일본의 수원림 보전을 위한 비용 부담제도(2)

카키자와 히로아키 / 홋카이도대학 농학부

3. 비용부담의 체계

1) · 2) · · · 전 호에 게재

3) 수도요금에의 추가 - 가나가와현 수원산림조성

가나가와현에서는 현의 종합적 산림정책의 기본을 정한 「가나가와 산림조성계획」을 1994년도에 수립했으나 이 가운데 현내 산림을 구획(zone)하여 안정된 물의 유출량을 확보하기 위한 수원함양 지역(area)을 설정하였다. 가나가와현은 인구 증가와 함께 물 수요가 급증하는 한편 수도권에 위치하여 임업 생산활동이 아주 저조하고, 산림소유규모가 전국 평균보다도 훨씬 영세하여 산림관리의 방치가 광범위하게 존재한다는 문제를 안고 있어 수원으로서 중요한 산림을 구획하고 보전을 위한 조치를 강구하게 된 것이다.

이 계획을 실행하기 위한 구체적인 프로그램으로 1996년에 「수원의 산림 조성」 사업이 시작되었다. 이 사업의 큰 특징은 표1에 나타나 있는 바와 같이 수원림을 구획화 하여 각각의 목표로 하는 산림의 모습을 명시한 것 이외에도 산림소유자의 의향에 따라서 여러 가지 보전방법을 선택할 수 있다는 것이다.

먼저, 목표로 하는 산림의 모습으로는 삼나무, 전나무의 일제조림을 답습하는 것이 아니라 복층림화, 활엽수의 도입에 의한 혼교림화, 거목림 등 다양한 산림을 육성하며 각각의 목표면적을 설정하고 있다.

다음으로 보전방법에 대해서는 중요도가 높은 순으로 아래와 같은 방책을 취하고 있다.

① 현에서 매수하여 공유림화를 도모한다.

② 소유자와 수원정비협정을 맺어 매상을 한다.

③ 분수육림을 실행한다. 계약시에 정산금을 지불하고 상황에 따라서 분수 비율을 변화시킨다.

④ 협력협약을 맺고 보조금을 추가로 지원한다.

이중 ①부터 ③에 대해서는 현이 직영으로 목표하는 산림을 향해 관리를 하고 있다.

이렇듯이 지금까지의 수원림 보전의 프로그램과 다른 목표를 가진 산림의 모습을 확실히 하고 동시에 현에서는 다양한 보전방법을 제시하여 소유자의 의사를 존중하자는 것이다.

<표 1> 가나가와현 수원림의 구획화 체계

구 분	공적관여 작음		공적관여 큼	
단 층 림(3300 ha)	협력협약			
복 층 림(8450 ha)	협력협약	수원분수림		
거 목 림(8900 ha)	협력협약			
혼 교 림(3,950 ha)	협력협약		수원림협정	매 수
활엽수림(3,140 ha)	협력협약		수원림협정	매 수
27,740	(5,740ha)	(3,660ha)	(13,400ha)	(5,330ha)

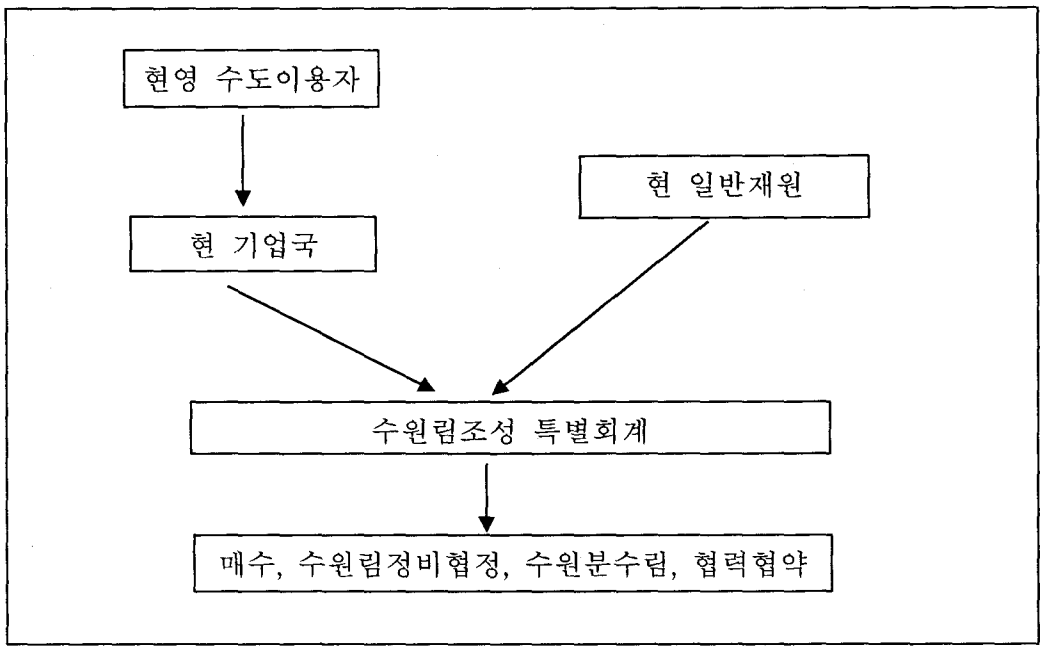
한편, 이 사업의 재정 조치에서 큰 특징은 현에서 운영하는 수도요금에 1톤당 1엔을 수원림 보전을 위한 비용으로 추가하여 징수하고 사업비의 일부로 충당하고 있다는 사실이다. 「수원의 산림조성」에 드는 연간 사업비는 약 14억엔 정도이나 이중 5억엔을 수도요금의 추가에 의해 확보하고 있다. 1톤당 1엔이라는 금액은 이용자로부터 저항 없이 지불 받을 수 있는 금액이라고 생각

하여 설정하였으며(1980년대 중반에 검토된 수원세도 1톤당 1엔을 상정하고 있었다), 특별한 근거가 있는 것은 아니다.

지금까지 거의 계획대로 사업이 진행되어 협력협약 743ha, 수원분수림 165ha, 수원정비협정 1,250ha, 매수 774ha가 확보되어 있다.

이 사업의 또 한 가지 특징은 현민의 참가를 중시하는 것이다. 그냥 수도요금에 추가하여 산림정비 비용을 받는 것이 아니라, 수원림의 상황을 알게 하고 자원봉사자로서 산림관리에 관한 수원림 보전의 파트너가 되도록 하고 있다. 현재 연간 연인원 5,000명이 산림 자원봉사로 활동하고 있으며 현이 지원을 하고, 또한 9개 기업 4개 단체가 특정의 산림을 책임 관리하고 있다.

가나가와현 수원림 조성 사업은 수도요금에 추가하여 산림보전을 위한 부담을 요구함으로써 안정된 수입을 확보하고, 수원림의 보전에 관해서 명확한 방침을 가지고 있으며, 시민 참가를 중시하고 있다는 것 등이 지금까지의 비용부담에 관한 체계와는 크게 다르다 할 수 있다.



[그림 4] 가나가와현 수원림 조성 사업의 모식도

4) 세금-고치현의 산림환경금

2000년 4월에 지방분권일괄법이 제정되어 지방자치단체의 과세목 주권이 확대되었기 때문에 각지에서 법정 목적세의 도입이 검토되었다. 그중에서도 관심을 모으고 있는 것이 산림정비·수원림 보전을 대상으로 한 목적세이며, 2003년 4월에는 고치현이 「산림환경세」를 도입하였고 그 외에도 35개 도도현(都道縣)에서 도입을 검토하고 있다.

고치현의 산림환경세는 당초 수원함양세로서 검토한 적이 있으며 수원보전을 위한 비용부담의 새로운 형태로도 여겨지고 있어서 그 내용에 대해서 살펴보고자 한다.

고치현에서는 2000년 6월부터 현 단독으로 새로운 과세방법을 검토하기 시작했으나 그 검토과정에서 수원에 대해 현민의 지지가 높다는 것이 밝혀져 수원함양세의 구체화에 초점을 두고 있었다. 따라서 수도요금에 과세하는 수도요금방식과 현민세에 일정액을 추가하여 징수하는 현민세 초과방식 등 두 가지 방안이 검토되었으나 전자를 선택하는 경우, 중간 산간지역의 수도보급률이 높지 않아 부담에 불공평이 생길 수 있는 염려 때문에 현민세 초과징수 방식이 채택되었다. 또한 세액에 관해서는 현민 앙케트조사 결과, 연액 360-500엔 정도가 좋다는 의견이 제일 많았기 때문에 연액 500엔의 부담으로 결정하였다.

또한, 이 세의 사용 용도에 관해서는 현민에게 산림의 역할을 알려 산림조성사업 참여를 촉진하는 소프트 사업과, 공익상 중요하여 긴급하게 정비할 필요가 있는 산림을 혼교림으로 유도하고 산림소유자와의 협정에 기초하여 현이 직접 간벌을 실시하는 등의 산림정비사업을 실행하는 것으로 하였다.

이상의 검토 과정이 수원함양세를 도입할 것을 목표로 행해져 왔는데 최종단계에 이르러서 수원함양세라는 말이 일반적으로 알기 어렵고 또한 산림의

기능이 수원함양뿐만이 아니므로 산림환경세라는 명칭으로 변경되어 2003년 4월부터 시행되고 있다.

이상의 경과에서 다음 사항의 지적이 가능하다.

첫번째로, 수원함양세로 계획되어 내용이 검토된 것에 관계없이 산림환경세로서 시행되고 있다. 이것은 수원함양과 기타 산림의 환경기능을 명확히 구분하는 것이 곤란하고 또한 상정된 구체적인 사업이 모두 거의 바뀌지 않는 것을 의미하고 있다.

두번째로는, 세액이 현재 산림정비에 필요한 금액을 징수할 목적으로 설정된 것이 아니고 현민이 지불해도 좋다고 생각하고 있는 낮은 수준에서 설정되어 있다는 것이다. 이 세금에 의한 수입은 연간 약 1억5000만엔으로 예측되고 있으나 2003년도의 산림관계예산은 170억엔으로 되어있어 세수가 차지하는 비율이 아주 적다는 점이다. 지사는 산림환경세를 도입하는 목적을 「현민 참가에 의한 산림보전 의식을 높이기 위해서」라고 말하고 있으며 세수 그 자체보다는 현민 의식을 환기시키는 것을 중시하고 있다.

이러한 고치현의 산림환경세는 현민 전체의 세 부담에 의해 산림정비를 실행하는 새로운 체계를 만들었다는 점에서 획기적이나 비용 부담이라는 성격은 희박하다. 오히려 자주세원 확보에 먼저 채찍을 들었기 때문에 현민의 동의를 얻기 쉬운 산림환경보전, 수원함양에 대한 목적세를 도입했다는 성격이 강하다고 생각한다.

4. 결 론

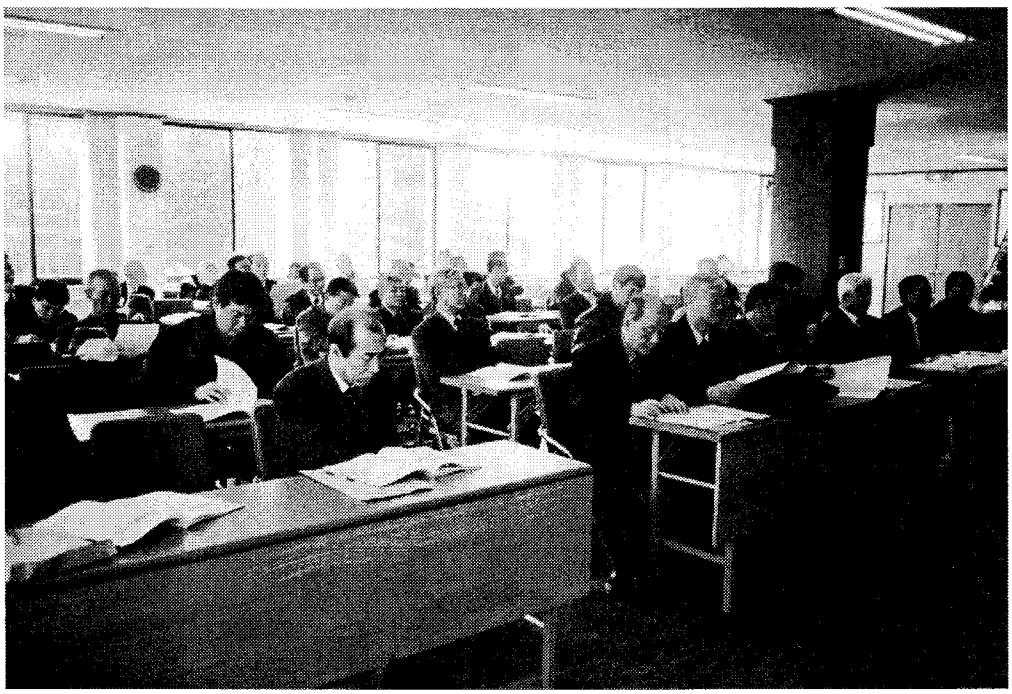
지금까지 살펴본 바와 같이 일본에서는 수자원 보전을 위해 상류지역에서의 산림정비에 대한 하류지역의 비용부담 프로그램이 다양한 형태로 행해지고 있

다. 이미 에도시대에는 농업용수확보를 위한 원시적 비용부담이 행해졌으며, 메이지 시대에 들어서는 근대 수도의 정비에 따라 본격적인 수원림 취득 및 상류 산촌에 대한 재정지원 등이 행해졌다. 고도성장기에 들어서 물 수요가 급속히 증가하였으므로 수원지역 보전이 보다 중요한 문제가 되었고 비파호유역 등에서는 하류 자치단체의 융자를 받아 공사 조림이 전개되었다. 또한 수원지 대책으로서 설립된 기금을 사용하여 산림정비를 행하는 사례도 나왔다. 최근에 이르러서는 수도요금에 수원함양비를 추가하여 징수하고 수원림을 구획화하여 세세하게 관리를 하고 있는 가나가와현 수원림 사업 등이 시작되었다. 또한, 지방자치단체의 과세 자주권 확대에 따라 산림정비, 수원함양을 목적으로 한 법정외 지방세를 도입하려는 움직임이 각지에서 일어나 고치현은 2003년에 전국에서 선구적으로 산림환경세를 도입하였다.

이러한 비용부담의 방법은 자치단체에 의한 융자, 출자와 같은 형태에서부터 수익자가 수도요금, 세금 등의 형태로 직접 지불하는 형태로까지 계속 변화하고 있다. 후자의 형태가 도입된 것은 확실하게 수입을 올리고 수익자에게 상류지역 산림정비에 대한 중요성을 인식시키는 것이 이유라고 생각된다.

두번째로 지적할 수 있는 것은 비용부담액에 관한 명확한 근거가 전혀 없다는 것이다. 모두에서도 기술한 바와 같이 산림의 수원함양기능을 정량적으로 평가하는 것은 곤란하며 또한 수원함양을 위한 적당한 산림사업도 기술적으로 확립되어 있지 않는 가운데 비용부담액이 상하류의 정치적인 교섭 또는 수익자가 지불하기에 저항이 없는 금액으로 결정하고 있다. 유역(또는 자치단체) 단위로 누가, 어느 정도, 어떻게 지불해야하는가에 대해서 각각의 사회적, 경제적인 조건을 기본으로 하여 합의가 형성된 것이다.

여기에서 중요한 것은 비용부담 프로그램이 단순한 자금의 모금에서 상하류 주민의 교류 및 제휴, 주민참가를 중시하는 것으로 전환하고 있다는 사실이다. 비용부담은 부유한 하류 자치단체가, 과소화로 고민하고 있는 산촌을 단순한 물 공급원으로만 생각하여 돈으로 모든 것을 해결한다는 성격이 짙어 이러한 상하류의 관계는 점점 산촌지역의 반발과 대립을 불러오고 또한 과소화 및 산림경영을 둘러싼 상황이 일층 악화되고 있는 가운데 유역 전체로 다루지 않는

한 수원의 함양정비는 불가능하다는 인식이 확산되고 있다. 이러한 배경 아래 상하류의 협동에 의한 산림보전의 노력이 진행 가능하도록 되었다. 반대로 말하면, 오늘날 수익자에 의한 직접적인 부담이 받아들여진 것은 시민사이에 수원림의 중요성, 산림정비의 중요성이 인식되어진 결과라고 말할 수 있다.

적어도 비용부담의 방법에 대해서 「과학적인 정답」이 나오는 것은 바랄 수 없으므로 이러한 협동관계를 형성하는 가운데 상류와 하류가, 그리고 행정과 시민이 어떤 역할분담을 행해야 하는가에 관한 합의를 형성해 나가는 것이 요구된다고 하겠다.