



# 독일 연방 산림법 (Buncleswaldgesetz)

정보신청기관 : 산림청 산림이용국 산지제도과

## I. 개 관

### 1. 독일의 산림

산림은 일반적으로 그의 생산물을 이용한 경제적 가치창출과 더불어 그 존재 자체로 얻어지는 무형의 가치생산을 그 기능으로 구분할 수 있을 것이다. 전자의 예로는 산림의 보존과 그 이용을 통해 얻어지는 직접이익과 1, 2차 생산물, 즉 공원구역 설치 등을 통한 소극적 이용과 더불어 구체적인 목재의 생산, 판매 등의 경제적 이용을 들 수 있을 것이며, 후자로는 그 환경적 이용을 통한 가치설정을 들 수 있을 것이다. 그러나 현대의 환경부문조차 구체적인 경제적 가치로 환원될 수 있기 때문에, 더 이상 위 두 기능을 구분하는 것이 큰 의미가 없다. 즉, 극히 추상적이었던 숲을 통한 공기의 정화기능까지 이미 경제적인 가치를 부여하고 있기 때문이다.

독일에서는 이러한 산림의 기능과 효용을 중시하여 이를 일종의 사회간접자본으로 간주하고

있다. 이러한 시각은 매년 새로이 영토의 일부가 숲으로 발전되어 가고 있는 현상을 보면 더욱 뚜렷하게 나타난다. 이러한 산림은 대체적으로 기타 용도의 토지와는 다른 규모성을 띠는 특징을 가지는 바, 이를 효율적으로 관리하기 위해 소위 산림의 공동관리를 위한 조합 등이 구성, 발전되었다. 독일에서 이러한 산림경제조합이 나타난 것은 1950년대 후반에서 1960년대 초반으로, 이는 서로 연결된 숲 지역이 다른 소유자에게 속해 있기 때문에 숲의 경제적인 이용과 그 개발이 용이하지 못함을 해소하고자 함이었다. 더불어 1960년대 이후 목재시장의 확대는 작은 규모의 숲들이 차차 경쟁력 있는 산림으로 발전되도록 하는 계기를 제공하였다. 현재 독일 연방산림법에서 상정하고 있는 산림경제조합으로는 산림운영공동체(Forstbetriebsgemeinschaft), 산림운영조합(Forstbetriebsverband) 그리고 산림경제연합(Forstbetriebsvereinigung)가 있다.

## 2. 연방산림법

독일의 산림정책의 방향은 1975년 5월 2일 공포, 시행되어 온 연방산림법(Bundeswaldgesetz)<sup>1)</sup>의 규정을 비추어 보아 알 수 있다. 이 법의 목적은 산림의 보전과 임업의 장려, 그리고 일반<sup>2)</sup>과 산림소유자 사이의 이익균형을 맞추는 것에 있다 할 것이다. 이에 본 법률 제1조에서는 “산림은 경제적 이용과 환경에 대한 중요성을 감안하여, 특히 지속적인 자연균형 보존력, 기후, 수량 조절, 대기정화, 토양수분저장, 자연경관, 농업과 기간산업, 그리고 국민의 휴양을 위하여 보전하여야 하며, 필요한 경우 늘려 나가고 질서정연한 산림의 경제화를 지속적으로 확보한다.”라고 포괄적이면서도 중요한 입법자의 관심범위를 비교적 자세히 명시하고 있다.

이러한 목적을 달성하기 위해 무엇보다 먼저 가치 있는 산림이 존재해야 하므로, 우선적으로 산림의 보전에 관심을 두는 것은 당연한 논리귀결일 것이다. 이에 본 법률 제2장에서는 숲의 보전과 경제화를 우선 규정하고 있으며, 그 이후의 규정은 대체로 숲을 관리하고 그에 따른 경제적 이익을 영위하는 단체 및 조합에 대한 내용으로 구성되어 있다. 연방산림법은 기존 산림의 보전뿐 아니라 경제적인 이용 및 개발 등의 산림기능 확장에 대해, 이를 직접적으로 수행하는 단체들

을 규정하면서 비교적 적극적으로 산림의 관리에 관여하고 있다고 볼 수 있다.

## II. 보존과 개발

산림은 일차적으로 보존의 객체로서, 이를 위해서는 숲 용지의 변경이나 경제적 이용을 위한 개발을 간섭, 통제할 산림관할기관의 역할이 중요하게 된다. 이에 연방산림법은 공공단체나 기관에 의한 계획과 시공에 있어서 “숲의 기능”이 보호되어야 하며, 이를 위해 해당 단체나 기관은 당해 변경으로 인해 숲에 끼쳐질 영향을 미리 예상하고 주의를 기울여야 한다고 명시하고 있다. 보호되어야 할 숲의 기능을 판단함에 있어서는 동 법률 제1조 1에서 명시된 기후, 수량조절, 대기정화 그리고 휴양림의 제공 등 입법자가 상정한 숲의 기능들이 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

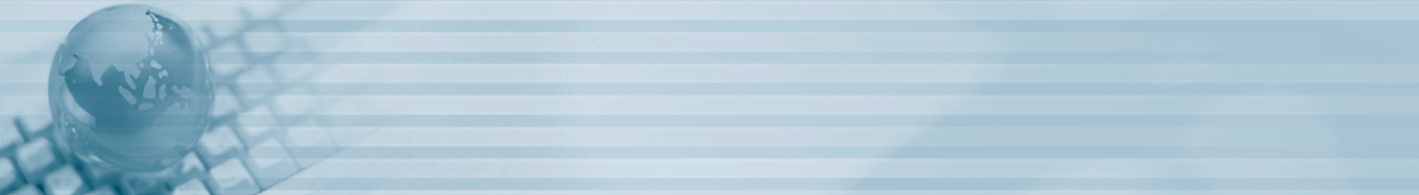
### 1. 산림의 용지 변경(Umwandlung)

산림은 주법(Landesgesetz)에 따라 관할권이 있는 기관의 동의에 의해서만 구획되고 다른 종류의 용지로 변경될 수 있다. 이러한 용지변경신청에 대한 결정을 내림에 있어서, 숲 소유자의



1) 정식명칭 : Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft, 약어로 BWaldG로 표시한다. 효력발생시기는 1975년 5월 8일이며, 가장 최근의 개정은 2006년 10월 31일 이루어졌다.

2) 여기서 일반인이라 함은 숲의 소유자 이외의 자연인과 혹은 공동체 전체로서, 대체로 해당 산림의 존재를 통해 비경제적인 부분의 이익을 향유하는 자를 말하는 것이다.



권리, 의무 그리고 그의 경제적인 이익과 일반이익<sup>3)</sup>이 서로 비교되어 평가되어야 한다. 그리고 용지변경신청에 대한 관할 기관의 동의는 숲의 보존을 통한 공공의 이익이 훨씬 중대할 경우 거절되어야 하며, 특히 자연자정능력, 임업경제의 발전 또는 국민의 휴양을 위해 큰 의미가 있을 경우 더욱 그러하다.<sup>4)</sup>

산림의 용지변경은 또한 특정된 시간범위를 정해 승인될 수도 있다. 이 경우에도 해당 용지가 적정한 시간 내에 다시금 숲으로 가꾸어 질 것이 단서를 통해 보장되어야 한다. 그러나 주(Land)에서는 다른 공법상의 강제규정에 근거하여 다른 이용가능성이 상정되어 있는 경우, 본 1항에 따른 동의를 요하지 않는 변경을 정할 수 있다.<sup>5)</sup>

## 2. 첫 산림 조성(조림)과 경제적 이용의 조화

토지 위에 첫 산림조성을 하는 경우 역시 주법에 따른 관할기관의 동의가 요구된다. 그러나 본 동의를 거절은 비교적 제한적인 바, 주(Land) 전체적인 공간기획의 요구와 주의 도시계획에 해당 산림조성이 합치하지 않고, 단서규정(혹은 조건규정)에 의해서도 그에 부합하지 않을 때에만 거절이 가능하다(제10조). 이는 타 용도였던 토지가 산림으로 변경되는 것에 부정적인 제한을 가할 필요가 적기 때문이다.



3) 각주 2 참고

4) 연방산림법 제9조 제1항

5) 동 제9조 제2항, 제3항

연방산림법은 산림조성을 통한 숲의 확대뿐 아니라, 숲이 그의 목적범위 내에서 합법적이고 지속적으로 경제적 활용어야 한다고 정하고 있는데, 이 경우에도 주법을 통해 숲의 보호를 위해 숲 소유자에게 완전 별목된 산림이나 파괴된 산림에의 재식수(再植樹)의무 또는 그 복원(復元)의무를 부과 하도록 하고 있다(제11조). 이러한 일련의 조항에서 볼 수 있듯이 가능한 한 기존의 숲의 보존상태를 유지, 보존하는 것이 입법자의 일차적 관심사항임을 알 수 있다.

## 3. 보호림과 휴양림

본 연방 산림법은 보호림과 휴양림에 대해서 각 다음과 같이 규정하고 있다.

### 1) 보호림의 지정

보호림(Schutzwald)은 다음과 같은 경우에 지정될 수 있다.

- 일반을 위해 위험(Gefahr)의 방어나 조치(措置)가 필요한 경우
- 일반을 위해 중대한 피해(Nachteil)로부터 방어나 조치가 필요한 경우
- 일반을 위해 중대한 부담(Belastung)으로부터 방어나 조치가 필요한 경우
- 이에 특정 조치를 수행하거나 혹은 그 수행의 부작위(不作爲)를 위해서 필요할 때

보호림의 선언에 있어서 특별히 침해적인(혹은 피해적인) 환경영향을 고려해야 하는 바, 침해적인 환경영향의 내용은 연방공해보호법<sup>6)</sup>에 비추어 판단될 것이다.<sup>7)</sup> 이와 더불어 본 법률은 보호림의 선언에 있어서 특별히 물과 바람에 의한 침식, 사막화 그리고 눈사태와 우박을 통한 수해(水害)에 대항하는 보호를 고려할 것을 명시하고 있다(제12조 제1항).

## 2) 휴양림의 지정

휴양림(Erholungswald)은 일반국민의 건강을 위해 숲을 휴양목적으로 보호해야 하거나, 가꾸고 정비해야 할 경우 지정될 수 있다. 세부적인 내용은 주(Land)에서 규정할 수 있으며, 그 내용으로 다음과 같다.<sup>8)</sup>

- 그 종류와 범위에 따른 숲의 경제화
- 숲 방문객 보호를 위한 사냥 제한
- 휴양림으로의 이용을 위해 필요한 건물, 시설의 설치를 위해 숲 소유자의 인용의무
- 숲 방문객의 관리

이러한 숲은 그 성격이 보호림, 휴양림과 더불어 경제적으로 이용되는 것이라 할지라도 기본적으로 모든 사람들에 의해 접근이 열려 있다. 산책, 휴식, 휴양을 목적으로 하는 숲의 출입은

원칙적으로 가능하며, 자전거와 휠체어 그리고 말의 경우는 정해진 도로와 산책로에서만 가능하다.<sup>9)</sup> 이러한 자유로운 이용을 통해 빚어지는 위험은 이용자 스스로에게 귀책하며, 주에서는 중요한 근거가 있을 경우 이러한 이용을 제한할 수 있다. 본 법 제14조 제2항에서는 그 제한의 근거로 명시하고 있으며, 구체적으로 숲의 보호, 숲과 야생의 증식, 또한 숲 출입자의 보호를 위함이거나 숲 소유자의 중대한 이익침해를 방지하기 위한 목적을 들고 있다.

## III. 산림경제조합

이미 기술하였듯 산림의 규모적 특수성으로 인해, 그 운영은 조합의 형태를 띤 단체에 의해 운영되는 것이 대다수이다. 이에 연방산림법에서 규정하고 있는 3가지의 산림경제조합(Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse)은 각, 산림운영공동체, 산림운영조합 그리고 산림경제연합이 있다.

### 1. 산림운영공동체(Forstbetriebsgemeinschaften)

산림공동체는 토지소유자의 사법상 조합으로



6) 정식명칭: Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 15. März 1974.

7) 연방공해보호법 제3조의 개념정의에 비추어, 침해적인 환경영향이라 함은 위협, 중대한 피해나 부담을 일반이나 이웃에 야기시키는 것으로 그 종류나 규모 그리고 지속성이 공해에 부합하는 것을 말한다.

8) 연방산림법 제13조 제1항, 제2항

9) 연방산림법 제14조 제1항



대부분은 경제조합의 형태를 가지는데, 이는 해당 공동체의 업무가 어떤 조합의 형태로 더 적절하게 운영될 수 있는가에 따라 결정된다. 본 공동체의 주된 설립목적은 서로 연결된 산림 용지의 경제적 이용과 특정토지의 산림화를 증진하기 위한 것으로, 구체적으로는 공동체 관할 내에서 소규모의 땅이나 가치 없는 땅으로 인해 빚어지는 단점을 최소화하고, 소유자분열과 다른 구조적인 결핍을 극복하는 것이다(제16조).

본 공동체는 여러 가지의 다른 목적과 업무를 설정하고 운영될 수 있으나, 다음에 기술되는 조치 중에 최소한 하나를 그 업무로 행하여야 한다.<sup>10)</sup>

- 1) 운영계획 또는 운영보고와 개별 임야계획과 같은 경제계획의 결정
- 2) 임야경제적인 증진을 위한 중요한 계획의 결정과 목재와 기타 임업생산물의 판매
- 3) 임야경작, 지력증강과 산림보호를 포함한 상태보존업무의 수행
- 4) 건설과 도로의 유지
- 5) 벌목, 가공 그리고 목재배송의 수행
- 6) 2에서 5번까지의 작업을 수행하기 위한 기계나 장비의 조달과 이용

## 2. 산림운영조합(Forstbetriebsverbände)

산림운영조합은 공법상의 법인의 형태를 가진 토지소유주의 단체를 말하며, 위에 기술한 임야운

영공동체와 같은 목적을 추구하는 조합이다. 본 조합의 업무는 역시 동 17조의 내용이 준용된다.

## 3. 산림경제연합(Forstwirtschaftliche Vereinigungen)

산림경제연합은 인지된 산림운영공동체, 산림운영조합 또는 주법에 따라 구성된 산림운영조합이나 이와 유사한 사법상의 조합을 말한다. 연방산림법 제37조 제1항에 따른 그 설립목적은 산림경제 증진의 적용과 시장의 요구에 따른 산림생산물의 판매에 있다. 동 제2항에 따라서 산림경제연합은 오직 다음의 업무만을 행할 수 있다.

- 산림 공간설계에의 참여를 포함한 회원의 교육과 조언
- 판매의 조정
- 생산물의 시장에 부합하는 마무리와 저장
- 기계와 장비의 조달과 적용

## 4. 독일 내 산림경제조합의 현재

2003년 기준으로 독일 내 산림경제조합의 수는 1,723개를 헤아리며 그 회원 수는 총 311,348명이었다. 그 조합에 속한 산림용지의 규모는 3,149,709 헥타르였으며, 조합의 규모에 따라 작게는 100에서 크게는 50,000 헥타르 이상인 조합도 포함되어 있다. 최근의 자료는 아니지만, 다음의 표를 통해 독일 내 관련 조합과 그에 속한



10) 동 제17조

〈표 1〉 독일에서 산림경제조합의 수, 그 회원 수와 산림면적의 추이 (1995-2003)<sup>11)</sup>

	1995*	2001**	2003***
산림경제조합의 수	1,223	1,677	1,723
조합원 수	235,900	295,930	311,348
조합원들의 산림(ha)	2,515,000	3,121,390	3,149,709

산림이 꾸준히 발전, 확대되어왔음을 볼 수 있다. 이 현상은 지금도 이어지고 있다.

#### IV. 결 어

우리나라의 산림자원이 본격적으로 조성되기 시작한 것은 제1차 치산녹화 10개년 계획이 실행되었던 1973년이라고 한다. 대략 40년이 조금 모자란 시간이 지난 지금, 제1차와 그에 이은 제2차 녹화 사업은 성공적으로 평가 받고 있으며 소위 별거승이었던 산이 녹화되는데 크게 기여했음은 이론의 여지가 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 산림현황은 유럽이나 미국 일본 등의 임업선진국과는 수치적으로 많은 차이를 보이고 있는 것 또한 사실이다.

통계적 방법에 따른 조사를 보면, 과거에 비해 산림이나 목재산업의 의미가 축소되어 있음을 볼 수 있다. 특히 목재로서 이용가치가 있는 산림이 많지 않은 우리나라의 경우는 더욱 그러할

것이다. 그러나 산림과 연관이 있거나 이를 통해 창출되는 산업의 범위는 순수 목재와 원자재 산업에서부터 수지산업, 인쇄와 출판사업 그리고 그 운송업체까지 실로 다양하다. 독일의 경우, 위에 기술된 직업군에 종사하는 사람만 130만 명을 넘어서며, 이에 사용되는 기계와 장비 그리고 자동차 등을 포함에 산림경제분야에선 매년 일억팔천백만 유로의 가치가 산출되고 있다. 우리나라보다 훨씬 적은 산지를 보유하고 있고, 산지가 있다 해도 낮은 구릉인 경우가 대부분인 나라에서 의미 있는 역할을 하고 있는 것이다. 어찌 보면 근본적으로 산지와 임야를 인식하고 관리하는 관점이 다르게 발전되어왔기 때문이겠지만, 그로 인한 후속 효과는 괄목할 만 하며 우리나라의 산림관리에 시사하는 바가 적지 않을 것이다.

석 중 욱

(독일 주재 외국법제조사원)



11) 각 출처별: \*Bericht des Arbeitsausschusses Forstbetriebsgemeinschaftsstrukturen des Waldbauernverbandes Nordrhein-Westfalen, 1995. \*\*BMVEL, 2002. \*\*\*AGDW, 2004.