

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 436

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김경환 • www.krihs.re.kr

산지관리기본계획의 내용과 국토관리정책의 의의

손학기 국토연구원 책임연구원, 김정수 국토연구원 선임연구위원

요 약

- ① 「산지관리법」은 2002년 이후 20여 차례의 개정을 하였으나 최초 「산지관리법」의 체계 및 내용을 유지하다가, 2010년 5월 31일 개정에서 수동적 산지관리의 한계를 극복하고자 산지관리기본계획을 도입
- ② 산지관리기본계획은 ‘산지의 계획적 보전과 이용을 통한 녹색복지국가 실현’이라는 비전을 달성하기 위해 획일적 산지관리가 아닌 ‘지역차원의 산지관리 강화’, 보전만이 아닌 ‘자연친화적 산지이용·복구유도’, 그리고 임목생산만이 아닌 ‘산지기반의 녹색서비스 증진’ 등 3개의 목표를 설정
- ③ 구체적 전략으로 ‘산림경관·유역맞춤형 산지관리’, ‘산줄기연결망 관리체계 구축’, ‘자연친화적 산지이용 및 복구체계 구축’, ‘산지의 녹색서비스 강화’, ‘효율적 산지정보관리체계 확립’을 설정

국토관리정책상의 의의

- ① 산지관리기본계획이 수립됨으로써 전 국토 차원의 국토관리정책에서 누락되어온 산지를 국가 차원의 공간계획에 포함하여 체계적인 관리를 하게 됨
- ② 이분법적으로 관리되어온 산림관리와 산지관리를 통합적으로 관리할 수 있는 기반이 마련됨
- ③ 필지를 대상으로 하는 점적 관리에서 산줄기와 산지유역유형 도입을 통해 선·면적 관리로 전환하여 거시적 산지관리를 하는 기반 마련
- ④ 산림경영과 산림보전의 대상으로만 인식되어온 산지를 녹색서비스 제공지역으로 재인식하게 하는 계기를 마련

1. 산지관리기본계획 도입의 배경

● 「산지관리법」의 제정과 주요 개정 내용

- 준농림지역 제도의 국토 난개발을 막고자 도입된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 함께 산림의 무분별한 훼손을 억제하고자 2002년에 「산지관리법」이 제정됨
 - 산지의 무분별한 개발을 방지하고 자연경관 및 산림훼손을 최소화하도록, 산지를 전용한 후 복구에 큰 지장이 없는 경우에 한하여 허가하는 등 산지전용허가기준을 강화
 - 백두대간 및 재해발생 우려지 등 공익증진을 위하여 특별히 보전이 필요한 산지는 산지전용제한지역으로 지정하여 국가적으로 불가피한 시설 이외에는 개발을 엄격히 제한
 - 채석허가 남발로 인한 국토 훼손을 방지하기 위해 현행 시장·군수의 허가권한을 산림청장으로 상향조정하여 채석허가에 신중을 기하게 함
- 이후 「산지관리법」은 최초 「산지관리법」의 체계 및 내용을 유지하면서 20여 차례의 개정을 해왔으며 2010년 5월 31일 개정에서 소극적 산지관리의 한계를 극복하여 산지관리기본계획을 도입
 - 종전의 산지관리는 ‘산지구분’, ‘산지전용허가’ 등을 주요 수단으로 도시용지의 확대와 개발압력을 적절한 수준에서 조절하는 방향으로 운영
 - 2010년 5월 31일 「산지관리법」 개정을 통해서 산지관리기본계획 수립이 법정화됨으로써 산지관리 체계에 큰 변화를 가져옴

● 수동적 산지관리의 한계

- 산지관리 차원에서 보전할 산지와 이용 가능한 산지를 구분하는 ‘산지구분’이 존재하지만 도시용지공급을 위한 대규모 도시개발 과정에서는 산지구분이 제 역할을 수행하지 못함
 - 도시개발사업 시 보전 필요성이 높아 보전산지도 도시용지 공급의 대상이 되는 경우가 빈번
 - 대부분의 도시개발사업이 「산지관리법」 이외의 타 법에 의한 산지전용 협의에 의해 산지전용허가를 받은 것으로 의제처리되기 때문에 적극적 산지관리에는 한계가 있어왔음
- 재해방지·수원보호 등을 목적으로 하는 공익용 산지의 대부분이 타 법에 의거하여 정해지는 바, 보전목적의 산지도 소극적으로 관리됨
 - 「산지관리법」 제4조에서 공익용 산지로 지정된 15개 산지 종류 중에서 산지전용·일시사용제한지역을 제외한 14개가 타 법에 의해서 관리됨

2. 제1차 산지관리기본계획의 주요 내용

● 산지관리기본계획 수립의 개요

■ 계획의 법적 근거와 범위

- 2010년 법 개정으로 도입된 산지관리기본계획은 매 10년마다 수립되도록 하고 있으나, 산림기본계획과의 연동을 위해 제1차 산지관리기본계획은 2013년 4월 확정 후 5년을 시간 범위로 함
- 계획의 공간적 범위는 전국의 산지를 대상으로 함(「산지관리법」 제2조)
- 계획의 내용적 범위는 ‘산지관리의 목표와 기본방향’, ‘산지의 보전 및 이용에 관한 사항’, ‘석재의 안정적 수급에 관한 사항’ 등으로 함

■ 공간계획 위계에서 산지관리계획의 위치

- 전국 차원의 산지관리기본계획은 국토종합계획과 산림기본계획 등의 하위계획으로 이들 계획에 부합해야 함
- 산지관리지역계획은 광역시도를 대상으로 하는 도 종합계획과 지역산림계획 등의 하위에 위치하면서 이들 계획에 부합해야 함
- 그러나 산지관리지역계획은 도시기본계획과 도시관리계획의 상위에 위치하기 때문에 이들 계획 수립 시 가이dra인 역할을 할 수 있고, 지방산지관리위원회 심의자료로도 활용될 수 있음

그림 1 공간계획 위계에서 산지관리계획의 위치

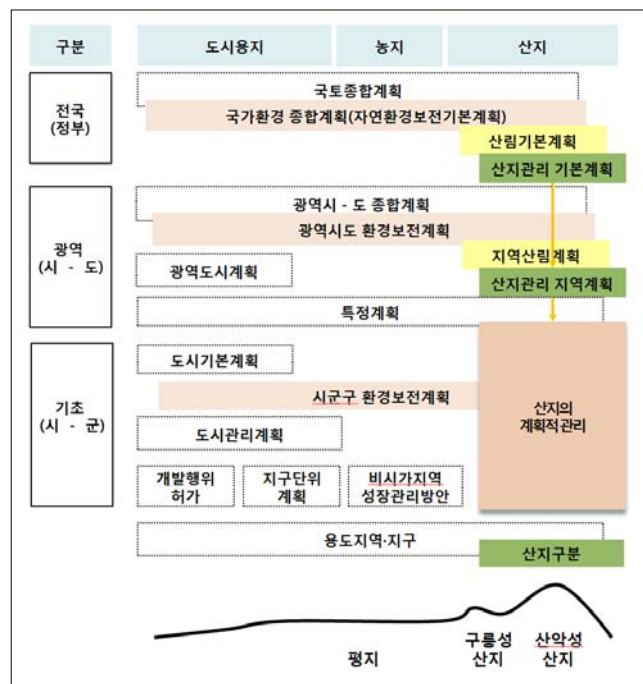
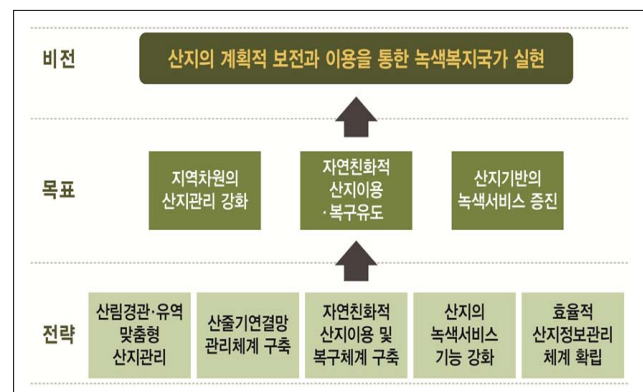


그림 2 제1차 산지관리기본계획의 비전과 목표

■ 산지관리기본계획의 비전과 목표

- 제1차 산지관리기본계획은 ‘산지의 계획적 보전과 이용을 통한 녹색복지국가 실현’을 비전으로 하고, 이를 달성하기 위한 3개 목표와 5개 전략을 구성



● 제1차 산지관리기본계획의 틀

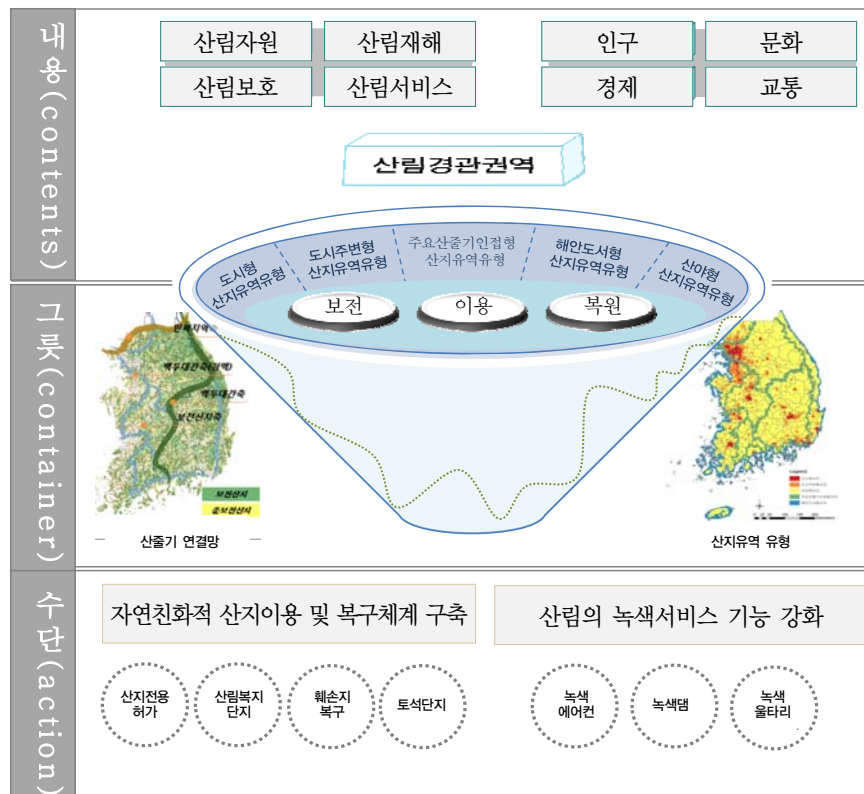
■ 기본계획의 구성

- 산림관리가 산지 위에 위치하는 임목, 즉 내용(contents) 관리에 중점에 두는 반면, 산지관리는 임목이 생육하는 토지와 주변 환경을 관리하는 그릇(container)을 중심으로 관리하게 됨
- 내용(contents)에 해당하는 산림관리 부분은 전략1의 ‘산림경관권역’에 해당하고, 토지 및 주변 환경에 해당하는 산지관리 부분은 전략1의 ‘산지유역 유형’과 전략2의 ‘산줄기연결망’에 해당
- 산지관리기본계획이 가지는 관리수단은 ‘자연친화적 산지이용 및 복구체계 구축’의 전략3과 ‘산지의 녹색서비스 기능 강화’로 전략4와 관련

■ 기본계획의 공간구조

- 국가수자원 관리를 위한 대·중·표준유역체계 아래에 행정구역 동·리 수준의 산지유역을 상세 구분하고 산지관리의 기본 공간단위로 도입하여 면적(面的) 산지관리의 기반을 마련
- 지역맞춤형 산림관리를 위해 도입된 ‘27개 산림경관권역’과 산지관리를 위해 도입된 ‘5개 산지유역 유형’을 통합하여 각 산지유역에 개별적 특성을 부여
- 백두대간축, 보전산지축, 민북지역축 등 산줄기 축을 설정하고 거시적 보전관리의 새로운 틀을 마련

그림 3 제1차 산지관리기본계획의 구성도



● (전략1) 산림경관 · 유역 맞춤형 산지관리

- 지역 산림특성을 산지관리에 반영하기 위해 산림경관권역 도입
 - 산림경관권역을 산지관리체계에 도입하여 국가 전체의 산림생태계 틀과 생물다양성 측면에서 중요 기능 보전 등 산림경관 관리방향을 산지와 연계
 - 산림은 지형, 기후 등 자연적 조건에 따라 나타나는 생물종이나 천이 특성이 다르고, 시간적 · 공간적 규모에 따라 모습이나 과정이 다르기 때문에 각 지역의 산림특성에 맞는 산림관리를 위해 전국 산림을 27개 산림경관유역으로 구분
- 지역특성에 맞는 산림관리를 위해 산지유역 유형 도입
 - 전국을 행정구역 동 · 리 수준 크기의 유역으로 구분하고(산지유역), 각 유역의 도시용지 면적이나 산줄기 또는 해안 등과의 근접성을 고려하여 5개 산지유역 유형으로 구분

그림 4 산지유역 유형도

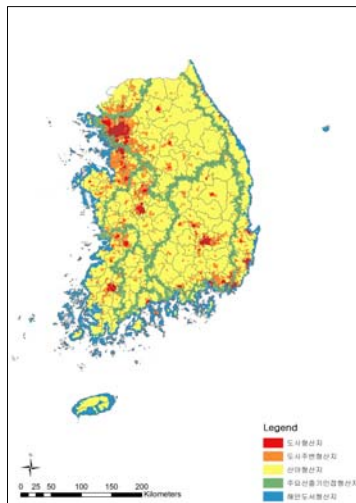
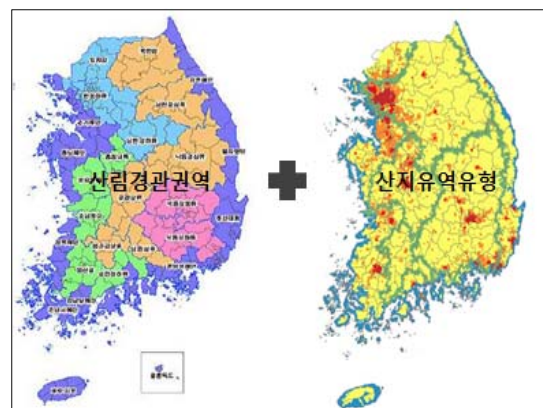


표 1 산지유역 유형의 구분 기준과 관리방향

유형	구분 기준	관리 방향
도시형	산지유역 내 도시용지 면적이 35% 이상인 지역	도시 내 파편화된 산지를 녹색 축으로 조성
도시주변형 (근교)	산지유역 내 도시용지 면적이 15~35%인 지역	도시용지의 계획적 공급 지원 및 보전을 통한 도시 확장 충격 완화
주요 산줄기 · 인접형	주요 산줄기, 백두대간과 정맥 등 인접 산지	백두대간, 민북지역 등 산림경관 · 생태계 우수지역 보전
해안 · 도서형	해안에 인접한 산지 및 도서 산지	해안림 및 도서림의 특수성을 고려한 맞춤형 관리
산야(山野)형	그 밖의 산지	산림복지단지 등 생애주기별 산림복지 목적의 산지 이용

- 산림경관권역과 산지유역 유형을 통합하여 산지 관리체계를 구축
 - 산지유역을 산림경관권역의 지역 산림특성과 산지유역 유형의 산지 특성을 통합한 산지관리로 유도

그림 5 산림과 산지의 통합 산지관리체계



● (전략2) 산줄기연결망 관리체계 구축

■ 보전산지축을 근간으로 산줄기연결망체계 완성

- 백두대간축, 비무장지대와 인근 산지를 포함한 민북지역축, 보전산지축을 연결하는 통합적 산줄기연결망체계를 구축하여 ‘백두대간에서 우리 집 뒷동산까지’ 산줄기 연결을 실현
- 보전산지를 바탕으로 주요 산줄기인 백두대간축과 하위 산줄기인 산경표의 정맥·기맥·지맥의 연결성 확보를 위해 보전산지축을 설정

■ 산줄기연결망의 보전·관리 체계 구축

- 주요 산줄기인 백두대간축을 산지전용·일시사용제한지역 및 산림보호구역으로 확대 지정하여 관리
- ‘보전산지 축’은 도시지역·시가화지역 등 도시적 용도의 신규 편입을 최소화하여 산지의 연결성이 유지되도록 산줄기연결망에 포함되는 보전산지에 대한 관리·감독을 강화
- 산지경관조사를 실시하여 훼손실태를 파악하고 산지경관 복원방안을 마련하는 등 산줄기연결망 내에 우수 산지경관을 조성 및 보전·관리

■ 산줄기연결망의 회복·복원

- 주요 산줄기를 관통하는 도로는 반드시 터널로 개설하도록 협의하는 등 산줄기연결망이 단절되고 파편화된 훼손 산지는 복구·복원하는 방안 마련
- 산줄기연결망이 단절되고 약화된 지역을 산지전용·일시사용제한지역 등으로 확대 지정·관리하고, 산줄기연결망 내 훼손된 지역도 보전산지로 지정
- 도시 내·외곽에 방치되어 있는 산지를 도시숲으로 조성하고 산줄기연결망과 연계하여 산지의 공익적 기능을 확대

그림 6 산줄기연결망의 개념도

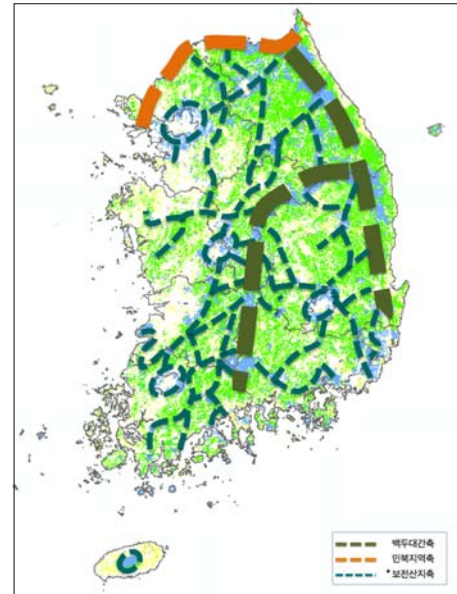
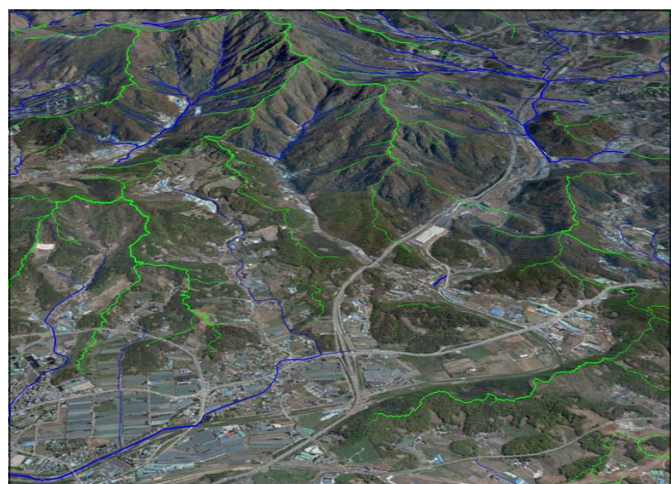


그림 7 도시주변 산줄기를 이용한 도시와 산지의 연계

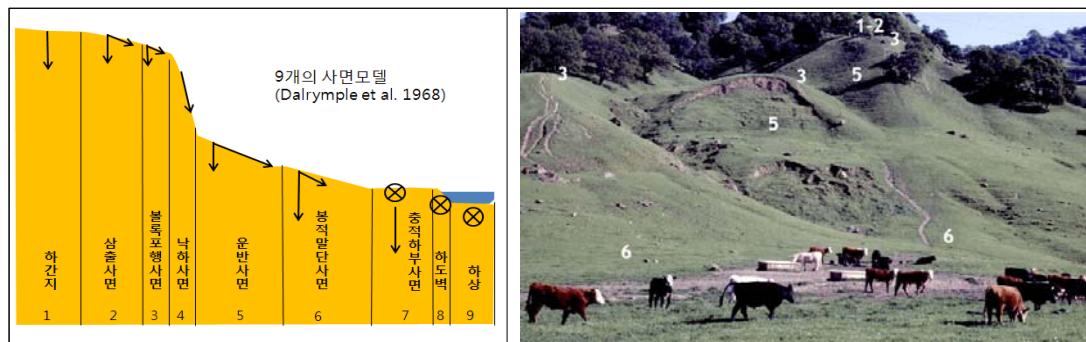


● (전략3) 자연친화적 산지이용 및 복구체계 구축

■ 자연친화적 산지개발을 유도

- 산지전용 시 적용하는 경사도, 표고 등 획일적 기준을 탈피하여, 지역 및 지형특성을 반영할 수 있는 산지지형구분 제도 도입
- 자연친화적 산지개발을 유도할 수 있는 새로운 산지전용허가 기준을 개발

그림 8 사면모델에 따른 새로운 산지전용허가기준의 예시



■ 생애주기별 산림복지 지원체계를 구축

- 산림 이용자의 생애주기별 산림복지 실현을 위해 정주·반정주·장기체류 형식으로 이용되는 산림복지단지를 조성하고, 복합적인 시설 기반조성에 필요한 산지관리체계를 제공

● (전략4) 산지의 녹색서비스 기능 강화

■ 도시열섬을 완화하는 기능 증진을 위해 녹색에어컨 관리체계를 구축

- 발생이 빈번하고 인명피해 규모 또한 커지는 도시열섬 및 열대야를 해결하기 위해 찬 공기 생성 산지 및 이동통로를 조사하고, 녹색에어컨 기능을 확대·유지관리하는 방안 마련

■ 수자원 함양 기능을 증진하기 위한 녹색댐 관리체계를 구축

- 수원함양보호구역(산림보호구역) 내의 산지관리를 엄격히 하여 수자원 함양 기능을 강화하고, 수원함양보호구역의 실태조사를 토대로 관리·감독 및 복구 체계를 마련

■ 재해방지 기능을 증진하기 위해 녹색울타리 관리체계를 구축

- 산사태 위험 상위등급지에 대한 산지전용 심의 및 복구기준을 강화하고 산지전용지역 배후지 등으로 산지재해 발생 가능성이 큰 지역에 대하여 선제적 산지관리체계 방안을 수립

3. 국토관리정책 측면에서의 산지관리기본계획의 의의

- 제1차 산지관리기본계획은 전국차원의 국토정책 및 공간관리에서 누락되어온 산지를 국가단위 공간계획으로 체계적으로 관리하고자 하는 것임
 - 국토의 64%를 차지하지만 그동안 임목생산의 단일 속성만으로 인식하고 관리되어온 산지를 공간적으로 5개 유형으로 구분하고 그 특성에 따라 차별화된 관리를 도입하고자 함
 - 도시기본계획 및 도시관리계획에서 산지의 보전과 이용에 영향을 미치는 결정이 요구될 때 상위에 있는 산지관리기본계획과 지역계획이 그 방향을 제시해주는 역할을 수행
- 제1차 산지관리기본계획으로 그동안 이분법적으로 관리되어온 산림관리와 산지관리를 통합적으로 관리할 수 있는 기반을 마련함
 - 지금까지 주로 산림경영과 관련된 지역지구 지정만으로 대표되는 산림관리는 산지의 토지 특성, 즉 그릇에 대한 고려가 없이 이루어졌고, 반대로 산지관리는 산림관리를 지원할 준비가 되어 있지 않았음
 - 산림·산지의 통합관리와 각 지역별 특성에 맞는 산림관리를 위해 도입된 27개 산림경관권역 및 산지관리를 위해 도입된 5개 산지유역 유형을 통합하여 산지관리를 하도록 함
- 제1차 산지관리기본계획은 필지를 대상으로 하는 점적관리에서 산줄기와 산지유역 유형 도입을 통해 선·면적 관리로 전환하여 거시적 산지관리 기반을 마련
 - 필지를 기반으로 하는 산지구분 및 산지전용 등의 점적 산지관리는 미시적 관점에서의 토지 이용 및 보전만을 결정하기 때문에 이들의 공간적 혼재를 초래하여, 결국 보전해야 할 지역이 보전되지 못하고 개발이 가능한 지역이 보전지역으로 지정되는 등의 단점이 있음
 - 산지유역의 도입으로 지역 특성에 부합하는 보전 또는 이용의 방향에 맞추어 산지를 관리하도록 하고, 우리나라 국토의 특징인 발달된 산줄기를 연결망으로 하여 국토 차원의 보전축을 설정함으로써 기존의 미시적 산지관리의 단점을 거시적 차원에서 보완하게 함
- 제1차 산지관리기본계획은 지금까지 산림경영과 보전의 대상으로 인식되어 왔던 산지를 녹색서비스 제공지역으로 새롭게 인식하는 계기를 마련할 것으로 기대됨

손학기 국토연구원 주택토지연구본부 책임연구원 (hgsohn@krihs.re.kr, 031-380-0225)

진정수 국토연구원 주택토지연구본부 선임연구위원 (jsjin@krihs.re.kr, 031-380-0311)