

그린벨트내 개발행위허가 규제제도의 변천에 관한 연구

- 농림수산업용 시설을 중심으로 -

이상원* · 사또 요헤이*

* 동경대학 농학생명과학연구과 생물·환경공학전공*

Study on Reform of Development Regulations in Greenbelt - Focused on Agricultural, Forestry and Fisheries Facilities -

Sangwon LEE · Yohei SATO

Dept. of Bio-environmental Engineering The Univ. of Tokyo

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze

- 1) the law system in relation with the development permissions
- 2) characteristics of the development permissions change
- 3) especially focusing on the development permissions changes in agricultural, forestry and fisheries facilities in light of socio – economic conditions in Korea Greenbelt .

The following results were obtained:

- 1) The purpose of Greenbelt in Korea is to control the land use in order to protect the surrounding areas from urbanization.
- 2) During the 1990s, the number of formulated development regulations increased one and half times than that of the previous decades(1970s · 1980s).

The main reasons are advancements of local autonomy and democratization.

- 3) Three patterns were observed with respect to ease the regulations in agricultural, forestry and fisheries facilities those are:
 - (1) increase in types of businesses ;
 - (2) increase the maximum area permitted ;
 - (3) decrease in qualification for establishing facilities.
- 4) There were few development permissions in agricultural, forestry and fisheries facilities in consideration to

the regional agricultural condition. The development permissions were only during the period of restricted to use (1979.12~1993.11).

We propose that the authority of development permission should be given to the local autonomy government, because the local government has the knowledge of its individual agricultural conditions.

I. 서론

우리나라는 농림수산업을 중심으로 하는 농업사회에서 1960년경부터 경제성장으로 수도권을 중심으로 급격한 도시화가 초래되었다. 그래서, 정부는 도시계획법(이후, 법으로 생략)을 개정, 그린벨트제도를 설정함으로써(1971년), 도시의 무질서한 면적확산등에 인한 폐해방지를 도모했다. 그린벨트는 전국의 주요도시, 공업도시 및 관광지등의 외연부에 설정되었으며, 전국토의 약5.4%에 해당하는 5,397km²에 걸쳐 지정되었다. 법21조에 의해 지정목적에 반하는 일체의 개발행위는 원칙적으로 금지되어있지만, 도시에 인구가 집중함에 따라 도시기반시설의 부족과 그린벨트내 주민의 개발요구와 같은 사회·경제적 변화가 발생하였다. 이것의 대응책으로, 구역내의 개발행위허가의 신설 및 개정¹⁾의 권한을 갖고있는 정부는, 그린벨트 설정 이후, 관련법규의 빈번한 개정을 통해 개발행위허가의 범위를 확대하여 왔다. 그러나 적절하지 않은 허가범위의 확대는, 설치가능시설을 허가목적과는 다른 용도로 사용하는 불법용도변경을 발생(이 상원, 사도 요헤이와 배청,1999)시키는 요인이 되었다.

그린벨트에 관한 선행연구는 지정효과, 관리의 문제점, 개발행위의 실태와 농업관련규제에 대한 것이 주로 이루어졌다. 지정 효과에 관한 연구로는, 최막중(1994)이 그린벨트내 개발규제가 지역지가에 끼치는 영향을 고찰해, 지정지역지가의 가격차를 지적한 연구를 수행하였다. 관리의 문제점에 관한 연구는, 이주희(1990)가 그린벨트의 지정 또는 관리의 문제점을 중심으로, 구역내 토지의 제한적 활용 및 주민의 생활불편의 해소를 제안하였고, 장병문(1998)은 개발제한구역제도의 실효성의 문제를 도시성장관리체계의 관점에서 제도개선의 방안에 대한 연구에서, 구역내의 토지를 임야, 전답, 대지로 구분하여, 전·답은 계속적으로 도시적 용도전환의 압력을 받고 있는 곳으로 적극적 이용을 하기 위하여, 농업생산기반을 조성하여 토지소유자의 주된 소득원이 되어야 한다고 제안하였다.

개발행위에 대해서는 배청(1991)은 서울, 동경, 런던의 그린벨트를 대상으로 토지이용변화와 정책을 비교·검토해, 이후 도시팽창에 의한 개발가능토지의 필요성과 대책에 대해 논하였다.

농업관련규제에 대해서는, 황한철, 토미타와 최수명(1992)은 농촌 토지이용 법체계에 대한 고찰을 통해, 농지의 이용·보전제도가 불충분하고 시대적인 대응도 늦다는 점을 지적하였으며, 이병문(1991)은 농지를 양적·공간적으로 확보하기 위해서는 농업전용 지구를 지정하거나 이용형태에 따른 차등과세와 개발허가제도등이 바람직하고, 농업진흥구역밖 농지에 대해서 이용계획의 필요하다고 제안한 연구를 수행하였다. 또한, 김제국, 나카이(1998)는 한국과 영국의 그린벨트, 미국 오래근주의 농업전용지역, 일본의 시가화조정구역 개발규제의 이론적 근거와 제도적 구성원리를 중심으로 비교·고찰하여, 각국의 시가화억제구역제도가 구성원리에서 서로 다르다고 하더라도, 그 개발규제에서 농업용도지역이라는 보편성을 확인한 연구를 수행하였다. 이와같은 선행논문에서는 사회·경제적 변화에 의해, 그린벨트에 있어서의 개발행위허가가 신설 혹은 변경되어 왔지만 양자 변천의 관련성 고찰은 이루어지지 않았다. 따라서, 본연구는 개발행위허가의 변천을 사회·경제적 여건에서 고찰해, 개발행위허가의 시대·사항²⁾별 특징을 파악함과 아울러, 구역내에서 영농을 계속하는데 영향을 끼치는 농림수산업 시설의 시대적 변천을 분석하여, 허가항목 변화방식과 그에 따른 문제점에 대한 개선방향을 제시하고자 한다.

본 논문은 구체적으로 다음과 같이 세단계로 구분하여 진행된다.

첫째, 그린벨트정책의 현황을 파악함으로써 토지이용규제에 있어서의 그린벨트의 역할을 논한다.

둘째, 그린벨트내에서 개발허가가 내려지는 과정을 관련 법규를 통하여 파악한 뒤, 개발행위허가의 시대·사항별 개발허가항목의 특징을 고찰한다.

셋째, 개발허가대상에서 농림수산업용 시설 허가항목의 변천과 그 필요성을 유발한 사회·경제적 요인을

1) 도시계획법 시행규칙이 정하는 개발제한구역에 있어서 개별 개발행위를 규정하는 각호를 개정하는 것.

2) 도시계획법 시행규칙이 정하는 개발제한구역에 있어서의 개발 허가행위의 분류기준으로 농림수산업용시설, 주택 및 부속건축물, 마을 공동시설, 공원시설, 광공업시설, 그외 건축, 토지의 형질변경 및 최소대지면적의 8항목이다.

비교·검토한다.

II. 그린벨트의 현황

건설부는 1970년 10월에 서울특별시 시청을 중심으로 반경15km의 원내외에 최소폭1km(농경지·구릉지), 최대폭 6km(산악지)의 지역을 정해, 녹지결정안을 신청하였지만 그 당시 도시계획법에는 그린벨트설정에 관한 근거규정이 없었다(김,1993). 그래서, 정부는 1971년 1월에 그린벨트설정의 근거가 되는 조문을 도시계획법에 추가해 대상구역을 지정했다.

1. 그린벨트 지정기준 및 절차

그린벨트의 지정은 도시계획법21조에 의해 도시계획의 결정절차로서 행해진다. 모든 도시에 대해서 그린벨트를 설정하는 것은 아니기 때문에 지정도시의 선정기준은 다음과 같다.

- (1) 급격한 인구증가의 역제가 필요한 대도시(서울, 부산)
- (2) 장래, 무질서한 도시팽창의 우려가 있는 도청소재지(대구, 전주, 청주, 광주)
- (3) 국가사업에 의해 급격한 도시화가 예상되는 산업도시(여수, 창원, 마산, 울산)
- (4) 관광자원 및 자연환경을 보호할 필요가 있는 지방도시(춘천, 충무, 진주, 제주)

위의 기준과 더불어 지정에 관한 구체적인 지침은 다음과 같이 정해져 있다.

- (1) 도시기능을 유지하기 위하여 폭은 5km가 기준
- (2) 산악지역 및 필요에 따라서는 농경지도 포함
- (3) 도로, 하천등 물리적 시설을 경계선으로 이용
- (4) 거주지는 제외
- (5) 국방상 필요한 시설 및 지역을 포함
- (6) 수자원을 보전하기 위한 지역을 포함(김,1993)

그린벨트가 설정되는 도시의 선정기준 중에서 3가지는 도시화와 관련된 사항인 것으로 보인다. 위와 같은 점에서 판단 할 때 그린벨트의 주요설정 이유는 급격한 도시확대방지에 있었다고 할 수 있다. 그리고 그린벨트의 구체적 설정지침에 농경지를 포함한 것은 도시적 토지이용에 전환되기 쉬운 도시주변 농경지의 보전

을 위한 판단 때문이었다고 할 수 있다. 그러나 이러한 지침에도 불구하고 이에 반한 불합리한 경계설정의 예도 자주 보여진다.

이를 전국적으로 파악하면 단일건축물관통(73건), 취락관통(19건) 및 집단촌락의 그린벨트의 지정(8건)이 보고되었다(국토개발 연구원,1983). 상기 보고된 건수이외에도 엄격한 기준으로 조사하면 불합리한 예는 더 증가할 것이 예상된다.

이와 같이 경계선의 단일건축물관통 및 마을 안에 존재하는 경우 또는, 그린벨트 안에 기존 거주지가 포함되는 경우가 많아 해당지역 주민들의 생활에 불편을 끼치고 있다. 이것은 지정 당시 충분한 현지측량이 병행 되지 않았던 것이 원인이었다고 생각되며, 지역주민과 토지소유자로부터 규제완화 및 구역조정요구의 이유가 되고 있다고 할수있다.

2. 그린벨트 지정의 현황

1971년에 그린벨트지정의 법적근거가 되는 조문이 제정된 이후, 1971년 7월에 서울특별시 주변에 최초의 그린벨트가 지정되고, 동년12월에는 부산, 수원 및 안양, 1972년에는 서울대도시권과 대구 주변까지 지정이 확대되었다. 또한 1973년에는 11개 주요 지방도 시, 1976년에는 반월 신도시, 1977년에는 여천 공업단지주변에 그린벨트가 지정되었다(김,1993).

지목별 현황을 보면 임야(57.4%)가 제일 많고 다음으로 농업용지(28.2%), 대지(5.4%)의 순으로 되어있다(이,1990). 여기에서 최초 그린벨트 지정이 수도권권을 중심으로 설정된 점과, 그린벨트에 임야 이외의 토지가 40%정도 점하고 있는 점으로볼때, 한국에 있어서의 그린벨트는 녹지보전 측면보다는 급격한 도시확대로부터 주변공간을 보전하기 위하여 벨트와 같은 지대를 도시주변에 설정한 것이라고 할수있다.

또한 토지소유권의 현황은 모든 그린벨트에서 국공유지는 17%에도 못 미치며, 그외는 사유지이기 때문에 토지소유자 및 구역주민들의 개발요구가 많이 제기되고 있다(이,1990).

3. 그린벨트 관리의 현황

가. 행정관리

전국적으로는 건설교통부의 도시국 녹지공원과가 주무부서이며, 그린벨트의 지정 또는 관련법 개정등의

종합적인 정책입안 및 실행을 담당하고 있다(김,1993). 그리고 각 지방자치단체는 건설교통부의 방침에 따라 정기적인 실시사항을 점검하고 있다. 관리의 목적은 서울시직원교육교재에 따르면 「그린벨트에 관한 일관성있는 운영관리체계를 확립해 보다 철저한 관리와 불법행위의 억제 및 도시의 무질서한 개발을 억제해 건전한 생활환경을 만드는 것」이라고 명기되어 있다. 이러한 관리목적의 달성하기 위한 구체적 실행방법으로 개발행위를 단속하고 있다. 구체적으로는 (1)

건축물대장의 작성·관리 (2)매년1회 이상 항공사진의 촬영에 의한 점검 (3)각시·도·읍·면·동의 특별단속반에 의한 순찰·보고 (4)필요한 장소에 감시초소를 설치해 초소당 감시원 고정배치 (5)별장·고급주택에 대한 관리대장 작성 (6)건설교통부 특별단속반의 일선 그린벨트 관할 행정기관 감독(개발제한구역관리실무편람,1998)을 들 수 있다.

철저한 관리는 불법행위의 확산방지에 효과적이지만, 관리체제를 유지하기 위한 많은 인원과 경비가 필요하게 되었다. 따라서, 행정구역내에 그린벨트가 많이 존재하는 지방자치단체에는 관리상 재정적인 면에서 큰 부담이 되고 있다.

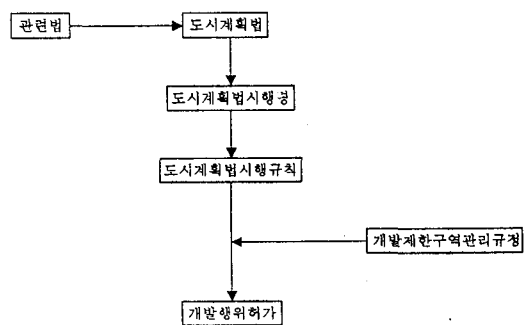
나. 행위제한 및 규제

구역내에서의 개발행위는 원칙적으로 금지되어 있지만 도시계획법 시행규칙에 열거된 것에 한해 허용된다. 도시계획법 시행규칙은 건설교통부령으로 정해지며, 개정할 때에는 반드시 대통령의 사전승인이 필요해, 개발행위의 추가는 강력한 중앙정부의 의사에 의해서만 가능했다고 판단된다. 또한 개발이 가능하다고 하더라도 종류에 따라서 허가·승인을 행정 기관으로부터 얻는 것을 전제로 함으로써 개발허가에 가능한 규제를 가하고 있다. 이것은 (1)허가없이 개발가능한 경우, (2)시장·군수·도지사·건설교통부 장관의 허가 또는 승인이 필요한 경우, (3)국무회의의 심의와 대통령의 재가까지 필요한 경우로 분류된다.

광범위에 걸친 건축물 및 대규모 토지의 형질변경을 동반하는 개발행위는 상부기관의 승인 허가를 필요로 함으로써 가능한 한개발을 억제하려는데 의도가 있는 것으로 이해된다.

III. 개발제한구역³⁾ 제도의 개요

개발제한구역에 관련된 규정을 설정한 관련법규를 도시계획법을 중심으로 건축법, 광공업법, 교육법, 군사시설보호법, 농지의 보전 및 이용에 관한법률, 도로법, 산림법등 28종류에 달한다. 그러나, 본 연구에서는 도시계획에 관한 법령중에서도 개발허가 관련조문에 한해서 고찰하고자 한다. 개발제한구역에 관련된 도시계획법령의 상호관계는 그림1과 같다.



<그림 1> 그린벨트 관련법규

우선, 법21조는 구역지정의 근거로써 도시확산방지, 자연환경보존 및 국방상의 필요에 의해,

- 개발제한구역은 도시계획으로서 지정이 가능(제1항)
- 개발행위 [지정목적에 반하는 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토지면적의 분할 또는 도시계획사업]의 제한(제2항)
- 제한될 개발행위의 범위 및 기타 개발제한에 관하여 필요한 사항은 대통령령이 정하는 범위안에서 건설교통부령으로 정함(제3항)을 규정하고 있다. 위의 제시한 규정중에서 제3항에 대응하는 법령은 도시계획법시행령이 대통령령으로, 도시계획법시행규칙이 건설교통부령으로 각각 정해져 개발행위의 허가과 제한을 규정하고 있다.

도시계획법시행령(이후, 영으로 생략)20조는, 개발행위의 범위를 보다 구체적으로 정하고 있다. 도시계획법 시행규칙(이후, 규칙으로 생략)에는 개발제한구역에 관한 7조(건축물·공작물의 종류 및 규모등), 8조(토지형질변경의 범위등) 및 9조(건축물의 최소대지면적등)의 3개의 조문이 있다. 이와같이 규칙에는 영20조의 범위내에서 개발행위허가 및 제한의 구체적인 실시방법이 정해져있다.

3) 개발제한구역은 도시계획법 중의 용어로서, 그린벨트와 같은 의미이다. 본 장에 한해서 이 용법에 따른다.

그리고 규칙에 있어서의 개발행위허가항목의 개정 및 신설은 건설교통부에 의해 행해진다. 또한, 도시계획법규와는 별도로 개발 제한구역 관리규정에는 지정 구역의 원활한 관리를 위해서 필요한 사항이 정해져 있다.

IV. 개발행위 허가내용의 변천

규칙(1971년제정)에는 그린벨트내에서 허가 가능한 개발행위가 규정되어 있고, 제정 이후 현재(1998년5월 19일)까지 48회 개정되었다.

여기에서 건축물의 신축 및 증축으로는 농림수산업용시설, 주택 및 부속건축물, 공익시설, 마을공동시설, 광공업시설 및 기타건축의 6개사항과 그외, 토지의 형질변경과 최소대지면적의 2개사항으로 구분해, 동규칙의 각호"를 하나의 단위(1종류)로써 집계한 대상항목의 양적변화의 추이를 고찰하고자 한다.

1. 개발행위허가의 사항별 변천

개발허가행위의 종류별 변화를 보면, 농림수산업용 시설은 당초의 3종류로부터 16종류로, 주택 및 부속건축물은 당초의 1종류에서 2종류로, 마을공동시설은 일체 허용되지 않았던것이 17종류로, 공익시설은 3종류에서 71종류로, 광공업시설은 1종류에서 11종류로, 기타 건축은 일체 허용되지 않았던것이 24종류로, 토지의 형질변경도 일체 허용되지 않았던것이 28종류로, 최소대지면적도 일체 허용되지 않았던것이 4종류로 확대되었다(표1참조).

개발행위 전체를 집계한 허가항목의 수는 규칙제정 당초의 8종류로부터 173종류로 크게 확대되고 각각의 항목도 210회에 걸쳐서 개정되었다.

2. 개발행위허가의 연대별 변천

연대별 개발행위의 개정 및 신설을 보면, 1970년대에는 개정48·신설66, 1980년대에는 개정58·신설46, 1990년대에는 개정104·신설61이 행해졌다. 양자를 합한 항목수로서 1990년대를 그전 연대와 비교하면 1.5배 증가한 것을 알 수 있다.

이처럼 1990년대의 개정 또는 신설회수가 증가한 것은 1980년대 후반의 민주화 운동의 확산과 지방자치의 진전으로 지역주민의 요구가 받아들여지기 쉬워진 점

과 1989년의 개정에 의한 토지형질변경 허가권이 지방자치단체에 이양된점, 공익시설 건설에 대한 지방자치단체의 권한 확대 등으로 그린벨트정책이 크게 변화되었기 때문이라고 할 수 있다.

또한, 항목중에서 크게 변화한 공익시설을 연대별로 파악하면 1970년대의 개정12·신설20, 1980년대의 개정15·신설22, 1990년대의 개정34·신설29로 타항목보다 지속적으로 증가되었음을 알 수있다(표1참조).

<표 1> 시행규칙의 연별 개정·신설의 현황

일시	농림수산업용 시설	주택 및 부속건축물	공익 시설	마을공동 시설	광공업 시설	기타 건축	토지의 형질변경	최소형질 변경
1971.10.17	S3	S1	S3		S1			
1972.4.4			S1					
1972.12.12					S1			
1973.8.1			K2 : S1					
1974.1.23			K1 : S1					
1974.8.17	K1 : S4	K1					S4	
1976.4.2	K5 : S2	S1	K4 : S3	S6	K2 : S1		K3 : S2	S3
1977.4.26							K1	
1977.8.8			S1		K1			
1977.11.7			K1					
1978.2.3					K1		K1 : S2	
1978.2.18							S1	
1978.4.4			S1				S1	
1978.4.24			K1	S1	K1 : S1		S1	
1978.5.25	K8 : S1		K1	K2		S3	S2	
1978.7.10			S1					
1978.9.7			S1			S1		
1978.11.11			S2				S1	
1978.3.26								K1
1979.5.17			S1				K1	
1979.7.4			S1				K1	
1979.12.8	K1	K1	K1 : S2	S1	K1	K1 : S1	K2	K1
1980.3.2			K1					
1980.5.29						S1	K1	
1980.8.18			S1				K1	
1981.2.21	K1 : S1		S1	K2 : S2	K1 : S1	K1 : S1	K1	
1981.8.31			S2				K1	
1982.4.17	K3		K4 : S1			K1 : S3	K5	S1
1982.12.3						K1		S1
1983.1.24	S1		K1					
1983.7.6			S1				K1	
1983.9.22			S1				K1	
1984.6.30	K2		K2 : S4			K1	K1	
1985.5.1			K1 : S3				K1	
1986.9.4		K2	K1 : S2	K1		S1	K1	
1986.10.30						S1	K1 : S2	
1987.2.29			S1					
1987.11.10			S2					
1988.3.10			S1				K1	
1989.2.3	K3		K5	K1	K1 : S3	K1 : S2	K3 : S3	K1
1990.10.31	K1 : S1	K1	K3 : S2		K2	S1	K1	K1
1991.1.19			S1					
1992.12.3			K1					
1992.12.23	S1	K2	K6	K2	K1 : S1	K2 : S1	K3 : S1	K2
1993.12.31	K5 : S2	K2	K10 : S4	K1 : S5	K3 : S1	K12 : S5	K3 : S7	K3
1995.3.14	K4		K2 : S2	K2 : S1	K2 : S1			
1996.12.17			K1 : S6				K2	
1998.5.19	K2	K2	K11 : S14	K3 : S1	K1	K1 : S3	K1	K2

※:개정에 관한 호를 K,신설에 관한 호를 S로 나타내고, 숫자는 개정/신설에 관한 호의 수 출처: 대한민국법령

V. 농림수산업용 시설의 변천

농림수산업 시설은 1971.10부터 1998.5까지의 48회의 시행규칙개정 중에서 15회에 걸쳐서 실시되었다. 농림수산업 시설은 제7조 1항(표2)로 구성되어 있고, 이것을 연도별로 정리한 것이 표3이다.

표3에는 15회에 걸친 규칙개정을 개정 또는 신설된 항목인 각호를 1단위로 집약해 기호로 표시했다. 또한, 개정내용을 허용면적의 변화, 허용업종의 변화 및 개발허가신청자가 갖추어야할 자격요건의 변화의 3바탕으로 대별한 후, 각 바탕별로 일어난 개정을 규제완화, 규제강화로 다시 2분류했다. 표3은 표1의 농림수산업 시설의 개정회수와 다르다.

4) 호는 일반적으로 법률 조문에 있어서 조항의 다음에 위치하는 최하위의 항목이다. 도시계획법시행규칙의 경우 개발허가의 대상이 될수 있는 행위를 열거하는데 사용된다.

〈표 2〉 농림수산업시설의 종류

시설의 명칭	신설년도
관리용건축물	1971.10.7
축사	1971.10.7
창고	1971.10.7
우마사	1974.8.17
퇴비사	1974.8.17
계사 또는 돈사	1974.8.17
잠실	1974.8.17
공동축사	1976.4.2
싸이로	1976.4.2
담배건조실	1978.5.25
양어장과 그 부대시설	1981.2.21
임시가설건축물	1983.1.24
종묘배양장	1990.10.31
팽, 우렁이등사육장	1992.12.23
온실	1993.12.31
지역특산물가공작업장	1993.12.31

〈표 3〉 농림수산업시설의 개정·신설의 변천

개정년도	개정		신설과삭제
	허용면적	허용업종	
1971. 10. 17			★★★
1974. 8. 17			★★★★
1976. 4. 2	●○	●	★★
1978. 5. 25	●	●	★☆☆
1979. 12. 8	●		
1981. 2. 21	○	●	★
1982. 4. 17	●●●		
1983. 1. 24			★
1984. 6. 30	●	●	
1989. 2. 3	●●		
1990. 10. 31	●		★
1992. 12. 23			★
1993. 12. 31	●●●●●	●●●●●	★★
1995. 3. 14	●●	●●	
1998. 5. 19		● (전호)	

법례) ●: 규제완화 ○: 규제강화 ★: 신설 ☆: 삭제

그 이유는 표1은 단순한 개정회수이지만 표3는 이하의 기준에 의해 개정회수를 파악했기 때문이다.

기준은 다음과 같다.

- (1)같은 의미의 문장구성변경은 개정회수에서 제외
- (2)면적·업종·자격에 대한 최초의 기준설정은 개정회수에서 제외
- (3)하나의 개별행위에 복수의 규제변경이 있을 경우 해당되는 곳마다 개정회수로서 취급

여기에서, 농림수산업용시설의 변천을 표3에서, 3기로 나눌수 있다.

그린벨트제도의 개정을 통해서, 신설이 많이 이루어져 시설의 용도가 확대된 시기(1971.10~1979.11), 제2

오일쇼크와 박정희대통령 살해사건등 정세불안에서 부터 시작되고 시설의 용도가 한정된 시기(1979.12~1993.11), 지방자치가 본격적으로 시작된 사회적 배경 아래서, 개정항목이 급격이 증가해 시설의 면적이 확대된 시기(1993.12~1998.5)의 3기로 한다. 이하는 각시기별의 농림수산업용 시설의 변천과 사회·경제적 조건의 비교·고찰이다.

1. 농림수산업용 시설의 용도 확대기(1971.10~1979.11)이 시기에는 4회의 시행규칙의 개정과 각항의 개정6·신설10·삭제2가 행해졌다.

그린벨트 관련조항이 도시계획법 시행규칙에 포함된 1971년 10월의 개정에서는 개발을 제한하여 현존의 토지이용을 최대한 그대로 유지시키는 것을 목적으로, 영농에 일반적으로 필요한 시설인 3종류의 건축물(축사·창고·관리용건축물)이 허가되었다.

1972년부터 본격적으로 지방도시에 그린벨트지정이 확대되고, 1974.8의 개정에는 보다 구체적인 농업용시설(우마사 계사또는돈사 퇴비사 잠실)이 허가대상이 되었고, 창고는 신설된 당시에는 허용면적에 대한 규정이 없었기 때문에 이에대한 기준이 명시되었다. 1976.4의 시행규칙의 개정에서 규제가 강화된 것은 관리용 건축물이면, 규제가 완화된것은 창고, 계사 또는 돈사였다. 관리용 건축물의 규제가 완화된 것은 당시 박정희대통령이 경기도 시찰시 그린벨트내의 무허가 건물의 단속강화를 지시한 경위에서 보여지는 것처럼 지정구역내에 불법건축물의 증가와 관리용 건축물내의 관리자 거주시설이 사용가능한 면적을 넘는 무단점용이 원인이었다. 1978.5의 시행규칙 개정에서는 공동축사, 계사 또는 돈사가 삭제되고, 담배건조시설이 신설되었다. 그리고 축사(허가면적100㎡ 200㎡)와 관리용 건축물(기존면적을 포함함·원예단지가 포함됨·거주시설은 1/3을 초과 할수없음)이 개정되었고 우마사(초지조성에 필요로 한다는 것을 제목에 추가), 퇴비사(기존면적을 포함한다는 것이 명기) 및 창고(기존면적을 포함한다는 것이 명기)의 각호가 보다 명확한내용이 되었다. 항목의 개정중, 규제가 완화 된것은 축사와 관리용 건축물뿐이었다.

위와같은 점에서 볼때, 영농에 있어서 일반적으로 필요한 농림 수산업용시설에 관한 용도가 확대된 시기였다.

5) 주요 농업기계 보유현황을 보면 1975년의 총대수 418,801에서 1982년에는 1,377,271대로 증가했다.

2. 농림수산업용 시설의 용도 확대 한정기 (1979.12~1993.11)

이 시기에는 8회의 시행규칙 개정이 있었고, 각호의 개정11·신설4이 행해졌다.

1979.12에는 축사에 대한 항목만 개정되었다. 개정내용은 나환자를 수용하는 지역에 한해서는 허가면적의 상한을 확대시킨, 지역적인 특수성을 배려한 개정이었다. 1981.2에는 관리용 건축물의 개정과 양어장 및 부대시설의 신설이 행해졌다. 관리용 건축물은 허가대상이 유실수단지까지 확대되었지만 허가면적은 감소하였다.

1982.4에는 밀감에 한해서 창고 및 관리용 건축물에 대한 규제가 완화되었다. 특히, 밀감의 유명한 산지이고 밀감농원이 관광자 원인 제주도에 대해서는 관리용 건축물의 면적상한이 다른 지역보다 2배 완화되었다. 이것은 제주 밀감의 유명한 산지이고 밀감농원은 관광자원으로써는 이용되고 있는 점이 고려된 조치였다.

1983.1의 개정에서 임시가설건축물이 신설되었다. 이는 영농자재의 보관을 위한 것이 목적이었으며, 농업의 기계화⁵⁾가 진행되어 기계 보관장소의 필요성에 의한 것이었다. 1984.6에는 임시가설건축물의 허가업종에 굴양식도 포함되었으며, 양어장관리용 시설 면적은 3배 증가했다.

1989.2에는 임시가설건축물의 허가면적은 15㎡에서 100㎡로 증가했다. 또한 축사는 별도로 100㎡를 상한으로 설치가능하고 이에 대해, 건설부관계자는 「현지주민들이 농축산업에 정착할 수 있는 추진 방향에의 일관」이라고 발표했다(서울경제신문.1989).

1990.10에는 버섯재배사(100㎡ 300㎡)의 개정 및 어업용 종묘배양장에 관한 조항이 신설되었다. 1992.12에는 평, 우렁이사육장의 설치가 가능하게 되었다. 그린벨트 거주주민에게 300㎡까지 허용되는 것으로 소, 돼지, 개 등 가축사육장의 사육범위가 평, 우렁이 로까지 확대되었다. 건설부관계자는 가축의 사육 종류를 확대한 이유에 대해 「서민층이 생계를 유지하는 목적으로서 사육 가능한 동물인 평, 우렁이에 대해서 우선적으로 범위를 확대했다」(서울 경제신문.1992)고 발표했다.

위에서 본 바와같이, 경제발전에 의한 영향 및 특수 지역에 한해서 필요한 시설을 허가 한 시기였다.

3. 농림수산업용 시설의 면적 확대기 (1993.12~1998.5)

이 시기에는 3회의 시행규칙의 개정과, 각호의 개정 16·신설2가 행해졌다.

1993.12에는 온실과 지역특산가공작업장이 신설되고 이들 시설의 개발에 대한 허가신청을 할 수 있는 자격요건을 그린벨트거주자로 한정했다.

개정은 축사(허가신청자가 갖추어야 할 요건완화), 퇴비사(면적확대), 창고(토지면적에 비례해 허가면적증가), 관리용건축물(허가면 적증가) 및 사육장(사육동물 종류증가)이 대상이었다. 특히, 신설된 온실은 건설부 관계자가 「논을 밭으로 용도변경하여 수익성 높은 영농을 할수 있도록 하는 것과 시설원에, 수경재배 등의 영농에 필요한 유리온실등 시설 설치의 필요성」(그린벨트 제도 개선을 위한 마산 시민 공청회, 1993.9)에 대해서 언급한 후의 개정이었다. 1995.3에는 관리용건축물(어업에까지 범위 확대), 버섯재배사(300㎡ 500㎡), 임시가설건축물(해초처리장에 대해 2배면적허용), 종묘배양장(종류가 농림수산업 전체에 확대)에 대해 개정이 이루어졌다. 이에 대해, 건설교통부는 「GATT(관세 및 무역에 관한 일반 협정)에 대응하기 위해 농어업의 경쟁력을 강화하고 영농 및 어업활동의 불편을 해소하는 것을 목적으로 농어업관련시설의 설치에 관한 규제를 완화한다」(대한민국관보.1995)고 발표했다. 1998.5의 시행규칙의 개정에서는 당시까지 창고에 한해서 동일한 주택에 다세대가 거주하는 경우 각각의 세대에 대해서 설치권한을 부여했던 것을, 전항목에 걸쳐 적용하도록 하였다. 또한 축사를 콩나물재배사로도 사용가능하도록 하고, 축사내에 10㎡이하의 관리실이 설치가능하도록 하였다. 축사의 설치는 개발제한 구역 관리규정 제6조(축사의 입지)가 적용되어, 근린의 주택에 거주하는 세대의2/3이상의 동의 및 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률이 정하는 처리시설의 설치를 필요로 한다. 이처럼

축사에서 가축을 사육 할 수 있는 조건이 보다 엄격해지면서, 콩나물재배의 허가는 축산을 대신하게 함으로써, 「현행 제도의 운영상 나타난 미비점을 개선 보완하기 위해」(대한민국관보.1998), 환경오염 문제가 적은 축사의 이용을 법적으로 인정한 것이다.

이상에서 본 바와 같이, 많은 항목에 있어서 허용업종 범위, 설치자격 및 허용면적이 완화된 시기였다.

그 이유는 지방자치제의 실시에 의해 지역주민의 요구를 대폭수용하게된 국내적인 요인과 GATT에 대응하는 조치로써 농어업의 경쟁력을 강화하기 위한 국외

적인 요인이 고려되었다.

4. 농림수산업 시설의 변천에 의한 농가소득 변화

표4 전국 농업조수입의 변화(1971-1998) 단위:%

	농산물수입				농산물외수입	
	곡류	맥류	채소 특용 과수	그외	양축	양잠
1975년	57.5	9.2	12.9	8.8	6.5	5.4
1980년	56.3	6.0	19.8	6.3	11.5	2.1
1985년	48.0	3.4	23.4	4.6	19.9	0.6
1990년	49.9	2.1	26.9	4.3	16.5	0.3
1995년	38.5	1.3	34.4	4.2	21.4	0.1
1998년	41.2	0.9	37.2	4.4	16.0	0.1

출처: 농림업주요통계, 농림부, 1987·1999

표4는 농가 농업소득과 직접적인 관련이 있는 농작물, 농작물이 외수입을 6개 부문으로 나누어, 5년간(1971-1995) 또는 3년간(1996-1998)의 평균수입이 차지하는 전체에 대한 비율을 각 부문별로 나타낸 것이다. 그린벨트지역의 농업소득의 변화를 전국 데이터로써 대신한 것은, 원래 그린벨트에서의 농업적이용은 그린벨트의 설치 목적과 일치하는 것으로 그린벨트에서의 농림수산업용시설은 비그린벨트에서의 시설과 거의 동일하게 허용되었다는 그린벨트내 시농업담당자의 면접조사에 근거한 것이다. 그린벨트가 설정된 1971년부터 1998년까지의 부문별 변화의 특징은 채소, 과수, 특용작물과 양축 부문이 농가 전체수입에 대해, 차지하는 비율이 크게 증가한 것이다. 특히, 채소, 과수, 특용작물은 큰폭의 지속적인 증가추세를 보였다. 이것은, 부문별 허가시설의 확대와 동일한 경향이었다.

VI. 결론

본 논문은 우리나라 그린벨트 정책의 현황을 파악 후, 구역내의 개발행위에 관련되는 법률체계와 개발허가항목의 시대·종류별의 특징 및 농림수산업용시설 변천을 사회·경제적인 변용과 대응·고찰해, 다음과 같은 결론을 얻었다.

1. 그린벨트는 녹지보전 측면보다는 도시확대로부터 주변공간을 보전하기 위한, 토지이용규제였다.

2. 개발허가 대상이 될수있는 행위가 정해져 있는, 시행규칙은 48회의 개정을 걸쳐서 개발허가행위가 8종류에서 173종류로 대폭 증가했다(개정은 210회). 그 중에서 공공시설은 타 시설보다 비교적 큰 폭의 증가를 나타냈다.

3. 개발허가의 개정과 신설을 합한 항목수로서 1990년대를 그전연대(1970·1980년대)와 비교하면 1.5배 증가한 것을 알수있다. 그 원인은 지방자치의 진전 및 1989년2월 시행규칙의 개정등에 의해그린벨트정책이 크게 변화한 것에 있다고 할수있다.

4. 농림수산업시설의 개발허가항목은 시대적인 배경에 대응해 변화하였고, 그 방식은 (1)허용업종확대 (2)허용면적확대(3)개발행위허가를 신청하는 자격요건 완화의 3바탕으로 구분된다.

5. 지역적 농업특성을 고려한 농림수산업 시설의 허가는 많이 보여지지 않고, 용도 확대 한정기에 일부 보여지는 것뿐이다.

6. 그린벨트가 설정된 1971년부터 1998년까지의 부문별 농업소득 변화는 채소, 과수, 특용작물과 양축이 전체수입에 대해 차지하는 비율이 크게 증가하였다.

본 논문에서 그린벨트에 있어서 개발행위허가는 민주화와 지방 자치제의 진전에 의해 대폭적으로 증가한 것을 알수있었다. 앞으로도 지방자치체가 활성화됨에 따라, 더욱 허가의 종류와 건수는 늘어날 것으로 예상된다. 따라서, 무분별한 허가범위확대에 의한 개발을 방지하기 위해서는, 본 연구에서 분석한 농림수산업시설은 용도 확대 한정기(1979.12~1993.11)에 일부 보여진 시설과 같은 지역 농업여건을 고려한 것을 중심으로, 지방자치단체별로 신설 또한 기존시설의 경우는 결과4.에서의 허가업종, 허용면적, 허가자격을 신청하는 자격요건에 의한 규제와 완화로써, 영농의 지속을 유도하는 것이 바람직하다고 사려된다.

參 考 文 獻

1. 최 막중(1994), 그린벨트가 서울대도시지역 지가에 미치는 영향에 관한 실증분석, 대한국토계획학회지, 제29권 제2호, pp97~111
2. 이 주희(1990), 개발제한구역과 지방자치, 지방자치 연구, 제2권제2호, pp47~63
3. Bae Cheong(1991), 「Green Belts and Urban Growth in London, Tokyo and Seoul Metropolitan Regions」, Unpublished Ph.D, Univ. of London
4. 黃 漢喆 富田 正彦 崔 洙明(1992), 韓國における農村土地利用法系に関する研究, 日本農村計劃學會誌 Vol.11, No.1, pp23~34
5. 李 炳文(1993), 農地保全과 遊休農地の 開發方案, 第11期高級幹部養成課程연구논문집-지방재정분야-, 내무부지방연수원, pp133~194
6. 김태복(1993), 개발제한구역정책연구, 槿花출판, pp41~61
7. 국토개발연구원(1983), 산지이용을 위한 연구(II)
8. 서울경제신문(1992.12)
9. 서울경제신문(1989.2)
10. 대한민국관보(1995.3), 건설교통부령, 제12호, 개정 이유, 건설교통부
11. 대한민국관보(1998.5), 건설교통부령, 제133호, 개정 이유, 건설교통부
12. 개발제한구역관리실무편람(1998), 경기도
13. 이상원 사토요헤이 배청(1999), 서울그린벨트내 개발행위에 관한 고찰 -경기도의 하남시를 대상으로-, 韓國農村計劃學會'99秋季 學術論文發表會, pp66~71
14. 장병문(1998), 개발제한구역 제도의 실효성 문제와 개선 대책, 제33권 제3호, pp27~61
15. 金濟國 中井檢裕(1998), 各國 시가화역제구역제도의 구성원리와 개발규제에 대한 비교고찰, 대한국토계획학회지, 제33권 제3호, pp63~78
16. 강길부(1993), 개발제한구역 제도 개선 방향, 그린벨트 제도 개선을 위한 마산 시민 공청회, p15