자연보존 137 : 1-10 ; 2007년 3월

국립공원 입장료 폐지 견해[1)]

조 계 중[2)]
순천대학교 산림자원학과

서 론

국립공원의 보전과 이용이라는 상대적인 가치에 대한 갈등은 세계적인 현상이며 끊임없는 논쟁이 계속되고 있는 상황이다. 국립공원의 자원을 보전하기 위해서는 이용을 제한하여야 하고, 경관감상이나 트레킹 등 휴양활동을 위한 이용을 강조하는 경우에는 보존이 어려워질 수 밖에 없다. 여기에서 공원관리가 문제가 대두되는데, 국립공원 관리란 국립공원의 뛰어난 자연경관을 여러 가지 반사회적인 훼손형태로부터 보호하고 그 이용을 증진시켜 국민의 보건·정서생활을 향상시키는 방법이라고 할 수 있다.

우리나라의 국립공원은 주5일 근무제를 시행한 이후, 많은 사람들이 여가시간과 문화생활 또는 휴양활동을 하기 위한 장소로 더욱 더 각광을 받고 있는 장소이다. 대부분의 사람들이 국립공원을 포함한 산행을 즐기는 이유는 우리나라 국립공원이 전형적으로 접근이 용이한 산악형 공원으로 다양한 식생과 경관이 자아내는 아름다운 곳이며 일상에서 찌든 생활에 활력소를 제공받을 수 있기 때문이다. 특히 우리나라의 국립공원은 자연환경보전가치가 뛰어난 대표적인 휴양지이자 후손들에게 물려줘야 할 모든 국민의 자산으로 매년 2,000만 명 정도의 국민들이 국립공원을 찾는다고 한다.

그동안 국립공원입장료를 두고 문화재관람료와의 합동징수논란, 공원구역 내 약 7만 명에 이르는 거주민들과, 사찰신도의 불만 등 크고 작은 사회적 논란을 제공해 왔었다. 특히, 입장료 폐지는 사유재산이 아닌 국립공원을 '수혜자 부담원칙'을 적용해 이용객들의 호주머니를 털 것이 아니라 국가예산으로 관리하는 것이 타당하다는 논리에 근거를 투고 있다. 여기에서 대두된 문제는 정부가 올해부터 이러한 문제들을 해결하기 위하여 입장료를 폐지했음에도 불구하고 공원 내 사찰들이 문화재관람료라는 명목으로 계속적으로 입장료를 징수하고 있어서 형평성에 어긋난다는 것이다. 이 글은 국립공원의 지정 목적과 개념에서 나타나는 공원의 보호와 적절한 이용의 개념에 초점을 두면서 국립공원 입장료 폐지 논란 점검에 이어 문화재 관람료 문제의 논란에 대해 살펴보고 그 대안은 무엇인지 알아본다.

1)A Opposite Opinion of Abolishing the National Park Entrance Fee

2)CHO, Kye-joong, Department of Forest Resources, Sunchon National University, 315 Maegog-dong Sunchon Jeonnam, 540-742, Korea; E-mail: cho140@sunchon.ac.kr

국립공원의 개념 및 우리나라 국립공원의 가치

세계 각국에서는 'Protected Areas', 즉 자연보호지역의 한 범주로서 국립공원을 이해하고 있다. 1969년 인도의 뉴델리에서 개최된 국제자연보존연맹(IUCN, International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources) 제10차 총회에서 국립공원을 다음과 같이 정의하였다.

첫째, 비교적 넓은 면적이어야 하고, 인간의 개발과 점용에 의해 물리적으로 변화되지 않은 수개(1-7개)의 생태계를 유지하고 있어야 하며, 동·식물과 지형학적 위치 및 서식지가 특별한 과학적, 교육적, 여가선용적 가치를 지니고 수려한 자연풍경을 구비해야 한다. 둘째, 해당 중앙정부기관이 그 지역 전체를 가능한 한 빨리 개발이나 점용을 방지하거나 제거하는 조치를 취할 수 있어야 하고, 지정당시의 생태적, 지정학적 또는 미학적 특성유지를 위한 조치를 효과적으로 시행할 수 있어야 한다. 셋째, 영감적, 교육적, 문화적 그리고 휴양활동을 위한 특별한 조건아래에서만 탐방이 허용되어야 한다(국립공원관리공단, 1998).

미국은 1870년 8월, 미국에서 20여명의 대원으로 구성된 washburn-donae-langford 탐험대가 조직되어 구전되어 오던 엘로우스톤 지역을 답사하여 엘로우스톤의 신비롭고 장엄한 자연경관을 발견하였다. 탐험대 중 일부는 경이로운 이 지역을 사유화하여 개발하자는 주장을 하였지만, 나머지는 국가가 이 지역을 공공신탁지(Public Trust Area)로 보존하여 개인적인 소유나 개발을 금지하도록 요청하자고 하였다. 이러한 사실이 알려지면서 미국 정부는 1864년 지질학자 페르난드 헤이든에게 조사를 실시하도록 하였고, 국회에서 "엘로우스톤공원법"을 통과시켜, 1872년 그랜트 대통령이 서명하여 국민의 복리와 위락을 위한 공공공원으로서 엘로우스톤 국립공원(Yellowstone National Park)이 세계 최초의 국립공원으로 지정되었다. 국립공원의 토대를 세운 미국은 국립공원에 대한 이념 및 지정취지 등에 대한 논의를 세계 각국에 불러 일으켰으며(Ise, 1961), 국립공원의 개념은 경관의 아름다움과 생태적인 소중함이라는 고귀한 이상을 영원히 유지시켜 나가고, 공공적 이용이라는 국립공원 철학이 현재까지 대체로 유지되고 있는 것이다(Hartzog, 1972; Maclean *et al*., 1985).

캐나다는 1885년 밴프국립공원(Banff National Park)을 최초의 국립공원으로 지정하였다. 국립공원의 지정은 뛰어난 경관미를 가진 지역을 보전하고 야생의 서식지를 보호할 뿐만 아니라 레크레이션 활동과 관광지역을 제공하기 위한 것이었다. 국립공원을 지정하고 관리하는 방법은 시간의 흐름에 따라 변하여 왔다. 초기에는 국립공원의 위락기능을 위해 야생동물을 사냥하고 부유층을 위해 호텔을 비롯한 여러 관광 시설물들을 건설하였다. 세월을 흐름과 함께 자연자원에 대한 착취와 개발로 인한 훼손을 더 이상 받아들여지지 않는 사회적인 분위기가 형성되기 시작하였다. 야생동물의 이동과 자연발화가 자연생태계의 주요한 기능적·구조적 요소의 일부라는 생각이 받아들여지게 되었으며, 이는 국립공원의 중요한 일부분임을 인식되게 되었다. 이러한 사고와 병행하여 공원의 설립은 캐나다의 자연지역을 대표한다는 개념에 기반을 두고 있다.

캐나다는 1970년대부터 국립공원체계 확립을 추구하여 현재까지 48개소의 국립공원을 지정하였으며, 1988년 국립공원법(National Parks Act) 개정안은 생태적 보전(ecological integrity)에 관한 의무조항을 도입하였고 2000년까지 완전한 국립공원체계를 만들어 교육,

위락 그리고 보호에 기여하도록 하였다 (Lopoukhine, 1995).

아시아 국가들은 제 2차 세계대전 이후 독립을 하였고, 국가의 경제개발 우선정책으로 인한 과도한 개발로 인해 자연자원의 보호를 근간으로 하는 국립공원제도의 도입이 늦어졌다. 그러나 일본, 인도, 말레이시아 등은 아시아에서 비교적 국립공원제도를 일찍 도입한 나라들로서 1930년대에 국가별로 제1호 국립공원을 지정하였다. 1950년대 이후 세계적으로 자연보호에 대한 관심이 높아지면서 IUCN, 세계야생생물기금(WWF) 등의 지원으로 아시아 국가들도 자연보호와 국립공원제도를 본격적으로 도입하기에 이르렀다(국립공원관리공단, 2002).

우리나라는 1962년 제1차 경제개발 5개년 계획의 장기개발계획 단계에서 국립공원제도의 도입 계획이 본격화되었다. 1965년 건설부에 의해 공원법 안이 마련되고, 1967년 2월 국회를 통과하여 1967년 3월 3일 법률 제 3113호로 공원법시행령이 공포되었고, 같은 해 7월 10일에 건설부령 제 40호로 공원법시행규칙이 공포됨으로써 국립공원제도가 완성되었다. 공원법은 도시공원과 자연공원으로 구분되고 자연공원의 체계를 갖추면서 1981년 1월 4일 법률 제 3243호로 개정되면서 '자연공원법'으로 개칭되었다.

자연공원법 제2조 2항에 다음과 같이 국립공원을 정의하고 있다. "우리나라의 자연생태계나 자연 및 문화경관을 대표할 만한 지역으로 제4조 및 제4조의 2의 규정에 의하여 지정된 공원을 말한다." 즉 우리나라를 대표하는 우수한 자연생태계와 자연 및 문화경관을 가진 지역의 보호와 지속 가능한 이용을 위하여 국가가 지정·관리하는 곳이라 할 수 있다. 1986년 12월 31일 법률 제 4000호로 자연공원법은 다시 개정되어 신설된 국립공원관리공단에 정부의 공원관리업무를 대행하도록 하여, 1987년 8월 5일부터 공원관리업무를 시행하고 있다. 우리나라의 국립공원은 4개소의 해안 또는 해양성 국립공원과 문화 유적 중심의 경주 국립공원 외에 산악성의 국립공원으로 20개소이며, 면적은 6,579 km^2이며, 전 국토대비 6.5%의 면적을 가지고 있다(국립공원관리공단, 2002).

2006년 말, 환경부는 국립공원 보호에 따른 자연환경 보존가치는 58조원, 탐방객이 얻는 이용가치는 6조6000억 원으로 보존가치가 훨씬 큰 것으로 평가되었음을 최근 3년간 탐방객 등 1만2000여명을 대상으로 설문조사를 한 결과를 발표하였다. 가치산출은 탐방객이 '국립공원을 한번 이용하는데 1인당 1회 평균 1만797원을 지출할 수 있다', '환경보전에 1가구당 연간 세금 1만667원을 낼 수 있다'고 응답한 결과를 근거로 보존가치와 이용가치를 공단 측이 산출한 것이다. 국립공원이 가진 사회·경제적 가치는 연간 3조700억 원 규모로 국립공원 관리에 드는 연간 1300억 원의 비용을 감안하면 24배의 경제적 이득을 얻고 있는 것으로 나타났다. 경제적 가치는 북한산이 6조1000억 원으로 가장 높았고 설악산(5조5000억 원), 지리산(5조2000억 원) 순으로 나타났다(세계일보, 2006).

입장료 징수의 역사와 우리의 실정

세계 최초로 국립공원에서 입장료를 징수한 곳은 역시 최초로 국립공원을 지정했던 미국이다. 1908년 레이니어 산(Mount Rainier) 국립공원에서 자동차 입장료를 부과한 것이 그 시초다. 그 사이 1915년 옐로우스톤(Yellowstone) 국립공원까지 5개소의 국립공원에서 입장료를 부과하였다. 그러나 1939년까지 국가 유적지에는 자동차 입장료가 부가되지 않았었다. 1917년 미 의회에서 적용

된 국립공원입장료에 대한 당시의 기준은 다음과 같다.

(1) 인구 집중지역이 아닌 공원에는 대부분의 사람들이 방문하지 않기 때문에 공원 유지에 대한 부담을 공원에 가려는 사람들이 부담해야만 한다.

(2) 여행하는 곳은 대부분 시골지역이다. 그래서 시골지역은 비용을 지불해야만 한다.

(3) 방문객들은 도로나 거리의 이용과 가정집에서의 수도세와 가스비 등 공적인 시설물의 사용대가를 지불해야 하듯이 공원에서도 똑같이 비용을 지불해야 한다(Ise, 1961).

일반적으로, 공공의 토지 사용에 대한 논쟁에 대한 결론은 공적인 공원지역이 모든 미국인들에게 다양한 휴양활동의 기회를 제공할 수 있는 책임을 진다는 전제에 의존한다. 국립공원들은 공원자원의 보호와 보존에 더 역점을 두고 휴양객들의 아름다운 경험을 위해서 공원 내에서의 다양한 해설프로그램 등을 운영하고 있다. 국립공원과는 약간 그 차이가 있지만, 주정부는 이용객들에게 균형잡힌 휴양활동의 기회를 제공해주는 것이 주정부의 역할임을 일찍이 인식했다. 주정부는 아주 오랫동안 국립공원 관리청에 제시한 환경 보호주의자들의 의견을 무작정 추종하지 않았다. 결국 주립공원은 이용을 우선시 해왔으며 각 주별로 무료입장이 가능한 주립공원과 입장료를 지불해야만 하는 공원 등 각각 다르게 그 비용을 징수하고 있는 실정이다. 주립공원은 지역민의 욕구에 대처함이 더욱 신속했으며 개발된 시설과 보호면에서도 국립공원과 유사하게 균형감 있게 운영하고 있다고 할 수 있다. 이러한 추세에 따라 1970년대부터 휴양활동은 주립공원에서 중요한 목적으로 자리를 차지하였다. 1960년대와 1990년대 사이에, 증가되는 주립 공원 토지에 대한 요구로 인해서 때로는 수동적인 이용과 보존을 희생의 대가로 시설물의 개발과 휴양 프로그램을 부추겼다(Douglass, 2000).

우리나라에서는 지난 1962년부터 팔만대장경 등 다수의 문화재를 보유한 해인사에서부터 문화재 관람료를 징수하기 시작했다. 문화재 관람료 제도는 재정 보충을 목적으로 시작된 국립공원 입장료에 비해 문화재 관리와 보수라는 타당한 이유가 있었기 때문에 큰 무리 없이 이어져왔었다. 문화재 관람료 징수는 문화재보호법 제39조 ①항에는 “국가지정문화재의 소유자·보유자 또는 관리단체는 그 문화재를 공개하는 경우에는 관람자로부터 관람료를 징수할 수 있다”고 명시하고 있다. 또 ②항에는 “제1항의 규정에 의한 관람료는 당해 문화재의 소유자·보유자 또는 관리단체가 정한다”고 돼 있다(국립공원관리공단, 1998).

국립공원 입장료 제도는 문화재관람료 징수보다 8년 후인 1970년에 5월 1일 속리산에서 처음 정부 재정형편이 어려워 공원관리 비용을 충당할 목적으로 도입되었다. 자연공원법 제5장 37조 1항에는 “공원관리청은 자연공원에 들어가는 자로부터 입장료를 징수할 수 있으며 공원관리청이 설치한 공원시설을 사용하는 자로부터 사용료를 징수할 수 있다.”고 규정하고 있다. 국립공원 입장료는 지난해 12월까지 전국 20개 국립공원 중 경주국립공원을 제외한 19개 국립공원 188개 매표소에서 성인기준 1인당 1,600원씩을 받아왔었다. 이때부터 요금의 이중징수에 따른 탐방객 불편해소 차원에서 속리산 법주사에서 처음으로 합동징수가 시행되었으며, 1987년 3월 설악산국립공원 신흥사를 비롯한 15개 사찰로 확대되었다(국립공원관리공단, 1998).

문제는 바로 여기에 있다. 1987년부터 시작된 문화재관람료와 국립공원 입장료에 대한 강제 합동징수가 관련 부처와 기관 간의

일방적인 합의에 의한 것이었다. 즉 이러한 강제 징수가 시민의 여론이나 정확한 법률적 근거가 약하여 그 정당성 여부에 대해 지난 70년대 중반 이후부터 지금까지 많은 탐방객들이나 등산객, 시민단체, 그리고 학계에서 지속적으로 문제를 제기해왔었다. 정서함양과 자존감을 획득하고 자아실현을 위해 국립공원의 자연을 찾고 건강을 위해 산행을 하는 탐방객들에게 전혀 고려하지 않았던 문화재관람료를 강제로 지불하도록 했기 때문이었다. 이러한 문제로 1997년에 일부 국립공원에서는 자체적으로 분리징수를 시도하다가 사찰측에서 산문을 폐쇄하는 등의 사태로 공원관리에 어려움이 있었을 정도로 문제가 끊이지 않았다.

2004년 기준으로 '국립공원 입장료와 문화재 관람료의 강제 합동징수액'은 국립공원 입장료 118억 원이고 문화재 관람료는 140억 원이 넘는다고 한다. 최근 들어선 해마다 250여 억 원 안팎의 수입을 올리고 있다. 2005년 입장료 수입액은 271억 원 그리고 2006년도 입장료 수입 289억 원으로 전체 국립공원관리비용의 20%에서 22% 수준이었다.

지금은 국가재정의 규모가 당시와 비교하여 무려 303배나 늘었지만, 지난해 입장료 수입 255억 원은 전체 예산의 0.013%에 불과했다. 기획예산처에서는 쓰레기 수거비용과 수익자부담원칙 등의 내용으로 입장료 폐지를 반대했었지만 전문가 공청회, 토론회 등을 통해 국립공원입장료는 폐지하고 정부에서 지원하는 것으로 결정된 것이다. 국회에서 관련법 개정안이 발의된 것은 당정협의 과정에서 합의가 안돼서, 국회차원에서는 국민의 대다수가 원하고 있는 사안에 대해 정부 내 입장이 정리되지 않는다면 법을 개정해서라도 입장료를 폐지해야 한다고 봤었다. 이 과정에서 정부가 정책적 판단으로 국립공원입장료를 폐지했다. 실제로 자연공원법상에도 입장료 징수는 '할 수 있다'는 규정이기 때문에 굳이 법 개정까지 가지 않더라도 가능했던 것이다. 국회에 관련 법안이 계류 중인 것은 지방자치단체의 공원까지는 정부지원이 어렵기 때문이 아닌가 싶다.

현재 우리나라의 국립공원 관리는 환경부 산하 국가 투자기관 성격의 국립공원관리공단이 관리하고 있으며 공원 내 문화재는 문화재 관리청이 관리하고 있다. 지난해 말 국립공원 입장료(1,600원)가 폐지되면서 나타난 현상 중의 하나는 대부분의 사찰이 문화재관람료 명목으로 관람료를 400~800원(25.0~42.9%) 인상한 것이다. 지리산 화엄사는 지난해까지 2천200원이었던 관람료를 올해부터 3천원으로 인상했는데, 그 이유는 국립공원관리공단 직원들이 철수하여 매표소 운영에 인건비를 포함하여 1년에 9천만~1억 원이 들기 때문에 관람료 인상이 불가피하다는 것이다. 내장산 내장사도 같은 이유로 관람료를 1천600원에서 2천원으로 인상했고, 백양사는 1,800원에서 2천500원으로 인상했고, 월출산 도갑사는 지난해 1천400원에서 2천원으로 30%씩 가까이 올렸다(한겨레신문, 2007).

문화재 관람료에 대한 상반된 판결

국가가 문화재로 지정했으면 원칙대로 관리 책임도 국가가 져야 할 것이다. 문화재 관람료 역시 국가 재정이 열악했을 때, 탐방객에게 문화재 관리비를 떠넘겼던 것이라고 할 수 있다. 시민단체들은 이미 2000년대 이후 국립공원 입장료와 문화재 관람료의 분리징수 또는 폐지를 주장해왔다. 참여연대는 2000년 지리산 천은사와 설악산 신흥사에 대해 문화재 관람료 '부당이득금 반환청구소송'을 제기했다. 당시 법원은 신흥사에 대해

서는 통합징수 합당 판결을 내렸고, 천은사에 대해서는 참여연대의 손을 들어 주었었다.

문화재 관람료 투명한 집행요구

문화재 관람료에 대한 투명한 집행을 원하는 예는 여기저기서 찾아 볼 수 있다. 2000년 참여연대가 국립공원 입장료 소송을 제기했을 때, 조계종은 관람료를 받고 있는 72개 사찰의 구체적 내역은 공개하지 않은 채, "문화재 관람료는 문화재 보수 유지를 위해 사용되고 있다"고 모호한 답변을 했을 뿐이었다. 최근의 예는, 2005년 4월 동해안 화마로 수많은 전각들이 소실된 낙산사의 복원 계획에 88억 원에 달하는 복원비를 정부 예산으로 집행한 결정에 대해, 일부 시민단체들이 수백억에 달하는 문화재 관람료의 정확한 사용처를 공개할 것을 요구하여 논란이 된 적이 있었다. 국립공원 입장료 문제와 함께 문화재 관람료 폐지를 요구하는 근거가 된 내용들이다. 여론에 따르면, 실질적인 문화재 보수가 국고보조사업을 통해 상당 부분 이뤄지고 있다는 것도 문화재 관람료 폐지를 요구하는 원인이 될 것이다. 2005년의 경우, 전체 국고보조사업 예산 2,000여억 원 중 236억이 넘는 돈으로 전체 예산의 11%에 해당하는 엄청난 금액이 조계종 문화재 보수에 지원됐다고 알려져 있다(한겨레신문, 2007).

문화재 관람료 폐지를 주장하는 사람들 중 일부는 불교계의 자생력 실종을 근거로 조계종 주요 사찰들이 문화재 관람료 수입에 의존하면서 포교와 수행을 등한시하고 있다고 주장하는 사람들도 있듯이 종단에서는 국민들의 신뢰를 얻기 위해 이제부터라도 더욱 더 문화재 관람료에 대하여 투명한 집행을 선결과제로 삼아야 할 것이다.

사찰경영의 합리화 방안 마련

국립공원 입장료 폐지에 따라 문화재관람료 폐지에 대한 대안은 무엇일까? 조계종은 이에 대해 구체적인 대안을 마련한 상황은 아닌 듯싶다. 이에 대한 논의가 실무차원에서 대책이 먼저 마련하지 못한 상황에서 정부 부처와 종단 수장의 '의견'으로 결정된 것이기 때문이 아닌가싶다. 종단의 실무자들은 조심스럽게 대안들을 제시한 것으로 알려져 있다. 첫째, 무상으로 제공되고 있는 국립공원 내 사찰 토지에 대해 정부가 적절한 보상을 해주는 것이다. 현재 조계종 총무원 재무부는 국립공원 내 전통사찰들이 소유한 토지가 8,300만평에 이르는 것으로 파악하고 있다. 이와 같이 엄청난 규모의 토지에 대해 사찰이 재산권을 행사할 경우 적지 않은 임대료 수입이 발생할 수 있을 것으로 예상된다. 그러나 이것 역시 막대한 예산 문제로 정부가 선뜻 받아들이는 것이 쉽지 않다. 둘째, 입장료 폐지에 따른 문화재 관람료 징수방법을 다양화하는 것이다. 문화재 관람료 인상, 정부의 문화재 보수비 지원, 국립공원 내 관람료 사찰의 종단 분담금 규모 축소 등의 방안이 바로 그것이다. 그러나 이 대안들도 현실적인 어려움들이 많다. 예를 들면,문화재 관람료 인상은 국민의 반발을 불러일으킬 수 있으며, 정부가 국고보조사업을 통해 문화재 보수비를 지원하고 있는 현실에서 별도의 지원은 생각할 수 없기 때문이다. 지난달 조계종 관람료사찰 전체회의에서 지관 스님이 "스님들이 좀 더 허리띠를 졸라매 검소하게 생활하는 기풍을 다시 확립해야 한다"고 강조했던 것은 사찰경영 합리화의 필요성을 역설한 것으로 풀이된다. 즉, 조계종을 대표하는 사찰들의 대부분이 관람료 수입에 지나치게 의존하는 경향이 강하다는 의미로, 종단 차원에서 자립적으로 사찰경영의 합리화 방안을 마련해야 할 것이다.

국립공원 입장료의 폐지로 사찰들이 국립공원 사찰의 입장료를 매표소 운영에 인건

비 명목으로 약 30% 이상 증가시켰기 때문에 전국적으로 커다란 부정적인 여론이 형성되었다. 반면, 백담사는 유일하게 새해부터 문화재관람료를 징수하지 않고 있다(한겨레신문, 2007).

입장료 폐지에 따른 국립공원 관리 비용은 전액 정부지원

국립공원 입장료 폐지에 따른 국립공원 관리비용은 전액 정부가 지원해야 한다. 미국의 경우는 국립공원청이 관리하는 387개소나 되는 모든 유형의 국립공원 관리비용을 연방정부가 지원하고 있다. 우리나라 국립공원관리공단에 의하면, 지난해 입장료 수입은 289억 원이었다고 한다. 그러나 올해부터 정부가 232억 원을 지원하기로 했다니 여전히 57억 원이 부족한 실정이라고 하겠다. 국립공원관리공단은 부족분 57억 원을 메우려면 공단 간부들의 대국회로비가 절실한 상황이다(연합뉴스, 2006). 현재 우리나라 자원공원 중에서 유일하게 지방자치단체인 제주특별자치도가 관리하고 있는 한라산 국립공원의 예를 보자. 한라산 국립공원입장료는 2005년 기준으로 성인 1인당 1,600원이었고, 년간 수입액은 8억 5천만 원으로 전체 한라산 국립공원 관리비용 69억 7천만 원의 12.2%를 차지하였다(조선일보, 2006). 그동안 제주특별자치도의 국립공원 입장료 폐지에 따른 손실보전을 국립공원관리공단 수준에서 국가에서 지원하여 주도록 대 중앙 로비를 다각도로 벌인 결과 한라산 공원기능 강화를 위하여 국비 8억 5천만 원이 지원 결정되었다고 한다. 이는 한라산 국립공원 연간 입장료 수입총액과 같은 액수다. 또한, 사회마케팅(Social Marketing) 전략을 세워야하고 기업으로부터 기부금을 유치하는데 최대한 노력하여야 할 것이다.

입장료 폐지로 인한 입장료 징수 인력의 활용

그동안 입장료를 징수하던 정규 또는 비정규직 인력을 탐방객을 위한 해설 프로그램을 진행하는 해설가로, 또는 보호와 안내, 동·식물 생태계 보존 및 자연보호 등을 담당하는 인력으로 다양하게 활용할 수 있을 것이다. 국립공원관리는 크게 탐방객관리, 자연자원관리 그리고 공원시설물관리 분야로 나눌 수 있다. 범위가 넓은 자연자원관리를 위해서는 자연자원에 대한 조사가 선행되어야 하고, 이를 지키기 위한 조치로 탐방객이나 인근 주민 또는 불법으로 산나물 등의 채취를 하는 행위의 단속이 필요하다. 이를 위해국립공원 입장료 징수에 활용되었던 인력을 순환보직으로 돌린 후, 공단에서 현재 확보하고 있는 생태전문직을 자연자원조사 인력으로 활용하는 것이 타당할 것이다. 보다 효율적으로 자연자원관리를 위해서는 각 공원사무소별로 생태관리팀을 신설하는 것이 바람직할 것이다.

시급히 보강되어야 또 다른 업무가 해설(Interpretation)과 공원순찰(Ranger) 기능 강화다. 자연자원조사에 따른 후속 조치로서 필수적인 부분이다. 우리나라 국립공원을 찾는 탐방객들로부터 “국립공원에 가도 공단 직원을 볼 수 없다.”라는 말을 자주 들을 수 있다. 즉 국립공원직원들이 공원 관리를 제대로 한다면 공원을 찾은 탐방객들의 눈에 직원들이 자주 목격되어야 하는데 직원들을 볼 수 없다고 느끼기 때문에 탐방객들의 입장에서는 공원관리가 무언가 부실하다고 느낄 수 있을 것이다. 정기적인 해설 프로그램(Interpretive Program)과 공원 순찰(Park Ranger) 활동을 통해서 공원 내 자연자원을 보호할 수 있을 것이다. 21세기 자원관리는 탐방객의 관리라고 할 수 있다. 탐방객의 관

리란 해설을 통해 탐방객들에게 공원의 자원을 이해시키고, 이해를 통해 감상하도록 하며, 감상을 통해 보호할 수 있도록 하는 방법이다. 또한 순찰을 통한 엄정한 법집행이 있어야 불법행위를 사전에 차단하고 재발을 막을 수 있다. 해설 프로그램(Interpretive Program)과 공원 순찰(Park Ranger) 활동은 단속업무뿐만 아니라 공원자원과 공원시설물 관리 측면에서도 절대적으로 필요하다. 우리나라의 국립공원은 지금껏 이 부분이 거의 또는 전혀 이루어지지 않았다.

자연공원법 개정을 통한 법률 강화(Law Enforcement)도 이번 기회에 추진되어야 한다. 공원에서의 불법행위 단속에 따른 과태료 징수도 자연공원법 개정을 통해 지방자치단체장에서 환경부장관으로 전환하여야 한다. 예를 들면, 현행 규정은 공단직원이 단속을 하고 과태료 징수는 지자체단체장이 하게 되어 있어서 단속의 효율성을 기대할 수 없었다. 국립공원관리공단 직원들에 의하면, 심지어는 공단에서 불법 행위자를 단속하여 지방자치단체로 넘기면 지자체 단체에서는 지역관광의 활성화를 저해한다는 이유로 과태료 징수를 미루거나 법집행을 하지 않는 사례가 많았다는 이야기도 들린다. 공단이 단속을 해도 불법 행위자에 대한 처벌을 할 수 없기 때문에 단속의 효율성이 크게 떨어진 것이다. 자연공원법 개정을 통하여 과태료 징수를 환경부장관이 직접할 수 있도록 하고 과태료는 국고로 귀속시켜서 국가 예산과 국립공원에서의 불법행위를 감소시켜야 한다.

국립공원 관리 패러다임의 근본적인 변화

국립공원에서의 입장료폐지는 국립공원 관리 패러다임의 근본적인 변화를 요구할 것이다. 이는 우리 세대만이 아니라 미래 세대들도 향유해야 할 자연·문화유산인 국립공원 관리가 입장료 수입에 연연하여 본래 기능인 자원, 탐방객 관리를 소홀하게 하였다는 문제의식으로 부터 기인한 것이다. 이제 국립공원 입장료가 폐지되었으니, 올해 2007년은 국립공원 지정 40년을 맞이하게 되는 우리나라 국립공원 관리는 새로운 도약을 꿈꿀 수 있게 된 듯하다.

국립공원 입장료 폐지로 인한 한해 결손액 289억 원 중 관리유지 비용은 232억원(80.3%)을 국가예산으로 지원할 수밖에 없다. 여기에는 국립공원을 한 번도 찾지 않는 이들이 공원관리 유지비를 분담하는 것은 '수익자 부담 원칙'에 어긋난다고 주장하는 사람들도 있을 것이다. 특히 이런 세금 부담을 제외하고도 입장료 폐지 이후 공원 내 대피소와 야영장 그리고 주차장 이용료는 성수기에 20% 이상 이용객들이 더 부담해야 한다. 성수기에 할증 요금을 물도록 하는 것은 국립공원의 공공성 제고와 문화·휴식 기간 제공 같은 입장료 폐지 의미를 퇴색하게 할 수 있는 소지가 있으며, 이용 기간 분산 방안이라는 주장도 행정 편의주의 발상이라는 반발을 부를 가능성이 있다. 성수기인 여름과 가을 단풍철에 공원 안에서 숙박하거나 승용차로 공원을 찾는 이용객은 입장료를 낼 때보다 더 많은 비용을 치르게 된다. 예를 들어, 승용차를 이용해 1박2일 일정으로 설악산 신흥사를 찾는 경우 작년에는 입장료(1천600원), 문화재 관람료(1천800원), 주차료(8천원), 대피소 이용료(7천원) 등을 합쳐 이용료가 1만8천400원이었으나 올해는 문화재 관람료(2천500원), 주차료(1만원), 대피소 이용료(8천750원) 등 총 2만1천250원으로 늘어났다(연합뉴스, 2006).

국립공원입장료 폐지로 탐방객 수요 예측과 이용 행태 분석이 어렵고, 북한산과 계룡

산 등 일부 국립공원은 과도한 탐방객 집중으로 훼손이 가중될 것이라는 우려도 있는 것이 사실이다. 환경부는 이에 무분별한 공원이용과 그에 따른 자연자원의 훼손 등을 막기 위해 공원시설예약제, 성수기 할증 등 이용 시기 분산방안 추진과 함께 자연휴식년제 확대, 출입통제구역 관리 강화등 보호지역 관리를 강화할 계획이라고 한다. 또 탐방객의 편의와 안전제고를 위해 주차료 등의 신용카드결제, 주요지점 안내원 배치, 현매표소의 탐방지원센터 전환, 재난안전구조반 확대 등을 추진키로 했다고 한다. 아울러 국립공원을 쉽게 이해하고 체험할 수 있도록 자연해설프로그램을 다양화하고 자연학습시설, 오토캠핑장, 통나무집 등 가족이 함께 체류하면서 자연을 배울 수 있는 기반시설도 확충해 나간다는 것이다(연합뉴스, 2006).

우리나라 국립공원의 관리 방향

많은 사람들은 문화재 관람료와 국립공원 입장료가 합동징수되는 것은 부당하며, 국립공원이 이미 국민휴양지로 자리 잡은 상황에서 단순하게 '이용자 부담 원칙'을 내세우는 것은 무리라고 지적하면서 입장료 폐지를 국민시설에 맞지 않는 적용이라고 하였다. 그리고 국립공원 관리는 이용자들로부터 받은 입장료가 아닌 정부의 예산으로 전 국립공원의 관리비용이 집행되어야 한다고 하였다.

국립공원 입장료가 폐지됨에 따라 탐방객이 집중되는 국립공원의 경우 탐방예약제, 고산지역 이용료, 시설사용료 차등화 등이 도입되어야 하며, 입장료 징수에 소요되었던 인력과 비용을 순찰 강화, 교육 홍보 기능 확대 등 훼손 방지에 적극 활용하여야 한다. 이를 위해 필요한 것이 입장료 폐지에 따른 탐방객 수 예측이다. 즉 입장료 폐지로 탐방객이 급증해 국립공원이 심하게 훼손될 것이라는 우려를 불식시켜야 한다. 국립공원관리공단에 따르면, 올 1월 한 달간 북한산 국립공원을 찾은 탐방객 수는 50여만 명으로 지난해 같은 기간의 30만4000명보다 64% 증가한 규모라고 한다. 전국 국립공원의 1월 한 달간 탐방객 수는 151만5000여명으로 작년 동기 90만9000여명에 비해 66%나 늘어났다는 것이다. 한계를 넘지 않는 선에서 이용객들이 이용할 수 있도록 공단의 관리자들과 환경부가 노력해야 할 일이다. 무엇보다 이제 국립공원관리 공단이 공원관리에만 전념할수 있으니, 더 건강한 자연의 회복을 기대할 수 있을 것이라는 희망이 있다.

환경부와 국립공원관리공단은 한라산 국립공원에서 입장객 총량제를 실시하여 입장객을 일정 수준으로 제한하는 방법에도 귀 기울일 필요가 있다. 국립공원 입장료가 폐지되며 이용객이 크게 늘어나게 되면서 생태환경이 훼손될 수 있기 때문에 도입하도록 하는 것이다. 국립공원관리공단은 각 공원의 이용객, 특히 방문객의 증가 추이와 적정 수용능력을 판단해 1일 또는 주간단위의 방문객 수를 정하고 이를 초과하지 않도록 입장객을 통제하는 방법이다. 경향신문에 의하면, 제주도 한라산에서는 2007년 5월말 까지는 등산코스별 적정인원을 도출할 계획이고, 이를 토대로 6월부터 입장객 총량제를 적용하고 각 등산코스별로 일정 인원만 등산을 허용할 것이라고 한다.

입장료 폐지로 국립공원입장료와 문화재 관람료 합동 징수로 발생되는 문제를 해결할 수 있는 실마리를 제공하였다고 할 수 있다. 물론 시기적인 문제가 있지만 현재까지는 사찰을 관람하는 방문객들은 문화재보호법에 의거한 문화재 관람료를 내야만 한다. 환경부는 "자연자원과 함께 국립공원의 중요 자산의 하나인 사찰문화재를 더욱 쉽게

이해하고 접할 수 있도록 공동홍보 등 사찰 측과 협력을 강화해 나갈 계획"이라고 밝혔다. 국립공원에 위치한 사찰에서 문화재 관람료란 명목의 돈을 계속 징수하는 바람에 효과가 반감되긴 했지만 국립공원 등산로의 입장료가 사라진 것은 엄청난 변화라 할 수 있다.

또한 입장료 폐지는 국립공원에서의 휴양과 탐방문화 공간을 제공하였다는 점에서 의의가 있다. 즉 국민들이 국립공원에서 휴양과 여가시간을 활용할 수 있게 된 것이다. 결국 입장료 폐지는 탐방객들에게 입장료를 받지 않고 공원 관리에 소요되는 전체 비용을 국가 재정에서 충당한다는 의미로 이는 국가가 민족의 유산인 국립공원을 책임지고 관리하겠다는 의지를 표명한 것이다. 국립공원을 방문할 기회가 많아진 국민들은 후손들을 위해 우리의 유산을 온전하게 물려줄 수 있는 자연환경과 생태적 그리고 도덕적 윤리를 지녀야 할 또 다른 의무를 부여받았기 때문에 오히려 더 많은 입장료를 지불해야 하는 부담을 가슴으로 안았다고 할 수 있다.

참고문헌

경향신문. 2007. '한라산 입장객 총량제 첫도입' 2007년 2월 26일.

국립공원관리공단. 1998. 국립공원 30년사, 도서출판 청산.

국립공원관리공단. 2002. 공원기본계획수립을 위한 연구.

세계일보. 2006. 국립공원 경제적 가치 65조원, 2006년 12월 24일.

연합뉴스. 2006. '공원입장료 폐지 결손액 결국 국민부담' 2006년 12월 27일.

조계중. 2005. 자연환경해설개론. 수문출판사.

조선일보. 2006. 한라산 입장료 폐지, 2006년 12월 28일.

한겨레신문. 2007. 문화재 관람료 무엇이 문제인가, 2007년 1월 19일.

Cho, K. J. 2001. Interpretive Systems Planning Model Building for Emerging.

Douglass, R. 2000. 5th Ed. Forest Recreation. Waveland Press, Inc. Prospect Heights, Illinois.

Hartzog, George B. Jr. 1972. The Next 100 Years: A Master Plan for Yellowstone. National Geographic, May 1972.

Ise, J. 1961. Our National Park Policy, Johns Hopkins Press, Baltimore.

Lime, D. 1996. Congesting and Crowing in the National Park System, Minnesota Agricultural Experiment Station Miscellaneous Publication 86-1996.

IUCN. 2000. Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas: Principles, Guidelines and Case Studies, World Commission on Protected Areas, Best Practice Protected Area Guidlines Series No. 4, IUCN-The World Conservation Union.

Lopoukhine Nikita. 1995. Canada's National Parks in the Next Millennium: Managing for Wilderness. 우리 나라 국립공원 미 자연보호구역 보전을 위한 국가전략개발, 한국생물다양성협의회·국립공원관리공단.

Maclean, J., Peterson, J. and Martin, W. 1985. Recreation and Leisure: The Changing Scene, Macmillan Publishing Company.

The Conservation Foundations. 1985. New National Parks for a New Generation-Visions, Realities, Prospects, A Report from The Conservation Foundations Sponsored by the Richard King Mellon Foundation.