

북한산 국립공원의 가치보전에 관한 탐색적 고찰

An Exploratory study on the Value Preservation of Bukhansan National Park

오흥진
서정대학 관광과

Heung-Jin Oh(hjoh1815@hanmail.net)

요약

본 논문은 북한산국립공원의 관광자원에 대한 소중한 가치보전에 관한 고찰을 통해 문제점과 개선방안에 대한 연구를 진행했다. 가치보전에 관한 考察에서 국립공원 관리 실태에 대한 선진외국의 경험을 사례로 탐색했으며 이러한 탐색의 결과를 북한산국립공원에 접목하여 보다 발전된 형태의 보전관리를 통해 북한산국립공원이 가지고 있는 가치를 지속해 나가는데 초점을 맞추었다.

또한 현재 북한산국립공원의 현황을 탐색하여 문제점에 대한 개선방안을 제시했으며 이에 대한 실증조사에서 전문가와 일대일 면접을 통해 전문가의견을 도출해 냈다. 본 논문이 자연이 준 우리의 위대한 유산인 북한산 국립공원의 가치를 보전하는데 기여가 되기를 기대한다.

■ 중심어 : | 국립공원 | 관광자원 | 가치보전관리 |

Abstract

This study is to solve the problems arising from preserving the value of Bukhansan National Park as a precious tourism resource in South Korea. In order to effectively examine the value of preserving the resource, some cases of foreign countries having advanced skills and experiences in managing their national parks are examined so as to apply them to managing Bukhansan National Park. With this developed preserving method, this study mainly focuses on inducing the ways how to permanently maintain its value. Furthermore, some solutions for the problems through analyzing the current situation of Bukhansan National Park are suggested with additional proven opinions of several specialists interviewed. As a result, this study is expected to contribute on preserving the value of Bukhansan National Park which is one of the greatest properties in Korea.

■ keyword : | National Park | Tourism Resource | Value Preservation Management |

I. 서론

國立公園은 우리나라를 대표하는 자연 생태계의 보고이며 수려한 자연 景觀과 역사문화자원을 보유하고 있다는 점에서 그 가치를 찾을 수 있다.

2006년 智異山 등 10개 국립공원을 모니터링 한 결과 전국토의 6.6%에 지나지 않는 국립공원에 滅種危機 야생 動植物의 57%가 살고 있었다. 즉, 국립공원이 멸종 위기에 처한 야생동식물의 마지막 안식처가 되고 있고 이러한 국립공원의 보전가치는 58조원, 탐방 이용가치

접수번호 : #090217-002
접수일자 : 2009년 02월 17일

심사완료일 : 2009년 04월 10일
교신저자 : 오흥진, e-mail : hjoh1815@hanmail.net

는 6조6000억 원으로, 약 65조원의 경제적 가치가 있고, 이는 국민 1인당 135만원의 국립공원재산을 보유하는 셈이다[1]. 1983년 4월2일 우리나라에서 15번째로 국립공원으로 지정된 북한산국립공원은 총 넓이 79.916km²로써 북한산과 도봉산 지역을 포함한다. 공원 전체가 도시지역으로 둘러싸여 생태적으로는 고립된 섬이지만, 도시지역에 대한 녹색허파로서의 역할을 훌륭히 수행하고 있으며, 수도권 주민들의 自然休息處로 크게 애용되고 있다. 그러나 늘어나는 건물들과 많은 자동차들로 오염되고 많은 탐방객들의 발길로 인해 북한산은 신음하고 있는 실정이다[2]. 2007년 1월1일 국립공원입장료가 폐지되면서 등산객을 중심으로, 아래의 [표 1]에서와 같이 앞으로 탐방객 숫자의 급격한 증가는 국립공원 관리상의 제도적인 문제를 부각시키고 있다. 따라서 이번 연구에서는 선진 외국 국립공원의 관리 사례를 살펴 보면서 북한산 국립공원의 保全價値와 活用, 관리 실태에 대한 개선방안을 도출하고, 그 解法에 대한 代案을 제시 하고자 하는 목적을 가지고 있다.

표 1. 북한산 국립공원 탐방객 현황

단위: 천명

연도	탐방객수	연도	탐방객수
2000	4,035	2004	5,411
2001	4,205	2005	5,075
2002	3,951	2006	4,875
2003	4,708	2007	10,191

자료: 2007 관광동향에 관한 연차 보고서

본 연구에서는 국립공원의 가치보전에 관한 방안을 제시하기 위하여 현재 국립공원으로 지정된 20개 국립공원 중 북한산 국립공원을 대상으로 하였다.

본 논문의 연구방법은 서적, 논문 및 관련자료를 활용한 문헌연구(documentary study)와 자료조사(book & data research)를 통한 탐색적 연구방법(Exploratory study method)을 위주로 하였으며 최근의 자료 확보차원에서 시사성이 높은 신문, 방송보도내용도 참고하였고 인터넷을 통한 자료의 활용도를 높였다. 그리고 현장답사를 통한 실태조사와 전문가조사를 통한 일대일 면접의 연구방법도 활용하였다.

II. 이론적 배경

1. 북한산 국립공원 현황

국토면적에서 산지의 비율이 약 70%에 가까운 우리나라는 산악을 중심으로 한 관광자원이 지배적이고, 자연공원법상 국립공원은 매우 높은 비중을 차지하고 있다[3].

북한산 국립공원은 거대한 화강암으로 이루어졌고 1억 5천만년 전 지구 지각변동 때 굳어진 것으로, 그때부터 지금에 이르도록 풍상우로(風霜雨露)에 갈고 다듬어진 것이다. 주요 암봉(岩峯) 사이로 수십 개의 맑고 깨끗한 계곡이 형성되어 산과 물의 아름다운 조화를 빚어내고 있으며, 그 속에 1,300여 종의 동식물 등이 서식하고 있다. 또한 삼국시대 이래 과거 2,000년의 역사가 담긴 북한산성을 비롯한 수많은 역사, 문화유적과 100여 개의 사찰, 암자가 곳곳에 산재되어 있어 다양한 볼거리와 생태, 문화, 역사의 학습장소를 제공하고 있다. 이러한 북한산 국립공원은 전 세계에서 유일하게 首都에 위치한 국립공원이다. 워싱턴, 런던, 파리, 도쿄 등 세계 어디를 가보아도 북한산과 같은 명산을 갖고 있는 도시는 오직 서울뿐이다. 또한 북한산은 1000만 서울 시민이 숨쉬고 삶을 영위하는 寶庫 일 뿐 아니라, 높고 낮은 봉우리가 멋들어지게 조화를 이루어 전문 산악인부터 등산 초보까지 모두가 어우러질 수 있는 도심 속 훌륭한 休息空間이며 다양한 탐방로는 아래의 [표 2]와 같다[4].

북한산 국립공원의 면적은 서울특별시와 경기도에 걸쳐 약 2,373 만평이고, 우이령을 중심으로 남쪽의 북한산 지역과 북쪽의 도봉산 지역으로 구분된다. 수도권 어디에서도 접근이 용이하고 교통 체계와 거대한 배후 도시로 연평균 관광객이 약 500여만명에 이르고 있어, 단위 면적당 가장 많은 관광객이 찾는 국립공원으로 기네스북에 기록되어 있고, 이 같은 과도한 관광수요가 북한산의 자연 생태계를 점차 약화시키고 있다.

(<http://www.visitseoul.net/visit2006/>)

표 2. 북한산 국립공원 주요 탐방로

구기 코스	구기계곡-대남문 / 평장계곡-대성문 / 연화사-비봉능선-비봉
정릉 코스	복악터널-형재봉능선-대성문 / 정릉계곡-보국문 / 정릉-일선사-대성문
수유 코스	빨대골-길바위능선-보국문 / 화계사-길바위능선-보국문 / 아카데미하우스-대동문 / 백련사-진달래능선-대동문
우이 코스	우이동-소귀천계곡-대동문 / 우이동-도선사-용암문 / 우이동-우이대피소-위문-백운대
도봉 코스	도봉산계곡-도봉주능선 / 도봉서원-도봉산장-머당바위-자운봉 / 도봉산장-만월암-포대능선 / 제1휴식처-다락능선-포대능선
원도봉 코스	원도봉계곡-망월사-포대능선 / 원도봉-원효사-포대능선 / 회룡계곡-사매능선
송추 코스	원각사계곡-사매능선 / 송추계곡-사매능선 / 송추계곡-자운봉
북한산 성코스	효지리-원효봉 / 대서문-위문-백운대 / 대서문-중성문-대남문 / 대서문-의상봉-문수봉(*위험코스)
불광동 코스	삼천사계곡-비봉능선 / 진관사계곡-비봉능선 / 불광사-비봉능선

자료: 북한산국립공원 탐방로 안내책자 참조 論者 再 作成

2. 관광자원의 가치보전에 관한 연구

관광자원은 그 범주가 대단히 넓어 정의를 내리기는 결코 쉽지가 않다. 관광자원의 정의는 관광현상이 발생하는 자연과 문화현상 그리고 관광사업체가 공급하는 관광시설과 서비스 등의 상호작용을 나타내는데 이러한 관광현상을 일으키는 수많은 유·무형의 자원이라 하겠다. 이러한 관광자원은 그 자체의 보존보다는 산출에 의미를 더 부여하고 있으며 일반 자원과는 달리 공공성이 커 공공재 성격이 더 강하다고 할 수 있다. 이는 관광자원은 모든 사람들이 동시에 사용하는 것이 사회 전체적으로 효용을 높이기 때문이다.

가치란 총만족도의 변화 없이 한 재화를 다른 재화로 대체할 수 있는 교환비율을 의미한다. 이러한 가치는 이용가치와 비이용가치로 나눌 수 있는데, 이용가치(use value)는 말 그대로 사용을 통해 얻는 가치를 의미하며 직접이용가치와 간접이용가치로 구분된다.

비이용가치(non-use value)는 ‘문화적’ 또는 ‘유산가치’와 같은 것으로 구체적 사용행위 없이 존재만으로도 얻는 만족을 말한다.

유명수는 관광자원 보전가치의 영향인자와 그 추정모형을 연구하였으며[5], 최영문·박창규는 도시자연공원의 보전가치를 평가하기 위하여 수도권의 도시자연

공원을 이용한 사람들을 대상으로 조사하였으며[6], 민홍기는 사용자중심형 관광자원의 보전가치를 추정하고 영향인자를 파악[7]하였는데 이러한 연구들은 대부분 관광자원의 가치보전에 어떠한 방법이 유용할 것인지를 제시하였다.

3. 관광자원으로서 북한산국립공원의 가치

북한산국립공원은 풍부한 자연관광자원과 그 밖의 문화적 관광자원이 관광객들을 유인하는 매력물의 대상이 되고 있다. 자연관광자원이란 관광대상이 되는 것 중에서 자연환경을 중심으로 이루어진 관광자원으로 자연경관이 뛰어난 곳을 의미한다. 수도권 지역의 인구밀집에 따른 에너지의 과소비, 자동차이용의 급증 등으로 대기오염물질의 축적이 가속화되는 시점에서 북한산국립공원은 중요한 환경정화기능 역할을 수행하고 있다.

인간을 비롯한 고등동물은 주변 녹지량 30%이상일 때 정신적 안정상태가 유지된다. 그러나 서울도심의 녹지는 10~15%, 인공구조물(콘크리트,아스팔트)이 85~90%이므로, 서울시민들은 녹지부족 스트레스를 받게 되는데, 북한산 국립공원은 서울시민과 수도권 시민들의 정서순화의 역할을 하는 것이다.

도시의 확산으로 토지개발수요가 증대 되면서 계속적인 자연생태계가 파괴되고 있고 서식동물의 이동지로서, 또한 식물 생육지로서 북한산은 최후의 보루역할을 하고 있다. 도시주택주변의 자연생태계 속성이 거의 훼손된 실정에서 북한산국립공원은 생태계를 관찰하고 자연을 학습하는 장소로도 유용한 역할을 하고 있는 것이다[6].

자연관광자원의 대표적인 대상인 산악지역은 산의 모양 혹은 山林, 雪景, 岩峯 등의 뛰어난 조망과 溪谷, 岩石, 溫泉, 動植物의 變化 등이 종합적인 경관으로 존재한다. 북한산의 산악자원은 아래의 [표 3]과 같이 다양하며, 그 자체의 아름다운 경관으로도 관광객의 발길을 끌고 있고 도시에 가까이 위치하여 접근도가 높아 매력 있는 관광대상으로 존재하고 있는 것이다.

표 3. 북한산 국립공원 산악자원

	북한산	도봉산
산봉	백운대(836.5), 인수봉(810.5), 만경대(799.5), 노적봉(716), 보현봉(714), 문수봉(727), 비봉(560), 형제봉(467), 원효봉(505), 의상봉(502)	자운봉(739.5), 만장봉(718), 선인봉(708), 오봉(625), 주봉(675), 우이암(542) 사패산(552)
기암	거북바위, 사모바위, 형제바위, 꼬끼리바위, 용바위, 해골바위, 병풍바위, 쪽도리바위, 기도바위, 공기바위, 독바위, 소머리바위	우이암, 두꺼비바위, 주봉, 거북바위, 자리바위, 호랑이바위, 차마바위, 배꼽바위, 기둥바위, 인절미바위, 인력거바위, 사닥다리바위, 허벌다리바위
계곡	우익계곡, 북한산성계곡, 효자리계곡, 진관사계곡, 구기계곡, 평창계곡, 정릉계곡, 삼천사계곡, 구천계곡	도봉산계곡, 안골계곡, 무수골계곡, 원도봉계곡, 송추계곡, 회룡골계곡
폭포	동령폭포, 구천폭포, 개연폭포	송추폭포

자료: <http://bukhan.knps.or.kr> 참조 논자 再作成

인문관광자원이란 자연관광자원이 자연스럽게 형성된 것과는 달리 자연과 대응관계에 놓여져 있는 인간이 만들어낸 관광자원을 말한다. 즉, 자연관광자원이 자연상태의 소산인 천연적 자원이라면, 인문관광자원은 인간창조의 소산인 인위적 자원이다. 인문관광자원은 그 종류가 매우 다양하여 기능적으로 분류하기는 어려우나, 그것이 가지는 성격상의 내용으로 보아 문화적 관광자원, 사회적 관광자원, 산업적 관광자원으로 분류할 수 있다[9].

북한산국립공원은 인문관광자원으로서 문화적 관광자원이 풍부하다. 그 중에서도 아래의 [표 4]와 같이 역사상의 가치가 높은 사적, 사찰, 문화재 등이 많은 중요한 관광대상물이 되고 있다. 그리고 무형의 문화적 소산인 文化行事도 관광자원으로서의 역할을 하고 있다.

표 4. 북한산 국립공원 문화관광자원

구분	文化觀光資源의 종류
사적	진흥왕 순수비지(사적제228호), 북한산성 성곽 8348m, 성문14개소(사적제162호)
보물	태고사:원증국사탑비(보물제611호), 삼천사:마애석가여래입상(보물제657호), 승가사:마애석가여래좌상(보물제215호)
지방무형 문화재	구기방향:탕춘대성(제33호), 원도봉방향:해거국사부도(제122호), 천봉당태홀탑(제66호), 천봉선사탑비(제67호)
사찰	망월사, 회룡사, 쌍용사, 대원사, 법화사, 덕천사, 석천사, 흥법사, 원효사, 천문사, 지장사, 호암사, 원각사, 송암사, 도성암, 석굴암, 태고사, 원효사, 상운사, 노적사, 국녕사, 덕암사, 무량사, 선봉암, 대동사, 응학사, 봉성암, 도선사, 화계사, 진관사

자료: <http://bukhan.knps.or.kr> 참조 論者 再作成

3. 선진 외국 사례지별 관리체계 분석

우리나라 보다 역사적으로 일찍이 국립공원의 필요성을 인식하고 국립공원의 운영관리를 발전시켜온 선진 여러나라의 관리 현황사례는 많은 시사점을 우리에게 제시해 줄 수 있다고 판단된다.

3.1 미국의 관리체계 분석

초창기 미국형 관리체계에서 국립공원은 자연환경의 보존과 국민에 대한 휴양 공간제공의 역할을 해 왔지만, 국립공원 탐방객의 폭증과 과밀 이용에 따른 숙박시설, 야영장 및 기타 편의시설의 부족으로 인한 동식물의 피해 등의 이유로 1950년대 이후부터는 엄격한 관리정책을 도입하였고 국립공원의 야외휴양 기능의 제공보다는 자연경관의 보존과 야생동식물의 보호가 우선시 되어야 한다는 원조적 재평가를 내렸고, 특별법을 제정, 국립공원 내 캠핑장의 제한, 소음규제 등을 엄격히 시행하여 세계 국립공원 관리의 모델을 제시하고 있다. 또한 1978년, 미국의회는 NPS(국립공원관리청)에 각각의 국립공원 시스템에 대한 이용자 적정수용력(Visitor Carrying Capacity)에 대한 조사를 요구하였고, 국립공원의 관리주체와 환경단체들은 국립공원센터와 함께 조사과정을 통해 국립공원 방문자들은 번덕스럽고, 분산된형태를 지향한다는 결론을 도출하여 지속적으로 방문객수의 제한에 대한 제재를 가하고 있는 실정이다. 미국국립공원의 공원경찰(ranger)들은 실탄이 든 권총과 탄창, 수갑 등을 가지고 다니며 불법행위에 대한 단속을 하도록 하는 강력한 사법권의 부여는 공원관리에 매우 효과적인 것으로 볼수 있다. 국립공원 관리에 있어서 큰 문제점으로 대두되는 토지소유자와 정부간의 재산권분쟁에 있어, 의사결정과정상 시민의 참여를 폭 넓게 제공하고 특히 공원지정시 많은 토지소유자들이 공익과 보전이라는 차원에서 헌납하는 풍토가 초기에 마련되면서 자발적인 참여의식을 형성하였으며 [10], 의회의 보전과 재투자법(Conservation and Reinvestment Act)의 통과로 기금을 마련하여 사유지 매입에 따른 예산문제를 해결 하였다.

3.2 일본의 관리체계 분석

일본의 국립공원체제는 비교적 빠르게 대동되었고 [11], 1900년대 초 현립공원을 지정하고 1929년 국립공원협회의 창설과 1931년 국립공원법의 제정을 거쳐 1934년 세토나카이를 비롯한 7개소에 국립공원제도를 도입한 이래, 현재 28개의 국립공원과 54개의 국정공원, 그리고 299개의 도도부현립공원 등 총 381개의 자연공원이 있고 그 면적은 53,295km²로 일본 국토면적의 약 14.11%를 차지하고 있다. 일본의 국립공원 제도는 상당부분 우리 나라 제도의 모태가 되었기 때문에 우리에게 상당한 의미가 있다. 일본의 국립공원은 육지면적의 경우 특별지역과 보통지역으로 나뉜다. 전체의 71%를 차지하는 특별지역에 대해서는 이를 다시 1, 2, 3종으로 구분하여 훼손을 최소화하고 가치보전에 역점을 두면서 엄격히 관리하고 있다. 공원 내에서 도시나 촌락을 형성하고 있는 지역인 보통지역에 대해서는 거의 행위규제가 없는 편이다. 우리나라 국민은 연간 약 0.9회 정도 국립공원을 찾는 데 반해 일본국민은 약 3.1회 정도 찾는다. 여기에는 공원의 수용력과 수용방법상의 차이가 큰 역할을 한다. 우리나라의 경우 대부분 1박 이상을 하는 반면 일본의 경우는 운송수단을 통해 계속해서 이동, 순환시킴으로써 그 많은 탐방객을 소화해내고 있는 것이다. 즉 공원 내 체류시간을 최대한 단축시켜 자연훼손 및 오염발생을 극소화하는 동시에 짧은 시간에 여러 지역을 갈 수 있도록 한다.

일본의 국립공원에서 우리가 본받아야 할 것은 각 공원의 중추적 안내기능을 수행하고 교육시설로 활용되고 있는 탐방객 안내소(visitor center)로서 28개 국립공원에 42개소가 설치되어 운영되고 있다. 이의 설치는 환경성이 맑고 내부시설 및 재료 등은 유관기관, 단체의 협조를 얻는다. 이들은 대부분 30~60평 정도의 규모로서 내부시설은 시청각실을 비롯해 공원 전역을 조감할 수 있는 모형도, 서식하는 동식물의 박제, 모형, 표본과 그 해설 등이다. 탐방객 안내소의 운영은 환경성 국립공원관리사무소를 비롯 지방자치단체, 미화관리재단에서 담당하고 있다.

일본의 국립공원의 특징은 자연경관을 보여주기 위해 각종 인공 시설물을 설치하였다는 점이다. 하지만

공원 내 각종행위에 관한 심사기준이 법제화되어 있다. 또한 법적인 근거는 없으나 국립공원관리소장이 작성하는 관리계획은 보호, 유지할 지역의 경관자원을 명확히 하면서 각종 시설물의 건설행위에 대해 그 규모, 위치, 색채, 디자인 관련 사항 등에 관하여 관리지침을 작성하여 운영하고 있는 실체는 모범사례로 인정 될 수 있다.

3.3 영국의 관리체계 분석

영국은 19세기에 들어서서 식물 및 야생동물의 보호와 연구에 관심을 갖게 되면서 자연경관의 보전, 국민들의 자연에 대한 접근가능성의 증대, 야생동물의 보전이라는 3가지 목표 하에 1949년에는 국립공원법을 통과시켰고, 그 후 국립공원청(National Parks Commission)을 창설하여 1951년부터 1957년에 이르기까지 10개의 국립공원을 지정하였고 이후 1988년 현재 11개의 국립공원이 지정되어 있다. 국립공원 제도는 잉글랜드와 웨일즈에만 있으며 스코틀랜드에는 이 제도 대신에 국립경관지역 제도가 있고, 북아일랜드에는 자연경관지역 제도가 있다. 영국의 각 국립공원은 자원봉사자를 100~300명씩 갖고 있다. 사회보장이 잘 되어있기 때문에 영국인들은 사회봉사에 대해서 대단한 긍지를 갖고 있다. 자원봉사자들이 정해진 규칙에 따라 클럽을 조직하여 사업계획서를 국립공원관리사무소에 제출하면 사무소는 인건비를 제외한 전액의 경비를 지원한다. 이들이 하는 일은 주로 국립공원 내의 순찰, 도로 및 등산로의 보수, 교통정리 등이고, 일부에서는 자연탐방안내를 맡기도 한다.

영국의 국립공원 법에 따르면 국립공원으로 지정이 되면 국립공원기본계획서를 작성하고, 그 계획이 현실에 대해 갖는 타당성을 검토하는 사후평가서를 5년마다 작성하도록 되어 있으며 미국과는 달리 사유지 중심의 국립공원이 많이 산재해 있지만 국립공원 탐방시 이용 14일 전에 예약을 받고 수용능력을 초과하면 예약접수를 중단하는 등의 사전예약제를 통해 자연보호를 철저히 시행하고 있다.

3.4 독일의 관리체계 분석

독일에서는 국립공원의 개념이 오랜 전통을 가지고 있지 않다. 독일은 주요 유럽국가들 중에서 가장 늦게 국립공원을 설립하였다. 독일에서 이러한 종류의 첫 번째 보호지역은 바이에른의 삼림국립공원이며 1969년에 개장했다. 과거 동독에서는 국립공원의 개념이 일체 인정되지 않았다. 그러다 통일 직전에 5개의 국립공원이 지정되면서 중부유럽의 자연지역으로서 높은 가치를 인정받고 있다. 국립공원에서는 생태시스템모델에 기초를 둔 포괄적인 정보시스템을 구축할 필요성이 제기되어, 이와 관련하여 독일의 국립공원에서는 연구 활동이 활발히 추진되고 있다. 또한 독일주재의 기업 IBM은, 국립공원의 파트너 독일 IBM이라는 이름으로 독일 국립공원과 자연환경을 보전하기 위하여 재정적인 것뿐만 아니라 국립공원 및 생태계에 대한 정보망을 설치하는 것도 포함하여 지원하고 있다. 독일 국립공원의 조직은 환경부 산하의 NPA(National Park Authority, Office)와 NPS (National Park Service)로 나누어져 있고 이외에도 NGO와 개인에 의해 관리 되고 있다. NPA의 주요업무는 공원자원 보전에 관한 중·장기 계획의 수립, 연구 조사활동 및 모니터링을 수행하고 NPS에 대한 관리,감독 및 자연보호단체와의 긴밀한 협조 관계유지, 탐방객 및 국민들에게 국립공원에 대한 홍보와 교육 등을 중점으로 하며 NPS와는 서로 독립적으로 활동하고 있다. NPS는 1999년 설립된 이익을 추구하지 않는 주식회사, 즉 공익을 위한 주식회사라는 개념을 가진 조직으로 주정부가 55%, 지방정부가 15%, 자연보호단체가 30%의 지분을 갖고 있으며 주요 업무는 탐방객과 지역주민 홍보활동, 탐방안내소 운영, 공원내 위반행위 감시, 쓰레기 처리, 울타리나 안내표지판 관리 등의 업무를 수행하고 있다. NGO는 후원금과 회원들의 회비로 독립적인 활동을 하고 있는데 이들은 주로 환경교육 활동 면에서 가장 많은 비중을 차지하고 있다[12].

자원봉사제도의 경우 농업인, 산림 관리인은 高學歷者이며 시험을 통하여 일정 자격증을 소지한 자만이 관리토록 하는 제도를 갖고 있다.

표 5. 국가별 국립공원 관리 종합 비교

구분	미국	일본	영국	독일
국립공원 도입년도	1872년	1934년	1951년	1956년
총면적/국립공원수	338,312 km ² /58개	20,473km ² /28개	14,618 km ² /15개	9,544 km ² /14개
주요국립공원	엘로우스톤 국립공원	세토나카이 국립공원	Dartmoor or peak Distric	슬레스비히-홀슈타인 국립공원
국가적 위상	세계최초의 국립공원	아시아 최초의 국립공원		대규모 갯벌 국립공원
관장기관	내무부	환경성	풍치보전청	NPA국립공원사무소
공원관리청	NPS(National Park Service)	자연보호국	주 정부	NPS(National Park Service)
사법권	경찰기능(Ranger) 경우	사법권없으나 불법행위 또한 없음		
안내체제부분	visitor센터 운영(허가제,예약제)	visitor센터 운영, 이동순환방법적용	visitor센터 운영, 예약접수제	visitor센터 운영
입장료	징수	미징수	미징수	미징수
탐방행태	차량탐방, 학습,휴양	차량탐방, 학습,휴양	휴양	학습휴양
토지소유권	국유	국유+사유	사유(일부 국유)	국유
관리의조정	원형보전, 방문객 교육	보전과 자연재생추진	사유지중심의 자연경관보호 보존관리	경관기능의 보전, 생물종 다양성확보
인력	정규직원, 자원봉사자	자원봉사자, 지자체	정규직원, 자원봉사자	정규직원, 자원봉사자
행위제한	방문객수의 제한	관리지역의 등급별 분류를 통해 행위제한	행위의 제한	통행로 제한, 사진,영화촬영금지

자료: 국립관리공단, "국립공원중장기 발전계획 수립에 관한 연구", p.211, 2007 논자 再作成

4. 국립공원의 보전과 이용의 조화

全國의 자치단체에서는 관광을 통한 지역 활성화라는 명분으로 국립공원의 효율적 보전과 이용이라는 차원에서 각종 아이디어를 발굴해내고 있다. 그 중에 하나로 국립공원을 방문하는 관광객에게 짧은 시간에 산림의 自然風致를 편리하게 감상할 수 있고 방문객 발길을 최소화하는 케이블카를 설치 할 예정으로 11곳에서 아래의 [표 6]과 같이 추진하고 있는 실정이다.

그러나 환경부의 자연공원의내의 삭도 설치 검토, 운영 지침에 의하면 설치된 사례가 없을 정도로 까다로운 기준이 적용되어 있다. 이 때문에 환경부는 2008년6월부터

터 자연 친화적 로프웨이를 구성해 지침을 검토하고 있는 실정이다.

선의 합의점을 만들어 내야 한다.

표 6. 케이블카를 신청한 자치단체

국립공원	자치단체	요구내용	길이 (km)
설악산	강원 양양군	오색~대청봉	4.7
설악산	강원 고성군	대명콘도~울산바위	1.48
지리산	전남 구례군	지리산콘도~성삼재	2.9
지리산	경남 산청군	중산리~장터목	5.0
한라산	제주특별자치도		
월출산	전남 영암군	천황주차장~광암터	3.0
한려해상	경남 통영시	섬 환상형 케이블카	23.4
한려해상	경남 거제시	외도~내도	3.0
북한산	서울 성북구		
가지산	경남 밀양시	얼음골 케이블카	1.7
팔공산	대구 광역시	갯바위 케이블카	1.2

자료: 환경부 <http://www.me.go.kr>

경남통영시 산양읍 미륵산(해발375m)에 설치된 케이블카 운행구간이 국내에서 가장 긴 1,975m이다. 한려수도를 내려다 볼 수 있는 이 케이블카는 2002년 12월 착공해서 2008년 4월에 개통이 되었으며 하루 평균 이용객 수가 3,000명, 맑을 때는 5,000명을 넘고 있다. 이에 따라 지역경제의 활성화에 많은 도움이 되고 있는 실정이다. 이러한 사례를 보고 관심 있는 전국의 50여 개 자치단체에서 벤치마킹을 하고 있는 실정이다. 그러나 환경단체들은 환경훼손과 파괴로 이어지는 결과를 초래한다는 이유로 반대하고 있는 실정이다. 환경단체들의 주장 중에 가장 큰 논란은 케이블카 종착점에 설치할 시설의 면적을 제한하는 문제다. 이는 내장산 케이블카의 사례에서의 자연훼손을 근거로 하고 있다. 경남 밀양시는 더 많은 관광객을 유치하기 위해 1998년 얼음골에 케이블카 설치를 추진했다가 환경단체의 반발로 2002년 무산됐다가 2007년 재추진하여 금년 5월에 낙동강유역환경청이 조건부로 설치에 동의했다[13]. 국립공원의 보전과 활용이라는 공간에서 많은 고민과 갈등이 있는데, 실용주의적 보호주의 정책으로, 인간에게 유용하고 보다 접근이 가능한 형태의 보전관리를 위해 많은 협의체들과 많은 회의와 공청회를 통해 사회적 합의를 이끌어내어 국립공원의 가치보전과 활용에 최

III. 북한산 국립공원의 관리상 문제점

3.1 자원관리 문제점

현재 북한산 국립공원 주변은 고층 아파트 등의 주거 시설과 무분별한 상가시설 등의 난입으로 환경 파괴는 물론 자연공원 주변의 미관을 크게 해치고 있어 심각한 문제로 지적되고 있다. 이는 사유재산권을 주장하는 인근 지역 주민과 공원의 자연을 보호하고자 하는 시민연대와의 충돌을 야기하여 사회적 문제로 대두되고 있는 실정으로서 북한산 국립공원 내에는 아래의 [표 7]에서와 같이 전체 면적의 40.05%정도가 사유지로 토지이용 제한이 가해지고 있어 탐방객 이용편의를 위한 편의시설 확보의 공간이나, 자연공원법에 의한 건축규제와 각종 인허가의 어려움, 기반시설 부족의 원인으로 공원시설의 확보가 어려운 실정이다.

표 7. 북한산 국립공원 토지소유현황

공 원 구 역				
국유(%)	공유(%)	사유(%)	사찰(%)	총계(%)
49.3	8.8	40.05	1.4	100

자료: 국립공원관리공단, 국립공원 기본통계자료, 2007

공원 내에는 사찰을 제외한 일반가구도 130여 가구가 거주하고 있다. 따라서 공원 운영 방침과 거주 주민들과의 마찰이 빈번히 발생하고 있으며, 공원 내 거주 주민들에 대한 통계가 제대로 이루어지지 않아 공원 운영에 있어 많은 어려움을 겪고 있는 실정이다. 북한산 국립공원 내 노점상 및 상행위는 위험한 수준이다. 공원 입구 주변이야 말할 것도 없고, 국립공원 내에서도 각종 상행위가 공공연히 일어나고 있다. 관리공단 측에서는 지속적인 단속활동으로 조치를 취하고 있다고는 하지만, 단속원들의 눈을 피해 곳곳에서 상행위가 빈번하게 발생하고 있다.

또한 자연공원이 지정된 이래 공원관리는 개발지향적 정책에 힘입어 진입로 개설에 역점을 두어왔다. 그동안 국립공원에 투자한 비용 중 40% 정도가 진입로

및 공원 내 도로개발에 투자했다. 이로 인해 북한산 국립공원은 공원 내 차량 통행이 빈번하게 이루어지고 있고 진입로 주변의 빈번한 차량 통행은 많은 등산객들에게 불편을 주고 있으며, 맑은 공기와 자연을 찾는 사람들을 입구에서부터 실망만 안겨주고 있다. 현재 북한산 국립공원에는 등산로를 제외하고 200여 개의 샛길이 존재한다. 이러한 샛길로 출입하는 인원에 대해서는 관리할 수 있는 방법이 없으며, 이로 인한 샛길 주변의 환경 파괴가 심각한 실정이다. 또한 입장객의 정확한 수치를 산출할 수가 없으므로 공원 환경에 대한 정확한 관리가 어렵다.

3.2 운영관리 문제점

자연보존지구관 도시계획법상의 용도지구 중 하나로, 토지이용도의 제고와 환경보호를 위해 일정구역을 확정하여 지정한 지구를 말한다.

우리나라 자연공원의 자연환경보전정책은 건축 등 행위제한을 위한 용도지구제를 통하여 환경을 보전하고 있다. 그러나 현재 북한산 국립공원의 경우, 아래의 [표 8]과 같이 자연보존지구가 37.3%로, 10년 전 1997년의 11.3%보다는 면적이 많이 늘어났다. 이는 2003년 용도지구 개편이 이루어져 자연보존지구의 면적을 늘린 것으로 이는 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 국립공원의 지정 목적에 비추어 볼 때 상대적으로 면적 비율이 낮다고 할 수 있다[14].

표 8. 북한산 국립공원 용도별 토지이용 현황

용도지구별	면적 (km ²)	구성비율 (%)	위 치
계	79.916	100.0	
자연보존지구	29.742	37.3	동식물 또는 천연기념물 지역 도봉능선과 포대능선일원 산장능선-우이능선-산성-주능선 일원 원효능선-의상능선-비봉능선-탕춘능선일원
자연환경지구	48.698	60.9	자연보존지구와 취락지구 제외
취락 지구 (자연 밀집)	1.474	1.8	
집단시설지구	0.749	0.9	북한산지구 우이동지구 도봉산지구 송추지구 원도봉산지구 정릉지구

자료: 방항복, 1997·국립공원관리공단, 2007자료 논자 再作成

3.3 탐방객 관리 문제점

북한산 국립공원의 성수기는 8월 말~10월 중순으로, 이 시기는 여름 계곡을 찾는 단체 방문객들과 가을 단풍을 찾는 관광객들로 북새통을 이룬다. 특히 여름 시즌에는 북한산 국립공원 내 전체 계곡에 수용력을 훨씬 초과하는 관광객이 방문하여 계곡 주변 생태계와 환경 파괴가 심각한 실정이다. 물론 공원 관리공단 측에서는 자연 휴식년제와 같은 시스템을 도입하여 자연 파괴의 피해를 최소화하려는 노력을 보이고 있기는 하지만, 이러한 소극적인 대책보다는 적절한 분산정책을 통한 적극적인 대비책 마련이 시급한 실정이다.

북한산 국립공원에는 등반을 위해 찾는 사람들이 대다수이고, 이러한 등산객들은 자주 야간산행을 실시하고 있으며, 따라서 공원 내의 숙박시설을 자주 이용하고 있다. 하지만 공원 내 숙박시설은 2개의 야영장과 6곳의 대피소가 전부이다. 성수기에는 이 수용시설을 초과하는 방문객들이 숙박을 원하더라도 더 이상 합법적으로 숙박을 취할 수가 없다. 따라서 많은 사람들이 취사와 야영이 금지된 곳에서 야영을 하기도 하며, 이로 인해 주변 환경이 크게 훼손되고 있는 실정이다[15].

IV. 북한산 국립공원의 관리상 개선방안

4.1 자원관리 개선방안

서울시 녹지사업부에서는 북한산인근 도봉산역 뒷편(후방30m)에 52,417m²의 면적에 130여종의 물 꽃, 약용식물, 습지 식물 등을 도입하여 식물 생태 원을 2009년 6월까지 완공하기로 한 것은 국립공원의 운용관리에 많은 도움을 주고 관광객의 분산효과도 가져올 것이다. 북한산내 자연학습프로그램은 프로그램의 대상, 학생층, 직장인 등 다양한 계층에 대한 홍보와 안내의 노력이 선행 활동으로서 필요하다.

북한산 국립공원 내 사유지 정리와 거주민 생계 보호로서 정부는 단계적으로 예산을 편성하여 점진적인 공원 내 사유지 매입에 힘쓰는 한편, 거주민 생계 보호를 위해 거주민의 생활에 도움이 되는 이주를 추진하여 생계보호를 위한 대책 마련에도 힘써야 할 것이다. 무허

가 영업행위, 假 建築 등을 철저히 규제해야 하며, 특히 도심 내에 있기 때문에 건축물이 높은 지역까지 허용되어 산의 모습이 많이 망가지고 있으며, 도시 경관이나 자연경관의 훼손이 방지하여야 한다.

또한 용도지구 변경은 다양한 법적 문제가 포함되어 당장 실현되기에는 어려움이 있지만, 이 또한 단계적으로 법률안 개정 등을 통하여 반드시 수행되어야 할 과정이다. 자연보존 및 녹지지구를 근린공원녹지 등 인간에게 활용할 가치를 높이는 방향으로 전개하여 이에 따른 생태계보존지구의 확대와 보전 환경을 조성해야 할 것이다

4.2 운영관리 개선방안

외국의 사례를 기반으로 한 문제점의 대안으로 북한산 국립공원의 운영관리 개선방안을 도출해보면 북한산 공원관리에 專門家(specialist)集團 즉 특정분야의 전문화된 요원으로 공원관리가 이루어 질 수 있도록 배치하여야 한다. 이들은 자기 분야에 대한 계획과 연구 보고서를 제출하고 공원관리에 반영 될 수 있도록 일반 행정 담당자들의 배려와 제도적 장치를 해 주어야 한다.

탐방안내소의 경우는 현재의 탐방지원센터 (2007년 7월 1일 입장료폐지 이후 탐방지원센터로 명칭 변경 됨) 보다 좀 더 격상된 시설 즉 30~60평 정도의 규모로서 내부시설은 시정각 실을 비롯해 공원 전역을 조감할 수 있는 모형도, 서식하는 동식물의 박제, 모형, 표본 등을 배치하는 한편 북한산의 문화유산에 소개하는 모형과 안내책자를 배치하여 문화유산이 함께하는 국제적인 시설로 운영하여 외국 탐방객에 대한 배려와 국제적인 관광지로서의 환경조성이 필요 할 것이다.

구급약 상비, 등산로 표시, 갈림길에서 방향 표시등의 지원,, 추가적으로 방문 허용지역의 표시 등 보다 구체화하는 노력이 있어야 하며, 아울러 탐방로에 대한 부분은 걷기에 안전한 상태로 계단, 또는 소로 등을 구역화하여 경계를 벗어나는 것을 엄격히 금지하는 홍보활동을 병행하여, 보다 안전과 보전에 대한 가치를 인식하는 노력이 요구된다.

그리고 자연학습장 확충과 환경해설 프로그램 활성화

화로서 현재의 상태는 관계자나 학술연구자 또는 관심 있는 일부 사람들을 제외하고는 거의 인식하지 못하고 있어 크게 활성화되고 있지 않는 실정이다. 많은 홍보와 참여적인 프로그램을 만들거나 다양한 자연활동 프로그램을 개발하여 방문객들의 눈길을 끌 수 있다면 도시 내 생태공원으로서의 기능을 충실히 수행할 수 있을 것이다.

또한 1970년대부터 징수해 온 국립공원 입장료를 2007년 1월 1일부로 국립공원 입장료 폐지하여 이로 인해 연간 약 200억원 가량의 정부예산이 투입되고 있어 정부의 예산 부담이 가중되고 있지만 국립공원관리와 유지관리를 위해서 적절하고 효율적인 예산을 집행해야 할 것이다.

4.3 탐방객관리 개선방안

자원봉사제도의 경우 책임감이나 신뢰성에서 많은 문제점을 갖고 있다. 이러한 문제점해소를 위해서는 체계적인 교육과 의식의 개선노력이 필요하며, 국립공원 관리에 필요한 인력의 자원봉사자 제도에 적극 노력하여야 한다. 사회적인 계도와 분위기를 조성하여 우리의 자연과 문화를 사랑하는 많은 시민들의 참여를 유도하는 캠페인을 확대 하는 것도 좋은 방법이 될 것이다.

탐방로 이외의 샛길은 엄격한 통제를 통하여 무분별한 훼손이나 재해로부터 안전하게 보호되어야 한다. 샛길 봉쇄 및 방문객 계도로서 200여 개의 샛길 이용이 국립공원에 미치는 영향에 대해 설명을 하고, 계도를 통한 점진적인 근절에 주력해야 할 것이다. 우선은 발견된 샛길 주변에 안내판을 설치하여 입장료 폐지 이후 급격히 늘어난 방문객들에 대한 효과적인 분산정책이 필요하다. 즉 현재 시행하고 있는 과학적인 생태계 관리(계곡 휴식년제 및 훼손지의 자연휴식년제 실시)는 물론 생태계 관리와 방문객의 발길을 최대한 단축시키는 모노레일과 캐이블카와 같은 운송수단을 통해 탐방객을 이동, 순환시키는 시스템을 통해 자연훼손 및 오물발생을 극소화하는 동시에 짧은 시간에 공원지역을 순방할 수 있도록 해야 한다. 이에 국립공원관리공단은 2009년 4월부터 쓰레기 투기, 샛길 출입, 산나물 채취, 불법주차, 애완동물 반입 등의 5개 불법행위에 대해 1

차 적발 시 지도장을 발부한 후 2차 적발 시 과태료를 부과할 예정이다.

북한산 국립공원의 야영시설은 상대적으로 부족한 편이다. 하지만 등산객들은 시설이 부족하다고 해서 쉽게 산을 내려가지 않는다. 그들은 당연히 단속을 피해 더 깊은 산 속으로 들어가게 되고 그 속에서 야영을 하게 된다면 생태계 보존 상태가 양호한 지역이 파괴될 것이고, 그것이 북한산 국립공원 전체에 미치는 피해는 상상을 초월할 것이다. 따라서 근본적으로 이러한 문제를 비롯한 통합관리체계의 도입이 필요 할 것이다. 공원관리의 효율성을 극대화하고 각종 정보를 통합하여 입체적으로 해석할 수 있게 하기 위해서 등산로 관리를 위한 등산로구간 관리 시스템(Trail Information System)을 도입하고 등산로부분과 탐방객 부분으로 구분하여 현장의 기초조사를 성실히 수행하여 이들 자료와 공간개념을 포함하여 종합적으로 관리할 수 있는 지리정보시스템(GIS)의 도입도 필요하다고 생각한다.

V. 결론

주5일제로 인한 여가시간의 증대와 가처분소득의 증가로 인해 국민의 관광욕구를 충족시켜줄 수 있는 국립공원의 역할이 증가하고 있다. 따라서 국립공원의 보호·보존과 이용, 개발이라는 상반된 목적을 달성하기 위해서 국립공원의 효율적인 관리방안을 모색하는 것이 국립공원관리의 핵심이라고 할 수 있다.

북한산은 世界的으로 유일하게 한 국가의 수도에 위치하고 있는 國立公園이며도심 속의 자연공원으로 수도권 2,000만 주민의 건강과 위락에 많은 기여를 하고 있는 自然과 文化遺產의 寶庫이기도 하고 우리가 더욱 잘 보전 관리해야 하는 價値 있는 資產이라고 할 수 있다.

앞에서 제시한 외국의 국립공원의 관리 실태를 바탕으로 북한산국립공원의 가치보전 개선사항에 대한 심도 있는 관리방안이 필요하다. 이에 북한산 국립공원의 관리상 개선방안은 크게 3가지로 구분할 수 있는데, 첫 번째로 자원관리 개선방안으로, 북한산내 자연학습프

로그램을 실시하여 다양한 계층에 대한 홍보가 필요하다.

북한산 국립공원 내 사유지 정리와 거주민 생계 보호와 무허가 영업행위, 假 建築 등을 철저히 규제해야 한다. 또한 용도지구 변경은 다양한 법적 문제가 포함되어 당장 실현되기에는 어려움이 있지만, 단계적으로 법률안 개정 등을 통하여 반드시 수행되어야 한다.

두 번째로, 운영관리상 개선방안으로 북한산 공원관리에 전문화된 직원으로 공원관리가 이루어 질 수 있도록 배치하여야 하며, 탐방안내소의 경우 국제적인 시설로 운영하여 외국 탐방객에 대한 배려와 국제적인 관광지로서의 환경조성이 필요하다.

또한 북한산 국립공원에 대한 많은 홍보와 참여적인 프로그램을 만들거나 다양한 자연활동 프로그램을 개발하여야 하겠다.

마지막으로 탐방객관리 개선방안으로 국립공원관리에 필요한 인력의 자원봉사자 제도에 적극 노력하여야 하며, 탐방로 이외의 샛길은 엄격한 통제를 통하여 무분별한 훼손이나 재해로부터 안전하게 보호되어야 한다. 또한 현재 시행하고 있는 계곡 휴식년제 및 훼손지의 자연휴식년제 실시와 같은 생태계 관리와 방문객의 발길을 최대한 단속시켜야 한다. 따라서 근본적으로 이러한 문제를 비롯한 통합관리체계의 도입이 필요 할 것이다.

대규모 방문객들의 증가는 자연을 닳아 없애고 상처를 내는 원인이 될 수 있다[16]. 그러나 우리 인간은 자연으로부터 누려야 할 인간적 가치도 함께 존중해야 한다. 그렇기 때문에 더욱 북한산 국립공원을 아끼고 사랑하여 자연적 가치와 인간적 가치가 함께 공유하는 보전관리를 위해 수도권 2000만 시민 모두가 다 함께 높은 道德心과 愛國心으로 노력하여야 한다.

본 연구는 국립공원의 가치보전에 관한 연구로 연구의 범위가 전국의 20개의 국립공원 중 북한산 국립공원으로 한정되어 있는 한계점을 가지고 있으며 다수의 전문가 집단의 면전내용의 신뢰성과 객관성을 수취화 할 수 없다는 한계점을 가지고 있다. 따라서 본 연구에서 나타난 한계점을 바탕으로 전국의 국립공원 관리체계에 관한 구체적이고 체계적인 후속연구가 이루어져야

할 것이다.

참고 문헌

[1] 국립공원연구원, “국립공원의 경제적 가치 및 국가경제 파급효과”, pp.3-4, 2007.

[2] 국립공원관리공단, “국립공원백서”, p.174, 2007.

[3] 송대근, 강용관, “한국의 국립공원 관리체계 개선방안에 관한 연구”, 문화관광연구학회지, 제2권 제4호, p.22, 2000.

[4] 국립공원관리공단 홈페이지, <http://www.knps.or.kr>.

[5] 유명수, “관광자원 보전가치의 영향인자와 그 추정모형에 관한 연구”, 경기대학교 석사학위논문, 1992.

[6] 최영문, 박창규, “도시자연공원의 자원가치 평가에 관한 연구”, Tourism Research 12, 1998.

[7] 민흥기, “이용자중심형 관광자원의 보전가치와 그 영향인자”, 경기대학교 석사학위논문, 1998.

[8] 국립공원을 지키는 시민의 모임, “북한산국립공원 보전과 개발에 관한 갈등 해소방안”, pp.4-5, 1996.

[9] 김재민, 관광자원개발론, 대왕사, pp.110-113, 2003.

[10] 최용복, “국립공원의 관리제도에 대한 비교연구, 우리나라와 미국의 공원지구내 개발 및 재산권 분쟁을 중심으로”, 중부대학교 자연과학연구논문집, 2001.

[11] 조태동, “보존적 측면에서 바라본 한국과 일본의 국립공원제도, 한국환경과학회지, 제13권 제10호, pp.871-882, 2004.

[12] 국립관리공단, “국립공원 중장기 발전계획 수립에 관한 연구”, pp.212-232, 2007.

[13] 중앙일보 記事, “케이블카 돈 되는데...” 미련많은 지자체들, 2008년 10월17일자

[14] 국립공원관리공단 기본통계자료, 2007.

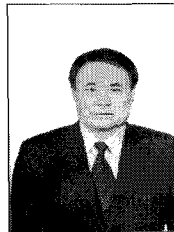
[15] 국립공원관리공단, 국립공원백서, 2003.

[16] Dirk, H. and Spenneman R. “Extream Cultural Tourism From Antarctica to the moon”, Annals of Tourism Research. 34: pp.898-918, 2007.

저자 소개

오 흥 진(Heing-Jin Oh)

정회원



- 2005년 2월 : 세종사이버대학교 호텔관광경영학과(경영학사)
 - 2007년 8월 : 안양대학교 경영행정대학원 관광경영학과(관광학 석사)
 - 2007년 9월 ~ 현재 : 세종대학교 대학원 호텔관광경영학과 박사과정 재학중
 - 1978년 11월 ~ 현재 : 롯데호텔 근무
 - 한국관광호텔&리조트경영인협회 총무이사
 - 서정대학 관광과 겸임교수
- <관심분야> : 호텔경영, 호텔편측, 식음료경영관리, 식품위생