

독일 외부지역의 개발행위 규제 연구

오정균* · 양승우**

The Development Activity Control in the German Outer-Area

Jung Kyun Oh* · Seung Woo Yang**

요약 : 본 연구는 독일의 외부지역 관리의 특성에 대하여 연구하였다. 독일의 행정구역은 도시계획 체계상 계획지역, 내부지역, 그리고 외부지역으로 구분한다. 계획지역은 지구상세계획을 수립해야 하는 지역이며, 내부지역은 기존 시가지가 있는 지역으로 지구상세계획을 수립하지 않아도 되는 지역이다. 외부지역은 그 이외의 지역으로 사실상 우리의 그린벨트와 비슷한 역할을 하는 지역이다. 독일에는 개발제한구역이라는 용어가 없지만 독일의 국토계획 관리상 외부지역(Aussenbereich)을 의미한다. 독일 외부지역은 개발규제의 관점에서 두 가지로 구분된다. 하나는 특전적 개발행위 규제이고 다른 하나는 비특전적 개발행위 규제이다. 비특전적 개발행위는 선취적 배려 개발행위 규제와 기타 개발행위 규제로 구분된다. 특전적 개발행위 규제는 생업을 위한 개발행위의 규제이며, 선취적 배려 개발행위 규제는 기존 거주자들의 필요에 따른 개발행위 규제를 의미한다. 이 두 개발행위 규제는 상당히 완화되어 가는 경향이 있다. 이와 반대로 기타 개발행위 규제는 상당히 엄격하여, 기존의 기반시설과 연동하여 규제하고 있다.

주제어 : 독일 외부지역, 개발제한구역의 역사, 특전적 개발행위, 비특전적 개발행위

ABSTRACT : This study aims to identify the characteristics of development control in German Green Belt. Actually there is no authorized Green Belt in German Act. It is called "Grün Gürtel" in English green belt. There are three areas in the administrative area. The first is Plan-area(Planbereich) in which B-Plan should be planned for development, the second is Inner-area(Innenbereich) which is existing built-up area. And the other area is called outer-area(Aussenbereich) which is conceptual green belt. In the Aussenbereich, two categories is identified for development control. The one is privilege development, the other non-privilege development control which is categorized two control (exceptional development control and the other development control). The privilege development control is for the development for livelihood, the exceptional development for existing houses and the other development control for limiting development with optimal infra-structure.

Key Words : German Outer-Area, History of Greenbelt, privilege and non-privilege development

* 독일 베를린 공대 도시 및 지역계획학과 박사(Ph. D., Department of Urban and Regional Planning, Berlin Technology University)

** 서울시립대학교 도시공학과 교수(Professor, Department of Urban Plannig and Design, University of Seoul),
교신저자(E-mail: swyanga@uos.ac.kr, Tel: 02-2210-2766)

I. 서론

독일에서 ‘외부지역’은 별도의 구역지정 없이, 단지 ‘녹지를 포함한 미개발지’의 보호라는 차원에서 관리된다. 개발을 제한할 목적으로 별도의 용도구역을 지정하여 관리하는 방식에서 탈피하여 기타의 제도적 수단을 통해 관리한다는 특징을 가지고 있다.¹⁾

별도의 구역지정이 이루어지지 않기 때문에, 그린벨트에 해당하는 제도권 내의 전문개념은 별도로 존재하지 않고²⁾, 다만 도시지리학 분야에서 대도시 주변을 둘러싼 녹지를 지칭하는 용어³⁾로 사용되고 있다. 영어의 그린벨트를 독일어로 표현할 경우, ‘Grün Gürtel’(그린 귀르텔: Greenbelt에 해당하는 독일어)이 사용되는 경우도 있지만, 일반적으로 그린 귀르텔은 독일의 그린벨트 태동기에 해당되는 지난 19세기 말 몇몇 전문서적에서 등장하기 시작한 후, 일부 도시(프랑크푸르트, 암 마인, 쾰른 등)에서만 제한적으로 사용되어 왔기 때문에(Durth, 1991: 94), 제도권 내의 도시계획 전문용어로 파악할 수는 없다.

따라서 본 연구에서는 독일 외부지역의 관리사례를 분석함에 있어, 전문 계획용어로서뿐 아니라

‘미개발지를 보호할 목적으로 개발을 제한하는 녹지의 띠’라는 의미에서 건설법전에 따라 정해지는 ‘외부지역’(Außenbereich)을 중심으로 이에 대한 규제실태를 분석하기로 한다.

독일의 외부지역 관리는 한국의 ‘개발제한구역’과 비교해 볼 때 그 추구하는 내용 면에서는 유사하지만, 관리방식에 있어서 상당히 다르기 때문에 한국적 상황에 기초한 직접비교에는 한계가 따르게 된다.

따라서 본 연구는 전체적 관점에서의 접근방식을 취하면서⁴⁾, 첫째, 독일어권 그린벨트의 역사를 살펴보고자 한다. 사례연구를 위해 독일의 프랑크푸르트와 오스트리아의 비엔나에 대하여 그린벨트 개념이 정립된 과정을 정리한다.

둘째, 독일의 외부지역에 대한 관리 실태를 분석한다. 지방자치단체별로 추진되는 현실에 따라 베를린을 중심으로 그린벨트지역내 개발행위의 규제를 전체적 맥락에서 규명하기 위해 건설법전에 따른 외부지역내 개발행위의 허가에 대해 구체적으로 연구한다.

이러한 연구를 통하여 독일어권의 외부지역에 대한 역사를 이해하고, 단순하게 연구되었던 독일의 외부지역에 대하여 구체적인 법적 근거를 기초

- 1) 독일의 그린벨트는 건설법전이 규정하는 외부지역(Außenbereich: 이 중 전통적 외부지역으로 불리는 도시외곽의 외부지역이 그린벨트에 해당됨)에 해당한다. 따라서 독일의 그린벨트는 외부지역의 지정을 통해 정해지는데, 이를 위한 별도의 지정절차가 생략된다는 점에 주목할 필요가 있다. 외부지역은 별도의 지정절차 없이 다만 계획지역(Planbereich: B-Plan 수립지역)과 내부지역(Innenbereich: B-Plan이 수립되지 않은 기타 지역 중 건축이 가능한 지역)에서 제외된 곳으로 정의된다. 이와 같이 간접지정방식을 활용하는 독일의 외부지역 지정방식은 “배타적 또는 부정적 지정방식(Negative Abgrenzung)”으로 불린다(Schwermer, 2001: 95, 330).
- 2) 도시계획 전문서적이나 도시계획 용어사전 등에는 그린벨트(Greenbelt) 또는 그린 귀르텔(Grün Gürtel)이라는 표제어가 등장하지 않고 다만 19세기 말 일부 전문서적에서만 찾아볼 수 있다.
- 3) 브록하우스 백과사전에 따르면 독일에서 그린벨트 지역은 휴양 및 스포츠 여가활동의 장소로서 주거지역을 산업지역과 구분시키는 역할을 담당하는 것으로 파악된다. 아울러 도시의 기온보정에도 영향을 끼치며 산소의 공급원이라는 부수적 기능을 수행하는 도시지리학적 개념이다(Frankfurt Press, 1989, Brockhaus Enzyklopädie).
- 4) 한국과 독일의 그린벨트 관련 규정은 현격한 차이를 보인다. 그린벨트 지정을 위해 별도조항을 갖추지 않은 독일의 경우, 지방자치단체가 개발제한구역 지정과 유사한 계획의지를 실현시키고자 할 경우, 연방자연보호법(Bundesnaturschutzgesetz)에 따라 각종 보호지역을 지정하거나 자연환경과 관련된 기타 전문계획(Fachpläne)을 활용할 수 있다. 그러나 이를 통한 그린벨트 보호는 자연과 환경의 보호를 주된 목적으로 하기 때문에 그린벨트내 개발행위를 규제하는 간접수단에 불과하다. 그린벨트 지역내 개발행위의 직접적 규제는 건설법전(Baugesetzbuch: 2004년 7월 20일 개정)을 통해 이루어진다. 즉 건설유도계획(F-Plan/B-Plan)에 기초한 ‘개발행위의 허가과정’(Zulässigkeit von Vorhaben)을 통해 개발행위별로 개별적인 허가과정을 통해 이루어진다.

로 연구하여 우리나라 개발제한구역에 대한 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

본 연구에서의 그린벨트라는 용어는 우리나라의 개발제한구역, 영국의 Green Belt 그리고 독일의 외부지역을 의미하는 넓은 의미의 그린벨트를 의미하며, 법정용어나 행정적 용어는 아니다.

II. 독일어권 그린벨트의 역사

1. 그린벨트의 태동

산업혁명기 시절인 지난 19세기 독일에서는 환상형의 녹지로 둘러싸인 도시를 밀집된 도시로 파악하기 시작했다. 이 때문에 무제한적으로 도시가 확산되면서 야기되는 난개발(Zersiedlung 또는 Splittersiedlung)에 대응하기 위해 녹지계획을 수립하고, 이것에 기초하여 일각에서는 도시와 농촌을 구분하자는 주장과 시도가 일기 시작했다(Durth, 1991: 94). 이상의 시대적 배경하에 프로이센제국의 백작 도나 폰닌스키(Dohna-Poninski)는 아르미니우스(Arminius)⁵⁾라는 필명으로 프로이센 제국(독일 제2제국)⁶⁾이 성립된 1871년 직후 시기인 1874년에 그린벨트의 설치를 최초로 주창하였다(Albers, 1997: 286; Nicolai, 1999: 490).

그는 기존 대도시의 외곽에 도시를 둘러싸는 환상형의 그린벨트를 설치할 것을 주장하면서, 약 3.75km를 그린벨트의 적정 폭으로 제안했다. 또한 그린벨트지역 내부의 개발제한과 관련하여, 전체 내부면적의 20%에 해당하는 지역에서 건축을 허

가하고, 나머지 지역은 개발을 전면 금지시키는 것이 적절하다고 주장하였다(Arminius, 1874: 94). 아르미니우스의 영향으로 1800년대 말 프랑크푸르트시는 유럽 처음으로 Grünplanung이라는 녹지계획을 통하여 그린벨트인 알렌링(2차링)을 설치하게 되었고 이어서 1차링의 설치도 이어졌다. 이후 녹지확보를 통해 도시의 무계획적 확산을 억제하려는 움직임은 오스트리아의 수도 비엔나, 독일의 쾰른 및 크레펠트(Krefeld)를 거쳐 영국의 런던으로 전파되었다(Durth, 1991: 94).



〈그림 1〉 비엔나의 그린벨트(1905)

오스트리아 비엔나시는 1905년에 ‘숲과 초지의 띠’를 지정하게 되는데 이는 프랑크푸르트시의 그린벨트와는 다른 양상을 띠고 있었다.

비엔나시의 그린벨트는 임야지 및 초지로 구성되었기 때문에 그린 귀르텔(Grün Gürtel)이 아니라 ‘숲과 초지의 띠’(Wald und Wiesengürtel)라는 명칭을 갖게 되었다. 비엔나시가 ‘숲과 초지의

5) 도나 백작은 『주택난에 처한 대도시 그리고 획기적 개선책의 기초(Die Großstädte in ihrer Wohnungsnot und die Grundlagen einer durchgreifenden Abhilfe)』라는 그의 저서에서 사회미학적 논의에 기초한 일련의 도시설계적 처방법을 제안했다(Albers, 1996: 31).

6) 당시 프로이센제국은 군부를 중심으로 영국이나 기타 서유럽국가보다 뒤늦게 산업화를 추진하게 되었다. 후발 산업국가인 프로이센제국은 짧은 시간에 신속한 산업화를 달성함에 있어, 자국에 앞서 산업혁명을 주도한 영국이 겪었던 각종 후유증에 사전 대응함으로써 신속하고 효율적인 산업화를 추진할 수 있었다.

띠'로서 그린벨트를 설치하게 된 직접적 배경은 1893년 진행된 도시기본계획에 해당하는 일반규제계획(Generalregulierungsplan)의 공개경쟁설계에 있었다. 당시 2위 출품작을 계획한 오이겐 패스벤더(Eugen Faßbender)는 그의 계획안에서 그린벨트로서 숲과 초지의 띠를 보호구역으로 지정하자고 제안했는데, 결국 아르미니우스의 영향을 받은 오이겐 패스벤더의 구상이 받아들여져 비엔나시의 그린벨트가 탄생하게 되었다.

〈표 1〉 프랑크푸르트와 비엔나의 그린벨트

	독일 프랑크푸르트	오스트리아 비엔나
목적	난개발 및 무질서한 확장에 대응	
내용	1874년 도나-포닌스키 주장 (3.75km의 폭) 최초 그린벨트계획 1800년대 말 Grünplanung	1893년 도시기본계획의 공개경쟁설계 오이겐 패스벤더의 계획 1905년 그린벨트 지정 '그린 퀴르텔'이 아닌 '숲과 초지의 띠'라는 명칭
영향	비엔나, 쾰른, 런던으로 전파	

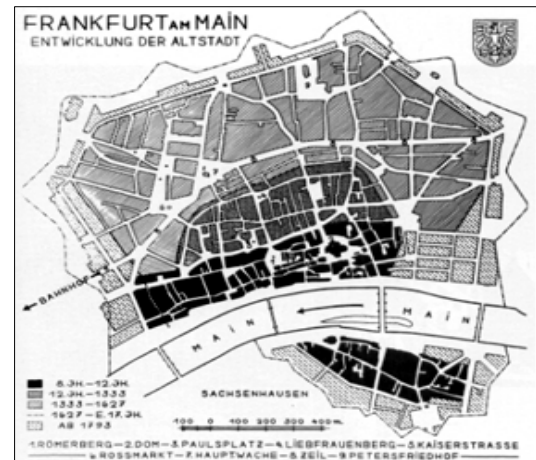
2. 독일 프랑크푸르트 그린벨트의 역사

프랑크푸르트시에는 총면적 약 80km²에 달하는 3개의 그린벨트 링(1, 2, 3차링)이 설치되어 있다. 이는 시 전체 행정구역의 1/3에 해당하는 광범위한 면적으로, 지난 1996년 이스탄불에서 개최된 유엔 컨퍼런스 해비타트 II에서 지속가능한 도시개발의 모범사례로 선정된 이후 본격적인 관리체제를 통해 보호되고 있다.

프랑크푸르트시의 경우 대다수의 독일도시와 달리 그윈 퀴르텔이라는 비공식적 계획용어를 사용한다는 사실에 주목할 필요가 있다. 그러나 실제 자연환경보호구역(Landschaftsschutzgebiet)이

그린벨트의 개념을 반영하고 있고, 상위계획에서도 동 개념을 명시하고 있으므로, 기존의 제도적 수단을 통해 그린벨트를 보호한다는 점은 다른 도시와 유사하다.

최근 10년간 프랑크푸르트시의 그린벨트는 안정기에 돌입한 것으로 평가된다. 지난 1990년대 초 시당국이 기존의 명칭을 계속 사용하기로 결정했기 때문이다. 그러나 우리의 경우처럼 법적 용도구역의 별도 지정 후 도시계획적 제한을 가하는 것이 아닌, 자연환경보호구역의 지정 후 관리한다는 점에서 근본적 차이가 있다. 즉, 자연환경보호구역의 지정 후 법령이 정하는 각종 개발행위를 금지시킴으로써 세부적 토지이용을 엄격히 제한하고 있다(Stiftenreihe Lebendige Stadt, 2003: 9).



자료: Mohr and Hunscher, 1995: 21

〈그림 2〉 제1차 그린벨트

프랑크푸르트시의 그린벨트는 인접국가 영국에서 운용하고 있는 그린벨트와 지정형태 측면에서 근본적 차이를 보인다. 영국의 경우 그린벨트는 도시경계 외곽에서 도시의 확산을 방지할 목적에서 환상형으로 지정되었지만, 프랑크푸르트시의 경우 그린벨트는 도시내부에 위치하면서 동심원

을 연상케 하듯 시 구도심을 에워싼 1차 그린벨트와 일부지역에서 시 경계에 접하는 3차 그린벨트, 그리고 양자 간에 위치하고 있는 2차 그린벨트가 구성되어 있다. 이 중에서 1, 2차 그린벨트는 규모 측면에서 소규모이므로 그린벨트의 효과적 기능은 3차 그린벨트만이 담당하고 있다.



자료:Stiftenreihe Lebendige Stadt, 2003: 20

〈그림 3〉 제1차 그린벨트 상세

그린벨트가 도시내부에 위치하고 있다는 사실은 시 외곽지역내 존재하는 주변녹지와와의 단절이라는 한계를 내포하게 된다. 그러나 북동쪽에서 남서쪽으로 흐르는 마인강변을 따라 형성된 프랑크푸르트시의 비정형적 경계 형성으로 가장 대규모의 3차 그린벨트는 주변의 자연녹지지역과 연계된다. 결국 개별적 녹지의 보호보다 녹지 간의 연계성에 더 많은 가치를 두는 유럽인의 기호를 만족시키면서도 특수한 형태의 도심 그린벨트를 유지하는 프랑크푸르트시의 녹지체계는 완성도를 높일 수 있게 된 것이다.

3개의 그린벨트 링은 설치시기 뿐 아니라 규모

와 위치 면에서 차이를 보인다.⁷⁾ 1차링의 경우 구 시가지 외부를 감싸는 형태로 설치되어 있다. 원래 1차링이 입지한 곳은 군사방어시설(성벽)의 설치를 위한 부지였으나, 시민의 산책로로 변화되어 현재까지 보호되고 있다. 1차링은 지난 1907년 황제 빌헬름 2세 시절에 공포된 발제어비투스⁸⁾에 기초(Stiftenreihe Lebendige Stadt, 2003: 19~25)하여 오늘날까지 보호 관리되고 있다.



자료: Stiftenreihe Lebendige Stadt, 2003: 20

〈그림 4〉 제2차 그린벨트

1차링보다 먼저 설치된 2차링은 구체적인 법령에 의거하여 설치되지 않았기 때문에 구체적인 설치시기를 알 수 없으며, 독일의 산업혁명기였던 19세기 후반부터 20세기 초에 걸쳐 등장한 것으로 추정하고 있다.

당시 프랑크푸르트시는 산업화로 인한 인구증가⁹⁾로 도시 확산정책을 추진하고 있었다. 이때 프랑크푸르트의 프란츠 아딕케스(Franz Adickes) 시장¹⁰⁾은 알렌링(Alleenring)이라는 2차의 그린

7) 1차, 2차, 3차 그린벨트 링에서 차수는 구도심(Altstadt)으로부터의 이격거리를 기준으로 부여된 것이므로, 설치순서와는 무관하다.

8) Wallservitut: 성벽이 들어선 지역에 설정된 지역권(地役權)을 의미한다.

9) 1895년 시의 인구는 23만 명에서 1910년 41만 5천 명으로 급격히 성장했다(Mohr and Hunscher, 1995: 70).

10) 당대 도시계획 분야에 해안을 지닌 유일한 시장으로 평가된다. 아딕케스 시장(재임기간 1890~1912년)은 주거지와 공업지를 격리시킬 목적으로 최초의 지역지구제법(Zonenbauordnung)인 건설경찰법(Baupolizeiverordnung)을 1891년에 제정하여(1896년 개정을 통하여 주거, 산업, 혼합지역으로의 용도지역 구분) 주거와 산업으로 용도지역을 구분하기 시작했다(Albers, 1997: 37). 또한 그는 근대적 도시계획법의 대표적 사업시행수단인 토지구획정리사업을 착안하였다.

벨트 링의 설치를 주도하면서, 도시확대에 대응하여 시각축 또는 통경축 개념을 활용한 녹지축의 조성을 시도하게 되었다. 이때 프랑크푸르트에 인접한 타우누스 산지와 관계가 집중 고려되었고, 이 점에서 1차링과 다른 성격을 갖게 되었다.

20세기 초에 접어들면서 프랑크푸르트시는 지속적인 성장을 통해 외연적으로 확산되었다. 특히 지난 1920년대에 뢰머슈타트(Römerstadt) 같은 대량으로 건설된 노동자용 주거단지들이 등장하게 되면서, 또 하나의 그린벨트 링의 설치에 대한 논의가 시작되었다. 이는 영국에서 전원도시이론을 수학한 에른스트 마이(Ernst May) 등을 주축으로 진행되었다.



자료: Mohr and Hunscher, 1995, 79

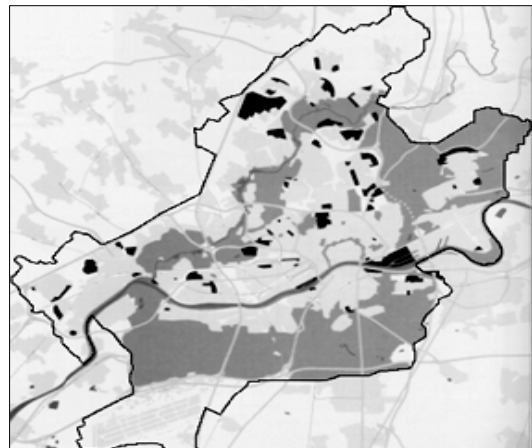
〈그림 5〉 뢰머슈타트 주거단지(1927~28)

우선적으로 프랑크푸르트시 서부에 위치한 니다탈(Niddatal)지역이 적지로 평가되어 이 지역에 대한 그린벨트 설치구상안이 마련되었다. 니다탈지역은 1920~1930년대에 인공운하가 설치되면서 프랑크푸르트시의 휴양지로 알려져 있는 곳이기도 하다.

그러나 3차링의 본격적인 관리계획은 60년이 흐른 1980년대 말에서야 등장했다는 점에서 1, 2차링과 시기적 차이를 보인다.

제3차 그린벨트 링 내부지역은 북부지역을 위

주로 농경업이 주류를 이루고 있으며, 이곳을 제외한 지역에는 약 100여 개의 농경업지대가 있을 뿐 대다수 숲과 공원 등으로 구성되어 있다. 1991년 11월 4일 프랑크푸르트 시의회는 녹지관리정책의 전환점으로 평가되는 '그린벨트헌법'(Grün Gürtel-Verfassung)을 만장일치로 결정하였다. 동헌법은 크게 그린벨트헌장, 공법상 그린벨트의 보장, 대상지계획, 그린벨트계획의 4개 부문으로 구성되어 있는데, 향후 그린벨트 관리이념을 천명한 정책기조로 평가된다(Stiftenreihe Lebendige Stadt, 2003: 133~137).



자료: Mohr and Hunscher, 1995: 120

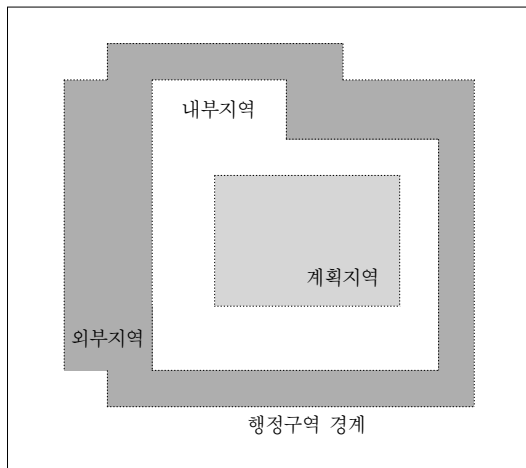
〈그림 6〉 3차링과 주변지역의 신개발지

Ⅲ. 외부지역내 개발행위의 제한

1. 독일 외부지역의 개념

독일에서는 별도의 구역지정이 이루어지지 않은 채로 도시 및 취락 간의 연담화를 방지하고, 미개발지를 보호할 목적으로 개발을 제한하는 일련의 '띠'라는 의미로 그린벨트라는 용어가 일부 사용되며, 그린벨트에 해당하는 제도권 내의 전문개념은 별

도로 존재하지 않는다. 다만 도시지리학 분야에서 대도시 주변을 둘러싼 녹지를 지칭하는 용어로 사용되고 있고, 영어의 그린벨트를 독일어로 표현할 경우, 'Grün Gürtel'(그린 귀르텔: Greenbelt에 해당하는 독일어)이 사용되는 경우도 있다.



〈그림 7〉 독일 행정구역내 지역 구분

실제로 독일의 건설법전에 의하면 행정구역은 개발행위 및 규제와 관련되어 3가지 지역으로 구분된다. 첫째는 개발행위를 하기 전에 지구단위계획(Bebauungsplan)을 수립하는 계획지역(Planbereich), 둘째는 지구단위계획을 수립하지 않아도 건축 및 개발이 가능한 내부지역(Innenbereich) 그리고 마지막으로 계획지역과 내부지역을 제외한 나머지 지역은 외부지역(Außenbereich)이다.¹¹⁾

지역지구 지정상의 관점에서 보면 외부지역은 특별히 따로 지정하는 것이 아니라 행정구역 내에

서 계획지역, 내부지역을 지정한 나머지 토지를 의미한다. 그러나 외부지역의 성능상의 기능은 첫째, 도시의 무질서한 확산을 방지하고, 둘째, 대도시 및 외곽의 취락 간 연담화를 방지하며, 셋째, 도 시민에게 충분한 휴식처를 제공한다는 차원에서 우리나라 개발제한구역의 지정목적과 상당히 유사하다. 또한 그 형태가 환형이고, 지리적으로도 도시의 외곽부분에 입지한다는 차원에서 지정방식의 차이를 제외하고 형태 및 기능이 동일하다.

2. 외부지역의 법적 근거

연방 및 주 자연보호법(Bundes und Landes-naturschutzgesetz)에 따라 자연환경보호구역으로 지정된 지역의 경우, 연방 도시계획법인 건설법전이 구분하는 외부지역에 포함된다.¹²⁾ 이때 해당 지역내 개발행위는 건설법전의 외부지역 관련 규정에 따라 개발허가과정을 통해 엄격히 억제된다. 외부지역은 일반적으로 시가화되지 않은 숲, 초지 등의 녹지로 구성되어 시 외곽부에 위치하게 되지만, 반드시 그런 것은 아니다. 왜냐하면 '내부지역내 외부지역'(Außenbereich im Innenbereich)으로 불리는 외부지역이 존재하기 때문이다.¹³⁾ 그린벨트에 해당하는 시 외곽부의 외부지역은 이와 달리 '고전적 의미의 외부지역'으로 불린다(Schmidt and Eichstaedt, 1998: 244).

한국의 개발제한구역에 상응하는 독일의 그린벨트지역은 바로 고전적 의미의 외부지역이므로 이곳에서의 개발행위를 규정하는 건설법전의 규

11) 독일의 외부지역은 별도의 지정절차 없이 계획지역과 내부지역이 아닌 행정구역상의 모든 지역이다. 이와 같이 간접지정방식을 활용하는 독일의 외부지역 지정방식은 '배타적 또는 부정적 지정방식'(Negative Abgrenzung)이라고 한다.

12) 외부지역이 자연환경보호구역만을 포함하는 것은 아니며 여기에는 기타 보호구역이나 지자체가 특별히 개발을 유보하기로 결정한 지역도 포함될 수 있다. 경우에 따라서는 보호구역으로 지정되지 않은 녹지로 구성될 수 있다.

13) 내부지역 내에 존재하는 외부지역(Außenbereich im Innenbereich)에 대한 또 다른 호칭으로서 '외부지역섬'(Außenbreichsinseln)이라는 표현도 있는데, 이는 연방행정법원의 판결(BVerwGE 41, 227)에서 등장한 이후 일부 건설법 전문서적에서 사용되고 있다.

정을 살펴보기로 한다.

외부지역내 주거용건물에 대한 제한은 1876년 제정된 프로이센 주거단지법이 개정(1904년)되면 서부터 시작되었다. 당시의 개발허가는 충분한 기반시설 설치 시 주어졌는데, 오늘날에 비해 극히 단순한 규제에 불과했다. 하지만 주택의 건설로 인근 토지이용에 장애가 발생할 경우, 개발지 인근 주민들의 요구에 따라 개발허가가 취소될 수 있었다(Ehebrecht and Eva, 1997: 5).

또한 히틀러의 독일 제3제국 시절인 1936년에 제정된 건축규제법은 제3제국 전체지역을 대상으로 무질서한 건축행위를 통일적으로 규제하면서 외부지역내 개발행위를 엄격히 규제했다. 동법은 1960년 연방건설법으로 대체되었기에 오늘날의 연방법인 건설법전(Baugesetzbuch)의 모범으로 알려져 있다.

3. 외부지역내 개발행위 규제

1) 외부지역내 행위의 유형

오늘날 외부지역내 취락지의 개발행위에 대한 규제는 건설법전 35조를 기반으로 이루어지고 있다. 근본목적은 외부지역 내에서의 개발행위를 근본적으로 금지시키는 데 있다.

이러한 기본원칙을 준수하기 위해 개발행위는 특전적 개발행위(Privilegierte Vorhaben)와 비특전적 개발행위(Nicht-privilegierte Vorhaben)로 구분되며, 비특전적 개발행위는 다시 기타 개발행위(Sonstige Vorhaben)와 선취적 배려 개발행위(Begünstigte Vorhaben)로 구분된다.

① 특전적 개발행위

② 비특전적 개발행위

기타 개발행위
선취적 배려 개발행위

특전적 개발행위란 특성상 외부지역에 위치할 수밖에 없고 그 때문에 특전적으로 허가되어야 하는 7가지 유형의 개발행위를 의미한다. 반면 기타 개발행위는 근본적으로 건축금지원칙이 적용되는 개발행위로서 엄격한 허가요건을 만족하는 경우에 한해 허가권을 부여받을 수 있는 행위를 말한다.

한편 비특전적 개발행위 중 건설법전에서 유보하고 있는 예외규정을 적용할 경우 이에 부합되는 개발행위가 있는데, 이는 선취적 배려 개발행위로 분류되어 건설법전 35조 4항의 규정에 따라 기타 개발행위 시보다 완화된 허가기준을 적용한다. 이와 같이 선취적 배려 개발행위는 기타 개발행위보다 완화된 허가요건을, 그리고 특전적 개발행위보다는 강화된 허가요건을 만족시켜야 한다. 따라서 선취적 배려 개발행위에 가해지는 건축자유제한의 정도는 특전적 개발행위보다는 강하지만, 기타 개발행위보다는 느슨하다. 특별행정법 분야에서 선취적 배려 개발행위는 통상 부분특전적 개발행위로 불린다.

건설법전에 따라 진행되는 개발행위의 허가과정은 통상 주 건축법에 따라 시행되는 건축허가과정과 동시에 진행되지만, 이에 앞서 진행될 수도 있다.¹⁴⁾ 외부지역 내에서 발생하는 3종의 개발행위는 건설법전 36조 1항 1목의 규정에 따라 개발행위 허가과정을 거쳐야 한다. 이때 건축허가 관청으로 하여금 필요시 기초자치단체의 동

14) 이 경우 개발행위허가(Bebauungsgenehmigung)는 사전허가(Vorbescheid)로 불린다. 토지소유자는 건축허가신청 이전에 개발행위허가 여부를 사전질의하여 개발행위허가를 취득해 놓을 수도 있다. 사전에 개발행위허가를 취득한 경우 건축허가과정에서 받아야 할 개발행위허가는 생략될 수 있다.

의를 구하게 함으로써 기초자치단체의 계획고권(Planungshoheit)을 보호하고 있다. 16개 연방주는 독자적인 법률을 제정하여 기타 개발행위와 선취적 배려 개발행위에 대해 상급관청의 인가를 요하는 경우를 세부적으로 정할 수 있다.¹⁵⁾

2) 외부지역 내의 개발행위 시 기본 준수사항

건설법전 35조 5항 1목에서는 동조 1항에서 4항의 규정에 따라 허가를 득할 수 있는 외부지역 내 개발행위가 기본적으로 준수해야 하는 원칙을 규정하고 있다. 동 원칙은 지속가능한 도시개발의 이념을 내포하고 있다. 즉 외부지역내 개발행위 시 토지자원을 절약하고 토지의 불투수화 정도를 최소한도로 줄이면서 외부지역을 보호토록 규정하고 있다. 동 규정에 따라 외부지역 내에서 개발행위를 시행하는 자는 가능한 한 최소한의 개발규모로 토지자원을 절약해야 하고 아울러 토지의 불투수화 정도를 낮추는 의무를 져야 한다.

특히 동법 35조 1항 2-6목에 해당되는 특전적 개발행위의 시행자는 장래 허용용도를 포기하게 되는 경우 토지를 개발행위 이전상태로 복구시켜겠다는 의무이행 서약서를 제출해야 한다. 또한 동법 35조 1항 2-6목에 따라 이루어지는 용도변경 시에도 복구의무를 져야 한다. 이에 반해 동법 35조 1항 1목에 해당하는 농경 및 임업과 관련된 특전적 개발행위와 동법 35조 2항에 따른 기타 개발행위의 경우, 그 시행자는 이상의 복구의무를 지

지 않는다. 의무이행 서약서의 실행은 주법에 따라 작성되는 건축 부대의무서¹⁶⁾ 내의 기제를 통해서나 기타 다른 방식(토지대장 등재)으로 보장되어야 한다.

외부지역내 선취적 배려 개발행위의 경우, 개발행위의 종료 후 허가된 내용과 다르게 사용되는 경우가 발생하곤 한다. 이러한 불법적 용도변경이나 시설물의 변경을 막기 위해 건축허가관청은 토지소유주로 하여금 개발행위의 종료 이후 예정된 방식으로 건축물이나 기타 시설물을 사용하겠다는 내용을 보장시켜야 한다.

3) 특전적 개발행위(Privilegierte Vorhaben)

특전적 개발행위 조항은 외부지역 내에서 생업에 종사하는 주민들의 생활을 보장하기 위해 존재한다. 생업(농업, 임업, 수산업, 축산업 등)에 필요한 건축물 및 공작물은 공익요소에 반하지 않고 기초하부시설의 설치가 적당히 보장된 경우에 한해 특전적으로 허가된다. 그러나 특전적 개발행위가 추가적 규제 없이 다양한 모습으로 진행되게 된다면 외부지역내 취락지는 난개발(Streubebauung)로 점철될 것이다. 이에 따라 건설법전은 특전적 개발행위에 해당하는 7가지 개발행위의 유형을 단정적으로 나열하여 대상을 명확히 규정하고 있다(부록의 건설법전 35조 1항의 1-7목 참조).

특전적 개발행위의 허가 시 적용기준은 비특전적 개발행위보다 느슨하게 적용된다(예를 들면

15) 건설법전 36조 1항 4목(번역문 참조)

16) 건축 부대의무는 연방행정절차법(Bundesverwaltungsverfahrensgesetz) 36조 2항에 따라 행정법적 효력을 지니게 되며 부대의무가 충족되는 경우 부대의무서(Baulastverzeichnis)에서 삭제된다. 상황에 따라 건축주는 인접 토지의 협조를 통해서만 건축법상의 규정을 준수할 수 있는 경우가 발생한다(예를 들면 기반시설 설치나 대지내 측면공지 등). 이를 위해 주 건축법(Landesbauordnung)은 건축 부대의무(Baulast)라는 제도적 수단을 갖추고 있다. 토지소유주는 건축감독관청(Bauaufsichtsbehörde)을 상대로 자신의 토지상에서 특정조치(Tun: 예를 들면 주차장을 설치하는 행위)를 행하거나, 용인(Dulden: 예를 들면 자신의 토지에 보행통로를 만드는 것에 대한 양해) 또는 포기(Unterlassen)하겠다는 의무를 질 수 있다. 이러한 건축 부대의무는 토지소유자가 변경되는 경우에도 유지된다(Schmidt and Eichstaedt, 1998: 256; Pieper, 2002: 58).

기반시설 설치여부¹⁷⁾). 개발행위와 공익요소 간의 상충여부에 있어서 그러하다. 특전적 개발행위의 경우 공익요소의 준수여부 평가 시 이에 대한 단순한 침해가 발생하여도 이를 무시할 수 있다.

특전적 개발행위에 해당하는 개발행위의 형태는 극히 제한되어 있지만, 허가요건을 갖추는 경우 일반적으로 허가된다(극히 예외적인 경우에만 불허). 또한 이는 계획지역(Planbereich)과 내부지역내 개발행위보다도 용이한 허가과정을 거치기 때문에 외부지역내 농업, 임업, 수산업, 축산업 종사자의 불편 해소에 기여하고 있다.

지난 1997년 12월 31일까지 건설법전(35조 1항 2, 3목)에서는 주거용으로서 농업에 기여하는 개발행위와 농부들의 숙소에 관여하는 개발행위를 특전적 개발행위로 규정하여 이를 위한 개발행위가 가능했다. 그러나 동 규정은 1998년 공포된 『건설 및 공간계획법(BauROG)』의 제정 이후 삭제되어 농촌 취락의 개발을 이전보다 제한하게 되었다. 연방 및 주 행정법원은 특전적 개발행위의 허가과 관련된 일련의 판례를 통해서 외부지역 내에서 건축 가능한 주택관련 시설물의 유형을 세부적으로 규정하게 되었는데, 이를 통해 특전적 개발행위의 내용적 범위가 구체적으로 정해지게 되었다.(Schmidt and Eichstaedt, 1998: 246).

- ① 1가주 2주택에 해당되는 양봉업에 필요한 주거건물
- ② 농업을 통한 부업에 사용되는 농부의 가옥
- ③ 애완용 사슴이나 노루를 양육하는 행위와 이를 위한 울타리시설

④ 신청인이 이미 인근지역에 마구간 시설을 가지고 있는 경우라 할지라도 외부지역내 주택을 포함한 마구간시설

⑤ 조원업을 위한 은퇴자의 주택

⑥ 직업적 어류양식업을 위한 소규모 연못시설과 이에 필요한 주택

⑦ 건조용 헛간으로 인가된 건물의 지붕층은 바닥을 세라믹판으로 마감하고, 나무로 마감된 지붕 구조물을 설치하고, 전기단자와 전기연결시설을 갖추고, 난방장치가 마련된 샤워 및 화장실을 설치할 경우 지붕층 개축

4) 기타 개발행위(Sonstige Vorhaben)

비특전적 개발행위에 해당하는 기타 개발행위에는 원칙적으로 건축금지원칙이 적용된다. 그러나 건설법전 35조 2항의 규정에 따라 35조 3항이 나열하고 있는 공익요소와 기타 공익¹⁸⁾에 위배되지 않고, 기초 하부시설의 설치가 보장되어 있으면 개발평가 후 극히 제한적으로 도시계획적 개발허가(Bebauungsgenehmigung)를 받을 수 있다. 여기서 동법 35조 2항의 “...경우에는 개별적으로 허가를 득할 수 있다.”는 가능규정이 법적으로 개발행위자에게 개발허가에 대한 청구권을 부여하기 때문에 개발행위자는 법이 정하는 테두리 내에서 제한된 건축자유를 행사할 수 있으며, 필요시 의무이행 청구소송을 통해 거부된 개발행위허가를 되찾을 수 있다.

기타 개발행위의 허가기준은 특전적 개발행위와 비교해 볼 때 매우 엄격하게 규정되어 있음을

17) 비특전적 개발행위에 대해 ‘기반시설의 설치’를 허가요건으로 하는 것과 달리, 특전적 개발행위의 경우에는 ‘적당한 기반시설의 설치’(ausreichende Erschließung)를 허가요건으로 하고 있다. 이때 등장하는 ‘적당한’(ausreichend)이라는 수식어로 인해 비특전적 개발행위의 허가요건(35조 1항)은 기타 개발행위(35조 2항), 계획지역내 개발행위(30조), 내부지역내 개발행위(34조)보다 약화된다. 실제 적당한 기반시설의 설치여부는 허가관청의 재량권(Ermessen)을 통해 결정된다.

18) 동법 35조 3항은 공익요소를 단정적으로 규정하지 않기 때문에, 판례 등에 기인한 기타 공익요소도 추가적으로 적용된다(Schwerner, 2001, Rdnr. 337 S. 97). 따라서 특례적 개발행위보다 강화된 허가요건을 만족해야 한다.

알 수 있다. 공익요소에 대한 평가 시, 특전적 개발행위에 대해서는 단순히 공익요소 대치여부가 평가되지만, 기타 개발행위에 대해서는 동법 35조 3항에 따라 구체적이고 다양하게 평가된다.

한편 공간계획(연방 공간계획과 주 공간계획)이 추구하는 목적에 부합된 기타 개발행위의 허가 시 동법 35조 3항이 정하는 공익요소들은 허가기준으로 작용하지 않는다. 그러나 토지이용계획(Flächennutzungsplan)상의 규제내용과 공간계획(Raumordnung)의 목적에 적합한 개발행위를 위해 별도의 부지가 선정되어 있는 경우, 사전 선

정된 곳을 제외한 다른 곳에서 개발행위를 시행할 경우 공익에 대치되는 것으로 파악되므로 이 경우 개발행위는 엄격히 규제된다.

5) 선취적 배려 개발행위(Begünstigte Vorhaben)

비특전적 개발행위 내의 선취적 배려 개발행위는 외부지역 내에 존재하는 기존 건축시설물에서 발생하는 개발행위를 주요 대상으로 한다.¹⁹⁾ 이러한 개발행위는 기타 개발행위의 허가기준이 예외적으로 완화 적용된다는 점에서 기타 개발행위와 구분된다. 그러나 외부지역의 보호라는 입법의

〈표 2〉 외부지역내 개발행위의 유형별 특성

	특전적 개발행위 (Privilegierte Vorhaben)	비특전적 개발행위 (Nicht-privilegierte Vorhaben)	
		선취적 배려 개발행위 (부분특전적 개발행위) (Begünstigte Vorhaben)	기타 개발행위 (Sonstige Vorhaben)
개발행위 허가를 위한 전제조건	1. 개발행위에 해당할 것 (건설법전 29조 1항) 2. 특전적 개발행위에 해당할 것 (건설법전 35조 1항 Nr. 1-7) 3. 간이 지구상세계획의 준수 4. 공익에 대치되지 않을 것 5. 기반시설의 적당한 보장	1. 개발행위에 해당할 것 (건설법전 29조 1항) 2. 선취적 배려 개발행위에 해당 (건설법전 35조 4항) 3. 간이 지구상세계획의 준수 4. 공익요소의 미침해 5. 기반시설의 보장	1. 개발행위에 해당할 것 (건설법전 29조 1항) 2. 특전적 개발행위에 미해당 (건설법전 35조 1항 Nr.1-7) 3. 간이 지구상세계획의 준수 4. 공익요소의 미침해 5. 기반시설의 보장
특징	공익과 사익 간의 형량 (Abwägung)	외부지역 친화성	공익과 사익 간의 형량 미 실시
근거조항	건설법전 35조 1항	건설법전 35조 3항, 4항	건설법전 35조 2항, 3항
개발행위의 허가	1. 특전적으로 건축금지 해제 (건축금지원칙의 특전적 완화) 2. 선취적 배려인 경우에만 불허	1. 예외적으로 건축금지 해제 (건축금지원칙의 예외적 완화) 2. 예외적으로 허가	1. 개별평가 후 건축금지 해제 (건축금지원칙의 철저한 적용) 2. 근본적으로 불허
허가 시 기초자치단체 참여	필요시 개발행위 허가과정 중 기초자치단체의 동의를 요함 (건설법전 36조 1항 1목)	필요시 기초자치단체의 동의(건설법전 36조 1항 1목)와 상급관청의 (주법과 건설법전 36조 1항 4목에 따라) 인가를 요함	필요시 기초자치단체의 동의(건설법전 36조 1항 1목)와 상급관청의 (주법과 건설법전 36조 1항 4목에 따라) 인가를 요함

자료: Schwermer, 2001: 94~99; Pieper, 2002: 93~99)

19) 건설법전 35조 4항 1목 1-6목에서는 선취적 배려 개발행위를 나열하고 있다. 이를 요약하면 다음과 같다(해석 범조문 참조): 1) 농경업에 사용되던 기존 건물의 용도를 변경하는 행위, 2) 적법하게 건축된 주거건물을 동일한 용도로 재축하는 행위, 3) 적법하게 건축된 건축물이 천재지변으로 파괴 시 신속하게 재축하는 행위.(Schwermer, 2001: 103).

도가 존중되어 선취적 배려 개발행위의 근거조항인 건설법전 35조 4항의 법률해석과 적용은 제한적으로 이루어진다. 실제 허가과정에서 빈번하게 등장하는 선취적 배려 개발행위는 다음과 같다.

- ① 농업용으로 사용되던 기존 건물의 용도변경
- ② 적법한 절차에 따라 허가를 득한 후 건축되었던 주거건물을 동일한 용도로 신축
- ③ 적법한 절차를 따라 허가를 득한 후 건축되었던 건물이 비정상적 사건으로 파괴 시 조속한 신축

선취적 배려 개발행위의 허가기준은 기타 개발행위에 적용되는 허가기준을 기초로 구성된다. 그러나 특정 공익요소에 대치되는 경우에도 그렇다고 보지 않는 건설법전 35조 4항의 규정 때문에 기타 개발행위에 비해 완화된 허가기준이 적용되는 것이다. 즉, 기타 개발행위에 적용되는 공익요소 중 '① 토지이용계획과 자연환경보호계획의 규제사항, ② 자연환경의 천연적 특성 침해, ③ 분산된 주거단지 발생, 고착 또는 확대' 라는 공익요소에 반하는 경우에도 개발행위 허가를 부여할 수 있는 것이다.

6) 외부지역조례를 통한 유연화

기초자치단체는 계획지역에 대해 조례로 지구상세계획을 결정하면서 계획구역을 확정하고 이곳에서 발생하게 될 개발행위의 허가요건을 정할 수 있다. 이와 다른 양상을 띠고 있는 내부지역의 경우에도 조례를 제정하여 내부지역의 경계를 설정하고, 내부지역내 개발행위에 대해 건설법전이 정하는 허가요건에 따라 개발행위를 규제할 수 있다. 그러나 외부지역의 경우에는 별도의 구역지정 절차가 생략되어, 기초자치단체의 관할 행정구역 중 계획지역과 내부지역에서 제외되는 지역으로 정해지기 때문에, 비계획적으로 분산되어 존재할

수 있다는 한계를 지니고 있다. 건설법전은 이러한 한계를 극복할 수 있는 별도의 해결책을 마련하고 있지 않다. 다만 전문계획으로 수립되는 자연환경보호계획과 기타 보호구역의 설정이나 상급계획인 토지이용계획을 통해 부분적으로 보완할 수 있을 뿐이다.

한편 건설법전 35조 6항은 필요시 기초자치단체로 하여금 외부지역조례를 제정할 수 있는 권한을 부여하고 있는데, 이때의 조례는 앞에서 살펴본 내부지역이나 계획지역에 수립되는 조례와는 전혀 다른 성격을 지니고 있다. 외부지역조례는 기타 개발행위에 해당하는 외부지역내 기개발지역을 합법화시키는 수단으로서 의미를 지닌다. 기타 개발행위에 속해 엄격한 허가요건을 따라야만 하는 기개발지역을 외부지역조례로 정하게 되면, 여기에 적용되는 일부 공익요소 항목의 적용을 배제시켜주는 효과가 있다. 즉, 외부지역조례는 기타 개발행위를 국지적으로 집단화시켜 선취적 배려 개발행위로 전환시키는 효과가 있어서, 허가요건의 유연화를 특정지역에 적용시키는 수단임을 알 수 있다. 다시 말해 개발행위별로 허가요건을 유연화시키는 것이 아니라, 특정지역을 선정하여 그곳에 위치한 개발행위들의 허가요건을 집단적으로 유연화시키는 수단인 것이다.

이러한 외부지역조례는 기초자치단체 입장에서 '뜨거운 감자'로 알려진 외부지역내(농업의 비중이 높지 않은)의 기존 주거지나 소규모 수공업 및 영업행위의 합법화에 활용된다. 그러나 건설법전 35조 3항이 정하는 모든 공익요소를 배제시키는 것이 아니기에 선취적 배려 개발행위의 경우와 마찬가지로 일부 공익요소만을 고려대상에서 제외시킬 따름이다. 필요시 기초자치단체는 외부지역조례에 개발행위의 허가 시 적용될 허가기준을 별도로 정할 수 있는데, 대상구역의 개발을 기초자

치단체가 추구하는 방향으로 유도할 수 있다.

2004년 7월 20일 이전까지 이상의 외부지역조례는 기초자치단체의 의사에 따라 별도의 전제조건 없이 제정될 수 있었다. 그러나 유럽연합 지침²⁰⁾에 따라 2004년 7월 20일 공포된 「유럽연합 법령 준수를 위한 법」으로 개정된 건설법전에서는 기초자치단체의 외부지역조례 제정권한을 제한할 목적으로 조례 수립 시 고려해야 할 전제조건을 명시하기 시작했다. 이에 따라 외부지역조례는 첫째, 기초자치단체 관할 행정구역의 질서 있는 개발에 부합되고, 둘째, 환경영향평가법 부록 1과 주법에 따라 환경영향평가의 의무시행대상인 개발행위를 허가하는 것이 정당하지 않고, 마지막으로 유럽 조류보호구역과 유럽연합이 중요하게 취급하는 구역을 침해하는 단서가 존재하지 않을 때에만 제정될 수 있다.

또한 외부지역조례의 제정 시 지구상세계화와 토지이용계획을 개정하거나 보완할 때 적용되는 건설법전 13조 2항의 간이 계획수립절차 일부를 따르도록 함으로써, 관련인, 관계기관, 기타 공익수행기관에게 외부지역조례에 대한 이견제시의 기회가 주어져야 한다. 아울러 건설법전 10조 3항의 규정이 새로이 적용됨으로써 기초자치단체는 외부지역조례에 대해서도 건설유도계획과 마찬가지로 이의 제정 사실을 지역 일간지상에 공포해야 한다.

IV. 결론 및 시사점

1. 요약 및 결론

독일 베를린 외부지역의 관리는 한국과는 차별화된 관리시스템을 통해 이루어지고 있다. 외부지

역의 규제가 지방자치단체의 강력한 계획고권에 입각하여 해당도시별로 차별적으로 진행되기 때문이다.

건설법전에 따른 외부지역내 개발행위의 허가제도를 통해 개발행위를 규제하고 있는 독일의 제도 연구를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 독일 프랑크푸르트 외부지역은 지난 19세기 말 20세기 초 산업혁명기를 거치면서 도시의 확산을 방지하기 위한 수단으로 등장하여, 오스트리아와 독일내 도시 및 영국으로 전파되었다. 독일에서 프랑크푸르트만 ‘그린 귀르텔’을 비공식적으로 사용할 뿐, 대부분의 도시에서는 외부지역을 공식용어로 사용하고 있다.

둘째, 외부지역으로 명명되는 녹지대는 자연환경의 보호와 유지를 목적으로 하며, 녹지내 각종 개발행위의 제한은 별도의 개발행위 허가과정을 통해 이루어진다. 각종 개발행위에 허가권을 부여하는 과정을 통해 상위계획과 건설유도계획 그리고 전문계획에서 정하는 규제사항의 검토가 이루어짐으로서 해당지역 내의 건축행위가 강력히 통제된다.

셋째, 외부지역내 건축행위의 규제는 근본적으로 건설법전이 정하는 외부지역내 개발행위의 규제를 통해 진행된다. 외부지역내 개발행위는 크게 특전적, 비특전적 개발행위로 나뉘며, 비특전적 개발행위는 기타 개발행위와 선취적 배려 개발행위로 구분되어 차별적으로 규제되고 있다.

넷째, 특전적 개발행위의 경우 이에 해당하는 개발행위를 단정적으로 규정하면서, 관련 개발행위(현지에서 생업에 종사하는 주민을 위한 시설)에 대해 특전적으로 건축금지원칙을 해제하여 개발행위에 대한 허가를 부여한다. 이는 그린벨트지

20) 이는 ‘Plan-UP-Richtlinie’(유럽연합 지침 2001/42/EG)와 ‘Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie’(유럽연합 지침 2003/35/EG)을 말한다.

역내 농업, 임업, 수산업, 축산업 종사자의 불편해소에 기여하고 있다.

다섯째, 비특전적 개발행위 중 기타 개발행위에는 원칙적으로 건축금지원칙이 강력히 적용되지만, 법이 정하는 전제조건을 갖춘 경우 제한적으로 허가를 득할 수 있으며, 개발행위자는 필요시 의무이행 청구소송을 통해 반려된 개발행위허가를 득할 수 있다. 또한 비특전적 개발행위 중 선취적 배려 개발행위에는 기타 개발행위에 적용되는 허가기준이 완화 적용되지만, 이에 해당하는 개발행위의 유형이 법률로 명시되어 있기에 적용의 폭이 넓은 것은 아니다. 기초자치단체는 외부지역조례를 제정하여 외부지역내 기개발지역을 합법화시킬 수 있다. 특정지역을 외부지역 조례로 정하게 되면 선취적 배려 개발행위의 적용대상을 국지적으로 집산화시키는 효과를 가져올 수 있다.

독일 베를린 외부지역의 개발행위 규제 사례에서 볼 수 있듯이 우리나라의 개발제한구역에 대하여 단순한 구역지정을 통해 일률적으로 개발행위를 금지시키는 것 이외에도 자연환경보호계획과 같은 전문계획을 통해 보완될 수 있을 것으로 판단된다.

또한 성격상 개발제한구역에만 입지할 수 있는 농업, 어업, 축산업, 낙농업 등의 조업행위와 기타의 개발행위를 사안별로 구분하여 통제할 수 있는 계획시스템이 마련될 경우 효율적인 개발행위의 규제가 가능하여 개발제한구역내 주민의 불편을 최소화할 수 있을 것이다.

참고문헌

- Albers, Gerd, 1996, *Stadtplanung, eine praxisorientierte Einführung*, 2. Aufl., Darmstadt.
 ———, 1997, *Zur Entwicklung der Stadtplanung in Europa, Begegnungen, Einflüsse, Verflechtungen*, Braunschweig/Wiesbaden.

- Arminius, 1874, *Die Großstädte in ihrer Wohnungsnot und die Grundlagen einer durchgreifendenn Abhilfe*, Leipzig.
 Durth, Werne, 1991, "Zwischen Grün Gürtel und Stadtkante", in Martin Wentz(ed.), *Stadtplanung in Frankfurt*, Frankfurt am Main/New York.
 Ehebrect-Stüer, Eva-Maria, 1997, *Außenbereichs-bebauung, Entwicklung und geltendes Recht*, Münster.
 Frankfurt Press, 1989, *Brockhaus Enzyklopädie*, 9(19).
 Kirsten, Thomas, 1996, "Freiflächenentwicklung in der Stadtentwicklungsplanung", in Martin Wentz(ed.), *Stadtentwicklung*, Frankfurt am Main/New York.
 Königs, Tom and Lieser, Peter, 1992, "Grün Gürtel Frankfurt zwischen Latten und Teewurzellöwen", in Martin Wentz(ed.), *Planungskulturen*, Frankfurt am Main/New York.
 Lieser, Peter, 1996, Grün Gürtel. "Neue Strategie oder letztes Gefecht für Natur in der Stadt", in Martin Wentz(ed.), *Stadtentwicklung*, Frankfurt am Main/New York.
 Mohr, Christoph and Hunscher, Martin, 1995, *Wohnen in Frankfurt am Main*, Frankfurt am Main/NY.
 Nicolai, Bernd, 1999, "Urban Planning and Berlin's 'Green Lungs'", in Streidt and Feierabend(ed.), *Prussia, Art and Architecture*, Oldenburg.
 Pieper, Hans-Gerd, 2002, *Öffentliches Baurecht*, Münster.
 Schmidt-Eichstaedt, Gerd, 1998, *Städtebaurecht, Einführung und Handbuch(3)*, Stuttgart.
 Schwermer, Rolf-Oliver, 2001, *Öffentliches Baurecht (3)*, Münster.
 Statisches Bundesamt, 2000, *Amtliche Schlüsselnummern und Bevölkerungsdaten der Gemeinden und Verwaltungsbezirke in der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden.
 Stiftenreihe Lebendige Stadt, 2003, *Grün Gürtel Frankfurt*, Frankfurt am Main.

원 고 접 수 일 : 2011년 9월 5일
 1차심사완료일 : 2011년 11월 1일
 최종원고채택일 : 2011년 11월 3일

<부록> 건설법전 35, 36조 전문해석(2004. 7)

§35 외부지역내 개발행위(Bauen im Außenbereich)

1. 외부지역내 개발행위는 공익에 대치되지 않고, 기초하부시설의 설치가 적당히 보장되어 있으면 다음 각목에 해당하는 경우에 한해 허용된다.

- ① 개발행위가 농업 및 임업에 기여하며, 조업 영역내 일부지역을 대상으로 하는 경우
- ② 개발행위가 조원업(Gartenbau)에 기여하는 경우
- ③ 개발행위가 전기, 가스, 통신, 난방, 급수 및 쓰레기처리를 담당하는 공공 공급처리시설을 위한 경우나 지역특화업종(ortsgebaundener gewerblicher Betrieb)에 기여하는 경우
- ④ 개발행위에 요구되는 특수한 주변여건, 그것이 주변환경에 끼치는 악영향 또는 그것의 특수한 목적 때문에 개발행위가 단지 외부 지역에서만 가능한 경우
- ⑤ 풍력에너지나 수력에너지의 연구, 개발 또는 사용에 기여하는 경우
- ⑥ (신설) 개발행위가 동조 동항 Nr. 1, 2가 정하는 조업과정과 동조 동항 Nr. 4가 정하는 조업과정(즉, 축산업) 중 발생하는 유기물(Biomasse)의 처리를 통한 에너지활용에 기여하는 경우 그리고 개발행위가 다음 a)~d)에 해당되는 시설을 공공의 공급처리시설망으로 연결시키는 데 필요한 경우
 - a) 개발행위가 공간적·기능적으로 상기 조업행위와 연관되어 있는 경우
 - b) 유기물이 전적으로 상기 조업이 이루어지는 곳에서 배출되거나, 전적으로 동조 동항 Nr. 1, 2, 4(Nr. 4의 경우 축산업만 해당)에 해당하는 주변의 조업지에서 배출되는 경우

c) 농장이나 조업지마다 단 한 개의 유기물 처리시설이 설치되는 경우

d) 유기물 처리시설의 전력생산능력이 0.5MW를 초과하지 않는 경우

⑦ 원자핵 에너지의 연구, 개발 또는 사용이 평화적 목적이나 방사능 폐기물의 처리에 기여하는 경우

2. 기타 개발행위(Sonstige Vorhaben)의 실행과 차후 이용으로 공익요소에 침해(Beeinträchtigung)가 발생하지 않고 기초하부시설의 설치가 보장되는 경우에는 개별적으로 허가를 득할 수 있다.

3. 공익(Öffentliche Belange)의 침해(Beeinträchtigung)는 개발행위가 특히 다음 중 하나에 해당할 때 발생한다.

- ① 개발행위가 토지이용계획(Flächennutzungsplan)의 내용에 반하는 경우
- ② 개발행위가 자연환경계획(Landschaftsplan)이나 수질보호법, 쓰레기처리법, 소음규제법에 따른 기타 전문계획에 반하는 경우
- ③ 개발행위가 환경에 위대한 영향을 유발시킬 수 있거나 위대한 환경에 처하게 되는 경우
- ④ 개발행위가 도로나 기타 교통시설, 공급·처리시설, 안전과 공중보건 또는 기타 과업을 위해 비경제적 비용을 유발시키는 경우
- ⑤ 개발행위가 자연보호와 자연환경관리, 토양보호, 문화재보호, 자연환경의 원시적 상태와 그것의 재생능력에 피해를 주거나 국지적 경관이나 자연경관을 저해하는 경우
- ⑥ 개발행위가 농업구조 개선조치를 저해하거나 물순환을 방해하는 경우
- ⑦ 개발행위가 난개발(Splittersiedlung)을 조장, 고착 또는 확대시킬 우려가 있는 경우
- ⑧ (신설) 개발행위가 전파송출시설과 레이더

시설의 기능장애를 유발하는 경우 공간계획상 중요성을 띤 개발행위는 공간계획의 목적에 위배되어서는 안 된다; 동조 1항이 정한 공간계획상 중요성을 띤 개발행위를 표현함에 있어 공익요소가 공간계획의 목적(Ziel)으로서 형량(Abwägung)되어 있는 경우, 개발행위는 공익요소에 대치되지 않는다. 만약 동조 1항 Nr. 2~6이 정하는 개발행위를 위해 토지이용계획상의 내용이나 공간계획상의 목적이 타지에서 동 개발행위를 할 수 있도록 사전 지정한 경우, 동조 1항 Nr. 2~6이 정하는 개발행위는 공익에 대치된다.

4. 다음에서 정하는 기타 개발행위(동조 2항의 기타 개발행위)가 동조 3항이 의미하는 외부지역 친화성을 띠고 있다면, 개발행위가 토지이용계획이나 자연환경계획에 위배된다거나, 자연환경 본연의 특성에 침해를 가하거나, 산발적 주거지(Splittersiedlung)를 발생·고착·확대시킬 우려가 있다는 규정은 적용되지 않는다.

- ① 다음 a~g의 조건에 해당되며, 동조 1항 Nr. 1이 의미하는 건물의 기존 용도를 변경하는 행위
- a) 보존할 가치가 있는 건자재의 보전목적에 적합한 사용을 유도하는 경우
 - b) 건물의 외관이 근본적으로 유지되는 경우
 - c) 기존 용도를 포기한 지 7년이 경과되지 않은 경우
 - d) (신설) 건물을 적법하게 건축한 지 7년이 경과된 경우
 - e) 농업 및 임업용 가옥과 공간·기능적으로 연관된 건물을 설치하는 경우
 - f) 동조 1항 Nr. 1에 따라 허가된 기존 주택에 주거용 공간을 추가로 설치할 경우, 농가당 최대 3호의 주택을 건설하는 경우

g) 신규건축행위가 동조 1항 Nr. 1이 정하는 농업 및 임업행위에 필요하다 할지라도, 기존 용도를 포기하는 것에 대한 급부로 신규건축행위를 하지 않겠다는 의무를 지는 경우

② 다음 a~d의 4가지 조건을 모두 만족하고, 동일한 장소에서 동종의 주거용 건물을 신축하는 경우

- a) 기존 건물이 적법하게 건축된 경우
- b) 기존 건물에 하자가 발생한 경우
- c) 건물소유자가 기존 건물을 장기간 사용하지 않은 경우
- d) 주변 정황상 신축되는 건물을 기존 소유자나 소유자 가족만이 사용하게 될 것이라는 추측이 정당한 경우, 피상속인이 장기간 자가사용했던 기존 건물을 상속인이 상속절차를 통해 상속받은 경우에 주변 정황상 신축되는 건물을 기존 소유자나 소유자 가족만이 사용하게 될 것이라는 추측은 정당화된다.

③ 적법하게 건축된 건물이 화재, 자연재앙 또는 기타 비정상적 사건으로 파괴된 후, 동일한 장소에서 동종의 건물을 즉시 신축하는 경우

④ 인문환경(Kulturlandschaft)의 경관을 특징 짓고, 보존가치가 뛰어난 건물을 변경하거나 그것의 용도를 변경할 때 또는 건물의 변경이나 용도변경을 하지 않은 때라 하더라도, 개발행위가 건물의 목적에 적합한 사용을 유도하고, 경관가치를 유지시키는 경우

⑤ 아래 a~c의 조건 모두를 만족시키며, 주거용 건물을 최대 2호의 주택으로 확충하는 경우

- a) 건물이 적법하게 건축된 경우
- b) 기존 건물과의 관계와 주택수요를 감안했을 때 건물의 확충이 적합한 경우

- c) 추가로 주택을 건설함에 있어서 주변 정황상 신축되는 건물을 기존 소유자나 소유자 가족만이 사용하게 될 것이라는 추측이 정당한 경우
- ⑥ 기존 건물과 조업행위 간의 관계를 고려할 때 확측이 적합하고, 합법적으로 건축된 농업 및 임업용 건물을 확측하는 경우 동조 동항 첫 번째 문장의 Nr. 2와 3의 경우, 철거되었거나 파괴된 건물에 비해 신축건물을 경미하게 확측하는 것과 이전 건물의 위치를 약간 벗어나는 것은 허용된다.
5. ① 동조 1~4항에 따라 허용되는 개발행위는 토지를 절약하고, 토지의 불투수화 정도를 최소한도로 줄이고, 외부지역을 보호하도록 실행되어야 한다. ② (신설) 동조 1항 Nr. 2~6에 해당하는 개발행위에 대해서는 추가적인 허가요건으로서 허용용도를 포기하게 되는 경우, 개발행위 이전 원상태로 복구시키고 토지의 불투수화된 부분을 제거하겠다는 의무이행 서약서가 제출되어야 한다. 동조 1항 Nr. 2~6에 따라 허용되는 용도변경 시 이전상태로의 복구의무를 저야 하며, 동조 1항 Nr. 1이나 동조 2항에 따라 허용되는 용도변경 시 이러한 복구의무는 생략된다. 건축허가 관청은 주법에 따라 예정된 건축 부대의무(Baulast)를 통해서나 다른 방식으로 동항 두 번째 문장에서 뜻하는 의무의 이행 및 동조 4항 첫 번째 문장 Nr. 1 알파벳 g의 내용을 보장시켜야 한다. 또한 건축허가 관청은 동조 4항 첫 번째 문장에 해당하는 경우에 건축시설 및 기타시설을 개발행위를 실행한 이후 예정된 방식으로만 사용되도록 보장해야 한다.
6. 게마인데는 농업이 중요한 비중을 차지하지 않고, 주택이 일정한 비중을 차지하고 있는 외부지역 내의 기개발지역을 대상으로, 주거목적에 기여하는 (동조 2항이 뜻하는 기타)개발행위가 농업지와 임업지에 대한 토지이용계획의 규제 사항에 대치된다거나 난개발된 분산적 주거단지(Splittersiedlung)를 발생·심화시킬 우려가 있다는 규정에 대치되지 않는다고 조례(외부지역조례)로 정할 수 있다. 조례는 소규모 수공업과 영업에 기여하는 개발행위까지 포함할 수 있다. 조례는 허가기준이 되는 세부내용을 추가적으로 정할 수 있다. (신설) 조례의 수립을 위한 전제조건은, ① 조례가 질서 있는 도시계획적 개발에 부합되며, ② 환경영향평가법(UVPG) 부록 1과 주법에 따라 환경영향평가를 의무적으로 시행해야 하는 개발행위를 허가하는 것이 정당하지 않고, ③ 동법 1조 6항 Nr. 7 알파벳 b가 정하고 있는 보호재²¹⁾에 침해를 유발한다는 단서가 존재하지 않아야 한다. 동법 13조 2항 Nr. 2와 3이 정하는 일반과 행정관청의 참여에 대한 규정들은 조례의 제정시 적용된다. 동법 10조 3항도 동일하게 적용된다.
- §36 게마인데의 상급행정관청의 참여(Beteiligung der Gemeinde und der höheren Verwaltungsbehörde)
1. ① 건축허가관청은 게마인데의 동의(Einvernehmen)를 구한 후 동법 31, 33~35조에 따른 개발행위의 허가여부를 결정한다. ② 건축허가 과정이 아닌 기타과정을 통해 동법 31, 33~35조에 따른 개발행위의 허가여부를 결정하는 경우에도 게마인데의 동의를 요한다; 동 규정은

21) 여기서 보호재란 연방자연보호법(BNatSchG)이 뜻하는 유럽 조류보호구역(Europäische Vogelschutzgebiete)과 유럽연합이 중요하게 취급하는 구역(Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung)을 뜻한다.

동법 29조 1항이 정하는 용도의 개발행위 즉 광산감리(Bergaufsicht)를 받아야 하는 개발행위에는 적용되지 않는다. ③ 개별주는 동법 30조 1항이 정하는 완전상세계획이 수립된 지역내 개발행위의 허가와 관련하여, 게마인테로 하여금 개발행위가 실행되기 이전에 동법 14, 15조가 정하는 건설유도계획의 보장조치에 대해 결정할 수 있음을 보장할 수 있다. ④ 주정부는 동법 35조 2, 4항에 해당하는 개발행위 시 상급행정기관의 인가(Zustimmung)를 항상 받아야 하는지 또는 특정 경우에만 받아야 하는지의 여부를 법률로 정할 수 있다.

2. ① 게마인테의 동의와 상급행정관청의 인가는 동법 31, 33, 34, 35조가 정한 사유발생 시에만 거부될 수 있다. ② 건축허가관청이 게마인테와 상급행정관청에 결정을 의뢰한 후 2개월 이내에 해당기관으로부터 별다른 이의가 제기되지 않을 경우, 게마인테의 동의와 상급행정관청의 인가가 내려진 것으로 인정된다. 주법이 정할 경우, 동의를 구하기 위해 게마인테에 요청하는 행위는 게마인테에 동의 신청서를 제출하는 것과 동일한 효력을 지닌다. ③ 주법이 정하는 주무관청은 불법적으로 거절된 게마인테의 동의를 대체할 수 있다.