

산림기본법 개정방안 연구

배건이 · 이순태

KIR



산림기본법 개정방안 연구

A Study on Amendment to Framework Act On Forestry

연구책임자 : 배건이(한국법제연구원 부연구위원)
Bae, Gun-Yee

공동연구자 : 이순태(한국법제연구원 선임연구위원)
Yi, Sun-Tae

2019. 9. 11.

연 구 진

연구책임	배건이	한국법제연구원	부연구위원
공동연구(원내)	이순태	한국법제연구원	선임연구위원
심의위원	조성규	전북대학교	교수
	박세훈	한국법제연구원	부연구위원
	장원규	한국법제연구원	부연구위원
연구협의(자문)위원	이준우	한국법제연구원	전 선임연구위원
	최서희	산림청	사무관
	남궁보선	산림청	주무관

요 약 문

I. 배경 및 목적

- ▶ 「산림기본법」은 산림 관계 법률의 모범이 된 「산림법」이 운영되고 분법화 되는 과정에서 제정되면서, 실체적 규정을 담기보다는 선언적 규정 위주로 기본법체계가 구성되어 기본 법적 실효성을 발휘하지 못하는 구조를 갖게 되었음
- ▶ 본 연구는 「산림기본법」의 다른 산림 관계 법령과의 정합성을 높이고 기본법적 위상을 명확히 하고자, 「산림기본법」의 체계, 내용 및 형식을 정비하는 법제개선안을 제시하여, 향후 효과적인 산림정책의 수립에 대한 제도적 기반을 마련하고자 함

II. 주요 내용

- ▶ 산림 관계 법률과의 체계성을 고려하여 장기적 관점의 입법적 개선이 필요한 사항은 「산림기본법」에 산림에 관한 기본적인 용어정의 조항을 규정하는 것임
 - 「산림법」의 분법화 과정에서, 그 당시 통용되고 있던 산림에 관한 기본적인 개념 규정들이 「산림기본법」이 아니라 개별 산림 관계 법률에 규정되면서, 「산림기본법」상의 용어에 대한 개념마저 해당 산림 관계 법률을 통해 이해해야 되는 상황이 발생하게 되었음

- 산림관계 입법분야에서 이미 개념적으로 확정된 용어이고, 이 분야에서 가장 기본적인 개념으로 적용되는 ‘산림’, ‘산림자원’, ‘임업’ 또는 ‘산촌’, ‘임산물’ 그리고 ‘산림의 구분’ 등은 「산림기본법」의 정의조항에 규정할 필요성이 있음
- 산림에 적용되는 가장 기본적인 용어들의 개념을 기본법체계에 편제시킴으로써, 「산림기본법」의 법적 체계를 명확히 하고 수범자의 이해가능성을 높일 수 있을 것임

▶ **장기적으로는 산림기본계획과 연계된 정책심의위원회에 관한 근거규정을 마련하는 것이 필요함**

- 산림기본계획은 계획기간이 20년이 소요되기 때문에, 정기적 위원회 개최가 어렵다 할지라도, 향후 계획의 변경, 또는 산림기본계획이 포섭하고 있는 하위계획과의 정합성 판단에 관한 사항 등이 발생할 수 있고 산림정책과 관련해 다양한 전문가 및 지방자치단체 그리고 정부부처가 함께 논의할 수 있는 숙의과정을 통해 계획수립의 민주성과 투명성이 보다 강화될 수 있으므로, 위원회 설치 및 권한에 관한 근거규정의 마련은 필요하다고 판단됨
- 「산림기본법」과 기본계획의 정합성 차원에서, 기본계획에 산촌진흥 및 임업발전에 관한 사항을 추가할 필요성이 있음. 이와 더불어 「산림기본법」 체계 내에 「산림기술법」 및 「산림교육법」에 대한 사항을 규정하는 것 역시 장기적으로 추진해야 할 개선사항이라 할 것임

▶ **「산림기본법」 체계 내에서 지속적으로 반복되고 있는 용어들을 특정 규정에서 달리 규정하는 경우, 이를 통일하여 하나의 용어로 일치시켜야 할 필요성이 있음**

- 「산림기본법」 체계 내에서 ‘산림의 보전 및 이용’이라 지속적으로 언급되고 있으나, 「산림기본법」 제11조 산림기본계획에서만 ‘산림의 보전 및 보호’라고 규정하고 있는 경우, 이를 ‘산림의 보전 및 이용’으로 개정하여 용어를 하나의 체계로 일치시킬 필요가 있음

- ‘산림의 보호’는 「산림기본법」 제11조 산림기본계획 제5호 ‘산사태·산불·산림병해충 등 산림재해의 대응 및 복구 등에 관한 사항’과 규정하는 방식으로 「산림기본법」 제1항을 개정하는 대안을 제시하였음. 또한 「산림기본법」 제19조 ‘수목원의 보호 및 육성에 관한 사항’을 「산림기본법」과 「수목원정원법」과의 정합성을 고려하여 ‘수목원의 조성·운영 및 육성’으로 개정할 필요성이 있음

▶ 산림기본계획의 목표달성도를 확인하고 실증적 데이터를 기반으로 하는 산림정책의 장출을 위해 통계조사에 관한 근거규정의 마련이 필요하다고 판단됨

- 산림기본계획에 대한 통계조사를 포함해, 나아가 향후 산림 및 임업정보와 관련해 위성망을 통한 고도의 정확성과 고밀도의 정보응집력을 갖는 다양한 조사결과를 축적하고, 이를 토대로 산림데이터베이스를 구축 및 관리한다면, 보다 효과적인 정책집행이 가능할 것임

▶ 국제산림 협력적 차원에서 수용되어 운영 중인 ‘산의 날’ 기념과 관련해 기념일 제정 및 기념사업 운영에 관한 근거를 마련할 필요성이 있음

- 법정기념일인 식목일을 제외하고, 산림영역에 기념일에 관한 근거규정은 존재하지 않음
- 산림의 조성 및 보호를 위한 국민적 인식을 확대하고 지속가능한 산림생태를 유지하기 위한 국제적 협력을 강화하기 위해 산림청이 우리나라의 계절과 절기에 맞춰, 매년 10월 18일을 ‘산의 날’로 제정하여 기념행사를 추진하고 있기에, 「산림기본법」에 ‘산의 날’ 제정에 관한 근거를 마련하여 기념행사 및 절차에 관한 지원의 근거를 마련할 필요성이 있음

Ⅲ. 기대효과

- 「산림기본법」의 실효성을 높이고 향후 개정을 위한 기초자료로 활용될 수 있음
- 지속가능한 산림 경영을 위한 산림 입법분야의 장기적 관점의 입법대안 제시

▶ 주제어 : 산림기본법, 산림기본계획, 산림 통계조사, 산림 관련 기념일

Abstract

I. Background & Purpose

- ▶ 「Framework Act on Forestry」 came to have a structure that can't have basic legal effectiveness as its basic legal system was constituted based on declarative regulations instead of containing tangible regulation since it was established in the process that 「the Forest Law」, which is a parent law of forestry related laws, is enacted and divided.
- ▶ This study is intended to present legislation improvement proposal that improves the system, contents and form of 「Framework Act on Forestry」 and to establish institutional framework for effective future forestry policy establishment in order to enhance the convergence of 「Framework Act on Forestry」 with other forestry related laws and to clarify the status as basic legal system.

II. Main Contents

- ▶ In consideration with the systemicity with forestry related laws, the matter that needs legislative improvement in the long term is to enact a provision of basic terminology about forestry in 「Framework Act on Forestry」.

- As the basic concepts about forestry that were commonly used were regulated not by 「Framework Act on Forestry」 but by individual forestry related laws in the process of division of the Forest Law, even the concepts of terminology in 「Framework Act on Forestry」 were understood through relevant forestry related laws.
 - It is necessary to regulate ‘forestry’, ‘forest resource’, ‘forest industry’, ‘mountain village’, ‘forest product’ and ‘classification of forestry’, which are already conceptually defined in the forestry related legislation field and are applied to this field as basic concepts, in the definition provision of 「Framework Act on Forestry」.
 - The legal system of 「Framework Act on Forestry」 is clarified and the understandability of subjects can be enhanced when the most basic terms applied to forestry are organized into the basic law system.
- ▶ In the long term, it is necessary to establish applicable provisions about policy deliberation committee related to basic plan of forest.
- Although it is hard to hold regular committee for the basic plan of forest since it takes 20 years, it is necessary to establish applicable provisions about committee organization and its authority because the plan or coherence with sub-plans that forest basic plan covers can be changed, and the transparency and democracy of plan establishment can be reinforced through careful consideration process about forest policies by cooperation of various experts, local governments and central government.
 - There is a need to add matters about mountain village promotion and forestry development to the basic plan for the coherence of 「Framework Act on Forestry」 with the basic plan. In addition, regulating matters about 「Forest Technology Law」 and 「Forest Education Law」 in the system of 「Framework Act on Forestry」 should also be a long term improvement.

- ▶ If a term that is constantly repeated in 「Framework Act on Forestry」 is defined differently in specific regulations, this needs to be uniformed to be one term.
 - A repeated concept ‘Conservation and Utilization of Forest’ in 「Framework Act on Forestry」 is expressed as ‘Conservation and Protection of Forest’ in the Article 11 of the basic plan of forest. This should be revised to one term of ‘Conservation and Utilization of Forest’.
 - ‘Protection of Forester’ regulates ‘Matters about plan and restoration from forest disasters such as landslide, wild fire and forest disease · fest’, which is Article 11 Clause 5 of basic plan of forest in 「Framework Act on Forestry」, which presents an alternative to revise Section 1 of 「Framework Act on Forestry」. There is also a need to revise Article 19 of 「Framework Act on Forestry」 ‘Matters about protection and promotion of arboretum’ into ‘Establishment, operation and promotion of arboretum’ in consideration of coherence of 「Framework Act on Forestry」 with 「Law of arboretum and garden」.

- ▶ It is necessary to establish applicable provisions about statistical surveys to identify goal achievement of basic plan of forest and to generate forest policies based on empirical data.
 - More effective policies can be implemented if various research results with high accuracy and high-density information cohesiveness through surveys about basic plan of forest and satellite networks regarding forest and forestry information are accumulated, and forest data base is established and managed.

- ▶ It is necessary to establish basis about enactment of ‘Mountain Day’ , which is celebrated for global cooperation of forest, and operation of celebration activities.
 - There is no applicable provision for national memorial day for forest except Arbor Day.
 - Because Korea Forest Service established ‘Mountain Day’ on October 18 of each year in consideration of season and solar term and implements celebration events in order to expand people's awareness on establishment and protection of forest and to reinforce international cooperation for maintaining sustainable forest ecosystem.

III. Expected Effect

- To heighten effectiveness of 「Framework Act on Forestry」and to be used as a basic resource for future revision.
 - To present long term perspective legislation alternative of the forest legislation field for sustainable forest management.
-
- ▶ Key Words : 「Framework Act on Forestry」, basic plan of forest, statistical research on forest, forest related national memorial day

요 약 문	5
Abstract	9

제1장 서론 / 15

제1절 연구목적 및 필요성	17
제2절 연구범위 및 방법	20

제2장 「산림기본법」의 체계성 분석 / 23

제1절 「산림기본법」의 연혁 및 주요내용	25
1. 「산림기본법」의 연혁	25
(1) 「산림법」의 분법과 산림 관계 법률의 제정	25
(2) 「산림기본법」의 성립과 발전	30
2. 「산림기본법」의 주요내용	34
3. 「산림기본법」 현황	37
(1) 「산림기본법」 개정 현황	37
(2) 제6차 산림기본계획 주요내용	38
제2절 「산림기본법」 체계성 검토	40
1. 「산림기본법」에 대한 체계성 검토 요소 및 방향	40
2. 「산림기본법」의 용어통일에 관한 사항	42
3. 「산림기본법」과 산림기본계획 간의 정합성에 관한 사항	51
4. 「산림기본법」 통계조사에 관한 사항	55
5. 산림 관련 기념일 제정에 관한 사항	59

제3장 「산림기본법」 법제개선방안 / 67

제1절 「산림기본법」 법제개선 방향	69
제2절 「산림기본법」 법제개선안	72
1. 용어통일에 관한 개정안	72
(1) 「산림기본법」 제11조제3호 및 제5호에 관한 개정안	72
(2) 「산림기본법」 제6조에 관한 개정안	73
(3) 「산림기본법」 제19조에 관한 개정안	74
2. 통계조사에 관한 개정안	75
3. 산림 관련 기념일 제정에 관한 개정안	78

제4장 결 론 / 79

참고문헌	85
------------	----

Korea
Legislation
Research
Institute

제1장 서론

제1절 연구목적 및 필요성

제2절 연구범위 및 방법

제1장 서론

제1절 연구목적 및 필요성

우리나라는 전체 국토의 63.2%에 해당하는 6,335천ha가 산림으로 구성된 국가이다.¹⁾ 이런 산림자원을 토대로 형성된 임업경제는 2008년 1,288.8억 원 규모에서 2017년 2,316.7억 원 규모로 약 2배 이상의 성장하였다. 오랜 기간 꾸준한 관리를 통해 성장하는 산림의 특성에 비추어 9년의 기간 동안 2배 이상의 규모로 임업경제가 성장한 것은 환경보전 차원에서 산림자원의 보존만을 중요시 하지 않고, 지속적인 식재와 조림 등을 통한 산림육성 정책을 운영하고 그와 관련된 제도적 기반을 마련하여, 임업을 진흥시킬 수 있는 산림경제의 틀을 마련하였기 때문일 것이다.

<표1> 산림면적 및 임업경제 현황

연 도	산림면적(ha)		임목축적(m ³)			평균축적(m ³ /ha)	
	증감(△)	비율(%)	증감(△)	비율(%)			
2011	6,347,783	△21,060	△0.33	827,981,840	27,956,541	3.49	130.4
2012	6,339,881	△ 7,902	△0.13	848,760,644	20,778,804	2.51	133.9
2013	6,339,368	△ 513	△0.01	872,606,615	23,845,971	2.81	137.7

1) “2015년 FAO에 따르면 전 세계 산림면적은 4,016백만 ha으로 육지면적의 30.8% (1인당 0.6ha)이며 지난 5년간 3백만 ha 감소 (연간 0.08% 감소)하였다. 특히, 남아메리카 및 아프리카 카에서는 급격히 감소하였으며, 중국 및 아한대지역은 증가추세이다. 우리나라 산림비율은 234 개국 중 34위 권(63.2%)으로 OECD 국가(34개국)에서는 핀란드, 일본, 스웨덴에 이어 4위를 기록하였다. ha당 임목축적은 ‘10년의 125.6m³ 대비 20.4m³(16.2%) 증가하여 OECD 평균 131m³ 및 미국(131m³), 캐나다(136m³) 추월(순위로는 21위)하였다”, 한국임업진흥원, 국가산림자원조사 분석 및 모니터링 연구용역, 2016, 13면

연 도	산림면적(ha)			임목축적(m ³)			평균축적 (m ³ /ha)
		증감(△)	비율(%)		증감(△)	비율(%)	
2014	6,342,194	2,826	0.04	901,809,800	29,203,185	3.35	142.2
2015	6,334,615	△ 7,579	△0.12	924,809,875	23,000,075	2.55	146.0

출처: 한국임업진흥원, 국가산림자원조사 분석 및 모니터링 연구용역, 산림청, 2016, 1면 <표1>

경제활동별 GDP (원계열, 명목)

단위 : 10억원

연 도 Year	총 생산 Gross Product		
	국내총생산(시장가격) Gross domestic product (at market prices)	농림어업 Agriculture forestry and fishery	임업 Forestry
2008	1,104,492.2	24,983.1	1,284.8
2009	1,151,707.8	27,033.4	1,497.0
2010	1,265,308.0	28,297.4	1,764.4
2011	1,332,681.0	30,454.0	1,769.2
2012	1,377,456.7	30,775.1	1,948.0
2013	1,429,445.4	30,437.2	1,967.8
2014	1,486,079.3	31,560.3	2,144.5
2015	1,564,123.9	32,612.2	2,090.9
2016	1,641,786.0	31,647.0	2,127.6
2017	1,730,398.5	33,935.4	2,316.7

출처: 산림청, 2018 임업통계연보, 2018, 280면 <표1-1>

「산림법」은 제정 당시 극심한 임목벌채로 국토가 황폐화되던 시기에 산림보존정책을 시행하는 데에 적합한 ‘규제’수단으로 제정된 법률로써, 1961년 제정되었으나 1990년대 이르러 다양한 제도적 수요에 부응하기 위해 산림 관계 법률이 다양한 형태로 분법화 되는 과정(약 45년)을 거치면서 2006년에 이르러 폐지되었다.²⁾ 「산림법」은 1990년대에

2) 김현희, 「산림자원법 전부개정 방안 연구」, 산림청, 2018, 12-13면, 국가법령정보, <<http://law.go.kr/LSW/lsAstSc.do?tabMenuId=tab6&eventGubun=060102#AJAX>>, 2019. 09. 10 방문

이러려 다양한 제도적 수요에 부응하기 위하여, 「임업진흥촉진법」(1997, 현 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」), 「산림기본법」(2001), 「산지관리법」(2002), 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률(이하 국유림법)」(2005), 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률(이하 산림자원법)」(2005), 「산림보호법」(2009), 등으로 분화되었다.³⁾ 「산림법」을 시초로 약 45년 동안 분법화 과정을 거치면서 다양한 법률이 제·개정되면서 산림 관련 입법분야는 구조 및 연혁적으로 매우 복잡하고 해석하기 어려운 입법영역이 되었다.

특히, 2001년 「산림기본법」은 「산림법」이 유효한 상태에서 제정됨으로써, 산림기본계획의 수립을 제외하고 산림 관련 법령을 종합적으로 규율하는 기본법으로서 갖추어야 할 사항을 체계화 하지 못한 채 입법화 되어, 실질적인 기본법으로 위상을 정립하지 못하고 있는 실정이다. 이 같은 분법화 과정의 연혁적 특성으로 인해 「산림기본법」은 산림관계법령을 종합하는 기본법임에도 불구하고, 다음과 같은 문제점을 내포한 채 입법화 되었다.

첫째, 「산림기본법」이 산림분야의 기본법임에도 불구하고, 산림정책의 기본이 되는 사항을 정하는데 필요한 ‘산림’ 또는 ‘임산물’, ‘산림사업’ 등 기본적인 용어정의 규정조차 「산림기본법」이 아닌 개별 산림 관계 법률에서 각각 정의하도록 법제화 되었다. 특히, 산림의 구분(국유림, 공유림, 사유림)과 그에 대한 관할 행정청에 대한 규율사항은 산림정책의 기본이 됴에도 불구하고 「산림기본법」이 아닌 개별 산림 관계 법률에서 각각 정의하고 있는 실정이다. 둘째, 「산림기본법」은 산림정책에 관한 기본사항을 정하는 상위계획으로서 산림기본계획에 관한 규정을 두고 있으나, 그 실질적 내용이 되는 하위계획(산림자원조성, 산림복지, 임업경영기반 마련, 국유림 관리, 산촌진흥시책마련) 수립마련을 위한 주의의무 규정만을 두고 있을 뿐, 각 계획 간 정합성을 고려할 만한 근거를 마련하고 있지 않아 기본법적 실체를 약화시키고 있다. 셋째, 산림정책의 효율적 시행을 위해서, 각각 시책과 관련된 산림정보를 종합적이고 체계적으로 관리하기 위해 그에 관한 현황 파악이 우선시 되어야 함에도 불구하고 통계조사 등의 관련 규정이 미비되어 있는 실정이

3) 김현희, 「산림자원법 전부개정 방안 연구」, 산림청, 2018, 12-13면, 국가법령정보, <<http://law.go.kr/LSW/lsAstSc.do?tabMenuId=tab6&eventGubun=060102#AJAX>>, 2019. 09. 10 방문

다. 「산림기본법」이 담아야 할 실체적 규율 내용 역시 2005년에 제정된 「산림자원법」에 대부분 담기게 되면서, 「산림기본법」은 그야말로 형식적 지위만 가질 뿐, 산림조직 및 산림사업 등의 산림정책과 관련해 주요 사항은 「산림자원법」을 따르게 되어 양 법률 간의 정합성이 문제시되기도 하였다.⁴⁾

따라서 본 연구는 「산림기본법」의 다른 산림 관계 법령과의 정합성을 높이고 기본법적 위상을 명확히 하고자, 「산림기본법」의 체계, 내용 및 형식을 정비하는 법제개선안을 제시하여, 향후 효과적인 산림정책의 수립에 대한 제도적 기반을 마련하고자 한다.

제2절 연구범위 및 방법

본 연구의 주요 연구대상은 「산림기본법」이며, 동 법률의 기본법적 지위를 보다 공고히 하기 위해 유관 산림 관련 법률과의 정합성 검토 역시 필요한 바 「임업진흥법」, 「국유림법」, 「산림자원법」 및 「산림보호법」 등도 함께 검토하고자 하였다.

기본적인 연구수행 방법으로는 「산림기본법」에 대한 체계성 분석을 시행하였으며, 「산림기본법」 및 관련 하위법령과의 체계적 정합성도 검토하고 앞서 언급한 산림 관련 법률과의 정합성 여부도 함께 검토하고자 하였다. 현재 본 보고서에 정리된 「산림기본법」의 법적 쟁점 및 입법대안은 산림청 내부의 해당 실무를 담당하고 있는 전문가들과의 회의를 거쳐 보다 실효성 있는 법제개선방안을 제시하고자 하였다.

	일시 및 장소	주 제
제1차 전문가회의	2019. 08. 14(한국법제연구원)	「산림기본법」 개정쟁점 검토
제2차 전문가회의	2019. 09. 02(한국법제연구원)	「산림기본법」 개정방안 검토

4) 김현희, 앞의 글, 2015, 55면

「산림법」 분법화 과정에서 「산림기본법」에 담기지 못하고 타 법률에 입안된 경우 또는 「산림기본법」 개정안 등에 대한 국회 및 입법자료 등을 검토하여 정확한 문제점 및 합리적 개선안을 제시하고자 하였다. 기본적으로 문헌분석을 토대로 하며 다른 분야 기본법 체계 등과 비교하여 개선안을 도출하여야 하는 경우 입법례 조사를 실시하였다.

제2장

「산림기본법」의 체계성 분석

제1절 「산림기본법」의 연혁 및 주요내용

제2절 「산림기본법」 체계성 검토

제2장

「산림기본법」의 체계성 분석

제1절 「산림기본법」의 연혁 및 주요내용

1. 「산림기본법」의 연혁

(1) 「산림법」의 분법과 산림 관계 법률의 제정

「산림기본법」의 연혁에 대한 고찰은 2006년 폐지된 「산림법」의 분법화 과정과 그 과정에서 제정된 개별 산림 관계 제정에 대한 이해가 선행되어야만 한다. 왜냐하면 「산림기본법」은 2001년 「산림법」이 유효한 상태에서 제정됨으로써, 제11조에 산림기본계획의 수립을 제외하고 산림 관계 법령을 종합적으로 규율하는 기본법으로서 갖추어야 할 사항을 체계화 하지 못한 채 입법화 되어 실질적인 기본법으로 위상을 정립하지 못하는데 대한 비판이 제기되고 있는 실정이다.⁵⁾ 따라서 1차적으로는 「산림법」의 분법화 과정 속에서 주요 산림관계 규율 내용이 어떤 식으로 분화·발전되어 개별 산림 관계 법률을 형성해 갔는지 파악하는 것이 우선시 되어야만 할 필요성이 있다. 이를 통해 「산림기본법」의 규율 체계가 지금처럼 산림기본계획과 선언적 규정 중심으로 형성된 연혁적 특성을 분석해 보고자 한다.

현재 산림청 소관 법률은 20개에 해당한다.⁶⁾ 이처럼 많은 산림분야 법률의 체계가 형성된 것은 모두 1961년 「산림법」의 제정에서부터 시작되었다. 「산림법」은 1961년 제정된

5) 「산림기본법 개정방안 연구」 제1차 전문가 회의 의견, 2019. 08. 14.

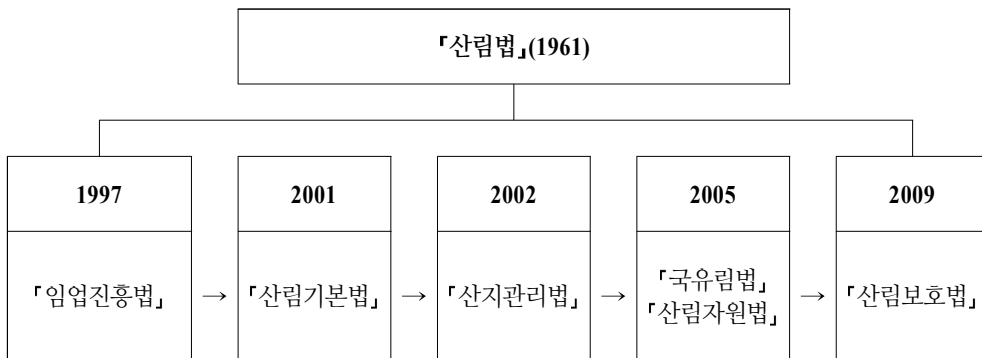
6) 국가법령정보, <<http://www.law.go.kr/LSW/lsAstSc.do?tabMenuId=tab6#AJAX>>, 2019. 09. 10. 방문

이후, 1990년대 접어들면서 다양한 제도적 수요에 부응하기 위해 다양한 형태로 분법화 되는 과정(약 45년)을 거쳐 2006년에 폐지되었다.⁷⁾

「산림법」은 극심한 임목벌채로 국토가 황폐화되던 시기에 산림보존정책을 시행하는데에 적합한 규제수단으로 제정된 법률로서 기능하였으나, 약 45년 동안 다양한 제·개정 및 분법화 과정을 거치면서 산림 관련 입법분야는 구조 및 연혁적으로 매우 복잡하고 해석하기 어려운 입법영역이 되었다.⁸⁾

「산림법」은 1990년대에 이르러 「임업진흥촉진법」(1997), 현 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」, 「산림기본법」(2001), 「산지관리법」(2002), 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률(이하 국유림법)」(2005), 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률(이하 「산림자원법」(2005)), 「산림보호법」(2009) 등으로 분법화 되었다.

<그림1> 「산림법」의 분법화



출처: 국가법령정보, <<http://law.go.kr/LSW/lsAstSc.do?tabMenuId=tab6&eventGubun=060102#AJAX>>, 2019.

09. 10 방문

7) 김현희, 「산림자원법」 전부개정 방안 연구, 산림청, 2018, 11-14면

8) 김현희, 앞의 보고서, 11-12면

이 외에도, 2013년 「탄소흡수원법」, 2015년 「산림복지법」, 2017년 「산림기술법」 등 지속적으로 산림 관계 법률이 제정되어 산림 입법분야가 보다 발전하고 있는 중이다.

<그림1>에서 볼 수 있듯이, 「산림기본법」은 2001년 제정되었지만, 「산림법」이 운영되는 과정에서 제정되다 보니, 이후 개별 산림 관계 법률이 계속 제정되면서, 「산림기본법」에 들어가야 할 기본적인 내용들은 「산림기본법」이 아니라, 해당 산림 관계 법률에서 규정되면서, 「산림기본법」에는 해당 산림입법 분야 시책·수립 등에 관한 선언적 의무 규정만 존재하게 되었다.

이런 입법과정의 특수성을 「산림기본법」의 용어정의에 관한 규정들을 통해 확인할 수 있다. 다른 기본법과 체계를 비교해 보면, 기본법에서 해당 입법분야의 기본용어들을 정의하고, 개별 법률에서 이를 따르는 체계를 구성하고 있다.¹⁰⁾ 기본법의 용어정의를 개별법이 따르는 체계로 입법화 해야 한다는 것이 입법원칙으로 정해진 것은 아니다. 하지만 20개 이상의 해당 산림 관계 법률이 존재하고 1961년 이후부터 오랫동안 분화·발전되어 고유한 입법영역으로 자리하였다면, 그 분야의 준칙으로 적용될 수 있는 기본법은 해당 분야의 기본적인 개념의 통일성을 위해 용어정의 규정을 규율할 필요성이 있다. 기본적인 개념을 담지 못하였다 할지라도, 기본법 자체의 이념과 방향에 필수적인 개념들은 관련 개별법이 아니라 기본법 자체에 규율하는 것이 타당하다.

10) 「농업식품기본법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “농업”이란 농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.
2. “농업인”이란 농업을 경영하거나 이에 종사하는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자를 말한다.
3. “농업경영체”란 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 농업경영체를 말한다.
4. “생산자단체”란 농업 생산력의 증진과 농업인의 권익보호를 위한 농업인의 자주적인 조직으로서 대통령령으로 정한 단체(이하 생략)

「농어업경영체법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “농업인”이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 농업인을 말한다.
2. “농업법인”이란 제16조에 따른 영농조합법인과 제19조에 따른 농업회사법인을 말한다.
3. “농업경영체”란 농업인과 농업법인을 말한다.
4. “어업인”이란 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제3호에 따른 어업인을 말한다.
5. “어업법인”이란 제16조에 따른 영어조합법인과 제19조에 따른 어업회사법인을 말한다.
6. “어업경영체”란 어업인과 어업법인을 말한다.
7. “농어업경영체”란 농업경영체와 어업경영체를 말한다.
8. “농어촌 관광휴양사업”이란 「농어촌정비법」 제2조제16호 가목부터 다목까지의 사업을 말한다.

그러나 「산림기본법」은 주요 용어정의를 대부분 개별법에서 다루고, ‘지속가능한 산림경영’, ‘산촌’, ‘산림복지’, ‘탄소흡수원’에 관한 정의규정만 두고 있다(「산림기본법」 제3조). ‘지속가능한 산림경영’에 대한 사항은 산림 관계 법률에 전반적으로 적용되는 사항이므로 기본법상 용어정의조항에 규정한 것은 이해할 수 있다. 그러나 「임업진흥법」에서 중요하게 다루고 있어, 「산림기본법」 역시 그 취지 및 입법목표를 고려하여 제6장에 임업의 육성에 관한 장을 별도로 두고 있으면서도, ‘산촌’만 「산림기본법」에 정의규정을 만들고, ‘임업’은 「임업진흥법」에서 규정하도록 한 점은 용어정의 규율수준의 통일성 측면에서 본다면 타당한 것인지 의문이 든다. 해당 용어정의 규정이 보다 포괄적이고 일반적으로 적용하는 것보다 개별법의 특수성을 고려할 필요성이 높다면, 개별법에서 별도의 정의를 통해 규정하는 것이 합리적이다. 하지만 ‘임업’과 ‘산촌’의 개념적 정의는 해석적으로 특별히 쟁점화 되거나 통일적으로 규율되지 못하는 용어가 아니므로, 규율체계의 수준을 동일하게 하나의 법률로 통일하는 것이 보다 합리적이다.

지금까지 「산림법」의 분법화 과정을 살펴본 결과, ‘산림’ 또는 국유림·공유림·사유림과 같은 ‘산림의 구분’ 등과 같은 산림 관계 개별법에서 핵심으로 다루는 기본용어들은 「산림기본법」에서 정의되지 못한 채, 개별법상의 용어정의를 따르고 있음을 확인할 수 있었다. 이처럼 산림 관계 중요 용어들이 개별법 중심으로 개념정의 된 것은, 「산림법」이 운영되는 과정에서 다른 개별법의 분법화가 이루어지면서, 개별법 제정 시 용어정의가 「산림기본법」으로 이관되지 않고, 개별법으로 이관되었기 때문이다.¹¹⁾

11) “법령의 이관은 법적 개념이 아니라 개정의 형태를 일컫는 입법기술적 표현이라 할 것이다. 예컨대, 입법목적이나 법령의 개·폐 등의 형식적 변경 등으로 인해 동일한 법령의 내용이 다른 법령으로 옮겨지는 형태를 통칭하는 표현이다. A법률의 제13조 및 제14조가 B법률의 제16조2조로 신설되는 형태의 경우 A법률에서는 제13조 및 제14조의 삭제라는 개정과 더불어 B법률 제16조2 조 신설에 관한 일부개정 작업이 동시에 이뤄지게 된다. 이때 A법률 제13조 및 제14조의 삭제에 관한 개정은 B법률 제16조2 조 신설에 관한 일부개정안 가운데 부칙개정안의 형태로 입법이유서에 기재된다. 본 연구에서는 국유림영림단 관련 법령 개정안에 대한 이해를 높이기 위해 이관이란 입법기술적 표현을 통해 「산림자원법」 및 「국유림법」에 대한 개정방안을 제시하고자 한다.”, 법제처, 법령입안 심사기준, 2017, 668-812면 참조, 배건이, 국유림영림단 근거법령 정비방안 연구, 산림청, 2019, 15면 각주 12 인용

(2) 「산림기본법」의 성립과 발전

「산림기본법」은 2001년 제정되었으며, 제정당시 취지를 살펴보면 “산림에 대한 다양한 국민적 수요에 부응하기 위하여 산림의 보전과 이용이 조화를 이루도록 산림을 경영하고 임업의 발전을 도모함에 필요한 산림정책의 기본적인 방향을 설정함으로써, 산림 관련 모든 법제와 정책의 기본이 되도록 하려는 것”을 기본취지로 하고 있다.¹²⁾

특히, 「산림기본법」의 제정배경을 살펴보면, 산림의 기능적 변화, 즉 초기에는 산림을 목재생산을 위한 자원으로 인식했다면, 최근에는 지구온난화 등에 따른 지속가능성이 범지구적 연대의 이유가 되고, 지속가능한 환경보전을 위한 공익적 역할이 강조되면서 ‘지속가능한 산림경영’의 이행을 위한 기반체계로써 「산림기본법」을 제정하고자 하였다.¹³⁾

앞서 언급한 「산림법」의 분법화 과정의 연혁에서 볼 수 있는 것과 유사하게, 「산림기본법」 제정안 검토보고서에서는 타법과의 관계를 고려함에 있어 “산림청은 「산림법」을 세분화 하여 이번의 「산림기본법」 외에도, 산림의보전및이용에관한법률·산촌진흥법·국유림경영및관리에관한법률·수목원조성및진흥에관한법률을 새로 제정하고 현행 「산림법」을 산림자원을 조성·이용·보호하는 산림자원관리법으로 변경하고자 하는 산림관계법 정비계획을 추진”하고 있다는 사항을 기술하고 있다.¹⁴⁾ 이미 「산림기본법」 제정 당시에 다른 산림 관계 법률이 동시추진 될 것을 예상하면서 사전적으로 법률 간 체계성을 고려했다는 점이다.

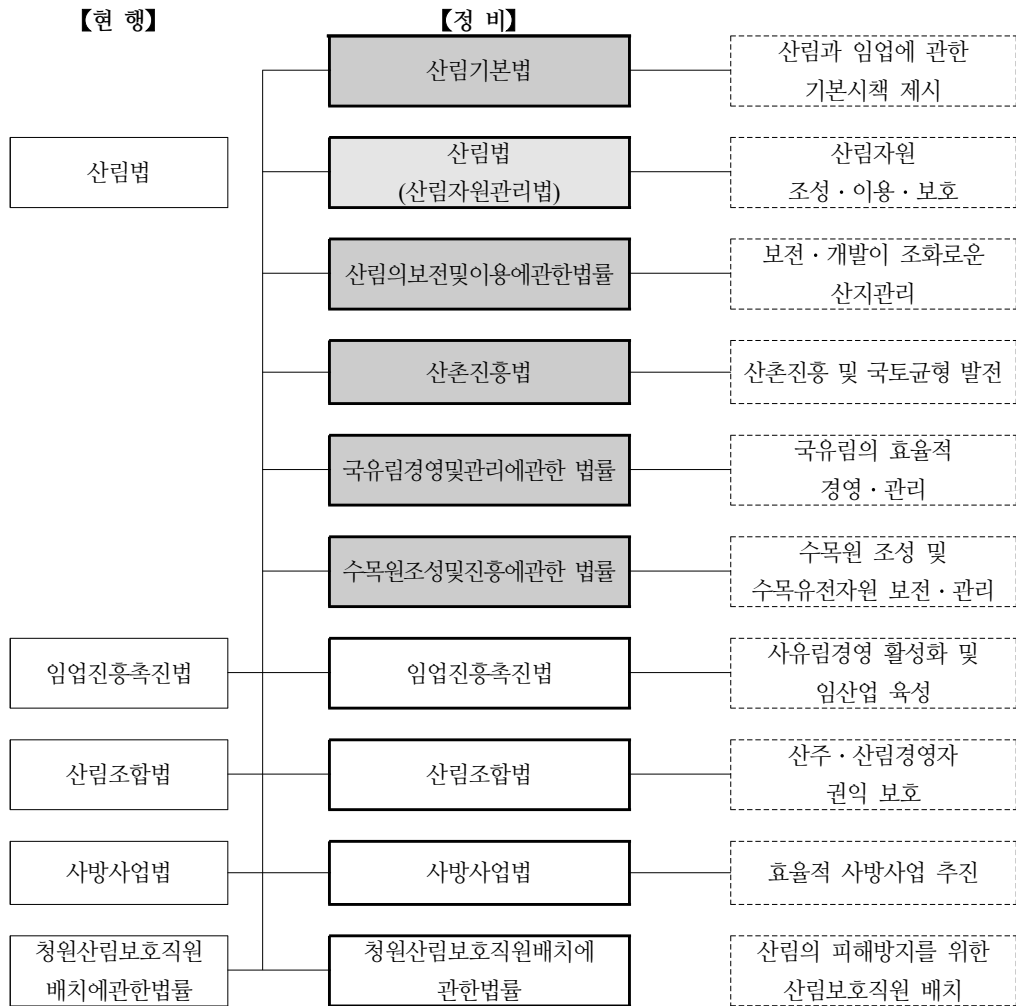
다음 <그림2> 산림관계법 정비계획(안)을 보면, 「산림기본법」은 산림과 임업에 대한 기본시책을 제시하는 것을 목표로 하고, 「산림자원법」은 산림자원의 조성과 이용 그리고 보호를 주요 입법목적으로 고려하고, 「국유림법」에서는 국유림 경영 및 관리를 주로 고려했음을 알 수 있다.

12) 국회 농림해양수산위원회, 산림기본법안 검토보고, 2000. 12, 1면

13) 국회 농림해양수산위원회, 산림기본법안 검토보고, 2000. 12, 4면

14) 국회 농림해양수산위원회, 산림기본법안 검토보고, 2000. 12, 5면

<그림2> 2000년 산림관계법 정비계획(안)



출처: 국회 농림해양수산위원회, 산림기본법안 검토보고, 2000. 12, 21면 그림 인용

「산림기본법」 제정 당시에는 수원함양·대기정화 등의 예시적 열거항목으로 산림의 공익적 기능에 해당하는 사항이 제안되었고, 이외에도 재해방지 및 휴양 기능을 추가하는 안도 수정의견으로 제시되었다.¹⁵⁾ 현재 「산림기본법」 제6조 및 「산림자원법」 제8조에 따

15) 국회 농림해양수산위원회, 산림기본법안 검토보고서, 2000. 12, 18면

르면, 1. 수원(水源)의 함양(涵養), 2. 산림재해방지, 3. 자연환경 보전, 4. 목재 생산, 5. 산림 휴양, 6. 생활환경 보전을 산림의 주요기능으로 해석할 수 있다. 이 같은 내용을 담아 「산림기본법」은 2011년 5월 24일 공포되었고, 2002년 1월 1일부터 지금까지 산림 입법분야의 기본법으로 자리하여 운영되고 있다.

<표2> 「산림기본법」 제정시 고려한 '산림의 공익적 기능' 평가액

기능별 내용	평가액(억원)			
	1987년	1990년	1992년	1995년
총 평가액(A)	176,560	233,700	276,100	346,110
임업총생산(B)	6,921	7,314	8,252	9,798
A/B	25.5배	32배	33.5배	35.3배
국민총생산(C)	1,060,240	1,714,880	2,299,385	3,482,843
A/C	16.7%	13.6%	12.0%	10.0%
① 수원함양기능	30,400	83,660	79,318	99,300
② 산림정수기능	-	-	-	41,230
③ 토사유출방지기능	34,730	45,950	57,630	64,000
④ 토사붕괴방지기능	3,080	4,090	14,664	16,630
⑤ 대기정화기능	45,790	47,780	83,797	72,280
⑥ 산림휴양기능	59,970	42,660	35,480	44,880
⑦ 야생동물보호기능	2,590	9,560	5,211	7,790

출처: 국회 농림해양수산위원회, 산림기본법안 검토보고, 2000. 12, 23면 표인용

「산림기본법」은 2001년 제정된 이후, 총 4차례 개정 되었다.¹⁶⁾ 2009년 5월 제1차 개정 시에는 ‘산불의 예방 및 진화에 관한 사항’을 산림기본계획의 내용에 포함시키는 개정안이 추진되었다.¹⁷⁾ 이어서 2011년에는 산촌진흥권역 지정에 관한 권한을 ‘산림청장’에서 ‘시·도지사’의 권한으로 변경하는 개정안이 추진되었다.¹⁸⁾ 2015년 제3차 개정에서는 지속가능한 산림경영을 위한 산림소유자 등의 책무조항을 마련하고, 산림복지, 기후변화대응을 위한 산림자원의 활용과 국제산림협력에 관한 시책의 수립 및 시행에 관한 규정의 근거를 마련하는 개정안을 추진하였다.¹⁹⁾ 지구온난화로 인한 온실가스감축에 있어서 산림의 중요성이 부각되고, 이를 위한 국가 간 연대와 협력의 필요성이 국제사회의 주요이슈로 떠오르면서, 「산림기본법」은 이런 국제적 흐름을 수용하여 국제산림협력 관련 시책 수립 등에 관한 근거규정을 마련하고자 한 것이다. 마지막으로 제4차 개정의 경우, 2018년

16) 국회 법률정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr/law/lawsLawtInqyDetl1010.do?mappingId=%2FflawsLawtInqyDetl1010.do&genActiontypeCd=2ACT1010&genDoctreattypeCd=&procWorkId=&workstepId=&repFlowId=&flowId=&workId=&workSno=&winWd=&winHg=&winTypeAttr=M&nextWinWd=&nextWinHg=&nextWinTypeAttr=&nextMappingId=&nextGenActiontypeCd=&TOTALVIEWCOUNT=&revNo=&viewGb=EXE&contSid=0005&sfield=&srchType=&selectCollection=&basicDt=20180101&contId=2001052400000003&cachePreid=ALL&selTabClass=histList&keyWord=&genMenuId=&back_TOTALVIEWCOUNT=&back_revNo=&back_viewGb=EXE&back_contSid=0005&back_sfield=&back_srchType=&back_selectCollection=&back_basicDt=20180101&back_contId=2001052400000003&back_cachePreid=ALL&back_selTabClass=histList&back_keyWord=&basicDtView=2018.01.01&minExeDt=20020101>, 2019. 09. 10. 방문

17) “산불은 우리 공동의 재산인 산림자원을 황폐화시킬 뿐만 아니라 소중한 인명을 위협하는 재난으로 갈수록 대형화하고 주기적으로 발생하고 있어 그 피해 또한 가중되고 있는 실정이나, 현행법의 산림기본계획에는 산불방지에 관한 내용이 포함되어 있지 아니하여 이에 대한 체계적인 대응이 부족하다는 지적이 있어 왔음. 이에 산림기본계획의 내용으로 산불의 예방 및 진화에 관한 사항을 포함하도록 하고, 이와 함께 산불방지 교육을 실시하도록 하여 전문인력을 양성하고 국민의 산불방지 의식을 함양하여 산불에 대한 체계적인 대응 능력을 제고하려는 것임.”, 국회 법률정보시스템, <<http://likms.assembly.go.kr/law/lawsLawtInqyPopu1010.do>>, 2019. 09. 10. 방문

18) “현행법은 산촌진흥지역의 지정에 관한 업무를 산림청장의 소관으로 규정함으로써 국가의 산촌진흥에 관한 전반적인 균형과 조정을 고려하고 있으나 해당 지역의 구체적인 사정에 따른 특수성이 배제되고 획일적인 업무 처리가 이루어지고 있다는 지적이 제기되고 있음. 또한, 「지방분권촉진에 관한 특별법」에 따른 지방분권촉진위원회에서도 해당 업무를 지방으로 이양할 필요가 있다는 의견을 2009년 9월에 제시한 바 있음. 이에 지방분권과 이를 통한 국가의 경쟁력을 강화하기 위하여 산촌진흥지역의 지정에 관한 업무의 소관을 산림청장에서 시·도지사로 변경하려는 것임(안 제28조제1항).”, 국회 법률정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr/law/lawsLawtInqyPopu1010.do>(최종접속: 2019. 09. 10)

19) “산림의 중요성에 대한 인식 확산과 산림정책 추진에 대한 협조 강화를 유도하기 위하여 산림경영의 주요 주체인 산림 소유자 등에 대한 책무 규정을 신설하고, 최근 중요성이 부각되고 있는 산림복지, 산림탄소 및 산림국제협력 등에 관하여 필요한 시책의 수립·시행 근거를 마련하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.”, 국회 법률정보시스템, <<http://likms.assembly.go.kr/law/lawsLawtInqyPopu1010.do>>, 2019. 09. 10. 방문

01월 01일 이뤄졌는데, 산림기본계획 및 지역산림계획의 수립주기를 10년에서 20년으로 조정하여 국토계획 및 환경계획 등의 국가계획과의 연계를 보다 강화하고자 하였다.²⁰⁾

2. 「산림기본법」의 주요내용

「산림기본법」은 총 8장 32개 조문으로 구성된 법률이다. 「산림기본법」은 산림정책의 기본이 되는 사항을 정하여 산림의 다양한 기능을 증진하고 임업의 발전을 도모함으로써 국민의 삶의 질 향상과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 하여 제정된 법률이다(「산림기본법」 제1조). 또한 이런 입법목적을 위해 산림의 보전과 이용을 조화롭게 함으로써 지속가능한 산림경영이 이루어지도록 함을 기본이념으로 삼고 있다(「산림기본법」 제2조). 이를 위해 산림청장은 산림자원 및 임산물의 수요와 공급에 관한 장기전망을 공표하여야 하여야 하며, 장기전망을 기초로 하여 지속가능한 산림경영이 이루어지도록 전국의 산림을 대상으로 산림기본계획을 20년 마다 수립하여야 한다(「산림기본법」 제10조 및 제11조). 산림청장이 수립하는 산림기본계획에는 1. 산림시책의 기본목표 및 추진 방향, 2. 산림자원의 조성 및 육성에 관한 사항, 3. 산림의 보전 및 보호에 관한 사항, 4. 산림의 공익기능 증진에 관한 사항, 5. 산사태·산불·산림병해충 등 산림재해의 대응 및 복구 등에 관한 사항, 6. 임산물의 생산·가공·유통 및 수출 등에 관한 사항, 7. 산림의 이용구분 및 이용계획에 관한 사항, 8. 산림복지의 증진에 관한 사항, 9. 탄소흡수원의 유지·증진에 관한 사항, 10. 국제산림협력에 관한 사항 및 대통령령으로 정한 1. 임도 등 산림경영기반의 조성에 관한 사항 및 2. 제5조제3항의 규정에 의한 산림통합관리구역의 설정 및 관리에 관한 사항이 포함되어 있어야만 한다(「산림기본법」 제11조).

이 같은 「산림기본법」의 주요내용이 실제 산림 관계 법률과 어떻게 연계되어 있는지 확인해 보면, 다음 <표3>과 같다. 이 같은 분류는 약 20개의 산림청 소관 법률을 「산림기

20) “산림기본계획 및 지역산림계획의 수립 주기를 10년에서 20년으로 조정함으로써 산림분야 최상위 계획인 산림기본계획과 그에 따라 수립되는 지역산림계획이 산림자원 조성, 산림복지 증진 및 탄소흡수원 유지 등 산림 분야 별로 국가 및 지방자치단체가 수립하여야 하는 계획을 아우를 수 있는 장기적인 전략을 제시할 수 있도록 하려는 것임.”, 국회 법률정보시스템, <<http://likms.assembly.go.kr/law/lawsLawtInqyPopu1010.do>>, 2019. 09. 10. 방문

본법」의 조문체계와 매칭하는 방식을 사용하여 연계성 여부를 검토하고자 하였다. 「산림기본법」 개별 규정에서 해당 법률의 취지 및 내용을 직접적으로 언급하였거나, 내용상 긴밀한 연계성을 갖는 법률인 경우 관련 법률로 구분하여 연계성 여부를 판단하였다. 그 결과, 「사방사업법」 및 「산지관리법」의 경우, 직접적 언급규정은 없지만 재해예방 및 복구 또는 산림개발 등과 관련해 산림사업 시행 시 필수적으로 연계되어 있는 법률임을 알 수 있었다. 또한 「백두대간보호법」은 특정 산림권역에 대한 보호를 위해 제정되어 있는 법률 역시 산림의 보호 및 산리자원의 조성 및 관리라는 측면에서 「산림기본법」과 연계되어 있는 산림 관계 법률에 해당 되었다. 다만, 「백두대간보호법」, 「소나무재선충병방제법」 및 「민간인통제선이북지역산지관리특별법」 등과 같은 특수목적에 따라 제정된 산림 관계 법률의 경우 「산림기본법」이 포섭하는 산림 입법 분야의 법률임은 분명하지만, 「산지관리법」 및 「산림보호법」 등과 긴밀한 연계성을 갖고 분법화 된 법률이라는 점 그리고 「산림기본법」에 직접적인 언급이 없는 점을 고려하여, 관련 법률 항목에서 제외 하였다. 일부 법률을 제외하고 「산림기본법」은 “국가 및 지방자치단체는 000등 000을 위하여 필요한 시책을 수립·시행해야만 한다.”와 같은 규정방식을 통해, 주요한 산림 관계 법률을 대부분 포섭하고 있었다.

<표3> 「산림기본법」과 산림 관계 법률

「산림기본법」 주요내용		관련 법률
제1장 총칙	제1조 목적 제2조 기본이념 제3조 정의 제4조 국가 및 지방자치단체 등의 책무	
제2장 시책	제5조 산림의 합리적 보전 및 이용 제6조 산림기능의 증진 제7조 임업의 육성 제8조 산촌의 진흥 제9조 국제협력 및 통일대비 정책	「산림자원법」 「임업진흥법」 「산지관리법」

「산림기본법」 주요내용		관련 법률
제3장 산림기본계획의 수립 등	제10조 산림자원 및 임산물 수급에 관한 장기전망 제11조 산림기본계획의 수립·시행 제12조 산림과 임업동향에 관한 연차보고	「산림자원법」 「임업진흥법」
제4장 산림의 보전 및 이용	제13조 지속가능한 산림경영의 평가기준 및 지표 제14조 자연친화적인 산림 이용 제15조 산림재해에 관한 시책	「산림자원법」 「산림보호법」 「국유림법」 「사방사업법」
제5장 산림의 공익기능 증진 등	제16조 산림자원의 조성 제17조 산림의 공익기능 증진 제18조 도시지역 산림의 조성·관리 제19조 수목원의 보호 및 육성 제20조 산림복지의 증진 및 산림문화의 창달 제20조의2 기후변화 대응을 위한 산림자원의 활용	「산림자원법」 「수목정원법」 「산림복지법」 「산림교육법」 「탄소흡수원법」
제6장 임업의 육성	제21조 임업경영기반의 조성 제21조의2 임업 분야 일자리 창출 등 제22조 임산물 수급 및 가격 안정 등 제23조 임산물의 품질 관리 및 유통구조 개선 제24조 임업기술의 진흥 제25조 산림정보화 촉진 제26조 임업관련 단체의 육성	「산림조합법」 「임업진흥법」
제7장 국유림 관리 및 산촌진흥	제27조 국유림의 관리 제28조 산촌진흥지역의 지정 제29조 산촌진흥시책의 수립 제30조 도시와 산촌의 교류 확대	「국유림법」 「임업진흥법」

「산림기본법」 주요내용		관련 법률
제8장 국제산림협력	제31조 국제산림협력 관련 시책의 수립 등 제32조 국제기구 등에 대한 지원	

3. 「산림기본법」 현황

(1) 「산림기본법」 개정 현황

앞서 언급한 것처럼 「산림기본법」은 2001년 제정 이후, 총 4차례 개정이 있었으며, 현재 2건의 의안이 국회에 제출되어 계류 중이다.²¹⁾ 2018년 2월 제출된 「산림기본법」 개정안(설훈 의원안)은 산림청장이 수립하는 산림기본계획의 수립 시 “중앙행정기관의 장과 협의하여” 기본계획 및 연도별 계획을 수립하도록 하고, 그에 따른 자원확보를 위해 노력할 것을 규정하고 있다. 나아가 산림기본계획 및 시행계획에 대해 관련 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 통보하고 국회 보고하는 안을 개정안으로 제시하고 있다.²²⁾ 이 같은 개정안이 제안된 것은 다음과 같은 이유라 판단된다. 현재 「산림기본법」 제12조의 경우 산림기본계획 수립 후 산림과 임업동향에 관한 연차보고서를 국회에 제출하도록 규정하고 있어, 국회가 산림계획의 실행에 대한 목표달성여부를 최종적으로 확인할 수 있게 되어 있다. 반면, 산림계획은 20년이란 장기간의 계획기간이 소요되는 장기적인 계획임에도 계획수립과정에서 국민적 의사가 개입될 여지가 없어 국민의 알 권리 충족을 위해 기본계획 및 시행계획을 국회 소관 상임위원회에 제출하고 공표하도록 개정안을 제시한 것이다.²³⁾ 2018년 10월 25일 발의된 「산림기본법」은 2018년 4월 27일 판문점 선언 이후, “남북 간 산림보전 및 이용의 상호교류 및 협력을 위한 근거규정을 마련하고 북한의 지속 가능한 산림관리를 위하여 국제산림협력을 도모하려는 취지”에서 제안되었다.²⁴⁾

21) 국회 의안정보시스템, <<http://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>>, 2019. 09. 10. 방문

22) 설훈 대표발의(제12142호), 「산림기본법」 일부개정 법률안, 2018. 02. 3면

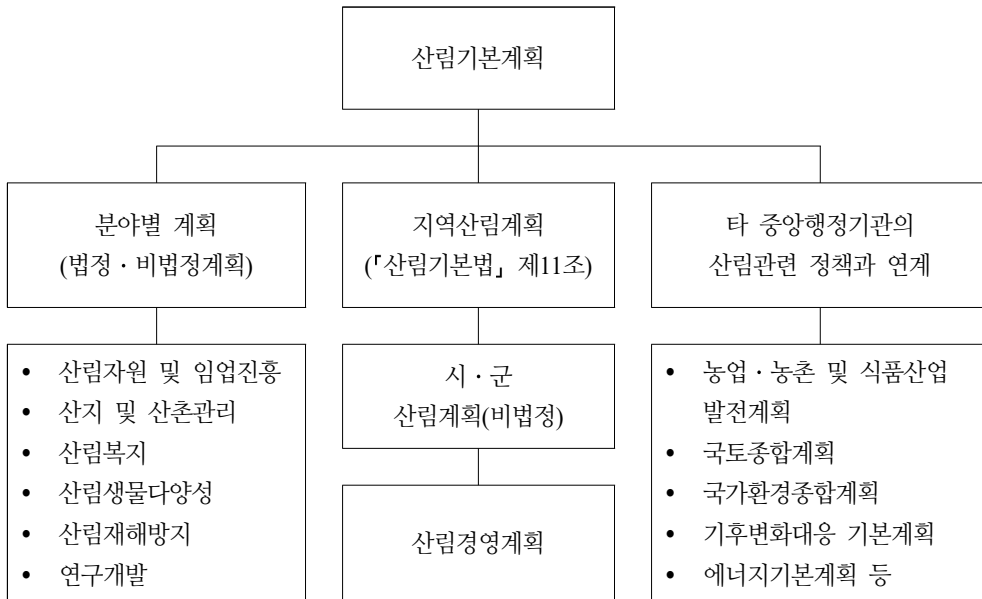
23) 설훈 대표발의(제12142호), 「산림기본법」 일부개정 법률안, 2018. 02. 1면

24) 심재권 대표발의(제16063호), 「산림기본법」 일부개정 법률안, 2018. 10. 25. 1면

(2) 제6차 산림기본계획 주요내용

「산림기본법」 제11조에 따라, 2018년부터 2037년까지 ‘제6차 산림기본계획’이 수립되어 시행될 예정이다. 산림기본계획은 산림자원 및 임업진흥 그리고 산지 및 산촌관리 등의 산림분야 법정·비법정 계획을 총괄하고, 지역산림계획 역시 포섭하고 있으며, 산림관련 정책과 연계되어 있는 국토 종합계획, 농업·농촌 및 식품산업 발전계획, 국토종합계획 및 국가환경종합계획 등과도 연계되어 수립·운영되도록 구축되어 있다.²⁵⁾

<그림3> 산림기본계획 체계 및 타 계획 간의 관계



출처: 산림청, 제6차 산림기본계획, 2018, 1면, 그림 인용

제6차 산림기본계획은 ‘건강하고 가치 있는 산림’, ‘양질의 일자리와 소득창출’, ‘국민행복과 안심국토 구현’ 및 ‘국제기여 및 통일대비’를 목표로, 총 7개의 전략과제와 그에

25) 산림청, 제6차 산림기본계획, 2018, 1면

따른 37개 세부 추진계획으로 나누어 추진 중이다.²⁶⁾ 이 가운데 「산림기본법」의 제정 취지에서 언급하였던 것처럼, 국제사회의 지속가능한 발전과 관련해 지속가능한 산림경영 창출을 기본이념으로 설정한 후(「산림기본법」 제2조), 산림자원 및 산지관리 그리고 국제산림협력 주도 및 한반도 산림녹화 완성 등에 있어서 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDG)의 이행과 관련된 추진계획들이 보다 세부적인 추진계획으로 설정되어 있음을 확인할 수 있었다.

<표4> 산림기본계획 전략별 세부추진계획

<p>① 산림자원 및 산지 관리체계 고도화</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 산림역할 강화 2. 기능과 용도별 산림자원 관리체계 확립 3. 산지관리체계의 혁신 4. 사유림과 함께하는 국유림의 선도 역할 강화 5. 국가 온실가스 감축 목표 달성에 기여
<p>② 산림산업 육성 및 일자리창출</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 목재산업 육성 및 주류산업으로 도약 2. 국산목재 고부가가치화 및 소비 확대 3. 지속가능한 목재생산체계 구축 4. 산림기반 융복합 신산업 육성 5. 산림생명자원 산업화 6. 사람중심 산림자원 순환경제로 좋은 일자리 창출
<p>③ 임업인 소득 안정 및 산촌 활성화</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 임업인 소득 향상 및 경영 합리화 2. 소비자와 함께하는 청정임산물 생산·유통체계 확립 3. 임업통상 대응 및 임산물 수출 확대 4. 사회적경제 실현을 통한 산촌 활성화
<p>④ 일상속 산림복지체계 정착</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 도시를 숲이 있는 생활공간으로 재창조 2. 산림복지서비스 저변 확대 3. 맞춤형 산림교육 제공 및 교육품질 향상 4. 산림문화·휴양 인프라 확충 및 서비스 품질 개선 5. 산림치유서비스 보편화 및 효과성 향상

26) 산림청, 제6차 산림기본계획, 2018, 33면

<p>⑤ 산림생태계 건강성 유지·증진</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 산림생물다양성의 지속적 관리기반 구축 2. 산림생태계서비스 가치 증진 3. 백두대간 등 주요 보호지역의 공정한 관리 4. 한반도 주요산림 훼손지 복원 5. 산림사법경찰 체계 확립
<p>⑥ 산림재해 예방과 대응으로 국민안전 실현</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 과학적 산불예방과 산불진화 대응역량 강화 2. 산림·지역 특성을 고려한 산사태 재해 안전망 구축 3. 유역단위 산림관리체계 정립 4. 선제적 산림병해충 예찰 및 방제
<p>⑦ 국제산림협력 주도 및 한반도 산림녹화 완성</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. SDGs 달성에 기여하는 국제산림협력 강화 2. 국익 향상을 위한 해외산림자원 확보 3. 개도국 산림전용 방지(REDD+)등 신기후체제 대응 4. 통일시대 대비 통합적 산림협력
<p>⑧ 산림정책 기반 구축</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 인문·사회·경제 요소 등 융복합 산림 거버넌스 체계 구축 2. 법·제도 등 산림정책 지원체계 혁신 3. 4차 산업 기술의 산림분야 적용 보편화 4. 문제 해결형 산림분야 연구개발 혁신 및 성과 산업화

출처: 산림청, 제6차 산림기본계획, 2018, 33면, 표 인용

제2절 「산림기본법」 체계성 검토

1. 「산림기본법」에 대한 체계성 검토 요소 및 방향

「산림기본법」은 산림 관련 법령에 대한 기본법적 지위를 갖는다. 또한 「산림기본법」은 산림분야의 기본이념 및 국가의 정책방향 그리고 그 추진체계를 제시하여 국민들의 산림 기능증진 및 임업발전 등에 관한 인식을 고취시키는 역할을 한다.²⁷⁾

이 같은 기본법적 지위를 갖는다는 것은 해당 입법영역에 있어서 ‘지도법적·지침법적 성격’을 갖는다는 것을 의미한다.²⁸⁾ 이 같은 지도법적·지침법적 성격은 형식상 기본법

27) 박영도, 기본법의 입법모델연구, 한국법제연구원, 2006, 24-31면

28) 박영도, 앞의 글, 21면

은 일반법과 동일한 법률적 효력을 갖지만, 기본법과 일반법이 동일한 입법대상에 동시에 적용되고 법률 해석과 관련된 경우 기본법이 우선시 된다는 것을 의미한다. 결국 법해석 시 기본법의 역할은 해당 입법분야의 상위준칙으로서 작용하게 된다.

<그림4> 기본법의 기능



출처: 박영도, 기본법의 입법모델연구, 한국법제연구원, 2006, 24-31면

따라서 「산림기본법」에 대한 체계성 검토는 기본법적 역할을 고려하여, 1차적으로는 「산림기본법」 자체에 대한 체계성 검토가 이루어져야 하며, 제2차적으로는 「산림기본법」이 포섭하는 산림 관계 법률과의 체계성 검토가 이루어져야만 한다. 「산림기본법」 자체에 대한 체계성 검토는 그 형식과 내용이 상위법을 위반하였거나, 조문제명이나 규정이 논리적으로 구성되었는지 또는 수범자가 알기 쉽게 규정되었는지를 검토하고자 하였다. 이어서 제2차적 체계성 검토에서는 「산림기본법」이 다른 산림 관계 법률의 내용을 충분히 포섭하고 있는지 또는 충돌하거나 다르게 규정하고 있는 것은 없는지 검토하고자 하고자 하였다. 이 같은 방식으로 간략한 검토를 거친 결과, 다음과 같은 문제점을 확인할 수 있었다.

2. 「산림기본법」의 용어통일에 관한 사항

「산림기본법」의 기본법적 성격을 고려하여, 내부적 법적 체계의 합리성을 검토해 결과, 다음과 같이 용어가 통일되지 않은 사항이 규율되어 있음을 확인할 수 있었다.

첫째, ‘산림의 보전과 이용’이란 기본이념에 규정된 문구가 「산림기본법」 내부에서도 각각 다르게 규정되어 있음을 확인할 수 있었다. 「산림기본법」 제2조에서 ‘산림의 보전과 이용’을 언급하고 있다가, 제11조 산림기본계획에서는 갑자기 제1항 제3호에 ‘산림의 보전 및 보호’를 언급하고 있다. 「산림기본법」에 따른 시책의 기본방향에 대해서는 제5조에서는 ‘산림의 합리적 보전 및 이용’이라고 조문제명을 정하여, 기본이념의 내용과 용어적 통일성을 유지하고 있는데, 기본계획 수립 시에는 산림의 보전과 보호로 다르게 규정되어 있다. 이런 법적 표현의 불일치는 수범자 입장에서 보면, 법률의 이해가능성을 떨어뜨릴 뿐만 아니라, 산림의 보전과 이용 그리고 보호가 어떤 입법적 의도에 따라 다르게 규정된 것인지 그리고 각각 구체적으로 산림 관계 법률과의 체계성을 고려할 때 각각 구체적으로 어떻게 다른 것인지 명확히 알 수 없게 만든다.

「산림기본법」	
조번호	조문내용
제2조 기본이념	산림은 국토환경을 보전하고 임산물을 생산하는 기반으로서 국가발전과 생명체의 생존을 위하여 없어서는 안될 중요한 자산이므로 <u>산림의 보전과 이용</u> 을 조화롭게 함으로써 지속가능한 산림경영이 이루어지도록 함을 이 법의 기본이념으로 한다
제11조 산림기본계획의 수립·시행	제11조(산림기본계획의 수립·시행) ① 산림청장은 제10조제1항에 따른 장기전망을 기초로 하여 지속가능한 산림경영이 이루어지도록 전국의 산림을 대상으로 다음 각 호의 사항이 포함된 산림기본계획을 수립·시행하여야 한다. (중략) 3. <u>산림의 보전 및 보호</u> 에 관한 사항 7. <u>산림의 이용구분 및 이용계획</u> 에 관한 사항 (생략)

물론 「산림기본법」 제2조가 기본이념에 관한 조항이고, 동법 제11조가 이를 달성하기 위한 국가정책에 해당하는 산림기본계획이므로 보다 구체화해서 규정한 표현이라 볼 수도 있을 것이다.

하지만 「산림기본법」 제11조제1항제1호부터 제11호까지의 규정된 산림기본계획 수립 사항들을 살펴보면, 제3호 ‘산림의 보전 및 보호에 관한 사항’, 제5호 ‘산사태·산불·산림병해충 등 산림재해의 대응 및 복구 등에 관한 사항’, 제6호 ‘임산물의 생산·가공·유통 및 수출 등에 관한 사항’, 제7호 ‘산림의 이용구분 및 이용계획에 관한 사항’을 제외하고는, 모두 제4장 이하의 장별 제명 또는 「산림기본법」 내 조문제명과 일치하거나 관련 개별법의 입법목적과 조화를 이룰 수 있도록 규정의 표현을 일치시켜 규정하고 있다. 예컨대, 「산림기본법」 제2조에서 산림의 보전 및 이용을 기본이념으로 천명하고 제4장을 산림의 보전 및 이용에 관한 장으로 규정하였거나, 「산림기본법」 제11조제10호에서 국제산림협력에 관한 사항을 산림기본계획 수립사항으로 정하고, 제8장을 국제산림협력에 관한 장으로 규정하고 있다. 「산림기본법」 제11조에서 정한 산림기본계획 수립사항을 ‘장’의 제목으로 규정하지 못한 경우에는, 동법 제20조처럼 산림복지의 증진 및 산림문화의 창달에 관한 조문제명을 통해 산림기본계획사항과 법적 문구의 통일성을 기하고 있는 것이다.

이처럼 법률용어의 문구를 통일적으로 일치시키는 것은 「산림기본법」 내적으로 또는 「산림기본법」과 다른 산림 관계 법률 간 개념적으로 용어가 다름으로 인해서 발생할 수 있는 해석상의 불명확성이나 체계적 충돌가능성을 줄이기 위한 입법적 기술이다. 「산림기본법」이 갖는 기본법적 역할을 고려하고, 산림기본계획의 수행이 실제 개별 산림 관계 법률과의 유기적 연계 속에서 시행되는 구조라면, 법률의 체계성을 고려하여 법률용어의 통일을 기하는 것이 보다 합리적인 입법방식일 것이다.

<표5>에서 볼 수 있듯이, 산림의 보호는 「산림보호법」의 입법목적과 연계되며, 「산림자원법」 및 「국유림법」에서 정하고 있는 산림의 보전 및 이용에 관한 사항과 분리되어 개별법으로 입법화 된 영역이다. 따라서 「산림기본법」 제11조제3호 산림의 보전 및 보호

에 관한 사항 및 제7호 산림의 이용구분 및 이용계획에 관한 사항을 합조하여 산림의 보전 및 이용에 관한 사항으로 개정할 필요성이 있다. 또한 산림보호에 관한 사항 역시 「산림기본법」 별도의 호로 추가하여 제정하는 방식도 고려할 필요성이 있다.

다만, 이 사안의 경우 「산림보호법」의 입법영역에는 「산림기본법」 제11조제5호 산사태·산불·산림병해충 등 산림재해의 대응 및 복구 등에 관한 사항도 포함되는바, 이에 관한 개정방향은 후술을 통해 보다 자세히 다루고자 한다.

<표5> 「산림기본법」 및 산림 관계 법률 간 용어비교

「산림기본법」 제11조 산림기본계획 수립·시행	「산림기본법」	산림 관계 법률
2. 산림자원의 조성 및 육성에 관한 사항	제16조 산림자원의 조성	「산림자원법」 제1조 목적 - 산림자원의 조성 및 관리를 통한 산림의 지속가능한 보전과 이용
3. 산림의 보전 및 보호에 관한 사항	제5조 산림의 합리적 보전 및 이용 제4장 산림의 보전 및 이용	「산림자원법」 「국유림법」 「산림보호법」
4. 산림의 공익기능 증진에 관한 사항	제6조 산림기능의 증진 제5장 산림의 공익기능 증진 등 제17조 산림의 공익기능 증진	
5. 산사태·산불·산림병해충 등 산림재해의 대응 및 복구 등에 관한 사항	제15조 산림재해에 관한 시책	「산림보호법」 제1조 목적 - 산림보호 및 국토보전 - 산림보호구역 관리 - 산림병해충 예찰 및 방제 - 산불예방 및 진화 - 산사태 예방 및 복구

「산림기본법」 제11조 산림기본계획 수립·시행	「산림기본법」	산림 관계 법률
6. 임산물의 생산·가공·유통 및 수출 등에 관한 사항	제7조 임업의 육성 제6장 임업의 육성 제22조 임산물 수급 및 가격안정 등	「임업진흥법」 제1조 목적 - 임업구조 개선 - 임업인의 권익증진 - 임업경쟁력 강화 - 산촌진흥
7. 산림의 이용구분 및 이용계획에 관한 사항	제5조 산림의 합리적 보전 및 이용 제4장 산림의 보전 및 이용	「산림자원법」 「국유림법」
8. 산림복지의 증진에 관한 사항	제6조 산림기능의 증진 - 산림복지의 증진 제20조 산림복지의 증진 및 산림문화의 창달	「산림복지법」 제1조 목적 - 산림복지진흥 - 산림복지서비스 제공 - 국민건강증진
9. 탄소흡수원의 유지·증진에 관한 사항	제20조의2 기후변화 대응을 위한 산림자원의 활용 - 국내외 탄소흡수원의 지속적 유지 및 증진	「탄소흡수원법」 제1조 목적 - 탄소흡수기능 유지 및 증진 - 기후변화 대응 - 저탄소 사회구현 이바지
10. 국제산림협력에 관한 사항	제9조 국제협력 및 통일대비 정책 제8장 국제산림협력	

둘째, 「산림기본법」 제6조에서는 산림의 다양한 기능의 증진에 대한 장기적 목표와 방향 설정이 필요하다고 규정되어 있으나, 실제 다양한 기능에 예시된 기본시책들은 ‘국토 환경의 보전, 임산물의 공급, 산림복지의 증진 및 탄소흡수원의 유지·증진’ 등 공익적 기능에 해당하는 사항을 동시에 규정함으로써, 산림의 기능과 공익적 기능의 구분에 대한 불명확성을 높이고 있다.

「산림기본법」 제1조에서는 산림의 다양한 기능 증진이 입법목적임을 밝히고, 동법 제6조에서는 산림기능의 증진에 관한 규정을 통해 ‘국토환경의 보전, 임산물의 공급, 산림복지의 증진 및 탄소흡수원의 유지·증진 등 다양한 기능들’을 충분히 발휘될 수 있도록 산림정책의 방향을 설정하고 시책을 마련해야 한다고 규정하고 있다. 그러나 「산림기본법」 제17조제1항을 보면, “제17조(산림의 공익기능 증진) ①국가 및 지방자치단체는 수원 함양(水源涵養), 대기정화, 재해방지, 휴양·치유, 산림생물다양성 보전, 산림경관 보전 및 탄소흡수 등 산림의 공익기능을 증진하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.”고 규정하여, 「산림기본법」 제6조의 산림기능증진에 포함된 항목인 ‘탄소흡수원의 유지·증진’과 내용적으로 유사한 문구가 반복되고 있다. 특히 ‘탄소흡수’라는 동일한 입법대상을 두고도 1개의 법률 내에서도 산림기능의 증진(「산림기본법」 제6조)와 산림의 공익적 기능(「산림기본법」 제17조)로 분리하여 규정하고 있어, 산림의 다양한 기능과 공익적 기능이 무엇이 다른지 해당 규정만으로는 이해하기 어렵다.

특히, 「산림기본법」 제6조에서 예시한 ‘국토환경의 보전, 임산물의 공급, 산림복지의 증진 및 탄소흡수원의 유지·증진 등’의 다양한 기능은 산림 관계 법률에서는 공익적 기능 강화를 위해 추진되는 시책들이므로, 산림의 기능에 대한 열거적 예시의 규정들은 법률의 명확성과 체계성을 오히려 저하시키고 있다.

<표6>에서 볼 수 있듯이, 「산림기본법」 및 산림 관계 법률에서 산림기능의 증진 또는 산림의 공익적 기능에 관한 조문 규정을 살펴보면, 산림은 다양한 기능을 갖고 있으며, 국가의 산림정책은 이 같은 다양한 기능을 증진시키도록 구현되어야만 한다고 규정되어 있다(「산림기본법」 제1조). 국가 및 지방자치단체는 산림에 관한 다양한 정책을 통해 그 기능을 증진시켜야만 한다고 산림기능증진에 관한 책무를 부여하고 있다(「산림기본법」 제4조). 이 같은 다양한 기능 가운데 하나인 공익적 기능의 경우, 공공복리에 보다 직접적인 영향을 미치므로 「산림기본법」 및 산림 관계 법률에서 개별시책을 통해 보다 강화할 수 있도록 규정하고 있다(「국유림법」 제2조 및 제3조).

즉, 「산림기본법」 및 산림 관계 법률은 ‘산림의 기능’이 무엇인지 명확히 정의하지는 않았지만, ‘산림의 공익적 기능’을 다양한 산림의 기능 가운데 하나로 보고 있는 것은 분명하다. 다만, ‘산림의 공익적 기능’이 무엇인지에 대해서 정확히 정의하지는 않았지만, 국가 및 지방자치단체의 특정 행위를 통해 산림의 공익적 기능이 하나의 달성될 목표로 제시되고 있을 뿐이다. 실제 입법과정에서 산림의 기능과 산림의 공익적 기능을 명확히 구분하는 것은 매우 어려운 일이다. 예컨대, 사유림에 대한 지원도 결과적으로는 산림이라는 근본적 속성에 따라 발현되는 공익적 기능을 유지시키고 증진시키기 위한 것이기 때문에, 양자를 구분한다는 것은 더욱 어렵다 할 것이다.

따라서 「산림기본법」 및 산림 관계 법률에서 산림의 기능을 명확히 구분할 수 없다면, 적어도 현행 「산림기본법」 제6조에서 규정하고 있는 산림의 기능을 열거적으로 예시한 규정을 삭제하여, 수범자의 이해가능성 떨어뜨리고 산림기능에 관한 불명확성을 높일 수 있는 요인을 제거하는 방향의 개정이 필요하다고 생각된다.

<표6> 산림 관계 법률상 산림기능 관련 조문비교

산림기능의 증진	산림의 공익적 기능
<p>「산림기본법」 제 1 조(목적) 이 법은 산림정책의 기본이 되는 사항을 정하여 산림의 다양한 기능을 증진하고 임업의 발전을 도모함으로써 국민의 삶의 질 향상과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.</p>	<p>「산림기본법」 제 4 조(국가 및 지방자치단체 등의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 산림의 보전, 산림의 공익기능 증진, 임업의 발전 및 산촌의 진흥 등 산림의 보전 및 이용에 관한 종합적인 시책을 수립하고 이를 시행할 책무를 진다.</p>
<p>「산림기본법」 제 6 조(산림기능의 증진) 국가 및 지방자치단체는 산림이 지니고 있는 국토환경의 보전, 임산물의 공급, 산림복지의 증진 및 탄소흡수원의 유지·증진 등 다양한 기능들이 충분히 발휘될 수 있도록 장기적인 목표와 방향을 설정하여 산림을 조성·보호하고 관리하여야 한다.</p>	<p>「산림기본법」 제11조(산림기본계획의 수립수립·시행) ① 산림청장은 제10조제1항에 따른 장기전망을 기초로 하여 지속가능한 산림경영이 이루어지도록 전국의 산림을 대상으로 다음 각 호의 사항이 포함된 산림기본계획을 수립·시행하여야 한다. 4. 산림의 공익기능 증진에 관한 사항</p>

	<p>「산림기본법」 제5장 <u>산림의 공익기능 증진</u> 등 제17조(산림의 공익기능 증진) ① 국가 및 지방자치단체는 수원함양(水源涵養), 대기정화, 재해방지, 휴양·치유, 산림생물다양성 보전, 산림경관 보전 및 탄소흡수 등 산림의 공익기능을 증진하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 <u>산림의 공익기능</u>에 대한 평가를 실시하고 이를 시책에 반영하도록 노력하여야 한다.</p>
산림 관계 법률에서의 산림기능의 증진	산림 관계 법률에서의 산림의 공익기능
<p>「국유림법」 제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. “국유림의 경영”이라 함은 국유림 안에서 조림·육림·임목생산·산림관리기반시설 설치·산림유전자원보호 등의 산림사업을 통해 목재 등 임산물을 생산하고 <u>산림의 경제·사회·문화·환경 등 다양한 기능을 유지·증진하는 활동을 말한다.</u></p>	<p>「국유림법」 제 3 조(국유림경영관리의 기본원칙) 국가는 국유림을 다음 각 호의 기본원칙에 따라 경영관리하여야 한다.</p> <p>3. 자연친화적 국유림 육성을 통한 <u>산림의 공익기능 증진</u></p>
<p>「산림보호법」 제 9 조(산림보호구역에서의 행위 제한) ① 산림보호구역(「산림문화·휴양에 관한 법률」 제 14조제1항 또는 제2항에 따른 자연휴양림조성계획을 작성하거나 승인받은 구역은 제외한다. 이하 이 조에서 같다) 안에서는 다음 각 호의 행위를 하지 못한다.</p> <p>2. 산림청장 또는 시·도지사에게 신고하면 할 수 있는 행위: 산림보호구역(산림유전자원보호구역은 제외한다)의 지정 목적에 위배되지 아니하는 범위에서 숲 가꾸기를 위한 벌채, 그 밖에 <u>산림의 기능을 증진</u>하기 위한 임목·죽의 벌채나 임산물의 굴취·채취 행위로서 대통령령으로 정하는 경우</p>	<p>「산림보호법」 제 3 조(산림보호의 기본원칙) 국가와 지방자치단체는 산림을 다음 각 호의 기본원칙에 따라 보호하여야 한다.</p> <p>3. 산림보호구역의 합리적·체계적 관리로 <u>산림의 공익기능을 증진</u>할 것</p>

	<p style="text-align: center;">「산림자원법」</p> <p>제34조(산림과학기술 기본계획의 수립 등) ① 산림청장은 산림자원의 조성·육성, 산림자원의 이용, 산림자원의 공익기능 증진 등과 관련된 산림과학기술의 연구개발을 촉진하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 산림과학기술 기본계획을 10년 단위로 수립·시행하여야 한다.</p>
	<p style="text-align: center;">제4장 산림의 공익기능 증진</p> <p style="text-align: center;">「산지관리법」</p> <p>제 3 조(산지관리의 기본원칙) 산지는 임업의 생산성을 높이고 재해 방지, 수원(水源) 보호, 자연생태계 보전, 산지경관 보전, 국민보건휴양 증진 등 산림의 공익 기능을 높이는 방향으로 관리되어야 하며 산지전용은 자연친화적인 방법으로 하여야 한다.</p>

셋째, 「산림기본법」 제19조는 ‘수목원의 보호 및 육성’이라고 조문제명을 규정하고 있는데, 이와 관련된 산림 관계 법률인 「수목원정원법」에서는 입법목적상 수목원의 조성·운영 및 육성에 필요한 사항을 규정한다고 정하고 있어, 법률용어상 「산림기본법」과 개별법과의 유기적 연계성이 떨어지는 문제가 발생하고 있다.

기본법과 개별법 간의 용어통일에 대한 정해진 기준이 있는 것이 아니기 때문에, 「산림기본법」 제19조의 수목원의 보호 및 육성이라는 조문제명을 쓰는 것이 직접적으로 「산림기본법」과 「수목원정원법」간의 체계적 적합성을 떨어뜨리는 것은 아니라고 주장할지 모른다. 기본법의 조문제명을 굳이 개별법의 입법목적과 일치해야 한다는 원칙이 하나의 입법원칙으로 정해져 있는 것은 아니기 때문에, 이 같은 문제제기가 바람직하지 않다고 비판할 수도 있다.²⁹⁾

29) “계획의 내용에 관한 것은 계획규정체계에 있어서 원칙적 규정이며 구체적인 내용은 계획책임권자의 재량범위에 맡겨진다. 계획의 구체적 내용을 어느 정도로 규정할 것인가에 관하여는 규제효계획의 경우에는 비교적 법률차원에서 계획의 내용이 규정하여야 할 항목 및 그 내용과 각각의 효과를 상세히 규정한다.”, 박영도, 기본

그러나 앞서 언급한 것처럼, 기본법의 역할이 관련 개별법들의 지도법적·지침법적 성격임을 고려한다면, 적어도 기본법과 관련 개별법 간의 법률용어의 통일은 단순히 법언어적인 문구를 일치시키는 것을 의미하는 것이 아니라, 기본법의 입법취지에 따라 개별법의 내용이 규정되는 실제적 정합성을 의미한다 할 것이다.

「산림기본법」 제19조가 의미하는 수목원의 보호 및 육성에 관한 사항은 실제 「수목원정원법」에서는 수목원의 조성·운영 및 육성에 관한 사항으로 집행되어 입법목적을 달성하고 있다.³⁰⁾ 수목원의 조성·운영 및 육성에 관해 보다 세부적으로 규정하고 있는 「수목원정원법」 제2장은 ‘수목원의 조성 및 운영 등’에 관한 장으로 입법화 되었다. 수목원에 대한 금지사항을 위반한 자에 대한 제재규정 역시, 수목원조성계획을 승인받고도 일정 기간 내에 이를 이행하지 않은 사람(「수목원정원법」 제7조제5항)에 대한 처벌 및 국립수목원 또는 공립수목원 안에서의 일반적 금지행위(「수목원정원법」 제17조의2)만을 규정하고 있을 뿐이다.

「산림기본법」 내의 조문체계가 개별 산림 법률과의 내용적 일치성과 관련 없이 규정되었다면 상관없지만, 「산림기본법」 제19조 수목원의 보호 및 육성에 관한 규정과 바로 인접해 있는 「산림기본법」 제18조의 경우, 도시지역의 산림의 조성·관리라고 규정하여 「산림자원법」의 입법목적 및 내용적 체계와 일치시키고 있어, 「산림기본법」과 개별법 간 조문화 한 내용의 일치성의 수준이 각각 다르다는 점을 알 수 있다.

‘보호’의 개념을 「산림보호법」의 수준에서 정의한다고 한다면, 실제 수목원의 위해가능성을 예방할 수 있는 근거조문은 앞서 언급한 「수목원정원법」 제7조제5항 및 「수목원정원법」 제17조의2 밖에 없다. 실제적 규정이 미미하거나 개념적 범주가 불명확한 ‘보호’라는 용어를 규정함으로써 「산림기본법」과 「수목원정원법」 내용적 일치성을 저하시키는

법의 입법모델연구, 한국법제연구원, 2006, 367면

30) 「수목원정원법」 제1조(목적) 이 법은 수목원 및 정원의 조성·운영 및 육성에 필요한 사항을 규정함으로써 국가적으로 유용한 수목유전자원의 보전 및 자원화를 촉진하고, 정원을 체계적으로 관리하여 국민의 삶의 질 향상과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

조문제명을 그대로 유지할 필요는 없다고 판단된다.

또한 「산림기본법」 제19조 수목원의 조성 및 육성에 필요한 시책이 추구하는 보다 상위는 가치는 「수목원정원법」 제1조에서 언급하고 있는 ‘수목유전자원의 보전 및 자원화 촉진’이므로, 현재 ‘수목유전자원의 보존 및 이용을 촉진하기 위하여’라고 되어 있는 문구 또한 개정하여 「산림기본법」과 「수목원정원법」 간의 내용적 연계성을 강화시키는 것이 필요하다.

3. 「산림기본법」과 산림기본계획 간의 정합성에 관한 사항

「산림기본법」과 산림기본계획 간의 정합성에 관한 사항은 「산림기본법」의 내용과 체계가 산림기본계획(제11조)에 부합되고, 산림기본계획이 「산림기본법」과 다른 산림 관계 법률 간의 체계성을 고려하여 산림정책의 기본사항을 충분히 담을 수 있도록 계획의 내용을 구성하고 있는지를 검토하는 것을 의미한다. 계획의 구체적인 내용을 정하는 것은 계획책임권자의 재량이라고 하지만, 기본법상의 계획이라면 해당 입법분야의 상위계획으로 작용하므로, 기본법 및 기본법과 관련된 개별 법률을 고려하여 충분히 포섭될 수 있도록 계획의 내용을 구성하여야만 할 것이다.

「산림기본법」 제11조는 지속가능한 산림경영이 이루어지도록 전국의 산림을 대상으로 다음과 같은 총 11가지 사항을 산림기본계획의 내용으로 정하고 있다.

산림기본계획의 내용
<ol style="list-style-type: none"> 1. 산림시책의 기본목표 및 추진방향 2. 산림자원의 조성 및 육성에 관한 사항 3. 산림의 보전 및 보호에 관한 사항 4. 산림의 공익기능 증진에 관한 사항 5. 산사태·산불·산림병해충 등 산림재해의 대응 및 복구 등에 관한 사항 6. 임산물의 생산·가공·유통 및 수출 등에 관한 사항 7. 산림의 이용구분 및 이용계획에 관한 사항

산림기본계획의 내용
8. 산림복지의 증진에 관한 사항
9. 탄소흡수원의 유지·증진에 관한 사항
10. 국제산림협력에 관한 사항
11. 그 밖에 산림 및 임업에 관하여 대통령령으로 정하는 사항

「산림기본법」과 산림기본계획 간의 정합성을 살펴본 결과, 다음과 같은 체계적 불일치가 나타나고 있음을 확인할 수 있었다.

첫째, 「산림기본법」 시책의 기본방향은 ‘산촌의 진흥’을 주요방향으로 제시하고 있는 데도 불구하고(「산림기본법」 제8조), 산림기본계획에서는 산촌의 진흥에 관한 사항은 포함되지 않고 있고 있었다. 현행 「임업진흥법」에서 다루고 있는 산촌진흥에 관한 사항을 「산림기본법」에서는 제6장 임업의 육성에 관한 장에서 분리하여, 제7장인 국유림 관리 및 산촌진흥의 장에서 다루고 있음에도, 정작 산림기본계획에 관한 사항에서는 직접적인 언급을 하지 않고 있다.

1차 산업과 관련된 입법영역의 경우 생산 또는 재배가 이뤄지는 지역의 경제와 연계되어 있기 때문에, 1차 산업에 대한 지원 및 육성을 통해 해당 지역의 발전을 꾀하는 입법정책을 사용하고 있다. 예컨대, 수산업의 경우 어촌경제와 연계되어 있고, 농업의 경우 농촌경제와 연계되어 있기 때문에 「수산업·어촌 발전기본법」과 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에서는 어촌과 농촌 지역의 수산업과 농업 그리고 해당 산업 종사자들에 대한 지원체계를 법제화 하여 규정하고 있다. 이런 입법적 취지를 고려한다면, 임업과 산촌은 입법적으로 긴밀한 연관관계를 갖고 있는 것이 분명함에도 불구하고, 산촌의 진흥에 관한 근거를 임업의 육성에 관한 내용과 분리하여 국유림 관리에 관한 사항과 함께 규정하는 것이 타당한지에 관한 의문이 든다.

「산림기본법」 제11조제7호 산림의 이용구분 및 이용계획에 관한 사항과 연계하여, 국유림 관리와 산촌진흥지역의 지정을 묶어 하나의 장으로 편제한 것이 입법자의 의도였다

고 생각할 수도 있겠지만, 「산림기본법」 제7장에서 규정되어 있는 산촌진흥시책의 수립은 산림의 이용계획과 정확히 매칭되지 않는 부분도 있으며, 「산림기본법」과 「임업진흥법」의 체계적 일치성을 고려했다면, 제6장 임업육성의 장에 함께 편제하는 것이 보다 합리적인 구성체계라 할 것이다.

국유림의 관리에 관한 사항(「산림기본법」 제27조)의 입법적 중요성을 고려하여 기본법 상 장으로 편제하고 싶었다면, 오히려 제5장을 산림의 공익기능 증진 및 국유림 관리로 규정하여 편제하는 것이 보다 체계적이라 할 것이다. 국유림 관리 및 경영은 다양한 산림 사업을 통해 산림의 공익적 기능을 증진하는 효과를 가져올 수 있으므로 「산림기본법」 제5장의 편제에 규정되는 것이 타당하다.

<표7> 「산림기본법」과 산림기본계획 간의 정합성

산림기본계획	「산림기본법」
1. 산림시책의 기본목표 및 추진방향	제2장 시책의 기본방향 제5조 산림의 합리적 보전 및 이용 제6조 산림기능의 증진 제7조 임업의 육성 제8조 산촌의 진흥 제9조 국제협력 및 통일대비 정책
2. 산림자원의 조성 및 육성에 관한 사항	제16조 산림자원의 조성 제17조 산림의 공익기능 증진 제18조 도시지역 산림의 조성·관리 제19조 수목원의 보호 및 육성
3. 산림의 보전 및 보호에 관한 사항	제4장 산림의 보전 및 이용 제13조 지속가능한 산림경영의 평가기준 및 지표 제14조 자연친화적인 산림 이용 제15조 산림재해에 관한 시책

산림기본계획	「산림기본법」
4. 산림의 공익기능 증진에 관한 사항	제5장 산림의 공익기능 증진 등 제16조 산림자원의 조성 제17조 산림의 공익기능 증진 제18조 도시지역 산림의 조성·관리 제19조 수목원의 보호 및 육성 제20조 산림복지의 증진 및 산림문화의 발달 제20조의2 기후변화 대응을 위한 산림자원의 활용
5. 산사태·산불·산림병해충 등 산림재해의 대응 및 복구 등에 관한 사항	제15조 산림재해에 관한 시책
6. 임산물의 생산·가공·유통 및 수출 등에 관한 사항	제10조 산림자원 및 임산물 수급에 관한 장기전망 제6장 임업의 육성 제21조 임업경영기반의 조성 제21조의2 임업 분야 일자리 창출 등 제22조 임산물 수급 및 가격 안정 등 제23조 임산물의 품질 관리 및 유통구조 개선 제24조 임업기술의 진흥 제25조 산림정보화 촉진 제26조 임업관련 단체의 육성
7. 산림의 이용구분 및 이용계획에 관한 사항	제27조 국유림의 관리 제28조 산촌진흥지역의 지정
8. 산림복지의 증진에 관한 사항	
9. 탄소흡수원의 유지·증진에 관한 사항	
10. 국제산림협력에 관한 사항	

둘째, 「산림기본법」이 산림 관계 법률을 충분히 포섭하고 있는지를 살펴본 결과, 「산림교육법」 및 「산림기술법」에 해당되는 내용이 포함되지 않았음을 확인할 수 있었다. 기본법의 포섭성은 기본법 체계 내에서 해당 법률이 나아가야 할 시책과 방향성에 대한 제시를 함으로써, 개별 법률의 해석시 기본법과의 상충여부를 판단하는 법적 체계를 형성하는 기반이 된다. 즉, 「산림기본법」이 산림 관계 법률의 기본법으로 위상을 명확히 하기 위해서는 적어도 개별법으로 제정되어 있고, 그와 관련된 중요성이 지속적으로 언급되어야만 하는 입법영역에 대해서는 기본법 체계에서 규정하는 것이 타당하다.

모든 산림 관계 법률이 「산림기본법」에 각각 조문화 될 필요는 없지만, 산림기술은 산림자원의 조성 및 관리 등과 관련해 중요한 수단일 뿐만 아니라, 나아가 임업의 육성과도 연계될 수 있으므로 기본법 체계에 편제하는 것이 필요하다. 산림교육에 관한 사항 역시 「산림복지법」에서 포섭될 수 있으므로, 현행 「산림기본법」에 있는 산림복지에 관한 제20조가 그 근거라고 볼 수도 있다. 하지만 산림교육의 활성화 차원에서 「산림교육법」 제정되었고, 산림문화의 창달은 이 같은 산림교육이 토대가 되어야 가능한 것이므로 장기적 관점에서 산림교육에 관한 사항도 「산림기본법」에 포함되는 것이 보다 장기적인 산림정책을 구현하는데 긍정적으로 기여할 수 있을 것이다. 다만, 이 같은 정합성에 관한 사항은 입법자의 재량이 반영될 여지가 크므로, 실질적인 법제개선안을 제시하기 보다는 체계성 검토를 통한 법제개선의 방향성 제시로 같음하고자 한다.

4. 「산림기본법」 통계조사에 관한 사항

「산림기본법」은 산림 관계 입법분야의 기본적인 준칙으로 작용하고, 그에 따라 수립되는 산림기본계획은 법정계획으로서, 다양한 산림 관련 계획에 대한 상위계획으로 작용한다. 대부분 집행 및 정책평가 또는 신설 개발계획을 수립할 때 이 같은 상위계획과의 정합성에 대한 사항은 기본적인 평가요소가 된다.

제2장 「산림법」 분야의 입법적 연혁 검토에서 알 수 있듯이, 「산림기본법」이 다른 개별 법률에 비해 뒤늦게 만들어지면서 실제적 내용을 담기 보다는 산림 관계 법률에 모두

적용될 수 있는 기법이념이나 방향 등의 선언적 원칙을 주로 규정하게 되면서, 기본법으로서 실효성에 대한 문제가 제기되고 있는 것은 사실이다.³¹⁾

<표8>의 입법례에서 볼 수 있듯이, 기본법에 해당 분야 법률에 공통적으로 적용될 수 있는 용어를 정의하거나, 기본계획 수립과 관련된 위원회 규정 그리고 기본계획의 실행에 대한 연차보고서 작성 및 기본계획의 실행과 관련된 평가 조항 등을 규정하여(「수산업 어촌발전기본법」 제10조 및 제47조의2)³²⁾, 기본법이 해당 분야 정책시행 시 중요한 역할을 할 수 있도록 입법체계를 구조화 하고 있다. 나아가 기본계획 및 시행·집행계획 수립과 관련해 현황파악을 위한 통계조사를 실시할 수 있도록 근거를 두는 경우도 있다(「자원순환기본법」 제11조).³³⁾

기본법은 아니지만, 일부 개별 법률에서는 기본계획의 실행과 통계 등의 현황조사를 위한 기관을 설립하거나, 아예 기본계획 수립 및 시행 그리고 평가 등의 업무를 직접 지원할 수 있는 기관의 설립을 통해 기본계획의 실행력을 확보할 수 있는 제도적 기반을 마련하고 있는 법률도 있다. 예컨대, 「아동복지법」 제10조의2에 따르면, 아동정책에 대한

31) 「산림기본법 개정방안 연구」 제1차 전문가 회의 의견, 2019. 08. 14.

32) 「수산업·어촌 발전기본법」 제10조(수산업·어촌에 관한 연차보고서) ① 정부는 매년 수산업·어촌의 현황과 정책동향 등에 관한 연차보고서를 작성하여 국회에 제출하여야 한다.

② 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 매년 그 지역의 수산업·어촌의 현황과 정책동향 등에 관한 연차보고서를 작성하여 해당 지방의회에 제출하여야 한다.

③ 제1항과 제2항에 따른 연차보고서에는 수산업·어촌 등에 대한 평가와 이에 따른 보완계획이 포함되어야 한다.

「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제17조(농업·농촌 및 식품산업에 관한 연차보고서) ① 정부는 매년 농업·농촌 및 식품산업의 현황과 정책동향 등에 관한 보고서를 작성하여 국회에 제출하여야 한다.

② 시·도지사 및 시장·군수·자치구의 구청장은 매년 그 지역의 농업·농촌 및 식품산업의 현황과 정책동향 등에 관한 보고서를 작성하여 해당 지방의회에 제출하여야 한다.

③ 제1항과 제2항에 따른 보고서에는 농업·농촌 및 식품산업정책 등에 대한 평가와 이에 따른 보완계획이 포함되어야 한다.

33) 「자원순환기본법」 제13조(자원순환 통계조사) ① 환경부장관, 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 기본계획 및 제12조에 따른 시행계획·집행계획의 수립과 제14조에 따른 국가 자원순환 목표의 설정 등을 위하여 필요한 경우에는 자원순환에 관한 통계조사를 실시할 수 있다.

② 환경부장관, 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 통계조사에 필요한 경우에는 관계 행정기관의 장 및 관련 기관·단체에 필요한 자료 및 정보의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

③ 제1항에 따른 통계조사의 대상·시기 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.

종합적인 수행과 아동복지 관련 사업의 효과적인 추진을 위해 필요한 정책의 수립을 지원하고 사업평가 등의 업무를 수행할 수 있도록 직접적인 정책지원기관인 ‘아동권리보장원’을 수립하여 운영할 수 있도록 규정하고 있다.³⁴⁾

<표8> 기본계획 규정에 대한 입법례 비교

수산업·어촌 발전기본법	농업·농촌 및 식품산업 기본법	자원순환기본법
제1장 총칙	제1장 총칙	제1장 총칙
제1조 목적	제1조 목적	제1조 목적
제2조 기본이념	제2조 기본이념	제2조 정의
제3조 정의	제3조 정의	제3조 기본원칙

- 34) 「아동복지법」 제10조의2(아동권리보장원의 설립 및 운영) ① 보건복지부장관은 아동정책에 대한 종합적인 수행과 아동복지 관련 사업의 효과적인 추진을 위하여 필요한 정책의 수립을 지원하고 사업평가 등의 업무를 수행할 수 있도록 아동권리보장원(이하 “보장원”이라 한다)을 설립한다.
- ② 보장원은 다음 각 호의 업무를 수행한다.
1. 아동정책 수립을 위한 자료 개발 및 정책 분석
 2. 제7조의 기본계획 수립 및 제8조제2항의 시행계획 평가 지원
 3. 제10조의 위원회 운영 지원
 4. 제11조의2의 아동정책영향평가 지원
 5. 제15조, 제15조의2, 제15조의3, 제16조, 제16조의2의 아동보호서비스에 대한 기술지원
 6. 아동학대의 예방과 방지를 위한 제22조제3항 각 호의 업무
 7. 가정위탁사업 활성화 등을 위한 제48조제6항 각 호의 업무
 8. 지역 아동복지사업 및 아동복지시설의 원활한 운영을 위한 지원
 9. 「입양특례법」에 따른 국내입양 활성화 및 입양 사후관리를 위한 다음 각 호의 업무
 - 가. 입양아동·가족정보 및 친가족 찾기에 필요한 통합데이터베이스 운영
 - 나. 입양아동의 데이터베이스 구축 및 연계
 - 다. 국내외 입양정책 및 서비스에 관한 조사·연구
 - 라. 입양 관련 국제협력 업무
 10. 아동 관련 조사 및 통계 구축
 11. 아동 관련 교육 및 홍보
 12. 아동 관련 해외정책 조사 및 사례분석
 13. 그 밖에 이 법 또는 다른 법령에 따라 보건복지부장관, 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 업무
- ③ 보장원은 법인으로 하고, 주된 사무소의 소재지에 설립등기를 함으로써 성립한다.
- ④ 보장원에는 보장원을 대표하고 그 업무를 총괄하기 위하여 원장을 두며, 원장은 보건복지부장관이 임명한다.
- ⑤ 보건복지부장관은 보장원의 설립·운영에 필요한 비용을 지원할 수 있다.
- ⑥ 보장원에 관하여 이 법에서 정한 사항 외에는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.
- ⑦ 보장원은 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에도 불구하고 기부금품을 모집할 수 있다.
- ⑧ 보장원의 설립 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

수산업·어촌 발전기본법	농업·농촌 및 식품산업 기본법	자원순환기본법
제4조 국가·지방자치단체 및 수산인·소비자 등의 책임	제4조 국가·지방자치단체 및 농업인·소비자 등의 책임	제4조 다른 법률과의 관계
제5조 수산인의 날	제4조의2 농업인의 날	제5조 국가 및 지방자치단체의 책무
제6조 다른 법률과의 관계	제5조 다른 법률과의 관계	제6조 사업자의 책무
<u>제2장 수산업·어촌정책의 수립 등</u>	<u>제2장 농업·농촌 및 식품산업 정책의 기본방향</u>	제7조 국민의 책무
<u>제7조 수산업·어촌 발전 기본 계획 등의 수립</u>	<u>제6조 정책 수립·시행의 기본 원칙</u>	제8조 자원순환사회의 발전을 위한 문화 조성
<u>제8조 산업·어촌정책심의회</u>	제7조 농산물과 식품의 안정적 공급	제9조 순환자원의 인정
<u>제9조 기본계획 등의 추진</u>	제8조 농업의 구조개선과 지속 가능한 발전	제10조 순환자원의 인정 취소
<u>제10조 수산업·어촌에 관한 연차보고서</u>	제9조 농업·농촌의 공익기능 증진	<u>제2장 자원순환기본계획의 수립 등</u>
제11조 관련 행정조직의 정비	제10조 지역농업의 발전과 농촌주민의 복지증진	<u>제11조 자원순환기본계획의 수립·시행</u>
제12조 생산단계의 수산물 안전성 관리	제11조 농업 및 식품산업 관련 단체의 육성	<u>제12조 시행계획 및 집행계획의 수립·시행</u>
제13조 수산물의 품질관리 등	<u>제11조의2 농림수산식품교육문화정보원의 설립</u>	<u>제13조 자원순환 통계조사</u>
제14조 수산물의 안정적 공급	제12조 통일 대비 농업·농촌 및 식품산업 정책	
<u>제32조 수산업 및 어촌 통계조사 와 데이터베이스의 구축</u>	제13조 통상 및 국제협력	
<u>제47조의2 기후변화에 따른 농업·농촌 영향 및 취약성 평가</u>		

「산림기본법」은 제11조에 산림기본계획의 수립·시행만을 규정하고 있을 뿐, 그에 따른 실태조사 및 통계조사 등에 관한 실제적 규정이 존재하지 않는다. 2017년 「산림기본법」 개정을 통해 국토계획 및 환경계획 등 관련 국가계획과의 연계를 강화하기 위해 산림기본계획의 계획기간은 10년에서 20년으로 연계하였지만, 그 계획과 관련해 실증적 데이터

를 통해 계획의 시행과 목표달성도를 확인할 수 있는 근거규정은 마련되어 있지 않다.³⁵⁾

산림기본계획의 계획기간이 확대되었다 할지라도, 「산림기본법」 제12조에서는 매년 산림과 입법의 동향 및 시책 등에 관한 보고서를 작성하여 국회에 제출할 의무를 부여하고 있는바, 산림기본계획의 실행력을 보다 명확히 파악하기 위해서 산림정책 현황에 대한 실태를 분석할 수 있는 통계조사가 뒷받침 되어야만 할 것이다. 「산림기본법」이 갖는 기본법적 지위를 고려한다면, 기본계획을 위한 통계조사에 관한 규정도 가능하며, 이보다 더 큰 범주에서 산림정책전반에 대한 현황파악을 위한 통계조사에 관한 근거규정도 충분히 가능할 수 있다. 이 같은 통계조사에 관한 규정의 입법화는 산림기본정책의 방향이 입법영역에서 의도한 대로 목표를 달성하고 있는지를 사정할 수 있는 제도적 기반이 될 수 있으므로, 「산림기본법」의 실효성을 높이는데 일조할 수 있을 것이다.

다만, 이 같은 입법적 필요성에 따라, 통계조사에 관한 근거규정을 마련한다 할지라도, 이를 국가가 직접할 것인지 아니면 그와 관련된 적합한 기관에 업무를 위임할 수 있도록 할 것인지는 해당 영역에 대한 전문성 정도에 따라 달라질 수 있을 것이다. 또는 이 같은 통계조사를 전담하는 기관의 설립 역시, 해당 업무의 특성과 과중정도에 따라 달라질 수 있는 입법적 재량의 영역이라 할 것이다.

5. 산림 관련 기념일 제정에 관한 사항

입법 영역별로 기념일 제정여부를 구분하는 특별한 기준이 정해져 있는 것은 아니다. 법정기념일 제정여부 역시, 일반적인 기준이 존재하기 보다는 제정목적 및 필요성에 있어 입법자의 재량이 최대한 반영되는 영역이라 할 수 있다.

현재 우리나라는 이 같은 기념일 제정과 관련해 대통령령으로 「각종 기념일 등에 관한 규정」을 제정하여 운영하고 있다. 그러나 동 규정은 기념일 제정절차 및 그 기념일에 거

35) 산림청, 제6차 산림기본계획, 2018, 1면

행되는 전국적 또는 지역적 규모의 의식과 그에 부수되는 행사 등에 관하여 필요한 사항(간소화)을 정하고 있을 뿐, 기념일 제정여부에 관한 기준을 제시하고 있지는 않다.³⁶⁾

국내 입법현황을 살펴보면, 기념일은 입법영역의 국내외적 가치와 보호, 지원 그리고 전쟁과 같은 역사적 경험 등에 따른 Memorial적 의미 또는 국제협력적 차원에서 국제기구 등에서 지정한 기념일을 수용하여 국내 기념일을 제정하는 경우 등, 매우 다양한 이유로 제정되고 있음을 알 수 있다.³⁷⁾ 기념일 제정방식 역시, 해당 영역 관련자 및 단체들에 의해 자율적으로 기념일이 제정되어 운영되기도 하고, 이를 법제화 하여 법률상 법정기념일을 제정하여 해당 법률의 주무부처가 기념일 운영 등을 관리하기도 한다.³⁸⁾ 특정 기념

36) 「각종 기념일 등에 관한 규정」 제 1 조(목적) 이 영은 정부가 주관하는 각종 기념일(紀念日) 및 기념주간 등을 제정하고 그 기념일에 거행되는 전국적 또는 지역적 규모의 의식(儀式)과 그에 부수되는 행사 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제 2 조(기념일 등) ① 정부에서 주관하는 각종 기념일, 그 주관 부처 및 행사 내용 등은 별표와 같다.

② 중앙행정기관의 장은 제1항에 규정되지 아니한 기념행사나 이에 준하는 행사를 하려는 경우에는 그 계획을 국무회의에 보고한 후 시행하여야 한다.

제 3 조(기념식 및 행사) 제2조에 규정된 각종 기념일의 의식과 그에 부수되는 행사는 전국적인 범위로 실시할 수 있으며, 주간이나 월간을 정하여 부수행사를 실시할 수 있다.

제 4 조(행사의 간소화 등) 모든 기념일의 의식과 그에 부수되는 행사는 엄숙하고 검소하게 실시하여 해당 기념일의 의의를 높일 수 있도록 하여야 한다.

제 5 조(그 밖의 기념행사의 금지) 정부기관이나 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관은 이 영에서 정하는 것 외에는 어떠한 전국적 또는 지역적 규모의 기념행사나 이에 준하는 행사도 주관할 수 없다. 다만, 국경일의 기념행사는 예외로 하되, 그 기념행사에 대해서는 제3조와 제4조를 적용한다.

제 6 조(고유식별정보의 처리) 중앙행정기관의 장은 제2조제1항에 따른 각종 기념일의 행사, 같은 조 제2항에 따른 기념행사 및 제5조 단서에 따른 국경일의 기념행사에 관한 업무를 수행하기 위하여 불가피한 경우 「개인정보 보호법 시행령」 제19조제1호, 제2호 또는 제4호에 따른 주민등록번호, 여권번호 또는 외국인등록번호가 포함된 자료를 처리할 수 있다.

37) 예컨대, 4·3 희생자 추념일, 순국선열의 날의 경우, 전쟁과 같은 역사적 경험 등에 따른 Memorial적 의미의 기념일에 해당한다면 보건의 날의 경우 세계보건기구(WHO)가 주관하는 세계 보건의 날에 맞추어 동일한 날짜에 규정된 기념일에 해당한다, 두산백과, <<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1102287&cid=40942&categoryId=32179>>, 2019. 09. 10. 방문

「각종 기념일 등에 관한 규정」 별표(발췌)				
1	4·3희생자 추념일	4. 3.	행정안전부	제주4·3사건 희생자를 위령하는 추념 행사를 한다.
2	보건의 날	4. 7.	보건복지부	국민보건 향상을 위한 관련 분야의 각종 행사를 한다.
3	환경의 날	6. 5.	환경부	국민의 환경보전의식 함양과 실천의 생활화를 위한 행사를 한다.
4	순국선열의 날	11. 17.	국가보훈처	국권 회복을 위해 헌신하신 순국선열의 독립정신과 희생정신을 후세에 길이 전하고, 선열의 위훈을 기리는 행사를 한다.

38) “현재 농업인의 날과 수산인의 날은 각각 11월 11일과 4월 1일로 법정기념일로 지정되어 농·수산인을 위한 격려행사등이 실시되고 있다. 그러나 임업인의 경우 법정기념일이 없어…지난 1962년 임업에 종사하는 임업인

일을 지정하지 않고, 기념일 제정의 근거만 법률상 마련하여 향후 기념일 지정 및 기념사업 운영이 가능하도록 규정한 경우도 있다.³⁹⁾

또한 「각종 기념일 등에 관한 규정」에 따른 법정기념일은 아니지만 범국민적 중요성 차원에서 개별 법률로 특정일을 지정하여 기념행사를 할 수 있도록 법제화 기념일 형태로 존재한다.⁴⁰⁾ 법률상 기념일을 제정할 수 있다는 근거를 마련하는 규정방식을 통해, 향후 기념일 제정의 여지를 열어놓는 방식도 존재한다. 또한 법정기념일에는 포함되지 않지만, 입법목적과 연계된 기념사업을 추진할 수 있도록 입법화 하고 있는 경우도 있다.⁴¹⁾ 예컨대, ‘납세자의 날’처럼 성실한 납세자에 대한 감사 차원에서 제정된 경우도 있고, ‘상공의 날’ 또는 ‘바다의 날’처럼 관련 사업의 촉진을 위해 법정 기념을 제정하는 경우도 있다. 또한 ‘근로자의 날’, ‘국군의 날’, ‘철도의 날’ 또는 ‘농업인의 날’처럼 특정분야 종사자에 대한 지지 또는 노고를 위로하기 위해 기념일을 제정하는 경우도 있다(「각종 기념일 등에 관한 규정」 별표).

과 산림을 보호 및 육성하기 위해 설립된 산림조합중앙회의 취지를 계승하고, 5월 가정의 달에 임업인의 가정을 격려하는 차원에서 5월 11일으 정했다”, 광남일보 기사(2019. 04. 24), 임업인의 날-법정기념일로 지정, <<http://www.gwangnam.co.kr/read.php3?aid=1556059858324992004>>, 2019. 09. 10. 방문

39) 「국가보훈기본법」 제25조(기념일·추모일 지정 등) ① 국가와 지방자치단체는 희생·공헌자와 관련된 특정 지역·시기·사건 등과 연계하여 기념일 또는 추모일을 지정하고 희생·공헌자를 기리는 각종 관련 행사를 실시할 수 있다.

② 국가는 희생·공헌자의 공훈과 나라사랑정신을 선양하고 보훈문화를 창달하기 위하여 매년 6월을 “보훈의 달”로 지정한다.

③ 국가와 지방자치단체는 희생·공헌자의 공훈과 나라사랑정신을 기리기 위하여 필요하다고 인정하면 공항·항만·도로·거리·광장·공원·철도역 및 지하철역 등에 대하여 희생·공헌자의 이름 등을 명칭으로 부여할 수 있다.

40) 「수산자원관리법」 제 3 조의2(바다식목일) ① 바닷속 생태계의 중요성과 황폐화의 심각성을 국민에게 알리고 범국민적인 관심 속에서 바다숲이 조성될 수 있도록 하기 위하여 매년 5월 10일을 바다식목일로 한다.

② 국가와 지방자치단체는 바다식목일 취지에 적합한 기념행사를 개최할 수 있다.

③ 제2항에 따른 바다식목일 기념행사에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

「수산자원관리법 시행령」 제 1 조의2(바다식목일 기념행사) ① 「수산자원관리법」(이하 “법”이라 한다) 제3조의2 제2항에 따라 국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 기념행사를 개최할 수 있다.

1. 바다숲 관련 연구발표 및 국제교류 행사

2. 바다숲 조성과 관련하여 공로가 있는 사람이나 단체에 대한 격려 및 포상

3. 대중매체 등을 통한 바다숲 홍보

4. 그 밖에 바다숲에 대한 관심을 높이기 위한 행사

② 제1항에 따른 기념행사는 매년 5월 10일에 개최하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 5월 10일이 주말이나 공휴일인 경우에는 개최시기를 조정할 수 있다.

41) 「접자법」 제15조(기념행사의 추진) 국가는 접자에 대한 인식을 고취하기 위하여 기념행사 등을 추진할 수 있다.

농림축산식품부가 관할하는 ‘농업인의 날’ 또는 해양수산부가 관할하는 ‘바다의 날’의 경우, 농업 및 어업과 같은 국가의 식량자원과 연계되어 있는 대표적인 1차 산업에 대한 육성 및 지원을 위해 관련 종사자들의 노고를 위로하는 행사를 하는 것을 기념일의 제정 취지로 하고 있다. 반면, 임업 역시 농업 및 어업과 함께 대표적인 1차 산업임에도 법정기념일이 제정되어 있지 않아, 임업인들의 위상과 권익을 도모할 수 있도록 ‘임업인’의 날 제정에 관한 의원발의안이 제출되어 있는 상태이다.⁴²⁾

<표9> 법정기념일 사례

번호	기념일	날 짜	주관 부처	행사 내용
1	납세자의 날	3. 3.	기획재정부	국민의 성실 납세에 감사(感謝)하고, 세금의 중요성을 알리는 행사를 한다.
2	상공의 날	3월 셋째 수요일	산업통상 자원부	상공업의 진흥을 촉진하는 행사를 한다.
3	식목일	4. 5.	농림축산 식품부	나무 심기를 통해 국민의 나무 사랑 정신을 북돋우고, 산지(山地)의 자원화를 위한 행사를 한다.
4	보건의 날	4. 7.	보건복지부	국민보건 향상을 위한 관련 분야의 각종 행사를 한다.
5	4·19혁명 기념일	4. 19.	국가보훈처	4·19혁명을 기념하는 행사를 한다.
6	장애인의 날	4. 20.	보건복지부	장애인에 대한 국민의 이해를 깊게 하고, 장애인의 재활의욕을 높이는 행사를 한다.
7	과학의 날	4. 21.	과학기술 정보통신부	과학기술의 중요성을 높이고, 모든 국민생활의 과학화 추진과 관련된 행사를 한다.
8	근로자의 날	5. 1.	고용노동부	근로자의 노고를 위로하고, 근로의욕을 더욱 높이는 행사를 한다.

42) “임업인의 노고를 위로하고 긍지와 자부심을 고취하기 위하여 임업인을 위한 1962년 산림조합중앙회를 설립한 5월 18일을 임업인의 날로 정하려는 것임”, 황주홍 외 10인, 임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률 일부개정 법률안(의안번호 19983), 2019. 04. 23, 1면

번호	기념일	날 짜	주관 부처	행사 내용
9	어린이 날	5. 5.	보건복지부	어린이들이 올바르고 슬기롭고 씩씩하게 자라도록 하는 행사를 한다.
11	바다의 날	5. 31.	해양수산부	바다 관련 산업의 중요성과 의의를 높이고, 국민의 해양에 대한 인식을 북돋우며, 관계 종사원들의 노고를 위로하는 행사를 한다.
12	철도의 날	6. 28.	국토교통부	기간(基幹) 교통수단인 철도의 의의를 높이고, 종사원들의 노고를 위로하는 행사를 한다.
13	국군의 날	10. 1.	국방부	국군의 위용 및 전투력을 국내외에 과시하고, 국군장병의 사기를 높이는 행사를 한다.
14	농업인의 날	11. 11.	농림축산식품부	농업이 국민경제의 근간임을 국민들에게 인식시키고, 농업인의 긍지와 자부심을 북돋우며, 노고를 위로하는 행사를 한다.
15	환경의 날	6. 5.	환경부	국민의 환경보전의식 함양과 실천의 생활화를 위한 행사를 한다.

출처: 「각종 기념일 등에 관한 규정」 별표 인용(발췌)

현재 산림분야의 법정기념일은 농림축산부가 주관하는 ‘식목일(매년 4월 5일)’이 유일하다. 식목일은 나무심기를 통한 국민의 나무사랑 정신을 고취시키고, 산림의 자원화를 위한 행사가 그 목적으로 제정된 기념일으로써, 기념일의 성격상 전 국민에게 나무사랑에 대한 의미를 주지시키기 위한 목적이 크다(「각종 기념일 등에 관한 규정」 별표).

식목일처럼 법제화 되어 있는 산림분야 법정기념일과는 달리, ‘산의 날(매년 10월 18일)’의 경우, 실제 기념사업이 운영되고 있음에도 불구하고 제대로 된 법적 지원근거가 미비되어 있는 산림분야 기념일 제정의 필요성이 제기되고 있는 실정이다.⁴³⁾ 과거와 달리 지구온난화로 인해 개별 국가의 산림정책은 국제사회의 협력과 공조가 필요한 시점이 되었고, 특히 우리나라는 이와 더불어 산림공조가 남북교류협력사업으로 활용될 수 있는 가치가 높기 때문에, 식목일과 다른 별도의 기념일 제정이 필요하다고 판단된다.

43) 「산림기본법 개정방안 연구」 제1차 전문가 회의 의견, 2019. 08. 14.

‘산의 날’ 기념은 단순히 국내 산림정책적 차원이 아니라, 지구온난화로 인한 국제 산림자원의 공조차원에서 추진된 것이다.⁴⁴⁾ 식목일은 1949년 일제강점기 이후 피폐한 국토 및 산림의 복원을 위한 식재의 필요성 차원에서 추진된 법정기념일로서, 전 국민의 나무 심기를 통한 산림의 자원화라는 국가목표가 존재하였다.⁴⁵⁾ 매년 10월 18일 ‘산의 날’은 ‘산림의 지속가능한 개발’이라는 UN 아젠다에 공조하기 위해 UN이 지정한 ‘세계 산의 날(12월 18일)’을 우리나라의 절기에 맞춰 수용한 것이다.⁴⁶⁾ 현재 산림청은 매년 10월 18일을 ‘산의 날’로 지정해서 운영해 오고 있으며, 2018년에는 남북산림협력사업 추진차원에서 2018년 제17회 ‘산의 날’ 기념행사를 비무장지대에서 시행하였다.⁴⁷⁾

「산림기본법」 제13조에서는 지속가능한 산림경영을 위해 산림의 지속가능성을 측정 및 평가하기 위한 기준 및 지표설정 등에 관한 업무를 국가 및 지방자치단체가 수행해야 한다고 규정하고 있다. 동 규정은 현재 SDG 지표 달성여부를 측정하여 국제기구에 보고하는 사항과 연계해 신설된 규정이다. 더 나아가 산림은 탄소를 저감시키는 가장 주요한 자원이기에, 우리나라는 2012년 「탄소흡수원 유지 및 증진에 관한 법률」을 제정하여 국제사회의 노력에 동참하고 있다.

또한 「산림기본법」 제9조는 국가 및 지방자치단체 차원의 지구의 산림보전을 위한 국제협력 강화 및 통일대비를 위한 산림시책에 대한 조사 및 연구업무를 규정하고 있다. ‘산의 날’과 같은 기념사업을 통해 관련 산림분야의 남북교류협력을 대비하고 그와 관련된 국민적 인식의 확대하는 것은 비정치적 영역에 있어서 통일의식의 고취시킬 수 있을 것이라 기대된다.

44) 시사상식사전, <<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3325507&cid=43667&categoryId=436672>>, 2019. 09. 10. 방문

45) 국립민속박물관 제시풍속사전, <<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1023195&cid=50221&categoryId=50230>>, 2019. 09. 10. 방문

46) 시사상식사전, <<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3325507&cid=43667&categoryId=436672>>, 2019. 09. 10. 방문

47) 아시아경제 기사(2018. 10. 17), “산림청, 비무장지대서 ‘산의 날’ 기념식...남북 산림협력사업 성공 기원”, <<http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2018101709593544709>>, 2019. 09. 10. 방문

이 같은 국내외 입법상황의 변화를 수용하고, 산림자원의 미래지향적 보존과 지속가능한 개발의 필요성을 국민들과 공유하고, 나아가 통일대비 산림분야 교류협력을 강화하는 일환으로서 ‘산의 날’ 제정을 통해 국민적 공감대를 확대할 필요성이 있다.

제3장

「산림기본법」 법제개선방안

제1절 「산림기본법」 법제개선 방향

제2절 「산림기본법」 법제개선안

제3장

「산림기본법」 법제개선방안

제1절 「산림기본법」 법제개선 방향

「산림기본법」 체계성 검토 결과를 토대로, 먼저 중·장기적 관점에서 개정작업 및 소요기간이 보다 많이 요청되는 경우에는 향후 「산림기본법」의 개정방향을 제시하는 방식으로 기술하고, 단기적 개정이 가능한 경우에는 구체적인 개정안을 제시하는 형태로 「산림기본법」 법제개선방안을 기술하고자 한다.

먼저 「산림기본법」 체계성 검토 결과 다음과 같은 법제개선의 필요성을 고려할 수 있었다.

첫째, 「산림기본법」에 산림 관계 법률에서 기본적으로 정의에 필요한 용어정의에 관한 규정을 신설하는 방식으로 개정하는 것이다. 물론 이런 신설규정방식은 새로운 산림용어를 신설하는 것이 아니라, 「국유림법」 및 「산림자원법」 등 개별 산림 관계 법률에서 해석상 논란이 없이 산림입법분야에서 널리 통용되고 있는 용어들을 「산림기본법」으로 이관하여, 개별 산림 관계 법률이 「산림기본법」상의 용어들을 인용하는 방식의 개정을 의미하는 것이다.

앞서 언급한 것처럼, 「산림기본법」 제3조의 정의규정을 보면, ‘지속가능한 산림경영’, ‘산촌’, ‘산림복지’ 및 ‘탄소흡수원’을 제외하고는 모두 개별 산림 관계 법률에서 용어정의를 각각하고 있다. 해당 입법분야의 기본법의 용어정의를 따라야 한다는 기준이 정해져

있는 것은 아니기 때문에, 개별법에서 정할 필요가 있는 경우에는 용어정의는 개별법에서 규정할 수 있다. 예컨대, 「산지관리법」 제2조 제1호 ‘산지’처럼, 입목(立木)·죽(竹)이 집단적으로 생육(生育)하고 있는 토지 및 집단적으로 생육한 입목·죽이 일시 상실된 토지 외에 임도, 작업로 등의 산길이 포함되어, 일반적인 ‘산지’ 개념과 다를 경우에는 개별법에서 정의하는 것도 충분히 가능하다.

하지만 지속가능한 산림개발과 연계되어 있고, 적어도 산림분야 입법 시 가장 기본적인 개념인 ‘산림’, ‘산림자원’, ‘임업’ 또는 ‘임산물’ 및 ‘산림의 구분’에 관한 사항 정도는 「산림기본법」에 규정되어야만 기본법의 체계와 용어정의 간 정합성에 부합한다고 판단된다.⁴⁸⁾ 예를 들어, 현행 「산림기본법」 규정대로라면, 제6조에서는 임업의 육성을 규정하고 있으나, 임업의 정의는 「산림기본법」이 아닌 「임업진흥법」 제2조에서 다시 확인해야만 하는 해석순서를 따른다. 기본법 규정상 언급하고 있는 기본개념들은 적어도 기본법에서 용어정의를 명확히 함으로써, 개별법이 이를 따르도록 하는 구조가 기본법의 실효성을 높이고 수범자의 이해가능성을 높이는 방식이라 판단된다.

다만, 이런 산림분야 기본개념에 관한 용어정의 조항을 「산림기본법」에 신설하는 경우, 기본법의 체계성 및 기본법과 타 법과의 정합성을 높이는데 일조할 수 있지만, 개념적 확대 및 변경이 필요하여 개정하는 경우 「산림기본법」의 용어정의를 따르는 개별법까지 모두 개정해야만 하므로 개정작업에 부담으로 작용할 수 있다. 따라서 이런 기본적인 용어정의에 관한 사항은 향후 입법계획을 고려하여 개정여부를 신중히 고려해야만 할 필요성이 있다.

또한 무엇보다 「산림기본법」에 신설하고자 하는 개념이 이미 개별법에서 통용되는 경우라면, 그 용어를 기본법으로 이관하여도 해석적 특수성, 즉 개별법의 특수한 입법목적에 따라 개념적 정의가 별도로 필요한 경우가 없는지를 확인하는 것이 선행되어야만 할

48) 김현희, 산림자원법 전부개정 방안 연구, 산림청, 2018, 59면

것이다. 이처럼 산림분야에서 필요한 기본개념적 용어가 무엇인지 그리고 그 용어 가운데 해석적 특수성이 없고, 「산림기본법」 체계와 부합될 수 있는 용어를 발굴하여 개정안을 확정하는 과정이 필요하므로 보다 장기적 개선이 필요한 사항이라 할 것이다.

둘째, 「산림기본법」의 정책심의위원회 기능의 부재에 관한 사항이다. 산림기본계획은 20년의 계획기간이 소요되므로, 다른 기본법과 같은 정기적인 정책심의위원회 운영은 어려울 수 있다. 하지만 「산림기본법」의 기본계획에 해당하는 사항에 대해 불가피한 상황이 발생하여 계획의 수정이 필요하거나, 산림기본계획과 관련해 정합성 여부 등을 판단해야 하는 경우처럼 실질적인 정책적 판단이 필요한 경우를 대비해, 위원회의 운영은 정부 부처뿐만 아니라 관련 전문가 및 지방자치단체도 참여하여 논의하고 결정하는 과정을 거치게 되므로, 산림 관련 정책결정에 있어 전문성 및 투명성을 보장하는 시스템을 형성케 한다. 이와 관련해, 일본의 「산림·임업기본법」 역시 산림·임업기본계획에 대한 심의기능을 수행할 수 있도록 제7장에 임정심의회의 설치 및 권한 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 따라서 임시적인 정책심의위원회의 운영이라 할지라도 그 근거를 법제화 하여, 계획수정 및 계획과의 정합성 판단이 가능한 정책심의기능을 활용해 보다 효과적인 계획집행이 될 수 있도록 개정하는 것도 충분히 고려해 볼 수 있는 개정방향이라 할 것이다.

일본 「산림·임업기본법」 제7장 임정심의회(제29조~제33조)	
제29조(설치) 제30조(권한) 제31조(조직)	제32조(자료제출 등의 요구) 제33조(위임규정)

출처: 서정원, 일본의 바이오 매스타운 조성·운영지원 법률 및 제도 - 산림·임업기본법, 국립산림과학원, 2011, 75~76면 <표19> 발췌

셋째, 「산림기본법」과 산림기본계획 간의 정합성에 관한 사항의 경우, 산촌의 진흥 및 임업에 관한 사항을 산림기본계획에 포함시키는 법제개선이 필요하다고 판단된다. 현재

「산림기본법」 제11조에서는 산촌의 진흥과 임업발전과 연계되는 사항은 제7호 산림의 이용구분 및 이용계획에 관한 사항과 제6호 임산물의 생산·가공·유통 및 수출 등에 관한 사항을 꼽을 수 있다. 그러나 산림의 이용구분 및 이용계획은 국유림 경영 및 관리 등을 포함한 산림 전반적인 사항에도 해당하므로, 산촌의 진흥만을 위한 사항이라 보기 어렵다. 임업발전 역시 「산림기본법」 제11조제6호의 사항만으로는 모두 포섭되는 충분요건이라 보기 어렵다. 물론 「임업진흥법」에서 산촌진흥기본계획(23조)도 세우고, 임업진흥계획(제21조)도 수립하므로, 「산림기본법」에서는 임산물에 관한 핵심적인 사항만 다루고, 보다 포괄적인 산촌진흥 및 임업진흥은 「임업진흥법」에서 다룰 수 있다고 생각할 수도 있다. 하지만 「산림기본법」 제6장은 임업발전에 관한 장으로 규정하고, 제7장은 국유림 관리 및 산촌진흥에 관한 장으로 규정하여 임업발전과 산촌진흥을 「산림기본법」 체계 내에서 보다 중요하게 다루고 있는 한, 산림기본계획과의 정합성 차원뿐만 아니라, 「임업진흥법」과의 정합성 차원에서도 상위 계획인 산림기본계획에 임업진흥 및 산촌진흥에 관한 사항이 포함되어 있어야만 관련 분야별 계획들의 상위 법정계획으로서 지위와 역할을 명확히 할 수 있을 것이라 판단된다.

제2절 「산림기본법」 법제개선안

1. 용어통일에 관한 개정안

(1) 「산림기본법」 제11조제3호 및 제5호에 관한 개정안

「산림기본법」의 용어적 통일성을 높이기 위해, 제11조제3호 산림보호 및 이용에 관한 사항을 산림보전 및 이용에 관한 사항으로 개정하고, 산림의 보호에 관한 사항은 그 내용상 동조 제5호에 관한 사항의 취지와 연계되어 있으므로 기존의 문구에 산림보호라는 표현을 더하는 방식으로 개정안을 제시하고자 한다.

「산림기본법」 신구조문대비표	
현 행	개정안
<p>제11조(산림기본계획의 수립·시행) ① 산림청장은 제10조제1항에 따른 장기전망을 기초로 하여 지속가능한 산림경영이 이루어지도록 전국의 산림을 대상으로 다음 각 호의 사항이 포함된 산림기본계획을 수립·시행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 산림시책의 기본목표 및 추진방향 2. 산림자원의 조성 및 육성에 관한 사항 3. 산림의 보전 및 보호에 관한 사항 4. 산림의 공익기능 증진에 관한 사항 5. 산사태·산불·산림병해충 등 산림재해의 대응 및 복구 등에 관한 사항 6. 임산물의 생산·가공·유통 및 수출 등에 관한 사항 7. 산림의 이용구분 및 이용계획에 관한 사항 8. 산림복지의 증진에 관한 사항 9. 탄소흡수원의 유지·증진에 관한 사항 10. 국제산림협력에 관한 사항 11. 그 밖에 산림 및 임업에 관하여 대통령령으로 정하는 사항 	<p>제11조(산림기본계획의 수립·시행) ① 산림청장은 제10조제1항에 따른 장기전망을 기초로 하여 지속가능한 산림경영이 이루어지도록 전국의 산림을 대상으로 다음 각 호의 사항이 포함된 산림기본계획을 수립·시행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 산림시책의 기본목표 및 추진방향 2. 산림자원의 조성 및 육성에 관한 사항 3. <u>산림의 보전 및 이용에 관한 사항</u> 4. 산림의 공익기능 증진에 관한 사항 5. 산사태·산불·산림병해충 등 산림재해의 대응 및 복구 등 <u>산림보호에 관한 사항</u> 6. 임산물의 생산·가공·유통 및 수출 등에 관한 사항 7. 산림의 이용구분 및 이용계획에 관한 사항 8. 산림복지의 증진에 관한 사항 9. 탄소흡수원의 유지·증진에 관한 사항 10. 국제산림협력에 관한 사항 11. 그 밖에 산림 및 임업에 관하여 대통령령으로 정하는 사항

(2) 「산림기본법」 제6조에 관한 개정안

「산림기본법」 제6조에서 규정하고 있는 산림의 기능에 대한 예시적 표현을 삭제하여, 향후 법해석적으로 동법 제17조와의 공익적 기능에 대한 불명확성 문제가 발생되지 않도록 다음과 같이 입법적 대안을 제시하고자 한다.

「산림기본법」 신구조문대비표	
현 행	개정안
제 6 조(산림기능의 증진) 국가 및 지방자치단체는 <u>산림이 지니고 있는 국토환경의 보전, 임산물의 공급, 산림복지의 증진 및 탄소흡수원의 유지·증진 등 다양한 기능들이</u> 충분하게 발휘될 수 있도록 장기적인 목표와 방향을 설정하여 산림을 조성·보호하고 관리하여야 한다.	제 6 조(산림기능의 증진) 국가 및 지방자치단체는 <u>산림이 지니고 있는 다양한 기능들이</u> 충분하게 발휘될 수 있도록 장기적인 목표와 방향을 설정하여 산림을 조성·보호하고 관리하여야 한다.

(3) 「산림기본법」 제19조에 관한 개정안

「산림기본법」 제19조의 조문제명을 「수목원정원법」과 법률문구가 통일될 수 있도록 ‘수목원의 조성·운영 및 육성’으로 개정하고, ‘수목유전자원의 보존 및 이용을 촉진하기 위하여’란 문구를 ‘수목유전자원의 보존 및 자원화를 촉진하기 위하여’란 표현으로 개정하여 「산림기본법」과 「수목원정원법」 간의 내용적 연계성을 강화하고자 한다.

「산림기본법」 신구조문대비표	
현 행	개정안
제19조(수목원의 <u>보호</u> 및 육성) 국가 및 지방자치단체는 수목유전자원의 보존 및 이용을 촉진하기 위하여 수목원의 <u>보호</u> 및 육성에 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.	제19조(수목원의 <u>조성·운영</u> 및 육성) 국가 및 지방자치단체는 수목유전자원의 <u>보존</u> 및 <u>자원화</u> 를 촉진하기 위하여 수목원의 <u>조성·운영</u> 및 육성에 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

2. 통계조사에 관한 개정안

① 산림기본계획에 따른 통계조사 근거마련을 위한 개정안

통계조사에 관한 입법대안을 만들기 위해서 가장 먼저 고려할 점은 통계조사의 목적과 범위라 할 것이다. 이와 관련해 현재 「임업진흥법」 제18조의2에서는 특별관리임산물의 품질관리·육성에 필요한 정책을 효율적으로 수립하기 위하여 특별관리임산물의 생산·유통·소비 등에 관하여 통계조사를 실시하도록 규정하고 있다. 또한 「산림자원법」 제32조에서는 산림자원에 대한 정기적 조사를 규정하고 있다. 「임업진흥법」 제18조의2의 특별관리임산물에 대한 통계조사의 경우 임산물 품질관리·육성에 필요한 정책과 연계된 조사로서, 조사결과는 임업진흥계획 수립을 위한 실증자료로 이용될 수 있을 것이다. 반면, 「산림자원법」 제32조의 조사는 임목자원, 식생 등에 대한 조사로서, 산림자원의 현황을 정확히 파악하기 위한 목적으로 실시되며, 관련 법정계획이나 정책과의 연계를 목표로 한 것은 아니다.

「산림기본법」의 실효성을 높이는 차원에서 기본시책인 산림기본계획이 보다 구체적이고 체계적으로 수립될 수 있도록 법적 차원에서 이를 지원하는 규정을 고려한다면, 앞의 산림 관련 조사에 관한 규정보다는 보다 직접적으로 산림기본계획과 연계되는 것이 타당하다고 판단된다. 따라서 산림기본계획의 수립을 위한 실증적 자료를 구축하고 이를 데이터베이스화 하는 방식으로 통계조사에 관한 조문을 구성하고자 한다. 이를 통해 「산림기본법」의 실효성을 높이고, 국민들이 산림정책 관련 정보에 대한 접근권과 알 권리를 충족시키는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

「산림기본법」 신규조문대비표	
현 행	개정안
<신 설>	<u>제12조의 2(통계조사)</u> ① 산림청장은 기본계획을 효율적으로 수립하기 위하여 필요한 통계조사를 실시할 수 있다.

「산림기본법」 신규조문대비표	
현 행	개정안
	<p>② 산림청장이 제1항에 따른 통계조사에 필요하다고 인정하는 때에는 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 공공기관의 장 및 관련 기관·단체에 필요한 자료 및 정보의 제공을 요청할 수 있다.</p> <p>③ 제1항에 따른 통계조사의 대상·시기 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.</p>

② 산림정책을 위한 통계조사 근거마련을 위한 개정안

「산림기본법」 제11조 산림기본계획과 연계된 통계조사의 실시에 관한 근거조항을 만드는 개정안 외에, 「산림기본법」의 기본이념 및 기본방향과 연계된 보다 포괄적인 범위의 통계조사와 그 결과 등을 종합하여 관리할 수 있는 데이터베이스의 구축에 관한 개선안 역시 입법대안으로 제시할 수 있을 것이다.

우리나라 국토면적의 약 63.2%가 산림인 점을 고려하면,⁴⁹⁾ 위성 등의 다양한 기술매체를 통한 통계정보의 구축 역시 최근 새롭게 부각되고 있는 방안이므로 향후 이 같은 방식의 조사 및 그 결과에 대한 데이터베이스 구축 등에 관한 사항은 충분히 개선가능할 것이다.⁵⁰⁾ 이 경우 데이터베이스에 관한 관리 감독은 최종적으로 국가가 하지만, 전문

49) “2015년 FAO에 따르면 전 세계 산림면적은 4,016백만 ha으로 육지면적의 30.8% (1인당 0.6ha)이며 지난 5년간 3백만 ha 감소 (연간 0.08% 감소)하였다. 특히, 남아메리카 및 아프리카에서는 급격히 감소하였으며, 중국 및 아한대지역은 증가추세이다. 우리나라 산림비율은 234 개국 중 34위 권(63.2%)으로 OECD 국가(34개국)에서는 핀란드, 일본, 스웨덴에 이어 4위를 기록하였다. ha당 임목축적은 ‘10년의 125.6㎡ 대비 20.4㎡(16.2%) 증가하여 OECD 평균 131㎡ 및 미국(131㎡), 캐나다(136㎡) 추월(순위로는 21위)하였다”, 한국임업진흥원, 국가산림자원 조사 분석 및 모니터링 연구용역, 산림청, 2016, 13면

50) 경향신문 기사(2019. 04. 28), “2015년까지 차세대 중형위성 3~5호 개발, 2023년 4호기 발사”, 과학기술정보통신부가 주관하고, 산림청 및 농촌진흥청이 활용하는 농림위성개발사업이 추진 중이다. “...차세대 중형위성 3기 중 농림·산림상황관측용인 4호는 2023년 발사할 예정이다. 과학기술정보통신부는 지난 26일 제16회 국가우주위원회를 열고 이런 내용의 ‘차세대중형위성 2단계 개발사업 계획안’을 심의확정했다고 28일 밝혔다. 주요 내용

성 차원에서 기본적인 구축과 운영은 보다 기술력을 신뢰할 수 있는 전문기관에게 위탁 가능할 수 있으므로 그에 관한 근거 규정도 함께 제시할 필요성이 있다.

「산림기본법」 신구조문대비표	
현 행	개정안
<신 설>	<p>제12조의 2(통계조사 및 산림데이터베이스의 구축 등) ① 산림청장은 산림정책의 기본이 되는 사항을 정하기 위해 필요한 통계조사를 실시할 수 있다.</p> <p>② 산림청장이 제1항에 따른 통계조사에 필요하다고 인정하는 때에는 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 공공기관의 장 및 관련 기관·단체에 필요한 자료 및 정보의 제공을 요청할 수 있다.</p> <p>③ 산림청장은 제1항에 따른 통계조사 결과와 다른 산림 및 임업 등의 조사결과를 산림데이터베이스로 구축하여 유지·관리하여야 한다.</p> <p>④ 산림청장은 제1항에 따른 통계조사의 실시, 제2항에 따른 산림데이터베이스 구축 등을 전문기관에 위탁할 수 있다. 위탁에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.</p> <p>⑤ 제1항에 따른 통계조사의 대상·시기 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.</p>

은 2019년부터 2025년까지 총 3,067억 원의 예산을 투입하여 고성능 광역 차세대 중형위성 3기를 개발하는 것이다. 과기정통부는 우선 4호를 먼저 개발하고 이후 3호, 5호로 순차 개발할 예정이다. 과기정통부는 올해 차세대 중형위성 4호의 개발을 시작할 예정이다. 차세대 중형위성 제4호는 관측폭 120km급, 해상도 5m급인 광역전자광학 카메라를 달고 농작물작황이나 산림자원을 관측하는 임무를 맡는다. 위성 개발에는 7년 간 총 3067억 원의 예산이 투입된다.···”, <http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=201904281223011&code=920100>, 2019. 09. 10. 방문

3. 산림 관련 기념일 제정에 관한 개정안

‘산의 날’ 제정에 관한 사항은 「산림기본법」에 근거조문이 없기 때문에, 입법형태는 조문의 신설 형태로 이뤄질 수 밖에 없다. 산림청의 ‘산의 날’을 지정한 것은, UN의 지속 가능한 산림자원 개발과 관련된 국제공조 차원에서 이뤄진 것이지만, 실제 그 운영은 국내법적으로 이뤄지고 있다. 또한 현재까지 기념사업이 추진되어온 현황을 살펴보면, ‘산의 날’ 운영에 관한 내용은 「산림기본법」 제2장 시책의 기본방향(제5조 산림의 합리적 보전 및 이용 및 제9조 국제협력 및 통일대비 정책)과 연계되어 있음을 확인할 수 있었다. 따라서 「산림기본법」 제2장 제9조 이하에 ‘산의 날(안 제 10조)’에 대한 규정을 신설하는 개정안을 제시하고자 한다. 또한 「산림기본법」 개정안 제10조 제2항에는 국가 및 지방자치단체가 적절한 기념행사를 시행할 수 있도록 기념사업에 실시근거를 마련하고자 한다.

「산림기본법」 신구조문대비표	
현 행	개정안
<신 설>	<p>제10조(산의 날) ① 산림의 합리적 보전과 이용에 대한 중요성을 높이고 지속가능한 산림 경영의 필요성의 국민적 인식을 적극적으로 확대하기 위해 매년 10월 18일을 ‘산의 날’로 한다.</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 제1항에 따른 산의 날에 적합한 각종 기념행사를 실시할 수 있다.</p>

Korea
Legislation
Research
Institute

제4장 결론

제4장

결론

「산림기본법」은 산림 관계 법률의 모범이 된 「산림법」이 운영되고 분법화 되는 과정에서 제정되면서, 실제적 규정을 담기보다는 선언적 규정 위주로 기본법체계가 구성되어 기본법적 실효성을 발휘하지 못하는 구조를 갖게 되었다. 「산림기본법」의 실효성을 강화하고 보다 체계적인 입법구조를 갖기 위해서는 다음과 같은 사항에 대한 개선이 필요하다고 판단된다.

먼저, 향후 산림 관계 법률과의 체계성을 고려하여 장기적 관점의 입법적 개선이 필요한 사항은 「산림기본법」에 산림에 관한 기본적인 용어정의 조항을 규정하는 것이다. 특히, 「산림법」의 분법화 과정에서, 그 당시 통용되고 있던 산림에 관한 기본적인 개념규정들이 「산림기본법」이 아니라 개별 산림 관계 법률에 규정되면서, 「산림기본법」상의 용어에 대한 개념마저 해당 산림 관계 법률을 통해 이해해야 되는 상황이 발생하게 되었다. 산림관계 입법분야에서 이미 개념적으로 확정된 용어이고, 이 분야에서 가장 기본적인 개념으로 적용되는 ‘산림’, ‘산림자원’, ‘임업’ 또는 ‘산촌’, ‘임산물’ 그리고 ‘산림의 구분’ 등은 「산림기본법」의 정의조항에 규정할 필요성이 있다. 산림에 적용되는 가장 기본적인 용어들의 개념을 기본법체계에 편제시킴으로써, 「산림기본법」의 법적 체계를 명확히 하고 수범자의 이해가능성을 높일 수 있을 것이다.

둘째, 장기적으로는 산림기본계획과 연계된 정책심의위원회에 관한 근거규정을 마련하는 것이 필요하다. 계획기간이 20년이 소요되기 때문에, 정기적 위원회 개최가 어렵다 할지라도, 향후 계획의 변경, 또는 산림기본계획이 포섭하고 있는 하위계획과의 정합성 판단에 관한 사항 등이 발생할 수 있고 산림정책과 관련해 다양한 전문가 및 지방자치단

체 그리고 정부부처가 함께 논의할 수 있는 숙의과정을 통해 계획수립의 민주성과 투명성이 보다 강화될 수 있으므로, 위원회 설치 및 권한에 관한 근거규정의 마련은 필요하다고 판단된다.

셋째, 「산림기본법」과 기본계획의 정합성 차원에서, 기본계획에 산촌진흥 및 임업발전에 관한 사항을 추가할 필요성이 있다. 이와 더불어 「산림기본법」 체계 내에 「산림기술법」 및 「산림교육법」에 대한 사항을 규정하는 것 역시 장기적으로 추진해야 할 개선사항이라 할 것이다.

이어서 「산림기본법」에 대한 실질적인 조문구성안을 통해 단기적 개선이 가능한 사항으로 언급할 수 있는 것은 다음과 같다.

첫째, 「산림기본법」 체계 내의 용어통일에 관한 사항이다. 먼저 「산림기본법」 체계 내에서 지속적으로 반복되고 있는 용어들을 특정 규정에서 달리 규정하는 경우, 이를 통일하여 하나의 용어로 일치시켜야 할 필요성이 있다.

예를 들어 「산림기본법」 체계 내에서 ‘산림의 보전 및 이용’이라 지속적으로 언급되고 있으나, 「산림기본법」 제11조 산림기본계획에서만 ‘산림의 보전 및 보호’라고 규정하고 있는 경우, 이를 ‘산림의 보전 및 이용’으로 개정하여 용어를 하나의 체계로 일치시킬 필요가 있다. ‘산림의 보호’는 「산림기본법」 제11조 산림기본계획 제5호 ‘산사태·산불·산림병해충 등 산림재해의 대응 및 복구 등에 관한 사항’과 규정하는 방식으로 「산림기본법」 제1항을 개정하는 대안을 제시하였다. 또한 「산림기본법」 제19조 ‘수목원의 보호 및 육성에 관한 사항’을 「산림기본법」과 「수목원정원법」과의 정합성을 고려하여 ‘수목원의 조성·운영 및 육성’으로 개정할 필요성이 있다.

둘째, 산림기본계획의 목표달성도를 확인하고 실증적 데이터를 기반으로 하는 산림정책의 창출을 위해 통계조사에 관한 근거규정의 마련이 필요하다고 판단된다. 산림기본계획에 대한 통계조사를 포함해, 나아가 향후 산림 및 임업정보와 관련해 위성망을 통한 고도의 정확성과 고밀도의 정보응집력을 갖는 다양한 조사결과를 축적하고, 이를 토대로

산림데이터베이스를 구축 및 관리한다면, 보다 효과적인 정책집행이 가능할 것이다.

셋째, 국제산림 협력적 차원에서 수용되어 운영 중인 ‘산의 날’ 기념과 관련해 기념일 제정 및 기념사업 운영에 관한 근거를 마련할 필요성이 있다. 법정기념일인 식목일을 제외하고, 산림영역에 기념일에 관한 근거규정은 존재하지 않는다. 산림의 조성 및 보호를 위한 국민적 인식을 확대하고 지속가능한 산림생태를 유지하기 위한 국제적 협력을 강화하기 위해 산림청이 우리나라의 계절과 절기에 맞춰, 매년 10월 18일을 ‘산의 날’로 제정하여 기념행사를 추진하고 있기에, 「산림기본법」에 ‘산의 날’제정에 관한 근거를 마련하여 기념행사 및 절차에 관한 지원의 근거를 마련할 필요성이 있다.

지속가능한 산림경영은 「산림기본법」이 추구하는 기본이념으로서 산림 관계 법률 전반에 적용되는 중요한 목표라 할 수 있다. 지금까지 제시한 법제개선방향과 개정안을 토대로 「산림기본법」의 체계정합성을 높이고, 이를 토대로 산림의 보전과 이용이 조화를 이룰 수 있는 산림정책의 법적 기반이 보다 탄탄히 마련되기를 기대해 본다.

Korea
Legislation
Research
Institute

참고문헌

참고문헌

1. 단행본 및 논문

- 국회 농림해양수산위원회, 산림기본법안 검토보고, 2000. 12.
- 국회법제실, 「법제이론과 실제」, 2016.
- 국회환경경제연구회, 산림정책의 기본방향과 산림기본법에 관한 정책토론회, 2001.
- 김정순 · 이준우 · 신옥주 · 차현숙 · 이종영 · 김광수, 「산지관리법 체계 정비 방안 연구」, 한국법제연구원, 2008.
- 김판석, 제4차 산림기본계획의 변경과 산림정책의 방향, 한국임정연구회, 임정연구 제 42호, 2003.
- 김현희, 「산림자원법 전부개정 방안 연구」, 산림청, 2018.
- 김현희, 「농업인 · 농산물 관련 법령의 정의규정 정비방안 연구」, 한국법제연구원, 2018.
- 박균성, 「행정법」上, 박영사, 2014.
- 박영도, 기본법의 입법모델연구, 한국법제연구원, 2006.
- 박영도 · 이종영, 「산림법령 체계정비에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2003.
- 박 인, 산림법의 분법내용 및 심사 수정사항, 법제, 법제처, 2005.
- 방상원, 산림경영사업지의 개발용이 전환 사례조사 및 개선사항의 도출, 한국환경정책평가연구원, 2017.
- 배건이, 국유림영림단 근거법령 정비방안 연구, 산림청, 2019.
- 배재수, 장주연, 산림기본계획과 미래산림 · 임업 핵심이슈, 국립산림과학원, 2017.

- 법률 관보 제3979호, 산림법, 1908. 01. 24.
- 법제처, 「법령입안심사기준」, 2015.
- 산림조합중앙회, 「산림조합 50년사」, 2012. 7.
- 산림청, 산림제도! 새해부터 이렇게 달라져요- 임산물 재배위한 산지구제 완화 등 주요 개선사항 발표, 2017.
- 산림청, 산림청 소관 신설법인의 경영 및 조직 합리화 방안, 한국정책학회, 2016.
- 산림청, 2018 임업통계연보, 2018.
- 산림청, 제6차 산림기본계획, 2018.
- 서정원, 일본의 바이오매스타운 조성·운영 지원 법률 및 제도 - 산림·임업기본법, 국립산림과학원, 2011.
- 설훈 대표발의(제12142호), 「산림기본법」 일부개정 법률안, 2018. 02.
- 심재권 대표발의(제16063호), 「산림기본법」 일부개정 법률안, 2018, 10. 25.
- 정명운, 산림관계법률 법정형 정비방안에 관한 연구, 산림청 연구용역보고서, 2014.
- 정광수, 산림기본법의 제정의와 과제, 산림정책의 기본방향과 산림기본법에 관한 정책 토론회 자료집, 2001. 05. 02.
- 최병암, 산림정책의 패러다임 정책추진 동향, 「국토」, 통권 제394호, 2014. 8.
- 홍정선, 「민간위탁의 법리와 행정실무」, 박영사, 2015.
- 황주홍 외 10인, 임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률 일부개정 법률안(의안번호 19983), 2019. 04. 23.
- 한국산림정책연구회, 산림기본법 시대의 산림정책 심포지엄, 2005.
- 한국임업진흥원, 국가산림자원조사 분석 및 모니터링 연구용역, 산림청, 2016.

2. 인터넷 사이트

경향신문 기사(2019. 04. 28), http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=201904281223011&code=920100

국립민속박물관 세시풍속사전, <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1023195&cid=50221&categoryId=50230>

국가법령정보, <http://law.go.kr/LSW/lsAstSc.do?tabMenuId=tab6&eventGubun=060102#AJAX>

국가법령정보, <http://www.law.go.kr/LSW/lsAstSc.do?tabMenuId=tab6#AJAX>

국회 법률정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr/law/lawsLawtInqyPopu1010.do>

국회 법률정보시스템, http://likms.assembly.go.kr/law/lawsLawtInqyDetl1010.do?mappingId=%2FflawsLawtInqyDetl1010.do&genActiontypeCd=2ACT1010&genDoctypeCd=&procWorkId=&workstepId=&repFlowId=&flowId=&workId=&workSno=&winWd=&winHg=&winTypeAttr=M&nextWinWd=&nextWinHg=&nextWinTypeAttr=&nextMappingId=&nextGenActiontypeCd=&TOTALVIEWCOUNT=&revNo=&viewGb=EXE&contSid=0005&sfield=&srchType=&selectCollection=&basicDt=20180101&contId=2001052400000003&cachePreid=ALL&selTabClass=histList&keyWord=&genMenuId=&back_TOTALVIEWCOUNT=&back_revNo=&back_viewGb=EXE&back_contSid=0005&back_sfield=&back_srchType=&back_selectCollection=&back_basicDt=20180101&back_contId=2001052400000003&back_cachePreid=ALL&back_selTabClass=histList&back_keyWord=&basicDtView=2018.01.01&minExeDt=20020101>, 2019. 09. 10. 방문

국회 의안정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>

광남일보 기사(2019. 04. 24), <http://www.gwangnam.co.kr/read.php3?aid=1556059858324992004>

두산백과, <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1102287&cid=40942&categoryId=32179>

시사상식사전, <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3325507&cid=43667&categoryId=436672>

아시아경제 기사(2018. 10. 17), <http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2018101709593544709>

현안분석 19-01
산림기본법 개정방안 연구

2019년 9월 4일 인쇄
2019년 9월 11일 발행

발행인 | 김계홍

발행처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 5,500원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-933-8 93360

배건이(책임)

학 력

동국대학교 법학박사(헌법전공)

(현) 한국법제연구원 부연구위원

연구실적 및 논문

<연구보고서>

- 주요외국의 지방자치제도 연구 - 스위스, 한국법제연구원(2018)
- 온천법에 관한 사후적 입법평가연구, 한국법제연구원(2016)
- 스웨덴 입법평가의 적용과 실제에 관한 연구, 한국법제연구원(2015)
- 공유재산 및 물품관리법상 공유재산 사용료 부과규정에 관한 사후적 입법평가, 한국법제연구원(2014)
- 1인가구 지원법제에 관한 입법평가연구, 한국법제연구원(2013)
- 입법평가시 지속가능성심사의 적용에 관한 연구, 한국법제연구원(2012)

<논문>

- 민관협력법제의 법적 쟁점에 관한 고찰, 입법학연구 제16집제2호(2019)
- 노르웨이 입법평가제도에 관한 연구 - 입법과정에서 국민참여 관점을 중심으로, 입법학연구 제14집제2호(2017)
- 철도산업발전기본법에 관한 사후적 입법평가연구, 입법평가연구 제12호(2017)
- 국민주권과 정당, 국가법연구 제12집제2호(2016)
- 독일교원의 정치활동 자유 및 제한에 관한 고찰, 유럽헌법연구 제18호(2015)
- 국가의 미래세대보호를 위한 입법론적 연구, 국가법연구 제10집(2014)
- 1인 가구 주거안정을 위한 주택법제 개선방안 연구, 토지공법연구 제64집(2014)
- 국민연금법 일부개정안에 관한 지속가능성심사연구 - 상관성 분석을 중심으로, 입법평가연구 제7호(2013)
- 헌법해석방법론에 관한 연구: 세대간 계약론을 중심으로, 유럽헌법연구 제12권제12호(2012)
- 스위스연방헌법 제170조 실효성심사조항에 관한 고찰, 유럽헌법연구 제11권제11호(2012)

이순태(공동)

학 력

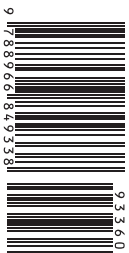
일본 오사카대학 법학박사

(현) 한국법제연구원 선임연구위원

연구실적 및 논문

- 산림과 하천의 「유역권」 통합관리에 관한 법제연구, 한국법제연구원(2008)
- 해양·항만·수산 정책 연동에 관한 법제연구, 한국법제연구원(2014)
- 자연자원의 관리와 이용에 관한 법제연구, 한국법제연구원(2015)

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE



원 5,500

ISBN 978-89-6684-933-8 93360