



일본의 산지개발허가와 산지형질 변경

정보신청기관 : 산림청 산림이용국 산지제도과

I. 산지개발허가제도¹⁾

일본은 공익적 기능이 특히 많은 산림에 관해서는 산림법의 규정에 근거하여 보안림제도에 의해 그 보전 및 형성을 도모해 왔다. 그러나 1960년대 후반의 고도경제성장, 도시화의 진전 등 사회경제정세의 변화에 따라 산림이 가지고 있는 경제적 기능 및 공익적 기능을 종합적으로 발휘시키는 것이 중요시되었다. 특히 골프장 조성, 레저시설의 건설 등 토지개발이 법적 규제조치가 강구되어 있지 않은 보안림 이외의 산림에서 급증하고, 그 개발행위에 무질서한 형태가 나타남에 따라 지역사회의 문제로 대두되었다.

따라서 국민생활의 안정, 지역사회 건전한 발전 등에 기여하기 위하여 보안림 이외의 산림에서도 개발행위를 하는 경우에는 산림이 가지고 있는 기능을 저해하지 않도록 그 적정화를 도모할

필요가 있다는 견지하에 산림법(1951년 법률 제 249호)의 일부가 개정되었으며, 산림으로써 일정 규모 이상을 초과하는 개발행위를 하려는 경우는 도도부현지사의 허가를 필요로 하는 개발행위허가제도가 1974년 10월 31일에 시행되었다.

그러나 산림에 대한 개발행위의 대규모화, 집중화 등의 경향과 더불어 개발행위에 의한 악영향을 방지할 필요성에서 1991년 4월 산림법이 재개정되었다. 이 개정에 있어서는 개발행위의 주변을 넘어 광역에 걸치는 영향을 판단할 수 있도록 하였으며, 특히 산림의 기능으로써 수해방지 기능을 중시하여 허가요건에 추가하였다. 또한 종래 도도부현지사는 허가에 있어서 운용상 필요에 따라 관계 시정촌의 장과 도도부현산림심의회 의 의견을 듣도록 하였으나, 개발에 따른 지역의 의견을 적정하게 반영함과 동시에, 개발에 따른 영향을 전문적 견지에서 신중하게 판단하도



1) 본고에 있어서 일본의 산지개발허가제도에 관한 제 사항은 일본 산림청 홈페이지를 참고하여 작성된 것임을 밝혀 둠. 이에 관하여 자세한 http://www.rinya.maff.go.jp를 참조하기 바란다.

록 하기 위하여 법정 절차로써 도도부현산림심의 회 및 시정촌장의 의견을 듣도록 의무화하였다.

(1) 허가제의 대상이 되는 산림

산지개발허가제도의 대상이 되는 산림은 법 제 5조의 규정에 의해 도도부현지사가 수립한 지역 산림계획의 대상 민유림이다(법 제10조의2 제1항). 다만, 지역산림계획대상 민유림이라 하더라도 ① 보안림(산림법 제25조), ② 보안시설지구(산림법 제41조) 및 ③ 해안보전구역 내의 산림(해안법 제3조)은 허가대상에서 제외된다.

(2) 허가대상이 되는 산림의 내용

산림 및 산림 이외는 아래 표와 같이 구분된다. 또한 산림법에서의 산림은 현황주의를 채택하고 있기 때문에 부동산등기규칙 제99조에서 규정하고 있는 지목의 산림과 반드시 일치하지는 않다.

토지	산림	입목지	죽목이 집단하여 생육하고 있는 토지 및 그토지 위에 있는 입죽목	
		무입목지	벌채적지(跡地)	
			미입목지	원야
	전작과 조림을 교대로 하는 밭			
		그밖		
	산림이외	주로 농지(과수원을 포함한다), 주택지(공공시설, 사업장 부지, 종교법인법 제3조 제2호 및 제3호의 토지, 묘지를 포함한다) 혹은 이것에 준하는 토지로써 사용되는 토지 및 이것의 위에 있는 입죽목		

(3) 허가제의 대상이 되는 개발행위

허가제도의 대상이 되는 개발행위는 「토석 또는 수근(樹根)채굴, 개간 그 밖의 토지의 형질을 변경하는 행위로서 그 행위형태를 감안하여 정령으로 정하는 규모를 넘는 것」을 말한다(법 제 10조의2 제 1항).

여기서 “정령으로 정하는 규모”라 함은 ① 주로 도로 신설 또는 개축을 목적으로 하는 행위로서 그 행위와 관련하는 토지의 면적이 1ha를 넘는 것일 때는 도로 폭이 3m로 정해져 있다. 다만, 도로의 가장자리부분 및 굴곡부분 또는 대피소로서 필요한 폭은 제외하고 있다. ② 그 밖의 행위에 있어서는 토지의 면적이 1ha로 정해져 있다(시행령 제2조의3).

예를 들면 몇 사람이 공동으로 개발행위를 하려고 하는 산림의 전체 면적이 1ha를 넘는 경우 또는 동일인이 계속해서 인접하는 산림을 개발하여 1ha를 넘는 경우 등 일체적인 개발로 여겨지는 경우는 원칙적으로 허가가 필요하다.

(4) 적용제외

다음 중 어느 하나에 해당하는 산림은 허가의 적용제외가 된다(법 제10조의4).

- ① 시험연구목적으로 사용하고 있는 산림으로써 농림수단대신이 지정한 것
- ② 종교법인법(1951년 법률 제126호) 제3조의 경내지(동조 제2호 및 제3호에서 열거하는 토지를 제외한다)인 산림(보안림 또는 보안시설지구 내의 산림을 제외한다)

(5) 개발권자

개발행위를 하려고 하는 자는 정령으로 정한 절차에 따라서 도도부현지사의 허가를 받아야 한다(법제10조의2 제1항).

(6) 허가신청 절차

개발행위를 허가를 받으려 하는 자는 신청서 두 통에 개발행위와 관련하는 산림의 위치도 및 구역도와 ① 개발행위에 관한 계획서, ② 개발행위와 관련하는 산림에 대하여 권리가 있는 자의 상당수의 동의를 얻은 것을 증명하는 서류, ③ 허가를 받으려고 하는 자가 법인인 경우에는 당해 법인의 등기사항증명서, 법인이 아닌 단체인 경우에는 대표자의 성명 및 규약 그 밖의 당해 단체의 조직 및 운영에 관하여 기재한 서류를 첨부하여 도도부현지사에게 제출하여야 한다(규칙 제2조).

(7) 허가기준 및 조건

도도부현지사는 허가신청이 있는 경우에 재해방지, 수해방지, 환경보전, 수자원 확보에 지장을 초래할 우려가 없다고 인정할 때는 허가를 하여야 한다(법 제10조의2 제2항). 또한 도도부현지사는 허가신청자에 대하여 조건부 허가를 할 수 있다. 다만 이 경우에 있어 그 조건은 공익적 기능을 유지하기 위하여 필요한 최소한도이어야 하며, 허가를 받은 자에게 부당한 의무를 과해서는 안 된다.

(8) 의견청취

허가를 함에 있어 도도부현지사는 도도부현 산림심의회 및 관계 기초지방자치단체의 장의

의견을 들어야 한다. 이러한 절차는 기술적 전문적인 판단과 지역주민의 의견을 반영하여 적절한 판단을 행하기 위함이라 하겠다.

(9) 감독처분

도도부현지사는 공익적 기능을 유지하기 위하여 필요가 있다고 인정할 경우에 조건부허가로 개발행위를 한 자, 조건부허가에 위반하여 개발행위를 한 자 및 거짓, 그 밖의 부정할 수단으로 허가를 받아 개발행위를 한 자에 대하여 개발행위의 중지 또는 복구에 필요한 행위를 명령할 수 있다(법 제10조의3).

(10) 벌칙

무허가로 개발행위를 한 자(법 제10조의2 제1항 위반) 및 중지명령 또는 복구명령에 위반한 자(법 제10조의3 위반)에 대해서는 50만 엔 이하의 벌금에 처하고 있다(법 제206조).

(11) 허가제가 적용되지 않는 개발행위

다음의 개발행위는 허가제의 적용제외로 되어 있다.

- ① 국가 또는 지방자치단체가 행하는 경우(법 제19조의2 제1항 제1호), 또한 독립행정법인 도시재생기구(독립행정법인 도시재생기구법(2003년 법률 제100호, 이하 ‘기구법’이라 한다) 부칙 제12조 제1항제1호 또는 제2호의 업무(동호의 업무에 있어서는 공적 자금을 의한 주택 및 택지 공급체제의 정비를 위한 공영주택법 등의 일부를 개정하는 법률(2005년 법률 제78호) 제3조의

- 규정에 따른 개정 전의 기구법 제11조 제2항 제1호 또는 제2호의 업무에 한한다)로써 행하는 경우에 한한다), 독립행정법인 녹색자원기구 및 독립행정법인 수자원기구, 지방주택공급공사, 지방도륙공사 및 토지개발공사는 법 제10조의2 제1항 제1호의 국가 또는 지방자치단체로 본다.
- ② 화재, 풍수해 그 밖의 비상재해를 위하여 필요한 응급조치로써 행하는 경우(법 제10조의2 제1항 제2호)
- ③ 산림의 토지보전에 지대한 지장을 미칠 우려가 없고 또한 공익성이 그다지 없다고 인정되는 사업으로써 성령으로 정하는 것 중에서 시행하는 경우(법 제10조의2 제1항 제3호) 규칙 제3조에서 정해져 있는 사업은 다음과 같다.
1. 철도사업법(1986년 법률 제92호)에 따른 철도사업자 또는 삭도(索道)사업자가 당해 철도사업 또는 삭도사업으로써 일반 수요에 응하기 위하여 사용하는 시설
 2. 궤도법(1921년 법률 제76호)에 따른 궤도 또는 동법이 준용되는 무궤조(無軌條)전차용으로 사용되는 시설
 3. 학교교육법(1947년 법률 제26호) 제1조에서 규정하는 학교(대학을 제외한다)
 4. 토지개량법(1949년 법률 제195호) 제2조 제2항 제1호에서 규정하는 토지개량시설 및 동항 제2호에서 규정하는 구획정리
 5. 방송법(1950년 법률 제132호)에 따른 방송사업용으로 사용되는 방송설비
 6. 어항어장정비법(1950년 법률 제137호) 제3조에서 규정하는 어항시설
 7. 항만법(1950년 법률 제218호) 제2조 제5항에서 규정하는 항만시설
 8. 항만법 제2장의 규정에 따라 설립된 항만국이 행하는 사업(7에 해당하는 사업은 제외한다)
 9. 도로운송법(1951년 법률 제183호) 제2조 제8항에서 규정하는 일반 자동차도 혹은 전용 자동차도(동법 제3조 제1호의 일반 여객자동차운송사업 혹은 화물자동차운송사업법(1989년 법률 제83호) 제2조 제2항에서 규정하는 일반 화물자동차운송사업용에 사용되는 것에 한한다) 또는 도로운송법 제3조 제1호 나에서 규정하는 일반 승합여객자동차운송사업(노선을 정하여 정기적으로 운행하는 자동차에 의하여 승합여객의 운송을 하는 것에 한한다) 혹은 화물자동차운송사업법 제2조제2항에서 규정하는 일반 화물자동차운송사업(동조 제6항에서 규정하는 특별적재 화물운송을 하는 것에 한한다)용으로 사용하는 시설
 10. 박물관법(1951년 법률 제285호) 제2조 제1항에서 규정하는 박물관
 11. 항공법(1952년 법률 제231호)에 따라 공공용으로 사용하는 비행장에 설치되는 시설로써 당해 비행장의 기능을 확보하기 위하여 필요한 것 혹은 당해 비행장을 이용하는 자의 편의를 확보하기 위하여 필요한 것 또는 동법 제2조 제4항에서 규정하는 항공보안시설로써 공공용으로 사용하는 것

12. 가스사업법(1954년 법률 제51호) 제2조 제13항에서 규정하는 가스공작물(동조 제8항에서 규정하는 가스사업용으로 사용되는 것을 제외한다)
13. 토지구획정리법(1954년 법률 제119호) 제2조 제1항에서 규정하는 토지구획정리사업
14. 공업용수도사업법(1958년 법률 제84호) 제2조 제6항에서 규정하는 공업용수도시설
15. 자동차터미널법(1959년 법률 제136호) 제2조 제5항에서 규정하는 일반 자동차터미널
16. 전기사업법(1964년 법률 제170호) 제2조 제1항 제1호에서 규정하는 일반 전기사업, 동항 제3호에서 규정하는 전기사업 또는 동항 제5호에서 규정하는 특정전기사업용으로 사용하는 동항 제16호에서 규정하는 전기공작물
17. 도시계획법(1968년 법률 제100호) 제4조 제15항에서 규정하는 도시계획사업(13에 해당하는 것을 제외한다)
18. 열공급사업법(1972년 법률 제88호) 제2조 제4항에서 규정하는 열공급시설
19. 석유파이프라인사업법(1972년 법률 제105호) 제5조 제2항 제2호에서 규정하는 사업용시설

이상과 같은 내용을 담고 있는 일본의 산지개발 행위허가제를 체계도로 나타내면 <그림 1>과 같다.

II. 산지의 형질변경²⁾

산림 내에서 골프장·레저시설 등 조성, 택지 조성, 농용지 조성, 도로의 신설·개축, 암석·모래·흙채취, 잔토매립 그 밖의 토지의 형질을 변경하는 행위³⁾에 대해서는 산림이 가지는 기능을 저해하지 않고 적정하게 하기 위하여 도도부현 지사의 허가를 필요로 한다.

따라서 산지의 형질변경에 관해서는 지역의 특성에 따라 지방자치단체마다 차이가 있다. 다음에서는 지바현(千葉県)을 중심⁴⁾으로 살펴보기로 한다.

(1) 형질변경 및 벌채 절차

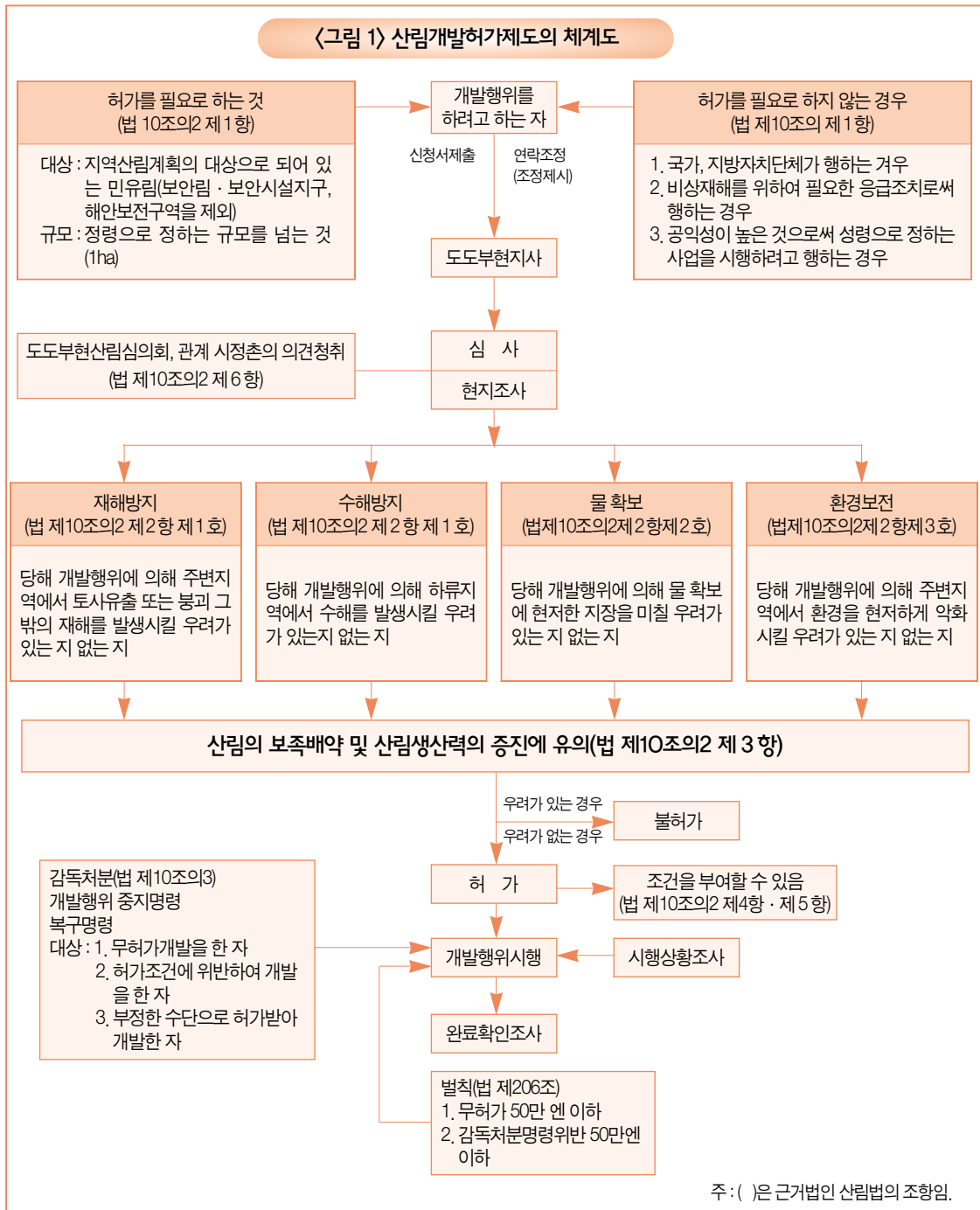
표기절차는 다음 4종류가 있다.

- ① 법 제10조의2의 규정에 따른 산지개발허가
- ② 법 제10조의8의 규정에 따른 벌채 및 벌채 후의 조립신고(이하 '벌채신고서'라 한다)
- ③ 소규모산지개발행위조치요강 제4의 규정에 따른 협의(이하 '요강에 의한 협의'라 한다)
- ④ 지바현산지개발허가제도시행요강 제19의 규정에 따른 협의(이하 '연락조정'이라 한다)



- 2) 본고의 산지형질변경에 관해서는 지바현의 상황을 참조로 하여 작성된 것임을 밝힌다. 이에 대해 자세히는 <http://www.pref.chiba.lg.jp>를 참조하기 바란다.
- 3) 토지의 형질을 변경하는 행위라 함은 토석 또는 수근(樹根)채굴, 개척 그 밖의 토지의 형질을 변경하는 행위로서 절토·성토·사토 등의 토사·암석 등의 이동을 동반하는 행위를 포함한다.
- 4) http://www.pref.chiba.lg.jp/nourinsui/orinmu/02_jyouhou/0205-seidkaihatu/tebikisonno1.pdf

〈그림 1〉 산림개발허가제도의 체계도



출전 : <http://www.rinya.maff.go.jp/seisaku/sesakusyokai/tisan/kaihatutaikei.html>

또한 개발면적과 필요한 절차와의 관계는 다음 <표 1>과 같다.

※ 개발구역 내의 대상삼림이 무임목지 또는 죽림의 경우는 별채신고서는 불필요함.

<표 1>

행위	면적 등	필요한 절차	제출처
개발 (토지의 형질변경)	0.3ha 미만	별채신고서	시정촌
	0.3ha 이상 1.0ha 이하	요강에 의한 협의 별채신고서	농림진흥센터 시정촌
	1.0ha 초과	임지개발허가	농림진흥센터
연락조정(국가 또는 지방자치단체 실시 및 규칙 제3조 해당 사업)		농림진흥센터	
별채만	면적에 관계 없이 모든 것	별채신고서	시정촌

(2) 사업구역 내에서의 개발행위

사업구역 내에서 잔치(殘置) 혹은 조성하는 산림 또는 녹지는 삼림의 배치 등에 따라서 개발행위의 규모 및 지형에 따라 배치되고 있으며, 그 기준을 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2>

개발행위의 목적	주요 개발행위의 종류	사업구역 내에서 잔치하는 삼림 혹은 조성하는 삼림 또는 녹지의 비율	삼림의 배치 등
별장지 조성	보양(保養) 등 비일상적인 용도를 도모하는 가옥 등을 집단적으로 설치하려는 것	잔치삼림률은 60% 이상으로 한다.	1. 개발행위와 관련하는 삼림의 면적이 20ha 이상인 경우는 원칙적으로 주변부에 폭 30m 이상의 잔치삼림 또는 조성삼림을 배치한다. 2. 원칙적으로 1구획의 면적은 1000평방m 이상으로 하고, 건물부지 등의 면적은 30% 이하로 한다.
골프장 조성	지방세법에서 정의하는 골프장을 지칭하며, 그 밖의 시설이더라도 이용형태 등이 통상의 골프장으로 인정되는 것	삼림률은 50% 이상으로 한다 (잔치삼림율 40% 이상).	1. 원칙적으로 주변부에 30m 이상의 잔치삼림 또는 조성삼림(잔치삼림)을 배치한다. 2. 원칙적으로 휴간에 폭 30m 이상의 잔치삼림 또는 조성삼림(잔치삼림은 20m 이상)을 배치한다.

<p>숙박시설, 레저시설의 설치</p>	<p>호텔, 여관, 민박, 펜션, 보양소 등 주로 숙박용으로 사용되는 시설 및 그 부대시설(리조트맨션, 콘도미니엄 등 소유자 등이 복수인 건물을 포함한다), 종합운동공원, 유원지, 동·식물원, 사파리파크, 레저랜드 등의 체험오락시설 그 밖의 관광, 보양 등으로 사용되는 시설</p>	<p>삼림률은 50% 이상으로 한다 (잔치삼림률은 40% 이상).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 개발행위와 관련하는 삼림의 면적이 20ha 이상인 경우는 원칙적으로 주변부에 폭 30m 이상의 잔치삼림 또는 조성삼림을 배치한다. 2. 건물부지의 면적은 사업구역 면적의 40% 이상으로 하고, 사업구역 내에 복수의 숙박시설을 설치하는 경우는 될 수 있는 한 분산시키는 것으로 한다. 3. 레저시설의 개발행위와 관련하는 1개 장소당의 면적은 5ha 이하로 하고, 사업구역 내에 이것을 복수 설치하는 경우는 그 사이에 폭 30m 이상의 잔치삼림 또는 조성삼림을 배치한다.
<p>공장, 사업장 설치</p>	<p>제조, 가공처리, 유통 등 산업활동과 관련하는 시설, 학교교육시설, 병원, 폐기물처리시설, 테니스코트, 야구장, 골프연습장(골프장과 일체로 되어 있는 연습장은 제외한다) 등 단일목적의 스포츠·레저시설</p>	<p>삼림률은 25% 이상으로 한다.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 개발행위와 관련하는 삼림의 면적은 20ha 이상의 경우는 원칙적으로 폭 30m 이상의 잔치삼림 또는 조성삼림을 배치한다. 2. 개발행위와 관련하는 1개 장소당의 면적은 20ha 이하로 하고, 그 사이의 폭은 30m 이상의 잔치삼림 또는 조성삼림을 배치한다.
<p>주택단지 조성</p>	<p>-</p>	<p>삼림률은 20% 이상(녹지를 포함한다)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 개발행위와 관련하는 삼림의 면적이 20ha 이상인 경우는 원칙적으로 주변부에 30m 이상의 잔치삼림 또는 조성삼림·녹지를 배치한다. 이것 이외의 경우에도 될 수 있는 한 주변부에 삼림·녹지를 배치한다. 2. 개발행위와 관련하는 1개 장소 당의 면적은 20ha 이하로 하고, 사업구역 내에 이것을 복수 조성하는 경우는 그 사이에 폭 30m 이상의 잔치삼림 또는 조성삼림·녹지를 배치한다. <p>또한 「녹지」에는 다음의 것을 포함시킬 수 있다.</p> <ul style="list-style-type: none"> · 공원·녹지, 광장 · 근동간녹지, 코몬가든 · 녹지대 · 법면녹지 · 그 밖에 상기와 유사한 것

토석 등 채굴	암석·흙·모래채취장, 산업·일반폐기물처분장, 잔토처리장	100%(녹지를 포함한다)	1. 개발행위와 관련하는 삼림의 면적이 20ha 이상의 경우는 원칙적으로 주변부에 30m 이상의 잔치녹지 또는 조성녹지를 배치한다. 2. 채굴한 터는 필요에 따라 매립하고, 법면은 가능한 한 녹화를 한다.
주로 도로 신설 또는 개축	-	-	1. 토지이용의 실태로 보아 삼림을 잔치 또는 조성하는 것이 곤란 혹은 부정당한 경우에는 필요 없음
전(畑) 조성	-	-	1. 토지이용의 실태로 보아 삼림을 잔치 또는 조성하는 것이 곤란 혹은 부정당한 경우에는 필요 없음

※ 注

- 배치하는 삼림은 원칙적으로 잔치삼림으로 하고, 어쩔 수 없이 인정되는 경우는 조성삼림으로 할 수 있다.
- ‘잔치삼림률’ 이라 함은 잔치삼림 중 약연림(15년 이하의 삼림)을 제외한 면적의 사업구역 내의 삼림면적에 대한 비율을 말한다.
- ‘삼림률’ 이라 함은 잔치삼림 및 조성삼림의 면적이 사업구역 내의 삼림면적에 대한 비율을 말한다. 이 삼림률에는 개발행위와 관련하는 사업목적, 주변에서의 토지이용실태 등으로 보아 어쩔 수 없다고 인정되는 경우는 삼림 이외의 토지에 조림하는 경우도 산정의 대상으로 하여도 지장이 없으나, 토양조건, 식재방법, 본수 등으로 보아서 임업상태에 영향을 미칠 수 있다고 본 경우는 대상으로 하지 않는다.

- 토석 등 채굴에 있어서 「식재」라 함은 묘목 식재를 말한다.
- 기업 등 복리후생시설에 관해서는 그 시설의 용도와 관련하는 개발행위의 목적기준을 적용한다.
- 1사업구역 내에 다른 개발행위의 목적에 구분되는 복수의 시설이 설치되는 경우에는 각각의 시설마다 구역구분을 하고, 각각의 개발행위의 목적별 기준을 적용한다. 이 경우 잔치삼림 등은 구분된 구역마다 각각 배치하는 것이 바람직하나, 시설배치계획 등으로 보아 어쩔 수 없다고 인정되는 경우에는 시설구역계에 소정의 임대폭 잔치삼림 등을 배치한다.
- 공장·사업장 및 레저시설의 설치에 관해서는 1개 장소당 면적이 각각 20ha 이하, 5ha 이하로 되어 있으나, 시설의 성격상 시설기

능을 확보하는 것이 현저히 곤란하다고 인정되는 경우에는 그 필요의 한도에서 각각 20ha, 5ha를 넘어 설치할 수 있다.

8. 토석 등 채굴에 있어서 법면의 「녹화」라 함은 조성녹지를 말하며, 법면의 정형 후에 즉시 종자취부, 식생시트 등에 의해 초지 녹화함과 더불어 필요에 따라 소단으로 식재하는 것을 말한다.

출전 : http://www.pref.chiba.lg.jp/nourinsui/orinmu/02_jyouhou/0205-seidkaihatu/tebikison-no1.pdf

정 명 운

(한국법제연구원 부연구위원)