

# 도립공원제도에 관한 소고

허 강 무\*

## 차 례

- I. 들어가며
- II. 도립공원제도의 일반적 고찰
- III. 도립공원제도의 문제점
- IV. 도립공원제도의 개선방안
- V. 맺으며

## I. 들어가며

한국사회의 여가문화가 웰빙 붐(wellbeing boom), 교통여건 개선과 주5일 근무제 확산, 국립공원의 입장료 폐지 등으로 변모하고 있다. 산림청이 2006년 실시한 ‘산림에 대한 의식조사’에 따르면 전체 국민 40%는 한 달에 1번 이상 등산을 가며 국내 성인 등산인구는 연인원 4억6200만 명에 이르는 것으로 나타났다.<sup>1)</sup> 국민소득 향상에 따른 휴양·등산 등에 대한 사회적 수요가 크게 증가하고 있음을 보여주는 단면이다. 이러한 여가 문화의 변화에 따라 지방자치단체는 지역경제 활성화의 일환으로 ‘대백산도립공원 철쭉제’, ‘선운산도립공원 복분자 축제’, ‘두륜산 도립공원 녹차 체험장’ 등 도립공원을 연계한 문화 및 생태 체험코스

\* 한국부동산연구원 책임연구원, 법학박사

1) 문화일보 2006년 10월 18일 기사.

와 같은 다양한 관광 프로그램 개발에 경쟁적으로 참여하고 있다.

또한 국립산림과학원에서 연구한 2005년 기준 우리나라 산림의 공익적 가치 평가액은 약 66조이고, 국민 1인당 혜택은 136만원에 이른다는 보고가 있다.<sup>2)</sup> 앞으로 산림이 교토의정서에서 인정한 탄소배출 흡수원으로서의 역할, 생물다양성협약에 따른 산림내 생물다양성 확보 등에 대한 중요성이 강조되는 국제사회 조류를 인식<sup>3)</sup>하여 국가 및 지방자치단체가 산림자원의 조성·보호·이용 등을 체계적으로 관리한다면, 산림의 가치는 경제적 가치를 포함하여 2010년에 약 100조 원에 이를 것으로 전망하고 있다.<sup>4)</sup> 이렇듯 산림을 포함한 자연환경은 국민의 건강과 쾌적한 생활을 영위하는데 필수불가결한 요체이자 지역경제 활성화에 이바지하는 문화·환경상품으로 자리매김 되고 있는 바, 대부분이 산림 등을 위주로 한 산악육지공원으로 구성되어 있는 도립공원은 어느 때보다도 그 다원적 가치를 높이 평가받고 있다.

도립공원은 자연생태계나 자연 및 문화경관을 대표할 만한 지역으로서 자연·문화경관 및 자연생태계 등을 보호하고, 지속가능한 이용을 도모하여 국민의 보건 및 여가와 정서생활의 향상에 기여할 수 있는 지역을 「자연공원법」에 의해 국립공원, 도립공원, 군립공원으로 분류하여 지정한 자연공원 중 하나이다. 최근 그 중요성이 부각되고 있는 도립공원은 일단 오염되거나 한번 훼손될 경우 이를 원상복구하려면 오랜 세월과 많은 노력, 비용 등이 요구된다는 점을 고려할 때, 효율적인 보전·관리는 국가 및 지방자치단체의 현안이다. 그간 우리나라의 도립공원은 1960년대 이후 압축적인 고도 경제성장을 추진하는 과정에서 개발정책위주의 경제논리에 밀려 난개발, 생태계 파괴 등 곳곳이 심각하게 훼손된 상태이다. 더욱이 최근 주5일 근무제 도입과 관광·레저 수요 증가에 따른 개발압력으로 크

2) 국립산림과학원, “2005년 기준 산림의 공익기능 평가”, 2006, 1~3쪽. [http://www.foa.go.kr/foahome/user.tdf?a=user.board.BoardApp&c=2002&board\\_id=GPB\\_NEWS&mc=WWW\\_NEWS&seq=6219](http://www.foa.go.kr/foahome/user.tdf?a=user.board.BoardApp&c=2002&board_id=GPB_NEWS&mc=WWW_NEWS&seq=6219).

3) 日本環境省 自然環境部會自然公園のあり方検討小委員會, 自然公園のあり方について(中間とりまとめ), 2005. 6, 3~5面.

4) 국립산림과학원, 전계논문, 4쪽.

게 훼손될 상황에 직면해 있다.

따라서 도립공원의 관리주체인 지방자치단체는 도립공원의 “지속가능한 이용”이 실현되도록 행·재정적 역량을 집중하고, 도립공원의 환경보전이 주민의 자발적인 참여를 통해 이루어질 수 있는 방안을 모색할 시점이다. 또한 본격적인 지방분권·분산으로 지역균형발전과 국토의 균형발전을 도모하는 것이 거스를 수 없는 시대적 대세라는 점에서, 국가는 도립공원관련 권한 등 제도상의 실질적인 지방이양을 검토하고, 이에 따른 실질적인 재정지원 방안을 고민하지 않으면 안 될 것이다. 따라서 본 논문은 이상에서 제기된 문제의식을 토대로 도립공원제도의 문제점과 개선방안에 관해 법·제도적 관점에서 고찰해 보고자 한다.

## II. 도립공원제도의 일반적 고찰

### 1. 헌법과 자연공원제도

#### (1) 환경권과 환경보전의무

헌법은 제10조에서 헌법이 지향하는 최고의 가치로서 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다.”고 규정하고 있고, 헌법 제35조 제1항은 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.”고 규정하여 환경권을 헌법상의 기본권으로 명시함과 동시에 국가와 국민에게 환경보전을 위하여 노력할 의무를 부과하므로, 국가는 각종 개발·건설계획을 수립하고 시행함에 있어 소중한 자연환경을 보호하여 그 자연환경 속에서 살아가는 국민들이 건강하고 쾌적한 삶을 영위할 수 있도록 보장하고 나아가 우리의 후손에게 이를 물려줄 수 있도록 적극적인 조치를 취하여야 할 책무를 부담한다<sup>5)</sup>고 규정하여 국민의 환경권보장과 국가의 환경보전의무를 선언하고 있다.<sup>6)</sup>

5) 대법원 2006.6.2. 자 2004마1148,1149 결정.

환경이라는 불확정개념을 대상으로 한 환경권을 일의적으로 정의내리기는 어렵지만<sup>7)</sup> 환경권이라 함은 깨끗한 환경에서 건강하고 쾌적한 생활을 누릴 수 있는 권리라 할 수 있다.<sup>8)</sup> 이러한 환경권의 내용인 환경에는 자연적 환경은 물론이고, 역사적, 문화적 유산인 문화적 환경, 사람이 사회적 활동을 하는 데 필요한 사회적 시설 등 사회적 환경 등도 포함된다.<sup>9)</sup> 환경권에 관한 헌법 제35조의 규정이 개개의 국민에게 직접적으로 구체적인 사법상의 권리를 부여한 것이라고 보기는 어렵다. 사법상의 권리로서의 환경권이 인정되려면 그에 관한 명문의 법률규정이 있거나 관계법령의 규정취지 및 조리에 비추어 권리의 주체, 대상, 내용, 행사방법 등이 구체적으로 정립될 수 있어야 한다.<sup>10)</sup>

헌법 제35조 1항 2문은 환경보전의무를 명시하고 있다. 이는 자연 환경, 물리적인 인공 환경, 사회적 생활환경, 정신적인 환경 모두에서 현존세대와 미래세대가 공평하게 건강하고 쾌적한 생활을 영위하기 위해 국가·현존세대·미래세대 모두가 지속가능한 발전을 위해 환경을 보전해야 한다는 것을 의미한다.<sup>11)</sup> 그리고 우리 헌법 전체를 관통하는 최고의 가치는 헌법 제10조가 규정하고는 인간의 존엄성과 행복추구권이며 헌법의 각 기본권은 이를 실현하기 위한 것이라고 볼 수 있다. 인간존엄성과 행복추구권의 최소 조건은 인간의 생존이며 그 바탕은 쾌적하고 건강한 환경의 보전이라 할 것이다.

따라서 우리 헌법 제35조 1항 2문이 국가와 모든 세대의 국민에게 지속가능한 발전의 원칙에 따른 환경보전의무는 모든 세대의 국민에게 환경보전의무를 지우고 있다. 동시에 환경에 대한 국가목표를 규정한 것으로 이해할 수 있으며 헌법 제37조의 공공복리와 헌법 제23조가 말하는 재산권의 공공복리 적합의무에 포함되는 대표적인 경우라 할 것이다. 환경보전에 위반하는 재산권의 행사는 헌법 제

6) 헌법재판소 1999.07.22. 97헌바9, 헌법재판소 판례집 제11권 제2집, 122쪽.

7) 조홍식, “환경구제법 소고”, 『환경법 연구』 제21권, 1999, 105쪽.

8) 고문현, 『환경권에 관한 연구』, UUP(울산대학교출판부), 2005, 19쪽.

9) 부산고법 1995. 5. 18. 선고 95카합5 판결.

10) 대법원 1995.9.15. 선고 95다23378 판결; 대법원 1997. 7. 22. 선고 96다56153 판결.

11) 허영, 『한국헌법론』, 박영사, 2007, 440쪽.

23조의 재산권 공공복리 적합의무에 위반하는 것이며 환경보전이라는 공익은 재산권 행사의 사회적 제약으로 작용하게 된다.<sup>12)</sup>

## (2) 자연공원제도

자연공원은 국립공원, 도립공원, 군립공원을 말한다. 자연공원제도는 헌법의 이념에 따라 국토의 천연적 자연풍경지를 보호하고 국민의 보건·체육 및 정서생활의 향상에 기여할 목적으로 「공원법」(1967. 3. 3. 법률 제1909호) 제정을 통해 도입되었다. 그러나 동법은 1980. 1. 4. 폐지되면서 자연공원에 관한 사항과 도시공원에 관한 사항이 분리되어 각 「자연공원법」(1980. 1. 4. 법률 제3243호)과 「도시공원법」(1980. 1. 4. 법률 제3256호)이 제정되었다. 그 이전의 공원정책은 주로 열악한 접근로의 개설에 중점을 두는 개발위주의 공원정책이었으나, 1981년 「자연공원법」이 1차 개정되면서 자연공원의 지정목적에 “적정한 이용” 개념이 추가되어 이용위주의 개발에 소극적이거나 한계를 설정하게 되었다.<sup>13)</sup> 1990년 이후에 내무부에서 환경부로 자연공원관리부서가 변경된 후에는 개발보다는 환경보전 중심으로 변화하고 있다.

「자연공원법」은 자연생태계나 자연 및 문화경관을 대표할 만한 지역으로서 자연·문화경관 및 자연생태계 등을 보호하고, 지속가능한 이용을 도모하여 국민의 보건 및 여가와 정서생활의 향상에 기여할 수 있는 지역을 국립공원, 도립공원, 군립공원으로 지정하여 보전·관리하도록 하고 있다.

「자연공원법」 제3조에서 국가·지방자치단체 및 공원사업을 시행하거나 공원시설을 관리하는 자, 자연공원을 점용 또는 사용하는 자, 자연공원에 들어가는 자 및 자연공원에서 거주하는 자는 자연공원을 보호하며 자연의 질서를 유지하고 회복하는 데 정성을 다하여야 한다. 또한 국가 및 지방자치단체는 자연생태계가 우수하거나 경관이 아름다운 지역을 자연공원으로 지정하여야 하며, 이를 보전·관

12) 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2007, 687쪽.

13) 남기범, “국립공원의 관리정책: 이용과 보전의 조화”, 『지역사회개발논총』 제5권, 연세대학교 도시문제연구소, 1997, 204쪽.

리하여 지속적으로 이용할 수 있도록 하여야 한다. 즉 국가 및 지방자치단체는 자연공원의 지정을 통한 자연풍경지의 보호·육성의무와 조화 있는 개발·관리 의무를 지도록 하고 있다.<sup>14)</sup>

## 2. 도립공원의 개념 및 현황

전술한 바와 같이 도립공원은 「자연공원법」에 의해 자연생태계나 자연 및 문화경관을 대표할 만한 지역으로서 자연·문화경관 및 자연생태계 등을 보호하고, 지속가능한 이용을 도모하여 국민의 보건 및 여가와 정서생활의 향상에 기여할 수 있는 지역에 지정하는 자연공원 중 하나이다. 도립공원의 지정·관리·보전과 관련된 구체적인 내용은 후술한다.

2006년 환경백서에 의하면 도립공원은 특별시·광역시·도의 자연경관을 대표할 만한 수려한 자연경관지로서 1970년 6월 1일 경상북도에서 금오산을 최초의 도립공원으로 지정한 이래 1970년대에 13개소, 1980년대에 7개소가 지정되었고, 1998년에 2개소 및 2005년에 1개소가 추가 지정되어 2005년 12월 23개소, 총넓이 784km<sup>2</sup>로서 전국토의 0.8%를 차지하고 있다.

도립공원은 남한산성과 같은 사적공원, 경포 및 낙산도립공원과 같은 해안공원, 기타 명산 등을 위주로 한 산악육지공원으로 구성되어 있다. 지역별로는 대구광역시 1개소(팔공산), 광주광역시 1개소(무등산), 경기도 2개소(남한산성, 연인산), 강원도 3개소(경포, 낙산, 태백산), 충청남도 3개소(덕산, 칠갑산, 대둔산), 전라북도 4개소(모악산, 대둔산, 마이산, 선운산), 전라남도 4개소(조계산, 두륜산, 팔영산, 천관산), 경상북도 3개소(문경새재, 금오산, 청량산), 경상남도 2개소(가지산, 연화산)가 지정되어 있다.<sup>15)</sup>

14) 홍준형, 『환경법』, 한울, 1994, 213쪽.

15) 환경부, 『2006 환경백서』, 2006, 382 ~ 383쪽.

전국 도립공원 지정현황(단위 : km<sup>2</sup>)

지정 순위	공원명	위 치	공원구역	
			지정연월일	면적
	계	-	-	1,759.79
1	금오산	경북 구미시, 칠곡군, 김천시	'70. 6. 1	37.650
2	남한산성	경기 광주시, 성남시, 하남시	'71. 3.17	36.447
3	모악산	전북 전주시, 김제시, 완주군	'71.12. 2	42.220
4	무등산	광주 동구, 북구 / 전남 화순군, 담양군	'72. 5.22	30.230
5	덕산	충남 예산군, 서산시	'73. 3. 6	21.024
6	칠갑산	충남 청양군	'73. 3. 6	32.946
7	대둔산	전북 완주군	'77. 3.23	38.100
8	낙산	강원 양양군	'79. 6.22	8.665
9	마이산	전북 진안군	'79.10.16	17.221
10	가지산	경남 밀양시, 양산시 / 울산광역시 울주군	'79.11. 5	105.463
11	조계산	전남 순천시	'79.12.26	27.380
12	두륜산	전남 해남군	'79.12.26	33.390
13	선운산	전북 고창군	'79.12.27	43.700
14	팔공산	대구광역시 동구 경북 칠곡군, 군위군, 경산시, 영천시	'80. 5. 13	126.280
15	대둔산	충남 논산시, 금산군	'80. 5. 22	24.860
16	문경새재	경북 문경시	'81. 6. 4	5.300
17	경포	강원 강릉시	'82. 6.26	9.555
18	청량산	경북 봉화군, 안동시	'82. 8.21	48.760
19	연화산	경남 고성군	'83. 9.29	22.260
20	태백산	강원 태백시	'89. 5.13	17.440
21	팔영산	전남 고흥군	'98. 8. 4	9.881
22	천관산	전남 장흥군	'98.10.13	7.606
23	연인산	경기 가평군	'05. 9.12	37.474

자료 : 환경부, 2006 환경백서

### 3. 도립공원의 지정 및 관리 등

#### (1) 도립공원의 지정권자 및 지정 등

도립공원은 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)가 각

각 지정한다. 도립공원을 지정하는 시·도지사(이하 “공원관리청”이라 한다)가 도립공원을 지정하고자 하는 때에는 당해대상지역의 자연생태계, 생물자원, 경관의 현황 및 특성, 지형, 토지이용상황 등 그 지정에 필요한 사항을 조사하여야 한다. 공원관리청은 과학적이고 전문적인 조사를 위하여 조사를 관계전문기관에 의뢰할 수 있다. 공원관리청은 관계 행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 자연공원의 지정에 필요한 자료제출 등의 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 관계 행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 적극 협조하여야 한다.

공원관리청이 자연공원을 지정한 때에는 환경부령이 정하는 바에 따라 자연공원의 명칭·종류·구역·면적·지정연월일 및 공원관리청과 그 밖의 필요한 사항을 고시하여야 한다. 자연공원의 지정기준은 자연생태계, 경관 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.<sup>16)</sup> 시·도지사가 도립공원을 지정하고자 하는 때에는 조사결과 등을 토대로 서류를 작성하여 미리 당해 지역주민과 관할군수의 의견을 들은 후<sup>17)</sup> 관계중앙행정기관의 장과 협의하고 도립공원위원회의 심의를 거쳐야 한다.

#### 자연공원의 지정기준

구분	기준
자연생태계	자연생태계의 보전상태가 양호하거나 멸종위기 야생동식물·천연기념물·보호야생동식물 등이 서식할 것
자연경관	자연경관의 보전상태가 양호하여 훼손 또는 오염이 적으며, 경관이 수려할 것
문화경관	문화재 또는 역사적 유물이 있으며, 자연경관과 조화되어 보전의 가치가 있을 것
지형보존	각종 산업개발로 경관이 파괴될 우려가 없을 것
위치 및 이용편의	국토의 보전·이용·관리측면에서 균형적인 자연공원의 배치가 될 수 있을 것

16) 자연공원의 지정기준은 자연생태계, 경관 등을 고려하여 「자연공원법시행령」 제3조에서 규정하고 있다(동법 제7조). 자연공원의 지정기준에 따라 평가가 80점이면 국립공원, 60점이면 도립공원, 40점이면 군립공원으로 지정하고 있다. 이양주·송지선, 『경기도 자연공원 지정확대 및 관리방안』, 경기개발연구원, 2004. 11, 152쪽.

17) 의견제시 요청을 받은 군수 및 협의요청을 받은 관계중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 그 요청을 받은 날부터 30일 이내에 시·도지사에게 의견을 제시하여야 한다(동법 제4조의3 제3항).

## (2) 도립공원의 폐지 또는 축소변경

시·도지사는 지정된 도립공원을 폐지하거나 10분의 1km<sup>2</sup> 규모 이상 축소하고자 하는 때에는 도립공원위원회 등 절차를 거친 후 환경부장관의 승인을 얻어야 한다(동법 제4조의3 제2항). 또한 도립공원은 군사상 또는 공익상 불가피한 경우로서 대통령령이 정하는 경우<sup>18)</sup>와 천재지변 그 밖의 사유로 자연공원으로 사용할 수 없게 된 경우, 공원구역 및 공원보호구역에 대한 타당성 여부를 검토한 결과 도립공원의 지정기준에서 현저히 벗어나서 도립공원으로 존치시킬 필요가 없다고 인정되는 경우에 해당하는 경우를 제외하고는 이를 폐지하거나 그 구역을 축소 변경할 수 없다(동법 제8조 제1항).

공원관리청은 도립공원의 지정기준에 맞는 공원주변지역이 있는 경우에는 그 지역을 도립공원에 편입할 수 있다(동조 제2항). 도립공원의 폐지 및 구역변경의 절차에 관하여 이를 준용한다(동조 제3항). 도립공원으로 지정된 구역을 국립공원으로 지정한 경우에는 그 도립공원은 폐지된 것으로 본다(동조 제4항).

## (3) 도립공원의 관리

### (가) 도립공원 관리 권한 및 권한의 위임·위탁

도립공원은 시·도지사가 각각 관리한다. 도립공원을 관리함에 있어서 시·도지사는 공원관리청의 직무를 그 시·도의 조례가 정하는 바에 따라 군수에게 위임할 수 있다(동법 제80조 제2항). 이처럼 시·도지사 또는 군수가 도립공원을

18) “대통령령이 정하는 경우”라 함은 군작전·군시설 또는 군기밀보호를 위하여 불가피하다고 인정되는 경우, 하천·간척·개간·항만(어항을 포함한다)·발전·철도·통신·방송·측후·농업용수 또는 항공에 관한 사업을 위하여 불가피하다고 인정되는 경우, 국가경제에 중대한 영향을 미치는 자원의 개발을 위하여 불가피하다고 인정되는 경우, 「국토기본법」 제9조의 규정에 의한 국토종합계획, 동법 제16조의 규정에 의한 지역계획 및 동법 제17조의 규정에 의한 부문별계획의 결정이나 변경을 위하여 불가피하다고 인정되는 경우, 공원구역의 경계 또는 그 인접에 집단마을이 형성되어 있거나, 화장장·사격장 등 자연공원으로 사용할 수 없는 시설이 설치되어 있어 공원구역으로 존치시킬 필요가 없게 된 경우의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다(동법시행령 제4조).

관리하는 경우에는 위임·위탁된 업무의 범위 안에서 이들을 그 도립공원의 공원 관리청으로 본다(동법 제80조 제3항).

그리고 시·도지사는 위임한 공원관리청이 행한 처분에 대하여 다음과 같은 사유가 있는 경우에는 해당 처분을 취소 또는 변경하거나 그 밖의 필요한 조치를 하도록 명할 수 있다(동법 제32조). 즉, 공원관리청이 행한 처분이 법령에 위반되거나 그 자연공원의 공원계획에 맞지 아니하는 경우(동조 제1항), 공원관리청이 행한 처분에 따르면 자연공원이 심각하게 훼손될 우려가 있는 경우(동조 제2항)가 그것이다.

#### (나) 도립공원의 계획결정 및 변경

환경부장관은 10년을 단위로 공원기본계획을 수립해야하는 바, 공원기본계획이라 함은 자연공원의 보전·이용·관리를 위한 장기 발전방향을 제시하는 종합 계획으로서 공원계획의 지침이 되는 계획을 말한다(법제2조 제7호). 시·도지사는 공원기본계획을 지침으로 하여 도립공원에 관한 공원계획, 즉 자연공원을 보전·관리하고 알맞게 이용하도록 하기 위한 용도지구의 결정, 공원시설의 설치, 건축물의 철거·이전 그 밖의 행위제한과 토지이용 등에 관한 계획(동법 제2조 제8호)을 결정해야 한다(동법 제13조 제1항). 시·도지사가 공원계획을 결정하고자 하는 때에는 관할 군수의 의견을 들은 후 관계 행정기관의 장과 협의하고 도립공원위원회의 심의를 거쳐야 한다(동법 제13조 제2항).

공원계획의 결정 규정은 공원계획의 변경에 관하여 이를 준용한다. 다만, 대통령이 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 절차를 생략할 수 있다. 공원관리청은 10년마다 지역주민, 전문가 기타 이해관계자의 의견을 수렴하여 공원계획의 타당성 여부(공원구역 및 공원보호구역의 타당성 여부를 포함한다)를 검토하고 그 결과를 공원계획의 변경에 반영하여야 한다. 공원계획의 타당성 검토를 위한 기준은 공원자원, 관리여건, 환경영향 등을 고려하여 대통령령으로 정한다. 공원관리청은 공원계획을 변경하고자 하는 때에는 공원별 보전·관리계획 중 필요한 사항을 반영할 수 있다. 공원관리청은 공원계획을 결정하거나 변경한 때에는 이를 고시하여야 한다(동법 제16조).

공원계획에는 공원용도지구계획, 공원시설계획이 포함되어야 한다(동법 제17조 제1항). 공원관리청은 공원계획을 결정하거나 공원계획 중 환경부령이 정하는 중요한 사항을 변경하는 경우에는 그 계획이 자연환경에 미치는 영향을 미리 평가하여 이를 반영하여야 한다(동조 제2항). 또한 공원관리청은 공원계획에 연계하여 10년마다 공원별 보전·관리계획을 수립하여야 한다. 다만, 공원관리청은 자연환경보전 여건 변화 등으로 인하여 계획의 변경이 필요하다고 인정될 경우에는 5년마다 변경할 수 있다(동법 제17조의2 제1항). 공원관리청은 공원별 보전·관리계획을 수립하고자 하는 때에는 지역주민·관계전문가·지역단체 등의 의견을 들은 후 관할 시장·군수·구청장 및 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다(동조의 제2항).

#### (다) 도립공원위원회의 설치 및 운영

자연공원의 지정·폐지 및 구역변경에 관한 사항, 공원계획의 결정·변경에 관한 사항, 자연공원의 환경에 중대한 영향을 미치는 사업에 관한 사항, 그 밖의 자연공원의 관리에 관한 중요사항 등을 심의(동법 제10조)하기 위하여 시도에 도립공원위원회를 두며, 위원회의 구성·운영과 그 밖의 필요한 사항은 대통령령이 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다(동법 제9조 제1항). 아울러 공원관리청은 도립공원으로 지정되는 것을 목적으로 대통령령이 정하는 기준 이상의 토지를 기증한 자 또는 그 포괄승계인을 위원회의 위원으로 위촉할 수 있다(동조 제2항).

도립공원위원회의 구성은 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 15인 이내의 위원과 특별위원<sup>19)</sup>으로 구성된다. 위원장은 부지사가 되고, 위원은 관계행정기관의 공무원, 도립공원 안에 거주하는 주민·사업자 등 이해관계인, 자연공원에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 특별시장·광역시장 또는 도지사가 지명

19) 특별위원은 당해 공원구역을 관할하는 시·군 또는 자치구의 부시장·부군수 또는 부구청장, 당해 공원구역면적의 1천분의 1 이상의 토지를 기증한 자로서 시·도지사가 위촉하는 자, 당해 공원구역 안에 있는 종교단체 시설물의 관리운영 책임자로서 시·도지사가 위촉하는 자가 된다. 특별위원은 그 자연공원에 관한 안건을 심의할 경우에 한하여 위원이 된다. 이 경우 특별위원은 그 의결에 참여하지 못한다. 공무원 이외의 특별위원의 임기는 2년으로 하며, 1회에 한하여 연임할 수 있다(동법 제9조 제3호·제4호·제5호).

또는 위촉한다(동법시행령 제7조 제1호 및 제2호). 그리고 위원장·부위원장의 직무, 간사, 독립공원위원회의 운영 등에 관한 사항은 국립공원위원회에 준용한다(동조 제6호).

#### (라) 독립공원의 관리 재원

자연공원관리 재원과 관련해서는 「자연공원법」 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 독립공원에 관한 것은 해당 지방자치단체가 부담하도록 되어 있다(동법 제39조 본문). 다만, 권한의 위임·위탁에 의하여 군수가 독립공원을 관리하는 경우에는 그 비용의 전부 또는 일부를 그 지방자치단체가 부담한다(동법 제39조 단서). 그러나 둘 이상의 시도 또는 군의 행정구역에 걸쳐 있는 독립공원에 관한 비용에 대하여는 제39조의 규정에 불구하고 관계 시도지사 및 군수가 협의하여 부담금액 및 부담방법을 따로 정할 수 있다(동법 제40조 제1항). 또한 공원관리청이 아닌 자가 공원사업을 시행하거나 공원관리청이 설치한 공원시설을 관리하는 경우에 이에 드는 비용은 그 공원사업을 시행하는 자 및 공원시설을 관리하는 자가 이를 부담한다(동법 제41조).

공원관리청은 입장료, 사용료, 점용료 등을 징수할 수 있다(동법 제37조, 제38조). 이들의 징수에 관하여 필요한 사항은 그 공원관리청이 속하는 지방자치단체의 조례로 정한다(동법 제37조 제3항, 제38조 제2항). 그리고 자연공원에 관한 입장료·사용료와 그 밖의 자연공원에서 생기는 수익은 이를 부과·징수한 공원관리청이 속하는 국가 또는 지방자치단체의 수입으로 한다. 다만, 공원관리청이 아닌 자가 징수한 사용료는 이를 징수한 자의 수입으로 한다.

그러나 이들 수입은 자연공원의 관리와 자연공원 안에 있는 문화재의 관리·보수를 위한 비용으로만 사용하여야 한다(동법 제42조 제2항). 이 경우, 공원관리청은 문화재의 관리·보수를 위한 비용을 그 해의 입장료 수입액과 입장료 수입에 문화재가 기여한 정도에 따라 문화재를 소유한 자에게 지원하도록 되어 있다(동법 제42조 제3항).

### (3) 도립공원의 보전

#### (가) 개발행위허가제

건축물 그 밖의 공작물을 신축·증축·개축·재축 또는 이축하는 행위 등 공원 구역에서 공원사업외의 행위를 하고자 하는 자는 공원관리청의 허가를 받아야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항<sup>20)</sup>에 대하여는 공원관리청에 신고를 하거나 신고를 생략할 수 있다(동법 제23조 제1항). 공원관리청은 공원계획으로 결정된 용도지구에서 허용되는 행위의 기준에 맞을 것, 공원사업의 시행에 지장을 주지 아니할 것, 보전이 필요한 자연상태에 영향을 미치지 아니할 것, 공중의 이용에 현저한 지장을 주지 아니할 것에 해당하는 경우에 한하여 허가를 할 수 있다(동조 제2항). 공원관리청이 허가를 하고자 하는 때에는 관계 행정기관의 장과 협의하여야 하며, 대통령령이 정하는 규모 이상의 행위에 대하여는 해당 공원의

20) 신고를 생략하고 할 수 있는 경미한 행위(동법시행령 제19조)는, ① 자연마을지구 또는 밀집마을지구 안에서 주거용 또는 농업수산업용 건축물 기타 공작물을 개축·재축 또는 이축하는 행위(다만, 도로경계선으로부터 10미터 이내인 경우에는 허가를 받아야 한다), ② 자연환경지구·자연마을지구 또는 밀집마을지구 안에서 연면적 10제곱미터의 범위 안에서 화장실을 개축하는 행위, ③ 자연마을지구 또는 밀집마을지구 안에서 농경지를 위하여 토지의 형질을 변경하는 행위, ④ 영림계획이 수립되지 아니한 경우에 자연마을지구 또는 밀집마을지구 안에서 자생종 나무 또는 풀을 심는 행위, ⑤ 자연환경지구·자연마을지구 또는 밀집마을지구 안에서 농업수산물 및 생활용수의 인수를 위하여 하천 또는 호수의 수면의 변동이나 수량의 증감을 초래하는 행위(다만, 지하수를 개발하는 경우에는 허가를 받아야 한다), ⑥ 자연환경지구·자연마을지구 또는 밀집마을지구 안에서 풀벌을 기르거나 자연마을지구 또는 밀집마을지구 안에서 1가구 5두 이하(조류는 1가구 20마리 이하)의 가축을 기르는 행위, ⑦ 자연환경지구·자연마을지구 또는 밀집마을지구 안에서 농업수산물을 쌓아두거나 농작물수확을 위하여 일시적으로 10제곱미터 미만의 원두막을 설치하는 행위, ⑧ 자연공원 안의 거주민(공원구역 안에 거주하는 자로서 주민등록이 되어 있는 자를 말하며, 거주민이 협의체를 구성하는 경우에는 협의체를 포함한다)이 공원관리청과 자발적 협약을 체결하여 자연환경지구·자연마을지구 및 밀집마을지구 안에서 공원 자원을 훼손하지 아니하는 범위안에서 약초·버섯·산나물·해산물 등을 채취하는 행위, ⑨ 거주민(공원구역 안에 거주하는 자로서 주민등록이 되어 있는 자를 말한다)이 공원관리청과 자발적 협약을 체결하여 자연보존지구 안에서 행하는 임산물의 채취행위, ⑩ 자연보존지구 외의 용도지구 안에서 농업용 비닐하우스를 설치하는 행위, ⑪ 자연환경의 훼손이나 공중의 이용에 지장을 초래할 염려가 없다고 공원관리청이 판단한 경미한 행위.

원회의 심의를 거쳐야 한다(동조 제3항).

도로·철도·삭도·전기통신 설비 및 에너지 공급설비 등 대통령령이 정하는 시설 또는 구조물은 자연공원 안의 생태축 및 생태통로를 단절하여 통과하지 못한다. 다만, 해당행정기관의 장이 지역여건상 시설 또는 구조물의 설치가 불가피하다고 인정하는 최소한의 시설 또는 구조물에 한하여 해당행정기관의 장이 그 불가피한 사유 및 입증자료를 작성하여 공원관리청에 제출한 경우에는 그러하지 아니하다(동법 제23조의2).

「자연공원법」은 도립공원의 보전을 위하여 개발행위허가제이외에도 용도지구 내에서 허용되는 행위를 열거하고 그 이외의 행위를 제한하거나(동법 제18조 제2항), 영업을 제한하고(동법 제29조), 일정한 행위는 아예 금지하는 경우(동법 제27조, 동법 제28조)가 그것이다. 이들 의무위반에 대한 의무이행확보수단으로는 허가의 취소(동법 제30조), 대집행(동법 제31조) 그리고 행정벌(동법 제8장 별칙) 등을 들 수 있다.

#### (나) 용도지구 및 공원보호구역 지정

공원관리청은 자연공원을 효과적으로 보전하고 이용할 수 있도록 하기 위하여 용도지구를 공원계획으로 결정한다(동법 제18조 제1항). 용도지구는 공원자연보존지구,<sup>21)</sup> 공원자연환경지구,<sup>22)</sup> 공원자연마을지구,<sup>23)</sup> 공원밀집마을지구,<sup>24)</sup> 공원밀집단지지구<sup>25)</sup> 등으로 구분하여 지구에 따라 허용되는 행위를 제한하고 있

21) 공원자연보존지구 : 생물다양성이 특히 풍부한 곳, 자연생태계가 원시성을 지니고 있는 곳, 특별히 보호할 가치가 높은 야생 동·식물이 살고 있는 곳, 음 경관이 특히 아름다운 곳 중 하나에 해당하는 곳으로서 특별히 보호할 필요가 있는 지역(동법 제18조 제1항 제1호).

22) 공원자연환경지구 : 자연보존지구의 완충공간(緩衝空間)으로 보전할 필요가 있는 지역(동법 제2호).

23) 공원자연마을지구 : 취락의 밀집도가 비교적 낮은 지역으로서 주민의 취락생활을 유지하는 데 필요한 지역(동법 제3호).

24) 공원밀집마을지구 : 취락의 밀집도가 비교적 높거나 지역생활의 중심 기능을 수행하는 지역으로서 주민의 일상생활을 유지하는 데 필요한 지역(동법 제4호).

25) 공원밀집단지지구 : 자연공원에 들어가는 자에 대한 편의제공 및 자연공원의 보전·관리를 위한 공원시설이 모여 있거나 모아 놓기에 알맞은 지역(동법 제5호).

다. 또한 공원관리청은 자연공원의 보호를 위하여 필요한 배후지(배후지) 또는 진입도로 주변의 일정구역을 공원위원회의 심의를 거쳐 공원보호구역으로 지정할 수 있다(동법 제25조 제1항). 공원보호구역 안에서 일정한 행위를 하고자 하는 자는 공원관리청의 허가를 받아야 한다(동조 제3항).

#### 4. 도립공원의 주민불편 해소책

##### (1) 주민지원사업

공원관리청이 공원구역에 거주하는 지역주민의 생활환경개선 및 복리증진 등을 위하여 주민지원사업을 시행할 수 있도록 하고 있다(동법 제73조의2 제1항). 주민지원사업의 종류·절차·방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정하고 있다(동조 제4항).

공원구역에서 행위허가는 주민의 생활불편을 줄이고 동시에 자연공원을 더욱 잘 보전하기 위하여 자연공원의 용도지구 중 현행 마을지구를 취락의 밀집 정도 등에 따라 공원자연마을지구와 공원밀집마을지구로 구분하여 허용행위를 다르게 하고 있다. 또한 자연공원중 보전의 필요성이 가장 높은 공원자연보존지구에서는 육립 및 임도의 설치를 제한하는 등 허용행위기준을 강화(동법 제18조 제1항 및 제2항)하였다. 공원관리청은 지역주민(공원자연환경지구 및 공원자연마을지구에서 거주하는 주민에 한한다)이 동법 제18조 제2항 제2호 및 제3호의 규정에 의하여 주거용 주택(단독주택에 한한다)의 신축·증축·개축 등을 하는 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 「수도법」·「하수도법」 및 「오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률」 등에 의한 상·하수도시설 및 오수·분뇨의 처리시설 등을 설치하는 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다(동법 제73조의2 제2항).

한편 환경부장관은 공원구역에 대하여 환경친화적 농업·임업 및 어업의 육성을 위하여 필요한 조치를 하도록 관계행정기관의 장에게 요청할 수 있다(동조 제3항).

## (2) 매수청구제도

매수대상토지는 자연공원의 지정으로 인하여 자연공원 안에 있는 토지를 종전의 용도로 사용할 수 없어 그 효용이 현저히 감소된 토지이며, 매수대상토지의 소유자로서 자연공원의 지정당시부터 그 토지를 계속 소유한 자이거나 그 토지를 상속받아 계속 소유한자는 공원관리청에 그 토지의 매수를 청구할 수 있다(동법 제77조 제1항).

공원관리청은 매수대상토지가 구체적인 판정기준에 해당되는 때에는 이를 매수하여야 한다. 즉, 매수대상토지의 판정기준은 토지소유자의 귀책사유가 없이 종래의 용도대로 사용할 수 없어 그 효용이 현저히 감소된 토지로서 매수청구당시 매수대상토지를 자연공원 지정 이전의 지목대로 사용할 수 없으므로 인하여 매수청구일 현재 당해 토지의 개별공시지가가 그 토지가 소재하고 있는 자연공원 안의 동일한 용도지구에 있는 읍·면·동의 같은 지목의 개별공시지가 평균치의 50% 미만이어야 한다.

매수청구를 받은 공원관리청은 매수대상토지가 매수기준에 해당되는지의 여부를 판단하여 매수대상 여부 및 매수예상가격(매수기준에 해당하는 경우에 한한다)을 매수청구인에게 통보하여야 한다(동법 시행령 제44조 제2항). 매수예상가격은 매수청구당시의 개별공시지가로 한다(동조 제3항). 공원관리청은 매수예상가격을 통보한 때에는 감정평가업자에게 대상토지에 대한 감정평가를 의뢰하여 매수가격을 결정하고, 이를 매수청구인에게 통보하여야 한다. 이 경우 공원관리청은 감정평가에 소요되는 비용을 부담하며 감정평가를 의뢰하기 1월 이전까지 매수청구인에게 감정평가의뢰사실을 통보하여야 한다(동조 제4항).

## Ⅲ. 독립공원제도의 문제점

### 1. 국가주도의 독립공원 폐지 및 축소변경 규제

현행 독립공원은 시·도지사가 지정된 독립공원을 폐지하거나 일정규모 이상

으로 축소하고자 할 때에는 환경부장관의 승인을 얻도록 하고 있어 시·도지사는 실질적인 폐지 권한이 없다. 다만 2005년 7월부터 시·도지사는 도립공원을 폐지 또는 축소하고자 하는 때에는 대상지역의 자연생태계, 생물자원, 경관의 현황 및 특성, 지형, 토지이용상황 등 그 지정에 필요한 사항에 대한 조사결과 등을 토대로 서류를 작성하여 미리 당해 지역주민과 관할 군수의 의견을 들은 후 관계중앙행정기관의 장과 협의하고 도립공원위원회의 심의를 거치도록 「자연공원법」이 개정되었다.

하지만 이와 같은 국가주도의 도립공원 폐지 및 축소변경 규제는 비록 부분적으로 개선되었음에도 불구하고 지방자치와 지방분권화를 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 도립공원 폐지 및 구역변경이 도립공원위원회심의, 주민의견수렴, 관할자치체의 의견수렴 등의 절차를 거쳐 결정되었다면 지방자치단체의 의사는 존중되어야 하며, 환경부 승인을 거치도록 하는 것은 헌법으로 보장된 지방자치의 이념에 비추어 볼 때 과도한 규제에 해당되는 측면이 있다. 따라서 국립공원은 환경부에서 맡아 지정관리하고 도립공원의 지정 및 폐지 등의 관리는 창의성과 자율성을 기초로 지역의 특성을 보존·발전시킬 수 있는 시·도지사가 맡도록 하여 지방자치단체 중심의 지방분권체제로 전환하는 것이 본격적인 지방자치시대를 맞이하여 중앙정부와 지방자치단체 간의 적절한 역할 분담일 수 있다.

## 2. 도립공원 관리의 문제점

### (1) 도립공원 관리 권한의 위임 및 위탁으로 인한 부실 관리

도립공원을 관리함에 있어서 시·도지사는 공원관리청의 직무를 그 시·도의 조례가 정하는 바에 따라 시·도지사의 권한을 해당 지역 시장·군수에게 위임하여 관리할 수 있도록 하고 있으며(법 제80조 제2항), 대부분의 지방자치단체에서 이와 같이 관리하고 있다. 하지만 이들 시·군은 도립공원 보존·관리, 공원인접 지역 관리·맞는 관리개발 계획 등 종합적인 관리방안 마련에 한계를 노출하고 있다.

또한 도립공원은 「지방자치법」 제9조 제2항에서 지방자치단체의 사무의 범위를 예시하고 있는 것 중에서 환경과 직간접적으로 관련된 사무, 즉 주민의 복리에 관한 사무 중 청소·오물의 수거 및 처리사무(제2호)와 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무 중 자연보호활동, 도립·군립 및 도시공원, 녹지 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리에 관한 사무(제4호)중 하나이다. 이 처럼 주된 자치사무에 해당되는 도립공원관리는 그 특성상 영리목적이 아닌 주민의 휴식공간의 역할로 제공된다는 측면이 강하다는 점을 고려한다면 수입보다는 지출이 많을 수밖에 없다. 그런데 시·도는 도립공원의 관리를 시·군에 위임하고 있으나, 그에 합당한 관리인원은 물론 재정지원이 이루어지지 않고 있어 가뜩이나 재정사정이 곤란한 시·군에 재정적 부담을 전가시키고 있다.

## (2) 분산관리로 인한 체계적 관리 미흡

현행 「자연공원법」은 도립공원에 대한 관리를 시·도지사가 시장 또는 군수에게 위임할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 시·도지사는 대부분의 도립공원을 시장 또는 군수에게 위임하여 관리하도록 하고 있으나, 문제는 둘 이상의 시·도 또는 군의 행정구역에 걸쳐 있는 도립공원은 이 규정으로 인하여 체계적인 관리를 가로막고 있는 실정이다.

「자연공원법」에서 도립공원이 여러 행정구역에 걸칠 경우, 이의 협의를 원활하게 할 수 있는 장치를 마련하고는 있다. 즉, 도립공원으로 지정하고자 하는 지역이 둘 이상의 시·도 또는 군의 행정구역에 걸쳐 있는 경우에는 관계 시·도지사 또는 군수는 자연공원의 지정·공원관리청 및 관리방법에 관하여 협의해야 하며(동법 제5조2 제1항), 협의가 이루어지지 아니하는 때에는 도립공원에 관하여는 시·도지사가 환경부장관에게 재정(裁定)을 신청할 수 있도록 하고 있다(동법 제5조제2항). 만일 재정이 있는 때에는 협의가 이루어진 것으로 간주하고 있다(동법 제5조2 제3항). 따라서 둘 이상의 시·도 또는 군의 행정구역에 걸쳐 있는 도립공원관리청은 「지방자치법」에 따라 상호협력을 통해 공원관리를 수행해야만 한다.

지방자치단체간 협력방안은 「지방자치법」에서 다양한 방법이 제시되고 있다. 「지

방자치법」 제139조는 「지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청이 있는 때에는 법령의 범위 안에서 이에 협력하여야 한다」라고 규정하여 지방자치단체 상호간의 협력의무를 선언하고 있다. 동법은 나아가 이러한 의무를 실현하기 위한 제도를 마련하고 있는데, 사무위탁(동법 제141조), 행정협의회(동법 제142조-제148조), 지방자치단체조합(동법 제149조-제154조) 그리고 지방자치단체의 장(長) 등의 협의체(동법 제154조의2)가 그것이다. 또한 지방자치단체 간의 분쟁조정을 위한 제도도 두고 있다(동법 제140조 - 제140조의3). 그리고 위와 같은 법정제도 이외에도 지방자치단체 상호간에 협약 등과 같은 계약방식에 의해서도 공동의 사무를 처리하는 것이 가능하다고 할 수 있다.

이와 같이 「자연공원법」에서 도립공원이 여러 행정구역에 걸쳐 있는 경우, 이의 협의를 원활하게 할 수 있는 장치를 마련하고는 있으나, 사실상 행정실무에서 이를 활용한다는 것은 매우 어려운 문제이다. 최근 생활권역의 확산과 광역화추세에 따라 지방자치단체간 협력사업 수요가 증가함에도 불구하고 지방자치단체들은 아직도 기존 관할구역 위주로 개별적 사업을 추진해온 관행에 젖어 협력을 의도적으로 기피하거나 협력을 최후의 수단으로 폄하하는 등 협력에 대한 부정적 가치관이나 태도를 보이고 있다.

### 3. 도립공원내 사유재산권 침해

현행 「자연공원법」은 관리주체가 상이한 국립공원, 도립공원, 군립공원을 한 개의 법률에서 다루고 있다. 하지만 이용과 보전의 차이가 존재하는 각기 다른 공원이 한 개의 법률로 규제되어 관리되고 있는 것은 현실적이지 않다. 따라서 「자연공원법」이 3개의 자연공원간 성격에 맞는 차별화된 관리가 이루어 질 수 있는 방향으로 세부적인 제도개선을 마련해야 할 시점이다.

도립공원구역 내의 지역주민 및 토지소유자에게는 자연생태계 등 자연자원의 보호를 목적으로 각종 토지이용 규제가 이루어지고 있다. 하지만 환경보전을 위한 토지이용규제는 과도한 사유재산권 침해우려를 야기할 수 있고, 이로 인한 공

원구역 축소내지 지정해제를 요구하는 집단민원이 지속적으로 제기되고 있는 실정이다.<sup>26)</sup> 또한 우리나라의 도립공원은 미국과 캐나다와는 달리 지역제<sup>27)</sup>로 자연공원을 지정하는 관계로 사유지 비율(72.7%)이 매우 높다. 심지어 대구광역시에 소재하는 팔공산도립공원은 총 면적 30.593km<sup>2</sup> 가운데 97%(29.544km<sup>2</sup>)가 사유지로 나타나고 있다. 이러한 연유로 공원관리청과 토지소유자 사이에 사유재산권 행사와 관련한 민원이 상존하고 있는 실정이다.

따라서 자연공원의 지정으로 인한 토지소유자 등의 행위제한이 재산권 행사의 공공복리 적합의무 등 재산권의 사회적 제약 범위를 넘어서 토지소유자 등에게 가혹한 부담이 발생하는 경우라면 법률로써 보상규정을 마련하여야 한다. 현행 「자연공원법」도 이러한 입장에서 토지를 종전의 용도로 사용할 수 없어 그 효용이 현저히 감소한 경우에는 토지소유자 등에게 매수청구권을 행사할 수 있도록 하고 있으며(동법 제77조), 공원관리청이 토지소유자 등과의 협의에 의하여 토지를 매수하는 임의매수제도(동법 제76조)가 있다. 반면에 그 정도에 이르지 않는 경우에는 재산권의 사회적 제약의 범위 내로서 토지소유자 등이 수인하도록 규정하고 있는 것이라고 할 수 있다.

한편 토지매수청구권과 관련 매수대상토지의 구체적인 판정기준으로 「자연공원법 시행령」 제43조는 매수대상토지를 당해 토지의 개별공시지가가 그 토지가 소재하고 있는 자연공원 안의 동일한 용도지구의 읍·면·동의 같은 지목의 개별공시지가의 평균치의 50% 미만이어야 한다고 규정하여 실제 매수대상토지의 범위가 현저히 축소되어 있는 문제점이 있다.

다만 공원관리청은 도립공원구역 안에 거주하는 지역주민의 생활환경개선 및 복리증진을 위하여 주민지원사업(동법 제73조의2)을 시행하고는 있지만, 토지소

26) 강현호, “자연공원구역의 지정과 재산권 보호의 조화 방안”, 『환경법연구』 제26권 1호, 2004, 1~3쪽.

27) 지역제란 토지소유가 국가이외에도, 공유지, 사유지, 사찰지로 되어 있어 토지이용이 공원 목적외에 임업, 농업, 광업, 수력발전, 관광 등의 산업행위가 병행되고 있으며, 자연공원으로 지정되기 이전부터 지역주민·사찰이 거주하고 있었던 곳으로, 이에 제도적 장치를 마련하여 뛰어난 자연경관의 보호·유지를 하기 위한 공작물, 목축의 벌채 등 현상의 변경 행위를 규제하고, 자연보호와 산업적 토지이용을 조정하는 제도이다.

유자 개인에 대한 지원이라기보다는 도로설치·보수 및 환경기초시설 설치 등 마을 단위의 지원사업이 대부분을 차지하고 있다. 따라서 자연공원 내의 토지매수 확대를 위한 예산확보가 필요하고, 주민지원사업 등이 실질적으로 토지소유자 등에게 혜택이 갈 수 있는 사업내용을 개발할 필요가 있다.

#### 4. 도립공원 관리 재원의 부족

자연공원을 보전하면서 지속가능한 이용이 실현되기 위해서는 충분한 재정적 뒷받침이 필수불가결하다는 것은 주지의 사실이다. 현재 도립공원은 국가의 부담에 의해 관리되는 국립공원과 달리 해당 지방자치단체가 비용을 부담하여 관리하고 있다. 그러나 대부분의 지방자치단체는 재정 규모의 영세성, 지방재정 재원의 중앙지원에의 과도한 의존성, 조세 중 지방세 비중의 영세성, 낮은 재정자립도와 지역간 재정불균형의 심화, 지방세체계의 구조적 비효율성 및 취약성 등 많은 지방재정의 문제점으로 인하여 도립공원관리에 필요한 재원확보가 어려운 실정이다.

현재 도립공원을 활용하여 얻을 수 있는 수입으로는 공원관리청이 지방자치단체의 조례로 입장료, 사용료, 점용료 등을 징수하여 얻는 수입이며, 이 또한 공원 관리에 소요되는 예산을 감당하기에는 턱 없이 부족한 수입이다. 게다가 국립공원과 달리 도립공원과 군립공원은 국고보조금 지급대상에서 제외되어 있어 재정적 어려움을 해결 할 수 있는 방안이 없는 실정이다.

### IV. 도립공원제도의 개선방안

#### 1. 도립공원의 폐지 및 축소변경 절차 개선

전술한 바와 같이 도립공원의 지정은 시·도지사가 소정의 절차를 거쳐 지정하고 있으나 폐지 및 축소변경은 시·도지사가 소정의 절차이외에 환경부장관의 승인을 얻도록 하고 있다. 하지만 폐지 및 축소변경의 경우에도 시·도지사로서 하여

금 지정할 때와 같이 권한을 행사할 수 있도록 함으로써 시·도지사에게로의 권한이양을 통한 지방자치와 분권을 강화하는 방향으로 「자연공원법」을 개정해야 할 것이다.

현행 환경부장관의 승인제도는 환경부장관이 전국적 차원의 공원계획을 수립할 수 있도록 하여 자연공원 지정·관리를 원활히 할 수 있다는 점에서, 독립공원의 폐지 등을 시·도지사에게만 맡긴다면 지방자치단체가 지역개발 및 민원해결을 이유로 독립공원의 폐지 등 규제를 완화하여 마구잡이식개발을 할 것이라는 비판적이고 불신적인 중앙정부의 논리가 반영된 결과라고 할 수 있다. 하지만 독립공원의 폐지 등을 주민의견 청취 등 민주적인 의사결정 절차를 전제로 시·도지사에게 맡긴다면 지역 특성을 고려하여 지역여건에 맞도록 독립공원을 관리할 수 있을 것이다. 또한 환경관련 NGO의 감시활동,<sup>28)</sup> 국민신탁운동(National Trust)<sup>29)</sup> 등이 활발하게 전개되고 있고, 독립공원에 대한 주민의 관심이 매우 높다는 점을 고려한다면 중앙정부가 우려하는 독립공원의 난개발은 기우에 지나지 않는다.

## 2. 독립공원의 체계적 관리

### (1) 시·도의 독립공원 관리책임 강화

전술한 바와 같이 현재 독립공원의 관리는 시·도 사무위임조례에 따라 각 시·군에서 관할구역을 관리하면서 여러 가지 문제점이 발생하고 있다. 따라서 독립공원의 관리사무는 사무의 성격상 광역사무에 해당됨으로 시·군·구에 위임할 것이 아니라 시·도에서 책임져야 할 것이다. 또한 충분한 재정적인 지원을 통해 체계적으로 관리될 필요가 있는 독립공원은 시·도에서 관리할 수 있도록 강제화할 필요가 있다.

28) 村田哲夫, “環境問題とNGP·NPOの役割”, 『都市問題』88卷 4號, 1997, 57面 以下参照.

29) 내셔널 트러스트운동은 해당 대상지의 사유지를 보유한 사람으로부터 직접 기증을 받거나 등산객 등 시민들로부터 거둔 성금으로 땅을 사들이는 방식으로 자연자원과 문화유산을 영구히 하기 위한 운동이다. 이 운동은 영국에서 변호사, 목사, 사회운동가 등이 뭉쳐 보호 가치가 있는 대상의 소유권을 시민들이 확보해 보전하자는 데서 출발했다.

점차적으로 가칭 『도립공원관리사무소』등을 설치하여 관리하는 방안을 모색해야 할 것이다. 만일 시·군의 위임·위탁 관리가 불가피한 상황이라면 관리인원 및 재정을 시·도에서 관리하는 것과 같은 수준으로 지원해야만 할 것이다. 공원을 효율적으로 관리하여 주민에게 제공하는 것은 지방자치에서 가장 중요한 주민 복지행정이기 때문이다.

## (2) 둘 이상의 행정구역에 걸쳐 있는 도립공원 관리체계 구축

둘 이상의 행정구역에 걸쳐 있는 도립공원이 자치단체간 협력을 통해 일원적으로 관리되지 못 하는 이유는 갈수록 강화되는 자치권과 밀접한 관련이 있다. 게다가 각기 다른 지방자치단체의 입장 및 재정상황을 조율하여 하나의 통합된 조직체를 설치하여 행정사무를 담당하게 하는 것은 행정실무상 현실적으로 용이하지가 않다. 더욱이 「자연공원법」상 둘 이상의 시·도 또는 군의 행정구역에 걸쳐 있는 도립공원에 관한 비용에 대하여는 관계 시·도지사 및 군수가 협의하여 부담금액 및 부담방법을 따로 정할 수 있도록 규정하고 있음에도 불구하고 이행되지 않고 있는 현실이다.

이러한 행정 현실을 고려하고 도립공원 관리사무의 지역적 광역성을 내포하고 있다는 점을 감안할 때 도립공원 관리는 기초자치단체보다는 광역자치단체가 사무를 맡는 것이 유리할 것이다. 따라서 둘 이상의 행정구역에 걸쳐 있는 도립공원은 시·군·구에 걸쳐 있는 경우에는 시·도에서 직접관리하고, 시·도에 걸쳐 있는 경우에는 자치단체조합, 협약을 만들어 관리하는 것이 바람직할 것이다.<sup>30)</sup> 만일 자치단체조합, 협약 등 지방자치단체간 협력방식으로 관리한다면 비용부담과 편익수혜를 분석하여 구체적이고도 명확한 공원관리재원의 부담기준이 마련되어야 지방자치단체간 갈등분쟁을 사전에 예방할 수 있다는 점을 유념해야 할 것이다.<sup>31)</sup>

30) 허강무, “둘 이상의 행정구역에 걸쳐 있는 도립공원 관리에 관한 연구”, 「감정평가연구」 제 17집 제1호, 2007. 6, 195쪽.

31) 조진상·조순철, “환경정책의 분권화를 통한 지역환경보전방안”, 「환경연구」 제6권 제1호,

## (3) 관민 협력을 통한 민주적 관리방안 모색

둘 이상의 행정구역에 걸쳐 있는 도립공원관리에 관한 논의는 주로 효율적인 측면을 강조하여 공원관리청과 공원관리청간의 협력을 중심으로 논의되는 측면이 있다. 물론 도립공원의 효율적 관리도 중요한 문제이지만, 이에 못지않게 도립공원을 중심으로 생활하고 있는 주민과 토지소유자가 참여하여 공원을 보전할 수 있는 민주적 관리방안에 대해서도 관심을 가지고 논의되어야 할 것이다. 최근 관 주도형 사회에서 민간 주도형 사회로 전환은 환경분야에서 행정관청과 민간사이의 역할분담을 강조하고 있다.<sup>32)</sup> 특히 도립공원의 보전 및 개발은 지역주민과 토지소유자, 그리고 시민사회의 적극적 참여와 관심 없이는 결코 실효성을 거둘 수 없다.

사실상 도립공원지정지역내 주민은 도립공원의 관리·보전에 있어서 가장 중요한 주체이고, 자연공원의 일부라고 해도 과언은 아닐 것이다. 우리나라와 같이 용도지역제, 즉 사유지를 포함하는 공원지정이 이루어지는 국가에서는 공원의 관리에 지역주민의 참여와 역할이 매우 중요하다. 지역주민이 관리주체로서 스스로 참여한다면 자연의 보호와 공원의 관리가 더욱 효율적이고 지속적이게 될 가능성이 높다는 주장<sup>33)</sup>은 매우 설득력이 있다고도 판단된다.

따라서 도립공원위원회에 지역주민의 참여가 반드시 필요하고, 나아가 「자연공원법」의 개정을 통해 이를 명문화해야 할 필요가 있다. 지역주민의 참여에 의한 민주적이고 자발적인 관리의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 그러므로 도립공원으로의 지정, 공원계획 및 공원사업 계획수립, 중요한 사안이 발생하여 정책판단이 필요할 때 해당 지역주민이 참여할 수 있는 제도를 만들어 자연훼손과 불법행위를 감시하고, 산불이나 안전사고 등 긴급한 사고 발생 시에는 자동비상연락망 역할을 담당하게 하는 것이 합리적인 관리 방안일 것이다.<sup>34)</sup>

동신대학교 환경연구소, 2001, 64~65쪽.

32) 駒林良則, “自治体の環境保護政策”, 「未來指向の憲法論」, 信山社, 2001, 371面.

33) 이양주·송지선, 전계서, 142쪽

34) 상계서, 142~143쪽.

### 3. 사유재산권 보장 방안 모색

#### (1) 토지이용규제 합리화

공원계획, 용도지구, 행위별 규제 등 토지이용규제는 국립, 도립, 군립공원사이의 자연환경의 질적인 차이에 맞게 이루어져야 하며, 이는 환경보전과 재산권사이의 갈등을 최소화하는 효과도 예상할 수 있을 것이다. 그간 「자연공원법」이 자연환경의 질이나 규모가 월등히 차이가 나는 국립, 도립, 군립공원에 동일한 토지이용제한을 적용해 온 것은 반드시 개선되어야 할 것이다.

도립공원내 사유지 비율이 높다는 점을 감안하여 공원관리청은 지역주민의 일상생활행위를 규제하기보다는 오히려 공원사업을 엄격히 관리하여 모범을 보이는 노력이 선행되어야 할 것이다. 주민이 생활하는 곳에는 건축규제보다는 오히려 경관관리 차원에서 심사하여 아름다운 주택을 짓고 영위하도록 유도하는 것이 더욱 바람직하다. 또한 대부분의 도립공원 주변이 전답으로 이루어져 있고, 이는 도립공원의 일부분으로 받아드려야 할 것이다. 따라서 공원관리청은 행정지도 또는 보조금정책을 통해 도립공원과 어우러질 수 있도록 경관농업을 유도하는 것도 검토할 만하다.

#### (2) 매수청구제도 활성화

도립공원의 지정은 궁극적으로 이용하는 모든 주민에게 혜택이 돌아가는 것이나, 각종 행위제한이 수반됨으로써 해당 지정지역 내 주민에게는 사유재산권이 규제되는 측면이 있다. 따라서 이러한 도립공원의 지정으로 행위규제를 받게 된 토지소유자 및 주민에게 수인한도를 넘는 재산권 제한이 이루어지는 경우에는 그에 따른 보상이 이루어져야 할 것이다. 매수청구시 가격산정은 공시지가를 기준으로 하고 있으나, 사유재산권 처분에 대한 제한이므로 정당보상 원칙에 따라 감정평가가격으로 매수하는 것이 바람직할 것이다.

중장기적으로는 토지의 매수를, 단기적으로는 보상책 등 다양한 방안을 강구하도록 한다. 부동산가격이 높은 우리나라에서는 현실적으로 막대한 예산이 수반되

므로 현금매수가 단기간에는 매우 어렵다는 점을 감안한다면 특히 20년 이상 장기적으로 규제에 묶인 곳을 우선 매입한다거나, 장기거주자에 한해서 자연환경이 훼손되지 않는 범위 내에서 신축이 가능하도록 개선할 필요가 있다.

### (3) 국민신탁운동(National Trust)의 활성화

공원관리청은 자연공원을 효율적인 관리와 재산권 행사 제약에 따른 토지소유자들의 민원을 줄이기 위해서 매수청구권을 행사하는 경우에 적극 수용해야 할 것이다. 또한 토지매수청구권을 현실화해 재산권 제약을 받는 공원구역의 사유지를 단계적으로 매입하고, 시민들이 모금을 통해 마련한 재원으로 사유지를 매입하는 국민신탁운동(National Trust) 등이 활성화<sup>35)</sup>될 수 있도록 조세감면 등 지원방안<sup>36)</sup>에 대한 전향적인 정책추진이 필요하다.<sup>37)</sup>

1994년에 광주광역시, 담양군, 화순군에 걸쳐 있는 무등산도립공원이 무등산권의 자연생태계 훼손문제로 신음하고 있을 때, 국민신탁운동의 일환으로 시민사회가 앞장서 무등산공유화 운동을 전개하여 난개발을 막았던 사실은 시사하는 바가 크다고 할 것이다. 무등산공유화운동은 시민들의 자발적 현금과 자산 기부를 통해 보존가치가 있는 무등산도립공원의 자연·문화자산을 매입한 뒤 시민 주도로 영구히 보존·관리하는 방식의 시민환경운동이다. 공유화운동의 성과는 무상 기증된 토지 1만3천500여평, 조성된 기금 1억7천200만원에 이르고 있는 바, 이 국민신탁운동은 무등산공유화재단의 설립, 무등산보호관리기금설치, 광주광역시

35) 최근 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법(제정 2006.3.24 법률 제7912호)」이 제정되어 2007년 4월부터 시행되고 있어, 국민신탁운동이 활성화될 수 있는 계기가 마련되었다. 이 법은 문화유산 및 자연환경자산에 대한 민간의 자발적인 보존·관리 활동을 촉진하기 위하여 문화유산국민신탁 및 자연환경국민신탁의 설립 및 운영 등에 관한 사항과 이에 대한 국가 및 지방자치단체의 지원에 관한 사항을 규정함을 규정하고 있다.

36) 이와 관련하여 행정자치부는 국민신탁법인이 고유업무에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대하여는 취득세와 등록세, 재산세 등을 면제하는 내용이 포함된지방세법개정(안)을 마련하고 7월 26일부터 8월 15일까지 20일간의 입법예고 절차를 마치고, 향후 국무회의 의결을 거쳐 국회에 제출하고 2008. 1. 1부터 시행할 계획을 진행하고 있다.

37) 전계경 등, 『내셔널트러스트 운동 활성화를 위한 법제연구』, 환경부, 2004. 2, 99~127쪽.

무등산보호관리기금설치및운용조례 제정 등의 실천적 결실을 낳고, 무등산도립공원의 자연환경 및 생태계 보존에 중요한 역할을 하고 있는 선도적인 사례이다.

#### (4) 주민지원사업 확대

또한 공원관리청은 생활환경개선 및 복리증진을 위한 주민지원사업을 시행해야 할 것이다. 이러한 주민지원사업은 지역주민에 대한 간접적 보상 차원에서 공원 내 거주민의 생활 불편 문제를 해소하고 향후 자연생태계와 자연·문화경관의 보전 및 지속가능한 이용을 도모하기 위한 정부의 공원정책의 집행이나 새로운 자연공원의 지정 등에 거주민의 동참 내지는 반발을 줄일 수 있는 수단이 된다는 점에서 반드시 이루어져야 할 것이다.

도립공원은 보전을 최우선으로 해야 하며 구역 내에 주민이 거주할 때는 최고의 기반시설을 설치해야 한다. 최소한 인근의 기반시설보다는 더 좋아야 하며, 이것이 규제에 따른 최소한의 공공적 보상이라고 생각된다.

### 4. 도립공원 관리 재원의 확보

#### (1) 수혜자부담의 원칙에 따른 입장료 징수

도립공원의 체계적 관리는 현실적으로 소요 재원의 확보가 필요하다. 왜냐하면 도립공원은 자연생태계보존, 이용자의 안전, 지속가능한 개발, 사유지 매입 등에 소요되는 막대한 예산이 필요하기 때문이다. 그러나 현재의 지방재정을 감안할 때, 예산확보는 지방정부만의 노력으로는 어렵다고 판단된다. 따라서 국립공원입장료폐지로 추가적으로 발생하는 예산을 반영한 국립공원관리에 상당하는 비용이 도립공원에도 국가적 재정지원이 이루어진다는 전제로, 수혜자부담의 원칙에 따른 입장료의 징수는 불가피한 측면이 있다.

다만, 여기에는 비록 「자연공원법」 및 관련 조례에 의한 징수와 관련된 법적근거가 있다하더라도 무엇보다도 주민의 이해와 동의가 전제되어야 한다. 만일 입장료징수와 같은 적극적인 노력을 통해 도립공원을 관리하려는 공원관리청에게는

재정 인센티브를 지급하는 정책도 검토해 볼 만하다. 이는 입장료징수에 대한 주민의 반발을 최소화할 수 있을 뿐만 아니라 도립공원을 주체적으로 관리하려는 노력은 지방자치 본연의 모습이라는 점에서 바람직한 방향이라고 할 수 있다.

## (2) 지방자치단체의 적극적인 재원 조성

지방자치단체의 적극적인 재원 마련이 필요하다. 1998년에 광주광역시가 「지방자치법」 제133조 및 「지방재정법」 제110조의 규정에 의거 광주광역시 무등산 도립공원의 자연환경 및 생태계 보존과 자원의 효율적인 관리에 필요한 자금을 확보하기 위하여 무등산보호관리기금을 설치하고 이를 조성·관리·운용하는데 필요한 사항을 규정하는 「광주광역시무등산보호관리기금설치및운용조례」 제정은 지방자치단체의 적극적인 재원조성 노력이라는 점에서 모범사례라고 볼 수 있다.

도립공원은 고령사회로 진입하고 있는 지방의 현실에서 고령자 및 은퇴세대가 등산을 통해 건강을 관리하고 여가를 즐기는 모습을 익숙하게 접하는 점을 고려해 볼 때 지방자치의 본연의 임무인 주민복지행정의 일환으로 인식을 전환해야 하는 시점이다. 따라서 지방자치단체는 발상의 전환을 통해 도립공원정책에 과거보다 많은 재정적 투자를 해야만 할 것이다.

통계청에 의하면 지방은 65세 이상 인구비율이 15.8%('02년)로 이미 고령사회(Aged Society)에 진입한 상태이다.<sup>38)</sup> 특히 2004년 경남 남해군, 의령군 등 35개 시·군·구는 65세 이상 고령인구비율이 20%를 초과하여 이미 초고령 사회에 진입하고 있는 심각한 실정에 직면하고 있다.<sup>39)</sup> 인간의 기본적인 속성상 고령자는 건강·불건강을 불문하고 현재 거주하는 곳에서 살아가기를 바란다. 지방자치단체는 고령자의 안전하고 쾌적한 노후 생활환경의 정비 등을 통해 지역실정에 적합한 사회복지시책의 일환으로 쾌적한 도립공원을 제공할 필요가 있다고 있

38) UN기준에 의하면, 「고령화 사회」는 전체 인구 중 65세 인구가 7%이상, 「고령 사회」는 전체 인구 중 65세 인구가 14%이상, 「초고령 사회」는 전체 인구 중 65세 인구가 20% 이상을 말한다.

39) 통계청, 『2005 고령자 통계』, 2005. 10, 5쪽.

다는 점을 유념해야 할 것이다.<sup>40)</sup>

### (3) 국고보조금의 지원

도립공원에 대한 국고보조금의 지원은 반드시 이루어져야 한다. 도립공원 같은 자연공원에 국고보조금을 지원해야 하는 이유는 규제에 대한 공공의 보상차원에서 인근지역보다 양질의 기반시설을 제공, 국가차원에서 중요한 생물의 종다양성 보전과 같이 민간투자가 사실상 불가능한 환경보전 및 복원사업을 가능 및 원활하게 함과 동시에 대국민 휴양 및 안전서비스 보장 등을 위해 환경기초시설, 도로, 주차장, 안내판과 같은 기반시설과 환경보전사업을 지원한다면 「지역균형발전특별법」이 지향하는 균형발전의 좋은 수단이 될 수 있기 때문이다.<sup>41)</sup>

따라서 자연공원 중 국립공원만 국고보조금 교부가 가능한 「자연공원법」 제43조의 개정이 시급하다고 판단된다. 전액 국고보조금 지급이 현실적으로 어렵다면 환경보전비용 및 공원구역내 기반시설의 설치비용에 대한 국고지원의 근거만이라도 마련할 필요가 있다.

## V. 맺으며

지방자치의 역량이 성장하고 지역사회의 발전규모가 커짐에 따라 지방자치단체는 과거와 달리 지역단위의 대표경관이나 자연생태계를 자체적으로 지정·보호·관리하려는 노력이 만족스럽지는 않지만 경주되고 있다. 게다가 환경에 대한 인식 변화는 자연공원과 같은 자연자산이 지역경제 활성화에 도움이 될 수 있다는 공감대를 확산하는데 기여하고 있다. 이러한 의미에서 도립공원제도는 환경을 보전하면서 이를 통해 지역의 경제발전 및 지방자치의 순기능을 보여 줄 수 있는 좋은 모델이다.

40) 佐藤進, “地方自治と福祉社會”, 「これらの地方自治」, 法學セミナー増刊, 1986, 154面 以下.

41) 이양주·송지선, 전계서, 139~140쪽.

또한 비수도권의 인구가 지속적으로 감소하고 있고 고령사회의 진전으로 은퇴 후 전원생활에 대한 관심이 높아지고 있는 시점에서, 도립공원이 대도시와 같은 편리한 기반시설이 제공되면서도 쾌적한 환경을 향유할 수 있는 경관지를 제공하는 역할을 충실히 수행한다면 국가균형발전정책의 실효성을 제고할 수 있는 좋은 수단이 될 수 있을 것이다. 나아가 도립공원이 낙후된 지방을 살릴 수 있는 무한한 가치를 창출하는 경제적 보물로 자리매김할 수 있을 것이라고 확신한다.

따라서 국가 및 지방자치단체는 주민의 참여 속에 보전위주의 지속적인 유지관리를 통해 도립공원의 “지속가능한 이용”이 실현되도록 행·재정적 역량을 집중하지 않으면 안 될 것이다. 특히 국가는 지구온난화 등 환경문제의 심각성을 고려하여 국립공원과 마찬가지로 환경보전, 기반시설의 설치 등 도립공원관리에 소요되는 비용을 국고보조로 부담해야 할 것이다. 공원관리청인 지방자치단체는 국가의 예산 지원을 전제로 공원내 사유지를 선매 등을 통해 적극 매수하고 주민지원사업이 실질적으로 주민생활환경을 개선할 수 있도록 정책을 개발해야 할 것이다. 또한 국민신탁운동이 활성화되도록 제도화에 앞장서 환경보전과 재산권이 조화를 이루면서 발전할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

마지막으로 자연공원제도는 자연자원의 가치, 생물서식 공간, 공원면적 등의 차이를 감안하여 국립공원은 보전중심으로, 도립 및 군립공원은 지속가능한 이용중심으로 관리체계를 구축하는 것이 바람직하다.<sup>42)</sup> 장기적으로 「자연공원법」은 가칭 「국가공원법」과 가칭 「자치공원법」으로 분리하여 국립공원은 「국가공원법」으로, 도립공원 및 군립공원은 「자치공원법」으로 관리하는 것도 검토할 필요가 있다고 판단된다.

42) 오구균, “자연공원법의 문제점 및 개정 방향 제안”, 제2회 국립공원 정책포럼, 2004. 12. 8. 30~31쪽. [http://www.npcn.or.kr/zero/zboard.php?id=pds&page=2&sn1=&divpage=1&sn=off&ss=on&sc=on&select\\_arrange=headnum&desc=asc&no=55](http://www.npcn.or.kr/zero/zboard.php?id=pds&page=2&sn1=&divpage=1&sn=off&ss=on&sc=on&select_arrange=headnum&desc=asc&no=55). 2007. 8. 2.

## 참고문헌

- 고문현, 『환경권에 관한 연구』, UUP(울산대학교출판부), 2005.
- 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2007.
- 홍준형, 『환경법』, 한울, 1994.
- 허영, 『한국헌법론』, 박영사, 2007.
- 이양주·송지선, 경기도 자연공원 지정확대 및 관리방안, 경기개발연구원, 2004. 11.
- 전재경 등, 내셔널트러스트 운동 활성화를 위한 법제연구, 환경부, 2004. 2.
- 통계청, 『2005 고령자 통계』, 2005. 10.
- 환경부, 2006 환경백서, 2006.
- 강현호, “자연공원구역의 지정과 재산권 보호의 조화 방안”, 환경법연구 제26권 1호, 2004.
- 국립산림과학원, 2005년 기준 산림의 공익기능 평가, 2006.
- 남기범, “국립공원의 관리정책: 이용과 보전의 조화”, 연세대학교 도시문제연구소 지역사회개발논총 제5권, 1997.
- 오구균, “자연공원법의 문제점 및 개정 방향 제안”, 제2회 국립공원 정책포럼, 2004. 12. 8.
- 조진상·조순철, “환경정책의 분권화를 통한 지역환경보전방안”, 동신대학교 환경연구소 환경연구 제6권 제1호, 2001.
- 조홍식, “환경구제법 소고”, 환경법 연구 제21권, 1999.
- 허강무, “둘 이상의 행정구역에 걸쳐 있는 도립공원 관리에 관한 연구”, 감정평가 연구 제17집 제1호, 2007. 6.
- 駒林良則, “自治体の環境保護政策”, 「未來指向の憲法論」, 信山社, 2001.
- 日本環境省 自然環境部會自然公園のあり方検討小委員會, 自然公園のあり方について(中間とりまとめ), 2005. 6.
- 佐藤進, “地方自治と福祉社會”, 『これらの地方自治』, 法學セミナー増刊, 1986.
- 村田哲夫, “環境問題とNGP·NPOの役割”, 「都市問題」88卷 4號, 1997.

<Abstract>

## A Study on the Provincial Park System

Heo, Kang Moo

「The Nature Park Law」designates the areas, which may protect natural ecosystem or natural and cultural view and contribute to national hygiene, leisure, and emotional life by sustained use of them with the representative of natural ecosystem or natural and cultural view, as national park, provincial park, or county park and has them to be preserved and managed.

Recently, with the introduction of a five-day workweek and increased demand of tourism and leisure, the significance of provincial parks has been appealed but they are severely ruined by the government's economic logic based on development policy resulting reckless development and destructed ecosystem in the process of propelling its compressive policy on rapid growth in economy. Therefore now is the time to seek the measures to realize 'sustained use' of provincial parks. This study will identify the problems of provincial park system and seek the reform measures.

Chapter 2 reviews provincial park system on the whole. This chapter is composed of a constitution, nature park system, and the concept, current status, designation, and management of provincial park system. Chapter 3 identifies the managerial problems of the provincial parks and chapter 4 would extract the reform measures. In chapter 5, I propose my suggestion.

주 제 어 : 자연공원, 도립공원, 환경권, 국민신탁, 지방자치

Keywords : Natural Park, Provincial Park, Environmental Right, National Trust, Local  
Autonomy