

## 백두대간 주민소득지원사업 개선방안 연구: 백두대간 보호활동의 주민참여를 중심으로

전미리<sup>1</sup> · 강은지<sup>2</sup> · 김용근<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup>서울시립대학교 조경학과, <sup>2</sup>지역활성화센터플러스

### A Research on the Improvement Method of Baekdudaegan Mountain Range Support Project for Resident Income: Focused on Citizen Participation in Baekdudaegan Protection Activities

Mi-Ri Jun<sup>1</sup>, Eun-Ji Kang<sup>2</sup> and Yong-Geun Kim<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup>Department of Landscape Architecture, The University of Seoul, Seoul 02504, Korea

<sup>2</sup>Regional Development Division, Regional Activation Center Plus Co., Ltd., Seoul 05034, Korea

**요약:** 2005년 9월 백두대간 보호지역 지정으로 지역경제 위축, 공동체 활동축소 등의 부정적 영향을 최소화하기 위해 산림청에서는 백두대간 주민소득지원사업을 시행해왔다. 그러나 백두대간 주민소득지원사업은 백두대간 보호라는 근본적인 목적과 연계성이 매우 부족한 실정이며, 무분별한 사업신청 등 다양한 문제점이 지적되었다. 이에 본 연구는 문헌조사와 담당공무원 설문조사를 통해 백두대간 주민소득지원사업의 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하고자 하였다. 연구결과 첫째, 지역주민을 백두대간 보호 및 관리의 주체로 육성하여 백두대간 주민지원사업에 대한 책임의식을 강화시켜야 할 것이다. 둘째, 지역주민을 백두대간의 일부로 여기고 소득과 더불어 문화 및 공동체를 지킬 수 있는 시스템 개발이 필요하다. 셋째, 주민과 행정이 협력할 수 있는 거버넌스를 구축하여 백두대간의 체계적인 보호와 관리를 통한 지역 활성화를 실현해야 할 것이다. 이와 같은 연구는 향후 백두대간을 보호하면서 개발제한구역의 주민과 지역발전을 이루는 사업추진의 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

**Abstract:** Camp Page, To minimize the negative impacts such as the contraction of the local economy and the reduction of community activities, it has designated Baekdudaegan as protect area since September 2005, also the Korea Forest Service has implemented Support Project for National Income. However, the fundamental purpose and linkage called protection of Baekdudaegan is in lacking status, also various problems were also corrected such as indiscretion business application. For this, the purpose of this research is to provide improvement method by analyzing the problems of support project for national income of Baekdudaegan through a literature research and questionnaires of the responsible officers. First, as the research results, the strengthening sense of responsibility for Baekdudaegan supporting project for National by developing the local nationals as the Baekdudaegan's protection and management agent. Second, think the local nationals as the part of Baekdudaegan and there is need for development of system that can keep income as well as culture with community. Third, By constructing governance that the local nationals and administrations can cooperate, the area activation shall be realized through the Baekdudaegan's symmetric protection and management. The research like this, ban be used as base material of business promotion that consists area development and nationals of development restricted area while protecting the Bekdudaegan later.

**Key words:** bekdudaegan protection, development restricted area, activation of the area. increasement of resident income

\* Corresponding author

E-mail: ygkim@uos.ac.kr

ORCID

Mi-Ri Jun  <http://orcid.org/0000-0003-4009-0728>

## 서론

백두대간은 백두산에서 지리산까지 국토의 골격을 이루는 한반도 중심 산줄기로, 한반도 자연생태계의 핵심 축을 이루며 생물 종 다양성의 보고라고 할 수 있다(Choi et al., 2014). 백두대간은 자연생태계의 핵심 축으로써 보전가치가 매우 높은 지역으로 자연환경과 다양한 동식물이 어우러진 생태계, 그리고 인간이 함께 살아가야 할 복합적인 공간으로 관리해야 한다(KFS, 2005a).

그러나 대규모 광산개발, 대형 댐 건설, 위락단지 조성 등 각종 개발행위로 인해 백두대간의 생태계가 파괴되고 단절됨에 따라 백두대간을 보호하기 위한 법제화 노력으로(Jang, 2005) 2003년 12월 「백두대간 보호에 관한 법률」이 제정·공포되었으며, 2005년 9월에 백두대간 보호지역을 지정하였다(KFS, 2015).

백두대간 보호지역 지정으로 백두대간 보호지역에 속해있는 대부분 지역은 정부의 지원에서 소외됨에 따라 지역경제 위축, 공동체 활동축소 등의 부정적인 영향이 초래되었다(Lee, 2006). 이를 최소화하기 위해 산림청에서는 해당 지역의 사회·경제적 발전을 위한 주민소득지원사업을 시행해왔다. 백두대간 주민소득지원사업은 백두대간 보호지역이 위치한 6개 도, 32개 시·군, 108개 읍·면·동이 포함되며, 단기임산물 생산기반조성, 임산물 생산단지 기반시설, 임산물 저장·건조시설·가공시설 및 백두대간 브랜드화 등을 지원해 주는 사업으로 2005년도부터 10년간 약 871억 원의 사업비가 지원되었다.

그러나 지금까지 추진되어온 주민소득지원사업은 개발제한에 대한 보상의 성격을 가지고 있어 주로 소규모 시설 위주의 사업으로 진행되어 왔다. 그에 따라 백두대간 보호라는 근본적인 목적과 연계성이 매우 부족하고, 국비 70%, 지방비 30%로 진행되는 전액 보조사업의 특성상 사후관리가 잘되지 않는 등 지원시설에 대한 주민의식이 결여되어있다. 또한, 무분별한 사업신청으로 인해 정작 지원을 받아야 할 대상이 사업선정에서 제외되는 경우가 발생하고, 기존 타 사업과 성격 및 내용이 유사하여 사업비 낭비를 초래하고 있다(Kim and Lee, 2009).

이러한 문제점을 개선하기 위하여 산림청 및 선행연구에서는 일부 주민지원사업을 평가하고 개선 방향을 제시하여 백두대간 보호지역 주민들과의 협력관계 강화 방안을 모색하기도 하였으나 구체적인 방법을 제시하지는 못하였다. 따라서 백두대간 주민지원사업의 개선을 위한 보다 실증적인 연구가 필요하다고 생각된다.

이에 본 연구는 기존 백두대간 주민지원사업의 문제점 분석을 통하여 개선방안을 제시하고 백두대간 주민소득지원사업의 백두대간 보호라는 본 취지에 맞게 사업수혜

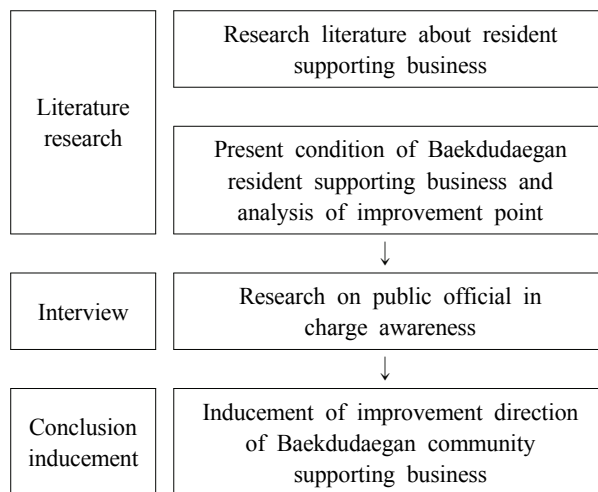


Figure 1. Research flow.

주민들이 백두대간 보호 활동에 참여할 수 있도록 연계 방안을 마련하고자 한다. 이에 연구의 구체적인 목적으로는 첫째, 문헌 조사를 통하여 기존 백두대간 주민소득지원사업의 현황, 보호 활동 주민참여와 관련된 사례를 분석하고자 한다. 둘째, 담당 공무원 면담조사를 통해 주민소득지원사업에 대한 발전 방향과 주민이 참여 가능한 보호 활동을 파악하고자 한다. 셋째, 문헌 조사와 면담조사를 바탕으로 기존 백두대간 주민소득지원사업의 문제점을 도출함으로써 보다 구체적인 주민소득지원사업의 제도개선 및 발전방안을 모색하고자 한다(Figure 1).

## 이론적 고찰

### 1. 주민지원사업에 대한 고찰

주민지원사업은 상수원 보호구역이나 개발제한구역 등과 같이 일정한 구역을 대상으로 하는 토지이용규제 또는 재산권 행사에 대한 공법적 제한의 부과에 따라 재산권의 제한적 행사나 생활상의 불편을 겪게 되는 주민에 대한 지원사업을 의미한다(Choi, 2009). 주민지원사업은 위법한 행정작용에 따른 손해배상제도와는 구별되는 것으로 ‘적절한 행정작용’에 수반되어 지원하는 사업의 성격을 가지고, ‘사회적 제약에 따른 불이익’의 보전을 위한 제도이다. 또한, 토지이용규제 등 재산권 행사 제한에 따라 생활상의 불편을 겪는 주민에 대해 지원하는 것으로 ‘대상 지역주민’에 대한 지원 성격이다(Lee et al, 2013).

주민지원사업은 지원 성격으로 손실보상과 간접보상으로 구분할 수 있다. 손실보상은 토지이용 규제에 따른 손실을 보상하는 것으로 대상 지역으로는 상수원 보호구역, 상수원 관리지역, 고도보존지역, 백두대간 보호구역, 접경지역 등이 있다. 간접보상은 공공사업용지에 직접 편입은 되지 않았지

만, 공공시설물 건설로 인해 발생하는 손실을 보상하는 것으로 대상 지역으로는 댐, 발전소, 매립지 주변 지역 등이 있다. 이러한 주민지원사업은 주로 생활 편의사업, 복지증진사업, 생활비용 보조사업, 소득증대사업, 연구·조사 사업, 훼손지 복구사업 등의 종류로 시행되는데(Park, 2016), 백두대간 주민소득지원사업의 경우는 임산물 재배를 중점적으로 하는 주민소득증대사업으로 분류할 수 있다.

## 2. 주민지원사업 선행연구 검토

기존 주민지원사업에 관한 연구는 주로 사업의 효율성 증대 및 개선방안에 관한 내용이 주를 이루고 있었다. 선행연구에서 나타난 주민지원사업의 주된 문제점 및 개선방안을 살펴보면 Hong(2007)은 상수원관리지역의 주민지원사업에 관한 연구에서 사업의 궁극적인 취지와 달리 일회성·반복성 등 소모적 성격의 지원사업 위주로 추진되며, 생산성이 낮은 소규모 사업으로 인한 효율성이 떨어지는 문제점을 지적하고, 실효성 있는 사업추진을 위해서는 중장기적인 대규모 사업계획의 수립이 필요하다고 하였다. Lee et al.(2008)의 다목적댐 주민지원사업의 개선방안 연구에서도 건당 사업비의 소액화 현상으로 인한 저조한 소득창출을 문제점으로 지적하였으며, 매년 반복되는 사업이 많아 실효성이 떨어지므로 신규사업개발의 중요성을 주장하였다.

Park(2013)은 소음대책 지역 주민지원사업의 실효성에 관한 연구에서 주민지원사업 중장기계획의 부재를 문제점으로 지적하였으며, 지역주민의 의견을 수렴하여 해당 지역의 필요한 사업과 장기적이고 대규모 사업을 수립함으로써 지원사업의 영역 확대가 필요함을 제시하였다. Kim(2017)의 댐 주변 지역 지원사업 제도 개선방안 연구에서도 근시안적인 지원사업 예산운영과 소규모 예산집행으로 인해 사업이 근본 취지에 부합하지 않았음을 지적하였으며, 더욱 효과적인 예산사용을 위해서는 장기적인 관점에서 일관성 있는 사업추진이 필요하다고 하였다. 따라서 주민지원사업의 효과증대를 위해서는 중장기적인 계획을 수립과 더불어 소규모로 다수의 개인을 지원하여 예산을 분산하기보다는 개인들을 포용할 수 있는 대규모의 사업에 집중적으로 지원하는 것이 중요할 것으로 생각된다.

Lee(2008)는 옥천군 수변구역의 상수원 보호 관련 주민지원사업의 효과를 분석하였는데, 지역주민을 수질 개선에 적극 동참시키지 못했다는 점에 대해서 상수원 수질보호 정책의 한계를 지적하였다. 주민지원사업의 기본방향이 지역주민들을 정책에 능동적으로 참여하도록 유도하기 위하여 지역산업 지원을 통해 소득을 증대시키는 것이기 때문에(An et al., 2006) 결국 보호·관리에 대한

적극적인 주민참여가 수반되지 못한다면 지역 보호라는 근본적인 정책 목적을 달성하지 못할 것으로 생각된다.

주민지원사업의 목적이 손실에 대한 보상적 성격이기는 하나, 주민이 보호지역에 거주하는 한 주민참여를 이끌지 못하는 주민지원사업은 완성도 높은 정책을 추진하기에는 한계가 있을 것이다. 백두대간 주민소득지원사업 역시 이와 같은 관점에서 백두대간 보호 활동에 적극적인 주민참여를 유도할 수 없다면 주민소득지원사업은 단순한 지원의 단계를 넘어서지 못할 것으로 생각된다.

## 3. 백두대간 보호 활동에 관한 고찰

백두대간은 자연생태, 인문사회 등 다양한 측면에서 가치를 지니고 있으므로 ‘보존과 이용’ 사이에 상호 충돌하거나 갈등이 발생하고 있다. 이러한 갈등은 이미 백두대간의 단절 또는 훼손을 초래하여 백두대간 본래의 기능과 가치를 저하하고 있으며, 훼손지에 대한 생태적 복원 등이 미흡하여 그대로 두면 지형 및 경관 등의 훼손이 더욱 확대될 것으로 생각된다(KFCA, 2005).

따라서 무분별한 개발을 제한하여 백두대간 본래의 개념과 가치를 유지 및 증진하고, 미래의 유산으로 존속시켜 나아가기 위해서는 백두대간의 효율적인 보호와 관리가 필요한 실정이다. 이러한 백두대간의 보호는 우리 민족의 생활영역과 생활양식의 기반이 되는 민족의 정서와 정체성을 유지하고 계승함을 의미하며, 나아가 우리나라 대표적인 자연생태계의 관리를 의미한다(Kim, 2009). 이에 본 연구에서는 백두대간 보호 활동을 백두대간 지역에 포함된 토지, 자연, 역사, 문화 등의 보존적인 가치와 지역주민의 편익, 지역개발, 관광개발, 자원 활용 등의 이용적 가치의 대립을 해소하고 백두대간이 보유한 생태, 문화, 경제적인 가치를 높이는 모든 활동으로 정의하고자 한다.

## 재료 및 방법

### 1. 조사방법

현행 백두대간 주민소득지원사업에 대한 개선방안을 도출하여 위하여 첫째, 백두대간 주민소득지원사업의 법적 내용을 검토하였다. 또한, 지난 10년간의 백두대간 주민소득지원사업의 예산지원 현황과 내용을 검토하였다. 둘째, 백두대간 주민소득지원과 관련된 사례분석을 통하여 주민소득지원사업의 개선내용에 반영할 수 있는 부분을 검토하였다. 셋째, 앞서 검토된 내용을 토대로 산림청과 지자체 담당 공무원을 대상으로 현행 문제점을 면담 조사를 하였으며, 면담조사에서 도출된 문제점 및 방안을 중심으로 주민소득지원사업의 개선점을 제시하였다.

Table 1. In-depth interview questionnaire outline.

Category	Question item
Present condition of business promotion	<ul style="list-style-type: none"> <li>• degree of benefit for income increase</li> <li>• degree of benefit for joint business activities</li> <li>• possibility as local specialization business</li> <li>• problems about business</li> </ul>
Direction of resident supporting business	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priority of target for resident income supporting business</li> <li>• suitable subject for resident supporting business</li> <li>• type of resident supporting business that needs expanding</li> </ul>
Awareness about protection activity	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overriding implementation activities to manage Baekdudaegan</li> <li>• baekdudaegan protection activities that current local residents take part in</li> <li>• future Baekdudaegan protection activities that local residents should take part in</li> </ul>

## 2. 면담조사 개요

백두대간 주민소득지원사업의 개선 및 확대방안에 대한 담당 공무원들의 의견 수렴을 통해 백두대간 주민지원사업의 방향을 설정하고자 하였다. 백두대간이 통과하는 32개 시·군과 산림청 담당 공무원 48명을 대상으로 2016년 8월 한 달 동안 전화 및 직접 대면조사를 진행하였다. 응답자의 특성 남자가 87.5%(42명), 여자가 12.5%(6명)로 남자가 많았으며, 연령은 20대가 7.7%(3명), 30대가 53.8%(21명), 40대가 9%(23.1%), 50대가 6%(15.4%)로 조사되었다. 담당 기간으로는 1년 이하가 3명(6.3%), 1~2년이 37.5%(18명), 2~3년이 43.7%(21명), 3년 이상이 12.5%(6명)로 조사되었다.

본 연구의 면담조사 질문지 구성은 주민지원사업의 개선과 관련된 기존 문헌(Hong, 2007; Lee, 2008; An et al., 2006; Lee et al., 2008)을 검토하여 구체적인 질문을 구성하였다. 먼저 사업의 추진 현황을 알아보기 위하여 사업에 대한 소득증대 도움 여부, 지역특화사업 가능성, 사업의 문제점 등의 질문을 구성하였다. 사업의 개선 방향을 위해 적합한 지원 대상 등의 질문을 선정하였다. 백두대간 보호구역 지정으로 추진된 주민소득지원사업의 근본적인 정책목표 달성을 위해서는 지역주민들의 보호 활동의 참여가 무엇보다 중요할 것으로 생각되는 만큼 백두대간 보호 활동에 관한 인식조사를 포함하여 질문을 구성하였다(Table 1).

## 결과 및 고찰

### 1. 백두대간 주민소득지원사업의 추진 현황

#### 1) 백두대간 주민소득지원사업의 개요

백두대간의 보호는 크게 백두대간 보호와 주민지원사업으로 구분되는데, 백두대간 보호는 백두대간 자원의 관리, 보호지역지정·관리, 개발행위 제한, 생태계 및 훼손지 복원·복구, 사유지 매수 등이다. 주민지원사업의 경우에는 지역주민의 소득증대, 생활편의 및 복지증진을 위

한 지원사업이다(Kim, 2010).

백두대간 보호지역은 백두대간 구간 중 생태계, 자연경관 또는 산림 등에 대하여 특별히 보호할 필요가 있다고 인정되는 지역을 백두대간 보호에 관한 법률 제6조의 규정에 따라 보호되는 고시된 지역을 의미한다. 백두대간 보호지역은 한반도 백두대간 중 남한지역(강원도 고성군 향로봉에서부터 시작하여 경남 산청군 지리산 천왕봉까지)의 산계의 연속성을 가진 백두대간 마루금 및 주변 지역(총 길이 701 km, 총 면적 278,077 ha)으로 6개 도, 32개 시·군(12개 시, 20개 군), 108개 읍·면·동을 포함한다. KFS(2005b)에 의하면 취약지구 등의 개발이 가능한 용도지역과 자연마을 또는 도시화된 지역, 개발 계획지 등은 사업의 실현 가능성 등을 검토하여 지자체와 협의·조정을 통하여 지역주민의 불편을 최소화하고 법 목적달성에 필요한 최소한의 면적으로 지정하였다. 2005년부터 2007년까지 보호지역을 지정했으며, 2013년 12월에 확대 지정하였다.

농림축산식품부의 농림축산식품사업지침서(MAFRA, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017)에 의하면 백두대간 주민소득지원사업의 목적 및 목표는 백두대간보호지역지정에 따른 지역경제 위축, 공동체 활동축소를 최소화하기 위해 해당 지역의 사회·경제적 발전을 지원하고, 지역주민을 백두대간 보호지역에 대한 산림 보호 참여 주체로 육성하는 것이다. 2005년부터 현재까지 지침들을 살펴본바 백두대간 주민의 소득향상을 위하여 세부지침의 몇 가지 변경사항이 있었다.

기존까지는 국고 70%, 지방비 30%로 100% 지원사업이었으나, 2017년도 사업부터는 국고 70%, 지방비 20%, 자부담 10%로 변경되었다. 이는 사업에 대한 주민들의 책임감을 높이기 위한 개선이라 생각된다. 2007년까지는 사업별로 지원한도액을 정하였으나, 2008년부터 공동사업과 개인사업을 구분하여 지원한도액을 정하고 있으며 그 금액은 2015년에 한 차례 증액되었다. 현재 공동사업 일 경우 마을별 참여 가구당 500만 원을 기준으로 하되

총사업비를 3억 원 이하로 지원하고 있으며, 개인사업일 경우 750만 원 이하로 지원하고 있다.

사업의 대상자로는 초기 사업 진행에는 백두대간 보호 지역의 인접된 마을 또는 토지 소유자에게도 사업을 지원하였으나, 현재는 백두대간 보호지역에 사업부지가 있으면서 거주하는 주민·마을공동체·작목반·임산물 생산자단체 또는 토지를 소유한 자, 백두대간 보호지역이 포함된 읍·면·동에 사업부지가 있으면서 거주하는 마을공동체·작목반·임산물 생산자단체·주민으로만 한정하고 있다.

지원 대상 품목으로는 2013년까지 표고, 밤, 송이 등 특정품목에만 집중되었으나 2014년부터는 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률 시행규칙」 제7조 제1항 별표1의 임산물소득지원 대상 품목(수실류, 버섯류, 산나물류, 약초류, 약용류, 수목부산물류, 관상산림식물류)으로 확대하였다. 사업의 종류로는 단기임산물 생산기반조성 및 임산물 생산단지 기반시설, 임산물 저장·건조시설·가공시설 및 백두대간 브랜드화 등을 지원한다. 단, 마을회관,

찜질방, 휴게소, 마을길 포장 등 생활편의 및 복지시설, 사업자가 부담해야 할 인건비·관리비 등 경상적 경비, 종묘비(종자, 접·삽수, 묘목 포함), 표고 자목 구매비 등 부대 경비, 부지 구매비용은 사업지원에서 제외하고 있다.

## 2) 백두대간 주민소득지원사업의 현황

### (1) 사업 연차에 따른 지원 현황

백두대간 보호 시행계획 추진결과 보고서(KFS, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016)와 산림청 통계자료를 분석한 결과 2005년부터 2015년까지 집행된 백두대간 주민소득지원사업의 금액은 2006년 약 114억 원에 달한 이후 2010년 약 86억 원, 2015년 이후부터 55억 원으로 감소추세에 있다. 개별농가와 농가 단체 소득지원사업을 포함한 총 투입예산 규모에서 백두대간 보호지역 포함 지자체 중 강원도가 약 342억 원으로 가장 많았고, 그다음으로 경북이 약 200억 원, 충북이 154억 원 순으로 예산이 투입되었다(Table 2).

Table 2. Amount and number of assistance supported by the annual income support project.

Unit: One million won(number)

local government	Category	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Gangwon-do	Individual farm	3 (1)	-	-	-	-	-	-	105 (2)	503 (30)	385 (58)	656 (74)	1,652 (165)
	Group	2,697 (20)	4,880 (39)	3,878 (30)	3,540 (34)	3,648 (38)	3,383 (34)	2,574 (31)	3,000 (26)	1,851 (34)	1,957 (25)	1,194 (21)	32,602 (332)
Chungcheongbuk-do	Individual farm	-	11 (3)	68 (5)	25 (4)	6 (2)	19 (6)	34 (8)	107 (27)	94 (20)	86 (22)	236 (45)	686 (142)
	Group	1,350 (25)	1,832 (28)	2,005 (28)	1,835 (28)	1,284 (21)	1,508 (24)	1,191 (32)	1,050 (24)	958 (26)	957 (18)	764 (35)	14,734 (289)
Jeollabuk-do	Individual farm	7 (3)	-	-	14 (3)	100 (20)	5 (1)	-	42 (1)	-	26 (4)	105 (15)	299 (47)
	Group	666 (16)	1,039 (30)	1,003 (21)	886 (18)	400 (7)	794 (14)	375 (10)	291 (5)	404 (8)	573 (16)	329 (6)	6,760 (151)
Jeollanam-do	Individual farm	-	-	-	-	-	-	29 (7)	106 (27)	128 (26)	104 (24)	128 (27)	495 (111)
	Group	225 (4)	307 (7)	334 (8)	300 (4)	258 (5)	258 (4)	133 (13)	118 (3)	14 (1)	38 (2)	-	1,985 (51)
Gyeongsangbuk-do	Individual farm	5 (1)	3 (1)	199 (13)	275 (20)	275 (36)	252 (55)	847 (188)	774 (171)	1,110 (260)	1,357 (323)	1,442 (312)	6,456 (1,380)
	Group	1,345 (26)	2,230 (40)	1,873 (39)	2,764 (32)	1,489 (32)	1,443 (18)	853 (12)	750 (16)	489 (10)	225 (7)	88 (4)	13,549 (236)
Gyeongsangnam-do	Individual farm	-	-	-	-	-	-	29 (2)	75 (1)	271 (61)	229 (51)	331 (48)	935 (163)
	Group	900 (11)	1,183 (13)	1,337 (16)	1,140 (14)	827 (12)	977 (13)	574 (10)	401 (13)	235 (5)	278 (5)	264 (3)	8,116 (115)
total	Individual farm	15 (5)	14 (4)	267 (18)	314 (27)	298 (58)	276 (62)	939 (205)	1,209 (229)	2,106 (397)	2,187 (482)	2,898 (476)	10,523 (1,963)
	Group	7,183 (102)	11,471 (157)	10,430 (142)	10,486 (130)	7,906 (115)	8,363 (107)	5,700 (108)	5,610 (87)	3,951 (84)	4,028 (73)	2,639 (69)	77,749 (1,174)

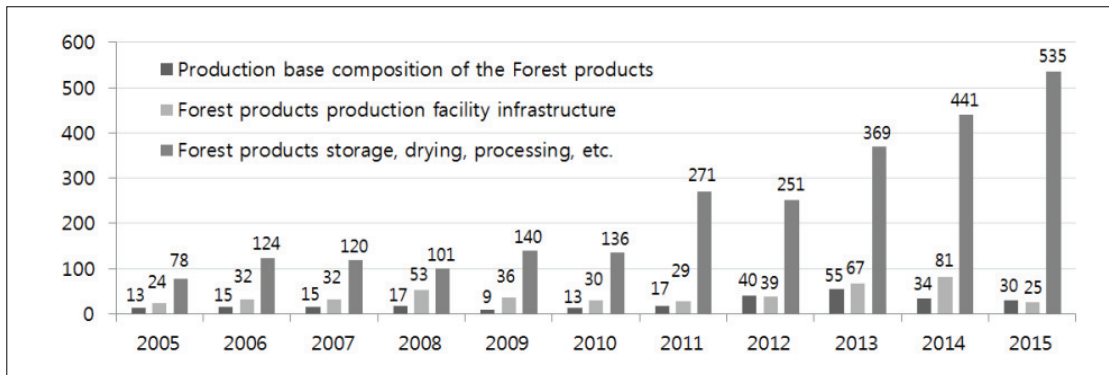


Figure 2. Change in the number of supports for business types by year.

연차별 개별농가 지원 건은 2011년 205건으로 급등하여 꾸준하게 증가세를 보이니, 지원금액은 증가추세를 보인 후, 2014년도에 전년 대비 소폭 상승하는 데 그쳤다. 단체지원은 2006년 157건, 약 114억 원의 지원금액으로 가장 많은 예산이 투입되었고, 이후 지속해서 감소추세를 보였다. 2005년 백두대간 주민소득지원사업 시행 후 개별농가 중심으로 한 지원이 확대되어 건수는 증가하고 있지만, 지원금액 총액 측면에서는 전체적으로 감소추세를 보였다.

(2) 사업대상에 따른 지원 현황

개별농가 단위 소득지원사업 건수는 경북이 2010년 55건, 2014년 323건으로 가장 많았고 전반적으로 꾸준하게 증가하고 있었다. 경북의 개인 지원 건수가 꾸준하게 증가하는 것에 힘입어 대체로 개별농가 지원 건수는 증가하고 있고, 강원·전남·경남의 경우 2011년부터 개별농가 지원이 급격하게 증가하고 있었다.

개별농가 단위 소득지원 사업 총액은 경북이 2007년 약 2억 원, 2011년 약 8억 원, 2015년 약 14억 원으로 지속해서 증가하고 그 증가 폭이 가장 크다. 강원도의 경우 2012년 약 1억 원, 2013년 5억 원 등 큰 폭으로 상승하였고, 경남은 2011년 이후 3천만 원에서 3억 원 사이로 지원되고 있었다. 그 외 지역은 1억 원 내외의 작은 규모로 개별농가 단위로 지원을 받고 있었다.

단체 농가를 대상으로 한 연차별 지원 건수는 2006년 157건으로 가장 많았다가 2010년 107건, 2015년 69건 등 지속해서 감소하고 있었다. 농가 단체 지원 건수가 가장 많은 지자체는 강원도 332건, 충북 289건, 경북 236건순이며, 2008년을 기점으로 지속해서 감소추세에 있다.

단체 농가 지원총액은 2005년 72억 원, 2006년 약 115억 원으로 증가하다가 2010년 약 84억 원, 2015년 26억 원으로 큰 폭으로 감소추세에 있다. 모든 지자체에서 전체적으로 감소추세에 있으며, 경북의 경우 사업 초기보

다 감소액 총액이 타 지자체보다 가장 크게 나타나고 있다. 각 지자체 중에서 지원금액 총액이 가장 많은 곳은 강원도로 나타났으며, 이는 백두대간 보호지역 중 강원도에 있는 시·군이 가장 많기 때문으로 판단된다.

대체로 단체에 많은 금액을 지원하기보다는 개인에게 소액을 지원하는 경향이 모든 도에서 전반적으로 증가하고 있는데, 이러한 사업추진 방향은 앞서 선행연구에서도 지적되었듯이 사업의 예산이 소규모로 분산되어 사업의 실효성이 떨어질 것으로 생각된다.

(3) 사업유형에 따른 지원 현황

단기임산물 생산기반조성, 임산물 생산단지 기반시설 지원, 임산물 저장, 건조, 가공 및 브랜드화 지원 등에 대한 2005년~2015년까지 연도별로 사업유형별 지원 건수 변화를 살펴본 결과(Figure 2), 백두대간 주민소득지원사업이 시작된 2005년부터 임산물 저장·건조·가공시설 지원사업의 유형이 지속해서 증가추세를 나타내고 있고, 다른 사업유형의 경우 큰 변화는 없었다. 이는 점차 단체 지원보다는 개인 지원이 많아짐에 따라 소규모 시설과 장비의 지원이 함께 증가한 결과로 판단된다.

단기임산물 생산기반 지원의 연도별 지원추세를 살펴보면, 2011년을 기점으로 개인 지원이 급증했으며, 수액 생산기반과 동력 운반차를 지원하는 개인이 증가한 결과로 판단된다. 임산물 생산단지 기반시설의 연도별 지원 추세 또한 2011년을 기점으로 개인 지원이 급증했으며, 이후 산채 재배시설과 보관 시설과 산과일 재배시설이 증가한 결과이다. 단기임산물 생산기반조성 및 임산물 생산단지 기반시설의 개인 지원은 2011년 이후 급증하였다가 점차 감소하였다. 임산물 저장·건조·가공 및 브랜드화 지원의 경우 2011년 이후 개인에 대한 건조기, 박피기 등 소규모 시설과 장비 지원이 증가하여 현재 백두대간 주민지원사업에서 가장 많은 지원 건수를 나타내고 있다 (Figure 3).

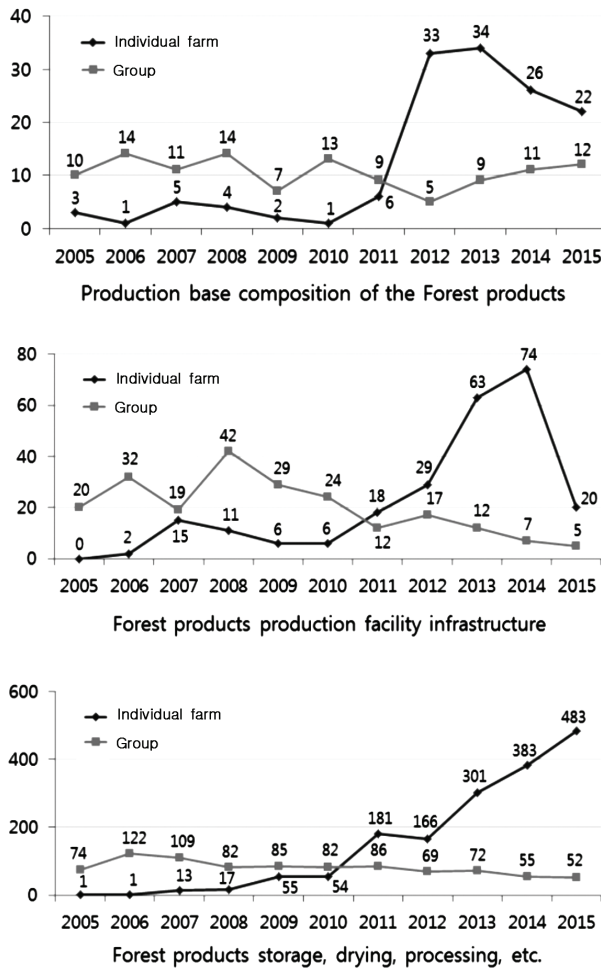


Figure 3. Change in the number of supports for detailed business types by year.

주민소득지원사업을 사업의 유형은 3가지로 구분하고 있으나, 실제로 지원된 사업들은 대부분 임산물 보관창고나 가공시설인 것으로 나타나 단순한 소득보전을 위한 지원사업에서 벗어나지 못하고 있는 것으로 생각된다. 이 또한 개인 지원은 750만 원 이하의 소액사업으로 실질적으로 주민의 소득증대를 위한 변화를 꾀하기에는 매우 부족한 실정이라 판단된다.

3) 선행연구로 살펴본 백두대간 주민소득지원사업 개선점  
 선행연구에서 나타난 백두대간 주민소득지원사업의 문제점을 도출하여 위하여 KFS(2015a), Kim et al.(2009), Kim(2008), Kim(2005)의 연구를 살펴보았으며, 매년 발간된 백두대간 보호 시행계획 추진실적평가보고서(KFS, 2006, 2007, 2008b, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016)에서 제시된 주민소득지원사업 실태분석 및 개선점 부분을 종합하여 정리하였다. 제시된 문제점은 크게 신청, 추진, 관리 단계 그리고 기타 부분으로 분류

할 수 있었다.

첫째, 신청단계에서는 복잡한 행정절차와 지원 품목 및 시설에 한계, 무분별한 사업지원과 선정으로 인해 사업의 방향성 불분명, 마을 공동부지나 토지임대의 제한으로 사업신청 어려움, 마을 리더를 중심으로 지원 대상이 선정되어 소농인과 고령농에게 사업의 기회가 없다는 점이 지적되었다. 이에 지원 대상의 품목 확대와 주민 및 담당 공무원을 대상으로 사업설명회를 통해 사업에 대한 이해와 갈등을 미리 방지할 필요가 있다고 생각된다. 또한, 복잡한 행정절차를 해소하기 위해 타 사업 연계 혹은 지자체 차원에서 사무장제도를 신설하여 사업을 지원이 필요할 것으로 생각된다.

둘째, 추진 단계에서는 지원금액 한도가 개인 지원 7.5 백만 원, 단체지원 시 개인 3백만 원 이하로 사업을 진행하기에 예산이 충분하지 못함, 사업의 집행 시기가 적절치 못해 해당 연도에 사업을 진행할 수 없음, 같은 마을에서 사업이 중복으로 집행되어 인근 마을 간의 갈등이 유발된다는 문제점이 지적되었다. 이에 기존 사업추진에 관한 사례집을 발간 및 배포하여 시행착오를 줄이도록 하고, 총체적인 사업관리지원시스템을 도입하여 사업을 진행하는 과정에서 자문과 기술교육의 진행이 필요할 것으로 생각된다. 또한, 사업의 조기 집행을 위해 사업추진 시기를 조정하여 해당연도에 사업을 운영하여 효과를 기대해야 한다.

셋째, 관리 단계에서는 전액 지원사업의 특성상 사업결과물에 대한 주인의식이 부재하여 지속적인 관리가 되지 않는 점이 지적되었다. 이에 지원사업에 대한 주인의식 및 책임의식을 위한 주민교육을 하고, 마을 공동사업의 경우 법인을 의무화하는 방안으로 관리 책임을 부여해야 할 것으로 생각된다. 또한, 소농과 고령농에게도 지원사업의 혜택을 받을 수 있도록 기존의 소득지원사업에서 다양한 사업을 진행할 수 있는 대책을 마련해야 할 것이다.

마지막으로 기타부분으로 지원사업으로 생산된 임산물의 브랜드와 판로가 없어 주민소득에 큰 영향을 미치지 못함, 실제 지원하는 사업내용이 지역특화사업으로 성장할 가능성이 부족한 점이 지적되었다. 따라서 주민소득 지원사업으로 생산된 임산물의 브랜드화를 통해 마케팅과 유통체계를 확립하는 것이 필요하다고 생각된다.

## 2. 사례연구

### 1) 백두대간 보호 주민참여사례

백두대간 주민소득지원사업과 백두대간 보호에 주민참여를 연계하기 위해서 백두대간 보호 시행계획 추진실적평가보고서(KFS, 2006, 2007, 2008b, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016)의 4가지 세부계획에서 나

타난 민간차원에서 참여한 백두대간 보호 활동 부분을 살펴보았다. 먼저 생태적 관리 부분에서는 백두대간 훼손지의 생태적 복원·복구, 전통 마을 숲 복원 등의 사업에서 지역주민이 참여하였으며, 생태복원 관련 세미나 및 자원의 효율적 사용을 위한 조사계획 수립 등에서 민간차원에서의 참여가 이루어졌다. 그 외에도 별채를 유보하는 등 숲 가꾸기 활동, 야생 동·식물을 보호·감시하거나 밀렵·병해충의 신고 등의 사업에서 민간의 참여가 주로 이루어졌다.

백두대간 지속가능한 이용에서는 주로 등산로 정비와 탐방안내소 설치, 전통 분화자원의 발굴·보전 및 복원 분야에서 민간차원의 참여를 보였으며, 백두대간 보호 기반 구축에서는 개발행위에 대한 합리적인 합의 기준을 마련하는 데 있어 지역주민의 의견을 적극적으로 반영하고 있었다. 국민 참여 및 교육·홍보 활성화에서는 지역주민·지자체·NGO 등이 참여하는 지역협의체를 구성하여 백두대간 보호 활동을 전개하였으며 지역주민에게는 활동성과에 상응하는 인센티브를 제공하여 참여를 유도하기도 하였다. 또한, 백두대간 사랑 국민운동을 2006년부터 꾸준히 전개하여 산림정화(오염물 및 쓰레기 수거 등) 활동, 산불 예방 캠페인, 등산로 정비, 등산객과 주민제도 등의 활동을 민간차원에서 참여할 수 있도록 유도하고 있었다.

앞서 제시된 사례를 바탕으로 본 연구에서는 주민참여가 가능한 백두대간 보호 활동을 생태 보호, 역사문화 보호, 교육·홍보 활성화로 주민참여가 가능한 보호 활동을 도출하였다. 첫째, 생태 보호 분야에서는 산불 보호 활동, 산림정화, 동·식물 보호, 훼손지 복구활동, 모니터링(병해충 예찰, 야생동물 사냥 및 약초채취 등), 산림자원조사 활동 등이 포함된다. 둘째, 역사문화 보호 분야에

서는 전통문화의 보전 활동, 문화재 보호 활동, 백두대간 보호 활동과 관련된 각종 세미나, 협의회 참여 등을 들 수 있다. 셋째, 교육·홍보 활성화 분야에서는 등산객·주민 제도 활동, 생태탐방 및 홍보 활동, 보호 활동과 관련된 홍보 및 캠페인 등에 참여할 수 있을 것으로 생각된다. 이러한 주민참여가 가능한 백두대간 보호 활동은 백두대간 자연생태의 보호뿐 아니라 문화 및 주민교육 등 다양한 분야에서의 보호 활동이 포함될 것으로 생각된다.

2) 관련 사례연구

국내의 자연환경보전정책은 생태계보전지역, 조수보호구 등 보호구역을 지정하고 동 지역 내의 행위 제한을 통해 이루어졌으며, 이는 지역주민의 반발 증가 등으로 많은 어려움이 발생하였다. 본 연구에서는 지역주민을 환경보전의 주체로 참여를 유도함으로써 환경을 보호하면서 주민 소득보전도 할 수 있는 관련 사례를 분석하여 향후 백두대간 주민지원사업에 반영하고자 하였다.

(1) 생물 다양성 관리 계약제도

생물 다양성 관리 계약제도는 환경부에서 2002년부터 시행하여 멸종위기 야생 동·식물, 철새도래지, 생물 다양성 우수지역 등을 보전하고 있다. 지방자치단체의 장이 토지의 소유자 또는 관리인과耕作방식의 변경, 철새 먹이 제공, 습지의 조성 등을 내용으로 하는 계약을 체결하고, 그 계약의 내용을 성실히 이행에 따른 주민 손실을 실비로 보상하는 주민참여의 자연환경보전제도로서 영국, 네덜란드, 일본 등에서 널리 시행되고 있는 제도이다 (Lee and Oh, 2015)(Table 3).

이러한 생물 다양성 관리 계약제도의 시행으로 생태계 보전에 대한 지역주민의 적극적인 참여를 유도하고, 직

Table 3. specific characteristics of the Biodiversity Management Contract Scheme

Categories	Rental management	Protection activity management			Non- cultivation
		Eco-friendly agriculture	Non harvest	Shelter rest	
Goal	protection of a migratory bird and natural ecosystem				excellent biodiversity area
Target area	habitat for migratory birds				excellent biodiversity area
Compliance with	cultivation, ebb and flow	Reduction in pesticide use	non harvesting the crops	Maintenance of freshwater(3~5cm)	non- cultivation
Calculation of compensation amount	Normal-based earnings based on average agricultural income	Decrease in crop production	cost of the amount of non harvesting the crops	rest area composition and management	crop standard income



접규제에 의한 지역주민의 피해를 최소화하며, 적은 비용(토지매입비용의 약 15%)으로 광범위한 지역의 생태계 보전이 가능하게 되었다. 따라서 백두대간 주민소득 지원사업에서도 그동안 가장 많이 지원되었던 임산물 가공시설 등 시설 위주의 사업은 지양하고, 임산물 생산에 있어서 생태적인 방법 등 백두대간 자연자원을 보호하는 방법과 연계된 소득사업의 연구와 정책개선이 필요할 것으로 생각된다.

### (2) 상수원관리지역 주민지원사업

상수원관리지역은 한강수계 중에서 수도법 제5조 규정에 따라 지정·고시된 상수원 보호구역으로 전국적으로 386개 지역이 지정되어 있다. 주민지원사업의 종류는 소득증대사업, 복지증대사업, 육영사업, 기타 대통령이 정하는 사업으로 구분되어 있다.

첫째, 소득증대사업에서는 주로 농기구 수리시설, 생산물 공동저장소 등 농축산업 관련 시설과 자재를 지원하고 있다. 둘째, 복지증진사업에서는 소규모 도로 등 주민편의시설, 진료소 등 의료 관련 시설, 마을회관 등 사회복지 시설, 도서관 등 문화시설 등 주민의 복지증진을 위해 필요하다고 인정되는 사업을 추진할 수 있다. 셋째, 육영사업에서는 환경교육관의 설치 등 육영 관련 사업이 지원되고 있다. 상수원관리지역의 주민지원사업은 주민의 소득지원에 집중된 백두대간 주민소득지원사업과는 달리 소득뿐만 아니라 주민들의 복지, 의료, 문화 등 주민의 삶의 질을 개선할 수 있는 다양한 분야의 지원을 하고 있어 소득사업을 하고 있지 않은 주민들도 사업의 혜택을 받을 수 있도록 넓은 범위에서 지원되고 있었다 (Hong, 2007).

백두대간 주민지원사업도 개발제한구역에 거주 또는 땅을 소유함으로써 발생하는 손실을 소득에만 국한할 것이 아니라 다양한 분야로 시야를 넓혀 주민 전체의 삶의 질의 개선에 집중해야 할 것으로 생각된다.

### 3) 시사점

백두대간 보호에 주민의 적극적인 참여를 유도하기 위해서는 백두대간 보호지역의 생물 다양성을 유지할 위한 법·제도적으로 보호 활동의 근거를 뒷받침해 줄 수 있는

제도적 장치가 필요하고, 이를 근거로 지자체에서는 보호 지역에 거주하는 주민들과의 백두대간 야생 동·식물 보호를 위한 보상 차원의 제도를 도입하는 방안이 모색되어야 할 것으로 생각된다. 또한, 지역주민의 참여를 유도할 수 있는 단위 사업을 추진하여 백두대간 자원의 관리를 위해 지자체 예산을 절감하고, 주민들의 인식변화를 유도하여 지속적인 보호를 위한 기반을 마련해야 한다.

또한, 기존 백두대간 주민소득지원사업의 범위를 확대하여 주민이 실질적으로 원하는 방향과 소외된 계층 없는 주민지원사업을 추진해야 할 것으로 생각된다. 나아가 백두대간 지역의 전통 및 문화자원을 발굴하고, 적극적으로 활용하여 주민들의 백두대간 지역 애착심을 향상해야 할 것이다.

## 3. 담당 공무원 의견 수렴

### 1) 사업추진 현황

주민지원사업 추진 현황에 대하여 알아본 결과 사업이 지역의 소득증대에 도움이 되는 정도는 평균 3.93(5점 척도)으로 소득증대에는 도움이 되는 것으로 생각된다. 그러나 지역 공동사업 활동에 도움 되는 정도는 3.5, 지역 특화사업으로의 가능성이 3.37로 응답하여 공동사업 및 지역특화사업으로의 발전 가능성은 다소 부정적으로 인식하고 있었다(Table 4).

백두대간 사업추진 중에 나타나는 문제점에 대하여 알아본 결과 담당자들은 백두대간 주민소득지원사업이 소득이 많은 농가에도 사업이 지원되는 경우와 사업이 지원되더라도 주민들의 소득에는 큰 도움이 되지 않는다는 점을 사업추진 상의 가장 큰 문제점으로 지적하였다. 또한, 마을 공동사업으로 추진될 경우 공동 운영관리에 관한 규약이 없다는 점, 백두대간 보호지역에 거주하거나 땅을 소유한 주민에 대하여 사업을 지원하고 있지만, 고령농이나 소농에 대해서는 사업 참여의 한계와 제약이 있다는 점 등을 문제점 지적하였다(Table 5).

### 2) 주민지원사업의 방향

주민지원사업 지원 대상의 우선순위는 '보호지역 내에 거주하면서 백두대간 보호 활동에 참여한 주민'이 응답자의 56.3%(27명)로 1순위, '보호지역 내에 거주하는 주

Table 4. Present condition of business promotion.

category	Average	SD
Business being helpful for local income increase	3.93	0.680
Helpful for local joint business activities	3.50	0.816
Growth potential as local specialization business	3.37	0.806

**Table 5. Problems of Baekdudaegan resident income supporting business (duplicate response).**

Category	Frequency	Percent
Informing residents of business and help them understand it	6	10.2
Residents' preparing documents for business application	3	5.1
Hardly helpful for income	9	15.2
Limitation and restriction on business participants	8	13.6
Limitation on fund	6	10.2
Limitation on building cost related to facility business	2	3.4
Regulation on supporting maintenance fee limited to facilities and work path	3	5.1
Standard of application for support irrelevant to individual rural household income	10	16.9
Enactment of self-government rules about joint administrative control facilities, notarization	7	11.9
Joint administrative control facilities, figuring out equipment joint participants	5	8.4
Total	59	100.0

**Table 6. Priority of target for resident income supporting business.**

Category	Rangking 1 (%)	Rangking 2 (%)
Residents living within the protection area	18(37.5)	3(6.3)
Residents living in the township which the protection area belongs to	0(0)	24(50.0)
Residents living in the protection area and participating in Baekdudaegan protection activity	27(56.3)	6(12.5)
Residents living in the township which the protection area belongs to and participating in Baekdudaegan protection activity	3(6.3)	15(31.3)
Total	48(100.0)	48(100.0)

**Table 7. Valid target for Baekdudaegan resident supporting business.**

Category	Frequency	Percent	
Type	village community	21	43.8
	corporation and association,	3	6.3
	individual	24	50.0
	total	48	100.0
Size	small-scale farming	30	66.7
	large-scale farming	15	33.3
	total	45	100.0
Age	young group	3	6.7
	elderly group	39	86.7
	senior group	3	6.7
	total	45	100.0

민'이 응답자의 37.5%(18명)로 2순위를 차지하였다. 따라서 주민소득지원사업의 지원 대상자가 단순히 백두대간 보호지역 혹은 보호지역이 속한 면에 거주하기보다는 보호 활동에 참여하는 것이 중요하다고 인식하고 있었다 (Table 6).

주민지원사업에 가장 적합한 지원 대상 중 지원 유형에서는 '개인'이라는 응답이 응답자의 50%(24명)로 가장

높았고, '마을공동체'라는 응답이 43.8%(21명)로 두 번째로 높은 응답률을 보여 법인과 조합을 제외한 '마을공동체'와 '개인' 모두 사업지원 대상으로 적합하다고 응답하였다 (Table 7).

지원 대상의 적합한 규모에는 '소농'이라는 응답이 66.7%(30명), '대농'이라는 응답이 33.3%(15명)로 조사되었다. 지원 대상의 적정 연령에는 '장년층'이라는 응답이

**Table 8. Types of resident supporting business need expanding.**

Category	Frequency	Percent
Forestry production-based · private support	18	37.5
Expansion of distribution · sales channel	18	37.5
Restoration of aging existing supporting facilities	6	12.5
Improvement in local tourism infra	3	6.3
Education for strengthening residents' ability	3	6.3
Total	48	100.0

86.7%(39명)로 대부분 인원이 장년층이 본 사업에 적합하다는 인식하고 있었다. 고령농의 경우 사업운영에 어려움이 있어 소득사업의 경우 적절치 않다는 의견이 높았으며 현재도 사업지원에서 다소 소외되고 있는 고령농에게는 문화, 교육 혜택 등 소득지원사업 외에 다른 유형으로의 지원사업이 추진되어 사업의 수혜를 고르게 분배해야 한다는 의견이 다수 있었다.

향후 확대가 필요한 사업의 유형으로는 ‘임업 생산기반·시설지원’과 ‘유통·판매경로 확충’ 두 항목 모두 전체 응답자의 37.5%(18명)가 필요하다고 응답하였고, 그 뒤로 ‘노후화된 기존 지원시설 보수’가 전체의 12.5%(6명)로 나타났다. 기존 임업 생산기반 및 시설지원 이외 유통·판매경로 확충이 필요한 것은 개인 농가의 경우 개인적으로 판로를 개척해야 하는 어려움이 많다는 의견이 제시되었다(Table 8).

### 3) 보호 활동에 대한 인식

백두대간 보호 활동에 주민참여의 필요성에 대해서 주

민참여가 필요하다는 의견이 81.3%(39명), 필요하지 않다는 의견이 18.7%(9명)로 나타나 대부분 백두대간 보호 활동에 주민참여가 필요하다고 인식하고 있었다(Table 9). 백두대간 관리를 위해 우선하여 추진되어야 하는 일에는 ‘백두대간 보호·관리를 위한 지역주민 협력’이 가장 많은 의견을 보였다. ‘국민 참여 및 교육·홍보 활성화’, ‘훼손지복구 등 백두대간의 생태적 관리’, ‘휴양자원 발굴 등 백두대간의 지역 활성화’ 등의 의견도 조사되었다(Table 10).

현재 지역주민이 참여하고 있는 보호 활동의 종류에는 산림정화 및 산불 예방 운동 등이 있었으나, 대부분이 주민들이 현재 보호 활동에 참여하지 않는다고 응답하였다(Table 11). 앞으로 지역주민이 참여해야 하는 보호 활동에는 ‘산림정화’, ‘산불 보호 활동’, ‘전통문화의 보전 활동’이라는 응답이 많았다. 이외에도 ‘모니터링(병해충 예찰, 사냥 및 약초채취 등)’, ‘보호 활동과 관련된 홍보 및 캠페인’ 등 다양한 분포를 나타내고 있었다(Table 12).

**Table 9. Need to participate in Protection activities of local residents.**

Category	Frequency	Percent
Yes	39	81.3
No	9	18.7
Total	48	100.0

**Table 10. Things to be carried forward preferentially for managing Baekdudaegan.**

Category	Frequency	Percent
Local residents' help to protect and manage Baekdudaegan	15	31.3
Ecological management of Baekdudaegan such as boosting people's participation	12	25.0
Education and promotion and restoring damaged land	9	18.8
Local revitalization in Baekdudaegan such as finding vacation spots	9	18.8
Establishment of Baekdudaegan protective foundation such as expanding protection area	3	6.3
Total	48	100.0

**Table 11. Protection activities local residents take part in (duplicate response).**

Category	Frequency	Percent
Forestation	27	50.0
Forest fire prevention activity	9	16.7
None	18	33.4
Total	54	100.0

**Table 12. Protection activities that local residents take part in (duplicate response).**

Category	Frequency	Percent
Forestation	39	46.4
Forest fire prevention activity	18	21.4
Traditional culture preservation activity	12	14.3
Monitoring (forecasting pest, hunting and picking medical plants)	6	7.1
Promotion and campaign related to protection activity	6	7.1
Guidance activity for hikers and residents	3	3.6
Total	84	100.0

**Table 13. Improvement direction of Baekdudaegan resident supporting business.**

Category	Problem		Improvement direction after in-depth interview of public official in charge	Overall improvement direction
	Literature research	In-depth interview of public official in charge		
Application stage	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Complicated administrative procedure</li> <li>· Lack of opportunity in business for small farmers and elderly ones</li> <li>· Unclear direction of business due to rash supports</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Support and standard of application irrelevant to farming income</li> <li>· Limitation and restriction on business participant</li> <li>· Lack of possibility to be developed as local specialization business</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Preferential support for residents living within the protection area or those who participated in protection activities</li> <li>· Preferential support for small-scale farming and the elderly</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Grant of understanding about and responsibility for business by education for residents before applying for it</li> <li>· Give small and elderly farmers the highest priority when selecting business target</li> <li>· Set direction of business as a local business by establishing connectivity between Baekdudaegan resident supporting business and Baekdudaegan protection activities</li> </ul>
Implementation stage	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Limitation in supporting fund</li> <li>· Cause conflict between villages due to duplicate supports</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Not helpful for improving resident income</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Expansion of business type is required</li> <li>· Education for residents and local cultural events such as growing forest products are required</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Expansion of business type to make all the local residents beneficiary</li> <li>· Introduction of various educational programs for strengthening residents' ability</li> </ul>
Management stage	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Lack of ownership and responsibility</li> <li>· Lack of forest product market</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Self-government rules about joint administrative control facilities are required</li> <li>· Not utilize local residents as human resources</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Promote residents' protection activities to protect and manage Baekdudaegan</li> <li>· Businesses in various fields are required to increase resident income</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Promote local activation through systematic protection and management of Baekdudaegan by establishing cooperative governance between residents and administration</li> </ul>

## 결론

백두대간 주민지원소득 지원사업을 성공적으로 수행하기 위해서는 백두대간의 자연을 보호할 수 있는 보호 활동과의 연계가 필수적이며 이 역할의 주체는 주민이 되어야 한다. 따라서 백두대간 보호 활동과 연계를 통하여 지역주민을 백두대간 보호·관리 주체로 육성해야 할 것이다. 또한, 백두대간 지역주민의 삶과 문화를 보호하기 위해서는 현재 임업 생산기반 및 시설지원 등 소득에만 집중되어 있는 주민지원사업의 범위확대가 필요하다고 생각된다. 이에 소득지원 사업의 규모는 축소하고 임산물 유통·판매 지원, 백두대간 역사·문화 지원 등 다양한 분야의 지원을 추진해야 할 것이다. 이에 본 연구에서는 앞서 연구된 백두대간 주민소득지원사업의 사업추진 현황 및 문제점, 관련 사례분석, 담당 공무원들의 의견을 Table 13과 같이 종합·수렴하여 백두대간 주민소득지원사업의 개선 방향을 백두대간 보호·관리 주체 육성, 백두대간 주민지원, 백두대간 거버넌스 구축 3가지 분야로 구분하여 제시하고자 한다(Table 13).

### 1. 백두대간 보호·관리 주체 육성

#### 1) 백두대간 보호·관리 기초교육 추진

사업을 신청한 주민들을 대상으로 기초교육을 진행하여 사업에 대한 전반적인 이해와 백두대간 보호에 대한 책임의식을 부여해야 한다. 이러한 기초교육은 앞서 문제점으로 지적되었던 사업 신청단계에서의 행정적 불편, 무분별한 사업지원과 추진을 예방하고, 백두대간에 거주하는 개인 혹은 공동체에 필요한 사업의 방향을 정립해 나갈 수 있을 것이다. 기초교육은 백두대간 주민지원사업의 이해와 백두대간 보호의 이해로 구성하여 백두대간 주민지원사업의 개요 및 절차뿐 아니라 백두대간의 가치, 보호 활동의 필요성 등 백두대간이 보유한 생태, 문화, 역사적인 가치를 배우고 백두대간의 보호에 대한 중요함을 인지할 수 있도록 해야 할 것이다. 현재는 백두대간에 거주하는 주민 모두에게 사업지원자격을 부여하고 있지만, 백두대간에 거주하는 주민 중에서도 기초교육을 이수한 주민에게 지원자격을 제한하는 등 사업신청대상 기준을 개선해야 한다.

#### 2) 백두대간 보호 활동 장려

주민들이 백두대간 보호 활동을 실천할 수 있도록 백두대간 주민소득지원사업과 백두대간 보호 활동의 연계성을 확보하고 사업에 대한 주민들의 책임의식을 강화해야 할 것이다. 앞서 백두대간 주민참여사례를 통해 도출했던 주민참여가 가능한 보호 활동(생태 보호, 역사·문화

보호, 교육·홍보 활성화)에 대해 기초교육시간을 통하여 주민들에게 알리고, 기초교육 중 일부 시간을 보호 활동으로 연계하여 추진해야 할 것이다.

더욱 적극적인 보호 활동 참여를 위해서는 백두대간 보호 조직과 같은 중간지원조직 구성을 통하여 주민참여 가능한 보호 활동에 대한 연간계획을 수립하고, 주민들이 원하는 활동에 참여한 후 활동 확인서(일시, 장소, 활동시간, 활동내용, 활동사진)를 작성하여 백두대간 주민지원사업 신청 시 관련 서류와 함께 제출하도록 한다. 사업신청 자격의 하나로 필수 활동시간을 정하고, 보호 활동에 더욱 많이 참여한 주민들에 대해서는 사업선정 시 우선권을 부여하는 등의 방법을 고려해야 할 것이다.

### 2. 백두대간 주민지원

백두대간 주민지원 분야에서는 기존에 지원되어왔던 시설 위주의 주민소득지원사업과 함께 임산물 재배·유통·판매 지원, 역사·문화지원으로 사업의 범위를 확장하여 제시하고자 한다. 지원되는 모든 교육과 사업은 백두대간 보호·관리 기초교육과 보호 활동이 이루어진 후 사업대상자로 선정된 주민에 대하여 지원되어야 할 것이다.

#### 1) 백두대간 주민소득 지원

백두대간 주민소득 지원사업에서는 기존 사업과 같이 단기임산물 생산기반조성, 임산물 생산단지 기반시설 지원, 임산물 저장·건조시설·가공시설로 진행되던 앞서 제시한 백두대간 보호·관리를 위한 기초교육, 백두대간 보호 활동을 사업선정단계에서 의무화하는 등 사업선정 기준을 변경해야 할 것으로 생각된다. 이를 통해 지속해서 제기되었던 무분별한 사업지원과 중복지원으로 인한 주민 간 갈등을 해소하고, 백두대간 보호 활동과 연계된 주민지원사업의 목적을 달성해야 할 것이다. 단, 백두대간 주민지원사업이 주민의 전반적인 삶의 질을 높이고 나아가 향후 유통판매, 역사·문화 부분으로 사업의 확장을 위해서는 주민소득지원 부분의 예산은 단계적으로 축소해야 할 것이다.

#### 2) 백두대간 임산물 재배·유통·판매 지원

담당 공무원 의견조사결과 백두대간 주민소득지원사업의 적합한 대상자는 개인과 소농이라는 응답이 다수였으나, 선행연구에서도 문제점으로 지적되었듯이 소농에 대한 지원은 미흡한 실정이다. 더욱이 기존 지원된 소규모 시설 위주의 사업들은 실제 소득상승으로 이어지지 않고 있으므로, 재배물량이 소량으로 판로개척이 어려운 주민들의 실질적인 소득향상을 위한 지원이 필요하다.

먼저 임산물 재배·유통·판매 관련 기술교육을 추진하여

지역주민 역량을 강화하고 가공 등으로 임산물의 부가가치를 높임으로써 안정적인 소득창출을 도모해야 할 것이다. 기술교육은 임산물 육종, 생산성 향상 등 임산물 재배기술, 임산물 수확 후 관리·저장·가공 기술, 도입된 시설에 대한 운영·관리 기술지원, 임산물 유통·마케팅 전략 교육 등이 이루어져야 할 것이다. 또한, 재배한 임산물에 대하여 판매경로를 확보하지 못한 지역주민들을 위해 로컬 푸드와 연계하는 등 임산물 판매 장소를 마련해 주어야 할 것이다. 개인들이 재배하는 임산물의 양은 소량이므로 개별농가에서 생산된 임산물을 한데 모아 도시민 또는 지역민이 직접 선택·구매할 수 있는 판매 공간의 마련이 필요하다. 시군단위별로 소규모 유통 및 판매기반을 위한 지역의 행사 및 공공용지 등을 활용한 임산물 열린 장터를 지원함으로써 안정적인 판매경로를 확보할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

### 3) 백두대간 역사문화 지원

백두대간의 보호는 이론고찰에서도 정립하였듯이 생태적 측면과 더불어 역사문화, 경제적인 측면까지 모두 고려해야 한다. 이에 백두대간 지역의 역사 및 문화 보호를 통해 지역의 정체성을 찾고 나아가 지역주민들의 삶을 유지하는 기반을 마련하는 것 또한 백두대간을 보호하고 보호구역 주민을 지원하는 일이 될 것이다. 특히 담당 공무원 의견조사에서도 제시되었듯이 혜택분배의 차원에서 고령주민들에게는 교육, 문화적인 혜택을 주어야 할 것으로 생각된다. 소득과 관련된 사업이 일부 선정된 주민에게만 혜택이 주어진다면 백두대간 역사문화 지원사업은 백두대간 보호지역에 거주함으로써 발생하는 제한에 대한 보상적 성격으로 보호지역에 거주하는 모든 주민에 대해 보편적으로 지원되는 복지 차원의 성격으로 추진하되, 이 역시 백두대간 기초교육을 이수한 자로 한정해야 할 것이다.

먼저 마을 단위에서는 교육, 복지, 문화, 생활환경 등 다양한 영역에서 삶의 질을 높이는 활동을 지원하고, 시·군 단위에서는 음악회나 백두대간 경관 사진전과 같은 마을 공동체들의 참여를 이끌 수 있는 문화사업을 지원해야 할 것이다. 이러한 교육과 문화 활동은 백두대간과 마을의 자연, 문화, 역사, 사회, 공간 등을 주제로 콘텐츠를 구성하고, 지역 문화자원을 연계한 스토리텔링으로 이어질 수 있도록 활동비와 컨설팅을 지원하여 지속 가능한 공동체 발전을 도모하고 주민참여와 마을공동체 활성화를 통해 마을의 주민 복지 향상의 기반을 마련해야 할 것이다.

### 3. 백두대간 거버넌스 구축

백두대간 주민지원사업의 추진 목적을 달성하기 위하

여 주민과 행정이 협력을 통한 파트너십을 구현할 수 있는 거버넌스를 구축해야 한다. 지금까지 정부의 지원금을 이용한 무분별한 투자는 관련 문헌연구와 담당 공무원 의견 수렴 결과에서도 나타나듯이 사업수혜자의 책임감 결여로 사후관리가 제대로 이루어지지 못하였고, 무분별한 사업추진으로 인하여 큰 성과를 이루지 못하였다. 지역의 지속적인 발전을 위해서는 지역주민들의 주체적인 인식변화와 그에 따른 추진력이 필요하므로, 지원사업과 보호 활동을 체계적으로 실행할 수 있는 담당 공무원, 지역 리더, 주민 등으로 구성된 조직 및 협의체 등 거버넌스 구축이 필요하다.

거버넌스로 구성된 조직 및 협의체는 주민들의 보호 활동 성과관리, 사업으로 시행된 공동시설, 각종 프로그램에 대한 운영과 유지관리 등을 수행하고, 지역 특화사업으로 발전할 수 있도록 지역 간 연계사업을 계획하고 추진한다. 이는 시·군 단위로 지역주민 또는 행정에서 처리하기 힘든 일들을 체계적으로 운영하여 더욱 효과적인 주민지원사업을 도모할 수 있을 것으로 생각된다.

## References

- An, H.G., Jo, T.J. and Kim, D.J. 2006. Environmental regulations and its accommodation tendency. *Korean Association for Policy Sciences* 9(4): 133-152.
- Choi, Y.H., Lee, J.W., Choi, T.J., Kweon, H.K., Heo, H., Kwon, K.I. and Kim, B.G. 2014. Distribution and management of directional sign in the baekdudaegan mountains. *Korean Society of Environment & Ecology* 24(1): 93-94.
- Choi, H.Y. 2009. The legal research on public aid program for residents and application possibility of resident agreement. *The SNU Law Research Institute* 16(3): 197-232.
- Hong, K.J. 2007. A study on improvement plan of the supporting project for residents in drink water management area, Master' Thesis, Chonnam National University, Jeollanam-do, Korea.
- Jang, Y.S. 2005. A study on environmental movement and formation of environmental governance in Korea, Master' Thesis, Yonsei University, Seoul, Korea.
- Kim, H.M. 2017. A study on the improvement of support program for the support areas of the dam, Master' Thesis, Korea University, Seoul, Korea.
- Kim, S.B., Gwak, G.H., Back, I.H., Choi, Y.H. and Oh, D.G. 2005. Study on promoting income business considering development of Baekdudaegan ecological village and local characteristics, *Korea Forest Service*, pp. 360.
- Kim, J.S. and Lee, J.G. 2009. A study on the effective expenses

- of residents income support project in baekdudaegan, The Korean Forest Society workshop presentation file. pp. 528-531.
- Kim, Y.S. 2010. Development on environmental education program around the baekdudaegan area, Master's Thesis, Cheongju university, Chungcheongbuk-do, Korea.
- KFS. 2015. Research on change in Baekdudaegan resources and study on management plan (2011~2014), pp. 259.
- Kim, J.S. 2008. A Study on the Actual Condition and Improvement of the Income Assistance Project in Baekdudaegan Province, Korea Forest Service.
- KFS. 2005a. Basic plan for Conservation of the Backdudaegan: 2006~2015, pp. 136.
- KFS. 2005b. Protective measures for protection of the Backdudaegan, pp. 16.
- KFS. 2006. 2005 Assessment report on the result of promoting Baekdudaegan protection plan, pp. 160.
- KFS. 2007. 2006 Assessment report on the result of promoting Baekdudaegan protection plan, pp. 153.
- KFS. 2008. 2007 Assessment report on the result of promoting Baekdudaegan protection plan, pp. 163.
- KFS. 2009. 2008 Assessment report on the result of promoting Baekdudaegan protection plan, pp. 163.
- KFS. 2010. 2009 Assessment report on the result of promoting Baekdudaegan protection plan, pp. 190.
- KFS. 2011. 2010 Assessment report on the result of promoting Baekdudaegan protection plan, pp. 198.
- KFS. 2012. 2011 Assessment report on the result of promoting Baekdudaegan protection plan, pp. 180.
- KFS. 2013. 2012 Assessment report on the result of promoting Baekdudaegan protection plan, pp. 163.
- KFS. 2014. 2013 Assessment report on the result of promoting Baekdudaegan protection plan, pp. 170.
- KFS. 2015. 2014 Assessment report on the result of promoting Baekdudaegan protection plan, pp. 168.
- KFS. 2016. 2015 Assessment report on the result of promoting Baekdudaegan protection plan, pp. 164.
- Lee, M.N. 2006. An Institutional analysis of environmental conflict, Master' Thesis, Seoul National University, Seoul, Korea.
- Lee, S.B. 2008. Estimation of benefit of the daechung-upstream residents support program. Korean Journal of Economics and Management 26(2): 19-36.
- Lee, M.H., Yoon, J.S. and Yoon, I.S. 2013. A study on the improvement plan of green belt community support program, LHI Journal of Land, Housing, and Urban Affairs, 4(4): 317-332.
- Lee, E.Y., Bae, M.S. and Lee, J.H. 2008. A study on the improvement of the assistance fund system for residents in the regulated area around dam, Proceedings of the Korea water resources Association Academic Conference, 2015(2): 16-17.
- Lee, S.E. and Oh, C.H. 2015. A present condition research of biodiversity management contract scheme and proposal for improvement measurements, Proceedings of the Korean Society of Environment & Ecology Association Academic Conference, pp. 22.
- MAFRA. 2006. Guidebook for agricultural and forestry industries, pp. 2159.
- MAFRA. 2007. Guidebook for agricultural and forestry industries, pp. 2754.
- MAFRA. 2008. Guidebook for agricultural and forestry industries, pp. 2267.
- MAFRA. 2009. Guidebook for agricultural and forestry industries, pp. 2287.
- MAFRA. 2010. Guidebook for agricultural and forestry industries, pp. 2169.
- MAFRA. 2011. Guidebook for agricultural and forestry industries, pp. 1239.
- MAFRA. 2012. Guidebook for agricultural and forestry industries, pp. 1393.
- MAFRA. 2013. Guidebook for agricultural and forestry industries, pp. 1471.
- MAFRA. 2014. Guidebook for agricultural and forestry industries, pp. 1344.
- MAFRA. 2015. Guidebook for agricultural and forestry industries, pp. 1099.
- MAFRA. 2016. Guidebook for agricultural and forestry industries, pp. 1256.
- MAFRA. 2017. Guidebook for agricultural and forestry industries, pp. 1403.
- Park, S.J. 2016. Factors affection the residents' behavior intention for conservation of Baekdu Daegan Mountain Systems Protected Areas, Master' Thesis, Seoul National University, Seoul, Korea.
- Park, G.C. 2013. A Study on business outcome incentive factor and development direction of public enterprises overseas resource development, Master' Thesis, Seoul National University, Seoul, Korea.