

산지이용 실태와 제도 개선 방향

진정수 선임연구위원, 손학기 책임연구원(국토연구원)

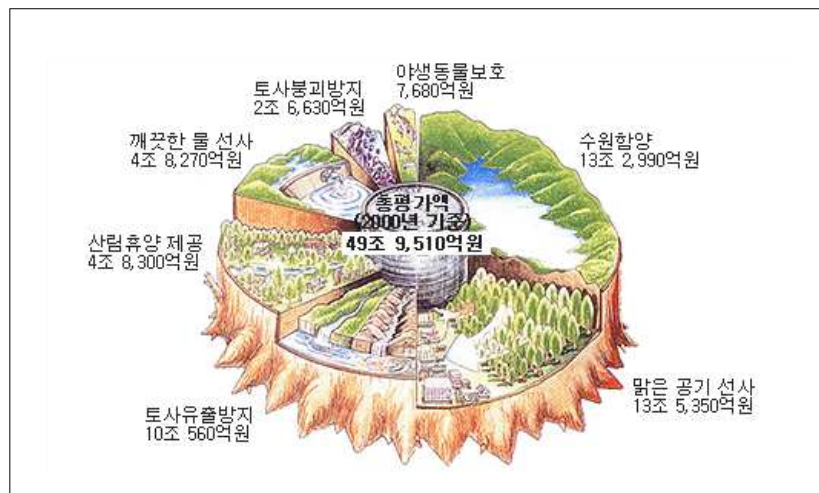
- 산림의 공익적 가치증진에 대한 요구와 지속적 경제성장에 따른 산지이용·개발 수요에 대응하기 위해서는 산지이용과 관리에 새로운 패러다임이 필요함
- 현행 산지이용 및 관리는 이러한 패러다임 대응에 미흡한 측면이 있음
 - 보전산지의 행위규제가 부적합하게 적용되어 자연 및 경관훼손이 발생하는 반면, 적극적인 산지이용을 유도할 수 있는 방안이 부족
 - 획일적 산지전용기준으로 지역 간 형평성 문제와 산지이용의 수급 불일치 발생
 - 산지는 일단 전용되면 더 이상 산지로서 관리되지 않고, 건축법 등의 개별법에 의해 개발되어 자연친화적으로 이용·관리하는 데 한계
 - 산지구분이 입목 등 외부 환경 변화에 취약한 요소로 이루어져 산림 훼손에 의해 쉽게 영향을 받고, 산줄기 등 지형 특성이 제외되어 입목 집단화를 유도하지 못함으로써 지속적인 산림의 공익적 가치 증진이 미흡
- 새로운 패러다임에 대응하기 위해서 합리적인 산지이용·개발 방안이 필요함
 - 산지의 개념 재정립으로 일시적 산림훼손에 대비하고 지속적인 산림의 공익적 가치증진 도모
 - 산림생태계와 사회경제적 특성을 고려한 산지구분으로 산림 생태적으로 중요한 지역은 적극 보전하고, 산지이용 수요가 높은 지역은 자연 친화적인 이용 유도
 - 산지를 전용하지 않는 상태에서 손쉽게 원지형과 우량한 산림을 보전하면서 산지를 이용 및 개발할 수 있는 제도 도입
 - 산불이나 산사태, 인위적 산지 훼손 등으로 인하여 임목축적률이 낮거나 산지로서 기능과 역할이 떨어지는 경우(예: 훼손지, 준보전산지 등) 어느 정도 산지로서 기능이 회복될 때까지 이용과 개발을 제한하는 ‘역발상’ 필요

1. 산지이용 여건 변화 및 실태

● 산지이용 수요의 다변화

- 1950년대 한국전쟁으로 황폐화된 삼림은 1973년 제1차 치산녹화사업을 시작으로 제4차 산림기본계획이 마무리된 2007년 말에는 ha당 입목축적이 97.8m³으로 1952년 5.6m³의 17.5배에 달할 정도로 개선됨
- 산림은 지구온난화의 원인이 되는 이산화탄소를 흡수하고, 홍수 또는 가뭄 등의 자연재해를 방지하며, 야생동물 보호와 탄소 흡수 등 중요한 기능을 가지고 있음
 - ‘산림의 공익적 가치’는 숲이 주는 혜택 중에서 임산물 이외의 가치로서 수원함양 및 맑은 공기 선사 부문이 총 50조 원에 달함^{주)} (2000년 기준)
 - 산림의 경제적 가치는 임산물 생산에서 수입에 의해 대체될 수 없는 산림의 공익적 가치로 전환되고 있음

【그림 1】 산림의 공익적 가치



자료: <http://www.greencause.or.kr>

- 한편, 단순 관광에서 벗어나 자연과 접촉하여 하나로 융합되는 산림치유, 등산 등의 참여형 레저관광에 대한 국민의 수요가 증대하면서 산지이용이 다변화되고 있음
- 이와 같이 산림을 자연친화적으로 보전하면서 지속적 경제성장을 도모하는 녹색성장의 시대적 요구에 부응하기 위해서는 산지이용과 관리에 대한 새로운 패러다임이 필요함

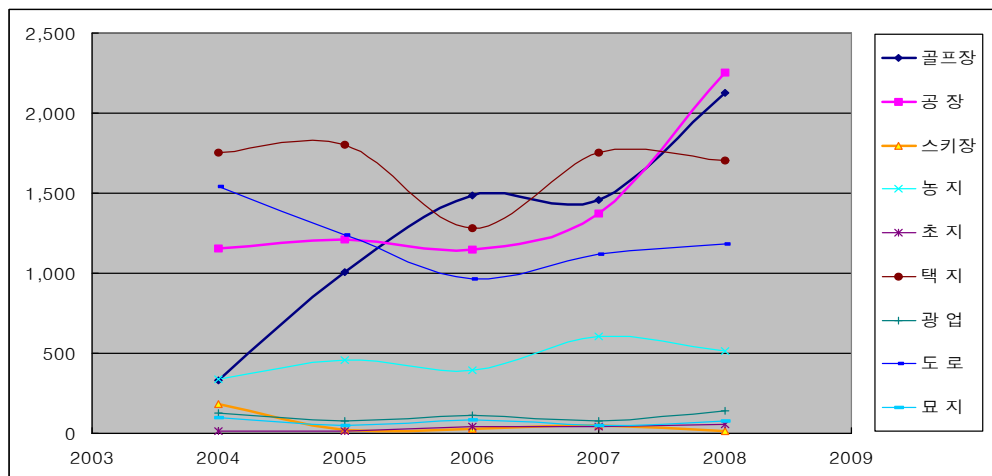
주) 숲 알기. 그린레인지. (<http://www.greencause.or.kr>)

● 산지의 타 용도 이용 증가

- 최근 5년간 산지에서 타 용도로의 전용 면적은 연평균 1만 30ha로 매년 증가하는 추세임
 - 용도별로는 공장·골프장의 전용면적이 증가하였고, 농지·초지·택지·광업·묘지는 현상 유지, 스키장은 감소하였음
- 준보전 대비 보전산지의 산지전용 비율은 2004년 34%, 2005년 30%, 2006년 30%, 2007년 37%, 2008년 43%로 보전산지의 이용이 증가하는 추세를 보임

【그림 2】 산지의 타 용도 전용 추이(2004~2008)

(단위: ha)



※ 주: 기타 부분은 제외되었음.

- 이러한 산지수요에 대처하기 위해 산림청에서는 2009년부터 총 1,300km²(약 3억 9,300평)의 보전산지를 준보전산지로 변경할 예정이며, 이는 향후 14년간 토지이용 수요에 대처할 수 있는 토지공급량임

2. 산지이용 및 관리의 문제점

● 산지관리제도 운영의 문제점

- 임업용 산지의 행위규제 미흡으로 인한 자연 및 경관훼손 초래
 - 보전산지에서의 행위제한 내용이 시설중심으로 이루어져 산지보전의 효과가 낮음
 - 보전산지의 70% 정도를 차지하는 임업용산지의 전용은 대부분 택지, 공장, 체육시설 등으로 이루어져 보전산지 본래의 취지에서 벗어난 이용 및 개발이 이루어짐

- 보전산지의 지정목적은 산림자원육성부터 생활환경보호까지 다양하지만 임업용산지와 공익용산지에 따라 일괄적으로 행위제한을 적용하여 다양한 산지 기능의 활용이 미흡

■ 타 법에 의한 협의로 개발행위가 가능하여 체계적 산지관리가 어려움

- 산지전용의 30~40%가 협의에 의해서 이루어지고 있으며, 타 법에 의해서 협의하는 경우 택지, 공장 등의 개발행위가 대부분 허용됨
- 산업, 주택, 관광 등 30여 개의 개발사업을 지원하는 개별법에 의해 산지개발 허가가 의제 처리되기 때문에 산지에 건축되기 어려운 시설이 위치하고 있음

■ 자연친화적 산지이용을 위한 유도방안 부족

- 산지가 많은 우리나라의 경우 산과 하천 등 자연과 함께 생활하고 경제활동을 하려는 산지이용 수요는 지속적으로 증가하고 있으나, 이러한 수요에 적절히 대응할 수 있는 적극적인 산지이용 유도방안이 부족
- 현재 산지는 70% 이상이 보전목적의 임업용산지와 공익용산지로 구분되어 있어 산지 활용의 다원화, 대규모 산지수요 등 외부적 여건변화에 대응하기 어려움

● 산지전용 허가기준의 한계와 경직성

■ 획일적인 산지전용기준으로 지역에 따라 자연재해와 산지이용의 수급이 불일치

- 우리나라의 산지는 평지, 구릉지, 산악지 등 지역에 따라 다양한 특성을 가지지만 모든 산지에 동일한 기준을 적용함으로써 자연 및 경관훼손, 재해위험은 물론 지역개발을 저해하는 등 부작용을 초래함
- 도시적 토지이용 수요가 많은 지역과 상대적으로 수요가 적은 지역에 따라 산지이용 수요가 다른데도 동일한 기준을 적용함으로써 지역 간 형평성 문제가 발생하고, 다른 한편으로는 산지이용 수요의 수급 불일치가 일어남

■ 평탄지 개발기준에 의한 산지이용으로 경관훼손 및 자연재해 발생 우려

- 전용에 의해 주택이나 공장 등을 산지에서 건축할 경우 주변의 산지지형을 고려하지 못하는 개별법의 개발기준을 적용함으로써 자연친화적이지 못한 결과를 초래함
- 원지형, 즉 경사도·표고·경사면 등을 고려한 이용 및 개발이 밀도, 특수 토목공법 적용 등으로 경제성 확보가 어려워 평탄지 개발이 선호되나, 자연 및 경관훼손은 물론 자연재해를 유발하는 요인으로 작용

- 산지를 이용 및 개발하는 경우 대부분 평탄지로 조성하여 건축물이나 관련 시설물을 설치함으로써 필요 이상의 형질변경을 초래하고 있음

【그림 3】 산지의 평탄지 개발에 의한 자연경관 훼손 및 재해발생 사례



자료: 국립산림과학원, 2009, 산지전용허가기준의 개선방안.

■ 산지이용의 공간집단화 유도 및 사후관리 필요

- 면적제한 및 연접개발제한으로 인접지역 간의 개발 선점 경쟁이 일어나 난개발 조장과 사유재산 침해의 문제가 발생함
- 전용이 상대적으로 용이한 660m² 이하의 택지, 축사 등 개별입지와 필지 중 일부만을 전용하는 경우, 전용지가 섬처럼 산지에 둘러싸여 산지의 면적관리에 한계가 있음

■ 산지전용 후 관리주체의 변경으로 산지관리의 어려움

- 산지는 일단 전용되면 타 법에 의해서 이용 및 관리가 이루어져, 더 이상 산지로서 관리되지 못하여 주변 산지와의 조화로운 관리가 어려움

● 경사도와 입목본수도 중심의 산지구분 한계

■ 현 산지구분은 일시적 산림 훼손에 취약하고 산림의 공익적 가치 증진에 미흡함

- 지구온난화나 산불, 벌채에 의해 변화될 수 있는 입목의 상태를 기준으로 구분되어 산림의 일시적 훼손에 의해 구분체계가 변화할 수 있음
- 산줄기를 중심으로 입목을 집단화하여 산림생태계를 유지하고, 토사유출 방지, 깨끗한 물, 맑은 공기 등의 산림의 공익적 가치를 향상시킬 수 있는 기준 고려가 미흡

- 산지공간체계를 무시한 필지 중심의 산지구분으로 인접한 토지이용에 대한 고려가 미흡
 - 현행 산지구분은 주변지역과 및 공간계획과의 연계성이 부족하여 소규모 개발지가 공간적으로 산재하거나 주변 토지이용과 불일치하는 사례가 발생
- 지역별 개발수요를 반영할 수 있는 사회경제적 특성 고려가 미흡

3. 합리적인 산지이용 · 개발 방향

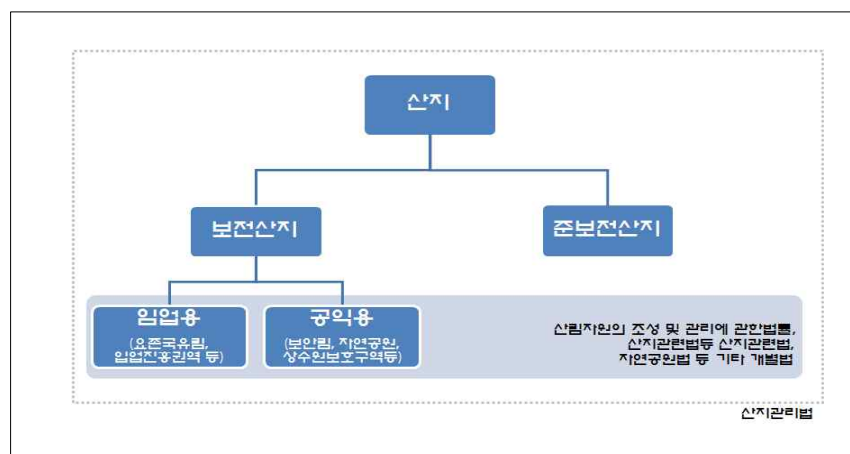
● 산지 개념의 재정립

- 산지는 기후변화나 개발압력 등 외부 환경에 의해 변화되는 ‘입목 또는 죽이 집단으로 생육하는 토지’가 아니라 ‘지속적으로 산림의 공익적 가치를 생산하는 지역’으로 개념 전환이 필요함
- 타 용도로 일시 이용된 ‘지속적으로 산림의 공익적 가치를 생산하는 지역’은 산지로 환원될 수 있는 체계 구축이 요구됨

● 산림생태계와 사회경제적 특성을 고려한 산지구분으로 전환

- 현행 산지는 크게 산지 용도로 계속 보전이 필요한 보전산지와 일정 기준에 따라 개발이 가능한 준보전산지로 구분하고 있음
 - 준보전산지는 거의 대부분 개발을 예상하여 산림조성이 이루어지지 않고 있으며 산지로서 관리가 소홀해짐

【그림 4】 현행 산지구분 체계



[그림 5] 향후 산지구분 체계 개선 방안



- 산지구분은 양호한 산림생태계의 지속으로 산림의 공익적 가치를 증진시키고, 임목생산이 기후변화 대응과 경제적 이득으로 이어지며, 지역별 사회경제적 특성이 반영되어 산지의 다목적 이용을 지원할 수 있는 방향으로 체계를 발전시켜야 할 필요가 있음
- 산지구분의 요소는 기존의 산림생육 특성과 함께 산줄기 중심의 임목 집단화에 의해서 만들어지는 산림생태계 특성과 지역별 사회경제적 특성을 고려하여, 수입에 의해서 대체될 수 없는 공익적 기능 증진을 요구하는 보존수요와 지역별 산지이용수요에 대응하도록 함
- 자연재해나 산불 등에 의해서 쉽게 변할 수 있는 임목 위주에서 산줄기나 하천 등 항구적인 지형지물을 함께 고려하여 산지를 구분함으로써 일시적으로 훼손된 산지가 주변 산지와 공간체계에 맞춰 다시 복원될 수 있다는 공감대 확산 도모
- 필지중심에서 주변 토지이용 상태를 반영할 수 있는 산림유역 중심의 산지구분 전환으로 산림보호 및 이용·개발이 산림유역 단위로 이루어지도록 하여 산발적으로 발생하는 개발을 집단화하고 높은 수준의 산림의 공익적 기능을 확보
- 행위제한의 강도에 따라 명명된 현재의 보전산지와 준보전산지에서 산지구분의 특성을 대표할 수 있는 명칭으로 개선하여 산지의 관리 목적과 공간체계에 맞는 관리가 이루어질 수 있도록 함
 - 보전·준보전산지에서 보전관리형·산림자원형·다목적 이용산지로 명칭 개선

● 자연친화적 산지이용기준 도입

- 토지수요에 따라 산지를 제공하는 소극적 관리에서 자연친화적 산지이용기준에 따라 산지를 이용하는 적극적 관리로 전환이 필요함
- 현행 산지전용허가제에서 적용하고 있는 보전산지편입 비율, 경사도 등의 기준 외에 자연친화적 기준(원형존치율, 비우수투과율, 형질면적 제한 등)을 도입하는 것이 바람직함

● 산지이용허가제 도입에 의한 자연친화적 산지이용 유도

- 자연친화적 산지이용기준을 적용하여 산지를 전용하지 않는 상태에서 손쉽게 이용·개발할 수 있는 산지이용허가제를 도입하여 원지형과 우량한 산지를 보전하면서 산지이용·개발이 활발히 이루어질 수 있는 방안이 필요함
- 반면에 전용기준은 상향 조정하여 산지에서 난개발이나 자연재해를 줄이고, 산림의 공익적 기능을 높이도록 함

● 산지이용 및 개발 규제제도의 ‘역발상’ 검토

- 산불이나 불법적인 벌채 등으로 임목축적을 낮춘 상태로 일정기간 유지하는 경우 산지이용·개발을 용인해 주는 관행이 있었으나, 오히려 일정 수준의 임목축적이 이루어진 산지에 개발을 허용하는 발상의 전환이 필요함
- 예를 들면 보전산지나 그린벨트와 같이 임목축적률이 전국 또는 지역평균 이상을 확보한 산지는 자연친화적 이용기준을 제시하고 적극 이용하도록 유도하는 것이 효과적임
- 반면 산불이나 산사태, 홍수, 인위적 산지 훼손(불법적 벌채) 등으로 인하여 임목축적률이 낮거나 제 역할을 못하는 경우 어느 정도 임목축적이 확보되고 산지로서 기능이 회복될 때까지 일정기간 이용과 개발을 제한하는 방안을 검토
- 이러한 제도전환은 국토의 지속적 녹색성장을 도모하고 국제적 탄소배출권 확보에 대처할 수 있으며, 더욱이 산지의 생산적 가치를 크게 증대시킬 수 있을 것임

● 국토연구원 주택토지·건설경제연구본부 진정수 선임연구위원 (jslee@krihs.re.kr, 031-380-0311)

● 국토연구원 주택토지·건설경제연구본부 손학기 책임연구원 (hgsohn@krihs.re.kr, 031-380-0245)