

# 국립공원 공원집단시설지구 실태분석과 법·제도적 특성 연구

이애정\* · 박창석\*\*

\*한국환경정책·평가연구원 · \*\*한국환경정책·평가연구원

## I. 서론

우리나라는 1967년 국립공원제도를 도입하여 지리산국립공원을 최초로 지정한 이후 20개소에 이르며, 공원집단시설지구는 1971년도에 내장산 봉룡동과 백양산집단시설지구가 처음으로 지정되었다. 지정면적 역시 자연공원은 1967년 440km<sup>2</sup>에서 2005년 현재 6,759.85 km<sup>2</sup>로 변화되었으며, 집단시설지구 역시 현재 56개소, 14.96km<sup>2</sup>가 지정·관리되고 있다.

이렇듯 국립공원 공원집단시설지구가 최초로 지정된 이후 35년이 경과함에 따라 공원집단시설지구의 수요 및 기능 등 그 성격이 변화되기에 이르렀다. 초기에는 접근성 부족에 따른 탐방시설의 집적 필요에 따라 탐방시설을 집약적으로 모아놓은 지구로서의 가치가 높았으나 최근에는 인근지역의 개발과 관광지 조성, 교통 및 접근성 개선 등으로 인해 공원집단시설지구의 성격과 수요에 변화가 나타나고 있다.

본 연구는 전국 20개 국립공원 중 지자체 관리(오동도지구)를 제외한 55개 공원집단시설지구를 대상으로 공원집단시설지구의 현황과 법·제도적 특성을 분석하여 친자연적 공원집단시설지구 정비 및 관리를 위한 기초자료로서 활용하고자 한다. 이를 위해서 집단시설지구 토지이용계획도 분석과 현지조사, 국립공원공원사무소 관련담당자의 인터뷰 및 설문조사, 법·제도 등의 관련문헌조사 및 분석 등의 연구방법을 이용하였다.

## II. 공원집단시설지구 실태진단과 특성분석

### 1. 조성현황 및 지정규모

전국 17개 국립공원에 55개의 집단시설지구가 지정되어 있지만, 조성완료된 곳은 12개소이며 일부조성 및 미조성은 43개소로 나타났다. 미조성 집단시설지구 14개소의 경우 토지이용계획도가 고시되었다 하더라도 지정이후 약 15~35년이 경과함에 따라 초지 및 산림생태계가 안정적으로 변화하는 단계에 들어서 있어서 실제의 지구개발에는 상당한 어려움이 나타나고 있다.

국립공원별 공원집단시설지구의 지정면적은 평균 0.88km<sup>2</sup>로 나타났지만, 태안해안국립공원(2.759km<sup>2</sup>), 설악산국립공원(2.390km<sup>2</sup>), 덕유산국립공원(2.388km<sup>2</sup>) 등의 순서로 높았고 가장 작은 집단시설지구 소백산국립공원(0.053km<sup>2</sup>)과 비교하여 최대 52배의 차이를 보였다. 공원집단시설지구의 면적별 분포특성을 파악하기 위해 Box Plot을 수행한 결과, 설천지구, 연포지구, 설악동 제 2지구, 설악동 제 3지구, 범주사지구 등 5개 지구의 면적이 특이하게 높은 것으로 분석되었다.

### 2. 유형구분과 특성분석

#### 1) 용도지구에 따른 입지유형별 현황과 특성

집단시설지구가 자연공원 어느 용도지구에 입지해 있는가를 분석하는 것으로서, 보전과 이용의 관계(자연보존지구·자연환경지구)와 이용간의 관계(자연마을지구·밀집마을지구)를 살펴보았다. 전자를 위해 집단시설지구의 입지를 '자연보존지구내 입지', '자연보존지구와 자연환경지구 경계에 입지', '자연환경지구내에 입지', '자연환경지구와 공원경계에 입지' 등 4가지 유형으로 분석하였다. 구체적으로 55개 집단시설지구 중 54.5%(30개소)가 자연환경지구내에 입지하며, 36.4%(20개소)가 자연환경지구와 공원경계에 입지하였다. 자연보존지구내에는 1개소(설악동1지구)가, 자연보존

지구와 자연환경지구 경계부에는 4개소(설악동 제 2지구, 오색지구, 법주사지구 등)가 나타났으며, 이들 집단시설지구들은 자연보전지구의 지정취지와 목적을 충분히 고려할 필요가 있다.

공원집단지설지구와 마을지구와의 관계를 '밀집마을과 연결한 경우', '자연마을과 연결한 경우', '밀집 및 자연마을과 연결한 경우', '독립적 입지'로 나누어 분석하였다. 그 결과 32개소(58.2%)가 독립적으로 입지하였지만, 13개소(23.6%)는 밀집마을지구와 10개소(18.2%)가 자연마을지구와 인접하는 것으로 나타났다. 밀집·자연마을지구와 인접하여 배치된 집단시설지구(23개소)에 대해서는 독립적으로 입지한 유형과는 다른 관점에서 공원집단지설지구를 고찰해야할 필요성을 가지게 한다.

2) 집단시설지구 공간구성에 기초한 유형구분과 특징  
공원집단지설지구의 토지이용계획도를 토대로 '골목형', '통과형', '순환형'으로 구분하고 세부 용도지역의 계획 특성을 분석하였다. 그 결과 골목형은 9개소, 통과형은 23개소, 순환형은 23개소로 분석되어 순환형과 통과형이 전체의 83.6%를 차지하였다. 특히, 조성완료된 집단시설지구의 경우 순환형이 전체의 66.7%를 차지하였다. 세부용도지역의 계획 특성을 살펴보면, 도로와 가장 밀접한 용도지역은 주차장 및 공공시설지로 분석되었고 그 인근에 상업시설지와 숙박시설지가 배치되며, 조정휴게지는 상업 및 숙박시설지와 인접하여 계획되는 경향을 보였다.

3) 배치형태에 기초한 유형구분과 특징  
국립공원의 주요 진입도로를 따라 집단시설지구가 연속적으로 배치되었는지 혹은 단독으로 배치되었는지를 분석하였다. 진입도로를 따라 2~3개의 집단시설지가 배치되는 '염주형'은 설악동 1·2·3지구, 동학사 1·2지구, 백양사 1·2지구 등이었고 대부분은 '단일형'으로 분석되었다. 염주형의 경우 주요 진입도로를 따라 2~3개의 집단시설지구가 배치되어 이들간의 기능적 연계와 역할분담이 필요하며, 전체적으로 통일된 이미지와 정체성의 형성이 요구된다.

### 3. 공원집단지설지구의 실태진단과 문제점 분석

#### 1) 공원집단지설지구와 주변지역간의 기능적 경쟁 가속화

공원 탐방객의 편의 제공을 위한 숙박 및 상업시설 등이 인접한 밀집·자연마을지구 혹은 공원경계에 인접한 외부지역 등에 도입되면서 이들과 공원집단지설지구가 기능적 측면에서 경쟁관계에 놓여지는 현상이 나타났다. 구체적으로 삼공집단지설지구, 동학사지구, 설악동지구 등에서 확인할 수 있다. 이들 지구에 인접한 밀집·자연마을이나 외부지역에 콘도, 펜션 등 숙박시설과 상업기능이 강화되면서 난개발과 경관훼손, 환경오염 등을 초래하고 집단시설지구는 상대적인 침체 등을 경험하게 된다.

#### 2) 기반시설의 부족과 건축물의 노후화

55개 집단시설지구 중 기반시설(주차장, 상·하수도, 오·폐수처리시설 등)이 모두 갖추어진 곳은 단지 9개소(19.1%)에 불과하며 대부분이 일부 기능만을 갖춘 것으로 나타났다. 기초시설이 미설치된 곳도 9개소로 높게 나타났다. 이러한 결과는 집단시설지구가 대부분 주차장을 가장 먼저 설치한 이후 상업·숙박시설 등이 도입되면서 오·폐수처리시설이나 상·하수도 등 기반시설이 도입되기 때문으로 파악된다. 또한 주차장에 대한 계절적 이용 패턴의 차이도 상당한 것으로 나타났다.

공원집단지설지구내 건축물의 건축년도를 분석하면, 1975~80년에 설치된 건축물이 전체의 32.0%로 가장 높았고 다음은 1975년 이전의 건축물이 28.4%, 1980~1985년이 12.6%로 나타났다. 따라서 20년 이상(1985년 이전 건축물)된 건축물이 전체의 73.0%를 차지하고 있어 기존의 상업 및 숙박시설 등 건축물의 노후화가 상당한 수준에 이른 것으로 분석된다.

#### 3) 불량경관의 형성

공원집단지설지구내의 상업시설에 옥외광고물이 원색위주로 통일성 없이 설치되어 무질서하고 복잡한 이미지를 형성하고 있다. 특히, 집단시설지구내 옥외광고물에 대한 관리에 대한 지방정부 등의 행정력이 거의 미치지 못하는 실정이다. 경사지 등에 일정규모 건축물이 일률적으로 도입되면서 대규모 절개지가 발생하거나 폐건축물, 쓰레기 등의 문제경관을 형성하기도 한다. 이들을 오대산 소금강지구와 덕유산 삼공지구, 계룡산 갑사지구, 태안해안 청포대지구 등에서 확인할 수 있다.

#### 4) 거주기능과 세입비율의 심화

공원집단지설지구는 거주용도로 사용하지 못하도록 규정하고 있지만 최근 거주시설이 비공식적으로 설치되는 등 생활공간으로서의 기능이 강화되고 있다. 집단시설지구내 거주실태에 대한 설문조사에서 제시된 25개 집단시설지구에서 상시거주가 21개소, 한시거주가 4개소로 나타나므로 조성완료 및 일부 조성된 집단시설지구의 상당부분은 거주기능을 지니고 있다고 판단된다. 숙박 및 상업시설내 세입자의 비율(설문조사)은 숙박시설이 평균 55.7%, 상업시설은 평균 67.7%로 나타나 이들 시설의 과반수 이상이 임대되었다고 해석된다. 이러한 거주기능과 세입비율의 심화는 집단시설지구의 지정목적과 취지에 대한 충분한 검토를 요구한다.

### III. 공원집단지설지구에 대한 법·제도적 특성분석

#### 1. 국립공원 용도지구 구분과 규제현황

국립공원의 용도지구 구분 및 규제는 자연공원법을 토대로 이루어진다. 국립공원 용도지구는 1980년 자연공원법 제정과 함께 자연보존지구, 집단시설지구 등 4개 지구가 도입되었고, 2000년 취락지구가 밀집취락지구와 자연취락지구로 구분되면서 현재와 같은 용도지구의 틀을 갖추게 되었다. 이들 용도지구별 규제는 자연보존지구, 자연환경지구, 자연마을지구, 밀집마을지구의 순서로 허용용도가 확대되며, 밀집마을지구는 다른 용도지구의 허용기준과 달리 금지기준에 따른 규제방식을 취하고 있다. 전체적으로 자연공원법에서는 용도지구별 지구지정요건과 허용용도를 설정하고, 시행령에서 공원시설 및 집단시설지구의 세분화를 규정하며, 시행규칙에서 용도지구별 개발규모 등을 제시하는 "법-시행령-시행규칙"의 3단계 체계를 구성하고 있다.

#### 2. 공원집단지설지구의 규제특성과 문제점

집단지설지구는 탐방객의 편의제공과 자연공원의 보전관리를 위해 지정(제18조 1항)되며, 공원시설과 지구 지정 이전 건축물의 개축·재축(증축 제외)만이 허용(제18조 2항)된다. 이러한 집단시설지구는 다시

공공시설지, 상업시설지, 숙박시설지, 녹지, 기타 시설지, 유보지 등 6개 용도지역으로 세분(령제15조)된다. 또한 집단시설지구의 규제완화는 기존 건축물의 개축·재축의 금지에서 허용으로, 견폐율과 시설용도규제(숙박시설과 상업시설의 기능순화)가 완화되는 방향으로 나타나고 있다.

집단지설지구와 밀집·자연마을지구와의 규제특성을 건축행위를 중심으로 비교한다면, 건축용도 측면에서 주거기능과 숙박시설(호텔, 여관 등)의 허용 여부가, 건축형태 측면에서는 최소대지면적과 건축연면적의 규제 여부가 차이점으로 분석된다. 구체적으로 숙박시설의 경우, 자연마을지구에서는 농어촌 민박시설만이 허용되지만 밀집취락시설은 농어촌 민박시설과 여관이 가능하고 집단시설지구는 여관과 호텔이 설치 가능하다. 그래서 집단시설지구에 펜션이나 콘도미니엄 등의 숙박시설이 설치될 수 없다. 최소대지면적 규정은 집단시설지구내 상업, 숙박, 요양소/수련원에서만 나타난다.

이러한 공원집단지설지구의 법·제도적 규제현황과 특성을 토대로 지정취지와 지구로서의 적합성, 지구의 세분화, 세분용도지역별 허용행위기준의 타당성 등에 대한 문제점을 검토할 필요가 있다.

### IV. 결론

본 연구는 국립공원 공원집단지설지구의 친자연적 정비방안 모색을 위한 기초자료로 활용하고자 이들 지구의 지정 및 조성현황, 유형별 특성 등의 실태분석과 법·제도적 특성 등을 분석하였다. 현재 나타나고 있는 기능간의 경쟁관계나 기반시설의 부족, 건축물의 노후화, 불량경관의 형성 등은 향후 공원집단지설지구의 발전과 함께 국립공원의 효율적인 보전 및 관리 등을 위해서 해결해야 할 과제이다. 공원집단지설지구의 기능적, 형태적, 입지적 특성 외에 관리적 특성 등을 보완하고 현장에 기초한 관리 및 정비지침을 수립하여 공원집단지설지구의 자생력 강화를 도모해야 한다. 중·장기적으로는 집단시설지구의 지정목적과 취지 등을 고려한 적극적 제도적 개선이 요구된다고 판단된다.

#### 인용문헌

1. 국립공원관리공단 (2005) 국립공원기본계획.
2. 국립공원관리공단 (2003) 국립공원백서.