최종보고서

법적규제 산림의 합리적 관리방안

2007. 12.

한국산업개발연구원
Korea Industrial Development Institute

제 출 문

산림청장 귀하

본 보고서를 “법적규제 산림의 합리적 관리방안”에 관한 최종보고서로 제출합니다.

2007년 12월

한국산업개발연구원

원 장 백 영 훈

책임연구원	권 기 정	상무이사
연 구 원	장 지 인	교 수
	윤 병 섭	교 수
	김 중 권	교 수
	권 상 호	연구위원
연구보조원	공 선 영	주임연구원
	홍 은 미	주임연구원
	박 지 영	주임연구원

- 목 차 -

제1장 연구의 개요 ····· 3

제1절 연구의 배경과 필요성 ····· 3

제2절 연구의 목적과 범위 ····· 4

1. 연구의 목적 ····· 4
2. 연구의 범위 ····· 5

제3절 연구 수행체계 ····· 7

1. 연구 수행조직 ····· 7
2. 연구 추진절차 ····· 8

제2장 산지관리체계의 현황 ····· 11

제1절 산림자원의 일반 현황 ····· 11

제2절 산지관리의 현황 ····· 14

1. 산지의 정의 및 구분체계 ····· 14
2. 산지관리제도의 현황 ····· 18
3. 산지관리의 현황 ····· 23

제3장 법적규제 현황 및 산림관리 실태 ····· 29

제1절 법적규제 현황 ····· 29

1. 야생동·식물특별보호구역 (야생동·식물보호법) ····· 29
2. 자연공원 (자연공원법) ····· 38
3. 문화재보호구역 (문화재보호법) ····· 50
4. 상수원보호구역 (수도법) ····· 56
5. 개발제한구역 (개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법) ····· 60
6. 보전녹지 (국토의계획및이용에관한법률) ····· 78
7. 생태·경관보전지역 (자연환경보전법) ····· 88
8. 습지보호지역 (습지보전법) ····· 95
9. 특정도서 (독도 등 도서지역 생태계보전에 관한 특별법) ····· 100
10. 법적규제 종합 ····· 104

제2절 법적규제 산림의 관리실태와 문제점 ····· 105
1. 개 요 ····· 105
2. 법률규정의 실태와 문제점 ····· 106
3. 관리행위의 실태 ····· 110
4. 설문조사 결과와 시사점 ····· 116

제4장 합리적 관리방안 ····· 131
제1절 기본방향 설정 ····· 131
1. 산림정책의 미래 비전에 부합하는 산지의 합리적 관리 방안 제시 ····· 131
2. 장기적 관점에서의 단계적 실천방안 제시 ····· 132
제2절 단기적 개선 방안 : 법률 규정의 정비 ····· 133
1. 구역 등 지정시 협의규정 ····· 133
2. 행위제한 규정 ····· 136
3. 기본계획 수립 규정 ····· 138
4. 산지전용허가 의제 규정 ····· 139
제3절 중기적 개선 방안 : 부처간 상시 협의체 구축 ····· 140
1. 상시 협의체 구축의 필요성 ····· 140
2. 상시 협의체 운영 방안 ····· 142
제4절 장기적 개선방안 : 법체계 정비 ····· 143

- 표 차 례 -

<표 1-1> 산지이용 관련 주요 법률 ····· 3
<표 1-2> 공익용산지 중 연구 대상 항목 ····· 6
<표 2-1> 산지·구릉지·산림에 관한 정의 ····· 15
<표 2-2> 산지관리법상 산지의 이용구분 ····· 17
<표 2-3> 산지에 대한 행위제한 - 보전산지 및 산지전용제한지역 ····· 19
<표 2-4> 산지전용에 따른 행위허가의 구분 ····· 21
<표 2-5> 산지전용허가권 ····· 22
<표 2-6> 산지이용구분 현황 ····· 23
<표 2-7> 산지전용 추이 ····· 25
<표 2-8> 산지전용 용도별 현황(2005년) ····· 26
<표 3-1> 야생동·식물특별보호구역 지정 현황(2006년말 기준) ····· 29
<표 3-2> 야생동·식물특별보호구역 내 산지 현황 ····· 30
<표 3-3> 특별보호구역내에서의 행위제한 ····· 32
<표 3-4> 특별보호구역내 출입제한 예외규정(법 제29조 ①) ····· 33
<표 3-5> 일본의 야생동·식물보전관련 법률 및 지정주체 ····· 37
<표 3-6> 자연공원 현황(2006년말 기준) ····· 38
<표 3-7> 도립·군립공원 현황(2006년말 기준) ····· 39
<표 3-8> 국립공원의 용도지구별 현황 ····· 40
<표 3-9> 국립공원의 토지소유 현황 ····· 40
<표 3-10> 자연공원구역 내 산지 현황 ····· 41
<표 3-11> 자연공원의 용도지구 ····· 43
<표 3-12> 문화재보호구역 내 산지 현황 ····· 50
<표 3-13> 보호물 또는 보호구역의 지정기준(시행규칙 제4조 별표 2) ····· 52
<표 3-14> 상수원보호구역 지정 현황(2006년말 기준) ····· 56
<표 3-15> 상수원보호구역 내 산지 현황 ····· 57
<표 3-16> 개발제한구역 지정 현황(2006.10.31 기준) ····· 60
<표 3-17> 개발제한구역 내 산지 현황 ····· 61
<표 3-18> 취락지구의 지정기준과 건축 특례 ····· 63
<표 3-19> 용도변경행위 중 허가사항(시행령 제18조) ····· 66

<표 3-20> 허가를 받아야 하는 건축물 또는 공작물의 종류와 건축 또는 설치의 범위 ····· 67
<표 3-21> 보전녹지지역 현황(2005년말 기준) ····· 78
<표 3-22> 보전녹지구역 내 산지 현황 ····· 79
<표 3-23> 건설교통부장관이 결정하는 도시관리계획 ····· 81
<표 3-24> 개발행위허가기준(시행령 제56조 <별표1>) ····· 83
<표 3-25> 용도지역내 건폐율과 용적률 ····· 87
<표 3-26> 생태·경관보전지역 지정 현황(2006년말 기준) ····· 88
<표 3-27> 시·도생태·경관보전지역 지정 현황(2006년말 기준) ····· 89
<표 3-28> 생태·경관보전지역 내 산지 현황 ····· 90
<표 3-29> 생태·경관보전지역의 구분 지정 ····· 91
<표 3-30> 습지보호지역 지정 현황 ····· 95
<표 3-31> 습지보호지역 내 산지 현황 ····· 96
<표 3-32> 습지지역의 분류 ····· 97
<표 3-33> 습지보호지역내 행위제한 ····· 98
<표 3-34> 습지지역내 출입제한 예외규정(법 제15조 제1항) ····· 99
<표 3-35> 특정도서 지정 현황(2006년말 기준) ····· 100
<표 3-36> 특정도서 내 산지 현황 ····· 101
<표 3-37> 지정·변경·해제시 협의 규정 ····· 106
<표 3-38> 공익용산지에 허용되는 행위 ····· 107
<표 3-39> 행위제한 규정 비교 ····· 108
<표 3-40> 산지전용 인허가 등 의제 ····· 109
<표 3-41> 관리를 위한 기본계획 및 지침의 수립 현황 ····· 110
<표 3-42> 담당 부서 및 인력 현황 ····· 111
<표 3-43> (산림청)산지관리에 문제가 있다고 생각하는 구역 ····· 121
<표 3-44> (산림청)산지관리에 문제가 있다고 생각하는 이유와 해결 방안 121
<표 3-45> (관련 부처)담당 공익용 산지구역의 산지관리 상태 2 ····· 125
<표 4-1> 산지관리법 제8조 ····· 133
<표 4-2> 산지에서의 지역 등의 협의의 범위(산지관리법 시행령 <별표1>)135
<표 4-3> 주택에 대한 행위제한 규정 비교 : 허용행위 ····· 137
<표 4-4> 자연공원법 제21조 및 제23조 ····· 139

- 그림 차례 -

<그림 1-1> 연구수행 조직도와 업무분장 ····· 7
<그림 2-1> 산림면적 및 임목축적 변동 추이 ····· 11
<그림 2-2> 영급별 산림면적 변동 추이 ····· 12
<그림 2-3> 임상별 산림면적 변동 추이 ····· 13
<그림 2-4> 소유별 산림면적 변동 추이 ····· 13
<그림 2-5> 산지전용허가 절차 ····· 21
<그림 2-6> 산지전용 추이 ····· 24
<그림 2-7> 용도구분별 산지전용 추이 ····· 26
<그림 3-1> 관리실태 분석 체계 ····· 105
<그림 3-2> (산림청)개별법 중심의 산지관리체계 ····· 118
<그림 3-3> (산림청)관련 행정기관간 협의의 충분성 ····· 119
<그림 3-4> (산림청)협의 불충분의 원인 ····· 119
<그림 3-5> (산림청)공익용 산지의 합리적인 관리에 필요한 사항 ····· 120
<그림 3-6> (관련 부처)개별법 중심의 산지관리체계 ····· 122
<그림 3-7> (관련 부처)관련 행정기관간 협의의 충분성 ····· 123
<그림 3-8> (관련 부처)협의 불충분의 원인 ····· 123
<그림 3-9> (관련 부처)공익용 산지의 합리적인 관리에 필요한 사항 ····· 124
<그림 3-10> (관련 부처)담당 공익용 산지구역의 산지관리 상태 1 ····· 125
<그림 3-11> (관련 부처)담당 구역의 산지 관리가 어려운 이유 ····· 126
<그림 4-1> 21세기 산림비전 ····· 131
<그림 4-2> 단계적 실천방안 ····· 132

Ⅰ 연구의 개요

제1절 연구의 배경과 필요성
제2절 연구의 목적과 범위
제3절 연구 수행체계

제1장 연구의 개요

제1절 연구의 배경과 필요성

◆ 우리나라의 국토 면적은 2005년말 현재 9,965천ha(지적통계연보 2005, 행정자치부)이며, 실질적인 산림면적은 6,394천ha로서 국토의 64.2%를 차지[1]하고 있어 산림의 합리적인 관리는 매우 중요한 문제로 대두됨.

◆ 2003년에는 산지의 합리적인 보전과 이용을 도모하기 위하여 산지관리법이 산림법에서 분리·제정되었으나, 산지이용이 산업, 주택, 관광 등 각 부문별 70여개의 개별 법률에 의하여 분산되어 의제 처리되고 있어 체계적인 산지 관리가 이루어지지 못하고 있는 실정임.

◆ 이와 같은 상황에서 개별 법률에 의하여 규제 및 관리되고 있는 산림의 실태를 파악하고, 규제 및 관리의 적정성에 대한 평가를 함으로써 합리적인 산림의 관리 방안을 도출해야 할 필요성이 제기되고 있음.

<표 1-1> 산지이용 관련 주요 법률

구분	법 제	
보전/개발	• 국토의 계획 및 이용에 관한 법률	• 연안관리법
보전	• 환경정책기본법 • 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 • 문화재보호법 • 지하수법 • 야생동식물보호법	• 소하천정비법 • 습지보전법 • 수도법 • 전통사찰보존법
개발	• 택지개발촉진법 • 도시 및 주거환경정비법 • 도시개발법 • 유통단지개발촉진법 • 전원개발에 관한 특례법 • 산업입지 및 개발에 관한 법률 • 자유무역지역의 지정 등에 관한 법률 • 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률 • 지역균형발전 및 지방중소기업육성에 관한 법률 • 관광진흥법 • 문화산업진흥기본법	• 고속철도건설촉진법 • 농어촌진흥법 • 농어촌주택개량촉진법 • 댐 건설 및 주변지역자원 등에 관한 법률 • 수도권신공항건설촉진업 • 신항만건설촉진법 • 항공법 • 항만법 • 폐광지역개발지원에 관한 법률 • 석탄산업법 • 청소년기본법

자료 : 국토연구원, 계획적 국토관리를 위한 산지관리제도의 개선방향, 2005

1) 산림청, 임업통계연보, 2006

제2절 연구의 목적과 범위

1. 연구의 목적

◆ 본 연구는 산림의 이용 및 관리와 관련된 70여개의 개별 법률 중 산지관리법 제4조 제1항에 규정된 공익용산지를 대상으로 하여 산림의 관리실태를 조사하고, 합리적인 관리방안을 도출하는 것을 목적으로 함.

산지관리법 제4조 (산지의 구분)

① 산지의 합리적인 보전과 이용을 위하여 전국의 산지를 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. 보전산지

가. 임업용산지 : 산림자원의 조성과 임업경영기반의 구축 등 임업생산 기능의 증진을 위하여 필요한 산지로서 다음의 산지를 대상으로 산림청장이 지정하는 산지

(1) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 의한 채종림(採種林) 및 시험림의 산지, 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」에 의한 요존국유림(要存國有林)

(2) 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」에 의한 임업진흥권역의 산지

(3) 그 밖에 임업생산기능의 증진을 위하여 필요한 산지로서 대통령령이 정하는 산지

나. 공익용산지 : 임업생산과 함께 재해방지·수원보호·자연생태계보전·자연경관보전·국민보건휴양증진 등의 공익기능을 위하여 필요한 산지로서 다음의 산지를 대상으로 산림청장이 지정하는 산지

(1) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 의한 보안림·산림유전자원보호림 및 「산림문화·휴양에 관한 법률」에 의한 자연휴양림의 산지

(2) 「사방사업법」에 의한 사방지의 산지

(3) 제9조의 규정에 의한 산지전용제한지역

(4) 「야생동·식물보호법」 제27조의 규정에 의한 야생동·식물특별보호구역 및 동법 제33조의 규정에 의한 시·도야생동·식물보호구역 및 야생동·식물보호구역의 산지

(5) 「자연공원법」에 의한 공원의 산지

(6) 「문화재보호법」에 의한 문화재보호구역의 산지

(7) 「수도법」에 의한 상수원보호구역의 산지

(8) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 의한 개발제한구역의 산지

(9) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 녹지지역중 대통령령이 정하는 녹지지역의 산지

(10) 「자연환경보전법」에 의한 생태·경관보전지역의 산지

(11) 「습지보전법」에 의한 습지보호지역의 산지

(12) 「독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법」에 의한 특정도서의 산지

(13) 사찰림(寺刹林)의 산지

(14) 「백두대간보호에 관한 법률」에 따른 백두대간보호지역의 산지

(15) 그 밖에 공익기능 증진을 위하여 필요한 산지로서 대통령령이 정하는 산지

2. 준보전산지 : 보전산지 이외의 산지

2. 연구의 범위

가. 시간적 범위

○ 분석기간 : 2002년 ~ 2006년(약 5년간)
○ 미래분석기간 : 2008년 ~ 2017년(약 10년간)
  - 단 기 : 2008년 ~ 2012년(약 5년간)
  - 중장기 : 2013년 ~ 2017년(약 5년간)
○ 기준연도 : 2007년
○ 용역기간 : 2007년 3월부터 12월(약 9개월)

나. 공간적 범위

○ 국내 규제 산림
○ 타부처와 중복된 규제산림 지역

다. 내용적 범위

○ 규제 산림관련 제도 현황 및 관리실태
○ 외국의 법적 규제산림의 지정·관리 동향
○ 규제 산림의 규제 설정 및 운영에 대한 평가
  - 규제 적정성·형평성, 규제간 상충여부 등
  - 타부처 규제지역과의 중복 또는 상충관계 등
○ 규제 산림에 대한 법적·제도적 개선 방안
  - 규제지역 지정제도의 발전 방안
  - 부처간 갈등 및 유사중복 규제 조정 방안
  - 규제 목적 달성을 위한 지원방안 등 대안

<표 1-2> 공익용산지 중 연구 대상 항목

공익용 산지			연구 범위	비고
산지관리법		시행령		
(1) 보안림·산림유전자원보호림, 자연휴양림의 산지	-산림자원의조성및관리에 관한 법률 -산림문화휴양에관한법률			산림청
(2) 사방지의 산지	사방사업법		○	
(3) 산지전용제한지역	산지관리법 제9조			산림청
(4) 야생동식물특별보호구역, 시도야생동식물보호구역, 야생동식물보호구역의 산지	야생동식물보호법		○	
(5) 자연공원의 산지	자연공원법		○	
(6) 문화재보호구역의 산지	문화재보호법		○	
(7) 상수원보호구역의 산지	수도법		○	
(8) 개발제한구역의 산지	개발제한구역의지정및 관리에관한특별조치법		○	
(9) 녹지지역 중 대통령령이 정하는 녹지지역의 산지	국토의계획및이용에관한법률	보전녹지지역	○	
(10) 생태경관보전지역의 산지	자연환경보전법		○	
(11) 습지보호지역의 산지	습지보전법		○	
(12) 특정도서의 산지	독도등도서지역의생태계 보전에 관한 특별법		○	
(13)사찰림(寺刹林)의 산지			○	
(14) 백두대간보호지역의 산지	백두대간보호에 관한 법률			산림청
(15) 그 밖에 공익기능 증진을 위하여 필요한 산지로서 대통령령이 정하는 산지		1. 다른 법률에 따라 환경보전 등의 목적으로 보전하기 위한 지역 등으로 지정·결정된 산지	○	
		2. 수질 및 수자원보전을 위하여 필요한 산지	○	
		3. 도시주변 또는 산업단지의 환경오염방지 등을 위하여 필요한 산지	○	
		4. 산림생태계·자연경관·해안경관해안사구(海岸砂丘) 또는 생활환경의 보호를 위하여 필요한 산지	○	
		5. 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 공익용산지의 용도로 사용하고자 하는 산지	○	

제3절 연구 수행체계

1. 연구 수행조직

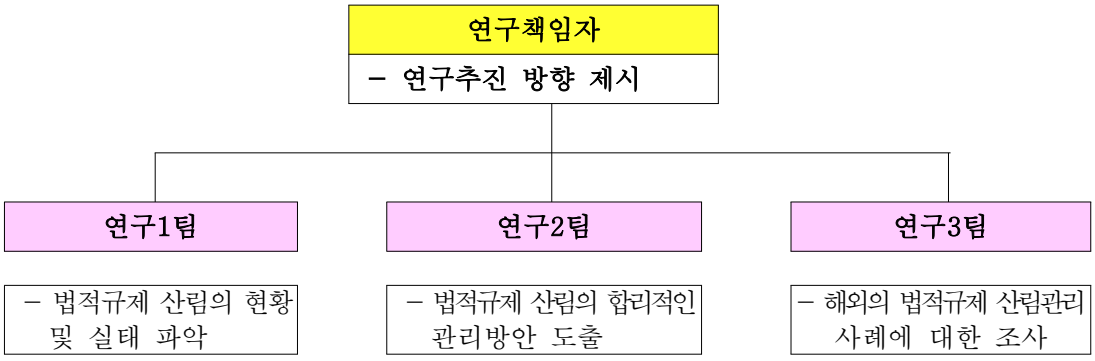
◆ 본 연구의 효율적인 추진을 위한 연구수행 조직은 연구책임자 1인과 3개의 연구팀으로 구성되며, 산림전문가와 산림청, 기타 법적규제 산림 관계자의 의견 수렴을 통한 현실적인 연구결과 도출을 도모함.

◆ 연구팀은 연구1팀과 연구2팀, 연구3팀으로 구성하되 각각의 연구팀에 대한 효율적인 업무분장과 상호간의 의사소통을 통해 연구가 원활하게 추진될 수 있도록 함.

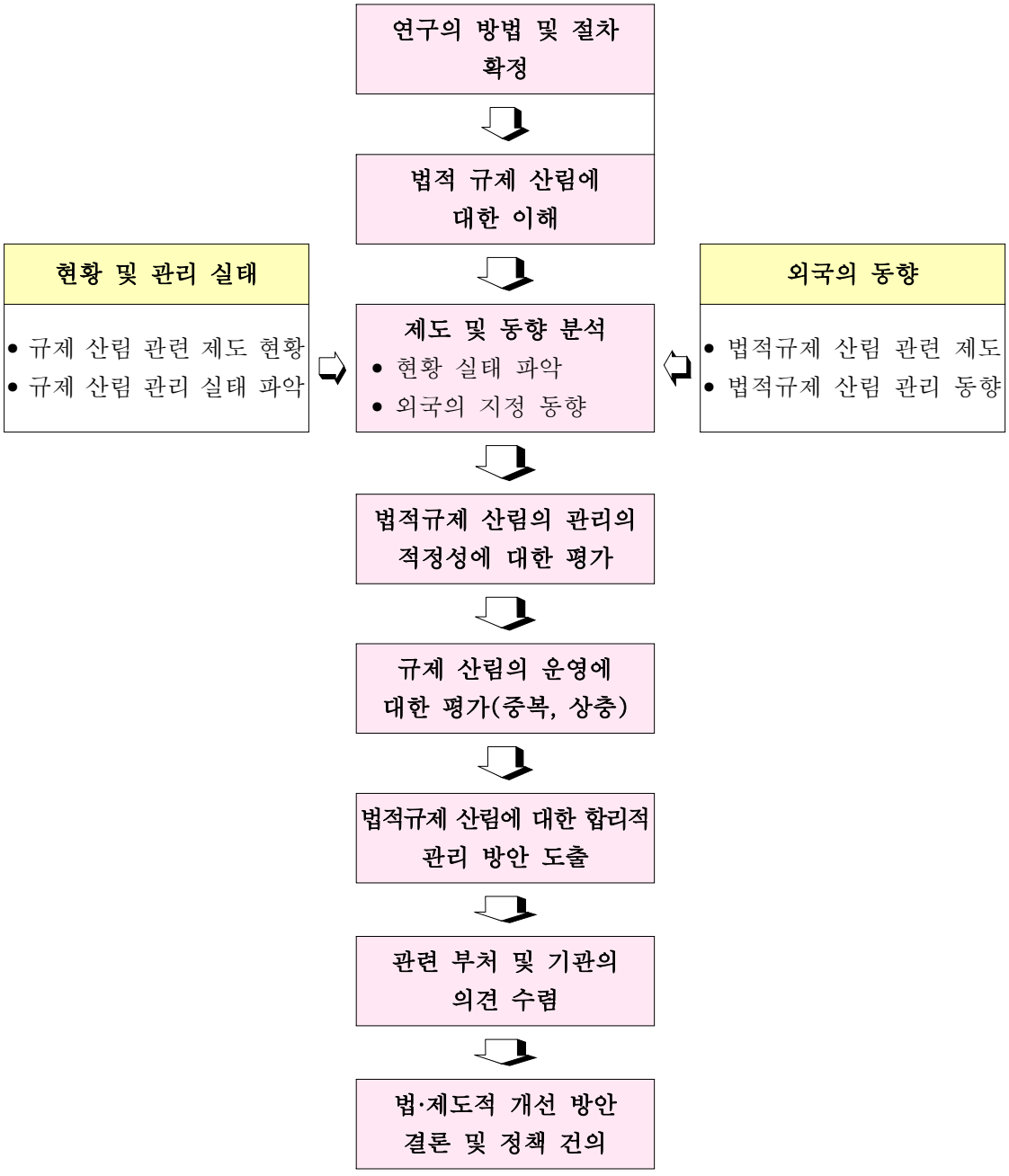
- 연구1팀 : 법적규제 산림의 현황 및 관리에 대한 실태조사
- 연구2팀 : 법적규제 산림의 합리적인 관리방안 도출
- 연구3팀 : 해외의 법적규제 산림의 관리에 대한 사례조사

◆ 법적규제 산림에 대한 합리적인 관리방안을 도출하기 위하여 필요한 경우 국토연구원과 국립산림과학원 등 외부 연구기관 및 전문가로부터 자문 및 연구결과에 대한 검토를 거치도록 함으로써 연구 결과의 질적 수준을 제고토록 함.

<그림 1-2> 연구수행 조직도와 업무분장



2. 연구 추진절차


연구의 방법 및 절차 확정
법적 규제 산림에 대한 이해
현황 및 관리 실태
• 규제 산림 관련 제도 현황
• 규제 산림 관리 실태 파악
제도 및 동향 분석
• 현황 실태 파악
• 외국의 지정 동향
외국의 동향
• 법적규제 산림 관련 제도
• 법적규제 산림 관리 동향
법적규제 산림의 관리의 적정성에 대한 평가
규제 산림의 운영에 대한 평가(중복, 상충)
법적규제 산림에 대한 합리적 관리 방안 도출
관련 부처 및 기관의 의견 수렴
법·제도적 개선 방안 결론 및 정책 건의

Ⅱ 산지관리체계의 현황

제1절 산림자원의 일반 현황

제2절 산지관리의 현황

제2장 산지관리체계의 현황

제1절 산림자원의 일반 현황

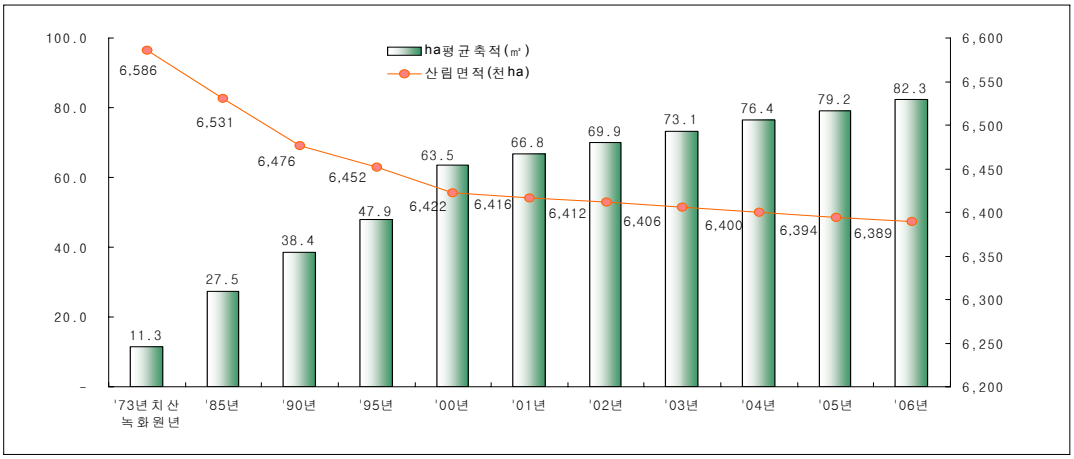
◆ 우리나라의 국토면적은 2005년말 현재 9,965천ha(지적통계연보 2005, 행정자치부)이며, 산림면적은 6,394천ha로서 국토의 64.2%에 해당함[2].

◆ 최근 10년간 산림면적의 변화추이를 보면 매년 조금씩 감소추세를 나타내고 있으며, 연 평균 감소면적은 약 5,400ha임.

◆ 우리나라의 총 임목축적은 2005년말 현재 506백만㎥로서 ha당 평균축적은 79.2㎥로서 전년도에 비해 약 3㎥ 증가되었으며, 최근 10년동안 약 182백만㎥의 임목축적이 증가하였음.

- 임상에 따른 임목축적의 구성비율은 침엽수림이 217백만㎥(42.8%)로 가장 많고, 혼합림이 153백만㎥(30.3%), 활엽수림이 136백만㎥(26.9%)를 차지하는 것으로 나타났음.

<그림 2-1> 산림면적 및 임목축적 변동 추이



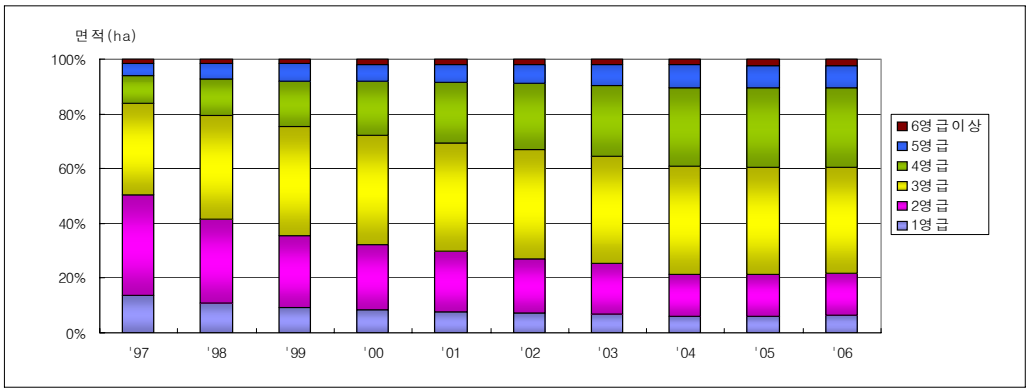
자료 : 산림청, 산림기본통계, 2007

2) 2006년말 기준 산림면적은 전년대비 0.07%(4,556ha) 감소한 6,389ha이며, 임목축적은 전년대비 3.8% 증가한 526백만㎥로서 ha당 평균 축적은 82.3㎥/ha임.

◆ 2005년말 현재 전국 산림의 영급구조를 보면 I영급 6.2%, II영급 15.4%, III영급 39.1%, IV영급 28.9%, V영급 8.2%, VI영급 2.4%로서 III영급 이상 장령림이 전체의 78.5%를 차지하고 있음[3].

- 특히 1997년 이후 유령림에 해당하는 II영급 이하는 급격히 감소하는 추세를 보이는 반면, III영급 이상 산림면적은 현저하게 증가하고 있음.
- 이는 1960년대부터 집중적으로 추진된 영림녹화사업의 결과로서, 1990년대 중반을 기점으로 3.4영급이 크게 증가하였음.
- 영급별 축적구성비율은 IV, III, V, II영급순으로 높게 나타났다.

<그림 2-2> 영급별 산림면적 변동 추이



자료 : 산림청, 산림기본통계, 2007

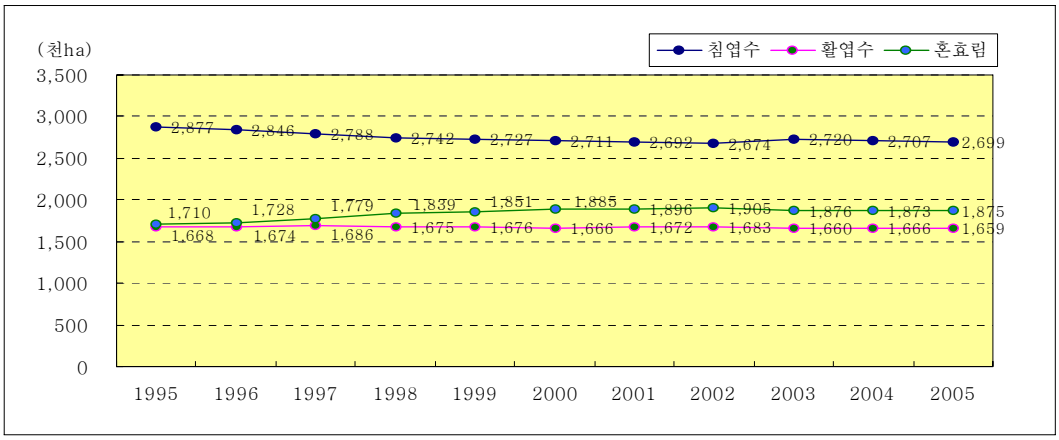
◆ 2005년말 현재 전국 산림의 임상분포를 보면 침엽수림 2,699천ha(42.3%), 활엽수림 1,659천ha(25.9%), 혼합림 1,875천ha(29.3%), 기타 161천ha(2.5%)로서 침엽수림이 가장 많이 분포하는 것으로 나타났음.

- 최근 10년간의 임상별 산림면적 변동추이를 보면 침엽수림은 조금씩 감소하는 반면 활엽수림과 혼합림은 약간의 증가추세를 나타내고 있음.

3) "임상도 란 전국의 산림현황을 나타내는 지도로서, 산림청장이 평균임령에 따라 10년 단위로 6개의 영급으로 등급화한 도면을 말함.

임상도 구분	평가기준
1영급	1년생~10년생 50% 이상
2영급	11년생 ~ 20년생 50% 이상
3영급	21년생 ~ 30년생 50% 이상
4영급	31년생 ~ 40년생 50% 이상
5영급	41년생 ~ 50년생 50% 이상
6영급	51년생 이상이 50% 이상

<그림 2-3> 임상별 산림면적 변동 추이

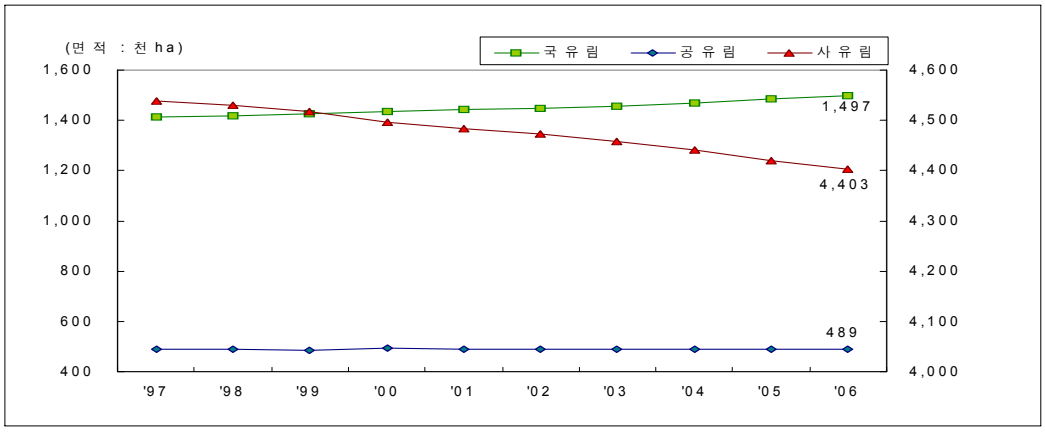


자료 : 산림청, 임업통계연보, 2006

◆ 전국의 산림을 소유별로 구분하면 2005년 기준으로 사유림이 4,420천ha로 전국 산림의 69.2%를 차지하고, 국유림이 1,485천ha(23.2%), 공유림이 489천ha(7.6%)를 차지하고 있음.

- 최근 10년간의 소유별 산림면적 변동추이를 보면 사유림은 매년 뚜렷한 감소추세를 보이는 반면 국유림은 꾸준하게 증가하는 경향을 보이고 있으며 공유림은 미미한 변화를 보이고 있음.
- 임목축적은 국유림 153백만㎥(30.2%), 공유림 41백만㎥(8.1%), 사유림 313백만㎥(61.7%)로서 전년도에 비해 각각 3.4%, 7.9%, 3.3% 증가된 것으로 나타났음.

<그림 2-4> 소유별 산림면적 변동 추이



자료 : 산림청, 산림기본통계, 2007

제2절 산지관리의 현황

1. 산지의 정의 및 구분체계

가. 산지(산림)의 정의

◆ 우리나라의 산지관리제도에서는 산지와 산림의 개념이 구분되어 있지 않으며, 산림은 필지 단위에서 나무의 유무나 지목상 임야를 중심으로 정의되고 있음.

- 실제로「산지관리법」에 규정된 '산지'의 개념과 「산림자원의조성및관리에관한법률」상 '산림'의 개념은 동일하게 규정되어 있음.
- '산지(산림)'는 "입목죽이 집단으로 생육하고 있는 토지, 집단적으로 생육한 입목죽이 일시 상실된 토지, 이들 지역 안에 있는 암석지나 소택지, 임도 등"으로 정의되어 있음.
- 따라서 산지 내 주택지 등도 산지의 범주에 속하는 것처럼 되어 있으나, 실제 산지전용허가제도 등에서 운용하고 있는 산지개념은 지목상 임야에 치중되어 있는 실정임.

◆ 지목에 의하여 산림을 정의할 경우, 지목은 임야가 아니지만 사실상 입목이 생육하고 있는 많은 토지가 산지에서 제외되고, 반대로 지목은 임야이나 사실상 농지나 잡종지는 산지에 포함되는 문제가 있음.

◆ 이와 같이 지목과 실제 토지이용이 일치하지 않은 경우가 많기 때문에 어떤 단일한 기준으로 산림이나 산지를 정의하기는 어려움이 있으며, 우리나라의 경우 산지의 대부분이 수목과 초본류가 식생하고 있으므로 산지와 산림은 같은 의미로 사용되고 있음.

◆ 지리학적으로 산지는 급경사 부분의 면적이 평탄한 부분에 비해서 두드러지게 넓은 기복의 크기를 가진 지역으로 정의되며, 산지보다 낮은 구릉 또는 구릉지는 저산성 토지로 정의되는데, 대체적으로 300m(1,000ft)를 구분 기준으로 사용하고 있음.

◆ 일반적으로 산지를 정의할 때에는 지형적 기준인 경사도, 기복량, 고도 등이 사용되고 있음.

- 건설교통부 '토지분류조사'에서는 경사 5~10도, 기복량 100m 이내로 된 지형을 구릉, 기복량 100m 이상을 기준으로 고도 200~400m를 저산성 산지, 400~800m를 중산성 산지, 800m 이상을 고산산지로 구분하였음.

<표 2-1> 산지·구릉지·산림에 관한 정의

구분	분 류	정 의
건설교통부	구 릉	- 침식과 풍화작용으로 산지가 마모되어 경사 5~10도 기복량(1㎞×1㎞) 10m 이내로 된 지형
	산록경사면	- 산록에 발달한 경사면의 침사면
	산 지	- 기복량(1㎞×1㎞) 100m 이상을 기준으로 고도 200~400m를 저산성산지로 구분하고 400~800m를 중산성산지, 800m 이상을 고산산지로 구분
지리학	산 지	- 급경사의 부분이 면적이 평탄한 부분에 비해서 두드러지게 넓은 기복의 크기를 가진 지역
	구릉지	- 산록이 침식, 삭마되고 산기슭의 발단이 후퇴됨에 따라 산지의 면적이 축소되어 경사가 느리고 기복이 낮아진 산지
산지관리법	산 지	① 집단적으로 생육하고 있는 입목.죽과 그 토지 ② 집단적으로 생육한 입목.죽이 일시 상실된 토지 ③ 입목.죽의 집단적 생육에 사용하게 된 토지 ④ 임도 ⑤ ①~③의 토지안에 있는 암석지, 소택지

자료 : 1) 건설부, 「토지분류조사」, 1972~1982
2) 정장호, 「지리학사전」p53, 1979
3) 김용웅 외, 「자연친화적 산지개발에 관한 연구」p14, 1997

나. 산지의 구분 체계

1) 산지구분 체계의 개요

◆ 우리나라의 산지이용 구분은 1969년 절대임지와 상대임지, 1985년 보전임지와 준보전임지, 1997년 산지이용체계 재편과 2003년 산지관리법 제정에 이르기까지 국토이용정책의 변화에 따라 제·개정을 거듭해 왔음.

◆ 1969년 절대임지와 상대임지의 구분은 산지에서 경작지, 초지, 상전 등 농경지로 이용 가능한 임지를 찾아내기 위한 것이 주목적이었기 때문에 지표로는 경사도와 토양의 비옥도, 지형의 위치 등을 주로 사용하였음.

◆ 1985년 보전임지와 준보전임지의 구분은 초지개방 압력에 대응하기 위하여 초지를 조성할 수 있는 한계구역을 설정한 것으로, 경사도와 입목본수도를 지표로 설정하였음.

- 경사도가 높거나 수목의 상태가 양호한 임지는 보전임지로, 경사가 낮거나 수목의 상태가 불량한곳은 준보전임지로 구분하였음.

◆ 1997년 산지이용체계 재편은 산림경영에 적합한 산림은 생산임지, 산림의 공익증진을 위하여 보전할 필요가 있는 산지는 공익임지, 개발가능성이 높은 산지는 준보전임지로 구분하였음.

◆ 2003년에는 산지관리법이 산림법에서 분리하여 제정되었는데, 이는 사회적으로 문제가 된 산지의 난개발을 종합적이고 체계적으로 관리하고, 친환경적인 산지이용체계를 구축하기 위한 것이었음.

2) 현행 「산지관리법」 상 산지구분 체계

◆ 산지를 종합적이고 체계적으로 관리함으로써 산지의 난개발을 방지하고 산지의 합리적인 보전과 이용체계를 구축하기 위하여 산지관리 제도를 종전 산림법에서 분리하여「산지관리법」을 제정[4](2002.12.30) 하였음.

◆ 「산지관리법」에서는 전국의 산지를 이용목적에 따라 보전산지와 준보전산지로 구분하고, 보전산지는 임업용산지와 공익용산지로 세부 구분하였으며, 종전 「산림법」에서 준보전임지를 산업용지와 임업생산용지로 나누던 것은 구분의 실효가 적어 폐지하였음.

- 그 동안 각종 개발수요는 준보전임지에서 충족하고, 보전임지는 국토보전과 산림환경기능 증진, 임업생산 등을 위하여 타 용도로의 전용을 최대한 억제하였으나 난개발을 방지하는데 한계가 있었음.

◆ 또한, 산지의 구분에 따라 전국의 산지에 대하여 '산지구분도'를 작성하도록 의무화하고, 매 10년마다 '산지구분 타당성조사'를 실시하여 그 결과를 '산지구분도'에 반영하도록 규정하여, 산지의 이용관리를 수정·보완하는 체제로 변경하였음.

<표 2-2> 산지관리법상 산지의 이용구분

구 분		이용 목적	지정 대상
보전산지	임업용산지	산림자원조성, 임업경영 기반 구축 등 임업생산기능 증진	채종림·시험림·요존국유림의 산지, 임업진흥권역의 산지, 그 밖에 임업생산기능 증진을 위하여 필요한 산지 등
	공익용산지	임업생산과 함께 재해 방지·수원보호·자연생태계보전·자연경관보전·국민보건휴양증진 등의 공익기능 목적	자연휴양림·사방지·산지전용제한지역·보안림·산림유전자원보호림·야생동식물보호구역·공원·문화재보호구역·상수원보호구역·개발제한구역·보전녹지지역·생태계·경관보전지역·습지보호지역·특정도서·사찰림의 산지, 그 밖에 공익기능 증진을 위하여 필요한 산지 등
준보전산지		임업생산과 함께 도시계획용 도로의 이용, 택지·산업용지 등의 공급 등	보전산지 이외의 산지

4)「산지관리법」은 2002.12.30 제정·공포되었으며, 시행령·시행규칙의 제정을 거쳐 2003. 10.1부터 시행중임.

2. 산지관리제도의 현황

가. 산지에 대한 행위제한

◆ 「산지관리법」은 산지를 개발이 가능한 산지와 보전해야 하는 산지로 구분하고 있는데, 보전산지는 산지의 용도로 계속 보전이 필요한 산지이고, 이 중에서 특히 산지전용을 강력하게 규제해야 하는 지역은 산지전용제한지역으로 지정하여 관리하고 있음.

- 산림청장은 자연경관 및 산림생태계의 보전을 위한 주요 산줄기 능선부의 산지, 역사적·문화적으로 보전가치가 있는 산지, 산사태 발생 가능성이 대단히 높은 산지 등 공공의 이익증진을 위하여 보전이 특히 필요하다고 인정되는 산지를 산지전용제한지역으로 지정할 수 있음(제9조).

◆ 산지전용제한지역에서는 어떠한 경우라도 산지전용을 할 수 없으나 불가피한 특정행위에 대하여만 산지전용이 가능하도록 예외를 두고 있어 보전산지 중에서 행위제한이 가장 강한 지역임.

- 산지전용제한지역은 종전 「산림법」에서 지정 운영하였던 형질변경제한지역제도를 대폭 보완한 제도임.

◆ 한편, 보전산지 중 공익용산지 안에서의 행위제한은 다른 법률과의 중복규제를 피하기 위하여 개별법에서 규정한 제한을 따르도록 하고 있음.

- 공익용산지(산지전용제한지역은 제외) 중 '자연공원법'에 의한 공원구역 안은 「자연공원법」, 「국토계획법」에 의한 보전녹지지역은 「국토계획법」, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 의한 개발제한구역의 행위제한은 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」을 각각 적용토록 하고 있음.[5)]

5) 산지관리법 제12조 제3항, 시행령 제13조제5항.

<표 2-3> 산지에 대한 행위제한 - 보전산지 및 산지전용제한지역

임업용 산지 내 허용 행위[1]	공익용산지 내 허용 행위	
	보안림 등 공익용산지[2]	산지전용제한지역
1) 산지전용제한지역에서 허용된 행위 2) 임도·산림경영관리사 등 산림경영과 관련된 시설 3) 수목원·자연휴양림 및 국가 또는 지방자치단체가 설치하는 삼림욕장·산책로·자연탐방로·등산로 등 공익을 위한 시설 4) 농림어업인의 660㎡ 미만의 주택 및 그 부대시설 5) 농림어업용 생산·이용·가공시설 및 농어촌휴양시설 6) 광물, 지하수 그 밖에 지하자원의 탐사·시추 및 개발과 이를 위한 시설의 설치 7) 석유비축 및 저장시설·전기통신설비 그 밖에 공용·공공용시설 설치 8) 장사등에관한법률의 규정에 의하여 허가를 받거나 신고를 한 묘지·화장장·납골시설의 설치 9) 종교시설 10) 부지면적이 1만제곱미터 미만인 병원·사회복지시설·청소년수련시설·근로자복지시설·공공직업훈련시설 등 공익시설 설치 11) 교육·연구 및 기술개발과 관련된 시설 설치 12) 위의 1)부터 11)까지의 시설외의 시설로서 지역사회개발 및 산업발전에 필요한 시설의 설치 13) 위 1)부터 12)까지의 시설의 설치를 위한 진입로·현장사무소 등 부대시설(1년 이내의 기간동안 임시로 설치하는 시설, 목적사업의 수행을 위한 산지전용기간이 1년 이상인 경우에는 그 산지전용기간으로 함) 14) 그 밖에 가축의 방목, 산채·야생화·관상수의 재배, 물건의 적치, 농로의 설치 등 임업용산지의 목적달성에 지장을 주지 아니하는 범위 안에서 행위	1) 산지전용지역안에서 허용되는 행위 2) 임업용산지에서 허용되는 행위 중 2), 3) 및 6) 에 해당하는 행위 3) 교육·연구 및 기술개발과 관련된 시설로서 과학기술기본법 제9조제1항의 규정에 의한 국가과학기술위원에서 심의한 연구개발사업 중 우주항공기술개발 관련 시설의 설치 4) 다음 규모 이하의 농림어업인의 주택 및 종교시설의 증축 또는 개축 가) 증측의 경우 : 종전 규모(연면적 기준)의 100분의 130 나) 개축의 경우 : 종전규모(연면적 기준)의 100분의 100 5) 위 1) 내지 4)외의 시설로서 다음의 공용·공공용사업을 위하여 필요한 시설의 설치 6) 위 1) 내지 5)까지의 시설의 설치를 위한 진입로·현장사무소 등 부대시설(화장실·창고·숙소·식당 및 주차장으로서 1년 이내의 기간 동안 임시로 설치하는 시설, 목적사업의 수행을 위한 산지전용기간이 1년 이상인 경우 그 산지전용기간) 7) 그 밖에 산채·야생화·관상수의 재배, 농로의 설치 등 공익용산지의 목적달성에 지장을 주지 아니하는 범위 안에서 정하는 행위	1) 국방·군사시설의 설치 2) 사방시설·하천·제방 그 밖에 이에 준하는 국토보전시설의 설치 3) 도로, 철도, 전력·석유 및 가스의 공급시설 등 공용·공공용시설 4) 산림보호·산림자원의 보전 및 증식을 위한 시설의 설치 5) 임업시험연구를 위한 시설로서 다음 기관이 시험림에 설치하는 시험연구시설 - 산림청(그 소속기관을 포함한다) 소속의 임업시험연구기관 - 지방자치단체 소속의 임업시험연구기관 - 고등교육법 제2조의 규정에 의한 학교로서 산림과 관련된 학과 또는 학부를 둔 학교 6) 문화재 및 전통사찰의 복원·보수·이전 및 그 보존관리를 위한 시설과 문화재 및 전통 사찰과 관련된 비석·기념탑 그 밖에 이와 유사한 시설 설치 7)'신에너지및재생에너지개발이용보급촉진법'에 의한 신재생에너지의 이용.보급을 위한 시설의 설치 8) 광업법에 의한 광물의 탐사·시추 시설의 설치 및 갱내채굴·굴진채광하는 것으로서 산지전용하고자 하는 면적이 갱구, 광물의 선별·가공시설 및 진입로를 포함하여 2만제곱미터 미만인 경우 9) 광산피해의방지및복구에관한법률에 따른 광해방지시설의 설치 10)1)부터 8)까지의 규정에 의한 시설을 설치하기 위한 진입로, 현장사무소 등 부대시설의 설치로서 1년 이내(다만, 목적사업의 수행을 위한 산지전용기간이 1년 이상인 경우에는 그 산지전용기간으로 함)의 기간 동안 임시로 설치

자료 : 1) 산지관리법 제12조, 시행령 제12조, 시행규칙 제8조.

2) 보안림,산림유전자원보호림,자연휴양림,사방지,야생동·식물특별보호구역,공원,문화재보호구역 등 (산지관리법 제4조, 시행령 제4조)

나. 산지전용 관련 제도

1) 산지전용 관련 제도의 구분

◆ 산지전용은 산지를 조림·육림 및 토석의 굴취·채취 그 밖에 임산물 생산의 용도 외로 사용하거나 이를 위하여 산지의 형질을 변경하는 것을 말함(법 제2조).

◆ 산지전용 관련 제도에는 크게 산지전용허가제도, 산지전용협의제도, 산지전용신고제도가 있음.

- 산지전용허가, 협의, 신고제도 중 산지전용허가제도가 가장 핵심적 기능을 하고 있음.

◆ 산지전용허가제도는 종전의 산림법에서 산지를 이용하는 행위를 보전임지에서는 "보전임지의 전용"[6]으로, 준보전임지를 포함한 전체 산림에 대하여는 "산림의 형질변경"[7]으로 구분하던 것을 산지전용으로 통합하여 보전산지 또는 준보전산지에 관계없이 허가체계를 단일화한 것임.

◆ 산지전용허가 외에 다른 법률에 의하여 산지전용허가가 의제되는 행정처분을 하기 위하여 산림청장에게 협의를 요청하는 경우가 있는데, 이와 같은 경우가 산지전용협의에 해당되며, 산림청장은 협의에 필요한 서류를 검토하여 산지전용허가 기준에 적합한지의 여부를 검토하게 되어 있음.

- 협의에 필요한 서류 : 산지전용협의요청서, 사업계획서, 산지의 소유권 또는 사용·수익권을 증명할 수 있는 서류, 지형도(1/25,000 이상), 산림전용예정지실측도(1/6,000～1/1,200), 산림조사서, 복구계획서, 표고 및 평균경사도조사서 등(시행령 제16조 ①, 시행규칙 제12조 ②·제10조 ②)

6) 종전 산림법에서 보전임지를 준보전임지의 용도로 이용하는 것으로 규정하고 있다.
7) 일반적으로 "토지의 형상에 변경을 가져오는 행위"를 통칭하며, 종전 산림청 훈령에서는 "식재(조림포함)행위를 제외한 인위적으로 산림의 원형을 변경시키는 행위"로 규정하고 있다.

◆ 산지전용신고제도는 임도·산림경영관리사 등 산림 경영과 관련된 시설의 설치, 산불예방 및 진화와 관련된 시설의 설치, 수목원, 자연휴양림, 산림욕장, 산책로, 탐방로, 등산로 등 산림공익시설의 설치 등을 하고자 할 경우 산지전용 신고를 하도록 되어 있음.

<표 2-4> 산지전용에 따른 행위허가의 구분

구 분		보전산지	준보전산지
산지전용	산지전용허가	임업·공익용산지에서 허용시설	허용시설에 대한 제한은 없음
	산지전용협의	임업·공익용산지에서 허용시설 / 산지전용허가가 의제되는 행정처분	허용시설에 대한 제한은 없음
	산지전용신고	시행령 별표3에 의한 신고시설 및 범위·설치지역·설치조건에 부합한 시설	

2) 산지전용허가 대상 및 절차

◆ 산지전용을 하고자 할 경우에는 그 용도를 정하여 산림청장의 허가를 받아야 하며, 허가받은 사항을 변경하고자 하는 경우에도 산지전용허가를 받아야 함.

◆ 산지전용허가 절차는 산지전용허가 신청, 현지조사 및 심사, 산지전용허가증 교부의 단계로 이루어짐.

<그림 2-5> 산지전용허가 절차

산지전용허가 신청

■ 신청인 → 산림청장

산지의 소유권 또는 사용·수익권을 증명할 수 있는 서류, 지형도(1/25,000 이상), 산림전용예정지실측도(1/6,000~1/1,200), 산림조사서, 복구계획서, 표고 및 평균경사도조사서 등

□□

현지조사 및 심사

■ 산림청장

<중앙산지관리위원회의 심의를 거쳐야 하는 경우>
- 100만㎡ 이상인 산지 중 보전산지가 30% 이상 포함되는 경우
- 산지 면적이 50만㎡ 이상 100만㎡ 미만 : 보전산지 면적이 50만㎡ 이상

□□

산지전용허가증 교부

■ 산림청장 → 신청인

대체산림자원조성비를 납부하거나 복구비를 미리 예치하면 허가증 교부

3) 산지전용허가권의 위임

◆ 산림청장의 산지전용 허가권한은 산지 이용 구분에 따른 산지와 전용면적 규모에 따라 시·도지사와, 시장·군수·구청장, 국유림관리소장, 지방산림청장에게 위임되어 있음.

◆ 보전산지의 경우에는 50만㎡ 이상, 준보전산지는 200만㎡ 이상에 대해서만 산림청장이 허가권을 가지고 있고, 그 이하의 면적에 대해서는 일선 지방자치단체 또는 지방산림청장, 국유림관리소장이 전용여부를 판단함.

<표 2-5> 산지전용허가권

구 분	전용면적(㎡)	허가권자
산지 (보전산지 이외)	200만 이상	산림청장
	50만 ~ 200만	국·공유림/사유림 : 시·도지사 국유림(산림청장 소관) : 지방산림청장
	50만 미만	국·공유림/사유림 : 시장·군구·구청장 국유림(산림청장 소관) : 국유림관리소장
보전산지	50만 이상	산림청장
	3만 ~ 50만	국·공유림/사유림 : 시·도지사 국유림(산림청장 소관) : 지방산림청장
	3만 미만	국·공유림/사유림 : 시장·군구·구청장 국유림(산림청장 소관) : 국유림관리소장

4) 산지전용허가기준의 적용범위와 사업별·규모별 세부기준

◆ 산지전용허가기준은 산지관리법 시행령 제18조 제4항에 규정된 기준을 적용하며, 전용허가에 필요한 세부적인 사항은 시행규칙에 따라 산사태위험지판정기준표의 구체적인 적용방법 및 기준을 적용하도록 되어 있음.

3. 산지관리의 현황

가. 산지구분현황

1) 보전산지와 준보전산지 지정 현황

◆ 전국의 산지는 보전산지가 77.1%인 4,977천ha, 준보전산지가 22.9%인 1,481천ha이며, 보전산지 중에서 임업용산지가 3,548천ha(54.9%), 공익용산지가 1,429천ha(22.1%)로 지정되어 있음.

<표 2-6> 산지이용구분 현황

(단위 : 천ha, %)

구분	보전산지						준보전산지		계		
	임업용		공익용		소계					비율	
	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	산지별	지역별
서울	0	0.0	8	66.7	8	66.7	4	33.3	12	100.0	0.2
부산	0	0.0	22	64.7	22	64.7	12	35.3	34	100.0	0.5
대구	6	12.2	38	77.6	44	89.8	5	10.2	49	100.0	0.8
인천	9	23.1	16	41.0	25	64.1	14	35.9	39	100.0	0.6
광주	0	0.0	16	80.0	16	80.0	4	20.0	20	100.0	0.3
대전	2	7.1	21	75.0	23	82.1	5	17.9	28	100.0	0.4
경기	237	48.3	99	20.2	336	68.4	155	31.6	491	100.0	7.6
강원	386	58.0	94	14.1	480	72.1	186	27.9	666	100.0	10.3
충북	241	55.0	84	19.2	325	74.2	113	25.8	438	100.0	6.8
충남	204	47.4	51	11.9	255	59.3	175	40.7	430	100.0	6.7
전북	205	52.3	86	21.9	291	74.2	101	25.8	392	100.0	6.1
전남	329	49.5	142	21.4	471	70.9	193	29.1	664	100.0	10.3
경북	735	65.3	155	13.8	890	79.1	235	20.9	1,125	100.0	17.4
경남	378	51.7	186	25.4	564	77.2	167	22.8	731	100.0	11.3
제주	12	12.8	21	22.3	33	35.1	61	64.9	94	100.0	1.5
소계	2,744	52.6	1,039	19.9	3,783	72.6	1,430	27.4	5,213	100.0	80.7
북부	315	74.1	101	23.8	416	97.9	9	2.1	425	100.0	6.6
동부	247	69.2	92	25.8	339	95.0	18	5.0	357	100.0	5.5
남부	144	59.8	89	36.9	233	96.7	8	3.3	241	100.0	3.7
중부	41	50.0	34	41.5	75	91.5	7	8.5	82	100.0	1.3
서부	55	40.4	72	52.9	127	93.4	9	6.6	136	100.0	2.1
소계	802	64.6	388	31.3	1,190	95.9	51	4.1	1,241	100.0	19.2
국립산림과학원	2	48.8	2	51.2	4	100.0	0	0.0	4	100.0	0.1
합계	**3,548**	**54.9**	**1,429**	**22.1**	**4,977**	**77.1**	**1,481**	**22.9**	**6,458**	**100.0**	**100.0**

자료 : 산림청, 임업통계연보, 2006

◆ 산지의 지역별 분포현황을 보면, 전국 산지의 17.4%가 경상북도에 분포되어 있고, 강원도, 전라남도에 각각 그 보다 적은 10.3%가 분포되어 있음

◆ 보전산지와 준보전산지의 지역별 분포현황을 보면, 보전산지의 분포 비율은 경상북도가 890천ha로 가장 높고, 그 다음이 564천ha인 경상남도로 나타남.

◆ 한편, 제주도는 도내 산지의 64.9%가 준보전산지로 지정되어 있고, 충남지역도 40.7%가 준보전산지로 지정되어 있어, 다른 지역에 비해 준보전산지의 지정비율이 높음.

2) 산지전용 현황

□ 산지전용 추이

◆ 산지전용 면적은 2001년 7,230ha에서 2005년 9,612ha로 4년간 7.4% 증가하였음.

<그림 2-6> 산지전용 추이



자료 : 산림청, 임업통계연보, 2006

◆ 산지전용 용도별 전용 추이를 살펴보면, 과거에는 산지가 주로 농업용지로 전용되었으나, 최근 들어 도시용지 등으로의 전용비율이 높아지고 있음.

- 2001년도에는 전용된 임야의 16.1%가 농업용지로 전용되었고 83.9%가 도시용지 등으로 전용되었으나 2005년도의 경우 전용된 임야의 89.5%가 도시용지 등으로 전용되었고, 10.4%가 농업용지로 전용되어, 산지의 전용 목적이 시대적인 수요에 따라 변화하고 있는 것으로 나타남.

<표 2-7> 산지전용 추이

(단위 : ha, %)

구분	합계		농업용지[1]		도시용지[2]		기타[3]	
	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율
2001	7,230	100	1,167	16.1	5,223	72.2	840	11.6
2002	6,867	100	969	14.1	4,666	67.9	1,232	17.9
2003	7,240	100	829	11.5	4,988	68.9	1,423	19.7
2004	8,123	100	665	8.2	5,937	73.1	1,521	18.7
2005	9,612	100	1,004	10.4	6,357	66.1	2,251	23.4

주 : 1) 농업용지 : 농지조성, 초지, 축사 및 창고, 농업용로시설
2) 도시용지 : 도로, 공장·택지, 학교, 종교시설, 군사시설, 전기·통신시설, 묘지, 골프장시설, 체육시설, 관광시설, 공용·공공용시설
3) 기타 : 광산, 기타

자료 : 산림청, 임업통계연보, 2006

◆ 전용된 산지의 용도를 구체적으로 살펴보면, 택지, 도로, 공장, 골프장, 농지 순으로 많은 전용이 이루어진 것으로 나타남.

- 2005년도의 산지전용 사례를 보면, 전용된 산지 중에서 택지가 20.0%로 가장 많고, 그 다음 도로가 13.7%, 공장이 13.4%, 골프장이 11.2%로 비교적 높고, 농지가 5.1%임.

<표 2-8> 산지전용 용도별 현황(2005년)

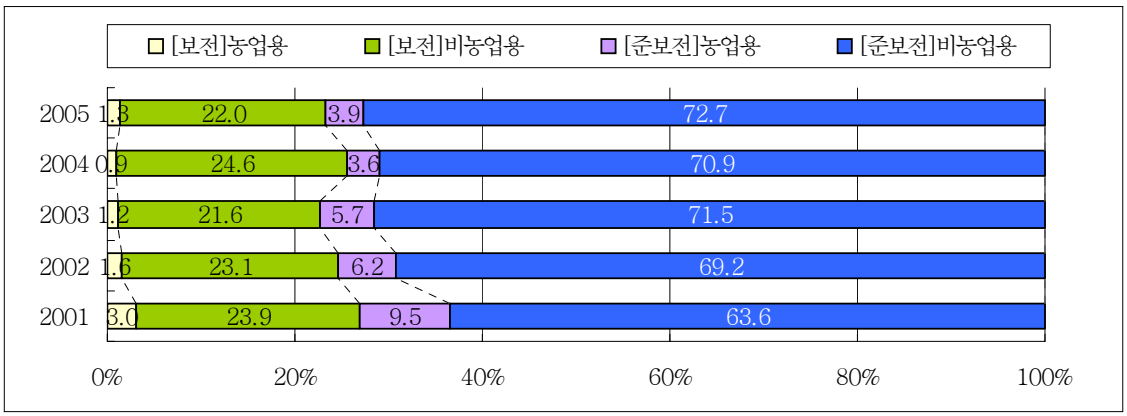
(단위 : ha, %)

용도		보전산지		준보전산지		계	
		면적	비율	면적	비율	면적	비율
농업용	농지	113	1.3	347	3.8	460	5.1
	초지	3	0.0	9	0.1	12	0.1
	소계	116	1.3	356	3.9	472	5.2
비농업용	택지	86	1.0	1,718	19.1	1,804	20.0
	공장	322	3.6	889	9.9	1,211	13.4
	광업	34	0.4	45	0.5	79	0.9
	도로	498	5.5	740	8.2	1,238	13.7
	골프장	240	2.7	766	8.5	1,006	11.2
	스키장	0	0.0	22	0.2	22	0.2
	묘지	14	0.2	38	0.4	52	0.6
	기타	793	8.8	2,336	25.9	3,129	34.7
	소계	1,987	22.0	6,554	72.7	8,541	94.8
합계		2,103	23.3	6,910	76.7	9,013	100.0

자료 : 산림청, 임업통계연보, 2006

◆ 전용된 산지 구성을 보면, 보전산지가 전용되는 비율은 2001년 26.9%에서 2005년 23.3%로 감소하고 있고, 반면에 준보전산지의 전용비율은 높아지고 있음.

<그림 2-7> 용도구분별 산지전용 추이



자료 : 산림청, 임업통계연보, 2006

Ⅲ 법적규제 현황 및 산림관리 실태

제1절 법적규제 현황

제2절 법적규제 산림의 관리 실태

제3장 법적규제 현황 및 산림관리 실태

제1절 법적규제 현황

1. 야생동·식물특별보호구역 〔야생동·식물보호법〕

가. 지정 현황

◆ 환경부장관은 멸종위기 야생동·식물의 보호 및 번식을 위하여 특별히 보전할 필요가 있는 지역에 대하여 야생동·식물특별보호구역으로 지정할 수 있음.

◆ 2006년말 현재 야생동·식물특별보호구역으로 지정된 곳은 544개소에 139,168ha이며, 특별보호구역 1개소당 면적은 270.7ha임.

- 지역별로는 충청북도 지역에 전체의 41.7%에 해당하는 58,099ha의 특별보호구역이 지정되어 있으며, 다음으로는 경상남도 지역에 전체의 25.6%에 해당하는 35,615ha의 특별보호구역이 지정되어 있음.

<표 3-1> 야생동·식물특별보호구역 지정 현황(2006년말 기준)

(단위 : ha)

소재지	야생동·식물보호구역	
	개소수	면 적
계	544	139,168
서 울	4	911
부 산	-	-
대 구	3	302
인 천	4	48
광 주	4	529
대 전	8	175
울 산	5	273
경 기	69	5,895
강 원	34	10,339
충 북	48	58,099
충 남	70	9,594
전 북	52	7,851
전 남	70	6,804
경 북	78	2,733
경 남	95	35,615
제 주	-	-

자료 : 환경통계연감 2007(제20호), 환경부

나. 구역 내 산지현황[8)]

◆ 야생동·식물특별보호구역으로 지정된 1,391.68㎢ 중 산지면적은 537.31㎢로써, 38.61%를 차지하고 있음.

- 지역별 구역내 산지면적을 살펴보면 경상남도 159.60㎢, 전라북도 111.20㎢, 충청북도 81.70㎢의 산지가 있음.

- 서울특별시와 인천광역시, 전라북도 지역의 경우 전체 지정면적 중 대부분이 산지로 구성되어 있음.

<표 3-2> 야생동·식물특별보호구역 내 산지 현황

(단위 : ㎢,%)

구 분	산지(A)	지정면적(B)	비율(A/B)
계	**537.31**	**1,391.68**	**38.61**
서 울	14.42	9.11	158.29
부 산	4.76	-	-
대 구	0.49	3.02	16.23
인 천	0.66	0.48	137.50
광 주	-	5.29	-
대 전	1.55	1.75	88.57
울 산	-	2.73	-
경 기	37.41	58.95	63.46
강 원	8.46	103.39	8.18
충 북	81.67	580.99	14.06
충 남	34.92	95.94	36.40
전 북	111.25	78.51	141.70
전 남	61.79	68.04	90.81
경 북	20.33	27.33	74.39
경 남	159.60	356.15	44.81
제 주	-	-	-

주 : 1. 야생동·식물특별보호구역면적기준은 2006년 말 기준이며, 환경부 2007년도 환경통계연감 참조
2. 공익용 산지면적은 2007.11.30일 기준이며, 산림청 산지정책팀 내부자료 참조
3. 기준시점의 차이로 인해 분석 값이 다를수 있음.

8) 자료의 출처가 다르고(구역 지정현황은 환경부, 산지 면적은 건교부), 기준시점이 상이하여 정확한 비율이라고 할 수는 없으나, 대략적인 구역내 산지 현황을 파악하기 위해 이용함.

다. 규제 내용

1) 지정 및 관리(법 제27조, 제33조)

□ 야생동·식물특별보호구역의 지정(법 제27조)

◆ 환경부장관은 멸종위기 야생동·식물의 보호 및 번식을 위하여 특별히 보전할 필요가 있는 지역에 대하여 야생동·식물특별보호구역(이하 "특별보호구역")으로 지정할 수 있음.

- 토지소유자 등 이해관계 및 지방자치단체장의 의견을 듣고, 관계 중앙행정기관장과 협의 후 지정하여야 함.

◆ 특별보호구역이 군사목적상 또는 천재·지변 그 밖의 사유로 인하여 특별보호구역으로서의 가치를 상실하거나 보전할 필요가 없게 된 경우에는 그 지정을 변경 또는 해제하여야 함.

◆ 또한 특별보호구역을 지정·변경 또는 해제하는 경우에는 보호구역의 위치·면적·지정일시 그 밖에 필요한 사항을 정하여 고시하여야 함.

□ 시·도 야생동·식물보호구역의 지정(법 제33조)

◆ 시·도지사는 멸종위기 야생동·식물 등을 보호하기 위하여 특별보호구역에 준하여 보호할 필요가 있는 지역을 시·도야생동·식물보호구역("시·도보호구역")으로, 시장·군수·구청장은 야생동·식물의 보호를 위하여 필요한 지역을 야생동·식물보호구역("보호구역")으로 각각 지정할 수 있음.

- 토지소유자 등 이해관계인의 의견을 듣고 관계 행정기관장과 협의 후 지정하여야 함.

◆ 시·도보호구역 또는 보호구역을 지정·변경 또는 해제하는 경우에는 환경부령이 정하는 바에 따라 보호구역의 위치·면적·지정일시 그 밖에 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 사항을 고시하여야 함.

2) 행위제한(법 제28조, 제29조)

◆ 법 제28조, 제29조에는 (특별)보호구역 내 훼손 등의 행위를 제한하고, 일정 기간 출입을 제한하거나 금지할 수 있도록 규정되어 있음.

<표 3-3> 특별보호구역내에서의 행위제한

구분	내 용
행위제한 규 정 (①, ③)	**<훼손행위>** - 건축물 그 밖의 공작물의 신축·증축(기존 건축연면적의 2배 이상 증축하는 경우에 한한다) 및 토지의 형질변경 - 하천·호소 등의 구조를 변경하거나 수위 또는 수량에 증감을 가져오는 행위 - 토석의 채취 - 그 밖에 야생동·식물보호에 유해하다고 인정되는 훼손행위로서 대통령령이 정하는 행위 **<기타행위>** - 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제2조의 규정에 의한 특정수질유해물질, 「폐기물관리법」 제2조의 규정에 의한 폐기물 또는 「유해화학물질 관리법」 제2조의 규정에 의한 유독물을 버리는 행위 - 환경부령이 정하는 인화물질을 소지하거나 취사 또는 야영하는 행위 - 야생동·식물의 보호에 관한 안내판 그 밖의 표지물을 오손 또는 훼손하거나 함부로 이전하는 행위 - 그 밖에 야생동·식물의 보호를 위하여 금지하여야 할 행위로서 대통령령이 정하는 행위
행위제한 예외규정 (②)	- 군사목적상 필요한 경우(훼손, 기타 행위 해당) - 천재지변 또는 이에 준하는 대통령령이 정하는 재해가 발생하여 긴급한 조치가 필요한 경우(훼손, 기타 행위 해당) - 특별보호구역 안에서 기존에 실시하던 영농행위를 지속하기 위하여 필요한 행위 등 대통령령이 정하는 행위를 하는 경우(훼손, 기타 행위 해당 - 불가피한 경우 제한 가능) - 그 밖에 환경부장관이 야생동·식물의 보호에 지장이 없다고 인정하여 고시하는 행위를 하는 경우(훼손, 기타행위 해당)
기 타 (①)	- 특별보호구역 중 「문화재보호법」 제2조의 규정에 의한 문화재(보호구역을 포함한다)에 대하여는 그 법이 정하는 바에 따름. ※보호구역 : 지상에 고정되어 있는 유형물이나 일정한 지역이 문화재로 지정된 경우에 해당 지정문화재의 점유 면적을 제외한 지역으로서 그 지정문화재를 보호하기 위하여 지정된 구역.

3) 출입제한(법 제29조)

◆ 환경부장관은 야생동·식물의 보호 및 멸종의 예방을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 특별보호구역의 전부 또는 일부 지역에 대하여 일정한 기간을 정하여 그 지역에의 출입을 제한하거나 금지할 수 있음.

<표 3-4> 특별보호구역내 출입제한 예외규정(법 제29조 ①)

구 분	내 용
출입제한 예외규정	- 야생동·식물의 보호를 위하여 필요한 행위로서 환경부령이 정하는 행위 - 군사목적상 필요한 행위 - 천재·지변 또는 이에 준하는 대통령령이 정하는 재해가 발생하여 긴급한 조치를 하거나 원상복구에 필요한 조치를 하는 행위 - 특별보호구역 안에서 기존에 실시하던 영농행위를 지속하기 위하여 필요한 행위 등 대통령령이 정하는 행위를 하는 경우 - 그 밖에 야생동·식물의 보호에 지장이 없는 것으로서 환경부령이 정하는 행위
기 타	- 「문화재보호법」 제2조의 규정에 의한 문화재(보호구역을 포함한다)에 대하여는 문화재청장과 협의하여야 함.

◆ 출입을 제한하거나 금지하고자 할 때에는 당해 지역의 위치·면적·기간·출입방법 그 밖에 환경부령이 정하는 사항을 고시하고, 출입을 제한하거나 금지하게 된 사유가 소멸된 경우에는 지체없이 그 출입의 제한 또는 금지를 해제·고시하여야 함.

◆ 또한 환경부장관이 정하여 고시하는 야생동물의 번식기에 시·도보호구역 또는 보호구역 안에 들어가고자 하는 자는 환경부령이 정하는 바에 따라 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 하며, 출입제한 예외규정은 다음과 같음.

- 산불의 진화(진화) 및 「자연재해대책법」에 의한 재해의 예방·복구 등을 위한 경우
- 군의 업무수행을 위한 경우
- 그 밖에 자연환경조사 등 환경부령이 정하는 경우

– 해외사례 (1) : 해외의 야생동·식물보호 관련 입법현황 –

국명	법령명	목적 및 주요내용
미국	The Endangered Species Act(1996)	– 멸종직면종, 멸종우려종의 지정 및 관리 – 멸종위기종 복원계획 수립·시행 – 멸종위기종, 위기서식지 보호 의무 및 행위제한 등
	The Clean Water Act	– 수자원(조개류, 어류, 야생동물 등)에 오염물질 투기행위로 영향을 미칠 경우 설치 거부토록 규정
	The Federal Aid in Wildlife Restoration Act	– 야생동물 보호를 위한 재정지원
	The Fish & Wildlife Coordination Act	– 수자원개발계획으로 인한 환경파괴로부터 어류 및 야생동물 보호
	The Fish & Wildlife Conservation Act	– 비수렵용 어류 및 동·식물보호 – 비수렵용 철새의 관측 및 평가 등
	The Wild Exotic Bird Conservation Act	– CITES에 따른 의무 이행을 위한 조류의 수입금지 또는 제한 – 외국산조류보호기금의 조성 등
호주	The Endangered Species Protection Act (1992)	– 멸종위기종, 멸종우려종, 위기생태군락 및 생태계 위협과정의 파악·지정 – 유지, 보전 및 개선을 위한 행위금지 및 제한 – 멸종위기종에 의한 보상·각종지원 및 의무위반에 대한 벌칙 등
독일	연방자연보호법	– CITES 의무이행과 밀접한 관련 – 야생동·식물의 자연상태로 다양하게 유지보호 – 일반적 금지행위 및 특별보호종에 대한 보호조치 등
일본	조수보호및수렵에 관한 법률(1963)	– 조수보호구의 지정관리, 특별보호지구 내에서의 행위제한
	멸종의 위험이 있는 야생동·식물종의 보존에 관한법률	– 희소야생동·식물종의 지정·관리 – 서식지·보호구 등의 지정·관리
	문화재보호법	– 천연기념물의 지정 및 관리
	자연환경보전법	– 원생자연환경보전지역의 지정·관리 – 야생동·식물보호지구의 지정·관리 – 야생동·식물보호지구 내에서의 행위제한
	자연공원법	– 자연공원구역에서의 야생동물보호를 위한 행위규제

- 해외사례 (2) : 해외의 야생동·식물보호구역 지정제도 -

□ 미 국

○ 1892년 최초로 대통령령에 의해 알라스카의 Afognok섬을 연어·기타의 어류·해수(海獸)·조류 등을 보호하기 위하여 국립보호구를 설치함.

○ 1918년 철새조약법의 제정으로 1924년 미시시피 상류 야생생물보호구가, 1928년 유타주 페어리바 철새보호구가 특별법에 의하여 보호구로 지정함.

○ 국립야생생물보호구제도관리법

- 미국의 야생생물보호구는 상이한 시기에 상이한 목적을 가지고 각각의 법률에 의하여 지정되어 왔기 때문에, 그 근거·명칭·관리체계가 각각 달랐음.
- 따라서 이런 문제점을 해결하기 위하여 1962년 보호구 이용에 관한 일반적인 관리기준을 설정하기 위한 보호구레크레이션법이 제정되었고, 1964년에는 보호구세입분배법이 제정되었음.
- 그러나 야생생물보호구의 관리에 있어서 가장 중요한 법은 1966년 제정된 국립야생생물보호구제도관리법 임.
- 국립야생생물보호구제도관리법은 종래 여러 가지 명칭으로 관리되어 왔던 보호구를 단일의 국립야생생물보호구제도(National Wildlife Refuge System)로 통합하여 연방의 어류·야생동물국에 의한 통일적인 관리체제를 확립한 것으로서 획기적인 의의를 가짐.

○ 야생동·식물보호구의 분류

- 야생동·식물보호구체계에 포함되는 보호구역으로는 야생동·식물보호구(National Wildlife Refuge), 야생동·식물관리지역(Wildlife Management Areas), 물새번식지역(Waterfowl Production Area), 어류 및 야생동·식물보호구(National Fish & Wildlife Refuge), 수렵보전지역(National Game Preserve), 습지관리지구(Wetland Management District) 등이 있음.

○ 야생동·식물보호구 지정·관리 현황

- 미국에서는 야생동·식물의 서식공간을 보호하기 위해 500여개의 야생동·식물보호구체계(National Wildlife Refuge System)를 운영하고 있으며, 멸종위기종에 대해 약 59개소의 야생동·식물보호구를 지정·관리함.
- 1,827종의 멸종위기종 가운데 야생동물보호구에 의해 보호되고 있는 멸종위기종은 98종의 식물종을 포함하여 약 250여종임.

○ 미국의 야생동물보호구에 대한 관리는 크게 1) 관리계획의 수립, 2) 지정된 보호구 경계의 변경 또는 확장, 3) 보호구의 신규 지정으로 구분할 수 있음.

□ 호 주

○ 호주의 보호구역(protected areas)은 40개가 넘는 보전지역(reserve system)을 가지고 있으며, 학술적 목적을 가진 1-2종의 보전을 위한 작은 것에서부터 제일 넓은 지역은 동부산호보호공원(Great Barrier Reef Marine Park)지역임.

○ 보호구역 및 보전지역 등은 호주전체 면적의 6.4%를 차지하고 있으며, 대부분은 종다양성 보전 등 다목적으로 이용되고 단지 0.5%만이 순수한 자연보전을 위해 활용됨.

○ 뉴사우스웨일즈(New South Wales, NSW)주의 보호구역

IUCN 보호구역분류	Total Ⅰ-Ⅳ		Total Ⅴ, Ⅵ		전체면적(ha)
국립공원	100(개)	3,757,846(ha)	3	1,253	-
자연보전지역	216	640,031	0	0	-
주 휴양지역	15	117,310	1	1,266	-
전체면적	331	4,515,187	4	2,519	4,517,708

자료 : 한국환경정책평가연구원, 효과적인 야생동·식물 보전·관리체계 및 제도연구, 2001

□ 일 본

○ 야생생물의 감소와 절멸을 방지하고 그 생육지를 보호하기 위하여 여러 가지 자연환경보전보호구를 두고 있음.

○ 우리나라처럼 관련된 법률과 업무가 많으나 부서간 유사한 사항은 통합하거나 긴밀한 협조를 취할 수 있도록 "상설조정위원회"를 두고 있어 부처간 공동의 책임을 질 수 있도록 하고 있음.

<표 3-5> 일본의 야생동·식물보전관련 법률 및 지정주체

법률	목적	지역지정의 종류	지정주체 및 시행년도
자연환경보전법	자연환경을 보전할 필요가 있는 구역에 대한 자연환경의 적정한 보전	-原生자연환경보전지역 -자연환경보전지역 -도도부현자연환경보전지역	환경청, 도도부현 (S.47)
자연공원법	우수한 자연의 경승지를 보호함과 동시에 그 이용의 증진을 도모하며 국민의 건강, 휴양 및 계몽에 이용	-국립공원 -국정공원 -도도부현립 자연공원	환경청, 도도부현 (S.32)
멸종의위험에있는 야생생물종의 보전에관한법률	멸종의 위험이 있는 야생동·식물종의 보호를 도모	-서식지 등 보호구	환경청(H.4)
조수보호및수렵에 관한법률	조수보호사업의 실시 및 수렵을 적정화하고 조수의 보호번식, 유해조수의 구제 및 형성을 도모	-조수보호구 -수렵휴식구, -총렵(銃獵)금지구역, -총렵(銃獵)제한구역	환경청, 도도부현, 시정촌(D.7)
산림법	산림계획, 보안림 등의 산림에 관한 기본사항을 정하여 산림의 지속배양과 산림생산력의 증진을 도모함	-보안림	농림수산부장관, 도도부현(S.26)
문화재보호법	학술상, 예술상 가치가 높은 유적 및 경승지, 천연기념물(지역특유의 동물군집 및 식물군락)을 보전	-천연기념물 -전통적건물보전지구	문부장관, 시정촌(S.25)

자료 : 한국환경정책평가연구원, 효과적인 야생동·식물 보전·관리체계 및 제도연구, 2001

2. 자연공원 (자연공원법)

가. 지정 현황

◆ 자연공원에는 환경부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장이 각각 지정 및 관리하는 국립공원과 도립공원, 군립공원이 있음.

- 2006년말 현재 자연공원은 총 76개소, 7,805.1㎢가 지정되어 있는데, 이중 국립공원은 전체 자연공원 면적의 84.3%에 해당하는 6,580.0㎢(20개소)가 지정되어 있고, 도립공원이 783.8㎢, 군립공원이 441.4㎢ 지정되어 있음.

<표 3-6> 자연공원 현황(2006년말 기준)

공 원 명	소 재 지	면 적(㎢)	지정일자
계	76개소	7,805.099	
국립공원	20개소	6,579.85 (해상 2,680.902)	
지 리 산	전남·북, 경남	471.758	67. 12. 29
경 주	경 북	138.715	68. 12. 31
계 룡 산	충남,대전	64.683	68. 12. 31
한려해상	전남, 경남	545.627 (해상 395.479)	68. 12. 31
설 악 산	강 원	398.539	70. 3. 24
속 리 산	충북, 경북	274.541	70. 3. 24
한 라 산	제주	153.386	70. 3. 24
내 장 산	전남·북	81.715	71. 11. 17
가 야 산	경남·북	77.074	72. 10. 13
덕 유 산	전북, 경남	231.650	75. 2. 1
오 대 산	강 원	303.929	75. 2. 1
주 왕 산	경 북	107.425	76. 3. 30
태안해안	충 남	326.574 (해상 289.543)	78. 10. 20
다도해해상	전남	2,321.512 (해상 1,986.684)	81. 12. 23
북 한 산	서울, 경기	79.916	83. 4. 2
치 악 산	강 원	181.631	84. 12. 31
월 악 산	충북, 경북	287.977	84. 12. 31
소 백 산	충북, 경북	322.383 (해상9.196)	87. 12. 14
월 출 산	전 남	56.100	88. 6. 11
도립공원	23개소	783.818	
군립공원	33개소	441.431	

자료 : 환경부, 환경통계연감, 2007

<표 3-7> 도립·군립공원 현황(2006년말 기준)

공원명	소재지	면적(㎢)	지정일자	공원명	소재지	면적(㎢)	지정일자
도 립 공 원	23개소	783.818		군 립 공 원	33개소	441.431 (해상208.960)	
금오산	경북	37.650	70. 6. 1	강천산	전북 순창군	15.844	81. 1. 7
남한산성	경기	36.447	71. 3.17	천마산	경기 남양주시	12.714	83. 8.29
모악산	전북	42.220	71.12. 2	보경사	경북 포항시	8.509	83.10. 1
무등산	광주, 전남	30.230	72. 5.22	불영계곡	경북 울진군	25.140	83.10. 5
덕 산	충남	21.024	73. 3. 6	덕구온천	경북 울진군	6.054	83.10. 5
칠갑산	충남	32.946	73. 3. 6	상족암	경남 고성군	5.106 (해상 3.772)	83.11.10
대둔산	전북	38.100	77. 3.23	호구산	경남 남해군	2.869	83.11.12
낙 산	강원	8.665	79. 6.22	고소성	경남 하동군	3.177	83.11.14
마이산	전북	17.221	79.10.16	봉명산	경남 사천시	2.645	83.11.14
가지산	경남, 울산	105.429	79.11. 5	거열산성	경남 거창군	4.252	84.11.17
조계산	전남	27.380	79.12.26	기백산	경남 함양군	2.011	83.11.18
두륜산	전남	33.390	79.12.26	황매산	경남 합천군	17.988	83.11.18
선운산	전북	43.700	79.12.27	웅석봉	경남 산청군	17.250	83.11.23
팔공산	대구, 경북	126.280	80. 5.13	선불산	울산 울주군	11.585	83.12. 2
대둔산	충남	24.860	80. 5.22	운문산	경북 청도군	16.200	83.12.29
문경새재	경북	5.300	81. 6. 4	화왕산	경남 창녕군	31.283	84. 1.11
경 포	강원	9.555	82. 6.26	구천계곡	경남 거제시	5.871	84. 2. 4
청량산	경북	48.760	82. 8.21	입 곡	경남 함안군	0.995	85. 1.28
연화산	경남	22.260	83. 9.29	비슬산	대구 달성군	13.000	86. 2.22
태백산	강원	17.440	89. 5.13	제주조각	제주 남제주군	0.370	86. 5.30
팔영산	전남	9.881	98. 8. 4	장안산	전북 장수군	6.380	86. 8.18
천관산	전남	7.606	98.10.13	빙계계곡	경북 의성군	0.840	87. 9.25
연인산	경기	37.474	05. 9.12	고 복	충남 연기군	1.949	90. 1.20
				아미산	강원 인제군	3.160	90. 2.23
				명지산	경기 가평군	12.730	91.10. 9
				방어산	경남 진주시	2.588	93.12.16
				대이리	강원 삼척시	3.665	96.10.25
				마라해양	제주 남제주군	49.755 (해상 49.175)	97. 8.23
				성산일출해양	제주 남제주군	16.156 (해상 16.156)	97. 8.23
				서귀포시립해양	제주 서귀포시	19.540 (해상 19.540)	99. 1. 5
				추 자	제주 북제주군	95.292 (해상 94.481)	00. 8.31
				우도해양	제주 북제주군	25.863 (해상 25.836)	00. 8.31
				월성계곡	경남 거창군	0.650	02. 4.25

자료 : 환경부, 환경통계연감, 2007

◆ 국립공원의 용도지구별 현황으로는 전체 면적의 77.7%가 공원자연환경지구이며, 공원자연보존지구는 21.3%를 차지하고 있음.

- 공원자연마을지구와 공원밀집마을지구, 공원집단시설지구는 전체 국립공원 면적의 1.0% 정도를 차지함.

<표 3-8> 국립공원의 용도지구별 현황

지구별 / 공원별	면적 (㎢)	공원자연보존지구		공원자연환경지구		공원자연마을지구		공원밀집마을지구		공원집단시설지구	
			%		%		%		%		%
계	**6,579.850**	**1,401.395**	**21.3**	**5,113.742**	**77.7**	**25.470**	**0.4**	**24.288**	**0.4**	**14.955**	**0.2**
지리산	471.758	149.839	31.7	320.155	67.9	1.206	0.3	0.099	0.0	0.459	0.1
경주	138.715	30.377	21.9	107.445	77.5	0.654	0.5	0.239	0.1	0.000	0.0
계룡산	64.683	25.372	39.2	37.534	58.0	0.510	0.8	0.576	0.9	0.691	1.1
한려해상	545.627	9.540	1.7	525.226	96.3	4.511	0.8	5.812	1.1	0.538	0.1
설악산	398.539	313.832	78.8	81.344	20.4	0.433	0.1	0.540	0.1	2.390	0.6
속리산	274.541	106.377	38.8	165.099	60.1	1.317	0.5	0.338	0.1	1.410	0.5
한라산	153.386	77.836	50.7	75.550	49.3	0.000	0.0	0.000	0.0	0.000	0.0
내장산	81.715	21.391	26.2	59.686	73.0	0.306	0.4	0.000	0.0	0.332	0.4
가야산	77.074	27.178	35.3	49.328	64.0	0.187	0.2	0.000	0.0	0.381	0.5
덕유산	231.650	70.270	30.3	157.404	68.0	0.722	0.3	0.866	0.4	2.388	1.0
오대산	303.929	135.343	44.6	165.709	54.5	1.509	0.5	0.412	0.1	0.956	0.3
주왕산	107.425	19.873	18.5	87.340	81.3	0.212	0.2	0.000	0.0	0.000	0.0
태안해안	326.574	0.020	0.0	320.981	98.3	0.978	0.3	1.836	0.6	2.759	0.8
다도해상	2,321.512	95.393	4.1	2,208.206	95.1	5.679	0.3	11.998	0.5	0.236	0.0
북한산	79.916	29.742	37.3	48.698	60.9	0.157	0.2	0.570	0.7	0.749	0.9
치악산	181.631	84.218	46.3	93.699	51.6	3.004	1.7	0.216	0.1	0.494	0.3
월악산	287.977	107.975	37.5	177.734	61.7	1.142	0.4	0.786	0.3	0.340	0.1
소백산	322.383	66.872	20.7	254.681	79.0	0.777	0.2	0.000	0.0	0.053	0.1
변산반도	154.715	22.234	14.3	129.898	84.0	2.166	1.4	0.000	0.0	0.417	0.3
월출산	56.100	7.713	13.8	48.025	85.6	0.000	0.0	0.000	0.0	0.362	0.6

자료 : 국립공원관리공단

◆ 국립공원의 토지소유 현황은 전체 면적의 70.1%가 국유지로 나타나고 있으나, 육지의 면적만 고려할 경우 국유지는 49.6%이며, 사유지가 30.3%로 나타나고 있음.

<표 3-9> 국립공원의 토지소유 현황

구 분	면적(㎢)	국유지		공유지		사유지		사찰지	
			%		%		%		%
계	6,579.850 (3,898.948)	4,616.304 (1,935.402)	70.1 (49.6)	439.085 (439.085)	6.8 (11.3)	1,182.818 (1,182.818)	18.1 (30.3)	341.643 (341.643)	5.2 (8.8)

주 : ( )는 육지면적임.
자료 : 국립공원관리공단

나. 구역 내 산지현황

◆ 자연공원 구역으로 지정된 7,805㎢ 중 구역 내 산지면적은 2,932.96㎢으로써, 37.58%를 차지하고 있음.

- 지역별 구역내 산지면적을 살펴보면 경상북도 585.14㎢, 전라남도 421.07㎢, 전라북도에 415.62㎢의 산지가 있음.

<표 3-10> 자연공원구역 내 산지 현황

(단위 : ㎢)

구 분	산지(A)
계	2,932.96
서 울	14.34
부 산	0.00
대 구	42.04
인 천	0.13
광 주	6.04
대 전	12.22
울 산	33.97
경 기	184.82
강 원	357.31
충 북	301.06
충 남	127.91
전 북	415.62
전 남	421.07
경 북	585.14
경 남	274.24
제 주	157.05

주 : 1. 공익용 산지면적은 2007.11.30일 기준이며, 산림청 산지정책팀 내부자료 참조
2. 기준시점의 차이로 인해 분석 값이 다를수 있음.

다. 규제 내용

1) 지정 및 관리

◆ 국립공원은 환경부장관이 지정·관리하고, 도립공원은 특별시장·광역시장 도는 도지사가 각각 지정·관리하며, 군립공원은 시장·군수 또는 자치구의 구청장이 각각 지정·관리함.

◆ 2이상의 행정구역에 걸치는 자연공원의 지정 및 관리
- 도립공원 또는 군립공원으로 지정하고자 하는 지역이 2 이상의 시·도 또는 군의 행정구역에 걸쳐 있는 경우에는 관계 시·도지사 또는 군수는 자연공원의 지정·공원관리청 및 관리방법에 관하여 협의하여야 함.
- 협의가 이루어지지 아니하는 때에는 도립공원에 관하여는 시·도지사가 환경부장관에게 재정(재정)을 신청할 수 있고, 군립공원에 관하여는 관계 군수가 시·도지사에게 재정을 신청할 수 있음.
- 재정이 있은 때에는 자치단체장 간의 협의가 이루어진 것으로 보며, 공원관리청은 협의 또는 재정이 있은 때에는 그 내용을 공고하여야 함.

◆ 공원관리청은 자연공원을 지정한 때에는 환경부령이 정하는 바에 따라 자연공원의 명칭·종류·구역·면적·지정연월일 및 공원관리청과 그 밖의 필요한 사항을 고시하여야 함.

◆ 자연공원을 폐지하거나 구역을 축소·변경할 수 있는 경우
- 1. 군사상 또는 공익상 불가피한 경우로서 대통령령이 정하는 경우와 천재·지변 그 밖의 사유로 자연공원으로 사용할 수 없게 된 경우
- 2. 공원구역 및 공원보호구역에 대한 타당성 여부를 검토한 결과 자연공원의 지정기준에서 현저히 벗어난다고 인정되는 경우

◆ 공원관리청은 제7조의 규정에 의한 자연공원의 지정기준에 맞는 공원주변지역이 있는 경우에는 그 지역을 자연공원에 편입할 수 있음.

2) 공원위원회의 설치

◆ 다음의 일정한 사항을 심의하기 위하여 환경부에 국립공원위원회, 시·도에 도립공원위원회, 군에 군립공원위원회를 설치함.

공원위원회의 심의사항

1. 자연공원의 지정·폐지 및 구역변경에 관한 사항
2. 공원기본계획의 수립에 관한 사항(국립공원위원회에 한한다)
3. 공원계획의 결정·변경에 관한 사항
4. 자연공원의 환경에 중대한 영향을 미치는 사업에 관한 사항
5. 그 밖의 자연공원의 관리에 관한 중요사항

3) 자연공원의 용도지구

□ 용도지구의 결정

◆ 공원관리청은 자연공원을 효과적으로 보전하고 이용할 수 있도록 하기 위하여 다음과 같이 용도지구를 공원계획으로 결정함.

<표 3-11> 자연공원의 용도지구

용도지구	내 용
공원자연보존지구	● 다음 각목의 1에 해당하는 곳으로서 특별히 보호할 필요가 있는 지역 – 가. 생물다양성이 특히 풍부한 곳 – 나. 자연생태계가 원시성을 지니고 있는 곳 – 다. 특별히 보호할 가치가 높은 야생 동·식물이 살고 있는 곳 – 라. 경관이 특히 아름다운 곳
공원자연환경지구	● 자연보존지구의 완충공간(완충공간)으로 보전할 필요가 있는 지역
공원자연마을지구	● 취락 밀집도가 비교적 낮은 지역으로서 주민의 취락생활을 유지하는 데 필요한 지역
공원밀집마을지구	● 취락의 밀집도가 비교적 높거나 지역생활의 중심 기능을 수행하는 지역으로서 주민의 일상생활을 유지하는 데 필요한 지역
공원집단시설지구	● 자연공원에 들어가는 자에 대한 편의제공 및 자연공원의 보전·관리를 위한 공원시설이 모여 있거나 모아 놓기에 알맞은 지역

□ 용도지구내 허용되는 행위의 기준

지 구	허 용 행 위
자연보존지구	가. 학술연구, 자연보호 또는 문화재의 보존·관리를 위하여 필요하다고 인정되는 최소한의 행위 나. 최소한의 공원시설의 설치 및 공원사업 - 일정 부지면적 이하 - 공공, 안전, 조경, 휴양및편의, 교통·운송시설 등 다. 군사·통신·항로표지·수원보호·산불방지시설 등으로서 이 지역에 설치해야 하는 최소한의 시설의 설치 라. 대통령령이 정하는 고증절차를 거친 사찰의 복원과 사찰경내지(사찰경내지)에서의 불사(불사)를 위한 시설 및 그 부대시설의 설치. 다만, 부대시설중 찻집·매점 등 영업시설의 설치는 경내건조물이 정착되어 있는 토지 및 이에 연결되어 있는 그 부속토지에 한함. 마. 문화관광부장관이 종교법인으로 허가한 종교단체의 시설물 중 자연공원으로 지정되기 전의 기존 건축물에 대한 재·개축, 대통령령이 정하는 고증절차를 거친 시설물의 복원 및 연면적 60㎡ 규모 이내의 부대시설 설치 바. 사방사업법에 의한 사방사업으로서 자연 상태로 두면 심각한 자연의 훼손이 우려되는 경우에 이를 막기 위하여 실시되는 최소한의 사업 사. 자연환경지구에서 자연보존지구로 변경된 지역 중 환경부령이 정하는 대상지역·허용기준에 따라 공원관리청과 거주민(공원구역내 거주자로서 주민등록이 되어 있는 자)간에 자발적 협약을 체결하여 행하는 임산물의 채취행위
자연환경지구	가. 자연보존지구에서 허용되는 행위 나. 환경부령이 정하는 밀집하지 아니하는 공원시설의 설치 및 공원사업 - 시행령 제2조의 규정에 의한 공원시설(숙박시설 제외) : 공공, 안전, 문화, 휴양편익, 교통·운수, 상업, 부대시설 - 같은 종류의 상업시설 상호간에는 거리가 1㎞ 이상 다. 환경부령이 정하는 허용기준 범위 안에서의 농지 또는 초지 조성행위 및 그 부대시설의 설치 라. 농업·축산업 등 1차산업 행위 및 환경부령이 정하는 국민경제상 필요한 시설의 설치 - 부대시설을 포함하여 연면적 1,300㎡ 이하이며 2층 이하인 육상양식어업시설·육상종묘생산어업시설 또는 종묘생산농림업시설(육상양식어업시설/육상종묘생산어업시설인 경우 30㎡ 이하의 관리사 추가 설치 가능). - 일정 규모 범위 안에서의 해상양식어업시설 또는 해상종묘생산어업시설(축제식양식어업시설의 신규설치 제외). - 연면적 250㎡ 이하이며 2층 이하인 축산물(양잠·양봉산물 포함. 이하 같다) 생산시설 및 연면적 100㎡ 이하의 부대시설 - 부대시설을 포함하여 연면적 600㎡ 이하이며 2층 이하인 농산물·임산물·수산물 또는 축산물의 보관시설, 건조·포장 등의 가공시설 또는 판매시설. 마. 임도의 설치(산불진화 등 불가피한 경우), 조림, 육림, 벌채, 생태계 복원 및 사방사업법에 의한 사방사업 바. 자연공원으로 지정되기 전부터 그 지구 안에 있는 기존 건축물에 대하여 주위 경관과 조화를 이루도록 하는 범위 안에서 실시되는 것으로서 환경부령이 정하는 규모 이하의 증축·개축·재축 및 그 부대시설의 설치와 천재지변이나 공원사업으로 이전이 불가피한 건축물의 이축 - 1. 기존 건축물의 연면적 범위 안에서의 개축 및 재축과 다음의 기준에 의한 증축 가> 지상층은 기존 지상층의 연면적을 포함하여 100㎡ 이하이고, 기존 층수를 포함하여 2층 이하일 것 나> 지하층은 기존 지하층의 면적을 포함하여 100㎡ 이하일 것 - 주거용 건축물의 부대시설로서 연면적 30㎡ 이하의 부대시설 설치 - 천재지변이나 공원사업 시행으로 인한 기존 건축물의 연면적 범위(기존 건축물의 연면적이 100㎡ 미만인 경우에는 100㎡) 안에서의 이축 사. 자연공원을 보호하고 자연공원에 들어가는 자의 안전을 지키기 위한 사방·호안·방화·방책 및 보호시설 설치 아. 군사훈련 및 농로·제방의 설치 등 대통령령이 정하는 국방상·공익상 필요한 최소한의 행위 또는 시설의 설치 자. 「장사 등에 관한 법률」에 의한 개인묘지의 설치(섬지역에 거주하는 주민이 사망한 경우)

자연마을지구	가. 자연환경지구에서 허용되는 행위 나. 환경부령이 정하는 규모 이하의 주거용 건축물의 설치 및 생활환경 기반시설의 설치 – 1. 연면적 200㎡ 이하이고 건폐율 60% 이하이며 높이 2층 이하인 단독주택(다중주택 및 다가구주택 포함) – 2. 연면적 330㎡ 이하이고 건폐율 60% 이하이며 높이 3층 이하인 다세대 주택(개축 또는 재축에 한한다) 다. 자연마을지구의 자체 기능상 필요한 시설 또는 행위로서 환경부령이 정하는 시설의 설치 또는 행위 – 규모 연면적 300㎡ 이하이고 건폐율 60% 이하이며 높이 3층 이하인 다음의 시설 – 1.「건축법 시행령」 별표 1 제3호의 제1종 근린생활시설 및 제4호의 제2종 근린생활시설 중 총포판매소·단란주점 및 안마시술소를 제외한 시설 – 2. 초등학교 – 3.「농어촌정비법」 제2조 제8호의2 라목의 규정에 의한 농어촌민박사업용 시설 – 4.「건축법 시행령」 별표 1 제15호 바목의 액화가스판매소 – 5. 섬지역과 만조시 4면이 바다로 둘러 싸이게 되는 해안지역에서 거주민의 장사를 위하여 설치하는 개인묘지·가족묘지 및 납골시설 – 6. 섬지역에 설치하는 화장장·분뇨처리시설 및 쓰레기처리시설 라. 환경오염을 일으키지 아니하는 가내공업(가내공업)
밀집마을지구	자연공원의 보전·관리에 심각한 지장을 주지 아니하는 행위(행위의 기준은 환경부령으로 정함). – 1. 공원시설이 아닌 시설로서 건폐율 60%을 초과하거나 3층을 초과하는 시설의 설치 (해안 및 섬지역인 경우에는 건폐율 60%을 초과하거나 4층을 초과하는 시설) – 1의2. 「관광진흥법」 제3조의 규정에 의한 관광숙박업을 위한 시설(이하 "관광숙박시설") – 2. 안마시술소·유흥주점·투전기업소·카지노업소·무도장 및 무도학원의 설치 – 3. 교도소(구치소·소년원 및 소년감별소 포함)·감화원, 기타 범죄자의 갱생·보육·교육·보건 용도시설 설치 – 4. 섬지역 외의 지역에서의 화장장·분뇨처리시설 및 쓰레기처리시설의 설치 – 5. 도축장·도계장 및 폐차장의 설치 – 6.「건축법 시행령」 별표 1 제15호의 위험물제조·저장소, 유독물보관·저장시설, 고압가스충전·저장소의 설치 – 7. 대기, 수질, 소음·진동, 폐기물 등 환경유해 공장시설(가–바)
집단시설지구	가. 공원시설 및 그 부대시설의 설치 나. 집단시설지구로 결정되기 전의 기존 건축물에 대한 기존 건축물의 연면적 범위 내의 개축 및 재축

4) 행위에 대한 제한

□ 행위 허가

◆ 공원구역에서 공원사업외의 다음에 해당하는 행위를 하고자 하는 자는 공원관리청의 허가를 받아야 함(다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항에 대하여는 공원관리청에 신고를 하거나 신고를 생략할 수 있음).

- 1. 건축물 그 밖의 공작물을 신축·증축·개축·재축 또는 이축하는 행위
- 2. 광물을 채굴하거나 흙·돌·모래·자갈을 채취하는 행위
- 3. 개간 등 토지의 형질변경 행위(지하 굴착 및 해저 형질변경 포함)
- 4. 수면을 매립하거나 간척하는 행위
- 5. 하천 또는 호소의 물높이나 수량(수량)을 늘거나 줄게 하는 행위
- 6. 야생동물(해중동물 포함)을 잡는 행위
- 7. 나무를 베거나 야생식물(해중식물 포함)을 채취하는 행위
- 8. 가축을 놓아 먹이는 행위
- 9. 물건을 쌓아두거나 묶어 두는 행위
- 10. 경관을 해치거나 자연공원의 보전·관리에 지장을 줄 우려가 있는 건축물의 용도변경 등

◆ 공원관리청은 다음에 해당하는 경우에 한하여 허가를 할 수 있음.

- 1. 용도지구에서 허용되는 행위의 기준에 맞을 것
- 2. 공원사업의 시행에 지장을 주지 아니할 것
- 3. 보전이 필요한 자연 상태에 영향을 미치지 아니할 것
- 4. 공중의 이용에 현저한 지장을 주지 아니할 것

◆ 공원관리청이 허가를 하고자 하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 관계 행정기관의 장과 협의하여야 하며, 대통령령이 정하는 규모 이상의 행위에 대하여는 해당 공원위원회의 심의를 거쳐야 함.

- 공원관리청이 관계 행정기관과 협의를 할 때에는 허가신청서 사본 및 관련 자료를 관계 행정기관에 송부하여야 함.

공원위원회의 심의 사항(규모)

1. 부지면적이 2천㎡ 이상인 시설을 설치하는 경우(군사시설의 경우에는 부대의 증설·창설 또는 이전을 위하여 시설을 설치하는 경우에 한함)
2. 도로·철도·삭도·궤도 등의 교통·운수시설을 1㎞ 이상 신설하거나 1㎞ 이상 확장 또는 연장하는 경우
3. 광물을 채굴(해저광물 채굴 포함)하는 경우 또는 채취 면적이 1천㎡ 이상이거나 채취량이 1만톤 이상인 흙·돌·모래 등을 채취하는 경우
4. 5천㎡ 이상의 개간·매립·간척 그 밖의 토지형질 변경을 하는 경우(군사시설의 경우 부대의 증설·창설 또는 이전을 위하여 시설을 설치하는 경우에 한함)
5. 만수면적이 10만㎡ 이상이거나 총저수용량이 100만㎥ 이상이 되는 댐·하구언·저수지·보 등 수자원 개발사업을 하는 경우
6. 해상양식어업시설 또는 해상종묘생산어업시설을 설치하는 경우로서 별표 2의 공원위원회 심의대상에 해당하는 경우(다만, 기간을 정하여 허가되었던 시설로서 같은 장소, 같은 규모, 같은 양식방법의 시설에 대하여 새로이 한시적으로 기간을 정하여 허가를 하는 경우 제외)

□ 영업 등의 제한

◆ 공원관리청은 공원사업을 시행하거나 자연공원의 보전·이용·보안과 그 밖의 관리를 위하여 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 영업과 그 밖의 행위를 제한하거나 금지할 수 있음.

- 공원관리청이 영업과 그 밖의 행위를 제한하거나 금지하고자 하는 때에는 미리 인터넷 홈페이지에 게재하고, 안내판을 설치하는 등의 방법으로 이를 공고하여야 함.

□ 퇴거조치

◆ 공원관리청은 환경오염 예방, 탐방질서 유지, 경관보전 등 자연공원의 보전·관리를 위하여 불가피한 경우로서 공원위원회의 심의를 거쳐 지역주민에 대한 집단이주대책을 수립한 때에는 해당지역주민의 퇴거 등 필요한 조치를 명할 수 있음.

5) 협의 및 허가의제

□ 자연공원의 형상변경에 관한 협의

◆ 다음 사항이 자연공원에 포함되는 경우에 공원관리청이 그 지역에 대하여 제23조(행위허가) 및 제25조 제3항(공원보호구역내 행위허가)의 규정에 의한 허가를 하고자 하는 때(자연공원의 형상 변경의 경우에 한함)에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 함.

- 전통사찰보존법 제2조 제3호의 규정에 의한 경내지
- 문화재보호법 제2조 제1항의 규정에 의한 문화재(동법 제9조의 규정에 의한 보호물 및 보호구역을 포함)
- 산림자원의조성및관리에관한법률 제19조·제43조 또는 제47조의 규정에 의한 채종림·수형목·보안림·산림유전자원보호림·시험림·보호수
- 국유림의경영및관리에관한법률에 의한 국유림

□ 허가에 관한 협의 등

◆ 공원관리청의 허가를 받아야 하는 사항으로서 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관이 시행하는 사업에 관하여는 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 또는 정부투자기관의 장은 공원관리청과 협의하여야 하며, 협의가 이루어진 경우에는 이 법에 의한 허가를 받은 것으로 봄.

◆ 자연공원 안에서 건축법 등 타 법률에 의하여 허가 또는 인가 등을 하고자 하는 행정기관의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 공원관리청과 협의하여야 하며, 협의가 이루어져 관계 행정기관의 장의 허가 또는 인가 등을 받은 경우에는 공원관리청의 허가를 받은 것으로 봄.

- 다만, 문화재보호법 제2조제2항의 규정에 의한 지정문화재와 그 보호물의 증축·개축·재축·이축과 외부를 칠하는 행위에 관하여는 공원관리청과 협의 없이 관계 행정기관의 장의 허가를 받은 경우에는 공원관리청의 허가를 받은 것으로 봄.

◆ 공원관리청은 협의대상이 대통령령이 정하는 규모 이상의 행위에 해당되는 경우에는 해당 공원위원회의 심의를 거쳐야 함.

□ 자연공원의 지정에 따른 특례

◆ 이 법에 의하여 공원관리청의 허가를 받거나 신고를 하여야 할 사항으로서 자연공원의 지정 전에 다른 법령에 따라 허가 등을 받거나 신고를 한 사항에 관하여는 공원관리청의 허가를 받거나 신고를 한 것으로 봄.

□ 다른 법률에 의한 허가 등의 의제

◆ 공원관리청이 공원계획을 결정하거나 변경한 때에는 다음 각호의 인가·허가·면허·승인 또는 동의를 받거나 협의를 한 것으로 봄.

- 1.「수도법」제52조 및 제54조의 규정에 의한 전용수도의 설치인가
- 2.「하천법」 제30조에 따른 하천공사 시행의 허가, 동법 제33조에 따른 하천의 점용허가 및 동법 제50조에 따른 하천수의 사용허가
- 3. 공유수면관리법 제5조의 규정에 의한 공유수면의 점용 및 사용허가
- 4. 공유수면매립법 제9조의 규정에 의한 공유수면의 매립면허
- 5. 도로법 제34조의 규정에 의한 도로공사의 시행허가 및 동법 제40조의 규정에 의한 도로의 점용허가
- 6. 사도법 제4조의 규정에 의한 사도의 개설허가
- 7. 산지관리법 제14조·제15조의 규정에 의한 산지전용허가 및 신고, 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제19조 제5항, 제36조 제1항·제4항 및 제45조 제1항·제2항의 규정에 의한 입목벌채 등의 허가·신고
- 8. 사방사업법 제14조의 규정에 의한 사방지 안에서의 벌채 등의 허가
- 9. 군사시설보호법 제7조의 규정에 의한 군사시설에의 출입허가
- 10. 농지법 제34조 제1항의 규정에 의한 농지의 전용허가 및 협의
- 11. 국토의계획및이용에관한법률 제56조 제1항(제4호 제외)의 규정에 의한 개발행위허가

3. 문화재보호구역 (문화재보호법)

가. 지정 면적 및 구역내 산지 현황

◆ 문화재보호 구역으로 지정된 775.2㎢[9] 중 구역 내 산지면적은 327.23㎢로써, 42.21%를 차지하고 있음.

- 지역별 구역내 산지면적을 살펴보면 강원도 74.03㎢, 경상남도 52.03㎢, 경상북도 51.34㎢, 전라남도 30.83㎢의 산지가 있음.

<표 3-12> 문화재보호구역 내 산지 현황

(단위 : ㎢)

구 분	산지(A)
계	327.23
서 울	6.53
부 산	21.96
대 구	0.26
인 천	4.09
광 주	2.00
대 전	1.86
울 산	0.96
경 기	27.60
강 원	74.03
충 북	7.15
충 남	10.84
전 북	28.03
전 남	30.83
경 북	51.34
경 남	52.03
제 주	7.73

주 : 1. 공익용 산지면적은 2007.11.30일 기준이며, 산림청 산지정책팀 내부자료 참조
2. 기준시점의 차이로 인해 분석 값이 다를수 있음.

9) 문화재보호구역면적기준은 2006년 말 기준이며, 통계청 2006년 국가지정문화재 지정보호구역 참조

나. 정의

◆ 문화재보호구역이란 지상에 고정되어 있는 유형물이나 일정한 지역이 문화재로 지정된 경우에 해당 지정문화재의 점유 면적을 제외한 지역으로서 그 지정문화재를 보호하기 위하여 지정된 구역을 말함.

다. 규제 내용

1) 지정 및 관리

□ 국가지정문화재의 지정

◆ 보호물 또는 보호구역의 지정

- 문화재청장은 문화재 보호를 위하여 특히 필요하면 이를 위한 보호물 또는 보호구역을 지정할 수 있음
- 문화재청장은 보호물 또는 보호구역을 지정하면 일정한 기간을 두고 지정의 적정성 여부를 검토하여야 함

◆ 보호물 또는 보호구역의 지정기준

- 국보, 보물, 사적, 명승, 천연기념물 및 중요민속자료의 보호물 또는 보호구역의 지정기준은 다음 <표>와 같음.
- 문화재청장은 자연적 조건, 인위적 조건, 그 밖의 특수한 사정이 있어 특히 필요하다고 인정하면 보호구역의 지정기준을 확대하거나 축소할 수 있음.

<표 3-13> 보호물 또는 보호구역의 지정기준(시행규칙 제4조 별표 2)

구분	지 정 기 준
1. 국보·보물 및 중요민속자료의 보호구역	1. 목조 및 석조건축물은 각 추녀 끝이나 또는 건물 최돌출점에서 수직선으로 닿는 각 지점을 서로 연결하는 선에서 20미터부터 100미터(사찰건조물의 경우에는 2천 미터) 이내의 구역 2. 석탑·전탑 등은 지대석에서 10미터부터 25미터 이내의 구역 3. 석비·부도·석종·석불(건물 내에 안치된 것은 제외한다) 등은 대석의 최돌출점에서 10미터부터 20미터 이내의 구역 4. 첨성대는 하부 기단에서 50미터부터 100미터 이내의 구역 5. 석빙고는 벽면 상부 지면에서 20미터부터 100미터 이내의 구역 6. 석굴은 하부 기단에서 100미터부터 500미터 이내의 구역 7. 마애불은 불상을 중심으로 하여 반경 30미터부터 50미터 이내의 사방구역 8. 당간지주·석등·노주·석조 등은 각 물체를 중심으로 하여 반경 10미터부터 20미터 이내의 사방구역 9. 석교는 교대 및 교각에서 10미터부터 30미터 이내의 구역 10. 그 밖의 국보·보물 또는 중요민속자료는 각각 그 보호에 필요하다고 인정되는 구역
2. 사적의 보호구역	1. 성곽 등은 성 벽면 하부 기석에서 외향 및 내향 각각 20미터부터 50미터 이내의 구역 2. 성·산성·성내전역을 지정하는 경우에는 벽면 하부 기석에서 외향 20미터부터 50미터 이내의 구역 3. 제방은 성곽에 준한다. 4. 왕릉·고분묘 등은 봉토 하단에서 10미터부터 1천 미터 이내의 구역 5. 사지·사우지·전묘지·고궁 등은 담장 또는 경계선에서 5미터부터 50미터 이내의 구역 6. 목조건축물·석조건축물, 그 밖의 시설물 등은 국보·보물의 보호구역의 지정기준에 따른다. 7. 그 밖의 사적의 보호구역은 그 보호상 필요하다고 인정되는 구역
2의2. 명승의 보호구역	경승지의 보호에 필요하다고 인정되는 구역
3. 천연기념물의 보호구역	1. 동물·지질광물·천연보호구역·자연현상은 그 보호에 필요하다고 인정되는 구역 2. 식물은 입목을 중심으로 하여 반경 5미터 이상 100미터 이내의 구역
4. 보호물	1. 지상의 건축물 또는 그 밖의 시설물은 철책·석책·위장 그 밖에 해당 문화재의 보호를 위한 시설물 2. 동종·석비·불상 등은 종각·비각·불각 3. 그 밖의 문화재는 그 보관되어 있는 건물이나 보호시설
5. 보호물이 있는 경우의 보호구역	1. 보호물이 건축물로 되어 있는 경우에는 각 추녀 끝 또는 이에 준하는 부분 기타 최돌출점에서 수직선으로 닿는 각 지점을 연결하는 선에서 외향 5미터부터 50미터 이내의 구역 2. 보호물이 석책·철책·위장 등으로 되어 있는 경우에는 그 하부 기석에서 2미터부터 20미터 이내의 구역

□ 시·도지정문화재의 지정

◆ 시·도지사는 그 관할 구역에 있는 문화재로서 국가지정문화재로 지정되지 아니한 문화재 중 보존가치가 있다고 인정되는 것을 시·도지정문화재로 지정할 수 있음.

- 시·도지사는 지정되지 아니한 문화재 중 향토문화보존상 필요하다고 인정하는 것을 문화재자료로 지정할 수 있음

□ 문화재의 보존·관리 및 활용계획 수립

◆ 문화재청장은 시·도지사와의 협의를 거쳐 국가지정문화재의 보존·관리 및 활용에 관한 기본계획을 수립할 수 있음.

◆ 문화재청장은 수립한 기본계획을 시·도지사에게 알려야 하며, 시·도지사는 그 기본계획에 따른 세부시행계획을 수립·시행하여야 함.

2) 행위제한

◆ 국가지정문화재에 대하여 다음의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화재청장의 허가를 받아야 함(허가 사항을 변경하려는 경우도 동일).

- 1. 명승이나 천연기념물로 지정되거나 가지정된 구역 또는 그 보호구역 안에서 동물, 식물, 광물을 포획(포획)·채취(채취)하거나 이를 그 구역 밖으로 반출하는 행위
- 2. 국가지정문화재를 탁본 또는 영인(영인)하거나 그 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 촬영을 하는 행위
- 3. 국가지정문화재(보호물, 보호구역과 천연기념물 중 죽은 것 포함)의 현상을 변경(천연기념물 표본·박제 행위 포함)하거나 그 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위로서 문화관광부령으로 정하는 행위

□ 국가지정문화재의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위

◆ 국가지정문화재가 소재하는 지역의 수로의 수질 및 수량에 영향을 줄 수 있는 수계에서 행하여지는 건축공사 또는 제방축조공사 등의 행위

◆ 국가지정문화재의 외곽 경계로부터 500m 이내의 지역(다목의 경우에는 건설공사로부터 문화재를 보호하기 위하여 시·도지사가 문화재청장과 협의하여 조례로 정하는 지역)에서 행하여지는 다음의 행위

- 가. 해당 국가지정문화재의 보존에 영향을 줄 수 있는 지하 50m 이상의 굴착행위
- 나. 해당 국가지정문화재의 보존에 영향을 줄 수 있는 소음·진동 등을 유발하거나 대기오염 물질·화학물질·먼지·열 등을 방출하는 행위
- 다. 해당 국가지정문화재의 보존에 영향을 미치거나 경관을 저해할 우려가 있는 건축물 또는 시설물을 설치·증설하는 행위
- 라. 해당 국가지정문화재의 보존에 영향을 미칠 수 있는 토지와 임야의 형질을 변경하는 행위

◆ 국가지정문화재와 연결된 유적지를 훼손함으로써 국가지정문화재의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위

◆ 천연기념물이 서식·번식하는 지역에서 천연기념물의 둥지나 알에 표시를 하거나, 그 둥지나 알을 채취하거나 손상시키는 행위

◆ 그 밖에 국가지정문화재 외곽 경계의 외부지역에서 행하여지는 행위로서 문화재청장 또는 해당 지방자치단체의 장이 국가지정문화재의 역사적·예술적·학술적·경관적 가치와 그 주변 환경에 영향을 미칠 우려가 있다고 인정하여 고시하는 행위

□ 국가지정문화재의 현상 변경 행위

◆ 국가지정문화재를 수리, 정비, 복구, 보존처리 또는 철거하는 행위
◆ 국가지정문화재를 포획·채취·사육하거나 표본·박제·매장·소각하는 행위
◆ 국가지정문화재 또는 보호구역 안에서 행하여지는 다음의 행위

- 가. 건축물 또는 도로·관로·전선·공작물·지하구조물 등 각종 시설물을 신축, 증축, 개축, 이축 또는 용도 변경하는 행위
- 나. 수목을 심거나 제거하는 행위
- 다. 토지 및 수면의 매립·간척·굴착·천공·절토·성토 등 지형 또는 지질의 변경을 가져오는 행위
- 라. 수로, 수질 및 수량에 변경을 가져오는 행위
- 마. 소음·진동 등을 유발하거나 대기오염물질·화학물질·먼지 또는 열 등을 방출하는 행위
- 바. 오수·분뇨·폐수 등을 살포, 배출, 투기하는 행위
- 사. 동물을 사육하거나 번식하는 등의 행위
- 아. 토석, 골재 및 광물과 그 부산물 또는 가공물을 채취, 반입, 반출, 제거하는 행위
- 자. 광고물 등을 설치, 부착하거나 각종 물건을 야적하는 행위

3) 다른 법률과의 관계

◆ 문화재청장이「자연공원법」에 따른 공원구역 또는 공원보호구역에서 대통령령으로 정하는 면적 이상의 지역을 대상으로 다음의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려면 해당 공원관리청과 협의하여야 함.

- 일정한 지역을 사적, 명승, 천연기념물로 지정하는 경우(3만㎡ 이상)
- 문화재보호구역을 지정하는 경우(3만㎡ 이상)
- 제34조에 따른 허가나 변경허가를 하는 경우(전지역)

◆ 「자연공원법」에 따른 공원구역 등에서 제34조(제75조제2항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따라 허가를 받으면「자연공원법」제23조와 제25조에 따른 공원의 점용과 사용 등의 허가를 받은 것으로 봄.

◆ 제5조, 제7조부터 제9조까지 또는 제71조제1항에 따라 국가지정문화재 또는 시·도지정문화재로 지정되거나 그의 보호물 또는 보호구역으로 지정·고시된 지역이「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제6조 제1호에 따른 도시지역에 속하는 경우에는 동법 제37조 제1항 제6호에 따른 보존지구로 지정·고시된 것으로 봄.

4. 상수원보호구역 (수도법)

가. 지정 현황

◆ 환경부장관은 상수원의 확보와 수질 보전을 위하여 필요하다고 인정되는 지역을「상수원 보호를 위한 구역(약칭 "상수원보호구역")」으로 지정하거나 변경할 수 있음.

◆ 2006년말 현재 전국의 상수원보호구역은 총 351개소에 1,278.7㎢가 지정되어 있으며, 지역별로는 전라남도에 전체의 16.9%에 해당하는 216.2㎢의 상수원보호구역이 지정되어 있으며, 다음으로는 경기, 경북, 경남 순임.

<표 3-14> 상수원보호구역 지정 현황(2006년말 기준)

시·도별	지정개소	면적(㎢)	인구(명)
계	351	1,278.706	47,053
서 울	1	6.453	87
부 산	1	93.023	12,768
대 구	3	53.715	1,756
인 천	-	-	-
광 주	5	30.140	403
대 전	1	77.708	4,139
울 산	2	9.559	9
경 기	13	206.882	13,206
강 원	58	102.072	1,482
충 북	14	115.573	3,953
충 남	18	19.690	1,646
전 북	16	72.289	1,191
전 남	78	216.159	2,113
경 북	85	154.026	1,482
경 남	43	119.595	2,619
제 주	13	1.822	199

자료 : 환경통계연감 2007(제20호), 환경부

나. 구역 내 산지현황

◆ 상수도보호구역으로 지정된 1,278.71㎢ 중 구역 내 산지면적은 610.73㎢로서, 47.76%를 차지하고 있음..

- 지역별 구역내 산지면적을 살펴보면 경기도 지역에 134.94㎢의 산지가 있으며, 전라남도는 119.3㎢, 경상남도는 77.86㎢의 산지가 있음.

- 지정 구역내 산지가 차지하는 비율은 대구광역시(82.95%)와 경기도(65.22%), 경상남도(65.1%) 순으로 나타났음.

<표 3-15> 상수원보호구역 내 산지 현황

(단위 : ㎢,%)

구 분	산지(A)	지정면적(B)	비율(A/B)
계	610.73	1,276.71	47.76
서 울	0.05	6.45	0.76
부 산	57.19	93.02	61.47
대 구	44.56	53.72	82.95
인 천	-	-	-
광 주	4.54	30.14	15.07
대 전	39.43	77.71	50.74
울 산	3.45	9.56	36.05
경 기	134.94	206.88	65.22
강 원	31.39	102.07	30.75
충 북	19.10	115.57	16.53
충 남	2.00	19.69	10.15
전 북	26.71	72.29	36.95
전 남	119.30	216.16	55.19
경 북	49.04	154.03	31.84
경 남	77.86	119.60	65.10
제 주	1.19	1.82	65.08

주 : 1. 상수원보호구역면적기준은 2006년 말 기준이며, 환경부 2007년도 환경통계연감 참조
2. 공익용 산지면적은 2007.11.30일 기준이며, 산림청 산지정책팀 내부자료 참조
3. 기준시점의 차이로 인해 분석 값이 다를수 있음.

다. 규제 내용

1) 지정 및 관리(법 제7조, 제8조)

◆ 환경부장관은 상수원의 확보와 수질 보전을 위하여 필요하다고 인정되는 지역을 상수원 보호를 위한 구역(약칭 "상수원보호구역")으로 지정하거나 변경할 수 있음.

- 환경부장관은 상수원보호구역을 지정하거나 변경하면 지체 없이 공고하여야 함.

◆ 상수원보호구역은 해당 구역을 관할하는 시장·군수·구청장이 관리하며, 상수원보호구역이 둘 이상의 시·군·구의 관할 구역에 걸치거나 그 밖에 특별한 이유가 있으면 대통령령으로 정하는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 관리함.

◆ 환경부장관은 상수원보호구역의 관리상태를 환경부령으로 정하는 바에 따라 평가하고 관계 행정기관장에게 그 구역의 적정한 관리를 위하여 필요한 조치를 요청할 수 있음.

2) 행위제한(법 제7조 제3항, 법 시행령 제12조, 제13조)

구 분	내 용
행위제한 규 정 (법 제7조 제3항)	**<버리면 안되는 물질>** - 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제2조제7호 및 제8호에 따른 수질오염물질·특정수질유해물질 - 「유해화학물질 관리법」 제2조제7호에 따른 유해화학물질 - 「농약관리법」에 따른 농약 - 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물 - 「하수도법」 제2조제1호·제2호에 따른 오수·분뇨 - 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 가축분뇨

	<대통령령으로 정하는 금지행위(법 시행령 제12조)> - 가축을 놓아기르는 행위 - 수영·목욕·세탁 또는 뱃놀이를 하는 행위 - 행락·야영 또는 야외 취사행위 - 어패류를 잡거나 양식하는 행위(다만, 환경부령으로 정하는 자가 하는 환경부령으로 정하는 어로행위는 제외). 단, 면허·허가를 받았거나 신고를 한 자의 경우 그 유효기간까지는 어패류를 잡거나 양식하는 행위 가능. - 자동차를 세차하는 행위 - 「하천법」 제2조제1항제2호에 따른 하천구역에 해당하는 지역에서 농작물을 경작하는 행위(다만, 「친환경농업육성법」 제16조제1항에 따른 친환경농산물(일반친환경농산물은 제외)은 같은 법 제17조제3항에 따른 인증기준에 따라 경작하는 행위는 제외).
행위제한 예외규정 (허가필요) (법 제7조 제4항)	- 건축물, 그 밖의 공작물의 신축·증축·개축·재축·이전·변경 또는 제거 - 입목 및 대나무의 재배 또는 벌채 - 토지의 굴착·성토, 그 밖에 토지의 형질변경 ※대통령령으로 정하는 경미한 행위인 경우에는 신고 **<행위허가 기준(법 시행령 제13조)>** - 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제2조제9호에 따른 공공처리시설 - 「하수도법」 제2조제9호에 따른 공공하수처리시설 - 상수원보호구역의 유지·보호에 지장이 없다고 인정되는 경우로서 상하수도시설·환경오염방지시설 또는 보호구역관리시설의 제거 - 상수원의 보호를 위한 수원림의 조성·관리를 위하여 필요한 나무의 재배·벌채와 공공사업의 시행 등으로 불가피한 대나무 및 입목의 벌채 - 경지정리만을 목적으로 하거나 상수원보호구역의 지정목적에 지장이 없다고 인정되는 토지의 형질변경행위 ※건축물이나 그 밖의 공작물의 종류·규모 등 허가에 관한 세부기준 및 절차, 그 밖에 필요한 사항은 환경부령으로 정함. ※행위를 허가한 경우에는 지체 없이 그 내용을 관계 수도사업자나 전용수도의 설치자에게 통보하여야 함.

5. 개발제한구역 (개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법)

가. 지정 현황

◆ 개발제한구역은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하기 위하여 건설교통부 장관이 도시관리계획으로 지정할 수 있음.

◆ 2006년 10월말 기준으로 전국의 개발제한구역은 3,980㎢가 지정되어 있으며, 이중 서울・경기・인천 등 수도권 지역에 1,427.9㎢가 지정되어 있어 전체 지정 면적의 35.9%를 차지하고 있음.

- 각종 개발압력 등으로 인해 지정면적이 감소하고 있는데, 전년대비 1.5%, 2000년말의 5,385.6㎢에 비해서는 26.1% 감소하였음.

<표 3-16> 개발제한구역 지정 현황(2006.10.31 기준)

권 역 별	구 역	면 적(㎢)	지정고시일
계		3,980.0	
수 도 권	- 서울, 인천 - 남양주시·광명·부천·성남·안양·수원·안산·구리·의왕·과천·고양·하남·군포·용인·김포시 - 의정부·양주·화성·광주시, 양평군	1,472.9	'71.7.~'76.12.
부 산 권	부산, 양산시,기장군 (김해시, 울산시)	445.0	'71.12.29
대 구 권	대구, 경산시, 달성・칠곡・고령군	522.5	'72. 8.25
광 주 권	광주, 나주시, 담양, 화순, 장성군	525.8	'73. 1.17
대 전 권	대전, 공주・논산시, 금산・연기・옥천군 (청원군)	432.2	'73. 6.27
춘 천 권	춘천시, 홍천군	-	'73. 6.27
청 주 권	청주시, 청원군	-	'73. 6.27
전 주 권	전주·김제시, 완주군	-	'73. 6.27
여 수 권	여수시	-	'77. 4.18
울 산 권	울산시	277.1	'73. 6.27
마산·창원·진해권	마산· 진해・창원・김해시, 함안군	304.5	'73. 6.27
진 주 권	진주・사천시	-	'73. 6.27
통 영 권	통영시	-	'73. 6.27
제 주 권	제주시	-	'73. 3. 5

자료 : 건설교통부, 「건설교통통계연보 2006」

나. 구역 내 산지현황

◆ 개발제한구역으로 지정된 전체 3,980㎢ 중 구역 내 산지면적은 2,093.93㎢로써, 52.61%를 차지하고 있음.

- 지역별 구역내 산지면적을 살펴보면 경기도 지역에 523.86㎢의 산지가 있으며, 경상남도는 317.28㎢, 대구광역시에는 253.85㎢의 산지가 있음.

- 지정 구역내 산지가 차지하는 비율은 울산권(75.73%)와 대전권(48.99%), 대구권(48.58%) 순으로 나타났음.

<표 3-17> 개발제한구역 내 산지 현황

(단위 : ㎢,%)

구 분	산지(A)	지정면적(B)	비율(A/B)
계	2,093.93	3,980.0	52.61
수도권	598.57	1,472.9	40.64
부산권	94.08	445.0	21.14
대구권	253.85	522.5	48.58
광주권	113.23	525.8	21.54
대전권	211.74	432.2	48.99
강원권	10.05	-	-
충북권	30.43	-	-
전북권	0.02	-	-
전남권	171.67	-	-
울산권	209.85	277.1	75.73
경북권	83.14	304.5	27.31
경남권	317.28	-	-
제주권		-	-

주 : 1. 개발제한구역면적기준은 2006년 10.31일 기준이며, 건설교통부 2006년도 건설교통통계연보 참조
2. 공익용 산지면적은 2007.11.30일 기준이며, 산림청 산지정책팀 내부자료 참조
3. 기준시점의 차이로 인해 분석 값이 다를수 있음.

다. 규제 내용

1) 지정 및 관리

□ 개발제한구역의 지정

◆ 건설교통부장관은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나, 국방부장관의 요청이 있어 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 개발제한구역의 지정 및 해제를 도시관리계획으로 결정할 수 있음.

□ 지정 기준

◆ 도시의 무질서한 확산 또는 서로 인접한 도시의 시가지로의 연결을 방지하기 위하여 개발을 제한할 필요가 있는 지역

◆ 도시주변의 자연환경 및 생태계를 보전하고 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 개발을 제한할 필요가 있는 지역

◆ 국가보안상 개발을 제한할 필요가 있는 지역

◆ 도시의 정체성 확보 및 적정한 성장관리를 위하여 개발을 제한할 필요가 있는 지역

□ 개발제한구역내 취락지구 지정

◆ 시·도지사는 개발제한구역 안에 주민이 집단적으로 거주하는 취락(이주단지 포함)을 취락지구로 지정할 수 있음.

◆ 취락을 구성하는 주택의 수, 단위면적당 주택의 수, 취락지구의 경계설정기준 등 취락지구의 지정기준 및 정비에 관한 사항과 취락지구에서의 건축물의 용도·높이·연면적 및 건폐율에 관하여는 대통령령으로 정함.

<표 3-18> 취락지구의 지정기준과 건축 특례

구 분	내 용
취락지구의 지정기준	1. 취락을 구성하는 주택의 수가 10호 이상일 것 2. 취락지구 1만㎡당 주택의 수(호수밀도)가 10호 이상일 것. – 다만, 당해 지역이 상수원보호구역에 해당하거나 이축수요를 수용할 필요가 있는 등 지역의 특성상 필요한 경우 시·도지사는 취락지구의 지정면적, 취락지구의 경계선 설정, 취락지구 정비계획의 내용에 대하여 건설교통부장관과 협의한 후, 도시계획조례가 정하는 바에 따라 호수밀도를 5호 이상으로 할 수 있음. 3. 취락지구의 경계설정은 도시관리계획 경계선, 다른 법률에 의한 지역·지구 및 구역의 경계선, 도로, 하천, 임야, 지적경계선 등 자연적 또는 인공적 지형지물을 이용하여 설정하되, 지목이 대인 경우에는 가능한 한 필지가 분할되지 아니하도록 할 것
취락지구의 정비	– 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 취락지구에서 주거환경을 개선하고 기반시설을 정비하기 위한 사업(취락지구정비사업)을 시행할 수 있음. – 취락지구정비사업을 시행하는 때에는 「국토의계획 및 이용에 관한 법률」 제51조의 규정에 의하여 취락지구를 제1종지구단위계획구역으로 지정하고 취락지구 정비를 위한 제1종지구단위계획(취락지구정비계획)을 수립해야 함.
취락지구안에서의 건축물의 용도 및 규모 등에 관한 특례	– 다음 경우를 제외하고는 취락지구밖의 개발제한구역에 적용되는 기준에 의함. 1. 주택 또는 공장 등 신축이 금지된 건축물을 「건축법 시행령」 별표 1의 제1종 및 제2종근린생활시설(안마시술소, 단란주점 제외), 취사용가스판매장, 세차장, 병원, 치과병원 또는 한방병원으로 용도변경하는 경우 2. 별표 1 제3호의 규정에 의한 주택 또는 동표 제4호의 규정에 의한 근린생활시설을 다음 각목의 기준에 따라 건축하는 경우 가. 건폐율 60% 이내로 건축하는 경우 : 높이 3층 이하, 용적률 300% 이내로서 기존 면적을 포함하여 연면적 300㎡ 이하 나. 건폐율 40% 이내로 건축하는 경우 : 높이 3층 이하, 용적률 100% – 취락지구정비사업을 시행하는 경우 제1항의 규정에 의한 범위 안에서 건설교통부령이 정하는 바에 따라 주거 및 생활편익시설 등을 설치할 수 있음.

□ 개발제한구역관리계획의 수립

◆ 개발제한구역을 관할하는 시·도지사는 개발제한구역을 종합적으로 관리하기 위하여 5년 단위로 개발제한구역관리계획을 수립하여 건설교통부장관의 승인을 얻어야 함.

개발제한구역관리계획의 내용

1. 개발제한구역의 관리의 목표와 기본방향
2. 개발제한구역의 현황 및 실태의 조사
3. 개발제한구역의 토지이용 및 보전
4. 도시계획시설의 설치
5. 개발제한구역안에서 일정 규모 이상의 건축물의 건축 및 토지의 형질변경
   - 연면적 3천㎡ 이상인 건축물의 건축
   - 1만㎡ 이상의 토지의 형질변경(토석의 채취 포함)
6. 취락지구의 지정 및 정비
7. 주민지원사업
8. 개발제한구역의 관리 및 주민지원사업에 필요한 재원의 조달 및 운용
9. 기타 개발제한구역의 합리적인 관리를 위하여 대통령령이 정하는 사항

◆ 시·도지사가 관리계획을 수립하고자 하는 때에는 미리 관계 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말함)의 의견을 듣고, 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 함.

- 관계 시장·군수 또는 구청장이 관리계획에 대한 의견을 제시하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 미리 주민의 의견을 들어야 함(국방상 기밀을 요하는 경우 제외).

◆ 건설교통부장관은 관리계획의 수립 및 변경에 대한 승인을 하고자 하는 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐야 함.

2) 행위제한

□ 원칙

◆ 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 국토의 계획및이용에관한법률 제2조 제11호의 규정에 의한 도시계획사업의 시행을 할 수 없음.

□ 허가 사항(시장·군수 또는 구청장)

◆ 다음의 건축물 또는 공작물로서 대통령령이 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경(시행령 제13조 <별표1>)
- 가. 도로·철도 및 상·하수도 등 공공용시설
- 나. 축사 및 창고 등 농림수산업을 영위하기 위한 건축물 및 공작물
- 다. 주택 및 근린생활시설
- 라. 농로·제방·마을회관 등 개발제한구역 주민공동 이용시설
- 마. 실외체육시설
- 바. 휴양림·수목원 등 도시민의 여가활용을 위한 시설
- 사. 국방·군사에 관한 시설
- 아. 학교·폐기물처리시설 및 전기공급시설 등 공익시설

◆ 개발제한구역안의 건축물로서 취락지구 안으로의 이축

◆ 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제4조의 규정에 의한 공익사업(개발제한구역 안에서 시행하는 공익사업에 한함)의 시행으로 인하여 철거된 건축물의 이축을 위한 이주단지의 조성

◆ 건축물의 건축을 수반하지 아니하는 토지의 형질변경으로서 영농을 위한 경우 등 대통령령이 정하는 토지의 형질변경

◆ 벌채면적 및 수량 기타 대통령령이 정하는 규모 이상의 죽목의 벌채
- 벌채면적 500㎡ 또는 벌채수량 5㎥

◆ 분할된 후 각 필지의 면적이 200㎡ 이상인 토지의 분할
- 지목이 대인 토지를 주택 또는 근린생활시설의 건축을 위하여 분할하는 경우에는 330㎡ 이상인 토지의 분할

◆ 모래·자갈·토석 등을 1월 이상 동안 쌓아놓는 행위

◆ 제1호 또는 제12조의 규정에 의한 건축물 중 대통령령이 정하는 건축물을 근린생활시설 등 대통령령이 정하는 용도로 용도 변경하는 행위

<표 3-19> 용도변경행위 중 허가사항(시행령 제18조)

구 분	허가사항	비 고
주택과 근린생활시설간 용도변경	- 주택과 별표 1 제4호(자목의 제조업소를 제외한다)의 규정에 의한 근린생활시설(주택에서 용도변경되었거나 1999년 6월 24일 이후에 신축된 근린생활시설)간에 용도변경을 하는 행위. - 다만, 「수도법」 제3조 제2호의 규정에 의한 상수원의 상류하천의 양안중 당해 하천의 경계로부터 직선거리 1㎞ 이내의 지역(하수처리구역 제외)안에서 1999년 6월 24일 이후에 신축된 주택을 근린생활시설로 용도변경하는 경우에는 「한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 제5조의 규정에 의하여 설치할 수 없는 시설을 제외한 근린생활시설에 한함.	- 음식점 등으로 용도변경을 할 수 있는 자 : 5년 이상 거주자, 5년 이상 계속하여 직접 소유하면서 경영하고 있는 자, 지정당시부터 당해 개발제한구역 안에 거주하고 있는자 - 용도변경하고자 하는 건축물의 연면적은 300㎡ 이하
신축금지 건축물을 근린생활시설로 용도변경	- 개발제한구역 안에서 공장 등 신축이 금지된 건축물을 별표 1 제4호의 규정에 의한 근린생활시설, 보육시설, 양로원 또는 종교시설로 용도변경하는 행위 - 용도변경된 건축물을 다시 근린생활시설, 보육시설, 양로원, 종교시설로 용도변경하는 경우 포함	
주택 용도변경	- 주택을 고아원, 양로원 또는 종교시설로 용도변경하는 행위	
다시 주택으로 용도변경	- 주택을 다른 용도로 변경한 건축물을 다시 주택으로 용도변경하는 행위	
공장을 연구소 등으로 용도변경	- 공장을 연구소, 교육원, 연수원, 「화물유통촉진법」 제2조 제9호의 규정에 의한 창고(고압가스·위험물 및 유독물이 아닌 물품을 저장하는 창고)로 용도변경하거나 - 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행령」 제34조 제1호의 규정에 의한 도시형공장으로 업종변경을 하기 위하여 용도변경을 하는 행위	
폐교를 자연학습시설로 용도변경	- 폐교된 학교시설을 기존 시설의 연면적의 범위 안에서 자연학습시설·청소년수련시설(청소년수련관·청소년수련원 및 청소년야영장)·연구소·교육원·연수원·도서관·박물관·미술관 또는 종교시설로 용도변경하는 행위	
축사를 창고로 용도변경	- 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제8조에 따라 가축의 사육이 제한된 지역에 있는 기존 축사를 기존시설의 연면적의 범위 안에서 당해 지역에서 생산되는 농수산물보관용 창고로 용도변경하는 행위	
기존 공항의 여유시설 활용	- 기존 공항의 여유시설을 활용하기 위하여 공항개발사업 실시계획에 따라 기존 건축물 연면적의 범위 안에서 용도변경하는 행위	
체육시설을 경륜장으로 용도변경	- 별표 1 제9호 러목의 규정에 의한 국제경기대회 관련 체육시설중 건설교통부령이 정하는 시설을 기존시설의 연면적의 범위 안에서 경륜장으로 용도변경하는 행위	
신축 또는 증축 허용범위내에서 시설 상호간 용도변경	- 개발제한구역 안에서 신축 또는 증축이 허용되는 범위 안에서 시설상호간에 용도변경을 하는 행위. - 이 경우 기존 건축물의 규모·위치 등이 새로운 용도에 적합하여 기존 시설의 확장이 필요하지 아니하여야 하며, 새로운 용도의 신축 기준에 적합하여야 함. - 주택 또는 근린생활시설로의 용도변경은 개발제한구역 지정 당시부터 지목이 대인 토지에 개발제한구역 지정 이후에 건축되거나 공작물이 설치된 경우에 한함.	

<표 3-20> 허가를 받아야 하는 건축물 또는 공작물의 종류와 건축 또는 설치의 범위 (시행령 제13조 제1항 <별표1>)

시설의 종류	건축 또는 설치의 범위
1. 공공용시설	도시계획시설에 한한다. 다만, 바목·사목 및 거목의 경우에는 그러하지 아니하다.
가. 철도	
나. 궤도 및 삭도	국가 또는 지방자치단체가 설치하는 경우에 한한다.
다. 도로 및 광장	고속국도에 설치하는 휴게소를 포함한다.
라. 하천 및 운하	
마. 주차장	
바. 방재시설	방풍설비·방수설비·방화설비·사방설비 및 방조설비를 말한다.
사. 관개 및 발전용수로	
아. 저수지 및 유수지	국가 또는 지방자치단체가 설치하는 경우에 한한다.
자. 항만	항로표지시설을 포함한다.
차. 수도 및 하수도	
카. 공공공지 및 녹지	
타. 공항	항공표지시설을 포함한다.
파. 공동구	
하. 공동묘지 및 화장장	국가 또는 지방자치단체가 설치하는 경우에 한하며, 납골시설 및 장례식장을 포함한다.
거. 공중화장실	
2. 농림수산업용시설	(가) 개발제한구역안에서 농림업 또는 수산업에 종사하는 자가 설치하는 경우에 한한다. (나) 이 영에서 정하는 사항 외에 축사·콩나물재배사·버섯재배사의 구조와 입지기준에 대하여는 시·군 또는 구(자치구를 말한다)의 조례로 정할 수 있다. (다) 축사·동물사육장·콩나물재배사·버섯재배사는 1가구[개발제한구역안(제2조제3항의 규정에 의하여 개발제한구역에서 해제되는 지역을 포함한다)에서 주택을 소유하면서 거주하는 1세대를 말한다. 이하 같다]당 1개 시설만 건축할 수 있다. 다만, 개발제한구역 안에서 2년 이상 계속하여 농업에 종사하고 있는 자가 이미 허가를 받아 설치한 축사·동물사육장·콩나물재배사·버섯재배사를 허가받은 용도대로 사용하고 있는 경우에는 그러하지 아니하다.
가. 동물관련시설	
(1) 축사	(가) 축사는 1가구당 기존면적을 포함하여 1천제곱미터 이하로 한다. 이 경우 축사 안에는 10제곱미터 이하의 관리실을 설치할 수 있고, 축사를 다른 시설로 용도변경하는 경우에는 관리실을 철거하여야 한다. 다만, 수도권 및 부산권의 개발제한구역안에 설치하는 축사의 규모는 상수원, 환경 등의 보호를 위하여 1천제곱미터 이하의 범위 안에서 건설교통부장관이 농림부장관 및 환경부장관과 협의하여 건설교통부령으로 정하는 바에 의한다. (나) 과수원 및 초지안의 축사는 1가구당 100제곱미터 이하로 한다. (다) 초지와 사료작물재배지에 설치하는 우마사는 초지조성면적 또는 사료작물재배면적의 1천분의 5 이하로 한다.
(2) 잠실	뽕나무밭 조성면적 2천제곱미터당 또는 뽕나무 1천800주당 50제곱미터 이하로 한다.
(3) 싸이로	소·말 등의 사육과 낙농을 위한 경우에 한한다.
(4) 양어장	시설의 입지는 유지·하천·저습지 등 농업생산성이 극히 낮은 토지에 설치하여야 한다.
(5) 동물사육장	꿩·우렁이·달팽이·지렁이 기타 이와 유사한 것의 사육을 위하여 임야 외의 토지에 설치하는 경우로서 1가구당 기존면적을 포함하여 300제곱미터 이하로 한다.
나. 식물관련시설	
(1) 콩나물재배사	(가) 1가구당 기존면적으로 포함하여 300제곱미터 이하로 한다. (나) 콩나물재배사 안에는 10제곱미터 이하의 관리실을 설치할 수 있으며, 콩나물재배사를 다른 시설로 용도변경하는 경우에는 관리실을 철거하여야 한다.
(2) 버섯재배사	1가구당 기존면적을 포함하여 500제곱미터 이하로 한다.

(3) 퇴비사 및 발효퇴비장	기존면적을 포함하여 300제곱미터(퇴비사 및 발효퇴비장의 합산면적을 말한다) 이하로 하되, 발효퇴비장은 유기농업을 위한 경우에 한한다.
(4) 종묘배양장	
(5) 온실	수경재배·시설원예 등 작물재배를 위한 경우로서 재료는 유리·플라스틱 기타 이와 유사한 것을 사용하여야 하며, 그 안에 온실의 가동에 직접 필요한 기계실 및 관리실을 66제곱미터 이하로 설치할 수 있다.
다. 농수산물 보관/가공 관련시설	
(1) 창고	(가) 개발제한구역 안의 토지 또는 그 토지와 일체가 되는 토지에서 생산되는 생산물 또는 수산물의 저장을 위한 것으로서 기존면적을 포함하여 100제곱미터 이하로 한다. 이 경우 당해 토지면적이 1만제곱미터를 초과하는 경우에는 그초과하는 면적의 1천분의 10에 해당하는 면적만큼 창고를 추가로 설치할 수 있다. (나) 「농업·농촌기본법」 제15조제1항의 규정에 의한 영농조합법인 또는 동법 제16조제1항의 규정에 의한 농업회사법인이 개발제한구역안의 농작업의 대행을 위하여 사용하는 농기계의 보관을 위한 것으로서 기존면적을 포함하여 200제곱미터 이하로 한다.
(2) 담배건조실	잎담배 재배면적의 1천분의 5 이하로 한다.
(3) 임시가설건축물	농림수산업용 기자재의 보관이나 농림수산물의 단순가공 또는 건조처리를 위한 경우로서 1가구당 기존면적을 포함하여 100제곱미터 이하로 한다. 다만, 해태건조처리장 용도의 경우에는 200제곱미터 이하로 한다.
(4) 지역특산물가공작업장	「수질환경보전법」 및 「대기환경보전법」, 「소음·진동규제법」에 의하여 배출시설의 설치허가를 받거나 신고를 하여야 하는 것이 아닌 경우로서 지역특산물(당해 지역에서 지속적으로 생산되는 농·수·축·임산물로서 시장·군수가 인정하여 공고한 것을 말한다)을 가공하기 위하여 1가구당 기존면적을 포함하여 100제곱미터 이하로 한다. 이 경우 지역특산물가공작업장을 설치할 수 있는 자는 다음과 같다. (가) 지정당시거주자 (나) 5년 이상 거주자로서 당해 지역에서 5년 이상 지역 특산물을 생산하는 자
라. 관리용건축물	(가) 관리용건축물을 설치할 수 있는 경우와 그 규모는 다음과 같다. 다만, ①·②·④에 의하여 관리용건축물을설치하는 경우에는 생산에 직접 이용되는 토지 또는 양어장의 면적이 2천제곱미터 이상이어야 한다. ①과수원·초지안과 유실수·원예·분재재배지역 안에 설치하는 경우에는 생산에 직접 이용되는 토지면적의 1천분의 10 이하로서 기존면적을 포함하여 66제곱미터 이하로 한다. ②양어장안에 설치하는 경우에는 양어장 부지면적의 1천분의 10 이하로서 기존면적을 포함하여 66제곱미터 이하로 한다. ③ 「농어촌정비법」 제2조제8호의2다목의 규정에 의한 주말농원 안에 설치하는 경우에는 임대농지면적의 1천분의 10 이하로서 기존면적을 포함하여 66제곱미터 이하로 한다. ④ 「농업·농촌기본법」 제15조제1항의 규정에 의한 영농조합법인 또는 동법 제16조제1항의 규정에 의한 농업회사법인이 개발제한구역안의 농작업의 대행을 위하여 설치하는 경우에는 기존면적을 포함하여 66제곱미터 이하로 한다. ⑤어업을 위한 경우에는 정치망어업면허 또는 기선선인망어업허가를 소지한 1가구당 기존면적을 포함하여 66제곱미터 이하로 한다. (나) 농기구 및 비료 등의 보관과 관리인의 숙식등에 필요한 용도로서 조립식 가설건축물로 설치하여야 하며, 주된 용도가 주거용이 아니어야 한다. (다) 관리용건축물의 건축허가 신청대상 토지가 신청인이 소유하거나 거주하는 주택을 이용하여 관리가 가능한 곳인 경우에는 이를 허가하지 아니하여야 한다. 다만, (가)의 ③·④의 경우에는 그러하지 아니하다. (라) 관리의 대상이 되는 시설이 폐지된 경우에는 1월 이내에 이를 철거하고 원상복구하여야 한다. (마) 관리용건축물의 부지는 당초의 지목을 변경할 수 없다.
3. 주택(「건축법시행령」 별표 1 제1호 가목의 규정에 의한단독주택을 말한다. 이하 이 호에서 같다)	신축은 다음의 경우에 한한다. (가) 개발제한구역 지정당시부터 지목이 대인 토지(이축된 건축물이 있었던 토지의 경우에는 개발제한구역 지정당시부터 당해 토지의 소유자와 건축물의 소유자가 다른 경우에 한한다)와 개발제한구역 지정 당시부터 있던 기존의 주택(제24조의 규정에 의한 개발제한구역건축물관리

	대장에 등재된 주택을 말한다. 이하 (나) 및 (다)에서 같다)이 있는 토지에 한한다. (나) (가)의 규정에 불구하고 「농업·농촌기본법」 제3조제2호의 규정에 의한 농업인에 해당하는 자로서 개발제한구역 안에서 기존의 주택을 소유하고 거주하는 자는 영농의 편의를 위하여 자기소유의 기존의 주택을 철거하고 자기소유의 농장안 또는 과수원안에 주택을 신축할 수 있다. 이 경우 생산에 직접 이용되는 토지의 면적이 1만제곱미터 이상으로서 진입로의 설치를 위한 토지의 형질변경이 수반되지 아니하는 지역에 한하며, 건축 후 농림수산업을 위한 시설 외로는 용도변경을 할 수 없다. (다) (가)의 규정에 불구하고 기존의 주택이 공익사업의 시행으로 인하여 철거되거나 재해로 인하여 거주할 수 없게 된 경우에는 당해 기존의 주택의 소유자는 철거일 또는 재해를 입게 된 날 당시의 자기소유 토지로서 건설교통부령이 정하는 입지기준에 적합한 곳에 주택을 신축할 수 있다.
4. 근린생활시설	증축 및 신축은 다음의 경우에 한한다. (가) 증축은 주택을 용도변경한 근린생활시설 또는 1999년 6월 24일 이후에 신축된 근린생활시설에 한한다. (나) 신축은 제3호 (가)의 주택의 신축이 가능한 토지에 한한다. 다만, 「수도법」 제3조제2호의 규정에 의한 상수원의 상류하천의 양안중 당해 하천(「하천법」에 의한 국가하천 및 지방하천을 말한다)의 경계로부터 직선거리 1킬로미터 이내의 지역(「하수도법」 제2조제15호에 따른 하수처리구역을 제외한다)안에서는 「한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 제5조의 규정에 의하여 설치할 수 없는 시설을 제외한 근린생활시설에 한한다.
가. 수퍼마켓 및 일용품소매점	
나. 휴게음식점 및 일반음식점	휴게음식점 또는 일반음식점을 건축할 수 있는 자는 5년이상거주자 또는 지정당시거주자이어야 한다. 이 경우 건축물의 연면적은 300제곱미터 이하이어야 하며, 인접한 토지를 이용하여 200제곱미터 이내의 주차장을 설치할 수 있되, 휴게음식점 또는 일반음식점을 다른 용도로 변경하는 경우에는 주차장부지를 원래의 지목으로 환원하여야 한다.
다. 이용원·미용원 및 세탁소	세탁소는 공장이 부설된 것을 제외한다.
라. 의원/치과의원/한의원/침술원/접골원 및 조산소 마. 탁구장 및 체육도장 바. 기원 사. 당구장 아. 금융업/사무소/부동산중개업소	
자. 제조업소 및 수리점	수리점에는 자동차부분정비업소, 자동차경정비업소(자동차부품의 판매 또는 간이수리를 위한 시설로서 「자동차관리법시행령」 제12조제1항의 규정에 의한 자동차정비업시설의 종류에 해당되지 아니하는 시설을 말한다)를 포함한다.
차. 사진관/표구점/학원/장의사 및 동물병원 카. 목공소·방앗간 및 독서실	
5. 주민공동이용시설	
가. 마을진입로/농로/제방/저수지	마을공동으로 축조하는 경우에 한한다.
나. 마을공동목욕탕·마을공동주차장·마을공동작업장·경로당·노인복지회관·마을공동회관 및 읍·면·동복지회관	(가) 지방자치단체가 설치하거나 마을공동으로 설치하는 경우에 한한다. (나) 읍·면·동복지회관은 예식장 등 집회장, 독서실, 상담실 기타 읍·면·동 또는 마을단위 회의장 등으로 사용하는 다용도시설을 말한다.
다. 공동구판장·하치장·창고·농기계보관창고·농기계수리소·농기계용유류판매소·선착장 및 물양장	(가) 지방자치단체 또는 「농업협동조합법」에 의한 조합, 「산림조합법」에 의한 조합, 「수산업협동조합법」에 의한 수산업협동조합(어촌계를 포함한다)이 설치하거나 마을공동으로 설치하는 경우에 한한다. (나) 농기계수리소는 가설건축물 구조로서 수리용작업장 이외의 관리실·대기실 및 화장실은 건축연면적 30제곱미터 이내로 설치할 수 있다. (다) 공동구판장은 지역생산물을 저장·처리·단순가공·포장 및 직접판매를 위한 경우로서 건축연면적 1천제곱미터 이하로 한다.

라. 공판장·화훼전시판매시설	(가) 공판장은 당해 지역에서 생산되는 농산물의 판매를 위하여 「농업협동조합법」에 의한 지역조합(수도권 및 광역시의 행정구역이 아닌 지역에 한한다)이 설치하는 경우에 한한다. (나) 화훼전시판매시설은 시장·군수 또는 구청장이 화훼의 저장·전시·판매를 위하여 설치하는 것으로서 해당 지방자치단체의 행정구역면적의 3분의 2 이상이 개발제한구역인 경우에 한한다.
마. 상여보관소/간이휴게소/간이쓰레기소각장/어린이놀이터/유아원	
바. 간이급수용양수장	마을공동으로 설치하는 경우로서 17제곱미터 이하로 한다.
사. 육묘장 및 종묘배양장	「농업협동조합법」에 의한 조합, 「산림조합법」에 의한 조합이 설치하거나 마을공동으로 설치하는 경우에 한한다.
아. 해녀이용탈의장	마을공동(어촌계를 포함한다)으로 설치하는 경우로서 200제곱미터 이하로 한다.
자. 퇴비장	유기농업을 위하여 마을공동으로 설치하는 경우로서 공장이 아닌 것에 한한다.
차. 낚시터시설/관리용건축물	기존의 저수지 또는 유지(溜池)를 이용하여 지방자치단체 또는 마을공동으로 설치·운영하거나 기존의 양어장을 이용하여 5년 이상 거주자가 설치하는 경우에 한한다. 이 경우 50제곱미터 이하의 관리실을 설치할 수 있다.
카. 미곡종합처리장	지역농업협동조합이 개발제한구역안에 1천헥타르 이상의 미작생산에 제공되는 농지가 있는 시·군·구에 설치(시·군·구당 1개소에 한한다)하는 경우로서 건축연면적은 부대시설면적을 포함하여 2천제곱미터 이하로 한다.
타. 일반목욕장	개발제한구역 안의 거주자를 주된 이용자로 하는 경우에 한한다.
파. 휴게소(고속국도에 설치하는 휴게소를 제외한다)·주유소 및 자동차용 액화석유가스충전소	(가) 시장·군수 또는 구청장이 수립하는 배치계획에 따라 시장·군수·구청장 또는 지정당시 거주자가 국도·지방도 등 간선도로변에 설치하는 경우에 한한다. 다만, 도심내 자동차용 액화석유가스충전소(자동차용 액화석유가스충전소 외의 액화석유가스충전소를 겸업하는 경우에는 이를 포함한다. 이하 같다)를 이전하여 설치하는 경우에는 당해 사업자에 한하여 설치할 수 있다. (나)휴게소 및 자동차용 액화석유가스충전소의 부지면적은 3천300제곱미터 이내로, 주유소의 부지면적은 1천500제곱미터 이내로 한다. 이 경우 주유소 및 자동차용 액화석유가스충전소 안에는 세차시설을 설치할 수 있다. (다) 휴게소는 개발제한구역안 당해 도로노선의 연장이 10킬로미터 이내인 경우에는 설치되지 아니하도록 하여야 하며, 주유소 및 자동차용액화석유가스충전소의 시설간의 간격 등 배치계획의 수립기준은 건설교통부령으로 정한다.
하. 버스간이승강장	도로변에 설치하는 경우에 한한다.
거. 효열비·유래비·사당·동상 및 이와 유사한 시설	
6. 실외체육시설	
가. 등산로·산책로·어린이놀이터·간이휴게소 및 철봉·평행봉 기타 이와 유사한 체력단련시설	(가) 국가·지방자치단체 또는 서울올림픽기념국민체육진흥공단이 설치하는 경우에 한한다. (나) 간이휴게소는 33제곱미터 이하로 설치하여야 한다.
나. 배구장, 테니스장, 배드민턴장, 게이트볼장, 롤러스케이트장, 잔디축구장, 야외수영장 기타 이와 유사한 것으로서 건축물의 건축이 수반되지 아니하는 운동시설(골프연습장을 제외한다) 및 그 부대시설	(가) 국가·지방자치단체 또는 서울올림픽기념국민체육진흥공단 외의 자가 설치하는 경우에는 도시계획시설로 설치하여야 한다. 다만, 대지화되어 있는 토지 또는 기존시설의 부지(공용청사·학교·공장 등 시설의 다듬어진 부지를 말한다)에 설치하는 경우에는 그러하지 아니하다. (나) 부대시설은 임시가설건축물로서 탈의실·세면장·화장실·운동기구보관창고 및 간이휴게소를 말하며, 국가·지방자치단체 또는 서울올림픽기념국민체육진흥공단 외의 자가 설치하는 경우에는 건축연면적은 100제곱미터 이하로 하되,시설부지면적이 2천제곱미터 이상인 경우에는 그 초과하는 면적의 1천분의 10에 해당하는 면적만큼 추가로 부대시설을 설치할 수 있다.
다. 골프장	(가) 「체육시설의설치·이용에관한법률시행령」 별표 1의 골프장과 그 골프장 안에 설치하는 골프연습장을 포함한다. (나) 회원제골프장을 설치하는 경우에는 대중골프장 또는 간이골프장을 병설하여야 한다. (다) 숙박시설은 설치할 수 없다. (라) 훼손된 지역을 활용하는 등 자연환경을 보전할 수 있도록 건설교통부령이 정하는 입지기준에 적합하게 설치하여야 한다.

7. 도시민의 여가활용시설	도시기반시설에 해당하는 경우로서 건축물의 연면적이 1천500제곱미터 이상, 토지의 형질변경 면적이 5천제곱미터 이상인 경우에는 도시계획시설로 설치하여야 한다.
가. 휴양림 및 수목원	「산림문화·휴양에 관한 법률」 제13조의 규정에 의한 휴양림 및 「수목원조성 및 진흥에 관한 법률」에 의한 수목원과 그 안에 설치하는 시설을 말한다.
나. 청소년수련시설	국가 또는 지방자치단체가 설치하는 것으로서 「청소년활동진흥법」 제2조제2호의 규정에 의한 청소년활동시설중 청소년수련관·청소년수련원 및 청소년야영장에 한한다.
다. 자연공원시설	자연공원안에 설치하는 「자연공원법」 제2조제10호의 규정에 의한 공원시설(목욕장업시설, 호텔 및 콘도미니엄 등 숙박시설을 제외한다)을 말한다.
라. 도시공원	「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조제3호의 규정에 의한 도시공원과 그 안에 설치하는 동조제4호의 규정에 의한 공원시설(스키장을 제외한다)을 말한다.
마. 잔디광장 및 피크닉장	국가 또는 지방자치단체가 설치하는 경우로서 그 부대·보조시설(간이시설에 한한다)을 설치할 수 있다.
바. 문화예술회관	「문화예술진흥법 시행령」 별표 1 제1호 가목의 공연장 중 시·도 종합문화예술회관 및 시·군·구 문화예술회관을 말한다
사. 박물관·미술관 및 과학관	박물관 및 미술관은 「박물관 및 미술관 진흥법」 제2조제1호 및 제2호의 규정에 의한 박물관 및 미술관을 말하고, 과학관은 「과학관육성법」 제3조제1호 및 제2호의 규정에 의한 국립과학관 및 공립과학관을 말한다. 다만, 사립미술관의 신축은 문화관광부장관이 정하는 시설기준과 시장·군수 또는 구청장이 수립하는 배치계획에 적합한 경우에 한한다.
아. 관람·전시용 가설건축물 또는 공작물	대지화되어 있는 토지 또는 하천부지에 60일 이내의 기간동안 설치하는 시설에 한한다. 다만, 하천부지의 경우에는 시장·군수 또는 구청장이 설치하는 경우에 한한다.
자. 탑 또는 기념비	국가 또는 지방자치단체가 녹지조성과 병행하여 설치하는 것으로서 전적비 및 충화탑 등을 포함한다.
차. 자연생태에 관한 전시·교육시설 및 환경관리업무시설	하천에 인접하여 설치하는 자연생태에 관한 전시·교육시설 및 환경관리업무시설로서 환경부장관이 건설교통부장관과 협의하여 정하는 시설에 한한다.
8. 국방·군사에 관한 시설	숙소는 4층 이하로서 영내에 설치하는 경우에 한한다. 다만, 부득이한 경우로서 국방부장관이 건설교통부장관과 협의하는 경우에는 5층 이상으로 영내에 설치하거나 4층 이하로 영외에 설치할 수 있다.
9. 공익시설	도시기반시설에 해당하는 경우로서 건축물의 연면적이 1천500제곱미터 이상, 토지의 형질변경 면적이 5천제곱미터 이상인 경우에는 도시계획시설로 설치하여야 한다.
가. 학교	(가) 신축 : 「유아교육법」 제2조의 규정에 의한 유치원과 「초·중등교육법」 제2조의 규정에 의한 초등학교(분교장을 포함한다)·중학교·고등학교 및 특수학교로서 다음의 경우에 한하며, 개발제한구역 밖의 학교를 개발제한구역 안으로 이전하는 경우를 제외한다. ①유치원 : 개발제한구역 안의 주민을 위한 경우로서 그 시설의 수는 시장·군수 또는 구청장이 개발제한구역 안의 아동수를 고려하여 수립하는 배치계획에 의한다. ②초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교 : 동일학구 안의 학생을 수용하는 경우로서 사립학교는 국·공립학교의 설립계획이 없는 경우에 한하며, 사립고등학교는 임야 외의 토지에 설치하여야 한다. (나) 증축 : 개발제한구역안 또는 2000년 7월 1일 이전에 개발제한구역의 인접지에 이미 설치된 학교로서 개발제한구역의 인접지에 증축의 여지가 없는 경우에 한한다. (다) 폐교된 학교시설의 동일하거나 다른 종류의 학교(「고등교육법」 제2조의 규정에 의한 학교를 제외한다)시설로의 변경설치 (라) 농업계열 학교의 교육에 직접 필요한 실습농장 및 그 부대시설
나. 폐기물처리시설	폐기물관리법 제2조제7호의 규정에 의한 시설을 말하며, 건설폐기물중간처리시설은 다음의 기준에 의한다. (가) 토사, 콘크리트덩이 및 아스팔트콘크리트 등의 건설폐기물을 선별·파쇄·소각처리 및 일시 보관하는 시설에 한한다.

	(나) 시장·군수 또는 구청장이 설치·운영하여야 한다. 다만, 「폐기물관리법」 제26조의 규정에 의한 폐기물중간처리업허가를 받은 자 또는 허가를 받고자 하는 자로서 폐기물처리업 사업계획의 적합통보를 받은 자가 대지화되어 있는 토지 또는 폐천부지에 설치하는 경우에는 시·군·구당 3개소 이내로서 당해 토지를 소유한 경우에 한하며, 이를 도시계획시설로 설치하여야 한다. (다) 시설부지의 면적은 1만제곱미터 이상, 관리실 및 부대시설은 건축연면적 66제곱미터 이하이어야 하며, 이와는 별도로 경비실을 조립식공작물로서 설치할 수 있다. (라) 시설을 폐지하는 경우에는 이를 철거하고 원상복구하여야 한다.
다. 재활용가능자원집하시설	「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」에 의한 시설로서 시·군·구당 1개소에 한하며, 대지화되어 있는 토지 또는 기존의 쓰레기매립장 및 쓰레기적환장의 시설부지에 설치하여야 한다.
라. 집단에너지공급시설	「집단에너지사업법」에 의하여 설치하는 것을 말한다.
마. 전기공급시설	
바. 전기통신시설·방송시설 및 중계탑 시설	도시계획시설에 한한다. 다만, 도시교통정보망구성계획에 의하여 설치하는 중계탑시설 및 바닥면적이 30㎡ 이하인 이동통신용 중계탑시설은 그러하지 아니하다.
사. 가스공급시설	(가) 「대기환경보전법」에 의한 자동차 천연가스 공급시설의 부지면적은 3천300제곱미터 이내로 한다. 이 경우 자동차 천연가스 공급시설안에는 세차시설을 설치할 수 있다. (나) 자동차 천연가스 공급시설을 폐지하는 경우에는 이를 철거하고 원상복구하여야 한다.
아. 유류저장 및 송유설비	
자. 지역공공시설	(가) 보건소(「노인복지법」 제34조의 규정에 의한 노인전문요양시설을 병설하는 경우 이를 포함한다)·보건진료소·노인치매요양병원(국가 또는 지방자치단체가 설치하는 경우에 한한다) (나) 경찰파출소·119안전센터·초소 (다) 읍·면·동사무소, 우체국(별정우체국을 포함한다), 농업기술센터, 수산기술관리소, 예비군운영에 필요한 시설 (라) 「도서관및독서진흥법」 제2조의 규정에 의한 공공도서관 (마) 「영유아보육법」 제2조의 규정에 의한 보육시설로서 개발제한구역안의 주민을 위한 경우에 한하며, 그 시설의 수는 시장·군수 또는 구청장이 개발제한구역안의 아동수를 고려하여 수립하는 배치계획에 의한다.
차. 시·도 및 시·군·단위의 공공청사	행정구역(경찰서의 경우에는 관할구역을 말한다)의 통합·신설·승격에 따라 필요하게 된 시청·군청·구청·경찰서·경찰청·교육청(각각 출장소를 포함한다)과 그 부대시설에 한하며, 이 경우 시청·군청·구청·경찰서는 행정구역면적의 3분의 2 이상이 개발제한구역이거나 행정구역안 인구의 2분의 1 이상이 개발제한구역 안에 거주하는 경우에 한한다. 다만, 타 시·군·구의 청사를 당해 시·군·구의 행정구역 안으로 이전하는 경우에는 그러하지 아니하다.
카. 국가의 안전·보안업무의 수행을 위한 시설	
타. 교정시설	개발제한구역안에 있는 기존의 교정시설의 이축·증축과 교도소 및 구치소의 신축을 말한다.
파. 경찰훈련시설	경찰기동대, 전투경찰대의 훈련시설을 말한다.
하. 문화재의 복원과 문화재관리용 건축물	「문화재보호법」에 의하여 지정된 중요무형문화재를 포함한다.
거. 농림축산업 및 수산업 시험·연구시설	국가 또는 지방자치단체가 설치하는 경우에 한하며, 종축장, 잠종장 및 수산종묘배양장을 포함한다.
너. 시·군단위의 전문체육시설	「체육시설의설치·이용에관한법률시행령」 제3조제2항의 규정에 의한 시설로서 그 부대시설의 설치를 포함한다.
더. 사격장시설	국가 또는 지방자치단체가 설치하는 경우로서 그 부대시설을 포함한다.

러. 국제경기대회관련 체육시설·편익시설 및 옥외광고물시설	(가) 체육시설은 국가 또는 지방자치단체가 유치하여 주관하는 국제경기대회를 위한 시설에 한한다. (나) 편익시설은 체육시설의 건축물의 내부 또는 주차장의 지하에 설치하되, 당해 시설의 설치를 위하여 토지의 형질변경이나 증축을 위한 설계변경을 할 수 없다. (다) 옥외광고물시설은 대회조직위원회가 당해 대회의 준비 및 운영에 필요한 비용에 충당하기 위하여 설치하는 경우에 한한다. (라) 체육시설·편익시설 및 옥외광고물시설의 종류와 설치범위는 건설교통부령이 정하는 바에 의한다.
머. 차고지 및 그 부대시설	(가) 「여객자동차 운수사업법 시행령」 제3조제1호의 규정에 의한 노선여객자동차운송사업용 버스차고지 및 그 부대시설(자동차천연가스 공급시설을 포함한다), 「화물자동차 운수사업법」 제2조제3호의 규정에 의한 화물자동차운송사업용 화물자동차차고지 및 그 부대시설에 한한다. 다만, 시외버스운송사업용 버스차고지 및 그 부대시설은 개발제한구역밖의 기존의 버스터미널 안이나 인근지역에 이를 확보할 수 없는 경우에 한하여 이를 설치할 수 있다. (나) 노선여객자동차운송사업용 버스차고지는 지방자치단체가 설치하여 임대하거나 「여객자동차 운수사업법」 제55조의 규정에 의한 조합 또는 동법 제60조의 규정에 의한 연합회가 도시계획시설로 설치하거나 그 밖의 자가 도시계획시설로 설치하여 지방자치단체에 기부채납하는 경우에 한하며, 화물자동차운송사업용 화물자동차차고지는 지방자치단체가 설치하여 임대하거나 「화물자동차 운수사업법」 제33조의 규정에 의한 협회 또는 동법 제35조의 규정에 의한 연합회가 도시계획시설로 설치하는 경우에 한한다. (다) 부대시설은 사무실 및 영업소, 정류소(노선여객자동차운송사업용 차고지에 한한다), 차고설비 및 차고부대시설, 휴게실 및 대기실에 한한다. (라) 시설을 폐지하는 경우에는 이를 철거하고 원상복구하여야 한다.
버. 측후시설	
서. 납골시설 및 장례식장	(가) 기존의 공동묘지 안에 설치하는 경우에 한하며, 납골시설은 사찰 경내에 설치하는 것을 포함한다. (나) 기존 묘역안에서 기존의 분묘를 정비하거나 개발제한구역안에서 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제2조제2호의 규정에 의한 공익사업의 시행으로 철거하여 이장되는 분묘를 정비하는 경우로서 가족·종중 또는 문중의 납골시설은 기존의 공동묘지 또는 사찰 경내외의 지역에도 이를 설치할 수 있다. (다) (나)의 규정에 의하여 납골시설을 설치하는 경우 정비된 분묘가 있던 기존 부지는 임야 등으로 원상복구하여야 한다.
어. 환경오염방지시설	
저. 공사용 임시가설건축물 및 임시시설	(가) 공사용 임시가설건축물은 법 제11조제1항 각호의 규정에 의하여 허용되는 건축물 또는 공작물을 설치하기 위한 경우로서 2층 이하의 목조, 시멘트블록 기타 이와 유사한 구조로 설치하여야 한다. (나) 임시시설은 공사를 위하여 임시로 도로를 설치하는 경우와 공사에 직접 소요되는 블록·시멘트벽돌·쇄석(당해 공사에서 발생하는 토석의 처리를 위한 경우를 포함한다)·레미콘 및 아스콘 등을 생산하는 경우에 한한다. (다) 공사용 임시가설건축물 및 임시시설은 사용기간을 명시하여야 하며, 사용 후에는 이를 철거하고 원상복구하여야 한다.

행위허가의 세부 기준(시행령 제22조 <별표2>)

1. 일반적 기준

가. 개발제한구역의 훼손을 최소화할 수 있도록 필요한 최소규모로 설치하여야 한다.

나. 당해 지역 및 그 주변지역에 대기오염·수질오염·토질오염·소음·진동·분진 등에 의한 환경오염·생태계 파괴·위해발생 등이 예상되지 아니하여야 한다. 다만, 환경오염의 방지, 위해의 방지, 조경, 녹지의 조성, 완충지대의 설치 등의 조건을 붙이는 경우에는 그러하지 아니하다.

다. 당해 지역 및 그 주변지역에 있는 역사적·문화적·향토적 가치가 있는 지역을 훼손하지 아니하여야 한다.

라. 토지의 형질변경 및 죽목의 벌채를 하는 경우에는 표고, 경사도, 임상, 인근 도로의 높이 및 물의 배수 등을 참작하여야 한다.

마. 도시계획시설의 설치 또는 법 제10조제1항제5호의 건축물의 건축 및 토지의 형질변경에 대하여는 관리계획이 수립되지 아니하였거나 수립된 관리계획의 내용에 위반하는 경우 이를 허가하여서는 아니된다.

바. 임야 또는 경지정리된 농지는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 위한 부지에서 가능한 한 제외하여야 한다.

사. 건축물을 건축하기 위한 대지면적이 60제곱미터 미만인 경우에는 건축물의 건축을 허가하지 아니하여야 한다. 다만, 기존의 건축물을 개축하거나 재축하는 경우에는 이를 적용하지 아니한다.

2. 건축물의 건축 또는 공작물의 설치

가. 건폐율은 100분의 60 이내. 용적률은 300퍼센트 이내로 한다. 다만, 주택 또는 근린생활시설을 건축하는 경우에는 다음의 1에 의한다.

(1) 건폐율 100분의 60 이내로 건축하는 경우 : 높이 3층 이하, 용적률 300퍼센트 이내로서 기존면적을 포함하여 연면적 200제곱미터(5년이상거주자는 232제곱미터, 지정당시거주자는 300제곱미터) 이하. 이 경우 5년 이상 거주자 또는 지정당시거주자가 연면적 200제곱미터를 초과하여 연면적 232제곱미터 또는 연면적 300제곱미터까지 건축할 수 있는 경우는 1회에 한한다.

(2) 건폐율 100분의 20 이내로 건축하는 경우 : 높이 3층 이하, 용적률 100퍼센트 이내

나. 2 이상의 필지에 동일한 용도의 건축물이 각각 있는 경우 당해 필지를 합필할 수 있다. 이 경우 주택 및 근린생활시설은 가목(2)(취락지구 안의 경우에는 제26조 제1항제2호 나목)의 기준에 적합하여야 하며, 주택을 다세대주택으로 하는 경우에는 기존의 주택호수를 초과하지 아니하여야 한다.

다. 건축물 또는 공작물중 기반시설로서 건축연면적이 1천500제곱미터 이상이거나 토지의형질변경면적이 5천제곱미터 이상인 시설은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제35조의 규정에 불구하고 도시계획시설로 설치하도록 하여야 한다.

라. 도로·상수도 및 하수도가 설치되지 아니한 지역에 대하여는 원칙적으로 건축물의 건축(건축물의 건축을 목적으로 하는 토지형질변경을 포함한다)을 허가하여서는 아니된다. 다만, 무질서한 개발을 초래하지 아니하는 경우 등 시장·군수 또는 구청장이 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

3. 토지의 형질변경 및 물건의 적치

가. 토지의 형질변경면적은 건축물의 건축면적 및 공작물의 바닥면적의 2배 이내로 한다. 다만, 다음의 1의 경우에는 그 해당면적으로 한다.

(1) 축사 및 미곡종합처리장은 3배 이내

(2) 주택 또는 근린생활시설의 건축을 위하여 대지를 조성하는 경우 기존면적을 포함하여 330제곱미터 이내

(3) 별표 1의 건축물 및 공작물과 관련하여 이 영 및 다른 법령에서 토지의 형질변경을 수반하는 시설을 설치할 것을 따로 규정하는 경우에는 그 규정에서 허용하는 범위 이내

나. 가목의 규정에 의하여 토지의 형질변경을 하는 경우에 당해 필지의 잔여토지의 면적이 60제곱미터 미만이 되는 때에는 당해 잔여토지를 포함하여 토지의 형질변경을 할 수 있다. 다만, 토지의 형질변경 전에 미리 토지분할을 한 경우로서 가목의 규정에 의한 토지형질변경면적에 적합하게 분할할 수 있었음에도 당해 면적을 초과하여 분할한 경우에는 그러하지 아니하다.

다. 법 제11조제1항 각호의 건축물(축사와 공사용 임시가설건축물 및 임시시설을 제외한다)의 건축 또는 공작물의 설치를 위한 토지의 형질변경면적이 200제곱미터를 초과하는 경우에는 토지의 형질변경면적의 100분의 5 이상에 해당하는 면적에 대하여 식수 등 조경을 하도록 하여야 한다.

라. 개발제한구역 안에서 시행되는 공공사업으로 인하여 대지(건축물 또는 공작물이 있는 토지를 말한다)의 일부가 편입된 경우에는 그 편입된 면적만큼 새로이 대지를 조성하는데 따르는 토지의 형질변경. 이 경우 편입되지 아니한 대지와 연접하여 새로이 조성한 면적만으로는 관계법령에 의한 시설의 최소기준면적에 미달하는 경우에는 그 최소면적까지 대지를 확장할 수 있다.

마. 토지의 형질변경의 대상인 토지가 연약한 지반인 때에는 그 두께·넓이·지하수위 등의 조사와 지반의 지지력·내려앉음·솟아오름에 대한 시험을 실시하여 환토·다지기·배수 등의 방법으로 이를 개량하여야 한다.

바. 토지의 형질변경에 수반되는 성토 및 절토에 의한 비탈면 또는 절개면에 대하여는 옹벽 또는 석축의 설치 등 안전조치를 하여야 한다.

사. 토석의 채취는 다음 각호의 1에 적합하여야 한다.

(1) 주변의 상황·교통 및 자연경관 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

(2) 철도, 고속도로, 국도 및 시가지와 연결되는 간선도로의 가시권안에서는 재해로 인한 응급조치가 아닌 한 토석의 채취를 허가하여서는 아니된다. 이 경우 철도·고속도로의 가시권은 철도·고속도로로부터 2킬로미터 이내의 지역을, 국도·간선도로의 가시권은 국도·간선도로로부터 1킬로미터 이내의 지역을 말한다.

아. 제17조의 규정에 의한 물건의 적치는 대지화되어 있는 토지에 한하여 할 수 있으며, 물건의 적치장에는 물건의 단순관리를 위한 가설건축물을 연면적 20제곱미터 이하의 범위안에서 설치할 수 있다.

4. 취락지구안으로의 이축 및 이주단지의 조성

가. 법 제11조제1항제3호의 규정에 의한 이주단지의 규모는 주택 20호 이상으로 한다. 다만, 이축 또는 이주대상인 건축물로부터 2킬로미터 이내의 지역에 취락지구가 없거나 인근 취락지구의 지형 기타의 여건상 이축을 수용할 수 없는 경우로서 시장·군수 또는 구청장이 이주단지의 위치를 지정하는 경우에는 10호 이상으로 할 수 있다.

나. 이축 및 이주단지의 조성은 철거지를 관할하는 시·군·구의 지역에 한한다. 다만, 다음의 경우에는 인접 시·군·구의 지역에 이축 또는 이주단지의 조성을 허가할 수 있다.

(1) 철거지를 관할하는 시·군·구의 개발제한구역안에 취락지구가 없는 경우 또는 이주단지의 조성을 위한 적정한 부지가 없는 경우

(2) 당해 시·군·구에는 이축 또는 이주대상인 건축물로부터 2킬로미터 이내의 지역에 취락지구가 없는 경우로서, 인접 시·군·구에는 당해 건축물로부터 2킬로미터 이내의 지역에 취락지구가 있는 경우

다. 공익사업으로 인한 이주대책의 일환으로 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제78조의 규정에 의하여 개발제한구역 밖으로의 이주대책이 수립된 경우에는 공익사업과 관련하여 따로 이축을 허가하여서는 아니된다.

라. 철거 등으로 멸실되어 현존하지 아니하는 건축물을 근거로 이축 또는 이주단지의 조성을 허가하여서는 아니된다. 다만, 공익사업의 시행으로 인하여 철거된 건축물은 그러하지 아니하다.

마. 이주단지를 조성한 후 또는 건축물을 이축한 후의 종전토지는 타인의 소유인 경우와 공익사업에 편입된 경우를 제외하고는 그 지목을 전·답·과수원 기타 건축물의 건축을 위한 용도가 아닌 지목으로 변경하여야 한다.

□ 신고사항(시장·군수 또는 구청장)

◆ 허가사항 중 주택 및 근린생활시설의 대수선 등 대통령령이 정하는 행위는 시장·군수 또는 구청장에게 신고를 하고 이를 행할 수 있음.

◆ 허가 또는 신고사항임에도 불구하고 건설교통부령이 정하는 경미한 행위는 허가 또는 신고를 하지 아니하고 이를 행할 수 있음.

◆ 개발제한구역 지정 당시 이미 관계법령에 따라 허가 등(관계법령에 따라 허가 등을 받을 필요가 없는 경우 포함)을 받아 공사 또는 사업에 착수한 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 이를 계속 시행할 수 있음.

3) 의견청취 및 심의

◆ 시장·군수 또는 구청장은 제1항의 허가사항 중 대통령령이 정하는 규모 이상의 건축물의 건축 또는 토지의 형질변경 등을 허가하고자 하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 주민의 의견을 듣고 관계 행정기관의 장과 협의한 후 시·군·구도시계획위원회의 심의를 거쳐야 함.

- 다만, 도시계획시설 또는 제1항 제1호 사목의 시설의 설치와 그 시설의 설치를 위한 토지의 형질변경의 경우에는 제외함.

4) 허가 의제

◆ 건설교통부장관 또는 시·도지사가 제1항 제1호 가목의 공공용시설의 설치를 위하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제91조의 규정에 따라 실시계획을 고시한 때에는 그 도시계획시설사업은 제1항 단서의 규정에 의한 허가를 받은 것으로 봄.

◆ 허가를 의제받고자 하는 자는 실시계획인가의 신청을 하는 때에 허가에 필요한 관련 서류를 함께 제출하여야 하며, 건설교통부장관 또는 시·도지사가 실시계획을 작성 또는 인가하는 때에는 미리 관할 시장·군수 또는 구청장과 협의하여야 함.

5) 다른 법률과의 관계

◆ 행위허가 사항 등에 의하여 허가를 받은 경우로서 시장·군수 또는 구청장이 관계행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 다음의 허가·협의·신고를 받은 것으로 봄.

- 산지관리법 제14조·제15조의 규정에 의한 산지전용허가 및 산지전용신고와「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」제36조 제1항·제4항의 규정에 의한 입목벌채 등의 허가·신고
- 수도법 제5조제4항의 규정에 의한 행위허가 또는 신고
-「도시공원및녹지등에관한법률」제24조 제1항 및 제27조 제1항 단서의 규정에 의한 도시공원의 점용허가 및 도시자연공원구역에서의 행위허가
-「하천법」제33조에 따른 하천의 점용허가 및 동법 제50조에 따른 하천수의 사용허가

◆ 시장·군수 또는 구청장이 개발제한구역내 행위에 대하여 허가를 하는 경우와 시장·군수·구청장에게 신고한 경우에 관계행정기관의 장과 미리 협의하여야 함.

6. 보전녹지 (국토의계획및이용에관한법률)

가. 지정 현황

◆ 녹지지역은 도시관리계획 결정으로 보전녹지지역, 생산녹지지역, 자연녹지지역으로 세분화됨(국토의계획및이용에관한법률(이하 '국토계획법') 시행령 제30조)).

- 보전녹지지역 : 도시의 자연환경·경관·산림 및 녹지공간 보전
- 생산녹지지역 : 농업적 생산을 위하여 개발을 유보할 필요가 있는 지역
- 자연녹지지역 : 도시의 녹지공간의 확보, 도시 확산의 방지, 장래 도시용지의 공급 등을 위하여 보전할 필요가 있는 지역으로서 불가피한 경우에 한하여 제한적인 개발이 허용되는 지역

◆ 전국의 보전녹지지역은 1,436.9㎢로 녹지지역의 11.4%, 도시지역의 8.4%를 차지하고 있으며, 가장 넓은 보전녹지지역이 지정된 지역으로는 경남과 강원지역으로 나타나고 있음.

<표 3-21> 보전녹지지역 현황(2005년말 기준)

(단위 : 천㎡, %)

구 분	총면적(A)	도시지역(B)	녹지지역(C)	보전녹지(D)	D/C	D/B	D/A
서 울	605,958	605,958	249,481	70	0.03	0.01	0.01
부 산	1,003,980	951,243	600,247	40,912	6.82	4.30	4.07
대 구	884,456	803,335	651,087	42,503	6.53	5.29	4.81
대 전	539,702	494,959	402,891	89	0.02	0.02	0.02
광 주	501,411	478,421	381,033	11,662	3.06	2.44	2.33
인 천	1,298,195	720,886	388,100	81,185	20.92	11.26	6.25
울 산	1,145,739	751,222	540,461	18,375	3.40	2.45	1.60
강 원	16,897,357	984,032	795,979	231,015	29.02	23.48	1.37
경 기	10,297,793	3,130,908	2,416,348	144,399	5.98	4.61	1.40
충 북	7,431,319	686,518	560,916	138,468	24.69	20.17	1.86
충 남	9,128,460	929,920	635,421	76,151	11.98	8.19	0.83
전 북	8,128,365	871,103	609,541	116,421	19.10	13.36	1.43
전 남	15,129,905	1,608,759	1,200,907	108,271	9.02	6.73	0.72
경 북	19,126,272	1,767,546	1,339,550	125,513	9.37	7.10	0.66
경 남	11,924,523	1,847,773	1,497,841	264,883	17.68	14.34	2.22
제 주	2,071,057	407,191	337,683	37,026	10.96	9.09	1.79
합 계	**106,114,490**	**17,039,773**	**12,607,485**	**1,436,943**	**11.40**	**8.43**	**1.35**

자료 : 건설교통부, 2005도시계획현황, 2006.9

나. 구역 내 산지현황

◆ 보전녹지구역으로 지정된 1,436.94㎢ 중 구역 내 산지면적은 1,121.12㎢로써 78.02%를 차지하고 있음.

- 지역별 구역내 산지면적을 살펴보면 강원도 지역에 243.74㎢의 산지가 있으며, 경상남도는 203.20㎢, 충청북도에는 111.84㎢의 산지가 있음.

- 지정 면적내 산지가 차지하는 비율은 강원도(105.51%)와 충청남도(85.33%), 울산광역시(83.03%) 순으로 나타났음.

<표 3-22> 보전녹지구역 내 산지 현황

(단위 : ㎢,%)

구 분	산지(A)	지정면적(B)	비율(A/B)
계	1,121.12	1,436.94	78.02
서 울	-	0.07	-
부 산	32.23	40.91	78.78
대 구	32.52	42.50	76.51
인 천	36.76	81.19	45.28
광 주	9.49	11.66	81.37
대 전	0.07	0.09	80.94
울 산	15.26	18.38	83.03
경 기	125.79	144.40	87.11
강 원	243.74	231.02	105.51
충 북	111.84	138.47	80.77
충 남	64.98	76.15	85.33
전 북	73.71	116.42	63.31
전 남	85.59	108.27	79.05
경 북	72.39	125.51	57.68
경 남	203.20	264.88	76.71
제 주	13.54	37.03	36.57

주 : 1. 보전녹지면적기준은 2005년 말 기준이며, 건설교통부 2005년도 도시계획현황 참조
2. 공익용 산지면적은 2007.11.30일 기준이며, 산림청 산지정책팀 내부자료 참조
3. 기준시점의 차이로 인해 분석 값이 다를수 있음.

다. 규제 내용

1) 지정 및 관리

□ 도시관리계획의 입안

◆ "용도지역"이라 함은 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 아니하게 도시관리계획으로 결정하는 지역을 말함.

◆ 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 관할구역에 대하여 도시관리계획을 입안하며, 다음 중 하나에 해당하는 경우 건설교통부장관이 시·도지사 및 시장·군수의 의견을 청취하여 직접 입안할 수 있음.

- 국가계획과 관련된 경우
- 2 이상의 시·도에 걸쳐 지정되는 용도지역·용도지구 또는 용도구역과 2 이상의 시·도에 걸쳐 이루어지는 사업의 계획 중 도시관리계획으로 결정하여야 할 사항이 있는 경우
- 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 일정한 기한(동법 제138조)까지 건설교통부장관의 도시관리계획의 조정요구에 따라 도시관리계획을 정비하지 아니하는 경우

□ 도시관리계획의 결정

◆ 도시관리계획은 시·도지사가 직접 또는 시장·군수의 신청에 의하여 이를 결정하며, 다음의 도시관리계획은 건설교통부장관이 결정함(제6호의 도시관리계획은 해양수산부장관이 결정).

<표 3-23> 건설교통부장관이 결정하는 도시관리계획

구 분	세부 기준
1. 제24조제5항의 규정에 의하여 건설교통부장관이 입안한 도시관리계획	
2. 대통령령이 정하는 규모 이상에 해당하는 도시지역·관리지역·농림지역 또는 자연환경보전지역간의 용도지역의 지정 및 변경	-시행령 제133조 제1항 제2호 라목 내지 사목의 규정(농공단지, 체육시설, 군립공원, 상수원보호구역)에 의한 도시기본계획의 변경의 범위에 해당하지 아니하는 경우 -토지 총면적이 5㎢
3. 녹지지역을 대통령령이 정하는 규모 이상의 주거지역상업지역 또는 공업지역으로 변경하는 사항	-도시기본계획이 수립되지 아니한 시군에서 녹지지역을 변경하는 경우 -토지 면적 50만㎡
4. 개발제한구역의 지정 및 변경	
5. 시가화조정구역의 지정 및 변경	
6. 수산자원보호구역의 지정 및 변경	
7. 대통령령이 정하는 규모 이상에 해당하는 제2종지구단위계획구역의 지정 및 변경	-토지 면적 5㎢

◆ 시·도지사는 도시관리계획을 결정하고자 할 때 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 하며, 건설교통부장관(수산자원보호구역의 경우 해양수산부장관)은 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 함.

- 이 경우 협의요청을 받은 기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 그 요청을 받은 날부터 30일 이내에 의견을 제시하여야 함.

◆ 건설교통부장관이 도시관리계획을 결정하고자 하는 때에는 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하며, 시·도지사는 시·도도시계획위원회의 심의를 거쳐야 함.

- 다만, 시·도지사는 지구단위계획 중 일정한 사항에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 「건축법」제4조의 규정에 의하여 시·도에 두는 건축위원회와 도시계획위원회가 공동으로 하는 심의를 거쳐야 함.

□ 다른 법률에 의하여 지정된 지역의 용도지역 지정 등의 의제

◆ 다음 구역 등으로 지정·고시된 지역은 국토계획법에 의한 도시지역으로 결정·고시된 것으로 봄.

- 항만구역으로서 도시지역에 연접된 공유수면
- 어항구역으로서 도시지역에 연접된 공유수면
- 국가산업단지, 일반산업단지 및 도시첨단산업단지
- 택지개발예정지구
- 전원개발사업구역 및 예정구역

◆ 관리지역 안에서 '농지법'에 의하여 농업진흥지역으로 지정·고시된 지역은 국토계획법에 의한 농림지역으로, 관리지역안의 산림 중 '산지관리법」에 의하여 보전산지로 지정·고시된 지역은 국토계획법에 의한 농림지역 또는 자연환경보전지역으로 결정·고시된 것으로 봄.

2) 개발행위의 허가

□ 허가 및 허가기준

◆ 다음의 개발행위를 하고자 하는 자는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수의 허가를 받아야 함(도시계획사업 제외).

- 건축물의 건축 또는 공작물의 설치
- 토지의 형질변경(경작을 위한 토지의 형질변경을 제외한다)
- 토석의 채취
- 토지분할(「건축법」 제49조에 의한 건축물이 있는 대지 제외)
- 녹지지역·관리지역·자연환경보전지역 안에 물건을 1월 이상 쌓아놓는 행위

◆ 토지의 형질변경 및 토석의 채취 행위 중 산림에서의 임도의 설치와 사방사업의 경우

- 도시지역, 계획관리지역 : 산림자원조성관리법 및 사방사업법
- 보전관리지역·생산관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역 : 산지관리법

◆ 개발행위허가의 기준
- 용도지역별 특성을 감안하여 일정한 개발행위의 규모에 적합할 것
- 도시관리계획의 내용에 배치되지 아니할 것
- 도시계획사업의 시행에 지장이 없을 것
- 주변지역의 토지이용실태 또는 토지이용계획, 건축물의 높이, 토지의 경사도, 수목의 상태, 물의 배수, 하천·호소·습지의 배수 등 주변 환경 또는 경관과 조화를 이룰 것
- 당해 개발행위에 따른 기반시설의 설치 또는 용지 확보계획이 적정할 것

<표 3-24> 개발행위허가기준(시행령 제56조 <별표1>)

1. 분야별 검토사항

검토분야	허 가 기 준
가. 공통분야	(1) 조수류/수목 등의 집단서식지, 우량농지 등에 해당하지 아니하여 보전필요가 없을 것 (2) 역사적·문화적·향토적 가치, 국방상 목적 등에 따른 원형보전의 필요가 없을 것 (3) 토지의 형질변경 또는 토석채취의 경우에는 표고·경사도·임상 및 인근 도로의 높이, 배수 등을 참작하여 도시계획조례가 정하는 기준에 적합할 것
나. 도시관리계획	(1) 용도지역별 개발행위의 규모 및 건축제한 기준에 적합할 것 (2) 개발행위허가제한지역에 해당하지 아니할 것
다. 도시계획사업	(1) 도시계획사업부지에 해당하지 아니할 것(제61조에 의하여 허용되는 개발행위 제외) (2) 개발시기와 가설시설의 설치 등이 도시계획사업에 지장을 초래하지 아니할 것
라. 주변지역과의 관계	(1) 개발행위로 건축 또는 설치하는 건축물 등이 주변의 자연경관 및 미관을 훼손하지 아니하고, 그 높이·형태 및 색채가 주변 건축물과 조화를 이루어야 하며, 도시계획으로 경관계획이 수립되어 있는 경우에는 그에 적합할 것 (2) 개발행위로 인하여 당해 지역 및 그 주변지역에 대기오염·수질오염·토질오염·소음·진동·분진 등에 의한 환경오염·생태계파괴·위해발생 등이 발생할 우려가 없을 것. (환경오염 등의 방지가 가능하여 환경오염 방지 등을 허가조건으로 붙이는 경우 제외) (3) 개발행위로 인하여 녹지축이 절단되지 아니하고, 개발행위로 배수가 변경되어 하천·호소·습지로의 유수를 막지 아니할 것
마. 기반기설	(1) 주변의 교통소통에 지장을 초래하지 아니할 것 (2) 대지와 도로의 관계는 「건축법」에 적합할 것
바. 기타 사항	(1) 공유수면매립의 경우 매립목적이 도시계획에 적합할 것 (2) 토지의 분할 및 물건을 쌓아놓는 행위에 입목의 벌채가 수반되지 아니할 것.

2. 개발행위별 검토사항

검토분야	허 가 기 준
가. 건축물 건축/공작물 설치	(1) 「건축법」의 적용을 받는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치에 해당하는 경우 그 건축 또는 설치의 기준과 절차에 관하여는 「건축법」이 정하는 바에 의할 것. - 건축물의 건축 등을 목적으로 하는 토지의 형질변경 또는 토석의 채취에 관한 개발행위허가는 「건축법」에 의한 건축 또는 설치의 절차와 동시에 할 수 있다. (2) 도로·수도 및 하수도가 설치되지 아니한 지역에 대하여는 건축물의 건축(건축을 목적으로 하는 토지의 형질변경 포함)을 허가하지 아니할 것. - 무질서한 개발을 초래하지 아니하는 범위 안에서 도시계획조례가 정하는 경우 제외
나. 토지의 형질변경	(1) 토지의 지반이 연약한 때에는 그 두께·넓이·지하수위 등의 조사와 지반의 지지력·내려앉음·솟아오름에 관한 시험을 실시하여 흙바꾸기·다지기·배수 등의 방법으로 이를 개량할 것 (2) 토지의 형질변경에 수반되는 성토 및 절토에 의한 비탈면 또는 절개면에 대하여는 옹벽 또는 석축의 설치 등 도시계획조례가 정하는 안전조치를 할 것
다. 토석채취	지하자원의 개발을 위한 토석의 채취허가는 시가화대상이 아닌 지역으로서 인근에 피해가 없는 경우에 한하도록 하되, 구체적인 사항은 도시계획조례가 정하는 기준에 적합할 것. - 국민경제상 중요한 광물자원의 개발을 위한 경우로서 인근의 토지이용에 대한 피해가 최소한에 그치도록 하는 때에는 그러하지 아니하다.
라. 토지분할	(1) 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역 안에서 관계 법령에 따른 허가·인가 등을 받지 아니하고 토지를 분할하는 경우에는 다음의 요건을 모두 갖출 것 (가) 「건축법」 제49조 제1항에 따른 분할제한면적 이상으로서 도시계획조례가 정하는 면적 이상으로 분할할 것 (나) 「소득세법 시행령」 제168조의3 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역 중 토지에 대한 투기가 성행하거나 성행할 우려가 있다고 판단되는 지역으로서 건설교통부장관이 지정·고시하는 지역 안에서의 토지분할이 아닐 것. 다만, 다음 중 하나에 해당되면 제외. 1) 다른 토지와의 합병을 위하여 분할하는 토지 2) 2006년 3월 8일 전에 토지소유권이 공유로 된 토지를 공유지분에 따라 분할하는 토지 3) 그 밖에 토지의 분할이 불가피한 경우로서 건설교통부령이 정하는 경우에 해당되는 토지 (다) 토지분할의 목적이 건축물의 건축 또는 공작물의 설치, 토지의 형질변경인 경우 그 개발행위가 관계 법령에 따라 제한되지 아니할 것 (2) 분할제한면적 미만으로 분할하는 경우에는 다음의 어느 하나에 해당할 것 (가) 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역 안에서의 기존묘지의 분할 (나) 사설도로를 개설하기 위한 분할(「사도법」에 의한 사도개설허가를 받아 분할하는 경우를 제외한다) (다) 사설도로로 사용되고 있는 토지 중 도로로서의 용도가 폐지되는 부분을 인접토지와 합병하기 위하여 하는 분할 (라) <삭제> (마) 토지이용상 불합리한 토지경계선을 시정하여 당해 토지의 효용을 증진시키기 위하여 분할 후 인접토지와 합필하고자 하는 경우에는 다음의 1에 해당할 것. 이 경우 허가신청인은 분할 후 합필되는 토지의 소유권 또는 공유지분을 보유하고 있거나 그 토지를 매수하기 위한 매매계약을 체결하여야 한다. 1) 분할 후 남는 토지의 면적 및 분할된 토지와 인접 토지가 합필된 후의 면적이 분할제한면적에 미달되지 아니할 것 2) 분할전후의 토지면적에 증감이 없을 것 3) 분할하고자 하는 기존토지의 면적이 분할제한면적에 미달되고, 분할된 토지와 인접토지를 합필한 후의 면적이 분할제한면적에 미달되지 아니할 것 (3) 너비 5미터 이하로 분할하는 경우로서 토지의 합리적인 이용에 지장이 없을 것
마. 물건을 쌓아 놓는 행위	당해 행위로 인하여 위해발생, 주변환경오염 및 경관훼손 등의 우려가 없고, 당해 물건을 쉽게 옮길 수 있는 경우로서 도시계획조례가 정하는 기준에 적합할 것

□ 개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의

◆ 관계 행정기관의 장은 건축물의 건축 또는 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취에 해당하는 행위로서 대통령령이 정하는 행위를 이 법에 의하여 허가하거나 다른 법률에 의하여 인가·허가·승인 또는 협의를 하고자 하는 경우에는 중앙(지방)도시계획위원회의 심의를 거쳐야 함.

□ 관련 인·허가 등의 의제

◆ 개발행위허가를 함에 있어서 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 당해 개발행위에 대한 다음의 인·허가 등에 관하여 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 당해 인·허가 등을 받은 것으로 봄.

- 「산지관리법」 제14조·제15조의 규정에 의한 산지전용허가 및 산지전용신고, 동법 제25조 제1항의 규정에 따른 토석채취허가, 동법 제25조 제2항의 규정에 따른 토사채취신고
- 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」제36조 제1항·제4항의 규정에 의한 입목벌채 등의 허가·신고
- 공유수면매립법, 광업법, 농어촌정비법, 농지법, 도로법, 장사 등에 관한 법률, 사도법, 사방사업법 등

□ 개발행위허가의 제한

◆ 건설교통부장관 등은 다음에 해당되는 지역으로서 도시관리계획상 특히 필요하다고 인정되는 지역의 경우 중앙(지방)도시계획위원회의 심의를 거쳐 1회에 한하여 3년 이내의 기간 동안 개발행위허가를 제한할 수 있음.

- 녹지지역 또는 계획관리지역으로서 수목이 집단적으로 생육되고 있거나 조수류 등이 집단적으로 서식하고 있는 지역 또는 우량농지 등으로 보전할 필요가 있는 지역
- 개발행위로 인하여 주변의 환경·경관·미관·문화재 등이 크게 오염되거나 손상될 우려가 있는 지역
- 도시기본계획 또는 도시관리계획을 수립하고 있는 지역으로서 당해 계획이 결정될 경우 용도지역·용도지구 또는 용도구역의 변경이 예상되고 그에 따라 개발행위허가의 기준이 크게 달라질 것으로 예상되는 지역(1회에 한하여 2년 이내의 기간동안 개발행위허가의 제한을 연장 가능)
- 지구단위계획구역으로 지정된 지역(1회에 한하여 2년 이내의 기간동안 개발행위허가의 제한을 연장 가능)

3) 행위 제한

□ 용도지역 안에서의 건축물의 건축제한

◆ 보전녹지지역안에서 건축할 수 있는 건축물
- 시행령 제71조 제1항 <별표15>

1. 건축할 수 있는 건축물
- 4층 이하의 건축물에 한한다.
- 4층 이하의 범위 안에서 도시계획조례로 따로 층수를 정하는 경우 그 층수 이하의 건축물에 한한다
가. 「건축법 시행령」 별표 1 제10호의 교육연구시설 중 초등학교
나. 「건축법 시행령」 별표 1 제18호의 창고시설(농업·임업·축산업·수산업용에 한한다)
다. 「건축법 시행령」 별표 1 제23호의 교정 및 군사시설

2. 도시계획조례가 정하는 바에 의하여 건축할 수 있는 건축물
- 4층 이하의 건축물에 한한다.
- 4층 이하의 범위 안에서 도시계획조례로 따로 층수를 정하는 경우 그 층수 이하의 건축물에 한한다
가. 「건축법 시행령」 별표 1 제1호의 단독주택(다가구주택을 제외한다)
나. 「건축법 시행령」 별표 1 제3호의 제1종 근린생활시설로서 해당 용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 500㎡ 미만인 것
다. 「건축법 시행령」 별표 1 제4호의 제2종 근린생활시설 중 종교집회장
라. 「건축법 시행령」 별표 1 제5호의 문화 및 집회시설 중 동호 라목에 해당하는 것
마. 「건축법 시행령」 별표 1 제6호의 종교시설
바. 「건축법 시행령」 별표 1 제9호의 의료시설
사. 「건축법 시행령」 별표 1 제10호의 교육연구시설 중 중학교·고등학교
아. 「건축법 시행령」 별표 1 제11호의 노유자 시설
자. 「건축법 시행령」 별표 1 제19호의 위험물저장처리시설 중 액화석유가스충전소 및 고압가스충전·저장소
차. 「건축법 시행령」 별표 1 제21호의 동물 및 식물 관련 시설(동호 다목 및 라목 제외)
카. 「건축법 시행령」 별표 1 제26호의 묘지관련시설

□ 용도지역안에서의 건폐율과 용적률

◆ 용도지역 안에서 건폐율과 용적률의 최대한도는 관할구역의 면적 및 인구규모, 용도지역의 특성 등을 감안하여 다음 범위 안에서 대통령령이 정하는 기준에 따라 특별시·광역시·시 또는 군의 조례로 정함.

◆ 건축물의 주위에 공원·광장·도로·하천 등의 공지가 있거나 이를 설치하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 특별시·광역시·시 또는 군의 조례로 용적률을 따로 정할 수 있음.

◆ 도시지역(녹지지역에 한한다), 관리지역에서는 창고 등 대통령령이 정하는 용도의 건축물 또는 시설물은 특별시·광역시·시 또는 군의 조례가 정하는 높이로 규모 등을 제한할 수 있음.

<표 3-25> 용도지역내 건폐율과 용적률

용도지역		건폐율	용적률
도시지역	주거지역	70% 이하	500% 이하
	상업지역	90% 이하	1,500% 이하
	공업지역	70% 이하	400% 이하
	녹지지역 (보존녹지지역)	20% 이하 (20% 이하)	100% 이하 (50%이상 80%이하)
관리지역	보전관리지역	20% 이하	80% 이하
	생산관리지역	20% 이하	80% 이하
	계획관리지역	40% 이하	100% 이하
농림지역		20% 이하	50%이상 80%이하
자연환경보전지역		20% 이하	50%이상 80%이하

7. 생태·경관보전지역 (자연환경보전법)

가. 지정 현황

◆ 생태·경관보전지역은 생물다양성이 풍부하여 생태적으로 중요하거나 자연경관이 수려하여 특별히 보전할 가치가 큰 지역에 대해 환경부장관이 지정·고시하는 지역이며, 2006년말 현재 환경부장관이 지정한 지역은 낙동강 하구와 동강유역 등 총 10개소, 242.7㎢에 이름.

<표 3-26> 생태·경관보전지역 지정 현황(2006년말 기준)

지역명	위 치	면적(㎢)	특 징	지정일자
환경부 지정 : 10개소, 242.721㎢				
낙동강하구	부산 사하구 신평, 장림, 다대동 일원 해면 및 강서구 명지동 하단 해면	34.20	철새도래지	1989.3.10
지리산	전남 구례군 산동면 심원계곡 및 토지면 피아골 일원	20.20	극상원시림(구상나무 등)	1989.12.29
대암산	강원 인제군 서화면 대암산의 큰용늪과 작은용늪 일원	1.06	국내 유일의 고층 습원	1989.12.29
우포늪	경남 창녕군 대합면, 이방면, 유어면, 대지면 일원	8.54	국내 最古의 원시자연늪	1997.7.26
무제치늪	울산 울주군 삼동면 조일리 일원	0.18	산지습지 희귀야생동식물 서식	1998.12.31
섬진강 수달서식지	전남 구례군 문척면, 간전면, 토지면 일원	1.83	수달 서식지	2001.12.1
고산봉 붉은박쥐서식지	전남 함평군 대동면 일원	8.78	붉은박쥐 서식지	2002.5.1
동강유역	강원 영월군 영월읍, 정선군 정선·신동읍, 평창군 미탄면 일원	64.97	지형·경관 우수 희귀 야생동식물 서식	2002.8.9
왕피천 유역	경북 울진군 서면, 근남면 일원	102.84 (45.35, 57.49)	지형·경관 우수 희귀 야생동식물 서식	2005.10.14 2006.12.8
소황사구	충남 보령시 웅천읍 소황리/독산리 일원	0.121	해안사구 희귀 야생동식물 서식	2005.10.28
해양수산부 지정 : 4개소, 70.373㎢				
신두리 사구 해역	충남 태안군 원북면 신두리 일원	0.639	다양한 식생, 특이한 지형	2002.10.9
문섬 등 주변 해역	제주 서귀포시 강정동, 법환동, 서귀동, 토평동, 보목도 일원	13.684	국내 유일의 산호군락지 다양한 해조류 군락 존재	2002.11.5
오륙도 및 주변해역	부산 남구 용호2동 936~941번지 및 주변 해역	0.35	기암괴석의 무인도서 및 수직암반 생물상 보호	2003.12.31
대이작도 주변 해역	인천 옹진군 이작리/승봉리 일원 해역	55.7	뛰어난 자연경관 및 수산생물과 저서생물 주요 서식지	2003.12.31

자료 : 환경부, 환경통계연감, 2007

◆ 시·도지사는 생태·경관보전지역에 준하여 보전할 필요가 있다고 인정되는 지역을 시·도 생태·경관보전지역으로 지정하여 관리할 수 있는데, 2006년말 기준으로 한강 밤섬 등 총 16개소, 38.9㎢가 지정되어 있음.

<표 3-27> 시·도생태·경관보전지역 지정 현황(2006년말 기준)

지역명	위 치	면적(㎢)	특 징	지정일자
시·도지사 지정 : 16개소, 38.945㎢				
한강 밤섬	서울 영등포구 여의도동 84-4 및 마포구 당인동 314	0.241	철새도래지, 서식지	1999.8.10
둔촌동 자연습지	서울 강동구 둔촌동 211	0.025	도시지역의 자연습지	2000.3.6 2002.12.5
방이동습지	서울 송파구 방이동 439-2 일대	0.059	도시지역의 습지	2002.4.15 2005.11.24
탄천	서울 송파구 가락동 및 강남구 수서동	1.405	도심속의 철새도래지	2002.4.15
진관내동습지	서울 은평구 진관내동 78번지 일대	0.017	도시지역의 자연습지	2002.12.30
암사동습지	서울 강동구 624-1 일대	0.103	도시지역의 하천습지	2002.12.30.
고덕동 한강고수부지	서울 강동구 396 일대	0.106	다양한 자생종 번성	2004.10..20
청계산 원터골	서울 서초구 원지동 산4-15번지 일대	0.146	갈참나무를 중심으로 낙엽활엽수군집 분포	2004.10.20
헌인릉 오리나무	서울 서초구 내곡동 산13-1 일대	0.057	다양한 자생종 번성	2005.11.24
남산	서울 중구 예장동 산5-6 일대	0.360	신갈나무군집 발달	2006.7.27
불암산 삼유대	서울 노원구 공능동 산223-1일대	0.204	서어나무군집 발달	〃
창덕궁 후원	서울시 종로구 와룡동 2-71일대	0.440	갈참나무군집 발달	〃
대덕산·금대봉	강원도 태백시, 삼척군, 정선군	4.20	희귀야생동·식물 집단서식지	1993.4.26
광양 백운산	전남 광양군 옥룡면, 진상면, 다압면	9.74	자연경관수려 및 원시자연림	1993.4.26
조종천 상류 명지산·청계산	경기 가평군, 포천군	21.84	희귀곤충상 및 식물상이 다양하고 풍부	1993.9.1
거제시 고란초서식지	경남 거제시 하청면 덕곡리 산 144-3	0.002	고란초 집단자생지	1995.10.2

자료 : 환경부, 환경통계연감, 2007

나. 구역 내 산지현황

◆ 생태·경관보전지역으로 지정된 352㎢ 중 구역 내 산지면적은 143.26㎢로써, 40.69%를 차지하고 있음.

- 지역별 구역내 산지면적은 강원도 지역에 95.14㎢, 경기도 33.82㎢의 산지가 있음.

- 지정 구역내 산지가 차지하는 비율은 경기도(154.85%)와 강원도(135.47%), 경상남도(26.57%) 순으로 나타났음.

<표 3-28> 생태·경관보전지역 내 산지 현황

(단위 : ㎢,%)

구 분	산지(A)	지정면적(B)	비율(A/B)
계	143.26	352.04	40.69
서 울	-	3.16	-
부 산	-	34.55	-
대 구	-	-	-
인 천	-	55.70	-
광 주	-	-	-
대 전	-	-	-
울 산	-	0.18	-
경 기	33.82	21.84	154.85
강 원	95.14	70.23	135.47
충 북	-	-	-
충 남	0.12	0.76	15.79
전 북	0.39	-	-
전 남	7.36	40.55	18.15
경 북	4.16	102.84	4.05
경 남	2.27	8.54	26.57
제 주	-	13.68	-

주 : 1. 생태·경관보전면적기준은 2006년 말 기준이며, 환경부 2007년도 환경통계연감 참조
2. 공익용 산지면적은 2007.11.30일 기준이며, 산림청 산지정책팀 내부자료 참조
3. 기준시점의 차이로 인해 분석 값이 다를수 있음.

다. 규제 내용

1) 지정 및 관리

◆ 지정 요건

- 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부하여 보전 및 학술적 연구가치가 큰 지역
- 지형 또는 지질이 특이하여 학술적 연구 또는 자연경관의 유지를 위하여 보전이 필요한 지역
- 다양한 생태계를 대표할 수 있는 지역 또는 생태계의 표본지역
- 관계 행정기관의 장이나 시·도지사가 자연경관이 수려하여 특별히 보전할 필요가 있다고 추천하는 지역

◆ 환경부장관은 생태·경관보전지역의 지속가능한 보전·관리를 위하여 생태적 특성, 자연경관 및 지형여건 등을 고려하여 생태·경관보전지역을 다음과 같이 구분하여 지정·관리할 수 있음.

- 생태경관핵심보전구역, 생태경관완충보전구역, 생태경관전이보전구역

<표 3-29> 생태·경관보전지역의 구분 지정

구 분	정 의
생태·경관핵심보전구역 (핵심구역)	생태계의 구조와 기능의 훼손방지를 위하여 특별한 보호가 필요하거나 자연경관이 수려하여 특별히 보호하고자 하는 지역
생태·경관완충보전구역 (완충구역)	핵심구역의 연접지역으로서 핵심구역의 보호를 위하여 필요한 지역
생태·경관전이보전구역 (전이구역)	핵심구역 또는 완충구역에 둘러싸인 취락지역으로서 지속가능한 보전과 이용을 위하여 필요한 지역

2) 행위 제한

□ 훼손행위에 대한 제한

<table>
<tr><th>구 분</th><th>내 용</th></tr>
<tr><td>행위제한
원 칙</td><td>1. 핵심구역 안에서 야생동·식물을 포획·채취·이식·훼손하거나 고사(고사)시키는 행위 또는 포획하거나 고사시키기 위하여 화약류·덫·올무·그물·함정 등을 설치하거나 유독물·농약 등을 살포·주입하는 행위
2. 건축물 그 밖의 공작물의 신축·증축(생태·경관보전지역 지정 당시의 건축연면적의 2배 이상 증축하는 경우에 한한다) 및 토지의 형질변경
3. 하천·호소 등의 구조를 변경하거나 수위 또는 수량에 증감을 가져오는 행위
4. 토석의 채취
5. 그 밖에 자연환경보전에 유해하다고 인정되는 행위
– 수면의 매립·간척, 불을 놓는 행위</td></tr>
<tr><td>행위제한
예외규정</td><td>1. 군사목적을 위하여 필요한 경우
2. 천재·지변 또는 이에 준하는 대통령령이 정하는 재해가 발생하여 긴급한 조치가 필요한 경우
3. 생태·경관보전지역 안에 거주하는 주민의 생활양식의 유지 또는 생활향상을 위하여 필요하거나 생태·경관보전지역 지정 당시에 실시하던 영농행위를 지속하기 위하여 필요한 행위 등 대통령령이 정하는 행위를 하는 경우
– 거주민이나 지역내 토지 등 소유자 또는 관리인이 생태적으로 지속가능하다고 인정되는 농사, 어로행위, 채취행위 등
4. 환경부장관이 당해 지역의 보전에 지장이 없다고 인정하여 허가하는 경우
5. 농어촌정비법 제2조의 규정에 의한 농업생산기반정비사업으로서 제14조의 규정에 의한 생태·경관보전지역관리기본계획에 포함된 사항을 시행하는 경우
6. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 의한 산림경영계획 및 산림보호·산림유전자원보호림의 보전을 위하여 시행하는 사업으로서 나무를 베어내거나 토지의 형질변경을 수반하지 아니하는 경우
7. 다른 법률에 의하여 관계행정기관의 장이 직접 실시하거나 관계행정기관의 장이 인가·허가 또는 승인 등을 하는 경우. 이 경우 관계 행정기관의 장은 미리 환경부장관과 협의하여야 한다.
8. 환경부장관이 생태·경관보전지역을 보호·관리하기 위하여 대통령령이 정하는 행위 및 필요한 시설을 설치하는 경우
– 관리기본계획에 포함된 시설을 설치하는 경우
– 지역의 생태계 등에 대한 정기적인 현황조사, 학술연구 또는 그 수행에 필요한 관측시설 등을 설치하는 경우</td></tr>
<tr><td>완충구역
허용행위
(부대시설 및
부설주차장
포함)</td><td>1. 지적법에 의한 지목이 대지(생태·경관보전지역 지정 이전의 지목이 대지인 경우에 한한다)인 토지에서 주거·생계 등을 위한 건축물 등의 설치
– 단독주택
<table>
<tr><th>구 분</th><th>허용행위</th></tr>
<tr><td>신 축</td><td>건축연면적 200㎡ 이하이고 높이가 2층 이하인 경우</td></tr>
<tr><td>증·개축</td><td>건축연면적이 기존 연면적의 2.5배 이하이고 2층 이하인 경우 (기존 연면적의 2.5배가 200㎡ 미만인 경우 : 증·개축의 연면적이 200㎡ 이하이고, 기존 층수가 3층 이상인 때에는 동일 층수 이하)</td></tr>
</table></td></tr>
</table>

<table>
<tr><td></td><td>
– 수퍼마켓 또는 일용품 등의 소매점
– 휴게음식점
– 농·수·임산물의 보관·저장시설 또는 판매시설
2. 생태탐방·생태학습 등을 위한 시설의 설치(관리계획에 반영된 시설)
– 자연학습장, 수목원 등 자연환경의 교육·홍보·연구를 위한 시설
– 청소년수련원 또는 청소년야영장
3. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 의한 산림경영계획과 산림보호 및 산림유전자원보호림 등의 보전·관리를 위하여 시행하는 산림사업
4. 하천유량 및 지하수 관측시설, 배수로의 설치 또는 이와 유사한 농·임·수산업에 부수되는 건축물 등의 설치
5. 장사등에관한법률 제13조 제1항 제1호의 규정에 의한 개인묘지의 설치
</td></tr>
<tr><td>전이구역
허용행위</td><td>
1. 완충구역에서 허용되는 행위
2. 전이구역내 거주민의 생활양식의 유지 또는 생활향상 등을 위한 건축물 등 설치
– 주거용건축물
<table>
<tr><th>구 분</th><th>허용행위</th></tr>
<tr><td>신 축</td><td>건축연면적 200㎡ 이하이고 높이가 2층 이하인 경우</td></tr>
<tr><td>증·개축</td><td>건축연면적이 기존 연면적의 2.5배 이하이고 2층 이하인 경우
(기존 연면적의 2.5배가 200㎡ 미만인 경우 : 증·개축의 연면적이 200㎡ 이하이고, 기존 층수가 3층 이상인 때에는 동일 층수 이하)</td></tr>
</table>
– 일정규모 이하의 다음 건축물(신축·증축 및 개축의 경우에 한한다)
· 제1종근린시설(휴게음식점,제과점 및 일반목욕장 제외)
· 제2종근린시설(일반휴게음식점, 제과점, 실내낚시터, 골프연습장, 총포판매소, 단란주점 및 안마시술소 제외)
· 병원 / 축사 또는 버섯재배사 / 납골당(현지 지역주민을 위한 것) / 초등학교
<table>
<tr><th>구 분</th><th>허용행위</th></tr>
<tr><td>신 축</td><td>건축연면적 330㎡ 이하이고 높이가 3층 이하인 경우</td></tr>
<tr><td>증·개축</td><td>건축연면적이 기존 연면적의 2.5배 이하이고 3층 이하인 경우
(기존 연면적의 2.5배가 330㎡ 미만인 경우 : 증·개축의 연면적이 330㎡ 이하이고, 기존 층수가 3층 이상인 때에는 동일 층수 이하)</td></tr>
</table>
3. 생태·경관보전지역을 방문하는 사람을 위한 시설의 설치
– 휴게음식점, 제과점, 일반음식점, 청소년수련시설
<table>
<tr><th>구 분</th><th>허용행위</th></tr>
<tr><td>신 축</td><td>건축연면적 330㎡ 이하이고 높이가 3층 이하인 경우</td></tr>
<tr><td>증·개축</td><td>건축연면적이 기존 연면적의 2.5배 이하이고 3층 이하인 경우
(기존 연면적의 2.5배가 330㎡ 미만인 경우 : 증·개축의 연면적이 330㎡ 이하이고, 기존 층수가 3층 이상인 때에는 동일 층수 이하)</td></tr>
</table>
4. 도로, 상·하수도 시설 등 지역주민 및 탐방객의 생활편의 등을 위한 공공용시설 및 생활편의시설의 설치
– 도로(탐방로 포함), 주차장 등 교통시설
– 상하수도 또는 전주 등 공공용시설 또는 지역주민을 위한 생활편의시설
</td></tr>
</table>

□ 개발사업 및 영농행위 제한

◆ 환경부장관은 취약한 자연생태·자연경관의 보전을 위하여 특히 필요한 경우 다음의 개발사업을 제한하거나 제2항 제3호의 규정(거주민 등의 생활유지를 위한 영농행위의 허용)에 불구하고 영농행위를 제한할 수 있음.

환경부장관이 제한할 수 있는 개발사업

1. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제9조에 따른 임도의 시설, 동법 제36조 제1항·제4항에 따른 입목벌채 등의 허가·신고대상 사업
2. 「공유수면매립법」에 따른 매립사업
3. 「농지법」 제36조의 규정에 따른 농지의 전용허가·협의대상 사업
4. 「초지법」 제23조의 규정에 따른 초지의 전용허가·협의대상 사업
5. 「하천법」 제25조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 수반하는 사업
6. 「골재채취법」 제22조의 규정에 따른 골재채취의 허가대상 사업

◆ 환경부장관은 개발사업 또는 영농행위를 제한하고자 하는 경우에는 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사와 협의하여야 하고, 제한되는 사업의 종류, 제한구역의 위치·면적, 제한사유 등을 고시하여야 함.

□ 금지행위

1. 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제2조에 의한 특정수질유해물질, 폐기물관리법 제2조에 의한 폐기물 또는 유해화학물질관리법 제2조에 의한 유독물을 버리는 행위
2. 핵심구역 및 완충구역내에서 환경부령이 정하는 인화물질을 소지하거나 환경부장관이 지정하는 장소 외에서 취사 또는 야영을 하는 행위
3. 자연환경보전에 관한 안내판 그 밖의 표지물을 오손 또는 훼손하거나 이전하는 행위
4. 그 밖에 생태·경관보전지역의 보전을 위하여 금지하여야 할 행위
   - 소리·빛 등으로 야생동물을 쫓는 행위
   - 야생동식물의 둥지·서식지를 훼손하는 행위
   - 완충구역 또는 전이구역 안에서 풀나무의 채취벌채하거나 고사시키는 행위와 동물을 포획하거나 알을 채취하는 행위 등
     : 문화재 및 문화재보호구역에서는 문화재보호법에 따른다.
   - 가축의 방목 및 동물의 방사 등

8. 습지보호지역 (습지보전법)

가. 지정 현황

◆ 습지보호지역은 낙동강 하구 지역 등 총 16개소에 지정되어 있으며, 지정 면적은 247.3㎢이며, 이중 환경부 지정 습지보호지역은 11개소, 106.5㎢임.

<표 3-30> 습지보호지역 지정 현황

지역명	위 치	면적(㎢)	특 징	지정일자
환경부 지정(11개소, 106.529㎢)				
낙동강 하 구	부산 사하구 신평, 장림, 다대동 일원 해면 및 강서구 명지동 하단 해면	34.20	철새도래지	1999.8.9
대암산	강원 인제군 서화면 대암산의 큰용늪과 작은용늪 일원	1.06	고층습원	1999.8.9 (98 람사[10]등록)
우포늪	경남 창녕군 대합면, 이방면, 유어면, 대지면 일원	8.54	우리나라 최고의 원시자연늪	1999.8.9 (98 람사등록)
무제치늪	울산시 울주군 삼동면 조일리 일원	0.184	희귀야생동·식물이 서식하는 산지습지	1999.8.9
물 영 아리오름	제주 남제주군 남원읍	0.309	기생화산구	2000.12.5
화엄늪	경남 양산시 하북면 용연리	0.124	산지습지	2002.2.1
두웅습지	충남 태안군 원북면 신두리	0.065	신두리사구의 배후습지희귀야생동·식물 서식	2002.11.1
신불산고산 습 지	경남 양산시 원동면 대리 산 92-2일원	0.308	희귀야생동·식물이 서식하는 산지습지	2004.2.20
담양습지	전남 담양군 대전면, 수북면, 황금면, 광주광역시 북구 용강동 일원	0.981	멸종위기 및 보호야생 동·식물이 서식하는 하천습지	2004.7.8
신안장도 습 지	전남 신안군 흑산면 비리 산109-1~3번지 일원	0.090	도서지역 최초의 산지습지	2004.8.31 (05 람사등록)
한강하구 습 지	김포대교 남단-강화군 송해면 승뢰리 사이 하천제방 또는 철책선 안쪽(수면부 포함)	60.668	장항·산남·시암리습지 등 대규모습지 및 멸종위기종 26종 도래·서식	2006.4.17
해양수산부 지정(5개소, 140.728㎢)				
무안갯벌	전남 무안군 해제면, 현경면 일대	35.59	생물다양성 풍부지질학적 보전가치 있음	2001.12.28
진도갯벌	전남 진도군 군내면 고군면 일원(신동지역)	1.238	수려한 경관 및 생물다양성 풍부 철새도래지	2002.12.28
순천만갯벌	전남 순천시 별양면, 해룡면, 도사동 일대	28.0	흑두루미 서식·도래 및 수려한 자연경관	2003.12.31 (06 람사등록)
보성벌교 갯 벌	전남 보성군 호동리, 장양리, 영등리, 장암리, 대포리 일대	7.5	자연성 우수 및 다양한 수산자원	2003.12.31 (06 람사등록)
옹진장봉도 갯 벌	인천 옹진군 장봉리 일대	68.4	희귀철새 서식·도래 및 생물다양성 우수	2003.12.31

자료 : 환경부 내부자료, 2006. 10

10) 국제습지조약(Ramsar Convention, 람사협약) : 1971년 2월 2일 이란의 람사에서 열린 국제회의 때 채택되어 1975년 12월에 발효되었고, 정식 명칭은 '물새서식지로서 특히 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약임.

나. 구역 내 산지현황

◆ 습지보호지역으로 지정된 247.30㎢ 중 구역 내 산지면적은 1.65㎢로써, 0.67%를 차지하고 있음.

- 지역별 구역내 산지면적을 살펴보면 강원도 95.1㎢, 제주도는 0.55㎢에 산지가 있음.

- 지정 구역내 산지가 차지하는 비율은 제주도(177.99%)와 충청남도(76.92%), 경상남도(3.12%) 순으로 나타났음.

<표 3-31> 습지보호지역 내 산지 현황

(단위 : ㎢,%)

구 분	산지(A)	지정면적(B)	비율(A/B)
계	1.65	247.26	0.67
서 울	-	-	-
부 산	-	34.20	-
대 구	-	-	-
인 천	-	129.07	-
광 주	-	-	-
대 전	-	-	-
울 산	-	0.18	-
경 기	0.74	-	-
강 원	-	1.06	-
충 북	-	-	-
충 남	0.05	0.07	76.92
전 북	-	-	-
전 남	0.02	73.40	0.03
경 북	-	-	-
경 남	0.28	8.97	3.12
제 주	0.55	0.31	177.99

주 : 1. 습지보호지역 면적기준은 2006년 10월 기준이며, 환경부 내부자료 참조
2. 공익용 산지면적은 2007.11.30일 기준이며, 산림청 산지정책팀 내부자료 참조
3. 기준시점의 차이로 인해 분석 값이 다를수 있음.

다. 규제 내용

1) 지정 및 관리(법 제8조, 제17조, 제18조)

□ 습지지역의 지정 등(법 제8조)

◆ ***환경부장관은*** 특별히 보전할 가치가 있는 습지 지역을 습지보호지역, 그 주변지역을 습지주변관리지역으로 지정하고, 그 외 훼손이 심하거나 개선할 가치가 있는 지역은 습지개선지역으로 지정하도록 규정하고 있음.

<표 3-32> 습지지역의 분류

구분	내용
습지보호지역 (제1항)	- 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부한 지역 - 희귀하거나 멸종위기에 처한 야생동·식물이 서식·도래하는 지역 - 특이한 경관적·지형적 또는 지질학적 가치를 지닌 지역
습지개선지역 (제2항)	- 습지보호지역중 습지의 훼손이 심화되었거나 심화될 우려가 있는 지역 - 습지생태계의 보전상태가 불량한 지역중 인위적인 관리등을 통하여 개선할 가치가 있는 지역

◆ 습지보호지역 등을 지정할 때에는 시·도지사(시장·군수·구청장) 및 지역주민의 의견을 들은 후 관계 행정기관장과 협의하여야 함.

◆ 습지보호지역 등을 지정한 때에는 해당 지역의 명칭·위치 및 면적 기타 공동부령이 정하는 사항을 고시하여야 함.

◆ 습지보호지역 등으로서 대통령령이 정하는 공익상 또는 군사상 불가피한 경우에 해당하는 지역과 천재·지변 기타의 사유로 인하여 습지보호지역 등으로서의 가치를 상실하거나 보전할 필요가 없게 된 지역에 대하여는 그 지정을 해제하거나 그 지역을 축소 변경할 수 있음(법 제10조).

□ 훼손된 습지의 관리(법 제17조)

◆ 국가·지방자치단체 또는 사업자가 습지보호지역 또는 습지개선지역 중 대통령령이 정하는 비율 이상에 해당하는 면적의 습지를 훼손하게 되는 경우에는 당해 습지보호지역 또는 습지개선지역 중 ***공동부령이*** 정하는 비율에 해당하는 면적의 습지가 존치되도록 하여야 함.

2) 행위제한(법 제13조)

○ 환경부장관·해양수산부장관 또는 시·도지사는 습지보호지역 안에서 제13조 제1항(행위제한)의 규정에 위반되는 행위를 한 자에 대하여는 그 행위의 중지 또는 원상회복을 명할 수 있음.

<표 3-33> 습지보호지역내 행위제한

구 분		내 용
습지보호지역	행위제한 원칙	- 건축물 기타 공작물의 신축 또는 증축(증축으로 인하여 당해 건축물 기타 공작물의 연면적이 기존 연면적의 2배 이상이 되는 경우에 한한다) 및 토지의 형질변경 - 습지의 수위 또는 수량에 증감을 가져오는 행위 - 흙·모래·자갈 또는 돌 등의 채취 - 광물의 채굴 - 동·식물의 인위적 도입, 경작, 포획 또는 채취(해당 지역주민이 공동부령이 정하는 기간 이상 생계수단 또는 여가활동 등의 목적으로 지속하여 온 경작·포획 또는 채취의 경우를 제외한다)
	예외	「농어촌정비법」 제2조제6호의 규정에 따른 농업생산기반시설의 유지·관리를 위하여 필요한 경우와 당해 시설을 농업목적으로 사용하기 위하여 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 경우, 「재난 및 안전관리기본법」 제37조의 응급조치를 위하여 제2호 또는 제3호에 해당하는 행위를 하는 경우, 군 병력투입·작전활동 등 군사목적을 위하여 필요한 최소한의 범위 안에서 대통령령이 정하는 경우
습지주변 관리지역, 습지개선지역	원칙	「야생동·식물보호법」 제2조제4호의 규정에 의한 생태계교란야생동·식물 또는 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제2조제12호의 규정에 의한 해양생태계교란생물을 풀어 놓거나 식재하는 행위
	예외 (승인필요)	습지주변관리지역에서 일정규모 이상의 간척사업, 공유수면매립사업 기타 습지보호에 위해를 줄 수 있는 행위를 하고자 하는 자는 환경부장관·해양수산부장관 또는 시·도지사의 승인을 얻어야 하며, 관계중앙행정기관의 장의 경우에는 환경부장관·해양수산부장관 또는 시·도지사와 협의
	기타	승인 또는 협의 대상행위 및 사업의 규모 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정함.
지역공통 예외규정		- 「자연재해대책법」 제2조 제2호의 자연재해 재해의 예방 및 복구를 위한 활동 및 구호 등에 필요한 경우 - 습지보호지역 등의 보전을 위하여 필요하거나 습지보호지역 등에서 농림수산업을 영위하기 위하여 필요한 경우 - 그 밖에 대통령령이 정하는 공익상 부득이한 경우

3) 출입제한(법 제15조)

◆ 환경부장관·해양수산부장관 또는 시·도지사는 습지보호지역 또는 습지개선지역의 보호·관리를 위하여 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 해당 지역의 전부 또는 일부에 대하여 일정한 기간을 정하여 그 지역에의 출입을 제한하거나 금지할 수 있음.

◆ 출입을 제한하거나 금지하고자 할 때에는 해당 지역의 위치·면적, 출입의 제한 또는 금지기간 기타 ***공동부령이*** 정하는 사항을 고시하여야 함.

◆ 또한 출입의 제한 또는 금지사유가 소멸되었다고 인정하는 경우에는 지체없이 그 출입의 제한 또는 금지를 해제하고 그 사실을 고시하여야 함.

<표 3-34> 습지지역내 출입제한 예외규정(법 제15조 제1항)

구 분	내 용
출입제한 예외규정	- 해당 지역주민이 일상적 농림수산업의 영위 등 생활영위를 위하여 출입하는 경우 - 습지보전을 위한 사업을 위하여 출입하는 경우 - 군사상 목적을 위하여 출입하는 경우 - 「자연재해대책법」 제2조제2호의 자연재해의 예방·응급대책 및 복구 등을 위한 활동 및 구호 등에 필요한 조치를 위하여 출입하는 경우 - 기타 습지보호지역의 보전·관리에 지장이 없는 행위로서 대통령령이 정하는 행위를 하기 위하여 출입하는 경우

9. 특정도서 (독도 등 도서지역 생태계보전에 관한 특별법)

가. 지정 현황

- "특정도서"는 무인도서로서 자연생태계·지형·지질·자연환경이 우수한 독도 등 환경부장관이 지정하여 고시하는 도서를 말함.
- 2006년말 현재 "특정도서"로 지정된 도서는 경북 울릉군의 독도와 강화군의 우도 등 총 128개 도서이며, 총 면적은 9.2㎢임.

<표 3-35> 특정도서 지정 현황(2006년말 기준)

지역명	위치	도서명	면적(천㎡)	지정번호	비고
경북	울릉군	독도 (1)	181	1	
인천	강화군	우도, 비도, 석도, 수리봉, 수시도, 분지도, 소송도, 대송도 (8)	278	2-9	
인천	옹진군	신도, 어평도, 뭉퉁도, 소초지도, 할미염, 항도, 갈흘도, 통각흘도, 소통각흘도, 중통각흘도, 부도, 토끼섬, 광대도, 상바지섬, 중바지섬, 하바지섬, 멍애섬 (17)	1,063	10-26	
경남	통영군	홍도, 어유도, 소지도, 좌사리도(자사리도), 외부지도, 소매물도(등대도) (6)	537	27-32	
경남	남해군	세존도, 소치도, 사도, 죽암도(미도), 목도(부도), 고도, 마안도 (7)	343	33-39	
전남	진도군	병풍도, 행금도, 변도(탄항도), 납태기도(서대기도), 백야도 (5)	760	40-44	
전남	고흥군	목도, 대항도, 곡두도 (3)	236	45-47	
충남	보령시	나무섬(상목도), 납작도, 대길산도, 대청도, 오도, 추도(기름암포함), 횡견도 (7)	1,204	48-54	
전남	완도군	진섬, 혈도, 갈마도, 불근도, 섬어두지(어두도), 원도2(두롱섬), 다라지도(낙타섬), 대병풍도, 소다랑도, 대칠기도, 중칠기도, 소칠기도, 비도, 송도, 소사도(거북섬), 대사도, 재도, 중화도, 소화도 (19)	1,218	55-73	
전남	해남군	대연포초도, 소연포초도, 송도, 갈도 (4)	105	74-77	
경남	하동군	채도, 악도(장구섬), 혈도, 마도, 소마도, 오동도, 장도, 토도(토끼섬), 소첨도 (9)	151	78-86	
전남	신안군	오도, 두리도, 죽도, 원도, 진목도, 왼섬, 소정섬, 대정섬, 역도, 소허사도, 육타리도, 매섬, 부남섬, 대섬, 호감섬, 갈매섬, 밖다리섬, 법고섬 (18)	1,603	87-104	
전북	군산시	보농도, 소횡경도, 횡경도 (3)	878	105-107	
전북	부안군	내조도, 달루도, 대형제도, 딴정금도, 회치도(큰딴치도)(5)	152	108-112	
경남	거제시	소병대도, 대병대도, 소다포도, 송도, 갈도(갈곳도) (5)	157	113-117	
경남	사천시	솔섬(악도), 학섬(학도), 우무섬(우무도), 향기도 (4)	43	118-121	
충남	서산시	흑어도, 옥도, 묘도 (3)	114	122-124	
충남	태안군	북격렬비도, 곳도(화창도), 묘도(토끼섬), 솔섬 (4)	151	125-128	
합 계		128개 도서	9,174		

자료 : 환경부 내부자료

나. 구역 내 산지현황

◆ 특정도서지역으로 지정된 9.17㎢ 중 구역 내 산지면적은 3.9㎢로써, 42.51%를 차지하고 있음.

- 지역별 구역내 산지면적을 살펴보면 전라남도 1.82㎢, 충청남도 0.79㎢, 인천광역시에 0.73㎢의 산지가 있음.

- 지정 구역내 산지가 차지하는 비율은 인천광역시(54.44%)와 충청남도(53.78%), 전라남도(46.40%) 순으로 나타났음.

<표 3-36> 특정도서 내 산지 현황

(단위 : ㎢,%)

구 분	산지(A)	지정면적(B)	비율(A/B)
계	3.90	9.17	42.51
서 울	-	-	-
부 산	-	-	-
대 구	-	-	-
인 천	0.73	1.34	54.44
광 주	-	-	-
대 전	-	-	-
울 산	-	-	-
경 기	-	-	-
강 원	-	-	-
충 북	-	-	-
충 남	0.79	1.47	53.78
전 북	0.14	1.03	13.59
전 남	1.82	3.92	46.40
경 북	0.06	0.18	33.15
경 남	0.36	1.23	29.24
제 주	-	-	-

주 : 1. 특정도서 면적기준은 2006년 10월 기준이며, 환경부 내부자료 참조
2. 공익용 산지면적은 2007.11.30일 기준이며, 산림청 산지정책팀 내부자료 참조
3. 기준시점의 차이로 인해 분석 값이 다를수 있음.

다. 규제 내용

1) 지정 및 관리

□ 특정도서의 지정

◆ 환경부장관은 특정도서를 지정하고자 할 때에는 다음에 해당하는 도서 중에서 관계중앙행정기관의 장과 협의하고 관할 광역시장 및 도지사의 의견을 들어야 함(지정을 해제하거나 변경할 때에도 동일함).

- 화산·기생화산·계곡·하천·호소·폭포·해안 등 자연경관이 뛰어난 도서
- 수자원·화석, 희귀 동·식물, 멸종위기 동·식물 기타 우리나라 고유의 생물종의 보존을 위하여 필요한 도서
- 야생동물의 서식지 또는 도래지로서 보전의 가치가 있다고 인정된 도서
- 자연임지역으로서 생태학적으로 중요한 도서
- 지형 또는 지질이 특이하여 학술적 연구 또는 보전이 필요한 도서
- 기타 자연 생태계 보전을 위하여 환경부장관이 필요하다고 인정한 도서

◆ 특정도서의 지정은 군사상 또는 공익상 불가피한 경우와 천재지변 기타 사유 등으로 존치할 수 없게 경우 또는 존치시킬 필요가 없다고 인정되는 경우를 제외하고는 이를 해제하거나 축소·변경할 수 없음.

□ 특정도서보전기본계획의 수립

◆ 환경부장관은 특정도서의 자연생태계 등의 보전을 위하여 10년마다 특정도서보전기본계획을 수립하고, 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 이를 확정해야 하며, 기본계획에는 다음 사항이 포함되어야 함.

- 특정도서의 자연생태계 등의 보전에 관한 기본방향과 보전에 관한 사항
- 특정도서의 현황 및 그 이용상황
- 훼손된 자연생태계 등의 복원에 관한 사항
- 자연생태계 등의 보전에 필요한 관계 중앙·지방행정기관의 협조사항

2) 행위 제한

구 분		내 용
행위제한	제한규정	① 건축물·공작물의 신축·증축 ② 개간·매립·준설 또는 간척 ③ 택지의 조성·토지의 형질변경·토지의 분할 ④ 공유수면의 매립 ⑤ 입목·죽의 벌채 또는 훼손 ⑥ 흙·모래·자갈·돌의 채취, 광물의 채굴, 지하수의 개발 ⑦ 가축의 방목, 야생동물의 포획·살생 또는 그 알의 채취, 야생식물의 채취 ⑧ 도로의 신설 ⑨ 특정도서에 서식하거나 도래하는 야생동·식물 또는 특정도서 안에 존재하는 자연적 생성물을 그 섬 밖으로 반출하는 행위 ⑩ 특정도서 안으로 야생동·식물보호법 제2조 제4호의 규정에 의한 생태계 교란 야생동·식물을 반입하는 행위 ⑪ 폐기물을 매립 또는 투기하는 행위 ⑫ 인화물질을 이용하여 음식물을 짓거나 야영을 하는 행위 ⑬ 지질·지형·자연적 생성물의 형상손괴 기타 이와 유사한 행위
	예외규정	① 군사·항해·조난구호행위, 천재지변 등 재해발생으로 인하여 그 방재를 위하여 필요한 행위 ② 국가가 시행하는 해양자원개발행위, 도서개발촉진법 제6조제3항의 사업계획에 의한 개발행위 및 문화재보호법에 의하여 문화재청장 또는 시·도지사가 필요하다고 인정하는 행위 ③ 환경부장관의 허가를 받은 경우
허가	특정도서의 지정목적에 지장이 없다고 인정하는 경우	① 국가 또는 지방자치단체가 등산로·산책로·도로·공중변소 및 정자 등을 설치하는 행위 ② 자연생태계등의 연구·조사를 목적으로 하는 행위 ③ 기존의 건축물·공작물의 보수·개축 ④ 기타 자연생태계 등의 원형을 훼손하거나 변형시키지 아니하는 범위 안에서의 환경부장관이 필요하다고 인정하는 행위
출입금지	제한규정	- 특정도서의 보호·육성 또는 훼손된 자연생태계 등의 회복을 위하여 필요하다고 인정할 경우에는 특정도서의 전부 또는 일부 지역을 지정하여 일정한 기간동안 그 지역에의 출입을 제한하거나 금지
	예외규정	① 도서주민이 생업을 영위하기 위하여 출입하는 경우 ② 군사·항해·조난구호 목적상 또는 천재지변 등 재해의 발생으로 그 방재에 필요한 조치를 위하여 출입하는 경우 ③ 자연생태계 등의 조사를 위하여 환경부장관으로부터 허가를 받은 경우 ④ 문화재보호법에 의하여 문화재청장 또는 시·도지사가 필요하다고 인정하여 출입하는 경우

10. 법적규제 종합

지정면적 및 산지 현황

(단위 : ㎢,%)

구역(지역)명	근거법	지정권자	지정현황		산지현황	
			개소	면적(A)	면적(B)	비율(B/A)
야생동식물특별보호구역	야생동식물보호법	환경부장관	544	1,391.7	537.3	38.61
자연공원	자연공원법	환경부장관	76	7,805.1	2,933.0	37.58
문화재보호구역	문화재보호법	문화재청장	-	775.2	327.2	42.21
상수원보호구역	수도법	환경부장관	351	1,278.7	610.7	47.76
개발제한구역	개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법	건설교통부장관	-	3,980.0	2,093.9	52.61
보전녹지	국토의계획및이용에관한법률	건설교통부장관	-	1,436.9	1,121.1	78.02
생태·경관보전지역	자연환경보전법	환경부장관	30	352.0	143.3	40.69
습지보호지역	습지보전법	환경부장관 해양수산부장관	16	247.3	1.7	0.67
특정도서의 산지	독도등도서지역의생태계보전에관한특별법	환경부장관	128	9.2	3.9	42.51
총 면적			-	17,276.1	7,772.1	44.99

주 : 1. 개별법에 의한 지정면적기준은 2006년 말 기준
단, 개발제한구역과 습지보호지역(2006.10월 기준)이며, 보전녹지지역은 2005년말 기준
2. 산지면적은 2007.11.30일 기준
3. 기준시점의 차이로 인해 분석 값이 다를수 있음.

제2절 법적규제 산림의 관리실태와 문제점

1. 개 요

◆ 산지를 종합적이고 체계적으로 관리함으로써 산지의 난개발을 방지하고 산지의 합리적인 보전과 이용체계를 구축하기 위하여 '산지관리법'이 2002년도에 제정되었으며, 2003.10.1부터 시행중임.

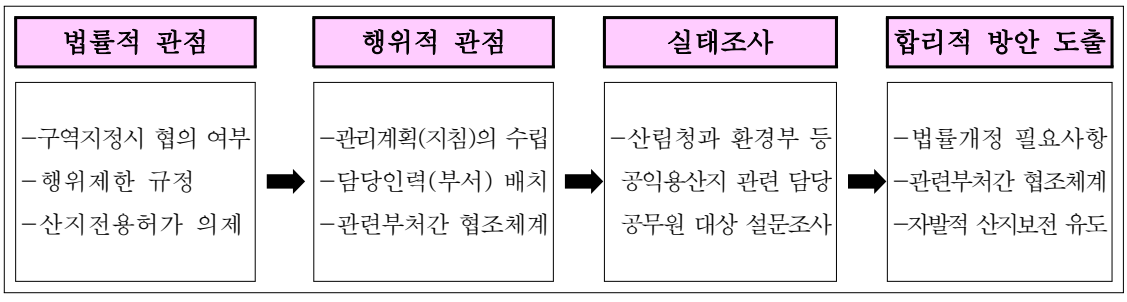
◆ 산지관리법상 산지구분 체계 하에 산림청장은 임업생산과 함께 재해방지, 수원보호, 자연생태계와 경관의 보전 등 공익적 기능을 목적으로 하는 '공익용산지'를 지정할 수 있는데, 2005년말 기준으로 1,429천ha가 지정되어 있으며, 전체 산지의 22.1%를 차지하고 있음.

◆ 그러나, 공익용산지의 경우 각각의 개별 법률에 의해 지정·관리되고 있고, 산지관리법상 산지전용허가가 의제되는 경우도 많아 산지관리가 체계적으로 이루어지기 어려운 상황임.

◆ 그러므로, 우선 개별 법률 규정의 문제점을 분석하고, 구역내 산림의 합리적 관리를 위한 담당인력 및 부서의 운영 여부와 관련 부처간 협조체계 구축 등 관리행위의 문제점을 분석하여 시사점을 도출하고자 함.

◆ 이와 같이 도출된 문제점과 시사점에 대한 인식을 바탕으로 산림청 및 환경부 등 공익용산지와 관련된 담당 공무원을 대상으로 실태조사를 실시함으로써 공익용산지의 합리적인 관리방안을 도출하고자 함.

<그림 3-1> 관리실태 분석 체계



2. 법률규정의 실태와 문제점

가. 지정·변경·해제시 협의

◆ 해당 부처가 야생동식물특별보호구역 등 특정한 목적을 위한 구역을 지정할 때는 관계 행정기관과의 협의가 선행되어야 하며, 특히 그 구역이 산지에 해당할 경우 산지의 보전과 합리적 이용이라는 관점에서 산림청은 협의 단계부터 적극적으로 임해야 함.

◆ '자연환경보전법' 등 9개 법률을 분석한 결과 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 할 것을 명시적으로 규정한 것은 '야생동식물보호법' 등 4개 법률에 그치고 있으며, 나머지는 협의 규정이 없거나, 특정 부처로 한정하고 있는 것으로 나타났음.

<표 3-37> 지정·변경·해제시 협의 규정

구 분	지정권자	협의 규정
야생동식물특별보호구역	환경부장관	-관계 중앙행정기관의 장과 협의
자 연 공 원	〃	-협의 규정 없음. -관계 행정기관의 장 등에게 협조 요청할 수 있으며, 관계 행정기관의 장은 적극 협조해야 함.
문화재보호구역	문화재청장	-자연공원구역일 경우 공원관리청과 협의
상수원보호구역	환경부장관	-협의 규정 없음.
개발제한구역	건설교통부장관	-협의 규정 없음
보 전 녹 지	〃	-도시관리계획 입안시 관계 중앙행정기관의 요청 가능 (국가계획과 관련될 경우 등)
생태경관보호구역	환경부장관 (해양수산부장관)	-관계 중앙행정기관의 장과 협의
습지보호구역	〃	-관계 중앙행정기관의 장과 협의
특 정 도 서	환경부장관	-관계 중앙행정기관의 장과 협의

나. 행위제한 규정

◆ 산지관리법은 산지전용제한지역과 산지전용제한지역을 제외한 공익용산지, 임업용산지로 나누어 보전산지에 대한 행위제한을 규정하고 있음.

◆ 그러나, 보전산지 중 공익용산지 안에서의 행위제한은 중복규제를 피하기 위하여 다음의 개별법에서 규정한 제한을 따르도록 하고 있음.

- '자연공원법'에 의한 공원구역 :「자연공원법」
- '국토계획법'에 의한 보전녹지지역 :「국토계획법」
- '개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법'에 의한 개발제한구역 :「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

◆ 한편, 야생동식물보호구역이 문화재보호구역인 경우 문화재보호법상 행위제한 규정을 적용하고, 생태경관보호구역의 경우에는 동 구역이 자연공원인 경우 자연공원법, 문화재보호구역인 경우 문화재보호법을 적용함.

<표 3-38> 공익용산지에 허용되는 행위

보안림 등 공익용산지	산지전용제한지역
1) 산지전용지역안에서 허용되는 행위 2) 임업용산지에서 허용되는 행위 중 다음의 행위 – 임도·산림경영관리사 등 산림경영과 관련된 시설 – 수목원·자연휴양림 및 국가 또는 지방자치단체가 설치하는 삼림욕장·산책로·자연탐방로·등산로 등 공익시설 – 광물, 지하수 그 밖에 지하자원의 탐사·시추 및 개발과 이를 위한 시설의 설치 3) 교육·연구 및 기술개발과 관련된 시설로서 우주항공기술개발 관련 시설의 설치 4) 다음 규모 이하의 농림어업인 주택/종교시설(증/개축) 가) 증축 : 종전 규모(연면적 기준)의 1.3배 나) 개축 : 종전 규모(연면적 기준)와 동일한 규모 5) 위 1) 내지 4)외의 시설로서 공용·공공용사업을 위하여 필요한 시설의 설치 6) 위 1) 내지 5)까지의 시설의 설치를 위한 진입로·현장사무소 등 부대시설(화장실·창고·숙소·식당 및 주차장으로서 1년 이내의 기간 동안 임시로 설치하는 시설, 산지전용기간이 1년 이상인 경우 그 산지전용기간) 7) 그 밖에 산채·야생화·관상수의 재배, 농로의 설치 등 공익용산지의 목적 달성에 지장이 없는 행위	1) 국방·군사시설의 설치 2) 사방시설·하천·제방, 기타 이에 준하는 국토보전시설 3) 도로/철도/전력·석유/가스공급시설 등 공용·공공용시설 4) 산림보호·산림자원의 보전 및 증식을 위한 시설의 설치 5) 임업시험연구를 위한 시설로서 다음 기관이 시험림에 설치하는 시험 연구시설 – 산림청(그 소속기관 포함) 소속의 임업시험연구기관 – 지방자치단체 소속의 임업시험연구기관 – 산림과 관련된 학과 또는 학부를 둔 학교 6) 문화재 및 전통사찰의 복원·보수이전 및 그 보존관리를 위한 시설과 문화재 및 전통 사찰과 관련된 비석·기념탑 그 밖에 이와 유사한 시설 설치 7)'신에너지및재생에너지개발이용보급촉진법'에 의한 신재생에너지의 이용·보급을 위한 시설의 설치 8) 광업법에 의한 광물의 탐사·시추시설의 설치 및 갱내채굴·굴진채광하는 것(산지전용 면적이 2만㎡ 미만) 9) 광산피해의방지및복구에관한법률에 따른 광해방지시설 10)1)부터 8)까지의 규정에 의한 시설을 설치하기 위한 진입로, 현장사무소 등 부대시설의 설치로서 1년 이내(산지전용기간이 1년 이상인 경우에는 그 산지전용기간)의 기간 동안 임시로 설치

◆ 자연공원법, 국토계획법 등 개별 법률에서는 그 취지에 맞게 행위제한을 엄격하게 규정하고 있으나, 산지관리법상 공익용산지와의 형평성에서 문제점이 있을 수 있어 전체 산지의 합리적인 관리를 어렵게 할 수 있음.

- 예를 들어 공익용산지에서는 농림어업인의 주택의 증축과 개축만 허용하고 있는 반면 보전녹지지역에서는 다중주택과 다가구주택을 제외한 단독주택에 대해서는 허용되어 있음.

<표 3-39> 행위제한 규정 비교

구 분		용도규제							
		주거용	1종근린	2종근린/판매영업	문화집회	교육/복지/의료/공공용	공장	창고/물건적치	쓰레기처리/폐기물투기
공익용산지		△[1]	×	×	△[2]	△[3]	×	×	×
공원구역	보존지구	×	×	×	△[4]	△[5]	×	×	×
	환경지구	△[6]	×	×	△[4]	△[7]	×	△[8]	×
	마을지구	△[9]	○	○[10]	△[4]	△[11]	△[12]	△[8]	△[13]
	밀집마을지구	○[14]	○	○	△[4]	△[11]	○	△[8]	○
	집단시설지구[15]	–	–	–	–	–	–	–	–
보전녹지		△[16]	△[17]	○[18]	△[19]	×[20]	△[21]	△[22]	×

주 : 1. 농림어업인의 주택의 증·개축 : 증축(30%), 개축(동일 면적)
2. 종교시설의 증·개축 : 증축(30%), 개축(동일 면적)
3. 공용·공공용시설 : 도로, 철도, 전력·석유공급시설, 삭도·궤도, 방풍·방화, 기상관측, 공용청사(정부·지자체), 자연공원내 탐방로 등, 수목원, 전기통신설비 등
4. 자연공원으로 지정되기 전 기존 종교시설 건축물의 재개축, 고증절차를 거친 사찰의 복원 등
5. 학술연구를 위한 최소한의 행위, 최소한의 공원시설, 최소한의 군사·통신시설, 최소한의 사방사업
6. 자연공원 지정전부터 그 지구 안에 있는 기존 건축물의 증축·개축·재축(면적,층수) 및 부대시설의 설치(면적)
7. 밀집하지 아니하는 공원시설(숙박시설 제외), 생태계복원 및 사방사업, 국방상·공익상 최소한 행위(시설), 개인묘지 등
8. 농업·축산업 등 1차산업 행위 및 국민경제상 필요한 시설(농·축·수·임산물의 보관시설 : 600㎡/2층이하)
9. 단독주택(연면적200㎡/건폐율60%이하/2층이하), 다세대주택(연면적330㎡/건폐율60%이하/3층이하)
10. 총포판매소·단란주점·안마시술소 제외
11. 초등학교
12. 환경오염을 일으키지 아니하는 가내공업
13. 섬지역 거주민의 개인묘지·가족묘지·납골시설, 섬지역에 설치하는 화장장·분뇨처리시설·쓰레기처리시설
14. 자연공원의 보전·관리에 심각한 지장을 주지하는 행위
15. 공원시설 및 부대시설의 설치, 기존 건축물에 대한 기존 연면적 범위내의 재·개축
16. 다중주택, 다가구주택을 제외한 단독주택 허용
17. 연면적 500㎡미만
18. 일반음식점, 휴게음식점, 단란주점, 안마시술소 제외
19. 종교집회장, 전시장만 허용
20. 교도소, 감화원, 군사시설에 한함. 도축장, 토계장, 농림축산업용 창고 허용
21. 도시계획조례로 정하는 환경오염물질 비 발생공장
22. 농림축산업용에 한함

다. 산지전용 인허가 등에 대한 의제

◆ 자연공원의 산지, 상수원보호구역의 산지 등 공익용산지에서 이루어지는 개발 행위는 전용협의에 의해 개별법 규정에 따르는 경우가 많음.

- 산지이용은 산업, 주택, 관광 등 각 부문별 70여개의 개별법에 의하여 분산 의제 처리되고 있음.
- 일정규모 이상의 개발행위에 대해 이루어지는 산지관리법상 전용협의 기준도 상위법에 의거하여 개발하는 사업이나 공공사업 시행시에는 협의의 효과가 극히 제한적임.[11)]

◆ '야생동식물보호법' 등 9개 법률에 대해서 분석한 결과 '자연공원법'과 '수도법', '개발제한구역지정및관리에관한특별조치법', '국토의계획및이용에관한법률' 등 4개 법률에 산지전용 인허가 등에 대한 의제규정이 있는 것으로 나타났음.

◆ 이와 같이 개별법에 의한 분산 의제처리로 인해 체계적인 산지관리가 이루어지지 못하고, 전국적인 차원에서 산림보전이나 토지이용을 위한 공급계획을 수립하기가 어려워지는 문제점이 있음.

<표 3-40> 산지전용 인허가 등 의제

구 분	근거법률	의제 규정
야생동식물특별보호구역	야생동식물보호법	×
자 연 공 원	자연공원법	○
문화재보호구역	문화재보호법	×
상수원보호구역	수도법	○
개발제한구역	개발제한구역지정및관리에 관한 특별조치법	○
보 전 녹 지	국토의계획및이용에 관한법률	△ – 도시계획시설 실시계획 고시 규정 의제 – 개발행위 허가 경우 : 산지관리법을 의제
생태경관보호구역	자연환경보전법	×
습지보호구역	습지보전법	×
특 정 도 서	독도등도서지역의생태계 보전에관한특별법	×

11) 국토연구원, 계획적 국토관리를 위한 산지관리제도의 개선방향, 2005

3. 관리행위의 실태

가. 관리기본계획 및 지침의 수립

◆ 자연환경보전법 등 대부분의 개별 법률에서는 그 목적과 취지를 달성하기 위한 기본계획을 수립하여 시행할 것을 명시하고 있음.

- 대부분의 기본계획은 5년 또는 10년 주기로 수립하도록 규정되어 있음.
- '문화재보호법'의 경우 '문화재의 보존·관리 및 활용계획'을 5년마다 수립하도록 규정되어 있으나, 문화재보호구역의 관리에 대한 별도의 기본계획은 규정되어 있지 않으며, '상수원보호구역' 및 '개발제한구역'의 경우 내부 지침에 의해 관리되고 있는 것으로 나타났음.

◆ 그러나, 이와 같이 기본계획이 수립되어 있다고 하더라도 산지를 비롯한 토지의 적정하고 합리적인 이용 및 관리를 위한 방안은 미약한 상태임.

<표 3-41> 관리를 위한 기본계획 및 지침의 수립 현황

구 분	근거법률	기본계획 수립 현황		
야생동식물 특별보호구역	야생동식물보호법(제5조)	야생동식물보호기본계획	5년	-2005.12월 수립 -기간 : 2006-2010
자 연 공 원	자연공원법(제11조)	제1차 자연공원기본계획	10년	-2004.8월 수립 -기간 : 2003-2012
문화재 보호구역	문화재보호법(제15조)	문화재의 보존·관리 및 활용계획	5년	-기간 : 2007-2012 -문화재보호구역 관리에 대한 기본계획은 없음.
상수원 보호구역	수도법(제4조)	수도정비기본계획	10년	-상수원보호구역 관리상태평가지침 (2007)
개발제한구역	개발제한구역지정및 관리에관한특별조치법	도시관리계획	-	-개발제한구역관리계획수립지침 (2006)
보 전 녹 지	국토의계획및이용에 관한법률	도시관리계획 (별도의 기본계획 없음)	-	-
생태경관 보호구역	자연환경보전법(제8조)	자연환경보전기본계획	10년	-2006.2월 수립 -기간 : 2006-2015
습지보호구역	습지보전법(제5조)	습지보전기본계획	5년	-2007.12월 예정 -기초계획 수립 : 2006.12
특 정 도 서	독도등도서지역의생태계 보전에관한특별법(제5조)	특정도서보전기본계획	10년	-2005.12월 수립 -기간 : 2005-2014

나. 담당 부서 및 인력

◆ 야생동식물특별보호구역과 자연공원 등 9개 구역을 담당하는 각 부처의 부서와 담당 인력 현황은 아래 <표>와 같음.

◆ 9개의 구역 중 환경부 소관은 6개 구역이며, 건설교통부가 2개, 문화재청이 1개의 구역을 담당하고 있음.

- 환경부의 경우 생태경관보호구역과 습지보호구역, 특정도서는 자연정책과에서, 야생동식물특별보호구역과 자연공원은 자연자원과에서 담당하고 있고, 상수원보호구역은 수도과 및 수도정책과에서 담당하고 있음.

◆ 각각의 구역에 대한 해당 부서의 담당 인력은 자연공원과 습지보호구역을 제외하고는 대부분 2명 정도에 불과한 실정임[12].

<표 3-42> 담당 부서 및 인력 현황

구 분	근거법률	담당 부서		전담 인력
야생동식물특별보호구역	야생동식물보호법	환경부	자연자원과	2명
자 연 공 원	자연공원법	환경부	자연자원과	9명
문화재보호구역	문화재보호법	문화재청	사적과	
상수원보호구역	수도법	환경부	수도정책과	
개발제한구역	개발제한구역지정및관리에 관한 특별조치법	건설교통부	도시환경팀	
보 전 녹 지	국토의계획및이용에 관한법률	건설교통부	도시정책팀	
생태경관보호구역	자연환경보전법	환경부	자연자원과	2명
습지보호구역	습지보전법	환경부 (해양수산부)	자연정책과	2명
			국가습지보전사업관리단	17명
특 정 도 서	독도등도서지역의생태계 보전에관한특별법	환경부	자연정책과	2명

주 : 중앙 부처의 담당인력을 대상(지방자치단체 및 여타 기관(연구소 등)은 제외)

12) 중앙 부처 및 부서의 담당 인력만을 조사한 결과임(지방자치단체, 연구소 등을 포함한 실제 관리 인력을 조사한 결과는 아님).

다. 관련부처간 협조체계 구축

□ 관련부처간 협조체계 미비

◆ 법적규제 산림의 합리적이고 일관된 관리를 위해 산림청과 해당 부처간의 협조체계 구축이 필수적이지만, 환경부와 "국립공원내 산림관리에 관한 협약"을 체결한 것 이외에는 부처간 협조체계 구축은 미비한 실정임.

□ 환경부와의 협약체결

◆ 산림청과 환경부는 국립공원내 산림의 자연생태계와 자연 및 문화경관을 보전하고 지속가능한 이용을 도모하기 위해 2003년 8월 "국립공원내 산림관리에 관한 협약"을 체결하고, "국립공원내 산림관리 지침"을 수립하여 운영하고 있음.

◆ "국립공원내 산림관리 지침"에서는 산림청과 환경부가 자연생태계와 자연경관의 보전 및 산림관리 사업에 대하여 성실히 협조할 책무가 있음을 규정하고 있으며, 필요한 사항의 협의를 위해 "산림관리협의회"를 운영토록 하고 있음.

- "산림관리협의회"는 환경부 자연보전국장, 자연공원과장 및 담당서기관 또는 사무관과 산림청 임업정책국장, 산지관리과장 및 담당서기관 또는 사무관 등 6인의 위원으로 구성되며, 환경부 자연공원과장과 산림청 산지관리과장을 조정역으로 지명, 운영함.
- 또한 환경부 담당서기관 또는 사무관 및 해당 국립공원관리사무소장과 산림청 담당서기관 또는 사무관 및 해당 국립공원 관할 국유림관리소장 등 4인의 위원으로 실무위원회를 구성·운영함.

環境部와 山林廳간의 國立公園內 山林管理에 관한 協約

국립공원의 산림관리에 관한 2001년 12월 14일자 국무조정실 조정사항에 따라 환경부와 산림청은 다음과 같이 협약을 체결하고, 이를 성실히 이행하기로 합의한다.

1. 환경부와 산림청은 국립공원내 산림자원의 보호·육성 및 자연생태계 보전과 국립공원의 지속가능한 이용을 위하여 공동 노력하며, 공원자원 관리에 특별한 지장이 없는 범위내에서 산림경영이 될 수 있도록 상호 협조한다.

2. 국립공원내 산림의 건전한 육성을 위하여 환경부와 산림청은『국립공원내 산림관리 지침』을 제정·운용하고, 산림관리사업에 대한 법적근거 및 합리적인 산림사업 규모 등 법령의 개정이 필요한 사항은 다음 자연공원법령 개정시 개정안에 반영토록 한다.

3. 설악산 장수대지역은 자연보존지구를 자연환경지구로 변경하여 청소년 수련장 시설의 설치가 가능하도록 협조하되, 구체적인 시설의 설치 범위는 공원관리청과 산림행정기관간의 협의에 의한다.

4. 본 협약서의 성실한 이행과 필요한 업무협조를 위하여 환경부 자연공원과장과 산림청 산지관리과장을 조정역으로 지명한다.

2003년 8월 20일

국립공원내 산림관리 지침

제1조(목적) 이 지침은 자연공원법 제23조(행위허가) 및 제71조(허가에 관한 협의 등)의 규정에 의하여 국립공원내의 산림을 효율적으로 관리하기 위하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(적용범위) 자연공원법에 의한 자연보존지구외 산림관리에 관하여는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 지침에 의한다.

제3조(정의) 이 지침에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "국립공원"이라 함은 자연공원법에 의해 지정된 공원을 말한다.
2. "산림"이라 함은 산림법 제2조제1호의 규정에 의한 산림을 말한다.
3. "산림관리"라 함은 조림, 육림, 벌채, 산불진화, 임도시설, 병해충방제 및 재해방지등 산림이 지닌 임업생산기능과 공익기능의 목적을 달성코자 하는 일련의 행위를 말한다.
4. "산림행정기관"이라 함은 산림청장과 그 소속기관의장 및 산림법에 의하여 권한이 있는 지방자치단체의 장을 말한다.
5. "공원관리청"이라 함은 환경부장관 및 자연공원법 제44조 규정에 의한 국립공원관리공단을 말한다.

제4조(기본원칙) 산림행정기관과 공원관리청은 국립공원의 산림이 공원자원 및 자연생태환경의 기반임을 인식하고 자연생태계와 자연 및 문화경관을 보전하고 지속가능한 이용을 도모하기 위해 국립공원의 산림의 보전증식과 산림재해방지 등을 위해 노력한다.

제5조(기관의 책무) ①공원관리청은 산림행정기관이 국립공원의 산림 관리에 필요한 사업(이하 "산림관리사업"이라 한다)을 원활히 추진할 수 있도록 성실히 협조하여야 한다.

②산림행정기관은 국립공원의 지정목적 및 용도지구안에서의 허용행위를 벗어나지 않는 범위내에서 국립공원의 산림이 지니고 있는 자연생태계와 자연경관의 보전, 임산물의 공급 등 다양한 기능들이 충분하게 발휘될 수 있도록 성실히 협조하여야 한다.

제6조(산림관리사업 협의기준) ①산림행정기관은 국립공원의 산림에서 산림법 제8조 및 제73조의 규정에 의하여 수립된 영림계획 또는 당해연도 확정된 산림시책 등에 따라 다음 각호의 사업을 하고자 하는 때에는 공원관리청과 미리 협의하여야 한다. 이를 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다.

1. 피해지 및 불량임지 등의 갱신조림사업
2. 우량천연림에 대한 보육사업
3. 인공림에 대한 육림사업
4. 산림병해충 방제사업 및 보호수·노거수 등의 보전관리 사업
5. 인공조림지내 입목의 벌채
6. 임도의 설치·보수 및 구조개량사업
7. 문화재 보수 복원용 임목의 벌채
8. 국립공원내 수액류 등 임산물의 채취·매각
9. 기타 산림행정기관과 공원관리청간의 협의를 통해 인정하는 사업

②제1항의 규정에 의한 임목의 벌채는 5ha이하의 골라베기를 원칙으로 하되, 골라베기는 자연경관에 지장이 없는 범위내에서 전체본수의 30% 이내로 하고, 벌채주기는 최소한 5년이상 10년 간격으로 실시하여야 한다. 다만 모두베기가 불가피한 경우 2ha미만 소구역에 한하여 실시할 수 있다.

③제1항제6호의 규정에 의한 임도시설은 산림법 제10조의5 규정에 의한 임도의 타당성평가결과 타당성이 인정된 경우에 설치할 수 있으며 산림법시행령 제16조의2 규정에 의한 임도는 관계행정기관의 협의결과에 따라 설치하여야 한다.

④공원관리청은 제1항의 규정에 의한 협의를 요청 받은 때에는 공원자원의 보호관리에 지장을 초래하는 특별한 사유가 없는 한 이에 협의하여야 한다.

⑤제1항의 규정에 의한 협의에 대하여 산림행정기관과 공원관리청간에 이견이 있는 경우 제10조의 규정에 의한 산림관리협의회에서 협의하여 조정한다.

제7조(구비서류) 산림행정기관이 제6조의 규정에 의한 산림관리사업을 시행하기 위하여 공원관리청에 협의를 요청하는 경우에는 국립공원구역내 산림사업 시행협의 요청서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 공원관리청에 제출하여야 한다.

1. 위치도(1/25,000 또는 1/50,000)
2. 사업실행지를 표시한 도면(1/6,000 내지 1/1,200 임야도)
3. 영림계획인가 서류 또는 산림시책 등의 사업계획서 사본

제8조(긴급을 요하는 사업의 협의예외 등)제6조의 규정에 불구하고 산림행정기관은 다음 각호의 산림관리사업은 공원관리청과 협의없이 추진할 수 있다. 이 경우 산림행정기관은 사업완료후 공원관리청에 이를 통보하여야 한다.

1. 산불진화 및 그에 부수되는 사업
2. 돌발병해충에 대한 긴급방제
3. 기타 산림행정기관과 공원관리청간의 협의에 의해 인정된 사업

제9조(출입)공원관리청은 국립공원의 산림의 효율적인 보호관리를 위하여 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자에게 입장료 징수를 면제한다.

1. 공무수행을 위하여 출입하는 산림공무원(산림공무원과 동행한 산림사업 인부를 포함한다)
2. 당해 국립공원구역내 산림의 소유자

제10조(산림관리협의회의 구성·운영) ①국립공원의 산림관리에 관하여 필요한 사항을 협의하기 위하여 환경부 자연보전국장, 자연공원과장 및 담당서기관 또는 사무관과 산림청 임업정책국장, 산지관리과장 및 담당서기관 또는 사무관 등 6인의 위원으로 산림관리협의회를 구성·운영한다.

②산림관리협의회는 환경부 자연보전국장 또는 산림청 임업정책국장이 필요하다고 인정할 때, 양 부처의 협의에 의하여 회의를 소집한다. ③산림관리협의회에 환경부 담당서기관 또는 사무관 및 해당 국립공원을 관할하는 국립공원관리공단 지방관리사무소장과 산림청 담당서기관 또는 사무관 및 해당 국립공원 관할 지방산림관리청 국유림관리소장 등 4인의 위원으로 실무위원회를 구성·운영한다.

④산림관리에 관한 협의 안건은 실무위원회의 협의를 거쳐 산림관리협의회에 상정한다. 이 경우 실무위원회에서 합의된 사항은 산림관리협의회에 상정하지 아니한다.

⑤산림관리협의회에서는 이 규정에서 정한 것 외의 중요사항과 추가 협의를 필요로 하는 사항 등에 대해서 심의할 수 있으며 산림관리협의회에서 양자간 합의된 사항은 이를 준수하여야 한다.

부 칙

이 지침은 2003년 10월 1일부터 시행한다.

4. 설문조사 결과와 시사점

가. 설문조사의 개요

1) 조사목적

◆ 법적규제 산림의 관리실태와 합리적 관리방안에 대한 설문 조사

- 공익용 산지관리체계의 문제점
- 공익용 산지의 합리적인 관리방안에 대한 의견조사

2) 조사기간

산림청	관련 부처 공무원
2007년 11월 9일 ~ 11월 17일	2007년 11월 14일 ~ 15일

3) 조사대상 및 회수결과

구분	산림청	관련 부처 공무원
조사대상	- 산림청 담당 공무원	- 환경부, 건교부, 문화재청 3개 부처
	- 558명	- 공익용 산지 담당 공무원 22명
조사방법	- 구조화된 설문지	- 구조화된 설문지
	- 우편 배포/ 회수	- 전화 설문
회수 결과	117부	22부
회수율	21.0%	100%

4) 분석방법

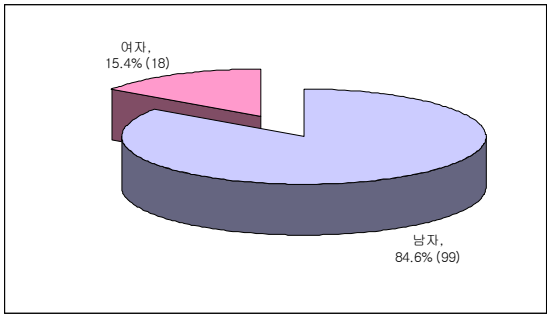
◆ 빈도분석, 교차분석(SPSS V.10 프로그램 이용)

나. 조사결과

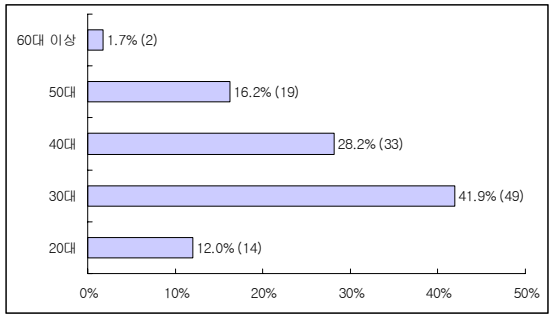
1) 산림청 담당 공무원 대상

□ 산림청 응답자 속성

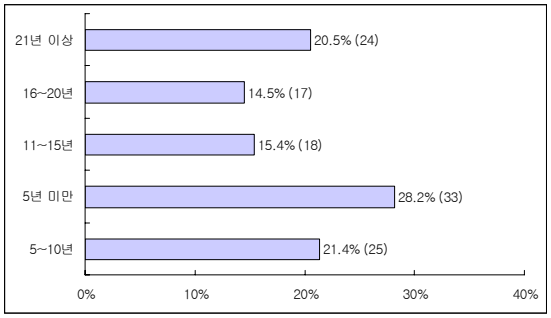
성별



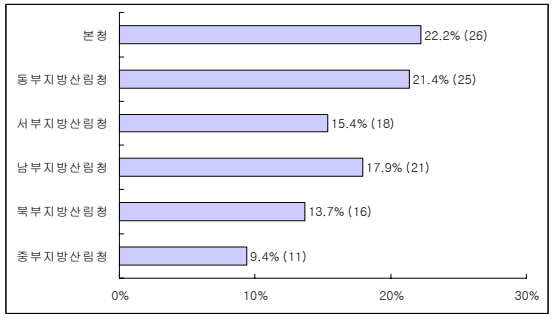
연령



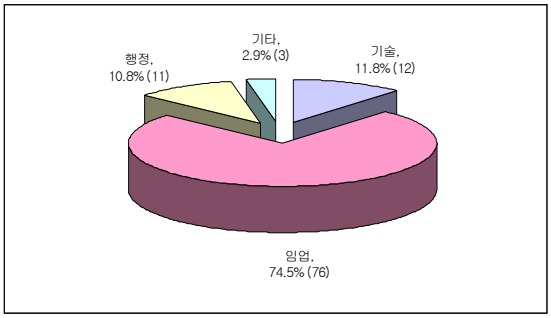
근무기간



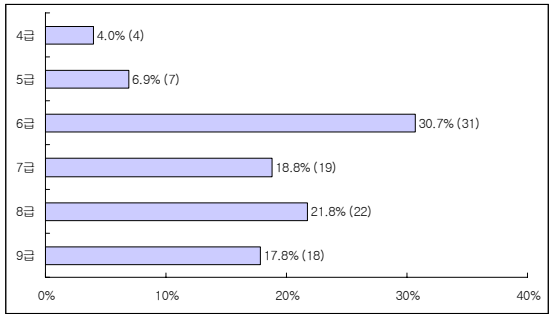
소속기관



직군



직급

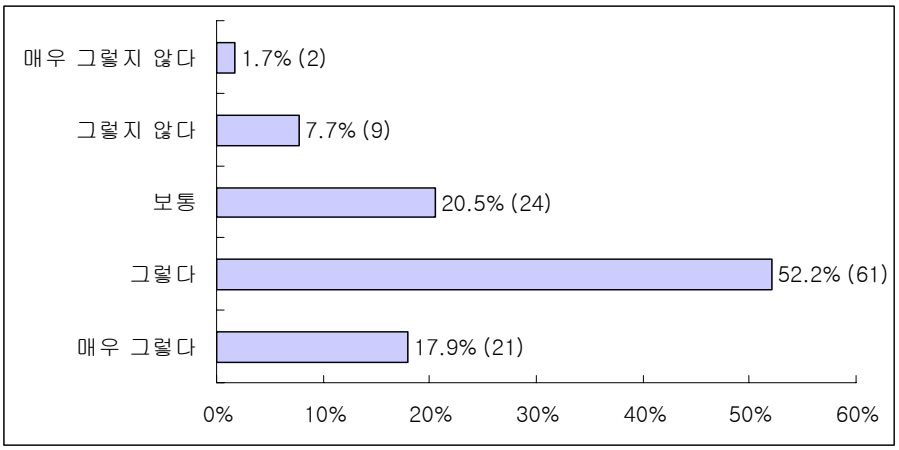


□ 개별법 중심의 산지관리체계

◆ 현재의 산지관리 체계가 개별법 중심으로 의제 처리되고 있는 부분이 많아서 체계적인 산지관리가 어렵다는 견해에 대한 의견조사 결과,

- 설문에 응답한 117명 중 (매우)그렇다는 70.1%(82명)이며, (매우)그렇지 않다는 9.4%(11명)로 나타났음.

<그림 3-2> (산림청)개별법 중심의 산지관리체계

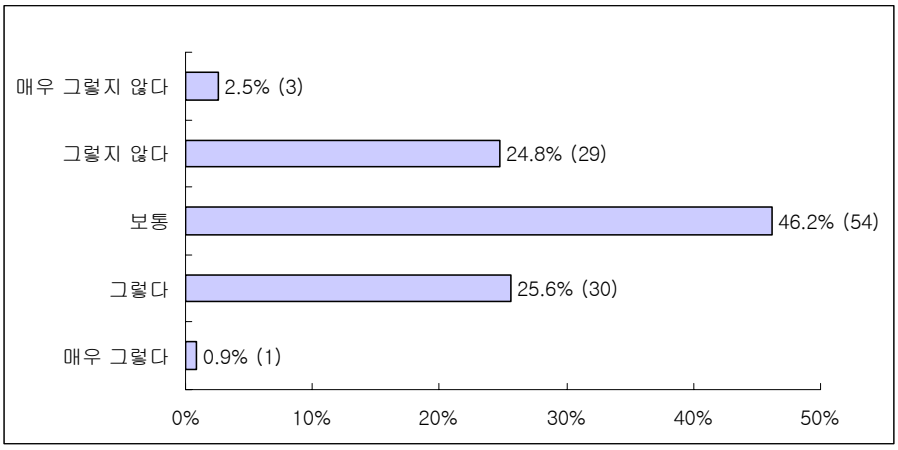


□ 산지전용시 관련 행정기관간 협의의 충분성

◆ 공익용 산지의 전용시 관련 행정기관간의 협의가 충분한 이루어지고 있는가에 대한 의견조사 결과,

- 설문에 응답한 117명 중 (매우)그렇다는 26.5%(31명), (매우)그렇지 않다는 27.3%(32명)로 나타났음.

<그림 3-3> (산림청)관련 행정기관간 협의의 충분성

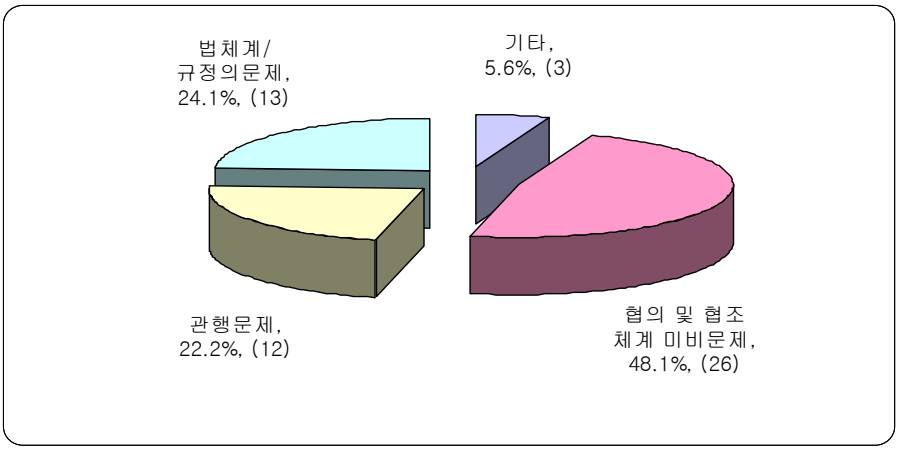


□ 산지전용 협의 불충분의 원인

◆ 산지 전용시 관련 행정기관간 협의가 불충분하다고 응답한 54명을 대상으로 협의가 충분히 이루어 지지 않는 원인을 조사한 결과로는,

- 협의 및 협조체계 미비문제는 48.1%(26명), 법체계/규정의 문제가 24.1%(13명), 관행문제는 22.2%(12명)로 나타났음.

<그림 3-4> (산림청)협의 불충분의 원인

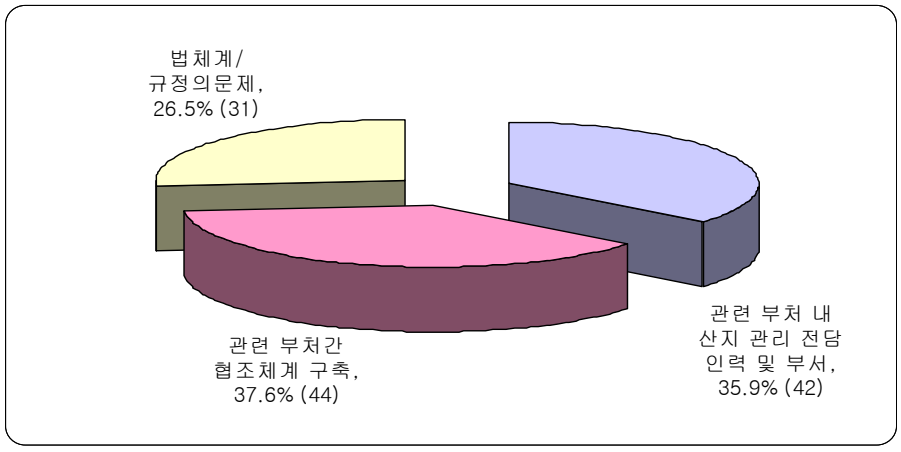


□ 공익용 산지의 합리적인 관리에 필요한 사항

◆ 공익용 산지의 합리적인 관리를 위해서 필요한 사항에 대한 의견조사 결과,

- 설문에 응답한 117명 중 "관련 부처 간 협조체계 구축"이라고 응답한 비율은 37.6%(44명)이며, "관련 부처 내 산지관리 전담 인력 및 부서의 배치" 35.9%(42명), "법체계/규정의 문제" 26.5%(31명)순으로 나타났음.

<그림 3-5> (산림청)공익용 산지의 합리적인 관리에 필요한 사항



□ 공익용 산지의 산지관리

◆ 공익용 산지 중 산지관리에 가장 문제가 있다고 생각하는 구역으로는 자연공원 31.7%, 사방지 13.0%, 사찰림 10.6%로 나타났음.

- 자연공원, 개발제한구역, 보전녹지지역 등 상대적으로 산지의 면적이 넓은 지역을 선택한 것으로 판단됨.

<표 3-43> (산림청)산지관리에 문제가 있다고 생각하는 구역

구분	빈도(명)	비율(%)
사방지의 산지	21	13.0
야생동식물특별보호구역	10	6.2
자연공원의 산지	51	31.7
문화재보호구역의 산지	14	8.7
상수원보호구역의 산지	9	5.6
개발제한구역의 산지	16	9.9
보전녹지지역의 산지	9	5.6
생태경관보전지역의 산지	8	5.0
습지보호지역의 산지	3	1.9
특정도서의 산지	3	1.9
사찰림(寺刹林)의 산지	17	10.6
합계	161	100.0

주 : 중복 응답 설문

<표 3-44> (산림청)산지관리에 문제가 있다고 생각하는 이유와 해결 방안

구분	이유	해결 방안
사방지	단위당 소규모 면적으로 관리가 어려움	일정 면적 이상만 공익용산지로 지정
야생동식물	환경부와 산림청의 부처 간 협조체제 미비	체계적인 관리시스템 필요
자연공원	환경부와 산림청의 부처 간 협조체제 미비	부처 간 협의 및 법 규정 정비와 체계적인 관리시스템 필요
문화재보호구역	타행정기관과 협조체제 미비	체계적인 관리시스템 필요
상수원보호구역	지자체에서 고시/관리하므로 신규지정/변경사항에 대한 파악이 어려움	부처 간 협의 및 법 규정 정비(통보 의무화)
개발제한구역	개발구역에 관한 법률과 산지관리법의 적용이 모호	부처 간 협의 및 법 규정 정비
보전녹지지역	도시주변지역으로 개발과 보전이 상충하는 지역	난개발 방지를 위해 허가행위 규제(전용제한)
생태경관보전	보호지역 지정 후 산림관리가 제대로 안됨	중복 지정된 지역을 해제하고 산림관리부서로 관리일원화 필요
습지보호지역	관리가 소홀히 되고 있음	주변생태보존을 위한 통제관리(산지오염방지)
특정도서	지방자치단체와 업무연계 미흡	체계적인 관리시스템 필요
사찰림	사유림으로서 재산권 침해	일정 지역만 허용, 생태 및 녹지의 산지는 국가가 관리

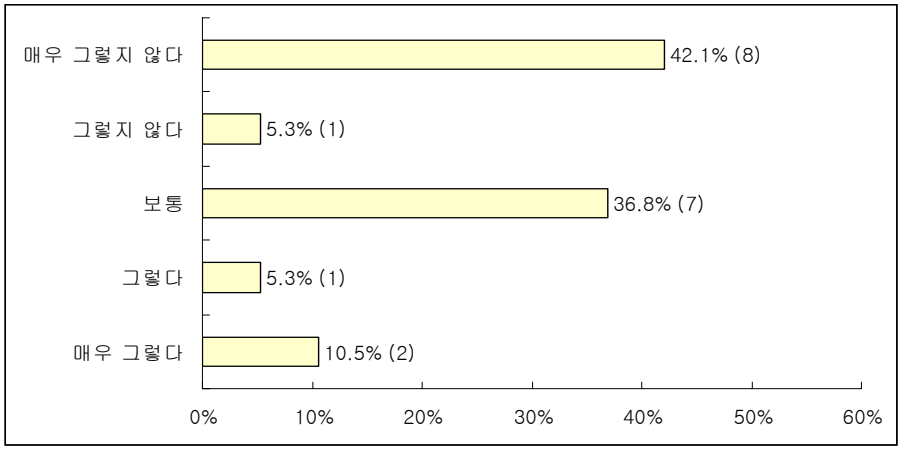
2) 관련 부처 담당 공무원 대상

□ 개별법 중심의 산지관리체계

◆ 현재의 산지관리 체계가 개별법 중심으로 의제 처리되고 있는 부분이 많아서 체계적인 산지관리가 어렵다는 견해에 대한 의견조사 결과,

- 설문에 응답한 19명 중 (매우)그렇다는 15.8%(3명)이며, (매우)그렇지 않다는 47.4%(9명)로 나타났음.

<그림 3-6> (관련 부처)개별법 중심의 산지관리체계

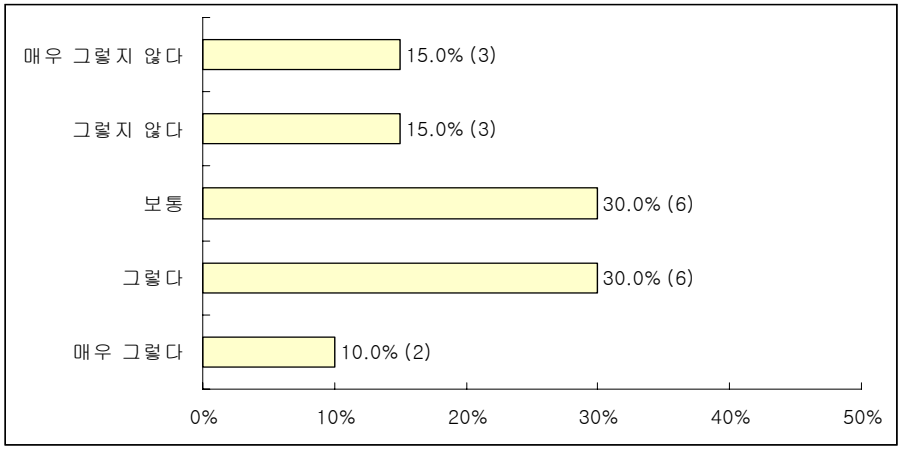


□ 산지전용시 관련 행정기관간 협의의 충분성

◆ 공익용 산지의 전용시 관련 행정기관간의 협의가 충분한 이루어지고 있는가에 대한 의견조사 결과,

- 설문에 응답한 20명 중 (매우)그렇다는 40.0%(8명), (매우)그렇지 않다는 30.0%(6명)로 나타났음.

<그림 3-7> (관련 부처)관련 행정기관간 협의의 충분성

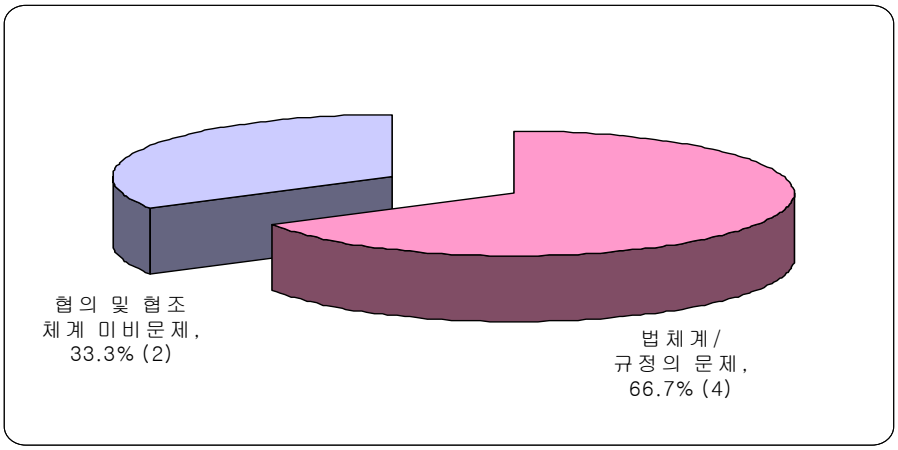


□ 산지전용 협의 불충분의 원인

◆ 산지 전용시 관련 행정기관간 협의가 불충분하다고 응답한 6명을 대상으로 협의가 충분히 이루어 지지 않는 원인을 조사한 결과로는,

- 협의 및 협조체계 미비문제는 33.3%(2명), 법체계/규정의 문제가 66.7%(4명)로 나타났음.

<그림 3-8> (관련 부처)협의 불충분의 원인

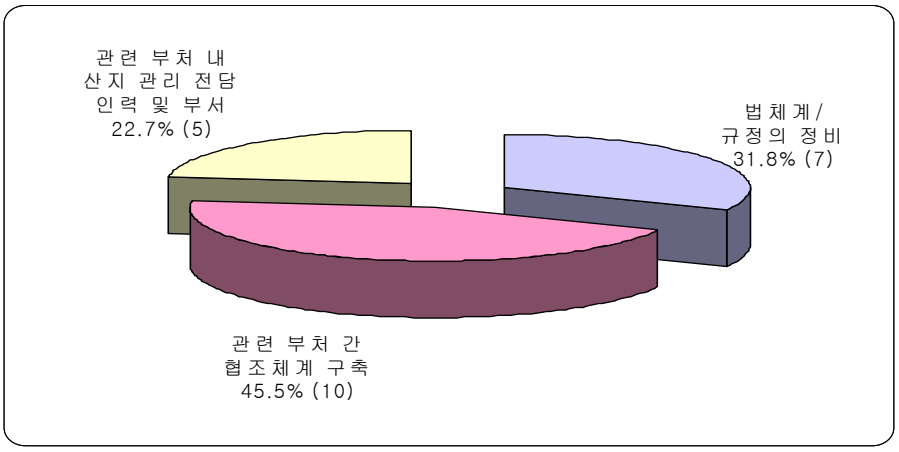


□ 공익용 산지의 합리적인 관리에 필요한 사항

◆ 공익용 산지의 합리적인 관리를 위해서 필요한 사항에 대한 의견조사 결과,

- 설문에 응답한 22명 중 “관련 부처 간 협조체계 구축”이라고 응답한 비율은 45.5%(10명)이며, “관련 부처 내 산지관리 전담 인력 및 부서의 배치” 22.7%(5명), “법체계/규정의 문제” 31.8%(7명)순으로 나타났음.

<그림 3-9> (관련 부처)공익용 산지의 합리적인 관리에 필요한 사항

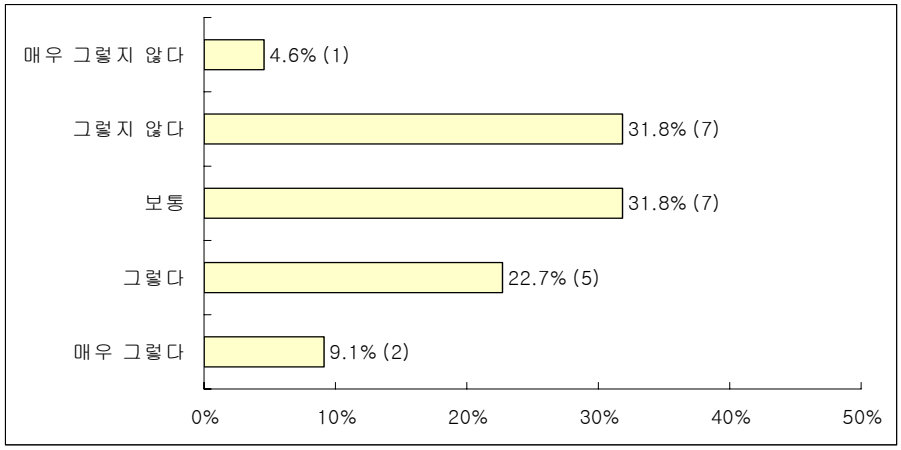


□ 담당 공익용 산지구역의 산지관리 상태

◆ 본인이 담당하는 공익용 산지구역의 산지 관리 상태에 대해서는,

- 설문에 응답한 22명 중 (매우)관리상태가 좋지 않다는 36.4%(8명), (매우)관리상태가 좋다는 31.8%(7명)로 나타났음.

<그림 3-10> (관련 부처)담당 공익용 산지구역의 산지관리 상태 1



<표 3-45> (관련 부처)담당 공익용 산지구역의 산지관리 상태 2

(단위 : 명)

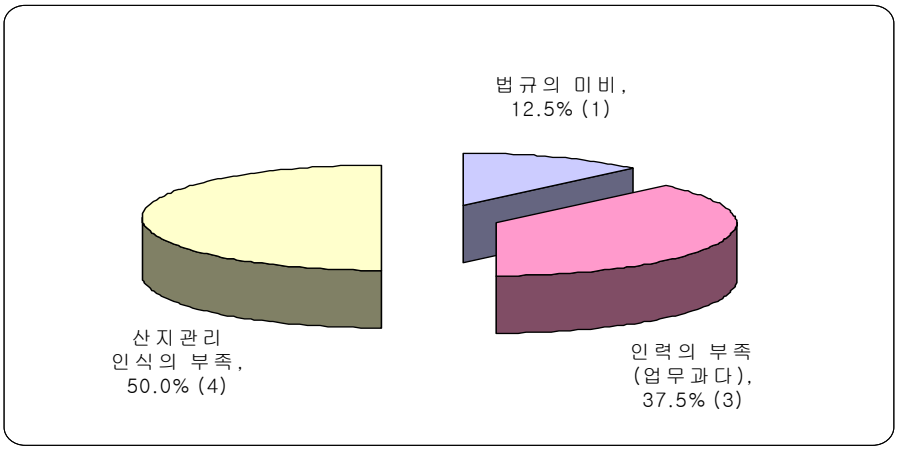
구분		매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	전체
환경부	야생동식물특별보호구역	-	2	1	-	-	3
	자연공원의 산지	-	-	2	-	-	2
	생태경관보전지역의 산지	-	1	1	-	-	2
	습지보호지역의 산지	-	-	-	2	-	2
	특정도서의 산지	1	-	-	-	1	2
	상수원보호구역의 산지	-	1	1	1	-	3
건설교통부	개발제한구역의 산지	-	1	1	-	-	2
	녹지지역의 산지	-	1	1	-	-	2
문화재청	문화재보호구역의 산지	-	1	-	2	1	4
관련 부처 담당 공무원 응답 전체		1 (4.5%)	7 (31.8%)	7 (31.8%)	5 (22.7%)	2 (9.1%)	22 (100%)

□ 담당 공익용 산지구역의 산지 관리가 어려운 이유

◆ 담당 공익용 산지구역의 산지 관리상태가 좋지 않다고 응답한 8명을 대상으로 관리가 어려운 이유에 대한 의견을 조사한 결과,

- 산지관리 인식의 부족 50.0%(4명), 인력 부족(업무과다)은 47.5%(3명), 법규의 미비 12.5%(1명)로 나타났음.

<그림 3-11> (관련 부처)담당 구역의 산지 관리가 어려운 이유



다. 조사결과의 비교 및 시사점

1) 조사결과의 비교

구분	산림청	비율(%)	관련 부처 공무원	비율(%)
개별법 중심의 산지관리체계	그렇다	52.2	그렇지 않다	42.1
관련 행정기관간의 협의의 충분성	보통	45.9	(매우)그렇다	40.0
	(매우)그렇지 않다	27.4	보통	30.0
관련 행정기간간의 협의의 불충분의 원인	협의 및 협조체계 미비문제	48.1	법체계/규정의 문제	66.7
공익용 산지의 합리적인 관리를 위해 필요한 사항	관련 부처 간 협조체제구축	37.6	관련 부처 간 협조체계구축	45.5
(관련부처)담당 공익용 산지구역의 산지관리 상태에 대한 견해	-	-	(매우)그렇지 않다	36.3
			보통	31.8
(관련부처)담당 공익용 산지구역의 산지관리가 어려운 이유	-	-	산지관리 인식의 부족	50.0

2) 시사점

□ 산림청과 관련부처간 산지관리에 대한 현격한 인식차 확인

◆ 산림청 공무원은 산지관리에 문제가 있다고 생각하는 구역으로는 자연공원의 산지와 개발제한구역의 산지 등의 산지로 인식하고 있음.

- 산림청 공무원에서의 의견조사 결과로는 개별법 중심의 산지관리체계는 그렇다가 52.2%이며, 관련행정기관간의 협의의 충분성은 보통이 45.9%, (매우)그렇지 않다가 27.4%, 관련행정기관간의 협의의 불충분의 원인은 협의 및 협조체계의 미비문제가 48.1%로 나타났음.

◆ 관련부처 담당 공무원은 자신이 관리하고 있는 공익용 산지의 관리상태가 좋지 못하다고 인식하고 있음.

- 환경부, 건설교통부, 문화재청 등 관련 부처에서의 의견조사 결과로는, 개별법 중심의 산지관리체계는 매우 그렇지 않다가 42.1%이며, 관련행정기관간의 협의의 충분성은 (매우)그렇다가 40.0%, 관련행정기관간의 협의의 불충분의 원인은 법체계/규정의 문제가 66.7%로 나타났음.

- 산지관리체계에 대한 문제 인식 미약으로 부처 간 법체계/규정의 문제로만 인식하는 경향이 있음.

□ 합리적 공익용 산지 관리를 위한 부처 간 협조체계 구축 시급

◆ 현재의 산지전용 협의 규정만으로는 체계적인 산지관리 불가능함.

- 산림청과 환경부가 “국립공원내 산림관리에 관한 협약”을 체결한 것 이외에는 부처 간 협조체계는 미비한 상태임.

◆ 공익용 산지의 합리적인 관리를 위해 필요한 사항에 대해서는 관련부처 간 협조체계 구축이라는 공통적인 견해를 보이고 있음.

Ⅳ 합리적 관리방안

제1절 기본 방향 설정

제2절 단기적 개선 방안

제3절 중기적 개선 방안

제4절 장기적 개선 방안

제4장 합리적 관리방안

제1절 기본방향 설정

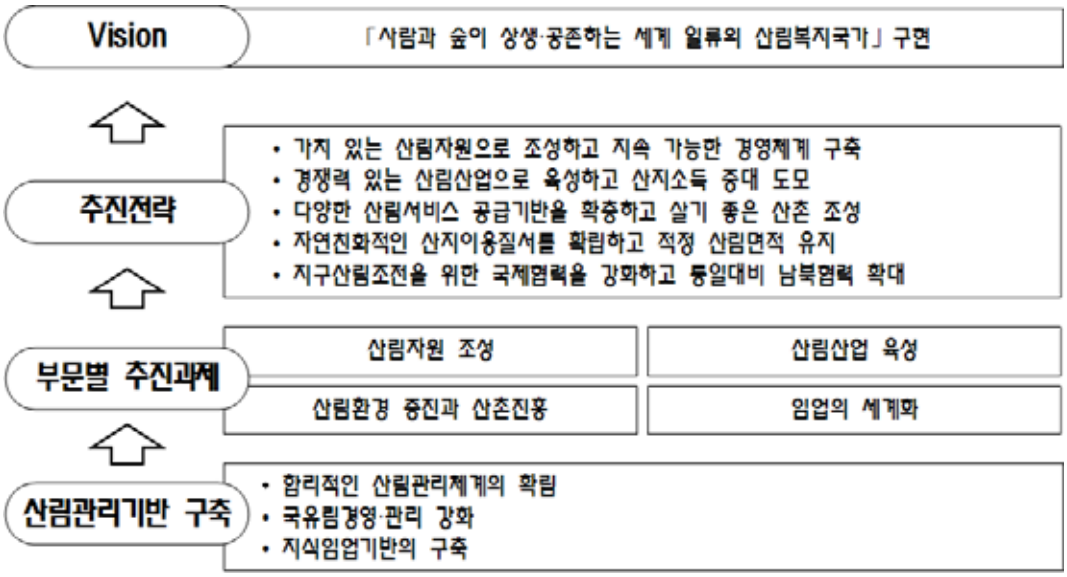
1. 산림정책의 미래 비전에 부합하는 산지의 합리적 관리 방안 제시

◆ 산림청은 2001년 산림기본법을 제정하여 지속가능한 산림경영을 산림관리의 기본이념으로 명시하고 있으며, 제4차 산림기본계획(1998~2007) 및 변경계획(2003~2007)도 지속가능한 산림경영을 기본목표로 하고 있음.

◆ 또한, 산림청은 2000.3월 "사람과 숲이 상생·공존하는 세계 일류의 산림복지국가 구현"이라는 "21세기 산림비전"을 설정한 바 있음.

- 이러한 비전을 구현하기 위한 산림관리기반 구축방안으로 "합리적인 산림관리체계 확립"을 제시하고 있음.

<그림 4-1> 21세기 산림비전



2. 장기적 관점에서의 단계적 실천방안 제시

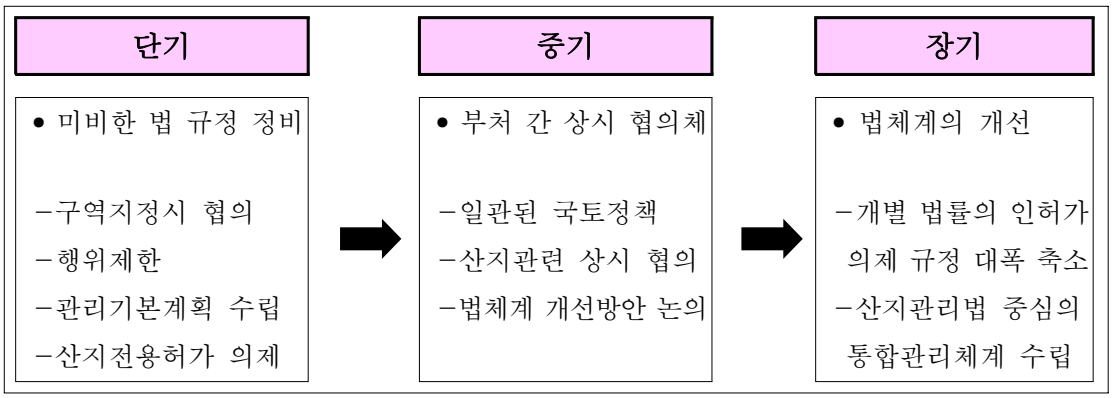
◆ 공익용 산지는 각각의 개별 법률에 의해 지정·관리되고 있고, 산지관리법상 산지전용허가가 의제되는 경우도 많아 산지관리체계가 복잡하며 어려운 상황임.

◆ 또한, 공익용 산지의 지정 및 관리에 환경부, 건설교통부, 문화재청 등 여러 관련 부처가 관여되어 있는 특징을 고려하면, 산지관리체계를 단기간에 정비한다는 것이 불가능한 실정임을 감안하여 장기적 관점에서 단계적인 실천방안을 제시하는 것이 타당함.

◆ 우선 단기적으로는 구역지정시 협의, 행위제한, 관리기본계획 수립, 산지전용허가 의제 등에 대한 개별 법률 규정의 문제점을 인식하고, 미비한 법률 규정의 정비를 하는 것이 시급함.

◆ 중장기적으로는 관련 부처간 충분한 협의와 협조를 위한 상시 협의체를 구성하고, 산지관리법 중심의 통합 산지관리체계를 구축함으로써 국토의 효율적인 이용과 보전을 도모해야 함.

<그림 4-2> 단계적 실천방안



제2절 단기적 개선 방안 : 법률 규정의 정비

1. 구역 등 지정시 협의규정

□ 산지관리법 제8조에 부합하도록 개별 법률 규정의 정비 필요

◆ 산지관리법 제8조에 의하면, 다른 법률 규정에 의하여 산지를 특정 용도로 이용하기 위하여 구역 등으로 지정 또는 결정하고자 할 때에는 산림청장과 협의를 해야 함을 규정하고 있음.

<표 4-1> 산지관리법 제8조

구 분	규 정
산지관리법 제8조 (산지에서의 구역 등의 지정 등)	① 관계 행정기관의 장은 다른 법률의 규정에 의하여 산지를 특정 용도로 이용하기 위하여 지역·지구 및 구역 등으로 지정 또는 결정하고자 하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 산림청장과 미리 협의하여야 한다. 협의한 사항(대통령령이 정하는 경미한 사항을 제외한다)을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다. ② 제1항의 규정에 의한 협의의 범위·기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
시행령 제7조 (산지에서의 지역 등의 지정·결정에 관한 협의 통보)	① 관계 행정기관의 장이 법 제8조제1항의 규정에 따라 산림청장과 협의하여야 하는 지역 등의 범위는 별표 1과 같다. ② 산림청장은 법 제8조 제1항의 규정에 따라 관계 행정기관의 장으로부터 산지에서의 지역 등의 지정 또는 결정에 관한 협의를 요청받은 때에는 별표 2의 기준에 따라 협의요청 사항을 검토하고 의견을 통보하여야 한다.

◆ 그러나, 본 연구와 관련하여 야생동식물보호법 등 9개 법률에 대해 검토한 결과, 지정 또는 결정시 협의를 명시적으로 규정한 것은 야생동식물보호법과 자연환경보전법, 습지보전법, 독도등도서지역생태계보전특별법 등 4개의 법률에 불과함.

- 개별 법률에서 별도의 협의 규정이 없더라도 산지관리법 제8조가 적용되므로 협의 규정이 규정되어 있지 않은 것이 문제가 되지는 않음.

◆ 그러나, 자연공원법에 의한 자연공원과 문화재보호법에 의한 문화재보호구역의 경우 산지관리법 제8조의 규정과 배치될 수도 있어 적극적인 법률 개정을 위한 노력이 필요함.

◆ 자연공원법 제4조에서는 공원관리청은 자연공원의 지정시 관계 행정기관의 장 등에게 자료제출 등의 협조 요청을 할 수 있으며, 이 경우 적극 협조해야 한다고 규정하고 있음.

- 물론 산지관리법 제8조의 협의 규정과 자연공원법 제4조는 양립될 수도 있지만, 현행 산지관리체계가 개별법 중심임을 감안하면 산지관리법에 의한 협의가 아닌 일방적인 협조 요청으로만 진행될 소지가 있음.

자연공원법 제4조 (자연공원의 지정 등)

① 국립공원은 환경부장관이 지정·관리하고, 도립공원은 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 "시·도지사"라 한다)가 각각 지정·관리하며, 군립공원은 시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 "군수"라 한다)이 각각 지정·관리한다.
④ 공원관리청은 관계 행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 자연공원의 지정에 필요한 자료제출 등의 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 관계 행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 적극 협조하여야 한다.

◆ 또한, 문화재보호법 제99조 제1항에서는 문화재청장이 자연공원구역 내에서 일정 면적(3만㎡) 이상의 지역을 대상으로 문화재보호구역을 지정하고자 할 경우 공원관리청과 협의하여야 함을 규정하고 있음.

- 자연공원구역 내에서 문화재보호구역을 지정할 때 공원관리청과 협의를 하는 것은 당연한 것이지만, 산지에 대해서는 산림청장과의 협의를 해야 함도 함께 규정하는 것이 바람직하다고 판단됨.

문화재보호법 제99조 (다른 법률과의 관계)

① 문화재청장이 「자연공원법」에 따른 공원구역 또는 공원보호구역에서 대통령령으로 정하는 면적 이상의 지역을 대상으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려면 해당 공원관리청과 협의하여야 한다.
1. 제7조에 따라 일정한 지역을 사적, 명승, 천연기념물로 지정하는 경우
2. 제9조에 따라 보호구역을 지정하는 경우
3. 제34조에 따라 허가나 변경허가를 하는 경우

<표 4-2> 산지에서의 지역 등의 협의의 범위(산지관리법 시행령 <별표1>)

구 분	협의대상 지역
1. 보전목적 및 개발목적으로 이용하기 위한 지역 등의 지정 또는 결정	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제15호부터 제17호까지의 규정에 따른 용도지역·용도지구 및 용도구역
	「연안관리법」 제2조 제3호에 따른 연안육역
	그 밖에 다른 법률에 따라 보전목적 및 개발목적으로 이용하기 위하여 지정 또는 결정되는 지역 등
2. 보전목적으로 이용하기 위한 지역 등의 지정 또는 결정	「문화재보호법」 제7조에 따른 사적·명승·천연기념물, 동법 제9조에 따른 보호구역, 동법 제10조에 따른 국가지정문화재, 「고도(古都)보존에 관한 특별법」 제8조에 따른 특별보존지구·역사문화환경지구
	「소하천정비법」 제2조제2호 및 제4조에 따른 소하천구역 및 소하천예정지
	「습지보전법」 제8조에 따른 습지보호지역·습지주변관리지역 및 습지개선지역
	「수도법」 제5조에 따른 상수원보호구역
	「전통사찰보존법」 제6조에 따른 전통사찰보존구역
	「지하수법」 제12조에 따른 지하수보전구역
	「토양환경보전법」 제17조에 따른 토양보전대책지역
	「환경정책기본법」 제22조에 따른 환경보전을 위한 특별대책지역
	그 밖에 다른 법률에 따라 보전목적으로 이용하기 위하여 지정 또는 결정되는 지역 등
3. 개발목적으로 이용하기 위한 지역 등의 지정 또는 결정	「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 경제자유구역
	「관광진흥법」 제52조에 따른 관광지 및 관광단지와 같은 법 제70조에 따른 관광특구
	「농어촌정비법」 제80조에 따른 한계농지정비지구
	「농어촌주택 개량촉진법」 제4조에 따른 농어촌주거환경개선지구
	「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 제7조에 따른 기본계획
	「도시 및 주거환경 정비법」 제4조에 따른 정비구역 「도시개발법」 제3조에 따른 도시개발구역
	「문화산업진흥 기본법」 제24조에 따른 문화산업단지
	「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조 제5호에 따른 산업단지
	「산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제22조에 따른 지식기반산업집적지구
	「석탄산업법」 제39조의8에 따른 탄광지역진흥사업 추진대상지역
	「수도권신공항건설 촉진법」 제2조 제3호에 따른 수도권신공항건설예정지역
	「신항만건설촉진법」 제5조에 따른 신항만건설예정지역
	「오지개발촉진법」 제4조에 따른 개발지구
	「유통단지개발 촉진법」 제5조에 따른 유통단지
	「유통산업발전법」 제29조에 따른 공동집배송센터
	「자유무역지역의 지정 등에 관한 법률」 제4조에 따른 자유무역지역
	「전원개발촉진법」 제11조에 따른 전원개발사업예정구역
	「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」 제4조·제9조 및 제26조의3에 따른 광역개발권역·개발촉진지구 및 특정지역과 같은 법 제38조의2에 따른 지역종합개발지구 등
	「청소년활동진흥법」 제47조 제1항에 따른 청소년수련지구
	「택지개발촉진법」 제2조 제3호에 따른 택지개발예정지구
	「폐광지역개발 지원에 관한 특별법」 제3조에 따른 폐광지역 진흥지구
	「항공법」 제2조 제7호에 따른 공항구역 중 건교부장관이 공항개발예정구역으로 고시한 지역
	「항만법」 제9조에 따른 항만공사 시행 및 허가와 관련된 지역 등 및 동법 제43조에 따른 항만배후단지
	그 밖에 다른 법률에 따라 개발목적으로 이용하기 위하여 지정 또는 결정되는 지역 등

2. 행위제한 규정

□ 행위제한 규정에 대한 체계적인 접근 필요

◆ 산지관리법 제12조 제2항에서는 산지전용제한지역을 제외한 공익용 산지에서의 행위제한을 규정하고 있으나, 제3항에서는 다음의 개별법에서 행위제한 규정이 있을 경우 각각의 법률을 적용하도록 규정하고 있음.

- "자연공원법"에 의한 공원구역
- "국토의이용및계획에관한법률"에 의한 보전녹지지역
- "개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법"에 의한 개발제한구역
- "백두대간보호에관한법률"에 따른 백두대간보호지역

◆ 또한, 야생동식물보호법(제28조)과 자연환경보전법(제15조)에 의하면, 야생동식물보호구역이 문화재보호구역에 해당할 경우 문화재보호법을 따르며, 생태경관보호구역이 자연공원 또는 문화재보호구역에 해당할 경우에는 자연공원법 또는 문화재보호법을 따르도록 규정되어 있음.

◆ 각각의 개별 법률에서도 그 지정 목적에 부합하도록 행위제한을 규정하고는 있으나, 행위제한 규정의 체계와 원칙이 제대로 정립되어 있지 않아 규제의 적정성과 산지관리법상 공익용 산지에 대한 규제와의 형평성 문제가 대두되며, 이로 인해 산지의 합리적 관리가 더욱 어려워짐.

◆ 예를 들어 산지관리법상 공익용산지와 자연공원법에 의한 공원구역(공원자연환경지구, 공원자연마을지구), 국토의계획및이용에관한법률에 의한 보전녹지지역에 대해서 주택에 대한 행위제한 규정을 비교해 보면 행위의 주체, 범위, 규모 등에 대해서 규제의 일관성이 부족함을 알 수 있음.

- 공익용산지의 경우 농림어업인의 주택의 증축과 개축에 대해서 증축의 경우 연면적 30% 이내, 개축의 경우 동일 면적에 대해서만 허용하고 있으며, 주택의 종류, 건폐율 및 용적률, 높이(층수)에 대한 규제는 없음.

- 그러나, 보전녹지지역의 경우 행위의 주체와 건축연면적, 신축과 증축 등 행위의 범위에는 제한이 없으나 다중주택과 다가구주택을 제외한 단독주택만 허용되고, 보전녹지지역에 해당하는 건폐율, 용적률, 층수에 대한 규제가 적용되고 있음.

<표 4-3> 주택에 대한 행위제한 규정 비교 : 허용행위

구 분	공익용산지	자연공원		보전녹지
		공원자연환경지구	공원자연마을지구	
행위의 주체	허용 : 농림어업인	제한없음.	제한없음	제한없음
주택의 종류	제한없음	지구내 기존 건축물 부대시설	단독주택(다중,다가구) 다세대주택(개축,재축)	단독주택 -다가구주택 제외
행위의 범위	증·개축 : 허용 신축 : 제한	신축 : 부대시설 증축,개축,재축 : 허용	신축:단독주택 증축:제한 개축,재축:단독,다세대	신축,증축,개축,재축 : 허용
주택의 규모	연면적 -증축 : 30% -개축 : 동일면적	연면적 -증축:100㎡이하 -개축,재축: 기존면적내 -신축(부대시설):30㎡이하	연면적 -단독:200㎡이하 -다세대:330㎡이하	연면적 : 제한없음
	건폐율 : 제한없음 용적률 : 제한없음 층수 : 제한없음	건폐율 : 제한없음 용적률 : 제한없음 층수 -증축(지상층) : 2층이하	건폐율 : 60%이하 용적률 : 제한없음 층수 -단독:2층이하 -다세대:3층이하	건폐율 : 20%이하 용적률 : 50-80% 층수 : 4층이하

◆ 모든 법률의 전체 행위제한에 대해 원칙과 체계를 정립하는 것은 어려울 수 있으나, 주택의 건축 등 대표적인 행위에 대해서는 행위제한의 대상자, 시설종류, 시설규모, 행위의 종류 등에 대한 원칙과 체계를 정립함으로써 규제의 일관성을 유지할 필요가 있음.

3. 기본계획 수립 규정

□ 구역관리를 위한 기본계획 수립시 관계 행정기관간 협의 의무화

◆ 야생동식물보호법 등 9개의 개별 법률에서는 해당 구역의 관리와 보전 등을 위한 기본계획 수립을 규정하고 있으나, 계획수립 단계에서 산림청 등 관련 행정기관과 협의해야 한다는 규정은 없는 실정임.

- 대부분 5년 또는 10년 단위로 계획을 수립하고 있음.

◆ 현행 각각의 개별 법률에 의한 관리기본계획에서는 야생 동식물의 보호 등 해당 구역의 지정 목적에만 충실한 경향이 있으며, 해당 구역내 토지의 효율적 이용과 보전에 대한 관점은 부족한 측면이 있음.

- 환경부 등 관련부처 담당 공무원을 대상으로 한 설문조사 결과 담당 구역내 산지관리가 어려운 이유로 '산지관리에 대한 인식 부족(50.4%)' 을 가장 많이 지적하고 있는 것과도 깊은 관련이 있음.

◆ 야생동식물보호법 등 9개 법률에 의한 지정 구역 내 산지의 평균 비율이 45.0%에 이르고, 보전녹지지역의 경우 78.0%에 달하고 있는 점을 고려하여 관리기본계획 수립시 해당 구역내 산지의 체계적 관리 방안도 반영될 수 있도록 산지관리법 및 개별 법률에서 사전 협의를 의무화해야 함.

- 현재의 개별법 중심의 산지관리체계 하에서는 구역의 지정과 관리의 계획수립 단계부터 관련 행정기관간의 협의와 협조가 매우 중요함.

4. 산지전용허가 의제 규정

□ 자연공원법상 의제 규정의 정비

◆ 공익용 산지 내 개발 행위는 산지전용 협의에 의해 개별법 규정에 따르는 경우가 많은데, 야생동식물보호법 등 9개 법률에 대해 검토한 결과 산지전용 인허가 등에 대한 의제 규정이 있는 법률은 자연공원법과 수도법, 개발제한구역특별조치법, 국토의계획및이용에관한법률 등 4개 법률임.

◆ 의제규정이 있는 4개 법률 중 자연공원법의 경우 행위허가(제23조)시에는 관계 행정기관과의 협의와 공원심의위원회의 심의를 거치도록 규정하고 있으나, 공원계획의 결정, 변경(제21조)시에는 관계 행정기관과의 협의 없이 단독으로 할 수 있도록 규정되어 있음.

- 행위허가시와 마찬가지로 공원계획을 결정, 변경의 경우에도 산림청 등 관계 행정기관과의 협의를 거치도록 해야 함.

<표 4-4> 자연공원법 제21조 및 제23조

구 분	규 정
제23조 (행위허가)	① 공원구역에서 공원사업외의 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 공원관리청의 허가를 받아야 한다. (이하 생략) ② 공원관리청은 다음 각호에 해당하는 경우에 한하여 제1항의 규정에 의한 허가를 할 수 있다. 1. 제18조 제2항의 규정에 의한 용도지구 허용 행위의 기준에 맞을 것 2. - 4. 생략 ③공원관리청은 제2항의 규정에 의한 허가를 하고자 하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 관계 행정기관의 장과 협의하여야 하며, 대통령령이 정하는 규모 이상의 행위에 대하여는 해당 공원위원회의 심의를 거쳐야 한다.
제21조 (다른 법률에 의한 허가 등의 의제)	공원관리청이 공원계획을 결정하거나 변경한 때에는 다음 각호의 인가·허가·면허·승인 또는 동의를 받거나 협의를 한 것으로 본다. 제23조의 규정에 의하여 행위허가를 받은 경우(제11호에 한한다)에도 또한 같다. 1.- 6. 생략 7. 산지관리법 제14조·제15조의 규정에 의한 산지전용허가 및 산지전용신고, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제19조 제5항, 제36조 제1항·제4항 및 제45조 제1항·제2항의 규정에 의한 입목벌채 등 허가·신고

제3절 중기적 개선 방안 : 부처간 상시 협의체 구축

1. 상시 협의체 구축의 필요성

□ 체계적인 산지관리는 효율적인 국토이용 및 관리에 매우 중요한 요소

◆ 산지는 우리 나라 국토의 64.2%를 차지하고 있으며, 본 연구의 범위에 해당하는 야생동식물보호법 등 9개 법률에 의해 지정된 구역에서 산지가 차지하는 비율도 평균 45.0%에 이르고 있음.

◆ 이와 같은 상황에서 산지의 합리적인 관리와 효율적인 이용은 전국민의 미래의 삶의 질 향상에 매우 중요한 요소일 수밖에 없음.

◆ 이러한 산지관리의 중요성에도 불구하고, 산지관리체계가 통합적이고 체계적이지 못해 국토의 난개발을 초래하고 있으므로 산림청을 비롯한 범정부 차원의 해결 방안 모색이 필요함.

□ 부처간 상시 협의체 구축을 통한 '협의'제도의 내실화

◆ 산지관리법 제8조 및 제14조에 의하면, 관계 행정기관의 장이 다음의 행위를 할 때에는 협의를 거치도록 규정하고 있음.

- 관계 행정기관의 장이 산지에서의 구역 등 지정시(산지관리법 제8조)
- 산지전용허가 의제되는 행정처분시(산지관리법 제14조)

◆ 환경부 등 3개 부처 담당 공무원에 대한 설문조사 결과에서도 나타나듯이 관계 행정기관은 산지관리의 중요성에 대한 인식이 미약하고, 전문성도 부족한 실정이어서 산림청과의 실질적이고 적극적인 협의가 필요하며, 이를 통해 산림청의 의견을 적극적으로 개진할 필요성이 있음.

◆ 그러나, 현재의 협의 제도는 실질적으로 운영되고 있지 못하며, 현재의 산지전용 협의 규정만으로는 체계적인 산지관리가 불가능한 실정임.

- 구역 지정시 산림청과의 협의 의무화 규정에도 불구하고, 개별 법률에는 모호하게 규정되어 있거나, 산지전용 허가가 의제되는 행정처분시 협의 요청에 따른 심사는 실질적인 기능을 하기 어려움

◆ 현재의 개별법 중심의 산지관리체계 하에서 효과적으로 산지관리를 하기 위해서는 미비한 법률 규정의 정비 작업과 함께 체계적인 산지관리를 위한 "부처간 협조체계의 구축"이 필요함.

- 설문조사 결과 체계적인 산지관리를 위한 방안으로 "부처간 협조체계의 구축"이 필요하다는 점에 대해서는 산림청 및 관계 행정기관 간의 의견이 일치하고 있는 것으로 나타남.

◆ "상시적인 부처간 협조체계 구축"을 통해 구역 지정을 계획하는 단계부터 부처간 충분한 협의를 통하도록 하고, 관리계획의 수립과 산지전용허가 의제되는 행정처분시에도 충분한 협의를 거침으로써 각각의 구역 내 산지에 대한 효율적인 관리가 이루어 질 수 있도록 해야 함.

◆ 이와 같은 기능을 수행하기 위해서는 상시적인 협의체를 구성하여 운영해야 하며, 산지관리법 및 각각의 개별 법률에서도 협의체를 통한 협의를 의무화해야 함.

- 이와 같은 상시 협의체를 통한 부처간 협의로 인해 개별적인 개발 사업의 진행 속도는 조금 늦어질 수 있으나, 지속가능한 국토의 개발이라는 측면에는 오히려 부합하는 것이라고 할 수 있음.

2. 상시 협의체 운영 방안

□ 국무총리 산하 “(가칭)체계적인 산지관리를 위한 협의체”구성

◆ 산림의 효율적인 관리를 위해서는 공적 또는 사적으로 상호 연계되어 발생되는 많은 문제와 관련 부처 간 이해관계를 어떻게 조율해야 하는지의 문제 등이 우선 검토되어야 함.

◆ 이러한 문제들은 산지관리체계를 전담할 기구의 설치와 관련제도의 개선 없이는 해결될 수 없으며, 지속적인 협의와 협조를 하기 위해서는 일관된 업무를 전담할 기구의 설치가 필요함.

◆ 산림의 합리적이고 일관된 관리를 위해서는 국무총리 산하 “(가칭)체계적인 산지관리를 위한 협의체”를 구성하고 산지관련 정책의 계획 단계부터 관련 부처간 충분한 협의와 협조를 전담할 필요성이 있음.

◆ “(가칭)체계적인 산지관리를 위한 협의체”의 일관성 있는 국토의 이용계획이 수립될 수 있도록 다음과 같은 기능을 수행해야 함.

- 국토의 이용 및 관리정책 수립시 관련 부처간 협의
- 구역 등 지정 검토단계부터 협의 및 의견반영
- 구역 등 관리기본계획 수립시 산지관리를 위한 대안 마련
- 산지전용 허가사항에 대한 협의
- 각종 개발행위시 산림훼손의 최소화 방안 마련
- 개별법 중심의 산지관리체계의 개선 방안 마련

제4절 장기적 개선방안 : 법체계 정비

◆ 현행 공익용 산지 관련법규는 70여개에 이르며, 이에 따른 시행령 및 시행규칙 등을 합하면 관련 법규는 매우 복잡하고 다양하게 형성되어 있음.

◆ 이들 관련 법규를 통폐합하고 체계화하기 위해서는 다각적인 연구검토와 관련 부처간의 긴밀한 협조체계가 요구되며 단기적 측면에서 해결하기 보다는 중장기적인 검토가 필요함.

◆ 관련 법규의 통폐합 문제는 우선 산지지정 및 관리에서 불필요한 법규들은 과감하게 개폐하고 유사 법규들은 통합을 추진해야 하며, 동시에 70여개의 관련 법규의 내용을 재검토하여 산지관리행위에 따른 간접비용을 최소화해야 함.

◆ 특히, 관련 부처에 의해 중복적으로 관리되고 있는 사항은 관련 부처의 긴밀한 상호협조와 정책합의를 통해서 법체계 정비가 이루어지도록 함.

◆ 실효성이 있는 법령 체계화 작업을 위해서는 개별 법률의 인허가 의제 규정의 대폭 축소와 함께 산지관리법 중심의 통합 산지관리체계를 구축함으로써 종합적인 산지관리체계와 각각의 법규간의 위계성을 체계적으로 정립해야 함.

◆ 관련 법규의 통폐합 및 체계화 작업은 정부 관련부처, 학계 및 전문가 등이 적극적으로 참여하여 합리적인 개선방안을 모색하고 누구나 공감하는 방향에서 추진해야 함.

◆ 특히, 중기적 개선방안에서 제시한 “(가칭)체계적인 산지관리를 위한 협의체”를 중심으로 당면 현안에 대한 협의와 함께 장기적인 과제로써 체계적인 산지관리체계를 수립하기 위한 긴밀한 협의가 진행되어야 함.

부록

Ⅰ. 해외의 산지관리

Ⅱ. 법적규제 지역 훼손사례(기사 모음)

Ⅰ. 해외의 산지관리

1. 일본

1) 삼림법

구분	삼림법
제정	1951년6월26일 법률 제249호
개정	2004년6월2일 법률 제50호 2006년6월2일 법률 제51호(미시행)
구성	제1장 총칙(제1조～제3조) 제2장 삼림계획 등(제4조～제10조의 4) 제2장의 2 영림의 조장 및 감독 제1절 시정촌(市町村)등에 의한 삼림정비의 추진 (제10조의 5～제10조의 12) 제2절 삼림정비 협정체결의 촉진 (제10조의 13～제10조의 14) 제3절 삼림시업 계획 (제11조～제20조) 제4절 보칙(제21조～제24조) 제3장 보안시설 제1절 보안림(제25조～제40조) 제2절 보안시설 지구(제41조～제48조) 제4장 토지의 사용(제49조～제67조) 제5장 도도부현(都道府縣)삼림심의회(제68조～제73조) 제6장 삭제 제7장 기타(제187조～제196조의 2) 제8장 벌칙(제197조～제213조) 부칙
목적	삼림계획, 보안림 그 외의 삼림에 관한 기본사항을 정하여, 삼림의 보전·지속·배양과 삼림생산력을 증진을 도모하고, 국토 보전과 국민경제 발전에 이바지함을 목적으로 함.

2) 보안림 제도(삼림법 제25～48조)

가. 정의

○ 보안림은 수원함양, 토사붕괴, 기타 재해의 방비, 생활환경의 보전·형성 등 특정한 공공 목적을 달성하기 위해 농림수산대신 또는 도도부현 지사에 의해 지정되는 삼림임.

나. 종류

○ 보안림은 수원함양, 토사재해방비 등 17개 유형으로 지정됨.

보안림 종류별 면적(2006년 3월 31일 현재)

(단위 : 천ha)

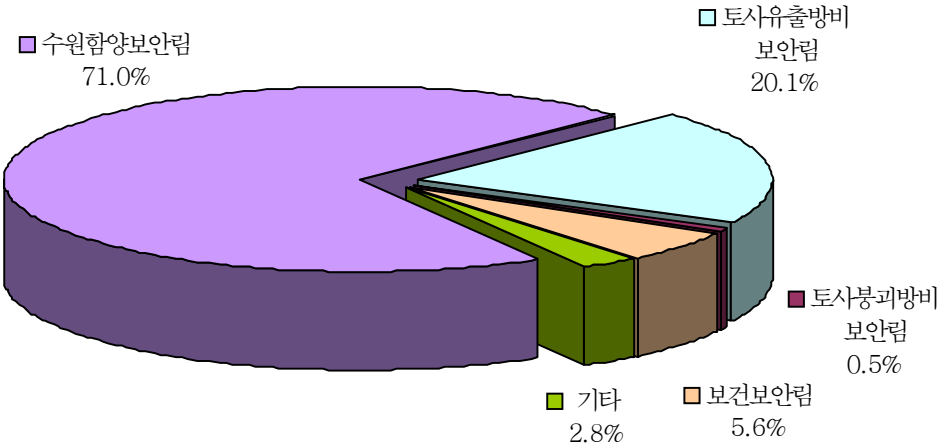
삼림법 제25조 제1항	소유형태 / 보안림 종류	국유림	민유림	전 체	
		면적	면적	면적	비율(%)
1호	수원함양보안림	5,485	3,290	8,775	75.3
2호	토사유출방비보안림	1,062	1,419	2,481	20.8
3호	토사붕괴방비보안림	19	37	57	0.5
1～3호 보안림 소계		6,567	4,746	11,313	96.6
4호	비사방비보안림	4	12	16	
5호	방풍보안림	23	34	57	
	수해방비보안림	0	1	1	
	조해방비보안림	5	8	13	
	간해방비보안림	48	69	117	
	방설보안림	0	0	0	
	방무보안림	9	53	62	
6호	산사태방지보안림	5	14	19	
	낙석방지보안림	0	2	2	
7호	방화보안림	0	0	0	
8호	해안보안림	8	46	54	
9호	항행목표보안림	1	0	1	
10호	보건보안림	355	341	696	

삼림법 제25조 제1항	소유형태 / 보안림 종류	국유림	민유림	전 체	
		면적	면적	면적	비율(%)
11호	풍치보안림	13	15	28	
4호 이하 보안림 소계		472	595	1,066	3.4
합계		7,038	5,340	12,379	
실제면적		6,687	4,967	11,654	100.0
국토면적 대비(%)		17.7	13.1	30.8	
전국삼림면적 대비(%)		26.6	19.8	46.4	
소유별 삼림면적 대비(%)		85.3	28.7	-	

주 1. 각 보안림 종류별 면적은 다른 종류와의 중복지정을 포함한 연면적임.
2. 실제면적은 중복면적은 제외한 면적임.
3. 비율은 실제면적을 기준으로 함.
4. 국유림에는 관행조림지 및 임야청 소관 이외의 국유림을 포함함.
5. 사사오입으로 합계는 일치하지 않을 수 있음.
6. 국토면적은 2005년 10월 현재, 전국삼림면적은 2002년 3월 31일 현재를 기준을 함.

자료 : 농림수산성연보 2005

보안림 종류별 면적



다. 제한행위

○ 보안림 목적에 따른 삼림의 기능을 확보하기 위해 입목의 벌채와 토지형질의 변경 등이 규제됨.

- 입목의 벌채 : 도도부현 지사의 허가에 의하며, 허가요건은 벌채의 방법이 지정시업요건에 적합하여야 하고, 지정시업요건에서 정한 벌채 한도를 초과하지 말아야 함.
  ・지정시업요건에는 입목의 벌채방법 및 한도, 벌채 후 필요한 식재방법, 기간 및 수종이 정해져 있음.

- 토지형질의 변경: 도도부현 지사의 허가가 의하며, 허가요건은 보안림의 지정목적의 달성에 지장이 없어야 함.

- 벌채적지에는 지정시업요건에 따라 식재해야 함.

○ 보안림의 지정·해제의 권한은 민유림 가운데 국토보전의 근간으로 하는 중요유역에 있는 유역보존을 위한 보안림(수원함양보안림, 토사유출방비보안림, 토사붕괴방비보안림) 및 국유림은 농림수산대신에게, 그 외 민유보안림은 도도부현 지사에게 있음.

보안림의 지정·해제 권한

소유 구분	보안림의 종류	유역 구분	지정 해제 권한자
국유림	보안림 전체	전 유역	농림수산대신
민유림	수원함양보안림, 토사유출방비보안림, 토사붕괴방비보안림	중요유역 내	농림수산대신
		중요유역 외	도도부현 지사 (법정 수탁 사무)
	기타의 보안림	전 유역	도도부현 지사 (자치 사무)

주. 중요유역 : 2개 이상 도부현의 구역에 걸치는 유역 그 외 국토보전상 또는 국민경제상 특별히 중요한 유역으로 농림수산대신이 지정하는 유역

자료 : 임야청 내부자료

보안림 전용기준

개발목적	존치 및 조성삼림률	삼림의 배치 등
별장지의 조성	존치삼림률 70%이상	o 주변부에 50미터이상의 존치 및 조성삼림 배치 o 구획면적 약 200㎡ o 건물부지면적은 약 200㎡이하, 건물부지 기타 부대시설 면적은 구획 면적의 20%이하
스키장의 조성	존치삼림률 70%이상	o 주변부에 30미터이상의 존치 및 조성삼림 배치 o 활주코스의 폭 50미터이상, 활주코스를 병렬하여 설치하는 경우 중앙부에 폭 100m이상의 존치 및 조성삼림배치 o 활주코스 상, 하부에 설치하는 스키연습장은 50,000㎡/개 o 게렌데 등과 주차장과의 사이에 폭 30m 이상의 잔존삼림 또는 조성삼림배치(원칙적으로 주변부에 폭 50m이상의 잔존삼림 또는 조성삼림배치) o 활주코스 조성시 원칙적으로 토지의 형질변경을 행하고, 부득이할 경우에는 절토량은 약 1,000㎥이하로 함
골프장의 조성	삼림률 70% 존치삼림률 60%이상	o 주변부에 50미터 이상의 존치 및 조성삼림(존치삼림 40미터 이상)을 배치 o 홀 사이에 50미터 이상의 존치삼림 및 조성삼림(존치삼림 40미터 이상)을 배치
숙박, 레저시설의 설치	존치삼림률 70%	o 주변부에 50미터 이상의 존치 및 조성삼림배치 o 건축면적은 사업구획 면적의 20%이하, 사업구역내의 복수의 숙박시설을 설치하는 경우에는 최대한 분산시킴 o 레저시설면적은 5ha이하로 하며, 사업구역 내 복수로 설치하는 경우 약 50미터 이상의 존치 및 조성삼림 배치
공장 사업장의 설치	삼림률 35%이상	o 개발면적 20ha이상의 경우 주변부에 50미터 이상의 삼림 혹은 조성삼림 배치 o 개발면적은 20ha이하로 하며, 사업구역 내에 복수의 시설을 설치하는 경우 50미터이상의 존치 혹은 조성삼림 배치
주택단지의 조성	삼림률 30%이상 녹지대 포함	o 개발면적이 20ha이상의 경우 주변부에 50미터이상의 삼림 혹은 조성삼림, 녹지대를 배치 o 개발면적은 20ha이하로 하며, 사업구역 내에 복수의 시설을 설치하는 경우 50미터이상의 존치 혹은 조성삼림, 녹지대를 배치
토석 등의 채굴		o 주변부에 50미터 이상의 존치 및 조성삼림 배치 o 채굴 후 복토, 녹화, 법면은 가능한 한 녹화하고 소단에는 객토 후 녹화

주 1. 「존치삼림률」 은 잔존삼림(잔존하는 삼림)중 유령림(15년생 이하 삼림)을 제외한 면적의 사업구역 내 삼림면적에 대한 비율을 말한다.

2. 「삼림률」 은 잔존삼림 및 조성삼림(식재에 의한 조선된 삼림으로, 경암 절토면 등 성림이 될 가능성이 없는 개소를 제외) 면적의 사업구역 내 삼림면적에 대한 비율을 말한다.

3. 「게렌더 등」 은 활주코스 상, 하부의 스키어의 대기장소로 리프트 승강장, 휴게소 등의 시설용지를 포함한 구역을 말한다.

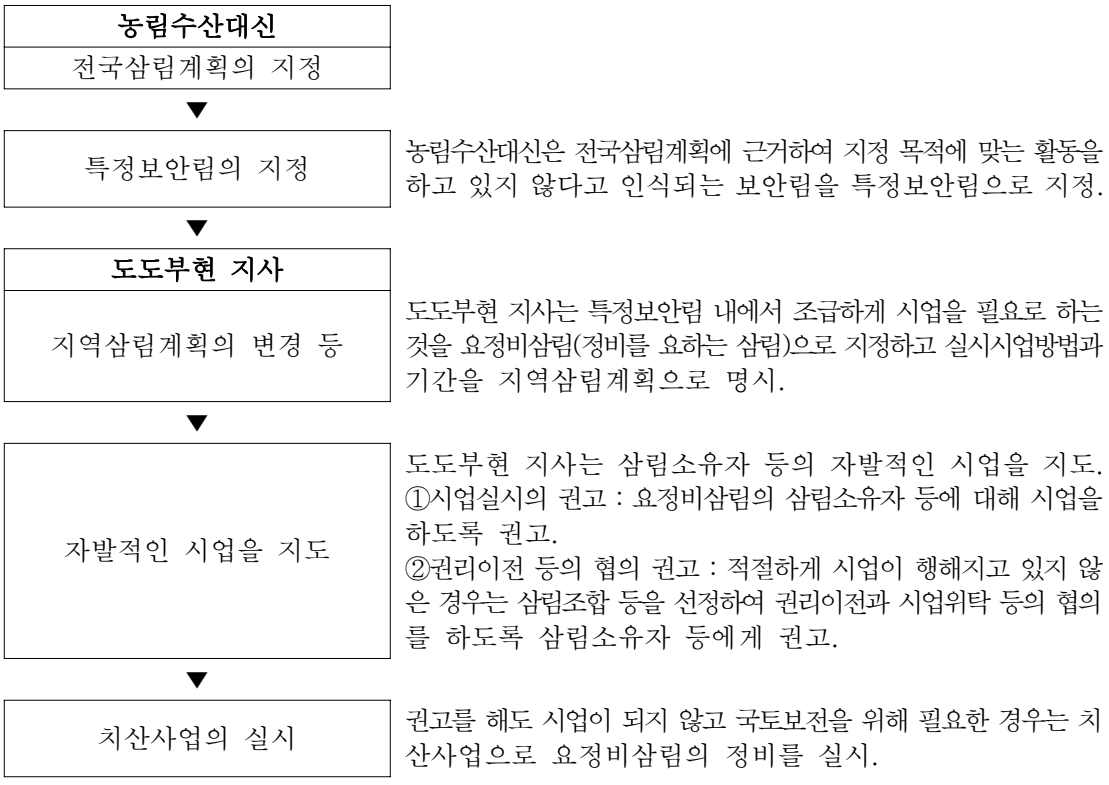
자료 : 유병일.박영규 외. 2000. 「한국과 일본의 산지관리 제도」. pp121~122. 재인용.

라. 특정보안림제도

○ 수원함양과 산지재해방지 등의 공익적인 활동이 저하되고 있는 보안림에 대해서는 농림수산대신이 특정보안림으로 지정하고, 공익적인 활동이 충분히 발휘되도록 계획적으로 정비시켜 가고 있음.

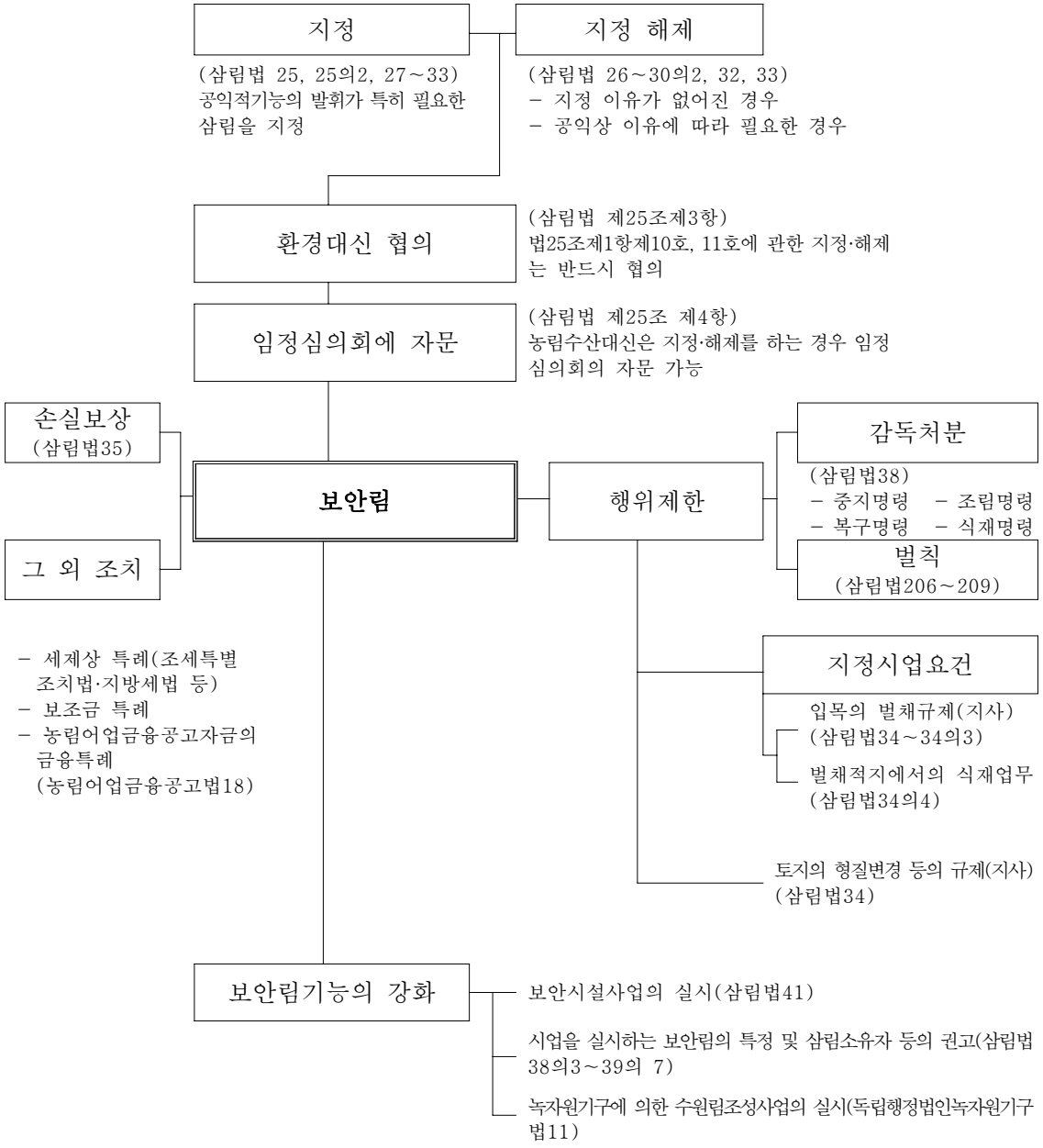
○ 특정보안림제도는 보안림정비임시조치법에 의해 조치되었다가 이후 삼림법에 의해 확충되었으며, 과밀화에 따라 활동이 저하되고 있는 보안림이 새롭게 지정대상이 되었음.

특정보안림제도의 흐름



자료 : 임야청 내부자료

보안림제도의 체계



주 : 괄호안은 근거법 및 규정조문임.

자료 : 임야청 내부자료

3) 임지개발허가제도(법 제10조)

가. 목적

○ 보안림 이외의 삼림 역시 수원함양, 재해방지, 환경보전이라고 하는 공익적 기능을 가지고 있고 국민생활 안정과 지역사회 발전에 기여하고 있기 때문에 이들 삼림의 토지에 대해 적절하게 이용할 수 있도록 하는데 목적이 있음.

나. 내용

□ 대상 삼림

○ 임지개발허가제도의 대상 삼림은 삼림법 제5조의 규정에 따라 도도부현 지사가 세운 지역삼림계획의 대상 민유림(보안림, 보안시설지구, 해안보전구역 내의 삼림 제외)임.

□ 대상 개발 행위

○ 대상 개발 행위는 토석 또는 나무뿌리의 채굴, 개간 외 토지의 형질을 변경하는 행위 등 다음 범위를 넘는 것임.

- 도로의 신설·개축을 목적으로 하는 행위로 그에 관련된 토지면적이 1ha를 넘는 도로(도로변, 굴곡, 대피소 등 필요 부분 제외)의 폭 3m
- 기타의 행위는 토지면적 1ha

□ 허가권자

○ 개발 행위를 하려고 하는 사람은 농림수산성의 행정명령에서 정하는 절차에 따르고 도도부현 지사의 허가(자치 사무)를 받아야 함.

□ 허가 기준

○ 도도부현 지사는 다음 행위에 해당되지 않으면 허가신청에 대해 허가할 수 있음.

- 토지재해방지 기능 삼림 주변지역에서 개발 행위로 인해 토사유출 또는 붕괴 기타의 재해를 발생시킬 우려가 있는 경우(재해방지)

- 수해방지기능에 의존하는 지역에서 개발 행위로 인해 수해를 발생시킬 우려가 있는 경우(수해방지)

- 수원함양기능에 의존하는 지역에서 개발 행위로 인해 물의 확보에 현저하게 지장을 미칠 우려가 있는 경우(수원함양)

- 환경보전 기능 삼림 주변지역에 대한 개발 행위로 인해 환경을 현저하게 악화시킬 우려가 있는 경우(환경보전)

개발목적에 따른 삼림조성 및 배치 기준

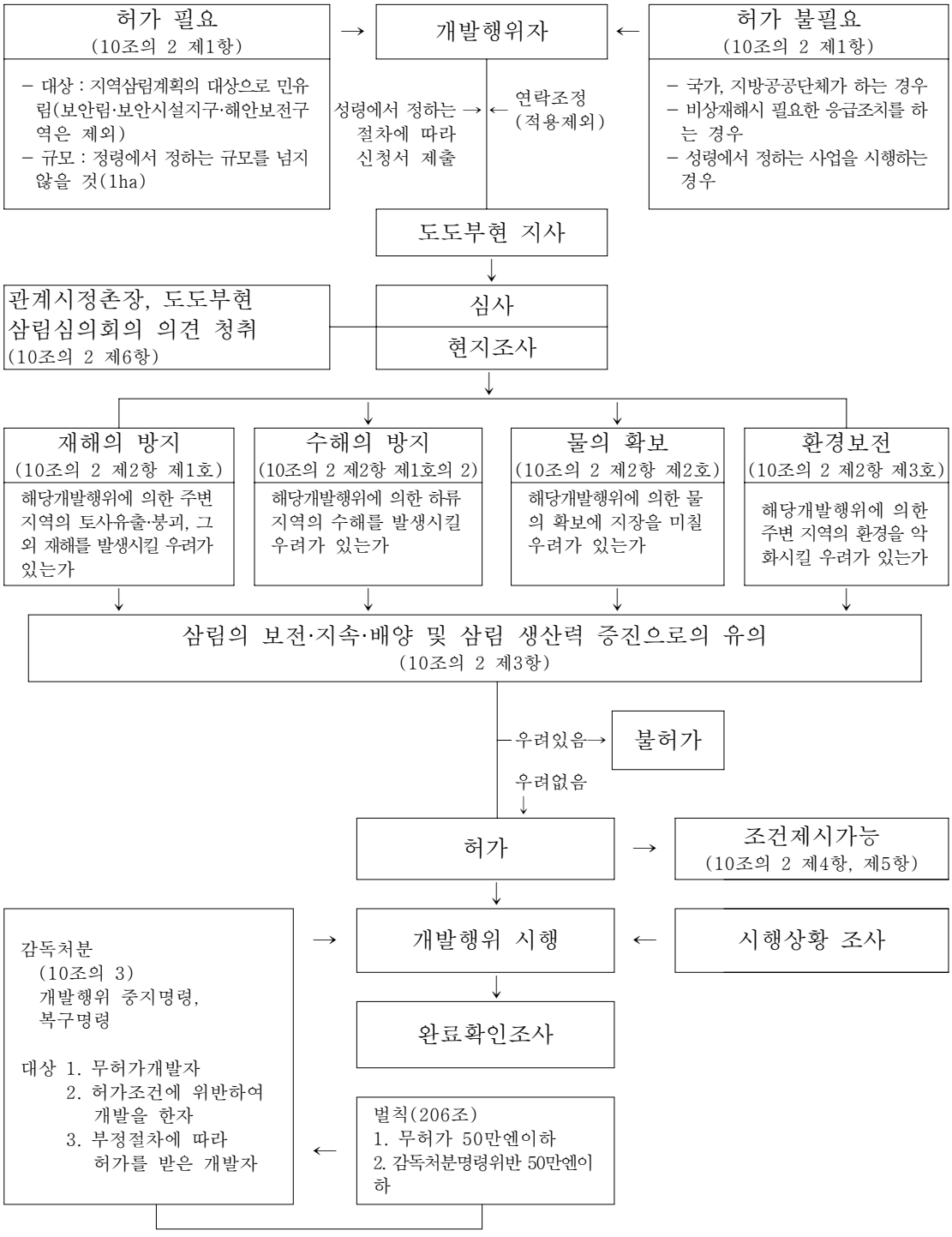
개발목적	존치 및 조성삼림률	삼림의 배치 등
별장지의 조성	존치삼림률 60%이상	o 주변부에 30미터이상의 존치 및 조성삼림 배치 o 구획면적 약 1000㎡, 건축면적은 약 30%이하
스키장의 조성	존치삼림률 60%이상	o 주변부에 30미터이상의 존치 및 조성삼림 배치 o 활주코스의 폭 50미터이상, 활주코스를 병렬하여 설치하는 경우 중앙부에 폭 100m이상의 존치 및 조성삼림 배치
골프장의 조성	삼림률 50% 존치삼림률 40%이상	o 주변부에 30미터 이상의 존치 및 조성삼림(존치삼림20미터 이상)을 배치 o 홀 사이에 30미터 이상의 존치삼림 및 조성삼림(존치삼림 20미터 이상)을 배치
숙박, 레저시설의 설치	삼림률 50% 존치삼림률 40%	o 주변부에 10미터 이상의 존치 및 조성삼림배치 o 건축면적은 사업구획 면적의 40%이하, 사업구역내의 복수의 숙박시설을 설치하는 경우에는 최대한 분산시킴 o 레저시설면적은 5ha이하로 하며, 사업구역 내 복수로 설치하는 경우 약 30미터 이상의 존치 및 조성삼림 배치
공장 사업장의 설치	삼림률 25%이상	o 개발면적 20ha이상의 경우 주변부에 30미터 이상의 삼림 혹은 조성삼림 배치 o 개발면적은 20ha이하로 하며, 사업구역 내에 복수의 시설을 설치하는 경우 30미터이상의 존치 혹은 조성삼림 배치
주택단지의 조성	삼림률 20%이상 녹지대 포함	o 개발면적이 20ha이상의 경우 주변부에 30미터이상의 삼림 혹은 조성삼림, 녹지대를 배치 o 개발면적은 20ha이하로 하며, 사업구역 내에 복수의 시설을 설치하는 경우 30미터이상 존치 혹은 조성삼림, 녹지대를 배치
토석 등의 채굴		o 주변부에 30미터 이상의 존치 및 조성삼림 배치 o 채굴 후 복토, 녹화, 법면은 가능한 한 녹화하고 소단에는 객토 후 녹화

주: 1) 「존치삼림률」은 잔존삼림(잔존하는 삼림)중 유령림(15년생 이하 삼림)을 제외한 면적의 사업구역 내 삼림면적에 대한 비율을 말한다.

2) 「삼림률」은 잔존삼림 및 조성삼림(식재에 의한 조선된 삼림으로, 경암 절토면 등 성림이 될 가능성이 없는 개소를 제외) 면적의 사업구역 내 삼림면적에 대한 비율을 말한다.

자료 : 박영규・권순덕・유병일. 2005. 「일본의 임지개발허가제도」. pp29~31. 재인용.

임지개발허가제도의 계통도



2. 미국

1) 산림현황 및 산림관리

○ 미국의 산림면적은 1907년 이후에 큰 변화없이 유지되어 1997년 현재 전체 미국 토지면적의 33%인 3,0200만ha가 산림면적으로 추정.

- 이 면적은 1630년도의 산림면적의 70% 정도로서 1630년 이후 약 1200만ha의 산림이 타용도, 특히 농지로 전용되었으며, 산림전용의 약 75%가 19세기에 발생.

○ 미국의 토지면적과 산림면적 추이

구분	산림						토지
	1630년	1907년	1953년	1977년	1987년	19976년	1997년
면적	4.23억ha	3.07억ha	3.06억ha	3.01억ha	2.99억ha	3.02억ha	9.16억ha

○ 산림면적 중 보전임지의 면적은 1953년 이후 증가되어 현재 전체 산림면적의 7%에 달하는 2,100만ha가 보전임지.

- 특히, 1964년 야생법(Wilderness Act)의 제정 이후 보전임지의 면적이 크게 증가됨. 보전임지를 제외한 산림은 임지의 생산성에 따라 용재림과 기타 임지로 구분.
- 임지생산력이 연간 1.4㎥/ha이상이면 용재림으로 구분하고 이보다 적으면 기타 임지로 구분.
- 용재림은 전체 산림면적의 68.7%이며, 미국 전역에 고루 분포.
- 그러나 전체 산림면적의 약 25%를 점유하고 있는 기타 산림은 대부분 서부지역에 분포.

○ 미국의 용재림지, 보전임지 및 기타임지 면적 추이

구분	연도	전체면적	지역별 면적		
			북부	남부	서부
용재림지	1953	2.06	0.62	0.83	0.61
	1963	2.08	0.63	0.84	0.61
	1977	1.99	0.62	0.81	0.56
	1987	1.97	0.62	0.80	0.54
	1997	2.04	0.65	0.81	0.58
보전임지	1953	0.11	0.01	0.01	0.08
	1963	0.11	0.02	0.01	0.09
	1977	0.14	0.02	0.01	0.11
	1987	0.19	0.03	0.01	0.15
	1997	0.21	0.03	0.02	0.16
기타임지	1953	0.90	0.01	0.08	0.80
	1963	0.89	0.02	0.07	0.79
	1977	0.87	0.02	0.06	0.79
	1987	0.83	0.01	0.04	0.77
	1997	0.77	0.01	0.04	0.72

○ 산림의 소유구조를 살펴보면, 전체 산림면적의 42%가 공유림이며 이 중 산림청(Forest Service)이 전체 공유림 면적의 46%에 대한 관리책임을 맡고 있어 가장 큰 공유림관리기관임.

- 기타 내무부의 토지관리국, 국립공원청, 국방부, 에너지부 및 기타 연방기관과 주 및 시·군유림이 나머지 54%의 공유림을 소유하고 있음.
- 전체 산림면적 중 58%가 사유림, 사유림 중 16%를 임산업체가 소유.

구분	사유림			공유림			전체
	기업림	개별산주	소계	국유림	기타 공유림	소계	
면적 (억만ha)	0.27	1.47	1.74	0.59	0.69	1.28	3.02
비율 (%)	9	49	58	20	22	42	100

○ 미국에서의 산림관리는 20세기 초부터 국유림을 대상으로 목재생산을 중심으로 하는 산림자원 이용에 중점을 두고 실시되어 왔음. 그 후 1950~60년에 들어서면서 환경보전에 대한 인식과 야외 레크리에이션에 대한 수요가 증대함에 따라 산림이용에 대한 요구도 점차 다양화 됨.

- 이에 부응하기 위해서 산림의 이용목적을 명확히 확정하고, 이용목적간의 이해를 조정한 산림관리가 필요.
- 1960년 수렵, 레크리에이션, 목재생산, 수자원함양, 야생생물・어류의 서식처 등의 다양한 이용목적을 수용해야하는 산림의 다목적이용에 대한 법률로 국유림경영에 적용되는 다목적 이용・지속수확법(Multiple Use and Sustained Yield Act)이 제정되면서 제도적 장치를 갖게 되었고, 산림관리도 이법에 따라 현재까지 진행되고 있다고 볼 수 있음.

○ 토지소유별로 산림관리를 살펴보면, 연방토지는 연방법에 의해 관리.

- 1969년 제정된 국가환경정책법(National Environmental Policy Act)은 환경에 심각한 영향을 주는 연방정부의 주요 정책사업에 대해 환경영향평가서를 작성하도록 요구하고 있음. 또한 이 법은 연방 산림의 경영에 대한 민간참여를 최초로 규정.
- 1976년 국유림관리법(National Forest Management Act; NFMA)에 의해 수정된 재생가능자원법(Renewable Resources Planning Act; RPA)도 재생가능자원의 관리에 공공참여를 규정. 주와 군의 소유 산림은 지역 경제발전에 초점을 두고 관리.

○ 사유림은 여러 목적을 갖고 경영. 사유림에 영향을 주는 법규는 주마다 상이함.

- 약 44개 주가 산림시업법(Forest Practice Law)을 제정하여 사유림지 내 유역의 수질보호 및 산림생산성의 유지를 위해 임도설치 및 유지, 간벌, 주벌, 재조림 등의 사업에 대한 규제를 함.

2) 산림경관을 고려한 산지관리 구분체계

○ 미국은 장기적인 산림계획의 작성을 규정한 RPA와 NFMA에 의해 우리나라와 같은 국가차원의 산림기본계획을 작성.

- 1974년 제정된 RPA에는 재생가능자원의 이용 및 수급추이와 전망을 실시하고 이러한 정보에 기초하여 10년 동안 국가 전체산림에 대한 기본계획을 수립
- 이에 따라 1976년부터 매 5년마다 산림이 제공하는 다양한 임산물 및 서비스의 예상 수준을 평가(RPA Assessment)하고, 이에 기초하여 산림기본계획(RPA Program)을 수립.

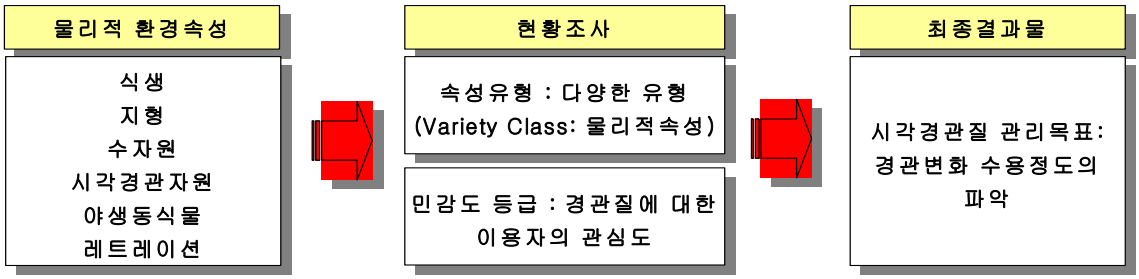
○ 이 때, RPA Act를 시행하면서 산림청에서 용재생산관리 10개년 계획을 수립할 때 개발하였던 것이 산림경관에 대한 대표적인 경관모형인 시각자원관리체계(Visual Resource Mangement System; VRM)임.

- 이 모형은 도로건설에 따른 경관통로(Corridor)분석과 다양한 형태의 산림벌채 등과 같은 행위로 인한 경관영향평가를 위한 경관적 흡수능력평가에 초점을 두고 있음.
- VRM에서는 지형, 암석의 형태, 식생 등에 관한 경관적 요소를 형태, 선, 색채, 질감 등의 미학적 요소로 변환시켜 활용.

○ 이 밖에 경관모형과 관련해서는 토지관리국에서 개발한 모형(BLM)과 토양보전국에서 개발한 모형(LMS)가 있음.

- BLM은 경관차원에서 연방소유의 토지에 대한 경관차원에서 개별적인 행위를 규제하고 허용하는 범위를 부여하기 위해서 개발되었음.
- 그리고 LMS는 소유역 개발에 따른 토양보전을 위해서 개발되어 소유자 등에게 경관자원에 대한 전문가의 자문이 필요한 지역을 자문하기 위한 목적으로 개발.

○ VRM의 구성체계



(1) 산림경관을 고려한 산지관리 구분체계의 부여

○ 경관을 고려한 산지구분 항목
- 유보 (Retention :R)
- 부분적 유보 (Partial Retention :PR)
- 변경 (Modification :M)
- 대폭변경 (Maximum Modification :MM)의 4등급 체계로 구분.

○ 여기서 변경(M)은 산림경관에 영향을 크게 미치는 시설의 도입이나 벌채 등이 가능하다는 것을 의미.
- 산지를 구분하기 위해서는 경관다양성(Variety Class)와 경관 민감도 (Sensitivity Level)과 함께 주요 시점으로 부터의 경관위치(전경, 중경, 원경)특성을 결합하여 종합적으로 평가.
- BLM이나LMS에서도 이와 유사한 방법으로 최종적인 토지구분체계를 갖는데, 이와 같은 구분체계에서는 산림경관의 보전가치에 대해서 상대적인 특성을 평가하게 됨.

○ 산지구분 매트릭스

구분	민감도1			민감도2			민감도3
	fg	mg	bg	fg	mg	bg	
다양도 A	R	R	R	PR	PR	PR	PR
다양도 B	R	PR	PR	PR	M	M	MM
다양도 C	PR	PR	M	M	M	MM	MM

(2) 경관영향평가와 시각경관흡수능의 설정

○ VRM에 따라 산지구분도가 작성이 되면 실제 도로개발이나 산림시업 등을 수행할 경우 경관영향평가를 하게 됨. 이때 사용되는 개념이 시각경관흡수능력(Visual Absorptive Capasity:VAC).

- 경관도로(Scenic way), 공원도로(Park way)와 같은 도로시설이 도입되는 경우 주변지역에 시설이 들어갈 수 있는 지역이나, 산림을 벌채할 수 있는 지역 등을 지정할 수 있도록 하는 지침을 줌.
- VAC는 도로 주변에 산림이 울창하고, 언덕 등에 의해서 둘러 싸여 있음으로 인해서 도로에서 부터 도로변 시설물들이 밖으로 들어나지 않도록 하는 정도를 나타냄.
- 이 경우는 설치하고자 하는 시설물들의 규모와 형태 등에 의해서 차이가 있게 됨.

○ 미국의 경우에는 이를 위하여 산지경관조례(Mountain View Ordinance)의 제정, 경관관련 특별지역지구의 지정, 경관지역권(Scenic Easement)의 설정 등을 통해서 도로변 개발을 규제(건물의 높이, 색채, 크기, 개수 등)하고, 산림경관을 보전할 수 있음.

○ 이를 위한 분석단계는
1) 경관구간의 설정과 연속경관의 list화
2) 경관의 선호도 우선순위 결정
3) 우선순위에 따른 관리방안의 제안

- 그린웨이 노선 설정, 기타 적지분석 등을 수행할 때, 이 시각자원분석은 항상 중요한 항목임.

Ⅱ. 법적규제 지역 훼손 사례(기사 모음)

1. 상수원 보호구역

○ 팔당호변 대규모 산림훼손… 용인시 몰랐나

[한국일보]2007-07-24 41판 12면 846자 지역 뉴스
경기 용인시와 용인경찰서가 상수원 수질보전특별대책 내에서 발생한 대규모 산림훼손에 대해 별다른 조치를 취하지 않아 비호 의혹을 사고 있다.
23일 용인시에 따르면 H의료재단은 2005년 11월 팔당호 수질보전특별대책지역 2권역인 처인구 유방동 산 139의3 일대 13만㎡를 매입한 뒤 병원을 짓겠다며 건축허가를 신청했다.
해당 부지는 2002~2004년 모 개발회사가 전원주택을 지으려다 부도로 허가가 취소되는 바람에 지난해 5월 시로부터 원상복구명령을 받은 곳이다.
재단측은 그러나 2006년 6월부터 훼손된 채 방치된 3만여㎡를 복구하는 과정에서 오히려 수십년 된 나무 수천 그루를 베어내고 흙을 파내 깊이 20m에 달하는 계곡까지 메우는 등 훼손면적이 늘어난 것으로 드러났다.
해당 부지의 상당부분은 자연공원구역으로 지정돼 있어 벌목이나 형질변경이 엄격히 제한돼 있다.
재단측은 말썽이 일자 최근 40㎝안팎의 소나무 묘목 5,000여 그루를 서둘러 식재했다.
인근 주민 박모씨는 "계곡을 타고 흙이 계속 밀려들어 진정과 고발을 한 지 오래 됐다"면서 "개발이 엄격히 제한돼 있는 곳에서 대규모 훼손이 이뤄졌는데도 시와 경찰은 아직 정확한 현황파악조차 안하고 있다"며 의혹을 제기했다.
용인시의 한 관계자는 "조만간 현장을 찾아가 정확한 훼손면적을 측량한 뒤 무단 벌채나 형질변경이 확인 될 경우 고발할 것"이라고 말했다. 경찰도 "조만간 고발인과 피고발인을 불러 측량을 실시하겠다"고 밝혔다.

2. 자연공원

○ 팔공산 개발 바람… 환경파괴 논란

[세계일보]2007-07-06 50판 12면 976자
자연공원인 대구 팔공산이 개발 열풍에 휩싸이면서 생태계가 훼손될 위기에 놓였다.
올 초부터 팔공산 권역의 지자체들이 앞다퉈 개발계획을 쏟아 내는 데다 공원보호구역 등의 각종 규제가 완화됐기 때문이다.
또 대구시가 2011년 세계육상선수권 대회를 앞두고 팔공산 동봉의 케이블카 설치, 진입도로 확장 및 주차장 조성, 공산댐 상류 지역의 상수원보호구역 해제 등 대대적인 개발을 검토해 환경 파괴 논란이 예상되고 있다.
5일 팔공산 인근 지자체들이 추진 중인 팔공산 지역 개발계획을 보면 ▲대구시 동구 도학동 일대 20만평의 산림문화 리조트(대구시·2011년 완공) ▲동명~부계 한티재 관통 터널 3.6㎞(경북도·올 하반기 착공, 2016년 완공) ▲영천~상주 민자고속도로(도로공사·2011년 완공) ▲영천시 청통면 일대 종합레포츠타운 및 은해사 집단시설지구 조성(영천시·2012년 완공) ▲군위군 위천 레저루트(군위군·2020년 완공) 등이다.
앞서 경북도는 2년 전 팔공산의 칠곡·영천지역 420만㎡의 공원보호구역을 해제했고 대구시도 지난 2월 628만4000㎡ 규모의 공원보호구역을 풀었다.
또 대구시 동구 백안동 등 공산지역 16개 지역(94만3800㎡)도 이달 안으로 제1종 전용주거지역에서 식당 영업이 가능한 제1종 일반주거지역으로 규제가 완화된다.
이에 따라 올 들어 팔공산 일대 개발 예정지와 규제완화 지역의 땅값이 크게 오르는 등 투기 조짐마저 나타나고 있다.
한 부동산 관계자는 "팔공산 일대 땅값이 크게 치솟았는데 특히 공산지역은 식당·주택 등을 신축할 수 있어 올 초보다 2~3배나 뛰었다"고 말했다.
대구시의 한 관계자는 "일부 지역의 규제가 완화되더라도 이미 자연녹지·보존녹지 등으로 용도 지정을 해놓아 개발로 이어지지 않을 것"이라고 밝혔다.
그러나 환경단체 관계자들은 "형질 변경 등 편법으로 건물을 대거 신축해 온 과거 사례에 비춰 난개발이 불가피할 것"이라고 지적했다.

대구=문종규 기자
mjk206@segye.com

○ 통영 미륵산

실제 최근 공사 완료단계인 통영 미륵산 삭도 설치공사는 자연공원법 적용대상이 아니라는 이유로 부분적인 산림훼손을 막을 수 없었다는 것이 지역 환경단체의 증언이다. 공사초기에는 헬기를 이용해 자재를 실어 날랐지만, 나중에는 사전에 법적으로 문제가 없는 산지전용허가를 받아 진입로를 개설하는 등 산림훼손은 불가피했다는 것. 통영거제환경운동연합 김일환 사무국장은 "결국 계획단계에서 막아내지 못하면 산림훼손을 막기는 어렵다"며 씁쓸하게 말했다.
이 케이블카는 한려수도 국립공원구역 경계지점 밖, 도시공원구역에 설치되어 환경부의 허가가 났고 공사가 진행되었다. 사실상 자연공원법 적용대상인 국·도·군립공원 구역을 벗어나면 허가를 받기 쉽지만, 환경단체의 반발을 설득해야 한다.
통영시는 사전 환경영향평가도 피하기 위해 기준인 2km에서 25m가 부족한 1970m였고, 남해안관광벨트사업의 일환으로 국비를 지원받아 추진되어 통영시에서 공영으로 상업운행을 시작할 예정이다. 하지만 이곳도 관련법과 규정을 피했다지만, 환경단체와 부지가 일부 포함된 사찰의 반대로 주민투표까지 실시되어 처음 입안한 지 10년 만에 결실을 보게 되었다.
환경부의 지침안이 법적구속력은 없지만, 자연공원법, 자연환경보존법 등 각종 관련 환경법의 적용대상이고 산지관리법도 적용을 받는다. 결국 환경파괴와 관광자원 개발의 상반된 논리가 늘 평행선을 달리고 있다.

○ 지리산 관통도로

최근 지리산국립공원 주변 기초단체에서 케이블카(건설용어로는 삭도(索道), aerial cableway, 이하 삭도)를 설치하려는 움직임이 가시화되고 있다. 국립공원 내의 삭도 설치는 환경파괴와 관광자원 개발 주장이 맞서면서 늘 논란만 가중된 채 한걸음도 나아가지 못하고 있는 실정이다.
지리산에서는 구례군이 지난 1990년부터, 산청군은 지난 연말부터 삭도 설치를 추진하고 있다. 앞서 설악산에서도 강원도 양양군이 2004년부터 오색~대청봉 구간을 추진해왔지만, 사실상 중단된 상태다.
현재 삭도가 설치된 국립공원은 1971년에 설치된 설악산과 80년에 설치된 내장산 등 2곳뿐이다. 연간 이용객은 설악산이 70여만명, 내장산이 16여만명에 이른다. 가장 최근에 설치된 곳은 도립공원인 전남 해남 두륜산(2003년)이고, 이를 포함해 대구 팔공산 등 4곳의 도립공원에서 상업운행을 하고 있다. 올 7월에는 통영 미륵산에도 삭도 설치 공사를 완료하고 운행을 시작할 예정이다.
환경부의 삭도 설치검토 지침안을 보면 국립공원구역에서는 삭도 설치가 불가능할 정도로 엄격한 기준을 제시하고 있다. 자연공원법 시행규칙 제6조 1항을 보면 자연보존지구에서는 2km이하(50인 이하) 범위 내에서 삭도 설치가 가능하고, 그 외에 자연환경지구, 취락지구, 집단시설지구에서는 아무런 제한이 없다. 2km이상은 사전 환경영향평가 협의가 필요하고,

2km이하에서도 토지형질변경 면적이 5000㎡이상 포함되는 경우에만 사전환경성 검토 협의가 필요하다.
환경부 지침안을 보면 제한적 허용기준의 기본원칙으로 등산로, 통과도로 등 탐방객 이동로의 폐쇄·축소·제한이 가능한 지역으로 한정하고 있다. 여기에 친환경적 입지 및 시설설치 기준을 마련해 주봉을 감상할 수 있는 지봉을 향하도록 설치하고, 삭도 출발지는 교통유발 억제를 위해 기존 도로와의 연결성을 최대한 확보해야 한다.
또 집단시설지구를 최대한 활용해야 하며, 종점부에 생태 탐방로 구축, 탐방객의 효과적인 통제, 정상을 향한 등산은 원칙적으로 금지하도록 규정하고 있다. 바로 이 부분이 구례군의 산동온천지구 삭도 설치에 대한 타당성에 힘을 실어주고 있는 셈이다.
그러나 각 분야별 세부 입지 선정기준에 들어가면 식물형태, 동물형태, 지형·지질, 경관, 문화재 등 4개 분야에 걸쳐 구체적이고 까다로운 조건을 제시하고 있어 국립공원구역에서 삭도 설치를 사실상 금지하고 있다는 지적이다. 이 기준안을 확정하기에 앞서 실시한 공청회에서도 이러한 문제점이 제기됐다.

○ 설악산 탐방로로 인한 자연경관 훼손

설악산국립공원 수해복구사업이 국립공원관리공단의 과도한 탐방로 조성으로 인해 오히려 자연경관 훼손을 야기하고 있다는 지적이다.
국립공원을지키는시민의모임을 비롯해 녹색연합과 환경운동연합, 대한산악연맹, 우이령보존회 등의 단체로 두성된 '설악산국립공원 수해복구문제 대책위원회'는 설악산국립공원사무소에 수해복구사업으로 인한 우려를 전달했으나, 사무소측이 5월말 공사완료를 목표로 무리하게 공사를 강행하고 있다고 주장했다. 현재 문제가 되고 있는 지역은 백담사 지구 수렴동 계곡과 12선녀탕 계곡, 오색지구 흘림·
주전골 계곡 등 뛰어난 자연경관과 생태 가치로 유명한 곳이다.
이들 단체는 설악산국립공원사무소가 수해피해로 유실된 탐방로를 복구하면서 불필요한 구간에 철제 데크를 설치하거나 돌쌓기 등 과도한 복구사업을 추진하고 있다고 문제를 제기했다. 특히 수해복구비를 이용해 탐방로를 조성하는 것 아니냐는 의혹과 함께 IUCN(국제자연보전연맹) 보호범주 Ⅱ에 등재된 국내 유일의 국립공원인 설악산을 지키고 보전해야 할 공단이 오히려 자연경관을 훼손하고 있는 상황이라고 주장했다.
-> 자연은 자연 그대로 일때 가장 아름답다. 아름다운 자연을 사람들이 즐길 수 있는 공간으로 만드는 것도 좋지만, 좀더 체계적이고 구체적인 계획에 의한 개발이어야 한다는 생각이다.

○ 탐방로 복구공사가 설악산 생태계 훼손" 내일신문 [사회] 2007.10.18

제종길 의원 "국립공원관리공단 역할에 의문"
설악산 탐방로 복구공사가 불필요한 철제 데크 설치 및 돌쌓기 등으로 자연경관을 훼손하고 있다는 지적이 나왔다.
국회 환경노동위원회 제종길 의원은 17일 환경부 본부 국감에서 "설악산국립공원 수해복구 사업이 과도한 시설물 설치로 인해 수해복구 차원을 넘어 새로운 탐방로를 조성하는 게 아닌지 의혹이 일고 있다"며 "IUCN(국제자연보전연맹) 보호범주 Ⅱ에 등재된 설악산을 공단이 나서서 훼손하고 있다"고 지적했다.
제종길 의원은 "국립공원 내 수해복구 사업이 생태계나 경관에 대한 사전 검토와 연구 없이 추진되고 이를 규제할 어떠한 장치도 없는 것이 문제"라며 "사업 과정에 대한 모니터링도 어렵고 완공기일을 지켜야 하는 수해복구공사의 특성상 국립공원관리공단은 하루라도 빨리 사업을 진행할 수밖에 없다"고 비판했다.
이 질의에서 제종길 의원은 PPT 슬라이드를 통해 설악산국립공원 내 수해복구사업 현장을 직접 보여주기도 했다. 슬라이드는 △과도하게 높게 설계된 철제 데크 △굴러내린 바위 위에 위험하게 설치된 탐방로 △중요한 식생지대의 이끼 낀 돌을 이용한 돌깔기 현장 △수해피해지역이 아닌 곳에 새로운 탐방로 개설 등 수해복구공사 차원을 넘어선 과도한 탐방로 조성현장을 낱낱이 보여줬다.
제 의원은 "국립공원 지역에서 발생한 수해복구와 관련, 국립공원에 적합한 복원방침을 수립해야 한다"며 "사전환경성검토 혹은 사전심의를 통해 복원 과정은 물론 사후 모니터링을 할 수 있는 시스템을 마련할 필요가 있다"고 지적했다.
또 "환경부는 우리나라를 대표하는 자연보전 전문기관이고 그 산하에 있는 국립공원관리공단은 국립공원에 관한 한 최고의 전문기관"이라며 "우리나라에서 제일 중요한 설악산국립공원이 이런 상황이라면 국립공원관리공단의 역할 자체를 다시 생각해볼 필요가 있다"고 비판했다.
'2006 수해복구 추진지침'(소방방재청)은 △환경단체 및 지역주민 의견을 최대한 반영할 것 △복구공법, 복구일정 등을 지역 언론매체를 통해 공개하고 사전설명회를 개최할 것 △월단위 또는 분기별로 수시로 설명할 것 등을 제시하고 있다.
특히 공사의 진척 상황을 매 분기별로 환경부장관(자연자원과장)에게 보고하도록 하고 있고, 여기에 대해 환경부는 자연재해대책법 55조 규정에 따라 분기별로 수해복구 추진실태를 점검, 문제점 및 미흡사항에 대해서 적절한 대책을 수립해야 한다.
제종길 의원은 "이번 복구 과정에서 시행청인 국립공원관리공단은 몇 차례 의견수렴 절차만 거쳤을 뿐 제기된 의견을 제대로 반영하지 않았고, 환경부는 수해복구 사업에 대한 점검과 문제점을 제대로 파악하지 못한 것으로 판단된다"고 말했다.
이런 지적에 대해 이규용 환경부장관은 "반성할 점이 많다"며 "국립공원 탐방로는 생태계 훼손을 막기 위해서 개설하는 것인데 저렇게 자연을 훼손하는 방식으로 설치되는 구간은 최대한 억제하고 개선해나가겠다"고 답변했다.

○ 전남 구례 골프장 건설사업 추진 관련

- 총 8개 골프장 건설공사중 사전공사로 인한 고발 2건, 환경영향평가 미이행 5건임.

골프장명	점검일자	조치내역
무안골프장	03.3.28	미이행사항 없음
파인힐스CC	03.5.21	사업계획변경절차 완료전 사전공사로 **고발**
함평골프장	03.4.23	환경영향평가 협의내용 **미이행**
	03.6.25	사업계획변경절차 완료전 사전공사 **고발**
	04.6. 8	환경영향평가 협의내용 **미이행**
아크로CC	03.12.4	미이행사항 없음
골드레이크CC	04.3. 9	환경영향평가 협의내용 **미이행**
상무대체력단련장	04.6.30	미이행사항 없음
담양컨트리클럽	05.7.21	환경영향평가 협의내용 **미이행**
조아골프장	05.7.26	환경영향평가 협의내용 **미이행**

○ 지리산 구례온천 골프장 건설예정부지는 전남 구례군 산동면 관산리로 지리산 국립공원과 인접. 법과 행정 절차상 민간 사업자의 개발사업에 대해 하자가 없을 지라도, 민족의 영산인 지리산을 위협하는 무분별한 개발에 대해서는 보다 신중해야 할 것임.

- 게다가 사업자는 이미 9홀짜리 골프장 개발 허가를 받아 놓고, 그 사업을 확대해서 27홀짜리 대규모 골프장을 개발할 계획임.

○ 사업자와 지역 주민들간에 14건의 민형사상 소송이 진행 중이고, 사업자가 주민들에게 10억 6,000만원의 손해배상청구 소송을 제기.

○ 사업자는 골프장 개발계획 변경에 따른 환경영향평가 변경협의를 요청할 예정. 추후 환경영향평가 변경협의시 원칙대로 엄격하게 평가를 하고, 특히 지역주민의 의견수렴을 반드시 거쳐 주민들의 집단민원이 제기되지 않도록 해야 할 것임.

3. 문화재보호구역

○ 반구대 암각화가 떨고 있다[부산/경남]

[동아일보]2007-04-12 40판 16면 1148자
《울산시와 문화재청이 선사시대 바위그림인 울산대곡리반구대암각화(국보 제285호)에 대한 보존 대책을 수립하지 못하고 있어 훼손이 가속화되고 있다. 신석기~청동기시대의 바위그림인 반구대 암각화는 수직으로 된 바위 면에 새겨져 있어 수천 년 동안 원형이 잘 보존돼 왔다. 그러나 암각화가 발견(1971년)되기 6년 전인 1965년 하류에 사연댐이 건설된 뒤 1년에 8개월 이상 침수되면서 훼손이 심각한 실정이다.》석조문화재보존과학연구회(연구책임자 김수진 서울대 교수·보존과학회)가 2001년 10월부터 2년 동안 정밀 실사를 한 결과 반구대 암각화는 침수와 노출이 반복되면서 암각화 뒷면에 생긴 큰 구멍에 쓰레기 등 이물질이 많이 쌓여 방치할 경우 암각화가 새겨진 바위 면이 통째로 떨어져 나갈 위험이 있는 것으로 나타났다.
이에 따라 보존과학회는 암각화 보존을 위해 △사연댐 수위를 낮추는 방안 △반구대 암각화 바로 앞의 대곡천 유로(流路)를 변경하는 방안 △반구대 암각화 바로 앞에 차수벽(遮水壁)을 설치하는 방안 등 세 가지를 제시했다.
댐 수위를 낮추는 방안은 암각화 접근이 용이한 점은 있지만 담수 능력 감소에 따른 상수원 확보를 위해 1200여억 원을 들여 댐을 추가로 건설해야 하고 유로 변경 방안은 담수량에는 변동이 없지만 공사비가 300여억 원이 소요되고 인근 산림이 훼손된다는 문제점이 제기됐다. 차수벽 설치 방안은 암각화를 훼손하는 위험이 있지만 사업비가 53억 원밖에 소요되지 않는 장점이 있어 가장 경제적이고 현실적이라고 보존과학회는 밝혔다.
울산시도 지난달 차수벽 설치를 문화재청에 건의한 바 있다.
하지만 지질자원연구소 성익환 책임연구원은 최근 지역 방송사 토론회에 참석해 암각화 보존을 위해 사연댐 수위를 낮추고 부족한 물은 지하수를 개발해 충당할 것을 제시했다.
이어령 전 문화부 장관은 지난달 울주군을 방문해 "퇴역 잠수정을 활용해 물속에서 암각화를 관람하는 역발상을 할 필요가 있다"고 제안하기도 했다.
그러나 시와 문화재청은 반구대 암각화 보존 방안을 아직 내놓지 못하고 있다.
시 관계자는 "여러 보존 방안이 제시돼 아직 어떤 것이 가장 합리적인지 결정하지 못하고 있다"며 "문화재청과 함께 이달 말이나 다음 달 초 암각화 보존과 관련해 범국민 토론회를 열 계획"이라고 말했다.

정재락 기자 raks@donga.com

○ 지속되는 문화재개발로 위협받는 문화재, 문화재환경

아직 개발이 덜되고 가볼만한 곳에는 대개 문화재가 함께 있다. 그렇다고 모든 문화재지역이 이렇게 잘 보존되어 있는 것은 아니다. 여러 가지 어려움으로 손을 대지 못했던 순천 조계산자락의 선암사는 빼어난 자연풍광과 은은한 불교문화의 향취가 간직되어 사랑을 받고 있지만 재력과 힘이 좋은 통도사, 해인사 등은 고찰의 아름다움과 그윽한 맛이 사라지고 있다. 사찰의 중창불사가 많아지고 지자체의 문화재지역 관광사업이 늘어나면서 문화재환경이 악화되기도 하고 때로는 문화재의 과잉보수로 당해 문화재의 가치를 떨어뜨린다는 지적이 있는 것이 현실이다. 개발의 양도 문제지만 관리자의 안목과 인식수준에 따라 개발의 질도 달라지고 결과는 긍정적으로 또는 부정적으로 나타나기도 한다. 93년 부산지역 모 국회의원은 지역개발 민원과 관련, 국회에 설명을 하러간 문화재관리국장 정덕용씨와 저에게 낙동강 하류철새도래지 보호구역 때문에 부산 발전이 어렵다며 "새가 밥 먹여 주느냐" 사람이 먼저 살아야지 하고 면박을 준적이 있다. 나는 의원실을 나오면서 혼잣말로 중얼거렸다. "새가 날아오지 못하는 환경이면 사람도 못 삽니다". 생태학자들의 주장이 떠올랐다. 문화재에 대한 인식을 보여주는 사례다.

그해 여름 강원지역에 홍수피해가 크게 있자 건설교통부의 영월땜(동강땜)건설계획이 이슈로 부각된 적이 있었고, 얼마 지나지 않아 영월, 단양 등의 동굴훼손 사례가 중앙일간지에 대대적으로 보도되면서 MBC PD수첩에서 동굴관리를 주제로 고발 프로그램을 다룬 적이 있다. 프로그램은 석순, 종유석의 절취로 훼손된 동굴과 불법거래 실태, 동굴조명등과 안전시설물의 과잉설치, 돈벌이에만 급급한 제한 없는 입장 등 동굴관리의 문제점을 지적하고 당시 영월댐(동강댐)건설계획으로 수몰위기에 처한 평창의 백룡동굴보존과 관련 상반된 입장을 보이던 두 분의 동굴전문가 인터뷰를 함께 내보냈다. 당시 건국대학교 지리학과 교수이자 문화재위원이었던 홍시환 박사는 석회암동굴은 수장되면 석순, 종유석등이 물에 녹아 없어지게 되므로 그 부근에 백룡동굴의 특징적인 석순, 종유석, 에그후라이, 석화(石花) 등을 떼어내어 모형전시관을 건립, 활용하는 방안을 제시한 반면 배석규 전문위원은 석회암 동굴이 수 억년에 걸쳐 생성, 발달한 것이기 때문에 석순, 종유석등이 물에 녹아 없어진다는 논리는 이해가 안되며 차라리 그냥 수장, 보존하여 미래상황에 따라 복구할 수 있는 여지를 남겨두는 것이 옳다는 주장을 펼쳤다. 상반된 견해는 번갈아 방영되었고 동굴관리의 허점을 부각하는데 맞추어졌다. 이와 관련 천연기념물 담당 사무관이었던 본인은 인터뷰에서 동굴관리지침과 지도감독도 중요하지만 보다 근본적인 대책은 국민들의 문화재보호에 대한 의식향상이 최선의 대안이라는 답변을 했던 것이 기억난다. 그 후 실태를 보다 정확히 파악하고 동굴관리지침을 보완하고자 두 분의 전문가를 모시고 강원지역을 출장 갔을 때 버스 안에서 각각 따로 앉은 두 분 사이를 왔다 갔다 하며 입장 난처했던 기억이 눈에 선하다.

석회암동굴은 석회석이 물에 녹아들면서 생성, 발달하기 때문에 동굴내부의 수분과 습기유지가 관리의 핵심이다. 또한 공개동굴의 조명등의 설치는 건조현상을 일으켜 석순, 종유석의 발달을 막고 또한 광합성작용으로 이끼류가 발생하기도 하며 조명열과 많은 관람인원에 의한 동굴온도 상승이 건조현상을 일으켜 이끼류가 죽으면 석순, 종유석이 검게 훼손되는 현상이 나타나므로 조명등은 최소한의 설치가 필요하고 사람이 지나가면 자동으로 꺼지게 설계되어야 한다. 아울러 동굴환경을 저해하는 계단 등 구조물도 최소화 되어야 하고 적정한 관람인원과 관람시차를 유지하여 동굴생물을 보호하고 건조화 현상과 2차 오염을 최소화하는 것이 필요하다.

초창기 공개되었던 영월의 고씨굴, 단양의 고수동굴, 울진의 성류굴은 이미 많이 훼손되었다. 치밀한 동굴시설물의 설치와 엄격한 관리는 훼손을 최소화 할 수 있지만 근본적인 대책은 아니다. 동굴개방에 신중을 기해야하는 이유다.

4. 야생동식물보호구역

○ 울산 선암저수지의 생태공원 조성 사업

[동아일보]2007-05-18 40판 16면 747자
울산 선암저수지의 생태공원 조성 사업을 놓고 환경훼손 논란이 일고 있다. 울산 남구청과 저수지 관리를 맡고 있는 한국수자원공사는 선암저수지 일대를 생태공원으로 개발하기 위해 산책로와 레저시설 조성 사업을 추진하고 있다.
남구청은 지난해 6월 총 17억 원을 들여 선암저수지 주변에 벚꽃터널과 야외공연장, 야생화 단지, 산책로(0.85km)를 조성한 데 이어 올 연말까지 수자원공사와 함께 총 37억원을 들여 일주 산책로(총연장 2.9km)와 연꽃 군락지(면적 2만1000여 평)를 만들고 있다.
남구청은 이와 별도로 내년 6월까지 15억 원을 들여 번지 점프대(높이 62m)와 서바이벌 게임장 등을 갖추고 저수지 안에는 오리배를 띄우는 등 레저시설도 갖추기로 했다.
남구청은 "선암저수지의 수질 오염 우려가 없고 소음이 발생하지 않는 레저시설을 갖추면 시민들이 여가생활을 즐길 수 있고 구청의 경영수익에도 도움이 될 것"이라고 말했다.
이에 대해 환경단체가 강력 반발하고 나섰다.
울산환경운동연합은 17일 발표한 성명서에서 "야생동식물보호구역인 선암저수지 주변 수백 그루 나무가 생태공원 조성이라는 명분 아래 뿌리째 뽑혀 나뒹굴고 있다"며 "훼손된 산림을 즉각 복구하고 환경훼손이 없는 생태공원 조성을 위한 의견수렴에 나서야 한다"고 촉구했다. 울산환경련은 또 "레저시설을 갖추면 도심 속에서 천혜의 자연환경을 잘 간직해온 선암저수지가 회복 불능상태로 오염될 것"이라며 사업 백지화를 요구했다.

정재락 기자 raks@donga.com

5. 개발제한구역

○ 인천은 지금 '골프장 개발 광풍', 10곳 건설 대기...시민단체 "자연훼손"반발

[경향신문]2007-07-03 45판 13면 676자 지역 뉴스
항구도시 인천이 최근 골프장 건설 문제로 몸살을 앓고 있다. 인천시는 골프장이 부족해 증설이 필요하다는 입장이지만 시민단체는 자연훼손 등을 우려하며 반대하고 있다. 2일 인천시에 따르면 남촌.서운지구내를 비롯해 계양구 계양산(18홀).경제자유구역인 청라지구(27홀)와 송도국제도시(18홀).수도권매립지(27홀).옹진군 굴업도(18홀) 등 7곳에서 골프장 건설사업을 추진 중이다. 또 경제자유구역에 3개의 골프장 건설이 이미 계획돼 있어 수년 안으로 인천에는 골프장 10곳이 추가로 들어설 전망이다. 인천시는 "인천지역 골프 인구를 수용하지 못하고 있는 실정으로 골프장 추가건설이 필요하다"는 입장이다. 현재 인천에는 영종도에 국내 최대규모의 '스카이72골프장' 등 4곳이 운영되고 있다. 전체 골프장 규모로 보면 면적이 495만㎡(116홀)로 전국 광역시 중 가장 넓다.

인천지역 시민.사회단체는 "마구잡이식 골프장 건설은 심각한 자연훼손과 시민에게 위화감을 줄 수 있다"며 반발하고 있다. 특히 백화점과 대형마트.농산물도매시장.대단위 아파트단지 등이 몰려있는 남촌지구내 개발제한구역에 계획 중인 골프장에 대해서는 시민들의 반발이 거세다. 인천환경운동연합 조강희 사무처장은 "도심 한복판 녹지축에 특정계층을 위한 골프장을 건설한다는 것은 있을 수 없는 일"이라며 백지화를 요구하고 있다.

인천|유성보 기자

○ 지자체장들 드라마세트장 희비

[서울신문]2007-09-03 20판 08면 1079자 지역 뉴스
'드라마세트장이 단체장의 명줄을 좌지우지(?)한다.'
2일 광주 남구청에 따르면 황일봉 구청장이 지난달 31일 개발제한구역에 무허가로 드라마·영화센터를 지은 혐의로 기소돼 1심에서 당선무효형인 징역형을 선고받고 업무가 정지됐다. 항소했지만 대법원에서 금고 이상의 형이 확정되면 구청장직을 잃는다.
광주지법은 불법으로 드라마세트장을 짓도록 지시한 황 구청장에게 직권남용죄 등을 적용, 징역 6월에 집행유예 2년을 선고했다.
황 구청장은 16억여원으로 2004년 남구 옛 대촌동초등학교에 '개발제한구역내 건축불가'라는 보고를 무시하고 광주 드라마·영화센터를 세운 혐의다.
그러나 이 건물은 이듬해 3월 화재로 타버렸고 지난달 1억 5000만원을 들여 효사랑 영상센터로 다시 문을 열었다.
앞서 신정훈 전남 나주시장도 불법 세트장으로 곤욕을 치렀다.
광주지법은 5월30일 무허가로 드라마 '주몽' 세트장을 지은 혐의로 기소된 신 시장에게 산지법 위반죄를 적용, 벌금 1500만원을 선고했다.
시장직은 유지됐지만 선고가 있기까지 검찰조사 등으로 업무에 차질이 빚어졌다.
신 시장은 80억원으로 2005년 10월 나주시 공산면 신곡리 영산강변 13만㎡에 사전허가(전남도)를 받지 않고 궁궐과 가옥 등 세트장을 지어 산림을 훼손한 혐의로 기소됐다.
반면 김종식 전남 완도군수는 '해신' 드라마세트장을 유치해 대박을 터트렸다.
드라마 인기가 치솟던 2005년 완도군에는 전국에서 500만명의 관광객이 다녀가 '제2의 청해진 시대'를 열었다는 평가를 받았다.
김 군수는 수백억원대 직접수입과 천문학적인 간접수입으로 지역경제 활성화를 이끌었다는 후한 점수를 받았다.
그는 지난해 치러진 지방선거에서 민주당 텃밭에서도 열린우리당 후보로 나와 여유있게 재선에 성공했다.
예산 50억원을 들여 지은 군외면 볼목리의 신라방과 완도읍 대신리 소세포항의 청해포구에는 드라마가 끝난 지금도 드라마 촬영장과 관광객들로 넘쳐 난다.
이후 완도군은 해신 세트장과 신지도 명사십리 해수욕장을 연계한 '건강의 섬, 완도'라는 브랜드를 널리 알려 한국소비자포럼이 선정하는 올해의 브랜드 대상으로 뽑혔다.

광주 남기창기자 kcnam@seoul.co.kr

6. 생태・경관보전지역

○ 탄천과 방이동 습지

탄천·방이동 습지
울창했던 원시림 사라져
시민편의라는 이유로
보전지역까지 파헤쳐져선 안된다

보전지역인 탄천과 방이동 습지가 훼손된 데는 말과 행동이 다른 행정가의 책임이 크다. 보전지역을 지정할 당시 시민들에게 함부로 출입하거나 훼손하면 안 된다고 하더니, 실상 하지 말아야 할 행위를 한 것은 행정가이기 때문이다. 법을 제정하고 법에 따라 보전지역으로 지정하더니 있는 법도 무시하는 짝이다.

생태경관보전지역은 말 그대로 보전해야 할 지역이다. 자연환경보전법은 자연 상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부해 보전 및 학술적 연구 가치가 큰 지역, 지형 또는 지질이 특이하여 학술적 연구 또는 자연경관의 유지를 위해 보전이 필요한 지역, 다양한 생태계를 대표할 수 있는 지역 또는 생태계의 표본지역 등을 보전할 목적으로 생태경관보전지역으로 지정하고 있다. 서울시도 이에 준하는 것은 당연하다.

이런 법의 취지를 무시하고 개발의 한도를 넘어서는 행위를 하는 것은 마땅히 규제해야 한다. 핵심지역, 완충지역, 전이지역이니 하며 보전지역을 모호하게 구분하면서 본연의 목적을 상실해서는 안 된다. 무엇보다 보전지역조차도 시민편의와 접근을 지나치게 고려하는 행정가의 마인드가 변하지 않는다면 서울의 보전지역은 갈수록 훼손될 것이다. 종국에는 보전지역 지정 자체를 철회해야 하는 돌이킬 수 없는 상황에 직면할 것이다. 이번 사태의 문제해결이 행정에 있음을 분명히 직시하고 훼손된 지역에 대한 세밀한 조사와 보전대책을 조속히 강구하기를 촉구한다.

이세걸 강동송파환경연합 사무국장 기사등록 : 2007-06-25 오후 05:31:56

○ 강원도 동강

댐악몽 깨어난 강, 개발열풍에 동강날라
“10년 투쟁으로 댐을 막았더니 더 거센 개발 역풍이 밀려들고 있습니다. 특히 자연휴식지와 생태계보전지역 지정 이후 불과 2~3년 사이 오히려 강의 제 얼굴이 사라져 버렸다고 해도 심하지 않을 지경입니다.”

굽이굽이 돌고 도는 동강의 짙푸른 물줄기는 말이 없었지만 동강 사람들은 여전히 불안한 위기감을 호소하고 있었다.

1991년 4월 동강댐(영월댐) 건설계획 발표, 97년 9월 댐 건설 예정지역 고시, 2000년 6월5일 환경의날 김대중 대통령 ‘동강댐 건설 백지화’ 방침 발표, 2001년 12월 강원도 동강유역 자연휴식지 지정, 2002년 8월 환경부 동강유역 자연생태계보전지역 지정. 지난 12년 동안 동강은 첨예한 갈등과 논쟁의 소용돌이를 통과한 끝에 ‘수몰에서 보전으로’ 극적인 운명의 전환을 겪어왔다. 덕분에 11년 전 답사했던 강원도 평창군 마하리 ‘백룡동굴’(천연기념물 제260호)을 비롯해 국내 최대의 석회암지대인 동강 주변의 동굴들은 수몰 위기를 벗어났다.(<한겨레> 1992년 3월27일치)

그러나 동강은 더이상 ‘때묻지 않은 오지’가 아니었다. 강원도 정선읍 광하교에서 평창군 마하리를 지나 영월읍 섭세에 이르는 46㎞의 생태계보전지역 가운데 마지막 비포장길이었던 마하주차장에서 문희마을까지 4.5㎞에서도 3.5m 폭의 도로 포장 공사가 한창이었다. 지난해 태풍 루사 때 길이 끊겨 두달 동안 마을이 고립되자 평창군이 30억원의 수해복구사업 예산을 들여 도로를 포장하고 있었다. 환경단체의 지적으로 그나마 콘크리트 옹벽 대신 자연석 축쌓기 공법으로 공사를 하고 있다고 주민들은 전했다.



△ 평창 문희마을 뒷쪽의 백운산 정상에서 내려다본 소통여울의 물굽이 전경이 전형적인 사행천인 동강의 비경을 연출하고 있다. 강 건너 정선쪽으로 드문 드문 퍼져 있는 민가까지 도로포장이 잘 돼 있다.

실제로 공사 구간을 통과하던 취재 차량은 하마터면 비포장도로를 지나가던 멸종위기종인 구렁이 한마리를 칠 뻔했다. 지난 2000년 국무총리실에서 주관한 영월댐 공동조사단의 일원으로 동강 일대 야생동물상 조사를 맡았던 한상훈 박사(지리산 반달가슴곰 관리팀장)는 “강변에서는 구렁이가 자주 출현하고 산림지역에서는 까치살모사가 많이 눈에 띄는데 이들이 물 위로 헤엄쳐 강을 오가며 서식한다”며 자동차만을 위한 도로포장과 콘크리트옹벽 설치는 뱀을 비롯한 동물의 이동에 치명적 장애물이 될 수 있다고 경고했다.

도로 포장과 보수 공사는 상류인 정선읍 광하리에서 신동읍 덕천리까지 군도 6호선 12㎞, 하류인 영월군 삼옥리 2.3㎞ 등 동강 전역에서 동시에 진행되고 있었다.

지난 3월에는 지역환경단체인 동강보전본부가 “정선군과 평창군이 환경영향평가나 협의도 없이 수해복구공사를 하면서 국내 유일한 자연 사행천인 동강의 독특한 경관과 생태계를 파괴하고 있다”고 폭로해 환경부 원주지방환경청에서 공사를 중지시키기도 했던 현장이었다.

정선 귤암리의 토박이 최도순씨는 “생태계 보전이다 생태관광이다 하면서 정작 사람이 편안하게 걸어다니거나 자전거를 타고 굽이굽이 1300리를 즐길 수 있었던 옛길을 없애고 자동차 도로만 넓히니 외지 자본가들이 먼저 달려와 펜션이니 모텔이니 찜질방이니 돈벌이 공사를 벌이고 있다”며 “토박이 주민들은 이대로가면 빚에 쫓겨 다 떠나가고 동강은 흔한 관광유원지로 전락할 것이라는 시름에 빠져 있다”고 말했다.

그의 말대로 광하리 귤암리 가수리에 이르는 정선 구간에서는 대규모 숙박시설 공사가 이미 진행중이거나 터닦기를 해놓은 곳들을 확인할 수 있었다. 생태계보전지역에서는 원칙적으로 모든 개발 사업에 대한 환경 영향평가를 받아야 하지만 대부분은 지정 이전에 지자체에서 허가를 해줬거나 택지를 분할해 법망을 피해가는 편법으로 추진된 것으로 알려졌다.



△ 동강 상류인 정선군 귤암리에서 외지인들이 대규모 모텔 공사를 위한 터닦이 작업을 벌이고 있다.(위) 하류 영월쪽 입구에 세워지고 있는 거운교. 수해 예방을 이유로 대형 교각을 세우다 태풍에 무너져 재공사를 하는 등 대표적인 경관 훼손 사례로 물의를 빚고 있다.

더구나 생태계보전지역 대상 면적 111㎢ 가운데 국·공유지 64.97㎢만 실제로 지정이 됐고 나머지 사유지는 빠진 상태인 데다 예산 부족으로 정부의 사유지 매입 실적은 아직은 미미한 실정이어서 이런 편법 개발사업들을 제대로 규제하지 못하고 있다.
원주지방환경청의 위임을 받아 사유지 매입 업무를 맡고 있는 강원도 동강관리사업소 쪽은 "첫 해인 올해 38억원의 예산으로 오염유발 요인이 큰 지역 우선으로 땅을 사들였고 내년에는 60억원을 배정받았지만 전체 사유지 매입 일정은 아직 세우지 못하고 있다"고 밝혔다. 더구나 전체 매입 비용만 해도 환경부는 1천억원대, 현지 동강사업소 쪽은 7천억원대로 추정할 정도로 괴리가 커 주민들은 과연 정부가 기대 수준에 맞는 보상을 해줄 수 있을지 의구심을 표시하고 있었다.
동강보존본부의 엄상용 사무국장은 "정부가 댐 백지화 발표만 해놓고 아무런 보전대책이나 주민 보상계획을 밝히지 않아 래프팅 등 관광객 몸살로 동강이 훼손된다는 여론이 일자, 강원도는 자연휴식지로 지정해 4군데 매표소를 세우고 환경부는 한발 늦게 생태계보전지역으로 지정했지만 쓰레기를 처리한다며 강변 습지의 나무들을 잘라 태우는 식의 엉터리 관리만 하고 있다"며 정부의 '뒷북 행정'을 꼬집었다.
현재 환경부와 강원도는 400억원의 예산을 들여 '생태계보전지역 지원사업'을 추진하기로 하고, 강원개발연구원에 이에 대한 연구를 의뢰해놓았다. 그러나 몇차례 설명회를 통해 공개된 지원사업은 박물관 전망대 현수교 등 대부분 대규모 관광객 수용 시설 건립에 집중해 있을 뿐 주민들이 바라는 '지속적이고 안정된 수익사업 지원'과는 거리가 멀다는 지적이 나오고 있다.
환경부가 강원대학교에 용역 의뢰한 '동강 생태계보전지역 관리계획'은 내년 4월에야 보고서가 나올 예정이다.
강원도에서 이미 해체를 건의할 정도로 썩어 있는 최상류의 평창 도암댐 문제는 동강의 수질 보전과 관련 새로운 쟁점이 되고 있다. 주민들은 "10여년 전만 해도 식수로 떠먹을 수 있었던 동강의 맑은 물을 '똥물'로 불릴 정도로 오염시키고 있을 뿐만 아니라 홍수 때 방류로 하류의 피해까지 심화시키고 있다"며 정부가 하루빨리 결단을 내려 줄 것을 촉구했다.
취재진과 동행한 현진오 박사는 "무엇보다 정부가 생태계 보전에 대한 분명한 원칙을 세우고 일관된 행정으로 주민들을 설득해야 하는데 환경부와 지자체의 손발부터 어긋나고 있는 것 같다"고 우려를 표시했다.
실제로 동강관리사업소는 지난 8월부터 평창 쪽 입구인 기화매표소를 생태계보전지역 안쪽으로 4㎞나 후퇴한 진탄나루 근처로 옮겼다. "인근 송어양식장들과 횟집 주민들이 매표소에서 입장료를 받는 바람에 장사가 안된다며 민원을 제기한 데다 매표소는 생태계보전 업무와 직접 관련이 없다"는 것이 그 이유다. 원주지방환경청과 환경부는 이런 사실조차 전혀 모르고 있었다.
=> 한겨레신문/ 동강/글 김경애 기자 ccandori@hani.co.kr사진 강창광 기자

7. 특정 도서지역 훼손

○ 야산에 수십년된 산림을 마구잡이식으로 채취함으로써 산림훼손이 심각

통영해양경찰서 형사기동정은 지역어민 및 낚시객을 상대로 현장 간담회 실시중 남해안 유인도와 무인도에 선박을 이용하여 입도, 배낭속에 분재 채취용 도구를 숨긴 채 등산객을 가장하여 산에 올라 불법채취하는 사람들이 있는가하면 차량을 이용한 장거리 원정으로 야산에 수십년된 산림을 마구잡이식으로 채취함으로써 산림훼손이 심각해지고 있다는 것이다.
이들은 체적인 수급, 공급시스템과 조직적인 형태를 이루고 있고, 활동구역 또한 전국적이며 불법으로 거래되는 부당한 수익을 상상을 불허한다고 한다.
야산에서 나무들이 분재목으로 자랄 수 있는 기간은 보통 10~30년이라고 한다. 이렇게 오랜 기간 자란 나무들이 개인의 이익을 위해 불법으로 마구 파헤쳐지고 있어 산림훼손을 가중시키고 있다. 또한 최근에는 전국 시, 도에서 소나무 재선충 확산방지를 위해 단속을 하고 있지만 인력난과 실질적이 단속이 어려워 전국의 수목들이 서서히 병들어 가고 있다.

8. 보전녹지지역 훼손

○ 용인 난개발

이러한 용인의 대규모 개발은 수도권 전반에 큰 영향을 미치는 일이다. 그런데 이처럼 대규모적 개발이 광역적 차원의 계획과 용인시 도시기본계획 및 도시계획이 수립되기도 전에 택지개발촉진법이라는 무소불위의 개발촉진법을 등에 업고 정부기관에 의해 일방적으로 추진되고 있는 것이다. 정부 당국이 스스로 선계획 후개발의 원칙을 정면으로 거스르는 난개발을 자행하고 있는 셈이다.
또한 공공부문의 택지개발 사업은 비록 택지지구 단위에서는 계획개발을 한다는 점에서 민간주택건설업자들의 점개발보다 우월한 측면이 있으나 택지지구를 넘어서서 도시전반의 교통, 공공시설, 환경인프라 등에 대한 고려는 전혀 없다는 근본적 한계가 있다. 뿐만 아니라 개발이익만을 노린 엄청난 녹지훼손과 주민 피해 유발 실태를 보면 공영개발이라는 표현이 무색할 정도이다. 환경정의시민연대의 분석 자료에 따르면 소위 공영개발을 한다는 토지공사의 죽전지구 택지개발 사업이 현재의 토지이용계획대로 진행된다면 무려 60% 이상의 임야가 훼손된다. 또한 무리한 택지지구 지정을 통해 조상대대로 고향을 지키며 살아온 원거주민들에게 일방적 불이익을 강요함으로써 엄청난 민원을 야기하고 있는 실정이다.
대규모적인 녹지훼손과 자연경관의 파괴 및 우량농지 잠식 문제이다. 개발이익이 높은 준농림지를 중심으로 급속도로 개발이 진행되면서 산림과 농지가 흔적없이 사라져 가고 있다. 수원～용인～광주를 연결하는 43번 국도의 경우 용인시 수지읍 상현리에서 풍덕천리까지 약 2㎞ 구간에서는 도로 양쪽의 수려한 야산들을 파헤치고 30여 곳에서 아파트가 건설되고 있다. 수지읍, 기흥읍, 구성면 등 용인 서북부 지역에 건설중인 아파트들도 대부분 같은 양상을 보이고 있다.(이성룡, 2000) 심지어 공영개발을 표방한 토지공사의 죽전지구 개발계획을 보면 인근 분당시와 용인시의 연담화를 막아주는 마지막 보루이며 주변 시민들이 아끼고 이용하는 숲인 대지산을 등산로만 남겨두고 송두리채 파헤쳐서 아파트를 짓는 것으로 되어있어 거의 이성을 상실한 개발지상주의를 보는 느낌이다. 이 아파트들은 산림을 훼손하는데 그치지 않고 야산위로 불쑥 솟아오르거나 논 한가운데 우뚝 서서 주변의 경관을 심각하게 망가뜨리고 있다. 산림보다 더 쉽게 잠식되는 것이 농지이다. 농지는 개발이 용이하고 녹지보전에 대한 시민들의 관심이 덜하다는 점 때문에 엄청난 규모로 전용되고 있다. 더구나 난개발은 농로 상실 및 농수로 오염 등 아파트 주변의 우량농지 조차도 제 기능을 할 수 없게 만들고 있다.