

국립공원 신규유형 지정기준 개발*

A Study on the Development of Designation Criteria for the New Korean National Park Model

김민경**·전성우***·김성욱****

Min-Kyeong Kim·Seong-woo Jeon·Seoung-wook Kim

요약 : 24년 만에 무등산 국립공원이 지정되면서 총 21개의 국립공원이 지정·관리되고 있으며, 국립공원 전체 면적은 전 국토면적의 약 6.6%로 나타나 생물다양성 및 생태계 보전의 중요성에 비해 높지 않은 수준이다. 또한 대표적인 산악국가가 국립공원 대부분이 산악형으로 분류되지만 최근 다양한 유형의 국립공원에 대한 관심이 증대되고 있어 이들을 지정·관리하는 객관적인 기준이 필요하게 되었다. 현재 「자연공원법」 시행령 제 3조에 의해 자연생태계, 자연경관, 문화경관, 지형보존, 위치 및 이용편의 등의 기준을 적용하여 국립공원을 지정하고 있으나 구체적으로 명시되어 있지 않다. 따라서 본 연구에서는 국내외 여건이 비슷한 국외 국립공원 사례에서 유형을 도출하고 각 국의 지정기준을 비교하여 국내에 적용 가능한 보전가치가 높은 갯벌형과 하천형을 국립공원 신규 유형으로 도출하였다. 그리고 이들 유형을 반영한 자연생태계, 자연경관, 문화경관, 지형 보존, 위치 및 이용편의, 규모, 교육·과학적 가치, 휴양적 가치를 지정기준으로 제시하였다. 유형화를 통해 지정기준을 재정립하여 국립공원의 신규 지정 확대 및 관리의 효율화를 도모할 수 있을 것이며, 생태계 보전과 생물다양성 확보 등에도 기여할 것이다. 나아가 국립공원 유형별 전문가 육성 및 배치 등을 통한 부가적인 정책목표를 달성하는데 유용할 것이다.

핵심주제어 : 생물다양성, 국립공원, 자연공원법, 국립공원 지정기준

Abstract : In the Republic of Korea there are a total of 21 national parks, including Mudeungsan National Park, which was the first new park to be designated in 24 years. The total area of the National Parks is 6,656km², accounting for 6.6% of the total national territory. However, issues of biodiversity and ecosystem conservation can be considered more important than the parks themselves. The Republic of Korea is covered with mountains, thus most National Parks are classified as 'mountain parks.' However, due to increasing interest from local governments, there is demand for varied types of National Park. Therefore, there is a growing need to introduce an objective standard for new National Park designations. According to the Natural Parks Act enforcement ordinance Article. 3, National Parks are to be designated according to the following five criteria: ecosystem; landscapes; cultural scenery; land preservation; location and convenience of use.

* 본 논문은 저자의 석사학위논문을 수정·보완한 것임.

** 제1저자, 서강대학교 행정·법무·환경학과 석사

*** 교신저자, 고려대학교 환경생태공학부 교수

**** 공동저자, 서강대학교 행정·법무·환경학과 교수

This paper examines the designation criteria for National Parks in a number of different countries which have similar environmental conditions to Korea. Such comparison shows that the designation of tidal flats and streams of high conservation value is also applicable to Korea. In addition, the paper suggests varied types of designation criteria in addition to the existing five including: scale; scientific educational value, and value for convalescence. Consequently, it is proposed that the designation criteria be reestablished to include a National Park classification system in order to promote the expansion of designation and the operational efficiency of National Parks as well as contribute towards the maintenance of ecosystems and retainment of biological diversity by diversifying the types of park. Furthermore, this study aims to contribute to reaching the additional policy goal of fostering experts and tailoring their expertise according to the specific National Park classification.

Key Words : Biodiversity, National Parks, Natural Park Law, National Park Designation Criteria

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

1967년 「공원법」에 의해 지리산이 최초의 국립공원으로 지정되었으며, 변산반도 국립공원 이후 2013년 무등산 국립공원이 지정되면서 21개의 국립공원이 지정 및 관리되고 있다. 국립공원의 총 면적은 6,656km²로 전 국토면적의 약 6.6%를 차지하고 있으나 국내 전체 생물종의 42.6%가 국립공원에 서식하고 있는 등(김보현, 2012) 생물자원 서식지로 큰 의의를 가지는 국립공원의 면적이 생물다양성 및 생태계보전의 중요성에 비해 높지 않은 수준이다(허학영 등, 2007). 또한, 국가별 환경성과를 평가한 2014년 Environmental Performance Index(EPI)지표¹⁾에 따르면 국내는 특히 보호지역 면적을 포함한 생물다양성 분야에서 매우 낮은 것으로 평가되었다(Yale university, 2014).

「국가환경종합계획(2006~2015)」, 「환경보전중기종합계획(2013~2017)」, 「자연환경보전기본계획(2006~2015)」 등 보호지역과 관련된 계획에서도

1) 2014년 EPI지표에 따르면 한국의 국토면적 대비 보호지역의 순위는 124위이며, 세계보호구역면적 대비 보호지역의 순위가 121위로 나타났으며, 생물다양성 분야에서 총 108위로 나타난다.

국토면적 대비 보호지역 면적을 15%로 확대하고자 하였다. 이에 따라 보호지역을 확대해 나가기 위해서는 보호지역 중 생태적 가치가 높고, 비교적 넓은 면적이 지정되는 국립공원의 신규지정 및 지속적인 확대가 필요하다.

앞서 제시한 바와 같이 국내 국토면적대비 국립공원 면적 비율은 6.6%로 OECD 34개국 중 8위에 속하며, 1인당 공원면적은 약 132㎡/명으로 OECD 34개국 중 20위로 평균에 상당히 못 미치는 수준이다(환경부, 2012). 따라서 국립공원 현재 수준을 OECD 국가 등과 객관적으로 비교·분석하여 국내 여건과 차이점을 분석한 적절한 공원지정 및 관리를 위한 목표를 설정하여야 하며, 이를 실현하기 위한 구체적인 지정기준이 필요하다.

국내 국립공원 지정 시 도립·군립공원을 포함한 자연공원의 지정·보전 및 관리를 위해 「자연공원법」에 의거하고 있으며, 「자연공원법」 제7조 및 동법 시행령 제3조에 의하여 국립공원 지정 시 다섯 개의 기준을 적용하고 있다. 첫째 자연생태계의 보전상태가 양호하거나 멸종위기야생동·식물, 천연기념물, 보호야생동식물 등이 서식할 것, 둘째 자연경관의 보전상태가 양호하여 훼손 또는 오염이 적으며 경관이 수려할 것, 셋째 문화재 또는 역사적 유물이 있으며, 자연경관과 조화되어 보전의 가치가 있을 것, 넷째 각종 산업개발로 경관이 파괴될 우려가 없을 것, 다섯째 국토의 보전·이용·관리 측면에서 균형적인 자연공원의 배치가 될 수 있을 것 등 자연생태계, 자연경관, 문화경관, 지형보존, 위치 및 이용편의와 같이 5개 분야에 대한 기준을 적용하고 있으나 일반적인 내용으로만 서술되어 있다.

또한 국내 국립공원의 형태는 지리산, 설악산, 한라산, 북한산 등 산악형 국립공원이 대부분이며 다도해해상, 한려해상 국립공원을 포함한 4개의 해상·해안형 국립공원과 사적형의 경주 국립공원으로 분류된다. 그러나 현행 「자연공원법」은 단일한 법으로 산악형, 해상·해안형, 사적형 등을 동시에 관리하고 있어 공원 유형별 특수성을 반영하지 못하고 있으

며, 국립공원의 관리 및 운영에 효과적이지 못하다는 문제점이 나타난다.

즉, 국립공원을 추가로 지정하는 과정에서 현행 「자연공원법」은 그 지역의 지형·지리적 특성과 자연·문화자원의 가치를 반영한 세부적인 기준을 설정하지 않고 포괄적인 내용으로만 서술되어 있으며 산악형, 해상·해안형, 사적형 국립공원 등 유형별 차별성을 배제하고 있어 각각의 특성이 지정 기준에 반영되지 않았다. 또한, 국립·도립·군립공원별 지정권자의 차이 외에는 위계상의 차이를 두지 않아 국립공원 지정의 세부적인 기준을 설정하지 않았다는 한계점이 존재한다.

최근 국내 지방자치단체에서는 DMZ 지역, 울릉도·독도, 섬진강·백운산, 팔공산, 금정산, 인천강화갯벌, 영남알프스, 무안갯벌, 별교갯벌 등 다양한 유형의 지역들이 국립공원으로 제안 및 건의되고 있으나 현재 산악형 국립공원 위주로 제정되어 있어(환경부, 2014) 갯벌이나 하천 형태 등 지역들이 국립공원으로 타당한지를 평가하는 과정에서 타 국립공원 후보지에 비해 낮은 순위로 평가될 수 있다.

따라서 본 연구에서는 국립공원으로 가능한 형태를 다양화하여 새롭게 제안되는 특수한 유형의 국립공원을 발굴·지정하고 효과적으로 관리·운영할 수 있는 세부적인 지정기준을 제시하여 궁극적으로 생태가치를 증진시키고 국가와 지역 경제에 이바지 할 수 있을 것이다.

2. 연구 범위 및 방법

본 연구의 공간적 범위는 동아시아 대륙 동북쪽 끝 동경 124~132°, 북위 33~38°에 위치한 대한민국 전 국토를 대상으로 하고, 시간적 범위는 최초 국립공원이 지정된 1967년부터 현재까지로 하며, 법·제도적 범위는 각 국가별 최초 공원 법 제정에 대한 내용을 바탕으로 변경된 현안에 대한 내용까지 반영한다.

다양한 국립공원을 신규로 지정하기 위한 구체적인 기준을 마련하기 위해 우선적으로 국내 국립공원 지정기준에 관련된 연구들을 살펴보았다. 국내와 여건이 비슷한 일본, 대만, 독일, 캐나다, 미국, 영국, 뉴질랜드

드 등 국외 국립공원의 지형·지리적 특성과 자연·문화자원 등을 고려하여 유형을 분류하였고, 각 국가의 국립공원 지정기준을 살펴보았다. 국내 국립공원의 현황 및 지정기준 등을 살펴보기 위해 정부 산하기관, 정부출연연구기관 등에서 발행하는 각종 보고서 및 통계자료를 참고하였고, 학회에서에서 발행한 각종 논문과 단행본 등을 참고하였다. 본 연구는 국내·외의 다른 상황을 고려하여 지정 필요성 및 기준을 설정하는 연구로 시간과 공간의 제약에 따라 대표적인 특성을 가지는 7개국 국립공원의 지형·지리적 특성과 자연·문화자원 등을 분석하여 국립공원 유형을 객관적으로 분류하고자 하였다. 국외 국립공원의 유형을 분류하기 위해 7개 국가(일본, 대만, 독일, 캐나다, 미국, 영국, 뉴질랜드)의 국립공원 홈페이지를 통해 국립공원의 특징 및 관리현황 자료를 수집하였으며, 각 국의 지정기준을 살펴보기 위해 공원법 및 공원관리청에서 발간한 관리계획 등을 참고하였다.

이러한 조사를 바탕으로 국내의 지형·지리적 특성과 자연·문화자원 등을 조사하여 국립·도립·군립공원을 포함한 기존의 자연공원 외에 신규 국립공원으로 국내에 적용 및 제안할 수 있는 유형을 도출하였고, 이를 반영한 국립공원 유형별 지정기준을 제시하여 국립공원 지정에 세부적인 기준제시와 국립공원 면적 확대를 목적으로 본 연구를 진행하였다.

II. 선행연구분석

기존 연구에서는 국내·외 지정된 국립공원 현황 및 제도를 나열하고 있으나 국내·외 지정된 국립공원의 지형·지리적 특성 등에 대한 조사를 수행하여 유형을 구분하고, 이를 반영한 유형별 지정기준을 마련하는 것에 대한 연구가 나타나지 않았다. 다만, 국립공원을 포함한 자연공원 지정 및 평가방법에 대한 연구는 지속적으로 진행되었고, 이에 대한 연구는 다음과 같다.

환경부(2008a)의 「국립공원 타당성 조사 기준 및 자연공원 제도개선 마련」에서 기존의 「자연공원법」 시행령에 따른 지정기준은 추상적이며 자연공원 대상지를 하나의 단위로 평가하고 있어 국립공원 구역조정에 부적합하다고 판단되어 생태자연도, 임상영급, 집수역, 문화재지역지도, 수산자원보호구역 등 5개의 주제도를 공원유형에 적용시키고, 생태기반평가를 수행하여 국립공원에 편입, 해제, 구역조정 시 대상지 결정에 적용하고자 하였다. 또한, 자원성 평가(자연생태계, 자연경관, 문화경관, 지형보존, 토지소유 및 이용)를 실시하여 용도구역을 설정하고 동·식물상, 경관, 수질, 지형 및 지질공원 관리적 영향요인을 평가하여 국립공원 경계선을 설정하는 타당성 평가를 제안하였다

한국법제연구원(2011)의 「국립공원 특성별 관리체계 개선을 위한 법률정비방안 연구」에서는 현행 「자연공원법」이 공원별 차별성을 배제하고 있어 공원 관리의 한계가 나타남에 따라 공원관리체계 구조적 개선방안 마련이 필요하며 국립·도립·군립공원, 육상·해상·해안·사적공원, 지질공원, DMZ 공원 등 다양화, 복잡화된 공원 수요별 특성을 반영한 입법적 개선이 필요하다고 보았다. 외국의 입법체계와 비교하기 위해 각 국가 국립공원 관리 및 운영법제에 대한 조사를 기초로 자연공원관리 주체를 중심으로 총괄적인 관리이념과 원칙을 확립하고 자연공원 특성별로 분법화하는 입법체계를 제시하는 등 새로운 입법적 개선이 필요하다고 주장하였다.

국립공원관리공단(2012)의 「제2차 자연공원 기본계획 수립을 위한 연구(2013~2022 자연공원기본계획수립을 위한 연구)」에서 자연공원 지정기준 개선을 위해 공원유형을 세분화, 공원 지정기준 객관화 및 구체화, 국립·도립·군립공원 간 관리 차등화, 해상·해안공원 특수성을 고려한 관리체계 마련, 보전가치가 우수한 지역 자연공원 지정확대 등 방안을 제시하였다. 환경부(2003)의 「제1차 자연공원 기본계획(2003~2012)」에서 국립공원법 등 자연공원 분법화 및 IUCN 카테고리 II(국립공원)에 속하는 국제적 수준의 국립공원 확보 등을 제안하였다면, 위 연구에서

는 자연공원 세부 지정기준을 마련하고자 자연자원 분포현황 및 종류, 이용특성 등에 따라 공원을 도시형, 산악형, 해상·해안형, 사적형, 지질공원으로 구분하였고, 공원유형별 생태기반평가, 생태계, 자연경관, 문화경관, 지형보존 및 지질, 토지소유 현황에 가중치를 부여한 평가로 자연공원 지정기준을 개선하고자 하였다.

이상의 선행연구에서는 현행 「자연공원법」이 공원별 차별성을 배제하고 있어 공원 지정 및 관리의 한계점이 나타남에 따라 현실에 적합한 제도 개선의 필요성을 제시하고 있다. 그러나 기존 연구에서는 현행 「자연공원법」 지정기준에 따라 평가항목 및 방법만을 검토하고 있고, 신규 국립공원 유형에 대한 고려와 이를 지정·확대하기 위한 대안을 구체적으로 제시하지 못하고 있다. 따라서 보전가치가 우수한 지역을 국립공원으로 확대·지정하기 위해서는 지형·지리적 특성과 자연·문화자원 등에 대한 조사가 기초되어야 할 것이며, 이를 반영한 지정기준이 마련되어야 할 것이다.

국립공원 지정에 대한 국내 선행연구에서 구체적인 대안을 제시하고 있지 않아 국외 지정된 국립공원의 지형·지리적 특성과 자연·문화자원 등을 검토하고 관련 제도를 살펴보아 국내에 적용 가능한 유형을 도출하여 이를 국립공원 신규유형 지정기준에 반영하고자 하였다.

특히 국외 국립공원으로는 국내와 공원관리 법·제도가 가장 유사한 일본, 국내 국립공원 면적과 유사한 대만, 다양한 갯벌 국립공원이 지정되어 있는 독일, 경관 및 식생 유형에 따라 국립공원을 구분하고 있는 캐나다, 최초의 국립공원을 지정한 미국, 도시 근교형 국립공원이 나타나는 영국, 이용적 측면보다는 핵심지역의 보호를 강조하는 뉴질랜드 등 7개국 국립공원의 지형·지리적 특성과 자연·문화자원을 조사하였다.

일본은 1934년 최초로 국립공원을 지정하였고, 환경청(現환경성)이 국립공원을 지정하고 있으며 2000년대 이후에도 오제, 케라마 제도 등 4개 지역을 국립공원으로 지정하여 현재까지 31개소(19,183km²) 국립공원이 관리 및 운영되고 있다(차진열 등, 2013). 일본 환경성은 국립공원

과 국립공원 후보지의 선정 및 지정에 대한 6개의 지정기준으로 경관, 규모, 자연성, 이용, 지역사회와의 공존, 전국적인 배치 등으로 제시하고 있으며(일본 환경성, 2013), 국립·국정공원의 신규지정 및 대규모 확장 후보지를 선정하기 위한 국정공원 총 점검사업²⁾의 선정절차를 종합할 때 일본 국립공원의 지정기준은 자연생태계, 자연경관, 지형보존, 위치 및 이용편의, 규모 등으로 분류할 수 있다. 특히, 일본은 해역 포함 시 약 300km² 이상의 면적을 가지고 해안 또는 본토 이외의 섬 지역일 경우 100km² 이상인 지역일 것, 경관의 핵심지역은 20km² 이상의 면적을 가지고, 섬 중심일 경우 경관핵심지역이 약 10km² 이상의 면적을 가질 것 등으로 국립공원의 규모를 지정기준으로 제시하고 있다. 일본은 국립·국정공원 총 점검사업에서 육지, 육수역, 연안 생태계로 구분하여 생태계 평가를 하고 있으나 법률이나 제도적으로 국립공원 유형을 구분하고 있지 않다. 이에 따라 일본 국립공원 형태를 살펴보기 위해 대표하는 자원별 특징을 살펴본 결과 산악형, 화산형, 해안형, 해양형, 자연숲형, 습지형, 역사·문화형 등으로 분류³⁾할 수 있다.

대만은 1984년 Kenting 국가공원이 최초로 지정되었으며, 현재까지 총 8개 국가공원이 지정 및 관리되고 있다. 대만 국가공원 총 면적은 7,157.82km²로 육상면적보다 해양면적이 약 900km²가 넓게 나타나며 국내 국립공원 면적의 약 1.07배이다(차진열 등, 2013). 대만은 1972년 제정된 「국가공원법」 제 6조에 국가공원 지정기준이 명시되어 있으며 자연생태계, 자연경관, 문화경관, 지형보존, 위치 및 이용편의, 교육·과학적 가치, 휴양적 가치로 분류할 수 있다. 대만도 법률이나 제도적으로 국가공원 유형을 구분하고 있지는 않으나 지정된 국가공원의 지형적, 자원별 특징을 바탕으로 국가공원을 분류하면 산악형, 해안형, 해양형, 자연숲형, 갯벌형, 역사·문화형 등으로 구분되며, 해양면적이 넓지만 절반이상의 국가공원에서 산악형과 자연숲형이 두드러지게 나타난다⁴⁾.

2) 일본 국정공원 총 점검사업(<http://www.env.go.jp/park/topics/review/attach/jigyoo/00.pdf>)

3) 일본 국립공원(<http://www.env.go.jp/nature/np/pamph4/index.html>)

4) 대만 국가공원(<http://www.taroko.gov.tw/English/?mm=2&sm=1&page=1>)

독일은 1970년 Bayerischer Wald 국립공원을 시작으로 현재까지 총 15개 지역(10,397km²)이 국립공원으로 지정되어 있다. 독일은 북해 연안에 위치한 바덴해에 분포하는 갯벌 및 함부르크 해안 갯벌을 국립공원으로 지정·관리하고 있으며, 갯벌 국립공원 면적이 전체 국립공원의 약 77%를 차지하고 있다(차진열 등, 2013). 독일은 「연방자연보호법」 제 23조와 제 24조에 국립공원 지정조건이 규정화 되어 있으며, 독일의 지정기준을 종합해보면 자연생태계, 자연경관, 문화경관, 지형보존, 규모, 교육·과학적 가치로 분류된다. 독일의 국립공원 유형을 분류하기 위해 국립공원으로 지정된 지역의 특성을 살펴보면 산악, 해안절벽, 계곡, 강, 습지, 하천, 평원, 초원, 목초지, 석호 등이 대표적으로 나타났으며, 특히 갯벌이 발달한 모든 연안을 국립공원으로 지정하고 있다는 점에서 타 국가와의 차이를 보인다. 독일의 국립공원 자원별 특징을 살펴보면 산악형, 해안형, 자연숲형, 습지형, 하천형, 갯벌형, 호수형 등으로 분류할 수 있으며⁵⁾, 슬레스비히-홀슈타인바덴메어, 니더작센 바덴메어, 함부르크 바덴메어 등 독일 갯벌형 국립공원에 대한 조사를 바탕으로 국내 국립공원 유형으로 적용할 수 있다.

캐나다는 Banff 국립공원을 시작으로 국립공원 유보지 8개소를 포함하여 총 44개의 국립공원이 지정되어 있으며, 총 면적은 304,760km²이다. 캐나다 국립공원법에서는 국립공원 지정 이후 5년 이내에 공원에 대한 관리계획을 수립하고, 적어도 10년마다 관리계획을 검토할 것을 명시하고 있으며, 캐나다 국립공원 지정기준을 살펴보기 위해 캐나다 공원청 「National park system plan」(Park canada, 2009)을 참고하였다. 캐나다는 대표 자연경관 선정(Identifying representative natural areas), 잠정 후보지 선정(Selecting potential park area), 잠정 후보지 타당성 평가(Assessing park feasibility), 신규 국립공원을 위한 의견 협의(Negotiating a new park agreement), 신규 공원지정 및 국립공원법 개정(Establishing a new national park in legislation)의 절차로 국립공원을 지정하고 있으며, 이를 종합하면 캐나다는 신규 공

5) 독일 국립공원(http://www.bfn.de/0308_nlp.html)

원지정을 위해 자연생태계, 자연경관, 문화경관, 지형보존, 교육·과학적 가치, 휴양적 가치를 평가한다. 캐나다는 타 국가와는 다르게 1970년대 국립공원 시스템 계획이 수립되면서 캐나다 전 지역을 경관 및 식생 유형에 따라 39개 국립공원 자연지역(National Park Natural Regions)으로 구분하였으며, 이를 국립공원 신규지정 및 보호지역 관리 정책 기본 틀로 제공하고 있다. 캐나다의 39개 유형은 크게 서부산악지대(western mountains), 내륙평원(Interior plains), 고원·고지대(Canadian shield), 허드슨 베이 저지대(Hudson bay lowlands), 세인트 로렌스 저지대(St. Lawrence lowlands), 해안인접산림(Appalachian region), 북극 저지대(Arctic lowlands), 북극 섬 지역(High arctic islands) 등 8개로 구분할 수 있으며, 이를 바탕으로 지정된 국립공원의 자원별 특징을 종합해보면 산악형, 해안형, 해양형, 습지형, 하천형, 호수형, 사막형, 황무지형, 역사문화형, 평원형, 고원형 등으로 분류할 수 있으며⁶⁾, 이를 바탕으로 국내의 전 국토를 유형화하여 추후 국립공원 지정에 반영할 수 있다.

미국은 1872년 3월 세계 최초 국립공원인 옐로스톤 국립공원이 지정되었고, 2000년대 이전에 대다수 국립공원이 지정되었다. 현재까지 총 59개의 국립공원이 지정되어 관리되고 있으며, 총 면적은 210,577.83km²로 한반도 전체 면적의 0.95배를 차지한다(차진열 등, 2013). 미국은 공원관리청(National Park Service: NPS)을 설치하여 신규 국립공원에 포함될 가능성이 있는 지역의 적합성을 매년 평가하고 이를 의회에 제출하여 법률로 지정하고 있다(한국법제연구원, 2011). 미국 국립공원 지정기준은 Management Policies 2006(National park service, 2006)에 기초하여 중요성, 적합성, 타당성 등을 평가하며, 이를 종합하면 미국 국립공원은 자연생태계, 자연경관, 문화경관, 지형보존, 위치 및 이용편의, 규모, 교육·과학적 가치, 휴양적 가치, 토지소유권 등이다. 미국 국립공원청은 미국 국립공원 시스템 유형을 자연지역(Natural areas), 역사유적지(Historical areas), 레크리에이션 지역(Recreation areas), 관련 지역(Related

6) 캐나다 국립공원(<http://www.pc.gc.ca/eng/pn-np/sk/grasslands/natcul/natcul2/b.aspx?m=1>)

areas)으로 구분하고 있으며(차진열 등, 2013), 자연지역 유형의 하나로 구분되어진 국립공원(이지훈, 2010)을 지형적·자원별 특성에 따라 세부적으로 분류하면, 산악형, 화산형, 해안형, 해양형, 자연숲형, 하천형, 호수형, 사막형, 황무지형, 지질형, 동굴형, 역사문화형, 휴양형(도시근교형) 등으로 분류할 수 있고⁷⁾, 가장 다양한 형태의 국립공원 유형이 나타나 이들을 바탕으로 국내에 적용 가능한 유형을 추출할 수 있다.

영국은 1951년 Peak District가 최초 국립공원으로 지정된 이후 현재까지 15개 국립공원이 지정·관리되고 있으며, 총 면적은 22,633km²로 국내 국립공원 면적의 약 3.4배이다(차진열 등, 2013). 현재 영국은 국립공원을 Natural England 제안을 통해 환경, 식품 및 농촌업무부(Department of Environment, Food & Rural Affairs) 장관이 지정을 하고 있으며, 영국 국립공원 지정기준은 「국립공원 및 전원접근법」 제 5조(National England, 1949)에 기초하여 자연미를 가지고 있고, 야외 레크레이션 기회를 제공하며, 위치가 적합한 곳으로 설정 하고 있다. 또한, 영국은 법률이나 제도적으로 국립공원 유형을 구분하지 않으나 지정된 국립공원의 지형과 자원별 특징을 살펴보면 산악형, 해안형, 자연숲형, 습지형, 하천형, 호수형, 역사문화형, 도시근교형, 고원형, 구릉지형 등으로 분류할 수 있으며⁸⁾, 특히 자연미를 중요시 하고 있어 하나의 유형에 치우치지 않고 다양한 유형을 국립공원으로 지정하고 있다.

마지막으로 뉴질랜드 국립공원은 Tongariro 국립공원을 최초로 현재까지 총 14개 국립공원이 지정 및 관리되고 있으며, 총 면적은 약 30,000km²로 국내 전체면적의 1/3에 해당한다(차진열 등, 2013). 뉴질랜드는 「National Parks Act 1980」개정으로 뉴질랜드 보전협회(New Zealand Conservation Authority: NZCA)가 창설되어 국립공원 지정 등 업무를 수행하고, 국립공원 지정기준은 General Policy for National Parks(NZCA, 2005)에 기초하며, 자연생태계, 자연경관, 지형보존, 규모, 교육과학적

7) 미국 국립공원(<http://www.nps.gov/index.htm>)

8) 영국 국립공원(<http://www.nationalparks.gov.uk/home>)

가치 등을 평가기준으로 한다. 그리고 뉴질랜드 국립공원 유형을 분류하기 위해 기존 국립공원으로 지정된 지역의 지형 및 자원특성을 살펴보면, 산악형, 화산형, 해안형, 해양형, 자연숲형, 하천형, 지질형, 역사문화형 등으로 분류할 수 있으며⁹⁾, 대다수가 산악형으로 나타난다는 점에서 국내 국립공원과 유사하다.

Ⅲ. 국립공원 지정기준 재정립 방안

1. 국립공원 지정기준 현황 및 문제점

국내 국립공원은 군립·도립공원과 함께 「자연공원법」 제 2조에 의해 자연공원으로 지정 및 관리되고 있으며, 자연생태계나 자연 및 문화경관을 대표할 만한 지역으로 동일하게 적용되어 운영 주체에 따라서만 분류된다. 또한, 「자연공원법」에서는 자연생태계, 자연경관, 문화경관, 지형보존, 위치 및 이용편의로 지정요건을 정하고 있어 국립공원이 산악형, 해상·해안형, 사적형 등으로 유형별 특징이 다르다는 점을 충분히 고려하지 못한다.

지리산, 설악산, 한라산, 북한산 등 16개의 산악형 국립공원에서는 산봉, 기암, 계곡, 폭포가 주요 경관자원인 반면, 한려해상, 태안해안, 변산반도, 다도해해상 등 4개의 해상·해안형 국립공원에서는 산악형 국립공원에서 나타나지 않는 해수욕장, 도서, 사구, 갯벌 등이 경관자원으로 나타나 국립공원 유형별로 자연자원이 다른 것으로 나타났다. 또한 사적형 국립공원에서는 문화자원을 포함한 문화 경관적 요소가 자연경관보다 강조된다는 점에서 산악형과 해상·해안형 국립공원과는 또 다른 특성을 보인다.

특히 현행 「자연공원법」은 주로 산림생태계나 육상 자연환경에 대한

9) 뉴질랜드 국립공원(<http://doc.govt.nz/parks-and-recreation/national-parks/>)

보호 및 관리를 중심으로 하고 있어 산악형 공원 위주로 제정되고 있으며, 면적의 80%가 해역으로 이루어진 해상·해안형 공원은 이에 대한 세부적인 규정사항이 법으로 정해지지 않아 해양생태계 및 해양경관의 보전이 어려운 실정이다.

해상·해안형 국립공원은 해양생태계의 핵심지역으로 다양한 해양 동·식물과 희귀 동·식물이 서식하는 생태계의 보고이며, 수려한 자연경관 등을 보유하고 있다. 또한 도서지역을 중심으로 역사자원이 분포하며, 해양 특유의 문화자원도 분포하고 있어 생태적 가치의 보호 측면 뿐만 아니라 해양·도서 탐방자원으로의 중요성을 보여준다. 그러나 「자연공원법」이 육상생태계에 대한 보호 및 관리에 집중되어 있어 해상·해안형 국립공원을 지정 및 관리하는데 어려움이 따른다.

그리고 사적형 국립공원은 「자연공원법」 5가지 지정기준 중 문화 경관적 요소가 우수한 유형으로 유일한 사적형 경주 국립공원이 가지는 특성을 기반으로 조사를 수행하여 세부적인 지정기준을 마련하고 문화재 보호와 공원이용으로의 기능을 가지는 지역을 국립공원을 추가로 지정하여 보존 및 관리하는 것이 필요하다.

앞서 살펴본 외국 공원은 산악형, 해상·해안형, 사적형 외에도 화산형, 하천형, 습지형, 갯벌형 등 보호적 가치가 있는 지역을 국립공원으로 지정하고 있으며, 캐나다의 경우 전 지역을 경관 및 식생 유형에 따라 구분하여 국립공원 신규지정에 활용하고 있고, 일본은 2010년 국립·국정공원 총 점검사업에서 육지, 육수역, 연안 생태계로 구분하여 생태계 평가를 실시하는 등 선진 외국 사례에서는 다양한 유형의 국립공원이 지정·관리되고 있다. 이를 참고하여 국내 국립공원 지정기준을 다양화 할 필요가 있다.

2. 지정기준 재정립 필요성

앞서 제시한 바와 같이 「자연공원법」에서는 자연 상태나 자연경관의 보전상태가 양호하거나 자연경관과 조화되어 보전 가치가 있을 것 등으

로 지정기준이 추상적으로 제시되어 있어 이에 대한 구체적인 기준이 필요하다. 또한, 「자연공원법」에서는 국립공원이 산악형, 해상·해안형, 사적형 등으로 유형별 특성이 다르다는 점을 반영하지 못하며, 기존의 국립공원 유형도 주로 입지적 특성에 따라 나뉘어 자원특성을 반영한 다양한 국립공원 지정기준이 필요하다.

2007년 10월에 개최된 ‘국립공원 추가지정을 위한 심포지엄’에서 전문가들은 국내 국립공원으로 추가지정이 필요한 곳으로 갯벌(34.5%), 습지(27.7%), 산악(15.5%), 해양(11.9%), 하천(11.5%) 등을 제시하였고, 구체적인 대상 지역으로는 강화도 갯벌, 새만금, 우포늪, 4대강 발원지 유역, 울릉도·독도 등의 지역을 추천하였다.

그리고 최근 국내 지방자치단체에서는 DMZ 지역, 울릉도·독도, 섬진강·백운산, 팔공산, 금정산, 인천강화갯벌, 영남알프스, 신안갯벌, 무안갯벌, 별교갯벌 등을 국립공원으로 제안 및 건의하고 있으며, 이들 지역은 기존의 국립공원 범주 외에도 갯벌형과 하천형 국립공원 등으로 세분화 할 수 있다. 그러나 산악형 국립공원 위주로 제정되어 있으며, 현행 지정기준으로는 새로운 유형의 국립공원 후보지들에 대한 타당성이 낮게 평가될 수 있어 보전가치가 있는 다양한 자원이 적절하게 평가 받지 못하고 있다.

앞서 살펴본 캐나다는 1970년 국립공원 시스템 계획이 수립되면서 전 지역을 경관 및 식생 유형에 따라 39개의 국립공원 자연지역(National Park Natural Regions)으로 구분하였고, 이들 유형을 서부산악지대, 내륙평원, 고원·고지대, 허드슨 베이 저지대, 세인트 로렌스 저지대, 해안인접산림, 북극 저지대, 북극 섬 지역 등 8개로 분류하여 국립공원 신규지정을 위한 정책에 적용하여 다양한 유형의 국립공원이 지정되었다.

또한 일본은 2010년 국립·국정공원 총 점검사업에서 육지, 육수역, 연안생태계로 유형을 구분하여 평가를 수행하였다. 그 과정에서 생태계 관점에서 중요지역을 선정하고, 지형·지질 관점에서 중요지역을 각각 선정하여 자연풍경지로 뛰어난 지역을 신규 지정 및 대규모 확장지로

선정하였다.

외국 사례를 살펴본 결과 지정된 국립공원은 유형의 다양성을 보여주고 있으며, 생태계 보전과 생물다양성 확보 등에 기여할 수 있다. 국내도 국립공원 유형의 다양화 및 체계화를 위해 추후 신규로 지정될 유형에 대한 선행조사를 수행하여 이를 반영한 유형별 지정기준을 마련하여야 할 것이다.

3. 국립공원 신규 지정기준 제시

앞서 살펴본 7개국 국립공원을 종합하면, 캐나다를 제외하고 대다수 국가들이 법률이나 제도적으로 국립공원 유형을 구분하고 있지 않다. 하지만 각 국가는 지형·지리적 특성과 자연·문화자원 등을 고려하여 국립공원을 지정하고 있으며, 이들 유형을 살펴보면 산악형, 화산형, 자연숲형, 습지형, 하천형, 갯벌형, 호수형, 사막형, 황무지형, 지질형, 동굴형, 휴양형, 평원형, 고원형, 구릉지형 등으로 다양하게 나타났다.

현재 국내 국립공원은 산악형, 해상·해안형, 사적형으로 3가지 유형으로만 구분(환경부, 2012)되고 있으며 대다수가 산악형, 해상·해안형으로 지정되어 있어 입지적 특성에 큰 비중을 두고 있다. 그러나 국외 사례의 다양한 국립공원 유형을 기초로 국내에 적용 가능한 유형을 지형·지리적 특성과 자연·문화자원 등을 바탕으로 좀 더 세분화, 다양화 할 수 있다.

〈표 1〉 국외 국립공원 유형분류

	일본	대만	독일	캐나다	미국	영국	뉴질랜드
산악형	○	○	○	○	○	○	○
화산형	○				○		○
해안형	○	○	○	○	○	○	○
해양형	○	○		○	○		○
자연숲형	○	○	○		○	○	○
습지형	○		○	○		○	
하천형			○	○	○	○	○

갯벌형		○	○				
호수형			○	○	○	○	
사막형				○	○		
황무지형				○	○		
지질형					○		○
동굴형					○		
역사문화형	○	○			○	○	○
도시근교형(휴양형)					○	○	
평원형				○			
고원형				○		○	
구릉지형						○	

각 나라에서 높음(+++)으로 분석된 것으로 유형을 분류함

<표 1>을 바탕으로 국외 국립공원 사례를 살펴보면 산악형, 해안형, 해양형, 자연숲형, 습지형, 하천형, 역사·문화형 등이 국립공원 유형 대다수를 차지한다. 그러나 국립공원으로 지정된 국외 보호지역과 국내의 지형·지리적 특성 및 자연·문화자원은 차이가 나타날 수 있어 국내에 나타나지 않는 유형 중 신규 국립공원 유형으로 적용할 수 있는 사례를 검토할 필요가 있다.

그리고 국외 국립공원 지정 사례를 검토한 결과 대다수 국가들이 지정기준을 공원법, 공원관리계획 등에 명시하고 있었으며, 국내 국립공원 지정기준과 비교 시 다섯 가지의 지정기준 외에도 <표 2>에 제시된 바와 같이 규모, 교육·과학적 가치, 휴양적 가치를 추가적으로 평가하고 있다.

〈표 2〉 국내·외 국립공원 지정기준 분석

	한국	일본	대만	독일	캐나다	미국	영국	뉴질랜드
자연생태계	○	○	○	○	○	○	○	○
자연경관	○	○	○	○	○	○	○	○
문화경관	○		○	○	○	○	○	
지형보존	○	○	○	○	○	○	○	○
위치 및 이용편의	○	○	○			○	○	
규모		○		○		○		○
교육·과학적 가치			○	○	○	○		○
휴양적 가치			○		○	○	○	

각 나라 국립공원 지정기준을 바탕으로 재작성

각 국의 지정기준을 비교·분석해보면 대만, 캐나다, 미국, 영국 사례에서는 국립공원 보전적 측면 뿐 만 아니라 이용적 측면에서 휴양적 가치에 대한 평가를 수행하고 있으며, 보전적 가치를 좀 더 중요시하는 국내 국립공원과의 차이점이 나타났다.

또한 국내도 국립공원을 휴양지로 이용하는 방문객이 증가하고 있으며, 보존과 함께 이용적 측면 또한 고려되고 있어 국립공원 신규 지정 시 교육·과학적 가치와 휴양적 가치 등에 대한 추가적인 평가 기준도 마련되어야 할 것으로 판단된다. 또한 일본, 독일, 미국, 뉴질랜드의 사례에서 국립공원 규모를 살펴보고 있어 현재 국립공원 최소 면적인 50 km² 이상으로 규모적인 측면에 대한 평가도 포함되어야 할 것으로 판단되며, 각각의 지정기준을 <표 3>과 같이 정의하고자 한다.

〈표 3〉 국립공원 지정기준

	정의
자연생태계	자연생태계 보전상태가 양호하고 야생동·식물 서식처로서 지역을 대표하는 자연지역
자연경관	국가 자연유산을 묘사하는데 가치를 지닌 지역으로 국가를 대표하는 우수한 자연경관이 나타나는 지역
문화경관	국가의 문화적 특징을 묘사하는데 가치를 지닌 지역이거나 희귀한 문화자원을 보유하고 있어 국가 및 국제적으로 보호할 가치가 있는 지역
지형보존	인간의 간섭에 의하여 훼손되지 않은 자연 상태 지역으로 각종 산업개발로부터 훼손될 우려가 없는 지역
위치 및 이용편의	국토의 보전·이용·관리적 측면에서 균형적인 배치가 이루어질 수 있는 지역
규모	자연자원의 지속적인 보호와 공공의 이용도모를 위하여 충분한 규모의 면적을 지닌 지역
교육·과학적 가치	지역의 자연 특성이 잘 나타나 학술적으로 중요하여 국가적인 관심 대상이 되는 지역
휴양적 가치	공공의 가치를 지닌 지역으로 휴양을 위한 기회를 제공하는 지역

국내의 지형·지리적 특성을 바탕으로 국내·외 국립공원 사례를 살펴보고, 국립공원과 함께 자연공원 범주에 속해있는 도립·군립공원의 자원 현황을 살펴본 결과 산악형, 해상·해안형, 사적형 외에도 최근 국립공원으로 이슈화되고 있고 보호적 가치가 높은 갯벌형과 하천형을 국내

국립공원 신규 유형으로 제안할 수 있다.

우선 국내의 갯벌은 생산성과 어류 서식처로서 외국에 비해 경제적 가치가 높게 평가되고 있음에도 1960년 이후 크게 훼손되고 있어 이를 보전하는 것이 필요하며(최종관, 2001), 특히 서해안은 미국 동부조지아 해안, 캐나다 동부해안, 남아메리카 아마존 하구, 북해연안과 더불어 세계 5대 갯벌 중 하나로 타 국가와는 달리 점토가 많은 갯벌이 나타난다(임병선, 2000; 농림수산식품부, 2011).

생물다양성이 풍부하고 육상생태계와 해양생태계 사이의 완충역할 수행하며, 생태탐방으로의 가치가 높은 갯벌은 범세계적으로 보호가 필요한 곳으로 현재 해양수산부가 지정한 11개소 갯벌이 습지보호지역으로 지정되어 있으며, 그 중 7개소가 람사르습지로 등록되어 있는 등 갯벌의 가치를 살펴볼 필요가 있다.

한국의 전체 갯벌 면적은 약 2,489.4km²(조경두, 2012; 국토해양부, 2011)로 전체 국립공원 면적(6,656km²)의 약 37%를 차지하며, 이는 국립공원 해상면적(2,754km²)과 유사한 것으로 나타났다. 독일은 전체 국립공원의 약 77%가 갯벌 국립공원으로 갯벌의 보호를 위해 보전지역, 완충지역, 휴양지역으로 구분하여 체계적으로 관리하고 있으며, 기존의 해상·해안형 국립공원 내에 일부 갯벌이 포함되어 있다. 그러나 갯벌의 생태적 가치 등을 고려하여 국립공원 구역으로 지정된 것이 아니며, 지정당시 주변 자연경관과 더불어 부수적으로 포함된 것으로 인천강화갯벌, 신안갯벌, 무안갯벌, 별교갯벌 등 생물자원의 보고로 국립공원으로 제안되고 있는 지역을 포함한 갯벌 국립공원화를 통해 국립공원의 면적 확대와 해양보호지역 확대에도 기여할 수 있을 것이다.

두 번째로 국내는 5대강(한강, 낙동강, 금강, 영산강, 섬진강)을 포함한 하천이 발달되어 있으며, 하천 하류에는 비옥한 충적평야가 비교적 넓게 발달되어 있다. 1970년대부터 시작된 하천정비 사업으로 2010년 기준, 하천의 약 80%(21,500km)가 정비되었는데 하천정비 사업으로 하천 고유 모습과 야생동·식물의 서식환경이 훼손되었다(환경부, 2008b).

이와 같이 국내는 하천 생태계, 하천 경관 등의 훼손이 가속화되었으며, 하천 생태계 단절 및 서식환경이 크게 저하되었다. 자연적 혹은 인위적 간섭에 의해 훼손된 하천 및 주요 생물서식처를 훼손 이전으로 되돌려 생물 다양성을 보전하고 확보하기 위한 노력이 필요하며, 국내 하천환경에 적합한 관리가 필요하다(최지용 등, 2013).

하천은 치수와 이수 기능 외에도 수질과 자연생태계를 보전하며, 친수공간으로의 이용 등의 기능을 수행하고 있으며(이재성 등, 2005), 육상생태계와 해양생태계를 모두 갖고 있어 두 생태계를 연결하는 역할을 하고 있으나 이를 특성화한 국립공원이 나타나지 않는다. 또한, 국립공원 생물자원 조사에서 다양한 어류종이 나타나는 등 산악형, 해상·해양형 국립공원 내에 하천이 부수적으로 포함되어 있어 이에 대한 가치를 살펴볼 필요가 있다.

하천의 보존적 가치를 바탕으로 일본 요시노쿠마노 국립공원의 경우에는 산악과 함께 하천의 특성이 나타나며, 독일, 캐나다, 미국 등 외국 국립공원에서도 하천 형태의 국립공원이 지정 및 관리되고 있다. 최근 남한의 5대강 중 물이 맑고 공해가 없는 곳으로 알려진 섬진강 일부를 포함한 백운산 지역 등이 국립공원으로 제안되고 있으며, 하천은 시작점에 산림이 존재하며, 끝나는 지점에 갯벌과 바다가 펼쳐지는 등 유기적인 관계를 가지는 곳으로 하천 생태계를 보호하기 위해 국립공원 유형으로 분류하여 타 국립공원과의 유기적인 관리가 필요할 것으로 판단된다.

본 연구에서는 국내의 지형·지리적 특성과 기존에 지정된 국내·외 국립공원 자연·문화자원과 입지적 특성을 살펴보고 기존에 유형 외에 갯벌형과 하천형을 제안하였고, 이들 유형은 세계자연보전연맹(IUCN)에서 제시하는 국립공원 기준인 지역 생물종과 생태적 특성을 보호하기 위한 지역으로 정신적, 과학적, 교육적, 휴양적 요소 및 탐방 기회를 제공하는 지역이라는 정의에 부합하며, 국립공원 각 유형의 특성을 정의하면 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 국립공원 유형화

구분	내용
산악형	육상에 위치한 자연경관이 우수하고, 생물다양성이 풍부한 산, 고원 등 지형으로 보전가치가 높은 지역
해상·해안형	연안에 위치한 자연경관이 우수한 해안가 또는 보호대상 해양생물 서식지로 해양생물다양성이 풍부한 해역으로 보전가치가 높은 지역
갯벌형	육상과 해양을 연결하는 갯벌 지역으로 생물다양성이 풍부하며 보존 가치가 높은 지역
하천형	자연경관이 우수하고 생물다양성이 풍부한 하천 등의 지형으로 보전 가치가 높은 지역
사적형	역사문화자원이 풍부한 지역

그리고 신규 유형을 포함한 국립공원 후보지에 대한 국립공원 타당성을 판단하는 과정에서 지형·지리적 특성과 자연·문화자원 등 가치가 상이한 지역을 현행 「자연공원법」에 기초한 자연생태계, 자연경관, 문화경관, 지형보존, 위치 및 이용편의에 따라 동일한 비중으로 평가하는 것에는 한계가 따른다.

따라서 국립공원 지정 시 국내의 지형·지리적 특성과 자연·문화자원을 고려하여 유형을 구분하고, 구분된 유형에 따라 지정기준에 가중치를 두어 평가를 수행하고 후보지들 간의 우선순위를 분석하여 국립공원을 지정하여야 하며, 이를 <표 5>로 정리하였다.

〈표 5〉 국립공원 유형별 지정기준

	산악형	해상·해안형	갯벌형	하천형	사적형
자연생태계	◎	◎	◎	◎	○
자연경관	◎	◎	◎	◎	○
문화경관	○	○	○	○	◎
지형보존	◎	◎	◎	◎	○
위치 및 이용편의	○	○	○	○	○
규모	○	○	○	○	○
교육·과학적 가치	○	○	○	○	○
휴양적 가치	○	○	○	○	○

(◎: 상관관계 높음, ○: 중간, △: 낮음)

위의 내용을 기반으로 국립공원을 지정하는 새로운 제도로서 유형별 지정기준은 다음과 같이 제안하고자 한다.

산악형 국립공원은 환경·생태적 평가를 수행하기 위해 현존식생도, 임상도 등을 활용하고, 세부적으로 희귀종과 멸종위기종 발견지점에 따라 점수화하여 희귀성을 평가하며, 동·식물 평가와 식생보전등급에 따라 구분하여 생태적 다양성과 자연성을 평가할 수 있다. 해상·해안형 국립공원은 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제 12조 제 1항에 근거하여 작성된 해양생태도(안)의 등급을 바탕으로 보호대상해양생물의 서식지, 산란지 및 주요 이동경로가 되는 지역, 경관이 우수한 지역, 해양생물다양성이 풍부하고 보전가치가 큰 자원이 존재 및 분포하는 지역 등을 평가하여 점수화할 수 있다.

그리고 갯벌형 국립공원은 람사르 습지, 습지보전지역, 갯벌 자료 분석을 통해 특이한 생물·지리학적 특성을 가지거나 희귀종 등 서식지 또는 물새서식지로 중요성을 가진 습지를 대상으로 평가하여 점수화할 수 있다. 하천형 국립공원은 산악형 국립공원 평가를 따르면서 추가로 하천도와 내륙습지 등을 활용하여 하천과 내륙습지로부터의 거리에 따라 점수화하여 수환경과의 연계성 등을 평가할 수 있다.

사적형 국립공원은 다른 유형의 국립공원 기준에 비해 문화 경관적 요소가 큰 비중을 차지하고 있어 천연기념물, 명승, 문화재보존지구, 문화재보호구역 자료를 중첩 분석하여 우수지역을 선정할 수 있다.

그리고 각 유형별 지형보존에 대한 평가는 국제적 보호지역 정의에 부합하는 국내 법정 보호지역인 야생생물보호구역, 특정도서, 생태경관보전지역, 습지보호지역, 해양보호구역, 환경보전해역, 백두대간보호지역, 산림보호구역, 천연기념물, 명승 등에 기초하여 보존 정도를 등급화하여 평가할 수 있다.

유형별 관점에서 산악형, 해상·해안형, 갯벌형, 하천형은 자연생태계가 우수하고 자연경관이 뛰어나야 하며, 사적형은 자연생태계 평가보다는 문화 경관적 평가에 가중치를 두어야 할 것이다. 세부적으로 자연생

태계를 평가 시에는 각 유형에 따라 활용자료를 설정 및 평가하여 점수화하며, 자연경관 평가 시에는 생태경관보전지역과 지형경관 현황도를 활용자료로 평가하며, 문화경관은 객관적인 평가를 위해 문화유적분포 지도의 공간정보를 활용할 수 있다. 또한, 지형보존을 평가 시에는 국내 법률에 의하여 지정된 보호지역과 국제협약 및 규약에 의해 지정된 보호지역을 바탕으로 보호지역의 현황을 분석하여 점수화하고, 위치 및 이용편의는 배후시장, 접근성, 이용편의성 등의 지표를 활용한다. 기존의 지정기준 외에 교육·과학적 가치, 휴양적 가치를 평가 시에는 자연생태계, 자연경관, 문화경관 등으로 기 평가된 결과의 상위 지역을 추출하여 추가 점수를 부여하며, 규모를 평가 시에는 현재 월출산 국립공원이 가장 적은 면적을 차지하고 있어 이를 바탕으로 50km² 이상인 지역일 것으로 제안하였다.

IV. 결론

리우환경회의 이후 생물다양성 및 생태계 보전과 관련된 보호지역의 중요성이 부각되었고, 세계자연보전연맹(IUCN)에서는 국립공원을 카테고리 II로 분류하여 자연에 가까운 상태로 유지하고 이용할 것을 목표로 하고 있어 보호지역으로 국립공원의 중요성이 매우 높다. 국내 환경관련 계획에서도 보호지역 확대에 대한 계획이 지속적으로 이루어지고 있으며, 현재 보호지역 중 국립공원이 차지하는 비율은 40% 이상으로 높은 비중을 차지한다.

또한, UNEP 제10차 생물다양성협약 당사국회의에서 보호지역 면적을 2020년까지 육상 17%, 해양 10%로 확대할 것을 권고하였으나 2013년, 전 국토면적 대비 보호구역 비율은 육상 10.4%, 해양 5.8%¹⁰⁾이며 국

10) 한국 보호지역 포럼 2013 보고서에 의하면, 육지형 보호지역 면적은 10,460.5km²이고, 해양형 보호지역 면적은 5,024.8km²로 나타나 국토면적대비 육지형 보호지역 면적비율은 10.4%, 영해면적 대비 해양형 보호지역 면적비율은 5.8%로 조사됨

립공원 면적 비율은 6.6%수준으로 생물다양성 및 생태계 보전의 중요성에 비해 높지 않다. 국립공원은 다양한 보호지역 중 생물다양성이 가장 높은 지역이면서 생태관광을 위한 욕구가 가장 높은 보호지역으로 유일하게 관리기관이 존재하고 있어 효율적인 관리가 가능하며 국립공원 신규지정을 통해 지속적으로 확대해 나갈 필요가 있다.

그러나 「자연공원법」에 따른 국내 국립공원 지정기준은 자연생태계, 자연경관, 문화경관, 지형보존, 위치 및 이용편의로만 구분되어 있으며, 국립공원 유형별로 중요 시 되고 있는 보호적 가치에 대한 정량적, 정성적 요소 등을 포함한 평가 시스템이 체계화되어 있지 않다. 이에 따라 기존 산악형, 해상·해안형, 사적형 외의 신규 국립공원 유형을 평가하는 기준이 미흡하여 신규지정을 통한 국립공원 확대에 어려움이 따른다.

본 연구에서는 국내·외 지정된 국립공원의 지형·지리적 특성과 자연·문화자원을 유형화하여 비교·분석하였고, 최근 국립공원으로 이슈화되고 있으며 보호적 가치가 높아 국내에 적용 가능한 갯벌형과 하천형 국립공원을 신규 유형으로 제안하였으며 이들을 모두 포괄할 수 있는 지정기준을 마련할 것을 제안하였다.

국립공원 확대를 위해서는 우선적으로 지방자치단체에서 국립공원으로 승격을 요구하거나 시민단체 등에서 제안한 섬진강·백운산, 팔공산, 금정산, 인천강화갯벌, 영남알프스, 무안갯벌, 별교갯벌 등의 후보지에 대한 검토와 이전 국립공원 지정을 검토하였던 DMZ, 울릉도·독도 지역의 국립공원화 추진으로 신규 유형을 포함한 국립공원 면적을 추가로 확보할 수 있다.

따라서 앞서 제시한 신규 유형을 포함하여 국립공원 유형을 재분류하고, 유형별 세분화된 기준을 「자연공원법」에 추가하여 국립공원 후보지의 타당성 평가, 지정 용이성, 관리의 필요성, 전문가 및 지역 주민 의견 등을 종합적으로 반영한 우선순위를 설정하여 국립공원 신규지정을 지속적으로 추진해야 할 것이며, 또한 이러한 기준을 10년마다 실시하는 공원구역 타당성 조사사업에도 반영하여 기존 국립공원 면적 확대에도

반영할 수 있다.

생물다양성 협약의 권고안으로 2020년까지 육상 17%, 해양 10%의 보호지역 면적을 확보하기 위해서는 기존 보호지역 중 국립공원을 확보하는 것이 가장 타당한 것으로 판단되며, 신규 국립공원 확대를 위해 본 연구에서 제시한 유형별 지정기준을 적용하여 기존 국립공원의 훼손 방지 등 관리의 효율화도 추구할 수 있다. 국립공원 신규지정과 관리강화를 통해 인간과 자연이 조화롭게 어우러지는 국토 생태계를 조성할 수 있을 것이며, 나아가 국립공원 유형별 전문가 육성 및 배치 등을 통해 부가적인 정책 목표를 달성하는데 유용할 것이다.

그리고 본 연구는 자연유형별 국립공원 지정기준 재정립을 위한 연구에 중점을 두고 있어 국립공원 확대 및 신규지정을 위한 후보지 분석 기준 및 방법론에 대해서는 크게 논의하지 않았다. 따라서 향후 환경공간정보를 활용하여 중요지역에 대한 분석과 보호지역 간의 연계분석을 수행하여 앞서 제시한 유형별 지정기준에 대한 객관적인 분석기준 및 방법론에 대한 종합적인 연구가 수행되어야 할 것으로 판단된다.

■ 참고문헌 ■

- 국가법령정보센터, 자연공원법.
국립공원관리공단, 2012, 『2013~2022 자연공원기본계획수립을 위한 연구』, 서울: 국립공원관리공단, pp.416- 441,
국토해양부, 2011, 『제2차 연안통합관리계획(2011~2021)』.
김보현, 2012, “한국 보호지역 관리시스템 개선방안 연구,” 박사학위논문, 서울시립대학교, 서울.
농림수산식품부, 2011, 『갯벌어업 육성을 위한 연구개발』, 과천: 농림수산식품부 세계법제정보센터, 대만 국가공원법.
_____, 독일 연방자연보호법.
이재성·이수원·이광희·민경희·J. Iamchaturapatr·이명성, 2005, 『자연형 하천정화사업 종합평가 및 지원기준 마련을 위한 연구』, 과천: 환경부.
이지훈, 2010, 『미국 국립공원에서 배운다』, 파주: 한울.

- 일본 환경성, 2013, “국립공원과 국립공원 후보지의 선정 및 지정에 대해(国立公園及び
国定公園の候補地の選定及び指定について),” [http://www.env.go.jp/park/doc/
law/keikaku01.pdf](http://www.env.go.jp/park/doc/law/keikaku01.pdf).
- 임병선, 2000, “갯벌 생태계의 중요성과 그 보존 방안,” 『국립공원문화』, 78, pp.16-23.
- 조경두, 2012, 『갯벌국립공원 추진여건 분석과 향후 대응방안』, 인천: 인천발전연구원.
- 차진열·서인교·원혁재·김정은, 2013, 『외국의 국립공원 제도와 관리체계』, 서울: 국
립공원관리공단.
- 최종관, 2001, “갯벌의 국립공원화 전략과 권역별 보전 및 이용방안,” 석사학위논문,
연세대학교, 서울.
- 최지용·이병국·강형식·양일주·김지은, 2013, 『수생태계의 효율적인 복원 및 관리를
위한 법률 제정 방안 연구』, 서울: 한국환경정책·평가연구원.
- 허학영·김현·이영주·김성일, 2007, “우리나라 보호지역에 IUCN 카테고리 적용 방
안에 관한 연구,” 『환경정책연구』, 6(2), pp.71-96.
- 환경부, 2003, 『제1차 자연공원 기본계획(2003~2012)』, 과천: 환경부, pp.12-31.
- _____, 2008a, 『국립공원 타당성조사 기준 및 자연공원 제도개선 마련』, 과천: 환경
부, pp.181-200.
- _____, 2008b, 『자연환경복원 종합대책 수립을 위한 연구』, 과천: 환경부.
- _____, 2014, 『2014 환경백서』, 세종: 환경부.
- 한국법제연구원, 2011, 『국립공원 특성별 관리체계 개선을 위한 법률 정비방안 연구』,
서울: 국립공원관리공단, pp.53-63.
- Yale university, 2014, “Environmental performance index,” <http://epi.yale.edu/epi>
- Government of Canada, 2000, Canada National Parks Act(2000, c,32).
- National England, 1949, National parks and Access to the Countryside Act.
- National park service, 2006, Management Policies 2006.
- Nature Conservation and Nuclear Safety, 2009, “Act on Nature Conservation and
Landscape Management(Federal Nature Conservation Act-BNatSchG) of 29
July 2009”.
- New Zealand conservation authority(NZCA), 2005, General policy for national parks.
- Park Canada, 2009, National park system plan.

김민경: 서강대학교에서 환경정책 분야로 환경학 석사학위를 취득하고, 한국환경정책·평가연구원에서 “국립공원 신규지정 기본정책방향 정립”, “2020 제주 세계환경수도 조성 기본계획”, “국토환경모니터링 기본계획”, “경상남도 생물다양성 관리전략” 등 환경생태계획 및 정책분야의 연구를 수행하였다. 현재 한국철도기술연구원 기술전략실에 재직 중이다(mkkim15@krti.re.kr).

전성우: 서울대학교에서 기후변화적응 모델링 분야로 공학박사학위를 취득하고, 한국환경정책·평가연구원에서 환경정보화, 환경생태계획 및 정책, 기후변화적응분야에서 연구를 수행하였다. 현재 고려대학교 환경생태공학부에서 부교수로 재직 중이다(cepps_korea@korea.ac.kr).

김성욱: 서울대학교 환경대학원 환경계획학과에서 박사학위를 취득하고, 현재 서강대학교 공공정책대학원 환경정책학과 대우교수로 근무하고 있으며 환경 및 에너지문제의 계량화와 정책변영, 도시문제와 환경문제의 연결에 관심을 갖고 있다. 주요 저작으로는 “신재생에너지 보급사업의 에너지원별 산업파급효과에 관한 연구”(공저, 2011), “전력 생산 비용과 사회적 선택”(『경제질서 부문의 가치 확립 방안』, 공저, 2011) 등이 있으며, 논문으로 “공원의 위상에 따른 이용자 지불용의액 차이에 대한 연구”(2012) “기초 지자체 에너지 소비 변화 요인 및 특성 분석”(2015) 등이 있다(lossiel@naver.com).

투 고 일: 2015년 06월 26일
심 사 일: 2015년 07월 13일
게재확정일: 2015년 08월 07일