

백두대간보호 기본계획 이대로 좋은가?

- 일시 : 2006. 6. 23.(금) 14:30-17:00
- 장소 : 국회 귀빈식당
- 주최 : 강기갑 의원실, 녹색연합
- 문의 : 강기갑의원실 02-788-2954

[자료집 차례]

1. 백두대간보호 기본계획 평가토론회 개요	4
2. 인사말·축사	7
강기갑(민주노동당 국회의원)	
박영신(녹색연합 상임대표)	
신승식(산림청장)	
3. 주제발표 1. 백두대간보호 기본계획 정책평가	17
최영국(국토연구원 연구위원)	
4. 주제발표 2. 백두대간보호 기본계획 예산평가	30
정창수(함께하는 시민행동)	
5. 지정토론	53
문정호(환경부 자연보전국장)	
허경태(산림청 산림보호국장)	
함태성(한국법제연구원 박사)	
김영수(태백시 의회 부의장)	
윤정준(지리산생명연대 사무처장)	
6. 종합토론	69

백두대간보호 기본계획 평가 토론회 개요

4

1. 일시 : 2006. 6. 23(금) 오후 14:30~17:00

2. 장소 : 국회 귀빈식당

3. 주최 : 강기갑의원실 녹색연합

4. 목적

- 한반도의 핵심 생태축이자 생물다양성의 보고인 백두대간을 보호하기 위하여 「백두대간보호에 관한 특별법」이 제정되었고, 법제정에 따라 백두대간 보호를 위한 10개년 기본계획이 수립됨.
- 그러나 기본계획방향이 그동안 무관심으로 훼손되어 왔던 백두대간의 생태를 복원하고 생물다양성을 증진시키는 지속가능한 관리방안보다는 휴양공간으로의 이용방안에 중점을 두고 있고, 예산편성도 년도별 단순 배분방식이거나 DB구축예산이 연간 5백만원으로 책정되어 있는 등 비현실적임.
- 따라서, 향후 백두대간보호의 핵심이 될 제1차 기본계획의 정책방향과 예산 평가를 통해 올바른 백두대간 보호를 위한 대안을 마련하고자 함.

5. 내용

- 백두대간의 의미와 올바른 백두대간 보호 정책 방향
- 백두대간보호 기본계획의 예산편성 문제점과 개선방향

6. 식순

- 참석자 소개
- 인사말: 강기갑(민주노동당 국회의원), 박영신(녹색연합 상임대표)
- 축 사: 단병호의원, 산림청장

- 주제발표:(14시40분~15시30분)
 - * 좌 장: 김제남(녹색연합 사무처장)
 - * 제1주제: 백두대간보호 기본계획 정책평가 최영국(국토연구원 연구위원)
 - * 제2주제: 백두대간보호 기본계획 예산평가 정창수(함께하는 시민행동)

- 지정토론:(15시40분~16시30분)
 - * 문정호 (환경부 자연보전국장)
 - * 허경태 (산림청 산림보호국장)
 - * 함태성 (한국법제연구원 박사)
 - * 김영수 (태백시의회 부의장)
 - * 윤정준 (지리산생명연대 사무처장)

- 종합토론: (16시30분~17시)

문의 : 강기갑의원실 송정복보좌관 02-788-2954 wolstar@korea.com

인사말·축사

여는말 : 백두대간의 생명력을 지켜내기 위하여

강기갑(민주노동당 국회의원)

비가 오락가락하는 가운데, 예년보다 빠른 장마가 시작되었습니다.

곳은 날씨에도 불구하고 참석해주신,

권오을 농림해양수산위원장님, 단병호의원님, 서승진 산림청장님, 그리고 함께 자리를 마련해주신 박영신 녹색연합대표님을 비롯한 내빈여러분, 바쁘신 가운데 기꺼이 시간을 내주신 발제자와 토론자 여러분 모두 감사드립니다.

오늘 토론의 주제인 '백두대간'은 아직 우리에게 익숙한 개념이 아닙니다만, 백두대간은 전통적으로 우리 선조들께서 땅에 의지해 살아오면서 자연스럽게 채득하고 정리한 지리인식 체계이며, 오늘날 지리·인문을 이해하는데 중요한 개념입니다.

그러나 불행히도 지난 역사속에서 일제강점기를 그치면서 일제의 민족말살정책에 의해 우리의 기억속에서 잊혀져 왔으며, 우리의 강산을 자원수탈 목적으로 1년반 남짓 조사한 일본인이 작성하였던 산맥개념이 그 자리를 대신해 왔습니다.

그래도 다행히 몇 분의 뜻있는 노력으로 백두대간이 알려지면서 백두대간보호법이 제정되고, 보호구역이 설정되고, 보호를 위한 기본계획까지 수립하기에 이르렀습니다. 이제 백두대간은 단순히 전통적인 지리인식개념을 되살리는 것뿐만 아니라, 한반도의 핵심 생태축을 복원하는 일이며, 생태계의 보고를 지속가능하

게 보호하고 보전하는 장이 되었습니다.

아직은 시작 단계이지만, 첫단추를 잘 꿰어야 하는 것처럼 기본계획의 방향을 잘 설정해야 잊혀졌던 백두대간이 제대로 살아날 것입니다.

아무쪼록 오늘 토론회에서는 백두대간의 힘찬 기상을 위하여 다양한 의견들이 오가고, 뜨거운 토론이 이어지기를 기대하며, 오늘 이 자리에 참석해주신 모든 분들께 다시 감사의 인사말씀을 올립니다.

여는말 : 오롯이 푸른 백두대간이 지켜지기를 바라며

박영신(녹색연합 상임대표)

오늘 우리는 또다시 백두대간을 생각하며 마음을 모으는 이야기 마당을 엽니다.

먼 옛날 조상들이 산과 강에 삶터를 가꾸고 자연과 더불어 살았던 그때부터 백두대간의 열이 겨레의 핏줄을 타고 오늘에까지 우리의 삶 속에 새겨져 내려오고 있습니다. 한동안 우리의 기억에서 떨어져있던 백두대간이 다시 우리 곁으로 들어섰습니다. 어린 아이부터 젊은이, 나이든 이들 모두가 함께 입에 오르내릴 수 있는 '가까운 낯말'이 되었습니다.

허나, 백두대간이 우리의 한 가운데로 들어서면서 그 곳은 곧바로 탐욕의 수렁에 빠져 개발의 대상으로 떨어지고, 수많은 사람들의 발길에 치여 상처투성이가 되어 갔습니다. 녹색연합은 나섰습니다. 뜻있는 사람들의 힘을 모아 백두대간을 지켜야 한다고 소리쳤습니다. 백두대간을 위한 법도 만들어야 한다고 외쳤습니다. 그리하여 2003년, 드디어 백두대간보호법이 만들어졌습니다. 한반도의 핵심 '생태 축'이자 다양한 야생동식물이 살아가고 있는 백두대간, 옛 어른들의 삶터인 그 곳을 보전할 수 있게 되었습니다. 그리고 법에 따라 더욱 푸르고 건강하게, 지속가능하게 백두대간을 보전하도록 했습니다. 지난 해 말에는 산림청에서 10년 단위의 백두대간보호기본계획을 만들기에 이르렀습니다.

이렇게 계획이 세워졌기에 우리는 더욱 많이 논의하고 토론해야 합니다. 어떤 일이든 바탕이 든든해야 하고 또 바로 다져져 있어야 합니다. 그래야만 그 뜻하는 바를 이룰 수 있습니다. 오늘 이 자리는 바로 된 집을 짓기 위해 그 초석을 이야기하고 그 설계를 이야기하고자 하는 마당입니다. 물론 만만찮습니다. 계획이 시행되기 전에 평가하는 것은 쉽지 않은 일이기 때문입니다. 하지만 예부터 내려오던 속담처럼 든실하지 못한 기본 계획으로 백두대간에서 소 잃고 외양간 고치는 일이 없기를 바랍니다.

이러한 마음가짐에서 백두대간을 올바르게 지켜가기 위한 여러 생각을 함께 나눌 수

있기 바랍니다. 이를 위해 앞으로 어떤 일을 감당해야 하는지에 대해서도 함께 생각할 수 있어야 합니다. 또한 백두대간의 생태보전이라는 일차의 책임 차원 넘어 그 문화와 역사를 포함하는 다차원의 관심 세계도 열어가야 합니다. 그러할 때, 우리 모두 백두대간을 더욱 중요롭게 지켜갈 수 있을 것이기 때문입니다.

이 일을 위해 오늘 여러 분들이 함께 했습니다. 특별히 발제와 토론을 맡으신 탁월한 발제자와 토론자 여러분, 함께 준비한 강기갑의원실, 관심을 나누어 주신 환경부와 산림청, 그리고 이 자리에 친히 오신 참석자 여러분께 다시 한번 감사한 마음 전해 올립니다.

고맙습니다.

축사 : 백두대간보호 토론회를 축하하며

안녕하십니까? 산림청장 서 승 진 입니다.

먼저 국내외 적으로 의정활동에 바쁘신 가운데서도 백두대간의 미래를 위해 의미 있는 토론회를 주최하신 국회 농림해양수산위원회 강기갑의원님과 녹색연합 박영신 대표님께 감사드립니다.

잘 아시다시피 백두대간은 우리 국토의 등줄기로서 남과 북을 이어주는 통로이자 생물다양성의 보고로서 자연생태계의 핵심 축을 이루고 있습니다.

산림청에서는 백두대간을 보전하기 위해 작년에 보호지역을 지정한 바 있으며 이 과정에서 지역주민과의 갈등이 깊어지기도 하였으나, 지역주민에 대한 다양한 지원 제도를 도입하고, 242회에 이르는 지역주민의 의견수렴과정을 거쳐, 26만 3천 ha의 백두대간 보호지역을 성공적으로 지정하게 되었습니다.

오늘 토론회의 주제인 백두대간 기본계획은 백두대간을 보전 관리하기 위한 10년간의 장기적인 계획으로 각종 계획 및 정책의 기본 지침적 성격을 갖고 있으며, 생태계 보전, 산림보호, 훼손지 복원, 주민지원 및 남북협력 등에 관한 추진 계획을 담고 있습니다.

아무쪼록 오늘 논의되는 다양한 의견들을 통해 향후 백두대간이 “자연과 사람, 문화가 살아 숨쉬는 풍요로운 미래유산”으로 보전될 수 있는 계기가 될 것으로 기대합니다.

끝으로 바쁘신 중에도 백두대간의 보전관리에 큰 관심을 갖으시고 이 자리를 마련하신 국회 농림해양수산위원회 강기갑 의원님과 녹색연합 박영신 대표님을 비롯한 발제자 및 토론자, 그밖에 관계자 여러분께 감사드립니다.

감사합니다.

2006년 6월 23일

산림청장 서승진

주 제 발 표

백두대간보호 기본계획 정책평가

최영국 (국토연구원)

I 평가개요

○ 평가의미

- 백두대간보호 기본계획(2006~2015)을 수립하고 실행에 옮긴지 1년도 안된 시점에서 계획을 평가하기에는 시기적으로 적절치 않다고 판단됨
 - 계획에 대한 추진실적이 없기 때문에 계획의 집행력을 평가할 수 있는 상황도 아니므로 계획을 평가하는 자체가 무의미할 수 있음
- 따라서 여기에서의 기본계획의 평가는 1차 백두대간보호 기본계획을 재정비하거나 2차 백두대간보호 기본계획을 수립할 때 참고할 수 있는 사항을 정리하는데 목적을 둠
 - 평가결과는 향후 기본계획수립의 원칙과 기준의 보완 작업에서 활용할 수 있을 것임

○ 평가의 관점

- 제시하고 있는 백두대간보호 기본계획의 수립배경 그리고 계획의 성격과 의의를 바탕으로 두고 계획내용을 점검함
 - 기본계획에서 제시하고 있듯이 기본계획은 “자연과 사람, 문화가 살아 숨 쉬는 풍요로운 미래유산으로 보전 및 관리하기 위한 계획”으로서 적절한 계획 내용을 포함하고 있는지 여부
 - 백두대간 보호에 관하여 다른 법률에 의하여 수립된 계획보다 우선하는 기본계획으로 중앙행정기관 및 지자체에서 실시하고자 하는 각종 계획 및 정책의 기본지침적 성격을 지닐 수 있도록 계획체계가 이루어 있는지의 여부. 이를 위해서는 중앙과 지방자치단체에서 실시하는 각종 계획과 개발사업을 어떻게 기본계획과 연결하도록 하고 있는가를 다루고 있는지를 보아야 할 것임

- 계획내용의 평가는 다음과 같은 3가지 기준에서 검토함
 - 제시된 목표가 달성가능한가 그리고 백두대간보호지역 지정목적에 부합 하는가
 - 계획내용이 왜 중요한가에 대한 근거를 제시하고 있는가, 계획기간 내 실천가능한가 그리고 시행결과를 평가할 수 있도록 가능한 수치화 하고 있는가
 - 계획항목이 백두대간보호를 위해 적합 한가

○ 평가범위

- 기본계획 보고서에 제시하고 있는 내용¹⁾
 - 기본계획에서 다루고 있는 항목
- 백두대간 보호구역 지정목적에 바탕으로 기본계획을 평가하고 미흡한 부분에 대한 보완사항을 제시하는데 주력
 - 부분적으로 기본계획에 포함하여야 할 사항이 있으면 현 계획에서 다루지 않은 사항이라도 제안하도록 함

○ 평가방법

- 계획내용에 대하여 앞에서 언급한 평가방향 및 기준에 의한 스크린(screen)과 그에 따른 대안 제시
- 주요 항목에 대한 평가내용을 정리하고 보완하거나 새로운 계획수립시 고려할 사항 제시

II 계획수립방향 및 목표설정

○ 계획수립의 원칙(5쪽)

- 지속가능성, 연계성 및 종합성, 지역성을 제시하고 있음
 - 이러한 원칙들이 계획내용에 반영되고 있는지가 중요

1) 산림청의 백두대간보호 기본계획(안)을 토대로 평가함. 또한 2006년도 시행계획은 평가대상에서 제외함

- 시행계획의 평가분석시 기준으로 활용할 수 있을 것임

○ 백두대간의 가치와 보호관리의 필요성(7~8쪽)

- 백두대간을 보는 관점에 따라 계획방향과 내용이 달라질 수 있음
- 여기에서는 인문지리적, 자연생태적, 산업적, 문화적 측면에서 백두대간의 가치를 제기하고 있음
 - 백두대간이 자연, 사람 그리고 생태계가 함께 사는 복합적인 3차원 공간이 되기 위해서는 이들 3가지 요소의 조화를 강조하고 있으나 과연 그것이 가능할지는 의문
 - 지금까지의 '개발과 보전의 조화'라는 미사여구에 의하여 수립된 각종 계획이 실패하였다는 점을 간과해서는 안 될 것임
- "보호관리의 필요성"에서 현재 백두대간이 지닌 문제점으로 위의 4가지 가치의 충돌에 의하여 갈등과 훼손을 초래하였다고 하면서 동시에 이들 4가지 가치를 유지 증진시키기 위해 백두대간의 효율적인 보호관리가 필요하다고 강조한 것은 잘못된 논리의 접근이라 하겠음
 - 따라서 기본계획에서는 어느 "가치"를 우선할 것인가를 분명하게 제시할 필요가 있음
 - 앞의 계획수립의 원칙에서 제시한 "지속가능성"의 본질을 감안한다면 "자연생태적 가치와 문화적 가치"를 우선하여 계획수립에 임할 필요가 있음. 그리고 백두대간에 우리 고유의 정서를 보유하고 있다는 점을 고려하면 "인문지리적 가치"도 소중한 가치라 할 수 있음
- 즉, 기본계획수립에서 백두대간의 가치가 충돌할 경우 또는 지방자치단체에서 수립하거나 추진하려는 개발사업 등의 산업적 가치가 다른 "가치"의 본질에 영향을 끼쳐 새로운 갈등과 훼손을 유발할 가능성이 있음. 따라서 이에 대한 근본적인 재검토 또는 사전사후의 갈등과 훼손에 대한 대책마련을 전제로 추진할 것을 명백하게 제시하는 것이 필요함

○ 백두대간의 현황(9~16쪽)

- 백두대간의 지리, 자연, 인문, 제도, 관리, 훼손현황으로 볼 때, 백두대간은 매우

- 다양하고 복잡한 상황을 내포하고 있음
- 현황분석의 결과를 각 항목별로 분리 분석하는데 그칠 것이 아니라 이들 지표들을 종합하여 백두대간이 지니고 있는 잠재력과 취약점을 정리하여야 할 것임 : 향후 계획방향의 잣대로 활용하여야 함
- 현황분석이 매우 피상적이며 서술적으로 이루어졌음
- 백두대간은 국토공간형상의 결정적인 역할을 할 만큼 공간적으로 중요한 기능을 하고 있으므로 각종 현황은 공간적인 정보로 분석되어야 할 것임
 - 1차 기본계획에서는 기초정보의 한계로 어쩔 수 없다 하더라도 2차 기본계획(2016~2025)에서는 계획내용이 공간화 될 수 있도록 지금부터 준비할 필요가 있음. 이러한 내용들이 계획에 포함되면 좋겠음
- 현황분석에서 다루어야 할 사항
- 자연환경 및 인문사회적 환경에 대한 도면 분석 작업
 - 백두대간보호지역에 지정된 다른 보호구역 현황 : 관리 중복 등에 대한 고민 필요
 - 현재 추진 또는 계획 중인 각종 계획 및 개발사업
 - 훼손된 부분에 대한 실태 및 영향 : 조사와 모니터링이 선행되어야 할 것임
 - 현황분석 작업은 백두대간 전체 또는 유역권별 나아가서 지자체별로 정리할 필요가 있음
 - 2차 기본계획에서는 특히 중요한 현황분석은 시계열 분석이 가능하도록 준비할 필요가 있음
 - 현황분석을 종합하여 백두대간보호지역 종합분석도 작성
 - 현재 제시한 기본계획 보고서의 “양식과 분량”은 정부의 공식 보고서로서 역할을 하는데 별 문제가 없겠으나, 이러한 보고서를 작성하기 위해 노력한 각종 자료들을 모은 “자료집”을 별도로 문건화 할 필요가 있음. 계획내용이 수립된 배경과 구체적인 자료를 제시하여 시행계획에서 활용하게 하거나 기본계획의 내용을 이해하는데 도움을 주도록 함

○ 여건변화(17~16쪽)

- 여건변화로 제시하고 있는 사항
- 백두대간과 직접 관련된 것으로 낙후지역으로 전락과 훼손심각과 같이 부정적

- 인 변화를 제시하고 있음
- 환경보전의 인식 전환에 따른 백두대간의 생태적 다양성과 백두대간의 역할 중대를 백두대간의 외적인 여건 변화로 제시하고 있음
 - 그 외 백두대간의 다양한 가치에 대한 요구 중대에 따라 백두대간 활용 잠재력을 열거하고 있음
- 여건변화는 백두대간보호에 대한 본격적인 정책이 추진되는 것을 전제로 전망되어야 할 것임
 - 백두대간과 연관된 변화의 우선순위를 고려하여 정리할 필요가 있으며, 전망된 여건변화는 백두대간을 위한 추진과제를 도출하여야 할 것임. 이를 위해서는 앞에서 분석한 “현황”을 염두에 두면서 여건변화를 전망하여야 할 것임

○ 백두대간의 전망(19~20쪽)

- 백두대간에 대한 전망이라기보다는 일반적인 ‘보호지역’에 대한 것으로 이해될 수 있는 포괄적인 내용을 담고 있음
- 현황, 여건변화에 대응하여 백두대간의 이용, 보전 그리고 관리상에서 제기될 수 있는 장래 문제에 대하여 구체적인 접근이 요구됨
- 특히 백두대간의 이용의 관점에서 훼손이 우려되는 공간유형이나 꼭 보전해야 할 필요가 있는 대상 등에 대하여도 언급할 필요가 있음. 이를 위해서는 백두대간에 대한 전면조사를 통한 기초정보의 구축이 요구되므로 이에 대한 구체적인 조사계획이 기본계획과 시행계획에 포함되어야 함

○ 상위계획 또는 관련계획의 검토 노력

- 백두대간의 관리는 백두대간보호법으로만 가능한 것이 아니므로 백두대간과 연관된 각종 계획에 대한 검토가 필요함
- 각종 계획에서 제시되고 있는 다양한 계획내용, 개발사업, 정책 등에 의하여 백두대간의 보전과 이용 그리고 관리를 위해 새로운 접근이 요구되는 사항을 정리하여야 함
- 이를 토대로 시행계획 작성 과정에서 관련부처와 협의할 수 있는 여건을 제공하여야 할 것임

- 만약 상위계획이나 연관된 계획 가운데 받아들일 수 없는 사항이 있다면 그에 대한 명확한 입장을 제시하고 추후 관련기관과의 협의를 전제로 계획을 작성하도록 함

○ 백두대간보호 기본방향(21~22쪽)

- 정책비전과 목표(21쪽)

- 정책비전은 이번 1차 기본계획이 아닌 백두대간의 나아갈 길로서 장기적인 안목에서 제시하여도 무방할 것임
- 정책목표는 본 기본계획기간동안 달성가능한 목표를 제시하는 것이 필요함. 이때 계획을 단계별로 구분할 때에는 단계별 목표를 제시하는 것도 필요함 (여기에서는 3단계로 정책목표 제시)

- 추진전략의 5개 사항들은 법률(백두대간보호법 제4조)에서 언급하고 있는 기본계획에서 다룰 사항과 연관된 것임

- 5개 사항의 하위 과제들은 앞에서 검토된 현황분석, 여건변화, 전망을 고려하여 본 기본계획에서 추진할 전략이 제시되어야 함
- 5개 추진전략에 왜 필요한가에 대한 당위성을 부각할 필요가 있음

III 주요 계획내용

○ 주요 추진과제와 내용(23~36쪽)

- 현재 산림청에서 시행하고 있는 각종 정책을 총 망라하고 있음

- 다양한 정책을 “백두대간”에 초점을 두고 재정리하여 기본계획에 포함하고 있음
- 주로 무엇을 하겠다는 “사업”을 제시하고 있음
- 그러한 사업이 왜 추진되어야 하고 사업추진에서 얻고자 하는 것이 무엇인가에 대하여 설득력 있는 설명이 필요함
- 제시하고 있는 추진과제들이 “현황, 여건변화” 등과 연관성이 떨어져 설득력이 약함. 그것은 앞에서 현황 및 여건변화가 매우 포괄적으로 제시하고 있기 때문임

- 기본계획에서 “무엇”을 하겠다는 것은 알겠는데 “누가, 언제, 어디에서, 어떻게, 무엇을 위해” 추진하겠다는 점을 제시하지 못하고 있음
 - “조사, 건강성 지수, 복원대상지, 경관지표, 역사문화자원의 D/B구축” 등이 무엇을 의미하고 어떻게 하겠다는 것인지에 대한 언급이 없음

- 주민소득 증대 및 지역활성화에 있어서 백두대간 관리에서 주민소득증대와 지역활성화가 중요한 과제인가에 대한 의문
 - 백두대간에 포함된 거의 대부분의 지자체가 낙후지역으로서 주민소득증대와 지역활성화가 필요한 과제이긴 하지만, 백두대간보호와 관련된 기본계획에서 과연 해결할 수 있는 문제인가에 대하여 고민할 필요가 있음
 - 주민과 관련된 계획은 주민들이 안고 있고 현안을 직시하여야 하며 또 받아들일 수 있는 내용들로 구성되어야 실천력이 있음. 제시된 내용들은 대부분 교과서적인 사항으로서 우리나라 농촌, 산촌에는 어디에서나 가능한 수준의 계획내용으로 채워져 있음
 - 백두대간보호지역에 포함되어 있는 지역주민들의 애로와 백두대간보호를 위한 과제를 함께 엮어 볼 필요가 있음. 백두대간보호지역 “지정목적과 현실”에 바탕을 두고 실질적으로 지역주민을 위한 과제를 발굴하여야 할 것임. 이 과정에서 지역주민들의 의견을 수렴하는 것은 필수적인 과정이라 하겠음

- 국민참여 및 교육홍보 활성화
 - 거버넌스 체계 강화에서 제시한 주체별 역할은 앞에서 제시한 각 추진전략을 감안하여 보다 구체성을 갖도록 하여야 함. 앞의 계획내용이 포괄적이어서 역할분담 역시 일반적인 수준에 머물러 있음
 - 지역주민 참여활성화에서도 실제 지역주민이 참여할 수 있는 수준으로 제시되어야 할 것임. 사회활동이나 보호문제에 어떻게 대처하여야 하는가에 대하여 경험이 부족한 주민들에게 백두대간보호의 중요성을 알리고 보호관리에 참여하도록 하기 위해서는 지역주민의 입장과 현실을 고려한 다양한 실행수단을 강구하여야 할 것임
 - 기본계획에서 원칙적인 수준의 방안을 제시하더라도 시행계획에서 지자체별 특성을 감안한 실천방안을 강구할 수 있는 지원 및 예산확보방안을 함께 마련하여야 할 것임

- 단계별 추진계획

- 이번 기본계획의 추진으로 백두대간의 관리가 완성되는 것은 아님. 제시한 추진계획은 3단계로 기본계획을 추진하여 마지막 단계에서 백두대간보호의 모델을 확립하는 것으로 되어 있으나, 어느 수준의 모델을 의미하는 것인지
- 1차 기본계획에서는 백두대간보호를 위한 기초를 쌓는 데 주력하는 것도 대안이 될 수 있을 것임
- 따라서 백두대간 보호를 위한 시작단계로서 다소 무리가 있는 로드맵을 제시한 것은 아닌지 점검해 볼 필요가 있음
- 또한 기본계획수립초기에 제시한 수립목표, 기본계획의 장기비전 및 목표와 단계별 추진 로드맵에서 제시한 것과의 부합 여부도 살펴 볼 필요가 있음

○ 전략별 추진계획(36~85쪽) : 전체적으로 보완할 사항

- 3장에서 제시하고 있는 백두대간보호 기본방향의 내용과 유사하거나 일부 사항에 대하여 보완적인 설명을 담고 있어서 특별하게 언급할 사항이 없음
- 10년 동안 추진할 계획내용들이 가능한 수치로서 제시할 필요가 있음. 10년간 추진할 목표치를 구체적으로 제시할 수 없으면 계획에 의하여 달성하고자 하는 기대효과를 언급하도록 함
- 각 계획에 대한 추진 주체, 방법, 개략 예산 등을 제시하여야 하며, 특별한 지역에 대한 언급이 필요한 부분에 있어서는 해당 지자체 등을 언급하는 수준의 계획이 제시되어야 시행계획에서 보다 구체성을 가진 계획을 작성할 수 있을 것임
- 필요한 경우 핵심과 완충지역으로 나누어 추진계획을 언급할 항목이 있을 것임

○ 각 추진계획(36~85쪽) : 항목별 보완할 사항을 한 가지 정도 제기

- 조사(36쪽)

- 무엇을 위한 조사인가. 조사결과의 정리 방법에 대하여 시행계획에서 구체화할 수 있도록 방향 제시

- 복원(44쪽)

- 기존의 훼손된 부분에 대한 복원과 함께 앞으로 제기될 각종 개발에 의하여

-
- 훼손되는 부분에 대한 사전사후 대책을 제시하여야 함
 - 기본계획에서 방향을 제시하여야 시행계획이나 각 지자체에서 추진할 사업에서 제대로 된 대책을 강구하게 될 것임
 - 복원의 원인에 대한 진단 필요. 특히 무분별한 개발의 실체를 파악하여야 함 (대개의 경우 공공사업 (도로, 송전탑, 댐)과 관광지 개발(골프장, 스키장))
 - 한편 백두대간 전체 면적에서 훼손 면적이 차지하는 비중을 감안하고 같은 훼손이라도 생태계, 경관에 영향을 주는 정도를 감안할 수 있도록 '훼손과 복원'을 보는 관점을 다양화 할 필요가 있음
- 휴양 및 생태체험(53쪽)
 - 수용가능한 휴양경험의 스펙트럼(범역)을 분명하게 제시하여야 함
 - 시행계획에서 추진할 수 있도록 허용가능한 이용수준을 가름할 수 있는 기본방향 제시. 시행계획에서 지자체 또는 휴양공간이나 등산로별로 이용수준을 언급할 수 있도록 하여야 함. 왜냐하면 백두대간의 등산로는 대개의 경우 핵심구역에 있으므로 휴양활동은 제한적으로 이루어지도록 하여야 하며 활동에 대한 모니터링을 실시할 수 있는 시스템을 마련하여야 함
 - 보호지역 지정(67쪽)
 - 보호지역 지정 원칙과 기준에 따라 엄격하게 적용하되, 여건변화(토지이용변화 등)를 융통성 있게 수용할 수 있도록 지정해제 및 구역변경에 대한 원칙과 기준을 치밀하게 제시할 필요가 있음
 - 보호지역은 그린벨트와 같이 "지정"자체가 고정되는 것보다 여건변화에 신속적으로 대응하는 것이 바람직할 것으로 판단됨. 이에 따라 핵심과 완충구역 역시 원칙과 기준을 준수하는 가운데 조정될 수 있어야 할 것임. 이를 위해 기본계획에서는 향후 10년간의 조정가능한 범위와 여건변화를 가능한 상세하게 서술할 필요가 있음. 시행계획은 연차별 "지정"에 대한 변경사항과 그 내역을 정확하게 정리할 필요가 있으며, 이때 도면 수정작업도 병행되어야 할 것임
 - 사유토지 매수(71쪽)
 - 기본계획에서 가장 잘 정리된 부분이라 판단됨
 - 다만 우선순위에 대하여 융통성 있는 적용이 가능하도록 하면 좋겠음
-

- 국민참여 활성화(75쪽)
 - 실천력 있게 추진할 수 있는 사업을 발굴하도록 함
- 교육 및 홍보(80쪽)
 - 대상별 구체적인 방법과 수단 그리고 기대하는 효과를 제시하고 모니터링이 가능한 체계를 마련하도록 함
- 남북협력(82쪽)
 - 북한과 협의할 수 있는 여건마련이 우선 강구되어야 함
- 투자계획 및 조달방안(86쪽)
 - 계획항목별 사업비 내역을 제시하고, 앞에서 구분한 3개 단계별 투자계획을 수립하도록 함
- 평가체계(87쪽)
 - 평가를 위한 지침 작성이 가능하도록 구체적인 방향을 제시하도록 함
 - 이에 따라 시행계획 일차년도에 시행결과에 대한 평가가 가능하도록 함

IV 평가결과의 종합

○ 평가기준별 진단

- 달성가능한 목표를 제시하고 있는가
 - 백두대간 지정목적에 부합하는 목표를 제시하고 있으나 10년 계획으로서의 목표로서는 다소 미흡함
 - 10년 계획에서 강조할 부분을 명확하게 제시할 필요가 있으며, 이 기간에 달성할 목표를 가능한 구체적으로 제시하여야 함
 - 예시 : “백두대간 보호를 위한 기반조성”
- 계획내용의 당위성을 제시하고 있는가, 계획기간내 실천가능한가, 시행결과를 평가할 수 있는 계획을 담고 있는가
 - 계획수립목적, 현황분석, 여건변화 및 전망, 기본방향, 계획내용간 연결성이 약

하여 계획에 대한 설득력 미흡

- 포괄적인 계획내용이 대부분이어서 계획기간에 무엇을 해야 하는가에 대한 구체성 미흡
- 시행계획(2006년)에 당해연도 시행할 사업과 계획을 제시하고 있는데 이러한 내용들이 기본계획에서 어느 정도를 차지하고 있는가를 알 기 어려움. 따라서 연차별 시행계획의 실적이 기본계획에서 어느 정도 달성하고 있는가를 판단하는 것이 불가능함

- 계획내용이 백두대간보호를 위해 적합 한가

- 계획에서 다루어야 할 사항들이 관련법에 명시되어 있으므로 특별하게 새롭게 고려할 사항은 없겠으나, 매 기본계획의 목표에 따라 집중적으로 다루어야 할 항목들은 추가하여 다루거나 보다 구체적인 계획을 수립할 필요가 있음
- 지자체 가운데 특별하게 언급할 필요가 있는 대상(계획기간동안 개발사업계획이 많거나, 국가 정책에 의하여 변화가 예상되는 지역)에 대해서는 별도의 계획내용을 정리하는 것이 좋겠음

- 지속가능성, 연계성 및 종합성, 지역성 등 백두대간 기본계획 수립원칙이 계획내용작성에서 고려된 것으로 볼 수 없었음

○ 향후 계획보완 또는 2차 기본계획에서 고려할 사항

- 기본계획 수립의 원칙과 기준의 보완을 통하여 기본계획내용이 신축적이면서 구체적으로 작성되도록 함
 - 기본계획수립지침 작성
- 백두대간이 지닌 고유의 속성을 유지하기 위해 지역주민의 정서와 환경적 특성을 기본계획에서 계획내용과 항목에 대한 보완
 - 관련된 조사가 필수적임
- 기본계획이 사업나열이 아닌 공간계획화 되도록 모든 조사자료를 공간DB화
 - 2차 기본계획은 도면에 표시가 가능하도록 함
- 중앙과 지방자치단체에서 실시하는 각종 계획과 개발사업을 검토하여 기본계획과

연결하여 추진되도록 계획 또는 개발사업의 추진방향과 백두대간이 미치는 영향을 사전사후 고려할 수 있는 근거를 제시하여야 함

- 백두대간이 국토공간에서 차지하는 비중 그리고 해당 지자체의 각종 계획과 연관되어 있다는 점을 고려하여 다양한 전문가 집단에 의하여 계획이 수립되어야 할 것임
- 계획내용작성시 보완사항
 - 현실에 입각한 계획 : 애매한 수준의 계획내용도 문제이지만 지나치게 생태계 보전적 관점에서의 계획수립을 경계하여야 함
 - 관리주체간 업무분담 그리고 이해당사자간 협력체계는 최대한 구체적으로 제시
 - 10년 계획임을 감안하여 융통성 있는 계획이 되도록 하되, 시행계획에서 담을 사업과 계획을 분명하게 제시할 수 있어야 함
 - 사업투자계획 및 집행체계가 잘 설계되도록 함
 - 연차별 시행계획에 대한 실적 평가를 위한 가이드라인 마련

○ 계획보고서 작성시 고려사항

- 정책추진의 당위성을 제시할 필요가 있음
 - 백두대간보호에 대한 보다 본질적인 접근을 위하여 정책추진의 철학을 기본계획에 담았으면 좋겠음
 - 백두대간은 자연환경뿐만 아니라 역사문화적 관점 그리고 전통적인 지역정서를 포함하고 있으므로 계획이 단순히 물리적인 내용을 채워지는 것은 부족한 느낌이 듦
- 계획수립을 위한 투자 확대
 - 백두대간이 소중하고 국토공간에서 차지하는 비중만큼의 만큼 시간과 노력을 들여 계획을 수립하면 좋겠음
 - 기본계획보고서를 설명하고 관련정보를 담고 있는 자료집이 있으면 좋겠음
- 실천가능한 내용을 중심으로 계획 작성

-
- 기본계획의 계획기간과 사용가능한 예산을 고려하여 실행가능한 계획을 중심으로 작성되면 좋겠음
 - 예산과 집행방안이 뒷받침되어야 함

- 시행계획을 염두에 두고 기본계획을 작성

- 계획기간이 10년 단위인 중장기 계획이므로 계획내용을 구체적으로 제시하는데 한계가 있을 것임. 단순하고 축약된 표현으로 계획내용을 서술되더라도 연차별 시행계획을 염두에 두고 작성되어야 할 것임

백두대간 기본계획 예산평가

정창수(함께하는 시민행동)

I. 평가개요

○평가의 의미와 관점

-예산은 정책의 반영임

-따라서 예산계획을 검토하는 것은 정책의 구체적 실행계획을 살펴보는 것임

- 백두대간 보호계획은 지금 시작하는 단계인데다가 사전평가에 있어서도 계획의 당위성만을 강조한 나머지, 법률안 비용 등 구체적인 추계가 되어 있지 않은 것으로 보여짐

- 더구나 예산평가는 정책평가인데 앞의 발제자가 자세한 사항의 정책평가가 진행하여 본 글은 협의의 예산측면을 다루는 데 목적을 둠

- 따라서 백두대간 보전계획은 정책이 성립되는 단계라고도 보여지며 2006년 진행의 경과를 중요하다고 하겠음

- 여기에서는 이후에 사업을 평가하는데 있어서 참고가 되는 측면을 짚어보고 이후 전체 사업 평가시에 반영할 수 있도록 제언할 것임

○평가의 범위와 방법

- 산림청에서 제시하고 있는 백두대간보호 기본계획의 투자계획 및 자원조달 부분과 구체적인 예산계획이 언급되어 있는 시행계획을 중심으로 구체적 추진계획을 평가하고 점검함

-
- 여기서는 시행계획을 중심으로 진행할 것이며 4가지 기준에서 검토함
 - 정책의 의의
 - 긴급도
 - 성숙도
 - 요청의 강도

 - 예산정책 평가는 이미 진행된 사업을 기준으로 진행되어야 효과적인 분석이 될 수 있음
 - 사업이 제대로 시작되지 않았고 아직 사업의 성숙도가 필요한 단계에서 계획 자체를 평가한다는 것은 매우 어려움
 - 더구나 제출된 자료도 과거 사업과의 연관성 또는 구체적인 예산계획이 제출되어 있지 않아 판단하기 어려움

 - 산림청도 계획에서 밝히고 있듯이 올해는 06년도 예산을 토대로 수립하여 계획의 실효성을 확보하고
 - '07년 이후 신규사업에 대해서는 철저한 사전준비로 실효성 있는 사업추진을 도모하기 위하여 개략적인 추진일정과 방향을 제시하는 것이라 하였으므로
 - 미래 사업계획과 동시에 유사 사업의 기존 시행을 평가하여 보다 현실적인 사업계획이 될 수 있도록 함
-

II. 예산안 분석

<수립방향목표>

- 기본계획에서 정한 정책과제 중에 '06년도에 추진할 과제를 시행계획에 반영하여 차질 없이 추진
- 기본계획 시행의 첫 해인 점을 감안하여 기본계획의 비전을 달성하기 위한 기반 조성에 중점
- 중앙행정기관 및 지방자치단체가 백두대간지역에서 수립·시행 중인 관련 계획과 연계하여 정책의 일관성 유지
- 금년도 시행계획의 추진 실적을 '07년 상반기에 점검·평가하여 다음 연도 예산 및 시행계획에 반영하고 기본계획 보완을 추진

- 2006년 예산안은 재정운용계획에 반영되지 않았고 2007년 예산요구서에도 중점 사업으로 선정되어 있지 않음
- 따라서 06년 말에 있을 평가위원회에서 내년 사업에 대한 구체 계획을 세우겠지만 현재로서는 예산상 백두대간 보전계획의 자원배분은 상대적으로 증가 폭은 높겠지만 현 추세에서 크게 변화가 없을 것을 보여짐
- 기본계획 예산안을 보면 재정운용계획기간에는 전체 산림청 예산증가율 9.1%인데 반해 2006년~2010년간 증가율이 연평균 7.5%에 불과하여 오히려 전체 산림청 예산에서도 비중이 줄어드는 것으로 되어 있음
- 2011년부터 대폭적인 예산증가가 예정되고 있으나 재정운용계획이 2009년까지 되어 있고 올해 논의 되고 있는 계획이 2010년까지임을 감안하면 2011년 이후의 계획은 현재로서는 별다른 의미를 부여하기 힘들

<예산규모>

전체 사업의 내용은 다음과 같음.

2006년도 시행계획의 주요사업(총괄)

(금액 단위 : 백만원)

과 제 별	사업량	사업비	비 고
합 계		88,842	
1. 백두대간 자원의 생태적 관리		17,485	
○ 소나무재선충병 예방 및 방제	5,400ha	1,242	병충해 방제
○ 건강하고 가치 있는 산림자원 육성	4,753ha	3,982	숯가꾸기 등
○ 산불·산사태 등 산림재해 예방	263천ha (산불예방)	5,244	산불예방, 사방(산지2ha, 야계2km)사방댐 5개소, 유역관리 3개소
○ 야생 동·식물 보호·관리		(환경부)	
○ 훼손지의 생태적 복원·복구		6,915	DB구축, 복원모델 개발, 시범복원(4개소) 및 원인자 복구(50ha), 대관령 복원
○ 자연환경·산림자원 등의 조사	175km	102	향로봉 - 장릉구간
2. 백두대간의 지속가능한 이용		43,172	
○ 휴양 및 녹색생태체험 활성화		7,860	특화숲 5개소, 휴양시설 10개소, 생태교육관 1개소, 생태숲 1개소 등
○ 등산로 정비·건전한 등산문화 확산		2,681	등산로 정비 76km, 등산학교 등
○ 전통 문화자원 발굴·보전		1,750	문화행사 등
○ 주민소득 증대 및 지역 활성화	32시·군	28,433	주민지원 및 소득기반 연계 지원
○ 생활환경 개선, 주민편의·복지 증진		2,988	산촌개발 7개소, 산림·산촌 클러스트 시범사업 등
3. 백두대간보호 기반 구축		27,438	
○ 보호지역의 합리적 관리	263천ha	(기존예산)	산지이용체계 재편 등
○ 개발행위에 협의기준 마련		(비예산)	
○ 개발사업지 관리 강화		23	DB 구축
○ 사유토지 매수로 보호지역 확대	6천ha	24,610	토지매수 6,000ha 등
○ 대부지·분수림, 무단점유지 관리	16천ha	2,805	임목매수 1,650ha
○ 지원체계 확립		(비예산)	
4. 국민 참여 및 교육·홍보		291	
○ 국민 참여에 의한 보호활동		45	백두대간대청소 등
○ 교육·홍보 활성화		226	홈페이지, CI, 홍보물 제작
5. 남북 협력		(비예산)	

※ 산지이용체계 재편 등 전국에 공통 적용되는 경우는 사업비에서 제외

○ 국가재정운용계획과의 비교

- 백두대간 보전계획은 거의 전적으로 산림청의 사업영역으로 되어 있어 우선 산림청 예산운용의 흐름을 파악하는 것이 필요함.
- 최근 5년간의 임업·산촌부분의 재정투자 증가는 2002년까지는 IMF경제위기 이후 실직자 고용을 위한 숲가꾸기 공공근로사업확대, 2003~2004년에는 태풍(루사,매미) 및 산불피해 등 산지재해 복구를 위한 예비비 지원 등으로 다소 증가하였음.
- 따라서 순수한 의미의 재정책대는 없었다고 보여지며 주로 일시적이거나 관리 측면의 예산의 증가가 대부분을 차지하고 있음. 특히 전체 예산의 63%를 차지하는 산림의 경제성 제고와 산림생태계 건강성 증진사업도 경제성을 유지 확보하기 위한 조림이나 숲가꾸기 사업과 헬기 운영이 대부분을 차지하고 있음.

* 최근 5년간 임업·산촌부분 재정투자추이

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	연평균 증가율
계	6,911	7,321	7,693	8,697	9,009	6.9
○예산	6,911	7,321	7,693	8,697	8,807	6.2
○복권기금	-	-	-	-	-	순증
· 산림의 경제성제고	4,217	4,026	3,798	3,825	3,730	△3.0
· 산림생태계 건강성 증진	896	1,137	950	1,203	2,030	22.7
· 산림 편의·서비스 증진	633	709	704	865	800	6.0
· 국유재산 관리부분	302	217	300	322	577	17.6
· R T& D 및 기타부분	863	1,232	1,941	2,482	1,863	21.2

※ 국가재정운용계획(2005)

- 이는 산림청의 사업 목표가 산림의 공익적기능 제고이고 성과목표가 지속가능한 산림경영 기반구축에 있기에 무엇보다도 산림의 유지관리와 경제성을 중심에 둘 수 밖에 없기 때문으로 보여짐.

-
- 산림청의 사업은 우선적으로 산림의 유지관리이며 경제성을 행사하는 쪽으로 재정이 확대되고 있으며 녹지보전이나 생태환경에 대한 부분은 부차적일 수밖에 없는 한계를 지니고 있다고 보여짐. 다만 최근 소액이기는 하지만 R & D예산의 증가가 다른 부분에 비해 높아지고 있는 측면이 있어 긍정적으로 보여짐.
 - 산림정책에 있어서 이후의 정책방향도 지속가능한 산림자원관리 및 재해예방 투자에 중점을 두는 것으로 되어 있어 큰 변화는 없을 전망이다. 따라서 조림과 숲가꾸기 사업을 최우선 과제로 추진하면서 산림생태계의 건강성 증진을 위한 투자를 지속해 나가고 특히 소나무 재선충 피해에 대한 대책이 우선과제가 될 전망이다.
 - 이외에도 탄소흡수권 기반구축지원사업과 산림과학기술 개발지원사업이 진행될 예정임
 - 재정의 증가율을 보면 재정운용계획에서 전체 재정증가율인 6.3%보다 높은 9.3%에 이르고 있으나 구체적 사업계획에서는 유지 및 관리 비용이 대부분인 상황이 계속되고 있음
 - 이런 상황은 2006년 예산 계획에 있어서도 주제별로는 백두대간에 관한 항목으로 37억이 배정되어 있는 것으로 보아 이 부분에 대한 정책적인 재정지원은 과소한데다가 주요사업주제로도 분류되지 않고 있는 상황임
-

임업산촌부분 투자계획

(단위: 억원,%)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 증가율
계	9,000	9,997	10,795	11,712	12,749	9.1
○예산	8,783	9,792	10,560	11,509	12,549	9.3
○복권기금	217	205	205	204	202	1.8
-산림조성 및 보존	2,800	3,270	3,741	4,003	4,046	9.6
-재해예방 및 복구	1,114	1,308	1,426	1,168	1,689	11.0
-국유림 관리 등 기타	5,086	5,419	5,598	6,042	7,016	8.4

<사업별 평가>

1. 백두대간 자원의 생태적 관리

(1) '소나무재선충병'의 예방 및 방제

- 현재 급속히 확산되고 있는 백두대간의 '소나무 재선충병'의 유입방지를 위한 단속 및 예찰 강화를 위해 500개소 3257명을 동원한다는 계획임

→ '소나무 재선충병'은 산림 병충해 사업 중 가장 많은 부분(40%)을 차지하며, 다른 병해충은 감소하는 것에 비해 급속히 확대되고 있음

→ 한번 감염되면 100% 고사하는 소나무 에이즈로 불리고 있어서 시급한 방제가 필요하지만 예산반영이 되지 않아 급속한 확산을 막는데 한계를 보임

→ 일본, 대만의 경우에는 재선충방제사업을 포기하였고 인간의 힘으로는 막을 수 없다고 판단함.

→ 물론 전체 산림의 40%가 소나무림이고 소나무가 한국인의 기상과 절개를 의미하고 한국문화를 대표하는 나무임은 사실임. 예방행정을 펼치고 있기 때문에 소나무 재선충 방제를 찬성하는 의견이 높음. 또한 대만, 일본과는 기후도 다르고 환경조건도 달라 소나무 재선충 방제가 가능할 수도 있고 좋은 약재

개발도 가능할 수도 있음. 소나무 재선충을 계속 방제하는 노력을 펼쳐야 한다는 의견이 우세함.

- 그러나 대만, 일본 사례에서 보듯이 재선충을 막을 만큼 충분한 인력과 예산을 투입할 수 있는지, 예산 투입을 계속 늘릴 것인지에 대한 신중한 검토가 필요함. 지금까지 사용한 예산, 앞으로 얼마나 더 써야 재선충 방제가 가능한지에 대한 재검토가 필요함.
- 또한 지방자치단체의 방제 활동이 중요한데 현재처럼 인건비 50%지원에 불과한 현실에서 자치단체들의 적극적인 방제 활동을 기대할 수 없는 바 이에 대한 대책이 언급되지 않음
- 또 다른 문제로는 '소나무 재선충병'의 방제는 기존에 진행하던 '산림 병충해 방제 사업'부분으로 산림의 보호 유지에 관한 사항이어서 백두대간 보호계획의 일환으로 추진하는 것은 타당성이 낮음
- 비록 백두대간 지역에 한정되는 예산이라 할지라도 백두대간사업의 명확한 범위 설정을 위해서도 구분할 필요가 있음
- 더군다나 병충해방제사업의 예산 중 소나무재선충병 사업 하나만을 포함시킨 것도 설득력이 떨어짐
- 따라서 소나무 재선충 예산을 백두대간보호기본계획 예산에서 빼고 산림청 산림 병충해 방제 사업에서 통합 진행하는 것이 바람직함

산림병충해방제 사업예산

(단위 : 백만원)

구 분	2005예산 (A)	2006예산안 (B)	증△감 (B-A)	
				%
산림병충해방제	20,786	30,802	10,016	48.2
○ 솔잎혹파리	3,458	3,458	-	-
○ 솔껍질깍지벌레	1,515	1,515	-	-
○ 소나무재선충병	9,474	20,710	11,236	118.6
○ 흰불 등 기타	6,339	5,119	△1,220	△19.2

(2) 건강하고 가치 있는 산림자원 육성

- 보호지역의 산림은 '자연환경보전림'으로 구분·관리하여 생태적으로 건강하고 경제적으로 가치 있는 산림자원 육성하고 자연친화적인 목재생산으로 생태계 보호

- 백두대간은 한반도 산림생태축으로 생태 보전이 우선되어야 할 곳임.
- 따라서 경제 가치가 있는 산림자원육성이나 목재 생산 보다는 생태계 보호와 생태 건강성의 가치를 높이는데 주력해야 할 곳임. 기존 숲가꾸기 사업의 경제림 조성과 목재 생산과는 방향이 다름. 백두대간 숲가꾸기 방향은 생태계 보전이 우선되어야 함.
- 건강한 숲육성에 4,753ha 3,982백만원의 사업비로 책정된 것은 전체 26만여 ha에 비해 매우 적은 규모여서 전체 백두대간지역의 보전에 실효성이 있을지 의문시됨
- 또한 목표가 경제림 육성인지 자연환경을 보전하는 것인지 모순되는 측면이 있음
- 특히 경제림육성은 자연생태보존보다는 경제적가치가 높은 목재만을 고려할 수밖에 없어 외래 수종 등을 식재하는 경우가 있을 수 있음
- 따라서 기존의 외래 수종이나 백두대간 지역에서 분포하지 않는 나무를 조림한 지역의 실태를 파악해야 함. 중장기계획을 마련하여 '천연림 복원 사업'의 틀 속에서 육성. 벌채 사업을 진행해 건강한 숲으로 되돌려야 함.
- 벌채를 유보한 자에 대해 소득감소분을 지원하는 계획도 구체적인 계획이나

범위가 설정되어 있지 않고 예산이 배정되어 있다고 보기 어려움

- 현재 민유림에 대한 숲가꾸기 정책은 국고의 50%를 보조하고 지방비 40%, 자부담 10%로 진행하고 있으나 이는 지방자치단체의 재정자립도의 열악함과 의지부족의 문제로 사업진행이 어려움을 겪고 있음
- 더군다나 민간이 자부담 10%를 부담하는 경우가 거의 없는 관계로 지방자치단체의 부담이 커져 결국 사업이 부실화되는 문제가 있으므로 이 부분에서 숲가꾸기 공공근로사업이 100%국가부담이었던 것을 감안하여 중앙정부의 부담을 증가시킬 필요가 있음
- 더 나아가 이러한 지원을 전제로 생태계 보호를 위한 숲가꾸기를 권장하고 재정을 지원, 증가하는 사업도 고려할 수 있음
- 또한 국립공원으로 지정된 국유림에 대한 숲가꾸기는 「자연공원법」의 규정에 따라 공원관리청장의 허가를 받아 시행하도록 되어 있고 임도시설사업의 경우도 「자연공원법」뿐만 아니라 「자연환경보전법」(제28조) 및 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」(제4조)의 규정에 의하여 환경부장관 및 지방환경관서의 장과 협의를 거치도록 하고 있어 기존의 산림자원육성사업은 환경부의 자연생태계보전정책과 상충되고 있음.
- 전국 20개 국립공원 중 절대 다수인 16개가 산악형 국립공원이고 육상국립공원 면적의 92%가 산림(우리나라 산림면적의 약 10%를 차지)으로 되어 있고 백두대간에도 7개의 국립공원이 포함되어 보호구역 중 그 면적이 48%에 달함. 산악형 국립공원이 절대 다수인 현실에서 국유림과 국립공원 내의 산림을 서로 다른 부처에서 담당하는 것은 국가 전체 산림의 효율적인 이용과 관리를 위해서는 바람직하지 않으므로, 보호지역 관리업무를 일원화하는 문제에 대하여 심도 있는 논의가 필요한 것으로 봄.

자연공원 면적 현황(2003년 기준)

구 분	산림면적	자연공원 면적			
		계	국립공원	도립공원	군립공원
면적(ha)	6,406,332	744,507	647,311	74,786	23,947
비율(%)	100	11.6	10.1	1.1	0.4

(3) 백두대간의 자연환경 및 산림자원 등의 조사

- 백두대간 자원의 효율적 조사를 위한 조사계획 수립 · 추진으로 조사 자원의 목록화 및 DB 구축

- 88백만원의 규모로 자연환경/산림자원/인문환경/역사문화자원 등의 조사내용을 9개월만에 진행한다는 것은 문헌조사만 진행하더라도 현실적으로 매우 어려울 것으로 추정됨
- 정책수립에 있어 현장에 대한 올바른 조사와 그에 따른 자료 DB화는 무엇을 보전해야 하는지에 대한 판단기준을 설정하는데 있어서 반드시 필요한 중요한 사업임
- 따라서 DB 구축은 백두대간보호를 위해 가장 시급한 문제임. DB를 바탕으로 보전·관리 계획을 수립할 수 있기 위해 초기에 적극적으로 많은 예산을 투입하여 빠른 시일내에 DB를 구축해야 함.

(4) 야생동·식물의 보호관리

- 멸종위기 야생 동·식물의 실태 파악 및 보호대책 수립과 생태계 연결 및 서식환경 개선을 위한 생태통로 설치

- 야생동·식물 보호관리 사업에 있어서는 환경부와 업무가 중복되는 부분에 대해서 부처별 협력방안을 논의하거나 일원화에 대한 심도깊은 논의가 필요함.

(5) 훼손지의 생태적 복원·복구

- 훼손지의 복원 및 복구계획수립과 훼손 유형별 복원모델 개발, 시범 복원·복구사업실시

- 69억원을 들여 DB사업과 시범 복구사업을 진행하는 것으로 되어 있음
- 하지만 이는 환경부의 '국토환경관리 및 생태계보전사업'의 '생태계보전협력금반환사업'과 거의 유사함
- '생태계보전협력금'은 자연환경보전법 제49조에 의거 개발사업자가 우선 보전협력금을 납부하고 이후 훼손된 자연생태계복원 등 환경보전사업을 시행하

였을 경우에 납부금액의 50%범위내에서 실제로 투자한 금액을 반환하는 사업임

- 2005년과 2006년 각각 3억8천만원과 8억원의 반환이 있음
- 참고로 환경부의 사업에는 백두대간보전및 관리사업항목도 있음

2. 백두대간의 지속가능한 이용

(1) 휴양 및 녹색 생태체험 활성화

- 백두대간 경관 등의 자원화와 휴양과 녹색 생태체험을 위한 인프라 확충

- 야외휴양수요를 충족하기위해 진행하는 사업으로 매년 100억 이상의 사업비를 투입하고 있으며 매년 이용자가 증가하고 있음
- 그럼에도 평균 가동률이 42%(2005년)에 머물고 있고 수입이 전체 비용의 20% 정도에 불과하기 때문에 비수기 이용률을 제고하기 위한 방안 강구가 필요함
- 기존의 비활성 상태에 있던 휴양림 10개소를 활용하기 위한 것으로 보이나 현재 30개 휴양림의 전체 공무원은 36명(2005년 국회 보고, 2004년 기준 근무인력 개소당 7명)으로 인력이 매우 부족한 것을 감안한다면 기존 인력의 부족으로 인한 관리부실 혹은 과도한 비정규직 고용으로 인한 노동문제 등이 지속적으로 발생할 수 있음
- 우선적으로 활용도를 높이는 문제를 고민해야함
- 다만 사용료를 대폭 인상하는 방식으로는 시민에 대한 서비스라는 차원에서 볼 때 바람직하지 않기 때문에 근본적인 해결책이 될 수는 없음
- 또한 휴양림 확대문제는 자연환경보전이라는 정책방향 차원에서 신중한 논의가 필요함

(2) 등산로 정비 및 건전한 등산문화 확산

- 백두대간 등산로 관리계획을 수립, 체계적으로 조성·관리와 등산로를 정비하

여 등산객 안전 및 백두대간 훼손 최소화

- 매년 계속 되어온 사업으로 대부분 등산로 노면 정비 및 훼손지 복원 및 편의시설 설치 등 통합정비비용으로 사용함
- 그러나 매년 많은 불용액의 발생하고 사업계획의 미달성 등이 반복되고 있음. 이는 사전에 충분한 검토와 의견수렴을 하지 않은 상태에서 예산확보를 먼저 진행하기 때문임
- 또한 지금까지 한 훼손지 복구가 제대로 되었는지 실태를 점검하고 예산을 새롭게 반영 편성해야 함
- 또한 산악구조대 예산은 88백만원으로 160명을 운영하는 것이어서 최소한의 실효성을 확보할 수 있을지 의문시됨
- 더구나 환경부, 국립공원관리공단과의 예산 중복 문제도 있음

(3) 지역주민 소득증대 및 지역 활성화

- 주민지원사업 추진체계 확립으로 소득증대를 위한 기반조성사업 지원(기존의 지원사업 연계)
- ○ 백두대간 소득사업 지원내용은 산림을 이용한 소득사업 및 임산물생산단지 (장뇌, 송이, 산채, 더덕, 표고 등)를 육성하고 백두대간 산촌을 육성하기 위한 경제기반 · 사회복지 · 생태문화 기반을 증진하도록 하고 있음.
- 하지만 소득사업의 지원은 산림을 이용한 임산물 생산에 국한되어 있고 산촌 육성을 위한 경제기반, 사회복지, 생태문화기반증진 등을 위한 재원은 반영이 되지 않은 상태에서 기존의 고랭지 농업이나 다른 사업에 지장을 초래하는 경우에는 형평성 차원에서 민원이 야기될 경우도 배제할 수 없는 상황이 초래될 가능성이 있음.
- 또한 기존 관행농을 친환경농업으로 전환하는 것을 검토하여 지원하는 방향도 고려해 볼수 있음
- 백두대간은 32개 시·군을 통과하여 230만명이 거주하는 것으로 되어 있는데 현재의 312억원으로는 매우 부족한 재원임

- 따라서 예산의 증액도 필요하지만 정확한 근거와 실효성 있는 계획수립, 그리고 선택과 집중을 통한 사업 집행이 필요함
- 특히 초기 38만명으로 거주 인원을 추정했다가 기본계획에는 230만명이 거주하는 것으로 추정하는 것은 여러 가지 정치적 요구에 의한 것으로 짐작되는 바 올바른 사업시행을 위해 정확한 추계가 필요함

백두대간 보호구역 지정 기초도면상 시군별 현황

구 분	계	강원	충북	전북	전남	경북	경남
편입면적(천ha)	536	214	74	48	15	135	50
시·군(개)	32	12	6	3	1	6	4
인구수(천명)	388	150	55	32	12	120	19
가구수(천가구)	146	56	21	12	5	45	7

- 특히, 백두대간보호지역으로 지정하는 데에 많은 시·군이 반대를 하고 있어 보호지역 지정이 원활하게 이루어 질 수 없는 상황이고, 소득사업의 지원을 위한 대상사업, 규모, 집행시기 등의 구체적인 세부 계획이나 방법 등이 불투명한 상태에서 동 지원예산을 계산한 것은 현실성이 없는 예산편성이라는 지적을 받을 우려가 있음.

(4) 전통문화자원 발굴 보전

- 역사문화자원의 조사 및 DB구축과 홍보관·역사관건립추진, 백두대간 특성에 맞는 문화행사추진

- 문화자원 발굴 및 DB구축에 5천만을 지원하면서 문화행사에만 17억을 사용하는 것은 기존의 지역축제나 문화행사의 문제점인 구체적인 연구없이 이벤트성 지역문화사업을 반복할 우려가 있음

3. 백두대간보호 기반 구축

- 백두대간보호지역의 합리적인 관리를 위해 개발행위에 대한 합리적인 협의 기준 마련

(1) 사유 토지를 적극 매수하여 보호지역 확대

- 토지매수 계획을 수립하여 체계적으로 매수하고 관리

→ 현재 국가소유 전체 국유지의 58%가 관리되지 않고 있음

→ 따라서 자산가치의 활용은 고사하고 훼손과 무단점유 등으로 인한 소유권문제 등 많은 문제를 발생시키고 있음

→ 특히 백두대간 지역의 경우 개발소의 우려로 인한 반발이 있는 만큼 민유지의 매입이 우선적으로 선행되어야 함

→ 현재 민유지는 전체 보호지역 263ha의 21%인 58천ha로서 재정적으로 달성하기 어려운 목표가 아님

(2) 세입관리의 강화 필요

→ 산림청은 가장 많은 국유재산(토지)를 관리하고 있는 곳 중의 하나이기 때문에 세입이 타 기관에 비해 많음

→ 2004년도 세입예산 결산 중 국유재산관리특별회계에서 일부 항목은 세입예산액과 수납액의 편차가 크게 나타나고 있는데 이들 항목은 2003년도에 미수납된 토지대여료, 토지매각대, 변상금 등을 징수결정액에 포함한 것에 기인한 것으로서 이와 같은 현상은 연례적으로 반복되고 있고 이로 인하여 세입세출의 균형을 저해하는 결과를 초래하고 있음.

연도별 세입수납 현황

(단위:백만원)

연 도	예산액	징수결정액	수납액	미수납액
2000	83,258	162,426	83,315	79,111
2001	80,722	165,856	75,888	89,968
2002	71,376	195,463	100,269	95,194
2003	34,445	207,081	73,320	133,759
2004	61,853	236,056	99,623	135,899

→ 특히, 2004년도 국특회계(국유재산관리특별회계) 전체 미 수납액의 40.7%(552억 7,100만원)를 차지하는 토지대여료와 23.7%(321억 7,900만원)를 차지하는 국유지의 무단점유 및 산림피해에 대한 변상금 등은 수납률이 최근 5년간 평균 10% 대를 나타내고 있음

→ 2004년도 미 수납액의 원인별 내역을 보면, 관계기관 예산부족이 51.7%인 702억 700만원으로 가장 많음

최근 5년간 미수납액 원인별 내역(산림청)

(단위:백만원)

연 도	계	납 기 미도래	채납자 재력부족	관계기관 예산부족	기타 (납부지연 등)
2000	79,111	11,500	24,026	42,110	1,475
2001	89,968	12,239	26,588	50,096	1,046
2002	95,194	14,026	21,084	57,679	2,405
2003	133,759	46,173	20,001	66,568	1,017
2004	135,899	41,431	22,881	70,207	1,380

→ 미 수납액 발생의 유형 중 50% 이상을 차지하는 관계기관 예산부족으로 인한 채납액을 해소하기 위해서는 해당기관에 예산확보 및 납부를 촉구하는 한편, 불필요한 대부지의 반환, 유상관리반환 등의 방안을 적극 강구하여야 할 것임

→ 따라서 산림청은 필요사업에 대한 예산확보의 노력에 앞서 세입관리를 통한 수입증대로 예산을 확보하는 방안을 진지하게 고려해야 함

→ 예산확보를 통해 702억원을 확보한다면 이는 58천ha에 이르는 민간 소유의 백두대간지역을 국유화하거나 환경훼손지역을 복원하는데 크게 기여할 수 있다고 보여짐

→ 실제로 ha당 실거래가 450만원을 계산하더라도 전체 민유림 가격은 2,610억원임

→ 현재 국유림은 전체 산림면적의 22%에 불과하지만 백두대간 지역의 민유림이 우선적으로 국유림화의 대상이 되어야 할 것임

→ 대부지·분수림 및 무단점유지 관리 강화도 동시에 병행되어야 하는 필수 사업임

(3) 백두대간보호·관리를 위한 지원체계 확립

- 법령·제도 정비, 조직과 인력의 확충 및 전문성 제고, 백두대간 연구기능 강화 및 기술개발

→ 현재 예산과 인력이 부족한 상태에서 진행되는 백두대간보전기본계획은 필수적으로 타 기관과의 업무조정과 범안정비를 진행해야함

→ 그러나 이 부분에 대해서는 추상적인 개념의 업무조정만 있을 뿐 사실상 산림청 독자사업이 되었고 그것도 계획에 의한 예산증액이 없는 명목상의 계획의 우려가 있음

→ 또한 현실에서 부딪히고 있는 가장 큰 문제는 백두대간 상에 중복지정된 보호지역으로 인해 관리주체가 다른 것임. 이 관리주체들의 협력방안과 중복되는 예산 문제. 보호구역 법령제도정비. 조직과 인력 조절 문제에 대한 논의가 필요함.

→ 따라서 이 부분에 대한 관리 및 책임체계의 개선, 예를들면 국무총리 산하 상설 위원회 등을 통한 조정과 협력이 필요함

* 백두대간보호구역 현황(산림청/2004.12)

구분	명칭	위치	지정년도	면적	관리자	
법정 보호 구역	생태계 보전지 역	지리산 생태계 보전지역	전남 구례시 산동면, 토지면	1989.12.29	20.2km ²	환경부, 국립공원관리공단
		강원도 생태계보전지역 (대덕산-금대봉)	강원 태백시 창죽동	1993.4.26	4.2km ²	강원도
	천연기념물 보호구 역	소백산 비로봉 주목군락	충북 단양군 가곡면 어의곡리	1973.6.20	45,000 ha	문화관광부 기념물과 천연기념물 계
		설악산 천연기념물 천연보호구역	강원도 인제군, 속초시, 양양군	1965.11.5	163,370,380m ²	
		향로봉-건봉산 천연기념물 천연보호구역	강원도 인제군 서화면, 고성군 영동별, 간성읍	1973.7.10	8,306,160m ²	
생물권 보전지 역	설악산 생물권보전지역	강원 인제군 인제읍 북면, 고성군 토성면, 속초시 설악동, 양양군 서면	1982.	393km ²	유네스코 한국위원회, 설악산국립공원관리사무소	

4. 국민 참여 및 교육·홍보 활성화

(1) 국민 참여에 의한 자발적인 보호활동 전개

- 자발적인 주민참여에 의한 백두대간보호 활동 추진 및 민간단체 육성 및 지원과 백두대간 사랑 국민운동 전개

→ 현재 예산은 백두대간 청소 25백만원, 각종 기념식 및 행사비에 20백만원에 불과하여 실효성이 의심됨

(2) 백두대간 홍보 강화

- 백두대간 종합 홈페이지 구축 / 백두대간 C.I 제정·활용으로 홍보효과 제고 / 백두대간 홍보물 제작

→ 홈페이지 제작비용이 전혀 반영되지 않은 것이 특이하며 분수령 표지석에 2억원이 과다하다고 보여짐

→ 예를 들면 산림청 소속 헬기를 이용한다면 비용절감이 가능할 것으로 봄

5. 남북협력 강화

- 산림·환경 분야의 남북협력 강화와 백두대간 공동사업 추진에 필요한 기초 자료 수집

→ 예산계획이 전혀 세워있지 않은 관계로 명목상의 사업계획으로 보여지고 이후의 계획도 현실성이 부족함

→ 2010년 이후에 예산 계획이 세워져 있으나 이는 재정운용계획에도 포함시킬 수 없을 정도로 장기계획이어서 현실적으로 고려대상이 되기 어려움

이외에도 다음과 같은 문제를 지적할 수 있음

- 자치단체 보조금의 예산집행부진

→ 매년 10% 정도의 사업이 이월되거나 불용되는데 이는 자치단체의 부담기피, 장기간 소요되는 사업에 대한 조기 예산 지원, 보조금의 사후관리 미흡 등의 문제로 인함

III. 문제점 및 대안

기초자료의 부족으로 정확한 평가는 어렵지만 시행계획 상의 자료로는 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있음

첫째, 백두대간 사업은 기존 산림청 사업의 반복임

- 대부분의 사업이 기존의 산림청 사업이거나 사업의 부분임
- 따라서 백두대간보호 측면보다 백두대간지역관리차원으로 수세적인 사업이 진행될 될 우려가 있음

둘째, 예산의 부족으로 실효성이 우려됨

- 우선 부족한 재원인 데다가 대부분의 사업이 선택과 집중이 되지 못하고 분산되어 사업의 실효성이 우려됨
- 산림청에서도 점중주의적 예산편성 경향등으로 인하여 재원배분의 우선순위를 부여하고 있지 못하고 있는 것은 문제임
- 따라서 제로-베이스차원에서 사업의 중요도를 판단해야 함

셋째, 타 부처와의 중복과 협의가 부족함

- 이는 백두대간 사업이 생태보전과 환경보호라는 측면이 아니라 산림의 측면에만 맞추어지고 그에 따라 산림청의 사업으로만 인식되었기 때문임
- 문제는 환경부도 국토의 생태보전을 위한 사업을 진행 중이고 필연적으로 중복되는 사업들이 등장할 수밖에 없음
- 또한 보전지역 22만ha의 55%인 12만ha가 환경부의 국립공원관리공단 등이 관리하는 국립공원 등 자연공원이어서 관할기관을 바꾸지 않는 한 두 기관의 공동사업진행은 필수적임
- 발상의 전환으로 건교부와 환경부의 통합도 논의되는 상황에서 환경부와 산림청의 행정 및 조직개편도 생각해 볼 수 있음

IV. 결론

- 현재 산림청의 예산은 정부 예산의 0.5%정도에 불과함
- 이는 전체 국유지의 상당부분이 산림이고 산림을 관할하는 산림청의 역할로 볼 때 매우 적다고 할 수 있음
- 문제는 산림청의 예산에서도 백두대간 보전사업은 8% 정도에 불과하고 그마저도 대부분 기존 사업에서 분리 시킨 것에 불과하다는 점임
- 결론적으로 계획에서의 문제보다는 실질적인 계획이 없다는 것이 문제임
- 따라서 심하게 표현하면 현재는 백두대간보전기본계획보다는 기존 산림청의 사업진행 차원에서 새로 범주를 설정한 백두대간관리기본계획 단계라고도 볼 수 있음

- 따라서 백두대간보전사업이 단순히 선언적인 의미가 아니라면 실효성있는 정책수립이 필요하고 그에 따른 예산과 인력은 필수적임
- 현재와 같이 산림청의 부속사업으로 진행되는 사업은 부실하거나 거의 사문화된 사업이 될 가능성이 우려됨
- 이는 정부의 의지부족도 문제지만 생태문제가 아니라 산림으로만 보고 그것도 경제성 중심으로 보는 산림청의 기본적 한계 때문임

- 예산 없는 정책은 공허한 정치적 수사에 불과함
- 따라서 우선 법의 취지에 맞춘 사업계획과 예산계획을 세우고 범정부적인 업무 조정을 통한 종합적 계획과 집행 필요함

지 정 토 론

지정토론 1.

문정호 (환경부 자연보전국장)

지정토론 2.

허경태 (산림청 산림보호국장)

지정토론 3.

함태성(한국법제연구원)

‘백두대간보호 기본계획 정책평가’와 관련된 발제자의 발제내용이 전반적으로 백두대간보호 기본계획에 대한 체계적이고 자세한 평가·분석을 담고 있는바, 발제내용에 대한 별다른 의견은 없습니다. 따라서 여기서는 백두대간보호 기본계획의 수립·시행에 있어서 다시 한번 검토해 볼 필요가 있는 사안에 대하여 몇 가지 언급하기로 합니다.

1. 백두대간보호 계획수립의 원칙과 관련하여

기본계획에서는 계획수립의 원칙으로 지속가능성, 연계성 및 종합성, 지역성을 제시하고 있습니다. 계획수립의 원칙과 관련하여 ‘협동의 원칙’ 또는 ‘참여의 원칙’을 함께 고려해보는 것은 어떨까 생각해봅니다.

이는 계획수립시 이해관계있는 지방자치단체, 지역주민, 시민단체 등의 의견이 반영될 수 있도록 하여, 의사결정의 민주화를 실현하고, 분쟁 및 갈등을 사전에 예방하는 기능을 할 수 있다고 봅니다.

2. 백두대간의 보호·관리 필요성과 관련하여

기본계획에서는 인문지리적, 자연생태적, 산업적, 문화적 측면에서 백두대간의 가치를 제시하고 있는바, 발제자가 지적한 바와 같이 이들 4가지 가치를 유지·증진시키기 위해 백두대간의 효율적인 보호·관리의 필요성을 강조한 것은 적절치 않다고 생각됩니다.

백두대간보호 기본계획의 근거법인 ‘백두대간보호에 관한 법률’ 제1조는 “백두대간의 보호에 필요한 사항을 규정하여 무분별한 개발행위로 인한 훼손을 방지함으로써 국토를 건전하게 보전하고 쾌적한 자연환경을 조성함”을 목적으로 한다고 규정하고 있습니다. 즉, 동법은 백두대간 자연생태계 보호를 가장 중요한 가치로 삼는 ‘보호법’으로서,

동법의 목적에 비추어볼 때 산업적 측면의 가치의 증진까지 포함하는 것은 적절치 않다고 생각합니다.

같은 맥락에서 기본계획의 주요내용설정과 관련하여 언급하고 있는 ‘주민소득극대화 와 지역활성화’는 계획의 부수적 내용이면 몰라도 이를 기본계획의 주요내용으로 삼는 것은 동법의 목적에 비추어 적절하지 않다고 생각합니다.

기본계획은 근거법의 목적달성에 충실하게 만들어져야 하고, 그렇게 하는 것이 계획의 실효성확보에도 도움이 된다고 하겠습니다.

3. 계획간의 정합성확보 문제와 관련하여

백두대간보호에 관한 법률 제3조는 “이 법은 백두대간의 보호에 관하여 다른 법률에 우선하며 그 기본이 된다”라고 규정하고 있고, 국토기본법 제8조 본문은 “이 법에 의한 국토종합계획은 다른 법령에 의하여 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그 기본이 된다”고 규정하고 있습니다.

정합성이라는 말은 “A와 B가 잘 들어맞는다”라는 말입니다. 이는 양자가 기본이념과 원칙을 공유할 수 있음을 의미하고, 입법에 있어서 그리고 법의 적용과 집행에 있어서 서로 배척하지 않고 조화를 이룰 수 있음을 의미합니다. 실제로 백두대간보호 기본계획이 제대로 수립·시행되기 위해서는 국토종합계획 등 다른 계획간의 상호 정합성 확보가 아주 중요한 문제가 될 것이고, 이는 중요한 실천목표의 하나가 될 것입니다.

4. 사전예방의 원칙을 실현하기 위한 다른 정책수단들과의 연계

백두대간보호 기본계획은 그 자체로 환경법상의 사전예방의 원칙을 구현하는 중요한 수단이 됩니다. 사전예방의 원칙을 구현하는 또 다른 중요한 제도로는 환경영향평가제도, 사전환경성검토제도 등이 있는바, 기본계획에서 이와 같은 정책수단과의 연계를 언급하는 것도 바람직하고 봅니다.

지정토론 4.

김영수 태백시의회부의장

I. 기본계획과 평가 개요

2003.12.31. 「백두대간보호에 관한 법률」을 제정하고 백두대간을 보전관리하기 위한 장기계획으로 『백두대간보호 기본계획』이 수립 시행 되었다.

이 계획은 백두대간의 장기 관리방향을 제시하는 10년간의 장기계획이며, 각종 시행계획의 기준이 되는 기본계획이며, 생태계·산림·토지·훼손지복원 및 주민지원 등에 관한 종합계획으로 2006년부터 2015년까지 시행된다.

『백두대간보호 기본계획』은 지속 가능한 발전의 개념을 토대로 다른 법령에 의한 기존 계획을 반영하여 연계성과 종합성을 가지고 지역적 특성 및 주민의 기본생활을 배려한다는 원칙을 표명하고 있다.

『백두대간보호 기본계획』이 2006년부터 시행되고 있는 현재의 시점에서 기본계획의 평가를 실시하기에는 다소 무리가 따르는 듯한 것은 사실이다.

이는 정책평가가 예전에는 사후평가관리 체제였기 때문만은 아니다. 현재는 사전평가 개념이 추가되어 계획수립에서부터 집행까지의 전 과정을 평가하고 있다. 그렇다면 기본계획(안)에 대하여 지역주민, 이해관계자, NGO 등의 대상으로 다양한 의견수렴 절차를 거쳐야 했기 때문이다. 집행단계에서의 평가라고 본다고 해도 일정기간의 시점 적용이 부적절하다.

따라서 현 시점의 평가는 기본계획을 전반적으로 재검토 해 보는데 그칠 수밖에 없다. 이로 인해 집행단계에서 중대한 하자가 발생할 가능성이 있는지 여부에 대하여 검토해 보고 방지하기 위한 방향 조정의 기회로 삼는 것이 필요하다.

추후 일정한 집행기간을 기준으로 기본계획의 수립 목적과 내용에 맞게 집행이 되었는지 또는 현실적으로 맞는 계획인지 등에 대하여 실질적인 평가를 통해 2차 『백두대간보호 기본계획』 수립시 또는 『백두대간보호 기본계획』 수정시 각종 문제점을 보완할 수 있도록 계획 수립시부터 집행까지의 평가체제를 완전하게 도입해 나가는 것이 바람직하다.

II. 기본계획의 내용 검토

1. 제도적 환경(P13)

백두대간은 자연환경, 산림, 토지 및 문화자원 등을 포함하므로 국토, 산업, 농업, 문화관광 법제 등 각종 법률관계가 존재하고, 환경법제는 보전기능, 산업법제는 주로 개발기능을 수행하는 등 보전 또는 개발을 지향하거나 동시에 포섭하고 있어 조화로운 운영이 필요하다는 입장을 기본계획에서 밝히고 있다.

이와 관련 백두대간 지역의 현장에서는 개발과 보전의 상충문제가 생각보다 심각하기 때문에 이를 근본적으로 해결할 수 있는 구체적인 검토가 필요하다.

이는 기본계획의 방침이 보전과 개발을 조화해야 한다고는 하지만 법률 및 기본계획의 성격상 보전위주로 되어 있기 때문에 이를 집행하는 현장에서는 적절하게 조화로운 판단이 간단하고 쉽지만은 않기 때문이다.

따라서 개발과 보전의 조화를 위해 누가 봐도 개발을 할 수 밖에 없다고 인정할 수 있는 개발 기준과 누가 봐도 보전 할 수 밖에 없다고 인정할 수 있는 보전 기준을 명확하게 제시하는 것이 절대적으로 필요하고 이것이 기존의 훼손지 복구 사업보다도 중점적으로 선행되어야 할 사항이다.

2. 관리환경(P14)

백두대간에는 다양한 보호지역·지구·구역 등이 지정·관리되고 있으며 지정

목적과 대상 및 관리주체가 매우 다양하다.²⁾

이와같이 환경·산림·국토이용 등 여러 분야의 개별법에서 지정 관리하고 있는 지역에 대하여 효율적인 관리를 위한 부처협의를 통한 통합관리 방안이 절대적 필요하다.

국가에서 시행하는 철도·도로 등의 국책사업과 송전 선로 및 개발촉진지구사업 등이 백두대간에서 시행중에 있거나 계획중에 있다.³⁾

지자체의 개발계획도 골프장·스키장·온천·휴양레저타운·생태공원 및 화훼단지 조성 등으로 매우 다양하며 태백시는 「폐광지역개발 지원에 관한 특별법」에 의한 다양한 개발사업을 추진중에 있거나 계획중이다.

이와같이 백두대간 보호계획과 상충되는 개발계획에 대하여는 타법에 의한 기득권을 인정하여 각종 인·허가를 하고 개발에 따른 저감 방안과 보전을 병행하는 개발사업이 되도록 책임관리를 강화하는 기본계획의 명확성이 요구된다.

3. 백두대간의 전망(F20)

국토계획에 '지속가능한 개발' 개념이 도입되어 환경과 개발이 조화되는 국토환경관리 체제로 전환되어 환경영향평가(사전환경성검토) 등 예방적·자율적 환경관리가 강화되고 이에 따라 환경정책이 규제중심에서 인센티브 위주로 전환된다고 보고 있다.

그러나 환경영향평가나 사전환경성검토가 예방적·자율적 환경관리 목적을 가지고 시행되고 있는 것은 사실이지만 현재까지 추진하고 있는 평가나 검토 자체가 규제 중심에서 인센티브 위주로 전환되기는 어렵다.

따라서 예방적·자율적 환경관리 자체가 규제중심이므로 개발에 대한 예방

2) 자연생태계보전지역, 조수보호구, 열목어서식지, 자연공원, 문화재보호구역, 산림유전 자원보호림, 자연휴양림지구, 보안림, 시험림, 산지전용제한지역

3) 송전선로, 철도, 고속도로, 국도, 개발촉진지구사업 등

적·자율적 환경관리체제와 보전에 대한 인센티브 체제를 『백두대간보호 기본계획』에서 구체적으로 다루어야 한다.

예를 들면 지자체별 면적대비 보전기능 수행율(각 개별법에 의한 규제 총망라)을 조사하여 교부세를 증액하는 인센티브를 주는 제도를 마련하거나 백두대간의 자원 가치조사를 실시하여 각 자원에 대한 가치를 정확하게 평가하여 이를 근거로 국가가 지자체 또는 지역주민에게 인센티브를 지급하는 제도 등을 마련하는 것이다.

이러한 인센티브 제도를 토대로 지자체나 지역주민이 보전과 개발에 대한 득실을 한눈에 보고 개발보다는 보전이 현실적인 가치가 있다고 판단할 수 있도록 해야 하며 개발을 하지 않아도 지역주민의 삶의 질이 향상될 수 있는 인위적인 체계가 마련되어야 개발보다는 보전에 무게를 두는 보전정책이 효과를 거둘 수 있다.

4. 개발행위 제한 및 사전 협의(F28,68)

기본계획에서는 개발행위의 종류, 유형 및 규모 등을 종합 고려하여 핵심구역과 완충구역별로 사전협의 기준을 마련하여 훼손 최소화 및 전문성과 공공성을 확보하고자 한다.

물론 사전협의 기준 마련을 위해 이해관계자, 주민, NGO 등에 대한 의견청취도 필요하지만 개발사업 추진관련 사전협의 기간을 명시하여(1개월, 연장 15일) 사업추진 가부를 명쾌하게 결론지어 협의기간의 장기화로 인한 행·재정력 낭비를 사전에 예방하는 것이 필요하다.

5. 백두대간 보호위원회의 민간위촉위원 확대 추진(F30)

현재 23인의 위원중에서 민간위촉 위원은 4명에 불과하여 지역주민 및 시민단체 대표 등의 참여확대를 위한 법령 개정을 추진할 계획을 가지고 있다.

여기에서 백두대간보호위원회의 민간위촉위원은 실제 백두대간지역과 거리가

면 특정단체의 이익을 대표하는 위원이 아닌 실질적인 백두대간 지역의 주민 및 지역의 시민단체 대표가 참여 할 수 있는 법적인 정비가 요구된다.

6. 주민소득증대 및 지역활성화(P59)

산림청장과 지방자치단체의 장을 보호지역에 거주하는 주민 또는 토지를 소유한 자에 대한 지원사업계획을 수립·시행하고 있다.

백두대간지역의 주민 소득 증대 및 지역혁신 역량 강화를 위해서는 보호지역에 거주하는 주민과 토지를 소유한자에 대한 지원사업 뿐만아니라 백두대간이 지정된 전국 6개도 32개시·군 단위로 주민 지원사업을 확대하여 실질적인 주민 소득증대 사업이 추진될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

III. 맺음말

『백두대간보호 기본계획』 시행 초기에 평가를 실시하는 것이 현실적으로 다소 무리인 듯 하지만 이번 기회를 통해 기본계획 수립시 간과했던 사항이나 수정해야 할 사항들이 있는 지 등에 대해 앞으로도 계속 연구하고 검토하는 계기로 삼는 것에 만족한다.

앞에서 살펴본 바와 같이 몇가지 사항들에 대해서는 좀 더 검토할 필요성이 있다.

우선, 기본계획에서 개발과 보전의 상충문제를 근본적으 해결할 수 있는 구체적인 방안

둘째, 기 수립된 개발계획에 대하여는 타법에 의한 기득권을 인정하고 책임관리를 강화하는 방안

셋째, 백두대간 보호에 대한 인센티브제 마련 방안

넷째, 개발행위 사전협의 기준 마련 및 협의기간 명시 방안

다섯째, 백두대간보호위원회 민간위원 확대시 지역주민 및 지역의 시민단체 대표 등이 참여하는 방안

여섯째, 주민소득증대사업은 읍·면·동 단위가 아닌 전국 6개도 32개시·군 단위로 사업 확대 추진 방안

을 마련하는 것 등이다

여러 가지 여건으로 인하여 기본계획을 전체적이고 심층적으로 평가하지 못하고 부분적이고 기본적으로 검토한 것에 대하여 아쉬움이 있지만 이런 기회가 『백두대간보호 기본계획』의 발전에 조금이라도 도움이 되길 바란다.

지정토론 5.

윤정준(지리산생명연대)

□ 총평

기본계획에서는 백두대간기본계획 수립 필요성에 대해 '백두대간을 자연과 사람, 문화가 살아 숨 쉬는 풍요로운 미래유산으로 보전관리하기 위한 중장기계획'을 제시하면서, △백두대간의 장기적인 보전관리 및 이용방향 제시 △무분별한 개발행위로 인한 훼손을 방지 △지속가능한 관리를 도모할 수 있는 기반 조성 △백두대간 보호를 위한 중앙정부와 지자체·시민단체 및 국민의 참여와 협조 유도 △자연환경 및 국토보전에 관한 정부의 실천의지와 방안을 제시에 그 의의를 두고 있으며, 계획수립의 대원칙으로 △지속가능성 △연계성 및 종합성 △지역성을 제시하고 있다.

또한, 정책목표를 백두대간의 자연과 민족정기를 온전히 보전하고, 생태·문화·경제 가치 제고에 두고 있는 것으로 박서는 백두대간의 자연생태 및 문화적 가치를 우선으로 하고 있는 것으로 보인다. 그렇다면, 기본계획의 주요 추진과제 및 구체적인 실천 방안이 이에 맞게 설정되었는지에 대한 평가가 이뤄져야 한다.

그런데, 기존의 기본계획안을 보면, 이러한 원칙이 구체적인 계획 속에 녹아들어가 있지 않고, 기존의 산림청 사업이 백화점식으로 총망라되어 있다. 백두대간이 아니더라도 어디에든 적용 가능한 특징이 없는 나열식 계획이다. 백두대간을 한반도의 가장 중요한 생태축으로 바라보는 관점이 결여되어 있고, 여전히 산림자원이나 산림경영이라는 관점이 우세하다. 또한, 추진 과제별 구체적인 내용을 보면 무엇을 하겠다는 지에 대한 전체적인 그림이 잡히지 않는다. 무엇을 위한 조사인지, D/B 구축을 어디에 활용할 것인지에 대한 고민이 전혀 보이지 않고 있다. 한마디로 계획 자체가 너무 평면적이다.

□ 개별적 검토 및 제안

○ 백두대간 이용 현황 조사

- 산림자원 조사(23쪽)와 관련하여 어디에 쓰일 기초 데이터 조사인가가 분명치 않다. 또한, 백두대간 자원조사도 중요하지만, 백두대간 이용객이나 이용형태 등에 대한 실태조사가 더욱 중요하다. 현재 백두대간을 이용하는 등산객의 대부분이 마룻길을 중심으로 하는 종주탐방형태임을 감안할 때, 등산객의 이용 현황에 대한 정밀한 조사가 매우 중요하다.

○ 휴양 및 녹색생태체험 활성화

-계획안(25쪽)을 보면 마을 주민들이 계획 단위에서 직접 참여할 수 있는 새로운 접근 방식이 필요한데, 여전히 하드웨어 위주로 되어 있다. 경관주택을 개발하고, 백두대간생태교육관, 역사문화관 등의 시설이 중요한 것이 아니다. 시설보다는 내용, 프로그램 등이 훨씬 중요하다. 또한, 백두대간 마을 선정이나 여러 시설물 설치와 관련하여 주민들의 의지와 역량을 고려하고, 초기 계획 때부터 주민들이 주도적으로 참여해야 한다. 지방정부에 일임하지 말고, 주무관청이 직접 챙길 필요가 있다. 또한, 연구기관에 용역 발주를 통한 마을 계획 방법에 대한 근본적인 재검토가 필요하다. 이런 방식으로 계획된 거의 모든 사업이 결국은 실패로 돌아가고 있다.

시민단체가 전문가들과 주민들 사이에서 교량 역할을 하면서 특히 소프트웨어와 관련된 계획을 총괄해 나가고, 여기서 나온 계획을 중심으로 지자체나 중앙정부가 측면에서 행정적·시설 지원을 하는 구조가 바람직하다. 그리고, '사업당 얼마 또는 마을당 얼마'하는 식의 지원은 바람직하지 않다. 단계별로 평가하면서 인센티브를 주는 방향으로 가야 한다.

○ 주민소득 증대 방안

- 백두대간 보호와 직접적인 연관이 있는 사업에 지원을 해주어야 하는데, 지금까지 해왔던 것처럼(27쪽) 마을의 공동 시설에 지원하는 것은 바람직하지 못하다. 이런 시설은 나중에 관리도 못하고 애물단지처럼 전락되기 일쑤이다. 오히려, 백두대간 지역을 청소하고 관리하는 인건비를 지원하고, 이 중에서 일부를 주민들 스스로 백두대간 보호기금으로 조성하도록 유도해야 한다. 남원 노치마

을의 경우, 백두대간 환경 정화 작업을 통한 일자리 창출을 원하고 있다.

○ 역사 문화자원의 D/B 구축

-백두대간 내 개별 자원별 데이터베이스화 구축 사업이 너무 많다. 너무 전문가 취향이다.

○ 주민참여에 의한 혁신역량 강화

-주민참여에 의한 혁신역량 강화로 백두대간지역 활성화(27쪽)하기 위한 방안으로 지역 협의체 방식을 제시하고 있는데, 이는 더 이상 혁신역량 강화 시스템이라고 볼 수 없다. 오히려, 형식적인 협의체보다는 지속적인 주민교육이 중요하다. 지자체에서 주도하는 협의체는 일부의 주민들과 상대하기 쉬운 소위 관변단체로 구성되기 일쑤다.

○ 국립공원과의 관계설정

-백두대간 전체 구간 중 절반 가까이 차지하는(47.3%) 국립공원과의 관계나 위상 설정이 매우 중요한데, 이에 대하여 보다 보전적인 관점에서 관리(66쪽)라고 한마디 정도 언급하고 있다. 관리 주체가 다르고, 보호의 관점이 다르기 때문에 이에 대한 명확한 관계 설정이 기본 계획안에 담겨야 한다.

○ 엄정한 평가시스템 구축

-평가체계 확립(87쪽)과 관련하여 기본계획의 평가체계 구축이라는 제목 하에 평가지표 개발, 외부평가단 구성 등을 통한 집행실적 및 사업추진 성과 등을 점검·평가해야 한다고만 되어 있다. (실제 평가체계 확립과 관련한 예산 편성도 보이지 않는다.) 계획도 중요하지만, 사업 집행 기관에서 독립된 평가시스템을 구축해서 사업별 기간별로 심도 깊은 평가 작업이 이뤄져야 한다. 또한, 평가 작업을 통해 나온 결과가 기본계획에 반영될 수 있는 법적인 장치를 만들어야 한다. 그렇지 않으면, 평가 작업은 형식적이고 절차적 정당성의 수단으로 전략하게 될 가능성이 크다.

○ 생태계 회복을 위한 시범복원 추진

-완전히 단절된 백두대간 마룻금을 보호구역으로 편입시켜 연결하는 것은 생태적으로나 상징적으로나 굉장히 중요하다. 특히, 백두대간 마룻금 상에 위치한 마

을에 전략적으로 집중해야 한다.

○ 백두대간보호위원회의 민간참여인수 동수 필요

-백두대간보호위원회의 민간 위촉 위원의 수를 확대하여 기관 쪽 위원 수와 적어도 동수를 이루어야 한다. 그렇지 않으면, 중앙정부나 지방정부의 일방적인 개발 계획으로 백두대간 보호의 취지를 살릴 수 없다.

□ 기타

○ 계획 수립 체계

-어떻게 계획이 수립이 되었는가하는 계획수립과정에 대한 배경 설명 및 기초자료 제시가 필요하다. 또한, 계획 수립체계에 대한 전면적인 재검토가 있어야 한다. 현장 중심, 지역 중심의 보고서가 나오지 않고, 연구자의 책상에서 보고서가 나오고 있다. 부처별로 비슷한 사업의 경우, 대개 그 내용이 흡사하며, 실패한 방식을 반복하고 있다. 백두대간보호 기본계획만이 가지는 특징을 전혀 발견할 수 없다.

○ 선택과 집중

-연차별 계획도 중요하지만, 백두대간 지역이 워낙 광범위하기 때문에 선택과 집중의 방식을 통한 효율적 집행을 고려해야 한다.

○ 지방정부 견인 방법 모색

-지역별로 백두대간 보전 노력에 협조하는 지자체와 그렇지 않은 지자체간의 지원규모 등에 차등화를 통한 견인 및 상시적인 교육과 소통체계 확립을 통한 긴밀한 협조체계 구축 등이 필요하다.

중 합 투 문

제 1 주제 : 백두대간보호 기본계획 정책평가

토론자 : 최영국(국토연구원 연구위원)

MEMO

제 3 주제 : 백두대간보호 기본계획 예산평가**토론자 : 정창수(함께하는 시민행동)**

MEMO

지정토론

토론자 : 문정호(환경부 자연보전국장)

MEMO

지정토론

토론자 : 허경태(산림청 산림보호국장)

MEMO

지정토론

토론자 : 함태성 (한국법제연구원 박사)

MEMO

지정토론

토론자 : 윤정준(지리산생명연대 사무처장)

MEMO