

# 제주지역 해양국립공원 조성을 위한 기초 연구

김 태 윤

Pending issue research

Basic research

Commissioned research

Policy research

Jeju Development Institute 제주발전연구원

기본연구 2015-13

# 제주지역 해양국립공원 조성을 위한 기초 연구

김 태 윤





## 발간사

제주특별자치도는 유네스코 세계생물권보전지역·세계자연유산·세계지질공원과 람사르 습지 등 4개의 국제보호지역을 모두 갖고 있는 전 세계 유일한 지역이다. 지금까지 드러나지 않은 해역의 잠재 가치를 찾아낸다면 그 가치는 배가 될 것이다.

제주는 우리나라 해역면적의 24.4%를 관할하고 있으면서도 연안해역에 대해서는 그 가치를 충분히 인식하지 못하고 있다. 더욱이 연안역에 대한 개발 수요가 증가하면서 자연 상태의 바닷가, 자연 해안선 및 연안 육역의 훼손이 가중되고 있으며, 연안역에 대한 접근성 보장을 위한 대책 마련이 요구되고 있는 실정이다. 국제사회는 개별 국가들이 육지부 뿐만 아니라 해역면적의 일정 부분을 국제수준의 보호구역으로 지정하여 관리하도록 하고 있다. 즉, 2020년까지 육지면적의 17%, 바다면적의 10%까지 보호구역으로 지정하는 보전할 것을 국제협약으로 체결하였다.

연안해역을 체계적으로 보전하고 관리하는 일은 우리에게 매우 시급한 과제이다. 무엇보다도 연안역에 대한 종합적인 조사·연구가 선행되어야 한다.

본 연구는 제주의 연안역에 대한 체계적인 보전과 생태적·경관적·문화적·산업적 가치를 키우기 위한 것이다. 기존의 해양도립공원을 해양국립공원화 하는 방안을 중심으로 여러 가지 대안들을 제시하고 있다. 앞으로 이에 대한 심층적인 논의가 활발하게 전개되기를 바란다.

아무쪼록 본 연구에서 제시하는 내용들이 향후 제주의 연안역을 보전하고 그 가치를 키우고, 활용하는데 도움이 되었으면 한다.

본 연구를 위해 애써주신 연구자의 노고에 진심으로 감사드린다.

2015년 9월

제주발전연구원  
원장 강기춘



## 연구요약

### 1. 연구의 배경 및 목적

- 본 연구는 제주주변 연안해역의 가치를 발굴하고 체계적인 보전과 관리를 위해 제주지역의 연안역을 해양국립공원으로 지정하는데 필요한 기본적인 사항을 검토하기 위한 것임

### 2. 국립공원제도 및 관련계획

- 자연공원법은 자연공원의 지정 · 보전 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하고 지속 가능한 이용을 도모하기 위하여 정함
- 자연공원은 국립공원 · 도립공원 · 군립공원 및 지질공원으로 구분하며, 국립공원은 우리나라의 자연생태계나 자연 및 문화경관(이하 '경관이라 함)을 대표할 만한 지역으로 자연공원의 지정(제4조), 국립공원의 지정절차(제4조의2)에 따라 지정된 공원임
- 국립공원을 비롯한 자연공원의 지정기준은 자연생태계, 자연경관, 문화경관, 지형 보존 및 위치와 이용편의를 고려하고 있음

### 3. 국내 · 외 해양국립공원

- 우리나라 해상 · 해안국립공원은 국립공원 명칭에 해상이나 해안을 사용하고 있는 곳은 한려해상, 태안해안, 다도해해상국립공원 등 총 3개소임

- 해상 · 해안국립공원의 전체 면적은 3,178.916km<sup>2</sup>으로 그 중 육상 442.424km<sup>2</sup>(13.9%), 해역 2,736.482km<sup>2</sup>(86.1%)로 구분됨
- 호주의 대산호초해양공원(GBRMP: Great Barrier Reef Marine Park, 이하 GBRMP)은 1975년에 지정되었으며, 1981년 세계유산지역으로 지정되었음
  - 별도의 GBRMP법(Great Barrier Reef Marine Park Act 1975)을 제정하여 관리하고 있으며, 이 법은 해양생태계의 관리만을 다루는 세계 최초의 법으로 평가받고 있음
- 일본의 구시모토 해중공원은 1970년 7월 1일자로 지정된 일본 최초의 해중공원지구임
  - 공원의 개발주체가 주로 지방자치단체인 일본의 다른 해중공원과는 달리, 구시모토 해중공원의 개발 및 사업은 주식회사의 형태를 갖춘 구시모토 해중공원센터를 중심으로 이루어져 왔음

#### 4. 제주지역 해양국립공원 지정 여건

- 제주특별자치도에는 5개 해양도립공원(서귀포해양도립공원, 추자해양도립공원, 우도해양도립공원, 마라해양도립공원)이 지정되어 있음
  - 제주특별자치도는 도립공원을 지정 · 관리하기 위해 제주특별자치도립공원 관리 조례, 제주특별자치도립공원관리 특별회계 설치 및 운영 조례를 제정하여 운영하고 있음
- 유네스코 제주도생물권보전지역은 서귀포해양도립공원과 중복으로 지정되어 있는 해역의 면적(23.88km<sup>2</sup>)은 제주지역 전체 생물권보전지역의 2.87%에 해당되며, 핵심지역(0.97km<sup>2</sup>), 완충지역(8.71km<sup>2</sup>), 전이지역(14.20km<sup>2</sup>)으로 이루어져 있음
- 보전연안해역은 연안 해역 중 연안환경 및 자원의 보호, 해양문화의 보전 등을 위하여 관리가 필요한 해역으로 관련 법률에 의해

지정된 구역 및 지구를 중심으로 해역이 설정되어 있으며, 전체 면적은 288.282km<sup>2</sup>임

- 우리나라는 해양보호구역을 2013년 21개소에서 2018년 31개소로 확대할 계획임

## 5. 제주지역 해양국립공원 관련 도민의견 조사

- 제주의 특정해역을 해양국립공원으로 지정한다고 가정할 경우 '찬성한다'가 336명(65.8%), '잘 모르겠다' 125명(24.5%), '반대한다' 50명(9.8%) 등의 순으로 나타남
- 제주도 특정해역을 해양국립공원화 한다고 가정할 경우 공원구역에 포함할 지역에 대한 응답결과는 제주 본섬의 해안가가 포함되어야 한다는 의견이 52.9%를 차지하고 있으며, 연안 해역이나 무인도서만 포함해야 한다는 의견은 21.1%로 나타남
- 자신이 살고 있는 지역이 해양국립공원으로 지정된다고 가정할 경우 '찬성한다'는 응답이 306명(59.9%)으로 '반대한다' 68명(13.3%) 보다 4배 이상 높게 나타나고 있음

## 6. 제주지역 해양국립공원 지정 타당성 검토

- 국제적인 자연환경브랜드를 보유하고 있는 만큼 국제사회에서 추진하는 자연환경보전과 관련된 협약을 선도적으로 이행함으로써 제주특별자치도의 환경브랜드 가치를 지속적으로 높여나가도록 함  
- 국제협약에 따른 해양보호구역을 지정하기 위해서는 현재 해양도립공원으로 지정된 면적의 약 2배 정도가 자연보호지역으로 지정

### 되어야 함

- 2003년 해양수산부에서 해중경관지구 정책방향 도출을 위한 연구에서 문섬 일대의 해중경관에 대한 조사결과 해중경관이 우수한 지역으로 평가되었으며, 제주의 연안역은 해류의 영향으로 생물다양성이 풍부하고 독특한 해양생태계를 이루고 있음
- 제주의 연안역에서 이루어지는 개발 행위로 공유수면 점·사용, 공유수면 매립 등 자연바닷가, 자연해안선의 면적과 길이가 감소하고 있는 실정임
- 우리나라의 경우 해양국립공원 지정은 하나의 구역을 대상으로 지정할 수 있을 뿐만 아니라 한라해상국립공원과 같이 여러 개의 구역을 분산하여 지정할 수 있음
- 기존의 국립공원 지정·관리와 관련된 자연공원법의 한계를 탈피하여, 국립공원 자체가 새로운 경쟁력을 창출할 수 있도록, 특히 해양국립공원을 신규 지정하기 위해서는 법률을 새로 제정하여 추진해야 함

## 7. 정책 제언

- 연안역의 가치 발굴 및 활용을 위한 연안해역 종합조사 실시
  - 제주의 연안역을 대상으로 종합적인 자연환경자원 조사를 실시한 후에 연안역에 대한 보전·관리·이용계획을 수립하여 추진하는 것이 바람직함
- 연안 육역 및 해역의 자연훼손 방지 및 공공성 증대
  - 연안육역의 개발수요를 억제하고 연안해역에 대한 접근성을 보장하는 등 연안육역과 해역을 통합적으로 관리하기 위해서는 연안육역과 연안해역의 공공성 보전이 선행되어야 하며, 이를 위한 제도적 장치 마련이 필요함

- 환경선진도시 이미지 제고를 위한 해양국립공원 조성
  - 선진환경도시로서 제주의 연안환경을 보전하고 국제협약을 이행하기 위해 국제보호구역 수준의 해양국립공원을 조성하는 것이 바람직함
- 해양국립공원을 지정할 경우 해양도립공원 중심으로 추진
  - 제주의 연안역을 해양국립공원으로 지정할 경우 아이치목표(해역 면적의 10%까지 국제보호구역으로 지정)를 실현할 수 있도록 기존 해양도립공원을 중심으로 공원의 면적을 확대하여 지정하는 것이 바람직함
- 해양국립공원을 지정할 경우 공원구역에 연안 육역 포함
  - 제주 연안역을 해양국립공원으로 지정하고자 할 때에는 유·무인도서 및 제주본섬의 연안육역을 포함하여 통합적으로 관리해야 한다.
- 해양국립공원을 지정할 경우 지역주민에 대한 지원책 마련
  - 해양국립공원 지정 목적을 달성하기 위해서는 공원구역 안에 거주하는 주민들이 공원관리의 주체로 참여할 수 있도록 지역주민에 대한 지원책 마련이 선행되어야 함
  - 제주지역 연안해역을 해양국립공원으로 지정하기 위해서는 기존의 국립공원 지정·관리의 한계를 극복하고, 국립공원 자체가 새로운 발전 기회와 경쟁력을 창출할 수 있도록 해양국립공원의 특성에 맞는 제도적 장치를 마련해야 함
  - 해양국립공원 지정을 위한 별도의 법률 제정이나 기존의 자연공원법에 해양국립공원의 특성을 반영하는 법률 개정이 필요함
- 도민역량을 활용한 연안역의 보전 및 관리체계 구축
  - 연안역의 보전 및 관리에 대한 도민적 관심과 역량을 활용하여 주민들이 주체로 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 함



# 목 차

I. 서 론 .....	1
1. 연구의 배경 및 필요성 .....	1
2. 연구 목적 .....	3
3. 주요 연구 내용 .....	3
II. 국립공원제도 및 관련계획 .....	5
1. 국립공원제도 .....	5
1) IUCN의 국립공원 및 보호지역 지정기준 .....	5
2) 우리나라 국립공원 제도 .....	8
3) 주요 국가의 국립공원제도 비교 .....	12
2. 국립공원 관련 계획 검토 .....	16
1) 국가환경종합계획(2006~2015) .....	16
2) 환경보전중기종합계획(2013~2017) .....	18
3) 자연환경보전기본계획(2006~2015) .....	19
4) 해양환경종합계획(2011~2020) .....	21
5) 해양생태계 보전·관리 기본계획(2008~2017) .....	23
6) 제3차 국가생물다양성 전략(2014~2018) .....	25
7) 자연공원기본계획(2013~2022) .....	28
8) 제주특별자치도 연안관리지역계획 .....	30
III. 국내·외 해양국립공원 .....	32
1. 우리나라 해양국립공원 .....	32
1) 한려해상국립공원 .....	32
2) 태안해안국립공원 .....	33
3) 다도해해상국립공원 .....	34
4) 지정면적과 용도지구 .....	34

5) 토지 소유 현황	37
6) 탐방객 현황	38
7) 특별보호구역 및 특정 도서 지정 현황	40
8) 문화자원 현황	40
9) 경관자원 현황	43
<b>2. 해외 사례</b>	<b>43</b>
1) 호주의 대산호초해양공원	43
2) 일본의 구시모토(串本)해중공원	45
<b>IV. 제주지역 연안해역의 보전 특성</b>	<b>49</b>
<b>1. 제주지역 해상도립공원</b>	<b>49</b>
1) 도립공원의 관리	50
2) 서귀포해양도립공원	52
3) 추자도해양도립공원	53
4) 우도해양도립공원	54
5) 마라해양도립공원	55
6) 성산일출해양도립공원	56
<b>2. 유네스코 제주도생물권보전지역</b>	<b>57</b>
<b>3. 제주지역 해중경관지구</b>	<b>59</b>
<b>4. 기타 연안해역 보호구역</b>	<b>62</b>
1) 제주도 문섬 등 주변 해역 생태·경관보전지역	62
2) 천연보호구역	64
3) 유네스코 지질공원 및 주요 오름	65
<b>5. 제주의 보전연안해역</b>	<b>66</b>
<b>V. 제주지역 해양국립공원 관련 도민의견조사</b>	<b>68</b>
<b>1. 조사 개요</b>	<b>68</b>
<b>2. 인구통계적 특성</b>	<b>68</b>

<b>3. 조사결과 분석</b>	<b>70</b>
1) 자연공원에 대한 보전/이용에 대한 인식	70
2) 제주지역 해양도립공원 지정 및 관리	71
3) 제주 연안해역에 대한 관리 실태	75
4) 제주지역 연안해역의 변화 전망	77
5) 제주의 특정 해역을 해양국립공원화 할 경우에 대한 인식	79
<b>VII. 제주지역 해양국립공원 타당성 검토</b>	<b>90</b>
<b>1. 해양국립공원 조성의 필요성</b>	<b>90</b>
1) 국제보호지역 선진도시 이미지 제고	90
2) 연안해역의 경관적 가치 발굴 및 보전	92
3) 독특한 환경 및 해양생태계 보유	95
4) 제주도 해안가 자연훼손 및 개발 가속화에 따른 대책	96
5) 연안해역의 해양국립공원화에 대한 도민 인식	97
<b>2. 해양국립공원 조성 후보지</b>	<b>98</b>
1) 해양국립공원의 크기	98
2) 해양국립공원 지정시 연안육역의 범위	99
<b>3. 해양국립공원 조성을 위한 기반 구축</b>	<b>102</b>
1) 국립공원 신규 지정을 위한 기반 구축	102
2) 국립공원 관리 방식의 전환	103
3) 지역주민이 함께 만드는 국립공원 모델	105
<b>VII. 주요 연구결과 및 정책 제언</b>	<b>108</b>
<b>1. 주요 연구 결과</b>	<b>108</b>
1) 국립공원제도 및 관련계획	108
2) 국·내외 해양국립공원	109
3) 제주지역 해양국립공원 지정 여건	110
4) 제주지역 해양국립공원관련 도민의견 조사	111

5) 제주지역 해양국립공원 타당성 검토 .....	112
<b>2. 정책 제언 .....</b>	<b>113</b>
1) 연안역의 가치 발굴 및 활용을 위한 연안해역 종합조사 실시 .....	113
2) 연안육역 및 해역의 자연훼손 방지 및 공공성 증대 .....	114
3) 환경선진도시 이미지 제고를 위한 해양국립공원 지정 .....	115
4) 해양국립공원을 지정할 경우 해양도립공원 중심으로 추진 .....	115
5) 해양국립공원을 지정할 경우 공원구역에 연안육역 포함 .....	116
6) 해양국립공원을 지정할 경우 지역주민을 위한 지원책 마련 .....	117
7) 도민역량을 활용한 연안역의 보전 및 관리체계 구축 .....	118
<b>참고문헌 .....</b>	<b>119</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>120</b>
<b>제주지역 해양국립공원 조성가능성 검토를 위한 도민설문조사 .....</b>	<b>122</b>

## <표 차례>

〈표 II-1〉 IUCN의 자연보호구역 구분 기준	5
〈표 II-2〉 우리나라 자연공원 지정 기준	9
〈표 II-3〉 우리나라 국립공원 내 용도지구	10
〈표 II-4〉 주요 국가 국립공원의 자연생태계 지정 기준	12
〈표 II-5〉 주요 국가 국립공원의 자연경관 지정 기준	13
〈표 II-6〉 주요 국가 국립공원의 문화경관 지정 기준	14
〈표 II-7〉 주요 국가 국립공원의 지형보존 지정 기준	15
〈표 II-8〉 주요 국가 국립공원의 규모(면적) 기준	16
〈표 II-9〉 CBD의 생물다양성 전략 계획 목표 및 주요 내용	25
〈표 III-1〉 우리나라 해상·해안국립공원 지정 면적	35
〈표 III-2〉 우리나라 해상·해안국립공원 용도지구별 현황	36
〈표 III-3〉 우리나라 해상·해안국립공원 토지 소유 현황	38
〈표 III-4〉 우리나라 해상·해안국립공원 탐방객 현황	39
〈표 III-5〉 우리나라 해상·해안국립공원 문화자원 현황	41
〈표 IV-1〉 제주지역 해양도립공원 지정 현황	50
〈표 IV-2〉 유네스코 제주도생물권보전지역 지정 현황	58
〈표 IV-3〉 문화재보호법의 문화재 종류	64
〈표 IV-4〉 제주특별자치도 보전연안해역 지정 내용	66
〈표 V-1〉 인구통계적 특성	69
〈표 V-2〉 자연공원의 관리에 대한 인식	71
〈표 V-3〉 제주지역 해양도립공원에 대한 인지도	72
〈표 V-4〉 제주지역 해양도립공원에 대한 인지 경로	73
〈표 V-5〉 제주지역 해양도립공원의 관리 상태	74
〈표 V-6〉 제주도 연안해역의 관리 상태	75

〈표 V-7〉 제주도 연안해역의 관리가 잘 되지 않는 이유	76
〈표 V-8〉 제주도 연안해역의 생태계와 환경 변화 전망	77
〈표 V-9〉 향후 제주도 연안해역의 상태가 나빠질 경우 받게 되는 영향	78
〈표 V-10〉 제주도 특정 해역의 해양국립공원화에 대한 인식	80
〈표 V-11〉 해양국립공원 탐방유무와 제주도 특정해역의 해양국립공원화에 대한 인식	79
〈표 V-12〉 제주도 특정해역을 해양국립공원화 할 경우 중점 관리 대상	81
〈표 V-13〉 해양국립공원 탐방유무와 제주도 특정 해역을 해양국립공원화 할 경우 중점 관리 대상	82
〈표 V-14〉 제주도 특정 해역을 해양국립공원화 할 경우 공원구역	83
〈표 V-15〉 해양국립공원 탐방유무와 제주도 특정해역을 해양국립공원화 할 경우 공원구역	84
〈표 V-16〉 제주도 특정 해역 해양국립공원화 할 경우 고려 사항	85
〈표 V-17〉 거주지역이 해양국립공원화 될 경우에 대한 인식	86
〈표 V-18〉 거주지역 해양국립공원화에 대한 찬성 이유	87
〈표 V-19〉 해양국립공원 탐방유무와 거주지역 해양국립공원화 찬성 이유	88
〈표 V-20〉 거주지역 해양국립공원화 반대 이유	89
〈표 VI-1〉 국제보호지역의 다중 보유지역 현황	90

## <그림 차례>

<그림 II-1> 국가환경종합계획 비전과 목표 .....	18
<그림 II-2> 자연환경보전 기본계획 정책목표 .....	21
<그림 II-3> 해양환경종합계획 비전 체계도 .....	23
<그림 II-4> 해양생태계 보전·관리 기본계획 추진체계 .....	24
<그림 II-5> 제3차 국가생물다양성전략 .....	27
<그림 II-6> 제2차 자연공원 기본계획 비전체계도 .....	29
<그림 II-7> 제주특별자치도 연안관리 지역계획의 비전 체계도 .....	31
<그림 III-1> 우리나라 해상·해안국립공원 탐방객 현황 .....	40
<그림 IV-1> 유네스코 제주도생물권보전지역 등재지역 .....	59
<그림 IV-2> 제주도 문섬 일대의 해중경관 .....	61
<그림 IV-3> 제주도 주변 스킨스쿠버 포인트 .....	62
<그림 IV-4> 제주도 문섬 등 주변해역 생태계보전지역 .....	63
<그림 IV-5> 제주도 세계지질공원 대표명소 .....	65
<그림 IV-6> 제주특별자치도 보전연안해역도 .....	67
<그림 V-1> 자연공원의 관리에 대한 인식 .....	71
<그림 V-2> 제주지역 해양도립공원에 대한 인지도 .....	72
<그림 V-3> 제주지역 해양도립공원에 대한 인지 경로 .....	73
<그림 V-4> 제주지역 해양도립공원의 관리 상태 .....	74
<그림 V-5> 제주도 연안해역의 관리 상태 .....	75
<그림 V-6> 제주도 연안해역의 관리가 잘 되지 않는 이유 .....	76
<그림 V-7> 제주도 연안해역의 생태계와 환경 변화 전망 .....	77
<그림 V-8> 향후 제주도 연안해역의 상태가 나빠질 경우 받게 되는 영향 .....	78
<그림 V-9> 제주도 특정해역의 해양국립공원화에 대한 인식 .....	80

〈그림 V-10〉 제주도 특정해역을 해양국립공원화 할 경우 중점 관리 대상 .....	81
〈그림 V-11〉 제주도 특정해역을 해양국립공원화 할 경우 공원구역 .....	83
〈그림 V-12〉 제주도 특정해역 해양국립공원화 할 경우 고려 사항 .....	85
〈그림 V-13〉 거주지역이 해양국립공원화 될 경우에 대한 인식 .....	86
〈그림 V-14〉 거주지역 해양국립공원화에 대한 찬성 이유 .....	87
〈그림 V-15〉 거주지역 해양국립공원화에 대한 반대 이유 .....	89
〈그림 VI-1〉 우리나라 영해의 범위 .....	92
〈그림 VI-2〉 제주 범섬 주변의 스쿠버 포인트 .....	93
〈그림 VI-3〉 제주 해저문화구 상세도 .....	94
〈그림 VI-4〉 제주특별자치도 연안육역의 범위 .....	101

## I. 서 론

### 1. 연구의 배경 및 필요성

- 제주특별자치도의 육상부는 유네스코 3관왕 등 국제적인 브랜드를 보유하고 있으나 아직까지 해양부에 대한 인식이 상대적으로 낮을 뿐만 아니라 해양환경자산에 대해 국제적인 인증도 미미한 실정임
  - 유네스코 제주도 생물권보전지역 중 해역에 지정되어 있는 곳은 서귀포 범섬, 문섬, 셋섬 및 인근해역으로, 핵심지역(0.97 km<sup>2</sup>), 완충지역(8.71 km<sup>2</sup>), 전이지역(14.20 km<sup>2</sup>) 등 전체 23.88 km<sup>2</sup>의 면적이 지정되어 있음
  - 제주의 연안육역에는 유네스코 제주도세계지질공원 대표 명소들이 위치하고 있음
  - 제주지역 해양도립공원은 서귀포해양도립공원(19.54 km<sup>2</sup>), 추자해양도립공원(95.292 km<sup>2</sup>), 우도해양도립공원(25.863 km<sup>2</sup>), 마라해양도립공원(49.755), 성선일출해양도립공원(16.156 km<sup>2</sup>)이 지정되어 있음
- 2010년 10월 일본 아이치현 나고야시에서 열린 제10차 생물다양성협약 당사국 총회에서 자연보호지역과 관련하여 2020년까지 육상지역의 17%까지, 연안·해양지역의 10%까지 국제사회가 인정하는 자연보호지역으로 지정<sup>1)</sup>하도록 하고 있음
- 제주특별자치도는 국제적인 자연환경브랜드를 보유하고 있는 만큼 자연환경보전과 관련된 국제협약을 선도적으로 이행하여 제주의 환경브랜드 가치를 지속적으로 높이는 활동이 필요함
  - 제10차 생물다양성협약 당사국 총회에서 채택된 자연환경관련 사항에 대한 이행방안인 아이치 목표 실현이 필요함
- 제주도 주변 해역은 대마난류와 황해난류가 제주를 동서로 감싸면서 북상하고 남하하며, 계절에 따라 중국대류연안수, 남해안연안수, 서해냉수대 등 성질이 다른 여러 수괴의 영향을 받고 있음

1) 2020년까지 육상지역의 17%까지 연안·해양지역은 10%까지 국제사회가 인정하는 자연보호지역으로 지정하는 것을 약칭하여 아이치 목표(Aichi Target)라고 함

- 따라서 제주도 주변 해역은 각종 어류의 회유 경로 및 월동장으로 좋은 여건을 갖추고 있어 우리나라 해역 중 해양동·식물 다양성이 가장 풍부한 해역임
- 제주도 해안선의 총 길이는 548.80 km로 8개의 유인도와 55개의 무인도로 이루어져 있음(제주특별자치도, 2015)
  - 연안해역에는 마을어장으로 형성되어 오래전부터 해녀들이 이용하여 왔으며, 독특한 해녀문화를 창출하는 공간이기도 함
  - 연안육역에는 오래전부터 마을을 형성하여 왔으며, 80년대 중반부터 육상양식업이 급증하여 약 350여 개소의 양식장이 운영되고 있고, 해안도로가 개설되면서부터 개발압력 또한 가중되고 있음
  - 기후변화 영향으로 해양생태계의 변화가 빠르게 진전되고 있으며, 백화 현상으로 인해 생산성이 저하되는 문제를 안고 있어 해양환경의 보전과 복원활동이 필요한 실정임
  - 국내외 관광객이 크게 증가하고 있으며, 향후 요트, 해양레저 활동 등 해양마리나 산업이 크게 증가할 것으로 전망됨
- 우리나라 국립공원은 전체 21개소가 지정되어 있으며, 이중 해안·해상 국립공원으로 지정된 곳은 태안해안국립공원, 한려해상국립공원, 다도해해상국립공원 등으로 지정되어 있음
  - 우리나라에서 해안 또는 해상국립공원으로 지정된 국립공원의 경우 해상에 대한 관리보다는 육상부에 대한 관리가 주를 이루고 있어 해역에 대한 보다 체계적인 관리가 필요함(한국해양수산개발원, 2002)
  - 제주도 주변해역을 국립공원으로 지정하고자 할 경우에는 현행 자연공원법이 정하는 내용에 따라 지정하기보다는 연안해역과 육역을 함께 보전·관리·이용하기에 적합한 제도를 마련하여 추진하는 것이 바람직함
- 따라서 제주 해역의 일정공간을 해양국립공원으로 조성함으로써 천혜의 자연경관과 해양생태계를 체계적으로 보전·관리·이용하기 위한 기반 마련이 필요함

## 2. 연구 목적

- 제주도 주변 해역은 5개의 해양도립공원, 생태계보전지역, 천연보호구역, 유네스코생물권보전지역 등 보전연안해역<sup>2)</sup>으로 지정·관리되고 있음
  - 가장 광범위하게 지정된 것은 자연공원법에 의한 해양도립공원임
  - 아이치 목표<sup>3)</sup>를 실현하기 위해서는 2020년까지 연안·해양 면적의 10%까지 자연보호지역으로 지정해야 함
- 제주는 4개의 국제보호지역<sup>4)</sup>으로 지정되어 있는 전 세계 유일한 지역으로 육상부와 연계된 특성과 가치를 지니고 있는 공간으로 예상되는 연안해역에 대한 가치를 발굴하고, 그 가치를 보전·관리·이용하기 위한 방안을 마련하는 것이 필요함
- 제주의 연안해역과 연안육역은 기후변화 요인 등 자연적인 요인뿐만 아니라 각종 개발압력 등 인위적 요인에 의한 개발 압력을 받고 있어 연안역의 생태계 및 환경특성이 현재 상태보다도 점차 악화될 것으로 예상되므로, 연안해역과 연안육역을 동시에 보전할 수 있는 방안이 마련되어야 함
- 따라서 제주지역 연안해역의 체계적인 보전과 관리를 위해 제주지역 연안 해역을 해양국립공원으로 조성하는 방안을 고려할 수 있으며, 여기에서는 국립공원 지정을 위한 그 타당성을 검토하기 위한 기초 연구임

## 3. 주요 연구 내용

- 연구의 배경 및 목적

---

2) 보전연안해역에는 자연환경보전

3) 아이치 목표는 2010년 10월 일본 아이치현 나고야시에서 열렸던 제10차 생물다양성협약 당사국 총회에서 채택된 자연환경관련 이행사항을 말하며, 여기에서는 그 중 하나인 자연보호지역을 지칭함

4) 국제사회가 인정하는 4개의 국제보호지역은 유네스코 생물권보전지역, 세계자연유산, 세계지질공원 및 람사르재단이 운영하는 람사르 습지를 말함

- 국립공원제도 및 관련계획
- 국내외 해양국립공원
- 제주지역 해양국립공원 지정 여건 검토
  - 제주지역 해상도립공원
  - 유네스코 제주도생물권보전지역(해역)
  - 제주지역 주요 해중경관지구
  - 기타 연안 해역 보호구역
- 제주지역 해양국립공원 지정관련 도민 의견조사
- 제주지역 해양국립공원 타당성 검토
- 결론 및 정책 제언

## II. 국립공원제도 및 관련계획

### 1. 국립공원제도

#### 1) IUCN의 국립공원 및 보호지역 지정기준

- 1948년 국제자연보전연맹(IUCN)을 창설한 이후, 1968년 11월 제10차 뉴델리 IUCN 총회에서 국가 기준으로 지정되었던 자연보호지역에 대한 국제 공통의 지정 기준을 마련함
  - 1960년대 들어 IUCN 회원국이 150개국 이상으로 증가하는 등 활발한 활동이 전개되면서 회원국마다 다르게 정의하고 있는 국립공원에 대한 국제공통의 기준 마련에 대한 필요성이 제기됨
  - 전 세계적으로 국립공원 수가 9천개를 초과할 뿐만 아니라 국가별 수준에 따라 큰 차이가 발생함
- 1968년 11월에 인도의 뉴델리에서 개최된 제10차 IUCN 총회에서 국립공원에 대한 기준 마련 후 1994년에 이르러 국립공원 및 보호지역에 대해 6개의 카테고리를 확정함
  - 1972년 그랜드테른 회의에서 뉴델리 회의에서 마련한 기준을 공식적으로 결의함
  - 1978년 1차 개정 후 1994년 회의에서 확정되어 오늘날까지 적용되고 있음

<표 II-1> IUCN의 자연보호구역 구분 기준

카테고리	정의
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>

카테고리	정의
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 레크레이션을 위해 관리되는 보호지역으로 다음 목적으로 지정된 육지나 해양의 천연지역             <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 현재뿐만 아니라 미래세대를 위하여 하나 이상의 생태계를 원상(integrity)대로 보호</li> <li>(b) 지정의 목적에 위해가 되는 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> </li> </ul>
III. 천연기념물 (National Monument)	<ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> </ul>
IV. 야생동식물 서식지 및 종 관리지역 (Habitat / Species Management Area)	<ul style="list-style-type: none"> <li>야생동물의 서식지 유지 또는 특별한 종에 대한 요구조건 충족을 보장하기 위해 관리 과정에 간섭(개인)하는 육지 또는 해양보호지역              ※ 한국은 6개소가 지정되어 있음         </li> </ul>
V. 육지 및 해양경관 보호지역 (Protected Landscape/Seascape)	<ul style="list-style-type: none"> <li>오랜 시간을 두고 인간과 자연 사이의 상호 작용에 의하여 중요한 미학적, 생태적, 문화적 가치 및 풍부한 생물종 다양성을 지니게 된 독특한 상태의 육지·해안·해양보호지역              ※ 한국의 20개 국립공원 모두 카테고리 V (경관보호구역)로 분류되어 있음         </li> </ul>
VI. 관리(되고 있는)자원 보호지역 (Managed Resource Protected Area)	<ul style="list-style-type: none"> <li>변형되지 않은 우수한 자연계와 장기적인 생물종 다양성의 보호·유지를 보장하고 동시에 자연생산물의 지속적 이용과 지역 주민의 요구 해소가 가능한 보호지역</li> </ul>

자료: 국립공원관리공단(2014), 국립공원 신규지정 기본정책방향 정립

- IUCN이 정하고 있는 자연보호구역 구분 기준에 따르면, 국립공원은 자연생태계의 보호와 레크리에이션을 위해 관리되는 육지나 해상의 천연지역으로 다음의 기준을 충족해야 함
  - 현재뿐만 아니라 미래세대를 위하여 하나 이상의 생태계를 원상태 그대로 보호
  - 지정 목적에 위해가 되는 비우호적 개발이나 점용을 배제
  - 심미적, 과학적, 교육적인 목적이거나 휴양 목적의 이용자에게 방문 기회의 토대를 제공하고, 환경적·문화적으로 양립할 수 있는 육지나 해양지역
- 2012년 제주에서 개최된 세계국립공원청장회의에서 IUCN이 주축이 되어 각국의 국립공원관리청과 조정협의를 거쳐 합의된 사항은 다음과 같음
  - 세계국립공원청장은 국립공원과 보호지역 전체를 하나의 파트너십으로 연결하는 것을 목표로 파트너십 구축, 글로벌 협력 활성화, 국민 참여 및 사람과 자연의 연결, 환경교육 확대 등 4대 과제를 이행하기로 함
  - UN국립공원과 보호지역의 날 지정, 보호지역 관리·인증을 위한 국제 표준개발, 정기적인 세계국립공원 청장 회의 개최 등을 추진함
- IUCN은 국립공원에 대하여 비교적 넓은 면적을 가져야 하며, 다음과 같은 요건을 충족할 것을 권장하고 있음
  - 인간의 개발과 점용에 의해 물리적으로 변화되지 않은 적어도 1개 이상(1~7개)의 생태계를 유지해야 함
  - 이 지역의 동식물과 지형학적 위치 및 서식지가 특별한 과학적, 교육적, 여가선용적 가치를 지니고 수려한 자연풍광을 구비해야 함
  - 국가의 관련부처에서 국립공원에 대하여 개발이나 점용을 방지하거나 제거하는 조치를 취할 수 있어야 하고, 지정당시의 생태적, 지형학적 또는 미학적 특성유지를 위한 조치를 효과적으로 시행할 수 있어야 함
  - 영감적·교육적·문화적 그리고 여가 선용을 위한 특별한 조건하에 서만 탐방이 허용되어야 함
- IUCN은 국립공원보다 상위의 개념으로 자연보호지구(엄정 자연보호 지역, 야생지 보호지역)를 두고 있으며, 이들 지역은 생태계 등 자연 환경의 보전을 위해 출입 통제 등을 통해 엄격히 관리되는 지역이며,

자연보호지역을 제외할 경우 국립공원은 나머지 5개 카테고리 중에 최상위 개념으로 인식하고 있음

## 2) 우리나라 국립공원 제도

### ○ 우리나라에서 국립공원제도 도입 연혁<sup>5)</sup>은 다음과 같음

- 1962년 미국 시애틀에서 개최된 제1차 세계국립공원대회에서 한국대표로 참석한 학자들이 우리나라에 국립공원제도 도입의 필요성을 주장함
- 1963년 지리산 지역의 자연·인문환경이나 산업, 문화, 생태, 사회 등 부문별 세부적인 조사와 세 차례의 현지조사를 통해 지리산에 대한 국립공원 지정 안을 마련 후, 1967년에 지리산국립공원이 처음 지정됨
- 1965년 건설부에서 '공원법'을 제정하였으며, 1980년에 '자연공원법'이 개정되어 국립공원, 도립공원 외에 군립공원을 추가하였고, 2011년에 지질공원을 추가함

### ○ '자연공원법'의 설립목적, 자연공원의 구분, 지정 및 관리주체와 관련된 주요 내용은 다음과 같음

- 자연공원법은 자연공원의 지정·보전 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하고 지속가능한 이용을 도모하기 위함
- 자연공원을 국립공원·도립공원·군립공원 및 지질공원으로 구분<sup>6)</sup>하고 있으며, 국립공원은 우리나라의 자연생태계나 자연 및 문화경관(이하 '경관이라 함')을 대표할 만한 지역으로 자연공원의 지정(제4조), 국립공원의 지정절차(제4조의2)에 따라 지정된 공원임
- 국립공원의 지정 및 관리주체는 환경부장관이며, 환경부장관은 국립공원 지정에 필요한 서류를 작성하여 주민설명회 및 공청회 개최,

5) 우리나라 국립공원 제도 도입 연혁은 국립공원관리공단(2014)의 국립공원 신규지정 기본정책방향 정립 보고서의 내용을 참고로 정리하였음

6) 자연공원법에 따르면 국립공원, 도립공원, 군립공원 및 지질공원으로 구분되며, 국립공원 앞에 오는 예를 들면 한라산국립공원의 한라산이나 한려수도해상국립공원의 한려수도해상 등에 대한 용어 사용에 대해 별도의 규정은 없으며, 다만 국립공원 지정에 필요한 서류 제출 시 공원의 명칭 및 종류를 기입하도록 하고 있음

관할 시·도지사 및 군수의 의견 청취, 관계 중앙행정기관의 장과의 협의, 국립공원심의위원회의 심의를 거쳐야 함

○ 국립공원의 지정에 필요한 서류는 다음과 같음

- 공원의 명칭 및 종류
- 공원지정의 목적 및 필요성
- 공원구역 예정지의 도면 및 행정구역별 면적
- 동·식물의 분포, 지형·지질·수문, 자연경관, 자연자원 등 자연환경 현황
- 인구, 주거, 문화재 등 인문현황
- 토지의 이용현황 및 그 현황을 표시한 도면
- 토지의 소유구분(국유·공유 또는 사유를 구분하고 사유토지 중 사찰 소유의 토지는 따로 표시)
- 공원구역 예정지의 용도지구계획안 및 그 계획을 표시한 도면

○ 우리나라에서 자연공원의 지정기준은 다음과 같음

- 자연공원을 지정할 경우 자연생태계, 자연경관, 문화경관, 지형 보존 및 위치와 이용편의를 고려하고 있음

<표 II-2> 우리나라 자연공원 지정 기준

구 분	기 준
자연생태계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자연생태계의 보전상태가 양호하거나 멸종위기 야생동식물·천연기념물·보호야생동식물 등이 서식할 것</li> </ul>
자연경관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자연경관의 보전상태가 양호하여 훼손 또는 오염이 적으며 경관이 수려할 것</li> </ul>
문화경관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화재 또는 역사적 유물이 있으며, 자연경관과 조화되어 보전의 가치가 있을 것</li> </ul>
지형 보존	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화재 또는 역사적 유물이 있으며, 자연경관과 조화되어 보전의 가치가 있을 것</li> </ul>
위치 및 이용편의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국토의 보전·이용·관리 측면에서 균형적인 자연공원의 배치가 될 수 있을 것</li> </ul>

자료: 자연공원법 시행령 별표 1. 자연공원의 지정기준(제3조 관련)

○ 국립공원내 용도지구별 설정기준 및 허용행위 기준은 다음 표와 같음

<표 II-3> 우리나라 국립공원 내 용도지구

지구별	지구설정 기준	허용행위 기준
공원 자연 보존 지구	<p>다음에 해당하는 곳으로 특별히 보호할 필요가 있는 곳</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 생물다양성이 특히 풍부한 곳</li> <li>• 자연생태계가 원시성을 지니고 있는 곳</li> <li>• 특별히 보호할 가치가 높은 야생 동식물이 살고 있는 곳</li> <li>• 경관이 특히 아름다운 곳</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학술연구, 자연보호 또는 문화재의 보존·관리를 위해 필요한 최소한의 행위</li> <li>• 최소한의 공원시설의 설치 및 공원사업</li> <li>• 군사시설·통신시설·항로표지시설·수원보호시설·산불방지시설 등</li> <li>• 고증절차를 거친 사찰의 복원과 사찰 경내지에서 불사를 위한 시설 및 그 부대시설</li> <li>• 종교단체의 시설물 중 자연공원으로 지정되기 전의 기존 건축물에 대한 개축·재축, 고증절차를 거친 시설물의 복원 등</li> <li>• 자연 상태로 그대로 두면 자연이 심각하게 훼손될 우려가 있어 이를 막기 위한 최소한의 사업</li> <li>• 대통령령이 정하는 대상지역 및 허용 기준에 따라 공원관리청과 주민 간에 자발적 협약을 체결하여 하는 임산물의 채취 행위</li> </ul>
공원 자연 환경 지구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자연보존지구의 완충공간으로 보전할 필요가 있는 지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공원자연보존지구에서 허용되는 행위</li> <li>• 대통령령이 정하는 공원시설의 설치 및 공원사업</li> <li>• 대통령령 허용기준 범위 안에서의 농지 또는 초지 조성 행위 및 그 부대시설의 설치</li> <li>• 농업·축산업 등 1차산업 행위 및 대통령령이 정하는 국민경제상 필요한 시설의 설치</li> <li>• 임도의 설치, 조림, 육림, 벌채, 생태계 복원 및 사방사업법에 따른 사방사업</li> <li>• 자연공원 지정 전의 기존 건축물에 대해 주위 경관과 조화를 이루도록 대통령령으로 정하는 규모이하의 증축·개</li> </ul>

지구별	지구설정 기준	허용 행위 기준
		<p>축·재축 및 그 부대시설의 설치와 천재지변이나 공원사업으로 이전이 불가피한 건축물의 이축</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자연공원을 보호하고, 자연공원으로 들어가는 자의 안전을 지키기 위한 사방·호안·방화·방책 및 보호시설 등의 설치</li> <li>• 군사훈련 및 농로·제방의 설치 등 대통령령이 정하는 기준에 따른 국방상·공익상 필요한 최소한의 행위 또는 시설의 설치</li> <li>• 장사등에 관한 법률에 eKFS 개인묘지의 설치</li> </ul>
공원 마을 지구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을이 형성된 지역으로서 주민생활을 유지하는 데에 필요한 지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공원자연환경지구에서 허용되는 행위</li> <li>• 대통령령이 정하는 규모 이하의 주거용 건축물의 설치 및 생활환경 기반시설의 설치</li> <li>• 공원마을지구의 자체 기능상 필요한 시설로서 대통령령이 정하는 시설의 설치</li> <li>• 공원마을지구의 자체 기능상 필요한 행위로서 대통령령이 정하는 행위</li> <li>• 환경오염을 일으키지 아니하는 가내공업</li> </ul>
공원 문화 유산 지구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문화재보호법에 따른 지정문화재를 보유한 사찰</li> <li>• 전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률에 따른 전통사찰의 경내지 중 문화재의 보전에 필요하거나 불사에 필요한 시설을 설치하고자 하는 지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공원자연환경지구에서 허용되는 행위</li> <li>• 불교의 의식, 승려의 수행 및 생활과 신도의 교화를 위하여 설치하는 시설 및 그 부대시설의 신축·증축·개축 및 이축 행위</li> <li>• 기타 사찰의 보전·관리를 위해 대통령령이 정하는 행위</li> </ul>

자료: 자연공원법 제18조

### 3) 주요 국가의 국립공원 제도 비교

- 국립공원 제도를 시행하고 있는 대다수의 국가들이 공원법에 의한 지정 기준을 따르고 있으며, 각 나라의 지정기준을 종합하면 우리나라의 국립 공원 지정기준인 자연생태계, 자연경관, 문화경관, 지형보전, 위치 및 이용편의, 규모(면적), 과학·교육적 가치, 휴양적 가치로 분류할 수 있음
- 자연생태계
  - 우리나라 「자연공원법」에서는 자연생태계를 보전상태가 양호하거나 멸종위기의 야생동식물, 천연기념물, 보호야생동식물 등이 서식하는 지역으로 정의하고 있음
  - 주요 국가의 경우 멸종위기종이나 위협종의 생물서식지, 다른 지역에서 볼 수 없는 대표적인 생태계를 보유하고 있는 지역, 자연성이 풍부한 경관 핵심지역, 자연성이 높은 곳 등 국립공원을 지정하는 자연생태계 지정기준으로 이용하고 있음

<표 II-4> 주요 국가 국립공원의 자연생태계 지정 기준

구 분	기 준
한 국	<ul style="list-style-type: none"><li>• 자연생태계의 보전상태가 양호하거나 멸종위기야생동식물·천연기념물·보호야생동식물 등이 서식</li></ul>
미 국	<ul style="list-style-type: none"><li>• 위협종, 멸종위기종으로 알려진 생물의 서식지</li><li>• 생물종의 지속적인 생존을 위해 절대적으로 필요한 지역</li></ul>
캐나다	<ul style="list-style-type: none"><li>• 희귀종, 멸종 위기생물종 등 서식</li></ul>
뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"><li>• 대표적인 생태계가 다른 국립공원에서 볼 수 없는 지역</li></ul>
일 본	<ul style="list-style-type: none"><li>• 자연성(경관의 핵심지역이 원칙적으로 <math>20\text{km}^2</math> 이상의 면적)</li></ul>
영 국	<ul style="list-style-type: none"><li>• 양질의 서식처 및 서식처의 다양성</li></ul>
호 주	<ul style="list-style-type: none"><li>• 동식물의 서식처</li></ul>
독 일	<ul style="list-style-type: none"><li>• 야생동물과 식물의 특정종 서식지</li></ul>
대 만	<ul style="list-style-type: none"><li>• 야생동식물 등을 대표하는 것</li></ul>
스 위 스	<ul style="list-style-type: none"><li>• 높은 자연성(다양성, 토착동식물 뿐만 아니라 서식지의 희귀성)</li></ul>
프 랑 스	<ul style="list-style-type: none"><li>• 서식처 보호</li></ul>

자료: 국립공원관리공단(2014), 국립공원 신규지정 기본 정책 방향 정립

## ○ 자연경관

- 우리나라는 국립공원을 지정할 때 「자연공원법」에 자연경관의 보전상태가 양호하고, 훼손 또는 오염이 적고, 경관이 수려한 지역을 자연경관 지정기준으로 정하고 있음
- 미국은 특이한 지형, 식생, 결출한 경관 및 특이한 경관적 특성과 풍치를 지닌 지역을 기준으로 하고 있음
- 캐나다는 생태계가 다양한 특성을 잘 나타내고, 인간의 영향이 최소화된 자연상태 지역, 대표적인 생태계가 다른 국립공원에서 볼 수 없는 특이한 지역을 기준으로 하고 있음
- 뉴질랜드에서도 다른 국립공원에 포함되지 않은 뛰어난 경관을 지닌 지역을 기준으로 하고 있음
- 일본은 국가의 풍경을 대표하며 뛰어난 자연풍경을 지닌 지역을 기준으로 하고 있음
- 그 밖에 많은 국가에서 자연미, 차별성, 뛰어난 아름다움 등을 자연경관 등 자연경관 지정기준으로 하고 있음

<표 II-5> 주요 국가 국립공원의 자연경관 지정 기준

구 분	기 준
한 국	• 보전상태가 양호하며, 훼손 또는 오염이 적고, 경관이 수려한 지역
미 국	• 특이한 지형, 식생, 결출한 경관 및 특이한 경관적 특성과 풍치를 지닌 지역
캐 나 다	• 생태계가 다양한 특징을 잘 나타내고, 인간의 영향이 최소화 된 자연상태지역 • 대표적인 생태계가 다른 국립공원에서 볼 수 없는 특이한 지역
뉴질랜드	• 다른 국립공원이 포함하지 않은 뛰어난 경관을 지닌 지역
일 본	• 국가의 풍경을 대표하며 뛰어난 자연풍경을 지닌 지역
영 국	• 자연미, 차별성
호 주	• 자연풍경을 지닌 지역
독 일	• 뛰어난 아름다움
대 만	• 특수한 자연경관을 가지며 국가 자연유산을 대표하는 것
스 위 스	• 경관적 가치(뛰어난 아름다움과 풍경)를 지님
프 랑 스	• 경관보호지역

자료: 국립공원관리공단(2014), 국립공원 신규지정 기본 정책방향 정립

## ○ 문화경관

- 우리나라는 국립공원 지정기준에 문화재 또는 역사적 유물을 포함하고 있으며, 특히, 문환경관이 자연경관과 조화되어 보전 가치가 있는 지역을 지정기준으로 하고 있음
- 미국은 국가적 유산을 설명하기 위한 가치의 우월성, 국가발전과 관련이 있는 지역, 국가발전에 기여한 사람과 관련된 지역을 지정기준으로 하고 있는데, 인물과 관련된 곳을 지정하는 점이 특이함
- 캐나다, 영국, 호주, 독일 등은 중요한 문화유산을 지정기준으로 하고 있음
- 프랑스는 문화유산을 통한 인근지역 사회경제 생활을 촉진하기 위한 내용을 지정기준으로 정하고 있음

<표 II-6> 주요국가 국립공원의 문화경관 지정 기준

구 분	기 준
한 국	<ul style="list-style-type: none"><li>• 문화재 또는 역사적 유물이 있으며, 자연경관과 조화</li></ul>
미 국	<ul style="list-style-type: none"><li>• 국가적 유산을 설명하는데 뛰어난 가치를 보유하며, 심미적 가치의 우월성을 갖는 지역</li><li>• 국가 역사발전 형태나 변화과정을 잘 묘사하고, 국가발전에 크게 기여한 사건과 관련이 있는 지역</li><li>• 국가발전에 크게 기여한 사람과 관련된 지역</li></ul>
캐나다	<ul style="list-style-type: none"><li>• 중요한 문화 유산</li></ul>
영 국	<ul style="list-style-type: none"><li>• 문화유산의 보존 증대</li></ul>
호 주	<ul style="list-style-type: none"><li>• 중요 문화유산과 유적</li></ul>
독 일	<ul style="list-style-type: none"><li>• 역사적, 자연유산적 지역</li></ul>
대 만	<ul style="list-style-type: none"><li>• 선사시대 유적과 선사시대 이후 고적 등 환경을 가지는 지역</li></ul>
스위스	<ul style="list-style-type: none"><li>• 문화적 경관으로 고유성과 특이성을 지니며, 역사적으로 중요한 사이트 및 기념물로서 특징을 지님</li></ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"><li>• 문화유산을 통한 인근 지역 사회경제 생활 촉진</li></ul>

자료: 국립공원관리공단(2014), 국립공원 신규지정 기본 정책방향 정립

## ○ 지형보전

- 우리나라는 국립공원을 지정할 때 지형보존과 관련된 기준을 포함하고 있는데, 각종 산업개발로 인해 경관 파괴 우려가 없는 지역을 지

## 정하도록 하고 있음

- 미국은 다른 토지 관리규제로 보호되거나 대표되고 있지 않은 지역을 중요시하고 있음
- 캐나다는 자연공동체와 수계유역의 온전성 유지, 뉴질랜드는 인위적으로 변경된 지역일지라도 복원이 가능하거나 자연적으로 재생이 가능한 지역을 지정기준으로 정하고 있음
- 일본은 지역사회의 공존을 위해, 호주는 인간의 점유나 개발로 인해 현저하게 변형되지 않는 한 개 이상의 생태계를 포함하는 것을 지정 기준으로 정하고 있음
- 대만은 국가에서 장기간 보존이 필요한 지역을 대상으로 하고 있고, 프랑스에서는 과학적으로 참고할 만한 보호지역을 지정기준으로 정하고 있음

&lt;표 II-7&gt; 주요 국가 국립공원의 지형보존 지정 기준

구 분	기 준
한 국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각종 산업개발로부터 경관의 파괴 우려가 없음</li> </ul>
미 국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존의 국립공원 시스템 내에 지정되어 있지 않은 자연적, 문화적 특성을 대표하는 지역으로 다른 토지관리규제에 의해 보호되거나 대표되고 있지 않는 지역</li> </ul>
캐 나 다	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자연공동체와 수계유역의 온전성 유지</li> </ul>
뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영속적인 보전지역, 인위적으로 변경된 지역일지라도 복원이 가능하거나 자연적으로 재생이 가능한 지역</li> </ul>
일 본	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역사회와의 공존</li> </ul>
영 국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자연경관 및 야생동물과 문화유산의 보존</li> </ul>
호 주	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인간의 점유, 개발로 인해 현저하게 변형되지 않은 한 개 이상의 생태계를 포함</li> </ul>
독 일	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인간의 간섭에 의해 영향을 받지 않았거나 제한적인 영향만 받았을 경우</li> <li>• 자연상태에서 방해 받지 않는 상태를 유지하며, 천천히 개발이 진행되어 가고 있는 지역</li> </ul>
대 만	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가에서 장기간 보존이 필요한 지역</li> </ul>
스 위 스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건물사용과 설비, 토착동식물의 서식지, 자연경관과 지역적 특성에 의한 낮은 수준의 방해</li> </ul>
프 랑 스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과학적으로 참고할 만한 보호지역</li> </ul>

자료: 국립공원관리공단(2014), 국립공원 신규지정 기본 정책방향 정립

○ 규모(면적)

- 우리나라는 국립공원을 지정할 때 지정기준으로 국립공원의 규모에 대해 구체적으로 명시하고 있지 않음
- 일본, 뉴질랜드, 독일을 제외한 대부분의 국가가 특별히 국립공원의 면적으로 제한하고 있지 않음

<표 II-8> 주요 국가 국립공원의 규모(면적) 기준

구 분	기 준
미 국	• 자원의 장기간 보호 및 공공의 이용도모를 위하여 충분한 크기
뉴질랜드	• 면적이 큰 지역(수십 $\text{km}^2$ 이상)
일 본	<ul style="list-style-type: none"><li>• 해안(본토): 약 300 <math>\text{km}^2</math> 이상</li><li>• 섬지역: 100 <math>\text{km}^2</math> 이상</li></ul>
독 일	• 범위가 넓음

자료: 국립공원관리공단(2014), 국립공원 신규지정 기본 정책방향 정립

## 2. 국립공원 관련 계획 검토

### 1) 국가환경종합계획(2006~2015)<sup>7)</sup>

○ 국가환경종합계획은 환경정책기본법에 따라 수립되는 것으로 국가차원의 환경보전을 위한 장기적인 환경정책의 비전과 방향을 제시하는 장기 전략계획임

- 제1차 환경보전장기종합계획(1987~2001)은 한강유역, 낙동강유역, 서남해권 환경보전종합계획을 통합하여 수립함
  - 제2차 환경보전장기종합계획(1996~2005)은 환경정책의 방향과 미래 환경의 청사진을 담아 「환경비전 21」이라는 명칭으로 수립함
- 2002년 개정된 환경정책기본법에 따라 10년 단위의 장기계획인 국가

7) 환경부(2006), 국가환경종합계획

### 환경종합계획(2006~2015)을 수립함

- 21세기 초 국내외의 환경여건 변화를 적극 수용하여 국민의 환경수요를 충족함
- 인류 공동의 윤리규범으로 정착되고 있는 환경적으로 지속가능한 발전 이념을 반영, 21세기가 요구하는 지속가능한 국가환경의 미래상을 제시함
- 계획의 궁극적인 목적과 비전은 21세기 한반도의 자연환경과 생활환경을 온전하고 건강하게 하여 지속가능한 사회를 실현하는데 있음
  - 비전은 현세대와 미래세대 모두를 위한 건강한 환경, 정의로운 사회, 효율적인 경제를 가진 지속가능한 선진 국가 조성으로 설정함
  - 추진목표는 한반도 환경용량의 효과적인 보전과 지속적인 확충, 세대간, 세대내의 환경 형평성이 구현되는 사회, 지속가능한 자연자원 이용체계 구축, 생태계의 원리를 존중하는 안정적 경제체계의 구축임
  - 추진원칙은 인간과 자연의 공생, 개발과 보전의 조화, 환경친화적인 경제발전, 환경적 형평성 추구, 민주적 참여확대로 정하고 있음
- 2015년의 환경정책 비전으로 자연생태의 주요 지표에서 '자연보호지역의 비율을 2003년 국토면적 대비 7.1%에서 2015년까지 15% 달성 목표'로 정하여, OECD 평균 14.8%보다 넓은 면적을 자연보호지역으로 지정하려 하고 있음
  - 연안·해양보호구역 지정면적 비율을 영해면적 대비 2003년 10.6%를 2015년까지 13.0%로 확대하고자 함<sup>8)</sup>
- 국립공원의 관리와 관련된 내용은 다음과 같음
  - 국립공원 관리를 위한 국립공원관리공단 운영예산 및 공원관리를 위한 투자비 확대 추진
  - 공원관리 조직의 선진화 추진: 양질의 탐방서비스 제공 및 자연생태계 조사·연구기능 강화
  - 지역주민이 참여하는 공원관리체계 확립: 공원내 거주민에 대한 지역사업을 확대하고 불법 행위 감시, 자연해설프로그램 탐방객 안내 등

8) 여기에 제시하는 영해면적 대비 연안·해양보호구역은 국립공원을 포함하여 각종 법률에 따른 보호구역의 면적을 모두 포함하는 면적임

에 지역주민이 참여할 수 있도록 제도를 정비함

비전	추진목표
지속가능한 선진국가 조성	<ul style="list-style-type: none"><li>• 한반도 환경용량의 보전과 지속적인 확충</li><li>• 세대간, 세대내 환경형평성이 구현되는 사회구축</li><li>• 지속가능한 자연자원이용체계 구축</li><li>• 생태계의 원리를 존중하는 안정적 경제체계의 구축</li></ul>

<그림 II-1> 국가환경종합계획 비전과 목표

## 2) 환경보전중기종합계획(2013~2017)<sup>9)</sup>

- 환경보전중기종합계획은 환경정책기본법 제17조에 따라 국가환경종합계획의 종합·체계적 추진을 위해 매 5년마다 수립함
  - 주요 내용은 환경현황, 환경변화 여전 및 전망, 자연·대기·수질·상하수도·자원순환 등 분야별 환경개선대책, 사업시행 소요예산 등임
- 환경보전중기종합계획은 국가환경종합계획의 실천계획으로 분야별 환경계획을 종합·조정하고 관계부처 환경정책 등을 총괄하는 환경종합계획임
- 국가계획의 비전은 국민 행복을 완성하는 선진 환경복지국가 실현임
  - 목표는 위해요인으로부터 안전한 생활환경 조성, 국민이 원하는 고품질의 환경서비스 제공, 미래의 지속가능성을 보존하는 사회시스템 구축 등이며, 자연환경보전과 관련된 내용은 지속가능한 국토·자연자원 관리 등임
  - 생태계 보전/관리역량 강화사업에는 우수 생태계 보전·관리 강화, 핵심 생태축 보전·복원, 자연공원의 생태가치 창출, 국립생태원의 생태계 조사·연구기반 강화, 한반도 생물자원 조사·발굴 및 관리 기반 구축, 멸종위기 야생동식물 복원·보호 강화, 외래종 및 유전자

9) 환경부(2013), 제5차 환경보전중기종합계획

변형생물체 관리 강화, 생물자원 활용기반 확충, 나고야의정서 발효 대비 고유생물 주권 확보, 생물다양성 종합관리기반 강화 등이 있음

- 특히, 자연공원의 생태가치 창출을 위해 공원내 주요 탐방로 구간별 스트레스 지수 개발, 생태네트워크 구축, 공원보호협정제<sup>10)</sup> 도입, 국립공원 재해예방을 위한 방재 인프라 구축 등이 있음
- 사회 전반의 지속가능성을 제고하고자 지속가능한 국토·자연 자원 관리에서 우수생태지역을 확대하거나 친환경 국토자원관리 강화를 위해 2017년까지 국토면적 대비 보호지역을 15% 수준으로 확대하고자 하는 내용이 포함되어 있음
- 제주특별자치도 환경보전중기기본계획의 비전은 “The Harmonious Jeju(인간과 자연이 조화로운 제주)”로 설정하였으며, 기본방향으로 인간과 동·식물의 공존 체계 구축, 환경의 보전과 자원의 선순환체계 구축, 환경 교육 시스템 선진화로 정하였음
  - 추진전략으로는 생태계의 건전성을 보장하는 환경자산의 체계적 관리, 지속가능한 사회를 실현하는 자원순환시스템 구축, 모두가 함께 하는 환경거버넌스 시스템 구축임

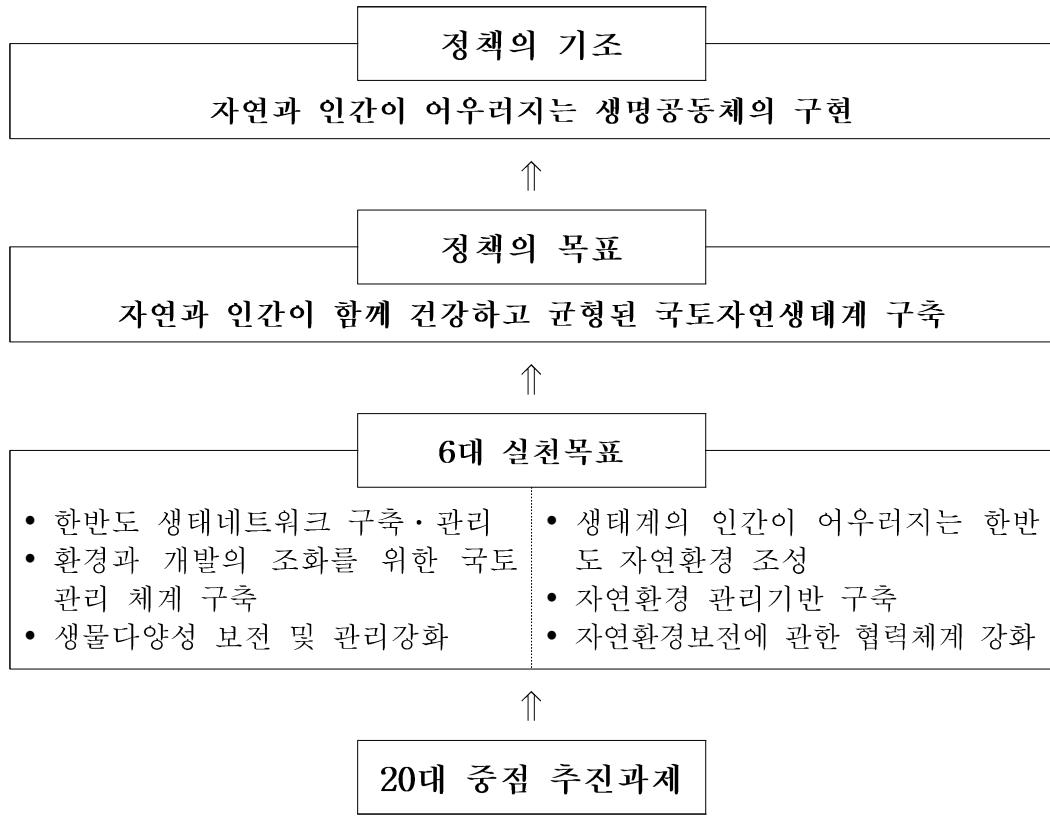
### 3) 자연환경보전기본계획(2006~2015)<sup>11)</sup>

- 「자연환경보전법」 제8조 규정에 근거한 장기종합계획으로 「자연환경보전기본원칙」을 달성하기 위한 기본계획임
  - 향후 10년간 우리나라의 국토 및 자연환경 여건을 전망하고, 이를 토대로 하는 정책 비전 및 목표를 제시함
  - 지속가능한 발전을 도모하기 위해 중앙정부, 지방자치단체가 추진해야 할 정책 개발 및 투자계획을 마련함
  - 국토, 자연 및 생태계 보전을 위해 정부, 지자체, 민간단체 및 국민 등 이해관계 당사자가 수행할 역할분담 방안을 모색함

10) (가칭)공원보호협정제는 국립공원 토지 소유자에게 자발적 보전목표(생물다양성 보전, 주변 경관개선 등)를 설정하도록 하고, 목표 달성을 위한 경제적 인센티브를 제공하기 위한 제도임

11) 환경부(2006), 자연환경보전기본계획

- 21세기 인간과 자연이 더불어 사는 선진 환경국가를 건설하기 위한 범국민적 실천계획임
- 지속가능한 발전을 도모하고 국토, 자연 및 생태계 보전을 위하여 향후 10년간 우리나라의 국토 및 자연환경 여건을 전망하고, 이를 토대로 한 정책비전 및 목표를 제시함
- 자연환경보전의 기본방향을 포괄하는 이념 및 정책의 기조는 『자연과 인간이 어우러지는 생명공동체의 구현』으로 설정함
  - 자연보전정책 패러다임의 전환을 통해 한반도의 자연환경을 서로 유기적으로 연결함으로써 인간과 자연이 더불어 살아가는 생명력 있는 한반도를 구현하는 것을 의미함
- 「자연과 인간이 함께 살아가는 건강하고 균형된 국토자연생태계 구축」을 정책목표로 설정하여, 이에 대한 구현을 위해 '6대 실천목표'와 '20대 중점추진과제'를 선정함
- 자연환경목표로 2015년 기준 국토면적 대비 보호지역 면적 9.6%를 2015년까지 15%로 확대하겠다는 목표를 설정하고 있음
- 해안 및 해양 국립공원의 체계적 관리에 관한 내용은 다음과 같음
  - 해안 및 해양 국립공원의 특수성을 고려한 공원인력 확충 및 전문화 추진
  - 공원내 자연자원에 대한 정밀조사 실시 및 데이터베이스 구축 · 관리
  - 공원내 자연생태계의 수용능력을 고려한 탐방인원 제한, 외래종 제거 등 공원자원 관리 강화
  - 공원탐방에 대한 인식을 유흥 · 오락에서 체험 · 학습으로 전환시키기 위한 Eco-guide 및 Senior Volunteer Program 운영



<그림 II-2> 자연환경보전 기본계획 정책목표

#### 4) 해양환경종합계획(2011~2020)<sup>12)</sup>

- 해양환경종합계획은 해양환경관리법 제14조 제1항에 따른 계획임
  - 제2차 해양수산발전기본계획(2011~2020)의 ‘건강하고 안전한 해양 이용 · 관리 실현’ 분야 계획임
  - 해양환경 관련 분야 범정부 차원의 종합계획임
  - 여타 국가계획과 조화 · 연계한 향후 10년간 정책계획으로 연안통합 관리계획, 해양생태계 보전 · 관리 기본계획, 국가환경종합계획, 무인도서종합관리계획 등 다른 국가계획과 조화를 통해 시너지 효과 창출을 도모함

12) 국토해양부 · 환경부 · 농림수산식품부 · 해양경찰청(2011), 제4차 해양환경종합계획

- 여건변화, 추진실적 평가 등을 통해 차기년도 실천계획을 조정·추진하는 연동계획임
- 해양환경종합계획의 내용적 범위는 다음과 같음
  - 해양환경의 현황 및 장래예측에 관한 사항
  - 해양환경보전에 관한 시책의 방향에 관한 사항
  - 해양오염의 예방 및 해양환경의 개선을 위한 대책에 관한 사항
  - 해양환경보전을 위한 재원확보에 관한 사항
  - 해양환경 전문 인력의 양성에 관한 사항
  - 해양환경보전과 관련한 과학기술의 개발 및 국제협력에 관한 사항
- 계획의 비전을 '건강하고 생산적인 바다'로 정하고 이를 실현하기 위한 목표를 '생태적으로 건강한 해양환경 조성'으로 정하였으며, 5대 실천목표를 다음과 같이 정하였음
  - 육상기인 오염원 국가관리체계 확립
  - 해양기인 오염대응 능력 확충
  - 해양생태계 건강성 유지 · 보전
  - 기후친화적 해양환경 관리 강화
  - 해양환경정책 인프라 강화
- 해양생태계 건강성 유지 · 보전을 위해 해양생태계 조사 확대 및 정책 활용 강화, 주요 해양생태계 보전 및 복원 조치 강화, 해양생태관광 활성화, 해양환경 · 생태계 인식 증진을 위한 교육 · 홍보 활동을 추진 전략으로 정하고 있음
  - 연안 · 해양보호구역 지정 확대 및 람사르 습지 등록, 연안 · 해양보호구역 관리 정착, 해양생태계 복원사업 확대 등을 주요 해양생태계 보전 및 복원조치 강화사업으로 추진함



<그림 II-3> 해양환경종합계획 비전 체계도

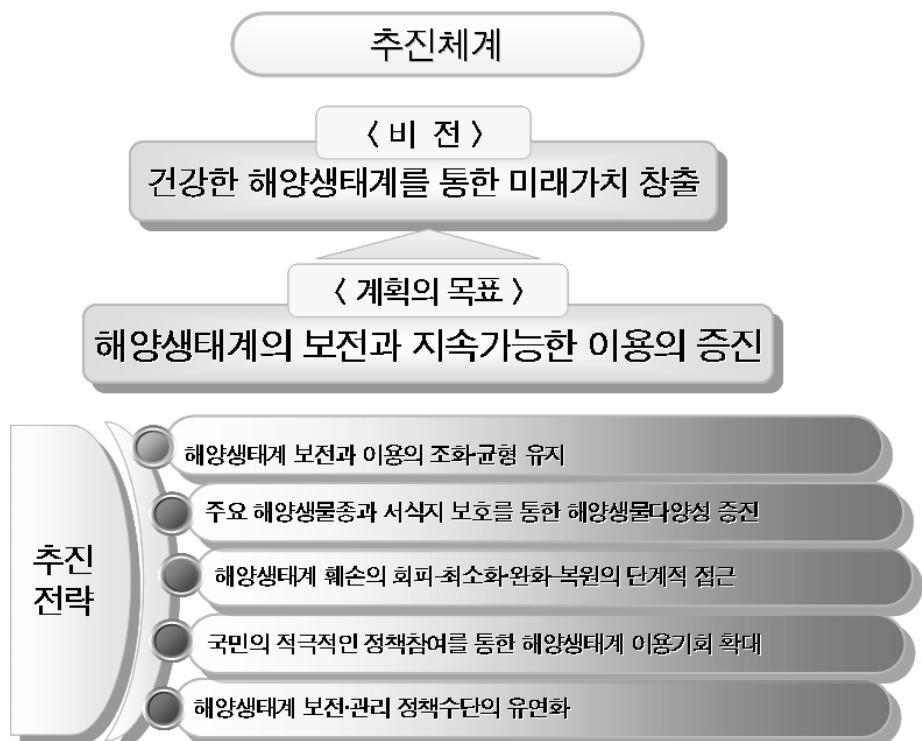
## 5) 해양생태계 보전 · 관리 기본계획(2008~2017)<sup>13)</sup>

- 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 제9조에 따라 수립하는 10년 단위 계획임
  - 해양생태계에 대한 국가 종합계획으로 해양수산발전기본계획 및 해양환경관리종합계획의 하부계획임
  - 주요 내용은 해양생태계 현황 및 그 이용 상황, 보전과 관리, 해양생물의 서식환경 및 이동경로의 보호·복원, 해양생태축의 구축·추진, 교육·홍보 및 민간협력의 증진 등임
- 해양생태계 보전 · 관리 기본계획은 해양생태계가 훼손되고, 해양생물 다양성의 유지 · 보전을 위한 사회적 대응압력이 증가하면서 종합적 ·

13) 해양수산부(2007), 해양생태계 보전 · 관리 기본계획

체계적 관리가 필요해짐에 따라 수립하는 법정 종합계획임

- 계획의 비전으로는 건강한 해양생태계를 통한 미래가치 창출로 우수한 생물다양성을 보유하고 있는 지역을 보존하고 생물자원의 확보, 국민여가 수요의 충족, 환경교육의 장 등의 다양한 수요를 만족하고 미래가치를 창출하고자 함
- 계획의 목표로는 해양생태계 보전과 지속가능한 이용의 증진으로, 보전정책과 이용간의 조화를 통해 상호간의 상승효과를 창출하고자 함
- 특히, '해양생태계 보전·관리 기본계획'에서는 우수 해중경관지구 해양보호구역 지정 확대 사업을 추진함
  - 각종 해양생태계 조사 및 '해중경관 디이버 모니터링'에서 우수한 자원을 가지고 있는 해역을 우선 정밀조사함
  - 우수 해중경관 지구 해양보호구역을 지정 확대하고자 하는 노력을 하고 있으므로, 해중경관지구, 해양보호구역, 해양국립공원과 연계하여 추진하는 방안을 모색할 필요가 있음



<그림 II-4> 해양생태계 보전·관리 기본계획 추진체계

## 6) 제3차 국가생물다양성 전략(2014~2018)<sup>14)</sup>

- 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 제7조에 따른 범부처 차원의 법정계획으로 매 5년마다 수립함
  - 생물다양성협약(CBD)<sup>15)</sup> 제6조에서 각 당사국은 생물다양성의 특수성과 능력에 따라 전략 또는 프로그램 개발·이행을 요구함
- CBD의 생물다양성 전략계획 목표(아이치 목표<sup>16)</sup>)는 다음과 같음

**<표 II-9> CBD의 생물다양성 전략 계획 목표 및 주요 내용**

분야	2020년(일부 2015년)까지 이행목표 주요 내용
1. 인식 제고	- 모든 사람이 생물다양성의 가치와 지속가능한 이용을 위한 행동 방식에 대해 인식
2. 국가계획 수립	- 생물다양성 가치를 개발전략과 통합, 국가 회계제도 등에 반영
3. 유해인센티브 폐지	- 보조금을 비롯한 생물다양성에 유해한 인센티브 폐지
4. 이해관계자 참여	- 정부와 기업 및 여타 이해관계자가 지속가능 소비·생산 계획 수립·이행 및 생태학적 한계 내 자연자원 사용
5. 서식지 손실저감	- 자연서식지의 손실비율을 절반(가능한 곳에서는 제로)으로 저감
6. 어업 관리	- 지속가능한 어로 행위로 어류 등 수중 생태계 보전
7. 농산물 관리	- 지속가능한 방식으로 농업·양식업 지역 및 산림 관리
8. 오염 저감	- 생태계 기능 및 생물다양성에 무해한 수준으로 오염물질 억제
9. 외래종 관리	- 외래종과 이들의 유입경로를 파악·근절

14) 대한민국 관계부처 합동(2014), 제3차 국가생물다양성 전략

15) 생물다양성협약(CBD: Convention on Biological Diversity)는 산업혁명 이후 생물종 감소와 생태계 파괴가 가속화됨에 따라 보전의 필요에 대한 범지구적 공감대가 형성되었고, 이에 따라 1992년 리우정상회의에서 채택, 1993년부터 발효되었으며, 생물다양성 보전, 구성요소의 지속가능한 이용, 유전자원의 이용으로부터 발생한 이익의 공평한 공유를 3대 목적으로 하고 있음

16) 아이치 목표(Aichi Target)는 지난 2010년 10월 일본 아이치현(縣) 나고야시(市)에서 열렸던 제10차 생물다양성협약 당사국 총회에서 채택된 것으로 2020년까지 생물다양성 증진을 위해 5개 분야의 20개 실천 목표를 담고 있으며 국가별로 실천 전략을 수립하도록 규정하고 있음

분야	2020년(일부 2015년)까지 이행목표 주요 내용
10. 기후변화 대응	- 기후변화에 취약한 산호초 및 취약 생태계에 대한 압력 최소화
11. 육상/해양 보호지역 확대	- 육상지역은 17%까지, 연안·해양지역은 10%를 보전
12. 멸종위기종 관리	- 기존 멸종위기종의 멸종을 막고, 취약종의 보전상황을 개선
13. 유전적 다양성 증진	- 작물과 가축 또는 야생종의 유전자의 유전적 다양성 유지
14. 생태계 서비스 의 이용 증진	- 생활에 필수적인 서비스를 제공하는 생태계를 보호
15. 생태계 복원	- 훼손된 생태계의 15% 이상을 복원
16. ABS 이행	- 국내법 제정 등 'ABS 의정서' 이행기반 구축 및 이행
17. 국가전략 수립	- 효과적이고, 최근의 생물다양성 현황을 반영한 국가생물 다양성 전략 및 실천계획 수립
18. 전통지식 보호	- 토착 지역사회의 전통지식과 지속가능한 이용 관습을 존중하고 보호
19. 과학기술 이전	- 과학적 기반과 기술을 개선하고, 공유 및 이전
20. 재원 확충	- 전략계획을 효과적으로 실시하기 위한 재원을 확충

- 2020년까지 보호지역 지정 및 보전 프로그램 적용지역을 확대하기 위해 2020 CBD 목표(육상·담수 17%, 해양 10%) 수준으로 보호지역을 확대하거나 보전 프로그램 시행지역으로 포함하여 추진함
  - 자연공원을 확대하여 1인당 공원면적을 2013년 132m<sup>2</sup>에서 2018년까지 148m<sup>2</sup>으로 확대함
  - 해양보호구역을 2013년 21개소에서 2018년 31개소로 확대함
  - 산림유전자원보호구역을 2013년 1,318km<sup>2</sup>에서 2018년 1,400km<sup>2</sup>로 확대함
  - 생물다양성협약이 요구하는 육상 및 해상보호구역의 확대 지정을 위해 특히 해양생태계를 체계적으로 보전하고 관리하기 위한 자연공원 지정을 적극적으로 검토하는 것이 바람직함

비전	<b>생물다양성을 풍부하게 보전하여 지속가능하게 이용할 수 있는 대한민국 구현</b>		
목표	<b>생물다양성과 보전과 생태가치 제고를 통해 창조경제 견인</b> 보호지역 지정 17%, 자생생물 누적 6만종 목록화		
추진 전략	<b>&lt;전략1&gt;</b> 생물다양성의 주류화	<b>&lt;전략2&gt;</b> 생물다양성의 보전 강화	<b>&lt;전략3&gt;</b> 생물다양성 위협요인 저감
<전략4>	<b>&lt;전략5&gt;</b> 생물다양성 연구 및 관리체계 구축	<b>&lt;전략6&gt;</b> 생물다양성 국제협력 강화	
실천 목표	<b>&lt;전략1&gt;</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 생물다양성 정책의 추진기반 강화</li> <li>• 국민의 인식 제고와 참여 활성화</li> <li>• 생물다양성에 유익한 재정 확대</li> </ul> <b>&lt;전략2&gt;</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 야생생물 보호·관리 강화</li> <li>• 멸종위기종 등 주요 생물과 서식지 보호</li> <li>• 보호지역 확대 및 효과적 관리</li> <li>• 유전다양성 연구 및 보전</li> </ul>	<b>&lt;전략3&gt;</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 외래생물과 LMO<sup>17)</sup> 생물안전 확보</li> <li>• 기후변화에 적응하는 생물다양성 보전체계 구축</li> <li>• 개발로 인한 생물다양성 영향저감과 생태복원</li> </ul> <b>&lt;전략4&gt;</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업·수산·산림 생물다양성 증대</li> <li>• 생물자원 전통지식의 보전 및 활용</li> <li>• 생태계서비스 가치 확대</li> </ul>	<b>&lt;전략5&gt;</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 생물다양성 조사, 평가 및 모니터링</li> <li>• 생물다양성의 과학적 관리능력 제고</li> <li>• 유전자원에 대한 접근과 이익 공유 체계 구축</li> </ul> <b>&lt;전략6&gt;</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 한반도 생물다양성 보전을 위한 남북 협력 사업 발굴</li> <li>• 생물다양성 국제 협력의 활성화</li> </ul>
이행 수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해관계자 참여와 활성화를 통한 생물다양성 인식 제고</li> <li>• 접근과 이익 공유(ABS) 대응체계 구축 및 생물다양성 R&amp;D 추진</li> <li>• 보호지역 확대, 국제협력 강화 등을 통한 글로벌 전략계획 이행</li> </ul>		

&lt;그림 II-5&gt; 제3차 국가생물다양성전략

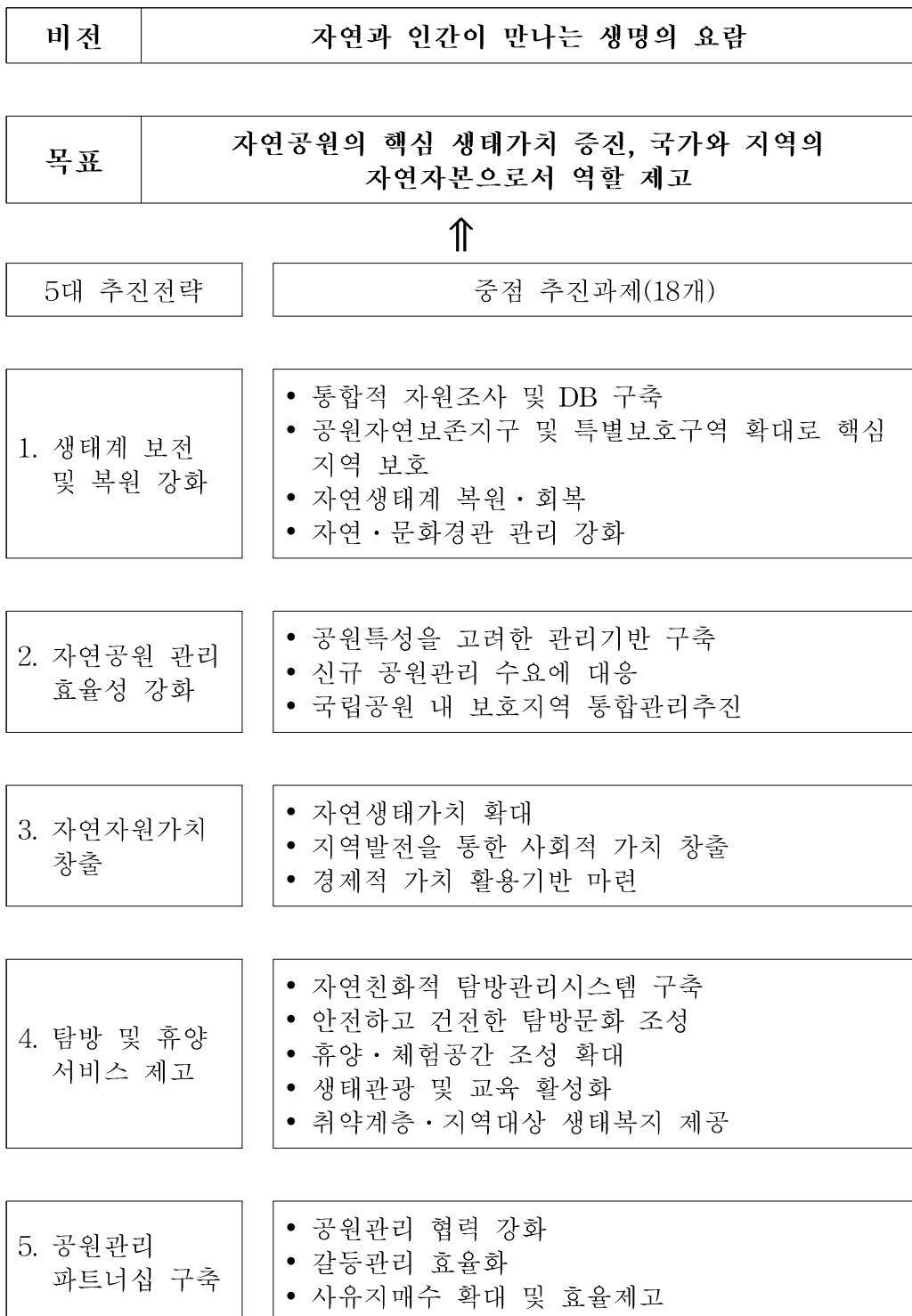
17) LMO(Living Modified Organisms, 유전자변형 생물체)는 생명공학 기술을 이용하여 새롭게 조합된 유전물질을 포함하고 있는 생물체를 의미함

## 7) 자연공원기본계획(2013~2022)<sup>18)</sup>

- 자연공원기본계획은 자연공원법에 의거하여 수립되는 자연공원의 이용·관리·보전에 관한 최상위 계획임
- '제2차 자연공원기본계획'에서는 향후 10년간 자연공원의 비전을 '자연과 인간이 만나는 생명의 요람'으로 제시하고, 목표를 '자연공원의 핵심 생태가치 증진, 국가와 지역의 자연자본으로서 역할 제고'로 설정함
- 이를 실현하기 위한 5대 추진전략으로 ① 생태계 보전 및 복원 강화, ② 자연공원 관리 효율성 강화, ③ 자연자원 가치 창출, ④ 탐방 및 휴양서비스 제고, ⑤ 공원관리 파트너십 구축 등으로 설정하였으며 이에 따른 중점 추진과제 18개를 선정함
- 또한, 2022년 자연공원 미래상 주요 지표로 1인당 국립공원 면적을 현재  $132\text{m}^2/\text{인}$ 에서 2022년까지  $159\text{m}^2/\text{인}$ 으로 20% 증가하겠다는 목표를 가지고 있음

---

18) 환경부(2013), 자연공원기본계획



&lt;그림 II-6&gt; 제2차 자연공원 기본계획 비전체계도

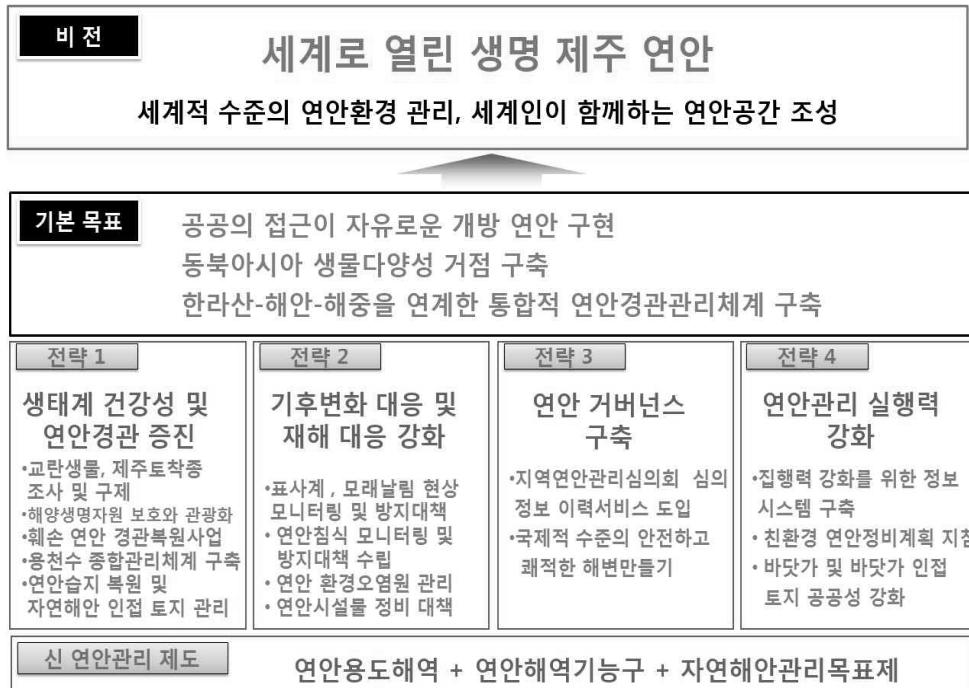
## 8) 제주특별자치도 연안관리지역계획<sup>19)</sup>

- 제주특별자치도 연안관리지역계획은 연안관리법 제9조~제11조에 근거하여 수립하는 계획임
  - 국가의 제2차 연안통합관리계획에서 제시하고 있는 제주권 연안관리 기본방향 및 실행계획을 구체화하는 법정계획임
  - 연안관리에 공간계획 개념을 적용한 신 연안관리제도를 적용하는 계획임
  - 연안관리지역계획은 연안과 연관된 다양한 이해관계자가 참여하는 계획임
  - 연안 관련 타 법률에서 제시된 각종 계획의 연계 및 체계화 계획임
- 연안관리지역계획의 주요 내용은 다음과 같음
  - 지역계획의 개요
  - 관할 연안의 범위 및 계획수립 대상 연안 설정
  - 연안 관련 법률 및 계획 검토
  - 연안관리 여건 및 전망 분석
  - 연안관리 기본 방향 설정
  - 연안관리에 필요한 세부 추진사항 제시
  - 연안용도해역 및 연안해역기능구 설정
  - 자연해안관리목표 설정 및 관리방안
  - 연안용도해역 설정도, 연안해역기능구 설정도, 해안현황도 및 자연해안관리도, 지역계획 총괄도 등의 도면을 작성·관리
- 제주특별자치도의 연안관리 기본방향은 다음과 같음
  - 계획의 비전은 세계로 열린 생명 제주 연안으로 설정하였으며, 공공의 접근이 자유로운 개방연안 구현, 동북아시아 생물다양성 거점 구축, 한라산-해안-해중을 연계한 통합적 연안경관관리체계 구축 등 3 가지 목표를 실현하는 것으로 하고 있음
  - 계획의 추진전략은 생태계 건강성 및 연안경관 증진, 기후변화 대응 및 재해 대응 강화, 연안 거버넌스 구축, 연안관리실행력 강화 등을

---

19) 제주특별자치도(2012a), 제주특별자치도 연안관리지역계획

제시하였으며, 제주 연안용도해역 및 연안해역 기능구 지정, 자연해안관리목표제를 추진하는 것으로 하고 있음



<그림 II-7> 제주특별자치도 연안관리 지역계획의 비전 체계도

### III. 국내 · 외 해양국립공원

#### 1. 우리나라 해양국립공원

- 우리나라 국립공원 명칭에 해상이나 해안을 사용하고 있는 곳은 한려해상, 태안해안, 다도해해상국립공원 등 총 3개소임
- 위에 있는 3개의 국립공원 외에 해역면적을 포함하고 있는 국립공원은 변산반도 국립공원으로, 육상면적 153.939 km<sup>2</sup>, 해상면적 17.227 km<sup>2</sup>로 해상면적 비율이 11.2%를 차지하고 있어, 해상 · 해양 국립공원에 포함하지 않았음
- 본 고에서는 해상국립공원, 해안국립공원, 해중공원, 해양국립공원을 통칭하는 용어로 직접적인 공원 명칭을 사용하는 경우를 제외하고는 일반적으로 해양국립공원으로 사용함
  - 자연공원법에는 해상, 해안, 해양, 해중에 대한 용어 설명을 하고 있지 않음
  - 해안 및 해상국립공원의 경우 육상부와 해상부를 모두 포함하고 있으며, 특히 해상의 경관을 강조하기 위해 사용된 명칭임
  - 외국의 경우 일반적으로 연안(coastal)이나 해양(marine)공원이라 사용함으로써 공원의 특성을 엿볼 수 있도록 하고 있음
  - 본 고에서는 해양공원<sup>20)</sup>이라고 사용하고 있는데 우리나라 해상국립공원이나 해안국립공원과는 다른 방식으로 보전 · 관리 · 이용되어야 함을 강조하고, 해상뿐만 아니라 해중, 해저 및 연안 육역까지 포함하는 의미로 사용하였음

##### 1) 한려해상국립공원<sup>21)</sup>

- 곳곳에 깃든 신비로운 전설과 역사들을 안고 있는 한려해상국립공원

20) 본 고에서 제시하는 해양국립공원을 지정관리하기 위해서는 (가칭)해양국립공원법 또는 기존 자연공원법의 국립공원 중 해양공원을 별도로 규정하는 제도화가 선행되어야 할 것임

21) 자료: 국립공원관리공단, 국립공원백서(2005)

은 1968년 12월 31일 우리나라에서 4번째 국립공원으로 지정되었음

- 2도 4시 2군(전라남도 여수시, 경상남도 사천시·거제시·통영시·하동군·남해군)에 걸쳐 있음
- 한려(閑麗)란 한산도의 '한(閑)'자와 여수의 '여(麗)'자를 따서 붙여진 이름임
- 총면적  $535.676\text{km}^2$ 으로 96개의 섬(유인도 39개, 무인도 57개)으로 형성되어 있으며, 지역마다 제각기 독특한 경관을 지니고 있음

## 2) 태안해안국립공원<sup>22)</sup>

- 서해안에 위치한 태안해안국립공원은 리아스식<sup>23)</sup> 해안을 따라 천혜의 해수욕장과 울창한 송림·군락, 기암괴석으로 이루어진 절경을 자랑하고 있으며, 다양한 해양·해안생태계가 형성되어 있음
- 해안공원이 될 만한 조건을 두루 갖추고 있어 1978년 10월 20일 우리나라의 13번째 국립공원이자 지정 당시 유일한 해안국립공원으로 지정됨
- 총  $377.019\text{km}^2$ 에 이르는 태안해안국립공원의 자연지형적 특징은 천연의 모래언덕이 광활하게 펼쳐져 있음
  - 태안반도와 안면도 일대의 해변에는 모래해변이 매우 잘 발달하였고, 겨울철에 강한 북서계절풍의 영향으로 바닷가에는 새로운 모래언덕을 곳곳에서 흔히 볼 수 있음
- 서해안 지역의 특성인 큰 조수간만의 차이로 인해 갯벌이 전 지역에 잘 발달되어 있을 뿐만 아니라, 다양한 서식환경을 제공하는 갯벌이 다양하게 분포하고 있어 갯벌에 서식하는 생물의 다양성이 아주 높은 곳임

---

22) 자료: 상계서(2005)

23) 안면도와 태안반도로 이루어진 태안군의 해안선은 마치 톱날처럼 들쭉날쭉함. 전형적이 리아스식 해안은 그 길이가  $530\text{km}$ 에 이르며 이 일대에는 차령산맥의 지맥인 가야산맥이 형성하는 구릉이 넓게 펼쳐져 있어 발길 닿은 곳마다 목가적인 풍경을 이룸. 특히 다채로운 굴곡의 해안선과 기암괴석 해송림 등이 조화를 이룬 바닷가는 빼어난 풍치를 자랑함.

### 3) 다도해해상국립공원<sup>24)</sup>

- 다도해해상국립공원은 1981년 12월 23일 우리나라의 14번째 국립공원으로 지정되었음
- 면적이 2,266.221km<sup>2</sup>에 이르는 방대한 지역으로 한국 최대의 국립공원임
- 다도해 지역은 홍도와 흑산도, 도초도, 비금도, 완도, 보길도, 거문도, 나로도 등의 399개의 크고 작은 섬들로 이루어져 있음
- 다도해 일대는 후빙기의 해수면 상승으로 해안지역이 침수되면서 수 많은 섬·만·반도가 형성되어, 해안선이 복잡한 리아스식 해안임
- 토양은 적황색·적색토가 대부분이며, 기후는 위도가 낮고 연중 난류가 흐르고 있어 온난다습한 해양성 기후를 보임
- 다도해해상공원은 금오도지구, 거문도·백도지구, 나로도지구, 완도해상지구, 조도지구, 도초도지구, 흑산도·홍도지구, 만재도지구 등 8개 지구로 이루어져 있음

### 4) 지정면적과 용도지구

- 우리나라 해상·해안국립공원은 육상과 해역으로 구성되어 있으며, 지정 면적 현황은 <표 III-1>과 같음
- 해상·해안국립공원의 전체 면적은 3,178.916km<sup>2</sup>으로 그 중 육상 442.424km<sup>2</sup>(13.9%), 해역 2,736.482km<sup>2</sup>(86.1%)로 구분됨
  - 다도해해상(2,266.221km<sup>2</sup>), 한려해상(535.676km<sup>2</sup>), 태안해안(377.019km<sup>2</sup>) 순임
  - 육상면적은 최소 24.223km<sup>2</sup>, 최대 1,975.198km<sup>2</sup>이며, 평균은 147.475km<sup>2</sup>임
  - 해역면적은 최소 352.796km<sup>2</sup>, 최대 1,975.198km<sup>2</sup>이며, 평균은 912.161km<sup>2</sup>임
- 다도해해상의 면적은 2,266.221km<sup>2</sup>로 육상 291.013km<sup>2</sup>(12.8%), 해역 1,975.198km<sup>2</sup>임
- 한려해상의 면적은 535.676km<sup>2</sup>로 육상 127.188km<sup>2</sup>(23.7%), 해역 408.488km<sup>2</sup>(76.3%)임
- 태안해안의 면적은 377.019km<sup>2</sup>로 육상 24.223km<sup>2</sup>(6.4%), 352.796km<sup>2</sup>(93.6%)임

---

24) 전계서(2005)

- 해상·해안국립공원을 제외한 17개<sup>25)</sup> 국립공원의 총 면적은 3,323.396 km<sup>2</sup>이며, 가장 좁은 면적은 월출산(56.220km<sup>2</sup>), 계룡산(65.335km<sup>2</sup>), 가야산(76.256km<sup>2</sup>)이며, 가장 넓은 면적은 설악산(398.237km<sup>2</sup>), 오대산(326.348km<sup>2</sup>), 소백산(322.011km<sup>2</sup>) 순임

&lt;표 III-1&gt; 우리나라 해상·해안국립공원 지정 면적

단위: km<sup>2</sup>

공원명	공원면적	육상면적	해역면적	주요 도서
한려해상	535.676 (100%)	127.188 (23.7%)	408.488 (76.3%)	거제도, 갈곶도, 외도, 대·소병도, 매물도, 한산도, 남해도
태안해안	377.019 (100%)	24.223 (6.4%)	352.796 (93.6%)	학암포, 만리포, 연포, 동산포, 청포대
다도해상	2,266.221 (100%)	291.013 (12.8%)	1,975.198 (87.2%)	홍도, 흑산도, 진도, 나로도, 거문도, 관매도, 보길도, 신지도
합계	3,178.916 (100%)	442.424 (13.9)	2,736.482 (86.1%)	

자료: 국립공원관리공단, 2015 국립공원기본통계자료

- 우리나라 해상·해안국립공원의 용도지구별 현황을 살펴보면 <표 III-2>와 같음
- 용도지구별 전체 면적은 3,178.916km<sup>2</sup>로 자연환경지구 3,059.353km<sup>2</sup>(96.2%), 자연보전지구 116.503km<sup>2</sup>(3.7%), 마을지구 2.862km<sup>2</sup>(0.1%), 문화유산지구 0.198km<sup>2</sup>(0.0%)로 구분됨
  - 자연환경지구는 전체 공원면적의 3,059.353km<sup>2</sup>(96.2%)를 차지하고 있으며, 국립공원별 차지하는 면적은 다도해해상 2,159.062km<sup>2</sup>(95.3%), 한려해상 523.627km<sup>2</sup>(97.8%), 태안해안이 376.664km<sup>2</sup>(99.9%)를 차지함
  - 자연보존지구는 전체 공원면적의 116.503km<sup>2</sup>(3.7%)를 차지하고 있으며, 국립공원별 차지하는 면적은 다도해해상 105.254km<sup>2</sup>(4.6%), 한려해상 11.239km<sup>2</sup>(0.3%)로 구분되어 있다.

25) 변산반도는 총면적 153.934km<sup>2</sup>로 육상 136.707km<sup>2</sup>, 해역 17.227km<sup>2</sup>로 구분되어 육상에서의 면적에서는 제외함

km<sup>2</sup>(2.1%)를 차지하며, 태안해안은 0.010km<sup>2</sup>(0.0%)로 매우 적게 지정됨

- 마을지구는 전체 공원면적에서 2.862km<sup>2</sup>(0.1%)를 차지하고 있으며, 국립공원별 차지하는 면적은 다도해해상 1.734km<sup>2</sup>(0.1%), 한려해상 0.783 km<sup>2</sup>(0.1%), 태안해안 0.345km<sup>2</sup>(0.1%)를 차지함
- 문화유산지구는 전체 공원면적에서 0.198km<sup>2</sup>(0.0%)를 차지하고 있으며, 국립공원별 차지하는 면적은 다도해해상 0.171km<sup>2</sup>(0.0%), 한려해상 0.027km<sup>2</sup>(0.0%), 태안해안은 지정되지 않음

○ 해상·해안국립공원을 제외한 17개 국립공원에 대한 용도지구별 전체 면적은 3,323.396km<sup>2</sup>로 자연환경지구 1,935.118km<sup>2</sup>(58.2%), 자연보전지구 1,364.241km<sup>2</sup>(41.0%), 문화유산지구 17.178km<sup>2</sup>(0.5%), 마을지구 6.859km<sup>2</sup>(0.2%)로 구분됨

- 자연환경지구의 면적 중 가장 좁은 면적은 계룡산(37.275km<sup>2</sup>), 월출산(43.295km<sup>2</sup>), 북한산(46.036km<sup>2</sup>), 가장 넓은 면적은 지리산(322.606km<sup>2</sup>), 소백산(250.788km<sup>2</sup>), 월악산(178.072km<sup>2</sup>)이며 평균 면적은 113.830km<sup>2</sup>임
- 자연보존지구의 면적 중 가장 좁은 면적은 무등산(10.050km<sup>2</sup>), 월출산(12.451km<sup>2</sup>), 주왕산(19.788km<sup>2</sup>), 가장 넓은 면적은 설악산(335.683km<sup>2</sup>), 오대산(162.653km<sup>2</sup>), 지리산(157.211km<sup>2</sup>)이며, 평균 면적은 80.249km<sup>2</sup>임
- 문화유산지구의 면적 중 가장 좁은 면적은 주왕산(0.007km<sup>2</sup>), 한라산(0.140km<sup>2</sup>), 월악산(0.270km<sup>2</sup>), 가장 넓은 면적은 지리산(2.895km<sup>2</sup>), 속리산(1.818km<sup>2</sup>), 내장산(1.790km<sup>2</sup>)이며 평균 면적은 1.010km<sup>2</sup>임
- 마을지구의 면적 중 가장 좁은 면적은 한라산(0km<sup>2</sup>), 가야산(0.017km<sup>2</sup>), 내장산(0.031km<sup>2</sup>), 가장 넓은 면적은 덕유산(2.306km<sup>2</sup>), 무등산(1.333km<sup>2</sup>), 오대산(0.646km<sup>2</sup>)이며 평균 면적은 0.403km<sup>2</sup>임

<표 III-2> 우리나라 해상·해안국립공원 용도지구별 현황

단위: km<sup>2</sup>

구 분	계	한려해상	태안해안	다도해해상
면    적	3,178.916 (100%)	535.676 (100%)	377.019 (100%)	2,266.221 (100%)

구 분	계	한려해상	태안해안	다도해해상	단위: km <sup>2</sup>
자연보존지구	116.503 (3.7%)	11.239 (2.1%)	0.010 (0.0%)	105.254 (4.6%)	
자연환경지구	3,059.353 (96.2%)	523.627 (97.8%)	376.664 (99.9%)	2,159.062 (95.3%)	
문화유산지구	0.198 (0.0%)	0.027 (0.0%)	—	0.171 (0.0%)	
마을지구	2.862 (0.1%)	0.783 (0.1%)	0.345 (0.1%)	1.734 (0.1%)	

자료: 국립공원관리공단, 2015 국립공원기본통계자료

## 5) 토지 소유 현황

- 우리나라 해상·해안국립공원별 토지 소유 현황은 <표 III-3>와 같음
- 다도해해상의 총면적은 2,266.221km<sup>2</sup>로 국유지 2,023.180km<sup>2</sup>(89.3%), 사유지 206.513km<sup>2</sup>(9.1%), 공유지 35.427km<sup>2</sup>(1.6%), 사찰지 1.101km<sup>2</sup>(0.0%)임
  - 육상이 차지하는 면적은 291.023km<sup>2</sup>로 사유지 206.513km<sup>2</sup>(71.0%), 국유지 47.982km<sup>2</sup>(16.4%), 공유지 35.427km<sup>2</sup>(12.2%), 사찰지 1.101km<sup>2</sup>(0.4%)임
- 한려해상의 총면적은 535.676km<sup>2</sup>로 국유지 429.150km<sup>2</sup>(80.1%), 사유지 101.845km<sup>2</sup>(19.0%), 공유지 4.565(0.9%), 사찰지 0.116km<sup>2</sup>(0.0%)임
  - 육상이 차지하는 면적은 127.188km<sup>2</sup>로 사유지 101.845km<sup>2</sup>(80.1%), 국유지 20.663km<sup>2</sup>(16.2%), 공유지 4.565km<sup>2</sup>(3.6%), 사찰지 0.116km<sup>2</sup>(0.1%)임
- 태안해안의 총면적은 377.019km<sup>2</sup>로 국유지 354.700km<sup>2</sup>(94.1%), 사유지 14.219km<sup>2</sup>(3.8%), 공유지 8.100km<sup>2</sup>(2.1%)임
  - 육상이 차지하는 면적은 24.233km<sup>2</sup>로 사유지 14.219km<sup>2</sup>(58.7%), 공유지 8.100km<sup>2</sup>(33.4%), 국유지 1.905km<sup>2</sup>(7.9%)임
- 해역의 면적은 다도해해상, 한려해상, 태안해안 모두 국유지 비율이 100%이며, 면적은 각각 1,975.198km<sup>2</sup>, 408.488km<sup>2</sup>, 352.796km<sup>2</sup>임

<표 III-3> 우리나라 해상·해안국립공원 토지 소유 현황

(단위: km<sup>2</sup>, %)

구분	계	국유지	공유지	사유지	사찰지
한려해상	계	535.676 (100%)	429.150 (80.1%)	4.565 (0.9%)	101.845 (19.0%)
	해역	408.488 (100%)	408.487 (100%)	0	0
	육상	127.188 (100%)	20.663 (16.2%)	4.565 (3.6%)	101.845 (80.1%)
태안해안	계	377.019 (100%)	354.700 (94.1%)	8.100 (2.1%)	14.219 (3.8%)
	해역	352.796 (100%)	352.795 (100%)	0	0
	육상	24.223 (100%)	1.905 (7.9%)	8.100 (33.4%)	14.219 (58.7%)
다도해해상	계	2,266.221 (100%)	2,023.180 (89.3%)	35.427 (1.6%)	206.513 (9.1%)
	해역	1,975.198 (100%)	1,975.198 (100%)	0	0
	육상	291.023 (100%)	47.982 (16.4%)	35.427 (12.2%)	206.513 (71.0%)

자료: 국립공원관리공단, 2015 국립공원기본통계자료

○ 우리나라 해상·해안국립공원의 국(공)유재산은 다음과 같음

- 국유재산(토지)에는 야영장, 주차장, 도로, 오물처리장, 관리소 등이 있음
- 공유재산(토지)에는 전, 답, 임야, 대지, 잡종지, 도로, 하천, 구거, 기타 토지 등이 있음
- 국유재산(건물)에는 관리사무소, 공중변소, 대피소, 기타 시설 등이 있음

## 6) 탐방객 현황

○ 우리나라 해상·해안국립공원별 최근 5년 동안의 탐방객 현황을 살펴

보면 <표 III-4>와 같음

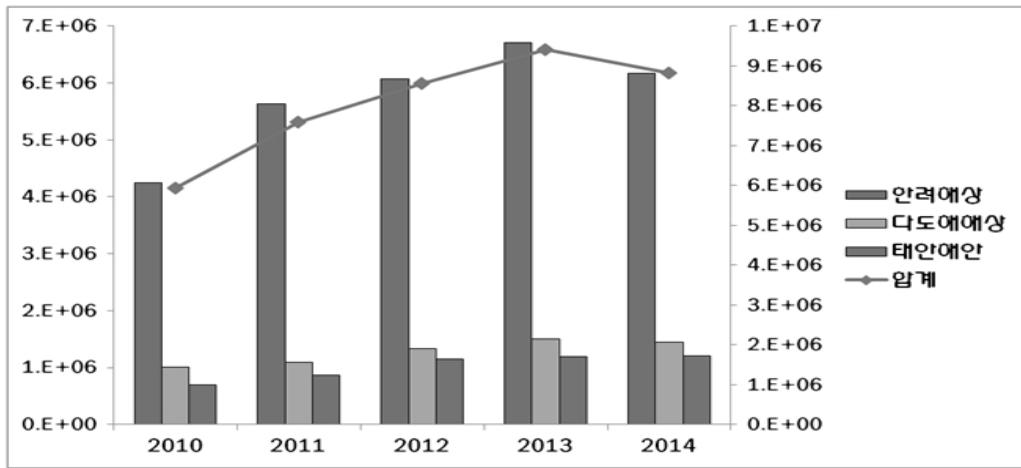
- 최근 5년간 탐방객 수는 총 40,334,511명으로 한려해상 28,833,611명(71.5%), 다도해해상 6,394,391명(15.9%), 태안해안 5,106,509명(12.7%)임
  - 2010년도 탐방객 수는 총 5,940,127명으로 한려해상 4,245,020명(71.5%), 다도해해상 1,003,082명(16.9%), 태안해안 692,025명(11.7%)임
  - 2011년도 탐방객 수는 총 7,589,681명으로 한려해상 5,634,079명(74.2%), 다도해해상 1,095,386(14.4%), 태안해안 860,216명(11.3%)임
  - 2012년도 탐방객 수는 총 8,568,821명으로 한려해상 6,077,270명(70.9%), 다도해해상 1,338,189(15.6%), 태안해안 1,153,362명(13.5%)임
  - 2013년도 탐방객 수는 총 9,415,127명으로 한려해상 6,712,828명(71.3%), 다도해해상 1,504,873(16.0%), 태안해안 1,197,426명(12.7%)임
  - 2014년도 탐방객 수는 총 8,820,755명으로 한려해상 6,164,414명(69.9%), 다도해해상 1,452,861(16.5%), 태안해안 1,203,480명(13.6%)임
  - 평균증가율은 태안해안 26.3%, 한려해상 8.6%, 다도해해상 3.3%임

<표 III-4> 우리나라 해상·해안국립공원 탐방객 현황

(단위: 명, %)

구분	계	한려해상		태안해안		다도해해상		
		증가율	증가율	증가율	증가율	증가율	증가율	
2010	5,940,127	-0.4	4,245,020	0.3	692,025	68.5	1,003,082	-24.1
2011	7,589,681	27.8	5,634,079	32.7	860,216	24.3	1,095,386	9.2
2012	8,568,821	12.9	6,077,270	7.9	1,153,362	34.1	1,338,189	22.2
2013	9,415,127	9.9	6,712,828	10.5	1,197,426	3.8	1,504,873	12.5
2014	8,820,755	-6.3	6,164,414	-8.2	1,203,480	0.5	1,452,861	-3.5
계	40,334,511		28,833,611		5,106,509		6,394,391	

자료: 국립공원관리공단, 2015 국립공원기본통계자료



<그림 III-1> 우리나라 해상·해안국립공원 탐방객 현황

## 7) 특별보호구역 및 특정 도서 지정 현황

- 우리나라 해상·해안국립공원별 특별보호구역을 지정하여 관리하고 있음
  - 특별보호구역은 자연공원법 제28조, 동법 시행규칙 제20조에 근거를 두고 있으며, 지정 목적은 국립공원 내 자연생태계와 자연경관 등 공원의 보호, 자연적 또는 인위적인 요인으로 훼손된 자연의 회복을 위한 것임
  - 출입금지 위반자에 대하여는 자연공원법 제86조 제2항에 의거 과태료를 부과(1차 10만원, 2차 20만원, 3차 30만원)함
- 우리나라 해상·해안국립공원 내 특정도서 현황은 한려해상 13개 도서, 태안해안 1개 도서, 다도해상 9개 도서임

## 8) 문화자원 현황

- 우리나라 해상·해안국립공원의 문화자원 현황<sup>26)</sup>을 살펴보면 <표 III-5>와 같음

26) 문화자원은 지정문화재와 등록문화재로 구분할 수 있으며, 지정문화재는 국가지정문화재(국보, 보물, 사적, 명승, 중요무형문화재, 중요민속문화재, 천연기념물)와 시·도지정문화재(시·도유형문화재, 시·도무형문화재, 시·도기념물, 시·도민속문화재, 문화재자료)로 구분하고 있음

- 한려해상에는 사적 4개, 명승 3개, 중요무형문화재 3개, 중요민속문화재 1개, 천연기념물 14개, 시도유형문화재 1개, 시·도무형문화재 1개, 시·도 기념물 7개, 문화재자료 2개, 등록문화재 1개가 있음
- 태안해안에는 명승 1개, 천연기념물 8개가 있음
- 다도해해상에는 명승 3개, 중요무형문화재 4개, 천연기념물 28개, 시도유형문화재 1개, 시·도무형문화재 2개, 시·도 기념물 3개, 문화재자료 2개, 등록문화재 1개가 있음

&lt;표 III-5&gt; 우리나라 해상·해안국립공원 문화자원 현황

국립공원	구분	수량	문화자원
한려해상	사적	4	통영 한산도 이충무공 유적(113), 남해 관음포 이충무공 유적(232), 남해 충렬사(233), 사천 늑도 유적(450)
	명승	3	거제 해금강(2), 소매물도 등대섬(18), 남해 금산(39)
	중요무형문화재	3	통영 오광대(6), 승전무(21), 남해안 별신굿(82-4)
	중요민속문화재	1	삼덕리 마을재당(9), 장군신도(9-1), 대목마(9-2), 벽수(9-3))
	천연기념물	14	팔색조(204), 흑비둘기(215), 거제연안아비도래지(227), 거제 학동리 동백나무 숲 및 팔색조 번식지(233), 수리류(243, 독수리(243-1)), 매류(323, 참매(323-1), 붉은배새매(323-2), 새매(323-4), 알락개구리매(323-5), 잿빛개구리매(323-6), 매(323-7), 황조롱이(323-8)), 검은머리물떼새(326), 원앙(327), 수달(330), 통영홍도 팽이갈매기 번식지(335), 두견(447), 해송(456), 긴가지해송(457), 사천 아두섬 공룡화석 산지(474)
	시도유형문화재	1	보리암전삼층석탑(74)
	시도무형문화재	1	사천 마도 갈방아소리(28)
	시도기념물	7	남해 상주리 석각(6), 남해금산봉수대(87), 가라산봉수대(147), 구조라성(204), 통영 매물도후박나무(214), 거제 윤돌섬 상록수림(239), 거제 와현봉수대(243)

국립공원	구분	수량	문화자원
태안해안	문화재자료	2	거제 외도 공룡발자국화석(204), 남해 금산 영웅기적비 · 대한중흥공덕축성비(277)
	등록문화재	1	남해 덕신리 하천재(234)
태안해안	명승	1	안면도 꽃지 할미 할아비 바위(69)
	천연기념물	8	태안 안면도 모감주나무군락(138), 매류(323, 참매(323-1), 붉은배새매(323-2), 매(323-7), 황조롱이(323-8)), 올빼미 · 부엉이류(324, 소쩍새(324-6)), 검은머리물떼새(326), 원앙(327), 수달(330), 노랑부리백로(361), 태안 신두리 해안사구(431)
다도해 해상	명승	3	완도 정도리 구계등(3), 여수 상백도 · 하백도 일원(7), 보길도 윤선도 원림(34)
	중요무형문화재	4	강강술래(8), 남도들노래(51), 진도 셋김굿(72), 진도 다시래기(81)
	천연기념물	28	완도 예송리 상록수림(40), 홍도 천연보호구역(170), 황새(199), 먹황새(200), 팔색조(204), 진도 관매도 후박나무(212), 흑비둘기(215), 수리류(243), 검독수리(243-2), 흰꼬리수리(243-4), 매류(323, 참매(323-1), 붉은배새매(323-2), 새매(323-4), 잿빛개구리매(323-6), 매(323-7), 황조롱이(323-8)), 올빼미 · 부엉이류(324, 수리부엉이(324-2), 솔부엉이(324-3), 칡부엉이(324-5), 소쩍새(324-6)), 검은머리물떼새(326), 원앙(327), 수달(330), 신안 칠발도 바닷새류(바다제비, 습새, 칼새) 번식지(332), 완도 예작도 감탕나무(338), 완도 미라리 상록수림(339), 완도 맹선리 상록수림(340), 노랑부리백로(361), 고흥 외나로도 상록수림(362), 두견(447), 뿔쇠오리(450), 붉은박쥐(452), 해송(456), 긴가지해송(457), 완도 정자리 황칠나무(479), 진도 동거차도 구상 페페라이트(505), 신안 작은대섬 응회암과 화산성구조(525)
시도유형문화재	시도유형문화재	1	고흥 능가사 추계당 및 사영당부도(264)
	시도무형문화재	2	거문도 뱃노래(1), 조도 닻배노래(40)

국립공원	구분	수량	문화자원
	시도기념물	3	고홍 내발리 백로 및 왜가리도래지(33), 신안 흑산 진리 초령목자생지(222), 신안 흑산도 상라산성(239)
	문화재자료	2	향일암(40), 신안 흑산 진리 무심사지 삼층석탑과 석등(193)
	등록문화재	1	청산도 상서마을 옛담장(279)

자료: 국립공원관리공단, 2015 국립공원기본통계자료

## 9) 경관자원 현황

- 우리나라 해상·해안국립공원의 경관자원 현황<sup>27)</sup>은 다음과 같음
  - 한려해상에는 산악경관 42개소, 해양경관 28개소, 종교 및 문화유산 10개소, 향토경관 1개소, 기타 15개소가 있음
  - 태안해안에는 산악경관 3개소, 해양경관 84개소, 향토경관 9개소가 있음
  - 다도해해상에는 산악경관 87개소, 해양경관 367개소, 종교 및 문화유산 21개소, 향토경관 10개소, 기타 8개소가 있음

## 2. 해외 사례

### 1) 호주의 대산호초해양공원<sup>28)</sup>

- 대산호초해양공원(Great Barrier Reef Marine Park, 이하 GBRMP)은 1975년에 지정되었으며, 1981년 세계유산지역으로 지정되었음
  - 별도의 GBRMP법(Great Barrier Reef Marine Park Act 1975)을 제정하여 관리하고 있으며, 이 법은 해양생태계의 관리만을 다루는 세계

27) 경관자연은 산악경관(산봉우리, 고개, 바위, 동굴, 군락, 계곡, 폭포, 소, 습지), 해안경관(해안, 섬), 종교 및 문화유산(종교, 문화재), 향토경관, 기타로 구분됨

28) 호주의 대산호초해양공원(Great Barrier Reef Marine Park)에 대한 사항은 한국해양수산개발원(2002)의 해상국립공원의 합리적인 관리방안 연구 자료 및 인터넷 자료(<http://www.gbrmpa.gov.au/>)를 이용하였음

## 최초의 법으로 평가받고 있음

- GBRMP 공원관리청은 생태계 전반을 보호하기 위하여 생태계 차원의 관리, 생태계는 보호하되 대산호초 지역에 대한 지속가능한 이용과 여가를 제공하기 위해 보존과 합리적인 이용의 조화, 관리계획 수립과 시행에 일반 국민과 지역사회의 참여 유도, 관리에 대한 성취도 측정과 지속적인 모니터링을 전개하고 있음
- 용도지구제의 기본 목표는 다음과 같음
  - 대산호초의 보호와 합리적인 이용을 허용하면서 보호를 하기 위한 이용의 규제, 대산호초 지역의 자원채취 행위에 따른 영향을 최소화 시키기 위한 규제, 일부 지역의 감상과 여가를 제공하고, 자연상태로 보존하기 위해 과학적 연구목적 외에는 인간의 간섭을 배제함
- 용도지구별 주요 관리 실태은 다음과 같음
  - 일반용도 'A'지구 : 가장 제한이 없는 지역으로 해운업이나 트롤어업 까지 가능하지만, 광물채굴, 석유채굴 및 상업적 작살어업 또는 잠수 장비를 이용한 작살어업 등은 금지하고 있음
  - 일반용도 'B'지구 : 대부분의 상업적 여가활동 등은 허용되지만, A지구에서 금지된 행위뿐 아니라 트롤어업이나 일반적 해운업은 모두 금지함
  - 일반용도지구 : 다양한 휴양활동이나 상업활동이 이루어지는 지역이지만 지역의 장기적 보존전략과 일치해야 함
  - 해양국립공원 'A'지구 : 감상과 휴양목적을 위한 지역으로 낚시도 제한하고 있음
    - 낚시는 한 사람에 한 개의 낚시 줄과 한 개의 바늘만이 허용함
    - 저서생물에 대한 견지낚시를 할 때에는 낚시 줄 한개 이상을 사용 할 수 있음. 작살을 이용한 어로나 B지역에서 금지된 행위는 여기에서도 모두 금지함
    - 서식지보호지구 : 견지낚시로부터 보호하면서 다양한 휴양 및 상업 활동이 가능한 지역임
    - 하구역(estuary) 보호지구 : 하구역 지역의 식생유실이나 교란행위로부터 보호하고 자연상태의 조류 서식을 보전하면서 상업과 휴양

### 활동을 보장하는 지역임

- 공원보호지구 : 제한된 범위에서 오락을 위한 낚시 등을 포함하면서 자연을 감상하고 즐기기 위한 지역임
- 해양국립공원 'B'지구 : 비교적 인위적인 교란을 받지 않는 상태에서 감상하고 즐기기 위한 지역으로 낚시를 포함하여 자연자원을 반출하는 모든 행위를 금지함
- 해양국립공원 완충지구 : 통상 500m 폭으로 모든 어로행위가 금지된 산호초 주변에서 저서동물을 포획하기 위한 견지낚시가 허용되며, 저서동물을 잡기 위한 견지낚시는 기존 해양생물에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 판단함
- 완충지구 : 해양공원 주변에 보호구역을 제공. 국립공원으로 지정된 산호초 근처에서 고등어 견지낚시가 가능한 완충지대임
- 국립공원지구 : 해양공원에서 높은 수준의 보존을 위한 지구로 이 지역의 자원을 외부로 일체 반출을 금지함
- 과학적 연구지구 : 과학적 연구 목적만을 위해 지정된 지역으로 다른 목적의 출입과 이용은 금지된 지역임
- 보전지구 : 자연 상태로 보존하기 위한 지구로 비상사태 외에는 모든 출입이 금지되며, 다른 곳에서는 할 수 없는 과학적 연구 활동을 수행할 수 있는 지구임

## 2) 일본의 구시모토(串本)해중공원<sup>29)</sup>

- 구시모토 해중공원은 1970년 7월 1일자로 지정된 일본 최초의 해중공원지구임
  - 일본 자연공원법상으로는 기이(紀伊)반도 일대에 지정된 요시노 구마노(吉野熊野) 국립공원에 속하며, 국립공원의 관리구역상으로는 긴키(近畿)지구 자연보호사무소 구마노지소에서 관할하고 있음
  - 구시모토의 바다는 일본의 태평양 연안을 흐르는 구로시오(黒潮) 난

29) 일본 구시모토 해중공원에 대한 사항은 한국해양수산개발원(2002)의 해상국립공원의 합리적인 관리방안 연구 자료 및 인터넷 자료(<http://www.kushimoto.co.jp/>)를 활용하였음

- 류의 영향을 강하게 받아 투명도가 높은 것으로 유명하며, 겨울에도 15°C 이하로 내려가지 않는 따뜻한 수온 분포를 하고 있음
- 산호초 군락의 북방한계라 불릴 정도로 대규모의 산호군락과 각종 열대어 등 아름다운 해중경관을 사시사철 즐길 수 있는 곳임
  - 오사카(大阪), 나고야(名古屋) 등 대도시로부터 비교적 가까운 곳에 위치하여 많은 일본인들이 찾는 지역임
- 공원의 개발주체가 대부분 지방자치단체인 일본의 다른 해중공원과는 달리, 구시모토 해중공원의 개발사업은 주식회사인 구시모토 해중공원센터를 중심으로 이루어지고 있음
- 구시모토 해중공원센터는 민간기업인 나고야철도회사를 중심으로, 기초자치체인 구시모토 쇼(町)와 지역의 어업협동조합 등이 참여하고 있음
  - 해중공원지구로 지정되기 전인 1969년 9월에 설립되어 환경성의 인가와 관할 자연보호사무소가 긴밀히 협력하여 여러가지 시설을 설치하여 운영하고 있음
  - 구시모토 해중공원에는 60여 명의 상근직원이 관광객을 맞이하면서 해중공원을 안내하고 있음
  - 방문객 수는 최근 일본의 장기불황으로 인한 영향으로 감소경향을 보이고 있으나, 민간기업이 투자하면서 부터 구시모토 해중공원은 일본의 해중공원 중 가장 홀륭한 시설을 갖추어 지역 활성화에 기여하고 있음
- 관할관청인 긴키지구 자연보호사무소, 구시모토 쇼(町)와 해중공원센터가 공동으로 구시모토 해중공원지구 정보정비연구회를 결성하여 다음과 같은 사업을 하고 있음
- 구시모토 해중공원의 정보제공 태세를 정비하는 일
  - 구시모토 해중공원의 보호와 이용을 촉진하는 일
  - 상기 항목을 달성하기 위한 정보의 공개, 정비할 정보를 검토하는 일
- 구시모토 해중공원은 공원지정 이듬 해부터 해중 전망탑과 수족관을 설치, 운영하고 있으며, 의자에 앉은 채로 3차원의 해중경관을 즐길 수 있는 반잠수형 해중 관광선이 1999년부터 취항하고 있음

- 수족관 (마린 파빌리온): 해중공원의 수족관 '마린 파빌리온'은 철근콘크리트 재질이며, 지상 2층 지하 1층 구조로 건축면적은 약 2천m<sup>2</sup>임
  - 대도시에서 멀리 떨어진 국립공원에 있는 수족관 중에는 비교적 큰 규모이며, 수족관은 해수 약 1,800톤을 저장하여 428종 2,843점의 해양생물을 사육하고 있음
  - 수족관은 구시모토 앞바다에서 발견되는 해양생물만을 전시, 사육하고 있으며, 공원 방문객에게 구시모토 해중공원을 소개하는 중심적인 시설임
  - 수족관의 해수는 구시모토의 앞바다의 해수를 직접 유입시켜 사용하며, 각 수조에는 채광창을 만들어 태양광이 들어오도록 설계하여 산호 등을 사육할 수 있을 정도로 해중공원지구의 생태계를 그대로 재현하고 있음
  - 아크릴로 된 길이 24m의 수중터널을 설치한 대수조(1,250톤 용량)와 바다거북의 산란장을 갖춘 바다 거북용 수조로 유명함
- 해중전망탑 : 해중전망탑은 직접 잠수하지 않아도 해저경관을 즐길 수 있으며, 특히 노약자나 어린이가 쉽게 해저경관을 체험할 수 있도록 하고 있음
  - 구시모토의 해중전망탑은 해안선에서 140m 떨어진 곳에 위치하며 만조시 수심 6.3m의 해저경관을 볼 수 있음(직경 30cm의 원형 창 40개)
  - 해중전망탑의 주변에는 산호군락이 있으며, 지금까지 270종 이상의 해중생물이 관찰되고 있음
  - 2001년 7월부터는 고정카메라를 설치하여 환경성의 '인터넷 자연연구소' 홈페이지에서 실시간으로 동영상을 볼 수 있음
- 해중관광선(스텔라마리스): 1999년 10월에 취항한 반잠수형 해중관광선인 스텔라마리스는 선저에 설치한 유리를 통해 해중경관을 감상하던 종래의 글래스보트와는 달리 수면 밑에 있는 전망실 측면에 있는 대형의 창문을 통해 자리에 앉은 채로 해중경관을 즐길 수 있어 스쿠버ダイ빙과 비슷한 경험을 제공하고 있음
  - 스텔라마리스는 전장 16.8m, 전폭 5.0m, 총톤수 19톤, 속력 9노트의

소형선박으로 여객 50명이 승선할 수 있고, 1일 10회 운항하며, 운항 중에는 가이드가 직접 방문객들에게 아름다운 해저경관을 상세히 소개하고 있음

- 다이빙 파크: 해중공원의 이용형태는 매우 다양하지만 가장 기본적인 것은 바다에서 직접 체험하는 다이빙으로 구시모토 다이빙파크는 해중공원을 직접 체험하려는 방문객을 위한 시설로 1988년부터 2척의 다이빙보트를 운용하고 있음
  - 다이빙 포인트는 다이빙파크 앞바다에서 하는 비치 다이빙과 산재해 있는 해중공원지구에서 하는 보트 다이빙이 있으며, 스쿠버 다이빙 외에도 스키니 다이빙과 스노클링이 가능함
  - 공기통 등 잠수장비를 풀세트로 대여하고 있으며 다이빙 교사가 초보자를 위한 다이빙 지도 및 해중공원을 안내하고 있음
  - 다이빙파크에는 방문객을 위한 센터하우스와 숙박동이 있음
  - 센터하우스에는 샤워시설과 사물함, 탈의실이 갖추어져 있으며, 로그하우스로 된 숙박동은 저렴한 비용으로 식사와 숙박이 가능함

## IV. 제주지역 연안해역의 보전 특성

### 1. 제주지역 해상도립공원

- 우리나라 자연공원법은 자연공원을 국립공원, 도립공원, 군립공원 및 지질공원으로 구분하고 있음
  - 국립공원이란 우리나라의 자연생태계나 자연 및 문화경관(이하 "경관"이라 한다)을 대표할 만한 지역으로 환경부장관이 지정·관리하며, 현재 21개의 국립공원이 있음
    - 한라산국립공원은 제주특별자치도에서 관리하고, 나머지 20개 국립공원은 국립공원관리공단에서 관리하고 있음
  - 도립공원이란 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 자연생태계나 경관을 대표할 만한 지역으로 광역자치단체장이 지정·관리하며, 2014년 말 현재 30개소<sup>30)</sup>가 지정되어 있음
  - 군립공원은 시·군 및 자치구(이하 "군"이라 한다)의 자연생태계나 경관을 대표할 만한 지역으로 기초자치단체장이 지정·관리하며, 2014년 말 현재 27개소<sup>31)</sup>가 지정되어 있음
- 제주특별자치도에는 6개의 도립공원이 있으며, 그 중 제주곶자왈도립공원은 육상부에 지정되어 있으며 나머지 5개 도립공원(서귀포해양도립공원, 추자해양도립공원, 우도해양도립공원, 마라해양도립공원)은 해상부에 지정되어 있음
- 제주지역 5개 해양도립공원은 기존 4개 시·군 체제에서 군립공원으로 지정되었던 것을 2006년 제주특별자치도 출범 이후인 2008년 9월 19일에 도립공원으로 승격되었음
- 제주지역 해양도립공원 지정 현황은 <표 IV-1>과 같음

30) 우리나라 도립공원은 2014년 12월말 기준으로 30개소가 있으며, 해역이 포함된 해양도립공원은 전라남도 2개소(신안갯벌, 무안갯벌)와 제주특별자치도에 5개소가 있음

31) 우리나라 군립공원 27개소 중에 해역이 포함되어 있는 해양군립공원은 경상남도(상죽암) 1개소임

<표 IV-1> 제주지역 해양도립공원 지정 현황

공원명	공원 면적 (km <sup>2</sup> )			비고
	전체	육상	해상	
서귀포해양 도립공원	19.5	—	19.5	• 구역 안에 있는 섬 0.32km <sup>2</sup> (범섬, 문섬, 섬섬) 제외
추자도해양 도립공원	95.292	0.811	94.481	• 육지: 추자도 38개 무인도중 4개 부속도서(사수도, 가망여, 녹서, 절명여)를 제외한 34개 부속도서 • 상추자도(대서리 산155)~등대여(예초리 산132)~하추자도(예초리 산 7), 하추자도(신양리 산147)~하추자도(신양리 산20)을 연결한 선내의 해면은 제외
우도해양 도립공원	25.863	0.014	25.839	• 육지: 천진항, 하우목동항, 검멀레 일원
마라해양 도립공원	49.755	0.580	49.175	• 육지: 송악산일대 및 형제도 • 가파어항 구역과 사계어항 구역은 해역 면적에서 제외
성산일출 도립공원	16.156	—	16.156	—
계	206.606	1.405	205.19	

## 1) 도립공원의 관리

- 제주특별자치도는 도립공원을 지정·관리하기 위해 제주특별자치도립공원 관리 조례, 제주특별자치도립공원관리 특별회계 설치 및 운영 조례를 제정하여 운영하고 있음
  - 제주특별자치도립공원 관리 조례는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제299조의3제2항 및 「자연공원법」에 위임된 사항인 도립공원의 지정·관리, 제주특별자치도립공원위원회의

구성·운영 및 입장료·시설사용료·점용료의 징수 등 제주특별자치도립공원의 관리에 필요한 사항을 규정하기 위해 제정되었음

- 제주특별자치도립공원관리 특별회계 설치 및 운영 조례는 「지방자치법」 제126조에 따라 제주특별자치도립공원의 유지·관리와 공원구역에 거주하는 주민의 생활환경 개선 및 복리증진과 주민지원 사업을 효율적으로 추진하기 위해 특별회계를 설치하고, 그 운영에 관한 사항을 규정하고 있음
- 도립공원으로 지정하기 위해서는 일반적인 서류 외에 동·식물의 분포, 지형·지질, 수리·수문, 자연경관, 자연자원 등 자연환경 현황, 인문환경, 토지의 이용현황 및 소유구분 등을 표시해야 함
  - 해양지역이 포함될 경우에는 신청구역을 포함한 1/25,000 지형도 또는 연안 정보도를 작성하여야 함
  - 제주지역 해양도립공원의 경우 공원구역을 대상으로 하는 자연환경 현황, 인문환경 현황 토지 이용현황 등에 대한 상세 조사 없이 지정된 것으로 판단됨
- 도립공원을 체계적으로 관리하기 위해 공원별 보전·관리계획을 수립하여 추진하도록 되어 있으며, 계획에는 다음의 내용을 반영하도록 하고 있으나 제주지역 해양도립공원의 경우 별도의 보전·관리계획을 수립하지 않은 채 관리되고 있음
  - 자연생태, 지형·지질, 수리·수문(水文), 자연경관, 자연자원, 인문(人文) 등 해당 공원의 특성
  - 동·식물, 경관, 문화재 등 공원자원의 조사 및 자연환경의 보전에 관한 사항
  - 토지매수, 훼손지 복원, 오염예방 등 자연환경의 관리에 관한 사항
  - 탐방자의 안전관리, 탐방자에 대한 편의제공 등 탐방문화의 개선, 출입금지, 자연공원특별보호구역 또는 임시출입통제구역, 탐방예약제, 공원시설의 유지관리 등 공원의 지속가능한 이용에 관한 사항
  - 주민지원 사업 등 지역사회와의 협력에 관한 사항
  - 소요예산 및 재원확보 계획에 관한 사항
- 제주도는 5개의 해양도립공원이 있지만 해양도립공원의 특성에 맞는

관련 규정이나 계획을 수립하여 시행하지 않음으로써 자연생태계와 자연 및 인문환경의 보전이라는 당초 해양도립공원 지정 목적을 충분히 달성하지 못하고 있음

- 특히, 해양공원의 특성에 맞는 관련 규정이 미약할 뿐만 아니라 해양도립공원을 경유하는 도서지역 탐방객을 대상으로 입장료<sup>32)</sup>를 받기 위한 수단으로 활용되고 있는 실정임

## 2) 서귀포해양도립공원

- 서귀포시 해양도립공원은 당초 1997년 시립공원으로 처음 지정될 때 육상부를 포함하지 않음으로써 공원구역 전체가 해면(보목동~강정동 일부 해상)으로 되어 있으며, 공원의 면적은 19.54km<sup>2</sup>임
- 서귀포해양도립공원은 천혜의 해양생태자원 보존으로 생태계의 질서를 유지하고, 자원 활용의 극대화로 새로운 관광행태 창출을 목적으로 하고 있으나 보전보다는 이용에 비중이 많은 특징을 알 수 있음
- 공원 구역에는 국내 유일의 아열대성 연성산호 군집 등의 독특한 해양 생태계를 보유하고 있고, 군립공원 지정 당시 작성된 자료에 따르면 455종의 해양 동물이 출현하고 있고, 21목 98과 232 종의 어류가 서식하는 것으로 나타남
- 공원구역에는 션섬, 문섬, 범섬, 새섬과 주변 지역에 패류화석층, 정방폭포, 외돌개 등이 분포하고 있는데, 이중에 션섬, 문섬, 범섬이 공원구역에서 제외되어 있으며, 천연기념물 제421호로 지정되어 있음
  - 션섬은 천연기념물 제18호인 파초일엽자생지이며, 면적은 0.142km<sup>2</sup>임
  - 문섬은 제주도기념물 제46호 상록활엽수림이 분포하며, 면적은 0.094km<sup>2</sup>임

---

32) 도립공원 입장료 정수와 관련된 주요 내용은 다음과 같음

- 도립공원에 입장하려는 사람은 미리 입장권을 구입하여야 함
- 입장료는 유·도선과 여객선 등의 승선요금에 포함시킬 경우 입장권의 형식과 비용 등은 해당 선주와의 별도 협약에 의해 정하도록 함
- 같은 날 같은 도립공원에 여러 차례 입장하는 공원탐방객에 대해서는 한 차례만 입장료를 징수함
- 입장료 징수와 관련된 업무를 위탁할 수 있도록 하고 있으며, 입장료 징수의 수탁인을 유·도선·여객선·유람선의 운영자, 공원사업시행자, 공원관리 수탁자 등 공원탐방객 이용시설 운영자나 공원구역 소재 마을회 또는 어촌계로 정하고 있음

- 범섬은 제주도기념물 제46호인 상록활엽수림 및 제215호 흑비둘기 서식지이며, 면적은  $0.084\text{km}^2$ 임
- 새섬은 소나무숲으로 형성되어 있으며, 파도에 쟁기 바위가 절경을 이루고 있으며, 새섬을 잇는 세연교가 건설되어 관광객이 많이 찾고 있음
- 패류화석<sup>33)</sup>은 천연기념물 제195호로 서귀포시 서홍동 해안에 있으며, 120여종의 바다화석이 있음
- 공원이용계획의 주요 내용을 살펴보면 다이빙코스 2개, 잠수함 2구역, 수상 유람선, 번지점프, 스노클링장, 유리 보트(Glass Boat) 등임
- 공원이용계획과 관련하여 잠수함 운항으로 인한 문섬 부근의 연성산 호군집에 대한 훼손 우려가 공원지정 당시부터 거론되었음

### 3) 추자도해양도립공원

- 추자도는 제주도 북서쪽  $45\text{km}$  지점에 위치한 제주의 다도해로 2000년에 우도와 함께 군립공원으로 지정되었음
- 추자도의 면적은 약  $6.2\text{km}^2$ <sup>34)</sup>, 거주인구는 2,471명이며, 4개의 유인도와 38개의 무인도로 구성되어 있음
- 청정해역으로 풍부한 해양생태계를 자랑하는 자연의 보고로 체계적이고 효율적인 보전·관리가 필요한 해역임
- 추자해양도립공원의 전체면적은  $95.292\text{km}^2$ 이며, 여기에는 육상부  $0.811\text{km}^2$ <sup>35)</sup>, 해면부  $94.481\text{km}^2$ 임
- 공원구역에 있는 자원에는 추자 10경<sup>36)</sup>, 해안 절벽 등 수려한 자연경관과 천연기념물(흑비둘기), 문화재(최영장군사당, 박씨처사각) 등 보

33) 서귀포 패류 화석총에는 부족류 31속 41종, 복족류 13속 14종, 굴족류 1속 4종, 완족류 6속 14종, 그 밖에 극피동물, 산호화석, 고래와 물고기 뼈, 상어이빨 등이 화석화된 흔적으로 남아 있음

34) 추자도의 면적  $6.2\text{km}^2$ 는 상추자도, 하추자도, 횡간도, 추포도 등 4개 유인도의 면적이며, 나머지 38개의 무인도서의 면적을 모두 합할 경우  $7.05\text{km}^2$ 임

35) 육상부  $0.811\text{km}^2$  전체가 임야를 대상으로 하고 있으며 국유지(27.4%), 공유지(29.5%), 사유지(43.1%)로 구성되어 있음

36) 추자10경에는 우두일출(소의 머리위에 해가 뜨는 광경), 직구낙조(직구도의 저녁노을), 신대어유(천혜의 횡금어장), 수덕나안(수덕도에서 각종 물새가 먹이를 잡기 위해 물로 내리꽂는 풍경), 석두청산(사람머리 모양을 한 푸른 섬, 청도), 장작평사(폭 20m 길이 300m의 자갈해변), 망도수향(추자도의 수문장), 횡간추범(범선, 갈매기 등이 어우러진 풍경), 추포어화(추포도 일대의 멸치잡이배의 야경)

존가치가 높은 문화경관이 분포하고 있으며, 국내 최고의 갯바위낚시터로 유명함

○ 추자도의 일반적인 특징은 다음과 같음

- 기존 취락지를 제외한 대부분의 지역이 산지를 이루고 있으며, 산림이 울창하여 그 보존 상태가 양호한 편임
- 추자도는 화산활동에 의해 생성된 섬이 아니라 지반의 변화에 의해 형성된 섬으로 화산섬으로 이루어진 제주 본섬과는 다른 특징을 갖고 있음
- 추자도의 남서쪽 해안은 해풍과 파도에 의해 풍화된 해안 절벽을 형성, 해상에서 조망할 때 수려한 경관을 연출함
- 섬 및 바다를 조망할 수 있는 대부분의 높은 봉우리에는 군사시설이 있어 일반인의 접근이 어려운 실정임
- 취락지는 전형적인 어촌마을의 형태를 유지하고 있어, 이를 보전할 경우 귀중한 어촌문화자원으로 활용할 수 있음

#### 4) 우도해양도립공원

○ 우도해상도립공원은 우도주변의 해역 및 우도 지역일부를 포함하여, 2000년에 군립공원으로 지정되었음

- 우도의 면적은  $5.9\text{km}^2$ 이고, 거주인구는 1,667명이며, 제주도에 있는 8개 유인도 중에서 가장 넓은 면적임

○ 우도해양도립공원의 전체 면적은  $25.863\text{km}^2$ 로 해면부  $25.849\text{km}^2$ , 육상부  $0.014\text{km}^2$ 이며, 육상부에는 우도(천진)항, 하우목동항, 검멀레 일원이 포함되어 있음

- 해역전체가 자연환경지구로 지정되어 있으며, 육상부는 당시 집단시설지구로 지정되었으나 개정된 자연공원법에 의하면 공원마을지구에 해당함

- 우도의 남동쪽에는 해발 132m의 우도봉이 있고, 그 외 지역은 완만한 평지를 이루고 있음

- 우도와 본도와의 거리는 성산읍 성산포구와 서천진동 포구까지 약  $3.8\text{km}$ , 구좌읍 종달리와 하우목동 포구까지는  $2.8\text{km}$  떨어져 있음

## ○ 우도해상도립공원의 자원은 다음과 같음

- 자연경관으로서 우도를 비롯하여 우도해안의 절경(서빈백사, 주간명월 등 우도8경<sup>37)</sup>)과 청정해역을 자랑하고 있으며, 넓미역을 비롯한 풍부한 어족자원이 서식하는 등 양호한 해양생태계를 자랑으로 하고 있음

○ 우도해양도립공원의 공원시설<sup>38)</sup>은 다음과 같음

- 우도항, 하우목동항, 검멀레 해변 등에 있는 관광음식점, 관리사무소, 광장 등 편의시설
- 휴양시설로 해수욕장 2개소와 민박촌
- 자연경관을 감상하기 위해 유람선 운항, 해저잠수함 운항, 부설주차장과 자전거 도로 등이 있음

## ○ 우도해양도립공원에는 2001년 1월 1일부터 공원 입장료를 관광객과 차량에 부과하고 있음

## 5) 마라해양도립공원

○ 마라해양도립공원은 1999. 12. 21일 군립공원으로 최초 지정되었으며, 공원구역의 전체 면적은  $49.755\text{km}^2$ (육지  $0.580\text{km}^2$ , 해면  $49.755\text{km}^2$ )임

- 공원구역 안에는 마라도, 가파도, 형제도가 있으나 공원의 육상 면적에 포함된 구역은 송악산 일대와 형제도임
- 마라도는 우리나라 최남단에 위치하며, 해중에서 독립분화에 의해 생성되었음
- 마라도는 모슬포항에서  $11\text{km}$  떨어져 있으며 면적은  $0.298\text{km}^2$ 임
- 가파도는 모슬포항에서  $5.5\text{km}$  떨어진 곳에 위치하며, 제주도 부속도서 중 4번째로 큰 섬으로 면적은  $0.874\text{km}^2$ 임

37) 우도 8경은 주간명월(우도봉의 남쪽 기슭 해식동굴에서 한낮에 달이 뜨는 모습), 야항어범(여름밤에 고기잡이 어선들이 무리를 지어 우도의 바다를 불빛으로 밝히는 광경), 천진관산(우도의 관문인 천진리에서 바라보는 한라산의 모습), 지두청사(우도봉에서 바라보는 우도의 전경), 전포망도(제주도의 동쪽에서 우도를 바라보면 우도봉과 서쪽 기슭을 따라 평평하게 섬의 중앙부가 이어지다가 섬의 서쪽 끝은 수평선과 합쳐지면서 바다로 잡기어 버리는 모양), 후해석벽(높이 20여m, 폭 30여m의 우도봉 기암절벽), 동안경굴(동굴안에 커다란 고래가 살았다는 동굴), 서빈백사(우도의 서쪽 바닷가에 하얀 홍조단괴해빈해수욕장)

38) 우도해양도립공원의 공원시설은 2000년 군립공원으로 지정 당시의 공원시설임

- 마라도 전체가 천연기념물 제423호로 지정되어 있음
- 가파도는 하멜의 캘파트, 퀄파트(Quelpaert)라는 제주도를 가르키는 표기가 가파도에서 유래됐다는 주장이 있음(강영식, 2015)
  - 식물학적으로 볼 때 퀄파트(Quelpaert)는 대단히 큰 의미를 갖고 있음
  - 제주도의 특산 식물, 동물의 학명에는 퀄파트(Quelpaert)라는 표기가 많았는데, 식물학적으로 볼 때 제주도가 곧 가파도를 의미하기도 함<sup>39)</sup>
- 공원구역에는 다음과 같은 자원이 있으며, 자원별 관리방침을 마련하였음
  - 월라봉, 송악산, 마라도, 용머리 해안 등 높이 40~80m의 특이한 지형과 지질로 된 해안절벽은 절대보전지역으로 관리함
  - 마라도의 경우 육상부는 공원구역 안에 포함되어 있지 않으며, 해안부가 공원구역에 포함되어 있는데, 절대보전지역으로 관리하며, 절벽에 영향을 주는 행위를 제한하고 있음
  - 형제도는 원형 그대로 보전되고 있는 무인도로 절대보전지역으로 관리되고 있어 시설물 등의 설치를 금지되어 있음
  - 상모리 해안변에 새발자국 유적이 있으며 원형을 보존하기 위해 문화재로 관리하고 있음
  - 송악산분화구는 높이 104m, 70%의 급경사를 이루고 있으며, 원형보전과 자연성 회복에 역점을 두고 관리하고 있음

## 6) 성산일출해양도립공원

- 성산일출해양도립공원은 성산읍 성산리, 고성리, 신양리 해상을 대상으로 당초 1997년에 다음의 목적을 달성하기 위해 군립공원으로 지정되었음
  - 수려한 해안의 자연경관과 청정해역 자연환경을 영구적으로 보전하기 위함
  - 지역주민 참여 중심의 생태관광지로 개발, 활동적이고 참여형 해양레저 활동 기반을 확충하여 관광산업의 발전과 지역주민 소득 증대

---

39) 학명에는 Quelpaert라는 표기가 있는 예를 살펴보면 큰처녀고사리: *Thelypteris quelpaertensis* (Christ) Ching, 한라투구꽃 : *Aconotum quelpaertense* Nakai, 제주조릿대 : *Sasa quelpaertensis* Nakai 등 여러 가지 식물의 학명에 사용되고 있음

를 도모하기 위함

○ 공원구역에 있는 주요 자원의 특성은 다음과 같음

- 공원의 면적은 16.156km<sup>2</sup>이며, 100% 해면을 대상으로 하고 있어 육상부는 공원구역 안에 포함되어 있지 않음
- 자연경관을 대표하는 자원으로 일출봉·섭지코지 해안절경 및 선돌이 분포하고 있으나 공원구역에는 포함되어 있지 않음
- 성산일출봉은 천연기념물 제420호로 지정되어 있을 뿐만 아니라 유네스코 세계자연유산과 지질공원으로 지정되어 있어 제주도뿐만 아니라 대한민국을 대표하는 자연경관자원임
- 성산일출봉의 해안측 사면에서는 일제 강점기에 일본군이 구축한 진지동굴이 남아있으며, 방어유적으로 섭지연대가 인근에 있음

## 2. 유네스코 제주도생물권보전지역

○ 제주도 생물권보전지역은 2002년 12월 6일 유네스코로부터 지정되었으며 지정 현황은 <표 V-2>와 같음

- 핵심지역(151.58km<sup>2</sup>): 한라산국립공원, 영천·효돈천 천연보호구역 및 섬섬, 문섬, 범섬 천연보호구역, 서귀포시립해양공원
- 완충지역(146.01km<sup>2</sup>): 한라산국립공원 인접 국유림 및 국립공원 북측 일부 및 서귀포도립해양공원 일부
- 전이지역(533.35km<sup>2</sup>): 해발 200~600m에 이르는 중산간 지역 중 도시계획 구역을 제외한 지역, 효돈천·영천변 양측 500m 구간

<표 IV-2> 유네스코 제주도생물권보전지역 지정 현황

구 분	계( $m^2$ )	핵심지역( $m^2$ )	완충지역( $m^2$ )	전이지역( $m^2$ )	비고
전 체	830.94	151.58	146.01	533.35	100%
육 상	806.74	150.29	137.30	519.15	97.09%
하 천	0.32	0.32			0.04%
해 상	23.88	0.97	8.71	14.20	2.87%

주: 비고에서 제시하는 숫자는 전체면적 대비 비율임

자료: 제주특별자치도(2012). 유네스코 제주도생물권보전지역 정기보고서

- 서귀포해양도립공원과 중복으로 지정되어 있는 해역의 면적( $23.88km^2$ )은 제주지역 전체 생물권보전지역의 2.87%에 해당되며, 핵심지역<sup>40)</sup> ( $0.97km^2$ ), 완충지역<sup>41)</sup>( $8.71km^2$ ), 전이지역<sup>42)</sup>( $14.20km^2$ )으로 이루어져 있음
  - 엄격하게 보전해야 할 핵심지역의 면적은 해역에 지정되어 있는 생물권보전지역 전체 면적의 4.1%에 불과함
- 생물권보전지역으로 지정되더라도 그 관리는 국내법에 의해 관리하도록 되어 있는데 이와 관련된 법 조항의 내용은 다음과 같음(김태윤, 2012)
  - 자연환경보전법 제21조의 2(생물권보전지역의 지원)에서 관계 행정기관의 장은 유네스코가 지정한 생물권보전지역의 보전 및 관리를 위하여 필요한 재정적 지원을 할 수 있음
  - 「제주특별자치도특별법」 제291조(자연환경 보전·관리의 기본방향)제2항5호에 유네스코가 지정한 제주자치도생물권보전지역의 관리에 관한 사항을 규정하고 있음. 그리고 제3항에서 도지사는 유네스코가 지정한 제주자치도 생물권 보전지역의 체계적 보전·관리를 위하여

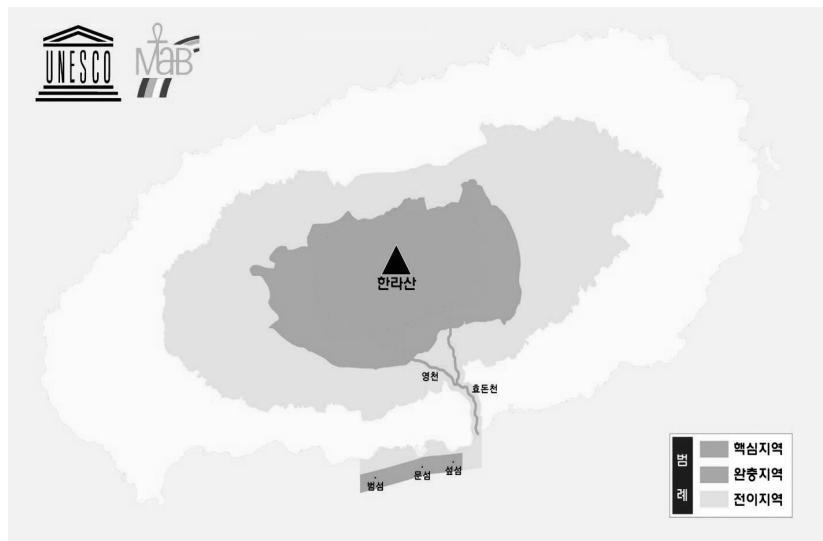
40) 핵심지역은 엄격한 보전원칙, 제한적 이용이 허용되는 지역으로 생물다양성의 보전과 최소한으로 교란된 생태계의 모니터링, 과정적이지 않은 조사연구와 영향을 작게 주는 이용(예: 교육) 등을 할 수 있는 엄격히 보호되는 하나 또는 여러 개의 지역을 말함

41) 완충지역은 핵심지역을 둘러싸고 있거나 그것에 인접해 있으면서 환경교육, 테크리에이션, 생태관광, 기초연구 및 응용연구 등의 건전한 생태적 활동에 적합한 협력활동을 위해 이용되는 지역을 말함

42) 전이지역: 농업활동이나 주거지로의 이용이 가능하며 지역사회, 행정기관, 학술단체, 비정부단체, 문화단체, 경제적 이해집단과 기타 이해 당사자들이 함께 지역자원을 관리하고 지속적으로 발전시켜 나가는 것을 목적으로 하는 지역

생물권 보전지역간의 협력활동과 교류에 적극 노력하고, 도조례가 정하는 바에 따라 관리하여야 한다고 규정함

- 「제주특별자치도 환경기본조례」에는 생물권 보전지역과 관련하여 매 10년마다 수립하는 환경보전기본계획에 포함될 내용으로 유네스코가 지정한 제주자치도 생물권보전지역의 관리에 관한 사항을 제시하고 있음
- 「제주특별자치도유네스코등록유산관리에관한조례」를 제정, 합리적이고 체계적인 관리에 필요한 사항을 규정하고 있음



자료 : 제주특별자치도 세계자연유산관리단(2010).

<그림 IV-1> 유네스코 제주도생물권보전지역 등재지역

### 3. 제주지역 해중경관지구

- 해중경관은 인위적 해중경관과 자연적 해중경관으로 구분할 수 있음
  - 우리나라에서 해중경관지구에 대한 규정은 해양수산발전기본법 제28

조(해양관광의 진흥) 2항에 제시되어 있음

- 해양수산부장관은 해양관광의 진흥을 위하여 바닷속 경관이 뛰어나고 생태계가 보전되어 있는 해역을 대통령령이 정하는 바에 따라 해중경관지구로 지정<sup>43)</sup>할 수 있음
- 해중경관지구로 지정하고자 하는 해역이 자연공원법 제2조 제1호의 규정에 의한 자연공원에 해당하는 때에는 환경부장관과 미리 협의하여야 함
- 문화재보호법에서 기념물 지정 대상 중에 경치 좋은 곳으로서 예술적 가치가 크고 경관이 뛰어날 것 그리고 특별한 자연현상으로서 역사적·경관적 또는 학술적 가치가 클 때 지정할 수 있음
- 호주(대산호초해양공원)에서는 공간구획 기법을 활용하여 해중공원 지역을 관리하고 있으며, 해중공원을 탐방하는 레저 잠수객을 위하여 부잔교(pontoon)를 설치하여 배를 정박시키면서 잠수관광객, 낚시관광객, 크루즈관광객을 유치하고 있음
- 일본의 해중공원제도는 국립공원과 국정공원 중 해중경관이 수려한 지역을 대상으로 지정하고 있어 해양자원의 보호와 함께 이용 측면을 다소 강조하고 있음
- 제주지역 해중경관지구에 대한 제주도 차원의 종합적인 연구는 이루어지지 않았으나 2003년 해양수산부에서 해중경관지구 정책방향 도출을 위한 연구에서 제주도 서귀포시 문섬 일대의 해중경관에 대한 조사·연구가 있었으며, 그 내용은 다음과 같음(해양수산부, 2003)
  - 문섬은 서귀포시 해안에서 남쪽으로 1.3km 정도의 거리에 위치하며, 해발 85m의 본섬과 32m의 바위섬으로 이루어져 있고, 면적은 0.094km<sup>2</sup>임
  - 문섬의 남동쪽은 주상절리층으로 수중은 절벽으로 되어 있으며, 바닥은 수심 55m의 깊은 곳으로 이루어져 있음

---

43) 해양수산부장관이 해중경관지구로 지정하려 할 때에는 관할 광역시장·도지사 또는 특별자치도지사의 의견을 들어야 하며, 지정하였을 때에는 다음의 사항을 함께 고시하여야 함

- 해중경관지구의 명칭
- 해중경관지구의 위치 또는 범위
- 해중경관지구의 면적
- 해중경관지구 지정의 목적 및 근거 법령
- 해중경관지구의 주요자원의 명칭, 위치 또는 범위와 규모
- 지정연월일·고시번호 및 고시기관명

- 1994년 세계수중사진촬영대회가 개최되었고, 국내에서 가장 유명한 해중경관으로 알려져 있음
- 제주도 연안에서 손꼽히는 해중경관을 자랑하고 있으며, 세계 유일의 맨드라미 산호군락이 서식하는 지역임
- 해안가는 주로 바위로 되어 있고, 문섬의 수중암벽 조하대는 수심 15~35m까지 수직 절벽으로 형성되어 있으며, 수중 35~45m까지는 완만한 경사를 나타내며 해저면에는 큰 바위들이 있음
- 문섬의 수심 15m 지점에는 연산호류 4종이 서식하고 있으며, 미역, 감태 등 해조류가 많이 있음
- 수심 20m 지점에서는 갯돔, 자리돔, 쥐치, 줄도화돔, 문어, 해삼 등 다양한 어류와 해양동물을 관찰할 수 있음
- 수심 30m 지점에는 맨드라미산호, 부채산호, 가시산호, 해송, 해면 등이 고밀도로 서식하고 있으며, 다양한 해조류가 아름다운 해중경관을 연출하고 있음



<그림 IV-2> 제주도 문섬 일대의 해중경관

- 제주지역의 주요 스킨스쿠버 포인트를 <그림 V-3>에 나타내었음<sup>44)</sup>
  - 제주지역 전체가 스킨스쿠버 포인트로 활용될 뿐만 아니라 도서지역 등 해중경관이 우수한 지역으로 평가되고 있음

44) 자료: <http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=kimjmh&logNo=110146689848>



<그림 IV-3> 제주도 주변 스키스쿠버 포인트

## 4. 기타 연안해역 보호구역

### 1) 제주도 문섬 등 주변 해역 생태 · 경관보전지역

- 제주도 문섬일대의 생태계보전지역<sup>45)</sup>은 자연환경보전법 제12조(생태 · 경관보전지역의 지정대상)에 정하는 다음의 기준에 따라 지정되었음
  - 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부하여 보전 및 학술적 연구가치가 큰 지역
  - 지형 또는 지질이 특이하여 학술적 연구 또는 자연경관의 유지를 위하여 보전이 필요한 지역
  - 다양한 생태계를 대표할 수 있는 지역 또는 생태계의 표본지역
  - 그 밖에 하천 · 산간계곡 등 자연경관이 수려하여 특별히 보전할 필요가 있는 지역으로서 대통령령이 정하는 지역

45) 자연환경보전법에서 정하는 생태계보전지역은 법 개정에 따라 생태 · 경관보전지역으로 바뀌었음

## ○ 생태·경관보전지역의 주민지원에 대한 사항은 다음과 같음

- 생태·경관보전지역에 수질오염 등의 영향을 직접 미칠 수 있는 지역에서 그 지역의 주민이 주택을 증축하는 등의 경우 「하수도법」의 규정에 따른 개인하수처리시설 및 분뇨처리시설을 설치하는 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있음
  - 생태·경관보전지역 및 인접지역에 대하여 우선적으로 오수 및 폐수의 처리를 위한 지원방안을 수립하여야 함. 이 경우 지원에 필요한 조치 및 환경친화적 농·임·어업의 육성을 위하여 필요한 조치를 하도록 관계중앙행정기관의 장 또는 당해 지방자치단체의 장에게 요청할 수 있음
- 제주도 문섬 등 주변해역 생태·경관보전지역은 강정도~보목동 일대 문섬 주변해역(문섬·범섬·셨섬 포함)  $13.684\text{km}^2$ 으로 이중 해역  $13.351\text{km}^2$ , 무인도  $0.333\text{km}^2$ 임



자료: 해양수산부(2003) 해중경관지구 정책방향 도출을 위한 연구

<그림 IV-4> 제주도 문섬 등 주변해역 생태계보전지역

## 2) 천연보호구역

- 천연보호구역은 「문화재보호법」에 의해 지정되며, 문화재 종류는 다음과 같음

<표 IV-3> 문화재보호법의 문화재 종류

성격 지정주체	유형문화재		무형문화재	기념물			민속자료
국가 지정 문화재	국보	보물	중요 무형문화재	사 적	명 승	천연 기념물	중요 민속자료
시·도 지정 문화재	○○도(시) 유형문화재		○○도(시) 무형문화재	○○도(시) 기념물			○○도(시) 민속자료
문화재자료	○○도(시) 문화재자료						

- 문화재의 보존·관리 및 활용은 원형 유지를 기본원칙으로 하고 있으며, 주체별 역할은 다음과 같음
  - 국가는 문화재의 보존·관리 및 활용을 위한 종합적인 시책을 수립·추진함
  - 지방자치단체는 국가의 시책과 지역적 특색을 고려하여 문화재의 보존·관리 및 활용을 위한 시책을 수립·추진하여야 함
  - 국가와 지방자치단체는 각종 개발 사업을 계획하고 시행하는 경우 문화재나 문화재의 보호물·보호구역 및 역사문화 환경이 해손되지 아니하도록 노력하여야 함
  - 국민은 문화재의 보존·관리를 위하여 국가와 지방자치단체의 시책에 적극 협조하여야 함
- 제주지역 해양도립공원 구역 및 주변지역에 지정된 천연기념물은 다음과 같음
  - 서귀포해양도립공원: 셀섬(0.143km<sup>2</sup>)·문섬(0.094km<sup>2</sup>)·범섬(0.084km<sup>2</sup>)은 천연기념물 제421호로 지정되어 있으며, 셀섬에는 제18호 파초일엽 자생지, 문섬에는 제46호 상록활엽수림, 범섬에는 천연기념물 제46

호 상록활엽수림과 제215호 흑비둘기가 시설하며, 또한 제195호 패류화석층이 있음

- 주자도해양도립공원: 천연기념물 제21호로 지정된 흑비둘기가 서식함
- 마라해양도립공원: 마라도 전체가 천연기념물 제423호로 지정되었음
- 성산일출해양도립공원: 천연기념물 제420호로 성산일출봉이 지정되었으며, 유네스코 세계자연유산과 지질공원으로 지정되어 있음

### 3) 유네스코 지질공원 및 주요 오름

- 제주도의 연안육역은 한라산, 중산간과 바다를 잇는 연속선상에 있으며, 유네스코 지질공원 대표명소 9개 중 한라산을 제외한 나머지 대표명소가 연안 해역을 중심으로 분포하고 있음
  - 세계지질공원 대표명소에는 한라산, 성산일출봉, 만장굴, 서귀포포충, 산방산과 용머리 해안, 수월봉, 중문대포해안 주상절리대, 천지연폭포 등임



자료 : 제주특별자치도 세계자연유산관리단(2010).

<그림 IV-5> 제주도 세계지질공원 대표명소

## 5. 제주의 보전연안해역<sup>46)</sup>

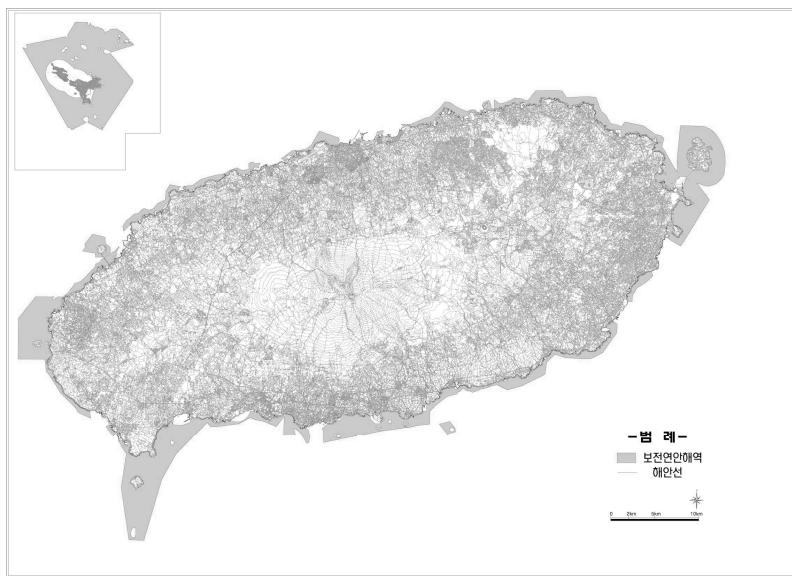
- 보전연안해역은 연안 해역 중 연안환경 및 자원의 보호, 해양문화의 보전 등을 위하여 관리가 필요한 해역으로 관련 법률에 의해 지정된 구역 및 지구를 중심으로 해역이 설정되어 있으며, 전체 면적은 288.282km<sup>2</sup>임
  - 자연환경보전지역, 습지보전지역, 경관지구, 자연공원(해양도립공원), 어장·바다목장, 문화재보호물 및 보호구역(문화재보호법), 문화재보호지역(제주도 조례), 생물권보전지역(제주도 조례)

<표 IV-4> 제주특별자치도 보전연안해역 지정 내용

해역	관련법률에 의해 지정된 구역·지구
보전연안해역	- 자연환경보전지역(국토의 계획 및 이용에 관한 법률)
	- 습지보전지역(습지보전법)
	- 경관지구(국토의 계획 및 이용에 관한 법률)
	- 자연공원(자연공원법)
	- 어장·바다목장(수산업법)
	- 문화재보호물 및 보호구역(문화재보호법)
	- 문화재보호지역(제주도 조례)
	- 생물권보전지역(제주도 조례)

자료: 제주특별자치도(2012a), 제주특별자치도 연안관리지역계획

46) 제주특별자치도(2012a), 제주특별자치도 연안관리지역계획



자료: 제주특별자치도(2012a), 제주특별자치도 연안관리지역계획

<그림 IV-6> 제주특별자치도 보전연안해역도

# V. 제주지역 해양국립공원 관련 도민의견조사

## 1. 조사 개요

- 제주지역 해양국립공원 조성 가능성을 검토하기 위해 도민들을 대상으로 자연공원의 보전과 이용에 관한 인식, 제주지역 연안해역의 관리 상태, 제주연안 특정해역의 해양국립공원 지정에 대한 인식 등에 대해 조사하였으며 조사 개요는 다음과 같음
- 표본설계(Sample Design)
  - 모집단(Population): 제주지역에 거주하는 20세 이상의 성인
  - 표본추출방법: 임의 추출방법
  - 표본 크기(Sample size) : 511명
  - 조사 방법 : 면접원 조사
  - 자료수집 도구 : 구조화(정형화)된 설문지
  - 실사 기간 : 2015. 8. 21 ~ 2015. 8. 28
  - 조사 주체 : 제주발전연구원 사회조사센터(조사책임, 최영근 박사)
- 자료 분석(Data Analysis)
  - 수집된 자료는 입력과정을 거쳐 컴퓨터 통계분석 프로그램(SPSS)으로 처리하여 분석하였음

## 2. 인구통계적 특성

- 응답자의 인구통계적 특성은 <표 V-1>과 같음
- 응답자의 성별은 여성 265명(51.9%), 남성 246명(48.1%)으로 나타났고, 연령대별로 살펴보면 40대 161명(31.5%), 30대 118명(23.1%), 20대 92명(18.0%), 50대 85명(16.6%), 60대 이상 55명(10.8%) 등의 순으로 나타남
- 학력별로는 전문대학 이상 329명(64.4%), 고졸 157명(30.7%), 중졸이하

25명(4.9%) 등의 순으로 나타남

- 월평균 가계 총소득별로는 '200~299만원' 135명(26.4%), '100~199만원' 114명(22.3%), '300~399만원' 101명(19.8%), '400~499만원' 65명(12.7%), '99만원 이하' 50명(9.8%), '500만원 이상' 46명(9.0%) 등의 순으로 나타남
- 직업별로는 회사원 102명(20.0%), 가정주부 93명(18.2%), 자영업 82명(16.0%), 전문직 61명(11.9%), 학생 56명(11.0%), 농임축산업 41명(8.0%), 어업/수산업과 생산근로직이 각각 12명(2.3%), 관광업 11명(2.2%) 등의 순으로 나타남
- 거주지별로는 제주시 동지역 254명(49.7%), 제주시 읍면지역 119명(23.3%), 서귀포시 동지역 72명(14.1%), 서귀포시 읍면지역 66명(12.9%) 등의 순으로 나타남

<표 V-1> 인구통계적 특성

구 분		빈도(명)	비율(%)
성별	남성	246	48.1
	여성	265	51.9
연령	20대	92	18.0
	30대	118	23.1
	40대	161	31.5
	50대	85	16.6
	60대 이상	55	10.8
학력	중졸이하	25	4.9
	고졸	157	30.7
	전문대학 이상	329	64.4
월평균 소득	99만원 이하	50	9.8
	100~199만원	114	22.3
	200~299만원	135	26.4
	300~399만원	101	19.8
	400~499만원	65	12.7
	500만원 이상	46	9.0

구 분		빈도(명)	비율(%)
직업	가정주부	93	18.2
	학생	56	11.0
	자영업	82	16.0
	회사원	102	20.0
	농임축산업	41	8.0
	어업/수산업	12	2.3
	관광업	11	2.2
	전문직	61	11.9
	생산근로직	12	2.3
	기타	41	8.0
거주지	제주시 동지역	254	49.7
	제주시 읍면지역	119	23.3
	서귀포시 동지역	72	14.1
	서귀포시 읍면지역	66	12.9
	합계	511	100.0

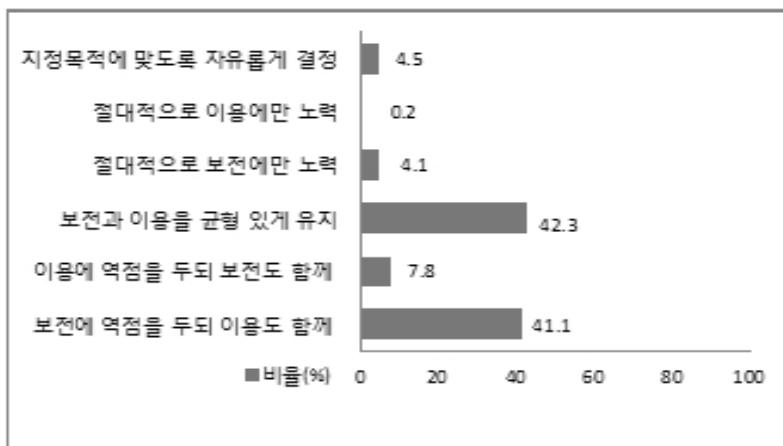
### 3. 조사결과 분석

#### 1) 자연공원에 대한 보전/이용에 대한 인식

- 자연공원의 보전과 이용에 관한 인식에 대한 응답은 다음과 같음
  - '보전과 이용을 균형 있게 유지해야 한다'가 216명(42.3%)으로 가장 높게 나타났음
  - 다음으로 '보전에 역점을 두되 이용도 함께 해야 한다' 210명(41.1%),
  - '이용에 역점을 두되 보전도 함께 해야 한다' 40명(7.8%)
  - '지정목적에 맞도록 자유롭게 결정해야 한다' 23명(4.5%)
  - '절대적으로 보전에만 노력해야 한다' 21명(4.1%)
  - '절대적으로 이용에만 노력해야 한다' 1명(0.2%) 등의 순으로 나타남
  - 따라서 보전과 이용을 균형 있게 유지하되 보전에 보다 비중을 많이 두는 것이 바람직하다고 응답하고 있음

&lt;표 V-2&gt; 자연공원의 관리에 대한 인식

구 분	빈도(명)	비율(%)
보전에 역점을 두되 이용도 함께 해야 한다	210	41.1
이용에 역점을 두되 보전도 함께 해야 한다	40	7.8
보전과 이용을 균형 있게 유지해야 한다	216	42.3
절대적으로 보전에만 노력해야 한다	21	4.1
절대적으로 이용에만 노력해야 한다	1	0.2
지정목적에 맞도록 자유롭게 결정해야 한다	23	4.5
합계	511	100.0



&lt;그림 V-1&gt; 자연공원의 관리에 대한 인식

## 2) 제주지역 해양도립공원 지정 및 관리

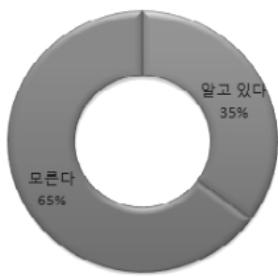
- 제주지역 해역에 지정되어 있는 해양도립공원의 인지도에 대한 응답 결과는 다음과 같음
  - 5개의 해양도립공원 전체에 대해 알고 있다(평균 35.18%)는 응답보다 모른다(평균 64.82%)는 응답이 높게 나타남
  - 알고 있다는 응답은 성산일출해양도립공원(47.9%), 우도해양도립공원(41.5%), 마라도해양도립공원(36.4%), 서귀포해양도립공원(25.6%), 추

자도해양도립공원(24.5%) 등의 순으로 나타남

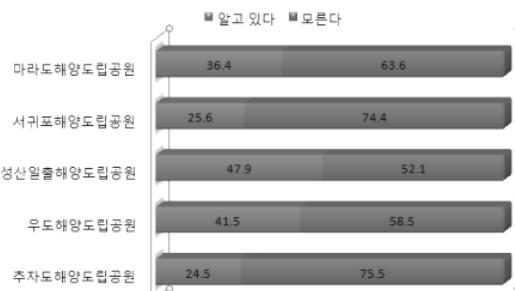
- 해양도립공원 입장료를 징수하는 곳(성산일출, 우도, 마라)이 그렇지 않은 곳에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있음
- 해양도립공원으로 지정되어 있다는 것을 알고 있다는 응답이 가장 높은 성산일출해양도립공원의 경우에도 50% 이하로 나타나고 있어 해양도립공원 지정에 따른 실질적인 변화를 크게 느끼지 못하는 것으로 유추할 수 있음

<표 V-3> 제주지역 해양도립공원에 대한 인지도

구 분	알고 있다		모른다	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
추자도해양도립공원	125	24.5	386	75.5
우도해양도립공원	212	41.5	299	58.5
성산일출해양도립공원	245	47.9	266	52.1
서귀포해양도립공원	131	25.6	380	74.4
마라도해양도립공원	186	36.4	325	63.6



<도립공원별 전체 평균 인지도>



<도립공원별 인지도>

<그림 V-2> 제주지역 해양도립공원에 대한 인지도

- 해양도립공원으로 지정된 사실을 처음 알게 된 경로에 대한 응답결과는 다음과 같음

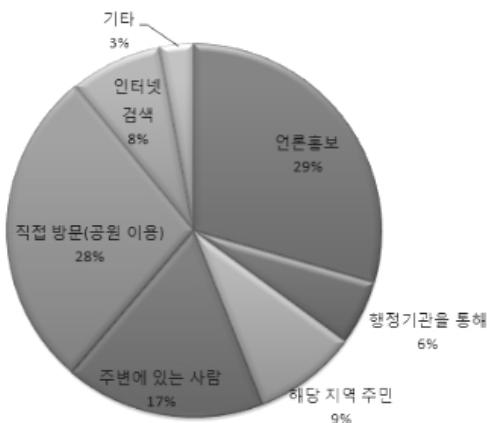
- 제주도내 5개 해양도립공원 중에서 어느 하나라도 알고 있다고 응답한 302명의 응답결과임
- 언론홍보가 89명(29.5%)으로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 직접

방문(공원 이용) 84명(27.8%), 주변에 있는 사람을 통해서 52명(17.2%), 해당 지역주민 27명(8.9%), 인터넷 검색 24명(7.9%), 행정기관을 통해 17명(5.6%) 등의 순으로 나타남

- 언론홍보와 직접방문을 통해 처음 알게 되었다는 응답이 전체의 57.3%를 차지하고 있음

<표 V-4> 제주지역 해양도립공원에 대한 인지 경로

구 분	빈도(명)	비율(%)
언론홍보	89	29.5
행정기관을 통해	17	5.6
해당 지역 주민	27	8.9
주변에 있는 사람	52	17.2
직접 방문(공원 이용)	84	27.8
인터넷 검색	24	7.9
기타	9	3.0
합계	302	100.0



<그림 V-3> 제주지역 해양도립공원에 대한 인지 경로

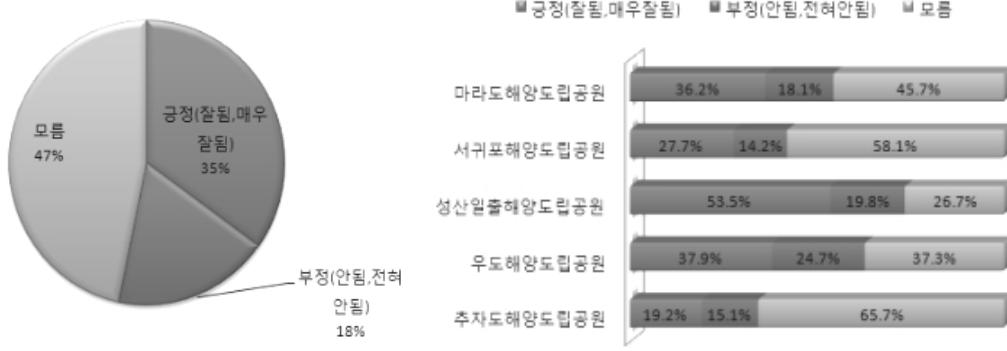
- 해양도립공원의 관리 상태에 대한 응답결과는 다음과 같음
  - 5개 해양도립공원 전체에 대한 평균 응답결과는 잘된다는 긍정적인 응답(잘됨, 매우잘됨)이 34.9%로 잘되지 않는다는 부정적인 응답(안

됨, 전혀 안됨) 18.3%보다 훨씬 높게 나타나고 있으나, 응답자의 46.7%가 모른다고 응답하고 있음

- 해양도립공원별로 살펴보면 잘 관리되고 있다는 긍정적인 응답이 성산일출해양도립공원이 154명(53.5%)으로 가장 높게 나타났고, 다음으로 우도해양도립공원 109명(37.9%), 마라도해양도립공원 100명(36.2%), 서귀포해양도립공원 72명(27.7%), 추자도해양도립공원 51명(19.2%) 등의 순으로 나타남
- 해양도립공원 관리 상태에 대해 모른다는 응답이 거의 50% 가까이 응답하고 있어, 원래 제주지역이 갖는 해역의 청정성 이외에 부가적인 관리가 미흡하다고 판단함

<표 V-5> 제주지역 해양도립공원의 관리 상태

구 분	매우 잘됨		잘됨		안됨		전혀 안됨		모름	
	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%
추자도해양도립공원	3	1.1	48	18.1	34	12.8	6	2.3	174	65.7
우도해양도립공원	7	2.4	102	35.5	64	22.3	7	2.4	107	37.3
성산일출해양도립공원	10	3.5	144	50.0	50	17.4	7	2.4	77	26.7
서귀포해양도립공원	7	2.7	65	25.0	33	12.7	4	1.5	151	58.1
마라도해양도립공원	7	2.5	93	33.7	47	17.0	3	1.1	126	45.7



<그림 V-4> 제주지역 해양도립공원의 관리 상태

<도립공원별 관리 상태>

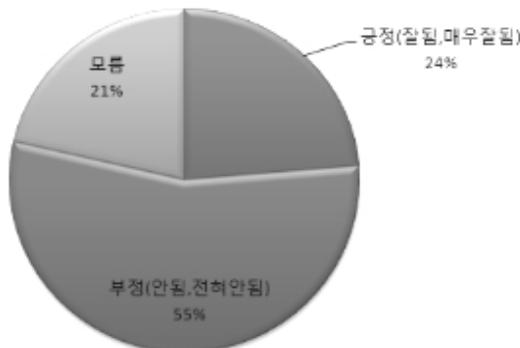
<그림 V-5> 제주지역 해양도립공원의 관리 상태

### 3) 제주 연안해역에 대한 관리 실태

- 현재 제주 주변의 연안해역에 대한 전반적인 관리 상태에 대한 응답 결과는 다음과 같음
  - 연안해역에 대한 관리가 '잘 되지 않는 편'이라는 부정적인 응답이 280명(54.9%)으로 '잘 되는 편'이라는 긍정적인 응답 121명(23.7%)보다 훨씬 높게 나타나고 있음
  - 제주연안해역에 대한 관리 실태를 잘 모른다는 응답이 21.4%로 나타났음
  - 제주도민들은 제주 연안의 경우 해양도립공원으로 지정된 곳이 그렇지 않은 곳보다 해양환경 등 해역에 대한 관리가 상대적으로 잘 이루어지고 있다(해양도립공원 35.0%, 제주연안해역 24%)고 응답하고 있고, 안 되고 있다는 응답(해양도립공원 18%, 제주연안해역 55%)도 있음

<표 V-6> 제주도 연안해역의 관리 상태

구 분	빈도(명)	비율(%)
매우 잘 됨	5	1.0
잘 됨	116	22.7
안 됨	222	43.5
전혀 안 됨	58	11.4
잘 모름	109	21.4
합 계	510	100.0



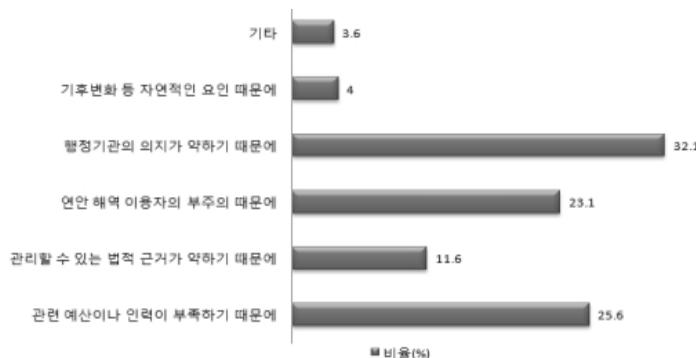
<그림 V-5> 제주도 연안해역의 관리 상태

- 제주연안 해역이 제대로 관리가 잘 되지 않는 이유에 대한 응답결과는 다음과 같음

- 행정기관의 의지가 약하기 때문에 89명(32.1%)으로 가장 높게 나타났고, 다음으로 관련 예산이나 인력이 부족하기 때문에 71명(25.6%), 연안 해역 이용자의 부주의 때문에 64명(23.1%), 관리할 수 있는 법적 근거가 약하기 때문에 32명(11.6%), 기후변화 등 자연적인 요인 때문에 11명(4.0%) 등의 순으로 나타남
- 제주도 연안해역의 관리를 행정의 역할로 인식하고 있으며, 해역을 이용하는 주체의 책임에 대해서는 상대적으로 미약한 것으로 나타남
- 제주연안해역을 체계적으로 관리하기 위해서는 행정기관이 강력한 의지를 갖고 필요한 예산과 인력을 확충하는 것이 바람직하며, 연안 이용자의 의식과 행동도 매우 중요하다고 판단됨

<표 V-7> 제주도 연안해역의 관리가 잘 되지 않는 이유

구분	빈도(명)	비율(%)
관련 예산이나 인력이 부족하기 때문에	71	25.6
관리할 수 있는 법적 근거가 약하기 때문에	32	11.6
연안 해역 이용자의 부주의 때문에	64	23.1
행정기관의 의지가 약하기 때문에	89	32.1
기후변화 등 자연적인 요인 때문에	11	4.0
기 타	10	3.6
합 계	277	100.0



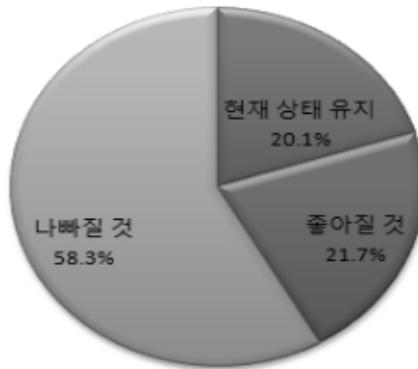
<그림 V-6> 제주도 연안해역의 관리가 잘 되지 않는 이유

#### 4) 제주지역 연안해역의 변화 전망

- 향후 제주지역 연안 해역의 해양생태계와 환경상태에 대해 어떻게 변화할 것으로 전망하는가에 대한 응답결과는 다음과 같음
  - '현재 상태보다 나빠질 것이다'는 응답이 296명(58.3%)으로 가장 높게 나타났고, 다음으로 '좋아질 것이다' 110명(21.7%), '현재 상태가 유지될 것이다' 102명(20.1%) 등의 순으로 나타남
  - '현재 상태가 더 나빠질 것이다'라는 응답이 거의 60%에 이르고 있어, 연안해역의 생태계와 환경을 체계적으로 관리하기 위한 대책 마련이 필요함

<표 V-8> 제주도 연안해역의 생태계와 환경 변화 전망

구분	빈도(명)	비율(%)
현재 상태가 유지될 것이다	102	20.1
좋아질 것이다	110	21.7
나빠질 것이다	296	58.3
합 계	508	100.0



<그림 V-7> 제주도 연안해역의 생태계와 환경 변화 전망

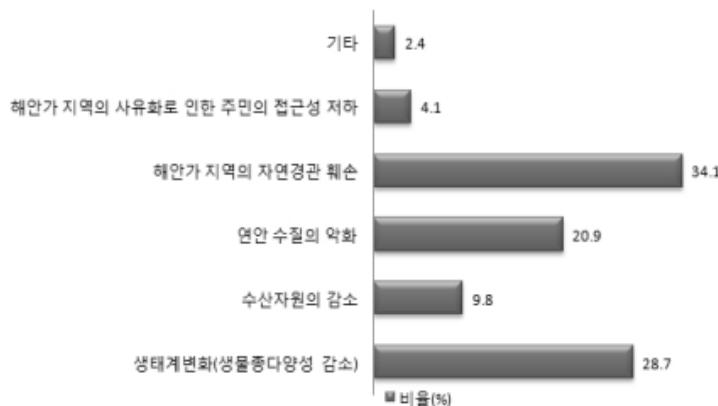
- 향후 제주지역 연안 해역의 해양생태계와 환경상태가 현재보다 나빠질 경우 그로 인한 영향이 가장 크게 나타날 것으로 생각하는 항목에

대한 응답결과는 다음과 같음

- 해안가 지역의 자연경관 훼손이 101명(34.1%)으로 가장 높게 나타났고, 다음으로 생태계 변화(생물종다양성 감소) 85명(28.7%), 연안 수질의 악화 62명(20.9%), 수산자원의 감소 29명(9.8%), 해안가 지역의 사유화로 인한 주민의 접근성 저하 12명(4.1%) 등의 순으로 나타남
- 1차적으로 인위적인 요인에 의한 연안 해역의 환경질이 악화되고 그로 인해 생태계변화 및 수산자원이 감소하는 것을 우려하고 있음을 알 수 있음
- 따라서 연안 해역의 육역과 해역에 대한 자연경관의 보전 및 수질오염원을 차단하기 위한 노력이 이루어져야 할 것임

<표 V-9> 향후 제주도 연안해역의 상태가 나빠질 경우 받게 되는 영향

구 분	빈도(명)	비율(%)
생태계변화(생물종다양성 감소)	85	28.7
수산자원의 감소	29	9.8
연안 수질의 악화	62	20.9
해안가 지역의 자연경관 훼손	101	34.1
해안가 지역의 사유화로 인한 주민의 접근성 저하	12	4.1
기 타	7	2.4
합 계	296	100.0



<그림 V-8> 향후 제주도 연안해역의 상태가 나빠질 경우 받게 되는 영향

## 5) 제주의 특정 해역을 해양국립공원화 할 경우에 대한 인식

- 제주 연안의 특정해역을 해양국립공원으로 지정한다고 가정할 경우 찬반 여부에 대한 응답결과는 다음과 같음
  - 해양국립공원으로 지정할 경우 찬성한다가 336명(65.8%)으로 가장 높게 나타났고, 다음으로 '잘 모르겠다' 125명(24.5%), '반대한다' 50명(9.8%) 등의 순으로 나타남
  - 응답자의 대부분은 제주 연안의 특정해역을 체계적으로 관리해야 한다는 필요성을 제기하고 있음

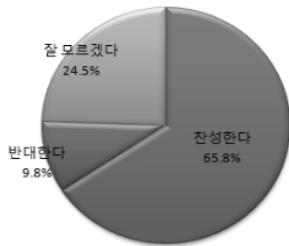
<표 V-10> 제주도 특정 해역의 해양국립공원화에 대한 인식

구 분	빈도(명)	비율(%)
찬성한다	336	65.8
반대한다	50	9.8
잘 모르겠다	125	24.5
합 계	511	100.0

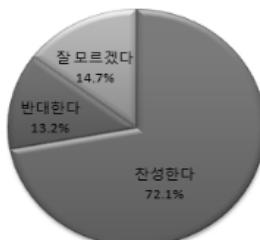
- 국내외 해양국립공원 탐방경험이 있는 경우 '잘 모르겠다는 응답비율이 14.7%로 낮아지면서 '찬성한다' 72.1%, '반대한다' 13.2%로, '잘 모르겠다'는 응답이 반대보다는 찬성하는 비율로 크게 이동하는 것을 볼 수 있음
- 국내외 해양국립공원 탐방경험이 없는 경우 '잘 모르겠다는 응답비율이 30.2%로 낮아지면서 '찬성한다' 62.0%, '반대한다' 7.8%로, 전체 도민의 응답결과와 비슷한 응답을 보이고 있지만 반대보다는 찬성하는 비율이 크게 증가하고 있음

<표 V-11> 해양국립공원 탐방유무와 제주도 특정해역의 해양국립공원화에 대한 인식

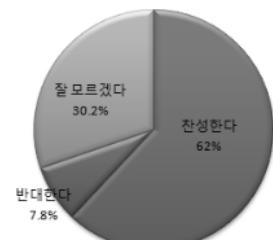
구 분	탐방경험이 있는 경우		탐방경험이 없는 경우	
	빈도(명)	비 율(%)	빈도(명)	비 율(%)
찬성한다	137	72.1	199	62.0
반대한다	25	13.2	25	7.8
잘 모르겠다	28	14.7	97	30.2



<전체 도민>



<탐방경험 있는 경우>



<탐방경험 없는 경우>

<그림 V-9> 제주도 특정해역의 해양국립공원화에 대한 인식

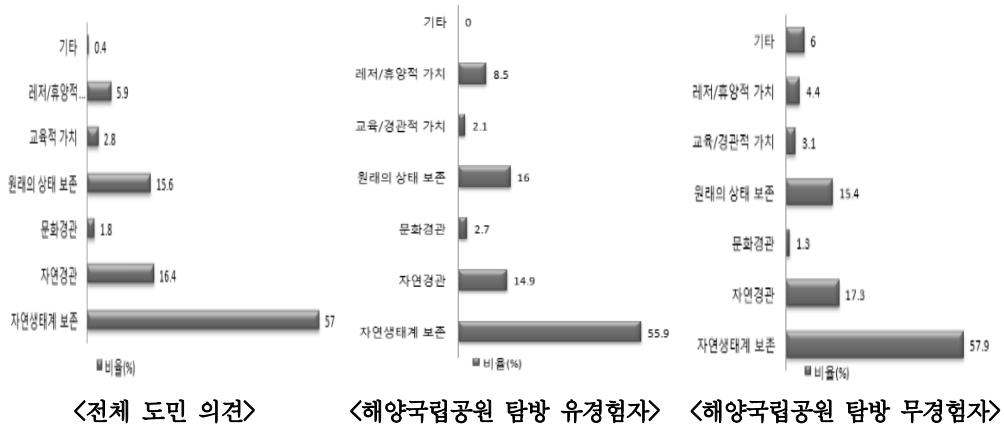
- 제주 연안의 특정 해역을 해양국립공원화 한다고 가정할 경우에 중점적으로 관리해야 할 대상에 대한 응답결과는 다음과 같음
  - 자연생태계 보존이 289명(57.1%)으로 가장 높게 나타났고, 다음으로 자연경관 83명(16.4%), 원래의 상태 보존 79명(15.6%), 레저/휴양적 가치 30명(5.9%), 교육/경관적 가치 14명(2.8%), 문화경관 9명(1.8%) 등의 순으로 나타남
  - 국내외 해양국립공원 탐방경험이 있는 경우와 없는 경우도 전체 도민의 응답결과와 유사한 특성을 보이고 있음
  - 제주해역을 국립공원화 할 경우 자연생태계 등 보전 중심의 정책을 추진하기를 희망하고 있으며, 레저/휴양, 교육적 가치에 비해 월등히 높은 것으로 나타나고 있음
  - 일반적인 자연공원에 대한 보전과 이용에 대한 질문에서 보전과 이용을 균형 있게 유지하되 보전에 보다 비중을 많이 두는 것이 바람

직하다고 응답하였으나 제주의 특정해역을 국립공원으로 지정할 경우 보존 중심의 정책을 추진해야 한다고 응답하고 있음

- 이와 같은 응답은 대상해역을 삶의 터전으로 하는 주민과의 입장과는 크게 다를 수 있으며, 보전과 이용의 공존 방안을 마련하는 것이 중요한 요인으로 작용할 것임

<표 V-12> 제주도 특정해역을 해양국립공원화 할 경우 중점 관리 대상

구 분	빈도(명)	비 율(%)
자연생태계 보존	289	57.1
자연경관	83	16.4
문화경관	9	1.8
원래의 상태 보존	79	15.6
교육적 가치	14	2.8
레저/휴양적 가치	30	5.9
기 타	2	0.4
합 계	506	100.0



<그림 V-10> 제주도 특정해역을 해양국립공원화 할 경우 중점 관리 대상

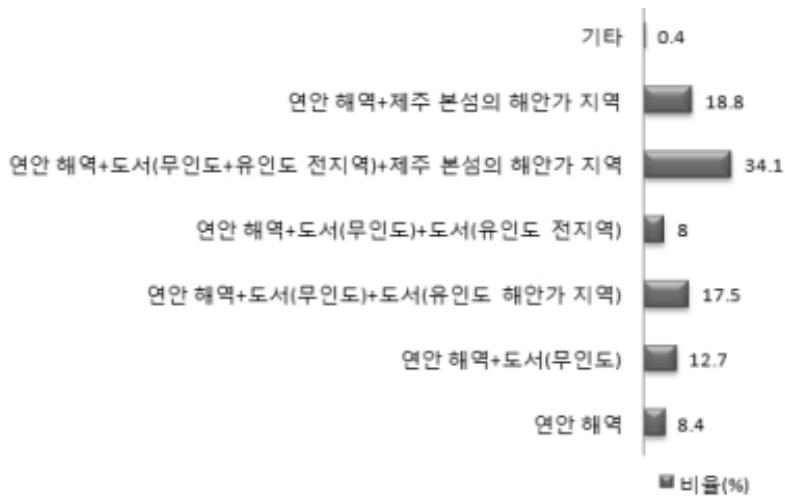
<표 V-13> 해양국립공원 탐방유무와 제주도 특정 해역을 해양국립공원화 할 경우 중점 관리 대상

구 분	탐방경험이 있는 경우		탐방경험이 없는 경우	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
자연생태계 보존	105	55.9	184	57.9
자연경관	28	14.9	55	17.3
문화경관	5	2.7	4	1.3
원래의 상태 보존	30	16.0	49	15.4
교육적 가치	4	2.1	10	3.1
레저/휴양적 가치	16	8.5	14	4.4
기 타	0	0	2	6
합 계	188	100.0	318	100.0

- 제주도 특정 해역을 해양국립공원화 한다고 가정할 경우 공원구역에 포함해야 하는 지역에 대한 응답결과는 다음과 같음
  - '연안 해역+도서(무인도+유인도 전지역)+제주 본섬의 해안가 지역'이 174명(34.1%)으로 가장 높게 나타났고, 다음으로 '연안 해역+제주 본섬의 해안가 지역' 96명(18.8%), '연안 해역+도서(무인도)+도서(유인도 해안가 지역)' 89명(17.5%), '연안 해역+도서(무인도)' 65명(12.7%), '연안 해역' 43명(8.4%), '연안 해역+도서(무인도)+도서(유인도 전지역)' 41명(8.0%) 등의 순으로 나타남
  - 국내외 해양국립공원 탐방경험이 있는 경우와 없는 경우 모두 가장 많은 응답비율이 나타난 것은 '연안 해역+도서(무인도+유인도 전지역)+제주 본섬의 해안가 지역'(탐방경험 있는 경우 30.0%, 탐방경험 없는 경우 36.6%)으로 나타났지만 탐방경험이 없는 경우가 훨씬 높게 응답하고 있음
  - 제주 본섬의 해안가가 포함되어야 한다는 의견이 52.9%를 차지하고 있으며, 연안 해역이나 무인도서만 포함해야 한다는 의견은 전체의 21.1%로 나타남

&lt;표 V-14&gt; 제주도 특정 해역을 해양국립공원화 할 경우 공원구역

구 분	빈도(명)	비율(%)
연안 해역	43	8.4
연안 해역+도서(무인도)	65	12.7
연안 해역+도서(무인도)+도서(유인도 해안가 지역)	89	17.5
연안 해역+도서(무인도)+도서(유인도 전지역)	41	8.0
연안 해역+도서(무인도+유인도 전지역)+제주 본섬의 해안가 지역	174	34.1
연안 해역+제주 본섬의 해안가 지역	96	18.8
기 타	2	0.4
합 계	510	100.0



&lt;그림 V-11&gt; 제주도 특정해역을 해양국립공원화 할 경우 공원구역

<표 V-15> 해양국립공원 탐방유무와 제주도 특정 해역을 해양국립공원화 할 경우 공원구역

구 분	탐방경험 있는 경우		탐방경험 없는 경우	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
연안 해역	21	11.1	22	6.9
연안 해역+도서(무인도)	23	12.1	42	13.1
연안 해역+도서(무인도)+ 도서(유인도 해안가 지역)	42	22.1	47	14.7
연안 해역+도서(무인도)+ 도서(유인도 전지역)	13	6.8	28	8.8
연안 해역+도서(무인도+유인도 전지역)+제주 본섬의 해안가 지역	57	30.0	117	36.6
연안 해역+ 제주 본섬의 해안가 지역	33	17.4	63	19.7
기 타	1	0.5	1	0.3
합 계	190	100.0	320	100.0

○ 제주의 특정해역을 해양국립공원화 한다고 가정할 경우 지정 절차에서 중요시 고려해야 할 사항에 대한 응답결과는 다음과 같음

- 제주지역 전체 도민의 의견이 261명(51.1%)으로 가장 높게 나타났고, 다음으로 대상지역에 거주하는 주민의 의견 215명(42.1%), 지방자치 단체의 의견 14명(2.7%), 중앙행정기관의 의견과 국립공원위원회의 의견이 각각 9명(1.8%) 등의 순으로 나타남
- 즉, 제주도민과 지역주민의 의견이 전체의 93.2%로, 해양국립공원 지정 여부를 결정하는 가장 중요한 주체라고 응답하고 있음

&lt;표 V-16&gt; 제주도 특정 해역 해양국립공원화 할 경우 고려 사항

구 분	빈도(명)	비율(%)
대상지역에 거주하는 주민의 의견	215	42.1
제주지역 전체 도민의 의견	261	51.1
지방자치단체의 의견	14	2.7
중앙행정기관의 의견	9	1.8
국립공원위원회의 의견	9	1.8
기 타	3	0.6
합 계	511	100.0

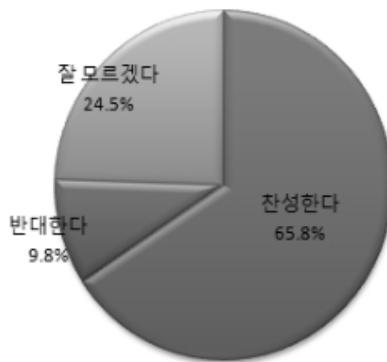


&lt;그림 V-12&gt; 제주도 특정 해역 해양국립공원화 할 경우 고려 사항

- 자신이 살고 있는 지역이 해양국립공원으로 지정된다고 가정할 경우, 이에 대한 찬반여부에 대한 인식은 다음과 같음
  - '찬성한다'는 응답이 306명(59.9%)으로 '반대한다' 68명(13.3%)보다 4 배 이상 높게 나타나고 있음
  - 앞에서 질문한 제주의 특정 해역을 해양국립공원으로 지정할 경우에 대해 '찬성한다' 336명(65.8%)보다 다소 낮게 나타나고 있으나 자신의 거주지역을 국립공원화하는 경우에도 매우 높은 응답을 보이고 있음

<표 V-17> 거주지역이 해양국립공원화 될 경우에 대한 인식

구 분	민도(명)	비 율(%)
찬성한다	306	59.9
반대한다	68	13.3
잘 모르겠다	137	26.8
합계	511	100.0

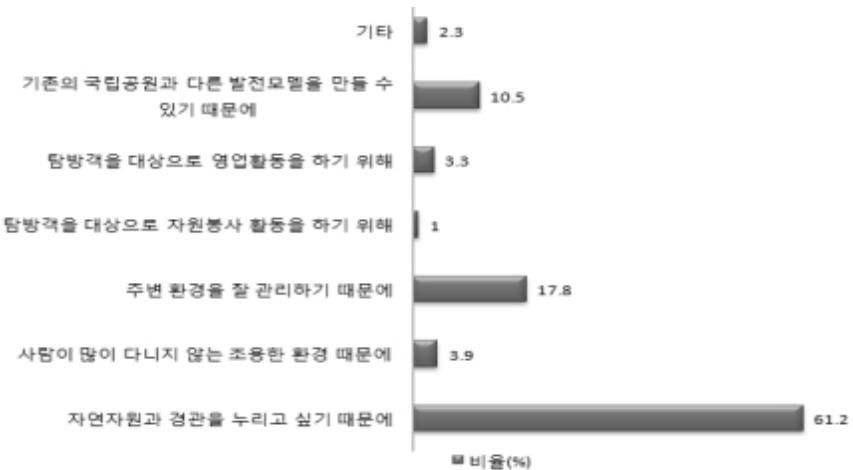


<그림 V-13> 거주지역이 해양국립공원화 될 경우에 대한 인식

- 자신이 살고 있는 지역이 해양국립공원지역으로 지정되는 것에 대해 찬성하는 이유가 무엇인지에 대한 응답결과는 다음과 같음
  - 자연자원과 경관을 누리고 싶기 때문에 186명(61.2%)으로 가장 높게 나타났고, 다음으로 주변 환경을 잘 관리하기 때문에 54명(17.8%), 기존의 국립공원과 다른 발전모델을 만들 수 있기 때문에 32명(10.5%), 사람이 많이 다니지 않는 조용한 환경 때문에 12명(3.9%), 탐방객을 대상으로 영업활동을 하기 위해 10명(3.3%), 탐방객을 대상으로 자원봉사 활동을 하기 위해 3명(1.0%) 등의 순으로 나타남
  - 국내외 해양국립공원 탐방경험 유무에 따른 응답은 전체 도민이 찬성하는 이유와 유사한 응답특성을 보이고 있으며, 탐방경험 유무에 특이한 차이는 없는 것으로 나타남
  - 자신이 살고 있는 지역이 해양국립공원지역으로 지정될 경우 자연자원과 경관의 가치를 상대적으로 높게 평가하고 있는 것으로 나타남

&lt;표 V-18&gt; 거주지역 해양국립공원화에 대한 찬성 이유

구 분	빈도(명)	비율(%)
자연자원과 경관을 누리고 싶기 때문에	186	61.2
사람이 많이 다니지 않는 조용한 환경 때문에	12	3.9
주변 환경을 잘 관리하기 때문에	54	17.8
탐방객을 대상으로 자원봉사 활동을 하기 위해	3	1.0
탐방객을 대상으로 영업활동을 하기 위해	10	3.3
기존의 국립공원과 다른 발전모델을 만들 수 있기 때문에	32	10.5
기 타	7	2.3
합 계	304	100.0



&lt;그림 V-14&gt; 거주지역 해양국립공원화에 대한 찬성 이유

<표 V-19> 해양국립공원 탐방유무와 거주지역 해양국립공원화에 대한 찬성 이유

구 분	탐방경험 있는 경우		탐방경험 없는 경우	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
자연자원과 경관을 누리고 싶기 때문에	84	62.7	102	60.0
사람이 많이 다니지 않는 조용한 환경 때문에	8	1.5	10	5.9
주변 환경을 잘 관리하기 때문에	88	16.4	32	18.8
탐방객을 대상으로 자원봉사 활동을 하기 위해	8	1.5	1	6
탐방객을 대상으로 영업활동을 하기 위해	5	3.7	5	2.9
기존의 국립공원과 다른 발전모델을 만들 수 있기 때문에	15	11.2	17	10.0
기 타	4	3.0	3	10.8
합 계	212	100.0	170	100.0

○ 자신이 살고 있는 지역이 해양국립공원지역으로 지정되는 것에 대해 반대하는 이유가 무엇인지에 대한 응답결과는 다음과 같음

- 사유재산권을 제한하기 때문에 20명(29.9%)으로 가장 높게 나타났고, 다음으로 기존의 국립공원 관리가 잘 안되기 때문에 12명(17.9%), 탐방객 방문으로 사생활이 침해받기 때문에 11명(16.4%), 발전 가능성 이 없기 때문에 10명(14.9%), 생활이 불편하기 때문에 9명(13.4%), 기존 생산활동이 제약받기 때문에 5명(7.5%) 등의 순으로 나타남

&lt;표 V-20&gt; 거주지역 해양국립공원화에 대한 반대 이유

구 분	빈도(명)	비율(%)
사유재산권을 제한하기 때문에	20	29.9
생활이 불편하기 때문에	9	13.4
탐방객 방문으로 사생활이 침해받기 때문에	11	16.4
기존 생산활동이 제약받기 때문에	5	7.5
발전 가능성성이 없기 때문에	10	14.9
기존의 국립공원 관리가 잘 안되기 때문에	12	17.9
합 계	67	100.0



&lt;그림 V-15&gt; 거주지역 해양국립공원화에 대한 반대 이유

## VI. 제주지역 해양국립공원 타당성 검토

### 1. 해양국립공원 조성의 필요성

#### 1) 국제보호지역 선진도시 이미지 제고

- 제주특별자치도는 유네스코 생물권보전지역 · 세계자연유산 · 세계지질공원 및 람사르 습지를 보유하고 있는데, 이와 같이 4개의 국제보호지역을 동시에 보유하고 있는 유일한 지역이라는 이점과 가치를 최대한 활용함(제주특별자치도 세계유산 · 한라산연구원, 2014)
  - 국제사회가 인증하는 국제보호지역을 다중 보유하고 있으며, 4개 보호지역을 보유하고 있는 유일한 지역이라는 이점과 가치를 최대한 활용하여 제주에 대한 인지도를 높이고, 그 관리수준을 높임으로써 국제보호지역의 선도지역으로 발전함

<표 VI-1> 국제보호지역의 다중 보유지역 현황

구분	RS + W H	RS + BR	RS + G G	W H + BR	W H + GG	BR + GG	RS + WH + BR	RS + W H + GG	RS + BR + GG	W H + BR + GG	RS + WH + BR + GG
다중 보유한 지역 숫자	85	178	10	105	13	8	51	1	4	2	1

주) WH: 세계유산, BR: 생물권보전지역, GG: 세계지질공원, RS: 람사르 습지  
※위 통계는 잠정적인 것으로 산정 방법 등에 따라 변경될 수 있음에 유의  
자료 : 제주특별자치도 세계유산 · 한라산연구원(2014), 제주도 유네스코 국제  
보호지역의 통합관리체계 연구

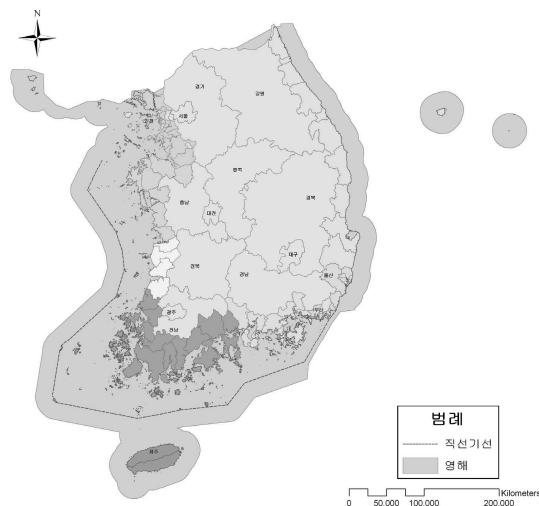
- 제주는 이미 국제적인 자연환경브랜드를 보유하고 있는 만큼 국제사회에서 추진하는 자연환경보전과 관련된 협약을 선도적으로 이행함으로써 제주특별자치도의 환경브랜드 가치를 지속적으로 높여나가도록 함
  - 2010년 10월 일본 아이치현 나고야시에서 열린 제10차 생물다양성협약 당사국 총회에서 채택된 자연환경관련 사항을 이행함으로써 환경 선진도시로서의 역할을 수행함
  - 아이치 목표는 자연보호지역과 관련하여 2020년까지 육상지역의 17%까지, 연안·해양지역은 10%까지 지정하는 것으로 하고 있음
  - 제주도 육상지역에 대한 보호지역은 한라산국립공원을 포함한 세계 생물권보전지역<sup>47)</sup>, 세계자연유산<sup>48)</sup> 등으로 지정된 면적으로도 이미 육상면적의 10%를 상회하고 있으며, 세계지질공원은 제주도 전체 면적을 대상으로 하고 있음
- 제주도 연안해역의 경우 해양보호구역에 대한 아이치 목표에 절대적으로 미흡한 설정으로, 해양에 대한 자연보호구역 지정이 필요함
  - 제주도 연안 해역은 배타적 경제수역을 대상으로 할 때, 관할 해역의 면적은 114,950km<sup>2</sup>로 우리나라 전체 관할해역 면적 471,296km<sup>2</sup>의 24.4%를 차지함
  - 우리나라 영해 면적은 86,891km<sup>2</sup>로 전체 국토면적의 87%를 차지하며, 12해리를 기준으로 설정된 것으로 제주도 관할 면적은 약 5% 미만 (4,344.6km<sup>2</sup>)이며, 해양보호구역에 대한 아이치 목표를 실현하기 위해서는 약 430km<sup>2</sup> 정도를 자연보호지역으로 지정해야 함
  - 제주의 연안 해역에 지정된 제주도 유네스코 생물권보전지역은 섬섬·문섬·범섬의 천연보호구역과 서귀포시립해양공원의 일부를 대상으로 하고, 해상의 면적으로 핵심지역(0.97km<sup>2</sup>)·완충지역(8.71km<sup>2</sup>)·전이지역(14.20km<sup>2</sup>) 등 23.88km<sup>2</sup>임
  - 제주특별자치도 해양도립공원의 면적은 5개의 해양도립공원 전체 면

47) 유네스코 제주도생물권보전지역의 전체 면적은 830.94km<sup>2</sup>이며 이중 전이지역(533.35km<sup>2</sup>)을 제외한 핵심지역(151.58km<sup>2</sup>), 완충지역(146.01km<sup>2</sup>)의 면적이 297.59km<sup>2</sup> 중 해상면적(핵심지역 0.97km<sup>2</sup>, 완충지역 8.71km<sup>2</sup>) 9.68km<sup>2</sup>를 제외하더라도 제주도 전체면적(1,849.0km<sup>2</sup>)의 15.6%를 차지하고 있음

48) 유네스코 제주세계자연유산은 한라산(164.406km<sup>2</sup>), 거문오름·용암동굴계(22.367km<sup>2</sup>), 성산일출봉 응회구(1.689km<sup>2</sup>)로 전체 188.462km<sup>2</sup>로 제주도 전체면적(1,849.0km<sup>2</sup>)의 10.2%를 차지하고 있음

적  $206.606\text{km}^2$ 이고, 이 중 육상면적을 제외한 해상 면적은  $205.19\text{km}^2$ 이며, 해양국립공원에 포함되지 않은 인근 도서지역의 면적( $13.6\text{km}^2$ )을 포함하더라도  $220\text{km}^2$  미만임

- 보전연안해역<sup>49)</sup>은 연안 해역 중 연안환경 및 자원의 보호, 해양문화의 보전 등을 위하여 관리가 필요한 해역으로 관련 법률에 의해 지정된 구역 및 지구를 중심으로 해역이 설정되어 있으며, 전체 면적은  $288.282\text{km}^2$ 으로, 이들 대부분의 면적이 중복 지정되었음
- 따라서 아이치목표인 해양보호구역은 현재 해양도립공원으로 지정된 면적의 약 2배 정도가 자연보호지역으로 지정되어야 함



자료 : 국토해양부(2011.10), 제2차 연안통합관리계획

<그림 VI-1> 우리나라 영해의 범위

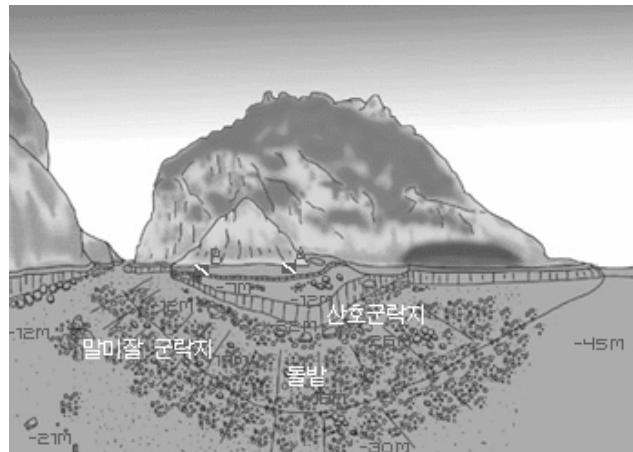
## 2) 연안해역의 경관적 가치 발굴 및 보전

- 제주도는 4개의 국제보호지역이 동시에 지정되어 있는 세계 유일의 지역으로 육상부의 자연환경의 가치는 이미 국제사회가 보호해야 할

49) 제주의 보전연안해역은 자연환경보전지역, 습지보전지역, 경관지구, 자연공원(해양도립공원), 어장·바다 목장, 문화재보호물 및 보호구역(문화재보호법), 문화재보호지역(제주도 조례), 생물권보전지역(제주도 조례)의 면적을 모두 합한 면적임

세계적인 자연자산으로 평가되고 있음

- 반면, 제주의 연안 해역에 대한 가치는 육상부에 비해 상대적으로 저평 가 되어 왔을 뿐만 아니라 해양에 대한 조사·연구가 미흡한 실정임
  - 제주도 연안 해역은 자연환경보전지역, 습지보전지역, 경관지구, 자연 공원(해양도립공원), 어장·바다목장, 문화재보호물 및 보호구역(문화 재보호법), 문화재보호지역(제주도 조례), 생물권보전지역(제주도 조례) 등 보전연안해역으로 지정되어 있으나 이들 지역에 대한 종합적인 연구가 미흡한 실정임
- 제주지역은 대한민국에서 스키스쿠버ダイ버들이 가장 많이 찾는 것 만으로도 해저 지형이 빼어난 곳임을 충분히 알 수 있음



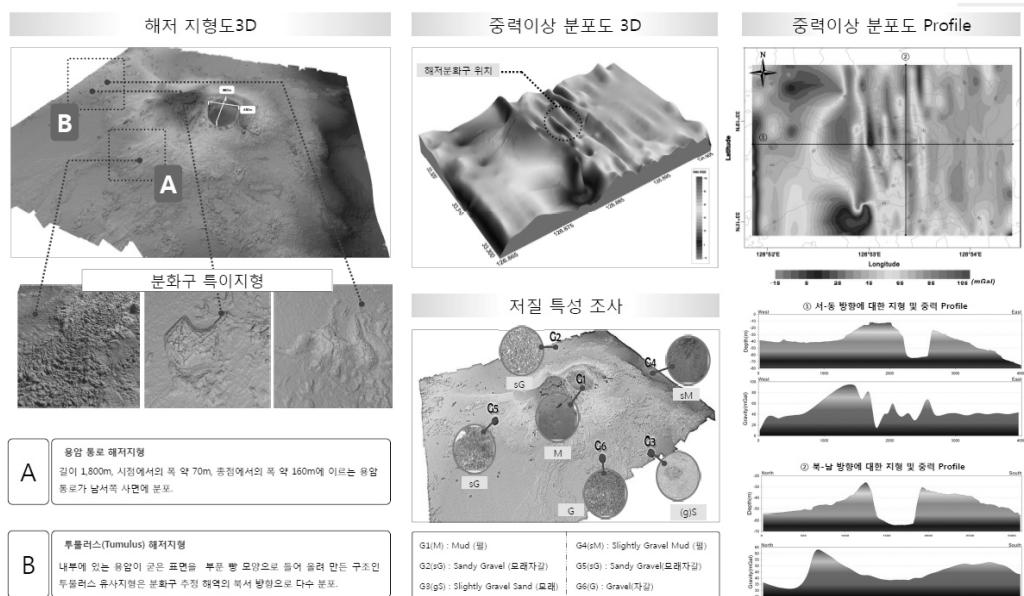
자료: 인터넷 자료([http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=kimjmhs &logNo=110146689848](http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=kimjmhs&logNo=110146689848))

<그림 VI-2> 제주 범섬 주변의 스쿠버 포인트

- 제주지역 해중경관지구에 대한 종합적인 연구는 이루어지지 않았으나 2003년 해양수산부에서 해중경관지구 정책방향 도출을 위한 연구<sup>50)</sup>에서 문섬 일대의 해중경관에 대한 조사결과 해중경관이 우수한 지역으로 평가되었음

50) 본 연구에서 제주지역 문섬 일대가 해중경관이 우수한 지역으로 조사되었으나 해중경관 대상지구 후보지를 선정할 때 지방자치단체가 추천한 해중경관지구를 대상으로 함에 따라 후보지에서 제외되었음

- 우리나라 국립해양조사원에서는 지난 4월 1일 제주도 인근 해역에서 국내 최초로 해저 분화구를 발견했다고 보도되었음(연합뉴스 2015. 5. 1)
  - 세계적인 화산섬으로 알려진 제주도의 바다 속에 화산 폭발의 증거인 분화구를 간직하고 있는 것으로 확인함
  - 서귀포시 표선항 남동방 4km 부근, 제주에서 금덕이초로 유명한 해역에 남북 방향 약 660m, 동서 방향 약 430m에 달하는 축구장 16.5배 크기의 거대한 웅덩이 형태로, 가장 깊은 곳은 64m 정도임
  - 용암이 흘러내린 흔적과 튜뮬러스 지형이 발견됨
  - <그림 VI-1>에서 보는 바와 같이 제주 연안해역은 육상부에 360여개의 오름이 펼쳐진 것과 마찬가지로 지형·지질학적으로 가치가 매우 높을 것으로 기대됨



<그림 VI-3> 제주 해저분화구 상세도

자료: 국립해양조사원 브리핑 자료(국내 최초, 제주 바다 속에서 해저 분화구 발견)

- 따라서 연안육역을 체계적으로 보전하기 위해 제주 연안의 특정해역을 해양국립공원 등 보호지역으로 지정하여 관리하는 것이 바람직함

### 3) 독특한 환경 및 해양생태계 보유<sup>51)</sup>

- 제주도는 동중국해·황해·한국 남해와 접한 해양·수산의 요충지로 해황에 중요한 영향을 미치는 쿠로시오 해류, 대마난류, 황해난류, 중국대류 연안수, 황해 중앙저층수, 한국 연안수가 흐르는 지역임
  - 겨울철에는 제주도 전 해역이 대마난류 세력권내에 들어가 다른 수괴의 영향을 받지 않으며 연직적으로도 표층부터 저층까지 모두 동일 수괴가 형성됨
  - 여름에는 동중국해에서 올라 온 저염수의 영향으로 고온, 저염의 표층수가 형성되어 표면에서는 수온 28.5°C, 염분 30.4‰의 값을 보임
  - 또한 6월부터 제주도 서쪽 해역에 출현하는 대마난류수의 분포 범위가 축소하기 시작하여 8월~9월에는 이 해역의 대마난류수는 소멸함
  - 소멸된 대마난류수는 제주도 서쪽 해역의 중·저층에 중간 난류수 및 혼합수가 그 자리를 메우게 되고, 제주도 주변 해역의 표층(0~30m)은 저염분, 저밀도수인 중국대류연안수가 덮이게 되고 10월 까지 지속됨
- 제주해역은 연도별로 약간씩의 차이는 있지만 평균적으로 해수면과 수온이 우리나라에서 가장 빠르게 증가하는 기후변화의 선단지임
  - 제주 해역의 관측 결과, 연평균 해수면 상승률은 6.10mm/year이며, 38년 동안의 해수면 상승폭은 225.7mm로 나타남
  - 서귀포 해역의 관측 결과, 연평균 해수면 상승률은 5.91mm/year로 제주지역보다 약간 작지만 거의 비슷한 상승률을 보임
- 해양생물종 다양성이 풍부할 뿐만 아니라 다른 해역에 분포하지 않는 생물종이 서식하는 등 제주도 해양생태계의 특징은 다음과 같음<sup>52)</sup>
  - 제주도 연안의 해조류는 약 28목 69과 161속으로 종수로는 모두 369종 분포하며, 여기에는 남조류 17종, 녹조류 55종, 갈조류 82종, 홍조류가 215종 등임

51) 제주특별자치도(2012a), 제주특별자치도 연안관리지역계획보고서 중 해류와 관련된 내용은 노홍길 (2011)의 제주도 주변해역의 연구 성과와 전망 자료를 재구성하였음

52) 제주특별자치도(2012a), 제주특별자치도 연안관리지역계획

- 제주도 주변에서 서식하거나 출현하는 어류는 총 3강 34목 169과 638종으로 우리나라 전체 출현 종수 1,138종의 56% 이상의 다양한 종이 출현함
- 저서부착동물들의 서식조건이 양호하여 종수나 개체수가 풍부하고, 제주도 남부 연안에 분포하는 무인 또는 유인도 연안은 수심이 깊고 급경사 지역으로 조류의 흐름이 강하여 견고하게 부착하는 각종 산호류가 분포함
- 극피동물의 경우 제주해역에는 13종이 분포하며 제주도에만 서식하는 것으로는 6종임
- 제주해역의 해면동물은 모두 196종이 보고되었음(국내 해면동물의 80%)
- 제주해역은 한국산 산호 134종 중 94종(70%)이 서식하고 있으며, 이 중 68종(51%)은 제주도에서만 볼 수 있음

#### 4) 제주도 해안가 자연훼손 및 개발 가속화에 따른 대책

- 제주의 연안에서 이루어지는 개발 행위에는 공유수면 점·사용, 공유수면 매립 등에 의해 이루어지며, 자연바닷가, 자연해안선의 면적과 길이가 감소하고 있는 실정으로 지역 목표제를 두고 해안선, 인공해안, 자연해안, 자연해안 바닷가 총면적 등을 관리하도록 하고 있음(제주특별자치도, 2012a)
- 급속히 진행되는 도시화와 해안지역 개발은 태풍의 위험을 가중시키고 있어 그 피해지역이 섬과 해안 그리고 일부 내륙으로 확대되고 있으며, 강풍에 의한 손실뿐만 아니라 2차적으로 홍수와 산사태 등 엄청난 피해와 손실을 입히고 있음<sup>53)</sup>
- 해양수산부에서 2014년에 실시한 총 250개 해안에 대한 연안침식모니터링 결과 약 44%(109개소)가 침식이 심각하거나 우려되는 것으로 나타났음<sup>54)</sup>
  - 침식은 자연스러운 현상이기도 하지만 어항, 항만 등의 조성할 때 인

53) 한국보험신문 2015년 8월 10일자 '도시화와 해안개발로 태풍리스크 늘기만'에서 발췌함

54) 아시아경제 2015. 8. 18일자 우기의 연안을 지키는 지혜에서 발췌함

공시설물을 설치하면서 발생되는 경우가 더 많음

- 우리나라 전체 해안선 14,962km로 섬지역을 제외한 해안선 길이는 7,755 km이지만, 이 중 51.4%가 자연해안선이 아닌 인공해안선으로 바뀜
- 제주지역 해안선의 총 길이는 419.996km 중 인공해안 길이는 165.166 km(39.3%), 자연해안 길이 254.830km(60.7%)임(제주특별자치도, 2012a)
- 제주의 연안 해역은 기후변화에 따른 영향 및 육상기인 오염물질의 유입으로 생산성이 저하되는 것으로 나타나고 있음
- 제주지역 해안도로 개설 이후 연안육역에 대규모리조트 뿐만 아니라 개별 건축물이 입지함으로써 연안 해역에 대한 접근성을 차단함으로써 공공의 자산보다는 사익을 추구하는 용도로 사용되며, 제주다운 경관미를 떨어뜨리고 있는 실정임
- 따라서 연안 육역의 관리는 연안 해역과 조화로운 경관을 창출할 수 있을 때 그 가치를 극대화할 수 있으므로 연안육역을 보전할 수 있는 제도적 장치 마련이 필요함

## 5) 연안해역의 해양국립공원화에 대한 도민 인식<sup>55)</sup>

- 제주도민들은 제주연안역의 관리 실태에 대해 자연공원으로 지정된 해역이 일반해역보다 상대적으로 관리가 잘 되는 것으로 인식하고 있음
  - 해양도립공원으로 지정된 해역의 관리가 잘 되고 있다는 긍정적인 응답이 35%인데 비해, 다른 연안해역의 관리가 잘되고 있다는 긍정적인 응답은 23.7%에 그치고 있음
  - 해양도립공원으로 지정된 해역의 관리가 잘 되고 있지 않다는 긍정적인 응답은 18%인데 비해, 다른 연안해역의 관리가 잘되고 있지 않다는 부정적인 응답은 54.9%임
  - 일반 해역의 관리가 잘 안 되는 이유로 행정기관의 의지가 약하기 때문에(32.1%), 관련 예산이나 인력이 부족하기 때문에(25.6%), 연안 해역 이용자의 부주의 때문에(23.1%), 관리할 수 있는 법적 근거가

55) 본 연구 수행을 위해 '제주지역 해양국립공원 조성 가능성 검토를 위한 도민 설문조사' 결과를 토대로 작성하였음

약하기 때문에(11.6%) 등으로 응답하고 있음

- 따라서 연안 해역을 해양국립공원 등으로 지정할 경우, 인력, 예산, 법적 근거 등으로 인하여 현재보다 체계적으로 관리할 수 있을 것으로 판단됨
- 제주도민의 58.3%가 제주 연안해역의 해양생태계와 환경상태가 현재 상태보다 나빠질 것으로 전망하고 있음
  - 해안가 지역의 자연경관 훼손 증가(34.1%), 생태계 변화(28.7%), 연안 수질의 악화(20.9%) 등의 영향이 발생할 것으로 전망함
- 제주의 특정해역을 해양국립공원화 하는 것에 대해 응답자의 65.8%가 찬성하였으며 특히 국내외 해양국립공원 탐방 경험이 있는 자의 찬성 비율은 72.1%로 높게 나타났음
  - 만일, 자신이 거주하고 있는 지역이 해양국립공원으로 지정될 경우를 가정한 질문에 대한 응답도 찬성한다는 비율이 59.9%로 반대한다는 응답(13.3%)에 비해 훨씬 높게 나타났음
- 따라서 제주도민들은 연안육역과 연안해역의 자연경관 보전 및 수질 오염원을 차단하고 제주해역의 생태계와 환경을 체계적으로 보전·관리하기 위해 제주 연안의 특정 해역을 국립공원 등으로 지정하는 것을 긍정적으로 생각하고 있음

## 2. 해양국립공원 조성 후보지

### 1) 해양국립공원의 크기

- 우리나라는 국립공원을 지정할 때 지정기준에 대해서는 구체적으로 명시하지 않고 있으며, 일부 국가에서만 그 규모를 명시하고 있음
  - 미국은 국립공원을 지정할 때 자원의 장기간 보호 및 공공의 이용 도모를 위하여 충분한 크기라야 한다고 하고 있음
  - 뉴질랜드는 면적이 큰 지역으로 수십  $\text{km}^2$  이상으로 하고 있음

- 일본의 경우 본토와 인접하고 있는 해안에서는  $300\text{km}^2$  이상, 그리고 섬지역의 경우  $100\text{km}^2$  이상으로 하고 있음
- 우리나라 산악형 국립공원의 총면적은  $3,323.396\text{km}^2$ 이며, 평균  $195.493\text{km}^2$ 임
  - 다도해해상, 한려해상, 태안해안 및 일부 해역이 포함된 변산반도 국립공원을 제외한 17개 국립공원에 대한 분석결과임
  - 국립공원 면적이 가장 적은 순으로는 월출산( $56.220\text{km}^2$ ), 계룡산( $65.335\text{km}^2$ ), 가야산( $76.256\text{km}^2$ )이며, 가장 넓은 면적 순으로는 설악산( $398.237\text{km}^2$ ), 오대산( $326.348\text{km}^2$ ), 소백산( $322.011\text{km}^2$ ) 등임
- 우리나라 해양국립공원의 전체 면적은  $3,178.916\text{km}^2$ 으로 그 중 육상 면적  $442.424\text{km}^2$ (13.9%), 해역 면적  $2,736.482\text{km}^2$ (86.1%)로 구분됨
- 제주특별자치도 해양도립공원의 전체 면적은  $206.606\text{km}^2$ 이며, 이 중 육역의 면적은  $1.045\text{km}^2$ 이고 해역의 면적은  $205.19\text{km}^2$ 임
  - 제주 해양도립공원의 면적은 우리나라 산악형 국립공원의 평균 면적  $195.493\text{km}^2$ 보다 큰 것으로 나타났으나 해양국립공원의 평균 면적  $1,059.639$ 의  $1/5$  수준임
- 따라서 제주 연안의 특정해역을 해양국립공원으로 지정할 경우 기존 해양도립공원을 중심으로 연안해역의 면적을 확대하는 것이 바람직함
  - 해양국립공원으로 지정하기 위해서는 무엇보다도 해양생태계에 대한 종합적인 조사를 근거로 해양생태계 단위로 지정하는 것이 바람직함
  - 특히, 해저분화구 등 독특한 해저 지형이 있는 해역을 포함하는 방안도 적극 검토하는 것이 바람직함
  - 현재 제주지역 해양도립공원이 모두 떨어져 있는 형태로 되어 있는데 한려해상국립공원 등도 지구지정을 통해 분절된 형태로 지정되어 있음
  - 궁극적으로, 제주 해양국립공원의 면적은 현재 지정되어 있는 도립공원면적의 2배 정도가 지정되어야 할 것임

## 2) 해양국립공원 지정시 연안육역의 범위

- 연안은 연안해역과 연안육역으로 구성되어 있으므로 이를 통합적으로 관리하는 것이 바람직함

- 전 세계적으로 연안공간은 약 20%의 면적을 차지하지만, 연안은 어업생산량의 90%, 생물생산성의 25%, 인구의 50% 가량이 거주하는 매우 가치 있는 공간임<sup>56)</sup>
  - 연안공간은 도시계획, 연안재해, 수산, 항만, 연안개발, 보호구역, 수질관리, 해안선, 해양환경 등 각 분야별 개별법에 의해 기능적으로 관리되고 있어 통합관리가 필요함
  - 연안관리법에 따른 연안관리지역계획이 수립되고 있으나 연안육역의 체계적인 보전 및 관리는 연안육역의 관리주체인 국토교통부의 입장과 차이가 있어 주로 연안 해역중심의 한정된 계획을 수립하고 있음
- 1992년 리우환경회의에서 연안 및 해양자원의 보호, 지속가능한 이용을 실현하기 위해 특히 다음의 지역에서 연안통합관리제도 도입을 권장하고 있음
- 연안이용이나 개발이 독립적·배타적으로 이루어져 생물학적·생태학적으로 민감한 지역에서 훼손이 지속적으로 발생하는 지역
  - 이해 관계자 간의 갈등, 관리 주체간 연계 부족 등의 문제가 발생하는 지역
- 도민설문조사에서 응답자의 대부분은 해양국립공원으로 조성할 경우 연안육역이 포함되는 것을 희망하고 있음
- 제주도 특정 해역을 해양국립공원화 한다고 가정할 경우 '연안 해역+도서(무인도+유인도 전지역)+제주 본섬의 해안가 지역'이 174명(34.1%)으로 가장 높게 나타났고, 다음으로 '연안 해역+제주 본섬의 해안가 지역' 96명(18.8%)으로 응답자의 52.9%가 제주 본섬의 해안가인 연안육역이 포함되어야 한다고 하였음
  - 제주도 본섬을 제외한 '연안 해역+도서(무인도)+도서(유인도 해안가 지역)' 89명(17.5%), '연안 해역+도서(무인도)' 65명(12.7%), '연안 해역+도서(무인도)+도서(유인도 전지역)' 41명(8.0%)으로 응답하였음
  - 연안 해역을 대상으로 국립공원으로 지정해야 한다는 응답은 43명(8.4%)에 불과하였음
  - 특히, 자신이 살고 있는 지역이 해양국립공원으로 지정된다고 가정할

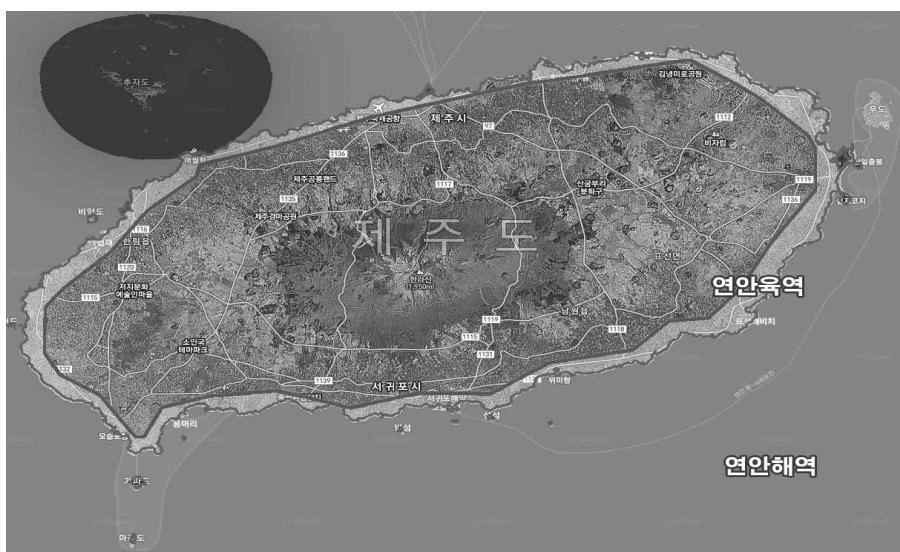
---

56) 제주특별자치도(2012a), 제주특별자치도 연안관리지역계획

경우 '찬성한다'는 응답이 306명(59.9%)으로 '반대한다' 68명(13.3%)보다 4배 이상 높게 나타나고 있음

- 연안관리법에서 정하고 있는 연안육역의 경우 제주특별자치도는 일주 도로(국도12번)를 범위 설정 기준으로 하고 있으며 다음과 같은 기준을 적용하고 있음(제주특별자치도, 2012a)

- 일주도로(국도12번)가 해안선과 500m 이상 이격된 지역의 경우, 경작지 및 녹지 활용이 우세지역은 육역한계를 500m로 설정함
  - 시가화가 진행된 지역은 여건에 따라 탄력적으로 육역을 설정함
  - 해안선에서 500m 안쪽에 오름이 나타나는 지역은 오름을 기준으로 설정함
  - 연안선 정보구축이 안된 도서지역은 제외(국토해양부 기준 적용)함



자료: 제주특별자치도(2012a), 제주특별자치도 연안관리지역계획

<그림 VI-4> 제주특별자치도 연안육역의 범위

- 동서남해안 및 내륙권 발전 특별법 제7조에 의한 개발사업의 시행을 위한 해안경관 관리 가이드라인에서는 연안육역의 범위를 해안선을 기준으로 육역방향으로 2,000m 내외를 해안경관 관리를 위한 공간적 범위로 설정하고 있음

- 따라서 제주 연안의 특정해역을 해양국립공원으로 지정하고자 할 경우 유·무인 도서 및 제주본섬의 연안육역을 포함하도록 하며, 연안 육역의 범위를 설정할 때에는 해양국립공원으로 지정하고자 하는 대상해역과 <그림 VI-4>에 제시된 제주특별자치도 연안육역의 범위를 연계하여 정하는 것이 바람직함
  - 유·무인 도서 및 연안 육역을 포함하는 경우 해당 지역 주민의 경제적 활동을 수행할 수 있도록 공원 시설의 범위를 조정하여 친환경적 활동을 유도할 수 있도록 법제도적 장치 마련이 선행되어야 함
  - 특히, 국립공원 구역 안에서 이루어지는 활동이므로 자연생태계의 보전 등 공원관리와 상생할 수 있도록 에너지, 상하수도, 폐기물 처리 등이 친환경적으로 이루어지도록 함,

### 3. 해양국립공원 조성을 위한 기반 구축

#### 1) 국립공원 신규 지정을 위한 기반 구축

- 우리나라는 1967년 지리산을 최초 자연공원으로 지정하여 1970년대 까지 국립공원 13개소, 80년대 7개소 지정이후 2013년에 무등산국립공원이 도립공원에서 국립공원화 하면서 21개의 국립공원을 보유하고 있음(환경부·국립공원관리공단, 2012)
  - 초기에는 국립공원 지정을 통해 도로의 신설이나 집단시설지구에 휴양·위락·숙박시설을 대규모로 개발하여 이용자를 수용하고, 그에 따른 수익금을 통한 지역경제 활성화를 목적<sup>57)</sup>으로 하였는데, 지금 까지 이와 같은 인식이 남아있음
  - 자연공원의 지정은 많은 국민의 이용을 증대하고 이를 위한 수용시설이 새로운 현대적 수요에 걸맞게 배치되어 지역의 개발을 선도할 뿐만 아니라 우리나라 관광휴양지의 표본이 되는 것으로 인식하였음

---

57) 환경부(2008), 국립공원 타당성조사 기준 및 자연공원 제도개선 마련

- 자연공원 관리에 국비지원을 받기 위해 도립공원을 국립공원으로 승격시키는 곳이 많았으며, 일부 국립공원에서는 개발 및 이용을 위한 공원계획 변경신청이 증가하는 경향을 보임
- 80년대 이후 국립공원으로 신규 지정된 곳이 하나도 없었으나 2013년 무등산 도립공원이 국립공원화 되는 등 점차 국립공원을 신규지정하는 일이 어렵게 되고 있음
- 보호되지 않은 자연공원은 빠른 속도로 자연환경이 악화되고 있으며, 현재와 같은 추세로 연안환경이 파괴가 진행된다고 한다면 해양국립공원의 지정은 자원의 보호라는 측면에서 반드시 필요함
- 연안환경의 파괴는 서식처의 파괴로 자원고갈을 의미하며, 결국 미래세대에게 물려줄 자원의 손실을 의미하므로 이에 대한 대책 마련이 시급함
- 국가자원의 경쟁력 제고를 위해서도 연안역을 대상으로 자원을 회복시킬 수 있는 공간, 생태계가 살아있어 자원을 육성할 수 있는 공간을 확보하여 두는 것이 바람직함
- 해양자원의 보존 및 관리를 통하여 자원을 육성시킬 수 있는 공간이라고 인정될 경우 해양국립공원으로 지정하여 장기적인 관점에서 자원의 육성·관리 및 이를 위한 연안 해역과 육역을 체계적으로 관리하기 위한 해양국립공원 지정 확대가 필요함
- 국립공원 신규 지정이 어려운 것은 공원지역으로 편입될 경우 사유재산의 제약 및 생활의 불편 등 규제 중심의 공원관리와 사유지 매입 등 공원관리에 수반되는 예산이 부족하여 체계적으로 관리도지 못하기 때문임
- 따라서 국립공원 신규 지정을 확대하기 위해서는 1960년대부터 추진되어 왔던 자연공원에 대한 인식을 새롭게 하고, 자연생태계 및 자원을 보전하는 측면에서 접근해야 함

## 2) 국립공원 관리 방식의 전환

- 국립공원의 경우 이용보다는 보전에 중점을 두어야 하며, 보전을 전

제로 하는 이용 방안이 마련되어야 함

- 특히, 해양국립공원을 체계적으로 보전하기 위해서는 자원조사가 필수적이며, 정기적으로 진행하여 자료에 기반을 둔 관리시스템이 구축되어야 함
  - 제주도민 대상 설문조사에서도 '보전과 이용을 균형 있게 유지해야 한다'가 216명(42.3%)으로 가장 높게 나타났고, 다음으로 '보전에 역점을 두되 이용도 함께 해야 한다' 210명(41.1%)임
- 우리나라 해양국립공원에 거주하고 있는 주민들은 공원 구역 밖의 인근 주민들에 비해 자신들의 생활수준이 상대적으로 낮다고 인식하고 있음(한국해양수산개발원, 2002)
- 국립공원을 탐방하는 탐방객이 많음에도 불구하고 지역 주민의 소득으로 연결되지 않을 뿐만 아니라 사유재산권 행상에 제약이 있기 때문임
  - 만일 현재와 같은 수준으로 국립공원 관리가 지속될 경우 일반 국민의 70%는 해양국립공원의 환경보전상태가 크게 악화될 것으로 전망하였음
  - 따라서 국립공원의 관리는 관리주체 중심에서 공원구역에 거주하는 주민 중심의 공원관리로 전환하는 것이 바람직함
- 공원구역 경계선을 기점으로 공원내부에 대한 규제가 심하며, 국립공원지정에 따른 반사이익의 대부분을 공원구역에 거주하는 주민보다 공원구역밖에 거주하는 주민들에게 돌아가는 경우가 많음
- 국립공원 구역 밖의 일정공간에 대해 국립공원을 보전·관리하는데 도움을 주는 완충공간으로 지정하여 관리하는 방안을 모색함
  - 공원구역 안에 거주하는 주민들이 일정 수준이상의 역량을 발휘할 때 인센티브를 제공하는 방안을 마련함
- 해양국립공원의 관리는 환경부가 전담하고 있지만 지금까지 주로 육상부 중심으로 관리되고 있어 해양환경전반에 대한 관리역량이 미흡한 것으로 나타나고 있음
- 향후에 지정되는 해양국립공원의 경우 연안육역과 연안 해역을 조화롭고 체계적으로 관리할 수 있도록 연안육역 및 연안 해역 전문가에 의한 관리가 이루어질 수 있도록 해야 함

- 연안육역과 연안 해역을 관리하기 위해서는 전문인력의 경우 최소한 기존 국립공원의 인력보다 2배 정도 많은 인력 배치가 필요할 것으로 판단됨
- 요트, 마리나 시설 등 해양활동이 점차 증가하고 있는 추세를 감안하여 해양국립공원 대상지역에 대한 정밀조사를 토대로 자연생태계가 훼손되지 않는 범위 내에서 필요로 하는 해양·레저공간 및 활동프로그램을 이용할 수 있도록 해야 함
- 국립공원이 지향하는 자연생태계 및 환경 보호는 어릴 때부터 교육을 통하여 제고하는 것이 바람직하므로 유소년 교육 프로그램을 도입하여 운영함
- 해양국립공원의 일정 구역에 자연을 직접 경험하거나 간단한 학습원을 조성하여 유소년들이 자연보호에 대한 인식을 고취할 수 있도록 함

### 3) 지역주민이 함께 만드는 국립공원 모델

- 우리나라에서는 국립공원 등 자연공원을 지정하고자 할 때 자연생태계, 자연경관, 문화경관, 지형보전 및 위치와 이용편의를 고려하여 지정하고 있음
- 국립공원의 지정절차와 관련하여 도민의 의견(51.1%), 대상지역에 거주하는 주민의 의견(42.1%)로 나타나고 있어 주민의 의견이 중요함을 나타내고 있음
  - 주민들의 국립공원에 대한 높은 관심을 이용하여 공원의 지정뿐만 아니라 국립공원의 보전·관리에 지역주민이 참여를 전제로 하는 국립공원 지정 절차 및 국립공원 조성·관리계획이 마련되어야 함
- 국립공원 구역 안에 거주하는 주민들이 참여하지 않는 국립공원의 보전·관리는 결코 성공을 기대할 수 없음
  - 자연공원법에서는 국립공원 안에 거주하는 지역주민을 대상으로 대부분 규제 중심의 정책을 펼치고 있어 신규 국립공원 지정이 어려웠을 뿐만 아니라 해당 지역 주민들도 용도지구 완환 또는 공원구역에서 제외해 줄 것을 바라고 있음

- 제주도민 대상 설문조사에서 자신이 거주하는 지역이 국립공원으로 되는 경우에도 찬성하는 응답 비율(65.8%)이 높게 나타났는데 이들이 찬성하는 이유를 충족하거나 반대하는 이유를 최소화하는 국립공원 관리 모델이 필요함
  - 국립공원 구역 안에 거주하면서 자연자원과 경관을 누릴 수 있도록 공원을 체계적으로 관리하며, 기존의 국립공원 관리방식과는 다른 발전모델을 구축하는 방안을 강구함
  - 탐방객을 대상으로 영업활동이나 자원봉사 활동을 할 수 있도록 양질의 서비스를 제공하는 업소나 개인에 대해 인센티브를 줄 수 있는 제도를 마련함
  - 사유재산권을 제한으로 인한 불이익이 아니라 국립공원 안에 있기 때문에 더 많은 이익을 창출할 수 있는 방안을 모색함
  - 탐방객 방문으로 최소한의 사생활이 침해 받지 않도록 하고, 주민주도형 마을발전 방안 등 국립공원이기 때문에 더욱 발전할 수 있는 모델을 구축함
  - 기존의 생산활동을 제약받는 것이 아니라 친환경 재배를 통해 더 많은 부가가치를 창출할 수 있도록 지역주민에 대한 지원방안이 마련되어야 할 것임
  - 본 연구에서 제시하는 제주지역 특정해역을 해양국립공원으로 지정할 경우 제주 본섬의 연안 육역도 공원구역에 포함될 수 있으므로 이 지역에 거주하는 주민들의 일상생활과 공원보전과의 상생전략 마련이 필요함
- 기존 국립공원 관리에서 발생하는 민원은 국립공원 내부와 외부지역 규제수준의 차이와 이로 인한 형평성 문제, 국립공원 내 개발을 통한 재산증식 욕구, 엄격한 규제로 인한 주거 및 생산활동의 제약에 따른 생활 불편 등임
  - 우리나라 국립공원의 입지, 규모의 다양성에도 불구하고 일률적인 관리기준을 적용함으로써 개별 국립공원의 특성을 반영한 관리가 이루 어지지 못하고 있음
  - 국립공원 구역 안에서도 국립공원이 아닌 일반지역과 동일한 경제활

동을 할 수 있는 특별 공간을 마련하되 그 관리를 보다 엄격하게 함으로써 사람과 자연이 공존하는 모델을 구축하는 것이 바람직함

- 따라서 국립공원을 신규 지정하기 위해서는 기존의 국립공원 지정·관리와 관련된 자연공원법의 한계를 탈피하여, 국립공원 자체가 새로운 경쟁력을 창출할 수 있도록, 특히 해양국립공원을 신규 지정하기 위해서는 법률을 새로 제정하여 추진해야 함
  - 해양국립공원을 지정하는 가장 기본적인 목적은 해양생태계 및 자연환경을 보전하는데 있으므로 해양생태계에 대한 자연자원조사, 장비구축 및 인력 양성이 수반되어야 함
  - 기후변화 및 오염물질의 유입 등에 따른 해양환경 및 생태계의 변화를 파악하기 위해 기후변화 현상에 대한 정기적인 조사 및 오염물질의 경로를 파악하여 차단하는 등 해양국립공원 관리를 위한 재정적 지원이 충분히 뒤따라야 함
  - 해양국립공원은 연안 육역과 연안 해역이 공존하는 부분을 포함하므로 육상 및 해상에 대한 동식물 등 자원조사가 필수적이므로 이에 대한 전문인력 지원체제가 마련되어야 함
  - 해양생태계를 보호하기 위한 해당 지역특성에 적합한 행위기준을 마련할 필요가 있음
  - 본 연구에서 제시하는 제주 본섬의 연안 육역이 공원구역에 포함될 경우 여기에 거주하는 지역주민과 공원의 체계적 관리를 위한 상생방안이 마련되어야 함

## VII. 주요 연구결과 및 정책 제언

- 제주특별자치도는 유네스코 생물권보전지역, 세계자연유산, 세계지질공원 및 람사르 습지 등을 모두 보유하고 있는 세계 유일의 지역으로 자연환경 자산과 가치에 기반을 둔 발전전략을 추구하고 있음
- 제주지역에 지정되어 있는 국제보호지역의 경우 대부분 육상부에 지정되어 있어 상대적으로 해역부의 자연생태계 및 환경자산에 가치가 상대적으로 저평가되어 왔음
- 본 연구는 제주지역 연안해역의 가치를 발굴하고 체계적인 보전과 관리를 위해 제주지역의 연안역을 해양국립공원으로 지정하는데 필요한 기본적인 사항을 검토하기 위한 기초연구를 수행하였으며, 주요 연구결과는 다음과 같음

### 1. 주요 연구결과

#### 1) 국립공원제도 및 관련계획

- 우리나라 국립공원의 연혁은 다음과 같음
  - 1962년 미국 시애틀에서 개최된 제1차 세계국립공원대회에서 한국대표로 참석한 학자들이 우리나라에 국립공원제도 도입의 필요성을 주장함
  - 1963년 지리산 지역의 자연 인문환경이나 산업 문화, 생태, 사회 등 부문별 세부적인 조사와 세 차례의 현지조사를 통해 지리산에 대한 국립공원 지정(안)을 마련하여, 1967년에 지리산국립공원이 처음 지정됨
  - 1965년 건설부에서 '공원법'을 제정하였으며, 1980년에 '자연공원법'이 개정되어 국립공원, 도립공원 외에 군립공원을 추가하였으며, 2011년에 지질공원을 추가함
- 자연공원법은 자연공원의 지정 · 보전 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하고 지속가능한 이

### 용을 도모하기 위하여 정함

- 자연공원을 국립공원·도립공원·군립공원 및 지질공원으로 구분하고 있으며, 국립공원은 우리나라의 자연생태계나 자연 및 문화경관(이하 '경관이라 함')을 대표할 만한 지역으로 자연공원의 지정(제4조), 국립공원의 지정절차(제4조의2)에 따라 지정된 공원임
- 국립공원을 비롯한 자연공원의 지정기준은 자연생태계, 자연경관, 문화경관, 지형 보존 및 위치와 이용편의를 고려하고 있음
- 생물다양성협약(CBD) 제6조에서 각 당사국은 생물다양성 특수성과 능력에 따라 전략 또는 프로그램 개발·이행을 요구하고 있는데 육상 및 해양보호지역을 확대·지정하도록 요구하고 있음
- 2020년까지 각 국가는 육상 지역은 육상보호구역을 국토면적의 17% 까지, 연안·해양지역은 10%를 보전하도록 하고 있음
- 자연공원을 확대하여 1인당 공원면적을 2013년 132m<sup>2</sup>에서 2018년까지 148m<sup>2</sup>으로 확대함
- 해양보호구역을 2013년 21개소에서 2018년 31개소로 확대함
- 산림유전자원보호구역을 2013년 1,318km<sup>2</sup>에서 2018년 1,400km<sup>2</sup>로 확대함
- 생물다양성협약이 요구하는 육상 및 해상보호구역의 확대 지정을 위해 특히 해양생태계를 체계적으로 보전하고 관리하기 위한 자연공원 지정을 적극적으로 검토하는 것이 바람직함

## 2) 국·내외 해양국립공원

- 우리나라 해상·해안국립공원은 국립공원 명칭에 해상이나 해안을 사용하고 있는 곳은 한려해상, 태안해안, 다도해해상국립공원 등 총 3개소임
- 해상·해안국립공원의 전체 면적은 3,178.916km<sup>2</sup>으로 그 중 육상 442.424 km<sup>2</sup>(13.9%), 해역 2,736.482km<sup>2</sup>(86.1%)로 구분됨
- 호주의 대산호초해양공원(Great Barrier Reef Marine Park, 이하 GBRMP)은 1975년에 지정되었으며, 1981년 세계유산지역으로 선정되었음
  - 별도의 GBRMP법(Great Barrier Reef Marine Park Act 1975)을 제정하여 관리하고 있으며, 이 법은 해양생태계의 관리만을 다루는 세계

### 최초의 법으로 평가받고 있음

- 일본의 구시모토 해중공원은 1970년 7월 1일자로 지정된 일본 최초의 해중공원지구임
  - 공원의 개발주체가 주로 지방자치단체인 일본의 다른 해중공원과는 달리, 구시모토 해중공원의 개발 및 사업은 주식회사의 형태를 갖춘 구시모토 해중공원센터를 중심으로 이루어져 왔음
  - 구시모토 해중공원은 공원지정 이듬해부터 해중전망탑과 수족관을 설치, 운영하고 있으며, 착석한 채로 3차원적 해중경관을 즐길 수 있는 반잠수형 해중관광선이 1999년부터 취항하고 있음

### 3) 제주지역 해양국립공원 지정 여건

- 제주특별자치도에는 6개의 도립공원이 있으며, 그 중 제주곶자왈도립공원은 육상부에 지정된 것이며, 나머지 5개 도립공원(서귀포해양도립공원, 추자해양도립공원, 우도해양도립공원, 마라해양도립공원)은 해역에 지정되어 있음
  - 제주지역 5개 해양도립공원은 기존 4개 시·군체제에서 군립공원으로 지정되었던 것을 2006년 제주특별자치도가 시작된 이후인 2008년 9월 19일에 도립공원으로 되었음
- 제주특별자치도는 도립공원을 지정·관리하기 위해 제주특별자치도립공원 관리 조례, 제주특별자치도립공원관리 특별회계 설치 및 운영 조례를 제정하여 운영하고 있음
- 유네스코 제주도생물권보전지역은 서귀포해양도립공원과 중복으로 지정되어 있는 해역의 면적( $23.88\text{km}^2$ )은 제주지역 전체 생물권보전지역의 2.87%에 해당되며, 핵심지역( $0.97\text{km}^2$ ), 완충지역( $8.71\text{km}^2$ ), 전이지역( $14.20\text{km}^2$ )으로 이루어져 있음
  - 엄격하게 보전해야 할 핵심지역의 면적은 해역에 지정되어 있는 생물권보전지역 전체 면적의 4.1%에 불과함
- 제주지역 해중경관지구에 대한 제주도 차원의 종합적인 연구는 이루어지지 않았으나 2003년 해양수산부에서 해중경관지구 정책방향 도출

을 위한 연구에서 제주도 서귀포시 문섬 일대의 해중경관에 대한 조사·연구가 있었음

- 제주도 문섬 등 주변해역 생태·경관보전지역은 강정도~보목동 일대 문섬 주변해역(문섬·범섬·섶섬 포함)  $13.684\text{km}^2$ 으로 이중 해역  $13.351\text{km}^2$ , 무인도  $0.333\text{km}^2$ 임
- 제주지역 해양도립공원 구역 및 주변지역에 지정된 천연기념물은 다음과 같음
  - 서귀포해양도립공원: 섶섬( $0.143\text{km}^2$ )·문섬( $0.094\text{km}^2$ )·범섬( $0.084\text{km}^2$ )은 천연기념물 제421호로 지정되어 있으며, 섶섬에는 제18호 파초일엽 자생지, 문섬에는 제46호 상록활엽수림, 범섬에는 천연 제46호 상록 활엽수림과 제215호 흑비둘기가 시식하며, 또한 제195호 패류화석 층이 있음
  - 추자도해양도립공원: 천연기념물 제21호로 지정된 흑비둘기가 서식함
  - 마라해양도립공원: 마라도 전체가 천연기념물 제423호로 지정되었음
  - 성산일출해양도립공원: 천연기념물 제420호로 성산일출봉이 지정되었으며, 유네스코 세계자연유산과 지질공원으로 지정되어 있음
- 제주도의 연안육역은 한라산, 중산간과 바다를 잇는 연속선상에 있으며, 유네스코 지질공원 대표명소 9개 중 한라산을 제외한 나머지 대표명소가 연안해역을 중심으로 분포하고 있음
- 보전연안해역은 연안 해역 중 연안환경 및 자원의 보호, 해양문화의 보전 등을 위하여 관리가 필요한 해역으로 관련 법률에 의해 지정된 구역 및 지구를 중심으로 해역이 설정되어 있으며, 전체 면적은  $288.282\text{km}^2$ 임

#### 4) 제주지역 해양국립공원관련 도민의견 조사

- 제주지역 해양국립공원 조성 가능성 검토를 위해 도민들을 대상으로 자연 공원의 보전과 이용에 관한 인식, 제주지역 연안해역의 관리 상태, 제주 연안 특정해역의 해양국립공원 지정에 대한 인식 등에 대해 조사하였음
- 제주 연안의 특정 해역을 해양국립공원으로 지정한다고 가정할 경우 '찬성한다'가 336명(65.8%), '잘 모르겠다' 125명(24.5%), '반대한다' 50

명(9.8%) 등의 순으로 나타남

- 제주 연안의 특정해역을 해양국립공원화 한다고 가정할 경우에 중점적으로 관리해야 할 대상은 '자연생태계 보존 289명(57.1%)', '자연경관 83명(16.4%)', '원래의 상태 보존' 79명(15.6%), '레저/휴양적 가치' 30명(5.9%), '교육/경관적 가치' 14명(2.8%), '문화경관' 9명(1.8%) 등의 순으로 나타남
- 제주도 특정해역을 해양국립공원화 한다고 가정할 경우 공원구역에 포함할 지역에 대한 응답결과는 제주 본섬의 해안가가 포함되어야 한다는 의견이 52.9%를 차지하고 있으며, 연안 해역이나 무인도서만 포함해야 한다는 의견은 전체의 21.1%로 나타남
- 자신이 살고 있는 지역이 해양국립공원으로 지정된다고 가정할 경우 '찬성한다'는 응답이 306명(59.9%)으로 '반대한다' 68명(13.3%)보다 4배 이상 높게 나타나고 있음

## 5) 제주지역 해양국립공원 타당성 검토

- 국제적인 자연환경브랜드를 보유하고 있는 만큼 국제사회에서 추진하는 자연환경보전과 관련된 협약을 선도적으로 이행함으로써 제주특별자치도의 환경브랜드 가치를 지속적으로 높여나가도록 함
  - 아이치목표인 해양보호구역은 현재 해양도립공원으로 지정된 면적의 약 2배 정도가 자연보호지역으로 지정되어야 함
- 제주지역 해중경관지구에 대한 종합적인 연구는 이루어지지 않았으나 2003년 해양수산부에서 해중경관지구 정책방향 도출을 위한 연구에서 문섬 일대의 해중경관에 대한 조사결과 해중경관이 우수한 지역으로 평가되었음
- 제주도는 동중국해·황해·한국 남해와 접한 해양·수산 요충지로 동중국해·황해·한국 남해 해역의 해황에 중요한 영향을 미치는 해류의 영향으로 생물다양성이 풍부하고 독특한 해양생태계를 이루고 있음
- 제주주변의 연안에서 이루어지는 개발 행위에는 공유수면 점·사용, 공유수면 매립 등 자연바닷가, 자연해안선의 면적과 길이가 감소하고 있는 실정임

- 제주도민들은 제주연안역의 관리 실태에 대해 자연공원으로 지정된 해역이 일반해역에 비해 상대적으로 관리가 잘 되는 것으로 인식하고 있음
- 제주특별자치도 해양도립공원의 전체 면적은 206.606km<sup>2</sup>이며, 이 중 육역의 면적은 1.045km<sup>2</sup>이고 해역의 면적은 205.19km<sup>2</sup>임
- 제주 연안의 특정해역을 해양국립공원으로 지정할 경우 기존 해양도립공원을 중심으로 연안해역의 면적을 확대하는 것이 바람직함
  - 해양국립공원으로 지정하기 위해서는 무엇보다도 해양생태계에 대한 종합적인 조사를 근거로 해양생태계 단위로 지정하는 것이 바람직함
  - 특히, 해저분화구 등 독특한 해저 지형이 있는 해역을 포함하는 방안도 적극 검토하는 것이 바람직함
- 따라서 제주 연안의 특정해역을 해양국립공원으로 지정하고자 할 경우 유·무인 도서 및 제주본섬의 연안육역을 포함하도록 함
  - 유·무인 도서 및 연안 육역을 포함하는 경우 해당 지역 주민이 경제적 활동을 수행할 수 있도록 공원 시설의 범위를 조정하여 친환경적 활동을 유도할 수 있도록 법제도적 장치 마련이 선행되어야 함
  - 특히, 국립공원 구역 안에서 이루어지는 활동이므로 자연생태계의 보전 등 공원관리와 상생할 수 있도록 에너지, 상하수도, 폐기물 처리 등이 친환경적으로 이루어지도록 함,
- 기존의 국립공원 지정·관리와 관련된 자연공원법의 한계를 탈피하여, 국립공원 자체가 새로운 경쟁력을 창출할 수 있도록, 특히 해양국립공원을 신규 지정하기 위해서는 법률을 새로 제정하여 추진해야 함

## 2. 정책 제언

### 1) 연안역의 가치 발굴 및 활용을 위한 연안해역 종합조사 실시

- 연안해역에 대한 종합적인 조사·연구가 이루어지지 않아 연안해역을 체계적으로 보전하지 못하고 있을 뿐만 아니라 그 가치를 충분히 활

### 용하지 못하고 있음

- 제주도 연안 해역은 자연환경보전지역, 습지보전지역, 경관지구, 해양 도립공원, 어장·바다목장, 문화재보호지역, 생물권보전지역 등 보전 연안해역으로 지정되어 있으나 육상부에 비해 종합적인 연구가 이루어지지 않고 있음
- 제주지역의 육상부에 대해서는 유네스코 3관왕 등 이미 국제사회로부터 자연환경적 가치를 인정받고 있는 것처럼, 육상부와 연속선상에 있는 연안해역의 가치를 발굴하기 위한 노력이 필요함
- 제주의 연안역을 대상으로 종합적인 자연환경자원 조사를 실시한 후에 연안역에 대한 보전·관리·이용계획을 수립하여 추진하는 것이 바람직함
  - 연안역에 대한 종합조사에는 연안해역과 연안육역을 포함하여 연안역을 통합적으로 관리할 수 있는 기초자료를 구축함
  - 해안, 해상, 해중, 해저 자원을 종합적으로 조사하여, 연안역의 현재적 가치뿐만 아니라 미래가치도 발굴함
  - 동·식물상, 생태계, 지형지질 등 자연환경 요소뿐만 아니라 전통적인 어구어법, 해녀문화 등 역사·인문환경에 대한 조사를 병행하여 실시함
- 연안역의 경관적 가치, 자원적 가치, 문화적 가치, 해양생태계의 가치 등에 대한 종합적인 조사·연구를 통해 연안역의 체계적인 보전 및 활용 방안을 마련해야 함

## 2) 연안육역 및 해역의 자연훼손 방지 및 공공성 증대

- 제주의 연안역에서 이루어지는 각종 개발 행위로 인하여 공유수면의 점·사용, 매립뿐만 아니라 연안육역의 훼손과 주민들이 연안해역에 대한 접근성을 제한하는 현상들이 발생하고 있음
  - 제주다운 고유의 연안경관이 사라지고 있으며, 연안역의 자연성과 관련된 자연 바닷가, 자연 해안선의 크기와 길이가 점차 감소하고 있음
- 연안육역의 관리는 연안해역과 조화롭게 관리될 때 그 가치를 극대화

할 수 있으므로, 연안역을 체계적으로 보전할 수 있는 제도적 장치 마련이 필요함

- 연안육역의 개발수요를 억제하고 연안해역에 대한 접근성을 보장하는 등 연안육역과 해역을 통합적으로 관리하기 위해서는 연안육역과 연안해역의 공공성 보전이 선행되어야 하며, 이를 위한 제도적 장치 마련이 필요함

### 3) 환경선진도시 이미지 제고를 위한 해양국립공원 지정

- 전 세계 지방자치단체에서 4개의 국제보호지역을 동시에 보유하고 있는 유일한 지역이라는 이점과 가치를 최대한 활용하여 환경선진도시로서의 위상을 지속적으로 높여나가야 함
- 제10차 생물다양성협약 당사국 총회에서 2020년까지 연안·해양지역의 보호구역을 10%까지 지정하도록 하고 있어, 선진환경도시로서 제주의 연안환경을 보전하고 국제협약을 이행하기 위해 국제보호구역 수준의 해양국립공원을 조성하는 것이 바람직함
  - 제주지역 해양국립공원 지정은 국제협약의 이행뿐만 아니라 연안해역의 지닌 가치를 체계적으로 보전하고 이를 활용함으로써 지속 가능한 연안환경을 조성하는 계기가 될 것임

### 4) 해양국립공원을 지정할 경우 해양도립공원 중심으로 추진

- 제주특별자치도 해양도립공원의 전체 면적은 206.606km<sup>2</sup>이며, 이 중 육역의 면적은 1.045km<sup>2</sup>이고 해역의 면적은 205.19km<sup>2</sup>임
  - 제주 해양도립공원의 면적을 모두 합할 경우 우리나라 산악형 국립공원의 평균 면적인 195.493km<sup>2</sup>보다 넓은 면적을 보유하고 있어 해양국립공원으로 지정할 수 있는 여건을 갖추고 있음
  - 우리나라의 경우 해양국립공원 지정은 하나의 구역을 대상으로 지정할 수 있을 뿐만 아니라 한라해상국립공원과 같이 여러 개의 구역을 분산하여 지정할 수 있음

- 제주의 연안역을 해양국립공원으로 지정할 경우 아이치목표를 실현할 수 있도록 기존 해양도립공원을 중심으로 연안해역의 면적을 확대하여 지정하는 것이 바람직함
  - 특히, 2015년 4월에 발표된 해저분화구 등 독특한 해저 지형이 있는 해역을 포함하고, 제주의 연안역을 체계적으로 보전하고, 지속가능한 발전을 실현하기 위해 충분한 면적을 해야 국립공원으로 지정하는 방안을 적극 검토함
- 해양국립공원으로 지정할 경우 앞서 제시했던 것처럼 연안해역에 대한 종합조사 결과를 토대로 추진하는 것이 바람직함
  - 연안해역에 대한 보전가치를 고려하여 지정된 해양도립공원 지정 지역을 중심으로 해양국립공원으로 확대하여 지정함으로써 제주 연안역의 미래적 가치를 높이도록 함

## 5) 해양국립공원을 지정할 경우 공원구역에 연안육역 포함

- 연안은 연안해역과 연안육역으로 구성되어 있으므로 이를 통합적으로 관리하는 것이 가장 효율적임
- 1992년 리우환경회의에서 연안 및 해양자원의 보호, 지속가능한 이용을 실현하기 위해 특히 다음의 지역에서 연안통합관리제도가 시행되고 있음
- 도민설문조사 결과 응답자의 52.9%가 제주 본섬의 해안가인 연안육역과 함께 유·무인도를 포함해야 한다는 응답이 많았음
- 따라서 제주 연안역을 해양국립공원으로 지정하고자 할 때에는 유·무인 도서 및 제주본섬의 연안육역을 포함하도록 함
  - 연안육역에 거주하는 주민의 경제적 활동을 수행할 수 있도록 공원 시설의 범위를 조정해야 함
  - 지역주민의 친환경적 활동과 연안역을 체계적으로 보전할 수 있도록 법제도적 장치 마련이 선행되어야 함

## 6) 해양국립공원을 지정할 경우 지역주민을 위한 지원책 마련

- 국립공원을 새롭게 지정하거나 공원구역 면적을 확대하기 위해서는 자연공원에 대한 인식을 새롭게 하고, 자연생태계 및 자원을 실질적으로 보전할 수 있는 지원책 마련이 필요함
  - 우리나라의 경우 국립공원 신규 지정하기가 매우 어려운 것은 공원지역으로 편입되는 사유 재산권의 제약 및 공원구역에 거주하는 주민들이 생활을 불편하게 하는 규제 중심의 공원관리 제도 때문임
- 국립공원 지정 목적을 달성하기 위해서는 공원구역 안에 거주하는 주민들이 공원관리의 주체로 참여할 수 있도록 지역주민에 대한 지원책 마련이 선행되어야 함
  - 국립공원 구역 안에 거주하는 주민들이 참여하지 않는 국립공원의 보전 · 관리는 결코 성공을 기대할 수 없으므로 음
  - 제주도민 대상 설문조사에서 자신이 거주하는 지역이 국립공원으로 지정될 경우 찬성하는 응답 비율(65.8%)이 높게 나타났는데, 자연자원과 경관을 누릴 수 있는 이점이 있기 때문임
  - 반면에 국립공원으로 지정될 경우 사유재산권의 침해, 발전 가능성이 없으며, 생활이 불편하기 때문에 반대하고 있는데, 이러한 요인을 해결할 수 있는 대책 마련이 필요함
- 제주지역 연안해역을 해양국립공원으로 지정하기 위해서는 기존의 국립공원 지정 · 관리의 한계를 극복하고, 국립공원 자체가 새로운 발전 기회와 경쟁력을 창출할 수 있도록 해양국립공원의 특성에 맞는 제도적 장치를 마련해야 함
  - 연안육역에는 사유지가 대부분이며, 기 개발된 지역을 국립공원 구역으로 포함해야 하는 경우도 발생할 수 있으므로 공원구역 안에서의 용도지구 지정 및 허용행위 등에 대해 보다 현실적으로 적용할 수 있는 대안 마련이 필요함
  - 농경지가 국립공원 구역 안에 포함될 경우 친환경농업 경영을 위한 지원책을 마련하여 추진하는 등 국립공원 구역에서 생산된 농수산물의 부가가치 증진방안을 모색해야 함

- 즉, 해양국립공원 구역으로 지정되는 지역 주민의 생활대책을 강구하면서 연안해역을 체계적으로 보전할 수 있는 장점을 살리기 위한 보다 전향적인 제도적 장치 마련이 필요함
- 연연역을 해양국립공원으로 지정하는 경우 자연환경의 보전뿐만 아니라 제주특유의 해양문화를 보전할 수 있는 박물관 건립 등 역사·인문자원의 보전·활용 계획을 포함해야 함
- 따라서 해양국립공원 지정을 위한 별도의 법률 제정이나 기존의 자연공원법에 해양국립공원의 특성을 반영하는 법률 개정이 필요함

## 7) 도민역량을 활용한 연안역의 보전 및 관리체계 구축

- 제주도민들은 제주연안역의 관리 실태에 대해 자연공원으로 지정된 해역이 일반해역에 비해 상대적으로 관리가 잘 되는 것으로 인식하고 있음
- 하지만, 제주도민의 58.3%가 제주 연안해역의 해양생태계와 환경상태가 현재 상태보다 나빠질 것으로 전망하고 있음
- 제주의 연안역을 해양국립공원화 하는 것에 대해 응답자의 65.8%가 찬성하였으며 특히 국내외 해양국립공원 탐방 경험이 있는 자의 찬성 비율은 72.1%로 높게 나타났음
- 자신이 거주하고 있는 지역이 해양국립공원으로 지정하는 것에 대하여 찬성한다는 응답 비율이 59.9%로 반대한다는 응답(13.3%)에 비해 훨씬 높게 나타나고 있음
- 따라서, 연안역의 보전 및 관리에 대한 도민적 관심과 역량을 활용하여 지역주민들이 주체로 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 함

## 참고문헌

- 강영식(2015), 제주도 부속 유인도의 귀화식물이 환경에 미치는 영향, 제주 대학교 대학원 박사학위논문
- 김태윤(2012), 제주특별자치도 국제보호지역의 효율적 관리방안 연구(한라 산국립공원을 중심으로), 제주발전연구원
- 관계부처합동(2014), 제3차 국가생물다양성전략
- 국립공원관리공단(2005), 국립공원백서
- 국립공원관리공단(2014), 국립공원 신규지정 기본정책방향 정립
- 국립공원관리공단(2015), 국립공원기본통계자료
- 국토해양부(2011), 제2차 연안통합관리계획
- 국토해양부 동서남해안및내륙권발전기획단(2011), 해안경관 관리 가이드라인
- 국토해양부 · 환경부 · 농림수산식품부 · 해양경찰청(2011), 제4차 해양환경종합계획
- 제주특별자치도 세계유산 · 한라산연구원(2014), 제주도 유네스코 국제보호 지역 통합관리체계 구축 연구
- 제주특별자치도 세계자연유산관리단(2010), 유네스코 3관왕 제주
- 제주특별자치도(2012), 제주도 생물권보전지역 정기보고서
- 제주특별자치도(2012a), 제주특별자치도 연안관리지역계획
- 제주특별자치도(2015), 2015 주요행정총람
- 한국해양수산개발원(2002), 해상국립공원의 합리적인 관리방안 연구
- 해양수산부(2003), 해중경관지구 정책방향 도출을 위한 연구
- 해양수산부(2007), 해양생태계 보전 · 관리 기본계획(2008~2017)
- 환경부(2005), 국가환경종합계획(2006~2015)
- 환경부(2006), 자연환경보전기본계획(2006~2015)
- 환경부(2008), 국립공원 타당성조사 기준 및 자연공원 제도개선 마련
- 환경부(2013), 제5차 환경보전중기종합계획
- 환경부(2013), 자연공원기본계획
- 환경부 · 국립공원관리공단(2012), 2013~2022 자연공원기본계획수립을 위한 연구
- 연합뉴스(2015), 제주바닷속 해저 분화구 국내 첫 발견(2015.5. 1)

## Abstract

# Basic research for creating Marine National Park in Jeju area

Kim, Tae-Youn

Key words: Coastal area (coastal waters, coastal landward boundaries),  
Marine Provincial Park, Marine National Park

Jeju Special Self-Governing Province is the world's only region that has all of the four international protected areas including UNESCO World Biosphere Reserve, World Natural Heritage, Global Geopark and Ramsar Wetlands Site.

As demand for development of coastal zone increases, natural beaches and coastline and coastal landward boundaries are damaged; measures are required to provide guaranteed access for the coastal zones. In addition, members of the international community have signed an international treaty holding that individual countries should designate 17% of their land area and up to 10% of the sea area as internationally protected areas and have them preserved at the international level by 2020.

This study makes several suggestions to preserve the coastal area of Jeju systematically and raise its value ecologically, scenically and culturally, and recommends that the existing Marine Provincial Park be designated as a Marine National Park as follows:

First, after any comprehensive survey of the coastal area for its

excavation and utilization, a plan for the area's conservation, management and use should be established.

Second, institutional strategy to prevent natural damage of coastal waters and coastal landward boundaries should be provided, as well as increase publicity.

Third, Marine National Park should be designated to improve the image of an environmentally advanced city.

Fourth, in case the Marine National Park is designated, it should include an expanded area around the existing Marine Provincial Park and then be designated nationally.

Fifth, if the Marine National Park is designated, integrated management for the designated area should be conducted including the coastal area

Sixth, if the Marine National Park is designated, separate legislation to designate Marine National Park or law amendments to reflect the characteristics of a marine national park vis-a-vis existing Nature Parks Act will be necessary to establish reimbursement measures for local residents.

Seventh, in order to establish the conservation and management system of the coastal areas, an institutional strategy should be devised to inspire local residents to be involved in this project.

## 제주지역 해양국립공원 조성가능성 검토를 위한 도민설문조사

안녕하십니까?

제주발전연구원은 제주의 소중한 자산인 자연환경을 체계적으로 보전하기 위하여, ‘제주지역 해양국립공원 조성을 위한 기초 연구’를 수행하고 있습니다.

본 연구는 제주도 육상부가 갖고 있는 환경자산의 가치와 브랜드(국립공원, 유네스코 3관왕, 람사르습지, 7대자연경관 등)에 비해 상대적으로 낮게 평가되고 있는 제주도 연안 해역의 체계적인 보전 및 환경가치를 발굴하고, 지속가능한 연안 생태환경을 조성하기 위하여 수행하고 있습니다.

귀하께서 응답해 주시는 소중한 정보들은 제주특별자치도가 지향하는 청정과 공존의 핵심가치를 실현하며, 세계적인 환경도시로 발전해 나가는데 기여하기 위한 것이므로 끝까지 응답하여 주시기를 부탁드립니다.

응답해 주시는 소중한 내용들은 통계법 및 개인정보보호법에 따라 통계분석용으로만 사용하며, 개인적인 사항은 철저히 비밀을 보장할 것을 약속드립니다.

귀하의 건강과 행복을 기원 드리며, 귀한 시간을 할애하여 주신데 대하여 깊이 감사드립니다.

2015년 8월

연구책임자: 김태윤 선임연구위원(제주발전연구원)

조사책임자: 최영근 박사(제주발전연구원 사회조사센터)

## ※ 설문을 시작하기 전에 다음 사항을 참고하기 바랍니다

본 설문에서 제시하는 자연공원이란 자연공원법에서 정하는 국립공원, 도립공원, 군립공원 등을 말합니다.

- 국립공원이란 우리나라의 자연생태계나 자연 및 문화경관(이하 “경관”이라 한다)을 대표할 만한 지역으로, 환경부장관이 지정·관리합니다(한라산 국립공원은 제주특별자치도에서 관리하고, 다른 국립공원은 국립공원관리공단에서 관리하고 있습니다).
- 도립공원이란 특별시 · 광역시 · 특별자치시 · 도 및 특별자치도(이하 “시 · 도”라 한다)의 자연생태계나 경관을 대표할 만한 지역으로, 광역자치단체장이 지정·관리합니다.
- 군립공원은 시 · 군 및 자치구(이하 “군”이라 한다)의 자연생태계나 경관을 대표할 만한 지역으로, 기초자치단체장이 지정·관리합니다.

질문 1. 자연공원을 지정하는 목적은 자연생태계와 문화경관을 보전하고 지속가능한 이용을 도모하기 위한 것입니다. 자연공원에서 보전과 이용을 어떻게 해야 하는지에 대한 생각을 말씀하여 주십시오.

- ① 보전에 역점을 두되 이용도 함께 해야 한다.
- ② 이용에 역점을 두되 보전도 함께 해야 한다.
- ③ 보전과 이용을 균형 있게 유지해야 한다.
- ④ 절대적으로 보전에만 노력해야 한다.
- ⑤ 절대적으로 이용에만 노력해야 한다.
- ⑥ 지정목적에 맞도록 자유롭게 결정해야 한다.

질문 2. 다음에 제시하는 내용은 제주지역에 해양도립공원으로 지정된 곳입니다. 이에 대한 내용을 알고 있습니까?

1) 추자도해양도립공원	① 알고 있다.	② 알고 있지 않다
2) 우도해양도립공원	① 알고 있다.	② 알고 있지 않다
3) 성산일출해양도립공원	① 알고 있다.	② 알고 있지 않다
4) 서귀포해양도립공원	① 알고 있다.	② 알고 있지 않다
5) 마라도해양도립공원	① 알고 있다.	② 알고 있지 않다

**질문 2-1. (질문 2에서 ‘알고 있다’고 하신 분만 응답해 주세요)**

귀하게서 해양도립공원으로 지정된 사실은 알고 있다면 어떤 경로를 통해서 처음 알게 되었습니까?

- |                |             |
|----------------|-------------|
| ① 언론 홍보        | ② 행정기관을 통해  |
| ③ 해당 지역 주민     | ④ 주변에 있는 사람 |
| ⑤ 직접 방문(공원 이용) | ⑥ 인터넷 검색    |
| ⑦ 기타 (_____)   |             |

**질문 2-2. (질문 2에서 ‘알고 있다’고 하신 분만 응답해 주세요)**

귀하게서 알고 있다고 응답하신 도립해양공원의 관리 상태는 어떻다고 생각하십니까? (알고 있는 곳에 대해서만 응답)

1) 추자도해양도립공원	① 매우 잘됨 ② 잘됨 ③ 안됨 ④ 전혀 안됨 ⑤ 모름
2) 우도해양도립공원	① 매우 잘됨 ② 잘됨 ③ 안됨 ④ 전혀 안됨 ⑤ 모름
3) 성산일출해양도립공원	① 매우 잘됨 ② 잘됨 ③ 안됨 ④ 전혀 안됨 ⑤ 모름
4) 서귀포해양도립공원	① 매우 잘됨 ② 잘됨 ③ 안됨 ④ 전혀 안됨 ⑤ 모름
5) 마라도해양도립공원	① 매우 잘됨 ② 잘됨 ③ 안됨 ④ 전혀 안됨 ⑤ 모름

**질문 3. 귀하게서는 현재 제주도 주변 연안 해역에 대한 관리가 전반적으로 볼 때 어떻다고 생각하십니까?**

- ① 매우 잘됨      ② 잘됨      ③ 안됨      ④ 전혀 안됨      ⑤ 잘 모름

질문 3-1. (질문 3에서 ‘안됨’, ‘전혀 안됨’이라고 하신 분만 응답해 주세요)

귀하께서는 현재 제주연안 해역이 제대로 관리되지 않는 이유  
가 어디에 있다고 생각하십니까?

- ① 관련 예산이나 인력이 부족하기 때문에
- ② 관리할 수 있는 법적 근거(예, 국립공원)가 약하기 때문에
- ③ 연안 해역 이용자의 부주의 때문에
- ④ 행정기관의 의지가 약하기 때문에
- ⑤ 기후변화 등 자연적인 요인 때문에
- ⑥ 기타(\_\_\_\_\_)

질문 4. 귀하께서는 제주지역 연안 해역의 해양생태계와 환경 상태가 현재  
기준과 비교할 때 앞으로 어떻게 변화할 것으로 생각하십니까?

- ① 현재 상태가 유지될 것이다
- ② 좋아질 것이다
- ③ 나빠질 것이다

질문 4-1. (질문 4에서 ‘나빠질 것이다’라고 하신 분만 응답해 주세요)

귀하께서는 제주지역 연안 해역의 상태가 나빠질 경우 그 영향  
이 가장 크게 나타나는 것은 무엇이라고 생각합니까?

- ① 생태계 변화(생물종다양성 감소)
- ② 수산자원의 감소
- ③ 연안 수질의 악화
- ④ 해안가 지역의 자연경관 훼손
- ⑤ 해안가 지역의 사유화로 인한 주민의 접근성 저하
- ⑥ 기타(\_\_\_\_\_)

본 설문에서 사용되는 용어의 의미는 다음과 같습니다.

- 해안가 지역이란 바다와 접하고 있는 육지부에 사람이 살고 있는 일정 거리까지(해안도로 또는 그 이상)를 포함하는 수변공간을 지칭하는 의미로 사용함(질문 7의 해안가 지역도 같은 의미임)
- 해양국립공원이란 OO해안국립공원이나 OO해상국립공원 또는 해안이나 해상국립공원을 모두 포함하는 의미로 사용함

질문 5. 제주연안의 특정 해역을 대상으로 자연생태계와 환경 등을 체계적으로 보전하기 위해 자연공원법에서 정하는 해양국립공원으로 지정하는 것에 대하여 어떻게 생각합니까?



※ 다음의 질문은 본 연구 수행을 위해 제주연안의 특정 해역을 해양국립공원으로 지정한다고 가정하여 드리는 질문입니다.

질문 6. 제주연안의 특정 해역을 대상으로 해양국립공원으로 지정할 경우  
가장 중점적으로 관리해야 할 것은 무엇이라고 생각하십니까?

- |             |             |             |
|-------------|-------------|-------------|
| ① 자연생태계 보존  | ② 자연경관      | ③ 문화경관      |
| ④ 원래의 상태 보존 | ⑤ 교육·경관적 가치 | ⑥ 레저·휴양적 가치 |
| ⑦ 기타( )     |             |             |

질문 7. 귀하께서는 제주연안의 특정 해역을 대상으로 해양국립공원으로 지정한다고 가정할 경우, 해양국립공원 구역안에 포함되어야 하는 곳은 어디입니까?

- ① 연안 해역(육상부는 포함하지 않음)
  - ② 연안 해역 + 도서(무인도)
  - ③ 연안 해역 + 도서(무인도) + 도서(유인도 해안가 지역)
  - ④ 연안 해역 + 도서(무인도) + 도서(유인도 전지역)
  - ⑤ 연안 해역 + 도서(무인도+유인도 전지역) + 제주도 본섬의 해안가 지역
  - ⑥ 연안 해역 + 제주도 본섬의 해안가 지역
  - ⑦ 기타 (\_\_\_\_\_)

질문 8. 귀하께서는 제주연안의 특정 해역을 대상으로 해양국립공원으로 지정한다고 가정 할 경우, 공원 지정절차와 관련하여 가장 중요하게 고려해야 할 사항은 무엇이라고 생각합니까?

- |                     |                    |
|---------------------|--------------------|
| ① 대상지역에 거주하는 주민의 의견 | ② 제주지역 전체 도민의 의견   |
| ③ 지방자치단체의 의견        | ④ 중앙행정기관(중앙정부)의 의견 |
| ⑤ 국립공원위원회의 의견       | ⑥ 기타(_____)        |

참고로, 자연공원법에서 정하고 있는 국립공원의 지정 절차는 다음과 같습니다.

1. 주민설명회 및 공청회의 개최
  2. 관할 시·도지사 및 군수의 의견 청취
  3. 관계 중앙행정기관의 장과의 협의
  4. 제9조에 따른 국립공원위원회의 심의

질문 9. (해양국립공원을 사람이 살고 있는 해안가 일정지역까지 포함하여 지정한다고 가정하여 드리는 질문입니다)

귀하께서 살고 있는 지역이 해양국립공원지역으로 지정될 경우에는 어떻게 하시겠습니까?



질문 9-1. (질문 7에서 ‘찬성한다’고 하신 분만 응답해 주세요)

귀하께서 찬성한다고 응답하신 가장 큰 이유는 무엇입니까?

- ① 자연자원과 경관을 누리고 싶기 때문에
  - ② 사람이 많이 다니지 않는 조용한 환경 때문에
  - ③ 주변 환경을 잘 관리하기 때문에
  - ④ 탐방객을 대상으로 자원봉사 활동을 하기 위해
  - ⑤ 탐방객을 대상으로 영업활동을 하기 위해
  - ⑥ 기존의 국립공원과 다른 발전모델을 만들 수 있기 때문에
  - ⑦ 기타( )

질문 9-2. (질문 7에서 ‘박대하다’ 고 하신 분만 응답해 주세요)

귀하께서 밟대한다고 응답하신 가장 큰 이유는 무엇입니까?

- ① 사유재산권을 제한하기 때문에
  - ② 생활이 불편하기 때문에

- ③ 탐방객 방문으로 사생활이 침해받기 때문에
- ④ 기존 생산(상업)활동이 제약받기 때문에
- ⑤ 발전 가능성이 없기 때문에
- ⑥ 기존의 국립공원 관리가 잘 안되기 때문에
- ⑦ 기타( )

질문 10. 귀하께서는 국내외 해양국립공원을 탐방했던 경험을 갖고 계십니까?

- ① 예
- ② 아니오

### 【응답자의 일반사항에 대한 질문】

질문 1. 귀하의 성별은? ① 남자 ② 여자

질문 2. 귀하의 연령은? ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상

질문 3. 귀하의 학력은? ① 중졸이하 ② 고졸 ③ 전문대학 이상

질문 4. 귀하의 월평균 가계 총소득은(본인과 배우자 포함 재산소득의 합계)?

- ① 99만원 이하
- ② 100~199만원
- ③ 200~299만원
- ④ 300~399만원
- ⑤ 400~499만원
- ⑥ 500만원 이상

질문 5. 귀하의 직업은?

- ① 가정주부
- ② 학생
- ③ 자영업
- ④ 회사원
- ⑤ 농임축산업
- ⑥ 어업/수산업
- ⑦ 관광업
- ⑧ 전문직
- ⑨ 생산근로직
- ⑩ 기타 (\_\_\_\_\_)

귀하의 소중한 답변에 감사드립니다.

# 연 구 진

---

연 구 책 임     김 태 윤     제주발전연구원 선임연구위원

---

기본연구 2015-13

## 제주지역 해양국립공원 조성을 위한 기초 연구

발행인 || 강 기 춘

발행일 || 2015년 9월

발행처 || 제주발전연구원

690-029 제주시 오라2동 44-1번지

전화 : (064) 726-0500 팩스 : (064) 751-2168

홈페이지 : [www.jdi.re.kr](http://www.jdi.re.kr)

인쇄처 || 디자인오투

---

ISBN : 978-89-6010-439-6 93320

- 이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서, 제주특별자치도의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다. 또한 이 보고서는 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

