

한국국립공원 30년 평가와 21세기 미래지향적 관리방안¹

이 경 재²

Assessment of Korean National Park Policy for Thirty Years and Alternative for Nature Conservation of the 21th Century¹

Kyong-Jae Lee²

1. 머리말

윌레스 스캐그너는 국립공원을 '인류가 지금까지 생각한 것 중 최고의 아이디어다' 라고 극찬하였다. 아름다운 자연풍경지를 현세대와 다음세대가 공유하면서 이용하기 위해 국가가 책임지고 보호·관리하여야 한다는 국립공원의 이념에 따라 1872년 미국 엘로우스톤 지역을 세계 최초의 국립공원으로 지정한 이후 1990년까지 140여개국에서 국립공원제도를 채택하여 1,400여곳을 국립공원으로 지정·관리하고 있다.

우리나라는 1967년 12월 지리산을 제 1호 국립공원으로 지정한 이후 30년이 지난 오늘날까지 20개소의 국립공원을 지정하였다. 그러나 지난 30년간 우리는 국립공원관리를 자연보전보다는 개발중심으로 실행하여 국가를 대표할만한 자연풍경지가 자연보전을 전혀 고려하지 않은 대표적인 개발사례지로 바뀌었다.

1992년 브라질 리우데자네이루에서 열린 UN환경개발회의 이후 각 국가는 생물다양성보전을 국가의 중요정책으로 내걸고 자국의 영토내는 물론 제 3세계가 갖고 있는 생물종 확보에 심혈을 기울이고 있다. 그러나 우리나라는 리우 환경회의 이후 천민자본주의가 주류를 이루는 사회적 유행에 따라 국립공원지역임에도 불구하고 뽀보신을 위해 멸종위기종을 닦치는 대로 남획하고, 남에게 자랑하기 위해 유명지를 관광

하는 지명관광풍조로 인하여 국립공원마다 이용객이 집중되어 이제 국립공원은 더 이상 생물종의 안식처가 아닌, 생물종의 공동묘지로 바뀌었다.

국가는 국가대로 그간 국립공원내에서 개발위주의 정책을 집행하여 국민에 대한 신뢰를 잃어 더 이상 국립공원을 자연보전중심지역으로 정책을 집행해 나갈 수 없는 상태에 이르렀다. 이것이 국립공원 지정 시작 30년에 이른 우리들의 자화상이다.

본 글에서는 우리나라 국립공원 자연환경보호에 대해 과거와 현재 모습을 짚어보고 개선을 위한 대책을 제시해 본다.

2. 어제 : 개발중심의 시대

미국 국립공원법에서 국립공원지정 목적을 '경관, 자연, 역사적 대상물, 야생생물을 보전하고, 현세대와 다음세대의 즐거움을 위해 보존하기 위한 곳' 이라 하여 자연보존을 하기 위한 곳이 국립공원임을 알 수 있다. 그러나 우리나라 자연공원법에서는 '자연생태계, 자연풍경지를 보호하고 지속가능한 이용을 도모하여 국민의 보건 휴양, 정서생활에 기여함' 으로 되어 있어 국립공원을 자연보존과 이용이 공존하는 개념으로 되어 있다.

본래 1967년 지리산을 국립공원으로 지정할 당시 "지리산지역 개발조사연구위원회 국립공원분과"에서 지정 타당성을 검토하였으니 우리나라 국립공원은

1 1998년 환경생태학회 특별강연 요약문

2 서울시립대학교 도시과학대학 College of Urban Science, Univ. of Seoul, Seoul, 130-743, Korea

지정당시부터 관광개발이 자연보존보다 앞섰다. 즉 지역경제 활성화를 위한 관광개발을 국립공원관리정책에서 우선으로 하였고 자연보존은 그냥 놔두면 자연이 잘 보존된다는 생각에 관심조차 두질 않았다.

이런 개발위주의 국립공원정책은 지난 30년동안 지속적으로 이어져왔다. 대표적인 것이 국립공원지정을 대통령 선거공약으로 내세워 개발을 약속하여 그 지역 유권자의 표를 끌어 들인 사례로서 월악산, 월출산, 변산반도를 국립공원으로 지정한 것이다. 그러기에 국립공원지정부부터 관광지 개발 가능성이 높은 곳이 선택되지 지정이후에는 개발될 수밖에 없다. 또 국립공원을 처음 지정하기 시작한 후 24년간 국가 관리부서가 건설부 국토계획국 자연공원과이었으니 개발위주의 정책이 집행될 수밖에 없었다. 그리고 1991년이후도 내무부 지역경제국내 자연공원과에서 지역개발과로 흡수되었다가 1997년에 다시 자연공원과가 부활되었고, 금년 2월에는 내무부에서 환경부로 국립공원 업무가 이관되었지만 지역경제 우선의 국립공원정책에서는 개발위주로 나갈 수밖에 없다. 개발위주의 정책은 예산에서도 잘 나타나 있는데 1988년 국립공원관리공단예산은 총 96억원(자체수입 50억원, 국고지원 46억원)이지만 내무부에 편성된 공원개발사업비는 204억원으로서 이를 진입도로 개설 및 집단시설지구 개발비로 사용하였다. 10년이 지난 1997년 국립공원관리공단 예산은 총 402억원(자체수입 333억원, 국고지원 69억원)이고 내무부의 공원개발사업비는 447억원으로서 아직도 국립공원개발, 즉 자연생태계를 훼손하는 개발비가 상당부분 차지하고 있어 과거 30년간 개발위주의 국립공원관리정책이 지속되고 있음을 알 수 있다.

개발위주의 국립공원관리정책은 국립공원 용도지구 중 가장 엄격하게 보존되어야 할 자연보존지구를 임의로 변경하는 결과를 낳았다. 본래 자연보존지구는 자연공원법에도 명기되어 있는 바와 같이 자연상태가 원시성을 갖고 있거나 보존할 동·식물이나 천연기념물이 포함되어 있는 곳을 지정하여야 하건만, 국립공원 지정초기에 작성되는 기본계획수립시 자연생태계를 형식적으로 조사한 후 자연보존지구를 해발고가 높은 지역을 대상으로 지정하였다.

이런 원칙에 따라 지정된 자연보존지구는 각 국립공원내 도로개발, 리조트개발, 양수발전소 등 자연과 괴를 야기하는 개발계획에 의해 임의대로 변경되어 왔다. 예를 들면 1987년 지리산국립공원은 성삼재 관동도로(일명 지리산 관광도로)를 건설하기 위해 자연보존지구 경계선의 해발고를 올려 그 면적이 119.55km²에서 23.48km²로 면적비율이 88%가

감소되었고, 덕유산국립공원은 1988년 무주리조트 개발을 위해 역시 자연보존지구 경계선의 해발고를 올려 그 면적이 70.48km²에서 14.65km²로 면적비율이 80%나 감소되었다.

우리나라 국립공원은 지정 이후 30년동안 관리정책기조가 개발위주로 진행되어 많은 국립공원이 관광지로 탈바꿈한 것이다.

3. 오늘 : 이용객집중 유도시대

오늘날 국립공원관리에 대한 국가정책은 국민에 대한 이용편익 제공만이 존재하고 있다. 과거의 개발위주정책이 각종 시민단체에 의해 제동이 걸리자 편익시설 설치로 슬그머니 전환한 것이다.

과거 30년간 지속적으로 진입도로와 등산로를 확장·신설하고, 집단시설지구를 개발함에 따라 국립공원은 유원지로 탈바꿈되었다. 국민에게 국립공원의 개념, 이용시 주의할 점 등의 교육은 하지 않은 채 유원지로 개발된 국립공원을 유흥지 삼아 이용하는 국민에게만 책임을 돌리고 관리가 불가능하다고 책임을 회피하고 있다. 국민소득이 증대되면서 여가기회가 늘어남에 따라 유원지인 국립공원 이용객은 증가할 수밖에 없다. 이용객 증가에 따라 집단시설지구의 불법적이고 무질서한 상업행위가 만연하고, 등산로가 확장되면서 토양이 침식되어 주변의 나무가 쓰러지고, 정상의 고산생태계가 대면적으로 훼손되고 있다.

이러함에도 불구하고 주차장, 진입로, 등산로를 확장하고 심지어는 정상의 산장을 대형화하여 이용객집중을 유도하고 있다. 이것은 현재 국립공원관리공단의 예산중 자체수입이 전체의 80%이상을 차지하고 있어 수입이 증대되는 일이라면 어떤 일도 마다할 수 없는 것과 맥락을 같이 하고 있다. 수입증대를 위해 국립공원관리공단 직원의 일부가 물품 판매에도 동원되니 이용객 관리통제에 필요한 공단직원의 권위를 국민들이 인정하겠는가?

4년전에 국립공원내의 취사행위를 강력히 제재하면서 어느 정도 계곡의 오염과 쓰레기 문제가 해결되는 듯 하였으나 국립공원관리공단 직원의 권위가 상실됨에 따라 더 이상 취사행위 통제가 불가능해져 지난해 어느 국립공원계곡에서는 다시 취사행위가 이루어져 계곡에 쓰레기가 산처럼 쌓였다는 매스컴의 보도가 있었다.

본래 국립공원관리는 자연자원과 이용객관리가 주조를 이루어야 하나 현재 우리 실정은 안정된 수입원을 확보하기 위해 이용객을 호객하고 입장료와 주차

로 정수에 온갖 힘을 쏟고 이용객들이 버리고 간 쓰레기 수거에 에너지를 소진하게 되니 아무리 좋은 국립공원관리정책인들 집행이 가능하겠는가?

관광지개발을 위해 국립공원을 지정하고 이용객을 끌어 모으기 위해 각종 시설물을 설치하는 등 지난 30년간 국립공원을 우리 사회를 지배해 온 천민자본주의 속성에 따라 관리하여 온 결과, 오늘날과 같이 자연생태계가 거의 속성을 잃은 상태로 변한 것이다.

4. 미래 : 자연보존 중심의 시대

우선 국립공원 지정목적을 “우수한 자연생태계와 자연풍경지를 보호하고 자연학습적 이용에 국한하여 이용을 허가하되 시설물은 자연학습에 필요한 것에 국한”으로 변경해야 할 것이다. 그리하여 국립공원의 관리는 자연자원 및 이용자관리라는 본래의 취지로 환원해야 하며, 이에 걸맞는 국립공원관리정책을 집행해야 한다.

먼저 자연자원조사와 이용객 행태조사를 철저히 실시한 자료를 바탕으로 공원기본계획을 다시 수립하고 특히 자연보존지구 등의 토지용도지구를 본래 지정목적에 따라 재지정해야 할 것이다.

그리고 국립공원관리는 수익사업이 아니므로 공원관리소요예산을 연간 2~3천억원 정도는 편성하되 전액 국고에서 지원하여 더이상 관리예산을 입장료, 주차료, 매점수입 등에 의존하지 않게 해야 하며, 국

립공원관리부서도 현재의 환경부 자연공원과 수준에서 독립된 외청으로 독립시켜야 한다.

국립공원이용도 자연학습 위주 이용으로 전환하기 위해 탐방객 안내소(visitor center), 자연탐방로(nature trail) 등을 각 국립공원마다 체계적으로 배치하고 각종 자료, 팸플렛 등을 판매하며 또한 이를 자체 제작할 수 있는 정도의 수준으로 국립공원관리공단직원에게 전문교육을 실시해야 한다.

한편으로는 관광위주의 국립공원 이용을 하는 국민들이 자연학습 위주의 이용으로 바뀔 때까지 국립공원이용을 이원화하여 공원진입로를 포함하여 집단시설지구 주변의 출입을 자유롭게 하되 생태계 보존상태가 우수한 지역의 진입은 환경용량을 산출하여 일정수 이상의 이용객 출입을 통제해야 할 것이다.

우리 국토는 좁은 반면에 인구가 4천 5백만이 넘어 인구밀도가 매우 높은 나라인데 이럴수록 자연보존과 이용가능지역을 구분하여 자연보존지역은 철저히 지키고 이용가능지역은 자연친화적인 개발을 하여 아름다운 국토경관의 본질이 살아남게 해야 한다.

우리 국토의 자연보존지역 중 핵심지역은 국립공원이다. 이제 21세기에는 국립공원은 우리나라 생물보존 중심지가 되어야 하며 이런 자부심을 국립공원관리요원이 갖고 근무하도록 분위기를 만들어 주어야 한다. 지금까지 온갖 학대를 한 우리 국토에게 참회하는 마음으로 국토를 다시 일으켜 세우는 일의 주역은 누가 이 시대를 살아가고 있는 우리임을 명심해야 한다.