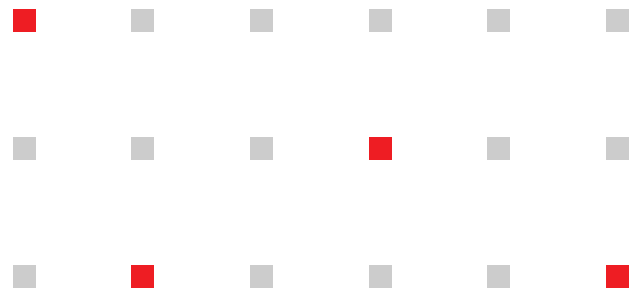




국립공원 해제지역 ! 순기능 발휘를 위한 전제조건



연구진 이 창 현 선임연구원 hyun@jd.re.kr

Chapter 1 | 국립공원제도는 무엇인가?

Chapter 2 | 국립공원 해제는 무엇을 의미하는가?

Chapter 3 | 국립공원 해제지역 관리상의 문제점과 향후 방안



이슈브리핑
Issue Briefing

※이슈브리핑에 수록된 내용은 연구진의 견해로서 전라북도의 정책과는 다를 수도 있습니다.
※지난 호 이슈브리핑은 홈페이지 (www.jd.re.kr)에서도 볼 수 있습니다.

전북발전연구원 이슈브리핑 2011년 1월 10일 vol.24
발행처 : 전북발전연구원 | 발행인 : 원도연
주소 : 전북 전주시 완산구 중앙동 4가 1번지 TEL : 063-280-7100 FAX : 063-286-9206

**국립공원 해제지역 !
순기능 발휘를 위한 전제조건**

Contents

2011
Jeonbuk
Development
Institute
Issue Briefing

Chapter 1 국립공원제도는 무엇인가?	
1. 국립공원제도 도입 배경과 목적	3
2. 국립공원 지정실태	4
Chapter 2 국립공원 해제는 무엇을 의미하는가?	
1. 공원조정 근거	9
2. 국립공원 해제지역 실태	11
3. 국립공원 해제에 따른 순기능과 역기능	14
Chapter 3 국립공원 해제지역 관리상의 문제점과 향후 방안	
1. 해제지역의 관리상 문제점	15
2. 향후 관리방안	17

Chapter 1

국립공원 제도는 무엇인가?

1. 국립공원 제도 도입 배경과 목적

○ 우리나라의 경우, 국립공원제도는 ‘공원법’이 1967년 2월 국회를 통과하고 동년 3월에 법률 제 1909호로 공포됨으로써 국립공원제도가 처음으로 도입된 바 있음

- 1967년 11월 개최된 제1회 국립공원위원회와 12월에 열린 민간인 위원으로 구성된 소위원회는 지리산을 우리나라 국립공원 제1호로 지정할 것을 채택하고 국토종합계획 심의회에 상정하였고, 이 안이 12월 27일 국토종합계획 심의회를 통과함으로써 1967년 12월 29일 건설부장관이 지리산을 우리나라 제1호 국립공원으로 지정·공고하였음
- 이후 1980년 공원법이 자연공원법과 도시공원법으로 분리되었으며, 국립공원관리체계를 지방자치단체 위임관리체제에서 국가직접관리체제로 전환하기 위하여 1987년 7월 1일 개정된 자연공원법이 현재에 이름
- ‘자연공원법’ 제2조(정의)에서 자연공원은 국립공원, 도립공원, 군립공원으로 구분되며, 특히, 이 가운데 국립공원은 우리나라의 자연생태계나 자연 및 문화경관을 대표할만한 지역으로 소정의 절차에 따라 지정된 공원을 의미함

자연공원법(자연공원의 지정 및 국립공원의 지정절차)

제4조(자연공원의 지정 등)

- ① 국립공원은 환경부장관이 지정·관리하고, 도립공원은 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)가 지정·관리하며, 군립공원은 시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 "군수"라 한다)이 지정·관리한다.
- ② 제1항에 따라 자연공원을 지정·관리하는 환경부장관, 시·도지사 및 군수(이하 "공원관리청"이라 한다)는 자연공원을 지정하려는 경우에는 지정대상 지역의 자연생태계, 생물자원, 경관의 현황·특성, 지형, 토지 이용 상황 등 그 지정에 필요한 사항을 조사하여야 한다.
- ③ 공원관리청은 과학적이고 전문적인 조사를 하기 위하여 제2항에 따른 조사를 관계 전문기관에 의뢰할 수 있다.
- ④ 공원관리청은 관계 행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 자연공원 지정에 필요한 자료 제출 등의 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 관계 행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 적극 협조하여야 한다.

제4조의 2(국립공원의 지정 절차)

- ① 환경부장관은 국립공원을 지정하려는 경우에는 제4조제2항에 따른 조사 결과 등을 토대로 국립공원 지정에 필요한 서류를 작성하여 다음 각 호의 절차를 차례대로 거쳐야 한다. 국립공원을 폐지하거나 구역 변경 등 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하는 경우에도 또한 같다.
 1. 주민설명회 및 공청회의 개최
 2. 관할 시·도지사 및 군수의 의견 청취
 3. 관계 중앙행정기관의 장과의 협의
 4. 제9조에 따른 국립공원위원회의 심의
- ② 제1항에 따라 의견의 제시를 요청받은 시·도지사 및 군수, 협의를 요청받은 관계 중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 그 요청을 받은 날부터 30일 이내에 환경부장관에게 의견을 제시하여야 한다.
- ③ 제1항에 따른 국립공원의 지정에 필요한 서류는 대통령령으로 정한다.



▶ 세계적으로 국립공원제도의 최초 탄생은 미국(1872. 03. 01) 옐로우스톤(Yellowstone) 지역에 지정·공포된 국립공원 사례를 들 수 있음

- 옐로우스톤 지역의 국립공원은 당시 미국이 개인의 능력에 따라 규제와 제한없이 땅을 소유할 수 있었던 풍토에서 특정 개인이나 단체의 소유가 아닌 제한적 이용조차 인정하지 않는 공공성이 강조된 공원을 지정하여 즐거운 휴식공간으로 만들었다는 의미에서 국립공원 이념을 구현한 최초의 국립공원 지정 의미를 보유
- 엄청난 투자가치가 있는 미개척지를 사유지화하지 않고 공공의 소유와 대중의 이용을 보장하기 위하여 200만에이커(8,991.39km², 남한면적의 10%에 해당)에 국립공원을 설정함

2. 국립공원 지정 실태

▶ 국립공원 지정 개소수 및 면적

- 지리산 국립공원 지정을 시작으로 현재 20개소가 지정되어 있으며, 전라북도 행정구역내 4개소(지리산, 내장산, 덕유산, 변산반도)가 분포함
- 20개소의 국립공원은 전 국토면적(99,827.78km²)의 6.58%에 해당되는 6,569.403km²에 지정되어 있으며, 지정은 육지부(3,884.893km²)와 해면부(2,684.510km²)로 구분되어 지정됨
- 전라북도의 경우 4개소의 국립공원(2010.4)은 전라북도 면적(8,061.41km²)의 6.24%에 해당되는 503.566km²에 지정되어 있어, 면적 비중으로는 높은 실정은 아니지만, 국립공원 지정수를 기준으로 할 때 경북(6개소)-전남(5개소)에 이어 경남(4개소)과 동일한 국립공원수를 보유함
- 다만, 한려해상국립공원(전남)과 다도해 해상국립공원(전남, 경남) 등 해면부 지정면적을 제외하고 공원내 토지소유 관계로 인한 이해관계 측면에서 쟁점이 되는 육지부만을 고려한다면 전북의 경우 12.69%에 해당되어 높은 비율에 해당됨
- 실제로 전라북도의 경우, 이들 국립공원이 지정되어 있는 지역은 우수한 자연생태계와 자연문화경관자원을 보유하고 있어 '지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률'에 의거 지정할 수 있는 특정지역(문화권) 지정(백제문화권, 해양선사문화권 등 2개소 지정, 지리산문화권 1개소 지정예정)등이 이루어져 있음

(단위 : km²)

〈표 1〉 국립공원별 지정 개요

지정 순위	공원명	위치	공원구역		비고
			지정일	면적	
계				6,569.403	육지: 3,884.893(59.13%) 해면: 2,684.510(40.87%)
1	지리산	전남·전북, 경남	1967.12.29	471.625	
2	경주	경북	1968.12.31	137.091	
3	계룡산	충남, 대전	1968.12.31	64.602	
4	한려해상	전남, 경남	1968.12.31	544.958	육지: 149.471, 해면: 395.487
5	설악산	강원	1970. 3.24	398.222	
6	속리산	충북, 경북	1970. 3.24	274.449	
7	한라산	제주	1970. 3.24	153.112	
8	내장산	전남·전북	1971.11.17	81.452	
9	가야산	경남·경북	1972.10.13	77.063	
10	덕유산	전북, 경남	1975. 2. 1	231.649	
11	오대산	강원	1975. 2. 1	303.546	
12	주왕산	경북	1976. 3.30	107.273	
13	태안해안	충남	1978.10.20	326.329	육지:37.014, 해면:289.315
14	다도해해상	전남	1981.12.23	2,325.236	육지:334.795, 해면:1,990.441
15	북한산	서울, 경기	1983. 4. 2	79.789	
16	치악산	강원	1984.12.31	181.572	
17	월악산	충북, 경북	1984.12.31	287.777	
18	소백산	충북, 경북	1987.12.14	322.051	
19	변산반도	전북	1988. 6.11	154.650	육지:145.383, 해면:9.267
20	월출산	전남	1988. 6.11	56.053	

〈그림 1〉 전국 국립공원 분포



주) 국립공원 경계조정(2010.9) 반영 면적 기준

(단위 : km²)

〈표 2〉 시·도별 국립공원 분포 면적

구분	합계	시·도별 면적		공원수	비고
		육지	해면		
합계	6,578.499 (1,990)	3,893.989 (1,178)	2,684.510 (812)		() : 백만평
서울	39.374	39.374		1	북한산
대전	6.945	6.945		1	계룡산
경기	40.415	40.415		1	북한산
강원	883.340	883.340		3	설악산, 오대산, 치악산
충북	574.907	574.907		3	속리산, 월악산, 소백산
충남	383.986	94.671	289.315	2	계룡산, 태안해안
전북	503.566	494.299	9.267	4	내장산, 덕유산, 지리산, 변산반도
전남	2,536.851	518.787	2,018.064	5	지리산, 한려해상, 내장산, 다도해해상, 월출산

(단위 : km²)

〈표 2〉 시·도별 국립공원 분포 면적

구분	합계	시·도별 면적		공원수	비고
		육지	해면		
경북	584.850	584.850		6	경주, 속리산, 가야산, 주왕산, 월악산, 소백산
경남	871.153	503.289	367.864	4	지리산, 한려해상, 가야산, 덕유산
제주	153.112	153.112		1	한라산

자료) 국립공원관리공단(2010.4 기준)

▶ 국립공원내 용도지구 지정 및 토지소유 실태

- 공원관리청은 자연공원을 효과적으로 보전하고 이용할 수 있도록 하기 위하여 '자연공원법' 제18조(용도지구)에 근거하여 공원자연보존지구, 공원자연환경지구, 공원자연마을지구, 공원밀집마을지구, 공원집단시설지구를 각각 공원구역내 전 지역에 용도지구를 공원계획으로 결정하도록 되어 있음

자연공원법(용도지구)

- **공원자연보존지구**
 - 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 곳으로서 특별히 보호할 필요가 있는 지역
 - 가. 생물다양성이 특히 풍부한 곳
 - 나. 자연생태계가 원시성을 지니고 있는 곳
 - 다. 특별히 보호할 가치가 높은 야생 동식물이 살고 있는 곳
 - 라. 경관이 특히 아름다운 곳
- **공원자연환경지구**
 - 공원자연보존지구의 완충공간(緩衝空間)으로 보전할 필요가 있는 지역
- **공원자연마을지구**
 - 취락의 밀집도가 비교적 낮은 지역으로서 주민이 취락생활을 유지하는 데에 필요한 지역
- **공원밀집마을지구**
 - 취락의 밀집도가 비교적 높거나 지역생활의 중심 기능을 수행하는 지역으로서 주민이 일상생활을 유지하는 데에 필요한 지역
- **공원집단시설지구**
 - 자연공원에 들어가는 자에 대한 편의 제공 및 자연공원의 보전·관리를 위한 공원시설이 모여 있거나 공원시설을 모아 놓기에 알맞은 지역

- 우리나라의 국립공원은 특별한 보호가 필요한 공원지역내에 결정되는 '공원자연보존지구'의 완충공간 기능을 담당하는 보전적 용도인 '공원자연환경지구'가 전체의 77.7%로 절대적이며, 그 다음으로는 '공원자연보존지구'가 21.3%로 주민의 취락이나 일상생활 유지 및 공원시설 이용자의 편의를 제공하는 '공원자연마을지구', '공원밀집마을지구', '공원집단시설지구' 등은 전체 공원면적의 1% 내외 수준임
- 상대적으로 비 보전적 기능의 용도지구의 도내 국립공원분포 비중을 보면 지리산국립공원과 내장산국립공원은 전국평균보다 높은 보전적 측면의 용도로 구성되어 있으며, 덕유산국립공원과 변산반도국립공원은 약 1.7%수준의 비 보전적 용도지구를 보유하고 있음

(단위 : km²)

〈표 3〉 국립공원별 용도지구 지정실체

구분	면적	공원자연보존지구		공원자연환경지구		공원자연마을지구		공원밀집마을지구		공원집단시설지구	
		비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중		
계	6,578,499	1,401,246	21.3	5,112,605	77.7	25,467	0.4	24,247	0.4	14,934	0.2
지리산	471,625	149,839	31.8	320,022	67.8	1,206	0.3	0,099	0.0	0,459	0.1
경주	137,091	30,356	22.1	105,842	77.2	0,654	0.5	0,239	0.2	0,000	0.0
계룡산	64,602	25,372	39.3	37,453	58.0	0,510	0.8	0,576	0.9	0,691	1.0
한려해상 (육지)	544,958	9,540	1.8	524,574	96.2	4,511	0.8	5,795	1.1	0,538	0.1
설악산	149,471	9,540	6.3	129,087	86.4	4,511	3.0	5,795	3.9	0,538	0.4
속리산	398,222	313,774	78.8	81,087	20.4	0,433	0.1	0,540	0.1	2,388	0.6
속리산	274,449	106,375	38.8	165,009	60.1	1,317	0.5	0,338	0.1	1,410	0.5
한라산	153,112	77,836	50.8	75,276	49.2	0,000	0.0	0,000	0.0	0,000	0.0
내장산	81,452	21,391	26.3	59,423	72.9	0,306	0.4	0,000	0.0	0,332	0.4
가야산	77,063	27,167	35.3	49,328	64.0	0,187	0.2	0,000	0.0	0,381	0.5
덕유산	231,649	70,270	30.3	157,403	68.0	0,722	0.3	0,866	0.4	2,388	1.0
오대산	303,546	135,334	44.6	165,336	54.5	1,508	0.5	0,412	0.1	0,956	0.3
주왕산	107,273	19,873	18.5	87,188	81.3	0,212	0.2	0,000	0.0	0,000	0.0
태안해안 (육지)	326,329	0,020	0.0	320,753	98.3	0,976	0.3	1,836	0.6	2,744	0.8
다도해해상 (육지)	37,014	0,020	0.1	31,438	84.9	0,976	2.6	1,836	5.0	2,744	7.4
다도해해상 (육지)	2,325,236	95,392	4.1	2,211,931	95.1	5,679	0.3	11,998	0.5	0,236	0.0
북한산	334,795	95,392	28.5	221,490	66.1	5,679	1.7	11,998	3.6	0,236	0.1
북한산	79,789	29,742	37.3	48,598	60.9	0,157	0.2	0,546	0.7	0,746	0.9
치악산	181,572	84,204	46.4	93,654	51.6	3,004	1.6	0,216	0.1	0,494	0.3
월악산	287,777	107,942	37.5	177,567	61.7	1,142	0.4	0,786	0.3	0,340	0.1
소백산	322,051	66,872	20.8	254,349	79.0	0,777	0.2	0,000	0.0	0,053	0.0
변산반도 (육지)	154,650	22,234	14.4	129,833	83.9	2,166	1.4	0,000	0.0	0,417	0.3
월출산	145,383	22,234	15.3	120,566	82.9	2,166	1.5	0,000	0.0	0,417	0.3
월출산	56,053	7,713	13.8	47,979	85.6	0,000	0.0	0,000	0.0	0,361	0.6

자료) 국립공원관리공단 홈페이지

- 전국 20개소 전체 국립공원구역내 토지소유별 현황은 국유지(70.2%)–사유지(17.9%)–공유지(6.7%)–사찰지(5.2%)순이며, 순수 육지부만을 고려할 경우 사유지 성격의 공원구역 비중이 높아져 국유지(50.1%)–사유지(30.0%)–공유지(11.2%)–사찰지(8.7%)의 분포를 보임
- 전라북도내 4개소의 국립공원 경향은 육지부 면적을 중심으로 할 때 사찰지의 비중이 전국 경향과 달리 매우 높은 비중을 차지하는 사례가 존재함
 - 내장산국립공원(사찰지 39.9%–국유지 35.3%–사유지 24.1%–공유지 0.7%)과 변산반도국립공원(국유지 62.1%–사찰지 30.5%–공유지 5.2%–사유지 2.2%), 덕유산국립공원(국유지 51.8%–사유지 25.1%–공유지 19.0%–사찰지 4.1%)등이 각각 해당됨

(단위 : km², %)

〈표 4〉 국립공원구역내 토지소유별 실태

구분	계	국유지		공유지		사유지		사찰지	
		비율	비율	비율	비율	비율	비율		
계	6,578,499	4,620,046	70.2	439,085	6.7	1,177,725	17.9	341,643	5.2
(육지)	3,893,989	1,935,536	50.1	439,085	11.2	1,177,725	30.0	341,643	8.7
지리산	471,625	332,239	70.4	17,201	3.7	81,432	17.3	40,753	8.6
경주	137,091	10,980	8.0	2,820	2.1	122,831	89.6	0,460	0.3
계룡산	64,602	16,587	25.7	6,863	10.6	30,996	48.0	10,156	15.7
한려해상	544,958	416,051	76.3	4,619	0.8	124,141	22.9	0,147	0.0
(육지)	149,471	20,564	13.7	4,619	3.1	124,141	83.1	0,147	0.1
오동도 ²⁾	28,900	28,900							
설악산	398,222	332,634	83.5	3,029	0.8	21,829	5.5	40,730	10.2
속리산	274,449	71,385	26.0	72,255	26.3	98,137	35.8	32,672	11.9
한라산	153,112	148,621	97.1	1,224	0.8	3,102	2.0	0,165	0.1
내장산	81,452	28,737	35.3	0,590	0.7	19,634	24.1	32,491	39.9
가야산	77,063	11,002	14.3	16,653	21.6	19,350	25.1	30,058	39.0
덕유산	231,649	119,885	51.8	44,099	19.0	58,230	25.1	9,435	4.1
오대산	303,546	188,347	62.0	14,178	4.7	42,553	14.0	58,468	19.3
주왕산	107,273	21,720	20.2	45,263	42.2	39,748	37.1	0,542	0.5
태안해안	326,329	291,044	89.2	10,520	3.2	24,764	7.6	0,001	0.0
(육지)	37,014	1,729	4.0	10,520	28.6	24,764	67.4	0,001	0.0
다도해해상	2,325,236	2,034,881	87.5	19,435	0.8	270,711	11.6	0,209	0.1
(육지)	334,795	44,440	13.2	19,435	5.8	270,711	80.9	0,209	0.1
북한산	79,789	39,362	49.4	7,030	8.8	32,248	40.4	1,149	1.4
치악산	181,572	59,366	32.7	71,710	39.5	44,105	24.3	6,391	3.5
월악산	287,777	137,114	47.6	74,930	26.0	70,143	24.4	5,590	2.0
소백산	322,051	238,684	74.1	16,687	5.2	61,670	19.1	5,010	1.6
변산반도	154,650	99,447	64.3	7,607	4.9	3,177	2.1	44,419	28.7
(육지)	145,383	90,180	62.1	7,607	5.2	3,177	2.2	44,419	30.5
월출산	56,053	21,960	39.2	2,372	4.2	8,924	15.9	22,797	40.7

주) ※한려해상은 오동도(지차체관리)가 포함된 숫자임.

자료) 국립공원관리공단 홈페이지

Chapter 2

국립공원 해제는 무엇을 의미하는가?

1. 공원조정 근거

- ▶ 공원구역 조정은 '자연공원법 (제15조 제2항)에 근거하며, 환경부장관이 매 10년마다 타당성조사 기준을 마련하고 국립공원심의회를 거쳐 공원기본계획을 수립하여야 함. 이에 따라 '제1차 자연공원 기본계획(2003~2012)' 이 수립되어 자연공원의 정책지침을 제시하고 활용되고 있음
 - 자연공원법에는 공원관리청이 10년마다 지역주민, 전문가, 그 밖의 이해관계자의 의견을 수렴하여 공원계획의 타당성(공원경계의 타당성 유무 포함)을 검토하여 공원계획의 변경에 반영하도록 되어 있음
 - 이에 따라 1997년에서 2003년까지 1차 국립공원 조정이 있었으며, 2009~2010년에 거쳐 2차 국립공원 조정을 추진하고 있음

- ▶ 국립공원 구역 조정방법은 3단계로 추진됨
 - 1단계
 - 생태적 도면을 기반으로 국립공원지역에 대한 GIS를 이용한 생태기반평가 단계임. 5개 등급으로 분석하여 공원구역 조정의 1차 경계면을 도출하는 과정임

〈표 5〉 1단계 생태기반평가 방법

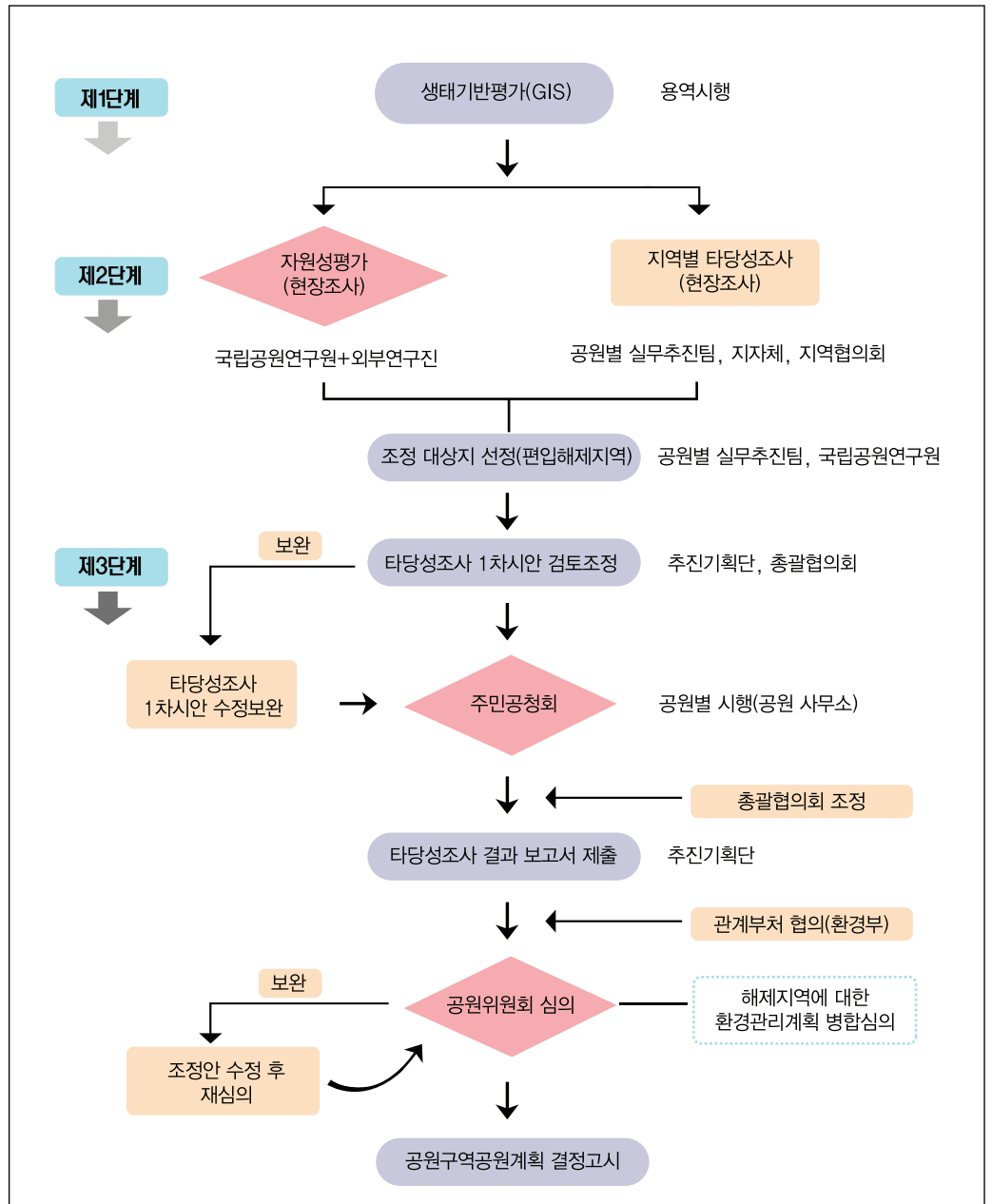
구분 \ 유형별	산악형	해상·해안형	사적형
공통	생태자연도, 임상영급		
유형별 적용	집수역	수산자원 보전구역	문화재지역 지구도

※ 등급별 대표환산점수(95,85,75,65,55)와 등급별 가산점수(10,5)부여

구분 \ 등급	A	B	C	D	E
점수 영역	>92.5	82.4~92.5	67.6~82.4	57.5~67.6	<57.5
공원구역 조정	우선편입 대상	편입 대상	중립지역	해제대상	
용도구역 조정	자연보존지구 우선대상지역	자연보존지구 대상지역	-	-	-

※ 편입·해제·용도구역조정 대상지역의 1차 경계면 도출

〈표 6〉 국립공원 타당성조사 업무 프로세스



➡ 2단계

- 새로운 편입대상지역의 경계선 설정을 위한 자원성 평가와 생태기반평가 결과에서 도출된 해제대상지역을 공간대상으로 삼아 타당성을 평가하는 과정임. 타당성 평가 결과에 따라 해제여부의 근거로 활용됨

〈표 7〉 타당성평가 기준 및 결과활용
(산악·사적형 국립공원 43점)

자연환경(33)	공원관리(9)	구분	타당성평가점수
동식물상(9)	주민불편(3)	해제대상지역	21점 미만
경관(12)	난개발(3)	중립지역	21~31점
수질(6)	폐기물(3)	해제대상 제외	31점 이상
지형·지질(6)			

※ 중립지역 조정 결정은 전문가 의견 고려

- 3단계
 - 1, 2단계를 거쳐 공원 조정대상지로 선정된 1차 시안에 대해서 주민공청회, 총괄협의회를 통해 최종 타당성조사 결과를 확정하고 관계부처 협의 후 공원위원회 심의를 거쳐 결정·고시함

2. 국립공원 해제지역 실태

- 환경부와 국립공원관리공단은 전국 20개 국립공원 가운데 1단계로 9개 국립공원의 구역조정을 국립공원위원회(2010.8.26) 심의를 통해 변경·결정한 바 있음
 - 아울러 금년 2010. 12. 29 국립공원위원회를 개최하여 2단계 국립공원에 대한 조정을 완료하고 20개 국립공원의 구역조정을 마무리함
 - 1단계(9개소)
 - 경주, 계룡산, 속리산, 내장산, 덕유산, 주왕산, 치악산, 월악산, 월출산국립공원
 - 9개소의 국립공원 총 면적이 1,421.918km²에서 1,411.822km²로 변경되어 0.7%가 축소되었으며, 변경 원인별로 분석해 보면 13.620km²가 편입, 28.517km²가 해제, 4.801km²는 구적 오차 수정으로 나타남
 - 금번 공원구역의 해제로 인해 공원내 주민의 87%(11,703명 → 1,482명), 가구수의 85%(4,517가구 → 693가구)가 공원구역에서 제척됨
 - 2단계(11개소)
 - 설악산, 오대산, 한라산, 지리산, 한려해상, 가야산, 태안해안, 다도해해상, 북한산, 소백산, 변산반도국립공원

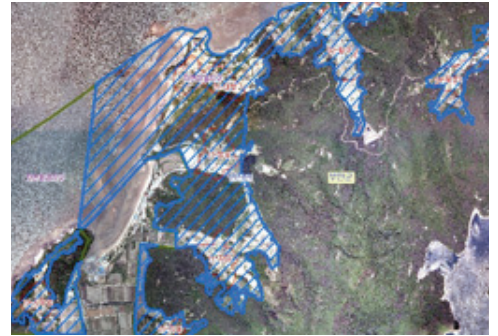
(단위 : km²)

〈표 8〉 공원별 조정 내용

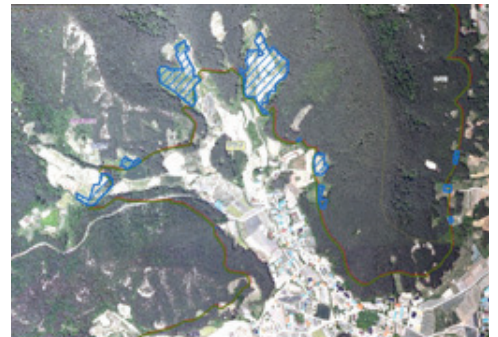
단계	번호	공원명	구분	고시면적 (A)	증감(B)				변경 (A+B)	
					편입	해제	구적오차	계		
합	계	계		6,578,610	318,774	206,744	80,223	192,253	6,770,863	
		육지		3,894,108	69,451	142,815	7,024	-66,340	3,827,768	
		해상		2,684,502	249,323	63,929	73,199	258,593	2,943,095	
소 계				1,421,918	13,644	28,517	4,801	-10,072	1,411,846	
1	단계	1	경주	137,091	0,919	2,388	0,928	-0,541	136,550	
		2	계룡산	64,602	1,166	1,977	1,544	0,733	65,335	
		3	속리산	274,449	2,650	6,411	4,079	0,318	274,767	
		4	내장산	81,452	-	1,582	0,838	-0,744	80,708	
		5	덕유산	231,649	-	4,047	1,828	-2,219	229,430	
		6	주왕산	107,273	2,340	0,451	-3,565	-1,676	105,597	
		7	치악산	181,572	-	4,934	-0,970	-5,904	175,668	
		8	월악산	287,777	6,409	6,444	-0,171	-0,206	287,571	
		9	월출산	56,053	0,16	0,283	0,29	0,167	56,220	
		소 계				5,156,692	305,154	178,227	75,422	202,349
육지				2,472,190	55,831	114,298	2,223	-56,244	2,415,946	
해상				2,684,502	249,323	63,929	73,199	258,593	2,943,095	
2	단계	1	지리산	육지	471,625	3,755	3,567	11,209	11,397	483,022
		2	한려 해상	계	544,958	128,899	31,813	9,589	106,675	651,633
				육지	149,479	0,173	22,990	0,550	-22,267	127,212
				해상	395,479	128,726	8,823	9,039	128,942	524,421
		3	설악산	육지	398,333	8,089	6,925	-1,260	-0,096	398,237
		4	한라산	육지	153,112	0,426	0,341	0,135	0,220	153,332
		5	가야산	육지	77,063	0,035	1,012	0,170	-0,807	76,256
		6	오대산	육지	303,546	21,949	4,195	4,699	22,453	325,999
		7	태안 해안	계	326,329	8,808	13,688	57,507	52,627	378,956
				육지	37,014	0,704	8,262	-4,254	-11,812	25,202
				해상	289,315	8,104	5,426	61,761	64,439	353,754
8	다도해 해상	계	2,325,236	125,178	101,660	-10,023	13,495	2,338,731		
		육지	334,795	20,616	52,987	-11,386	-43,757	291,038		
		해상	1,990,441	104,562	48,673	1,363	57,252	2,047,693		
9	북한산	육지	79,789	0,006	1,676	-1,213	-2,883	76,906		
10	소백산	육지	322,051	0,000	5,008	4,968	-0,040	322,011		
소 계				154,650	7,985	8,342	-0,359	-0,716	153,934	
11	변산반도	계	145,383	0,054	7,335	-1,395	-8,676	136,707		
		육지	145,383	0,054	7,335	-1,395	-8,676	136,707		
		해상	9,267	7,931	1,007	1,036	7,960	17,227		

자료 : 환경부, 보도자료, 2010. 12. 30.

〈그림 2〉 해제지역 사례(공원경계부)



〈그림 3〉 해제지역 사례(공원경계부)



〈그림 4〉 해제지역 사례(공원내부)



❶ 금번 국립공원 구역조정을 도내 4개 국립공원은 편입·해제·구적오차 조정 등을 종합한 규모가 최소 0.744km²에서 최대 11.397km² 변경되었으며, 유일하게 단일행정구역에 지정되어 있는 변산반도국립공원(육지부만 고려시)의 경우 8.676km²로 가장 넓은 면적이 해제됨

3. 국립공원 해제에 따른 순기능과 역기능

▶ 순기능

- 국립공원 해제를 통해 국립공원내 포함되어 있던 주민밀집지역(마을지구) 및 농경지 해제에 따라 주민민원 해소 계기 마련
- 기 훼손된 지역을 해제하는 대신에 공원가치가 월등히 큰 지역을 편입함으로써 전반적으로 국립공원 중심정책에서는 공원가치 상승 계기가 마련
- 효율적인 공원관리체계를 구축하는 전기가 마련됨
- 아울러 부안군 등의 경우처럼 기초자치단체 행정구역 면적대비 국립공원 편입면적 비중이 월등히 높은 지역의 경우 해제지역을 공익적 목적에 부합하는 토지로 활용될 경우 지역의 발전과 경쟁력 강화에 기여하는 공간으로 자리매김할 것임

▶ 역기능

- 국립공원 승격시 개발에 대한 기대심리로 공원구역 확대지정 등이 발생되어 저지대마을 및 사유지가 등 편입지역이 해제됨으로써 지정당시와 같은 기대심리로 인한 토지투기 및 비계획적 이용이 우려됨
 - 따라서 일부 해제지역을 중심으로 개발압력 증대를 가져올 것에 대비한 계획적 관리방안 미비시 난개발이 우려됨
- 해제지역 대부분 공원의 경계부분에 위치하고 있어 주변 지역과의 완충공간(buffer zone)이 사실상 상실되게 되어 자연환경 훼손 등도 우려됨
- 해제된 지역가운데 당초 국립공원 구역으로 편입되었던 과거보다 허용행위가 강화되는 토지의 경우 민원 발생이 예상됨
 - 이의 경우 민원대상이 환경부에서 전라북도 및 기초자치단체(무주, 정읍, 부안군 등) 등 지방자치단체로 바뀌는 결과를 초래할 수 있음

Chapter 3

국립공원 해제지역 관리상의 문제점과 향후 방안

1. 해제지역의 관리상 문제점

① 해제지역 실태진단

- 국립공원 해제지역은 「국토의계획 및 이용에 관한 법률」상 자연환경보전지역으로서 행위제한을 적용받으며, 아울러 「농지법」, 「산지관리법」 등 개별법의 규정을 적용받게 됨
- 기존 국립공원구역내 자연마을지구, 밀집마을지구 및 집단시설지구였던 지역은 건축물의 용도가 혼재되어 있음

• 주요사항별 검토

〈건폐율·용적율〉

- 국립공원 내에서의 건축물의 규모는 용도지역상의 건폐율과 용적율의 기준과 더불어 자연공원법에서 정하고 있는 건축물의 용도별 규모제한을 함께 적용하고 있음

〈예〉 공원은 자연환경보전지역이므로 건폐율 20%를 적용하여야하나 자연마을지구나 밀집마을지구내 주택은 건폐율 60%가 적용되어 왔음

〈표 9〉 건폐율·용적율의 변화

구분	해제전(국립공원)		→	해제후(용도지역변경후)		
	건폐율(%)	용적율(%)		구분	건폐율(%)	용적율(%)
공원자연보전지구	60	100		자연환경보전지역	20 (60)	80
공원자연환경지구	60	100		보전관리지역	20 (60)	80
공원자연마을지구	60	100		생산관리지역	20 (60)	80
공원밀집마을지구	60	150		계획관리지역	40 (60)〈60〉	100 〈200〉
공원집단시설지구	60	200		농림지역	20 (60)	80

주) 부안 군계획조례 기준, ()안은 취락지구 지정시 적용, < >안은 지구단위계획구역 지정시 완화 규정

- 따라서 건축물의 건폐율과 용적율은 공원해제시 대부분 하향 조정되는 결과를 초래하므로 기존 건축물의 증개축시 제약요소가 됨
- 주택이 밀집되어 있는 지역은 취락지구 등으로 지정하여야 함. 다만 취락지구의 지정 규정에 부합하지 않는 곳에 위치한 주택은 용도지역상 건폐율과 용적율의 적용을 받게 됨으로써 문제를 야기시킬 것으로 전망됨

<숙박시설>

- 국립공원 내에서의 숙박시설은 밀집마을지구와 집단시설지구내에 입지가 가능
- 국립공원에서 해제된 지역에 있는 숙박시설은 비도시지역에서 연상면적 660㎡미만, 3층 이하의 규정과 입지기준 적용을 받음으로 인해서 입지한 위치에 따라 용도지역의 행위제한에 저촉되는 건축물이 될 가능성이 있음

<표 10> 숙박시설 입지여부

해제전(국립공원)			해제후(용도지역변경후)	
구분	입지여부		구분	입지여부
공원자연보전지구	불가	➔	자연환경보전지역	불가
공원자연환경지구	불가		보전관리지역	불가
공원자연마을지구	불가		생산관리지역	불가
공원밀집마을지구	일반숙박업 가능		계획관리지역	조건부 가능
공원집단시설지구	가능		농림지역	불가

주) 부안 군계획조례 기준

• 해제지역 관리

- 「국토의계획 및 이용에 관한 법률」상 자연환경보전지역에서 토지의 적성에 따라 관리지역(보전, 생산, 계획)으로 용도지역 변경을 추진케 됨
- 공원구역내 자연마을지구, 밀집마을지구는 그 규모나 건축물 용도의 혼재 정도에 따라 가급적 「국토의계획 및 이용에 관한 법률」상 취락지구나 주거형 제2종지구단위계획구역으로 결정하는 방안 검토
- 집단시설지구는 개발내용에 따라 「국토의계획 및 이용에 관한 법률」상 제2종지구단위계획구역(관광휴양형, 특정형)이나 「관광진흥법」상 관광지 등으로 지정하여 계획적 관리를 도모하는 방안 강구

• 문제점

- 해제된 밀집마을지구나 집단시설지구내에 숙박시설이 다수 분포하고 용도가 혼재되어 있어 계획적인 관리를 위한 법률적용이 곤란함
- 환경부는 국립공원 해제지역에 대한 관리용도나 관련 후속제도 정비 등 수용태세를 간과하고 국토부나 지방자치단체에 미룬 측면이 있음
- 「국토의계획 및 이용에 관한 법률」상 도시관리계획(용도지역 변경, 지구단위계획 수립 등)의 변경 절차 이행 기간이 장기간 소요되거나 많은 비용소요가 예상됨

2. 향후 관리방안

① 중앙정부 차원의 관리방안

- 국토해양부와 환경부가 협의하여 해제지역에 대한 계획적인 관리가 필요한 지역은 법적근거 마련이 필요함
 - 〈예〉 「국토의계획 및 이용에 관한 법률」의 하위규정인 제2종 지구단위계획수립지침을 개정
- 환경부는 국립공원의 구역조정을 조정하면서 해제에 따른 후속절차를 의무화하는 제도적 장치를 마련한 바 이에 소요되는 경비를 국비로 지원하고 공원관리 및 일정수준의 입장수입을 당해 기초자치단체의 세원이 될 수 있도록 하는 관련 법률의 개정이 요구됨
 - 환경부는 공원 해제 지역의 무분별한 개발방지를 위해 지자체로 하여금 '환경관리계획'을 수립·제출하도록 하고 있으며, 추후 공원 해제지역의 개발계획 수립시 '사전환경성검토' 및 '자연경관심의' 절차 등을 통하여 환경관리계획의 이행여부를 철저히 확인하는 후속 장치를 마련함
 - 이는 국립공원이 우리나라의 자연생태계나 자연 및 문화경관을 대표할 만한 지역에 지정된다는 측면과 미국의 경우와 같이 공공의 소유와 대중의 이용이라는 공공성이 강조된 공원이 국립공원이라는 점을 감안한다면 지자체의 가용토지를 국가적 차원에서 이용을 목적으로 행정구역의 상당 비율(부안군 31.4%, 무주군 28.0%, 정읍시 5.3% 등)을 차지하는 국립공원으로 인한 역기능(사유지 편입에 따른 민원발생 등)등을 보상하기 위해 입장수입 일부를 당해 지자체 세원으로 보장하는 법 개정이 필요함
 - 또는 상기 '환경관리계획' 및 공원구역 해제에 따른 후속조치인 「국토의계획 및 이용에 관한 법률」상의 도시관리계획변경 수립비용 등을 입장료 수입에서 보전하는 방안도 고려할 수 있는 대안임

② 지방정부(전라북도 및 해당 기초자치단체) 차원의 관리방안

- 계획적인 관리방안의 마련과 법적인 행정절차가 완료될 때까지 민원해소를 위한 방안을 조속히 마련하여 시행
 - 〈예〉 「개발행위허가구역」지정 : 국립공원 지정 해제 후 새로운 규제에 인한 심리적 거부감에 따른 민원 발생의 우려가 있음
- 국립공원 해제지역 가운데 해당 기초(광역)자치단체 및 국가계획에 의해 전략적 활용이 필요한 지역에 대해서는 토지수급 등을 진단하고 공익적 차원에서 활용이 가능하도록 도시관리계획변경 전 효율적 활용방안을 단기간에 사전 강구하고 이를 관련 후속 행정절차에 활용토록 하는 신속하면서도 단계적인 대응이 이루어지도록 해야 함
 - 〈예〉 국립공원 해제지역의 효율적 관리방안 모색 등

JDI  Issue Briefing

