

# 韓國 民營 養苗事業의 어제와 오늘

忠北大學校 林學科 李 萬 雨

## 1. 解放後의 林政 概要

統監府設置로부터 비롯하여 40년에 걸친 日帝의 植民政策은 우리 民族의 産業資本을 송두리채 收奪하여 갔고 모든 産業分野에서 學問的 技術的인 人力養成을 極力 沮止하여 왔다. 더구나 2次大戰中에는 그들의 戰爭物資調達을 爲하여 우리國土를 거의 廢墟나 다름없는 狀態로 몰아넣고 말았다.

이러한 狀態에서 解放을 맞이한 우리나라는 急激하게 몰아닥친 社會變化에 對處할 아무런 能力도 없이 軍政과 過渡政府 그리고 大韓民國初期의 政治的 經濟的 社會的 混亂을 이겨나가야 하게 되었다. 더구나 産業이라고는 食糧自給의 人 農業以外에 보잘것이 없었던 狀態에서 6.25 動亂을 치르게 되자 山林의 破壞는 一層 加速化되었고 休戰이 成立된 1953년에는 全國의 山林이 거의 荒廢되어 國政의 第1 指標가 山林의 復舊일수 밖에 없을 程度가 되었다. 그러나 戰後의 어려운 與件속에서도 온國民이 一念으로 山林復舊에 힘쓴 結果 이제 山林을 資源化하여 山林에도 國民經濟圈을 形成할수 있는 段階로 까지 發展시켰다고 評價받게 되었음은 자랑스러운 일이다.

綠化事業의 成功은 말할것도 없이 礪事業과 造林事業의 成功的인 遂行의 結果인 것이나 그 先驅的인 事業은 養苗事業임을 다시 한번 想起하면서 그간의 山林政策 發展過程을 간추려 보

면서 養苗事業의 功過를 되돌아 보았으면 한다. 便宜上 그 間의 山林政策을 4 期로 區分하기로 하였다.

<第1期> 解放以後로 부터 山林法이 制定되기 前年인 1960년까지의 時期로 山林의 破壞가 繼續되었던 時期이다.

解放後 國內政治의 不安과 經濟的 社會的 混亂 그리고 6.25 動亂을 거치는 동안의 無秩序 林業에 關한 專門知識이 缺如된채 一線山林行政이 執行되는 等으로 盜濫伐이 盛行하여 거의大部分의 山林이 破壞되었다. 더구나 戰後의 食糧難과 經濟的 混亂은 草根木皮로 延命하는 絶糧農家를 續出케 하여 山林에서의 盜濫伐을 加速化하는 原因이 되기도 하였다. 燃料를 林產物에 依存할수 밖에 없었고 外材를 輸入할만한 餘裕조차 없었던. 當時로서는 數 많은 戰後復舊用 木材의 需要를 國內材로 充當할수밖에 없었던 터라 이를 奇貨로 營利追求에 바뻐던 伐木商들은 手段과 方法을 가리지 않고 盜伐과 合法을 假裝한 濫伐을 자행하여 뜻있는 사람들은 韓國의 沙漠化를 걱정하기조차 하였었다.

그리하여 政府에서는 1951년에 山林保護臨時措置法을 制定公布하므로서 里洞山林契를 公法人化하여 鄉土山林守護의 核心體로 하는等 山林保護對策에 注力하게 되었다. 그러나 當時의 政府財政狀態는 累積된 惡性인플레와 戰爭遂行等으로 極度로 逼迫되어 山林의 復舊對策에 힘을 기우릴 겨를이 없는 實情이었으며 1955년에

이르러서야 비로서 經濟復興特別會計(外援資金)로 砂防事業 造林事業等 山林復舊事業에 着手할수가 있었다.

<第2期> 山林政策의 基本이 되는 山林法이 立法된 1961年을 起點으로 하여 第1次 山林基本計劃이 樹立되기 前年인 1972년까지의 期間으로 山林復舊에 政策의 基本을 두었던 時期이다.

1961年 林產物團束에 關한 法律을 公布하여 不正林產物의 團束을 強化하므로써 源泉的으로 盜伐을 封鎖하였으며 이어서 山林法을 制定 公布하여 山林計劃制度의 確立 山林契와 山林組合의 體制整備等 山林行政의 기틀을 確立하였다.

1962年에는 砂防事業法을 公布하고 國有林 調查結果를 土台로 國有林의 營林計劃을 完成하는等 繼續하여 山林基本政策의 整備에 힘쓰는 한편 燃料林造成 5年計劃, 民有林造成事業 5年計劃, 短期速成綠化 3年計劃等을 樹立하여 荒廢地 復舊와 水源涵養, 農村燃料等の 問題를 아울러 解決하려 努力하였다. 이 時期에 은수원 사시나무가 普及되기 始作하였다.

1966年에는 오랜동안 山林毀損의 根源이 되어왔던 火田을 一掃하기 爲한 火田整理에 關한 法律이 立法 施行되었고 1968年으로부터는 農家所得增大를 爲한 特用樹增殖事業의 一環으로 耐虫性 밤나무의 普及에 注力하였다.

1969年 全國의 山林基本調査에 着手하는 한편 水系別 流域別 14個 砂防團地를 新設하여 要 砂防地一掃에 拍車를 加하였다. 1970年에는 大團地經濟林開發計劃에 依하여 本格的인 山林資源造成에 着手하였고 1972年에 山林의 綜合的 이고도 能率的인 開發推進으로 資源增殖을 期한다는 目的의 山林開發法이 制定 公布되었다.

<第3期> 速成綠化로 山林資源의 基盤을 造成한다는 第1次 治山綠化 10年計劃을 樹立하고

確立한 山林保護政策의 效果를 올린다는 趣旨下에 山林廳을 內務部傘下로 移管하였던 1973年으로부터 第2次 治山綠化 10年計劃을 完成한 1987년까지의 期間이다.

國民의 山林에 對한 認識을 變化시켜 汎國民 植樹體制를 確立하고 全國土를 速成綠化하여 山地에 綠色革命을 이룩하겠다는 趣旨로 造林樹種을 10大樹種으로 標準하므로써 養苗와 造林의 專門化에 이바지 하였다. 1973年에는 이 밖에 各道에 山林局을 新設하고 山林開發法을 制定 公布하는 한편 山林基金制度를 創設하였다.

1977年부터는 育林의 날을 制定하는 한편 山林專用肥料를 開發 施肥토록 하는等 造林地의 事後管理體制를 強化하였고 第1次 治山綠化 10年計劃이 1978年에 앞당겨 超過 達成되었음으로

1979年에는 第1次計劃의 成果를 土台로 山地를 資源化하므로써 山地에 새로운 國民經濟圈을 造成한다는 目標아래 國民造林體制의 定着化, 地域別 完結造林, 大團地經濟林造成의 成就等の 方針을 세워 第2次 治山綠化 10年計劃을 確定하고 計劃期間中 150萬ha의 造林을 計劃하였다.

1979年에는 火田整理事業을 마무리 짓고 再 冒耕을 強力하게 防止하는 對策을 樹立하기로 하였으며 1980年에 山林法을 全面 改定하고 山林組合法을 分離 制定하여 公布하였다.

<第4期> 前期에 完成한 綠化事業을 基盤으로 山地의 所得을 開發하고 아울러 山林의 公益機能을 增進시킴으로서 山地效用의 極大化를 期한다는 目標아래 樹立한 山地資源化計劃(第3次 山林基本計劃) 期間인 1988年以後의 時期이다.

이 時期에는 國民需要에 副應하는 山地의 合理的利用과 優良木材資源의 造成과 經營基盤의 擴充, 林產物의 安定的 供給과 流通體系整備, 多様な 山林所得源의 開發助長, 快適한 生活環境

造成과 山林文化暢達이라는 基本目標이래 從來의 綠化爲主의 山林政策에서 資源化政策으로 轉換한다는 政策基調로 保全優先의 山林政策을 經營優先의 政策으로 따라서 規制爲主의 政策을 助長爲主의 政策으로 轉換한다는 것이다. 이를爲하여 零細私有林의 協業經營을 擴大하여 經營構造를 改善하고 篤林家 林業後繼者 山主協業體를 育成하여 經營의 活性化를 圖謀하고 木材生産爲主의 經營計劃을 山地의 多目的 利用計劃으로 改善하며 生産성이 높은 林業地域을 林業振興促進地域으로 設定하여 集中 開發한다는 것이다. 이 期間中에는 優良天然稚樹林을 保育하여 經濟林으로 轉換하도록 하고 人工造林은 成功이 確實한 林分에만 施行한다는 原則을 세워 計劃期間中 317千ha의 造林을 實施하기로 하였다.

## 2. 養苗와 造林事業의 沿革

우리나라 前近代社會에 있어서의 植樹, 種樹, 種木에 關한 記錄들은 매우 드문 便이며 新羅時代 興德王3年(A.D 828年)에 唐나라에서 茶나무 種子를 드려와 地理山에 심었다는 記錄을 비롯하여 高麗朝와 朝鮮朝에는 主로 風水說에 立脚한 都城 鎮山の 裨補植樹, 祖上墓所의 裨補植樹等の 記錄과 造船材를 비롯한 官用材生産을爲한 소나무, 種實採取를爲한 밤나무, 잣나무, 救荒에 對備한 상수리나무의 植樹에 關한 記錄들이 高작이나 朝鮮朝 宗代의 洪萬選(1943~1715)의 著述로 되어있는 山林經濟 種樹篇과 養花篇에 소나무, 상수리나무, 느티나무, 느릅나무, 미자나무, 유자나무, 두충나무, 사과나무, 오동나무, 옷나무, 닥나무, 측백나무, 배나무를 비롯한 各種 用材樹와 特用樹, 果樹, 藥用植物에 關한 播種法, 移植法, 接木法, 插木法, 壓條法等이 詳述되어 있는 것으로 보아 이미 17世紀末葉에는 우리나라에서도 養苗와 植樹에 關한

技術이 相當한 水準에까지 開發되어 있었음을 알수가 있다.

近代의인 大面積養苗와 造林事業은 光武11年(1907年) 當時 統監府의 日人들손에 依하여 導入된 것이며 처음 水原, 平壤, 大邱의 세곳에 各 國營苗圃를 設置하고 소나무, 곰솔, 낙엽송, 전나무, 삼나무, 편백, 굴참나무, 독일가문비나무等 用材樹 오리나무, 산오리나무, 사방오리나무, 아까시어나나무等 砂防樹種을 비롯하여 호도나무, 은행나무, 회양목, 포플라, 측백나무, 북송아나무, 사과나무, 히마라야시-다等等 實로 多様な 樹種을 日本으로부터 導入, 半試驗的으로 播種하였고 그 다음해 4月末에 서울의 淸雲洞一帶와 平壤의 牡丹台一帶를 模範造林地로 定하여 造林한 것으로 記錄되어 있다.

그 後 朝鮮總督府는 山林綠化施策으로 養苗事業을 積極推進하였으며 1940年頃에는 年間 造林用成苗를 5億本以上이나 養苗한 記錄도 있다. 그러나 2次大戰이 漸次 熾烈하여지자 戰爭에 對備한 食糧增產政策으로 많은 苗圃地가 農耕地로 轉換되어 養苗事業이 크게 衰退됨에 이르렀다. 勿論 이 期間中 養苗事業은 거의 大部分을 日人들이 經營하여 왔던 것이고 이들이 解放과 더불어 모두 撤收하게 되자 이를 繼承하여 苗圃經營을 할만한 養苗技術者가 크게 不足하였음은 勿論 經營資金이 殆無하여 養苗事業이 極히 不振하여 山主가 造林을 하고싶어도 苗木을 求할수 없었던 것이 當時의 實情이었다.

이러한 實情에서 始作된 解放後의 韓國의 養苗와 造林事業이 어떻게 成長하여 왔는가를 前述의 林政時代區分에 맞추어 살펴보고자 한다.

### <第1期>

前述과 같이 養苗에 關한 技術人의 不足과 經營資金의 不足等으로 養苗業界가 크게 沈滯되어 造林用苗木의 供給에 蹉跌을 招來하게 되었음

으로 政府에서는 養苗助長政策으로 被害補償制度의 確立, 施業資金의 融資斡旋, 歸屬苗圃를 비롯한 苗圃經營資材의 斡旋等の 方針을 세워 1948年으로부터 10年間 年産 3億乃至 6億本の 成苗을 生産하게하는 計劃을 세웠다. 또 解放後 混亂期를 틈타 優良林分이 伐採됨으로서 種子採取가 어렵게 되었으므로 殘存된 優良林分을 採種林으로 指定하는 措置를 講究하였다. 1947年 過渡政府에서 樹立한 造林事業 10個年計劃은 大韓民國政府의 樹立과 더불어 1949年을 起點으로하는 民有林造林 10個年計劃과 砂防事業 10個年計劃으로 바뀌었으나 6.25 動亂으로 그 施行을 보지 못하게 되었다.

1952年 戰局의 好轉으로 山林事業計劃의 再編成이 不可避하게 되어 民有林造林事業 5個年計劃, 短期速成綠化造林 3個年計劃, 生籬造成 5個年計劃을 樹立하였다. 當時의 造林事業은 苗木은 政府로부터 現物補助되고 植栽作業은 里洞山林契員들의 勞力動員에 依存하고 있는 實情이었으나 政府財政資金이 極度로 逼迫하여 이들計劃이 休眠化될수 밖에 없었고 民有林野 未立木地의 造林用苗木供給을 責任질 民營苗圃로 豫算의 制約으로 그 機能을 다하지 못하고 있었다.

1954年 政府가 還都한 後 山林復舊를 爲한 꾸준한 經濟援助要請의 結果 1955年으로부터는 經濟復興特別會計(ICA) 援助에 依한 對充資金)에 依한 民有林造林事業과 砂防事業이 大幅의 으로 擴大되어 年平均 3億本이 넘는 成苗의 生産計劃이 可能하게 되었고 따라서 單位面積當 施業基準의 撤底履行措置로 苗木의 質的向上을 圖謀하도록 하였다.

한편 施業上 技術이 比較的 容易한 아까시아 나무 상수리나무등의 苗木은 里洞山林契로 하여 금 郷土山林의 復舊와 農用林造成에 이바지하도록 한다는 趣旨下에 養苗토록 하여 1957年

으로부터의 特用樹種 5個年增殖計劃과 1958年으로부터의 燃料林造成 5個年計劃事業은 山林契가 主體가 되어 施行하게 하였다.

1957年에는 6.25 動亂으로 毀損된 採種林을 再整備하여 優良個體林分을 採種林으로 再設定 採種源造成에 힘썼다.

#### <第 2 期>

1962年 政府에서 第 1次經濟開發 5個年計劃을 樹立함으로서 이에 步調를 같이하기 爲하여 燃料林造成 5個年計劃을 再編成하였고 1963年에는 林木의 質的 量的인 向上을 爲한 優良系統種苗確保施策으로 山林法の 規定에 따라 種苗販賣業者의 資格을 規定하고 道知事에게 登錄하는 措置를 取하였으며 1964年에는 種苗의 檢査制度를 實施하였다.

이 時期에는 前期에 이어 農村燃料林造成에 注力하는 한편 政府指定企業養苗業者의 苗木價를 現實化하기 爲하여 1964年 山林事業用 種苗價格審議委員會 規程을 發效시켜 種苗價格의 公正을 期하도록 하였고 또한 山林所有者의 自力造林을 勸獎하므로써 國庫補助를 줄이는 한편 用材林에 對하여 長期造林融資制度를 獎勵하기도 하였다.

1965年 燃料林造成을 最優先으로 하는 治山 7個年計劃을 樹立하여 낙엽송, 잣나무, 삼나무, 편백의 用材林造成과 改良포플라 및 特用樹種으로서 耐虫性밤나무의 增殖을 圖謀하였다. 1966年에는 例年事業量의 約 4 倍나 되는 大規模 燃料林造成事業을 完了하므로써 燃料林造成事業을 마무리하였으며 採種園造成 10個年計劃을 세워 750 町步의 採種園을 造成하여 1982年부터는 年産 3億本の 苗木을 生産할수 있는 種子를 採取토록 計劃하였다.

1967年에는 例年の 4 倍에 達하는 莫大한 造林事業을 汎國民運動으로 完遂하였고 1968年以

後에는 燃料林事業을 大韓山聯의 責任下에 補改植造林에 끝이도록 하였다.

1969 年에 完了된 山地利用區分調査의 結果를 土台로 絶對林地比率이 높고 水源涵養의 根源이 되며 다른 産業과 競合이 되지 않으며 國土保全上 重要한 山間地域으로 14 個所를 擇하여 用材林團地로 하는 大團地山地開發計劃을 세웠다. 이 計劃의 短期 5 個年計劃期間中에 年間 60 千ha 規模의 集團人工林을 삼나무, 편백, 잣나무, 전나무, 낙엽송, 리기다소나무, 강송等等으로 適地適樹原則에 따라 地帶別로 造成하기로 하였다.

우리나라의 山林用苗木의 生産體系는 國營苗圃養苗, 道林業試驗場養苗, 마을養苗, 企業養苗로 多元化되어 있는바, 道林業試驗場養苗는 林木育種試驗의 結果 成績이 優良하다고 認定되는 리기테에다소나무, 은수원사시나무, 디일베 이타아까시아, 줌잎산오리나무등을 早速하게 造林 砂防用樹種으로 普及하기 爲하여 이들 樹種의 養苗技術이 一般에게 普及될때 까지 各道林木養苗場(農村振興廳傘下에 있을때의 道林業試驗의 名稱)에서 養苗키로 한데서 비롯된 것이고 民營養苗施業量의 50%를 指定받고있는 山林契養苗는 里洞山林契의 基本財産造成, 山林契員의 技術習得, 共同施業을 통한 協同精神의 涵養등을 主旨로 하여 施業이 容易한 아까시아나무와 리기다소나무苗木의 一部生産을 指定生産 시킨데서 비롯된 것이나 山林契의 財政難으로 國庫補助와 金融資金의 融資로 運用되어 養苗技術의 不足等이 겹쳐 期待한만치 成果가 있지는 못하였다.

企業養苗는 施業技術面으로 어려운 낙엽송, 삼나무, 편백, 잣나무, 오리나무등을 主로 生産하여 苗木 需給의 圓滑을 이루어 왔으나 零細的經營으로 施設이 不足하여 優良系統의 健全

苗木을 低廉하게 生産한다는 機能에 副應하지 못하고 있다.

### <第3期>

第1次治山綠化 10年計劃期間中の 養苗量은計劃量을 크게 超過하여 143%의 實績을 올려 長期樹 1,425 百萬本 有實樹 70 百萬本 速成樹 1,559 百萬本の 成苗木을 生産하였고 汎國民植樹體制로 目標年度를 4年이나 앞당겨 造林目標量을 超過 達成하였다. 그리고 育林制度의 確立으로 造林地의 事後管理體制를 定着시켜 綠化事業完成에 進一步하는 契機를 마련하였다. 造林樹種을 10大樹種으로 單純 劃一化하고 速成有實樹와 長期樹의 比率을 7:3으로하는 速成造林政策도 綠化事業促進에 도움이 되었다고도 볼 수 있다.

1979年 3,064 百萬本の 養苗로 速成樹와 長期樹를 5:5의 比率에 依하여 1,500 千ha 造林한다는 目標로 始作된 第2次治山綠化 10年計劃은 既往에 實施한 速成樹造林의 擴大로 人工造林適地가 적어졌고 農村人力難과 賃金上昇으로 造林與件이 크게 變換 한편 既存林分의 保育과 天然更新可能地가 늘어났으므로 當初의 計劃을 再調整하여 人工造林은 天然更新이나 天然林保育作業이 不可能하고 人工造林의 成功이 確實한 곳에 限定하며 可及的 優良天然稚樹林地를 保育하여 經濟林으로 誘導하는 것으로 하였다. 따라서 當初計劃을 大幅 修正하여 植栽造林 997 千ha 天然林保育 151 千ha을 施行하게 되었고 養苗量도 이에 隨伴하여 3,064 百萬本에서 2,270 百萬本으로 크게 줄었다.

그러나 造林樹種은 從前의 10大樹種에서 1985年以後부터 21個樹種으로 擴大하여 地域別 地帶別로 適地適樹原則을 遵守토록 하였으며 長期樹와 速成樹의 比率도 當初의 5:5에서 8:2로 調整하여 經濟林造成에 力點을 두었으며 아

올리 天然林保育에 依한 經濟林造成을 定着化시키는데 注力하였다.

#### <第4期>

山地資源化計劃期間中の 養苗計劃은 健苗의 生産供給으로 造林을 質的으로 向上시킨다는데 目標을 두고 있다. 이를 爲하여 採種園을 集中管理하여 採種園産種子의 供給率을 높이는 한편 소나무, 잣나무等 一部樹種에 對한 第2次 採種園造成을 促進하고 優良採種林의 指定을 擴大함으로서 種子의 品位管理體制를 確立하여 養苗用種子의 國家管理體制의 基盤을 確立한다는 것이며 아울러 苗圃를 團地化시켜 機械化의 基盤을 造成하므로써 苗木生産의 省力化를 꾀하고 造林樹種의 開發에 따른 養苗樹種의 多樣化를 期하도록 하여 期間中 765.7百萬本の 成苗을 生産 317千ha의 造林事業을 施行하도록 한다는 計劃이다.

그리고 造林樹種을 擴大 普及하여 有用闊葉樹造林을 擴大하는等 立地에 맞는 適樹를 配植케하는等 量的造林에서 質的造林으로 轉換하도록 한다.

또 造林投資의 效率을 提高하기 爲하여 林業振興促進地域에 集中 造林토록 하고 造林地整理와 植栽人件費의 政府支援을 擴大할 計劃을 세우고 있다.

### 3. 養苗事業의 問題點과 提言

1. 우리나라 林業의 現況은 山林投資의 長期性和 低收益性, 山林所有規模의 零細性 人工造林對象地의 減少와 輿地化, 農村人力難과 勞賃上昇 輸入木材價로 因한 國內材價의 低廉等 여러 不利한 與件에 따라 山主의 投資意慾이 크게 低喪되어 1977年度의 685百萬本の 造林을 高비로 繼續 減少되어 第3次山林基本計劃期間中에는 年産 75百萬本 規模로 까지 養苗量이

縮少 計劃되고 있다.(表1)

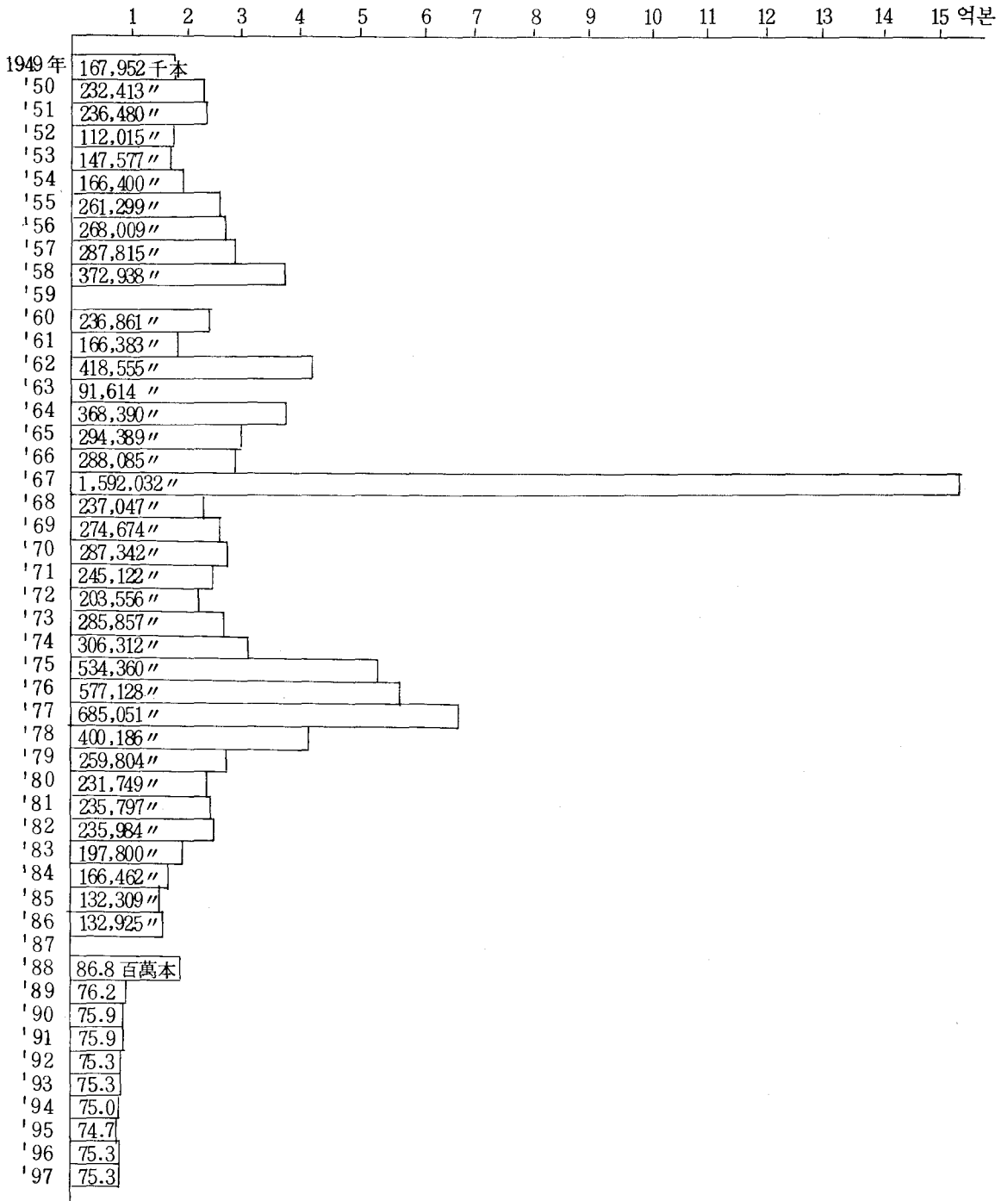
政府에서는 山林資源造成의 現段階의 重要性을 再照鑑하여 政府財政支援을 더욱 擴大하여 山林作業의 機械化支援, 植栽, 育林費支援의 擴大 篤林家의 集中育成等を 講究함으로서 林業經營基盤을 擴充하여 山地效用의 極大化를 促進하여야 한다.

2. 林業은 植栽로부터 收穫에 이르기까지 50년이 넘는 긴 歲月을 要하는 것이 普通임으로 그 成功與否가 植栽되는 苗木의 質에 크게 左右되는 것이다. 山林의 速成綠化를 目標로하여 量的造林에 置重하여왔던 時代와는 달리 이제는 造林의 質的向上이 重要視되어야 할 時期이다. 그러나 現實的으로 林木種子의 供給體制는 制度和 큰 乖離를 보이고 있음을 否認하기는 어렵다. 優良種苗의 生産을 爲하여 種穗圃의 管理撤底와 造成擴大 採種林의 管理撤底等 林木種子의 國家管理體制가 一層 強化되어야 한다.

3. 苗木은 公共事業의 性格을 가진 造林事業의 基礎資材임으로 計劃的造林의 推進을 爲하여는 적어도 2~5年以上의 需要를 내다본 計劃生産을 必要로하는 것이다. 그러므로 林業種苗生産의 計劃指定生産體制는 앞으로도 繼續되어야 하나 現在의 企業養苗, 道林業試驗場養苗, 山林組合養苗等の 多元的인 經營體系를 整備하여 養苗事業의 專門化를 높이도록 하는 것이 바람직하다.

4. 近來 農村人力의 減少와 勞賃上昇 諸般物價의 上昇, 養苗物量의 減少等 여러現象은 苗木의 生産原價를 上昇시키는 큰 原因이 되고 있다. 圃地를 集團化하여 水利安全施設과 機械化의 推進 除草劑의 使用擴大, 새로운 養苗技術의 開發 勞動安全對策의 講究等으로 生産性的 向上을 圖謀하는 것이 時急하다. 그러기 爲하여는 現在 零細規模로 分散經營하고 있는 企業苗圃를 地域

(表 1) 民有林造林實績 및 山林資源化計劃期間中 養苗計劃



單位로 適正規模의 固定 苗圃(적어도 年産 成苗  
100 萬本 生産規模 以上의)로 適地選定하여 有  
能한 資格 者에게 計劃指定養苗케 함으로서 優

良形質의 健全苗를 安定된 價格으로 生産할수  
있도록 하여야 할 것이다.