



# 山林組合法中 改正法律案 檢討

- 협동조합원리 충실히 수용안돼 유감 -

유 병 일 / 임업연구관(농박)

'87년 9월 한달동안 산림조합개정에 관한 설문조사를 시발점으로 시작된 산림조합법의 개정작업은 이해 12월에 개정안을 확정하고, 이듬해 3월에 산림조합개정요강을 작성하였고, 동년 6월10일에는 산림조합법개정공청회를 학계, 업계, 언론계 등 다수의 참석하에 개최하여 동년 10월 민주발전을 위한 법률개폐특별위원회(국회)에 제출하였으며, 89년 3월 임시국회에 협동조합체제로 개편된 개정안을 제출하였으나 개정은 성사되지 못하였다. 이후 '90년 1월1일 산림조합중앙회장 선출시 후보자 4인이 협동조합법으로의 개정추진을 모두 공약함으로써 산림조합의 협동조합으로의 개편은 시대적 상황하에서 피할 수 없는 기정사실로 인식되어졌으며, 협동조합법으로의 개정작업은 보다 구체화되기 시작하였던 것이다. 당초 의원입법으로의 개정작업이 어려움을 겪게되자 '90년 11월 정부입법으로 추진토록 방향전환을 이루었고, '91년 3월 7일 산림조합법중개정법률안입법예고가 이루어진 상태이다.

현재의 산림조합을 협동조합으로 개편하자는 주장은 뜻있는 임업인에 의하여 오래전부터 제기되어 왔다. 원래 산림조합은 대한민국 정부수립이후의 황폐한 산림의 녹화를 위해 산주와 현지주민들을 동원하여

만든 관변조직으로 당시의 시대적 상황을 감안한다면 계획경제체제와 전국동시개발체제하에서 가장 효율적인 임업개발방법의 수행자로서의 역할을 충실히 수행하였다고 평가할 수 있으며, 노력한 결과에 따라 산림의 조기녹화와 보호에 지대한 기여를 하였다고 할 수 있다.

그러나 지난 80년 초부터 시작된 자율화 민주화시대의 열풍은 사회 각 산업부문에 영향을 미치어 1987년 개정 헌법 123조 5항에 국가는 농어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적활동과 발전을 보장한다라고 명시하여 경제적 약자의 경제·사회적 지위향상을 명문화하고 있다. 이에따라 임업부문에서도 산림법과 산림조합법의 개정·개편작업에 착수하여 수년간의 작업끝에 산림법은 지난 90년 1월달에 개정되었고, 산림조합법은 앞에서 언급한 수차례 작업후 금년에 다시 개정작업을 추진하고 있는 실정이다. 산림법과 산림조합법은 과거부터 대단히 밀접한 관계를 유지해오고 있기 때문에 양자를 분리하여 생각한다는 것은 어려우므로 우선 산림법의 개정내용을 살펴보는 것이 바람직 하겠다.

1990년 1월13일 법률 4206호로 공포되어 1990년 7월14일부터 시행되기 시작한



개정 산림법은 형식에 있어서는 부분개정으로 되어 있지만 양과 비중면에서는 전문개정과 진배없는데, 산림법개정내용중 산림조합과 밀접히 연결되어 있는 사항은 첫째, 제 5조의 권한의 위임과 위탁으로 산림법에 의거 산림사업을 시행하는 자는 산림계, 산림조합, 산림조합중앙회에 대하여 그 사업을 시행하거나 위탁할 수 있다는 권한 위탁규정이 신설되었고, 이에따라 산림법을 근거로한 산림사업을 산림조합조직에 위탁하거나 대행시킬 수 있는 근거규정이 신설됨에 따라 산주단체의 육성계기가 마련되었고, 둘째, 40조의 협업경영의 촉진으로 산림청장은 임업촉진지역의 효율적인 개발과 사유림의 합리적인 경영을 위하여 산림소유자의 상호간의 협업으로 산림을 경영하도록 장려하는 등 협업경영을 촉진하는 시책을 수립하여 추진하여야 한다고 하는 협업경영 규정개정이다. 협업경영사업은 산주들의 협동조직을 통한 공동사업으로 사유림경영구조를 개선하고 임업투자를 활성화하기 위한 것인데 종전까지는 영세사유림소유자에 한하여 조립사업에서만 협업을 할 수 있도록 규정되었던 것을 현실화시켜 모든 산림소유자가 조립, 육림, 임도사업등 모든 부문에서 협업으로 추진할 수 있도록 되어 있어 임업진흥촉진지역을 중심으로 산림경영이 더욱 활성화될 것이 기대된다.

이와같이 개정산림법에 의하여 정부는 산림조합이 산림사업의 위탁업무를 더욱 효율적으로 수행할 수 있도록 유도하였고, 협업경영의 활성화에 의한 산림경영의 활성화를 도모하자는 정책의지를 구체적으로 명문화하였던 것이다.

산림조합법중 개정법률안은 개정이유로

서 종래의 산림조합이 산림녹화와 산림보호를 목적으로 산주와 현지주민에 의하여 구성된 산림계를 구성원으로하는 동원체제였으나, 현재는 산림녹화가 완성되어 산림경영단계에 진입하고 있으므로, 산림조합의 구성원을 산주와 산림경영자로 하는 협동체제로 개편하여 조합원의 자율적인 협동을 통한 산지자원화를 조기에 실현하는 한편, 조합원의 경제적, 사회적 지위향상과 국민경제의 균형있는 발전을 도모코자 함을 주요내용으로 하고 있는데, 과거에는 산림조합법을 폐지하고 새로 산림협동조합법을 제정하려는 시도에서 금번 정부입법에서는 기존의 산림조합법을 일부 개정하는 형태로 추진방향을 바꾸었는데 그 주요골자는 다음과 같다.

1. 산림조합법을 임업협동조합법으로 개칭하고 전국의 시군마다 임업협동조합을 두도록 하며, 임업협동조합을 회원으로하는 임업협동조합중앙회를 두어 임업협동조합의 운영을 지도토록 하고, (안 제 3조, 제 31조, 제 49조, 제 50조)

2. 조합의 구성원을 조합의 구역안에 산림이 소재하는 산림소유자와 그 구역안에 거주하는 산림경영자로 하여 자주적인 협동력을 증진토록 하고, (안 제 34조 제 1항)

3. 조합의 사업을 이용함이 적당하다고 인정되는 자를 준조합원으로 하며, (안 제 34조 2)

4. 조합 및 중앙회는 조합원 및 회원으로 하여금 자율적으로 출자할 수 있게 하므로써 구성원의 참여의의를 제고토록 하였으며, (안 제 35조, 제 55조)

5. 조합 및 중앙회의 사업중 상호금융업무를 추가하여 조합원 및 회원 상호간의 산림사업자금의 공급을 원활히 하고자 하



였고, (안 제43조, 제63조)

6. 산림계는 자동해산시까지 계속 관리 유지시키며 산림계원은 자동적으로 조합원이 되도록 하였고, (안 제34조 제2항, 부칙 제3조)

7. 조합원중 산림소유자는 산림법 제40조의 규정에 의한 산림협업경영을 위하여 대통령이 정하는 바에 의하여 협업체를 구성할 수 있게 되었으며, (안 제34조 3항)

8. 조합은 조합원에 이용의 지장이 없는 범위안에서 비조합원에게 그 사업을 이용하게 할 수 있게 하였다. (안 제43조 제2항)

이상의 주요내용을 검토하면 개정산림조합법안은 개정산림법에서 개정한 산림사업의 산림조합위탁과 협업경영의 촉진이 개정안 34조, 43조에 반영되어 있어 산림법에서 의도한 산림조합의 육성방안을 충실히 수용하고 있다. 또한 산림조합은 산림소유자와 산림경영자를 조합원으로하는 임업협동조합으로 완전개편하게 되었으며, 출자를 자율적으로 할 수 있도록 하였고, 상호신용업무를 취급하도록 하였으나, 산림계를 해산시까지 존속시키도록 조치하여 내용상으로는 과거와의 단절이 제대로 되지 못한 상태로 협동조합의 형태를 갖추도록 노력하였다. 그러나 산림조합의 협동조합으로의 개편여부는 개편될 임업협동조합이 농수축협과 같은 기존 협동조합의 실질적인 운영내용과 얼마나 일치되는가를 살펴봄으로서 알 수 있을 것이다.

현 산림조합은 조합원의 출자나 정부 출연자금없이 발족한 무자본 법인으로, 80년부터는 조합비 징수제도가 폐지됨에 따라 운영자금원이 상실되었고 이에따른 자금원 확보를 위하여 임업지도원에 의한 경제사

업에 치중함에 따라 산주와의 괴리는 더욱 심각해진 상태이다. 따라서 기존의 산주와 지역내 거주자를 구성원으로하는 산림조합을 산주와 산림경영자 중심의 협동조합체제로 개편하여 조합구성원의 동질성을 회복하고 조합원의 권익보호와 경제사회적 지위향상을 도모할 필요는 수차례에 걸쳐 지적되어 왔으며, 금번 개정안에서 조합원의 동질성 회복이 주요 내용으로 부각되어 개정법률안의 목적에서 구성원의 대상을 개정하였는데, 1차산업의 관계협동조합법의 목적과 비교하면 농수축협법의 구성원이 경제·사회적 지위향상과 관련산업의 생산력 증진 혹은 진흥을 목적으로 하고 있는데 반하여 산림조합개정안은 구성원의 경제·사회적 지위향상과 산림의보호와 개발 촉진을 목적으로 함으로서 임업이라는 특정산업에 대한 협동목적을 산림보호와 개발이라는 단순개념으로 고착화시키려는 경향이 잔존하고 있음을 알 수 있으므로 산림의 보호 개발 촉진 보다는 임업진흥내지 임업의 생산력 진흥이라는 산업진흥의 도모가 바람직 할 것이며, 차제에 농수축협에서 관련 산업의 정의를 하고 있는 것과 마찬가지로 임업의 정의를 법률안에서 구체화시키는 것도 본개정법률의 한계와 목적을 뚜렷하게 하는 방법이라 생각된다. 또한 산림조합법개정안이 진정한 협동조합으로의 발전을 모색한다면 엄격한 의미에서 기존 산림조합법을 폐지하고 임업협동조합법을 새로이 제정하는 형태가 바람직할 것으로 생각된다.

19세기 말부터 자본주의가 발전되고 대한민국정부수립이후 한반도에도 자본주의 경제체제가 정착됨에 따라 경제체제는 국가보다는 기업이 중심이 되어 운영하기 시

작하였고, 독점자본주의가 운영하는 기업에 대항하여 경제적 약자가 협동조합을 조직운영하게 되었다.

표 1. 산림조합과 타 협동조합의 설립목적 비교

구분	관련법의 목적
임협(안)	이법은 산림소유자와 산림경영자의 협동조직을 통하여 구성원의 경제·사회적 이익증진을 도모하고, 산림의 보호와 개발을 촉진함으로써, 국민경제의 균형있는 발전에 기여함을 목적으로 함.
농협	이법은 농민의 자주적인 협동조직을 통하여 농업 생산력의 증진과 농민의 경제·사회적 이익증진을 도모함으로써, 국민경제의 균형있는 발전을 기함을 목적으로 함.
수협	이법은 어민과 수산업제조자의 협동조직을 촉진하여 그 경제적·사회적 지위의 향상과 수산업의 생산력증강을 도모함으로써 국민경제의 균형있는 발전을 기함을 목적으로 함.
축협	이법은 축산가의 협동조직을 육성하여 축산업의 진흥과 그 구성원의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함으로써 국민경제의 균형있는 발전을 기함을 목적으로 함.

산림조합법의 개정전후대비 : 현지주민(현법률) → 산림경영자(개정안)

산림조합도 초기에는 단순한 국가시책의 보조수행기관으로 발족하였지만, 1·2차 치산녹화사업을 거치는 동안 조직의 목적이 자본주의 발전과 함께 변화되어 국가기관 보다는 구성원의 사회·경제적 지위향상을 목적으로하는 협동조합적 성격으로 많이 개편되었다.

그러나 지금까지의 산림조합에는 협동조합과 일반기업, 국가사업대행기관의 성격

이 혼재되어 있는데, 일반기업은 자본가의 이익최대를 목표로 행동하는 반면, 협동조합은 조합구성원의 이익보호를 목표로 운영되므로 상이한 경제이론하에서 발전이 가능할 것이다. 일반기업이 자본가에 의해 소유되고 주식소유에 따라 주주에게 자본이익이 배분되는데 반하여, 산림조합이 지향하고 있는 협동조합은 자본주의 경제체제하에서 경제적 약자를 위하여 자연발생적으로 설립되었으며, 경험적으로 안정된 발전원칙을 고수하고 있어 정당화된 발전모형을 갖고 있는 것이 특징이다.

협동조합의 발전원칙은 협동조합의 본질을 바탕으로 한 조합의 조직·운영 및 관리에 관한 기본적 방침과 실천적 규준을 뜻하는데, 다음과 같은 6가지 원칙과 9가지 특성을 보유하고 있어 이를 준수할 경우에만 협동조합으로서 발전될 수 있는 것이다.

표 2. 협동조합의 6대 원칙과 9대 특성

原 則	特 性
1. 組合의 公開	1. 經濟的 弱者의 團體
2. 民主的 運營	2. 經濟的 獨立者에 의한 團體
3. 剩餘金의 利用高 配當	非營利經濟團體
4. 出資에 의한 資本利子 制限	4. 自主自助의 團體
5. 教育促進	5. 自由平等團體
6. 國內外 協同組合 間의 協力	6. 地域的 團體
	7. 人的結合에 의한 相扶相助 團體
	8. 構成員 直接利用 團體
	9. 獨占資本에 共同對應하기 위한 團體

협동조합의 원칙은 초기 협동조합 탄생 이후 경험적으로 실증된 산물이기 때문에 원칙의 준수여부에 따라 협동조합의 성과가 좌우되며, 이때문에 모든 협동조합들이

이들 원칙에 충실하려고 노력한다.

협동조합의 6 원칙은 협동조합의 조직운영 관리에 대한 기본지침으로서 국제협동조합연맹(ICA)을 통하여 확립되었는데, 개정 산림조합법안이 협동조합의 6대 원칙을 얼마나 준수하고 법조항에 반영시키고 있는가에 따라 협동조합으로서의 발전에 얼마나 충실할 수 있는가를 측정할 수 있을 것이다.

**첫째로,** 조합공개의 원칙은 조합원의 요건만 갖춘 자라면 누구나 자유로이 가입 또는 탈퇴할 수 있다는 원칙으로서, 문호개방의 원칙이라고도 하는데, 농수축협법의 경우 조합원에 관련하여 조합원의 자격과 함께 가입, 임의탈퇴에 관한 조항이 명문화(농협법의 경우 22조, 30조, 31조, 축협법의 경우 18조, 26조, 27조, 수협법의 경우 26조, 31조, 33조, 36조, 37조) 되어있는데 반하여 지금까지 산림조합법에서는 조합원의 자격에 관한 조항(34조)만 명문화되어 있고, 가입탈퇴조항이 없었는데 이번 개정안에서도 조합원의 조항에 조합원과 함께 준조합원의 자격요건만 열거하였을 뿐 가입탈퇴에 관련된 명문화된 조항이 없어 협동조합의 가장 중요한 인적조합으로서의 기본조건을 충족시키지 못하고 있다고 생각

**표 3. 농수축협법의 조합원의 자격·가입·탈퇴 조항**

구분	조합원의 자격	가 입	탈 퇴
임협 (안)	제 34조	-	- 제 31조
농협	제 22조	제 30조	제 32조 제 27조
축협	제 18조	제 26조	
수협	제 26조	제 31조 제 33조	제 36조 제 37조

되므로 가입·탈퇴에 관련한 명문화된 조문이 개정 산림조합법률안에 추가되는 것이 협동조합체제로의 개편을 위해 바람직 할 것으로 생각된다.

**둘째로,** 민주운영의 원칙은 1인 1표의 원칙이라고도 하는데 협동조합이 자본의 조직이 아니고 인격의 결합이라는 점에서 평등하게 참여하는 것은 당연하다. 이 원칙을 통하여 협동조합은 자본이나 권력에 의한 전제로부터 독자성을 유지할 수 있는 것이다. 농수축협법의 경우 각각 법률 제 28조, 30조, 24조에서 의결권과 선거권을 규정하고 있는데에 반하여 현재는 물론 개정 임업협동조합법안에서는 1인 1표의 의결권은 규정되어 있으나 선거권에 대한 규정이 없어 개정임업협동조합법이 협동조합법의 주요한 민주운영의 원칙을 충족시키지 못하고 있다고 지적될 수 있다.

**표 4. 농수축협법의 의결·선거권 조항**

구분	조항	내 용
임협 (안)	제37조	의결권은 1인1표로 한다.
농협	제28조	조합원은 출자의 다소에 관계없이 각각 1개의 의결권과 선거권을 가진다.
축협	제24조	조합원은 출자의 다소에 관계없이 평등한 의결권 및 선거권을 가진다.
수협	제30조	조합원의 출자액이 다소에 관계없이 평등한 의결권 및 선거권을 가진다.

〈다음호에 계속〉