

# 해상국립공원의 합리적인 관리방안 연구

2002. 11

신승식·윤진숙·홍장원·이호춘

□ 보고서 집필 내역

◆ 연구책임자

- 신 승 식 : 제1장, 제2장, 제4장~제7장

◆ 연 구 진

- 윤 진 숙 : 제3장, 제5장, 제6장
- 홍 장 원 : 제4장
- 이 호 춘 : 제3장, 제4장

□ 산·학·연·정 연구자문위원

- ◆ 박 경 (국립공원관리공단 연구소장)
- ◆ 공 우 석 (경희대학교 교수)
- ◆ 이 상 호 (세종대학교 교수)
- ◆ 조 우 (인천발전연구원 연구위원)
- ◆ 정 도 현 (해양수산부 해양정책과 사무관)

## 머 리 말

우리나라 전체 국립공원 면적의 40.9%를 차지하고 있는 해상·해안국립공원은 지난 35년 간 해양의 특성에 부합하는 관리정책의 부재로 인하여 해양경관의 훼손과 해양생태계의 오염이 심화되어 왔다. 이러한 상태가 지속될 경우 우리나라의 해상·해안국립공원은 자연환경의 파괴뿐만 아니라 국민에 대한 여가 제공의 기회마저 상실하게 되는 유명무실한 국립공원으로 전락하고 말 것이다.

해상·해안국립공원에 대한 관리정책의 부재가 심각한 것은 공원 내 해양생태계에 대한 실태조사 파악하지 못하고 있는 데서도 나타난다. 지금까지 해상·해안국립공원의 해중 동·식물에 대한 기초 조사는 거의 시행된 적이 없었고, 이로 인해 공원입장객 수의 증가나 용도지구 변경이 해중생태계에 미치는 영향을 파악하는 것은 거의 불가능한 실정이다.

해상·해안국립공원에 대한 관리정책을 육상의 산악형 국립공원과는 다르게 입안한다는 것은 양자간의 생태계 영향 차이를 파악하기 위한 첫걸음이자 운영의 효율화를 위한 최선의 방안이 될 수 있다. 다양한 관리주체가 혼재해 있는 해상·해안국립공원은 운영의 통일성과 관리의 효율성을 위하여 통합된 새로운 관리방안을 요구하고 있다. 해상·해안국립공원의 새로운 관리방안은 그것이 산악형 국립공원과는 다르다는 인식과 그러한 인식에 바탕을 둔 새로운 정책으로부터 나올 수 있다.

이 연구보고서에서는 우리나라 해상·해안국립공원의 관리 현황과 외국의 대표적인 해상·해안국립공원의 관리 현황에 대한 비교를 통하여 현행 우리나라 관리체계의 문제점을 도출하고 분석하였다. 또한 해상·해안국립공원의 이용실태와 이용만족도 파악을 위하여 탐방객, 지역 주민, 관리 공무원, 일반 국민 등을 대상으로 설문을 수행하여 결과를 비교분석하였다. 또한 이 결과를 이용하여 국가적인 차원에서 해상·해안국립공원에 대한 정책의 불합리한 점을 밝히고 합리적 관리가 이루어질 수 있도록 정책적 대안을 제시하였다.

이를 위하여 이 연구에서는 국립공원이 가지는 두 가지 상충되는 성격, 즉 자연환경 보전과 국민여가 제공이 조화를 이루는 정책적 대안과 개선방안을 도출하였다. 자연환경 보전의 강화는 지역주민들에 대한 규제강화와 국민의 공원이용기회

감소를 수반하며, 국민여가 제공의 확대는 자연환경의 파괴를 초래하게 된다. 따라서 양 측면의 조화에 우선한 해상·해안국립공원의 차별화된 정책개발에 연구의 초점을 두었다. 이 연구의 집필진들은 해상·해안국립공원을 위한 새로운 관리 정책을 도출하였으며, 특히 자연환경 보전과 국민여가 제공의 조화에 바탕을 둔 정책개발을 추진하였다. 이 연구에서 도출된 정책대안들은 각각의 공원이 지닌 독특한 환경과 생태계를 고려하고 있다는 점에서 육상의 산악형 국립공원뿐만 아니라 개별 국립공원들의 정책수립과정에도 상당부분 기여할 것으로 여겨진다.

그러나 이 연구에서는 여러 가지 제약조건으로 인하여 우리나라 국립공원의 현행 관리업무를 담당하고 있는 국립공원 관리공단을 대상으로 한 설문을 수행하지는 못하였다. 또한 해상·해안국립공원별 비교분석 연구를 수행하지 못한 점도 다소 아쉬움으로 남는다. 따라서 향후에는 보다 다양한 관련주체들을 포함한 개별 해상·해안국립공원별 정책개발 연구가 수행되어 개별 국립공원마다 차별화된 정책개발 수립이 이루어져야 할 것이다.

이 보고서의 집필진들은 연구수행과정에서 많은 조언을 해 주신 국립공원관리공단의 박경 박사, 경희대학교의 공우석 교수, 세종대학교 이상호 교수, 인천발전연구원 조우 박사 그리고 해양수산부 정도현 사무관께 깊은 사의를 표하고 있으며, 연구의 질적 향상을 위해 조언을 아끼지 않으신 우리 원의 조동오 환경안전연구실장, 김성귀 어촌관광팀장께도 깊은 감사를 드린다. 그렇지만 이 연구에서 나타날 수 있는 오류는 어디까지나 필자들의 책임임은 물론이다.

아무쪼록 이 보고서의 내용이 해상·해안국립공원의 자연환경 보전과 국민여가 제공 기회의 증대라는 상충된 목적을 조화시키며, 해상·해안국립공원의 특성을 고려한 합리적 관리방안을 이끌어 내는 데 기초자료로 활용되기를 바란다.

끝으로 본 연구보고서의 내용은 어디까지나 필자들의 개인적 의견이며, 본 개발원의 공식견해가 아님을 밝혀 둔다.

2002년 11월

韓國海洋水產開發院  
院 長 李 廷 旭

## 목 차

〈요 약〉	i
제 1 장 서 론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위 및 내용	3
3. 연구의 수행 방법	4
제 2 장 국립공원의 개념 및 발전 과정	6
1. 국립공원의 정의	6
1) IUCN의 자연보호지역(Protected Area) 구분 / 6	
2) 우리나라에서 국립공원의 정의 / 10	
2. 전 세계 국립공원의 기본 관리형태	11
1) 미국형 관리체계 / 11	
2) 유럽형 관리체계 / 12	
3. 국내외 주요국의 국립공원 지정 현황	13
1) 우리나라의 국립공원 현황 / 13	
2) 일본의 국립공원 / 21	
3) 미국의 국립공원 / 28	
4) 영국의 국립공원 / 29	
5) 주요국별 국립공원 관리주체 / 30	
제 3 장 국내외 해상·해안국립공원의 이용 및 보존 현황	33
1. 우리나라 해상·해안국립공원 현황	33
1) 우리나라 해상·해안국립공원의 개요 / 33	
2) 공원구역과 용도지구 / 34	
3) 토지소유 및 국공유 재산 현황 / 38	

- 4) 탐방객 현황 / 41
- 5) 수입금 현황 / 43
- 6) 오물처리 현황 / 45
- 7) 허가 및 협의 현황 / 48
- 2. 주요국의 해상·해안국립공원 관리 현황 49
  - 1) 호주의 대산호초해양공원(GBRMP) / 49
  - 2) 독일의 갯벌해국립공원 / 53
  - 3) 유럽 북해(덴마크, 독일, 네덜란드) 3국의 갯벌해 협력체제 / 61
  - 4) 일본의 구시모토(串本) 해중공원 / 65
  - 5) 미국의 비스케인/채널 아일랜드 국립공원 / 69

#### 제 4 장 우리나라 해상·해안국립공원의 보존 및 이용특성 —————73

- 1. 해상·해안국립공원의 인식에 관한 설문 조사 73
  - 1) 조사의 목적 / 73
  - 2) 조사의 설계 / 73
  - 3) 표본의 특성 / 74
  - 4) 자료의 처리 / 74
- 2. 조사항목별 분석 76
  - 1) 해상·해안국립공원 방문에 관하여 / 76
  - 2) 해상·해안국립공원구역 내 거주에 관하여 / 81
  - 3) 해상·해안국립공원 관련 행정에 관하여 / 85
  - 4) 해상·해안국립공원의 미래에 관하여 / 89

#### 제 5 장 우리나라 해상·해안국립공원 관리의 문제점 —————94

- 1. 자연환경 보존 측면 94
  - 1) 자연환경 훼손 및 생태계 관리 시스템 부재 / 94
  - 2) 해양환경 관리권의 분할 문제 / 95
  - 3) 해양지역의 용도지구 설정 기준 부재 / 97
  - 4) 공원내 양식어업의 허용에 따른 해양오염 확대 / 99

- 5) 보호와 개발의 조화 가능성 희박 / 101
- 6) 육상기인 폐기물의 해양유입 대체 곤란 / 102
- 2. 국민에 대한 여가 제공 측면 103
  - 1) 관광활동 추진요인 및 유인요인 부재 / 103
  - 2) 탐방활동프로그램과 기반시설 부족 / 104
- 3. 해상국립공원 관리 측면 105
  - 1) 관리 및 사업주체 다원화 문제 / 105
  - 2) 공원 특성을 고려한 관리계획 부재 / 105
  - 3) 관리예산 지원 미흡 / 106
  - 4) 관리조직의 부재 및 전문성 결여 / 106
- 4. 지역 주민과의 조화 측면 107
  - 1) 사유지 비중 과다 및 행위제약에 대한 민원 빈발 / 107
  - 2) 주민생활에 불합리한 토지용도 규제 / 108
  - 3) 주민의 양식어업활동 규제 곤란 / 109
  - 4) 공원시설 관리 문제 / 112

## 제 6 장 합리적인 해상·해안국립공원 관리운영을 위한 개선방안 ————— 113

- 1. 정책수립 측면(자연환경 보존/국민 여가공간 제공) 113
  - 1) 보존과 이용의 조화 / 113
  - 2) 해상·해안국립공원에 부합되는 용도구역 기준 도입 / 113
  - 3) 공원구역 재조정(철저한 보존지구와 이용지구의 구분) / 116
  - 4) 지정 확대(울릉도, 독도 등) / 119
  - 5) 해양보호구역(MPAs)제도 도입 필요 / 120
  - 6) 해상·해안국립공원의 유소년 교육프로그램 / 121
- 2. 공원관리청의 관리 수준 개선방안 122
  - 1) 해양을 고려한 국립공원 관리계획의 재정비 / 122
  - 2) 생태관광 등 탐방문화 개선 / 125
  - 3) 공원별 탐방객 유인전략 확보 / 127
  - 4) 수용력(Carrying Capacity)을 고려한 탐방 제한 / 129





## 표 목 차

<표 2-1> IUCN에서 구분하는 자연보호지역의 구분 기준	7
<표 2-2> 주요 국가별 IUCN 구분 자연보호지역 수	8
<표 2-3> 우리나라 자연공원의 지정 기준	10
<표 2-4> 우리나라 자연공원의 계층별 평점	11
<표 2-5> 우리나라의 국립공원 지정 현황	14
<표 2-6> 우리나라 자연공원의 분류 및 지정절차	16
<표 2-7> 국립공원 내 용도지구(자연공원법 제18조)	18
<표 2-8> 공원관리청의 직무를 위임하거나 위탁할 국립공원의 명칭·범위	19
<표 2-9> 분기별 국립공원 탐방객 추이(2001년)	21
<표 2-10> 일본의 자연공원 분류, 지정 및 관리체계	21
<표 2-11> 일본 내 국립공원의 지정 현황	23
<표 2-12> 일본 자연공원법상 공원계획의 정의	24
<표 2-13> 일본의 자연공원 내 지역별 면적총괄표	25
<표 2-14> 영국의 국립공원 및 경관보전지	30
<표 2-15> 미국형 국립공원 체계를 따르는 주요국별 국립공원 관리 현황	31
<표 3-1> 우리나라의 해상·해안국립공원의 개요	33
<표 3-2> 공원구역 면적의 상세	34
<표 3-3> 용도지구별 현황	35
<표 3-4> 토지소유 현황	38
<표 3-5> 국유재산 현황 - 토지	39
<표 3-6> 국유재산 현황 - 건물	40
<표 3-7> 공유재산 현황 - 토지	40
<표 3-8> 공유재산 현황 - 건물	41
<표 3-9> 연도별 탐방객 현황	42
<표 3-10> 연도별 수입금 현황	44
<표 3-11> 연도별 오물처리실적	46

<표 3-12> 1인당 오물처리실적	47
<표 3-13> 연도별 허가(협의) 처리 현황	48
<표 3-14> 공원사업 시행허가 현황	48
<표 3-15> 호주 대산호초해양공원(GBRMP)의 관련 법률	53
<표 3-16> 3국 정부 갯벌해 회의	62
<표 3-17> 비스케인 국립공원의 연혁	70
<표 3-18> 지난 5년 간 비스케인 국립공원 방문객 수(1997~2001)	71
<표 3-19> 채널 아일랜드 국립공원의 연혁	72
<표 3-20> 최근 5년 간 채널 아일랜드 국립공원 방문객 수(1997~2001)	72
<표 4-1> 조사표의 설계	74
<표 4-2> 일반 국민 표본의 특성	75
<표 5-1> 토지이용면적 구성의 변화	94
<표 5-2> 국립공원지역과 일반 해면지역의 양식어장 밀집도	101
<표 5-3> 해면을 제외한 국립공원지역의 공원형태별 토지 현황	108
<표 5-4> 한려해상국립공원 지구 내 양식어업 현황	109
<표 5-5> 해상양식어업시설·해상종묘생산어업시설 중 공원위원회 심의없이 설치 가능한 규모(자연공원법시행령 제21조제2항 제6호와 같은 법시행규칙 제7조제3항제2호)	110
<표 6-1> 자연공원 내의 용도지구 기준	115
<표 6-2> 캐나다 국립공원의 용도지역 구분(Zoning System)	116
<표 6-3> 한국, 일본, 대만의 국립공원 용도지구 지정비율 비교	118
<표 6-4> 해양보호구역의 선정 기준	121
<표 6-5> 우리나라 국립공원별 자연해설프로그램	128

## 그 립 목 차

<그림 1-1> 연구 수행 개념도	5
<그림 2-1> 우리나라 국립공원 분포 현황	15
<그림 2-2> 우리나라 국립공원의 용도지구별 면적 비율	17
<그림 2-3> 분기별 국립공원 탐방객 추이(2001년)	20
<그림 2-4> 일본의 국립·국정공원 지정 현황	22
<그림 2-5> 일본 국립공원지역의 자연보호사무소 일람	26
<그림 2-6> 자연공원수의 추이	27
<그림 2-7> 자연공원 이용자 수의 추이	28
<그림 3-1> 해상·해안국립공원의 면적 점유율	34
<그림 3-2> 자연보존지구의 현황	35
<그림 3-3> 자연환경지구의 현황	36
<그림 3-4> 취락지구의 현황	37
<그림 3-5> 집단시설지구의 현황	37
<그림 3-6> 국립공원 탐방객 수의 최근 추이	41
<그림 3-7> 탐방객의 공원별 점유율(2000년)	42
<그림 3-8> 탐방객의 분기별 비중(2001년)	43
<그림 3-9> 국립공원 수입금의 최근 추이	43
<그림 3-10> 수입금의 공원별 점유율(2000년)	44
<그림 3-11> 국립공원 수입구조의 비교(2000년)	45
<그림 3-12> 오물처리량의 추이	45
<그림 3-13> 오물처리량의 공원별 점유율(2000년)	46
<그림 3-14> 1인당 오물처리량의 추이	47
<그림 3-15> 호주 대산호초해양공원(Great Barrier Reef Marine Park)의 지리적 위치	50
<그림 3-16> 술레스비히-홀스타인주 갯벌해 국립공원지역의 관광수입	55
<그림 3-17> 3국 협력체제	62

<그림 3-18> 3국 갯벌해 보존협력지역	64
<그림 3-19> 구시모토 해중공원의 위치	65
<그림 3-20> 공원 내 시설 위치도	67
<그림 3-21> 비스케인 국립공원 지도	70
<그림 3-22> 채널 아일랜드 국립공원 지도	71
<그림 4-1> 해상·해안국립공원의 방문횟수	76
<그림 4-2> 산악형 국립공원의 탐방횟수	76
<그림 4-3> 해상·해안국립공원의 탐방목적	77
<그림 4-4> 탐방객이 느끼는 편의수준	78
<그림 4-5> 탐방의 주요 애로사항	78
<그림 4-6> 국민이 희망하는 해상·해안국립공원의 이미지	79
<그림 4-7> 거주민이 희망하는 해상·해안국립공원의 이미지	79
<그림 4-8> 공무원이 희망하는 해상·해안국립공원의 이미지	80
<그림 4-9> 입장료에 대한 일반 국민의 태도	80
<그림 4-10> 입장료에 대한 공무원의 태도	81
<그림 4-11> 생활수준에 대한 거주민의 자체평가	82
<그림 4-12> 거주민의 생활수준에 대한 공무원의 평가	82
<그림 4-13> 거주민의 주요 애로사항	83
<그림 4-14> 공무원이 느끼는 거주민의 애로사항	83
<그림 4-15> 거주민의 생활개선을 위한 과제	84
<그림 4-16> 공무원이 생각하는 주민생활 개선	84
<그림 4-17> 일반 국민이 느끼는 행정서비스 수준	85
<그림 4-18> 거주민이 느끼는 행정서비스 수준	86
<그림 4-19> 거주민이 느끼는 행정처리속도	86
<그림 4-20> 공무원이 생각하는 행정처리속도	87
<그림 4-21> 행정처리속도 지연의 원인	87
<그림 4-22> 거주민이 바라는 관리공단의 규모	88
<그림 4-23> 공무원이 바라는 관리공단의 규모	88
<그림 4-24> 일반 국민이 중시하는 특성	89
<그림 4-25> 거주민이 중시하는 특성	89

---

<그림 4-26> 관련 공무원이 중시하는 특성	90
<그림 4-27> 산악형 국립공원과의 비교 - 일반 국민	90
<그림 4-28> 산악형 국립공원과의 비교 - 공무원	91
<그림 4-29> 환경 보전지역으로서의 향후 전망	92
<그림 4-30> 국민의 여가공간으로서의 향후 전망	92
<그림 4-31> 출입제한제도에 대한 태도	93
<그림 5-1> 해상·해안국립공원의 육지 및 해상 면적	96
<그림 5-2> 국립공원의 용도지구 비율	97
<그림 5-3> 해상·해안국립공원의 용도지구 비율	98
<그림 5-4> 국립공원지역과 일반 해면지역의 양식어장	100
<그림 6-1> 공원사업의 흐름도	114
<그림 6-2> 해상·해안국립공원의 관리철학 정비를 위한 4가지 요소	122
<그림 6-3> LAC 적용 과정	130

## <요 약>

# 제1장 서 론

## 1. 연구의 배경 및 목적

- 국제자연보존연맹(IUCN)은 국립공원을 “자연생태계의 보호와 레크리에이션을 위해 관리되는 보호지역으로 현재 뿐 아니라 미래세대를 위하여 하나 이상의 생태계가 원상대로 보호되는 지역”으로 규정
  - 우리나라 자연공원법에서도 국립공원은 “우리나라의 자연생태계나 자연 및 문화경관을 대표할 만한 지역”으로 보전과 지속가능한 이용을 규정
- 하지만 우리나라 해상·해안국립공원의 관리는 국립공원의 기본 기능에 크게 못미치는 실정
  - 한려해상, 태안해안, 다도해해상 등 우리나라 3개 해상·해안국립공원은 전체 국립공원 면적의 40.9%(2,648Km<sup>2</sup>)에 해당하지만 전체 면적의 17%에 불과한 도서지역과 육지지역의 관리에만 한정되고 있는 실정
  - 83%에 해당하는 해양지역의 경우 보존과 이용의 완충지대인 자연환경보호지구로 방치되어 해양환경이 민원 또는 관리자의 주관적 판단에 좌우
  - 지난 35년간 해양지역에 대한 자연자원조사는 거의 수행되지 않아 해상 또는 해중지역의 자연자원, 해양생태계, 생물다양성과 관련된 자료가 전무한 실정
  - 또한 해상·해안국립공원의 육지지역은 75%가 사유지에 해당하지만 국립공원의 지정으로 인해 주민들의 사유재산권 행사는 법으로 이중, 삼중 제한되어 있어 사유재산권을 크게 침해하고 있다는 민원이 끊임 없이 지속되고 있음
- 이러한 다양한 문제점으로 인해 우리나라 해상·해안국립공원은 환경단체, 지역주민, 탐방객 어느 하나의 이해도 제대로 반영하지 못하고 있으며, 이에 따라 해상·해안국립공원의 관리 방향도 크게 개편되어야 한다

는 주장이 심도있게 제기되고 있는 실정

- 해양의 특성을 고려하지 않고 바다를 산악의 틀에 고정시킴으로써 해양생태계의 보전, 국민에 대한 여가공간 제공, 지역주민의 이익 증대 등 국립공원이 고려해야 할 제반 요건을 어느 것 하나 제대로 충족시키지 못한다고 주장
- 이러한 논의에 따라 이 연구에서는 해상·해안국립공원이 육상 국립공원과 구분되는 차별적인 속성을 살펴보고, 해상·해안국립공원 관리의 합리적 정책 대안을 모색하고자 함
- 해양국립공원에 대한 외국의 사례와 지역주민, 관련공무원 일반 국민 등에 대한 설문조사를 바탕으로 자연환경보존, 국민의 여가공간 제공, 공원관리청의 관리, 지역주민과의 조화라는 4가지 방향에서 문제점과 정책 대안을 도출
- 이를 통해 해상·해안 국립공원의 해양환경 보호기능이 보다 체계화되고 국민에게 친환경적 여가공간을 제공함으로써 올바른 해양문화의 기반 제공

## 2. 연구의 범위 및 수행 방법

- 이 연구는 우리나라의 3대 해상·해안국립공원인 한려해상국립공원과 다도해해상국립공원, 그리고 태안해안국립공원을 대상으로 하였으며, 관리 측면의 대안 제시를 위해 호주의 대산호초해양공원 등 외국의 유명 해양국립공원의 체제를 연구하였음
- 변산국립공원의 경우 채석강 등을 중심으로 약 9km<sup>2</sup>의 해안을 포함하고 있지만 전체 면적의 5.7%에 불과하여 이 연구의 분석대상에서 제외
- 이 연구에서는 합리적인 해상·해안국립공원의 관리 및 운영방안을 도출하기 위한 기본적인 방법론으로 탐방객, 공무원, 지역 주민, 일반 국민 등 해상·해안국립공원의 이용 및 관리주체에 대한 다각적인 설문조사를 수행
- 대안의 제시를 위해서 전문가를 대상으로 하는 의견 청취, 외국의 해양공원 관리에 대한 문헌조사를 병행하였으며, 이를 통해 합리적인 해상·해안국립공원의 관리방안을 도출

## 제2장 국립공원의 개념 및 발전 과정

### 1. 국립공원의 정의

- 국립공원제도는 1872년 3월 1일 미국의 18대 대통령 윌리시스 그랜트(Ulysses S. Grant)가 옐로우스톤 지역을 국립공원으로 선포하면서 처음으로 시작
- 그랜트 대통령은 옐로우스톤 국립공원을 선포하면서 “국립공원은 모든 국민의 복리와 즐거움을 위한 공공의 공원이며 위락지”라고 선언

〈표 요약-1〉 IUCN에서 구분하는 자연보호지역의 구분 기준

카테고리	정 의
I-a. 엄정 자연보호지역 (Strict Nature Reserve)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 특이하거나 대표성을 갖는 생태계, 지리적 또는 생리적인 특성이나 종을 가진 육지 및 해양보호지역</li> <li>- 주로 과학(학술)적 연구(조사) 및 환경적 모니터링에 유용한 지역</li> </ul>
I-b. 야생지 보호지역 (Wilderness Area)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자연적인 특성과 영향력을 유지하면서 전혀 변형되지 않았거나 최소한의 변형만 이루어진 상당히 넓은 면적의 육지 또는 해양보호지역</li> </ul>
II. 국립공원 (National Park)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자연생태계 보호와 레크리에이션을 위해 관리되는 보호지역으로 다음 목적으로 지정된 육지나 해양의 천연지역</li> <li>(a) 현재뿐만 아니라 미래세대를 위하여 하나 이상의 생태계를 원상(integrity)대로 보호</li> <li>(b) 지정의 목적에 위해되는 비우호적 개발이나 점용을 배제</li> <li>(c) 심미적, 과학적, 교육적인 목적이거나 휴양 목적의 이용자에게 방문기회의 토대를 제공하고, 환경적·문화적으로 양립할 수 있는 육지나 해양지역</li> </ul>
III. 천연기념물 (Natural Monument)	본래의 희귀성 및 대표성이나 (심)미학적 특징 또는 문화적 중요성이 뚜렷하거나 독특(유일)한 가치가 있는 한 개 이상의 특별한 자연현상이나 문화적 특성을 지닌 보호지역
IV. 야생동식물 서식지 및 종 관리지역 (Habitat/Species Management Area)	야생동식물의 서식지 유지 또는 특별한 종에 대한 요구조건 충족을 보장하기 위해 관리 과정에 간섭(개입)하는 육지 또는 해양보호지역 ※ 한국은 6개소가 지정되어 있음
V. 육지 및 해양경관보호지역 (Protected Landscape / Seascape )	오랜 시간을 두고 인간과 자연 사이의 상호작용에 의하여 중요한 미학적, 생태적, 문화적 가치 및 풍부한 생물종 다양성을 지니게 된 독특한 상태의 육지·해양·해양보호지역 ※ 한국의 20개 국립공원 모두 카테고리 V(경관보호구역)로 분류되어 있음
VI. 관리(되고 있는)자원보호 지역 (Managed Resource Protected Area)	변형되지 않는 우수한 자연계와 장기적인 생물종 다양성의 보호(Protection)·유지(Maintenance, 보전)를 보장하고 동시에 자연생물물의 지속적 이용과 지역 주민의 요구 해소가 가능한 보호지역



- 1968년 11월 뉴델리의 제10차 IUCN 총회에서는 그 동안 국가별로 서로 다른 기준에서 지정되었던 자연보호지역에 대해 지정 기준을 확정
- 우리나라의 경우 IUCN 기준의 자연보호지역 가운데 카테고리Ⅰ~Ⅲ에 해당하는 지역은 한 군데도 없으며, 카테고리Ⅳ 6개소, 카테고리Ⅴ 20개소 등 총 26개소에 불과
  - 우리나라에서 지정한 20개 국립공원은 IUCN의 기준에 따를 경우 모두 카테고리Ⅴ의 육상 및 해양경관보호지구에 해당하는 수준
- 우리나라의 국립공원은 자연공원법에 의해 “자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하고 지속가능한 이용을 도모함”을 목적으로 하는 자연공원 가운데 “우리나라의 자연생태계나 자연 및 문화경관을 대표할 만한 지역”으로 정의

&lt;표 요약-2&gt;

우리나라 자연공원의 지정 기준

구 분	기 준
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·관리 측면에서 균형적인 자연공원이 배치될 수 있을 것

자료 : 자연공원법 시행령 <별표1>.

## 2. 전 세계 국립공원의 기본 관리형태

### 1) 미국형 관리체제

- 미국형 관리체제는 국립공원이 전체 미국 국민의 재산이라는 초기 정신을 살려 국립공원의 관리를 개인이나 민간단체 또는 지방(주) 정부에 위임하지 않고 130년 동안 연방정부에서 직접 관리

- 국립공원은 공공연히 야외 레크리에이션의 장으로 치부되었으나 자연 경관의 보존과 야생동식물 보호라는 원초적 재평가가 내려지면서 특별법을 제정하여 국립공원 내의 캠프장 제한, 소음 규제 등을 엄격히 시행함에 따라 세계의 모델이 되고 있음
- 미국형 관리체계를 따르는 국가는 미국식 제도를 도입하였거나, 혹은 2차대전 이후 자연보호의 이념이 도입된 나라로서 우리나라, 일본, 대만 등이 여기에 해당

## 2) 유럽형 관리체제

- 유럽형 관리체제는, 미국이나 캐나다와는 달리 원시생태지역이 거의 없기 때문에 미국식의 제도를 답습할 수 없는 나라에서 국가별로 특유의 자연적, 사회적 조건에 따라 독자적인 형태로 발전됨
- 대부분의 국립공원지역이 자연보호구의 일부로서 관리되고, 보존위주의 산림으로 구성되어 있으며, 자연보호와 학술연구에 치중됨
- 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아 등 유럽지역과 인도, 인도네시아 등 유럽의 식민지였던 동남아시아지역이 여기에 해당

## 제3장 국내외 해상·해안국립공원의 이용 및 보존 현황

### 1. 우리나라 해상·해안국립공원 현황

- 우리나라 해상·해안국립공원은 전체 국립공원의 49.2%를 차지하고 있으며, 총면적은 3,184km<sup>2</sup>에 달해, 나머지 17개의 육상국립공원과 필적하는 넓이를 보유
  - 이 가운데 해상면적은 2,639km<sup>2</sup>로 해상·해안국립공원 총면적의 82.89%
- 용도지구별로 볼 때 96% 이상의 지역이 자연환경지구로 설정
  - 이는 해상지역의 대부분이 자연환경지구로 분류되어 있기 때문이며, 특히 전체의 40%가 다도해에 집중
- 토지소유 구조면에서 해상·해안국립공원은 전체 면적의 86.9%가 국·공유지에 해당하지만, 해상면적을 제외할 경우 오히려 사유지의 비율이 75%까지 급증하는 상황임

- 탐방객은 1997년 연간 500만명을 돌파한 후 IMF로 인해 한때 주춤하였으나 2000년 들면서 다시 급속한 회복세를 보이고 있음
  - 2000년을 기준으로 육상국립공원의 탐방객 비율은 전체 국립공원 탐방객의 85%에 이르는 반면, 해상·해안국립공원의 탐방객은 전체의 15%에 불과한 실정임
  - 이 가운데 54.7%는 한려해상국립공원의 탐방객이었음
  - 탐방객의 분기별 탐방비율을 보면 해상·해안형 국립공원의 경우 3/4 분기에 탐방객이 집중되었으며, 특히 8월에 탐방객의 비율이 높았던 것으로 나타남
- 수입금은 2000년에 연간 43억원 정도로 전체 국립공원 수입금의 15%에 불과한 실정임
  - 공원별로 보면 한려해상국립공원이 전체 국립공원 수입금의 11%를 차지하는 등 해상·해안국립공원 수입금의 73%를 차지하고 있음
- 연도별 허가 및 협의 처리 현황을 보면 해상·해안국립공원이 전체 국립공원에서 처리하는 업무량의 절반 정도를 차지하고 있음
  - 이는 육상국립공원에 비해 해상·해안국립공원의 사유지와 취락지구 비율이 매우 높기 때문인 것으로 판단됨

## 2. 주요국의 해상·해안국립공원 관리 현황

### 1) 호주 대산호초해양공원(Great Barrier Reef Marine Park, GBRMP)

- 호주의 대산호초해양공원(GBRMP)은 1975년에 GBRMP법(Great Barrier Reef Marine Park Act 1975)의 제정과 함께 출발하였으며, 해양생태계의 관리만을 다루는 세계 최초의 법으로 다음의 관리 철학을 보유
  - 첫째, 생태계 전반을 보호하기 위하여 생태계 차원에서의 관리
  - 둘째, 생태계는 보호하되 대산호초지역에 대한 지속가능한 이용과 여가를 제공하기 위한, 보존과 합리적인 이용의 조화
  - 셋째, 관리계획의 수립과 시행에 일반 국민과 지역사회의 참여를 유도
  - 넷째, 관리에 대한 성취도 측정과 지속적인 모니터링

- 용도지구제의 기본 목표
  - 대산호초의 보호
  - 대산호초지역의 합리적인 이용을 허용하면서도 보호를 위해 이용 규제
  - 대산호초지역의 자원채취 행위에 따른 영향을 최소화시키기 위한 규제
  - 일부 지역의 감상과 여가 제공
  - 자연상태로 보존하기 위해 과학적 연구목적 외에는 인간의 간섭 배제
- 위의 용도지구제 기본 목표에 의거 11개 용도지구 설정
  - 일반용도 A지구, 일반용도 B지구, 일반용도지구, 해양국립공원 A지구, 서식지보호지구, 하구역보호지구, 공원보호지구, 국립공원 B지구, 해양국립공원 완충지구, 완충지구, 국립공원지구, 과학적 연구지구, 보전지구 등

## 2) 독일의 갯벌해 국립공원

- 독일의 연방자연보호법에 의하면 독일의 국립공원은 자연 및 환경보호가 어떤 정책이나 계획보다도 우선되어야 함을 규정
  - 이에 따라 갯벌을 보유하고 있는 쉘레스비히-홀스타인주, 니더작센주, 함부르크주의 3개 지방정부는 갯벌을 국립공원화하여 보존하는 한편 관광자원으로 이용
- 이들 3개 주는 갯벌해국립공원법을 제정하여 해안선으로부터 모래섬과 갯벌을 포함하는 전 연안해역을 갯벌해 국립공원으로 지정하고, 이를 관리하기 위한 국립공원 관리청 및 관리사무소를 각기 설치
  - 이 관리청의 임무는 갯벌해에 가해지는 여러 가지 환경적 위협을 막고, 사냥이나 어업활동에 의한 생태계의 방해를 최소화하도록 관리하는 것

## 3) 유럽 북해(덴마크, 독일, 네덜란드) 3국의 갯벌해 협력체제

- 덴마크, 독일, 네덜란드 3국은 1970년대 들어 갯벌해 전체를 하나의 거대한 생태계로 인식하고, 이 생태계가 국경에 따라 분할·관리되어서는 안된다고 인식함에 따라 갯벌해를 각 국가마다 자연보호지역, 국립공원 등으로 지정
  - 갯벌 관련 국제협약을 준수하거나 갯벌해 보존협력을 위하여 정부 간 회의를 통한 3국의 공동협조체제를 구축하였으며, 또한 갯벌보호에 관한 행정이나 법령개정을 위한 작업에 착수

- 3국의 갯벌정책은 갯벌해가 될 수 있는 한 자연적인 과정을 방해받지 않고, 보존적인 생태계로 유지되는 것을 원칙으로 하고 있음
  - 3국 공동의 자연보호정책의 목적은 갯벌해 바이오톰의 다양성을 유지하는 것
  - 이 생활권들은 적당한 보존과 관리방침에 따라 고유한 생태계를 되찾고 유지하는 것을 목적으로 하여 갯벌해 바이오톰의 특성을 보존하고 개선해야 할 임무를 지님
  - 이를 위하여 수질과 침적물의 개선을 위한 노력, 조류와 포유동물보호를 위한 노력, 자연경관보호와 문화적 측면에서의 노력 지속

#### 4) 일본의 구시모토(串本) 해중공원

- 구시모토 해중공원은 1970년 7월 1일자로 지정된 일본 최초의 해중공원지구
  - 일본 자연공원법상으로는 기이(紀伊)반도 일대에 지정된 요시노·구마노(吉野熊野) 국립공원에 속하며, 국립공원의 관리구역상으로는 긴키(近畿)지구 자연보호사무소 구마노지소 관할
- 구시모토 해중공원센터에는 매년 약 20만여명의 관광객이 방문하고 있으며, 60여명의 상근직원이接客 및 해중공원의 안내를 담당
- 2000년 9월부터는 관할관청인 긴키지구 자연보호사무소, 구시모토초(町)와 해중공원센터는 공동으로 구시모토 해중공원지구 정보정비연구회를 결성하여 다음과 같은 목표를 달성하기 위해 활동
  - 구시모토 해중공원의 정보제공태세를 정비하는 일
  - 구시모토 해중공원의 보호와 이용을 촉진하는 일
  - 상기 항목을 달성하기 위한 정보의 공개, 정비할 정보를 검토하는 일
- 구시모토 해중공원센터에서는 공원이 지정 이듬해부터 해중전망탑과 수족관을 설치, 운영하고 있으며, 착석한 채로 3차원적 해중경관을 즐길 수 있는 반잠수형 해중관광선이 1999년부터 취항하고 있다. 부지면적은 총 2만m<sup>2</sup>에 이르며, 부지 내에 스쿠버 다이버를 위한 다이빙센터를 설치

## 제 4 장 우리나라 해상·해안국립공원의 보존 및 이용특성

### 1. 해상·해안국립공원의 인식에 관한 설문조사

- 우리나라의 해상·해안국립공원의 이용특성을 파악하기 위한 기초조사로서, 해상·해안국립공원의 이용당사자와 관련자를 대상으로 해상·해안국립공원의 이용과 관련한 설문조사를 실시
- 모집단 : 해상·해안국립공원의 이용자인 일반 국민, 해상·해안국립공원의 관내에서 일상생활을 영위하는 거주민, 그리고 해상·해안국립공원 지정지역에 위치한 해당 지방자치단체의 관련 공무원 등
- 조사의 신뢰수준 : 일반 국민을 대상으로 한 온라인조사는 신뢰수준 95%, 표본오차  $\pm 4.5\%$ 를 기준으로 설계

### 2. 조사항목별 분석

#### 1) 해상·해안국립공원 방문에 관하여

- 우리나라 국민의 해상·해안국립공원 탐방은 2년에 1번이 채 되지 않았으며, 해상·해안국립공원을 찾는 주 목적은 예상과 달리 등산 또는 경관 감상인 것으로 나타났음
  - 해상·해안국립공원의 경우 70%의 방문객이 2년 간 1회 이하를 방문한 반면, 산악형 국립공원은 80% 이상의 방문객이 최소 1회는 방문하는 것으로 조사되었음
- 해상·해안국립공원이 국민에 제공하는 여가공간 제공기능은 매우 취약한 것으로 나타났음
  - 65.2%의 응답자가 우리나라 해상·해안국립공원의 수준을 여인숙이나 장급 여관수준으로 응답
- 탐방객이 해상·해안국립공원에서 느끼는 애로사항은 화장실이나 샤워시설 등 기초적인 공공시설의 부족(22.4%)과 관광지에서의 바가지 요금(21.3%)

- 일반 국민이 희망하는 향후 해상·해안국립공원의 모습은 환경이 잘 보전된 국립공원(59.9%), 청결한 국립공원(20.0%), 제반시설이 정비된 국립공원(12.2%)의 순이었음
  - 관련 공무원의 경우 환경 보전(42.4%)과 제반시설이 완비된 국립공원(42.4%)을 같은 수준으로 선호
- 일반 국민의 경우 절반에 가까운 응답자가 국립공원은 국가의 관리 하에 있고 국민은 세금을 납부하였으므로 해상·해안국립공원을 출입할 때 입장료를 부과하는 것은 부당하다고 응답
  - 관련 공무원의 경우 62.9%의 응답자가 국민의 세금으로 전액 관리되어야 한다는 입장이었음

## 2) 해상·해안국립공원 내 거주에 관하여

- 해상·해안국립공원구역 내에 거주하고 있는 주민들은 공원구역 밖의 인근 주민에 비해 자신들의 생활수준이 같거나 낮다고 인식
  - 관련 공무원은 공원구역 내 주민의 상대적 생활수준이 공원지역 밖의 거주민보다 오히려 더 낮다고 응답
  - 국립공원이 많은 탐방객을 유발하지만 지역 주민에게는 높은 수익으로 이어지지 않으며, 오히려 사유재산권의 행사 제한 등 어려움이 있기 때문으로 판단
- 거주민의 생활개선을 위한 과제로, 주민들은 주거생활 및 용도규제의 완화(28.8%), 행락객에 의한 환경훼손의 방지,(22.0%) 지원시설의 확충(16.9%), 어업활동의 규제완화(10.2%), 공원 내 점·사용 허가 확대(10.2%) 등을 요구하였음
  - 관련 공무원들의 경우 절반 이상의 응답자(53.0%)가 시급히 개선되어야 할 과제로 해상·해안국립공원구역 내 거주민의 사유재산권 행사를 위한 용도규제의 완화를 꼽았음

## 3) 해상·해안국립공원의 미래에 관하여

- 우리 국민은 해상·해안국립공원이 추구하는 국민의 여가공간 제공과 환경 보전이라는 두 가지 목표에 대해 환경 보전(69.1%)에 가치를 두는 것으로 나타났음

- 국립공원 내 거주자 역시 여가공간 제공보다 환경 보전(47.5%)을 중시하였으나, 여가공간의 제공도 32.8%에 달해 관광수입에 대한 기대도 높았음
- 만일 현재와 같은 수준으로 관리가 지속될 경우 일반 국민의 70%는 해상·해안국립공원의 환경 보전상태가 크게 악화될 것으로 전망하였음
  - 거주민의 경우 57.8%가 나빠질 것이라고 응답했으며, 관련 공무원의 경우 52.8%가 나빠질 것으로 응답
- 환경을 양호하게 보전하고, 깨끗한 해상·해안국립공원을 만들기 위해 하절기 등 방문객이 집중될 때 사전예약제 등을 통해 국립공원 내 출입인원을 제한하는 제도에 대해 일반 국민의 70%는 자신의 출입이 제한될 수 있음에도 불구하고 긍정적인 응답을 하였음
  - 그러나 국립공원 내 거주민의 경우 65% 이상의 주민이 관광수입의 감소 등을 우려하여 반대입장 표명

## 제5장 우리나라 해상·해안국립공원 관리의 문제점

### 1. 자연환경보존 측면

#### 1) 연안지역 자연환경 및 생태계 훼손 문제

- 먼저 연안지역의 자연환경 및 생태계 훼손은 크게는 연안의 매립이나 간척을 통해 이루어졌으며, 작게는 여름철 탐방객의 과다 집중이나 쓰레기 투기로 인한 것이라고 할 수 있음
  - 이러한 육상의 훼손은 가시적이라 현황파악이 가능하며 관리도 용이한 편이나, 해양생태계의 경우는 장시간이 지난 후에야 현황파악이 가능
- 따라서, 국립공원의 육상부분과 해상부분은 생태계의 진단방법이나 관리방법에 차이가 있음에도 불구하고 현재 해상·해안국립공원의 생태계 보호는 여전히 육상생태계에 초점이 맞추어져 있어 해양생태계의 진단 및 관리에 상당한 문제점을 내포



## 2) 해상관리에 대한 해양수산부와 의 상충 문제

- 현재 해상·해안국립공원지역의 지정구역 중 해면 비율이 약 83%를 차지할 정도로 높은데도 불구하고 국립공원 관리에 있어서 여전히 육상위주의 공원관리가 이루어짐에 따라 해면은 제대로 관리되지 못하고 있음
- 그러나 현실적으로 해역을 관리하는 해양수산부에서 해상국립공원의 해상부분 관리를 담당할 수 있는 수단을 가지고 있지 못한 실정
  - 현재 해양수산부의 연안관리정책은 계획에 의한 방식으로 실행수단이 없는 편이며, 국립공원과 같이 타부처의 소관지역에 대해서는 관리할 수 있는 법적 근거도 없는 실정
  - 국립공원의 관리기본계획에는 자원과 생태계 보전 강화, 환경친화적 탐방객 관리, 환경친화적 공원시설 설치에 초점을 맞추고 있을 뿐, 어디에도 지속가능한 이용을 위한 해상관리 및 관리를 위한 용도지구 지정 관련 사항은 존재하지 않으므로 해상은 거의 방치되어 있는 상태

## 3) 용도지구의 설정 문제

- 해상·해안국립공원의 용도지구 설정과 관련하여 선진외국의 경우 절대보전지역이 50% 내외를 차지하는 것에 비하여 우리나라는 엄격한 행위제한이 수반되는 자연보전지구가 8.5%에 불과하여 국립공원제도가 추구하는 보전기능을 실현시키기 어려운 실정

## 4) 주민 양식어업의 허용

- 우리나라의 국립공원제도는 자연경관이 우수하거나 생물다양성이 뛰어나서 보전할 가치가 뚜렷한 지역을 선정하여 그 지역의 훼손을 사전에 방지하고 자연생태계를 보전하기 위한 것
  - 그러나 현재 해상·해안국립공원의 관리는 이러한 국립공원제도의 본래 취지와는 달리 해양을 단순한 자원 육성의 장으로 인식하여 어업면허의 협의 대상이 되고 있어 양식어업 밀집도가 일반 연안해면과 비교할 때 그다지 큰 차이가 없는 실정
  - 이러한 양식어업의 밀집은 수질오염뿐 아니라 저질오염을 촉진하여 전반적인 해양오염으로 확산됨에 따라 한려해상 및 다도해해상국립공원지역에서도 매년 적조가 발생

## 2. 국민에 대한 여가 제공 측면

### 1) 국립공원 추진요인과 유인요인 부재

- 국립공원을 방문하는 탐방객 방문동기, 즉 방문목적지에 대한 의사결정은 일탈성과 함께 목적지의 매력요인에 따라서 결정
  - 이러한 일탈성이나 관광자원의 매력요인은 관광활동의 추진요인(push factor)과 유인요인(pull factor)에 해당
- 탐방객들이 방문 목적지를 결정할 때에는 여러 가지 추진요인과 유인요인을 고려하여 의사결정을 하게 되지만, 해상국립공원의 경우 계절의 변화에 따른 매력요인이 육상국립공원보다 다양하지 못하며 관광활동 또한 일부활동에 국한되어 있어 관광지로서의 추진요인과 유인요인이 부족한 상황

### 2) 탐방활동 프로그램과 기반시설 부족

- 오늘날 관광자들은 새롭고 다원화된 레저경험의 추구하고 함께 녹색관광, 생태관광 등 녹지공간 속에서 자연을 접하는 환경친화적 관광경험을 얻고자 하며, 가족단위의 관광활동 수요가 급증
  - 국립공원관리공단에서도 자연을 체험하는 관광프로그램이나 환경교육을 실시하고 있지만 대부분 산악형 국립공원을 중심으로 운영
- 계절적 편중현상은 국립공원구역 내 일부 지명도가 높은 해수욕장을 중심으로 나타나며, 수용량의 초과와 함께 환경오염, 교통문제, 바가지 상혼 등으로 이어져 탐방객들의 여가활동 만족도를 크게 저하시키는 원인

## 3. 해상국립공원 관리 측면

### 1) 관리주체 다원화 문제

- 관리 이원화로 인해 취약지구 내 쓰레기 처리 문제는 심각. 즉, 주민 쓰레기는 오물세를 징수하는 지방자치단체가, 탐방객 쓰레기는 입장료를 징수하는 국립공원관리공단이 수거하고 있으나, 취약지구 내에서는 쓰레기가 혼재되어 수거의 책임소재가 불분명하고 수거 주기가 길어져 악취를 유발

- 한려해상과 다도해해상 등 해상·해안국립공원은 지방자치단체의 각종 개발사업과 문화관광부, 해양수산부 등 중앙부처 차원의 개발 및 보전 사업 등 다양한 주체에 의한 사업이 동시에 수행됨
- 따라서 국립공원 관리청도 관할지역에 대한 협의의무에 기초한 소극적인 관리에서 벗어나 보다 적극적인 관리 방식의 도입이 필요

## 2) 공원 특성을 고려한 관리계획 부재

- 해상·해안국립공원의 경우, 총면적의 82.9%가 해역임에도 불구하고 해양생태계의 특성에 근거한 보호구역 및 생물종 지정·관리가 미흡
  - 이는 국립공원 지정·관리의 기본이 되는 자연공원법이 육상위주로 되어 있어 해상·해안국립공원임에도 불구하고 주로 육상위주의 행위규제를 적용함에 따라 해상공원에 대한 체계적 보전 및 관리가 미흡
  - 해상에서의 행위규제 등 해양보호를 위한 별도 규정이 마련되어 있지 못한 실정

## 3) 관리예산 지원 미흡

- 우리나라 자연환경보호구역은 많은 보호구역의 지정에도 불구하고 국립공원을 제외하고는 이를 관리하기 위한 별도의 예산지원에 대한 제도적 장치가 마련되어 있지 못하여 실제적인 관리가 이루어지지 못하고 있는 실정
  - 2000년 전체 환경부 예산 1조 3,022억원 중에서 자연환경 보전 예산은 전체예산의 5.7%에 불과한 742억원으로 예산상으로 볼 때 자연환경 보전업무는 매우 적은 부문을 차지
- 해상·해안국립공원의 경우, 면적은 국립공원 전체의 44%를 차지하는데 반하여 예산은 69.2억원으로 약 10.5%를 차지할 정도로 적은 예산이 편성

## 4) 관리조직의 부재 및 전문성 결여

- 해상·해안국립공원의 입지 특성상 광역적 공간 및 여러 지역에 분산 지정되어 있어 현재의 관리 인원(총인원: 64명, 다도해해상: 25명, 한려해상: 23명, 태안해안: 16명)으로는 효과적인 자원관리, 방문객 규제 및

서비스 제공이 어려운 실정

- 해상·해안국립공원의 경우, 해양에 대한 전문인력 부족으로 지정기능을 충족시킬 여지도 없으며, 생태계 보호관리 업무도 수행하기 곤란

#### 4. 지역주민과의 조화 측면

##### 1) 사유지에 대한 사유재산권 제약 문제

- 해상·해안국립공원의 경우, 해양면적을 제외하면 국·공유지의 비율은 20.0%에 불과
  - 한려해상국립공원의 경우, 국·공유지의 비율이 17.1%에 불과하여 전체 육지부 국립공원 지역 가운데 사유지의 비율이 가장 높은 82.9%
- 이와 같이 공원지역에 사유지의 비율이 80%를 넘어섬에 따라 해상·해안국립공원에서는 주민의 재산권 침해에 따른 국립공원 제척과 용도지구 변경을 요구하는 민원의 제기가 지속

##### 2) 주민생활에 불합리한 토지용도 규제

- 해상·해안국립공원의 육상면적 가운데 80%는 사유지인데도 불구하고 지역주민들의 거주활동 및 건물 증·개축이 비교적 자유로운 취락지역과 집단시설지구의 면적은 10.2%에 불과하고, 나머지 89.8%는 엄격한 보존이 요구되는 자연보존지구(12.2%)와 자연환경지구(77.6%)로 이루어져 있어 주민들의 불만이 고조

##### 3) 주민의 양식어업활동 규제

- 공원관리청은 양식장의 점·사용 허가와 관련해서 기존 양식장의 점·사용기간을 연장하거나 폐지된 양식장 면적만큼 신규 점·사용을 한정하는 등 양식장 면적을 총량관리하고 있으나, 해상·해안국립공원 이외의 지역에서 양식장이 포화상태에 이룸에 따라 해상국립공원지역에 대한 양식수요 압력이 가중되고 있는 실정

##### 4) 공원시설 관리 문제

- 국립공원은 수려한 자연풍경지의 지속가능한 이용과 자연생태계의 보

존을 위해 불가피한 시설에 대해서 최소한의 허용기준을 마련

- 특히 분묘와 화장장(납골당 포함)·분뇨처리시설 및 쓰레기처리시설의 경우 공원관리에 가장 큰 문제점으로 지적
  - 2001년 3월에 자연공원법이 전면 개정됨에 따라 해상·해안국립공원의 경우 도서지역에 한해 화장장(납골당)과 쓰레기 처리시설의 설치가 허용되기는 하였으나 여전히 주민의 편익이 많이 제약되고 있는 상황

## 제6장 합리적인 해상·해안국립공원 관리운영을 위한 개선방안

### 1. 정책수립 측면(자연환경 보존/국민 여가공간 제공)

#### 1) 보존과 이용의 조화

- 지속가능한 개발이란 생태적 측면만이 아니라 지역 거주민들의 고른 번영과 발전도 함께 고려되어야 하나 그 동안은 가장 우선적인 목표가 개발이었고, 이러한 개발은 주변의 생태계에 영향을 미치게 되면서 개발과 보존을 분리하여 취급할 수 없게 되었음
- 국립공원 내에서 이용에 대한 행위제한은 주변의 다른 지역에 대한 자원 조성으로 연계되며, 이것은 특히 해양공간에서 더욱 그러함. 따라서 해상·해안국립공원의 보존과 이용의 조화를 위해서는 선보존 후이용의 원칙이 필연적이며, 이를 위해서는 철저한 계획 및 관리, 그리고 지역 주민의 동반자적 참여가 수반되어야 함

#### 2) 해상·해안국립공원에 부합되는 용도구역 기준 도입

- 자연공원법 제18조에는 자연공원 내의 용도지구를 자연환경의 보존정도와 공원시설의 위치 등에 따라 자연보존지구, 자연환경지구, 자연취락지구, 밀집취락지구, 집단시설지구의 5가지로 구분하고 있음
- 그러나 해상·해안국립공원에 부여될 수 있는 지구는 자연보존지구와 자연환경지구 뿐으로, 자연공원법에서 제시한 5가지 용도지구는 육상국립공원의 용도지정을 위한 것임

- 용도구역의 기준은 어떤 목적으로 사용할 것인가가 기준을 결정짓는 변수이며, 해양의 경우에 만약 해양생태계의 보호를 목적으로 한다면 수생동식물이나 수생생태계의 보호를 고려한 용도구역 기준 마련이 필요하고, 해양이용을 목적으로 한다면 해양이용에 초점을 맞춘 기준이 필요함
- 따라서 이용이든 보전이든 간에 해양의 특성에 맞는 기준을 도입할 필요가 있고, 이 때 고려되어야 할 것은 단일의 기준보다는 다양한 기준을 설정하여 교차에 의한 용도지구 구분이 바람직할 것임

### 3) 공원구역 재조정(철저한 보존지구와 이용지구의 구분)

- 우리나라의 경우 전체 국립공원 가운데 보존을 요하는 자연보존지구는 8.6%인 반면 제한적 이용을 허용하는 자연환경지구는 90%에 이르고 있음에도 불구하고 공원구역 내의 엄격한 행위제한으로 인하여 지역주민의 생활불편 및 재산상의 불이익 등 많은 민원이 제기되어 옴에 따라 이러한 민원에 대한 해소와 공원자원의 효율적인 관리를 위하여 공원구역의 재조정이 필요함
- 특히 해상·해안국립공원은 해면에 자연환경지구라는 동일한 용도지구가 설정되어 있어 기본적으로 해양의 특성을 반영하지 못할 뿐 아니라, 이에 따른 관리도 도외시되고 있음
- 따라서 해상에 대하여 해양의 특성을 고려한 용도지구 기준을 정하여 용도지구를 구분하여야 하며, 이를 위해서는 용도구역을 먼저 철저한 보존지구와 이용지구로 이분화하고, 이들 간에 점이지대를 두어 3개의 용도지구인 자연보호지구, 자연환경지구, 휴양오락지구로 구분하는 것이 바람직할 것임

### 4) 지정 확대(울릉도, 독도 등)

- 현재와 같은 추세로 연안파괴가 일어난다면, 공원구역의 지정 확대는 자원의 보호라는 측면에서 반드시 필요함. 따라서 어디엔가 자원을 회복시킬 수 있는 공간, 특히 생태계가 살아 있어 자원을 육성할 수 있는 공간이 필요한데, 이런 면에서 독도 주변해역과 같이 생물의 양식장으로서 좋은 환경을 가지고 있는 지역에 대한 해상공원의 확대가 필요함

- 즉, 해양자원의 보존 및 관리를 통하여 자원을 육성시킬 수 있는 공간이라고 인정될 때는 그곳을 대상으로 국립공원을 지정하여 장기적인 자원 육성 관리에 힘써야 하며, 이러한 점에서 해상국립공원의 지정 확대는 더욱 필요함

## 5) 해양보호구역(MPRs)제도 도입 필요

- 해양보호구역은 해양생물의 종 다양성을 보호하고 증대시키려는 노력의 일환으로 지정된 곳으로, 자원 회복이나 복원의 개념은 현재와 같은 속도로 연안이 파괴되거나 훼손되는 곳에서 시급히 필요하며, 이에 따른 해양보호구역의 제도 도입이 필요
- 특히, 서식처의 파괴는 바로 어족자원의 고갈을 의미하고, 이것은 미래 세대에게 물려줄 자원이 없다는 사실을 뜻하므로 자원의 회복을 위해서는 자원의 육성이 가능한 곳을 찾아 해양보호구역으로 지정하여야 함

## 6) 해상·해안국립공원의 유소년 교육프로그램

- 국립공원이 모토로 내세우고 있는 자연보호에 대한 인식은 어릴 때부터 교육을 통하여 제고되는 것이 가장 바람직하므로 유소년 교육을 위한 프로그램이 반드시 필요함
- 대중인식을 제고하기 위한 다양한 교육프로그램의 개발이 필요한데, 특히 자연을 직접 경험하게 하거나 간단한 학습원을 조성하여 유소년들이 쉽게 자연보호인식을 접하게 하는 것이 중요. 다양한 전시관 및 전시물 설치로 시각적·청각적으로 관찰하고 체험할 수 있는 프로그램의 개발이 필요
- 이러한 교육프로그램을 통하여 지역 주민의 청지기 정신을 활성화시킬 뿐 아니라 이를 통해 자원봉사활동에 참여함으로써 환경보호를 위한 파트너십을 인식하게 되어 미래세대의 환경 조력자를 양성할 수 있음

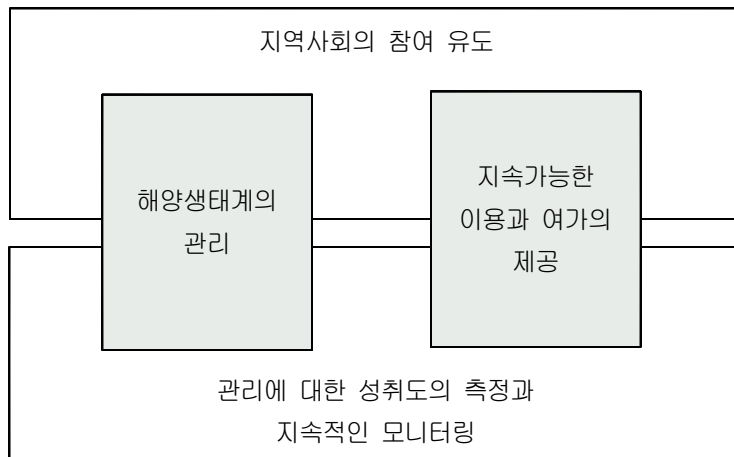
## 2. 관리운영 개선방안

### 1) 해양을 고려한 국립공원 관리계획의 재정비

- 해상·해안국립공원 역시 국립공원의 일부분이고 국립공원이 보존과 이용의 합리적인 조화를 목표로 하는 만큼 해상·해안국립공원에 대한 장기적인 관리 철학의 수립이 필요

&lt;그림 요약-1&gt;

## 해양·해안국립공원의 관리철학 정비를 위한 4가지 요소



- 해양·해안국립공원의 합리적인 관리를 위해서는 무엇보다도 현재 해중 지역에 어떠한 자연자원이 있는가를 아는 것이 시급
  - 이를 통해서 해양·해안국립공원의 용도지구를 어떻게 구분할 것인가를 결정할 수 있으며, 현재 국립공원지역이 과연 생태계나 경관의 측면에서 합당한가를 판단할 수 있는 기준이 되기 때문
- 그리고 보존위주의 국립공원 관리에 따른 주민들의 재산상 손실 등을 보전하기 위한 보상체계를 강구하고, 연차적으로 공원 내 사유지를 국유화하는 방안이 추진되어야 할 것
- 해양·해안국립공원을 찾는 탐방객의 공원이용 효율성을 제고하기 위해서는 하절기에 집중되는 공원이용의 질적 수준을 제고할 필요가 있음
  - 이러한 것을 추진하기 위해서는 국립공원관리공단 등 공원관리청의 능력을 보강하는 방향으로 공원관리체계의 정비가 필요
- 2002년 현재 국립공원관리공단 일반회계 476억원의 48.9%를 차지하고 있는 공원입장료 233억원을 전액 국고로 전환하고 예산의 규모를 크게 늘려야 할 것
  - 공원관리에산을 공원입장료에 의존함으로써 공원관리청이 탐방객의 수를 늘리려는 유인이 발생하는데, 이는 궁극적으로 공원의 출입을 제한함으로써 국립공원 내 자연환경을 보존하려는 정책과 배치되기 때문



## 2) 생태관광 등 탐방문화 개선

- 국립공원의 환경변화는 자연환경의 변화를 최소화시키면서 방문객의 관광욕구를 충족시킬 수 있는 관리방안의 마련을 필요로 하게 되었으며, 이러한 문제를 해소하려는 대안으로 등장한 것이 생태관광의 도입을 통한 탐방객 관리임
- 지속가능한 관광개발의 대안으로 이용되고 있는 생태관광은 경제적인 이익을 극대화시키고 동시에 지역 주민의 이익 회복을 가져 올 수 있으며, 사회적으로는 여행자의 새로운 관광수요 충족과 욕구의 만족뿐만 아니라 환경적인 비용을 최소화하는 잠재력을 지님

## 3) 공원별 탐방객 유인전략 확보

- 다도해해상국립공원, 한려해상국립공원 등 해상·해안국립공원지역에서도 자연해설프로그램을 운영 중에 있으나 태안해안국립공원을 제외하고는 육상지역의 식생이나 천연기념물, 문화재 등을 소개하는 프로그램으로서 육상국립공원과 크게 차별화되지 못한 실정
- 해상국립공원의 이용활성화를 위해서는 공원별 특성에 따라 탐방객을 유인하는 방안과 함께 계절적 편중을 해소할 수 있는 이용방안의 마련이 요구
- 해양스포츠활동이 활발한 남해안지역의 한려해상국립공원은 국립공원지구 내에 해변학교나 해양스포츠 캠프 등의 운영계획을 마련하여 해양스포츠 및 레크리에이션 교육을 실시
- 도서지역이 많은 다도해해상국립공원의 경우에는 홍도 등 도서지역의 절경과 함께 자연식생에 대한 관찰도 함께 하는 체험프로그램의 운영

## 4) 수용력(Carrying Capacity)을 고려한 탐방 제한

- 수용력은, 한 지역이 지속적으로 일정한 관광의 질을 제공하면서도 자연적·사회적으로 유지될 수 있는 이용 수준을 나타내는 것으로서, 관광 및 이용객에게 ‘어떤 조건과 질의 휴양자원을 제공 할 것인가’에 따라서 결정
- 허용 가능한 한계범위모델은 이용에 의해서 당해 자원이 어떤 상태의 변화를 얼마만큼 허용할 것인가에 초점을 두고 자연적 변화와 사회적 변화를 동시에 고려

## 제7장 결 론

- 이 연구는 한려해상국립공원, 다도해해상국립공원, 태안해안국립공원 등 우리나라에 존재하는 3개 해상·해안국립공원의 합리적인 관리방안을 모색하는 것이 주 목적
- 이러한 목적의 달성을 위해 이 연구에서는 국립공원의 일반적인 개념을 정의하고 이를 바탕으로 해상·해안국립공원의 개념과 주요국의 해상·해안국립공원 관리 현황에 대해 조사
- 이 연구에서는 해상·해안국립공원에 대한 설문조사에서 나타난 탐방객, 지역 주민, 관련 공무원, 일반 국민들이 느끼는 부정적 심리에 대해 자연환경 보존, 여가공간의 제공, 공원관리, 지역 주민과의 조화 등 4가지 측면에서 문제점을 제기
- 이 연구에서는 위에서 제시한 문제점을 해결하기 위한 합리적인 관리방안으로서, 자연환경 보존과 국민의 여가공간 제공이라는 정책수립 제공 측면과 해양을 고려한 해상·해안국립공원의 관리 측면으로 대안을 제시

# 제 1 장 서 론

## 1. 연구의 배경 및 목적

국제자연보존연맹(IUCN)은 국립공원을 “자연생태계의 보호와 레크리에이션을 위해 관리되는 보호지역으로 현재 뿐 아니라 미래세대를 위하여 하나 이상의 생태계를 원상대로 보호해야 한다”고 정의하고 있다. 우리나라의 자연공원법에서도 국립공원은 “우리나라의 자연생태계나 자연 및 문화경관을 대표할 만한 지역”으로 이들의 보전과 지속가능한 이용에 최선을 다해야 한다고 규정하고 있다. 따라서 국립공원은 자연환경의 보전과 이용이 동시에 수행되는 곳이지만, 최근에는 세계적으로 환경보존의 중요성이 크게 강조되면서 여가공간의 제공은 일정 범위 내에서 최소 한도로 이루어지고 있다. 따라서 해상·해안국립공원 역시 국립공원의 한 축으로 생각할 때, 가장 기본적인 기능은 해양생태계 등 해양환경을 보존하고 국민에게 일정한 범위의 여가공간을 제공하는 것이며, 최근의 흐름을 반영하여 환경보존에 보다 무게를 실어야 하는 것으로 해석할 수 있다.

하지만 우리나라 해상·해안국립공원의 관리는 위에서 제시한 기본 기능에 크게 못 미치는 실정이다. 한려해상, 태안해안, 다도해해상 등 우리나라 3개 해상·해안국립공원은 전체 국립공원 면적의 40.9%(2,648Km<sup>2</sup>)에 해당하지만, 지난 35년간 육지지역 국립공원을 위주로 이루어진 공원관리정책의 결과, 이 지역의 관리방향이 전체 면적의 17%에 불과한 도서지역과 육지지역의 관리에만 한정되고 있는 실정이다. 그리고 83%에 해당하는 나머지 해양지역에 대해서는 해양환경 보존이나 여가공간의 제공 등 국립공원의 기본 기능과 해양의 특성에 부합되는 용도지구를 상세히 검토함이 없이 전체 지역을 보존지역과 이용지역의 중간에 해당하는 자연환경지구로 지정하고 있다. 따라서 공원 내 특정 해양지역을 보존할 것인가 혹은 양식장 등으로 이용할 것인가의 여부가 법률이 아닌 민원 또는 지역청 관리자의 주관적 판단에 좌우되고 있는 실정이다. 이에 따라 자연경관이 우수하고 생물다양성이 뛰어나 보전가치가 뚜렷한 지역에도 양식어업 또는 점·사용이 허가됨으로써 해양생태계의 파괴와 해양오염의 확산이 지속되고 있는 실정이다.

그러나 무엇보다 안타까운 점은 국립공원 지정 이후 지난 35년 간 해상·해안 국립공원지역의 자연자원 조사가 도거나 해안지역의 육상생태계를 중심으로 수행되었을 뿐, 해양지역에 대한 조사는 거의 이루어지지 않았다는 사실이다. 이에 따라 해상 또는 해중지역의 자연자원, 생태계, 생물다양성 등과 관련된 자료가 전무한 실정이며, 이러한 정보의 부재로 인해 해양지역은 환경적 중요성이 무시된 채 전체 지역이 자연환경지구라는 단일 용도로 방치되고 있는 실정이다.

여가공간의 제공 측면에서도 해상·해안국립공원은 하절기에 국민에게 해수욕장을 제공하는 차원에 머물고 있다. 이는 새롭고 다양한 해양 레크리에이션 경험을 추구하는 신세대 탐방객 뿐 아니라 녹색관광, 생태관광 등 친환경적 해양관광의 경험을 얻고자 하는 국민들의 새로운 관광 욕구에도 부응하지 못하고 있는 실정이다.

또한 해상·해안국립공원은 기능별로 관리주체가 복잡하게 얽혀 있어 국립공원의 효율적인 관리에 저해요인이 되고 있다. 예로서 공원구역 내의 전반적인 행위는 공원관리청의 업무 소관이지만 각종 행정처리는 여전히 지방자치단체의 소관이며, 공원구역 내에서 문화관광부의 남해안관광벨트 개발사업과 해양수산부의 전국 연안통합관리사업 등 개발과 보존의 사업이 동시에 수행되는 등 삼중·사중의 관리주체가 복잡하게 얽혀 있어 국립공원의 관리가 효율적으로 이루어지지 않고 있다. 또한 이는 지역 주민들의 재산권 행사를 이중·삼중으로 제한하여 사유재산권의 침해를 놓고 많은 민원이 야기되고 있는 실정이다.

이러한 문제점으로 인해 우리나라 해상·해안국립공원은 환경단체, 지역 주민, 탐방객 어느 하나의 이익도 제대로 반영하지 못하고 있으며, 이에 따라 해상·해안국립공원의 관리방향도 크게 개편되어야 한다는 주장이 심도 있게 제기되고 있는 실정이다. 이들의 주장은 근본적으로 국립공원을 규정하는 자연공원법의 모태가 1967년 지리산국립공원 지정 당시의 산악형 국립공원을 염두에 두고 제정된 공원법을 바탕으로 한 것이어서, 해상·해안국립공원의 관리에는 부적합하다는 것이다. 해양의 특성을 고려하지 않고 바다를 산악의 틀에 고정함으로써 해양생태계의 보전, 국민에 대한 여가공간 제공, 지역 주민의 이익 증대 등 국립공원이 고려해야 할 제반 요소를 어느 것 하나 제대로 충족시키지 못한다는 것이다.

이러한 관점에서 이 연구는 해상·해안국립공원을 중심으로 제기되는 각종 문제점들을 분석하고 해양환경의 보존과 해양 레크리에이션 제공이라는 국립공원의 본래 기능을 조속히 회복할 수 있도록 이에 대한 합리적인 관리방안을 도출하는

것이 목적이다. 이를 위해 이 연구에서는 육상국립공원과 해상·해안국립공원이 자연공원법 제2조제2호에서 정의하고 있는 ‘자연생태계나 자연 및 문화경관’을 이루는 속성이 다르기 때문에 해상·해안국립공원의 관리방식도 육상국립공원과는 상당히 다르게 추진되어야 한다는 점을 기본적인 배경으로 삼았다. 현행의 해상·해안국립공원 관리방식은 해상에서 운항되는 선박에 대해 육상에서 운행되는 자동차의 규정을 적용하는 것과 크게 다르지 않다고 보았기 때문이다. 그리고 이러한 배경 하에서 해상·해안국립공원에 대한 외국의 관리실태 조사와 이 연구에서 수행한 설문조사의 결과를 이용하여 우리나라 해상·해안국립공원의 문제점을 4가지 방향에서 제시하고 각각에 대한 합리적인 정책 대안을 모색하고자 하였다.

## 2. 연구의 범위 및 내용

이 연구는 근본적으로 우리나라의 해상·해안국립공원을 대상으로 하지만, 국립공원에 대한 기본적인 이해를 돕기 위하여 국립공원의 개념과 관리체제 등에 대해 우선 언급하였다. 그러나 주요 분석대상은 우리나라의 3대 해상·해안국립공원인 한려해상국립공원과 다도해해상국립공원, 그리고 태안해안국립공원이며, 관리 측면의 대안 제시를 위해 호주의 대산호초해양공원, 독일의 갯벌해 국립공원 등 외국의 유명 해양국립공원을 비교 대상으로 하였다.

한편 변산국립공원의 경우 채석강 등을 중심으로 약 9km<sup>2</sup>의 해안을 포함하고 있어 해안국립공원으로 구분되기도 하지만 해상지역의 면적이 전체 면적의 5.7%에 불과하여 이 연구의 분석대상에서 제외하였다.

이 연구에서는 앞에서 제시한 연구 범위에 대해 다음과 같은 단계로 연구를 수행하였다.

제2장에서는 국립공원의 기원과 발전 과정, 국립공원의 정의에 대해 간단히 살펴본 후, 제3장에서는 해상·해안국립공원의 현황 및 주요국의 관리 방향에 대해 다루었다. 즉 국립공원의 개념과 외국의 관리 방향을 살펴보고, 우리나라와 외국의 해상·해안국립공원 관리 현황에 대해 살펴보았다. 특히 외국의 해상·해안국립공원 중에는 미국, 일본, 독일, 호주의 해양국립공원에 대해 관리 및 운영실태를 조사하였다.

제4장에서는 우리나라 해상·해안국립공원의 이용실태를 분석하였다. 이를 위

해 해상·해안국립공원의 탐방객과 주민, 지역 관리 공무원, 국민 전체를 대상으로 각각 계층을 구분하여 설문조사를 수행하였다.

제5장에서는 이를 통해 나타난 해상·해안국립공원 관리상의 문제점을 정책적인 측면, 자연환경보존 측면, 국민에 대한 여가제공 측면, 관리 측면, 지역 주민과의 조화 측면 등으로 구분하여 각각 문제점을 제시하였다.

제6장에서는 제5장에서 제시한 관리상의 문제점과 연결하여 개선방안을 도출하였다. 개선방안의 도출은 정책수립 측면과 관리 및 지역 주민과의 조화 측면으로 크게 분류하여 세부 항목별로 제시하였다. 또한 해상·해안국립공원을 합리적으로 운영하기 위한 적절한 관리주체에 대한 논의도 수행하였다.

### 3. 연구의 수행 방법

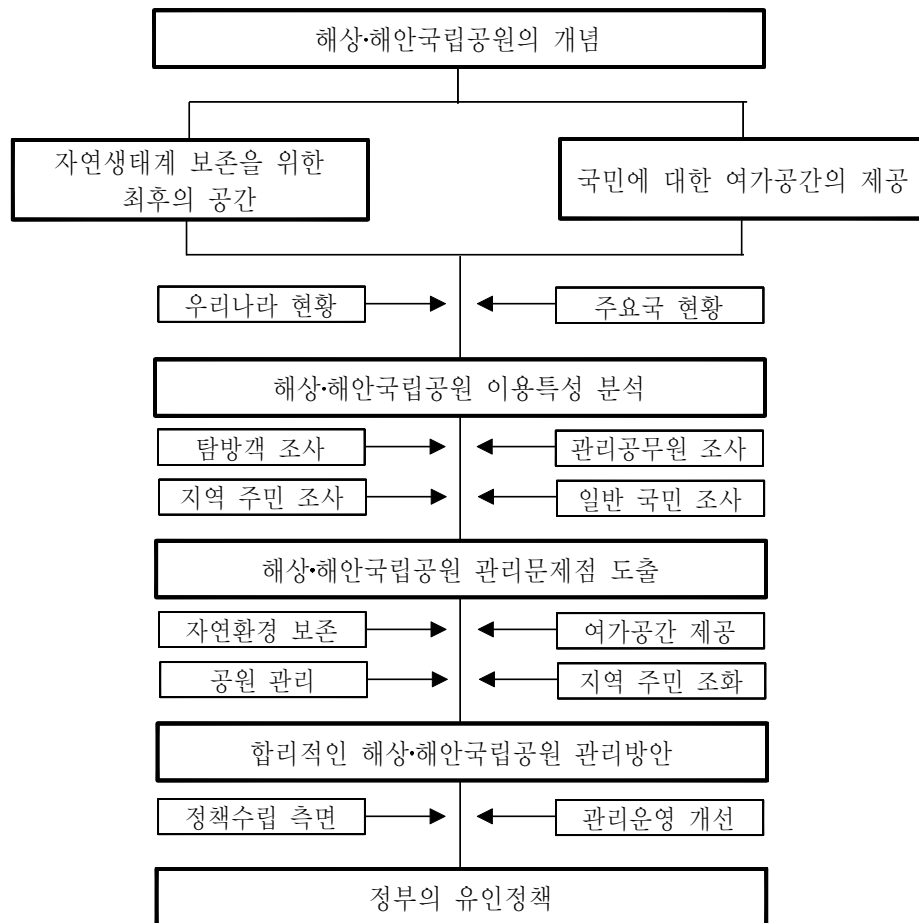
이 연구에서는 합리적인 해상·해안국립공원의 관리 및 운영방안을 도출하기 위해 외국의 해상·해안국립공원에 대한 문헌조사와 우리나라 해상·해안국립공원의 이해 당사자인 탐방객, 주민, 관련 공무원, 일반 국민 등 4개 집단에 대해 설문조사를 수행하였다. 이를 통해 우리나라 해상·해안국립공원과 외국의 사례를 비교할 수 있었으며, 다양한 이해 당사자의 의견을 청취하여 보다 입체적인 관점에서 문제점과 개선방안을 도출할 수 있었다.

문헌조사에서는 세계적으로 해상·해안국립공원을 성공적으로 운영하고 있는 호주 대산호초해양공원, 독일의 갯벌해 국립공원, 일본의 구시모토 해중공원, 미국의 비스케인/채널 아일랜드 국립공원 등을 조사 대상으로 하였으며, 자연환경보호 정책, 국민에 대한 여가공간 제공 정책, 해양공원 관리 정책, 지역 주민과의 조화 정책 등 4가지 측면에서 우리나라의 해상·해안국립공원과 비교하였다.

한편 우리나라 해상·해안국립공원의 이해 당사자를 대상으로 하는 설문조사에서는 해상·해안국립공원의 방문, 거주, 행정, 미래 등 4가지 방향에서 설문조사를 수행하였으며, 지역 주민, 탐방객, 관련 공무원, 일반 국민 등 4개 집단에 대한 조사를 통해 해상·해안국립공원과 관련된 문제점을 입체적으로 파악할 수 있었다. 이들이 제시한 다양한 문제점과 개선방안 등은 정책적 대안을 제시하는 데 중요한 자료로 이용될 수 있었다.

&lt;그림 1-1&gt;

## 연구 수행 개념도



## 제 2 장 국립공원의 개념 및 발전 과정

### 1. 국립공원의 정의

국립공원제도는 1872년 3월 1일 미국의 18대 대통령 윌리엄스 그랜트(Ulysses S. Grant)가 옐로우스톤지역을 국립공원으로 선포하면서 처음으로 시작되었다. 그랜트 대통령은 옐로우스톤 국립공원을 선포하면서 “국립공원은 모든 국민의 복리와 즐거움을 위한 공공의 공원이며 위락지”라고 선언했다.

당시 미국은 전 국토에 대한 토지 소유권이 마무리 되어가는 시점이어서 개인들 간의 토지 경쟁이 극심한 상황이었으나, 1870년에 헨리 워시번(Henry D. Washburn), 구스타보스 도언(Gustavus C. Doane), 나다니엘 랭포드(Nathaniel P. Langford) 등으로 구성된 탐험대가 옐로우스톤지역의 놀랍고도 신비로운 자연현상을 발견하고는 1870년 9월 19일의 ‘모닥불 공론’에서 이 지역을 개인의 소유로 두지 말고 전 국민이 보고 즐길 수 있도록 하자는 데 합의하면서 국립공원의 정신이 탄생하였다.

이후 1900년대 초기에는 스페인, 이탈리아, 프랑스 등 유럽제국과 아프리카, 남아메리카 등 식민지에서 국립공원이 지정되었으며, 제2차 세계대전 이후에는 전 세계 대부분의 국가에서 국립공원제도를 채택하게 되었다. 따라서 국제연합(UN)은 1948년에 국제자연보존연맹(International Union for Conservation of Nature and Natural Resources : IUCN)이라는 산하단체를 창설하였으며, 1968년 11월 뉴델리의 제10차 IUCN 총회에서는 그 동안 국가별로 서로 다른 기준에 따라 지정되었던 자연보호지역에 대한 공통된 지정 기준을 제시하였다.

#### 1) IUCN의 자연보호지역(Protected Area) 구분

1960년대 들어 IUCN의 활동이 활발해지고 회원국이 150개국을 넘어서면서 회원국마다 국립공원에 대한 정의가 국가마다 상이하게 되었다. 이에 따라 국가별로 무분별하게 국립공원을 지정함으로써 전세계에 국립공원의 수가 9천개를 초과하였으며, 국립공원의 수준도 국가 간 큰 격차를 보이게 되었다. 이에 따라 IUCN은



1968년 11월 인도 뉴델리의 제10차 IUCN 총회에서 국립공원에 대한 정의를 새로이 마련하였으며, 1972년의 그랜드테튼 회의에서 이를 정식으로 결의하였다. 이와 같은 정의는 1978년에 1차 개정되었으며, 1994년에는 국립공원 및 보호지역에 대해 다음 6개 범주를 최종 확정하게 되었다.

&lt;표 2-1&gt;

IUCN에서 구분하는 자연보호지역의 구분 기준

카테고리	정 의
I -a. 엄정 자연보호지역 (Strict Nature Reserve)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 특이하거나 대표성을 갖는 생태계, 지리적 또는 생리적인 특성이나 종을 가진 육지 및 해양보호지역</li> <li>- 주로 과학(학술)적 연구(조사) 및 환경적 모니터링에 유용한 지역</li> </ul>
I -b. 야생지 보호지역 (Wilderness Area)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자연적인 특성과 영향력을 유지하면서 전혀 변형되지 않았거나 최소한의 변형만 이루어진 상당히 넓은 면적의 육지 또는 해양보호지역</li> </ul>
II. 국립공원 (National Park)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자연생태계 보호와 레크리에이션을 위해 관리되는 보호지역으로 다음 목적으로 지정된 육지나 해양의 천연지역</li> <li>(a) 현재뿐만 아니라 미래세대를 위하여 하나 이상의 생태계를 원상(integrity)대로 보호</li> <li>(b) 지정의 목적에 위해되는 비우호적 개발이나 점용을 배제</li> <li>(c) 심미적, 과학적, 교육적인 목적이거나 휴양 목적의 이용자에게 방문기회의 토대를 제공하고, 환경적·문화적으로 양립할 수 있는 육지나 해양지역</li> </ul>
III. 천연기념물 (Natural Monument)	본래의 희귀성 및 대표성이나 (심)미학적 특징 또는 문화적 중요성이 뚜렷하거나 독특(유일)한 가치가 있는 한 개 이상의 특별한 자연현상이나 문화적 특성을 지닌 보호지역
IV. 야생동식물 서식지 및 종 관리지역 (Habitat/Species Management Area)	<p>야생동식물의 서식지 유지 또는 특별한 종에 대한 요구조건 충족을 보장하기 위해 관리 과정에 간섭(개입)하는 육지 또는 해양보호지역</p> <p>※ 한국은 6개소가 지정되어 있음</p>
V. 육지 및 해양경관보호지역 (Protected Landscape /Seascape )	<p>오랜 시간을 두고 인간과 자연 사이의 상호작용에 의하여 중요한 미학적, 생태적, 문화적 가치 및 풍부한 생물종 다양성을 지니게 된 독특한 상태의 육지·해안·해양보호지역</p> <p>※ 한국의 20개 국립공원 모두 카테고리 V(경관보호구역)로 분류되어 있음</p>
VI. 관리(되고 있는)자원보호지역 (Managed Resource Protected Area)	변형되지 않는 우수한 자연계와 장기적인 생물종 다양성의 보호(Protection)·유지(Maintenance, 보전)를 보장하고 동시에 자연생산물의 지속적 이용과 지역 주민의 요구 해소가 가능한 보호지역

자료 : IUCN, *United Nations List of Protected Areas*, 1997.

<표 2-1>에 의하면, 국립공원은 자연생태계의 보호와 레크리에이션을 위해 관리되는 육지나 해상의 천연지역으로서 IUCN의 자연보호지역 가운데 카테고리 II에 해당하는 곳이다. IUCN은 특히 국립공원지역에 대해 다음과 같은 요건을 제시하고 있다.

- 비교적 넓은 면적이어야 한다.
- 인간의 개발과 점용에 의해 물리적으로 변화되지 않은 적어도 1개 이상(1~7개)의 생태계를 유지하고 있어야 한다.
- 이 지역의 동식물과 지형학적 위치 및 서식지가 특별한 과학적, 교육적, 여가선용적 가치를 지니고 수려한 자연풍경을 구비해야 한다.
- 국가의 최고 관계당국이 전지역에서 가능한 빨리 개발이나 점용을 방지하거나 제거하는 조치를 취할 수 있어야 하고, 지정당시의 생태적, 지형학적 또는 미학적 특성유지를 위한 조치를 효과적으로 시행할 수 있어야 한다.
- 영감적·교육적·문화적 그리고 여가선용을 위한 특별한 조건 하에서만 탐방이 허용되어야 한다.

국립공원보다 상위의 자연보호지역은 순수히 생태계 등 자연환경의 보존을 위해 출입 통제 등을 통해 엄격히 관리되는 지역이며, 이를 제외할 경우 국립공원은 나머지 5개 카테고리 가운데 최상위의 개념이라고 할 수 있다.

<표 2-2>                      **주요 국가별 IUCN 구분 자연보호지역 수**

단위 : 개, km<sup>2</sup>

카테고리 국가	I -a 엄정자연 보호지역		I -b 야생지보호지역		II 국립공원		III 천연기념물	
	개소 수	면적	개소 수	면적	개소 수	면적	개소 수	면적
호주	424	234,026	47	35,827	433	236,406	65	3,374
캐나다	97	8,809	16	27,065	316	395,094	9	152
미국	29	37,078	537	354,182	173	253,809	87	57,906
독일	-	-	-	-	3	3,704	-	-
영국	-	-	-	-	-	-	-	-
한국	-	-	-	-	-	-	-	-
북한	-	-	-	-	9	1,501	4	105
중국	22	28,994	15	457,288	20	8,157	9	1,197
일본	8	244	-	-	15	12,960	-	-
대만	3	610	-	-	6	3,222	-	-

주요 국가별 IUCN 구분 자연보호지역 수(계속)

단위 : 개, km<sup>2</sup>

카테고리 국가	IV 야생동·식물 서식지 및 중 관리지역		V 육역 및 해양 경관보호지역		VI 관리자원 보호지역		자연보호지역 계	
	개소 수	면적	개소 수	면적	개소 수	면적	개소 수	면적
호주	77	8,187	15	46,112	89	475,213	1,150	1,039,145
캐나다	166	397,694	127	92,167	130	28,024	861	949,005
미국	412	402,600	409	121,170	231	760,395	1,878	1,987,140
독일	107	4,573	415	89,226	-	-	525	97,503
영국	364	2,873	151	47,128	-	-	515	50,001
한국	6	351	20	6,473	-	-	26	6,824
북한	6	1,540	-	-	-	-	19	3,146
중국	149	56,211	63	46,606	330	83,725	608	682,178
일본	29	4,776	13	7,522	-	-	65	25,502
대만	4	72	-	-	-	-	13	3,904

자료 : IUCN, *United Nations List of Protected Areas*, 1997.

IUCN에서 조사한 주요 국가별 자연보호지역에 따르면 미국이 개소수나 면적면에서 가장 많은 보호지역을 갖고 있는 것으로 나타났으며, 다음으로는 호주와 캐나다였다. 그러나 엄정자연보호지구(Strict Nature Reserve)인 카테고리 I-a 지구와 국립공원인 카테고리 II 지역의 경우 호주가 가장 많은 지역을 보유하고 있는 것으로 나타났다(<표 2-2> 참조).

한편 우리나라의 경우 IUCN 기준의 자연보호지역 가운데 카테고리 I~Ⅲ에 해당하는 지역은 한 군데도 없으며, 카테고리Ⅳ 6개소,<sup>1)</sup> 카테고리Ⅴ 20개소 등 총 26개소에 불과하였다. 특히 우리나라에서 지정한 20개 국립공원은 IUCN의 기준에 따를 경우 모두 카테고리Ⅴ의 육상 및 해상경관보호지구에 해당하는 수준이다. 반면 북한의 경우 IUCN에서 구분한 카테고리Ⅱ의 국립공원지구가 금강산, 묘향산 등 9개소에 이르는 것으로 나타나 남한지역에 비해 수려한 자연환경을 보존하고 있는 것으로 판단된다.

1) 카테고리Ⅳ 지역은 낙동간 하구언, 지리산의 노고단과 심원, 대암산, 창녕 우포늪, 홍도 등이다.

## 2) 우리나라에서 국립공원의 정의

우리나라에서 국립공원에 대한 정의는 자연공원법에 잘 나타나 있다. 자연공원법은 “자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하고 지속가능한 이용을 도모함”을 목적으로 제정된 법으로서, 이 법에서는 국립공원, 도립공원, 군립공원을 자연공원으로 구분하고 있다. 이 법 제2조제1호에서는 국립공원을 “우리나라의 자연생태계나 자연 및 문화경관을 대표할 만한 지역”으로 규정하고 있으며, 이 법 제4조에서는 국립공원의 관리 및 지정주체로서 환경부장관을 지정하고 있다. 따라서 환경부장관이 국립공원을 지정할 경우 해당 지역 시·도지사의 의견을 들은 후 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 공원위원회와 국토건설종합계획심의회의의 심의를 거치도록 규정하고 있다. 또한 이 법 제7조와 시행령 제3조에서는 자연공원의 지정 기준을 <표 2-3>과 같이 규정하고 있다.

<표 2-3>

우리나라 자연공원의 지정 기준

구 분	기 준
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
지형 보존	각종 산업개발로 경관이 파괴될 우려가 없을 것
위치 및 이용편의	국토의 보전·이용·관리 측면에서 균형적인 자연공원이 배치될 수 있을 것

자료 : 자연공원법 시행령.

한편 <표 2-3>의 지정기준에는 국립공원과 도립공원, 군립공원의 차이에 대한 명확한 규정이 없어 자연공원의 계층에 따른 차이를 두고 있지는 않다. 다만 환경부 내부에서는 <표 2-4>와 같이 국립공원과 도립공원, 군립공원에 대한 자체 평가 기준을 갖고 있는 것으로 알려져 있다.

&lt;표 2-4&gt;

우리나라 자연공원의 계층별 평점

구 분	내 용	평점 관행			
		기준	국립	도립	군립
자연경관	자연의 보존상태가 양호하며, 훼손 또는 오염이 적으며 야생동식물이 서식하고, 희귀식물이 식생하고 있거나 지형의 경관미가 수려할 것	60	48	36	24
문화경관	문화재 또는 역사적 유물이 있으며, 자연경관과 조화되어 보존의 가치가 있을 것	15	12	9	6
지형 보존	각종 산업개발에 의하여 지형의 경관이 파괴되지 아니하고 파괴될 우려도 없을 것	10	8	6	4
위치 및 이용편의	지역별 균형적인 배치와 국민의 공원탐방권역을 고려할 것	5	4	3	2
토지소유	국유지 또는 공유지의 면적에 비하여 사유지의 면적이 적을 것	10	8	6	4
공원지정 적합 점수		100	80	60	40

자료 : 환경부 내부자료.

## 2. 전 세계 국립공원의 기본 관리형태

국립공원의 관리방식은 국가별로 많은 차이를 보이고 있으나, 크게 보면 미국형 관리방식과 유럽형 관리방식으로 대별된다.

### 1) 미국형 관리체계

1872년에 세계 최초로 국립공원제도를 도입한 미국은 국립공원이 전체 미국 국민의 재산이라는 초기 정신을 살려 국립공원의 관리를 개인이나 민간단체 또는 지방(주) 정부에 위임하지 않고 130년 동안 연방정부에서 직접 관리해 오고 있다. 미국은 지방자치의 색채가 강한 연방국가임에도 불구하고 국립공원만큼은 전 국민 공유의 재산이 되도록 내무성 산하의 국립공원청(National Park Service)에서 직접 관리하고 있으며, 각종 공원사업도 이곳에서 직접 시행한다.

미국형 관리체계에서 국립공원은 자연환경의 보존과 국민에 대한 레크리에이션 공간 제공의 역할을 하지만, 1950년대 이후부터는 국립공원에 대해 상당히 엄

격한 관리정책을 도입하였다. 그 이유는 1920년대에 자동차의 등장으로 국립공원 탐방객이 폭증하여 1950년대에는 과밀 이용에 따른 숙박시설의 부족, 야영장 및 기타 편의시설 부족으로 인해 공원내 동식물들이 큰 피해를 입게 되었기 때문이다. 그 결과 국립공원은 야외 레크리에이션 기능의 제공보다는 자연경관의 보존과 야생동식물 보호가 우선시 되어야 한다는 원초적 재평가를 내렸으며, 특별법을 제정하여 국립공원 내 캠프장의 제한, 소음 규제 등을 엄격히 시행한 결과 세계의 모델이 되고 있다(박문규, 1993).

미국형 관리체계를 따르는 국가는 미국식 제도를 도입하였거나, 혹은 2차대전 이후 자연보호의 이념이 도입된 나라로 우리나라, 일본, 대만 등이 여기에 해당한다.

## 2) 유럽형 관리체계

유럽의 경우 산업혁명 훨씬 이전부터 좁은 국토에 대한 개발이 폭넓게 진행되었으며, 이미 14세기를 전후로 하여 대부분의 유럽지역에서 원시생태지역이 사라졌다. 그러나 산업혁명기인 18세기에 이르러서는 생활의 여유와 함께 국민들의 문화적 인식이 높아지면서 자연보호의 필요성이 제기되었으며, 19세기 말에는 독일에서 세계 최초의 천연기념물 보호제도가 도입되기도 하였다. 1909년에는 유럽 최초로 스웨덴의 사렉(Sarek), 아비스코(Abisko) 등 5개 지역이 국립공원으로 지정되었다. 유럽의 관리체계가 미국형 관리체계와 다른 점은 대부분의 공원관리를 지자체에 위임하고 있다는 사실이다.

유럽의 국립공원은 미국이나 캐나다와는 달리 원시생태지역이 거의 없기 때문에 미국식의 제도를 답습할 수는 없었으며, 지방자치단체별로 특유의 자연적, 사회적 조건을 고려하여 독자적인 관리체계를 구축하였기 때문이다. 그러나 공원관리의 측면에서는 미국의 경우와 마찬가지로 이용보다는 보존을 중요시하고 있으며, 대부분의 국립공원지역이 자연보호구의 일부로서 학술연구에 중점을 두고 있다. 따라서 국립공원지역에서 공원의 이용증대를 전제로 한 공원사업은 시행되지 않고 있으며, 세계적으로 이름난 해안, 호반, 산악 등의 휴양지나 위락지역의 경우 국립공원 또는 자연보호구에서 제외하고 있다.

영국, 독일, 프랑스, 이탈리아 등 유럽지역과 인도, 인도네시아 등 유럽의 식민지였던 동남아시아지역이 유럽형 관리체계를 따르고 있다.

### 3. 국내외 주요국의 국립공원 지정 현황

#### 1) 우리나라의 국립공원 현황

##### (1) 지정 현황

우리나라에 국립공원제도가 처음 도입된 시기는 해방 전으로 금강산이 일제에 의해 국립공원으로 추진되었으나 일본의 패전과 함께 실제 국립공원으로 지정되지는 못했다. 그러나 우리나라는 1967년 12월 29일 지리산을 제1호 국립공원으로 지정하면서부터 본격적인 국립공원 시대를 맞이하기 시작했다. 이후 우리나라의 국립공원은 1970년대와 1980년대에 집중적으로 늘어나 1988년에는 국립공원의 개수가 총 20개까지 늘어나게 되었다. 우리나라 국립공원의 지정 현황에 관한 자세한 사항은 <표 2-5>와 같다(<그림 2-1> 참조).

20개의 국립공원 가운데 지리산, 계룡산, 설악산, 속리산, 한라산, 내장산, 가야산, 덕유산, 오대산, 주왕산, 북한산, 치악산, 월악산, 소백산, 변산반도, 월출산 등 16개 국립공원은 산악형 국립공원이며, 한려해상, 태안해안, 다도해해상 등 3개는 해상·해안형 국립공원이고, 경주는 사적형 국립공원으로 구분된다. 해상·해안 국립공원인 한려해상, 태안해안, 다도해해상국립공원은 바다와 접해 있어 아름다운 바다경관과 함께 각종 해양동식물 자원을 소유하고 있으며 다양한 문화자원 또한 도처에 산재해 있다.

한편 국립공원지역 내 토지소유 현황을 살펴보면 전체면적 6,473km<sup>2</sup> 가운데 국유지가 74.3%, 공유지 0.4%, 사유지 20.3%, 사찰소유 4.9%로 국·공유지의 비율이 74.7%에 달해 국립공원 지정의 충족요건인 국·공유지 비율 50% 이상에 충족하고 있다. 그러나 이는 외견상으로 나타난 수치일 뿐, 전체 국립공원 면적의 41%에 해당하는 해상면적 2,647km<sup>2</sup>를 제외할 경우 순수 육상면적 가운데 국·공유지의 비율은 56.4%에 불과하며, 전체 사유지의 비율은 43.6%로 공원관리상 사유재산권 제한 등의 문제가 따르고, 지속적인 민원으로 인해 계획적인 공원관리의 장애요인으로 작용하고 있다. 미국과 캐나다의 경우 국립공원제도 시작단계부터 공원구역의 국유화를 원칙으로 하고 있으며, 일본의 경우에도 국립공원지역 가운데 국·공유지의 비율이 75.8%에 이르고 있어 토지 현황 측면에서 우리나라와 비교하여 계획적인 공원관리가 가능하다.

&lt;표 2-5&gt;

## 우리나라의 국립공원 지정 현황

단위 : km<sup>2</sup>

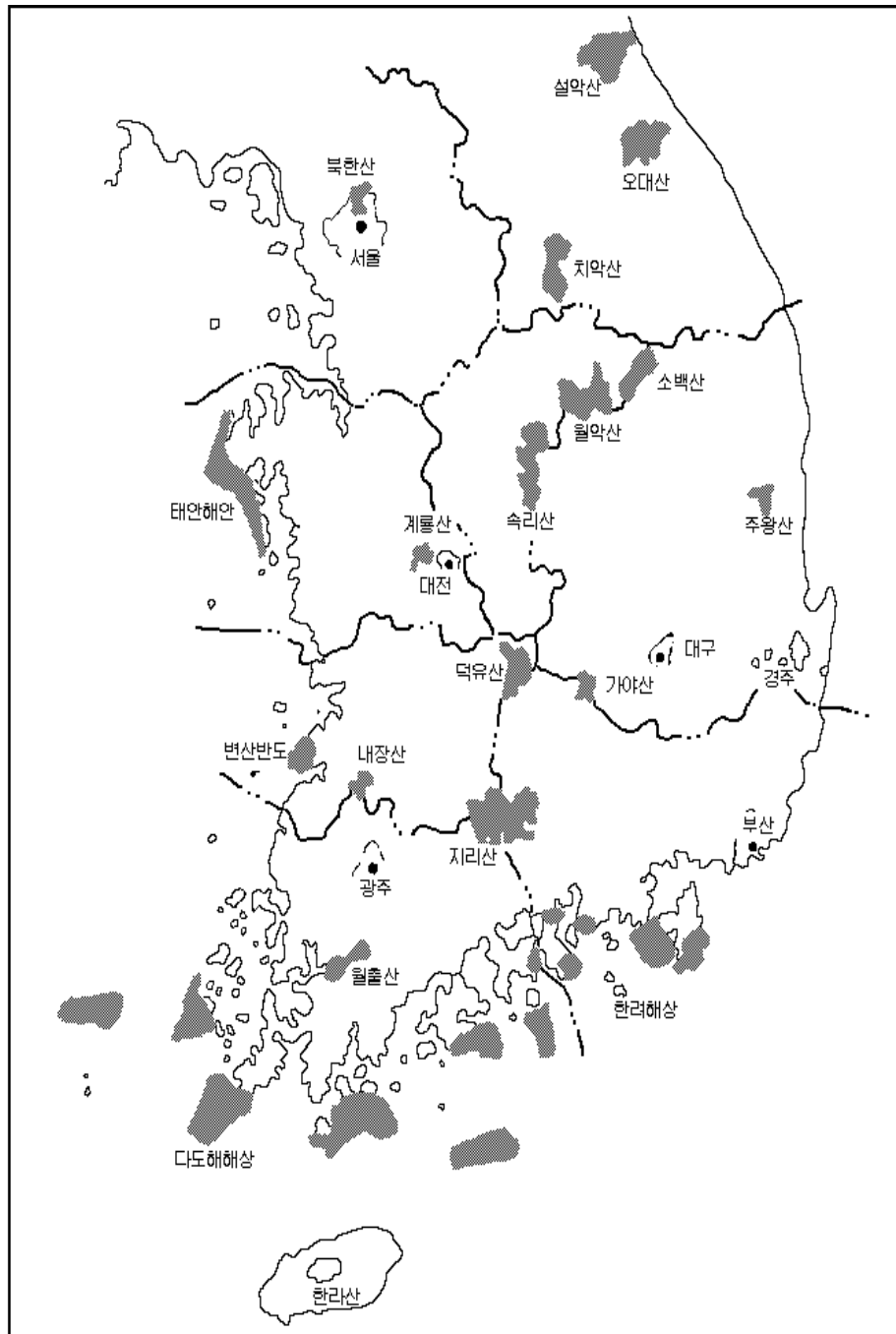
지정 순위	공원명	위 치	지 정 년월일	면 적	공원보호 구역면적	비 고
계				6,447.857	120.538	육지 3,800.719(3.8%) 해면 2,647.138(2.7%)
1	지 리 산	전남·북, 경남	67.12.29	440.517	35.119	
2	경 주	경북	68.12.31	138.594	-	
3	계 룡 산	충남, 대전	68.12.31	59.418	2.189	
4	한려해상	전남, 경남	68.12.31	510.323	35.010	해상 345.960
5	설 악 산	강원	70. 3.34	371.346	4.315	
6	속 리 산	충북, 경북	70. 3.24	275.109	0.55	
7	한 라 산	제주	70. 3.24	147.652	2.041	
8	내 장 산	전남·북	71.11.17	71.285	11.898	
9	가 야 산	경남·북	72.10.13	74.943	5.405	
10	덕 유 산	전북, 경남	75. 2. 1	228.893	-	
11	오 대 산	강원	75. 2. 1	291.044	1.98	
12	주 왕 산	경북	76. 3.30	105.596	0.831	
13	태안해안	충남	78.10.20	328.450	0.09	해상 290.3
14	다도해해상	전남	81.12.23	2,341.360	-	해상 2,001.397
15	북 한 산	서울, 경기	83. 4. 2	80.669	-	
16	치 악 산	강원	84.12.31	181.327	2.334	
17	월 악 산	충북, 경북	84.12.31	284.205	3.219	
18	소 백 산	충북, 경북	87.12.14	320.5	-	
19	변산반도	전북	88. 6.11	155.924	-	해상 9.481
20	월 출 산	전남	88. 6.11	40.702	15.557	

자료 : 국립공원관리공단, 「국립공원기본통계자료」, 2001.



&lt;그림 2-1&gt;

우리나라 국립공원 분포 현황



## (2) 지정 절차

우리나라 국립공원의 체계 및 법은 일본의 자연공원법에 영향을 받은 것으로 보이며, 이에 따라 자연공원을 이루는 각 공원체계가 일본과 유사하다. 우리나라 자연공원법에서는 자연공원을 국립공원, 도립공원, 군립공원으로 분류하고 있으며, 공원별 정의, 지정절차, 공원계획, 관리자, 면적 등은 <표 2-6>과 같다.

<표 2-6>

우리나라 자연공원의 분류 및 지정절차

구분	국립공원	도립공원	군립공원
정의	우리나라의 자연생태계나 자연 및 문화경관을 대표할만한 지역	특별시·광역시 및 도의 자연생태계나 경관을 대표할 만한 지역	시·군구 및 자치구의 자연생태계나 경관을 대표할 만한 지역
공원 지정 절차	관할 시·도지사의 의견을 들은 후 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 국립공원위원회와 국토건설종합계획심의회의 심의를 거쳐 환경부장관이 지정	시·도지사가 관할 군수의 의견을 들은 후 도립공원위원회의 심의를 거쳐 환경부장관의 승인을 얻은 후 지정	해당 군수가 군립공원위원회의 심의를 거친 후 시·도지사의 승인을 얻은 후 지정
공원 계획	관할 시·도지사의 의견을 들은 후 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 국립공원위원회의 심의 후 결정	관할 군수의 의견을 들은 후 관계 행정기관의 장과 협의하고 도립공원위원회의 심의 후 결정	관계 행정기관의 장과 협의하고 군립공원위원회의 심의 후 결정
관리자	국가(환경부)	광역시지방자치체	기초지방자치체
지정 현황	20개소(6,473km <sup>2</sup> ) 국토의 6.5%	22개소(748km <sup>2</sup> ) 국토의 0.7%	31개소(429km <sup>2</sup> ) 국토의 0.3%

자료 : 국립공원관리공단 자료와 「자연공원법」을 이용하여 재구성.

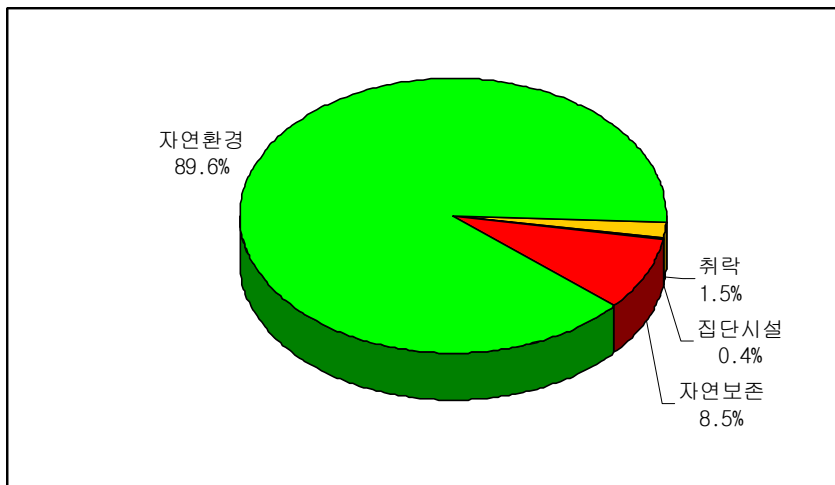
## (3) 공원계획상 용도지구 구분

자연공원법에 따르면, 환경부장관은 10년마다 국립공원위원회의 심의를 거쳐 국립공원기본계획을 수립하여야 한다. 공원계획에는 공원용도지구계획, 공원보전

계획, 공원시설계획, 공원관리계획 등이 포함되어야 하며, 공원계획의 결정이나 변경시에는 환경·교통·재해등에관한영향평가법에 의한 환경영향평가 등을 반영토록 규정하고 있다.

또한 공원계획시 공원관리청이 자연공원을 효과적으로 보전하고 이용할 수 있도록 하기 위하여 국립공원지역을 자연보존지구, 자연환경지구, 자연취락지구, 밀집취락지구, 집단시설지구 등 5개 용도지구로 구분한다. 용도지구별 면적비율<sup>2)</sup>은 전체면적 6,473km<sup>2</sup>의 89.6%가 자연환경지구에 해당하며, 자연보존지구는 8.5%에 불과하다(<그림 2-2> 및 <표 2-7> 참조).

<그림 2-2> 우리나라 국립공원의 용도지구별 면적 비율



자료 : 국립공원관리공단, 「국립공원기본통계자료」, 2001.

2) 2001년 3월 28일자로 개정(2001.9.29.시행)된 자연공원법에는 취락지구를 자연취락지구와 밀집취락지구로 구분하고 있다. 그러나 자연취락지구와 밀집취락지구의 면적에 대한 통계가 구분되지 않아 이 보고서에는 자연취락지구와 밀집취락지구를 취락지구 하나로 묶었다.

&lt;표 2-7&gt;

## 국립공원 내 용도지구(자연공원법 제18조)

지구별	지구설정 기준	허용행위 기준
자연 보존 지구	다음 각목의 1에 해당하는 곳으로 특별히 보호할 필요가 있는 곳 - 생물다양성이 특히 풍부한 곳 - 자연생태계가 원시성을 지니고 있는 곳 - 특별히 보호할 가치가 높은 야생 동식물이 살고 있는 곳 - 경관이 특히 아름다운 곳	가. 학술연구, 자연보호 또는 문화재의 보존·관리를 위해 필요한 최소한의 행위 나. 최소한의 공원시설의 설치 및 공원사업 다. 군사시설·통신시설·항로표지시설·수원보호시설·산불방지시설 등 라. 고증절차를 거친 사찰의 복원과 사찰경내지에서 불사를 위한 시설 마. 종교단체의 시설물 중 자연공원으로 지정되기 전의 기존 건축물에 대한 개축·재축 바. 사방사업법에 의한 최소한의 사방사업
자연 환경 지구	자연보존지구의 완충공간으로 보전할 필요가 있는 지역	가. 자연보존지구에서 허용되는 행위 나. 밀집하지 아니하는 공원시설의 설치 및 공원사업 다. 허용기준 범위 안에서의 농지 또는 초지 조성 행위 및 그 부대시설의 설치 라. 농업·축산업 등 1차산업행위 및 환경부령이 정하는 국민경제상 필요한 시설의 설치 마. 임도의 설치, 조림, 육림, 벌채 바. 자연공원 지정 전의 기존 건축물에 대한 일정 범위의 증축·개축·재축 사. 자연공원을 보호하기 위한 보호시설
자연 취락 지구	취락의 밀집도가 비교적 낮은 지역으로서 주민의 취락생활을 유지하는 데 필요한 지역	가. 자연환경지구에서 허용되는 행위 나. 일정 규모 이하의 주거용 건축물의 설치 및 생활환경 기반시설의 설치 다. 자연취락지구 자체기능상 필요한 시설 라. 환경오염을 일으키지 않는 가내공업
밀집 취락 지구	취락의 밀집도가 비교적 높거나 지역생활의 중심기능을 수행하는 지역으로서 주민의 일상생활을 유지하는 데 필요한 지역	환경부령에서 정한 자연공원의 보전·관리에 심각한 지장을 주지 않는 행위
집단 시설 지구	자연공원에 들어가는 자에 대한 편의제공 및 자연공원의 보전·관리를 위한 공원시설이 모여 있거나 모아 놓기에 알맞은 지역	가. 공원시설 및 그 부대시설의 설치 나. 집단시설지구로 결정되기 전의 기존 건축물에 대하여 실시되는 일정규모 이하의 개축 및 재축

자료 : 자연공원법.

## (4) 국립공원 관리기관

우리나라 국립공원은 미국의 경우와 같이 국가 직접관리체제를 유지하고 있으나 실제의 관리는 공원관리청의직무위임·위탁에관한규정(환경부고시 제2001-152호)에 의해 국립공원관리공단과 광역자치단체에서 관리하고 있다. 전체 20개 국립공원 가운데 지방자치단체에서 관리하는 지역은 한라산국립공원(제주도), 경주국립공원(경상북도), 한려해상국립공원 여수 오동도 지구(전라남도)이며, 나머지 18개 국립공원은 국립공원관리공단에서 수입·수탁하고 있다(<표 2-8> 참조).

<표 2-8>      **공원관리청의 직무를 위임하거나 위탁할 국립공원의 명칭·범위**

수입·수탁기관	국립공원 명칭	공원구역 및 공원보호구역의 범위
국립공원관리공단	지리산국립공원	공원구역 및 공원보호구역 전부
	계룡산국립공원	
	설악산국립공원	
	속리산국립공원	
	내장산국립공원	
	가야산국립공원	
	덕유산국립공원	공원구역 전부
	오대산국립공원	공원구역 및 공원보호구역 전부
	주왕산국립공원	
	태안해안국립공원	
	다도해해상국립공원	공원구역 전부
	북한산국립공원	공원구역 및 공원보호구역 전부
	치악산국립공원	
	월악산국립공원	공원구역 전부
	소백산국립공원	
	변산반도국립공원	공원구역 및 공원보호구역 전부
	월출산국립공원	
	한려해상국립공원	전남 여수시 수정동 오동도지구 28.9km <sup>2</sup> 를 제외한 공원구역 및 공원보호구역 전부
전라남도지사	한려해상국립공원	전남 여수시 수정동 오동도지구 28.9km <sup>2</sup>
경상북도지사	경주국립공원	공원구역 전부
제주도지사	한라산국립공원	공원구역 및 공원보호구역 전부

자료 : 공원관리청의직무위임·위탁에관한규정(환경부고시 제2001-152호).

### (5) 탐방객 현황

우리나라 20개 국립공원의 탐방객은 1995년 3,828만명을 최고로 1999년의 3,238만명까지 지속적인 감소추이를 보였으나 2000년에는 다시 3,392만명으로 증가하였다. 국립공원별로는 경주국립공원이 연간 804만명이 탐방하여 가장 탐방객 수가 많았으며, 다음으로는 북한산국립공원(403만명), 지리산국립공원(336만명), 설악산국립공원(309만명)의 순이었다(<그림 2-3> 참조).

<그림 2-3> 분기별 국립공원 탐방객 추이(2001년)



자료 : 국립공원관리공단, 「국립공원기본통계자료」, 2001.

분기별 탐방객의 분포를 보면, 1/4분기를 제외하고는 매 분기마다 29%대의 높은 탐방객 분포를 보였으며, 2/4분기에는 전체 인구의 29.9%로 탐방객이 가장 많은 것으로 나타났다. 그러나 육상과 해상으로 구분할 경우 육상국립공원은 4/4분기에 31.1%로 가장 높은 비율을 나타냈으며, 해상국립공원의 경우 3/4분기에 43.3%로 가장 많은 탐방객이 집중된 것으로 나타났다. 즉 육상국립공원의 경우 가을철 단풍관광객이, 해상국립공원의 경우 하절기 피서객들의 탐방이 많은 것으로 판단된다(<표 2-9> 참조).

&lt;표 2-9&gt;

분기별 국립공원 탐방객 추이(2001년)

단위 : 천명

구분	1사분기		2사분기		3사분기		4사분기		계	
		%		%		%		%		%
해안	319	12.2	824	31.4	1,134	43.3	345	13.1	2,621	100.0
육상	2,445	11.2	6,469	29.7	6,070	27.9	6,761	31.1	21,745	100.0
계	2,763	11.3	7,292	29.9	7,204	29.6	7,106	29.2	24,366	100.0

자료 : 국립공원관리공단 홈페이지(www.npa.or.kr)에 의해 재구성.

## 2) 일본의 국립공원

### (1) 일본의 자연공원 지정 현황

일본의 자연공원법에는 자연공원을 국가가 지정하는 국립공원, 국정공원과 광역지방자치체가 지정하는 지방공원으로 분류하고 있다. 28개 국립공원의 총면적은 국토의 5.4%에 이르고 3종류의 자연공원의 합계는 390개소 530만ha에 달하여 전국토의 14.15%를 차지하고 있다(<표 2-10>, <그림 2-4> 및 <표 2-11> 참조).

&lt;표 2-10&gt;

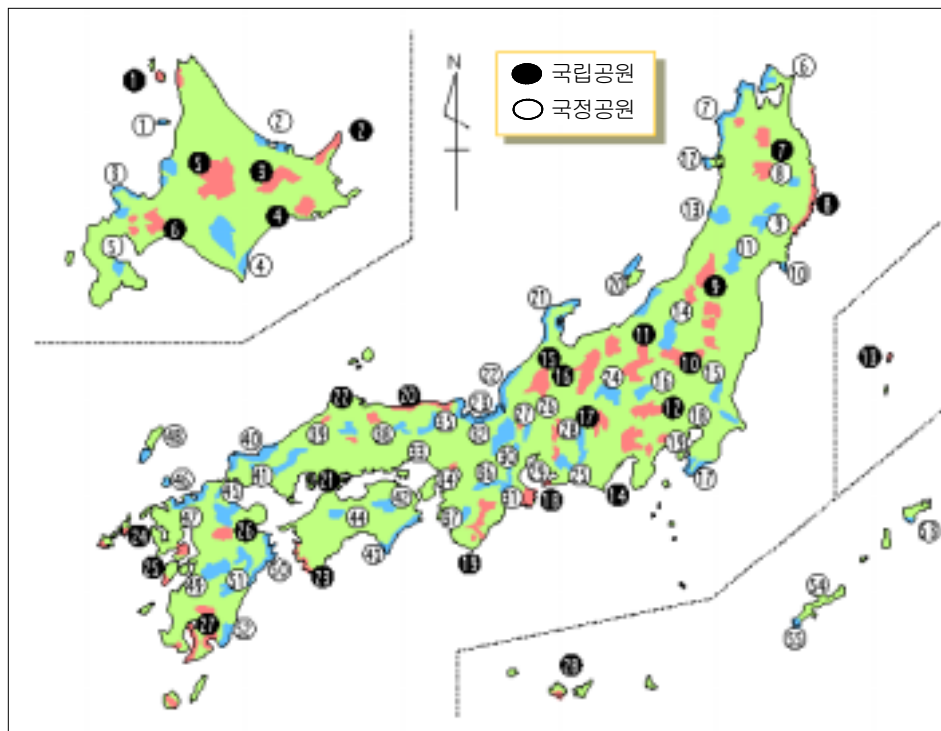
일본의 자연공원 분류, 지정 및 관리체계

구분	국립공원	국정공원	지방공원(都道府縣立)
정의	일본의 풍경을 충분히 대표할 수 있는 걸출한 자연의 풍경지(해중경관지를 포함)	국립공원에 준하는 풍경지(해중경관지를 포함)	국립·국정공원에 버금가는 자연의 풍경지로 당해 지방을 대표하는 곳
공원 지정 절차	환경대신이 중앙환경심회의 의견을 듣고 지정	환경대신이 광역지방자치체의 건의를 받아 중앙환경심회의 의견을 듣고 지정	광역지방자치체(都道府縣)가 조례에 의해 지정
공원 계획	환경대신이 관계지자체와 심의회의 의견을 듣고 결정	환경대신이 관계지자체의 건의를 받아 심의회의 의견을 듣고 결정	조례에 의함
공원 사업	환경대신이 심의회의 의견을 듣고 결정	광역지방자치체의 지사가 결정	
관리자	국가	광역지방자치체	광역지방자치체
지정 현황	28개소(205만ha)	55개소(134만ha)	307개소(196만ha)

자료 : 일본 자연공원법.

&lt;그림 2-4&gt;

## 일본의 국립·국정공원 지정 현황



국립공원		국정공원		
① 利尻礼文サロベツ	② 山陰海岸	① 暑寒別天売焼尻	② 佐渡野高米山	③ 西中国山地
③ 知床	④ 瀬戸内海	③ 網走	④ 能登半島	④ 北長門海岸
⑤ 阿寒	⑥ 大山隠岐	⑤ ニセコ積丹小樽海岸	⑤ 越前加賀海岸	⑤ 秋古台
⑦ 駒形湿原	⑧ 足摺宇和島	⑥ 日高山新燃峯	⑥ 若狭湾	⑥ 利山
⑨ 大雪山	⑨ 西海	⑦ 大沼	⑦ 八ヶ岳中信高原	⑦ 室戸阿南海岸
⑪ 支笏洞爺	⑪ 雪仙天草	⑧ 下北半島	⑧ 天竜奥三河	⑧ 石碓
⑫ 十和田八幡平	⑫ 阿蘇くじゅう	⑨ 津軽	⑨ 揖斐関ヶ原養老	⑨ 北九州
⑬ 陸中海岸	⑬ 霧島屋久	⑩ 早池峰	⑩ 飛騨木曾川	⑩ 玄海
⑭ 磐梯朝日	⑭ 西表	⑪ 栗駒	⑪ 愛知高原	⑪ 那馬日田英彦山
⑯ 日光		⑫ 南三陸金華山	⑫ 三河湾	⑫ 香城対馬
⑰ 上信越高原		⑬ 紫王	⑬ 鈴鹿	⑬ 九州中央山地
⑱ 秩父多摩甲斐		⑭ 男鹿	⑭ 富生赤目香山	⑭ 日豊海岸
⑲ 小笠原		⑮ 鳥海	⑮ 琵琶湖	⑮ 祖母峰
⑳ 富士箱根伊豆		⑯ 越後三山只見	⑯ 明治の森箕面	⑯ 日南海岸
㉑ 中部山岳		㉑ 水郷筑波	㉑ 金沢生駒紀原	㉑ 奄美群島
㉒ 白山		㉒ 妙義荒船佐久高原	㉒ 永ノ山徳山那岐山	㉒ 沖縄海岸
㉓ 南アルプス		㉓ 東屋根	㉓ 大和香取	㉓ 沖縄新垣
㉔ 伊勢志摩		㉔ 明治の森高尾	㉔ 高野竜神	
㉕ 吉野熊野		㉕ 丹沢六山	㉕ 比婆道後赤松	

자료 : 일본 환경성.



&lt;표 2-11&gt;

## 일본 내 국립공원의 지정 현황

번호	국립공원명	지정연월일	면적(ha)	관계都道府縣
1	利尻禮文サロベツ (Rishiri-Rebun-Sarobetsu)	1974. 9.20	21,222	北海道
2	知床 (Shiretoko)	1964. 6. 1	38,633	北海道
3	阿寒 (Akan)	1934.12. 4	90,481	北海道
4	釧路濕原 (Kushiro-Shitsugen)	1987. 7.31	26,861	北海道
5	大雪山 (Daisetsuzan)	1934.12. 4	226,764	北海道
6	支笏洞爺 (Sikotsu-Toya)	1949. 5.16	99,302	北海道
7	十和田八幡平 (Towada-Hachimantai)	1936. 2. 1	85,411	青森, 岩手, 秋田
8	陸中海岸 (Rikuchu-Kaigan)	1955. 5. 2	12,212	岩手, 宮城
9	磐梯朝日 (Bandai-Asahi)	1950. 9. 5	186,404	山形, 福島, 新潟
10	日光 (Nikko)	1934.12. 4	140,021	福島, 栃木, 群馬, 新潟
11	上信越高原 (Joshin'etsu-Kogen)	1949. 9. 7	189,062	群馬, 新潟, 長野
12	秩父多摩甲斐 (Chichibu-Tama-Kai)	1950. 7.10	126,259	埼玉, 東京, 山梨, 長野
13	小笠原 (Ogasawara)	1972.10.16	6,099	東京
14	富士箱根伊豆 (Fuji-Hakone-Izu)	1936. 2. 1	121,714	東京, 神奈川, 山梨, 静岡
15	中部山岳 (Chubu-Sangaku)	1934.12. 4	174,323	新潟, 富山, 長野, 岐阜
16	白山 (Hakusan)	1962.11.12	47,700	富山, 石川, 福井, 岐阜
17	南アルプス (Minami-Alps)	1964. 6. 1	35,752	山梨, 長野, 静岡
18	伊勢志摩 (Ise-Shima)	1946.11.20	55,544	三重
19	吉野熊野 (Yoshino-Kumano)	1936. 2. 1	59,798	三重, 奈良, 和歌山
20	山陰海岸 (San'in-Kaigan)	1963. 7.15	8,784	京都, 兵庫, 鳥取
21	瀬戸内海 (Setonaikai)	1934. 3.16	62,790	大阪, 兵庫, 和歌山, 岡山, 廣島, 山口, 徳島, 香川, 愛媛, 福岡, 大分
22	大山隠岐 (Daisen-Oki)	1936. 2. 1	31,927	鳥取, 島根, 岡山
23	足摺宇和海 (Ashizuri-Uwakai)	1972.11.10	11,166	愛媛, 高知
24	西海 (Saikai)	1955. 3.16	24,646	長崎
25	雲仙天草 (Unzen-Amakusa)	1934. 3.16	28,287	長崎, 熊本, 鹿児島
26	阿蘇くじゅう (Aso-Kuju)	1934.12. 4	72,678	熊本, 大分
27	霧島屋久 (Kirishima-Yaku)	1934. 3.16	54,833	宮崎, 鹿児島
28	西表 (Iriomote)	1972. 5.15	12,506	沖縄
합 계			2,051,179	

자료 : 일본 자연보호사무소 홈페이지(<http://www.sizenken.biodig.go.jp>).

일본 국립공원의 가장 큰 특징은 섬나라인 일본의 자연환경을 반영하여 해상·해안지역을 포함하고 있는 지역이 많다는 점이며, 이 중 해중공원지구를 포함하고 있는 곳도 11곳에 이른다. 그러나 해상·해안경관이 별도로 관리되어지는 않고 있다.

국립공원의 규모는 평균 7만 3천ha로 중규모이며, 환경성의 산하기관인 11개의 자연보호사무소에서 관리를 담당하고 있다.

## (2) 공원계획

자연공원의 적절한 보호와 이용을 위해 각각의 공원마다 공원계획이 정해져 있으며, 공원계획은 크게 보호계획과 이용계획으로 구분할 수 있다(<표 2-12> 및 <표 2-13> 참조).

보호계획에는 풍치경관의 유지를 도모하기 위해 풍치경관의 특질과 공원이용상 환경보전의 필요성에 따라 ‘특별지역’, ‘보통지역’, ‘해중공원지구’ 등으로 구분하여 보호규제를 규정한 보호규제계획과, 풍치경관의 보호 및 이용상의 안전을 확보하기 위해 필요한 시설에 관한 보호시설계획이 있다.

이용계획에는 공원의 적절한 이용을 위해 일정 이용을 제한, 금지하는 조치 등을 정한 이용규제계획과 당해 자연공원에 상응하는 이용시설을 계획적으로 배치하기 위한 이용시설계획이 있다.

<표 2-12> 일본 자연공원법상 공원계획의 정의

공원 계획	지역/지구 구분		정 의
보호 규제 계획	특 별 지 역	특별보호지구	특히 걸출한 자연경관, 원시상태를 보존하고 있는 지구
		제1종특별지역	현재의 경관을 극력보호할 필요가 있는 지역
		제2종특별지역	농림어업활동의 조정을 위해 노력할 필요가 있는 지역
		제3종특별지역	통상의 농림어업활동은 허용하는 지역
	보통지역		특별지역에는 포함되지 않으나 풍경의 보호가 필요한 지역
	해중공원지구		열대어, 산호초, 기타 생물이나 해저지형이 특히 걸출한 지역
보호시설계획			식생의 복원, 동물번식 등의 시설
이용규제계획			자가용승용차의 규제 등
이용 시설 계획	집단시설지구		공원의 이용·관리를 위한 시설을 종합적으로 정비하는 지구
	이용시설		유원지, 휴게소, 차도, 보도, 로프웨이, 방문객센터 등

자료 : 일본 자연공원법.

&lt;표 2-13&gt;

일본의 자연공원 내 지역별 면적총괄표

공원별	수	면적(ha)	국토 대비 비율 (%)	내역					
				특별지역				보통지역	
				특별보호지구		전체			
				면적(ha)	비율 (%)	면적(ha)	비율 (%)	면적(ha)	비율 (%)
국립	28	2,046,508	5.42	265,509	13.0	1,456,521	71.2	589,987	28.8
국정	55	1,343,181	3.55	66,490	5.0	1,249,997	93.1	93,184	6.9
지방	307	1,957,360	5.18	-	-	697,916	35.7	1,259,444	64.3
합계	390	5,347,049	14.15	331,999	6.2	3,404,434	63.7	1,942,615	36.3

자료 : 일본 환경성.

### (3) 국립공원의 관리기구

국립공원의 관리에 대해서는 자연보호사무소 등을 각 국립공원에 설치하고 지방공공단체, 민간단체 등과 협력체제를 구축하고 있다.

#### ① 자연보호사무소

자연보호사무소는 환경성 자연환경국의 파견기관으로, 환경대신이 지정한 국립공원, 국설조수보호구 및 원생자연환경 보전지역 등의 관리·보전·정비 등에 관한 업무, 희소한 야생동식물의 보호에 관한 업무, 공원사업자에 대한 지도·감독, 공원이용자에 대한 자연해설 등의 광범위한 업무를 수행하고 있다.

현재 전국 11개 지구의 자연보호사무소와 야생생물업무를 담당하는 지소 및 67개소의 자연보호사무소에 전체 210명의 자연보호관(Park Ranger)을 배치하고 있다(<그림 2-5> 참조).

#### ② 민간단체의 활동

- 재단법인 자연공원미화관리재단 : 국립공원 이용자의 협력금을 기반으로 자연공원의 미화청소, 공원시설의 유지관리, 자연보호사상의 교화보급 등의 사업을 전국의 21개 지부와 사업소를 통해 실시하고 있다.
- 공익신탁 자연보호자원봉사펀드 : 자연공원의 미화청소, 동식물의 보호·조사, 자연해설 등을 수행하는 자원봉사단체로서 정부는 14곳에 대해 운영자금의 일부를 지원하고 있다.

&lt;그림 2-5&gt;

일본 국립공원지역의 자연보호사무소 일람

	지구	관할국립공원
	東北海道지구	Shiretoko, Akan, Kushiro-Shitsugen
	西北海道지구	Rishiri-Rebun-Sarobetsu, Daisetsuzan, Sikotsu-Toya
	東北지구	Towada-Hachimantai, Rikuchu-Kaigan
	北關東지구	Bandai-Asahi, Nikko
	南關東지구	Chichibu-Tama-Kai, Fuji-Hakone-Izu, Minami-Alps, Ogasawara
	中部지구	Joshin'etsu-Kogen, Chubu-Sangaku, Hakusan
	近畿지구	Ise-Shima, Yoshino-Kumano
	山陰지구	San'in-Kaigan, Daisen-Oki
	山陽四國지구	Setonaikai, Ashizuri-Uwakai
	九州지구	Saikai, Unzen-Amakusa, Aso-Kuju, Kirishima-Yaku
	沖縄지구	Iriomote

자료 : 일본 자연보호사무소 홈페이지(<http://www.sizenken.biodig.go.jp>).

#### (4) 국립공원 내의 자연보호

##### ① 행위의 규제

공원계획에 의해 구분된 국립공원의 특별지역, 특별보호지구 및 해중공원지구에서 건축물의 설치 등 개발행위를 수행할 때에는 환경대신 또는 광역지방자치체 지사의 허가를 필요로 한다. 또한 보통지역에 있어서도 일정의 행위를 수행할 때 미리 환경대신이나 지사에 신고해야 한다.

##### ② 미화청소사업

이용자가 많은 국립공원 내 주요 지역의 미화청소를 적극적으로 수행하기 위해 현지의 미화청소단체를 육성·강화하고 미화청소사업을 실시한다. 특히 8월의 첫 번째 일요일을 ‘자연공원 클린데이’로 지정하여 관련 지방자치단체의 협력을 얻어 전국적으로 일제히 미화청소활동을 전개하고 있다.

##### ③ 사유지 매입사업

국립·국정공원과 국설조수보호구역에는 사유지도 포함되어 있다. 이러한 사유지 중 자연경관이 뛰어나고 소유자가 희망하는 경우, 각 광역지자체에 매입자금을 보조한다. 2000년 3월 말까지 20개 지역에서 약134억엔의 보조로 7,746ha가 매입

되었다.

#### ④ 자동차 등의 진입규제

최근 보급이 현저한 설상차(snow mobile)와 레저용차량(off-roader)등의 진입에 의한 식생과 야생동식물의 생식, 생육환경에 대한 피해를 방지하기 위해 2000년 12월부터 국립·국정공원의 특별지역 중 환경대신이 지정한 구역(27개 국립·국정공원의 40개 지역)에서는 이러한 차량의 진입이 제한되고 있다.

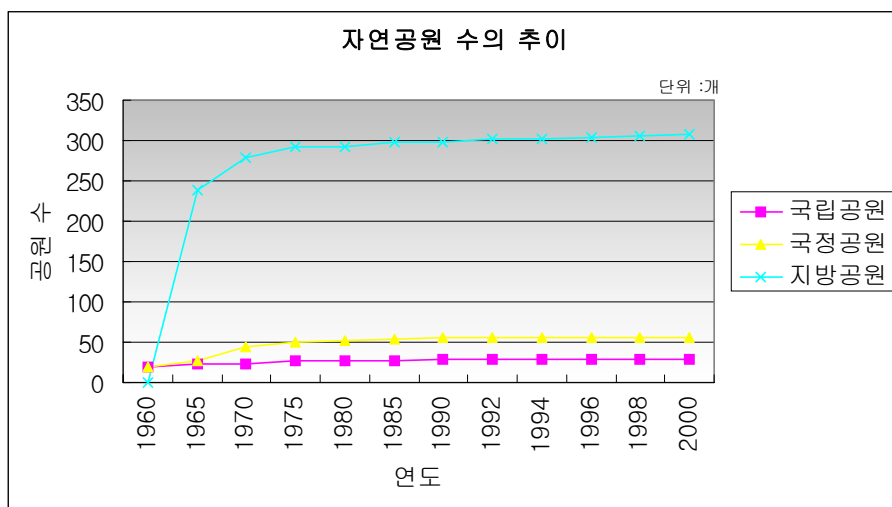
#### (5) 자연공원 이용자 수의 추이

일본의 국립공원 수는 1970년대 이후 1곳의 증가(구시로습원, 1987)밖에 없으나 지방공원의 수는 아직도 증가추세에 있어 자연공원의 총수는 2000년 말 기준으로 390개에 달한다(<그림 2-6> 참조).

이에 비해 자연공원 이용자의 수는 1990년대 초 10억을 돌파할 때까지는 꾸준한 증가추세에 있었으나, 그 이후 완만한 감소추세에 접어들었으며, 이러한 현상은 국립공원, 국정공원과 지방공원에서 동일하게 나타나고 있다. 2000년도의 자연공원 이용자 수는 국립공원 3억 6,636만여명, 국정공원 2억 9,676만여명, 지방공원 2억 7,364만여명 등 전체 9억 3,677만여명에 이르고 있다(<그림 2-7> 참조).

<그림 2-6> 자연공원수의 추이

단위 : 개



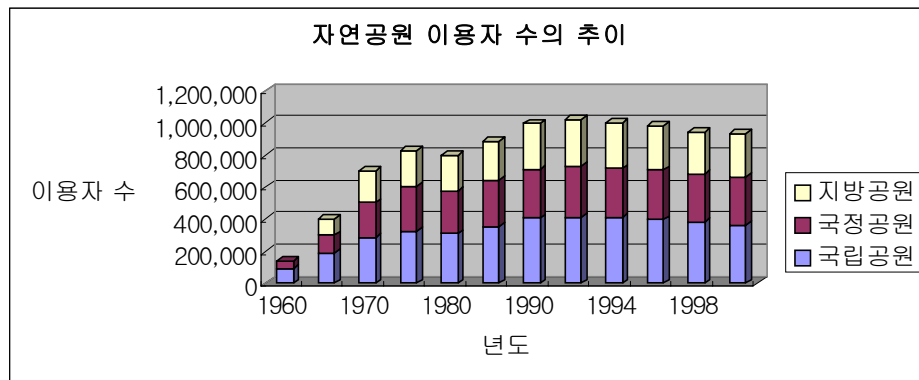
자료 : 일본 환경성.

자연공원 이용자의 방문목적은 i)경승지 탐방(63.9%), ii)드라이브(35.3%), iii)온천욕(24.3%), iv)등산(16.3%), v)해수욕(13.2%), vi)동식물 관찰(13.1%) vii)캠핑(12.0%) 등의 순이었으며, 앞으로의 계획은 i)경승지 탐방(33.7%), ii)온천욕(33.4%), iii)동식물 관찰(21.3%), iv)캠핑(18.2%), v)드라이브(14.6%), vi)사이클링(11.6%), vii)등산(10.6%), viii)뗏목타기(10.6%), ix)낚시(10.5%)의 순으로 다양화되고 있다.<sup>3)</sup>

&lt;그림 2-7&gt;

자연공원 이용자 수의 추이

단위 : 천명



주: 1960년에서 1990년까지는 5년 단위로, 1990년 이후에는 2년 단위로 표시하였음.

자료 : 일본 환경성.

### 3) 미국의 국립공원

미국의 국립공원은 1872년에 옐로우스톤지역을 국립공원으로 처음 지정한 이후 현재까지 54개 지역, 937만km<sup>2</sup>로 확대되었으며, 내무성 산하의 국립공원청(National Park Service)에서 직접 관리하고 있다. 미국의 국립공원법(Organic Act 1916)에는 국립공원을 “경관, 자연 및 역사적 대상물과 그 안의 야생 식물을 보전하고 국민들에게 즐거움을 제공할 뿐만 아니라 다음 세대들의 즐거움을 위하여 훼손됨이 없이 남겨두기 위한 곳”으로 정의하고 있다.

한편 국립공원청은 국립공원법에 의해 1916년에 발족하였으며 54개 국립공원

#### 3) 환경성의 인터넷 조사결과에 의거함.

- 조사기간 : 2001년 2월~3월
- 조사대상 : 전국의 성인남녀 7,401명

외에 국립공원체계(National Park System)에 의해 국립자연보호구역, 국립역사공원, 국립군사공원, 국립레크리에이션지역, 국립수도공원 등 20여종 370개 공원을 관리하고 있다.

#### 4) 영국의 국립공원

2차 세계대전 이후 영국은 자연자원의 보존을 위해 국립공원의 필요성을 인식하고 1949년에 국립공원법(1949 National Parks & Access to the Countryside Act)을 제정하였으며, 1951년부터 1957년 사이에 10개의 국립공원이 집중적으로 지정되었다. 이 법에 명시되어 있는 국립공원의 지정 목적은 자연경관지역의 보존과 국민에 대한 여가 기회의 제공이었다.

1949년의 국립공원법은 이후 1971년부터 1974년까지 샌드포드(Sandford)위원회에 의해 수정되었다. 샌드포드위원회에 상정된 주요 안건은 국립공원의 보존(Conservation)과 여가(Recreation) 기능의 충돌 가능성으로, 이 위원회에서는 만일 둘 사이에 어떠한 해결책이 나오지 않을 경우 보존을 우선한다는 소위 ‘샌드포드 원칙(Sandford principle)’을 결정하였다. 이후 1949년의 국립공원법은 론 에드워드(Ron Edwards) 교수를 의장으로 하는 패널의 추천에 따라 1995년 환경법(Environment Act 1995)으로 통합되었다. 이 법에서는 국립공원의 목적을 i) 국립공원 내 자연경관, 야생동식물, 문화적 유산 등의 보존 및 개선, ii) 국민들이 국립공원의 특성을 이해하고 여가를 즐길 수 있는 기회의 증진 등 두 가지로 규정하였다. 그리고 이와 함께 “국립공원 내에 거주하는 공동체의 경제·사회적 복지의 향상”이 수반되도록 규정하고 있다.

현재 영국의 국립공원은 1949년 국립공원법에 의해 지정된 잉글랜드와 웨일즈지역의 11개 국립공원이 있으며, 2002년 7월에 스코틀랜드지역에 처음으로 로치로몬드-트로삭스(Loch Lomond & The Trossachs) 국립공원이 추가되어 현재 총 12개이다. 그러나 현재 뉴포레스트(New Forest)지역이 국립공원 지정을 신청해 놓고 있어 이것이 결정될 경우 국립공원은 총 13개로 늘어날 계획이다. 면적으로는 영국 전체 면적의 약 7%에 해당하며, 연간 7천만명 내외의 탐방객이 방문하고 있다(<표 2-14> 참조).

영국의 국립공원은 우리나라와 일본 등과 같이 토지의 소유와 무관하게 국립공원 구역을 설정하는 지역제를 채택하고 있다. 국립공원과 관련된 정책의 수립은 중앙행정부처인 지역교통환경부(Department of Environment, Transport and the

Regions : DETR) 산하의 지방청(The Countryside Agency)에서, 관리는 각 주정부와 지역관리청(National Park Authority)에서 수행하고 있다. 국립공원의 관리를 위한 예산은 중앙정부에서 75%, 지역 관리청에서 25%를 각각 분담하고 있다. 그러나 지역관리청의 분담분은 중앙정부에서 보조해 주므로 국립공원의 관리는 지역 납세자에게 부담을 주지 않고 전액 국가예산으로 수행되고 있다.

&lt;표 2-14&gt;

영국의 국립공원 및 경관보전지

구 분	개소수	면적(km <sup>2</sup> )
국립공원(National Park)	12	14,032
준국립공원(Equivalent Areas)	1	375
자연경관지역(Areas of Outstanding Natural Beauty)	41	19,887
해안경관지역(Heritage Coasts)	43	1,370

자료 : 정기성, “국립공원 관리효율화를 위한 구역조정에 관한 연구”, 「관광개발논총」, Vol.8, 1998, p.77과 Association for Areas of Outstanding Natural Beauty, Heritage Coasts in Britain 홈페이지에 의해 작성.

## 5) 주요국별 국립공원 관리주체

미국과 캐나다를 비롯하여 미국식 관리체제를 수용하는 우리나라, 일본, 대만 등 주요 국가의 국립공원은 정부의 직접 관리체제로 이루어진다. 그러나 우리나라만이 공원관리청을 민간인에게 위임하는 독특한 구조를 띠고 있다.

미국의 경우 내무부의 외청인 National Park Service, 캐나다는 환경부 산하의 Parks Canada, 일본은 환경청 산하의 자연보호국, 대만은 내무부 산하의 국가공원국에서 각각 자국의 국립공원을 관리하고 있으며, 관리직원의 신분은 모두 국가공무원이다. 이들에게는 모두 공원 내 불법행위자에 대한 압수·수색 등 경찰기능(Park Ranger)이 부여된다. 대만에서는 경찰청이 관리사무소별로 약 30명의 공원경찰을 파견한다. 그러나 우리나라의 경우 민간인 신분의 국립공원관리공단인 환경부로부터 공원관리의 권한을 위임받아 수행하고 있다. 따라서 사법권은 공원 내 흡연, 오물투척 등 경범죄에 해당하는 일부 범칙행위에 대해 단속할 수 있을 뿐 공원경찰(Park Ranger)의 기능이 주어지지 않고 있는 실정이다.

우리나라를 제외한 대부분의 국가에서는 국립공원의 관리를 전액 국고에 의해 수행하고 있으며, 미국과 캐나다의 경우 국립공원 전역이 국가소유이고, 일본의 경우 국·공유지의 비율이 75%를 넘어서고 있다(<표 2-15> 참조).



&lt;표 2-15&gt;

미국형 국립공원 체계를 따르는 주요국별 국립공원 관리 현황

구 분	한 국	미 국	캐 나 다	일 본	대 만
국립공원제도의 도입년도	1967년 (지리산)	1872년 (Yellow stone)	1885년 (Banff)	1934년 (세토内海외2)	1984년 (컨딩(墾丁))
국토면적/ 국립공원 수	99,274km <sup>2</sup> / 20개	9,372,614km <sup>2</sup> / 54개	9,976,139km <sup>2</sup> / 32개	377,815km <sup>2</sup> / 28개	36,190km <sup>2</sup> / 6개
국립공원 총면적	6,473km <sup>2</sup>	218,505km <sup>2</sup>	182,271km <sup>2</sup>	20,501km <sup>2</sup>	3,222km <sup>2</sup>
공원관리청	국립공원관리 공단 (법인)	National Park Service (외청성격 국가 기관)	Parks Canada (국가기관)	자연보호국 (국가기관) ※ 일부 청소, 시설관리:미 화재단(법인)	국가공원국 (국가기관)
관장기관	환경부	내무부	환경부(공원 담당차관)	환경청	내정부, 영진서
관리직원의 신분	민간인	국가공무원	국가공무원	국가공무원	국가공무원
사법권 (단속권)	제한적 단속권 (경범죄 처벌 법상의 일부 법칙행위)	경찰기능(Ran- ger) 겸무	공원경찰 (park warden) 경찰기능 겸 무 합동 근무	Park Ranger 시행	별도의 ‘공원경 찰’파견근무(약 30명) 관리소장 이 지휘
관리비용	국고+자체	전액 국고	전액 국고	전액 국고	전액 국고
자연적 특성	동양화적 풍경 지, 소규모 (지리산 441km <sup>2</sup> , 월출산 42km <sup>2</sup> )	장엄한 자연 현상, 대규모 (YellowStone 8,991km <sup>2</sup> 지리 산의 20배)	미국과 동일	풍경지 또는 자연현상, 중 규모 (닛코 1,401km <sup>2</sup> )	동양화적 풍경 지, 중규모 (옥산 1,054km <sup>2</sup> )
이용상 특성	국립공원 이외 자연휴식공간 부재로, 국립공 원에 걸리는 부 하 과중	국립공원 이외의 자연휴식공 간 충분, 부하적정(과부하시 통제 용이)		공원 내 정체 시간 단축되 도록 시설 설 치	도보탐방객은 많지 않고 대부 분 차량이용
사전예약제	대피소 및 야영장	야영장, 숙소 등 예약제 엄격 시행	미국과 동일	미국과 동일	미국과 동일
토지 소유권	국유+사유	100% 국유	미국과 동일	국유+사유	국유+사유

미국형 국립공원 체계를 따르는 주요국별 국립공원 관리 현황(계속)

구 분	한 국	미 국	캐 나 다	일 본	대 만
관리기구 (조직구조)	공원별로 조직 됨(1~2과)	공원별로 조직 됨(4~6과)	공원별 조직 (4~6과)	3~5개 공원마 다(1~2과)	공원별 조직 (5~8과)
관리인원 -정규직 -임시직	13~50명 5~15명	120~426명 230~400명	38~300명 150~300명	6~14명 (분소포함)	50~60명 140~300명
관리체계	관리사무소 위 주	관리사무소 위 주	관리사무소 위 주	중앙·도·시 군이 역할분담	관리사무소 위 주
연간 관리비	6~28억	48~180억원	90~150억원		90~160억원
관리상 특성	공원 내 탐방시 설영업, 개별법 으로 통제	공원 내 탐방시설 영업, 공원관 리청에서 계약서에 의거 통제, 서비스질서 유지		국민휴가존협 회, 국민숙사협 회자율기능으 로 적정질서유 지	미국과 동일
입장료	-전공원 징수 -개별 1,300원	-징수 -승용차 또는 개인(2,400~ 8,000원)	징수	미징수	2개 공원만 징 수 (간정, 태로 각)
산불관리	-관리사무소주 관(산림청협 조)	-연방산불센터 (NPS산불센터, 주정부,국유림 관리청)	합 동	합 동	관리사무소 주 관(산림청협조)
탐방행태	-등산객중심 -놀이개념	-차량탐방 -학습·휴양	-차량탐방 -학습·휴양	-차량탐방 -학습·휴양	-차량위주 -학습·휴양
안전사고	-관리사무소, 파출소, 119, 민간구조대	-관리사무소	-관리사무소	-경시청 전담 ※관리사무소 관여하지 않 음	-관 리 사 무 소, 공원경찰, 민 간구조대 합 동
재난구조	-관리사무소, 자치단체	-관리사무소 -산불관리센터	-별도 '구조대' 운영	-경시청 전담 ※관 리 사 무 소 관여 없음	-관 리 사 무 소, 군, 경찰합동

자료 : 국립공원관리공단 홈페이지(<http://www.npa.or.kr>).

## 제 3 장 국내외 해상·해안국립공원의 이용 및 보존 현황

### 1. 우리나라 해상·해안국립공원 현황

#### 1) 우리나라 해상·해안국립공원의 개요

우리나라 해상·해안국립공원은 한려해상지역이 지리산 국립공원에 이어 1968년 12월 31일에 국립공원으로 정식 지정됨으로써 시작되었다. 이어 1978년 10월 20일에는 태안해안지역이 해안국립공원으로 지정됨으로써 두 번째 해상·해안국립공원이 탄생하였으며, 1981년 12월 23일에는 다도해해상지역이 해상국립공원으로 지정됨으로써 총 3개의 해상·해안국립공원이 탄생하게 되었다.

면적으로 보면 3개의 해상·해안국립공원 가운데 다도해해상국립공원이 가장 넓은 면적을 보유하고 있다. 다도해해상국립공원의 경우 우리나라 전체 국립공원 면적의 36.3%를 차지하고 있으며, 전체 면적의 85.5%가 해면으로 이루어져 있다. 3개 해상·해안국립공원은 전체 면적의 82.9%가 해역으로 이루어져 있어 관리의 중심도 육지보다는 해상지역이 되어야 함을 알 수 있다(<표 3-1> 참조).

<표 3-1> 우리나라의 해상·해안국립공원의 개요

공원명	공원면적(km <sup>2</sup> )	해역면적(km <sup>2</sup> )	해역면적 비율(%)	주요 도서
한려해상	510.323	344.763	67.56	거제도, 갈곶도, 외도, 대·소병도, 매물도, 한산도, 남해도
태안해안	328.450	290.300	88.38	학암포, 만리포, 연포, 몽산포, 청포대
다도해해상	2,344.910	2,004.480	85.48	홍도, 흑산도, 진도, 나로도, 거문도, 관매도, 보길도, 신지도
계	3,183.683	2,639.543	82.89	

자료 : 국립공원관리공단, 「국립공원기본통계자료」, 2001.

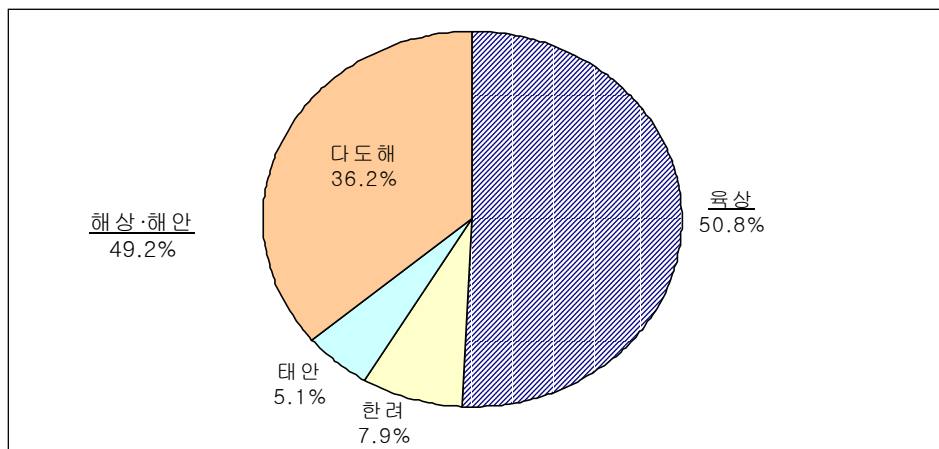
## 2) 공원구역과 용도지구

### (1) 공원구역 면적

공원구역 면적으로 볼 때, 3개의 해상·해안국립공원의 총면적은 3,184km<sup>2</sup>에 달해, 나머지 17개의 육상국립공원과 필적하는 넓이를 보유하고 있다. 이 가운데 해상면적은 2,639km<sup>2</sup>로 해상·해안국립공원 총면적의 82.89%에 달하고 있으며, 특히 2천km<sup>2</sup>를 넘는 해상면적을 보유한 다도해해상국립공원은 우리나라에서 가장 광대한 국립공원으로 우리나라 전체의 국립공원 면적의 36%에 이르며, 육역면적만으로도 지리산과 설악산에 버금가는 세 번째로 넓은 국립공원에 해당한다(<그림 3-1> 및 <표 3-2> 참조).

해상·해안국립공원의 면적 점유율

<그림 3-1>



자료 : 국립공원관리공단, 「국립공원기본통계자료」, 2001.

<표 3-2> 공원구역 면적의 상세

단위 : km<sup>2</sup>

공원구분	전체	육상 국립공원	해상·해안국립공원			
			계	한려해상	태안해안	다도해해상
공원구역 면적	6,473.113	3,288.890	3,184.223	510.323	328.990	2,344.910
	(100.0%)	(50.8%)	(49.2%)	(7.9%)	(5.1%)	(36.2%)
공원보호구역 면적	122.207	87.417	34.790	34.700	0.090	-
	(100.0%)	(71.5%)	(28.5%)	(28.4%)	(0.1%)	(0.0%)
해상 면적	2,639.543	-	2,639.543	344.763	290.300	2,004.480
	(100.0%)	(0.0%)	(100.0%)	(13.1%)	(11.0%)	(75.9%)

자료 : 국립공원관리공단, 「국립공원기본통계자료」, 2001.

## (2) 용도지구 현황

용도지구별로 볼 때, 절대적 보존을 요하는 자연보존지구의 비율은 육상국립공원이 해상·해안국립공원보다 월등히 높은 반면, 보존과 이용의 완충지대인 자연환경지구의 비율은 해상·해안국립공원이 높다. 이는 전 공원구역의 83%에 달하는 해상지역의 대부분이 자연환경지구로 설정되어 있기 때문이다(<표 3-3> 참조).

&lt;표 3-3&gt;

용도지구별 현황

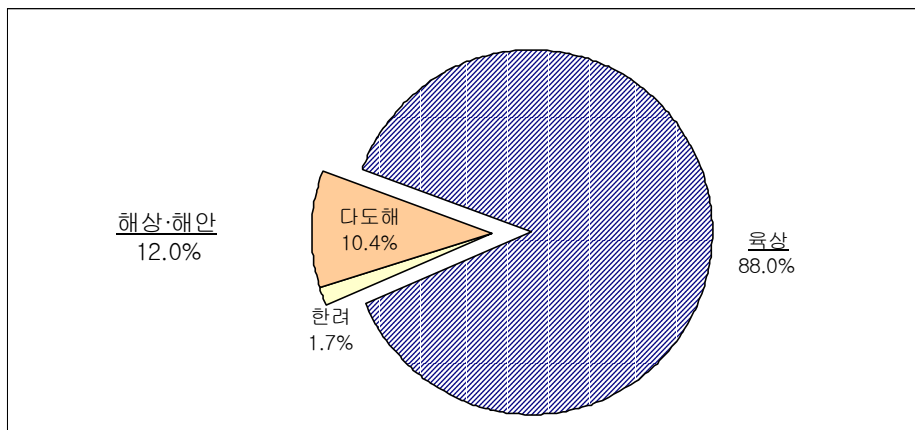
단위 : km<sup>2</sup>

공원구분	전체	육상국립공원	해상·해안국립공원			
			계	한려해상	태안해안	다도해해상
면적	6,473.113	3,288.890	3,184.223	510.323	328.990	2,344.910
자연보존지구	553.417 (8.5%)	486.787 (14.8%)	66.630 (2.1%)	9.272 (1.8%)	0.020 (0.0%)	57.338 (2.4%)
자연환경지구	5,797.354 (89.6%)	2,735.141 (83.2%)	3,062.213 (96.2%)	480.731 (94.2%)	321.232 (97.6%)	2,260.250 (96.4%)
취락지구	95.562 (1.5%)	49.604 (1.5%)	45.958 (1.4%)	19.036 (3.7%)	1.792 (0.5%)	25.130 (1.1%)
집단시설지구	26.780 (0.4%)	17.358 (0.5%)	9.422 (0.3%)	1.284 (0.3%)	5.946 (1.8%)	2.192 (0.1%)

자료 : 국립공원관리공단, 「국립공원기본통계자료」, 2001.

&lt;그림 3-2&gt;

자연보존지구의 현황

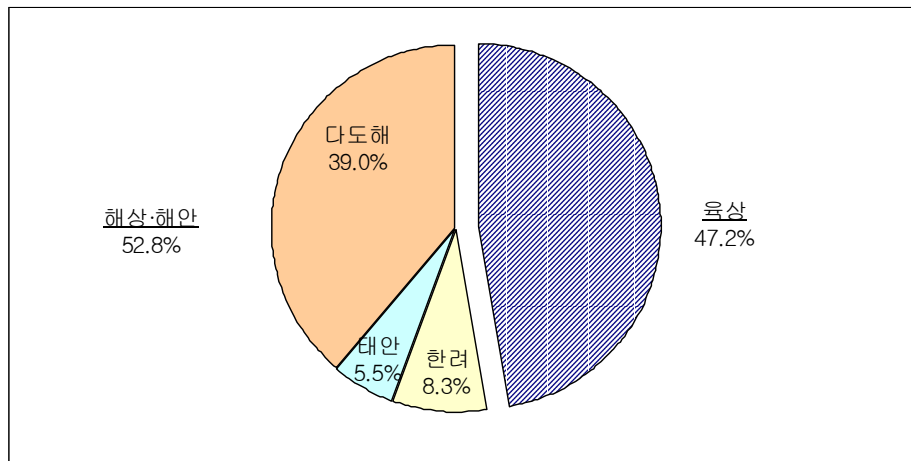


자연경관과 생태계가 엄격히 보호되는 자연보존지구는 육상국립공원을 중심으로 설정되어 있다. 자연보존지구는 전 국립공원의 8.5%에 해당하는 553km<sup>2</sup>에 걸쳐 설정되어 있으며, 이 중 육상국립공원에 설정된 구역이 88%를 점하고 있다. 해상·해안국립공원에서도 자연보존지구는 육역을 중심으로 66.6km<sup>2</sup>에 걸쳐 설정되어 있으며, 육역면적만으로 계산하면 공원구역의 12.2%에 달하나 이 역시 육상국립공원보다는 낮은 수준이다(<그림 3-2> 참조).

자연환경지구는 자연보존지구의 완충공간으로서 보전할 필요가 있는 지역이다. 해상·해안국립공원에서는 해역을 포함한 전 공원구역의 96% 이상이 자연환경지구로 설정되어 있어 전국적으로도 육상국립공원보다 해상·해안국립공원에서 더 넓게 나타나며, 특히 전체의 40% 가까이가 다도해에 집중되어 있다. 그러나 육역면적에서 차지하는 비중은 해상·해안국립공원에서는 77.6%로 오히려 육상국립공원에 비해 낮은 수준이다(<그림 3-3> 참조).

<그림 3-3>

자연환경지구의 현황

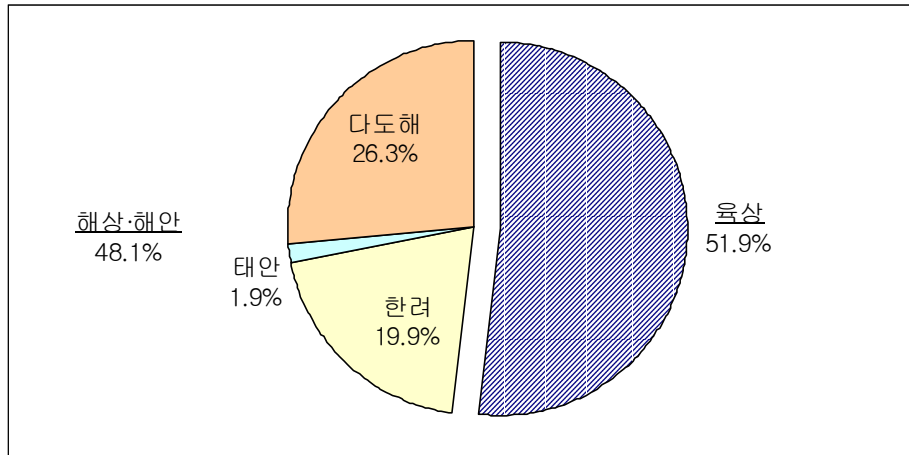


취락지구는 주민의 일상생활을 유지하는 데 필요한 지역으로 자연취락지구와 밀집취락지구로 구분할 수 있다. 전 공원구역에 대한 취락지구의 비중은 육상국립공원과 해상·해안국립공원에서 모두 1.4~1.5%의 수준으로 나타난다. 그러나 83%가 해역으로 이루어진 해상·해안국립공원에서 취락지구가 육역면적 중 차지하는 비중은 8.4%까지 높아지며, 특히 취락지구의 비중이 높은 한려해상에서는 육역면

적의 11.5%에 달한다. 이러한 육역지구에서 취락지구의 높은 비중은 해상·해안국립공원의 특징을 규정짓는 한 요인으로 볼 수 있다(<그림 3-4> 참조).

&lt;그림 3-4&gt;

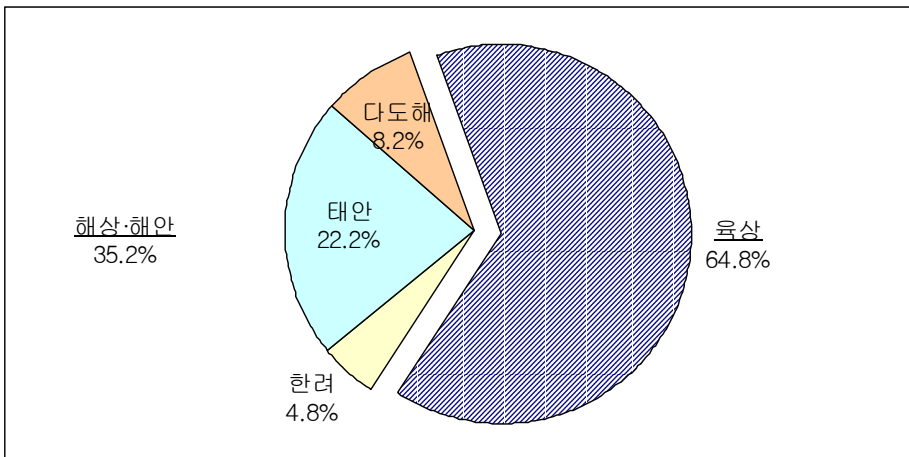
취락지구의 현황



자연공원의 방문객에 대한 편의제공 및 자연공원의 보전과 관리를 위한 시설을 위해 설정된 집단시설지구는 약 27km<sup>2</sup>에 걸쳐 지정되어 있다. 해상·해안국립공원에는 9.4km<sup>2</sup>에 걸쳐 지정되어 있고, 집단시설지구가 육역면적에서 차지하는 비

&lt;그림 3-5&gt;

집단시설지구의 현황



중은 1.7%로 육상국립공원에 비해 높은 편이다. 특히 태안해안에서는 집단시설지구가 육역의 15.4%에 달하고, 이는 우리나라 전 국립공원의 집단시설구역 중에서 22.2%를 차지하는 것이다(<그림 3-5> 참조).

### 3) 토지소유 및 국공유 재산 현황

#### (1) 토지소유의 구조

국립공원구역의 전 면적 중 약 75%는 국·공유지로 이루어져 있으며, 나머지 1/4정도가 사유지나 사찰의 소유이다. 단, 해상·해안국립공원의 면적 중 국유지에는 해역면적이 포함되어 있어, 육역면적만으로 계산하면 오히려 사유지의 비중이 80%에 육박한다. 또한 해상·해안국립공원에서 사찰이 소유하는 토지는 극히 미미한 수준이므로 육역토지의 3/4 이상이 사유지라는 점이 해상·해안 국립공원 토지소유 구조의 큰 특징이라고 볼 수 있다. 공원별 육역토지의 사유지 비중은 한려해상이 68%, 태안해안이 79%에 달하며, 다도해해상국립공원은 81%까지 이르고 있는 실정이다(<표 3-4> 참조).

<표 3-4>

토지소유 현황

단위 : km<sup>2</sup>

공원구분	전체	육상국립공원	해상·해안국립공원				
			계	한려해상	태안해안	다도해해상	육역면적
계	6,473.113	3,317.790	3,155.323	481.423	328.990	2,344.910	517,666
국·공유	국유	4,806.435	2,065.109	2,741.326	368.131	296.845	2,076.350
		(74.3%)	(62.2%)	(86.9%)	(76.5%)	(90.2%)	(88.5%)
	공유	26.844	25.364	1.480	0.002	1.478	-
		(0.4%)	(0.8%)	(0.0%)	(0.0%)	(0.4%)	(0.0%)
	소계	4,833.279	2,090.473	2,742.806	368.133	298.323	2,076.350
사유·사찰	사유	1,322.602	911.385	411.217	112.190	30.667	268.360
		(20.4%)	(27.5%)	(13.0%)	(23.3%)	(9.3%)	(11.4%)
	사찰	317.232	315.932	1.300	1.100	-	0.200
		(4.9%)	(9.5%)	(0.0%)	(0.2%)	(0.0%)	(0.0%)
	소계	1,639.834	1,227.317	412.517	113.290	30.667	268.560
		(25.3%)	(37.0%)	(13.1%)	(23.5%)	(9.3%)	(11.5%)

자료 : 국립공원관리공단, 「국립공원기본통계자료」, 2001.



## (2) 국유재산 현황

국립공원의 국유재산은 도로, 야영장, 주차장, 관리시설 및 오물처리장 등으로 쓰이고 있다. 이 중 도로의 비중이 가장 높고, 육상국립공원에서는 야영장, 주차장 이외에 관리시설 및 오물처리장으로 국유지의 용도가 안배되어 있다. 그러나 해상·해안국립공원에서는 국유지의 용도가 도로와 주차장에 집중되어 야영장, 관리시설 및 오물처리장 등의 시설이 미비하다. 특히 다도해해상과 한려해상의 쓰레기 소각시설 등 오물처리장의 절대적인 부족은 현지주민의 일상생활에 커다란 지장을 초래하고 있다(<표 3-5> 참조).

<표 3-5> 국유재산 현황 - 토지

단위 : m<sup>2</sup>

공원구분	전체	육상국립공원	해상·해안국립공원			
			계	한려해상	태안해안	다도해해상
면적	3,150,066	2,555,284	594,782	135,524	125,550	333,708
야영장	673,020	616,656	56,364	13,822	34,341	8,201
	(21.4%)	(24.1%)	(9.5%)	(10.2%)	(27.4%)	(2.5%)
주차장	657,457	468,677	188,780	51,631	68,698	68,451
	(20.9%)	(18.3%)	(31.7%)	(38.1%)	(54.7%)	(20.5%)
도로	1,377,508	1,052,007	325,501	65,334	11,544	248,623
	(43.7%)	(41.2%)	(54.7%)	(48.2%)	(9.2%)	(74.5%)
오물처리장	174,430	166,983	7,447	1,913	4,284	1,250
	(5.5%)	(6.5%)	(1.3%)	(1.4%)	(3.4%)	(0.4%)
관리소 등	219,430	202,740	16,690	2,824	6,683	7,183
	(7.0%)	(7.9%)	(2.8%)	(2.1%)	(5.3%)	(2.2%)
기타	48,221	48,221	-	-	-	-
	(1.5%)	(1.9%)	(0.0%)	(0.0%)	(0.0%)	(0.0%)

자료 : 국립공원관리공단, 「국립공원기본통계자료」, 2001.

해상·해안국립공원의 국유재산 중 건물은 83동이 있으며, 면적은 8,696m<sup>2</sup>에 달한다. 대부분이 공중변소와 관리시설로 사용되고 있다(<표 3-6> 참조).

&lt;표 3-6&gt;

## 국유재산 현황 - 건물

단위 : m<sup>2</sup>

공원구분	전체	육상국립공원	해양·해양국립공원			
			계	한려해상	태안해안	다도해해상
동수	363	280	83	30	22	31
	(100.0%)	(77.1%)	(22.9%)	(8.3%)	(6.1%)	(8.5%)
면적	38,690.81	29,994.29	8,696.52	2,986.00	2,557.71	3,152.81
	(100.0%)	(77.5%)	(22.5%)	(7.7%)	(6.6%)	(8.1%)
용도별	관리소	60	51	9	3	3
	공중변소	227	157	70	24	19
	대피소	12	12	-	-	-
	기타	64	60	4	3	1

자료 : 국립공원관리공단, 「국립공원기본통계자료」, 2001.

## (3) 공유재산 현황

해양·해양국립공원에 있어서 공유지의 비중은 극히 미미하다. 전 해양·해양국립공원에 13필지 7,903m<sup>2</sup>의 공유지가 있을 따름이며, 다도해해상국립공원에는 전무한 실정이다.

또한 해양·해양국립공원에서 공유재산인 건물은 단 15동, 1,495m<sup>2</sup>에 불과하며, 대부분 화장실 용도로 지어진 것이다(<표 3-7> 및 <표 3-8> 참조).

&lt;표 3-7&gt;

## 공유재산 현황 - 토지

단위 : m<sup>2</sup>

공원구분	전체	육상국립공원	해양·해양국립공원			
			계	한려해상	태안해안	다도해해상
필지수	598	585	13	10	3	-
	(100.0%)	(97.8%)	(2.2%)	(1.7%)	(0.5%)	(0.0%)
면적	661,973.59	654,070.59	7,903.00	1,748.00	6,155.00	-
	(100.0%)	(98.8%)	(1.2%)	(0.3%)	(0.9%)	(0.0%)
지목별	전	129	124	5	5	-
	답	132	131	1	1	-
	임	63	61	2	1	-
	대지	72	72	-	-	-
	잡종지	48	46	2	-	2
	도로	121	118	3	3	-
	하천	12	12	-	-	-
	구거	15	15	-	-	-
	기타	6	6	-	-	-

자료 : 국립공원관리공단, 「국립공원기본통계자료」, 2001.

&lt;표 3-8&gt;

## 공유재산 현황 - 건물

단위 : m<sup>2</sup>

공원구분	전체	육상국립공원	해상·해안국립공원			
			계	한려해상	태안해안	다도해해상
필지수	305	290	15	6	8	1
	(100.0%)	(95.1%)	(4.9%)	(2.0%)	(2.6%)	(0.3%)
면적	20,263.48	18,768.27	1,495.21	597.38	785.93	111.90
	(100.0%)	(92.6%)	(7.4%)	(2.9%)	(3.9%)	(0.6%)
용도별	대피소	16	16	-	-	-
	화장실	203	189	14	6	8
	관리소	18	18	-	-	-
	기타	68	67	1	-	-

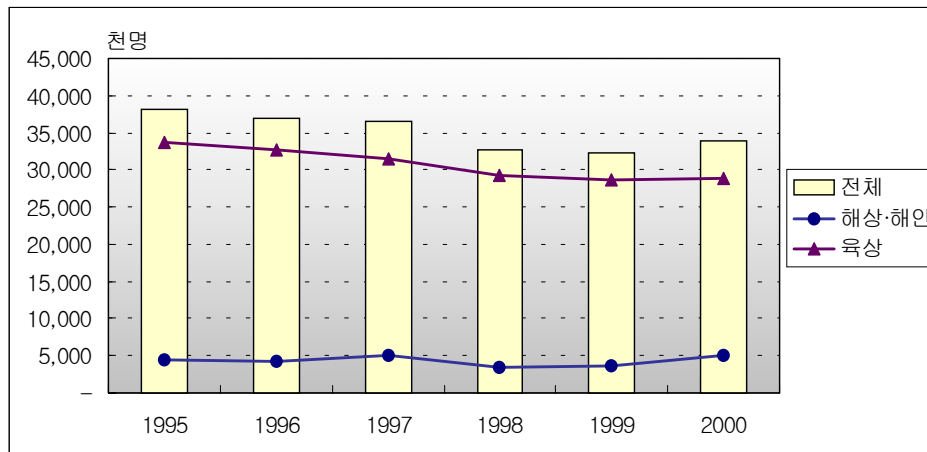
자료 : 국립공원관리공단, 「국립공원기본통계자료」, 2001.

## 4) 탐방객 현황

우리나라의 국립공원 탐방객은 꾸준히 증가하여 90년대 중반에 연간 4천만명 규모에 근접하기도 했으나, 90년대 후반에 들면서부터 완만한 감소추세를 보이고 있다. 그러나 해상·해안국립공원의 탐방객은 1997년 연간 500만을 돌파한 후 한때 주춤하였으나 2000년 들면서 다시 급속한 회복세를 보이고 있다(<그림 3-6> 참조).

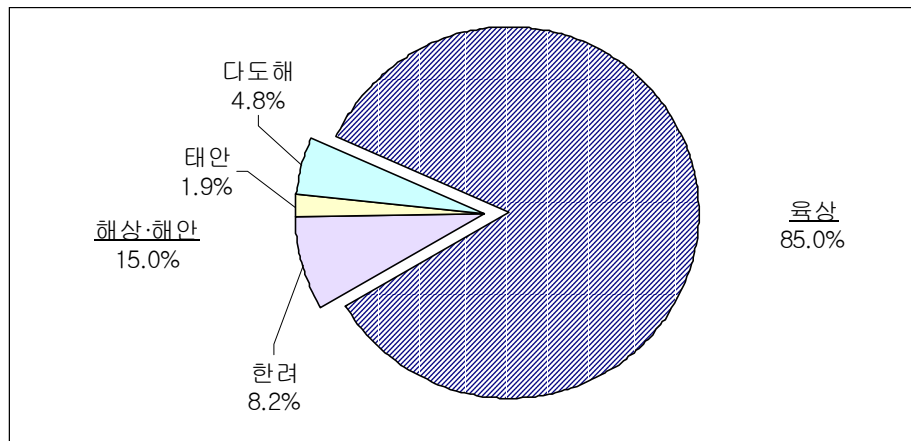
&lt;그림 3-6&gt;

## 국립공원 탐방객 수의 최근 추이



3,392만여명이 국립공원을 찾은 2000년을 기준으로 육상국립공원이 차지하는 비중은 85%에 이른다. 같은 해에 해상·해안국립공원을 찾은 탐방객의 수는 507만에 이르러 전 탐방객의 15%를 점하며, 이 중 과반수는 한려해상 탐방객으로 나타났다. 특히 2000년 다도해해상국립공원에서는 탐방객의 수가 전년도에 비해 3배 가까이 폭증한 것으로 집계되고 있다(<그림 3-7> 및 <표 3-9> 참조).

<그림 3-7> 탐방객의 공원별 점유율(2000년)



<표 3-9> 연도별 탐방객 현황

단위 : 천명

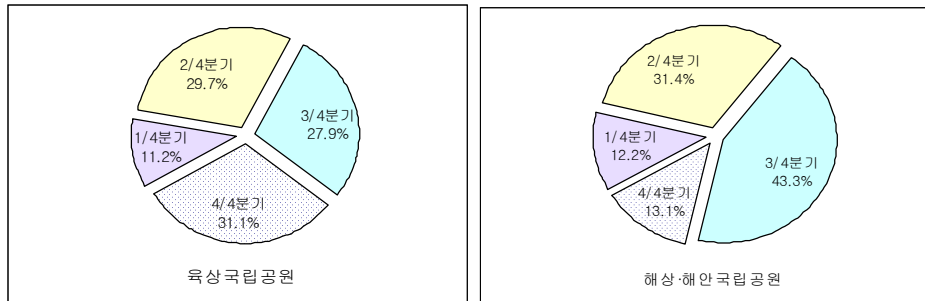
연도별		1995	1996	1997	1998	1999	2000
공원별	한려해상	2,462	2,746	3,686	2,381	2,482	2,778
	태안해안	1,064	756	609	539	578	659
	다도해해상	985	795	752	583	580	1,636
	계	4,511	4,297	5,047	3,503	3,640	5,073
육상국립공원		33,719	32,716	31,405	29,231	28,741	28,845
전체		38,230	37,013	36,452	32,734	32,381	33,918

자료 : 국립공원관리공단 홈페이지(<http://www.npa.or.kr>).

한편 분기별로 나누어 탐방객의 방문시기를 분석해 보면 육상국립공원은 10월과 11월 등 4/4분기의 비중이 높고 2/4분기와 3/4분기에도 방문객이 분산되는 것으

로 나타나나, 해상·해안형 국립공원은 8월의 휴가철에 방문이 집중되고, 가을에서 겨울에 이르는 계절에는 방문객의 발길이 뜸해지는 것을 알 수 있다(<그림 3-8> 참조).

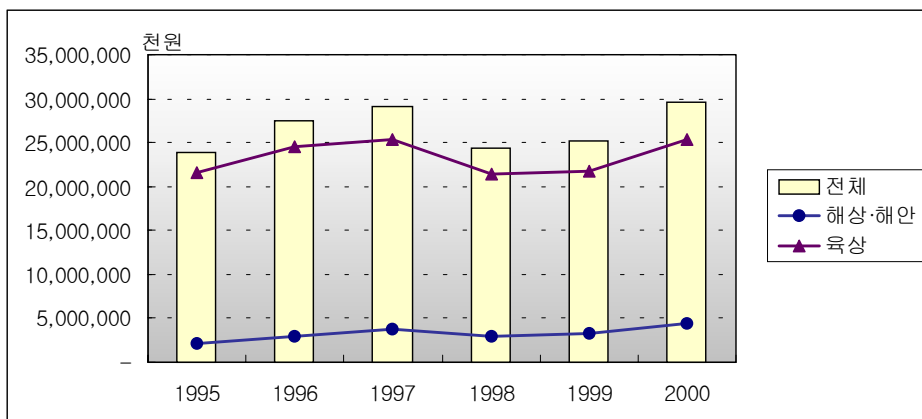
<그림 3-8> 탐방객의 분기별 비중(2001년)



### 5) 수입금 현황

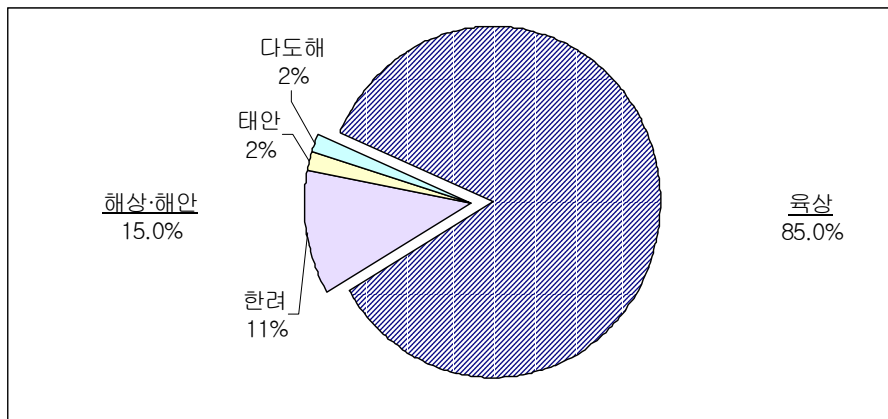
국립공원의 총수입금은 1997년에 290억여원에 이르렀으나 그 후 경제사정의 악화와 더불어 1998년 급격히 감소, 다시 회복세로 돌아서 2000년에는 290억원대를 돌파하고 300억원대에 근접하였다. 해상·해안국립공원의 경우도 이와 마찬가지로 1998년에 급격히 감소했다가 이듬해부터 회복을 시작, 2000년에 43억여원의 수입을 기록하였다(<그림 3-9> 참조).

<그림 3-9> 국립공원 수입금의 최근 추이



수입금의 공원별 점유율을 보면 탐방객의 점유율과 마찬가지로 육상국립공원이 85%를 차지한다. 해상·해안국립공원에서 수입금은 대부분이 한려해상에서 발생한다고 볼 수 있으며, 다도해해상국립공원이 탐방객에 비해 수입이 적은 것은, 입장료를 징수하지 않는 도서가 많아 수입의 대부분을 차지하는 입장료 수입이 적은 데에 기인한다(<그림 3-10> 및 <표 3-10> 참조).

<그림 3-10> 수입금의 공원별 점유율(2000년)



<표 3-10> 연도별 수입금 현황

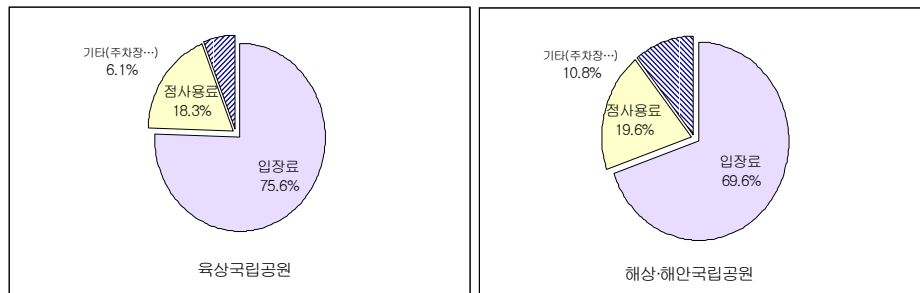
단위 : 천원

연도별		1995	1996	1997	1998	1999	2000
공원별	해상·해안 국립공원	1,590,231	2,197,411	2,638,214	2,106,897	2,357,394	3,372,296
	한려해상	397,960	501,399	657,944	508,090	534,621	496,954
	태안해안	207,649	268,241	446,909	344,101	435,008	469,603
	계	2,195,840	2,967,051	3,743,067	2,959,088	3,327,023	4,338,853
육상국립공원		21,632,586	24,477,594	25,386,817	21,417,465	21,811,897	25,336,414
전체		23,828,426	27,444,645	29,129,884	24,376,553	25,138,920	29,675,267

자료 : 국립공원관리공단 홈페이지(<http://www.npa.or.kr>).

국립공원의 수입구조는 탐방객으로부터 징수하는 입장료 수입의 비중이 매우 크며, 그 외에 점·사용료와 기타 주차장 수입 등으로 이루어져 있다. 육상국립공원에 비해 해상·해안국립공원은 입장료의 비중이 상대적으로 낮고, 점·사용료와 주차장 수입 등의 비중이 더 큰 것을 알 수 있다(<그림 3-11> 참조).

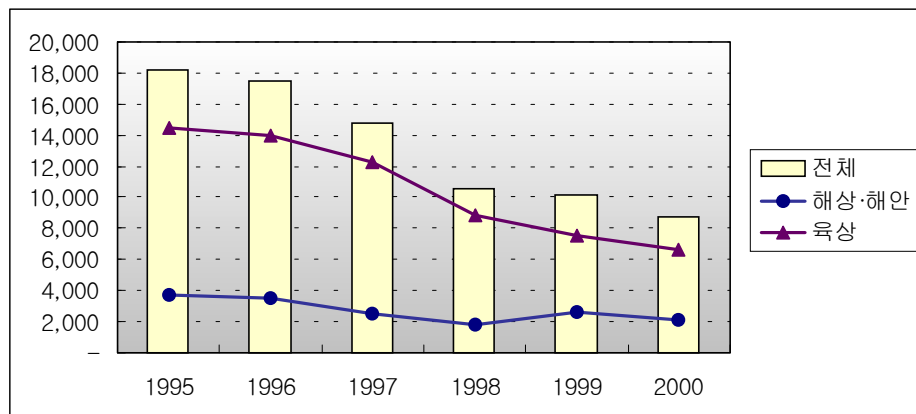
<그림 3-11> 국립공원 수입구조의 비교(2000년)



## 6) 오물처리 현황

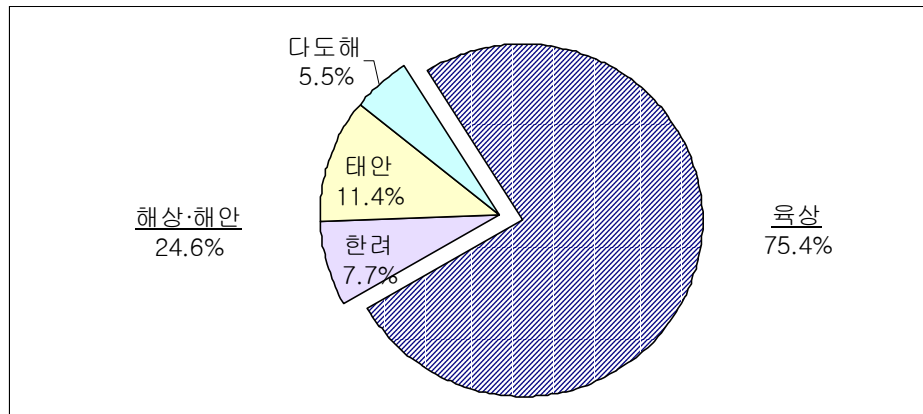
국립공원에서 오물수거 및 처리량은 매년 감소하고 있는 추세이나 육상국립공원의 급격한 감소추세와는 달리 해상·해안국립공원에서는 매우 완만하게 진행되고 있다. 2000년 육상국립공원의 오물처리량은 6,597톤으로 1995년에 비해 약 55% 감소하였으나, 해상·해안국립공원에서는 같은 기간에 약 40% 감소에 그친 2,146톤을 기록하고 있다(<그림 3-12> 참조).

<그림 3-12> 오물처리량의 추이



오물처리량의 약 75%는 육상국립공원에서 처리되고 있으며, 탐방객의 수나 입장료 수입에 비해 해상·해안국립공원의 오물처리량은 많은 것으로 나타난다. 특히 태안해안 국립공원의 오물처리량 점유율이 상대적으로 높다(<그림 3-13> 및 <표 3-11> 참조).

<그림 3-13> 오물처리량의 공원별 점유율(2000년)



<표 3-11>

연도별 오물처리실적

단위 : 톤

연도별		1995	1996	1997	1998	1999	2000
공원별	한려해상	1,803	1,672	1,527	1,002	763	669
	태안해안	1,037	1,180	348	327	1,140	996
	다도해해상	841	658	686	431	710	481
	계	3,681	3,510	2,561	1,760	2,613	2,146
육상국립공원		14,513	13,962	12,229	8,808	7,513	6,597
전체		18,194	17,472	14,790	10,568	10,126	8,743

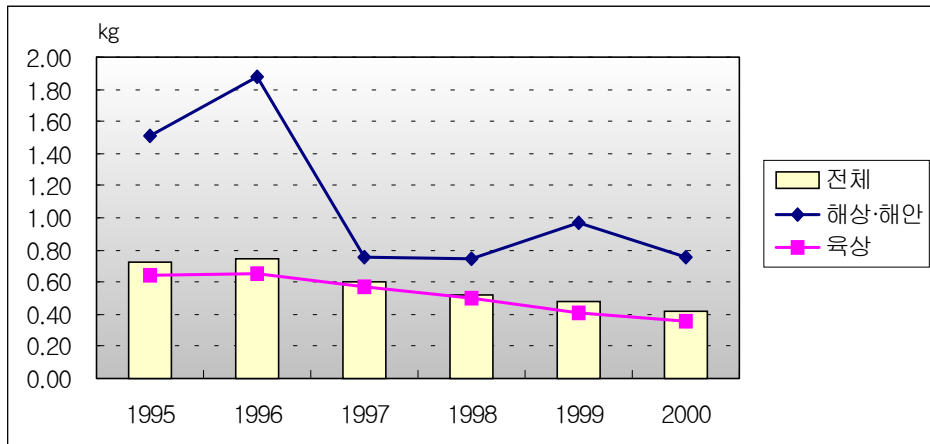
자료 : 국립공원관리공단 홈페이지(<http://www.npa.or.kr>).

이러한 추세는 탐방객 1인당 처리되는 오물의 양으로 더욱 분명하게 나타난다. 육상국립공원의 1인당 오물처리량은 꾸준히 감소하여 2000년에는 0.36kg을 기록



하였으나 해상·해안국립공원의 오물처리량 추이는 일정하지 않고, 2000년 기록으로도 육상에 비해 2배가 많은 0.76kg을 기록하였다. 특히 다도해해상과 태안해안에서는 최근 2~4kg 대에 머물고 있다. 이는 전부가 공원의 탐방객으로 인한 오물이라기보다 육상에서 하천 등을 통해 방출되어 해상·해안 국립공원에 표착하는 쓰레기도 상당량 포함된 것이라고 볼 수 있다(<그림 3-14> 및 <표 3-12>참조).

<그림 3-14> 1인당 오물처리량의 추이



<표 3-12> 1인당 오물처리실적

단위 : kg

연도별		1995	1996	1997	1998	1999	2000
공원별	해상·해안 국립공원	1.02	1.41	0.57	0.56	0.37	0.29
	한려해상	2.14	2.37	0.70	0.73	2.42	3.02
	태안해안	4.60	3.50	3.64	3.89	4.36	2.38
	다도해해상	1.52	1.88	0.76	0.75	0.97	0.76
육상국립공원		0.64	0.65	0.58	0.50	0.40	0.36
전체		0.73	0.75	0.60	0.52	0.47	0.42

자료 : 국립공원관리공단 홈페이지(<http://www.npa.or.kr>).

## 7) 허가 및 협의 현황

연도별 허가 및 협의의 처리 현황을 살펴보면 매년 육상국립공원에서 발생하는 건수에 필적하거나 상회하는 허가 및 협의가 해상·해안국립공원에서 이루어지는 것을 알 수 있다. 이는 육상국립공원에 비해 매우 높은 사유지와 취락지구의 비율에 일정한 상관관계를 가지고 있는 것으로 판단된다(<표 3-13> 참조).

<표 3-13> 연도별 허가(협의) 처리 현황

연도별 공원별		1995		1996		1997		1998		1999		2000	
		허가	협의	허가	협의	허가	협의	허가	협의	허가	협의	허가	협의
해상·해안 국립공원	한려해상	631	269	465	338	493	374	292	304	390	202	-	-
	태안해안	65	101	35	80	43	84	24	88	15	134	293	68
	다도해해상	546	181	88	837	23	665	28	417	15	423	70	449
	계	1,242	551	588	1,255	559	1,123	344	809	420	759	363	517
육상국립공원		740	931	606	812	806	1,019	395	715	404	541	890	828
전체		1,982	1,482	1,194	2,067	1,365	2,142	739	1,524	824	1,300	1,253	1,345

자료 : 국립공원관리공단 홈페이지(<http://www.npa.or.kr>).

한편 해상·해안국립공원에서 공원사업의 시행허가 건수는 1996년 이후 매년 20건 내외의 안정적인 추이를 보이고 있다(<표 3-14> 참조).

<표 3-14> 공원사업 시행허가 현황

단위 : 건

연도별 공원별		1995	1996	1997	1998	1999	2000
해상·해안 국립공원	한려해상	5	8	4	9	6	5
	태안해안	1	4	8	10	6	8
	다도해해상	1	6	7	2	6	4
	계	7	18	19	21	18	17
육상국립공원		58	105	76	52	39	49
전체		65	123	95	73	57	66

자료 : 국립공원관리공단 홈페이지(<http://www.npa.or.kr>).

## 2. 주요국의 해상·해안국립공원 관리 현황

### 1) 호주의 대산호초해양공원(GBRMP)<sup>4)</sup>

호주의 대산호초해양공원(Great Barrier Reef Marine Park, 이하 GBRMP)은 1975년에 GBRMP법(Great Barrier Reef Marine Park Act 1975)의 제정과 함께 출발하였으며, 이 법은 해양생태계의 관리만을 다루는 세계 최초의 법으로 평가받고 있다.

#### (1) 관리 철학

GBRMP 공원관리청의 관리철학은 다음과 같다.

- 첫째, 생태계 전반을 보호하기 위하여 생태계 차원에서의 관리
- 둘째, 생태계는 보호하되 대산호초지역에 대한 지속가능한 이용과 여가를 제공하기 위한, 보존과 합리적인 이용의 조화
- 셋째, 관리계획의 수립과 시행에 일반 국민과 지역사회의 참여를 유도
- 넷째, 관리에 대한 성취도 측정과 지속적인 모니터링

#### (2) 용도지구

1975년에 제정된 GBRMP법은 대산호초의 보존과 합리적 이용을 제공하기 위해 공원지역의 용도를 철저하게 구분하였다. GBRMP법에서는 영구히 보존되어야 할 지역을 연구목적 외 출입금지지역으로 지정하여 일정기간 잠재적 위험으로부터 보호받을 수 있도록 하였다.

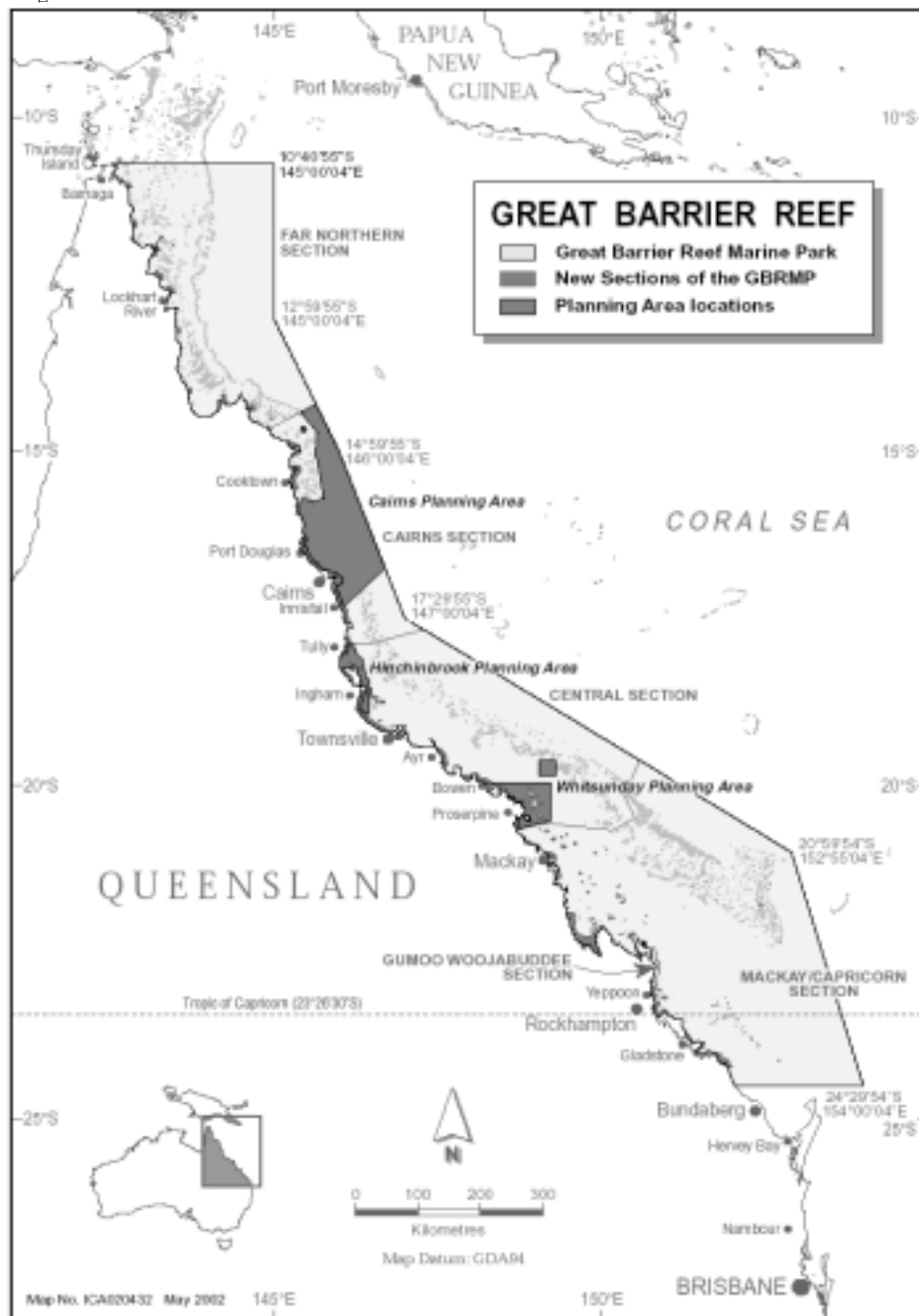
GBRMP법 제32조제7항에서 정의하고 있는 용도지구제의 기본 목표는 다음과 같다.

- 대산호초의 보호
- 대산호초지역의 합리적인 이용을 허용하면서 보호를 하기 위한 이용의 규제
- 대산호초지역의 자원채취 행위에 따른 영향을 최소화시키기 위한 규제
- 일부 지역의 감상과 여가 제공
- 자연상태로 보존하기 위해 과학적 연구목적 외에는 인간의 간섭 배제

---

4) 호주의 대산호초해양공원(GBRMP)과 관련된 내용은 홈페이지(<http://www.gbrmp.gov.au>), Great Barrier Reef Marine Park Authority(2002), 국립공원관리공단, 「해안·해상국립공원 관리정책방향 수립에 관한 연구」(2002), 박상우, “해중경관지구 조성을 위한 기초여건 검토”, 「월간해양수산」, 통권 제217호, 한국해양수산개발원, 2002. 10. 등에서 발췌 요약한 것임.

<그림 3-15> 호주 대산호초해양공원(Great Barrier Reef Marine Park)의 지리적 위치



자료 : Great Barrier Reef Marine Park Authority, *Annual Report 2001~2002*, 2002.

또한 이에 따른 용도지구는 다음과 같다.

- 일반용도 ‘A’지구 : 가장 제한이 없는 지역으로 해운업이나 트롤어업까지도 가능하다. 그러나 광물채굴, 석유채굴 및 상업적 작살어업 또는 잠수장비를 이용한 작살어업 등은 금지된다.
- 일반용도 ‘B’지구 : 대부분의 상업적·여가활동 등은 허용된다. 그러나 A지역에서 금지된 행위뿐 아니라 트롤어업이나 일반적 해운업은 모두 금지된다.
- 일반용도지구 : 다양한 휴양활동이나 상업활동이 이루어지는 지역이지만 지역의 장기적 보존전략과 일치하여야 한다.
- 해양국립공원 ‘A’지구 : 감상과 휴양목적을 위한 지역으로 낚시도 제한된다. 낚시는 한 사람에 한 개의 낚시줄과 한 개의 바늘만이 허용된다. 저서생물에 대한 견지낚시를 할 때에는 한 개 줄 이상이 사용될 수 있다. 작살을 이용하거나 B지역에서 금지된 행위는 여기에서도 모두 금지된다.
- 서식지보호지구 : 견지낚시로부터 보호되면서 다양한 휴양 및 상업활동이 가능한 지역
- 하구역(estuary) 보호지구 : 하구역 지역의 식생유실이나 교란행위로부터 보호하고 자연상태의 조류 개황을 변하지 않게 하면서 상업·휴양활동을 보장하는 지역
- 공원보호지구 : 제한된 범위에서 오락적 낚시 같은 것을 포함하면서 감상과 즐기기 위한 지역
- 해양국립공원 ‘B’지구 : 비교적 교란 받지 않는 상태에서 감상과 즐기기 위한 지역. 이 지역은 낚시를 포함하여 자연자원을 반출하는 모든 행위가 금지된다.
- 해양국립공원 완충지구 : 통상 500미터 폭으로 모든 어로행위가 금지된 산호초 주변에서 저서동물을 포획하기 위한 견지낚시가 허용된다. 저서동물을 잡기 위한 견지낚시는 기존 해양생물에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 판단된다.
- 완충지구 : 해양공원 주변에 보호구역을 제공. 국립공원으로 지정된 산호초 근처에서 고등어 견지낚시가 가능한 완충지대
- 국립공원지구 : 해양공원 내 고수준의 보존을 위한 지구. 일체의 반출입 금지

- 과학적 연구지구 : 과학적 연구목적만을 위해 지정된 지역. 다른 목적의 출입과 이용은 금지된 지역
- 보전지구 : 자연상태로 보존하기 위한 지구. 비상사태 외에는 모든 출입이 금지되며, 다른 곳에서는 불가능한 과학적 연구만이 가능

### (3) 해양공원의 관리

GBRMP의 크기는 일본 정도에 해당하며 이를 관리하기 위해 연간 170만달러의 비용이 소요된다. 순시선과 비행기가 매일 순찰하면서 탐방객의 활동 상황과 생태학적 환경변화를 감시한다.

GBRMP 공원관리청은 공원지역 생태계의 보존을 위해 최대한 노력하고 있으며, 선박이나 비행기의 운항과 관련된 사항, 선박이나 비행기의 수색 및 나포, 해양공원내 불법행위자의 체포 등이 법적으로 보장되어 있다.

퀸스랜드주 공원 및 야생동물청은 열척의 배를 순찰에 사용하고 있으며, 연간 평균 220일 정도를 해상에서 감시한다. 또한 연간 140회 정도 항공기를 통한 순찰 활동을 병행한다. 퀸스랜드주 해상경찰청(QBFP)은 GBRMP 인근의 불법어로활동을 막기 위해 원양에서 감시활동을 수행한다. 특히 금지해역에서의 트롤어업과 어망어업에 대해 감시한다.

### (4) GBRMP 관련 법률<sup>5)</sup>

호주정부는 1975년에 GBRMP 해중공원법을 제정하여 GBRMP의 성공적인 관리를 도모하고 있으며, 이 밖에도 GBRMP의 보존을 위하여 연방정부와 주정부에서 다각적으로 지원하고 있다.

주요 법안의 종류 및 내용을 정리하면 다음과 같다(<표 3-15> 참조).

- 대산호초해양공원법(The Great Barrier Reef Marine Park Act, 1975) : 해양공원 지구에 대한 계획 및 관리부문에 대한 기초적인 틀을 다룸. 관리주체의 구성 및 운영, 해중공원의 올바른 활용에 대한 규제사항, 그리고 용도계획을 통한 효율적인 관리 등을 다룬 가장 기본적인 법
- 세계문화유산보전법(World Heritage Properties Conservation Act, 1988) : 호주 내 세계문화유산으로 지정된 문화·자연환경을 보전하기 위해 호주정부가 1988년에 제정한 법

5) 박상우, “해중경관지구 조성을 위한 기초여건 검토”, 「월간 해양수산」, 통권 제217호, 한국 해양수산개발원, 2002. 10. 요약.

- 고래보호법(Whale Protection Act, 1980) : 조업구역(Economic Zone)을 제외한 지역에서 배 또는 비행기로 고래를 추적, 포획하거나 인위적으로 간섭하는 행위를 금지하는 법
- 연안보호 및 관리법(Coastal Protection and Management Act, 1995) : 연안의 자원 및 생물학적 다양성을 보호, 보전, 육성, 관리할 수 있도록 제정한 법으로서 연안지역의 생태적으로 지속가능한 개발을 유도하고, 연안자원 및 인간이 연안에 미치는 영향에 대한 지식을 넓히도록 유도하는 법

&lt;표 3-15&gt;

**호주 대산호초해양공원(GBRMP)의 관련 법률**

구 분	대산호초해양공원 관련 법률
연방법안 (Federal Legislation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대산호초해양공원법(Great Barrier Reef Marine Park Act 1975)</li> <li>- 대산호초해양공원조례(Great Barrier Reef Marine Park Regulations 1983)</li> <li>- 환경보호법(Environmental Protection Act 1981)</li> <li>- 국립공원및야생동식물보전법(National Parks and Wildlife Conservation Act 1975)</li> <li>- 세계문화유산보전법(World Heritage Properties Conservation Act 1983)</li> <li>- 멸종위기종보호법(Endangered Species Protection Act 1992)</li> <li>- 고래보호법(Whale Protection Act 1980)</li> <li>- 침선법(Historic Shipwrecks Act 1976)</li> </ul>
주립법안 (State Legislation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해양공원법(Marine Park 1982)</li> <li>- 연안보호및관리법(Coastal Protection and Management Act 1995)</li> <li>- 자연보전법(Nature Conservation Act 1992)</li> <li>- 환경보호법(Environmental Protection Act 1994)</li> <li>- 통합계획법(Integrated Planning Act 1997)</li> <li>- 지방 조례(Local Government Regulation)</li> </ul>

자료 : 박상우, “해중경관지구 조성을 위한 기초여건 검토”, 「월간 해양수산」, 통권 제217호, 한국해양수산개발원, 2002. 10. 요약.

## 2) 독일의 갯벌해국립공원

독일의 연방자연보호법에 따르면, 독일의 국립공원은 자연 및 환경보호가 어떤 정책이나 계획보다도 우선되어야 한다는 원칙을 가지고 있다. 이에 따라 갯벌을 보유하고 있는 쉘레스비히-홀슈타인주, 니더작센주, 함부르크주의 3개 지방정부는 갯벌을 국립공원화하여 보존하는 한편 관광자원으로 이용하고자 하고 있다. 해역

별로 주정부가 다르므로 국립공원 지정연도와 갯벌 범위도 다르나 모든 갯벌을 국립공원으로 지정한다는 사실은 같다. 이들 3개 국립공원의 명칭은 각 주의 이름을 따라 슐레스비히-홀스타인 갯벌해국립공원, 니더작센 갯벌해국립공원, 함부르크 갯벌해국립공원으로 불린다.

이들 3개 주는 갯벌해국립공원법을 제정하여 해안선으로부터 시작하여 모래섬과 갯벌을 포함하는 전 연안해역을 갯벌해국립공원으로 지정하고, 이를 관리하기 위한 국립공원 관리청 및 관리사무소를 각기 설치하였다. 이 관리청의 임무는 갯벌해에 가해지는 여러 가지 환경적 위협을 막고, 사냥이나 어업활동에 의한 생태계의 방해를 최소화하도록 관리하는 것이다. 따라서 관리청에서 행하는 갯벌의 자연상태를 보전하기 위한 모든 조치들은 연구를 통한 기본 조사 후에 이루어지고 있다.

### (1) 슐레스비히-홀스타인 갯벌해국립공원

#### ① 슐레스비히-홀스타인주 갯벌해국립공원법

슐레스비히-홀스타인주 갯벌해국립공원법은 1985년 7월 22일 제정, 1999년 12월 17일에 개정되었다. 이 법에 따르면 국립공원의 목적은 슐레스비히-홀스타인주 갯벌해의 보호와 자연적 발전을 도모하고, 갯벌해의 특유성, 아름다움, 자연성을 보존하는 것으로, 자연의 변화과정은 가능한 한 방해받지 않아야 한다는 이념에 바탕을 두고 있다. 또한 국립공원은 갯벌해에 자연스럽게 존재하는 동물군, 식물군의 생활공간으로서 보존되어야 하며, 식물, 동물, 생태계를 포함한 자연의 자연스러운 발전은 보호되어야 한다고 명시하고 있다.

#### ② 갯벌해국립공원 개황

슐레스비히-홀스타인주는 1985년 10월 1일 독일연방 내 지방정부 중 최초로 갯벌을 국립공원화하였다. 처음에는 엘베(Elbe) 하구에서 시작하여 덴마크 국경에 이르는 2,850km<sup>2</sup>의 면적이었으나, 차츰 물새의 주요 서식처 및 번식지로 알려지면서 1999년 개정된 국립공원법에서 새로운 보호지역<sup>6)</sup>을 지정하여 국립공원경계가 해상 3마일까지 확장됨에 따라 갯벌해국립공원은 해안선 연장 400km, 총면적 4,410km<sup>2</sup>로 확대되었다.

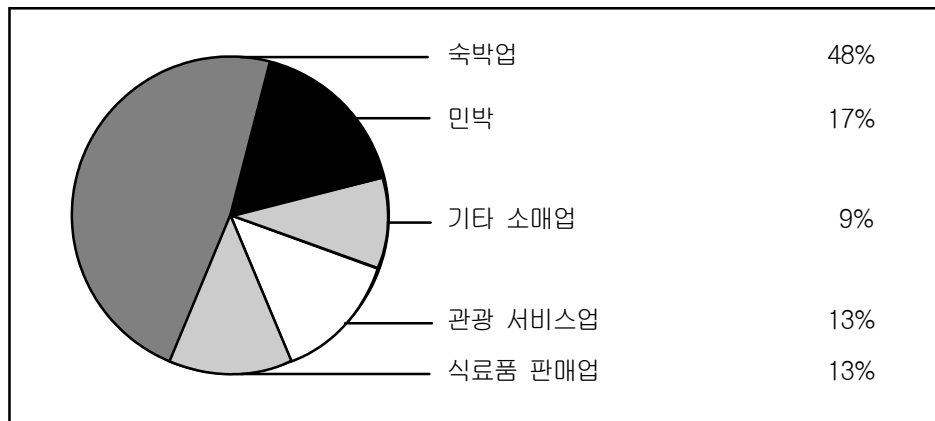
6) 힌덴부르크(Hindenburg) 섬 남쪽은 이용금지구역, 디트마르셴(Dithmarschen)은 흑부리오리의 털갈이보호지역, 암룸 섬과 쥘트 섬 앞은 고래보호지역.



이 갯벌해국립공원은 중앙유럽에서 가장 큰 국립공원이며 동시에 독일 13개 국립공원 중 하나로, 250종의 동물이 염생습지에서 서식하고 있고, 중앙유럽에서 조류가 가장 많은 곳으로서 대서양으로 가는 철새들의 중요한 휴식지이자 경유지이다. 따라서 갯벌해는 수많은 물새들의 번식, 서식, 겨울나기지역으로 중요한 곳으로서, 조수에 의해 갯벌해 생태계에는 다양한 생물체들이 서식하여, 어업, 새우잡이, 조개잡이가 많이 이루어지고 있다.

또한 관광산업은 갯벌해국립공원의 중요한 경제요소로서 지역의 경제발전과 이미지 개선에 큰 도움을 주고 있다. 1995에는 약 160만명의 관광객이 이곳을 찾아 왔고, 국립공원지역에서 관광 관련 총수입은 11억 3천만마르크에 달하였다. 숙박업이나 민박에 의한 수입이 65%를 차지할 정도로 대부분이 와서 머무는 휴가형 관광이 많아 지역경제 발전에 기여하고 있다(<그림 3-16> 참조).

<그림 3-16>                      **슐레스비히-홀스타인주 갯벌해 국립공원지역의 관광수입**



자료 : Stock, M. et al., Oekosystemforschung Wattenmeer - Synthesebericht: Grundlagen fuer einen Nationalparkplan - Schriftenreihe des Nationalparks Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer, Heft 8, Landesamt fuer den Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer, 1996.

### ③ 국립공원 관리 및 행위제한

슐레스비히-홀스타인주 갯벌해국립공원은 2구역으로 나누어져 행위제한이 되는데, 일반적으로 다양한 활동들이 허용되나 보호지역을 파괴, 손상, 변화시키는 어떤 행위도 금지되고 포함된다.

- 제1구역(핵심구역) : 간조시에 땅이 드러나는 갯벌, 수로, 사주, 모래해안을 포함한 지역으로 주로 조류의 번식지, 서식지, 털갈이 지역이 포함된다. 이곳은 국립공원의 36%에 해당하는 곳으로 일반인의 출입이 금지되어 있으나, 조건대 인접지역, 갯벌산책루트, 국립공원법 제6항에 규정된 어업지역은 예외에 해당한다. 제1구역 내에서 특히 힌덴부르크제방 서쪽에 있는 12,500ha (전체 국립공원의 3%)는 자원이용이 완전히 금지되어 있고, 단지 제한된 선박운행만이 허가되고 있는 이용금지구역이다.
- 제2구역 : 핵심구역을 제외한 나머지 지역으로 고래보호구역 28%를 포함한다.

한편 슐레스비히-홀슈타인주 갯벌해국립공원에서 이루어지는 여가활동에는 다음과 같은 제한이 있다.

- 낚시 : 해안에서 가까운 지역에서는 낚시를 할 수 있으나, 염생습지 내에 있는 조류의 부화지역이나 서식지역에서는 낚시가 금지된다. 배를 타고 낚시를 하는 경우, 국립공원 대부분의 지역에서 가능하나 힌덴부르크제방 서쪽의 이용금지구역에서는 금지되어 있다.
- 항해 : 디트마르센 갯벌해의 남쪽지역은 흑부리오리의 털갈이를 방해하지 않기 위하여 몇몇 수로에서 7월 1일 ~ 9월 15일에 항해가 금지되어 있으나, 많은 항구로부터 물개관광선들이 국립공원사무소와의 합의 하에 출항하고 있다.
- 승마 및 자전거 : 쾰 페터-오딩(St. Peter-Ording)의 지정해변과 몇몇 지역에서는 승마가 허가되지만, 그 외의 국립공원지역에서는 승마가 금지되어 있다. 제방을 따라 포장된 길, 함부르크 할리히, 베스터헤버(Westerhever)에서 등대로 가는 길은 자전거 타는 것이 허용된다.
- 수영 및 기타 : 수영은 모든 바닷가에서 가능하지만, 일부 지역에서는 부화하는 새들을 위하여 부분적으로 금지되어 있고, 야영은 국립공원 밖에서만 가능하다. 국립공원 내에서도 제방에서는 야생동물과 양들을 보호하기 위하여 개들은 줄로 묶고 다녀야 하며, 새들을 보호하기 위하여 연을 날릴 수 없으나 일부 지역에서는 그 지역의 휴양지관리소들이 연날리기를 위한 특별지역을 지정하고 있다.

#### ④ 국립공원사무소

퇴닝에 위치해 있는 갯벌해국립공원사무소에는 35명의 전문직 및 사무직 직원이 근무하고 있으며, 관리소장 이하 행정부, 자연보호부, 홍보활동 및 환경교육부, 모니터링부의 4개 부로 구성되어 있다.

업무는 갯벌해를 보존하고 관리하기 위하여 갯벌해의 보존방안을 개발하고 실행을 감독하는 것으로, 이를 위하여 갯벌해 이용자들뿐만 아니라 자연보호단체와 긴밀한 협조관계를 유지하고 있다. 또한 갯벌해국립공원의 안전하고 효율적인 안내와 관리를 위하여 갯벌안내인제도를 두고 있다. 갯벌안내인 세미나를 통해 1999년 처음으로 26명의 갯벌안내인이 증명서를 부여받았다.

특히 국립공원사무소에 의해 초안되어 1989년부터 시행된 ‘갯벌해 생태계연구’가 100여명의 학자들에 의해서 계속되고 있으며, 연구결과는 현실적 문제를 해결하는 데 이용되고, 국립공원사무소 활동의 기초가 되는 것으로 1996년에 발표된 종합보고서를 기초로 1999년에 국립공원법이 개정되었다.

홍보활동을 통해 관광객과 주민들에게 갯벌해의 가치를 인식시키고 환경보호의식을 고양시킨다. 국립공원사무소는 다양한 전시회를 개최하고, 홍보자료를 작성·배포하며, 방문자정보시스템을 통하여 방문객들이 갯벌해국립공원을 효율적으로 체험하도록 돕고 있다.

#### ⑤ 국립공원서비스공사

이외에 국립공원서비스공사가 1999년 3월 31일에 수립되어 보호지역관리, 정보센터관리, 방문객정보시스템, 물티마-선물가게관리 등을 담당하고 있는데, 이 공사의 지분은 주정부가 55%, 지방정부인 노르트프리스란트 크라이스(주: Kreis - 한국의 군단위 행정구역에 해당)와 다트마르센 크라이스가 각각 7.5%씩, 환경보호단체인 WWF 독일, NABU, 갯벌보호사무소, 요르트잔트협회, 중앙 노르트프리스란트 자연보호단체가 각각 5%씩, 갯벌안내인협회인 ‘데바텐뢰펠스’가 5%를 소유하고 있다.

국립공원서비스공사는 아이더(Eider) 강 하구의 퇴닝에 1999년 6월 9일 갯벌학습관을 설치하여 “갯벌을 다시 발견한다”는 모토를 걸고 운영하고 있다. 유리벽으로 지어진 실내공간에 갯벌해의 대형 시뮬레이션 시설을 비롯한 다양한 수족관 및 전시물을 설치하여 갯벌해의 상황을 관찰하고 체험할 수 있도록 꾸며 놓았으며, 이를 통하여 일반인들이 갯벌에 대한 지식과 경험을 공유하고 보다 쉬운 이해와 흥미를 느끼도록 하고 있다.

## (2) 니더작센 갯벌해국립공원

### ① 니더작센 갯벌해국립공원 개황

니더작센주 갯벌해는 1976년에 랍사조약에 등록되었고, 1979년에 유럽조류보호지역(EC Birds Directive)으로 지정되었으며, 지난 1993년에는 유네스코에 의해 ‘생물권보존지구’로 등록됐다. 동 갯벌해는 국립공원으로 지정되기 이전에 1985년까지 제국자연보호법과 연방자연보호법을 근거로 갯벌에 8만 5천ha 규모의 자연보호지역이 19개 지정되었으며, 이것은 이후 국립공원의 핵심지역으로 흡수되었다.

니더작센 갯벌해국립공원은 국립공원법령에 의거하여 1986년 1월 1일 지정되었으나, 이 규정은 2001년 8월 1일에 제정된 국립공원법으로 대체되었다. 국립공원의 범위는 니더작센주 해안선에서 약 10km 폭의 바다를 포함한 니더작센주에 속하는 모든 갯벌과 연안해역으로 총면적 약 2,400km<sup>2</sup>이다. 이곳은 간조시에 갯벌이 드러나며, 이 갯벌은 광범위한 수로시설과 함께 세계에서 영양분이 가장 풍부한 지역으로 많은 조류들의 서식, 번식, 털갈이, 또는 여름이나 겨울을 나는 지역으로 즐겨 애용된다. 해안가에는 약 2000년 전부터 형성된 염습지와 모래언덕이 발달해 있다.

### ② 국립공원 관리 및 행위제한

니더작센 갯벌해국립공원은 3단계 구역으로 나누어져 보전, 관리되고 있다.

1단계 보호구역(제한구역: Ruhezone)은 일반대중의 출입이 금지되어 있어 안내자의 동반이 있을 때만 접근과 관찰이 허용되는 엄격한 제한구역으로, 전체 국립공원 면적의 54%(약 13만ha)를 차지하고 있다. 특히 갯벌해 특유의 식물군, 동물군의 생태계, 소금밭과 취약한 사구지역, 물개들과 철새들의 서식, 번식, 털갈이 지역이 포함되어 있다. 이 곳에서는 자연환경을 변화시키고 방해하는 모든 행동이 금지되어 있어 탐방객들의 출입이 통제되며, 학술적인 연구를 위해서도 당국에 신고를 해야 할 만큼 엄격히 관리되고 있다. 이 엄격한 보호구역에서는 지정된 지역 외에서 산책, 갯벌산책, 자전거 타기, 승마가 금지되어 있다. 또한 염생초지를 농경지로 이용할 수 없으며, 어업허가도 제한되고, 야생물새사냥은 일년에 10일 이내로 제한되어 있다.

제2단계 보호구역(중간구역: Zwischenzone)은 전체의 45%에 해당하는 면적이며, 수로 등을 포함하는 구역으로, 제1단계 보호구역의 외곽에 있고, 표시된 길 이외에도 출입이 가능하다. 전체의 보호목적이 손상되지 않는 범위 내에서 배의 수로 등으로 이용할 수 있으며, 완충지 역할을 한다. 보호지역을 파괴하거나 변형시키는

행동 혹은 장래에 생태적 과정을 방해할 수 있는 어떤 행동도 금지되어 있다.

제3단계 보호구역(휴양오락구역: Erholungszone)은 전체면적의 1%로 휴양지로 개방되어 있는 곳이어서 휴양시설을 조성해 놓았으나 어느 한 지역에만 관광지가 집중적으로 조성되는 것을 방지하기 위하여 소규모로 섬이나 해안 갯벌을 따라 전 공원지역에 고르게 분포하도록 배치하였다. 또한 각종 현황을 공개할 수 있도록 자연학습장 및 관광지를 조성하였으나, 단지 해수욕장이나 휴양지로만 이용될 수 있고, 내연기관을 사용하는 기계나 그와 유사한 기구들의 사용이 금지되어 있으며, 국립공원 내에서의 건축공사는 국립공원사무소의 동의가 있어야 한다.

### ③ 국립공원사무소 및 관리조직

국립공원사무소는 베제르-엠스 지역정부의 한 특별부서로 빌헬름스하펜에 위치하고 있다. 임무는 국립공원의 개념수립, 자연보호관청 간의 협조체제관리, 예외상황의 허가, 국립공원의 보호와 관리, 도로나 지역의 허가, 홍보활동과 교육·연구에 협조하는 것이다.

국립공원은 3개의 규모가 큰 국립공원센터와 12개의 국립공원하우스를 두고 있는데, 이들은 정보교환활동과 환경교육활동을 통해 갯벌해 주민과 관광객들에게 갯벌해의 존재가치를 홍보하고, 갯벌해에서의 금지사항들에 대한 이해를 구하고 있다. 쿡스하펜, 빌헬름스하펜, 노르텐에 있는 국립공원센터에서는 연중 내내 전시회, 안내 등과 시사문제에 대한 강연회를 실시하고 있고, 휴양지역에 설치된 12개의 국립공원하우스들도 전시회와 안내를 수행하고 있다. 이 기관들은 특히 학생들을 상대로 자연환경교육을 통해 자연보호의 중요성과 자연보호에 대한 인식을 일깨우려 노력하고 있으며, 많은 학교들이 수학여행의 한 프로그램으로 갯벌견학을 하고 있다.

1996년 이후, 7명의 국립공원감시인이 해안지역에 배치되었는데, 이들의 임무는 강연회와 안내를 담당하고, 국립공원시설을 관리하며, 조류의 번식 및 서식상태를 관찰·기록하여 연구활동에 도움을 주는 것이다.

국립공원에는 갯벌안내인과 관광안내인제도를 두어 관광객과 방문객들에게 안전하고 효율적인 안내활동을 하고 있다. 이들은 방문자들에게 갯벌의 자연과 문화, 생태계와 자연의 변화상황을 직접 체험하게 하여 자연환경의 중요성을 인식시킨다.

갯벌해 생태계연구는 쉐레스비히-홀스타인주와 더불어 1989~1998년에 수행되었다. 이 연구의 목적은 인간이 갯벌해에 미치는 영향을 판단하고, 갯벌해 생태계에 대한 본질적인 이해를 하기 위한 것으로 10개의 연구소에 의해 실시되었다.

### (3) 함부르크주 갯벌해국립공원

#### ① 함부르크 갯벌해국립공원 개황

함부르크 갯벌해국립공원법은 1990년 4월 9일에 제정되었고, 갯벌해의 보호 및 발전목적을 위하여 허가, 금지, 예외규정을 담고 있다. 동 시기에 함부르크주 갯벌해국립공원이 지정되었고, 엘베 하구에 있는 쿡스하펜의 12km 전면에 있는 갯벌 지역으로, 함부르크시 북쪽 연안해역 갯벌해 및 습지섬인 노이베르크, 모래섬인 쇠르호른 섬 및 니게호른 섬을 포함한 지역이며 총면적 117km<sup>2</sup>에 달한다.

함부르크 갯벌해는 강한 조수의 흐름과 엘베 강·베제르(Weser) 강에서 흘러 나오는 하천수에 의해 침적물이 계속 이동하고 있으며, 엘베강에서 흘러드는 담수와 바닷물이 섞이는 이 지역에는 단지 몇 종류의 생물체만이 서식할 수 있다. 쇠르호른 섬 및 니게호른 섬에는 조류의 서식지 및 번식지가 있다.

쇠르호른 섬에는 2000년에 200종 이상의 조류가 발견되었으며, 늦여름에는 쇠르호른 사주에 5만 마리 이상의 물새가 서식한다. 쇠르호른 섬은 엘베 하구의 남 서쪽에 위치하는 15ha 규모의 모래섬으로서 1939년에 이미 자연보호지역으로 지정되었던 곳으로 전 북해지역에서 제비갈매기의 가장 큰 부화처이며, 가자미, 넙치 등이 이 지역에서 알을 낳고, 새우들도 많이 서식하고 있다. 보호노력의 결과로 쇠르호른 섬은 제비갈매기종 4종의 중요한 번식지가 되었으며, 점차적으로 많은 조류들이 서식과 털갈이를 하고 있다. 특히 니게호른 섬은 독일 북해해안에서 꼬마바닷제비의 서식지로 가장 중요하다. 따라서 국립공원지역에는 26종의 조류가 부화하고, 그 3배 이상의 철새가 찾아든다.

#### ② 국립공원의 관리 및 행위제한

함부르크주 갯벌해국립공원은 2지역으로 나누어져 있다.

제1구역은 전체 70%에 해당하며, 표시된 길을 제외한 모든 지역에서 출입뿐 아니라 어업 등의 영리활동도 금지되어 있다. 갯벌, 사주, 수로, 쇠르호른 섬 및 니게호른 섬을 포함한다.

제2구역은 제1구역을 제외한 나머지 30% 지역으로, 노이베르크섬 및 주변의 작은 도서지역, 그리고 본토에 인접한 지역을 포함한다. 소규모 어업이나 경작은 허가되나 일반적으로 식물을 채취하거나 동물의 서식을 방해하거나, 잡거나, 죽이는 것이 금지되어 있다. 주위 환경은 항상 깨끗하게 유지해야 하며, 쓰레기는 각자 집으로 가져가거나 쓰레기통에 버려야 한다. 부화하거나 서식하는 조류 및 동물보

호를 위해 개들은 목줄을 매고 데리고 다녀야 한다.

특히 노이베르크 섬의 동쪽 연안지와 제1구역의 갯벌에서는 붉은 말뚝으로 표시된 길로만 산책이 가능하며, 포겔잔트지역의 일부와 제2구역에서는 출입이 허용된다. 제1구역의 갯벌에서는 지정된 지역에서, 그리고 제2구역과 포겔잔트의 일부지역에서는 승마가 허가된다. 야영은 항구의 지정된 지역에서만, 연날리기는 제방 위에서, 수영은 제2구역에서만 허가된다.

### ③ 국립공원사무소

국립공원사무소는 함부르크 환경청 산하로 국립공원법의 실행과 집행을 담당하며, 국립공원의 발전과 보호, 관리를 임무로 1991년 10월에 개설되었다. 국립공원 현지에서의 금지, 허가규정의 관리, 국립공원 방문객을 위한 교육 및 홍보활동, 자연보호와 관계된 연구의 실행과 협조, 허가와 예외 사항들에 대한 전문적인 감정과 평가가 주요 임무이다.

## 3) 유럽 북해(덴마크, 독일, 네덜란드) 3국의 갯벌해 협력체제

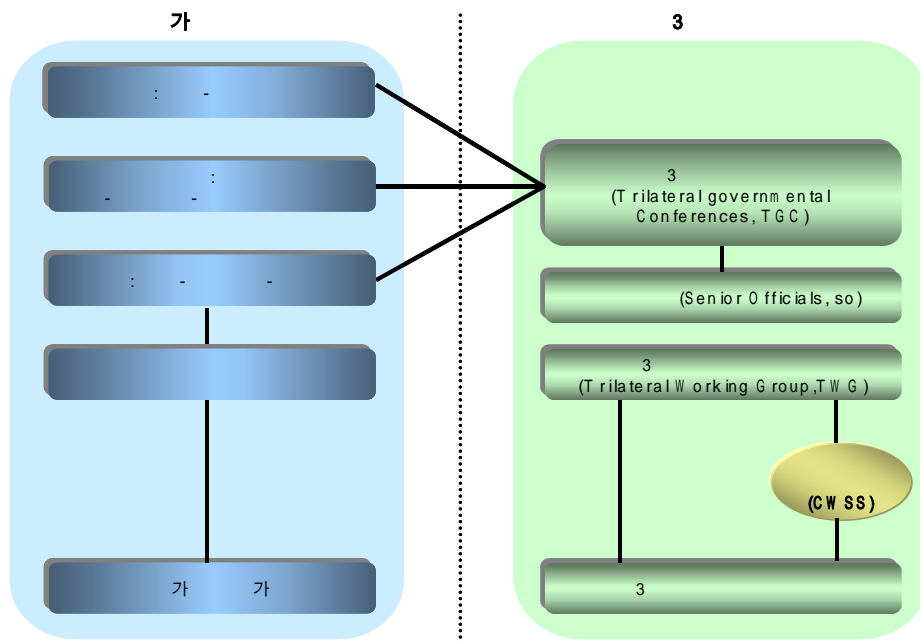
### (1) 3국 협력체제 구축

덴마크, 독일, 네덜란드 3국은 1970년대 들어 갯벌해 전체를 하나의 거대한 생태계로 인식하게 되어 이 생태계가 국경에 따라 분할·관리되어서는 안 된다는 데 합의함에 따라 갯벌해를 각 국가마다 자연보호지역, 국립공원 등으로 지정하여 보호·보존하는 활동 이외에도 갯벌해 보존을 위한 3국 공동협력방안을 모색하고 있다. 즉 갯벌 관련 국제협약을 준수하거나 갯벌해 보존협력을 위하여 정부 간 회의를 통한 3국의 공동협조체제를 구축하였으며, 또한 갯벌보호에 관한 행정이나 법령개정을 위한 작업에 착수하고 있다(<그림 3-17> 참조).

따라서 네덜란드, 독일, 덴마크 3국은 2001년까지 9차례의 갯벌해에 관한 공동 회의를 지속적으로 개최하여 국가 간의 공조체제에 따른 정책들을 조율하고, 공동으로 갯벌해의 보존과 개발을 위한 정책적 협의를 계속해 왔다. 1978년의 첫 정부 간 회의를 시작으로 1982년 ‘갯벌해 보호를 위한 공동성명’을 발표하였고, 1987년에는 독일의 빌헬름스하펜에 갯벌해 합동사무국을 설치하였다. 1997년에는 갯벌해의 보존과 자연친화적인 이용을 위한 ‘3국 갯벌해 계획’이 수립되었으며, 그 실행을 위해 ‘3국의 관찰과 평가프로그램’이 진행 중이다(<표 3-16> 참조).

&lt;그림 3-17&gt;

## 3국 협력체제



자료 : Nationalparkverwaltung Niedersaechsisches Wattenmeer/Umweltbundesamt(Hg), *Umweltatlas Wattenmeer Bd.2*, 1999, p.173.

&lt;표 3-16&gt;

## 3국 정부 갯벌해 회의

년 도	장 소	내 용
제1차: 1978	네덜란드 헤이그	갯벌해 보호와 보존을 위한 협력강화 결의
제2차: 1980	독일 본	공동연구협조체제 결의
제3차: 1982	덴마크 코펜하겐	‘갯벌해 보호를 위한 공동성명(Joint Declaration on the Protection of the Wadden Sea)’ 발표
제4차: 1985	네델란드 헤이그	갯벌해 합동사무국 설치 결의 - 1987년 독일의 빌헬름스하펜에 설치
제5차: 1988	독일 본	갯벌해에서의 물개보호를 위한 협정
제6차: 1991	덴마크 에스비에	갯벌해 이용에 있어서의 공동원칙과 목표 설정
제7차: 1994	네델란드 로이바르텐	3국 갯벌해 협력지역과 생태적 목표설정 협정 - ‘3국간 관찰과 평가프로그램(Trilateral Monitoring and Assessment Program)’ 수립을 결정
제8차: 1997	독일 슈타데	‘3국 갯벌해 계획(Trilateral Wadden Sea Plan)’을 결의
제9차: 2001	덴마크 에스비에	국제해사기구(IMO)에 전 갯벌해를 특별민감해역(PSSA)으로 지정해 줄 것을 신청하기로 결정



## (2) 3국의 갯벌정책

3국의 갯벌정책은 갯벌해가 될 수 있는 한 자연적인 과정을 방해받지 않고, 자연적이고, 보존적인 생태계로 유지되는 것을 원칙으로 하고 있으며, 이에 따른 사전준비 및 대비원칙이 중요시되고 있다. 따라서 이것이 갯벌해의 보존과 관리에 관련된 모든 정책 결정의 기초가 된다.

이러한 3국 공동정책의 원칙 하에서 다음과 같은 목적이 추구된다. 즉 3국 공동의 자연보호정책의 목적은 갯벌해 비오톱의 다양성을 유지하는 것으로, 염생습지, 조수지역, 하구, 해안 및 모래언덕, 연안해역 및 연안육지지역이 여기에 속한다. 이 생활권들은 적당한 보존과 관리방침에 따라 고유한 생태계를 되찾고 유지하는 것을 목적으로 하여 갯벌해 비오톱의 특성을 보존하고 개선해야 할 임무를 가지고 있다. 이를 위하여 수질과 침적물의 개선을 위한 노력, 조류와 포유동물 보호를 위한 노력, 자연경관 보호와 문화적 측면에서의 노력도 하고 있다.

특히 1997년에 수립된 3국 갯벌해 계획에서는 모든 생활권과 생물군의 보존과 보호를 공동의 목표로 확정하였으며, 또한 목표달성을 위해 공동의 자연보호정책과 3국의 활동 및 계획에 대한 합의를 내포하고 있다. 이 계획은 협력지역 전체에 해당되는 것으로, 산업적·문화적 측면도 포함하고, 국가의 보호지역 밖의 지역, 또한 지금까지 3국 간 협의사항에서 탈락되었던 대상(강어귀, 모래언덕, 근해지역이 해당)도 포함하고 있다. 갯벌해를 포괄적으로 보호하기 위해 거의 모든 인간에 의한 행위가 공동의 규정에 의해 협의되었고, 동시에 미래에도 인간에 의한 갯벌해의 지속적인 이용이 가능함을 명시하고 있다. 하지만 이 목적 달성을 위한 정치적인 결정을 내리려면 먼저 갯벌해 생태계의 현 상태에 대한 평가가 우선되어야 한다는 판단에서 모니터링과 그 평가작업이 진행 중이다.

## (3) 3국 갯벌해 보존협력지역

3국 갯벌해 협력지역(Trilateral Wadden Sea Cooperation Area)의 범위는 네덜란드의 덴헬더(Den Helder)에서 덴마크의 블로벤스훅(Blåvands Huk)까지의 갯벌해로 중심제방으로부터(또는 해수가 시작되는 지역으로부터) 연안해역 3마일 이내의 지역을 포함한다. 중심제방이 없을 경우에는 만조선(滿潮線)의 바다 쪽 지역과 섬

들, 하구, 람사지역과 EC조류보호지역으로 지정된 내륙지역이 여기에 속한다. 갯벌해지역 내의 3국 보존지역은 네덜란드 쪽으로는 돌러드를 포함한 갯벌해 규약에 의해 지정된 지역, 독일 쪽으로는 갯벌해국립공원과 자연보존법에 지정된 보호지역으로 중심제방의 바다쪽 돌러드를 포함한 염수지역, 덴마크 쪽으로는 자연야생보호구역으로 지정된 갯벌해지역을 포함한다. 따라서 3국 갯벌해 보존협력지역의 총면적은 13,500km<sup>2</sup>이다(<그림 3-18> 참조).

&lt;그림 3-18&gt;

## 3국 갯벌해 보존협력지역



자료 : Common Wadden Sea Secretariat, "Wadden Sea Ecosystem", 1999 *Wadden Sea Quality Status Report*, No. 9, 1999, p.20.

#### 4) 일본의 구시모토(串本) 해중공원

##### (1) 구시모토(串本) 해중공원의 현황

구시모토 해중공원은 1970년 7월 1일자로 지정된 일본 최초의 해중공원지구이다. 일본 자연공원법상으로는 기이(紀伊)반도 일대에 지정된 요시노·구마노(吉野熊野) 국립공원에 속하며, 국립공원의 관리구역상으로는 긴키(近畿)지구 자연보호사무소 구마노지소 관할 하에 놓여 있다(<그림 3-19> 참조).

구시모토의 바다는 일본의 태평양 연안을 흐르는 구로시오(黒潮) 난류의 영향을 강하게 받아 투명도가 높은 것으로 정평이 나 있으며, 겨울에도 15℃를 밑돌지 않는 따뜻한 수온을 자랑한다. 따라서 산호초 군락의 북방한계라 불릴 정도로 대규모의 산호군락과 각종 열대어 등 아름다운 해중경관을 연중 즐길 수 있는 곳이다. 또한 오사카(大阪), 나고야(名古屋) 등 대도시로부터 비교적 가까운 곳에 위치하여 많은 일본인에게 사랑받고 있다.

<그림 3-19> 구시모토 해중공원의 위치



## (2) 구시모토 해중공원의 개발과 관리

공원의 개발주체가 주로 지방자치단체인 일본의 다른 해중공원과는 달리, 구시모토 해중공원의 개발 및 사업은 주식회사의 형태를 갖춘 구시모토 해중공원센터를 중심으로 이루어져 왔다. 구시모토 해중공원센터는 민간기업인 나고야철도회사를 중심으로, 기초자치체인 구시모토 초(町)와 지역의 어업협동조합 등이 참여하고 있는 회사로, 해중공원지구로 지정되기 전인 1969년 9월에 설립되어 환경성의 인가와 관할 자연보호사무소와의 긴밀한 협력 하에 필요한 여러 가지 시설을 설치, 사업을 영위하고 있다.

구시모토 해중공원에는 매년 약 20만여명의 관광객이 방문하고 있으며, 60여명의 상근직원이接客 및 해중공원의 안내를 담당한다. 방문객의 수는 최근 일본의 장기불황으로 인한 영향으로 감소경향을 보이고 있으나, 자금력과 지역성을 겸비한 민간기업의 투자로 구시모토 해중공원은 일찍부터 일본의 해중공원 중 가장 훌륭한 시설을 갖추게 되었으며, 지역의 활성화에도 기여하고 있다고 볼 수 있다.

한편 2000년 9월부터는 관할관청인 긴키지구 자연보호사무소, 구시모토초(町)와 해중공원센터는 공동으로 구시모토 해중공원지구 정보정비연구회를 결성하여 다음과 같은 목표를 달성하기 위해 활동하고 있다

- 구시모토 해중공원의 정보제공태세를 정비하는 일
- 구시모토 해중공원의 보호와 이용을 촉진하는 일
- 상기 항목을 달성하기 위한 정보의 공개, 정비할 정보를 검토하는 일

## (3) 구시모토 해중공원의 주요 시설

구시모토 해중공원은 공원지정 이듬해부터 해중전망탑과 수족관을 설치, 운영하고 있으며, 착석한 채로 3차원적 해중경관을 즐길 수 있는 반잠수형 해중관광선이 1999년부터 취항하고 있다. 부지면적은 총 2만㎡에 이르며, 부지 내에 스쿠버다이버를 위한 다이빙센터를 병설하고 있다(<그림 3-20> 참조).

&lt;그림 3-20&gt;

공원 내 시설 위치도



## ① 수족관 (마린 파빌리온)



해중공원의 수족관 ‘마린 파빌리온’은 철근콘크리트 재질이며, 지상 2층 지하 1층 구조로 건축면적은 약 2천㎡이다. 대도시에서 멀리 떨어진 국립공원관 내의 수족관으로는 보기드문 규모이며, 수족관 내에 해수 약 1,800톤을 저장, 428종 2,843점의 해양생물을 사육하고 있다. 또한 이 수족관은 구

시모토의 앞바다에서 발견되는 해양생물만을 전시, 사육하고 있으며, 공원방문객에게 구시모토 해중공원을 소개하는 기능을 가진 공원의 중심적 시설이다. 수족관의 해수는 구시모토의 앞바다를 흐르는 구로시오를 거르지 않고 유입시켜 사용하며, 각 수조에는 채광창을 통해 태양광이 비추도록 설계되어, 산호 등의 사육에도 성공, 해중공원지구의 생태계가 자연스럽게 재현되고있다.

또한 아크릴 재질의 길이 24m의 수중터널을 설치한 1,250톤 용량의 대수조와 바다거북의 산란장을 갖춘 바다거북용 수조가 특징적이다.

## ② 해중전망탑



해중전망탑은 해저경관을 즐기기 위해 직접 잠수하는 수고를 덜어주며, 특히 노약자나 어린이가 손쉽게 해저경관을 체험할 수 있는 시설이다.

구시모토의 해중전망탑은 해안선에서 140m 떨어진 곳에 위치하며 만조시 수심 6.3m의 해저경관을 직경 30cm의 원형 창 40개를 통해 제공한다. 해저전

망탑의 주변에는 산호가 군락을 이루고 있으며, 지금까지 270종 이상의 해중생물이 관찰되었다.

특히 2001년 7월부터는 고정카메라를 설치하여 환경성의 ‘인터넷 자연연구소’ 홈페이지를 통해 실시간으로 동영상을 제공하고 있다.

## ③ 해중관광선 (스텔라마리스)



1999년 10월에 취항한 반잠수형 해중관광선 스텔라마리스는 선저의 유리를 통해 해중경관을 제공하던 종래의 글래스보트와는 달리 수면 밑에 위치하는 전망실 측면의 대형창을 통해 착석한 채로 해중경관을 즐길 수 있어 스쿠버 다이빙과 비슷한 시야를 제공한다.

스텔라마리스는 전장 16.8m, 전폭 5.0m, 총톤수 19톤, 속력 9노트의 소형선박이나, 여객 50명이 승선할 수 있고, 1일 10회 운항하며, 운항 중에는 가이드가 동승, 아름다운 해저경관을 방문객에게 상세히 소개하고 있다.

## ④ 다이빙 파크



해중공원의 이용형태는 다양하나 가장 기본적인 것은 바다에 들어가 직접 피부로 느끼는 다이빙일 것이다. 구시모토 다이빙파크는 해중공원을 피부로 느끼려는 방문객을 위한 시설로 1988년 개장하여 2척의 다이빙보트를 운용하고 있다.

다이빙 포인트는 다이빙파크 앞바다에서의 비치 다이빙과 산재해 있는 해중공원지구에서의 보트 다이빙이며, 스쿠버 다이빙 이외에 스킨 다이빙과 스노클링도 가능하다. 공기통 등 잠수장비를 풀세트로 대여하고 있고, 다이빙 교사가 초보자를 위한 다이빙의 지도 및 해중공원의 안내를 담당한다.

다이빙파크의 시설로는 방문객을 위한 센터하우스와 숙박동이 있다. 센터하우스에는 샤워시설과 사물함, 탈의실이 갖추어져 있으며, 로그하우스로 된 숙박동에서는 비교적 저렴한 비용으로 식사와 숙박이 가능하다.

## 5) 미국의 비스케인/채널 아일랜드 국립공원

미국의 국립공원 가운데 해상·해안국립공원에 속하는 것으로는 플로리다주의 비스케인 국립공원(Biscayne NP), 드라이 토르투가스 국립공원(Dry Tortugas NP)과 캘리포니아주의 채널 아일랜드 국립공원(Channel Island NP) 그리고 미국령 버진 아일랜드의 버진 아일랜드 국립공원(Virgin Islands NP) 등이 있다. 아래에서는 비스케인 국립공원과 채널 아일랜드 국립공원에 대해서 알아보기로 한다.



### (1) 비스케이인 국립공원(Biscayne N. Park)

비스케이인 국립공원의 총 면적은 약 700km<sup>2</sup>이며, 플로리다반도 남단의 키 비스케이인(Key Biscayne)과 키 라르고(Key Largo) 등 길게 펼쳐진 40여개 이상의 섬들과 키(Key)들을 포함한다. 비스케이인의 서쪽 경계는 원시림의 망그로브 숲으로 둘러싸여 있고 동쪽 경계는 대서양이 넓게 펼쳐져 있다(<그림 3-21> 참조).

<그림 3-21> 비스케이인 국립공원 지도



자료 : NPS, Biscayne National Park, 2000.

#### ① 비스케이인 국립공원의 연혁

비스케이인 국립공원의 간단한 연혁은 아래의 <표 3-17>과 같다.

<표 3-17> 비스케이인 국립공원의 연혁

연도	연 혁
1968	연방의회 비스케이인지역을 국가보존물(National Monument)로 지정
1976	비스케이인지역의 경계를 스완키(Swan Key)와 골드키(Gold Key)지역으로 까지 확장
1980	경계를 현재의 범위까지 확장하며 국립공원으로 지정

#### ② 비스케이인 국립공원의 자연자원 및 문화자원

비스케이인 국립공원은 무엇보다 푸른 바다에 산재해 있는 산호초(coral reef)가 가장 유명하며, 이와 더불어 바다거북, 악어, 해우(海牛) 등 멸종에 처한 20여 종의



해양동물을 볼 수 있는 곳이기도 하다. 이 외에도 비스케인은 스페인 탐험대, 해적, 난파선 등의 유서 깊은 역사적 유물을 소장하고 있다.

### ③ 비스케인 국립공원의 이용 현황

비스케인 국립공원을 지난 5년 간 방문한 총 관람객 수는 약 212만명 정도이고 연간평균 약 42만명이 다녀갔다. 연도별로는 1997년부터 계속 증가하다가 2000년도에 감소했으나 2001년에 최고치인 48만 9천명을 기록했다(<표 3-18> 참조).

<표 3-18>                      지난 5년 간 비스케인 국립공원 방문객 수(1997~2001)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	합 계	평 균
방문객 수	392,069	403,239	442,585	393,151	489,343	2,120,387	424,077

자료 : National Park Service 홈페이지 통계자료(<http://www.npa.gov>).

### (2) 채널 아일랜드 국립공원(Channel Islands N. Park)

미국 캘리포니아주 로스앤젤레스 서북쪽 해상에 위치한 채널 아일랜드 국립공원은 총 5개의 섬으로 이루어진 해상국립공원이다. 이들 5개의 섬은 육지에서 가까운 순서대로 애너카파 섬(Anacapa Island), 산타크루즈 섬(Santa Cruz Island), 산타로사 섬(Santa Rosa Island), 산미구엘 섬(San Miguel Island) 그리고 남쪽에 따로 떨어진 산타바바라 섬(Santa Barbara Island)이다. 이 가운데 애너카파가 육지에서 가장 가까운 11마일 거리에 있고 가장 큰 섬은 산타크루즈이다(<그림 3-22> 참조).

<그림 3-22>

채널 아일랜드 국립공원 지도



### ① 채널 아일랜드 국립공원의 연혁

채널 아일랜드 국립공원의 간단한 연혁은 아래의 <표 3-19>와 같다.

<표 3-19> 채널 아일랜드 국립공원의 연혁

연 도	연 혁
1938	루즈벨트 대통령 애너카파 섬과 산타바바라 섬을 국립보호구역으로 지정
1976	산미구엘 섬 국립보호구역으로 추가 지정
1978	산타크루즈 섬 국립보호구역으로 추가 지정
1980	연방의회 5개섬을 미국의 40번째 국립공원으로 지정

### ② 채널 아일랜드 국립공원의 자연자원 및 문화자원

채널 아일랜드의 5개 섬들에는 2천종이 넘는 식물과 동물들이 서식하며, 이 가운데 145종이 이곳에서만 자생하는 종들이다. 특히 섬 주위를 날아다니는 수많은 바다새들과 한가로이 쉬고 있는 고래, 물개, 수달 등을 직접 볼 수 있는 곳이기도 하다.

### ③ 채널 아일랜드 국립공원의 이용 현황

채널 아일랜드를 지난 5년 간 방문한 총 관람객 수는 약 267만명 정도이고 연간평균 약 53만명이 다녀갔다. 방문객을 연도별로 보면 1997년부터 계속 증가하다가 2000년도에 전년대비 21% 감소했으나 2001년에 다시 평균 수준을 회복하고 있다(<표 3-20> 참조).

<표 3-20> 최근 5년 간 채널 아일랜드 국립공원 방문객 수(1997~2001)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	합 계	평 균
방문객 수	488,757	574,270	607,057	482,571	520,428	2,673,083	534,617

자료 : 미국 National Park Service 통계자료(<http://www.npa.gov>).

## 제 4 장 우리나라 해상·해안국립공원의 보존 및 이용특성

### 1. 해상·해안국립공원의 인식에 관한 설문 조사

#### 1) 조사의 목적

우리나라의 해상·해안국립공원의 이용특성을 파악하기 위한 기초 조사로서, 해상·해안국립공원의 이용당사자와 관련자를 대상으로 해상·해안국립공원의 이용과 관련한 설문 조사를 실시하였다.

설문은 해상·해안국립공원 탐방, 해상·해안국립공원의 관내 거주, 해상·해안국립공원 관련 행정서비스 및 해상·해안국립공원의 미래상과 관련한 내용을 담았다.

#### 2) 조사의 설계

- 모집단 : 이 조사의 모집단은 해상·해안국립공원의 이용자인 일반 국민, 해상·해안국립공원의 관내에서 일상생활을 영위하는 거주민, 그리고 해상·해안국립공원 지정지역에 위치한 해당 지방자치단체의 관련 공무원이다.
- 조사방법 및 기간 : 해상·해안국립공원의 관내 거주민과 해당 지방자치단체의 관련 공무원을 대상으로 2002년 10월 14일부터 18일까지 현지방문 조사를 실시하였으며, 일부 우편 조사를 병행하였다. 일반 국민을 대상으로 한 조사는 10월 20일부터 27일까지 인터넷상에서 온라인 조사를 실시하였다.
- 조사의 신뢰수준 : 일반 국민을 대상으로 한 온라인 조사는 신뢰수준 95%, 표본오차  $\pm 4.5\%$ 를 기준으로 설계되었다.
- 조사항목 : 설문은 크게 해상·해안국립공원 탐방, 해상·해안국립공원의 관내 거주, 해상·해안국립공원 관련 행정서비스 및 해상·해안국립공원의 미래상과 관련한 것으로, 조사대상에 따라 각각 <표 4-1>과 같은 항목을 설정하였다.

&lt;표 4-1&gt;

조사표의 설계

분류	조사항목	일반 국민	거주민	관련공무원
국립공원 탐방관련	국립공원 탐방횟수 및 목적	○	-	-
	국립공원의 편의수준	○	-	-
	국립공원에서의 애로사항	○	-	-
	희망하는 국립공원의 이미지	○	○	○
	입장료에 대한 태도	○	-	○
공원관내 거주관련	거주민의 생활수준	-	○	○
	거주민의 주요 애로사항	-	○	○
	생활수준 개선을 위한 과제	-	○	○
국립공원 행정관련	공무원의 서비스 수준	○	○	-
	행정처리속도	-	○	○
	공원관리공단의 체제	-	○	○
국립공원의 미래상 관련	국립공원의 중요한 특성	○	○	○
	국립공원의 향후 전망	○	○	○
	출입제한제도에 대한 태도	○	○	○
	목적세에 대한 태도	○	○	○

### 3) 표본의 특성

- 거주민 : 거주민의 표본집단은 다도해해상국립공원의 완도군 보길면과 신지면 주민 61명이며, 이 중 80%에 해당하는 49명이 10년 이상의 토착 거주자이다.
- 공무원 : 관련 공무원의 표본집단은 다도해해상국립공원의 완도군, 보길면, 신지면의 국립공원업무 관련 공무원 36명이다.
- 일반 국민 : 일반 국민의 표본집단은 지역별 층화추출을 통한 450명으로 표본특성은 <표 4-2>와 같다.

### 4) 자료의 처리

수집된 설문지는 코딩과 편집의 과정을 거쳐 IBM 호환 PC를 사용, EXCEL프로그램으로 처리되었으며, 자료의 입력과정에서 발생했을지 모를 오류를 방지하기 위해 2차에 걸친 검수와 확인과정을 거쳤다.

&lt;표 4-2&gt;

일반 국민 표본의 특성

구분		표본 수	점유율(%)
전체		450	100.0
성별	남자	258	57.3
	여자	192	42.7
연령집단별	20세 미만	101	22.4
	20~24세 이하	52	11.6
	25~29세 이하	104	23.1
	30~34세 이하	70	15.6
	35~39세 이하	48	10.7
	40~44세 이하	37	8.2
	45~49세 이하	13	2.9
	50세 이상	25	5.6
학력별	초졸	18	4.0
	중졸	35	7.8
	고졸	86	19.1
	대재	71	15.8
	대졸	205	45.6
	대학원졸(석사)	30	6.7
월평균소득별	대학원졸(박사)	5	1.1
	100만원 미만	55	12.2
	100만원 ~ 150만원	67	14.9
	150만원 ~ 200만원	67	14.9
	200만원 ~ 250만원	83	18.4
	250만원 ~ 300만원	66	14.7
	300만원 ~ 350만원	43	9.6
	350만원 ~ 400만원	30	6.7
지역	400만원 이상	39	8.7
	서울	95	21.1
	부산	33	7.3
	대구	30	6.7
	광주	14	3.1
	인천	31	6.9
	대전	14	3.1
	울산	17	3.8
	경기도	80	17.8
	강원도	13	2.9
	충청북도	19	4.2
	충청남도	19	4.2
	전라북도	19	4.2
	전라남도	14	3.1
	경상북도	23	5.1
	경상남도	20	4.4
	제주도	9	2.0
시민단체가입여부	가입하고 있다	30	6.7
	가입하고 있지 않다	420	93.3

## 2. 조사항목별 분석

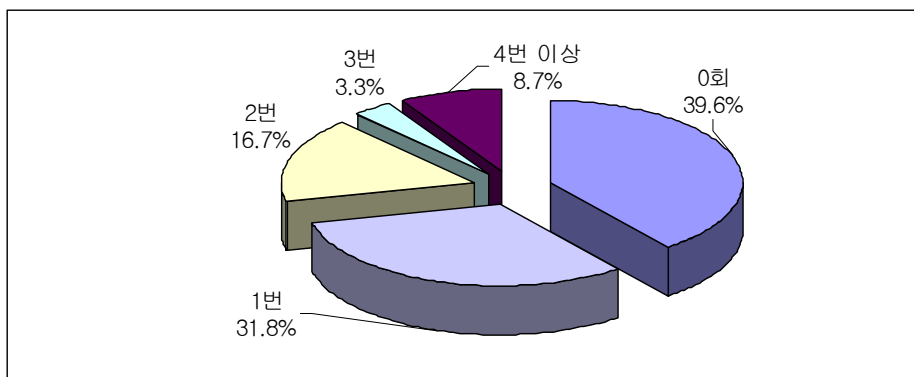
### 1) 해상·해안국립공원 방문에 관하여

#### (1) 탐방횟수

우리나라 국민의 해상·해안국립공원 탐방은 2년에 1번이 채 되지 않는 것으로 나타났다. 우리나라 국민의 약 40%는 최근 2년 간 해상·해안국립공원을 한번도 방문한 적이 없었으며, 70%의 국민이 1회 이하를 방문한 것으로 나타났다. 여기서 말하는 방문이란 입장료를 주고 국립공원구역 내로 입장한 경우를 말한다(<그림 4-1> 참조).

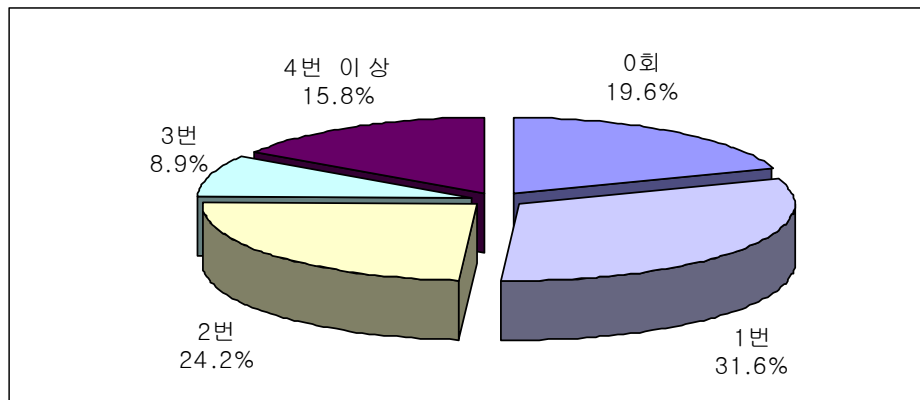
<그림 4-1>

해상·해안국립공원의 방문횟수



<그림 4-2>

산악형 국립공원의 탐방횟수



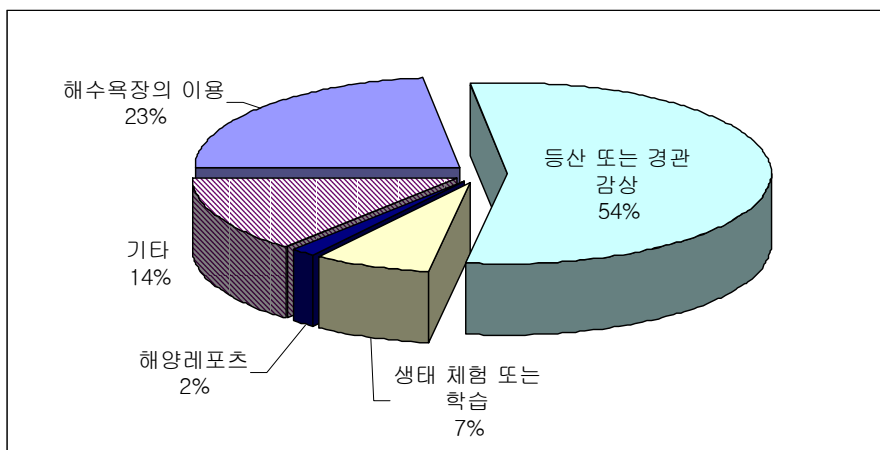
하지만 해상·해안국립공원에 비해 산악형 국립공원의 탐방은 빈번하게 이루어지고 있다. 최근 2년 간 산악형 국립공원을 한번도 방문한 적이 없는 국민은 20%에 불과했으며, 절반에 가까운 국민이 매년 1회 이상 산악형 국립공원을 찾는 것으로 나타났다(<그림 4-2> 참조).

## (2) 해상·해안국립공원의 탐방목적

우리나라 국민이 해상·해안국립공원을 찾는 주요 목적은 절반 이상의 탐방객(54%)이 해수욕장의 이용보다는 경관의 감상이 목적인 것으로 나타났다. 해수욕장의 이용을 위한 탐방객은 23%로 상대적으로 낮았으며, 생태체험이나 학습을 위한 탐방은 7%에 불과해 미미한 수준이었고, 해양레포츠의 비중 역시 매우 낮은 수준이었다(<그림 4-3> 참조).

<그림 4-3>

해상·해안국립공원의 탐방목적

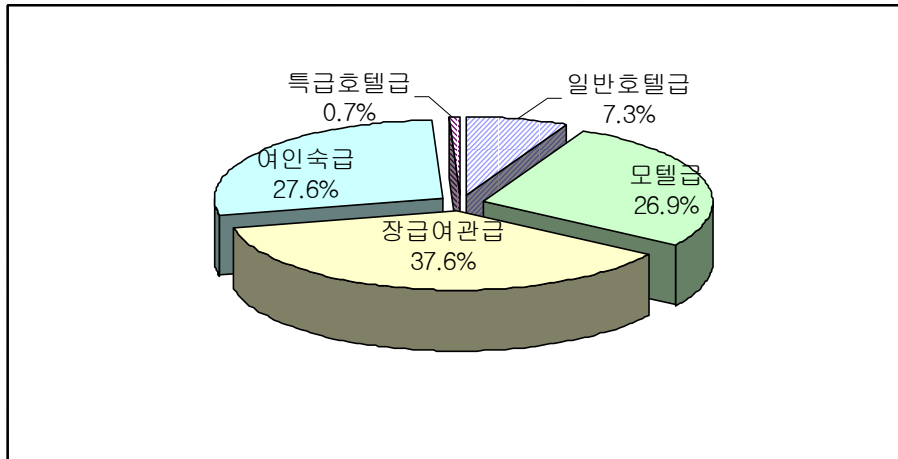


## (3) 탐방객이 느끼는 편의수준

우리나라 해상·해안국립공원을 찾는 탐방객은 우리나라 해상·해안국립공원에서 제공하는 시설에 대해 대체로 매우 불편하다고 느낀 것으로 나타났다. 약 65.2%의 응답자가 우리나라 해상·해안국립공원의 수준을 여인숙이나 장급 여관 수준으로 느끼고 있어 해상·해안국립공원이 국민에 제공하는 여가공간 제공 기능은 매우 취약한 것으로 나타났다(<그림 4-4> 참조).

&lt;그림 4-4&gt;

탐방객이 느끼는 편의수준

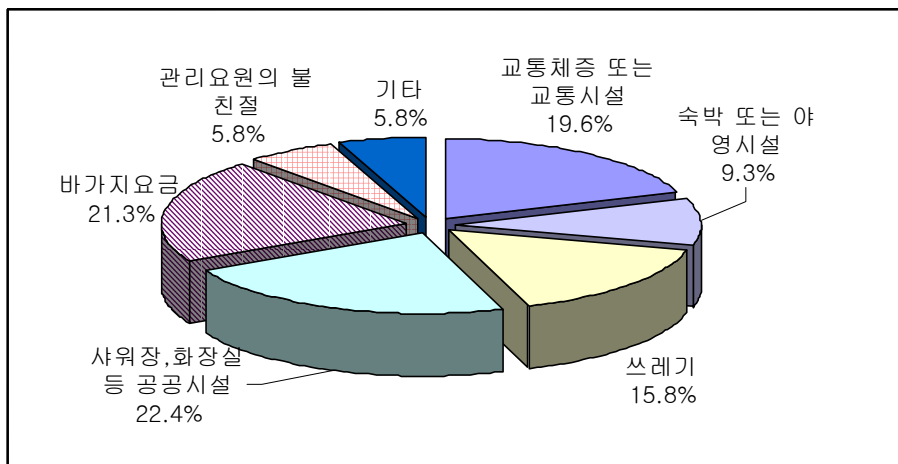


#### (4) 탐방의 주요 애로사항

탐방객이 해상·해안국립공원에서 느끼는 애로사항은 매우 다양한 것으로 나타났다. 이 가운데 가장 높은 비율은 화장실이나 샤워시설 등 기초적인 공공시설의 부족(22.4%)과 관광지에서의 바가지 요금(21.3%)이었다. 이 외에도 교통시설의 부족과 이로 인한 교통체증(19.6%), 쓰레기 처리시설의 미비(15.8%) 등도 해상·해안국립공원을 이용하는 데 불편을 주는 요인인 것으로 나타났다(<그림 4-5> 참조).

&lt;그림 4-5&gt;

탐방의 주요 애로사항

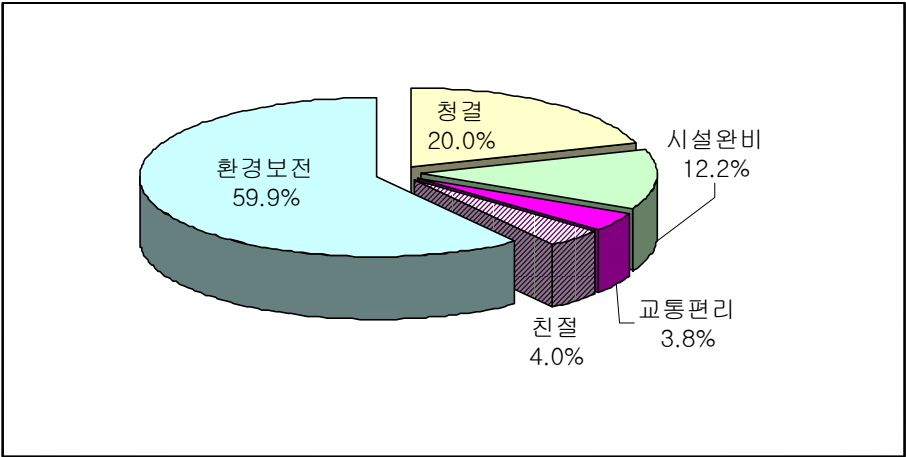




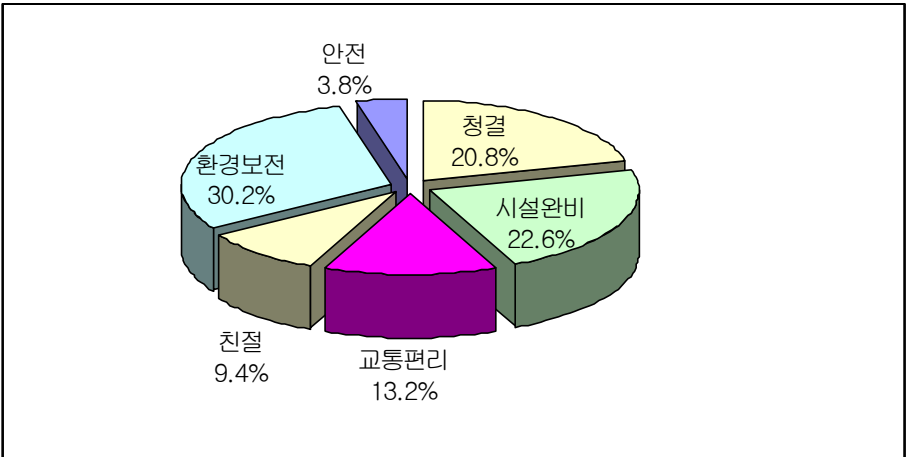
(5) 희망하는 해상·해안국립공원의 이미지

우리나라 국민의 대부분은 해상·해안국립공원에 대해 환경이 잘 보전된 국립공원(59.9%)의 이미지를 바라는 것으로 나타났다. 그 다음으로는 청결한 국립공원(20.0%), 제반시설이 정비된 국립공원(12.2%) 등을 향후의 주요 과제로 꼽고 있다 (<그림 4-6> 참조).

<그림 4-6> 국민이 희망하는 해상·해안국립공원의 이미지



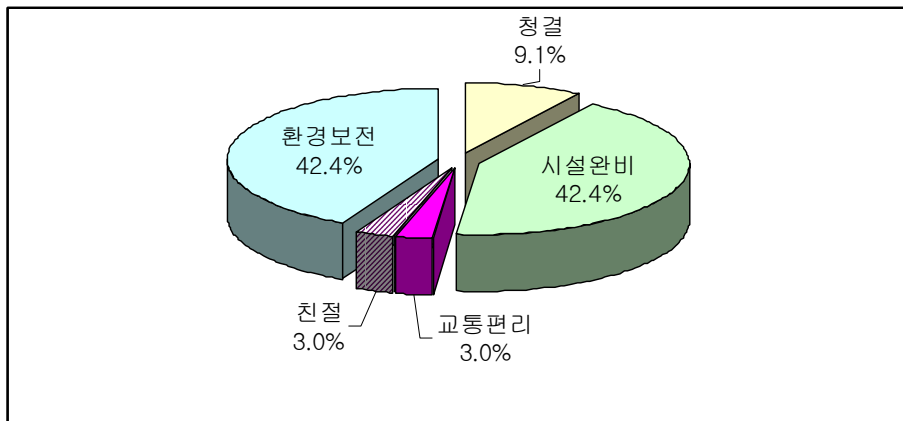
<그림 4-7> 거주민이 희망하는 해상·해안국립공원의 이미지



한편 공원구역 내의 거주민이 희망하는 해상·해안국립공원의 향후 과제 역시 환경이 잘 보전된 국립공원(30.2%)이었으나 일반 국민의 비율보다는 낮은 수준이었다. 그 대신 지역 거주민들은 시설이 잘 정비(22.6%)되고 깨끗하며(20.8%) 교통이 편리(13.2%)한 국립공원 등 다양한 모습을 향후의 과제로 인식하였다(<그림 4-7> 참조).

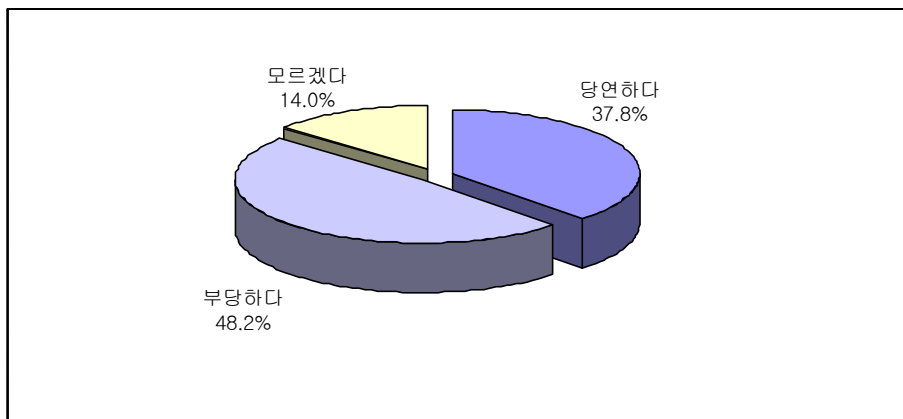
국립공원 업무와 관련된 공무원이 바라는 해상·해안국립공원은 환경 보전(42.4%)과 제반 시설이 완비된 국립공원(42.4%)을 같은 수준으로 선호하는 것으로 나타났다(<그림 4-8> 참조).

<그림 4-8> 공무원이 희망하는 해상·해안국립공원의 이미지



#### (6) 해상·해안국립공원의 입장료에 대한 태도

<그림 4-9> 입장료에 대한 일반 국민의 태도

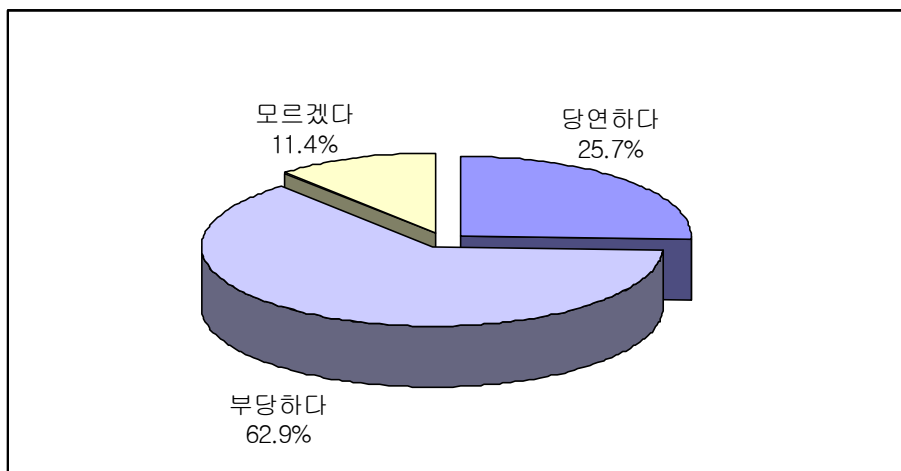


일반 국민의 경우 절반에 가까운 응답자가 국립공원은 국가의 관리 하에 있고 국민은 세금을 납부하였으므로 해상·해안국립공원을 출입할 때 입장료를 부과하는 것은 부당하다고 응답하였다. 그러나 수익자 부담의 원칙에 따라 입장료는 마땅히 납부해야 한다고 응답한 국민도 20~30대의 젊은 세대를 중심으로 40% 가까이 존재하였다(<그림 4-9> 참조).

국립공원업무 관련 공무원의 경우 62.9%의 응답자가 향후 국가의 입장료 징수는 없애고 국민의 세금으로 전액 관리되어야 한다는 입장을 나타내었다. 이는 입장료 징수로 얻는 예산상의 이득보다는 만성적인 민원과 소송, 환경관리의 어려움 등이 더 크기 때문으로 판단된다(<그림 4-10> 참조).

&lt;그림 4-10&gt;

입장료에 대한 공무원의 태도



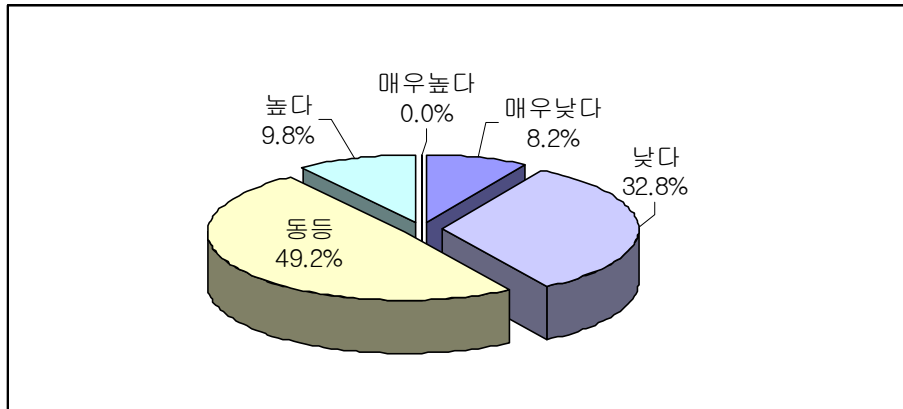
## 2) 해상·해안국립공원구역 내 거주에 관하여

### (1) 공원구역 내 거주민의 생활수준

해상·해안국립공원구역 내에 거주하고 있는 주민들은 공원구역 밖의 인근 주민에 비해 자신들의 생활수준이 같거나 낮다고 응답하였다. 약 절반 가량이 동등하다고 보았으나 높다는 의견은 10%에 지나지 않는다(<그림 4-11> 참조).

&lt;그림 4-11&gt;

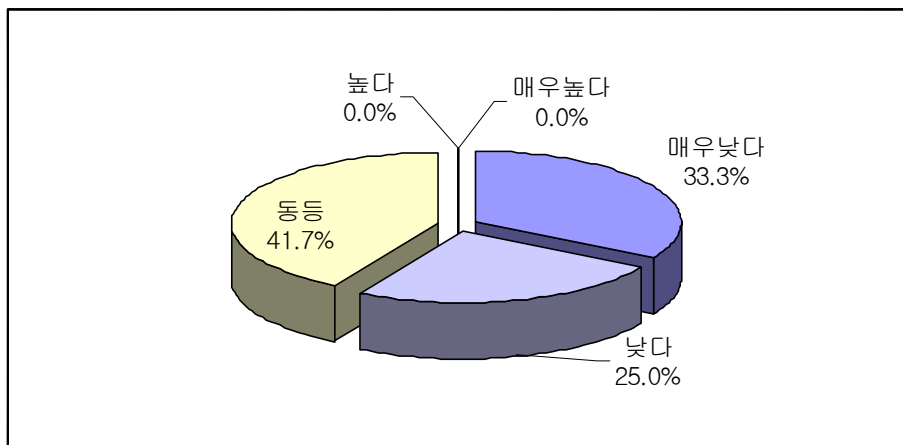
## 생활수준에 대한 거주민의 자체평가



한편 지자체의 관련 공무원은 공원구역 내 주민의 상대적 생활수준이 공원지역 밖의 거주민보다 오히려 더 낮다고 응답하였다. 이는 국립공원이 많은 탐방객을 유발하지만 지역 주민에게는 높은 수익으로 이어지지 않으며, 오히려 사유재산권의 행사 제한 등 어려움이 있기 때문으로 보인다(<그림 4-12> 참조).

&lt;그림 4-12&gt;

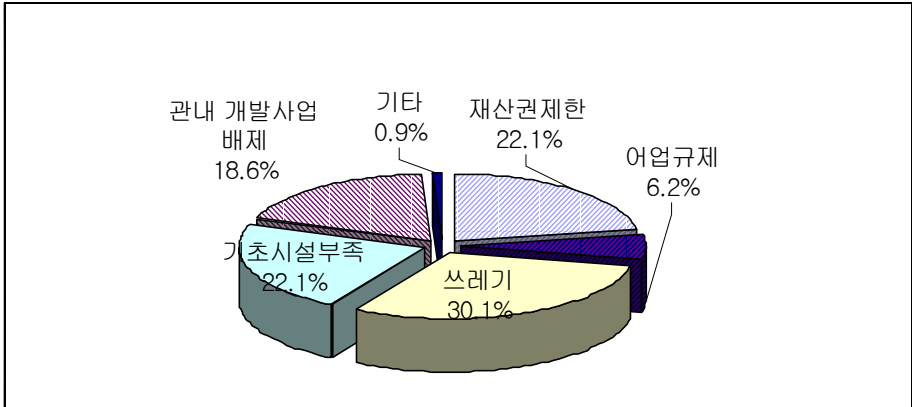
## 거주민의 생활수준에 대한 공무원의 평가



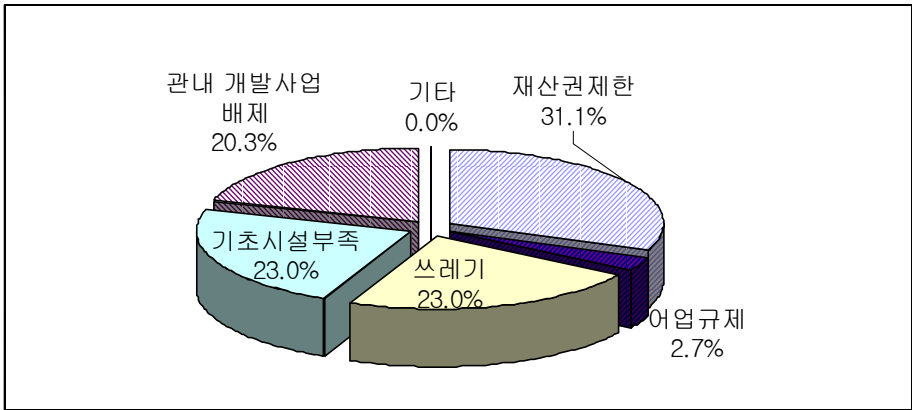
(2) 공원구역 내 거주민의 주요 애로사항

해상·해안국립공원의 구역 내에서 거주민이 느끼는 가장 큰 애로사항은 행락객에 의해 야기되는 쓰레기와 이로 인한 자연환경의 훼손(30.1%)으로 나타났다. 그 외에 도로나 쓰레기 소각장 등 기초적인 생활시설의 미비(22.1%), 공원지정에 따른 사유재산권 행사의 제한(22.1%), 관내 개발사업의 배제(18.6%) 등의 순이었다(<그림 4-13> 참조).

<그림 4-13> 거주민의 주요 애로사항



<그림 4-14> 공무원이 느끼는 거주민의 애로사항



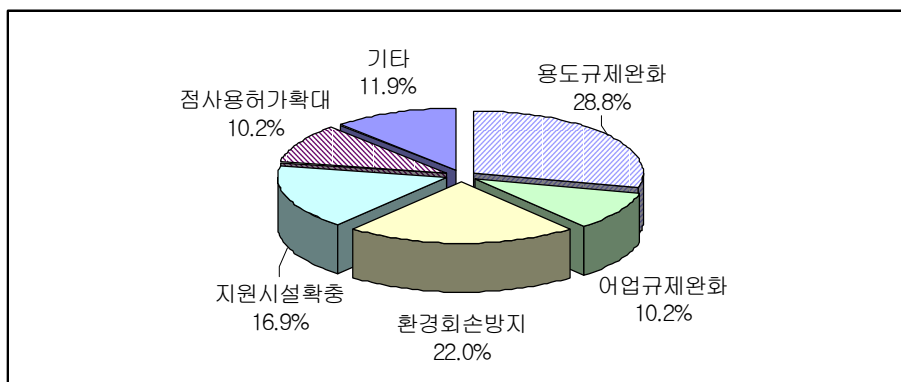
지자체의 관련 공무원들의 경우에도 거주민과 거의 유사한 분포를 보였다. 다만 우선 순위에서 쓰레기와 환경훼손(23.0%)보다 사유재산권의 행사 제한(31.1%)이 더 심각하다고 응답하였다(<그림 4-14> 참조).

### (3) 거주민의 생활수준 개선을 위한 과제

거주민의 생활개선을 위한 과제로 주민들은 주거생활 및 용도규제의 완화(28.8%), 행락객에 의한 환경훼손의 방지(22.0%), 지원시설의 확충(16.9%), 어업활동의 규제 완화(10.2%), 공원 내 점·사용 허가 확대(10.2%) 등을 다양한 과제로 꼽고 있었다(<그림 4-15> 참조).

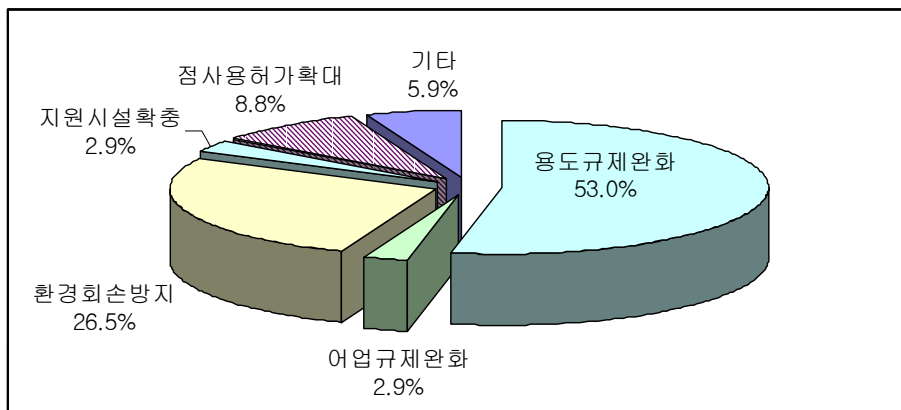
<그림 4-15>

거주민의 생활개선을 위한 과제



<그림 4-16>

공무원이 생각하는 주민생활 개선



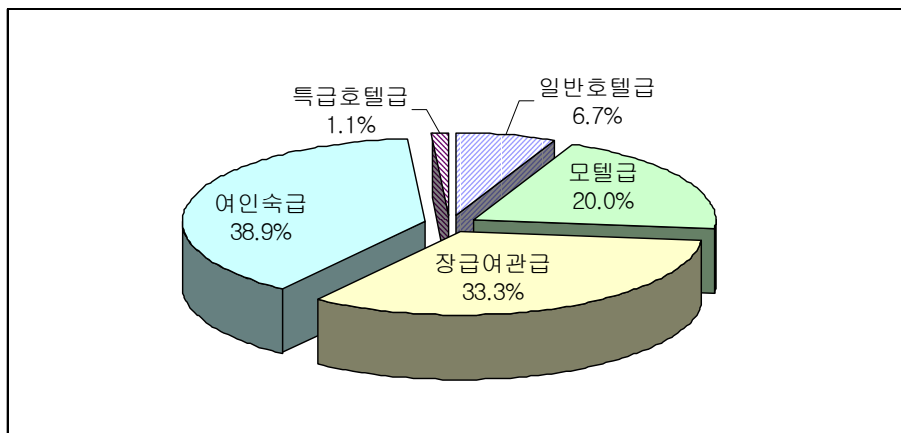
그러나 국립공원업무 관련 공무원들의 경우 절반 이상의 응답자(53.0%)가 시급히 개선되어야 할 과제로 해상·해안국립공원 구역 내 거주민의 사유재산권 행사를 위한 용도규제의 완화를 꼽았다. 따라서 이 지역에서는 해상·해안국립공원의 특성에 부합되는 국립공원지역의 조정과 용도규제 완화가 필요한 것으로 판단된다(<그림 4-16> 참조).

### 3) 해상·해안국립공원 관련 행정에 관하여

#### (1) 관련공무원의 서비스 수준

해상·해안국립공원 관련 공무원의 행정서비스 수준에 대한 일반 국민의 평가는 대체로 낮은 수준이다. 행정서비스에 만족해 하는 국민은 8%에 그친 반면, 불만족도는 72%에 이르고 있다(<그림 4-17> 참조).

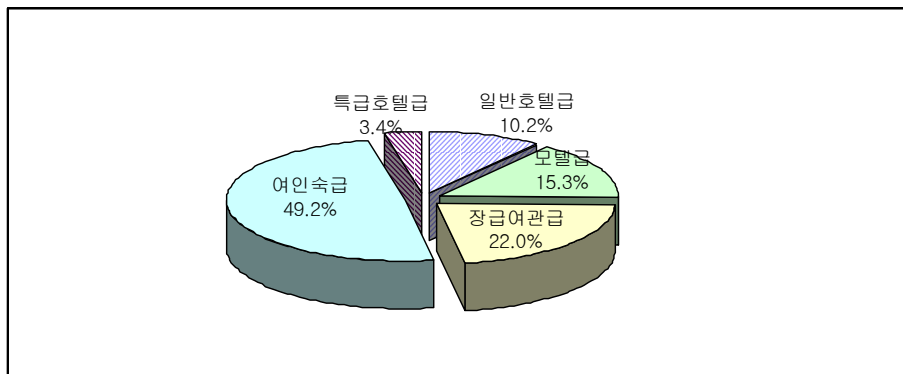
<그림 4-17> 일반 국민이 느끼는 행정서비스 수준



해상·해안국립공원의 구역 내에 거주하는 주민이 느끼는 관련 공무원의 행정서비스 수준 역시 일반 국민의 평가와 유사하다. 즉 심한 불만족을 느끼는 거주민이 절반 가까이에 달하고 있다(<그림 4-18> 참조).

&lt;그림 4-18&gt;

## 거주민이 느끼는 행정서비스 수준



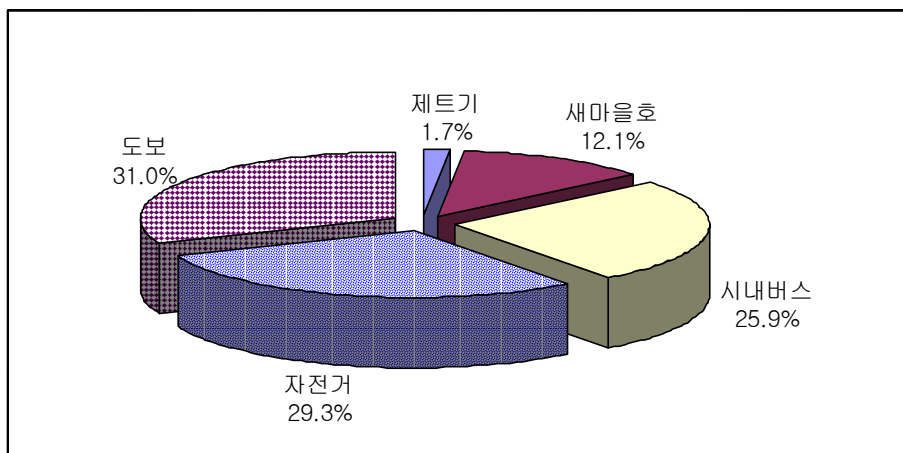
## (2) 행정처리속도와 속도저하 원인

거주민이 느끼는 해상·해안국립공원 관련 공무원의 행정처리속도는 대체로 느리다고 볼 수 있다. 불만족도가 60%를 넘고 있다(<그림 4-19> 참조).

지자체의 관련 공무원이 생각하는 행정처리속도 역시 빠른 편은 아니다. 많은 공무원이 보통이라고 생각하나, 절반 가까이는 느린 편이라고 평하고 있다(<그림 4-20> 참조).

&lt;그림 4-19&gt;

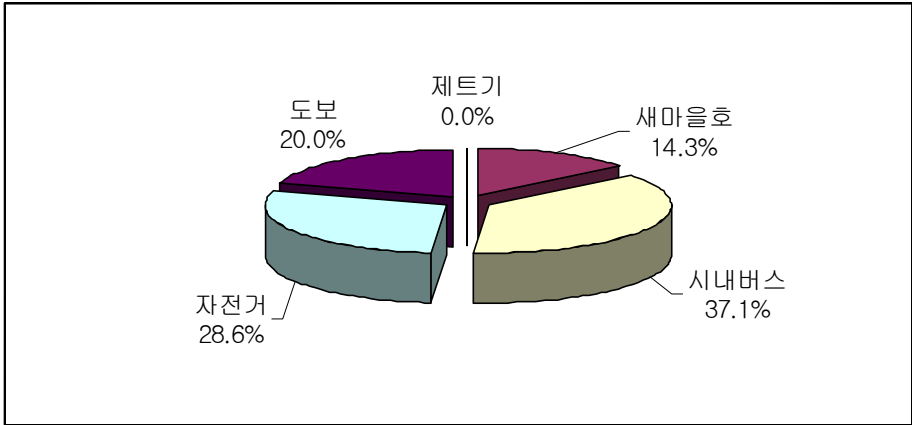
## 거주민이 느끼는 행정처리속도





<그림 4-20>

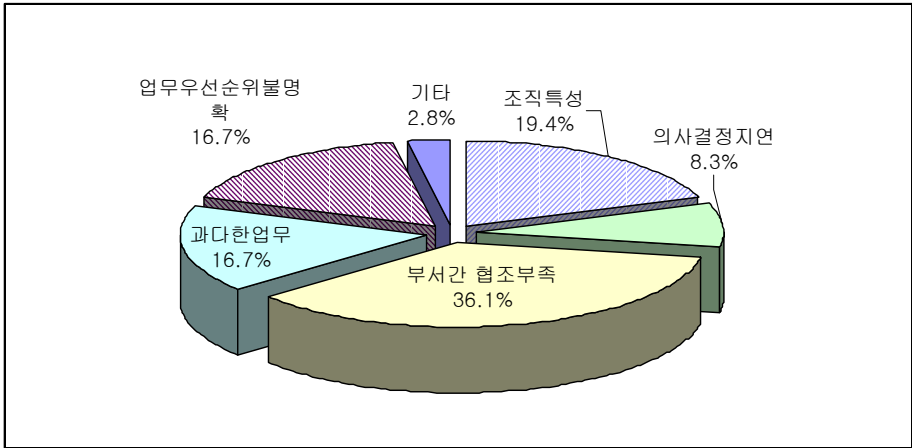
공무원이 생각하는 행정처리속도



많은 공무원들이 해상·해안국립공원 관련 행정처리에 관해서 관련 행정기관, 혹은 관련부서 간의 협조부족으로 인해 속도가 지연된다고 생각하고 있다. 또한 업무가 과다하고 업무처리에 있어서 우선순위가 불명확한 점도 속도저하의 주요한 원인으로 나타났다(<그림 4-21> 참조).

<그림 4-21>

행정처리속도 지연의 원인

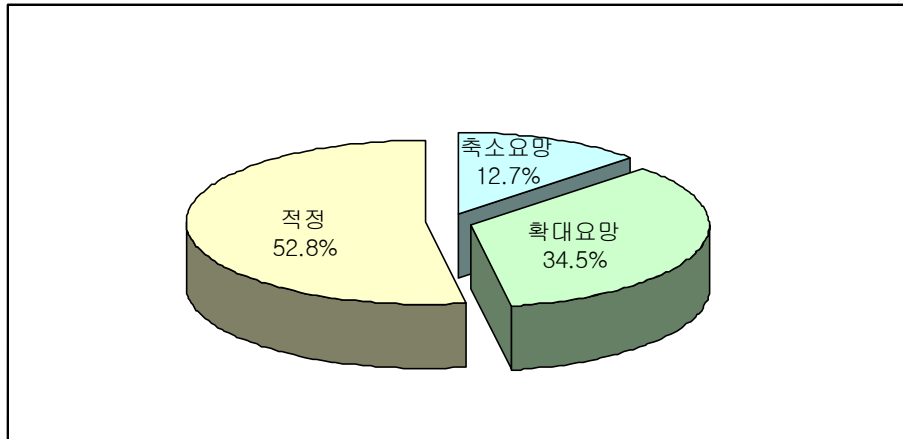


### (3) 국립공원관리공단 체제

해상·해안국립공원 내 거주민들의 과반수는 현재의 국립공원관리공단의 규모가 적정하다고 생각하고 있으나, 축소해야 한다는 의견보다는 확대가 필요하다는 의견이 많았다(<그림 4-22> 참조).

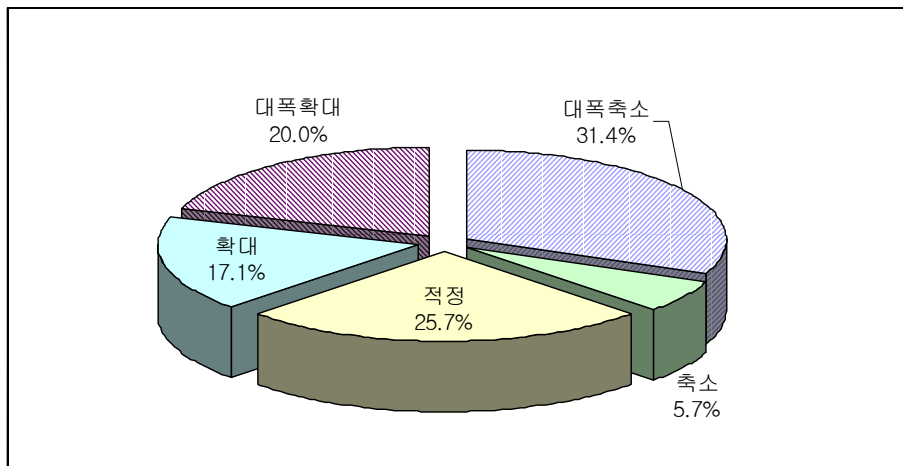
<그림 4-22>

거주민이 바라는 관리공단의 규모



<그림 4-23>

공무원이 바라는 관리공단의 규모



해당 지자체 공무원들의 의견은 확대가 필요하다는 쪽과 축소해야 한다는 쪽이 똑 같은 비율로 나누어져 있으며, 현재의 규모가 적절하다는 의견은 25%에 불과하다(<그림 4-23> 참조).

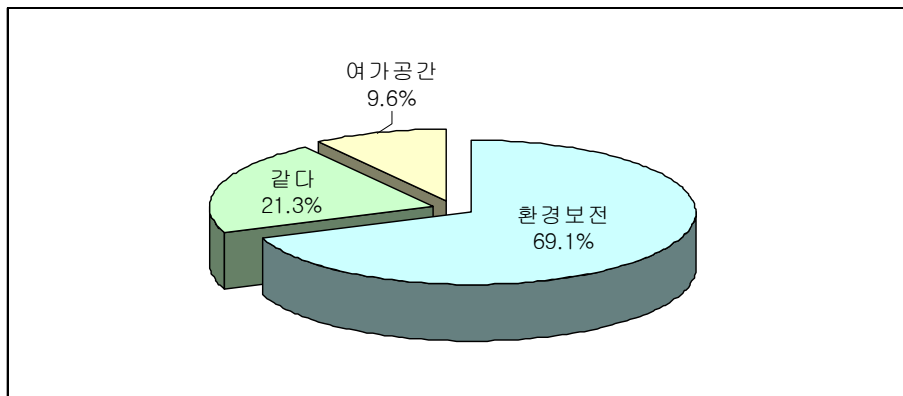
#### 4) 해상·해안국립공원의 미래에 관하여

##### (1) 해상·해안국립공원에서 중시해야 할 특성

해상·해안국립공원은 서로 상충할 수 있는 국민의 여가공간 제공과 환경 보전이라는 두 가지 목표를 추구해야 한다. 두 가지 목표 중 하나를 선택해야만 할 때, 우리 국민은 환경 보전에 큰 비중을 두고 있다. 특히 약 40%의 국민은 매우 강하게 해상·해안국립공원에서의 환경 보전을 주장하였다(<그림 4-24> 참조).

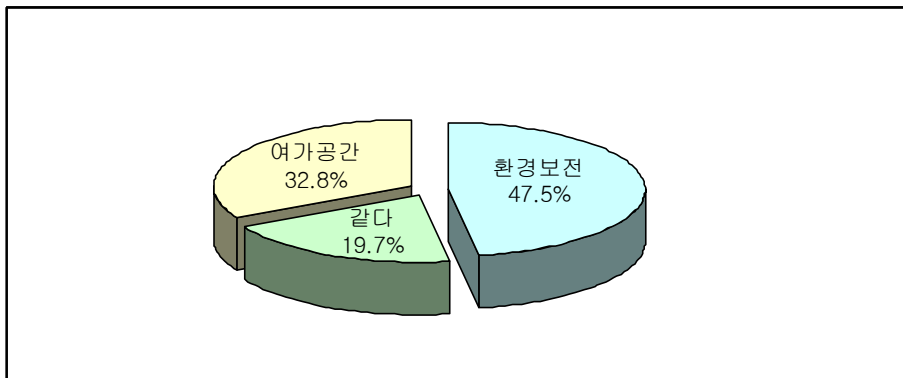
<그림 4-24>

일반 국민이 중시하는 특성



<그림 4-25>

거주민이 중시하는 특성

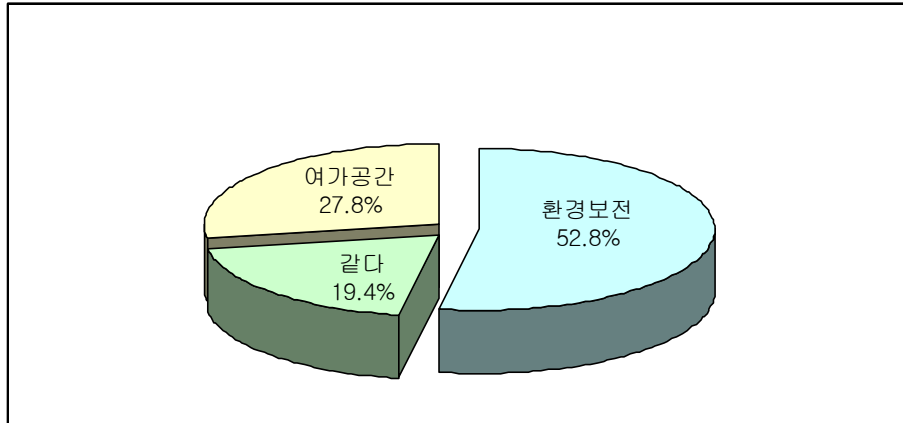


일반 국민과 마찬가지로 국립공원 내 거주민 역시 여가공간 제공보다 환경 보전을 중시하고 있다. 그러나 여가공간의 제공에 대한 비중도 대폭 증가하여, 주민의 입장에서는 관광수입 역시 염두에 두지 않을 수 없음을 알 수 있다(<그림 4-25> 참조).

해상·해안국립공원으로 지정된 지자체 관련 공무원의 가치관은 거주민과 흡사하다고 볼 수 있다(<그림 4-26> 참조).

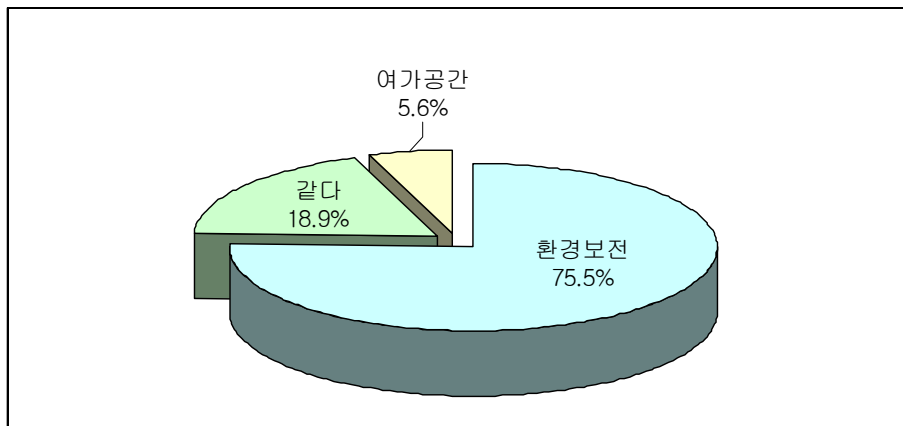
<그림 4-26>

관련 공무원이 중시하는 특성



<그림 4-27>

산악형 국립공원과의 비교 - 일반 국민

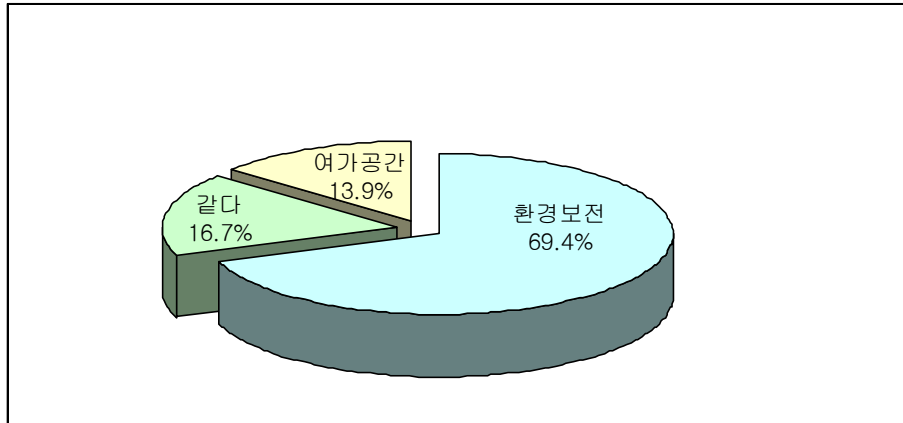


우리나라의 일반 국민은 국립공원의 입지에 관계없이 국립공원에서의 환경 보전을 가장 중요시하고 있다. 단 산악형 국립공원에서의 환경 보전에 대한 주장이 해안·해상국립공원에서보다 약간 더 높게 나타나고 있다(<그림 4-27> 참조).

해상·해안국립공원지역의 공무원은 산악형과 해상·해안형을 구별하여 생각하고 있는 듯하다. 환경 보전에 대한 비중이 해상·해안형국립공원보다 산악형 국립공원에서 대폭 높아졌다(<그림 4-28> 참조).

<그림 4-28>

산악형 국립공원과의 비교 - 공무원



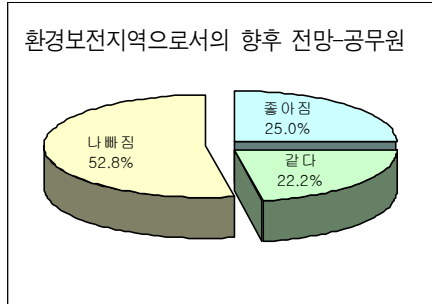
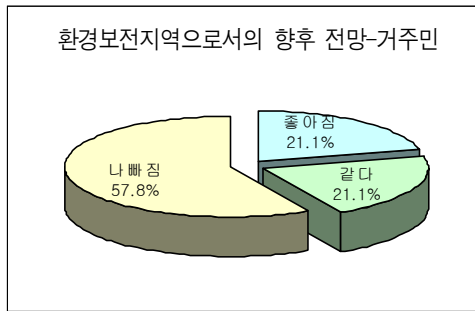
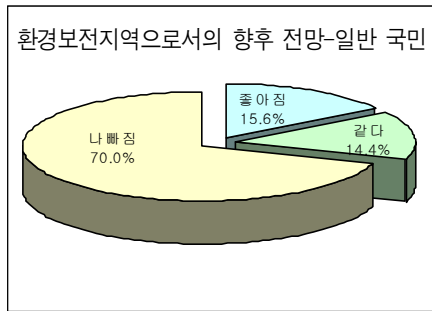
## (2) 해상·해안국립공원의 향후 전망

만일 현재와 같은 수준으로 관리가 지속될 경우 일반 국민의 70%는 해상·해안국립공원의 환경보전 상태를 비관적으로 전망하고 있으며, 특히 25%의 국민은 상황이 매우 악화될 것을 우려하고 있다. 또한 해상·해안국립공원 관내거주민과 관련 지자체 공무원들 역시 과반수가 비관적인 전망을 가진 것으로 나타나고 있다(<그림 4-29> 참조).

한편 현재와 같은 수준으로 관리가 지속될 경우 국민에게 제공될 여가공간으로서 해상·해안국립공원의 향후 전망에 대해서는 각 집단 간에 의견의 차이가 존재한다. 일반 국민의 60%는 비관적인 전망을 하고 있지만, 국립공원 관내의 거주민은 오히려 낙관적인 전망이 더 우세하며, 공무원 층에서는 나빠진다는 의견과 같거나 좋아진다는 의견이 똑같은 비율로 나타나고 있다. 도서지역이 많은 해상·해안국립공원에 있어서 관내의 거주민과 관련 공무원은 현재 건설 중이거나 앞으로 계획되어 있는 연육교에 많은 기대를 걸고 있는 것으로 여겨진다(<그림 4-30> 참조).

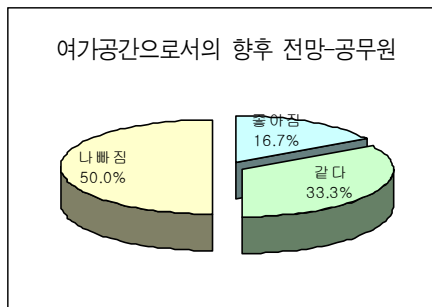
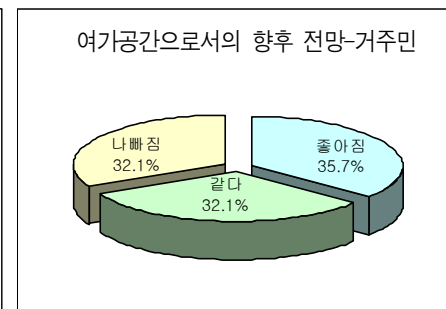
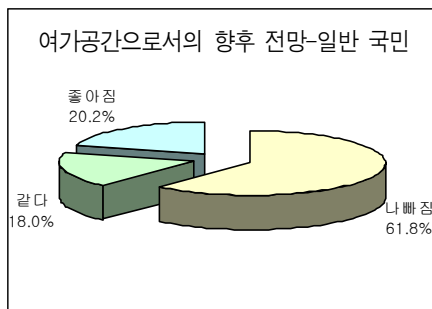
### 환경 보전지역으로서의 향후 전망

<그림 4-29>



### 국민의 여가공간으로서의 향후 전망

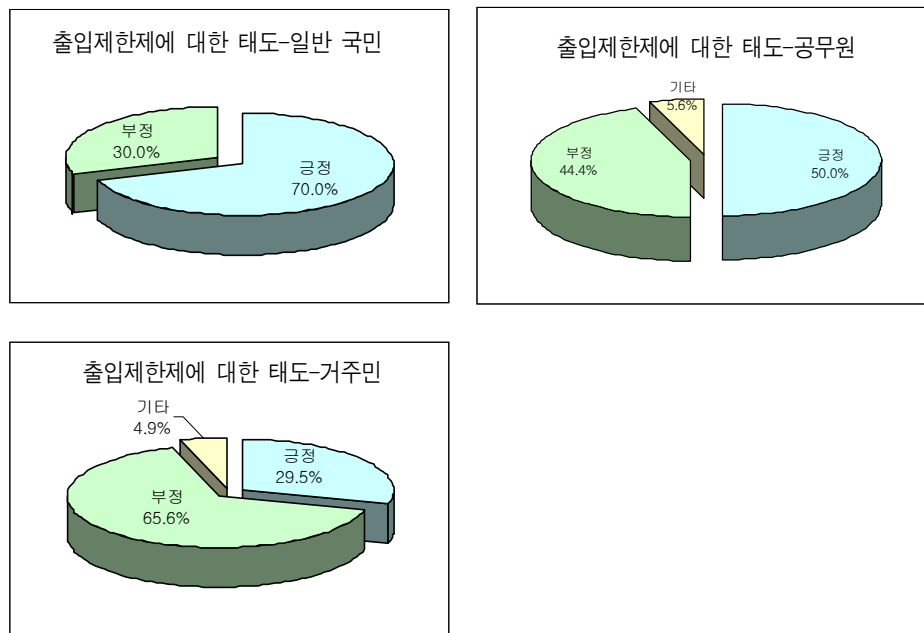
<그림 4-30>



### (3) 해상·해안국립공원의 출입제한제도에 대한 태도

환경을 양호하게 보전하고, 깨끗한 해상·해안국립공원을 만들기 위해 하절기 등 방문객이 집중될 때 사전예약제 등을 통해 국립공원 내 출입인원을 제한하는 제도를 생각할 수 있다. 이러한 출입제한제도에 대해 일반 국민의 70%는 자신의 출입이 제한될 수 있음에도 불구하고 긍정적인 태도를 보이고 있다. 그러나 국립공원 관내의 거주민은 정반대로 65% 이상의 주민이 관광수입의 감소 등을 우려하여 반대의 뜻을 나타내고 있으며, 관련 공무원들은 긍정과 부정이 엇갈리고 있다 (<그림 4-31> 참조).

<그림 4-31> 출입제한제도에 대한 태도



## 제 5 장 우리나라 해상·해안국립공원 관리의 문제점

### 1. 자연환경 보존 측면

#### 1) 자연환경 훼손 및 생태계 관리 시스템 부재

우리나라의 국토 총면적은 1970년에 비하여 2000년에 약 982km<sup>2</sup> 증가하였다. 이러한 국토면적의 증가는 주로 연안의 매립이나 간척을 통해 이루어졌기 때문에 이 과정에서 연안지역의 생태계가 상당히 파괴·훼손되었을 것으로 추정할 수 있다. 뿐만 아니라 자연환경 문제와 관련된 더욱 심각한 문제는 이 기간 동안 임야 및 농경지가 각각 1,136km<sup>2</sup>와 2,069km<sup>2</sup> 감소했으며, 반면에 도시토지 및 기타 용도의 토지는 4,187km<sup>2</sup> 증가했다는 점이다. 특히 농업용지의 경우 차지하는 면적은 매우 적지만, 다른 어떤 용도의 토지보다도 급속하게 증가하여 도시토지 면적에서 차지하는 비중이 1980년 0.95%에서 2000년에 3.86%로 증가했다. 이러한 도시토지 및 농업용지의 급증은 해안매립과 임야 및 농경지의 전용을 통해 이루어졌다 해도 과언은 아니다(<표 5-1> 참조).

이러한 농업용지의 급증으로 인하여 야기되는 문제는 일차적으로 자연생태계의 대규모적 파괴를 수반하였다는 사실이다. 이는 증가하는 공단의 부족한 용지 확보를 위하여 또다시 대규모의 매립 및 간척이 수반되고, 이 과정에서 자연생태계의 파괴가 다시금 확대되는 악순환을 거듭해 왔다.

<표 5-1>

토지이용면적 구성의 변화

연도	총계	임야		농경지		도시토지 및 기타			
		면적	구성비	면적	구성비			공업용지	
						면적	구성비	면적	구성비
1970	98,478	66,274	67.3	23,112	23.5	9,092	9.2	-	-
1980	98,992	66,129	66.8	22,099	22.3	10,764	10.9	102	0.10(0.95)
1990	99,274	65,571	66.1	21,484	21.6	12,219	12.3	246	0.25(2.01)
2000	99,460	65,138	65.5	21,043	21.2	13,279	13.4	513	0.52(3.86)

자료 : 통계청, 「한국통계연감」, 1991, 2001.



이상과 같이 전 국토에 걸친 자연생태계의 파괴에도 불구하고 현재 전 국토의 6.5%를 차지하는 국립공원은 자연공원법에 의해서 행위제한이 이루어지는 관계로 개발압력을 피하여 지속적으로 보호되어 왔다. 그러나 최근 국민소득 증대로 인한 여가공간의 요구는 국립공원에 대해서도 개발압력으로 작용하여 서서히 토지이용의 변화를 요구하기에 이르렀다.

특히 아름다운 자연경관을 보유하고 있는 해상·해안국립공원의 경우, 이러한 여가 및 레저 공간의 요구는 더욱 증가하고 있으며, 동시에 바다의 조망권 확보를 위한 개발압력도 증가하고 있어 자연환경 및 생태계 훼손의 주요 원인으로 작용할 것으로 예상되나 아직은 보호구역이라는 제도적 장치로 인하여 큰 훼손은 발생하지 않고 있다.

그러나 최근 해상·해안국립공원에서 자연환경 및 생태계 훼손이 소규모로 발생하고 있는바, 즉 여름철 탐방객의 자연환경 훼손과 국립공원 내에 입지해 있는 음식점들의 해수유입관로 설치로 인한 자연환경 훼손을 들 수 있다. 특히 여름철과다 집중으로 인하여 해변의 소나무 군락지 훼손은 해변 관광객의 쓰레기 투기 및 주차로 인하여 자연환경 훼손뿐만 아니라 생태계 훼손에도 속한다. 이처럼 육상의 훼손은 가시적이라서 그나마 현황파악이 가능하며 관리도 용이한 편에 속하는 데 반하여, 해양생태계의 경우는 바닷속이라는 지리적 제약으로 인해 현황파악도 어렵고 장시간이 지난 후에야 알 수 있는 것이 많아 해양 특성을 고려한 관리 전략이 필요하다.

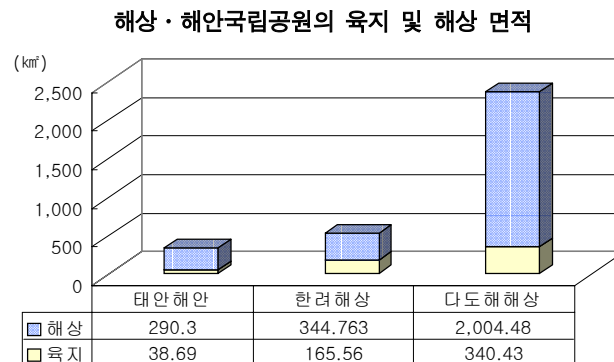
따라서 국립공원의 육상부분과 해상부분은 생태계를 진단하는 방법에서부터 차이가 있음을 알 수 있고, 이에 따라 관리방법도 달리하고 있다. 즉 해양 특성상 생물체의 이동성이 큰 해양생태계는 조사 및 현황파악이 어려우므로 진단 및 관리에 서식처 개념이 필요하고, 또한 장기간의 모니터링이 필연적인 요소라는 점이다. 그러나 현재 해상·해안국립공원의 생태계 보호는 여전히 육상생태계에 초점이 맞추어져 있고, 해양생태계를 조사 연구할 수 있는 장비나 선박 등의 토대가 마련되어 있지 못하여 해양생태계의 진단 및 관리에 상당한 문제점을 내포하고 있다.

## 2) 해양환경 관리권의 분할 문제

현재 해상·해안국립공원 지역의 지정구역(총면적 3,184.223km<sup>2</sup>) 중 해면이 차지하는 비율이 약 83%에 이를 정도로 높음에도 불구하고, 국립공원 관리가 여전

히 육상위주로 이루어짐에 따라 해면에 대해서도 자연환경지구라는 동일한 용도 구역으로 지정하고 있어 제대로 관리가 되지 못하고 있다. 특히 해양은 물리적 특성상 조류 및 조수의 흐름에 따라 자원의 이동성이 강하므로 한 지역을 집중적으로 관리한다고 해서 자원이 관리되는 것이 아니며 이를 하나의 시스템으로 바라보는 관점이 필요하다. 따라서 이러한 국립공원의 관리체제를 그대로 고수할 경우, 해상·해안국립공원의 문제를 해결하기는 어려운 현실에 있다(<그림 5-1> 참조).

<그림 5-1>



자료 : 환경부 자연공원과 홈페이지(<http://www.me.go.kr>).

왜냐하면 해양수산부가 담당하고 있는 연안관리란 연안관리법과 연안통합관리 계획에 의해서 수행되는데, 연안통합관리계획의 내용에 포함되어 있는 연안육역 및 연안해역을 관리하는 방식은 용도지구에 의한 행위제한 방식이 아니라 계획에 의한 방식을 택하고 있기 때문이다. 따라서 연안통합관리계획은 계획에 포함되어 있더라도 각 지방자치단체에서 지역연안계획에 의한 용도지구 설정이 이루어져야만 실제적인 관리가 가능한 방식으로, 지역계획이 수립되지 않을 경우 실효성을 거두기 어려운 실정이다. 하지만 지역에서 개발 및 이용계획을 수립할 경우라도 연안관리법에 의해 협의하도록 되어 있어 난개발에 제동을 걸 수 있다는 장점이 있다. 즉 연안통합관리계획은 계획 내에 포함되어 있는 내용이라도 부처 내에서 실행할 수 있는 경우에는 조정이 가능하며, 환경보전 측면에 관해서는 연안정비계획이나 공유수면매립계획 등을 통하여 지자체에서 실행할 수 있도록 지원하는 것이 가능하다. 그러나 실제 관리계획을 세우는 지자체나 관리부서에서 지역관리를 방치할 경우, 이에 대한 제재수단은 없는 실정이며, 비록 해양수산부가 연안통합

관리계획에 5년마다 실시하는 실태 조사를 바탕으로 보전해야 할 가치가 있는 특정 장소나 이슈를 포함시킨다 하더라도 국립공원과 같이 타부처의 소관업무인 경우 이에 대한 관리나 계획은 물론이고 조사 및 연구조차도 어려운 실정이다.

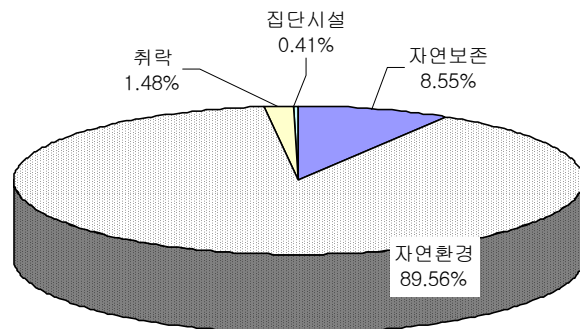
국립공원은 우리나라를 대표할 만한 자연생태계와 풍경지를 국가공원으로 지정하여 직접 관리함으로써 자연경관과 그곳의 자원을 철저히 보호·보존하는 동시에 국민들의 지속가능한 이용을 도모하는 것을 목표로 하는 곳임에도 불구하고, 국립공원의 관리기본계획에는 자원과 생태계 보전 강화, 환경친화적 탐방객 관리, 환경친화적 공원시설 설치에 초점을 맞추고 있을 뿐, 어디에도 지속가능한 이용을 위한 해상관리 및 관리를 위한 용도지구 지정에 관한 사항은 존재하지 않으므로 해상에 대하여는 거의 방치되고 있는 상태라고 할 수 있다. 단지 면허어업권을 설정할 때, 해상은 이에 대한 협의 대상이 될 뿐으로 지역주민의 관점에서는 옥상옥의 관리체제만 형성되어 있는 실정이다.

### 3) 해양지역의 용도지구 설정 기준 부재

우리나라의 국립공원은 20개 모두가 IUCN에서 정하는 카테고리 V에 해당하는 경관보호구역으로 분류되고 있을 정도로 국제 기준에 따르면 엄격한 의미의 국립공원이 아니다. 따라서 용도지구의 설정도 엄격한 행위제한이 수반되는 자연보전 지구는 겨우 8.5%에 불과하여 선진외국의 경우 국립공원 내의 절대 보전지역이 50% 내외를 차지하는 것과는 상당히 차이가 있다(<그림 5-2> 참조).

<그림 5-2>

국립공원의 용도지구 비율

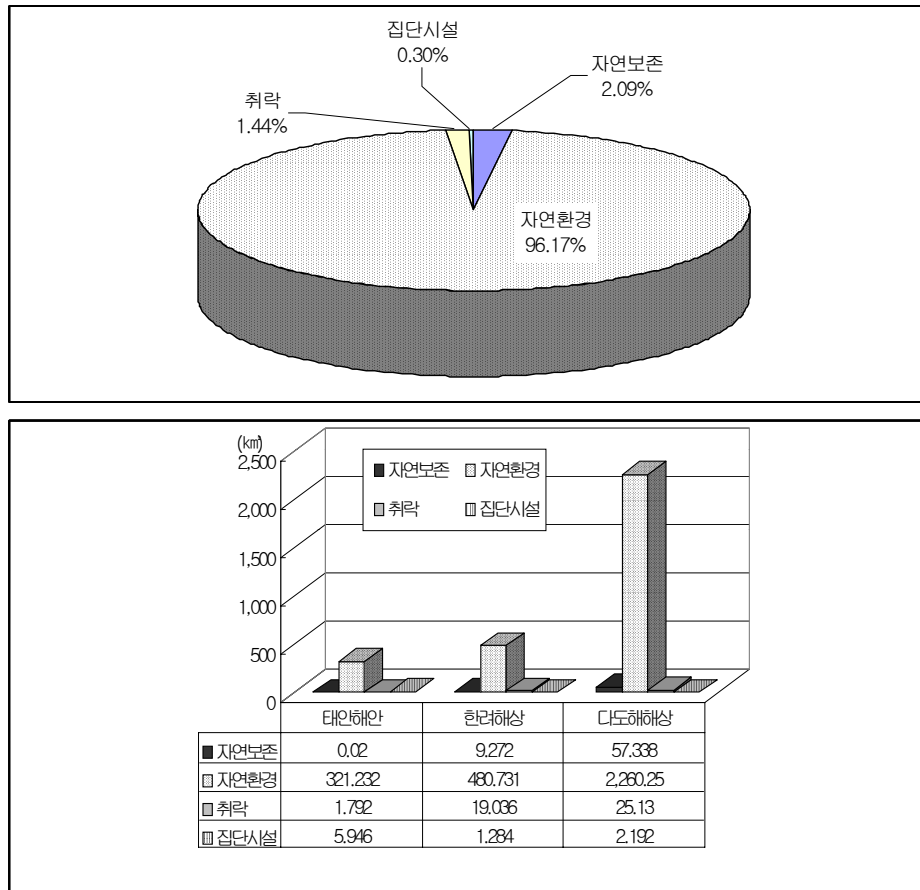


자료 : 환경부 자연공원과 홈페이지(<http://www.me.go.kr>).

이에 비하여 해상·해안국립공원은 자연보전지구의 비율이 더욱 낮은 2.1%에 불과하고, 특히 태안해안국립공원은 0.01%를 차지할 정도로 낮아 국립공원제도가 추구하는 보전기능을 실현시킬 수 있을지 의문이다. 단지 행위제한에 융통성을 발휘할 수 있는 자연환경지구의 경우가 약 94.2%를 차지하고 있어 관리의 우선 순위를 어디에 두느냐에 따라 보전에 대한 압력은 낮아지고 개발에 대한 압력이 높아질 수밖에 없는 실정이다(<그림 5-3> 참조).

&lt;그림 5-3&gt;

해상·해안국립공원의 용도지구 비율



자료 : 환경부 자연공원과 홈페이지(<http://www.me.go.kr>).

#### 4) 공원내 양식어업의 허용에 따른 해양오염 확대

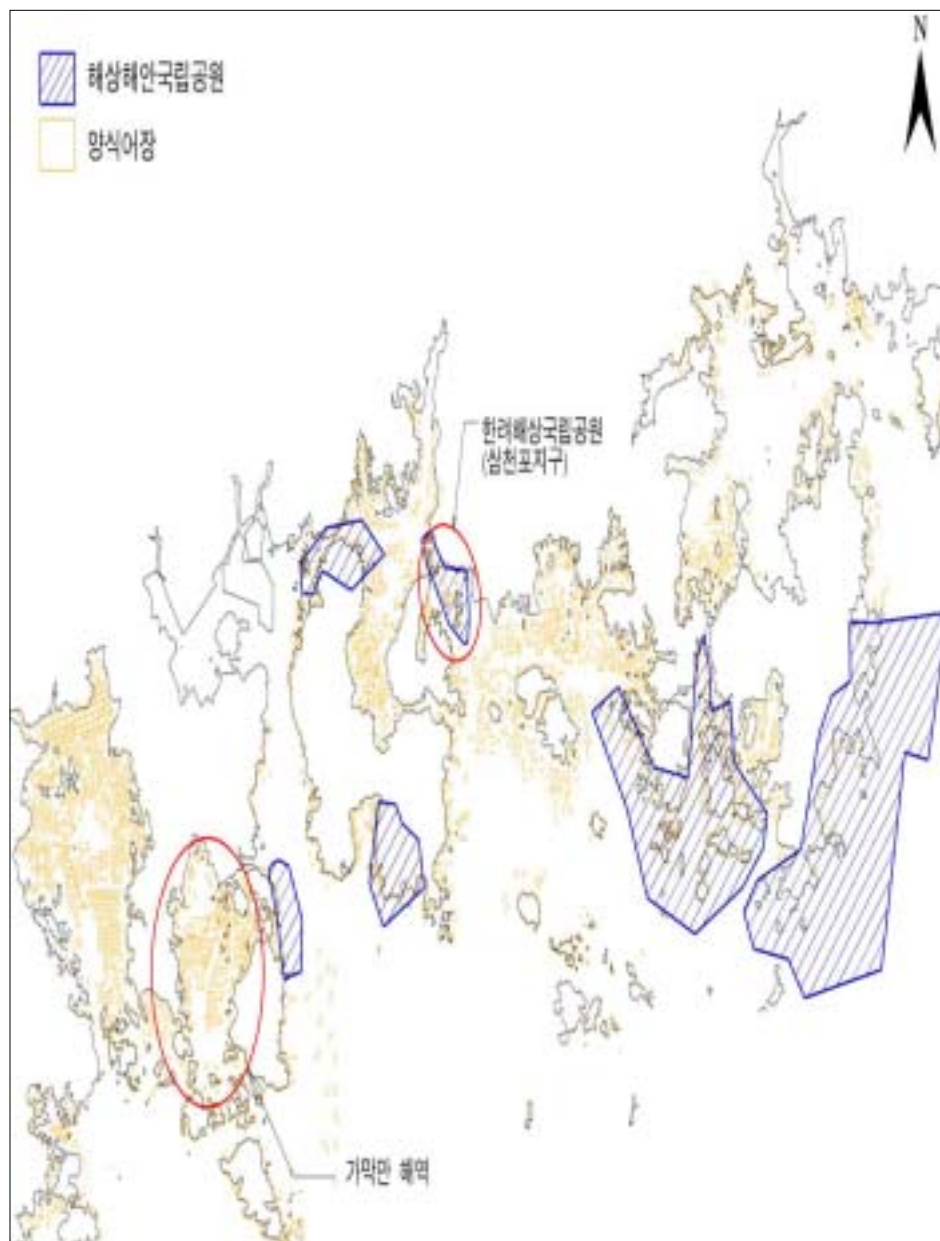
우리나라의 국립공원제도는 자연경관이 우수하거나 생물다양성이 뛰어나서 보전할 가치가 뚜렷한 지역을 선정하여 그 지역의 훼손을 사전에 방지하고 자연생태계를 보전하기 위한 것이다.

그러나 현재 해상·해안국립공원 관리는 이러한 국립공원제도의 본래 취지와는 거리가 있다. 즉 대부분의 해면이 자연환경지구라는 동일한 용도로 지정되어 있어 해양 특성에 따른 관리가 이루어지고 있지 못할 뿐만 아니라 해양을 단순한 자원 육성의 장으로 인식하여 어업면허의 협의 대상이 되고 있는 것이다. 이것은 단기적으로는 주민소득을 지원하는 것으로 보이지만, 실제로 장기적인 관점에서는 자원고갈을 부채질하는 것이라 할 수 있다. 이는 자원을 간접적으로 보호하여 육성할 수 있는 지속가능한 기반을 조성한다는 보호지역 개념에 위배되는 것으로, 적어도 해양에서의 자원육성을 위해서는 서식처의 파괴 및 훼손을 야기하는 행위는 허용되지 말아야 하며, 이것이 허용된다면 자원의 고갈은 더욱 심각해질 것이다. 이와 마찬가지로 양식어업의 허용은 오염을 촉진시키게 되는데, 이들은 수질 오염에 영향을 미칠 뿐 아니라 저질에도 영향을 미쳐 전반적인 해양오염으로 확산되어 나가게 된다. 이와 같은 양식어업 허용으로 인하여 매년 적조가 많이 발생하는 지역이 생기는데, 한려해상 및 다도해해상공원지역도 예외가 아니다.

따라서 연안의 양식어업이 어느 정도 밀집되어 있는가를 보기 위하여 양식어업 밀집도를 산정해 보았다. 이것은 일정 규모의 전체 해면을 100으로 보았을 때 양식장의 비율을 의미하는 것으로, 일반 연안으로 양식장이 많은 가막만과 한려해상 국립공원의 삼천포지구를 대상으로 비교하여 보았다. 그 결과, 단위면적당 어장 비율이 가막만은 32.88인 데 비하여 삼천포지구는 20.62를 기록하고 있어 국립공원지역임에도 불구하고 삼천포지구가 양식어장 이용이 많은 것을 알 수 있다. 이런 점에서 해상·해안국립공원은 국립공원제도의 기본 취지인 자연보호 측면보다는 이용 측면이 더욱 강조되고 있음을 알 수 있다(<그림 5-4> 및 <표 5-2> 참조).

## 국립공원지역과 일반 해면지역의 양식어장

&lt;그림 5-4&gt;



주 : GIS를 이용하여 면적을 산출하였음. 여기에는 원 안의 해역을 대상으로 하였음.

&lt;표 5-2&gt;

국립공원지역과 일반 해면지역의 양식어장 밀집도

구 분	면 적(km <sup>2</sup> )		단위면적(100km <sup>2</sup> )당 어장비율
	해 역	어 장	
한려해상 국립공원 (삼천포지구)	24.15	4.98	20.62
가막만 해역	154.17	50.69	32.88

주 : 어장의 면적은 연안관리정보시스템의 데이터를 이용하고, 가막만 해역의 면적은 환경관리  
해역의 면적을 이용하여 직접 산출.

### 5) 보호와 개발의 조화 가능성 회박

그 동안 우리는 개발정책을 최우선 가치로 여겼으며, 이에 따라 환경적 피해에 대해서는 크게 고려하지 않았다. 뿐만 아니라 개발정책이나 계획을 추진하는 과정에서 환경보호의 측면이 소홀히 다루어져 왔다.

국립공원의 경우, 제도의 기본 취지가 자연보호를 목적으로 한 것이므로 그 동안의 개발과정에서 자연환경을 고수할 수 있었으나 최근 국민소득의 증대로 인한 관광에 대한 수요 증가는 개발압력으로 작용하고 있어 국립공원 관리의 측면에서 조화와 개발이라는 양 측을 모두 만족시키기는 상당히 어려운 실정이다. 물론 어떤 측면을 강조할 것인가는 국립공원제도의 기본 취지에 따라야 할 것이지만 국립공원에 자연보호구역을 설치하는 것은 1992년 리우회의에서 언급했듯이 지속가능한 개발을 위해서라고 생각할 때, 보호와 개발은 분리시킬 수 없는 양면성을 지니고 있다.

따라서 국립공원에서 보호와 개발의 조화를 어떻게 이끌어 나갈 것인가가 관리의 가장 어려운 점일 것이나 어느 한쪽을 우선하여야 한다면, 아마도 보호를 우선시 하여야 할 것이다. 이는 보호되어진 아름다운 경관, 희귀동식물의 서식 등이 이곳을 찾는 이유가 되고, 이러한 토대 위에 개발수요가 형성된 것이기에 자연보호를 성취하지 못한다면 개발수요는 사라질 수밖에 없다는 공식이 성립되기 때문이다.

이러한 보호에 기반을 둔 개발을 시행할 때 국립공원의 아름다운 자연과 조화를 이루는 개발을 할 수 있을 것이고, 이처럼 자연과 조화된 개발이 이루어 질 때만이 지속가능한 개발로 이어지는 지름길이 될 것이다. 특히 해상·해안국립공원에 있어서 해상이 거의 자연환경지구로 지정되어 있는 관계로 이용의 여지가 많다

고 할 수 있다. 그러나 해양의 자원은 보전되지 않으면 이용이 어렵다는 점에서 보호와 개발은 조화되어야만 하는 것이다.

## 6) 육상기인 폐기물의 해양유입 대체 곤란

국립공원은 사람들이 많이 찾는 곳이며, 특히 해상·해안국립공원의 경우 한시적으로 이용객이 혼잡한 곳으로 쓰레기 발생뿐만 아니라 쓰레기의 해양투기 또한 많은 곳이다.

2001년 9월 KMI와 시민단체의 공동주관으로 개최된 바다대청소행사(Clean Up)의 결과<sup>7)</sup>에 따르면, 해변에서 수거한 폐기물은 6,503파운드로 수중을 포함한 총폐기물의 36%를 차지하고 있고, 총해양폐기물 중 해변관광 및 육상기인이 57%를 차지하고 있다고 보고되고 있다. 이러한 폐기물 외에도 연안이용 증가로 다량의 육상기인 오염물질이 유입되어 유해성 적조발생이 지난 20년 동안 2배나 증가한 것으로 나타나고 있다.

해양오염원의 대부분은 연안발생(해양오염원의 77%가 육상기인 오염원 : 하천 44%, 대기 33%)에 의한 것이라는 통계는 국립공원지역도 예외가 아니며, 해양은 육상기인 오염원의 하수구 기능을 담당하는 것으로 나타남에 따라 해양의 관점에서 문제해결을 하고자 하는 해양 중심의 통합관리가 절실하다.

육상에서의 원천적인 봉쇄를 통하여 육상기인 폐기물의 해양 유입을 막는 것이 경제적이거나 현재 실행되지 않고 있으며, 단지 해양수산부의 해양 폐기물 수거프로그램을 통하여 민간단체의 연례행사로서 수행되고 있을 뿐 아직 제도적 측면의 뒷받침이 없는 실정이다.

일반적으로 해양으로 흘러드는 육상 폐기물의 처리가 어렵기 때문에 이에 대한 대책을 강구하려는 노력이 결여되어 있다. 그러나 계속적인 육상 폐기물의 해양유입은 해양오염을 가중시키는 결과를 초래하여 해양으로 유입되는 육상기인 폐기물에 대한 제도적 장치의 도입이나 대책이 없을 경우에 이에 대한 대처는 더욱 어려워지며, 앞으로 더욱 많은 비용이 부담으로 작용할 것이다.

---

7) 행사결과는 2001 International Coastal Cleanup의 International Results에 게재.



## 2. 국민에 대한 여가 제공 측면

### 1) 관광활동 추진요인 및 유인요인 부재

관광은 휴식과 여가기회를 제공하고 레저욕구를 충족시키지만 자연자원의 과도한 이용과 과밀화, 공간변형의 문제가 발생하면서 환경 보전과 마찰을 겪기도 한다.

즉 관광개발은 자연환경의 매력을 유지하고 원형을 복원시키려는 측면에서 환경과 공생적 관계를 가지고 있지만 자원의 이용을 통제하지 못하면 환경 보전과 갈등적 관계를 가지게 된다.

이러한 상호 배치성의 문제를 나타내고 있는 휴양자원 중의 하나가 우리나라의 국립공원으로, 국립공원은 자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하기 위하여 지정되었다. 따라서 다른 관광자원과는 달리 자연자원의 생태적 가치를 보전하는 기능에 중점을 두고 있지만 관광적 가치 때문에 여가와 휴양공간의 기능도 중요한 몫을 차지하고 있다.

그리고 국립공원을 방문하는 탐방객 방문동기 즉 방문목적지에 대한 의사결정은 일탈성과 함께 목적지의 매력요인에 따라서 결정된다.

이러한 일탈성이나 관광자원의 매력요인은 관광활동의 추진요인(push factor)과 유인요인(pull factor)에 해당된다. 우선 국립공원 탐방의 추진요인이란 방문동기와 관련된 것으로 일상생활에서 벗어나고자 하는 욕구에 기초하며 휴식이나 휴양 등을 추구하는 사회심리적 요인과 학습이나 교육 등 문화적 요인 등으로 구분 할 수 있다.

그리고 국립공원 탐방의 유인요인이란 탐방목적지의 선택과 관련된 것으로 탐방목적지의 관광자원에 대한 접근성, 편리성 등의 특성을 말하며 방문목적지의 매력 요인에 따라 변화하게 된다. 따라서 국립공원 탐방객은 이러한 추진요인과 유인요인에 바탕을 두고 의사결정과정을 거쳐 방문 목적지를 선정하게 된다.

한편 우리나라의 국립공원 탐방객은 연간 3천만명 이상으로 비교적 높은 수준을 유지하고 있다. 이들이 국립공원을 방문하게 되는 주된 목적은 자연자원의 감상이나 휴식, 문화자원의 감상 등이며, 해상이나 해안국립공원의 경우에는 대부분 여름철 휴가기간 동안 해수욕장 이용을 목적으로 방문한다.

하지만 탐방객들이 해상국립공원으로 방문 목적지를 결정할 때에는 여러 가지 추진요인과 유인요인을 고려하여 의사결정을 내리지 못하는 경우가 많다. 즉 해상

국립공원의 경우 계절의 변화에 따른 매력요인이 육상국립공원보다 다양하지 못하며 관광활동 또한 일부활동에 국한되어 있는 편이다.

따라서 탐방객들의 여가활동 만족도를 제고시키기 위해서는 육상국립공원과는 다른 차별성을 가져야 하며, 해상국립공원 내에서도 개별 지역에 따라 다양한 추진요인과 유인요인을 마련해야 한다.

## 2) 탐방활동프로그램과 기반시설 부족

오늘날 관광객들은 새롭고 다원화된 레저경험의 추구하고 함께 녹색관광, 생태관광 등 녹지공간 속에서 자연을 접하는 환경친화적 관광경험을 얻고자 하며 가족단위의 관광활동 수요가 급증하고 있다. 또한 단순한 관람이나 휴식위주의 보고 즐기는 정적인 관광활동에서 자연 속에서 가족과 함께 생활위주의 움직임이고, 체험하는 동적인 관광활동을 선호하고 있다.

이러한 관광활동 수요에 부응하여 국립공원관리공단에서도 자연을 체험하는 관광프로그램이나 환경교육을 실시하고 있지만 대부분 산악형 국립공원을 중심으로 운영되고 있으며 해상이나 해안국립공원지역의 경우 탐방활동프로그램이 다양하지 못한 편이다.

또한 해상이나 해안지역 국립공원 탐방객들의 관광활동은 해수욕활동을 중심으로 바다낚시, 도서지역의 경관을 감상하는 유람선관광 등에 국한되어 있어 계절적 편중현상이 극심한 편이다.

이러한 계절적 편중현상은 국립공원구역 내 일부 지명도가 높은 해수욕장을 중심으로 나타나 수용량의 초과와 함께 환경오염, 교통문제, 바가지 상혼 등으로 이어져 탐방객들의 여가활동 만족도를 크게 저하시키는 원인이 된다.

또한 탐방객들의 편의제공을 위한 기반시설도 크게 부족한 실정이다. 상주해수욕장과 몽산포해수욕장에 대한 조사에서도 기초시설의 부족과 위락시설의 부족을 문제점으로 지적하였으며, 이 밖에도 주차장 문제와 쓰레기 처리 문제 등을 불편사항으로 지적하였다. 그리고 일부 상업시설들은 여름철 성수기에만 운영되기 때문에 비수기 탐방객들은 시설이용에 어려움을 겪고 있다.

따라서 계절적 편중현상의 해소와 함께 탐방객의 활동을 다양화시키기 위해서는 탐방프로그램의 마련과 함께 기반시설의 마련이 요구된다.

### 3. 해상국립공원 관리 측면

#### 1) 관리 및 사업주체 다원화 문제

관리 이원화로 인해 취락지구 내 쓰레기 처리 문제는 심각하다. 즉 주민 쓰레기는 오물세를 징수하는 지방자치단체가, 탐방객 쓰레기는 입장료를 징수하는 국립공원관리공단인 수거하고 있으나, 취락지구 내에서는 쓰레기가 혼재되어 수거의 책임소재가 불분명하고 수거 주기가 길어져 악취를 유발하고 있다.

또한 한려해상과 다도해해상 등 해상·해안국립공원은 지방자치단체의 각종 개발사업과 문화관광부, 해양수산부 등 중앙부처 차원에서의 개발 및 보전사업 등 다양한 주체에 의한 사업이 동시에 수행되고 있다.

문화관광부의 경우 2000년부터 ‘Rainbow Coast 21’이란 이름으로 남해안관광벨트 개발사업을 추진하고 있으며, 부산~목포 간 총 23개 시·군을 ‘부산도시관광권(동부산 그린시티 조성, 김해 가야민속촌 등)’, ‘해양레저스포츠관광권(통영, 거제/통영항 정비, 장목지구 정비 등)’, ‘종합휴양관광권(남해, 보성/ 남해하모니리조트, 보성만 지구개발 등)’ 등 4개 권역으로 나누어 개발하고 있다. 또한 해양수산부는 우리나라 전체 해안지역에 대한 연안통합관리사업을 추진하고 있으며, 여기에는 국립공원지역도 포함되고 있다. 따라서 국립공원 관리청도 관할지역에 대한 협의의무에 기초한 소극적인 관리에서 벗어나 보다 적극적인 관리 방식의 도입이 필요하다.

#### 2) 공원 특성을 고려한 관리계획 부재

각종 법률에 의하여 지정된 보호구역은 대부분 기본계획을 수립하여 추진하도록 되어 있으나 일부 보호구역의 경우, 지정 후 관리계획 수립이 지연되거나 거의 없는 경우도 많다. 그러나 국립공원은 자연환경보호구역에 대한 관리계획이 수립되어 있음에도 불구하고 자연환경보호구역의 특성에 따른 관리가 이루어지지 못하고 있다.

즉 자연환경 보전에서 생태계 전체에 대한 관리는 매우 중요한데, 생태계 관리는 먹이사슬로 연결되어 있는 생물종 간의 연계뿐만 아니라 서식지에 영향을 미치는 모든 토지이용과의 연계도 필요하여 사전예방적인 조치가 무엇보다 중요하다.

환경은 한번 파괴되면 회복이 거의 불가능하다는 인식을 갖고 보다 중장기적인 차원에서 자연환경보호구역의 관리체계가 확립되어야 하나 이러한 연계는 아직까지 미흡한 편이다.

특히 해상·해안국립공원의 경우, 총면적의 82.9%가 해역임에도 불구하고 해양 생태계의 특성에 근거한 보호구역 및 생물종 지정·관리가 미흡하다. 이는 국립공원 지정·관리의 기본이 되는 자연공원법이 육상위주로 되어 있어 해상·해안국립공원임에도 불구하고 주로 육상위주의 행위규제가 이루어짐에 따라 해상공원에 대한 체계적 보전 및 관리가 미흡하고, 해상에서의 행위규제 등 해양보호를 위한 별도 규정이 마련되어 있지 못한 실정이다.

### 3) 관리예산 지원 미흡

우리나라 자연환경보호구역은 많은 보호구역의 지정에도 불구하고 국립공원을 제외하고는 이를 관리하기 위한 별도의 예산지원에 대한 제도적 장치가 마련되어 있지 못하여 실제적인 관리가 되지 못하고 있다. 또한 보호구역 관리의 많은 업무를 실제 담당하고 있는 지자체에 대한 예산지원은 필수적임에도 불구하고 의무조항이 아닌 “지원할 수 있다”로 되어 있으며, 지원에 대한 제도적 장치가 전혀 마련되어 있지 않다.

자연환경 보전의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않으며 누구나 강조를 하고 있으나 문제는 자연환경 보전부문의 예산이 매우 적다는 사실이다. 2000년 전체 환경부 예산 1조 3,022억원 중에서 자연환경 보전 예산은 전체예산의 5.7%에 불과한 742억원으로 예산상으로 볼 때 자연환경 보전업무는 매우 적은 부문을 차지하고 있다. 그 중에서 국립공원사업비가 659.8억원으로 전체 자연환경 보전 예산의 약 88.9%를 차지하고 있어 국립공원을 제외하고는 자연환경 보전업무가 거의 이루어지지 않는 것으로 드러났다. 여기에 해상·해안국립공원의 경우, 면적은 국립공원 전체의 44%를 차지하는 데 반하여 예산은 69.2억원으로 전체의 약 10.5%를 차지할 정도로 적은 예산이 편성되어 있다.

### 4) 관리조직의 부재 및 전문성 결여

우선적으로 지적할 수 있는 문제점으로는 대상자원의 분산 및 다양성에 따른

관리의 어려움이다. 즉 해상·해안국립공원의 입지 특성상 광역적 공간 및 여러 지역에 분산 지정되어 있어 현재의 관리 인원(충인원: 64명, 다도해해상: 25명, 한려해상: 23명, 태안해안: 16명)으로는 효과적인 자원관리, 방문객 규제 및 서비스 제공이 어려운 실정이다. 또한 하계에 집중되는 방문객으로 인한 쓰레기 문제 등 환경관리 문제도 심각하나, 이에 대한 관리는 지자체에서 대부분 담당하며 그나마도 인력의 부족, 예산지원 미흡, 전문성 결여로 체계적인 관리가 어려운 실정이다.

다음은 관리의 전문성 결여이다. 자연환경보호구역, 특히 국립공원의 관리는 단순한 지역에 대한 행정적 관리가 아니라 생태계의 관리이며 서식지의 관리이다. 특히 해상·해안국립공원의 경우, 해양에 대한 전문인력 부족으로 지정기능을 충족시킬 여지도 없으며 생태계 보호관리 업무도 수행하기 곤란하다. 따라서 국립공원의 관리는 자원관리 측면보다는 탐방객 관리 중심의 일반 행정관리 업무에 치중할 수밖에 없는 실정으로 체계적 관리가 미흡한 실정이다.

#### 4. 지역 주민과의 조화 측면

해상·해안국립공원이 지역 주민의 민원의 대상이 되는 부분은 사유지에 대한 사유재산권 행사의 제한과 해상의 특성을 무시한 공원 용도지역 구분, 그리고 해양지역에 대한 주민의 양식어업활동 규제 등이다.

##### 1) 사유지 비중 과다 및 행위제약에 대한 민원 빈발

국립공원에서 국·공유지의 비율은 74.7%에 이르러 우리나라 국립공원의 사유지 면적은 크지 않은 것으로 보인다. 그러나 국립공원에서 전체 면적의 40.9%에 해당하는 해면을 제외할 경우 우리나라 국립공원의 국·공유지 비율은 56.4%로 하락한다. 더욱이 해상·해안국립공원의 경우 해양면적을 제외하면 국·공유지의 비율은 20.0%에 불과하다. 반대로 말하면 해상·해안국립공원의 육지부 중 사유지는 80.0%에 이른다는 것을 의미한다. 더욱이 한려해상국립공원의 경우 국·공유지의 비율은 17.1%에 불과하여 전체 육지부 국립공원 지역 가운데 사유지의 비율이 82.9%로 가장 높다(<표 5-3> 참조).

이와 같이 공원지역에 사유지의 비율이 80%를 넘어섬에 따라 해상·해안국립공원에서는 주민의 재산권 침해에 따른 국립공원 제척과 용도지구 변경을 요구하

는 민원의 제기가 지속되고 있다.

<표 5-3> 해면을 제외한 국립공원지역의 공원형태별 토지 현황

공원구분		계	국유		공유		사유		사찰	
				%		%		%		%
해상 해안	한려	136.660	23.368	17.1	0.002	0.0	112.190	82.1	1.100	0.8
	태안	38.690	6.545	16.9	1.478	3.8	30.667	79.3	-	0.0
	다도해	340.430	71.870	21.1	-	0.0	268.360	78.8	0.200	0.1
	계	515.780	101.783	19.7	1.480	0.3	411.217	79.7	1.300	0.3
육상국립공원		3,308.790	2,056.109	62.1	25.364	0.8	911.385	27.5	315.932	9.5
전체		3,824.570	2,157.892	56.4	26.844	0.7	1,322.602	34.6	317.232	8.3

자료 : 국립공원관리공단, 「국립공원기본통계자료」(2001)에 의거 작성.

## 2) 주민생활에 불합리한 토지용도 규제

위에서 언급한 것처럼 해상·해안국립공원의 육상면적 가운데 80%는 사유지인데도 불구하고 지역주민들의 거주활동 및 건물 증·개축이 비교적 자유로운 취락지역과 집단시설지구의 면적은 10.2%에 불과하고 나머지 89.8%는 엄격한 보존이 요구되는 자연보존지구(12.2%)와 자연환경지구(77.6%)로 이루어져 있어 주민들의 불만이 고조되고 있다.

더욱이 다도해해상국립공원의 지목별 토지이용 현황을 보면, 78.2%가 임야이고 13.0%가 밭이며, 4.2%가 논으로 나타나 전체 국립공원의 평균 임야비율 92.1%보다 크게 낮아 주민의 생활과 직결되는 주거공간과 생산공간까지 토지이용이 극히 제한을 받고 있다(김농오·신순호, 2000).

한편 토지 용도지구상의 취락지구<sup>8)</sup>는 국립공원으로서 자연환경 보존과 동시에 지역 주민의 생활을 위한 지구이나, 해상·해안국립공원의 탐방객 급증으로 취락지구가 개발압력을 받고 있으며, 이를 제한하는 자연공원법의 개정을 요구하는 민원이 증가하고 있다. 더욱이 자연공원법 제18조에는 취락지구에서의 허용행위를 ‘자체기능상 필요한 시설 또는 행위’로 구분하고 있어 취락지구 내 음식점, 민박시설

8) 2001년 3월 28일에 개정된 자연공원법에서는 취락지구를 자연취락지구와 밀집취락지구로 구분하고 있으나 여기에서는 이 둘을 취락지구로 표현하였음.

등이 자체 주민을 위한 시설이어야 함에도 불구하고 실제로는 탐방객의 이용빈도가 더 높아 법의 현실화가 필요한 실정이다. 또한 안동만 등(1996)의 연구에 따르면, 국립공원관리공단 직원들이 취락지구의 관리상 애로사항으로 지적한 것을 보면, 조사 대상 인원의 41.3%가 관리인력의 부족을 들었으며, 상당수의 직원들이 취락지구와 집단시설지구는 관할 지방자치단체에서 관리하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하기도 하였다.

### 3) 주민의 양식어업활동 규제 곤란<sup>9)</sup>

한려해상, 다도해해상 등 해상·해안국립공원은 우리나라 천혜의 자연환경을 보유한 지역으로 수려한 해양경관과 함께 우리나라의 대표적인 청정해역이다. 그러나 이곳은 국립공원 지정 이전부터 우리나라의 대표적인 양식어장이 산재해 있었으며, 해상·해안국립공원 지정에 따른 양식어업 규제와 해양환경오염 문제는 주민과 공원관리청 모두에게 심각한 문제를 제기하고 있다. 한려해상국립공원의 경우 점·사용이 허가된 양식장은 355개소 1,378ha로 경상남도 전체 양식면적의 13%를 차지하고 있으며, 특히 가두리 양식장의 확대에 따라 해상수질오염에 심각한 영향을 미치고 있다(<표 5-4> 참조).

<표 5-4> 한려해상국립공원 지구 내 양식어업 현황

지 구	어업의 종류	양식방법	건 수	면적(ha)
통영지구	계		292	1,145.6
	수하식 양식어업	연승식	194	866.6
	바닥식 양식어업	살포식	12	57.6
		투석식	7	36.0
	가두리 양식어업	가두리	79	185.3
거제지구	계		62	232.0
	수하식 양식어업	연승식	42	177.4
	바닥식 양식어업	살포식	2	4.0
		투석식	-	-
	가두리 양식어업	가두리	18	49.9

자료 : 국립공원관리공단, 「국립공원기본통계자료」(2001)에 의거 작성.

9) 국립공원관리공단, 「국립공원기본통계자료」, 2002, pp.98~99. 참조.

이에 따라 국립공원관리공단 등의 공원관리청은 양식장의 점·사용 허가를 기존 양식장의 점·사용기간 연장이나 폐지된 양식장 면적만큼으로 신규 점·사용을 한정하는 등 양식장 면적을 총량관리하고 있으나, 해상·해안국립공원 이외의 지역에서 양식장이 포화됨에 따라 해상국립공원지역에 대한 양식수요 압력이 가중되고 있는 실정이다.

그러나 자연공원법 제18조제2항제2호라목(용도지구)에서는 자연환경지구에 ‘농업·축산업 등 1차산업행위 및 환경부령이 정하는 국민경제상 필요한 시설의 설치’를 할 수 있도록 규정하고 있으며, 같은 법 시행규칙 제7조제3항제2호(자연환경지구 안에서의 행위기준)에서는 <표 5-5>와 같이 규정된 규모의 범위 안에서 국립공원위원회 심의 없이 해상양식어업시설 또는 해상종묘생산시설을 할 수 있도록 규정하고 있어 공원관리청에서 시행하고 있는 양식어장 총량관리의 법적 부당성에 많은 민원을 제기하고 있는 실정이다.

따라서 해상·해안국립공원의 해면이 전체 국립공원 면적의 40.9%를 차지하고 있으며, 이에 대한 해양생태계, 경관 및 수산자원에 대한 구체적인 조사·연구 없이 현재 일률적 자연환경보호지구로 규정된 해상지역에 대한 보다 정밀한 조사를 통해 양식어장의 허용 및 엄격 제한에 대한 보다 명확한 법규정이 신설되어야 할 것이다.

해상양식어업시설·해상종묘생산어업시설 중 공원위원회 심의없이 설치 가능한 규모  
(자연공원법시행령 제21조제2항제6호와 같은 법시행규칙 제7조제3항제2호)

<표 5-5>

구분	양식어업의 종류	양식방법	심의대상 어장구역(단위:헥타르)	
			어촌계 (지구별조합)	어촌계외의자
해조류 양식어업	가. 수하식 양식어업	1. 건홍식 2. 연승식	1 내지 10 1 내지 10	1 내지 10 1 내지 10
	나. 바닥식 양식어업	1. 투석식	1 내지 15	1 내지 10
폐 류 양식어업	가. 수하식 양식어업	1. 간이식 2. 연승식 3. 뗏목식	1 내지 5 1 내지 10 1 내지 15	1 내지 5 1 내지 10 1 내지 10



해양양식어업시설·해양종묘생산어업시설 중 공원위원회 심의없이 설치 가능한 규모  
(자연공원법시행령 제21조제2항제6호와 같은 법시행규칙 제7조제3항제2호)(계속)

구분	양식어업의 종류	양식방법	심의대상 어장구역(단위:헥타르)	
			어촌계 (지구별조합)	어촌계외의자
폐 류 양식어업	나. 바닥식 양식어업	1. 살포식 · 간석지 · 천해	1 내지 50 1 내지 15	1 내지 10 1 내지 10
		2. 투석식 등 · 간석지 · 천해	1 내지 10 1 내지 15	1 내지 10 1 내지 10
	다. 가두리식 양식어업	가두리식	0.5 내지 2	0.5 내지 2
어 류 등 양식어업	가. 가두리식 양식어업	가두리식	0.5 내지 2	0.5 내지 2
	나. 수하식 양식어업	연승식	1 내지 10	1 내지 10
	다. 바닥식 양식어업	1. 살포식 · 간석지 · 천해	1 내지 50 1 내지 15	1 내지 10 1 내지 10
복 합 양식어업	가. 수하식 양식어업	1. 연승식 2. 건홍식과 연승식	1 내지 10 1 내지 10	1 내지 10 1 내지 10
	나. 바닥식 양식어업	1. 살포식 2. 살포식과 투석식	1 내지 15 1 내지 50	1 내지 10 1 내지 10
	다. 혼합 양식어업	1. 건홍식과 살포식 2. 연승식과 천해투석식	1 내지 50 1 내지 10	1 내지 10 1 내지 10
협 동 양식어업	양식어업의 종류, 양식방법, 어장구역의 한계는 해조류양식어업·폐류양식어업·어류등양식어업 및 복합양식어업의 규정에 의한다.			

자료 : 자연공원법에 의거 산정.

#### 4) 공원시설 관리 문제

국립공원은 수려한 자연풍경지의 지속가능한 이용과 자연생태계의 보존을 위해 불가피한 시설에 대해서 최소한의 허용기준을 마련하고 있다. 이에 따라 주민이 거주하는 취락시설이나 탐방객을 대상으로 하는 집단시설지구라고 하더라도 골프장·운동장 등 대규모 체육시설, 안마시술소, 유흥주점, 투전기업소, 카지노, 무도장, 무도학원 등의 유흥시설과 교도소, 감화원 등 범죄자의 갇셈·보육·교육시설, 화장장·분뇨처리시설 및 쓰레기처리시설, 도축장·도계장 및 폐차장, 건축법시행령 별표1 제15호의 위험물제조소, 위험물저장소, 유독물보관·저장시설과 고압가스충전·저장소의 설치가 금지되어 있다.

그러나 해상·해안국립공원의 거주민은 전체 국립공원 내 거주민의 66.4%인 7만 3천명에 이르는 것으로 추정되며, 다도해해상국립공원의 홍도, 대흑산도, 신안군 우이도, 완도군 보길도, 청산도, 고흥군 외나로도, 여천군 백도·거문도, 여수오동도 등은 섬 전체가 국립공원으로 지정되어 있기 때문에 위에서 지정된 시설의 설치가 원천적으로 봉쇄됨에 따라, 주민을 포용할 수 있는 지원성 사업이나 혜택이 전무한 실정이다.

특히 분뇨와 화장장(납골당 포함)·분뇨처리시설 및 쓰레기처리시설의 경우 공원관리에 가장 큰 문제점으로 지적된다. 섬 전체가 국립공원으로 지정된 경우 이러한 일체의 시설이 금지되고 있어, 심지어 부모의 묘소를 섬내에 모시지 못하거나 밤에 몰래 매장하는 경우가 있으며, 쓰레기 소각장의 설치 금지로 인해 육지로 분뇨와 쓰레기를 수송하는 웃지 못할 상황이 지속되고 있다. 물론 2001년 3월에 자연공원법이 전면 개정됨에 따라 해상·해안국립공원의 경우 도서지역에 한해 화장장(납골당)과 쓰레기 처리시설의 설치가 허용되기는 하였으나 여전히 주민의 편익이 많이 제약되고 있는 상황이다.

## 제 6 장 합리적인 해상·해안국립공원 관리운영을 위한 개선방안

### 1. 정책수립 측면(자연환경 보존/국민 여가공간 제공)

#### 1) 보존과 이용의 조화

그 동안 논의되어 왔던 지속가능한 개발의 관점에 따르면, 지역발전에는 생태적 측면만이 아니라 지역에 거주하고 있는 주민들의 고른 번영과 발전도 함께 고려되어야 한다.

그러나 지속가능한 발전이라는 모호한 언급으로 인해 실제 계획과정에서 개발이 가장 우선적인 목표로 채택되는 경우가 많고, 이러한 개발은 주변의 다른 생태계에도 영향을 미치므로 개발과 보존을 분리하여 취급할 수 없다는 것이다. 즉 각 지역의 생태계는 상호간에 밀접한 관련성이 있어, 이를 분리하여 다루는 것은 지역의 발전을 저해하는 요소가 되기 때문이다.

마찬가지로 국립공원 내에서 이루어지는 이용행위에 대한 제한은 주변 다른 지역의 자원 조성으로 연계되며, 이것은 특히 해양공간에서 더욱 두드러진다. 그러므로 해양자원의 조성을 위해서는 전반적으로 오염도가 낮아야 할 뿐만 아니라 지정된 장소에 대한 철저한 보존을 통하여 자원 조성을 독려하여야 한다는 것이다. 이외에 관광자원의 경우도 보존에 의해 형성되는 것이 일반적이며, 형성된 후에 인위적인 관광자원을 가미할 수도 있으나, 이것은 철저히 보존지역과의 조화를 우선으로 하여야 한다. 즉 보존이 없으면 자원도 없으며, 그것을 상품화할 수도 없으므로 보존을 먼저 하지 않으면 이용과의 조화란 있을 수 없다고 생각한다.

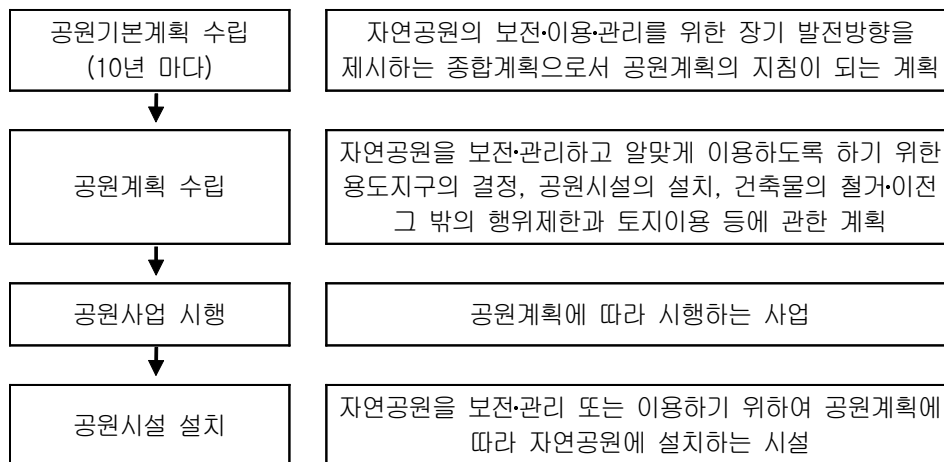
따라서 해상·해안국립공원의 보존과 이용의 조화를 위해서는 선보존 후이용의 원칙이 작용한다고 볼 수 있으며, 이를 위해서는 철저한 계획과 이에 따른 관리, 그리고 지역 주민의 동반자적 참여가 수반되어야 가능할 것이다.

#### 2) 해상·해안국립공원에 부합되는 용도구역 기준 도입

국립공원을 포함한 자연공원 내의 모든 보존·이용·관리계획은 매 10년마다

수립되는 공원기본계획에 의해 결정된다. 공원기본계획이란 자연공원법 제2조제5호에 의해 “자연공원의 보전·이용·관리를 위한 장기 발전방향을 제시하는 종합 계획으로서 공원계획의 지침이 되는 계획”으로 정의되어 있다. 여기서 공원계획이란 동법 제2조제6호에 의거 “자연공원을 보전·관리하고 알맞게 이용하도록 하기 위한 용도지구의 결정, 공원시설의 설치, 건축물의 철거·이전 그 밖의 행위제한과 토지이용 등에 관한 계획”을 말한다. 또한 동법 제17조에는 공원계획에 포함되어야 할 내용으로 공원용도지구계획, 공원보전계획, 공원시설계획, 공원관리계획 등 4가지를 명시하고 있다(<그림 6-1> 참조).

&lt;그림 6-1&gt;

**공원사업의 흐름도**

동법 제18조에는 자연공원 내의 용도지구를 자연환경의 보존정도와 공원시설의 위치 등에 따라 5가지로 구분하고 있다(<표 6-1> 참조).

자연공원법에서 규정한 국립공원의 5가지 용도지구 가운데 해상지역에 부여될 수 있는 지구는 위에서 제시한 자연보존지구와 자연환경지구뿐으로, 이는 해상에 자연취락지구나 밀집취락지구, 또는 집단시설지구를 결정할 수는 없기 때문이다. 즉 자연공원법에서 제시한 용도지구 5가지는 육상국립공원의 용도지정을 위한 것이라고 볼 수밖에 없다.

또한 한려해상국립공원이나 다도해해상국립공원의 경우 육지지역을 제외하고 해안이나 해양지역에 자연보존지구로 지정한 곳은 한 군데도 없다. 그나마 자연보

존지구로 지정된 곳은 인근 지역의 육지지역뿐이다. 이는 우리나라의 해상국립공원이 자연공원법에서 규정하고 있는 자연보존지구 지정요건을 만족시키는 곳이란 군데도 없기 때문이라고 보기는 어렵다. 그렇다면 그 주된 이유는 해상 자연공원에 대한 자연공원법의 잘못된 적용 때문에 발생하는 것으로 보인다. 따라서 만일 일정 면적의 해상지역을 자연보존지구로 지정할 경우 자연공원법상 그 지역에서 가능한 행위는 학술연구를 위한 해양조사사업과 항로표시시설의 설치만으로 제한되기 때문에 국립공원 내 전체의 해양지역을 자연환경지역으로 지정함으로써 일정면적의 양식업과 수산업에 허용하고 있는 것이다. 이는 육상 중심의 용도지구를 해상·해안에 무리하게 적용함으로써 발생하는 하나의 편법이라고 할 수 있다. 우리나라의 경우처럼 상황에 따라 이용을 허용하는 제한적 이용지역이 전체 국립공원의 90%를 차지하는 것은 해상지역에 대하여 아무런 고려도 없이 획일적으로 용도지역을 구분한 결과이며, 궁극적으로 지속적인 민원에 시달리는 이유이기도 하다.

&lt;표 6-1&gt;

자연공원 내의 용도지구 기준

용도지구	선정기준
자연보존지구	다음 각목 1에 해당하는 곳으로 특별히 보호할 필요가 있는 지역 가. 생물다양성이 특히 풍부한 곳 나. 자연생태계가 원시성을 지니고 있는 곳 다. 특별히 보호해야 할 가치가 높은 야생 동·식물이 살고 있는 곳 라. 경관이 특히 아름다운 곳
자연환경지구	자연보존지구의 완충공간으로 보전할 필요가 있는 지역
자연취락지구	취락의 밀집도가 비교적 낮은 지역으로서 주민의 취락생활을 유지하는 데 필요한 지역
밀집취락지구	취락의 밀집도가 비교적 높거나 지역생활의 중심기능을 수행하는 지역으로서 주민의 일상생활을 유지하는 데 필요한 지역
집단시설지구	자연공원에 들어가는 자에 대한 편의제공 및 자연공원의 보전·관리를 위한 공원시설이 모여 있거나 모아 놓기에 알맞은 지역

따라서 어떤 목적으로 사용할 것인가가 용도구역의 기준을 결정짓는 변수로서 작용한다. 즉 해양의 경우 해양생태계의 보호를 목적으로 한다면 수생동식물이나 수생생태계의 보호를 고려한 용도구역 기준 마련이 필요하고, 이용을 목적으로 한다면 해양이용에 초점을 맞춘 기준이 필요할 것이다.

따라서 이용이든 보전이든 간에 해양의 특성에 맞는 기준을 도입할 필요가 있고, 이 때 고려되어야 할 것은 단일의 기준보다는 다양한 기준을 설정하여 교차에 의한 용도지구 구분을 하는 것이 바람직하다는 것이다. 예를 들면, IUCN의 연안 및 해양보호구역 지정시의 경제적 기준에 해당하는 소기준으로 i) 중요 생물, ii) 수산의 중요성, iii) 위협받는 자연, iv) 경제적 이익, v) 관광을 들 수 있다. 이러한 기준에 의해 용도지구를 구분할 때 수산업을 중요시할 경우는 위의 소기준 중에서 i) ~ iv)의 분석을 포함해야 하고, 관광을 중요시할 경우는 ii) ~ v)의 분석을 포함해야 한다는 것이다. 이처럼 다양한 기준을 설정하고, 그 지역의 특성을 고려하여 몇 가지 목적을 정하고 나면, 해당 기준을 분석함으로써 지역구분이 가능해진다.

이러한 의미에서 국립공원을 크게 육상지역과 해상지역의 용도로 구분하고 있는 캐나다의 체제는 우리나라에서도 참조할 만한 것으로 판단된다(<표 6-2> 참조).

<표 6-2> 캐나다 국립공원의 용도지역 구분(Zoning System)

육역 (The Terrestrial Zoning System)	해역 (The Marine Zoning System)
Zone 1 : Special Preservation(특별보존)	Zone 1 : Preservation(보존)
Zone 2 : Wildness(야생지역)	Zone 2 : Natural Environment(자연환경)
Zone 3 : Natural Environment(자연환경)	Zone 3 : Conservation(보전)
Zone 4 : Outdoor Recreation(휴양지역)	Zone 4 : General Use(일반관리지역)
Zone 5 : Park Services(서비스 지역)	Zone 5 : Park Services(서비스 지역)
Environmentally Sensitive Area(ESA's) (환경민감지역)	Environmentally Sensitive Area(ESA's) (환경민감지역)

자료 : 국립공원관리공단 자연생태연구소, 「해안·해양국립공원 관리정책방향 수립에 관한 연구」, 2002. 3, p.109.

### 3) 공원구역 재조정(철저한 보존지구와 이용지구의 구분)

국립공원은 공원구역 내의 엄격한 행위제한으로 인하여 지역주민의 생활불편 및 재산상의 불이익 등이 발생해 많은 민원이 제기되어 왔다. 따라서 이러한 민원에 대한 해소와 공원자원의 효율적인 관리를 위하여 공원구역의 재조정이 필요하다.

다.

현재의 국립공원구역은 5가지 용도지구로 나누어져 있기는 하지만 일반적으로 사람의 거주가 있느냐 없느냐로 나누어져 있다고 볼 수 있다. 이는 국립공원의 개념을 고려한 용도구역 구분이기보다는 국토이용계획이나 도시계획의 용도구역 개념을 차용한 것과 같은 구분이며, 국립공원제도의 취지를 충분히 반영하지 못하고 있다 하겠다. 또한 보존을 요하는 자연보존지구의 비율이 낮고 제한적 이용이 허용되는 자연환경지구의 비율이 높은 관계로 오히려 공원지역 내의 개발을 촉진하거나 마구잡이 이용을 방치하는 결과를 초래하게 되었고, 한편 이용지구의 경우는 주택에 대한 개축이나 증축마저도 허용하고 있지 않아 오히려 주민 불편사항만 늘리는 결과를 가져 왔다.

따라서 우리나라의 국립공원구역을 조정하기 위하여 일본과 대만의 국립공원 용도지구 비율을 우리나라 국립공원의 용도지구 비율과 비교해 보았다. 먼저 우리나라의 경우 전체 국립공원 가운데 보존을 요하는 자연보존지구는 8.6%인 반면 제한적 이용을 허용하는 자연환경지구는 90%에 이르고 있다. 이에 비하여 일본의 경우는 철저한 보존을 요하는 특별보호지구와 제1종 특별지역이 20.4%이고, 제한적 이용을 허용하는 제2종 및 제3종 특별지역이 50.5%여서 우리나라보다는 보존지구의 비율이 높은 편이나 보존지구의 비율이 50%가 넘는 유럽 수준에는 못미치고 있다. 그러나 대만의 경우에는 철저한 보존을 요하는 생태보호지구가 58.1%, 제한적 이용을 허용하는 특별경관지구와 일반보호지구는 41.3%에 머물러 있어 일본이나 우리나라보다 보존을 위한 지역의 비율이 높을 뿐만 아니라, 유럽 선진국과 비교해도 보다 강력한 보존정책을 수행하고 있음을 알 수 있다(<표 6-3> 참조).

한편 우리나라의 해상·해안국립공원은 해면에 자연환경지구라는 동일한 용도지구가 설정되어 있어 기본적으로 해양의 특성을 반영하지 못하였을 뿐 아니라, 이에 따른 관리도 도외시되고 있다. 따라서 해면에 대하여 해양의 특성을 고려한 용도지구 기준을 정하여 용도지구를 구분하여야 하는데, 이를 위해서는 용도구역을 먼저 철저한 보존지구와 이용지구로 이분화하며, 다음으로 이들 양 용도지구 간에 점이지대를 두어 3개의 용도지구로 구분하는 것으로, 이는 자연보호지구, 자연환경지구, 휴양오락지구로 각각 명명할 수 있고, 각 용도지구의 행위제한은 다음과 같이 정할 수 있다.

먼저 자연보호지구에는 No Take Zone을 설정하여 어업활동은 물론 낚시까지도 전반적으로 금지하는 엄격한 제한구역을 만든다. 이곳에는 특히 멸종위기에 있거

나 희귀한 동식물 생태계가 포함되고, 서식 조건을 갖춘 곳, 특이한 지형이나 훼손의 위협이 있는 지형, 야생동물들의 서식지, 철새들의 서식·번식·털갈이지역도 여기에 속한다. 따라서 이곳에서는 자연환경을 변화시키고 방해하는 모든 행동이 금지되어야 하므로 탐방객들의 출입도 금지되며, 학술적인 연구를 위한 출입의 경우에도 당국에 신고해야 하는 곳이다.

다음으로, 자연환경지구는 중간지대의 성격을 띤 지구로서 자연보호구역의 외곽에 위치하고 있으며, 전반적으로 보호목적이 손상되지 않는 범위 내에서 약간의 이용이 허용되는 완충지 역할을 하는 곳이다. 그러나 이곳을 파괴하거나 변형시키는 행위나 미래에 발생할 생태적 과정을 방해할 수 있는 어떠한 행위도 금지해야 한다.

마지막에 해당하는 휴양오락지구는 휴양지로 개방된 곳으로 누구나 사시사철 휴가를 보낼 수 있는 휴양시설을 조성할 수 있는 곳이다.

&lt;표 6-3&gt;

한국, 일본, 대만의 국립공원 용도지구 지정비율 비교

용도지구개념	평균 비율	한 국		일 본		대 만	
		용도지구	비율	용도지구	비율	용도지구	비율
○보존 (철저한 보존)	30	자연보존지구	8.6	특별보호지구 (해중공원지구)	12.5	육역□생태보호지구 (해역:해역생태보호지구)	58
				특별지역(제1종)	7.9		
○보존 (제한적 이용)	60	자연환경지구	89.5	특별지역(제2종)	34.2	문화□사적보존지구	0.1
				특별지역(제3종)	16.3	육역□특별경관지구 (해역:해역특별경관지구)	10.5
				보통지구 (육역, *해역)	29.1	일반보호지구	30.8
○이용	10	집단시설,취락 지구	1.9			관광지구	0.6

자료 : 국립공원관리공단 자연생태연구소, 「해안·해양국립공원 관리정책방향 수립에 관한 연구」, 2002. 3, p.109.



#### 4) 지정 확대(울릉도, 독도 등)

현재와 같은 추세로 연안파괴가 일어난다면, 공원구역의 지정 확대는 자원의 보호라는 측면에서 반드시 필요하다. 특히 울릉도나 독도의 경우에는 상징성과 더불어 관광자원의 보전이라는 측면에서 지정 확대의 당위성을 도출할 수 있을 것이다. 관광자원이나 수산자원은 보전과 이용을 적절히 조화하지 않으면 지속적인 이용이 불가능해질 수도 있다. 파괴되지 않았으면 자연의 자정 능력에 의해서 재생되어질 수 있는 자원이 개발이라는 차원에서 자꾸 파괴되어 자원재생력이 점차 회복되지 못하게 되면서 나중에는 인위적으로 많은 비용을 들여서 복원하지 않으면 안 되는 지경에 이르기 때문이다.

이러한 관점에서 본다면, 어디엔가 자원을 회복시킬 수 있는 공간이 필요한데, 특히 생태계가 살아있어 자원을 육성할 수 있는 공간이면 더욱 좋을 것이다. 이런 면에서 독도 주변해역과 같이 생물의 양식장으로서 좋은 환경을 가지고 있는 지역에 대한 해상공원의 확대가 필요하다. 현재와 같이 자원이 고갈되어 가는 시점에서 해상공원의 확대는 비단 관광자원을 위한 공간뿐만 아니라 수산자원의 육성을 위한 공간으로 거듭나야 할 것이다. 이를 위해서는 해양의 특성을 철저히 조사·연구하여 자원육성에 알맞은 지역을 지정하여야 한다.

따라서 독도에 대한 해상공원의 지정 확대를 위하여 독도 주변해역을 조사한 결과에 따르면, 이곳은 대마난류의 영향을 받아 동·식물성 플랑크톤이 다양하며, 상업가치가 높은 회유성 어족이 다량 분포하고 있고, 전복과 소라와 같은 수산자원의 가치가 높은 생물의 양식장으로서 동해의 중요한 황금어장이며, 특히 동도와 서도를 중심으로 주변에 크고 작은 32개의 바위섬과 암초가 있어 해양저서생물에게 좋은 서식지를 마련해 주고 있는 것으로 확인되었다.<sup>10)</sup>

한반도 주변의 대부분 섬이 인간의 활동으로 인한 오염으로 환경훼손이 심한 반면, 독도 주변은 비교적 인간활동의 영향이 적은 청정해역으로서 다양한 종들이 비교적 원상태 그대로 보존되고 있다. 특히 독도 연안은 감태, 대황 등의 해중림이 잘 발달하고, 크고 작은 바위 언덕과 절벽이 잘 발달된 자연조건을 갖고 있어 수산자원 보고로 관리, 보전되면 생산잠재력이 클 것이다. 따라서 앞으로 독도의 수중자연환경을 잘 유지하면서 수산자원 증대 및 지속적인 생산을 꾀하기 위해서는 인위적인 방류 및 조성에 의한 자원 증대, 자망 및 통발 금지를 위한 법적 대처,

10) 해양수산부, 「독도 생태계 등 기초조사 연구」, 2000.

동도와 서도 사이를 성육장으로 지정하기 위한 해양보호구역 지정, 생태 및 자원 동태에 대한 장기적인 모니터링 및 환경 보전 대책 수립 등의 장기적인 계획과 실천이 필요하다.

이처럼 해양자원을 보존 및 관리하여 육성시킬 수 있는 공간이라고 인정될 때는 그 곳을 대상으로 국립공원을 지정하여 장기적인 자원육성 관리에 힘써야 할 것이다. 이러한 관점에서 해상국립공원의 지정 확대는 더욱 필요할 것이다.

## 5) 해양보호구역(MPAs)제도 도입 필요

해양보호구역은 해양생물의 종 다양성을 보호하고 증대시키려는 노력의 일환으로 지정된 곳이며, 지속성 어업과 해양지역을 보존하기에 유용한 방법으로서 잠재력을 가지고 있는 곳이기도 하다. 이러한 지속가능한 해양생태계를 유지하기 위해서는 i) 해양생물다양성 보존을 위한 연구, ii) 해양자원의 지속가능한 개발 방안 연구, iii) 해양생태계의 작동메커니즘 연구 등을 지속적으로 수행하여야 하는 것이 우선이다.

외국의 예에서 볼 수 있는 것처럼 해양보호구역제도 도입을 통한 어족자원의 회복은 정책입안자의 신념에 기반한다 할 수 있다. 즉 자원 회복이나 복원의 개념은 현재와 같은 속도로 연안이 파괴되거나 훼손되는 곳에서는 시급히 필요한 것이다. 서식처의 파괴는 바로 어족자원의 고갈을 의미하고, 이것은 미래세대에게 물려줄 자원이 없다는 사실을 뜻한다. 따라서 자원의 회복을 위해서는 해양보호구역의 제도 도입이 필수적인데, 이는 해양보호구역제도 도입의 최종목표가 다음 세대에 물려줄 수산자원 육성에 두고 있기 때문이다. 이를 위하여 자원의 육성이 가능한 곳을 찾아 해양보호구역으로 지정할 필요가 있으며, 해상국립공원 내에서도 어류의 성육장이 될 수 있는 곳을 지정하는 것을 의미한다.

특히 해양보호구역(MPAs)을 지정하기 위해서는 지역선정 기준을 정하는 것이 우선되어야 한다. 이러한 해양보호구역 지정에는 생물지리학이나 생태학적 중요성을 주로 중요한 기준으로 삼고는 있지만 실제로는 경제사회적 중요성도 중요한 선정 기준 중의 하나이다(<표 6-4> 참조).

현재 우리나라에는 생태계 보전지역의 하나인 해양보호구역이 2002년 11월 5일 제주도의 문섬 등 주변해역을 대상으로 13.684km<sup>2</sup>에 걸쳐 지정되었는데, 이곳은 국내 유일의 산호 군락지 및 다양한 해조류 군락지의 특징을 가지고 있다. 따라서

이곳에서는 자원의 채취나 수확이 불가능하고, 동시에 서식처 보호 및 복원사업을 실시하여야 한다.

&lt;표 6-4&gt;

## 해양보호구역의 선정 기준

구 분	기 준
IUCN	생물지리학적 기준, 생태학적 기준, 자연성, 경제적 중요성, 사회적 중요성, 과학적 중요성, 국제적 혹은 국가적 중요성, 실행성이나 실행가능성, 이중성이나 중복성
호주	해양 및 하구 서식지나 생태계를 대표할 수 있는 지역보호, 해양 및 하구 서식지나 생태계 형태가 특이한 지역이나 특이종이 포함된 지역, 자연성 또는 원시성, 희귀종 및 멸종위기종과 그들의 서식지에 대한 보존성, 어류 및 수산업 관리에 도움을 주는 종에 대한 보호와 증진, 사회적 중요성, 문화적 중요성, 과학적 중요성, 교육적 중요성, 하수처리장이나 다른 오염물질에 대한 물리적으로 교란되지 않은 완충지를 제공하는 지역, 실용성과 접근성
캐나다	자연성, 생물지리학적 중요성, 생태학적 중요성, 경제적 중요성, 사회적 중요성, 실행성 및 실행가능성

자료 : G. KeLLeher, *Guidelines For Marine Protected Area*, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, 1999.

## 6) 해상·해안국립공원의 유소년 교육프로그램

국립공원이 모토로 내세우고 있는 자연보호에 대한 인식은 어릴 때부터 교육을 통하여 제고되는 것이 가장 바람직하므로 유소년 교육을 위한 프로그램이 반드시 필요하다.

먼저 교육은 여러 가지 방법으로 실행 가능한데, 우선 대중인식을 제고하기 위한 다양한 프로그램의 개발을 들 수 있다. 예를 들면, 자연 체험프로그램을 통하여 자연에 대한 지식과 경험을 공유함으로써 자연보호에 대한 인식이 쉽게 유발될 수 있도록 한다면, 또한 유기되었거나 상처를 입은 야생동식물의 진료 및 자연 적응프로그램에 직접 참여하도록 하여 자연보호 및 경험을 통한 인식제고를 돕는 등 다양한 방법이 있다.

다음으로 간단한 학습원을 조성함으로써 유소년들이 쉽게 자연보호인식을 접하게 하는 것으로 다양한 전시관 및 전시물 설치는 물론이고 각 국립공원의 주제에 맞는 프로그램 개발 및 자연관찰물을 설치하여 실제 자연현상이 어떻게 일어나는가를 시각적·청각적으로 관찰하고 체험할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이를

통하여 유소년들이 자연보호에 대한 지식과 경험을 공유하고, 보다 쉽게 이해하며 흥미를 느낄 수 있도록 하는 것이 중요하다.

따라서 이러한 교육프로그램은 지역주민의 청지기 정신을 활성화시킬 뿐 아니라 이를 통해 자원봉사활동에 참여함으로써 환경보호를 위한 파트너십을 인식하게 되어 미래세대의 환경 조력자를 양성하는 바탕이 된다. 이를 위해서는 특히 유소년 교육프로그램을 조성하기 위한 치밀한 계획이 우선되어야 한다.

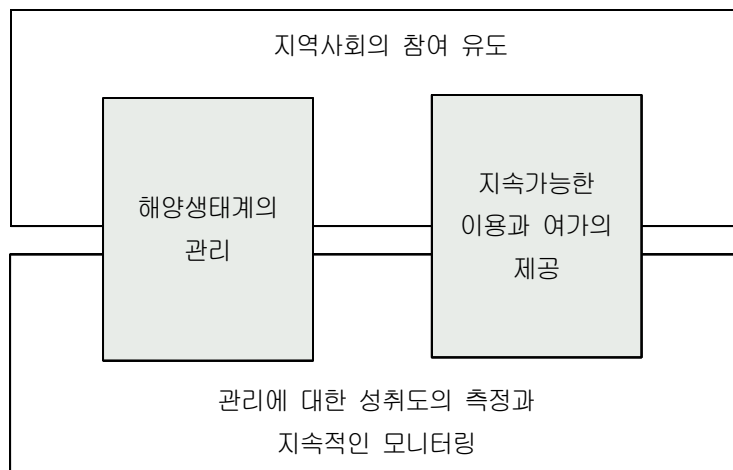
## 2. 공원관리청의 관리 수준 개선방안

### 1) 해양을 고려한 국립공원 관리계획의 재정비

#### (1) 장기적인 관리 철학의 수립

앞에서 언급한 것과 같이 해상·해안국립공원은 육상국립공원과 관리되어야 할 생태계, 탐방객의 이용 특성 등 국립공원을 이루는 많은 속성 측면에서 차이를 나타내고 있다. 따라서 해상·해안국립공원을 관리하는 관리부서 역시 해상·해안국립공원에 특화된 장기적인 관리 철학의 수립이 필요하다.

<그림 6-2> 해상·해안국립공원의 관리철학 정비를 위한 4가지 요소



해상·해안국립공원 역시 국립공원의 일부분이고 국립공원이 보존과 이용의 합리적인 조화를 목표로 하는 만큼, 해상·해안국립공원에 대한 장기적인 관리 철학 역시 자연자원의 보존과 지속가능한 이용의 조화를 이룰 수 있는 내용이 포함되어야 할 것이다. 여기에서 제시될 수 있는 방향은 일차적으로 해양생태계의 관리를 위한 관리체제의 수립이 필수적이며, 이의 지속가능한 이용을 위한 합리적인 보존과 이용의 조화, 그리고 이를 성공적으로 수행하기 위해 지역사회의 참여 유도 방안과 관리주체의 설정목표 달성 측정과 지속적인 모니터링이 포함될 수 있을 것이다(<그림 6-2> 참조).

## (2) 해양지역의 자연자원조사 수행 시급

자연공원법 제35조(자연자원의 조사)와 같은 법 시행령 제27조(자연자원의 조사 실시)에 의하면 공원관리청은 자연공원 안의 자연자원 조사를 10년마다 실시하고 그 결과를 공원대장에 기록하도록 규정하고 있다. 그러나 해상·해안국립공원의 경우 자연자원 조사의 내용이 육상생태계와 경관을 위주로 수행되었으며, 해중동식물과 해중경관에 대한 자연자원 조사는 예산의 부족, 경관위주의 해상·해안국립공원 관리 등에 의해 현재까지 이루어지지 않고 있는 실정이다. 해중생태계와 경관에 대한 자료는 해상·해안국립공원 지역의 용도지역을 구분하고 공원별 특성을 정하는 핵심자료임에도 불구하고 아직까지 이에 대한 기초자료조차 없는 상황에서 해상·해안국립공원지역에 대한 명확한 용도지역 구분과 공원별 관리계획의 수립은 불가능하다.

따라서 해상·해안국립공원의 합리적인 관리를 위해서는 무엇보다도 현재 해중지역에 어떠한 자연자원이 있는가를 아는 것이 시급하며, 이를 위해서는 해상·해안국립공원에 대한 정밀한 자연자원 조사를 통해 해양생태·경관지도를 확보해야 한다. 이를 통해서 해상·해안국립공원의 용도지구를 어떻게 구분할 것인가를 결정할 수 있으며, 현재 국립공원지역이 과연 생태계나 경관의 측면에서 합당한가를 판단할 수 있는 기준이 되기 때문이다.

이를 통해 경관이 수려한 지역이나 원시 야생지구 등은 별도의 보호구역으로 지정하여 엄격한 보존시책을 추진하며, 특별히 보호가치가 있는 해양생태계와 해양경관의 효율적 관리를 위해 ‘해중공원지구’를 새로이 지정하는 용도지구상의 새로운 검토가 필요하다. 또한 공원 내 모든 자원에 대한 지속적이고 주기적인 실태 조사를 실시하여 해양생태계의 현상을 파악하고, 이를 토대로 용도지구 및 행위제

한 기준을 재조정해야 할 필요가 있다.

그리고 보존위주의 국립공원 관리에 따른 주민들의 재산상 손실 등을 보전하기 위한 보상체계를 강구하고, 연차적으로 공원 내 사유지를 국유화하는 방안이 추진되어야 할 것이다. 특히 다도해해상국립공원의 경우 섬 전체가 국립공원으로 지정되어 주민의 행위가 크게 제약을 받음에 따라 육상지역을 국립공원에서 해제하는 등 사실상 보존가치가 낮은 지역의 경우 과감하게 국립공원에서 제척하는 것이 바람직하다.

### (3) 공원관리청의 관리능력 질적 제고

해상·해안국립공원을 찾는 탐방객의 공원이용 효율성을 제고하기 위해서는 하절기에 집중되는 공원이용의 질적 수준을 제고해야 할 것이다. 이를 위해서는 공원 내 진입도로나 집단시설지구의 정비보다는 공원탐방에 필요한 주차장, 야영장, 공중화장실, 오물처리장, 탐방안내소 등 기초편의시설의 확보에 우선적인 투자가 이루어져야 할 것으로 보인다. 또한 탐방객의 적정한 분산을 유도하기 위해 해수욕장을 중심으로 적정 수용능력과 집중률, 평균 체제기간 등에 대한 면밀한 연구를 통해 ‘피서객 하절기 예약제’를 실시하고, 공원 이용의 회전율을 높이기 위해 공원 내에 장기 정체를 유도하는 시설을 점차 정비해 나가는 것도 필요할 것이다.

그러나 이러한 것을 추진하기 위해서는 국립공원관리공단 등 공원관리청의 능력을 보강하는 방향으로 공원관리체계의 정비가 필요하다. 이를 위해서는 우선적으로 2002년 현재 국립공원관리공단 일반회계 476억원의 48.9%를 차지하고 있는 공원입장료 233억원을 전액 국고로 전환하고 예산의 규모를 크게 늘려야 할 것으로 판단된다. 공원관리예산을 공원입장료에 의존함으로써 공원관리청은 탐방객의 수를 늘리려는 유인이 발생하며, 이는 궁극적으로 공원의 출입을 제한함으로써 국립공원 내 자연환경을 보존하려는 정책과 배치되기 때문이다. 또한 입장료의 징수로 인해 국립공원관리청이 안전사고에 대한 만성적인 소송업무에 시달리는 것도 공원입장료의 국고 전환으로 방지할 수 있을 것이다.

마지막으로 공원관리업무의 추진과정에서 협조·지원체제를 강화해 나가야 한다. 공원관리업무는 다양한 업무를 포괄하고 있기 때문에 일선 지방자치단체와의 유기적인 협조·지원체계의 구축이 필수적이나 상호 ‘책임회피’ 등으로 공원관리에 사각지대가 발생하는 경우가 있다. 일 예로 자연공원구역의 쓰레기 청소는 국

립공원관리공단의 업무이지만 이의 수거는 지방자치단체의 업무인데, 과거에는 양 기관에서 서로 관할지역을 미룸으로써 쓰레기가 방치되는 경우가 발생하곤 하였다.

## 2) 생태관광 등 탐방문화 개선

국립공원의 탐방객 수요가 크게 증가하면서 자연자원의 보호라는 국립공원의 근본적인 지정목적에서 벗어나 휴양자원으로서의 기능이 부각되었다. 또한 탐방객에게 편의제공을 위한 시설의 개발, 계절적 편중현상이 나타나면서 국립공원은 환경의 보전과 개발의 논리 사이에서 새로운 대안을 모색하게 되었다.

특히 해상국립공원의 경우, 해수욕장을 중심으로 한 여름철의 이용집중이 나타나면서 자원파괴 및 오염 시설물의 주변경관과의 부조화, 환경의 훼손 문제가 발생하고 있다.

이와 같은 국립공원의 환경변화는 자연환경의 변화를 최소화시키면서 방문객의 관광욕구를 충족시킬 수 있는 관리방안의 마련을 필요로 하게 되었으며, 이러한 문제를 해소하려는 대안으로 등장한 것이 생태관광의 도입을 통한 탐방객 관리이다.

생태관광의 도입은 자연과 문화자원, 환경을 보존하면서 경제적 지속성을 유지하려는 지속가능한 관광개발의 패러다임 속에서 등장하였다. 지속가능한 관광개발의 대안으로 이용되고 있는 생태관광은 경제적인 이익을 극대화시키고 동시에 지역 주민에게 이익의 회복을 가져올 수 있으며, 사회적으로 여행자에게는 새로운 관광수요의 충족과 욕구의 만족, 환경적인 비용을 최소화하는 잠재력을 가지고 있는 것으로 여겨지고 있다.

즉 생태관광의 도입을 통해서 지역사회는 지역이 지니고 있는 자연자원에 대한 자부심과 지역사회개발에 대한 관리권을 소유할 수 있으며, 여행자들에게 그들이 방문하는 생태계의 중요성에 대해 교육시키는 과정을 통해서 생태계의 보존노력 활동에 참여시킬 수 있다.

따라서 생태관광의 운영을 통한 효과는 환경 보전, 지역사회의 경제적 효과, 관광객에 대한 환경교육의 효과를 기대할 수 있다.

이러한 생태관광프로그램의 도입 노력은 자연휴식년제의 도입과 함께 숲체험, 별자리 체험 등 산악형 국립공원을 중심으로 운영되고 있으며, 해상국립공원의 경

우 다소 미진한 실정이다. 이는 산악형 국립공원의 경우 체험상품의 소재가 비교적 다양하며 계절영향을 받지 않고 프로그램을 운영하기 위한 장소의 제약을 받지 않기 때문이다.

따라서 해상·해안국립공원지역 내에서 생태관광프로그램을 운영하기 위해 무엇보다 시급한 것은 다양한 체험요소의 발굴과 함께 탐방객의 방문이 비교적 많은 여름철 해수욕객을 위한 탐방프로그램의 마련이 요구된다.

다음은 해수욕장 방문객을 대상으로 생태관광프로그램의 운영사례를 나타낸 것으로 함평군의 경우 생태관광프로그램의 운영을 통하여 방문객의 만족도를 크게 제고시키고 있다.

### (1) 갯벌생태체험학교의 운영

전라남도 함평군의 친환경 생태체험학교는 함평군의 주도 하에 운영되고 있는 체험관광상품으로 여름철 돌머리 해수욕장과 함평을 방문한 관광객은 모두 무료로 참가시키고 있다.

친환경 생태체험학교는 “나비고장 함평에서 친환경 생태체험을”이라는 주제 하에 함평읍 석성리 돌머리 해수욕장에서 생태교육을 실시하고 있으며, 이 중 갯벌 생태관광프로그램은 함평읍 석성리 돌머리 해수욕장 내에 위치한 갯벌 생태체험장을 중심으로 갯벌의 생성과정과 생태, 기능, 중요성 등에 대해서 교육한다.

갯벌생태체험의 프로그램 내용은 갯벌의 정의, 우리나라 갯벌 현황, 갯벌과 관련된 용어, 갯벌 생성요인, 갯벌의 유형, 갯벌의 환경 특성, 갯벌 생태계의 특징 등 갯벌과 관련된 모든 내용을 외부강사를 초빙하여 강의하고 강의와 함께 갯벌에 들어가서 직접 관찰하는 프로그램을 함께 마련하고 있다.

- i) 갯벌에 대한 강의 : 갯벌의 생성원리와 유형, 갯벌생물의 특성과 종류, 갯벌의 기능 및 가치 등에 대하여 함평만의 특징을 예로 들어 설명
- ii) 갯벌생물사진 전시대 관람 : 50여종의 갯벌과 바다생물의 사진 및 이름, 특징 및 바다생태계의 순환과정 설명
- iii) 갯벌 침묵 탐방로 산책 : 650m의 침묵다리를 걸어 다니면서 갯벌에 사는 생물, 갯바위에 사는 생물, 바닷물에 사는 생물을 관찰·채집
- iv) 채집생물 놓아주기 : 채집한 각종 생물들의 종류와 서식방법을 설명한 후 질의 응답시간을 갖고, 갯벌의 소중함과 오염방지를 다시 한번 강조한 후 채집한 생물을 다시 바다로 돌려보내는 행사 개최



## (2) 시사점

여름철 운영되는 생태체험학교는 해수욕장을 방문하는 관광객을 대상으로 각종 생태관광프로그램에 참여시켜 해수욕활동 이외에 관광활동 요소의 제공과 관광객에게 다양한 어업체험 기회를 제공하고 있으며 환경교육을 통하여 자연자원의 중요성을 인식시키고 있다.

따라서 해상·해안국립공원지역 내에서도 생태관광의 활성화를 위해서는 지역고유의 체험요소의 발굴과 함께 지역별 해양생태체험학교나 활동프로그램 등을 운영하여 탐방객에게 다양한 관광활동요소를 제공해야 할 것이다.

## 3) 공원별 탐방객 유인전략 확보

우리나라의 국립공원은 자연자원의 감상이나 휴식, 산책 등 1차적인 방문목적 이외에 탐방객들에게 다양한 형태의 관광프로그램을 운영하고 있다. <표 6-5>는 국립공원에서 운영하고 있는 자연해설프로그램 중 일부를 소개한 것으로 대부분의 프로그램은 국립공원관리사무소가 중심이 되어 운영하고 있으며, 공원 내 자연자원이나 문화자원 등을 감상할 수 있도록 하고 있다.

그리고 다도해해상국립공원, 한려해상국립공원 등 해상·해안국립공원지역에서도 자연해설프로그램을 운영 중에 있으나 태안해안국립공원을 제외하면 육상지역의 식생이나 천연기념물, 문화재 등을 소개하는 프로그램으로 육상국립공원과는 크게 차별화되지 못한 실정이다.

따라서 해상국립공원의 이용활성화를 위해서는 공원별 특성에 따라 탐방객을 유인하는 방안과 함께 계절적 편중을 해소할 수 있는 이용방안의 마련이 요구된다. 공원별 특성에 따른 유인방안과 관련해서는 3개의 해상 및 해안국립공원의 해양관광자원에 대한 조사를 실시하여 이를 토대로 운영프로그램을 마련해야 할 것이다.

예를 들어 해양스포츠활동이 활발한 남해안지역의 한려해상국립공원은 국립공원지구 내에 해변학교나 해양스포츠 캠프 등의 운영계획을 마련하여 해양스포츠 및 레크리에이션 교육을 실시하고, 도서지역이 많은 다도해해상국립공원의 경우에는 홍도 등 도서지역의 절경과 함께 자연식생에 대한 관찰도 함께 하는 체험프로그램의 운영도 고려해 볼 수 있다.

&lt;표 6-5&gt;

## 우리나라 국립공원별 자연해설프로그램

공원명	프로그램 운영코스	해설주제(운영기간 및 시간)
가야산	보장교-육각정-해인사	숲생태, 해인사 문화자원(5월~11월 매월 둘째, 넷째 일요일)
계룡산	탐방안내소, 동학사 일주문-조각공원	국립공원 및 계룡산의 현황, 자연해설 등(4월~10월 매주 월, 수, 금)
내장산	원적골 자연관찰로	수목, 야생화, 계류생태, 사찰문화 등(매년 4월~12월)
북한산	정릉매표소-제1휴게소-청수쉼터	식물, 곤충(4월~10월 매주 토, 일)
설악산	소공원-비룡폭포	식생, 하천, 계류생태 등(매일)
다도해해상	정도리 매표소-할머니당-갯돌밭-매표소	해변의 갯돌형성, 방풍림의 역사, 난대기후대 식물종, 정도리 문화자원 등(연중 금, 토)
한려해상	금산보리암을 중심으로 금산38경 일원	국립공원에 대해서, 금산의 형성과 역사 문화 및 38경 해설(1월~12월, 매주 토, 일)
변산반도	내변산매표소-자연관찰로-자연보호현장탐	나무에 대한 설명과 수서생물(4월~11월)
태안해안	사전교육-곰솔 군락-사구 및 사구식물 -연성갯벌	갯벌과 사구의 지형적 특징과 서식생물 및 생태계 해설(3월~6월, 9월~11월(7,8월 제외))
	사구와 갯벌 해설	사구의 기능 및 역할과 갯벌 생물 관찰(2002.4.1~2002.10.31, 물때에 맞춰)

공원별 탐방객 유인전략과 관련하여 외국의 사례를 살펴보면, 미국의 비스케인 국립공원의 경우 연간 40만명의 탐방객이 성수기에 몰리지 않고 비교적 고르게 분포하도록 하기 위하여 야생생물관찰, 조류관찰, 자연탐방 등 생태관광프로그램과 함께 야외휴양활동으로 보트, 캠핑, 교육프로그램, 낚시, 산책, 수영 등의 활동이 가능하도록 하고 있다. 그리고 일본의 도토리자연공원도 해안경관, 다양한 해양생태계, 사구에 대한 해설, 사구의 역사, 사구동물, 사구식물, 양서류, 해안의 대규모 해식동, 사구의 농업 등 다양한 탐방프로그램을 운영하고 있다.

공원별 탐방객 유인전략의 확보와 함께 해상국립공원의 탐방객 편의 제공을 위해서는 위락시설과 탐방시설의 마련이 요구된다. 즉 탐방객이 편리하게 국립공원 자원을 이용할 수 있도록 하기 위해서는 기초편의시설의 확충이 필요하다. 탐방객의 편의 제공과 함께 안전을 도모하는 공원보호시설로서 공원진입도로, 탐방로, 주차장, 야영장, 공중화장실, 대피소, 탐방안내소, 안내표지판, 자연관찰로 및 자연학습장 등의 마련과 정비가 필요하다.

이와 같이 국립공원의 특성에 따른 프로그램의 운영과 함께 기초 편의시설을 마련할 경우 기존의 해수욕이나 유람선 관광, 바다낚시 등 단편적인 활동에서 벗어나 국립공원에 대한 이해 증진을 수반하는 관광활동의 다양화가 가능해질 것이다.

#### 4) 수용력(Carrying Capacity)을 고려한 탐방 제한

##### (1) 공원별 수용력 산정

수용력은, 한 지역이 지속적으로 일정한 관광의 질을 제공하면서도 자연적·사회적으로 유지될 수 있는 이용 수준을 나타내는 것으로서, 관광 및 이용객에게 ‘어떤 조건과 질의 휴양자원을 제공 할 것인가’에 따라서 결정된다. 이러한 수용력은 물리적 수용력, 생태적 수용력, 사회·심리적 수용력으로 구분된다.

물리적 수용력은 공간규모와 관계된 것으로 단위 면적당 이용자 수, 시설물의 최적공간, 혹은 관광활동을 위한 최소 공간규모의 설정을 의미한다. 물리적 수용력은 시설통제를 바탕으로 이용자 수를 관리한다.

생태적 수용력은 생태계에 미치는 영향을 강조한 것으로, 자연생태계가 자기 회복능력의 한계 내에서 이용자의 활동을 흡수할 수 있는 능력을 의미한다. 즉 이용의 수준으로 식생, 토양, 수질 등에 미치는 영향을 파악하는 것이 생태적 수용력의 주된 관심사항이다.

사회·심리적 수용력은 관광경험을 통한 이용자의 만족도와 관계된 것으로, 이용자의 만족도를 감소시키지 않는 최적 상태를 의미한다. 이러한 사회적 수용력은 개개인의 심리 및 행위특성에 따라서 다르게 설정된다.

물리적, 생태적, 심리적 상태에 따라서 이용자 및 관광객의 수를 결정하여 자원을 관리하는 수용력 모델은 이용자의 수와 자원 및 환경훼손과 정비례한다는 것을 배경으로 하고 있다. 하지만 자연환경은 스스로 변화하며, 이용자가 자원에 미치는 영향은 식생, 토양, 수질 등의 개별요인뿐만 아니라 상호 연관성에 따라서 각기 다르게 나타난다.

즉 자연환경의 자정능력에 대한 자료부족 및 훼손정도와 이용규모 설정의 어려움으로 생태적, 물리적 수용력은 한계를 나타낸다. 이용자의 심리는 개인적 특성과 상황에 따라서 각기 다르게 나타나고 이를 분석한 표준화된 지표가 마련되지 않았기 때문에 수용력의 산정은 사실상 어려움을 가진다.

이러한 이용의 양과 수준에 관심을 두고 얼마만큼의 이용이 적절한 수준인가를

고려하는 전통적인 수용력 모델의 문제에서 벗어나, 자연환경은 변화하며 자연환경 훼손은 이용의 양과 비례하지 않는다는 가정을 바탕으로 한 허용 가능한 한계범위(Limits of Acceptable Change, LAC)모델이 등장하게 되었다.

허용 가능한 한계범위모델은 이용에 의해서 당해 자원이 어떤 상태의 변화를 얼마만큼 허용할 것인가에 초점을 두고 자연적 변화와 사회적 변화를 동시에 고려한다.

## (2) 허용 가능한 한계범위(Limits of Acceptable Change, LAC)의 설정

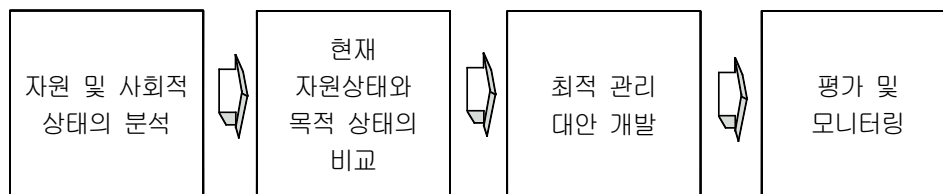
전통적인 수용력 모델이 이용자 수에 중점을 두었던 것에 반하여 LAC 모델은 자원이 얼마만큼의 변화를 허용할 것인가에 중점을 둔다. 즉 관리목적의 중심을 자원에 두고 자원이 수용할 수 있는 한계의 범위에 따라서 자원을 관리한다.

LAC 모델은, 자연환경은 언제나 변화하며 어떠한 종류의 이용이라도 지역에 변화를 준다는 가정 속에서, 관리될 자원의 이상적인 상태를 설정하고, 생태계를 유지시키기 위한 관리방안을 적용하는 과정이다.<sup>11)</sup>

LAC 모델의 적용과정은 우선 측정가능한 지표를 바탕으로 수용가능하고 또 유지해야 하는 자원의 상태와 사회적 상태를 분석하고, 현재의 상태와 허용 가능한 상태의 관계를 분석한다. 그리고 목표하는 상태가 될 수 있도록 최적의 관리방안을 개발하고 마지막으로 관리방안에 대한 평가 및 모니터링을 통하여 환경의 보호와 방문객의 여가욕구를 조화시킨다(<그림 6-3> 참조).

<그림 6-3>

LAC 적용 과정



LAC 모델에서 수용능력은, 자연환경이 휴양기능을 포용할 수 있는 한계치보다는 대상지의 환경 질을 어느 정도까지 유지할 것인가 하는 관리목표 설정에 달려 있다. 따라서 LAC 모델은 대상지가 받아들일 수 있는 조건에 대한 결정과 이러한 조건을 성취하거나 보호할 수 있는 관리수단을 규정하도록 하고 있다.

11) George H. Stankey, N. Cole, C. Lucas, *The limits of Acceptable Change(LAC) System for Wilderness Planning*, U.S. Department of Agriculture, Forest Service, 1985, pp.2~3.

## 제 7 장 결론 및 정책 건의

### 1. 결 론

이 연구는 한려해상국립공원, 다도해해상국립공원, 태안해안국립공원 등 우리나라의 3개 해상·해안국립공원이 해양환경의 보존과 해양 레크리에이션 공간의 제공이라는 국립공원 본래의 기능이 강화될 수 있도록 합리적인 관리방안을 모색하는 것이 주 목적이다. 그 이유는 해상·해안국립공원이 생태계 및 자연자원 측면에서 산악형 국립공원과 속성이 전혀 다름에도 불구하고 여전히 산악형 국립공원 위주로 제정된 「자연공원법」의 테두리에서 관리되어 해상·해안국립공원의 83%에 해당하는 해양지역이 환경자원의 가치와 무관하게 자연환경지구로 방치되어 있기 때문이다.

이를 위해 이 연구에서는 국립공원의 일반적인 개념을 정의하였고, 이를 바탕으로 해상·해안국립공원의 개념과 주요국의 해상·해안국립공원 관리 현황에 대해 조사하였다. 조사를 통해 호주, 독일, 일본 등 해양 국립공원제도를 조기에 수립한 국가의 경우 공통적으로 해양생태계 보존 기능과 지속가능한 이용의 제공이라는 두 마리 토끼 가운데 생태계의 보존 기능이 크게 강조되고 있다는 점을 알게 되었다. 호주의 경우 동북 해안의 대산호초를 보호하기 위해 대산호초해양공원(GBRMP)을 지정하고 특별법을 제정·운영하고 있으며, 독일의 경우 자연 및 환경보호가 어떤 정책이나 계획보다도 우선되어야 한다는 원칙 하에 쉘레스비히-홀스타인주, 니더작센주, 함부르크주에 분포된 갯벌 보호를 위해 갯벌해 국립공원을 지정하였다. 또한 일본의 경우 국립공원 내에 해중공원을 별도로 지정하여 해중경관을 국민에게 제공하고 있다. 외국의 이러한 사례는, 이름만 해상·해안국립공원이며 실제 관리는 산악형 국립공원과 크게 다르지 않은 우리나라의 해상·해안국립공원 관리 방향에 시사하는 바가 크다고 할 수 있었다.

한편 이 연구에서는 우리나라 해상·해안국립공원의 이용 특성과 관리상 문제점 도출을 위하여 탐방객, 지역 주민, 관련 공무원, 일반 국민 등 4개 집단을 대상으로 설문조사를 수행하였다. 이 조사 결과 현재의 수준으로 관리가 지속될 경우

국립공원의 두 가지 기능 중 자연자원 보존 기능은 일반 국민의 70%가 현재보다 크게 나빠질 것으로 응답했으며, 여가공간 제공의 기능은 63%의 국민이 현재보다 더욱 나빠질 것으로 보았다.

이와 같은 조사결과를 바탕으로 이 연구에서는 우리나라 해상·해안국립공원에서 야기되고 있는 다양한 문제점을 자연환경 보존, 여가공간의 제공, 공원 관리, 지역 주민과의 조화 등 4가지 측면에서 제기하였다.

자연환경 보존 측면에서 드러난 문제점은 다음과 같다.

- i) 연안지역 자연환경 및 생태계 관리시스템의 부재
- ii) 관리권 분할로 인한 해양 생태계 관리의 사각지대 존재 가능성
- iii) 용도지구의 설정 등 자연보전 기능의 미흡
- iv) 양식업의 허용에 따른 해양오염의 확산

자연환경 훼손 및 생태계 관리시스템의 부재에서는 국립공원의 육상부분과 해상부분이 생태계를 진단하고 관리하는 방법에서 차이가 있음에도 불구하고 현재 해상·해안국립공원의 생태계 보호가 여전히 육상생태계에만 한정되어 있어 해양 생태계의 조사는 방치되고 있음을 지적하였다. 특히 해양의 특성상 생물체의 이동성이 큰 해양생태계는 조사 및 현황파악이 어려우므로 진단 및 관리에 서식처 개념을 도입하여야 하며, 장기간의 모니터링 방안을 수립해야 한다는 점을 지적하였다. 관리권 분할 문제는 현재 일반 해역의 관리청과 국립공원 내 해역의 관리청이 각각 해양수산부와 환경부로 분리되어 있어 두 부처의 무관심 속에서 국립공원 내 해역관리가 사각지대에서 방치될 가능성을 지적하였다.

한편 국민에 대한 여가공간 제공 측면에서는 관광지로의 추진요인(Push Factor)과 유인요인(Full Factor)의 부재, 탐방 프로그램과 기반시설 부족을 문제점으로 제시하였으며, 해상·해안국립공원 관리와 지역 주민과의 조화 측면에서는 다음과 같은 문제점을 지적하였다.

- i) 공원내 관리 및 사업주체의 다원화
- ii) 공원 특성을 고려한 관리계획의 부재
- iii) 관리예산 및 인원의 절대적인 부족과 이에 따른 전문성 결여
- iv) 90%에 육박하는 육지지역 사유지에 대한 사유재산권 제약
- v) 주민생활에 불합리한 토지용도 규제

## vi) 주민 양식어업 활동의 규제

이 연구에서는 위에서 제기한 문제점을 해결하기 위한 합리적인 관리방안을 정책 대안으로 제시하였다.

## 2. 정책 건의

이 연구에서는 위에서 제기된 다양한 문제점에 효율적으로 대처하는 한편, 해상·해안국립공원이 보존과 이용의 조화라는 국립공원 고유의 기능을 원활히 수행하기 위해 다음과 같은 정책을 제안하였다.

첫째, 자연환경의 보존과 국민 여가공간의 제공을 위한 정책수립 측면에서는 다음과 같이 용도구역 기준 설정과 공원구역 재조정 등 해양공원의 특성을 고려한 지역별 기준 마련이 시급한 것으로 나타났다.

- i) 해양의 특성에 부합되는 용도구역 기준 도입
- ii) 해양의 특성을 고려한 공원구역의 재조정 필요
- iii) 해양생태계의 조사를 통해 해상·해안국립공원의 지정 확대 필요
- iv) 해양보호구역(MPAs)제도 도입 필요
- v) 해양을 올바르게 이해하기 위한 대국민 홍보(교육) 프로그램의 개발

우선 해상·해안국립공원이 자연환경의 보존과 국민의 여가공간 제공이라는 국립공원의 고유 이념을 충실히 수행하기 위해서는 선보존·후이용 등과 같은 관리 철학의 수립이 무엇보다도 중요하다. 이를 위해서는 지역 주민의 동반자적 참여가 수반되어야 할 것이다. 해양의 특성에 부합되는 용도구역 기준 도입의 경우 해양동식물 등과 같은 해양생태계의 보호를 고려한 용도구역 기준 마련이 필요하지만, 이와 동시에 해양의 이용에 초점을 맞춘 기준의 도입도 필요하다. 또한 해양의 특성을 고려한 공원구역 재조정의 경우 먼저 용도구역을 철저한 보존지구와 이용지구로 이분화하고, 이들 간에 점이지대를 두어 3개의 용도지구인 자연보호지구, 자연환경지구, 휴양오락지구로 구분하는 것이 바람직하다. 한편 해양문화의 저변 확대를 위해서는 대중인식을 제고하기 위한 다양한 교육 프로그램의 개발이 필요한데, 특히 자연을 직접 경험하게 하거나 간단한 학습원을 조성하여 청소년들

이 쉽게 자연보호인식을 접하게 하는 것이 중요하다. 따라서 다양한 전시관 및 전시물을 설치하여 시각적·청각적으로 관찰하고 체험할 수 있는 프로그램의 개발이 필요하며, 먼저 어린이를 대상으로 한 프로그램을 시작한 후 점차 대상의 범위를 확대하는 것이 필요하다.

둘째, 국립공원관리공단이나 광역지방자치단체 등 현재 국립공원 관리청의 업무를 위임받고 있는 공공기관이 해상·해안국립공원을 보다 효율적으로 관리할 수 있도록 역할을 정립하고 여건을 마련하는 정책이 필요하다.

우선 해양을 고려한 국립공원 관리계획의 재정비를 위해서는 다음과 같은 행정적 조치가 필요하다고 본다.

- i) 해상·해안국립공원의 합리적인 관리를 위해 필수불가결한 자료인 해양지역 내의 해양생태계와 해양자원, 생물다양성 등의 파악 작업 시급
- ii) 보존 위주의 국립공원 관리에 따른 주민들의 재산상 손실 등을 보전하기 위한 보상체계를 강구하고, 연차적으로 공원 내 사유지를 국유화하는 방안 추진
- iii) 광범위한 해양지역의 관리를 위해 국립공원관리공단 등 공원관리청의 예산, 전문 인력, 지소 등을 대폭 보강하는 방향으로 공원관리체계의 정비가 필요
- iv) 현재 50%에 육박하는 공원 입장료의 예산비율을 전액 국고로 전환

한편 공원 이용의 효율성과 품질을 제고하면서 지속가능한 이용을 도모하기 위해서는 다음과 같은 정책의 수립이 필요하다.

- i) 생태관광 등 탐방문화 개선
- ii) 공원별 탐방객 유인전략 확보
- iii) 수용력(Carrying Capacity)을 고려한 탐방 제한

지속가능한 관광개발의 대안으로 이용되고 있는 생태관광은 경제적인 이익을 극대화시키는 동시에 지역 주민의 이익 회복을 가져 올 수 있으며, 사회적으로는 여행자의 새로운 관광수요 충족과 욕구의 만족뿐만 아니라 환경적 비용을 최소화하는 잠재력을 지니기 때문에 해양지역을 중심으로 생태관광과 탐방문화의 개선이 시급하다. 또한 해상국립공원의 이용활성화를 위해서는 공원별 특성에 따라 탐방객을 유인하는 방안과 함께 계절적 편중을 해소할 수 있는 이용방안의 마련이 요구된다. 해양스포츠 활동이 활발한 한려해상국립공원은 국립공원지구 내에 해변학교나 해양스포츠 캠프 등의 운영계획을 마련하여 해양스포츠 및 레크리에이



선 교육을 실시하는 것이 바람직하며, 도서지역이 많은 다도해해상국립공원의 경우에는 홍도 등 도서지역의 절경과 함께 자연식생에 대한 관찰도 함께 하는 체험 프로그램을 운영하는 방안이 제시될 수 있다. 또한 해상·해안국립공원의 수용력(Carrying Capacity)을 고려하여 탐방객에게 어떠한 조건과 질의 휴양자원을 어떻게 지속적이고 일정하게 제공할 것인가를 결정하는 것도 해상·해안 국립공원의 질적 제고를 위해서 시급히 수행되어야 할 정책의 하나가 될 것이다.

## 참 고 문 헌

### <국내문헌>

- 고의장, “한려해상국립공원의 자연경관에 대한 지정학적 특성”, 「지리학연구」, 제35권 2호, 2001.
- 곽승준 외, “한려해상국립공원 보존의 경제적 가치 : 조건부 가치측정법(CVM)을 이용하여”, 「경제학연구」, 제50집 제2호, 2001.
- 국립공원관리공단, 「국립공원기본통계자료」, 2001.
- \_\_\_\_\_, 「해안·해상국립공원 관리정책방향 수립에 관한 연구」, 2002. 3.
- 국립공원관리공단 자연생태연구소, 「해안·해상국립공원 관리정책방향 수립에 관한 연구」, 2002.
- 권혁신, “특집 / 국립공원관리 실태와 문제점 : 우리나라 국립공원의 현황과 특성”, 「지방행정」, Vol.42, No.480, 지방행정공제회, 1993.
- 김농오·신순호, “해상국립공원 이용실태 조사 및 개선방안에 관한 연구 - 다도해 해상 국립공원을 중심으로-”, 「국토계획」, 제35권 제4호, 대한국토·도시 계획학회, 2000.
- 김범수·박봉우, “국립공원 관광지의 지역 활성화를 위한 새로운 시도”, 「산림휴양연구」, 제3권 제1호, 1999.
- 김성섭·이충기, “국립공원의 추진요인과 유인요인에 대한 탐색적 분석”, 「관광학연구」 제25권 제1호, 2001.
- 김세천, “한려해상국립공원의 경관자원 가치분석”, 「한국임학회지」, 제89권 제2호, 2000.
- 김진선, “국립공원의 효율적 관리를 위한 생태관광 전략”, 「관광연구논총」, 제12호, 2000.
- 나승포, “특집/국립공원관리 실태와 문제점 : 우리나라 국립공원 정책의 재정립 방향”, 「지방행정」, Vol.42, No.480, 지방행정공제회, 1993.
- 박문규, “특집/국립공원관리 실태와 문제점 : 외국의 국립공원 관리사례”, 「지방행정」, 「지방행정」, Vol.42, No.480, 지방행정공제회, 1993.
- 박상우, “해중경관지구 조성을 위한 기초여건 검토”, 「월간 해양수산」, 통권 제217호, 한국해양수산개발원, 2002.10.

- 안동만 외, “국립공원 취약지구 관리 개선방안 연구”, 「한국조경학회지」, Vol.24, No.3, 한국조경학회, 1996.
- 정기성, “국립공원 관리효율화를 위한 구역조정에 관한 연구-덕유산 및 다도해해상국립공원을 중심으로-”, 「관광개발논총」, Vol.8, 한국관광개발학회, 1998.
- 조기호, “국립공원의 보전을 위한 관련 법규의 개정 제안”, 「국토계획」, 제29권 제4호, 대한국토·도시계획학회, 1994.
- 조태동 외, “우리나라 자연공원의 용도지구제 개선에 관한 연구”, 「국토계획」, 제32권 제5호, 대한국토·도시계획학회, 1997.
- 최승담, “국립공원 관광시설개발의 문제점과 개선방안 : 집단시설지구를 중심으로”, 「관광연구논총」, 제10호, 1998.
- 통계청, 「한국통계연감」, 1991.
- \_\_\_\_\_, 「한국통계연감」, 2001.
- 해양수산부, 「독도생태계 등 기초조사 연구」, 2000.
- \_\_\_\_\_, 「세계주요국가의 갯벌 백서」, 2001.

#### <외국문헌>

- 環境省(日本), 「環境白書」, 2000.
- \_\_\_\_\_, 「環境白書」, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Nature Conservation in Japan*, 1992.
- Baker, J. L. et al., *Department for Environment and Heritage South Australia*, 2000.
- Common Wadden Sea Secretariat (Hg.), “Wadden Sea Ecosystem”, *1999 Wadden Sea Quality Status Report*, No. 9. 1999.
- Common Wadden Sea Secretariat Trilateral Monitoring and Assessment Group (TMAG) (Hg.), *Monitoring the Wadden Sea, The Trilateral Monitoring and Assessment Program*, Wilhelmshaven, 2000.
- Day, Jon C. and Roff, John C., *Planning for Representative Marine Protected Areas*, World Wildlife Fund Canada(WWF), 2000.
- Great Barrier Reef Marine Park Authority, *Annual Report 2001-2002*, 2002.
- Kelleher, G., *Guidelines for Marine Protected Area*, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 2000.
- Landesamt fuer den Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer (Hg.),

- Jahresbericht 2000 des Nationalparkamtes*, Toenning, 2001.
- 
- Wattenmeermonitoring 1999*, Toenning, 2000.
- Nationalparkverwaltung Niedersaechsisches Wattenmeer/Umweltbundesamt (Hg.),  
*Umweltatlas Wattenmeer. Bd. 2. Wattenmeer zwischen Elb- und Emsmündung*,  
 Stuttgart: Ulmer, 1999.
- NPS, *Biscayne National Park*, 2000.
- Stock, M. et. al., Oekosystemforschung Wattenmeer - *Synthesebericht: Grundlagen fuer einen Nationalparkplan - Schriftenreihe des Nationalparks Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer*, Heft 8, Landesamt fuer den Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer, 1996.
- The Ocean Conservancy, *2001 International Coastal Cleanup*, 2002.
- Walter Fiedler, *Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer*, Verlag Boyens & Co. Heide, 1992.
- <http://www.me.go.kr>(환경부)
- <http://www.kushimoto.co.jp>(구시모토 해중공원센터)
- <http://www.coremoc.go.jp>(국제산호연구모니터링센터)
- <http://www.sizenken.biodic.go.jp>(일본 자연보호사무소)
- <http://www.mpcj.or.jp>((재) 일본해중공원센터 )
- <http://www.env.go.jp>(일본 환경성)

## 부 록 1 : 일본의 해상·해안국립공원 내 해중공원(海中公園)의 도입 과정

우리나라 국립공원의 공원계획상 용도구분은 1967년 지리산국립공원의 지정 당시 구분되었던 용도구분이 큰 변화 없이 지금까지 지속되고 있으며, 이는 육상국립공원의 토지를 관리하기 위한 구분이다. 이 용도구분은 앞에서 언급한 바와 같이 해상·해안국립공원 내의 해수면에 대해 자연환경 및 생태적 조건 등을 고려하지 않고 자연환경지구로 구분하고 있다. 따라서 해상·해안국립공원의 바다 위 경관뿐 아니라 바다 속의 경관과 해양생태계의 보존을 위해서는 해중공원지구의 설치가 필요하다.

해중공원의 설치를 위해서는 앞에서 소개한 호주의 대산호초해양공원(Great Barrier Reef Marine Park)의 경우를 참조할 수 있으며, 일본의 경우에도 전국 63지구, 136개소를 해중공원지구로 선정하여 해양생태계의 관리를 강화하고 있다. 여기에서는 일본의 사례를 소개한다.

### 1. 해중공원제도의 개요

해중공원은 뛰어난 바다 속 경관의 보존을 위해 지정된 해중공원지구와 그 주변 1km 해면의 보통지역, 해중공원지구의 해중경관을 이용하기 위한 시설을 총괄한다. 해중공원지구는 환경대신이 국립공원 및 국정공원의 바다 속 경관을 보존하기 위해 공원계획에 근거하여 그 구역의 해면 내에 지정하도록 되어 있다.

해중공원지구 내에서 다음의 행위는 국립공원의 경우 환경대신, 국정공원의 경우는 광역자치체의 지사의 허가를 얻어야 한다.

- 공작물을 신축, 개축, 또는 증축하는 행위
- 광물을 채굴하거나 토사를 채취하는 행위
- 광고물 등을 게시하거나 공작물 등에 표시하는 행위
- 열대어, 산호, 해초 등 환경대신이 농림대신의 동의를 얻어 지정하는 동식물을 포획, 살상, 채취, 손상하는 행위
- 해면을 매립, 또는 간척하는 행위

- 해저의 형상을 변경하는 행위
- 선박 등 물건을 계류하는 행위
- 관련시설에서 오수를 배출하는 행위

해면의 보통지역에 있어서는 광물의 채굴, 토사의 채취 또는 해저의 지형변경을 행할 때 미리 광역자치체의 지사에게 신고하지 않으면 안 된다. 또한 해중공원지구 내에서는 특별지역 및 집단시설지구 내에서의 마찬가지로 국립공원 등의 이용자에게 불편을 주는 행위를 해서는 안 된다.

## 2. 해중공원의 추진 경위

일본에서 해중공원이 구상되어 시행되기까지의 경위는 다음과 같다.

- 1962년, 미국의 시애틀에서 개최된 제1회 세계국립공원회의에서 해중공원에 관하여 검토하도록 각국에 권고되었다.
- 1964년, 일본자연보호협회 내부에 해중공원조사위원회가 설치되어 해중공원 구상의 검토와 실시를 위한 조사가 시작되었으며, 그 즈음부터 전국각지에서 해중공원설정에 관한 진정이 후생성에 제출되기에 이르렀다.
- 1966년, 이때부터 후생성에서 해중공원의 조사에 필요한 경비가 예산으로 계상되어 유망한 해역에 대한 조사가 시작되었다.
- 1968년, 자연공원심의회에서 ‘자연공원제도에 관한 답신’이 제출됨에 따라 이에 근거하여 조사의 중심이 될 ‘해중공원센터’가 설립되었다.
- 1970년 2월, 자연공원법의 일부개정법안이 국회에서 통과, 5월에 공포, 시행되었다.
- 1970년 7월, 구시모토(串本) 해중공원지구 등 아열대 해역을 중심으로 10개 지구가 1차 해중공원지구로 지정되었다.
- 1971년 1월, 기노우라(木ノ浦) 해중공원지구 등 온대 해역을 중심으로 12개 지구가 2차 해중공원지구로 지정되었다.
- 1971년 7월, 환경청이 설치되어 해중공원의 소관이 후생성에서 환경청으로 이관되었다.
- 2001년 1월, 환경청이 환경성으로 격상됨에 따라 해중공원의 소관은 자연환경국으로 이관되었다.
- 2002년 3월, ‘재단법인 해중공원센터’가 해산되었다.

이상과 같은 경과를 거쳐 현재 일본의 해중공원은 63지구 136개소에 이르고 있다.

### 3. 일본 해중경관의 특색

해중경관은 주로 바다 속의 동식물에 의해 이루어지는 경관으로 그 종류와 생태는 육상과 전혀 다르다. 그 중에서도 산호류, 열대어류, 해조류 등은 색채와 형태가 다양하고 이 동식물이 군생을 이루는 지역은 화려하고 신비스러운 경관을 이룬다.

일본은 섬나라로서 해안선이 매우 길고, 난류인 구로시오(黒潮)와 한류인 오야시오(親潮)가 병존하여 아열대의 산호초 경관에서 아한대의 해조류 경관에 이르기까지 해중동식물의 종류가 많고 양도 풍부하다.

<표 부록-1> 일본연안의 해역구분 및 대표생물

해류계	지역	대표적 생물
쓰시마(對馬)난류	일본해 연안	중소형 해조류 (모자반, 대황 등)
구로시오(黒潮)	沖縄、九州、四國、紀伊半島、小笠原 등 태평양연안	산호류, 열대어류
오야시오(親潮)	북해도 동안, 本州북동안	다시마 등 대형 해조류

자료 : (재)일본해중공원센터 홈페이지(<http://www.mpcj.or.jp>)

### 4. 해중공원지구 지정 기준

해중공원지구는 해중경관이 뛰어난 곳으로 다음과 같은 기준에 의해 지정한다.

- 주변의 육역, 해역이 국립공원이나 국정공원으로 지정되어 있고, 육역의 자연보호 활동이 충분한 곳
- 해저지형에 특색이 있고 해중동식물이 풍부한 곳
- 해수가 맑고 하천 등에 의해 오염될 우려가 적은 곳
- 수심은 대략 20m보다 얕은 곳을 기준으로 함
- 조류나 파랑이 격심하지 않은 곳
- 잔교, 휴게소, 자연교실, 주차장 등 육상관련시설을 설치할 토지가 주변에 있는 곳
- 어업과의 조정이 가능하고 특히 해중경관의 보호에 관해 지역 어업관계자의 협력을 얻을 수 있는 곳
- 그 외에 각종 산업개발에 의한 경관 파괴의 우려가 적은 곳

## 5. 해중특별지구

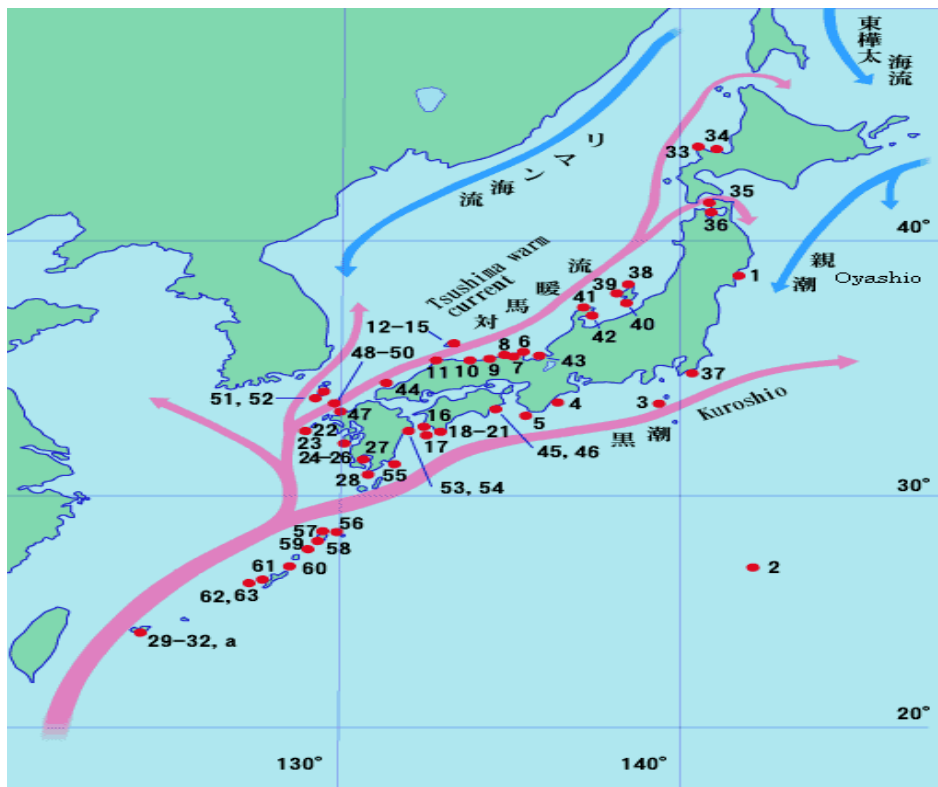
자연공원법에 의한 해중공원지구의 지정은 국립공원이나 국정공원 내의 해역만이 대상이 되지만, 그 외의 해역 중 해중동식물을 포함한 자연환경이 뛰어난 곳은 1972년 6월에 제정된 ‘자연환경보전법’에 의해 자연환경 보전지역 및 그 안의 해중특별지구로 지정되어 보호를 받을 수 있게 되었다.

## 6. 일본 해중공원 현황

일본 국립공원 내의 해중공원지구 및 지정 현황은 <표 부록-2>와 같다.

<그림 부록-1>

일본의 해중공원 분포도



주 : 1~32 : 국립공원내 해중공원지구    33~63 : 국정공원내 해중공원지구

자료 : 국제산호연구모니터링센터(<http://www.coremoc.go.jp>)



&lt;표 부록-2&gt;

## 일본의 국립공원 내 해상공원지구

번호	국립 공원명	해중 지구명	지정연월일	지정 지역수	面積 (ha)	해류 계
1	陸中海岸 (리쿠추카이간)	氣仙沼 (게센누마)	71.01.22	3	23.4	親潮
2	小笠原 (오가사와라)	小笠原 (오가사와라)	72.10.16	7	463	黒潮
3	富士箱根伊豆 (후지-하코네-이즈)	三宅島 (미야케지마)	94.11.07	2	51.6	黒潮
4	吉野熊野 (요시노-구마노)	熊野灘二木島 (구마노나다-니기시마)	75.12.19	2	14.4	黒潮
5	吉野熊野 ( "	串本 (구시모토)	70.07.01	4	39.2	黒潮
6	山陰海岸 (상잉카이간)	五色浜 (고시키하마)	90.04.06	1	20.7	對馬
7	山陰海岸 ( "	豊岡 (도요오카)	71.01.22	1	7.6	對馬
8	山陰海岸 ( "	竹野 (다케노)	71.01.22	1	9.9	對馬
9	山陰海岸 ( "	浜坂 (하마사카)	71.01.22	2	19.2	對馬
10	山陰海岸 ( "	浦富海岸 (우라토미카이간)	71.01.22	1	9.8	對馬
11	大山隠岐 (다이센-오키)	島根半島 (시마네한도)	72.10.16	1	7	對馬
12	大山隠岐 ( "	淨土ヶ浦 (조도가우라)	75.12.11	2	20.8	對馬
13	大山隠岐 ( "	代 (시로)	75.12.11	1	14.8	對馬
14	大山隠岐 ( "	國賀 (구니가)	75.12.11	1	7.3	對馬
15	大山隠岐 ( "	海士 (아마)	97.09.18	1	7.6	對馬
16	足摺宇和海 (아시즈리-우와카이)	宇和海 (우와카이)	72.11.10	6	32.3	黒潮
17	足摺宇和海 ( "	沖ノ島 (오키노시마)	72.11.10	5	36.3	黒潮
18	足摺宇和海 ( "	龍串 (류쿠시)	72.11.10	4	21.9	黒潮
19	足摺宇和海 ( "	檜西 (가시니시)	72.11.10	2	16.8	黒潮
20	足摺宇和海 ( "	勤崎 (츠토메자키)	95.08.21	1	8.3	黒潮
21	足摺宇和海 ( "	尻貝 (시리카이)	95.08.21	1	10.4	黒潮
22	西海 (사이카이)	福江 (후쿠에)	72.10.16	2	11.2	對馬
23	西海 ( "	若松 (와카마츠)	72.10.16	3	19.2	對馬
24	雲仙天草 (운젠-아마쿠사)	富岡 (도미오카)	70.07.01	2	16.2	對馬
25	雲仙天草 ( "	天草 (아마쿠사)	70.07.01	1	5.1	對馬
26	雲仙天草 ( "	牛深 (우시부카)	70.07.01	4	30.4	對馬
27	霧島屋久 (기리시마-야쿠)	櫻島 (사쿠라지마)	70.07.01	2	14.7	黒潮
28	霧島屋久 ( "	佐多岬 (사다미사키)	70.07.01	2	11.8	黒潮
29	西表 (이리모테)	竹富島タキドングチ (다케 토미시마-다케동구치)	77.07.01	1	36.7	黒潮
30	西表 ( "	竹富島シモビシ (다케토미 시마-시모비시)	77.07.01	1	83.1	黒潮
31	西表 ( "	黒島キャングチ (구로시마- 강구치)	77.07.01	1	45.5	黒潮
32	西表 ( "	新城島マイビシ (아라쿠수쿠지마-마이비시)	77.07.01	1	48.2	黒潮
計	11公園	32地區		69	1,164.4	

자료 : (재)일본해상공원센터 홈페이지(<http://www.mpcj.or.jp>)

## 부록 2 : 해중경관지구의 조성<sup>1)</sup>

해중공원이 해양경관과 해양생태계의 보존을 위주로 한 관리방식이라면 해중경관지구는 보존과 더불어 지속가능한 이용을 도모하기 위한 용도지구이다. 즉 해상·해안국립공원지역 가운데 해저의 지형이 특색 있고 어류, 산호, 해초 등 바다 속의 동식물이 풍부한 지역을 중심으로 해중경관지구를 설정하며, 그곳에 서식하는 생태계의 보존과 동시에 학생, 일반인들에게 해안 및 해중경관을 제공하여 생태교육 제공 및 해양보존의 필요성에 대한 인식 제고를 목적으로 한다.

최근 주5일제 근무의 확산과 해양관광수요의 증가에 따라 스킨스쿠버 등 바다 속 경관에 대한 관심이 높아지면서, 최근 해양수산발전기본법 시행령에는 해중경관지구의 지정에 관한 조항이 포함되기에 이르렀다. 하지만 호주의 대산호초해양공원이나 일본의 해중공원 등에 비하면 국내의 여건은 아직 기초적인 자연환경 조사도 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 따라서 우리나라 해양경관을 대표하는 해상·해안국립공원의 해양환경 피해를 극소화하는 범위 내에서 해양의 이용을 도모할 수 있도록 해야 할 것이다.

### 1. 지정 기준(안)

해중경관지구의 지정기준은 다양한 측면에서 살펴볼 수 있겠지만, 크게 i) 배후 및 해저지역의 지리적 기준, ii) 해상 기준, iii) 생물적 기준, iv) 기타 기준으로 분류하여 정리해 볼 수 있다. 이러한 지정 기준을 보다 현실적으로 적용하기 위해서는 해상·해중지역의 자연환경을 조사·분석하여 충분한 자료를 확보하고, 그 지역이 해중경관지구로서 갖고 있는 특성과 잠재력을 파악하는 것이 무엇보다 중요하다(<표 부록-3> 참조).

그러나 이와 같은 지정기준 외에도 해중경관지구의 지정은 다음의 사항을 고려해야 할 것으로 판단된다.

---

1) 이 부록의 내용은 박상우, “해중경관지구 조성을 위한 기초여건 검토”, 「월간 해양수산」, 통권 제217호, 한국해양수산개발원(2002. 10)에서 발췌·요약하였음.

- 해중경관지구의 지정은 바다 속의 경관자원을 중심으로 그 경계를 설정하되, 해중경관지구로 지정되는 배후지역은 거주자 및 토지소유에 대한 세부적인 검토가 이루어져야 한다.
- 지역 주민의 참여가 고려된 상태에서 해중경관지구의 설정이 이루어져야 향후 민원의 제기를 최소화할 수 있다.
- 해중경관지구로 실제로 적용되는 관련법규 및 관련부처가 다원화될 수 있으므로 미연에 법률 및 관리주체의 일원화를 명시해야 한다.

&lt;표 부록-3&gt;

## 해중경관지구의 지정기준(안)

구 분	내 용
배후 및 해저지역의 지리적 기준	① 해변은 정면의 폭이 넓고, 시설배치를 위한 가용지를 확보할 수 있는 곳 ② 배후지 인근에는 부대시설이 들어설 수 있는 충분한 공간이 확보된 곳 ③ 해역 정면의 폭이 되는 해변으로의 접근이 쉬우며 지형의 기복이 적은 곳 ④ 배후지에 녹지나 자연림이 있는 곳 ⑤ 해안 지형이 성상(性狀)이나 형태의 다양성이 풍부한 곳 ⑥ 침강 또는 융기해안으로 모래나 바위가 많고 지형에 변화가 있는 곳
해상기준	① 바다 속 지형 변화나 저지(低地) 조건이 바위나 모래땅 등 변화가 풍부한 곳 ② 산호초나 생물상의 다양성을 기대할 수 있는 곳 ③ 수심이 깊지 않고 완만하게 변화하는 곳으로 최고수심이 20m 이상 확보될 수 있는 곳 ④ 조류가 강하지 않아 수중 체험활동이 가능한 곳 ⑤ 연중(年中) 이용할 수 있도록 정온도가 높은 지역 ⑥ 해중 시계가 연평균 10m에서 20m 이상이 확보되는 곳 ⑦ 배후지로부터 해수의 오염원이 없어 수질이 1등급 이상 유지될 수 있는 곳
생물적 기준	① 정착성의 생물, 계절에 따라 이동하거나 또는 회유하는 어류, 생물적 가치나 희소성이 있는 생물 등 관상효과를 높이는 생물의 연중 존재가 기대되는 곳 ② 수심에 따라 생물상이 다르거나 저지(低地) 조건의 변화에 따라 서식생물에 차이가 있는 등 풍부한 생태계가 존재하는 곳 ③ 수자원적인 어종보다 생태적으로 관상효과를 높이는 어종이 존재하는 곳 ④ 상어 등 위험 생물의 존재 여부가 확인된 곳
기 타	① 광역교통체계가 확보되어 타 지역과의 연계성을 높일 수 있는 곳 ② 민가나 어업활동으로 인한 분쟁의 발생을 최소화할 수 있는 곳 ③ 바다 속에 경관자원이 절대적으로 부족한 경우에는 관상의 효과를 극대화하기 위해 침선(沈船) 또는 인공어초 등의 활용이 가능한 곳

## 2. 해중경관지구의 관리체계

해중경관지구의 적절한 개발과 함께 관리체계의 확립을 위해서는 다음의 사항들이 중점적으로 고려되어야 한다.

첫째, 투자의 분담 및 개발주체가 정립되어야 한다. 국립공원 및 기타 유사한 여건의 개발 및 시설설치를 위해 국비, 지방비, 교부세, 민간자본 등 다양한 재원이 투자기준 및 투자한계의 모호로 인해 중복투자나 난개발로 이어질 수 있으므로 이를 사전에 명확히 하여야 한다.

해중경관지구는 사업투자 및 재원부담에 있어서 투자분담방안을 법률적·제도적으로 확립하여야 한다. 국비는 기반시설 설치사업 및 중요한 자연자원의 보호·보전을 위한 일체의 시설 투자로 한정하고, 지방비는 지자체가 사업주체가 되어 지역개발 차원에서 건설하는 진입도로 및 오물처리시설 등 공공시설 투자에 한정하며, 주차장, 해중관람시설 등 편의·수익시설은 민간자본의 투자를 유도하는 것을 원칙으로 하여야 한다.

둘째, 해중경관지구로 지정되는 지역의 토지는 국가매입을 전제로 해야 할 것으로 판단된다. 해중경관지구로 지정된 지역 내의 사유지는 국가가 지속적으로 매입하여 국·공유화함으로써 지역주민과의 충돌을 최소화하고 사업의 실효성을 높여야 한다.

셋째, 해중경관지구의 합리적 구획이다. 해중경관지구는 특성상 육상과는 달리 환경의 변화가 심하기 때문에 합리적 구획이 무엇보다 요구된다. 따라서 자연성·환경성·생태적 가치뿐만 아니라 수려한 경관, 보전가치가 있는 역사·문화 유적, 관광·위락적 가치를 고려하여 구획하여야 한다. 합리적·객관적 기준설정에 따라 절대보전지역(Highly Protected Zone), 해중생물관리지역(Marine Habitat & Species Management Zone), 학술연구활동 및 모니터링지역(Scientific Research and Monitoring Zone) 등으로 구획하여 효율적인 관리체계가 이루어질 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.

---

해상국립공원의 합리적인 관리방안 연구

---

2002年 11月 26日 印刷

2002年 11月 30日 發行

編輯兼

發行人

發行處

韓國海洋水產開發院

서울특별시 송파구 신천동 11-6

전 화 2105-2700 FAX : 2105-2800

등 록 1984년 8월 6일 제16-80호

---

組版·印刷/서울기획문화사 2272-1533 정가 15,000원

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터

Tel : 394-0337, 734-6818

ISBN 89-7998-185-6

해상국립공원의 합리적인 관리방안 연구

---