



일본 산림법상 보안림제도 및 임지개발허가제도

정보신청기관 : 산림청 산지보전단 산지정책팀

I. 개요

일본 산림법¹⁾은 산림의 보속배양과 산림생산력을 증진함으로써 국토의 보전과 국민경제의 발전에 이바지하는 것을 목적(산림법 제1조. 이하 범명을 생략하고 조문만을 명시)으로, 산림에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있다. 구체적으로는 ① 국가나 지방 공공단체의 산림에 관한 정책방향을 명확히 함과 동시에 산림소유자 등의 산림시책상의 기술적 지침, 규범을 제시하여 바람직한 산림시업을 유도하기 위한 산림계획제도, ② 산림이 가지는 공익적 기능을 특히 확보할 필요가 있는 산림에 대해 입목의 별채, 토지의 형질변경 등을 규제하고, 산림이 가지는 공익적 기능을 확보하기 위해 산림의 유지조성을 실시하기 위한 보안림, 보안시설사업제도 등의 시책을 규정하고 있다.

이하에서는 일본 산림법에서 산림의 공익적 기능을 확보하기 위한 보전조치로서의 보안림제도와 임

지개발허가제도에 관해 개략적으로 살펴보고자 한다. 보안림제도 및 임지개발허가제도는 우리나라의 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」의 보안림 및 「산지관리법」상의 보전산지안에서의 행위제한제도, 산지전용허가제도(제14조)에 대응되는 제도라 할 수 있다.

II. 보안림제도

1. 보안림의 의의

보안림이란 수원함양, 토사붕괴 그 밖에 재해의 방지, 명소 또는 유적의 풍치보전 등 특정한 공익목적²⁾을 달성하기 위해, 농림수산 대신 또는 도도부현 지사가 지정하는 산림이다(제25조). 보안림에서는 각각의 지정목적에 적합한 산림의 기능을 확보하기 위해, 입목의 별채나 토지의 형질변경 등이 규제된다(제34조, 제34조의 4).



1) 산림법(1951년 6월 26일 법률 제249호)

2) 산림법 제25조 제1항에서 규정하고 있는 보안림 지정의 목적은 제1호 내지 제13에 규정하고 있다. 구체적으로는 다음과 같다. 1. 수원함양, 2. 토사의 유출방지, 3. 토사의 붕괴방지, 4. 비사의 방지, 5. 풍해, 수해, 조해, 간해, 설해 또는 무해의 방지, 6. 산사태 또는 낙석의 위험방지, 7. 화재의 방지, 8. 어류의 유치, 9. 항행의 목표보존, 10. 공중의 보건, 11. 명소 또는 유적의 풍치보존.



2. 보안림의 종류

	보안림의 종류
1호	수원함양보안림
2호	토사유출방지보안림
3호	토사붕괴방지보안림
4호	비사(飛砂)방지보안림
5호	방풍보안림
	수해방지보안림
	조해방지보안림
	간해방지보안림
	방설보안림
6호	방무보안림
	산사태방지보안림
	낙석방지보안림
7호	방화보안림
8호	어류유치보안림
9호	항행목표보안림
10호	보건보안림
11호	풍치보안림

보안림은 수원함양, 토사재해의 방비 등 각각의 공익목적을 달성하기 위해 지정되고, 그 종류는 17 종류에 이른다.

표의 호수는 산림법 제25조 제1항 제1호 내지 제11호의 보안림지정 공익목적에서 정하는 구분이다.

3. 보안림에 있어서의 제한

(1) 입목의 벌채

① 도도부현 지사의 허가 및 허가제외 사항

보안림에 있어서는 도도부현 지사의 허가를 받지

않으면 입목을 벌채할 수 없다(제34조 제1항). 다만, 허가를 요하지 않는 경우로서, ① 정령 또는 이에 따른 처분으로 벌채의무를 부담하는 자가 벌채하는 경우, ② 택벌로서 입목을 벌채를 하는 경우, ③ 간벌로서 입목을 벌채하는 경우, ④ 지역산림계획에 규정되어 있는 산림사업의 방법 및 기간에 관한 사항에 따라서 벌채하는 경우, ⑤ 산림소유자 등이 산림사업에 관한 측량 또는 실지조사를 위해 벌채하는 경우, ⑥ 행정기관의 직원이 하는 실지조사 및 표식건설을 위해 벌채하는 경우, ⑦ 화재, 풍수해 그 밖의 비상재해에 있어서 긴급한 용도로 제공할 필요가 있는 경우, ⑧ 제벌하는 경우 등이 있다.

② 허가요건

도도부현 지사는 입목의 벌채에 관한 신청에서 그 벌채의 방법이 당해 보안림에 관한 지정사업요건에 적합하고, 신청을 허가하더라도 지정사업요건의 벌채의 한도를 넘지 않는다고 인정할 때에는 이를 허가해야 한다(제34조 제3항). 신청을 허가하면 벌채의 한도를 넘게 되는 경우라도, 그 일부를 허가해서 벌채의 한도를 넘지 않는다고 인정될 때에는 당해 벌채의 한도까지 벌채의 면적 또는 수량을 감축해서 이를 허가해야 한다(제34조 제4항).

(2) 토지의 형질변경

① 도도부현 지사의 허가 및 허가제외 사항

보안림에 있어서는 도도부현 지사의 허가를 받지 않으면, 입죽(立竹)의 벌채, 입목의 손상, 가축의 방목, 풀·낙엽 또는 나뭇가지의 채취, 토석이나 수근의 채굴, 개간 그 밖의 토지의 형질변경 행위를 해서는 안된다. 다만, 허가를 요하지 않는 경우로서 ① 법령 또는 이에 근거한 처분에 의해 이러한 행위를 할 의무가 있는 자가 하는 경우, ② 산림소유자 등이

산림사업에 관한 측량 또는 실지조사를 위해 벌채하는 경우, ③ 행정기관의 직원이 실지조사 및 표식건설을 위해 벌채하는 경우, ④ 화재, 풍수해 그 밖의 비상재해에 긴급한 용도로 제공할 필요가 있는 경우 등이 있다.

② 허가요건

도도부현 지사는 그 신청에 관련되는 행위가 보안림의 지정목적달성하는데 지장을 초래하지 않는다고 인정하는 한, 이를 허가해야 한다(제34조 제5항).

(3) 보안림에 있어서의 식재의무

산림소유자 등이 보안림의 입목을 벌채한 경우에는 당해 보안림의 산림소유자는 당해 보안림에 관한 지정사업요건으로서 정해져 있는 식재의 방법, 기간 및 수종에 관한 규정에 따라, 당해 벌채지에 대해 식재해야 한다(제34조의 4).

4. 보안림의 지정·해제권자

보안림의 지정 및 해제에 관한 권한은 민유림 중 국토보전의 근간이 되는 중요구역³⁾에 있는 유역보

전을 위한 보안림(수원함양보안림, 토사유출방비보안림, 토사붕괴방비보안림) 및 국유림의 보안림에 대해서는 농림수산 대신, 그 밖의 민유보안림에 대해서는 도도부현 지사에 있다.

5. 특정보안림제도

보안림의 기능을 충분히 발휘하도록 하기 위해서는 적절한 산림사업의 실시하여 산림을 건전한 상태로 유지할 필요가 있다. 그런데 보안림 중에는 간벌 등의 조치가 늦어져서 건전한 상태라고 할 수 없는 보안림이 발생한다. 따라서 수원함양이나 산지재해 방지 등과 같은 공익적 기능이 저하되어 있는 보안림에 대해서는 농림수산 대신이 특정 보안림으로 지정하고, 공익적 기능이 충분히 발휘되도록 계획적으로 정비를 추진하고 있다(제39조의 3).

특정보안림제도는 보안림정비임시조치법에서 조치되어 왔지만, 그 기한이 만료됨에 따라 산림법에서 확충·항구화되었다. 이에 따라 과밀화로 인해 기능이 저하된 보안림이 새로이 지정대상으로 되어 있다.

소유구분	보안림의 종류	유역구분	지정·해제권자
국유림	모든 보안림	전유역	농림수산 대신(제25조 제1항)
민유림	수원함양보안림 토사유출방비보안림 토사붕괴방비보안림	중요유역 내	
		중요유역 외	도도부현 지사(제25조의 2) (법정수탁사무)
	그 밖의 보안림	전유역	도도부현 지사



3) 2이상의 도도부현 구역에 걸치는 유역 그 밖에 국토보전상 또는 국민경제상 특히 중요한 유역으로 농림수산 대신이 지정하는 유역.

국유림 · 민유림별 연면적(2005년 3월 31일 현재)⁴⁾ 단위 : 천ha

	보안림종별	국유림	민유림	합 계	對전체보안림비율(%)
1호	수원함양보안림	5,211	3,261	8,472	70.3
2호	토사유출방지보안림	1,029	1,425	2,455	20.4
3호	토사붕괴방지보안림	19	37	56	0.5
1~3호 보안림 계		6,259	4,724	10,983	91.2
4호	비사방보안림	4	12	16	0.1
5호	방풍보안림	23	33	56	0.5
	수해방지보안림	0	1	1	0.0
	조해방지보안림	5	8	13	0.1
	간해방지보안림	48	69	117	1.0
	방설보안림	—	0	0	0.0
	방무보안림	9	53	62	0.5
6호	산사태방지보안림	5	15	20	0.2
	낙석방지보안림	0	2	2	0.0
7호	방화보안림	0	0	0	0.0
8호	어류유치보안림	8	46	54	0.4
9호	항행목표보안림	1	0	1	0.0
10호	보건보안림	353	340	693	5.8
11호	풍치보안림	13	15	28	0.2
4호 이하 보안림 계		469	594	1,063	8.8
합 계(연면적)		6,729	5,317	12,046	100.0
보안림실면적		6,387	4,943	11,331	100.0
전보안림면적에 대한 비율		56.4	43.6	100.0	
전국삼림면적에 대한 비율		25.4	19.7	45.1	
소유별면적에 대한 비율		81.5	28.6		
국토면적에 대한 비율		16.9	13.1	30.0	



4) 일본 임야청 <http://www.rinya.maff.go.jp/seisaku/sesakusyoukai/tisan/syubetumenseki.htm> 참조(2007년 5월 6일 방문).

- ※ 검입지정(동일 개소에서 2종류 이상의 보안림에 지정되고 있는 보안림에 대해서는 각각 그 증별로 정리했다.
- ※ 보안림실면적이란 복수의 보안림종이 동일한 산림에 중시해서 지정되고 있는 경우에, 중복관계를 배제하고, 보안림에 지정되고 있는 산림의 면적을 산출한 것이다.
- ※ 전국산림면적에 대해서는 임야청계획과조사에 의한 2002년 3월 31일 현재의 수치를 사용했다.
- ※ 국토면적에 대해서는 국토교통성국토지리원에 의한 2004년 10월 1일의 현재의 수치를 사용했다.
- ※ 단위 미만은 반올림했다.

Ⅲ. 임지개발허가제도

1. 임지개발허가제도의 취지

보안림 이외의 산림도 수원함양, 재해방지, 환경보전과 같은 공익적 기능을 가지고 있으며, 국민생활의 안정과 지역사회의 건전한 발전에 기여하고 있다. 또한 산림은 일단 개발되면 그 기능을 상실하게 되고 회복이 대단히 곤란하다. 따라서 이런 산림을 개발함에 있어서는 산림이 가지는 역할을 저해하지 않도록 적정하게 할 필요가 있다. 이러한 관점에서 임지개발허가제도는 임지의 적정한 이용을 확보하는 것을 목적으로 하고 있다.

2. 임지개발허가제도의 내용

(1) 허가제의 대상이 되는 산림

임지개발허가제도의 대상이 되는 산림은 산림법 제5조에 따라 도도부현 지사가 수립한 지역산림계획의 대상이 되는 민유림(보안림, 보안시설지구, 해안보전구역내의 산림을 제외)이다. 지역산림계획이란 지사가 전국산림계획에 따라 5년마다 수립하는 산림계획을 말한다(제5조).

(2) 허가제의 대상이 되는 개발행위

허가제도의 대상이 되는 개발행위는 토석 또는 수근의 채굴, 개간 그 밖에 토지의 형질을 변경하는 행위로서(제10조의 2 제1항), 다음의 규모를 넘는 것을 말한다. ① 오로지 도로의 신설 또는 개축을 목적으로 하는 행위로서 그 행위와 관련되는 토지의 면적이 1헥타르를 초과하는 것에 있어서는 도로의 폭 3미터, ② 그 밖의 행위에 있어서는 토지의 면적 1헥타르(산림법 시행령 제2조의 3).

개발행위의 예를 들자면, 공장·사업장의 설치, 주택단지의 조성, 별장지의 조성(보양 등 비일상적 용도로 사용되는 가옥을 집단적으로 설치하는 행위), 골프장의 조성, 레저시설의 설치(체협오락시설, 그 밖의 관광, 보양 등의 용도로 사용되는 시설), 숙박시설의 설치(오로지 숙박의 용도로 사용되는 시설 및 그 부대시설 등), 농용지의 조성, 토석 등의 채굴, 도로의 신설 또는 개축 등이다.

(3) 허가권자

개발행위를 하고자 하는 자는 농림수산성령으로 정하는 절차에 따라 도도부현 지사의 허가를 받아야 한다. 다만, ① 국가 또는 지방공공단체가 하는 경우, ② 화재, 풍수해 그 밖의 비상재해를 위해 필요한 응급조치로서 하는 경우, ③ 산림토지의 보전에 현저한 지장을 초래할 우려가 적으면서 공익성이 높다고 인정되는 사업으로 농림수산성령으로 정하는 것을 시행하는 경우에는 허가를 요하지 아니한다.

(4) 허가기준 및 절차

도도부현 지사는 허가신청이 다음의 어느 하나에 해당하지 않는다고 인정할 때에는 이를 허가해야 한다(제10조의 2 제3항).

- ① 당해 개발행위를 하는 산림의 재해방지능이



라는 관점에서, 당해 개발행위로 당해 산림의 주변지역에서 토사의 유출 또는 붕괴 그 밖의 재해를 발생시킬 우려가 있을 것(재해방지).

- ② 당해 개발행위를 하는 산림의 수해방지기능이라는 관점에서, 당해 개발행위로 당해 기능에 의존하는 지역에 있어서의 수해를 발생시킬 우려가 있을 것(수해방지).
- ③ 당해 개발행위를 하는 산림의 수원함양기능이라는 관점에서, 당해 개발행위로 당해 기능에 의존하는 지역에 있어서의 물 확보에 현저한 지장을 초래할 우려가 있을 것(수원함양).
- ④ 당해 개발행위를 하는 산림의 환경보전기능이라는 관점에서, 당해 개발행위로 당해 산림의 주변지역에 있어서 환경을 현저히 악화시킬 우려가 있을 것(환경보전).

도도부현 지사는 산림의 기능을 판단함에 있어 산림의 보속배양 및 산림생산력의 증진에 유의해야 한다(제10조의 2 제3항).

임지개발허가를 함에 있어서는 부관을 붙일 수 있으나(제10조의 2 제4항), 부관은 산림의 현재의 공익적 기능을 유지하기 위해 필요한 최소한도의 것에 한하며, 그 허가를 받은 자에게 부당한 의무를 부과하는 것이 되어서는 안된다(제10조의 2 제5항). 도도부현 지사는 임지개발허가를 하고자 하는 때에는 도도부현 산림심의회 및 관계 시정촌장의 의견을 들어야 한다.

IV. 마치면서

산림이 가지는 공익적 기능을 확보하기 위한 보전 조치로서 일본 산림법에서는 보안림제도와 임지개발허가제도를 두고 있다. 한국의 산림관련 법령상에 대응하는 제도로서는 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」의 보안림제도(제43조 내지 제46조)와 「산지관리법」의 보전산지 및 보전산지안에서의 행위제한제도(제4조 내지 제12조) 및 산지전용허가제도(제14조 내지 제21조)가 있다.

양국의 산림 및 산지의 보전조치에 관한 제도는 상당히 유사하나, 이를 규율하는 법률의 접근방법에는 약간의 차이가 있다. 즉, 한국의 산림관련 법령은 일본의 산림법과는 달리 산림자원과 산지를 구분하여 규율하고, 따라서 보전조치로서의 보안림제도나 산지전용허가제도가 각기 다른 법률에서 규율되고 있다.

유사한 기능을 가진 제도를 하나의 법률로 규율하는 것이 제도의 개관가능성을 높이는 것이라 생각된다. 또한 한국의 산림관련 법령은 보안림이나 보전산지에서의 행위제한을 일정한 사유에 해당하는 경우에만 해제할 수 있도록 규정하고 있으나, 일본의 산림법에서는 이에 관하여 보안림에 있어서는 지정사업요건이나 지정목적, 임지개발허가에 있어서는 추상적 허가의 기준을 설정하여 이에 합당하는 한 허가하도록 하고 있다는 점에서 산림의 공익적 기능에 영향을 미치는 행위에 대해 행정청에게 폭넓은 재량을 인정하고 있다.

이 순 태

(한국법제연구원 부연구위원)