

# 韓國의 林業現實과 林政方向

山林廳長 崔 枰 旭

이 내용은 1991. 2. 21 임업연수원 「山林政策教育 課程班」교육 시 특강내용을 요약 정리한 것이다.

## I. 序論

요즘 산과 나무에 대한 國民의 關心이 아주 높아지고 있다. 外國을 많이 다녀온 사람들이 말하기를 왜 우리나라의 산은 外國과 같지 않고 쓸모 없는 나무만 많으나? 나무를 심을 때 좋은 나무를 選拔해서 심지 않고 왜 아까시아 같은 樹種을 심어서 애를 먹고 있는나? 고 묻는 사람이 많이 있다. 얼마전 山林內 炊事禁止 등을 主要内容으로 하는 山林法 改正(案)을 立法豫告했을 때 많은 國民들이 이를 전폭적으로 支持하였으며 오히려 너무 늦은감이 있다는 이야기를 많이 들었다. 이는 산과 나무에 대한 國民들의 關心이 매우 높다는 것을 보여 주는 좋은 예라고 할 수 있다.

또한 山林에 대한 國民들의 見解도 매우 多樣하다. 山林에 대한 여러 사람의 意見을 綜合해 보면 크게 2가지 見解로 區分할 수 있다. 첫째는 왜 쓸모없는 산을 좀 더 開發하지 않고 放置하느냐? 가급적 많은 산을 開發해서 利用하여야 할 것이 아니냐? 라는 『開發論』과 둘째는 왜 좋은 산에 길을 내고 골프장을 만들어 산을 毀損하느냐?

산을 가급적 自然 그대로 保存하여야 할 것이 아니냐? 라는 『保存論』이 그것이다.

이와같이 산과 나무에 대한 國民의 關心이 매우 높다는 것은 山林政策을 잘 立案하여 推進한다면 國民의 呼應을 얻을 수 있다는 것을 立證하는 것이며, 山林에 대한 國民의 見解가 多樣하다는 것은 山林政策을 樹立할 때 國民의 多樣한 소리를 收斂하여 올바른 山林政策을 樹立·推進한다면 成功할 수 있다는 確信을 가질 수 있게 되었다.

## II. 山林政策의 功·過

林業에 대한 專門知識이 없는 非林業人이 山林廳長으로 赴任하여 지난 4個月 동안 보고, 듣고, 느낀 바로는 山林이 갖는 2가지 機能 즉 經濟的 機能과 公益的 機能 중 公益的 機能은 어느 정도 達成되었다고 본다. 이는 1, 2次 治山綠化計劃을 樹立하여 대대적인 國民植樹運動을 展開한 結果 荒廢되었던 山林이 完全綠化됨으로서 洪水豫防, 土沙流出防止, 環境保全 등 山林의 公益機能이 充分히 發揮될 수 있는 基盤이

造成되었기 때문이다. 2次 世界大戰以後 山林이 綠化된 國家는 韓半島의 남쪽과 이스라엘 뿐이라는 世界的인 評價가 이를 立證하고 있으며 우리 나라를 찾는 많은 外國人들도 한결같이 우리의 山林綠化 成果를 칭찬하고 있다. 그러나 山林의 公益的 機能은 代價없이 無限이 제공되고 있으나 山林이 주는 惠澤만큼 山林에 대한 投資가 이루어 지지않고 있는 것이 問題이다.

많은 사람들은 韓國에는 『山林은 있으나 林業은 없다』라는 말을 하고 있다. 이는 山林이 經濟的 機能을 다하지 못하고 있다는 端的인 表現이라고 생각한다. 즉 國土面積의 65%인 山林에서 GNP의 0.5%에 該當하는 林業生産額만을 算出하고 있는 실정이다.

그러면 우리의 林業이 왜 이렇게 되었는가를 分析하는 것이 필요하다. 이는 여러面에서 分析할 수 있지만 새로운 山林政策 開發이 不振한데 큰 原因이 있다고 본다. 朴 大統領 在任時에는 最高 統治權者가 山林에 關心이 많았을뿐 아니라 그 당시에는 大統領의 指示가 곧 政策이요, 豫算도 뒷받침이 되었으므로 政策開發의 必要를 느끼지 못하였다.

그러나 그때 長期展望을 考慮한 좋은 政策을 開發하여 轉換의 基盤을 造成하였다면 오늘과 같은 林業이 되지 않았으리라 생각해 본다.

### Ⅲ. 韓國林政의 問題點

#### 1. 山地政策開發의 時急性

林業의 本質이 山林資源의 增殖, 育成을 통하여 國民經濟에 寄與함을 그 目的으로 한다고 볼 때 山林政策은 나무와 땅 즉 山

地를 對象으로 하여야 함에도 지금까지의 山林政策은 나무만을 위주로 한 政策이었지 땅을 管理하는 山地政策은 未洽했다고 본다. 우리가 林業長期計劃에 의하여 2030년에는 木材 自給率을 51%까지 增加시킨다고 되어있는데 어느 정도의 生産林地가 必要한지 正確하게 把握되어 있지 않다. 어느 報告書에 의하면 200~240萬ha의 生産林地가 必要하다고 하는데 어디에, 어느 산림을, 어떠한 방법으로 確保할 것인가 하는 具體的인 計劃이 없다. 現行 山林法上 保全林地의 役割을 擔當하여야 한다고 볼 수 있으나 保全林地도 '83年度 指定當時에 比하여 4%나 減少한 實情이다.

즉, 木材生産을 위하여 꼭 必要한 山林을 確保한 다음 어떠한 경우에도 이를 지켜 나가는 山地政策이 必要함에도, 우리는 어느 정도의 生産林地가 必要한지? 必要한 生産林지를 어떻게 確保할 것인지? 또한 生産林지를 어떻게 保全할 것인지? 등 山地에 대한 具體的인 管理計劃이 없는 『山地政策의 不在』 狀態에 있다. 따라서 이 時點에서 가장 時急한 課題는 새로운 山地政策을 開發하는 일이다.

#### 2. 樹種開發의 不振

그동안 育種研究所에서 樹種開發을 위하여 많은 研究를 하여 왔으나 아직까지도 우리나라의 山林에 어떤 나무가 經濟的으로 가장 좋으냐고 물으면 자신있게 내놓을 나무가 없는 실정이다. 그동안 잣나무와 낙엽송을 가장 많이 造林하여 왔으나 전국 어디에서나 잘 자라고 있는 소나무 특히 太白山脈에 있는 剛松같이 形質이 좋은 나무를 어느 곳에서도 잘 자랄 수 있도록 改良하고 키우는 方法을 研究해서 造林하였다

면 지금쯤은 엄청난 山林이 자랑스럽게 자라고 있을 것이다. 우리나라를 代表할 樹種이 없다는 것은 어떤 면에서는 나무에 대한 우리의 精誠이 적었다고도 할 수 있을 것이다. 또한 育種系統에 玄博士와 같은 훌륭한 분도 있었지만 제 2, 제 3의 玄博士 같은 훌륭한 育種學者가 없는게 아쉬운 일이다.

### 3. 生産基盤設施의 未洽

林業生産活動은 다른 産業에 비하여 대상이 廣闊하고 自然環境의 影響을 많이 받고 있으며 또한 生産性이 낮고 長期投資와 農山村 勞動力 不足 그리고 勞賃上昇으로 生産活動에 많은 制約을 받게됨으로 林業의 發展을 위하여는 林道 등 生産基盤 施設에 대한 과감한 投資가 要請되고 있다.

그러나 지금까지의 山林政策은 治山綠化를 最大의 目標로 함으로서 造林, 育林 및 砂防 등 治山治水 事業에 集中的으로 投資하고 林道, 林業機械化, 山林作業團 등 林業生産 基盤設施에 대한 投資를 소홀히 함으로써 오늘날 林業發展의 沮害要因이 되고 있다. 또한 治山綠化期間 동안에 대대적으로 造林한 나무가 間伐期에 이르러 小經間伐材가 多量 生産되고 있음에도 이에 대한 利用度 開發과 流通設施이 未備하여 國産 小經材의 販路가 막혀 있으며 山主들은 산에서 所得을 얻지 못하여 山林을 放置하고 있는 實情이다. 특히 지난 '86년 外材輸入이 完全 自由化 될 때부터 林業部門에는 UR問題가 擡頭되었음에도 이에 대한 適切한 政策을 樹立하지 않음으로서 오늘날 外材價格이 國內材 價格보다도 월등히 低廉하여 山主들이 造林이나 山林投資를 忌避하는 原因이 되고 있다. 『山林은 있으나 林

業이 없다』는 말은 林業이 産業으로 發展할 수 있는 터전 즉 林業生産 基盤이 脆弱하다는 것을 의미할 뿐 아니라, 林業投資에 대한 所得保障 政策이 未備하다는 것을 뜻한다고 할 수 있을 것이다.

## IV. 金후 정책추진방향

### 1. 山地政策의 轉換

앞으로의 山地政策은 첫째 長期木材供給計劃에 필요한 生産林地의 規模를 決定하고, 둘째 生産林地의 確保方案을 講究하며, 셋째 生産林地의 絶對保存을 위한 制度的인 裝置를 마련하는 方向으로 推進하여야 할 것이다.

먼저 林業長期計劃에 의한 木材 自給率을 達成하기 위하여는 어느 정도 規模의 生産林地가 必要한 지를 正確하게 예측하여야 한다. 現行 保全林地는 林業生産보다는 林地保全의 次元에서 指定된 것으로서 生産林地로는 不適合할 뿐 아니라 지키지도 못할 保全林지를 너무 많이 指定하여 他用途로의 轉用이 不可避한 實情이다. 保全林地中 木材生産林地로 確保하여야 할 生産林地 面積을 正確하게 調查 確定하고 現行 保全林地로 區分되어 있는 林地利用體系를 利用目的에 따라 生産林地, 環境林地 및 産業用地로 細分하는 山地政策의 轉換이 이루어져야 한다. 生産林地의 適正規模가 決決되면 生産林지를 어떠한 基準에 의하여 어느 地域을 確定할 것인가에 대한 細部指針이 마련되어야 한다. 現在의 林業振興促進地域이 生産林地로의 役割을 擔當하여야 할 것임에도 林業振興促進地域에 대한 綜合的인 開發計劃이 없는 實情이다. 그러므로 林業振興促進地域이 生産林地로서의 役

割을 充分히 擔當할 수 있도록 造林, 育林, 林木生産, 林道 및 休養林施設, 副産物生産, 流通, 加工 등을 包含하는 綜合的인 基本計劃이 樹立되어야 하며 現在 一部 不合理하게 指定되어 있는 促進地域은 再調整 되어야 할 것이다.

山地政策의 成敗는 窮極的으로 生産林地를 어떻게 지켜 나가느냐에 달려 있다고 할 수 있다. 現行 法令中 山林法을 排除하거나 擬制하는 法令이 27個에 이르고 있으므로 生産林地의 絶對保全을 위하여 最善의 努力을 傾注하되, 필요한 경우 生産林地의 他用途 轉用을 制限하는 法令을 制定하는 問題도 檢討되어야 한다.

## 2. 國有林 擴大와 管理體系의 改善

우리는 2037년까지 國有林을 山林面積의 40%까지 擴大할 計劃을 가지고 있다. 國有林 擴大는 長期的인 生産林地의 確保뿐 아니라 零細 山主에게 期待할 수 없는 公益機能爲主의 林業經營을 위하여도 絶對 必要하다고 본다. 國有林의 擴大와 함께 國有林을 効率的으로 管理하기 위한 國有林 長期發展計劃이 있어야 함에도 우리는 現在 國有林에 대한 基本計劃 즉 마스타 플랜이 없는 實情이다. 國有林計劃을 營林計劃과 같은 것으로 알고 있으나 營林計劃은 나무를 심고 가꾸느냐 하는 나무를 위주로 하는 計劃이지 國有林의 綜合的인 開發計劃은 아니다.

國有林을 管理하고 있는 營林署가 山林廳의 核心이 되어야 함에도 營林署長이나 管理所長에게 管轄 國有林에 어느 정도의 投資를 하면 제대로 經營을 할 수 있는지를 물었을 때 答辯을 못하고 있는 實情이다. 그러나 國有林 基本計劃이 樹立되면 管

轄 國有林에 대한 營林計劃뿐 아니라, 林道計劃, 休養林計劃, 林産物生産計劃 등이 年次別로 樹立됨으로써 營林署長은 營林署長대로, 管理所長은 管理所長대로 管轄 區域의 山林이 앞으로 어떻게 開發될 것인가를 제대로 豫測하고 基本計劃에 따라 効率的으로 豫算을 篇成하여 事業을 推進해 나갈 수 있게 될 것이다.

## 3. 樹種改良·普及

山林廳이 하여야 할 窮極的인 일 중의 하나는 우리나라 山地에 알맞는 山林樹種을 開發하여 普及하는 일이며 어떤 나무를 심으면 몇년 후에는 어느 정도의 收益이 보장될 수 있다는 說得力 있는 데이터를 提示할 수 있어야 한다. 林木育種研究所에서 樹種改良을 위하여 많은 努力을 해오고 있으나 우리나라의 山地에 適合한 樹種을 改良·普及하는 研究가 未洽하다고 본다.

現在 林木育種研究所는 分野別로 研究하는 體制로 되어 있어 한가지 樹種만을 限定하여 深層的으로 研究하는 데는 어려움이 있다고 생각된다.

例를들면 우선 江源道地域의 剛松을 集中的으로 研究하여 生育可能한 全地域에 普及하고 다음에는 참나무에 대한 研究를 集中的으로 하는 등 우리 固有 鄉土樹種의 開發·普及에 대한 研究가 이루어 지도록 가능한 모든 努力을 다하여야 한다.

## 4. 生産基盤施設의 擴充

林道는 山林의 動脈과 같다. 아무리 山林을 잘 가꾸어 놓았다 하더라도 林道가 없으면 이를 開發·利用할 수가 없으므로 앞으로의 林業投資는 林道를 비롯한 林業生産基盤을 擴充하는데 集中的으로 投資하

여야 할 것이다. 그러나 林道는 事業主體 또는 投資主體에 有利하도록 路線이 決定되어 그 地域 全體의 山林經營에 適合한 林道가 되지 못하는 경우가 있으므로, 地域間 連結道路와 地域內 山林計劃에 合致되도록 基本的인 林道網을 構築하고 體系的으로 開設해 나가야 한다.

특히 林道를 開設할 때 加급적 山林이 毀損되지 않도록 하여야 한다. 우리나라는 林道를 開設할 때 地域의 與件, 山林經營, 地域均衡開發, 所有經費등을 考慮하여 施設하고 있는 것으로 알고 있으나 山林毀損으로 인한 自然景觀과 生態系에 미치는 영향에 대해서는 輕視하는 傾向이 있다. 本人이 美國 旅行을 하면서 아주 感銘깊게 느낀 것이 있다. 『몬트레이』이라는 休養都市는 바닷가를 따라서 道路를 開設하였는데 自然毀損 하나없이 道路를 開設한 것을 보았다. 우리도 路線을 잘 選定해서 林道の 効用度を 높이면서 自然毀損이 最小化 되도록 하여야 할뿐 아니라 나아가서는 自然과 調和를 이룬 林道가 되도록 努力하여야 한다.

또한 農村人口의 減少에 따른 勞動力 不足에 對處하기 위하여는 林業機械化를 促進하여야 하는데 그동안 年극에 林業機械訓練院을 設置하고 많은 技術人力을 訓練시키고 있으므로 豫算 뒷받침만 充分히 하면 林業機械化에 큰 役割을 擔當할 수 있을 것으로 본다. 또한 山林勞動力의 安定的 確保가 時急한 실정으므로 技能人 作業團을 어떻게 조직하고 運營하느냐 하는 것이다. 作業團의 技能人을 正規職員化하고 作業團員이 勞動力에 의하여 生計를 維持하는 사람중 가장 待遇가 좋은 職種으로 만들어 가야 한다.

다음으로 장사가 되는 임업 즉 收支가 맞는 林業을 만들어 가는 問題이다. 이는 대단히 어려운 問題이다. 그러나 어렵다고 放置해 두면 우리의 山은 荒廢될 수 밖에 없다. 현재 가장 深刻한 問題가 小徑材의 販路가 없어 林木生産을 拋棄하는 일이므로 經濟林生産團地에서 生産된 小徑材, 間伐木 만이라도 國家에서 補助를 하여 買收하거나 販路를 開拓해 주어야 할 것이다. 아직까지는 外材導入에 큰 어려움이 없으나 國際林業 動向을 보면 山林面積과 林木蓄積이 激減되고 있어 長期的으로 外材의 安定的 供給을 기대할 수 없으므로 外材가 導入되지 않을 때는 國內 木材價格이 上昇되어 林業도 收支맞는 產業이 될 수 있을 것이다. 農村經濟研究院의 研究結果에 의하여 우리나라도 50~60年後에는 經濟林業이 可能하다는 分析임으로 長期投資餘力이 있는 財閥그룹등 民間投資를 積極 勸誘해 나가야 할 것이다.

## 5. 組織強化와 人才養成

우리廳의 當面課題는 組織을 強化하는 일이다. 그러나 일이 생겨야 組織도 늘어나는 것이므로 모든 幹部들이 政策을 開發하고 새로운 業務를 發掘하는 일에 最善을 다 하여야 한다.

또한 學問的인 理論이 經濟政策에 反映이 되어야 山林廳의 業務도 늘어나고 豫算도 確保할 수 있음에도 뚜렷한 林業政策 理論이 없으므로 山林廳 廢止論이 대두되어도 이를 反駁하거나 說得시킬 理論을 제기하지 못하여 山林投資 豫算은 政府豫算의 0.35%에 불과한 下位分野로 轉落되었다. 우리 林業公務員들은 나무를 키우고 가꾸는 分野에 대한 博士는 많이 있는데 國

家經濟에서 林業이 차지하는 役割이 무엇인가? 1人當 GNP가 \$5,000이 되었을 때 林業에 投資하는 豫算은 얼마가 되어야 하는가? 西獨이나 日本 등 林業先進國은 어떠한가? 등에 대한 基礎研究가 되어 있지 않을 뿐 아니라 林業經濟·經營을 擔當할 人材가 많지 않은 實情이다. 그러므로 앞으로는 나무를 키우고 가꾸는 分野뿐 아니라 林業經濟와 政策을 專攻하는 有能한 人材가 確保되어야 할 것이다.

## V. 結論

우리의 山林은 이제 青年期에 이르러 投資如何에 따라 韓國林業의 未來가 決定될 重要한 時期에 처해 있으나 高賃金과 農村 勞動力 不足 등으로 林業經營 與件은 더욱 惡化되고 있으며, 지금까지 林業所得의 相當部分을 차지하는 林產副產物도 UR 協商以後 競爭品目 또는 代替品目的 輸入開放으로 林產生産額의 相對的 縮小가 불가피할 것으로 算想되고 있으므로, 林產生産性의 向上과 林業所得을 增大시킬 수 있는 林政의 劃期的인 變化가 要請되는 轉換點에서 있다.

그러므로 우리 모두는 國土綠化라는 時

代的 課業을 이룩한 熱情으로 第2의 林業革新을 이룩하여야 한다. 第1의 林業革新이 治山治水를 통한 國土綠化 革命이었다면 『第2의 林業革新』은 林業所得增大를 통한 林業의 中興에 그 目標을 두어야 한다. 이를 위하여 『林業政策』과 『林業技術의 革新』 및 『山林精神의 高揚』이 뒤따라야 한다. 治山綠化政策을 資源化政策으로 轉換하기 위한 思考와 發想의 轉換뿐 아니라 새로운 政策을 開發하는 일에 모두가 邁進하여야 한다. 그래서 理想的 指標를 담은 長期林業비전을 國民에게 提示하여야 한다. 産業의 發展과 國民生活水準의 向上으로 山林에 대한 關心이 높아지고 있으므로 올바른 政策을 樹立하여 推進한다면 政府의 豫算支援 뿐 아니라 國民의 聲援과 支持를 얻을 수 있을 것이다. 또한 治山綠化 당시 國民의 대표적인 呼應과 參與를 이끌어낸 原動力이 된 『愛林思想』을 한 次元 높게 昇華·發展시켜 나가야 할 것이다. 오늘의 山林政策을 責任진 우리의 努力 如何에 따라 韓國林業의 將來가 決定된다는 自負心과 使命感을 가지고 새로운 山林政策을 開發·推進하는 일에 熱과 誠을 다해 주기를 간절히 期待하는 바이다. ★

