

우리나라 보호지역 행위규제 및 관리 조항 고찰[†]

조정윤* · 류선정* · 이지영** · 허학영*** · 안동만****

*서울대학교 대학원 생태조경·지역시스템공학부 · **서울대학교 대학원 협동과정 조경학전공 ·
국립공원관리공단 · *서울대학교 조경·지역시스템공학부

I. 서론

우리나라의 보호지역 지정은 급속한 개발과 이에 따른 환경 훼손 문제를 해결하기 위해 체계적이라기 보다는 즉흥적으로 관련 법률이 제정되고 보호지역이 지정된 경향이 있어 혼란스러운 시스템을 갖고 있다. 또한, 보호지역별 확실한 지정목적, 과학적 지정기준, 유형별 관리방향의 차별성 등이 없어 체계적인 지정·관리에 어려운 문제를 안고 있다. 이와 함께 세계적으로 보호지역관리에 있어 IUCN(The World Conservation Union, International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources) 카테고리 시스템을 도입하고, 이를 국제적 기준으로 활용하고 있는 추세여서 보호지역을 둘러싼 국내·외의 문제점 및 이슈를 살펴볼 때, 현재의 보호지역 관리가 체계적이고 국제적인 기준에 부합하도록 개선될 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 우리나라 보호지역 개선에 앞서 선행 연구로써 우리나라 보호지역 지정·관리 현황에 대한 체계적 이해를 하고자 한다. 이를 위해 보호지역 관련법체계를 파악하고 보호지역 관련법 고찰을 통하여 현재 우리나라 보호지역별 행위규제 사항을 파악하고, 이를 허용, 부분적 허용(인·허가 필요), 불가로 구분하여 분석해 보았다.

II. 우리나라 보호지역 관련법 체계

우리나라의 보호지역은 건교부, 환경부, 산림청 등 다양한 관련 부서에서 관할하며, 이에 해당하는 관련법에 의해 관리되고 있다. 보호지역은 1960년대 산림법, 문화재보호법, 공원법 등의 제정을 통해 본격적으로 지정되기 시작하였으며, 1965년에 최초로 홍도와 설악산을 천연보호지역으로, 1967년 지리산을 최초의 국립공원으로 지정하였다. 이후, 1990년대 들어서는 생물다양성협약, CITES, 람사협약 등 국제협약 가입과 더불어 다양한 보호지역을 지정하기 시작하였다. 2000년대에는 생태계와 생물다양성 보전을 바탕으로 하는 보호지역에 대한 국가적 관심 증가로 '백두대간 보호에 관한 법률(2003)', '야생동·식물보호법(2004)', '산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률(2005)', '문화

유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법(2006)' 등 각종 제도적 장치들이 마련되었다. 더불어 생물다양성협약, CITES의 적극적인 참여와 람사협약 총회의 국내유치(2008년 COP-10), 설악산 국립공원의 IUCN 카테고리 II 등재(2005), IUCN 국가회원 가입(2006) 등 보호지역의 효과적 관리를 위한 노력을 지속적으로 강화하고 있다.

이렇듯 보호지역은 그 필요에 따라 점차로 지정되었으며, 이를 지정목적 및 지정기준에 근거하여 세 가지로 구분하여 보면 다음과 같다. 첫째, "생물다양성, 생태계, 자연·문화자원의 보전 및 지속 가능한 이용"을 주요 목적으로 하는 궁극적 의미의 보호지역이라고 할 수 있는 지역으로 국립공원, 생태·경관보전지역, 습지보호지역 등이 있으며, "자원 이용, 오염방지, 생태계 서비스"에 중점을 둔 상수원보호구역, 보안림, 수자원보호구역이 있다. 마지막으로 "토지이용 목적"을 주요 목적으로 하여 토지용도 구분의 성격이 강한 자연환경보전지역, 개발제한구역, 군사시설보호구역 등이 있다.

III. 보호지역 행위규제·관리조항 분석

표 1. 행위규제·관리조항 분석틀

구분	소항목
자원관리	출입, 서식지관리, 생태복원복구, 계획수립
자원이용	1차 산업(농경/어로), 개발사업, 조림/육림, 가내공업, 식물 이용(이입, 채취, 벌채), 동물이용(포획, 방목), 수면매립, 수위변경, 토석/광물채취
시설물 설치	건축물(개축·증축·신축), 거주(숙박)시설, 상업시설, 보전시설, 조사/탐방시설, 토지형질변경, 묘지, 임도, 생활편의시설, 산업(부대)시설, 홍보시설, 공공시설, 국가시설, 농임업시설
탐방객관리	대중방문, 야영취사, 교육감상시설 설치
지역사회협력	참여와 협의(유관기관·지역주민·전문가), 사유지관리, 주민지원
과학적 활용	국제협력, 관리효과성 평가, 모니터링, 정보구축
기타	재정, 용도지역구분, 주변지역연계

[†]: 이 논문은 국립공원관리공단과 공동 연구한 "우리나라 보호지역의 IUCN 카테고리 채택에 따른 관리방안연구 -국립공원을 중심으로-"의 일부입니다.

국내 보호지역의 행위규제·관리조항 분석을 위하여 주요 관련법(법, 시행령, 시행규칙)을 근거로 보전관리, 자원이용,

시설물 관리, 탐방객 관리, 지역사회협력, 과학적 활용, 기타의 7개 관리 항목으로 구분하여 분석을 실시하였으며, 전체 보호지역 중 주요 지역으로 국립공원, 생태경관보전지역, 습지지역, 백두대간보호지역, 산림유전자원보호지역, 보안림, 야생동·식물특별보호구역으로 한정하여 비교·고찰하였다.

표 2. 주요 보호지역 관련법 및 부서

보호지역 명칭	관련법	관련부서
국립공원	자연공원법	환경부
생태·경관보전지역	자연환경보전법	환경부
습지보호지역	습지보전법	환경부(내륙) 해양수산부(연안)
백두대간보호구역	백두대간보호에관한법률	산림청(환경부협의)
산림유전자원보호지역	산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률	산림청
보안림		
야생동·식물 특별보호구역	야생동식물보호법	환경부

1. 보전 관리

보호지역의 보전관리는 외부인 및 생물의 출입, 서식지관리, 생태복원 및 복구, 관련계획수립의 측면에서 살펴볼 수 있다.

대부분의 보호지역은 인·허가를 통해 제한적으로 출입을 허용하고 있으며, 국립공원(법28조), 보안림(법57조), 산림유전자원보호법(규칙56조), 습지보호지역(법15조, 영12조), 야생동·식물특별보호구역(법29조)에서 출입을 제한하는 규정을 명시하고 있다. 국립공원의 경우, 공원의 보호, 훼손된 자연의

표 3. 우리나라 주요 보호지역 행위 규제 및 관리조항 (1)

구분		보전관리				자원이용											과학적 활용					
		출입	서식지관리	생태복원 복구	계획수립	1차산업		개발사업	조림/육림	가내공업	식물이용			동물이용		수면매립	수위변경	토석/광물 채취	국제협력	관리효과성평가	모니터링	정보구축
						농경	어로				이입	채취	벌채	포획	방목							
국립공원	공동(공원구역)	△	-	△	○	-	-	-	-	-	-	△	-	△	△	-	△	△	-	-	-	○
	자연보존지구(핵심)	△	-	△	○	×	×	-	×	×	-	△	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○
	자연환경지구(완충)	△	-	△	○	○	○	-	○	×	-	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○
	자연마을지구	△	-	△	○	○	○	-	○	○	-	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○
	밀집마을지구	△	-	△	○	○	○	-	○	○	-	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○
	집단시설지구	△	-	△	○	○	○	-	○	○	-	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○
생태경관보전지역	공동	-	×	○	○	△	-	△	-	-	-	×	-	-	×	△	-	-	○	-	○	○
	핵심구역	-	-	-	-	×	×	-	-	-	×	×	-	×	-	×	×	×	-	-	-	-
	완충구역	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	×	-	×	-	-	-	-	-	-	-	-
	전이구역	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	×	-	×	-	-	-	-	-	-	-	-
습지지역	공동	-	-	○	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○	-	-	○
	습지보호지역(핵심)	△	-	○	-	-	-	△	-	-	△	△	-	△	△	△	×	×	-	-	-	-
	습지개선지역	-	-	○	-	-	-	△	-	-	△	△	-	△	△	-	-	-	-	-	-	-
	습지구변관리지역	-	-	-	-	△	-	△	-	-	△	-	△	-	△	-	-	△	-	-	-	-
백두대간보호지역	공동	-	-	○	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○	-	○	
	핵심구역	-	-	-	-	-	-	△	-	-	-	-	-	-	-	-	-	×	-	○	-	○
	완충구역	-	-	-	-	-	-	△	-	-	-	-	-	-	-	-	-	×	-	○	-	○
보안림		△	-	-	-	-	-	-	-	-	△	△	△	-	△	-	-	△	-	-	-	-
산림유전자원보호법		△	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
야생동식물특별보호구역		△	×	○	○	×	×	-	-	-	-	×	×	×	×	×	×	×	○	-	-	○

*: ○는 가능, △는 인·허가, 신고사항, ×는 불가사항임. ×의 경우에도 예외적으로 가능한 경우가 있음, 회색음영은 지역주민의 경우 가능한 항목임

표 4. 우리나라 주요 보호지역 행위 규제 및 관리조항 (2)

구분		시설물 설치															탐방객관리			지역사회협력					
		건축물			거주(숙박) 시설	상업 시설	보전 시설	조사 탐방 시설	토지 형질 변경	묘지	입도	생활 편의 시설	산업 부대 시설	홍보 시설	공공 시설	국가 시설	농업 시설	대중 방문	야영 취사	교육 감상 시설 설치	참여와 협의			사유지 관리	주민 지원
		개축	증축	신축																	유관 기관	지역 주민	전문가		
국립공원	공통(공원구역)	△	△	△	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○	-	-						
	자연보존지구(핵심)	×	-	×	×	×	-	-	-	×	×	-	×	-	-	-	-	-	-						
	자연환경지구(완충)	○	-	×	×	△	-	-	-	△	○	-	○	-	-	-	-	-	-						
	자연마을지구	○	-	○	△	○	-	-	-	○	○	-	-	-	-	-	-	-	-						
	밀집마을지구	○	-	○	△	○	-	-	-	○	○	-	-	-	-	-	-	-	-						
	집단시설지구	○	-	×	○	○	-	-	-	×	×	-	-	-	-	-	-	-	-						
생태경관보전지역	공통	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○	○	○	○	○	
	핵심구역	-	×	×	-	-	-	-	×	-	-	-	-	-	-	-	-	×	-	-	-	-	-	-	
	완충구역	-	○	○	○	○	-	○	-	○	-	○	-	-	-	-	-	×	○	-	-	-	-	-	
	전이구역	-	○	○	○	○	-	○	-	○	-	○	○	-	-	-	-	-	○	-	-	-	-	-	
습지지역	공통	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○	-	-	○	○	○	○	○	
	습지보호지역(핵심)	-	-	-	-	-	△	△	-	-	-	-	△	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	습지개선지역	-	-	-	-	-	△	△	-	-	-	-	△	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	습지구변관리지역	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
백두대간보호지역	공통	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○	○	○	○	○	
	핵심구역	×	×	×	△	×	△	△	×	×	×	×	△	×	△	△	△	-	-	-	-	○	-	-	
	완충구역	△	△	×	△	×	×	△	×	△	×	×	△	△	△	△	△	-	-	-	-	-	-	-	
보안림		-	-	-	-	-	-	-	△	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○	○	-	-	○	
산림유전자원보호림		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	△	-	-	○	-	○	-	
야생동식물특별보호구역		-	×	×	-	-	-	-	×	-	-	-	-	-	-	-	-	×	-	○	○	○	○	○	

*: ○는 가능, △는 인·허가, 신고사항, ×는 불가사항임. ×의 경우에도 예외적으로 가능한 경우가 있음. 회색음영은 지역주민의 경우 가능한 항목임

회복, 사람의 안전을 위해 출입을 제한 금지하고 있으며(법28조), 보안림, 산림유전자원보호림은 보호를 위해 입산통제를 지정·해제하고 있다(법57조, 규칙 56조). 습지보호지역은 지역주민의 출입, 습지보전목적, 군사상, 구호 등의 목적으로 제한적으로 출입 허용한다(법15조, 영12조).

서식지 관리에 있어서는 생태경관보전지역, 야생동식물특별보호구역에서 서식처 훼손 금지사항을 행위제한 항목으로 명시하고 있다(법16조, 법28조).

국립공원, 백두대간보호지역, 습지보호지역, 생태경관보호지역(법44,45조), 야생동·식물특별보호구역(법30조)의 경우 훼손에 대한 원상회복 및 기본계획 수립 내용 하에 생태복원 및 복구 내용을 반영하고 있으며, 특히 습지보호지역의 경우 훼손된 습지의 관리, 인공습지의 조성·관리 항목을 두어 보다 구체적인 복구에 관한 내용을 다루고 있다(법14조).

보호지역 관리를 위한 전체 계획 수립을 명하고 있는 보호지역으로는 국립공원(법11조), 습지보호지역(법5조), 생태·경관보전지역(법14조), 백두대간보호지역이며, 대체로 5년에서 10년 단위로 수립하도록 정해져 있다. 그 중, 백두대간보호지역은 매년 실행계획 수립 항목이 있으며(법4,5조), 야생동식물보호구역의 경우에는 개별 보호지역에 대한 계획수립은 아니나, 전체적으로 야생동·식물보호 기본계획을 5년마다 수립하도록 정해져 있다(법5조).

2. 자원 이용 관리

자원 이용관리는 1차 산업(농경/어로), 개발사업, 조림/육림, 가내공업, 식물이용(이입·채취·벌채), 동물이용(포획·방목), 수면매립, 수위변경, 토석·광물채취의 항목을 살펴보았다.

1차 산업행위(농경, 어로)는 보호지역 내 용도지구 구분을 통해 차이를 두고 있는데, 국립공원의 경우 자연보존지구를 제외한 지역에서는 가능하다(법18조). 습지보호지역의 경우는 습지주변관리지역에서 협의 및 승인을 통해 가능하며(법13조, 영11조, 규칙8조), 생태·경관보전지역에서는 핵심구역에서 농경 및 어로가 행위제한사항으로 금지되며, 그 외 지역도 불가지역 고시를 통해 관리된다(영13조).

동·식물 채취 및 포획에 있어서, 대체로 보호지역 내에서 직접 채취나 포획이 아니라도 도구(석궁, 그물, 올무 등)를 지니는 것도 규제사항에 포함된다. 보안림의 경우 일부 필요시 벌채를 허용하고 있으며, 토석/광물 채취도 시도지사 또는 지방산림관리청장의 허가 시 허용 가능하다(법45조, 영49조). 야생동·식물특별보호구역(법28조), 백두대간보호지역(법7조), 생태경관보전지역(영13조)과 습지보호지역(법13조)의 핵심지역에는 토석/광물 채취가 행위제한사항으로 금지한다. 습지보호지역의 경우 용도지구 구분 없이 지역주민에 한하여 포획·방목이 허용되며, 허용되는 지역주민의 범위를 구체적으로 명시¹⁾하고 있다(법13조, 규칙7조). 습지지역, 생태·경관보호지역²⁾, 야생동식물보호구역³⁾의 경우, 인·허가 및 신고를 받아야 가능한 행위와 금지행위 중 지역주민의 경우는 일부 허용한다.

3. 시설물 관리

시설물 관리는 건축물 개·증·신축, 거주·상업·보전·조사 및 탐방·생활편의·부대시설 포함 산업·홍보시설 설치, 묘지·임도설치, 토지형질변경 항목을 살펴보았다.

백두대간보호지역과 생태·경관보전지역이 시설물 설치에 대한 규제 내용을 다양하게(홍보시설, 공공시설, 국가시설, 농·임업시설) 다루고 있으며(법7조, 법15조), 백두대간보호지역은 구체적인 시설물 설치항목이 많으며, 설치행위를 하기 위해서는 협의가 필요하다(법8조). 습지보호지역과 백두대간보호지역의 경우, 행위제한항목 중 보전시설항목(생태통로, 자연환경보전이용시설, 생태복원시설)을 예외 항목으로 명시하였다(법12조, 법7조).

4. 탐방객 관리

탐방객 관리는 대중방문, 야영·취사, 교육감상관련 시설설치 항목을 살펴보았다.

생태·경관보전지역(법16조), 야생동·식물특별보호구역(법28조)에서는 야영·취사를 행위제한항목으로 금지하고 있으며, 산림유전자보호림은 여가휴양(야영취사)시 시장 군수 구청장, 지방산림관리청장에게 미리 신고한 때에 허용한다(법54조). 생태·경관보전지역의 경우 교육·감상에 필요한 시설설치 항목을 명시하였으며(법15조), 그 외에 국립공원의 경우 이용규제

항목으로 타 보호지역에서는 언급하지 않은 물건적치금지, 지정장소외의 상행위 및 주차금지, 영업제한 등의 사항을 규제한다.

5. 지역사회협력

지역사회협력은 유관기관·지역주민·전문가의 참여와 협의, 사유지 관리, 주민지원 사업의 항목에서 살펴보았다.

대부분의 보호지역에서 지역주민의 참여와 협력, 주민지원, 사유지관리, 전문가와 유관기관 협력 등 지역사회협력 사항을 법제에 담고 있으며, 대부분의 경우 관련 계획 수립 시 지역주민의 참여 확보와 주민 지원 내용을 담도록 하고 있으며, 각 보호지역별로 큰 차이점은 없다.

6. 과학적 활용

과학적 활용은 국제협력, 관리 효과성 평가, 모니터링, 정보구축 항목에서 살펴보았다.

국립공원의 경우 정보구축외의 국제협력이나 관리 효과성 평가와 같은 측면이 상대적으로 미흡하며(법36조), 보안림과 산림유전자보호림은 과학적 활용 측면의 관리항목에 대해 직접 언급이 없다. 백두대간보호지역은 보호시행 계획 수립 시 실적평가를 반영하도록 하고 있으며, 조사연구 및 개술개발에 대한 재정지원항목을 두고 있다(법12). 습지보호지역은 국제협력(법15조)과 정보구축(법4조)의 관리항목이, 야생동식물보호구역은 기본계획에서 국제협력을 강조하고 있으며(영2조), 생태·경관보전지역은 국제협력(법35조)과 모니터링(법31조), 정보구축(법30조) 관리항목을 언급(정보구축 시 도면을 작성)하고 있다.

7. 기타

위의 6개 구분 외에 용도지역 여부, 주변지역과의 연계, 재정 측면에서 보호지역 관리조항을 살펴보았다.

용도지역을 구분하여 관리하는 보호지역으로는 국립공원(자연보존지구, 자연환경지구, 자연마을지구, 밀집마을지구, 집단시설지구), 백두대간보호지역(핵심구역, 완충구역), 습지보호지역(습지보호지역, 습지개선지역), 생태·경관보전지역(핵심구역, 완충구역, 전이구역)이 있으며, 앞서 살펴본 항목들에 있어 그 지구별로 일부 차이점을 보인다. 그 밖에 국립공원(공원보호구역)의 경우, 보호지역 주변과의 연계조항이 있다.

재정측면에서는 각 보호지역별로 국립공원은 국가 비용부담 및 입장료 등의 귀속(법39,42조), 보안림 및 산림유전자보호림은 녹색자금이(법58조), 습지지역은 국고보조(법22조), 생태·경관보전지역은 생태계보전협력금(법46조)과 같은 재정지원 사항이 명시되어 있다.

IV. 결론

보호지역 유형별로 행위제한에 대한 뚜렷한 특징이 나타나지는 것은 아니지만, 전반적으로 대규모 개발을 제한하고 규제정도가 강한 곳은 국립공원, 생태경관보전지역, 습지보호지역, 백두대간보호지역, 야생동식물특별보호구역 등이다.

보전관리에 있어 출입 제한을 중요한 수단으로 활용하고 있으며, 생태복원복구에 대한 적극적 관리 개념을 갖고 있고, 지역주민의 자원이용이 대부분 제한적으로 허용하고 있다.

또한, 주요 보호지역에서 용도지구 구분과 이에 따른 관리, 보전관리계획 수립을 통한 관리를 도모하고 있다.

따라서, 보호지역 유형별 또는 지역의 가치를 반영하는 차별화된 관리를 위해서는 법제에서 다루는 행위규제 사항과 더불어 개별 지역이 갖는 지정 목적·관리특성을 반영할 수 있는 보전·관리계획 수립을 통한 관리 필요하다고 할 수 있겠다.

주 1. 습지보전법 시행규칙 제7조 ①법 제13조제1항제5호의 규정에 의한 지역주민은 습지보호지역의 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 이 항에서 같다) 또는 이에 연접한 시·군·구에 주소를 가지고 있는 자로 한다.

주 2. 자연환경보전법 시행령 제13조 (행위제한 등의 배제) ①법 제15조제2항제3호에서 "대통령령이 정하는 행위"라 함은 생태·경관보전지역 또는 그 인근지역에 거주하는 주민이나 생태·경관보전지역안의 토지·공유수면의 소유자·점유자 또는 관리인의 행위로서 생태적으로 지속가능하다고 인정되는 농사, 어로행위, 수산물의 채취행위, 버섯·산나물 등의 채취행위 그 밖의 이에 준하는 행위를 말한다.

주 3. 야생동식물보호법 제17조 (행위제한의 예외) 법 제28조제2항제3호 및 법 제29조제1항제4호에서 "대통령령이 정하는 행위"라 함은 특별보호구역 또는 그 인근지역에 거주하는 지역주민이나 당해 토지 및 수면의 소유자·점유자 또는 관리인의 행위로서 생태적으로 지속가능하다고 인정되는 농사, 어로행위, 수산물 채취행위, 버섯·산나물 등의 채취행위 그 밖에 이에 준하는 행위를 말한다.

인용문헌

1. 국립공원관리공단(2006) 우리나라 보호지역에 IUCN 카테고리 채택방안 - 국립공원을 중심으로-.
2. 법제처(2007) 백두대간보호에 관한 법률.
3. 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률(2007).
4. 습지보전법(2007).
5. 야생동식물보호법(2007).
6. 자연공원법(2007).
7. 자연환경보전법(2007).
8. 환경부(2003) 제1차 자연공원 기본계획(2003-2012).