体系化가 우리에게 큰 參考가 되었다.

끝으로 日本의 國立公園은 海水浴철인 여름 休暇, 스키철인 겨울休暇를 盛需期로하여 年中 利用密度가 比較的 高르다는 特徵과 함께 國立公園의 利用基盤이 大規模集團施設 보다는 既存聚落의 開發 및 公園區域內編入과 單獨施設 配置中心이라는 點과 이들 商業施設 보다는 探訪路, 眺望台, 探鳥地點, 運動·레저空間 配置등을 公園計劃의 中心으로 삼고 있다는 점등도 우리나라의 國立公園 管理에 크게 參考가 될 것으로 보았다.

거미줄

風景研究会開催의 辯

[近着日本 國立公園誌(通卷440号)에 실린 日本 國立公園協會 理事長 大井道夫씨의 위의 題目 下 글 內容이 參考가 되기에 그대로 옮겨본다... 編輯者 註]

自然公園이란 自然風景의 設定을 要件으로하는 公園이다. 公園成立의 可否 또한 價値의 優劣等 모든것이 自然風景에 달렸다 할 것이다. 그러므로 해서 公園利用의 中心은 風景鑑賞에 置重되기 마련이며 그 保護 또한 첫째로 自然風景에 있다 할 것이다. 그런데 問題는 이 自然風景인데 自然에 關해서는 最近 무척이나 이리니 저러니 말이 活發하였지만 風景 그 自體엔 아직 充分한 論議가 일지 않은듯 하다. 그러한 狀況속에서 우리의 貴重한 自然風景만 消滅해가는 듯 하다. 風景探求의 열면 論議가 일기를 期待하는 사연이 여기 있다. 그러나 事實이지 風景問題의 考察이라 한다면 그렇게 簡單히 말할수 있는것도 아니다. 風景研究의 偉大한 先覺, 田村剛先生(註. 原文表現)은 昭和10年(1935년)에 發表한「風景論考」의 冒頭에서 다음과 같이 말 씀하셨다. 『風景이란 무엇인가. 風景의 觀念을

闡明한다는 것은 風景研究에 뜻있는 사람이 最初에 整理하지않으면 안될 問題다. 風景은 잘 알고 있을듯 하면서 그 觀念을 追求할 段階에 들어가면 曖昧한것이 되고만다. 多少의 文獻을 들춰보아도 이것이구나 싶은것을 찾지못한다.』 정말 그대로이다. 그래서 우리들의 協會는 敢히 이難題와 挑戰하려는 생각에서 여기에 風景研究会를 開催키로한 것이다. 研究會의 講師로 招請된 先生은 勝原文夫, 篠原修, 樋口忠彦, 進土五十八, 中村良夫, 森本哲郎 諸氏이다. 모두가 風景問題에 關해선 造詣가 깊은분들이다. 7月부터 每月 한분씩 招待해서 부탁드릴 豫定이지만 聽講生은 研究會란 性格上, 哀惜하지만 少數人으로 限定하지 않으면 안된다. 希望하는 분들이 많을줄 알지만 自然公園行政에 直接從事하는 분들을 優先 하지 않을 수 없어 或은 많은 분들의 希望과는 어긋날지도 모르겠습니다 미리 謝過를 드리지 않을수 없습니다. 그 代身에 先生님들의 講義內容은 하나도 빠짐없이 本誌上에 發表할 것입니다. 本誌上을 通해서 參加하시게되면 多幸한 일입니다.