

['생태계 보물섬 제주' 그 百年의 기록<22>] “관리주체는 제주도 도가 마땅” 관철

제1부/제주식물 세계화 100년 <21>-한라산국립공원 관리권 문제

입력 : 2004. 08.18. 00:00:00



▲단체 산행을 하던 등반객들이 한라산 정상 아래 용진각 부근에서 휴식을 취하고 있다. 사진은 도승격 50주년기념 사진집 '제주 100년' 중에서.

1987년 대부분 국립공원 관리권 公團 이관

정부, 한라산도 일원화 추진 도민저항 무산

국내 20개 국립공원 중 자치단체가 관리하고 있는 곳은 한라산과 경주, 한려해상의 오동도지구 뿐이다. 이 가운데 특정 '산'에 대한 국립공원 관리를 자치단체가 맡고 있는 구역은 한라산이 유일하다.

이 때문에 한라산국립공원은 공원 지정 이후 관리권을 놓고 정부와 끊임없는 논쟁의 대상이 돼 왔다. 정부가 국립공원의 효율적인 관리를 명분으로 내세워 한라산을 환경부 산하 국립공원 관리공단으로 일원화 필요성을 제기해온 반면 제주도는 한라산국립공원은 제주도가 계속 관리해야 한다는 입장을 일관되게 견지, 이를 관철시켜왔다.

제주도민들이 한라산국립공원 관리권을 지켜온 데에는 한라산이 제주도에서 차지하는 위상과 자존심, 상징성 때문이다. '한라산이 곧 제주도이고, 제주도가 곧 한라산'이라는 표현은 제주 지역에 있어 한라산이 갖는 상징성을 명쾌하게 웅변해주는 표현이다. 적어도 제주도민들에게 한라산은 국립공원의 의미를 뛰어넘는 도민들의 삶 자체나 다름없다.

한라산국립공원 처럼 우리나라의 국립공원 관리권은 처음에는 지방자치단체에 위임돼 있었다.

우리나라의 국립공원제도는 1966년 당시 국민운동본부에서 지리산 지역개발조사위원회를 설립하면서 본격적인 검토가 시작됐다. 이듬해인 1967년 3월 법률 제1909호로 공원법이 제정 공포된 후 같은해 12월 29일에 우리나라 최초의 국립공원 1호인 지리산국립공원을 지정 고시하기에 이르렀다. 이후 오늘날에 이르러서는 20개의 국립공원이 지정 관리되고 있다.

그 당시에는 관리행정의 주체를 놓고 산림행정, 내무행정, 국토건설행정 등 관련 업무 분야에서 서로 미루어 오다가 결국 국토개발행정을 맡은 건설부가 떠 맡게 되었다.

국립공원 업무는 실제적인 업무를 모두 지방자치단체에 맡겨놓고 있었으므로 국립공원의 실질적인 관리를 도지사나 군수의 계획에 따라 지역진흥업무의 일환으로 다루어졌다. 이 과정에서 지역개발의 지원, 유도라는 성격을 벗어나지 못하여 국립공원의 지정 취지나 이념과 부합되는 관리를 기대하기에는 상당한 괴리도 표출됐다.

급기야 감사원은 1985년 6~12월에 반년에 걸쳐 국립공원 관리실태에 관한 특별감사를 대대적으로 실시했다. 이 때 관리부실 문제가 전면으로 떠올랐다. 국립공원을 지방자치단체가 분할 관리하거나 하부기관에 위임 관리시킴으로써 관리체제가 다원화되어 관리기능이 미약하고 자체수입의 영세성, 국고지원의 미흡, 체계적인 계획수립의 미흡, 예산낭비 등의 불합리한 면이 조목조목 드러났다.

정부는 이러한 비효율적인 관리문제를 시정하기 위해 국가 직접관리 방침을 정하고 전문관리기관으로서 1987년 국립공원관리공단을 출범시켰다. 국가가 직접 관리하는 체계로 전환하여 정책업무는 중앙부서에서 통제하고 현업적 관리업무는 전문적인 관리청(공단)을 두어 위탁, 대행관리하는 것이 합리적이라는 개선대책이 제시된 데 따른 조치였다.

결국 많은 논의끝에 1987년 8월 5일 지방자치단체에서 관리하고 있던 20개 국립공원 중 한라산과 경주, 한려해상의 오동도지구를 제외한 나머지 국립공원의 관리업무를 공단이 인계받아 수행하게 되었다.

국립공원 관리가 공단으로 전환되는 과정에서 특히 한라산국립공원의 관리권을 놓고 심각한 논의가 있었다. 정부는 다른 국립공원 처럼 한라산도 공단으로 관리전환을 강력히 추진했다.

그러나 제주도민들은 “제주의 총체적 상징이요 보고인 한라산을 우리 도민의 힘으로 관리하고 보호해야 한다”는 결연한 주장을 굽히지 않았다. 도민들의 정서와 도정의 책임자를 비롯한 공직자들도 하나로 똘똘 뭉쳐 한라산을 제주도가 계속 관리할 수 있게 해달라고 줄기차게 건의했다. 결국 이 건의는 진통끝에 받아들여지고 공원관리기구도 소장직급이 지방서기관으로 승격되고 정원도 64명으로 늘어나게 되었다. 오히려 과거보다 체계적으로 한라산을 관리할 수 있게되는 기틀을 다질 수 있었던 것이다.

국립공원관리공단은 1987년 건설부 산하 기관으로 발족한 이후 1998년 2월에는 환경부로

이관됐다.

지금도 일부 지방자치단체와 지방의회에서는 한라산과 경주국립공원이 도지사에게 위임관리되고 있는 사례를 들면서 국립공원 관리업무를 지방자치단체에 다시 환원해 줄 것을 건의하거나 요구하고 있는 실정이다.

제주도의 한 관계자는 “일부 국회의원과 환경부, 공단 당국자들은 아직도 한라산을 공단으로 일원화해야 한다는 주장을 굽히지 않고 있다. 제주도의 정서를 전혀 모르고 하는 소리들이다. 한라산 관리에 필요한 재정상태가 열악하다면 정부가 지원하면 된다”고 일축했다.

“한라산 관리권 넘겨라”-“제주정서 무시한 발상”

전문성 결여·재정상태 등 빌미

환경부, 2002년에도 문제 제기

한라산국립공원 관리권 문제가 지난 2002년 3월 또다시 재연됐다. 이 문제는 제주도로서는 매우 민감하고도 중요한 사안이었으나 당시에는 언론은 물론 일반에 거의 알려지지 않았다. 제주도는 파문이 확산되기 이전에 서둘러 봉합에 나섰다.

환경부는 이 때 제주도에 보낸 공식 문건을 통해 국립공원 관리 일원화 방안에 대해 제주도의 의견을 물었다. ‘경주, 한라산, 한려해상 오동도 지구 등 지방자치단체가 관리하는 국립공원과 국립공원관리공단이 관리하는 공원으로 이원화된 공원관리체계를 국립공원관리공단으로 일원화하는 하는 방안’을 제주도에 요구한 것이다.

환경부의 문건은 제주도가 관리하고 있는 한라산의 관리권을 사실상 공원관리공단으로 넘기려는 ‘의도’를 엿보이게 했다.

환경부는 한라산 관리의 두가지 문제점을 꼬집었다. 그 하나가 전문성 결여이고 또 하나는 지자체의 취약한 재정을 들고 나왔다.

전문성 결여와 관련, 환경부는 “국립공원을 관리하기 위해서는 자연생태계의 보전, 자연친화적인 탐방프로그램의 개발, 훼손지 복원, 공원계획의 수립, 행위허가 등 전문적인 지식과 경험이 요구되나 지자체의 실정상 잦은 인사이동과 비전문, 비전문가의 배치 등으로 공원관리가 전문화된 국립공원관리공단에 비해 체계적·효율적으로 운영되지 못하고 있다”고 지적했다.

환경부는 지자체의 취약한 재정문제에 대해서도 “국립공원의 유지·관리를 위해 필요한 경비는 출연금으로 지원하고 있는 등 국가가 적극적으로 재원을 마련하고 있는 데 반해, 지자체가 관리하는 국립공원은 지자체의 취약한 재정구조로 관리에 어려움을 겪고 있어 이를 해소하기

위해서는 국립공원 관리 일원화가 필요하며 이는 장기적으로 지역발전에도 도움이 된다”는 의견을 나타냈다.

제주도는 한라산 관리의 국립공원관리공단 편입에 반대하는 단호한 입장을 담아 회신했다. “한라산은 제주의 전부이며 마음의 지주인 고향인 동시에 오염없는 상수원의 젖줄로서 광역단체인 제주도가 직접 관리하게 되었다.”

제주도는 또 “한라산국립공원은 열악한 제주도 재정에도 불구하고 도민의 자존심인 한라산 환경보호를 위해 막대한 예산을 제주도가 부담하고 있는 실정이다. 한라산은 국가 자산으로 국가적인 차원에서 도비부담 예산분은 국가(환경부, 문화재청)에서 전액 보조가 이뤄져야 할 것”이라고 강조했다.

이 문제는 제주도의 분명한 입장정리로 수면아래로 찾아들었으나 2002년 11월 ‘한라산보호·관리방안 심포지엄’에서 또다시 제기된다.

환경부 국립공원위원회의 모위원은 주제발표에서 “한라산 국립공원관리시스템을 국가 직할 관리체계로 개편하는 것이 필요하다”며 “국가나 국립공원관리공단이 한라산국립공원을 직접 관리하는 방안을 적극 검토할 때”라고 주장했다. 당시 일부 언론이 이 주장을 그대로 인용 대서 특필했으나 크게 주목받지는 못했다.

/강시영기자 sykang@hallailbo.co.kr

<저자권자 © 한라일보 (<http://www.ihalla.com>) 무단전재 및 재배포 금지>