

## 國立公園 聚落地區 管理 改善方案 研究

안동만\* · 김명수\*\* · 이재영\*\* · 오승봉\*\* · 윤여범\*\*

\*서울대학교 조경학과 · \*\*서울대학교 조경학과 대학원

### Issues of Residential Area Management in Korean National Parks

Ahn, Tong-Mahn\* · Kim, Myoung-Soo\*\* · Lee, Jae-Young\*\* ·

Oh, Seung-Bong\*\* · Yoon, Yeo-Beom\*\*

\* Dept. of Landscape Architecture, Seoul National Univ.

\*\* Dept. of Landscape Architecture, Graduate School, S.N.U.

#### ABSTRACT

More than 130,000 residents are dwelling in 550 villages or residential areas covering 100km<sup>2</sup> in the twenty national parks of Korea. Building new houses, additions, reconstruction, and certain kinds of land uses are prohibited in the residential areas of the national parks. Residents and park officials were interviewed and surveyed to discover problems and to suggest new management policies. Two of the mountain region national parks, one of the coastal region national parks and another of the historical national parks were studied, and the results are:

First, it is recommended to amend the National Parks Act in order to list explicitly those facilities allowed in residential areas. Also the Act should enable residential area management planning. The Residential area survey period should be shortened to 5 years instead of 10 years. Second, currently residential area management works are carried out by the local governments and the National Parks Authority offices. It is recommended that the NPA offices take over this responsibility completely. Thirds, some residential areas are better off to be excluded from the parks and the Boundaries of many residential areas are inappropriate and need to be adjusted. Fourth, as the number of visitors increase rapidly, the residential areas serve as tourist centers. The "Ecotourism" concept is to be introduced so that the residents can take part in ecotourism promotion. Fifth, the residents should be and well informed of residential area management policies and regulations.

## 1. 연구목적

우리 나라 국립공원은 1967년 지리산을 시작으로 1994년 현재 20개소가 지정되어 있으며, 전체면적이 6,473km<sup>2</sup>로 국토면적의 3.8%에 이른다. 국립공원 취락지구는 550개소, 면적은 약 100km<sup>2</sup>이며, 주민 수는 약 13만명 이상으로 추정된다. 취락지구는 자연/문화자원의 관리와 효율적인 이용이라는 측면에서 중요한 기능을 담당하고 있음에도 불구하고 지금까지 다른 지구에 비해 소홀하게 다루어져 왔다. 특히 취락지구 주민들의 생활실태와 공원관리에 기여할 수 있는 잠재적 역할에 대해서 연구가 부족하다. 한편, 탐방객이 급증하면서 취락지구가 개발압력을 받고 있어 건축물 증개축과 관련된 민원이 잦아져 관리방안 연구의 필요성이 커지고 있다.

본 연구는 설문조사와 면담조사를 통해 취락지구의 문제점을 규명하며, 관리 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

## 2. 연구동향

지금까지 국립공원에 대한 국내 연구는 주로 자연자원 현황조사, 훼손실태, 집단시설지구 개발계획, 탐방객의 태도 및 이용행태에 관한 것이었으며, 관리개선 방안과 관련된 연구에서도 취락지구는 많이 다루어지지 못하였다. 취락지구 현황 및 관리와 관련된 연구는 ① 행위규제에 따른 취락지구 주민들의 불편(변우혁 1990) ② 취락지구 특성을 무시한 관리대책(변우혁 1990; 심우경 1992) ③ 주민과 관리주체 사이의 의사소통 단절(국립공원협회 1983; 김용근 1991) ④ 취락지구 지정 및 경계의 불합리(심우경 1992; 건설부 1988) ⑤ 국립공원내 사유지 보상문제(안동만 1987; 최형석 1987; 변우혁 1990) ⑥ 취락지구 및 집단시설지구 지정 문제(국토개발연구원 1989) 등이다.

## 3. 연구의 과정 및 방법

문헌조사, 예비조사, 본 조사의 과정을 거쳤고, 본 조사에서는 설문조사, 면담조사 및 현장조사를 실시하였다.

문헌조사는 외국의 국립공원 관련 용도지구제 유형과 규제내용을 비교 분석하여 관리개선방안 수립을 위한 시사점을 찾기 위해 실시하였다.

예비조사는 문제점에 관한 가설을 현장에서 명확히 하고 새로운 문제점을 발견하여 본 조사시에 반영하기 위하여 시행되었다. 국립공원의 유형에 따라 취락지구의 문제점이 상이할 것으로 가정하고 내장산, 속리산, 계룡산(이상 산악형 국립공원), 태안(해안 도서형 국립공원), 경주 국립공원(문화유적형 국립공원)을 대상으로 면담조사 및 현장조사를 실시하였으나, 차이점이 없는 것으로 판단되어 본 조사에서는 공통적인 문제점을 구체화하고 대안을 모색하는데 초점을 맞추었다.

본 조사는 산악형 2곳, 해안 도서형 1곳, 문화유적형 1곳에 대해 실시하였다. 설문조사는 국립공원 관리사무소 직원과 취락지구 주민을 구분하여 실시하였다. 취락지구 주민은 면담조사와 설문조사를 병행하였고, 관리사무소 직원은 우편을 이용해 전수조사를 실시하였다. 총 25곳의 관리사무소 가운데 14곳에서 설문에 응하였으며 회수율은 55%이고 회수된 설문지 수는 54매이다.

〈표-1〉 조사대상 국립공원, 조사기간, 선정기준 및 주민 응답자 수

유형	공원명	조사기간	선정 기준	응답자 수
산악형	속리산	94.10.18-21	- 취락지구의 개소수가 많음 - 취락지구 면적비율이 큼	52
	치악산	94.10.18-21	- 취락지구 유형이 다양함	
해안 도서형	태안	94.10.18-20	- 해안(11곳)/도서(3곳)형 취락 병존 - 취락지구 평균면적이 큼	45
문화유적형	경주	94.10.27-28	- 유일한 문화유적형	5

\* 국립공원 유형 분류 기준은 명확하지 않음. 관리사무소는 산악형, 해안형, 반도형, 문화유적형으로 나누며 본 논문에서는 해안형과 반도형을 구분하지 않았음.

\* 선정기준에 대하여 타 국립공원과의 비교는 〈표-3〉 참조.

## 4. 국립공원 취락지구 현황

### 4.1 국립공원 관련법의 변천

1967년 3월 3일 공포된 공원법은 공원관련 최초의 법률이며 동년 6월17일 시행령이 마련되었고 이를 근거로 동년 12월 29일 지리산이 우리 나라 최초의 국립공원으로 지정되었다. 1980년에는 자연공원법과 도시공원법으로 분리, 발전되었다. 취락지구 관련 내용을 요약, 정리하면 다음과 같다.

〈표-2〉 국립공원 취락지구 관련법(공원법, 자연공원법)의 변천

제정 / 개정	내 용
1967. 3.3 공원법	- 최초의 공원관계법
1980. 1.4 자연공원법	- 공원법 양분(도시공원법, 자연공원법) - 국립공원내 용도지구제 도입 - 자연환경지구, 농어촌지구, 집단시설지구 신설
1986 개정	- 국립공원 용도지구 지정기준 수립 - 농어촌지구를 취락지구로 변경 - 공원보호구역에서의 행위기준 취락지구 수준화
1990 개정	- 국립공원 관리공단 설립근거 - 자연공원 관련사무 내무부 이관 - 점용 및 사용허가 조항에 단서규정 추가 (허가를 요하지 않는 경미한 사항에 관한 시행규칙 마련)
1994 개정(시행령)	- 취락지구내 행위기준 완화
1995 개정	- 공원구역 경계 재조정 근거 마련: 10년마다 축소, 변경 허용 - 용도지구별 허용행위기준 완화 - 공원사업 시행절차 간소화

### 4.2 취락지구 현황

1995년 이후의 현황조사 자료가 부재한 상황이므로 1994년 통계 자료를 기준으로 국립공원 전체면적, 취락지구 면적, 개소수, 주민수, 면적비율 등을 정리하면 〈표-3〉과 같다.

〈표-3〉 취락지구 현황

국립공원	취락지구						
	면적 (km <sup>2</sup> )	개소수	가구수	주민수	면적 (km <sup>2</sup> )	비율 (%)	평균면적 (km <sup>2</sup> )
계	6,473.113	550	29,741	134,359	100.118	1.5	0.28
지리산	440.485	17	401	1,516	2.420	0.5	0.14
계룡산	61.148	5	292	1,098	0.500	0.8	0.10
설악산	373.000	11	1,102	4,206	1.121	0.3	0.10
속리산	283.400	15	1,010	3,860	15.470	5.6	1.03
내장산	76.032	6	242	815	0.294	0.4	0.05
가야산	80.163	4	91	286	0.302	0.4	0.08
덕유산	219.000	10	554	1,843	4.556	2.1	0.46
오대산	298.500	4	114	342	0.850	0.3	0.21
주왕산	105.582	4	28	59	0.270	0.3	0.07
치악산	182.090	7	238	776	9.037	6.0	1.29
월악산	284.500	14	808	2,625	3.990	1.4	0.29
북한산	78.450	9	1,097	41,486	0.919	1.2	0.10
소백산	320.500	9	192	576	0.430	0.1	0.05
월출산	41.880	1	9	31	0.007	0.1	0.01
한라산	149.000	-	-	-	-	0.0	-
한려해상	510.323	119	8,490	30,535	19.038	3.7	0.16
태안해안	328.990	14	117	432	6.734	2.1	0.48
다도해해상	2,344.910	271	14,323	42,757	25.050	1.1	0.09
변산반도	157.000	21	551	2,050	1.020	0.6	0.05
경주	138.161	9	82	219	8.110	5.9	0.90

\*자 료 : 내무부(1994), 국립공원 기본 통계 자료  
\*비율(%) : 국립공원 전체면적에 대한 취락지구 면적의 비  
\*평균면적 : 취락지구 평균면적(전체면적/개소수)

### 4.3 취락지구 지정 및 관리기준

#### (1) 지정기준

자연공원법 제 16조 1항의 3을 근거로 주민의 취락생활 및 농경지 또는 농어민의 생활근거지로 유지, 관리할 필요가 있는 곳에 지정하며, 지정 및 조정기준은 다음과 같다(내무부 1989).

- 1) 주거용으로 사용중인 주택이 10호이상 집 단화된 곳을 취락지구의 최저단위로 한다.
- 2) 취락의 최외곽에 있는 주택으로부터 밖으로 100m를 취락지구의 경계선으로 한다.
- 3) 취락의 가장 외곽 주택으로부터 100m에 이르지 못하거나 100m를 초과하더라도 외관상 뚜렷한 하천, 계곡, 또는 농로, 마을길, 도로 등이 지나는 경우 이를 경계선으로 한다.

〈표-4〉 관련 법규상의 취락지구 관리기준 주요 사항

구 분	조 항	항 목	내 용
자연공원법	제 9조	공원구역의 축소, 변경	10년마다 공원계획 타당성 검토시 공원구역의 타당성을 검토, 공원으로 존치시킬 필요가 없다고 인정되는 경우(시행령 13조 2항) 축소, 변경, 허용 3. 취락지구: 주민의 취락생활 및 농경지 또는 농어민의 생활 근거지로서 유지, 관리할 필요가 있는 지역 2. 주거용 건축물, 주거생활에 필요한 시설의 설치 및 주민의 생활환경 조성행위 허용 3. 취락지구의 자체 기능상 필요한 제반 시설의 설치 및 행위 허용
	제 16조 1항 2항	용도지구 행위규제기준	
자연공원법 시행령	제 5조 제 8조 2항	공원의 폐지 공원구역의 축소, 변경	8. 공원구역의 경계 또는 그 인접지에 집단 취락이 형성되어 있을 때 폐지 가능 10년마다 실시하는 공원구역의 타당성 검토시에는 공원구역 지정기준외에 공원경계 지역의 시가화진전 등 지역적 특성과 공원주변지역의 자연생태계의 보존가치 등을 고려하도록 함. 1. 공원의 점용 또는 사용이 공원계획 및 공원사업의 시행에 지장을 주지 아니할 때 2. 미관을 저해하거나 공원의 효용을 해하지 아니할 때
	제 17조	점용 등의 허용 기준	
자연공원법 시행규칙	제 6조 5항 6항 제 11조	주거용 건축물의 설치허용 규모 자체기능상 필요한 시설의 설치 규모 공원점용 등의 허가를 요하지 않는 사항	취락지구에 있어서 주거용 건축물의 설치허용 규모는 연면적 200제곱미터이하, 건폐율 100분의 60이하 및 높이 2층 이하의 단독주택과 연면적 330제곱미터이하, 높이 3층이하의 다세대주택(재건축에 한한다)에 한하여 허용함. 취락지구에 있어서 일상용품 판매시설 등 자체기능상 필요한 시설의 설치규모를 연면적 300제곱미터이하, 건폐율 100분의 60이하, 높이 3층이하로 함. 1. 취락지구에서 주거용 및 농수산업용 건축물 및 기타 공작물을 개축, 재축 또는 이축하는 행위 3. 취락지구에서의 농경지 정리를 위한 토지의 형질변경행위 5. 자연환경지구 및 취락지구내에서의 낱벌 및 조류를 기르거나 1가구 5두 이하의 가축을 방목하는 행위

- 4) 취락의 가장 외곽 주택이 있는 대지의 지번 경계가 100m 접경선과 일치하지 않더라도 대체로 알맞은 경우에는 이 지번구획선을 따른다.
- 5) 산악공원에 있어서는 낭떠러지나 급경사진 산 쪽은 그 바닥을 경계로 한다.
- 6) 해안 해상공원에 있어서는 해안선을 경계로 한다.

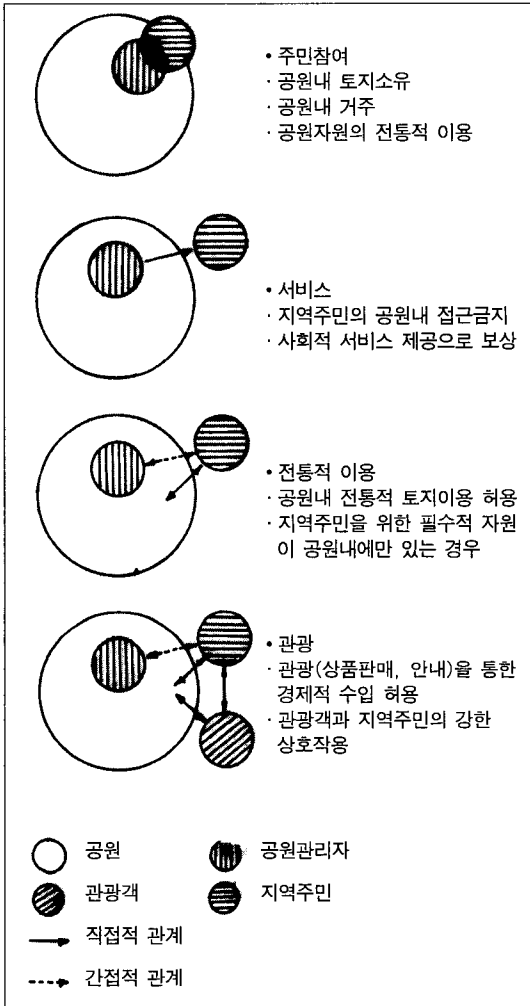
(2) 자연공원 관련법 상의 취락지구 관리기준 국립공원 취락지구와 관련하여 자연공원법, 시행령, 시행규칙에 정해진 지구지정 및 관리기준을 정리하면 〈표-4〉와 같다. 자연보전지구 및 자연환경지구 허용행위를 그대로 받아들인 경우에는 별도로 정리하지 아니하였다.

#### 4.4 국립공원의 기능

##### (1) 우리나라 국립공원 취락지구의 기능

국립공원과 지역주민, 공원관리자, 관광객의 개념적 관계는 다음과 같은 4가지 모델이 제시되고 있다(Zube and Busch, 1990 : 122). 우리나라의 국립공원은 네번째 모델에서 지역주민이 적극적인 경제활동을 하는 모델이라고 할 수 있다. 따라서 취락지구에 대한 관리의 개념도 지역주민의 생활과 국립공원의 관리라는 두 가지 목표가 동시에 추구되어야 하는 부담을 안고 있다. 지역주민의 공원관리와 생태관광을 통한 지역주민의 참여, 홍보 및 관광안내에의 참여 등 지역주민의 적극적인 활용이 바람직할 것이다.

이러한 우리나라 국립공원 취락지구 개념의 특수성으로 인해 나타나는 문제점으로 관련법제 및 그 운용, 관리주체의 문제, 지구지정의 불합리성, 여건변화의 수용 부족, 주민 및 탐방객의 문제로 요약할 수 있으며, 이에 대한 개선방안의 제시가 절실한 실정이다.



(그림-1) 국립공원 취락지구의 개념적 틀

(2) 외국 사례 비교

우리나라의 취락지구에 해당하는 외국의 용도지구와 관련법규, 관리방향을 요약하여 정리하면 <표-5>와 같다. 우리 나라 취락지구는 일본의 보통지구와 가장 유사하며 프랑스와 독일의 경우, 생태적 변화 및 복구를 중요한 변수로 포함하고 있다.

취락지구의 문제점과 관리방안을 크게 자연공원법, 관리주체, 지구지정 및 경계 설정, 변화추세, 주민 및 탐방객에 대한 홍보의 5가지 항목으로 정리하였다.

5. 문제점 및 관리개선 방안

5.1 자연공원법 내용 및 운용상의 문제점

(1) 취락지구 시설관련 규정

자연공원법 관련 조항들이 적용범위와 규제강도의 측면에서 명료하지 못해 인허가 담당 관리자가 판단하기 곤란한 경우가 발생하고 있다. 자연공원법 시행령 제 16조 2항 ‘자체기능상 필요한’ 이라는 표현은 여관, 주유소 등이 자체기능상 필요한 시설인지, 필요하다면 몇 개소나 필요한지, 탐방객을 대상으로 영업을 할 수 없다는 의미인지 불분명하다. 인허가 관련 질의회신 결과(국립공원관리공단 1993)에 따르면 ‘취락지구내 대중음식점 등은 해당 지구내 가구수,

<표-5> 외국 유사지구와의 비교

항 목	대한민국	일본	프랑스	독일	미국
용도지구	자연보전지구	특별보호지구	중앙구역 (Zone Centrale)	Zone.1 총체적 보호지역	ClassⅣ ClassⅤ
	자연환경지구	1,2,3종 특별지역과 해중공원지구		Zone.2 자연보전지역	ClassⅢ
	취락지구	보통지구	주변구역 (Zone Peripherique)	Zone.3 경관보호지역	ClassⅡ
	집단시설지구	집단시설지구	-	-	ClassⅠ
	-	-	-	Zone.4 생태복구지역	ClassⅥ
관련법규	자연공원법, 시행령, 시행규칙	자연공원법, 시행령(총리령), 시행규칙	공원법(National Parks Act)	독일연방 자연보호법	Bureau of Outdoor Recreation 규정
관리방향	국립공원내 농어민의 생활 근거지 유지, 관리	특별지역에 대한 완충지, 경관보전 및 주민활동 유지	자연경관 보호, 지역전통과 경제활동 보장, 완충역할	환경친화적 토지 이용, 회복 가능한 이용	

\* 자료: Orme(1989), Flade(1993), (日)國立公園編輯部(1990), 심우경(1992)

주민수 등을 감안하여 최소한의 범위 내에서 허가하되, 탐방객을 대상으로 하는 편의시설은 설치할 수 없다'고 밝히고 있다.

그러나 탐방객을 대상으로 한 민박, 식당, 식품점이 다수 현존할 뿐만 아니라, 식당 등 편의시설을 설치한다면 주민으로 영업대상을 제한하는 것은 현실적으로 불가능하다(〈사진-1〉참조). 그 결과 국립공원 관리사무소마다 적용기준이 다르고 인허가 담당자가 바뀌면 기준도 달라지는 경우가 발생하고 있다. 특히, 취락지구 지정당시의 상황 차이를 어떻게 반영할 것인가에 대한 기준이 없어 법적용의 난점으로 나타나고 있다. 따라서 1996년 7월 3일 개정 시행된 자연공원법 시행규칙(내무부령 제187호) 상의 설치규모 확대 조치는 영업 대상을 주민으로 제한하는 인허가 기준과 대립될 뿐만 아니라 법규 적용상의 실질적인 문제점을 해소하지 못할 가능성이 크다.



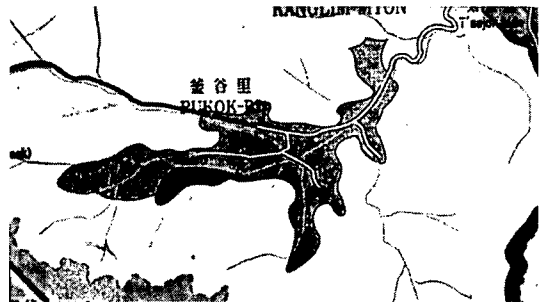
〈사진-1〉 치악산 국립공원내 취락지구. 지구내 모든 가구가 민박업에 종사하고 있다. 건축허가 신청서에는 주거용으로 되어있다.

따라서 편의시설의 영업 대상을 주민과 탐방객 모두로 하되, 국립공원 취락지구 지정 목적에 맞는 범위에서 시설의 종류와 규모를 보다 구체화할 필요가 있다.

(2) 집단시설지구 관련 규정

자연공원법 시행규칙 제 4조에 따르면 '공원 계획의 결정 및 변경의 고시'에는 제 6항 공원 시설에 대한 계획, 제 7항 기존시설의 존치, 이

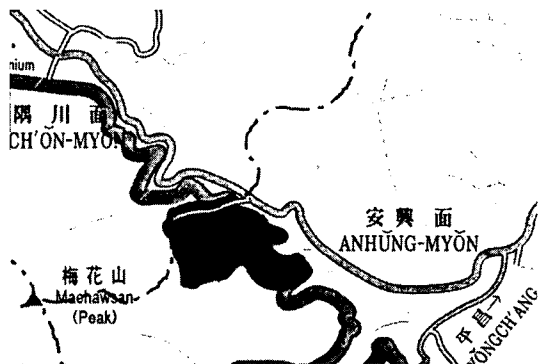
전, 철거, 개수 등에 관한 계획을 작성, 고시하도록 정하고 있다. 그러나 취락지구 일부를 집단시설지구로 지정한 경우(〈그림-2〉 참조) 계획이 연기, 유보, 취소되거나 시행일 까지 상당한 시간이 필요한 경우가 많기 때문에 주민들은 보상문제로 인해 일체의 증개축 및 수리가 불가능하여 집단민원이 발생하고 있다. 구체적인 계획을 수립하지 않았거나 계획이 유보되었을 때 주민들의 생활시설 및 생산활동상 필요한 시설의 증개축과 관련하여 피해를 겪지 않도록 인허가 기준 및 절차를 완화할 필요가 있다.



(그림-2) 기존 취락지구 일부를 집단시설지구로 지정한 사례 (치악산 국립공원)

(3) 용도지구 조정 관련

취락지구 조정의 토대가 되는 취락지구의 개소수, 가구수, 주민수 등의 변화에 대한 기초자료가 미비한 실정이다. 답사 결과 관리공단의 취



(그림-3) 현재 10가구 미만인 취락지구 사례 (치악산 국립공원)

<표-6> 비법정취락 현황

공 원 명	개 소 수	가 구 수	거 주민 수
계	164	3,105	11,105
지리산	4	10	21
계룡산	5	359	1,120
한려수도	19	373	1,139
설악산	8	23	88
속리산	8	760	3,040
내장산	5	27	91
가야산	3	34	134
덕유산	2	2	10
오대산	5	86	258
주왕산	-	-	-
태 안	9	167	458
다도해	1	30	98
치악산	12	275	860
월악산	17	141	360
북한산	10	399	2,179
소백산	29	209	607
월출산	1	1	2
변산반도	26	209	633
한라산	-	-	-
경 주	1	3	7

\* 자료: 내무부(1994) 국립공원 기본 통계 자료

락지구 자료가 현황과 일치하지 않았으며, 3가구만 남아있는 취락지구도 있었다(치악산 국립공원 원주군 우천면, 그림3). 지구별 조사자료의 부재로 인해 관리사무소에서도 1989년에 10가구 이상을 취락지구 최소규모로 정한 내부지침에 부합되는지 여부를 판단할 수 없는 실정이다. 주왕산 국립공원의 경우 4개의 취락지구가 있으나 가구수가 28개에 불과해 기준에 맞지 않는다(표-3).

자연공원법 제 13조 2항에는 '10년마다 현황조사를 통하여 용도지구를 조정하고 이를 공원계획에 반영'하도록 정하고 있으나, 변화추세에 비하여 기간이 너무 길고 주민의사를 반영하는 현장조사에 바탕하지 않아 민원을 초래하고 있다. 따라서 용도지구 조정기간을 5년으로 단축하고 의사결정과정에 주민의 의사를 적극적으로 고려해야 한다.

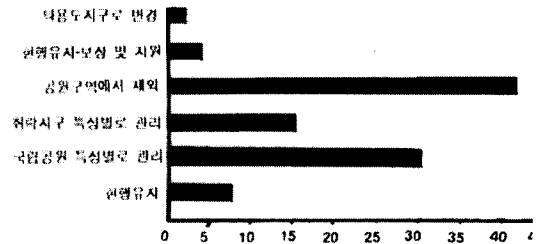
자연환경지구 등 취락지구 이외의 지역에 있는 비법정취락에 대한 정기적인 현황 조사 역시 취락지구와 마찬가지로 1994년 처음 실시되었다(표-6 참조). 비법정취락 주민들의 생

계활동이 보전지역을 훼손할 가능성이 있으므로 여건에 따라 비법정취락 주민들을 취락지구로 이주시키거나, 기준에 부합하는 곳은 취락지구로 지정하여 관리하는 대책이 필요하다.

## 5.2 관리주체

### (1) 국립공원 관리사무소의 역할

국립공원 관리사무소 직원에 대한 설문조사 결과, 관리인력부족(41.3%)이 가장 큰 애로사항이라고 응답하였으며, 관리사무소 직원들 중 상당수는 취락지구와 집단시설지구를 관할 행정기관에서 관리하는 것이 바람직하다고 생각하는 것으로 나타났다. 이러한 태도는 <그림-4>에서 보는 바와 같이 취락지구 관리방향에 대한 설문조사결과 응답자의 41.5%가 '취락지구를 국립공원에서 제외해야 한다'고 응답하였으며 그 이유로 '국립공원으로서 가치가 없고', '관리하기가 어렵다'는 점을 지적한 결과에서도 확인된다.



(그림-4) 취락지구 관리방향에 대한 관리사무소 직원 설문조사결과

행정기관에서는 행정구역(리, 동 등) 단위로 관리하므로 취락지구가 행정구역과 일치하지 않는 경우 주민 현황 파악이 어렵다. 현재 자연공원법상 200제곱미터를 기준으로, 그 미만은 관리사무소에서 점·사용 허가를, 그 이상은 행정당국에서 건축물 허가를 받도록 되어 있다. 그러나, 공원관리청에 접수한 허가신청 사항은 소관행정청 협의과정을 거쳐 동의를 얻는 절차가 있어야 하며, 반대로 소관행정청에 접수한 허가신청 사항은 공원관리청 협의과정을 거쳐 동의

를 얻는 절차가 필요하다. 즉, 어느 경우나 민원인은 양 기관 모두를 수차례 방문, 2중 허가 절차를 거쳐야 하는 현실이다. 따라서, 인허가 절차를 일원화하는 것이 바람직하겠으나 현행법상 일원화가 어렵다면 법에 정한 기관간 협의과정을 민원인 부담없이 해당기관끼리 신속히 이행하여 주민불편을 해소해야 할 것이다.

특히, 관리 이원화로 인해 취락지구내 쓰레기 처리 문제가 심각하다. 주민 쓰레기는 오물세를 징수하는 행정기관이, 탐방객 쓰레기는 입장료를 징수하는 공단에서 수거하고 있으나 실제로는 쓰레기가 혼재되어 수거의 책임소재가 불분명하고 수거주기가 길어져 악취 등을 유발하고 있다(사진-2). 취락지구 이외 지역에 대해서 청소를 전담하고 있는 관리사무소에서 오물세를 받아서 일괄처리 하는 것이 바람직하다고 판단된다.



(사진-2) 주민과 탐방객 쓰레기가 섞인 채 방치되고 있음.

(2) 주민 자체 관리조직

행락철에 일일고용직으로 주민을 고용하고 있으나 청소를 위주로 하고 있어 실질적인 효과가 미흡하다. 설문결과, 고용하기 어려운 이유로 관리능력 부실(47.7%)과 예산 등 고용능력 부족(42.1%)을 꼽고 있으므로 개인별로 고용하는 것 보다는 종교단체(교회, 절), 학교, 주민대표, 민박운영자 등으로 구성된 주민자체관리조직을 두고 공단 측에서 비용 및 경비의 일부를 지원하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 장기적으로는

이들 주민관리지구에서 안내책자, 기념품, 토산품 등의 판매수익을 얻을 수 있도록 주민관리조직에서 시행하는 사업에 대한 인허가 규제를 완화하는 것이 취락지구가 집단시설지구화 하는 경향을 통제하는 방안이 될 수 있을 것이다.

5.3 취락지구 지정 및 경계 조정

(1) 취락지구 지정기준 합리화

관리사무소 직원 설문조사 결과, <표-7>과 <표-8>에서 보는 바와 같이 국립공원의 용도지구를 조정해야 한다고 응답한 33명 중 14명이 '지정기준이 불합리'하다고 지적하였으며, 취락지구에 대해서도 조정해야 한다고 응답한 39명 중 11명이 '불필요한 지역이 지정되었거나 경계가 불합리'하다고 응답하였다(사진-3).



(사진-3) 태안해안 국립공원 연포 집단시설지구. 주민의 대부분이 어업에 종사하고 있으나 집단시설지구로 지정되어 많은 불편을 겪고 있으며, 주민들이 취락지구로 용도지구를 바꿔달라고 소원을 낸 바 있음.

현재 용도지구 표시를 1/5만 혹은 1/2.5만 지형도에 중첩해서 사용하고 있으나 축척이 너무 작아서 경계부분이 불분명하다. 취락지구 및 집단시설지구에 대한 용도지구 표시는 지적도 수준으로 확대해야 한다.

또한 경계설정용 실측자료가 없기 때문에 인허가 신청시 현장방문을 통해 육안으로 취락지구 여부를 판단하고 있다. 1989년 취락지구 조정시 취락지구 개소수가 적은 국립공원에서 경계측량



〈표-7〉 국립공원 용도지구 조정이 필요한 이유 및 조정방향

조정이 필요한 이유	응답자수 (%)	조정 방향	응답자수 (%)
용도지구 지정기준 불합리	14(42.4)	자원조사 후 경계 조정	10(30.3)
변화요구 반영 안됨	8(24.2)	지역특성 반영	8(24.2)
부적합한 지역 포함	6(18.2)	사회적 여건 변화 수용	6(18.2)
국립공원 특성 반영 안됨	3 (9.1)	관련 법규 보완, 규제 완화	5(15.2)
행위규제 지나치게 엄격	2 (6.1)	공원면적축소, 보전지역확대	2 (6.1)
계	33(100)	계	33(100)

주) 자유응답내용을 연구자가 분류, 정리함

〈표-8〉 국립공원 취락지구 조정이 필요한 이유 및 조정방향

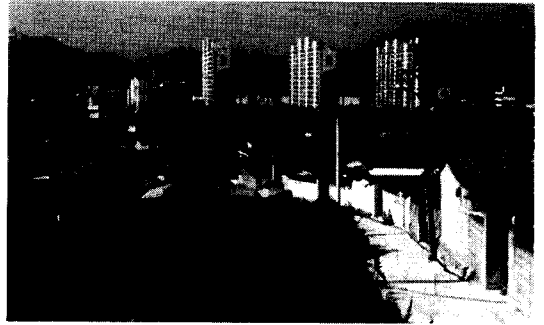
조정이 필요한 이유	응답자수 (%)	조정 방향	응답자수 (%)
용도지구 지정기준 불합리	11(28.2)	국립공원에서 제외	21(35.6)
취락지구가 집단시설지구화	8(20.5)	자원조사 후 경계 조정	13(22.0)
주민 재산권 침해 가능성	7(17.9)	주민의사 반영, 규제 완화	11(18.6)
관리 곤란	5(12.8)	취락지구 규모 축소 조정	6(10.2)
취락지구 성격 다양	4(10.3)	다른 용도지구로 변경	4 (6.8)
국립공원으로서 가치 없음	4(10.3)	성격별로 다양하게 관리	4 (6.8)
계	39(100)	계	59(100)

주) 자유응답내용을 연구자가 분류, 정리함

이 이루어진 바 있다. 인허가 업무의 정확성을 기하기 위해서는 측량을 정확하게 하고 지면에 따라 지구지정을 명기하는 것이 필요하다.

(2) 취락지구 경계 조정/제외

일부 지역에서는 기존 취락지구에 인접한 집단 취락이 누락되었거나, 10가구 이상이라는 조건을 충족하기 위해 상당히 떨어진 서너채 취락을 묶어서 지구로 지정하여 부적당한 지역까지 포함되었다. 자연공원법 시행령 제 5조 8항에는 ‘공원구역의 경계 또는 그 인접지에 집단취락이 형성되어 있는 경우’ 공원을 폐지할 수 있다고 되어 있으나 현재 산악형 국립공원 15개 중에서 9개 국립공원에 총 27개의 취락지구가 공원경계에 인접해 있는 것으로 조사되었다(사진-4 참조). 〈그림-5〉와 같이 취락의 위치와 지구 경계가 불일치하는 경우도 있어 조정이 필요하다.



(사진-4) 경주 국립공원 다불리 인접지역. 시가지에 인접한 취락지구로서 공원에서 제외하는 방안을 고려할 필요가 있음.

5.4 여건변화에 따른 조정

(1) 경제활동의 변화

자연공원법 제 18조 1항에서 취락지구의 성격을 ‘농어민의 생활 근거지를 유지, 관리하기 위해 필요한 지역’이라고 규정하였듯이 초기에는 경제활동의 대부분이 농어업이었다. 그러나 최근 들어 탐방객을 대상으로 한 상업, 요식업, 숙박업 등(응답자의 24.4%)으로 급속히 전환되고 있는 추세에 있으며 그에 따라 취락지구의 성격규정 및 관리방향을 조정해야 할 필요성이 커지고 있다. 따라서 취락지구의 다양한 성격과 변화추세를 수용하여 행위규제의 성격 및 강도를 차별화할 필요가 있다. 취락지구의 경제활동



〈그림-5〉 취락지구와 실제 거주지역의 불일치 사례 (속리산 국립공원)

유형을 탐방객 중심, 자연자원 중심, 기타 일용직의 3가지로 나누어 관리방향을 제시하였다.

1) 탐방객 중심: 민박, 식당업 등이 주 소득원이며 탐방객의 요구를 적극 수용해야 한다는 입장이다. 특히 민박을 하는 경우 탐방객들에게 음식을 제공할 수 없고 취사를 위한 간이 시설물 설치가 제한되어 법의 개정을 원하고 있다. 일부는 이미 집단시설지구화되어 있으므로 완화요구를 수용하되 개발지침을 구체화하여 건축물의 난립을 막을 필요가 있다.

2) 자연자원 중심: 농업, 축산업, 양식업 등이 주 소득원이며 건축규제에 민감하고, 쓰레기 및 주차 문제를 가장 심각하게 느끼고 있다. 특히 젊은 층의 경우 목축업, 양식업, 특용작물 재배 등에 필요한 시설을 확장하려고 할 때 제한요인이 많음을 지적하고 있다. 따라서 농·어·축산업과 관련된 허가절차의 간소화 및 허용규모 확대를 통해 요구를 수용하되 자연환경지구 등 보호가 필요한 인접지역에 대한 훼손을 예방할 수 있도록 집단 방목, 축산폐수 배출 등을 제한하여야 한다.

3) 기타 일용직: 집단시설지구에 인접한 취락 지구에 살고 있는 소유토지가 없는 사람들로써, 여성들은 주변의 식당, 상점 등에서 일하고 남성들은 인근 대도시나 주변 공사장에서 일용직으로 일하고 있다. 이들은 취락지구 전체 주민 중 일부이기는 하지만 개발이익에 대한 기대 때문에 개발사업 유치에 적극적이고 일부 지역에서는 국립공원을 지방자치단체에서 관리해야 한다는 입장이다. 이들은 국립공원 관리요원 또는 생태관광 개념에 따른 안내요원 등으로 훈련, 고용하는 방안이 필요하다(김정연 1995).

## (2) 탐방객 증가에 따른 피해

애로사항 중 첫째는 행위규제(응답자의 61.8%)이며, 탐방객으로부터 받는 피해가 큰 비중(18.2%)을 차지한다. 탐방객 승용차가 늘어나면서 접근로, 농로 및 창고 주변에 무단 주차하여 경운기 등 농기계 운용, 농작물 운송, 학생 통학 등 주민생활에 불편을 초래하고 있으나, 관리사무소는 통과차량의 입장료를 징수하

〈표-9〉 경제활동 유형별 애로사항 비교

	행위규제	경제적 손실	탐방객 피해	관리부담	계
탐방객 중심	15	6	1	2	24
자연자원중심	35	2	15	7	59
기타	5	1	2	-	8
계(명)	55	9	18	9	91

면서도 취락지구내 교통관리는 하지 않고 있다. 또한 탐방객이 집중하는 여름철에는 농작물을 무단으로 가져가거나 무단 방뇨, 배설하여 피해를 입고 있다고 주민들은 호소하고 있다. 기타 애로 사항은 청소 등 역할분담(10%), 경제적 위축(10%) 등이다.

따라서 방학중 학교운동장을 개방하는 등 주차공간을 마련하고 (과거에 실시한 적이 있으나 학교시설 훼손으로 중단) 주차수입으로 시설물 훼손을 보상하는 방안을 강구할 필요가 있다. 또한 진입로가 일차선인 경우 매표소 주변에 주차장을 건설하거나 행락철에 한하여 매표소와 지구 간에 시차별 통행제한을 실시하는 방안 등이 강구되어야 할 것이다.

## 5.5 주민 및 탐방객에 대한 홍보

설문조사 결과 주민의 92.1%가 '관련법규에 대한 교육이나 홍보를 받은 경험이 없다'고 응답하였으며, 48%는 취락지구 경계를 전혀 모르고 있는 것으로 나타났다. 그러나 관리사무소 설문결과에서는 부정기적(68.5%)으로 혹은 정기적(13.0%)으로 주민홍보를 하고 있다고 응답하여, 홍보대상이 매우 제한적이거나 홍보의 실효성이 적은 것으로 나타났다.

자연공원법 등 관련법규에 대한 주민의 이해 정도를 묻는 질문에 대해서 주민의 57.8%가 '모른다', 37.3%가 '대충 안다', 4.9%만이 '잘 안다'고 응답하였으며, 관리사무소 직원의 83.3%가 '주민들이 관련법규를 거의 모른다'고 응답하였고 16.7%가 '주민들이 관련법규를 잘 안다'고 응답하여, 국립공원 관리를 위한 주민의 이해와 협조를 기대하기 어려운 것으로 나타났다. 주민면담결과 관리사무소의 운영 현황에

대해서 전혀 알지 못하는 것이 큰 불만이었다. 관리사무소는 반상회 등을 통해 인력, 예산, 사업내용, 관리상의 문제점 등을 홍보하고 주민의 참여와 협조를 구할 필요가 있다. 나아가, 취락지구 경계인지와 행위규제에 대한 이해를 돕고, 주민과, 특히, 탐방객의 협조를 구하는 사항을 알리는 안내판 설치가 필요할 것이다.

## 6. 결론

우리 나라 20개 국립공원(면적 6,400Km<sup>2</sup>)에는 550개소, 면적 100Km<sup>2</sup>의 취락지구가 지정되어 있고, 13만명 이상의 주민이 거주하고 있다. 국립공원의 자연/문화자원 보전 목적 때문에 취락지구 주민은 시설물의 신축, 증축과 토지이용에 많은 제약을 받고 있다.

본 연구는 산악형 2곳(속리산, 치악산), 해안 도서형 1곳(태안해안), 문화유적형 1곳(경주)의 국립공원 취락지구 주민과 공원관리사무소 직원을 설문 면담조사하고 현장조사를 실시하여 취락지구 관리 문제점을 분석하고 관리개선 방향을 제시하였다.

첫째, 불명확한 자연공원법 시행령을 보완하여 취락지구내 설치 가능한 시설물을 명확히 하여야 하며, 취락지구정비 기본계획을 수립, 시행할 필요가 있다. 취락지구의 변경은 주민의 불이익이 없도록 신속히 진행하여야 하며 10년마다 하게 되어있는 취락지구 현황조사 기간을 단축하고, 그 결과에 따른 조정이 이루어져야 한다.

둘째, 취락지구 관리업무가 행정기관과 국립공원관리공단으로 이원화되어 있어 일원화가 필요하다.

셋째, 취락지구 지정에 있어 위치 잘못, 경계 불합리, 국립공원에서 제외 필요성 문제가 제기되고 있어 조정이 필요하다.

넷째, 탐방객 증가에 따라 취락지구의 농림수산업 기능이 숙박 상업 기능으로 변화되어 가고 있으므로 “생태관광” 개념을 도입하여 취락지구를 관광자원화하고 주민참여 기회를 확대하는 관

리방안을 모색하는 것이 바람직하며, 탐방객이 주민에게 주는 피해(쓰레기, 행락 무질서, 교통문제 등)를 방지하는 대책이 수립되어야 한다.

다섯째, 취락지구내 개발행위 규제와 관리 방향에 대한 주민 이해가 부족하여 마찰과 민원의 원인이 되므로 충분한 홍보가 필요하다.

## 인용 문헌

1. 건설부(1988), 국립공원 장기개발계획, 건설부, pp.395-396
2. 국립공원관리공단(1993), 인허가 업무편람
3. 국립공원협회(1983), '영국 국립공원의 토지관리', 국립공원 23호, pp.27-29
4. 국토개발연구원(1989), 자연공원의 기능정립 및 관리합리화 방안, p.140
5. 김정연(1995) 생태관광의 국립공원에의 도입을 위한 전략에 관한 연구, 서울대학교 대학원 석사학위논문
6. 김용근(1991), '국립공원내 환경오염행위 관리를 위한 Communication 정책의 효과', 한국조경학회지 제 19권 제 2호, pp.32-40
7. 내무부(1989), 국립공원 취락지구 관리지침
8. \_\_\_\_\_(1994), 국립공원 기본 통계 자료
9. 변우혁(1990), '보존 측면에서의 국립공원 계획과 관리', 국립공원 47/48, pp.14-18
10. 심우경(1992), '국립공원 관리 정책에 관한 소고', 국립공원 53, pp.18-23
11. 안동만(1987) 개발권양도제를 통한 환경자원 보전, 문교부 학술연구조성비 연구보고서
12. 양병이(1992) "자연공원의 미래지향적 관리방안", 21세기를 향한 자연공원의 방향 - 제 13회 자연공원 학술세미나 주제발표, 국립공원 54/55, pp. 25-29
13. 최형석(1987), '국·도립공원에 있어서의 규제손실 보상을 위한 개발권양도제의 적용에 관한 연구', 서울대학교 대학원 석사학위논문
14. (日)國立公園編輯部(1990), '圖表, 自然公園とその利用, 國立公園 1993.5
15. Flade, M.(1993), 'Landschaftplanung in Grossschutzgebieten', Garten+Landschaft 1992.8
16. Lucas, P.H.C.(1992), Protected Landscape - A guide for policy-maker and planner -, Chapman & Hall, pp.99-102
17. Orme, E.(1989), Nature Conservation and the Role of the Land Manager
18. West, P. C. and S. R. Brechin(1991), Resident People and National Parks -Social Dilemmas and Strategies in International Conservation, The University of Arizona Press, pp.23-25
19. Zube, E.H. and M.L. Busch(1990) "Park-People Relationships: an International Review", Landscape and Urban Planning 19 : 117-131