

한·일 국립공원 관리체계 비교^{1a}

배중남²

A Study on Comparison of National Park Management Systems in Korea and Japan^{1a}

Jung-Nam Bae²

요 약

본 연구는 우리나라 공원관리의 효율화 방안을 모색하기 위한 기초적 연구로 한국과 일본의 공원관리 현황과 구조특성을 비교하여 그 차이점을 파악하고자 수행되었다. 조사는 관련문헌조사와 함께 관련기관 담당자와의 전화인터뷰 및 방문면접조사로 이루어졌다. 그 결과, 일본의 공원지정기준은 최소의 공원면적을 수치로 정하고 있고 관리 인원이 한국보다 적으면서 넓은 면적을 관리하고 있다. 양국의 공원관리기관은 중앙과 위탁기관으로 구분되었다. 중앙기관은 한국이 환경부내 자연자원과 6명이 담당하고 일본은 3개과(국립공원과, 자연환경정비과, 총무과) 53명이 담당하고 있다. 총무과는 국토를 11개 블록으로 구분해 11개 자연보호사무소와 12개지소, 67개의 자연보호관 사무소를 운영하고 있다. 위탁기관의 경우 일본의 자연공원재단은 본부와 20개지부에 54명의 직원이 현장관리업무를 하고 있으나 한국의 국립공원관리공단은 본부와 25개사무소에 748명의 직원이 중앙기관의 업무와 현장관리업무를 병행하는 것으로 나타났다. 연구결과에 기초하여 우리나라 국립공원관리의 효율화 방안을 다음과 같이 제안했다. 첫째, 공원지정기준에 수치화를 도입하고 둘째, 용도지구를 재검토하며 셋째, 국립공원관리사무소를 현지사무소·권역사무소로 구분해서 업무분담 및 인원 재배치하고 넷째, 환경부의 공원관리 부서를 확대하고 다섯째, 국립공원관리공단 직원에 대한 신분을 국가공무원으로 전환할 필요성이 높다.

주요어 : 공원지정기준, 자연보호사무소, 국립공원관리공단, 자연공원재단

ABSTRACT

This study has been conducted as a basic research for developing efficient ways of managing Korean National Parks by finding differences via the comparison of present management systems of national parks in Korea and Japan. The survey was conducted through telephone interviews and direct interviews with staffs of related organizations as well as related literature study. In result, it is found that Japanese national parks have a numerical standard of minimum area, with less staff than Korea, and larger designated areas are being managed. Management organizations of both countries are divided as main and commission. In Korea, 6 staff in Natural Resources Division under Ministry of Environment are managing main organization, and in Japan, 53 staff of 3 divisions(National Park Division, Natural Environment

1 접수 9월30일 Received on Sep. 30, 2004

2 상지대학교 관광학부 Division of Tourism, Sangji Univ., Wonju(220-702), Korea(jnbae02@sangji.ac.kr)

a 본 연구는 상지대학교 교내연구비 지원에 의해 수행된 연구임.

Management Division, General Affairs Division) are taking charge of it. Moreover, General Affairs Division, dividing whole country into 11 blocks, manages 11 units of natural preservation offices, 12 branch offices, and 67 units of nature preservation management offices. In case of commission, Foundation of Natural Park Beautification & Management in Japan has a headquarter and 20 branch offices with 54 staff who are only doing site management, while in Korea, the National Parks Management Corporation has a headquarter and 25 offices with 748 staff carrying out main office jobs and site management side by side. From the differences in both countries, we could suggest efficient measures for our national park management as follows: ① introduction of numerical value as criteria for national park designation, ② review of use zone, ③ division of the national park management office into site office and regional office, with dividing works and re-posting staff, ④ enlargement of park management division in Department of Environment, ⑤ National Park authority becomes a national public servant

KEY WORDS : STANDARD FOR NATIONAL PARK DESIGNATION, REGIONAL OFFICE FOR NATURE CONSERVATION, KOREA NATIONAL PARKS AUTHORITY, NATURAL PARKS BEAUTIFICATION MANAGEMENT FOUNDATION

서론

국립공원제도는 1872년 세계 최초로 미국의 옐로 스톤(Yellow stone)국립공원이 탄생한 이래 2004년 현재 140여국에서 채용되고 있다. 국립공원제도는 자국의 수려한 자연을 보호하고 지속 가능한 이용을 도모하여 후세에 물려주려는 제도로서 자국의 환경보전과 국민휴양에 많은 공헌을 하고 있는 제도이다(油井, 2003).

세계 많은 국가는 녹지보전과 그 이용 증진을 목적으로 토지소유권이나 이용권을 갖고 있는 지역을 대상으로 공원을 지정 관리하는 영조물적 공원제도를 채택하고 있으나 한국과 일본은 세계적으로 드물게 토지소유권/이용권의 유무를 공원성립의 필수 조건으로 생각하지 않고 공공제한(용도지구)을 근거로 지정 관리하는 지역제 국립공원제도를 채용하고 있다. 따라서 한국과 일본의 국립공원은 국유지, 공유지, 사유지가 포함되어 있고 공원구역 안에는 지역주민들이 거주하면서 일상생활을 하고 있는 지역, 공원지정목적 외에 임업, 농업, 광업, 수력발전, 관광 등 다양한 산업 활동이 이루어지고 있다. 한국과 일본은 자연공원법을 토대로 공원계획과 공원사업을 근간으로 수려한 경관을 보호·유지하고 인공구조물들의 신축과 수목 벌채, 관광 등 다양한 산업적 토지이용에 대한 규제와 조정을 하고 있다. 그러나 양국은 지역제 공원제도라는 특성 때문에 공원관리상 공원지정에 따른 구역조정의 문제, 공원지역의 토지이용 규제에 따른 지역주민의 재산권 침해 등 공원의 보호와 이용에 관한 논쟁이 수없이 일

어났다(환경부, 1998).

이러한 논쟁해결 및 국립공원에 관한 연구를 살펴보면 공원관리의 현안 및 문제점(국립공원관리공단, 2000), 자원관리(배민기와 신원섭, 2003), 탐방객관리(유기준과 김정민, 2003; 허학영과 안동만, 2003), 시설관리(오강임 등 2004; 신익순과 배중남, 2000; 국립공원관리공단, 1999), 토지이용관리를 위한 다양한 연구조사가 이루어지고 있다(전재경, 2003; 환경부·국립공원관리공단, 2002; 국립공원협회, 1997). 그러나 우리나라 공원제도는 일제강점기 국립공원 지정 움직임을 비롯하여 일본의 영향을 많이 받았다는 관점에서 양국 공원제도의 유사점과 차이점을 명확히 하는 연구조사는 매우 부족한 실정이다.

본 연구는 우리나라 공원관리의 효율적인 방안을 모색하기 위한 기초적 연구로서 한일양국의 공원관리 현황과 구조특성에 주목하여 그 차이점을 밝히고자 수행하였다. 이를 위해 양국의 공원지정기준, 공원지정 현황 및 관리체계 등을 비교하여 우리나라 공원관리의 효율화를 위한 방안을 제안하고자 하였다.

재료 및 방법

한국과 일본의 공원관리체계 비교를 위해 문헌조사와 공원관리 담당자와의 전화인터뷰 및 면접조사를 실시하였다. 조사내용은 양국 국립공원의 지정기준과 현황, 토지이용현황, 공원행정부서의 변화, 공원관리기관의 조직현황과 업무내용에 관한 것이다. 문헌조사

는 양국의 공원관리기관의 홈페이지(일본 환경성, 2004; 환경부, 2004)와 행정자료를 중심으로 다루었고 전화인터뷰 및 면접조사는 한국은 환경부 자연보전국 자연자원과(구, 자연공원과) 직원과 국립공원관리공단 기획실 직원 각 1명씩을 대상으로 하였고 일본은 방문면접조사를 실시하여 환경성 자연환경국내 총무과, 자연환경정비과, 국립공원과 각 2명씩 그리고 미나미칸토우(南關東) 지구사무소와 큐슈(九州)지구 자연보호사무소 직원 각 3명씩 모두 12명의 환경성 직원과 위탁기관 자연공원재단 본부직원 2명을 대상으로 실시하였다.

결과 및 고찰

1. 국립공원 지정기준과 현황 비교

1) 지정기준비교

한·일 양국은 Table 1과 같은 국립공원 지정기준이 있다. 일본의 지정 기준은 제1조건으로 최소면적 300

km²이상으로 20km²이상의 원시성을 지닌 경관핵심지역(자연성이 높은 보호대상지역)으로 경관변화가 풍부한 곳, 제2조건은 국유지나 공유지로 경관보호가 적합한 토지조건, 제3조건은 각종 산업에 의한 경관파괴의 압력이 적은 곳, 제4조건은 이용에 적합한 곳, 제5조건 공원의 전국적인 배치 고려, 제6조건은 후보지 구역을 추가할 수 있는 곳 등 6가지 조건을 가지고 있다. 한국은 자연생태계가 양호한 지역, 자연경관의 보전상태가 양호한 지역, 문화재나 역사적 유물이 있으며 자연경관과 조화되어 보전가치가 있는 곳, 각종 산업개발로 경관파괴의 우려가 없는 곳, 국토보전·이용·관리 측면에서 균형적인 자연공원의 배치가 될 수 있도록 한다는 기준을 가지고 있다(환경성 자연환경국장, 2001; 법제처(2004)의 자연공원법). 양국의 공원지정 기준의 근간이 되는 것은 공원지정 대상지의 경관, 자연생태계, 공원이용과 전국도의 균형적인 공원 배치 등을 고려하고 있다는 공통점을 갖고 있다.

그러나 지정기준 차이는 한국이 육지지역과 해안지역의 구분이 없고 공원지정을 위한 최소한의 면적을 규정하지 않고 있는 반면 일본은 해안지역과 육지(산

Table 1. 한일 국립공원 지정 기준

	일본 국립공원 지정기준	한국 국립공원 지정기준
제1조건 : 경관	규 모 : 넓은 면적에 웅대한 경관성을 지닌 지역으로 그 면적은 약300km ² 이상(해안이 중심인 경우는 10km ²)으로 함. 자연성 : 원시성을 지닌 경관핵심지역이 20km ² 이상의 면적을 지닌 지역으로 동식물의 종, 지형지질, 동식물의 서식에 과학적, 교육적, 레크리에이션적 중요성이 있을 것(해안이 중심인 경우는 20km ² 이상지역). 변화도 : 2개이상의 경관요소로 구성되어 경관의 변화가 풍부할 것.	자연생태계 : 자연생태계의 보전상태가 양호하거나 멸종위기야생동식물·천연기념물·보호야생동식물 등이 서식할 것 자연경관 : 자연경관의 보전상태가 양호하여 훼손 또는 오염이 적으며 경관이 수려할 것 문화경관 : 문화재 또는 역사적 유물이 있으며 자연경관과 조화되어 보전의 가치가 있을 것
제2조건 : 토지	특별예정지의 대부분이 국유지나 공유지, 보안림, 경관보호에 적합한 지역. 사찰지, 사유지가 포함될 경우에는 그 소유자가 공원지역의 선정에 협력적일 경우.	지형보존 : 각종 산업개발로 경관이 파괴될 우려가 없을 것 위치 및 이용편의 : 국토의 보전·이용·관리 측면에서 균형적인 자연공원의 배치가 될 수 있을 것
제3조건 : 산업	각종산업개발에 의해 경관파괴의 압력이 적은 곳.	
제4조건 : 이용	접근성, 수용력, 이용 다양성, 특수성 등에서 이용에 적합한 곳	
제5조건 : 배치	제1조건에서 제4조건을 구비한 것은 배치를 고려하지 않음.	
제6조건 : 후보지 구역의 결정	자연공원의 보호이용상 필요 최소한의 지역을 추가함.	

*자료: 環境省自然環境局長(2001)과 법제처(<http://www.moleg.go.kr>/자연공원법 별표 1에 근거하여 작성

약)지역에 대한 구분을 두고 명확하게 최소 공원면적과 수려한 경관성을 지닌 지역의 최소면적을 정하고 있다.

공원지정은 Table 1의 기준이 종합적으로 평가되었지만 공원지정 기준에 반드시 보호해야 하는 지역이 어디에 어느 정도가 분포한다는 것을 명확히 하는 것은 향후 공원관리의 방향을 명확히 수립하고 그 목표달성도를 파악하는데도 기여한다. 따라서 우리나라 공원지정기준은 공원최소면적과 수려한 경관성·자연성을 지닌 면적을 정량적으로 명기하고 있지 않다는 점에서 앞으로 국립공원의 유형에 따라 차별화된 지정기준을 모색할 필요가 있다. 차별화된 기준의 필요성은 국립공원제도개선 시민위원회에서 발표한 국립공원 100대 개혁의제에도 포함하고 있다.

2) 지정현황비교

한일 양국의 국토면적에 대한 공원면적의 비율은 Table 2와 같다. 한국은 20개 국립공원이 국토면적의 3.8% 일본은 28개 국립공원이 국토의 5.44%를 차지하고 있다. 자연공원의 전체 지정면적은 한국이 자연공원 73개소로 국토의 4.8%이고, 일본은 391개로 국토의 14.19%이다. 일본은 한국에 비해 압도적으로 많은 공원면적을 지정·관리하고 있다. 자연공원의 협소한 면적은 자연공원관리상의 문제점으로 지적되고 있다는 점에서도 한국은 습지나 갯벌, 자연성이 높은 산림 등을 대상으로 공원 면적을 증가시키는 노력이 필요하다(국립공원을 지키는 시민의 모임, 2003).

3) 공원구역의 토지이용비교

자연공원법에 의한 공원구역의 토지이용구분을 비교해 보면 일본은 공원의 풍치와 경관유지를 위해 지종을 구분하고 각종 개발행위에 대한 규제를 하는 공

용제한 제도를 사용하고 있다. 일본의 공용제한은 우리나라의 용도지구와 유사한 것으로 공원풍치를 유지하기 위한 특별지역(보호의 강도가 높은 순으로 특별보호지구, 제1종 특별지역, 제2종 특별지역, 제3종 특별지역으로 세분화됨)과 특별지역에 포함되지 않는 보통지역(지형, 외관과 기타 경관요소의 측면에서 특별지역에 연계된 농장 또는 산림지역, 마을과 Special Area로써는 궁극적으로 그렇지는 않을지라도 자연경관의 보호가 요구되는 농장 또는 산림지역 및 마을지역)으로 대별하여 각종 개발행위와 자연공원의 풍치·경관 보호를 위한 행위조정 내용을 다루고 있다. 보통지역은 특별지역의 보호와 공원이용을 중시하는 지역으로 성격이 한국의 자연환경지구(기능과 취락지구, 집단시설지구)의 개념을 포함하고 있다고 할 수 있다(일본의 자연공원법 제26조). 특별지역은 지역내 경관을 유지하기 위해 특별히 필요한 특별보호지구와 풍치 및 경관을 유지할 필요성이 높은 순으로 제1종, 제2종, 제3종으로 세분화하고 특별지역은 공원이용자의 증가에 따른 식생파괴 및 야생동물 서식환경의 악화를 초래하기 때문에 이용가능한 인수를 설정하여 공원의 수려한 자연을 지속적으로 이용하고 자연체험 기회를 제공하기 위한 이용조정지구(일본의 자연공원법 제15조)를 중첩하여 지정할 수 있도록 되어 있다.

한국은 용도지구제도에 의해 특별히 보호할 가치가 높은 곳을 자연보존지구, 자연보전지구를 완충공간으로 보전할 필요가 있는 곳을 자연환경지구, 주민이 일상생활을 유지하는데 필요한 지역을 취락지구(자연, 밀집), 공원이용자의 편의제공과 공원보전관리를 위한 시설이 모여 있거나 모아놓기에 좋은 지역을 집단시설지구로 구분하여 각종 개발행위와 자연공원의 풍치·경관 보호를 위한 행위조정 내용을 다루고 있다(자연공원법 제18조). 한국의 집단시설지구는 일본에서는

Table 2. 한일 양국의 국립공원과 자연공원 지정 합계비교

구분	공원	자연공원 합계	국립공원
	공원수(개소)	한국 일본	73 391
면적(km ²)	한국 일본	7,642.53 53,617.39	6,579.85 20,565.56
자연공원구성비(%)	한국 일본	100.0 100.0	85.0 38.4
전국토대비(%)	한국 일본	4.8 14.19	3.8 5.44

※ 자료: 國立公園協會編(2003)와 환경부·국립공원관리공단(2002)에 기초하여 제작성

Table 3. 한일 국립공원의 토지이용별 현황 비교

일본			한국		
지구 종류	지구 성격	면적비율	지구 종류	지구 성격	면적비율
특별 지역	특별 보호 지구	· 경관을 유지하기 위해 특별히 필요한 경우 특별지역내에 지 정함	자연보존지구	· 생물다양성이 특히 풍부한 곳 · 자연생태계가 원시성을 지니 고 있는 곳 · 특별히 보호할 가치가 높은 야생동/식물이 살고 있는 곳 · 경관이 특히 아름다운 곳	21.3%
	제1종 이용 조정 지구	· 특별보호지구에 준하는 경관 이 있는 지역 · 특별지역중 풍치를 유지할 필 요성이 가장 높은 지역			
	제2종	· 제1종 및 제3종 지역에 포함 하지 않는 지역 · 농림어업활동에 조정을 도모 할 필요가 있는 지역	자연환경지구	· 자연보존지구의 완충공간으 로 보전할 필요가 있는 지역	77.7%
	제3종	· 풍치유지가 비교적 낮은 지역 · 농림어업활동이 풍치유지에 미칠 영향이 적은 지역	취락지구 (자연) (밀집)	· 취락의 밀집도가 비교적 높거 나 지역생활의 중심기능을 수 행하는 지역으로서 주민의 일 상생활을 유지하는데 필요한 지역 · 취락의 밀집도가 비교적 높거 나 지역생활의 중심기능을 수 행하는 지역으로서 주민의 일 상생활을 유지하는데 필요한 지역	0.8%
보통지역	· 특별지역 및 해중공원지구에 포함되지 않은 지역 · 지형, 외관과 기타 경관요소 의 측면에서 특별지역(Special area)에 연계된 농장 또는 산 림지역, 마을과 Special Area로 써는 궁극적으로 그렇지는 않 을지라도 자연경관의 보호가 요구되는 농장 또는 산림지역 및 마을지역 · 특별지역(Special Area)을 보호 하고 이용하는데 필요한 지역	집단시설지구			
		28.7%			

※ 자료: 양국의 자연공원법과 國立公園協會編(2003), 국립공원관리공단(2001)에 기초하여 재작성

용도지구 개념이 아니라 이용을 위한 시설계획의 하나로 취급되고 있다.

일본의 이용조정지구는 한국의 자연휴식년제와 유사한 제도라고 볼 수 있다. 자연휴식년제는 자연공원법 제28조제1장에 근거하여 1991년부터 시행되고 있는 제도로 탐방객의 집중적인 이용으로 극심하게 훼손된 탐방로와 희귀동식물 서식지역을 선정하여 일정기간 사람들의 출입을 제한함으로써 훼손된 자연의 회복을 도모하기 위한 것이다. 따라서 이용조정지구는 용도지구 개념으로 취급되면서 일정지역에 대한 출입허가가 필요하고 자연휴식년제는 용도지구의 개념으로 취급되지 않고 일정지역에 대한 출입을 금지하고 있다는 차이점을 보이고 있지만 그 성격과 내용이 유사하다는 것을 할 수 있다.

양국의 지종구분 비교는 지종 차이와 지종성격에 차이가 있어서 직접비교하기에는 어려움이 있다. 하지만 양국의 자연공원법에서 규정하는 용도지구별 성격을 고려해 보면 일본의 특별지역중 특별보호지구와 제1종 특별지역은 한국의 자연보존지구과의 성격이 유사하지만 일본의 제2종·제3종 특별지역은 한국의 자연환경지구, 제3종 특별지역과 보통지역은 자연환경지구나 취락지구(자연) 등과 유사하다는 것을 알 수 있다. 양국의 용도지구별 지정면적 비율로부터 한국의 자연환경보전지구는 77.7%로 그 비중이 매우 높고 편중되어 있다. 이는 자연친화적 국립공원 이용의 문제점에서도 지나치게 넓은 면적으로 설정되고 세분화되지 않은 상태에서 토지이용 행위만을 제한하고 있다고 지적을 하고 있다(오구균, 2003). 따라서 공원자원의

분포와 이용특성에 따른 용도지구의 재편성이나 일본의 특별지역을 특별보호지구, 제1~3종 특별지역으로 세분화하여 규제와 이용의 정도 차이를 세분화하는 것을 참고하여 자연환경지구의 가치와 특성을 검토하여 세분화할 필요가 있다.

2. 공원관리기관의 변화 비교

현재 양국의 국립공원은 환경부(성)가 관리하면서 자연보호와 생태계, 종다양성의 보호 등에 주력하고 있다. 그러나 양국의 공원제도 도입시기와 정치적, 사회적 배경에 따라 국립공원의 관리행정부서가 Table 4와 Table 5같이 변해 왔다(환경부·국립공원관리공단, 2002; 배중남, 2003). 일본의 공원관리 행정부서는 1930년대에는 내무성, 1940~1960년대는 후생성, 1970년대부터 현재까지는 환경성이 담당하고 있다. 한국은 공원제도가 도입된 1967년부터 1990년까지 약30년을 건설부가 담당하다가 1990년 초기에는 내무부로 잠시 이관되었으며 1990년대 후반부터 현재까지 환경부가 관리하고 있다.

공원제도의 도입시기부터 오늘에 이르기까지 양국의 공원관리 주체변화를 사회적 배경과 관리주무부서의 업무성격을 고려해 공원관리의 관점을 살펴보면 일본은 공원지정 초기부터 내무성 후생국 보건과가 공원관리 주체로서 공중위생의 인식을 가지고 있었다. 1938년에 후생성으로 이전되어 국토건민(國土健民)으로 국민의 보건, 휴양, 체력증진의 장소라는 인식을 갖고 있었다(石井 등, 1985). 태평양전쟁으로 국립공원의 기능은 정지되었다가 전쟁 후 국립공원은 관광

활성화의 유효한 수단이라는 기대를 가지고 개발이 본격화되면서 자연환경 훼손 문제가 대두되었고 자연환경 보호에 대한 중요성이 인식되면서 환경청이 관리하게 되었다. 그 후 공원행정은 30년간 환경청이 담당해 오면서 환경보전에 많은 비중을 두고 있다. 더욱이 오늘날의 국립공원 관리는 환경·경관·생태 등의 보호에 대한 중요성이 높아져 2001년 환경청이 환경성으로 승격되었고 자연환경국내에 국립공원과, 총무과, 자연환경정비과 등이 업무분담 및 협조체계를 갖추고 수행하고 있다(環境省自然環境局, 2001).

우리나라는 일제강점기에 금강산을 국립공원으로 지정하려는 움직임이 있었으나 제2차 세계대전의 시작으로 중지되었다가 1961년 군사혁명이 일어난 후 경제개발계획과 국토개발계획을 수립하는 중 지역개발 차원에서 국립공원제도의 도입을 검토하여 1967년 공원법이 제정되면서 국립공원제도가 도입되었다(국립공원관리공단, 1998). 공원지정 초기에는 건설부가 공원관리를 담당하면서 지역개발정책의 일원으로 인식되었고, 1991년 정부는 자연공원의 보호와 적절한 이용을 위해 지방자치단체의 원활한 협조지원이 필요하다는 명분으로 내무부로 이관했다가 공원관리에 대한 자연환경보호에 대한 중요성이 인식하면서 1998년 2월에 환경부로 이관하여 현재에 이르고 있다. 2004년 한국의 공원관리는 환경부 자연환경국 자연자원과에서 담당하고 있다. 자연자원과는 기존의 자연공원과와 자연생태과가 합쳐서 이루어졌다.

또한 한·일 양국은 국립공원관리를 위해 중앙행정부서 이외에도 한국은 1987년 국립공원관리공단을 일본은 1979년 자연공원미화재단을 설립하여 운영하

Table 4. 한국 국립공원 관리행정 연혁

연도 구분	1967~1976	1977~1990	1991~1997	1998~현재	비고
공원관리청	건설부	건설부	내무부	환경부	-
전담부서	공원과	자연공원과	자연공원과 (지역개발과)	자연공원과	국립공원관리공단 설립(1987)

Table 5. 일본 국립공원 관리행정 연혁

연도 구분	1931~1937	1938~1944 1946~1970	1971~2000	2001~현재	비고
공원관리청	내무성	후생성	환경청	환경부	-
전담부서	후생국보건과	체력국시설과 공중위생국보건과 자연공원부·국	자연보호국	자연환경국	자연공원재단(구 자연공원미화관리 재단) 설립(1979)

고 있다는 것을 알 수 있다.

이상과 같이 일본은 국립공원 도입초기부터 1970년까지 환경부가 공원관리의 주체가 되기전까지 약 40년간 국민의 보건, 휴양, 체력증진에 기여한다는 일관된 인식을 토대로 행정부서의 확대를 이루면서 관리하다가 환경의 중요성이 부각되면서 환경성이 관리해 오고 있음을 알 수 있다. 반면에 한국은 환경부가 공원관리를 하기 전까지는 일관된 공원관리 인식을 갖지 못했고, 관리행정기관의 확대발전이라기 보다는 성격이 다른 부서로 이관되어 관리되어 오다가 환경부가 공원관리 주체가 되었다고 볼 수 있다.

3. 공원관리기관의 현황 비교

1) 중앙행정부서 비교

양국의 공원관리기관의 조직과 인원을 비교한 것이 Table 6이다. 한국은 환경부 자연보전국내(48명) 4개과 중 자연자원과 17명 중 6명의 직원이 공원관리에 관한 업무를 담당하고 (환경부(2004)<http://www.me.go.kr>) 공원현지 관리를 위한 중앙행정기관은 없다. 일본은 환경성 자연환경국내(375명) 5개과 중 국립공원과에 12명, 자연환경정비과에 14명, 총무과에 27명이 담당하고 있다. 특히 총무과는 국립공원은 국가가 직접 관리한다는 관점에서 공원현지를 관리하기위해 Table 7과

Table 6. 한·일 공원관리기관의 비교표

	한국		일본	
	국가행정기관	위탁기관	국가행정기관	위탁기관
중앙	환경부 자연보전국(48명) · 자연자원과 (17명중 6명담당)	국립공원관리공단 본부 4층2실8부 (서울, 74명)	환경성 자연환경국(375명) · 국립공원과(12명) · 자연환경정비과(14명) · 총무과(27명)	자연공원재단본부(동경, 12명)
지방 현지	- 없음	25개 지방사무소 40개 분소(674명)	11개 자연보호사무소 12개 지소 67개 자연보호관사무소 (218명)	20개지부사무소(42명)

Table 7. 일본의 자연보호사무소와 관할 국립공원

개소	현지 공원관리 사무소와 보호관 사무소 개소			관할 국립공원
	지구사무소	지소	보호관사무소	
1	히가시홋카이도 (東北海道)	쿠시로(釧路)	5개소	釧路濕原, 阿寒, 知床
2	니시홋카이도 (西海道)	도마코마이 (苫小牧)	7개소	利尻礼文サロベツ, 支笏洞爺, 大雪山
3	토우호쿠(東北)	아오모리(青森)	6개소	十和田八幡平, 陸中海岸
4	키타칸도우(北關東)	니이가타(新潟)	6개소	磐梯朝日, 日光
5	미나미칸도우 (南關東)	도오쿄(東京)	7개소	富士箱根伊豆, 南アルプス, 秋父多摩, 小笠原
6	츄우후(中部)	나고야(名古屋)	9개소	中部山岳, 白山, 上信越高原
7	킨끼(近畿)	나라(奈良) 쿠마노(熊野)	2개소	伊勢志摩, 吉野熊野, 瀬戸内海
8	산잉(山陰)	토토리(鳥取)	4개소	山陰海岸, 大山隠岐
9	산요우시코쿠 (山陽四國)	코우지(高知)	6개소	瀬戸内海, 足摺宇和海
10	큐슈(九州)	쿠마모토(熊本)	10개소	西海, 雲仙天草, 阿蘇くじゅう, 霧島屋久
11	오키나와(沖縄)	이시가끼(石垣)	5개소	西表

*자료: 國立公園協會編(2003) 재정리

Table 8. 한·일 국립공원 관리 관련 중앙부서의 조직 및 업무내용 비교

일본 환경성(자연환경국)			한국 환경부(자연보전국)
국립공원과 (행정)	자연환경정비과 (시설관련)	(총무과)자연보호사무소 (인허가 및 현지관리)	자연자원과
<ul style="list-style-type: none"> · 자연공원의 보호 및 정비에 관한 사무 · 국립·국정공원의 지정 및 공원계획 결정 · 국립공원의 사업 결정 및 집행 	<ul style="list-style-type: none"> · 자연공원등의 시설정비 · 자연환경보전기술개발 및 보급의 총괄업무 	<ul style="list-style-type: none"> · 자연접촉추진실: 자연공원조사·공원사업추진·건전한 이용활동 추진 · 자연보호사무소관리지도실: 자연보호사무소의 사무조정 및 국유재산 관리 · 자연보호사무소: 자연공원법 규정예의한 허가 및 위반행위감시, 지도, 이용지도에 관한 업무, 공원계획 또는 공원 사업의 결정 및 변경업무, 공원사업에 있어서 시설정비에 관한 업무, 미화청소에 관한 업무(청소단체지도육성), 환경부 소관 국유자 산관리 	<ul style="list-style-type: none"> · 공원기본계획수립, 자연공원법 운영에 관한 사항/ 국회 및 예산관련 업무 총괄 · 공원계획 변경 협의 등에 관한 사항(삭도 포함) · 국립공원사업(예산)/ 국립공원관리공단 지도감독/ 탐방객관리/ 공원환경관리/ 공원재난·안전관리/ 공원자원관리 · 공원구역 조정/ 공원사업시행계획 결정·고시/ 국·도립공원 지정·승인 · 자연공원내 행위허가 및 단속/ 공원별 관리계획 수립/ 공원위원회 운영 등 · 과사무/ 공원협회 지독·감독/ 민간단체 관리 및 지원업무 추진/ 국립공원내 국유재산 관리/ 공원 내 원상회복 예치금 관리·운영

※자료: 環境省自然環境局(2001) 환경성 자연환경국 조직표, 환경부 홈페이지 자연자원과 업무에서 재작성

같이 국토를 11개 지구로 나누어 11개자연보호사무소, 12개지소, 67개 자연보호관사무소에 218명의 직원이 공원관리를 담당하고 있다. Table 7과 같이 자연보호사무소는 1개지소(긴끼자연보호사무소만 2개지소)와 공원특성을 고려하여 2~10개소의 자연보호관사무소를 두고 2~4개의 국립공원을 관리하고 있다. 그러나 오키나와지구 자연보호사무소는 지역내 지정된 국립공원이 1개뿐인 관계로 1개 국립공원에 1개지소, 5개소의 자연보호관사무소를 설치운영하고 있다(環境省自然環境局, 2001; 油井, 2003).

Table 8은 양국의 환경부 공원관리 전담부서와 그

업무내용을 정리한 것이다. 한국은 자연보전국 자연자원과에서 공원기본계획, 정책수립 및 제도개선, 시설, 국립공원의 지정 및 폐지 등 모든 업무를 담당하고 있으나 일본은 환경성 자연환경국 산하에 자연환경정비과가 공원시설정비를, 국립공원과는 공원지정 및 계획, 총무과내 자연친화추진실, 관리지도실, 자연보호사무소를 두고 공원현지 업무까지 세분화되어 있다.

2) 위탁기관의 비교

양국의 위탁기관은 본부와 지방사무소를 두고 운영한다는 유사점이 있지만 그 조직의 성격과 규모, 업무

Table 9. 한·일 국립공원관리 위탁기관의 업무비교

일본의 자연공원 미화관리 재단	한국의 국립공원관리사무소
<ul style="list-style-type: none"> · 주차장, 비지타 센터, 공중화장실 등의 공원시설의 유지 관리에 관한 업무 · 공원지역의 미화청소에 관한 업무 · 경관보호 및 공원이용에 관한 사상의 보급사업에 관한 업무 · 자연환경보전의 조사연구사업에 관한 업무 · 자연 해설 보급 및 공원이용에 관한 사상보급관 보급에 관한 업무 	<ul style="list-style-type: none"> · 공원자원 보존·보호를 위한 조사 및 시행 · 행위허가 및 협의 · 산불예방 및 진화·보고 · 불법행위, 불법시설물 단속 조치 및 행정대집행에 관한 업무 · 탐방객 안내·통제·안전등에 관한 업무 · 재해 및 복구에 관한 업무 · 구축물의 설치, 공원시설물 유지보수 및 현장 관리에 관한 업무 · 회계수납 및 입장료등 기타 수입징수, 수납 · 계약에 관한 업무 · 공원보호 및 청소,운영에 관한 업무

※자료: 일본자연공원재단(2004)www.bes.or.jp와 국립공원관리공단(2004) www.npa.or.kr의 업무내용 재정리

내용에 많은 차이가 있다. 한국은 각 국립공원마다 공원현지사무소를 두고 운영한다. 그러나 일본은 국립공원이 28개이지만 20개 지부사무소만으로 공원관리를 하고 있다. 그리고 위탁기관의 인적 규모에도 커다란 차이가 있다. 한국의 국립공원 관리공단은 748명중 본부에 4처2실8부에 74명, 25개 공원현지관리사무소에 674명이 근무하고 있고 일본의 자연공원재단은 54명중 본부에 12명, 20개지방지부사무소에 42명이 근무하고 있다.

이와 같이 양국 위탁기관의 규모에 커다란 차이가 있는 것은 Table 9와 같이 각 기관의 성격과 업무내용의 차이 때문이다. 일본의 자연공원재단은 민간기관으로서 국립공원뿐만 아니라 국정공원(國定公園), 도도부현립공원(都道府縣立공원)에서 국가나 지방자치단체로부터 위탁받아 시설이용료와 환경정비 협력금을 재원으로 공원시설 및 이용에 관한 현장관리업무만을 담당한다(자연공원재단(2004) www.bes.or.jp). 한국의 국립공원관리공단은 자연공원법 제44조에 설립근거를 둔 단순한 민간단체가 아닌 공원관리 전문기관인 정부투자기관으로서 환경부 장관의 위탁을 받아 국립공원만을 대상으로 공원자원보호, 공원시설의 설치 및 유지관리, 청소, 불법·무질서 행위단속, 인·허가 업무, 입장료 및 사용료 징수, 탐방객 안내·홍보 등의 업무를 하고 있다(법제처(2004) www.moleg.go.kr, 자연공원법). 따라서 국립공원관리공단은 그 구성이나 업무내용으로부터 일본의 자연보호사무소와 자연공원재단의 기능을 함께하는 환경부 업무를 위임받은 산하단체로 우리나라 공원관리의 독특한 관리체계이다.

결론

본 연구는 우리나라 공원관리의 효율화 방안을 모색하기 위한 기초적 연구로 한국과 일본의 공원관리 현황과 구조특성을 비교하기 위해 수행됐다. 그 결과 한국과 일본의 공원지정기준은 공원지정대상지의 경관, 자연생태계, 공원이용과 전 국토의 균형적인 공원배치 등의 유사한 기준과 일본은 공원구역의 면적과 공원구역에 경관이 우수한 면적의 최소치와 육상공원과 해상공원을 구분한 기준을 적용하는 차이점을 알았다. 일본은 공원관리인원이 적지만 한국보다 많은 면적의 공원을 관리하고 있었다. 양국의 공원관리는 자연환경의 중요성이 높아지면서 환경부(성)가 관리주체가 되었고 공원관리를 위해 중앙부서와 위탁기관의 협력체계를 구축하고 있다는 공통점이 있으나 그 조직에는 많은 차이를 보이고 있었다. 공원관리를 위해 한국은

환경부 자연보전국내 6명의 직원이 있을 뿐인데 일본은 자연환경국내 국립공원과, 자연환경정비과, 총무과 등이 담당 하면서 국토를 11개 지구로 나누어 11개자연보호사무소, 12개지소, 67개 자연보호관사무소를 운영하고 있었다. 우리나라 국립공원관리공단은 민간인 신분이면서 일본의 자연보호사무소의 역할과 자연공원재단의 기능을 병행하는 독특한 기관으로 위치되었다. 이러한 결과로부터 우리나라 국립공원 관리의 효율적 관리 방안을 위해 다음과 같은 정책적 제언을 도출할 수 있었다.

첫째, 우리나라도 공원지정을 위한 최소 면적과 특히 관리해야할 지역에 관한 정량적 기준을 모색할 필요가 있다. 이는 관리해야하는 대상지역을 명확히 하고 관리목표 설정, 공원의 종류나 위계 구분에도 효율적으로 활용될 수 있을 것이다. 둘째, 편중된 용도지구에 대한 재정비가 필요하다. 양국의 공원계획상의 토지이용 비교결과 한국은 자연환경지구의 비율이 77.7%로 특정한 지중에 편중되어 있기 때문에 공원이용의 특성과 자원분포를 고려한 용도지구의 면적 및 기능을 적절히 분배하여 국토의 자연보호와 국민의 보건·휴양 및 정서생활에 기여토록 해야 한다. 셋째, 국립공원관리공단체계를 본부, 지구나 권역, 공원현지 사무소로 위계를 구분하여 업무분담과 인력 재배치를 고려할 필요가 있다. 이를 위해서 공원관리사무소는 공원 분포를 고려하여 몇 개의 지구(권역)로 나누고, 지구(권역)별 사무소를 설치하여 권역과 공원현지사무소의 역할을 분담시키는 것이다. 넷째, 환경부내 공원관리담당부서의 확대 및 전문화를 고려할 필요가 있다. 향후 국립공원은 자연환경보호, 국민휴양의 보건·휴양과 정서생활의 향상에 그 중요성은 높아질 것이다. 따라서 환경부내 관리부서는 공원의 보호와 이용이라는 특성을 고려하여 자원보호, 탐방객관리, 시설관리, 공원정책 및 계획 등으로 구분되어질 필요가 있다. 다섯째, 국립공원은 국가가 직접 관리한다는 관점에서 국립공원관리공단 직원에 대한 신분을 국가공무원으로 전환시키고 공원관리에 관한 예산을 국가가 부담하는 방향을 모색할 필요가 있다.

끝으로 본 논문은 공원관리의 효율화 방안을 모색하는 기초적 연구로 일본이 한국보다 적은 관리인원으로 넓은 면적의 공원을 지정·관리하고 있다는 관점과 국립공원관리공단은 우리나라만의 특별한 공원관리체계가지만 단순히 일본의 자연공원재단과 같은 위탁기관으로 보고 비교했다는 한계가 있다. 따라서 이러한 관점에서 공원관리체계에 관한 여러 관점에서의 연구가 지속되어야 할 것이고, 각 국의 공원이용의 특성, 공원관리를 위한 다양한 제도에 대한 성과 등의 비교에

관한 많은 연구를 추가적으로 수행하여 공원관리의 효율화 방안을 모색할 필요가 있다.

인용문헌

- 국립공원관리공단(1998) 국립공원30년사(1967~1997). (주)정문사문화, 서울, 899쪽.
- 국립공원관리공단(1999) 생태계 보전을 고려한 공원시설물의 정비 및 조성기법 개발에 관한 연구, 334쪽.
- 국립공원관리공단(2000) 국립공원별 특성에 따른 공원관리방안연구, 634쪽.
- 국립공원관리공단(2001) 국립공원백서. (주)대성인쇄공사, 서울, 540쪽.
- 국립공원을 지키는 시민의 모임(2003) 국립공원의 어제와 오늘, 그리고 미래를 준비하는 정책방향 심포지엄, 제1차자연공원기본계획, 101~123쪽.
- 국립공원협회(1997) 국립공원의 가치와 효용. 제18차 자연공원세미나, 270쪽.
- 배중남(2003) 한·일 자연공원법제 및 공원현황 비교. 한국환경생태학회 심포지엄, 41~66쪽.
- 배민기, 신원섭(2003) 자연공원의 사회적 수용능력 분석. 한국조경학회지 30(6): 79-97.
- 신익순, 배중남(2000) 일본의 국립공원 경관관리를 위한 시설물정비에 관한 법제도적 특성. 한국환경생태학회지 14(3): 183-198.
- 오강임, 조우, 이경재(2004) 국립공원 탐방객안내소 기능평가를 통한 이용활성화 방안 연구. 한국환경생태학회지 18(2): 249-262.
- 오구균(2003), 국립공원의 어제와 오늘, 그리고 미래를 준비하는 정책방향, 국립공원을 지키는 시민의 모임10주년 심포지엄, 49~70쪽.
- 유기준, 김정민(2003) 국립공원에서의 이용 및 관리 속성에 대한 탐방객과 관리자의 인식에 관한 연구. 한국환경생태학회지 17(1): 35-43.
- 전재경(2003) 자연공원 관련 법률들의 체계적 정비방안. 국립공원의 어제와 오늘, 그리고 미래를 준비하는 정책방향, 41~46쪽.
- 허학영, 안동만(2003) 휴양환경 이용수준에 대한 방문객의 적은 및 대응행동. 한국조경학회지 30(6): 38-46.
- 환경부·국립공원관리공단(2002) 공원기본계획 수립을 위한 연구, 338쪽.
- 환경부(1998) 국립공원구역 타당성 조사 기준작성, 490쪽.
- 石井 弘, 福富久夫 編(1985) 緑の計畫(自然公園の歴史, 114~211쪽), 地球社, 東京.
- 環境省自然環境局(2001) 人と自然との共生をめざして, 46pp.
- 環境省自然環境局(2001) 環境省~21C環境の世紀を迎えて, 47pp.
- 環境省自然環境局長(2001) 國立公園の公園計畫作成要領等の一部改正について, 91pp.
- 國立公園協會編(2003) 自然公園の入手引き, 226pp.
- 油井 正昭 등(2003) 日本·韓國國立公園制度の特徴と公園管理比較. 광일문화사, 서울, 227쪽.
- 일본 환경성(2004, 9) <http://www.env.go.jp>
- 일본 자연공원재단(2004, 9) <http://www.bes.or.jp>
- 법제처(2004, 9) <http://www.moleg.go.kr/자연공원법>
- 환경부(2004, 9) <http://www.me.go.kr>,
- 국립공원관리공단(2004, 9) <http://www.npa.or.kr>