

山地에 대한 用途地域 指定의 問題點과 改善方向*

李 廣 遠**
尹 源 根***

- I. 序 言
- II. 山地用途地域의 指定實態
- III. 山地用途地域 指定의 問題點
- IV. 山地用途地域 指定의 改善方向

I. 序 言

이제까지의 山林政策은 전쟁과 무절제한 山林伐採로 인하여 황폐화된 산지를 복구시키고 녹화시키기 위한 造林·綠化爲主의 政策이었다.

그러나 純粹綠化政策의 성공적인 수행과 더불어 山地資源을 둘러싸고 있는 社會·經濟的인 環境의 변화에 따라 산지자원에 대한 多目的的인 새로운 이용수요가 증대하고 있다. 農地·草地開發 등의 農業的 利用과 工業·觀光·住居·公共施設 등의 非農業的 需要가 그것이다.

이러한 산지이용에 대한 수요는 第2次 國土綜合開發修正計劃(1987~1991)에서도 전제되어 있다. 계획기간중 干拓, 埋立 등의 土地擴張事業에

도 불구하고 草地·宅地·工業用地, 公共施設 등 의 수요증대에 따라 山地는 1986년의 65,253km²에서 1991년의 63,666km²로 1,587km²나 감소되어 土地需要에 대한 가장 중요한 土地供給源으로서의 역할을 할 것으로 전망되고 있는 것이다.

따라서 山地의 山林綠化 以外의 他用途利用에 대한 논의자체를 금기시하던 종래의 입장들이 이제는 山地의 타용도이용에 대한 社會的 需要를 기정사실화하여 保全과 利用을 調和한 利用方案을 모색하는 방향으로 바뀌고 있다.

山地의 合理的 保全과 利用에 관련된 가장 중요한 제도는 用途地域의 指定에 관한 것이라고 볼 수 있다. 山地에 대한 용도지역의 지정은 곧 山地의 開發 또는 保全方向을 결정해 주고, 그 山地利用을 어느 정도 許用하고 制限할 것인가의 範圍를 결정해 주는 것이다.

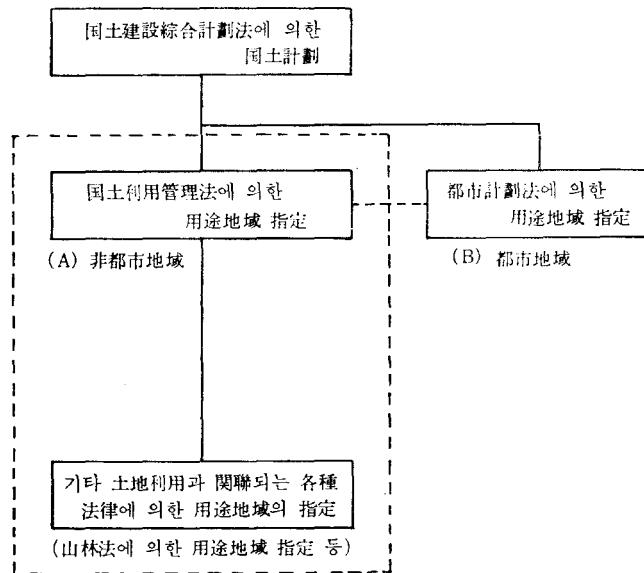
이와 같이 山地利用의 직접적인 허용과 제한의 기준이 되는 山地用途地域이 어떻게 하면 山地의 타용도이용에 대한 앞으로의 社會的 需要를 보다 合理的으로 충족시켜 줄 수 있게 할 것인가가 본연구의 기본적인 관심이다.

*本稿는 「山地關聯法律의 問題點과 改善方案」, 研究報告 158[1] 1987의 내용중 일부를 재구성·보완한 것임.

**首席研究員.

***研究員.

그림 1 非都市地域의 用途地域 指定體系



土地利用을 직접 규제하는 것이라고 볼 수 있다.

이러한 용도지역의 지정체계는 크게 두 가지로 대별된다〈그림 1〉。

하나는 非都市地域의 용도지역 지정체계이다
(A). 여기서는 國土利用管理法에 의한 용도지역의 지정이 다른 각종 토지이용과 관련되는 法律에 의한 용도지역 지정의 기본이 된다(國土利用管理法 第13條).

다른 하나는 都市地域 용도지역 지정체계이다
(B). 國土利用管理法上의 用途地域中 都市地域에 대해서는 국토이용관리법의 적용을 받지 않고 都市計劃法을 적용하기 때문에 도시지역의 용도지역 지정의 上位法은 都市計劃法이다.

이와 같은 체계는 國土資源의 일부분인 山地에 대한 용도지역의 지정에도 동일하게 적용된다. 즉 非都市地域 山地의 용도지역 지정은 국토이용관리법이 上位法이고 都市地域 山地의 용도지역 지정은 都市計劃法이 기본法이다.

Ⅱ. 山地用途地域의 指定實態

1. 用途地域의 指定現況

우리 나라와 같이 한정된 國土空間에 많은 인구를 부양해야 하는 나라에서는 국민의 生活空間이면서 生產空間인 國土空間을 보다 합리적으로 이용한다는 것은 대단히 중요한 일이다.

國土의合理的利用과 관련된 대표적인 制度로서는 國土計劃의樹立과 이를 효율적으로 추진하기 위한 用途地域의 指定이 있다. 국토계획은 國家 또는 地方自治團體가 실시할 사업의 立地와 施設規模에 관한 目標 및 指針이 될 綜合的이며 基本的인 長期計劃이다. 그리고 용도지역의 지정은 국토계획의 구체화와 國土利用秩序를 확립하기 위하여 土地資源을 그 機能과 適性에 따라 地域·地區 등의 일정공간을 지정하여

表 1 國土利用管理法의 用途地域 指定現況, 1985

單位 : ha, %

用途地域	面 積	比 率
(A) 山林保全地域	4,644,786.9	50.3
自然環境保全地域	424,115.8 (122,335.2)	4.6 (51.9)
觀光休養地域	13,534.3 (1,536.7)	0.1 (0.6)
水產資源保全地域	34,674.7 (111,889.6)	0.4 (47.5)
聚落地域	110,191.5	1.2
耕地地域	2,400,128.3	26.0
工業地域	5,985.1	0.1
開發促進地域	316,965.6	3.4
留保地域	5,212.1	0.1
(B) 都市地域	1,277,059.3	13.8
合 計	9,232,653.6 (235,761.5)	100 (100)

()는 重複告示面積임. 1985년 告示面積임.

資料: 建設部「國土利用에 관한 연차보고서」1986.

그런데 非都市地域의 山地에 대해서는 국토이 용관리법의 下位法으로서 林地만을 대상으로 용도지역을 지정하고 있는 山林法이 있다. 다른 100여개의 토지이용과 관련된 法律이 山地의 部分의 利用에 관한 용도지역을 지정하는데 반하여 山林法은 林地 全體의 保全과 利用에 관한 사항을 규정하고 있다.

따라서 非都市地域 山地의 용도지역 지정과 관련된 가장 기본적인 法律은 國土利用管理法과 山林法이라고 볼 수 있다. 여기서는 이 두 法律을 중심으로 非都市地域 山地의 용도지역 지정과 관련된 문제를 다루고자 하는 것이다.

먼저, 國土利用管理法은 全國土를 대상으로 都市地域外 9개의 용도지역으로 구분하여 國土利用計劃圖를 작성하여 전국적으로 시행하고 있다. <表 1>에서 보면 용도지역 중 山林保全地域이 國土全體의 50.3%, 耕地地域이 26.0%, 都市地域이 13.8%를 차지하고 나머지 6가지 用途地域이 10% 미만에 해당된다.

한편 山林法에서도 林野地域만을 대상으로 용도지역을 지정하고 있다. 山林廳은 1980년 이후

연차별로 山地利用區分調查를 거쳐 民統線 이북 地域을 제외한 全非都市地域의 山地에 대하여 保全林地와 準保全林地라는 용도지역으로 구분하고, 山地利用計劃圖를 작성한 바 있다.

여기서 保全林地는 山林으로 계속 보전해 木材 生產과 山林環境保全을 위한 林地를 말하며, 準保全林地는 林業以外의 他用途로 轉用이 가능한 林地를 지칭하고 있다.

保全林地의 기준은 ① 要存國有林 · 保安林 · 採種林 · 試驗林 · 公園(都市公園은 제외) · 文化財保護區域 · 觀光地(觀光事業法의 규정에 의한 것) · 寺刹林 ② 위의 열거한 山林 以外의 山林으로서 傾斜 36° 이상인 全山林과 傾斜 21° 이상 36° 미만의 山林으로서 立木本數度가 51% 이상인 山林을 말한다. 準保全林地는 이러한 保全林地이외의 山林이다.

이 기준에 따른 林野에 대한 保全林地와 準保全林地의 구분은 <表 2>와 같다. 對象林野面積은 國土利用管理法上의 용도지역 중 山林保全地域(4,644,786ha) 보다도 1,869,424ha가 많은 6,514,210ha이다. 이는 국토이용관리법상의 산림 보전지역을 제외한 다른 용도지역에도 林野가 포함되어 있다는 것을 나타낸다.

<表 2>의 分類에서 保全林地中 公益目的 林地는 山林法上의 保安林과 山林法外의 山地關聯法律에서 公益目的으로 지정한 山林을 수용한 것으로서 전체 林野의 15%에 해당한다. 그리고 保全林地中 用財目的林地는 순수 木材生產을 위한 지역으로서 전체 林野의 61%를 점유하고 있으며 이중 採種林 · 試驗林 · 要存國有林은 山林法의 규정에 의한 用財目的의 林地이고 나머지 其他地域은 傾斜度와 立木本數度만의 기준에 의한 保全林地로서 전체 林野의 49.5%를 차지한다.

다음은 <表 2>에서의 全體 林野의 24%를 차

表 2 山林法上의 用途地域 指定現況

單位 : ha, %

用 途 地 域	利 用 目 的		面 積	比 率	備 考
保 全 林 地	公益目的	公 園 觀 光 地	336,654 74,466 (23,962)	5.0 1.1	自然公園法 觀光事業法
		保 安 林	426,889 (35,739)	6.5	山林法
		文化財保護地域	92,039 (161,284)	1.4	文化財保護法
		寺 刹 林	23,201 (49,894)	1.0	傳統寺刹保存法
		小 計	953,249	15.0	
	用材目的	採 種 林	3,104 (123)	—	山 林 法
		試 驗 林	47,679 (12,846)	0.7	"
		要 存 國 有 林	702,437 (137,615)	10.8	"
		其 他	3,224,981	49.5	"
		小 計	3,978,201	61.0	
準 保 全 林 地	他用途轉換對象 農用目的林地		186,349 1,396,411	1.7 21.5	山林法 및 各種土地關聯法律
	小 計		1,582,760	24.0	
	合 計		6,514,210	100.0	

1. ()內는重複面積임。

2. 民統線 以北地域은 調查안됨。

資料：林業試驗場, 「山地利用區分調查報告書」, 1986.

지하는 準保全林地를 보면 他山地關聯法律에서 林業外의 他用途로 사용하기로 계획된 他用途轉換對象林地가 全體 林野의 1.7%를 차지하고 있고, 傾斜度 및 立木本數度에 의한 農用目的 準保全林地가 전체 林野의 21.5%로서 準保全林地의 대부분이다.

위의 구분에서 볼 때 크게 山地關聯法令에 의하여 용도가 지정된 林野가 전체의 29%이고, 경사도 및 立木本數度에 의한 林野가 전체 山林의 71% 4,521,392ha 임을 알 수 있다.

2. 用途地域의 關係設定

먼저 國土利用管理法의 用途地域中 山林保全地域, 自然環境保全地域, 水產資源保全地域內에서 山林法上의 保全林地를 지정하여야 한다는

규정이 있다(國土利用管理法 第13條). 따라서 이 지역들은 保全林地를 포함하는 것은 분명하나, 이 지역들내에 準保全林地를 지정할 수 있는 것인지는 문제가 될 수 있다. 이 문제는 위의 3 가지 지역이 모두 보전을 목적으로 하는 점에서 개발을 목적으로 하는 準保全林地는 설정될 수 없다고 보는 것이 타당하다.

다음은 國土利用管理法上의 觀光休養地域과 山林法의 用途地域과의 관계이다. 國土利用管理法은 觀光休養地域의 行爲制限에 대해서는 觀光事業法에 따른다는 規定을 두고 있고(國土利用管理法 第15條) 또 山林法에서는 觀光事業法에 의한 觀光地는 保全林地라는 규정을 두고 있기 때문에(山林法 第16條) 관광지는 전부 保全林地라고 볼 수 있다.

表 3 國土利用管理法 및 山林法의 用途地域의 關係

國土利用管理法 山林法	山林保全 地 域	自然環境 保全地域	水產資源 保全地域	觀光休養 地 域	聚落地域	耕地地域	工業地域	開發促進 地 域	留保地域
保全林地	○	○(I)	○	○		(II)			○
準保全林地		(III)			○	(IV)○	○	○	○

- 1) (I) : 보전(국토이용관리법)+보전(산림법)
 (II) : 개발(")+보전(")
 (III) : 보전(")+개발(")
 (IV) : 개발(")+개발("
- 2) ○ : 현행 법률해석상 지정가능
 3) 都市地域은 都市計劃法의 적용을 받으므로 제외함.

다음은 國土利用管理法上의 用途地域中 위의 용도지역을 제외한 聚落地域, 耕地地域, 工業地域, 開發促進地域에 대해서는 山林法과의 관계가 明示되어 있지 않다. 그러나 이들 지역의 山林은 보전이 전제된다기 보다는 聚落·耕地·工業用地 등으로의 개발이 기대된다라는 점에서, 準保全林地와 관련이 있다고 생각된다. 山林廳의 山地利用區分調查報告書도 이들 지역내의 山林을 그러한 방향으로 구분하고 있다.

다음은 國土利用管理法의 用途地域中 용도가 지정되지 않은 留保地域에 대해서는 上位法에서 용도를 지정하지 않았기 때문에 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 保全林地 또는 準保全林地를 山林廳에서 독자적으로 지정될 수 있다고 본다.

위에서 설명된 國土利用管理法 및 山林法의 用途地域과의 관계를 정리한 것이 <表 3>이다.

<表 3>에서 보면 國土利用管理法과 山林法에 의한 용도지역의 지정목적이 서로 부합되는 (I)과 (IV)의 경우는 별 문제가 없으나, 지정목적이 서로 상충되는 (II)와 (III)은 지역주민들의 山地利用을 위한 법적용에 많은 어려움이 예상된다.

3. 用途地域別 行爲制限

山地에 대하여 일단 용도지역이 지정되면 山地所有者는 당해 용도지역의 지정목적에 적합하도록 이용하여야 하고, 行政機關도 山地利用을 위한 民願에 대하여 用途地域別 行爲制限의 규정에 의거 허용 여부를 결정하게 된다. 따라서 용도지역의 지정은 곧 山地의 利用範圍이며, 동시에 山地利用의 規制手段임을 말하는 것이다.

非都市地域 山地利用의 用途地域別 行爲制限의 기준이 되는 것은 國土利用管理法上의 行爲制限規定이다(<表 4>).

이 행위제한의 범위내에서 구체적으로 山地를 이용하고자 하는 경우 관련되는 法律과 용도지역이 다르므로 일률적인 이용절차는 말할 수 없다. 이 경우 ① 國土利用管理法上의 關聯 용도지역 ② 山林法의 용도지역 ③ 기타 山地關聯 法律에 있어서의 용도지역을 종합적으로 적용하여야 한다. 관련되는 법률이 많으면 많을수록 절차는 복잡해질 수밖에 없다.

특히, 문제가 되는 것은 山地開發目的의 關聯 法律의 용도지역 행위제한 범위를 넘어선 利用行爲를 하고자 하는 경우로서 (예를 들면 自然環境

表 4 國土利用管理法의 用途地域別 行爲制限

용도지역	행위제한(동법 제15조)			
산림보전지역	○ 영림과 관리되지 아니한 농지조성, 택지조성, 공장설치, 집단묘지, 채·토석장 설치의 토지이용금지			
자연환경보전지역	○ 다음의 행위는 금함 —건축물 기타 공작물의 신, 개, 증축 —개간, 배립, 간척 —가축의 방목 —토석, 사력의 채취 ○ 당해지역이 자연공원법의 규정에 의한 공원구역 또는 공원보호구역, 수도법의 규정에 의한 상수보호구역이나, 문화재보호법에 의하여 지정된 사적, 명승 또는 천연기념물과 이를 위한 보호구역인 경우의 행위제한에 관하여는 각자 자연공원법, 수도법, 문화재보호법의 규정을 적용한다.	—임목, 죽의 벌채 —토지의 형질변경 —야생, 동, 식물의 포획, 채집		
관광휴양지역	○ 관광사업법의 관광지 안에서의 금지행위(관광사업법 제49조) —유독물, 오물 또는 폐기물을 버리는 행위 —자연환경을 훼손하는 행위		—소음	
수산자원보전지역	○ 수산자원보호에 지장을 줄 수 있는 다음의 행위는 금함 —공장의 설치 —공물의 채굴	—공유수면의 배람 —가축의 방목		—준설
취락지역	○ 환경오염의 위협이 있는 공장, 유류 및 화약류 저장소등의 설치금지			
경지지역	○ 농업축산업에 직접 관련된 목적의 토지이용금지			
농업지역	○ 공장, 산업시설 이외의 설치(증축포함)금지			
개발촉진지역	○ 행위의 제한은 용도가 세분 지정된 경우에 한함			

(註) 각 용도지역에서의 보다 구체적인 허용행위 및 제한행위는 국토이용관리법 시행령에 명시되어 있음(동법시행령 제13~19조).

保全地域에 工場을 건설하고자 하는 경우) 이 때는 開發目的에 부합되는 해당 용도지역으로의 변경(自然環境保全地域을 工業地域으로)이 선행되어야 한다¹. 그러나 地域住民의 입장에서는 용도지역의 변경이 사실상 대단히 어렵기 때문에 개발은 불가능하다고 일반적으로 생각되고 있다.

도지역의 관계에서 相衝되는 경우인 Ⅱ와 Ⅲ의 사례가 나타나고 있다. 이를 단적으로 증명하는 하나의 사례는 忠北 沃川郡 K面의 國土利用計劃圖<그림 2>, 山地利用計劃圖<그림 3> 및 全北 鎮安郡 P面의 國土利用計劃圖<그림 4> 山林利用計劃圖<그림 5>에서 찾아 볼 수 있다.

먼저 K面의 國土利用計劃圖는 自然環境保全地域, 聚落地域, 耕地地域, 山林保全地域 및 開發促進地域과 都市計劃法上의 開發制限區域으로 구성되어 있다. 山地利用計劃圖는 保全林地와 準保全林地로 되어 있다.

그런데 <그림 2, 그림 3>의 □의 경우는 國土利用計劃圖上으로는 自然環境保全地域이고, 山地利用計劃圖上으로는 他用途轉換對象인 準保全林地이다. 다시 말하면 自然環境保全地域은 立木·竹의 伐採가 불가능한 보전을 위한 지역이다<表 4>. 그러나 準保全林地 중 他用途轉換對象林地는 이미 他法律에 의해 전용할 수 있는 지역이기 때문에 두 용도지역은 서로 상충된다고

III. 山地用途地域 指定의 問題點

1. 國土利用管理法 및 山林法의 用途地域의 相衝

<表 3>에서의 國土利用管理法과 山林法의 용

¹ 用途地域變更節次

① 申請人申請 ② 接受(郡) ③ 關係部署協議(郡) ④ (道)接受 ⑤ (道)關係部署協議 ⑥ 用途地域變更要請(道知事) ⑦ 接受(建設部) ⑧ 中央行政機關協議要請 ⑨ 中央行政機關審議 ⑩ 國土利用計劃審議會審議 ⑪ 決定公告示(建設部) ⑫ 中央行政機關 및 道知事 통지접수 ⑬ 관계 市長·郡守·區長 통지접수 ⑭ 일반의 공람 및 공고

그림 2 國土利用管理法의 國土利用計劃圖(K面)

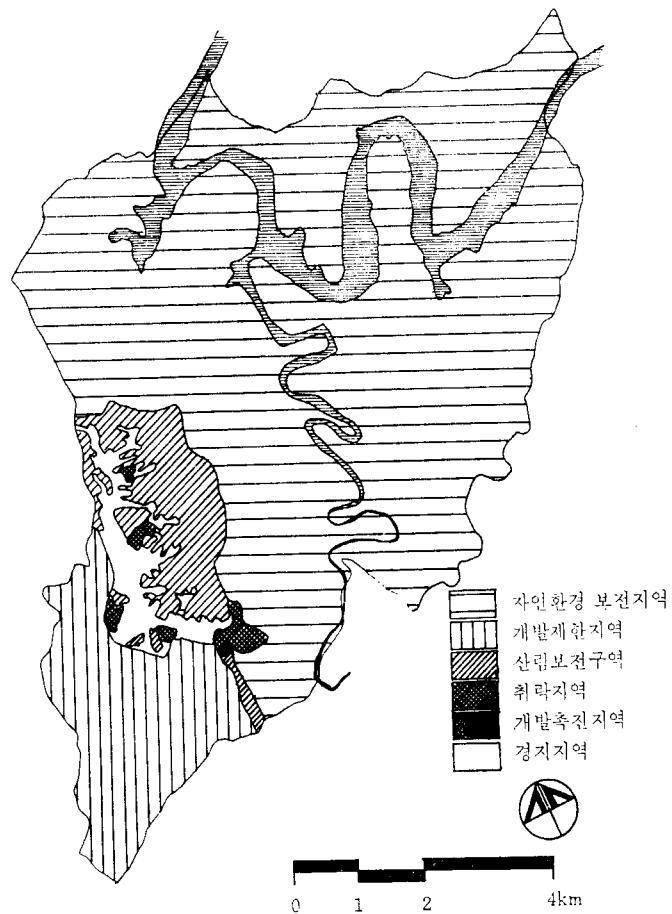


그림 3 山林法의 山地利用計劃圖(K面)

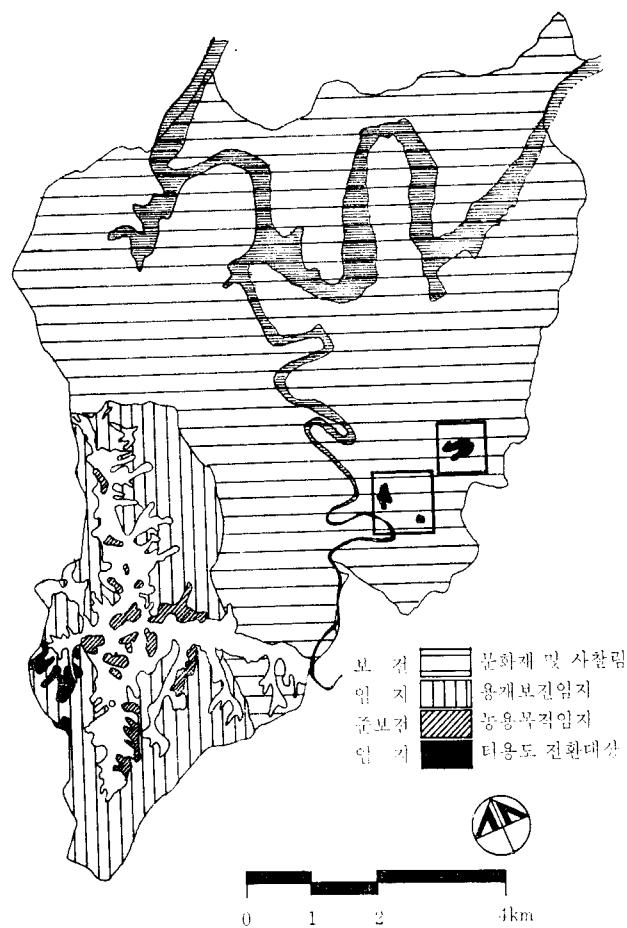


그림 4 國土利用管裡法의 國土利用計劃圖(P面)

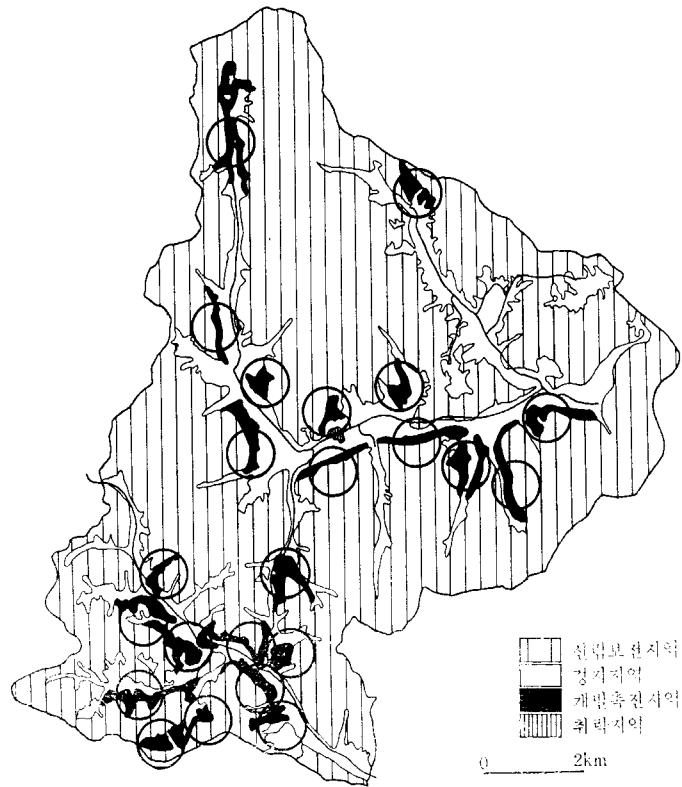
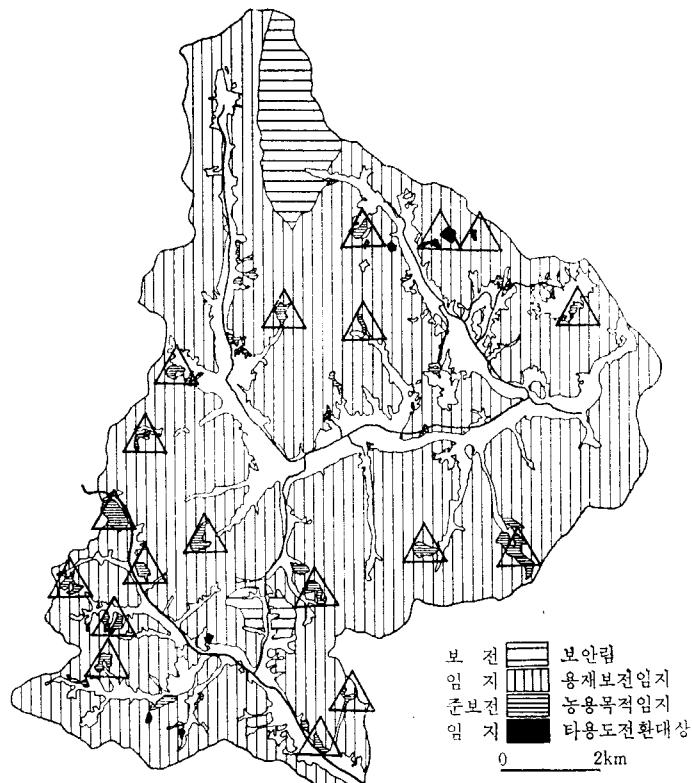


그림 5 山林法의 山地利用計劃圖(P面)



할 수 있다. 즉, 上位法인 國土利用管理法上의 國土利用計劃圖가 허용하지 않은 것을 下位法인 山林法上의 山地利用計劃圖가 허용하고 있다.

만약 □의 경우와 같이 自然環境保全地域內에 準保全林地를 지정하고자 한다면, 自然環境保全地域은 山林法의 他用途轉換對象과 부합되는 用途地域으로의 변경이 선행되어야 하며, 圖面의 수정이 뒤따라야 한다.

다음은 P面의 國土利用計劃圖와 山地利用計劃圖에서 나타나는 현상이다. P面의 國土利用計劃圖는 K面과는 달리 山林保全地域, 耕地地域, 聚落地域 및 開發促進地域으로 구성되어 있다. 여기서 △의 경우는 國土利用管理法上에는 山林保全地域으로 지정하고 있으나 山林法上에는 일부는 保全林地로 또한 일부는 準保全林地로 구분, 지정하고 있다. 이와 같은 사례는 P面 이외에도 많이 찾아 볼 수 있으며, 하나의 山林保全地域내에 2개의 산지용도 구분을 하고 있다. 山林保全地域은 木材의 生產·採種 및 災害나 環境汚染의 방지 등을 위하여 山林地로서 保全할 필요가 있는 지역(國土利用管理法 第6條)이다. 반면에 準保全林地는 이와는 정반대로 입목의 亂채와 형질변경을 포함한 타용도 전환이 가능하다. 따라서 山林保全地域은 山林法上 보전을 목적으로 하는 保全林地만을 지정하는 것이 타당하다. 즉, 法體系上 下位法은 上位法을 수용하는 범위내에서 운용해야 타당하다.

그러나 주관부서가 다른데서도 문제는 있다. 國土利用과 관련되는 建設部와 山林利用 및 保全만을 주 관심대상으로 삼는 山林廳의 의견이 일치할 수는 없기 때문이다. 山林保全地域내에 保全林地와 準保全林地 등 보다 지역여건과 특성에 맞도록 구분하여 현실적으로 山地利用에 응통성을 가지게 하는 것이 바람직하다면, 國土利用

management法上의 山林保全地域을 단순히 山林이 있는 地域이라는 山林地域(가칭)되어야 한다.

이런 관점에서 본다면 <表 2>의 전체 林地의 24%를 점유하는 準保全林地는 용도지역의 상충으로 山林法상으로는 개발·이용이 허용되더라도 관련 法律의 상충으로 실제의 개발가능지는 그리 많지 못하다고 본다.

따라서 현재의 準保全林地는 그것이 곧 이용·개발될 수 있는 지역이라고는 할 수 없다².

한편 앞의 사례와는 달리 下位法인 山林法이 오히려 山地利用을 더 규제하는 경우도 있다. 다시 말하면 國土利用管理法에서 개발을 허용한 開發促進地域이 <그림 4의 ○> 山林法에서는 保全林地로 지정하고 있다<그림 5>.

2. 用途地域別 山地利用 基準의 不明確

전술한 바와 같이 용도지역이 지정되면, 지정 목적에 맞는 土地利用이 되어야 하며, 지정 목적에 벗어나는 행위에 대해서는 제한이 뒤따라야 한다. 즉, 토지이용에 대한 許用行爲와 制限行爲에는 분명한 기준이 있어야 한다는 말이다. 같은 용도지역내에서 용도 이외의 목적으로 토지를 이용하고자 하는 경우 어떤 것은 가능하고 어떤 것은 가능하지 않다면 그것은 토지이용의 기준을 상실한 것이나 마찬가지다.

예를 들면, 山林保全地域내에 山林保全과는 모두 배타적인 農地 또는 工業用地를 造成하고자 할 경우 農地開發은 안되고 工業用地 造成은 왜 제한적으로 가능한지는 당연히 제기될 수 있는 의문이다.

<表 5>는 용도지역별 제한 또는 가능한 범위를 이용목적별로 분류한 것이다.

² 用途地域의 상충과 개발여건까지를 고려할 경우 실제 개발 가능지는 매우 적은 것으로 나타남(韓國農村經濟研究院, 1987b).

表5 利用目的別 土地利用과 用途地域

區 分	保全林地					準保全林地			
	山林保全地	自然環境保全地域	觀光休養地	水產資源保全地域	聚落地域	耕地地域	工業地域	開發促進地	
農地	×	×	×	×	×	○	×	○	
草地	△	△	×	×	×	×	△	○	
觀光地	×	×	○	×	×	×	×	○	
工業用地	△	×	×	△	×	○	○	○	
宅地	△	△	×	×	○	○	○	○	
墓地	△	×	×	×	×	×	×	○	
軍事·公共施設	○	○	○	○	○	○	○	○	

註1) ○ : 개발가능

△ : 제한적가능

× : 개발불가

2) * : 현재 대부분 開發促進地域이 세부지구로 구분되어 있지 않으나 구분된 경우에는 그 용도에 따라야 함.

3) 국토이용관리법 및 동법시행령의 행위제한 규정과 관련법률의 규정참조하여 작성한 것임.

특히, 軍事施設이나 公共施設의 설치의 경우는 어느 곳이나 가능하며 모든 用途地域制限行為를 배제하는 것으로 나타나고 있다. 國土建設綜合計劃法 第53條는 국토계획은 다른 法令에 의한 建設計劃에 우선하며 기본이 된다고 하면서도 軍事에 관한 建設計劃에 대해서는 예외로 한다는 규정을 두고 있다. 國土利用管理法 第20條는 國家 또는 地方自治團體가 시행하는 公共施設·軍事施設 및 公共建築物의 설치나 이를 위한 土地의 形質變更은 同法 第15條(용도지역안에서의 行為制限)의 규정에도 불구하고 행할 수 있다는 규정을 두고 있다. 마찬가지로 山林法 施行令 第24條에도 軍事施設 및 公共施設의 설치에는 보전목적을 위한 保全林地도 전용이 가능하다는 규정이 있다.

결국 행정적 필요나 國가적 필요에 의해서는 그것이 아무리 보존되어야 하는 임지라도 개발이 가능하다는 말이 된다. 法律 自體가 國家的必要에 대해서는 자의적이면서 住民需要에 대해서는 지극히 엄격하다. 이는 山地資源의 합리적 이용과 보전을 위해서도 불합리한 것이다.

산지는 지형지리적 여건과 그것이 경사지라는 물리적 조건 때문에 보존과 개발에는 신중한 배

려가 필요하다. 國가적 필요보다 물리적 지형지리적 여건이 보존과 개발의 기준이 되는 것이다. 그리고 생태순환계의 안정을 위해서도 주변 이용형태와의 조화가 필요하다. 이런 점에서 山地는 지역여건과 자연조건의 특성과 여건에 맞는 계획적 이용이 필요한 것이다.

3. 不合理한 開發促進地域의 指定 및 運用

開發促進地域은 山林地·雜種地·기타 利用度가 낮은 土地 가운데에서 그의 機能과 適性으로 보아 현재의 이용상태보다 더 효율적으로 이용하기 위하여 農地·草地·垈地·工場用地 등 다른 목적으로 轉用하여 개발할 필요가 있는 지역을 지정한 곳을 말한다(國土利用管理法 第6條).

1985년말 현재 開發促進地域 告示面積은 〈表1〉에서 보는 바와 같이 316,965ha로서 이 지역에 대해서는 당해지역에 대한 細部開發計劃을樹立·施行토록 되어 있다. 그러나 細部開發計劃樹立面積은 6,955ha로서 전체 개발촉진지역의 2.2%만이 수립되어 있다.

이러한 개발촉진지역이 地域單位에서 지정 및 운용과정에서 발생되는 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째로 개발촉진지역은 개간, 낙농, 초지, 택지, 묘지 및 공장설치 등이 모두 허용되는 일종의 개방지역으로서 언젠가는 개발될 수 있는 가능성이 존재하는 지역이다. 대체로 춘락과 농경지를 둘러싸고 있는 農村背後地의 野山丘陵地가 많다. 개발촉진지역의 지정은 결과적으로 지가를 양등시키는 하나의 요인이 되고 있으며 土地投機의 대상이 되어 都市近郊農村일수록 논값보다 밭값이 비싼 현상을 유발시킨다(韓國農村經濟研究院 1984, 248).

둘째는 <그림 4>의 全北 鎮安郡 P面의 한 사례에서 보는 바와 같이 1개 面單位에 開發促進地域이 광범위하게 지정되어 있으나 開發計劃의樹立은 앞에서 설명한 바와 같이 세우고 있지 않고 있다. 다시 말하면 開發促進地域의 指定이 開發을 전제로 한 지정이 아니라 開發이 가능하리라고 예상되는 야산구릉지역을 담당자가 도면에 표시한 이상의 의미를 가지기 어려운 지역도 많다는 것을 의미한다.

세째는 農村空間에 대한 장기적인 비전과 配置를 염두에 두지 않고 지정하는 경우에, 잘못 운용되면 自然生態系의 파괴와 公害를 확산시킬 우려도 있다.

네째는 현행 開發促進地域은 農地·宅地·草地·工業用地·採礦·採石·採土·集團墓地·施設用地 開發促進地域으로 세분하여 지정할 수 있다. 세분 지정되는 경우에는 그 目的의 범위내

에서 行爲의 制限을 받도록 되어 있다. 그러나 地域의 特性에 따라 地域住民이 開發·利用하고자 하는 目的이 세분된 開發促進地域과 일치하지 않는 경우는 開發促進地域 指定이 오히려 開發을 저해하는 경우가 생길 가능성도 있다.

4. 用途地域別 割據的 管理體系

현행의 山林法은 山林의 定義에서 立木·竹 而만 아니라 그 立木·竹이 있는 土地까지도 山林에 포함시킴으로써 단순히 나무만을 山林으로 하지 않고, 土地까지도 山林이라는 것을 인정하고는 있다(山林法 第2條).

그러나 山林의 定義에 標高의 개념을 도입하지 않음으로써, 平地라 하더라도 立木·竹이 生育하고 있으면 산림이고, 傾斜度가 높은 곳이라도 農地·草地 등으로 指定·開發된 곳이면 山林이 아니다. 이에 따라 이 지역은 山林法이 아닌 農地·草地 關聯法에 의해서 적용을 받고 그 管理主體가 山林廳이 아닌 農林水產部이다.

또 다른 경우는 自然環境保全地域內의 文化財保護區域, 上水保護區域, 公園區域等은 임야에는 포함된다고 하나, 그 管理部處는 文公部, 建設部이다.

즉 <表 6>에서 보는 바와 같이 用途地域別, 利用目的別로 管割部處가 다기화되어 있다. 또한 部處間의 橫的調整機能을 할 수 있는 체제도 되어 있지 않다.

表 6 用途地域別 管理部處

國土利用 管理法	山林 保全地域	自然環境保全 地	觀光休養 地	水產資源 保全地域	聚落地域	耕地地域	工業地域	開發促進 地	留保地域
山林法 <small>(保全林地 準保全林地)</small>	山林廳	公園：建設部 文化財保護區域： 文公部 其他：山林廳 등 관계 행 정기관	交通部	水產廳 關係行政 機關	關係行政 機關	農林水產部 關係行政 機關	關係行政 機關	關係行政 機關	關係行政 機關

註) 다른 山地關聯法律에 의해서 용도지역이 지정되면 그 用途地域은 관할법률에 의한 관리부처에 의하여 관리를 받는다
(軍事保護區域→國防部)

이는 山地의 合理的利用에 커다란 制約要因이 되는 것이다. 특히 山地의 他用途轉用이 보다 확대될 전망에 비추어 山地에 대한 이해관계 부처의 난립으로 山地의 效率的 利用과 管理에 대한 혼란이 예상된다.

IV. 山地用途地域 指定의 改善方向

1. 用途地域과 國土計劃의 連繫

國土利用管理法의 用途地域과 山林法의 用途地域이 상충되는 경우 法律體系上으로는 下位法의 用途地域을 上位法에 맞게 조정하는 것이 원칙이나, 어느 부처에 의해서 制定된 用途地域이 합리적인지를 감안하지 않고 기능적으로 조정하는 것은 바람직하지 못하다.

山地利用을 위한 현행 用途地域의 변경을 요하는 民願이 제기되는 경우, 用途地域을 변경할 것인지, 아닌지의 판단도 어려운 일이다.

이러한 문제는 현행 用途地域이 과연 합리적 으로 설정되어 있느냐의 문제로 귀결된다. 즉 用途地域의 設定基準은 무엇인가이다.

이에 대한 현행 法律上의 制度的裝置가 國土建設綜合計劃法의 國土計劃과 國土利用管理法의 連繫에 관한 규정이다.

그러나 현실적으로 國土計劃과 用途地域의 指定은 연계되어 있지 않다.

먼저 道計劃은 國土利用管理法의 用途地域이 지정된 이후에 작성되었기 때문에, 道計劃의 구체화를 위한 用途地域의 지정이 아니라 오히려 用途地域의 制約속에서 道計劃이 수립되었다. 또한 道計劃의 수립에 따라 用途地域의 조정도 병행된 것도 아니다.

다음은 郡計劃과 用途地域과의 연계 문제이다. 郡計劃은 道計劃과는 달리 수립된 지역이 매우 적다. 内務部의 定住生活圈計劃, 農林水產部의 農漁村地域綜合開發計劃이 일부 郡을 대상으로 수립되었거나 수립과정에 있다. 따라서 郡地域은 郡計劃이 없는 상태에서 用途地域만 지정되어 운용되고 있는 실정이다.

다시 말하면 이러한 道·郡計劃과 用途地域의 단절은 用途地域이 무엇을 근거로 하였는지에 대한 의문을 제기하고, 동시에 用途地域의 신뢰성을 떨어뜨리게 한다.

이러한 문제의 해결을 위해서는 道·郡計劃이 전문가와 지역 주민의 참여 속에 수립되어지고 이를 기준으로 用途地域이 설정되어야 한다. 또 여건의 변화에 따라 道·郡計劃이 수정되면서 用途地域도 대응하여 변화할 수 있는 체계가 정착되어야 할 것이다.

따라서 현재 사장되어 있는 國土建設綜合計劃法上의 國土計劃中 道·郡計劃이거나, 憲法 第123條의 農漁村地域綜合開發計劃條項을 보다 구체화시켜서 현재의 用途地域指定과 連繫시켜야 한다.

2. 用途地域 指定體系의 調整

현행 用途地域 指定體系上의 문제점의 하나는 用途地域과 관련한 가장 上位法인 國土利用管理法上의 用途地域은 10개로서 細分되어 있는데 반하여, 山地利用과 관련한 基本法이라 볼 수 있는 下位法인 山林法에서는 保全林地 및 準保全林地의 2개로 구분되어 上位法보다 下位法의 用途地域이 더 포괄적이라는 데 있다.

國土利用管理法上의 用途地域別로 管理部處가 多元化되어 있고, 用途地域內에서의 行爲制限規定도 관련 法律로 多岐化되어 있어, 下位法인 山

그림 6 國土利用理理法 및 山林法의 用途地域調整(例)

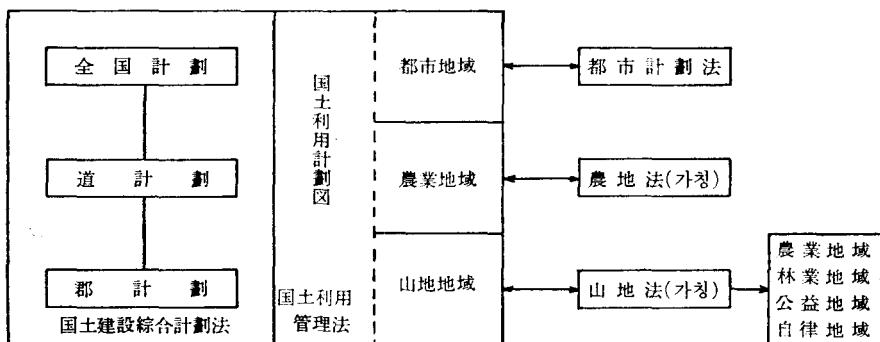
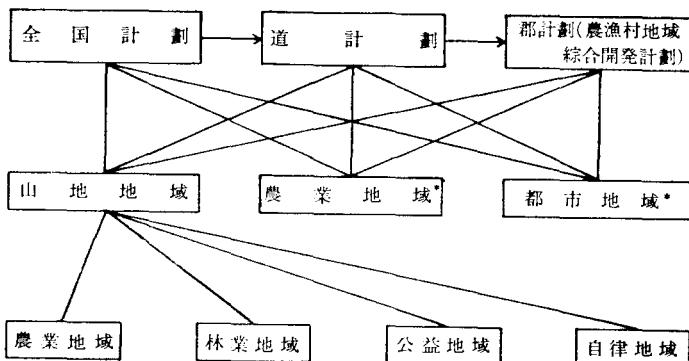


그림 7 國土利用管理法·山林法의 用途地域調整 및 國土計劃과의 連繫



- 註 1) 國土利用管理法의 用途地域을 현재의 10개에서 3개로 단순화
- 2) 山林法의 用途地域을 현재의 2개에서 4개로 세분화
- 3) 調整된 用途地域을 國土計劃과 연계시킴
- 4) *農業地域 都市地域의 用途地域도 下位法에서 새로이 세분되어야 할 것임

林法에서 林地를 대상으로 用途地域을 再區分한다고 하여도 山林廳의 山地利用과 관련된 用途地域指定의 綜合·調整機能은 한계가 있는 것이다.

따라서 國土利用管理法上의 用途地域은 단순화시키고, 山林法의 山地에 대한 用途地域은 더 세분하여 體系化시키는 方案을 검토해 볼 필요가 있다. 동시에 여타 山地關聯法律들에 의하여 지정되어 있는 불필요한 用途地域들은 과감히 통폐합시켜야 할 것이다.

예를 들면, 國土利用管理法上의 用途地域은 「都

市地域」「農業地域」「山地地域」 등으로 포괄적으로 지정하는 방안이다³. 그리고 山林法에서는 山地의 일부분인 林野만을 대상으로 한 山地利用區分에서 벗어나 上位法에서 대분류한 用途地域 중 「山地地域」을 綜合的·計劃的으로 이용할 수 있도록 보다 세분하는 방안이다.

이를 도시한 것이 <그림 6>이다.

이렇게 될 경우, 현재 山林法이 아닌 他山地關聯法律에 의해서 開發·管理되고 있는 山地內

³ 日本의 國土利用管理法의 用途地域은 都市地域, 農業地域, 森林地域, 自然公園地域, 自然保全地域의 5 가지로 구분하고 있음.

의 農地·草地 등 農業的利用에 대한 法的規制와 開發이 가능하다. 또한 林野地域인 公園, 觀光地, 文化財保護區域, 寺刹林, 軍事保護區域등이 山地全體의 측면에서⁴ 효율적으로 計劃·管理될 수 있는 法的根據와 基準이 주어지는 것이다. 즉 山地利用과 관련된 모든 法的, 行政的 管理와 利用에 관한 기준을 山地關聯機關이 담당함으로써 山地의 效率적 이용이 가능해지는 것이다.

<그림 6>에서 이러한 면을 감안하여 山地의 用途地域을 재조정한 예로서 農業地域, 林業地域, 公益地域, 自律地域을 예시하였다.

이와같은 기본전제를 감안하여 用途地域과 國土計劃과를 連繫시켜 표시한 것이 <그림 7>이다.

⁴ 일정 標高, 傾斜, 起伏量 이상의 모든 지역을 山地로 보는 새로운 概念定立에 대해서는 李廣遠 (1987) 참조.

参考文獻

- 國土開發研究院, 「土地利用效率화를 위한 用途地域地區制의 改善方案에 관한 研究」, 1980.
- 建設部, 「國土利用에 관한 年次報告書」, 1986.
- 大韓民國政府, 「第2次國土綜合開發修正計劃」, 1987.
- 山林廳, 「山地資源化計劃」, 1987.
- 林業試驗場, 「山地利用區分調查報告」, 1986.
- 李廣遠, “山地 및 山地農業의 概念과 새로운 시각의 定立,” 「農村經濟」 1987. 12. 韓國農村經濟研究院.
- 全國經濟人聯合會, 「土地法制整備改編方案」, 1986.
- 韓國農村經濟研究院, 「農地制度 및 農地保全에 관한 調查研究」, 1984.
- 韓國農村經濟研究院, 「21세기를 향한 山地·山村開發의 方向과 새 戰略」, 1987a.
- 韓國農村經濟研究院, 「山地開發과 利用의 政策方向 研究」, 1987b.
- 韓國法學教授會「法과 土地」, 1982.
- 井手久登, 武內和彥 「自然立地的土地利用計劃」, 東京大學出版會, 1985.