

KEI/1999
기본과제 연구보고서

환경친화적 국립공원 관리방안 연구 - 국립공원 주민지원 방안을 중심으로-

1999. 12

박용하
변병설



한국환경정책·평가연구원
Korea Environment Institute

제 목 차 례

I. 서 론	1
1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구의 목적 및 방법	2
II. 국립공원지정현황 및 주민실태와 문제점	4
1. 국립공원 현황	4
1.1. 국립공원 지정 현황	4
1.2. 지목별 토지이용 현황	6
1.3. 용도지구현황	7
1.4. 토지소유현황	7
1.5. 국립공원 거주인구 현황	8
2. 시기별 국립공원정책	10
2.1. 이용증대와 선도성	10
2.2. 균형추구와 정체성	11
2.3. 보존우선과 낙후성	11
3. 법·제도적 문제점	12
3.1. 공원구역지정의 문제점	12
3.2. 관련법규의 혼재	13
3.3. 자연공원법의 한계	14
3.4. 지구별 법적 규제 현황 및 문제점	14
3.4.1. 자연보존지구	16
3.4.2. 취락지구	16
3.4.3. 집단시설지구	17
3.4.4. 자연환경지구	18
III. 국립공원 주민민원 및 관리실태 분석	20
1. 민원발생의 원인	20
1.1. 형평성 문제	20
1.2. 재산증식 욕구	20
1.3. 생활의 불편	20

2. 주요 민원 내용 및 유형	21
2.1. 민원 내용의 유형별 분류	21
2.1.1. 공원사업의 시행	21
2.1.2. 공원점·사용 허가	21
2.1.3. 국립공원 관리·운영	21
2.1.4. 행위 규제	22
2.1.5. 공원구역 및 용도지구	22
2.2. 국립공원별 민원현황	22
2.3. 지구별 민원현황	23
2.3.1. 자연보존지구	23
2.3.2. 자연환경지구	24
2.3.3. 취락지구	24
2.3.4. 집단시설지구	24
2.3.5. 공원보호구역	25
2.3.6. 공원인접구역	25
3. 주민요구 사항	25
3.1. 국립공원 주민특성의 분류	25
3.1.1.	25
3.1.2.	26
3.1.3.	26
3.2. 국립공원 유형별 주민요구사항	26
3.2.1. 도시형	26
3.2.2. 산촌형	27
3.2.3. 해안형	28
3.3. 사례별 주민 요구사항	28
3.3.1. 공원구역 제척 요구지역	29
3.3.2. 용도지구 변경 요구지역	30
4. 국립공원관리공단 설문 분석	30
4.1. 공원관리	31
4.1.1. 공원관리에서 가장 어려운 점	31
4.1.2. 해당국립공원의 시급한 민원 및 생업관련 불편사항	31
4.1.3. 민원 및 생업관련 불편사항 해결방안	32
4.2. 공원재정	33
4.2.1. 공원관리사무소의 주 수입원	33

4.2.2 공원재정의 현안	33
4.3. 주민참여	34
4.3.1. 해당공원에 주민협의회 구성여부/구성원/활동내역	34
4.3.2. 공원정책개발 및 수립시 지역주민 의견반영 형태	34
4.3.3. 정책수립시 지역주민 의견반영 정도	35
4.3.4. 정책수립시 고려될 수 있는 주민 참여 수준	35
4.4. 지역주민대상 교육 프로그램	35
4.4.1. 주민대상의 자연환경보전교육 실시 여부	35
4.4.2. 교육이후 주민의식 및 주민과의 관계 변화	35
4.4.3. 교육과정에 외부단체의 협력이나 도움을 받는지 여부	35
4.4.4. 프로그램 수행시 어려운 점	36
4.4.5. 주민교육 프로그램 계획수립 여부	36
4.5. 직원에 대한 교육	36
4.5.1. 교육참여 여부/교육내용/교육회수	36
4.5.2. 교육효과	36

IV. 사례 연구 37

1. 일본	37
1.1. 국립공원현황	37
1.2. 관리체계	38
1.3.1. 허브의 도입 배경	39
1.3.2. 허브페스티벌의 운영	39
1.3.3. 허브페스티벌의 성과 및 효과	39
1.4. 일본 국립공원협회에 대한 정부의 지원	39
2. 미국	40
2.1. 국립공원 현황	40
2.2. 관리체계	40
2.3. 주민참여	41
3. 캐나다	42
3.1. 국립공원 관리 원칙	42
3.2. 주민참여 사례	42
3.3. 관광지 개발 사례	42
4. 영국의 National Trust 제도	43
4.1 National Trust의 정의	43
4.2. 역사적 배경	43

4.3. National Trust의 내용 및 운영방식	43
5. 아르헨티나	44
5.1. 공원현황	44
5.2. 인간정주계획-Human Settlement Programs	44
5.3. Los Alerces 국립공원	45
6. 남아프리카의 Natural Heritage Program	46
7. 네팔의 Annapurna 보호지역	47
7.1. ACAP의 원칙	47
7.1.1. 지속가능성	47
7.1.2. 주민 참여	48
7.1.3. 촉매작용	48
7.2. ACAP의 사업활동	48
8. 모리타니의 Banc d'Arguin 국립공원	49
8.1. Sailboat Program	49
9. 국립공원 지역주민지원방안의 참고 사례	50
9.1 국내참고사례	50
9.1.1. 도시공원의 조정사례	50
11.1.2. 상수원보호구역의 주민지원사례	53
11.1.3. 댐건설지역의 주민지원사례	58
11.1.4. 발전소 주변지역 주민지원사례	59
11.2. 국외참고사례	61
11.2.1. 일본의 댐주변지역 주민지원 사례	61
11.2.2. 미국 댐주변지역 주민지원사례	62

V.환경친화적 국립공원 관리와 주민지원정책의 추진방향 64

1. 기본전제	64
1.1. 공원관리 목표 재정립	64
1.2. 지원정책의 수립	64
2. 국립공원관리 및 주민 지원정책의 원칙	65
2.1. 지속가능성	65
2.2. 형평성	65
2.3. 투명성	66
2.4. 민주성	66

3. 환경친화적 국립공원관리를 위한 주민지원방안	67
3.1. 친환경적 관리체계 확립	67
3.1.1. 공원기본계획의 수립	67
3.1.2. 공원관리를 위한 기초환경 및 지역조사	68
3.1.3. 공원유형에 따른 자연공원법의 세분화	68
3.1.4. 지구별 세분화	69
3.1.5. 협력적 공원관리방안 모색	70
3.1.6. 공원기능의 회복	70
3.2. 주민지원 및 민원해소	71
3.2.1. 일관성 있는 공원관리 정책	71
3.2.2. 자연공원법의 합리적 운영	71
3.2.3. 국립공원 주민의 경제력 향상	72
3.2.5. 개발권양도제의 도입	72
3.2.6. 토지매수청구권 보장	73
3.2.7. 공원경계의 명확화	73
3.3. 투자의 분담 및 개발주체의 정립	73
3.4. 공원구역의 합리적 조정	74
3.5. 국립공원지역내 토지의 국유화 및 공유화	75
3.5.1. 국립공원지역내 토지의 국유화	75
3.5.2. National Trust 운동의 활성화	75
3.6. 공원관리의 정상화	76
3.7. 공원관리를 위한 재정의 확충	77

VI. 결 론

<부록 1> 국립공원 관리사무소 직원 대상 설문조사	81
<부록 2> 설문 결과	86
<부록 3> 일본 가와구찌코초(河口湖町) 지역의 허브를 이용한 지역주민 지원 사례	95
<부록 5> 영국 Sissinghurst castle garden	104
<부록 6> 국립공원의 용도지구 결정기준과 허용행위	108

표 차 례

<표 II-1> 국립공원 지정 현황 (단위 : km ² (백만평))	6
<표 II-2> 국립공원 용도지구 현황	7
<표 II-3> 국립공원의 토지소유 현황	8
<표 II-4> 공원내 용도지구별 거주주민 현황	9
<표 II-5> 국립공원 민원관련제도의 변천	12
<표 II-6> 국립공원 관련 주요 법제	13
<표 II-7> 용도지구별 허용시설 및 용도	15
<표 II-8> 자연공원법·시행령·시행규칙에 의한 주요 법적규제사항	15
<표 II-9> 자연보존지구 주요 법적 규제사항	16
<표 II-10> 취락지구 주요 법적 규제사항	17
<표 II-11> 집단시설지구 주요 법적 규제사항	18
<표 II-12> 자연환경지구 주요 법적 규제사항	19
<표 III-1> 국립공원에 대한 민원사항	22
<표 III-2> 국립공원별 민원 현황	23
<표 III-3> 지구별 민원 현황	24
<표 IV-1> 일본 국립공원지정과 토지소유별 면적(단위:ha)	37
<표 IV-2> 미국 국립공원체계의 현황	40
<표 IV-3> 주택밀집지역의 공원구역 제척사례	51
<표 IV-4 > 도로개설 및 도로선형변경 사례	51
<표 IV-5> 공공시설의 개발사례	52
<표 IV-6> 교육시설에 의한 조정사례	52
<표 IV-7> 도시계획에 의한 조정사례	52
<표 IV-8> 개발촉진 및 주민생활개선을 위한 조정사례	53
<표 IV-9> 주민지원사업의 종류	54
<표 IV-10> 주민지원사업 현황 (팔당,대청상수도보호지역)	56
<표 IV-11> 환경기초시설운영비 세부 지원현황	57
<표 IV-12> 1995년도 다목적댐별 지원금 현황	59
<표 IV-13> 1993년도 발전소별 지원금 현황 (단위: 백만원)	60
<표 IV-14> 지원사업 추진실태	61
<표 V-1> 관리 및 운영분야의 중분류	66

그림 차례

<그림 I-1> 연구의 추진체계	3
<그림 II-1> 국립공원위치도	5
<그림 IV-1> 주민지원 추진 기본방향	54
<그림 IV-2> 지원사업계획의 수립절차	55

I. 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

우리나라의 국립공원은 자연경관이 우수하거나 생물다양성이 뛰어난 지역을 보전하기 위해 선정된 지역이다. 현대사회는 인구의 증가 및 산업화에 따라 자연자원의 수요가 증가하고 있으며 모든 자연생태계를 동등하게 보전하는 것은 현실적으로 어렵다. 따라서 국가적으로 보전할 자연의 가치가 뚜렷한 지역을 선정하여 이 지역의 생태계 훼손을 사전에 방지하거나 훼손될 위험이 있는 지역을 보전하자는 것이 국립공원제도¹⁾이다.

우리나라에서 국립공원제도와 관련된 논의는 일제 점령기인 1934년에 금강산을 국립공원으로 지정하려는 조사단계에서부터 시작되었다. 이후, 1963년에 국민운동본부가 지리산지역개발조사위원회를 설치하여 실시한 각 분야별 조사 가운데 1967년 지리산을 국립공원으로 지정하여 아름다운 경관을 보호하고 지역개발의 유발인자(Impact)로 삼아야 한다는 주장과 함께 개략적인 공원기본계획이 구상되었다. 이 계획에는 국립공원법의 초안을 제시하고 있다. 이를 토대로 하여 1967년 3월 3일 법률 1909호로 공원법이 제정되었다 (안원태, 1997).

우리나라 국립공원의 면적은 그간 지속적으로 증가되어 현재 6,473.113km²으로 전국토의 6.5%를 차지하고 있다²⁾. 이 지역에는 다수의 멸종위기에 있는 야생 및 보호대상 동식물, 천연기념물 등이 서식하고 생태적인 우수성이 뛰어나며, 사찰 등의 다수의 문화자원을 포함하고 있다. 따라서, 국립공원지역의 생태계는 보전해야 한다는 데에는 모든 국민이 공감하고 있다.

그러나 이 지역의 보전 및 지속 가능한 자원이용과 관련하여 주민들의 이익을 보장할 수 있는 구체적인 계획이 미흡하여 지역 주민들의 적극적인 호응을 얻지 못하고 있는 것도 간과할 수 없는 현실적인 문제이다. 국립공원지역내에 거주하고 있는 주민수는 110,017명에 이르고 있으며(환경부, 1998), 국립공원지역의 토지중에서 사유지는 1,322.602km²로 전체 지역의 20.43%에 달하고 있다³⁾. 그간 정부는 국립공원지역의 자연보전에 관한 정책의 당위성만 강요하고 해당지역 주민의 피해 및 손실에 대한 구체적인 지원책 마련이 미흡하였기에 사회적 형평성 문제가 대두되고 많은 민원이 발생되고 있다.

지역주민의 일방적인 희생을 강요하는 정부의 환경보전정책은 부정적인 영향을 초래할 가능성이 크다. 국민 다수를 위한 환경보전을 위해 소수 지역주민들의 희생을 강요하는 것에 대해서 이미 헌법 제23조 제3항⁴⁾의 규정을 근거로 위헌을 주장하는 목소리가 커지고 있다.

지역주민의 적극적인 협조 없이는 국립공원지역의 자연생태계의 보전이 어려울 수밖에 없

1) 현대적 개념의 국립공원제도는 1872년 미국의 Yellowstone의 국립공원 지정을 시발로 하고 있다.

2) 국립공원의 육지면적은 3,824.57km²로 국토의 3.8%, 해면은 2,648.543km²로 전국토의 2.7%를 차지하고 있다.

3) 사찰지역을 포함할 경우 사유지는 43%에 이른다.

4) 헌법23조제3항: 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되 정당한 보상을 지급하여야 한다.

다. 따라서 기존의 규제일변도의 보전지역관리를 지양함으로써 민원발생의 소지를 줄이고, 지역 주민을 지원할 수 있는 환경보전정책을 추진함으로써 주민의 생업과 현명하게 조화를 이루어 주민이 자발적으로 환경을 보전하도록 유도하는 것이 필요하다. 지역주민의 어려운 상황을 지원할 수 있는 개선책이 마련되지 않는다면 국립공원지역의 자연생태계 보전정책의 실효성이 낮아질 수밖에 없다.

2. 연구의 목적 및 방법

본 연구의 목적은 국립공원 지역주민들의 효율적인 지원방안을 제시하여 국립공원지역의 주민활동을 환경친화적으로 유도하고 국립공원의 생태계를 보전하고자 하는 데 있다. 이를 위하여 국립공원지역 주민의 지원에 관한 선진국의 유사 제도 및 법, 사례를 비교 검토하고 우리 실정에 적합한 주민지원방안을 모색하고자 한다.

본 연구에서는 국립공원의 지정현황을 파악하고 국립공원지역의 주민피해를 자연공원법의 문제점을 중심으로 분석한다. 그리고 민원발생원인을 분석한 후 민원을 내용별, 국립공원별, 용도지구별, 국립공원유형별로 분류하고 이를 바탕으로 주민의 요구사항을 분석한다. 또한 국립공원관리공단 직원 설문조사를 통한 국립공원지역의 민원실태와 해결방안을 조사분석한다. 그리고 국립공원지역의 주민지원에 관한 우리나라의 정책을 검토하고자 한다. 일본, 미국, 캐나다 등 외국의 사례 및 국립공원지역의 주민지원을 위하여 참고할 수 있는 사례를 검토하여, 국내·외 정책을 비교·분석한다. 이를 토대로 향후 국내에서 추진해야 할 국립공원 지역 주민의 지원 원칙 및 방향, 주민지원제도의 정립방안을 제안코자 한다. 본 연구는 <그림 I-1>과 같은 체계로 구성하여 연구를 추진한다.

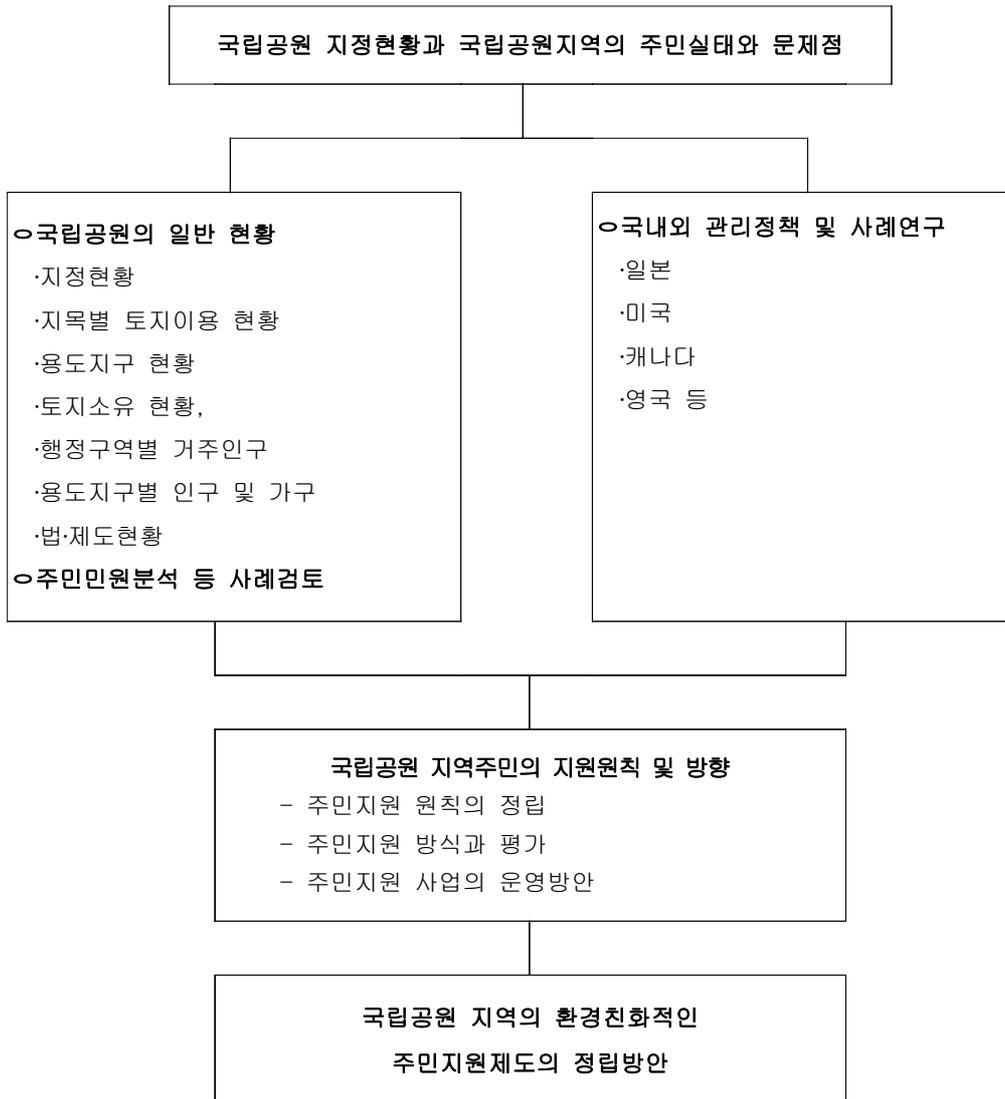
제II장에서는 국립공원의 일반현황(지정현황, 지목별 토지이용현황, 용도지구 현황, 토지소유현황, 국립공원별 및 용도지구별 인구 및 가구에 관한 토지이용실태)과 시기별 국립공원정책의 변화, 국립공원구역에 관련된 법·제도적 문제점을 다루었다.

제III장에서는 국립공원지역의 민원 발생원인 분석 및 민원과 주민의 요구사항을 유형별로 분류하였다. 또한 국립공원관리공단 직원을 상대로 설문조사를 통하여 현재 시급한 민원 및 공원관리의 문제점과 이에 대한 해결방안을 모색해보고자 하였다.

제IV장에서는 일본, 미국 등 주요 국가의 국립공원 관리체계 및 지역 주민에 관한 지원정책 및 이를 추진할 수 있는 법, 제도를 조사·연구하였다. 또한, 국립공원 지역주민 지원정책에 참고로 할 수 있도록 일본, 미국을 포함한 다른 나라의 국가차원 또는 지역차원의 국립공원의 주민 지원 프로그램 사례를 수집·분석하였다.

위와 같은 현황분석과 외국의 사례분석을 바탕으로 제V장에서는 국립공원 지역주민의 지원방안을 다루었다. 국립공원 지역주민의 지원의 필요성, 주민지원 원칙의 정립하고, 주민지원정책의 기본방향을 장기 및 중·단기로 나눠 제시하고자 하였으며 이러한 방향하에서 주민지원의 방안을 정책적, 제도적, 행정적 차원에서 추진전략을 제시하였다.

본 연구의 마지막 부분인 제VI장 결론부문에서는 연구에서 추진된 내용을 요약하고, 제V장에서 제시된 정책방안을 수행하기 위한 향후 국가의 추진사업 등을 제시함으로써 본 연구를 마무리하고자 하였다.



<그림 I-1> 연구의 추진체계

II. 국립공원지정현황 및 주민실태와 문제점

1. 국립공원 현황

1.1. 국립공원 지정 현황

우리나라에서는 1967년부터 국립공원이 지정되어 1999년 현재 모두 20개 공원이 있다<그림 II-1>. 1967년 12월 29일 지리산국립공원 지정을 최초로, '60년대 지리산, 경주 등 4개소, '70년대에 설악산, 속리산 등 9개소, '80년대에는 다도해해상 등 7개소를 지정한 바 있다. 1999년 현재 국립공원 면적은 육지가 3,824.57km², 해면이 2,648.543 km²로 모두 6,473.113km²이다. 이 공원을 토지의 이용 측면에서 보호하기 위한 공원보호구역면적은 122,207km²이다<표 II-1>.

공원별 특징으로 한려해상, 다도해해상국립공원은 바다 및 도서와 육지를 대표하는 공원이고, 태안해안, 변산반도국립공원은 해안절경과 육지를 대표하는 해안공원이다. 경주국립공원은 사적공원으로 이들 5개를 제외한 국립공원은 우리나라를 대표하는 명산들로 이루어져 있다 (환경부, 1998).

우리나라의 국립공원 면적이 국토에서 차지하는 비율은 전국토의 6.5%이다. 이는 국토면적이 광대한 미국(0.6%), 캐나다(1.3%) 등에 비하면 높으나, 국토조건이 비슷한 일본(8.3%)에 비하면 낮은 편이다. 특히 국민 1인당 국립공원의 면적은 147m²로서 캐나다(5,679m²), 미국(276.7m²), 일본(281.2m²) 등에 비하여 크게 낮다.



<그림 II-1> 국립공원위치도

<표 II-1> 국립공원 지정 현황 (단위 : km² (백만평))

지정 순위	공원명	위치	공원구역		공원보호 구역면적	비고	
			년월일	면적			
계				6,473.113 (1,958)	122.207 (37)	육지: 3,824.57(3.8%) 해면: 2,648.543(2.7%) ※전국토의 6.5%	
1	지리산	전남·북, 경남	67. 12. 29	440.485	35.225	해상 344.763	
2	경주	경북	68. 12. 31	138.16	-		
3	계룡산	충남	68. 12. 31	61.148	2.160		
4	한려해상	전남, 경남	68. 12. 31	510.323	34.700		
5	설악산	강원	70. 2. 24	373.0	4.70		
6	속리산	충북, 경북	70. 2. 24	283.4	1.02		
7	한라산	제주	70. 2. 24	149.0	2.35		
8	내장산	전남·북	71. 11. 17	76.032	12.561		
9	가야산	경남·북	72. 10. 13	80.163	4.395		
10	덕유산	전북, 경남	75. 2. 1	219.0	-		
11	오대산	강원	75. 2. 1	298.5	1.98		
12	주왕산	경북	76. 3. 30	105.582	0.698		
13	태안해안	충남	78. 10. 20	328.99	0.09		해상 290.3
14	다도해상	전남	81. 12. 23	2,344.91	-		해상 2,004.48
15	북한산	서울, 경기	84. 4. 2	78.45	-		
16	치악산	강원	84. 4. 2	182.09	2.34		
17	월악산	충북, 경북	84. 12. 31	284.5	3.172		
18	소백산	충북, 경북	87. 12. 14	320.5	-		
19	변산반도	전북	88. 6. 11	157.0	-		해상 9.00
20	월출산	전남	88. 6. 11	41.88	16.818		

※자료: 국립공원관리공단. 1998. 국립공원기본통계자료

1.2. 지목별 토지이용 현황

국립공원구역은 대부분이 임야와 농경지로 구성되어 있다. 지적상의 면적 3,792.07km²를 지목별로 보면 임야 3,493.92km²(92.1%), 전 110.44km²(2.9%), 답 51.99km²(1.4%), 하천 23.22km²(0.61%), 도로 20.36km²(0.54%), 대지 13.54km²(0.36%), 기타 78.6km²(2.09%)로 구분되어 있다.

해당 국립공원의 지목별 면적비중을 기준으로 할 때, 전체 국립공원들의 평균 임야 비중은 92.1%이다. 임야의 비중이 상대적으로 높은 공원은 한라산 97.9%, 지리산 97.5%, 월출산 97.5%, 가야산 97.4%, 주왕산 97.0%이다. 임야 비중이 상대적으로 낮은 공원은 한려해상 73.9%, 다도해 78.2%, 태안해안 79.5%이다. 전체 국립공원들의 평균 전(田)의 비중은 2.9%이다. 전의 비중이 상대적으로 높은 공원은 다도해 13%, 오대산 10.7%, 한려해상 9.8%, 태안해안 등의 순이다.

전체 국립공원의 평균 답(沓)과 대지의 비중은 각각 1.4%, 0.36%이다. 답의 비중이 상대적으로 높은 공원은 한려해상 7.9%, 태안해안 6.4%, 다도해 4.2% 등의 순이다. 대지의 비중이 상대적으로 높은 공원은 한려해상 1.6%, 다도해 1.4%, 태안 1.1%, 북한산 0.7%, 계룡산 0.6% 등의 순이다.

5) 국립공원의 육상면적 3,824.57km² 중에서 지적상의 면적은 3,792.07km²이다. 지적상 면적과 실제면적의 차이는 지적오차의 발생과 토지대상이 멸실된 토지의 존재 때문이다 (환경부, 1998).

1.3. 용도지구현황

국립공원은 자연보존지구, 자연환경지구, 취락지구, 집단시설지구로 구분되어 있다⁶⁾. 국립공원의 용도지구중 가장 많은 비중을 차지하는 용도 지구는 자연환경지구로서 전국 국립공원 면적의 89.6%를 점유하고 있다. 자연보존지구 8.5%, 취락지구 1.5%, 그리고 집단시설지구 0.4%를 차지하고 있다⁷⁾.

<표 II-2> 국립공원 용도지구 현황

공원명	합계	자연보존지구		자연환경지구		취락지구		집단시설지구	
		km ²	%	km ²	%	km ²	%	km ²	%
합계	6,473.113	553,417	8.8	5797.010	89.6	95.323	1.5	27.363	0.4
지리산	440.485	23.780	5.4	413.028	93.8	2.420	0.5	1.257	0.3
경주	138.160	30.860	22.4	99.183	71.7	80117	5.9	-	-
계룡산	61.148	8.500	13.9	51.533	84.3	0.5	0.8	0.615	1.0
한려해상	510.323	9.272	1.8	480.731	94.2	19.036	3.7	1.284	0.2
설악산	373.000	143.800	38.5	223.734	60.0	1.121	0.3	4.345	1.1
속리산	283.400	93.000	32.8	172.738	60.9	15.492	5.5	2.170	0.8
한라산	149.000	25.100	16.8	123.900	83.2	-	-	-	-
내장산	76.032	12.587	16.8	62.770	82.5	0.294	0.4	0.381	0.5
가야산	80.163	8.287	10.3	71.192	88.8	0.302	0.4	0.381	0.5
덕유산	219.000	14.637	6.7	197.193	90.0	4.556	2.1	2.614	1.2
오대산	298.500	41.240	13.8	255.670	85.7	0.850	0.3	0.740	0.2
주왕산	105.582	11.037	10.5	93.949	90.0	0.233	0.2	0.363	0.3
태안해안	328.990	0.020	-	321.232	97.6	1.792	0.8	5.946	1.8
다도해	2,344.910	57.338	2.4	226.250	96.4	25.130	1.1	2.192	0.1
북한산	78.450	8.853	11.3	66.494	84.7	0.919	1.2	2.184	2.8
치악산	182.090	14.456	7.9	157.705	85.8	93037	6.0	0.892	0.3
월악산	284.500	20.580	7.2	259.240	91.1	3.990	1.4	0.690	0.3
소백산	320.500	11.230	3.5	308.681	96.3	0.507	0.1	0.082	0.1
변산반도	157.000	14.730	9.4	140.300	89.4	1.020	0.6	0.950	0.6
월출산	41.880	4.110	9.8	37.487	89.5	0.007	0.1	0.276	0.6

1.4. 토지소유현황

전체 국립공원 면적 중 약 20.43%가 사유지이다⁸⁾. 한라산 국립공원의 경우 산악형 국립공원이면서도 국유지 면적이 약 98.78%를 차지하고 있으나 지리산, 계룡산, 속리산, 내장산, 북한산, 치악산 국립공원 등은 순수 사유지면적이 약 35~40% 수준이다. 더욱이 지리산, 속리산, 내장산, 가야산, 오대산, 주왕산, 월출산국립공원 등은 사찰소유토지가 전체의 약 14~

6) 자연공원법 제16조에서는 국립공원 대상지구내 개발행위의 억제 및 적정개발 유도, 공원의 보전 및 관리를 위하여 국립공원지역의 용도지구 결정대상지 요건을 제시하고 있으며, 지역제에 의한 용도지구별로 공원의 보호와 이용을 위한 법적기준이 설정되어 있다.
 7) 국립공원내 국·공유지는 전체면적 4,833,279,000㎡중 국유지에 포함되는 해면부를 제외한 순수 육상부 면적은 45.2%인 2,184,730,000㎡이다. 국·공유지 중 현재 시설을 조성하여 이용하고 있는 면적은 2,236,276㎡의 약 0.046%로 매우 낮은 이용율을 보이고 있다. 특히, 국립공원 집단시설지구 대부분이 지정기간이 상당히 경과하였음에도 불구하고 부분개발 또는 미개발 집단시설이 많은데, 이는 개발계획이 사유지에 수립되어 있고 개발계획 범위내에서 토지소유자 또는 건축물 소유자의 자발적 개발에 의존하고 있기 때문이다.
 8) 전체 국립공원 면적 중에서 국유지인 해상지역 면적이 전체 면적의 40.9%로서 많은 비중을 차지하고 있는 점을 감안할 때 각 공원별 실제 사유지 면적율은 40% 이상이다.

41% 수준이다. 특히 속리산과 가야산의 경우는 집단시설지구 면적 대부분이 사찰토지이다 <표 II-3>.

<표 II-3> 국립공원의 토지소유 현황

(단위, km²)

지구별 공원별	공원구역								
	계	국유	%	공유	%	사유	%	사찰	%
계	6,473.113	4,806.435	74.25	26.844	0.42	1,322.602	20.43	317.232	4.90
지리산	440.485	219.315	49.79	0.214	0.05	157.446	35.74	63.51	14.42
경주	138.160	13.799	9.99	-	-	116.961	84.66	7.4	5.35
계룡산	61.148	25.046	40.76	3.678	6.02	26.424	43.21	6.00	9.81
한려해상 (오동도)	481.423	368.131	76.47	0.002	-	112.190	23.30	1.10	0.23
설악산	373.000	312.825	83.87	0.175	0.05	35.000	9.38	25.00	6.70
속리산	283.400	130.948	46.21	0.042	0.01	111.310	39.28	41.10	14.50
한라산	149.000	144.200	98.78	-	-	4.800	3.22	-	-
내장산	76.032	28.138	37.01	0.130	0.17	26.904	35.38	20.86	27.44
가야산	80.163	15.317	19.10	12.045	15.03	19.501	24.33	33.30	41.54
덕유산	219.000	160.909	73.47	0.151	0.07	53.940	24.63	4.00	1.83
오대산	298.500	209.497	70.18	0.003	-	32.000	10.72	57.00	19.10
주왕산	105.582	51.947	49.20	0.005	-	16.700	15.82	36.93	34.98
태안해안	328.990	296.845	90.23	1.478	0.45	30.667	9.32	-	-
다도해	2,344.910	2,076.350	88.55	-	-	268.360	11.44	0.20	0.01
북한산	78.450	48.252	61.51	-	-	27.558	35.13	2.64	3.36
치악산	182.090	107.652	59.12	0.01	-	73.528	40.38	0.90	0.49
월악산	284.500	203.209	71.43	0.001	-	75.190	26.43	6.10	2.14
소백산	320.500	244.525	76.30	-	-	74.813	23.34	1.162	0.36
변산반도	157.000	100.360	63.92	7.690	4.90	45.650	29.08	3.30	2.10
월출산	41.880	20.270	48.40	1.220	2.91	13.660	32.62	6.73	16.07

※ 해면: 2,648.543km²(한려: 344.763km², 태안: 290.30km², 다도해: 2,004.48km², 변산: 9.00km²)
 자료: 환경부, 1998. 국립공원구역 타당성조사 기준작성.

1.5. 국립공원 거주인구 현황

우리 나라 국립공원 구역은 전국에 걸쳐 70개 시·군이 포함되어 있으며 국립공원지역내의 주민수는 약 110,017명에 이르고 있다. 이를 국립공원구역내 용도지구별로 살펴보면, 대부분의 공원내 거주자의 생활공간인 집단시설지구, 취락지구에 약 99,040인(전체 거주인구의 90.0%), 32,310가구가, 자연환경지구에는 5,071인(전체 거주인구의 4.6%), 1,635가구가 거주하고 있다. 특히 보존의 가치가 가장 높은 자연보존지구에도 973인(약 0.9%)이 거주하고 있다) <표 II-4>.

국립공원과 주변지역과의 직접적인 연계를 완화하기 위한 완충기능 강화를 위해 지정한 공원 보호구역에는 4,933인(전체 거주인구의 4.5%), 1,530가구가 거주하고 있다. 이 지역 역시 자연공원

9) 국립공원구역내 전체 가구수는 35,598호, 공원내 평균 가구 당 가구원수는 3.0인으로 이는 사회적으로 핵가족화 추세
 세의 반영측면도 있지만 공원구역내에 생활기반시설이 취약하여 취업기회부족, 기반시설낙후 등으로 생활불편 등
 정주기반이 취약한 데서 발생하는 측면도 있다.(환경부, 1998).

법에 의해 취락지구와 동일한 규제를 받는 지역으로, 각종 행위에 대한 공원관리청의 점사용 등의 허가를 받아야 한다.

<표 II-4> 공원내 용도지구별 거주주민 현황

(단위: 가구, 인, 1998년 2월)

공원별	계		자연보존지구		자연환경지구		취락지구		집단시설지구		보호구역		
	가구수	거주 주민	가구수	거주 주민	가구수	거주 주민	가구수	거주 주민	가구수	거주 주민	가구수	거주 주민	
합 계	35,598	110,017	123	973	1,635	5,071	29,541	90,358	2,769	8,682	1,530	4,933	
지리산 북부	소계	180	436	0	0	0	0	102	299	27	52	51	85
	남원시	180	436					102	299	27	52	51	85
지리산 남부	소계	339	1,107	0	0	0	0	82	224	141	414	116	469
	구례군	339	1,107					82	224	141	414	116	469
지리산 동부	소계	692	2,097	0	0	41	61	304	1,016	45	144	302	876
	산청군	137	261		0	26	31	31	45	11	32	69	152
	합양군	170	480		0	6	13			19	62	145	405
	하동군	385	1,356		0	9	17	273	970	15	50	88	319
계룡산	소계	654	2,362	7	37	53	159	315	953	86	344	193	869
	대전시	34	140		0	4	20	30	120				
	공주시	619	2,219	7	37	48	136	285	833	86	344	193	869
	논산시	1	3		0	1	3						
한려 해상	소계	8,683	27,626	11	30	179	529	8,256	26,357	137	436	100	274
	통영시	4,119	13,784	6	15	86	255	3,911	13,200	21	55	95	299
	거제시	1,731	4,467		0	12	32	1,641	4,170	78	265		
	사천시	427	1,491		0	10	22	417	1,469				
	남해군	2,047	2,728	5	15	70	216	1,929	6,366	38	116	5	15
하동군	359	1,156		0	1	4	358	1,152					
설악산	소계	1,478	4,351	0	0	22	63	921	2,799	317	867	218	622
	속초시	136	3,365		0	6	43	875	2,635	245	687		
	양양군	146	469		0			41	150	72	180	33	139
인제군	196	517		0	6	20	5	14			185	483	
속리산	소계	1,331	4,032	25	132	175	473	744	2,149	303	1,027	84	251
	상주시	80	231	3	9	4	8	72	211	1	3		
	문경시	3	12			3	12						
	보은군	883	2,828	18	114	10	30	470	1,412	301	1,021	84	251
괴산군	365	961	4	9	158	423	202	526	1	3			
내장산 북부	소계	245	936	22	82	12	26	182	495	29	304	7	29
	정읍시	245	907	22	82	12	26	182	495	29	304		
순창군	7	29									7	29	
변산 반도	소계	731	2,116	0	0	117	394	406	1,098	208	624	0	0
	부안군	731	2,116	0	0	117	394	406	1,098	208	624	0	0
내장산 남부	소계	74	311	11	90	27	75	14	60	20	43	2	43
	장성군	74	311	11	90	27	75	14	60	20	43	3	43
가야산	소계	564	2,225	1	446	42	96	107	406	167	564	247	713
	함천군	476	2,014	1	446	24	53	107	406	160	534	184	575
	성주군	88	211			18	43			7	30	63	138
덕유산	소계	924	2,786	0	0	3	11	803	2,453	118	322	0	0
	무주군	924	2,786			3	11	803	2,453	118	322		
오대산	소계	286	809	2	4	108	317	95	280	64	167	17	41
	강릉시	124	312	2	4	27	64	33	83	45	120	17	41
	평창군	162	497			81	253	62	197	19	47		
주왕산	소계	188	458	0	0	16	36	21	25	103	277	48	120
	청송군	188	458			16	36	21	25	103	277	48	120
태안 해안	소계	1,091	3,437	3	12	105	341	501	1,587	482	1,479	0	0
	태안군	920	2,848	3	12	98	323	337	1,016	482	1,479		
	보령시	171	589			7	18	164	571				
월출산	소계	39	148	0	0	7	27	11	52	21	69	0	0
	영암군	23	79			5	19			18	60	0	0
	강진군	16	69			2	8	11	52	3	9		

<표 II-4> 계속

공원별		계		자연보존지구		자연환경지구		취락지구		집단시설지구		보호구역	
		가구수	거주 주민	가구수	거주 주민	가구수	거주 주민	가구수	거주 주민	가구수	거주 주민	가구수	거주 주민
다도해 해상	소계	180	436	0	0	0	0	102	299	27	52	51	85
	완도군	4,730	13,907	10	29	78	199	46,00	13,593	52	86		
	신안군	1,914	5,254	1	2			1,913	5,252				
	고흥군	1,928	5,684			32	72	1,887	5,588	9	24	0	0
	여천군	3,160	9,991					3,159	9,987	1	4		
진도군	2,057	5,295			5	9	2,052	5,286					
북한산 동부	소계	339	1,107	0	0	0	0	82	224	141	414	116	469
	서울시	2,178	8,103	8	54	270	1,139	1,774	6,429	126	481		
북한산 서부	소계	692	2,097	0	0	41	61	304	1,016	45	144	302	876
	의정부시	62	240			29	128			33	112		
	양주군	190	550					8	30	182	520		
	고양시	154	533	10	34	56	191	88	308				
	서울시	102	320			21	69	29	102	52	149		
치악산	소계	654	2,362	7	37	53	159	315	953	86	344	193	869
	원주시	337	1,222	2	4	25	67	142	516	28	96	144	539
	횡성군	98	306			6	19	92	287				
월악산	소계	8,683	27,626	11	30	179	529	8,256	26,357	137	436	100	274
	충주시	54	156			11	17	43	139				
	제천시	411	1,234			28	87	382	145	1	2		
	문경시	70	184			13	36	57	148				
	단양군	241	663	10	17	10	24	216	611	4	9	1	2
소백산 북부	소계	1,478	4,351	0	0	22	63	921	2,799	317	867	218	622
	단양군	75	204	0	0	38	89	37	115	0	0	0	0
소백산 남부	소계	1,331	4,032	25	132	175	473	744	2,149	303	1,027	84	251
	영주시	331	934	0	0	110	317	198	569	23	48	0	0

2. 시기별 국립공원정책

2.1. 이용증대와 선도성

우리나라는 지리산을 최초의 국립공원은 지정할 때 아름다운 자연풍경의 보호와 많은 국민의 이용증대를 목적으로 하였다. 따라서 초기의 국립공원은 도로의 신설이나 집단시설지구에 휴양·위락·숙박시설을 대규모로 개발하여 이용자를 수용하고 그에 따른 수익금을 통한 지역경제의 활성화가 주요 목적이었다. 국립공원 주민들과 자연풍경지 주변의 주민들은 국립공원으로 지정되면 관광이나 휴양지로의 개발이 당연히 이루어지는 것으로 믿게 되었으며, 이는 그 당시의 법·제도나 시대적 상황을 고려할 때 어느 정도 타당성을 지닌다.

우선 자연공원법이 국립공원의 지정목적은 “국가를 대표하는 자연풍경지의 보호와 국민의 이용증진을 위하여”로 정의하면서 자연생태계나 환경적 평가에 관계없이 경관이 수려하고 역사적 가치가 있어 이미 많은 국민이 이용하고 있는 지역을 대상으로 국립공원을 지정했다. 둘째, 국립공원으로 지정되면 국도포장 연차계획과는 별도의 예산으로 도로가 정비 포장됨으로써 지역의 관광적 이용은 크게 편리해져 이를 수용하기 위한 지역의 개발도 당연한 것으로 이해했다.

국립공원의 지정은 많은 국민의 이용을 증대하고 이를 위한 수용시설이 새로운 현대적 수요에 걸맞게 개발 배치되어 그 지역의 개발을 선도할 뿐 아니라 우리나라 관광 휴양지의 표본이 되는 것으로 인식되었다. 특히 도로의 정비 확·포장은 최대의 혜택이었다. 이로 인해 각 지역에서는 국립공원 지정을 희망하는 진정·탄원이 일어났으며 설악산국립공원의 확대 지정 요구, 계룡산, 덕유산, 내장산, 태안반도 등 80년대 전반까지 지정된 대부분의 국립공

원이 비슷한 경우이다. 이렇듯 초기의 국립공원은 법·제도적으로 국민의 이용증대를 추구하여 개발되었기 때문에 지역주민들은 국립공원의 지정을 지역개발의 시작을 받아들이기도 하였다.¹⁰⁾

2.2. 균형추구와 정체성

국립공원의 지정과 공원계획의 수립이 진행되던 기간에는 국립공원관리가 지방행정기관에 맡겨졌다. 따라서 자칫 지나친 개발이 우려될 수도 있었기에 국민의 이용증대를 위한 수용기반(Receiving Plate)을 갖추되 과도한 개발이 되지 않도록 해야 한다는 점에서 '개발과 보존의 균형', '이용과 보호의 균형'이란 개념을 도입하였다. 시대적으로 산업입지의 건설을 통한 개발과 이용의 시대였고 간척과 개간을 통한 택지 및 공단개발 등이 일반화되던 시기이며 일부 산업적 개발투자가 국립공원으로 눈길을 돌리기 시작하는 이 시기에 균형추구는 매우 큰 뜻을 지닌 결단이었으며 중요한 시대적 의미를 갖는다.

경제력의 지속적인 성장과 국민소득의 점차적인 증대로 여가생활이 일반화되면서 여행, 숙박, 여가의 새로운 산업형식이 태어났다. 이러한 배경에서 국토건설과 산업입지개발을 담당하던 건설부가 국토자원의 합리적인 이용을 목표로 하고 개발과 보존, 이용과 보호의 균형을 추구한 정책적 의지는 국토이용관리법의 시행과 함께 자연공원법이 국립공원의 지정목적을 '국가를 대표하는 자연풍경지의 보호와 국민의 휴양 및 정서생활의 향상'으로 구체화하였다.

이에 따라 국립공원 지정 초기의 개발붐은 사라지고 국립공원은 진입도로와 주차장, 화장실 등 극히 일부의 공공시설에 정부가 관여한 호텔, 사무소 등을 제외하면 사찰주변의 주거 상업시설들을 이전 개축한 것 뿐, 주민을 위한 국립공원 이용시설 참여는 거의 멈추어 선 시기였다. 다만 이 기간이 시민들이 등산 탐방에 나서기 시작한 때이므로 이용행태와 이용시설의 유형면에서 다양화되고 국립공원의 실제관리가 지방행정기관에 맡겨있어 일부 불합리한 시설이 입지하게 되었다.

2.3. 보존우선과 낙후성

1987년 국립공원관리를 전담하는 국립공원관리공단의 발족은 국립공원의 이용과 보존의 균형추구가 미흡하다는 판단에서 비롯되었다. 여기에는 지리산을 비롯한 일부 국립공원에서 불법건축에 관한 지방행정기관의 관리가 부실하다는 감사 지적과 점차 활기를 띠기 시작한 자연환경 보호운동의 영향이 컸다. 자연보호 우선을 강조하며 출발한 국립공원의 중앙정부 직접관리 체제는 그 주무관청이 건설부에서 내무부로 옮겨지면서 겉으로는 보호주도인 것으로 보였다.

하지만 지방의 발전과 주민소득증대를 지원해야 하는 내무부의 기능특성에 따라 국립공원 관리기준이 크게 완화되어 갔다. 실제로 내무부로 공원관리청이 바뀐 이후 3번에 걸쳐 공원 구역내의 용도지구별로 완화조치가 이어졌다<표 II-5>. 이러한 변화에 대하여 환경단체를 비롯한 일부의 정부기관은 국립공원의 위락·유원지화를 경계하며 자연환경보호 중심의 공원관리를 주장하게 되어 국립공원관리는 새로운 전기를 맞게 되었다.

10) 실제로 속초까지의 국도포장을 비롯하여 다도해의 연도교, 남해, 속리산, 덕유산의 진입도로 태안반도의 해안도로 등도 국립공원의 혜택이 컸다 고 볼 수 있다.

하지만 관광지가 포함된 국립공원지역은 강한 개발유혹을 받게되고 국립공원 경계외의 인접지역은 새로운 관광수요에 대응하여 1994년 신경제정책에 의해 준농림지지역에 대한 토지이용 규제 완화와 함께 급속히 개발되면서 토지재산 운용이나 지역성장에서 엄격한 규제로 침체된 국립공원지역과는 상반된 결과가 나타났다. 따라서 국립공원 주민들은 우리나라 국립공원이 지닌 자원성, 지정이념, 지역의 특성이란 면에서 낙후성을 면치 못하고 있으며 특히 국립공원 주변이나 인접지의 토지이용이나 소득성향과 비교하면 어떠한 제도적 지원이나 혜택이 없이 심각한 낙후성을 보이고 있다.

환경보호단체의 강력한 활동과 새 정부에 의한 행정기구조정의 와중에서 국립공원관리업무가 환경부로 이관되면서 국립공원은 자연환경만이 아니라 자연생태계 보존이라는 새로운 이념이 추가되었다. 국립공원은 본래의 모습을 그대로 간직하기 위한 관리기준과 정책이 시행되어야 하는 곳으로 다루어지게 되었다. 국립공원내의 시설입지는 원칙적으로 배제되고 국립공원계획의 변경은 사실상 중단되고, 국립공원주민들 특히 토지소유자들의 권리행사가 엄격히 제한을 받고 있다. 때문에 국립공원 지역주민의 제척요구가 강력하게 대두되고 있다.

<표 II-5> 국립공원 민원관련제도의 변천

구분	자연환경지구	취락지구	집단시설지구	점용허가불필요
'90. 12. 이전	<ul style="list-style-type: none"> 국민경제상 필요한 최소한의 행위 	<ul style="list-style-type: none"> 대중음식점등 불허 	<ul style="list-style-type: none"> 기존건축물 증개축 불허 점용허가 불필요 	<ul style="list-style-type: none"> 취락지구내 주거, 농수산업용 건축물, 기타 공작물 개축·재축·이축 -단, 집단시설지구부터 300m내 제외 자연환경 및 취락지구에서 건축물 기타 공작물 외부 도색 -단, 집단시설지구부터 300m내 제외
'90. 12. 6. (건설부장관지침)	<ul style="list-style-type: none"> 해상공원 안에서만 행위허용 -육상양식어업시설, 육상수산종묘시설 -수산물 보관시설, 건조 포장 등의 가공시설 -규모: 건축물은 66㎡ 이하만 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 식품접객업 부분허가 -대중음식점, 피자점, 다방 -여관 및 여인숙 (읍,면소재지 국한) -규모:관계법상 시설기준이 최소기준, 그외에는 30㎡ 	<ul style="list-style-type: none"> 기존 적법 건축물의 개축 및 수직 증축 탐방객 편의를 위한 가설건축물 설치 	
'92. 5. 19. (자연공원법시행규칙)	<ul style="list-style-type: none"> 모든 공원자연환경지구 다음 행위허용 -육상양식어업·농림종묘·수산종묘시설, 축사시설 -농산·임산·수산·축산물의 건조, 포장등 가공시설 -농산·임산·수산·축산물 공동판매시설 -규모: 관계법 시설기준이 있는 경우 최소기준 그 이외에는 600㎡까지 축사 및 부대시설은 100㎡까지 	<ul style="list-style-type: none"> 일상용품 판매시설 대부분 허가 -식품, 잡화, 의류등의 소매 및 슈퍼마켓 -휴게음식점 및 일반음식점 -타구장, 테니스장, 기타 유사한 것 -세탁소, 사진관, 일반목욕장, 독서실, 기타 유사한 것 -일반가정용 액화석유가스 판매소 -3층 이하 여관 및 여인숙 -규모: 관계법 최소기준, 그외에는 100㎡이하 	<ul style="list-style-type: none"> 건폐율 완화 -상업: 50%→70% 2층→3층 -숙박: 40%→60% 2층→3층 -공공: 40%→50% -기타: 20%→20.50% 	
'94. 5. 26. (시행규칙)		<ul style="list-style-type: none"> 여관 및 여인숙 모든 취락지구내 허용 		<ul style="list-style-type: none"> 취락지구, 자연환경지구중 단지(집단시설지구 300m내) 규정 삭제
'96. 7. 3. (시행규칙)	<ul style="list-style-type: none"> 농지 상호간 지목변경 허용, 미간지→조지변경 허용 1차산업 및 조지조성시 필요한 창고 100㎡허용 국민경제상 설치허용 규모 확대 -육상양식·농림·수산 종묘 600㎡→1,200㎡ 천제지변이나 공원사업으로 이축이 필요한 경우 허용(100㎡미만) 	<ul style="list-style-type: none"> 주거용 건축물 200㎡, 건폐율 60%, 2층이하 주택허용 연면적 330㎡, 건폐율 60%, 3층이하 다세대 재건축 허용 일상용품 판매시설 규모 확대 100㎡→300㎡ 건폐율 50%, 3층이하 예제능계 학원허용 	<ul style="list-style-type: none"> 집단시설지구 지정이전 건축물의 개축·재축·수선시 기존 건축물 연면적 범위안에서 허용 	<ul style="list-style-type: none"> 자연환경지구, 취락지구내 연면적 10㎡내 화장실 개축 행위 및 일시적으로 설치하는 10㎡내 원두막

3. 법·제도적 문제점

3.1. 공원구역지정의 문제점

국립공원은 본래 취지의 중요성에도 불구하고 획일적인 구역지정과 편파적인 관리행정 등으로 많은 부작용이 발생하고 있다. 당초 공원구역의 지정은 자연자원을 중심으로 공원경계를 설정

정했으나, 공원구역내 거주자 및 토지소유자에 대한 세부적인 검토가 이루어지지 않았다.

주민 참여가 배제된 상태에서 이루어진 공원구역의 설정은 도면상의 선긋기식으로 이루어졌으며, 이에 따른 부작용으로 공원내의 취락, 전답 등 많은 곳이 용도지구상 자연환경지구로 지정되어 있어 주민들이 주거생활에 필요한 건축물이나 자가생산 농산물 판매시설 설치 등에 많은 규제를 받아 그동안 끊임없이 민원이 제기되어 왔다.¹¹⁾

또한 공원구역 경계 설정기준을 등고선으로 하여 현실적으로 이용하고 있는 지적경계, 자연적·인위적 지형지물 등 토지이용 실태와는 상당한 차이를 보이고 있다.

해상국립공원 역시 해상지역의 공원경계가 섬 등의 자연지형지물 또는 좌표 등 지도상의 작업에 의해 경계를 설정하여 구역의 판단 근거로서 명확하지 못한 점이 문제점으로 드러나고 있다. 이러한 공원구역의 비합리성과 불명확성으로 인해 해당지역의 주민들이 감수해야 하는 재산상의 손실과 생활불편요소에 대한 상대적 피해의식은 더욱 가중되고 있다.

3.2. 관련법규의 혼재

국립공원의 관리는 자연공원법이 근간이 되고 있지만 공원관리상 실제로 적용되는 관련법규는 국토건설종합계획법, 문화재 보호법, 산림법, 도시계획법, 도로법, 관광진흥법, 건축법, 공중위생법, 온천법 등 총 19개의 법률에 이르며, 관련 부처만도 9개소에 이르고 있다<표 II-6>. 특히 특정분야 업무의 경우에는 여러개의 법률이 중복 적용되어 민원이 야기되고 있다. 특히, 기개발지역과 개발제한구역 등 도시계획구역에 포함되어 있거나, 국토이용관리법에 의한 자연환경보전지역은 자연공원법의 규정에 의한 배제 등 법적 근거를 명시하고 있어 개발이 강력하게 제한되고 있다.

<표 II-6> 국립공원 관련 주요 법제

법률명	관련내용	관련부처
자연공원법	국립공원 관리에 관한 근거법	환경부
국토건설종합계획법	국립공원 지정·폐지·변경 등	건교부
불교재산관리법	공원구역내 보호시설지구에 관한 관리 협의	문광부
문화재보호법	공원구역내 보호시설지구에 관한 관리 협의	문광부
산림법	공원구역내 보호시설지구에 관한 관리 협의	산림청
사경법	자연공원법상의 범죄행위에 관한 사법경찰권	법무부
도시계획법	개발제한구역에 관한 규정	건교부
도로법	공원진입도로의 설치, 관리	건교부
토지구획정리사업법	집단시설지구 환지 처분	건교부
유료도로법	공원내 유료 도로의 운영	건교부
국유재산법	국립공원관리공단내의 출연	재경부
공중위생법	공원구역내 공중위생 영업	보복부
체육시설관리 및 이용에 관한 법률	공원내 체육시설 설치·이용	문광부
군사시설보호법	공원내 군사시설의 보호	국방부
관광진흥법	탐방객 및 관광자원	건교부
온천법	공원내 온천 지구관리	행자부
유선 및 조선업법	해상공원의 유·조관리	행자부
환경보전법	자연환경 및 자원의 보존	환경부
건축법	공원구역내 각종 건축물 규제	건교부

반면, 국립공원계획의 원활한 추진을 위하여 환경부장관이 국립공원계획을 결정하거나 변경하게 되면 각 개별법상의 허가·인가·면허·동의를 얻었거나 협의를 한 것으로 보는 의제

11) 조태동, 계획적 시각에서 본 국립공원의 효율적 관리, 충북리포트, 1996. 9.

조항과 관련되는 법도 수도법, 하천법, 공유수면관리법, 도로법, 사도법(私道法), 산림법, 사방사업법, 군사시설보호법, 농지전용 및 이용에 관한 법률 등 10개법에 달한다.

도시계획법 및 국토이용관리법 이외에 문화재 보호구역중 천연기념물보호구역, 군사시설보호구역, 상수원보호구역 등의 해당 구역은 물론 주변지역까지 광범위하게 지정되어 있는 경우가 많아, 더욱 강한 법적 제한을 가하고 있는 실정이다. 국립공원의 기능과 토지개발 욕구의 상충속에서 지역제로 인한 주민이나 토지소유주에 의한 최소한의 권리를 인정해야 함에도 불구하고 자연환경을 중시하는 관리목표가 설정되어 있어 재산권의 침해를 가져오고 있다.

3.3. 자연공원법의 한계

관련법규의 혼재외에 국립공원관리의 기본법인 자연공원법 또한 근본적인 한계점을 가지고 있다. 이러한 한계점은 다음과 같이 분류될 수 있다.

첫째, 자연공원법으로 역사·유적자원을 관리하는 문제이다. 자연공원법에는 주로 자연생태계나 풍경지 보호를 위한 토지이용 및 행위제한을 규정하고 있다. 하지만 자연공원 중에는 국가적 역사유적 자원이 산재하고 있다. 특히, 경주국립공원구역은 사적자원이 주요 보호 관리대상으로 자연공원과 문화재보호법에 따라 경주시가 관리하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 법령에 역사·유적자원의 보호 및 관리사항을 상세히 규정하고 관리를 일원화할 필요가 있다.

둘째, 자연공원법으로 해상, 해안국립공원을 관리하는 문제이다. 현행 자연공원법은 1980년대 공원법에서 분리된 자연공원법을 토대로 하고 있으며, 주로 산림생태계나 육상의 자연환경 보호관리사항을 규정하고 있다. 따라서 어촌주민들의 생업활동이나 해상지역의 수질 및 수산 자원관리에 대해서는 세부적인 규정사항은 없다. 이에 따라 해수욕장과 관광대상의 섬지역을 중심으로 한 해상국립공원을 대상으로 용도지구나 관리사항을 보다 상세하게 법령에 규정하여 효율적이며 적극적으로 국립공원의 관리가 이루어져야 할 것이다.¹²⁾

3.4. 지구별 법적 규제 현황 및 문제점

현행 자연공원법에는 지구지정요건과 기본적 허용용도를 설정하고 있다. 시행령에서는 용도지구의 근간이 되는 공원시설, 집단시설지구의 세분화를 규정하고 있다. 그러나 실질적으로 용도지구의 허용용도, 개발규모 등은 시행규칙에서 정하는 3단계 체제로 구성되어 있다. 자연공원법에서는 국립공원을 자연보존지구, 자연환경지구, 집단시설지구, 취락지구의 4개 지구로 구분하고 있으며, 인접구역에 국립공원과 외부지역의 완충을 위해 공원보호구역을 지정하고 있다.

자연공원법에서 규정하고 있는 지구별 허용용도의 폭은 자연보존지구, 자연환경지구, 취락지구 순으로 넓어지며, 공원보호구역은 취락지구와 동일한 허용폭을 가지고 있다 <표 II-7, II-8>.

12) 오구균, 1998, 국립공원 위상 및 국가공원관리체계, 21세기 한국 국립공원 정책 포럼, 1998. 9. pp 118-119.

<표 II-7> 용도지구별 허용시설 및 용도

구분	자연보존지구	자연환경지구	취락지구	집단시설지구
기반시설	○	○	○	
사찰	○	○	○	
지정전 종교시설	○	○	○	
임법의 조림육림임도	○	○	○	
부령내 1차산업		○	○	
부령내 초지조성		○	○	
조립국방상공익상		○	○	
부령의 국민경제상		○	○	
지정 전 기존건축물 및 이축		○	○	
공원보호요 시설·공설 동일			○	
부령 주택설치			○	
부령 생활환경조성			○	
부령 취락제한시설			○	
비공해용가내공업			○	
지정전건축물의 부령규모				○
공원시설	○	○	○	○

자료 : 환경부, 1998, “국립공원구역 타당성조사 기준작성” p 78.

<표 II-8> 자연공원법·시행령·시행규칙에 의한 주요 법적규제사항

구분	조항	항목	내용
자연공원법	제9조	공원구역의 축소·변경	10년마다 공원계획 타당성 검토시 공원구역의 타당성을 검토. 공원으로 존치시킬 필요가 없다고 인정되는 경우 축소·변경하며, 타당성 여부 검토결과 공원의 지정기준에 부합되는 경우에는 당해 지역을 공원구역에 편입
	제23조 1항	점용 및 사용에 허가를 요하는 사항	1. 건축물 기타 공작물을 신축·증축·개축·재축 또는 이축하는 행위 2. 건축물 기타 공작물의 외부를 도색하는 행위 3. 광물을 채굴하거나 죽목·토석·사력을 채취하는 행위 4. 개간 기타 토지의 형질변경을 하는 행위 5. 수면을 매립 또는 간척하는 행위 6. 하천 또는 호소의 수면이나 수량의 증감을 조래하는 행위 7. 야생동물을 수렵하거나 포획하는 행위 8. 야생식물을 채집하는 행위 9. 가축을 방목하는 행위 10. 물건을 야적하거나 계류하는 행위 11. 기타 자연풍경을 훼손하거나 공중의 이용에 지장을 가져올 우려가 있는 행위로서 대통령령이 정하는 행위
	제23조 2항	점용 및 사용허가 기준사항	1. 제16조제2항의 규정에 의한 용도지구 안에서의 허용행위의 기준에 적합하고 공원사업의 시행에 지장을 주지 아니할 때 2. 보전을 요하는 자연상태에 영향을 미치지 아니할 때 3. 공중의 이용에 현저한 지장을 주지 아니할 때 4. 기타 대통령령이 정하는 점용 또는 사용에 관한 기준에 적합할 때
	제37조	영업의 제한등	공원관리청은 공원사업을 시행하거나 공원의 보전·이용·보안 기타의 관리를 위하여 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 영업 기타의 행위를 제한하거나 금지할 수 있으며, 제한 또는 금지하고자 하는 영업 기타의 행위는 이를 미리 공고하여야 한다.
자연공원법시행령	제8조	공원계획의 변경 (경미한 사항)	4. 공원관리청이 제2조제4호·제5호 또는 제7호의 규정에 의한 시설 및 부대시설 중 연면적 1,000제곱미터이하의 시설을 설치하는 경우 5. 이미 결정 고시된 공원시설계획을 축소 조정하거나 동 계획에 의한 공원시설면적을 100분의 10의 범위 안에서 변경하는 경우
	제16조 2항	자연풍경 훼손	1. 선전이나 광고를 위한 입간판설치 행위 2. 계곡 등에 좌판대를 설치하는 행위 3. 전신주나 철조망 등을 설치하는 행위 4. 비닐하우스(농업용 제외) 기타 조립식가설건조물을 설치하는 행위
	제17조	점용등의 기준	법 제23조제2항제4호에서 "대통령령이 정하는 점용 또는 사용에 관한 기준에 적합할 때"라 함은 공원의 점용 또는 사용이 공원계획 및 공원사업의 시행에 지장을 주지 아니할 때와 미관을 저해하거나 공원의 효용을 해하지 아니할 때를 말함.
	제25조	영업의 제한 등	1. 사행행위와 이와 유사한 행위 2. 자연자원을 훼손할 우려가 있는 톱·도끼·총포 등 도구를 휴대하고 입장하는 행위 3. 소음을 발생하게 할 우려가 있는 도구를 휴대하고 입장하는 행위 4. 공원의 보전·이용·안전 기타 관리를 위하여 현저한 장애가 된다고 인정되는 영업 또는 행위
자연공원법시행규칙	제6조 7항	주택의 규모	공원구역 또는 공원보호구역의 경계선이 주택을 관통하는 경우, 당해 주택의 부지(공원구역 또는 공원보호구역 지정 당시 당해 주택의 대지로 이용하고 있는 부지에 한한다)내에서의 주택의 규모는 인접 용도지역에서 허용되는 규모와 동일한 규모로 한다.

3.4.1. 자연보존지구

자연보존지구는 동식물 보호나 보존 등의 필요성에 의해 지정한 지구로서 대부분 공원구역 중·정상부를 기준으로 지정되었다. 일부 공원에서는 문화재 주변, 천연기념물 집단서식지 등에 지정하였다. 지정면적은 전체 공원구역 면적의 8.5%를 점유하고 있다. 자연보존지구는 국립공원지정 기준상 가장 기본적인 사항인 자연자원이 다수 분포하는 환경적·경관적 보존가치가 높은 지역인 만큼, 고도의 행위제한이 필요하지만, 자연보존지구의 지정시 능선이나 계곡을 중심으로 지정함으로써 보전해야 할 지역이 지구지정에서 제외되는 경우도 발생하고 있다.¹³⁾

<표 II-9> 자연보존지구 주요 법적 규제사항

구분	조항	항목	내용
자연공원법	제16조 1항	용도지구	1. 자연보존지구 : 자연보존상태가 원시성을 가지고 있거나 보존할 동·식물 또는 천연기념물 등이 있거나 자연풍경이 특히 수려하여 특별히 보호할 필요가 있는 곳
	제16조 2항	행위규제 기준	1. 학술연구 또는 자연보호상 필요하다고 인정되는 행위 2. 최소한의 공원지역의 설치 및 사무 3. 군사시설, 통신시설, 항로표식시설, 수원보호시설 등으로서 이지역이 아니고는 설치할 수 없다고 인정되는 최소한의 시설의 설치 4. 관할도지사를 거쳐 문화공보부장관의 추천이 있는 사찰의 복원과 사찰 경내지에서의 불사를 위한 시설 및 그 부대시설의 설치 5. 자연보존상태의 원시성이나 수려한 자연풍경을 현저히 해하지 아니하는 범위안에서 산림법에 의한 조림·육림 및 임도의 설치
자연공원법 시행령	제8조	경미한 공원계획의 변경	3. 집단시설지구를 자연보존지구·자연환경지구 또는 취락지구로 변경하는 경우와 취락지구를 자연보존지구 또는 자연환경지구로 변경하는 경우
자연공원법 시행규칙	제6조 1항	종교단체 시설물 설치의 허용기준	자연보존지구안에서의 종교단체의 시설물중 공원지정이전의 기존건축물에 대한 증축·개축·재축·복원 및 부대시설의 설치가 허용되는 범위는 각호와 같음 1. 증축은 공원지정 당시의 연면적만큼 허용할 수 있음. 다만, 공원지정 당시의 연면적이 150제곱미터미만인 경우에는 기존 연면적을 포함하여 300제곱미터까지 증축을 허용할 수 있음. 2. 개축·재축은 공원지정당시의 연면적의 범위안에서 허용할 수 있음. 3. 복원은 천재·지변 기타의 사유로 멸실된 것으로서 문화재적 가치가 인정되어 관할 특별시장·광역시장 또는 도지사를 거쳐 문화체육부장관이 추천한 것에 한하여 허용할 수 있음. 4. 기존건축물의 부대시설설치는 연면적 60제곱미터의 범위안에서 허용할 수 있음.
	제11조	공원점용등 허가를 요하지 아니하는 사항	7. 자연환경의 훼손이나 공중의 이용에 지장을 초래할 염려가 없는 경미한 행위

3.4.2. 취락지구

취락지구는 주민의 생활근거지로 전체 공원면적의 1.5%가 이에 해당되며, 비교적 자유로운 활동이 허용된다. 지구지정은 당시 일정가구가상이 거주하는 부락단위로 지정되었으며, 별도의 개발계획이 수립되어 있지 않아 기반시설이 매우 취약하여 공원지정 이전의 자연취락 형

13) 외국에는 갯벌을 국립공원으로 지정하여 관리하고 있으나 우리나라는 보존가치가 높은 갯벌을 국립공원으로 지정하고 있지 않다. 또한 국립공원중의 하나인 덕유산의 경우 현지 주민과의 면담에 의하면 일정 고도 이상이고 보존가치가 있으며 국유지이나 국립공원에서 제외된 지역이 있다고 한다.

대로 유지되고 있다.

공원구역 지정당시 취락지역을 제외하고 공원경계를 정한 곳은 민원이 거의 없으나 취락지역을 공원구역에 포함시킨 경우는 주민의 생활불편을 호소하는 민원이 많이 제기되고 있다. 취락지구가 주민들의 일상생활 및 생산활동의 장이지만 공원구역이므로 주거지나 주변의 준농림지와 달리 건축행위에 대해 공원관리청의 허가를 받아야 하기 때문이다. 예를 들어 연면적 10m²범위에서 화장실을 개축하는 행위는 허가를 받지 않아도 되지만 문제는 이 때 연면적에 무엇까지를 포함하느냐에 따라 허가사항이 될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있어 주민들로서는 불편할 수밖에 없다.

<표 II-10> 취락지구 주요 법적 규제사항

구분	조항	항목	내용
자연 공원 법	제16조 1항	용도지구	3. 취락지구 : 주민의 취락생활 및 농경지 또는 농어민의 생활근거지로서 유지·관리가 필요한 지역
	제16조 2항	행위규제 기준	1. 자연보존지구와 자연환경지구에서의 허용행위 2. 주거용건축물, 주거생활에 필요한 시설의 설치 및 주민의 생활환경조성행위 허용 3. 취락지구의 자체 기능상 필요한 제반시설의 설치 및 행위허용 4. 공해를 발생하지 아니하는 가내공업
자연 공원법 시행령	제8조	경미한 공원계획의 변경	3. 집단시설지구를 자연보존지구·자연환경지구 또는 취락지구로 변경하는 경우와 취락지구를 자연보존지구 또는 자연환경지구로 변경하는 경우
자연 공원법 시행 규칙	제6조 5항	주거용 건축물의 설치허용규모	주거용 건축물의 설치허용 규모는 연면적 200제곱미터이하, 건폐율 100분의 60이하 및 높이 2층 이하의 단독주택과 연면적 330제곱미터이하, 높이 3층이하.
	제6조 6항	일상용품 판매시설 설치규모	의원, 약국, 이용원, 미용원 및 일상용품 판매시설의 설치가 허용되는 규모는 연면적 300제곱미터이하, 건폐율 100분의 60이하, 높이 3층 이하로 함
	제11조	공원접용등의 허가를 요하지 아니하는 사항	1. 주거용 및 농수산업용 건축물 기타 공작물을 개축·재축·이축하는 행위 2. 건축물 기타 공작물의 외부로 도색하는 행위 및 연면적 10제곱미터범위안에서 화장실을 개축하는 행위 3. 취락지구에서의 농경지 정리를 위한 토지의 형질변경 행위 4. 농수산 및 생활용수의 인수를 위하여 하천 또는 호수의 수면의 변동이나 수량의 증감을 초래하는 행위 5. 자연환경지구 및 취락지구내에서의 풀벌 및 조류를 기르거나 1가구 5두 이하의 가축을 방목하는 행위 6. 농수산물 및 임산물을 야적하는 행위 및 농작물수확을 위하여 일시적으로 설치하는 10제곱미터미만의 원두막을 설치하는 행위 7. 이외의 자연환경의 훼손이나 공중의 이용에 지장을 초래할 염려가 없는 경미한 행위

3.4.3. 집단시설지구

각 국립공원별로 기존 자연취락지에 집단시설지구를 지정하고 개발계획을 수립하여 상업시설지, 숙박시설지, 공공시설지, 기타시설지, 녹지 등으로 구분하였으나 대부분 집단시설지구 중 사유지가 많아 조성이 어려운 실정이다. 따라서 공공시설지와 녹지로 지정된 곳의 사유지에서는 많은 민원이 제기되고 있다. 집단시설지구내 시설중 숙박, 상업시설지 등은 탐방객 이용편의를 위한 편의시설을 확보하기 위한 공간임에도 불구하고 허용용도를 공원시설로 한정하고 있다.

또한 집단시설지구계획을 기반으로 한 개발을 전제로 하고 있어 이 계획에 맞추어 개발할 수 있다. 하지만 이미 20여 년이 지난 계획을 개발허가 기준으로 삼고 있기 때문에 현실에 부합하기 어려운 경우도 많다¹⁴⁾. 또한 일정규모이상의 개발만이 허용되고 있으나 지정된 규모이상의 토지를 소유하지 못한 사람은 여러 명의 토지 소유자간의 합의를 이루어야 한다. 그렇지 못한 경우에는 개발이 어렵기 때문에 현실적으로 개발이 곤란할 수밖에 없다. 이러한 집단시설지구계획은 오히려 집단시설지구의 정비를 어렵게 하고 불법건축물의 난립으로 집단

14) 한려해상의 경우 현재 적용되는 집단시설 기본계획은 1982년 12월에 결정된 것이다.

시설지구가 슬럼화 되는 결과를 낳고 있다.

<표 II-11> 집단시설지구 주요 법적 규제사항

구분	조항	항목	내용
자연공원법	제16조 1항	용도지구	4. 집단시설지구 : 공원입장자에 대한 편의제공 및 공원의 보호·관리를 위하여 공원시설이 집단화되었거나 집단화되어야 할 곳
	제16조 2항	행위규제 기준	1. 탐방휴양에 적합한 공원시설 및 그 부대시설의 설치행위 2. 집단시설지구 지정이전의 기존 건축물로서 환경부령이 정하는 규모의 개축·재축 및 수선행위
자연공원법시행령	제8조	공원계획의 변경 (경미한 사항)	1. 법 제13조제3항에 의하여 세분한 용도지구간의 면적을 조정하는 경우 2. 타지구의 공원시설을 집단시설지구안으로 위치를 변경하는 경우 3. 집단시설지구를 자연보존지구·자연환경지구 또는 취락지구로 변경하는 경우와 취락지구를 자연보존지구 또는 자연환경지구로 변경하는 경우
	제9조	집단시설지구의 세분	1. 상업시설지 2. 숙박시설지 3. 공공시설지 4. 녹지 5. 기타시설지 6. 유보지
자연공원법시행규칙	제6조 8항	개축·재축·수선행위의 허용범위	집단시설지구지정이전의 기존 건축물에 대한 개축·재축 및 수선행위는 기존 건축물의 연면적 범위안에서 허용함.
	제6조 6항	자체기능상 필요한 시설의 설치 규모	취락지구에 있어서 일상용품 판매시설 등 자체기능상 필요한 시설의 설치 규모를 연면적 300제곱미터이하, 건폐율 100분의 60이하, 높이 3층이하로 함.
자연공원법시행규칙	제7조	공원사업의 시행기준	1. 건축물을 설치하는 경우 건폐율 및 높이는 다음의 기준에 의하되, 1987년 12월 31일이전에 공원계획에 의하여 조성·분양된 토지와 기존 건축물로서 가목 내지 라목의 규정에 의한 대지면적에 미달되거나 건폐율을 초과하는 건축물에 대하여는 대지면적기준을 적용하지 아니하고 100분의 90이하의 범위안에서 종전의 당해 건축물의 건폐율을 적용. 가. 상업시설지안의 건축물의 대지면적은 330제곱미터이상, 건폐율은 100분의 60이하, 높이는 3층이하가 되도록 함. 다만, 온천지구로 지정된 지구와 해안공원 및 해상공원안의 건축물의 높이는 5층이하가 되도록 할 수 있음. 나. 숙박시설지안의 건축물의 대지면적은 400제곱미터이상(관광진흥법에 의한 관광숙박시설의 경우에는 600제곱미터이상), 건폐율은 100분의 60이하, 높이는 3층이하가 되도록 함. 다만, 관광숙박시설과 온천지구로 지정된 지구와 해안공원 및 해상공원안의 건축물의 높이는 5층이하가 되도록 할 수 있음. 다. 공공시설지안의 건축물의 건폐율은 100분의 50이하, 높이는 3층이하가 되도록 함 라. 가목 내지 다목외의 집단시설지구안의 건축물중 요양원 및 청소년수련시설은 대지면적 600제곱미터이상, 건폐율은 100분의 50이하, 높이는 3층이하가 되도록 하고, 그외의 건축물은 건폐율 100분의 20이하, 높이는 3층이하가 되도록 함. 2. 집단시설지구외에 건축물을 설치하는 경우 건폐율은 100분의 20이하, 높이는 3층이하가 되도록 한다. 다만, 해안공원 및 해상공원안에 관광숙박시설을 설치하는 경우에는 5층이하가 되도록 할 수 있음.
	제11조	공원점용등의 허가를 요하지 아니하는 사항	7. 자연환경의 훼손이나 공중의 이용에 지장을 초래할 염려가 없는 경미한 행위

3.4.4. 자연환경지구

자연보존지구, 취락지구, 집단시설지구를 제외한 전 지구로 지정되어 있는데 전체 공원면적의 89.6%에 해당된다. 자연환경지구내 거주민들은 취락지구로의 편입 또는 신규지정을 원하고 있으나, 과거 취락지구 지정기준이 5호 이상으로 동 기준에 의한 취락지구를 지정하여 자연환경지구내에 존치된 자연취락들이 분포하고 있는 실정이다.

제도적으로 자연환경지구에서의 건축행위는 기존 건축물 규모이내에서의 증축·개축·재축이 가능하나 건축면적 또는 층수 등의 규모가 적고, 공원관리청에 점·사용허가를 받아야 하므로 현실적으로 건축행위가 어려운 실정이다.

<표 II-12> 자연환경지구 주요 법적 규제사항

구분	조항	항목	내용
자연공원법	제16조 1항	용도지구	2 자연환경지구 : 자연보존지구·취락지구·집단지설지구를 제외한 전지구
	제16조 2항	행위규제 기준	1. 자연보존지구에서의 허용행위 2. 지목(현황지목)을 변경하지 아니하는 공원시설의 설치 및 사업 3. 밀집하지 아니하는 공원시설의 설치 및 사업 4. 조립, 육립, 벌채 기타 국방상, 국민경제상, 공익상, 필요한 최소한의 행위 또는 시설의 설치 5. 공원지정 이전의 기존 건축물로서 자연풍경과 조화되도록 하는 건설부령이 정하는 규모의 증축, 개축, 재축 및 그 부대시설의 설치
자연공원법시행령	제8조	공원계획의 변경 (경미한 사항)	3. 집단시설지구를 자연보존지구·자연환경지구 또는 취락지구로 변경하는 경우와 취락지구를 자연보존지구 또는 자연환경지구로 변경하는 경우
자연공원법시행규칙	제6조 3항	시설의 설치 허용 규모	국민경제상 설치가 허용되는 시설로서 부대시설을 포함하여 연면적 600제곱미터이하의 규모로 함. 다만, 육상양식어업시설, 육상농림종묘시설, 육상수산종묘시설은 연면적 1,200제곱미터이하로, 축사시설은 250제곱미터이하로 하고, 그 부대시설은 연면적 100제곱미터이하의 규모로 함
	제6조 4항	기존건축물의 증축·개축·재축 및 그 부대시설의 이축이 허용되는 범위	1. 기존건축물의 연면적의 범위안에서의 개축 및 재축과 지상층은 기존 지상층의 면적을 포함하여 100제곱미터이하, 지하층은 지하층의 면적을 포함하여 100제곱미터이하의 증축 2. 천재·지변이나 공원사업시행으로 인한 기존건축물의 연면적의 범위안에서의 이축 3. 주거용건축물의 부대시설로서 연면적 30제곱미터이하인 부대시설의 설치
	제11조	공원점용등의 허가를 요하지 아니하는 사항	2. 건축물 기타 공작물의 외부를 도색하는 행위 및 연면적 10제곱미터범위안에서 화장실을 개축하는 행위 4. 농수산물 및 생활용수의 인수를 위하여 하천 또는 호수의 수면의 변동이나 수량의 증감을 초래하는 행위 5. 자연환경지구 및 취락지구내에서의 풀벌 및 조류를 기르거나 1가구 5두 이하의 가축을 방목하는 행위 6. 농수산물 및 임산물을 야적하는 행위 및 농작물수확을 위하여 일시적으로 설치하는 10제곱미터미만의 원두막을 설치하는 행위 7. 이외에 자연환경의 훼손이나 공중의 이용에 지장을 초래할 염려가 없는 경미한 행위

Ⅲ. 국립공원 주민민원 및 관리실태 분석

1. 민원발생의 원인

1.1. 형평성 문제

대부분의 국립공원 관련 민원은 국립공원구역 안팎간 규제수준의 차이와 이로 인한 형평성 문제에서 출발하고 있다. 자연공원법은 사유재산권의 침해에도 불구하고 이를 합리적으로 보상할 수 있는 장치를 제공치 못하고 있다. 즉 국립공원구역내에 거주하거나 부동산을 소유하였다는 이유로 일방적인 손실을 강요받기 때문에 주민들과 재산권자의 상대적 박탈감은 클 수밖에 없다.

또한, 국립공원내에서도 형평성문제가 제기되고 있는 실정이다. 일부 국립공원내에는 환경 파괴를 수반하는 단독시설을 입지시키고 인근 주민에게는 오히려 행위규제를 강화하는 조치(취락지구 축소 등)를 취하거나, 집단시설지구로서의 입지적 특성을 갖지 못한 지역을 집단시설지구로 정하고 기존의 자연발생적 상가지역에 대한 규제와 단속을 강화하는 사례가 있다. 따라서 적절한 보상제도의 마련이나 투명한 공원행정이 구현되지 못하는 경우 지역주민의 민원은 지속적으로 발생할 것으로 예상된다.

1.2. 재산증식 욕구

국립공원구역내 토지의 일부는 토지투기 등을 목적으로 주택이나 토지를 매입했거나 전입한 사람들의 소유이다. 이들의 재산증식 욕구는 해당지역의 개발잠재력이 클수록 강해질 것이다. 특히 국립공원 내외간 지가의 차이가 클수록 또는 공원구역내에서도 시설예정지 여부에 따라 지가의 차이가 클수록 민원발생 가능성이 높다.

1.3. 생활의 불편

1999년 현재 공원구역내에는 110,071명의 주민들이 살고 있다. 자연공원법에 의한 엄격한 규제로 인해 전체적인 삶의 질이 떨어지고 주거 및 생산활동에 제약을 받고 있다. 공원구역내의 주민들의 생업은 주로 농업이나 탐방객 대상의 상행위인데 자연공원법의 엄격한 규제는 주민들에게는 불편사항이다. 자연공원법에 의해 일정규모이상의 경우는 공원관리청의 허가를 받아야만 한다. 공원지역의 주민은 자치단체와 공원관리청이라는 2개의 행정기관을 경유해야 한다. 또한 면소재지가 전부 국립공원으로 포함된 지역의 경우는 자연공원법으로 인해 입지가 곤란한 주유소 등 생활편익시설은 인근 면소재지에 가서 이용해야만 하는 불편함이 있다.

2. 주요 민원 내용 및 유형

2.1. 민원 내용의 유형별 분류

국립공원관련 민원을 유형별로 정리하면, 공원사업의 시행과 공원점·사용허가, 관리 및 운영상의 문제, 규제완화 및 공원구역 및 지구조정 등 5개로 분류할 수 있다.

2.1.1. 공원사업의 시행

공원사업의 시행에 관한 민원은 주로 집단시설지구에서 발생되고 있다. 전체 민원 중 35.0%를 차지하고 있어 공원시설물 개발에 따른 제도적·행정적 문제를 제시하고 있다. 집단시설지구는 공원이용을 위한 특별한 지구임에도 불구하고 허용용도를 공원시설로 한정하고 있으며 공원시설의 규정은 사회적 변화에 대응할 수 있는 분류가 되어 있지 않아 집단시설지구의 활성화에 장애 요인으로 작용하고 있어 민원이 발생하고 있다.

2.1.2. 공원점·사용 허가

공원관리청은 공원내 점용 및 사용허가의 기관으로 공원내 일정한 행위의 법령위배 여부를 사전에 심사하여 문제가 없을 때 이를 점용·허가하는 권한을 가지고 있다. 이에 따라 기본적인 공원시설의 개발이나 국립공원 내에서의 채광·채석 등 각종 행위에 대하여 공원관리청에 허가를 받아야 한다. 이에 따른 민원이 발생하고 있는 실정이다. 공원 점용·사용에 관한 민원은 공원보호구역과 자연환경지구, 취락지구에서 제기되며 전체의 22.6%를 차지하고 있다. 그 중 도로 및 주차장, 기초적 공원시설의 설치에 따른 인·허가 사항이 15.4%이며, 채광이나 채석, 복개를 위한 공원의 점용은 7.2%를 차지하고 있다.

2.1.3. 국립공원 관리·운영

관리·운영측면에서의 민원은 26.3%로 나타나고 있다. 이는 관리 및 전문인력의 부족으로 효과적인 공원의 관리와 환경관리가 이루어지지 않고 있음으로 인해 발생하는 민원이다. 지방자치제의 실시와 관련하여 개인 재산권 행사 요구가 강해지고 있는 상황에서 상당수에 이르는 사유지에 대하여 적절한 보상조치 없이 공원구역으로 편입시킨데 따른 사후보상처리에 관한 민원(3%), 탐방객을 대상으로 불법적인 상업행위 근절에 관한 민원(4.9%)이다. 기타 운영상의 문제점은 전체민원 중 16.5%를 차지하고 국립공원내 사찰 출입에 관한 제한과 국립공원 및 허용행위에 관한 일반적 질의 등과 같은 이용자의 국립공원에 대한 지식부족과 주차장이용과 취사행위, 관리요원의 불친절 등이 민원으로 제기되고 있다.

<표 III-1> 국립공원에 대한 민원사항

민원유형	민원사항	민원건수(%)
공원사업의 시행	공원사업 시행의 허가	62(23.3%)
	공원사업 변경시행의 허가	31(11.7%)
공원점·사용허가	개발관련 인·허가	41(15.4%)
	채석·채광·채취·복개의 인·허가	19(7.2%)
관리·운영 측면	사후보상 관련 사항	8(3%)
	불법 건축물·상가 단속 사항	13(4.9%)
	입장료 징수 관련 사항	5(1.9%)
	기타 운영상의 문제	44(16.5%)
규제완화	주택의 증·개·신축	18(6.8%)
	농·축가 관련 시설물 증·개·신축	3(1.0%)
지구조정	공원구역의 제척 및 지구변경 관련 사항	22(8.3%)
계		266(100%)

2.1.4. 행위 규제

행위제한으로 공원구역 밖 혹은 인근지역과의 개발밀도에서 상당한 차이를 보이고 있으므로 민원발생 및 불만의 주요인이 되고 있다. 공원구역내 토지는 자연공원법의 각종 제한으로 건축행위시 공원관리청 및 지방자치단체로부터 인허가를 받아야 하는 불편이 상존하고 있다. 주요 민원은 주택의 증·개·신축에 따른 규제완화로 6.8%를 차지하고 있다. 농·축사 관련 시설물의 증·개·신축과 농로의 설치 등 농업기반시설의 설치가 제한되어 있고 이에 관한 민원사항은 1%를 차지하고 있다.

2.1.5. 공원구역 및 용도지구

공원구역내 사유지에 대한 적절한 보상조치의 미흡에 따른 민원이다. 현행 국립공원구역은 주민의 생활터전까지 광범위하게 지정되어 있어 사유재산권 행사에 불이익을 초래하고 생활 불편을 가중시키고 있다는 것이다. 이에 따른 민원은 전체의 8.3%로 공원구역의 제척 및 용도지구의 변경을 요구하고 있다.

2.2. 국립공원별 민원현황

'98년 266여건의 국립공원관련 민원 중 해당 공원의 확인이 가능한 252건의 민원을 대상으로 국립공원별 민원현황을 살펴본 결과, 북한산이 전체 민원 중 15.5%로 가장 많았으며, 설악산(12.7%), 태안해안(11.1%), 한려해상(9.8%), 지리산(8.7%)의 순으로 나타났다. 반면 경주와 한라산, 주왕산에 관한 민원은 없었으며, 오대산(1.2%), 내장산(2.0%), 덕유산(2.0%), 소백산(2.0%) 등이 낮은 비율을 보이고 있다. 특히, 한라산 국립공원의 경우 산악형 국립공원이면서도 국유지 면적이 약 98.78%를 차지하고 있어 다른 국립공원에 비해 민원발생 건수가 상당히 낮은 수준을 보이고 있다<표 III-2>.

현 자연공원법은 주로 산림생태계나 육상의 자연환경 보호관리사항을 중심으로 규정하고 있다. 어촌주민들의 생업활동이나 해상지역의 수질 및 수산 자원관리에 대해서는 세부적인 규정사항이 없다. 이에 따라 전체 20개소의 국립공원 중 4개소의 해안국립공원에서 발생하는

민원이 전체의 30.9%를 차지하고 있는 실정이다.

수도권 거주민이 많이 이용하고 있는 북한산은 공원사업시행에 관한 민원보다는 공원의 관리 및 운영 측면에서 민원이 많다. 태안해안이나 한려해상과 같은 해안국립공원은 공원사업에 따른 개발관련 민원이 많이 제기되고 있다.

민원이 많은 국립공원인 북한산과 설악산, 태안해안과 한려해상, 지리산을 대상으로 민원유형을 분류하면, 공원사업에 관한 민원이 58건으로 가장 많았다. 관리 및 운영상의 민원이 35건, 공원점·사용 허가가 32건으로 나타났다. 또한 지리산, 계룡산, 북한산, 치악산 국립공원 등은 순수 사유지면적이 약 35~40% 수준으로 대부분의 민원사항이 사유재산권 행사를 위한 공원구역의 제척, 취락지구에 대한 규제완화와 용도지구의 변경 등을 요구하고 있다.

<표 III-2> 국립공원별 민원 현황

구분	공원사업 시행	공원 점·사용	관리·운영	규제완화	지구변경	계
지리산	3	4	10	2	3	22(8.7%)
경주	0	0	0	0	0	0(0.0%)
계룡산	2	4	3	5	2	16(6.3%)
한려해상	16	4	2	1	2	25(9.8%)
설악산	14	9	8	0	1	32(12.7%)
속리산	6	1	0	1	0	8(3.2%)
한라산	0	0	0	0	0	0(0.0%)
내장산	1	0	4	0	0	5(2.0%)
가야산	3	2	0	1	1	7(2.8%)
덕유산	1	0	3	0	1	5(2.0%)
오대산	1	1	0	1	0	3(1.2%)
주왕산	0	0	0	0	0	0(0.0%)
태안해안	18	5	1	2	2	28(11.1%)
다도해해안	3	5	7	0	0	15(6.0%)
북한산	7	10	14	3	5	39(15.5%)
치악산	2	2	1	2	2	9(3.6%)
월악산	12	4	1	0	0	17(6.7%)
소백산	0	2	1	2	0	5(2.0%)
변산반도	0	5	4	0	1	10(4.0%)
월출산	3	0	2	0	1	6(2.4%)
계	92	58	61	20	21	252(100%)

2.3. 지구별 민원현황

2.3.1. 자연보존지구

자연보존지구는 자연보존상태가 원시성을 유지하고 있거나 보존할 동·식물 또는 천연기념물 등이 있거나 자연풍경이 수려하여 특별히 보호할 필요가 있는 곳이다. 이 지구에는 법적인 종교시설이 아닌 경우 기존건축물의 신축·재축·개축 등의 건축행위가 허락되지 않는다. '98년 국립공원에 관한 민원에서 자연보존지구에 관한 사항은 없지만, 불법으로 임야를 훼손하여 주택을 증축·개축·재축하거나, 동·식물을 채취하고, 등산객을 상대로 상업행위를 하

는 등 자연자원 및 자연환경을 파괴하는 행위가 이루어지고 있는 상황이다.

2.3.2. 자연환경지구

'98년에 접수된 국립공원관련 민원 중에서 용도지구가 확인 가능한 것은 224건이다. 이 중 자연환경지구에서 제기된 민원이 34.4%를 차지하고 있다. 자연보존지구와 관련하여 접수된 민원 중 대부분이 개발관련 인·허가와 채석·채광·복개 등, 공원점·사용허가에 관한 것으로 50.6%를 차지하고 있다. 사찰주변이나 관광지를 중심으로 불법 상행위에 관한 민원도 제기되고 있다.

2.3.3 취락지구

취락지구의 경우는 지정당시 10가구 이상만 취락지구로 지정한 것이다. 주민생활불편이 심각하고 더욱이 최근 들어 계속 취락지구를 축소함에 따라 소규모 취락지역의 주민이나 재산권자의 반발과 민원이 야기되고 있다. 취락지구와 관련하여 '98년 접수된 민원 또한 개발관련 인·허가 사항과 주택의 신·개·증축에 따른 규제완화가 대부분을 차지하고 있다.

2.3.4. 집단시설지구

공원이용객에 대한 편의제공 및 공원의 보호·관리를 위하여 공원시설이 집단화되었거나 집단화되어야 할 곳이며 상업활동이 허용되는 공간이다. 국립공원내 집단시설지구는 총 72개소로 대부분이 미조성 상태이며, 전체 공원면적의 0.4%를 차지하고 있다.

'98년에 접수된 민원 중 집단시설지구와 관련된 민원이 전체의 55.4%를 차지하고 있어 국립공원 내에서도 상당히 민감한 지구임을 알 수 있다<표 III-3>. 집단시설지구와 관련하여 접수된 민원은 공원사업의 시행에 관한 사항이 67.7%로 가장 많은 부분을 차지하였으며, 그외에 공원의 점·사용허가와 관리 및 운영상의 문제에서 많은 민원이 발생하고 있다.

<표 III-3> 지구별 민원 현황

민원현황		용도지구	자연보존지구	자연환경지구	취락지구	집단시설지구	공원보호구역	공원인접구역
공원사업의 시행	공원사업시행의 허가		0	4	1	54	1	2
	공원사업변경시행의 허가		0	1	0	30	0	0
공원점·사용허가	개발관련 인·허가		0	20	8	11	1	2
	채석·채광·복개 인·허가		0	19	0	0	0	0
관리상의 문제	사후보상 관련 사항		0	4	0	4	0	0
	무허가 상가 단속 사항		0	9	0	4	0	0
	입장료 징수 관련 사항		0	0	0	2	0	0
	기타 관리·운영상의 문제점		0	3	1	8	0	0
규제완화	주택의 증·개·신축		0	7	5	5	1	0
	농·축가 시설물 증·개·신축		0	2	0	1	0	0
지구조정	지구변경 관련 사항		0	8	1	5	0	0
계			0	77	16	124	3	4

2.3.5. 공원보호구역

국립공원과 주변지역과의 직접적인 연계를 완화하기 위한 완충기능 강화를 위해 지정한 공원보호구역에는 전체 거주인구의 4.5%인 4,933인이 거주하고 있다. 공원보호구역은 자연공원법에 의해 취락지구와 동일한 규제를 받는 지역으로, 각종 행위에 대한 공원관리청의 점·사용허가를 받아야 하므로 실제적으로는 민원발생 지역중의 하나이다. 제기되고 있는 민원은 공원사업의 시행과 개발관련 인·허가 사항, 주택의 증·개·신축에 따른 규제완화 등이다.

2.3.6. 공원인접구역

국립공원 인접구역이란 국립공원구역에 포함되어 있지 않지만 지리적으로 국립공원과 접하고 있는 지역이다. 이 지역은 공원구역의 보호를 위해 취락지구에 준하는 행위규제가 이루어지는 공원보호구역과 자연공원법에 의해 규제를 받지 않는 여타지역으로 구분이 가능하다. 여기서는 공원보호구역을 제외한 지역으로 국립공원의 순환도로 개발에 따른 공원사업의 시행 및 공원의 점·사용허가에 관한 민원이 제기되고 있다.

3. 주민요구 사항

3.1. 국립공원 주민특성의 분류¹⁵⁾

3.1.1.

국립공원 주민들은 그 생활의식이나 기대성향에서 몇 가지로 나누어 볼 수 있으나 대부분의 경우 재산증식을 위한 개발을 기대하고 있다. 급속한 산업화·도시화에 따른 토지투기의 시대적인 영향도 있겠으나 초기 개발지향적 국립공원 정책으로 인하여 상업활동을 통한 수익을 기대하고 있다. 여기에는 국민 여가생활의 발전, 관광은 굴뚝 없는 성장산업이라는 구호와 열악한 지방재정 보충을 위한 기초자치단체들의 지역계획, 도시 투기성 자금들의 유입 등 복합적인 요인들의 작용도 있다. 하지만 기본적으로 국민생활 수준향상에 맞는 발전을 추구하려는 주민들의 욕구가 나타난 것이라 할 수 있다.

이 유형에는 다양한 종류의 사람들로 구성되어 있다. 예를 들면, 이미 개발된 지역에 사는 사람, 이미 개발의 혜택을 입고 있는 사람과 주변 및 시대적 환경에 비추어 개발의 혜택을 당연히 입게 될 것으로 믿는 사람, 개발의 혜택을 입도록 서둘러야 한다고 믿는 사람 등 조금씩 다른 성향을 지닌 사람들이 포함되어 있다. 이러한 주민들은 국립공원 정책의 흐름에 매우 예민하다. 부당한 규제로 개발의 혜택을 얻을 수 없다고 생각되는 경우에는 제도완화를 요구한다. 이미 개발의 혜택을 얻은 것으로 보이는 주민들도 시설 이용의 규모한계나 기준과 같은 실제적인 부분의 제도운영에서 보다 완화되기를 기대하는 민원을 제기하고 있는 것이다.

개발지향형 주민의 특성은 대부분이 토지개발 활성화에 따른 수익성 증대를 기대하고 있다. 국립공원 토지이용으로 보면 집단시설지구 주민들과 생활여건이 같으면서도 토지이용에서 크게 제약을 받고 있는 대단위 취락지구 주민들의 상대적 피해의식이 높다. 취락지구 주

15) 안원태(1999)는 ‘국립공원 주민지원(주민생활진흥)대책방안’에서 국립공원 지역 주민을 ‘개발지향형’, ‘정체수용형’, ‘침체불만형’으로 분류하고 있다.

민에 비하여 불리한 대우를 받는 것으로 생각하고 있는 자연환경지구 외딴집 주민들의 피해 의식이 크다.

3.1.2.

국립공원의 관련제도에 따르면 건물의 신축이나 증축, 용도변경은 집단시설지구와 취락지구에서는 이미 정해진 집단시설지구계획이나 법령에 규정된 범위에서만 가능하다. 이 범위를 벗어나면 공원계획변경 절차를 밟아야 하는데 이는 오랜 시간과 경제적 부담을 감수해야 한다. 한편 국립공원 면적의 80% 이상에 해당하는 자연환경지구는 공원계획변경 절차를 통하여 새로운 시설의 배치나 기존시설의 용도변경이 가능한 것으로 되어 있지만 제도운영의 실제에서는 매우 어려운 실정이다. 또한 자연보존지구에 해당하는 경우에는 제도적으로도 주민들이 바라는 영리성이나 일반적인 용도의 토지이용은 원천적으로 금지되고 있다.

국립공원별 입지 특성과 주민의 개별적인 생활여건 등에 따라 다르겠지만 일반적으로 자연보존지구의 토지소유주나 주민은 제도운영의 현실에 순응하고 있다. 이러한 주민의식은 일부 개발이익을 추구하려는 주민, 지주, 투기성 자금들에 의하여 온천휴양지 체육·청소년시설 수련·문화시설의 배치나 새로운 집단시설지구 개발이 추진되면 충동을 받기도 하지만 비슷하게 토지이용규제를 받는 국토이용계획 관련 유사 지역 주민들과 같은 정체성을 인정하고 있다. 다만 이들 지역에서도 차츰 개발지향성 주민을 본받아 정체성 탈피의욕이 강해지고 있다.

3.1.3.

국립공원으로 지정되기 이전에는 전국평균을 넘는 생활수준이었지만 국립공원으로 지정되면서 전국적인 여가휴양지나 국토개발의 추세를 따르지 못하고 있는 지역주민의 형태이다. 이 지역은 계속해서 뒤쳐질 뿐만 아니라, 지역전체가 낙후 소외지역에 속하여 시대적 변화발전에서 외면 당한 침체지역으로 전락하여, 주민이나 탐방객에게 큰 불편과 실망을 안겨 주고있는 지역이다.

국립공원지역의 개발 이용이 많은 규제를 받는데 비하여 이웃한 공원구역 밖의 비슷한 여건의 토지가 높은 가치평가를 받으면 주민의 침체 불만감은 커지게 될 것이 당연하다. 이러한 주민의식은 객관적 타당성이 높아 많은 동정세력을 얻고 있을 뿐 아니라 정부의 대책 마련을 서두르게 하고 있다. 현실적으로도 국립공원 기본계획타당성조사 과정에서 비교적 논리적이고 합리적인 요구와 함께 가장 적극적인 의사관철을 추구하는 것도 이 유형의 주민들이다.

3.2. 국립공원 유형별 주민요구사항

3.2.1. 도시형

국립공원에 거주하는 주민들은 국립공원의 개별적 특성 못지 않게 다양성을 지니고 있다. 사는 지역과 주변환경 여건에 따라 다른 특성을 지니지만 대체적인 개연성으로 묶어 볼 때, 첫째가 도시형이다. 도시형 지역은 도시계획구역으로 지정되거나 도시계획이 수립된 적은 없

으나 국립공원으로 지정되기 전에 도시계획이 세워졌던 경위가 있는 지역들이 포함되는 사실상 도시적인 생활환경을 가지고 있다. 이 지역은 도시계획법의 적용을 받았던 경우도 있으나 주거환경 개선차원에서 도시계획적 수법의 계획적인 개발·정비를 계획하였던 읍·면 소재지들과 이웃 마을들에 비하여 인구가 별로 줄지 않았거나 불어난 마을, 주택개량사업에 의한 주택들의 도시적 모습을 지니고 상업시설 등 서비스기능이 중점 배치되는 마을 등이 도시형에 해당한다.

국립공원내의 휴양·숙박·위락시설이 입지하고 있는 집단시설지구가 여기에 속한 경우도 있고, 자연성장형 마을들이 시대적 흐름을 따라 도시형 마을로 점차 성장한 곳도 있다. 이러한 지역의 주민들은 경제적 기준에서의 상황평가가 강하고 어느 정도의 생활안정기반을 갖추고 있다. 또한 이 지역 주민 속에는 토착민과 함께 상업·서비스업에 종사하기 위해 타 지역에서 옮겨온 외지인들도 있다. 농업 등 토착산업을 벗어나 상업활동에 전업종사 하는 인구가 많고 성수기에는 거의 대부분의 주민이 민박 노점상등 상업활동을 한다. 따라서 도시형 주민들은 자연생태계나 자연풍경의 보존보다는 자연경관적 자원성을 이용하여 탐방객을 상대로 상업적 수익확보에 주력하고 있으며 이를 규제하는 법·제도에 상당히 민감하게 반응하고 있다.

한마을에 있으면서 공원계획에 의하여 토지이용이나 시설유형에서 상대적으로 불리한 조건에 있는 토지소유주나 주민, 국립공원 지정 이전부터 장사를 꾸려온 토착민과 상업활동을 목적으로 이주해온 주민들은 매우 민감한 감정을 지니고 있다.

이 유형에 속하는 주민은 대부분 국립공원들의 주된 집단시설지구에 해당한다. 사찰소유토지가 중심을 이룬 마을들(수도권에 인접한 북한산성, 송추마을 등을 비롯하여 설악산의 설악동, 속리산의 사내리, 내장산의 내장동, 계룡산의 학봉리, 가야산의 치인등)과 면소재지 큰 섬들(다도해국립공원의 흑산도, 보길도, 조도, 소안도, 신지도, 거문도)과 거점마을(한려해상국립공원의 상주 해금강등)들이 여기에 속한다.

3.2.2. 산촌형

국립공원은 산악공원을 중점으로 지정되기 시작하였으며 이는 국립공원제도가 처음 도입된 미국이나 우리나라 기타 다른 나라들 모두가 비슷하다. 나라마다 국토 조건이나 자연풍경의 분포상황에 차이는 있겠으나 아메리카대륙이나 아프리카 또는 동남아세아 나라들에 비하여 우리나라 국립공원에는 낙후된 취락지역이 포함되어 있다. 이것은 국토 이용구분에서 도시지역이나 주거용 대지가 아닌 산지 임야등에 주거가 마련되는 특성에서 일본과 같다. 깊은 산골의 외딴 집이나 여러개의 주택이 흩어져 있는 산개형 독가촌들이 이에 속하는데 국립공원지정의 여건과 경계선 긋기의 기준등에 따라 다르겠으나 자연풍경이나 자원등에서 국립공원지정 요건에 들지 못하더라도 전체 공원경계범위에 포함하는 관례에 따라 국립공원주민이 된 경우들이 많다.

이 유형의 주민들은 풍경이 뛰어난 지구에서 산발적으로 찾아오는 손님들을 상대로 상업행위를 해 온 예외적인 경우도 있다. 하지만 대체로 농림·축산·어업 등 1차 산업에 종사하는 것이 일반적이다. 특별한 입지적 조건에 따른 경우를 제외하면 경제적 이익을 우선하는 소득지향성 보다는 안정과 전통적 생활환경을 지속하려는 비교적 보수성향이 높은 곳이다. 다만 계곡이나 폭포 등 전망이 좋은 자리인 경우 단독시설로서의 휴게소, 숙박시설 등을 배치하려

는 생각에서 경제적 갈등을 보일 수도 있다. 도시형 지역을 제외한 산악공원 주민들 모두가 이 유형에 해당되며, 주민들은 자연공원법상의 취락지구에 해당되는 경우와 그렇지 못한 경우에 따라 그 영향에 큰 차이가 있다. 취락지구인 경우에는 준 도시적 변화를 기대하고 취락지구에 들지 못하는 경우에는 생활수준의 시대적 상향추세에 뒤지지 않는 정도의 변화만으로 현재의 주민생활을 지속하려는 성향이 있다.

현재의 국립공원주민의 수에서는 도시형지역 주민이 큰 비중을 지녀 대부분을 차지하지만 지역 수에 있어서는 산촌형지역이 훨씬 많다. 특히 취락지구로 인정되지 못하면서 공원시설을 마련하고자하는 일부 주민들의 기대와 관심이 높아지고 있다.

3.2.3. 해안형

국립공원주민 가운데 해상, 해안공원의 도시형지역주민을 제외하면 모두가 내륙 산악공원의 산촌형지역 주민들과 다른 여건에 있다. 해안형은 포구나 선착장을 중심으로 마을을 이룬 경우도 있으나 섬전체가 국립공원으로 편입된 경우에는 사실상의 주민생활환경이 내륙의 산촌지역과 같다. 외딴 집들로 흩어져있는 산거형 독가촌들은 생업수단으로서 비교적 넓은 면적이 소요되는 논, 밭의 경작보다는 낚시터나 휴게소, 전망대 등 단독시설을 기대하지만 흥도, 매물도, 하섬, 관매도, 나로도, 가의도 등 적극적인 이용을 기대하는 섬들도 있다. 또한 학동, 구조라, 구계 등 백사장들과 같은 대부분의 크고 작은 해안마을 주민들도 경제적 수익성에 기대하고 있다. 하지만 수산업의 발전에 힘입어 생활기반이 안정된 해안지역 비도시성향 주민들은 교통수단의 발달로 이용 탐방객의 대부분이 당일치기 주말 손님이거나 자가용에 일상용품을 싣고 다니는 알뜰 휴가손님들이어서 까다로운 서비스나 쓰레기만 떠안게되는 관광지 주민으로의 변신을 혐오하는 경향도 보여 해안형주민의 특성은 양분화현상을 보이고 있다.

3.3. 사례별 주민 요구사항

국립공원은 각각의 시민 전체가 수익자가 되어 여유있고 쾌적한 생활환경을 영위할 수 있게 하는 공공재의 역할을 하는 반면, 국립공원내에 토지소유자들은 생활여건의 불편과 경제적인 불이익을 감수하지 않을 수 없는 실정이다.

국립공원의 지정 이후 구역권 안에 포함된 취락지구 등 주거밀집지역에서는 적당한 보상없이 재산권행사의 제한을 받아 많은 반발과 불만이 누적되었었다. 따라서 민원의 핵심은 재산상 손실에 대한 상대적 박탈감에 있다. 자연공원법은 사유재산권의 침해에도 불구하고 이를 합리적으로 보상할 수 있는 장치를 제공치 못하고 있어 국립공원구역내에 거주하거나 부동산을 소유하였다는 이유로 일방적인 손실을 강요받기 때문에, 주민들과 재산권자의 상대적 박탈감이 심화될 수 밖에 없는 실정이다.

또한, 일부 국립공원내에는 치명적인 환경파괴를 조장하는 단독시설을 입지시키고 인근 주민에게는 오히려 행위규제를 강화하는 조치(취락지구 축소 등)를 취하거나, 집단시설지구로서의 입지적 특성을 갖지 못한 지역을 집단시설지구로 지정하고 기존의 자연발생적 상가지역에 대한 규제와 단속을 강화하는 사례도 있어 국립공원 내에서도 형평성문제가 심각하게 제기되고 있다. 이와 같은 문제 뿐 아니라, 장기간 혹은 조상대대로 국립공원구역내에서 생업에 종

사한 주민들은 주거시설, 편의시설, 생산기반 등에 엄격한 규제를 받고 있어 불편을 초래하고 있는 실정이다. 이러한 인근지역과의 형평성이나 엄격한 행위규제에 따른 불편사항으로 국립공원 주민들은 공원구역 제척이나 용도지구의 변경을 요구하고 있다.

3.3.1. 공원구역 제척 요구지역¹⁶⁾

가. 원주시 소초면 학곡지구

원주시 소초면 학곡지구(구룡사 입구)는 공원보호구역(일부는 취락지구)으로 묶여 있는데 이지역에는 드림랜드 등 놀이시설이 입지하고 있으며 도시화가 급속히 진행되고 있다. 이에 따라 이 지역의 주민들은 일부 농경지는 취락지구로 존치하더라도 나머지 지역은 공원보호구역으로부터 해제해 주기를 원하고 있다.

나. 인제군 용대지구(설악산국립공원)

인제군 용대지구는 백담사입구의 공원보호구역과 취락지구를 포함하고 있다. 인제군과 지역주민들은 이 지역이 기개발지역으로 보전가치가 낮고 이 지역을 제외하고는 개발가능지가 없어 지역개발차원에서 공원구역에서 제척해 줄 것을 요구하고 있다. 주민들은 이전에 유격장으로 사용되었으며 상대적으로 보전가치가 높은 지역을 집단시설지구로 지정한 반면, 기개발지역은 공원보호구역 등으로 묶어 규제하는데 반발하고 있다.

다. 속초시 노학동 척산지구(설악산 국립공원)

이 지역은 온천지구로 국립공원 지정당시 집단시설지구로 지정되면서 개발기대가 높았으나 여러 가지 규제 때문에 오히려 개발이 지연되고 있는 지역이다. 반면, 국립공원 밖의 인접지역에는 콘도미니엄이 입지되는 등 개발이 가속화되고 있어 주민들은 공원구역 제척을 강력하게 요구하고 있다.

라. 평창군 방아다리지구(오대산 국립공원)

이 지역은 오대산국립공원의 외곽에 위치하고 있고 개인소유 땅으로 토지소유자가 수십 년에 걸쳐 인공조림을 하였으며, 소문난 약수터가 있어 방문객이 끊이지 않는 지역이다. 공단에서는 이 지역에 매표소를 설치해 입장료를 받고 있는데 대부분의 입장객들이 약수터를 찾는 사람들이고 등산목적으로 방문하지 않기 때문에 입장료 징수에 반발하고 있다. 평창군과 토지소유자는 이 지역을 종합위락단지로 개발할 수 있도록 공원구역에서 제척해 주기를 희망하고 있다.

마. 전라남도 신안군, 진도군, 완도군, 고흥군, 여천군(다도해 해상국립공원)

다도해 해상국립공원은 2,344.91km²에 이르는 국내 최대의 국립공원으로 지정 당시 면소재지 등 인구밀집지역과 항·포구가 공원구역에 포함됨으로써 민원을 야기시키고 있다. 나로도 봉래면, 신지도 신지면, 흑산면 등의 경우 면소재지가 공원구역에 포함되어 있으며, 인구도

16) 공원구역 제척 요구지역과 용도지구 변경요구지역에 대한 다음의 내용은 환경부, 1998, “국립공원구역 타당성조사 기준작성” pp 194~201의 내용을 기초로 하여 작성됨.

3,000-4,000명씩 거주하고 있어 다도해지역을 보다 세분화하여 공원구역을 재조정하도록 요구하고 있다.

3.3.2. 용도지구 변경 요구지역

가. 청원군 화양동구곡(속리산 국립공원)

이 지역은 1984년 공원구역(140km²)으로 지정되었으며 화양천을 따라 업소들이 즐비하여 하천오염이 가중되고 있는 지역이다. 주민들은 화양천을 따라 지정된 자연보존지구 및 자연환경지구를 취락지구로 지정하고, 원대비마을과 도로로 분리된 반대편 마을을 취락지구로 지정해 주기를 원하고 있다.

나. 청원군 법주사지구(속리산 국립공원)

법주사 입구지역은 관광특구로 지정되어 있음에도 국립공원내 집단시설지구로 지정되어 있어 개발이 활성화되지 못하고 있다. 따라서 이 지역 주민들은 공원구역에서 해제시켜 주거나 집단시설지구를 취락지구로 변경하여 주민불편을 해소할 수 있기를 원하고 있다. 집단시설지구를 취락지구로 변경 지정해 주기를 원하는 이유는 취락지구내의 건축행위는 관리소장이 허가하고, 집단시설지구내 건축행위는 환경부장관이 승인하는 것으로 취락지구의 변경시 상대적으로 행정처리가 쉽기 때문이다.

다. 무주군 설천면(덕유산 국립공원)

이 지역은 관광특구로 지정되어 있지만 대부분 자연환경지역으로 되어 있어 주민들의 경제행위에 지장을 주고 있으며, 무주리조트로 인한 관광단지로의 개발 잠재력으로 주민들의 전반적인 욕구가 증대하고 있다. 따라서 취락지구 면적을 확대하여 마을외곽 1km까지 지정해 주거나 관광특구로 지정된 전지역을 취락지구로 확대해 주기를 요망하고 있다.

라. 남해군 설천면지구(한려해상 국립공원)

이 지역은 남해군 설천면사무소가 위치하는 지역이 국립공원에 포함되었고, 내륙지역이 해상공원으로 포함되어 설천면 대다수 주민생활에 불편을 초래하고 있다. 이에 따라 주민들은 주변의 공단개발로 인하여 국립공원 지정요건에 부합되지 않는 것으로 주장하면서 국립공원구역의 해제를 요구하고 있으며, 충렬사 및 인근의 주차장, 호텔부지, 녹지공간 이외의 육상부는 공원구역에서 모두 제외하도록 요구하고 있다.

4. 국립공원관리공단 설문 분석

끊임없이 제기되고 있는 국립공원지역주민의 민원을 해결하기 위한 방안을 찾기 위해 관리공단직원을 대상으로 설문을 실시하였다. 관리공단의 직원은 주민과 일상 현장에서 접촉하고 있기 때문에 민원이 발생하는 이유를 주민의 생활에서 발견할 수 있을 것이고 이에 대한 대안도 자연자원의 보존의 원칙에 입각해 주민의 입장을 고려하여 제시해 줄 수 있을 것이라

판단하였기 때문이다.

설문조사는 우편을 이용하였고, 1999년 11월 13일~1999년 12월 10일 사이에 이루어졌다. 일부 국립공원은 직접 방문하여 심층면접도 실시하였다.

설문의 목적은 현재의 국립공원관리를 하는 과정에서 부딪히게 되는 공원관리 상의 문제와 지속가능한 공원관리를 위해 가장 중요하다고 판단되는 지역주민의 참여실태를 알아보고자 함이다. 또한 지역주민과의 관계 및 지역주민에 대한 교육 그리고 관리공단직원의 전문성을 확보하기 위한 직원대상의 교육이 어떻게 실시되고 있는지를 알아보고자 하였다.

이를 위해 설문지는 공원관리/재정/주민참여 및 교육/직원교육의 네 부분으로 구성하였다. 표본은 전체 25개의 국립공원 관리공단사무소 중에서 자치단체가 관리하고 있는 한라산국립공원과 경주국립공원을 제외한 23개 국립공원이다. 회수된 설문지는 배포된 23부수 중 21부이다.

4.1. 공원관리

4.1.1. 공원관리에서 가장 어려운 점

가. 지역주민 및 탐방객의 부적절한 공원 이용 행태

공원관리에서 가장 어려운 점으로 첫 번째 지역주민 및 탐방객의 자연훼손 등 부적절한 공원이용행태를 지적하였다. 주민의 경우 국립공원을 방문하는 탐방객 상대로 각종 영업행위를 하려고 하고 관리공단 이에 대한 행위규제 및 이로 인한 주민과의 마찰이나 갈등을 어려운 점으로 꼽았다.

나. 관리인원 및 전문성 부족

다음으로 공원관리면적은 광대하나 이에 비해 관리인원의 부족, 국립공원 관리원칙이 정립되어 있지 않은 점, 공원관리의 전문성이 부족한 점을 어려움으로 표시하였다.

다. 유관기관과 업무상 마찰

그리고 지역내 자치단체 등 유관기관과의 업무협조가 잘 안되는 문제도 공원을 관리하는데 어려움으로 표시했다. 특히 지방자치단체의 경우 국립공원을 보존해야 할 대상으로 생각하기 보다는 개발을 통한 돈벌이 수단으로 보기 때문에 이러한 인식의 차이도 공원관리를 어렵게 만드는 요인이라고 하였다.

라. 기타

그밖에 재정문제, 국립공원관리공단의 권한의 미약, 공원구역을 통과하는 인근 주민 및 주민의 친인척 등과의 입장료 징수로 인해 생기는 마찰을 꼽았다.

4.1.2. 해당국립공원의 시급한 민원 및 생업관련 불편사항

가. 노후 건축물 정비 및 불법건축물 문제

관리공단 직원의 입장에서 시급하게 해결해야 할 민원으로 규제로 인한 노후 건축물의 정비의 어려움 및 불법건축물 문제를 꼽았다. 예를들어 재산권 행사의 제약으로 인한 집단시설

지구내 불법시설물의 합법화 및 증·개축합리화 요구를 지적하였다.

나. 자연훼손

지역주민 및 탐방객에 의한 자연훼손 및 환경오염행위에 대한 단속을 요구하는 민원도 제기되고 있다.

다. 입장료 및 문화재 관람료 부과에 대한 탐방객과의 갈등

우리나라의 모든 국립공원은 1천원의 입장료를 징수하고 있는데 공원구역에 사는 주민을 방문하는 사람에게도 입장료를 받고 있다. 이러한 과정에서 빚어지는 갈등도 민원의 한 부분을 차지하고 있다.

한편 대부분의 국립공원에서는 공원입장료와 문화재관람료를 일괄적으로 합동징수하고 있는데 이러한 합동징수 때문에 문화재 관람을 하지 않더라도 1천원~1천 5백원의 문화재 관람료를 포함 2천 ~2천 5백원의 입장료를 반드시 내야 하는 문제 때문에 탐방객에 의한 민원도 제기되고 있다.

라. 소득의 계절적 편중

또한 탐방객이 일년 내내 이어지는 경우는 드물고 공원 특성에 따라 계절적으로 편중되는데 이로 인한 소득의 기복으로 경제적 어려움을 겪게 되는 것을 지적하였다.

마. 기타

이외에 국립공원구역에 많은 땅을 소유하고 있는 사찰과 관리공단과의 마찰도 해결해야 할 민원으로 꼽았다. 공원구역내의 허용행위를 공평하지 못하게 적용하는 경우도 민원 발생요인이 되고 있다. 예를 들면 취락지구의 경우 주민을 상대로 한 상업행위에 대해 수요에 관계없이 무조건적 허가를 해 줄 수 없어 이로 인해 주민과 갈등이 생기기도 한다는 것이다.

4.1.3. 민원 및 생업관련 불편사항 해결방안

국립공원 민원에 대해 관리공단 직원들은 어떠한 해결책을 갖고 있는지 파악하기 위해 해당 국립공원 직원들의 견해를 물어보았다.

가. 공원구역재조정/사유지매입/집단시설지구 정비/규제완화

과다한 사유지 및 집단취락마을의 편입으로 사유재산권 행사에 따른 민원에 대해서는 타당성조사를 통해 주변의 산림 및 자연경관을 대체 편입시킴으로써 문제가 되는 구역의 제척, 보존을 요하는 사유지를 국가에서 적극 매입함으로써 공원의 국·공유지 편입비율의 증대, 공원구역재조정을 제시하였다.

노후건축물정비곤란 및 불법건축물 및 엄격한 규제, 집단시설지구내 불법시설물 합법화 및 증·개축 요구에 대해서는 규제완화, 제척, 집단시설지구 정비 및 개발을 제시하였다.

한편 주민들은 탐방객 대상 영업활동의 자율성을 보장받기 위해 규제 완화를 원하고 있다. 이에 대해 관리공단직원은 현행수준을 유지하면서 환경오염예방시설을 완벽히 할 경우 부분적 허용행위 확대/주민이 밀집하여 살고 있거나 집단화된 지구 중심으로 허용행위를 완화하

자는 의견을 가장 많이 제시하였다.

나. 집단시설지구의 이전

다음으로 주민들이 요구하는 사항이 모두 관철될 경우 자연환경과피는 명약관화하므로 취락지구나 집단시설지구는 가급적 공원구역 밖으로 이주를 유도하자고 제안하고 있다.

다. 입장료 징수방법 개선 및 폐지

입장료 징수 및 문화재관람료와 합동징수에 따른 민원에 대한 해결책으로는 국립공원에 대한 입장료를 폐지하거나 폐지하지 못할 경우라면 문화재관람료를 국립공원 입장료와 분리징수 등 징수 방법 개선을 제안하고 있다.

라. 사찰과의 갈등 해소

국립공원내에 많은 사유지를 소유하고 있는 사찰과의 갈등에 대해서는 공원보호구역과 문화재보호구역의 구분을 한다거나 불교신도의 입장료문제의 조정을 들고 있다.

마. 공원특성을 살린 관리방안 모색

또한 현행 자연공원법이 지역적 특성을 살리지 못한 채 획일적으로 적용되고 있는 현실을 지적하고 이를 위해서는 자연보호관점에서 각 지역의 특성을 반영할 수 있는 제도의 도입을 주장하고 있다. 계절적으로 편중된 탐방객을 좀 더 많이 유치하기 위한 방안으로는 시설물 확충을 제안하고 있다.

바. 탐방객 관리/주민교육

탐방객의 불법행위를 단속하기 위해서는 보다 근본적인 방법인 지속적인 교육 및 홍보를 그리고 많은 탐방객이 일시적으로 집중하여 방문함으로 인해 생기는 문제를 해결하기 위해서 탐방객 예약제 실시를 제안하기도 하였다. 한편, 국립공원의 중요성 등 공원이 지닌 가치에 대해 주민을 대상으로 한 교육도 민원해결의 방안으로 제시하고 있다.

4.2. 공원재정

4.2.1. 공원관리사무소의 주 수입원

현재 국립공원관리를 담당하고 있는 개별관리공단의 주수입원을 물어 본 결과 모든 관리사무소가 입장료수입을 꼽았고, 일부에서는 주차장이용료 및 시설이용료를 들었다.

4.2.2. 공원재정의 현안

가. 국고지원/입장료 폐지/매표업무 중단

국립공원 관리공단사무소의 재정상의 현안을 물어 본 결과 다음과 같았다. 무엇보다도 국립공원관리에 필요한 재정은 국고에서 지원되어야 한다는 입장을 거의 대부분 피력하였다. 입장료 수입을 주요 재정수입원으로 하고 있기 때문에 입장료관련 민원이 많이 발생하고 있

고, 자연보존 임무에 충실할 수 없다고 하였다. 국립공원관리공단이 각종 수익사업에 치중함으로써 발생하는 국립공원관리 비난여론을 근본적으로 해결하기 위해 입장료를 폐지하거나 매표업무를 중단해야 한다고 말하였다.

나. 기타

재원부족으로 공원시설투자가 지연, 투자우선순위를 고려한 집중적인 투자의 부족을 문제점으로 지적하였다. 그리고 국립공원 관리공단의 재정부족을 타파하기 위해서는 수입금의 획기적인 증대를 가져올 수 있는 방안을 모색하고 국립공원관리기금을 조성하자는 의견도 제시되었다. 인건비 부족도 해결해야 할 과제로 지적하였다.

4.3. 주민참여

4.3.1. 해당공원에 주민협의회 구성여부/구성원/활동내역

가. 주민협의회(위원회) 구성 및 구성원

지역주민이나 지역내의 유관기관의 참여가 이루어지고 있는지 그리고 지역내에 국립공원의 보존에 관심을 갖고 활동하는 단체가 있는지 알아보기 위해 주민협의회 혹은 위원회의 구성 여부를 물어본 결과 21개 국립공원 중에서 20곳이 구성되어 있다고 답하였으며 주민협의회 명칭을 바탕으로 성격을 나눠 보면 크게 국립공원의 보존에 활동의 중심을 두는 조직과 지역주민의 이익을 우선으로 하는 조직으로 구분할 수 있다. 해당 국립공원의 보존에 활동의 중심을 두고 있는 조직의 경우 구성원을 보면 관내지자체장 등 기관장, 주민대표, 환경단체대표, 관계전문가 등이다.

나. 활동내용

국립공원 보전방안, 지역주민과의 유대관계 강화, 민원 해결 모색, 지역발전 등 공원관리에 대한 자문을 통한 해당국립공원의 보전 및 발전을 위한 논의와 해당 공원관리사무소의 업무에 대해 보고를 받기도 한다. 정기적, 비정기적인 간담회 형식의 모임으로 운영되고 있으나 형식적으로 운영되는 편이다. 지역주민을 중심에 두고 활동하는 조직의 경우 지역주민, 특히 집단시설 지구에서 상가를 운영하는 주민으로 구성되어 있으며 활동 중의 하나로 현재 공원구역의 제척 및 취락지구 확대 등을 요구하고 있는 것으로 보인다.

4.3.2. 공원정책개발 및 수립시 지역주민 의견반영 형태

현재의 해당 공원정책의 개발 수립시 거의 대부분 지역이 지역주민과의 간담회를 통해 의견수렴을 하고 있었다. 즉 주민의사의 파악과정은 있으나 의사결정과정에 반영 여부는 뚜렷하지 않음을 알 수 있다. 보다 적극적이고 공식적인 성격을 가질 수 있는 공청회를 통한 의견수렴은 4곳에 불과했다. 이외에도 관련 전문가와 지방자치단체의 의견을 수렴하는 과정도 있다고 응답하였다. 일부에서는 공원정책의 개발 및 수립은 본부나 관할 부처의 소관으로 공원정책을 수립하는 과정에서 지역의 국립공원관리공단의 의사결정권이 없음을 보여주고 있었다.

4.3.3. 정책수립시 지역주민 의견반영 정도

공원관리와 관련된 정책을 수립할 때 지역주민의 의견을 얼마나 반영하고 있는지에 대해서 조사대상의 절반이 적극적 또는 대체로 반영되는 편이라고 응답하였다. 나머지 절반은 주민의사가 반영되지 않거나 반영을 고려하지 않는다고 하였다.

4.3.4. 정책수립시 고려될 수 있는 주민 참여 수준

관리정책 개발 및 수립시 대부분의 관리공단직원들은 주민의견의 수렴하는 수준까지 고려될 수 있다고 응답하고 있어 주민의 의견을 청취하는 수준이면 된다고 생각하는 것으로 보였다. 주민의 의견을 적극적으로 반영하는 것에 대해서는 2곳, 동의를 거쳐야 한다고 응답한 곳은 2곳, 협의를 거쳐야 하는 수준에 대해서는 1곳으로 나타나 대부분의 공원관리공단에서는 주민의견을 적극적으로 반영하고자 하는 의지가 뚜렷하지는 않는 것으로 나타났다.

국립공원 관련 정책 및 개발계획 수립시 주민참여에 대한 견해를 보면 주민참여가 정책결정에 도움이 되므로 의견수렴을 하겠다는 응답이 절반이상으로 가장 많이 차지하였다. 지역이기주의에 정책수립이 어려워질 것이므로 참여가 바람직하지 않다는 답변도 5곳으로 나타났다. 일부가 주민참여를 통해 주민의 의견을 적극적 반영하는 것이 바람직하다는 의견을 보였다.

4.4. 지역주민대상 교육 프로그램

4.4.1. 주민대상의 자연환경보전교육 실시 여부

조사지역 중 16곳이 주민대상 교육프로그램을 시행하여 운영하는 것으로 확인되었다. 가장 많이 시행하고 있는 프로그램은 공공캠페인이며 다음으로 지역주민대상의 정기·비정기적인 교육 및 가정방문을 꼽고 있었다. 이러한 교육이 대부분 지역에서는 활성화되어 있지 않으나 일부는 상대적으로 활성화되어 있는 것으로 보인다.

4.4.2. 교육이후 주민의식 및 주민과의 관계 변화

교육을 시행하고 있는 16개 국립공원 지역 중 절반이상이 교육 후 주민들의 공원관리정책에 대한 주민들의 이해가 높아졌다고 응답하였고 적극적인 협조관계를 끌어낸 경우도 2곳으로 나타났다. 하지만 교육후에 변화가 없었다는 곳이 3곳이고, 변화는 있었으나 여전히 공원행정에 대해 불만을 가지고 있다는 곳이 3곳으로 나타났다.

4.4.3. 교육과정에 외부단체의 협력이나 도움을 받는지 여부

교육 프로그램의 개발, 시행 등에 대해서 외부단체의 협력을 얻고 있는 곳은 2곳이고 받으려고 하는 곳 역시 2곳으로 외부단체나 인사의 협력이나 도움을 얻는데 미흡한 것으로 나타났다. 이명우(1999)등¹⁷⁾에 의하면 교육프로그램 개발뿐만 아니라 여러 분야에 걸쳐 민간단체,

학계 및 기타 이해단체와의 교류 협력이 이루어지고 있는 지역이 총 20개 국립공원 중 12개 소인 것으로 조사되었다.

4.4.4. 프로그램 수행시 어려운 점

교육프로그램을 마련하는데 가장 문제가 되는 것으로 재정적인 문제를 지적하였으며, 그 다음은 관리인력 부족, 지역주민의 관심부족, 관리자의 관련 교육 부족 순으로 나타났다. 또한 기타의 의견 중에 교육프로그램의 필요성에 대해 무관심을 표시한 곳도 2곳 있었다.

4.4.5. 주민교육 프로그램 계획수립 여부

교육이 계획 중인 곳이 12곳, 구체적으로 향후 3년 이내에 교육을 하고자 하는 곳이 5곳으로 나타났다. 아직까지 교육계획이 잡히지 않은 곳은 8곳이다. 수행하고자 하는 교육 내용은 자연공원법의 이해, 자연환경해설 프로그램, 산불 예방, 국립공원 보호 필요성 및 방안, 생태 탐방 프로그램, 국립공원에 대한 의식 전환 프로그램 등이었다.

4.5. 직원에 대한 교육

4.5.1. 교육참여 여부/교육내용/교육회수

관리공단직원 교육의 활성화정도를 알아보기 위해 설문응답자가 교육에 참여하고 있는지를 물어 본 결과 교육에 참여한 21명의 응답자가 모두 그렇다고 응답하였다. 관리공단 직원들이 참여하는 교육은 본부에서 실시하는 교육에 가장 많이 참여하고 있었고, 다음으로 외부관련기관의 워크샵이나 세미나 참가, 해당국립공원 자체교육, 해외연수 순으로 나타났다. 교육의 빈도수를 물어 본 결과 1년에 2~3회가 11곳으로 가장 많았고, 4회 이상이 모두 2곳이 있었다. 연 1회는 7곳으로 나타났다.

4.5.2. 교육효과

대부분의 직원이 공단에서 실시하는 관련 교육을 받고 있으며, 그 외에도 여러 가지 형태의 관련 교육에 모두 평균 년 2회 정도 참여하는 것으로 나타났다. 교육내용에 대해서는 대체로 만족하는 결과를 보였다. 그러나 국립공원 관리업무가 건설부→내무부→환경부로 이관되면서 국립공원 관련 교육 내용이 일관성이 부족하며, 해외 연수 등의 교육은 IMF이후 참여기회가 줄었음을 지적하고 있다.

17) 이명우(1999) 현장방문 등을 통한 연구/사업의 현안과제 평가, 국립공원 조사·연구사업 장기종합계획 수립을 위한 워크샵, 국립공원관리공단

IV. 사례 연구

1. 일본

1.1. 국립공원현황

일본의 자연공원의 체계는 1931년 국립공원법의 제정에 의해 성립되었다. 이 법에 기초하여 전국적인 자연풍경지 조사가 실시되었고, 1934년 瀬戸内海(세토니아카이), 雲仙(운젠), 霧島(키리시마) 3개소가 최초의 국립공원으로 지정되었다¹⁸⁾.

국립공원법은 1947년에 개정된 바 있으며 1957년에는 都道府縣에 지역주민의 여가를 위한 자연공원의 필요성이 대두되어 1957년에 국립공원법을 폐지하고 새롭게 자연공원법을 제정하였다.

자연공원법¹⁹⁾에 의한 국립공원은 일본을 대표하는 수려한 자연풍경지(해상경관을 포함)를 대상으로 하고 있다. 국립공원은 정부관계기관의 협의와 자연환경보전심의회 의 의견을 수렴한 후에 환경청장관이 지정하며, 1998년 3월말 현재 28개 공원이 지정되어 있으며, 전체면적이 204만7천 ha로 국토면적에 대한 비율은 5.42%이다<표 IV-1>.

<표 IV-1> 일본 국립공원지정과 토지소유별 면적(단위:ha)

번호	국립공원명	총면적	국유림	공유림	사유림	소유구분비율
1	利尻礼文サロベツ Rishiri-Rebun-Sarobetsu	21,222	17,571 (82.8%)	1,341 (6.3%)	2,310 (10.9%)	-
2	知床 Shiretoko	38,633	36,215 (93.7%)	758 (2.0%)	1,660 (4.3%)	-
3	阿寒 Akan	90,481	78,595 (86.9%)	283 (0.3%)	11,603 (12.8%)	-
4	釧路濕原 Kusiro Situgen	26,861	14,964 (55.7%)	3,336 (12.4%)	8,561 (31.9%)	-
5	大雪山 Daisetsuzan	226,764	214,821 (94.7%)	9,853 (4.3%)	2,099 (0.9%)	-
6	支笏洞爺 Shikotsu-tôya	99,302	88,539 (89.2%)	6,722 (6.8%)	4,041 (4.1%)	-
7	十和田八幡平 Towada-Hachimantai	85,409	79,374 (92.9%)	1,163 (1.4%)	4,872 (5.7%)	-
8	陸中海岸 Rikuchû Kaigan	12,198	2,689 (22.0%)	3,003 (24.6%)	6,506 (53.3%)	-
9	磐梯朝日 Bandai-Asahi	187,041	165,008 (88.2%)	1,225 (0.7%)	22,950 (12.3%)	-
10	日光 Nikko	140,021	86,785 (62.0%)	4,754 (3.4%)	48,482 (34.6%)	-
11	上信越高原 Jôshin'etsu Kogen	189,062	140,928 (74.5%)	33,566 (17.8%)	14,528 (7.7%)	-
12	秋父多摩 Chichibu-tama	121,600	18,480 (15.2%)	64,070 (52.7%)	39,050 (32.1%)	-

(표IV-1 계속)

18) 일본에 있어서도 최초로 자연보전의 사상이 거론된 것은 미국에서 세계 최초의 국립공원이 지정된 다음해인 1873년이었으나 본격적인 국립공원제도가 설정된 것은 세계 제1차대전과 관동 대지진(1923년)의 피해를 복구하고 경제건설을 본격화하기 시작한 1931년이었으며 특히 전세계를 통하여 국립공원운동의 대표 모범국으로 지칭될 만큼 활발한 움직임을 보인 것은 제2차 세계대전의 폐허를 씻고 경제대국의 기틀을 잡아가던 1950년대 후반기의 일이다 (안원태, 1997).

19) 자연공원의 지정 목적은 수려한 자연경관을 보호하는 것과 함께 그 풍경지를 국민의 보건, 휴양, 교화에 이바지하는 것이다. 국립(國立)공원, 국정(國定)공원, 도도부현립(都道府縣立) 자연공원은 자연공원법에 의해 그 차이가 정해져 있다.

번호	국립공원명	총면적	국유림	공유림	사유림	소유구분별명
13	小笠原	6,099	5,089 (83.4%)	-	1,010 (16.6%)	-
14	Ogasawara	121,850	22,712 (18.6%)	40,655 (33.4%)	58,483 (48.0%)	-
15	富士箱根伊豆	174,323	155,222 (89.0%)	5,164 (3.0%)	13,937 (8.0%)	-
16	Fuji-Hakone-Izu	47,700	31,884 (66.8%)	5,071 (10.6%)	10,745 (22.5%)	-
17	Chūbu Sangaku	35,752	14,050 (39.3%)	17,891 (50.0%)	3,811 (10.7%)	-
18	Hakusan	55,549	166 (0.3%)	1,997 (3.6%)	53,386 (96.1%)	-
19	南アルプス	59,798	12,155 (20.3%)	8,085 (13.5%)	39,558 (66.2%)	-
20	Minami Alps	8,784	86 (1.0%)	2,762 (31.4%)	5,936 (67.6%)	-
21	Ise-shima	62,781	9,239 (14.7%)	17,385 (27.7%)	36,157 (57.6%)	-
22	吉野熊野	31,927	9,607 (30.1%)	5,409 (16.9%)	16,911 (53.0%)	-
23	Yosino-Kumano	11,166	4,021 (36.0%)	1,395 (12.5%)	5,750 (51.5%)	-
24	山陰海岸	24,636	821 (3.3%)	1,897 (7.7%)	21,918 (89.0%)	-
25	瀬戸内海	28,289	7,385 (26.1%)	2,139 (7.6%)	18,765 (66.3%)	-
26	Setonaikai	72,678	11,945 (16.4%)	27,193 (37.4%)	33,540 (46.1%)	-
27	Daisen-Okii	54,833	36,410 (66.4%)	3,282 (6.0%)	15,141 (27.6%)	-
28	足摺宇和海	12,506	-	-	-	12,506 (100%)
	Ashizuri-Uwakai					
	西海					
	SaiKai					
	雲仙天草					
	Unzen-Amakusa					
	阿蘇くじゅう					
	Aso-Kujū					
	霧島屋久					
	Kirishima-Yaku					
	西表					
	Iriomote					
	계	2,047,265	1,264,752 (61.8%)	270,399 (13.2%)	501,710 (24.5%)	12,506 (0.6%)

1.2. 관리체계

일본의 자연공원체계는 비교적 오래 전부터 개발되었고, 인구에 비하여 국토가 협소한 토지소유사정에 의해 그 특징이 두드러지게 나타나고 있다. 고산지대와 농경이 적합하지 않은 토지를 제외하면, 토지의 대부분이 여러 가지 경제활동에 활용되고 있으며 많은 토지소유자들이 적은 면적의 토지를 소유하고 있다. 따라서 일본자연공원의 특징은 ①토지소유에 관계 없이 지정되었으며 ②국유지의 경우에도 공원목적 만으로의 이용은 가능하지 않다. 즉, 일본의 자연공원은 공원에 적합하다고 판단되어지는 토지에 있어서는 국유지, 공유지, 사유지를 막론하고 공원으로 지정하였다. 토지소유상황은 <표 IV-1>에 나타난 것과 같이 국립공원의 경우, 국유지가 약 62%, 공유지 약13%, 사유지 약 25%로 되어 있다.

1970년, 자연공원법의 일부가 개정되어 국립공원과 국정공원의 구역 내 해상(海上)의 수려한 경관의 보호를 목적으로 해중공원지구를 지정하여 1999년 현재 63지구 약 2,550ha의 해중공원지구가 지정되어 있다.

자연공원내에서는 임업, 농업, 어업, 관광, 여가산업 등 다양한 산업활동이 행하여지고 있으며 관리는 공원 내 지종(地種)구분을 하여 자연에 영향을 주는 개발행위에 대한 규제를 하는 방법을 채택하고 있다.

1.3. 일본 가와구찌코쵸(河口湖町) 지역의 허브를 이용한 지역주민 지원사례

1.3.1. 허브의 도입 배경

연간 7백만명의 관광객이 대부분 도시민이며 소득증대로 따른 새로운 욕구창출의 필요성에 착안하여 '풍요롭고 쾌적하며 새로운 의욕창출의 장'인 리조트형 관광지를 구상하게 되었다. 또한 허브페스티벌에서 라벤더를 이벤트의 소재로 하여 지역이미지 격상을 꾀하였으며 장마철인 6~7월을 이용하여 관광철 비수기의 활성화 방안으로 마련하였다.

1.3.2. 허브페스티벌의 운영

허브페스티벌의 진행은 주최, 후원, 협력 등 15개 이상의 기관이 밀접하게 관련하여 진행하고 있다. 관리운영은 가와구찌코쵸의 관광과와 농정과가 중심이 되고 있으며, 관광연맹상공회가 허브상품, 지역특산품의 개발 및 판매를 담당한다. 그 외에 각 관련기관은 시설관리, 홍보 등 각각의 업무를 맡고 있다. 또한 각각의 이벤트 프로그램은 페스티벌의 성공여부를 결정하는 중요한 요소이므로 전문컨설턴트에게 의뢰하여 전문성을 높이고 있으며, 그 외에 1일 약 60여명의 자원봉사자들이 교통정리, 주차장과 문화학교 등 맡은 업무를 진행하고 있다.

허브페스티벌의 이벤트를 효과적인 운영을 위해 전문가의 초청강연 및 관계자들의 연수 과정을 실시하고 있으며, 허브에 대한 주민인식변화의 일환으로 허브묘목 배포, 허브 1평 가꾸기 운동을 전개하여 읍내공원을 라벤더화 하는 등의 관리를 펴고 있다.

1.3.3. 허브페스티벌의 성과 및 효과

페스티벌과 관련한 수익금은 관광사업을 포함하여 약 30억엔 정도이다. 이는 약 20일간의 달성된 수익으로 지역경제활성화에 크게 이바지하고 있다. 이러한 지역 활성화 정책의 성공요인은 이용범위가 다양한 허브를 선정했다는 것과 시대의 흐름에 따라 국민이 추구하는 관광성향에 부응했다는 점, 강력한 추진력, 관계기관 및 주민의 적극적인 참여 등을 꼽을 수 있을 것이다.

허브페스티벌은 지역활성화 외에 대도시의 인구분산정책에도 일조를 가하고 있어 농·어촌, 산촌의 과소문제 해결이라는 사회문제 해결방안에도 크게 기여하였다. 특히 허브재배관리는 유기농업을 이용함으로써 토양의 보호 및 생태계의 유지라고 하는 환경보전 측면에서도 바람직한 사업이다.

1.4. 일본 국립공원협회에 대한 정부의 지원

일본의 국립공원운동 주체인 국립공원협회는 민간기구이다. 일본에서의 국립공원제도가 도입되고 정착되기까지는 국립공원협회의 역할이 크다고 할 수 있다. 국립공원협회에는 다수의 전문가가 중심이 되고 있으나 공원의 지역주민이 다수 관여하고 있다. 따라서, 일본 정부는 국립공원협회를 지원함으로써 국립공원지역에서 발생할 수 있는 민원문제를 최소화하고 국립공원지역 주민을 간접적으로 지원하고 있는 것으로 간주할 수 있다 (안원태, 1997).

특히 지역주민에 대한 지원내용으로는 첫째, 국민숙사의 경영에 지역주민을 참여시키고 있다. 국립공원의 주요 숙박시설인 국민숙사는 민간과 정부기관에 의하여 건립되며 정부기관

의 국민숙사의 경우 건립기관이 직영하지 않을 경우에는 국립공원협회나 국립공원협회가 추천하는 지역 민간인에게 위탁된다.

둘째, 지도원의 양성과 레인저화이다. 지역주민을 대상으로 하는 국립공원 지도원 또는 레인저 양성교육과 이들 지역주민에게 직원채용을 확대하고 있다. 국립공원의 관리요원은 이용 지도원으로 엄격히 선별하여 전문기관에 의한 교육훈련을 거쳐 임명하는데 일반공무원에 비하여 높은 수당을 받는다.

2. 미국

2.1. 국립공원 현황

미국은 1872년 세계 최초로 Yellowstone 국립공원을 지정하였다. 국립공원으로 지정할 때에 내세운 정의와 이념인 경이로운 자연경관, 풍경, 국가대표성, 국민의 이용확대 등을 현재까지 지속적으로 간직하고 있다²⁰⁾. Yellowstone을 국립공원으로 지정한 이후 국립공원지역을 점차로 확대하여 1999년 현재는 48개소, 199,605km²에 달하는 면적이 국립공원으로 지정되어 있다<표 IV-2>.

<표 IV-2> 미국 국립공원체계의 현황

분 류	개소	면적(km ²)	
국립공원	National Parks	48	199,605.3
국립보전지역	N. Preserves	12	98,089.8
국립호반지역	N. Lakeshores	4	800.7
국립하천지역	N. Rivers	11	2,127.2
국립해안지역	N. Seashores	10	2,435
국가보존물	N. Monument	78	19,981.9
국가사적지	N. Historic Sites	62	70.3
국가기념물	N. Memorials	23	33.3
국립군사공원	N. Military Parks	10	140.3
국립전적공원	N. Battlefield Parks	3	33.0
국가전적지역	N. Battlefield	10	44.7
국가전적지	N. Battlefield Site	1	0.004
국립사적공원	N. Historical Parks	26	607.7
국립휴양지역	N. Recreation Areas	17	14,804.5
국립도로공원	N. Parkways	4	661.3
국립자연유보도로	N. Trail	1	210.5
국립수도공원	N. Capital Park	1	16.2
백악관	White House	1	0.07
국립수도산책도로	N. Mall	1	0.59
기타 공원	Other Parks	10	129.6
합 계		334	319,706.7

2.2. 관리체계

미국의 국립공원은 내무부(Department of Interior)의 국립공원국(Natioanl Park Service)이 담당하고 있다. 이 기관의 주된 임무는 다섯 가지로 집약된다. 첫째, 국립공원관리체계(national park system)에 속하는 자연성, 문화성, 역사성 및 여가성 자원들의 보호와 관리이다. 둘째, 매년 증가하는 국립공원관리체계 탐방객에서 최고수준의 여가이용의 보장이다. 셋

20) 미국의 국립공원이념(National Park Idea)은 놀랍고 신비로운 자연현상(Nature Wonder, Curious Sight)을 모든 국민이 이용하고 즐거움이 되게 한다는 데에 기초하고 있다.

제, 국가·지방·민간을 통한 자연풍경·과학성·역사성·여가성이 뛰어난 지역의 추가 확대를 통한 국립공원관리체계의 발전이다. 넷째, 국립공원관리체계가 대표하는 문화, 자연, 영감, 여가의 대상이 되는 미국의 유산간 연계이다. 다섯째, 인류사회에 유익한 자연문화 및 여가자원의 보호·유지를 위한 정부간 및 국제적 협력이다.

미국의 국립공원국(Natioanl Park Service)은 이와 같은 국립공원관리체계의 장기적 목표를 추구하기 위하여 다음과 같은 기능을 갖추고 있다.

- ① 미국의 50개 주와 푸에르토리코, 괌, 버진 아일랜드, 워싱턴시의 수도공원관리체계(National Capital Park System of Metropolitan Washington, D. C.)에 속해 있는 자연, 역사, 여가, 문화관련 350여개 공원(약 32.5만 km²)의 관리
- ② 연방정부 계획에 의한 수자원사업 부문에서의 여가활동의 관리
- ③ 의회가 지정한 자연 및 경관하천에 관한 연구의 관리
- ④ 의회가 지정한 국가적인 경관, 사적 탐방로 연구의 관리
- ⑤ 자연, 문화 및 도시자산에 대한 연방정부, 주정부, 지방정부, 공공기관 또는 개인에의 기술적, 전문적 자원의 관리
- ⑥ 연방정부내 관계기관과의 여가공간 활용에 관한 행정적 협의, 협조
- ⑦ 국립공원관리체계나 다른 국가적 공원들의 자문기구에 대한 기술적, 전문적 지원
- ⑧ 의회가 지정한 국립공원 관리구역이 지닌 잠재력 증대를 위한 연구, 조사 등의 관리
- ⑨ 국립공원관리체계내에 있는 국가적인 역사·문화적 가치가 높은 건축물, 구조물, 역사적 연방정부 재산 등에 대한 조사·교육프로그램과 연구 등의 관리
- ⑩ 역사성, 자연성, 환경교육면에서 국가를 대표할 구조물의 관리·발굴, 연방정부 소유지의 조사
- ⑪ 사적지와 역사적, 문화적 자산의 발굴·보존·보호를 위한 국민기금의 운용과 관리
- ⑫ 주정부와 지방정부의 야외여가진흥계획을 위한 토지·수자원 보호기금의 보조
- ⑬ 연방정부와 지방정부간의 주민여가공간 계획관련 토지이용에 관한 조정, 지원 및 공조활동
- ⑭ 도시공원 여가공간계획 등 도시정책 관련 국민여가활동 증대를 위한 지방정부지원 행정 관리
- ⑮ 국민여가활동을 위한 자원, 투자유치 등에 필요한 기본자료들의 확보
- ⑯ 토지·수자원 보호기금계획에 의한 주정부의 야외여가진흥계획에 대한 재정, 계획수립, 사업추진 등의 지원
- ⑰ 공공 및 민간에 의한 야외여가활동의 성향, 수요, 수익성, 발전방향 등을 위한 정기적인 제안

2.3. 주민참여

대부분 자연환경보전에 위협이 되는 요인은 지역적으로 이루어지기 때문에 지역주민의 참여를 자연환경 관리의 중요 요소로 고려하고 있다. Nature Conservancy는 자연환경보전에 대한 인식을 고취시키고 자연환경 보전에 참여하도록 유도하기 위해서 지역의 여러 이해관계자(지역주민, 지역 매체, 지역 정부 관리, 지역 사업가, 교육 연구 단체)와 함께 보전지역의 관리 프로그램을 개발하고 있다.

그 예로 Chicago에서는 172개 보전지역에 대한 관리에 4000여명의 자원봉사자를 참여하도록 하고 있으며 California에서는 5000명의 자원봉사자들이 지역의 산림복원에 활발하게 참여하고 있다. 두 경우 모두 지역주민들이 자원봉사에 활발하게 참여하고 있으며 지역의 자연환경

경보전에 강한 책임감을 지니고 있다.

Arizona의 Patagonia-Sonoita Creek Preserve에서는 보전지역 관리당국(Conservancy)과 지방 법원이 긴밀하게 협조하고 있다. 만일 보전지역내에서 불법행위가 적발된 경우 경범죄에 대해서는 보전지역의 자원봉사활동에 참여하도록 하고 있다. 이 결과 보전지역에 대한 지역 주민의 인식이 변화되었으며, 보전지역 관리당국의 위상이 높아지고 있다.

3. 캐나다

3.1. 국립공원 관리 원칙

캐나다에서는 국립공원을 효과적으로 운영하기 위해 ‘주민참여’ 및 ‘주민의 권익 보호’에 대한 원칙을 관리정책에 도입하고 있다. 과거, 공원관리에 주민의 참여가 배제되었던 상황에서는 관리당국과 주민간의 상충점을 해결하기 위해서 상당한 시간과 노력이 소요되었다. 관리당국은 측면의 보전 및 관광계획수립에 지역주민을 참여시키는 것이 공원관리에 효과적임을 인식하고 공원관리에 주민참여를 적극 유도하고 있다. 지역주민의 참여를 활성화하기 위해서는 지역주민들에게 자연환경의 보호 및 지역 사업(관광 등)이 반드시 이득이 될 수 있다는 것을 확인시켜야 한다. 주민이 얻을 수 있는 이득으로는 생계유지를 위한 보전지역 내 자원의 이용에 대한 권리 취득, 관광 및 보전기구에서 수행중인 사업에 우선적인 고용 등이 있다.

3.2. 주민참여 사례

캐나다 북서부의 Wood Buffalo 국립공원은 공원관리에 대한 의사결정에 주민들의 참여가 매우 제한되어 지역 주민과 공원 당국(Canadian Park Service)간에 심각한 문제를 야기하기도 하였으며, 새로이 국립공원을 지정하는 문제에 대해서도 심각한 영향을 미쳤다. 최근 관리당국은 공원관리에 지역주민의 참여를 유도하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다.

Auyuittuq 국립 공원 에서는 주민참여에 대한 인식이 부족한 상태였음에도 불구하고 지역 주민에게 적절한 교육을 실시하여 지역의 고용율을 높이고 지속가능한 방법으로 야생생물을 채집할 수 있는 사업을 진행하여 주민으로부터 상당한 신뢰를 얻고 있다.

3.3. 관광지 개발 사례

캐나다의 북서부지역에서는 Adventure 관광이나 생태관광이 도입되어 관광객을 유치하고 있다. 방문객은 이러한 형태의 관광을 통하여 자연 경관을 감상하거나 하이킹이나 래프팅 등 여가활동에 참여할 수 있고, 지역의 전통적인 문화를 직접 체험할 수 있다. 지역주민들이 방문객과 함께 즐길 수 있는 프로그램이 마련된다면 이러한 형태의 관광사업을 시도해 볼 수 있다.

캐나다 북서부 지역은 수용할 수 있는 관광객의 수가 적고 교통이 불편하며 기후가 다른 여행지에 비해 쾌적한 편이 아니다. 그러나 이 지역을 찾는 관광객들은 장엄한 북서부 지방의 경관, 거대한 순록의 무리, 수천 수만 마리의 물새 및 바다새, 바다의 웅장한 모습을 보며 깊은 인상을 받으며 또한 지역주민들과 함께 어울리는 경험에 대해 가치를 높게 둔다.

이 지역을 찾는 관광객은 소규모이나 고등교육을 이수한 상대적으로 부유한 사람들로 구성

되어 있다. 따라서 비록 관광객 규모는 작지만, 1인당 소비량은 꽤 많은 편이다.

이러한 이유에서 여행객과 주민들은 이러한 종류의 관광상품에 대해서 매우 긍정적인 해답을 얻으며, 이러한 여행상품은 북서부 지방에서 매우 두드러진 여행 행태가 될 것이다.

4. 영국의 National Trust 제도

4.1 National Trust의 정의

National Trust 운동은 시민들의 자발적인 모금운동을 통해 자연 및 문화유산 지역의 토지(혹은 시설)를 매입한 뒤 영구 보전하는 문화·환경운동이다(조명래, 1998).

영국에서는 일찍부터 국민들의 자발적인 헌금이나 기부를 바탕으로 신탁을 조성해 보전할 가치가 있는 토지, 환경, 문화재, 동식물, 시설 등을 매입한 후 이를 영구히 관리해 가는 시민 자발적인 운동이 있어 왔다. 현재 영국에서 운용되고 있는 환경보전을 위한 신탁운동 중 '자연신탁'은 ① 자연보전과 환경개선, ② 공공 레크리에이션을 위한 쾌적함 및 그 기회의 제공, ③ 자연경관이 뛰어나 공공의 이익을 증진시킬 수 있는 가치를 지닌 지역(건물포함)을 소유, 임차 또는 장기적 관리책임을 갖는 비영리 또는 자선조직이다.

4.2. 역사적 배경

약 100여 년 전 영국에서는 산업화에 따른 주거환경의 파괴가 큰 사회문제로 대두되었으며 이를 해결하고자 하는 다양한 형태의 자발적인 시민 실천운동(예; 전원도시운동, 농촌경관보존운동 등)이 출현하였다. 그 중의 하나가 NT 운동이다. NT는 무분별한 개발과 산업화에 의해서 위협받는 전원지역이나 건물의 매입운동을 전국적으로 캠페인화 하기 위해 트러스트를 설립 1895년 1월 12일에 공식적으로 출범하였다. NT 운동이 현재와 같은 패턴으로 발전될 수 있었던 역사적인 배경은 다음과 같다.

- NT 운동은 사회 개혁적 실천사상을 배경으로 하고 있다. NT 운동 창시자들은 당시의 개혁성향의 정치가, 기독교 사회주의자, 비판적인 문학가들과의 교류를 통해 보전과 공유에 관한 이념적 영향을 받았다.
- 1907년, 공유지와 같은 환경자산을 영구히 보전하기 위해 해당 부동산을 구입·소유할 수 있는 법인격을 갖춘 민간단체를 제도화하였다.
- 영국의 NT활동이 활성화 될 수 있었던 이유는 이러한 활동을 제도적으로 뒷받침하는 관련 법²¹⁾의 제정 때문이다. 영국 의회는 1907년 National Trust Act를 제정함으로써 국민운동으로서의 NT운동의 지위, 환경, 문화자산의 수탁자로서의 NT의 권리와 의무, 그리고 NT의 신탁 관리 방법 등이 제도적으로 규정하였다.

4.3. National Trust의 내용 및 운영방식

21) 자연신탁을 규정하고 있는 관련법들로는 '국민신탁법(the National Trust Act, 1907, 1937, 1939), 금융법(the Finance Act, 1931), 도시농촌계획법(the Town and Country Planning Act, 1947), 농업법(the Agriculture Act, 1947), 국립공원 및 전원접근법(the National Parks and Access to the Countryside Act, 1949), 전원법(the Countryside Act, 1968), 야생 및 전원법(the Wild and Countryside Act, 1981), 농업지주법(the Agricultural Holdings Act, 1984) 등을 들 수 있다.

NT운동의 가장 중요한 특징은 보전가치가 있지만 사적 소유인 토지, 경관, 시설 등을 '국민 트러스트'란 형식으로 전환시켜 '시민주도적'으로 이를 영구히 보전·관리하는 방식이며, 궁극적으로 환경·문화자산의 탈사적(脫私的) 소유, 즉 사회적 자본화(social capital)를 지향하는 운동이다. 즉, 시민들의 자발적인 자산헌납, 기부, 자원봉사 등을 통해 보존가치가 있는 땅, 경관, 시설을 취득하고 이를 시민주도적으로 영구히 보존하자는 것이다.

자발성(自發性)과 자원성(自願性)을 바탕으로 하는 만큼 시민들이 환경, 문화 자산을 신탁하는 방법은 회비납부, 모금 및 기부, 유산기증, 직접취득²²⁾, 사용권 임대 등 다양하며 이러한 방식으로 NT가 보유하게 되는 자산, 즉 신탁물은 영구히 보전하는 것을 원칙으로 하며 그와 관련된 제반의 기준과 절차 등은 모두 National Trust Act의 규정을 따른다.

NT는 신탁받은 환경 및 문화자산을 단순히 보전관리 하는데 그치지 않는다. 시설이나 장소를 관람하고 활용케 하며, 또 이를 이용해 시민들을 교육시키거나 기업적 형태로 사업을 운영하면서 그 가치를 극대화하는 활동들을 다양하게 운용하고 있다. 이러한 활동을 운영하기 위해 약 4만 여명의 인력이 요구되는데 시민자원조직으로서의 성격을 유지하기 위해 상근직을 최소화하고 계절직, 임시직, 자원봉사자 등 다양한 방법으로 인력을 활용하고 있다. 최근에는 방대한 NT 조직과 250만에 달하는 회원을 유기적으로 연결하는 '내셔널 트러스트 연합' 혹은 '내셔널 트러스트 센터'가 자발적으로 조직되고 있으며, 'National Trust Volunteers Group' 혹은 'Young National Trust Group' 등 NT 운동을 지원하거나 참여하는 비회원포함의 다양한 지원조직이 구성되고 있다.

5. 아르헨티나

5.1. 공원현황

아르헨티나의 국립공원제도는 1903년부터 시작되었으며, 현재 20개의 보호지역 중 9곳이 국립공원으로 지정되어 있다. 나머지 8개 지역은 기타 공원지역과 보존지역이며, 2곳은 Natural Monument, 1곳은 Natural Reserve이다. 총 면적은 2,581,992ha이며 이는 전 국토의 0.9%에 해당된다.

국립공원의 관리는 농축산부(The National Agriculture and Livestock Secretariat)의 National Park Administration(*Administración de Parques Nacionales*, APN)에서 담당하고 있다. 자연자원의 보호 및 자원채취 규제는 NPA의 천연자원관리국(Natural Resource Management Administration)에서 관리하며, 지역 주민의 행위 제한관련 업무는 이민국(Department of Human Settlement)에서 맡고 있다.

5.2. 인간정주계획-Human Settlement Programs

이민국은 변호사, 사회학자, 지리학자, 농업 엔지니어 등으로 구성된 Interdisciplinary Technical Team과 지역주민 대표인 Regional Technical Delegation과 공동으로 Human Settlement Programs를 운영하고 있다. 이 프로그램은 다양한 외부 기관의 후원으로 재정지원,

22) 필요한 경우에 NT는 모금된 자원으로 자산을 직접 취득하기도 한다.

인원의 선발 및 교육, 공원개발사업의 기술지원 및 자문을 받고 있다. 이 프로그램의 목적은 지역 주민의 생활수준 향상, 지역주민의 조직화 및 를 참여, 외부인의 천연자원이용 규제, 지역 문화를 바탕으로 한 사업을 개발, 지속가능한 생산을 위한 사업의 개발²³⁾이다.

5.3. Los Alerces 국립공원

아르헨티나의 국립공원 관리당국인 National Land and Settlement Administration은 Los Alerces 국립공원지역의 주민들과 토지사용에 대한 임대 계약을 체결하였다. 이 계약에 따르면 주민들은 공원지역내에서 제한적으로 가축을 사육하거나 곡식을 재배할 수 있는 권리가 있으며 동시에 환경을 보호하여야 할 의무²⁴⁾가 부여된다. 지역주민은 정해진 규정에 따라서 경작 및 가축사육을 할 수 있으며, 가축사육 규모에 알맞은 'Grazing Rent'를 지불하여야 한다.

Los Alerces 국립공원의 주민 정책은 두 가지 방향에서 이루어지고 있다. 우선 첫 번째 방법은 주민들을 공원경계 외부의 지역으로 이주시키는 것이다. 이주는 '주민들을 이주시키기에 충분한 토지를 관계당국이 소유하고 있는가', '이주비용, 주택구입자금 지원, 개발자금 대출 등 충분한 재원이 마련되어 있는가'를 충분히 고려해야 한다. 더욱 중요한 것은 주민이 조상 대대로 거주하였던 토지에 많은 애착을 가지고 있다는 점이다. 주민의 이주사례는 아래와 같다.

- **이주 사례 1** : 공원당국은 공원지역내에 경관이 우수한 지역을 소유하고 있는 1세대 주민과 공원지역 외부의 토지와 교환하는 장기적인 계약을 체결하였다. 공원당국은 이러한 방법으로 경관이 우수한 지역을 확보하여 관광지로 개발할 수 있었다.
- **이주 사례 2** : 이주 대상주민은 대가족의 가장이었으며, 지방에서의 생활을 정리하고 전업과 자녀 교육을 위해 이주를 희망하고 있었다. 공원당국은 그가 주거지를 옮길 수 있도록 공원지역 외부에 주거지를 마련하여 주었으며 집을 지을 수 있는 목재를 공급하였다. 또한 공원당국에 대한 부채 및 세금을 감면하였으며 안정적인 직업을 구하도록 협조하였다.
- **이주 사례 3**: 이 경우는 생태계가 매우 엄격하게 보호되어야 하는 지역에 주민이 거주 및 가축을 사육하고 있어 상당한 금액의 벌금이 체납되어있는 상태이다. 주민이 거주하고 있는 농가는 강과 호수로 둘러싸여 고립되어 있어 모든 물품을 배로 이동하였으며 습기가 많고 산림이 울창하여 가축 사육에 적당하지 않았다. 따라서 공원당국은 주민에게 가축사육과 농업이 용이한 지역으로 이주할 것을 권유하였다. 공원당국은 주민에게 이주에 필요한 이동수단, 주택, 목재를 공급하고 가축사육에 대해 기술적으로 지원하였으며 그동안 체납되었던 벌금을 감면해주었다. 이로써 공원당국은 보전가치가 뛰어난 지역에 적절한 대책을 마련할 수 있었다.

두 번째 방법은 주민이 원래 거주하던 지역에서 계속 거주할 수 있도록 하는 것이다. 이주

23) 이는 공원당국이 인적자원과 재정적인 자원을 고용하고, 관광 서비스, 집약적인 농업, 식물 종묘(nurseries), 산림의 개발 및 가축의 관리 등 다각화된 고용 조건을 제공할 목적으로 사용된다.

24) 예를 들어 방목지를 늘리기 위해서 산림을 개간하는 등의 행위는 제한된다.

를 원하지 않는 주민, 관광산업에 종사하고 있는 주민, 공원당국의 직원 등이 이에 해당된다. 주민들은 캠핑장 관리, 토산품 판매 등 관광산업에 참여할 수 있다. 이 방법은 이주보다는 손쉽게 수행할 수 있으나 대상 주민의 교육, 훈련의 부족, 자원부족, 짧은 관광시즌, 관광지의 거리, 관련법의 부재 등 여러 가지 방해요소가 있을 수 있다. 지역주민들은 이러한 문제점을 해결하기 위해서 관광사업과 목축을 동시에 이용하고 있다. 비수기인 경우에는 고기, 우유 가죽 등의 부산물을 얻을 수 있으며, 관광 성수기인 경우에는 외부 수입원으로 이용될 수 있다.

6. 남아프리카의 Natural Heritage Program

남아프리카의 Natural Heritage Program은 정부 보전 기구, 사업체, 민간 토지소유자간의 혁신적인 협력 사업으로서 토지이용의 중요한 측면이 되는 보호지역관리체계를 보완할 수 있었다. 이 프로그램에서 가장 중요한 요소는 참여자들이 사유재산에 대한 권리를 포기하고 자발적으로 개인소유의 토지를 헌납하는 것이다.

Natural Heritage site의 기준은 매우 엄격하며 기준에 미달되는 지역은 Conservation Significance Program²⁵⁾이나 Heritage Garden Program²⁶⁾의 관리를 받게 된다. 각각의 프로그램은 모두 지역주민 혹은 민간부문의 참여를 장려하고 있다.

Natural Heritage Program은 1984년부터 시작되었으며 토지 소유자, 정부(Department of Environment Affairs), 지역 자연보전 기구(National Park Board, Department of Agriculture), 민간부문인 Telemecanique(재단설립자 및 스폰서인 원격통신 사업자), 및 남아프리카 보전기금(Southern African Nature Foundation)간의 협력에 바탕을 두고 있다.

Heritage Program은 ‘시민에 의한 보전(citizen conservation)’이라는 말로 가장 잘 설명될 수 있을 만큼 시민들에게 자연지역의 보호에 활발하게 참여할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 토지의 면적 및 소유관계(공유지 혹은 사유지)²⁷⁾에 상관없이 토지의 소유자에게 그 지역의 특성을 알려주고 Heritage site로서의 등록하도록 하여 중요한 자연적 가치가 파괴되지 않도록 하는 것이 이 프로그램의 목적이다.

이는 자발적으로 이루어지고 있으며, 세금감면 등의 보상방법이 고려중이지만 아직까지는 경제적 유인책은 없다. 프로그램의 참가자들이 받을 수 있는 가장 큰 보상은 국가적 보전 프로그램에 자발적으로 참여하였다는 만족감이다.

자신의 토지가 Natural Heritage site로 등록된 후에도 토지에 대한 재산권은 소유자에게 있으며, 이 프로그램에서 철회하기 위해서는 60일 전에 Department of environment Affairs로 철회통보를 요청하면 된다. 다만 Natural Heritage site로 등록되어 있는 동안은 지역의 유지 및 향상을 위해서 필수적인 관리자문을 받게 된다²⁸⁾²⁹⁾. The South African Natural Heritage

25) The South African Natural Conservation Authorities는 FBC Holding의 후원으로 Conservation Significance Program을 운영하고 있다. 이 프로그램은 Natural Heritage Site의 기준을 완화하여 Heritage Site의 기준을 만족하지는 못하지만 보전가치가 충분한 지역을 보호하고 보다 많은 사람들을 참여시키기 위해 시작되었다.

26) Heritage Garden Program은 지역의 환경보전과 보다 많은 사람들의 참여를 유도하기 위해서 시작되었으며 지속가능하며 환경친화적인 도시환경, 주거환경을 조성하고, 장기적으로는 남아프리카인의 삶의 질을 높이는 데 목적이 있다. 이 프로그램을 효과적으로 운영하기 위해서 지역주민의 참여를 적극적으로 유도하고 있으며 다양한 분야의 전문가의 자문을 얻고 있다.

27) 1985년에 16개 지역의 등록을 시작하여 1991까지 151개 지역이 등록되었다. 등록된 지역의 면적은 1ha에서 34,483ha까지 매우 다양하며, 전체 지역의 면적은 216,332ha이다. 소유주별로 살펴보면 국유지 혹은 법인소유 16개 지역, 기업체 소유 13개 지역, 개인소유 122지역이다.

site로 등록되기 위해서 등록 후보지는 특별한 식물 군락지 포함, 좋은 예가 될 수 있는 수생 서식지, 집수지역(Sensitive catchment areas), 멸종위기 생물종의 서식지, 특징적인 자연 조건 중 하나 이상의 특징을 포함하여야 한다.

Natural Heritage Program은 등록된 지역의 생물다양성 보전, 희귀 및 멸종위기 생물종의 보호를 위해 노력하고 있다. Northern Cape의 Kogel-been Cave는 약 16종의 박쥐 6만 마리가 서식하고 있으며, 이 중 Dent's horseshoe bat(*Rhinolophus denti*)는 최근까지 멸종된 것으로 알려져 있었다. Rooipoort지역은 14개의 희귀 및 멸종위기 조류종을 보호하고 있으며, 55개의 동물을 새긴 '4000 World Famous' 바위가 있다.

7. 네팔의 Annapurna 보호지역

네팔의 높은 인구 성장률, 등산객의 쇄도, 과도한 목축, 집약적 농업, 경제적 빈곤 등 자연적, 문화적 자원이 고갈로 인해 Annapurna 자연환경이 심각하게 훼손되고 있어, 이에 상응하는 지속 가능한 보호지역의 관리가 시급히 요구되고 있는 실정이다.

네팔의 King Mahendra Trust for Nature Conservation(KMTNC)는 1986년 12월부터 경제 개발과 환경보전의 문제를 해결하기 위해 시험적인 성격의 비정부, 비영리 단체인 Annapurna Conservation Area Project(ACAP)를 수립하였다.

ACAP는 천연자원의 장기적인 보전 및 지속가능한 이용을 조화시킬 수 있는 정책마련에 역점을 두고 있다. 이들은 생물다양성 보전, 야생생물 서식지의 보호를 위해서는 지역주민의 경제적 조건의 향상이 우선적으로 고려되어야 한다고 강조하고 있으며, 따라서 지역주민의 요구, 자연환경보전, 지역개발사업 간의 조화를 이루기 위해 노력하고 있다.

7.1. ACAP의 원칙

ACAP(Annapurna Conservation Area Project)의 목적은 현재 및 미래의 지역주민에게 이익이 되도록 문화적, 자연적 자원을 보전하는 것이며, 이는 합리적인 관리 정책 및 프로그램을 수행함으로써 가능하다고 믿고 있다. ACAP는 지역주민들에게 지속가능한 자원이용방법을 교육하여 궁극적으로 지역주민이 이득을 얻을 수 있도록 장기적인 계획을 마련하고 있다. ACAP의 사업은 다음의 3가지 원칙에 근거하고 있다.

7.1.1. 지속가능성

28) Natural Heritage site로 등록된 토지의 소유자뿐만 아니라 일반 회원도 포함하고 있다. Telemecanique와 Department Environment Affair, 대중매체의 후원으로 모든 회원들에게 소식지가 배포되고 있다. 또한 Telemecanique는 National Farming Journal에 2달마다 환경 보전에 관련된 기사를 후원하고 있기도 하다. 신문, 잡지, 라디오 및 텔레비전 프로그램, 다양한 분야의 교육 등이 이 프로그램의 확산에 기여한 바가 크다.

29) 1989년에 Department of Environment Affair는 South African Natural Heritage에 광범위한 환경 교육 사업을 연계하였다. Heritage 100 event는 100번째 South African Natural Heritage Site의 등록을 기념하기 위해서 시작되었다. Heritage 100 event를 통해서 모든 남아프리카인-개인이건 단체건-들에게 자발적으로 자연적 문화적 유산을 보전하는데 도움을 주고 이를 배우는데 중요한 역할을 할 수 있는 기회를 제공하였다. 이 사업의 일환으로 The South African Natural Heritage는 소책자 'Heritage 100 event를 위해서 할 수 있는 100가지 일'을 출간하였다.

ACAP는 자원의 지속가능한 개발과 사업의 재정자립도 확립에 큰 우선순위를 두고 있다. 재정자립도를 확립하기 위해서 자체적인 재정확충 방안을 마련하였으며 해외 등산객으로부터 Rs. 200(약 4.5 달러, 국립공원의 입장료보다 낮다)정도의 입장요금을 징수하여 적립하고 있다. 적립금과 이의 이자수입은 ACAP가 재정적으로 자립하고 기본적인 사업을 지속하는데 큰 도움이 되고 있다. 또한 지역개발사업이나 지역주민의 교육에 필요한 자금의 마련도 비슷한 방법으로 이루어지고 있다.

7.1.2. 주민 참여

Annapurna 지역의 장기적인 보전을 위해서는 우선적으로 지역주민의 관심과 요구가 고려되어야 한다. 사업의 주요수익자로 지역주민을 고려하여 계획 수립, 의사결정, 절차의 수행에 지역주민을 포함시키며, 그들에게 보전지역의 관리에 대한 중요 책임을 부여하여야 한다.

ACAP는 지역의 환경보전 및 개발사업을 수행하기 위해서 지역주민으로 구성된 다양한 관리 위원회를 참여시키고 있다. 대표적인 주민 관리 위원회인 Conservation and Development Committee(CDC)는 9개 ward(가장 작은 행정 단위)에서 선출된 대표자로 구성되어 있다. CDC는 마을의 관광사업 활성화를 위해서 숙박시설 정비, 숙박요금의 표준화, 음식의 구성 및 가격책정 등을 관리하고 있다. 네팔의 Annapurna지역에는 DCD외에도 'Kerosene Depot Management Committee', 'Health Center Management Committee', 'Drinking Water Management Committee' 등의 주민조직이 활동하고 있다.

7.1.3. 촉매작용

네팔 정부를 비롯한 국내외의 기구는 Annapurna 지역에서 다양한 개발 및 보전사업을 추진하고 있다. ACAP는 지역주민의 삶의 질을 향상시키기 위해 외부 기관과 긴밀한 협조체제를 이루고 있다. 결과적으로 ACAP는 지역주민의 요구를 충족시켜주기 위해서 외부기관의 지원을 촉진하는 촉매역할을 하고 있다.

7.2. ACAP의 사업활동

- **산림보호:** ACAP는 산림보호를 위한 통합적 산림 관리 위원회를 설치하였으며 이 위원회는 산림을 보호지역, 땃감 채취지역, 사료 수집지역, 목재 수집지역으로 구분하였다. 또한 산림 복원을 위해서 9개의 묘상을 만들어 한해 50000본의 묘목을 생산하여 임업 경영자, 학교, 지역조직 등 다양한 곳에 배포되었다.
- **대체 에너지:** 대부분의 Annapurna 지역은 고도가 높아서 연료에 대한 필요성이 높으며 등산객의 수가 증가되어 연료 소비를 부추기고 있다. ACAP는 연료의 소비를 줄이는 다양한 대체에너지 기술 개발에 힘쓰고 있으며 이러한 노력의 일환으로 'Back-boiler Water Heater'가 개발되어 연료를 절약할 수 있게 되었다. 현재 Annapurna 지역의 120개 숙박업소에서 이 장치를 설치하고 있다. 또한 Solar Water Heater의 도입과 등유만 사용하도록 하는 정책을 마련하고 있다.
- **환경 교육:** 학교의 프로그램 및 커리큘럼의 개발, 시청각 교재와 공개강좌 프로그램, 공공

캠페인, 마을 지도자의 연수, 가정 방문프로그램이 포함되어 있다. 이러한 프로그램은 아직 개발 초기 단계이다.

- **관광 사업:** 1991년에만 38,000명의 해외 등산객이 Annapurna를 방문하였으나 이들 대부분은 이 지역의 기후나 문화에 대해 충분한 이해가 부족하였다. 지역 주민들은 해외 등산객으로부터 경제적인 이익을 얻게 되었지만 해외 등산객들이 지역의 문화와 자연환경에 미친 영향은 대체로 부정적이었다. 따라서 ACAP는 등산객을 교육하는데 많은 노력을 기울이고 있다. 'Annapurna 지역 박물관'과 'Visitor Information Center'는 Annapurna를 방문하는 등산객을 교육하는 중요한 장소가 된다. 또한 ACAP는 등산객과 산지주민을 위한 의료 및 구조 서비스를 제공할 예정이다.
- **지역개발사업:** Annapurna 지역은 음용수, 다리, 보건시설 등과 같은 기초적인 설비가 부족하다 따라서 ACAP는 교량의 건설, 철로 수리, 음용수 공급, 학교 설립 등 재정적, 기술적 지원을 제공하고 있다. 대부분의 지역개발사업 비용은 지역주민들이 50%를 부담하며, 주민들이 사업에 참여하고 의견을 개진할 수 있도록 보장하고 있다. 특징적으로 환경보전과 사업의 의사결정에 여성의 참여를 높이기 위한 특별 프로그램이 도입을 지적할 수 있다.
- **연구 및 교육:** ACAP는 Annapurna 지역의 생물상에 대해서 여러 연구 활동을 수행하고 있으며 직원들의 능력 향상을 위한 교육이 활발하게 진행되고 있다. 직원들은 뉴질랜드, 영국 등 보호지역의 선진 관리기법을 습득하기 위한 해외 연수에 참여하고 있으며, 국내에서도 적절한 교육을 받고 있다. 또한 'Hotel Management Tourism and Training Center'의 협조로 지역의 숙박업자의 교육을 실시하기도 하였다. 이 교육은 2주 동안 실시되었으며 교육 내용은 음식준비, 위생상태, 보건, 연료 절약 기술, 음식의 가격책정, 등산객의 안전등으로 구성되어 있다.

8. 모리타니의 Banc d'Arguin 국립공원

공원관리당국은 Banc d'Arguin 국립공원의 보호와 더불어 지속 가능한 방법의 경제활동의 필요성을 인식하고 1980년부터 공원지역의 천연자원 다양성에 대해서 과학적인 연구를 진행하였다. 최근에는 국가의 어업경제에 미치는 공원의 역할 및 어업자원, 어부, 새의 상호작용, 전체 시스템에서 이러한 상호작용이 지속가능한 이용 및 관리에 미치는 영향 등을 연구하고 있다. 또한 1986년, Fondation Internationale du Banc d'Arguin(FIBA)이 수립되어 공원과 이의 경제적, 기술적, 윤리적 지원에 국제적인 관심을 모으는데 노력하고 있다. FIBA는 공원에 관리 전략 및 보전의 개발에 매우 활발한 활동을 하고 있으며, 수립 후 5년 동안 80만 달러의 투자를 유치하였다.

공원 관리 당국은 국립공원의 생물다양성을 보호하고 천연자원의 이용압력을 경감시키기 위해서는 지역주민의 사회, 경제적 지위의 향상이 요구됨을 인식하고 기존 수입원의 개선, 대체 수입원 개발에 힘쓰고 있다.

8.1. Sailboat Program

Banc d'Arguin 국립공원 관리당국은 지역 주민의 주된 생계수단인 어업활동을 지원하는

방편으로 동력선의 도입을 고려하였으나 야생생물 교란, 오염, 소음, 진동 등 여러 문제점을 야기할 수 있어 대신, lanches³⁰⁾라고 불리는 전통 어선의 보수 및 개량을 위한 Sailboat Program을 도입하였다. Sailboat Program은 기존의 어선을 수리하고 새로운 형태의 어선을 고안하는데 중점을 두고 있으며, 이에 요구되는 교육은 IUCN과 람사협약의 후원을 받고 있다. 전문가에 의하면 65%의 어선은 수리 후 15년 정도 더 사용할 수 있으며, 해당 수리비용은 6000달러 정도이다. 현재, 새로운 형식의 어선이 고안중인데 기존의 어선과 유사하나 목재 사용량이 적고 빠르고, 가벼워서 운용하기가 쉽다. 지역주민들은 Sailboat Program을 통해 이익을 얻게 되자, 자발적으로 불법어업행위의 방지를 위해 공원지역의 감독을 요청하고 있으며, 물새 서식지 교란을 방지하기 위한 순찰활동, 관광이나 연구활동에 참여하고 있다. FIBA는 Sailboat Program을 통하여 어업 생산 기술의 질적인 향상을 도모하여 지역의 수입을 증가시켜 사람들의 삶의 질을 높이는데 기여하고 있다. 앞으로 어선의 개조 및 개량뿐만 아니라 수산물의 건조, 보관, 포장 기술을 질적으로 향상시키며 효과적인 상업 판로(outlet)를 제공할 예정이다

FIBA는 Sailboat Program 외에도 공원관리에 지역주민의 참여와 지속가능한 자원이용을 촉진하고 있다. 또한 지역의 교육, 환경보전, 물 공급 프로그램을 통해 지역의 삶의 질 향상에 기여하고 있다.

9. 국립공원 지역주민지원방안의 참고 사례

이 부문에서 제시하고 있는 사례들은 국립공원지역의 주민들에 대한 지원방안은 아니다. 그러나 여기에서 제시된 사례들은 우리나라 국립공원지역의 주민들을 지원하기 위한 간접적인 사례로써 활용할 가치가 있다고 판단된다.

9.1 국내참고사례

9.1.1. 도시공원의 조정사례³¹⁾

가. 주택밀집지역의 공원구역 제척

도시공원의 조정사례는 공원지역안에 있는 주택밀집지역을 공원구역에서 제척한 경우와 도로개설 및 도로선형변경, 공공시설의 개발, 교육시설의 도입, 도시 계획의 조정, 개발촉진 및 주민생활개선 등의 이유로 제척된 경우로 나누어 볼 수 있다. 주택밀집지역을 공원 구역에서 제척한 사례는 속초시 염금공원, 만리공원, 도화만리공원, 중앙공원과 삼척시의 정상공원, 남양공원, 오분공원이며 <표 IV-3>, 주거환경개선사업 구역내 주택지 부분 제척의 경우는 진주시 망경공원, 주택에 포함된 주택지를 공원에서 제척한 경우는 거창군 동호공원 등을 들 수 있다.

30) lanches는 동력선에 비해 매우 경제적이며 지역주민의 문화적인 정체성을 유지시키고, 관광에 대한 기회를 제공하기도 한다.

31)환경부(1998) '국립공원구역 타당성조사 기준작성' 연구보고서에 제시된 사례를 정리·발췌한 것이다.

<표 IV-3> 주택밀집지역의 공원구역 제척사례

시군명	공원명칭	면적(m ²)			조정일자
		당초	변경	감	
속초시	영금공원	42,906	41,084	1,876	94. 03. 10
	만리공원	111,000	106,600	4,340	94. 03. 10
	도화만리공원	81,000	79,699	1,331	94. 03. 10
	중앙공원	95,050	89,150	5,900	94. 03. 10
삼척시	정상공원	432,000	423,299	8,701	93. 11. 16
	남양공원	25,300	22,932	2,368	93. 11. 16
	오분공원	172,500	155,603	16,897	93. 11. 16
진주시	만경공원	1,087,100	1,085,760	1,340	97. 06. 06
거창군	동호공원	97,300	93,400	3,900	97. 07. 16

나. 도로개설 및 도로선형변경

도로개설 및 도로선형 변경에 의한 사례는 동해시에서 나타나고 있다<IV-4>. 국도 7호선 우회도로 건설에 의한 성황공원, 도로선형 변경

<표 IV-4 > 도로개설 및 도로선형변경 사례

시군명	공원명칭	면적(m ²)			조정일자
		당초	변경	감	
동해시	성황공원	192,500	189,600	8,900	96. 12. 17
	북평공단제2공원	56,335	56,035	300	96. 12. 17
	어도2호공원	1,520	1,500	20	96. 12. 17
	북평1호공원	1,521	1,510	11	96. 12. 17
	이로1호공원	1,521	1,500	21	96. 12. 17
	어달2호공원	1,520	1,510	10	96. 12. 17
	목호1호공원	1,634	1,500	134	96. 12. 17

에 의한 북평공단 제2공원, 도로개설에 의한 사례는 동해시의 북평 1호공원, 이로 1호공원, 어달 2호공원, 목호 1호공원이 있고, 대진공원의 경우는 쓰레기 처리장 확장 및 도로개설로 인하여 변경되었다.

다. 공공시설의 개발

공공시설의 개발로 인한 공원구역 제척사례는 쓰레기 처리장 확장 및 도로개설로 인한 경우, 한전철도 진입선 부지 확보, 수도시설 부지 확장, 보건소 부지 확보, 광역상수도 정수장 설치 등으로 인한 사례가 있다<표 IV-5>. 동해시의 대진공원은 쓰레기 처리장 확장 및 도로개설로 100,000m²가 감소하였고, 추암공원의 경우는 한전철도 진입선 부지를 확보하기 위하여 8,498m²가 감소하였다. 창원시의 반송공원은 수도시설 부지 확장을 위하여 20m²가 감소하였다. 남해군의 죽산공원을 1997년 보건소 부지를 확보하기 위하여 6,137m²가 감소하였다. 청주시의 경우는 청주대공원을 광역상수도 정수장 설치를 위하여 73,300m²가 감소하였다.

<표 IV-5> 공공시설의 개발사례

시군명	공원명칭	면적(m ²)			조정일자
		당초	변경	감	
동해시	대진공원	1,820,000	1,720,000	100,000	96. 12. 17
	추암공원	104,100	95,920	8,498	96. 12. 17
창원시	반송공원	533,070	524,572	20	96. 09. 20
남해군	죽산공원	283,000	276,843	6,137	97. 05. 07
청주시	청주대공원	1,384,700	1,311,000	73,300	97.

라. 교육시설 도입

동해시는 천곡공원구역에서 기개발된 중학교시설부지를 공원구역에서 제척하였다. 남해군 봉황산공원의 경우 공원내 일부시설을 사회복지시설로 변경하여 1,296m²가 감소하였다. 마산시 팔용공원의 경우 열악한 교육환경 개선을 위한 인문계 고교를 신설함으로써 17,000m²가 감소하였다.

<표 IV-6> 교육시설에 의한 조정사례

시군명	공원명칭	면적(m ²)			조정일자
		당초	변경	감	
동해시	천곡공원	197,800	197,300	500	96. 12. 17
남해군	봉황산공원	301,076	299,780	1,296	97. 03. 05
마산시	팔용공원	5,117,666	5,100,666	17,000	97. 07. 02

마. 도시계획 조정

도시계획에 의한 조정사례는 동해시의 평릉공원과 화천군의 화천도시자연공원과 사내근린공원에서 찾아볼 수 있다.

<표 IV-7> 도시계획에 의한 조정사례

시군명	공원명칭	면적(m ²)			조정일자
		당초	변경	감	
동해시	평릉공원	233,000	224,700	8,300	96. 12. 17
화천군	화천도시 자연공원	522,000	280,000	242,000	76. 12. 27
	사내근린공원	155,000	110,000	45,000	76. 12. 27

바. 개발촉진 및 주민생활개선

강원도 고성군의 봉평공원은 개발촉진 및 환경개선을 위하여 거진등대공원은 주민생활개선 및 도시정비 촉진을 위하여 1997년 조정하였다. 강원도 양양군의 죽도공원은 주거지역확장 및 민원해소를 위하여 1998년 조정하였다.

<표 IV-8> 개발촉진 및 주민생활개선을 위한 조정사례

시군명	공원명칭	면적(m ²)			조정일자
		당초	변경	감	
고성군	봉평공원	13,296	0	13,296	97. 06. 23
	거진등대공원	2,172	0	3,172	97. 06. 23
양양군	죽도공원	31,700	2,410	29,290	98. 01. 21

11.1.2. 상수원보호구역의 주민지원사례³²⁾

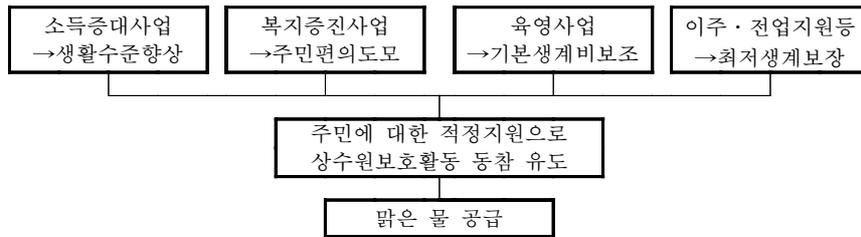
가. 주민 지원 방법

1980년대에 들어서면서 하천과 호소의 오염물질 유입은 증가되고 있고, 상수원수 및 공업용수의 수원(水源)이 심각한 오염에 시달리고 있다. 특히 수도권주민에게 식수를 공급하고 있는 팔당호는 주변지역의 각종 개발행위의 증가에 의하여 수질오염이 계속 악화됨에 따라 정부는 특별대책지역으로 지정하여 수질보전대책을 수립하였으나, 일반적인 규제강화에 따른 주민의 피해의식과 지방자치단체의 부담과중으로 인한 갈등이 대두되어 왔다³³⁾.

정부는 이러한 갈등을 해소하기 위하여 주민지원 방안을 강구하게 되었다³⁴⁾. 주민지원대상 및 사업시행기관을 분석하면 다음과 같다. 지원대상은 첫째, 상수원보호구역안에 거주하거나 당해 구역안에 농림·수산업에 종사하는 자, 둘째, 상수원보호구역지정으로 당해구역에서 주된 생업을 유지하기 곤란하다고 인정되는 자(상수원보호구역 밖의 거주자 포함) 등이다. 주민지원사업을 시행하는 기관은 상수원보호구역을 관리하는 도지사 또는 시장·군수(관리청)등이다.

지원사업의 추진을 위한 기본방향은 <그림 IV-1>와 같다. 생활수준의 향상을 위한 소득증대사업, 주민편의를 도모하기 위한 복지증진사업, 기본생계비의 보조를 위한 육영사업, 최저생계보장을 위한 이주(移住), 전업(轉業)지원 등을 기본방향으로 하고 있다. 지원사업의 종류는 <표 IV-9>와 같다.

32) 김형성 외 (1998) '환경보전을 위한 토지이용관계의 합리화 방안'과 박원규·남영숙 (1966) '효과적인 특별관리해역지정 및 관리방안'의 내용을 정리·발췌한 것이다.
 33) 상수원보호구역에 대한 규제내용중 금지행위는 수질오염물질·특정수질유해물질, 유독물·특정유독물, 농약, 폐기물, 오수·분뇨, 축산폐수를 버리는 행위, 가축을 놓아기르는 행위, 수영·목욕·세탁 또는 뱃놀이를 하는 행위, 어·폐류를 잡거나 양식하는 행위, 자동차를 세차하는 행위 등이다 (상수원관리과. 1995. '95 상수원관리 자료집).
 34) 상수원보호구역내 주민들의 불편함을 덜어주기 위하여 정부는 1994년 9월 수도법을 개정하였다. 동법 제6조의2 제1항에 의하면 "상수원 보호구역을 관리하는 도지사 또는 시장·군수는 대통령이 정하는 바에 따라 상수원 보호구역안의 주민에 대한 지원사업에 대한 계획을 수립·시행할 수 있다"고 명시하고 있다. 즉, '보호구역 내 주민지원사업'의 근거를 마련한 것이다. 또한 동조의 제2항에서는 주민지원사업의 종류를 소득증대사업, 복지증진사업, 육영사업, 기타 대통령령이 정하는 사업으로 정하고 있다. 이 사업에 의거하여 상수원보호구역에 보호구역주민에게 장학기금을 조성하였고, 학생의 급식 제공에 재정적으로 지원하고 있다.



<그림 IV-1> 주민지원 추진 기본방향

자료: 환경부, 1995. 상수도보호구역내 주민지원사업계획 수립지침

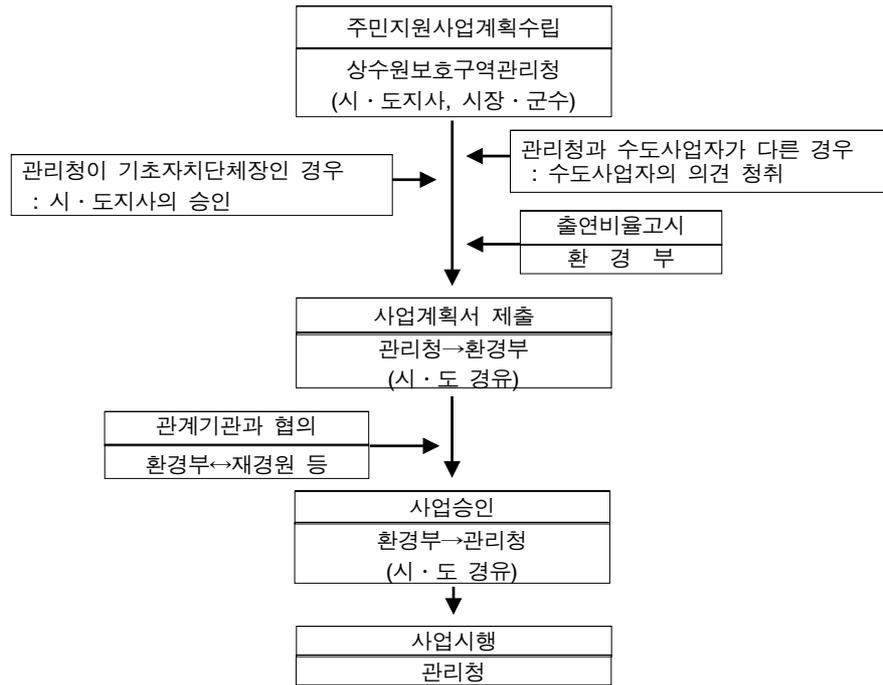
주민지원사업계획은 <그림 IV-2>의 절차에 의해 수립된다. 즉 상수원보호구역 관리청(시·도지사, 시장·군수 등)이 주민지원사업계획을 수립하여 사업계획서를 환경부에 제출한다. 재정경제원 등 관계부처와의 협의를 통하여 사업승인 여부를 결정하고, 사업을 승인한다.

주민지원 계획수립을 위한 기본방향은 첫째, 중장기계획을 수립하여 하여 우선순위에 따른 사업을 집중적으로 시행하도록 하고 있다. 둘째, 내실 있는 사업계획을 수립하여 실질적 효과가 있는 사업을 선정한다. 또한 사업의 취소 및 변경이 없도록 사업계획 수립시 철저히 사전 검토하도록 하고 있다. 셋째, 민원해소를 위한 사업을 시행한다. 민원다발지역 숙원사업의 우선적 발굴 시행으로 민원의 사전적 예방효과를 갖도록 하며, 지역주민의 의견을 최대한 반영하여 사업을 선정하도록 한다.

<표 IV-9> 주민지원사업의 종류

사업 구분	세부사업내역
소득증대사업	농기구수리시설, 생산물저장소, 농로, 농업용수로, 농업용양수장 및 농작물재배시설 등 농림수산업 관련시설의 지원과 기타 환경부 장관이 수질보전과 조화되도록 영농방법을 개선하기 위하여 필요하다고 인정하는 사업
복지증진사업	1. 간이급수시설의 지원 2. 수세식화장실, 마을단위 오수정화시설과 개별농가의 분뇨 또는 생활오수 처리시설의 지원 3. 진료소(주민건강진단 포함)·의료기구 및 구급차의 지원과 주민의 생활수준향상을 위한 보조 사업 4. 도서관·유치원·통학차 및 문화시설의 지원 5. 기타 환경부장관이 주민의 복지증진을 위하여 필요하다고 인정하는 사업
육영사업	육기자재, 도서의 공급, 학자금·장학금 지급 등 육영관련사업과 기타 환경부장관이 필요하다고 인정하는 사업
기타 사업	1. 상수원보호구역의 지정으로 환경규제기준이 강화되어 다른 지역보다 오염물질정화비용이 추가로 소요되는 경우의 소요비용에 대한 지원사업 2. 상수원보호구역 지정으로 인한 행위금지 또는 제한으로 인하여 당해 구역안에서 생업을 유지하기 곤란하다고 인정되는 자의 이주 또는 전업에 관한 지원사업

자료: 환경부, 전제서



<그림 IV-2> 지원사업계획의 수립절차

자료: 환경부, 전계서, 1995.

사업별 계획수립기준은 첫째, 소득증대사업의 선정을 위한 기준은 지역주민에게 실질적인 소득 향상이 가능한 사업을 중점적으로 선정하는데, 예컨대 유기영농 등 경쟁력 있는 현대화 영농시설을 적극 지원하는 것이다. 또한 사업관리방안을 충분히 고려하여 사업을 선정한다. 사업시행 후 관리에 문제점이 발생하지 않도록 사업관리 및 수익금 활용방법 등을 결정한 후 계획을 수립하며, 지속적으로 수익발생이 가능한 사업을 선정한다.

둘째, 복지증진 사업의 선정을 위한 기준으로는 정부재정성격의 복지증진사업의 지원규모는 축소하고, 지역주민에게 공통적으로 혜택이 주어지는 사업을 우선적으로 선정한다. 예컨대, 주민지원사업으로 이미 시행한 복지시설 등이 노후 또는 폐허화 된 경우에는 수선비(修繕費) 등 소요경비 계상(計上)이 가능한 사업을 선정한다.

셋째, 육영사업 선정을 위한 기준은 지역특성에 따라 적정한 금액을 육영사업비로 우선 배분하도록 하는 육영사업비의 우선 배분과 육영사업 계획수립시 해당지역 교육청 등 관계기관을 통하여 소요현황을 파악함으로써 유관기관과의 협조체제를 구축한다. 이외, 장학금지원 및 교육기자재 구입비용 등을 지원한다.

넷째, 고성능 정화시설 대체비용을 지원한다. 상수원보호구역지정으로 배출기준이 강화된 주택, 축사(畜舍) 등에 대하여 오염방지시설 대체비용(代替費用) 전액을 지원하는 것을 기준으로 한다.

다섯째, 생계곤란자에 대한 이주·전업지원에 있어서 상수원보호구역 지정으로 인하여 생계유지가 곤란한 자에 대한 보호구역내 또는 타지역으로의 이주지원과 전업지원을 우선적으로 실시하고, 확보된 재원범위안에서 포괄적인 지원이 가능하도록 한다.

주민지원사업을 위한 재원은 수도사업자의 출연금, 차입금, 자금의 운용으로 생기는 수익금, 환경개선특별회계에서 보조금 등에 의해 조달되며, 이와 같이 마련된 재원은 관리청이 재

원을 별도의 회계로 구분·관리하고 있다³⁵⁾.

주민지원 사업을 위한 비용부담주체는 원수를 정수하여 다른 수도사업자에게 공급하는 수도사업자와 원수를 직접 또는 정수하여 최종수요자에게 공급하는 수도사업자이다. 또한 두 개 이상의 지방자치단체에서 공동 운영하는 통합정수장에서 원수를 정수하여 최종 수요자에게 공급하는 경우 원수를 공급받는 해당자치단체에서 부담하여야 한다.

<표 IV-10> 주민지원사업 현황 (팔당,대청상수도보호지역)

(단위:억원)

구 분		사 업 비					주요사업내용
		계	'90~'92	'93	'94	'95	
계	계	7,099	2,927	1,089	1,153	1,930	
	팔당 대청	6,441 658	2,302 625	1,061 28	1,148 5	1,930 -	
환경기초 시설확충	계	2,679	1,054	192	546	887	하수처리장, 분뇨처리장, 간이오수처리장, 간이축산폐수처리장
	팔당 대청	2,291 388	671 383	192 -	541 5	887 -	
생활환경 개선사업	계	3,256	1,377	549	511	819	간이축산폐수정화조, 도로확장·포장, 불량변소개량, 간이오수정화조, 하수도정비 등
	팔당 대청	3,060 196	1,208 169	522 27	511 -	819 -	
소득원 개발사업	계	1,164	496	348	96	224	경지정리사업, 영농기계화단지조성, 비료대지원, 농업용수개발, 유통구조개선 등
	팔당 대청	1,090 74	423 73	347 1	96 -	224 -	

자료 : 환경부, 전계서, 1995

환경기초시설 운영비(運營費)에 대한 국고지원 내역을 살펴보면, 팔당특별대책지역에 대한 수질보전사업 및 주민지원사업을 위해 정부가 투자한 총사업비는 1991~1994년까지 234,937백만원인 것으로 산정되고 있으며, 1995년 752백만원, 1996년 845백만원을 투자한 것으로 집계되고 있다(환경부, 1995). 환경기초시설 운영비 세부 지원현황은 <표 IV-11>과 같다.

35) 주민지원사업에 필요한 재원은 동법 제6조의 3과 동법 시행령 제11조의 5에 의하여 상수원 보호구역의 지정으로 이익을 받는 수도사업자의 출연금, 차입금, 자금의 운용으로 생기는 수익금과 환경개선특별회계로부터의 보조금 등을 통해 확보되는 조치를 취하고 있다.

<표 IV-11> 환경기초시설운영비 세부 지원현황

구분	재정자립도(%)	'95 사업비(백만원)			'96 사업비(백만원)			
		계	보조액 (경상보조)	지방비	계	보조액 (경상보조)	지방비	
총 계		8,000	752	7248	9336	845	8491	
팔 당	합 계		5,940	260	5680	7136	320	6816
	-수해 시·도 소계		5,420	-	5420	6508	-	6508
	· 서울시	98.4	2,260	-	2260	2719	-	2719
	· 인천시	91.4	1,390	-	1390	1670	-	1670
	· 경기도	78.2	1,770	-	1770	2119	-	2119
	-특별대책지역내 시·군소계	45.4	520	260	260	628	320	308
	· 남양주		92	46	46	111	56	55
	· 여주		32	16	16	39	21	18
	· 광주		30	15	15	37	20	17
	· 가평		62	31	31	75	38	37
	· 양평		50	25	25	60	31	29
	· 용인		162	81	81	195	98	97
	· 이천		92	46	46	111	56	55
대 청	합 계		2,060	492	1568	2200	525	1675
	-수해 시·도 소계		1,889	407	1482	2017	433	1583
	· 대전	75.4	1,075	-	1075	1148	-	1148
	· 충남	40.1	396	198	198	422	211	211
	· 충북	40.6	418	209	209	447	223	224
	-특별대책지역내 시·군소계	29.7	171	85	85	183	91	92
	· 청원		60	30	30	64	32	32
	· 보은		47	23	24	50	25	25
	· 옥천		64	32	32	59	34	35

주 : 1) '93년도 분담금
 - 팔당권역 총운영비 37.7억원, 대청권역 총 운영비 18.21억원을 상기분담비율에 의한 분담
 2) '94년도 분담금
 - 팔당권역 총운영비 59억원, 대청권역 총운영비 21억원을 상기 분담비율에 의한 분담

1998년에는 이 사업에 의하여 지원을 받고 있는 지역이 전국 41개 지역으로, 이 지역에서 생업에 종사하거나 거주하는 주민들이 지원을 받고 있다. 이러한 주민지원사업은 1996년부터 1998년까지 소득증대사업에 125억원, 복지증진사업에 69억원, 육영사업에 3억6천만원이 지원되어 통 199억원의 사업비가 지원되었다(이정임, 1998).

11.1.3. 댐건설지역의 주민지원사례³⁶⁾

가. 댐지역 지원사업의 목적

특정다목적댐법 제42조 3항에 의거하여 건설교통부 장관이 하천법에 의하여 건설하는 댐 주변지역 지원사업³⁷⁾의 목적은 주변지역의 개발과 지역주민의 복지증진을 도모하며, 지역주민의 민원해소 및 지역주민과의 유대강화를 통하여 다목적 댐 건설에 대한 이해 기반을 조성하고 원활한 댐 운영으로 국가경제 발전에 기여함에 있다.

나. 지원사업기금 및 지원금 산정

지원사업을 위해 설치된 기금은 한국수자원공사가 운용·관리하는 다목적 댐 주변지역 지원사업기금으로, 이는 다목적 댐 사용권자의 출연금, 기타 차입금, 조성된 자금 운용수입금으로 조성된다. 다목적 댐 사용권자의 출연금은 한국수자원공사의 전전년도 발전판매수입금의 1000분의 10이내, 전전년도 용수판매 수입금의 1000분의 50 이내로 되어 있다. 분기(分期) 개시후 10일까지 분기별 소요금액을 출연한다. 지원금의 신청은 매분기 개시전까지이며 지원금의 관리는 지방자치단체와 댐의 수탁관리자가 수행한다.

지원사업에 있어서 지원금 규모는 한국수자원공사에서 특정다목적댐법 시행규칙의 지원금 산정기준에 의거하여 결정되며³⁸⁾, 지원사업계획안은 댐수탁관리자인 한국수자원공사 각 댐관리사무소장에 의해 지방자치단체로부터 단위사업을 제출받아 지방자치단체별 지원액 및 우선순위를 고려하여 작성된다. 작성된 계획안은 지역지원사업시행자인 지방자치단체장과의 협의(회계년도 개시 3개월전까지)가 이루어진 후 지역위원회의 심회를 거쳐 확정된다. 확정된 지원사업계획은 즉시 건설교통부장관에게 제출되는 동시에 지역지원사업시행자에게 통보된다.

1995년도 댐주변지역 지원사업 지원금 현황을 살펴보면 <표 IV-19>와 같다.³⁹⁾

36) 박원규·남영숙 (1966) '효과적인 특별관리해역지정 및 관리방안'에서 발췌

37) 지원대상 다목적댐은 건설교통부장관이 하천법에 의하여 건설하는 댐으로서 이에 의한 저수가 발전·수도·공업 또는 농업의 용수, 홍수조절 기타의 용도 중 2 이상의 특정용도로 이용되는 댐을 말한다. 지원사업시행 대상지역은 다목적 댐의 상류지역의 경우 만수위선으로부터 반경 2km이내의 지역이며, 하류지역의 경우는 하천구역으로부터 2km이내의 지역으로서 다목적댐의 중심선으로부터 반경 5km이내의 지역이다. 이외에 지원사업의 효율적인 시행이나 지역의 균형발전을 위하여 지원사업의 시행이 특히 필요하다고 지원사업지역위원회가 인정하는 지역도 포함된다(특정다목적댐 제2조 및 시행령 제33조).

38) 지원금 산정방법: 특정다목적댐 시행규칙 제20조에 명시

39) 산출내역

①출연금한도액 산정

· '93년도 발전판매수입금('93 결산서 기준): 94,164백만원(A)

→발전부문 출연금 한도액(A×10/1000): 941백만원(C)

· '93년도 용수판매수입금('93 결산서 기준): 21,943백만원(B)

※낙동강 하구둑 판매수입금 제외

→용수부문 출연금 한도액(B×50/1000): 1,097백만원(D)

· 전체 출연금 한도액(C+D): 2,038백만원

②다목적댐별 지원금 산정

· 기본지원금=기초지원금+발전부문지원금+용수부문지원금+면적부문지원금

· 추가지원금=발전실적지원금+용수공급실적지원금+관리기간지원금

<표 IV-12> 1995년도 다목적댐별 지원금 현황

다목적 댐명	지역지원금										부대 사업비	총계	
	기본지원금					추가지원금							합계
	기초	발전	용수	면적	소계	발전	용수	관리	소계				
소양강	80	40	60	30	210	20	-	-	20	230	10	240	
안동	80	20	60	30	190	20	-	-	20	210	9	219	
대청	80	30	60	30	200	20	-	-	20	220	10	230	
충주	80	50	100	30	260	-	10	10	20	280	12	292	
함천	80	30	50	20	180	-	20	20	40	220	9	229	
주암	80	20	50	30	180	-	-	20	20	200	9	209	
임하	80	20	50	20	170	20	-	20	40	210	9	219	
남강	80	-	-	-	80	-	-	-	-	80	3	83	
섬진강	80	-	-	-	80	-	-	-	-	80	3	10	
본사											10	-	
합계	720	210	430	190	1,550	80	30	70	180	1,730	84	1,814	

자료: 한국전력공사/국토개발연구원, 1992

다. 지원사업의 내용

지원사업의 내용을 살펴보면, 지원사업은 크게 지역지원사업과 부대사업으로 양분할 수 있다. 지역지원사업에는 소득증대사업, 공공시설사업, 육영사업 및 부대사업 등이 있다. '소득증대사업'으로는 농림수산업시설(공공영농 및 양어시설 등), 상공업시설(공업용수도, 공용창고 등), 관광산업시설(휴게소, 휴양소 등)등이 있는데, 이러한 사업은 지방자치단체장이 수행한다. '공공시설사업'에는 의료시설(진료소, 의료기구 등), 사회복지시설(마을회관, 공중 목욕탕 등), 도로시설(소규모도로 등 도로관련시설), 상하수도시설(상수도, 하수도 시설 등), 교육·문화시설(도서관, 향토박물관 등), 환경·오락시설(운동장, 야영장 등), 전기·통신시설(공용전기시설 등), 도선관련시설(도선 및 선착장 시설)등이 있는데, 이를 지방자치단체장이 수행하도록 하고 있다. '육영사업'으로는 학자금 및 장학금 지급, 교육기자재 및 도서공급등이 있으며, 이는 지방자치단체장이 수행한다. 한편 '부대사업'은 다목적댐 건설·운영에 관련한 사항 및 지역지원사업 홍보나 지원사업수행에 부대하는 사업으로서 댐관리사무소장이 수행한다.

11.1.4. 발전소 주변지역 주민지원사례⁴⁰⁾

발전소주변지역⁴¹⁾ 지원사업의 목적은 지역주민의 소득증대와 지역발전사업을 통한 전원개발을 촉진하고 발전소의 원활한 운영을 도모하며 발전소주변지역의 균형발전에 기여함에 있다.

40) 박원규·남영숙 (1966) '효과적인 특별관리해역지정 및 관리방안'에서 발췌

41) 발전소주변지역은 발전소의 발전기 설치지점으로부터 반경 5km이내의 육지 및 도서지역을 말한다. 지역 지원사업의 효율적 시행이나 지역균형 발전을 위하여 필요한 경우 발전소주변지역과 같은 읍·면·동 지역 및 지원사업의 시행이 필요한 지역도 포함된다. 다만, 수력발전소의 경우 발전과 관련이 있는 수계 및 저수지와 접하고 있는 인근지역이 포함된다. 수력발전소의 인근지역은 댐의 상류지역의 경우 만수위 선으로부터 반경 2km이내의 지역으로, 댐의 하류지역의 경우는 하천구역으로부터 2km이내의 지역으로서 발전소의 발전기 및 댐으로부터 반경 5km이내의 지역으로 설정된다.

지원대상 발전소⁴²⁾ 주변지역에 대해 지원사업이 시행되며, 이외에 발전소주변지역과 행정구역이 같은 읍·면·동의 지역이나 발전소건설 및 운영과 관련하여 지원사업의 시행이 특히 필요하다고 발전사업자가 인정하는 지역도 사업시행 대상지역으로 포함이 가능하다. 지원사업을 위해 설치된 기금은 한국전력공사가 운영·관리하는 발전소주변지역 지원사업기금으로, 이는 발전사업자 출연금, 기타 차입금, 조성된 자금 운용수입금 등으로 조성된다.

나. 지원사업의 시행 및 내용

공사는 매년 지원사업에 관한 계획을 수립해야 하며, 지원사업의 원활한 추진을 위해 장기 계획을 수립할 수 있다. 지원사업계획 수립절차는 첫째, 지역별 지원금 규모를 결정(중앙심의위원회 심의)⁴³⁾하고 둘째, 지원사업계획수립지침을 수립·통보한다. 셋째, 지역별 사업계획을 작성·제출한다. 넷째, 한국전력공사는 지원사업계획을 확정·통보한다.

지원사업의 내용을 살펴보면, 지원사업은 크게 지역지원사업과 홍보사업으로 양분할 수 있다. 지역지원사업에는 소득증대사업, 공공시설사업(항만시설, 상하수도시설, 교육·문화시설, 환경·위생시설, 운동·오락시설, 전기·통신시설), 육영사업(교육기자재 공급, 도서공급, 장학금 지급) 등이 있다. 홍보사업에는 전력사업에 대한 주민의 이해를 도모하기 위한 사업과 지역지원사업, 홍보사업에 부대되는 사업 등이 있으며, 이는 발전사업자(본사 및 각 댐발전소장)에 의해 수행된다. 1993년도 발전소별 지원금 현황은 <표 IV-13>과 같다⁴⁴⁾.

<표 IV-13> 1993년도 발전소별 지원금 현황 (단위: 백만원)

발전소명	지역지원금	홍보사업	부대사업	합계
소 양 강	97,000	4,000	1,400	102,400
안 동	89,000	4,000	1,400	94,400
대 청	89,000	4,000	1,400	94,400
충 주	104,000	4,000	1,400	109,400
합 천	85,000	4,000	1,400	90,400
주 압	81,000	4,000	1,400	86,400
임 하	77,000	4,000	1,400	82,400
본 사	-	3,100	2,000	5,100
합 계	622,000	31,100	11,800	664,900

자료:한국전력공사/국토개발연구원, 전계서

- 42) 지원대상 발전소는 한국수자원공사 및 한국전력공사가 가동중이거나 건설중인 발전소로서 1만 kw미만의 원자력·화력발전소 및 건설중인 수력발전소는 제외된다.
- 43) 중앙심의위원회는 한국전력공사에 의해 설치되며, 위원장은 한국전력공사장으로서 정부 6인, 발전사업자 2인, 전문가로 구성된다. 이 위원회의 수행업무는 지역위원회 설치에 관한 사항, 기금의 운용·관리 및 사용에 관한 사항, 지원사업계획수립 지침의 작성 및 지원사업계획수립에 관한 사항, 발전소 주변지역별 지원금의 결정에 관한 사항, 기금의 결산보고에 관한 사항, 부대사업비의 규모에 관한 사항, 기타 위원장이 부의하는 사항에 대해 심의하는 것이다.
- 44) 지원금은 (시설규모계수×설비이용율 계수×발전원 계수×소재지 계수)와 같은 방법으로 산정되며, 상한금액은 10억원(건설중인 발전소는 15억원), 하한금액은 발전소당 500만원으로 책정되어 있다. 1993년도 발전소별 지원금에 대한 산출내역을 보면 다음과 같다.
 - 지원금액
 - 1993 지원금 총액 : 20,221백만원(한전의 전진연도 전기판매 수입금의 0.5%이내에서 한전이 결정)
 - 원자력, 화력 및 건설중인 수력발전소 주변지역지원금: 16,870백만원(한전에서 산정)
 - 가동중인 수력발전소 주변지역지원금(위항 16,870백만원의 10%): 1,687백만원: 1991년도 수력발전소 발전실적
 - 수자원공사: 1,842,355 MWH(36.87%)
 - 한전 : 3,153,922 MWH(63.13%)
 - 수공지원금: 1,687백만원×0.3687=622백만원

라. 지원사업 추진사례

지원사업계획의 총 규모를 보면 1990년 113억원, 1991년 117억원, 1992년 147억원으로 증가되어왔다. 사업대상지역은 1990년 54개소, 1991년 59개소, 1992년 60개소로 1개 지역당 평균 지원금액은 연간 2억 2천만원 수준이었다<표 IV-14>.

발전소 유형별 지원규모계획을 살펴보면, 원자력 및 대용량 유연탄 발전소는 10억원/년, 무연탄 발전소는 4억원/년, 유전소는 9,000만원/년, 수력발전소는 7,500만원/년 수준이었다. 사업추진실적을 보면, 1991년말 현재 1990년도 사업계획의 경우 92.7%가 완료되었으며, 1991년 사업계획은 78.4%가 완료되었다. 미시행된 사업은 소득증대사업의 경우 양식장건설, 농로(農路)확·포장, 농수로 확장 등이었으며, 공공시설사업의 경우는 간이상수도, 마을회관, 도로사업 등이었다. 그러나 이와 같은 사업시행이 부진했던 이유로는 사업변경, 관계부처협의 미진, 부지선장 및 매수부진 등을 들 수 있다.

<표 IV-14>지원사업 추진실태

구 분	1990	1991	1992
사업지역	54	59	60
사업규모	11293	11745(100.0)	14723
- 소득증대사업	1413(12.5)	3056(26.0)	3780
- 공공시설사업	7864(69.6)	6325(53.8)	7814
- 육영사업	1496(13.0)	1640(14.0)	2381
- 홍보 및 기타사업	547(4.9)	724(6.2)	748
사업건수	388	584	595
- 소득증대사업	44	100	133
- 공공시설사업	209	333	317
- 육영사업	135	151	145
1개 지역당 사업규모	209	199	245
1개 지역당 투자액	29.1	20.1	24.7

주: 1) ()는 %임
 2) 사업내역은 예산기준 임
 자료: 한국전력공사/국토개발연구원, 전계서

11.2. 국외참고사례

11.2.1. 일본의 댐주변지역 주민지원 사례

일본은 댐건설을 촉진하기 위하여 수원지역대책으로서 수몰자 개인의 생활재건을 지원하고 수몰관계지역에 대한 댐건설의 영향완화를 위한 각종 조치를 실시하고 있다. 수원지역 대책은 댐건설 사업자가 행하는 보상, 수원지역대책 특별조치법(수특법)⁴⁵⁾에 근거한 수원지역정비에 의한

45) 이 법률은 댐 또는 호소수위 조절시설의 건설에 따라 그 기초 조건이 현저하게 변화하는 지역에 대하여 생활환경, 생활기반 등을 정비하고, 아울러 호소의 수질을 보전하기 위하여 수원지역 정비계획을 수립하며, 그 실시를 추진하는 등의 특별조치에 의해 관계주민의 생활 안정과 복지 향상을 도모하며 또한 댐 및 호소수위조절시설의 건설을 촉진하여 수자원의 개발과 국토의 보전에 기여함을 그 목적으로 하고 있다(1973. 10. 17 법 118).

사업 및 댐건설사업자, 지방공공단체, 수원지역대책기금등에 의해 행해지는 생활재건대책 등 세 가지로 크게 나눌 수 있다.

댐건설사업자가 행하는 보상은 개인이 소유하는 토지를 취득 사용하는 것에 의해 발생하는 손실을 충당하기 위한 일반보상과 공공적인 시설용으로 제공되고 있는 토지를 취득하는 것에 의해 발생하는 손실을 충당하기 위한 공공보상으로 나누어진다.

「수특법」에 근거한 「수원지역정비계획」에 따른 정비사업은 댐등의 건설에 의한 수원지역 기초 조건에 대한 변화의 영향을 완화시키고 지역 진흥을 도모하기 위한 생활환경, 생산기반 등의 정비를 행하는 것이다. 정비사업은 대상댐의 지정, 수원지역의 지정, 정비계획의 결정의 3단계로 구분되어 시행되고 있다.

생활재건대책은 댐 등의 건설에 따른 생활의 기반을 상실하게 되는 수물관계자의 생활재건을 추진하기 위하여 주택이나, 체농지의 취득, 직업의 전환 등이 원활하게 이루어지게 하는 조치이다. 특히 댐 등의 건설에 따라 생활기반을 상실하게 되는 수물관계주민의 생활재건대책과 수물지역의 진흥대책을 적극적으로 추진하기 위하여 수물지역과 수익지역의 관계지방공공단체 등을 구성원으로 하는 수원지역대책기금이 각지에 설립되어 각종의 사업을 전개하고 있다. 수원지역대책기금은 수물관계주민의 생활재건대책 및 지역진흥대책에 필요한 조치에 대한 자금의 원조와 각종 사업개최 등을 통한 상하류 지역의 상호이해, 교류를 촉진하기 위한 사업 등에 따라 수특법 등에 의한 수원지역대책을 보완하고 보다 세심한 수원지역대책을 실시하는 것을 목표로 하고 있다. 현재 설립되어 있는 수원지역대책기금을 대상지역에 따라 대별하면 수자원개발촉진법에 근거한 수자원개발수계에 관련된 기금, 광역유역권 등에 관련된 기금 및 단일지역에 관련된 기금으로 나눌 수 있다.

「일본국토청」은 현재 수원지역활성화 사례조사로서 댐 주변지역의 활성화에 노력하고 있는 사례를 조사하고 보고서를 작성하여 각 방면에 참고가 되도록 제공하는 동시에 수원지역 활성화 계획을 책정하고 활성화의 추진에 협력하고 있다. 또한 수원지역대책 자문위원 파견제도⁴⁶⁾ 및 수원지역시정촌이 댐 건설을 전제로 한 종합적인 지역진흥계획을 책정하는데 필요한 경비에 대해서 보조하는 수원지역 재건계획책정사업을 실시하고 있다.

이처럼 일본에서는 정부 주관하에 각종 창의적이며 다양한 정책들을 추진하고 있다. 즉, 지역의 독창적인 사업개최, 수원지역을 대상으로 한 지역활성화 계획수립 및 활용사례조사연구, 상·하류간의 이해증진을 위한 교류사업 그리고 지역활성화 방안에 대한 지도 및 제언을 하는 자문위원 파견제도 등을 시행하고 있다.

11.2.2. 미국 댐주변지역 주민지원사례

미국의 댐주변지역 지원사업은 1930년대 초 대통령의 주도하에 Tennessee Valley Authority가 테네시 북동부에 수력 및 저수 목적으로 댐을 건설할 때 지역주민 및 지역경제 활성화 개념으로 토지이용계획 및 지역개발을 위한 「Norris's Project」로부터 비롯되었다. 이 계획은 수물지역

46) 이 제도는 수원지역에서의 인구유출등에 의해 고립화, 고령화가 진행되어 산업기반도 약해지기 때문에 지역의 발전을 저해시키는 경향을 감안하여, 수원지역의 활성화에 관련된 다양한 분야의 전문가 등의 의견을 도입하여 댐건설을 고려한 수원지역의 활성화를 지원하는 것을 목적으로 하고 있다. 국토청은 수원지역의 활성화에 관련된 농산촌진흥, 산업진흥, 공업입지, 관광·레크레이션, 생활재건대책의 각 분야의 전문가를 수원지역 대책 자문위원으로 위촉하여 도부현을 통하여 시정촌에 신고된 지도대상지역을 선정, 지역에 따라 3~4명의 자문위원으로 구성된 지도단을 편성하여 현지상황의 조사, 의견교환, 당해지역이 당면한 지역활성화의 방향, 지역활성화의 구체적 수법, 지원추진제도 등의 방책에 대하여 지도 및 제언을 행하고 있다.

주민의 토지구매, 주변이주 및 재배치 등 지역주민의 생활안정 및 지역경제의 활성화를 주된 목적으로 하고 있다. 이에 대해 자세히 살펴보면 다음과 같다.

댐건설에 있어 가장 중요한 부분은 토지구매정책으로 댐 및 저수 목적으로 총 152천 acre의 토지를 시가보다 높게 현찰로 매입하였으며, 이중 순수 댐저수를 위한 토지매입은 137천 acre이고 나머지 16천 acre는 비농지 및 고립된 지역의 기반시설 설치비용을 피하기 위하여 매입하였다.

주민의 이주 및 재정착을 위한 정책으로 이주민을 위한 대표기구를 구성하여 주민의 재정착을 지원하고 특히 토지소유자가 아닌 경작민을 위하여 이들에게 1930년대 초반 화폐가치로 일인당 \$1500을 지원하여 토지임대를 가능케 하였으며, 상환은 10년 뒤 평가를 하여 능력이 있으면 \$500을 상환케 하고 나머지 금액 \$1000은 20년 거치로 상환케 하여 경작민의 생활증대를 지원하였다.

한편 수몰지역에 산재해 있는 무덤은 TVA국립전물위원회의 책임하에 국립묘지에 재매장 또는 수몰지 이외 장소로의 이전되었으며, 이에 필요한 비용 일체를 보상받았다. 또한 수몰지역의 이주들의 생활 향상 및 소득증대를 위해 중앙협동구매조직을 결성하여 자체 생산, 자체분배를 통한 물물교류방식을 권장하였다.

위와 같이 미국에서는 대통령의 지시에 의해 1930년대부터 정부 주도하에 관계기관 협의 및 지역단체와의 협상을 통하여 지역주민지원사업을 시행하였으며, 특히 토지매입단계에서부터 지역주민정착을 위한 여러 가지 정책들을 기획 입안하여 실시하였다. 주요 프로그램으로 이주민의 숙외 및 정착을 위한 토지임대 자금대출을 통한 장기간의 경작민 생활정착지원, 새로이 구성되는 지역경제의 활성화를 위한 정부, 지방단체 그리고 지역주민의 공동협의체의 조직을 통한 생활향상 및 소득증대의 목적의 물물교류방식 채택 그리고 수몰지역에 산재해 있는 무덤들을 국립묘지에 이장하는 등 이주민의 정신적 피해에 대하여도 세심히 배려하였다.

V. 환경친화적 국립공원 관리와 주민지원정책의 추진방향

1. 기본전제

1.1. 공원관리 목표 재정립

국립공원의 지정목적과 역할은 시기별로 변화했지만 일반적으로 국토자연환경의 보호와 여가공간의 제공, 지역경제 활성화 도모라 할 수 있다. 국립공원의 관리는 이러한 목적을 이룰 수 있도록 합리적이고 효율적으로 예산을 분배하고 필요한 곳에 인력을 배분하며 총체적 관리를 위한 프로그램을 개발해야 한다. 지금까지의 공원관리는 소극적이거나 이러한 물리적 범위안에서 공원관리가 이루어 졌다.

하지만, 주민의식이 높아지고 지자체의 실시와 그린벨트의 일부 혹은 완전 해제 등과 같은 일련의 변화속에서 일부 규제지역의 재산권 행사에 관한 요구가 거세지고 있다. 따라서 환경친화적 공원관리를 위해서는 단순히 과거의 물리적 측면을 넘어서 해당주민의 민원으로 발생하고 있는 재산권 침해와 생활불편 등에 대한 보상 및 대안 마련도 포함해야 한다.

전술한 바와 같이 보존·보호할 구역에서 거주하는 주민들은 생활의 주체로서 지속적 관리를 위해 중요한 역할을 담당하고 있음을 감안할 때, 주민들의 입장에서 그들이 요구하고 있는 사항을 정책결정이나 사업시행단계에서 충분히 협의할 수 있는 과정을 거쳐야 한다. 장기간에 걸쳐 막대한 예산으로 국립공원의 사유지를 국유화하거나 혹은 공원구역과 용도지구가 합리적으로 재조정된다고 해도, 여전히 주민들의 민원 소지여지가 남기 때문에 주민을 고려한 새로운 공원관리 목표가 필요하다. 국립공원의 관리를 통하여 소극적으로는 국립공원지정·관리에 의한 주민생활의 불편을 최소화하고 적극적으로 국립공원지정 관리가 주민들의 삶의 질을 높이는데 도움을 줄 수 있도록 해야 한다.

1.2. 지원정책의 수립

국립공원제도를 도입한지 30여년이 지나면서 그동안 20개소의 국립공원이 지정·관리되고 있다. 그러나 국립공원관리가 자연성이 높은 생물종 보전지역으로서나 자연체험 가능지역으로서, 지역주민들의 삶의 터전으로서 역할과 기대에 못미치고 있어 국립공원계획 및 관리체계 전반에 걸친 재검토와 바른 방향정립이 필요한 것으로 지적되고 있다. 특히, 최근 국립공원 등 자연공원 관리업무기능이 행정자치부에서 환경부로 이관된 바 있고, 개발제한구역의 전면 재조정 작업과 관련하여 국립공원지역도 행위제한에 따른 손실보상 및 구역 재조정 민원이 쇄도하고 있어, 국립공원의 합리적인 구역조정 및 용도지구 개편을 통해 국립공원의 기능과 목표를 재정립하고 민원발생의 소지를 줄이기 위해 사유 재산권 행사의 불필요한 제약을 개선해야 한다는 목소리가 커지고 있다. 이에 따라 국립공원구역에 대한 개편압력에 유연하게 대응하고 국립공원지역 주민의 사유재산권 보장과 생활불편의 해소 등 사회적 형평성 차원에서 구체적인 지원정책의 수립이 요구되고 있다.

2. 국립공원관리 및 주민 지원정책의 원칙

2.1. 지속가능성

도시정책의 하나의 축으로 커다란 역할을 담당했던 그린벨트가 전면 혹은 일부해제가 논의되면서 그린벨트와 같은 엄격한 규제를 받고 있는 지역들에 대한 재평가작업이 진행될 것으로 보인다. 실제로 그린벨트도 해제되는 시점에서 그와 유사한 규제를 받고 있는 곳에서 민원이 급증하고 있는 실정이다.

국립공원 또한 오래전부터 보존론과 개발론이 첨예한 대립을 보이고 있다. 처음에는 국립공원 개발사업이라는 명목하에 개발주도형으로 인식되었지만, 최근들어 환경문제가 대두되고 무분별한 개발로 인해 자연환경이 훼손되면서 국립공원의 가치를 새롭게 정립하고 보존하자는 주장이 일고 있다. 이에 반해, 국립공원을 일종의 자연보호지역과 동일시하여 소극적인 보존론에 안주하기 보다 낯이 팽창하고 있는 국민의 여가수요를 국립공원이 능동적으로 충족시켜 나가야 한다는 개발론이 대두되고 있다.

국립공원을 건전하게 이용하고 소중한 자원을 보호·보전하기 위해서는 국민 모두가 애정을 가지고 보살펴야 함은 당연하지만, 보존론과 개발론이 제기되고 있는 국립공원의 관리방안이나 문제점을 우리 현실에 맞게 유기적으로 결합시켜 새로운 국립공원 이념을 재정립해야 한다. 이와 관련하여 최근에 많이 논의되고 있는 지속가능한 개발은 보존론과 개발론 어느 한쪽에 치우치지 않는 개념이라는 데 주목할 만하다.

이제는 지속가능한 개발의 원칙에 따라 국립공원의 무분별한 개발을 지양하고 생태적·환경적 평가작업을 기초로 해서 개발과 보존지역을 확실히 구분하여 보존할 구역은 영속적으로 보호하며, 개발지역은 공원의 효율적 이용을 위해 환경적 영향이 없는 범위안에서 최소한의 개발을 허용하는 보존위주의 국립공원 정책 이념을 수립해야 한다.

2.2. 형평성

1967년 12월 지리산을 최초로 국립공원으로 지정한 이래 우리나라 전국토의 6.5%에 이르는 20여곳의 국립공원을 지정하였다. 국립공원의 지정 이후 여러 가지 민원이 발생하였는데 그중 가장 큰 이유가 규제에 따른 재산상의 손실이다. 국립공원지역과 인근지역, 국립공원내에서도 각각의 용도지구에 따른 지가(地價) 차이는 지역주민에게 재산상의 상대적 박탈감을 줄 뿐만 아니라, 각종 규제에 따른 생활 및 생계의 불편 또한 가중되고 있는 실정이다.

이는 국립공원경계가 비합리적이며 불명확하여 지역주민에게 신뢰감을 주지 못했다는 것과 주민재산권의 보호와 생활불편의 해소 등, 국립공원에 따른 수익자와 피해자에 대한 제도적 형평성이 미흡했음을 보여주고 있다. 국립공원이나 그린벨트 등 엄격한 규제를 받고 있는 지역주민의 민원을 해소하고 지역이기주의에 따른 지역간 갈등을 해결하기 위해서는, 수혜자에게는 개발이익에 상응하는 환수가 반드시 이루어지고, 피해자에게는 그들이 감수해야 할 재산상의 손실과 생활불편 등에 대해 정당한 절차에 의해 합리적인 보상이 이루어지게 하여 사회적 형평성을 회복해야 한다.

2.3. 투명성

국립공원의 경계설정이 적절한 평가 절차 없이 등고선을 기준으로 이루어져 많은 불합리한 문제점이 발생하고 있으며, 더욱이 해당 주민의 참여가 이루어지지 않아 지역적 공감대가 형성되고 있지 않다. 또한 국립공원의 개발 측면에서도 어느 지역은 강한 규제를 하면서도, 인근지역에는 대단위 위락시설을 허가하는 등 행정절차 면에서도 투명성 여부가 문제점으로 드러나고 있다.

한 국가에서 환경적·생태적으로 중요한 공공재 역할을 담당하고 있는 국립공원에 대해서는 경계 및 지구지정, 개발 및 관리방향, 주민민원의 해결 방안 등 전과정을 투명하게 공론화하고 관련전문가의 자문과 국민적 합의를 통해 도출해야 한다. 또한 규제받는 지역의 관리에 대해서도 개발행위 자체는 철저히 통제하여 개발상의 불평등 소지를 미연에 방지해야 한다. 일단 허용되는 개발행위에 대해서는 각종 규제와 절차를 간소화·투명화하여 불합리한 토지이용규제를 방지하고 시민이나 기업가에게 알기 쉽고 믿을 수 있는 제도를 정착시켜야 한다.

2.4. 민주성

국립공원을 환경친화적으로 관리하기 위해서는 공원정책의 결정과 시행과정에 지역주민의 의견을 반영시키고 참여시키는 것이 무엇보다도 중요하다. 최근 국립공원 관리는 지역주민의 활동에 대해서 일방적으로 규제하기 보다 환경교육 및 홍보를 통해 주민들에게 보전노력에 대해 이해시키고 관리계획수립단계 및 실행단계에 주민들이 참여하도록 유도하고 있다. 따라서 정부는 국립공원이 주민에게 이익이 될 수 있다는 정확한 근거를 제공함으로써 주민의 신뢰를 얻어야 한다.

1992년에 카라카스에서 개최된 ‘국립공원 및 보호지역에 대한 세계 위원회(World Congress on National Parks and Protected Area)’에서는 국립공원을 비롯한 보호지역 관리에 지역 주민, 비정부기구, 지방 정부가 함께 참여하여야 함을 천명한 바 있다. 특히, 주민들에게 모든 서비스 규정과 수입의 공정한 분배, 행정과 활동의 평가에 참여할 수 있는 기회를 제공하고, 여러 분야의 사람들과 진실하고 개방적으로 토론할 수 있는 장소를 마련하는 등 주민참여를 위하여 다양한 노력을 하고 있다. 공원관리와 행정에 주민의 적극적인 참여를 유도함으로써 보호지역을 효율적으로 관리하고 지속가능한 개발이 가능하고 해당지역 이해관계자들의 대화와 협력을 통하여 민원사항도 원만히 유기적으로 해결할 수 있을 것이다.

<표 V-1> 관리 및 운영분야의 중분류

중분류 항목	연구논문	비율(%)
공원계획 및 관리평가	10	52.6
법, 정책제도 및 인허가	3	15.8
재무 및 인사관리	0	0
시설물 및 자원관리	6	31.6
주민참여	0	0
합계	19	100

※ 자료: 김성일, 서울대학교 산림자원학과, 국립공원 관련연구의 유형구분 및 추세파악

그러나 우리나라의 경우 공원관리에 주민들의 참여가 적극적으로 고려되고 있지 않고 있으며

이는 공원당국과 지역주민간의 상충의 근본적인 원인이 되기도 한다. 서울대학교의 김성일 교수팀(1999)은 국립공원 관련논문을 연구자료들의 연구유형, 주제특성, 방법론의 특성을 분석하였다. 이에 따르면 총 수집된 자료 114편 중 연구분야 관리/정책에 대한 연구 논문수는 16.7%인 19편에 불과하였고 또한 그 중 주민참여에 대한 연구논문은 매우 부족한 형편임을 밝히고 있어 주민참여에 대한 관심과 고려가 매우 부족하다는 것을 증명하고 있다.<표 V-2>.

3. 환경친화적 국립공원관리를 위한 주민지원방안

3.1. 친환경적 관리체계 확립

3.1.1 공원기본계획의 수립

국립공원을 관리하기 위해서는 전체 차원의 국가기본계획을 통해 국립공원관리에 대한 청사진이 필요하다. 공원관리에 대한 국가기본계획을 통해 국민은 물론 국립공원지역 주민들에게 향후 국립공원에 대한 전망, 정책에 대한 기본방향을 제시해야 한다.

현재 우리나라의 국립공원계획은 자연공원법 제10조(개정안 11조)에 의해 환경부 장관이 국립공원계획을 결정하도록 되어 있다. 이 때 관계 중앙행정기관과 협의하고 관할 도지사의 의견을 들은 후 국립공원위원회의 심의를 거치도록 하고 있다. 법 제15조(개정안 16조)에 의하면 공원계획에는 공원용도지구계획, 공원시설계획, 공원관리계획, 공원자원보호계획을 포함하도록 하고 있다. 이 계획은 10년마다 타당성여부(공원구역에 대한 타당성 포함)를 검토하도록 하고 있어 10년을 주기로 공원계획을 수정하도록 하고 있다(법 제13조 개정안 14조)

이러한 공원계획의 문제점을 보면 우선 1967년 국립공원지정을 시작으로 1988년 20번째 국립공원이 지정될 때까지 한번도 10년 주기의 공원계획에 대한 검토를 실시한 적이 없다는 것이다. 더욱이 그동안 공원계획의 타당성 검토를 위한 기준이 시행령에서 마련되어 있지 않았다가 1996년에 기준을 신설되었다. 이렇듯 방치되어 있다가 1997년 2개의 국립공원에서 공원구역타당성 검토가 시작되었다. 이때 시작된 국립공원구역 타당성 검토는 일시에 붓물 터지듯 거의 모든 국립공원으로 확산되어 1999년말 현재 모든 국립공원에 대한 공원구역타당성 검토를 진행되고 있다. 하지만 2년여가 지났으나 공원계획전반에 대한 타당성 검토는 전혀 이루어지지 않은 채 공원구역에 대한 타당성 검토에만 매달려 있고 아직도 정리되지 않고 있는 실정이다.

이러한 법집행의 대만은 공원관리의 부실화와 관리원칙의 부재 혹은 소장 중심의 공원관리로 인해 공원관리의 지속성이 있을 수 없고 주민과의 갈등을 초래할 수밖에 없다. 따라서 법에 명시된 공원관리를 위한 공원관리기본계획이 실질적으로 수립되고 집행될 수 있도록 해야 한다.

이미 수립되어 적용되고 있는 공원계획도 공원용도지구계획, 시설계획 위주로 되어 있다. 시설지구계획마저도 그동안 타당성 검토가 없었기 때문에 아직도 10~20년 전의 시설계획을 근거로 건축행위에 대한 허가가 이루어 지고 있다. 국립공원이용행태의 변화를 반영하지 못해 유명무실한 계획으로 전락해 있다.

우리나라의 국립공원은 국유지, 사유지를 불문하고 공원구역으로 지정한 지역제 공원이기 때문에 국가기본계획의 수립만으로는 공원구역지정을 둘러싼 다양한 민원에 효과적으로 대응할 수 없다. 따라서 국가기본계획과 함께 개별공원의 특성을 반영한 중기의 국립공원별 공원관리기본

계획의 수립이 필요하다. 법에서 국가기본계획과 공원별기본계획을 분명히 명시할 필요가 있다. 개별공원관리계획은 국가기본계획과 달리 5년을 주기로 하는 단기 계획으로 두어 급변하는 공원 이용행태나 지역주민의 민원을 계획에 반영할 수 있도록 해야 한다.

공원별기본계획에는 지역주민의 민원 및 의견, 공원자연환경의 변화상 및 새로 발견된 동·식물, 탐방객의 공원이용행태의 변화, 지자체의 국립공원에 대한 의견 등을 반영하도록 한다. 즉 개별 공원관리기본계획의 요건 중의 하나로 개별공원의 특성을 반영하여 수립되어야 한다. 공원별 기본계획은 환경부가 최종결정을 하더라도 개별국립공원현장에서 주민과 일상적으로 접촉하면서 공원관리업무를 담당하고 있는 관리공단직원들이 직접 작성하여 환경부에 제출하도록 해야 한다.

우리와 마찬가지로 지역제 공원형태를 띠고 있는 일본은 5년마다 자연보전국 국립공원과에서 지역별공원관리사무소 직원이 핵심이 되어 민원, 자연자원 모니터링, 지자체의 요구사항 등을 검토하여 자체계획을 수립하여 환경청에 제출하고 있다<부록 참조>. 즉 매 5년동안 이러한 것을 수집하여 다음 공원계획수립에 반영하여 공원계획을 작성하여 환경청 국립공원과에서 이 초안을 검토하여 공원계획을 수립하고 있다.

캐나다의 경우 공원사무소에서 사업계획(Business Plan)을 작성하고 있는데 매년 25~30%의 예산 삭감에 대응하기 위해 재확보를 위한 사업의 발굴에 힘을 쏟고 있다.

공원별 이러한 기본계획은 공원별 기본계획의 변경이 없는 한 공원관리의 지속성과 일관성을 보장해 줄 수 있는 지침이 될 수 있다. 그래서 담당자나 개별관리공단의 소장이나 담당 공무원의 인사이동이 있을 경우 초래될 수 있는 행정의 혼돈을 막을 수 있어 주민불편사항을 최소화할 수 있다.

3.1.2. 공원관리를 위한 기초환경 및 지역조사

세계적으로 논의되고 있는 지속가능한 개발을 통하여 국립공원의 적절한 이용과 보존을 추구하고, 공원구역 설정과 일부 용도지구 개발과 규제에 따른 민원을 해결하기 위해서는 광범위한 기초환경 및 주민의 민원을 포함한 지역조사가 필수적이다. 정확하고 객관적으로 조사·연구된 기초환경자료는 합리적이며 타당한 공원구역설정을 가능케 하고, 공원구역내 관광·위락시설 개발이나 기타 공원시설의 설치에 있어 환경적 영향을 고려할 수 있는 기초적 자료가 될 것이다. 주민을 포함한 지역조사는 공원관리에 따른 지역현황에 대한 파악을 통해 주민 및 지역의 유관기관의 협력관계 형성을 위한 출발점을 만들 수 있을 것이다.

기초환경조사는 생태적·환경적 가치 뿐만 아니라 사회적·문화적·역사적 가치를 조사하도록 한다. 이러한 조사를 바탕으로 지속적으로 생태계와 문화사적을 과학적으로 관리해 나가야 한다.

아직까지 우리나라의 국립공원관리의 연구는 부족한 수준이지만 주로 생태조사에 치중해 있다. 하지만 주민과 함께하는 환경친화적인 국립공원의 관리를 모색하고자 한다면 지역실태에 대한 파악이 함께 이뤄져야 할 것이다.

3.1.3. 공원유형에 따른 자연공원법의 세분화

현재의 자연공원법은 67년 공원법에서 비롯되었기 때문에 법적용대상이 산악공원 위주로

해상 및 해안공원 등에 적용할 경우는 현실과 맞지 않는 경우도 발생하고 있다. 육상과 해상의 자연자원의 특징 및 지역주민의 삶의 행태가 다르고, 탐방객의 공원이용행태도 다르므로 이러한 점이 반영된 공원관리가 필요하다.

산악공원이 상대적으로 산악을 공원으로 지정한데 비해 해상 및 해안공원의 경우는 주민이 거주하는 섬을 공원으로 지정하고 있기 때문에 주민의 불편은 더욱 클 수밖에 없다. 단적으로 전체국립공원지역의 인구 110,017명(보호구역 포함) 중에서 다도해, 한려해상국립공원과 변산반도공원, 태안해안공원에 68%가 분포하고 있다. 섬에서는 취락이 해안선을 따라 분포하기 때문에 취락이 가능한 면적이 제한적이고 섬 안에서 거주지를 이동하는 것도 한계가 있다. 실제 다도해, 한려해상국립공원과 변산반도공원의 취락지구의 인구대비 면적은 전체 공원의 취락지구의 인구대비 면적의 63~72% 수준이다. 하지만 해상공원이나 산악공원 모두 취락지구의 동일한 건축면적 제한을 받고 있어 해상 및 해안 국립공원에 대해서는 상대적으로 완화된 기준이 필요하다.

집단시설지구의 경우도 행위의 제한이 산악공원과 동일하다. 하지만 산악공원은 사람들의 공원접근이 상대적으로 용이하나 해상 및 해안 국립공원은 여름철을 제외하면 거의 탐방객이 없다. 이런 현실이기 때문에 투자를 하려는 사람도 없을 뿐만 아니라 더욱이 집단시설계획은 대규모의 투자를 필요로 하고 있기 때문에 해상 및 해안공원의 투자는 이루어 지지 못하고 집단시설지구는 슬럼화되고 있다. 오히려 취락지구에서 집단시설지구의 기능을 하고 있다.

따라서 해상 및 해안공원의 경우 집단시설계획은 규모가 아닌 소규모의 시설계획이어야 하고, 탐방객 상대의 영업활동이 주가 되는 집단시설지구의 기능보다는 생업에 대한 보조로 이루어지도록 해야 한다.

또한 산악형 공원인 경우 탐방활동에 대한 적절한 관리가 필요하다. 예를 들어 하이킹, 등산, 야영, 제안된 피크닉, 야생동·식물관찰, 삼림욕 등으로 자연을 즐기며 자연을 알기 위한 휴양활동을 중심으로 이루어지는 것이 바람직할 경우 이에 알맞는 등산로 정비, 자연탐방로의 개설, 야영장 조성, 동·식물 보호시설 등에 우선 투자할 수 있는 방안을 강구한다. 시설투자의 우선순위를 결정함에 있어서도 당해시설의 이용률, 부족률, 자연훼손의 정도, 탐방자의 분산 또는 유도 효과, 지역개발 및 지역소득 증진효과, 위치 등의 적정성 등을 종합적으로 검토되어야 하며 각 공원별로 시설의 평준화를 도모할 수 있도록 추가의 지역별·공원별 안배도 고려하여 할 것이다.

국립공원 개발에 할당된 제한된 재원을 효과적으로 사용할 수 있는 합리적인 공원시설 투자방안을 모색하여야 한다. 이를 위해서는 먼저 투자대상 시설유형을 공원활동에 적합하게 체계적으로 설정하여 합리적으로 수용할 수 있는 방안을 마련하여야 한다. 즉 국립공원내의 생활 유형과 공원특성에 따라 당해 공원에 적합한 시설을 설정하여 중점 투자해야 한다.

3.1.4. 지구별 세분화

현재 자연공원법에서는 공원구역을 4개의 지구로 나눠 관리하고 있는데 각각의 지구안에서도 세분화하여 차등화된 법률적용이 필요하다. 보호지구의 경우도 복원이 필요한 부분은 보다 엄격한 규제가 필요하다. 특히 취락지구의 경우 이미 도시화가 많이 진행된 곳과 그렇지 않은 지구는 좀 더 구별된 법률적용이 필요하다.

취락지구는 주민들의 일상생활 터전이기 때문에 공원구역에 살고 있는 주민들의 생활의 불편사항이 많이 제기되는 구역이다. 이들은 실제로 2개의 행정기관을 통해 민원업무를 처리를

해야 하기 때문에 생활의 불편이 많다. 행정처리를 이중으로 해야 하고 더욱이 자연공원법은 엄격하기 때문에 반드시 관리공단의 허가가 있어야만 어떤 행위를 할 수 있기 때문에 취락지구에서의 행정간소화는 주민들의 커다란 희망사항이다.

취락지구를 세분화할 경우 이미 도시화가 많이 진행되고 지역경제에 중요한 부분 혹은 오히려 엄격한 법 적용으로 지역경제에 막대한 지장을 주고 있는 등 몇가지 기준을 선정하여 세분화하도록 한다.

3.1.5. 협력적 공원관리방안 모색

국립공원 관련기관과 시민환경단체, 주민참여가 유기적 관계를 맺어야 한다. 관련기관이나 시민환경단체는 환경보호나 혹은 자연경관에 관한 공감대가 형성되어 있는 반면, 해당주민들은 관할 행정기관에 관한 불신과 생활불편, 상대적 재산가치 하락에 따른 불평으로 민원이 지속되고 있어 국립공원 관리를 위한 유기적 연계는 어려운 실정이다. 하지만 전국토의 6.5%에 해당하며 20여곳에 이르는 넓은 지역을 관리할 만한 인력이 절대적으로 부족한 실정이며, 건전한 관리계획은 주민의 참여를 필요로 하며, 정부는 국립공원은 주민들에게 이익이 될 수 있다는 정확한 근거를 제공함으로써 주민의 신뢰를 얻어야 한다.

해당관청은 무분별한 공원이용으로 인한 자연훼손을 방지하고 탐방자를 원활히 수용하기 위한 공원기반시설을 관리·확충하고, 공정한 환경성 검토를 거친 개발사업에 대해 주민이 참여할 수 있고 수익성이 있는 것에 우선하여 허가하도록 하여 주민복지를 향상시키도록 한다. 시민단체에서는 국립공원 탐방자에 대해 정상정복형 등산형태, 유희·위락위주의 이용형태를 자연친화적 탐방으로 전환시키도록 하는 홍보와 교육 프로그램을 담당한다. 주민들은 공원관리의 주체로서 자신들의 문화적·사회적 공동체를 유지하면서 탐방객에 대한 안내와 국립공원의 관리 등을 담당하도록 하는 등, 주민들과 시민단체의 적극적 참여와 해당관청과의 통합적 공원관리 방안이 절실히 요구된다.

3.1.6. 공원기능의 회복

초기 국립공원 지정 후 진입도로와 집단시설지구의 각종 공원시설에 대한 투자는 지역개발효과와 탐방자의 편익을 도모했다는 긍정적 측면도 있다. 반면에, 공원에의 접근성이 양호해지면서 탐방수요가 급증하게 되어, 제반 편익시설이 함께 개발되어 있지 않은 상태에서 공원에 대한 이용압력을 가중시키게 되는 결과를 초래하게 되어 자연훼손 및 공원환경오염이라는 부정적 측면이 크게 나타났다. 지나치게 과도한 위락·소비시설은 국립공원을 이용하는 탐방자에게 일반 국립공원이나 유원지와 같은 오락과 유희의 장소로 인식시키기에 충분했다.

이제, 국민 소득이 높아지고 쾌적한 생활에 대한 욕구가 증가되면서 환경보전에 대한 인식이 고조되고 있는 시점에서 국립공원의 개발과 이용행태를 변화시켜야 한다. 지난 30년간 현 세대의 개발욕구와 정부의 개입으로 훼손되거나 파괴된 국립공원 구역의 자연생태계를 원상태로 복원하고, 동시에 국민들의 이용으로 비롯된 자연 훼손을 예방하는데 최선의 노력을 기울여야 한다. 또한 시민단체와 해당지역 주민을 주체로 지역 특유의 자연·문화·역사성을 바탕으로 한 자연환경체험과 문화교육위주의 다양한 탐방 프로그램을 개발하며, 이를 통해 국민들이 국립공원의 이념 및 제도, 환경문제를 올바르게 이해할 수 있도록 유도하여야 한다.

3.2. 주민지원 및 민원해소

3.2.1. 일관성 있는 공원관리 정책

자연공원법의 일관된 적용과 주민편의를 기준으로 공원관리를 해야 한다면 관할 부처 및 정책기조의 변화가 있더라도 일관된 기준이 있어야 한다. 공원관리원칙이 일관되어야 구역내에 사는 주민이 공원관리방향을 예측할 수 있고 취해야 할 행동을 결정할 수 있다. 현재는 관할부서의 변화 및 공원관리 기조의 변화에 따라 허가 사항도 달라지고 있어 주민들의 생활에 대해 예측을 할 수 없다. 정책 및 관할부서가 달라지더라도 정책 및 지침이 일관성이 있어야 주민들이 안정적으로 생활이나 생계를 꾸려나갈 수 있으나 잦은 목표의 변경은 기대와 현실이 어긋나게 만든다. 결국 이는 행정에 대한 불신을 초래할 뿐아니라 사회적으로도 낭비를 낳게 된다.

이러한 것은 관리공단에 대한 일관되지 못한 감사로 나타난다. 내무부 시절에는 허가신청 민원에 대해 허가해 주지 않은 것에 대해 문책이 있었으나 최근에는 허가를 해준 것에 대해 문책을 하는 쪽으로 방향이 바뀌어 일선에서 업무를 처리하는 공단직원들의 판단기준을 흐려 놓기도 한다. 이러한 감사기준의 변화는 근본적으로는 국립공원관리의 원칙이 흔들리기 때문에 발생하는 현상이라고 볼 수 있다.

3.2.2. 자연공원법의 합리적 운영

가. 자연공원법의 신축적 운영

자연공원법은 국립공원 안에서의 시설배치·신축·개축·증축 등과 그 이용, 상업활동 등에 관하여 여러 가지 기준을 마련하여 이에 따르도록 허가사항과 신고사항으로 구분하여 관리하고 있다. 또한 입지적·사업적 특성에 따라 계획 및 실행에는 많은 차이가 발생하지만 실제로는 일률적 기준만으로 관리하고 있어 개별성이 고려되지 않아 문제로 지적되고 있다.

이에 따라 자연공원법의 체제가 규제중심, 예외적인 인·허가 체계를 명시하더라도 국립공원의 개별성을 고려한 세부적인 기준이 법령에 규정되어야 하며, 국립공원 중에서도 높은 이용률을 보이고 있는 곳의 대부분이 사유지인 우리나라의 실정에서는 특히 강조되어야 한다. 그밖에 공원시설들의 배치·도입과 관리를 위한 여러 가지 기준들이 법제화되어 있는데 제대로 된 국립공원 이념을 바탕으로 용도지구 구분에 따른 보호와 이용의 한계효용을 고려해야 한다. 뿐만 아니라 주민생활향상에 밀접히 관련되는 용도지구 안에서의 기초적인 주민생활에 대해서는 신축성 있는 관리·운영이 보장되는 법적 장치를 마련해야 한다.

다. 집단시설지구 기본계획의 현실적 조정 및 이전

현재 많은 국립공원지역의 집단시설지구는 불법건축물이 난립하여 국립공원의 환경을 파괴시키는 요인이 되고 있다. 집단시설지구는 계획적 개발을 전제로 되어 있으나 계획적 개발은 커녕 오히려 난개발의 온상이 되고 있다.

국립공원의 집단시설지구의 기본계획은 80년대 이루어진 것으로 현실에 맞지 않는 계획을 기준으로 관리공단은 건축 허가 기준으로 삼고 있다. 이 계획은 대규모의 개발을 전제로 하

기 때문에 실제 여러명의 토지소유자가 공동개발을 해야 하므로 현실적으로 어려울 수밖에 없다. 따라서 공영개발을 하거나 집단시설지구의 개발이 소규모로도 가능하도록 현실화할 필요가 있다.

또한 집단시설지구는 많은 탐방객의 밀집장소로 국립공원의 환경오염원이므로 국립공원의 환경을 고려할 때 장기적으로 공원구역 밖으로 이전을 하도록 해야 한다.

3.2.3. 국립공원 주민의 경제력 향상

국립공원에 거주하는 대부분의 주민은 경제적으로 열악한 상황에 놓여 있고 규제에 따른 상대적 박탈감이 심화되어 많은 민원을 제기하고 있다. 이를 고려할 때 국립공원에서 환경과 피적 개발을 억제하고 생물다양성의 장기적인 보전과 중요한 생물 서식처의 보호는 기본적으로 국립공원 지역주민의 경제적인 조건이 향상되지 않고는 불가능하다. 더욱이 이러한 문제를 근원적으로 해결하기 위해서는 제도적으로 마련된 일시적인 지원금이나 보조금의 지급보다는 지역주민의 사회적·문화적 패턴을 보전하고, 주민들의 삶과 작업 수준의 향상에 도움이 되며 지속적인 이익을 창출할 수 있는 방안이 요구된다. 이를 위해서 해당 관리청은 국립공원 지역주민 특히, 저수입 주민의 생활 및 지역기반의 향상을 위한 정책적 노력을 촉진하고 국립공원의 자연적·문화적·역사적 특성과 지역주민의 생활패턴을 고려하여 집약적인 농업, 조직적인 목축관리, 산림의 개발, 여행서비스 시설, 수공예 등 환경적 피해를 줄이고 타산성이 있는 적절한 사업을 개발해야 한다.

주민의 경제적 향상의 목적은 삶의 질을 향상시키는 것도 있지만, 근본적으로 생태적 환경의 보전에 있음을 인식할 필요가 있다. 사업의 선정은 주민을 참여시키고 의견교환을 통하여 지역주민의 요구를 충분히 통합할 수 있도록 하며 다음과 같은 사항을 고려해야 한다. 첫째, 지역주민에 기반을 두고 있어야 하며, 지역주민의 협력적인 활동을 지향해야 한다. 둘째, 자연환경의 보전과 마찬가지로 지역주민의 기본적인 요구를 함께 추구해야 한다. 셋째, 환경적 범위 안에서 지역개발 활동을 통하여 지속가능한 개발이 달성될 수 있도록 한다.

3.2.5. 개발권양도제의 도입

국립공원 주민들의 규제에 따른 재산상의 상대적 박탈감을 경제적으로 해결하고 장기적으로는 공원내 사유지를 국유화에 따른 정부의 재정 부담을 해결할 수 있도록 개발이익을 환수하여 규제로 인한 재산상의 손실을 보상하는 방법이 고려될 수 있다.

개발이익을 환수하여 규제손실을 보상하는 방법으로는 수익자부담부 수익금의 일부를 수용하는 용도제(Zoning by Special Assessment Financial Eminent domain, ZSAFED)와 개발권양도제(Transfer of Development Rights, TDR)가 있다. 개념상 ZSAFED는 용도지정으로 이익을 본 토지소유자에게 수익자 부담금을 징수함으로써 개발 또는 규제로 인하여 손실을 본 토지소유자에게 보상을 하여 주는 제도이고, TDR은 개발이 제한된 보전지역내의 토지소유자에게 허가된 개발권을 개발이 가능한 다른 지역의 토지소유자에게 매각하게 하여 그 지역의 토지를 보다 효율적으로 개발할 수 있도록 하는 반면, 본인은 매각으로 부터의 이득으로 손실을 보상받을 수 있도록 하는 제도이다.

수익자부담부 수용에 의한 용도제는 일률적으로 일시에 부담금을 부과하여 징수하는 문제

점과 이익의 발생을 측정하는 평가제도와 기술이 개발되지 못하여 실질적 가치의 평가가 어려운 점이 있다. 반면, 개발권양도제는 개발구역의 사업자가 개발을 추가개발허용밀도까지 이용하고자 할 때만 개발권이 필요함으로 일률적 일시적으로 개발이익이 환수되는 문제가 발생하지 않는다. 또한 자율적인 시장기능에 의하여 개발권의 매매가 이루어지기 때문에 개발이익으로 규제손실을 보상하는 과정에 있어서 개발이익의 발생을 평가하는 제도와 기술이 발달하지 못하여도 실행이 가능한 장점이 있다.

하지만 개발권양도제는 보전지역의 지정, 개발권의 성격규정, 개발권의 소유자간 배분과 개발권의 시장성 보장과 징수 등 선행되어야 할 어려운 문제들이 있어, 이를 국내에 적용하고 실행하기 위해서는 제도적·행정적으로 많은 연구가 필요하다. 개발권양도제는 정부의 재정부담을 줄이는 동시에 사회적 형평성 측면에서 규제로 인한 재산권 침해로부터 사유재산권을 보호하면서 국립공원 환경자원의 보전을 효율적으로 수행할 수 있을 것이다.

3.2.6. 토지매수청구권 보장

국립공원지역에는 36.4%(사찰제외)에 해당하는 사유지가 있다. 사유지이니 만큼 토지거래가 자유롭게 이루어져야 하나 공원구역 편입으로 인해 극히 일부를 제외하고는 거래가 전혀 이루어지지 않는다. 토지거래가 거의 이뤄지지 않기 때문에 해당지역에 땅을 갖고 있는 주민들은 팔고 싶어도 팔 수 없어 이주도 부자유스럽다. 공원구역이므로 많은 제약을 받고 있어 제대로 재산권행사도 할 수 없다. 계획에 의해 손해를 보고 이주마저도 어려운 실정이므로 정부가 토지를 팔고자 하는 주민의 토지를 사는 것은 최소한의 주민지원정책이다. 토지매수청구권은 주민지원은 물론 공원구역내의 많은 사유토지를 국·공유화할 수 있는 방안도 될 수 있으므로 제도적으로 보장하도록 한다.

3.2.7. 공원경계의 명확화

공원구역의 경계를 명확하게 해야 한다. 특히 공원경계구역의 경우 경계가 지번으로 뚜렷이 표기되어 있지 않아 공원구역에 포함여부를 알 수 없는 경우도 있다. 토지 소유자는 물론이고 공원을 관리하는 관리공단조차 공원에 포함여부를 정확히 모르고 있는 구역도 있다. 따라서 도면과 실체가 일치하지 않는 공원경계는 실사를 통해 명확히 지번을 부여하여 지번과 도면을 일치시키도록 해야 한다. 그리고 불명확한 공원경계는 도로나 지형지물을 이용해 모든 사람이 알 수 있게 설정해야 한다.

3.3. 투자의 분담 및 개발주체의 정립

국립공원 사업 및 개발, 시설의 설치를 위하여 국비, 지방비, 교부세, 민간자본 등 다양한 재원이 투입되고 있으나 투자기준 또는 한계가 모호하여 중복투자 등 공원사업 시행상의 혼란을 가져오고 있다. 즉, 공원추진도로사업의 경우, 도로의 성격에 따라 법정도로는 각 도로 관리청이 개설 및 유지보수를 담당해야 하나 현재는 그 한계가 모호하여 국토관리청, 국립공원관리공단, 지방자치단체 등에서 재원의 성격과 예산배정에 따라 적당히 담당하고 있는 실정이다. 따라서 추진도로의 경우, 공원내 도로 및 탐방자 등은 국립공원관리사업비를 투자하

고, 법정도로와 주민편의 및 지역개발을 위한 도로는 도로법에 의한 도로관리청 또는 지방자치단체에서 투자·관리하게 함으로써 현재 추진도로에 투자되는 국립공원 관리사업비는 주차장, 야영장 등 공원탐방 편의시설에 집중 투자하거나 일반 공원관리비로 전환하여야 한다. 또한 공원사업투자 및 재원부담에 있어서 다음과 같은 투자분담방안이 법률적·제도적으로 확립되어야 한다.

즉, 국비는 집단시설지구정비 및 기반시설 설치사업 또는 자연자원의 보호·보존을 위한 시설과 탐방편의를 제공하는 주차장, 야영장 조성 등에 투자되어야 하며, 지방비는 지방자치단체가 주체가 되어 주민편의와 지역개발차원의 진입도로 건설, 집단시설지구내의 주민생활 편의시설인 상·하수도과 오물처리장 등 주민생활과 직결되는 공공시설에 투자되어야 하고, 집단시설지구내의 숙박시설 및 상업시설 등 수익시설에는 민간자본이 투자되어야 할 것이다.

3.4. 공원구역의 합리적 조정

국립공원은 과거 수려한 자연환경지역의 보호와 이용 중심에서 자연생태계의 보호 측면이 추가되고, 개발과 보전의 조화를 위한 지속가능한 개발이 등장하였지만 현행 용도지구는 이러한 변화를 수용하지 못하고 있다. 뿐만 아니라 불합리한 공원구역지정 및 용도지구로 인한 재산권의 침해와 생활불편 등 국립공원내 주민이 많은 민원의 원인이 되고 있는 실정이다. 또한 공원구역의 설정이 불합리한 경우도 문제를 초래할 수 있는데 예를 들어 마을을 관통하는 공원경계는 마을 공동체를 파괴하는 요인이 될 수 있다. 불합리하게 정해짐으로써 옆집과 옆집사이로 공원경계가 설정되어 공원구역에 포함된 주민과 포함되지 않은 주민의 관심사가 달라짐으로써 마을 주민간의 일체감이 깨지기도 한다. 이러한 경우 공원구역의 합리적 조정이 필요하다.

이에 따라 국립공원구역이나 용도지구의 합리적 재조정을 통해 사적 제한의 사회적 형평성을 제고하고 증가하고 있는 국민 여가활동을 수용하며, 이를 지역개발의 계기로 활용할 수 있도록 용도지구의 개편이 필요하다.

구역조정에 관해 일반적으로 고려해야 할 사항은 첫째, 국립공원과 자연보호지역은 하나의 통합체제로 운영·관리되고 있는 것이 국제적 추세로 우리나라의 국립공원도 장기적으로 자연보호지역 관리체계 속에서 이루어져야 한다. 또한 국립공원체계 내에서 공원의 특성과 관련하여 지정·관리 될 수 있도록 구역조정을 하도록 한다.

둘째, 현재의 추상적인 국립공원 지정기준을 국립공원 성격과 지정 목적, 그리고 시대적 변화를 수용할 수 있도록 구체화하고 명료화하여 민원발생의 주요 원인이 되는 국립공원의 지정에 합리성과 객관성을 제고하여 민원발생을 최소화해야 한다.

셋째, 국립공원의 지정은 자연성·환경성·생태적 가치뿐만 아니라 수려한 경관, 보전가치가 있는 역사·문화 유적, 관광·위락적 가치를 고려하여 검토할 필요가 있으며 적합성에 대한 검토시 지정후 관리의 타당성과 적합성에 대한 합리적인 기준 설정이 필요하다.

넷째, 장기적으로 합리적·객관적 기준에 따라 공원구역을 지정한 후, 그 둘레를 공원보호구역으로 지정하여 공원구역 내에서는 규제를 점차 강화하여 꼭 필요한 기초시설만을 허용하며 공원내 훼손된 지역을 복구하는 한편, 지속적인 모니터링을 통해 생태적·환경적 안정성을 관찰한다. 공원보호구역은 해당지역 주민이나 탐방자의 수요를 충족시킬 수 있도록 편의·복지·휴양시설을 입지시키지만, 국립공원의 자연환경이나 경관이 파괴되지 않은 범위에서 개발한다. 특히 국립공원 내부지역과 외부지역간의 지가의 차이가 클수록 민원발생가능성

이 높은데 이를 근본적으로 차단하는 방법은 공원보호구역을 효과적으로 활용하거나 공원 인접지역의 개발을 자치단체 차원에서 자발적으로 규제하는 것 등을 고려할 수 있다.⁴⁷⁾

3.5. 국립공원지역내 토지의 국유화 및 공유화

3.5.1. 국립공원지역내 토지의 국유화

지자체실시와 관련하여 개인 재산권행사 요구가 거세어지는 실정에서 국립공원안의 사유지는 국립공원관리상 최대문제이다. 우리나라 국립공원안의 토지는 국·공유지 57.1%, 개인소유 36.4%, 사찰소유 8.3%로 되어 있어 체계적인 공원관리의 걸림돌이 될 뿐만 아니라 민원의 주요 원인이 되고 있다. 미국, 영국, 일본 등 외국에서는 국립공원구역의 사유지를 꾸준히 매입하여 국·공유화하고 있으며, 자연보호상 중요하거나 훼손가능성이 높은 지역부터 우선적으로 매입하고 있다. 한편, 기업이나 국민들로부터 사유지를 기증받고, 그에 상응하는 명예와 경제적인 혜택을 주고 있다.

우리나라에서는 국토이용관리법의 토지선매권 혹은 수용권 등을 활용하고 이농민의 토지 혹은 상속 받은 토지 등을 국립공원 내 국유지의 대형화·집단지화 사업을 위해서 매각할 경우에는 조세감면 혜택을 주는 방법 등을 활용하면 사유지와 국유림지의 교환방식보다 저렴한 가격으로 사유지를 매입할 가능성이 크다. 사유지를 수용하기 위해서는 소유주의 토지에 대한 애착심, 가족묘지로서의 용도 혹은 국립공원 내부에 위치하기 때문에 발생하는 경제적 이익을 보상할 수 있는 유인책이 필요하다. 국립공원내 사유지의 면적이 너무 넓고, 예상가격도 너무나 엄청나기 때문에 필요한 자금을 단기간에 확보하는 것이 현실적으로 불가능하여 장기계획을 수립하여 실행하여야 한다.

국립공원내 사유재산권의 국유화계획을 수립할 경우에는 다음 사항을 고려하여야 할 것이다. 첫째, 국유화 대상 재산권은 토지, 가옥, 영업권 등을 포함하여야 한다. 둘째, 어떠한 경우에도 외부인이 국립공원내의 재산권을 취득하는 것을 방지하여야 한다. 셋째, 자연자원의 채굴 혹은 점용, 환경오염물질의 배출 등 국립공원내 자연자원 보전에 대한 위해정도 및 소요예산의 조달 가능성을 고려하여 재산권 수용의 우선순위를 결정하여야 한다. 넷째, 노년층의 비율이 높은 실정에서 당장 이주가 곤란한 주민은 일단 재산권을 매입한 후에 임대 형식으로 일정기간 동안 거주를 허용함으로써 국유화를 촉진시킬 수 있다.

3.5.2. National Trust 운동의 활성화

국립공원내 개인토지를 줄이기 위해 국유화하는 것외에 시민 등 공공에 의한 소유, 즉 공유화 방안도 가능하다. 광활한 국립공원 토지를 보존가치가 높은 지역의 토지 우선으로 국유화한다 해도 한계가 있다.

환경보전을 위해 국립공원의 사유토지의 이용을 자연공원법 등으로 엄격히 규제하고 있지만 근본적으로 자본주의 사회이기 때문에 재산권 침해를 둘러싼 갈등이 잠재해 있다. 그리고 국립공원내의 사유지는 개발을 통해 개인의 이익을 얻을 수 있는 가능성이 있기 때문에 사적

47) 공원보호구역이 없는 덕유산 국립공원의 삼거리 지역은 공원경계선이 지나가고 있는데 공원구역의 안과 밖이 작은 넷가를 기준으로 하고 있다. 그런데 인접한 공원구역은 자연환경지구로서 개발이 제한되어 있는 반면 바로 바깥은 일반 준농림지로서 고층의 콘도건설이 한창 진행 중이다.

이익을 추구하고자 하는 개인과 환경보전이라는 공익의 맞물려 있다. 환경은 개인의 혼자만의 소유가 아니라 사회 전체의 것이고 이는 개인의 소유로 둘 때 개인의 사적이용을 막는 데는 한계가 있다. 또한 국립공원이 현세대와 미래세대를 위해 보전해야 할 곳이기 때문에 공원지역내의 주민만이 비용을 부담할 것이 아니라 공원지역외에 사는 시민이 함께 비용을 부담하는 것은 당연하다.

따라서 국유화와 함께 시민들이 자발적으로 공원지역의 땅을 사는 것도 생각해 볼 수 있다. 이러한 대안적 환경운동방식이 '내셔널 트러스트'(National Trust)운동이다. 개개인이 기부한 돈으로 보존가치가 뛰어난 토지를 구입하여 결코 매매되거나 개발할 수 없게 하는 범시민 자연보호운동이다.

국립공원 지역 토지의 공유화운동은 시민들의 실질적인 참여를 통해 그동안 제대로 인식하지 못하고 있던 자연자원의 환경가치를 창출해 나가고 그 가치를 공유할 수 있도록 할 것이다.

내셔널 트러스트 운동은 1895년 영국에서 시작된 환경·문화보전운동으로서 무분별한 개발로부터 환경적·문화적 가치가 있는 땅이나 시설들을 보호하기 위하여 시민의 자발적인 모금운동을 통해 자연·문화유산지역의 토지·시설을 매입하거나 기증을 받아 영구히 보전하는 운동이다. 이 운동을 통해 영국은 전체 해안의 17%를 자연상태로 묶어 놓았고 일본 홋카이도의 원시림 "시레도코"도 성공사례에 속한다.⁴⁸⁾ 우리나라의 경우 아직은 시작단계이지만 '무동산 사유지 공유화운동'이 대표적인 내셔널 트러스트 운동이다.⁴⁹⁾

내셔널 트러스트가 시민에 의한 운동이지만 이 운동이 활성화되려면 정부차원에서 지원이 있어야 한다. 영국에서 내셔널 트러스트 운동이 활성화 될 수 있었던 이유는 이러한 활동을 제도적으로 뒷받침하는 관련법의 제정 때문이었다고 한다. 영국 의회는 1907년 National Trust Act를 제정함으로써 국민운동으로서의 National Trust 운동의 지위, 환경, 문화자산의 수탁자로서의 National Trust의 권리와 의무, 그리고 National Trust의 신탁관리 방법 등이 제도적으로 규정하였다.⁵⁰⁾

내셔널트러스트를 우리나라에 적용하기 위해서는 법 제도적인 정비는 물론 이 운동을 체계적으로 이끌 수 있는 범국민적 조직체가 구성 및 여러 가지 준비가 필요하다. 효과적인 회원확충과 신탁방법의 다양화, 보다 많은 시민들의 참여방안, 매입이나 기증에 의해 신탁된 자산의 관리 등 자연환경을 보전하기 위해 정부의 제도적·정책적 지원과 함께 시민의 자원적 참여가 조화를 이루어야 한다.

3.6. 공원관리의 정상화

인허가 업무를 줄이고 공원관리업무에 집중할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 현재의 국립공원관리행정에서는 국립공원관리공단은 관리면적은 너무 넓은데 적은 인원으로 자연자원의 관리 뿐 아니라 공원구역내의 지역주민의 민원도 처리해야 한다. 자연자원보호와 함께 종합행정업무를 수행하기 위해 각종 분야에서 전문성을 갖춰야만 한다. 더군다나 자연공원법에서는 공원구

48) 중앙일보, 2000. 1. 12

49) 무동산 보호단체협의회가 1994년부터 기금조성운동을 펼친 결과 1999년 9월 현재 1,900만원 정도가 적립되었다. 특히 협의회는 올해부터 '무동산 땅 한평사기 시민운동'을 본격적으로 추진하면서 사유지 공유화운동은 범시민운동으로 확대될 전망이다. 김병완, 1999, 무동산 내셔널 트러스트를 위한 시민운동의 전략과 과제, 환경보전을 위한 내셔널트러스트 국제심포지엄 자료: 69-96.

50) 조명래, "새로운 시민환경운동으로 National Trust운동의 이해와 활용"

역내의 허용행위에 대해 허가를 조건으로 하고 있기 때문에 공원외의 구역에 비해 많은 민원을 처리해야 하는 형편이다. 적은 인력으로 이를 수행하는 것은 현실적으로 무리이다. 관리공단에는 건축을 전공한 사람이 없고 건축직 분야의 직원을 채용하는 것도 아니어서 공원의 자원관리보다 일반 민원업무처리에 더 많은 시간을 할애해야 하고 관리에서도 어려움을 겪고 있다.

3.7. 공원관리를 위한 재정의 확충

국립공원관리공단 직원의 설문조사에 의하면 현재 국립공원의 현안 중의 하나가 재정부족을 꼽고 있다. 이러한 재정부족은 공원지역주민과의 마찰의 요인 및 공원관리를 제대로 못하게 하는 요인이 되고 있다. 현재 이렇게 부족한 재정을 충당하기 위해 모든 국립공원은 매표업무, 주차장 사업을 하고 있다. 하지만 현실은 주객이 전도되어 행락철이 되면 국립공원의 입장료 징수업무는 공원관리공단직원의 업무의 대부분을 차지하고 있다.

더욱이 해당지역이 사유지일 경우 주인은 토지소유로 인한 재산세를 납부하고 있으나 제대로 땅을 활용하지도 못하는 처지에서 오히려 국립공원 측은 입장료를 징수해 수입을 얻기 때문에 주민측에서 볼 때는 이해하기 힘든 일이 벌어지고 있다. 이러한 점은 주민들에게 국립공원관리정책에 대한 불신을 초래하고 공원관리공단 역시 주민들의 원성의 표적이 될 수밖에 없다. 또한 현재의 국립공원 입장료는 공원지역내에 있는 사찰입장료와 함께 징수하고 있어 사찰을 탐방하지 않는 사람도 입장료를 내야 하는 모순이 있고 국립공원의 입장료가 과대한 것처럼 일반시민들에게는 인식되고 있다. 이러한 문제는 공원입장료를 징수하지 않는다면 자연스럽게 해결될 수 있다.

VI. 결 론

우리나라의 국립공원은 다수의 멸종위기에 있는 야생 및 보호대상 동식물, 천연기념물 등이 서식하고 생태적인 우수성이 뛰어나며, 사찰 등 중요한 문화자원도 포함되어 있다. 따라서, 국립공원지역의 생태계는 보전해야 한다는 데에는 이견이 없다. 그러나 이 지역의 보전 및 지속 가능한 자원이용을 추구하면서 동시에 주민들의 생활 및 생계불편을 해소할 수 있는 구체적인 계획이 미흡하여 지역 주민들의 적극적인 호응을 얻지 못하고 있다.

지역주민의 일방적인 희생을 강요하는 정부의 환경보전정책은 부정적인 영향을 초래할 가능성이 크다. 더욱이 지역주민의 적극적인 협조 없이는 국립공원지역의 자연생태계의 보전이 어려울 수밖에 없다. 따라서 기존의 규제일변도의 관리를 지양함으로써 민원발생의 소지를 줄이고, 주민의 생업과 현명하게 조화를 이루어 주민이 자발적으로 환경을 보전하도록 유도하기 위한 국립공원지역의 주민 지원방안을 마련하는 것이 필요하다.

국립공원지역에 거주하고 있는 지역 주민들의 주요 민원의 발생 원인은 크게 세 가지로 분류된다.

첫째, 국립공원구역 안팎간 규제수준의 차이에 따른 형평성의 문제이다. 자연공원법이 국립공원지역내에 거주하고 있는 사람들의 사유재산권을 침해하고 있음에도 불구하고 이를 합리적으로 보상할 수 있는 장치를 제공치 못하고 있다는 데 있다.

둘째, 국립공원구역내 전입한 사람들의 재산증식 욕구이다. 국립공원구역내 토지의 일부는 토지투기 등을 목적으로 주택이나 토지를 매입했거나 전입한 사람들의 소유로, 이들의 재산증식 욕구에 따라 나타나는 민원이다.

셋째, 자연공원법에 의한 엄격한 규제로 인해 국립공원지역에 거주하는 주민들의 주거 및 생산활동에 제약에 따라 발생하는, 생활의 불편에 따른 민원이다.

이러한 민원은 국립공원지역의 자연생태계를 보전하고 지속 가능한 이용을 위해서는 어느 정도 감수해야 할 사항이다. 그러나 우리나라의 불합리한 법·제도적 문제로 인하여 이 지역 주민들의 생활의 질이 하락하고 생활불편이 가중되고 있다면, 이는 해결해야 할 당면과제인 것이다. 주민들의 불편을 일방적으로 강요하는 것보다는, 이들 주민들에게 다양한 방법에 의한 주민지원정책을 추진함으로써 직접적이고 또는 간접적인 생활의 불편을 덜어주고, 생활의 질을 향상시킬 수 있는 보상방법을 강구하는 것도 필요한 정책방향인 것이다.

이러한 맥락에서 국립공원지역에 대한 법·제도를 검토한 바에 의하면 현재 이 지역에 대한 법·제도적인 문제점으로 다음과 같은 사항들이 도출되었다.

첫째, 공원구역지정의 불합리성에 따른 문제점이다. 당초 공원구역의 지정은 자연자원을 중심으로 공원경계를 설정했으나, 공원구역내 거주자 및 토지소유자에 대한 세부적인 검토가 이루어지지 않았다. 현장실사 및 주민의 참여 없이 이루어진 공원구역의 설정은 도면상의 선긋기식으로 이루어졌으며, 이에 따른 부작용으로 공원내의 취락, 전답 등 많은 곳이 용도지구상 자연환경지구로 지정되어 있어 주민들이 주거생활에 필요한 건축물이나 자가생산 농산물 판매시설 설치 등에 많은 규제를 받아 왔다. 또한 공원구역 경계 설정기준을 등고선으로 하여 현실적으로 이용하고 있는 지적경계, 자연적·인위적 지형지물 등 토지이용 실태와는 상당한 차이를 보이고 있다.

둘째, 관련법규들이 혼재되어 있다. 국립공원의 관리는 자연공원법이 근간이 되고 있지만

공원관리상 실제적으로 적용되는 관련법규는 국토건설종합계획법, 문화재 보호법, 산림법, 도시계획법, 도로법, 관광진흥법, 건축법, 공중위생법, 온천법 등 총 19개의 법률에 이르며, 관련 부처만도 11개소에 이르고 있다. 특히 특정분야 업무의 경우에는 여러개의 법률이 중복 적용되어 이 지역에 거주하고 있는 주민들에게는 불편함이 가중되고 있다.

셋째, 국립공원관리의 기본법인 자연공원법은 산림, 육상생태계를 주요 대상으로 하고 있음에 따라 역사·유적자원(경주국립공원)과 해상, 해안국립공원을 관리하는 데에는 근본적인 한계점이 있다. 따라서 이들 역사·유적자원(경주국립공원)지역, 해상, 해안국립공원지역 주민들이 안고 있는 불편사항을 해결하기 어렵다.

위와 같은 국립공원지역의 주민불편 사항 등에 대한 문제점을 해결하고, 이들 주민들의 생활을 지원하기 위한 국내외 지역의 다양한 의견과 사례를 검토한 바에 의하면 국립공원관리 및 주민지원정책은 같은 차원에서 지속가능성, 형평성, 투명성, 민주성의 원칙하에 추진되어야 한다.

이러한 원칙하에 다음과 같은 다양한 주민지원정책이 추진되어야 함을 제안한다.

첫째, 공원관리를 위한 기초환경 및 지역실태 조사 등 친환경적 공원관리를 위한 체계(infrastructure)가 확립되어야 한다. 세계적으로 논의되고 있는 지속가능한 개발을 통하여 국립공원의 적절한 이용과 보존을 추구하고, 공원구역 설정과 일부 용도지구 개발과 규제에 따른 민원을 해결하기 위해서는 광범위한 기초환경 및 지역 실태조사가 필수적이다. 정확하고 객관적으로 조사·연구된 기초환경자료는 합리적이며 타당한 공원구역설정을 가능케 하고, 공원구역내 관광·위락시설 개발이나 기타 공원시설의 설치에 있어 환경적 영향을 고려할 수 있는 기초적 자료가 된다. 따라서 지역실태조사는 공원관리에 따른 지역현황에 대한 파악을 통해 주민 및 지역의 유관기관의 협력관계 형성을 위한 출발점을 만들 수 있을 것이다.

둘째, 해당관청은 무분별한 공원이용으로 인한 자연훼손을 방지하고 탐방자를 원활히 수용하기 위한 공원기반시설을 관리·확충하고, 공정한 환경성 검토를 거친 개발사업에 대해 주민이 참여할 수 있고 수익성이 있는 것에 우선하여 허가하도록 하여 주민복지를 향상시키도록 하는 것이다. 시민단체에서는 국립공원 탐방자에 대해 정상정복형 등산형태, 유희·위락위주의 이용형태를 자연친화적 탐방으로 전환시키도록 하는 홍보와 교육 프로그램을 담당하고, 주민들은 공원관리의 주체로서 자신들의 문화적·사회적 공동체를 유지하면서 탐방객에 대한 안내와 국립공원의 관리 등을 담당하도록 해야 한다.

셋째, 일관성 있는 공원관리 정책이 추진되어야 한다. 자연공원법의 일관된 적용과 주민편의를 기준으로 공원관리를 해야 한다면 관할 부처 및 정책기조의 변화가 있더라도 일관된 기준이 있어야 한다. 공원관리원칙이 일관되어야 구역내에 사는 주민이 공원관리방향을 예측할 수 있고 취해야 할 행동을 결정할 수 있을 것이며, 이는 이 지역 주민들의 민원을 근본적으로 막을 수 있는 장치가 될 수 있다.

넷째, 상세하고 신축적인 법률의 운영을 통한 행정의 합리적 운영이다. 예를 들면, 취락지구에 삶의 터전을 두고 있는 주민들은 실제로 2개의 행정기관을 통해 민원업무를 처리를 해야 하기 때문에 생활의 불편이 많다. 행정처리를 이중으로 해야 하며 더욱이 자연공원법이 매우 엄격하므로 반드시 관리공단의 허가가 있어야만 어떤 행위를 할 수 있기 때문에 취락지구에서의 행정간소화는 주민들의 커다란 희망사항이다. 이를 위해 취락지구를 세분화하여 밀집된 곳은 더욱 완화하된 기준을 적용하여 주민편의와 민원을 해소해야 한다.

다섯째, 국립공원 주민의 경제력을 향상시킬 수 있는 주민지원사업을 추진하는 것이다. 제

도적으로 마련된 일시적인 지원금이나 보조금의 지급보다는 지역주민의 사회적·문화적 패턴을 보전하고, 주민들의 삶과 작업 수준의 향상에 도움이 되며 지속적인 이익을 창출할 수 있는 사업을 추진해야 한다. 이를 위해서 해당 관리청은 국립공원 지역주민 특히, 저수입 주민의 생활 및 지역기준의 향상을 위한 정책적 노력을 촉진하고 국립공원의 자연적·문화적·역사적 특성과 지역주민의 생활패턴을 고려하여 집약적인 농업, 조직적인 목축관리, 산림의 개발, 여행서비스 시설, 수공예 등 환경적 피해를 줄이고 타산성이 있는 적절한 사업을 개발해야 한다.

그 외 국립공원의 특성에 적합한 토지매수청구권 보장, 공원경계의 명확화와 합리적 조정, 투자의 분담 및 개발주체의 정립. 합리적 공원구역 조정, 국립공원지역내 토지의 국유화 및 공유화, 국립공원관리공단내의 공원관리위주 업무로 전환, 공원관리를 위한 재정의 확충 등을 통해 주민지원사업을 추진하는 다양한 방법을 고려할 수 있다.

국내외의 다양한 사례를 볼 때, 국립공원지역 주민들의 생활 불편 등을 해소하고, 경제적으로 도움을 줄 수 있는 방법들은 다양하다. 문제는 이러한 방법들을 어떻게 효과적으로 적용함으로써 이들 주민들을 효율적으로 지원하는 것이 향후의 문제일 것이다. 본 연구에서는 다양한 방법들을 제시하고 있으나, 이들 방법들을 구체적으로 어떻게 추진해야 하는가에 대한 세부적인 방법들에 대해서는 충분히 제시되어 있지 않고 있다. 따라서 이러한 각각의 세부적인 방법이 적절히 추진되기 위해서는 국립공원의 특성에 적합한 국립공원별 세부적인 추진방법이 향후 연구되어야 할 것이다.

<부록 1> 국립공원 관리사무소 직원 대상 설문조사**환경친화적 국립공원 관리방안 연구를 위한 설문조사**

안녕하십니까?

본 연구원에서는 **환경친화적인 국립공원 관리방안 연구(주민지원방안을 중심으로)**를 수행하는 과정에서 국립공원관리공단에서 근무하시는 직원 여러분의 의견을 듣고자 합니다. 현장에서 근무하시면서 접하게 되는 **민원에 대한 합리적인 해결방안과 함께 환경친화적인 국립공원관리를 위한 다양한 의견**이 있으시리라 생각합니다. 귀하의 의견은 저희 연구에 귀중한 자료가 되오니 빠짐 없는 답변 부탁드립니다.

설문에 참여해 주시는 여러분께 본 연구의 최종보고서를 보내드리겠습니다. 바쁜 시간을 내어 설문응답해 주신 점에 대해 진심으로 감사드립니다.

1999년 11월

한국환경정책·평가연구원 / 과제책임자 박용하 박사

※ 작성하신 설문지는 12월 9일 까지 아래의 연락처로 보내주시기 바랍니다.

FAX: 02) 3488-7644, 3488-7622

하이텔 ID: eco1225

※담당자: 김정원(02-3488-7631), 김미숙(02-3488-7626)

1. 공원관리

1) 현재 각 용도지구별 관리는 어떻게 시행하고 계십니까?

용도지구	관 리 방 법
자연환경지구	
자연보존지구	
취락지구	
집단시설지구	
공원보호지역	

2) 공원관리에 가장 어려운 점은 무엇이라고 생각하십니까?

3) 해당국립공원에서 가장 시급하게 해결해야 할 민원과 해결방안은 무엇이라고 생각하십니까?

4) 각 용도지구별 주요 주민소득원은 무엇입니까?

용도지구	주소득원	비고(특이 사항)
자연환경지구		
자연보전지구		
취락지구		
집단시설지구		

5) 다음은 생업관련 불편사항에 대한 질문입니다.

① 주민들의 생업관련 불편사항에 대해서 가장 시급한 대책은 무엇이라고 생각하십니까?

② 주민들이 원하는 불편해소방안이 국립공원의 보호 및 유지를 위해 가능하다고 생각하십니까? 또는 가능하기 위해서는 어떤 보완대책이 필요하다고 생각하십니까?

③ 지역 주민의 소득증대를 위해서 지역의 특징, 특산물, 풍습 등과 관련된 사업을 실시하고 있습니까? 그 내용은 무엇입니까?(예: 내장산의 단풍제, 소백산의 철쭉제 등을 통한 탐방객 유치 등)

④ 위 사업이 주민의 소득증대와 생계수단확보에 도움이 되었다고 생각하십니까?

⑤ 위 사업에 지역단체(대학, 연구기관, 환경단체 등)의 협력이나 도움을 받고 계십니까?

6) 공원구역 지정에 의해 주민들의 생활수준은 어떻게 변화하였다고 생각하십니까?

- ① 매우 낙후되었다. ② 낙후되었다. ③ 변화 없다.
 ④ 향상되었다. ⑤ 매우 향상되었다.

7) 국립공원 지역내의 각 용도지구별/ 공원외부인접지역(보호구역포함) 토지의 평당단가는 얼마입니까?

용도지구	평당 단가	비고(특이 사항)
자연환경지구		
자연보존지구		
취락지구		
집단시설지구		
공원인접지역		

8) 자연공원법이외에 개발제한을 위해 적용받고 있는 법을 기재해 주십시오.

2. 공원 재정

1) 공원관리사무소의 주수입원은 무엇입니까? ()

- ① 입장료 수입 ② 시설이용료(주차장 등) ③ 지방자치단체의 후원
 ④ 환경단체의 후원 ⑤기타
- 2) 해당 공원의 입장요금은 얼마입니까? 이중 문화재 보수비 지원비율은 얼마 입니까?
 공원입장료()원 / 사찰입장료()원
 문화재 보수비 지원비율 ()%

3) 공원관리사무소의 주요 지출항목과 비율을 적어주십시오

지 출 항 목	비 율(%)

4) 공원재정의 현안은 무엇입니까?

- 5) 공원의 재정확충을 위해 특별히 시행하고 있는 사업이 있습니까? 그 사업은 무엇입니까?
 ① 있다() ② 없다.

3. 주민참여

1) 해당국립공원에 주민협의회(혹은 위원회 등)가 구성되어 있습니까? 그 구성원과 활동내역을 적어주십시오.
 오.

2) 해당 국립공원 정책의 개발 및 수립 시 지역주민의 의견수렴은 어떠한 형태로 이루어지고 있습니까?(예: 공청회, 간담회 등)

3) 현재 공원정책 개발 및 수립 시 지역주민의 의견이 어느 정도 반영된다고 생각하십니까?

- ① 주민의사 반영을 고려하지 않는다. ② 거의 반영되지 않는다.
 ③ 대체로 반영되는 편이다. ④ 적극적으로 반영된다.

4) 만일 주민참여가 긍정적으로 검토된다면 국립공원 관리 정책에 어느 수준까지 주민이 참여하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 관리정책 개발 및 수립시 주민의 의견을 수렴하는 수준
 ② 주민의 의견을 적극적으로 반영하는 수준
 ③ 주민의 협의를 거쳐야 하는 수준
 ④ 주민의 동의를 거쳐야 하는 수준
 ⑤ 기타 ())

<부록 2> 설문 결과

1. 공원관리

질문 1 현재 각 용도지구별 관리는 어떻게 시행하고 계십니까?(중복응답)

응답		빈도	백분율(%)
자연환경지구	자연보존 및 현상태 유지 및 복원	6	29
	행위제한	6	29
	밀렵 등 불법행위단속	1	5
	탐방객안전관리	1	5
자연보존지구	자연보존 및 현상태 유지 및 복원	9	43
	행위제한	2	10
	밀렵 등 불법행위단속	1	5
	탐방객안전관리	2	10
	시설관리(통신시설, 군사시설)	1	5
취락지구	불법행위단속	5	24
	법적허용행위허가	5	24
	기타	1	5
집단시설지구	시설지구계획에 의거 투자 및 시설관리	5	24
	불법시설단속	3	14
	취락지구에 준해 관리	1	5
	해당사항없음, 기타(미개발)	2	10
공원보호구역	취락지구에 준해 관리	6	29
	불법시설단속	1	5
	기타	1	5
	해당사항 없음	2	10
기타	자연공원법 제16조2항에 의거하여 관리	8	38
무응답		1	5

질문 2 공원관리에 가장 어려운 점은 무엇이라고 생각하십니까?(중복응답)

응답	빈도	백분율(%)
지역주민 및 탐방객의 부적절한 공원이용 행태	12	57
공원구역내의 주민의 행위규제 및 이에 따른 마찰	11	52
공원관리인원의 절대부족:인원에 비해 넓은 관리면적	8	38
국립공원관리 원칙 및 전문성 부재	5	24
지역내 자치단체 등 유관 기관과의 업무협조의 어려움	5	24
재정의 어려움	3	14
국립공원관리공단 권한 미약	2	1
입장료 징수에 따른 마찰	2	1
기타(사유지로 인한 높은 개발압력)	2	1
무응답	-	-

질문 3 해당국립공원에서 가장 시급하게 해결해야 할 민원과 해결방안은 무엇이라고 생각하십니까?(중복응답)

① 해당국립공원에서 가장 시급하게 해결해야 할 민원

응답	빈도	백분율(%)
노후 건축물정비곤란 및 불법건축물 엄격한 규제, 집단시설지구내 불법시설물 합법화 및 증·개축 요구	7	33
과다한 사유지 및 집단취락마을의 편입으로 사유재산권 행사에 따른 민원	4	19
탐방객의 불법행위 단속	2	10
입장료 징수 및 문화재관람료와 합동징수에 따른 민원	2	10
사찰과의 마찰	2	10
공원구역내의 불공평한 허용행위에 대한 반발	1	5
공원내 기존 주민, 상가 등에 의한 환경오염 심각	1	5
취락지구 확대 요구	1	5
기타	2	10
무응답	-	-

② 해결방안은 무엇이라고 생각하십니까?(중복응답)

응답	빈도	백분율(%)
과다한 사유지 및 집단취락마을의 편입으로 사유재산권 행사에 따른 민원 →타당성조사를 통해 주변의 산림 및 자연경관을 대체 편입시킴으로써 문제가 되는 구역의 제척, 보존을 요하는 사유지를 국가에서 적극 매입함으로써 공원의 국·공유지 편입비율의 증대, 공원구역재조정	10	48
후건축물정비곤란 및 불법건축물 및 엄격한 규제, 집단시설지구내 불법시설물 합법화 및 증·개축 요구→규제완화, 제척, 집단시설지구 정비 및 개발	5	24
입장료 징수 및 문화재관람료와 합동징수에 따른 민원→입장료 폐지 및 분리징수 등 징수 방법 개선	3	14
공원내 기존 주민, 상가 등에 의한 환경오염 심각→상가이전	2	10
사찰과의 갈등→공원보호구역과 문화재보호구역의 조정, 신도의 입장료문제의 조정	2	10
공원구역내의 불공평한 허용행위에 대한 반발→공원구역재조정 및 사유지 매입	1	5
탐방객의 불법행위 단속→지속적인 교육 홍보	1	5
탐방객 예약제 실시	1	5
국립공원의 가치에 대해 주민교육	1	5
기타	1	5
무응답	-	-

질문 4 각 용도지구별 주요 주민소득원은 무엇입니까?

용도지구	응답
자연환경지구	농업, 민박, 수산물, 양식업, 어업, 임산물채취, 기념품판매, 축산
자연보전지구*	임산물채취, 기념품판매, 유람선 운영
취락지구	농업, 축산업, 민박, 식당, 매장운영, 직장(극소수), 임업(고로쇠채취)
집단시설지구	여관, 상가, 식당,

*주민 극소수임

질문 5-1 주민들의 생업관련 불편사항은 무엇이라고 생각하십니까?

응답	빈도	백분율(%)
자연공원법에 의한 각종 행위제한	11	52
탐방객대상 영업 허가 규제	6	29
관광철 이외에는 탐방객이 감소하여 경제적 곤란함	1	5
기타	3	14
무응답	-	-

질문 5-2 주민들이 원하는 불편해소방안이 국립공원의 보호 및 유지를 위해 가능하다고 생각하십니까? 또는 가능하기 위해서는 어떤 보완대책이 필요하다고 생각하십니까?

응답	빈도	백분율(%)
국립공원내 주민불편사항은 경제활동과 관련된 것으로 보호유지를 전제로 할 때 해소방안은 없으므로 과학적인 기준에 의한 보호의 필요성을 조사한 후 공원구역 또는 보호구역에서 제척 또는 토지를 국가가 매수, 용도지구 변경	10	48
주민이 밀집되어 살고 있거나 집단화된 지구를 중심으로 현행수준을 유지하면서 환경오염예방시설을 완벽히 할 경우 부분적 허용행위 확대	8	38
주민들이 요구하는 사항이 모두 관철될 경우 자연환경파괴는 명백하므로 취락지구나 집단시설지구는 가급적 공원구역 밖으로 이주를 유도함	5	24
국립공원의 가치에 대한 지역주민 및 국민홍보	2	10
자연공원법에 의한 규제는 지역적 특성을 살리지 못한채 획일적으로 적용되고 있음. 자연보호관점에서 각 지역의 특성을 반영할 수 있는 제도의 도입 필요	1	5
공원시설물 확충을 통한 탐방객 증대방안 모색	1	5
기타	1	5
무응답	-	-

질문 5-3 지역 주민의 소득증대를 위해서 지역의 특징, 특산물, 풍습 등과 관련된 사업을 실시하고 있습니까? 그 내용은 무엇입니까?(예: 내장산의 단풍제, 소백산의 철쭉제 등을 통한 탐방객 유치 등)

응답	빈도	백분율(%)	
있다.	특산물판매	1	5
	문화행사 및 특산물판매	14	67
없다.		4	19
준비 중		2	10
무응답		-	-

질문 5-4 위 사업이 주민의 소득증대와 생계수단확보에 도움이 되었다고 생각하십니까?

응답	빈도	백분율(%)
도움이 된다.	4	19
약간 도움된다.	7	33
도움이 안된다.	3	14
무응답	1	5

질문 5-5 위 사업에 지역단체(대학, 연구기관, 환경단체 등)의 협력이나 도움을 받고 계십니까?

응답		빈도	백분율(%)	비고
도움이 있었다.	자치단체	7	47	비율= 각문항선택빈도 /시행한경우
	지역환경단체	2	13	
	대학 및 연구기관	1	7	
	기타	5	33	
도움이 없었다.		3	20	
무응답		1	7	

질문 6 공원구역 지정에 의해 주민들의 생활수준은 어떻게 변화하였다고 생각하십니까?

응답	빈도	백분율(%)
①매우낙후되었다.	-	-
②낙후되었다.(소백산,속리산,월출산)	3	14
③변화없다(다도해, 한려해상, 소백산북부, 오대산)	4	19
④향상되었다.	13	62
⑤매우 향상되었다.(설악산)	1	5
무응답	-	-

질문 7 국립공원 지역내의 각 용도지구별/ 공원외부인접지역(보호구역포함) 토지의 평당단가는 얼마입니까?

응답									
자연환경지구		자연보존지구		취락지구		집단시설지구+		공원인접구역*	
5천이하	3	5천이하	4	10만이하	4**	10만이하	1	10만이하	3
1만이하	2***	1만이하	2***	30만이하	3	30만이하	3	30만이하	5
2만이하		2만이하		50만이하	2	50만이하	2	50만이하	1
3만이하		3만이하	2	75만이하		75만이하	1	75만이하	1
4만이하	1	4만이하		백만이하	3****	백만이하	3	백만이하	
5만이하	2	5만이하	1	백만초과	1+++	백만초과	2	백만초과	
5만이상	2	기타++	12	기타++	8	기타++	9	기타++	11
기타++	11								
계	21	계	21	계	21	계	21	계	21

*공원인접구역은 집단시설지구나 취락지구보다 적음

**이 중 한 곳은 590원

***이 중 한 곳은 시설가능지는 5만-10만원

****평당단가의 폭이 큼

+시설이 들어선 곳과 그렇지 않은 곳의 차이 많음

++무응답(거래가 없어 가격을 잘 모르는 경우)

+++50-200만원으로 응답함

*지가가 낮은 경우는 임 또는 전(田)으로 응답한 경우임.

질문 8 자연공원법외에 개발제한을 위해 적용받고 있는 법을 기재해 주십시오.

응답
산림법, 문화재보호법, 하천법, 농지법, 자연환경보전법, 수질환경보전법, 수도법, 공유수면관리법, 초지법, 건축법, 상수도법, 오수 및 축산폐수처리에 관한 법, 전통사찰보존법, 도로법, 철도법, 폐기물관리법, 도시계획법, 국토건설종합계획법, 사방사업법, 환경영향평가법, 군사시설보호법

2. 공원재정

질문 1 공원관리사무소의 주 수입원은 무엇입니까?(중복응답)

응답	빈도	백분율(%)
입장료 수입	21	100
시설이용료(주차장 등)	6	29
지방자치단체의 후원	-	-
환경단체의 후원	-	-
기타	-	-

질문 2 해당 공원의 입장요금은 얼마입니까? 이중 문화재 보수비 지원비율은 얼마입니까?

응답					
공원입장료		문화재관람료		문화재보수비지원비율	
1천원	21	없음	6	0%	12
1천5백원	-	1천원	8	10%	6
2천원	-	1천5백원이하	7	20%	1
2천오백원	-	2천오백원	-	30%	2
계	21	계	21	계	21

질문 3 공원관리사무소의 주요 지출항목과 비율을 적어주십시오(중복응답)

지출항목	비율(%)	빈도*	비율(%)
공원사업시행 등 개발투자 /공원관리	30%미만	1	5
	30-40%미만	1	5
	40-50%미만	3	14
	50-70%미만	5	24
인건비	20%미만	1	5
	20-30%미만	3	14
	30-50%미만	6	29
기타(경상비 등)	5%미만	1	5
	5-10%미만	1	5
	10-20%미만	6	29
	20%이상	2	10
무응답 및 기타**		11	52

*주어진 항목과 동일하게 적은 경우만 포함한 것임.
 **주어진 항목과 다르게 분류한 경우는 기타로 분류함.

질문 4 공원재정의 현안은 무엇입니까?

응답	빈도	백분율(%)
국고지원	14	67
입장료 수입을 주요 수입원으로 하고 있어 입장료 관련 민원이 많이 발생하고 있고, 자연보존 업무에 충실할 수 없음.	5	24
재정부족으로 공원시설의 투자 지연	5	24
입장료 폐지 및 매표업무 중단	3	14
수익금 및 공원관리기금	2	10
투자효과를 감안한 투자우선순위의 고려 부족	1	5
인건비 부족	1	5
무응답	1	5

질문 5 공원의 재정확충을 위해 특별히 시행하고 있는 사업이 있습니까? 그 사업은 무엇입니까?

응답	빈도	백분율(%)
있다.	3	14
없다.	16	76
무응답	2	10

3. 주민참여

질문 1 해당국립공원에 주민협의회(혹은 위원회 등)가 구성되어 있습니까? 그 구성원과 활동내역을 적어주십시오.

① 주민협의회(혹은 위원회) 구성되어 있습니까?

응답	빈도	백분율(%)
있다.	1	5
없다.	20	95
무응답	-	-

② 구성원과 활동내역을 적어주십시오.

단체 유형	구성원	목적	비고
국립공원 보전위원회 (혹은 발전회, 협의회 등)	인근지역 단체장, 지역 유지, 주민대표, 환경단체, 관련전문가 등 30여명	국립공원 보전방안, 지역 주민과의 유대관계 강화, 민원 해결 모색, 지역발전 등 공원관리에 대한 자문	-정기적, 비정기적인 간담회 형식의 모임으로 운영되고 있으나 형식적으로 운영되는 편임. -국립공원에 상당부분의 관내 지역이 편입된 지방자치단체에서는 국립공원 구역 제척, 규제 완화를 통한 지역개발을 꾀하고자 노력하고 있음(한려해상, 설악산 국립공원 등).
상가번영회 주민대책위원회	지역주민, 특히 집단시설 지구에서 상가를 운영하는 주민	공원구역 제척, 취약지구 확대, 지역 개발, 관련법 및 규제 완화, 행정관리의 일원화(공원관리공단-지방자치단체)	-현재 각 국립공원지역의 주민대책위원회가 전국적인 규모로 확대되어 '국립공원 자연공원법 규제완화 대책위원회'를 구성하여 환경부에 항의 방문하는 등의 활동을 하고 있음.

질문 2 해당 국립공원 정책의 개발 및 수립 시 지역주민의 의견수렴은 어떠한 형태로 이루어지고 있습니까?(예: 공청회, 간담회 등)

응답(중복응답)	빈도	백분율(%)
주민 간담회	17	81
공청회	4	19
기타*	2	10
없음**	3	14
무응답	-	-

*전문가 및 자치단체 의견 수렴

**환경부 및 본부에서 담당

질문 3 현재 공원정책 개발 및 수립 시 지역주민의 의견이 어느 정도 반영된다고 생각하십니까?

문항	빈도수	비율(%)
① 주민의사 반영을 고려하지 않는다.	1	5
② 거의 반영되지 않는다.	8	38
③ 대체로 반영되는 편이다.	10	48
④ 적극적으로 반영된다.	1	5
무응답	1	5
합계	21	100

질문 4 만일 주민참여가 긍정적으로 검토된다면 국립공원 관리 정책에 어느 수준까지 주민이 참여하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

문항	빈도수	비율(%)
① 관리정책 개발 및 수립시 주민의 의견을 수렴하는 수준	16	76
② 주민의 의견을 적극적으로 반영하는 수준	2	10
③ 주민의 협의를 거쳐야 하는 수준	1	5
④ 주민의 동의를 거쳐야 하는 수준	2	10
⑤ 기타	0	0
합계	21	100

질문 5 국립공원 관련 정책 개발 및 수립에 주민참여가 이루어지는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

문항	빈도수	비율(%)
① 지역 이기주의에 의해 정책수립이 어려워질 것이므로 바람직하지 않다.	5	24
② 정책 결정에 도움이 되므로 의견수렴정도면 무방하다	14	67
③ 주민의견을 적극적으로 반영할 수 있으므로 바람직하다	2	10
④ 기타	-	-
합계	21	100

4. 지역주민대상 교육 프로그램

질문 1 해당 지역주민에게 국립공원의 자연환경보전에 대한 교육이 이루어지고 있습니까? 해당되는 것을 모두 표시해 주시기 바랍니다.

문항	빈도수	비율(%)
① 전혀 없다.	5	24
② 초·중·고등학교의 수업안 개발	2	10
③ 시청각 교재의 개발	2	10
④ 지역주민 대상의 정기·비정기적 교육프로그램 개발	4	19
⑤ 마을 지도자(이장 등)의 연수	1	5
⑥ 공공캠페인	8	38
⑦ 가정 방문	4	19
⑧ 기타	5	24

질문 5 현재 시행중인 주민교육 프로그램이 없다면 앞으로 이러한 프로그램을 수행할 계획이 있습니까?
(교육 내용과 시기)

교육 시기		빈도수	비율(%)	비 고
예정 없음		8	38	수행하고자 하는 교육 공원법의 이해, 자연 환경해설 프로그램, 산불 예방, 국립공원 보호 필요성 및 방안, 생태 탐방 프로그램, 국립공원에 대한 의식 전환 프로그램
계 획 중	2000년 중	3	14	
	2001년 예정	1	5	
	2-3년 후	1	5	
	기타	7	33	
무응답		1	5	
합 계		21	100	

5. 직원에 대한 교육

질문 1 선생님께서는 관련업무에 대한 교육에 참여하고 계십니까?

문 항	빈도수	비율(%)
① 그렇다.	21	100
② 아니다.	-	-
③ 무응답	-	-
합 계	21	100

질문 2 선생님께서 그 동안 참여하신 교육형태에 해당하는 것을 모두 표시하여 주시기 바랍니다.

문 항	빈도수	비율(%)	비고
① 국립공원관리공단 본부에서 실시하는 직원교육	20	95	비율= 각 문항선택빈도 /총응답자
② 해외 연수	10	48	
③ 외부 관련 기관의 Workshop 혹은 세미나 참가 등	18	86	
④ 해당 국립공원 자체 교육	16	76	
⑤ 기타 ()	4	19	

질문 3 직원 1인당 위와 같은 교육을 몇 회/년 실시하고 계십니까?

문 항	빈도수	비율(%)
① 전혀없다.	-	-
② 1회/년	8	38
③ 2~3회/년	11	52
④ 4~5회/년	1	5
⑤ 5회/년 이상	1	5
합 계	21	100

질문 4 교육에 대한 효과는 어느 정도입니까?

문 항	빈도수	비율(%)
① 교육내용이 충실하여 되도록 매번 참여하기를 원한다.	11	52
② 교육내용이 실제업무와 상당히 관련이 있다.	10	48
③ 지난번 참여하였던 것과 별반 다를 것이 없다.	-	-
④ 교육내용은 충실하나 실제업무와 관련성이 적다.	-	-
⑤ 교육에 참여하는 것은 시간낭비라고 생각된다.	-	-
합 계	21	100

질문 5 교육에 참여하지 않는다면 그 이유는 무엇입니까?

문 항	빈도수	비율(%)
① 자비로 참여하여야 하므로 부담이 된다.	-	-
② 담당업무가 많아 시간적 여유가 없다.	12	92
③ 교육내용이 업무와 달라 실무에 적용할 수 없다.	-	-
④ 교육내용이 부실	-	-
⑤ 기타(인원부족)	1	8
합 계	13	100

<부록 3> 일본 가와구찌꼬초(河口湖町) 지역의 허브를 이용한 지역주민 지원 사례⁵¹⁾

1. 가와구찌꼬초 지역의 입지 및 개황

라벤더허브페스티벌을 이벤트화 하고 있는 가와구찌꼬초는 일본의 자연환경을 대표하는 후지산과 후지 5湖중 하나인 河口湖를 둘러싼 해발 838m의 고산마을로서 일교차가 매우 큰 지역이다. 마을 전체가 후지 하꼬네 이즈 국립공원에 포함되어 있으며, 후지산과 호수를 조망할 수 있는 천혜의 자연환경을 배경으로 하고 있다.

가와구찌꼬초 지역의 인구는 '85년 15,000명에서 '95년 18,036명으로 점점 증가하고 있다. 이 지역은 도쿄(東京)에서 東明고속도로로 100km 거리에 위치하고 있고 자동차로 약 2시간 정도 소요된다. 산업현황을 보면 1차산업 9.9%, 2차산업 33.5%, 3차산업 62.6%에 종사하는데 점차 관광서비스업이 발전하고 있다.

이 지역의 허브페스티벌(Herb Festival)은 '92년에 규모 46,580㎡로 개원하였으며, 허브의 종류는 라벤더 90%이며, 그외 로즈마리, 타임, 민트 등으로 구성되어 있다.

2. 이벤트의 역사적 배경

이 지역의 허브페스티벌은 '83년 야마나시현(山梨縣)에서 후지산과 5湖지역의 관광기본계획⁵²⁾을 구상한 것으로부터 시작되었다. 당시 읍의회 의원인 '오사노'氏는 허브산업의 도입을 제안하였으나 당시 관련공무원, 주민 등의 인식부족에 의해 이러한 제안은 반영되지 못하였다. 그 후 '88년 오사노는 읍장에 당선된 후, '후지산과 녹지 풍부한 문화마을 만들기' 사업검토위원회구성, '향기로운 마을 만들기'사업, '꽃과 향의 음악감상회'를 개최하는 등 허브페스티벌을 개최하기 위한 사전 홍보작업으로 다양한 사업을 전개시켰으며 4년 후인 '92년 제1회 라벤더 허브페스티벌을 개최하여 오늘에 이르고 있다.

'오사노'씨가 허브를 도입하게 된 배경은 다음과 같이 들 수 있다. 풍요와 여유증대에 따른 새로운 욕구창출의 필요성, 연간 7백만명의 관광객이 대부분 도시민임을 착안하여 리조트형 관광지인, '풍요롭고 쾌적하며 새로운 의욕창출의 필요성'에 착안한 것이다.

특히 허브페스티벌에서 라벤더를 이벤트의 소재로 한 배경으로는 지역이미지 격상과 자연환경조건에 의해 6~7월의 장마기에 따라 관광지는 비수기를 맞게 되는데, 이 비수기를 어떻게 활성화시킬 것인가에 착안하여, '허브의 여왕'으로 불리는 라벤더를 선정하게 되었다.

라벤더는 6월 하순~7월 하순에 청자색, 보라색 등으로 개화하며 낮과 밤의 일교차가 큰 지역에서 아름답고 향기로운 꽃을 피우는데, 가와구찌꼬초는 생육조건상 최적지라고 할 수 있다. 이러한 라벤더는 새로운 이미지제고의 소재로서 충분하고 가공에 따라 미용, 건강, 장식 등 그 용도가 다양하여 이벤트소재로 적합하다고 판정된 것이다.

51) 홍영록, 조태동 (농촌계획. 1999. 5: 12-19. 허브를 이용한 지역경제활성화에 관한 연구)에서 발췌한 것이다.

52) 가와구찌꼬(河口湖)를 '꽃과 호수'가 있는 곳으로 이미지화하기 위한 것이 사업의 목적이다.

3. 이벤트 현황

허브페스티벌의 진행은 주최, 후원, 협력 등 15개 이상의 기관이 밀접하게 관련하여 진행하고 있다 <부록 표 1>. 관리운영은 가와구찌코쇼의 관광과와 농정과가 중심이 되고 있으며, 관광연맹상공회가 허브상품, 지역특산품의 개발 및 판매를 맡아보고 있다. 그 외에 각 관련기관은 시설관리, 홍보 등 각각의 업무를 맡고 있다.

<부록 표 1> 허브페스티벌의 진행기관 및 출연금 현황

주 최	후 원
<ul style="list-style-type: none"> · 河口湖町 · 河口湖町 관광연맹 · 河口湖町 상공회 · 河口湖町 허브향진흥회 · 리조트 문화도시 구상위원회 · 후지 河口湖 고향진흥재단 	<ul style="list-style-type: none"> · 오스트레일리아 대사관 · 캐나다 대사관 · 농림수산성 · 야마나시현 · 재단일본특수농산물 협회 · 일본도로공단

협 력: FM후지(방송국)

진행출연금: 고향진흥 재단, 관광단체, 출점자(出店者)

허브페스티벌의 진행에 소요되는 경비는 사유지의 임대료인 보상비로 ¥810万을 지출하고 있다. 수용비, 운영비, 위탁료, 여비, 사용료, 공사비, 원재료비, 비품비, 출자금 등 모두 ¥5,710万정도가 소요된다. 이 중에서 특히, 텐트나 자동차, 팩스, 전화 등의 렌트 사용료가 ¥1,300万으로 가장 많은 부분에 사용되고 있다 <부록 표 2>.

<부록 표 2> 진행소요경비 (단위: 万¥, 1995년 기준)

구분	예산액	비고
보상비	810	사유토지 임대비
수용비	735	홍보 및 행사 관리비
운영비	96	행사준비 및 운용요원
위탁료	1,115	이벤트진행 프로그램 수용력 등
여비	30	관계자출장비
사용료	1,300	텐트, 자동차, 팩스, 전화 등 렌트비
공사비	280	행사장시설 공사비
원재료	1,284	허브상품
비품비	17	행사장비품
출자금	41	차기년도 이월금
합계	5,710	

허브페스티벌을 최초로 개최한 '92년도의 방문객수는 약 13만명이었으며 '93년에는 2배로 증가하였다. 그 후에도 계속적으로 안정적인 증가추세를 보이며 정착되고 있다<부록 표 3>.

<부록 표 3> 연도별 이용현황

구분	축제기간	방문객 수
제1회('92)	6월27일~7월12일(16일간)	126천명
제2회('93)	6월25일~7월18일(24일간)	230천명
제3회('94)	6월25일~7월17일(23일간)	271천명
제4회('95)	6월24일~7월16일(23일간)	301천명
제5회('96)	6월22일~7월14일(23일간)	330천명

허브페스티벌을 개최하기 위한 연도별 주요사업내용은 '83년부터 기초정비사업을 실시하여 '88년에 본격적인 허브페스티벌의 준비작업으로부터 그 성과를 올리고 있다 <부록 표 4>.

<부록 표 4> 허브페스티벌의 이벤트화 하기 위한 연도별 사업현황

연도	주요사업내용
1983년~1987년	<ul style="list-style-type: none"> · 후지산과 5湖지역 관광기본계획 구상 · 河口湖·꽃과 호수의 지역으로 이미지화정착을 위한 정비사업 실시 · 읍의회의원 오사노씨의 허브산업도입제안
1988년	<ul style="list-style-type: none"> · 고향창조사업 표어제작⇒후지산과 호수가 있는 문화의 고향 · '후지산과 녹지풍부한 문화마을 만들기' 사업검토위원회 구성 운영 · 전문가초청 기념강연 · '향기로운 마을 만들기'전담부 회의 개최 · 라벤더의 선진지역 북해도 견학
1989년	<ul style="list-style-type: none"> · '향기로운 마을 만들기 사업' 1평운동 전개 · 읍내의 희망자에게 라벤더, 로즈마리, 세이지, 오레가노, 민트 등 5종류의 허브묘목을 무료배포 및 가든조성의 지도 · 허브재배시찰 연수(북해도 후라노시) · 허브압화강습회 개최 · 허브가든 조성 및 식재 · 농가 및 원예조합의 동참회의 · 허브향을 넣은 팜플렛 작성 · 라벤더 재배(삼목)개시 : 원예조합원
1990년	<ul style="list-style-type: none"> · 허브 강습회 실시 · 허브관 부지 내에 온실 설치 · 大池공원내에 '꽃과 향과 빛의 화장실'설치 (일본에서 화장실 설치는 매우 중요한 사업) · '허브관' 완성 오픈(7월 1일) · 공원의 가든 조성 및 식재 · 원예조합의 허브만들기 개시: 다음해의 묘목을 읍에 발주 · 농가에서 유희지에 라벤더 묘목식재

(표 계속)

연도	주요사업내용
1991년	<ul style="list-style-type: none"> · 꽃과 향과 음악의 감상회 개최(장래관광이벤트를 향하여) · 꽃의 낙원 사업개시(미래로 향한 살기좋은 환경의 마을을 창조한다는 것) · 허브를 포함하여 河口湖町을 꽃을 장식하여 국제적인 관광지로 어울리는 마을 만들기 추진 '꽃과 향의 마을 만들기 사업' 전개 · 허브강습회 실시 · 꽃 소식 발행 · 화단 조성 및 식화(植花) · 入木嶮공원의 유희농지(차용지)에 허브 2km 식재 · 허브페스티벌의 구체적인 기획입안 · 고품질의 보람있는 삶의 대책사업으로 '라벤더 농원'을 개설하여 묘목의 공급체계 수립 · 지역의 정신박약아 및 신체장애자에게 사회참여를 제공하여 생활의욕의 향상을 꾀하며 더불어 작업을 통한 생활훈련의 장으로 자립생활을 촉진하기 위한 '허벌공방'을 설치, 허브제품의 제작체제를 수립
1992년	<ul style="list-style-type: none"> · 제1회 河口湖町 허브페스티벌 개최(6월27일~7월12일; 16일간) · 라벤더 콘서트, 허브컬취 스튜디오, 허브네트워크전, 허브모델 촬영회, 콘테스트, 허브서미트, 라벤더워크 twoday, 라벤더수확제 등 24개의 이벤트 개최 · 라벤더 묘목의 증산을 농가에 의뢰 · 꽃 사업을 더욱 충실히 하여 허브와 꽃에 둘러싸인 아름다운 마을 만들기를 추진하기 위한 행정조직 개편, '공원녹지계'를 신설하여 매력있는 화단을 만들기 개시 · 허브오너, 시스템 캠페인을 허브페스티벌 기간중에 전개하여 '향을 지닌 오너'를 모집, 유희농지를 활용하여 1평 면적에 10주의 라벤더를 식재(3년간 20,000¥) · 허브빌리지를 허브페스티벌 기간중에 전개하여 '河口湖町 허브주민'을 모집 · 전국의 허브사업에 전념하고 있는 시·군·읍과 정보교환으로 허브 개최, 이에 따라 시·군·읍의 허브사업 상황을 알고 허브사업의 전개에 있어서 보다 좋은 시책을 기획할 것을 기대
1993년	<ul style="list-style-type: none"> · 제2회 허브페스티벌 개최(6월 25일~7월 18일; 24일간) · 허브페스티벌의 정착화와 매력만들기 <ul style="list-style-type: none"> - 셔틀버스 무료운행 - 마스코트, 캐릭터의 명칭모집 · 드라곤볼 레이스 개최·관광농업으로 전환, 유희농지 활용 - 라벤더의 수확제 확립 : 1주당 500¥ - 페스티벌기간중 '1만인이 경험한다' 캠페인: 딸기수확, 포도수확의 감각을 도입하여 라벤더수확제를 즐기는 것 · 매력있는 가든 만들기와 정비사업 <ul style="list-style-type: none"> - 河口湖미술관 오픈(6월 25일) - 入木嶮 공원의 정비, 조명공사 실시 - 라벤더 결혼식 실시(신청 75,000¥) - 가정화단만들기 보급과 꽃의 콩쿠르 실시
1994년	<ul style="list-style-type: none"> · 제3회 페스티벌 개최(6월 25일~7월 17일; 23일간) <ul style="list-style-type: none"> - 入木嶮 공원의 조명실시 - 밤의 콘서트 등 이벤트 개최 - 천혜의 풍부한 자연과 각지에 소재하는 역사, 문화, 뷰포인트 등을 연결하는 '야외 박물관 구상' · 즉 河口湖町의 귀중한 재산을 많은 사람에게 보이며 알리는 것을 목적으로, 읍 전체를 지붕이 없는 박물관으로 구상한다는 것 · 제1회 후지축제 개최(4월 29일~5월 8일) · 관광농업으로 전환: 유희농지의 활용에 의한 블루베리농원, 두릅 농원, 고사리 농원 등의 개설
1995년	<ul style="list-style-type: none"> · 제4회 페스티벌 개최(6월24일~7월16일)
1996년	<ul style="list-style-type: none"> · 제5회 페스티벌 개최(6월22일~7월14일)

허브 이벤트는 주·야간으로 나누어 다채롭고 흥미로운 프로그램 속에서 이용자의 욕구에 크게 부응하고 있다 <부록 표 5>. 이러한 프로그램은 전문 컨설턴트에 용역을 의뢰하여 이루어지고 있는데 오사노읍장에 의하면 '이벤트 프로그램은 웨스티발의 성패를 좌우하므로 천재적인 두뇌의 소유자들이 기획하지 않으면 실패한다'며, 많은 비용이 들더라도 전문컨설턴트에게 의뢰할 것을 강조하고 있다.

<부록 표 5> 허브페스티벌 기간중의 이벤트 현황

(주간이벤트)

이벤트명	내용	장소
라벤더 감상	6월 하순~7월 하순까지 약 10만본의 라벤더향의 세계를 만끽	八木嶠公園 大石公園 船津兵, 平兵
허브컬취 스쿨	리스제작코너 체험, 허브를 이용한 인테리어제작	八木嶠公園 허브관
디저트 샵	허브포테이토, 허브아이스크림, 허버티 등 즐거움을 만끽	八木嶠公園
라벤더 묘목 무료선물(토·일)	하구호에서 재배한 묘목을 무료로 증정	八木嶠公園
라벤더 수확제 (7월 14일)	공원내의 라벤더 일부를 방문자의 신청에 의해 자를 수 있는 즐거움을 부여(500¥)	八木嶠公園
라벤더 자르기	라벤더 농원에서 라벤더를 자르는 체험(유료, 수량한정), 단체의 경우에는 사전에 예약요	八木嶠公園 접수 라벤더 농원
허브오너 시스템 캠페인	향의 오너제도, 라벤더 농원 오너 희망자를 접수(2만¥, 3년 유효)	八木嶠公園
허브빌리지 캠페인	河口湖 허브마을의 주민표 발행, 시설할인권외 다수 특전부여 (2000¥, 3년 유효)	八木嶠公園
초청가수 라벤더 콘서트	라벤더향이 짙게 퍼지는 속에서 초청가수의 달콤한 목소리가 울려 퍼진다.	八木嶠公園 특설 스테이지
세계 매직 & 장그링 쇼	매주 토·일요일 세계의 즐거운 공연	八木嶠公園 특설 스테이지
허브사진 콘테스트입상 작품전	'95년도 河口湖 허브사진 입상작품의 전람회	平兵 선갤러리
허브사진 콘테스트	라벤더 등의 허브와 이벤, 후지, 호수 등을 피사체로 한 사진 촬영회 (그랑프리 1점 20만¥ 외 상품 다수)	八木嶠公園, 大石公園, 天地公園, 河口湖町内
허브모델 사진 촬영회	라벤더가 만개한 자태를 자랑하고 있는 것과 모델을 피사체로 사진촬영회(사진 콘테스트 연맹)	八木嶠公園, 大石公園
허브 스탬프러리	허브페스티벌의 각 포인트(4군데)를 돌면서 스탬프를 찍어 완성하면 선물 증정	八木嶠, 미술관, 허브관, 박물관, 자연생활관
후지·河口湖 라벤더 감상 순회걷기대회	河口湖의 자연을 만끽하는 2일간의 걷기 대회 10, 20, 40km 코스(참가비 있음)	河口湖町内
드라곤볼 레이스	용을 형상화한 유니크한 보트레이스 (참가비 있음)	河口湖漕艇場
허브묘목 증정	허브관은 컬취스쿨과 허브용관매외에 정원과 온실에 약 100종의 라벤더와 레몬타임등이 재배되고 있다. 허브페스티벌중 단체 예약된 자에게 허브묘목을 증정함	河口湖 허브관
라벤더 웨딩 7월 6일, 7일	大池公園内の 라벤더원내에서 결혼식 모집(각4조: 주간 3조, 야간 1조)	河口湖 허브관

(야간 이벤트)

이벤트명	내용	장소
라벤더 감상 밤 10:00까지	八木嶠公園을 라이트 업(조명) 주간과는 다른 느낌의 라벤더 감상이 가능	八木嶠公園
후지산 河口湖의 登山神事	후지산등산의 안전을 기원하고, 장려하고 엄숙한 전통 예능봉납과 신사를 거행	林作公園
밤의 불꽃놀이 대회	허브를 이미지한 불꽃놀이에 맞추어 음악에 나레이션 까지 넣어 환상적	船津
밤의 이벤트 (매주 토요일)	밤을 다채로운 쇼로 기획	八木嶠公園,
해외여행의 빙고대회(기간중 금, 토, 일)	협찬시설에 숙박하며 빙고대회로 해외여행 상품: 판 페어 1조, 河口湖 숙박 50조, TV 5대 등 다수	八木嶠公園,
디저트 샵	허브카테일로 밤의 즐거움	八木嶠公園,

라벤더 허브페스티벌에는 1일 약60명의 자원봉사자가 교통정리, 주차장과 컬처스쿨 등 말은 업무를 진행하고 있다. 자원 봉사자에게는 도시락만이 제공되고 있다. 라벤더의 수확은 '1만인이 체험한다'는 캠페인을 실시하여 딸기 포도 수확의 감각을 도입하여 페스티벌 기간 중 수확제의 참가 희망자를 모집하여 선착순 500명에게 1주당 ¥50을 참가비로 받아 페스티벌 최종일에 수확제를 개최하는 데 이용자가 직접 체험하며 수확한 라벤더는 가지고 갈 수 있다고 하는 것에 가장 인기있는 프로그램 중의 하나이다.

이벤트장의 허벌 공방에서는 포푸리, 리스, 입욕제 등의 제품을 가공 판매하며, 특히, 허브관에서는 제품화된 다양한 허브상품을 판매하고 있다. 주목해야 할 것은 허벌 공방에서는 지역의 고령자, 정신박약아 및 신체 장애자에게 허브를 이용한 수공예품을 가공하게 하여 사회 참여 기회를 제공하며, 생활의욕의 향상을 꾀하여 삶의 의미를 부여하고 더불어 직업을 통한 생활훈련의 장으로써 자립생활을 촉진하고 있다.

허브페스티벌은 기간 중에 페스티벌과 관련하여 올리는 판매액은 관광사업을 포함하여 약 ¥30억정도이다. 약 20일간의 수익은 지역경제활성화에 크게 이바지하고 있으며 가와구찌꼬쵸(河口湖町)는 약 ¥400万的 이익금을 얻고 있으나 페스티벌의 목적이 지역활성화이므로 차기년도의 수입으로 조정하고 있다.

허브재배 농가현황은 허브만을 전업으로 하지 않고 겸업을 하고 있다. 현재 농가 9戶의 조합과 화목(花木)조합 10戶로 모두 19戶의 농가가 묘목과 꽃을 재배 판매하고 있어 이곳에서 생산되는 허브만으로는 수요를 충족시키지 못하여 외부로부터 보충하고 있는 실정이다. 따라서 생산자조합의 조직 속에서 공급체제를 정비해야 할 것이며, 수요에 따른 농가재배의 증가를 과제로 하고 있다. 그 외에도 허브상품의 신개발과 판로의 확대, 허브문화의 정착과 추진과 허브를 삶 속에서 함께 할 수 있는 사업 전개, 향기로운 문화의 새로운 전개등이 요구되며, 라벤더의 보식체계, 허브관에서의 판매용 묘목, 홀라워 어레인지먼트용, 드라이 플라워등 가와구찌꼬쵸(河口湖町) 내에서의 수요에 따른 공급이 부족한 실정이다.

1995년 현재 일반화단 17개소(약 15,000m²), 코스모스길(약 700m²), 라벤더가든(약 30,000m²)가 있다. 관리는 노인클럽, 부인회, 자주클럽 등 각 단체와 읍의 주민과 노인인재센터 등에서 종사하고 있다. 한편, 도덕교육의 일환으로 PAT친사회 등에서 봉사활동에 의해 대부분 순조롭게 진행되고 있다.

4. 허브 페스티벌 이벤트 전략

허브 페스티벌의 이벤트를 성공시키기 위하여 집행기관은 전문가의 초청강연 및 관계자들의 연수 파견을 실시하고 있다. 허브에 관한 주민을 인식시키기 위한 일환으로 허브묘목을 배포함과 동시에 허브 1평 가꾸기 운동을 전개하여 읍내공원을 라벤더화 하고 있다. 또 허브관을 건설하고 축제기간중에 자원봉사자를 모집하여 지역주민들이 스스로 관리할 수 있도록 기획하여 주민의식을 함양하고 있다. 또 허브를 생활화하는 문화사업을 실시하여 각종 요리에 허브를 도입하여 허브와인, 허브티, 허브쿠키, 허브비네거, 라벤더스테이크, 허브리스, 허브압화, 포푸리, 염색, 허브비누, 허브목욕수 등을 생산하고 허브재배강습회, 허브활용강습회와 허브를 통한 관광사업으로 허브가든 조성, 관광 상업에 허브 활용,, 허브명물요리개발하는 등의 허브를 생활화하도록 노력하고 있다.

허브의 생산연구사업으로는 허브렌탈농원사업, 시장조사, 시험재배, 보급사업을 하였고, 평소에 노인클럽 등의 자원봉사자가 제초 및 시비를 관리하는 등 고령자가 이벤트에 참여하여 삶의 보람 증진, 허브재배, 건강증진의 허벌(herbal)목욕 권유, 허브가공강습회 등을 개최하고 있다. 그리고 축제의 정착화와 매력도 증진을 위하여 셔틀버스무료운용, 마스코트 레이스 개최, 라벤더 결혼식, 꽃의 콩크루를 실시하고 있다.

이러한 Herb Festival의 성공적 개최를 위한 행정조직개편을 시도하였는데, ‘공원녹지계’를 신설하여 허브페스티벌을 주관하고 있다.

5. 허브페스티벌의 성과 및 효과

허브를 소재로 하여, 향, 꽃 그리고 참가, 체험 등을 주제로 한 지역 활성화 정책은 이용범위가 다양한 허브를 선정했다는 것과 시대의 흐름에 따라 국민이 추구하는 관광성향에 부응했다는 점에서 허브이벤트를 성공으로 유도할 수 있었다. 다른 하나의 주목할 점은 오사노읍장의 선견지명적인 정책과 강력한 추진력에 기인할 수 있다고 볼 수 있으며, 관계자 모두가 적극적으로 동참했다고 하는 것이 성공의 결과이다. ‘허브란 무엇인가’로부터 시작한 허브산업은 발신원인 행정내부에서부터 인식전환을 위한 연수 및 파견과 지역주민의 의식개혁을 위한 묘목무료배포, 초청 강연회 등 가와구찌코쵸(河口湖町)의 과감한 투자에 따른 결과에 기인한 것이다. 또 잡초가 무성했던 호반구석이 라벤더의 공원으로 조성되면서 라벤더라고 하는 환상적인 경관요소는 지역주민을 물론 새로운 경관을 감상하기 위해 방문하는 관광객에게 새로운 이미지를 부여하였다.

또한 가와구찌코쵸(河口湖町)는 라벤더의 묘목재배와 라벤더 수확제에 참가수요가 높은 것에 힌트를 얻어 연계사업으로 딸기와 블루베리 수확제, 허브오너제도 등 유희농지를 활용하여 더불어 특산물로서 블루베리, 고사리 등 관광상품을 개발하였고, 허브페스티벌은 지역활성화 외에 대도시의 인구분산정책에도 일조를 가하고 있어 농·어촌, 산촌의 과소문제 해결이라는 사회문제 해결방안에도 크게 기여하였다. 특히 허브재배관리는 농약을 사용하지 않는 유기농업에 의하고 있어 토양의 보호 및 생태계의 유지라고 하는 환경보전적 측면에서도 계몽효과도 높였다.

이와 같이 특색있는 지역 만들기가 전개되면서 가와구찌코쵸(河口湖町)는 신문, 텔레비전, 잡지 등 매스컴에 자주 등장하게 되었고 이에 따라 이미지와 지명도가 높아져 허브페스티벌을 기획한 가와구찌코쵸(河口湖町)와 협력 봉사에 참여한 각종 단체, 주민들은 자신들의 존재감이 높아지고 애향심과 성취감을 고취하게 되었다.

그러나 허브상품의 생산 판매에 있어서 높은 인건비에 다른 자체생산품이 수입상품보다 가격이 높아 가격경쟁력에서 뒤지고 있다는 것이 문제점으로 지적되고 있다. 또한 지역의 자원 봉사자가 봉사활동을 하고 있으나 허브의 대부분이 유기농업에 의하고 있으므로 제조작업과 병충해 대책으로써 연간 많은 노동력을 필요로 하여 그 유지관리해결이 커다란 과제로 남아 있다.

<부록 4> 일본 日光국립공원 사례

<부록 5> 영국 Sissinghurst castle garden⁵³⁾

1. 성립배경 및 입지현황

Sissinghurst Castle Garden은 런던에서 기차로 약 1시간 정도 소요되며 Kent주의 Sissinghurst(시싱허스트)지역에 위치하고 있다. 그 규모는 약 20,000평정도이며, 현재 환경기금단체인 'National Trust'에서 경영·관리 운영하고 있다.

이 지역은 영국의 전통적 자연풍경인 구릉과 전원을 배경으로 하고 있다. 이곳은 처음에 영주관저로서 중세에 세워졌는데, 15세기 경 Backer 가족에 의해 큰 저택으로 증축되어 이용되었다. 1756~1763년에 영국과 프랑스의 전쟁시에는 프랑스 포로들의 감옥으로 사용되었고 전쟁의 막바지 무렵에 저택의 대부분이 허물어져 방치되었다. 1930년 Vita Sackvillest와 Harold Nicolson 부부(夫婦)가 허물어진 저택과 정원을 사들여 herb를 이용하여 새롭게 정원을 조성하였으며 1938년 조성된 정원을 유료화하여 대중에게 처음으로 공개하였다. 당시 방문한 관객은 약 800명 정도였으며 입장료는 5펜스였다. 그 후 Vita부부는 1967년 환경기금단체인 National Trust에 이곳을 기부하면서 점차 세계적인 허브가든의 면모를 갖추기 시작하였다.

2. 인문 자연환경

이 지역은 6ha 정도로 허브도입시키는 기원전이다. 이 지역은 런던에서 자동차로 약 1시간 정도의 거리에 위치해 있어 이용객의 접근성 또한 매우 양호하다. 또한 자연환경조건을 보면, 위도상 고위도에 위치하며 지형 지세는 평원저지대로서 허브산업의 자연 친화적 개발여건이 우수하고, 토양은 회백토로서 배수조건이 좋으며 연간 강수량은 약 590mm, 연평균기온은 약 10.5℃로서 허브의 생육조건으로서 최적이다. <부록 표 1>.

<부록 표 1> Sissinghurst Castle Garden의 인문·자연환경

구 분	내 용	비 고	
인문환경	주체	환경기금단체(내셔널 트러스트)	
	허브도입시기	기 원 전	
	형 태	정 원	
	입지 및 배후도시	시싱허스트	
	규 모	6ha	
	이용객수	연간 약 200,000명	5월-7월(1996년기준) 약 95천명
	접 근 성	런던에서 약 1시간	
자연환경	위 도	51°30' N	
	지형지세	평원, 저지	
	토양성분	회 백 토	
	연간강수량	594mm	
	연평균기온 (월최저)	10.5℃ (4.2℃)	
	(월최고)	(17.6℃)	

53) 정정섭, 조태동(농촌계획학회지, 1988, 7:56-62. 영국 Sissinghurst castle garden이 주는 지역활성화 효과)에서 발췌한 것이다. 이 지역은 국립공원지역이 아니나 우리나라 국립공원지역의 주민지원방안의 하나로 이와 같은 이벤트 사업이 제시될 수 있을 것이다.

3. 경영 및 이용실태

Sissinghurst Castle Garden은 역사유적지를 배경으로 허브원을 조성하여 영국의 대표적인 허브원인 동시에 세계적인 허브관광명소로 정착되었다. 지역의 오랜 전통과 허브원의 특별한 경험을 체험하기 위하여 지금도 세계 각지에서 많은 관광객들이 방문하고 있다.

Sissinghurst Castle Garden은 4월 1일부터 10월 15일까지 약 6개월 개장하며 일주일에 6일간 개장하는데 매주 월요일과 은행 휴무일에는 문을 닫는다. 주중에는 오후 1시부터 6시 30분까지 개장하고 최종 입장시간은 오후 6시이다. 매표소, 상점, 식당과 전시장은 12시계 개장하고 상점과 식당은 오후 5시에 폐점한다. 주말에는 오전 10시부터 오후 5시 30분까지이며 매표소, 상점, 식당과 전시장은 10시에 개점하는 최종입장시간은 오후 5시이다 <부록 표 2>.

<부록 표 2> Sissinghurst Castle Garden의 이용체계

구분		내용
개장월일		4월 1일~10월 15일
주중개장일		화~일
개장시간	가든	화~금(오후 1:00~6:30) 토~일(오전 10:00~오후 5:30)
	식당 및 상점	주 중(정오 12:00~오후 5:00) 토~일(오전 10:00~오후 5:30)
입장료		£5(약 6000원)

Sissinghurst Castle Garden은 시간제한적 입장제도를 실시하고 있으며 동시에 입장정원제를 실시하고 있다. 이러한 제도는 입장객수가 20만명에 이르렀던 1992년부터 시작되었다. 이 제도는 방문자가 쾌적한 분위기 속에서 정원을 충분히 만끽하도록 하는 것이 하나의 목적이고, 다른 하나의 목적은 과도한 이용에 따른 환경보전적 측면을 고려한 것이다.

입장료는 £5(약 6000원)이며 이용자수는 연간 약 20만명에 이르고 있는데, 방문조사 해(年)인 1996년 5월부터 7월 중순까지 약 3개월간에 약 95,000명이 입장하였다. 이때 3개월간의 입장료 수익은 £475,000(약 5억 7천만원)이었다.

그 외 National Trust상점에서는 허브관련자료 및 상품 등을 판매하고 있다. 예를 들어 정원소개서적이 £26(약 31,000원), 허브오일 £5(약 6000원) 등 약 2000원부터 50000원에 이르기까지 다양한 상품들을 전시 판매하고 있다. 이에 대한 수익은 관계자의 제안에 따라 경제적 수익은 미발표로 하고자 한다.

주요 시설로는 Oast House 전시관, Granary 식당, National Trust 상점, elizabethan 창고 등이 있고 호수 및 산책로가 있어 방문자는 허브가든과 숲에서 산책이 가능하도록 되어 있다 <부록 표 3>.

<부록 표 3> Sissinghurst Castle Garden의 주요 시설물

시 설 물	내 용
Oast House 전시관	정원과 부지의 역사적 배경을 설명함
Granary 식당	허브를 이용한 가정용 음식, 차(茶)와 커피, 청량음료등을 판매함
National Trust 상점	시싱허스트캐슬가든에서 직접 재배한 허브상품 및 내셔널트러스트 상품 판매
Elizabethan 창고	17세기 초에 건립되어 1995년에 재건되었으며 그 당시의 창고, 방앗간, 곡물혼합의 장소로 사용된 것이 현재 농업건물단지로 사용됨

4. Sissinghurst Castle Garden의 특성

Sissinghurst Castle Garden은 허브의 관상적 생태적 특성을 살려 정형적으로 계획된 가든 형태의 과목(果木)과 허브를 자연적으로 조화시킨 과수원(Orchard)으로서 크게 구분된다. 이 지역은 정형적 가든형태로서 크게 로즈가든(Rose garden), 허브가든(Herb garden), 화이트가든(White garden)인 3형태로 나눌 수 있다.

로즈가든은 엘리자베스탑의 후정(後庭)을 지나 남쪽 방향으로 Yew walk(주목으로서 생울타리형으로 조성된 小路)를 따라가면 Sunken garden과 공구실을 지나서 나타난다. 다양한 색깔의 장미와 허브로 조화되어 있는 로즈가든의 동쪽으로는 별장(South cottage)이 보이며 별장의 전정(前庭)에는 각각의 화훼류와 허브가 배치되어 있다. 남쪽으로는 라임(Lime)나무를 따라 동쪽으로 과목원(果木園:Nuttery)에서 허브가든까지 산책로로 연결되어 있다. 별장 동쪽으로는 Sissinghurst crescent(초승달 모양의 생울타리)를 지나 우측의 Azalea bank(진달래園)과 함께 Moat walk(小路)를 걸으며 Thyme lawn으로 향한다.

허브가든은 Thyme lawn의 남쪽 입구로 연결되는데 라벤더, 바질, 로즈마리, 코리안더 등 생울타리로 둘러싸인 허브가든에 수많은 허브류를 방형(方形)으로 나누어 놓았다. 허브가든의 서쪽으로는 과목원(Nuttery)으로 통하며, 북쪽으로는 성호(城濠:Moat)를 따라 산책로로 접할 수 있다.

화이트가든은 백색의 넝쿨장미와 백색의 허브종으로 구성되어 있다. 엘리자베스탑의 후정에서 북쪽으로 Yew walk를 따라 볼 수 있다. 백색의 화훼류를 생울타리로 경계를 지어 놓았으며 중앙의 과고라에는 넝쿨장미를 식재하여 그늘을 제공하고 있다.

Sissinghurst Castle Garden에 대한 전체적 구조 및 배치측면을 세부적으로 분석해 보면, 외곽부분에 허브의 특성을 살린 각각의 전형적 가든 형태로서 뿐만 아니라, 가든 중앙에는 자연적인 과수원을 배치함으로써 자연과 인공미를 살린 독특한 형태를 갖추고 있다. 또한 가든 내부의 각 가든별 구획은 부분적인 붉은 벽돌의 성벽을 제외하고는 주목, 회양목, 쥐똥나무, 사철나무 등 생울타리로 경계를 구분하고 있어 자연미를 나타내고 있으며, 동선(動線)의 포장패턴은 화강암이나 붉은 벽돌을 사용함으로써 성(城)과 정원(庭園)의 일체감을 느끼게 한다. 주로 주목과 회양목으로 유도식재를 하고 있으며, 각 공간의 이동은 Yew Lime Moak walk등의 생울타리로 이루어진 小路를 이용하고, 입구부분에 Sunken garden, Sissinghurst crescent, Thyme lawn 등과 같은 완충적인 요소로서 관광객을 유도하고 있다.

이와 같은 변화와 통일성으로 조화된 Sissinghurst Castle Garden은 방문자들에게 충분한 흥미와 욕구를 채워주고 있다.

5. 관리운영

쾌적한 분위기 조성을 위하여 시간제한 입장을 하고 있으며 입장정원제를 운영하고 있다. 이용객이 정원을 넘어설 경우 티켓을 판매하지 않으며 티켓을 구입하지 못한 방문객은 입장이 불가하다. 또 이곳은 National Trust에 의해 관리·운영되기 때문에 회원에게는 무료입장의 특전이 부여된다. 주차장을 포함한 모든 소유물은 매우 바쁜날에는 폐점할 수도 있고 예약은 11명 이상의 단체일 때 가능하다.

매표소에서는 어린이를 동반한 부모에게 매표소에서 유모차를 무료로 대여하지만 가든안에서의 좁은 길이나 직각인 모퉁이, 계단과 방문객이 많이 밀접된 곳에서는 유모차를 금지시키고 있다. 또 매표소에서는 방문시간동안 관람객의 부피가 큰짐을 보관하여주며 분실물 및 회원자격에 관한 문의, 여행정보 등의 서비스를 제공해주고 장애자를 위한 휠체어도 무료로 대여하며 가든안의 좁은 도로, 직각인 모퉁이 때문에 한 번에 2대만 허용하게 하고 있다. 단, 전동휠체어는 가든에서 사용을 금지시키고 있고, 옥상(전망대)에만 보관되며 수동휠체어로 바꾸는 것이 불가능하면 방문전에 미리 알려주어야 한다.

가든 안에는 쾌적성을 위하여 화장실을 설치하지 않았으므로 위치도를 참조하여야 하며 쓰레기통도 비용절감을 위해 설치하지 않아 집으로 되가져가도록 하고 있다. 공중전화 역시 가든안에는 설치하지 않아 도심을 떠나 가든속에서 허브를 만끽하도록 기획하고 있다. 방문객의 기념을 위하여 가든안에서의 사진촬영을 허용되지만 건물내에서는 허용되지 않는다. 단, 삼각대를 설치한 카메라는 보행자의 보호를 위하여 가든이나 건물안에서도 허용되지 않고 있다.

그 밖에 안내지도는 매표소에서 구입할 수 있고, 가든 내에 가끔 벌들이 떴지어 다닌다는 것을 숙지하여야 하며, 가든 입구 앞의 잔디밭이나 호수주변에서의 휴식은 허용된다.

이와 같이 이용자에 대한 최대한의 쾌적성, 편의성을 배려하는 동시에 질서유지를 위한 강력한 규제를 동시에 시행하고 있는 것은 금후 국내 허브가든의 관리운영에 시사하는 바가 크다. 특히 이곳에서 수확한 허브를 상품화하여 National Trust shop에서 판매하고 있다.

<부록 6> 국립공원의 용도지구 결정기준과 허용행위⁵⁴⁾

가. 용도지구 결정기준과 법적허용행위

구분	결정기준	법적허용 행위
자연보전지구	자연보전상태가 원시성을 가지고 있거나 보존할 동·식물 또는 천연기념물이 있거나 자연풍경이 특히 수려하여 특별히 보호할 필요가 있는 곳	가. 학술연구 또는 자연보호상 필요하다고 인정되는 행위 나. 최소한의 공원시설의 설치 및 사업 다. 군사시설·통신시설·항로표식시설·수원보호시설 등으로서 이 지역이 아니라고는 설치할 수 없다고 인정되는 최소한의 시설의 설치 라. 관할 도지사를 거쳐 문화체육부 장관의 추천이 있는 사찰의 복원과 사찰 경내지에서의 불사를 위한 시설 및 그 부대시설의 설치 마. 문화교육부 장관이 종교법인으로 허가한 종교단체의 시설중 공원지정 이전에 건립한 기존 건축물에 대한 환경부령이 정하는 증축·개축·재축·복원 및 그 부대시설의 설치 바. 자연보전상태의 원시성이나 수려한 자연풍경을 현저히 해하지 아니하는 범위안에서 산림법에 의한 조림·육림 및 입도의 설치
자연환경지구	자연보존지구·취락지구·집단시설지구를 제외한 전지역	가. 환경부령이 정하는 현행지목 변경 허가기준 범위 내에서의 1차 산업행위 또는 초지조성 행위 및 그 부대시설의 설치행위 나. 밀집하지 아니하는 공원시설의 설치 및 사업 다. 조림·육성·벌채 기타 국방상, 공익상 필요한 최소한의 행위 또는 시설의 설치 및 환경부령이 정하는 국민경제상 필요한 시설의 설치
자연환경지구	자연보전지구·취락지구·집단시설지구를 제외한 전지역	라. 공원지정 이전의 기존 건축물로서 자연풍경과 조화되도록 하는 환경부령이 정하는 규모이하의 증축, 개축, 재축 및 그 부대시설의 설치와 천재지변이나 공원사업으로 이전이 불가피한 건축물의 이축 마. 공원자원을 보호하고 공원입장자의 안전을 도모하기 위한 사방, 호안, 방화, 방책, 보호시설 등의 설치
취락지구	주민의 취락생활 및 농경지 또는 농어민의 생활근거지로 유지·관리할 필요가 있는 지구	가. 자연보존지구와 자연환경지구에서 허용하는 행위 나. 환경부령이 정하는 규모이하의 주거용 건축물의 설치 및 주민의 생활환경 조성 행위 다. 내무부령이 정하는 규모이하의 의원, 약국, 이용원, 미용원, 일상용품판매시설등 취락지구의 자체기능상 필요한 제반시설의 설치 및 행위 라. 공해를 발생하지 아니하는 가내공업
집단시설지구	공원입장자에 대한 편의제공 및 공원의 보호 및 관리를 위하여 공원시설이 집단화되어 있거나 집단화되어야 할 곳	가. 탐방휴양에 적합한 공원시설 및 그 부대시설의 설치 행위 나. 집단시설지구 지정이전의 기존 건축물로서 내무부령이 정하는 규모의 개축, 재축 및 수선행위

54) 환경부 (1998) 국립공원구역 타당성조사 기준작성에서 발췌

나. 용도지구별 허용용도의 체계 및 내용

(1) 허용용도의 체계

지구별 허용용도는 자연공원법에서 규정하고 이를 시행령에서 보다 상세하기 규정하며 시행규칙에서 다시 규정하는 3단계 체제로 구성되어 있다. 이 법에서는 지구지정요건과 허용용도의 대강을 설정, 시행령에서는 용도지구내역의 근간이 되는 공원시설, 집단시설지구의 세분화를 규정하고, 실질적으로 용도지구의 허용용도, 개발규모 등은 시행규칙에서 정하고 있다⁵⁵⁾.

(2) 허용용도의 내용

지구별 허용용도의 폭은 자연보존지구, 자연환경지구, 취락지구 순으로 넓어지며, 공원보호구역은 취락지구와 동일한 허용폭을 가지고 있다. 집단시설지구는 여타의 지구와는 달리 공원시설의 종류를 집단시설지구계획에 의거 허용하는 철저한 계획적 개발을 전제로 하고 있는 바, 이는 집단시설지구는 여타의 지구와는 달리 기존의 용도와는 전혀 다른 새로운 개발을 전제로 하기 때문이다.

<부록 표 1> 국립공원 용도지구별 허용시설 및 용도

구 분	자연보존	자연환경	취 락	집단시설
기반시설	○	○	○	
사찰	○	○	○	
지정전 종교시설	○	○	○	
임법의 조림육림임도	○	○	○	
부령내 1차산업		○	○	
부령내 초지조성		○	○	
조림국방상공익상		○	○	
부령의 국민경제상		○	○	
지정전 기존건축물 및 이축		○	○	
공원보호용 시설 - 공설동일		○	○	
부령 주택설치			○	
부령 생활환경조성			○	
부령 취락제한시설			○	
비공해용가내공업			○	
지정전 건축물의 부령규모				○
공원시설	○	○	○	○

55) 이러한 구성으로 토지주의 권리를 직접적으로 구속하는 사항은 시행규칙에서 결정되어 도시계획·건축법의 경우 동법에서 규정된 것과는 차이가 있다.

(3) 국립공원 용도지구별 허용시설 및 용도의 세분화 내역

① 자연보존지구

- 지정전 기존종교건축물·부대시설 설치 허용
 - 증축·개축·재축 : 지정연면적 300m²내, 부대시설 연면적 60m²
 - 복원 : 천재지변 등의 멸실로 문화재적 가치상 문화체육부장관 추천시

② 자연환경지구

- 현황지목변경 및 그 부대시설 설치 허용
 - 지목변경 : 농지상호간 및 초지법 미간지를 초지 변경
 - 부대시설 연면적 100m²(제1호 필요창고만)
- 국민경제상 설치 허용시설
 - 부대시설포함 연면적 600m²이하, 다만, 제1호 시설(축사제외) 연면적 1,200m² 이하, 축사시설 250m² 이하, 부대시설 연면적 100m² 이하
 - 육상양식어업시설, 육상농리종묘시설, 육상수산종묘시설 및 축사시설
 - 농산물·임산물·수산물·축산물의 보관시설 및 건조, 포장 등의 가공시설, 공동판매장 등의 판매시설
- 지정전 기존건축물 및 부대시설의 설치
 - 기존건축물 개축, 재축, 증축 범위 : 지상층 100m² 이하, 지하층 100m² 이하, 주거용 건축물 부대시설로서 연면적 30m² 이하
- 천재지변이나 공업사업 등의 이축 허용 범위
 - 연면적의 범위 안(다만 소규모는 100m²의 범위안)에서 이축
 - 다만, 공원계획상 정비 또는 철거 대상으로 확정된 건축물은 증축, 부대시설은 설치 안 됨.

③ 취락지구

구분	대지면적	건폐율	건축높이	기타
주거용	건축연면적 200m ² 이하	60% 이하	2층 이하	단독주택
	건축연면적 300m ² 이하	60% 이하	3층 이하	다세대 주택 (재건축에 한함)
편익 시설	건축연면적 300m ² 이하	60% 이하	3층 이하	의원, 약국, 이용원, 미용원, 식품·잡화·의류 등의 소매점 및 슈퍼마켓, 탁구장, 테니스장 등 이와 유사한 것, 세탁소, 사진관, 일반목욕탕, 독서실, 예체능계 학원 등 기타 유사한 것, 일반가정용 액화석유가스 판매사업소, 휴게음식점 및 일반음식점, 여관 및 여인숙

④ 집단시설지구

- 지정이전의 기존 건축물에 대한 개축, 재축 및 수선행위는 기존 건축물의 연면적 범위 내 허용

○ 공원사업시의 건축물설치 경우

구분	대지면적	건폐율	건축높이	기타
상업 시설지	300m ² 이상	60% 이하	3층 이하	운천지구, 해안공원 및 해상공원은 건축높이 5층 이하
숙박 시설지	400m ² 이상	60% 이하	3층 이하	
관광 시설	600m ² 이상	60% 이하	3층 이하	운천지구, 해안공원 및 해상공원 안 관광숙박시설은 5층 이하
공공 시설지	50% 이하	3층 이하		
기타 건축물				
요양원				
청소년 수련시설	600m ² 이상	50% 이하	3층 이하	

*1987년 12월 31일 이전에 공원계획에 의하여 조성·분양된 토지로 기존 건축물로서 가목 내지 라목의 규정에 의한 대지면적에 미달되거나 건폐율을 초과하는 건축물은 대지면적기준을 적용하지 아니하고 100분의 90 이하의 범위안에서 종전의 당해 건축물의 건폐율을 적용할 수 있음.

⑤ 집단시설지구 외

- 건폐율 20%이하, 건축높이 3층 이하, 해안공원 및 해상공원안의 관광숙박시설은 건축높이 5층 이하

⑥ 경계선 관통 주택

- 당해 주택의 부지(지정 당시 당해 주택의 대지로 이용하고 있는 부지)내 주택규모는 인접 용도지역에서 허용되는 규모와 동일한 규모로 함.

⑦ 기타

- 공원시설별 기본구조, 형태, 사용할 재료, 외벽의 색채 등에 관여하는 공원관리청이 정함
- 용도지구별 허용용도 외에 다양한 용도가 공원시설로 규정되어 있고 이는 지구별로 임의적으로 허용될 수 있는 여지가 법적으로 규정되어 있음
- 이로 인하여 용도지구별로 허용용도와 공원시설에 의한 허용용도의 이원적 체계외에 집단시설지구는 공원시설에 나열된 용도외는 허용이 안되는 등으로 인하여 용도지구의 취지인 허용용도 범위내에서의 토지이용의 자율성성이 없어 민원의 대상이 되고 있음.

⑧ 용도지역별 공원시설의 설치에 관한 조항

- 자연보존지구 : 최소한의 공원시설
- 자연환경지구 : 밀집하지 아니하는 공원시설
- 취락지구 : 최소한 혹은 밀집하지 아니하는 공원시설
- 집단시설지구 : 탐방휴양에 적합한 공원시설
- 공원보호구역 : 취락지구와 동일한 조건

⑨ 공원시설 내역

- 도로(탐방로 포함), 교량, 궤도, 삭도 및 자동차, 선박, 헬리콥터 등에 의한 교통 운송에 필요한 시설
- 기념품, 탐방용품 및 일상용품의 판매시설, 약국, 식품접객업, 조리판매업, 목욕장업, 이용 및 미용업에 공하는 시설, 유기장, 실내공연장 등의 상업시설
- 호텔, 여관 유스호스텔, 산장 등의 숙박시설
- 공원관리사무소, 매표소, 우체국, 파출소 등의 공공시설과 은행, 병원 등의 업무시설 및 의료시설
- 수영장, 승마장 등의 체육시설(골프장 및 스키장은 제외)과 선유장, 어린이놀이터, 광장, 야영장, 청소년수련시설, 휴게소, 전망대, 대피소, 저수지, 뉘시터, 급수 및 배수시설, 오물처리시설, 공중변소 등의 휴양 및 편익시설
- 식물원, 동물원, 수족관, 박물관, 전시장, 야외공연장, 자연학습장 등의 문화시설
- 사방, 호안, 방화, 방책, 조림 및 조경시설 등 공원자원을 보호하고 공원환경을 조성하며, 탐방자의 안전을 도모하는 보호, 조정 및 안전시설
- 제1호 내지 제7호 시설의 부대시설

⑩ 집단시설지구의 세분화와 허용 용도

- 상업시설지 : 법적 허용 상업시설
- 숙박시설지 : 법적 허용 숙박시설, 목욕장시설 및 부대시설
- 공공시설지 : 법적 허용 공공시설
- 녹지 : 조경 및 공원의 보호관리를 위한 소규모의 공중변소 안내소 등의 공공시설이 필요한 지역
- 기타 시설지 : 체육시설, 휴양 및 편익시설, 보호조경 및 안전시설과 이의 부대시설