

# 21세기 林業과 養苗施策에 관한小考

경북대학교 임학과교수 洪 盛 千

## 1. 서 언

만시지탄이지만 다행히도 우리나라는 제 1, 2차치산녹화계획의 성공에 힘입어 오늘날에는 계곡과 하천에 어느정도 맑은 물이 흐르게 되었고 성묘길과 옛오솔길이 덩불로 엉켜있는가 하면 야생조수가 서식할 수 있을 정도로 산림이 우거진 것도 사실이다. 그러나 숲속을 한번 들여다 보면 극히 일부의 산림을 제외하고는 대부분 10~20년생 이하의 어린나무가 대부분이며 그것도 장래에 경제성이 있는 나무가 별로 없다는 것을 알게 될것이다. 더욱 안타까운것은 황폐지산림발달과정과 임업의 장기성 때문에 국토의 2/3가 산림면적이면서도 목재총수요량의 약15%만을 자급하고있는 실정이며 금액으로 연간 약 10억불의 목재를 수입에 의존하고 있는 실정임을 다 아는 사실이다. 그래서 본 원고에서는 이러한 실정을 감안하여 어떻게하면 21세기에는 우리의 산에 경제성이 있는 나무가 많이 들어서게 하여, 농산촌의 곳곳에 이들 나무를 가공처리할 수 있는 소규모의 목재가 공공장이 건설되고, 국가 및 농산촌 경제에도

크게 기여하면서 고용효과도 높이고, 또 경제성이 있는 울창한 숲은 맑은물과 맑은공기도 생산해내고 산채와 야생조수의 자연농장으로서 화려한 금수강산으로서 국민의 여가선용 및 공동사회의 자연교육장으로서등 산림의 다목적 기능을 최대한 발휘할 수 있는 산림으로 가꿀 것인가 하는 문제에 대해서 산림생태학적인면과 황폐지 산림발달과정상의 측면에서 소견을 제시해 보고 아울러 조림이 있는 곳에 양묘사업이 있다는 평범한 사실에 입각하여 양묘사업 실태는 어떠한가 양묘시책은 어떠한 방향으로 추진되어야 바람직할 것 인지에 대하여도 소견을 제시하고자 한다.

## 2. 황폐지 산림발달과정상 이나라 임업이 어디쯤 와 있는 것일까

그림 1은 황폐지 산림이 어떤과정을 거쳐 산지 자원화시대에 도달하는가를 나타낸 것이다. 과거 우리나라 녹화과정에서 얻어진 경험과 200년의 임업역사를 가지고 있는 독일, 일본과 100년의 임업역사를 가지고 있는 덴마크의 교훈, 그리고 식생 천이학상의 특성과 황폐지

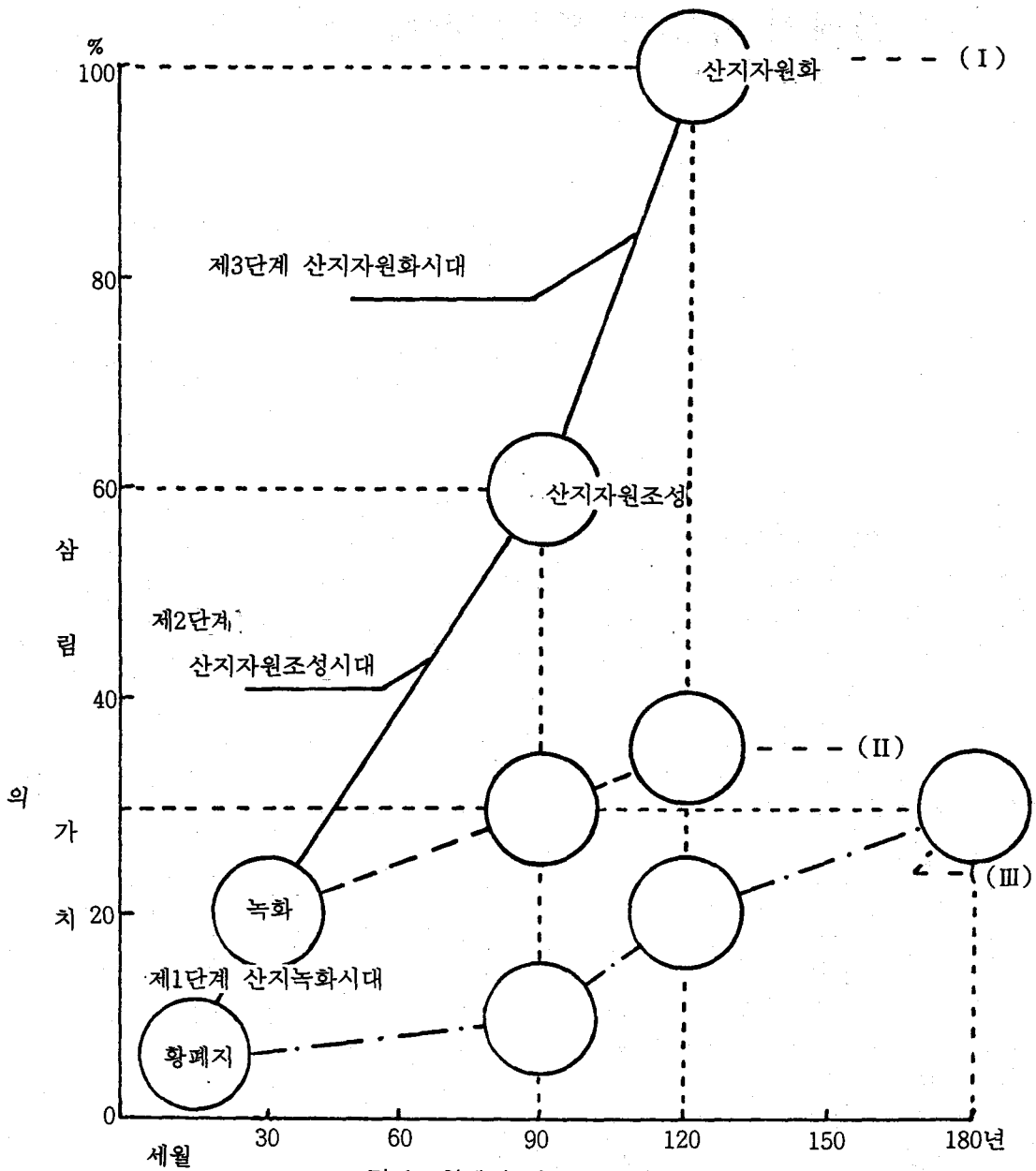


그림 1. 황폐지 삼림 발달과정의 모식도

산림의 산림 토양발달과정을 참고하여 지금부터 국가 총 세출예산의 0.8~1%가 산림에 투자 되었을 경우(그림1의 I), 금년처럼 국가총예산의 0.35%(약 993억)를 산림에 투자를 하였을 경우(그림1의 II), 자연 그대로 방치했을 경우의 산림발달과정을 비교해본 것이다. 현재대로 투자가 진행되었을 경우(그림1의 II)이 나라 산림이 생산해 낼 수 있는 최고가치를 100%로 하였을 경우 지금부터 60년이 지나도 이 나라산이 최대 생산해 낼 수 있는 경제적 가치의 약 30%만을 활용할 수 있을 것이다. 지금부터 국가 총예산의 0.8~1%를 투자하였을 경우(그림1의 II) 지금부터 60년후에는 산림의 최대가치에 대한 60%수준까지 달성할 수 있음을 예측할 수 있다. 그 이유는 임업은 타 산업과는 달리 초장기적인 산림이기 때문에 지금 당장 투자하여도 50~60년의 세월이 흐르지 않으면 그 효과를 최대로 발휘할 수 없기 때문이다.

그림1의 I의 발달과정을 택할 것이냐, 그림1의 II의 발달과정을 택할 것인가하는 문제는 전적으로 현재의 이 나라산림이 황폐지 산림 발달과정상 어디쯤 와 있는지를 정확히 인식함과 동시에 산지자원화가 이룩되면 국가 및 농산촌 경제와 국민의 보건휴양에 어느정도 영향을 미칠 것인가를 심층에서 분석 검토한 다음 산지자원화를 꼭 이룩하겠다는 정치, 경제, 행정지도자 즉 정책결정자들의 확고한 의지에 달려있다고 생각된다. 그림1에서 보는 것처럼 필자는 기회가 있을때마다 황폐지 산림의 발달과정을 3단계 즉 제1 단계는 산지녹화시대, 제2 단계는 자원조성시대, 제3 단계는 산지자원화시대로 구분한 바있다. 제1 단계는 산림행정부서가 주도적이 되어 미입목지 조림과 사방사업에 중점을 두는 시기로서 기초적인 임학지식과 예산 및 노동력만 있으면 비교적

단기적인 30여년내에 성공시킬 수 있는 것이 특징이고, 제2 단계는 제1 단계의 마무리 없이는 진입할 수 없는 단계로서 수종갱신조림과 육림작업을 적극적으로 추진함과 동시에 자원 조성에 저해가 되는 요인을 하나하나 병행하여 해결하는 시기로서 제1 단계 사업마무리후 짧게는 50~60년, 길게는 150~200년동안 차원 높은 산림정책과 임업기술의 뒷받침위에서 제1 단계에서 투자된 것보다 몇배의 인력과 예산이 뒷받침되어야만 목표달성이 가능하다는 것이 특징이고, 제3 단계는 제2 단계인 자원조성과 더불어 자원보속생산을 위한 자원관리를 철저히 하면서 제1, 2 단계에서 투자해준 국가와 국민들에게 산림에서 생산된 유형, 무형의 재화와 용역을 적극적으로 되돌려 주는 시기이다.

그렇다면 현재의 이 나라 산림이 산림발달 과정상 어디쯤 와 있는 것일까. 많은 국민들이 오늘의 산림을 보는 견해는 과거 20~30여년전 황폐지 시절의 산림에 비교하면 밥을 안먹어도 배가 부를 정도라고 한다. 이러한 견해는 전적으로 옳다고 생각되며 필자도 동감이다. 게다가 일년에 몇차례 성묘길이나 옛동산에 올라보면 오솔길이 덤불로 엉켜있고 경제성이 있는 나무이건 아니건 간에 제법 많은 나무들이 자라고 있는 것을 목격하게 되고 또, 과거 황폐지 산림시절과 비교해보면서 기뻐하고 산이 잘되어 간다는 찬사를 보내는 것은 당연하다. 그러면 정책결정자들이 현재의 산림을 보는 시각은 어떠한가하는 점이다. 온 국민 모두가 임업정책을 비롯한 모든 국가정책에 참여할 수 없기 때문에 각 부서의 정책입안자들과 정책결정자들에게 참여권을 위임하고있는 것이다. 그래서 정책을 위임받은 정책결정자라면 적어도 그 맡은 정책분야만은 통달한 후 정책결정에 임해야 바람직한 자세라고 생각된다. 임업분야정책결정자들이 정책결정을 위한 자료수집을

위해서 과연 이 나라 산을 몇 번이나 답사한 일이 있으며, 임업정책의 세미나, 심포지움에 몇 번이나 참석한 일이 있는지 의심이 갈 때가 한두 번이 아니다. 그 의심의 증거로서 금년도 국가총생산예산의 0.35%인 993억원이 산림청 소관예산이라는 것만 봐도 정책결정자의 임업에 대한 의식구조를 간파할 수 있다. 더욱이 금년에는 행정개혁위원회가 산림청을 폐지하여 농림수산부의 내국으로 흡수시켜 산림행정기구마저 축소하는 것이 산지자원화를 위해서 바람직하다는 연구결과를 내놓은 일이 있다. 비록 연구방법이 잘못되어 아무런 의미가 없다손치더라도 우리의 임업이 국가정책결정자와 국민의 눈에 어떻게 비쳐지고 있는지 쉽게 짐작할 수 있다. 이러한 시각은 현재의 이 나라 산림이 황폐지 산림발달과정상 산지자원조성시대가 끝나고 제3 단계인 산지자원화시대로 돌입하여 있는 것으로 착각한 것이 아닌가 생각되어진다. 이러한 시각은 산속의 일면만을 들여다본 결과로 생각되어진다. 필자는 오늘날 우리들이 보는 산림은 6.25전쟁후 폐허가 된 잣더미위에서 우선 비바람이라도 막아볼 목적으로 임시로 기거할 천막을 치거나 토담집을 지어 놓은 것에 비유해 본다. 다시말해서 그림1에서 볼수 있는 것처럼 황폐지 산림발달과정상 산지녹화가 겨우 마무리 되어 이제 막 제2 단계의 초기에 진입하여 있다고 본다.

필자의 이러한 견해는 본인이 임업인이기 때문에, 임업인 집단의 이익을 위해서 인지상정으로 어떤 편견을 가지고 진단하는 것은 결코 아니다. 국가정책결정자들이 우리의 산림이 황폐지 산림발달과정상 어디쯤 와 있는지를 정확히 이해하는데 도움을 주고자 하는 충정에서 20여년간 임업인으로서 이산, 저산을 답사한 경험과 체험을 바탕으로 진단해 본것이다.

### 3. 미래의 산림시책중 가장 먼저 집중적으로 해결하여야 할 과제는 수종갱신조림과 육림작업으로 생각된다

그림2는 현재 그리고 미래에 추진해야할 주요한 임업시책들을 어떤 크기의 화분에 심어 놓은 나무의 각 부위에 비유해 본 것이다. 수종갱신조림에서 이들 시책들을 추진하는 구심체인 임업관계 인재육성시책에 이르기까지 앞으로 추진하여야 할 과제가 대략 22가지나 됨을 알 수 있다. 어느것하나 산지자원화 달성을 위해서 중요하지 않은 시책이 있을까마는 그중에서도 어떤것을 먼저 집중적으로 해결할 것인가에 대해서는 산림생태학적, 임업경제학적, 황폐지 산림발달과정의 측면에서 한번쯤 논의가 되어야할 시기에 와 있다고 생각된다.

필자는 어떤 시책보다도 먼저 해결하여야할 과제는 수종갱신조림과 육림작업이라고 생각된다. 그 이유는 현재 이 나라 산이 과거 30여년간 황폐지 복구에 집중적인 시책을 편 결과 자원임업으로 접근하는 과정에 있어 반드시 거쳐야하는 황폐지 산림발달과정상 제1 단계인 산지의 녹화는 성공적으로 마무리 되었으며 그 결과 산림토양상태도 좋아져가고 있고, 경제성이 있는 나무이건 아니건간에 외관적으로 푸른산을 갖게 된것도 사실이다. 그러나 실상 내면적으로 한번 숲속을 드려다 보면 극히 일부 지역을 제외하고는 대부분 어린나무가 많고 그것도 미래에 용재수종으로 쓸 수 있는 수종이 얼마되지 않는다는 것을 임업인이면 누구나 통감할 것이며 앞으로 이 나라 산을 어디로 끌고 가야할 것인지 괴로워할 것이다. 그래서 필자는 사진1에 처해있는 산림을 사진2와 같이 이 나라 산에 경제성이 있는 거목이 들어서게하기 위해서는 미래의 다양한 산림시책중 수종갱신조림과 육림작업을 임업정책의 최우선 과제로

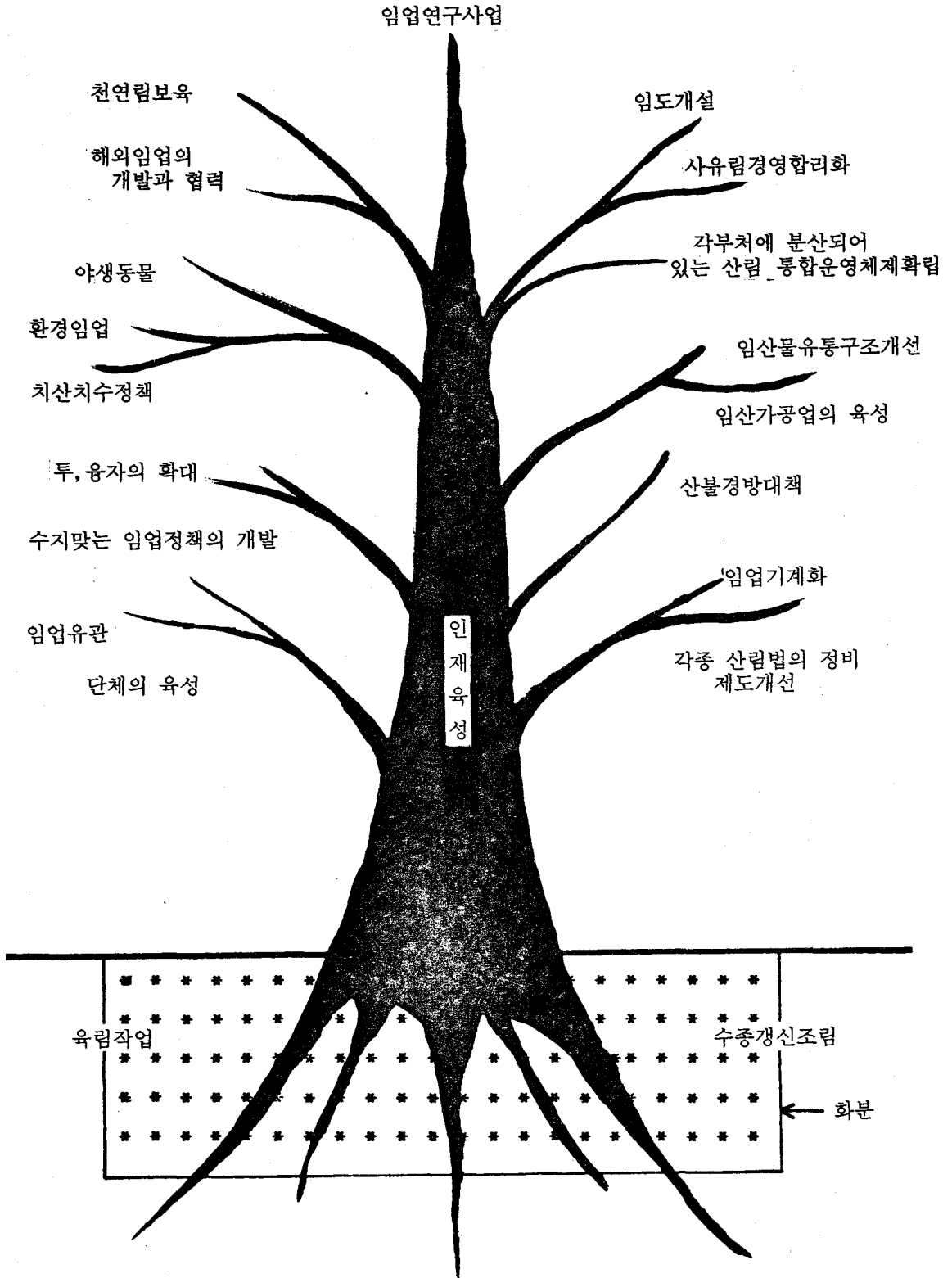
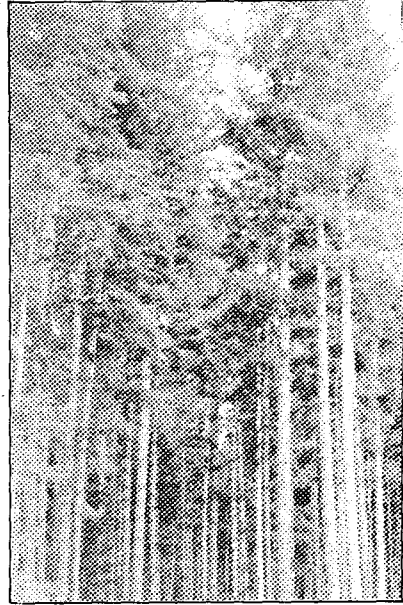


그림 2. 주요한 산림시책

삼아야한다고 주장한다. 이들 다양한 시책들을 효과적으로 병행추진하기 위해서는 임업관계 인재의 육성 또한 시급한 과제로 생각된다. 이 문제를 해결하기 위해서는 앞절에서 언급한 바와같이 우리의 임업이 산업발달과정상 어디쯤 와 있는지를 국가 임업정책결정자들에게 올바른 이해를 시켜서 1967년에 만족한 화분 즉 산림청으로는 그림 2의 임업정책이라는 나무를 제대로 키울 수 없으며 고사직전에 와 있는 것으로 판단된다. 이 임업이라는 나무를 제대로 키울 수 있게 하기 위해서는 국가정책적 차원에서 현재의 산림청 크기의 화분을 가칭 산림부라는 보다 큰 사업량에 맞는 화분으로 각도, 직할시는 산림국이라는 화분으로 분갈이를 해주는 것이 가장 시급한 과제로 생각된다. 다시말해서 과거 사방사업에 치중하던 산림행정조직 즉 산림청 기구로서는 현재의 다양한 고급임업기술을 요하는 산림시책들을 원만히 추진할 수 없을 것으로 생각된다. 또한 산림청 자체로서도 화분

갈이가 이루어지기 전에라도 그림 2의 임업정책이라는 나무를 고사시키지 않도록 노력을 배가하여야 할 것이다. 예를들면 다양한 산림시책중 어디에 가장 먼저 집중투자가 되어야 하고 연구가 이루어져야 할 것인지 산림생태학적, 임업경제학적, 황폐지 산림발달과정의 측면에서 재검토되어야 할 것이며 이를 위해서는 1967년에 시행된 후 중단되었던 7급임업직 공채시험제도를 부활해서 고급인력을 확보, 육성하는 조치가 있어야 할 것이다. 그리고 현재의 산림청행정 및 시험기구를 현재 및 가까운 장래의 임업사정에 맞게 산림청기획관리관직위는 임업사정을 내다볼 수 있는 임업직으로 시급히 대치시켜야 하고 현재의 조림국을 가칭 조림 1국, 2국으로, 연구원의 육림부 직위는 가칭 육림부, 수종갱신조림부로 그 하부조직까지 연계하여 확대 개편하는 것이 이 나라 산림여건을 감안한 행정조직으로 생각된다. 그래야만 산림부라는 분갈이의 준비작업도 되



고, 임업정책이라는 나무가 제대로 자라서 목재생산은 물론 환경림으로서 그 기능을 다할 것으로 생각된다.

#### 4. 미래의 양묘시책중 가장 먼저 해결해야 할 과제는 사업물량의 지속적인 확보와 묘목가의 현실화인 것으로 생각되었다

조림이 있는 곳에 양묘가 있다. 그래서 임업정책을 논의한후 양묘시책을 논의하는 것이 순서인 것으로 생각되어 앞절에서 미래에 전개될 임업정책들을 제시해본 것이다. 필자가 이 글을 쓰기위해 많은 양묘가들과 면담하여 얻어진 자료에 의하면 건전한 묘목생산과 수지맞는 양묘업이 되기 위해서는 사업물량의 지속적인 확보, 묘목가격의 적정화를 위한 노임, 차지료의 현실화, 묘목재해대책의 보상책, 묘목생산원가의 절감, 경제적인 양묘를 위한 기술개발 및 고정묘포의 확보등이 있다. 필자는 당장 그리고 미래에 시급히 해결하여야 할 과제는 사업물량의 지속적인 확보와 묘목가의 현실화 인것으로 생각되었다. 이렇게 진단하는 이유는 1977년도에 약 6억8천만본, 1981년도에 약 2억6천만본 생산하던 사업량이 해를 거듭할수록 감소되어 1989년도에는 1977년도의 약 8분의 1이며, 1981년도에 비하면 약 3분의 1에 해당하는 약 8천만본에 머무르고 있음을 알 수 있었다. 산림청 자료에 의하면 3차산림기본계획기간중에도 이 숫자에 머무르거나 감소될 전망이다. 산림청의 조림계획은 현재의 산림면적중 30%에 해당하는 190만ha의 인공조림면적을 40년 후인 20~30년까지에는 50%인 280만ha까지 인공조림면적을 끌어 올린다는 내용이다. 문제는 지금보다 90만ha 더 인공조림을 늘린다는 내용중에는 수종갱신조림과 재

조림면적외에 상당한 양의 천연림보육작업예정지까지 이 사업물량에 포함되어 있다는 것이다. 그러니까 실제 조림할 면적은 90만ha보다 훨씬 적은 면적이 되는 셈이다. 물론 이러한 계획은 현재의 산림청조직 정책결정자들의 임업에 대한 의식구조와 예산의 정도, 국내외의 목재시장의 여건, 조림인력의 확보문제, 산주들의 조림의 욕정도등을 고려할 때 어느정도 이해가 가는 조림면적이다. 그런, 산지자원화라는 지상목표를 위해서 과연 이 조림량이 적정한가는 의문의 여지가 많다. 필자는 양묘물량을 확보하기 위하여 조림물량을 늘려야 한다는 생각은 추호도 없고, 그러한 발상은 있을 수도 없다. 오직 산지자원화를 가속시키기 위한 총정에서 의견을 제시할 뿐이다. 조림물량이 많은 적든간에 4~5년의 조림계획이 아닌 적어도 10~20년의 장기적인 조림계획이 제시되어야 양묘가들도 장기적인 발전계획을 수립할 수 있기 때문이다. 다만 필자의 생각으로는 임업정책입안자들이 앞절에서 제시된 사진 2와 같은 경제성이 있는 산림을 갖기 위해서는 사진 1과 같은 산이 얼마나 되는지 다시말해서 수종갱신조림예정지와 리기다소나무와 같은 재조림을 요하는 면적이 얼마나 되는지, 임업행평가, 국가정책결정자, 산주, 학계가 공동으로 산속을 한번 들여다보고 조림물량을 결정할 필요가 있다고 생각된다. 아뭏든 현재로서는 3차 산림기본계획의 중기까지는 현재의 양묘물량이 지속될 것으로 추론되었으며 현재의 국가정책 결정자와 임업정책입안자들의 임업에 대한 의식구조 하에서는 가까운 시일에 조림물량이 크게 늘어날 전망은 없는 것으로 판단되어진다. 이 물량마저 과거 2~3억본의 묘목을 생산하던 때처럼 기업양묘와 산림조합양묘로 나누어 양묘를 하고있는 현실이니 어려운 처지에 있는 것은 말할것도 없다. 설상가상으로 묘목생산비의 약 60%를

차지하고 있는 인부노임, 12%를 차지하고 있는 차지료마저 묘목생산가의 결정을 미미하게 반영되고 있는 실정을 감안하면 오늘의 기업양묘가 얼마나 고전하고 있는지는 쉽게 짐작이 된다. 옛부터 전해지고 있는 묘농사는 반(半)농사란 말을 상기해 보면 이러한 여건하에서 임업의 기초중의 기초인 묘목사업이 과연 임업인이 바라는 건묘생산을 해낼 수 있을지 의문이 간다. 이 문제의 해결을 위한 대책으로 첫째는 국가임업정책적 차원에서는 산지자원화라는 목표달성과 황폐지 산림발달과정상 이나라산이 어디쯤 와 있는지를 객관적인 자료위에서 숙고 검토되어져 많은적든 있는 그대로의 조림계획이 제시되어져야 할 것이고, 둘째로 현재 8천만본의 묘목생산량을 2억 또는 3억본을 생산하던 때와 마찬가지로 양묘협회와 산림조합이 거의 5:5로 나누어 양묘를 하고 있는데 이 적은 물량으로서는 어느쪽도 양묘업으로서 크게 도움이 안되며 임업의 백년대계를 위해서는 양묘기술축적 및 과학적 양묘가 어려울 것으로 생각된다. 따라서 이런점을 충분히 감안하여 산림청, 양묘협회 산림조합관계자가 중지를 모아 어느정도 해결될 수 있을 것으로 생각된다. 셋째는 산림청, 기업양묘 산림조합관계자가 공동으로 고품질의 묘목생산과 생산원가 절감을 위한 노력을 배가 시켜야 할 때라고 생각된다. 예를들어 현재의 소요생산(1-1, 2-0 등)에서 중묘 내지 대묘를 생산하여 현재 봄에 집중되고 있는 조림물량을 여름 또는 가을로 분산시키는 연구도 있어야 할 것이고 아울러 소요, 중묘, 대묘생산에 대한 생산비도 현실 여건에 맞게 반영될 수 있도록 적극적인 노력을 할 시기에 와 있다고 생각된다. 노동력 절감과 과학 양묘를 위해서는 국영묘포장에서 시범단지를 만들어 양묘가들로 하여금 과학적 및 성력적 양묘기술을 축적할 수 있도록 선도적인

역할을 다하여야 할 것이다. 넷째, 최근 필자가 만난 서울, 경남 산청, 진주, 경북 성주, 봉화, 영주, 제주에 있는 기업양묘가들은 오늘의 실정을 예견하여 일찍부터 산림양묘외에 과수, 정원수, 조림수종외의 향토수종의 양묘, 뽕나무묘목의 생산에까지 참여하여 축적된 기술과 확보된 묘포장을 활용하고 있다는 것을 들을 수 있었다. 이점을 참고하여 양묘가 자신들도 축적된 기술을 최대한 발휘하여 산림묘목의 생산외에 다양한 묘목생산에까지 참여하여 이시점을 전회위복의 기회로 삼을 수 있도록 최선의 노력을 경주하여야 할때라고 생각된다.

## 5. 결 언

국가정책결정자들이 현재와 같은 임업에 대한 시각을 견지한다면 21세기 임업의 장래는 결코 밝힐 수 없다. 그러나 현재의 이 나라 산림이 황폐지 산림발달과정상 어디쯤 와 있으며 임업의 특수성과 사회성이 무엇이며 임업인들이 산을 가꾸는데 어떠한 애로사항이 있으며 경제성이 있는 나무가 울창하게 들어섰을 경우 임업이 국가 및 농산촌 경제와 국민의 보건휴양에 미칠 영향을 예견하여 임업인의 건의를 조속히 받아들여 국가임업정책에 반영시켜준다면 임업의 장래가 밝아질 수도 있음을 예측할 수 있다. 양묘시책 또한 임업정책 특히 조림정책과 그 운명을 같이하고 있으므로 그 전망이 밝은 것만은 아님을 쉽게 짐작할 수 있다. 그러나 이 어려움을 극복하는 길은 한알의 느티나무 씨앗이 수십년 수백년 온갖 풍상을 겪은 후 마을앞의 정자나무가 된다는 교훈을 거울삼아 양묘협회 회원, 임업인, 산림행정가, 학계가 중지를 모아 어떤 어려움이 닥치더라도 산지자원화를 달성하겠다는 의지를 정책결정자와 국민들에게 보여 주어야 할 때라고 생각된다.