

제9장 숲의 보전

■ 요약

- 국제자연보호연맹에서는 국립공원 및 보호지역을 엄정자연 보호지역, 야생지 보호지역, 국립공원, 천연기념물, 야생동식물 서식지 및 종 관리지역, 육지 및 해양경관 보호지역, 생물종 다양성 보호지역 등 6개의 카테고리로 구분하였다.
- 우리나라는 자연공원의 야생동식물 서식지 안정화 등 공원자원을 보전하고, 다양한 보호구역의 체계적인 관리를 위하여 국립공원 특별보호구제도를 도입하고 있다.
- 개발제한구역은 도시의 무질서한 확산을 방지, 도시 주변의 자연환경을 보전 및 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위해 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 개발제한구역의 지정 및 해제를 도시계획으로 결정할 수 있다.

■ 연습문제풀이

1. 자연공원제도가 처음 시도된 나라는?

- ① 일본 ② 한국 ③ 미국 ④ 영국

해설 : 1872년에 엘로스톤 국립공원이 최초로 지정되었다.(교재 203쪽)

2. 국제자연보호연맹의 자연보호지역 카테고리에 해당되지 않는 것은?

- ① 엄정자연 보호지역 ② 국립공원
③ 야생동식물 서식지 및 종 관리지역 ④ 상수원 보호구역

해설 : 국제자연보호연맹(IUCN)에서는 엄정자연보호지역, 야생지 보호지역, 국립공원, 천연기념물, 야생동식물 서식지 및 종관리지역, 육지 및 해양경관 보호지역, 생물종 다양성 보호·육지 자연 및 자연생산물의 지속적 이용과 지역주민의 요구해소가 가능한 보호지역 등 6개로 구분하고 있다.(교재 205쪽)

3. 자연공원의 종류에 해당되지 않는 것은?

- ① 국립공원 ② 도립공원 ③ 군립공원 ④ 근린공원

해설 : 우리나라의 자연공원은 자연생태계, 자연 및 문화경관을 대표할 만한 지역으로, 이들 지역을 보호하고 지속 가능한 이용을 도모하기 위하여 자연공원법에 의해 지정하고 있다.(교재 206쪽)

4. 자연공원의 자연보존지구에 해당되지 않는 곳은?

- ① 생물 다양성이 특히 풍부한 곳
② 자연생태계가 원시성을 지니고 있는 곳
③ 특별히 보호할 가치가 높은 야생동식물이 살고 있는 곳
④ 공원자연보존지구의 완충공간으로 보전할 필요가 있는 지역

해설 : 자연공원을 효과적으로 보전하고 이용할 수 있도록 하기 위하여 자연보존지구, 자연환경지구, 자연마을지구, 밀집마을지구, 집단시설지구 등 5개 종류의 용도지구를 지정하여 운영하고 있다. (교재 212쪽)

5. 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경 보전과 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 일정토지에 도시개발을 제한하고 있는 제도는?

- ① 국립공원 특별보호구역 ② 개발제한구역
- ③ 안식년제 ④ 야생동식물 보호구역

해설 : 1960년대부터 시작된 산업화의 진행으로 서울을 비롯한 중추도시에서 인구가 집중됨으로써 발생하는 무질서한 도시확산 방지를 위하여 도시계획으로 개발의 제한하는 제도를 마련하였다. (교재 219쪽)

6. 국제자연보호연맹에서 정의하는 국립공원 조건에 해당되지 않는 것은?

- ① 면적이 넓어야 한다.
- ② 그 지역을 동식물과 지형이 과학적, 교육적 가치가 있어야 한다.
- ③ 국립공원 내 반드시 습지보호구역을 지정하여야 한다.
- ④ 개발이나 점용 방지를 위한 조치를 취하여야 한다.

해설 : (교재 204쪽)

7. 국립공원의 중요한 자원보호를 위하여 기존의 제도를 개선하여 2006년도에 새롭게 도입한 제도는?

- ① 특별보호구 ② 휴식년제 ③ 개발제한구역제 ④ 청정지구

해설 : 국립공원 내의 보호할 가치가 높거나 인위적·자연적 훼손으로부터 보호할 필요성이 있는 야생동물 서식지, 야생식물 군락지, 습지, 계곡 등 주요 자원 분포지역에 대하여 출입통제 등 행위를 제한하는 제도이다. (교재 217쪽)

8. 조선시대에 지금의 개발제한구역과 유사한 제도로써 백성의 생활유지와 발달을 위하여 지정된 산기슭에서 물가에 이르는 천연림 또는 인공림을 조성하고 보호했던 제도는 무엇인가?

- ① 봉산 ② 금산 ③ 임수 ④ 지정보호수

해설 : 임수제도는 금산과 봉산제도를 거쳐 보안림제도로 변형되어 왔는데, 조선시대의 금산과 봉산제도는 현재의 개발제한구역제도의 원형에 가장 가까운 제도이다. (교재 220쪽)

정답 1. ③ 2. ④ 3. ④ 4. ④ 5. ② 6.③ 7.① 8.③

■ 심화학습

1. 자연공원

1) 자연공원제도의 도입과 발전

- 1872년 미국의 로키산의 대자연을 배경으로 한 옐로스톤 국립공원 지정에서 시작되었다.
- 미국의 자연공원은 국립공원을 중심으로 한 국립공원 시스템(national park system)에 의하여 자연지역, 역사·문화지역, 야외 레크레이션 지역 등 3개의 카테고리로 나뉘어 운영되고 있다.
- 유럽은 1909년 스웨덴의 사렉 국립공원 지정으로 자연공원제도가 시작되었으며, 농림어업활동 및 사적을 중심으로 한 자연공원제도를 운용하였다.
- 아프리카 자연공원은 야생동물 보호지구 성격
- 일본은 아시아에서 가장 먼저 자연공원제 도입하였으며, 1941년 국립공원법 제정에 의해 성립되었다. 1947년에 국정(國定)공원 지정, 1957년에 국립공원법 폐지하고 자연공원법을 제정하였다. 현재는 국립공원, 국정공원, 도도부현립 공원으로 통일된 체계로 운영하고 있다.
- 우리나라는 일제 강점기 때 금강산, 백두산을 국립공원후보지로 선정하였으나 1945년 패망으로 계획이 종결되었다. 1967년 공원법 제정과 지리산국립공원이 처음으로 지정되었고, 1980년에 자연공원법 제정으로 국립, 도립, 군립공원으로 지정 · 관리되고 있다.
- 국제자연보호연맹 (IUCN)의 국립공원 정의
 - 일정면적 이상이 인간의 영향을 받지 않는 뛰어난 자연지역
 - 동식물과 지형학적 위치· 서식지가 과학적, 교육적, 여가 선용적 가치를 지니고 수려한 자연풍경을 구비
 - 그 지역에서의 개발과 거주를 방지하며, 가능한 빨리 배제할 수 있도록 국가에서 관리
 - 사람들에게 영감적, 교육적, 문화적, 여가선용을 제공할 수 있을 것
- 국제자연보호연맹에서는 세계의 국립공원 및 자연보호지역에 대하여 명칭과 개념 등 그 기준을 통일시키고자 6개의 카테고리로 구분하였다(엄정자연보호지역, 야생지보호지역, 국립공원, 천연기념물, 야생동식물 서식지 및 종관리지역, 유지 및 해양경관 보호지역, 생물종 다양성 보호 등).

2) 우리나라 자연공원의 정의 및 종류

- 정의 : 자연생태계, 자연 및 문화경관을 대표할 만한 지역으로, 이들 지역을 보호하고 지속 가능한 이용을 도모하기 위하여 지정한다(자연공원법 제4조).
- 종류 : 국립공원, 도립공원, 군립공원

3) 자연공원의 용도지구

- 자연공원을 효과적으로 보전하고 이용하기 위하여 5종류의 용도지구를 공원계획으로 결정하고 있다.
 - 자연보존지구 : 생물 다양성이 특히 풍부한 곳/ 자연생태계가 원시성을 지니고 있는 곳/ 특별히 보호할 가치가 높은 야생동식물이 살고 있는 곳/ 경관이 특히 아름다운 곳
 - 자연환경지구 : 공원자연보존지구의 완충공간으로 보전할 필요가 있는 지역

- 자연마을지구 : 취락의 밀집도가 비교적 낮은 지역으로서 주민이 취락생활을 유지하는 데 필요한 지역
- 밀집마을지구 : 취락의 밀집도가 비교적 높거나 지역생활의 중심기능을 수행하는 지역으로서, 주민이 일상생활을 유지하는 데에 필요한 지역
- 집단시설지구 : 자연공원에 들어가는 자에 대한 편의 제공 및 자연공원의 보전·관리를 위한 공원시설이 모여 있거나 공원시설을 모아 놓기에 알맞은 지역

(※ 2011년 4월 5일 자연공원법개정에 따라 5개 용도지구에서 3개의 용도지구로 다음과 같이 변경되었다.)

용도지구 구분	용도지구별 내용
공원자연보존지구	다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 곳으로서 특별히 보호할 필요가 있는 지역 가. 생물다양성이 특히 풍부한 곳 나. 자연생태계가 원시성을 지니고 있는 곳 다. 특별히 보호할 가치가 높은 야생 동식물이 살고 있는 곳 라. 경관이 특히 아름다운 곳
공원자연환경지구	공원자연보존지구의 완충공간으로 보전할 필요가 있는 지역
공원마을지구	마을이 형성된 지역으로서 주민생활을 유지하는 데에 필요한 지역

4) 자연공원의 시설

- 자연공원시설 : 공원구역 및 공원의 보호구역 안에 설치되는 공원의 이용 또는 관리에 필요한 시설
- 우리나라의 자연공원시설
 - 7개 시설로 구분하고 있으나, 용도지구에 구분 없이 설치가능하기 때문에 공원자연보존지구 내에서는 지정목적과 기능에 맞지 않는 휴양 및 편의시설, 공공시설 등의 시설은 지양할 필요가 있다.
- 자연보호가 필요한 지구는 자원 보호를 위한 생물이동통로, 생물보호시설 등이 추가되어야 할 필요가 있다.

5) 자연탐방로(Nature Trail)

- 자연을 이해하고 자연과 친근해지기 위한 시설로 등산과 같은 단순한 이용행태를 다양하게 변화시키고, 자연환경교육을 통하여 탐방객의 공원생태에 대한 이해와 관심을 증진하기 위한 시설이다.

6) 자연공원의 중요자원 보호 제도

- 국립공원에서는 공원자원의 보호와 훼손된 자연 회복을 목적으로 1991년부터 자연 휴식년제 시행하여 훼손지 및 훼손탐방로 복원, 계곡 보호 및 야생동식물 서식지 안정화 등 성과를 이루었다. 그러나 대상지를 확대하면서 지역주민의 민원 등 제도적인 문제점 발생하게 되었다.

- 지정목적을 중심으로 보호구역을 분류, 관리하는 관리체계를 개선하고, 멸종 위기종의 복원사업 추진, 핵심 생물종 관리, 입장료 폐지에 따른 탐방객 증가 등 향후 보호구역 확대에 따른 새로운 제도의 도입에 대한 필요성이 2006년 국립공원 특별보호구 제도가 도입되었다.
- 국립공원 특별보호구
 - · 국립공원 내의 보호할 가치가 높거나 인위적·자연적 훼손으로부터 보호할 필요성이 있는 야생동물 서식지 및 야생식물 군락지, 습지, 계곡 등 주요 자원 분포지역에 대하여 출입 통제 등 행위를 제한하는 제도이다.

7) 탐방프로그램의 운영 활성화

- 자연공원은 자연보호 및 자연자원의 관리가 고유한 핵심임무였으나, 최근 사회적 인식의 변화로 여가수요 증대로 탐방객 관리가 중요하게 되었다.
- 탐방프로그램 운영을 통해 자연자원 관리에 대한 이용자의 협조 구하고, 탐방객이 체험 활동을 통해 국립공원의 자연자원과 역사문화자원 등을 이해할 수 있는 다양한 탐방프로그램을 운영하고 있다.

2. 개발제한구역

1) 개발제한구역제도의 도입 배경과 목적

- 개발제한구역은 1971년에 수도권지역을 대상으로 지정, 고시되었으며, 전 국토의 5.4%에 해당되는 5,397km²의 면적이 지정되어 있다.
- 서울특별시를 비롯하여 5개 광역시, 28개 시, 36개 군에서 지정되어 관리하고 있다.
- 지정배경은 1960년대 산업화의 진행으로 1970년대 초부터 서울을 비롯한 중추도시의 경우 인구가 급증으로 국토 관리 및 환경 보전, 국가 안보상의 차원에서도 심각한 문제 우려로 인구 집중을 완화할 수 있는 정책 모색하기 위한 것이다.
- 개발제한구역의 정의 (‘개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법’ 제3조 제1항)
 - 도시의 무질서한 확산 방지
 - 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경 확보
 - 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청이 있어 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 경우
- 개발제한구역의 지정 및 해제를 도시계획으로 결정

2) 개발제한구역의 제도적인 기원

- 과거에 개발제한구역제도와 유사한 제도는 임수(林藪), 금산(禁山), 봉산(封山)제도
- 임수는 우리나라에서 가장 역사가 빠른 것으로, 산기슭에서 물가에 이르는 천연림 또는 인공림을 조성하고 보호하는 일종의 보안림 지정제도이다.
- 임수제도는 금산과 봉산제도를 거쳐 보안림제도로 변형되어 왔는데, 조선시대의 금산과 봉산제도는 현재의 개발제한구역제도의 원형에 가장 가까운 제도
- 금산은 소나무 보호를 위하여 일반인의 접근을 막고 벌채를 금한 산이라는 의미이며, 금산의 나무들은 울창하게 보호되었고, 돌을 캐거나 흙을 파는 어떠한 지맥 손상행위도 규제되었다.

3) 개발제한구역의 지정현황

- 1971년에 수도권을 최초로 1977년까지 14개 도시권으로 확대 지정되었으며, 도시권별로는 수도권이 가장 많은 29%를 차지하고 있다.
- 수도권의 경우 서울, 인천, 경기도 21개 시·군이 지정되어 있는데, 그 중에 경기도가 64.9%를 차지하고 있다.
- 토지 이용 현황은 임야 61.6%, 전답 등 농경지 24.0%, 대지 1.6%, 잡종지 1.4%로 농업적 토지 이용이 대부분이다.

4) 개발제한구역의 관리

- 제도적 관리
 - 개발제한구역의 지정은 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’ (제38조)에 의해 이루어지며, 행위 제한이나 주민에 대한 지원, 토지 매수 등 그 밖에 개발제한구역을 효율적으로 관리하는 데에 필요한 사항에 대한 규정은 ‘개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법’에서 다루어진다.
 - 개발제한구역의 관리는 개발제한구역을 관할하는 시도지사가 개발제한구역을 종합적으로 관리하기 위해 5년 단위로 ‘개발제한구역 관리계획(관리계획)’을 수립 하여, 국토해양부 장관의 승인을 받아야 한다.
 - 관리계획에 포함되어야 하는 내용
개발제한구역 관리의 목표와 기본방향/개발제한구역의 현황 및 실태에 대한 조사/ 개발제한구역의 토지 이용 및 보전/개발제한구역의 도시계획시설 설치/대통령령으로 정하는 규모 이상인 건축물의 건축 및 토지의 형질 변경개발제한구역에서
- 도시숲으로서의 관리
 - 개발제한구역은 자연환경이 차지하는 비중이 높아 대도시 주변의 중요한 녹지 및 녹지축으로서의 역할이 커서 도시민의 허파 역할을 하고 있으며, 대도시권에서는 절대적으로 부족한 녹지를 개발제한구역을 통해서 혜택 받고 있다.
 - 산지와 수계를 따라 남북 2축, 동서 4개 축, 비무장지대의 주요 녹지축, 주요 녹지축 사이로 보조 녹지축 산재되어 있으며, 이들 녹지축 및 녹지체계는 개발제한구역을 대부분 포함하고 있다.
 - 도시숲으로서 개발제한구역 관리 방안
 - : 도시숲을 보전하여 광역 생태녹지축 구성과 여가공간으로 이용되어야 한다.
 - : 기존 농지는 도시농업을 위한 용도로 적극적 활용되어야 한다.
 - : 구역 내에서 훼손행위가 엄격히 관리되어야 한다.
 - : 적극적인 시민참여에 의해 보전이 이루어져야 한다.

■ 용어해설

- 국제자연보호연맹 : 전세계 자원 및 자연보호를 위하여 국제연합(UN)의 지원을 받아 1948년에 국제기구로 설립하였으며 IUCN이라고도 한다.
- 용도지구 : 자연공원을 효과적으로 보전하고 이용할 수 있도록 하기 위하여 지구별 용도 지구에 대한 구분을 하고 있다.
- 국립공원특별보호구 : 국립공원 내의 보호할 가치가 높거나 인위적·자연적 훼손으로부터 보호할 필요성이 있는 야생동물 서식지, 야생식물 군락지, 습지, 계곡 등 주요 자원 분포

지역에 대하여 출입 통제 등 행위를 제한하는 제도이다.