

산지의 합리적 관리 및 효율적 이용 방안 연구



연구진

최인수(한국지방행정연구원 연구위원)

김필두(한국지방행정연구원 연구위원)

장인성(한국지방행정연구원 객원연구원)

연구 요약

1. 연구배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 우리나라의 전 국토면적은 10,029.5천ha(국토교통부 지적통계연보, 2016년)이며, 이중 산림이 차지하는 산림면적은 2015년 기준 6,335천ha로 산림이 차지하는 비율은 63.2 %를 차지함
 - 이러한 산림면적 비율은 OECD국가 중 핀란드(73.1%), 일본(68.5%), 스웨덴(68.4%)에 한국은 4위로 산림면적이 매우 높은 수준을 나타냄
- 각 시도별 국토면적과 대비한 산림면적 비율(산림율)은 강원도가 81.5%로 가장 높은 상황임
 - 경상북도의 산림율은 70.3%이며, 광역시 중에서는 울산광역시가 64.7%로 우리나라 산림률(63.2%)을 약간 상회하는 수준이며, 산림률이 가장 낮은 지역은 서울특별시로 전체면적의 약 25.6%가 산림으로 이루어져 있음
- 산림자원 및 산지의 합리적 관리 및 효율적인 이용을 위해서는 지역특성을 고려한 산지이용계획이 수립되어야 하며, 지역 생활권 주심의 효율적인 개발이나, 균형있는 생태환경의 보전이 이루어지는 것이 중요할 것임
 - 강원도(81.5%), 경상북도(70.3%) 등 높은 산림율을 가진 곳과 서울(25.6%)의 낮은 산림율을 가지면서 산림의 분포가 상이하게 존재하는 지역특성이 반영되지 않은 채, 산지관리법에 의한 중앙정부(산림청) 중심의 산지관리 방식은 지방분권적 차원에서 심도있게 재검토될 필요가 있음

□ 연구의 목적

- 강원도의 높은 산림율에 따른 지역특성을 감안한 국공유림(도,시,군)의 합리

적 관리방안을 제시함에 있어서 현행 「산지관리법」과 여타 개별법을 검토하고 시도별 산림면적에 따른 활용면적 총량제 도입 등과 같은 지방분권 강화 차원에서 광역자치단체의 역할을 검토함

- 산림자원 및 산지의 합리적 관리 및 효율적인 이용을 위해 현재 산지 및 산림자원의 이용측면에서 합리적이고 체계적으로 이루어지고 있지 못한 상황에서 다양한 접근 방법을 통해 문제해결 방안을 제시하고자 함

2. 주요 연구내용 및 정책제언

□ 산지관리 관련 법제도 현황 및 사례

- 산림자원의 현황을 파악하고 국내의 사례를 조사하여 산림자원 및 산지의 합리적 관리 및 효율적인 이용을 위한 방안 마련의 기초자료로 활용하였음
 - 산림자원은 우리나라의 지형적 특성상 지역별 편차가 심하게 나타났으며, 산림률은 가장 높은 강원도와 가장 낮은 서울특별시의 차이가 약 3.1배, 평균임목축적은 30% 이상 차이를 보임
 - 국내 산지관리 관련법은 촘촘한 규제로 인해 관련법에 산림자원의 이용이 거의 불가능한 실정이나, 독일, 스위스, 일본 등 해외사례를 살펴보면 관련 법제도가 단순히 규제에만 그치지 않고 산지전용으로 발생하는 이익이 다른 이익을 압도하는 경우에는 지자체의 위원회의 심의를 통해 산지전용 여부를 판단하고 있음
 - 국내의 경우 관련법에 의한 강력한 규제, 중앙정부 중심의 사무처리, 지역별 특성을 반영하지 못한 제도 등이 문제점으로 나타났음

□ 산림자원 및 산지의 합리적 관리 기본방향

- 현황 및 문제점 파악, 각종 지표 분석 결과 등을 통해 산림자원 및 산지의 합리적 관리 및 효율적인 이용 방안의 방향을 크게 세 가지로 설정하였음
 - 민주성의 원칙아래 지방자치단체 등의 참여를 확대하고, 산지관리 기본계획

및 관련 정책의 수립시에 지방자치단체의 실질적인 참여를 확대하여, 중앙 집중적 산지관리 방식을 완화하고 지역적 특성이 반영되는 민주적 구조의 산지관리 체계를 구현함

- 형평성의 원칙아래 산지관리에 있어서 수도권과 지방간의, 지방간 지방간의 편차를 이해하고, 지역발전적 측면에서 저발전된 낙후지역을 고려하는 정책을 추진할 필요가 있으며, 이를 통해 산지관리에 있어 일률적이고 획일적으로 구성된 경사도에 의한 산지관리기준을 지역여건 및 특성에 맞게 조정하여 낙후지역의 산지의 효율적 활용여건을 조성하고자 하였음
- 균형성의 원칙아래 산지관리에 있어서, 지방자치단체와 국가 및 다양한 지방자치단체간의 균형적인 관리측면을 고려하여 바람직한 수단을 활용하는 등 산지관리 기본계획의 목표달성을 위한 올바른 정책수단을 마련하며, 산지관리 현장에서 나오는 다양한 의견들을 고려하여야 함

□ 정책제언

- 첫 번째로, 지역의 특성을 반영한 산지관리 정책이 입안되어야 할 것임
 - 대부분의 정책이 그렇지만, 특히 산지관리는 지역적 편차가 심하고 같은 광역자치단체 안의 기초자치단체의 편차도 지역적 특성이 각기 다른 것으로 나타나는 바, 중앙정부의 획일적인 기준이 아닌 지역의 특성을 아우르는 정책 입안이 필요함
- 두 번째로, 중앙정부(산림청) 중심의 산지관리 사무에서 지방분권 강화를 위한 광역자치단체 수준의 권한이 강화되어야 할 것임
 - 2018년 10월 행정안전부는 지방자치법 전부개정안을 발표하였으며, 이는 실질적인 지방분권 강화를 위한 첫 번째 단계라고 볼 수 있음
 - 이러한 시점에서 지역적 특성 반영이 필수적인 산지관리 사무 또한 지방자치단체로 이양되어야 할 것이며, 산지관리법 및 동법 시행령, 관련 허가기준 등의 사무를 지방으로 점진적으로 이양할 때 합리적인 산림자원 이용이 가능할 것임

- 세 번째로, 산지관리위원회 운영 및 현장 의견수렴 강화를 통한 산지관리 거버넌스가 활성화되어야 할 것임
 - 산지이용이 활발한 국가들의 산지관련 법제도는 획일적인 기준이 아닌, 자치단체 위원회의 심의를 거치도록 되어있음
 - 본 연구에서 살펴본 해외사례에서는 대부분 지방자치단체의 위원회에서 산지관리 및 산지전용허가 등을 심의하고 있고, 획일적 기준이 아닌 지역의 특성을 고려하고 있음
 - 또한, 현재도 산지관리법에는 지방자치단체의 의견을 청취하는 절차가 명시되어 있으나 하나의 절차에 불과해 법적 구속력이 미흡하다고 볼 수 있으며, 법제도 개선을 통해 현장의 의견수렴이 더욱 강화되도록 하는 방향으로 나아가야 할 것임
 - 따라서 우리나라도 이러한 방식으로 산지관리위원회를 운영하되, 현재 미흡한 산지관리위원회 조례를 위원회의 세부적인 운영방식과 권한에 대해 구체적으로 명시하는 등의 방향으로 개선해 나가야 할 것임
- 네 번째로, 저출산·고령화에 의한 지방의 인구감소, 지방자치분권에 대한 시대적 요구에 부합하는 산지관리 정책의 추진이 필요하며, 광역지자체 차원의 광역단위별로 산지를 총량적으로 관리하는 가칭 ‘산지이용 총량관리제’ 정책의 수립 및 시행을 적극 검토할 필요가 있음
 - 17개 시도 광역자치단체별로 산지와 관련한 여건이 각기 다른 것과 같이, 개별 광역자치단체내의 시군 기초자치단체도 산지와 관련한 여건이 각기 다름
 - 산림청 중심의 중앙정부로부터 계획 및 심의된 후, 각 광역단위별로 산지면적 등 관련한 지역적 현황 및 특성이 반영된 차별적인 기준을 적용하여, 결정되어지고, 할당되어진 산지이용율 또는 산지이용가능용량의 개념을 도입하고, 각 시도 광역자치단체의 차원에서는 내부적으로 산지관리를 ‘총량적 관리’ 개념을 적용 및 활용하여 지방분권적 산지관리 정책으로 접근할 수 있음
 - 광역자치단체 단위에서 합리적인 ‘산지이용 총량관리제’로 나아가기 위해서는 광역단위에서 다양한 제도적 장치와 합리적인 이해관계의 조정제도의 마련 및 시행이 필요함

차 례

| | |
|---|----|
| 제1장 연구 개요 | 1 |
| 1. 연구 배경 및 목적 | 3 |
| 2. 연구 내용 및 범위 | 5 |
| 제2장 산지관리 관련 이론적 논의 | 9 |
| 1. 산지의 개념 | 11 |
| 2. 산지관리 관련 선행연구 고찰 | 12 |
| 3. 산지관리 관련 법제도 고찰 | 19 |
| 제3장 산지전용 관련 국내 법제도 및 해외 사례 분석 · 27 | |
| 1. 국내 산지전용 관련 법제도 | 29 |
| 1) 국내의 산지전용 제한 관련 법제도 현황 · 29 | |
| 2) 산지전용으로 가능한 사업 관련 법제도 현황 | 34 |
| 2. 해외 산지전용 관련 현황 | 51 |
| 1) 독일의 산지전용 및 관련 법제도 현황 · 51 | |
| 2) 스위스의 산지전용 및 관련 법제도 현황 · 55 | |
| 3) 일본의 산지전용 및 관련 법제도 현황 · 57 | |
| 3. 국내외 사례의 시사점 | 60 |
| 제4장 산지관리 관련 현황 분석 | 63 |
| 1. 산림자원 현황분석 | 65 |
| 1) 산지구분 현황 | 65 |
| 2) 산지전용제한지역의 지정 | 78 |



- 3) 산지전용 현황 80
- 2. 산지관리 제도 관련 문제점 87
 - 1) 산지와 산림 개념의 미 구분 87
 - 2) 산지관리 계획간 연계성 미비 88
 - 3) 전국적 지역 특성 미반영 90
 - 4) 강원도 내 산림자원 편차 미반영 94
- 3. 산지관리 분야 분권 현황 97
 - 1) 국가사무의 지방사무로의 이양 97
 - 2) 산지관리 분야 규제개선을 위한 사무이양 논의 99
- 4. 시사점 100

제5장 산지의 합리적 관리 및 효율적 이용방안 ... 103

- 1. 기본방향 105
- 2. 산지의 합리적 관리 및 이용방안 107
 - 1) 적극적 산지관리 개념 정립 107
 - 2) 산지관리 계획간 및 타 계획과의 연계 강화를 통한 산지관리 합리화 108
 - 3) 지역 특성이 반영된 광역단위 계획(기구 및 위원회 등)의 수립 및 시행 110
 - 4) 광역지자체 단위내 지역적 특성이 반영된 새로운 산지관리 기준의 수립 및 산지이용 총량관리제의 도입 및 시행 112
- 3. 산지의 합리적 이용을 위한 법제도적 개선방안 · 121



| | |
|---------------------|-----|
| 제6장 결론 | 125 |
| 1. 연구의 요약 | 127 |
| 2. 정책 제언 | 128 |
| 【참고문헌】 | 131 |



표 차례

- <표 3-1> 산지전용 허가기준 31
- <표 3-2> 산지전용 관련 법제도의 주요 내용 35
- <표 3-3> 산지전용 관련 국토의 계획 및 이용에 관한
법률의 주요 내용 36
- <표 3-4> 산지전용 관련 궤도운송법의 주요 내용 38
- <표 3-5> 산지전용 관련 자연환경보전법 주요 내용 40
- <표 3-6> 산지전용 관련 자연환경보전법 주요 내용 41
- <표 3-7> 산지전용 및 궤도사업 관련 환경영향평가법
주요 내용 43
- <표 3-8> 산지전용 관련 자연공원 사도 설치·운영
가이드라인의 주요 내용 44
- <표 3-9> 자연공원 내 사도 설치 시 회피 사항 44
- <표 3-10> 백두대간 구역별 최대 지형변형 규모 47
- <표 3-11> 백두대간 구역별 지형변화지수 48
- <표 3-12> 산지전용 관련 문화재보호법 주요 내용 50
- <표 3-13> 토질에 따른 비탈면의 기울기 상하한 각도 59
- <표 4-1> 광역자치단체별 산지 현황
(2017년 12월 기준) 66
- <표 4-2> 강원도 내 시군별 전체 산지 현황 73
- <표 4-3> 보전산지 면적별 산지전용 허가기관 81
- <표 4-4> 산지 타용도 전용 추이(농업/비농업) 83
- <표 4-5> 산지 타용도 전용 현황 (2016년도 기준) 85
- <표 4-6> 최근 3년간 농업용 산지 전용 현황 86
- <표 4-7> 산지 전용 현황 (비농업용) 86
- <표 5-1> 녹지 및 개발허가 면적, 산림률,
평균입목축적 비교 115
- <표 5-2> 표 5-1의 지표별 상관관계 분석 116





<표 5-3> 산지이용 총량관리제의 산지이용량
할당안 118

<표 5-4> 전국 지자체의 산지이용 총량관리제
예측 결과 119

그림 차례

한국지방행정연구원

| | |
|--------------------------------------|----|
| <그림 1-1> 산지별 지정목적 및 대상 | 5 |
| <그림 1-2> 연구의 흐름도 | 6 |
| <그림 3-1> 백두대간 보호구역도 | 46 |
| <그림 3-2> 산지전용 시 발생하는 지형변형의 주요 용어 표시도 | 47 |
| <그림 3-3> 추크슈퍼체 케이블카 및 산악열차 | 54 |
| <그림 3-4> 스위스 융프라우(좌) 및 리기산(우) 산악열차 | 57 |
| <그림 3-5> 일본의 임지개발허가제도 절차 | 58 |
| <그림 4-1> 전국 산지 현황 | 65 |
| <그림 4-2> 광역자치단체별 전체 산지 면적 현황 | 68 |
| <그림 4-3> 광역자치단체별 임업용 산지 현황 | 68 |
| <그림 4-4> 각 광역자치단체 산지 중 임업용 산지 비율 | 69 |
| <그림 4-5> 광역자치단체별 공익용 산지 현황 | 70 |
| <그림 4-6> 각 광역자치단체 산지 중 공익용 산지 비율 | 71 |
| <그림 4-7> 광역자치단체별 준보전용 산지 현황 | 71 |
| <그림 4-8> 각 광역자치단체 산지 중 준보전용 산지 비율 | 72 |
| <그림 4-9> 강원도 내 시군별 산지 현황 | 74 |
| <그림 4-10> 강원도 내 시군별 임업용 산지 현황 | 75 |
| <그림 4-11> 강원도 내 시군별 임업용 산지 비율 | 75 |
| <그림 4-12> 강원도 내 시군별 공익용 산지 현황 | 76 |
| <그림 4-13> 강원도 내 시군별 공익용 산지 비율 | 77 |
| <그림 4-14> 강원도 내 시군별 준보전 산지 현황 | 77 |
| <그림 4-15> 강원도 내 시군별 준보전 산지 비율 | 78 |



| | |
|--|-----|
| <그림 4-16> 산지이용절차 (흐름도) | 81 |
| <그림 4-17> 산지 타용도 전용 현황(보전/준보전) | 83 |
| <그림 4-18> 산지 타용도 전용 추이(농업/비농업) | 84 |
| <그림 4-19> 산지와 산림의 개념 차이 | 87 |
| <그림 4-20> 산지관리와 기타 관련 계획과의 관계 | 88 |
| <그림 4-21> 전국 지형도 | 91 |
| <그림 4-22> 강원도 주요 도시 지형도 | 93 |
| <그림 4-23> 산지전용허가기준 중 건축물 설치를 위한 경사도 기준 | 94 |
| <그림 4-24> 강원도 18개 기초자치단체의 산지관련 편차(총 산지면적(m^2)) | 95 |
| <그림 4-25> 강원도 18개 기초자치단체의 산지관련 편차(임업용 산지면적(m^2)) | 96 |
| <그림 4-26> 강원도 18개 기초자치단체의 산지관련 편차(공익용 산지면적(m^2)) | 96 |
| <그림 4-27> 강원도 18개 기초자치단체의 산지관련 편차(준보전용 산지면적(m^2)) | 97 |
| <그림 5-1> 산지의 효율적 관리를 위한 기본방향 | 105 |
| <그림 5-2> 산림면적 및 임목축적 추이 | 120 |



제 **1** 장

서 론

KRILA

제1장

연구 개요

1. 연구 배경 및 목적

- 우리나라의 전 국토면적은 10,029.5천ha(국토교통부 지적통계연보, 2016년)이며, 이중 산림이 차지하는 산림면적은 2015년 기준 6,335천ha로 산림이 차지하는 비율은 63.2 %를 차지함
 - 이러한 산림면적 비율은 OECD국가 중 핀란드(73.1%), 일본(68.5%), 스웨덴(68.4%)에 한국은 4위로 산림면적이 매우 높은 수준을 나타냄
 - 한편 국내 산림면적은 2010년말 6,369천ha였으나, 2015년에 비해 0.4%(약 34,228ha)가 감소하였는데, 이는 산림이 도로신설 및 주택건설, 산업단지 조성 등 타용도로 지목이 변경되면서, 2010년부터 5년간 연평균 약 6,846ha씩 감소하였는데, 이는 5년간 여의도면적(290ha)의 약 23.6배의 산림이 감소한 것임
- 각 시도별 국토면적과 대비한 산림면적 비율(산림율)은 강원도가 81.5%로 가장 높은 상황임
 - 경상북도의 산림율은 70.3%이며, 광역시 중에서는 울산광역시 64.7%로 우리나라 산림률(63.2%)을 약간 상회하는 수준이며, 산림률이 가장 낮은 지역은 서울특별시로 전체면적의 약 25.6%가 산림으로 이루어져 있음
- 산림은 다양한 자원을 보유하고 있으며, 삶의 기본적 토대이자 공동자원으로서 국민들은 산림에서 목재, 임산물과 같은 물질적 재화뿐만 아니라 휴양, 교육, 레포츠 등 다양한 유무형의 서비스 수혜를 얻고 있음
 - 그러나 산림자원의 이용을 위해서는 산지이용에 대한 기준이 임목도와 지형적 기준인 경사도 중심으로 구분되고 있어, 산림자원의 이용과 산지의 지역적 활용에 있어서 크게 제한을 받고 있음
 - 특히 산림율이 가장 높은 강원도의 경우는 이러한 지형적 산림조건 등에 의해서 지역발전에 다양한 제약을 겪어오고 있음

- 산림자원 및 산지의 합리적 관리 및 효율적인 이용을 위해서는 지역특성을 고려한 산지이용계획이 수립되어야 하며, 지역 생활권 중심의 효율적인 개발이나, 균형있는 생태환경의 보전이 이루어지는 것이 중요할 것임
- 한편 준농림지역 등 국토의 난개발을 막고자 도입된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 함께 산림의 무분별한 훼손을 억제하고자 2002년에 「산지관리법」이 제정되었음
- 지방자치단체별 관광단지, 산업단지 및 소규모 개발 등 부분별한 산림자원 이용으로 산림자원의 보존과 이용의 경계가 무의미해 지고 있는데, 이러한 상황에서 산림자원의 이용목적에 구분하여 관리·보전할 필요가 있음
 - 산지관리법의 임목도와 경사도에 의한 획일적 기준에 의해 획일적으로 규정할 것이 아니라, 광역자치단체 차원에서 지역특성을 세밀하게 파악하고, 생활권 및 사회경제적 용도에 맞게 관리 및 이용될 필요가 있음
 - 공익적 가치가 적은 산림자원은 과감하게 활용하게 하여, 효율적인 산림자원 이용으로 지역산업경제의 활성화에 기여할 수 있을 것임
 - 강원도(81.5%), 경상북도(70.3%) 등 높은 산림율을 가진 곳과 서울(25.6%)의 낮은 산림율을 가지면서 산림의 분포가 상이하게 존재하는 지역특성이 반영되지 않은 채, 산지관리법에 의한 중앙정부(산림청) 중심의 산지관리 방식은 지방분권적 차원에서 심도있게 재검토될 필요가 있음
 - 이는 지방분권적 관점에서 뿐만이 아니라, 강원도의 경우는 높은 산림율과 보전산지에 의해서 강원도의 지역특성을 반영한 지역발전 정책 및 균형적 발전 정책을 추진함에 있어서도 「산지관리법」의 경사도에 의한 산지이용이라는 것에 현격히 제한되고 있음
- 따라서, 강원도의 높은 산림율에 따른 지역특성을 감안한 국공유림(도,시,군)의 합리적 관리방안을 제시함에 있어서 현행 「산지관리법」과 여타 개별법을 검토하고 시도별 산림면적에 따른 활용면적 총량제 도입 등과 같은 지방분권 강화 차원에서 광역자치단체의 역할을 검토함

< 산지관리법에 의한 산지의 구분 >

- 산지관리법 제4조에 따라 산지의 합리적인 보전과 이용을 위하여 전국의 산지를 보전산지(임업용산지, 공익용산지), 준보전 산지(보전산지 이외의 산지)로 구분함
 - 임업용 산지 : 산림자원의 조성과 임업경영기반의 구축 등 임업생산 기능의 증진을 위하여 필요한 산지
 - 공익용 산지 : 임업생산과 함께 재해방지·수원보호·자연생태계보전·자연경관보전·국민보건휴양증진 등의 공익기능을 위하여 필요한 산지

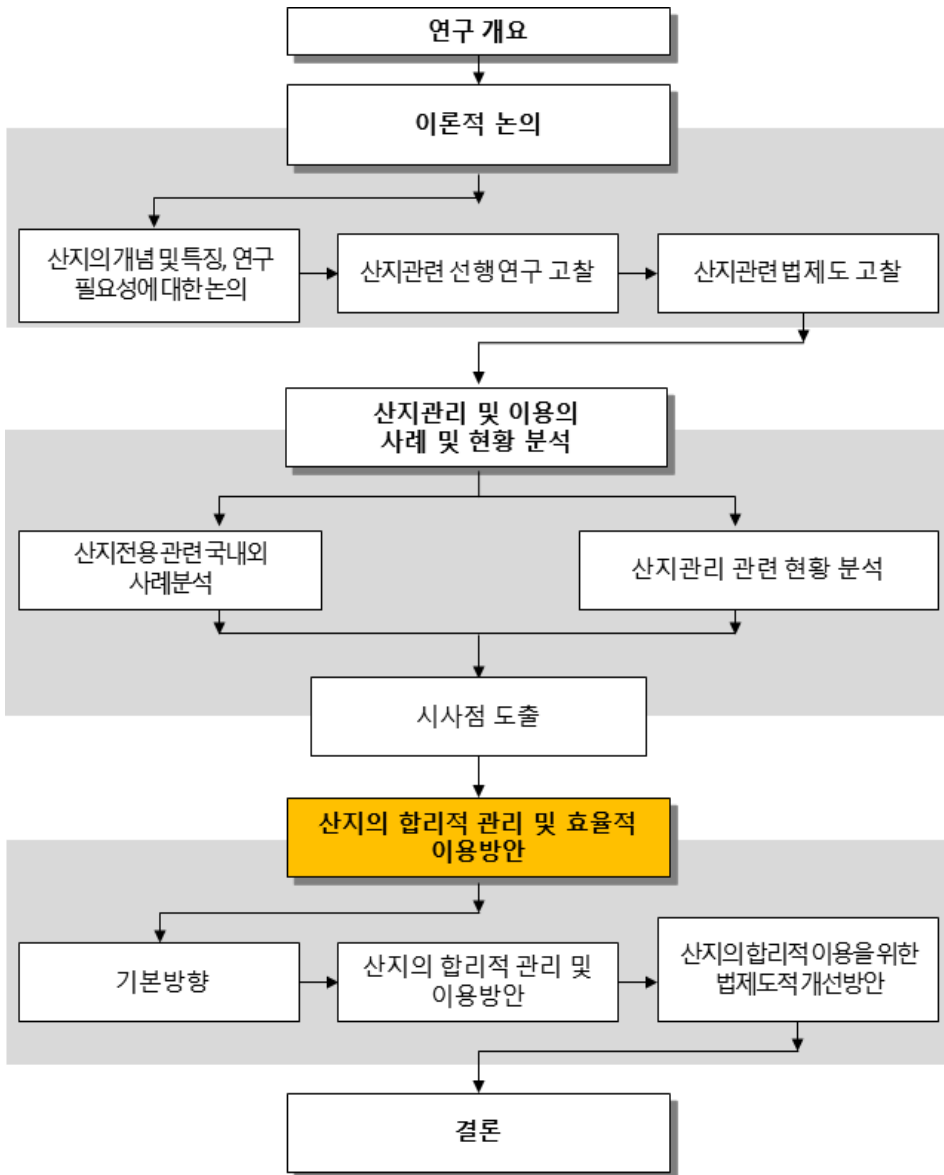
<그림 1-1> 산지별 지정목적 및 대상



2. 연구 내용 및 범위

- 연구의 시간적 범위는 현 시점을 기준으로 산림자원 및 산지관리 등과 관련 제반사항 및 실태 등을 검토
- 연구의 공간적 범위는 산림관리 등과 관련 강원도로 제한하는 것이 필요하나, 연구주제의 특성상 관련 자료를 검토하는 가운데 연구의 대안을 제시하고 정책적 함의가 있는 중앙정부(산림청 등) 및 타 광역자치단체 그리고 시군구의 자료를 참조함

<그림 1-2> 연구의 흐름도



- 연구의 내용적 범위는 산지이용 등과 관련하여 현황 및 실태를 조사·분석하고, 강원도의 지역특성을 감안한 산지이용의 효율성을 제고하기 위한 제도적, 정책적 한계 및 시사점을 도출하고, 지방분권 및 균형발전적 측면에서 광역자치단체의 역할 강화방안과 이를 위한 법제도적 개선방안을 제시하는데 있음
- 문헌연구 및 정책자료 조사분석
 - 국내·외 학술논문, 연구보고서 및 내부자료 검토
 - 산지관리법, 관련 개별법 및 관련 계획 등 직·간접적인 정책자료에 대한 리뷰 및 분석
 - 기타 정책자료 및 사례분석 등을 위한 보도자료 및 관련 자료 및 멀티미디어 자료 등을 참조
- 면담조사 및 전문가 워크숍
 - 산지관리법의 실태·현황 및 문제점 분석을 위한 면담조사 및 전문가 워크숍을 통한 자문의견 수집·분석



제 2 장

산지관리 관련 이론적
논의

KRILA

제 2 장

산지관리 관련 이론적 논의

1. 산지의 개념

□ 산지의 사전적 의미¹⁾

- 산지(山地)는 평야·고원·구릉에 비해서 기복이 크고, 경사가 가파른 사면을 의미함
- 산지는 지구가 생겼을 때부터 있는 안정된 대지성(臺地性)의 순상지와, 지각의 격심한 융기·침강에 의한 조산운동으로 형성된 것이 있음
- 이러한 산지는 인간의 생활에 있어 교통 방해가 되기도 하지만, 산지에 포함된 다양한 지하자원을 활용하기도 하고, 산림자원 이용하는 등의 많은 이익을 가져다 주고 있음. 이렇듯 인간의 생활 및 문화에 많은 영향을 미치고 있음

□ 산지의 제도적 의미²⁾

- “산지”란 주택지 및 대통령령으로 정하는 농지, 초지(草地), 도로, 그 밖의 토지는 제외한 토지로서, 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제67조제1항에 따른 지목이 임야인 토지, 입목(立木)·죽(竹)이 집단적으로 생육(生育)하고 있는 토지, 집단적으로 생육한 입목·죽이 일시 상실된 토지, 입목·죽의 집단적 생육에 사용하게 된 토지, 임도(林道)·작업로 등 산길 등을 의미함

1) 산림청 용어해설 참조, 검색어: 산지. (http://www.forest.go.kr/newkfsweb/kfi/kfs/mwd/selectMtstWordDictionary.do?pageIndex=1&pageUnit=10&wrdsn=4220&searchWord=&searchType=&wrdsType=1&searchWrd=%EC%82%B0%EC%A7%80&mn=KFS_02_05_06_02&orgId=flj)

2) 「산지관리법」 제2조

□ 산지 관련 주요 용어의 의미

- “산지전용”(山地轉用)이란 산지를 해당 용도 외로 사용하거나 이를 위하여 산지의 형질을 변경하는 것을 의미함. 구체적으로 조림(造林), 숲 가꾸기, 입목의 벌채·굴취, 토석 등 임산물의 채취, 대통령령으로 정하는 임산물의 재배, 산지일시사용 등을 포함하고 있음
- “산지일시사용”이란 산지로 복구할 것을 조건으로 하여, 산지를 일정 기간 동안 사용하거나 이를 위하여 산지의 형질을 변경하는 것을 의미함. 산지를 임도, 작업로, 임산물 운반로, 등산로·탐방로 등 숲길, 그 밖에 이와 유사한 산길로 사용하기 위하여 산지의 형질을 변경하는 것을 포함하고 있음
- “산지경관”이란 산세 및 산줄기 등의 지형적 특징과 산지에 부속된 자연 및 인공 요소가 어우러져 심미적·생태적 가치를 지니며, 자연과 인공의 조화를 통하여 형성되는 경치를 의미함

2. 산지관리 관련 선행연구 고찰

□ 제1차 산지관리기본계획 수립 이전 연구 (이전 ~ 2012년)

- 채미옥(2006) 연구의 경우, 산지의 이용행태 및 방법이 변화하고 있고, 산지에 대한 사회적 요구 및 수요가 변화하고 있는 상황이기 때문에, 산지관리 제도에 대한 전반적인 검토를 통해 개선방안을 찾고 있음
 - 산지관리제도의 문제점으로 아래의 다섯가지 등을 지적하고 있음

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">① 산지와 산림의 미분화② 제한적 산지보전개념의 문제③ 산지 중심의 산지구분 체계④ 산지 내 누적적 행위제한 문제⑤ 친환경적 산지개발기준 및 계획적 산지관리기준 미흡 |
|--|

- 우선 산지와 산림의 미분화 문제의 경우, 「산지관리법」에서의 산지가 임업 생산이라는 차원에서 접근하고 있다는 점을 지적하고 있음.
 - 즉, 주로 나무의 유무에 의해 산지를 판단하고 있고, 과수원, 도로, 하천 등의 요소가 제외되고 있다는 문제가 있음.
 - 제한적 산지보전개념의 경우, 산지를 전혀 건드리지 않는 것을 ‘보전’의 개념으로 삼고 있으며, 한번 전용이 이루어진 산지는 더 이상 보전 대상이 아니기 때문에 사후관리가 이루어지지 않는다는 문제가 있음.
 - 산지 중심의 산지구분 체계의 경우, 산지 주변지역과의 연계가 전혀 이루어지지 않는 문제를 의미함.
 - 보전산지(경사도&입목도 기준으로 36°와 21° 이상)와 보전농지(경사도&집단화 기준으로 8~9°)에 속하지 않는 경사도 10°에서 21° 사이의 농지와 산지에서 주택, 공장 등이 난립하여 산지와 농지에 모두 악영향을 미치는 현상이 발생하기도 함.
 - 산지 내 누적적 행위제한의 경우, 도시 내 자연녹지지역에서의 주택, 공장, 폐기물처리시설 등으로 인한 개발 문제, 비도시지역에서의 준보전산지의 개발규제 수단이 미흡한 부분이 있음
 - 친환경적 산지개발기준 및 계획적 산지관리기준 미흡의 경우, 「산지관리법」에서 보전산지와 준보전산지의 용도구분과 전용에 대한 사항만 다루고 있고, 전용된 산지의 개발 및 활용에 대해서 개별법을 따르게 한 점이 문제이며, 특히 개별법의 개발규정은 산지 특성이 고려되지 않고 평지를 대상으로 규정한 것이기 때문에 현실과 맞지 않는 문제가 발생하고 있음
- 이대희 외(2007) 연구의 경우, 산림관리의 효과성 및 효율성을 향상시키기 위해 산림관리에서의 바람직한 거버넌스 협력체 구축을 제안하고 있음
- 바람직한 거버넌스 체계 구축을 위해 민간 참여 여건 조성, 민간참여 활성화 방향 모색, 중앙정부와 지방정부간 역할 재정립, 민관 거버넌스 협력체 구축(갈등형 & 합의형), 민관 거버넌스 협력체 구성을 위한 원칙 수립 등을 제시하고 있음

- 우선 민간참여를 위해서는 민간의 산림관리에 대한 높은 관심이 전제되어야 하며, 이러한 관심이 실제 참여행동으로 나타날 수 있도록 실질적인 조치 및 노력이 동반되어야 함을 강조하고 있음
 - 중앙정부와 지방정부간 역할 재정립이 요구되는 상황 속에서, 중앙정부가 지닌 높은 전문성 및 지방정부가 지닌 높은 현지성/접근성을 적절히 활용하고, 그 중간지대에 시민단체를 함께 활용함으로써, 과거로부터 이어오던 중앙과 지방 간의 의미없는 경쟁을 최소화하고, 정책의 효과를 극대화 할 수 있다는 것을 강조하고 있음
 - 또한 거버넌스 협력체의 의존성, 재무적 차원, 중심성, 대체불가능성, 불확실성에 대한 대처 등의 역량을 알맞게 고려하여 협력체를 구성할 수 있다는 점을 제시하고 있음
- 김정순(2008) 연구의 경우, 산지관련 제도를 정비하고 산지관련법령의 체계 정비 및 법령 개정안 제시를 연구목적으로 삼고 있음
- 연구결과, 산지전용 및 산지의 일시사용을 허락하고, 보전산지의 중복규제를 완화해야 함을 강조하고 있으며, 산지관리종합정보체계의 구축, 운영, 활용과 관련된 조항을 신설하여, 보다 체계적 관리의 토대 마련을 강조하고 있음
- 박영규 외(2009) 연구의 경우, 유형별 산지개발실태, 산지전용허가기준의 문제점, 산지전용허가기준의 적정성 평가 등을 통해 산지전용허가기준의 개선 방안을 모색하고 있음
- ha당 입목축적, 평균경사도, 절·성토면의 수직높이, 표고 50/100, 건축물 높이, 연접개발 제한, 최소 소단규정, 복구설계서의 승인시점 등에 대한 개선이 필요하다고 지적하고 있음
 - 우선적으로 해결해야 할 사항을 몇 가지 제시하고 있음. ‘평균경사도 25도 이하’의 경우, 최대 경사도가 아닌 평균경사도 개념을 적용하고 있기 때문에 급경사지가 포함되는 문제를 내포하고 있음
 - 따라서 당시 평균경사도 35° 이하를 평균경사도 25° 이하로 설정하되, 지역

여건을 고려하여 일정비율을 증감하거나 급경사지의 구성비율 초과시 개발을 제한하는 등의 탄력적 조치가 필요한 것으로 나타났음.

- 기타 여러 사항들에서도 개선에 대한 의견이 많이 제시되고 있는데, 대부분 일률적인 기준으로 인해 제도의 취지를 살리지 못하고 있기 때문에, 기준의 탄력적 설계 및 적용을 통해 실질적으로 산지를 보호하고, 주민들에게 편익을 제공하는 의견을 제시하고 있음
- 정주상 외(2009) 연구의 경우, 국내의 산지전용 실태를 파악하고 중장기적으로 산지이용 수요변화에 대응하기 위한 관리방안을 모색하고 있음
 - 우선적으로 개선해야할 사항으로서, 산지이용 수요의 종합적 관리를 강조하고 있음. 현재의 개별적인 관리방식으로는 한계가 있기 때문에 종합적이고 통합적인 관리방안을 구축해야 한다고 강조하고 있음
 - 특히 개발행위허가제도 및 자발적인 산지보전을 위한 인센티브 프로그램을 통해 통합적 관리를 실현할 수 있다고 제시하고 있으며, 개발행위허가제도의 도입이 필요하다고 강조하고 있음
 - 당시 산지전용허가제도는 변경 이후 사후관리가 전혀 이루어지지 않는 문제가 발생하기 때문에, 이러한 한계점을 극복하기 위해서는 지목변경 없이 개발행위를 허가하고 관리감독하는 제도의 도입이 필요하다고 주장하고 있음
 - 한편 개발권 양도 제도의 도입을 통해 서로 다른 지역끼리 개발권 거래를 허락하고, 그 과정에서의 개발이익을 환수함과 동시에 산지의 경제적 권익을 보장함을 제시하고 있으며, 한계농지 및 유휴토지를 산지로 전환하였을 경우, 온실가스 감축활동으로 인정하여 탄소배출권을 부여하는 그린 비즈니스 모델을 개발하는 것도 대안으로 제시하고 있음
- 손학기 외(2011) 연구의 경우, 산지구분체계의 한계를 파악하고 그 한계를 극복할 수 있는 대안을 제시하며, 새로운 구분체계 상에서 추구해야 할 산지관리 방향을 제시하고자 하였음
 - 문제점의 경우, 산지구분 타당성 조사를 실시하고 있으나, 실제 산지구분의 조정을 위해 실시하기보다는 민원해소의 목적으로 실시하는 등 형식적으로

운영되고 있다는 점을 지적하고 있고, 산림의 생태적 연결성 미 고려, 산림의 파편화 문제, 기성시가지와의 연계성 부족 등을 지적하고 있음

- 노현우 외(2011) 연구의 경우, 「산지관리법」과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 중심으로 문제점을 파악하고, 산지전용허가 표고기준의 개선방안과 두 법률의 기준을 통합적으로 운용할 수 있는 방안을 제시하고자 하였음
 - 문제점의 경우, 산지전용허가를 위해 활용되는 프로그램 운영과정에서 표고기준점을 임의(수동)로 지정하여, 사용자에 따라 오차가 발생한다는 점을 지적하고 있으며, 개발허가 표고기준 작성 과정에서 담당공무원들이 현행기준 및 작성근거를 제대로 파악하지 못하고 있다고 지적하고 있음
 - 또한 표고 50/100의 표고기준도 각 사례마다 적정한 지 여부를 객관적으로 판단하기 어렵다고 강조하고 있으며, 사례분석을 통해 ‘산정부’도 상황에 따라 동일하지 않을 수 있다는 점을 지적하고 있음
 - 이러한 문제를 해결하기 위해, 「산지관리법」의 표고기준 변경을 제안하고 있음. 이를 통해 산정부 결정방법, 산자락 하단부 결정방법, 복합사면에서의 표고 기준 조정 등의 기준 타당성 향상을 추구하였음

□ 제1차 산지관리기본계획 수립 이후 연구 (2013년 ~ 2017년)

- 김한도(2013) 연구의 경우, 산지의 중요성을 인식하고 이를 올바르게 이용하고 관리할 수 있는 방안을 모색하고 있음
 - 문제로서, 보전산지의 해제를 통해 지가상승이 이루어진 점, 산림정책 수립에 필요한 기본 통계 작성이 부실한 점 등을 제시하고 있음. 이를 해결하기 위해 제5차 산림기본계획의 주요 내용(비전, 목표, 7대 전략, 27대 핵심과제 등)이 계획대로 추진되어야 함을 강조하고 있음
- 손학기·진정수(2013) 연구의 경우, 산지관리기본계획의 의미를 파악하고 체계적인 산지관리에 대한 중요성을 강조하고 있음
 - 제1차 산지관리기본계획은 산지를 국가단위 공간계획으로 체계적으로 관리하고자 하는데 의미가 있다고 보고 있으며, 기존에 지적되던 산림관리와 산

지관리를 통합적으로 관리할 수 있는 기반이 마련되었다는데 의미를 두고 있음

- 또한 그 이전의 산림경영과 보전의 대상으로 인식되던 산지를 녹색서비스 제공지역으로서의 인식 전환에 의미가 있다고 보고 있음
- 김홍상·채광석(2014) 연구의 경우, 중앙정부 중심의 농지관리 사무들을 지방자치단체에 일부 이관하여, 정책의 효과성, 효율성, 민주성 등을 강화하는 것에 초점을 두고 있음
 - 농지관리의 경우, 그동안 자치사무로 이양하는 노력을 꾸준히 기울여왔지만, 아직 부족한 상황임을 강조하고 있음. 농지관리의 경우, 현지성 및 접근성이 중요하기 때문에 이미 대부분 지방자치단체 사무로 분류되고 있음
 - 하지만, 더욱 체계적으로 나아가기 위해서는 지방에 이양되거나 기관위임된 농지전용허가 관련 법제화된 규정이 마련되어야 함을 강조하고 있으며, 농지전용 및 보전에 관한 사항은 지방으로 이양하되, 중앙에서 가이드라인을 만들어서 특정 범위를 벗어나지 않게 하는 노력이 필요하다고 제시하고 있음
- 박상현 외(2015) 연구의 경우, 강원도의 특성을 반영한 자연환경자원 가치제고 방안을 제시하고 있음
 - 우선 자연환경자원의 가치증가와 이용 다변화 흐름이 우리나라에서도 나타나고 있고, 특히 산지가 많은 강원도에게 매우 중요한 사안으로 받아들여지고 있음을 강조하고 있음. 이를 위해 자원의 지속가능한 이용을 위해 시군별 보전자원, 시군별 가용자원을 분석하였고, 이에 대한 체계적 관리 중요성을 제시하고 있음
 - 다만, 이러한 지속가능한 활용을 저해하는 법제도적 요소가 가장 큰 걸림돌임을 지적하면서, 중앙정부 차원의 대규모 허가 방식은 지양하고, 지방자치단체 중심의 중소규모 허가 등을 통해 지역의 특성을 반영한 이용을 추구함과 동시에 보전의 의미를 살리는 방안을 강조하고 있음
- 손학기(2015) 연구의 경우, 산지관리 기본계획의 문제점을 진단하고 개선방안을 제시하고자 하였음

- 향후 국가단위의 상위계획과 연계될 필요가 있음을 제시하는데, 산림계획은 산지계획 위에 수립되어야 함을 강조하고 있음. 또한 시도단위 계획과의 연계도 중요하다고 제시하고 있음. 또한 현지의 특성반영을 위한 시군단위 계획과의 연계성도 중요하다고 언급하고 있음

□ 선행연구를 통한 시사점

- 산지관리 기본계획 이전의 경우, 산지/산림 등의 기본적 개념에 대한 혼동 문제, 파편적·개별적으로 이루어졌던 산지관리의 운영상 문제, 중요하고도 기본적인 기준이 마련되지 않았던 제도상 문제 등을 꼽을 수 있음
- 이후 2013년 산지관리기본계획 수립 이후 어느 정도 체계를 갖추었다고 평가받고 있으며 기존에 논의되던 문제점을 어느 정도 반영하였음
- 하지만, 산지관리기본계획 수립 이후에도 여전히 산지관리 관련 문제점이 존재하고 있음. 우선 국가단위 상위계획으로서의 성격을 가지고 있다 보니, 많은 사항들이 중앙정부에 의해 결정되고 있다는 문제점이 있었음
- 또한 표면적으로는 산지관리의 효과성 및 효율성을 추구하지만, 실제 현장에서는 그렇지 못한 상황이 지적받고 있었음. 또한 산지 특성상 현지 지역의 특성이 반영되어야 함에도 불구하고 중앙정부의 획일적 기준에 의해 다뤄지기 때문에 많은 어려움이 있다는 점도 지적되고 있음
- 그로 인해 시도 및 시군과의 협의 및 연계는 잘 이루어지지 않고 있는 실정 이어서 산지관리 분야의 개선이 시급한 상황임을 확인할 수 있었음. 또한 산지와 연관되어 있는 타 법령과의 연계가 아직도 미흡하다는 문제점을 발견할 수 있었음
- 이러한 문제를 해결하기 위해서 선행연구에서 언급하고 있는 사항은 시도/시군구와의 연계 강화, 현실적이지 않는 기준에 대한 개정 등이 있음

3. 산지관리 관련 법제도 고찰

□ 「산지관리법」의 주요 내용 및 특징

- 「산지관리법」은 산지의 종합적이고 체계적인 관리를 통하여 산지의 난개발을 방지하고 친환경적인 산지이용체계를 구축하기 위해 제정되었음.
 - 산지 관리제도를 개선·보완하는 한편, 당시 산림법에서 복잡하게 규정하고 있는 산지의 관리제도를 국민들이 알기 쉽게 정비하기 위하여 이를 산림법에서 분리하여 2003년에 새롭게 법을 제정하였음
- 「산지관리법」은 산지관리를 위한 기본적 사항에 대한 규정을 포함하고 있으며, 크게 산지의 보전, 산지전용허가, 토석채취, 재해방지 및 복구 등의 내용을 담고 있음
 - 우선, 산지의 보전의 경우, 산지관리기본계획의 수립에 관한 사항, 기본계획과 지역계획의 내용, 기본계획과 지역계획 수립을 위한 조사, 산지관리정보체계의 구축 및 운영 관련 사항, 산지의 구분, 보전산지의 지정절차, 보전산지의 변경 및 해제, 산지전용 및 일시사용제한지역의 지정 등의 내용을 포함하고 있음
 - 산지전용허가와 관련하여, 산지전용허가, 산지전용신고, 산지일시 사용허가 및 신고, 산지전용허가 등의 효력, 산지전용허가 등의 기간, 산지전용허가기준, 산지전용 타당성조사, 타당성 조사 결과의 공개, 대체산림자원조성비, 산지전용허가의 취소, 용도변경의 승인, 산지의 지목변경 제한, 산지관리위원회 설치 및 운영 등을 설명하고 있음
 - 토석채취와 관련하여, 토석채취허가, 채석경제성의 평가, 광구에서의 토석채취, 토석채취의 허가기준, 채석단지의 지정 및 해제, 채석단지에서의 채석신고, 토석채취허가의 취소, 국유림의 산지 내의 토석의 매각, 한국산림토석협회 등을 다루고 있음
 - 재해 방지 및 복구와 관련하여, 재해의 방지, 복구비의 예치, 산지전용지 등의 복구, 복구설계서의 승인, 산지복구공사의 감리, 복구의 대집행, 복구준공검사, 복구비의 반환, 불법산지전용지의 복구, 복구전문기관의 지정 및 육성, 한국산지보전협회 등의 내용을 포함하고 있음

□ 「산지관리법」의 주요 내용의 개정

- 「산지관리법」은 2003년도 제정된 이후, 몇 차례 개정되는 과정을 겪었음
 - ‘03년도 법 제정 당시 포함되지 않았던 사항들을 중심으로 보완되었는데, 산지의 합리적 보전과 이용을 촉진하기 위해 대통령령에 규정되어 있는 산지전용제한지역지정의 해제사유를 법률에 직접 규정하는 내용이 추가되었음
 - 또한, 보전산지 안에서의 행위제한을 완화하고 적용특례를 보완하며, 산지전용 및 토석채취 변경허가제도를 일부 완화하고, 산지전용제한지역 안에서의 산지매수청구제도를 도입하며, 채석에 관한 규정과 토사채취에 관한 규정을 토석채취에 관한 규정으로 일원화하고, 복구비 제도를 개선하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하였음(‘07년 1월 개정)
 - 이후 폐광산에 관한 사항이 중점적으로 보완되었음. 폐광산의 방치로 인하여 폐광산에서 유출되는 각종 중금속 오염수가 토양과 수질을 오염시켜 중금속에 감염된 쌀이 국민의 생명을 위협할 뿐만 아니라 오염된 쌀을 소각처리하는 자원낭비가 발생하고 있으므로 국민의 건강을 지키고 예산낭비를 방지하기 위하여 산지전용제한지역 및 보전산지 안에서 「광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률」에 따른 광해방지시설을 설치할 수 있도록 하려는 사항이 포함되었음(‘07년 7월 개정)
 - 또한, 산지전용 허용 시, 실시되는 지표조사 등과 관련된 사항이 보완되었음. 산지전용제한지역에서 매장문화재 발굴을 위한 산지전용 허용 시 지표조사를 함께 허용하고, 최근의 이상기후 현상으로 인하여 급증하는 산사태 예방 등을 위해 보전산지 안에서의 산지전용 허용 시 지질·토양조사와 이에 따른 시설물 설치를 허용하며, 산지전용 허가기준 등의 적합 여부에 대하여 관계전문기관을 지정하거나 조사협의체를 구성하여 이를 조사·검토하게 하는 내용이 개선되었음(‘09년 5월 개정)
- 산지관리기본계획 제도의 도입
 - 산지관리기본계획제도도 새롭게 도입되었음. 지목변경을 전제로 하는 산지전용과 구분하여 산지일시사용제도를 도입하고, 산지를 체계적으로 관리하

기 위하여 산지관리기본계획을 수립하며, 합리적인 산지전용허가를 위해 산지전용타당성조사제도를 도입하고, 산지이용 규제를 합리화하며 그 밖에 양벌규정 정비, 조례 위임 규정 반영 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선하였음('10년 5월 개정)

- 또한 산지소유자의 의견을 듣는 절차를 마련하였고 관련 협회 설립에 대해서도 새롭게 규정하였음. 토석을 효율적으로 이용하고 개발·관리할 수 있는 한국산림토석협회를 설립하며, 보전산지의 지정 등에 있어서 해당 산지소유자의 수용가능성을 제고하고 민원을 예방하기 위하여 산지소유자의 의견을 듣는 절차를 마련하였음.
- 또한 법률에 이해관계인의 범위를 보다 확대하여 명확하게 규정하고 이의신청요건도 완화하는 대신 위장 이의신청 등 행정적 부담을 주는 불법행위에 대하여 처벌규정을 두어 무분별한 이의신청을 방지하고, 산지 인근 지역주민들의 무선통신을 원활하게 하고 각종 긴급 상황이나 재해로부터 신속한 대응이 가능하도록 하기 위하여 무선전기통신 송수신 시설을 설치하는 경우를 산지전용신고 사유에 포함하도록 하였음

○ 산지관리에 관한 산림청장의 권한의 일부 지자체장에게 이양 등

- 산지전용·일시사용제한지역 및 보전산지에서의 허용행위를 추가하고, 행정처분에 따른 청문대상의 범위를 보다 확대하며, 산지관리에 관한 산림청장의 권한의 일부를 지방자치단체의 장에게 이양하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선하였음('12년 2월 개정)
- 산지전용 허가기준을 지방자치단체가 조례로서 정할 수 있도록 하는 내용도 새롭게 다루었음. 투자활성화를 위한 입지규제 개선 및 지방분권 촉진을 위하여 산지전용 허가기준을 지방자치단체가 해당 지역의 여건을 고려하여 조례로 정할 수 있도록 하였음. 시·도지사도 채석단지의 지정 및 해제를 할 수 있도록 하며, 관광지 조성사업이나 산업단지 개발사업 등 장기간에 걸쳐 단계적으로 이루어지는 사업의 경우 사업자 신청에 의한 산지전용지의 중간복구를 허용하는 내용을 포함하고 있음('14년 3월)

- 또한 산지의 측성에 대한 평가와 관련된 내용이 보완되었음. 보전산지의 지정해제 여부를 판단하기 위하여 필요한 경우 지금까지는 산림청의 「보전산지 지정, 변경지정 및 해제 지침」에 따라 해당 산지의 입지여건, 자연경관 및 산림생태계 등 산지의 특성에 관하여 평가를 실시하여 왔음
- 하지만, 당시에 이러한 산지의 특성에 관한 평가에 법적 정당성을 부여하기 위하여 법률에 그 근거를 마련하는 한편, 토석채취 관련업의 경우에는 안전 사고 발생 및 산림 훼손 가능성이 높으므로 이를 방지하기 위하여 토석채취 허가를 받은 자 등에게 사업장의 안전 확보 등의 업무를 담당하는 사람을 지정하도록 하고 산림청장 등으로 하여금 해당 업무 담당자에게 필요한 교육을 할 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선 하였음(‘15년 3월 개정)

○ 산지에 관한 규정의 정비 및 미비점 개선·보완

- 산지에 관한 규정을 정비하였음. 산지를 농지로 불법 전용한 경우 산지에 해당하는지 여부에 관한 법 집행상의 일관성을 확보하기 위하여 산지에 관한 규정을 정비하고, 성토(盛土) 또는 절토(切土) 등을 통하여 지표면으로부터 높이 또는 깊이 50센티미터 미만의 형질변경을 수반하는 임산물의 재배 등은 허가나 신고 없이 산지에서 할 수 있도록 하여 산지에서의 행위 제한을 합리적으로 조정하여 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하였음
- 또한 적법한 절차에 따르지 아니하고 산지를 3년 이상 계속하여 전, 답, 과수원의 용도로 이용하거나 관리하고 있는 경우 이 법 또는 다른 법률에 따른 산지전용의 행위제한, 허가기준 및 농림축산식품부령으로 정하는 기준에 적합한 경우에는 심사를 거쳐 산지전용허가 등 지목 변경에 필요한 처분을 할 수 있도록 하려는 내용이 포함되어 있음(‘16년 12월 개정)
- 대체산림자원조성비에 대한 카드납부 근거 규정이 없어 납부대상인 국민들이 현금으로 납부하는 불편이 있으므로 카드납부 근거 규정을 마련하였음
- 토석채취의 범위에 토석의 가공 및 반출을 추가하고, 산지전용허가지 등에

서 생산되는 토석의 경우 제한적으로 반입·반출을 허용하며 불법전용산지의 복구비 예치 근거를 마련하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선하였음('17년 4월 개정)

- 또한, 산지경관에 대한 정의를 신설하고, 산지관리기본계획 등에 산지경관 관리에 관한 사항을 포함하여 산지경관을 체계적·계획적으로 관리하는 한편, 대체산림자원조성비 감면대상에 대한 사후관리제도를 도입하는 내용을 포함하고 있음
- 대체산림자원조성비를 납부하지 않은 경우 등에는 산림청장등이 관계 행정기관의 장에게 그 목적사업에 관련된 승인·허가 등의 취소를 요청할 수 있도록 규정하여 대체산림자원조성비 미납액 해소 방안을 마련하며, 대체산림자원조성비가 감면되는 용도에서 감면되지 않거나 감면비율이 낮은 용도로 변경하려는 경우 산림청장등의 승인을 받도록 하는 등 운영상 미비점을 개선하는 내용을 포함하고 있음('18년 3월)

□ 「산지관리법 시행령」의 주요 내용 및 특징

○ 주요 내용 및 특징

- 산지의 종합적이고 체계적인 관리를 통하여 산지의 난개발을 방지하고 친환경적인 산지이용체계를 구축하기 위한 산지관리법이 산림법에서 분리되어 새로이 제정됨에 따라 동법에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 정하고 있음

○ 산지관리법 시행령 주요 내용

- 관계 행정기관의 장이 500만제곱미터 이상의 보전산지를 특정 용도로 이용하기 위하여 산림청장에게 협의를 요청하는 경우 산림청장은 중앙산지관리위원회의 심의를 거쳐 그 의견을 통보하도록 하는 내용이 포함되어 있음
- 태백산맥·소백산맥 및 차령산맥의 능선을 중심으로 좌우 1킬로미터안에 위치하는 산지를 산지전용제한지역으로 지정하여 자연경관 및 산림생태계를 보전할 수 있도록 정하고 있음

- 또한, 임도·작업로 등 산림경영과 관련된 시설의 설치, 농림어업의 경영을 위한 660제곱미터 미만의 농림어업인 주택의 건축, 1만제곱미터 미만의 산지에서 관상수를 재배하는 행위 등 임업용산지와 공익용산지에서 허용되는 행위를 구체적으로 담고 있음
- 산지전용허가를 하는 때에 산림기능의 유지 및 재해방지 등을 위하여 10만 제곱미터 이상의 산지를 전용하는 경우에는 형질변경을 단계적으로 실시하거나 형질변경이 완료된 부분을 중간복구하도록 하고, 재해방지사설을 설치하도록 하는 등의 조건을 붙일 수 있도록 개선되었음
- 산지전용에 따른 대체산림자원조성비(대체조림비)를 감면하는 경우 종전에는 산지의 구분에 관계없이 일률적으로 감면율을 적용하였으나, 앞으로는 보전산지와 준보전산지에 대한 감면율을 분리하여 적용하도록 하고 있음
- 산지의 합리적인 이용 및 보전에 관련된 사항을 심의하도록 하기 위하여 중앙산지관리위원회 및 지방산지관리위원회를 위원장 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성하도록 하는 등 산지관리위원회의 구성과 운영에 관한 사항을 정하고 있으며,
- 석재 또는 토사의 채취를 허가하는 경우에는 인접지의 붕괴를 방지하기 위하여 채취허가구역의 경계로부터 10미터안에 있는 지역을 완충구역으로 설정하도록 하고, 완충구역에서는 채취행위를 할 수 없도록 함(영 제36조제3항·제43조제3항 및 별표 8).

□ 「산지관리법 시행규칙」의 주요 내용 및 특징

○ 주요 내용 및 특징

- 적법한 절차에 따르지 아니하고 산지를 장기간 농지로 사용하고 있는 등의 경우에는 산지전용허가 등 지목변경에 필요한 처분을 할 수 있도록 불법전용산지에 대한 임시특례를 마련하고, 산지전용허가 등을 받으려는 자가 복구설계서를 제출하여 산지전용허가 등을 받은 경우에는 별도의 복구설계서에 대한 승인 신청을 하지 아니하더라도 복구설계서를 승인받은 것으로 간

- 주하는 등의 내용으로 「산지관리법」이 개정
- 또한, 불법전용산지의 지목변경을 위하여 신고하려는 경우 제출서류 등을 정하고, 산지전용허가 등을 받으려는 자가 해당 허가 등을 신청할 때에 복구설계서를 제출하는 경우에는 복구설계서와 유사한 내용의 복구계획서는 제출하지 아니할 수 있도록 하는 등 법률에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정하고 있음
 - 대체산림자원조성비의 분할납부를 신청하는 경우 이행보증금을 대신하여 예치할 수 있는 지급보증서의 종류를 명확히 하고, 송전시설은 설치면적에 관계없이 10년 이내의 범위에서 산지일시사용기간을 결정할 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려고 한 것임



제 3 장

산지전용 관련 국내 법제도 및 해외 사례 분석

KRILA

제 3 장

산지전용 관련 국내 법제도 및
해외 사례 분석

1. 국내 산지전용 관련 법제도

1) 국내의 산지전용 제한 관련 법제도 현황

- 산지전용과 관련하여 「산지관리법」 9조에서는 보전산지에 대한 산지전용과 일시사용에 대한 제한지역을 다음과 같이 규정하고 있음

제9조(산지전용·일시사용제한지역의 지정) 산림청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 산지로서 공공의 이익증진을 위하여 보전이 특히 필요하다고 인정되는 산지를 산지전용 또는 산지일시사용이 제한되는 지역(이하 "산지전용·일시사용제한지역"이라 한다)으로 지정할 수 있다.

1. 대통령령으로 정하는 주요 산출기의 능선부로서 산지경관 및 산림생태계의 보전을 위하여 필요하다고 인정되는 산지
2. 명승지, 유적지, 그 밖에 역사적·문화적으로 보전할 가치가 있다고 인정되는 산지로서 대통령령으로 정하는 산지
3. 산사태 등 재해 발생이 특히 우려되는 산지로서 대통령령으로 정하는 산지

산림청장은 제1항에 따라 산지전용·일시사용제한지역을 지정하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 산지소유자, 지역주민 및 지방자치단체의 장의 의견을 듣고 관계 행정기관의 장과 협의한 후 중앙산지관리위원회의 심의를 거쳐야 한다.

산림청장은 제1항에 따라 산지전용·일시사용제한지역을 지정한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지정사실을 고시하고 관계 행정기관의 장에게 통보하여야 하며, 그 지정에 관한 관계 서류를 일반에게 공람하여야 한다.

산림청장은 제3항에도 불구하고 시장·군수·구청장으로 하여금 산지전용·일시사용제한지역의 지정에 관한 관계 서류를 일반에게 공람하게 할 수 있다.

- 법 9조 2항에서 규정한 바와 같이 산지전용을 제한하기 위해서는 지자체의 역할이 미비하며 단순히 산지소유자, 지역주민과 동등한 위치로 의견을 제시할 수 있음

- 또한 법 제9조 1항 1호 및 동법 시행령 제8조, 「백두대간보호에 관한 법률」 제6조에 따르면 백두대간이 남북으로 관통하는 강원도의 산지지역은 법 10조에서 규정한 예외조항을 제외하고는 산지전용이 어려운 것으로 나타나고 있음

제8조(산지전용·일시사용제한지역의 지정대상 산지) 법 제9조제1항제1호에서 "대통령령으로 정하는 주요 산줄기"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 산줄기를 말한다.

1. 강원도 고성군·양양군·인제군 소재의 향로봉부터 지리산으로 이어지는 태백산맥과 소백산맥에 속하는 산줄기
2. 강원도 태백시 소재의 삼수령부터 부산광역시 사하구 소재의 물운대로 이어지는 태백산맥(제1호의 규정에 의한 태백산맥을 제외한다)에 속하는 산줄기
3. 강원도 강릉시·평창군·홍천군 소재의 오대산부터 충청남도 보령시·청양군·홍성군 소재의 오서산으로 이어지는 차령산맥에 속하는 산줄기

법 제9조제1항제1호에 따른 산줄기의 산지로서 자연경관 및 산림생태계의 보전에 필요한 산지는 당해 산줄기의 능선 중심선으로부터 좌우 수평거리 1킬로미터안에 위치하는 산지로 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 산지를 제외한다.

1. 지형 또는 인근의 토지이용 상태 등을 고려할 때 산지전용·일시사용제한지역으로 지정하는 것이 부적합하다고 인정되는 산지
2. 다른 법령의 규정에 따라 인가·허가·승인 등을 얻어 다른 용도로 개발중이거나 개발계획이 확정된 산지
3. 「백두대간보호에 관한 법률」 제6조의 규정에 의한 백두대간보호지역의 산지

제6조(백두대간보호지역의 지정) 환경부장관은 산림청장과 협의하여 백두대간 보호지역(이하 "보호지역"이라 한다)의 지정에 관한 원칙과 기준을 정한다. 다만, 사회적·경제적·지역적 여건의 변화로 원칙과 기준의 변경이 불가피하다고 인정하는 경우에는 산림청장과 협의하여 변경할 수 있다.

산림청장은 백두대간 중 생태계, 자연경관 또는 산림 등에 대하여 특별한 보호가 필요하다고 인정하는 지역을 제1항 본문에 따른 원칙과 기준에 따라 환경부장관과 협의하여 보호지역으로 지정할 수 있다. 이 경우 **보호지역**은 다음 각 호와 같다.

1. **핵심구역**: 백두대간의 능선을 중심으로 특별히 보호하려는 지역
2. **원충구역**: 핵심구역과 맞닿은 지역으로서 핵심구역 보호를 위하여 필요한 지역
보호지역의 지정 절차에 관하여는 제4조제3항·제5항 및 제6항을 준용하되, 필요한 경우 해당 지역주민의 의견을 들을 수 있다.

산림청장은 제2항에 따라 보호지역을 지정하였을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관보에 고시하고 관계 중앙행정기관의 장과 도지사에게 통보하여야 한다.

관계 도지사 또는 시장·군수는 보호지역의 지정과 관련되는 서류를 일반인이 열람할 수 있게 하여야 한다.

- 한편 산지관리법 시행령 제10조의 2와 관련하여 산지에서의 지역 등의 협의 기준 및 산지전용허가·산지일시사용 허가기준 등의 세부사항에 관한 규정은 산림청에서 고시한 「산지전용 허가기준 등의 세부 검토기준에 관한 규정」에 따르며 국방군사시설, 방송통신시설, 도로, 철도, 스키장, 골프장 등의 건설은 예외 조항으로 두고 있음

<표 3-1> 산지전용 허가기준 [자료: 산림청]

| 관련조문 | 세 부 사 항 |
|--------------------|--|
| 1. 영 별표 4 제2호가목 | 가. 2만㎡ 이상 집단화된 보전산지가 산지전용허가 대상에 포함될 경우에는 ha당 입목축적이 산림기본통계상 관할 시·군·구의 ha당 평균입목축적의 150% 이하이어야 한다. 다만, 국가·지방자치단체·공기업·준정부기관·지방공사·지방공단이 시행하는 공용·공공용 사 |

| 관련조문 | 세 부 사 항 |
|---------------------------------|--|
| | <p>업인 경우에는 그렇지 않다.</p> <p>나. 산림기본통계의 발표 다음 연도부터 다시 새로운 산림기본통계가 발표되기 전까지는 산림청장이 고시하는 시·도별 평균성장률을 적용하여 해당 연도의 관할 시·군·자치구의 헥타르당 입목축적을 구한다.</p> <p>다. 산불발생, 숲아베기 또는 인위적인 벌채를 실시한 후 5년이 지나지 않은 경우에는 산림청장이 고시하는 시·도별 평균성장률을 적용하여 산불발생, 숲아베기 또는 벌채 전의 입목축적으로 환산하고, 그 입목축적에 산림청장이 고시하는 시·도별 평균성장률을 적용하여 조사·작성한 시점까지의 성장량을 반영해야 한다.</p> |
| <p>2. 영 별표 4 제1호 마목</p> | <p>3) 가. 산지의 형질변경으로 발생하는 복구대상 절토·성토 경사면의 수평 투영면적은 산지전용면적의 50%를 초과해서는 안된다. 다만, 국방·군사시설, 사방시설, 하천, 제방, 저수지, 방송·통신시설, 도로, 철도, 스키장 등의 시설을 위한 산지전용인 경우에는 그렇지 않다.</p> <p>나. 도로를 설치하기 위해 산지전용을 하는 경우에는 비탈면을 안정시키기 위한 보호공의 설치, 경관훼손을 줄이기 위한 녹화공법의 채택 또는 터널·교량의 설치 등을 통해 비탈면 발생을 최소화해야 한다.</p> <p>4) 가. 절토·성토면의 기울기(절토·성토면의 높이에 대한 수평거리의 비율을 말한다)는 절토·성토면의 붕괴를 방지하기 위해 토질에 따라 다음의 요건을 충족해야 한다. 다만, 지질조사를 실시한 결과 안전한 것으로 인정되거나 옹벽·파일(말뚝)·앵커 등 재해방지시설을 설치하여 안전한 것으로 인정되는 경우에는 그렇지 않다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 경암인 경우의 기울기는 1: 0.5 이하일 것 2) 풍화암인 경우의 기울기는 1: 0.8 이하일 것 3) 토사인 경우의 기울기는 1: 1.0 이하일 것 4) 성토지의 자갈·토층(土層)인 경우의 기울기는 1: 1.0 이하일 것 5) 계단식 산지전용(가능한 기존의 지형을 유지하기 위해산지의 경사면을 따라 계단을 조성하고 산지전용하는 것을 말한다. 이하 같다) 토질에 관계없이 1: 1.4 이하일 것 <p>나. 절토·성토면으로 인해 재해 등이 우려되는 경우에는 다음에 해당하는 보호조치가 사업계획에 반영되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 충분한 규모의 배수시설의 설치 2) 비사(飛沙)나 낙석을 방지하는 시설의 설치 |

| 관련조문 | 세 부 사 항 |
|--|---|
| | <p>다. 산지전용 후 발생하는 복구대상 절토·성토면의 수직높이는 15m 이하가 되도록 사업계획에 반영해야 한다. 다만, 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그렇지 않다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 다른 법령에서 절토·성토면의 수직높이를 특별히 정하고 있는 경우 2) 계단식 산지전용인 경우. 이 경우 계단에 조성되는 사업부지의 너비(소단의 너비는 제외한다)는 각각 15m 이상이어야 한다. |
| <p>3. 영 별표 4 제1호 마목</p> <p>6) 세 목</p> | <p>가. 산지의 경관을 보전하기 위하여 전용하려는 산지는 해당 산지의 표고(산자락하단부를 기준으로 한 산정부의 높이로서 지반고를 말한다. 이하 이 목에서 같다)의 50% 미만에 위치하여야 한다. 다만, 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 국방·군사시설, 도로, 철도, 댐 그 밖에 이에 준하는 국토보전시설, 기상관측시설, 방송·통신시설, 공원시설, 스키장, 전망대시설, 수도시설, 지자체에서 직접 시행하는 천체관측시설 등의 시설의 설치를 위한 산지전용인 경우 2) 해당 산지의 표고가 100미터 미만인 경우 3) 해발고 300미터 미만의 산지(해당 시·군·구의 산림률이 전국 평균 이상인 지역에 한한다) <p>나. 산지를 전용하여 시설하는 건축물의 높이는 스카이라인, 주변 수목 높이 등을 고려하여 최소화되도록 하여야 한다.</p> |
| <p>4. 영 별표 2 제13호 및 영 별표 4 제2호라목) 세목</p> | <p>가. 해당 사업계획부지에 대한 보전산지의 면적비율은 매년 산림청장이 발표하는 임업통계연보상의 해당 시·군·구의 보전산지 면적비율(보전산지의 면적비율이 50% 이하인 경우에는 50%)을 초과해서는 안된다.</p> <p>나. 관할 시·군·구의 행정구역 면적에대한 산지면적의 비율이 전국 평균 이하인 경우로서 해당 사업계획부지 안에 편입하려는 산지의 평균경사도가 15° 미만이고 ha당 입목축적(산불 발생,축야베기 또는 인위적인 벌채를 실시한 후 5년이 지나지 않은 때에는 그 산불 발생, 축야베기 또는 벌채 전의 입목축적으로 환산하여 적용한다)이 산림기본통계상 해당 시·군·구의 ha당 평균입목축적의75% 미만인 경우에는 가목에 따른 보전산지 면적비율에 추가해 해당 사업계획부지의 10%의 범위에서 보전산지를 추가해 편입할 수 있다.</p> |

| 관련조문 | 세 부 사 항 |
|--------------------------|---|
| | <p>다. 가목 및 나목에도 불구하고 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 보전산지 편입 비율을 적용하지 않는다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 공용·공공용 시설의 설치를 위해 필요한 경우 2) 관계 법령 또는 인·허가 조건에 따라 민간사업자가 시행해 국가 또는 지방자치단체에 기부채납 또는 무상귀속하게 되는 공용·공공용 시설 3) 스키장, 집단묘지(공설묘지 및 법인묘지만 해당한다), 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제14조에 따른 대중골프장을 설치하기 위한 경우 |
| <p>5. 영 별표 4 제2호라목2)</p> | <p>가. 골프장의 경우에는 사업계획부지에 편입되는 산지의 20% 이상을 원형으로 존치하고 홀과 홀 간에 원형으로 산림을 존치하거나 수목을 식재(植栽)하여 녹지를 조성해야 한다.</p> <p>나. 스키장의 경우에는 슬로프와 슬로프의 사이에 산지를 원형으로 존치해야 한다.</p> <p>다. 가목 및 나목 외의 체육시설, 관광지, 택지의 경우에는 사업계획부지에 편입되는 산지의 20% 이상을 시설물의 사이와 사업계획부지의 경계부에 원형으로 존치하거나 수목을 식재하여 녹지를 조성해야 한다. 다만, 다른 법률에서 사업계획 부지에 편입되는 산지의 원형존치율 또는 수목 식재를 통한 녹지의 조성 등을 규정하고 있는 경우에는 그 법률의 규정에 따른다.</p> |

2) 산지전용으로 가능한 사업 관련 법제도 현황

관련 법제도 개요

- 강원도 지역의 특성상 각종 법규에 의해 타 지역보다 엄격한 산지전용 제한이 적용됨에도 불구하고 관광목적의 산악열차, 케이블카와 같은 궤도 설치 사업은 관계기관 각각의 법제도와 협의를 거치면 가능한 것으로 나타나고 있으며 현재 설악산 오색케이블카가 사업추진 중에 있음

- 궤도 사업과 연관된 법규는 자연공원법, 자연환경보전법, 환경영향평가법, 백두대간정맥에 대한 환경평가 가이드라인, 산지관리법, 궤도 운송법 등이 있으며, 각각의 법규를 통해 자연환경영향평가 및 관련 기관과의 협의 의무, 허가사항 등에 대한 검토사항이며 세부내용은 아래의 표와 같음

<표 3-2> 산지전용 관련 법제도의 주요 내용

| 구분 | | 주요내용 |
|-------|------------------------|---|
| 국토교통부 | 궤도운송법 | • 허가기준에 맞게 검토, 설비기준 적합 계획 |
| | 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 | • 토지용도에 따른 도입시설의 결정, 관련 인허가 사항 |
| 환경부 | 자연공원법 | • 교통·운수시설(도로·철도·궤도)을 1km 이상 신설/확장 시 자연환경영향평가 대상 |
| | 자연공원 식도 설치·운영 가이드라인 | • 주요 경관 조망이 가능한 곳에 식도 설치, 주요 봉우리는 피함 • 왕복 이용을 전제로 조성, 기존 탐방로와 연계 회피 • 공원관리청 외 식도 사업주체는 공원관리청과 공원관리협약 체결 |
| | 자연환경보전법 | • 자연공원내 개발사업은 자연경관영향 협의 필요 |
| | 환경영향평가법 | • 공원계획 변경협의 : 전략환경영향평가 • 식도 길이가 2km 이상 : 환경영향평가 • 공원자연보전지구 5,000㎡ 이상 개발 : 소규모 환경영향평가 |
| | 백두대간·정맥에 대한 환경평가 가이드라인 | • 백두대간 및 정맥의 핵심/완충구역 개발 시 규모/입지 등 제한 |
| 산림청 | 백두대간 보호에 관한 법률 | • 핵심/완충구역 개발 시 규모,입지 등 제한 |
| | 산지관리법 | • 보전산지의 경우 공공 궤도사업만 가능 |
| 문화재청 | 문화재보호법 | • 문화재를 포함하는 역사문화환경 보호 사항 |

□ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률은 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 진행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 함
- 일반산지내 궤도사업의 경우 제2조에 따라, 도로·철도·항만·공항·주차장 등 교통시설로서 기반시설에 속하며 도시·군관리계획으로 결정하며 궤도의 설치에 관하여는 궤도운송법을 따름

<표 3-3> 산지전용 관련 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 주요 내용

| 구분 | 내용 |
|----------------------------------|---|
| 정의 (제2조) | 4. "도시·군관리계획"이란 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지 이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 복지, 안보, 문화 등에 관한 다음 각 목의 계획을 말한다. 다. 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획 6. "기반시설"이란 다음 각 목의 시설로서 대통령령으로 정하는 시설을 말한다. 가. 도로·철도·항만·공항·주차장 등 교통시설 7. "도시·군계획시설"이란 기반시설 중 도시·군관리계획으로 결정된 시설을 말한다. |
| 도시·군계획 시설의 설치·관리 (제43조) | ① 지상·수상·공중·수중 또는 지하에 기반시설을 설치하려면 그 시설의 종류·명칭·위치·규모 등을 미리 도시·군관리계획으로 결정하여야 한다. 다만, 용도지역·기반시설의 특성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다 ② 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준 등에 필요한 사항은 국토교통부령으로 정하고, 그 세부사항은 국토교통부령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정할 수 있다. 다만, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법률에 따른다 ③ 제1항에 따라 설치한 도시·군계획시설의 관리에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 국가가 관리하는 경우에는 대통령령으로, 지방자치단체가 관리하는 경우에는 그 지방자치단체의 조례로 도시·군계획시설의 관리에 관한 사항을 정한다 |

| 구분 | 내용 | |
|--------------------------------|---|--|
| 도시·군계획 시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙 | 제1조 | 이 규칙은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제43조제2항의 규정에 의한 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준과 동법시행령 제2조 제3항의 규정에 의한 기반시설의 세분 및 범위에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다. |
| | 제36조 | 궤도의 구조 및 설치에 관하여는 「궤도운송법」이 정하는 바에 의한다 |
| 도시·군계획 시설사업의 시행자 (제86조) | <p>① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 관할 구역의 도시·군계획 시설사업을 시행한다</p> <p>② 도시·군계획시설사업이 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할 구역에 걸쳐 시행되게 되는 경우에는 관계 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 서로 협의하여 시행자를 정한다</p> | |

□ 궤도운송법

- 궤도운송법은 궤도시설(軌道施設)의 안전을 확보하고, 궤도운송과 궤도사업의 능률적인 운영 및발전을 도모하여 공공복리(公共福利)를 증진함을 목적으로 함
- 제4조에 따라 궤도사업을 경영하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장의 허가를 받아야 하나 궤도의 전부 또는 일부가 국립공원 또는 도립공원, 도시자연공원에 건설되는 경우에는 특별시장 또는 광역시장의 허가를 받아야 함
- 궤도사업의 허가와 관련하여 허가기준은 궤도시설의 건설 및 설비가 제15조에 따른 궤도시설의건설·설비기준에 적합할 것과 도로·하천·농지·산림·공원·문화재보호구역 등을 점용하는 경우에는 관할 행정기관의 장 또는 관리자의 허가나 승인 등을 받아야 함
 - 시장·군수·구청장 또는 특별시장·광역시장은 허가 또는 변경허가를 할 때에는 이용자의 안전과 편의 증진, 재해방지, 환경 보전 및 주변 교통에 미치는 영향 최소화 등을 위하여 필요한 조건을 붙일 수 있음

- 궤도사업 공사와 관련하여 제7조에 따라 궤도사업자는 허가일로부터 2년 이내에 궤도시설의 공사에 착수해야 하며, 천재지변이나 그 밖의 부득이한 사유로 기간 내에 궤도시설의 공사에 착수할수 없는 경우에는 시장·군수·구청장 또는 특별시장·광역시장의 승인을 받아 그 기간을 연장할수 있음. 이와 관련한 기간 연장의 신청 절차 및 그 밖에 필요한 사항은 국토교통부령으로 정함
- 궤도시설을 건설하려는 자는 신기술 적용을 통한 안전하고 편리한 대안을 제시하는 경우는 국토교통부장관의 승인을 통해 특별건설승인을 받아야 함

<표 3-4> 산지전용 관련 궤도운송법의 주요 내용

| 구분 | 내용 |
|----------------------------------|--|
| 특별건설승인 (제16조) | ① 건설·설비기준에 규정되지 아니한 궤도시설을 건설하거나 지형의 특성 등 대통령령으로 정하는 사유로 인하여 건설·설비기준에 따르기 어려운 궤도시설을 건설하려는 자는 궤도사업의 허가는 전용궤도의 승인을 신청하기 전에 시장·군수·구청장 또는 특별시장·광역시장을 거쳐 국토교통부장관의 승인(이하 "특별건설승인"이라 한다)을 받아야 한다. 특별건설승인을 받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. |
| 특별건설 승인의 기준 등 (시행령 제9조) | ① 법 제16조제1항에서 "지형의 특성 등 대통령령으로 정하는 사유"란 다음 각 호의 경우를 말한다. 1. 법 제15조에 따른 건설·설비기준에 따라 궤도시설을 건설하는 것이 지형 또는 주변 구조물의 특성상 곤란하거나 안전관리에 위험을 가져올 우려가 있는 경우 2. 해당 궤도시설의 용도 및 주변여건에 비추어 법 제15조에 따른 건설·설비기준을 완화하여 적용하는 것이 적합하다고 인정되는 경우 3. 신기술 등의 적용으로 법 제15조에 따른 건설·설비기준보다 안전하고 편리한 대안을 제시하는 경우 |

□ 자연공원법

- 자연공원법 개정 전 용도지구는 공원자연보존지구, 공원자연환경지구, 공원자연마을지구, 공원밀집마을지구, 공원집단시설지구 총 5개로 지정되어 있었으나 2009년 5월 법 개정 후 공원자연보존지구, 공원자연환경지구, 공원자연마을지구 총 3개로 변경, 2012년 7월 공원문화유산지구가 추가되어 총 4개로 변경됨
- 각각의 용도지구에 따라 허용되는 건축물 설치기준 및 삭도 길이의 허용범위, 개발면적에 따른 공원위원회 심의 및 자연환경영향평가 여부 등이 다르게 적용됨
- 케이블카 사업 대상지는 공원자연보존지구, 공원자연환경지구, 공원마을지구, 공원문화유산지구 등 입지에 따라 제18조 및 시행령 제21조, 시행규칙 제5조, 시행규칙 제14조 등에 따라 각각의 기준에 맞는 허용행위를 검토해야 함
- 또한 시행규칙 제5조에 의거, 법 제 17조에 따라서 부지면적 5,000m² 이상 (공원자연보존지구)의 공원시설을 신설·확대 또는 위치변경 하는 경우나 공원시설 중 도로·삭도·궤도 등 교통·운수시설을 1킬로미터 이상 신설·확장 또는 연장하는 경우 등 공원계획 변경 시 자연환경영향평가를 하여야 함
- 단, 시행령 13조에 따라 미리 전략환경영향평가 또는 환경영향평가를 받은 경우에는 제외함

<표 3-5> 산지전용 관련 자연환경보전법 주요 내용

| 구분 | 공원자연보존지구 | 공원자연환경지구 | 공원마을지구 | 공원문화유산지구 |
|------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|--------|----------|
| 건축물 설치 (시행규칙 제14조) | 건폐율 20% 이하, 높이 9m 이하(삭도 정거장의 경우 15m) | | | |
| 자연환경 영향평가대상 (시행규칙 제5조) | 부지면적 5,000㎡ 이상 궤도 1km 이상설치시 | 부지면적 7,500㎡ 이상 궤도 1km 이상 설치시 | | |
| 공원위원회 심의대상 (시행령 21조) | 부지면적 2,000㎡ 이상 궤도 1km 이상설치시 | 부지면적 5,000㎡ 이상 궤도 1km 이상 설치시 | | |

□ 자연환경보전법

- 자연환경보전법은 자연환경을 인위적 훼손으로부터 보호하고, 생태계와 자연경관을 보전하는 등 자연환경을 체계적으로 보전·관리함으로써 자연환경의 지속가능한 이용을 도모하고, 국민이 쾌적한 자연환경에서 여유있고 건강한 생활을 할 수 있도록 하는 것을 목적으로 함
- 제 28조에 따라 자연공원법 제2조제1호의 규정에 의한 자연공원 내 별표 1에 명시된 거리 이내의 지역에서의 개발사업을 진행할 시 또는 자연경관에 미치는 영향이 크다고 판단되는 별표 2에 명시된 세부범위의 개발사업 진행과 관련하여 자연경관영향 협의 여부가 판단될 수 있음
- 자연경관영향평가는 자연경관심의위원회에서 진행하며 세부적인 내용은 아래와 같음

<표 3-6> 산지전용 관련 자연환경보전법 주요 내용

| 구분 | 내용 | | | |
|--|---|--|--------------------|--------------|
| 자연경관 영향의 협의 또는 검토대상 등 (시행령 제20조) | [별표1] 자연경관영향의 협의대상이 되는 거리(시행령 제20조제1항관련) | | | |
| | 구분 | 내용 | | 경계로부터의 거리 |
| | 일반기준 | 자연공원 | 최고봉 1200m 이상 | 2,000m |
| | | | 최고봉 700m 이상 | 1,500m |
| | | | 최고봉 700m 미만 또는 해상형 | 1,000m |
| | | 습지보호지역 | 300m | |
| | 생태·경관 보전지역 | | 최고봉 700m 이상 | 1,000m |
| | | | 최고봉 700m 이하 또는 해상형 | 500m |
| | 도시지역 및 관리지역 | 제1호의 일반기준에 불구하고 법 제28조제1항제1호의 규정에 따른 자연공원, 습지보호지역 및 생태·경관보전지역이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항의 규정에 따른 도시지역 및 관리지역(계획관리지역에 한한다)에 위치한 경우 | | 300m |
| | [별표2] 자연경관영향 협의를 실시하여야 하는 개발사업 등의 세부범위(시행령 제20조제2항관련) | | | |
| 1. 사전환경성검토협의 대상 개발사업의 세부범위 | | | | |
| 가. 일반기준 : 다음 (1)의 어느 하나의 개발사업의 종류에 해당하고, (2)의 어느 하나의 요건에 해당하며, (3)의 개발사업 시행면적의 요건에 해당하는 경우에는 자연경관영향 협의의 대상으로 한다. | | | | |
| (1) 관계법령별 개발사업의 종류 | | | | |
| (가) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조제2호부터 제4호까지의 규정에 따른 관리지역·농림지역 또는 자연환경보전지역 안에서의 개발사업 | | | | |
| (나) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제3조의 규정에 따른 개발제한구역에서의 개발사업 | | | | |
| (다) 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제27조제1항에 따른 야생생물 특별보호구역에서의 개발사업 | | | | |
| (라) 「산지관리법」 제4조제1항제1호 나목의 규정에 따른 공익용산지 및 공익용산지 외의 산지에서의 개발사업 | | | | |

| 구분 | 내용 | | | | |
|-----------------------|--|----|-------------|-----------------------|--------------------------|
| 시행령 제20조 | <p>(2) 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 개발사업 (가) 높이 15미터 이상의 건축물이 입지하는 경우 (나) 높이 20미터 이상의 전신주·송신탑 또는 굴뚝 등 수직 구조물을 설치하는 경우 (다) 길이 50미터 이상의 교량을 설치하는 경우 (라) 길이 2킬로미터 이상의 도로나 철도를 개설 또는 확장하는 경우 (마) 자연경관에 미치는 영향이 큰 다음의 각 지역을 합하여 5,000제곱미터 이상 포함하는 개발사업</p> <p>1) 표고 300미터 이상의 봉우리를 가진 지형에서 가장 높은 지점의 표고의 100분의 50이상인지역 (3) 시행 면적이 3만제곱미터 이상인 개발사업</p> <p>2. 환경영향평가협의 대상 개발사업등의 세부범위</p> <table border="1" data-bbox="327 787 1113 920"> <thead> <tr> <th data-bbox="327 787 698 837">구분</th> <th data-bbox="698 787 1113 837">개발사업등의 세부범위</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="327 837 698 920">사. 철도(도시철도를 포함한다)의 건설</td> <td data-bbox="698 837 1113 920">(3) 궤도운송법 제2조에 따른 궤도의 건설</td> </tr> </tbody> </table> | 구분 | 개발사업등의 세부범위 | 사. 철도(도시철도를 포함한다)의 건설 | (3) 궤도운송법 제2조에 따른 궤도의 건설 |
| 구분 | 개발사업등의 세부범위 | | | | |
| 사. 철도(도시철도를 포함한다)의 건설 | (3) 궤도운송법 제2조에 따른 궤도의 건설 | | | | |

□ 환경영향평가법

- 환경영향평가법은 환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업을 수립·시행할 때에 해당 계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 예측·평가하고 환경보전 방안 등을 마련하도록 하여 친환경적이고 지속가능한 발전과 건강하고 쾌적한 국민생활을 도모함을 목적으로 함
- 제22조에 따라 철도(도시철도를 포함한다)의 건설사업을 할 경우 환경영향평가의 대상이 되며 세부적인 범위 및 내용은 [별표 3. 환경영향평가 대상 사업의 구체적인 종류, 범위 및 협의 요청시기]와 같음

<표 3-7> 산지전용 및 궤도사업 관련 환경영향평가법 주요 내용

| 구분 | 환경영향평가대상사업의 종류 및 범위 | 협의 요청시기 |
|--------------------------------------|--|---|
| [별표 3] 7. 철도 (도시철도포함)의 건설사업 | 다. 궤도운송법 제2조제7호에 따른 궤도사업으로 다음의 어느 하나에 해당하는 사업 1) 궤도운송법 제2조제5호에 따른 삭도의 길이가 2km 이상 2) 궤도운송법 제2조1호에 따른 궤도(삭도 제외)의 길이가 4km 이상 3) 궤도운송법 제2조제3호에 따른 궤도시설(부지 포함)의 면적이 10만 km^2 이상 | 궤도운송법 제4조에 따른 궤도사업의 허가 전 또는 같은 법 제5조에 따른 전용궤도의 승인 전 |

자연공원 삭도 설치·운영 가이드라인

- 자연공원 삭도 설치·운영 가이드라인은 환경부에서 자연공원 내 삭도 설치 시 생태·경관의 영향 최소화 및 친환경적 공공복리 증진을 목적으로 하고 있으며, 자연친화적 삭도 설치와 운영을 위해 고려해야 할 사항에 대해 제시하고 있음
- 자연공원 내 삭도 시설 조성 및 운영 시 기존 탐방로나 도로의 제한 또는 폐쇄를 유도할 수 있거나 주요 경관을 조망하되 주요 봉우리는 피하고 중요한 생태·경관자원과 전통사찰 등 문화자원을 최대한 보전하는 등 자연훼손 압력완화, 탐방문화 개선, 친환경 공공복리증진, 국립공원의 지속가능한 이용 등의 삭도시범사업 목적에 적합하게 하는 것이 중요함

<표 3-8> 산지전용 관련 자연공원 식도 설치·운영 가이드라인의 주요 내용

| 구분 | | 내용 |
|-------|-------------|---|
| 기본방향 | | <ul style="list-style-type: none"> • 기존 탐방로 및 도로 제한 또는 폐쇄 유도 • 주요경관 조망이 가능한 곳에 조성, 주요 봉우리는 회피 • 왕복 이용을 전제, 기존 탐방로와 연계 회피 • 비용편익분석 보고서를 제출, 당해 공원 관리청지정 외부 전문 기관 검증 필요 |
| 주요 사항 | 시설설계 및 공사 시 | <ul style="list-style-type: none"> • 상류정류장 내 조리시설 설치 제한 및 탄소배출 저감 방안 강구 • 절·성토 최소화 및 헬기를 통한 자재 운반 등 자연훼손 최소화 와 환경전문가 적극 활용 • 종교 활동 및 공원 관리에 미치는 영향 최소화 |
| | 공원관리 협약체결 | <ul style="list-style-type: none"> • 공원관리청 외 식도사업 진행 시 당 사업자는 공원관리청과 공원관리협약 체결 필요 |

- 주요 회피 사항은 시설조성과 관련된 것으로 정류장 및 지주설치지점과 선로 조성 시 경유지점 조성과 관련된 것들임

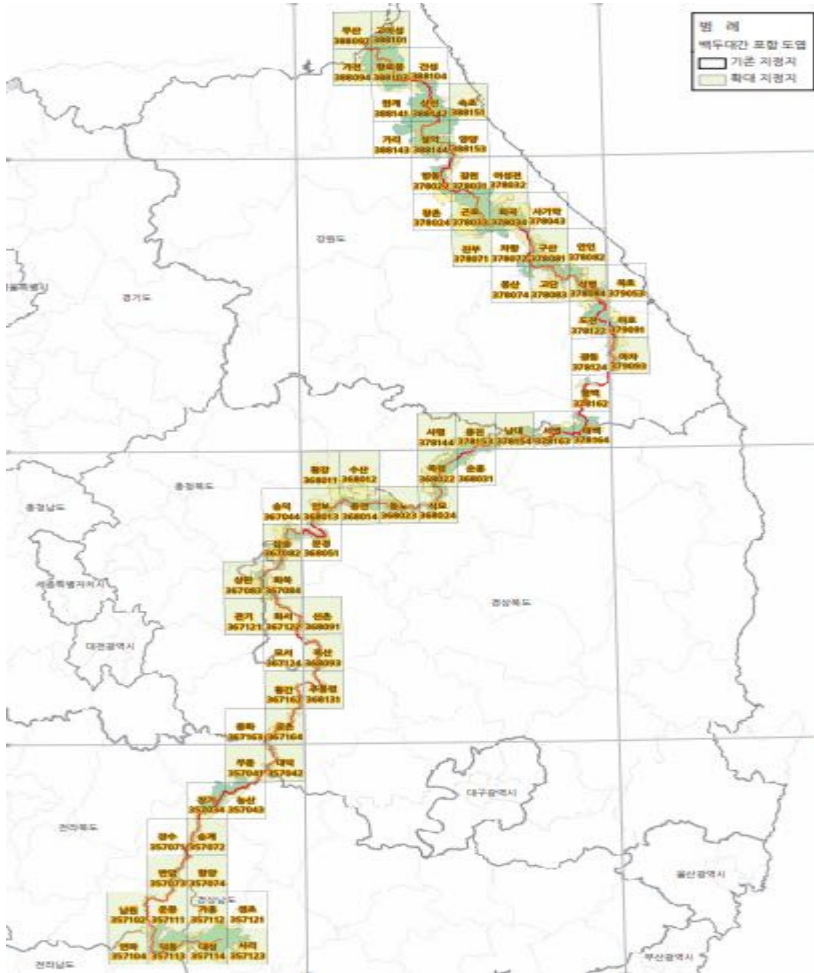
<표 3-9> 자연공원 내 식도 설치 시 회피 사항

| 구분 | 내용 |
|-----------------------------|---|
| 정류장 및 지주 설치지점 관련 (건축면적에 한함) | <ul style="list-style-type: none"> • 생물다양성 및 보전가치가 매우 높은 식물군락지역 • 멸종위기종, 천연기념물 등 법적 보호종 주요서식 및 산란, 분포지 • 문화재, 전통사찰 및 주요 경관 훼손 가능성이 높은 지역 • 유네스코 세계문화유산으로 지정된 지역 |
| 선로 조성 시 경유지점 관련 | <ul style="list-style-type: none"> • 멸종위기 종, 천연기념물 등 법적 보호동물 주요 산란처 및 야생동물특별보호구역 • 숲을 벌목하거나 지속적으로 가지치기를 하여야 하는 지역 • 문화재 및 전통사찰 지역 |

□ 백두대간·정맥에 대한 환경평가 가이드라인

- 백두대간·정맥에 대한 환경평가 가이드라인은 백두대간, 정맥에 환경적 영향을 미치는 개발계획 또는 개발사업에 대한 전략환경평가·환경영향평가(이하 환경평가) 방안을 정하는 것을 목적으로 함
- 정맥은 능선축 중심으로부터의 거리 및 경관생태적 가치에 따라 핵심구역, 완충구역으로 구분할 수 있음
 - 하지만 강원도의 경우 경북과의 일부 접경지역을 제외하면 정맥구역은 거의 해당되지 않으며 백두대간 보호구역에 따른 기준을 적용받음
- 핵심구역은 능선축 중심으로부터(도면상에서 수평거리) 좌우 각각 150m 이내 지역으로 특별히 보호하고 가급적이면 보전·복원해야 하며, 완충구역은 능선축 중심으로부터 좌우 각각 150m 초과 300m 이하 지역으로서 핵심구역 보호 상 필요하며 제한적 개발이 가능함

<그림 3-1> 백두대간 보호구역도 [자료: 산림청]



- 핵심구역 및 완충구역(이하 평가등급지역)은 관련 법령에서 허용하는 행위에 한해 원형을 최대한 유지할 수 있는 이용·개발을 유도하되 핵심구역은 가급적 보전·복원해야 함
- 특히 점적·면적 사업은 가급적 평가등급지역에 개발계획을 수립하지 않는

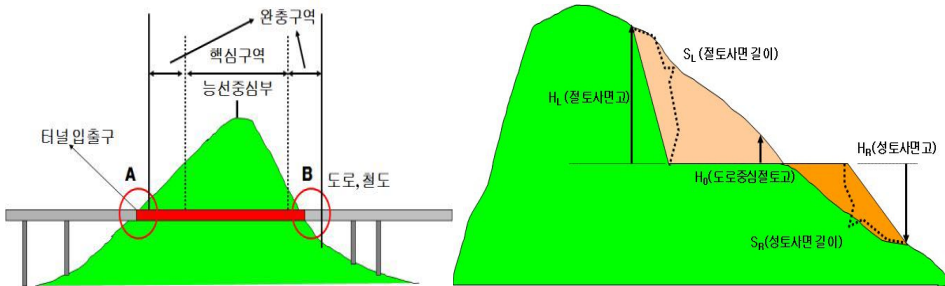
것이 바람직하며 여건에 따라 불가피하게 포함될 경우에는 훼손을 최소화할 수 있는 보전방안을 마련해야함

- 통과사업 등 불가피한 사업으로 인해 평가등급지역에 지형변형이 일어날 경우 아래와 같이 평가등급별로 지형변형 규모를 차등화하여 적용함

<표 3-10> 백두대간 구역별 최대 지형변형 규모

| 구분 | 평가등급 | 지형변형 규모(최대) | 비고 |
|------|------|--|----------------|
| 백두대간 | 핵심구역 | 절토고/절토사면고 : 1m/3m 성토고/성토사면고 : 1m/3m | 위계별로 변형규모 차등적용 |
| | 완충구역 | 절토고/절토사면고 : 2m/5m 성토고/성토사면고 : 2m/5m | |
| 정맥 | 핵심구역 | 절토고/절토사면고 : 2m/5m 성토고/성토사면고 : 2m/5m | |
| | 완충구역 | 절토고/절토사면고 : 4m/8m 성토고/성토사면고 : 4m/8m | |

<그림 3-2> 산지전용 시 발생하는 지형변형의 주요 용어 표시도



- 토공량이 많을 경우, 지형훼손 규모가 커지고 에너지를 과다투입하게 되므로 아래와 같이 지형변화지수를 제한하여 지형훼손을 최소화해야함

(1) 지형변화지수 = 토공량[절토량(m³)+성토량(m³)]/사업면적(m²)

※ 토공량 및 사업면적은 평가등급별로 당해 지역에 포함되는 부피 및 면적 적용

<표 3-11> 백두대간 구역별 지형변화지수

| 능선축 | 평가등급 | 지형변화지수 | 비고 |
|------|------|--------|---------------------|
| 백두대간 | 핵심구역 | 0.1이하 | 위계별로 지형변화 정도를 차등 적용 |
| | 완충구역 | 0.25이하 | |
| 정맥 | 핵심구역 | 0.25이하 | |
| | 완충구역 | 0.5이하 | |

□ 산지관리법

- 산지보전법은 산지(山地)를 합리적으로 보전하고 이용하여 임업의 발전과 산림의 다양한 공익기능의 증진을 도모함으로써 국민경제의 건전한 발전과 국토환경의 보전에 이바지함을 목적으로 함
- 제12조에 따라, 보전산지 내 허용가능한 시설로는 시행령 제10조에 명시된 국가 또는 지방자치단체가 설치하는 궤도시설이 있으며, 산지전용 및 일시 사용제한지역 내 궤도 설치시에는 산림청의 협의가 필요함

□ 백두대간 보호에 관한 법률

- 백두대간 보호에 관한 법률은 백두대간의 보호에 필요한 사항을 규정하여 무분별한 개발행위로 인한 훼손을 방지함으로써 국토를 건전하게 보전하고 쾌적한 자연환경을 조성함을 목적으로 함
- 제7조에 따라, 보호지역 내 허용가능한 시설로는 시행령 제8조에 명시된 국가·지방자치단체 또는 납입자본금의 5할 이상을 정부가 출자한 기업체가 설치하는 시설이어야 함

제7조(보호지역에서의 행위 제한) 누구든지 보호지역 중 핵심구역에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 건축물의 건축, 인공구조물이나 그 밖의 시설물의 설치, 토지의 형질변경, 토석(土石)의 채취 또는 이와 유사한 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 국방·군사시설의 설치
2. 도로·철도·하천 등 반드시 필요한 공용·공공용 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치
3. 생태통로, 자연환경 보전·이용 시설, 생태 복원시설 등 자연환경 보전을 위한 시설의 설치
4. 산림보호, 산림자원의 보전 및 증식, 임업 시험연구를 위한 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치
5. 문화재 및 전통사찰의 복원·보수·이전 및 그 보존관리를 위한 시설과 문화재 및 전통사찰과 관련된 비석, 기념탑, 그 밖에 이와 유사한 시설의 설치
6. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에 따른 신·재생에너지의 이용·보급을 위한 시설의 설치
7. 광산의 시설기준, 개발면적의 제한, 훼손지의 복구 등 대통령령으로 정하는 일정 조건하에서의 광산 개발
8. 농가주택, 농림축산시설 등 지역주민의 생활과 관계되는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치
9. 제1호부터 제8호까지의 시설을 설치하기 위한 진입로, 현장사무소 등 부대시설의 설치

제8조(핵심구역에서의 허용행위) 법 제7조제1항제2호에서 "대통령령으로 정하는 시설"이란 국가·지방자치단체 또는 납입자본금의 5할 이상을 정부가 출자한 기업체가 설치하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다.

1. 도로·철도·하천·궤도시설 또는 송전탑. 다만, 송전탑의 경우에는 법 제7조제1항제10호에 따른 진입로, 현장사무소 등 임시시설(작업장은 제외한다)을 설치해서는 아니 되며, 작업장은 송전탑의 설치에 필요한 최소기간 동안 최소면적으로 설치할 수 있다.

□ 문화재보호법

- 문화재보호법은 문화재를 보존하여 민족문화를 계승하고, 이를 활용할 수 있도록 함으로써 국민의 문화적 향상을 도모함과 아울러 인류문화의 발전에 기여함을 목적으로 함
- 건설공사로 인한 문화재의 보호를 위해 건설공사의 시행자는 조치에 필요한 경비를 부담하며 등록문화재의 현상변경을 하는 경우는 신고해야 함

<표 3-12> 산지전용 관련 문화재보호법 주요 내용

| 구분 | 내용 |
|---------------------------|---|
| 정의 (제2조) | ① 이 법에서 "문화재"란 인위적이거나 자연적으로 형성된 국가적·민족적 또는 세계적 유산으로서 역사적·예술적·학술적 또는 경관적 가치가 큰 다음 각 호의 것을 말한다. ② 이 법에서 "지정문화재"란 다음 각 호의 것을 말한다. 1. 국가지정문화재: 문화재청장이 제23조부터 제26조까지의 규정에 따라 지정한 문화재 2. 시·도지정문화재: 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)가 제70조제1항에 따라 지정한 문화재 ③ 이 법에서 "등록문화재"란 지정문화재가 아닌 문화재 중에서 문화재청장이 제53조에 따라 등록한 문화재를 말한다. ⑥ 이 법에서 "역사문화환경"이란 문화재 주변의 자연경관이나 역사적·문화적인 가치가 뛰어난 공간으로서 문화재와 함께 보호할 필요성이 있는 주변 환경을 말한다. |
| 건설공사시의 문화재보호 (제12조) | 건설공사로 인하여 문화재가 훼손, 멸실 또는 수몰(水沒)될 우려가 있거나 그 밖에 문화재의 역사문화환경 보호를 위하여 필요한 때에는 그 건설공사의 시행자는 문화재청장의 지시에 따라 필요한 조치를 하여야 한다. 이 경우 그 조치에 필요한 경비는 그 건설공사의 시행자가 부담한다. |
| 역사문화환경 보존지역의 보호 (제13조) | ③ 역사문화환경 보존지역의 범위는 해당 지정문화재의 역사적·예술적·학문적·경관적 가치와 그 주변 환경 및 그 밖에 문화재 보호에 필요한 사항 등을 고려하여 그 외곽 경계로부터 500미터 안으로 한다. 다만, 문화재의 특성 및 입지여건 등으로 인하여 지정문화재의 외곽 경계로부터 500미터 밖에서 건설공사를 하게 되는 경우에 해당 공사가 문화재에 영 |

| 구분 | 내용 |
|--------------------|---|
| | 향을 미칠 것이 확실하다고 인정되면 500미터를 초과하여 범위를 정할 수 있다 |
| 등록문화재의 현상변경 (제56조) | <p>① 등록문화재에 관하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 변경하려는 날의 30일 전까지 관할 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 문화재(동산에 속하는 문화재는 제외한다)의 외관을 변경하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위 2. 해당 문화재(동산에 속하는 문화재는 제외한다)를 다른 곳으로 이전하거나 철거하는 행위 3. 동산에 속하는 문화재를 수리하거나 보존처리하는 행위 <p>② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 등록문화재의 현상을 변경하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화재청장의 허가를 받아야 한다. 허가사항을 변경하는 경우에도 또한 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제57조에 따라 건축물의 건폐율이나 용적률에 관한 특례적용을 받은 등록문화재 2. 제59조제2항에서 준용하는 제51조에 따라 국가로부터 보조금을 지원 받은 등록문화재 3. 등록문화재의 소유자가 국가 또는 지방자치단체인 등록문화재 |

2. 해외 산지전용 관련 현황

1) 독일의 산지전용 및 관련 법제도 현황

□ 개요 및 법적근거

- 독일은 지형적으로 산지가 많지 않으며 특히 북부지방으로 갈수록 평지와 구릉지대가 대부분이며, 우리나라에서 쓰는 산지라는 용어는 적당하다고 할 수 없고 산림보다는 삼림지대라고 표현하는 것이 정확한 표현일 것임
- 독일은 국토의 30%가 삼림지대이며 산지 전용에 따라 삼림지대가 지속적으로 감소하는 추세이나 이러한 문제점을 독일에서도 삼림보존에 대한 입장 뿐만 아니라 환경과 생태 보존이라는 측면에서도 중요하게 인식하고 있음

- 삼림지대는 각종 시설과 건축물 건설에 이용되는데 이때 삼림의 벌채는 필수적으로 이러한 삼림의 전용은 “삼림보전 및 임업 진흥에 관한 법률 (Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft, 약칭 연방삼림법, BWaldG)과 16개 각 연방 주의 삼림법 및 주법(Landesrecht)에 따라 주무관청의 허가를 통해 가능함
- 독일의 삼림법상 벌채 또는 삼림전용 허가는 연방삼림법 제9조에 규정되어 있고, 각 주의 입법권에 대한 기본 법적규정으로서의 성격을 띠고 있음
 - 실질적인 허가요건은 각 연방주의 삼림법에 규정되어 있으며, 이는 모든 종류와 형태의 삼림 전용에 적용됨
 - 각 연방주마다 법제도의 내용이 각자 상이함에도 불구하고 모든 허가요건은 연방삼림법 제9조 1항에 규정된 기본준칙에 의함

□ 연방삼림법의 내용

- 연방삼림법 제9조 1항에 따라, 삼림의 보존이 주로 공공의 이해에 의해 필요한 경우, 자연생태계 유지나 삼림경제상의 산출 또는 시민의 휴식에 큰 의미가 있을 때 삼림전용의 허가가 거부되어야 하며 법령에 흐름에 따른 의사결정 단계를 거치게 됨
 - 비교형량, 즉, 삼림전용에 따라 나타나는 파급효과에 대한 면밀한 비교검토와 삼림보존의 중요성, 우선하는 공공의 이익 등을 종합적으로 고려하여 결정되며 이를 법령에 구체적으로 명시하기보다는 개방적 구성요건을 포함하도록 함으로써 타 법률과의 관계를 고려할 수 있도록 하였음

독일연방삼림법 제9조 (삼림의 보존)

- (1) 삼림은 주법(州法)에 따른 소관 행정청의 허가에 의해서만 별채되거나 다른 용도로 전용될 수 있다(Umwandlung). 삼림전용신청에 대해 재결할 경우 삼림소유주의 권리, 의무 그리고 경제적 이해와 공공의 중요성을 상호 비교형량해야 한다. 삼림이 주로 공공의 이해의 필요에 의해 유지될 경우, 특히 삼림이 자연생태계의 유지나 삼림경제상의 산출 또는 시민의 휴식에 큰 의미가 있을 경우에는 전용의 허가신청은 거부되어야 한다.
- (2) 삼림의 전용은 또한 특정 기간에 대하여 허가될 수 있다. 이 경우, 토지는 적절한 기한 내에 적법하게 다시 조립되어야 한다는 조건과 함께 허가 되어야 한다.
- (3) 각 주는 삼림전용에 관해 아래의 사항을 정할 수 있다.
 1. 삼림지대에 대하여, 다른 공법상의 규정을 근거로 하여 법적구속력이 있는 다른 종류의 사용이 확정되어 있다면 제1항에 따른 허가를 요하지 않는다.
 2. 다른 이유로 인해 이미 전용이 제한된 경우 특히, 보호림과 휴양림인 경우, 전용허가신청은 거부된다.

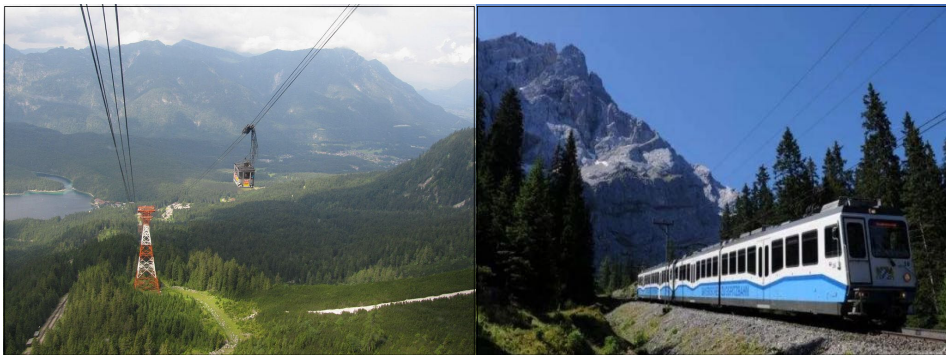
- 연방산림법 제9조 1항에 의해 독일의 삼림전용은 사적 이해보다는 공공의 이해에 우선순위를 부여한다고 해석할 수 있음
- 법에서 의미하는 삼림의 우선되는 공공의 이해는 각 주법에 자세히 규정되어 있으며 다음의 몇가지 유형으로 나누어 볼 수 있음
 - 자연생태계의 유지, 삼림경제상의 산출, 시민의 휴식을, 경관의 필요성, 보호림 또는 휴양림 및 이에 준하는 보호기능을 가진 삼림, 국토계획과 토지계획 목적, 자연보호, 수자원관리, 경관의 위해성, 공적 임무에 기여하는 토지의 보호(소음, 배출오염원, 기후영향으로부터의 보호) 등
- 평균경사도를 기준으로 산지전용을 판단하고 있는 우리나라의 산지관리법과는 달리 독일의 연방삼림법과 주법은 삼림전용이 허가되지 않는 사항에 대하여 규정된 것처럼 볼수 있지만, 바꾸어 해석해보면 삼림전용을 통해 공공의 이해가 더 크다고 판단할 경우에는 이를 허가할 수 있는 것임
 - 우리나라의 경우에는 산지전용을 통해 건축물을 건설하려는 경우 경사도 등

에 의한 전국을 획일적 기준에 의해서 산지전용 여부를 판단하는 것인데 반해, 독일의 경우는 산림소유주의 권리, 의무, 경제적 이해와 공공의 중요성을 상호 비교형량하며, 공공의 이해의 필요라는 기준에 의해서, 소관 행정청이 허가권한을 행사할 수 있는 것으로 되어 있어서, 우리나라의 산지관리법과 그 법의 관할 부서인 산림청의 획일적 권한 행사와는 차이가 있음

□ 독일의 산지개발 현황

- 2,962m로 독일 최고봉이며 1936년 동계올림픽 개최지이기도 한 바이에른주 가르미슈파르텐키르헨(Garmisch-partenkirchen)에 위치한 추크슈피체(Zugspitze)의 산악열차는 이미 19세기 후반부터 계획되었지만 1900년대 초반 주정부의 주민들의 반발에 부딪혀 계획이 무산되었지만 1928년 산악열차 공사를 착공하여 1930년 완공되었음
- 산악열차 이전에 1926년부터 크로이츠에크반(Kreuzeckbahn)의 케이블카가 처음 운행되었고 산악열차의 개통 이후 케이블카와 산악열차의 연결로 산 정상까지 이용이 가능하였음

<그림 3-3> 추크슈피체 케이블카 및 산악열차 [자료: Bayerische Zugspitze Bergbahn AG]



- 추크슈피체의 산악열차 건설 초기에는 단순히 관광객을 산 정상으로 올라가게 하는 것을 주 목적으로 하였으나 현재는 레저, 관광, 수송 수단으로 활용되고 있으며 다양한 산악관광 상품이 개발되어 있음

2) 스위스의 산지전용 및 관련 법제도 현황

□ 개요 및 법적근거

- 스위스는 우리나라 면적의 40% 수준으로 지형적으로는 알프스산맥을 중심으로 국토의 60%이상이 산지로 이루어져 있고, 특히 남부지방의 마테호른, 융프라우 등 4,000m 이상의 고봉이 줄지어 있으며, 독일과 마찬가지로 우리나라의 산지의 개념을 삼림지대의 개념으로 사용하고 있음
- 스위스의 삼림전용에 대한 법적근거는 스위스연방삼림법(Bundesgesetz über den Wald, WaG)와 각 주의 삼림법(Kantonales Waldgesetz, KWaG)에 따라 주무관청의 허가에 따라 삼림전용이 가능함
- 스위스의 삼림법상 개간 또는 삼림전용 허가는 연방삼림법 제2장에 규정되어 있고, 각 주의 삼림법은 연방삼림법에서 규정한 바와 같이 허가여부를 결정함

□ 연방삼림법의 내용

스위스연방삼림법 2장 1절 (개간과 삼림보존)

제4항. 삼림지대의 영구적 또는 일시적인 목적전용을 개간(Rodung)이라 한다.

제5항. 개간의 금지와 특별 허가 조항

1. 개간은 원칙적으로 금지된다.
2. 특별인가는 신청인이 개간에 있어서 삼림보호에 대한 이익을 압도하는 이유를 증명하고 다음의 조건을 만족했을 때 허가된다.
 - a. 개간은 사용하려고 하는 장소에 한한다.
 - b. 개간은 지역의 개발계획 조건을 객관적으로 충족해야 한다.
 - c. 개간이 환경에 대한 중대한 위협으로 이어지지 않아야 한다.

3-1. 토지의 영리 목적의 사용이나 임업목적이 아닌 토지조달과 같은 중요하지 않은 경제적인 이유는 허가되지 않는다.

3-2. 당국이 재생가능 에너지 및 에너지 운송 및 공급시스템 사용을 위한 시설의 건설 승인을 결정해야 한다면, 이해의 비교형량에 있어 이러한 계획의 실현에 대한 국가적인 이해는 다른 국가적 이해와 동등하게 중요성을 갖는 것으로 간주되어야 한다.

제6항 관할권

1. 특별인가는 다음 대상에 의해 허가된다.

- a. 연방정부는 개간 행위의 착수와 변경에 대하여 결정한다.
- b. 주정부는 개간 행위의 착수와 변경에 대하여 결정한다.

2. 다음의 경우에는 주정부가 특별허가에 대하여 결정할때는 연방환경부의 의견을 청취하여야 한다.

- a. 개간면적이 5,000m²를 초과하는 경우; 동일한 개간행위에 다수의 개간 허가를 신청한 경우 전체의 면적을 따라야 한다.
- b. 개간되는 삼림이 여러 주에 위치한 경우

- 1991년 입법된 스위스 연방삼림법의 취지는 삼림지대의 개발을 원칙적으로 금지하되 개발에 따른 이익이 이를 압도할 경우에만 삼림전용을 허가하되 환경과 생태보전을 우선적인 가치로 판단하고 있음
- 스위스 연방삼림법에서 정의한 개간(Rodung)은 삼림을 다른 용도로 사용하기 위한 삼림전용을 의미하는 것으로 독일 연방삼림법에서 규정하고 있는 삼림전용(Umwandlung)과 동일한 의미로 해석할 수 있음
- 삼림전용에 대한 허가 기준은 26개의 각 주(칸톤, Kanton)에서 별도로 규정하고 기본적으로 연방삼림법에서 규정한 바를 준용하고 있으며 제6항의 2조와 같이 특별한 경우에만 연방환경청의 의견을 수렴하여 허가 여부를 판단하고 있음

□ 스위스의 산지개발 현황

- 스위스는 이러한 연방삼림법 제정에 앞서 이미 19세기 후반부터 고도가 높고 급경사인 스위스 산악지형의 특성상 낙농업 활성화의 목적으로 산악열차의 개발을 시행해왔으며, 국내에서도 유명한 융프라우, 리기산 등에 산악열차와 케이블카 등을 건설하여 현재는 주로 관광자원으로 활용하고 있음
- 산악열차가 운행되는 지점을 중심으로 숙박, 상가, 음식점 등 편리한 환상형 동선을 구축함으로써 다양한 레포츠 시설로 관광객을 유도하고 민간투자로 산악관광을 활성화 하는 등 지역경제 활성화의 주요 산업으로 자리매김 하고 있음

<그림 3-4> 스위스 융프라우(좌) 및 리기산(우) 산악열차

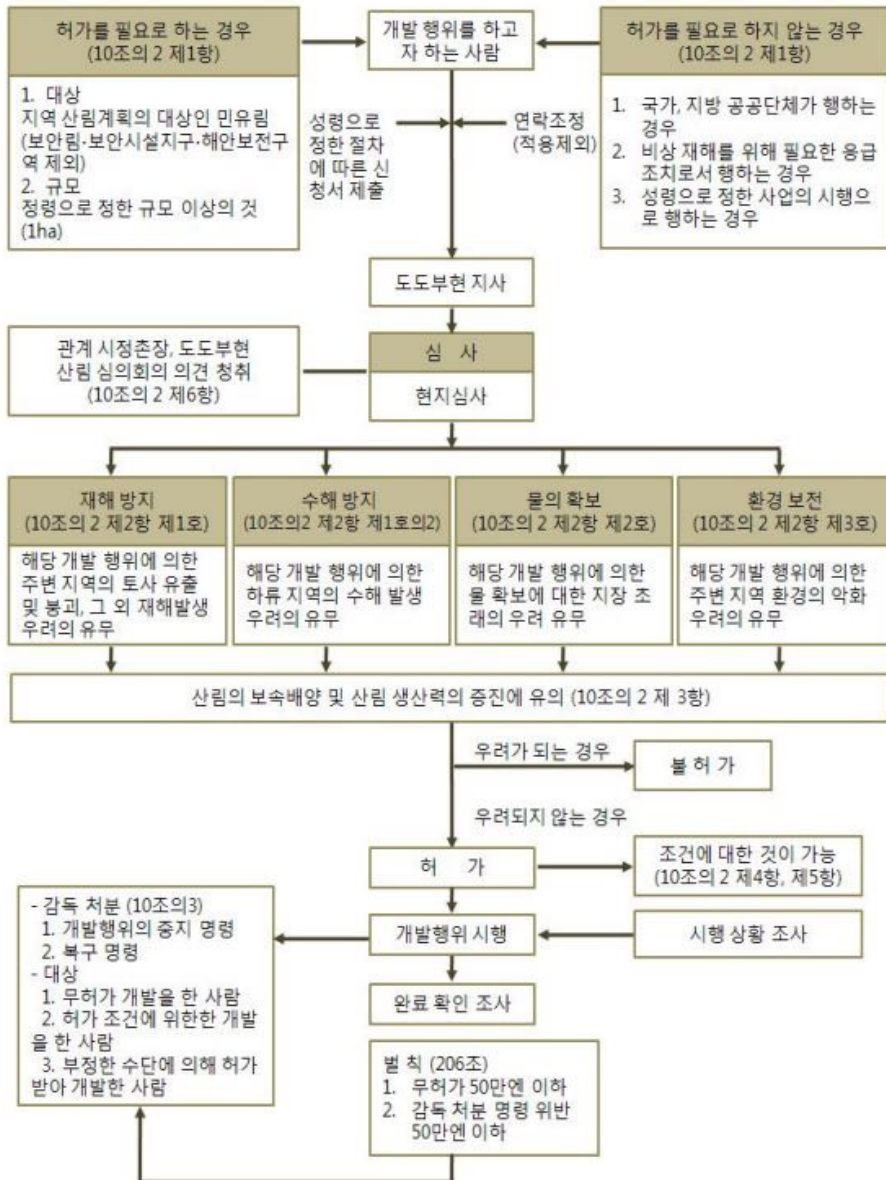


3) 일본의 산지전용 및 관련 법제도 현황

□ 일본의 임지개발허가제도

- 일본은 우리나라 산지전용허가와 유사한 임지개발허가제도를 산림을 대상으로 1974년 도입하였으며 이는 골프장과 레저시설의 개발행위의 급증에 따른 것임
- 임지개발허가제도의 기본 취지는 보안림 제도와의 연계를 통해 산림에 대한 적정한 이용을 도모하는데 있으며, 삼림법 제10조 2항에 정의되어 있음

<그림 3-5> 일본의 임지개발허가제도 절차



자료: 국토연구원(2008), 합리적인 산지관리제도 개선방안 연구

- 산림법 제10조의 2 제2항과 관련하여 산사태 등 재해방지를 위하여 기본적인 암반의 경우 절토에 의해 생긴 경사도 30도를 상한 경사도로, 토질 및 개발에 따른 옹벽이 필요한 경우 등에 따라 경사도의 상하한 각도를 별도로 명시하고 있으며, 우리나라 산지전용허가 기준의 경사도도 일본의 산림법에서 유래한 것으로 보임

<표 3-13> 토질에 따른 비탈면의 기울기 상하한 각도

| 토질 | 옹벽이 필요 없는 경사도의 상한 | 옹벽이 필요한 경사도의 하한 |
|------------------------------------|-------------------|-----------------|
| 유압(현재지 풍화 작용을 받은 것은 제외) | 60도 | 80도 |
| 풍화작용을 받은 암 | 40도 | 50도 |
| 자갈, 진사흙, 관동 흙, 경질 점토, 그 외 이와 유사한 것 | 35도 | 45도 |

- 삼림법에 따른 개발행위허가기준의 운용세칙에 따르면 일반적으로는 절토 및 성토 등을 통해 경사도의 안정을 확보하면 허가기준에 만족하는 것으로 우리나라의 산지전용 허가기준의 확실적인 평균경사도의 개념은 존재하지 않음
- 이러한 유연한 기준에도 불구하고 기초지자체인 시정촌(市町村)장 및 광역3 지자체인 도도부현(都道府県) 산림 심의회를 구성하여 산림의 보속배양 및 산림 생산력에 우려가 되는 경우에는 심의회 차원에서 허가하지 않음
- 따라서 일본의 산지전용 제도는 일정한 기준을 정하되 독일과 스위스 사례에서 보듯 이와 유사하게 지자체의 심의기구를 거쳐 개발허가 여부를 판단하고 있는 것으로 나타남

3. 국내외 사례의 시사점

- 연방국가인 독일과 스위스 및 중앙집권적 국가인 일본의 산지전용과 관련된 사례를 살펴보았을 때, 국가별로 현지의 상황을 고려하여 법제도가 마련되었고 일정한 기준들에 의해 산지전용을 제한하고 있다는 점에서 우리나라의 산지전용 관련 제도와 비교하여 일부 유사한 점을 발견할 수 있었으나, 산지전용의 허가를 위한 심의기구 및 절차 등에 있어서는 일정 부분 차이점을 보이고 있음
- 국외사례에서 가장 두드러지게 나타난 점은 산지전용을 위한 심의기구가 대체적으로 지방자치단체에 권한이 위임되어 있다는 점임
- 독일과 스위스는 헌법상 연방제도를 보장하는 국가시스템의 특성상 행정과 재정을 비롯하여 강력한 지방자치 권한을 부여하고 있는 국가들이어서 지방자치단체에 보다 많은 권한이 위임되어 있다고 하겠지만, 우리나라와 비슷하게 비교적 중앙집권적인 지방자치 제도를 갖고 있는 일본의 경우에 있어서도 산지전용과 관련해서는 전적으로 지방자치단체에 허가 권한이 부여되어 있는 것으로 나타났음
- 동고서저의 우리나라 지형적 특성상 백두대간이 국토의 동쪽을 중심으로 통과하고 한반도의 큰 산줄기라는 중요한 의미를 가지며 이를 보호하기 위한 법·제도가 별도로 마련되어 있는 점이 있지만³⁾, 독일 남부지방과 스위스 전역에 걸쳐 있는 알프스 산맥의 경우에는 알프스의 자연환경 보전을 위한 별도의 법령이 없음에도 불구하고, 자연환경을 최대한 보전하면서도 관광산업이 활성화되어 있다는 특징이 있음
- 특히, 백두대간 지역의 산지전용을 위한 절차를 살펴보았을 때 국토교통부를 비롯하여 환경부, 산림청, 문화재청 등의 4개 중앙부처와 협의 및 인허가 절차를 거쳐야 하지만, 국외사례의 경우는 허가단계에서도 지방자치단체의 심의를 거치는 것으로 되어 있어, 국내의 허가절차는 상당히 규제 중심적이며 절차 또한 복잡한 것으로 나타남

3) 백두대간 보호에 관한 법률과 백두대간·정맥에 대한 환경평가 가이드라인 등임

- 이러한 점을 보았을 때, 지역별로 수려한 경관을 활용할 수 있는 관광자원 등이 풍부함에도 불구하고 우리나라의 법제도는 자연환경을 보전하기 위한 방향으로 치우쳐 있고, 다수의 학계 및 언론에서 이를 지적하고 있지만 각종 환경·시민단체에서는 현존하는 절차의 공정성에 대한 지적과 자연환경 보전을 위해 개발을 반대하는 등 산지관리와 관련한 정책환경에 대한 지속적인 논란이 되어오고 있음



제 4 장

산지관리 관련 현황 분석

KRILA

제 4 장

산지관리 관련 현황 분석

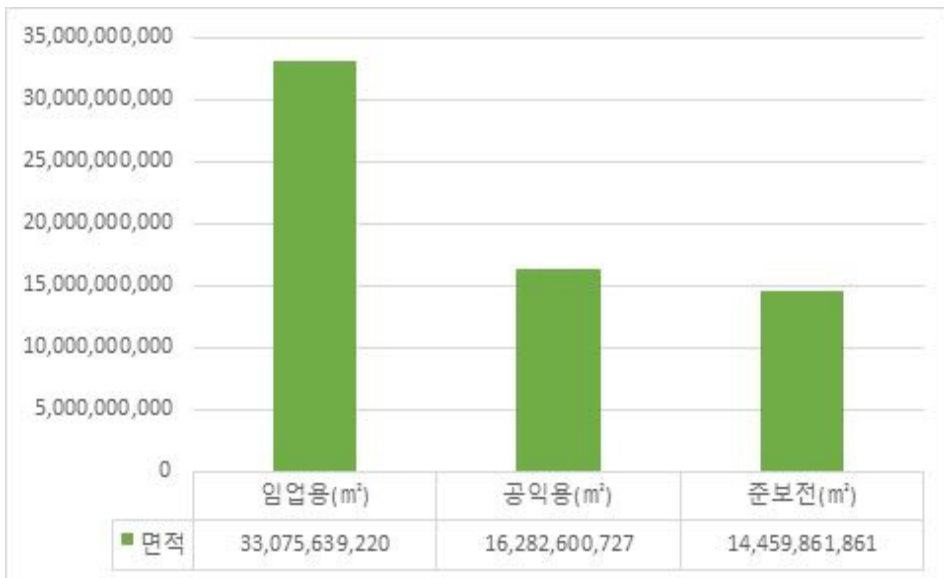
1. 산림자원 현황분석

1) 산지구분 현황

□ 산지구분 전국 현황

- 전국의 산지 면적은 63,818,101,808㎡로 나타남. 이는 3가지 산지로 구분할 수 있으며, 이중 임업용 산지가 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 공익용 산지가 그 뒤를 이었으며, 준보전 산지가 상대적으로 적은 비중을 차지하고 있음

<그림 4-1> 전국 산지 현황



* 2017년 12월 기준

- 임업용 산지는 33,075,639,220㎡로서 가장 넓은 면적을 차지하고 있음. 공익용 산지는 16,282,600,727㎡로 그 뒤를 이었으며, 준보전 산지는 14,459,861,861㎡로 나타남⁴⁾

□ 산지구분 전국 현황

- 광역자치단체별 전체 산지 현황
 - 산지의 경우, 17개 시도간 면적의 차이가 큰 것으로 나타났음. 우선 강원도의 산지면적이 13,739,756,850㎡로서 가장 넓은 것으로 나타났음. 경상북도는 13,592,141,444㎡로서 강원도와 거의 유사한 산지면적을 가지고 있는 것으로 나타났음

<표 4-1> 광역자치단체별 산지 현황 (2017년 12월 기준)

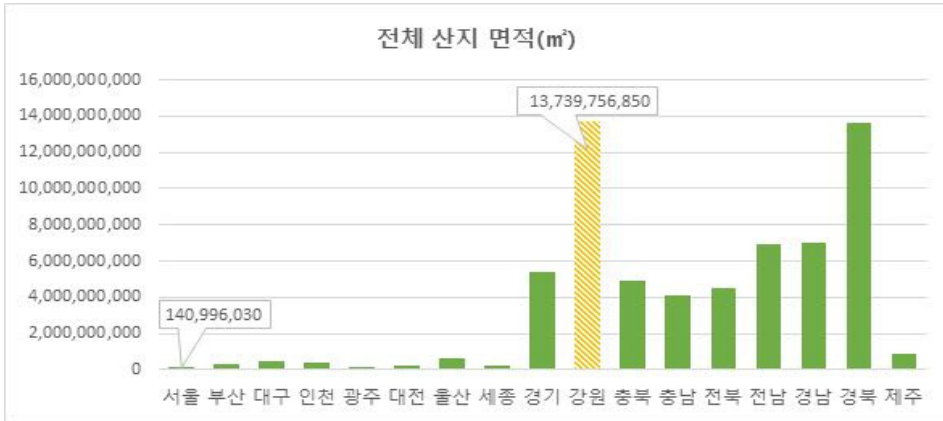
| 구분 | 전체 면적(㎡) | 임업용(㎡) | 공익용(㎡) | 준보전(㎡) |
|---------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 서울특별시 | 140,996,030 | 3,710,298 | 110,923,164 | 26,362,568 |
| | 100% | 2.6% | 78.7% | 18.7% |
| 부산광역시 | 349,453,424 | 7,142,615 | 199,320,882 | 142,989,927 |
| | 100% | 2.0% | 57.0% | 40.9% |
| 대구광역시 | 473,529,387 | 27,255,640 | 386,237,051 | 60,036,696 |
| | 100% | 5.8% | 81.6% | 12.7% |
| 인천광역시 | 395,264,453 | 103,828,966 | 72,620,962 | 218,814,525 |
| | 100% | 26.3% | 18.4% | 55.4% |
| 광주광역시 | 185,609,248 | 4,449,893 | 157,361,146 | 23,798,209 |
| | 100% | 2.4% | 84.8% | 12.8% |
| 대전광역시 | 278,822,633 | 28,226,842 | 209,476,875 | 41,118,916 |
| | 100% | 10.1% | 75.1% | 14.7% |
| 울산광역시 | 671,588,673 | 233,058,320 | 322,587,406 | 115,942,947 |
| | 100% | 34.7% | 48.0% | 17.3% |
| 세종특별자치시 | 244,434,205 | 112,984,012 | 35,625,419 | 95,824,774 |
| | 100% | 46.2% | 14.6% | 39.2% |

4) 산림청 산지통계, 2017년 12월 기준 (http://www.forest.go.kr/newkfsweb/html/HtmlPage.do?pg=/fli/UI_KFS_7004_020000.html&orgId=fli&mn=KFS_02_05_04_02)

| 구분 | 전체 면적(m ²) | 임업용(m ²) | 공익용(m ²) | 준보전(m ²) |
|---------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 경기도 | 5,377,883,119 | 2,388,118,115 | 1,455,874,444 | 1,533,890,560 |
| | 100% | 44.4% | 27.1% | 28.5% |
| 강원도 | 13,739,756,850 | 7,444,491,227 | 4,426,033,312 | 1,869,232,311 |
| | 100% | 54.2% | 32.2% | 13.6% |
| 충청북도 | 4,948,063,998 | 2,620,488,654 | 1,296,782,782 | 1,030,792,562 |
| | 100% | 53.0% | 26.2% | 20.8% |
| 충청남도 | 4,110,065,627 | 1,983,974,678 | 498,008,292 | 1,628,082,657 |
| | 100% | 48.3% | 12.1% | 39.6% |
| 전라북도 | 4,475,476,849 | 2,081,418,682 | 1,277,863,796 | 1,116,194,371 |
| | 100% | 46.5% | 28.6% | 24.9% |
| 전라남도 | 6,964,733,226 | 3,835,090,833 | 1,263,359,991 | 1,866,282,402 |
| | 100% | 55.1% | 18.1% | 26.8% |
| 경상북도 | 13,592,141,444 | 8,338,786,114 | 2,658,878,036 | 2,594,477,294 |
| | 100% | 61.4% | 19.6% | 19.1% |
| 경상남도 | 6,998,397,071 | 3,745,970,462 | 1,716,698,079 | 1,535,728,530 |
| | 100% | 53.5% | 24.5% | 21.9% |
| 제주특별자치도 | 871,885,571 | 116,643,869 | 194,949,090 | 560,292,612 |
| | 100% | 13.4% | 22.4% | 64.3% |
| 전국 | 63,818,101,808 | 33,075,639,220 | 16,282,600,727 | 14,459,861,861 |
| | 100% | 51.8% | 25.5% | 22.7% |

- 서울시의 경우, 17개 시도 중 가장 낮은 수준의 산지 면적(140,996,030m²)을 차지하고 있었음
- 특히, 17개 시도 중 ‘도’와 ‘광역시’를 비교해보면 그 차이가 더욱 크다는 것이 명확하게 드러나고 있음. ‘도’중에서는 경기도, 충청북도, 충청남도, 전라북도 등이 상대적으로 적은 산지 면적을 보여주고 있음

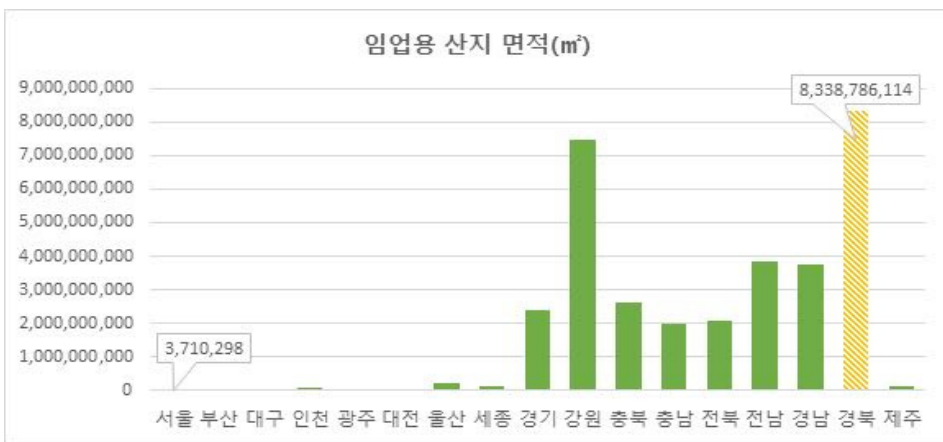
<그림 4-2> 광역자치단체별 전체 산지 면적 현황



○ 광역자치단체별 임업용 산지 현황

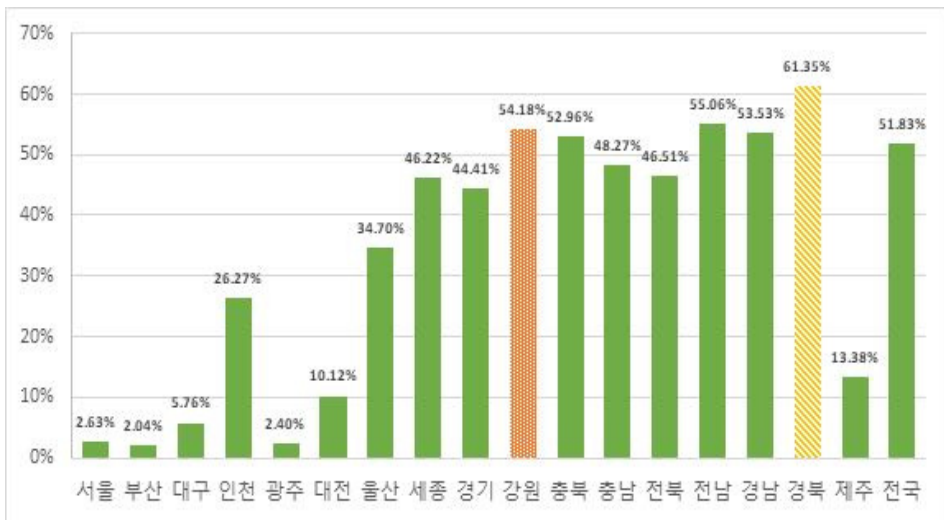
- 임업용 산지의 경우, 경상북도(8,338,786,114m²)가 가장 넓은 면적을 차지하고 있는 것으로 나타났음. 다음으로 강원도(7,444,491,227m²)가 넓은 임업용 산지를 보유하고 있는 것으로 나타남. 서울시(3,710,298m²)가 가장 적은 임업용 산지 면적을 차지하고 있는 것으로 나타났음

<그림 4-3> 광역자치단체별 임업용 산지 현황



- 다음은 각 시도가 차지하고 있는 산지 중, 임업용 산지가 차지하는 비율이 어느 정도 수준인지를 파악하였음. 강원도의 경우, 강원도 전체 산지중 54.18%가 임업용 산지인 것으로 나타났음
- 경상북도의 경우에는 경상북도 전체 산지의 61.35%가 임업용 산지인 것으로 나타났으며, 부산광역시의 경우에는 임업용 산지의 비율이 2.04% 인 것으로 나타남

<그림 4-4> 각 광역자치단체 산지 중 임업용 산지 비율



○ 광역자치단체별 공익용 산지 현황

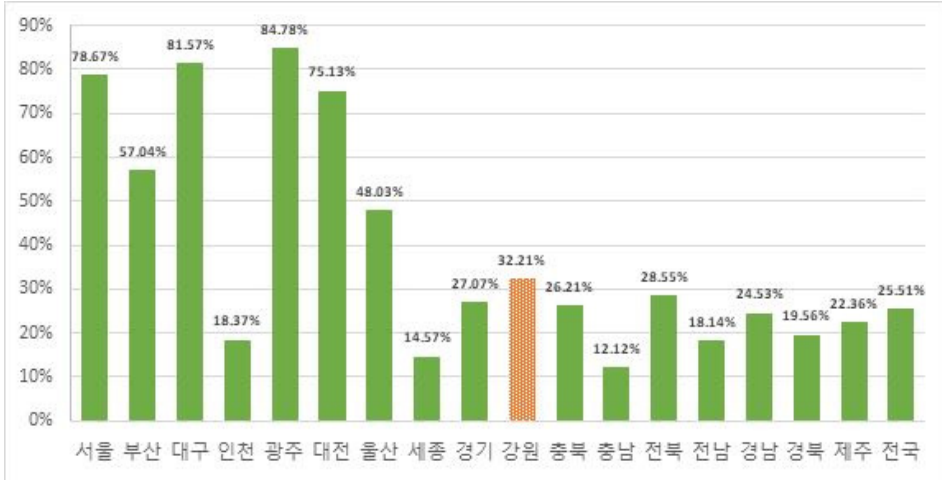
- 공익용 산지의 경우, 강원도가 17개 시도 중 가장 넓은 면적을 차지하고 있는 것으로 나타났음. 이는 공익용 산지가 두 번째로 많은 경상북도와의 큰 차이를 보여주고 있음

<그림 4-5> 광역자치단체별 공익용 산지 현황



- 다음은 각 시도가 차지하고 있는 산지 중, 공익용 산지가 차지하는 비율이 어느 정도 수준인지를 파악하였음. 전체 산지 면적이 상대적으로 적었던 ‘광역시’들이 공익용 산비 비율에 있어서는 상대적으로 높은 수준인 것으로 나타났음
- 광주광역시의 경우, 광주광역시 전체 산지 면적 중 공익용 산지가 차지하는 비율이 84.8% 수준인 것으로 나타남, 대구, 서울, 대전 등도 공익용 산지 비율이 70% 수준을 넘는 것으로 나타났음

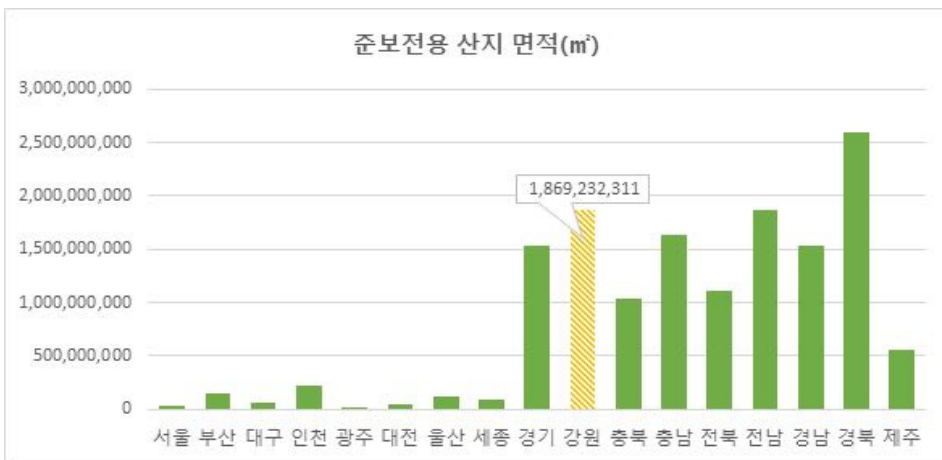
<그림 4-6> 각 광역자치단체 산지 중 공익용 산지 비율



○ 광역자치단체별 준보전용 산지 현황

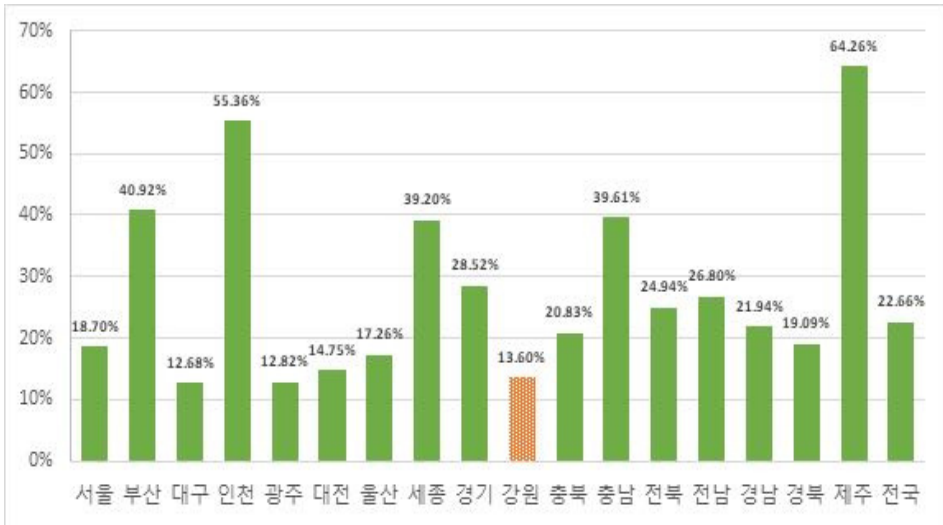
- 준보전용 산지의 경우, 경상북도가 17개 시도 중 가장 넓은 면적을 차지하고 있음

<그림 4-7> 광역자치단체별 준보전용 산지 현황



- 앞서 파악한 임업용 산지와 같이, 17개 시도 중 ‘시’와 ‘도’의 차이가 명확하게 나타나고 있음
- 또한, 해당 시도가 차지하고 있는 산지 면적 중, 준보전용 산지가 차지하고 있는 비율은 제주도가 가장 큰 것으로 나타났음. 이어 인천, 부산, 충남, 세종 등 순으로 준보전용 산지가 큰 것으로 나타났음

<그림 4-8> 각 광역자치단체 산지 중 준보전용 산지 비율



□ 산지구분 강원도 현황

○ 강원도 내 18개 시군별 전체 산지 현황

- 강원도 내 지자체별 산지 면적의 경우, 홍천군(1,523,129,338m²), 인제군(1,469,289,001m²), 평창군(1,223,526,645m²) 순으로 넓은 것으로 나타났음
- 정선군, 삼척시도 산지면적이 1,000,000,000m²를 넘기는 것으로 나타남

<표 4-2> 강원도 내 시군별 전체 산지 현황

| 구분 | 전체 면적(㎡) | 임업용(㎡) | 공익용(㎡) | 준보전(㎡) |
|---------|----------------|---------------|---------------|---------------|
| 강원도 강릉시 | 835,915,243 | 341,102,448 | 380,242,439 | 114,570,356 |
| | 100.00% | 40.81% | 45.49% | 13.71% |
| 강원도 고성군 | 548,723,856 | 199,158,205 | 232,121,386 | 117,444,265 |
| | 100.00% | 36.30% | 42.30% | 21.40% |
| 강원도 동해시 | 135,069,492 | 26,486,825 | 42,531,313 | 66,051,354 |
| | 100.00% | 19.61% | 31.49% | 48.90% |
| 강원도 삼척시 | 1,044,566,320 | 735,829,331 | 201,930,655 | 106,806,334 |
| | 100.00% | 70.44% | 19.33% | 10.23% |
| 강원도 속초시 | 77,998,965 | 449,263 | 66,669,286 | 10,880,416 |
| | 100.00% | 0.58% | 85.47% | 13.95% |
| 강원도 양구군 | 530,081,592 | 253,948,698 | 211,971,557 | 64,161,337 |
| | 100.00% | 47.91% | 39.99% | 12.10% |
| 강원도 양양군 | 527,106,140 | 252,441,259 | 240,623,570 | 34,041,311 |
| | 100.00% | 47.89% | 45.65% | 6.46% |
| 강원도 영월군 | 925,519,499 | 542,308,708 | 245,251,822 | 137,958,969 |
| | 100.00% | 58.59% | 26.50% | 14.91% |
| 강원도 원주시 | 616,898,013 | 308,206,143 | 156,431,403 | 152,260,467 |
| | 100.00% | 49.96% | 25.36% | 24.68% |
| 강원도 인제군 | 1,469,289,001 | 649,737,967 | 727,974,380 | 91,576,654 |
| | 100.00% | 44.22% | 49.55% | 6.23% |
| 강원도 정선군 | 1,042,690,172 | 558,633,253 | 386,876,931 | 97,179,988 |
| | 100.00% | 53.58% | 37.10% | 9.32% |
| 강원도 철원군 | 599,194,084 | 307,165,408 | 94,991,780 | 197,036,896 |
| | 100.00% | 51.26% | 15.85% | 32.89% |
| 강원도 춘천시 | 839,499,144 | 282,589,130 | 467,929,422 | 88,980,592 |
| | 100.00% | 33.66% | 55.74% | 10.60% |
| 강원도 태백시 | 269,215,631 | 117,836,836 | 85,767,727 | 65,611,068 |
| | 100.00% | 43.77% | 31.86% | 24.37% |
| 강원도 평창군 | 1,223,526,645 | 669,361,469 | 390,704,982 | 163,460,194 |
| | 100.00% | 54.71% | 31.93% | 13.36% |
| 강원도 홍천군 | 1,523,129,338 | 1,149,075,520 | 211,845,635 | 162,208,183 |
| | 100.00% | 75.44% | 13.91% | 10.65% |
| 강원도 화천군 | 767,561,725 | 508,039,877 | 186,303,960 | 73,217,888 |
| | 100.00% | 66.19% | 24.27% | 9.54% |
| 강원도 횡성군 | 763,771,990 | 542,120,887 | 95,865,064 | 125,786,039 |
| | 100.00% | 70.98% | 12.55% | 16.47% |
| 합계 | 13,739,756,850 | 7,444,491,227 | 4,426,033,312 | 1,869,232,311 |
| | 100.00% | 54.18% | 32.21% | 13.61% |

- 산지면적은 강원도 내 시군별로 그 편차가 큰 것으로 조사되었음
- 홍천군, 인제군, 평창군, 정선군, 삼척시 등의 산지면적이 넓은 시군이 있는 반면에, 속초시, 동해시, 태백시 등은 상대적으로 적은 산지면적을 보여주고 있음

<그림 4-9> 강원도 내 시군별 산지 현황



○ 강원도 내 시군별 임업용 산지 현황

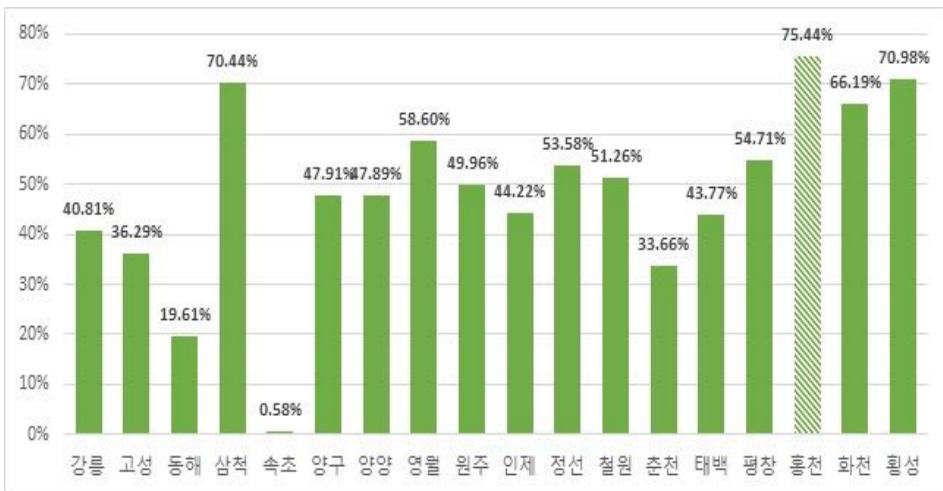
- 임업용 산지의 경우, 도내에서는 홍천군이 가장 넓은 것으로 파악되었음. 그 다음으로 삼척시, 인제군, 평창군 등도 임업용 비율이 상대적으로 높게 나타났다

<그림 4-10> 강원도 내 시군별 임업용 산지 현황



- 강원도 내 시군별 임업용 산지 비율의 경우, 홍천군이 75.4%로 가장 높은 비율을 보아주고 있음. 삼척시, 횡성군, 화천군, 영월군 등도 상대적으로 높은 비율을 보여주고 있음

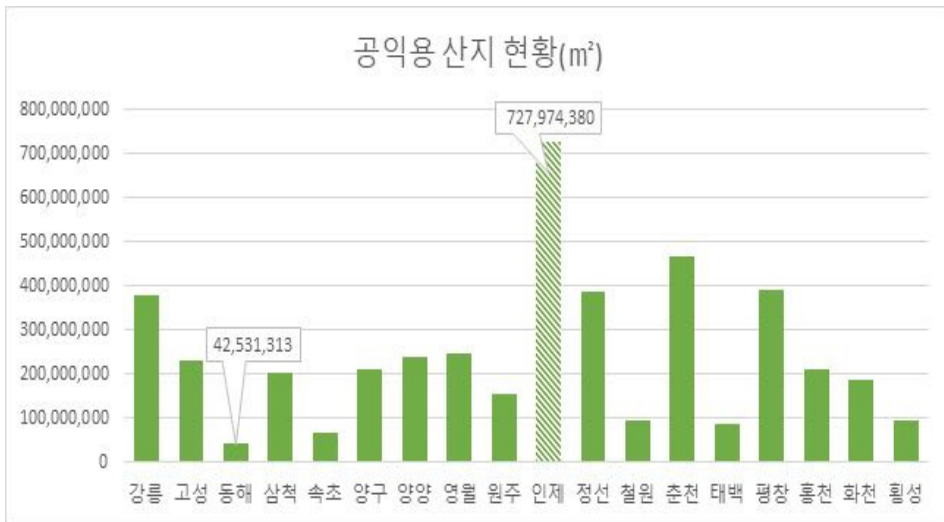
<그림 4-11> 강원도 내 시군별 임업용 산지 비율



○ 강원도 내 시군별 공익용 산지 현황

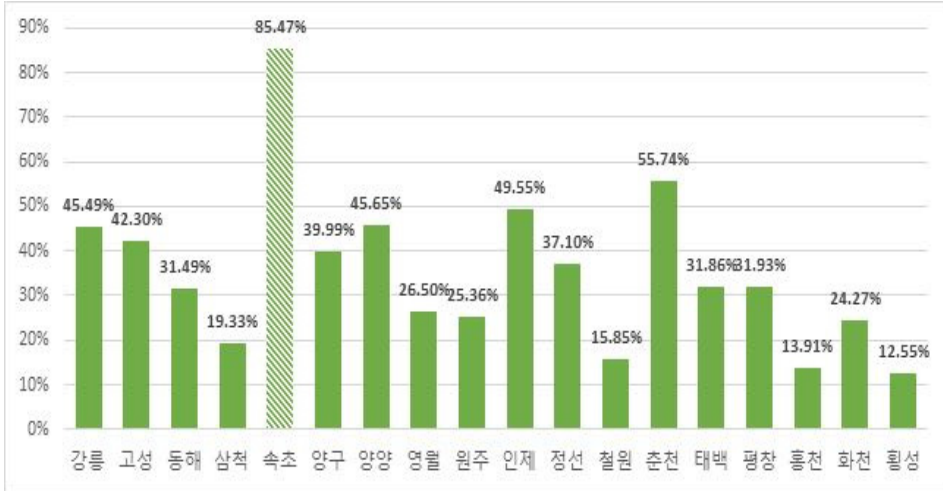
- 강원도 내 시군별 공익용 산지 면적의 경우, 인제군이 가장 넓은 면적을 차지하고 있음. 이는 다른 시군보다도 월등히 높은 수준임
- 다음으로 춘천시, 평창군, 정선군, 강릉시 등도 상대적으로 넓은 공익용 산지를 보유하고 있음

<그림 4-12> 강원도 내 시군별 공익용 산지 현황



- 이와 대조적으로, 동해시, 삼척시, 태백시, 철원군은 상대적으로 낮은 수준의 공익용 산지를 보유하고 있는 것으로 나타남
- 각 시군의 전체 산지에서 공익용 산지가 차지하는 비율의 경우, 속초시가 가장 높은 비율인 것으로 나타났음. 다음으로 춘천시도 50% 이상의 공익용 산지가 있는 것으로 나타났음
- 홍천군, 횡성군, 삼척시, 철원군 등은 공익용 산지의 비율이 상대적으로 낮은 것으로 파악되었음

<그림 4-13> 강원도 내 시군별 공익용 산지 비율



○ 강원도 내 시군별 준보전용 산지 현황

- 준보전용 산지의 경우, 철원군이 가장 넓은 것으로 나타남

<그림 4-14> 강원도 내 시군별 준보전 산지 현황



- 다음으로 평창군, 홍천군, 원주시, 영월군, 횡성군 등의 지자체가 준보전용 산지 면적이 넓은 것으로 파악되었음

<그림 4-15> 강원도 내 시군별 준보전 산지 비율



- 각 지자체의 산지 면적 중 준보전 산지가 차지하는 비율의 경우, 동해시가 가장 높은 비율을 차지하는 것으로 나타남. 다음으로 철원군, 원주시, 태백시 순으로 나타남

2) 산지전용제한지역의 지정

○ 광역자치단체 산지관리법 12조 보전산지안에서의 행위 제한 내용

제12조 (보전산지안에서의 행위제한)

임업용산지에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하기 위하여 산지 전용 또는 산지일시사용을 하는 경우를 제외하고는 산지전용 또는 산지일시사용을 할 수 없다.[개정 2012.2.22., 2013.3.23.]

- 산지의 용도 및 사용을 변경하는 행위인 ‘산지전용’에 대해서는 법령상 그 기준을 정하고 있음
- 임도·산림경영관리사(山林經營管理舍) 등 산림경영과 관련된 시설 및 산촌 산업개발시설 등 산촌개발사업과 관련된 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치
- 수목원, 산림생태원, 자연휴양림, 수목장림(樹木葬林), 그 밖에 대통령령으로 정하는 산림공익시설의 설치
- 농림어업인의 주택 및 그 부대시설로서 대통령령으로 정하는 주택 및 시설의 설치
- 농림어업용 생산·이용·가공시설 및 농어촌휴양시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치
- 광물, 지하수, 그 밖에 대통령령으로 정하는 지하자원 또는 석재의 탐사·시추 및 개발과 이를 위한 시설의 설치
- 산사태 예방을 위한 지질·토양의 조사와 이에 따른 시설의 설치
- 석유비축 및 저장시설·방송통신설비, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공용·공공용 시설의 설치
- 「장사 등에 관한 법률」에 따라 허가를 받거나 신고를 한 묘지·화장시설·봉안시설·자연장지 시설의 설치
- 대통령령으로 정하는 종교시설의 설치
- 병원, 사회복지시설, 청소년수련시설, 근로자복지시설, 공공직업훈련시설 등 공익시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치
- 교육·연구 및 기술개발과 관련된 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치
- 대통령령으로 정하는 지역사회개발 및 산업발전에 필요한 시설의 설치
- 진입로, 현장사무소, 지질·토양의 조사·탐사시설, 그 밖에 주차장 등 농림축산식품부령으로 정하는 부대시설
- 그 밖에 가축의 방목, 산나물·야생화·관상수의 재배, 물건의 적치(積置), 농도(農道)의 설치 등 임업용산지의 목적 달성에 지장을 주지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정하는 행위

3) 산지전용 현황

□ 산지이용 목적 및 절차

○ 산지이용의 의미 및 취지

- 산지전용이란 ‘산지를 조림·육림 및 토석의 굴취·채취 그 밖에 임목·죽·그루터기·초본류 등 식물류를 굴취·채취하는 용도 외로 사용하거나 이를 위해 산지의 형질을 변경하는 것’임
- 산지의 타용도 전용이란, 산지를 택지, 공장, 관광휴양시설 등으로 사용하거나 이를 위해 산지의 형질을 변경하고자 산지전용허가 또는 신고를 받는 행위임
- 국내의 정치·사회·경제적 여건변화에 따라 급격히 변화하는 산지이용수요를 효과적으로 수용하고 친환경적인 산지 개발을 유도하기 위하여 종합적인 관점에서의 산지이용 수급계획이 요구됨
- 이를 위해 지역별·용도별 산지전용 실태를 파악하여 사회·경제적 여건변화에 따른 중·장기 산지전용수요를 예측하고 향후 산지이용 수요변화에 대응하기 위한 정책개발 노력이 지속되고 있음

○ 산지이용 절차

- 산지의 계획적인 보전과 이용을 위하여 산지를 이용하고자 할 경우에는 일정한 행위제한과 함께 해당 절차와 산지전용 허가기준을 적용하고 있음
- 보전산지인 임업용산지와 공익용산지를 이용할 경우 허용행위를 제한하고 있으며, 준보전산지 안에서는 행위제한이 없음
- 다만, 자연친화적인 산지 개발을 위하여 산지전용 허가기준은 모든 산지에 적용하고 있음. 따라서 산지를 이용하고자 할 경우에는 이용 목적에 따라 산지전용허가, 산지전용신고, 토석채취허가를 받아야 함

<그림 4-16> 산지이용절차 (흐름도)



* 참조: 산림청 홈페이지 (http://www.forest.go.kr/newkfsweb/html/HtmlPagedo?pg=/i/i/Ui_KFS_7002)

○ 산지전용 허가기관

- 산지전용허가, 변경허가, 협의, 변경협의, 기간연장, 취소, 용도변경 등에 대한 허가권한은 산지편입 면적 규모별로 시·도지사, 지방산림청장과 시장·군수·구청장, 국유림관리소장에게 위임되어 있음
- 도시지역과 계획관리지역 안에서는 전 면적을 지자체에 위임

<표 4-3> 보전산지 면적별 산지전용 허가기관

| 구분 | 산림청장 | 시도지사 지방산림청장 | 시군구청장 국유림관리소장 |
|------|------------------------|-----------------------|---------------------|
| 보전산지 | 100만 m ² 이상 | 3만~100만m ² | 3만m ² 미만 |

□ 산지전용 현황

○ 산지전용 현황 개요

- 우리나라는 국토면적의 64%가 산지로 구성되어 국토가용면적이 매우 낮아 산지전용에 대한 수요가 매우 큼. 그 동안 산업화 및 도시화에 따라 산지전용 수요가 급증하였고, 최근 지역별 혹은 지방자치단체별 개발수요가 증가하면서 산지전용 수요가 다변화되고 지속적으로 증가하는 추세임
- 제4차 국토종합계획('00~'20)상에서 385천ha의 신규 토지수요를 전망. 최근 5년('11~'15년)간 우리나라의 산지전용 면적은 평균 7,948ha로 매년 전용면적이 감소추세였으나, '14년 전용면적이 크게 증가한 후 '15년 다시 감소하였음 ('15년 7,992ha)
- '15년도 전용현황은 '14년도와 대비하여 건수는 3,914건(18%) 증가하였으나, 면적은 552ha(6%) 감소하였음
- 용도별 전용면적비율은 택지 20.9.0%, 공장용지 15.2%, 도로 9.0%, 공용,공공용 7.7%, 농지 5.7% 순으로 나타났음
- 산지구분별 전용현황을 살펴보면 보전산지는 2,314ha(29%), 준보전산지는 5,678ha(71%)로서 '14년 대비 보전산지는 610ha(11.8%) 감소, 준보전산지 242ha(4.1%) 감소하였으며, 전체 산지전용 면적 중 보전산지가 차지하는 비중도 전년대비 1.7% 감소하였음
- 시도별 전용현황은 경기도가 2,532ha(전체의 32% 차지)로서 가장 많았고, 충남 914ha, 경남 846ha, 경북 823ha, 충북 625ha, 강원 594ha순으로 나타났음

<그림 4-17> 산지 타용도 전용 현황(보전/준보전)



*참조: e-나라지표(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1306)

○ 농업/비농업으로의 산지 전용 현황

- 산지전용이 어떠한 목적으로 이루어지는지 파악하기 위해, 농업용인지 비농업용인지에 대한 구분을 통해 파악하였음
- 시간이 흐름에 따라 농업용으로의 전용은 그 규모가 장기적 감소 추세에 있음을 알 수 있음
- 반면에 비농업용으로의 전용은 그 규모가 농업용으로의 전용보다 상대적으로 큰 것으로 나타나고 있음. 과거 농업용대 비농업용으로의 전용 규모의 차이보다, 현재 그 차이가 점차 커지고 있는 것으로 나타남

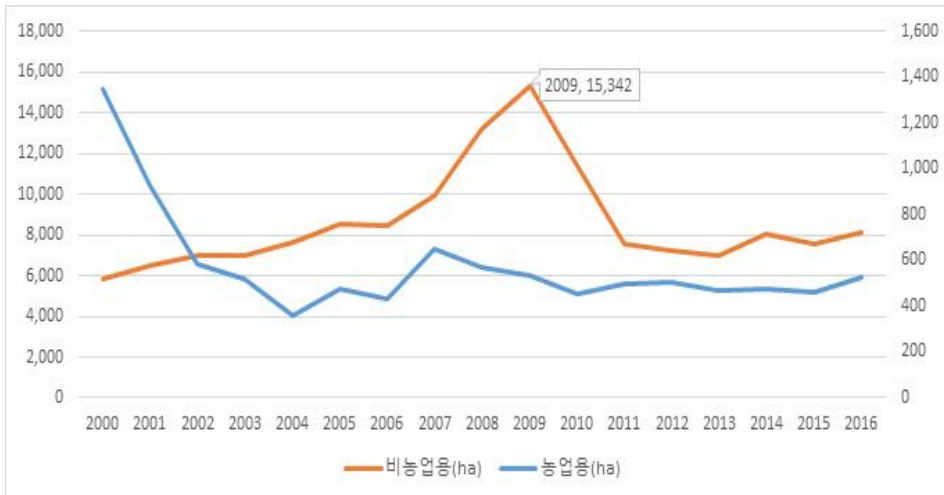
<표 4-4> 산지 타용도 전용 추이(농업/비농업)

| 연도 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 농업용 | 1,345 | 925 | 582 | 516 | 357 | 472 | 431 | 647 | 571 |
| 비농업용 | 5,825 | 6,461 | 6,963 | 7,010 | 7,595 | 8,541 | 8,470 | 9,897 | 13,168 |

| 연도 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 농업용 | 535 | 450 | 499 | 504 | 470 | 477 | 458 | 524 |
| 비농업용 | 15,342 | 11,401 | 7,527 | 7,249 | 6,962 | 8,067 | 7,534 | 8,142 |

- 위의 변동 추이를 그림으로 나타내면 아래와 같이 나타낼 수 있음

<그림 4-18> 산지 타용도 전용 추이(농업/비농업)



- 농업용 및 비농업용으로의 전용을 보다 자세하게 파악하기 위해, 세부 용도를 파악하였음
- 농업용의 경우, 농지와 초지로 구분되는데, 대부분 농지로 전용하고 있음을 알 수 있음

<표 4-5> 산지 타용도 전용 현황 (2016년도 기준)

| 구 분 | | 합계 | 보전 | 준보전 |
|------|-----|-------|-------|-------|
| 합 계 | | 8,666 | 2,580 | 6,086 |
| 농업용 | | 524 | 189 | 335 |
| | 농지 | 513 | 186 | 327 |
| | 초지 | 11 | 3 | 8 |
| 비농업용 | | 8,142 | 2,391 | 5,751 |
| | 택지 | 2,189 | 422 | 1,767 |
| | 공장 | 1,475 | 457 | 1,018 |
| | 도로 | 918 | 420 | 498 |
| | 골프장 | 277 | 115 | 162 |
| | 스키장 | 0 | 0 | 0 |
| | 묘지 | 75 | 22 | 53 |
| | 기타 | 3,208 | 955 | 2,253 |

- 비농업용의 경우, 기타 용도를 제외하고, 택지와 공장으로 활용하기 위한 전용이 주된 목적임을 파악할 수 있음.
- 도로 및 골프장 건설을 위한 목적으로도 전용이 꾸준히 이루어지고 있음을 파악할 수 있음

○ 산지 전용 현황 (농업용/최근 3년)

- 최근 3년간 농업용 전용의 경우, 준보전용지가 농업용지로 더 많이 전용되는 것으로 나타남

<표 4-6> 최근 3년간 농업용 산지 전용 현황

| 구분 | 2014년 | | | 2015년 | | | 2016년 | | |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 합계 | 보전 | 준보전 | 합계 | 보전 | 준보전 | 합계 | 보전 | 준보전 |
| 합계 | 8,544 | 2,624 | 5,920 | 7,992 | 2,314 | 5,678 | 8,666 | 2,580 | 6,086 |
| 농업용 | 477 | 138 | 339 | 458 | 135 | 323 | 524 | 189 | 335 |
| 농지 | 431 | 126 | 305 | 420 | 126 | 294 | 513 | 186 | 327 |
| 초지 | 46 | 12 | 34 | 38 | 9 | 29 | 11 | 3 | 8 |

○ 산지 전용 현황 (비농업용-시계열)

- 최근 3년간 비농업용 전용의 경우, 위와 마찬가지로 준보전용지가 비농업용 지로 더 많이 전용되는 것으로 나타났음
- 대부분의 항목에서 준보전용지가 더 많이 전용되는 것으로 나타나는데, 골프장의 경우, 보전용지가 준보전용지보다 더 많이 전용되는 연도도 있는 것으로 나타남

<표 4-7> 산지 전용 현황 (비농업용)

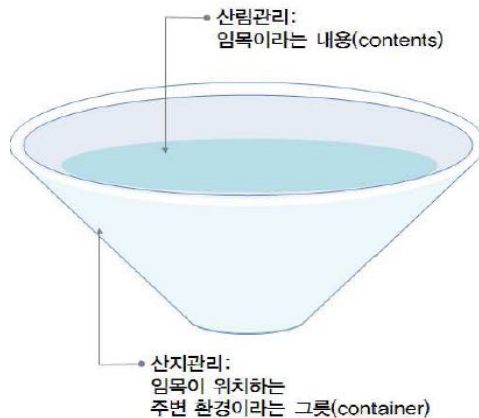
| 구분 | 2014년 | | | 2015년 | | | 2016년 | | |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 합계 | 보전 | 준보전 | 합계 | 보전 | 준보전 | 합계 | 보전 | 준보전 |
| 합계 | 8,544 | 2,624 | 5,920 | 7,992 | 2,314 | 5,678 | 8,666 | 2,580 | 6,086 |
| 비농업용 | 8,067 | 2,486 | 5,581 | 7,534 | 2,179 | 5,355 | 8,142 | 2,391 | 5,751 |
| 택지 | 1,687 | 257 | 1,430 | 1,668 | 280 | 1,388 | 2,189 | 422 | 1,767 |
| 공장 | 1,866 | 431 | 1,435 | 1,217 | 384 | 833 | 1,475 | 457 | 1,018 |
| 도로 | 761 | 301 | 460 | 722 | 292 | 430 | 918 | 420 | 498 |
| 골프장 | 495 | 342 | 153 | 204 | 153 | 51 | 277 | 115 | 162 |
| 스키장 | 104 | 102 | 2 | -46 | -64 | 18 | 0 | 0 | 0 |
| 묘지 | 59 | 12 | 47 | 47 | 14 | 33 | 75 | 22 | 53 |
| 기타 | 3,095 | 1,041 | 2,054 | 3,722 | 1,120 | 2,602 | 3,208 | 955 | 2,253 |

2. 산지관리 제도 관련 문제점

1) 산지와 산림 개념의 미 구분

- 산지와 산림의 개념을 명확히 분리하지 않음으로써 정책의 혼란 발생
 - 산지는 그 의미 그대로 토지 유형의 한 가지로서, 일반적으로 말하는 땅, 지면 그 자체를 의미하고 있음
 - 산림은 그 산지 위에서 자연적으로 생산되거나, 인위적·계획적으로 생산하고 관리하는 각종 자원들을 의미하는 것임

<그림 4-19> 산지와 산림의 개념 차이



*참조: 손학기(2010) 산줄기 물줄기를 고려한 산지구분 및 합리적 관리방향 연구. 국토연구원, p.115

- 이러한 개념 차이가 있음에도 불구하고, 그동안 정책과정이나 실제 활용단계에서 이 두 가지를 분리하지 않고 하나의 개념으로 활용해왔음
- 때문에 어느 개념에 초점을 두느냐에 따라 정책의 방향이나 성격이 달라지는 등의 문제가 드러났음
- 산지관리법에서의 산지는 임업생산이라는 차원에서 정의되었음. 임목·죽이 집단으로 생육하고 있는 토지와 같이, 나무의 유무가 중요한 판단기준이 되고, 과수원, 도로, 하천 등은 산지의 범위에서 제외됨

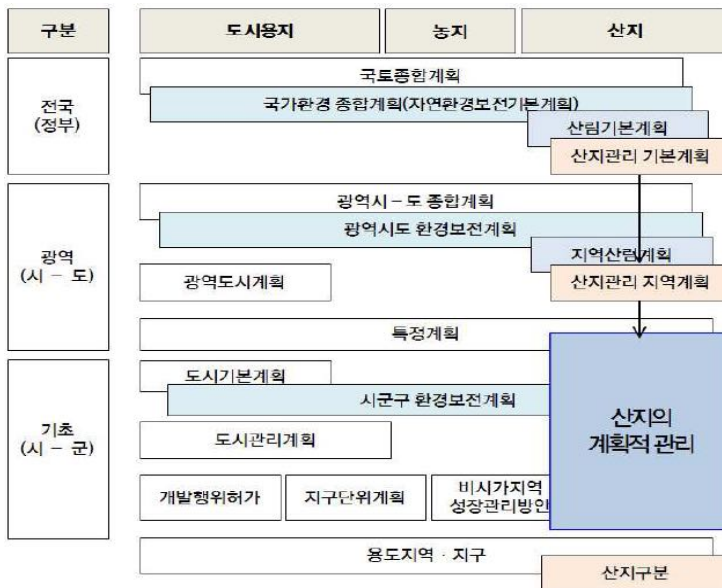
- 또한 산지전용기준 등 실제의 산지관리기준은 필지 단위의 지목상 임야를 기준으로 하고 있어, 산지의 이용 및 관리에 필요한 시설이나 이용도 대부분 산지의 범주에서 배제되어 있음
- 이러한 제한적인 산지개념은 임업적 차원의 ‘산림’과 국토차원의 ‘산지’ 개념이 구분되지 않는데 기인한 것으로서, 구체적이고 정밀한 정책 및 제도 수립에 어려움을 주고 있음

2) 산지관리 계획간 연계성 미비

○ 산지관리와 관련 계획과의 연계성 문제

- 산지관리란 그 특성상 ‘공간/토지’를 다루는 타 법령 및 계획과 서로 맞물려서 상호간 영향을 주고 받을 수밖에 없는 상황임. 그럼에도 불구하고 이러한 체계적 연계가 잘 이루어지지 않고 있음

<그림 4-20> 산지관리와 기타 관련 계획과의 관계



*참조: 손학기(2011), 자연친화적 산지관리계획 수립방안 연구, 국토연구원

○ 산지관리기본계획의 위치

- 2010년 법 개정으로 도입된 산지관리기본계획은 매 10년마다 수립되도록 하고 있으며, 전국의 산지를 대상으로 하고 있음(「산지관리법」 제2조), 그 계획의 내용적 범위는 산지관리의 목표와 기본방향, 산지의 보전 및 이용에 관한 사항, 석재의 안정적 수급에 관한 사항 등으로 정하고 있음
- 이를 위해 공간을 다루는 타 법령 및 계획인 국토종합계획, 국가환경종합계획, 산림기본계획(이상 중앙정부), 광역도시계획, 광역시도 환경보전계획, 지역산림계획, 산지관리 지역계획(이상 시도), 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획, 시군구 환경보전계획 등(이상 기초)과 함께 다뤄져야 함
- 하지만 실제로 이러한 법령 및 계획들과 체계적 연계가 잘 이루어지지 않고 있음

○ 산지관리기본계획과 타 계획과의 연계

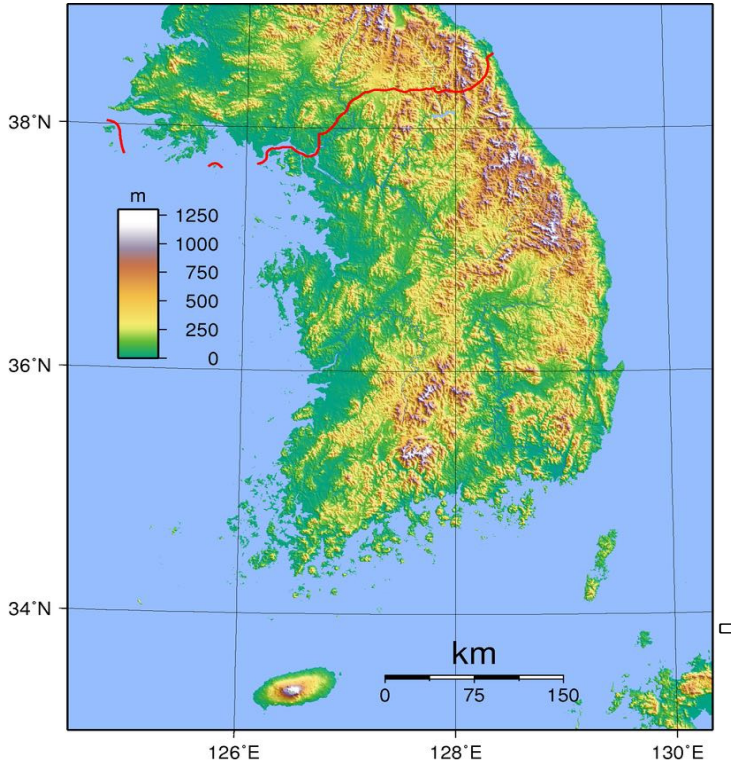
- 최근에는 산지관리 기본계획 및 산지관리 지역계획을 수립하는 과정에서 국토종합계획 등을 고려하려는 노력이 이루어지고 있음
- 과거 상호간 연계가 이루어지지 않는다는 문제를 해결하고자 그 노력이 이루어지고 있는데, 아직 그 연계 수준이 부족한 상황임
- 앞선 그림에서 보여주듯이, 산지관리 기본계획 및 산지관리 지역계획은 어느 한 두 개의 법령이나 계획과 연계된 것이 아니라, 매우 다양하게 연계되어 있음
- 또한 산지관리 기본계획 및 산지관리 지역계획이 다른 법령에 영향을 미치기도 하지만, 그 영향을 받고 있는 상황이기 때문에 실질적인 수준에서의 연계가 이루어져야 하는 상황임
- 국토종합계획은 우리나라 공간을 관리하고 발전시키는데 가장 근간이 되는 상위 계획이며, 이 계획에 어떠한 내용이 담기느냐에 따라 산지관리의 방향이 달라질 수도 있음
- 물론 공공정책 특성상 갑작스런 변화는 잘 이루어지지 않지만, 지난 이명박 정부 시절 그린벨트 해제 요건으로 공공임대주택이 추가되면서, 산지 및 녹

- 지 관리에 갑작스런 변화가 나타나기도 하였음. 하지만, 현재에는 상위계획과의 긴밀한 연계가 충분히 이루어지고 있다고 볼 수 없음
- 또한 광역단위의 경우, 산지관리 지역계획을 수립하는데, 도의 종합계획 및 환경보전계획과의 정책방향에서의 연계가 필요함에도 불구하고, 대부분의 광역자치단체에서 이에 대한 연계를 충분히 고려하지 못하고 있음
 - 현실적으로 광역단위에서는 중앙정부로부터 내려오는 기본계획의 내용을 중심으로 산지관리 지역단위계획을 수립하고 있음
 - 이로 인하여 수직적인 방향에서의 연계는 이루어지지만, 수평적 연계 즉 도내의 타 계획 및 법령과의 관계를 고려하는 것은 상대적으로 부족한 상황임
 - 이는 기초자치단체에서도 마찬가지 현상으로 나타나고 있는데, 기초자치단체의 경우 환경보전계획 및 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획, 최근에 이슈화되고 있는 도시재생기본계획 등을 함께 고려하여 산지를 계획적으로 관리해야 함
 - 하지만, 현실적으로 서로 담당부서가 다르고, 그 계획의 구체적 내용이 잘 공유되지 않기 때문에, 체계적 연계는 매우 부족한 상황임

3) 전국적 지역 특성 미반영

- 전국 17개 시도를 동일한 산지 상황으로 가정하고 있는 문제
 - 우리나라는 기본적으로 동고서저 지형으로서 공간 및 토지의 분포 및 그 특성에 차이가 나타나고 있음. 같은 산지라고 하더라도 그 특징이 서로 다르며 고려해야 할 요소에 차이가 나타남
 - 하지만 현재 산지관리기본계획의 내용을 보면 이러한 지역적 특성을 반영하여, 관리기준 등을 달리 적용하는 내용은 거의 찾아볼 수 없는 상황임

<그림 4-21> 전국 지형도



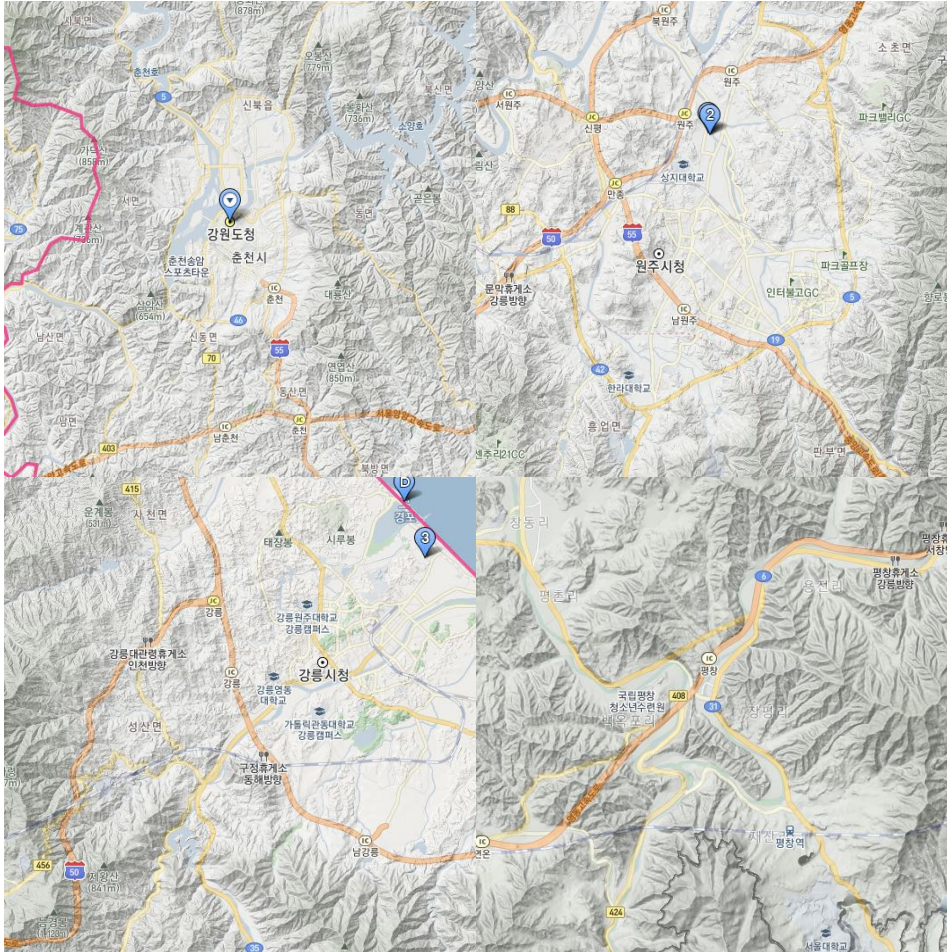
- 산지관리기본계획 내용에는 산림자원, 산림재해, 산림보호, 산림서비스 등의 내용을 포함하며, 이들 요소들을 추진하는 과정에서 인구특성, 문화, 경제, 교통 등의 다양한 여건의 고려를 포함하고 있음.
 - 하지만, 이는 각 지역의 특성이 반영된 사항이라기 보다는 어떤 통일된 상황을 염두한 내용에 가까울 정도로 지역의 특성을 충분히 고려하지 않고 있음
- 산지관리계획상 지역특성 반영의 의미
- 산지관리계획에서 지역특성을 고려하는 노력이 일부 이루어지고 있지만, 이는 전국의 지형을 일반적 특성에 따라 구분하여 접근하고 있는 내용임.

- 예를 들면, 도시형, 도시주변형, 산줄기인접형, 해안도서형, 산야형 등으로 구분할 수 있는데, 이는 지역의 특성을 반영한다기 보다는 지형 특성을 고려하여 일반적으로 분류한 것으로 볼 수 있음

○ 시도별 산지관리 특성 차이 미반영

- 산지를 효율적이고 효과적으로 활용하여 지역사회에게 공공의 이익을 가져다 주고, 그 과정에서 자연의 보존도 이루어지는 것이 산지관리기본계획이 추구하는 목적이나, 현재 상황에서는 이러한 목적을 달성하기가 매우 어려움
- 산지전용을 통해 다양한 가치를 창출하려고 해도, 획일적인 경사도 기준이나, 고도에 따른 기준, 형질변경의 면적 비율 등 다양한 기준에 의해 발전적 전용행위가 이루어지지 않고 있는 상황임
- 「산지관리법 시행령」의 각 별표에서 다루고 있는 산지전용 관련 허가기준, 조건, 허가범위 등을 종합하면, 산지의 비율이 적거나 산지의 평균경사도가 낮은 지역의 산지전용은 쉽게 이루어질 수 있으나, 강원도와 같이 산지의 비율이 높고 평균경사도가 상대적으로 높은 지역에서는 현실적으로 산지전용이 매우 어렵다는 것을 의미함

<그림 4-22> 강원도 주요 도시 지형도

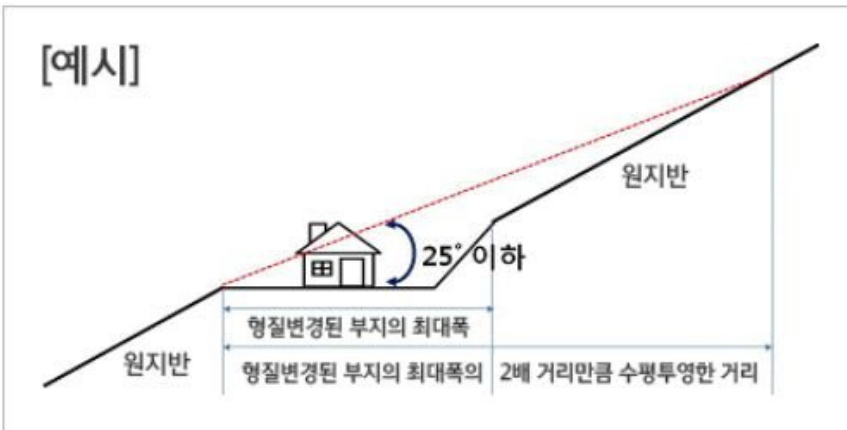


[좌상단: 춘천시, 우상단: 원주시, 좌하단: 강릉시, 우하단, 평창군]

- 위의 그림처럼 강원도 주요 도시 주변의 지형도를 보면 가파른 산지지형에 의해 둘러싸여 있는 구조임을 파악할 수 있음.
- 특히 단순히 산지가 많다는 것뿐만 아니라, 급경사를 이루는 곳이 상대적으로 많이 존재한다는 것이 강원도의 특징이라 할 수 있음

- 이러한 상황속에서 현재 규정 중 여러 부문에서 개선이 요구되지만, ‘평균경사도’ 개념이 적용되는 사항이 특히 강원도의 실정을 반영하지 못하고 있음
- 예를 들어, 산지전용을 통한 건축물 신축의 경우, 단독주택, 공동주택, 수련시설, 숙박시설 또는 공장신축인 경우에는 “형질변경되는 부지의 최대폭의 2배 거리만큼 산정부 방향으로 수평투영한 지점에 해당하는 원지반까지의 경사도가 25° 이하여야 함” 등의 기준을 충족시켜야 하는 상황임

<그림 4-23> 산지전용허가기준 중 건축물 설치를 위한 경사도 기준



*참조: 「산지관리법 시행령」 별표1의3, ‘산지전용허가기준의 세부사항’

- 산지전용허가기준 상에서는 위의 그림과 같이 경사도를 충족해야 건축물을 신축할 수 있다고 정하고 있으며,
- 강원도의 경우 많은 지역이 경사도가 가파른 상황인데, 이러한 획일적 기준을 규정하고 있다는 것은 특정지역에서는 산지전용을 통한 경제적 활동이나, 새로운 가치창출을 하지 말라는 것으로 볼 수 있음

4) 강원도 내 산림자원 편차 미반영

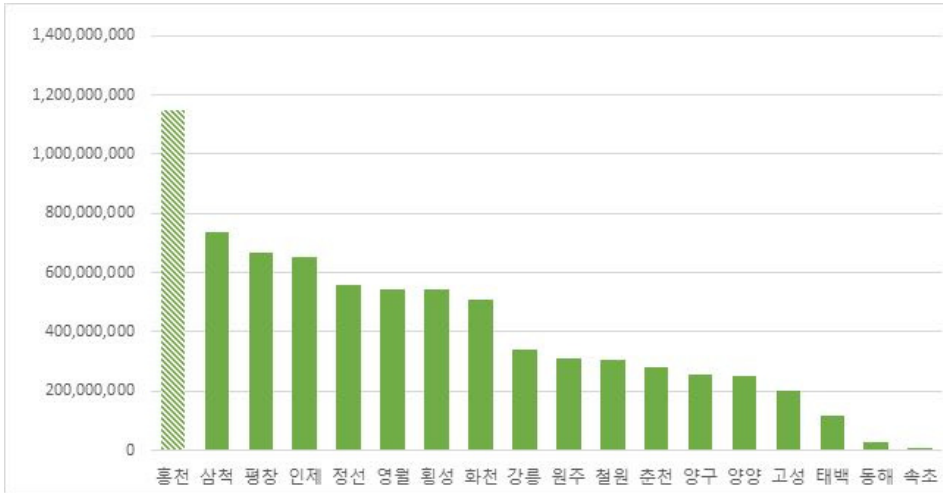
- 강원도 내 18개 시군의 산지 관련 특성 편차가 큼

- 앞선 현황분석에서 제시하였듯이, 도내 18개 시군들이 모두 산지를 포함하고 있지만, 산지와 관련된 각각의 상황이 모두 다른 상황임
- 기본적으로 산지 면적 자체에 차이가 있음. 면적이 큰 홍천군, 인제군, 평창군, 삼척시와 면적이 작은 속초시, 동해시, 태백시의 차이가 크게 나타남
- 임업용 산지의 경우, 면적이 큰 홍천군, 삼척시, 평창군과 면적이 작은 속초시, 동해시, 태백시 간의 편차가 큼
- 공익용 산지의 경우, 면적이 넓은 인제군, 춘천시, 평창군과 면적이 작은 동해시, 속초시, 태백시 간의 편차가 큼
- 준보전용 산지의 경우, 면적이 넓은 철원군, 평창군, 홍천군과 면적이 작은 속초시, 양양군, 양구군 간의 편차가 큼

<그림 4-24> 강원도 18개 기초자치단체의 산지관련 편차(총 산지면적(m²))



<그림 4-25> 강원도 18개 기초자치단체의 산지관련 편차(임업용 산지면적(m²))



<그림 4-26> 강원도 18개 기초자치단체의 산지관련 편차(공익용 산지면적(m²))



<그림 4-27> 강원도 18개 기초자치단체의 산지관련 편차(준보전용 산지면적(m²))

○ 산지관리 지역계획에서의 시군간 편차 미반영

- 현재 산지관리 지역계획에서의 시군간 편차가 제대로 반영되지 못하고 있음. 강원도의 산지 특성을 하나의 것으로 간주하는 것이 아니라, 도내 각기 다른 상황이 반영된 산지관리 지역계획 마련이 요구되는 상황임

3. 산지관리 분야 분권 현황

1) 국가사무의 지방사무로의 이양

□ 지방으로의 이양의 의미

- 일반적으로 지방자치의 유형은 주민의 참여를 중심으로 하는 이른바 영미식의 주민자치와 독립된 법인인 지방자치단체가 스스로 사무를 수행하는 단체자치로 설명될 수 있음
- 헌법에서 법인격과 자치권을 보장하는 지방자치단체는 지방의 이익에 관한 자치사무보다는 법률의 위임을 통하여 주로 국가사무를 수행하고 있음

- 지방분권의 한 유형으로 중앙정부기관의 권한을 지방자치단체로 이양하는 권한이양의 문제가 최근 폭넓게 논의되고 있음
- 권한이양에 대한 정의는 다양하지만 일반적으로 중앙행정기관으로부터 지방자치단체에 권한을 이양하는 것으로 국가와 지방간의 권한의 배분에 그 의의가 있음

□ 지방자치제도 정착의 장애요인

- 첫째, 우리나라 전체 행정사무에 대한 지방사무의 비율이 30%도 되지 않았고, 70% 이상의 사무가 중앙정부에 집중됨에 따라 중앙과 지방간의 권한배분의 불평등이 심각하였음
- 둘째, 지방세 등으로 인건비조차 해결하지 못하는 지방자치단체가 많았기 때문에 자치재정에 관한 권한이 미약하여 실질적인 지방자치를 실현하는 것이 불가능하였음
- 셋째, 지방자치단체의 조직운영에 대하여 중앙정부가 지속적으로 간섭하고 있었기 때문에 지역의 특성에 적합한 지방의 자율적·탄력적 조직개편 및 운영이 곤란하였음
- 넷째, 예컨대 도시계획 및 주택 관련법에서 도시계획과 주택정책 등에 관한 핵심사무를 국가사무로 규정하였기 때문에 지역특성에 맞는 지역개발이 어려웠음
- 다섯째, 지방자치에 대한 지역주민의 의식수준이 높지 않아 주민투표 등에 대한 참여율이 저조하였고, 국세 및 지방세 등으로 막대한 지방자치단체의 시설 등을 건축함으로써 자치단체의 재정환경이 악화됨에 따라 이에 대한 불신이 많아 주민의 참여도가 높지 않았음

□ 지방이양을 위한 노력

- 시대의 흐름 및 국민의 요구에 의해 국가사무를 지방사무로 이양하기 위한 노력이 시도되었음.
- 하지만, 우리의 지방자치제도가 제도적·운영적 차원에서 정착되지 못한 상황에서 「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」 등이 지속적으로 제정되었지만, 그동안 중앙행정권한의 지방이양을 통하여 지방분권이 강화되기 위한 체계적인 논의가 거의 이루어지지 않았음
- 즉, 중앙행정권한을 이양할 경우 이양된 권한의 범위와 방식 등에 관한 구체적인 논의 없이 중앙행정권한의 지방이양에 관한 법률 등의 제정과 이양에 대한 당위성만 논의하였음

2) 산지관리 분야 규제개선을 위한 사무이양 논의

□ 규제 중심의 산지관리 관련 사무

- 「산지관리법」 전반에 걸쳐 강조하는 사항은 산지의 효율적인 관리 및 활용임. 하지만 세부 사항을 살펴보면, 그 활동에 필요한 사항을 규제로서 설정하고 있음. 따라서 다양한 허가기준 등을 통해 산지에 대한 철저한 관리방식을 택하고 있음을 알 수 있음
- 이전에 다른 정책분야에서도 그러했듯이, 중앙집권체제에서의 관리방식은 규제가 효과적이었음. 하지만 지방분권이 가속화되고 지역특성이 정책과정 전반에 투영되고, 지역주민들의 요구가 제도적으로 보장되는 등의 새로운 변화가 일어나고 있음
- 이러한 상황 속에서 산지관리와 관련된 규제 역시 변화해야 한다는 지적을 받고 있음. 이제는 지방으로의 이양을 고려해야 하는 상황에 접어들었음. 하지만 산지관리분야에서 이러한 노력이 매우 부족한 상황임

산지관리 관련 사무의 지방이양

- 산지관리분야에서 지방으로의 사무 이양이 전혀 이루어지지 않았다는 것은 아님. 지난 2010년에도 ‘위임’ 사무를 ‘이양’함으로써, 온전한 지방자치단체의 사무로 재설정된 적이 있음

- 산지전용신고 등 산지관리업무 지방이양(법 제15조 등)
 - 산지전용신고 등의 사무를 지방자치단체에 위임하여 운영함에 따라 지방자치단체의 자율권이 제한되므로 이를 지방에 이양할 필요가 있음
 - 지방이양추진위원회에서 이양이 확정된 산지전용신고 등에 관한 사무를 지방으로 이양함
 - 산지전용신고 등의 사무에 대한 지방자치단체의 자율성 및 책임성이 제고 될 것으로 기대됨

산지관리 분야 지방사무로의 이양을 위한 구체적 계획 필요

- 지방이양의 당위성 뿐만 아니라 구체적 이양 사무의 설정, 이양되는 사무의 범위, 이양 방식, 예상되는 문제점, 예상되는 문제점에 대한 대응방안 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음

4. 시사점

산지관리분야의 타 법령 및 계획과의 연계방안 강구

- 현재의 산지관리기본계획과 타 계획들과의 체계적 연계를 위해 우선적으로 서로 제도적으로 영향을 주고받는 항목 및 사무에 대해서는 전수조사를 할 필요가 있음
- 이후 연계 사무 등에 대해서 운영적 차원에서 해결할 수 있는 사항인지, 아니면 제도의 개선을 통해 해결할 수준인지를 분석해야 함

- 마지막으로 유관 계획의 유기적 연계를 위한 각 계획 담당인력의 협의체를 통해 체계적 연계체계를 구축해야 함
- 지역의 특성이 반영된 산지관리법 개정 필요
 - 현재 지역의 특성이 거의 반영되지 않은 상황이기 때문에 각 지역의 요구사항이 무엇인지 수렴하는 단계를 거쳐야 함
 - 그 이후 현실적으로 받아들여질 수 있는 내용을 중심으로 법령개정 및 운영상 수정이 이루어져야 함
 - 특히 각 지역의 특수성을 반영함으로써 발생할 수 있는 부작용 및 문제점들을 미리 감안하여, 이에 대한 해결방안도 동시에 모색해야 함
- 산지관리의 효과성·효율성 강화 위한 지방이양 계획 마련
 - 지자체단체로의 이양을 위해 꼭 국가가 해야만 하는 사무를 제외하고 지방으로의 이양을 검토해야 함. 물론 이양을 위해 고려해야 하는 세부 사항에 대해서도 함께 점검하여, 지방이양이 실천적으로 이루어질 수 있도록 접근해야 함
 - 특히 산지관리분야의 이양 수준에 있어서, 유사 분야(예: 농지관리분야)의 사례를 함께 고려함으로써, 추후 붙어질 수 있는 특혜 또는 지나친 규제완화 등으로부터 대비할 필요가 있음



제 **5** 장

산지의 합리적 관리 및 효율적 이용방안

KRILA

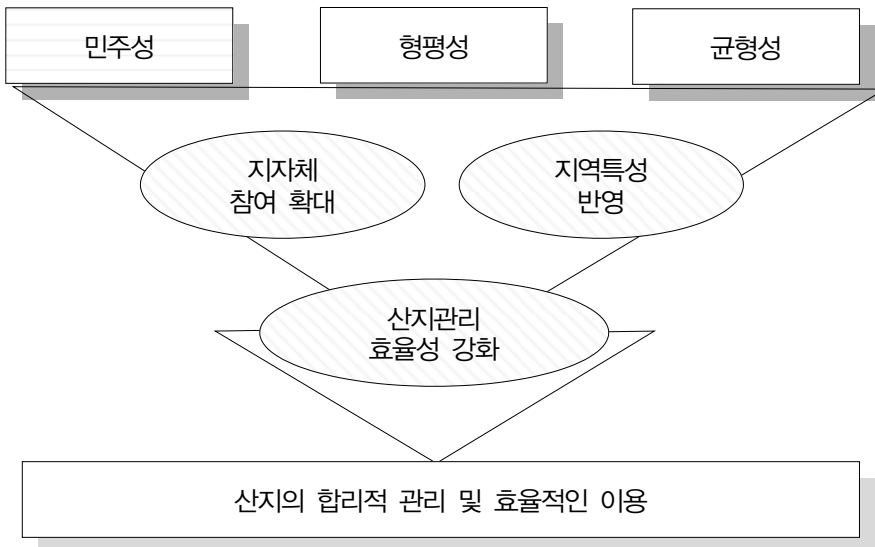
제 5 장

산지의 합리적 관리 및 효율적 이용방안

1. 기본방향

- 산지의 합리적 관리 및 효율적 이용을 위한 기본 방향으로 다음과 같은 3가지 기본방향을 제시하고자 함
 - 산지관리에 있어서 산림청 중심의 중앙집권적 관리방식과 지역특성이 반영되지 않은 획일적인 기준에 의한 관리 등의 문제점을 개선하고 산지관리의 효율성을 강화하기 위해서 민주성, 형평성, 균형성이라는 기본방향을 설정할 수 있음

<그림 5-1> 산지의 효율적 관리를 위한 기본방향



- 민주성의 원칙아래 지방자치단체 등의 참여를 확대하고, 산지관리 기본계획 및 관련 정책의 수립시에 지방자치단체의 실질적인 참여를 확대하여, 중앙 집중적 산지관리 방식을 완화하고 지역적 특성이 반영되는 민주적 구조의 산지관리 체계를 구현함
 - 민주성을 달리 해석하면 ‘참여’라고 할 수 있음. 산지의 관리와 관련된 기본 계획 및 다양한 정책과 제도의 수립 및 추진과정에서 지방자치단체의 참여를 실질적으로 보장함으로써 산지관리 분야에서의 민주성을 향상시킬 수 있음
 - 여기에서 말하는 ‘민주성’은 형식적인 참여가 아닌, 실제적인 정책 및 제도의 내용에 있어서 실질적으로 긍정적 영향을 미치는 참여를 의미함
- 형평성의 원칙아래 산지관리에 있어서 수도권과 지방간의, 지방간 지방간의 편차를 이해하고, 지역발전적 측면에서 저발전된 낙후지역을 고려하는 정책을 추진할 필요가 있으며, 이를 통해 산지관리에 있어 일률적이고 획일적으로 구성된 경사도에 의한 산지관리기준을 지역여건 및 특성에 맞게 조정하여 낙후지역의 산지의 효율적 활용여건을 조성할 필요가 있음
 - 현재의 산지관리법으로는 산지활용을 적극적으로 할 수 있는 곳이 특정 지역으로 한정될 수 밖에 없으며, 강원도 등과 같은 산지의 구성비율이 높은 지역은 산림청 중심의 중앙집권적 관리방식은 지역의 현황 및 상황 반영이 어려울 뿐 더러, 개발여건이 부족하게 되어 차별을 받고 있는 상황이라 할 수 있음. 따라서 관련된 제도의 개선 등을 통해서 형평성의 원칙을 지키기 위한 불평등적 요소를 해소해 나가야 할 것임
- 균형성의 원칙아래 산지관리에 있어서, 지역간의 차이와 국가의 균형적인 관리라는 측면에서 산지관리 기본계획 및 관련 정책의 수립에서 지방자치단체의 이해와 국가적 관점에서 다양한 지방자치단체와의 관계에서 균형적인 정책을 수립하기 위한 올바른 정책수단을 마련한다는 것임
 - 균형성은 산지관리라는 목적을 달성하기 위해 지방자치단체와 국가 및 다양한 지방자치단체간의 관계속에서 올바른 관점과 기준을 사용하고 있는가에 대한 개념임. 산지관리 기본계획에서 추구하는 정책목표를 달성하기 위해서

는 이에 알맞은 균형적 도구를 활용해야 함. 즉, 산지관리 현장에서 나오는 다양한 지방자치단체의 의견들을 고려하여, 정책목적을 달성할 수 있는 실질적이고 균형적인 허가 및 관리 기준 등을 재설정해야 할 필요가 있음

2. 산지의 합리적 관리 및 이용방안

1) 적극적 산지관리 개념 정립

적극적 ‘산지’ 와 ‘산지관리’ 개념 정립

- 앞의 산지와 관련한 다양한 현황분석에서 제시한 바와 같이 현재 ‘산림’과 ‘산지’를 그 개념에서부터 혼동 또는 혼용하여 활용하는 경우가 많이 나타나고 있음. 산지는 산림을 생산하는 토대이며, 기반이며 기본적인 전제조건이 됨
- 물론 산지위에 식생하는 산림의 종류 및 규모 등에 의해서 산지의 성격 미 유형이 결정되기도 하지만, 기본적으로는 산지가 산림에 비해 좀 더 근본적인 것에 해당함
- 따라서 산지 및 산지관리에 대한 보다 적극적이며 실질적인 정책이 산림과 같은 인근 분야의 정책에 중요하게 작용하고 영향을 미칠 수 있음.
- 산지 위에 산림 즉, 나무 등의 산림자원이 생산되기 때문에 해당 산림을 보다 더 효과적으로 생산하기 위해서 산지관리 측면에서 허가 기준을 어떻게 해야 할지 등을 좀 더 심도있게 고민할 필요가 있음
- 예를 들어, 산림자원 생산의 강화를 위해 필요한 농업용지로의 전용 기준, 면적에 의한 허가기준, 경사도에 의한 허가기준 등을 지역적 현황 및 특성에 부합하게 보다 세밀하고 적극적으로 설정할 수 있을 것임

2) 산지관리 계획간 및 타 계획과의 연계 강화를 통한 산지관리 합리화

중앙정부와 광역자치단체 및 기초자치단체 간 합리적인 연계 방안 마련

- 중앙정부가 중심이 되어 수립 및 시행하는 산지관리기본계획에 의해서, 각 급 광역자치단체가 수립 및 시행하는 산지관리 지역계획의 내용 및 범위가 결정되는 체계로 되어 있으며, 이러한 광역단위 산지관리 지역계획을 바탕으로 기초자치단체의 산지관리행위가 이루어지게 됨
- 중앙정부의 산지관리 기본계획의 기본적인 틀에서 광역정부의 지역계획이 수립되어야 하는 것과 기초자치단체의 산지관리 행위가 이루어 지는 것은 일면 타당하나, 이러한 수직적 관계와 체계에서의 산지관리 계획의 수립과 시행은 지역의 자율성, 지역의 특성을 중앙정부의 산지관리 기본계획이라는 틀에 획일적으로 종속시키는 결과를 가져오게 할 수 있음
- 이러한 일련의 산지관리 기본계획의 수직적 관계가 지역의 현황 및 특성이 고려되지 못하는 것을 탈피하여 중앙정부-광역정부-기초정부의 보다 체계적이고 유기적인 연계상에서 이루어져야 할 것이나, 이러한 것은 다소 부족한 상황임
- 현재의 수직적 산지관리 계획 체계는 여타의 다른 법정 기본계획 등과 유사하게 하향식(top-down) 방식으로 작성되고, 시행되고 있는데, 향후에는 이러한 수직적 체계하에서 지역의 상황이 고려되고 특성이 반영될 수 있는 상향식(bottom-up)요소가 가미되어, 보다 합리적이고 체계적인 산지관리 계획의 연계가 이루어져야 할 것임

광역자치단체 및 기초자치단체간의 수평적 연계 측면

- 산지관리 계획의 수립 및 시행에 있어서 중앙정부 수준이던, 광역자치단체 수준이던 또는 기초자치단체 수준이던 간에 산지관리와 관련 또는 기타 도시계획 등과 같은 연계된 분야에서의 계획 및 제도와의 연계가 중요함

- 이는 단지 산지관리를 담당하는 부서 차원에서만이 아니라, 도시계획, 공간 계획 등 관련한 타 부서 또는 기관과의 적극적인 협력을 의미하게 됨
 - 산림청과 지방산림청간의 연계와 같은 중앙정부 수준에서, 시도 광역자치단체 수준에서 또한 광역자치단체에 소속되는 시군 기초자치단체 수준에서의 수평적인 협력이 적극적으로 이루어질 필요가 있음
- 산지관리 기본계획 및 지역계획의 수립과정에서 국토종합계획 등 타 계획과의 연계성 강화
- 산지관리 기본계획 및 지역계획은 1-2가지 산림관련 법령이나 계획(산림기본계획 등)만으로 연계된 것이 아니라, 국토종합계획, 국가환경 종합계획(자연환경보전기본계획), 광역시도 종합계획, 광역시도 환경보전계획, 광역도시계획, 광역 특정계획, 기초자치단체의 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획 등 매우 다양한 법령 및 계획과 연계되어 있음
 - 따라서, 산지관리 기본계획 및 지역계획과 다른 법령 및 계획과 상호간에 영향을 주고 받는 것이기 때문에 실질적인 수준에서 연계가 이루어 질 수 있도록 내실있는 체계를 구성하여야 함
- 산지관리 계획 관련 협의체 구성 및 운영
- 산지관리 기본계획 및 산지관리 지역계획의 수립 및 시행에 있어서의 중앙과 지방간 수직적 연계를 강화하고 지역적 특성을 반영하기 위해서는 산지관리 기본계획의 수립과정에서 중앙부처인 산림청 뿐만 아니라 시도 광역자치단체의 산지관리 담당부서 및 담당자를 포함한 산지관리 기본계획 수립을 위한 협의회 또는 협의체를 구성하고 운영할 필요가 있음
 - 산지관리 관련 담당자를 포함하여 산지관리 기본계획의 수직적, 수평적 연계를 통한 합리적이고 내실있는 계획 수립을 위한 거버넌스 차원에서의 민간단체를 포함한 민관 이해당사자 협의회를 운영해야 하며 이를 통해 지역

의 현황과 특성이 반영될 수 있어야 하며, 이러한 과정이 계획의 시행 및 집행단계에서 효율성 및 합리성을 높일 것임

- 한편 산지관리 계획과 관련한 수평적 연계의 경우에도, 산지관리 관련 해당 부서를 넘어서 타 부서와의 관련 협의회 또는 협의체를 운영하여 실질적인 교류를 보장되어야 하고, 실질적인 협력을 통해 다양한 의견을 수렴하고 조정해 나아가는 노력이 필요함

3) 지역 특성이 반영된 광역단위 계획(기구 및 위원회 등)의 수립 및 시행

□ 산지관리 관련 산림청 권한 중 일부의 광역자치단체로의 이양

- 산지관리 정책이 고유의 목적을 달성하기 위해서 일부 사무에 대해서는 광역자치단체 또는 기초자치단체로의 이양이 필요할 것임. 각 광역자치단체 또는 기초자치단체마다 지역적인 현황 및 특성이 다르고 산지관리와 관련한 지역사회의 요구가 다양함에도 불구하고 중앙집권적 산림청 중심의 일률적인 기준에 의한 산지관리가 지속되고 있는 상황임
- 산림청 중심의 일률적인 기준에 의한 산지관리의 문제를 해결하기 위해 산지관리법에서 다루고 있는 사항 중 일부 사무를 지방자치단체로의 이양이 가능하게 하는 문구를 삽입하는 등의 조치가 필요하며, 산지관리법 또는 산지관리법 시행령에 ‘어떤 사무는 광역자치단체의 고유한 사무(관리권한)으로 한다’는 등의 관리 권한에 대한 명시가 필요할 것임
- 지방자치단체로의 사무 이양에 대해 법령상 문구가 없거나, 또는 모호하거나, 중복되어 언급하는 경우, 지방으로의 제대로 된 이양이 이루어지지 않게 됨. 예를 들면, ‘어떤 경사도 결정 관련 권한은 지방자치단체의 관리권한이며, 산림청장과 협의하여 결정한다.’는 식의 표현은 옳지 못한 표현인 것임
- 이러한 현상은 산림분야 뿐만 아니라 지방교육자치에 관한 법률에서도 나타나는데, 교육감의 사무와 권한에 대해 불명확하고 광범위하게 규정한 바 다른 법령에서 정하고 있는 교육부 장관의 사무와 중복되는 실태임

- 따라서 지자체와 중앙부처간의 사무와 권한이 명확하게 구분되도록 하는 지자체로의 사무이양이 필요할 것임

□ 현행 산지관리 체계를 통해 예상되는 문제점 대응하기 위한 산지관리위원회의 권한 강화

- 만약, 산지관리와 관련한 허가사항 등 많은 사무가 지방으로 이양되었다고 가정할 때, 각 광역자치단체는 자신의 지역에게 이익을 극대화시키기 위해서 규제를 빠른 속도로 완화하거나 폐지하는 등의 정책을 주도적으로 펼칠 우려가 있음
- 따라서 이러한 광역자치단체 또는 기초자치단체의 이기적인 행위에 대한 제어 및 통제할 수 있는 장치를 만들어야 하며, 기존에 광역단위로 운영되고 있는 산지관리 위원회를 보다 적극적으로 활용할 필요가 있음
- 산지관리와 관련한 허가기준 설정 등의 과정에서 단체장이 아닌 복수의 전문가 및 다른 단위 지방자치단체의 관련 공무원으로 구성되는 광역자치단체 산지관리위원회에서 담당하도록 함으로서 지역이기적인 정책행위를 완화 또는 방지할 수 있을 것임
- 또한 앞에서 언급된 다양한 사항들이 톱니바퀴 맞물려 돌아가듯 운영되기 위해서는 법률상(시행령, 시행규칙) 범위를 규정하여, 지나치거나 부족하지 않도록 정책 범위를 명목적으로 규정할 필요가 있음. 즉 가이드라인을 법령상에 기재함으로써 각 지방자치단체의 지나친 이기적 개발행위를 방지할 수 있을 것임

4) 광역지자체 단위내 지역적 특성이 반영된 새로운 산지관리 기준의 수립 및 산지이용 총량관리제⁵⁾의 도입 및 시행

□ 산지이용총량관리제의 개요와 도입의 필요성

- 현행 산림청의 산지관리법에 의하여, 중앙집권적으로 전국의 산지를 일률적인 기준에 의해서 산지관리를 시행함에 따라서, 산지면적 및 산지를 둘러싼 생활권, 관광자원 등 다양한 지역적 특성이 반영되지 못하고 있음
- 이에 저출산·고령화에 의한 지방의 인구감소, 지방자치분권에 대한 시대적 요구에 부합하는 산지관리 정책의 추진이 필요하며, 광역지자체 차원의 광역단위별로 산지를 총량적으로 관리하는 가칭 ‘산지이용 총량관리제’ 정책의 수립 및 시행을 적극 검토할 필요가 있음
 - 산림청에서 시행하고 있는 산지관리와 관련하여 17개 시도 광역자치단체별로 산지와 관련한 여건이 각기 다른 것과 같이, 개별 광역자치단체내의 시군 기초자치단체도 산지와 관련한 여건이 각기 다른 것을 알 수 있음(4장 참조)
 - 따라서 산림청 중심의 중앙정부로부터 계획 및 심의된 후, 각 광역단위별로 산지면적 등 관련한 지역적 현황 및 특성이 반영된 차별적인 기준을 적용하여, 결정되어지고, 할당되어진 산지이용율 또는 산지이용가능용량의 개념을 도입하고, 각 시도 광역자치단체의 차원에서는 내부적으로 산지관리를 ‘총량적 관리’ 개념을 적용 및 활용하여 지방분권적 산지관리 정책으로 접근할 수 있음
 - 각 광역자치단체내에 중점적으로 산지관련 문제를 해결하고 싶거나, 그 필요성이 객관적인 과정을 통해 입증되는 경우 등에 있어서, 중앙산지관리위원회 또는 광역자치단체 산지관리위원회 등의 검토, 논의 및 결정을 통해서 산지이용율을 조정할 수 있을 것임

5) ‘산지이용 총량관리제’란 산지관리와 관련한 중앙정부차원의 획일적 기준에 의해 산지이용을 제한하는 것이 아니라, 지역의 다양한 산지특성이 합리적으로 반영된 기준에 의해 광역단위의 산지이용가능량(산지이용률)을 할당하고, 할당된 산지이용가능량을 광역자치단체 차원에서 해당 광역자치단체내 기초자치단체의 산지이용가능량을 할당 및 조정하게 하는 제도

- 가령, 각 광역자치단체 내에서 중점적으로 산지관련 문제를 해결하고 싶은 지역(기초자치단체)이 있을 경우, 산지전용을 용이하게 하고, 합리적인 방법으로 개발하며, 광역자치단체내 여타 지역은 산지이용을 제한 및 통제하여, 광역자치단체 전체적 차원에서는 중앙정부의 지침에 대해 산지의 총량을 준수하는 형태가 되는 것임
 - 광역자치단체 단위에서 합리적인 ‘산지이용 총량관리제’로 나아가기 위해서는 광역단위에서 다양한 제도적 장치와 합리적인 이해관계의 조정제도의 마련 및 시행이 필요함
 - ‘산지이용 총량관리제’를 실시할 경우, 각 기초자치단체에서는 지역적 이기주의에 기반한 정치적 활동(또는 로비)을 통해 해당 지역의 산지를 전용하거나 개발하려는 노력을 기울이게 되는데, 이러한 부분은 광역자치단체 차원에서 합당한 요건 및 기준 등을 통해서 합리적으로 기초자치단체들에게 산지관리 이용량을 배정 및 조정하는 등의 체계를 내실있게 만들어야 할 것임
- 본 연구에서 제시하는 ‘산지이용 총량관리제’와 유사하게 이미 산지관리법 시행령에 의해 산지전용제도가 운영되고 있으나, 산지면적과 임목축적이 낮은 지역에 유리하게 적용되는 현상이 발생하게 되며 오히려 산지를 보다 적극적으로 이용할 수 있는 강원도나 경상북도 지역의 경우 산지의 이용이 제한되는 모순적 현상이 발생하게 됨

[산지관리법 시행령 별표2]

<산지에서의 지역 등의 협의기준>(제7조 제2항 관련)

11. 2만㎡ 이상 집단화된 보전산지가 산지전용허가 대상에 포함될 경우에는 ha당 입목축적이 산림기본통계상 관할 시·군·구의 ha당 평균입목축적의 150% 이하이어야 한다. 다만, 국가·지방자치단체·공기업·준정부기관·지방공사·지방공단이 시행하는 공용·공공용 사업인 경우에는 그렇지 않다.

13. 지역등으로 지정·결정하려는 산지의 면적이 30만제곱미터 이상인 경우로서 해당 산지를 전용 또는 일시사용하려는 경우에는 해당 사업계획부지에 대한 보전산지의 면적비율은 매년 산림청장이 발표하는 입업통계연보상의 해당 시·군·구의 산지 면적에 대한 보전산지의 면적비율(보전산지의 면적비율이 100분의 50 이하인 경우에는 100분의 50)을 초과하여서는 아니된다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

가. 스키장, 집단묘지(공설묘지 및 법인묘지에 한정한다), 대중골프장, 송·배선 철탑 또는 풍력발전시설을 설치하기 위한 경우

나. 지역등으로 지정하여 전용하려는 산지의 평균 입목축적이 산림기본통계상 해당 시·군·구의 평균 입목축적 이하인 지역에 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 산업단지 또는 「관광진흥법」 제2조제7호에 따른 관광단지를 조성하는 경우다. 지역등으로 지정하여 전용하려는 산지의 평균경사도가 15도 미만이고 평균입목축적(산불발생·숙야베기 또는 인위적인 벌채를 실시한 후 5년이 지나지 아니한 때에는 그 산불발생·숙야베기 또는 벌채전의 입목축적으로 환산하여 적용한다)이 산림기본통계상 해당 시·군·구의 평균입목축적의 75퍼센트 미만인 경우에는 해당 사업계획부지의 100분의 10의 범위에서 보전산지를 추가하여 편입할 수 있다.

- 위의 내용에 따르면 스키장, 골프장 및 기간시설 등과 관광단지에 대해서는 예외를 적용하고 있지만 기본적으로 산지비율이 낮고 평균경사도가 낮은 지역에 대해 산지비율을 추가로 허가하는 등 산지비율이 높고 평균경사도가 높은 강원도와 경상북도 지역에는 산지전용에 있어 오히려 불리한 요소로 작용하고 있음
- 한편, 강원도에서는 철원군을 제외하고는 모든 기초지자체의 입목축적이 150m³/ha를 초과하는 것으로 나타나고 있어 산지관리법 시행령 11항에서

규정한 바와 같이 공공사업을 제외하고는 강원도에서의 2만 m^2 이상의 산지 전용허가는 원칙적으로 금지되어 있다고 할 수 있음

- 또한 강원도의 산지비율이 81.5%에 달하고 임목축적도 161 m^3/ha 에 달하는 점과 본 연구보고서의 4장에서 살펴본 강원도 주요 도시들의 주변이 급경사를 이루고 있는 특성 등을 종합하여 보면 산지전용에 있어서 강원도 지역이 법령에 따른 보전산지 추가 편입 등과 같은 혜택을 누리기는 매우 어려운 실정임
- 산지관리법을 비롯한 각종 규제와 산림자원이 풍부한 지역의 이용이 더욱 제한되는 현행 법제도는 대도시 등에서 활발하게 이루어지고 있는 녹지조성 사업 및 개발현황 등과 함께 살펴봤을 때에도 유사한 현상이 나타나고 있음

<표 5-1> 녹지 및 개발허가 면적, 산림률, 평균임목축적 비교

| | 2012~2017 | | | 2015 | |
|----|----------------|----------------|---|-------|------------|
| | 녹지면적 증가율(%) | 개발허가면적 (ha) | km ² 당 개발허가면적 (ha/km ²) | 산림률 | 평균임 목축적 |
| 서울 | -8.5 | 75,758 | 125.18 | 25.59 | 130.69 |
| 부산 | 6.4 | 21,558 | 28.00 | 45.97 | 153.03 |
| 대구 | -13.7 | 11,807 | 13.36 | 55.12 | 156.47 |
| 인천 | -13.4 | 14,606 | 137.46 | 38.11 | 126.92 |
| 광주 | 30.4 | 20,162 | 40.23 | 38.40 | 129.61 |
| 대전 | -3.3 | 21,188 | 39.43 | 55.49 | 146.72 |
| 울산 | 3.4 | 28,685 | 27.04 | 64.73 | 146.09 |
| 세종 | 30.5 | 7,866 | 16.92 | 54.40 | 134.13 |
| 경기 | 107.2 | 179,532 | 17.63 | 51.11 | 141.50 |
| 강원 | 6.4 | 100,400 | 5.95 | 81.52 | 161.17 |
| 충북 | 13.1 | 67,011 | 9.05 | 66.30 | 141.30 |
| 충남 | 27.9 | 67,530 | 8.21 | 49.68 | 132.14 |
| 전북 | 6.1 | 52,557 | 6.51 | 54.93 | 147.92 |
| 전남 | -0.6 | 78,496 | 6.37 | 56.06 | 112.57 |
| 경북 | 21.9 | 142,562 | 7.49 | 70.29 | 150.47 |
| 경남 | 10.0 | 77,136 | 7.32 | 66.60 | 156.50 |
| 제주 | -19.0 | 19,247 | 10.41 | 47.60 | 136.39 |

- 국토교통부의 도시계획현황통계(2012~2017)상 녹지면적은 특광역시에서 광주광역시를 제외하고는 소폭증가에 그치거나 오히려 줄어드는 것으로 나타났고, 경기도에서 큰 폭으로 증가한 것을 제외하면 전국적으로는 소폭 증가한 수준으로 나타나고 있음
 - 그러나 이는 통계자료 상의 단순한 수치로 판단되며, 실제로는 도시생태축 구축, 대도시를 중심으로 한 녹지 및 공원조성사업이 활발하게 진행되는 추세를 보이고 있는 것이 현실이며, 관련하여 지자체별 면적대비 개발허가면적을 살펴보면 산림자원이 비교적 적은 특광역시 지역이 높게 나타남
- 이를 확인하기 위해 산림률과 평균임목축적으로 대표되는 산림자원의 절대량과 지자체의 면적대비 산지전용을 포함한 개발허가면적을 비교해보면 아래와 같이 km²당 개발허가면적과 산림률은 상관관계분석에서 뚜렷한 경향을 나타내는 것을 확인할 수 있음

<표 5-2> 표 5-1의 지표별 상관관계 분석

| | 녹지면적 증가율(%) | 개발허가면적 (ha) | km ² 당 개발허가면적 (ha/km ²) | 산림률 | 평균임목축적 |
|--|----------------|----------------|--|---------|--------|
| 녹지면적 증가율(%) | 1 | | | | |
| 개발허가면적 (ha) | 0.64746 | 1 | | | |
| km ² 당 개발허가면적 (ha/km ²) | -0.26926 | -0.22441 | 1 | | |
| 산림률 | 0.06856 | 0.32577 | -0.69791 | 1 | |
| 평균임목축적 | -0.00797 | 0.11838 | -0.37190 | 0.58066 | 1 |

- 개발허가면적과 녹지면적의 증가율을 비교했을 때 0.64의 상관계수가 나타났는데 이는 두 지표의 증가추세가 상관관계를 갖는 것으로 판단할 수 있음
 - * 피어슨 상관계수(Pearson's correlation coefficient, 이하 상관계수)는 1 혹은 -1에 가까울수록 강력한 상관관계(혹은 음의 상관관계)를 갖고 있다고 보고 0에 가까울수록 두 지표는 상관관계를 갖고 있지 않으며 상관계수가 0.4이상일 때 상관관계를 갖는다고 판단할 수 있음⁶⁾
- 또한 지자체면적당 개발허가면적의 비율과 산림률을 비교해보면 -0.69의 음의 상관관계를 보이는데, 이는 두 지표가 음의 상관관계 갖는, 즉 개발허가면적이 넓은 지역일수록 산림률이 낮은 것으로 볼 수 있음
 - 하지만 각각의 지표가 상호 상관관계를 갖는 것은 아니며, 위의 분석결과는 단순히 산지전용의 지표들간의 상관관계를 나타낸 것으로 결과 이외의 확대 해석은 적절하지 않음
 - 위의 분석결과에서 도출할 수 있는 점은 개발허가면적이 높을수록 녹지면적이 증가한다는 점과, 산림률이 높을수록 개발허가면적 비율이 낮아지는 것으로 나타난 것임.
- 이러한 현실을 반영하여 본 연구에서는 합리적이고 효율적인 산지의 이용을 위해서 산지이용총량관리제 개념의 도입을 제시하고자 함

□ 산지이용총량관리제의 도입 방안

- 지역의 특성이 반영되는 합리적인 산지관리 및 이용을 위하여 본 연구에서는 다음의 개념으로 ‘산지이용 총량관리제’를 제시하고자 하며 다음과 같은 전제를 조건으로 함
 - ① ‘산지이용 총량관리제’에서 할당가능한 산지의 면적은 최근 5년간 평균 산지전용된 면적의 30%를 초과할 수 없음. 다만 중앙(또는 광역지자체 단위)

6) Pearson, Karl. "Mathematical contributions to the theory of evolution.—on a form of spurious correlation which may arise when indices are used in the measurement of organs." Proceedings of the royal society of london 60.359-367 (1897): 489-498.

산지관리위원회에서 산지전용에 따른 이익이 산지를 보전하는 것보다 압도적이라고 판단될 경우에만 이를 예외로 할 수 있음

* 여기서 ‘최근 5년간 평균 산지전용된 면적의 30%’는 급작스러운 산지전용 면적의 확대를 방지 하기 위한 전제조건으로써, 현재 시행 중인 각종 총량관리제(대기 및 수질오염물질 총량관리제 등) 에서도 규제 및 제제대상을 최근 5년간 30%를 기준으로 정하고 있음.

* 또한, 통계적으로도 정규분포를 이루는 집단에서 표준편차의 1배에 해당하는 구간이 전체의 34.1%로써, 30%는 종전 자료의 산포도를 벗어나지 않는 한계범위로서의 의미도 가지고 있음

* ‘최근 5년간’의 통계자료는 자료의 시계열적 특성과 통계자료를 바탕으로 한 단기예측 및 트렌드를 파악할 수 있는 최소한의 기간이며, 최근의 트렌드를 파악하기 위해 빈번하게 쓰이는 지표임(Srivastava & Rego, 2008)

- ② 아래와 같은 기준에 의해 산출된 점수에 따라 광역지자체 별로 산지이용가능총량을 부여하며, 이에 따라 부여받은 산지이용가능량은 관련법이 허용하는 내에서 광역지자체의 재량으로 기초지자체에 재분배 할 수 있음
- ③ 광역지자체별로 전국 대비 산림률과 평균임목축적에 따라 점수를 부여하되 무분별한 난개발을 방지하기 위하여 전년도 산지전용 면적 대비 최근 5년간 연평균 산지전용 실적을 당해연도 산지이용가능총량에 반영함

<표 5-3> 산지이용 총량관리제의 산지이용량 할당안

| 전국평균 대비 산림률(%) | 점수 | 전국평균 대비 임목축적(m ³ /ha) | 점수 | (전년도 산지전용 면적) / (최근 5년간 평균 산지전용 면적)(%) | 점수 |
|----------------|----|----------------------------------|----|--|----|
| -15미만 | 0 | -10미만 | 0 | 25이상 | 0 |
| -15~5 | 5 | -10~-5 | 5 | 15~25 | 10 |
| -5~5 | 10 | -5~0 | 10 | 5~15 | 20 |
| 5~10 | 15 | 0~5 | 15 | -15~-5 | 30 |
| 10~15 | 20 | 5~10 | 20 | -25~-15 | 40 |
| 15이상 | 25 | 10이상 | 25 | -25미만 | 50 |

- 위의 제시안을 현행 광역지자체의 산림기본통계(2015)에 적용하면 산림률과 평균입목축적에 따른 점수는 아래와 같이 나타남

<표 5-4> 전국 지자체의 산지이용 총량관리제 예측 결과

| 구분 | 산림률 | 평균대비 | 점수 | 평균 입목축적 | 평균대비 | 점수 | 계 |
|----|-------|---------------|----|------------|---------------|----|----|
| 평균 | 63.16 | | - | 145.99 | - | - | |
| 서울 | 25.59 | -37.57 | 0 | 130.69 | -15.30 | 0 | 0 |
| 부산 | 45.97 | -17.19 | 0 | 153.03 | 7.04 | 20 | 20 |
| 대구 | 55.12 | -8.04 | 5 | 156.47 | 10.48 | 25 | 30 |
| 인천 | 38.11 | -25.05 | 0 | 126.92 | -19.07 | 0 | 0 |
| 광주 | 38.40 | -24.76 | 0 | 129.61 | -16.38 | 0 | 0 |
| 대전 | 55.49 | -7.67 | 5 | 146.72 | 0.73 | 15 | 20 |
| 울산 | 64.73 | 1.57 | 10 | 146.09 | 0.10 | 15 | 25 |
| 세종 | 54.40 | -8.76 | 5 | 134.13 | -11.86 | 0 | 5 |
| 경기 | 51.11 | -12.05 | 5 | 141.50 | -4.49 | 10 | 15 |
| 강원 | 81.52 | 18.36 | 25 | 161.17 | 15.18 | 25 | 50 |
| 충북 | 66.30 | 3.14 | 10 | 141.30 | -4.69 | 10 | 20 |
| 충남 | 49.68 | -13.48 | 5 | 132.14 | -13.85 | 0 | 5 |
| 전북 | 54.93 | -8.23 | 5 | 147.92 | 1.93 | 15 | 20 |
| 전남 | 56.06 | -7.10 | 5 | 112.57 | -33.42 | 0 | 5 |
| 경북 | 70.29 | 7.13 | 15 | 150.47 | 4.48 | 15 | 30 |
| 경남 | 66.60 | 3.44 | 10 | 156.50 | 10.51 | 25 | 35 |
| 제주 | 47.60 | -15.56 | 0 | 136.39 | -9.60 | 5 | 5 |

- 제시된 안의 결과로 예측해 보면 강원도와 경상북도 및 경상남도에 산지이용가능총량이 경북, 경남에 산지이용량이 많이 배분될 것으로 보이며, 산지를 활용한 지역발전의 가능성을 확보하는 것으로 이해될 수 있음
- 또한 산림기본통계상 산림면적은 매년 0.2% 가량씩 지속적으로 감소하는 반면 임목축적은 '72년 통계자료 수집 이후 꾸준히 증가해 왔으며 '05년에서 '10년사이 60%가량 증가하는 등 산림이 고밀도화 되는 경향을 보이고 있으며, 이러한 추세가 계속될 것으로 보이는 바, 본 연구에서 제시하는 산지이용 총량관리제의 개념을 도입할 때에는 단순히 산림률과 평균 임목축적만으로 산지이용면적을 할당할 것인지에 대해서는 추후 별도로 심도 있는 검토 및 논의가 필요할 것임

<그림 5-2> 산림면적 및 임목축적 추이



자료: 산림청 산림기본통계(2015)

- 또한 이러한 ‘산지이용 총량관리제’의 제도가 실행되기 위해서는 산지관리법 등의 법률 개정과 산지관리 사무의 주체가 중앙에서 지방으로 이양되는 등의 제도적 개선이 선행되어야 할 것임

3. 산지의 합리적 이용을 위한 법제도적 개선방안

- 산지관리 사무의 지방분권 강화를 위한 「산지관리법」 등 관련 법령의 개정
 - 현행 산지관리법은 산지의 보전과 이용제한에 치우쳐있고, 중앙정부에서 거의 모든 사무를 처리하는 등 중앙정부 중심으로 법제도가 마련되어 있음
 - 지방분권의 차원에서 지역의 특색에 적합한 사무처리와 효율성을 위해서 산지관리 사무는 점차 광역자치단체로 이양되는 것이 바람직함
 - 물론 이러한 사무들을 일시에 지방자치단체로 이양하기에는 우리나라의 지방자치제도 상 어려움이 있고, 단순히 산지관리법의 개정만으로는 산지관리에 대한 사무를 지방으로 이양하기에는 무리가 있음
 - 한편, 2018년 10월 정부에서 발표한 지방자치법 전부개정안에 따르면 자치단체의 자율성을 확대하고 이에 상응하는 투명성과 책임성을 확보하는 것을 주요 내용으로 하고 있음
 - 지방자치법 전부개정안에서 주목할 점은 현행 국가-지방 사무배분의 원칙 등이 규정되어 있지 않아 발생하는 미흡한 구속력을 개선한 것인데, 사무배분 기준에 대한 국가와 자치단체의 준수 의무를 부과하고 법령 제·개정시 자치분권 영향평가를 실시하도록 하는 등 지방의 의견을 수렴하는 것을 제도화 하였음
 - 이를 산지관리 사무에 적용하자면 현행 산지관리법 제6조, 제14조 및 제15조에 명시된 산지전용허가 및 신고절차에 대해 광역자치단체로의 관리권한을 이양하도록 법령이 개정될 필요성이 있음. 다만 국유림에 대해서는 현재와 같이 산림청의 사무로 존치하는 것이 바람직할 것으로 판단됨

- 또한 동법 시행령 별표에 명시된 다음의 각종 허가기준에 대해서도 합리적인 수준의 개정이 이루어져야 할 것으로 보임
 - [별표 2]에서 명시한 산지전용허가기준 중 해당지역 기초자치단체의 보전산지비율을 허가기준으로 정한 것은 합리적이라고 볼 수 있으나, 평균경사도와 평균임목축적이 낮은 지역에 보전산지를 추가로 편입할 수 있도록 하는 내용의 조항은 산지비율이 낮은 지역의 개발을 촉진하도록 유도하는 것으로 산지를 보전하는 의도로 해석할 수 있음
 - 따라서 해당 허가기준을 보다 합리적으로 산지를 이용하기 위한 기준으로 개정하는 것을 검토할 필요성이 있음
 - 가령, 산지전용허가를 평균경사도 혹은 평균임목축적으로 제한할 것이 아니라 앞서 살펴본 해외의 산지전용 사례와 같이 산지전용으로 얻어지는 경제적 이익이 산지를 보전하는 것보다 압도적으로 큰 경우에는 제한사항과 관계없이 허가하는 등의 방향으로 나아가는 것이 바람직할 것으로 판단됨

□ 광역자치단체의 상응하는 조례 제개정 및 산지관리위원회 개선

- 위에서 제안한 바와 같이 「산지관리법」 및 기타 관련 법령들이 산지관리 사무의 광역자치단체로의 이양을 명시한다면 해당 법률에 근거하여 산지관리 사무를 각 광역 또는 기초자치단체의 조례로 정하는 것이 필요함.
- 산지전용 또는 산지관리에 대한 각 지자체의 조례를 살펴보면 산지관리를 직접 언급하여 조례를 제정하는 것보다 개발행위 제한에 대한 조례를 정하는 것으로 나타났으며, 산지관리에 대한 조례를 정한 지자체는 충남, 제주에 불과함
- 따라서 각 광역단위 지자체별로 우선적으로 산지관리에 대한 조례를 제정할 필요가 있으며 상위법 우선의 원칙에 따라 현행 산지관리법에서 규정하는 범위에서 조례를 제정하되, 법에서 정하지 않으나 조례 수준에서 합리적인 산지관리를 위한 조항을 추가할 필요가 있음

- 또한 위에서 언급한 바와 같이 산지관리법 시행령 별표에서 정하는 허가기준 세부 항목이 개정된 경우 현행 개발행위와 관련된 조례를 따라서 개정하는 것이 필요함
- 한편 각 지자체는 산지관리위원회 운영을 조례로 규정하고 있으나 지역산림계획의 수립, 회의의 범위 및 절차에 대해서만 규정하는 등 세부적인 내용은 미흡한 실정임
- 따라서 현행 산지관리위원회 관련 조례 또한 앞서 언급한 법제도의 개선이 이루어진다면 위원회의 의결권한을 확대하는 등 지방분권 차원에서 권한 강화가 필요함



제 6 장

결 론

KRILA

제 6 장

결론

1. 연구의 요약

- 본 연구는 산림자원의 합리적 관리 및 효율적인 이용을 위해 현재 산지 및 산림자원의 이용측면에서 합리적이고 체계적으로 이루어지고 있지 못한 상황에서 다양한 접근 방법을 통해 문제해결 방안을 제시하고자 함
- 구체적으로 산림자원의 현황을 파악하고 국내외 사례를 조사하여 산림자원 및 산지의 합리적 관리 및 효율적인 이용을 위한 방안 마련의 기초자료로 활용하였음
 - 산림자원은 우리나라의 지형적 특성상 지역별 편차가 심하게 나타났으며, 산림률은 가장 높은 강원도와 가장 낮은 서울특별시의 차이가 약 3.1배, 평균임목축적은 30% 이상 차이를 보임
 - 국내 산지관리 관련법은 촘촘한 규제로 인해 관련법에 산림자원의 이용이 거의 불가능한 실정이나, 독일, 스위스, 일본 등 해외사례를 살펴보면 관련 법제도가 단순히 규제에만 그치지 않고 산지전용으로 발생하는 이익이 다른 이익을 압도하는 경우에는 지자체의 위원회의 심의를 통해 산지전용 여부를 판단하고 있음
 - 국내의 경우 관련법에 의한 강력한 규제, 중앙정부 중심의 사무처리, 지역별 특성을 반영하지 못한 제도 등이 문제점으로 나타났음
- 현황 및 문제점 파악, 각종 지표 분석 결과 등을 통해 산림자원 및 산지의 합리적 관리 및 효율적인 이용 방안의 방향을 크게 세 가지로 설정하였음
 - 민주성의 원칙아래 지방자치단체 등의 참여를 확대하고, 산지관리 기본계획 및 관련 정책의 수립시에 지방자치단체의 실질적인 참여를 확대하여, 중앙 집중적 산지관리 방식을 완화하고 지역적 특성이 반영되는 민주적 구조의 산지관리 체계를 구현함

- 형평성의 원칙아래 산지관리에 있어서 수도권과 지방간의, 지방간 지방간의 편차를 이해하고, 지역발전적 측면에서 저발전된 낙후지역을 고려하는 정책을 추진할 필요가 있으며, 이를 통해 산지관리에 있어 일률적이고 획일적으로 구성된 경사도에 의한 산지관리기준을 지역여건 및 특성에 맞게 조정하여 낙후지역의 산지의 효율적 활용여건을 조성하고자 하였음
- 균형성의 원칙아래 산지관리에 있어서, 지방자치단체와 국가 및 다양한 지방자치단체간의 균형적인 관리측면을 고려하여 바람직한 수단을 활용하는 등 산지관리 기본계획의 목표달성을 위한 올바른 정책수단을 마련하며, 산지관리 현장에서 나오는 다양한 의견들을 고려하여야 함

2. 정책 제언

- 첫 번째로, 지역의 특성을 반영한 산지관리 정책이 입안되어야 할 것임
 - 대부분의 정책이 그렇지만, 특히 산지관리는 지역적 편차가 심하고 같은 광역자치단체 안의 기초자치단체의 편차도 지역적 특성이 각기 다른 것으로 나타나는 바, 중앙정부의 획일적인 기준이 아닌 지역의 특성을 아우르는 정책 입안이 필요함
- 두 번째로, 중앙정부(산림청) 중심의 산지관리 사무에서 지방분권 강화를 위한 광역자치단체 수준의 권한이 강화되어야 할 것임
 - 2018년 10월 행정안전부는 지방자치법 전부개정안을 발표하였으며, 이는 실질적인 지방분권 강화를 위한 첫 번째 단계라고 볼 수 있음
 - 이러한 시점에서 지역적 특성 반영이 필수적인 산지관리 사무 또한 지방자치단체로 이양되어야 할 것이며, 산지관리법 및 동법 시행령, 관련 허가기준 등의 사무를 지방으로 점진적으로 이양할 때 합리적인 산림자원 이용이 가능할 것임
- 세 번째로, 산지관리위원회 운영 및 현장 의견수렴 강화를 통한 산지관리 거버넌스가 활성화되어야 할 것임

- 산지이용이 활발한 국가들의 산지관련 법제도는 획일적인 기준이 아닌, 자치단체 위원회의 심의를 거치도록 되어있음
 - 3장에서 살펴본 해외사례에서는 대부분 지방자치단체의 위원회에서 산지관리 및 산지전용허가 등을 심의하고 있고, 획일적 기준이 아닌 지역의 특성을 고려하고 있음
 - 또한, 현재도 산지관리법에는 지방자치단체의 의견을 청취하는 절차가 명시되어 있으나 하나의 절차에 불과해 법적 구속력이 미흡하다고 볼 수 있음. 따라서 법제도 개선을 통해 현장의 의견수렴이 더욱 강화되도록 하는 방향으로 나아가야 할 것임
 - 따라서 우리나라도 이러한 방식으로 산지관리위원회를 운영하되, 현재 미흡한 산지관리위원회 조례를 위원회의 세부적인 운영방식과 권한에 대해 구체적으로 명시하는 등의 방향으로 개선해 나가야 할 것임
- 네 번째로, 저출산·고령화에 의한 지방의 인구감소, 지방자치분권에 대한 시대적 요구에 부합하는 산지관리 정책의 추진이 필요하며, 광역지자체 차원의 광역단위별로 산지를 총량적으로 관리하는 가치 ‘산지이용 총량관리제’ 정책의 수립 및 시행을 적극 검토할 필요가 있음
- 17개 시도 광역자치단체별로 산지와 관련한 여건이 각기 다른 것과 같이, 개별 광역자치단체내의 시군 기초자치단체도 산지와 관련한 여건이 각기 다름
 - 산림청 중심의 중앙정부로부터 계획 및 심의된 후, 각 광역단위별로 산지면적 등 관련한 지역적 현황 및 특성이 반영된 차별적인 기준을 적용하여, 결정되어지고, 할당되어진 산지이용율 또는 산지이용가능용량의 개념을 도입하고, 각 시도 광역자치단체의 차원에서는 내부적으로 산지관리를 ‘총량적 관리’ 개념을 적용 및 활용하여 지방분권적 산지관리 정책으로 접근할 수 있음
 - 광역자치단체 단위에서 합리적인 ‘산지이용 총량관리제’로 나아가기 위해서는 광역단위에서 다양한 제도적 장치와 합리적인 이해관계의 조정제도의 마련 및 시행이 필요함

- 마지막으로, 이러한 개선을 통해 지방분권을 강화하고 산지관리 거버넌스 체계를 구축하는 등의 합리적인 산림자원 및 산지의 관리와 효율적인 이용이 가능할 것임

【참고문헌】

- 강원도(2013), “강원도 제1차 산지관리 지역계획(2014-2017)”, 강원발전연구원, 2013.12
- 강주영(2009), “독일 산지전용허가제도, 최신외국법제정보 2009-07, 한국법제연구원, 2009.9
- 권순덕 외(2013), “합리적인 산지 보전과 개발”, 국립산림과학원 kfri 산림정책이슈 제7호, 2013.7
- 권순덕(2015), “국내외 산리관리제도 및 정책 동향”, 국립산림과학원 kfri 산림정책 이슈 제39호, 2015.1
- 국토연구원(2008). “합리적인 산지관리제도 개선방안”, 2008.12
- 김경태(2017), 케이블카 설치 시 고려사항에 관한 사례 연구, 충남연구원 현안과제 연구, 2017.10
- 김기철(2014), “경북 백두대간 로프웨이 조성 타당성분석 연구”, 대구경북연구원, 연구 2015-30, 2014.12
- 문화체육관광부(2014), “친환경 케이블카 설치 방안 연구”, (사)한국관광개발연구원, 2014.12
- 배상원(1997) “유럽의 산림 입지 조사 방법(4) - 독일 노르트라인 베스트팔렌 주, 숲과 문화 제6권 제3호, 1997.6
- 산림청(2007), “현장 산림관리를 위한 바람직한 거버넌스 협력체 구축”, (사) 한국산악문화협회, 2007.10
- 산림청(2008). “산지관리법 체계 정비 방안 연구”, 한국법제연구원, 2008.12
- 산림청(2009), “산지이용 수요예측에 따른 산지관리방안 연구”, 서울대학교, 2009.12

- 산림청(2013), “제1차 산지관리 기본계획(2013-2017)”
- 산림청(2016), “자연보호지역에서의 산림관리 관련 법률·조직 및 정책체계 연구”, (사)서울행정학회
- 손학기 외(2010). “산줄기·물줄기를 고려한 산지구분 및 합리적 관리방향 연구”, 국토연구원, 2010.12
- 손학기·진정수(2013). “산지관리기본계획의 내용과 국토관리정책의 의의”, 국토정책 BRIEF(436), 2013.9.16
- 손학기(2015). “제1차 산지관리 기본계획의 특징분석과 향후 발전방향”, 부동산포커스 2015 Vol.85, pp 04-16
- 채미옥(2006). “산지이용 및 관리제도의 개선방안”, 국토 2006년 4월호 (통권294호), 2006.4, 57-69
- Rainer Luick & Hans-Karl Schuler, Zu Forstpflanzen gehören Waldbäume und Waldsträucher. Waldweide und forstrechtliche Aspekte, in: Ber.Inst. Landschafts- Pflanzenökologie Univ. Hohenheim Heft 17. 2007.
- Elsenr, Das Chemikaliengesetz und seine Bedeutung für die Agrarwirtschaft, AgrarR 1981
- W. Schultze, Bundesfernstraßenbau und Verpflichtung des Bundes zu Kompensationsmaßnahmen nach dem Naturschutz- und Forstrecht der Länder, NuR 1986

< 관련 국내 법령 >

- 귀도운송법
- 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률
- 국토기본법

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률
- 문화재보호법
- 백두대간·정맥에 대한 환경평가 가이드라인
- 백두대간 보호에 관한 법률
- 산림기본법
- 산림문화·휴양에 관한 법률
- 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률
- 산지관리법
- 산지관리법 시행령
- 산지관리법 시행규칙
- 산지전용 허가기준 등의 세부 검토기준에 관한 규정
- 자연공원법
- 자연공원 식도 설치·운영 가이드라인
- 자연환경보전법
- 환경영향평가법

< 관련 국외 법령 >

- 독일 연방산림법 : 삼림보전 및 임업 진흥에 관한 법률(Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft, 약칭 연방산림법, BWaldG)
- 독일 연방 주의 삼림법 및 주법(Landesrecht)
- 스위스연방삼림법(Bundesgesetz über den Wald, WaG)
- 스위스 연방 주의 삼림법(Kantonales Waldgesetz, KWaG)
- 일본 삼림법