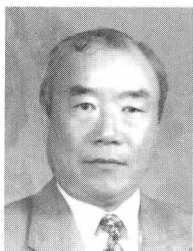


국립공원 문제점과 관리의 대응방안



김 규 응
〈국립공원관리공단 감사〉

1. 머리말

20세기를 지나면서 세계적으로 인구증가와 생활수준의 향상과 함께 지구온난화, 사막의 확대, 산성비피해, 산림감소 등 지구규모 환경문제가 급격하게 발생하고 있다. 이와같은 상황을 배경으로 국제사회는 여러 가지 환경보전대책을 검토하여 실시하고 있다. 그 중에서 자연지역의 보호에 있어서는 국립공원과 자연보호지역의 지정을 통해 각 국가의 국토 자연환경보전 역할을 부여하고 있다.

우리나라는 자연성이 양호한 지역을 국립공원으로 지정하기 시작한지 30년이 지나면서 20개소의 국립공원을 지정하기에 이르렀다. 그 동안 국립공원은 관광지 형태의 개발이 진행되었고 세계적으로도 유래를 찾아보기 어려운 개발이 국립공원내에서 일어나는 결과를 초래하기도 하였다. 또한, 대규모 관광개발에 따른 이용행태는 현대 국립공원

의 이념에 부합되지 못해 국립공원 지정 취지가 위협을 받게 되었으며, 국립공원 지정으로 사유재산권 행사에 대한 보상을 받지 못한 지역주민들의 민원이 끊임없이 제기되어 사회 문제화되고 있는 실정이기도 하다.

이 글은 국민모두의 귀중한 재산인 국립공원이 앞으로 국가 자연생태계 및 생물다양성 보전 중심지이면서, 동시에 질 높은 여가 이용공간으로서의 역할을 할 수 있는 관리방향의 제시를 목적으로 하였다.

2. 국립공원 관리 정책의 변화

지역개발차원에서 도입된 국립공원 정책은 초기에는 국립공원에 이르는 접근도로 개발위주로 추진되어 오다가 자연보호 현장이 발표되는 1976년 이후 개발투자가 위축되었었다. 1980년대 중반 부터는 다시 이용객 수 증대를 위한 접근도로와 화

전민, 기존 유흥상가들을 정비하기 위한 집단시설지구 개발이 중점적으로 추진되었고, 자원조사나 자원보존을 위한 투자는 매우 적었었다.

그후 국제적으로 환경에 대한 관심이 높아지기 시작한 1992년 리우 환경회의를 계기로 국립공원 관리목표를 '자연생태계의 보전을 전제로 한 이용'으로 설정하고 현재에 이르고 있다.

3. 국립공원 현황 및 국제적 수준과의 비교

(1) 현황

우리나라 국립공원은 국토면적 비율 6.5%(육지면적 대비 3.8%)에 이르고 있다. 공원관리의 형태는 토지소유자의 의지와는 관계없이 일정의 구역을 공원으로 지정하고 여기서 일어날 수 있는 시설물 설치와 산림벌채 등 개발행위를 규제하는 지역제를 채택하고 있다. 이것은

좁은 국토에 인구가 많고 토지 이용과 소유관계가 복잡한 영국, 일본, 대만에서 채택하고 있는 제도이다.

국토의 보전과 합리적 이용측면에서 국립공원구역은 국토보호 관리정책에 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 특히, 국립공원구역을 포함한 자연공원지역은 보존된 자연경관·환경을 온 국민이 레크레이션 목적으로 탐방하여 보건, 휴양, 정서함양의 혜택을 직접 받는 곳으로서 자연보전의 효과를 국민들이 직접 체험하는 장소로서의 기능이 크다.

1994년 개정된 국토이용계획은 국토를 5개 용도지역 즉, 도시지역, 준 도시지역, 농림지역, 준 농림지역, 자연환경보전지역으로 나누고 있다. 이중 자연환경보전지역은 국립공원 등 자연공원지역, 자연생태계보전지역 중 녹지보전지역, 문화재보호구역 중 천연기념물보호구역, 상수원보호구역을 포함하는 지역으

로서 이중 국립공원의 면적이 국토의 자연환경보전지역의 약 40%를 차지하고 있어 그 중요성이 매우 크다.

(2) 국제적 수준에서의 국립공원관리

IUCN은 1978년부터 1993년까지 적용하였던 10개 카테고리를 1994년에 6개의 카테고리로 새롭게 분류하고 있는데 그 내용은 표 1과 같다.

IUCN의 기준에 의하면 각국의 국립공원은 그 나라에서는 국립공원이라도 카테고리 II로 분류되지 않는 공원이 있다. 우리나라, 일본 등 아시아국가와 영국, 독일 등 유럽국가의 경우가 대표적 사례라 할 수 있는데, 우리나라는 IUCN이 분류한 리스트에 카테고리 II인 국립공원은 하나도 없고 전부 카테고리 V인 육역경관/해양경관보호지역으로 분류되고 있다. 이것은 IUCN의 기준에 비추어 보았을 때 한개 국립공원의 면적규모가

표 1. IUCN이 분류한 보호지역 카테고리과 관리목표

카테고리명	관리목표
I. 엄정자연보호지역/원생지역 (Strict Nature Reserve/Wilderness)	엄정한 자연생태계의 보호
II. 국립공원(National Park)	생태계의 보전 및 복원
III. 천연기념물(Natural Monument)	자연적 특징 보전
IV. 서식지/종 관리지역 (Habitat/Species Management Area)	관리활동을 통한 보전
V. 육역경관/해양경관보호지역 (Protected Landscape/Seascape)	육역경관/해양경관의 보전과 복원
VI. 관리자원보호지역 (Managed Resource Protected Area)	자연생태계의 지속적 이용

협소한 것, 공원내에 공원목적 이외의 토지이용이 허용되는 것, 그리고 공원내의 거주인구가 일정수 이상인 것에 기인한 것이라 할 수 있다.

그러나, 우리나라의 국립공원은 다양한 토지이용을 조정하고 그 위에 자연의 이용을 도모하는 지역제 자연공원으로서의 역사를 가지고 있다. 또한, 인간의 행위와 자연의 작용이 융합된 문화경관도 포함되어 있고 이것이 우리 나라로서의 특징이 되고 있다. 국립공원은 그 나라의

자연조건, 국토이용실태, 그리고 사회, 경제, 행정 등 모든 분야의 요인을 반영하여 이루어지는 것이므로 그 나라 독자의 국립공원이면 그 가치가 있다고 할 수 있다. 그러나 국제적인 비교를 통해서 우리나라 국립공원의 특징과 문제점 등도 조명해 볼 수 있고 국제기준에 따른 공원계획 및 관리 등을 더욱 충실하게 해 나가는 것도 중요하다. 일본의 경우 1985년까지 28개의 국립공원중 IUCN 기준에 의해 카테고리 II에 해당하는 국립공

원은 6개이었으나, 1994년에는 15개로 늘린 것이 대표적 예이다. 또한, 북한의 경우도 금강산, 묘향산, 구월산, 칠보산 등 9개소가 카테고리 II로 분류되고 있는 상태이다.

따라서, 우리나라도 국제기준에 부합되는 국립공원으로의 발전을 위한 관리가 요구되며, 그러기 위해서는 현재의 국립공원 관리제도의 개선이 필요하다고 하겠다.

4. 국립공원 관리방향

(1) 국립공원별 특성을 고려한 차별화된 관리

우리나라 국립공원은 지정당시의 상황과 자연자원조사 내용을 통해 보았을 때 ①자연생태계보전 및 복원 중심공원, ②자연경관보전 중심공원, ③사적보전 중심공원으로 분류할 수 있다. 그러므로 공원별 특성에 맞는 차별적인 관리 정책이 요구

된다.

우리나라는 IUCN이 분류한 보호지역 구분 리스트를 통해 볼 때 모든 국립공원이 카테고리 V에 해당하므로, 육역경관/해역경관의 보전과 복원이 중심내용이 되어야 할 것이다. 그러나, 현재의 국립공원중 일부는 IUCN의 카테고리 II에 들어갈 수 있는 곳도 있으므로 이런 지역을 생태계의 보전과 복원을 위한 적극적인 관리가 이루어지도록 하여야 할 것이다. 예를들면 자연생태계 보전중심의 국립공원이 해당한다고 할 수 있다.

(2) 자연자원 보전과 이용의 균형 관리

앞서도 언급했듯이 '90년대 이후 국립공원관리는 자연생태계의 보전과 이용의 균형을 도모하는 것을 중요내용으로 하고 있다. 이것과 관련된 대표적 사례는 첫째, 훼손된 생태계의 복원사업, 둘째, 환경교육시설의 확충 및 운영프로그램의 도입,

셋째, 자연휴식년제의 실시, 넷째, 공원관리를 위한 조사·연구체계의 확립이라 할 수 있다. 따라서, 지금까지 시행한 결과를 바탕으로 문제점을 분석하고 21세기의 국립공원 관리에 부합시킬 수 있는 체계를 확립시켜 나가야 할 것이다.

자연자원 보전과 이용의 균형적 관리를 위해 실시하였던 주요 사업내용과 새롭게 시도해야 할 과제를 정리해 보면 다음과 같다.

1) 훼손된 생태계 복원사업

국립공원관리공단은 연간 3,000만명에 이르는 탐방객들이 특정시기, 특정장소에 집중됨에 따라 발생하는 생태계 훼손지의 복원을 1994년부터 실시하고 있다. 대표적인 곳은 등산로(탐방로), 산정상과 대피소 주변의 과밀이용지, 과거 야영이 많이 일어났던 곳의 식생파괴로 인한 자연환경 훼손지이다. 특히 아고산지대의 경우 특유의 기상조건

으로 인해 자연적인 복원을 기대하기 어려운 수준에 이르고 있는 곳이 아직까지 많이 남아 있는 상태로서 이들 지역에 대한 집중적인 관심이 요구된다.

생태계 복원사업은 조림사업이나 사방공사와는 그 성격을 달리하는 것으로서 대상지에 대한 면밀한 자연환경 조사분석, 훼손원인 및 인간영향 요인 분석, 토양공급 및 개량, 사면안정화, 식생도입, 모니터링 등 일련의 과정을 거쳐 가능한한 훼손되기 이전이 경관을 재현시키고자 하는 사업이다. 지리산, 소백산, 설악산 등에서 실시한 복원사업은 성공적이었다는 평가를 받고 있는바, 지금까지 축적한 노하우를 바탕으로 훼손 대상지 환경조건에 따른 세부적인 복원 기법이 적용될 수 있는 기술 개발이 요구되고 있는 시점이다.

2) 환경교육시설의 확충 및 운영 프로그램의 도입

국립공원은 환경교육의 중요

한 거점공간으로서 활용할 수 있다. 국립공원에서 환경교육을 효율적으로 실시하기 위해서는 시설조성 및 운영프로그램 개발이 필수적이다. 시설조성이 요구되는 것은 국립공원 탐방객에 대한 정보제공 및 교육·관리의 거점이 되는 탐방안내소(visitor center)와 자연을 직접 접할 수 있는 자연학습탐방로(nature trail)이며 운영프로그램은 탐방안내소, 자연학습탐방로, 기타 자연지역에서 실시하는 자연해설(interpretation)이다.

우리나라 국립공원은 아직까지 이런 부분에 대한 관심과 투자가 미흡했다고 할 수 있다. 그동안 도로, 화장실, 대피소 등 탐방편의를 위한 시설조성과 관리에 중점을 주어 왔던 것이다. 그러나, 최근 탐방안내소 및 자연학습탐방로가 개설되고 있다. 내장산국립공원에 본격적인 탐방안내소가 1998년 5월 준공되어 탐방객에게 공개되고 있으며, 1992년 내장산국립공원에 처음

으로 개설된 자연학습탐방로가 1999년 현재 북한산, 설악산, 지리산, 가야산, 소백산, 치악산, 월악산, 다도해해상, 변산반도국립공원에 개설되어 있다.

그러나, 아직까지 탐방안내소 및 자연학습탐방로 조성을 위한 기초조사의 미비, 도입시설 계획 및 설계의 전문성 부족, 이들 시설에서의 자연해설 프로그램 부재 및 자연해설 지도자의 부족 등 해결해야 할 점이 많다.

국립공원은 우리나라에서 본격적인 탐방안내소 및 자연학습탐방로의 개념 도입과 시설정비를 초기에 시작했고 조성사례가 가장 많이 이루어진 곳이다. 따라서, 국립공원의 자연학습탐방로는 도시 및 농촌지역의 공원, 휴양레크레이션 장소에서의 환경·생태교육 시설 도입시 선진 사례로서 그 가치가 높다고 할 수 있으므로 이에 대한 예산지원이 더욱 요구되는 시점이다.

3) 자연휴식년제 및 시설 사전 예약제의 실시

자연휴식년제란 탐방객의 집중이용으로 극심하게 훼손된, 등산로 또는 희귀동·식물 서식지역으로서 보호 필요성이 있는 곳을 선정하여 일정기간 탐방객의 출입을 제한함으로써(법적근거: 자연공원법 제36조 2항) 자연보호와 훼손된 자연의 회복을 목적으로 한 제도이다.

자연휴식년제는 1991년 1월부터 3년간 등산로를 중심으로 14개 공원 30개소를 대상으로 실시한 바 있다. 이 제도의 실시로 토양환경의 개선, 파괴된 식생의 자연복원 효과가 높은 것으로 판단되어 '94년부터 '96년까지 제2기 휴식년제, '97년부터 제3기 휴식년제를 시행하고 있다(현재 12개 공원 44개소). '99년부터는 '자연휴식년제 구각 생태계 정밀조사'를 실시하고 있는바, 조사·연구 결과를 바탕으로 자연휴식년제의 효과를 검증하고 휴식년제 대상지역 선정기

준 및 휴식기간 산정방법에 대한 대안제시를 모색하고 있다.

또한 공원 이용시설에 대하여 적정규모의 이용객을 수용, 쾌적한 휴식 공간을 제공하기 위해 사전예약제를 실시하고 있다. 이것은 1998. 10. 1부터 실시하고 있는 것으로서 공원시설중 체류목적 시설인 대피소 및 야영장을 적용대상으로 하고 있다. 현재까지는 그 목적을 충분히 달성하고 있는 것으로 판단되고 있는데, 더욱 체계적인 제도 정착을 위해 '사전예약자에 대한 탐방객 만족도 분석', '사전예약시스템'을 위한 연구를 진행하고 있다. 이 제도는 더 나아가 '공원지역 탐방 사전 예약제'로도 연결될 수 있는 것이므로 지속적인 관심과 제도 정착을 위한 기법개발이 요구되는 것이라 생각된다.

4) 생태계 보전을 고려한 공원 시설물의 조성 및 관리

자연생태계 보호와 탐방편의

제공을 위한 친환경적 공원시설의 도입을 위해 ‘친환경적 공원시설의 평가지침’, ‘친환경적 공원시설물 정비 및 조성기법’, ‘공원내 도로가 생태계에 미치는 영향’에 관한 연구를 실시한 바 있다. 이중에서 특히, 지속적인 기술개발과 예산투자가 요구되는 것으로 다음과 같은 것을 제시할 수 있다.

첫째, 오·폐수 처리시설의 친환경성 개선방안이다. 특히 고산지대에서의 화장실과 폐음식물 처리시설, 취락 및 집단시설지구에서의 가정용 오·폐수 처리시설 및 체계의 정립이다.

둘째, 공원구역안에서 비공원관리청이 설치, 조성하는 시설물 또는 사업에 대한 생태, 환경 및 경관부문 설계 및 심의기준과 관리체계에 관한 연구가 요구된다. 특히, 취락지구와 자연환경지구에 조성, 설치하는 민간부문 공원시설과 타 공공기관에서 설치, 조성하는 공원시설에 대한 생태, 환경, 경관(외관, 색채, 재

료, 입지 등)에 대한 심의규정(법적근거 포함)과 관리규정이 필요하다.

셋째, 국립공원 생물서식 실태조사 및 생물이동통로 조성기법에 관한 연구가 요구된다. 특히, 국립공원별 도로 주변의 주요 생물서식처 조사, 기존 도로 주변에서 보호가치가 있는 생물개체군의 이동 및 형태조사, 도로로 인한 생물이동의 장애현상, 도로 입지여건별로 효과적이고 다양한 생물이동통로 모형개발(설계), 설치한 생물이동통로 모델별 효과에 대한 중·장기 모니터링 사업 등이 필요하다.

(5) 공원관리를 위한 조사·연구 체계의 확립

현대 시행하고 있는 조사·연구의 종류는 첫째, 개괄적 수준에서 공원내의 동·식물 분포, 서식실태를 10년마다 조사하게 되어 있는 ‘자연자원조사’, 둘째 멸종위기에 처해있어 특별한 보존을 요하는 동·식물 서식지가 종에

대한 '정밀조사', 셋째, 장기간의 관찰·감사를 요하는 시식지 및 종에 대한 '모니터링', 넷째, 공원관리를 위한 응용연구(자원 및 생태보전, 시설물 조성 및 관리, 이용객관리 연구)가 있다.

이중 '자연자원조사'를 제외하고는 최근에 실시하고 있는 것으로서 단·중·장기 조사, 연구 계획의 수립을 통해 체계있는 조사·연구 시스템의 개발이 요구되고 있다.▲▲

이상은 제20회 자연공원 세미나의 주제발표 논문중 3편을 간추린 것이다.

