

# 국립공원 타당성조사 조정현황과 과제

오병대

호남대학교 도시계획학과

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

국립공원 타당성조사는 자연공원에법 의거 매 10년을 주기로 실시하는 사업으로서<sup>1)</sup> 전국토의 6.6%에 해당하는 총면적 6,579,85km<sup>2</sup>이며, 이 중 육지면적은 3,898,948km<sup>2</sup>(전체 국토의 3.9%)이고, 해면 면적은 2,680,902km<sup>2</sup>(전체 국토의 2.7%)이다.

공원관리청인 환경부는 1997~2000년간 실시한 제1회 타당성조사에 이어 2009~2010년간 제2차 타당성조사를 실시하고 있으며, 그 결과에 따라 제2차 구획조정을 2010년 12월까지 마무리 할 것이다.

따라서, 타당성조사 대상지역의 해제, 편입지구의 조사 기준과 절차를 살펴보고 이에 따른 구조조정 내용과 용도지구 조정내역을 집계하여 마을지구를 중심으로 해제되는 지역의 문제적 과제를 도출함을 목적으로 한다.

### 2. 연구의 범위 및 방법

#### 1) 내용적 범위

본 연구는 제2차 타당성조사의 추진 경과 및 조정내용을 살펴보고 제2차 타당성조사 및 조정에 따른 앞으로의 과제에 대하여 제시함을 연구의 범위로 한다.

#### 2) 공간적 범위

전국에 산재한 국립공원 20개소를 대상으로 하며 지리적 분포는 그림 1과 같다.

## II. 국립공원 타당성조사 조사현황

### 1. 조사 현황

공원 감독청인 환경부는 타당성조사 기준을 수립하기 위하여 한국환경정책평가 연구원에 2008년 3월 24일부터 2008년 12월 23일 기간 동안 자연공원 제도 개선 및 타당성조사 기준마련 용역을 시행하였고 2009년 1월 국립공원위원회 보고 후 타당성 조사 기준을 확정하였다.

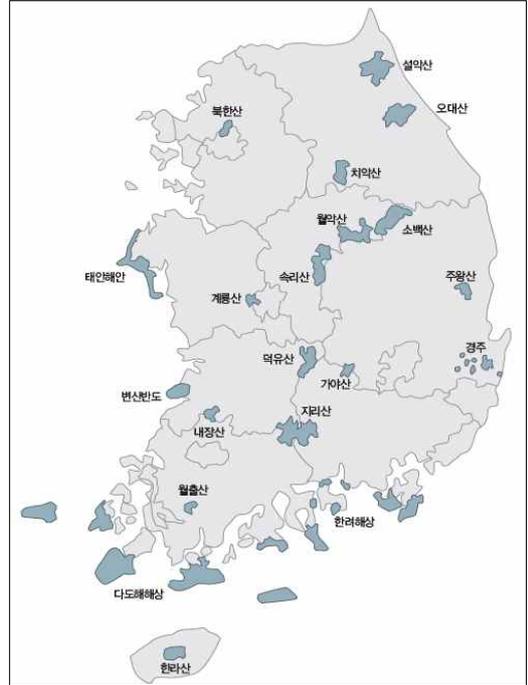


그림 1. 국립공원의 분포

또한 이 기준을 기반으로 국립공원관리공단은 2009년 1월 국립공원 사무소별 실무추진팀을 구성하였고, 2009년 3월 각 공원사무소별 구역조정 협의회를 공원사무소, 지자체, 주민대표, 사찰 및 환경단체로 구성하였다. 타당성조사의 일환으로 정도UIT 용역사는 2009. 8 생태기반 평가 시스템을 구축 완료하였다.

제2차 타당성조사의 기본 방향은 공원 총량제를 기반으로 한 조정으로서 공원의 총면적을 조정·전후의 시기에 유지하는 것이며 해제지역은 대상으로 ① 공원지정 이전부터 주민들이 집단적으로 거주하는 지역, ② 숙박, 음식점소 등이 밀집된 개발지역, ③ 20호이상 자연 밀집마을지구, 집단시설지구로서 상세한 설명은 그림 2과 같다.

### 2. 국립공원계획 타당성조사 절차

타당성조사 절차로서 그림 4 생태기반평가 및 자원성 타당성 평가 과정을 수행하여 계량적 접근을 시도하였으나 제1단계로 GIS를 이용하여 국립공원 편입대상지역과 국립공원 해

<b>[기 거주 및 개발지역]</b>
- 공원지정 이전부터 주민들이 집단적으로 거주하는 지역 - 숙박, 음식점 등 밀집된 기 개발지역 * 자연자원으로 가치가 적고, 공원의 이용목적에 적합하지 않는 지역
<b>[공원경계부]</b>
- 소규모 마을, 자연마을지구, 밀집마을지구, 집단시설지구 - 도로, 하천, 호소 등으로 단절된 파편화 지역
<b>[공원 내부]</b>
- 20호 이상 자연 및 밀집마을지구, 집단시설지구 - 국도, 지방도, 시·군도, 면도 등 도로에 접한 지역 - 해상, 해안공원의 경우 해안선에 인접한 지역
<b>[해제지역에 인접한 보전가치가 낮은 지역]</b>
- 소규모 마을, 자연 및 밀집마을지구, 집단시설지구, 농경지 등

그림 2. 공원구역 해제 기준

<b>[편입대상지역]</b>
◦ 공원지정 이전부터 주민들이 집단적으로 거주하는 지역 * 생태계 연결성을 확보하고, 자연자원 가치를 제고할 수 있는 지역
- 보전가치가 높은 능선 반대편 - 연결된 지형 - 계곡부(집수역을 고려한 수계) - 공원 경계선 인근의 생태문화적 가치가 우수한 지역 - 그 밖의 자연보전지구 지정 기준에 준하는 지역

그림 3. 공원구역 편입 기준



그림 4. 국립공원 타당성조사 추진절차

제지역 및 용도지구 조정 대상지역을 대상으로 생태기반 평가를 수행하였으며 모든 GIS 주제도는 250m격자 크기로 설정되었고, 5개의 주제도(생태자연도, 임상도, 집수역, 문화제 지역 지구도, 수산자원보전지역도)를 활용하여 평가기준 및 결과를 활용하였다(그림 5 참조).

제2단계로 자원성 및 타당성 평가를 수행하였으니 자원성 평가는 대상지역으로 새로운 편입대상지역의 경계선과 자연보존지구와 자연환경지구 간 용도지구 조정 대상지를 내용의 범위로 하였고 그림 6에서와 같이 자원성 측면과 관리성 측면을 고려한 총점이 80점 이상이면 편입대상으로 하였고 70~80점 사이 지역은 전문가 의견에 따른 고려대상이었고 70점 이하는 편입대상지역에서 제외하였다.

타당성 평가는 생태기반 평가결과에서 도출된 해제대상지역으로 하였으며, 평가 기준 및 결과 활용은 그림 7에서와 같이

유형별 구분	산악형	해상, 해안형	사적형		
공통	생태자연도, 임상영급				
유형별 적용	집수역	수산자원 보전구역	문화제지역 지구도		
등급 구분	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	우선 편입 대상	편입 대상	중립 지역	해제대상	
용도구역 조정	자연보존 지구 우선 대상 지역	자연보존 지구 우선 대상 지역	-	-	-

그림 5. 생태기반 평가(GIS이용)

자원성(75)		관리성(25)		
자연경관(30) 자연생태계(30) 문화경관(15)		지형보존(15) 토지소유, 이용(10)		
구분	90점 이상	80~90점	70~80점	70점 이하
편입 여부	편입대상		고려대상 (전문가 의견)	대상지역 제외
용도 지구 조정	자연보존 지구 대상	고려대상 (전문가 의견)	자연보존 지구 변경대상 제외	

그림 6. 자원성 평가의 기준 및 결과 활용

자연환경(33)	공원관리(9)
동식물상(9) 경관(12) 수질(6) 지형·지질(6)	주민불편(3) 난개발(3) 폐기물(3)
+	
↓	
구 분	타당성평가 점수
해제대상지역	21점 미만
중립지역	23~33점
해제대상 제외	33점이상
a: 산악·사적형 국립공원(42점)	
자연환경(36)	공원관리(9)
동식물상(12) 경관(12) 수질(6) 지형·지질(6)	주민불편(3) 난개발(3) 폐기물(3)
+	
↓	
구 분	타당성평가 점수
해제대상지역	23점 미만
중립지역	23~33점
해제대상 제외	33점이상
b: 해상·해안형 국립공원(45점)	

그림 7. 타당성 평가의 평가기준 및 결과 활용

\*: 중립지역 조정 결정은 전문가의견 고려

산악·사적형 국립공원과 해상·해안형 국립공원으로 구분하여 자연환경과 공원관리 종합을 산정하여 해제 대상지역, 중립지역과 해제 대상제외 지역을 구분하였으며, 중립지역의 조정 결정은 전문가 의견을 고려하였다.

### III. 구역조정 현황

공원구역 조정을 위하여 20개 공원을 대상으로 타당성 조사 용역을 전국에 산제한 대학 산학협력단으로 하여금 생태기반 평가 결과를 활용한 현장 답사와 전문가 의견서를 제출토록 하였으며 20개 공원을 1단계(12개 공원)<sup>2)</sup>, 2단계(8개 공원)<sup>3)</sup>로 구분하여 1단계 지역은 2010년 8월 국립공원위원회 심의를 거쳐 2010년 9월 1일 변경고시를 수행하였고, 2단계 지역은 2010년 12월 심의 후 2011년 1월 변경 고시를 할 예정이다.

#### 1. 구역조정 내용

1단계 12대 공원구역의 조정은 해제 37.314km<sup>2</sup>, 편입 13.620km<sup>2</sup>

표 1. 구역조정 현황(단위: km<sup>2</sup>)

고시면적 (A)	증감(B)			변경 (A+B)	비고
	편입	해제	구적오차 계		
2,276.798	13.620	37.314	7.143 △16.551	2,260.247	

\*: 전체면적의 1.6% 해제(공원면적의 2.3%를 해제 예상 면적으로 계획)

표 2. 용도지구 조정(단위: km<sup>2</sup>)

용도 지구	고시면적 (A)	증감(B)			변경 (A+B)	비고
		조정	구적오차	계		
계	2,276.798	-23.694	7.143	-16.551	2,260.247	
자연보존 지구	1,000.441	8.998	40.050	49.048	1,049.489	
자연환경 지구	1,253.217	-13.941	-32.716	-46.657	1,206.561	
자연마을 지구	9.808 (121개소)	-7.868	-0.232	-8.100 (-83개소)	1.707 (38개소)	마을 지구
밀집마을 지구	3.973 (16개소)	-3.933	-0.040	-3.973 (-16개소)	-	
집단시설 지구	9.359 (27개소)	-6.950	0.081	-6.869 (-21개소)	2.490 (6개소)	

- 자연마을지구: 121개소 → 38개(83개소 해제)

- 밀집마을지구: 16개소 → 0개소 (16개소 해제)

- 집단시설지구: 27개소 → 6개(21개소 해제)

\*: 가구수의 87%, 인구수의 89%가 해제(5,470가구, 13,881명 → 4,759가구, 12,354명)

구적오차 7.143km<sup>2</sup>로써 당초 면적 대비 16.550km<sup>2</sup> 감소하였으며, 표 1의 면적은 전체 공원 면적의 1.6% 해제량과 같다.

#### 2. 용도지구 조정

보존가치가 높은 자연환경지구를 자연보존지구로 조정하고, 신규 편입은 자연환경지구로 지정, 마을 지구는 대부분 해제된다(표 2 참조).

### IV. 앞으로의 과제

12개 국립공원에 소재한 대상지역 총 164개 마을지구중 자연마을지구 83개소, 밀집마을지구 16개소, 집단시설지구 21개소를 해제하고 44개소를 존치하게 된다.

해제되는 120개소 마을은 앞으로 국토계획법상 용도구역상으로 도시지역 12개소, 농림지역 3개소, 자연환경보전지역 5개소이며 나머지 100개소는 관리지역에 포함될 예정이다.

대부분 해제되는 마을지구에 대한 효율적이고 적절한 환경관리계획과 지구단위계획 수립이 공원내의 해제되는 지역과 공원과의 용도적 조화 경관적 조화를 추구하는 주요한 전략 계획일 것이다.

해제되는 마을지구 경관훼손 측면을 살펴보면, 과거에는 우

리나라 국립공원(집단시설지구 등) 및 인접지역에서 호텔, 콘도미니엄 등 무분별한 고층 건물이 난립하여 환경훼손뿐만 아니라 경관훼손이 심각하였으나, (임승빈과 신지훈, 1998) 이번 국립공원 타당성 조사에 따른 조정에 해제되는 마을지구<sup>4)</sup>는 (해제되는 집단시설지구 21개소를 제외한 99개 마을지구) 대부분 공원내부에 입지하고 있어, 자연공원법에 의한 취락지구 관리기준 주요사항(안동만 등 4인, 1996)의 자연공원시행 규칙 제6조 5항, 6항인 주거용 건축물의 설치허용 높이가 최고 3층 이하의 다세대 주택과 2층 이하의 단독주택에서 해제 후 국토계획법 적용을 받으면 이 지역을 행정감독기관인 지방자치단체(시·군)의 도시계획 용도지역에 따라 공원내의 마을지구 해제지역들의 건축물 높이 한계가 달라질 것이므로 각 지자체에 대한 1종 지구단위계획(도시지역)과 2종 지구단위계획(비도시지역) 수립에 있어 주변공원 자연환경과 조화되게 높이, 용적율, 건폐율, 건축물 용도, 색채, 경관성 검토 및 환경성 검토 등에 대한 중앙부서의 행정지도가 따라야 할 것이며, 각 지자체들의 마을지구 해제 지역의 건축물 높이에 있어서도 통일되게 층고 제한이 되도록 용도지역 및 지구를 설정하여야 할 것이다.

- 
- 주 1. 자연공원법 제15조 제2항에 의거하여 공원관리청은 매 10년마다 공원구역을 포함한 공원계획에 대한 타당성 조사를 실시하고 그 결과를 공원계획에 반영하여야 함. 동 규정에 의거, 1997-2000간 제1차 타당성 조사를 실시하고 그 결과에 따라 1차 구역조정을 실시 (2001~2003)한 바 있음.
  - 주 2. 1단계 변경대상 공원: 경주, 계룡산, 설악산, 속리산, 한라산, 내장산, 덕유산, 오대산, 주왕산, 치악산, 월악산, 월출산.
  - 주 3. 2단계 변경대상 공원: 지리산, 한려해상, 가야산, 태안해안, 다도해해상, 북한산, 소백산, 변산반도.
  - 주 4. 12개 공원 전체 마을지구 5,470가구의 87%가 해제되고 13,881명의 인구수 89%가 해제됨.

### 인용문헌

1. 환경부(2000. 12) 다도해 해상국립공원 타당성 조사.
2. 환경부(2008. 12) 국립공원 타당성 조사 기준 및 자연공원 제도 개선 마련.
3. 국립공원관리공단(2010) 통계자료. 지정현황.
4. 임승빈, 신지훈(1998) 국립공원 및 인접지역 경관관리 방안에 관한 연구. 한국조경학회지 26(2): 283-292.
5. 안동만, 김명수, 이재영, 오승봉, 윤여범(1996) 국립공원 취락지구 관리 개선방안 연구. 한국조경학회지 24(3): 57-67.
6. 안동만, 허학영, 이지영, 윤민호, 신민중(2009) 해상·해안 국립공원 관리실태 및 개선방안 연구. 한국조경학회 2009 추계학술대회 논문집: 3-9.