산지전용허가 표고기준 개선방안에 관한 연구 - '산지관리법'과 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'을 중심으로

노현우 · 최형석*

수원대학교 국토미래연구소 연구원 · *수원대학교 도시 · 부동산개발학과 부교수

The Improvements for the Altitude Criteria related to the Adaptive Reuse Permission on Mountains District -with special emphasis on 'Management of Mountains District Act' and 'National Land Planning and Utilization Act'

No, Hyun-Woo · Choi, Hyung-Seok*

Researcher of National Land Future Institute in the University of Suwon

**Associate Professor in the University of Suwon*

ABSTRACT : The altitude criteria of 'Management of Mountains District Act' and 'National Land Planning and Utilization Act' are different because the adaptive reuse permissions on mountains district by two acts have been operated individually and each criteria has some problems for application. This study aims to suggest proposals for improvements of altitude criteria by two acts. The altitude criteria of the dual legal systems were researched by literature review and inherent issues were derived by interview with public officers and GIS tools applied to cases. The results are as follows : First, dual criteria systems need to be integrated based on the format by 'Management of Mountains District Act'. Second, the criteria index(50/100) by 'Management of Mountains District Act' need to be adjusted due to the preserved area ratio in mountains district and the each definition of 'the peak point of the mountain' and 'the tail of the mountain' can be changed as 'the highest point within the same slope(including ridge)' and as 'the average of the highest and the lowest point on boundary between the mountain district and the other land use district'. Third, the method of slope division may be determined by the conditions of local areas and the discrepancy between the two slopes in common boundaries must be adjusted. Finally, the maps containing preservation areas and development areas need to be notified.

Key words : Mountains District, Altitude Criteria, Management of Mountains District Act, National Land Planning and Utilization Act

I. 서 론

우리나라 산지를 다른 용도로 전용하려면 도시지역과 비도시지역의 구분에 따라 각각 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'(이하 국계법)과 '산지관리법'에 의하여 허가를 받아야 한다. 두 법률에 의하여 운영하는 산지전용허가는 정량적 혹은 정성적인 기준에 의하여 전용 여부를 검토하고 있으며, 특히 정량적 기준인 표고기준은 허가

를 판단함에 있어서 매우 핵심적인 항목이라 할 수 있다. '산지관리법'(2003년 제정)에 의한 산지전용허가는 '산지전용허가기준의 세부검토기준에 관한 규정(산림청 고시)'에 의하여 운영하고 있다. 올해(2011년)까지 총 9 차례에 걸쳐 개정하여 왔고, 표고기준은 매번 개정에 포함되어 상당 부분이 개선되었으나 아직도 기준 적용에 문제의 소지가 있다. '산지관리법'이 전국적으로 동일한 기준을 적용하는 반면, '국계법'은 도시계획조례에 기준(개발행위허가기준)을 위임함으로써 지방자치단체(이하 지자체)마다 그 기준과 적용방식에 차이가 있다. 또한 '국계법'의 개발행위허가 표고기준은 절대높이기준인 반

Corresponding author : Choi, Hyung-Seok

Tel : 82-10-5283-3189

E-mail : swurban@empal.com

면 ‘산지관리법’의 표고기준은 상대높이기준을 채택하여 인접한 산지에 서로 다른 표고기준을 적용하고 있다.

본 연구의 목적은 다음과 같다. 첫째, ‘산지관리법’에 의한 ‘산지전용허가기준의 세부검토기준에 관한 규정(산림청고시)’의 표고기준에 관한 개선안을 제시한다. 둘째, ‘국계법’의 개발행위허가 표고기준에 관한 개선안을 제시한다. 마지막으로 현재처럼 서로 다른 두 개의 법률에 의하여 허가할 때 적용기준이 상이하여 발생할 수 있는 문제를 보완할 수 있도록 개선안을 제시한다.

II. 선행연구 고찰

선행연구는 크게 산지전용허가기준(산지관리법)과 개발행위허가기준(국계법) 관련 연구로 구분할 수 있다.

경관적 측면(스카이라인 보호)의 고려와 재해위험 감소가 목적인 현행 5부 능선기준(100분에 50)의 제안(박영규, 2002)은 산지전용허가 표고기준(산지관리법)의 기초가 된 연구라고 할 수 있다. 이 후의 연구들은 주로 현행기준의 문제점을 제시한 연구들로서 현행기준으로는 토지이용과 산지보전의 측면에서 효율성이 낮을 수밖에 없다는 점을 지적한 연구(국토연구원, 2005)(국립산림과학원, 2007), 능선구분 및 표고기준 제외지역(표고 100m 이하 지역)의 문제점을 제기한 연구(국립산림과학원, 2009)(김영도, 2010), 그리고 현재의 일률적인 기준보다는 조망점 설정과 심의에 의하여 관리하자는 연구(정옥주, 2009) 등이 있다. 개발행위허가기준에 관한 연구(국토연구원, 2006)(김태경 외 2인, 2007)들은 기초지자체들이 민원에 대한 부담 때문에 허가기준이 확실적이고 기준을 지나치게 완화하여 적용하고 있는 측면을 지적하고 있다.

산지전용허가(산지관리법)에 관한 선행연구들은 주로 현행 산림청고시의 바탕이 된 논문들로서 선행연구들이 제시하고 있는 기준의 문제점과 이에 대한 개선안 제시가 필요하다고 생각한다. 개발행위허가에 관한 논문들은 법률적 측면에서 현행 기준의 구성에 관한 일반적인 문제점들을 지적하여 지자체별 기준에 대한 직접적인 조사를 통한 문제점 분석과 이에 따른 개선안 제시가 필요하다. 또한 지금까지 두 법률에 의한 기준을 비교·분석한 연구는 선행된 바 없다.

III. 연구의 범위 및 방법

가. 연구의 범위

연구의 범위는 두 법률에 의한 표고기준의 객관성 및 타당성 검토와 문제점 도출 그리고 개선안 제시로 구분할 수 있다.

산지전용허가와 관련된 두 개의 법률(‘산지관리법’과 ‘국계법’)에 의한 표고기준을 조사하여 기준의 객관성을 검토하는 한편, 기준 수립 및 적용 과정에 대한 타당성을 검토하여 이를 토대로 문제점을 도출하고자 하였다.

또한 ‘산지관리법’ 및 ‘국계법’의 표고기준 개선안을 제시하고, 두 법률에 의한 기준이 내용과 적용에 있어서 상충이 발생하지 않도록 기준 보완과 상호 연관성 측면에서 개선방안을 제시하였다.

나. 연구의 방법

본 연구의 방법은 다음과 같다.

첫째, 선행연구 고찰을 목적으로 문헌에 의한 간접자료를 조사, 검토하였다.

둘째, 산지전용허가 표고기준을 조사함에 있어서 ‘산지관리법’에 의한 허가기준은 산림청고시를 중심으로, 그리고 ‘국계법’에 의한 허가기준은 도시계획조례를 중심으로 조사하였다. 조사방법은 산림청의 Homepage와 각 기초지자체의 자치법규를 통하여 수집하였다.

셋째, ‘산지관리법’의 기준을 중심으로 문제점 분석에 ArcGIS(version 9.3)를 사용하였고, 지역별 표고차이에 따라 분석결과를 검토하고자 지역별로 표고차가 큰 강원도 원주시와 표고차가 크지 않은 경기도 화성시를 사례지역으로 선정하여 분석하였다.

넷째, ‘산지관리법’ 및 ‘국계법’에 의한 산지전용허가 업무의 운영현황을 파악하고자 지자체 공무원에 대한 인터뷰를 수행하였다.

IV. 산지전용허가 표고기준의 문제점 분석

가. ‘산지관리법’에 의한 산지전용허가 표고기준의 현황 및 문제점 분석

1) 현황

가) 산지전용허가제의 법적 구성

‘산지관리법’은 산지를 개발이 가능한 산지와 보전해야 할 산지¹⁾로 구분하는 산지구분체계와 산지전용허가²⁾ 및 협의 제도를 규정하고 있다.

‘산지관리법’에 의한 산지전용허가기준은 시행령(별표

4)에서 세부기준을 정하고 있으며, 산림청고시에 의하여 ‘산지전용 허가기준 등의 세부 검토기준에 관한 규정’을 두어 산지전용허가기준 등을 적용하는데 필요한 세부적인 사항을 검토하도록 하고 있다(Table 1 참조).

나) 산지전용허가 표고기준

‘산지전용 허가기준 등의 세부 검토기준에 관한 규정’은 2003년 11월 20일(제2003-71호)의 내용을 시작으로 20011년 1월 19일(제2011-7호)까지 9회에 걸쳐서 고시(산림청고시)되었다. 현행규정을 살펴보면 “산지의 경관을 보전하기 위하여 전용하고자 하는 산지는 당해 산지의 표고(산자락하단부를 기준으로 한 산정부의 높이로서 지반고를 말한다.)의 100분의 50 미만에 위치하여야 한다.”라고 하여 해당 전용허가를 득하고자 하는 산지전용 여부를 상대기준에 의하여 판단한다. 또한 규정 내 용어 정의와 비교에서는 표고기준을 결정하는 ‘산정부’³⁾와 ‘산자락하단부’⁴⁾에 대하여 규정하고 있다.

2) 문제점

가) 100분에 50(5부 능선)의 표고기준

현행 산지전용허가기준은 2011년 1월 19일자 산림청고시(제2011-7호)를 기준으로 할 때, ‘100분에 50(5부 능선)’이라고 하는 상대기준을 적용하고 있다. 의문점은 이러한 상대기준이 무엇을 목적으로 하며, 이러한 기준이 과연 목적에 부합하고 있는지의 여부이다. 산림청의 답변은 ‘100분에 50’이라는 기준을 연구논문⁵⁾에 기초하여 작성하였고, “정책적인 판단으로서 산지의 지형이나 경사 등을 감안할 때 100분에 50 이상 지역의 경우 훼손면적 대비 시각적 훼손면적이 대규모로 보이기 때문”이라는 점에서 합당한 기준으로 사료된다고 답하였다.

법률에서 언급된 ‘산지경관 보전 및 산림훼손 최소화(시행령 별표4의 산지전용허가기준 바목)’의 목적을 달성하고, 연구(평균경사도 산출 및 능선구분 프로그램⁶⁾)에서 제시한 ‘스카이라인 및 산지지형 보호’라는 목적 달성에 ‘100분에 50’이라는 상대표고의 기준이 적절한지의 여부는 객관적으로 판단하기 어렵다.

나) 산정부에 대한 정의

복합사면은 그 특성상 가장 높은 산봉우리를 산정부로 결정하기 어렵기 때문에 ‘1km의 범위 내에서 최고의 지점’이라고 산정부를 정의하고 있다. ‘1km의 범위 내’라는 규정은 Figure 2의 원주시에서와 같이 산의 규모가 큰 경우는 동일 사면에서 여러 개의 ‘산정부’가 발생할 수 있는 가능성이 충분하며, Figure 1과 같이 산지의 표고가 높지 않고 규모가 작은 화성시에서도 ‘산정부’가

Table 1 산지전용허가 및 허가기준(표고기준) 관련 「산지관리법」 체계

근거법	내용
산지관리법	제14조 (산지전용허가) ①산지전용을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 용도를 정하여 산림청장의 허가를 받아야 하며, 허가받은 사항을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다. 다만, 농림부령이 정하는 사항으로서 경미한 사항을 변경하고자 하는 때에는 산림청장에게 신고로 갈음할 수 있다.
산지관리법	제18조 (산지전용허가기준 등) ①산림청장은 제14조의 규정에 의하여 산지전용허가의 신청을 받은 때에는 그 신청내용이 다음 각호의 기준에 적합한 경우에 한하여 산지전용허가를 하여야 한다. 다만, 준보전산지에 대하여는 제1호부터 제4호까지의 기준은 이를 적용하지 아니한다. ④제1항의 규정에 의한 산지전용허가기준의 적용범위와 사업별·규모별 세부기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
산지관리법 시행령	시행령 제20조 (산지전용허가기준 등) ④법 제18조제4항의 규정에 의한 산지전용허가기준의 적용범위와 사업별·규모별 세부기준은 별표 4와 같다.
산지관리법 시행령 별표4	산지전용허가기준의 적용 범위와 사업별·규모별 세부기준 제7호 바목 : 전용하고자 하는 산지의 표고(標高)가 높거나 설치하고자 하는 시설물이 자연경관을 해치지 아니할 것
산림청 고시	시행령 별표 4 제7호바목에 관한 규정(2009년 12월 29일) 가. 산지의 경관을 보전하기 위하여 전용하고자 하는 산지는 당해 산지의 표고(산자락하단부를 기준으로 한 산정부의 높이로서 지반고를 말한다. 이하 이 목에서 같다)의 100분의 50 미만에 위치하여야 한다. 다만, 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1) 국방·군사시설, 도로, 철도, 댐, 사방시설 그 밖에 이에 준하는 국토보전시설, 기상관측시설, 송·배전철탑, 방송·통신시설, 공원시설, 수목원, 자연휴양림, 스키장, 채광, 전망대시설, 풍력발전시설, 수도시설, 지자체에서 직접 시행하는 천체관측시설, 수도시설, 문화재 발굴 및 보존관리 등의 시설의 설치를 위한 산지전용인 경우 2) 1)세목의 시설 설치에 수반되는 진입로, 작업지원시설 등 그 부대시설을 설치하는 경우 3) 당해 산지의 표고가 100m 미만인 경우 4) 해발고 300m 미만의 산지(해당 시·군·구의 산림률이 전국 평균 이상인 지역에 한한다)

동일하지 않을 수 있음을 알 수 있다.

Figure 1 산정부 산출 결과(화성시 팔탄면).

Figure 2 산정부 산출 결과(원주시 문막읍).

다) 산자락하단부에 대한 정의

‘산자락하단부’와 관련하여 첫째, ‘사업구역에 편입된 산지가 속하는 사면’이라는 공간적 범위와 둘째, ‘산자락하단부’의 위치, 즉 임상도를 기준으로 ‘산자락하단부’를 선정하는 방법이 문제로 제기될 수 있다.

‘사업구역에 편입된 산지가 속하는 사면’에 대한 규정은 능선에 의하여 사면을 구분하는 단계에서 공간적 범위의 편차를 발생시킬 수 있다. GIS 프로그램에 의하여 산지의 사면(집수구역)을 구분할 때 집수구역의 면적 혹은 집수량에 의하여 사면을 결정하게 되므로 단위가 되는 집수면적 또는 집수량에 따라 사면(집수구역)의 구분 형태가 달라질 수 있다(Figure 3, Figure 4 참조).

또한 임상도(축척 1/25,000)를 기준으로 ‘산자락하단부’의 위치를 결정하는 방법은 산지보전이라는 공익성 측면

과 배치되고 있다. 현행 규정은 “‘산자락하단부’란 사업구역에 편입된 산지가 속하는 사면의 임상도상의 임경지(국립산림과학원이 제작한 축척 1/25,000의 임상도에 표시된 산지와 산지이외의 토지(도로·철도 등 선형으로 이루어진 토지와 면적 3ha 미만의 농경지·초지 등 산지가 아닌 토지는 제외한다)와의 경계부를 말한다)의 가장 높은 지점을 말한다.”라고 되어 있다.

Figure 3 집수량을 90만톤으로 하였을 때의 사면 구분 유형(화성시 팔탄면).

Figure 4 집수량을 20만톤으로 하였을 때의 사면 구분 유형(화성시 팔탄면).

문제는 ‘산자락하단부’를 임상도상 임경지의 최고지점으로 산정한다는 점이다. 이는 개발가능기준인 5부 능선의 표고를 최대로 높일 수 있는 방안으로서 기존 개발지와의 형평성을 고려했다고 볼 수도 있지만 산지전용허가의 기본 취지를 감안한다면 결코 바람직한 방안은 아니

다. Figure 5와 Figure 6에서와 같이 임경지의 최고지점에 의한 5부 능선과 임경지의 최저지점에 의한 5부 능선에 차이가 있음을 알 수 있다.

Figure 5 집수량 20만톤일 경우의 5부 능선의 차이(임경지의 최고지점과 최저지점에 의한)(화성시 팔탄면).

Figure 6 집수량 90만톤일 경우의 5부 능선의 차이(임경지의 최고지점과 최저지점에 의한)(화성시 팔탄면).

라) 낮은 해발고 지역의 허가대상 제외의 문제

현재의 산림청고시에서 제시하는 “당해 산지의 표고가 100m터 미만인 경우와 해발고 300m 미만의 산지(해당 시·군·구의 산림률이 전국 평균 이상인 지역에 한한다)에 해당하는 산지는 표고기준을 적용하지 아니한다”는 규정은 보전의 필요성이 상대적으로 낮은 지역의 산지는 전용을 우선적으로 허가하겠다는 의도로 해석할 수 있다. 그러나 해당 산지가 보전할 가치가 있거나 녹지의 연결성 측면에서 보전이 필요한 산지가 단지 표고가 낮은 지역에 위치한다는 이유만으로 보전이 불가능하

다면 이 규정은 반드시 개선되어야 한다.

나. ‘국계법’에 의한 산지전용허가 표고기준의 현황 및 문제점 분석

1) 현황

가) 개발행위허가제의 법적 구성

‘국계법’에서는 법률에서 정한 개발행위에 대하여 개발행위허가제를 시행(법 제56조)하고 있다. 산지(지목 상의 임야)의 경우도 개발행위허가의 기준(시행령 제56조 제1항 및 별표 1의2)에 의하여 개발행위(토지의 형질 변경)가 합당하다고 인정될 경우 전용이 가능하다.

보전관리지역·생산물관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역안의 산림에서 토지형질변경 및 토석채취에 관하여는 ‘산지관리법’을 따르고(‘국계법’ 제56조제3항), 그 외의 용도지역에서는 개발행위허가 기준의 의해 전용이 가능하다.(다만 계획적 개발을 위한 장치인 지구단위계획에 대한 도시계획위원회의 심의를 거친 경우 개발행위허가를 받지 않아도 된다.⁷⁾)

나) 개발행위허가 기준 및 운영 현황

‘국계법’에 의한 개발행위허가기준은 시행령(별표 1의2)에서 표고에 관한 기준을 지자체의 도시계획조례에 위임하고 있다.

전국의 154개 기초지자체 도시계획조례의 내용(개발행위허가기준)을 살펴본 결과, 59.1%인 91개의 기초지자체가 표고기준을 운영하고 있다(Table 2 참조).

이들 표고기준을 가지고 있는 지자체들 중 84.6%인 77개의 기초지자체는 행정구역 전체에 동일한 표고기준을 적용하고, 나머지 15.4%인 14개의 기초지자체는 지역별로 차별화된 표고기준에 의해 허가를 판단하고 있다(Table 2 참조).

또한 현재 표고기준을 운영하고 있는 각 지자체들은 표고기준을 정할 때 ‘기준지반고(56.0%인 51개의 기초지자체)’라는 높이를 기준으로 하거나 ‘해발고(44.0%인 40개의 기초지자체)’를 기준으로 한다. 기준지반고의 기점은 도로, 경사지 시작부, 마을(중앙) 및 마을회관, 기타 읍면별 지반고값 등의 4가지 유형으로 구분할 수 있고, 기준지반고 혹은 해발고로부터의 개발가능한 표고의 범위는 Table 3, Table 4와 같다.

Table 2 개발행위허가 표고기준 유무 및 표고기준의 지역별 구분

표고기준 유무	표고기준의 지역별 구분	기초지자체수	비율(%)
유	유	14	9.1
	무	77	50.0
무	-	63	40.9
전체		154	100.0

Table 3 개발행위허가 표고기준(해발고 기준 허용표고) 구분

	허용표고 구분	기초지자체수	비율(%)
해발고 기준	50m 이하	14	35.0
	100m 이하	22	55.0
	150m 이하	4	10.0
합계		40	100.0

Table 4 개발행위허가 표고기준(기준지반고 기점 유형별 허용표고) 구분

기준지반고 기점 유형	허용표고 구분 (기준지반고로부터 터의)	기초지자체수	비율(%)
도로중앙부의 표고	50m 이하	1	2.0
	100m 이하	20	39.2
	150m 이하	2	3.9
경사가 시작되는 평지	50m 이하	0	0.0
	100m 이하	7	13.7
	150m 이하	0	0.0
마을회관, 마을중앙	50m 이하	0	0.0
	100m 이하	6	11.8
	150m 이하	1	2.0
읍,면별 정해진(지반고) 값	50m 이하	1	2.0
	100m 이하	13	25.5
	150m 이하	0	0.0
합계		51	100.0

기준지반고를 사용하는 지자체 중 기준지반고로부터 100m 이하로 허용표고를 제한하는 지자체가 46개로 전체의 90.2%를 차지하였고, 해발고를 기준으로 하는 경우 50m 이하로 제한하는 지자체가 14개로 35.0% 그리고 100m 이하로 제한하는 지자체는 22개로 55.0%를 차지하였다.

개발행위허가를 담당하는 공무원들과의 인터뷰 결과 이러한 표고기준을 작성하기 위하여 별도의 용역을 거친 지자체는 전체의 6.5%(10개 지자체)에 불과하였고, 대부분의 지자체는 타 지자체의 기준을 참고하였거나 현행기준에 대한 논리적 근거를 가지고 있지 않았다.

2) 문제점

가) 표고기준의 부재와 동일한 표고기준의 적용

전체 154개 기초지자체 중에서 41%인 63개의 기초지자체가 표고기준을 운용하지 않다는 점이 가장 근본적인 문제로 지적할 수 있다. 또한 표고기준을 가지고 있는 지자체들 중 84.6%인 77개의 기초지자체는 행정구역 전체에 동일한 허용표고기준을 획일적으로 적용하고 있고, 기준지반고 혹은 해발표고 기준 몇 m 이하라는 동일한 허용표고의 적용은 지자체 내에서의 지역별 특성을 고려하지 않은 기준 적용이라 할 수 있다.

나) 기준지반고

전술한 바와 같이 기준지반고 기준점은 도로, 경사지 시작부, 마을(중앙) 및 마을회관, 기타 읍면별 지반고값 등의 4가지 유형으로 구분할 수 있다.

특히 기준지반고의 기준점이 도로를 기준으로 하는 경우가 23개 지자체(45.1%)로서 가장 많았는데, 도로의 정의⁸⁾가 분명하지 않아 주관적인 해석이 가능한 부분이 많았다. 또한 그 외의 유형으로 ‘경사지가 시작되는 평지의 표고’나 ‘마을의 중심’과 같은 규정은 정확한 해석이 어려워 역시 민원의 발생 가능성이 높다고 볼 수 있다.

다) ‘산지관리법’과 ‘국계법’에 의한 허가기준의 차이

동일한 지자체 내에서 산지전용이 허용되는 공간적 범위가 상이⁹⁾하여 산지의 전용허가 시 ‘산지관리법’(상대 기준 - 100분에 50)과 ‘국계법’(절대 기준 - 기준지반고 혹은 해발표고)에 따라 별도의 기준이 적용하는 것은 바람직하지 않다. Figure 7은 동일한 지역(화성시 향남읍 소재)에서도 용도지역의 차이(도시지역과 관리지역)에 의하여 표고기준에 차이가 발생할 수 있음을 보여주는 사례이다.

Figure 7 산지전용허가와 개발행위허가 적용 시 표고기준의 차이 발생 사례(화성시 향남읍).

V. 산지전용허가 표고기준의 개선방안

가. '산지관리법'의 표고기준 개선방안

1) 100분에 50(5부 능선) 기준 변경

현행기준은 '산정부'와 '산자락하단부'의 중간에 해당하는 지점의 표고를 기준으로 산지전용의 여부를 검토하고 있다. 그러나 전술한 바와 같이 산지의 5부 능선이 무엇을 목적으로 하고 있는 지는 매우 모호하다.

현재의 기준이 시각적인 측면을 고려하여 전체 산지에서 중간 이상의 산지를 보전하겠다는 소극적인 개념이라면 보다 적극적인 개념을 도입하여 산지보전비율에 따라 표고기준을 산출하는 것이 바람직할 것이다. 즉 산지전용허가의 표고기준을 결정함에 있어서 산지를 평면과 측면에서 바라볼 때 보전해야할 산지면적의 비율을 결정하고 이러한 비율에 의거하여 표고기준을 산출하는 것이 의미 있을 것이라 판단한다.

산지면적 중 현행기준(100분에 50)에 의하여 보전되는 산지면적을 계산하면 산지를 하늘에서 평면적으로 내려다보는 경우 혹은 산지를 측면에서 바라보는 경우¹⁰⁾ 각각 전체 산지면적의 25%(1/4) 정도만을 보전하게 된다 (Figure 8, Figure 9 참조).

따라서 산지면적의 몇 %를 보전하는 것이 타당한 지를 결정하는 것은 전술한 5부 능선의 문제와 마찬가지로 객관적으로 결정하기 힘든 사항이다. 그러나 보전해야할 산지의 면적비율을 40%와 50%로 각각 구분하여 계산¹¹⁾한다면 허용표고의 기준은 각각 4부 능선과 3부 능선으로 추정할 수 있으며, 동일한 과정에 의하여 보전해야할 산지면적이 객관적인 방법에 의하여 결정된다면 그에 따른 표고기준을 결정할 수 있을 것이다.

Figure 8 산지의 형태를 하늘에서 평면적으로 내려다 볼 때 면적비율에 의한 허용 능선 도출.

Figure 9 산지를 측면에서 바라볼 때 면적비율에 의한 허용 능선 도출.

2) 산정부 결정방법

현행 '산정부'의 정의에서 문제가 되는 점은 '1km의 범위 내에서 최고의 지점'이라는 규정이다. 따라서 단일 사면에서의 산봉우리를 '산정부'로 정의하는 경우는 문제가 없지만 대부분이 복합사면인 우리나라의 경우는 '산정부'를 '1km의 범위 내에서 최고의 지점'이라고 정의하기 보다는 단순히 '집수구역을 단위로 하는 동일 사면 내에서의 최고지점(능선을 포함)'으로 정의한다면 이러한 문제를 한 번에 해결할 수 있을 것으로 생각한다.

Figure 10 동일사면에서의 최고지점 도출 결과 (화성시 팔탄면).

다만, 복합사면이라는 점을 감안한다면 사면 구분에 있어서 집수구역의 면적 및 집수량의 설정에 따라 사면 구분 형태에 차이가 발생할 수 있다. 그러나 이 점은 일

를적으로 정하기보다는 지자체별로 지역의 특성을 고려하여 고시로서 운영한다면 해결 가능하리라 생각한다.

3) 산자락하단부 결정방법

현재는 임경지의 최고지점을 ‘산자락하단부’로 정의하고 있으나 이는 다분히 산지전용을 극대화하지는 논리에 의한 것으로 이보다는 임경지 최고지점과 최저지점의 평균표고지점을 ‘산자락하단부’로 정의하는 것이 바람직할 것이다. 다만 가능성은 낮지만 임경지의 최고지점과 최저지점의 차이가 많지 않아 최고지점과 최저지점의 평균표고지점을 ‘산자락하단부’로 하여 허용표고를 산출했을 때 그 높이가 임경지 최고지점의 표고보다 낮을 경우¹²⁾는 임경지의 최고지점의 표고를 허용표고로 하는 것이 바람직할 것이다(Figure 11 참조).

나. ‘국계법’의 표고기준 개선방안

개발행위허가에 의한 산지전용허가는 지자체의 도시계획조례에서 표고기준을 지역별로 명시해야 한다. 또한 표고기준은 기준지반고를 사용하기 보다는 해발고를 사용함으로써 기준이 되는 지점의 해석에 따라 표고기준이 다르지 않도록 해야 한다.

다. ‘산지관리법’과 ‘국계법’에 의한 허가기준의 상호보완체계 구축

개발행위허가에 의한 표고기준은 절대기준의 형태로 적용되기 때문에 운영의 측면에서 매번 허용을 판단해야 하는 ‘산지관리법’의 산지전용허가 표고기준에 비하여 비교적 민원의 소지가 적을 수 있다. 반면 ‘산지관리법’의 기준은 현재의 문제점만 보완한다면 기준의 적용에서는 더욱 객관적이라 할 수 있다. 따라서 상호 연계된 기

준을 적용하는 체계로 보완할 필요가 있으며, 전술한 ‘산지관리법’에 의한 표고기준을 토대로 각 지자체별로 보전산지와 개발가능산지를 구분하고 각기 도면화하여 이를 고시하여 운영한다면 개별법 적용에 의한 형평성의 문제와 산지전용허가 표고기준에 대한 타당성과 객관성의 문제를 해결할 수 있을 것으로 판단한다.

VI. 결 론

본 연구는 산지전용허가 표고기준의 개선방안 제시가 목적이다.

‘산지관리법’과 ‘국계법’에 의한 산지전용허가 표고기준현황을 살펴본 결과, ‘산지관리법’은 상대기준(100분에 50분), 상대기준 적용을 위한 기준점(‘산정부’와 ‘산자락하단부’), 기준 적용을 위한 사면 구분 등이 해결해야 할 문제들로 도출하였고, ‘국계법’에 의한 개발행위허가(산지전용허가)의 표고기준은 각 지자체 도시계획조례 상의 기준 부재 혹은 동일한 기준(지자체 전체) 적용, 기준지반고 설정 및 허용표고기준의 모호함 등이 문제시 되었다.

두 개의 개별법에 의하여 운용되는 산지전용허가 표고기준의 문제를 개선하려면 ‘산지관리법’과 ‘국계법’에 의한 표고기준을 다음과 같이 개선하는 것이 필요하다고 생각한다. 첫째, 상대기준(100분에 50)을 보전산지면적비율의 개념을 도입하여 변경하는 작업이 필요하다. 둘째, ‘산정부’의 개념을 동일사면에서의 최고지점으로 단순화하고, ‘산자락하단부’는 임경지의 개념을 사용하여 최고지점보다는 최고지점과 최저지점의 평균표고를 적용한다. 셋째, 사면구분은 지역적 특성을 고려할 수 있도록 지자체의 판단에 맡기되 복합사면에서의 사면별 허용표고 차이를 극복하기 위하여 이를 조정하는 작업이 필요

Figure 11 산자락하단부 결정방법(화성시 팔탄면).

하다. 넷째, 지자체 도시계획조례의 표고기준을 지역별로 구분하여 적용하고, 그 기준은 해발고가 됨으로써 기준이 되는 지점의 해석에 따라 표고기준이 다르지 않도록 한다. 마지막으로 이러한 개선방안을 토대로 지자체별로 보전산지와 개발가능산지를 구분한 도면을 작성하고 고시한다면 개별법 적용에 의한 형평성 문제와 산지전용허가 표고기준에 대한 타당성 및 객관성 문제를 해결할 수 있을 것으로 판단한다.

본 연구의 한계는 100분의 50이라는 ‘산지관리법’에 의한 표고기준의 상대기준치에 대한 논리적인 근거를 찾지 못했다는 점이다. 따라서 개선방안의 제시에서도 100분의 50이라는 기준치를 그대로 인정하고 다만 보전산지 면적비율의 개념을 도입하자는 정도에서 그친 점이 아쉽다. 추후 후속연구에서는 보전산지면적비율의 개념을 도입하여 적용할 때 보전산지의 비율을 어느 정도까지 유지하여 산지전용을 허가할 지에 대한 연구가 반드시 진행될 필요가 있다.

확관리지역 제외), 농림지역, 자연환경보전지역 내의 산지전용허가를 담당하고, ‘국계법’에 의하여 도시지역 내 산지전용허가를 담당하고 있다.

- 주10) 산의 형태를 원통형(하늘에서 평면적으로 내려다 볼 경우)과 삼각형(측면에서 바라볼 경우)으로 단순화하여 계산하는 경우를 말한다.
- 주11) 현재 각종 개발사업의 친환경적 계획기준에서 녹지의 비율을 30% 이상으로 정하고 있다.
- 주12) 이 경우 임경지 최고지점 표고와 허용표고 사이에 이미 다른 용도로 전용되거나 개발된 토지가 포함되어 형평성 문제로 민원이 제기될 가능성이 있다.

참고문헌

1. 국립산림과학원, 2007, 평균경사도 산출 및 능선구분 프로그램, 39.
2. 국립산림과학원, 2009, 산지전용허가 기준의 개선방안, 71.
3. 국토연구원, 2005, 계획적 국토관리를 위한 산지관리제도의 개선방향, 114.
4. 국토연구원, 2006, 도시관리계획의 토지이용관리기능 제고방안 연구, 11.
5. 김기호, 1996, 계수탈트 이론을 적용한 도시경관관리에 관한 연구, 대한국토·도시계획학회논문집(국토계획), 31(3), 143-157.
6. 김영도, 2010, 산지전용제도 개선방안에 관한 연구, 경기대학교 석사학위논문, 71-78.
7. 김태경, 김제국, 권대환, 2007, 개발행위허가제도 운용실태 및 개선방향에 관한 연구, 대한국토·도시계획학회논문집(국토계획), 42(3), 51.
8. 박영규, 2002, 환경친화적 산지개발의 기준과 지표 설정에 관한연구, 건국대학교 대학원 박사학위논문.
9. 법제처, 2010, 자치법규 도시계획조례.
10. 산림청, 2003, 산지전용허가기준의 세부검토기준에 관한 규정(제2003-71).
11. 산림청, 2005, 산지전용허가기준의 세부검토기준에 관한 규정(제2005-109).
12. 산림청, 2006, 산지전용허가기준의 세부검토기준에 관한 규정(제2006-61).
13. 산림청, 2007, 산지전용허가기준의 세부검토기준에 관한 규정(제2007-118).
14. 산림청, 2008, 산지전용허가기준의 세부검토기준에 관한 규정(제2008-131).
15. 산림청, 2008, 산지전용허가기준의 세부검토기준에 관한 규정(제2008-70).
16. 산림청, 2009, 산지관리법(9722호).
- 주1) 산지구분에 의해 지정되는 보전산지는 산지의 용도로 계속 보전이 필요한 산지이다. 이 중에서 특히 산지전용을 강력하게 규제해야 하는 지역은 산지전용제한지역(산지전용제한지역은 산림청장이 자연경관 및 산림생태계의 보전 등을 위해 특히 필요하다고 인정되는 산지에 지정한다.('산지관리법' 제9조, 동법령제8조))으로 지정하여 관리하고 있다.
- 주2) 산지전용허가제도는 산지를 조림, 육림 및 토석의 굴취, 채취, 그 밖에 임산물 생산의 용도 외로 사용하거나 이를 위하여 산지의 형질을 변경하는 행위를 허가하는 제도이다.
- 주3) ‘산정부’란 사업구역에 편입된 산지가 속하는 사면의 가장 높은 산봉우리를 말한다. 다만, 복합사면의 경우 사업계획부지 경계선으로부터 1km의 범위 내에서 최고의 지점을 말한다.
- 주4) ‘산자락하단부’란 사업구역에 편입된 산지가 속하는 사면의 임상도상의 임경지(국립산림과학원이 제작한 축적 1/25,000의 임상도에 표시된 산지와 산지이외의 토지(도로·철도 등 선형으로 이루어진 토지는 제외한다)와의 경계부를 말한다)의 가장 높은 지점을 말한다.
- 주5) 김기호, 1996, 계수탈트이론을 적용한 도시경관 관리에 관한 연구, 대한국토도시계획학회논문집(국토계획), 31(3), 143-157.
- 주6) 국립산림과학원, 2007, 평균경사도 산출 및 능선구분 프로그램, 39.
- 주7) 개발행위허가 운영지침 1-5-1에 의하면 "도시계획사업에 의한 개발행위 및 택지개발사업·산업단지개발사업 등 도시계획사업을 의제하는 개발행위도 개발행위허가에서 제외한다."고 되어 있다.
- 주8) 도로를 기준지반으로 규정하는 경우 ‘인근지역 도로 중앙부의 표고’, ‘주 진입로가 놓여진 도로 이상에서 분기하는 곳의 높이’, ‘진입로 법정도로의 경계표면의 높이’, ‘차량진입이 가능한 도로최단거리 도로에 크기 따라 차등분류’ 등의 규정에 의하고 있다.
- 주9) ‘산지관리법’에 의하여 관리지역(관리지역이 세분화된 경우 계

17. 산림청, 2009, 산지전용허가기준의 세부검토기준에 관한 규정(제2009-153).
 18. 산림청, 2009, 산지전용허가기준의 세부검토기준에 관한 규정(제2009-78).
 19. 산림청, 20011, 산지전용허가기준의 세부검토기준에 관한 규정(제2011-7)
 20. 산림청, 2009, 임상도.
 21. 산림청, 2010, 산지관리법 시행규칙(137호).
 22. 산림청, 2010, 산지관리법 시행령(22073호).
 23. 서울대학교 농업생명과학연구원, 2006, 산지경관 유지를 위한 산지전용제도 개선방안 연구, 57-59.
 24. 임승빈, 신지훈, 1995, 경관 영향평가를 위한 물리적 지표 연구, 대한건축학회지 11(10), 157-166.
 25. 정옥주, 2009, 농촌의 산림경관 유지를 위한 개선방안 연구, 한국농촌계획학회지(농촌계획), 15(2), 3.
 26. 한국환경정책평가연구원, 2006, 산지를 활용한 친환경 경적 골프장 조성에 관한 연구, 15-17.
-
- 접 수 일: (2011년 8월 10일)
수 정 일: (1차: 2011년 8월 26일, 2차: 9월 6일)
게재확정일: (2011년 9월 6일)
■ 3인 익명 심사필