

保安林政策論攷

—— 保安林의 指定 및 解除를 中心으로 ——

全南大學校農科大學 崔 圭 鍊

A Study on the Policy of Reserved Forests in Korea

—mainly, on the designation and cancellation of reserved forests—

Kyu-Ryun, Choe

1. 緒 論

오늘날 保安林制度는 世界諸國의 山林政策에서 볼 수 있는 것이지만 韓國에 있어서는 그制度가 갖는意義가 클뿐 아니라 韓國의 保安林面積이 全山林面積 6,750,324町步中 約 14.8%에 該當하는 996,915町步를 占하고 있는데서 더욱 本制度의 重要性을 認定할수있다. 이와같이 保安林制度가 山林政策上 占하고 있는 重大한比重을 考慮할때 本制度施行에 있어 格別히 慎重을 期할 必要가있음을 認識하게된다.

元來 保安林制度는 山林經營이 林主에게 自由放任되었던 時代를 背景으로하는것이라고 考察되는데 이러한 自由로운 山林經營이 公共의 利益을爲하여 或種의 制限을 받게되는데에 保安林作用의 特殊性을 認定할수있다. 그러나 1962年 12月 27日에 制定公布된 新山林法에 依하면 앞으로의 營林事業은 地方長官이 認可한 營林計劃에 依據하여 實施하게되어 있으므로 從來와 같이 山林所有者의 自由經營은 할수 없고 또 이 營林計劃이 完全히 實行만되면 山林所有權의 侵害인 保安林制度와 같은 特殊制度는 自然 그 實施範圍가 縮少되어 그意義 또한 크지 못할 것으로 考察된다. 그러나 保安林制度가 將來에 있어 全然 消滅될것으로는 볼수없다. 왜냐하면 法에 依한 保安林의 指定으로 山林의 保護管理의 徹底를 期하는것과 山林의 一般의管理經營과는 그 目的에 있어 差異가 있으므로 保安林制度는 如前히 存續하는 것으로 봄이 當然하기 때문이다. 그러나 將來에는 山林法에 規定한 營林計劃에 依據한 山林施業의 完全遂行과 林主의 山林施業意識의 昂揚에 따라 保安林指定面積이 漸減될것만은 틀림없을것으로 考察된다.

前述한 바와같이 保安林制度는 山林所有權에 對한 重大한 制限이어서 一旦 山林이 保安林으로 指定되면 林主의 使用收益權은 侵害當하는 重大한 制度임

에도 不拘하고 于今 本制度에 對한 批判考察에 있어 이렇다 할만한 것이 없을 뿐더러 그저 山林行政當局의 施策에 따르려 이에 對한 是正批判의 소리가 全無한 現實이므로 筆者는 現在까지 無批判的으로 다루어 왔던 保安林政策에 關하여 우리나라의 保安林現況을 밝히고 특히 그 指定 및 解除를 中心으로 考察하고자 한다.

本論文作成上 必要한 資料를 提供하여주신 農林部 山林局과 各市道山林行政當局에 對하여 深甚한 謝意를 表하는바이다.

2. 保安林의 概念

保安林에 對한 概念에는 從來로부터 두가지 代表의 學說 即 危害防止說과 公益保護說이 있는데 前者는 單純히 保安林이란 山林荒廢로 因하여 惹起되는 各種危害를 防止하기 爲하여 山林이 破壞되지 않도록 法에 依하여 山林施業의 制限을 加하고있는 山林인것이며 後者は 公益을 保護하기 爲한 目的으로 山林의 維持保存을 꾀하기 爲하여 法에 依하여 山林의 使用收益의 制限을 加하고있는 山林으로 規定하고있다. 위의 兩說中 危害防止說은 그 適用範圍가 多少 狹少하여 지는 感이있어 公共의 保健衛生上 必要한 山林이랄지 風致維持上 必要한 山林 또는 魚族誘致上 必要한 山林等은 保安林속에 包含되지않을 念慮가 있으므로 事實上 公衆의 保護增進上으로나 風致保存上으로나 또는 魚族의 誘致上으로나 絕對必要한 山林도 널리 包含하게될 公益保護說이 保安林의 概念으로서 妥當하다. 이러한 見地에서 保安林의 概念은 事實上 그 範圍를 擴大시키어 考察함이 正當하고 現今 各國마다 이러한 意味의 保安林制度를 採擇하고 있다.

우리 나라 山林法 第18條에 保安林指定에 關한 規定이 있는바 農林部長官은 다음 各號의 目的을 達成

하기 爲하여 必要하다고 認定할때에는 當該山林을 保安林으로 指定할수있다. 即 ①土砂의 流出 崩壞의 防備 ②飛砂의 防備 ③水害 風害 潮害 또는 雪害等의 防備 ④水源의 涵養 ⑤魚類의 誘致增殖 ⑥航海 航空目標의 保存 ⑦公衆의 保健 ⑧名所 또는 古蹟 其他 風致의 保存 ⑨落石 火災의 防備

以上과 같이 우리나라 山林法에 保安林으로 指定할수있는 具體적인 경우를 列記하고 있는 것으로 보아도 그 指定範圍가 相當히 넓고 또 그 指定對象이 많아질수 있다.

3. 韓國의 保安林現況

우리 나라의 保安林指定面積은 1962年末現在 約 996,915町步이고 이것을 山林所有別面積으로 보면 國有林 43,820町步 公有林 59,302町步 私有林 893,793町步로서 私有林이 斷然 많은 面積을 占하고 있어 約 89.7%이다. 여기에서 保安林制度가 미치는 影響이 私有林에 對하여 가장 큰을 알수있고 따라서 所有權의 侵害인 保安林制度의 運營에 慎重을 期해야 할 緣由가이에 明白함을 알수있다. (第1表 參照)

(第1表) 全國山林所有別面積과 保安林指定面積 對比表 (1962年末現在)

區分 所有別	全 國		保安林	保安林面積의 全 國所有別山林面 積에 對한 %
	町步	町步		
國有林	1,397,645	43,820		3.1%
公有林	567,086	59,302		10.5
私有林	4,785,593	893,793		18.7
計	6,750,324	996,915		14.8

그뿐만아니라 이것을 保安林種別로 觀察하면 土砂 攔止林은 全保安林面積의 約 96.5%를 占하고있어 韓國의 山林荒廢가 얼마나 尤甚한가를 理解할수있다 (第2表 參照)

(第2表) 保安林指定面積과 保安林種別面積對比表 (1962年末現在)

種別	面積 町步	保安林種別面積 의 全保安林指定 面積에 對한 %	備 考
土砂攔止林	961,911	96.5	全保安林指 定面積은
水源涵養林	15,875	1.6	
風 致 林	13,582	1.4	996,915町步
魚 付 林	3,348	0.3	
防 風 林	74	—	0.1%未達
飛砂防備林	1,970	0.2	0.1%未達
航行目標林	9	—	
水害防備林	146	—	"
計	996,915	100	

다음에 保安林指定面積을 各市道別로 보면 第3表와 같은데 가장 比率이 높은 곳은 釜山市와 서울시로 되어있으나 이들市는 周邊에있는 山林을 特殊한 目的 이룰때면 釜山市는 土砂攔止 및 水源涵養 서울시는 風致維持와 같은 目的을 갖이고 保安林으로 指定한 까닭이고 其他 地方에 있어서는 大體적으로 土砂攔止를 目的으로 保安林指定이 많은데 이傾向은 또한 各市道山林의 荒廢相을 나타내는 指標이 기도하다. (1, 3, 4第表參照)

(第3表) 各市道別山林面積과 保安林指定面積對 比表(1962年末現在)

區分 市道別	全 市 道		保安林	保安林面積의 各 市道山林面積에 對 한 %
	町步	町步		
서울市	26,687	8,685		32.5%
釜山市	21,592	7,163		33.2
京畿道	631,026	114,907		18.2
江原道	1,336,824	61,419		4.6
忠清北道	538,164	83,955		15.6
忠清南道	525,463	108,834		20.7
全羅北道	498,119	65,694		13.2
全羅南道	791,586	98,026		12.4
慶尙北道	1,474,223	257,858		17.5
慶尙南道	822,483	189,258		23.0
濟州道	84,157	1,116		1.3
計	6,750,324	996,915		14.8

(第4表) 各市道別土砂攔止林面積과 保安林面積對比表 (1962年末現在)

區分 市道別	土砂攔 止林 面積	土砂攔止林的各 市道保安林對比		土砂攔止林的各 市道山林對比	
		林面積	比率	面積	比率
서울市	413	8,685	4.8	26,687	1.5
釜山市	6,782	7,163	94.7	21,592	31.4
京畿道	109,941	114,907	95.7	631,026	17.4
江原道	61,267	61,419	99.8	1,336,824	4.6
忠清北道	75,287	83,955	89.7	538,164	14.0
忠清南道	107,248	108,834	98.5	525,463	20.4
全羅北道	65,570	65,694	99.8	498,119	13.2
全羅南道	95,474	98,026	97.4	791,586	12.1
慶尙北道	253,959	257,858	98.5	1,474,223	17.2
慶尙南道	185,970	189,258	98.3	822,483	22.6
濟州道	—	1,116	—	84,157	—
計	961,911	—	—	6,750,324	14.2

특히 그중에서도 土砂攔止林的 保安林各市道指定 面積에 對한 比率은 서울시를 除外한 各市道에 있어 至極히 높은 數字를 表示하고있음은 韓國의 現

林況을 如實히 證明하고있다. 또 韓國의 保安林全面積 996,915町步는 過去 日帝時의 南北韓을 總網羅한 保安林面積 約 18萬餘町步 即 全山林面積 1,600餘萬町步의 1%強에 比하면 現在의 保安林面積이 얼마나 엄청난 數字를 表示하고있는가를 窺知할수있는 同時에 保安林政策이 韓國林政上 重要な 位置를 占하고 있음을 首肯할수있을것이다. 다만 韓國의 保安林

現況을 考察함에 있어 指定面積以外의 現林況을 明示못함은 遺憾된일이다 一部 調査된 各市道의 現狀態는 第5表와같이 樹種은 리기다소나무 해송 오리나무類 아까시아等이고 平均林齡은 大體로 10年內外程度 立木度는 0.5程度 蓄積은 매우 貧弱한 狀態이다.

(第5表)

各市道保安林的 林況概要

市道別	保安林面積 町步	樹種	平均林齡 年	立木度	蓄積		備考
					町步當 m³	總蓄積 m³	
江原道	61,419	아까시아, 오리나무類, 물겍나무, 리기다, 해송	12	中	—	—	蓄積調査未備
全羅北道	65,694	오리나무類, 리기다, 적송, 해송, 아까시아	10	0.8	12	786,328	
全羅南道	98,026	리기다, 오리나무類, 해송, 상수리, 아까시아	15	中	—	—	蓄積調査未備
慶尙南道	189,253	소나무, 해송, 리기다, 오리나무類, 낙엽송	國有 10	0.5	6	19,170	
			公有 11	0.4	6	37,956	
			私有 8	0.5	7	1,258,166	

註. 其他市道는 調査資料不備로表示하지못함. 早速한 山林調査가 要望됨.

다음에 保安林解除狀況을 보면 1958~1962年內에 第6表와같은 實績 即 707筆數에 1,132町步로되어 있다. 이에依하면 保安林指定面積에 比하여 解除面積은 微微한 數字를 表示하고있어 一旦 指定된 保安林은 容易하게 解除되지못함을 推測할수 있다. 그리고 1955年末 現在(第7表)와 1962年末現在(第8表)의 保安林編入狀況을 比較하여보면 7年間に 363,165

町步의 編入面積의 增加(約 59% 增加)를 나타내고 있는것으로 보아도 解除에 比하여 指定面積의 增加가 매우 큰것을 알수있다. 換言하면 保安林的 指定面積은 一方的으로 增加一路에 있음을 볼수있다. 이는 即 保安林指定面積의 增加로 因하여 林業의 自由經營이 益益 阻害當하고있음을 말 해주고 있는 것이다.

(第6表)

保安林解除狀況 (1958~1962)

市道別	土砂 止	杆 林	水源 涵 林	風致 林	飛砂 防止 林	計		備考
						筆數	面積	
서울市	8.00	—	—	411.00	—	524	419.00	
釜山市	1.49	—	—	—	—	3	1.49	
京畿道	219.25	—	—	—	—	87	219.25	
江原道	—	—	—	—	—	—	—	
忠清北道	110.36	—	—	—	—	20	110.36	
忠清南道	25.50	—	—	—	—	4	25.50	
全羅北道	64.25	—	—	—	—	29	64.25	
全羅南道	54.35	—	—	—	—	17	54.35	
慶尙北道	1.20	—	—	—	—	2	1.20	
慶尙南道	237.11	—	—	—	—	21	237.11	
濟州道	—	—	—	—	—	—	—	
計	721.51	—	—	411.00	—	707	1,132.51	

第7表

保安林編入狀況

(1955年末現在)

種別	土砂 停止林	水源涵 養林	風致林	魚付林	水害 防止林	航行 目標林	防風林	計	備考
市道別									
서울	430	—	8,953	—	—	—	—	9,383	單位는 町步
京畿	68,274	2,034	246	—	—	—	—	70,554	町未滿四捨五入
忠北	61,053	13,120	3,386	—	—	—	—	77,559	
忠南	48,148	848	450	111	—	9	34	49,600	
全北	37,930	872	—	—	0.5	—	—	38,803	
全南	37,200	277	29	1,165	—	—	802	39,473	
慶北	192,174	2,172	—	1,371	112	—	15	195,844	
慶南	116,633	2,520	16	2	34	0.05	—	119,205	
江原	28,148	—	—	49	—	—	132	28,329	
濟州	—	—	—	—	—	—	—	—	
計	589,990	21,843	13,080	2,698	147	9	983	628,750	

4. 保安林의 指定 및 解除

保安林의 指定은 前記한 山林法第 18 條에 依하여 農林部長官이 必要하다고 認定할때에 保安林으로 指定할수있고 保安林의 解除에對하여는 山林法第 19 條에 農林部長官은 公益上 必要하다고 認定할때 또는 保安林으로 存置할 必要가 없다고 認定할때에는 保安林의 指定을 解除한다고 規定하고있다 이러한 規定은 官의 自由裁量에 依하여 濫用될 憂慮性이 있기 때문에 法運用에 있어 慎重을 期할 必要가 있다. 勿論 林主는 法에 依하여 農林部長官의 告示日로부터 30 日以內에 異議申請을 할수있다고는하나 現實적으로 그 實績은 全無한것으로 나타나있다. 그理由는 우리나라의 林主는 官의 決定에 對하여 異議를 申請할 意慾이 없고 또 事實上 해봐도 別無所得이라는 傳統的인 觀念에서 온것이 아닌가한다. 이러한點에서 官의 自由裁量의 餘地가 充分히 있을 뿐더러 保安林制度의 濫用に 對한 憂慮性이 짙은 것이다. 前述한바 保安林의 指定은 林主로하여금 法에 依한 山林의 使用收益의 制限을 强要當하는 制度이니만치 根本적으로 所有權을 尊重하는 自由主義經濟體制下에 있는 韓國林業의 發展上 慎重하게 다루어져야할 所以가 또 한 여기에 있다.

山林은 所定の 法節次에 따른 手續을 畢하지 않으면 保安林指定條件을 가추고 있더라도 保安林으로는 되지않는다. 또 林主가 自發的인 意思에 따라 施業의 制限을 加하고있어서 事實上 保安林과 同一한 狀態下에 있다고하더라도 法에 依하여 保安林으로 指定되지않으면 保安林이 아니다. 그러므로 保安林指定은 山林所有權에 對한 重大한 制限을 加하여서 까지 公益을 爲하여 不得已 이루어진다고 하지만 本

制度의 濫用은 삼가야한다 따라서 山林法에는 制度적으로 指定할수있는 경우를 列記하고있어서 行政當局의 自由裁量에 맡겨두지 못하는 것이다. 그러나 韓國의 現實情으로 보아 林況이 甚하게 破壞되어있어 거의 保安林類似的 利用制限을 加해야할 形便에 놓여있어 法運用의 公正을 잃을때에는 官의 自由裁量에 依한 山林所有者의 被害가 커질 憂慮性이 있다고 볼수있다.

그뿐만 아니라 保安林指定에 있어 그 公益의 増大와 私益의 減少 換言하면 그 利害得失을 決定하기란 容易한 일이다. 即 私權에 對한 制限을 加하여서 까지 保安林指定을 할 公益上의 必要性이 있느냐 없느냐를 決定하는 일이 決코 쉬운 일은 아니다. 그러므로 可及的 本制度運用에 있어서는 各方面의 意見을 參酌할 必要가 있다. 即 山林에 對하여 直接的인 利害關係가 있는 山林所有者 및 其他權利者에게 그들의 意見을 陳述할 機會를 주어야한다. 山林法第 20 條에는 保安林指定에 關한 異議申請을 할수있도록 하였음은 當然한 規定으로 보지만 다만 異議申請이 있을 경우에 當局者는 반드시 어떠한 審議機關을 두어 그 異議申請의 妥當性 與否를 充分히 熟議檢討하여 公正無私한 處理가 되도록 法的으로 保障되어야 할것이다. 다만 똑같은 保安林指定의 必要性을 認定한 同一한 機關에 依하여 行政적으로 處理될수밖에 없는 現制度로 미루어 官의 自由裁量이 作用할 可能性이 또한 充分히 있다. 그러므로 적어도 所有權을 尊重하는 現制度下에서는 異議申請에 對한 民主的인 處理方式이 切實히 要請된다. 이러한 民主的인 處理機關인 保安林審議會를 法的으로 構成하여 各方面의 意見이 反映되도록 함이 民主國家의 理念上 妥當하며 또 이렇게 하므로써 山林所有權의 侵害를 最少限

度로 防止하여 營林事業을 하나의 企業化할수있는 意慾을 昂揚시키는데 도움이 될것이다.

勿論 우리나라의 現實로보아 營林事業의 企業化傾向이 많은 可能性을 內包한것으로는 반드시도 考察되지 않지만 林業의 高度發展에 依한 國民經濟向上을 爲하여는 어느때까지든지 林業이 官에 依存만할수없는 點으로 미루어보아 林業도 또한 他企業과같이 企業主의 自由意思에 依한 善意競爭에따라 發展向上되어 國民經濟上 큰 位置를 차지하도록 卽해야 할것이다. 이러한 見地에서 自由意思에 依한 經營을 制限하는 制度는 最少限으로 抑制되어야한다. 그렇다고해서 山林의 큰 使命의 하나인 國土保安作用을 全然無視하고까지 最大限의 自由經營을 保障할수없음은 明白한 事實이라 할지라도 지나친 便宜主義에 依한 制度濫用은 삼가야하기때문에 林主의 意思도 最大限 反映되도록 法的으로 保障될것이 要請된다는것이다.

우리나라의 保安林指定은 關係者申請主義보다도 政府의 自發的職權主義를 널리 採用하고 있음이 뚜렷하다 勿論 關係者申請主義가 全然 막혀버린것은 아니라고 하지만 今까지 保安林指定實績을 살펴보면 政府의 自發的 職權主義가 널리 採擇되고 있음이 明白하다 이러한 點으로 미루어 보아도 行政當局의 裁量에만 맡길것이 아니라 所有權을 最大限으로 保護하는 方向으로 制度的으로 마련되어야하겠다.

5. 保安林審議機關設置

위에서 強調한바와같이 保安林指定이 林主에게 미치는 影響은 매우 큰것이므로 林主의 意思가 充分히 反映되고 官의 行政處분이 올바르게 이루어지도록 하기爲하여는 保安林指定解除에있어 어떠한 審議機關이 設置되어야 하겠다, 卽 各市道에 各各 保安林審議會와 같은 機關을 設置하고 官에서 3名 民間에서 治水, 土木, 鑛山, 農業, 水産業, 林業에 經驗을 갖인者中 5名 學界에서 2名 計 10名 程度의 委員을 農林部長官이 委屬하여 保安林指定 및 解除에있어 林主로부터 不服하여 異議申請이 있을 때에는 이에 對한 正當性與否를 審議議決하여 地方長官에게 通告하여 正當한 處理가 이루어지도록 함이 所有權保護上 適切한 措處로 思慮된다. 또 本保安林審議會는 保安林의 損失補償問題도 아울러 다룰수 있도록 함이 좋을것이다.

6. 保安林의 損失補償

山林이 保安林으로 一旦 指定되면 林主의 自由意

思에 依한 使用收益의 權利가 制限되는 것이지만 그 權利의 制限에는 山林法第 25 條에 依하면 國家는 保安林에 關하여 前條의 規定에 依한 許可를 받지 못한者에 對하여는 그 行爲의 制限으로 因하여 그者가 普通 받을 損失을 補償하여야 한다. 卽 保安林의 區域內에서는 農林部長官의 許可를 받지 아니하고는 立木竹의 伐採, 土石, 芘, 樹根, 草根, 生枝, 落葉, 松脂, 樹皮의 採取 또는 採掘, 家畜의 放牧 또는 開墾, 其他 土地의 形質을 變更하는 行爲를 하지못한다. 以上과 같은 權利行使의 制限에따라 山林所有者가 財産上에 입을 損失이 明白함은 勿論인데 保安林指定은 公益을 爲하여 實施되는것이라고 하더라도 山林所有者에게 損失을 끼치게함은 本來의 目的이 아니므로 어느 種類의 權利의 制限에 對하여는 損失을 補償하기로 되어있다. 그러나 保安林의 指定은 適法行爲이고 不法行爲은 아니므로 指定으로 因하여 생기는 林主의 損害에 對하여 損害賠償問題는 惹起될수없고 損失補償을 考慮할수있다. 그러므로 損失補償에 있어서는 損害額의 全部를 補償할 法律上의 義務는 없다고 하지만 그範圍에 對하여는 林業政策에 依하여 決定될수있는 問題이다 卽 林主의 損害를 最大限으로 補填하고 山林所有에 對한 意慾을 昂揚시키는 見地에서 보면 全額補償이 要請된다. 卽하여 林主에 對한 山林의 使用收益의 制限으로 因한 損害를 最少限度로 防止 하고 山林所有의 勸獎을 卽하는 間接的 效果를 期하여 林業發展에 寄與할 수 있도록함이 林業의 助成上 必要하다. 또 境遇에 따라서는 保安林國家買上에 依한 國有化措置도 考慮될수있다. 卽 保安林으로 指定된 山林은 公害를 惹起시킬 憂慮성이 큰 山林일 것이므로 또 우리나라의 現林相으로 보아 砂防施工地가 많은 比重을 占하고 있음에 比추어 短期間에 解除될 可能性도 稀薄한 것이므로 最少限度의 適當한 期間을 定하여 그 期間동안의 禁養結果가 解除할수 없는 狀態에 이르면 國家는 所有權을 尊重하는 立場에서 林主의 申請에 따라 國家買上을 實施하고 國有化하여 管理保護할수있는 措置가 必要하다. 一旦 保安林으로 指定되어 長期間 林主는 被害단 입적되면 山林所有意慾이 減退되어 林業發展이 阻害될것은 明若觀火하다.

7. 結 論

위에서 考察한바에따라 다음과같은 結論을 내리고 저한다.

- (1) 保安林의 指定은 山林所有權에 對한 重大한 制限이므로 그 指定은 最少限度에 그치도록 해야

한다. 왜냐하면 全國山林面積의 約 14.8%에 該當하는 保安林面積은 너무나 廣大한 面積으로서 山林의 經濟的利用이 阻害되는 同時에 山林所有意慾을 減退시키는 結果를 招來하기 때 문이다.

(2) 既히 指定된 保安林이라 할지라도 繼續保安林으로서 存置할 必要性이 크지 못한것은 早速히 解除하여 林主의 自由經營에 따지고 오히려 營林의 助成監督에 依하여 山林의 國民經濟的 使命을 達할수 있도록 해야 한다. 山林局統計에 依하면 1958~1962年 사이에 保安林解除面積은 겨우1,132町步에 不過한데 이中 서울市에서 419町步로되고 其他市道는 微微한 數字를 表示하고 있으므로 都市擴張에 依한 土地使用의 必要以前에는 別로 林業經濟的인 立場에서의 解除는 거의 볼수없기때문이다.

(3) 保安林의 損失補償은 全額補償을 原則으로하고 林主의 損失을 最少限度로 防止하는 同時에 林主의 山林所有意慾을 喪失하지 않도록 期해야한다 現今까지 保安林에 對한 損失補償의 實績은 全無한것으로 나타나있다. 保安林의 損失補償은 新山林法에 明白히 規定되어 있어 林主의 申請에 따라 損失補償을 받을수있도록 되어있지만 現在까지는 그 實績이 없어 有名無實한 規定인 感이질다.

(4) 保安林의 法的制限의 內容을 緩和하여 山林의 保安機能과 經濟機能과의 調和를 꾀해야한다. 即 保安林의 法的制限의 內容이 禁伐의인 것으로부터 若干 緩和하여 上記 兩機能을 調和의으로 發揮시키기 爲하여 極度の 荒廢林을 除外하고는 山林資源의 效率的利用을 爲하여 그 制限內容을 禁伐의인것에서 그 指定目的을 達할수있는 範圍內에서 緩和할 必要가있다.

(5) 永久禁伐의 保安林및 이에 類似한 保安林은 林主의 要求에 따라서는 國家買上에 依하여 國有化措置를 取하고 國家管理下에 두어 林主의 經濟的 犧牲을 救濟해야 한다. 元來 保安林制度는 禁伐林制度로부터 出發하였다고는 하지만 林主의 經濟的 犧牲을 考慮해서 土砂扞止 水源涵養等 公益性이 莫大한 保安林은 國家買上이 必要하더 적어도 林主의 要求가 있을때에는 國有化措置함이 適切할것이다.

(6) 各市道및 中央에 保安林審議會와 같은 機構를 設置하여 保安林의 指定및 解除 또 損失補償에 있어 慎重을 期하는 同時에 官僚獨善의인 弊가 없도록하기 爲하여 널리 公平한 意見을 聽聞할수 있도록 해야 한다.

왜냐하면 保安林制度는 私權의 侵害이기때문에 官의 自由裁量이 지나치게 作用하면 林主는 一方의으로 被害만 입기마련이기 때문이다.

8. Summary

In this study, the present institution of reserved forests in Korea has been criticized through the analysis of the present situation of reserved forests in Korea, and mainly, on designation and cancellation of them because of this important institution thought as restriction of forest ownership.

Reserved forest land in Korea as of the end of 1962 is 996,915 chungbo in area, or about 14.8% of the total forest land area, 6,750,324 chungbo in Korea, and we can find that the area of reserved forest land has increased remarkably since the Liberation in 1945, in comparison with about 180,000 chungbo-a little over 1% of the total forest land area, 16,000,000 chungbo, through Southern and Northern Korea till the Liberation in 1945.

This fact clearly proves that Korean forests are extremely devastated since the Liberation in 1945, and in Korea we can find that reserved forest policy is very important in forestpolicy, consequently, reserved forest institution must be dealt with care.

Moreover, the area of reserved forest land, 996,915 chungbo, which is divided into 43,820 chungbo of national forest land, 59,302 chungbo of public forest land, 893,793 chungbo of private forest land, and private forest land is excellently large, or about 89.7% of the total area of reserved forest land. In this number, we may understand the fact that reserved forests have the most influences on private forests, therefore, we may recognize that it is necessary for reserved forest institution which is infringement of private right to be carried out carefully.

From the first beginning, the institution of reserved forests is serious restriction to the forest ownership. Consequently, when the area of reserved forest land grows, it interferes seriously with the free forest management and the desire for forest ownership is decreased, at the same time, forest enterprise results in obstruction.

Especially, Korean forests are destroyed extremely at present, so, intensification of reserved forest instit-

utionis unavoidable for completion of the national aim which forests have, but the author thinks that reserved forest institution must be as avoidable as possible, and we have to obtain good results by supervision of forest management which is regulated in the Forest Law. Consequently, designation of reserved forests must be minimized, and although forests were already designated as reserved forests they must be cancelled as fast as fast as possible and put them free in the owner's hands when they are in cancellation conditions.

According to the provision of Article 18 of the Forest Law concrete cases designated as a reserved forest are enumerated for the purpose of maintaining the forest ownership and avoiding to give the forest authorities a free hand in order to protect forest owners from one-sided damage.

Therefore, the forest authorities must not abuse the institution of reserved forests, and it is not good tendency to give only the authorities a free hand in designation and cancellation of reserved forests, and especially, when the forest owners object to that, establishing some legal organization like the reserved forest council in each province in order to hear about impartial opinions, and it is more suitable than administrative disposal by the same organization.

The compensation of damages for reserved forests by the provision of Article 25 of the Forest Law is a different problem by forest policy, but the results of compensation of damages regulated in the Forest Law are wholly lacking up to now, the author thinks that this is caused to poor forest cover, the forest owner's unconcern and insincerity of administrative authorities.

Therefore, the government must enlarge the range of compensation and minimize the forest owner's economic sacrifice, also, the government must mollify the conditions of the legal restrictions to reserved forests, and harmonize with functions of national conservation and economy.

This means that it is necessary to modify the restr-

ictive conditions for the effective utilization of forest resources within the range in which can be attained the purpose of designation, from permanent prohibition of cutting. Except the reserved forests of fish habitat, public sanitation, maintaining scenery and navigational mark ect., most of reserved forests are prohibited from cutting, and the present situation of forests in Korea are extremely devastated and those forests are not so expected in cancellation possibility in near future. Therefore, when the forest owners apply for national purchase of those reserved forests, the government had better nationalize them, protect and manage to reduce the forest owner's economic sacrifice.

9. 參考文獻

1. 農林部發行 建國十週年農林行政概觀(1958年)
2. 金千洙著 農林法制大意(1962年)
3. 農林部發行 농림통계연보(1962, 1963年)
4. 農協發行 농업연감(1961, 1962年)
5. 全羅南道編輯 山林關係法規集(1959年)
6. 農林部山林局發行 山林犯罪搜查便覽(1963年)
7. FAO韓國協會發行 한국임업(1962年)
8. 農林部山林局發行 한국임업(1961年)
9. 朝鮮總督府農林局發行 朝鮮의 林業(1934年)
10. 島田錦藏著 林政學概要(1953年)
11. 島田錦藏著 林業政策(1956年)
12. // アメリカ林業發展史(1948年)
13. 藪部一郎著 林業政策(1942年)
14. 藪部一郎 三浦伊八郎著 標準林學講義(1955年)
15. 甲斐原一朗著 林業政策論(1956年)
16. 渡邊 全著 日本の林業と農山村經濟の更生 (1938年)
17. 星野保治郎 武藤 巖著 林業經濟(1956年)
18. 池野勇一著 森林法律學綱要(1944年)
19. 松下謙智朗編修 林業法規(1960年)
20. Gresle. Forest Policy (1953)
21. Allen. An Introduction to American Forestry (1950)
22. Marquis. Economics of Private Forestry(1939)