



自然公園法은 改正되어야 한다

安 元 泰

1. 自然公園法 改正의 必須性

우리나라 自然公園에 관한 법률은 1967년 3월 3일에 法律 第1909號로 공포된 公園法에서 출발하여 自然公園法(1980년 1월4일, 法律 第4323號)으로 이름이 바뀌는등 1986년까지 여러차례의 改正이 있었으나, 크게 달라진 국민생활의 모습과 자연공원이 맞이하고 있는 환경으로 보아 알맞지 않은 사항들이 많다. 특히 1986년 國立公園管理公團의 창설을 주요 골자로 하는 自然公園法의 개정에서는 관계 부처의 협의를 얻느라 더러는 매끄럽지 못한 아쉬움이 있었고, 1989년 國立公園管理廳이 建設部에서 內務部로 옮겨지는 과정에서도 自然公園法을 제대로 만져두지 못한 미진함이 있었다.

이제 새 해에는 새 정부도 들어설 터이고, 모든 사회 질서가 바로 서는 새로운 社會가 되기를 간절히 期待하고 있는 터이며, 自然公園에 관한 국민의 視角도 올바르게 지녀져야 할 것이 分明하므로, 이를 감당할 수 있게하는 自然公園法의 改正이 이루어져야한다.

일부 지방자치단체가, 제 고장의 國立公園을 직접 관리 해야겠다거나, 공원구역을 풀어서 관광단지를 만들겠다며 우겨대고, 일부 어설픈 전문가들까지 이를 거들고 나서는 오늘의 現狀이야말로, 國立公園制度를 民怨이나 社會不安의 要因으로 매김질 할 憂慮가 너무나 많다. 이러한 견잡지 못할 난장판을 미리 다부지게 방패막음 해야하는 時代的 必須性에 비추

어 現行 自然公園法은 급한대로 몇가지 큰 줄기만이 라도 改正되어야 한다.

2. 現行 自然公園法의 課題들

國家의 法秩序가 시대의 흐름에 따라 修正 補完되어 가는 것이고 보면 우리 자연공원법도 현실적인 문제점들을 차분히 가려내어, 국민정서와 사회규범으로서의 法的衡平原理에 합당하도록 다듬어져야 한다.

먼저 : 자연공원법은 自然風景地의 保護와 合理的인 利用을 목적으로하는 體制이므로 토지의 소유와는 관계없이 풍경이 아름다운 곳이면 공원으로 지정하고 있어, 토지 소유권자들에게의한 이용권 보장 요구가 거세게 일고 있으며, 똑같이 공원구역에 포함된 경우에도, 공원의 用途地域設定에 따라서는 토지의 이용가치에서 크게 차이가 나게 되므로 私有地인 경우 財產價値의 保護라는 면에서 民怨이나 욕구불만의 바탕이 될 구실을 지니고있다.

다음으로, 자연공원법은 地方自治制를 예상하지 않은 상황에서 立法된 때문이 있겠으나, 自然管理廳은 公園의 管理를 下部 자치단체에서 委任할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라서 국립공원의 관리는 道知事에게, 道立公園은 市長, 郡守에게 위임하고 있었으며, 국립공원의 경우에는 위임받은 도지사가 다시 군수에게 위임하는 경우도 있었다. 이러한 경위로 해서 국립공원은 도지사의 관리가 당연하고

원칙적인 것으로 알게 되었었고, 中央政府가 직접 관리하는 것은 부당하고, 지방자치단체에 대한 권한의 침해인것으로 여기게 되었다. 1987년부터 시행되고 있는 국립공원의 중앙정부에 의한 직접관리에 저항하여 관리권을 따오는 것이 지방자치단체 기관장의 크고 중요한 책무처럼 되었고, 심한 경우로는 郡議會의 결의를 앞에 내세워 기초자치단체인 郡으로 넘겨달라는 양달을 떠는 경우도 있다. 지방자치체가 본격적으로 시행될 시점에서 볼때 “國立公園은 中央政府가 財政과 人力로 直接 管理 해야 한다”는 國立公園에 관한 國際基準을 무시해 버리듯하는 行態를 들어내고 있다. 특히 地方自治制의 시행에 따라 재정수입증대의 수단으로 운영하겠다는 것이 國立公園管理를 말겠다는 이유이고 보면, 국립공원이 수입원이 될것으로 여기는 현실인식이나, 國立公園制度 자체에 대한 기본인식의 부족에 그저 놀랄 뿐이다.

국립공원의 관리를 위해서는 많은 투자가 이루어져야하고 각종 경비가 지출되어야하는데 재원 조달의 기본이 밝혀져 있지 못하다. 국립공원 안에는 지방도로, 주민생활기반시설, 집단시설지구, 등산로, 대피소, 표지판등 그 성격에 따라 郡費, 道費등 지방재원, 민간재원, 국가재원등이 선별적으로 투입될 수 있는 경우들이 섞여 있으나 여기에 분명한 재원 규정이 없어 시비거리가 되기도 한다. 심하게는 자연공원법이 천하의 악법이라 지탄하는 사찰이나 주민들이 지방도에도 끼지 못하는 산골길을 국가 재정으로 포장해 달라고 어거지를 쓰고 또 포장이 되고 있는가 하면 국비가 투입되어야할 높은 산의 등산로나 대피소는 손도 대지 못한채 훼손되고 있다.

管理財源과 함께 자연공원법의 성격상 산림, 문화재, 국공유지등이 포함되므로써 이들과 관련된 법률과의 관계가 있고 그 밖에도 도시계획법, 하천법, 관광사업법, 향만법등 여러가지 법들이 관련되고 있다.

어떻게 된 영문인지 모르겠으나 자연공원으로 지정할때는 물론, 공원기본계획에서 어디에 어떤 시설을 어느 규모로 배치하고 집단시설지구에는 숙박,

상업, 녹지등 세부적으로 어떻게 짜맞추겠다는 것을 자세하게 수립하여 관계기관(내무, 교통, 건설, 국방, 재무, 환경, 산림, 문화재, 해당지방자치단체등 자그만치 9개 기관)의 협의를 거치고 있다.

그런데도 공원사업을 시행하려면 또 다시 관련법에 의한 인허가를 받아야 하는 경우가 있어 공원안에 뭔가 하려면 두번, 세번의 일을 해야한다는 원망을 듣고 있다.

그뿐만인가. 공원안의 공공시설로서 도로나 주차장을 만들기위해 국비가 투자되는 경우에도 땅을 사지 못해 수용을 하려면 꼭 개인이 자기만을 위해 남의 땅을 수용하려는 경우와 똑같이 토지수용이 필요한 사업인지 정부의 판단을 얻기 위해 몇달씩 뒤적여야 한다.

현행 자연공원법이 지닌 세번째 課題는 공원의 관리 운영계획에 관한 문제들이다.

자연공원법은 기본계획으로써 공원을 어떻게 이용, 보호, 관리할 것인지를 결정해두고 있으며 구체적으로 어느정도의 탐방객을 위하여 어디에 어떤 시설을 배치하고 관리를 어떻게 하겠다는 방침을 마련하고 있다.

그러나 그 기본계획이 시행되지 않을 경우 어떻게 해야한다는 對案이나 계획의 言及이 없다. 오늘날 국립공원을 비롯한 자연공원을 찾아가 여러가지 不合理的나 국민이용에 불편이 있는 경우는 대부분이 이 基本計劃만 세워둔채 시행을 하지 않고 있기 때문이다. 집단시설지구로 지정해놓고 숙박시설지구로 결정은 했으나 한 평에 3만원-5만원 하던 땅값이 50만원, 1백만원, 3백만원으로 뛰어오르기만 했지 여관은 들어서지 않는 경우라든지, 심지어는 집단시설지구로 고시만 되어있지 무엇을 어떻게 배치 하겠다는 기본설계도 하지 못한 곳이 많다. 이 모두가 公共性이 높은 자연공원의 관리 운영계획의 시행을 보장하는 法的裝置가 없기 때문이다.

이 법적장치와 관련하여 設計變更이란 것이 있다. 일반지역에서도 문제가 되는 것이기는 하지만 특히 여러가지 규제가 많은 자연공원시설들의 경우 기본계획은 관계기관 협의나 공원위원회 심의를 거쳐야

하니까 論難의 대상이 될 要因들은 끼워두지 않았다
가, 기본계획 승인이 난 다음 설계변경이란 편법을
통하여 말썽거리가 될 일들을 아슬아슬하게 야금 야
금 해넘기고 있다. 공원안에서 일판을 크게 벌이는
事業體일수록 짜임새있게 덤비는데 비해 설계변경을
판단하는 관청쪽은 한자리에 2년을 있는 사람이 드
물다보니 잘하면 넘어갈 수 있다. 이런 그냥 넘어가
는 현상도 어떻게든 제도적인 장치가 매김되어야
한다.

3. 自然公園法이 受容하여야 할 事項들

管理責任 明文化

自然公園法에 市, 道知事에게도 위임할 수 있는
것으로 하고 있으나 이제 市, 道知事도 選舉로 뽑히
고 유권자의 압력을 받게되는 實際를 고려하여 국가
적인 목표에서 全國의 衡平性을 지켜야 하는 국립공
원의 관리는 애당초 국가만의 管理責任으로 못박아
야 한다.

管理費用의 明文化

국립공원의 관리는 처음부터 收支打算과는 관계가
없는 業務다. 수지가 맞지않는 업무를 國民福祉, 국
민생활 向上側面에서 맡아 하는 것이며 그러기에 國
家が 관리하는 것이다. 그렇다면 국립공원 관리에
필요한 經費는 국가예산으로서 編成支給되어야
한다. 현행법에는 管理財源에 대한 言及이 없다.

國立公園管理公園 規定의 調整

국립공원관리를 委託받아 실제담당하고 있는 國立
公園管理公園에 관한 규정은 自然公園法 第8章의 第
49條의 2부터 第49條의 26까지에 들어 있는데 대부분
이 定款에 규정할 사항들이다. 法體制로도 어울리지
않는다. 급한김에 만들어진 條項들이기에 이제 바로
잡아야 한다. 任員의 수만 바꾸려해도 법률을 개정
해야하니 지나치게 딱딱하다.

國立公園管理公園의 性格調整

국립공원관리공단은 主務長官으로부터 위탁받은

일만을 할 수 있게 되어있는 性格規定을 국립공원관
리에 必要한 業務로서 주무부장관의 승인을 받으면
自律的으로 立案, 計劃, 施行할 수 있게 해야한다.
스스로의 사업을 할 수없이 위탁만 받아 하려다가는
硬直된 政府豫算에 얽매어 現狀維持마저 어렵게 되
고 결국에는 管理不實의 타을 겪게된다.

國立公園管理公園의 豫算明示

국립공원관리공단에게 국립공원관리를 委託한 이
상 委託業務에 관련된 經費는 국가가 豫算으로서 支
給한다는 것을 명시해야 한다. 업무만 맡기고 경비는
出損金으로 조금주고, 모자란것은 入場料건 뭉건
맞춰 쓰래서야 되겠는가?

公園內 用途地區의 細分

국립공원의 용도지구는 自然保存地區, 自然環境
地區, 聚落地區, 集團施設地區로 구분되고, 집단시
설지구는 다시 세분되고 있는데 자연환경지구가 공
원면적의 대부분을 차지하고 있다. 자연보존지구는
거의 시설을 할수 없고, 취락지구는 日常生活施設이
가능하고, 집단시설지구는 공원입구에 얼마되지 않
는다. 막상 넓고 넓은 자연환경지구에는 “密集하지
아니한 公園施設”만을 설치할 수 있게 되어있다.
“밀집하지 아니하고” “공원시설”이라야 하니 어려운
판단이요 住民, 地主들에게는 커다란 不滿要因이다.
물론 큰 길가 논, 밭이나 平地들이 많고 취락과 취락
사이의 땅도 있다. 호텔이나 여관은 안된다(밀집시
설이라는 해석)하니 하려면 집단시설지구로 바꿔야
하는데 이건 한없이 어려운 일이다.

자연환경지구는 다시 나뉘야한다. 現行과 같은 施
設基準이 適用되는 地區와 野外餘暇活動施設이 들어
설 수 있는 地區 및 집단시설지구는 아니지만 호텔
을 중심으로 한, 두棟의 건물이 들어설 수 있는 地區
등의 구분으로 나뉘어야 한다. 일본의 경우 特別地
域, 第1種地域, 第2種地域등으로 나누고 있는것도
참고가 될것이다.

公園施設의 基準

用途地區와 施設基準은 상관성을 지니고 있는데
이 부분도 法과 施行令에서 분명히 지적해 주어야

한다. 規模의 大小, 大都市와의 距離, 山岳, 海上 등 公園特性의 구분없이 용도지구와 공원시설이 규정되어 있는데, 法에는 원칙만 규정하더라도 施行令이나 施行規則에서 판단기준을 명시해야 한다. 민주적인 법령이란 국민이 보고 알수있어야 한다. 실무공무원에 따라 될수도, 안될수도 있다든지, 어느 공원에는 되고 어느 공원에서는 안된다든지 하여, 明文化된 法令이 아니라 승인하는 公務員의 입에서만 基準이 나올때 국민은 오해와 不信을 지니게된다.

公園計劃節次 改善

公園指定, 公園基本計劃의 決定과 變更은 公園위원회를 거치게 되지만, 基本設計承認, 變更承認은 거치지 않고있다. 거치기 어려운 公園위원회는 기본 계획만으로 치루어놓고 기본설계나 설계변경으로 무리한 일을 피하여 많은 말썽이 일어나는 경우도 있다. 許可權者들이 겪는 誤解와 견디기 어려운 어거지를 막아내기 위해 설계부문도 公園위원회에 올리는것이 좋다.

公園事業 施行期限의 設定

국립공원은 국민의 健全한 餘暇活動을 위하여 전 국민의 땅(國有地), 개인의 땅(私有地)할 것없이 함부로 쓰지못하게 規制 해두고 있는 귀중한 지역이며 주변이 묶여있기에 시설지구의 땅값이 오르는 것이다. 公園施設設計가 끝나서 告示가 되고 一定期間(3년) 이내에 착공하지 않는 경우에는 公園계획을 취소할 수 있어야 한다. 이웃한 지역에 다시 지정할 수 있거나(단독시설의 경우) 細部用途를 變更(집단시설지구의 경우)할 수 있도록 규정해야 한다. 또한 集團施設地區指定이나 單獨施設許可가 난 토지는 매매에 있어 公園관리청의 토지거래허가를 받도록하고, 일정기간이 지나도 개발하지 않는 경우에는 토지초과보유세에 해당하는 지체벌칙금을 내거나 용도폐지(녹지등 보존용도)를 신청하게 해야한다.

環境影響評價의 調整

公園계획의 결정, 변경에서 環境영향평가를 하도록 규정하고 있는데 실제로는 기본계획이 아니라 기본설계과정에서 環境영향평가의 요소들이 밝혀지게

되므로 이는 규정내용이 달리 표현되어야 한다. 또한 環境영향평가 내용을 環境처장관과 協議하도록 되어있는데 環境處長官이 인정한 전문기관의 環境影響評價書로 판단하는데 협의를 한다며 다시 기다려야 (1개월이상)하는 申請人의 지루함은 생각지도 않은 官治主義의 발상이다.

不法行爲團束 責任根柢

우리나라는 聯邦國家가 아니며 國法秩序에 대한 위반행위는 지방행정기관이나 지방자치단체에 속해있는 國家公務員 또는 특별히 위촉받은 地方公務員들이 담당하고 있다. 국립공원내에서 일어나는 犯法行爲인 불법시설, 불법영업, 環境오염행위, 풍속사범, 경범죄사형등 모든 秩序犯들은 強力犯, 知能犯등과 똑같이 이들 단속기관의 책임이다. 告發이 있어야 한다는 것은 親告罪가 아닌 다음에야 구실일 수밖에 없다. 公園안의 일은 모두 자기네 소관이라며 설치된 國立公園管理公團의 잘못이 있었는지 모르나 국립공원의 숲속에 害蟲이 번져도 山林廳이 消毒해주지 않고 不法施設物이 늘어나도 단속기관이 모른 채하는 幼稚한 행태는 없어야한다. 그러려면 어떤 형식이건 국립공원내에서의 범법행위는 管轄所管機關의 重點業務區域이 된다는 것을 明示해야 한다.

公園管理公團職員의 司法警察權

국립공원관리의 실무를 담당하는 국립공원관리공단 직원은 공무원이 아니기에 사법경찰권을 갖지 못하고 있다. 이 또한 擔當業務基準이 아니라 身分을 基準으로 한 것으로 몹시 못마땅한 制度다. 資質이 문제라면 국립공원관리공단의 직원 가운데 9급공무원과 同等한 實力이나 經歷이 있는 사람을 選定해서라도 인정해 줘야 한다. 자연공원법 밖의 얘기겠으나 최소한 公園管理廳의 위탁으로 公園관리업무를 담당할 기관에 소속된 사람이, 자연공원법과 관련하여 作成한 告發狀은 司法警察權을 가진자의 調書로 認定할 수 있다는 條項이라도 넣을 수 없는 것인지 아쉬운 일이다.

公園關聯法的 擬制

자연공원법은 이법에 의한 허가를 받은 경우에는

관계법 가운데 중복성이 있거나, 당연한 認.許可를 받은것으로 보는 關聯法擬制規定을 두고있다. 현행 규정에 追加하여 국립공원관리공단이 그 업무와 관련하여 取得, 運營하는 財産(비영리성)에 관한 稅制上的 特例와 함께 국립공원관리공단이 公園施設을 하기 위해 土地를 取得하려할 때 別途의 認定節次없이 土地收用法上的 收用機關이 될수 있게하는 規定이 마련되어야 한다.

施行令. 施行規則등의 改正

집단시설지구의 숙박지구 안에서 여관, 호텔의 입지를 따로 정하는 것을 최소화, 건폐율, 용적율등의 기준만 두고 자유롭게 짓도록 해야한다.

○공원집단시설지구의 여관들은 기념품, 일용품, 토산품등의 매점을 갖출수 있게 하고 상가는 최소면적으로 해야한다. (기존상가는 숙박시설등에의 전용 검토)

○주차장의 규모, 입지등을 기준하여 그 부대시설로서의 매점, 휴게소, 식당, 간이숙박(모텔), 주유소등이 포함되는 유형을 모듈화 해야한다.

○다른건물에 비하여 호텔만을 높게지을 수 있게

한 고도제한의 차등을 없애야한다. (다른건물도 같은 높이까지 인정, 공원특성 기준의 검토)

○입지, 규모등의 제한을 두더라도 국립공원의 숙박시설은 유스호스텔, 콘도미니엄등이 주류를 이루게 해야한다.

○해상(해안)공원의 취락형성지역에 대해서는 교통시설, 생활시설등의 개념에서 특례조항을 두어야한다.

○국립공원의 취락지구에 대해서는 자연공원법의 적용이 없는 일반취락지구와 같은 토지이용이 가능하도록 해야한다. (취락지구 경계의 재검토등을 거친다음 일본의 “보통지구”와 같은 개념에서 시행)

○국립공원의 공원계획요구서, 공원계획변경신청, 기본설계승인신청등은 실제 공원관리업무를 담당하고 있는 국립공원관리사무소를 거쳐서만 제출하도록한다. (지방자치단체의 경우에도 관리사무소에만 제출하면 되는것으로 한다.)

[筆者：經濟學博士・國立公園委員・韓國經濟社會研究院長・本회 初代自然資源研究所長]

각국의 국립공원 비교

구분 \ 국가	카 나 다	미 국	영 국	일 본	비 고
토지소유형태	국 유 지	국 유 지	지 역 제 (토지소유무관)	지 역 제 (토지소유무관)	
갯 수	34개	50개	10개	28개	
면 적(ha)	약 1,820만	약 1,940만	약 136만	약 200만	
국토면적대비	약 2%	약 2%	약 6%	약 5%	
국민 1인당 면적(m ² /人)	약 7,100	약 800	약 240	약 160	
관리원수(人)	약 4,000	약 9,500	약 630	약 110	
1인당 관리면적(ha/人)	약 4,500	약 2,000	약 2,000	약 18,000	
국민 10만인당 관리원수	약 16	약 4	약 1.1	약 0.1	
국민이용회수(연인원)		약 3억		약 4억	
국민 1인당 이용회수		1.25회		약 3.5	
관리운영비(원)	약 3,000억	약 1조2천억		약 220억	