

자연공원법에 대한 소고

소병천*

차 례

- I. 서론
- II. 본론
- III. 결론

[국문초록]

본 연구 논문은 자연공원법을 고찰하여 자연공원 특히 국립공원 법제가 현재 공원 체제에 부합하는가하는 문제의식 속에 시작되었다. 과거 산악형 자연공원 외에 지질공원 및 테마 공원 등 새롭게 등장하고 있는 공원들이 기존 자연공원법 체제에 부합하도록 현재 자연공원법의 개념과 국립공원, 도립 및 군립공원 개념을 재정리하기 위한 입법론적인 논의를 전개하였다. 현행법에서 자연공원의 개념은 국립공원, 도립공원, 군립공원 그리고 지질공원으로 규정되어있는데 이는 자연공원의 법적 개념이라기보다는 관리주체에 따른 자연공원의 분류 및 새로운 지질공원의 추가적 개념에 불과하다. 본 연구논문은 이러한 자연공원과 국립공원 간의 개념적 혼선을 개선하기 위해 자연공원법의 전체적인 개정 내지 전체적 공원체제를 포괄적으로 담을 수 있는 법제정이 필요하다는 점에서 그리고 향후 지속적으로 등장 할 수 있는 새로운 유형의 공원을 포함 할 수 있는 가칭 국가공원법을 제정하여 문제점을 해결하는 방안을 제시하고 있다.

본 논문은 현재 자연공원법상 국립공원, 도립공원, 군립공원의 체제가 자연공원법의 기본적 이념인 지속가능한 이용에 부합하는지 여부를 검토하고 이에 대한 새

* 아주대학교 법학전문대학원 부교수

로운 제언을 하고 있다. 특히, 자연공원법의 목적 중 지속가능한 이용이라는 개념이 자연공원의 보호·육성 의무와 동시에 조화 있는 개발·관리 의무를 모두 포함하는 개념이라는 점에서 이러한 분류 체제가 보전을 통해 공원 이용의 편익을 증대하는 정책에 부합하는지 살펴보고 있다. 자연공원의 현황을 통해 국립 및 군립 공원은 활용 측면에서도 차이가 있어 지정기준도 동일하게 하지 않고 국립공원의 경우 지정기준을 엄격히 하고 군립공원의 경우 지정기준을 완화하는 것이 바람직하다는 점에서, 공원 내에서의 활동 및 재산권 행사가 엄격히 제한되는 국립공원의 지정과 관리·운영은 더욱 엄격하게 그리고 군립공원의 경우 지정을 용이하게 하여 소규모 공원 확대 정책을 통한 탐방객들의 이용 관람에 기여하며 나아가 해당 지역 내의 재산권행사 역시 국립공원보다는 용이하도록 하는 것이 바람직함을 제시하고 있다. 본 정책 제언은 가능한 지역 주민이 여가 및 정서 함양에 긍정적인 기여를 할 군립공원을 많이 지정토록 하고 관리측면에서도 목적에 부합하도록 운영하여 국민들의 자연공원 및 주제 공원 등 제 공원의 방문을 용이하도록 하고 이를 통해 여가활동을 활성화하여 국민 복리 증진을 도모하자는 데 그 취지가 있다.

I. 서론

일반적 의미에 있어서 공원이란 공공녹지의 하나로, 자연지나 또는 인공적으로 조성한 조경지를 의미한다. 일부에서는 중세시대 영국의 왕족 및 귀족들이 자신의 영지에서 여우사냥 등 여가활동을 위해 특정 지역을 지정한 것을 공원의 기원으로 언급하기도 하나, 상기 의미의 공원은 동서양을 막론하고 과거부터 존재하였을 것이다. 그러나 국가가 법률로 특정 지역을 공원으로 지정하여 국가예산을 통해 보존, 관리하는 소위 근대적 의미의 국립공원(National Parks)의 개념은 1872년 미국 옐로우스톤(Yellowstone) 국립공원으로 처음 등장하였다.¹⁾

우리나라에서 근대적 의미의 국립공원의 역사는 1967년 공원법 제정 및 이에 의거한 지리산 국립공원 지정으로부터 시작되었다. 이후, 자연공원의 지정, 보전 및 관

1) 옐로우스톤 국립공원은 “옐로우스톤 공원 법”(Yellowstone Park Act)에 의해 지정되었다; 16 U.S.C. §§ 21-22, 2009.

리를 규정하는 기본법인 『자연공원법』이 1980년 1월 4일 법률 제3243호로 제정, 동년 6월 1일부터 시행되었다.²⁾ 현재 우리나라에는 20여개의 국립공원이 지정 운영하고 있으며 관리, 운영은 자연공원법에 의해 1987년 설치된 국립공원관리공단이 담당하고 있다.³⁾

우리나라 국립공원의 형태는 지리산, 설악산, 한라산 등 산악형 자연공원이 대부분이며, 유적지 국립공원으로 경주국립공원, 그리고 한려해상국립공원을 포함한 3개 국립공원이 해상형 또는 해안형 국립공원의 형태를 취하고 있다. 그러나 최근에는 지질공원이 새로운 유형으로 등장하였다. 일반적으로 지질공원(geopark)은 지질학적으로 중요하고 교육가치가 높은 지질명소를 보존·교육 및 관광자원으로 활용하기 위해 공원으로 지정 관리하는 제도이다.⁴⁾ 최근 제주도가 유네스코의 지질공원으로 인정받았으며 나아가 영월의 석회석 동굴, 제주도, 울릉도·독도의 도서지질, 해남 고성 등 남해 공룡 화석지 그리고 한탄강 유역의 하천 주상절리 등도 등 지질명소로 국가지질공원으로 추진되고 있다.

지질공원 외에도 비무장지대인 DMZ 지역을 공원화하는 소위 역사·평화·생태공원의 국립공원 지정이 꾸준히 논의되고 있다. 이러한 경향은 포괄적 자연형 공원에서 공원 특성에 따른, 소위 주제공원(theme parks)이라는 새로운 공원 형태의 등장 및 주제공원에 대한 국민적 수요 증가에 부응하기 위한 정책 변화에 기인하고 있다.

2) 최초의 국립공원인 지리산 국립공원이 지정된 것이 1967년 12월 29일인데 비해 국립공원관리공단이 설치된 것은 20여년 후인 1987년이다. 미국 역시 옐로우스톤 국립공원 지정 후 44년이 지난 1916년 국립공원청조직법(National Park Service Organic Act, 16 U.S.C.§1(2009))을 통해 국립공원청(National Park Service)을 설치하여 국립공원 관리운영을 위임한 것과 유사하다. 이는 초기 국립공원이 많지 않았을 당시 국립공원만을 전담하여 관리 운영하는 기구 및 법제를 설치할 필요가 없었던 현실적인 이유일 것이다.

3) 20개 중 경주국립공원과 한라산국립공원은 국립공원관리공단이 아닌 지방자치단체인 도에 의해 관리·운영이 되고 있다.

4) 개정된 자연공원법 제2조 4의 2호에 따르면 지질공원이란 “지구과학적으로 중요하고 경관이 우수한 지역으로 이를 보존하고 교육 관광사업 등에 활용하기 위해 환경부장관이 인증한 공원”을 말한다. 세계적으로 지질공원은 관광지로서 역할을 담당하고 있는데 중국 운남성 석림(Stone Forest) 지질공원은 연간 3백만 방문하는 관광 명소이다. 지질공원이 반드시 보존가치가 높은 지질 시대만이 있는 것은 아니다. 폐광산, 절개지, 지진발생지 등 기존 훼손된 지질자원을 교육·관광 목적으로 활용이 가능한데 영국은 폐석회석광산지역을 복구하는 대신 지질공원(Riviera geopark)으로 지정 관리하고 있다.

법학적 관점에서도 제정된 지 30여년이 지난 자연공원법의 체제 및 구조가 현 상황에 적합한지 등을 포함하여 자연공원법제에 대한 재검토가 요망된다.

기존의 국립공원의 논의는 일반적 자연공원법제에 대한 분석,⁵⁾ 공원지정에 따른 지역 주민의 재산권 침해 문제에 대한 논의,⁶⁾ 그리고 국립공원 외 도립공원을 활성화하기 위한 연구⁷⁾ 등이 있었다. 동 연구는 상기 연구를 바탕으로 시대적 요청인 새로운 유형의 국립공원이 기존 자연공원법 체제에 부합하도록 현재 자연공원법의 개념과 국립공원, 도립 및 군립공원 개념을 재정리하기 위한 입법론적인 논의를 전개하기로 한다. 또한 현재 자연공원법상 국립공원, 도립공원, 군립공원의 체제가 자연공원법의 기본적 이념인 지속가능한 이용에 부합하는지 여부를 검토하고 이에 대한 새로운 제언을 하고자 한다.

이를 위해 본론에서 본 연구 목적 및 범위 그리고 우리나라 국립공원 현황과 관리법제인 자연공원법의 골격을 살펴본다. 이러한 검토를 바탕으로 자연공원의 개념 및 분류 체제에 따른 문제점을 지적한다. 그리고 자연공원법의 목적 중 지속가능한 이용이라는 개념을 분석하고 이에 따른 자연공원 관리정책에 대해서 살펴본다. 지속가능한 이용이 자연공원의 보호·육성 의무와 동시에 조화 있는 개발·관리 의무를 모두 포함하는 개념이라는 점에서 절대적 보존이 아니라 보전을 통해 공원 이용의 편익을 증대하는 정책에 부합하는 자연공원의 분류에 대해서도 살펴본다. 그리고 결론에서 본론을 통해 살펴본 현행 자연공원법제의 문제점, 특히 자연공원과 국립공원 간의 혼선을 개선하기 위해 자연공원법의 전면개정 또는 국가공원법 제정이라는 입법론적 제언을 한다.

5) 김홍균, “자연공원의 보전과 개발”, 『법과 사회』 제19권, 법과사회이론학회, 2000.

6) 강현호, “자연공원의 지정과 재산권 보호의 조화 방안”, 『환경법연구』 제26권 1호, 한국환경법학회, 2004.

7) 허강무, “둘 이상의 행정구역에 걸쳐 있는 도립공원 관리에 관한 연구”, 『부동산연구』 제17지1 제1호, 한국부동산연구원, 2007; 허강무, “도립공원제도에 관한 소고”, 『환경법연구』, 제29권 2호, 한국환경법학회, 2007.

II. 본론

1. 자연공원법 개관

자연공원법은 1980년 “자연공원의 지정·이용 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 자연풍경지를 보호하고, 적절한 이용을 도모하여 국민의 보건·휴양 및 정서생활의 향상에 기여”하기 위해 제정되었다.⁸⁾ 현 자연공원법은 2010년 2월 4일 개정된 것으로, 이후에도 일부 개정이 이루어져 2012년 1월 29일 시행예정으로 예고 공포된 법률 역시 있다.⁹⁾ 자연공원법의 연혁을 살펴보면, 자연공원법은 1967년 3월 3일 제정된 기존의 공원법이 자연공원법과 도시공원법으로 분리되는 과정에서 탄생하였다.¹⁰⁾ 우리나라 제1호 국립공원인 지리산국립공원은 1967년 12월 29일 구 공원법에 의거, 건설부장관의 지정·공고에 의해 설치되었다.¹¹⁾ 이후 제13호 국립공원인 태안해안 국립공원까지 우리나라 절반 이상의 국립공원은 모두 구 공원법을 통해 지정되었다.

구 공원법은 “공원의 지정 또는 설치 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 자연풍경지를 보호하고 국민의 보건·휴양 및 정서생활의 향상에 기여함을 목적”으로 규정하고 있었다. 그러나 자연공원법은 “자연공원의 지정·이용 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 자연풍경지를 보호하고, 적절한 이용을 도모하여 국민의 보건·휴양 및 정서생활의 향상에 기여함을 목적”으로 규정하여 ‘적정한 이용 도모’라는 내용을 신설하였다. 이를 통해 자연공원법은 기존 공원법과 달리 ‘적정 이용’을 통한 ‘보전관리’라는 새로운 정책적 방향을 제시하고 있다.¹²⁾ 과거 공원정책이 주로 열악한 접근로 개선 등 이용 및 개발에 중점을 두는 공원정책임에 반해, 자연공원법은 자연보전과 공원 관람객의 이용을 동시에 도모하는 정책으로 전환되기 시작하였다.¹³⁾ 1987년에는 국립공원의 자

8) 자연공원법 1980.1.4 법률 제3243호.

9) 법률 제10001호 및 제10978호.

10) 법률 제1909호, 도시공원법 1980.1.4 법률 제3256호.

11) 건설부 공고 제164호

12) 참고로 같은 해 제정된 도시공원법은 제1조 목적에서 “이 법은 도시에 있어서의 공원의 설치 및 관리와 녹지의 보전 및 관리에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 쾌적한 도시환경을 형성하여 건전한 문화적인 도시생활의 확보와 공공의 복리증진에 기여함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다.

연보전정책을 반영하여 국립공원의 효율적 관리 운영을 위한 체계적이고 전문적인 관리기구로서 국립공원관리공단을 설치하였고, 1998년에는 주무기관을 내무부에서 환경부로 이관하면서 해당 정책은 보다 환경보전 중심으로 변화하였다.¹⁴⁾

현 자연공원법은 8개장 총 86개 조항으로 이루어졌다. 그 구성은 제1장 총칙, 제2장 자연공원의 지정 및 공원위원회, 제3장 공원기본계획 및 공원계획, 제4장 자연공원의 보전, 제5장 비용의 징수, 제6장 국립공원관리공단, 제7장 보칙, 제8장 벌칙 등이다. 2011년 7월 28일 일부개정을 통해 제4장의 2 “지질공원의 인증·운영”이 추가되었으며 동 개정은 2012년 1월 29일 시행예정이다. 제1장 총칙은 정의규정, 자연공원보호 의무 등 자연공원 제도 일반적용 규정을 담고 있다. 유의할 점은 정의규정에서 자연공원의 개념을 국립공원, 도립공원, 군립공원으로 규정하고 있는데, 이는 후술하는 바와 같이 법적 개념이라기보다는 그 관리 운영 주체별 분류라는 점에서 개념적인 문제를 내포하고 있다. 그리고 자연공원법은 타법에서 일반적으로 규정하는 동법의 기본적으로 적용되는 원칙 조항이 없다. 이는 자연환경보전의 기본법인 자연환경보전법에서 이미 7대 원칙을 수립하여 놓았으며,¹⁵⁾ 자연공원법 역시 자연환경보전법제의 하나이므로 원칙적으로 해당 원칙들이 동법에 그대로 적용되기 때문에 별도의 원칙 조항을 규정하지 않은 것으로 생각된다. 그러나 자연환경보전법과는 달리 자연공원의 관리 운영 등 특성으로 인해 달리 적용 될 수 있는 원칙 역시 존재 할 수 있어 이에 대한 재고가 요망된다.

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

14) 국립공원 업무의 초기 관장 기관은 건설부였으나 1991년 4월 23일 내무부로 이전하고 1998년 2월 28일 최종적으로 환경부로 이전되었다.

15) 자연환경보전 제 7대 원칙은 다음과 같다. 1. 자연환경은 모든 국민의 자산으로서 공익에 적합하게 보전되고 현재와 장래의 세대를 위하여 지속가능하게 이용되어야 한다; 2. 자연환경보전은 국토의 이용과 조화·균형을 이루어야 한다; 3. 자연생태와 자연경관은 인간 활동과 자연의 기능 및 생태적 순환이 촉진되도록 보전·관리되어야 한다; 4. 모든 국민이 자연환경보전에 참여하고 자연환경을 건전하게 이용할 수 있는 기회가 증진되어야 한다; 5. 자연환경을 이용하거나 개발하는 때에는 생태적 균형이 파괴되거나 그 가치가 저하되지 아니하도록 하여야 한다. 다만, 자연생태와 자연경관이 파괴·훼손되거나 침해되는 때에는 최대한 복원·복구되도록 노력하여야 한다; 6. 자연환경보전에 따르는 부담은 공평하게 분담되어야 하며, 자연환경으로부터 얻어지는 혜택은 지역주민과 이해관계인이 우선하여 누릴 수 있도록 하여야 한다; 7. 자연환경보전과 자연환경의 지속가능한 이용을 위한 국제협력은 증진되어야 한다.

일반적으로 자연공원법의 기본 골격은 자연공원법 지정 및 관리 운영에 대한 법률로서 전형적인 행정법규 중 하나로 평가된다. 자연공원은 환경부장관에 의해 지정되며 그 지정·폐지 및 구역 변경에 관한 사항 등은 공원위원회 심의를 거치도록 하고 있다.¹⁶⁾ 그 외, 지정 절차로서 지역 주민 의견 청취, 관계 행정기관과의 협의 등에 대해서도 규정하고 있다. 이외에도 환경부장관이 수립하는 10년간의 공원기본계획, 각 공원청이 작성하는 공원별계획 등 계획행정에 대한 내용 그리고 국립공원의 관리 운영을 담당하는 국립공원관리공단에 대한 근거조항이 있다.¹⁷⁾ 구체적인 집행조항으로 자연공원 내의 환경보전을 위한 금지되는 행위를 규정하고 방치된 물건을 제거하거나 퇴거조치 등 적극적 행정행위 규정을 포함하고 있으며 이와 관련된 벌칙 조항 역시 규정하고 있다.¹⁸⁾

자연공원법의 주요 목적 중 하나인 자연공원지정은 다음 다섯 가지 기준을 적용하여 지정한다.¹⁹⁾ 첫째, 자연생태계의 보전상태가 양호하거나 멸종위기 야생동식물·천연기념물·보호야생동식물 등이 서식할 것, 둘째 자연경관의 보전상태가 양호하여 훼손 또는 오염이 적으며 경관이 수려할 것, 셋째 문화재 또는 역사적 유물이 있으며, 자연경관과 조화되어 보전 가치가 있을 것, 넷째 각종 산업개발로 경관이 파괴될 우려가 없을 것, 다섯째 국토 보전·이용·관리측면에서 균형적 자연공원의 배치가 될 수 있을 것 등이다. 그러나 공원 지정이 국민의 재산권 행사 및 제한과도 직결된다는 측면에서 공원 지정의 핵심인 지정기준이 법률이 아닌 시행령, 그것도 별표에 규정되어 있는 것은 포괄적 위임입법에 해당한다는 비난을 면키 어렵다. 특히 신설된 지질공원의 경우 지정기준이 자연공원법 내에 규정되어 있다는 점에서도 체제적 일관성이 없다. 또한, 자연공원의 지정과 절차는 모든 자연공원(국립, 도립, 군립)에 일괄적으로 적용되어 후술하는 바와 같이 운영상의 문제점이 발생하는 원인이 된다.

16) 동법 제4조, 제9조 및 제10조. 그리고 각 공원별(국립공원, 도립공원, 군립공원) 공원위원회를 두고 공원 지정시 심의를 거치도록 하고 있다.

17) 동법 제3장 및 제6장.

18) 동법 제4장.

19) 동법 제7조 및 시행령 제3조 별표1.

2. 자연공원 현황

우리나라의 공원은 자연공원법에 따른 자연공원과 도시공원및녹지에관한법률에 따른 도시공원으로 구분된다. 자연공원법에 따르면 자연공원(natural parks)은 지정과 관리 주체에 따라 국립공원, 도립공원, 군립공원으로 구분되며, 환경부 및 지방자치단체 소관 사무이다. 최근 2011년 7월 28일 자연공원법 개정으로 지질공원이 자연공원의 범주에 포함되었다. 도시공원은 소공원, 어린이공원, 근린공원과 같은 생활권공원(city parks), 역사공원, 문화공원, 수변공원, 묘지공원, 체육공원 등의 주제공원(theme parks), 기타 특별시, 광역시 또는 도의 조례로 정하는 지역 공원이 있으며, 건설교통부 또는 지방자치단체 소관이다.²⁰⁾

우리나라 자연공원은 총 78개가 지정되어 있으며, 전체 면적은 7,896km²로서 전 국토의 7.6%를 차지하고 있다.²¹⁾ 자연공원의 전체 국토 대비 면적 비율은 7.6%로 해당 수치는 국토가 넓은 미국(0.6%), 캐나다(1.6) 등의 국가보다는 높으나 일본(8.3%)보다는 낮다. 전체 국토 대비 면적 비율이 외국과 비교하여 볼 때 객관적으로는 떨어지지 않는다 할지라도 국민 1인당 면적은 147km²로 미국(276.7km²), 캐나다(5,679km²), 일본(281.2km²)에 비해 현저히 낮다. 캐나다와 미국의 경우 워낙 국토가 넓고 인구밀도 역시 낮은 편이라 직접적인 비교가 의미가 없으나 일본의 경우 인구밀도 등에서 어느 정도 비교가 가능한 범위임에도 절반에 가까운 수치에 불과하다.

전체 자연공원 중 국립공원은 20개소, 도립공원은 31개소 그리고 군립공원은 27개소이며, 면적은 각각 6,580km², 1050km², 239km²이다.²²⁾ 전체 자연공원의 수 78개 중 국립공원의 수가 20개로 전체의 25.6%에 불과하나 면적은 전체 면적의 84.6%를 차지하고 있다. 이는 도립공원이나 군립공원이 수에 비해 면적이 작다는 것과 동시에 소규모의

20) 도시공원및녹지에관한법률 제15조.

21) 관보 제17423호. 2011.1.10.

22) 2010년 국립공원 구역조정을 통해 국립공원 주변 자연환경이 양호한 지역 129.6 평방킬로미터를 편입하고, 국립공원 집단시설지구, 밀집마을 지구 등 이미 개발이 이루어진 지역 207.6 평방킬로미터를 해제하였다. 이에 대해 자연보존지구 확대로 보전위주의 관리기반을 확립한다는 전체적인 국립공원의 보전정책에 역행한다는 주장과 기계발이 이루어진 곳은 보전가치가 높지 않을 뿐 아니라 국립공원을 이용하는 데 편의성을 제공함으로써 공원의 접근성을 증진시키고 지속가능한 이용에 부합한다는 주장이 대립하는 등 논란이 있었다.

도립 군립 공원이 산재하여 있다는 것을 의미한다. 또한 1997년 이후 기존 군립공원은 감소하고 도립공원이 증가하였는데 이는 제주도가 특별자치도로 변경되는 과정에서 기존의 군립공원 5개소가 도립공원으로 승격되었기 때문인 것으로 보인다.²³⁾

국립공원은 우리나라의 자연생태계나 자연 및 문화경관을 대표할 만한 지역에서 동법에 정한 절차에 따라 지정된 공원이다. 현재 국립공원으로 지정된 곳은 지리산, 경주, 계룡산, 한려해상, 설악산, 속리산, 한라산, 내장산, 가야산, 덕유산, 오대산, 주왕산, 태안해안, 다도해해상, 북한산, 치악산, 월악산, 소백산, 변산반도, 월출산 등이다. 앞서 언급한 바와 같이 지리산이 1967년 12월 29일 지정되어 가장 먼저 설치되었고 월출산이 1988년 6월 11일로 가장 최근에 설치되었다. 공원의 형태로는 산악형 공원(설악산 등 16개소), 해상 공원(한려해상과 다도해상 등 2개소), 해안공원(태안해안 1개소) 그리고 사적공원(경주공원 1개소) 등 현재 4개 유형의 공원이 있다. 전체 국립공원중 육지면적은 3,827km² 그리고 해면은 2,753km²으로 각각 국립공원 전체 면적 6,580km² 중 58.1%, 41.8%를 차지하고 있다.²⁴⁾

도립공원은 특별시·광역시·도의 자연경관을 대표할 만한 수려한 자연경관지로서 도가 지정 관리하는 공원이다. 1970년 6월 1일 경상북도에서 금오산을 최초의 도립공원으로 지정한 이래 31개소가 지정되었다. 도립공원의 총넓이는 784km²로서 전국토의 1.07%에 해당한다. 도립공원은 남한산성과 같은 사적 공원, 경포 및 낙산도립공원 및 제주 해양공원과 같은 해안 및 해양공원, 기타 명산 등을 위주로 한 산악공원의 형태를 취하고 있으며 국립공원과 마찬가지로 산악공원이 주를 이루고 있다.

군립공원은 시 및 군내의 풍경을 대표할 만한 수려한 자연·문화경관을 지닌 곳으로 시·군이 지정·관리하는 공원으로 1981년에 처음으로 전라북도 순창의 강천산이 군립공원으로 지정된 이래 전국 27개소가 지정 운영되고 있으며 전체 군립공원의 넓

23) 군립공원에서 도립공원으로 승격한 공원은 마라해양(1997.8.23), 성산일출해양(1997.8.23), 서귀포시립해양(1999.1.5), 추자(2000.8.31), 우도해양(2000.8.31).

24) 국립공원 중 해면의 넓이가 지정된 국립공원의 수에 비교해 월등히 넓은 이유는 다도해해상공원의 면적이 2,266km²(해면 1,975km², 육지 24km²)로 국립공원 중 가장 규모가 크며(전체 국립공원 면적의 34%), 한려해상공원 역시 산악형 공원 중 가장 큰 지리산 국립공원(483km²)보다 넓은 535km²에 해당하기 때문이다. 그리고 해상 또는 해안 공원의 특성상 여러 섬들의 경관을 하나로 묶어 공원화하다보니 자연히 그 범위가 넓어지고 나아가 육지와 달리 바다의 경우 재산권 충돌의 소지가 적어 보다 넓은 범위의 경계획정이 가능하기 때문인 것으로 보인다.

이는 239km²로 전 국토의 0.24%를 차지하고 있다.²⁵⁾ 국립공원은 산악형이 주를 이루고 있으나 국립, 도립공원과는 달리 계곡, 사찰 주변, 온천, 산성 등 소규모의 형태도 많이 있다. 국립공원과 도립공원의 개별 공원의 평균 넓이가 각각 329km²와 25km²인데 비해 국립공원의 경우 평균 8.85km²이므로 그 규모 면에서 적다. 특히 국립공원으로 지역의 계곡이 많이 지정되고 있는데, 불영계곡, 구천계곡, 빙계계곡, 월성계곡 등은 대표적인 예이다. 국립공원은 이처럼 소규모이며 계곡, 온천, 산성 등 그 특성상 인근 지역 주민들의 피서 등 휴양지로 활용되고 있다.

서론에서 지적한 바와 같이 기존의 산악, 해상, 사적 형태 중심의 국립공원 외에 최근 지질공원 개념이 등장하였다. 2010년 10월 제주도 전체가 유네스코 세계지질공원으로 지정되자²⁶⁾ 환경부는 지질공원의 국립공원 지정을 예정하여 2011년 자연공원법 개정을 통해 국립공원 개념에 지질공원을 포함하였다. 또한 환경부는 DMZ 지역의 임진강하구 등 4개소는 습지보호지역으로, 백암산은 생태·경관보전지역으로 지정하는 등 장기적으로 DMZ 내 보호가치가 있는 특정 지역을 국립공원으로 추진하는 정책을 취하고 있다. DMZ 지역의 공원화 시도는 기존의 사적지와는 다른 생태, 안보, 평화, 역사 등 다양한 주제를 아우르는 국립공원으로서의 의미를 지니고 있다. 이처럼 기존의 자연공원 중심의 국립공원은 다양한 형태의 공원으로 진화중이다.²⁷⁾

3. 자연공원법제의 문제점

가. 자연공원법의 목적

현행 자연공원법은 동법의 목적을 “자연공원의 지정·보전·이용 및 관리에 관한

25) 각주 9 관보.

26) 한라산, 만장굴, 성산일출봉, 천지연폭포, 서귀포 패류화석층, 중문 대포해안 주상절리대, 산방산, 용머리해안, 수월봉 화산쇄설층 등이 지질공원을 대표하는 주요 대표 명소로 설정되었다. “국내 최초로 제주도 세계지질공원으로 확정”, 2010년 10월 9일 환경부 보도자료<http://me.go.kr/kor/notice/notice_02_01.jsp?id=notice_02&mode=view&idx=174996>

27) 미국에 지정된 국립공원은 총 49개이나 산림지역외에 그랜드 캐년(Grand Canyon)과 같은 사막 및 계곡 지역, 크레이터 호수(Crater Lake) 등의 호소지역, 그리고 알래스카 주의 빙하(Glaciars)지역 등 자연공원 외에도 남북전쟁시의 격전지인 게티스버그 등 사적 공원 등 다양한 형태를 취하고 있다.

사항을 규정함으로써 자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하고, 지속가능한 이용을 도모하는 것"이라고 천명하고 있다. 현재 자연공원 관리·운영의 기본원칙이 되는 "지속가능한 이용"(sustainable use)의 개념이 동법에 반영되기 시작한 것은 1995년 개정을 통해서이다. 1987년 브룬트란트 보고서²⁸⁾를 통해 등장하고 1992년 리우회의 주제로 발전한 "환경적으로 건전하고 지속가능한 발전"(Ecologically Sound and Sustainable Development: ESSD)이 전 세계적 화두가 되었던 1990년대 초 국제사회의 흐름에 따라 다음 세대의 수요를 보장한다는 "지속가능한" 개념이 우리나라 자연공원법에도 투영이 되기 시작한 것이다.

자연공원법상 지속가능한 이용의 개념이 무엇을 의미하는지에 대해서는 좀 더 살펴볼 필요가 있다. 그 이유는 현재 자연공원법에는 타 개별 환경법에서 일반적으로 규정하고 있는 일반 원칙 조항이 없기 때문에 목적 조항의 지속가능한 이용이 자연공원의 관리 운영에 일반적 원칙으로 작용하는 등 중요한 의미를 지니고 있기 때문이다. 환경법에 있어 ESSD의 지속가능한 개발(sustainable development)은 다음 세대의 수요를 저해하지 않는 현 세대의 개발행위를 뜻한다.²⁹⁾ 그리고 이는 친환경적(ecologically sound)이라는 제한어로 수식되어 포괄적인 의미의 지속가능한 발전이라는 용어로 사용되면서 세대간의 형평에 부합하는 발전을 의미한다. 이제, 지속가능한 발전이란 명제는 환경 분야에서 뿐 아니라 많은 분야에서 주요 지도원리 중 하나로 자리매김하고 있으며 각 분야별 정책적으로 다양한 의미를 담고 있다.³⁰⁾ 이처럼 종합적 관점에서 지속가능한 발전이란 개념은 균형점을 찾아야 하는 여러 요소를 고려한 동반적 발전을 의미한다.

원칙적으로 자연공원법상 지속가능한 이용은 결국 자연공원의 보전을 통해 다음 세대 역시 현 세대와 마찬가지로 자연공원의 혜택을 누릴 수 있도록 보장하는 것이다. 자연공원의 혜택을 누린다는 것은 무엇인가? 이는 해당 자연 공원을 방문하여 자연을 통해 정신적, 육체적 만족을 경험하고, 이를 통해 보건, 휴양 및 정서생활을 향

28) The World Commission on Environment and Development, 「Our Common Future」, Oxford, 1991.

29) Id, p. 8.

30) 지속가능한 발전은 단순한 환경을 고려한 경제적 발전 뿐 아니라 민주주의 환경, 인권, 평화, 안보 등을 망라한 전체적 사회의 통합적 발전을 의미하고 있다; Douglas R. Porter, et al, 「The Practice of Sustainable Development」, Washington, D.C: ULI—the Urban Land Institute, 2000, p.1.

상, 심신의 안녕과 행복을 추구하며 복리를 증진하는 소위 웰빙(well-being), ‘참삶이’를 누리는 것이다. 기계 문명에 지친 현대인들은 자연공원을 방문하여 자연의 심미적 가치 속에서 휴양을 통해 활력을 되찾는다. 나아가 자연의 웅장함 속에서 스스로를 되돌아보며 진정한 삶을 회복하기도 한다. 이것이 우리가 자연공원에서 얻을 수 있는 혜택이다. 단, 자연 용량을 뛰어 넘는 지나친 방문객으로 인해 자연공원이 훼손될 수 있어 방문객을 제한하거나 자연 휴식년제 등의 제도를 통해 자연공원의 지속 가능한 이용을 추구하는 것이다.

이는 원 자연공원법의 목적이 “자연풍경지를 보호하고, 적절한 이용을 도모하여 국민의 보건·휴양 및 정서생활의 향상에 기여”하는 것이라는 점에서도 원 입법취지가 이에 부합함을 알 수 있다. 이러한 제정 목적이 수차례의 개정 작업을 통해 “자연풍경지 보호”는 “자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전”으로 그리고 “적절한 이용을 도모”는 “지속가능한 이용 도모”로 다소 세련되어진 것뿐이다. 그러나 어느 순간 “국민의 보건·휴양 및 정서생활의 향상”이라는 목적은 자연공원법에서 자취를 감추었다.³¹⁾ 만일 자연공원법의 목적이 자연공원의 보전과 지속가능한 이용 자체이고 이를 통한 국민의 정서 향상은 더 이상 동 법의 목적이 아니라면 수단과 목적 사이의 주객이 전도된 것이다.³²⁾

이는 1900년대 초 미국 요세미티 지역의 목초지 개간과 캘리포니아주 시에라 산맥 헤치 헤치 계곡(Hetch Hetchy Valley) 내 쇼네시 댐(O'Shaughnessy Dam) 건설을 둘러싸고 보전주의자(Conservationist)들과 보존주의자(Preservationist)들의 논쟁을 연상하게 된다. 보전주의자를 대표하는 기포드 핀쇼(Gifford Pinchot)와 보존주의자를 대표하는 존 무어(John Muir)간 논쟁의 핵심은 “자연을 보호하는 이유와 방법”이었다. 미국 초대 산림청장을 역임한 기포드 핀쇼의 자연 보호의 이유는 자연 보호를 통한 인간의 복리 증진이다. 그리고 인간 복리 증대를 위해서 정부는 자연환경의 적극적 관리(environmental management) 정책을 시행하여야 한다는 것이다. 시에라 클럽(Sierra Club) 설립자인 존 무어의 자연을 보호하는 이유는 자연 보호를 통한 인간의 복리증진

31) 이는 2001년 자연공원법의 전부개정 과정에서 발생하였다. 법률 제6450호, 2001. 3.28. 전부개정.

32) 비록 전문적 개념으로 지속가능한 이용 내에 국민의 정서 향상이 되어 있다 할지라도 법률이 전문가만의 것이 아니라 모든 국민이 이해하기에 용이하여야 한다는 관점에서도 목적조항에서 국민의 보건·휴양 및 정서생활의 향상이라는 문구의 삭제는 문제가 있다.

도 있지만 자연생태계 보전 자체에 있기도 하다. 따라서 그 보호 방법 역시 자연에 더 이상 인간의 개입이 아닌 자연 상태 그대로의 보존이며 이를 통해 순수한 자연 속에서의 인간성 회복이라는 가치를 추구한다. 이는 자연을 위한 자연보호라는 방향으로 전개되기도 하는데 예를 들어 노르웨이의 환경윤리학자인 아르네 내스(Arne Naess)로 대표되는 근본생태주의(foundational ecology 또는 deep ecology)가 그러하다.³³⁾

현 자연공원법상 지속가능한 이용은 자연공원의 보전과 이용이라는 두 가치 간의 합리적 균형 내지 형평으로 이해하여야 한다. 다시 말해, 자연공원의 지속가능한 이용이란 자연공원을 잘 보전하여 다음 세대에게 훼손되지 않은 자연공원, 나아가 더욱 확대 보전되고 풍요로움을 제공할 수 있는 공원을 물려주는 것과 현 세대가 다음 세대의 자연공원으로부터 얻을 수혜를 침해하지 않는 범위 내에서 현 세대 역시 공원으로부터 충분한 수혜를 얻을 수 있도록 하는 두 정책 간의 조화를 의미한다. 따라서 지나친 보존만을 위한 정책도, 지나친 이용만을 위한 정책도 지양되어야 한다. 지속가능한 이용은 자연공원의 보호·육성의무와 동시에 조화 있는 개발·관리 의무를 모두 포함하는 개념이다. 즉, 절대적 보존이 아니라 보전을 통해 그 이용의 편익을 증대하기 위한 것이다. 따라서 비록 현 자연공원법의 목적이 자연공원을 통해 자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하고, 지속가능한 이용을 도모하는 것이라 할지라도 그 해석 및 운영에 있어서 궁극적 목적은 자연공원을 통해 국민의 정서적 함양 고취하여 국민 복리 증진에 있음을 잊지 말아야 할 것이다.

나. 자연공원의 법적 개념

우리나라의 자연공원은 국립공원, 도립공원, 군립공원 그리고 지질공원 등으로 구분된다. 도시공원법 상 도시공원이란 “도시지역에서 도시자연경관의 보호와 시민의 건강·휴양 및 정서생활의 향상에 기여하기 위하여 설치 또는 지정된 공원”을 의미한다.³⁴⁾ 그러나 자연공원법은 제2조 정의규정에서 자연공원의 개념을 국립공원·도립공원·군립공원 및 지질공원으로만 규정하고 있을 뿐이다.

33) 보다 구체적인 환경윤리 논의에 대해서는 소병천, “자연의 법적 지위에 대한 환경법적 소고”, 『환경법연구』 제31권 2호, 한국환경법학회, 2009.

34) 도시공원및녹지에관한법률 제2조 3호.

자연공원법상 자연공원의 개념은 도시공원의 개념과는 많은 차이가 있다. 도시공원의 경우 법적 개념이 상대적으로 명확한데 비해 자연공원은 법적 개념이라기보다는 자연공원의 종류를 열거한 것이라 할 수 있다. 이는 자연공원법이 2011년 7월 28일 개정되기 전의 자연공원의 개념을 살펴보면 더욱 명확하여 진다. 당시 자연공원법상의 자연공원의 개념은 이번 개정으로 추가된 지질공원을 제외한 “국립공원, 도립공원, 군립공원”으로 규정되어 있었다. 이는 해당 공원의 지정 및 관리운영 주체에 따라 분류되는 공원이자 자연공원을 법적으로 규정하는 내용이라 볼 수는 없다.

기존의 국립공원, 도립공원, 군립공원 분류 체제는 지정 및 관리 운영 주체로 구분되는 특성이 있으나 현재의 국립, 도립 및 군립공원에 지질공원을 추가한 조합은 법적 체제를 떠나 향후 새로운 유형의 자연공원이 등장할 때마다, 매번 개정되어야 할 지도 모르는 체제라고 할 수 있다. 모름지기 법률에서 개념은 법률의 적용 및 효력 범위가 정하여지는 중요한 의미를 지니고 있는데 우리나라 자연공원 기본법제에서 자연공원을 정확히 법적으로 규정하는 개념이 없다는 것은 안타까운 일이다.

자연공원법상 자연공원이 현재처럼 규정되고 있는 이유를 살펴보기 위해, 우선 연혁적인 차원에서 1968년 공원법을 검토할 필요가 있다. 1968년 공원법은 제2조 정의 규정을 통해 공원을 정의하고 있었는데 제1호에서 공원을 국립공원·도립공원 및 도시공원으로 정의하고 이후 제2호, 제3호 그리고 제4호에서 “국립공원”을 우리나라 풍경을 대표할 만한 수려한 자연풍경지로서 동법에 따라 지정된 것을, “도립공원”을 도내의 풍경을 대표할 만한 수려한 자연풍경지로서 동법에 따라 지정된 것을, 그리고 “도시공원”을 도시계획법에 의한 도시계획의 시설로서 설치하는 공원 및 녹지로 규정하고 있었다. 따라서 현 자연공원법상 자연공원의 개념은 구 공원법상 공원과 동일하다.

1980년 공원법이 자연공원법과 도시공원법으로 분리될 당시 도시공원법은 정의 규정을 통해 “도시공원”을 “도시계획구역안에서 자연경관의 보호와 시민의 건강·휴양 및 정서생활의 향상에 기여하기 위하여 도시계획법 제12조의 규정에 의하여 결정된 것”으로 규정함으로써 그 개념을 명확히 하였다. 그러나 같은 해 제정된 자연공원법은 도시공원법과 달리 자연공원의 개념조차 규정하지 않았다. 오히려 제2조 규정에서는 공원의 개념만을 두고 이를 현재 자연공원의 개념 원형으로 국립공원, 도립공

원, 그리고 도시 공원 대신 군립공원을 추가하여 규정하였다. 공원법이 폐지되고 자연공원법과 도시공원법으로 나뉘는 새로운 공원체제에 맞추어 자연공원의 개념을 두어야 했음에도 불구하고, 오히려 공원의 개념만을 기존 공원법의 형태 그대로 규정한 것은 입법적인 미비라고 할 것이다. 이후 1986년 개정을 통해 자연공원의 개념을 두었는데 이 역시 새로운 개념이 아니라 기존의 공원의 용어를 자연공원으로만 대체한 것에 불과하였다.

이와 같은 입법상의 과오는 현재처럼 새로운 유형의 국립공원이 속속 등장함에 따라 더 많은 모순을 노출하는 원인이 되고 있다. 과거에는 자연공원법상 모든 공원은 자연공원을 의미하고 자연공원을 지정 및 운영 관리주체에 따라 국립공원, 도립공원, 군립공원으로 정형화하였으나 실제로는 공원 내에 자연공원과 인공적 도시공원 그리고 지질공원과 같은 특성별 공원과 주제공원이 있는 것으로 간주하는 것이 편제상 타당할 것이다. 따라서 도시공원은 별도의 법률에서 다룬다고 할지라도 공원체제상 자연공원과 지질공원 그리고 주제공원이 있고 해당 공원의 관리 주체별로 국립공원, 도립공원 그리고 군립공원으로 분류하는 것이 올바른 접근방법일 것이다. 즉, 국립공원 내에는 산악형 자연공원, 해상 및 해안형 자연공원, 사적 공원, 지질공원 기타 주제공원 등의 형태가 있고 도립공원 및 군립공원에도 마찬가지로 여러 형태의 도립 및 군립공원이 있는 것이다.

2011년 지질공원의 자연공원체제 내의 편입 역시 자연공원 또는 국립공원의 상호 관계 및 개념 설정이 명확하지 않았기 때문에 부득이 기존 국립공원, 도립공원, 군립공원에 추가로 지질공원을 부가하는 방식을 취할 수밖에 없었던 것이다. 이러한 편제 방식은 자연공원법 내에서도 지질공원이 불안정한 지위에 놓이도록 하였다. 예컨대, 개정된 자연공원법은 지질공원을 추가하기 위해 정의 규정에 지질공원의 개념과 별도의 장인 제4장의 2[지질공원의 인증 운영]을 추가하였다. 그러나 상호 개념이 다른 자연공원과 지질공원을 자연공원 중심으로 만들어진 체제 내로 편입시키다 보니 기존 법률 체제 적용에 문제가 발생할 여지가 있었다. 따라서 개정안은 지질공원에 적용되는 조항을 명시하고 혹시 모를 가능성에 대비하기 위해 기존 법제 중 지질공원과 자연공원에 모두 적용될 수 있는 조항은 모두 지질공원에 적용된다고 규정하였다.³⁵⁾ 그러나 동시에 지질공원과 자연공원이 중복되는 경우에는 관련조항을 모두 적

용하는 경우를 제외하고는 다른 법률을 적용하는데 있어 지질공원은 자연공원으로 보지 않는다고 규정하여 스스로 지질공원의 애매모호한 지위를 인정하고 있다.³⁵⁾ 이처럼 현 자연공원법은 동법에서 규정하는 자연공원 국립공원 지질공원 등 여러 공원들의 개념과 상호 관계를 명확히 할 수 있도록 하는 입법적 과제를 안고 있다.

다. 분류 체제 상의 문제

현재 자연공원법은 지질 공원을 제외하고는 국립공원, 도립공원, 군립공원으로 구분하여 지정, 운영 관리 주체로 구분하고 있다. 그러나 지질공원이 편입되어 체제상의 혼란이 초래된 것을 차제하더라도 과연 기존의 관리 운영 주체에 따른 구분방법이 적합한지에 대해서도 고민하여볼 필요가 있다. 현재 자연공원법은 자연공원을 관리 주체에 따라 구분하였으나 모든 자연공원에는 자연공원법상의 내용이 동일하게 적용된다. 다시 말해 국립, 도립 및 군립 공원은 자연공원법상의 지정기준, 관리방식, 규제방법 및 보전과 활용에 있어서도 동일한 기준이 적용되는 것이다.

현실적으로 국립공원과 도립공원 그리고 군립공원은 공원 내의 자연환경 및 활용 가치 등에 있어서 차이가 있다. 자연공원 상호간 가치의 우월성을 논하는 것은 어폐가 있으나 자연 공원의 자연생태계나 경관에서 차이가 있기 때문에 보호 정도 역시 달리하기 위해 국립, 도립 그리고 군립공원으로 정하고 있다는 것을 부정 할 수 없다. 그러나 현행 법제는 모든 공원에 동일한 기준을 제시하고 있어 군립공원 지정을 어렵게 하고 있다. 나아가 실질적 탄력적 적용이라는 운영상의 묘를 떠나 자연보전의 측면만을 지나치게 강조하는 동일한 기준은 소규모 군립공원의 용이로운 지정을 저해하고 있다. 공원의 주목적이 해당 지역의 보전 외에 공원의 이용을 통해 국민의 영감, 교육, 문화 및 위락 등 정서 개발 및 복리 증진에 있으며, 자연보전법 상 자연보전 원칙 중 하나는 모든 국민이 자연환경보전에 참여하고 자연환경을 건전하게 이용할 수 있는 기회가 증진되어야 한다는 것을 간과하여서는 안 된다.

자연공원의 현황 면에서도 살펴보았지만 국립공원은 규모가 크고 생태계면에서도

35) 동법 제36조의2[적용범위 등] 제1항

36) 동조 제2항

보전가치가 우수한 지역이 많은데 비해 국립공원은 소규모일 뿐 아니라 자연 보전지의 역할 외에도 주민 접근성이 용이한 곳으로서 지역 휴양지의 역할을 담당하는 곳이 많다. 따라서 각 자연공원은 활용 측면에서도 차이가 있어 관리방식 역시 차별화하는 것이 필요하다. 예를 들어 공원별 특성을 우선적으로 고려하여야겠지만, 기본적으로 국립공원은 자연생태계의 관리를 위한 매우 엄격하고 세밀한 지정관리의 원칙을 확립하고, 국립공원 등 지자체의 공원은 탐방객들의 이용 관람에 기여하는 관점으로 정책을 수립하고 이를 법제에 반영하는 것이 바람직 할 것이다.

이러한 정책은 세계자연보전연맹(International Union for Conservation Natural Resource and Nature; 이하 IUCN)의 공원 분류체제에도 부합한다. IUCN은 공원을 특성에 따른 관리체계를 위해 다음과 같은 7개 공원으로 구분하고 있다; ①Category Ia: 엄격자연보전지구(Strict nature reserve), ②Category Ib: 원생환경보전지구(Wilderness area), ③Category II: 국립공원(National park), ④Category III: 자연명승지(Natural monument or feature), ⑤Category IV: 종 서식 관리지구(Habitat/species management area), ⑥Category V: 보호경관지구(Protected landscape/seascape), ⑦Category VI: 지속적이용 보호지구(Protected area with sustainable use of natural resources).

이는 해당 지역의 생태계의 가치, 또는 보호정도에 따른 등급이 아니라 단지 보호지구 마다의 특성에 따른 분류에 불과하다. 만일 해당 지역이 엄격자연보전지구나 또는 원생환경보전지구라면 해당 지역은 원래 사람의 개발이 이루어지지 않은 곳으로 그러한 상태가 상당기간 동안 유지된 원시지의 상태로 존재하는 곳이다. 따라서 이들 지역은 그 상태 그대로 일체의 개발을 금지하고 그 상태대로 보전하는 것이 관리의 원칙이다. 마찬가지로 해당 지구가 거의 자연 상태이며 자연보전과 양립하는 정도에서 낮은 단계의 천연자원 이용이 해당 지역의 주목적 중 하나의 지역인 지속적 이용 보호지구라면 그 관리정책은 보전과 지속적 이용이 상호 유익이 되는 범위에서 자연생태계를 보전함과 동시에 천연자원을 지속적으로 이용하는 것이 될 것이다.

IUCN의 분류상 국립공원은 해당 지역의 생태적 특성상 대단위의 생태작용이 이루어지는 곳으로 보호 목적으로 지정된 대규모 자연지 또는 자연지에 가까운 보호지구

로서 과학, 교육, 여가 그리고 탐방기회를 통해 환경 내지 문화처로서 역할을 하는 곳이다. 국립공원의 관리 목적은 자연생태계를 보호하고 동시에 교육 및 여가 증진의 정책을 유지하는 것이다. 따라서 우리나라처럼 국토가 협소하고 자연보전지구가 많지 않은 국가에서 IUCN Category I에 해당 하는 공원은 사실상 없으며 이를 인위적으로 갖는 것도 바람직한 것은 아니다. 현재에도 국립공원 내 보전상태가 우수한 일부 지역은 이용에 통제를 엄격히 하여 사실상 Category Ia(엄격자연보전지구) 수준의 공원을 유지하고자 하는 정책도 실행하고 있다. 즉, 공원 내 핵심지역, 완충지역, 전이지역으로 구분하여 핵심지역 만을 엄격자연보전지구로 정하는 것이다. 따라서 국립공원 중 핵심지역은 더욱 엄격하게 그리고 군립공원 중 일부 경우는 지속적 이용 원칙 상 환경보전과 공원으로서 활용, 양자의 가치 중 후자에 초점을 맞추어 생태 체험의 활성화 등 자연공원 이용수요 증가에 대응가능한 입법적 근거도 요망된다. 모든 자연공원을 획일적으로 관리 규제함으로써 소극적 보전과 규제입법방안에서 탈피, 자연공원의 적극적 활용성을 높일 수 있는 제도적 장치 마련이 필요하다.

분류 체계상 다양한 형태의 공원들이 국가공원의 체제 내에 편입됨에 따라 각 공원의 지정 및 관리 운영 정책을 다양하게 조정 할 필요성이 있다. 이러한 점에서는 미국의 국립공원 법제가 비교법적으로 도움이 될 듯하다. 미국 역시 다양한 형태의 공원들이 국립공원 내에 존재한다. 1916년 국립공원청조직법의 제정으로 인해 기존의 개별적 입법 및 대통령령에 의해 지정된 국립공원 및 국가기념지들의 관리 운영의 주체가 국립공원청으로 일원화되면서 해당 지역에 대한 국립공원청에 의한 동일한 관리 및 운영기준 문제가 제기되면서 보존을 중심으로 한 자연공원에서 여가 중심의 기타 기념지등의 통합 관리에 따른 소위 이중적 임무(dual mandate)가 국립공원청의 주 과제였다.³⁷⁾

1972년 초기부터 국립공원청은 자연적 가치에 기반을 둔 국립공원과 문화적 주제(cultural themes)에 기반을 둔 국립공원 지정시 양자의 간극을 인식하고 줄여나가기 위해 기준에 대한 연구에 착수하였다. 주제 중심 공원의 등장이라는 시대적 변화는 주제를 반영하는 과학적 지식과 문화적 가치의 가변성으로 인해 지정 기준 역시 지

37) 국립공원청은 국립공원과 기념지, 자연보호지역 등으로 알려진 연방지역의 사용을 고양하고 적절히 관리하여 공원, 기념지, 보호지역의 근본적 목적에 합당하도록 유지 관리하는데 주 임무를 띠고 있다. 16 U.S.C. § 1 & § 1a-1, 2009.

속적으로 발전하고 변화하여야 하기 때문에 지속적인 연구가 요망되고 있다. 1998년 국립공원포괄관리법(National Parks Omnibus Management Act)의 제정을 통해 의회는 특정 지역이 국립공원으로서 보호를 받을 가치가 있는지 여부를 평가하는데 있어 적용할 구체적인 기준들을 규정하고 있다. 동 법에 따르면 국가적 중요성, 적합성, 실현가능성에 부합할 뿐 아니라 기존의 국립공원시스템 내에 이미 적절히 반영되어 있지 않은 주제, 지역 및 자원 등을 보유하고 있어야 한다.³⁸⁾ 국립공원청조직법에서도 자원의 희소성 및 보존성, 해당 자원에 대한 현존하는 위협, 공공적 사용의 잠재성, 지역 자료 및 그 교육적 가치의 잠재성, 지정으로 인한 사회경제적 영향, 지역 주민들의 수용성 정도, 그리고 해당 지역이 장기적으로 적절히 보호될 수 있는지 여부 등이 고려 요소로서 규정되어 있다.³⁹⁾ 이외에도 해당 지역이 다른 연방 또는 주 정부 기관에 의해 보다 더 적절히 보호 될 수 있는지 여부 역시 고려 대상이다.⁴⁰⁾

III. 결론

동 연구는 자연공원법을 대상으로 법제적 문제점을 자연공원의 법개념의 미비, 분류상의 문제점을 검토하였다. 동 결론에서는 상기의 검토를 통해 두 가지의 입법론적인 제언을 하고자 한다.

첫째, 현 자연공원법이 1967년 제정된 공원법과 함께 분리되는 과정에서 1980년 제정되어 현재에 이르기까지 기본 편제에는 큰 변경이 없었으나, 자연공원의 현황 면에서 살펴본 바와 같이 자연공원 체제 내 지질공원의 편입 및 DMZ 국립공원 등의 추진 등 새로운 특성화 공원 내지 주제공원의 등장하는 등 많은 변화가 있다. 따라서 이러한 변화된 현실에 대응하기 위해 자연공원법의 전체적인 개정 내지 전체적 공원 체제를 포괄적으로 담을 수 있는 법제정이 요망된다. 우선 자연공원법이라는 제하에서 국립공원을 다루는 문제는 더 이상 국립공원이 자연공원만을 대상으로 하지 않는다는 점에서 문제가 있음은 이미 현시한바 있다. 그렇다고 해서 국립공원을 전면

38) National Parks Omnibus Management Act, 16 U.S.C.A. § 1b(2)(A-B), 2009.

39) 16 U.S.C. § 1a-5(c)

40) Id.

내세우고 국립공원 내에 자연공원, 지질공원, 사적공원 등 주체공원을 편제하기에는 도립 및 군립공원이 여전히 존재하는 이유로 역시 편제상의 문제점이 있다. 이를 위해 상기의 모든 공원을 아우를 수 있는 가칭 국가공원법을 제정하여 문제점을 해결하는 방안을 검토할 필요가 있다.⁴¹⁾

일반적으로 행정법상 국가의 개념이 중앙정부를 지방자치단체와 구별하기 위해 사용되기는 하지만 법 일반적으로는 국가가 중앙정부와 지방정부를 모두 아우를 수 있는 개념이며 현재 공원이 중앙정부가 관리·운영하는 국립공원과 지방정부가 관리·운영하는 도립·군립공원이 있어 이를 모두 포함이 가능하다는 긍정적인 면이 있다. 특히 신설된 지질공원제도에 따르면 지질공원은 시도지사가 지질공원 인증을 신청하여 환경부장관이 인증하도록 되어있으나, 관리 운영은 지방자치단체에게 위임 되어있어 국립공원과 지방공원의 성격이 혼재하고 있다. 따라서 국가공원의 개념은 인정, 관리, 운영이 분산되어 있는 지질공원제도 역시 적절히 편제 할 수 있는 장점이 있다. 그리고 기본적인 편제는 총칙 편에 개념조항, 국가공원의 관리 운영의 일반 원칙을 규정하고 장별로 국립공원, 도립공원, 군립공원 및 지질공원으로 구분한다면 이후 발생 할 수 있는 DMZ 공원 등 제 주체공원들의 추가 역시 손쉬울 것이다.

둘째, 개념 정리 관련, 국가공원은 “해당 지역의 자연 특성, 자연 생태계, 자연 경관, 문화·역사적 가치 등이 국가적으로 보호·관리 할 이익이 있어 동법에 의해 지정할 지역”으로 규정한다면 무난할 것이다. 그리고 국가공원을 구성하는 공원으로 자연공원, 지질 공원 및 주체공원 등으로 규정하되, 자연공원은 현 국립공원의 개념 중 자연공원에 해당하는 부분인 “우리나라의 자연생태계나 자연 경관을 대표할 만한 지역으로서 동법에 정한 절차에 따라 지정된 공원”으로 지질공원은 현재 그대로 “지구 과학적으로 중요하고 경관이 우수한 지역으로 이를 보전하고 교육 관광사업 등에 활용하기 위해 환경부장관이 인증한 공원”의 형태가 될 것이다. 그리고 이러한 공원들을 관리 운영주체에 따라 국립공원과 지방공원으로 구분하고 각 장을 통해 구체적인 지정 기준과 절차를 마련하여야 할 것이다.

가칭 국가공원이 국립공원과 지방공원을 분리하게 되면 국립공원 내에도 자연공

41) 국가공원으로 편제하는 경우 기존의 도시공원 역시 국가공원 내로 편제되어야 하나 특별규정을 통해 도시공원은 종전과 같이 별도로 규제한다는 규정을 두면 문제가 해소될 수 있을 것이다.

원, 지질공원, 사적 공원 등 주체공원 등이 존재하고 지방공원에도 마찬가지로 각 형태의 공원이 존재하게 될 것이다. 그러나 국립공원과 지방공원을 구분하는 이유는 국가를 대표하는 공원과 도 및 군을 대표하는 공원으로 자연지나 경관의 규모나 정도 면에서 차이가 있기 때문에 보호 정도 역시 달리 정하고 있는 것이다. 나아가 자연공원의 현황 면에서도 살펴보았지만 국립 및 군립공원은 활용 측면에서도 차이가 있어 지정기준도 동일하게 하지 않고 국립공원의 경우 지정기준을 엄격히 하고 군립공원의 경우 지정기준을 완화하는 것이 바람직하다. 이를 통해 공원 내에서의 활동 및 재산권 행사가 엄격히 제한되는 국립공원의 지정과 관리·운영은 더욱 엄격하게 그리고 군립공원의 경우 지정을 용이하게 하여 소규모 공원 확대 정책을 통한 탐방객들의 이용 관람에 기여하며 나아가 해당 지역 내의 재산권행사 역시 국립공원보다는 용이하도록 하는 것이 바람직 할 것이다.

이러한 주장이 기존 군립공원의 자연 보전보다 이용 측면만을 강조하는 것은 결코 아니다. 현재의 군립공원 중 그 생태계적 측면에서 보호를 강화하여야 할 지역은 도립공원으로 승격하여 엄격히 관리하면 될 것이다. 본 정책 제안은 가능한 지역 주민이 여가 및 정서 함양에 긍정적인 기여를 할 군립공원을 많이 지정토록 하고 관리 측면에서도 목적에 부합하도록 운영하여 국민들의 자연공원 및 주체 공원 등 체공원의 방문을 용이하도록 하고 이를 통해 여가활동을 활성화하여 국민 복리 증진에도 도모하는 데 그 취지가 있다.

요약컨데, 우리나라는 대부분의 국립공원이 자연공원 특히 산악지역을 중심으로 지정되어 왔다. 최근 지질공원 등이 국립공원의 범주에 들어오는 등 국립공원 지정의 다양성을 보이고 있음에 비추어 기존의 지정 및 운영방식에 대한 제도적 개선책 마련에 대한 고찰이 요구된다. 뿐만 아니라 기존 자연 공원이 국립, 도립, 군립 공원을 단일 체제 내에서 다루고 있어 지정 기준도 동일한 이유로 도립 및 군립 공원의 지정이 용이하지 않아 국민의 여가 수요를 충족시키지 못한다는 문제도 지적되고 있다. 최상의 환경 공공재인 공원은 다음 세대를 위해서도 효율적으로 관리 운영되어야 하며 동시에 현재 그리고 향후의 증가하는 환경 및 여가 활동에 대한 수요를 고려할 때, 다양하고 많은 공원의 지정이 요구된다.

기존의 자연공원과 최근의 주체별 공원을 단일 법제 체제 내에서 다루기 위해서는

현재 자연공원법을 국가공원법으로 개정하여 보호 취지에 부합하는 모든 공원을 함께 다루는 것이 요망된다. 이러한 전면 개정이 어려운 경우는 대안으로 현재의 국립공원, 도립공원, 군립공원이 자연공원법에 함께 있는 것을 별개로 구분하는 것도 고려하여 볼 필요가 있다. 현 법체의 구조와 비교법적인 연구를 통해 고찰하여 볼 때, 현 자연공원법을 산악, 해상, 문화, 지질 및 다양한 주제별 공원 등 신규 유형에 대해서도 지속적 수용 가능한 법제로 만들 필요성이 있으며, 공원의 지속가능한 이용을 통해 국민의 복리를 증진시키는 것이 필요하다는 차원에서 지정 및 관리 주체에 따라 국립공원과 지방자치단체의 공원을 구분하는 이원적인 법제 운영 방안을 논의하여 볼 필요성이 있다.

논문투고일 : 2011. 8. 5.	심사일 : 2011. 8. 18.	게재확정일 : 2011. 8. 22.
---------------------	--------------------	----------------------

참고문헌

- 국립공원관리공단, 국립공원백서, 2001.
- 강현호, “자연공원의 지정과 재산권 보호의 조화 방안”, 『환경법연구』 제26권 1호, 한국환경법학회, 2004.
- 김홍균, “자연공원의 보전과 개발”, 『법과 사회』 제19권, 법과사회이론학회, 2000.
- 남기범, “국립공원의 관리정책: 이용과 보전의 조화”, 『지역사회개발논총』 제5권, 연세대학교 도시문제연구소, 1997.
- 소병천, “자연의 법적 지위에 대한 환경법적 소고”, 『환경법연구』, 제31권 2호, 한국환경법학회, 2009.
- 허강무, “둘 이상의 행정구역에 걸쳐 있는 도립공원 관리에 관한 연구”, 『부동산연구』 제17집 제1호, 한국부동산연구원, 2007.
- 허강무, “도립공원제도에 관한 소고”, 『환경법연구』 제29권 2호, 한국환경법학회, 2007.
- America’s National Park System: The Critical Documents, Lary M. Dilsaver, ed., 1994.
- Alfred Runte, National Parks: The American Experience (4d ed.), Taylor Made Publishing, New York, 2010.
- Denise E, Antolini, National Park Law in the U.S.: Conservation, Conflict and Centennial Values, William and mary Environmental Law and Policy Review, vol.33, 2009.
- Douglas R. Porter, et al, The Practice of Sustainable Development, Washington, D.C: ULI—the Urban Land Institute, 2000.
- Robert B. Keiter, The National Park System: Visions for Tomorrow, Natural resource Journal, vol.50, 2010
- The World Commission on Environment and Development, Our Common Future, Oxford, 1991.

[Abstract]

A Study on the Legal System of Natural Parks

So, Byungchun

Natural Park is one of the best public assets that we can get benefits such as spiritual, scientific, educational, recreational and visitor opportunities. Also, we have responsibilities to preserve ecosystem of the parks areas for our next generation. This short paper reviews the legal system of natural park with Natural Park Act in order to analysis of its adequate functions. This paper focuses on three issues; first, the ultimate purpose of park system and the basic principle for the management of natural parks, secondly, legal definition of natural parks in Natural Park Act, finally, classification of natural parks. According to the Natural Park Act, the purpose of the act is preservation of natural ecosystem and sustainable use of natural parks. it is necessary to be balanced between two of them. The management policy of natural parks should be also well balanced. The sustainable use policy in neither over use nor too much limit on access to park. The ultimate aims of natural park system is for the best interest of publics not only this generation but also future generation. It is necessary to establish the basic principles of park management which is not now in the law. Moreover, it is also necessary to have adequate legal definition of natural park in order for classification of parks. The current trends of new type of parks such as geoparks, and theme parks in the national parks system show us that this legal system cannot regulate all type of parks in the categories of natural park for its definition. The definition of natural parks would be area which is designated by the laws and regulation for the significance or magnitude of its natural value and preservation. However, current law provides legal definition of natural parks as national parks and provincial parks. This paper proposes that it is seriously needed that new amendment of Natural Parks Act in order to reflect to these legal problems. Although national parks shall be preserved more, small scale

provincial park shall be designated and open the access to public for its use with visitors facilities; and it is proper for sustainable use of natural parks.

주 제 어 자연공원, 국립공원, 지속가능한 이용, 자연공원 및 국립공원의 개념
Key Words Natural Parks, National Parks, Sustainable Use, Definition of Natural Parks and National Parks