

山林利用體系再編

林業研究院 崔 玟 休

이 글은 지난 3月 28日 山地利用體系 再編을 위한 公聽會에서 主題發表한 內容을 要約한 것임.

1. 山地利用區分の 意義와 背景

國民 누구나 알고 계신 바와 같이, 우리나라는 참으로 산이 많은 나라입니다. 그 面積 規模로 보아 650萬ha 約 200億坪으로서, 世界 180余國家 中 約 60번째로 넓은 산을 갖고 있는 나라입니다. 그런데 國土面積에 대한 山林面積의 比率로 나타내면 65%로서 단연 世界 3位로서 매달圈에 進入하게 됩니다.

首位는 北歐 핀란드로서 76%이고, 2位는 이웃나라 日本으로서 67%가 되므로, 우리나라는 3位인 것입니다.

우리나라는 30年前까지는 68%로서 日本보다 山林率이 높았습니다. 마는, 그동안 開發에 轉用한 것이 많아 지금은 65%로 떨어졌고, 앞으로 統一이 되면 다시 70%쯤 되어 日本을 앞지를 展望입니다.

山林資源은 經濟資源일뿐만 아니라, 環境資源이요 文化資源이기도 하므로, 國土空間上 山林의 比率이 이렇게 높다는 것은, 國土計劃上 큰 意味를 갖는 것이라 할 수 있습니다. 特히 地球環境時代를 맞아 21世紀의 삶의 質을, 풍요롭고 快適하게 높이기 위해서는, 우리는 이 많은 山林資源을 어떻게 善用하는가에 달려 있다고도 할 수 있습니다.

山地도 經濟資源인 以上, 그 合理的 配分을 위해서는 原則的으로 市場機能을 尊重해야 할 일입니다. 그러나, 산으로부터의 所出이 市場財만이 아니고, 깨끗한 물, 맑은 공기와 같이 市場없는 公共財가 큰 比重을 차지하고 있어, 이른바 市場失敗의 代表的인 경우이므로, 山地의 配分機能을 市場에만 一任할 수도 없는 노릇입니다.

여기에 山地의 保全과 開發의 調和를 達成하려면, 政府의 適切한 介入이 必要하게 되며, 그 代表的인 手段이 山地利用區分制度라 할 수 있습니다.

여러 先進國들은 이미 山地利用區分制度의 오랜 歷史를 가지고 있으며, 山林을 保全해야 하는 絶對林地(Absolute Forests)와 他用途轉用이 可能的인 相對林地(Relative Forests)로 區分하는 것이 典型的인 事例라 할 수 있습니다.

우리나라는 1980년부터 지금까지 全國山地를 保全林地와 準保全林地로 區分해 왔으며, 그 名稱은 다르나 趣旨는 비슷한 것으로 생각합니다.

2. 우리나라의 山地利用區分制度

1980년부터 우리나라는 山地利用區分の 指標로서 傾斜度와 林木本數度를 써서 保全林地와 準保全林地를 區分하였습니다.

〈表 1〉 年平均 山地轉用 實績('90-94까지 平均)

(單位: 千ha)

區 分	計	農 地	草 地	宅 地	工 場	墓 地	골프장	스키장	其 他
計	8,331	457	441	751	1,303	106	1,633	163	3,476
保 全	3,462	134	194	49	341	41	1,270	95	1,339
準保全	4,869	323	248	702	962	65	363	68	2,138

※ 資料: 山林廳

即 傾斜度 36° 以上인 林地는 모두 保全林地로 區分하고, 21° 未滿인 林地는 모두 準保全林地로 區分하되, 傾斜度 21°~36° 사이의 林地에 대하여는 다시 林木本數度가 51% 以上이면 保全林地로, 51% 未滿인 林地는 準保全임지로 區分하였습니디. 이와 같이 區分된 結果는 保全林地가 約 490萬ha로서 75% 이고, 準保全林地가 約 160萬ha로서 25% 를 차지하게 되었습니다.

지난 15年間 山地利用區分制度를 施行해온 結果 그 功過를 살펴본다면, 우선 肯定的인 面으로서는 뚜렷하고 客觀的인 基準으로 山地利用秩序確立과 山地保存寄與함과 同時에 다음 表(1)에서 보이고 있는 바와 같이 農地, 草地, 宅地, 工場用地 등 年平均 約 8000ha程度의 轉用需要를 充足시켜 왔습니디.

그와 反面에 本制度의 問題點도 드러나게 되었습니다.

첫째, 그동안 國民經濟와 發展과 所得水準의 向上으로 山地轉用需要의 패턴이 크게 달라지고 있습니다. 農·畜產用地 需要가 크게 줄어든 반면 스키장 등 스포츠用地 등 傾斜地의 需要는 늘고 있습니다.

<表 2>에서 보는 바와 같이 앞으로 農地가 山地로 轉用될 面積이 山地가 農地로 轉用될 面積보다 오히려 커질 展望입니다.

둘째, 脫工業化, 脫都市化 傾向에 따라 住居環境 選好傾向도 달라지고 있습니다. 自然景觀이 좋은 山村地域을 地域計劃次元에서 綜合的으로 開發할 必要가 커지고 있습니다.

셋째, 產業用地를 轉用함에 있어서도, 아직도 規制가 심해 더 대폭 풀어 달라는 國民輿論이 비등하고 있으므로 文民政府로서 이를 收容하지 않을 수 없는 實情입니다.

이상과 같이 장차 變化에 對應하기 위해서는 從

前의 傾斜度와 立木度等 經직된 物理的 基準으로부터 脫皮하고, 山地가 지니고 있는 多樣한 機能을 살릴 수 있도록 융통성 있는 基準이 必要하다 하겠습니디.

그리하여 未來志向의이고 開放的인 山地利用體系로 改編코자 이번 政府의 改編案을 마련하기에 이른 것입니다.

3. 山地利用再編方向

山地利用體系再編方向을 크게 3가지로 要約하면, 첫째는 從來의 2分法方式(保全林地, 準保全林地)에서 3分法方式(生産林地, 公益林地, 產業林地)로 바뀐다는 것과,

둘째는 山地利用區分基準을 從來의 物理的基準(傾斜度, 林木本數度)에서 脫皮하고 社會經濟的 山地需要와 山地의 機能에 따라 區分하게 되며,

셋째로는 法에 의해서 特定目的으로 指定된 44個 用度地域은 그 指定目的에 따라 相當하도록 하되, 政府의 國土綜合開發計劃과 連繫하여 再編한다는 點입니다.

4. 山地利用區分 基準

가. 生産林地는 山林經營用 林地로서 林業經營의 促進 및 木材生産 基盤 擴充을 위하여 山林法에 指定·管理하고 있는 山林이며, 주로 要存國有林, 채종림, 시험림 및 林業經營에 適合한 山林으로서 約 300萬ha가 될 展望입니다.

나. 公益林地는 特定目的 達成上 山林으로 존치하기 위하여 特定法에 따라 指定된 山林으로서 保安林, 自然公園 등 15個 用度地域의 山林과 其他 環境保全 또는 災害防止 등을 위하여 指定된 山林을 公益林地로 指定코자 하며 約 200萬ha가 될 展望입니다.

<表 2> 土地供給·轉用確定表('90-2001)

(單位: ha)

用度 供給源	宅地	工業 用地	公共用地 및 都市用地	農地	山地	水面 /其他	計
計	39,700	11,400	78,000	55,100	19,800	265,500	
山地	11,400	1,200	27,300	12,100	-	39,700	△91,700
農地	27,800	6,800	31,200	-	19,800	175,300	△260,900
干拓	500	3,400	19,500	43,000	-	50,500	116,900

※ 資料: 建設部, 第3次 國土綜合開發計劃(ha로 換算)

다. 産業林地는 자유로이 轉用이 可能토록 하는 山林으로서 國土利用管理法上 都市, 準都市地域, 準農林地域 및 土地需給計劃上 開發用度 地域으로 指定된 草地造成地區, 工業地域, 集團墓地地域, 觀光休養地域, 溫泉地區 등 25個 用度地域內의 山林과 山地與件上 開發可能性이 높은 山林, 農漁村所得基盤擴大, 産業用地 등 多目的으로 利用可能한 山林을 産業林地로 區分코자 하며 앞으로 約 150萬ha 정도 될 것으로 豫想됩니다.

5. 林地別 管理 方向

앞에서 林地를 세가지로 區分키로 하였습니다마는 그 어느 林地를 莫論하고 林地로 남아있는 한 主機能과 副機能 등 二重機能을 發揮할 수 있도록 管理해 나갈 것입니다.

即, 生産林地는 林業生産을 主機能으로 하고 環境增進을 副機能으로 하여, 林業 生産機能의 增進을 위한 山林事業에 대하여는 政府의 補助, 融資, 稅制, 技術 등을 집중 支援하여 林業經營이 活性化 되도록 할 것이며,

公益林地는 環境增進을 主機能으로 하고 林業生産을 副機能으로 하여 山林의 公益機能과 林業生産機能 增進을 위한 事業支援 및 病害蟲 防除 등에 대한 우선적인 支援과, 私有林의 경우는 利用部處에서 우선 買收토록 할 것이고,

産業林地는 産業用地 供給을 主機能으로 하고 林業生産과 環境增進을 副機能으로 하되, 轉用되기까지는 선택적으로 營林計劃을 作成, 本然의 山林機能이 유지 되도록 하는 한편, 産業林地의 전용시에는 그 절차를 대폭 緩和하여 不便이 없도록 運營해 나갈 것입니다.

管理 方向	生産 林地	公益 林地	産業 林地
主 機 能	林業 生産	環 境 增 進	産業用地 供給
副 機 能	環 境 增 進	林業 生産	林業生産·環境增進

원고 모집안내

「산림경영」 원고 모집을 다음과 같이 안내합니다.

1. 원고의 내용

- 산림경영 정보
- 산림소득원 소개
- 성공사례, 체험수기
- 임업기술보급에 관한 사항
- 임업정책 건의
- 회원동정(회원주소 변경은 반드시 연락)
- 임업계 소식
- 임업야사 비화 등 소개
- 기타 산림문화

2. 작성요령

- 국·한문 혼용도 관찮으나 가급적 한글로 하고 특수용어만 ()내에 한문으로 표기
- 분량은 제한없음.(많으면 몇회로 나누어 연재함)

3. 원고접수 : 수 시

- 4. 기타 : 채택원고에 대하여는 소정의 고료를 지급함.