

백두대간의 효율적 관리전략

최영국

국토연구원 연구위원

1. 서론

1) 연구의 목적

-백두대간의 개념과 실태파악을 토대로 백두대간 관리의 기본방향과 추진전략 제시

2) 연구의 범위 및 방법

-남한에 포함된 백두대간 약 680km로서 능선을 포함한 주변 산군을 대상으로 함

-기존자료에 의한 여건 파악을 중심으로 함

2. 백두대간의 의미

1) 백두대간의 개념

(1) 옛 지도상 표기된 백두대간의 특징

-옛 지도에 백두대간을 진한 선으로 부각시켜 상징적으로 표현하고 있음

-백두산과 그에서 연결되는 산줄기의 중시는 우리의 산지체계와 국토에 대한 인식의 표현

(2) 산지체계의 근간으로서의 백두대간

-백두산을 정점으로 남쪽으로 이어진 산군을 산지체계의 중심적 개념으로 체계화하였음

-백두산을 포함한 한반도 전체의 영토, 정치, 인문사회적 측면에까지 확대한 민족 정서적 관점에서 삶의 영역 개념으로 발전

(3) 지형적 관점에서의 백두대간

-국토의 모든 물줄기를 동서로 양분하는 유역권 구분의 기본

-백두대간이 능선만을 의미하는 것이 아니라 유역권의 생활양식, 문화의 동질성과 이질성을 형성하는 종합적 지리인식체계

(4) 경관생태학적 관점에서의 백두대간

-백두대간 생태계 흐름을 유지하는 것이 우리나라 생태적 건강성을 확보하는 바로메타

-유역권 구분의 기본이 되므로 향후 각종 지역계획수립의 공간적 근간의 역할 부각

2) 백두대간의 의미

(1) 역사지리적 관점에서의 백두대간 의미

-백두대간은 우리 민족의 생활영역과 생활양식의 기반이 되는 민족의 인문적 바탕

-우리 고유의 역사와 생활문화를 품고 있는 우리 민족 정체성의 근원지

(2) 민족적 정서상 백두대간의 의미

-한반도 지세가 백두산을 뿌리로 하여 뻗어 있다는 백두대간 중심의 지맥론 사상

-우리 민족은 예로부터 삶의 바탕을 산에서 찾아 왔으며 산을 생명의 원천으로 인식

(3) 우리 고유의 자연관 및 지리인식체계로서의 백두대간

- “산은 물을 건너지 못하고 물은 산을 넘지 못한다”는 자연의 이치에 순응
- 백두대간을 비롯한 정맥의 위계는 자연에 순응하는 자연관을 그대로 반영하고 있음
- (4) 한반도 생물자원의 다양성을 유지하는 중요한 공간으로서의 백두대간
- 백두대간 주변에 형성되어 있는 대규모 산림대는 한반도 전체의 생물군집의 진화와 퇴보의 과정을 거치면서 생태적으로 중요한 의미를 지님
- 다양한 종의 서식처와 이동통로를 제공함으로써 종다양성 확보에 기여하고 있음

3. 백두대간 관리실태 및 당면과제

1) 백두대간의 관리여건

(1) 백두대간의 개발실태

- 백두대간 자연환경에 위협요소로 작용하고 있는 개발행위는 시설의 규모 및 훼손 범위 등에 따라 점, 선, 면적인 것으로 구분할 수 있음
- 점적인 시설 보다 선 그리고 면적인 시설이 경관의 단절 및 생태계의 단편화 초래
- 백두대간에 들어선 대부분의 시설은 자연의 관점에서 보면 생태계의 원활한 흐름을 방해하는 장애 요소이지만 사람의 관점에서 보면 부분적으로 불가피하게 필요한 시설도 있음

(2) 백두대간 주변의 법적보호구역

- 국립공원 7개소, 도립공원 2개소, 생태계보전지역 2개소, 천연보호구역 4개소, UNESCO 지정 생물권 보전지역 1개소, 천연보호림 56개소 등 다양한 형태의 법적 보호구역 지정

(3) 백두대간의 관리실태

- 백두대간은 현재 주로 환경부와 산림청에 의하여 관리되고 있음
- 환경부에서는 자연환경보전차원에서 산림청은 산림보호차원에서 접근하고 있음
- 환경부는 각종 개발사업으로부터 자연환경을 보전하기 위하여 1999년에 능선을 중심으로 양안 700미터의 특별관리지역을 설정하였음. 현재 구체적인 관리방안을 마련중에 있음
- 산림청에서는 백두대간 능선 주변의 실태조사를 실시(1996)하고 국유림 경영차원에서 관리를 수행하고 있음

(4) 관리실태상 문제점

- 백두대간 관리목표에 대한 공감대 부족
- 관리대상의 모호 및 훼손지에 대한 생태적 복구 및 사후관리 미흡
- 부처간의 업무 및 역할에 대한 갈등으로 일관성 있는 관리추진 애로

2) 백두대간 관리의 당면과제

(1) 백두대간 실태에 대한 정보 부족

- 백두대간 공간적 범위가 없어 체계적인 조사와 구체적 실태파악이 안되고 있음
- 단편적이고 국지적인 조사 수준이어서 생태계의 구조, 변화 등을 파악하는 데 한계
- 훼손부분에 대한 파악으로는 그것을 복구 또는 회복하는 올바른 방법을 찾는 데 제약

(2) 백두대간 관리를 위한 정책 빈약

- 백두대간 관리의 종합적 관리전략 부재 및 뚜렷하고 일관된 관리목표 부재
- 백두대간 관리를 담당하는 주무부서의 업무 혼선
- 해당지자체의 백두대간의 자연을 활용한 관광개발사업 추진 욕구가 큼

(3) 백두대간에 관련된 다기한 법제도

- 유사한 성격을 지닌 백두대간이 다른 형태로 관리됨으로써 그 개념 및 자연환경유지의 한계
- 관련부처간 업무협조체계를 이루는데 한계

4. 백두대간 관리의 기본방향

1) 백두대간 관리목표 설정

- 백두대간의 개념 유지하여 민족 정서적 역할 부각 : 자연과 삶을 공유하는 인식의 공감대 확산
- 백두대간의 자연환경 보호 : 생물종 다양성 제고하여 국토환경의 질을 높이는 데 기여

2) 백두대간 관리의 기본원칙

- 자연과 인간의 공존 원칙
- 자연본래 가치의 존중 원칙
- 자원의 올바른 이용 원칙
- 참여와 협의 원칙

5. 백두대간의 효율적 관리전략

1) 백두대간의 효율적 관리를 위한 추진과제

(1) 백두대간 관리를 위한 공간적 범위 설정

- 구체적이고 뚜렷한 관리정책의 추진을 위해 관리범위를 설정하는 것이 필요함
- 백두대간 개념 유지 : 능선과 그를 포함하는 산군 그리고 유역권의 영역 고려
- 경관생태적으로 산림패치 등 주요 서식지의 연관성, 경관의 동질성 고려
- 인위적으로 훼손된 지역과 장차 생태적으로 중요한 역할을 담당하는 부분 포함
- 관련 이해당사자들의 의견을 존중하여 관리범위 결정

(2) 백두대간의 효율적 관리를 위한 관리계획의 수립

- 백두대간의 효율적 관리를 위해서는 종합적이고 장기적인 관점의 관리계획 수립.
- 백두대간 공간에 대한 장기적인 안목에 의해 개별 개발 및 보전행위가 추진되도록 함
- 통일된 관리원칙하에 각 지역적 특성에 적합한 관리전략과 수단 제시
- 중앙부처에서 작성하는 관리기본계획과 해당 지자체에서 수립하는 관리세부계획으로 구분

2) 관리전략

(1) 백두대간 관리정책 추진의 기본입장

- 의도적인 관리행위에 따라 자연환경이 인위적으로 변화하는 것을 최대한 제한
- 보호와 개발 의견이 상충될 때에는 보호를 우선하여 관리하도록 함
- 제도에 의한 규제일변도보다는 백두대간 보호에 대한 공감대와 자발적인 관리 유도

(2) 생태적 특성 및 경관 보호 관련 사항

- 외부의 충격으로부터 생태적 흐름을 유지하도록 차별적 전략의 추진
- 핵심적으로 보호할 대상구역에서는 모니터링할 대상종을 선정하여 지속적인 관찰
- 각종 시설설치에 있어 경관구조 및 기능상의 영향 등을 고려하도록 함
- 산림경영은 생산성보다는 생태적 건강성을 유지하는 관점에서 추진

(3) 각종 개발사업 및 시설설치에 대한 추진 전략

- 불가 : 국가적으로 불가피한 사업이 인정되는 경우 또는 사업을 추진하고자 하는 장소에서만 가능한 사업인 경우가 아니면 모든 이용행위 및 사업추진은 불허

- 저감 또는 보정 : 각종 사업의 추진시 사전에 대책을 마련하고 사후에 환경복원을 전제로 부분적으로 허용하되 개발로 인한 환경영향에 대하여 사전에 저감 또는 보정 방안 제시
- 대체 : 사업의 필요성은 인정하지만 시설 또는 행위가 시행될 경우 훼손된 자연환경의 복구가 불가능한 대상이 있을 수 있으므로 이때 다른 곳의 복원하도록 비용을 부담토록 함
- 제거 : 이미 침해된 경우 자연환경보전을 위하여 가능한 원래 상태로 복구토록 함
- (4) 백두대간의 지역적 특성을 고려한 관리구역 구분
 - 관리범위를 핵심지역(core area), 완충지역(buffer area) 및 전이지역(transition area)으로 구분
 - 핵심구역은 철저한 보전, 완충구역은 보전위주, 전이지역은 지속적 개발
- (5) 백두대간 관리로 인한 이해관계 상충 해소
 - 백두대간 관리에 필요한 사유지는 국유지화
 - 지역주민의 생활영위 관련 행위는 최대한 보장
- (6) 관리에 대한 지속적인 모니터링 및 연구활동 전개
 - 백두대간 관리범위가 결정되면 전 구간에 대한 체계적이 조사 실시
 - 관리결과에 대한 모니터링
- (7) 백두대간 관리정책 추진을 위한 제도개선 및 이해당사자 역할 정립
 - 백두대간의 관리를 위한 제도적 근거 마련 : 기존 제도 수정 및 보완 또는 관련법제의 제정
 - 백두대간 관련한 중앙부처, 해당지자체, 지역주민, 전문가, 시민단체 등 이해당사자 역할부여
 - 백두대간 관련부처간 협의체 구성

5. 결론

- 백두대간은 인간과 자연이 공존하는 공간이 되도록 관리
- 백두대간에 대한 구체적인 관리방안은 철저한 조사를 근거로 하도록 함

참고문헌

- 국토연구원, 녹색연합, 1999, 백두대간의 개념복원과 관리방향 모색을 위한 심포지움.
 산림청, 대한지리학회, 1997, 백두대간 실태조사 및 합리적인 보전방안 연구
 산림청, 녹색연합, 1999, 백두대간 산림실태에 관한 조사 연구
 이찬, 1991, 한국의 고지도, 13-15
 조석필, 1993, 산경표를 위하여, 산악문학
 환경부, 2001, 백두대간의 효율적 관리방안 연구 1 : 관리범위설정을 중심으로
 Dramstad, Venche E., James D. Olson and Richard T. T. Forman, 1996, Landscape Ecology
 Principles in Landscape Architecture and Land Use Planning. Island Press, Washington