

東北아시아 5個國(韓國, 北韓, 日本, 中國, 臺灣)의 山林法과 山林資源¹
俞炳一²

**Forest Law and Forest Resources in
Five Northeast Asian Countries¹**

— R.O.K., D.P.R.K., Japan, China and Taiwan —
Byoung Il Yoo²

要 約

본 研究는 東北아시아에 隣接해 있는 漢字文化圈 5個國(韓國, 北韓, 日本, 中國, 臺灣)의 山林資源의 變化와 山林法の 成立過程 및 特徵 그리고 山林法이 各國의 山林資源政策에 미친 影響 등 東北亞 5個國 山林法과 山林資源의 關係를 考察하였다.

본 研究의 대상국가인 東北아시아 5個國은 어떤 형태로든 20世紀初를 前後하여 산림경영과 山林法 導入制定에 일본의 影響을 받은 역사적 사실이 있다. 2次大戰 終戰以後 新生國家로 獨立以後 90年代 初까지 國家發展順으로 山林法이 制定되어 현재는 5개국이 모두 山林法을 保有하고 있으며, 5個國 모두 外國으로 부터 木材를 多量 輸入하는 木材輸入國의 特徵도 함께 가지고 있다. 同一한 漢字文化圈의 一員으로서 各國의 山林法은 內容面에서 同質性을 많이 保有하고 있으며 各國의 社會經濟體制의 相異함에 따라 異質의인 面도 있지만, 各國의 荒廢된 山林資源을 保護하고 增殖하는데는 크게 기여하고 있다.

이와 함께 우리나라는 현재 東北亞 5個國中 가장 貧弱한 山林資源을 保有하고 있으나, 山林資源管理를 目的으로 하는 山林法은 他 國家에 비하여 山林管理外의 임업전반에 걸쳐 包括的인 條項을 가장 많이 包含하고 있는 法體系의 特徵도 가지고 있다. 따라서 我國의 貧弱한 山林資源을 보다 效果的으로 管理하고 持續possible한 山林經營을 도모하기 위하여는 山林法の의 分法化 및 專門化 等 山林關聯 法體系의 總體的 整備를 도모하여 山林資源管理를 보다 體系의으로 推進할 必要가 있다.

ABSTRACT

This study was conducted to compare the changes in the forest resources and the process of establishment and characteristics of the Forest Law in five Northeast Asian Countries, who share the Chinese culture as a common background. The effect of Forest Law on forest resources of each countries is also compared.

This study shows that the forest management scheme and the modernistic forest law in the five Northeast Countries were influenced by Japan around the early 20th century. The Forest Laws of the five countries were reestablished after the end of World War II, and now the five countries have their own Forest Law. At present, the five countries are depending on the import of foreign timber for timber supply because of the shortage of domestic timber resources. The Forest Laws of the five countries have a lot of similarities reflecting same cultural background, whereas there are differences originated from social and economic discrepancies.

¹ 接受 1994年 10月 5日 Received on October 5, 1994.

² 林業研究院 Forestry Research Institute, Seoul, Korea.

Currently R.O.K. is worst in forest resources compared to the other countries. The Forest Law of R.O.K. has too many articles, which has little direct relationship with forest resources management. Therefore it is recommended to consolidate the law system in the field of forest and forestry in R.O.K. including the amendment of Forest Law directing to sustainable forest and maintaining the efficiency of forest resources management.

Key words : Forest law, Forest resources, R.O.K.(South Korea), D.P.R.K.(North Korea), Japan, China, Taiwan

緒 言

東北아시아 5개국(韓國, 北韓, 日本, 中國, 臺灣)은 지리적으로 인접해 있으며, 한자사용권으로 과거부터 밀접한 문화적 연관성을 가지고 있다. 또한 近代林業이 성립되던 20세기를 전후하여 日本이 自國을 비롯하여 周邊國의 山林을 전부 또는 일부를 30-50여년에 걸쳐 管理하였다는 특이성 내지 공통점도 가지고 있다.

1945년 2차 대전의 종전 이후 各國의 山林이 복구되는 과정에서 山林에 관한 기본법으로 山林法이 대부분 새로이 제정되어 各國의 山林과 林業에 관한 國家政策의 根幹이 되어 왔다. 山林法은 소생산자인 山林所有者의 保護와 林業管理(이른바 山地管理와 林業生産의 特殊性)의 성격을 가지고 있으나, 실제 생산자 보호에 관한 내용은 일부분이고, 山林資源管理와 산업경제일반에 있어서의 林業生産의 特殊性 즉 生産과 保存의 均衡에 의한 自然資源 管理에 관한 것이 대부분을 점하고 있는 것이 일반적이다(筒井迪夫, 1988).

本稿에서는 最近 國際化·地域別 블록화가 同時에 推進되고 있는 20세기 후반의 國際環境變化에 따라 漢字文化圈인 東北亞 5個國의 協力強化 必要性이 커지고 있음을 勘案하여 우선 各國 山林資源의 變化와 山林法의 成立過程 및 特徵 그리고 各國의 山林法이 自國의 山林政策에 미친 影響 등 東北亞 5個國 山林法의 類似點과 相異點을 比較 分析하고 이를 토대로 우리나라 山林資源管理와 山林法의 問題點 및 發展方案을 檢討하고자 하였다.

現在 5個國은 漢字文化圈이면서도 山林과 森林 등 基本用語 使用에 差異가 있으며, 使用用語自體에 있어서도 意味에 差異가 있지만, 이곳에서는 우선 山林과 森林을 對等한 概念으로 看做하고 固有名을 除外하고는 一般의으로 山林으로 統

一하여 使用하도록 하였다.

各國 山林資源의 變遷

19世紀 末까지 東北아시아의 山林資源은 천연림 상태로 남아 있었는데, 유럽인에 의한 山林破壞가 重商主義體制下에서 발달하여 東進함에 따라 東北아시아 지역의 山林資源도 20세기 초부터 파괴되기 시작하였다. 즉 東北아시아 國家의 일원인 日本이 近代國家로 발전함에 따라 1895년에 臺灣, 1905년에 사할린, 1910년에 韓半島(韓國, 北韓)을 強占함과 동시에, 中國 南滿洲地方에도 진출하여 1908년에 鴨綠江採木公司, 1916년에 송화강유역에 吉林林業公司를 설립하여 山林伐採를 시작하였고, 1921년에는 러시아가 장악하고 있던 北滿洲林業地帶까지도 日本의 영향력하에서 벌채가 이루어지는 등 東北아시아에서 日本에 의한 상업적 벌채가 광역적으로 이루어지게 되었다(俞炳一, 1990).

日本은 20세기 초반부터 2차대전에서의 패망직 전까지 사할린, 臺灣, 韓半島, 中國의 滿洲地方에서 많은 木材를 伐出하여 植民地經營과 自國의 産業化作業에 필요한 經費를 조달하였는데 당시 사할린에서 10억³m³, 한반도와 만주지방에서 각각 5억³m³에 달하는 상당량의 목재를 반출한 것으로 알려지고 있다. 이에 반하여 臺灣과 日本 自國의 경우는 1·2차 세계대전을 수행하는 과정에서 山林伐採를 가급적 억제하였는데 전쟁전인 1910년에 비하여 종전후인 1945년에 한반도에서 平均山林蓄積이 ha당 45m³에서 14m³으로 감소한 반면 日本의 경우 평균축적이 68m³에서 76m³으로 증가하였다. 日本은 終戰以後에도 山林資源增強勞力을 계속하여 國內 山林面積의 增加와 함께 山林蓄積도 繼續 增加狀態에 있어 근세 이후 산림축적 감소가 한번도 발생되지 않았다.(표 1)

Table 1. Periodical change of forest resources in five Northeast Asian Countries

Unit : Area million ha
Volume million m³

	1910		1945			1960			1990						
	Area	Vol.	Vol. per ha	Area	Vol.	Vol. per ha	Area	Vol.	Vol. per ha	Area	Vol.	Vol. per ha	Area per head	Vol. per head	Forest Ratio
			m ³			m ³			m ³			m ³	ha	m ³	%
R.O.K.	15.7	710	45	16.3	219	14	6.7	64	10	6.5	248	38	0.15	6	65
D.P.R.K.	-	-	-	-	-	-	9.9	150	15	9.4	403	43	0.43	19	80
JAPAN			68	23.9	1,811	76	24.6	2,064	84	25.2	3,138	125	0.20	26	67
CHINA	-	-	-	-	-	-	107.0	4,900	46	110.1	7,978	73	0.10	7	12
TAIWAN	-	-	-	1.5	183	123	2.1	239	114	1.9	326	172	0.09	17	52
WORLD							4,126			4,087	327,000	80	0.77	62	31

Note : Data of R.O.K before 1945 means the data of the Korean Peninsula.

Data of World in 1980 is based on FAO Forest Products Yearbook (population 5,294 mil. people)

Data of Taiwan in 1945 is based on 1942

東北아시아 國家들은 20세기 초의 植民地期와 戰爭期를 거치는 동안 황폐된 山林資源을 회복시키기 위하여 2次大戰의 終戰에 따른 政府 樹立以後 山林荒廢復舊에 나름대로 노력하였다. 이 결과 1990년 현재 ha當 蓄積은 韓國 38m³, 北韓 43m³, 日本 125m³, 中國 73m³, 臺灣 172m³에 달하는 山林資源을 보유하고 있어, 中國이 세계 평균치를, 臺灣과 日本은 세계평균을 상회하고 있으나, 韓國과 北韓은 아직도 세계평균의 절반 수준에 머물러 있다. ha당 축적은 臺灣이 172m³로 가장 높고 日本, 中國, 北韓, 韓國의 순이며, 1인당 山林蓄積은 日本, 臺灣, 北韓, 中國, 韓國의 순으로 山林資源을 보유하고 있다.

현재 우리나라의 山林資源은 세계평균과 비교하여 山林率은 世界平均의 2배에 달하는 반면 1人當 山林面積은 1/5, 1人當 山林蓄積은 1/10 수준에 불과한 실정이다. 이와 같이 韓國의 山林資源이 빈약한 이유는 여러가지가 있을 수 있지만 무엇보다도 20세기 초반 植民地時代의 山林私有化政策과 植民政府의 山林收奪 그리고 6·25전쟁과 전쟁이후 社會混亂期의 山林資源 濫伐과 破壞가 主要原因이었고, 원천적으로 좁은 국토의 빈약한 山林資源에 과밀한 인구 및 山林資源을 효율적으로 管理할 人力不足과 關聯法律의 微弱도 付隨的인 原因이라 할 수 있다.

北韓의 폐쇄성 때문에 북한 당국의 공식적인 축적발표는 근래 없지만 중국 등 인접우호국의 자료를 기초로 하면 北韓의 山林蓄積은 403백만 m³로 推定된다(俞炳一, 1994). 또한 우리가 혼

히 山林貧國이라 칭하는 中國은 전국토의 약 11.5%(110.1백만ha, 7,978백만m³)가 山林(橋林面積)에 한함, 총임야면적은 261백만ha로 총축적 9,211백만m³에 불과하지만 山林蓄積 등 山林資源 保有面에서는 우리에게 비하여 월등히 양호하다.

臺灣의 山林面積은 총국토면적 3,577천ha의 52%를 차지하고 있는데, 이중 활엽수림이 62%, 침엽수림이 23%, 침활혼효림과 죽림이 나머지를 차지하고 있다. 臺灣의 경우는 일찍부터 日本의 植民地가 되었음에도 불구하고 日本의 資源備蓄基地로서의 機能賦與때문에 山林資源이 비교적 잘 보존되었으며, 당시 거주인구가 비교적 적어 山林의 國有化가 손쉽게 이루어졌다 이 결과 현재 總山林面積의 84%가 國有林이고 12.5%가 公私有林, 林業試驗所와 大學 등의 試驗林이 3.5%를 점유하고 있다. 그러나 '90년도의 국내 목재 공급량은 15.7만m³로 외재도입량 7.7백만m³에 비하여 자급률은 2%에 불과하다(孔榮浩, 1992). 따라서 臺灣의 풍부한 山林資源을 감안할 경우 臺灣이 상당히 엄격한 節伐政策과 山林蓄積增強政策을 수행하고 있음을 알 수 있다.

그러나 이들 5개국은 정도의 차이는 있지만 모두 木材多量輸入國家로 日本은 세계최대 목재수입국이며 韓國과 中國, 臺灣 역시 相當量의 木材를 輸入하고 있으며, 主體思想下에 自力更生을 目標로 하고 있는 北韓도 러시아로부터 상당량의 木材를 導入하고 있다.

이상에서 보는 바와 같이 東北亞 5개국은 최근 세계적으로 山林破壞가 급속히 이루어지는 가운데서도 山林資源이 保護되고 蓄積이 增加된 先進

國型 山林地域에 속하는데 이와 같이 山林資源이 증가하는데는 各國이 外材를 多量으로 導入하고 自國內 木材使用은 加급적 抑制하도록 하는 한편 山林資源의 效率의 利用을 目的으로 하는 山林關聯法律整備 등 山林에 관한 各國 政府와 國民의 關心提高가 큰 역할을 하였다고 할 수 있다.

그러나 東北아시아의 이와같은 全般的인 山林資源의 增加에도 불구하고 人口過密地域이기 때문에 1人當 山林面積과 山林蓄積은 世界 平均에 크게 못미치는 실정이다. 특히 1990년 현재 東北亞 5개국중 우리나라의 山林資源-全體蓄積, ha 當 平均蓄積, 1人當 山林蓄積-의 수준이 가장 낮는데, 1인당 山林面積이 中國과 臺灣의 1.5배에 달하면서도 1인당 축적이 臺灣과 中國에 비하여 열등하다. 따라서 우리나라는 山林分野에 대해서는 5개국중 가장 落後된 狀態로서 國力에 걸맞는 山林資源增強 努力이 보다 강화되지 않으면 안될 형편이며, 世界 各國의 資源내셔널리즘에 대응하기 위하여도 우리의 빈약한 山林資源整備는 주변국에 비하여 몇배의 노력과 자금투입이 필요하다.

이와 같이 당면한 山林資源增強 手段에는 여러 가지 방법이 있을 수 있으나 法治國家에서는 기본적으로 法律整備를 통해서만 가장 효과적인 정책을 수행할 수 있으며, 山林分野에서는 山林法の 整備가 基本이라 할 수 있다.

山林法の 成立 및 發達過程

山林法은 山林에 관한 法으로 林業을 規定하기 위한 經濟 行爲의 產業法規이나 山林이라는 독립된 공간을 지배하는 包括的 特別法規로 發生하였다. 따라서 山林法에는 行政法 規定이 많으며, 特別刑法 또는 民法上 特別規定을 多數 包含하는 것이 일반적이다(金千洙, 1965).

山林關聯法은 프랑스에서 가장 먼저 발달하였는데, 루이 14세 집권당시 重商主義의 영향으로 8년간의 작업끝에 1669년 공포된 「治水育林令」(Ordonnance des Eaux et Forêts)이 世界 最初의 山林關聯法令이라 할 수 있다. 본법에는 林業技術, 山林行政, 山林刑事法외에 도로, 치수, 항행, 어업, 수렵, 피혁업 등 各種 國家政策이 規定되어 있다. 그러나 重商主義 原則下에 제정된 「治水育林令」의 폐해는 극에 달하여 18세기 말에

는 山林警察과 山林官이 국민들로 부터 대표적인 지탄의 대상이 되었고, 이와 같은 國民의 怨聲은 프랑스革命을 惹起시킨 주요 原因의 하나가 되었다는 보고도 있다. 프랑스革命以後 소유지에 대한 개간자유의 허용과 1791년의 「山林制度에 관한 法律」 제정에 따라 私有林의 경영과 개간의 자유도 保障되었다. 그러나 단기간내의 극단적이고 급격한 자유개방풍조가 濫伐과 토지황폐, 국토보안악화를 야기시키자 1669년의 「治水育林令」중 일부 조문이 부활되기도 하였다. 이후 서로 상이한 2개의 法律이 절충되어 1827년 프랑스 「山林法(Code Forestier)」이 세계 최초로 성립되었으며, 이후 유럽각국에서 이를 모방한 山林法과 山林保護法이 제정되기 시작하였다. 구미 열강의 동진에 따라 19세기 말 일본이 개항을 하고 각종 신문물을 도입함에 따라 산림분야에도 근대 법규가 도입되게 되었다. 당시 東北아시아는 19세기 말까지 근대법 체제가 정착이 안되어 있었고 國民生活에 직결되는 부분이 많은 山林에 대해서도 특별한 제도나 법규가 마련되지 않은 상태였다.

1. 日本

1875年 森林法 第1次草案의 이름으로 山林法規가 제출된 후, 1882년, 1885년, 1896년에도 법안통과는 실패하였으며, 5번째인 1897년에 비로소 프랑스의 山林法을 모방한 森林法이 제정 공포되었다(萩野敏雄, 1984; 兪炳一, 1985). 따라서 동양권에서 最初의 山林法 制定은 입법과정에만 20년 이상이 소요될만큼 당시 山林資源의 효율적 활용 및 管理를 위한 山林法 制定에 대한 必要性和 認識은 不足하였다.

그러나 이후 日本의 「森林法」이 자국의 山林保護와 育成에 크게 기여하였음은 1·2차 세계대전을 수행하는 과정에서 日本內의 山林資源을 오히려 증가시켜 종전후 총축적이 증가되었다는 점에서 분명히 나타나고 있다.

森林法은 日本의 2차대전 패전과 미군정이 종료된 후 1951년에 대폭 개정되었으며, 최근 1991년에는 山林整備促進에 관한 內容이 추가된 法律로 대폭 개정되어 資源管理法로서의 性格은 더욱 強化되었다(林野廳, 1988; 1992).

현재 日本에는 「森林法」(1951년 法律 249호), 「林業基本法」(1964년 法律 161號)을 비롯하여 20

개 이상의 山林關聯法律이 기능별로 제정되어 있다.

2. 韓國

한반도에서는 일찍부터 封山·禁山 등을 지정하여 山林保護政策이 수행되었으나 全國의 山林管理에 관계된 특별한 법제정은 없었고, 조선 말기에 土地制度가 문란해 짐에 따라 山林保護政策이 이완되고 이 結果 山林의 상당부분이 황폐되었다. 따라서 荒廢山林復舊를 위하여 大韓帝國 隆熙 1年(1907)에 農商工部 農務局에 林政課가 처음 설치되었으며, 隆熙 2年 정부조직 개편시 農商工部에 山林局을 신설함과 동시에 22조로 구성된 「森林法」(1908.1.24 法律 1號)을 제정 공포하여 山林資源管理에 철저를 기하였다. 그후 1910년 한일합방으로 인하여 植民地의 山林收奪을 목적으로 30조로 구성된 「森林令」(1911.6.22, 제령 10호)이 제정됨에 따라 「森林法」은 폐지되었으며, 「森林令」은 이후 日本이 2차대전에서 패망한 후에도 상당기간 한반도에서 계속 유효하였다. 1948년 대한민국 정부수립이후 「森林令」 및 기타 법령의 미비를 보완하기 위하여 1875년 독일 프로이센주에서 공포된 「山林保護 및 山林組合法」을 기초로 한 「山林保護臨時措置法」이 1951년 제정 공포되어 山林保護에 일조를 하였으며, 1961년 「森林法」이 비로소 제정 공포되었다.

1961.12.27 제정된 「森林法」(法律 第 881號)은 本文 7章 99條 附則 9條로 이루어졌는바, 주요 내용은 제 1장 總則, 제 2장 營林의 造成과 監督, 제 3장 保安林과 採種林, 제 4장 國有林, 제 5장 山林의 保護, 제 6장 山林契, 山林組合, 山林組合聯合會 제 7장 罰則, 附則으로 구성되어 현재 山林法의 골격을 이루었다.

60년대와 70년대에 「山林保護臨時措置法」(1951.9.21. 法律 98호), 「林產物團束에 관한 法律」(1961.6.2. 法律 635호), 「砂防事業法」(1962.1.15. 法律 977호), 「請願山林保護職員配置에 관한 法律」(1963.2.9 法律 1267호), 「國有林野管理特別會計法」(1965.12.16. 法律 1718호), 「火田整理에 관한 法律」(1966.4.23 法律 1778호, 개정 1968.5.21), 「鳥獸保護 및 狩獵에 관한 法律」(1967.3.30 法律 1931호), 「山地開發法」(1972.12.30, 法律 2432호, 改正 1973.3.5), 「立木에 관한 法律」(1973.2.6. 法律 2484호) 등이 제정되었으나 「山地開發法」과 「林產物團束에 관한 法

律」은 1980년 山林法 개정시 흡수 폐기되었다.

1980년에 전문개정된 山林法((1980.1.4. 法律 3232호)은 당시의 山林法(1961.12.27 法律 881호)에서 山林組合 關聯條文이 分離되어 山林組合法(1980.1.4. 法律 3231호, 후일 1993.12.31. 山林組合法中改正法律(林業協同組合法) 法律 4556호)으로 獨立制定됨에 따라 條文이 縮小되고 山林管理에 限定된 法律로 發展되어야 했지만, 山林法은 林業關聯 他法律의 흡수 내지 新條文의 추가로 法內容이 초기에 비하여 다양화는 되었지만 山林資源關聯 法條文은 큰 변화가 없어 結果的 내지 相對的으로 山林資源造成 및 管理部門은 弱化되었다고 할 수 있다. 따라서 아직도 韓國의 山林法體系는 60년대와 70년대에 山林保護에 關聯되어 제정된 法律이 주종을 이루고 있는 실정이다.

3. 中國

中國의 경우는 1914년 11월 3일 中國 최초의 森林法이 제정되었으며, 1932년 9월 16일 改正 森林法이 공포되었고, 1945년 2월 6일 기존의 森林法이 中國의 森林法으로 재공포된 바 있다(俞炳一, 1990).

1949년 공산정권수립이후 1963년 5월 20일 「森林保護條例」가 발표되어 공산정권의 林業政策이 처음 法律形式으로 제정되었다. 「森林保護條例」는 모두 7章 40條로서 總則, 護林組織, 山林管理, 山火豫防과 鎮火, 病蟲害防除, 獎勵와 罰金, 附則으로 구성되어는바, 과거에 비하여 林權保護와 山林經營에 대한 규정이 명확히 되었다.

이후 中國은 1964년 林業育林基金制度를 신설하여 山林造成에 노력하였으나, 1966년부터 10년간에 걸친 文化革命은 山林을 다시 극도로 파괴시켰다. 파괴된 山林의 회복을 위하여 中國政府는 그간 死文化되 있던 「森林保護條例」를 발전시켜 1979년 2월 23일 제 5기 전국인민대표회의 상무위원회 제 6차 회의에서 모두 7장 42조로 이루어진 「森林法施行案」을 공포하였다. 이후 1981년 「森林을 保護하고 林業을 發展시키기 위한 若干의 問題에 관한 決定」이 개정 채택되고, 1984년 「森林保護에 관한 亂伐·濫伐 制止公告」도 발표되는 등 山林保護에 관한 각종 法律이 공포되었다.

또한 「森林法施行案」 시행후인 1982년 12월 제 5기 전국인민대표회의 제 5차 회의에서 채택된

中國 憲法은 제26조에서 「國家는 植樹造林을 計劃·獎勵하고 林木을 保護한다.」라고 규정하여 憲法에서 林業에 관한 條項을 明文化시킨 세계에서 유례가 없는 山林資源強化를 위한 특별조치를 취하기도 하였다(中國研究所, 1988). 이와같은 護林憲法에 기초하여 1979년부터 5년간 시험적으로 시행되어온 「森林法施行案」은 內容을 보완하여 1984년 9월 20일 제 6기 전국인민대표회의 상무위원회 제 7차 회의에서 「森林法」으로 정식 채택되었으며, 1985년 1월 1일부터 시행되고 있다. 7장 42조로 구성된 「森林法」은 1979년의 「森林法施行案」과 큰 차이는 없다.

1986년에는 「森林法實施細則」이 「森林法」 제40조에 의거 공포되었는데 모두 29조로 이루어져 있으며, 과거 「森林法施行案」에 명시되어 있던 山林率 30% 目標는 實施細則(우리나라의 山林法施行令에 該當)에 규정되어 있다. 1987년에는 「森林伐採 및 更新에 관한 管理規則」이 공포되어 벌채 및 갱신에 대하여 中國政府의 엄격한 統制가 繼續되고 있다.

4. 臺灣

1895년 日本 최초의 植民地가 된 臺灣은 1896년 森林調查內規가 制定됨에 따라 山林調查의 實施와 함께 「官有林野取制規則」과 「臺灣保安林規則」이 제정되었다(萩野敏雄, 1965) 그러나 山林關聯法은 臺灣이 일찍 日本의 植民地가 되었음에도 불구하고 日本의 「森林法」과 朝鮮의 「森林令」을 참고로 하여 1918년 6월 「森林令」이 제정되고 1919년 11월 4일 공포됨에 따라 비교적 늦게 山林法規가 제정되었다고 할 수 있다.

1932년 中國 大陸에서 제정된 「森林法」은 2차 대전 이후 1949년 국민당 정권이 中國 大陸에서 臺灣으로 넘어와 정부를 수립함에 따라 1932년 대륙에서 제정된 「森林法」이 臺灣 「森林法」으로 채택되었으며, 이후 수차례 개정될 거쳐 1985년에 마지막으로 개정된 바 있다(臺灣行政院 農業委員會, 1989).

5. 北韓

北韓은 1948년 공산정권 수립을 전후하여 林野管理經營決定書(1946.6.4 임시인민위원회 결정 30호)에 따른 林野管理令, 山林管理에 관한 規定(1950.1.10 내각결정 2호), 山林資源保護團東規

定(1961.6.24, 6장 40조) 공포 등 山林資源保護에 노력하였다.

그러나 北韓은 東北아시아 5개국중 가장 늦게 90년대에 들어서 1992년 12월 11일 제 9기 제 4차 최고인민회의에서 비로소 「森林法」을 採擇하였는데, 이는 1970년대 중반이후 무리한 다락발 건설의 부작용과 취사와 난방용 화목남벌로 野山이 荒廢化되고 러시아공화국과의 관계변화로 北韓 유일의 고정 木材輸入窓口가 不安定해짐에 따라 山林問題가 심각한 사회문제로 대두되었기 때문이다(俞炳一 等, 1993; 俞炳一, 1994)

山林法은 과거 「土地法」에서 언급하고 있는 山林關聯內容을 보다 구체적으로 언급하고 있으며 크게 변화된 것은 없는데, 內容으로 보아 「土地法」이 상위법인 것으로 추정된다(ラチオプシス, 1990). 다만, 제 5장에서 山林經營에 대한 指導統制 內容을 과거에 비하여 보다 명확히 규정하고 있는 것이 특징이다. 이는 政務院의 山林事業指導體系 強化와 함께, 國家計劃機關과 地方行政機關 등으로 하여금 山林事業에 필요한 노력·설비·자재·자금을 보장할 것을 촉구하고 있으며, 조림 및 육림 분담의무가 주어진 기관, 기업소, 단체 등에 대한 책임을 강조하고 있다. 또한 規制內容을 위반할 경우에 대한 處罰內容 등이 北韓政權 수립초기에 공포된 「林野管理令」에서와 같이 강화되어 있다. 이는 北韓의 山林事業이 과거 특별히 법에 의거하지 않고도 중앙당의 지시에 따라 시행되던 것과 비교하면 최근 중앙당 지도력에 대한 한계가 가시화되고, 이에 따라 규제 위반에 대한 처벌 필요성이 강화되었기 때문인 것으로 추정된다.

山林法의 主要內容 比較

이상에서와 같이 臺灣과 日本이 1950년도를 전후하여, 韓國이 1960년대에, 中國이 1980년대에, 北韓이 1990년대에 山林法을 制定하였는바 이는 各國의 經濟力 水準과 相應한다고 할 수 있다. 따라서 東北亞 5個國은 制定 時期의 差異는 있지만 현재는 모두 山林法을 保有하게 되었는데, 여기서는 各國 山林法의 共通事項인 法의 目的과 山林의 定義, 山林의 區分 및 目次構成을 重點比較토록 하였다.

1. 山林法의 目的

山林法의 目的은 國家에 따라 약간씩 상이하나 모두 相關법 1조에서 명확히 規定하고 있다(兪炳一, 1992). 韓國은 山林法 1조에서 「山林資源의 增殖과 林業에 關한 基本的 事項을 定하여 山林의 保護·育成, 林業生産力의 向上 및 山林의 公益機能의 增進을 圖謀함으로써 國土의 保全과 國民經濟의 健全한 發展에 이바지함을 目的으로 한다.」로 하고 있다.

北韓은 山林法 1조에서 「山林造成과 保護, 山林資源利用에서 規律과 秩序를 엄격히 세워 國家의 山林政策을 貫徹하는데 이바지한다.」로 定義하고 있다.

日本의 경우 森林法 1조에서 「森林計劃, 保安林 그외 森林에 關한 基本的 事項을 규정하여, 森林의 保續培養과 森林生産力의 增進을 圖謀하고, 이로써 國土의 保全과 國民經濟의 發展에 이바지하는 것을 目的」으로 하고 있다.

中國은 森林法 1조에서 「社會主義建設과 人民生活의 必要에 맞도록 森林資源을 保護·育成 그리고 合理的 利用을 하며, 國土의 綠化를 促進하고 森林의 水土保存·氣候調節·環境改善 및 林產物供給의 역할을 발휘하는 것을 目的」으로 하고 있다.

臺灣은 森林法 1조에서 「森林資源을 保護育成하고 森林公益 및 經濟效率을 위하여 本法을 制定한다.」라고 規定하고 있다.

이상에서와 같이 各국에서 공통 목표로 하는 山林法의 目的은 山林資源의 保護·育成·增殖 및 山林의 公益機能增進과 國民經濟發展의 圖謀인데, 韓國의 경우는 이와 함께 林業에 關한 基本的 事項을 定하고 林業生産力의 向上圖謀를 함께 모색함에 따라 他國의 山林法 目的에 비하여 보다 包括的인 目的을 指向하고 있음을 알 수 있다.

2. 山林의 定義

東北亞 5개국의 山林 및 山林法을 함께 比較하기 위하여는 各국에서 사용하고 있는 用語의 一貫性 維持가 必要한데 韓國과 北韓의 경우는 과거 大韓帝國 당시에는 「森林」이란 용어를 사용하였지만 현재는 「山林」이란 단어를 사용하고 있으며, 日本과 中國, 臺灣은 과거부터 「森林」으로 일관성을 유지하고 있다. 「山林」과 「森林」에 대한 用語 定義는 國家마다 相異하겠지만, 日本은 山林과 森林, 林野에 대한 定義를 다음과 같이 하고 있다(農林統計協會, 1993). (그림 1)

山林(Forest(area) Woodland)이란 용어, 신탄재, 죽재, 기타 임산물의 생산을 행하는 수목, 대나무를 집단적으로 생육하기 위하여 이용되는 토지를 말한다. 수원지, 정원은 山林에 포함되지 않는다. 단, 山林의 別채적지는 그후 조림이 행하여지지 않더라도 山林에 포함되지만, 수목, 대나무의 點在地는 수관의 투영면적이 3할 미만인 경우는 山林에서 제외된다. 法律的으로 山林이란 용어는 부동산등기법(토지대장)상의 지목분류에 사용되며, 부동산등기사무취급수속준칙(제105조)에서는 경작 방법에 상관없이 대나무와 나무가 생육하고 있는 토지를 山林이라 칭한다.

森林(Forest)이란 山林(Forest(area) Woodland)에 未立木地(Treeless land)를 追加한 것을 말하며, 森林法에 따라 定하여진 지목분류로서, 동법 제2 조에는 다음과 같이 정의하고 있다.

1. 木竹이 집단으로 생육하고 있는 토지 및 그 토지위에 있는 立木竹
2. 전호의 토지의 木竹의 생육에 제공되는 토지

林野(Forest land and grazing land)는 森林(Forest)과 森林이외의 草地(Grass-covered land other than forest)를 포함한다. 또한 부동산등기법상의 분류에는 山林과 原野를 합한 것에 해당된다.

결국 日本의 경우는 山林에 未立木地를 追加하

Forest land and grazing land		
Forest		Grass-covered land other than forest
Tree-grown area	Cut-over land and other lands	
	Cut-over land	
Forest(area) Woodland		Treeless land

Fig. 1. Classification of forest land and grazing land in Japan

여 森林이라 칭하고 여기에 草生地를 追加하여 林野라고 定義함으로써, 森林은 山林에 比하여 廣義의으로 해석되며, 法的으로 山林은 不動產登記法, 森林은 森林法에서 사용된다고 할 수 있다. 이에 반하여 우리나라의 경우는 行政的으로 山林이란 용어를 사용하고, 學問的으로는 山林과 森林을 混用하고 있는 실정인데, 行政的으로 사용되는 山林은 山林法 2조에서 다음과 같이 定義하고 있다(山林廳, 1990).

山林이라 함은 다음 각목의 1에 해당하는 것을 말한다. 다만, 農地(초지를 포함한다)·주택지 도로 기타 대통령령이 정하는 토지와 임목·죽은 제외한다.

- 가. 집단적으로 생육하고 있는 임목·죽과 그 토지
- 나. 집단적으로 생육한 임목·죽이 일시 상실된 토지
- 다. 임목·죽의 집단적 생육에 사용하게 된 토지
- 라. 임도
- 마. 가목 내지 다목안에 있는 岩石地·沼澤地

이에 반하여 北韓은 山林法 2조에서 「山林에는 山林土地와 그 안에 있는 動·植物資源이 속한다.」라고 규정하고 있으며, 中國의 경우는 제2조에서 森林資源을 「森林資源은 林地와 林區 및 그곳에 있는 모든 野生動·植物을 말하며, 竹林도 포함된다. 林木은 樹木과 竹을 包含한다. 林地는 樹冠密度 0.3 내지 그 이상인 喬木林, 疎林地, 伐採地, 燒却地, 養苗場, 灌木地, 그리고 國家가 山林育成地域으로 지정한 구역이 包含된다.」로 정의하고 있다. 臺灣에서의 森林이란 林地 및 그곳에 군생하는 대나무, 나무를 총칭한다.(森林法 3조)(統一院, 1992; 俞炳一, 1992)

이와 같이 山林과 森林은 國家에 따라 定義가 相異한데, 北韓과 中國에서의 山林(森林)은 山林土地와 野生動植物을 포함한 生態學的 概念의 廣義의 山林을 意味하는데 반하여 韓國과 日本, 臺灣에서의 山林(森林)은 土地에 나무와 대나무를 포함한 經濟學的 概念의 狹義의 山林을 意味한다고 할 수 있다. 또한 日本에서의 定義에 따르면 日本 林野廳은 우리나라의 山林廳에 比하여 管轄對象이 보다 廣範圍하다고도 할 수 있다.

3. 山林의 區分

각국은 山林法에서 나름대로의 편리를 위해 山林을 區分하고 있는데 韓國의 경우는 山林法 3조에서 所有者에 따라 國有林(國家가 所有하는 山林), 公有林(地方自治團體 其他 公共團體가 所有하는 山林), 私有林(國有林과 公有林 이외의 山林)으로 區分하며, 日本은 國有林(國家가 山林所有者인 山林 및 國有林野法에서 規定하는 分收林)과 民有林(國有林 이외의 山林)으로 山林을 區分하고 있다. 臺灣의 경우도 所有權의 귀속에 의거하여 國有林(國家所有 및 國家領域內의 所有者가 없는 山林), 公有林(省縣鄉鎮 혹은 公法人 所有의 山林), 私有林(自然人 혹은 私法人이 法에 의해 所有權을 얻은 山林)으로 區分하는데, 臺灣은 山林의 國家所有를 原則으로 하고 있다(森林法 3조). 이에 반하여 中國은 森林을 防護林, 用材林, 經濟林, 薪炭林, 特殊用途林으로 區分하고 있으며(森林法 4조), 北韓은 과거에는 蘇聯의 影響으로 特別林, 保安林, 經濟林의 3종으로 山林을 區分하였지만, 현재의 山林法에서는 中國의 影響을 받아 特別保護林, 一般保護林, 木材林, 經濟林, 멜나무林으로 區分하고 있다(山林法 3조).

즉 韓國, 日本, 臺灣과 같은 資本主義國家에서는 山林의 所有權에 따른 山林區分을 원칙으로 하고 使用 方法에 대하여는 所有者의 自由意思를 尊重하고 있는 반면, 北韓과 中國과 같은 社會主義國家에서는 山林의 國有原則下에 機能別로 山林을 區分한 후 計劃經濟體制에 따른 山林利用을 圖謀하고 있는 차이가 있다.

4. 目次

山林法의 目次는 5개국 공히 總則과 山林資源造成關聯 條項, 罰則을 共通的으로 보유하고 있다. 山林計劃關聯制度는 韓國과 日本이, 保安林關聯條項은 韓國, 日本, 臺灣이, 國有林關聯條項은 韓國과 臺灣이, 伐採條項은 北韓과 中國이, 山林保護는 韓國, 北韓, 中國, 臺灣이 가지고 있다.(표 2)

각국의 山林法을 法條文의 성격에 따라 10개 부문으로 區分 比較하면 韓國은 分法化가 미진한 상태로 他國에 比하여 法條文이 가장 많아 126개에 달하는 조문으로 구성되어 있으나 실제로는 他國의 山林法에는 포함이 안되어 있는 山林資源

Table 2. Content of Forest Law in five Northeast Asian Countries

R.O.K.	D.P.R.K.	JAPAN	CHINA	TAIWAN
1章 總則(1條-5條)	1章 山林法의 基本(1條-9條)	1章 總則(1條-3條)	1章 總則(1條-10條)	1章 總則(1條-4條)
2章 山林資源의 造成과 利用·開發(6條-55條의 3)	2章 山林造成(10條-18條)	2章 森林計劃等(4條-10條의 4)	2章 森林의 經營管理(11條-15條)	2章 林政(5條-11條)
3章 保安林·天然保護林等(56條-70條)	3章 山林保護(19條-28條)	2章의 2 營林의 助長 및 監督(10條의 5-24條)	3章 森林保護(16條-21條)	3章 森林經營 및 利用(12條-21條)
4章 國有林(71條-89條)	4章 山林資源의 利用(29條-38條)	3章 保安施設(25條-48條)	4章 植樹造林(22條-24條)	4章 保安林(22條-31條)
5章 山林의 保護(90條-103條)	5章 山林經營에 關한 指導統制(39條-47條)	4章 土地의 使用(49條-67條)	5章 森林伐採(25條-33條)	5章 森林保護(32條-38條)
6章 山林開發基金과 財政支援(104條-109條)		5章 森林審議會(68條-73條)	6章 法的責任(34條-39條)	6章 監督(39條-49條)
7章 補則(110條-115條)		6章 削除(74條-186條)	7章 附則(40條-42條)	7章 罰則(50條-56條)
8章 罰則(116條-126條)		7章 雜則(187條-196條)	8章 附則(57條-58條)	
		8章(197條-213條)		

Table 3. Number of articles by the content of Forest Law in five Northeast Asian Countries

Classification	Unit : no. of articles				
	R.O.K.	D.P.R.K.	Japan	China	Taiwan
General rules	5(8%)	9(20%)	3(3%)	10(24%)	4(7%)
Forest planning & management	10(16)	-	21(21)	5(12)	-
Forest resources establishment	37(29)	9(20)	-	3(7)	18(31)
Forest products utilization	3(2)	-	-	-	-
Protection forest	15(12)	-	24(24)	-	10(17)
National forest	19(15)	-	-	-	10(17)
Harvesting	-	10(21)	-	9(21)	-
Protection	14(11)	10(21)	-	6(14)	7(12)
Punitive rules	11(9)	9(20)	17(17)	6(14)	7(12)
Etc.	12(10)	-	34(34)	3(7)	2(3)
Total	126(100%)	47(100%)	100(100%)	42(100%)	58(100%)

造成과는 異質的인 內容이 法條文에 多數 包含되 있기 때문에 그 성격에서 他國의 산림법과는 어느 정도 이질성을 나타내고 있다. 日本의 경우는 森林法을 비롯하여 각종 山林關聯 法律이 제정되어 있어 分法化가 상당히 이루어져 있지만 森林法의 法條文이 세분화되어 있고 최근의 山林計劃 經營에 관한 조항이 다수 추가됨에 따라 法條文이 100여개에 달하나 山林計劃經營과 保安林, 罰則에 대한 內容이 主流를 이루고 있어 山林資源 造成 및 管理를 위한 機能에 가장 充實하다고 할 수 있다. 이에 반하여 北韓과 中國, 臺灣의 경우는 法條文이 50條文 內外로 簡單하며, 北韓과 中國의 境遇는 伐採關聯 條文의 比重이 높은 것이 特徵이다. 臺灣의 경우는 分野別로 法條文의 比重이 비슷하다.(표 3)

結 言

東北아시아의 山林資源은 19세기말까지 천연상태를 유지하였지만 20세기초의 植民地期와 戰爭期 및 戰爭以後 新生獨立國家로서의 社會混亂期를 거치면서 山林資源破壞가 深刻하게 이루어졌다. 이 결과 현재 東北아시아 5개국은 모두 山林資源의 絶對的 貧弱 내지 自國山林資源의 蓄積增強戰略次元에서 外國으로 부터 木材를 多量으로 輸入하고 있다.

20세기를 전후하여 東北아시아에서 近代 山林法은 日本에서 가장 일찍 제정되었으며, 日本은 自國의 山林法을 基礎로 하여 당시 植民地化시킨 周邊國家의 山林收奪을 목적으로 山林關係法을 제정토록 하였다. 이 결과 東北아시아 제국의 初期 近代 山林法律은 日本의 影響下에 제정되었다. 2次大戰 終戰以後 新生獨立國家로서 各國의

社會經濟가 安定됨에 따라 50년대부터 90년대에 이르기까지 臺灣, 日本, 韓國, 中國, 北韓의 순으로 시기별 차이는 있지만 山林資源保護와 增強을 위하여 自國 實情을 고려하여 山林法 등을 制定하기 시작하였으며, 현재 5개국 모두 山林法을 保有하고 있다. 各國의 山林法律은 모두 山林資源의 效率的 利用을 目的으로 制定되었으며, 自國의 山林資源 增殖과 保護에 커다란 寄與를 하여 왔다. 이와 같이 各國 山林法의 發達은 山林資源의 保有 및 管理狀態와 社會發達程度와 直結되는데, 2차대전 종전 이후 各國의 山林法은 새로 制定되었지만 日本의 森林法은 아직도 주변국에 큰 영향을 미치고 있으며, 山林計劃制度와 保安林 등은 그 대표적인 內容이라 할 수 있다. 산림법 체제에 있어 가장 선진화되었다고 할 수 있는 日本에서는 森林法이 19세기말에 공포된 후 분야별로 각종 山林關聯法律이 制定됨에 따라 分法化가 강력히 推進되어 왔으며, 森林法은 山林資源造成法의 성격이 강하게 유지되고 있으며, 최근 경향은 과거와 마찬가지로 임업관련법률이 계속 단독법으로 制定 내지 개정되고 있다는 점이다 (山村恒年, 1989).

東北아시아 5개국의 山林法에는 이와 같은 歷史性때문에 法體制와 內容에서 상당부분의 공통점을 보유하고 있는 반면, 國家間 體制의 상이함에 따른 차이점도 나타나고 있다.

各國의 共通點으로는 첫째, 日本과 臺灣을 除外한 國家 즉 山林破壞가 심한 韓國, 北韓, 中國과 같은 國家에서는 2次大戰 以後 山林保護에 관한 法令이 우선 制定되어 山林保護가 一段落된後 國家社會經濟 發展에 따라 山林法이 制定되었기에 山林法의 歷史가 비교적 짧아 中國이 1985년, 北韓이 1992년에 비로소 법을 制定하였다는 사실이며, 둘째, 빈약한 山林資源을 단기간내 증대시키고 과도한 山林資源利用抑制과 山林의 公共性 維持를 위하여 山林資源 파괴에 대한 法的 責任과 罰則規定 比重이 상당부분을 차지하고 있으며, 셋째, 山林法은 山林保護와 效率的인 資源利用을 共通의 目的으로 各國의 山林法은 총칙, 각종 규정 등에 있어 類似한 法體制를 維持하고 있다.

그러나 이와 같은 共通點에도 불구하고 各國의 國家體制와 經濟構造差異에 基因한 差異點도 많다고 할 수 있다.

첫째, 同一한 漢字文化圈이며, 近代 山林法 制定의 背景이 비슷함에도 불구하고 用語上에서 韓國과 北韓의 경우는 「山林」을 사용하는 반면 中國, 臺灣, 日本에서는 「森林」을 사용하는데, 一般的으로 森林이 山林보다 廣義的인 概念을 意味하고 있으며, 社會主義 國家에서의 山林의 定義는 土地와 動·植物資源을 모두 包含하고 資本主義 國家의 그것이 土地와 林木竹에 限定하는 것과 比較하여 包括的인 定義를 하고 있다고 할 수 있다.

둘째, 山林의 區分에서 韓國과 日本, 臺灣이 國有, 民有(公有, 私有)를 인정하고 사용목적에 대하여는 소유자의 의사에 따르는데 반하여, 中國과 北韓의 경우 山林의 國有原則下에 機能別로 山林을 區分하여 國가가 지정한 산림의 기능별 목적달성을 목표로 하고 있다.

셋째, 山林法의 目的으로 餘他 國家는 순수한 山林經營 및 管理에 관한 기본방침을 정하고 있는 반면, 韓國은 이에 추가하여 林業의 基本事項과 林業生産力增大를 目的으로 山林經營, 林產物流通, 國有林, 財政支援, 林業振興 등에 관한 內容을 包含하고 있어 綜合法的 性格을 나타내고 있으며 山林法內에서 山林資源造成·管理에 대한 重要度가 他國家에 비하여 低下되어 있다고 할 수 있다.

넷째, 山林法의 法條文을 보면 韓國과 日本은 法條文이 100개 以上으로 많은데, 日本의 경우는 순수한 山林經營關係에 한정하면서도 자서한 法條文때문에 100여개에 달하고 있는데 반하여 우리나라의 경우는 직접 관련이 없는 조문을 山林法에 포함시키고 있어 법조문이 많은 편이다. 이에 반하여 中國, 臺灣, 北韓의 경우는 50個 前後의 法條文을 保有하고 山林資源管理에 국한된 內容에 限定하고 있어 法條文이 간단 명확하다.

끝으로, 山林法의 중심은 韓國과 日本이 資本主義體制下에서 山林計劃制度를 근간으로 法을 運營하는 반면, 中國과 北韓은 社會主義經濟體制下에서 國家의 統制下에 法을 運營하고 있다.

이상과 같이 東北亞 5個國의 山林資源과 山林法의 特徵을 고찰한 바 우리나라의 山林資源增殖 및 管理에 關한 問題點 및 效率性 提高 方案은 다음과 같다.

첫째, 韓國은 日本을 除外하고 20世紀初에 가장 먼저 山林法律을 完備하였으며, 2次大戰 終戰

以後에도 山林保護關係法이 일찍 整備되었다. 그러나 현재 韓國은 東北亞 5개국중 山林資源이 가장 심하게 파괴되고 山林資源이 빈약한 國家로서, 山林資源造成을 目的으로 하는 山林法은 5개국중 가장 복잡한 法條文을 가지고 있어 그 效率性이 低下될 可能性이 크며, 山林에 대한 定義도 他國에 비하여 가장 縮小된 狹義의 概念을 가지고 있기 때문에 山林關聯行政業務도 他國에 비하여 縮小되기 쉽다. 즉 각국의 山林行政擔當機構名을 韓國이 山林廳, 日本이 林野廳, 臺灣이 林務局, 中國과 北韓이 林業部로 使用하고 있는 점을 감안하면 韓國이 他國에 비하여 가장 縮小된 意味의 行政을 擔當하고 있다 할 수 있다. 山林資源은 再生可能한 資源으로서 현재 보유하고 있는 資源의 多少를 불구하고 人間的 努力에 따라 擴大再生될 수 있는 資源이므로 우리나라와 같이 山林資源의 質과 量이 貧弱한 國家에서는 우선 關聯用語에 대한 定義를 보다 廣義의·包括적으로 하여 폭넓은 行政이 이루어질 수 있는 기반을 마련하는 것이 급선무라 할 수 있다.

둘째, 東北亞 5개국중 가장 貧弱한 山林資源을 가지고 있으며, 世界平均에 비하여도 극히 劣惡한 우리나라 山林資源의 現況을 直視하여 山林資源 造成·保護 및 效率的 管理體系에 보다 많은 資金과 人力이 投入되어야만 하며, 이와 함께 효율적인 山林資源管理에 必要한 法體系가 함께 講究되어야만 한다. 또한 國內 山林資源增殖에 필수적인 해외산림자원확보에 必要한 支援체계도 함께 수립되어야만 한다.

셋째, 우리나라의 經濟는 東北亞 5개국중 日本, 臺灣과 함께 先進國型 經濟形態를 維持하고 있는데, 日本은 19世紀末 森林法을 제정한 후에도 분야별로 각종 法律을 제정하여 分법화를 추진하였지만, 한반도에서는 植民地時代에 制定된 森林令만으로도 植民地 山林收奪과 山林管理가 可能하였으며, 植民政府로서는 더 이상의 法律整備가 不必要하였는 바, 이와 같은 植民地 山林管理性向의 思考가 아직까지 남아 있기 때문에 單一法으로서의 山林行政을 選好하는 傾向이 있다. 이와 같은 性向때문에 政府樹立後 日本의 法律을 模倣하여 몇가지의 法律이 制定되기는 하였지만 실제 積極的인 山林資源造成 關聯 法制定보다는 消極的이며 受動的인 山林保護에 限定된 法條文에 치중하여 제정되고 이 결과 持續可能한 山林

資源管理를 促進시킬 수 있는 法條文은 크게 發展되지를 못하였다. 또한 過去 中央政府主導의 計劃經濟發展期에 計劃體制에 입각하여 綠化山林行政을 추진함에 따라 山林分野內 山林造成 이외의 分野는 單一法으로 獨立이 困難하였기에 山林法內에 其他 付隨的인 條項으로 統合시킨 事實은 과거에는 單一法 行政이 山林行政에 便利하기도 하였지만, 漸進적으로 多樣化 되어가고 複雜化 되어가는 山林行政을 效率적으로 支援하는 데는 많은 어려움과 非能率을 招來하였다고 할 수 있다.

이 結果 現在 山林法の 基本 骨格은 日本의 森林法 體制를 유지하면서 日本의 他法律(林業基本法, 國有林野管理法, 山林病害蟲防除法, 林業種苗法等)의 일부를 法律 條文으로 채택하고 있기 때문에 複雜化 되어가고 있는 각종 山林·林業問題에 효율적인 대처가 곤란한 실정이다. 따라서 山林資源의 增強을 위하여는 國內 타부처와 外國의 예에서 볼 수 있는 바와 같이 多목적 종합법이라 할 수 있는 山林法을 持續可能한 山林資源管理經營을 目的으로 하는 單一目的法으로 發展시켜 나가는 한편 林業振興에 關係된 事項은 林業基本法 내지 林業振興法으로 분리토록 하고 현재 山林法에 포함되어 있는 기타 내용 즉 國有林, 山林保護 등 각 分野別 條文도 전문분야별로 分離하여 單一法으로 분리토록 하고 中央山林行政機關의 最小單位別로 關聯業務의 基本이 되는 法律을 保有토록 하여 分野別로 發展의이며 責任 있는 行政이 可能토록 함과 동시에 持續可能한 山林經營을 目的으로 하는 山林法을 충분히 支援할 수 있도록 法改正이 이루어져야만 한다.

이와 같이 山林資源造成에만 局限된 山林法으로 현재의 山林法을 改正하고 기타 內容은 分野別로 獨立된 法律을 制定 運營하는 것이 우리나라 山林資源의 持續의 成長과 함께 效率的 管理를 통하여 山林資源이 強化되고 周邊國과의 山林協力을 위한 초석이 될 수 있을 것이다.

引用文獻

1. 金千洙. 1965. 山林法解說. 富民文化社. pp. 165.
2. 孔榮浩. 1992. 海外 多目的 山林經營團地事例(臺灣, 日本). 山林廳, 廣林公社. pp.188.

3. 萩野敏雄, 1965, 朝鮮・滿洲・臺灣林業發達史論, 林野弘濟會, pp.567.
4. _____, 1984, 日本近代林政の基礎構造 - 明治構築期の實證的研究 -, 日本林業調査會, pp.225.
5. 臺灣行政院 農業委員會, 1989, 森林法暨林業有關法規, pp.91.
6. 中國研究所, 1988, 中國基本法令集, 日本評論社, pp.200.
7. 農林統計協會, 1993, 改訂 農林水產統計用語辭典, pp.468.
8. 林野廳 監修, 1988, 民有林法令要覽, 地球社, pp.1393.
9. _____, 1992, 林野小六法, 林野弘濟會, pp.1540.
10. ラチオプレス, 1990, 重要基本資料集 北朝鮮の現況, 456-467.
11. 山林廳, 1990, 山林關係法令便覽, pp.622.
12. 山村恒年, 1989, 自然保護の法と戰略, 有斐閣選書 147, pp.434.
13. 筒井迪夫, 1988, 森林文化政策の研究, 東京大學出版亞, pp.188.
14. 統一院, 1992, 週間北韓動向, '92綜合版 統計 92-12-61, 890-898.
15. 俞炳一, 1985 美國과 日本의 山林資源政策, 林業試驗場 研究資料 27號, pp.322.
16. _____, 1990, 蘇聯・中國의 林業政策研究, 林業研究院 研究資料 49號, pp.313.
17. _____, 1992, 世界主要國의 山林・林業法律研究, 林業研究院 研究資料 66號, pp.322.
18. _____・加藤 隆・岡 裕泰, 1993, 北朝鮮における最近の林業概況 - 造林と木材生産を中心として -, 日本林學會論文集 104號, 45-48.
19. _____, 1994a, 北韓의 山林法律과 林業政策研究, 北韓研究 제 5 권 5호 통권 17호 134-150.
20. _____, 1994b, 北韓의 山林利用과 潜在的 價値 提高方案, 北韓農業研究 1권 81-94.