

제주국립공원 구상과 추진 방안¹⁾

김 태 윤

(제주연구원 선임연구위원)

I. 제주국립공원 지정의 필요성

제주는 유네스코 세계생물권보전지역·세계자연유산·세계지질공원 및 람사르 습지 등 4개의 국제 보호지역을 모두 갖고 있는 전 세계 유일한 지역이다. 그러나 제주지역 순유입 인구 및 관광객 증가 등의 영향으로 제주의 자연 환경이 훼손되고 있으며, 그 가치가 떨어지고 있다. 제주의 자연환경 가치 저하는 궁극적으로 제주의 매력과 가치를 떨어뜨리는 악순환으로 이어질 것이다.

제주국립공원 지정 사업은 제주 미래 비전에서 제시한 ‘청정’과 ‘공존’의 핵심 가치와 지속가능한 제주 실현을 위해 구상되었다. 국제보호지역으로의 지정 의미보다 더욱 중요한 것은 자연환경을 체계적으로 관리하는 일이다. 또한 제주는 자연환경의 가치가 주민 소득과 일자리 창출에 기여할 수 있도록 해야 한다.

따라서 제주국립공원 구상은 제주의 자연환경 자산의 가치를 높이고, 지속가능한 보전체계를 구축하며 여기에 필요한 자원 마련 그리고 그 가치를 지역 발전 및 주민 소득 창출에 기여하기 위한 것이다. 즉, 자연환경의 보전과 지혜로운 이용을 위한 선순환 구조를 마련하기 위해 제주국립공원 조성이 필요하다.

II. 제주국립공원 지정사업의 추진 과정

제주연구원에서 제주 오름의 도립공원화 방안 연구, 제주 지역 해양도립공원의 국립공원화 방안 연구 등을 수행하였으며, 마침내 제주국립공원 지정을 위한 기본 방향 연구를 수행하면서 제주국립공원 지정에 대해 본격적인 논의가 시작되었다.

2017년 1월, 제주특별자치도는 제주국립공원 조성에 필요한 조사·연구를 제주연구원에 의뢰하여 수행하게 되었다. 또한 제주특별자치도가 주관하여 제주국립공원 지정 어떻게 할 것인가를 주제로 세미나를 개최하였으며, 제주특별자치도의회에서도 제주국립공원 확대 지정에 따른 도민 의견 수렴을 위한 정책세미나를 개최하였다.

제주연구원은 제주국립공원 지정사업을 체계적으로 추진하기 위해 최근에 지정된 태백산

1) 본 원고는 제주특별자치도지(2019)에 실린 원고, 필자의 「김태윤, 꽃자왈 도립공원과 제주국립공원의 확대 구상」에 대한 원고 중 제주국립공원 구상 및 추진방향과 관련된 내용을 발췌하여 재정리하였음

국립공원, 여러 개의 지구로 지정된 경주국립공원 등 우리나라 국립공원 사례를 비롯하여, 일본의 후지하코네이즈 국립공원에 대한 사례 조사를 실시하였다. 아울러 우리나라 국립공원 명품마을을 방문하여 국립공원과 연계한 마을 발전 사례 등을 조사하였다. 아울러 제주국립공원과 연계한 마을발전 방안에 대한 토론회를 개최하기도 하였다. 무엇보다도, 제주국립공원을 지정하기 위해서는 이해 당사자 의견이 가장 중요하기 때문에, 제주국립공원 경계 설정을 위한 주민 의견 수렴(53개 마을), 28개 마을 주민을 대상으로 찾아가는 주민 설명회를 개최하였다. 주민 의견 수렴 및 설명회는 제주연구원과 제주특별자치도가 공동으로 수행하였다.

제주국립공원 지정 사업을 효율적으로 추진하기 위해 제주국립공원에 대한 연구가 진행되는 과정에서 제주특별자치도는 제주국립공원 범도민추진위원회를 구성·운영하였으며, 해당 지역 주민들을 대상으로 3차례에 걸쳐 국립공원 명품마을 견학 프로그램을 운영하였다. 아울러 제주국립공원에 대한 이해를 높이기 위해 홍보 영상물 제작, 소책자 제작 홍보, 신문사 홍보와 캠페인 등을 전개하였다.

III. 제주국립공원 지정사업의 추진 방향

제주국립공원 지정 사업을 체계적으로 추진하기 위해 다음과 같은 사항을 충분히 검토하며 추진 방향을 모색하였다. 제주가 갖고 있는 가장 가치 있는 자원은 천혜의 자연환경이며, 제주는 이를 기반으로 발전 전략을 추구하고 있다. 그러나 최근 각종 개발 사업으로 인해 생태적 가치가 훼손되는 현상이 점차 증가하고 있는 문제를 해결할 수 있어야 한다.

제주는 이미 제주의 자연환경을 체계적으로 보전하기 위해 절·상대보전지역, 관리 보전지역 등을 지정하여 오름, 곶자왓, 하천 주변 등을 개발하지 못하도록 하고 있으나 보전의 혜택을 공유하지 못하고 있다는 지적에 대한 대안을 제시해야 한다.

제주국립공원은 천혜의 자연을 보전하며, 도민의 삶의 질 증진에 기여할 수 있도록 자연과 사람이 공존·번영하는 지속 가능한 청정 제주를 실현할 수 있어야 한다. 자연환경을 체계적으로 관리하기 위해서는 자연환경에 대한 가급적 인위적인 관리를 지양하고, 자연의 관점에서 관리할 수 있는 통합 관리 체계를 구축해야 한다. 아울러, 자연환경에 대한 체계적 보존 및 지혜로운 이용을 실현하기 위해 자연환경에 대한 질적 관리 체계를 구축해야 한다.

자연환경의 보전을 통해 그 가치를 지역주민들이 공유할 수 있도록 자연환경에 대한 지혜로운 이용체계를 구축함으로써 지역 발전 및 일자리 창출 등 주민 소득 증대에 기여할 수 있는 선순환 구조를 마련해야 한다. 제주가 보유하고 있는 소중한 자산을 현 세대와 미래 세대가 자연환경의 가치를 동등하게 공유할 수 있는 체계 구축을 통해 지속가능한 발전 체계를 구축하는 것이 필요하다. 자연환경이 제공하는 서비스에 대해 자연환경을 이용하는 자나 수혜자가 자연생태서비스에 대한 대가를 일정부분 부담하는 원칙을 도입함으로써 지속가능한 보전 체계를 구축해야 한다.

제주국립공원 조성은 이해 관계자의 의견 수렴이 필요하므로, 이를 토대로 의견 수렴이 이루어진 구역을 먼저 지정하는 진행형 공원사업으로 추진해야 한다.

IV. 제주국립공원 대상 구역 설정

제주국립공원 대상 구역을 설정할 때 다음의 원칙에 따라 제주국립공원 구역을 설정하였으며, 아울러 해당 지역 주민의 의견 수렴 과정을 거쳐 제주국립공원 대상 구역 경계안을 마련하였다.

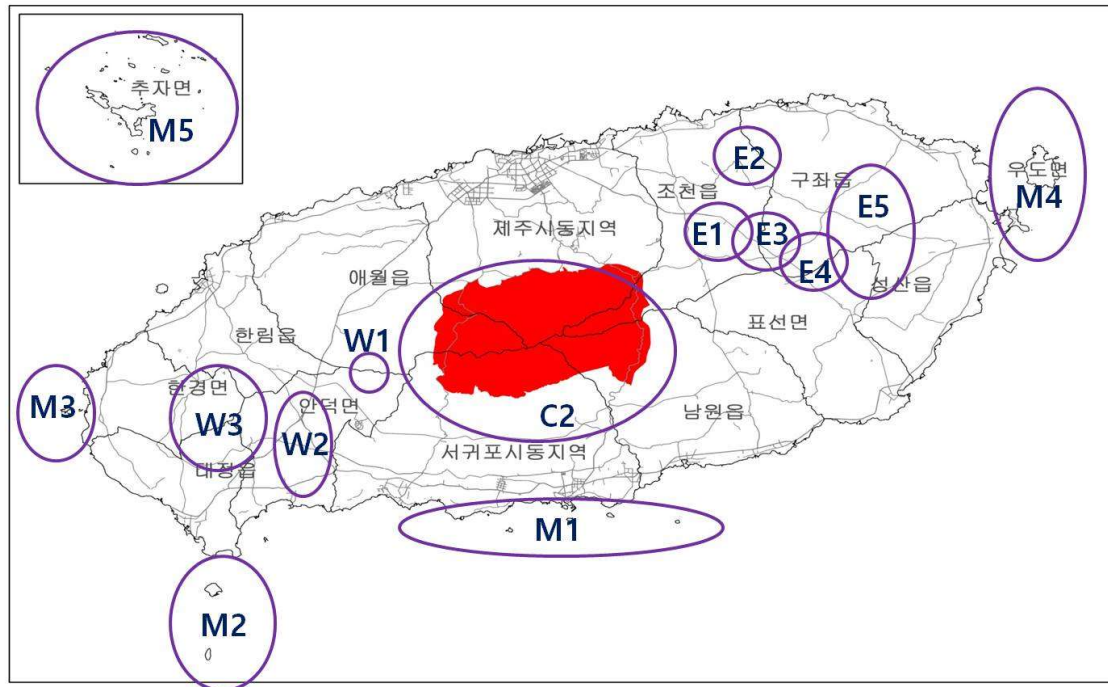
국립공원은 용도지구제로 운영되고 있으므로, 제주국립공원 대상구역을 설정할 때에는 반드시 국립공원 용도지구를 고려해야 하며 특히, 국립공원의 핵심 지역인 공원자연보존 지구 지정에 유의해야 한다.

제주국립공원 대상 구역은 제주의 자연환경을 대표할 수 있도록 보전가치가 높은 구역을 대상으로 국립공원 지정 요건에 적합한 지역을 포함하였다. 제주다운 생태계를 보전하기 위해 핵심 보전 지역의 자연생태계를 상호 연계함으로써 그동안 파편화로 인한 생태용량의 제한성을 확장할 수 있도록 하였다. 기존 해양도립공원을 해양국립공원으로 지정하되, 가급적 대상 구역과 연결하고 있는 육상부를 포함하여 국립공원의 관리의 효율성을 도모하고 국립공원 지정에 따른 효과를 해당 지역 주민들이 공유할 수 있도록 하였다. 국립공원을 지정할 때 가장 중요한 요소의 하나인 해당 지역주민의 의견을 사전에 충분히 수렴함으로써 향후, 제주국립공원 조성 타당성 조사 등 국립공원 지정에 필요한 법적 절차를 이행할 때 보다 용이하도록 하였다.

제주국립공원은 국립공원으로 지정하는 것보다 지정 후 어떻게 관리하느냐가 중요한 관건이므로 제주국립공원 지정 후 공원을 체계적으로 관리할 수 있는 방안 등을 고려하여 대상 구역을 설정하였다. 제주국립공원을 조성할 때에는 무엇보다도 지역 주민의 관심과 참여를 높이는 등 주민 참여형 국립공원으로 조성함으로써 국립공원 지정 효과를 극대화할 수 있도록 고려하였다.

따라서 제주국립공원으로 지정과 관련하여 제주국립공원 대상 구역 및 경계 설정 등에 대한 검토 결과를 토대로 제주국립공원 예정 구역 경계 설정안을 마련하여 주민 의견 수렴 절차를 이행하였으며, 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 한라산국립공원 주변 지역을 포함하였다. 동부지역에는 오름군락지, 꽃자왈 지역 등 5개 지구를 구상하였다. 서부에는 꽃자왈 구역 등 3개 지구를 고려하였다. 해양은 5개 지구를 구상하였는데, 기존에 있는 5개 해양도립공원 중 우도해양도립공원과 성산일출해양도립공원을 1개 지구로 통합하였고, 차귀도 및 고산리 유적지를 포함하는 1개 지구를 신규로 포함하였다.

<그림 1> 제주국립공원 대상 구역 검토안(최초안)



V. 제주국립공원 경계 설정 과정

제주국립공원 경계 설정은 3단계의 과정을 거쳤다. 첫째, 제주국립공원 경계 설정 원칙 등을 토대로 국립공원 구역 초안을 마련하였다(<그림 1> 참조). 둘째, 제주국립공원 구역 초안을 기준으로 해당 구역이 속하는 이장 등 마을리더 등을 대상으로 주민 의견을 수렴하여 국립공원 구역 1차안을 마련하였다. 셋째, 제주국립공원 구역 1차안을 기준으로 주민 설명회를 개최하여 국립공원 구역 2차안을 마련하였다. 부가적으로, 제주국립공원 구역 2차안을 기준으로 환경부에서 제주국립공원 타당성 조사를 실시하게 되며, 주민 의견, 관계부처 의견 등을 수렴한 후에 제주국립공원 경계안이 최종 확정될 것이다.

1. 주민의견 수렴

제주국립공원 구역 초안을 기준으로 대상 지역이 위치하고 있는 마을의 이장 또는 마을회장, 개발위원, 목장조합 관계자 등을 대상으로 제주국립공원 대상 구역을 검토하기 위해 53개 마을을 대상으로 의견을 수렴하였다.

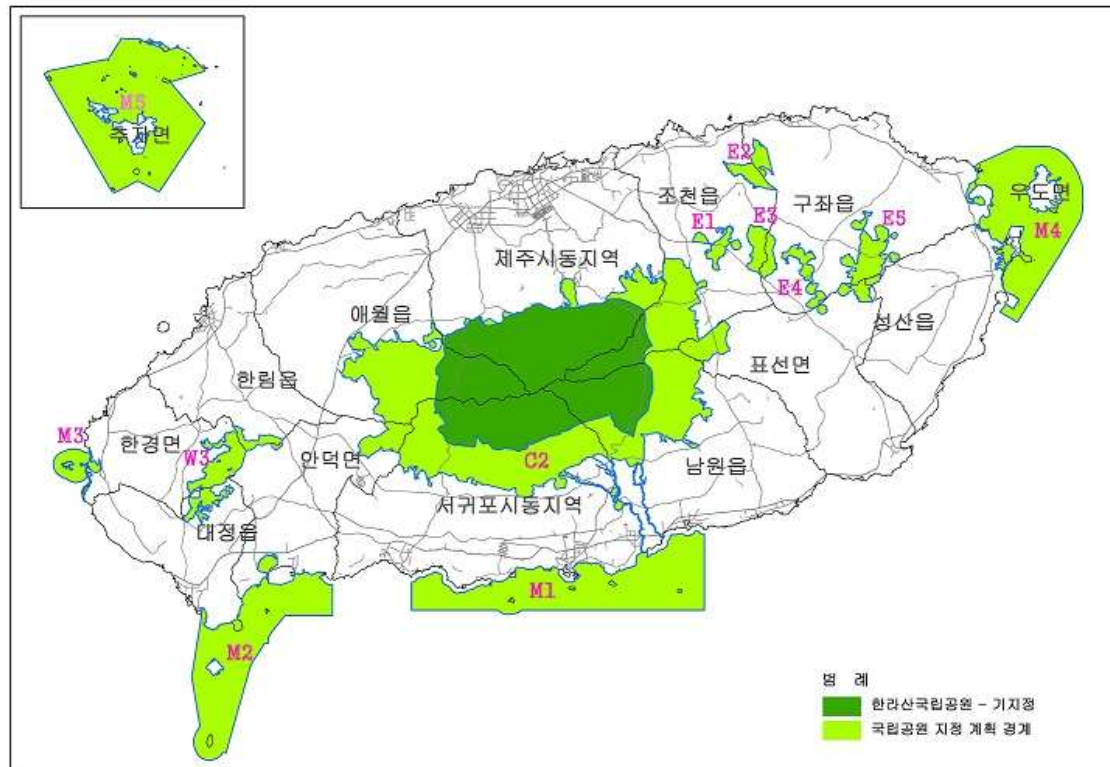
<표 1> 제주국립공원 예정 구역 경계 설정을 위한 마을별 의견 수렴

지구별	대상 마을
C2	가시리, 고성리, 광령리, 광평리, 교래리, 봉개동, 봉성리, 상가리, 상천리, 서호동, 소길리, 수망리, 신례리, 어음리, 와흘리, 유수암리, 장전리, 중문동, 하례리, 하효동, 호근리
E1	대흘리, 선흘리, 와산리
E2	선흘리
E3	덕천리, 선흘리
E4	덕천리, 성읍리, 송당리
E5	상도리, 성읍리, 세화리, 송당리, 종달리, 평대리, 한동리
W1	동광리, 상창리
W2	덕수리
W3	구역리, 금악리, 무릉리, 보성리, 산양리, 서광리, 신평리, 저지리, 청수리
M1	
M2	감산리
M3	고산리, 용수리
M4	종달리, 하도리
M5	

주민 의견 수렴 결과 주요 내용은 다음과 같다. 제주의 환경 자산인 오름과 꽃자왈 등을 체계적으로 보전하기 위해 제주국립공원 지정이 필요하다. 제주국립공원은 이미 법정 보호 지역으로 지정 관리되고 있으므로, 국립공원으로 지정 하더라도 별다른 문제가 없으므로 가능하다. 제주국립공원 지정 시 마을 발전과 주민 소득 창출에 도움이 된다면 긍정적으로 생각한다. 제주의 중산간은 청정 제주를 보전하기 위한 핵심 자원이며, 지하수 보전에 중요한 역할을 하므로 국립공원으로 지정하여 체계적으로 관리해야 한다. 일괄적으로 제주국립공원을 지정하는 것보다 시범적으로 지정하는 것이 바람직하다. 제주국립공원 지정은 마을 주민의 삶에 영향을 미치기 때문에 마을회에서 결정할 수 없는 사항이며, 반드시 주민 의견 수렴이 필요하다. 문화재 보호 지역으로 지정되어 있는 지역의 경우 주민 생활에 막대한 지장을 초래하고 있으므로 더 이상의 규제를 원하지 않는다. 꽃자왈 등을 행정이 앞장서서 개발해 왔기 때문에 정부 정책에 대한 불신이 높은 상태로 제주국립공원 지정 사업을 신뢰할 수 없다. 국립공원 지정으로 목장이나 농업 등 1차산업 행위를 제한할 경우에는 반대한다. 오름과 꽃자왈 등에 사유지가 많으며, 사유 재산권 행사를 침해해서는 곤란하다. 마을공동목장 등에 대해 개발 계획이나 매매 계약이 진행 중이므로 국립공원 지정을 반대한다.

주민 의견을 수렴하여 설정된 제주국립공원 1차 경계안은 다음과 같다.

<그림 2> 제주국립공원 대상 구역 1차 경계 설정(1차안)



2. 찾아가는 주민 설명회

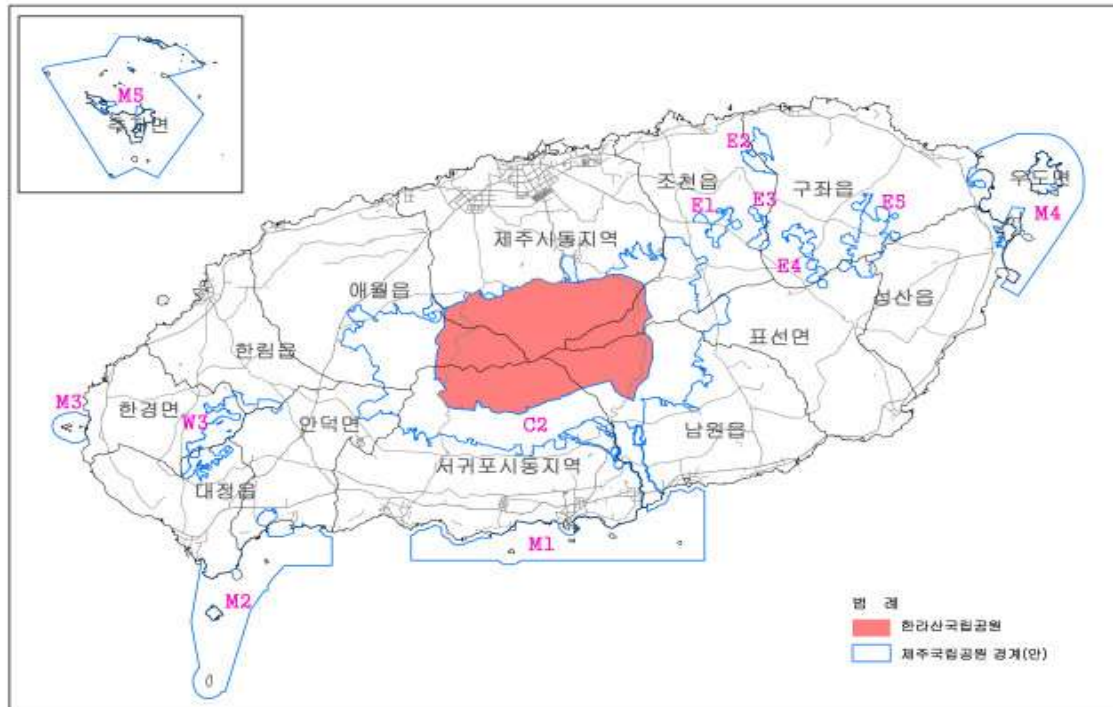
제주국립공원 예정 구역 1차 경계 설정안(<그림 2> 참조)을 토대로, 해당 지역이 위치하는 27개 마을의 지역 주민을 대상으로 <표 2>와 같이 찾아가는 주민 설명회를 개최하였다.

<표 2> 제주국립공원 찾아가는 주민 설명회

지구별	대상 마을
C2	교래리, 서호마을, 신례리, 와흘리, 중문마을, 하례리, 하효마을
E1	대흘리, 선흘리, 와산리
E2	선흘리
E3	덕천리, 선흘리
E4	덕천리, 성읍리, 송당리
E5	상도리, 성읍리, 세화리, 송당리, 종달리, 평대리
W1	
W2	
W3	무릉리, 산양리, 신평리, 저지리, 청수리
M1	
M2	
M3	고산리, 용수리
M4	종달리, 하도리
M5	

27개 마을별 찾아가는 주민 설명회 개최에서 제기된 주민 의견을 수렴한 후에 제주국립공원 2차 경계안(조정안)을 마련하였다(<그림 3> 참조)

<그림 3> 제주국립공원 대상 구역 2차 경계 설정(2차안)



VI. 제주국립공원 지정의 주요 내용

1. 제주국립공원 예정 구역 면적

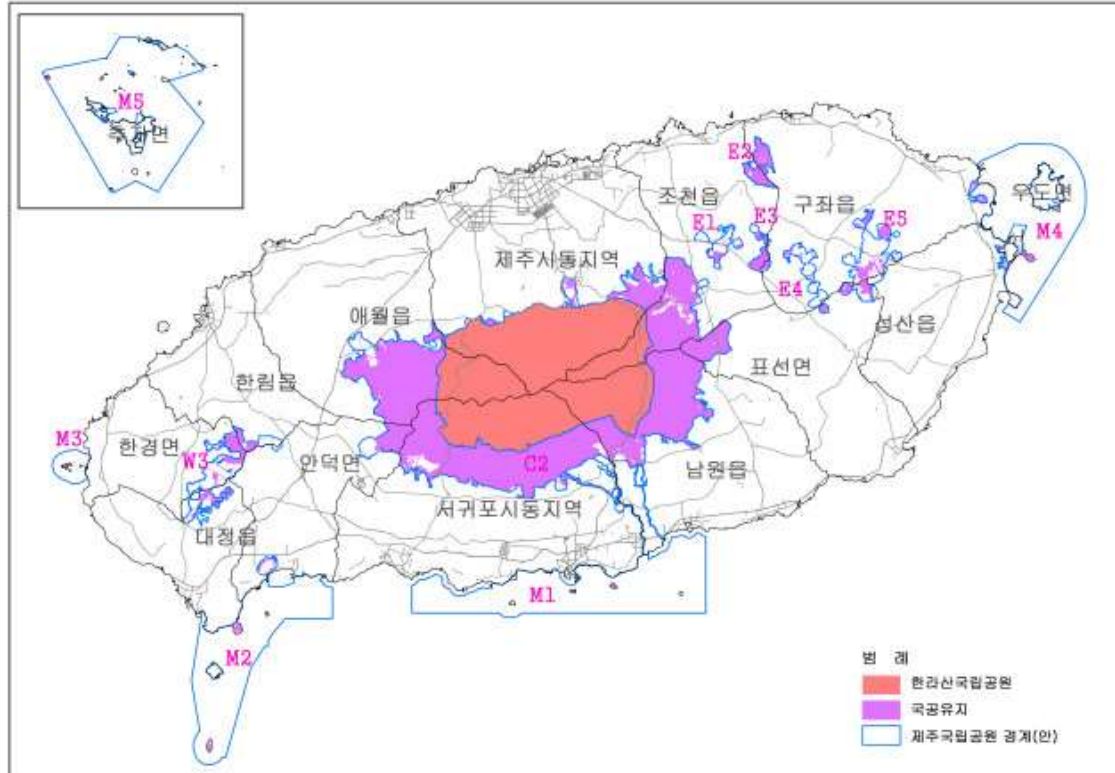
제주국립공원 구역의 육상 면적은 222.09km², 해상 면적은 286.65km²이다. 기존 한라산국립공원 면적 153.33km²를 포함하면 375.42km²으로 제주도 전체 면적의 20.3%를 차지한다. 마을 리더 등의 주민 의견을 수렴한 후에 설정된 1차 안의 육상 면적은 229.04km², 해상 면적은 286.79km²이었으며, 한라산국립공원 면적을 포함할 때의 면적은 382.37km²으로 제주도 전체 면적의 20.7%를 차지하였다. 따라서, 1차 안(제주국립공원 지정 의견 수렴 마을 순회 결과)이 2차 안(제주국립공원 찾아가는 주민 설명회 결과)으로 조정되면서 육상 면적은 6.95km², 해상 면적은 0.14km² 감소하였다.

2. 제주국립공원 예정구역 토지소유 현황

제주국립공원으로 지정하고자 하는 전체 구역의 공유지는 175.24km²로 전체 육상 면적(222.09km²)의 78.90%를 차지하며, 사유지는 46.86km²로 전체 육상 면적(222.09km²)의

21.10%를 차지하고 있다.

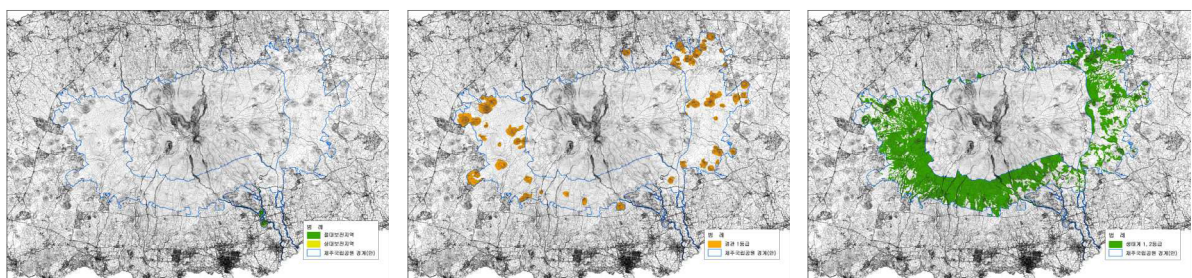
<그림 4> 제주국립공원 예정 구역 토지 소유 현황(2차안)



3. 제주국립공원 예정구역에 기지정된 보호지역 현황

1) C2 지구

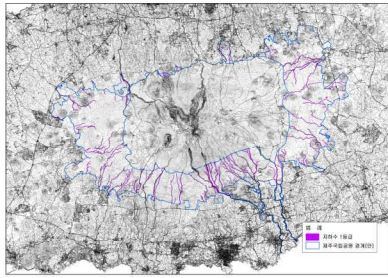
<그림 5> 제주국립공원 C2 지구 보호지역 지정 현황



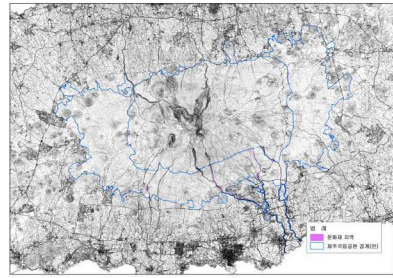
<절상대보전지역>

<경관보전지구>

<생태계보전지구>



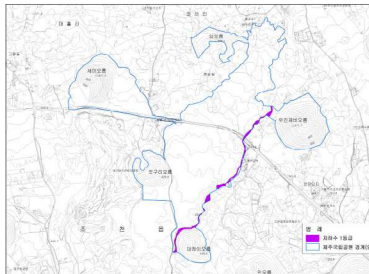
<지하수보전지구>



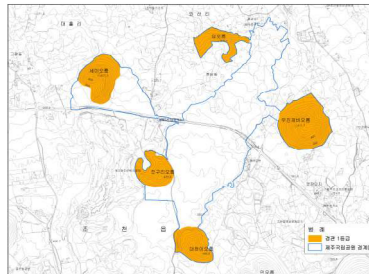
<문화재보호지역>

2) E1 지구

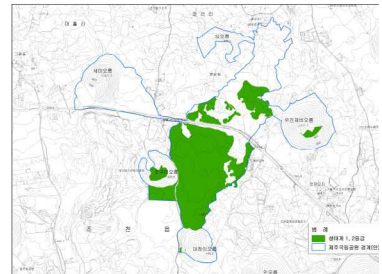
<그림 6> 제주국립공원 E1 지구 보호지역 지정 현황



<지하수보전지구>



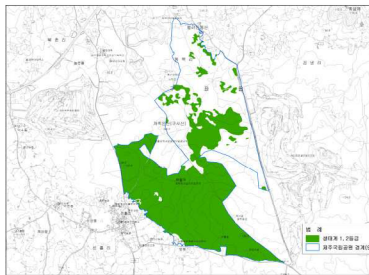
<경관보전지구>



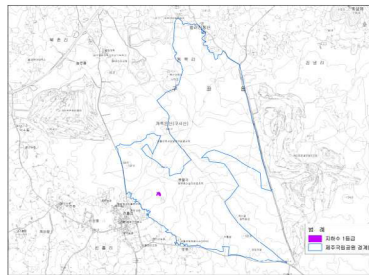
<생태계보전지구>

3) E2 지구

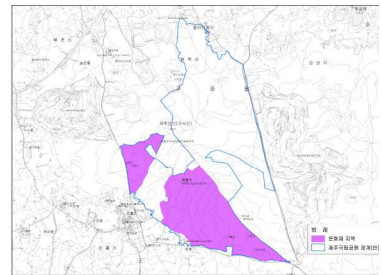
<그림 7> 제주국립공원 E2 지구 보호지역 지정 현황



<생태계보전지구>



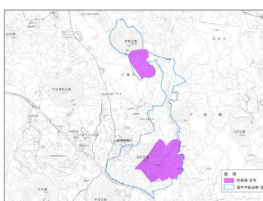
<지하수보전지구>



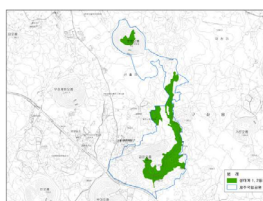
<문화재보호지역>

4) E3 지구

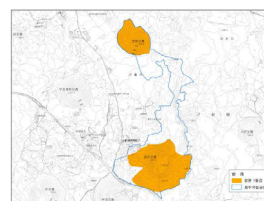
<그림 8> 제주국립공원 E3 지구 보호지역 지정 현황



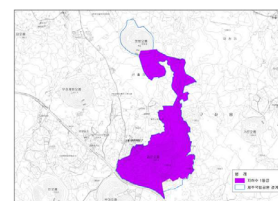
<문화재보호지역>



<생태계보전지구>



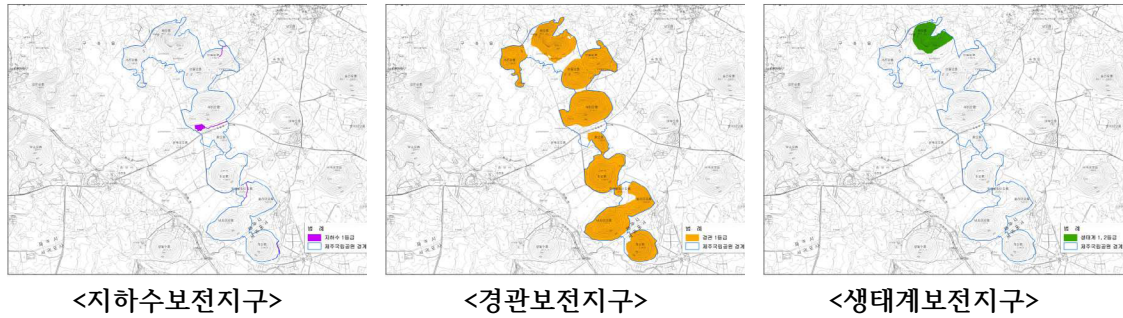
<경관보전지구>



<지하수보전지구>

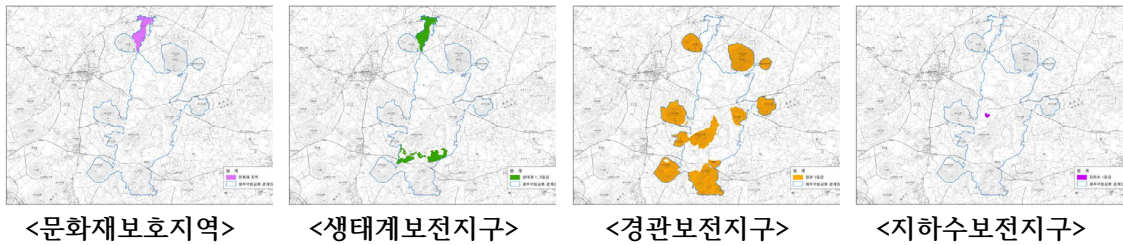
5) E4 지구

<그림 9> 제주국립공원 E4 지구 보호지역 지정 현황



6) E5 지구

<그림 10> 제주국립공원 E5 지구 보호지역 지정 현황



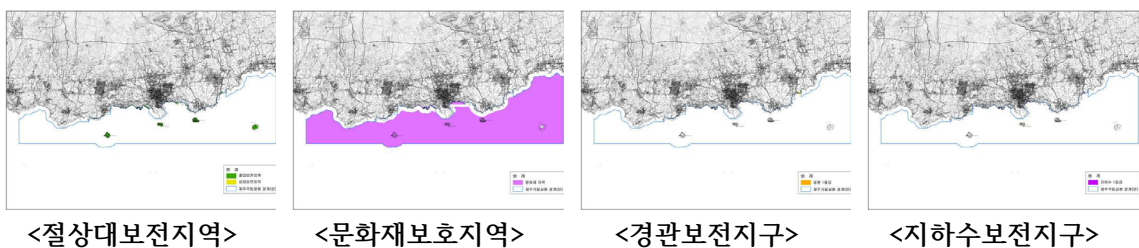
7) W3 지구

<그림 11> 제주국립공원 W3 지구 보호지역 지정 현황



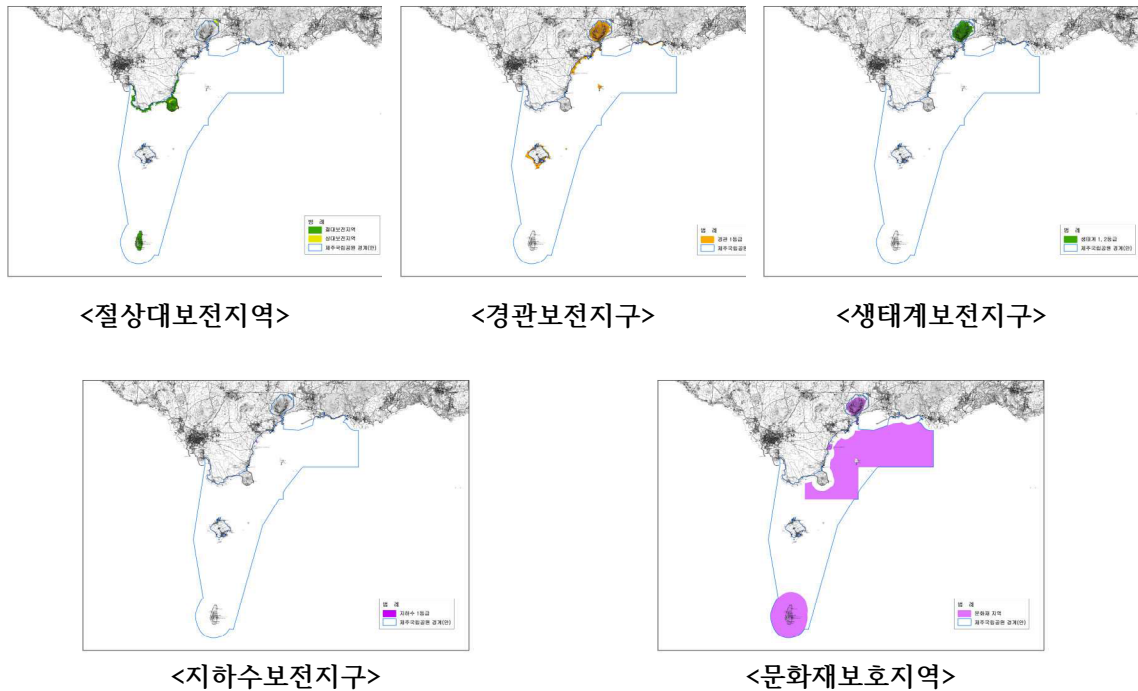
8) M1 지구

<그림 12> 제주국립공원 M1 지구 보호지역 지정 현황



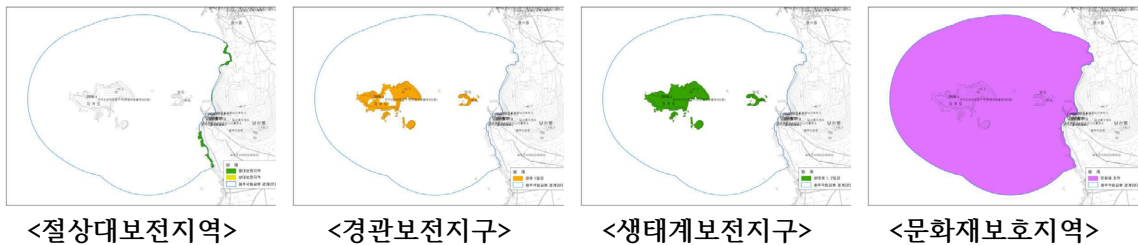
9) M2 지구

<그림 13> 제주국립공원 M2 지구 보호지역 지정 현황



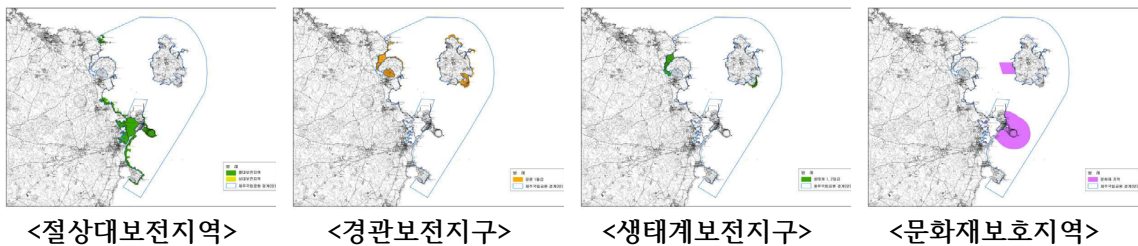
10) M3 지구

<그림 14> 제주국립공원 M3 지구 보호지역 지정 현황



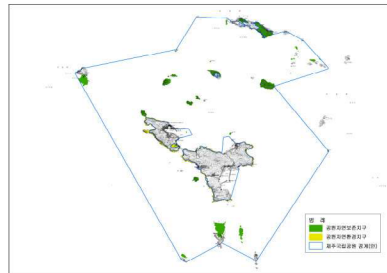
11) M4 지구

<그림 15> 제주국립공원 M4 지구 보호지역 지정 현황



12) M5 지구

<그림 16> 제주국립공원 M5 지구 보호지역 지정 현황

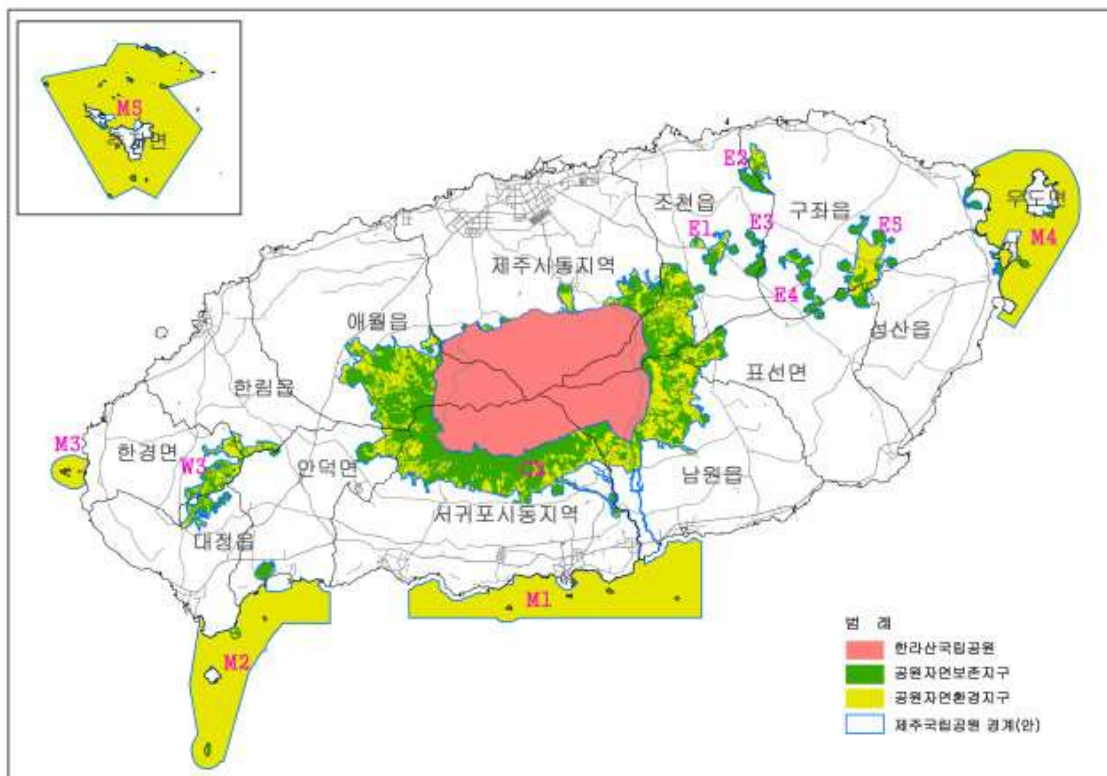


<절상대보전지역>

4. 제주국립공원 예정 구역 용도지구(안)

제주국립공원으로 계획하고 있는 대상 구역에 대한 용도지구 지정안은 다음과 같다. 첫째, 육상 지구 전체 면적 222.09km² 중 공원자연보존지구 139.28km²(62.71%), 공원환경지구 82.82km²(37.29%)를 차지하고 있다. 둘째, 해상 지구의 전체 면적은 286.65km²로 해상 지구 전체가 공원자연환경지구이다.

<그림 17> 제주국립공원 용도지구 지정 방안(2차안)



VII. 제주국립공원 보전·관리 방안

1. 용도지구 지정 및 관리

제주국립공원 지정 추진 사업에서는 다음과 같은 원칙을 토대로 공원의 용도지구 지정안을 제시하였다. 첫째, 공원자연보존지구는 절대보전지역, 관리보전지역 중 경관보전지구 1등급, 생태계보전지구 1, 2등급, 지하수보전지구 1등급, 문화재보호지역 등을 포함하는 것을 원칙으로 하고 있다. 둘째, 공원자연환경지구는 제주국립공원 지정 대상 구역 중 공원자연보존지구를 제외한 지역이다. 셋째, 국립공원 마을지구는 제주국립공원 지정 대상 구역에 마을이 형성된 곳은 없으나 국립공원의 체계적인 관리에 지역 주민을 참여시키기 위해 국립공원 구역과 인접하고 있는 취락지구를 대상으로 마을지구 지정에 대해 검토할 필요가 있다. 향후 일정한 절차에 따라 해당 마을이 마을지구 지정을 신청하는 마을이 있을 경우 국립공원 마을지구로 지정하는 방안을 고려해야 한다. 넷째, 공원문화유산지구와 관련하여 지정문화재를 보유한 사찰을 포함하고 있지 않다.

2. 공원 시설의 종류

제주국립공원 공원자연보존지구는 기본적으로 제주자치도특별법에 따라 보전 지역으로 지정된 지역으로 이들 법령에 따른 제한 행위(최소한의 공원 시설 및 공원 사업)를 가급적 준수할 수 있도록 해야 한다.

제주국립공원 공원자연보존지구는 자연공원법 제18조 제2항에 따른 허용하는 행위를 허용하는 수준에서 관리할 수 있도록 한다.

공원 시설은 공원 계획에 반영될 때 사업 추진이 가능하며, 자연공원법에 규정된 공원 시설의 종류는 <표 3>과 같다.

<표 3> 자연공원법 시행령의 공원시설

구분	공원 시설의 종류
공공시설	- 공원관리사무소·창고(공원 관리 용도로 사용하는 것으로 한정)·탐방 안내소·매표소·우체국·경찰관파출소·마을회관·경로당·도서관·공설수목장림·환경기초시설 등 - 다만, 공설수목장림은 2011년 10월 5일 이전에 공원 구역에 설치된 묘지를 이장하거나 공원 구역에 거주하는 주민이 사망한 경우에 이용할 수 있도록 하기 위하여 공원관리청이 설치하는 경우로 한정
보호 및 안전시설	- 사방·호안·방화·방책·방재·조경 시설 등 공원 자원을 보호하고, 탐방자의 안전을 도모하는 시설 - 공원의 야생생물 보호 및 멸종위기종 등의 증식·복원을 위한 시설

휴양 및 편의 시설	- 체육시설(골프장, 골프연습장 및 스키장은 제외), 유선장(遊船場), 수상레저기구 계류 시설, 광장, 야영장, 청소년수련시설, 유어장(遊漁場), 전망대, 야생동물 관찰대, 해중(海中) 관찰대, 휴게소, 대피소, 공중화장실 등
문화시설	- 식물원·동물원·수족관·박물관·전시장·공연장·자연학습장 등
교통·운수시설	- 도로(탐방로 포함), 주차장, 교량, 궤도, 무궤도열차, 소규모 공항(섬 지역인 자연공원에 설치하는 활주로 1,200미터 이하의 공항), 수상 경비행장 등
상업시설	- 기념품 판매점, 약국, 식품접객소(유흥주점은 제외), 미용업소, 목욕장 등
숙박시설	- 호텔, 여관 등(단, 연안지역 및 도서지역에 한하여 허용)
부대시설	- 위에 제시된 시설의 설치·운영에 필요한 부대시설

3. 제주국립공원 관리와 주민 참여

제2차 자연보전 기본계획에서 제시하고 있는 국립공원 정책을 실현할 수 있도록 국립공원 지정 및 관리 목표에 지역 주민의 참여와 주민의 권익 증진을 위한 주민 지원 사업이 반드시 포함되어야 한다. 제주국립공원 주변 지역에 거주하는 지역 주민을 위한 교육 프로그램과 탐방자의 자연 친화적 탐방으로 유도할 수 있는 교육 프로그램을 상호 연계하여 운영해야 한다.

국립공원은 자연환경의 체계적인 보전과 함께 지역 발전에 기여할 수 있도록 공원 시설을 선정할 때 지역 주민의 의견을 충분히 반영하여 결정하며, 해당 시설의 운영 등에 지역주민이 참여할 수 있도록 하여 일자리와 주민 소득 창출에 기여할 수 있도록 한다. 제주국립공원이 입지하는 해당지역 주민들이 친환경적인 생활 양식을 실천하고, 해당 마을 전체가 국립공원 브랜드에 걸맞는 환경친화적인 마을로 관리될 수 있도록 하기 위한 행·재정적 지원이 확대되어야 한다.

제주국립공원이 입지하는 주변 지역에는 주로 1차 산업이 이루어지는 농경지, 목장, 마을어장 등이 분포하고 있어, 해당 지역 주민과 협의를 통해 주변 지역의 일정 구역을 (가칭) ‘국립공원 친환경 1차산업 생산 특구(이하 국립공원 1차산업 특구)’로 지정하여, 친환경적인 농산물에 대해 국립공원 브랜드를 활용할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다.

제주국립공원 인증제를 운영하여, 국립공원 주변 지역에서 이루어지는 숙박, 식당 등이 환경친화적으로 운영할 수 있는 기반을 구축한다.

제주국립공원은 공원마을지구를 포함하고 있지 않지만, 제주국립공원을 체계적으로 보전·관리하기 위해 제주국립공원과 인접하고 있는 마을의 특정 지역을 별도로 지정하여 공원마을지구에서 추진하는 주민 지원 사업을 추진할 수 있도록 관련 제도를 개선할 필요가 있다.

4. 제주국립공원 보호·관리 협약

국립공원을 관리하는 공원관리청은 자연공원의 경관을 효과적으로 보전·관리하기 위하여 토지 소유자, 그 밖에 대통령령으로 정하는 자(이하 "소유자등"이라 함)와 공원보호협약을 체결하고 이를 이행하기 위한 사업을 추진할 수 있도록 하고 있다(자연공원법 제20조). 공원관리청은 공원보호협약을 체결한 경우 그 협약의 상대방에게 공원보호협약의 이행에 필요한 지원을 할 수 있도록 하고 있다.

따라서 제주국립공원을 효율적으로 보전·관리하기 위해 산림청, 해양수산부 및 지역 주민 등이 제주국립공원의 보전·관리에 필요한 협약을 체결하여 함께 참여함으로써 제주국립공원을 사람과 환경이 조화되는 새로운 국립공원 모델을 창출할 수 있도록 한다.

5. 토지 등의 수용

공원관리청은 공원 사업을 하기 위하여 필요한 경우에는 공원 사업에 포함되는 토지와 그 토지에 정착된 물건에 대한 소유권 또는 그 밖의 권리를 수용하거나 사용할 수 있다(자연공원법 제22조).

자연공원법 제19조 제2항(공원사업의 시행 및 공원시설의 관리)에 따라 공원사업 시행계획을 결정·고시한 때에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제20조 제1항 및 제22조에 따른 사업 인정 및 사업 인정의 고시를 한 것으로 보며, 재결신청은 같은 법 제23조제1항 및 제28조 제1항에도 불구하고 공원 사업 시행 계획에서 정하는 사업 기간 내에 할 수 있다.

공원관리청이 토지를 수용한 후 대통령령으로 정하는 기간 내에 그 토지에 대하여 공원 사업을 하지 아니하는 경우에는 그 토지의 소유자 또는 포괄승계인은 대통령령으로 정하는 바에 따라 공원관리청에 그 토지의 환매를 요구할 수 있으며, 이 경우 공원관리청은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

제주국립공원 지정 대상 구역은 제주특별자치도특별법으로 토지 이용을 제한하고 있는 지역을 포함하고 있으므로, 사유지에 대한 매입 계획을 수립하여, 매입하도록 한다. 아울러, 제주국립공원으로 수용된 토지에 대해서도 제주국립공원 지정에 따른 국가적 차원의 효과를 창출하고 있는 만큼, 토지 소유자에 대해 적절한 보상 대책을 마련하여 추진하는 것이 필요하다.

VIII. 제주국립공원의 효율적 추진방안

1. 제주국립공원의 관리 주체

제주국립공원은 지금까지 우리나라에서 추진해 왔던 국립공원 공원 구역의 지정과는 많은 차이가 있음을 인식해야 한다. 제주국립공원으로 지정하고자 하는 대상 구역은 주민들의 거

주지가 포함되어 있지 않지만 공원 구역과 인접하고 있는 마을을 많이 포함하고 있다. 또한 우리나라 국립공원에 대한 관리가 국립공원 구역만을 중심으로 이루어져 왔으나 제주국립공원의 경우 앞서 제시하고 있는 입지적 특성으로 인해 공원 구역에 대한 관리와 함께 인근 마을에 대해서도 체계적으로 관리해야 한다.

제주국립공원 지정이 해당지역에 거주하는 주민들의 생활 공간을 공원 구역과 비공원 구역으로 양분하는 것이 아니라, 지역 주민들의 삶의 질 향상을 위해 일자리 창출과 주민소득을 증진할 수 있도록 함으로써 그 효과를 해당 지역 주민들이 먼저 체감할 수 있도록 해야 한다. 제주국립공원은 섬 지역의 환경을 체계적으로 보전하기 위해 육상과 해상을 모두 포함하고 있으며, 궁극적으로 한라산-중산간-연안-바다를 연결하여 섬 지역의 중요한 생태축을 구축하기 위한 것이다.

국립공원을 관리할 때 걸림돌로 작용하고 있는 유관부처와의 갈등을 제주국립공원에서는 관련 부처의 경험과 노하우를 최대한 활용함으로써 시너지 효과를 창출할 수 있는 구조로 전환해야 한다. 따라서 제주자치도법을 제정·운용하고 있는 제주특별자치도의 특·장점을 활용하여 유관기관간 네트워크 구축을 통한 유관부처 협력형 공원 관리 모델을 창출하도록 한다.

위에서 기술하고 있는 내용을 종합적으로 검토할 때 제주국립공원은 기존 국립공원 지정 방식과 다르며, 지역의 특성을 반영한 공원 관리, 마을 발전 사업에 대한 체계적인 지원, 제주자치도법의 장점 등을 충분히 활용할 수 있는 제주특별자치도가 직접 관리하는 것이 바람직하다.

2. 국가 재정 지원 확대

국립공원은 환경부장관이 지정·관리하도록 하고 있어, 제주국립공원 관리·운영에 필요한 재원을 전액 국가가 부담하는 것이 바람직하다. 제주국립공원은 지금까지 국립공원으로 지정하던 구역과는 다른 특성을 갖고 있으므로 제주국립공원 관리·운영에 필요한 재원에 대해서도 국가가 부담하는 것이 바람직하다. 제주국립공원을 효율적으로 관리함으로써 향후 제주국립공원을 진행형 국립공원화하여, 제주국립공원 대상 구역을 확대하기 위해 주민 지원 사업을 확대·추진하도록 한다.

제주특별자치도는 제주국립공원 지정으로 인한 청정 환경을 체계적으로 보전할 수 있는 기반을 구축하는 효과를 얻을 수 있으므로, 제주국립공원이 입지하는 마을을 대상으로 국립공원과 연계한 마을 발전 계획을 추진할 수 있도록 지원 대책을 마련하여 추진한다.

제주국립공원이 지정될 경우 (가칭)제주국립공원 입장료를 징수함으로써 제주국립공원의 보전·관리 및 해당 지역 발전, 주민 소득 창출에 필요한 재원으로 활용될 수 있도록 한다. 특히, 제주국립공원은 지역 주민뿐만 아니라 관광객 등의 일상적인 탐방이 이루어지고 있는 오름과 꽃자왈 등을 포함하고 있어, 장기적으로는 제주특별자치도가 추진하는 환경보전 기여금 제도를 도입하여, 제주섬 전체를 친환경적으로 관리할 수 있도록 한다.

3. 법제도 개선 방안

제주국립공원은 섬지역의 특성을 반영하여 생태축을 구축하기 위한 것으로 기존의 산악형 국립공원이나 해상형 국립공원 모델과는 다른 복합형 국립공원으로 추진되고 있는 만큼 지역 특성에 적합한 공원 계획, 보전·관리 계획 등을 수립하여 추진할 수 있도록 법·제도를 개선할 필요가 있다.

제주국립공원은 지역 주민이 일상생활이 이루어지는 곳과 인접하고 있는 오름과 곶자왈을 포함하고 있으며, 진행형 국립공원으로 추진하고 있는 만큼 향후 국립공원 대상구역 확대를 통해 한라산에서부터 바다에 이르기까지 생태축을 구축할 수 있도록 해야 한다. 제주국립공원은 기존의 산악형 국립공원처럼 고립된 일부 지역을 대상으로 하는 것이 아니라 주민들이 거주지역이나 농사나 목장지역 인근까지 포함하고 있다. 따라서 국립공원과 연계하여 1차 산업이 이루어질 수 있도록 공원 구역 및 주변 지역에 대한 지원이 확대되어야 한다.

제주국립공원계획을 수립할 때 필요로 하는 공원 시설을 공원 구역 뿐만 아니라 해당 지역 마을의 공유지 등에 입지할 수 있도록 하며, 수익성이 높은 공원 시설에 대한 운영 주체로 해당 지역 주민들이 참여할 수 있도록 해야 한다. 제주국립공원 브랜드 개발 및 브랜드 사용에 대한 원칙을 마련하여 지역 주민이 그 가치를 공유할 수 있도록 한다.

제주국립공원은 한라산국립공원 주변 지역, 오름·곶자왈·연안 해역을 대상으로 하고 있는 만큼 다양한 주체가 국립공원의 보전·관리에 참여할 수 있도록 한다. 제주국립공원을 통해 우리나라 국립공원 보전·관리에 새로운 모델을 창출할 수 있도록 국립공원의 보전·관리에 필요한 예산 지원 확대 및 다양한 재원 마련을 위한 대책이 마련되어야 한다.

<참고자료>

- 김태윤, 2015, 《제주지역 해양국립공원 조성을 위한 기초 연구》, 제주연구원
김태윤, 2016, 《(가칭)제주국립공원 조성을 위한 기초 연구》, 제주연구원
환경정책평가연구원, 2011, 《제주특별자치도 환경자원총량관리방안 구축 용역》, 제주특별자치도
제주연구원, 2018, 《제주국립공원 지정 추진 사업》, 제주특별자치도