

산림관련 법제의 문제점과 개선방안 연구

A Study on the Legal system to solve the problems of Forestry Laws

이 우 도* · 이 진 수**
Lee, Woo-Do · Lee, Jin-Soo

목 차

- I. 서론
- II. 산림관련 법령의 입법체계
- III. 산림관련 법제의 문제점과 개선방안
- IV. 결론

국문초록

산림은 공익적 가치뿐만 아니라 개인의 재산권과 밀접한 관계가 있는바, 공익과 사익의 조화를 바탕으로 국가의 산림정책을 규정하고 있는 산림관련 법령에 대한 국민의 관심은 농업생산용지로서 보전목적인 농지 못지않다고 볼 수 있다.

현행 산림관련 법률은 27개의 법률 이외에 관련 하위법령으로 52개의 대통령령 및 총리령·부령이 있으며, 고시 등 약 220 여개의 행정규칙으로 방대하게 구성되어 있다. 산림관련 법령체계를 성격별로 구분해 보면, 기본법, 산림자원 관련 법령, 산지관련 법령, 산림경영체관련 법령, 산림보호관련 법령, 산림이용 관련 법령, 기타 법령 등으로 구분할 수 있지만, 그 방대성에 비추어 법령의 체

논문접수일 : 2019.01.26.

심사완료일 : 2019.02.19.

게재확정일 : 2019.02.19.

* 법학박사/경영학박사 · (사)한국자산관리학회 부회장(제1저자)

** 경영학박사 · 부경대학교 부교수(교신저자)

계화는 미비상태이다.

더구나 임야는 산림과 산지로 구성되어 문화와 휴양자원으로서의 이용을 위한 산림문화휴양법이 제정 되었을 뿐만 아니라, 최근 재생에너지 정책에 따른 태양광 산업의 발전과 더불어 그 인식이 달라져가고 있는 것은 사실이다. 그동안에는 대지, 공장용지, 농지 등 다른 용도의 토지에 비하여 보전용도 성격이 강한 임야의 가치가 상대적으로 작아 또 다른 보전용지인 농지의 거래규제에 비하여 약하였다.

이제는 임야가 도시의 공장용지와 마찬가지로 생산용으로도 사용이 가능함에 따라 법적 체계에서부터 규제에 이르기까지 전반적인 검토가 필요한 시점에 이르렀다고 볼 수 있다.

산림은 재해예방, 수원함양, 대기정화, 휴양 등의 공익적인 가치를 가지고 있고, 국토의 62%를 차지하고 있는 가장 면적이 큰 토지이다. 이러한 토지는 국가나 지방자치단체 소유의 국·공유지뿐만 아니라 사유지도 있으므로 국민의 기본권인 사적 재산권과도 밀접한 관계가 있다.

이러한 공익과 사익의 양면에서 상호 이익을 비교·형량 하여 산림정책을 실현하기 위한 현행 산림관련 법령에 대한 체계상 문제점을 살펴보고 국민의 입장에서 그 해결책을 검토하여 법체계상 개선방안을 제시하고자 한다.

주제어 : 산림, 산지, 산림기본법, 산림자원법, 산지관리법, 법적 체계

1. 서론

농림축산식품부 내 산림분야의 관련 법률체계는 정부조직법의 잦은 개정으로 인하여 분야별로 변경이 많았다. 농림축산식품부의 명칭과 더불어 2008년 기존의 농림부와 해양수산부의 수산부문, 그리고 보건복지부에 있던 식품업무를 합쳐서 농림수산식품부로 출범하여 농산·축산·수산 분야, 식품산업진흥 분야, 농어촌개발 분야 및 농수산물 유통 분야로 나누어져 있다가, 2013.3.23. 해양수산부가 부활하며 수산 업무를 되돌려줘서 현재의 이름으로 출범하였다. 종전 농림

수산식품부를 농림축산식품부와 해양수산부로 분리하여 일부 소관사무를 식품의약품안전처로 이관함으로써 소관분야로 통합 이관되어 있는데, 이들 소관 업무와 관련된 법률들이 체계화되어 있지 못하여 복잡성과 모호함을 드러내고 있는 실정이다.

나름대로는 농림축산식품부 산림청의 명칭에 걸맞은 체계라고는 볼 수 있으나, 그 복잡성과 모호함은 결코 가볍게 여길 수 없는 실정이다.

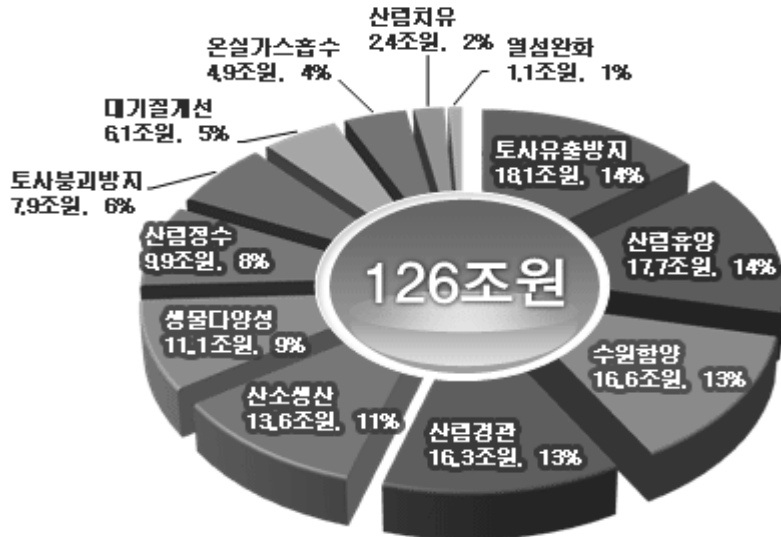
현재의 산림·산지 분야의 법령체계는 산림(山林)에 대한 기본제도에 관한 법률로서 「산림기본법」을 기본법으로 하여, 개별법으로는 산림자원 분야, 산지(山地)분야, 경영주체에 관한 산림조합 분야, 산림보호 분야, 산림이용 분야, 산촌지원과 임업진흥 분야 등 27개의 법률과 관련 하위법령으로 52개의 대통령령 및 총리령·부령이 있으며, 지방자치단체별 조례를 제외하고서도 약 220 여개의 행정규칙으로 구성되어 매우 방대하다.

위 산림관련 법령의 체계화는 매우 미흡한 실정이고 따라서 법령의 전모를 제대로 이해하는 것은 매우 복잡하고 어렵게 되어 있는 것이 현실이다.

비록 산림 및 산지는 재해예방, 수원함양, 대기정화, 휴양 등의 공익적인 가치를 포함하고 있는 공유재 관리를 위해 정부의 역할이 갖가지 규제와 인·허가권을 통해 산림 자원의 무차별적 파괴를 막고 국토질서의 전체적인 유지를 꾀하는 데 있어 그 다양성은 인정하더라도(〈그림 1〉 참조), 산림법제 중 「산림자원법」의 경우만 하더라도 「법률 - 동법시행령 - 동법시행규칙」의 형태로 연결되는 간명한 위임법령의 형태를 유지하지 못하고, 하나의 법률에 1개의 대통령령과 1개의 부령뿐만 아니라 27개의 행정규칙과 각 지방자치단체가 제정한 22개의 조례가 딸린, 매우 복잡한 입법체제로 구성되어 있는 것이 현실이다. 또한 「산지관리법」의 경우 하나의 법률에 2개의 대통령령 및 부령과 14개의 행정규칙으로 되어 있다(〈표 2〉 참조).

이 점은 특히 약 20 여개의 관리법으로 일원화되어 있는 우리나라 농업관련 법령의 체계와 비교할 때 더욱 확실하게 그 특징이 부각 된다¹⁾.

1) 농지법의 경우 하위 법령으로 동법시행령, 동법시행규칙이 있으며, 행정규칙으로는 13개의 고시(관리사 설치를 허용하는 고정식 온실 등의 시설면적, 국내에서 생산된 농수산물에 포함되는 농수산가공품의 범위 고시, 농지취득자격증명 발급 신청이 가능한 전자적인 방법 고시, 산



[그림 1] 산림의 공익적 가치 - 2014년 기준²⁾

<표 1> 임산물 생산액('15년 기준) : 8조 3,378억원³⁾

[단위 : 억원, %]

구분	계	순입목	조경재	수실류	산나물	토 석	용재·기타
총생산액 (억원)	83,378	21,405	7,360	7,246	3,832	27,369	16,166
비율(%)	100.0	25.7	8.8	8.7	4.6	32.8	19.4

림으로 농지를 전용하는 경우 농지보전부담금 감면기준, 주말체험영농 주택부지로 농지를 전용하는 경우 농지보전부담금 감면기준, 농지 임대차가 허용되는 이모작의 범위 고시, 농림축산식품부장관이 정하는 요건을 갖춘 생산자단체 범위, 농업농촌 및 식품산업 기본법 제3조제5호나목에 따른 농촌지역, 농업농촌 자발적 온실가스 감축사업 운영 규정, 농업분야 기후변화 실태조사 및 영향취약성평가 기준, 농업인 확인서 발급규정, 2022년 식량 및 주요 식품 자급률 목표, 저탄소 농축산물 인증제 운영규정)와 4개의 훈령(농지전용업무처리규정, 농지정보시스템 이용 및 운영관리규정, 농업진흥지역관리규정, 농산물전문생산단지 관리지침), 3개의 예규(농지취득자격증명발급심사요령, 농업경영에 이용하지 않는 농지 등의 처분관련 업무처리요령)이 있다.

2) 산림청소개>조직·업무>일반현황>산림현황> 산림의 공익적 가치: http://www.forest.go.kr/newkfsweb/html/HtmlPage.do?pg=/intro/intro_030301.html&mn=KFS_05_03_03_01: 검색 2018.12.17.

3) 산림청소개>조직·업무>일반현황>임산물현황 임산물 생산액: http://www.forest.go.kr/newkfsweb/html/HtmlPage.do?pg=/intro/intro_030302.html&mn=KFS_05_03_03_02: 검색 2018.12.17.

최근에도 산림관련 법률에서 일괄적으로 규정하고 있던 사항들을 분리하여 몇 건의 단행법을 제정하였고,⁴⁾ 2011년에 민통선산지법, 산림교육법을, 2012년에 탄소흡수원법, 목재의 지속가능한 이용에 관한 법률(약칭: 목재이용법)을, 2015년에 산림복지진흥에관한법률(약칭: 산림복지법)을, 2017년에 산림기술진흥및관리에관한법률(약칭: 산림기술법)을 제정하여 시행하고 있으나, 관할 사항이 명확하게 분리되어 있지 못한 부분이 많고, 하위 법령도 제대로 정비되어 있지 못한 것이 현실이다. 그 결과 산림관련 산업 종사자는 물론 이들의 관리감독 업무에 종사하는 공무원들조차도 그 내용을 제대로 숙지하기가 매우 어렵게 되어 있음은 주지하는 바와 같다.

이와 같은 상황 하에서 그 해결방안으로서 법령의 내용을 간단하고 명료하게 규정할 때 그 집행의 실효성과 아울러 법적안정성 및 예측가능성의 확보도 가능하게 될 것이다. 따라서 복잡하고 난해하게 얽혀있는 산림관련 법령을 쉬운 법으로 정리하고 체계화하는 작업이 필요하다.

따라서 산림 및 산지 분야에 포함되어 있는 법령체계의 문제점을 종합적으로 개괄하여 실정법적 연구범위로 하여 제도적 측면에서의 개선안을 제시한다.

II. 산림관련 법령의 입법체계

현재 농림축산식품부 소관 산림관련 법률은 약 27개 법률 이외에 하위법령으로 52개의 행정명령과 약 220 여개의 행정규칙으로 방대하게 구성되어 있다 (<표 2> 참조). 산림관련 법령을 성격별로 구분해 보면, 기본법, 산지관련 법령, 산림경영체관련 법령, 산림보호관련 법령, 산림자원관련 법령, 산림이용관련 법령, 기타 법령 등으로 구분할 수 있다.

1. 산림관련 법령의 의의

4) 「산림법」을 2005.8.4. 폐지하고 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」, 「문화·휴양에 관한 법률」, 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」로 분리하여 2006. 8. 5.부터 시행하고 있다.

“산림”이란 집단적으로 생육하고 있거나 있던 입목(立木)·죽(竹)과 그 토지, 임도(林道), 암석지(巖石地) 및 소택지(沼澤地⁵⁾를 말하며(산림자원법 제2조 제1호), “산지”란 지목이 임야인 토지, 입목·죽이 집단적으로 생육하고 있는 토지와 입목·죽이 일시 상실된 토지, 그 생육에 사용하게 된 토지와 임도, 작업로 등 산길, 그리고 암석지 및 소택지를 말한다(산지관리법 제2조 제1호 가목).

따라서 “산림관련 법령”이란 산림·산지에 관련된 사항을 규정한 법률, 명령 등을 총칭하는 개념이라 할 수 있다.

2. 산림관련 법령 입법체계

먼저 기본법으로는 법률인 「산림기본법」이 있으며, 그 하위법령으로 대통령령인 동법시행령이 있다. 동법은 명칭만 ‘산림’이지 실제로는 산림정책의 기본이 되는 사항을 정하고 있을 뿐만 아니라 후술하는 「산림자원법」에서 정의되는 ‘산림’의 내용이 입목·죽 즉, 산림(‘협의의 산림’이라고 할 수 있음)이 생육하고 있는 토지를 포함하고 있어 별도의 「산지관리법」에서 정의하고 있는 ‘산지’(산림이 생육하고 있는 토지)를 포함하고 있을 뿐만 아니라 그 이외에 산림의 다양한 기능을 증진하고 임업의 발전에 관한 사항을 규정하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 본법의 명칭을 「산림 및 산림정책 기본법」으로 개칭하는 것이 보다 더 정확할 것으로 보이는데, 이는 논문의 개선방안에서 후술한다.

둘째, ‘산지’를 포함한 산림분야에서는 종전의 「산림법」이 기본규범이라 하겠으며 산림법의 변천사가 곧 우리나라 산림, 임업 나아가 산림정책의 변천사라 하겠다.

산림관련 법률로는 「산림자원법」이외에 「해외농업산림법」, 「목재이용법」, 「국유림법」, 「산림문화휴양법」, 「산림복지 진흥에 관한 법률」, 「산림보호법」, 「사방사업법」, 「수목원정원법」, 「백두대간법」, 「재선충방제법」, 「청원산림보호직원법」 등이 있는바, 이 법률들은 산림자원, 산림이용 및 산림보호에 관한 법률로서 12개이다.

또한, 산지(山地)의 합리적 보전 및 이용에 관한 법률로는 「산지관리법」과

5) 늪과 연못으로 둘러싸인 습한 땅.

「민통선산지법」이 있으며, 산림경영주체에 관한 법률로는 「산림조합법」, 「산림조합개선법」, 「농어업경영체법」이 있다.

위 이외에도 산림과 관련하여 재해대책보험관련 법률로는 「농어업재해대책법」과 「농어업재해보험법」이, 임업산촌관련 법률로는 「임업및산촌진흥법」과 「농업식품기본법」이, 임산물유통관련 법률로는 「원산지표시법」, 「농수산물유통법」 및 「농수산물품질관리법」이 있다.

이상의 27개의 법률마다 하위법령으로서 대통령령인 법(률)시행령이 27개, 총리령 또는 부령인 법(률)시행규칙이 25개가 있다(〈표 2〉 참조).

이는 농림축산식품부의 업무 중 산림과 관련한 업무가 기본제도, 산지, 산림자원, 산림이용, 산림보호, 산림경영주체, 재해대책, 임업·산촌지원, 임산물유통 등에 해당하면 물리적으로 그 업무가 농림축산식품부 소관으로 통합된 것으로 이해된다.

산림분야 법체계상 중요한 특징 중 하나는 산림자원이 가지는 공유재적 성격에 따른 규제적 입법체계와 임업, 산촌, 임업인을 대상으로 하는 사회정책적 조장(지원)적 입법체계가 병존하고 있다는 점으로, 이러한 산림분야의 산업적, 사회경제적 특징을 고려한 입법체계가 조정될 필요가 있다.

또한 임업과 농업 및 수산업 등 관련 산업과의 관계뿐만 아니라, 농림축산식품부 내부적으로도 산림과 산지, 대상과 규모 등의 면에서 복잡한 법률체계가 병존하거나 별도로 존재하고 있어서 전체적 조화와 균형을 갖춘 입법체계의 조정이 필요하다고 본다.

〈표 2〉 현행 산림관련 법률체계(조례 제외)⁶⁾

2018.12.30. 현재

구 분	법률(27)	대통령령(27) 총리·부령(25) 부서	행정규칙(222)
산림(山林)에 대한 기본제도	산림기본법	동법시행령	-
산림 자원 산림자원의 조성·관리	산림자원법	동법시행령/ 시행규칙	고시(15): 시험림의 지정 고시 외 훈령(5): 임도설치 및 관리 등에 관한 규정 외

6) 산림정보공개>법령정보>소관법령참조.: http://www.forest.go.kr/newkfsweb/html/HtmlPage.do?pg=/policy/policy_0301.html&mn=KFS_38_05_01.: 검색 2018.12.17.

				예규(5): 수목굴취 및 활용요령 외 지침(2): 사망사업의 시공감리 업무지침 외
	해외산림자원 개발·협력	해외농업 산림법	동법시행령/ 시행규칙	고시(1): 해외산림자원에서 임산물의 범위 훈령(1): 산림청 해외산림자원개발 자금 융자심의회 운영 규정
	저탄소사회 구현	탄소 흡수원법	동법시행령/ 시행규칙	고시(2): 사회공헌형 산림탄소상쇄 운영표준 외 예규(1): 온실가스 검증기관 지정기관 사무국 운영 및 지 정업무 등에 관한 규정
	목재의 탄소 저장 등 기능 증진 및 목재의 지속 가능한 이용	목재이용법	동법시행령/ 시행규칙	고시(15): 목재제품의 규격과 품질기준 외
산지(山地)의 합리적 보전 및 이용		산지관리법	동법시행령/ 시행규칙	고시(13): 2016년도 대체산림자원조성비의 단위면적당금 액 외 훈령(1): 중앙산지관리위원회 운영세칙
		민통선 산지법	동법시행령/ 시행규칙	고시(2): 생태적 산지전용지구 타당성조사의 수수료 산정 기준고지납부 및 환급 등에 관한 규정 외
산림 경영 주체	조합	산림조합법	동법시행령/ 시행규칙	고시(5): 조합공동사업법인의 회계처리기준 외
		산림조합 개선법	동법시행령/ 시행규칙	고시(1): 산림조합의 구조개선 업무감독규정
	임업경영체 육성	농어업 경영체법	동법시행령/ 시행규칙	고시(13): 전문농업경영인(농업마이스터) 지정에 관한 규 정 외 예규(1): 농업경영체의 등록정보 정정말소에 대한 이의신 청 심의회 구성 및 운영 세부지침
산림 보호	건강하고 체계적인 산림보호	산림보호법	동법시행령/ 시행규칙	고시(5): 중앙산지관리위원회의 산림보호구역 지정해제 심 의기준 외 훈령(9): 산림의 보호단속 등에 관한 규정 외 예규(9): (산림청 외) 산불진화기관의 임무와 역할에 관한 규정 외 지침(3): 산사태 발생 우려지역 조사 및 취약지역 지정관 리 지침 외
	사망사업 (砂防事業)의 효율적 시행	사망사업법	동법시행령/ 시행규칙	고시(2): 사망사업의 타당성평가 및 위탁업무 처리규정 외
	수목원 및 정원의 조성· 운영 및 육성	수목원 정원법	동법시행령/ 시행규칙	고시(1): 국립수목원완충지역의 지정 예규(1): 국립수목원완충지역 협의기준
	백두대간의 보호	백두대간법	동법시행령	예규(1): 백두대간 소득감소분 지원에 관한 규정
	재선충병 피해 산림 보호	재선충 방제법	동법시행령/ 시행규칙	고시(4): 소나무재선충병에 감염되는 것으로 인정하는 수 종 외 지침(2): 소나무류 이동제한 및 이동단속 지침 외
	청원(請願)에 의한 산림의	청원산림 보호직원법	동법시행령/ 시행규칙	고시(1): 청원산림보호직원 배치에 따른 경비 납입기준액 외

	피해 방지와 보호·육성			
산림 이용	국유림이용	국유림법	동법시행령/시행규칙	고시(2): 국유림의 대부 및 사용허가 목적사업 진행정도에 관한 기준 외 훈령(2): 국유림경영관리 규정 외 예규(2): 국유림경영계획 작성 및 운영요령 와 지침(1): 국유림의 보호협약에 의한 임산물 무상양여 기준
	산림문화와 휴양자원의 보전·이용 및 관리	산림문화 휴양법	동법시행령/시행규칙	고시(4): 자연휴양림등 타당성 평가의 세부기준 외 훈령(3): 자연휴양림 안전관리에 관한 지침 외 예규(3): 산림문화자산 지정 및 실태조사 등에 관한 규정 외
	산림복지의 진흥	산림복지 진흥에 관한 법률	동법시행령/시행규칙	고시(9): 산림복지서비스제공자의 시설 및 인력기준 외
	산림교육의 활성화	산림교육법	동법시행령/시행규칙	-
재해 대책 보험	임업용 시설 및 산림작물의 피해 대책	농어업재해 대책법	동법시행령/시행규칙	예규(1): 농업재해 피해조사 보고요령
	임산물 및 시설의 재해보험	농어업재해 보험법	동법시행령	고시(4): 농업재해보험에서 보상하는 보험목적물의 범위 외 훈령(1): 농어업재해보험기금 운용규정
임업 산촌	산촌지원	임업 및 산촌진흥법	동법시행령/시행규칙	고시(9) : 식품의 기준 및 규격 외 훈령(6) : 산림사업종합자금 운용규정 외 예규(1): 임업진흥권역 관리요령 지침(1): 국산 목재 활용제품 우선구매
	임업·육림업, 임산물 생산·채취업 및 임업용 종자·묘목 재배업	농업식품 기본법	동법시행령/시행규칙	고시(7): 임업분야 기후영향평가등의 기준 외 훈령(1) : 농산물전문생산단지 관리지침
임산물 유통	원산지표시	원산지 표시법	동법시행령/시행규칙	고시(4): (농림축산식품부) 농수산물의 원산지표시 요령 외 훈령(1): 농수산물 원산지 표시제도 교육 시행지침 예규(1): 농산물 등의 안전성 분석업무 요령
	가격안정	농수산물 유통법	동법시행령/시행규칙	고시(5): (산림청) 농축산물 시장접근물량 양허관세 추천 및 수입관리 요령 외 훈령(5): 농수축산물 유통정보조사 지침 외
	품질관리	농수산물 품질관리법	동법시행령/시행규칙	고시(30): 임산물 표준규격 외 예규(4): 농산물 등의 안전성 분석업무 요령 외 훈령(1): 농산물 검사 및 점검조사업무에 대한 지도감독 요령
유전자변형농수산물안전성 조사규칙			고시(6): 농산물 등의 안전성조사 업무처리요령 외	

3. 외국의 산림관련 법령 입법체계

우리나라 산림계획제도는 「산림기본계획(산림청)-지역산림계획(시도지사)-산림경영계획(산림소유자)」의 체계로 구성되어 있지만 현장의 산림경영계획의 작성비율이 낮고, 산림청과 시도지사도 형식적으로 산림계획을 작성하고 있는 것으로 알려지고 있다.⁷⁾

산림관련 입법체계를 외국의 산림관련 입법체계를 비교하기 위하여 제정법 위주의 대륙법계인 일본과 영미법계의 미국의 산림관련 법령을 살펴본다⁸⁾.

가. 일본의 산림법제

기존의 우리나라 법령체계와 유사한 일본의 산림법제는 농림수산성에서 담당하고 있다. 현재 일본의 산림관련 법률은 다음과 같다.

일본은 명치유신(1868)이후 1882년에 프랑스의 삼림법(1827)을 모방하여 사유림을 감독하는 취지의 임업조합 규정을 포함시킨 산림법 초안이 만들어졌지만,⁹⁾ 지주계급의 반대로 공포되지 못하고 있다가, 난벌 등에 따른 산림황폐를 막고 국토보전을 도모하는 것을 목적으로 한 감독단속 법규로서의 삼림법(森林法)이 1897년에 제정, 시행(1898) 되었다.¹⁰⁾

이후 임도설치를 위한 토지 사용 및 수용과 산림조합에 관한 법규를 추가하여 제2차 산림법이 제정되었다. 1951년 제3차로 일본의 산림법 제정 이후 일본의 산림계획제도가 창설되어 1962년 산림법 개정에서 현재와 비슷한 산림계획제도의 틀을 갖추었음. 이 삼림법은 총칙(산림의 정의), 영림감독, 보안림, 산림경찰, 벌칙 등 5장으로 구성되어 있지만, 그 중 영림감독(제2장)과 보안림(제3장)으로 임업생산력 유지와 국토보안의 결합논리의 매개를 이루는 위치에 있는

7) 민경택·김명은, 「해외출장보고서 - 일본산림계획제도 조사-」, 한국농촌경제연구원, 2015.4.7, 1면.

8) 세계법제정보센터: <http://world.moleg.go.kr/:World/EastAsia/Jp/law/3884?pageIndex=113>.: 검색 2018.12.20.

9) 박경석·이성연·최수임·백을선·안기완, “주요국의국유림 정책및경영실태”, 국립산림과학원, 2009.12, 195면.

10) 상계논문, 195-196면.

제도로서의 가치가 있다.¹¹⁾

일본 「산림법」은 산림의 보속배양과 산림생산력을 증진함으로써 국토의 보전과 국민경제의 발전에 이바지하는 것을 목적으로, 산림에 관한 기본적 사항을 규정하고 있다.(일본 산림법 제1조). 동법은 우리나라의 「산림자원법」의 보안림제도(동법 제43조 내지 제46조)와 「산지관리법」의 보전산지 안에서의 행위제한제도(동법 제4조 내지 제12조), 산지전용허가제도(동법 제14조 내지 제21조)에 대응되는 제도로서 보안림제도와 임지개발허가제도를 규정하고 있다.

우리나라와 일본 양국의 산림 및 산지의 보전조치에 관한 제도는 상당히 유사하나, 이를 규율하는 법률의 접근방법에는 약간의 차이가 있다. 즉, 한국의 산림관계 법률은 산림자원과 산지를 구분하여 규율하고 따라서 보전조치로서의 보안림제도와 산지전용허가제도가 각기 다른 법률에서 규율되고 있는 것과는 달리 일본은 산림법에서 일원화하여 규율하고 있다는 점에 큰 차이를 보인다.¹²⁾

일본의 산림관리 조직, 기구, 업무 분담 내용을 살펴보면, 환경청 자연보호국과 농림수산업성 임야청의 소관으로 되어 있으며, 환경청에서는 국립공원 및 자연환경관리를 총괄하며, 임야청에서는 임업관련 기능을 수행하고 있다.

〈표 3〉 일본 산림계획제도의 변천¹³⁾

구 분	내 용
1951년 산림법 개정	<ul style="list-style-type: none"> 산림계획제도의 창설 벌채규제 강화, 보통림의 적정벌기령 미만은 벌채허가제, 그 외의 벌채는 사전신고제
1962년 산림법 개정	<ul style="list-style-type: none"> 보통림의 벌채허가제의 폐지, 벌채신고제도의 신설 전국산림계획→지역산림계획제도로, 지역산림계획을 달성하기 위한 시업의 권고제도를 둠
1964년 영업기본법 제정	<ul style="list-style-type: none"> 전국산림계획은 영업기본법이 정한 ‘산림자원에 관한 기본계획’과 ‘임산물의 수급에 관한 장기전망’에 관해 책정함
1968년 산림법 개정	<ul style="list-style-type: none"> 산림소유자에 의한 산림사업계획제도를 신설 전국산림계획의 계획기간을 10년에서 15년으로, 또 지역산림계획의 계획기간을 5년에서 10년으로 연장함

11) 筒井迪夫, 「森林法の軌跡」, 農林出版, 1974年, 112面.

12) 이순태, “일본 산림법상 보안림제도 및 임지개발허가제도”, 「최근외국법제동향」, 맞춤형법제정보. 한국법제연구원, 2007, 96면.

13) 민경택·김명은, 전계서, 8면.

1974년 산림법 개정	<ul style="list-style-type: none"> • 단지공동산림사업계획의 신설 • 임지개발허가제도의 도입
1983년 산림법 개정	<ul style="list-style-type: none"> • 시정촌 산림정비계획제도 신설
1991년 산림법 개정	<ul style="list-style-type: none"> • 특정산림사업계획제도(복층림, 장벌기 사업)의 신설
1998년 산림법 개정	<ul style="list-style-type: none"> • 산림정비 시정촌의 지정제도를 폐지하고 모든 시정촌으로 확대 • 산림사업계획의 인정, 산림사업에 관한 권한(벌채신고의 수리, 벌채계획의 변경·준수명령, 사업권고 등)을 도도부현 지사(知事)에서 시정촌장에 이양
2001년 산림·임업기본법제정 산림법 개정	<ul style="list-style-type: none"> • 산림정비와 임업진흥을 주축으로 하여 산림사업계획의 작성주체를 산림소유자 외에 위탁받은 산림조합도 가능하게 함 • 산림사업계획을 공통의 기능을 발군하는 30ha 이상의 단지 산림에 한정
2011년 산림·임업재생활력 산림법 개정	<ul style="list-style-type: none"> • 10년 후의 목재자급률 50%를 목표로 이용감별을 중시 • 산림사업계획을 산림경영계획으로 개정하고 속지 통합을 중시

출처 : 현대산림정책학(2012)

나. 미국의 산림법제

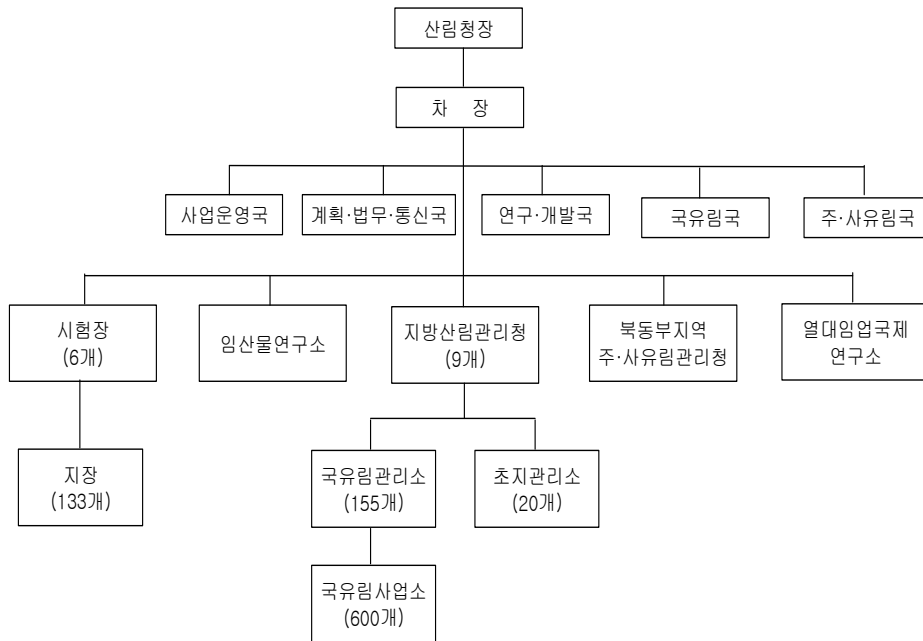
제정법 체제인 우리나라 및 일본법제와는 달리, 미국의 산림법제는 산림분야 법령의 전반을 일괄적으로 파악하기에는 용이하지 않는 점이 그 특징이다. 현재 미국의 산림 분야 법률은 다음과 같다.

미국 산림면적은 국토의 33%(303백만 ha)를 차지하며 사유림 58%, 국유림 42%로 구성되어 있다. 산림청은 국유림 관리 및 산림에 대한 종합적 정책의 수립·집행하고 지방산림행정조직과 사유림 산주를 위한 기술적인 지원정책도 담당한다.

국유림관리 조직체계는 산림청 ⇒ 지방산림관리청 ⇒ 국유림관리소 ⇒ 사업소의 4단계 형태를 띠고 있다. 지방산림관리청은 캘리포니아 주(州)만 1개 관리청이 관할하고, 다른 지방산림관리청은 복수 이상의 주를 관할한다. 국유림관리소는 현장중심적인 기능을 담당하고 있으며, 토양·임업·생물학전공 등 기술자들의 비중이 높다.

한편 사유림 관리는 원칙적으로 각 주(산림국)에서 담당하며 사유림이 92%를 차지하는 북동부지역 20개 주를 집중관리하기 위하여 펜실베이니아주 Randor

에 산림청 직속으로 북동부지역 주·사유림 관리청을 설치하였다. 또한 기타 남부 및 서부 30개 주에는 지방산림관리청에 주·사유림국이나 주·사유림과를 설치하여 사유림 지원업무를 담당하고 있다.



[그림 2] 미국 산림청의 관리조직 체계¹⁴⁾

<표 4> 미국의 산림관리 조직 및 업무 내용

	조직	기능	업무분담내용
미국	-Department of Interior (DOI) 외청으로 Fish and Wildlife service, National Parks Service -Department of Agriculture 외청으로 Forestry Service	-DOI에서 야생동식물, 국립공원관리 총괄 -Forestry Service에서는 임업기능을 주로 하되, 부수적으로 산림생태 관련 기능을 수행	-DOI는 우리나라 행정자치부와는 다른 자연환경관련 총괄부서 -Forestry Service에서는 임업기능을 주로하며 부수적으로 산림생태관련 기능 수행 *Environmental Protection Agency (환경청)에서는 생활환경을 주로 관리

14) 박경석·이성연·최수임·백을선·안기완, 전계논문, 4면.

상기 조직 및 업무 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

○ 사업본부

- 사업운영담당(5개과) : 자원정보관리, 취득관리, 인력관리, 노인·어린이·자원봉사자 계획, 규제관리업무
- 예산재정담당(3개과) : 재정관리, 계획·예산분석, Albuquerque(미국 뉴멕시코주 중앙도시)

○ 기획·법률·통신본부

- 4개과 : 법률·사무, 정책분석, 연락사무, 전략기획·자원평가

○ 연구개발본부

- 4개과 : 과학정책·기획·조사·정보, 자원평가·이용연구, 식물관리·보호연구, 야생동물·어류·수자원·대기연구

○ 국유림관리본부

- 9개과 : 치산(토목), 토지, 자연보호구역·황폐지·경관구역, 휴양·문화자원, 산림관리, 야생동물·어류·강의 구역·대기·희귀식물, 광물·지질관리, 생태계관리조정

○ 주·사유림본부

- 6개과 : 산불·항공관리, 산림조합, 자연보존교육, 도시숲·지역사회숲, 산림건강성보호, 부족관련숲

미국 산림청에서는 야생동물, 어류, 수자원 및 대기를 담당하는 과를 국유림 관리본부와 연구개발본부 두 곳에 두고 있다.

미국 산림면적은 국토의 33%(303백만 ha)를 차지하며 사유림 58%, 국유림 42%로 구성되어 있다. 산림청은 국유림 관리 및 산림에 대한 종합적 정책의 수립·집행하고 지방산림행정조직과 사유림 산주를 위한 기술적인 지원정책도 담당한다.

임목축적은(ha당) 산림청소관 174m³, 국·공유림 124m³, 사유림 96m³이며, 산림청소관 국유림이 사유림보다 산림경영이 잘되어 축적이 181%이다.

국유림 관리체계를 살펴보면 국유림관리 조직체계는 산림청 ⇒ 지방산림관리청 ⇒ 국유림관리소 ⇒ 사업소의 4단계 형태를 띠고 있다. 지방산림관리청은 캘리포니아 주(州)만 1개 관리청이 관할하고, 다른 지방산림관리청은 복수 이상

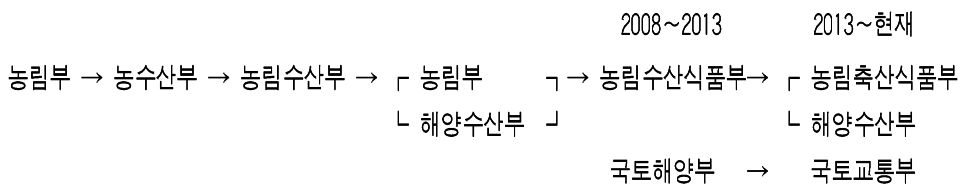
의 주를 관할한다. 국유림관리소는 현장중심적인 기능을 담당하고 있으며, 토양·임업·생물학전공 등 기술자들의 비중이 높다.

한편 사유림 관리는 원칙적으로 각 주(산림국)에서 담당하며 사유림이 92%를 차지하는 북동부지역 20개 주를 집중관리하기 위하여 펜실베니아주 Randor에 산림청 직속으로 북동부지역 주·사유림 관리청을 설치하였다. 또한 기타 남부 및 서부 30개 주에는 지방산림관리청에 주·사유림국이나 주·사유림과를 설치하여 사유림 지원업무를 담당하고 있다.

III. 산림관련 법제의 문제점과 개선방안

우리나라의 산림분야의 법령은 정부조직법의 잦은 변경으로 소관부서의 변경과 함께 변경되어 왔는바(〈표 4〉 참조), 최근에는 종전의 농림수산식품부와 국토해양부가 농림축산식품부 및 해양수산부와 국토교통부로 변경됨에 따라 사전 충분한 검토 없이 통합 및 분리됨으로써 방대할 뿐만 아니라 직제와 법령의 체계화는 매우 미흡한 실정이다(〈표 2〉 참조). 이에 따라 산림 관련 법령의 전모를 제대로 이해하는 것은 매우 복잡하고 어렵게 되어 있는 것이 전술한 바와 같다.

〈표 5〉 농림축산식품부 관련 정부조직의 변경과정



이러한 문제는 법치국가에서 법을 집행하는 행정부의 공무원이 말할 것도 없고, 그 행정의 상대방인 산림경영주체로서 법인 및 단체 그리고 개인 사업자조차 법적 안정성을 이해하지 못함으로써 결국은 모든 국민들에게 간명한 법률 서비스를 제공하지 못하게 되는 근원적인 이유가 됨은 명백하다고 할 것이다.



[그림-3] 산림청 조직도¹⁵⁾

1. 문제점

가. 법령에 사용하는 용어의 정의상 문제점

용어의 정의상 문제점을 살펴보면, “산림”과 “산지”의 정의에서부터 혼란을 가져오는바, 두 용어를 비교하여 본다.

먼저, 현행 법령에 근거하여 산림에 대하여 살펴보면, “산림”이란 집단적으로 생육하고 있거나 있던 입목(立木)·죽(竹)과 그 토지, 임도(林道), 암석지(巖石地) 및 소택지(沼澤地¹⁶⁾를 말한다(산림자원법 제2조 제1호),

15) 산림청 홈페이지: http://www.forest.go.kr/newkfsweb/html/HtmlPage.do?pg=/intro/intro_0301.html&mn=KFS_05_03_01.: 검색 2018.12.12.

다음, 산림과 구분하여야 할 용어의 하나인 “산지”란 지목이 임야인 토지, 입목·죽이 집단적으로 생육하고 있는 토지와 입목·죽이 일시 상실된 토지, 그 생육에 사용하게 된 토지와 임도, 작업로 등 산길, 그리고 암석지 및 소택지를 말한다(산지관리법 제2조 제1호 가목).

위 “산림”과 “산지” 용어를 비교하여 살펴보면 일견, 혼용되어 사용하고 있을 뿐만 아니라 정의 또한 불분명한 것은 사실이다. 이는 이미 2003년 당시까지 존재하던 「산림법」이 3 개의 법률로 분리되면서부터 지적되었으나 당시 여러 법률에 산재되어 있는 산림과 산지의 용어를 통일적으로 개정하기가 어려워 우선 분리한 후 나중에 보완하고자 하였으나,¹⁷⁾ 15년이 지난 현재까지도 개정하지 않고 있는 점, 이러한 사정을 모르는 일반 국민으로서는 용어가 혼란스럽지 않을 수 없는 것이다.

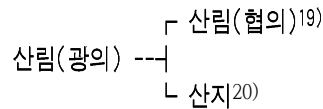
위 “산지”와 비교할 때 “산림”의 용어를 분석해 보면, “산림”은 “산지”라는 토지에 생육하고 있는 입목과 죽을 일컫는 말이라 할 수 있다. 현행 「산림기본법」에는 산림이라는 용어의 정의를 하지 않은 채 「산림자원법」에서 정의하면서 산림과 산지를 구분하지 않고 “산지”의 의미를 포함하여 “산지”라는 용어 대신 “산림”이라는 용어에 포함하여 사용하고 있다. 환언하면, 산지를 제외한 의미의 “산림”(이하 “협의의 산림”이라 함)과 “산지”를 합하여 “산림”(이하 “광의의 산림”이라 함)에 포함하고 있는 점 등뿐만 아니라([그림 4] 참조), 임업을 경영하는 자인 ‘임업인’에 대하여는 규정하고 있지 않은 점에서 법령 내의 용어 정의도 불충분할 뿐만 아니라 정치되지 않다는 것을 의미한다.

또한 현재의 산림관련 법령에서 입목 외에 죽(대나무)을 별도로 명시하여 구분할 실익이 있는지는 쉽게 이해되지 않는다.

이러한 점에 대하여 대다수 국민의 의견은 ‘어려운 용어 사용’, ‘지나친 가지조문 및 별표 사용’ 등뿐만 아니라 어려운 한자어와 용어 일본식 한자 사용으로 인하여 산림관계 법령에 대한 국민들에게 불편을 초래하고 있다는 점에 문제가 있다.¹⁸⁾

16) 늪과 연못으로 둘러싸인 습한 땅.

17) “현행 산림관계 법령의 문제점과 해결방향에 대한 의견”, 2015.10.8. ~ 2015.11.25.: 국민신문고, 정책참여 > 정책토론.



[그림 4] 산림과 산지의 개념 구분

나. 법령체계상 문제점

산림관련 중앙행정기관으로서 1948.7.17. 정부 수립과 함께 발족한 농림부는 1973.3.3. 농수산부로 개편되면서 폐지되었다. 이후 1996.8.8. 농림수산부를 개편하여 재발족하였으며 2008.2.29. 농림수산식품부로 개편되면서 폐지되고 2013년 이후 현재는 농림축산식품부에서 산림관련 분야의 업무를 수행하고 있다.

농림부가 출범한 이래 현재까지 신규입법의 형태로 제정되고 폐지되어 현재 27 개의 법률이 존재하는바, 이러한 제·개정에는 법령 전체 체계와의 조화에 대한 검토가 결여될 위험성이 매우 높고, 아울러 법령의 일반성·추상성을 저해할 가능성도 많은 것이 사실이다. 특히 이와 같은 법령의 양산은 소관부처의 변경 등 행정조직의 변경에 따라 별도 법령의 관할 문제를 야기하기도 하는 등 불편을 초래하기도 한다. 전술한 바와 같이, 산림분야의 법률체계는 산림기본법을 포함하여 법률 27개, 대통령령 27개, 총리령·부령 25개로 약 79개의 방대한 법령으로 구성되어 있다(〈표 2〉 참조).

구체적인 예를 들어보면, 우리나라의 「산림자원법」의 보안림제도(동법 제43조 내지 제46조)와 「산지관리법」의 보전산지 안에서의 행위제한제도(동법 제4조 내지 제12조), 그리고 산지전용허가제도(동법 제14조 내지 제21조)에 대응되는 제도로써 일본의 경우 보안림제도와 임지개발 허가제도를 들 수 있는바, 양국의 산림 및 산지의 보전조치에 관한 제도는 상당히 유사하나, 이를 규율하는 법률의 접근방법에는 약간의 차이가 있다. 즉, 한국의 산림관계 법률은 산림자원과 산지를 구분하여 규율하고 따라서 보전조치로서의 보안림제도나 산지전용허가

18) 방극봉, “알기 쉬운 법령 만들기”, 법제처, 2008, 92면.

19) 집단적으로 생육하고 있거나 있던 입목·죽만을 의미하고, 토지는 제외됨.

20) 입목·죽이 생육하거나 일시 상실된 토지, 산길, 암석지 및 소택지 등 토지만을 의미하고, 산림은 제외됨.

제도가 각기 다른 법률에서 규율되고 있는 것과는 달리 일본은 산림법에서 일원화하여 규율하고 있다는 점에 큰 차이를 보인다. 이는 유사한 기능을 가진 제도를 하나의 법률로 규율하지 못하는 것은 제도의 개관가능성을 높이지 못하고 있는 점이 문제된다.

이는 2006. 8. 5. 이전의 「산림법」이 폐지되기 전 「산림자원법」과 「산지관리법」으로 분리되지 않고 임산물과 그 지반인 토지의 관리가 「산림법」으로 일원화 되어 있었음에 비추어 「농지법」이 일원화되어 관리되고 있는 점과 다르지 않다고 보여 진다.

다. 농림축산식품부(산림청)와 그 소속기관 직제의 문제점

「농림축산식품부와과그소속기관직제시행규칙」 및 「산림청과그소속기관직제시행규칙」에 의하면 식품산업정책실 소속 농산업정책과장이 산림청 업무에 관한 사항을 분장한다(농림축산식품부와과그소속기관직제시행규칙 제12조 제11항 제10호). 산림청은 산림에 관한 사무를 관장하는 대한민국의 중앙행정기관으로서, 1967.1.1. 농림부 산림국을 개편하여 발족하였으며 이는 일제 강점기 때의 조직을 이어받은 것이다. 조선총독부는 임정(林政) 사무를 관할하는 식산국 산림과와 영림창 등을 통합하여 1927년 산림국을 신설했다. 이는 당시 파악하기를 조선 전 국토의 약 68%를 임야가 차지하고 있는데 많이 황폐화되어 있어 개선의 필요가 있었기 때문이었다.

산림국이 산림청으로 승격된 것은 1967년의 일이다. 이후에도 목재 수급의 자급도는 낮아지고, 남벌과 해충 및 도시화 등의 영향으로 산림의 면적이 줄어들지만 산림청은 제 구실을 해내지 못함으로써 이에 산림행정의 효율적 수행을 위해 전국에 강력한 행정력을 발동하기 위해 1973년 3월 지방자치단체를 총괄하는 내무부로 이관하였다. 산림행정이 식량·농지와 불가분의 관계에 있으며 농림축산의 균형 발전을 위해 농수산행정과 산림행정 상호간의 연계성 확보를 위한다는 명분으로 1987년 1월 다시 농림수산부로의 이관이 이루어졌다. 이후 1996.8.8.농림부의 외청으로 소속 변경, 2008.2.29. 농림수산식품부의 외청으로 소속 변경, 2013.3.23. 농림축산식품부의 외청으로 소속 변경되어 현재에 이르고 있다.

이와 같이 산림과 신지 관련 업무가 산림청을 중심으로 이루어지고 농림축산식품부의 다른 분야를 제외하고도 모든 동 부서 각각에 부여된 산림 또는 산지관련 업무는 법령의 체계와 일치하고 있지 못하다는 사실을 보더라도 더욱 그러하다.

라. 법적 실효성 문제 - 산림의 규제 및 산림경영 효율성의 문제

산림관련 법령이 산림자원과 산지의 보전 및 이용에 관한 법령이 2원화 되어 있음으로 인하여 현재의 산림관련 공무원과 경영자 중 산림법령을 제대로 이해하고, 산림법령의 제정목적에 맞게 혜택을 받는 사람이 얼마나 있을 지 의문스럽다.

따라서 산림행정 담당 공무원에게 일방적으로 의지할 수밖에 없고, 더구나 담당 공무원조차 산림법령을 제대로 이해하지 못하면서 법령을 집행하게 되면 임업 경영자에게는 그만큼 경영상 위험이 초래될 수밖에 없고 이로 인해 경영의 효율성이 저해될 수밖에 없을 것이다.

산림 경영자가 임산물의 채취나 벌목 등 활동에 대한 계획을 세우고 이를 효과적으로 수행하며 또 지속적으로 집행 실적을 통제하기 위하여 자본, 노동, 기술, 정보 등의 경영 요소를 가장 효율적으로 결합해 나가는 활동을 산림경영이라 하는 바, 임업 종사자가 영위하는 사업을 발전시켜 나가기 위해서는 적은 노력과 투자로 보다 많이 생산하고 또 능률적으로 생산활동을 수행해 나가야만 경영 수익을 최대화해 나갈 수 있을 것이다.

산림경영은 평지가 아닌 주로 산지 위에서 경영활동이 수행되고 있다. 또 경영 대상물이 산지에 정착하고 있는 임산물이며, 그중에서도 채취나 벌목 시 매우 큰 위험성을 가지는 임산물을 주 대상으로 하고 있으므로 농산물의 경영활동과 비교할 때 보기 드문 여러 가지 특별한 현상이 발생하는데 이를 임업경영의 특수성이라 한다. 그 특수성으로는 계절성, 위험성, 이동성, 중단성, 불확실성, 불규칙성을 들 수 있다.

이와 같이 임업 경영자가 적극적으로 산림관련 법령의 적용 상대방으로서 혜택을 받기 위해서는 간명하게 이해할 수 있는 법령 서비스 제공이 되고 있지 않아 부지불식간에 피해를 입거나 수혜 받을 수 있는 적극적인 법적 체제를 유

지하지 못하고 있음을 수요에 대한 공급이 매우 부족함에 대한 경제적 불균형 측면에서 산림 및 산지의 보전, 개발 및 이용상 가치는 결코 가볍게 여길 것은 아니라고 본다.

2. 개선방안

본 연구의 목적이 산림관련 법령을 이해하기 쉽도록 간명하게 하여 그 집행의 실효성과 아울러 법적안정성 및 예측가능성의 확보할 수 있도록 쉬운 법으로 정리하고 체계화하는 것이므로, 산림법제와 관련하여 문제점으로 나타나는 용어, 법령체계, 소속기관 직제 그리고 법적 실효성에 관련하여 임업 경영효율성 저해 문제에서 초래되는 혼란을 해소하기 위한 개선방안을 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

가. 용어의 정의상 문제점 개선

용어의 문제점은 산림, 산지 등 이질적인 법령의 무분별한 통합에 의해 초래되었다고 볼 수 있는바, “산림”은 임목 및 죽을 대상으로 정의하고, “산지”는 산림의 기반이 되는 토지로 명확하게 대별하여, 각각의 법령의 적용대상별로 분석·검토한 후 정비하여야 할 것이다.

법령의 내용 및 용어는 간단하고 명료할 때 그 집행의 실효성과 아울러 법적 안정성 및 예측가능성의 확보도 가능하게 될 것이다.

먼저, 임업을 경영하는 자 즉, 임업자에 대하여는 “임업인”으로 정의하여 명문화 및 규정함이 타당하다고 본다.

임산물가공업은 제2차 산업에 속하고, 임산물운반업은 제3차 산업에 속하므로 제1차 산업인 임업과는 산업분류상 별개이므로 임업에 대한 모법인 산림기본법에 명문화 하여야 할 것이다.

따라서 위 용어의 정의 기준에 맞추어 다음 <표 2>에서 상세하게 나열한 산림관련 법률 체계를 간명하게 개정함으로써 적절한 체계를 갖추는 것이 바람직하다고 본다.

이에 따라 임업 등 관련 법령 내의 불분명한 용어 정의도 명확하게 될 수 있을 것이다.

나. 법령체계상 문제점 개선

산림관련 법령 중 기존에 제정되었거나 현재 제정이 추진되고 있는 법령의 틀은 가능한 한 유지하되, 좀 더 효율적으로 산림자원을 관리하고 지속적인 임업의 보장이 가능하도록, 기존의 산림기본법을 비롯하여 동법의 기초 하에 개별 법으로 규정된 각종 시행령, 시행규칙, 고시, 훈령, 예규 등에 이르는 전체적인 위임입법 체계상의 문제점에 대한 개선방안을 마련함이 필요하다.

산림기본법 이전의 산림법의 예를 보더라도 동법은 산림자원의 증식과 임업에 관한 기본적 사항을 정하여 산림의 보호·육성, 임업생산력의 향상 및 산림의 공익기능의 증진을 도모함으로써 국토의 보전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있었고, 동법은 2001.5. 산림기본법의 제정(시행 2002.1.)됨에 따라 산림법은 산림자원법과 산지관리법 등으로 분리되어 존재함으로써 폐지되었다.

한편 산림기본법은 산림정책의 기본이 되는 사항을 정하여 산림의 다양한 기능을 증진하고 임업의 발전을 도모함으로써 국민의 삶의 질 향상과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

결국, 산림기본법은 동일자로 산림분야와 산지분야가 무차별적으로 통합되어 그 목적이 산림자원 및 산지의 합리적인 관리·보전 및 개발·이용과 임업의 육성을 위한 정부의 기본정책 및 방향을 정함으로써 국가경제의 발전과 국민복지의 향상에 이바지함을 목적으로 한다.

따라서, 산림자원관련 법령과 산지관련 법령을 기계적으로 2원화한 산림관련 법령을 면밀히 살펴보면, 그 성격에 따라 동질적인 법령은 동일한 법률에서, 이질적인 법령을 각각 다른 법령에서 규정할 수 있도록 산림관련 법령의 체계를 명확하게 하여야 할 것이다.

산림관련 법령은 전술한 바와 같이, 산림자원의 조성과 관리를 통하여 산림의 다양한 기능을 발휘하게 하고 산림의 지속가능한 보전(保全)과 이용을 도모

함으로써 국토의 보전, 국가경제의 발전 및 국민의 삶의 질 향상에 이바지하는 방향으로 산림자원법 제1조의 목적에 부합하도록 하여야 할 것이다.

산림(생육하는 입목 등)과 함께 산지(토지)에 대하여 산림자원의 조성·관리뿐만 아니라 산지의 개발제한을 보전분야, 개발분야 및 이용분야로 대별하여 불필요한 분야는 과감하게 삭제하여 규정함으로써 산림관련 법률의 체계를 갖출 수 있도록 현행 「산림자원법」과 「산지관리법」을 통폐합하여 「산지 및 산림법」으로 제·개정하여야 할 것이다. 이는 우리나라의 「산림자원법」의 보안림제도와 「산지관리법」의 보전산지 안에서의 행위제한제도 및 산지전용허가제도를 산림자원과 산지를 구분하여 규율할 것이 아니라 일본의 산림법과 마찬가지로 「산림자원법」이나 「산지관리법」에 일원화하여 규율할 필요가 있다고 본다.

그리고 산림분야의 기본법은 이상의 체계에 따라 “산림기본법 - 동법 시행령”의 형태로 정비되어 체계가 간명해 질 것으로 보인다. 따라서 본법의 명칭을 「산림 및 산림정책 기본법」으로 개칭하는 것이 보다 더 정확할 것으로 보인다.

자원의 보호, 육성 및 관리·제한 기준으로는 보호육성의 법률로는 현행 「산림보호법」으로 규정함은 타당하다고 본다.

산림 경영주체를 기준으로는 단체(법인 포함)와 개인으로 대별하여 각각 그 경영주체의 조직 목적에 적합하도록 정비하여 입법 목적에 부합하도록 하여야 할 것이다.

재해대책 및 보험의 기준으로는 임업의 보호 육성을 위하여 현재의 「농어업 재해대책법」, 「농어업재해보험법」으로 일반적으로 규정함이 법의 특성인 일반성과 추상성에 부합한다고 판단된다.

산촌·임업민의 보호 육성을 위한 기준으로는 「임업및산촌진흥법」, 「농업식품 기본법」 등을 적용함은 위에서 설명한 맥락과 동일하다.

마지막으로, 임산물 유통의 기준으로는 임산물유통이란 상업자본이 임산물생산자의 생산물 운반과 판매의 두 과정을 생산자를 대리하여 독립적으로 수행하는 사업을 말하는 바, 사회적으로 문제의 소지가 있는 원산지표시 의무에 대해서는 농수산물의 원산지표시법을, 수산물 가격안정의 규제를 위해서는 「농수산물유통법」을, 품질관리에 관해서는 수산물과 더불어 「농수산물품질관리법」으로 규정함은 타당한 것으로 보인다.

다. 농림축산식품부와 그 소속기관 직제의 개선방안

조직이란 일과 사람을 효율적으로 배치하여 적재적소에서 그 기능을 발휘하게 하는 체계이므로, 농림축산식품부도 그 조직의 수행업무에 적절하게 농업분야, 축산분야 그리고 산림분야로 대별한 후, 전술한 산림분야의 조직에는 산림청에서 일괄하여 소관부서를 정하되, 산림법령 체계와 부합하게 업무를 배분함으로써 과도한 부담에서 벗어나 실질적인 적극행정을 수행할 수 있도록 하여야 할 것이다. 행정조직도 직무분석을 하여 분석 자료를 적극 활용하여 필요 시 조직을 재편하여야 할 것이다. 따라서 <표 2>에서 구분된 임업에 대한 기본제도는 산림정책과, 산지보전과 산지전용 등 행위제한은 산지정책과, 산림과 자원은 산림자원과, 경영주체, 재해대책보험과 어촌어민은 식량산업과(농림축산식품부), 임산물유통은 유통정책과(농림축산식품부) 등의 부문별로 각각 기능별로 조직을 활용하여야 할 것이다. 이외의 기능은 조직의 효율성면에 재검토하여 조직화할 필요성이 있다고 본다.

라. 법의 실효성 제고 및 임업 경영 효율성 제고의 개선방안

산림에 대한 관리기술 발전과 국민의 요구가 달라짐에 따라 법집행기관인 행정부의 공무원은 말할 것도 없고, 산업발전에 기여하여 온 임업 경영주체들에게도 산림관련 법령체계는 당연히 간명한 체계를 갖추어 법의 예측가능성과 안정성을 유지하여야 할 것이다.

이를 위해서는 산림행정 공무원의 교육 시, 산림 경영주체인 임업회사 및 단체와 개인 임업자 나아가 귀촌·귀농 하고자 하는 장래의 임업인도 함께 관련 법령교육을 받을 수 있는 기회를 충분히 제공하여야 할 것이다.

따라서 전술한 법령의 체계화와 직·간접적으로 관련하여, 산림경영 주체들의 경영효율성을 제고하는 데 공헌할 수 있다고 본다.

마. 정책의 방향 설정

산림정책도 녹화와 산불방지, 건강증진에만 목표를 삼을 것이 아니라, 우리나라의 연간 원목 생산량은 540만^m³ 정도에 그치고 있는데, 인구 500만의 핀란드는 1일 평균 성장량이 100만^m³에 달한다는 것 등을 감안할 때 50년 이상 내다 보는 경제림 가꾸기에 돌입해야 하며, “젊은이들을 고용하는 것부터 시작하여 수 백 명이 됐든 천여 명이 됐든 투입해서 전 세계 산림조사부터 할 필요가 있다. 이 조사 결과를 토대로 우리 산림정책이 나아갈 방향을 설정할 필요가 있다.” 이렇게 적극적으로 추진함으로써 형식적인 숲가꾸기나 일자리 만들기로서는 올바른 산림정책 수립은 요원하다는 의견도 있다.²¹⁾

최근 산지관리법 부칙에서 동법 시행 당시 적법한 절차를 거치지 아니하고 지목이 임야인 산지를 2016. 1. 21. 기준으로 3년 이상 계속하여 전(田), 답(沓), 과수원의 용도로 이용하였거나 관리하였던 자로서 산지전용허가 등 지목 변경에 필요한 처분을 받으려는 자는 그 사실을 동법 시행일부터 1년 이내에 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 신고하여 동법 또는 다른 법률에 따른 산지전용의 행위제한, 허가기준 등에 적합한 경우에는 심사를 거쳐 산지전용허가 등 지목 변경에 필요한 처분을 할 수 있도록 한시 규정을 두어 현실에 적합한 산림법제를 시행한 바 있다. 이와 같은 법 실효상 제고는 적극적인 행정의 측면에서 바람직하다고 보여 지며, 향후에도 이와 같은 입법 자세와 행정제도도 실질적인 농지 또는 산지 소유자와 이용자에 대하여 권익보호에 이바지 할 것으로 향후 10년 마다 검토하여 유사한 제도를 시행하는 것이 산림 및 농지정책에도 도움이 될 것이라고 보여진다(법률 제14361호, 개정 2016.12.2., 시행 2017.6.3. 산지관리법 부칙 제3조 불법전용산지에 관한 임시특례 참조).

IV. 결론

현재 시행 중에 있는 산림법제는 2000년대에 들어서서 산림분야와 산지분야를

21) 서범석, “산림정책, 통렬히 반성하는 것이 출발점이다” 나무신문 창립11주년 인터뷰 | 이견 산업 장문영 고문, 나무신문, 2017.11.29.: <http://www.imwood.co.kr/news/articleView.html?dxno=21179>.: 검색 2018.12. 27.

기계적으로 분리하여 「산림자원법」과 「산지관리법」으로 이원화한 이후, 이해관계자들의 요구 시 마다 신법을 제정하여 법률만 하더라도 27개나 되는 방대한 규정으로 말미암아 아직까지도 성격별로 구분 및 통합되지 못하고 있고, 용어 또한 1927년 과거 일제 시대의 산림국 신설에서 유래되어 소극적으로 제·개정되어 온 바, 여전히 현대 산업사회에는 적절하지 못하므로 그 문제점을 해소하기 위해서는 산림법령의 체계화와 더불어 용어의 정립은 필수적이라고 본다.

산림행정 직제도 위와 마찬가지로 논리로 다양한 법령에 대한 행정효율성 측면에서 법률체계와 병행하여 필요 시 조직 개편이 이루어져야 할 것이다.

또 산림관련 법령에 대한 문제점과 개선방안이 명확하게 규정될수록 임업 경영주체들로 하여금 간명한 법률서비스 수혜에 따라 경영효율화가 이루어지고 산업의 발달에 이바지 할 수 있을 것이다.

따라서 기존에 제정되었거나 현재 제정이 추진되고 있는 법령의 틀은 가능한 유지하되, 보다 효율적으로 산림자원을 관리하고 산지의 보전 및 이용에 따른 관련산업의 지속적인 발전이 보장되도록, 기존의 산림 관련 법률을 비롯하여 그 하위에 있는 각종 시행령, 시행규칙, 고시, 훈령, 예규 등에 이르는 전체적인 위임입법 체계상의 문제점에 대한 개선방안을 강구함이 필요하다고 본다.

먼저, 산림과 산지관련 법률체계에 대하여는 현재의 단일의 산림기본법 체제에서, 산림과 동질적인 산지분야를 통합하여 「산지 및 산림자원법」을 구체적 규제법으로 하여 일원화된 체제로 관련 법령을 제·개정 하여야 할 것이다. 종전의 산림법(2006.8. 폐지)은 지금까지 산림을 포함한 산지에 대한 기본법적 역할을 장기간 기여하여 왔던 사실을 감안하더라도 더욱 그러하다.

법령의 내용은 간단하고 명료할 때 그 집행의 실효성과 아울러 법적안정성 및 예측가능성의 확보도 가능하게 될 것이다. 따라서 복잡하고 난해하게 얽혀있는 해양수산관련법령을 쉬운 법으로 정리하고 체계화하는 작업이 필요하다.

입법의 체계를 간명하게 구축하기 위해서는 가능한 한, 단일 법률에 하나의 시행령과 하나의 시행규칙의 형태를 유지하는 것이 바람직하고, 이를 위해서는 빠른 시일 내에 현재의 산림관련 법령의 규정 중에서 독립법률로 분리·제정할 수 있는 부분은 분리·독립시키되, 남은 부분은 산림에 관한 기본제도로서의 「산림기본법 - 동법 시행령」의 형태를 유지하고, 개별법은 각각 산림 및 산지 분

야에 대해서는 “산지 및 산림자원법 - 동법 시행령 - 동법 시행규칙”의 형태로 정비해 나가는 작업이 필요하다고 본다.

참고문헌

- 김세빈, “산림관련법률의 정비”, 2007.12.1. 행정안전부 국가기록원 > HOME > 기록정보콘텐츠 > 국정분야별 주제콘텐츠 > 분야별 목록 > 농림해양수산 > 산림관련법률의 정비.
- 민경택·김명은, 「해외출장보고서 - 일본산림계획제도 조사-」, 한국농촌경제연구원, 2015.4.7., 1면, 8면.
- 박경석·이성연·최수임·백을선·안기완, “주요국의국유림 정책 및 경영실태”, 국립산림과학원 연구자료 제368, 2009.12, 4면, 195-196면.
- 박 인, “산림법의 분법내용 및 심사 수정사항(1) - 법령해설 및 심의경과 -”, 「월간법제」, 법제처, 2005.3.
- 방극봉, “알기 쉬운 법령 만들기”, 법제처, 2008, 92면.
- 산림청, “대체산림자원조성비의 징수율 제고 방안 모색”, 2017.10.5.~ 2017.11.24.
- 산림청, 「탄소흡수원 확충 기본계획(안)」, 2005.3.
- 산림청, “현행 산림관계 법령의 문제점과 해결방향에 대한 의견”, 2015.10.8.~ 2015.11.25.: 국민신문고, 정책참여 > 정책토론
- 송진호·한철웅, “남북한 산림법제의 비교 및 통합방안 연구”, 「통일과 법률」, 제10권, 법무부 통일법무과, 2012, 147면.
- 이동필, “산림청 규제개혁 평가”, 한국농촌경제연구원. 「규제연구」, 1999.11, 170면.
- 이순태, “일본 산림법상 보안림제도 및 임지개발허가제도”, 「최근외국법제동향」, 맞춤형법제정보. 한국법제연구원, 2007, 96면.
- 筒井迪夫, 「森林法の軌跡」, 農林出版, 1974年, 112面.

[Abstract]

A Study on the Legal system to solve the problems of Forestry Laws

Lee, Woo-Do

Vice Chairman, the Korean Association of Asset Management

Lee, Jin-Soo

Professor, Pukyong University

Forests are closely related to public property values as well as to individual property rights, The public interest in the forest-related laws, which regulate the national forest policy based on the harmony of the public interest and the private interest, is nothing less than agricultural land for agricultural production.

In addition to the 27 laws, the current forest-related laws include 52 presidential decrees, presidential ordinances, and ordinances under the related laws and regulations.

If we divide the forest-related laws and regulations by nature, basic law, forest-related laws and ordinances, mountainous land related laws and regulations, forest management related laws and ordinances, forest protection laws, forest usage laws, and other laws and ordinances.

The systemization of laws and regulations in the light of the situation is insufficient.

Moreover, the forests consist of forests and mountains. Forest Cultural Recreation Act for use as cultural and recreational resources is stipulated, and Recently, renewed energy policy has changed the perception along with the development of solar industry.

During that time, compared with any other usage of Land, factory site, agricultural land, the value of forests with a strong character of conservation Use is relatively small. It is weak compared to the farmland trade regulation which is another preservation land. Now that the forests can be used for production as well as the city's factory sites, it is time to review the legal system from regulation to regulation.

Forests have public interest values such as disaster prevention, water source development, atmospheric purification, and recreation, and they occupy 62% of the land area. These lands have a close relationship with private property rights, which are basic rights of the people, as well as national and public ownership of the state or local government.

We can compare and contrast the mutual benefits of both the public interest and the private interest, I would like to suggest measures for improvement in the legal system by examining the solution from the standpoint of the people.

Key words : forests, mountainous land, forest basic act, mountain land management act, legal system