



제 439회 국회 (정기회)
제1차 기후에너지환경노동위원회

자연공원법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 국립휴양공원 제도 신설 〉

■ 김형동의원 대표발의(의안번호 제2217658호)

2026. 9.

기후에너지환경노동위원회

수석전문위원 박희석

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 국립휴양공원 정의 신설 등	3
2. 국립휴양공원의 지정, 계획, 관리·운영, 지원 등	6
※ 참고자료	24
1. 국립공원과 국립휴양공원 비교	24

I. 제안경위

2026년 3월 20일 김형동위원이 대표발의한 자연공원법 일부개정법률안은 2026년 3월 23일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 제안이유

현행법은 자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하고 지속가능한 이용 도모를 목적으로 제정된 법령으로 산과 바다 중심으로, 국립공원·도립공원·군립공원을 자연공원으로 지정·관리하는 체계로 특화되었음.

다만, 하천·호수 등 수변 중심의 쾌적한 자연환경에서 여가·휴양 등을 향유하고자 하는 국민 수요의 증가와 자연공원 지정을 통한 지역경제 활성화를 기대하는 지역사회 요구에 적극적으로 대응할 필요성이 대두됨.

이에 따라 우리나라 하천, 호수 등 수생·수변 자원을 중심으로 생물다양성은 유지하면서, 수상레저 등 국민의 여가·휴양 증진을 위한 자연공원의 새로운 유형인 국립휴양공원을 신설하여 현행 「자연공원법」 제도를 개선하고자 함.

따라서 「자연공원법」 개정을 통하여 보전 및 이용이 조화되는 국립휴양공원 제도를 도입함으로써, 국토의 생물다양성 유지·관리를 강화하고 국민의 건강한 여가와 문화적 삶을 지원하여, 삶의 질 향상 및 생태관광 활성화로 지역경제 활성화에도 기여하고자 자연공원의 종류에 국립휴양공원을 신설하여 포함하도록 함.

2. 주요내용

가. 자연공원의 정의에 포함되지 않은 광역시립공원·시립공원·구립공원과 국립휴양공원을 포함하도록 함(안 제2조제1호).

나. 국립휴양공원도 국가가 관리주체인 공원으로서, 국립공원 지정 절차를 준용하고 시·도지사가 직접 국립휴양공원 지정을 신청할 수 있도록 함(안 제36조의10 신설).

다. 국립휴양공원의 생물다양성 보전과 국민의 여가·휴양 증진을 위하여 필요한 국가의 업무를 정함(안 제36조의14 신설).

라. 국립휴양공원에 용도지구(휴양지구, 생태지구)를 새롭게 신설하여 용도지구별 허용되는 행위의 기준에 대한 근거를 마련함(안 제36조의15 신설).

마. 국립휴양공원 조성 및 운영에 관한 비용, 최소한의 공원시설 설치에 관한 비용은 국가가 부담하도록 함(안 제36조의20 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 국립휴양공원 정의 신설 등

개정안은 ①국립휴양공원의 정의를 신설하고, ②자연공원의 범위에 광역시립공원·시립공원·구립공원과 국립휴양공원을 포함하려는 것임(안 제2조).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제2조(정의) ----- -----.
1. “자연공원”이란 <u>국립공원·도립공원·군립공원(郡立公園)</u> 및 <u>지질공원</u> 을 말한다.	1. ----- <u>국립공원·도립공원·광역시립공원·군립공원(郡立公園)·시립공원·구립공원·지질공원</u> 및 <u>국립휴양공원</u> ---.
2. ~ 4의4. (생략) <u><신설></u>	2. ~ 4의4. (현행과 같음) 4의5. “ <u>국립휴양공원</u> ”이란 하천, 호수 등 수생·수변 자원을 중심으로 생물다양성 보전과 국민의 여가·휴양 증진을 위하여 제4조 및 제4조의2에 따라 지정된 공원을 말한다.
5. ~ 10. (생략)	5. ~ 10. (현행과 같음)
	부칙

현행	개정안
	이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

현행법은 자연공원을 우리나라의 자연생태계나 자연 및 문화경관을 대표할 만한 지역인 ‘국립공원’, 도 및 특별자치도의 대표지역인 ‘도립공원’, 군의 대표지역인 ‘군립공원(郡立公園)’ 및 지구과학적으로 중요하고 경관이 우수한 지역인 ‘지질공원’으로 규정하고 있음¹⁾.

최근 국내 수상스포츠 시장이 지속적으로 성장하여 관련 수요가 확대되면서 국가가 안전하고 질 높은 레저 및 휴양공간을 제공하는 것이 필요하다는 의견이 제기되고 있음.

또한, 우수한 자연경관을 활용한 생태관광을 통하여 지역 경제를 활성화하여야 한다는 지역사회의 요구가 확대되고 있어 이를 뒷받침할 제도적 기반 마련이 필요하다는 논의가 있음.

1) 「자연공원법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “자연공원”이란 국립공원·도립공원·군립공원(郡立公園) 및 지질공원을 말한다.
2. “국립공원”이란 우리나라의 자연생태계나 자연 및 문화경관(이하 “경관”이라 한다)을 대표할 만한 지역으로서 제4조 및 제4조의2에 따라 지정된 공원을 말한다.
3. “도립공원”이란 도 및 특별자치도(이하 “도”라 한다)의 자연생태계나 경관을 대표할 만한 지역으로서 제4조 및 제4조의3에 따라 지정된 공원을 말한다.
- 3의2. “광역시립공원”이란 특별시·광역시·특별자치시(이하 “광역시”라 한다)의 자연생태계나 경관을 대표할 만한 지역으로서 제4조 및 제4조의3에 따라 지정된 공원을 말한다.
4. “군립공원”이란 군의 자연생태계나 경관을 대표할 만한 지역으로서 제4조 및 제4조의4에 따라 지정된 공원을 말한다.
- 4의2. “시립공원”이란 시의 자연생태계나 경관을 대표할 만한 지역으로서 제4조 및 제4조의4에 따라 지정된 공원을 말한다.
- 4의3. “구립공원”이란 자치구의 자연생태계나 경관을 대표할 만한 지역으로서 제4조 및 제4조의4에 따라 지정된 공원을 말한다.
- 4의4. “지질공원”이란 지구과학적으로 중요하고 경관이 우수한 지역으로서 이를 보전하고 교육·관광 사업 등에 활용하기 위하여 제36조의3에 따라 기후에너지환경부장관이 인증한 공원을 말한다.

이에 개정안은 하천, 호수 등 수생·수변 자원을 중심으로 생물다양성 보전과 국민의 여가·휴양 증진을 위한 공원인 ‘국립휴양공원’ 제도를 신설하고 이를 현행법상 ‘자연공원’에 포함시키는 것으로,

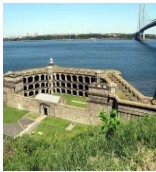
자연을 유지·관리하면서 국민의 건강한 여가 활용을 지원하고 동시에 지역경제 활성화에 기여할 수 있다는 점에서 긍정적인 것으로 보임²⁾.

[국립휴양공원 개요]

- 수상레저*와 생태 휴양을 함께 즐길 수 있는 이용 친화적 공원이면서, 국가가 자연환경을 철저히 관리하여 생물다양성이 보전되는 지역

*[레저] 카약·카누, 모터보트, 낚시·수영 등/[휴양]야영장, 소규모 숙박시설 등

< 국립휴양공원 해외사례(미국, National Recreation Area) >

도입배경	기존 엄격한 자연 보전 중심의 ‘국립공원 제도’ 한계 → 수상레저, 캠핑, 낚시 등 여가 활동 보장과 자연 보전을 함께 충족하기 위해 ‘국립휴양공원 제도’ 운영		
예시			
	보스턴 하버 (수상 레저 중심)	치카소 (캠핑 중심)	게이트웨이 (스포츠시설 중심)

자료: 기후에너지환경부

다만, 안 제2조제4호의5는 국립휴양공원을 법 제4조 및 제4조의2³⁾에

2) 그 밖에 개정안은 이미 법 제2조에서 각각 정의하고 있는 “광역시립공원, 시립공원, 구립공원”도 “자연공원”의 범위에 포함하려는 내용도 포함하고 있고, 이는 법 체계 정합성 차원에서 필요한 입법조치로 보임.

3) 「자연공원법」 제4조(자연공원의 지정 등) ① 국립공원은 기후에너지환경부장관이 지정·관리하고, 도립공원은 도지사 또는 특별자치도지사가, 광역시립공원은 특별시장·광역시장·특별자치시장, 군립공원은 군수가, 시립공원은 시장이, 구립공원은 자치구의 구청장이 각각 지정·관리한다.(이하 생략)

따라 지정한 공원으로 정의하였는데, 실제 국립휴양공원 지정은 안 제36조의10⁴⁾에 따라 지정되는 것이므로 수정할 필요가 있을 것으로 보임.

참고로, 기후에너지환경부는 국립휴양공원은 하천, 호수를 대상지역으로 하여, 도시지역을 대상으로 하는 도시공원, 산림을 대상으로 하는 자연휴양림, 바다를 대상으로 하는 국가해양생태공원과 차별성이 있으므로 제도의 필요성에 동의한다는 의견을 제출함⁵⁾.

2. 국립휴양공원의 지정, 계획, 관리·운영, 지원 등

개정안은 국립휴양공원의 지정, 운영기준과 절차 등을 규정하는 별도의 장을 신설하여(안 제4장의3),

① 「자연공원법」의 기존 조항 중 국립휴양공원에 적용될 조항(안 제36조의9), ②국립휴양공원의 지정 및 해제 등(안 제36조의10), ③국립휴양공원위원회(안 제36조의11), ④국립휴양공원계획(안 제36조의12), ⑤다른 법률에 따른 지역·지구 등의 지정 협의(안 제36조의13), ⑥국립휴양공원의 운영(안 제36조의14), ⑦국립휴양공원 용도지구(안 제36조의15), ⑧금지행위(안 제36조의16), ⑨자연자원의 조사(안 제36조의

제4조의2(국립공원의 지정 절차) ① 기후에너지환경부장관은 국립공원을 지정하려는 경우에는 제4조제2항에 따른 조사 결과 등을 토대로 국립공원 지정에 필요한 서류를 작성하여 다음 각 호의 절차를 차례대로 거쳐야 한다. 국립공원의 지정을 해제하거나 구역 변경 등 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하는 경우에도 또한 같다.

4) 안 제36조의10(국립휴양공원의 지정 등) ① 국립휴양공원의 지정 및 지정 절차에 관하여는 국립공원에 관한 제4조 및 제4조의2를 준용한다. 다만, 국립휴양공원으로 적합한 지역이 있는 경우 시·도지사는 지정 신청을 할 수 있다.

5) <참고자료1. 국립공원과 국립휴양공원 비교>

17), ⑩출입금지 등(안 제36조의18), ⑪점용료 등의 징수(안 제36조의19), ⑫비용부담의 원칙(안 제36조의20)을 규정하고, ⑬금지행위 또는 출입금지 위반 시 과태료를 부과(안 제86조제3항)하려는 것임.

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
<신설>	<u>제4장의3 국립휴양공원의 지정·운영</u>
<신설>	제36조의9(적용범위 등) ① 국립휴양공원에 적용되는 이 법의 규정은 제1조, 제2조제1호·제4호의5·제5호부터 제10호까지, 제3조, 제6조, 제7조, 제10조, 제11조, 제15조부터 제17조까지, 제17조의2, 제17조의3, 제19조, 제20조, 제20조의2, 제21조, 제22조, 제24조, 제24조의2부터 제24조의4까지, 제29조부터 제35조까지, 제36조의9부터 제36조의20까지, 제41조, 제42조, 제70조부터 제73조까지, 제73조의2부터 제73조의4까지, 제74조부터 제86조까지로 한다. ② 국립휴양공원에 적용되는 이 법의 규정은 다른 법률에 우선하여 적용한다.

현행	개정안
<u><신 설></u>	제36조의10(국립휴양공원의 지정 등) ① <u>국립휴양공원의 지정 및 지정 절차에 관하여는 국립공원에 관한 제4조 및 제4조의2를 준용한다. 다만, 국립휴양공원으로 적합한 지역이 있는 경우 시·도지사는 지정 신청을 할 수 있다.</u> ② <u>국립휴양공원은 제7조에 따른 자연공원의 지정기준에서 현저히 벗어나서 자연공원으로 존치시킬 필요가 없다고 인정되는 경우 또는 시·도지사가 요청하는 경우 지정을 해제하거나 그 구역을 축소할 수 있고, 그 절차에 관하여는 제6조를 준용한다.</u>
<u><신 설></u>	제36조의11(국립휴양공원위원회의 설치 및 구성 등) ① <u>제10조에 따른 사항을 심의하기 위하여 기후에너지환경부에 국립휴양공원위원회를 둔다.</u> ② <u>제1항에 따른 국립휴양공원위원회의 구성·운영과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 이 경우 각 공원위원회 위</u>

현행	개정안
	<u>원의 과반수는 공무원이 아닌 위원으로 위촉하여야 한다.</u> <u>③ 공원관리청은 국립휴양공원으로 지정되는 것을 목적으로 대통령령으로 정하는 기준 이상의 토지를 기증한 자 또는 그 포괄승계인을 국립휴양공원위원회의 위원으로 위촉할 수 있다.</u>
<u><신 설></u>	<u>제36조의12(국립휴양공원계획의 결정) 국립휴양공원계획의 결정에 관하여는 제12조를 준용한다.</u>
<u><신 설></u>	<u>제36조의13(다른 법률에 따른 지역·지구 등의 지정 협의) 국립휴양공원구역을 다른 법률에 따른 지역·지구·구역 또는 구획으로 지정하거나 변경하는 경우에는 제18조의2를 준용한다.</u>
<u><신 설></u>	<u>제36조의14(국립휴양공원의 운영 등) ① 기후에너지환경부장관은 국립휴양공원의 생물다양성 보전과 국민의 여가·휴양 증진을 위하여 다음 각 호의 업무를 추진하여야 한다.</u> <u>1. 국립휴양공원 조사 및 연구</u>

현행	개정안
	2. <u>국립휴양공원 지식·정보의 보급</u> 3. <u>국립휴양공원 체험 및 교육 프로그램의 개발·보급</u> 4. <u>여가·휴양·치유 활동의 운영·지원</u> 5. <u>국립휴양공원 자치협의기구의 운영·지원</u> 6. <u>그 밖에 기후에너지환경부장관이 국립휴양공원의 관리·운영에 필요하다고 인정하는 사항</u> ② 제1항 각 호에 따른 업무를 추진하기 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제36조의15(국립휴양공원 용도지구) ① <u>공원관리청은 국립휴양공원을 관리하기 위해 다음 각 호의 용도지구를 공원계획으로 결정한다.</u> 1. <u>휴양지구: 국립휴양공원에 들어가는 자의 레저·휴양에 대한 편의 제공 및 보전·관리를 위한 시설을 설치하는 지역</u> 2. <u>생태지구: 자연환경 체험기회</u>
<신설>	

현행	개정안
<신설>	를 제공하고 생태계를 통합적으로 관리하는 지역 ② 제1항에 따른 용도지구에서 허용되는 행위의 기준은 다음과 같다. 1. 휴양지구 대통령령으로 정하는 기준에 따른 공원시설의 설치 및 공원사업 2. 생태지구 가. 대통령령으로 정하는 기준에 따른 최소한의 공원시설의 설치 및 공원사업 나. 공원시설을 제외한 건축물이나 그 밖의 공작물의 설치 ③ 공원관리청은 휴양지구를 공원계획으로 세분할 수 있다. ④ 국립휴양공원에서 제20조에 따른 공원관리청이 아닌 자는 지방자치단체, 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단인 경우에 한한다. 제36조의16(금지행위) 국립휴양공원의 금지행위에 관하여는 제27

현행	개정안
	우 2. <u>국립휴양공원에 들어가는 자의 안전을 위한 경우</u> 3. <u>그 밖에 공원관리청이 공익을 위하여 필요하다고 인정하는 경우</u> ② <u>공원관리청은 제1항제1호에 해당하는 경우 멸종위기종의 복원, 외래 동식물의 제거, 수질 개선 등 필요한 조치를 할 수 있다.</u> ③ <u>공원관리청은 제1항에 따라 사람의 출입 또는 차량의 통행을 금지하거나 탐방객 수를 제한하려는 경우에는 그 내용을 미리 인터넷 홈페이지에 게재하고, 안내판을 설치하는 등의 방법으로 공고하여야 한다.</u> <u>제36조의19(점용료 등의 징수) 국립휴양공원의 입장료, 사용료 및 점용료의 징수에 관하여는 국립공원에 관한 제37조 및 제38조를 준용한다.</u> <u>제36조의20(비용부담의 원칙) 국립휴양공원의 국유지 용지 조성</u>
<u><신 설></u>	
<u><신 설></u>	

현행	개정안
제86조(과태료) ①·② (생략)	에 관한 비용, 대통령령으로 정하는 국립휴양공원 내 최소한의 공원시설의 설치 및 운영에 관한 비용, 국립휴양공원의 생태계 및 수질 관리에 관한 비용은 국가가 부담한다.
③ 제27조제1항제7호·제8호 또는 제10호부터 제12호까지의 규정을 위반하여 금지된 행위를 한 자에게는 20만원 이하의 과태료를 부과한다.	제86조(과태료) ①·② (현행과 같음)
④·⑤ (생략)	③ ----- ----- --- 위반하거나 제36조의16 또는 제36조의18제1항을 위반하여 -----.
	④·⑤ (현행과 같음)

개정안은 국립휴양공원 제도를 신설하면서 제도의 운영 등을 위해 별도의 장을 마련하고 해당 장에 적용과 준용규정 등을 두고 있음.

[국립휴양공원에서의 적용·준용⁶⁾ 관련 세부항목]

구분	세부내용
적용 (안 제36조의9)	• 목적, 정의, 자연보호의무 등 총칙(제1조~제3조) • 자연공원지정 고시 등(제6조, 제7조 및 제10조) • 공원기본계획·공원계획·보전관리계획 (제11조, 제15조~제17조의3)

6) ‘적용’은 대상 조항을 수정없이 그대로 활용하는 경우에 쓰이고, ‘준용’은 특정 조문을 그와 성질이 유사한 규율 내용에 대해 그 성질에 따라 다소 수정하여 적용하는 방식임(자료: 「법제기준과 실제」, 국회 법제실, 2024.5., p.221)

구분	세부내용
	• 공원사업시행 및 공원시설관리(제19조, 제20조, 제20조의2) • 타법 의제 및 토지수용(제21조, 제22조) • 원상회복, 영업제한, 처분 등 (제24조~제24조의4, 제29조~제35조) • 비공원관리청의 공원사업 비용, 입장료 등 (제41조, 제42조) • 다른 법률과의 관계 등 보칙(제70조~제81조) • 벌칙 및 과태료(제82조~제86조)
준 용	• 국립휴양공원계획의 결정(안 제36조의12) : 국립공원계획의 결정(제12조) 준용 • 다른 법률에 따른 지역·지구 등의 지정 협의(안 제36조의13) : 다른 법률에 따른 지역·지구 등의 지정 협의(제18조의2) 준용 • 금지행위(안 제36조의16) : 금지행위(제27조) 준용 • 점용료 등의 징수(안 제36조의19) : 입장료 및 사용료의 징수(제37조), 점용료 등의 징수(제38조) 준용

자료: 기후에너지환경부

또한, 적용·준용 조항 외에도 안 제36조의10(국립휴양공원 지정 등), 안 제36조의11(국립휴양공원위원회의 설치 및 구성 등), 안 제36조의14(국립휴양공원의 운영 등), 안 제36조의15(국립휴양공원 용도지구), 안 제36조의17(자연자원의 조사), 안 제36조의18(출입금지 등), 안 제36조의20(비용부담의 원칙)을 규정하였음.

[적용 또는 준용 규정 외 신설한 국립휴양공원 관련 규정]

- 국립휴양공원의 지정 등(제36조의10)⁷⁾
- 국립휴양공원위원회의 설치 및 구성 등(제36조의11)⁸⁾
- 국립휴양공원의 운영 등(제36조의14)
- 국립휴양공원 용도지구(제36조의15)
- 자연자원의 조사(제36조의17)
- 출입금지 등(제36조의18)
- 비용부담의 원칙(제36조의20)

개정안은 신설되는 국립휴양공원에 기존 자연공원 관련 규정을 적용하거나 준용하되, 국립휴양공원의 특성에 맞게 일부 사항을 별도로 규정하려는 취지로 보임.

다만, 개정안과 관련하여서는 다음과 같은 사항에 대한 검토가 필요해 보임.

첫째, 「자연공원법」의 제정 목적은 “자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하고 지속 가능한 이용을 도모”하는 것⁹⁾이므로, 개정안이 시행될 경우 국립휴양공원의 지정 및 관리·운영이 생태계와 자연의 보전과 양립할 수 있도록 관리지침 등을 마련하고 세심하게 운영할 필요가 있을 것으로 보임.

둘째, 국립휴양공원에 적용되는 규정을 하나의 적용범위¹⁰⁾ 조항에서 일괄적으로 정하고¹¹⁾ 일부 사항은 별도의 조항에서 준용하거나 신설한 입법 방식의 적절성에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

적용대상 조항을 하나의 조문에서 열거하는 방식은 국립휴양공원이

-
- 7) 기후에너지환경부는 국립휴양공원 지정 절차는 기존 국립공원 절차를 준용하되 지역 주도성을 강화하기 위하여 시·도지사가 지정을 신청하거나 지정 해제 또는 구역 축소를 요청할 수 있도록 규정할 필요가 있다는 입장임.
- 8) 기후에너지환경부는 국립휴양공원은 공간적 측면에서 하천, 호수가 중심이 되므로 수질전문가가 필요하고, 지정목적 중 휴양 증진이 포함되므로 관광·레저 전문가가 필요하며, 이에 공원 특성을 고려한 별도의 공원위원회가 필요하다는 입장임.
- 9) 「자연공원법」 제1조(목적) 이 법은 자연공원의 지정·보전 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하고 지속 가능한 이용을 도모함을 목적으로 한다.
- 10) ‘적용범위’ 조항은 해당 법률의 적용대상을 명백하게 하기 위하여 두는 규정으로 그 대상이 되는 조항에 따라 법률 전반에 대한 적용범위와 일부 조항에 대한 적용범위로 나뉠 수 있는데, 동 개정안은 특정 대상에 대하여 일부 조항만이 적용됨을 규정한 경우로 보임
- 11) 적용 대상에는 목적·정의 등 총칙 규정뿐만 아니라 자연공원의 지정, 공원계획, 공원사업, 행위 제한, 비용부담 및 벌칙 등에 관한 규정이 포함되어 있어, 「자연공원법」 전반에 걸친 다양한 제도와 행위를 규율하고 있음.

신설되는 제도라는 점을 감안할 때 ① 제도 도입 초기 국립휴양공원에 적용되는 규정의 전체 범위를 한 번에 파악할 수 있게 하고, ② 적용 대상 조항을 확인하는 과정에서 발생할 수 있는 초기 누락을 줄일 수 있는 장점이 있는 것으로 보임.

또한, ③ 국립휴양공원 제도와 기존 자연공원 제도가 가지는 유사한 측면을 적용 또는 준용 조항으로 규정하여 신설되는 조문을 최소화하고, ④ 기존 「자연공원법」 내 지질공원도 이러한 적용범위 조항 등을 통해 규정되고 있다는 측면을 고려한 것으로 보임.

다만, 이러한 방식은 ㉠ 향후 자연공원에 관한 일반 조항이 신설·개정되는 경우 해당 조항의 국립휴양공원 적용 여부를 별도로 검토하여 적용범위 조항을 함께 정비하여야 하므로 사후 법제 과정에서 조문간 불일치나 적용 누락이 발생할 가능성이 있음.

㉡ 또한, 안 제36조의9는 안 제36조의12(국립휴양공원계획의 결정), 안 제36조의13(다른 법률에 따른 지역·지구 등의 지정 협의), 안 제36조의16(금지 행위)¹²⁾ 등을 적용하도록 하고 있는데 해당 조항들은 관련 현행법 조항을 준용하는 내용임.

12) **안 제36조의9(적용범위 등)** ① 국립휴양공원에 적용되는 이 법의 규정은 제1조, 제2조제1호·제4호의5·제5호부터 제10호까지, 제3조, 제6조, 제7조, 제10조, 제11조, 제15조부터 제17조까지, 제17조의2, 제17조의3, 제19조, 제20조, 제20조의2, 제21조, 제22조, 제24조, 제24조의2부터 제24조의4까지, 제29조부터 제35조까지, 제36조의9부터 제36조의20까지, 제41조, 제42조, 제70조부터 제73조까지, 제73조의2부터 제73조의4까지, 제74조부터 제86조까지로 한다.

② 국립휴양공원에 적용되는 이 법의 규정은 다른 법률에 우선하여 적용한다.

안 제36조의12(국립휴양공원계획의 결정) 국립휴양공원계획의 결정에 관하여는 제12조를 준용한다.

안 제36조의13(다른 법률에 따른 지역·지구 등의 지정 협의) 국립휴양공원구역을 다른 법률에 따른 지역·지구·구역 또는 구획으로 지정하거나 변경하는 경우에는 제18조의2를 준용한다.

안 제36조의16(금지 행위) 국립휴양공원의 금지행위에 관하여는 제27조를 준용한다.

이에 따라 수범자는 적용범위 조항, 관련 신설 조항 및 준용되는 현행 조항을 순차적으로 확인하여야 하므로 실제 내용을 명확하게 파악하기 어려울 수 있는 것으로 보임.

특히, 안 제36조의9는 법 제82조부터 법 제86조13)까지의 벌칙 및 과태료 규정을 국립휴양공원에 적용하도록 하고 있으나, 해당 제재규정의 일부 구성요건이 인용하는 법 제27조 및 제37조는 안 제36조의16 및 제36조의19¹⁴⁾ 등을 통하여 준용되도록 규정되어 있음¹⁵⁾¹⁶⁾.

13) 「자연공원법」 제82조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1.~2. (생략)

3.제27조 제1항 제1호를 위반하여 자연공원의 형상을 해치거나 공원시설을 훼손한 자

제83조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.(각 호 생략)

제84조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1.제23조 제1항단서에 따른 신고를 하지 아니하고 신고대상 행위를 한 자

2.제27조 제1항 제2호를 위반하여 나무를 말라죽게 한 자

3.제27조 제1항 제3호를 위반하여 야생동물을 잡기 위하여 화약류·덫·올무 또는 함정을 설치하거나 인체급성유해성물질·인체만성유해성물질·생태유해성물질·농약을 뿌린 자

3의2.제31조 제1항에 따른 철거 등 조치명령을 위반한 자

4.제37조 제3항후단을 위반하여 공원관리청의 허가를 받지 아니하고 사용료를 징수한 자

제86조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 200만원 이하의 과태료를 부과한다.

1.~2.(생략)

3.제27조 제1항 제4호를 위반하여 총 또는 석궁을 휴대하거나 그물을 설치한 자

4.제27조 제1항 제5호를 위반하여 지정된 장소 밖에서 상행위를 한 자

5.제27조 제1항 제9호를 위반하여 지정된 장소 밖에서 흡연행위를 한 사람

6.제29조 제1항에 따라 제한 또는 금지된 영업이나 그 밖의 행위를 한 자

6의2.제36조의8을 위반하여 지질공원의 시설을 훼손하는 행위를 한 자

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 50만원 이하의 과태료를 부과한다.

1.제27조 제1항 제6호를 위반하여 지정된 장소 밖에서 야영행위를 한 자

2.~3. (생략)

③ 제27조 제1항 제7호·제8호 또는 제10호부터 제12호까지의 규정을 위반하여 금지된 행위를 한 자에게는 20만원 이하의 과태료를 부과한다.

④ 제37조 제1항에 따른 입장료 또는 사용료를 내지 아니하고 자연공원에 입장하거나 공원시설을 이용한 자에게는 10만원 이하의 과태료를 부과한다. (이하 생략)

14) 안 제36조의16(금지행위) 국립휴양공원의 금지행위에 관하여는 제27조를 준용한다.

안 제36조의19(점용료 등의 징수) 국립휴양공원의 입장료, 사용료 및 점용료의 징수에 관하여는 국립공원에 관한 제37조 및 제38조의 규정을 준용한다.

15) 안 제86조(과태료)제3항은 안 제36조의16 및 제36조의18(출입금지 등)제1항 위반을 과태료 부과 대상으로 직접 명시하고는 있으나, 안 제36조의16은 구체적인 금지행위를 직접 규정하지 않고, 법 제27조를 준용하는 형식을 취하고 있음. 반면, 현행법의 비교 대상인 지질공원의 경우

이에 따라 수범자는 적용범위 조항, 준용조항, 준용되는 현행 조항 및 제재조항을 순차적으로 확인하여야 하므로, 강화된 명확성이 요구되는 벌칙 및 과태료 조항에서도 국립휴양공원에서 금지되는 행위와 그 위반에 따른 제재의 연결관계를 명확하게 파악하기 어려울 수 있음¹⁷⁾.

㉔ 마지막으로 현행 「자연공원법」은 지질공원¹⁸⁾ 외에 국립공원과 도립공원, 군립공원 등에 대해서는 적용범위 등의 방식이 아닌 법 전반에 걸쳐 해당되는 유형을 포함시키는 방식으로 규정되고 있고,

지질공원은 관련 규정이 인증(지정) 및 지원 기능을 주된 내용으로 하고 있으며, 열거 대상도 지질공원에만 적용되는 조항 외에는 5개에 그치고, 단서조항 및 제2항을 통해 ‘다른 자연공원과 중복되는 경우를 제외하고는 다른 법률을 적용할 때 자연공원으로 보지 않는다’고 규정하고 있으나,

법 제36조의8(금지행위)에서 지질공원 시설의 훼손행위를 직접 금지하고, 법 제86조(과태료)에서 해당 조항을 위반한 자에게 200만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있음.

16) 또한, 안 제36조에서 준용하고 있는 법 제27조는 법 제82조 및 제84조의 구성요건이 되기도 함. 이에 수범자의 입장에서 국립휴양공원에서 금지행위 위반시 적용되는 벌칙 및 과태료 조항을 명확하게 알기 어렵게 될 가능성이 있을 것으로 보임.

17) 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 입법의 경우에는 입법의 명확성 차원에서 준용방식을 사용하기보다는 직접 관련 내용을 규정하는 것이 바람직함. 침익적 성격을 갖는 입법의 경우 준용방식으로 규정하면 무엇이 금지되거나 요구되는지를 제대로 알 수 없게 되어 수범자의 입장에서 법률을 이해하기 어려울 수 있기 때문임. 특히, 형사법, 조세법 등 국민의 기본권을 직접적으로 제한하거나 침해할 소지가 있는 법률에서는 구체성 및 명확성의 요구가 더욱 강화되므로 준용 방식을 더욱 제한적으로 사용해야 함. (「법제기준과 실제」, 국회 법제실, 2024.5., p.225)

18) 「자연공원법」 제36조의2(적용범위 등) ① 지질공원에 적용되는 이 법의 규정은 제1조, 제2조 제1호·제4호의4, 제3조, 제36조의2부터 제36조의8까지, 제80조 및 제86조로 한다. 다만, 지질공원과 다른 자연공원이 중복되는 경우에는 이 법의 관련 규정을 모두 적용한다.
② 지질공원은 제1항 단서의 경우를 제외하고는 다른 법률을 적용할 때에 자연공원으로 보지 아니한다.

개정안은 국립휴양공원에 현행 「자연공원법」 전반에 걸친 다수의 조항을 적용하도록 하고 있고, 금지행위(안 제36조의16), 출입금지(안 제36조의18) 등 국민의 권리·의무에 영향을 줄 수 있는 내용이 포함되어 있으며, 다른 법률 적용 시 자연공원으로 보지 않는다는 내용이 규정되어 있지 않다는 차이가 있는 것으로 보임.

이에 이상의 내용을 고려하여 해당 입법 방식의 적절성에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

셋째, 안 제36조의9(적용범위 등)제2항은 국립휴양공원에 적용되는 이 법의 규정을 다른 법률에 우선하여 적용하도록 하고 있는데, 같은 조 제1항에 따라 적용되는 조항에 총칙, 공원위원회 심의사항, 공원기본계획 등 「자연공원법」 운영 전반이 포함되어 있으므로, 해당 조항의 필요성 또는 우선 적용 범위에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

특히, 현행법에 따른 국립공원과 도립공원 등에는 적용 대상 조항 전체를 다른 법률보다 우선하여 적용하는 규정은 없고¹⁹⁾, 유사입법례²⁰⁾에서도 우선 적용을 제한적으로 규정하고 있다는 점을 참고할 필

19) 법 제39조 및 제70조 등에서 개별 조문 단위로 규정되어 있음.

「자연공원법」 제39조(비용부담의 원칙) 자연공원에 관한 비용에 대하여 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 국립공원에 관한 비용은 국가가 부담하고, 도립공원 또는 군립공원에 관한 비용은 해당 지방자치단체가 부담한다. 다만, 제80조 제1항에 따라 시·도지사가 국립공원을 관리하는 경우와 같은 조 제2항에 따라 군수가 도립공원을 관리하는 경우에는 그 비용의 전부 또는 일부를 그 지방자치단체가 부담한다.

「자연공원법」 제70조(다른 법률과의 관계) ① 자연공원에 대하여는 다음 각 호의 규정을 적용하지 아니한다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제76조 제1항(같은 법 제36조 제1항 제1호에 따른 도시지역으로 한정한다)
2. 「도로법」 제40조에 따른 접도구역(接道區域)에 관한 규정. 다만, 공원사업을 시행하는 경우로 한정한다.(이하 생략)

20) 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제2조의3(다른 법률과의 관계) 이 법에 따른 경제자유구역에 대한 지원과 규제에 관한 규정은 다른 법률에 따른 지원과 규제의

요가 있을 것으로 보임.

넷째, 안 제36조의15(국립휴양공원 용도지구)에 대하여 기후에너지 환경부는 생태지구는 보전에 특화된 지구이므로, 난개발 및 환경훼손 우려를 최소화하기 위해 공원시설이 아닌 시설을 설치하려는 경우 공원관리청과 사전에 협의하는 절차를 추가할 필요가 있다는 의견을 제출하였으므로 심사에 참고할 필요가 있을 것으로 보임.

다섯째, 안 제36조의17(자연자원의 조사)은 현행법 제36조와 달리 공원관리청이 국립휴양공원에 대하여 실시하는 자연자원 조사를 ‘제량’행위로 규정하고 있고, 자연자원 변화에 대한 지속적인 관찰 의무도 두고 있지 않으므로 이에 대한 논의가 필요할 것으로 보임²¹⁾.

특히, 개정안 제36조의18(출입금지 등)²²⁾의 출입금지 등은 안 제36조의17(자연자원의 조사)에 따른 조사결과 자연적 또는 인위적인 요인으로 훼손된 자연의 회복 및 국립휴양공원의 보호를 위한 경우 등에 시행되므로, 해당 조사의 정기적 실시 여부 등을 검토할 필요가 있음.

특례에 관한 규정에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 이 법에 따른 규제에 관한 특례보다 완화된 규정이 있으면 그 법률에서 정하는 바에 따른다.

21) 「자연공원법」 제36조(자연자원의 조사) ① 공원관리청은 자연공원의 자연자원을 5년마다 조사하여야 한다.

② 공원관리청은 제1항에 따른 조사 결과 특별한 조사 또는 관찰이 필요하다고 판단되는 경우에는 정밀조사를 할 수 있다.

③ 공원관리청은 자연적 또는 인위적 요인에 따른 자연공원의 자연자원 변화 내용을 지속적으로 관찰하여야 한다.

22) 안 제36조의18(출입 금지 등) ① 공원관리청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 국립휴양공원 내 일정한 지역을 기간을 정하여 사람의 출입 또는 차량의 통행을 금지·제한하거나, 일정한 지역을 탐방예약구간으로 지정하여 탐방객 수를 제한할 수 있다.

1. 제36조의17에 따른 조사 결과 자연적 또는 인위적인 요인으로 훼손된 자연의 회복 및 국립휴양공원의 보호를 위한 경우

2. 국립휴양공원에 들어가는 자의 안전을 위한 경우

3. 그 밖에 공원관리청이 공익을 위하여 필요하다고 인정하는 경우

여섯째, 기획예산처는 안 제36조의20(비용부담의 원칙)과 관련하여 지방자치사무인 휴양시설²³⁾을 국립시설로 추진하는 것은 부적절하므로 지방정부 자체설치·운영공원으로 추진할 필요가 있고,

필요시 국가는 제도의 지정·관리만 수행하고 실제 시설설치·운영 등은 지방정부가 부담하는 방향으로 검토할 필요가 있다는 의견을 제출하였으므로 심사에 참고할 필요가 있을 것으로 보임²⁴⁾.

23) 「지방자치법」 제13조(지방자치단체의 사무 범위) ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

4. 지역개발과 자연환경보전 및 생활환경시설의 설치·관리

타. 도시공원 및 공원시설, 녹지, 유원지 등과 그 휴양시설의 설치 및 관리

24) 참고로, 기후에너지환경부는 안 제36조의20에서 규정한 국유지 용지 조성에 관한 비용, 국립휴양공원 내 최소한의 공원시설의 설치 및 운영에 관한 비용 등을 제외한 국립휴양공원 설치·운영 비용에 대하여, 지방자치단체가 공원사업을 하는 데 소요되는 비용은 해당 지방자치단체가 부담하는 것으로 운영할 계획이라는 입장임.

즉, 안 제36조의9(적용범위 등)에서 법 제41조(공원관리청이 아닌 자가 시행하는 공원사업 등에 관한 비용)를 적용하도록 하여 공원관리청이 아닌 자가 공원사업을 하거나 공원시설을 관리하는데 드는 비용은 그 공원사업을 하는 자 및 공원시설을 관리하는 자가 부담하도록 할 예정인데, 안 제36조의15(국립휴양공원 용도지구)제4항에 따라 ‘공원관리청이 아닌 자’는 지방자치단체와 공공기관, 지방공사 및 지방공단으로 한정되므로, 지방자치단체 등이 공원사업을 하는 데 소요되는 비용은 해당 지방자치단체가 부담하는 것으로 운영할 계획이라는 입장임.

안 제36조의9(적용범위 등) ① 국립휴양공원에 적용되는 이 법의 규정은 제1조, 제2조제1호·제4호의5·제5호부터 제10호까지, 제3조, 제6조, 제7조, 제10조, 제11조, 제15조부터 제17조까지, 제17조의2, 제17조의3, 제19조, 제20조, 제20조의2, 제21조, 제22조, 제24조, 제24조의2부터 제24조의4까지, 제29조부터 제35조까지, 제36조의9부터 제36조의20까지, **제41조**, 제42조, 제70조부터 제73조까지, 제73조의2부터 제73조의4까지, 제74조부터 제86조까지로 한다.

② 국립휴양공원에 적용되는 이 법의 규정은 다른 법률에 우선하여 적용한다.

「자연공원법」 제41조(공원관리청이 아닌 자가 시행하는 공원사업 등에 관한 비용) 제20조에 따라 **공원관리청이 아닌 자가** 공원사업을 하거나 공원관리청이 설치한 공원시설을 관리하는 데 드는 비용은 그 **공원사업을 하는 자 및 공원시설을 관리하는 자가** 부담한다.

안 제36조의15(국립휴양공원 용도지구) ④ 국립휴양공원에서 제20조에 따른 공원관리청이 아닌 자는 지방자치단체, 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단의 경우에 한한다.

「자연공원법」 제20조(공원관리청이 아닌 자의 공원사업의 시행 및 공원시설의 관리) ① 공원관리청이 아닌 자는 공원사업을 하거나 공원관리청이 설치한 공원시설을 관리하려는 경우에는 공원관리청의 허가를 받아야 한다.(이하 생략)

문 의 처

02)6788-5541

참고자료

국립공원과 국립휴양공원 비교²⁵⁾

	국립공원	국립휴양공원
지정 범위	○ 국·공유지, 사유지* * 미동의 사유지는 기후부가 지정 후 매수(예산 범위 내)	○ 국·공유지, 사유지* * 지정에 동의하는 사유지 → 토지매수 不 ○ 장래 OECM 후보지 + 기존 보호 지역(생태경관지역 등) + 지질명소 등
지정 절차	○ 기후부장관이 타당성조사 → 관계 기관 등 의견수렴을 거쳐 지정	○ 국립공원과 동일절차 + 시·도지사 신청절차 추가(혜택받는 지역이 주도)
공원 시설 종류	○ 상업시설(식품접객업, 기념품판매점 등) * 섬 지역은 숙박시설(호텔, 여관) 설치 가능 ○ 휴양·편의시설(체육시설, 야영장 등) ○ 문화시설(식물원·동물원, 자연학습장 등) ○ 공공시설(공원관리사무소, 환경기초시설) ○ 기타시설(주차장, 도로, 안전시설 등)	○ 상업시설(식품접객업, 기념품판매점 등) + 레저시설(수상레저기구, 번지점프대 등) + 숙박시설(트리하우스 등) ○ 국립공원과 동일 ○ 국립공원과 동일 ○ 국립공원과 동일 ○ 국립공원과 동일
용도 지구 행위 기준	○ 용도지구별 행위기준(시설물 등) 규정 - 공원마을지구 : 공원시설 + 마을 회관, 음식점, 파출소 등 근린시설 - 문화유산지구 : 공원시설 + 종교 행위를 위한 시설 - 공원자연환경지구 : 공 원 시 설 + 농지·초지 부대시설, 1차 산업시설 - 공원자연보존지구 : 최소한의 공원 시설(일부 공공·휴양시설) + 군사·통신·산 불방지시설	○ 용도지구별 행위기준(시설물 등) 규정 - 휴양지구 : 공원시설 + 추가 공원 시설(레저시설, 숙박시설) * 국·공유지에 공원시설만 공원계획 으로 설치, 휴양지구 규모 최소화 → 난개발 방지 - 생태지구 : 생태 보전·체험을 위한 공원시설(복원시설, 탐방로, 자연학습장 등) * 공원시설 외 일반시설은 개별 법령 에 따르되, 공원관리청 협의 의무화 → 규제 신설 최소화
건축 규제 특례	○ 「국토계획법」에 따라 국립공원은 별도 규제* * 건폐율 : 도시지역 최대 90%, 자연환경보전 지역 20% 등 → 국립공원 지정 시 60% - 단, 기후부령에서 20%로 제한 ○ 용적률 100% (국토계획법 상 자연환경보전지역 80%) * 단 기후부령에 9m 이하로 제한	○ 국립공원과 동일 - 단, 휴양지구에 한해 기후부령의 20% 제한 규정 미적용 예정 ○ 국립공원과 동일

25) 자료: 기후에너지환경부

행위 허가	○ 非 공원시설*은 ‘공원관리청’ 허가를 거쳐 설치 가능 * 「자연공원법」으로 시설물 설치기준 규정 ○ 광물 채굴, 토지 형질 변경, 수면 매립 등 기후부 허가를 거쳐 가능	○ 非 공원시설*은 ‘공원관리청’ 협의를 거쳐 설치 가능(지자체 허가 要) * 「국토계획법」, 「건축법」 준수(지정 전과 동일) ○ 기후부 협의를 거쳐야 가능 (행위별 관계기관 허가 要)
금지 행위	○ 불법 형상훼손, 시설 훼손, 불법 포획, 불법 상행위 등	○ 국립공원과 동일
난개발 방지 대책	○ 자연자원조사(5년) ○ 공원시설은 ‘공원계획’으로만 설치 - ‘공원계획’은 ‘국립공원위원회’ 심의를 거쳐 결정 * 환경·생태·안전·휴양·산림 등 전문가 ○ 공원시설 설치 시 ‘환경오염·훼손 방지’ 조치(사업시행허가)	○ 자연자원조사(1년) + 수질·생태계 훼손 시 탐방객 제한 등 조치 ○ 국립공원과 동일 - 별도의 ‘국립휴양공원위원회’ 심의를 거쳐 결정 * 환경·생태·안전·휴양 + 수질·관광·레저 전문가 ○ 국립공원과 동일
비용 부담	○ 국가 부담 * 일부 지자체 요구사업은 지자체에서 부담	○ 국가 부담 : 공공시설, 기반시설(화장실 등), 휴양공간 부지 조성(국유지) ○ 지자체 부담 : 휴양공간 부지 조성(공유지), 수익시설(레저·숙박)* 설치·운영 * 직접 운영 또는 민간 임대 → 지자체 공영개발·관리로 특혜 차단 ○ 민간 부담 : 생태지구 복원·식재 등 생태가치 증진사업, 탐방데크 등 * ESG 실적으로 인정