

私有林經營制度的 發展策

馬 相 圭 임업기계훈련원장

1. 山地所有主와 森林經營主

山林은 山地와 그 地上物인 森林을 복합적으로 표현하는 술어라고 생각된다. 山林을 所有하고 있는 山主는 土地에만 관심이 있고 여기서 자라고 있는 숲에 대해서는 관심이 부족한것 같다.

관심이 不足하다는 것은 經濟的 가치를 크게 느끼지 않는다는 뜻이다. 그래서 山主는 山地의 뒤안길에 숨어있지 森林 前面에 나타나 가꾸고 키우는 적극적인 經營活動을 보기가 어렵다.

뿐만아니라 정부의 경우도 土地資源으로서의 土地에 대해서는 관심이 많은것 같으나 森林에 대해서는 관심이 없는것 같다. 病害虫에 의해 森林이 크게 피해를 받고 있어도 뉴스 매체에서 한마디 걱정스러운 기사도 읽을 수 없고 어린 숲이 숨막힐 정도로 뻗뻗히 자라고 있어도 이를 속아주어야 한다고 주장하는 정치인들도 없다는데서 森林에 대한 정부의 관심 부족을 읽을 수 있다.

森林에 대해 山主는 물론 정부에서도 관심이 부족한 것으로 보아 山地所有主로서 主人은 있으나 森林經營主로서 主人은 없는 것이 사실로 나타나고 있는것 같다.

國民植樹運動을 통해 國民들에 의해 森林을 조성시켰으니 育林도 國民이 알아서 해줄 것으로 믿고 森林經營을 國民들에게

넘기겠다는 心理인지도 모르겠다.

山主는 森林의 經濟的 價値를 모르고 아직까지 한번도 經營다운 經營을 해보았던 경험이 없기 때문인지 아니면 우리나라 森林의 구조와 林業의 특성상 정부에서 森林經營을 해주는 것이 타당한 것인지도 모르겠다.

山地는 있으나 森林을 經營하는 經營主는 없고 山主는 정부에게, 정부는 山主에게 책임을 전가시키고 있는것이 현실이 아닌가 생각된다.

2. 山主에 의한 森林經營

山主는 山地所有主이므로 당연히 森林經營을 하는것이 당연하고 經營主로서의 역할을 담당하는 것이 이치에 맞는것 같으나 사실은 그렇지 못하고 있는것 같다.

森林을 副業으로 經營하려면 최소한 50 ha 정도는 있어야 가능한데 소유규모가 영세하고 다른 山主의 森林을 빌어서 經營을 할려고 하여도 막대한 자본이 있어야 가능한데 현실 여건상 어려운 일이다.

他山主의 山地를 빌려 經營을 한다고 하더라도 매년 어느정도의 收入이 있어야 될 것이나 우리나라 산림구조가 法正林 상태로 되어있지 않아 보속적 收入이 불가능한 실정이다.

資本이 충분한 山主의 경우 財産으로서

의 森林을 갖고자 하나 森林經營에 대한 경험과 지식이 不足하고 經營을 위탁할 믿을 만한 기관도 없기때문에 森林主人으로서의 역할을 할 수 없는 경우도 있을것이다.

森林經營을 위해 투자할 意思가 있는 山主가 있을 수 있으나 山火와 病害虫에 대한 위험, 낮은 所得率등 經營支援環境이 발달되어 있지 않아 투자를 보류하는 경우도 있을것이다.

이외에도 여러가지 원인들 때문에 山主가 森林經營主가 되지 못하고 森林은 자연 그대로 방치되어 있는것이 현실로 보여진다.

따라서 山主는 다만 森林經營主로서 意思決定에는 참여할 수 있으나 專門的으로 經營活動에 참여한다는 것은 일부 대규모 山地를 소유하고 있는 독립가를 제외하고는 불가능한 것으로 판단을 하는 것이 옳을것 같다.

3. 森林의 財産機能

山地가 個人 재산인것과 같이 森林도 개인 財産임에는 틀림이 없다. 子女들 학비와 결혼 등 많은 돈이 필요할때 立木으로 매각하거나 벌목을 할 수도 있고, 후손들에게 財産으로 넘겨줄 수 있어 山林은 財産機能이 있다라고 한다.

특히 森林의 경우는 個人財産일 뿐만 아니라 國家財産으로 볼 수 있다. 國民들에게 일터를 제공할 수 있고 原料를 공급받을 수 있으며 필요시 수출을 하여 外화도 벌어들일 수 있기 때문이다.

森林이 財産機能으로서 그 價値가 높은데도 불구하고 財産으로서의 森林育成을 소홀하게 다루고 있는것은 의문이 아닐 수 없다.

森林造成과 育成은 山主와 國家에 공히

財産으로서의 機能이 있으므로 相互 協力 하에 이루어져야 함은 당연한 일인것 같으나 그렇지 못한 이유는 근본적으로 相互간 에 의사교환이 충분하지 못한데 원인이 있다고 사료된다. 일부 독립가와 협업체를 제외하고는 山主個體의 活動이 可視的으로 나타나지 않은것으로 보아 사실로 느껴진다.

林業의 경제성이 낮다는 것은 주지의 사실이므로 정부는 山主에게 造林과 育林을 전담시키는 것은 무리한 일이며, 반면에 山主가 정부에게 이를 전담시키는 것은 個人의 財産權을 포기하는 것과 같다고 할 수 있다.

個人山主의 경우 財産으로서의 山地機能이 森林機能보다 높고 財産價値로 보아 후자가 미미한 상태여서 森林資源育成에 관심이 낮은 것이므로 정부는 國家財産으로서의 森林을 인식하여 森林經營을 선도, 지원해 주는것이 合理的인 정책방향이라 할 수 있다.

4. 國家公共財産으로서의 私有林의 森林

私有林의 森林이 個人財産임에는 틀림없는 사실이다. 私有財産을 國家財産이라는 것은 논리상 맞지 않다고 할지 모르나 森林이 지니고 있는 公共의 機能上 國家의 公共財産으로 보는것이 타당하다.

私有林의 森林은 200만 산주의 財産임과 동시에 약 6만명에 해당하는 國民의 일터로서 雇用機能을 주고있다.

林業勞動者의 경우는 100ha당 1인을 고용시킬 수 있으므로 私有林經營을 活成化시킨다면 48,000인을 고용시키고 專門經營人是 약 1萬인이 필요하므로 私有林의 雇用 잠재력은 58,000인이 된다고 말할 수 있다.



도시권 森林은 도시영세민을 훈련시키어 고용시킬 수 있고, 農村山林地帶는 農林 艱業작업원으로 고용을 시킬 수 있으며 山村地帶에서는 專業으로 雇用시킬수 있음에도 불구하고 私有林 森林經營을 活成化시키지 못한채 거대한 國民의 일터를 잠재우고 있는것이 현실이다.

원료공급면에서보면 현재는 유통림 상태라 0.2m³/ha /년을 공급시키고 있으나 育林活動을 통해 그 生産力을 증대시키면 매년 4m³/ha의 木材공급이 가능하므로 2000년대 어느시점부터는 연간 2000만m³을 매년 공급시키게 될 것이다.

기타 森林의 서비스 기능을 論하지 않더라도 森林은 個人財産일 뿐만아니라 國家의 財産機能을 갖추고 있으므로 정부에서는 거시경제 개념下에서 私有林의 森林을 조감하지 않으면 안된다.

그러나 현실적인 고민은 森林의 價値增大를 위해 금후 수십년간을 계속 투자를 시켜야 하는데 경영주인 山主와 政府側의 관계자 및 政治人들을 어떻게 이해를 시키고 설득을 시켜야 하느냐 하는것이 문제가 되고있다.

200만 山主를 깨어나게하고 6만명의 林業人들에게 직장을 마련시키는 등 山地는 넓고 할일은 많은데 林業人의 고민과 갈등은 늘어나기만 하고있다.

5. 現實私有林의 經營制度和 갈등

私有林을 지원하는 행정기관이 있으나 조직과 제도는 治山綠化 時代의 유물을 그대로 답습하여 아직도 보호와 식수가 주종을 이루고 있는 등 아직도 경영에 대한 의식이 발달되어 있는것 같지않다.

私有林 經營指導를 위해 指導員이 확대

양성되고 있으나 森林經營의 主體가 없으므로 누구에게 무엇을 어떻게 지도하는 것인지 목표가 불명확한 실태에 있는것도 사실일 것이다.

독립가들이 있으나 主業을 할 정도로 충분한 山地를 소유하고 있는 경우는 드물고 대부분 副業으로 經營을 하고있는 분이다. 일부 독립가들이 森林造成을 위해 투자한 것에 대해 후회한다는 말도 들리고 있는 등 森林經營에 대한 독립가들의 갈등도 심상치 않은것 같다.

一般山主의 경우도 행정절차의 복잡성과 규제등에 대한 불만의 소리도 들리고 훈련된 營林技能人들이 森林을 떠나가는 사례도 비일비재 하는 등 山主와 林業勞動者의 갈등도 심각하게 검토하지 않을 수 없다.

우리나라 치산녹화는 산림계의 힘에 의하였다고 국제적으로 소문이 나 있으나 育林時代에 와서도 일터를 제공받지 못하고 있는것은 섭섭한 일이다. 마치 자식만 낳아놓았지 교육을 시키지 못하고 있는 부모의 심정과도 같을것이다.

사유림 經營을 위해 약 6만명의 雇用力이 있는데도 불구하고 農高와 農大 林學科 學生들의 취업장이 없으니 이도 심각한 일이 아닐 수 없다.

森林經營의 기반시설인 林道와 機械가 不足하여 그 生産費가 높으므로 이로인한 국제경쟁력이 약화도 문제가 되고있다.

어려운 여건下에서 때로는 좌절하고 때로는 희망을 갖고 森林振興을 위해 노력하고 있으나 정부투자가 지나치게 不足하고 山主의 참여의식도 낮으므로 정책 立案者들의 고민도 이해하지 못하는 것은 아니다.

그렇다고해서 세월만 기다리고 있을 수는 없다. 森林의 價値增大라는 대명제를 놓

고 2000년대의 林業을 가꾸어 나가기 위해서는 획일적인 제도개편이 필요한데 그 내용의 일부로 森林經營의 專門化와 計劃 및 經營制度의 合理的 발전책을 제안하고자 한다.

6. 森林經營의 專門化

個人과 國家 側面에서 森林은 財産으로의 가치도 있고 공공의 이익도 높으므로 어떤 형태로든지 森林經營은 적극적으로 추진시켜야만 한다.

여기서 명백하게 판단되지 않으면 안될 사항은 영세산주에 의한 森林經營은 불가능하다는 점을 인식하고 정부에서 적극적으로 참여하지 않으면 안된다는 점이다. 현재까지 그 經營이 不在한 상태로 보아 이를 증명하고도 남음이 있고 林業의 특성상을 사실로 받아들여 정부주도하의 경영 대책을 강구하여야만 될 것이다.

日本의 경우 木材文化의 특성상 林家가 있었으며, 西獨의 경우도 林家가 있었다. 그러나 우리의 경우는 無主空山이라는 山地文化의 영향인지 林家라는 林業經營主制度가 발달되지 않았다.

社會는 발달되어 不在山主는 增加되고 山林은 아직도 어린상태로 언제 수확을 얻을 수 있을지 기약하기도 어렵다. 山地를 소유만하고 있어도 地價 상승에 의한 소득이 森林經營에 의한 소득보다 높은 세태까지 발전되었으니 복잡하고 힘들며 소득도 미미한 森林經營을 하겠다고 나타날 山主를 기다린다는 것은 좀 어리석은 일인것 같다.

따라서 山主에게 森林經營을 위임할 것이 아니라 1~2,000ha 당 1인의 專門經營人 制度를 발전시켜 森林經營 技法을 專門化시켜주고 補助金制度를 확대 발전시켜

森林經營의 여러 機能을 극대화시켜 나가고 국가경제와 국민의 생활환경 개선에 기여하도록 함이 타당할 것이다.

흔히 私有林을 과거 農村指導와 같이 기술지도만 하면 私有林經營이 될것으로 오관하기 쉬우나 사실은 그렇지 않다. 農業의 경우도 기술지도만 가지고 農業經營이 活性化되는것이 아니고 經營指導가 加味되어야만 될 것이다.

林業의 경우는 농업과는 달리 專門經營者에 의해 森林經營을 先導하고 이끌어 나가지 않으면 성공하기 어려운 産業이다. 경영일선에서 專門 森林經營人이 적극적으로 경영활동을 이끌어내가지 않으면 어렵다는 뜻이다.

專門 森林經營人은 山主와 國家의 中間에서 私有財産으로서의 森林과 國家의 公共財産으로서의 森林을 經營하는 사람들이다.

이들에 대한 보상은 國家에서 지불을 하고 그 댓가는 森林資源의 創造, 國民雇用度 증진, 原料供給量 증대, 森林의 서비스 기능 증진을 통해 보상을 받도록하면 충분할 것이다. 森林資源의 중요성과 국가재정 형편으로 보아 어려운 일도 아닐것이며 국가 미래를 위해 당연히 이렇게 하는것이 合理的인 일이다.

금후 私有林의 森林經營을 위하여 專門經營人 制度가 導入이 된다면 山主는 意思決定에만 참여하면 되므로 그 만큼 森林經營이 편리하게 되고 合理化 될 것이다. 우리는 이와같은 사례를 先進林業國에서 볼 수 있다. 經營方法은 山主의 요구에 따라 다양하게 나타날 수 있으므로 상황에 맞게 연구 검토 발전을 시키면 어려움없이 추진되어 나갈것으로 믿는다.

7. 地域 山林經濟開發計劃 制度의 發展

山林計劃이란 흔히 산에 나무만 심고 가꾸는 나무가꾸기 계획으로 이해하기 쉬우므로 계획의 명칭도 地域山林經濟開發計劃으로 바꾸고 計劃의 내용도 나무만의 계획이 아니고 山林과 山地를 통한 地域主民 소득증대와 지역의 경제활성화를 포함한 종합계획을 내용으로 하는 制度를 발전시켜 주는 것이 타당하다.

과거의 森林機能은 治山綠化 機能만을 생각하여 왔으나 이제 원료공급기능, 국민고용기능, 삼림재산기능 등 經濟機能을 강화시켜야 하고 휴양기능, 수렵기능, 풍치 관광기능 등 3차산업에 해당하는 서비스 산업의 발전도 강화시켜 나가야 될 시기이다.

지역의 임산물 연관산업(제재소, 칠, 원목가공업 등)의 발전에도 적극 참여하여야 되고, 산지를 이용한 임간농업(조경수, 야생화, 버섯, 약초, 산초, 야생동물 등)도 발전시켜야 하며, 山林作業과 상설수렵장을 운영하는 수렵촌사업, 농산촌의 풍치환경을 이용한 산림휴양촌 사업의 발전도 적극적으로 추진시켜야만 될 것이다.

地方化時代도 오고 있으므로 道 단위의 기본계획과 郡 단위의 장기계획 그리고 1-2萬ha 단위(面단위)의 기업적 森林經營單位制로 山林經營經濟計劃(營林計劃의 명칭 변경)을 세워 森林과 山地를 적극적으로 開發 發展시키는 대책이 있어야 林業이 발전 될 것이다.

計劃樹立 要員들은 1-2萬만ha당 1인 비율로 양성을 하고 計劃을 담당할 조직체의 발전과 계획기법의 연구 발전도 있어야 한다. 여기에 중사할 인력은 수 많은 林科大學 졸업생들 중에서 선발, 훈련을 시킬 수 있으므로 대학생의 취업장 확보에도 기여

할 수 있게 될 것이다.

8. 私有林營林署 制度의 發展

森林은 專門經營人에게 맡겨서 經營을 시키는 것이 合理的임을 설명한 바 있다. 이들 專門人들이 모여서 企業的 經營形態를 취하려면 1-2萬ha의 森林이 必要하며 이와같은 企業組織을 私有林營林署라 命名하였으면 한다.

이 組織은 10人이하의 森林經營 專門人으로 구성되어 經營과 行政에 대해 총체적인 책임을 지며 기업적 경영을 수행하는 기관을 뜻한다. 현행 행정기관의 경영에 관련된 행정기능과 지도기관의 지도기능 및 山主의 경영기능을 종합시킨 것을 내용으로 한다.

行政기관은 행정 본래의 기능만을 담당하여 행정지원과 통계관리에 限定시키고, 森林計劃과 경영감독은 계획기관에서 관장하도록 하며, 山主와 山林契의 경우는 森林經營主組合으로 발전시켜 경영의사결정에만 참여하는 制度가 바람직한 것으로 판단이 된다.

森林經營에 필요한 기반시설인 林道와 중장비 산림작업은 산림개발단에 위탁을 시키고, 일반작업은 영림서 산하에 전업 또는 주업작업단을 편성 운영하면 雇傭을 安定化시킬 수 있을 것이다.

森林經營을 수행하는데 있어 현존하는 非合理的인 요인과 갈등의 요인들을 제거시키고 森林經營을 活性化시키기 위해서는 森林經營制度의 合理化와 科學化가 절대적으로 필요한 단계에 와 있다고 판단되므로 私有林經營의 活性化를 위해 근대화된 제도가 導入되기를 기대한다.