

# 林業活性化를 위한 小考

변 우 혁 / 고려대 교수

지금 임업계는 깊은 침체에 빠져있다. 임업계는 투자액에 대한 공급리도 보장 받을 수 없는 경제적 손실을 보아 왔으며, 관계는 존폐위기에 직면하기도 하였고 인사체증과 사기저하로 인하여 창의적이고 과감한 정책개발은 엄두도 낼 수 없는 무기력 상태에 빠져 있으며, 학계는 후학의 진출기회가 줄어들고 배움이 현실사회에서 통용되지 않는 비인기 학문으로 전락되는 위기를 맞이하고 있다.

더욱 우려스러운 것은 이러한 침체의 복구가 가까운 미래에는 전망되지 않고 있다는 점이다.

목재가격은 앞으로도 상당기간 만족한 수준으로 오르기 어렵고, 육림투자는 계속되어야 하지만 지친 산주는 더 이상 신규투자를 기피한다. 임도와 기계화 등의 기반조성 사업도 제 기능을 발휘하려면 몇 십년이 더 걸려야 하고 앞으로의 인력조달은 더욱 힘들것이다. 또 정부가 일관되게 시행하고 있는 산림정책 기조인 국토보존과 국민경제적 입장의 고수에도 큰 변화를 기대할 수 없다.

오늘날 이와같은 역경은 한때의 남벌(濫伐)로 인한 산림 황폐화의 결과이며, 정상 임업으로의 복구는 엄청난 대가를 치루어야만 된다는 역사적 교훈이기도 하다. 임업이 성립되기 위해서는 보속생산(保續生産)을

할 수 있는 임목축적의 확보가 전제되어야 함에는 이견이 있을 수 없으며, 정부의 이제까지의 강압적인 치산정책에도 충분한 일리가 있음은 인정된다.

그러나 기존의 정책으로는 지금의 위기상황을 타개하기 어렵고 우리나라 최대 자원인 산림을 최적 활용하지 못한 국가적 손실과 애국적으로 애써온 임업인들의 좌절은 국민정서 차원에서도 조속히 해결되어야 할 과제이기 때문에 산림정책과 임업경영 체계의 대전환이 이루어져야 한다. 이에 다음의 세가지 내용을 제시하고자 한다.

## 1. 자율경영체제로의 전환

지금까지 우리는 산림이 중요하기 때문에 임지가 보전되고 관리되어야 한다는 명제의 설정과 이를 위한 수단으로 임지이용의 법적 제한이나 영림의 의무와 감독제도 등과 같은 경찰행정적 수단을 당연한 것으로 자연스럽게 받아 들여져 왔다.

지금 우리가 모델로 생각하고 있는 규제행정적 산림정책의 기조는 16~19C의 고전 독일 임업방식으로서 그 당시는 전제주의 시대의 군주가 광업, 제염업, 임업 등과 같은 주요 산업에 국가적 통제정책을 보편적으로 사용하던 시기였으며, 특히 당시의 목재는 매우 가치있는 경제자원이었으므로 국

가안보 차원에서 보속생산개념이 수립되었고 시업에 강제성이 동원되었음에는 나름대로의 타당성이 인정된다.

그러나 지금 우리의 상황은 전혀 다르다. 공익도 중요하고 국익우선 정책의 중요성도 부인하지 않지만 제도나 정책결정의 가장 기본적인 시대적 상황과 사회 경제적 여건 속에서 이루어져야 한다고 본다. 우리나라는 사유림이 지배적인 면적을 차지하고 있으며 목재의 국제적 교역이 활발하여 목재가 갖는 경제재로서의 안보기능은 상대적으로 감소하였고 오히려 환경재로서의 역할이 증대되고 있다. 더욱 중요한 것은 모든 산업이 자유경제체제하에서 운영되고 있다는 점이다.

자유경제체제는 개인의 창의력과 이기심을 원천으로 하여 건전한 사익을 도모함으로써 국익을 추구하는 경제원리를 바탕으로 하는 것이라 볼 수 있다. 치산정책도 이와 같은 원리에 입각하여 자율시책에 맡겨도 위험하지 않을 정도의 단계에 와 있다고 생각된다.

이제까지의 규제와 감독은 오히려 산림소유자의 소유권에 대한 애착심을 약화시키고, 자율적인 노력을 하지 않게 되어 창의력을 잃게 되거나 규제를 하는 수단을 강구하는 사례를 우리는 일정시대부터 경험해 왔다. 최근에는 보조금의 한도내에서만 시업이 진행되고 신규투자가 전무한 실정은 이를 단적으로 나타낸 것이다. 따라서 산주에게 상당한 자율경영을 보장하여 경제재로서의 산림에 대한 인식을 제고시키는 필요한 조치라 본다.

## 2 국공사유림의 역할분담

산림경영은 생산경제기능과 공익기능을

함께 갖는 양면성이 특징이라고 말할 수 있다. 오늘날과 같은 자유경제체제하에서는 사유림에 까지 국민전체를 위한 공익기능의 제고를 위해 무한히 부담지우는 것은 무리이며, 정당한 보상이 이루어 짐이 마땅하다. 그러나 이보다 더욱 현명한 조치는 국공유림의 확대정책을 통하여 국유림과 사유림간의 역할분담이 이루어지도록 하는 것이다. 즉 국유림에서는 공익기능, 사유림에서는 소득경제기능이 고도로 발휘될 수 있도록 한다면 전반적인 효율은 높아질 것이다.

국유림과 공유림, 사유림은 경영목표부터가 다르기 때문에 관련법규에도 차이가 있어야하며 산림투자를 촉진하기 위해서 임업진흥법을 제정하여 사유림경영의 활성화를 기하도록 하는 것이 필요하다.

국유림의 집약적인 시업을 통하여 생산기능을 증대하는 것은 사유림에 대한 공익기능 부담을 줄여 역할 분담의 길이 되나 우리나라의 국유림 관리는 예산 부족 뿐만 아니라 관리인원 1인당 관리면적이 1,669ha로서 일본 394ha, 독일 126ha에 과다하여 늘어나는 목재수요 및 각종 산림의 공익기능 수요에 대응할 수 있는 집약적 시업을 추진하기 어려운 실정이므로 국유림 하부조직의 확대가 요구된다.

## 3 산림의 다목적 이용

목재생산이 갖는 장기성과 저수익성이라는 본질적인 문제는 임목축적이 법정상태에 도달되고, 임도, 기계화, 유통체계의 개선 등의 경영기반이 조성된다 하더라도 완전 극복할 수 있는 것이 아님은 선진 임업국인 독일과 일본의 예에서 잘 볼 수 있다.

따라서 목재생산을 주축으로 하는 임업은 저수익성으로 인해 발전에 한계가 있다고



보고, 수입원을 다원화하고 조기화할 수 있는 산림의 다목적경영을 임업정책의 기조로 삼아야 하고 이를 실천할 수 있도록 충분한 후속대책들이 마련되어야 한다.

산림의 다목적 경영이란 임지내에서 부산물 휴양가치 등 다양한 재화와 용역의 생산을 뜻하며, 주어진 임지의 조건하에서 최적상태의 생산물을 조합할 수 있다는 것이라고 해석해야 한다. 이것은 목재생산을 중심으로한 협의의 임업보다 임업의 활동영역을 확대 해석한 것이라고도 할 수 있다. 즉 종래의 1차 산업으로서의 임업에서 2차, 3차 산업으로서 전환을 의미하는 것이다.

산림의 다목적 경영체제로의 전환이 가지는 임업적 의의를 대략 다음 5가지로 정래해 보자.

① **사회수요에의 부응** : 산림에 대한 국민적 기대와 수요가 과거와 달리 목재에서부터 각종 산림부산물과 환경재로 전환되고 있다. 목재는 위급할 경우 수입에 의존할 수

있다 하더라도 국토보전과 녹(綠)자원 등의 환경재는 대체할 수 없으며, 또 이러한 요구는 산업화가 진전됨에 따라 더욱 크게 증가하기 때문에 경영체제는 시대적 요구에 부응하는 것이라 할 수 있다.

② **수입의 다양화와 조기화** : 우리나라 산림의 85% 이상이 1.Ⅱ영급으로 구성되어 있어 앞으로, 수확될 때까지는 20~30년 간의 투자가 있어야 한다. 따라서 산림에서 소득원을 다양화하고 조기화를 꾀할 수 있는 산림사업의 선택은 경영성의 확보에 매우 긴요하다.

③ **고정자본재의 활용도 제고** : 임도의 개설과 기계화는 임업경영의 합리화를 위해서 필수적인 전제가 되지만 그에는 막대한 비용이 소요되고, 또 유지관리에도 매우 많은 비용이 지출되어야 하는데, 지금 우리의 산림사업 실적으로는 도저히 임도개설의 경제성을 맞추기 어렵기 때문에 임도와 기계 등의 고정 시설의 활용도를 제고시키는 것은 매우 중요하다. 임도는 휴양림에서 산책로, 등산로, 관찰로, 진입로 등 모든 동선에 해당되고 수렵장에서는 수렵로, 작업로로 똑같이 이용될 수 있고, 관리사, 창고, 기계 등도 다방면에 걸쳐 활용될 수 있다.

④ **4계절형 임업노동** : 앞으로의 산림사업이 전문적인 전문인력에 의해서 총당될 수 있기 위해서는 보수조건과 연간 작업일수가 보장되어야 하는데, 우기나 임휴기의 산림작업의 창출은 전업노동자의 성립을 가능케하는 매우 중요한 일이다.

다목적 경영을 실천하고 있는 서독의 산림노동자들은 임한기에 임도의 보수, 교량

정비, 휴양림의 의자, 휴지통, 놀이기구, 통나무집의 제작, 안내판의 조각, 수렵장의 울타리 손질, 사료로 조성, 수렵안내 및 기타 서비스 등 산림내의 모든 일을 담당하고 있다.

⑤ **토지이용의 합리화** : 다목적 이용이란 개념은 비단 임업 뿐만 아니라 여러 토지산업 분야와 자원관련 분야에서 사용되고 있는데, 최대산출을 위한 생산방법의 결합에 관한 토지관리의 개념이라 할 수 있다. 특히 임업경영에 있어서 다목적 경영계획이 필요한 이유는 임업생산이 결합생산(Joint Production)의 특성이 강하기 때문이며, 또 결합생산불의 경우에는 최적계획하여 산지이용의 효율을 극대화시킬 수 있기 때문이다.

산림의 다목적 이용형태에는 부산물 임업, 양봉임업, 혼목임업, 수예적임업(手藝的林業), 등 여러가지가 있으나 여기서는 휴양임업과 수렵임업의 가능성을 제시코자 한다.

● **자연휴양림** : 휴양림의 장기수요를 정확히 예측하기는 어렵지만 지금 우리나라의 도시화, 공업화, 소득과 여가시간의 증대 등의 현상을 볼 때 자연에서의 휴양수요가 충분하리라고 예상된다. 1981년 이후 전체 자연공원 탐방자의 년 평균 증가는 18.5%이며, 국립공원 이용자의 년평균 증가율이 25%에 달하고 매년 약 400만명씩 증가하고 있다. 우리나라의 국민 1인당 국립공원 이용빈도는 0.9회/년(1988)이지만 일본은 3.03회/년(1987)로써 우리보다 3배 수준에 있음에 비추어 볼 때 휴양수요는 계속적으로 증가할 것으로 판단된다. 특히 1인당

국민소득이 4,000불 되는 시기부터 9,500불 정도되는 기간동안에 자연공원의 증가율이 급증하는 것으로 나타나는 데, 지금 우리나라의 경제사정이 바로 이러한 단계에 있어 매우 빠른 속도로 증가하리라 확신된다.

산림법 제31조~34조의 휴양림 제도의 신설은 사회수요에 부응하는 임업으로 전환했다는 의미 외에도 소득원의 개발, 수입의 조기화, 협업활동을 통한 임지 단지화에 기여, 임업기업화 가능성 등 많은 이점이 있는 바람직한 정책방향이다.

국공유림의 휴양림 조성은 국가예산으로 이루어지기 때문에 수지가 크게 문제되지 않지만, 사유림에선 수익성이 핵심이 되기 때문에 앞으로의 개발에 많은 문제점이 예상된다. 가장 큰 문제점은 휴양수요가 계절적으로 편중되어서 시설의 가동율이 극히 짧다는 점이고, 둘째로 허용시설물의 종류가 친자연적, 교육적, 비영리적인 성격의 것이 대부분이어서 영업수익을 올리기 어렵고, 셋째로 영업수익을 올리기 위해서는 사계절용의 다양한 시설을 갖춘 대규모 조성이 불가피한데 이르기에는 영세사유림에서는 조직과 자금의 한계에 부딪치게 된다.

그 외에도 적정규모의 확보, 접근성의 해결, 개발자금의 지원 등 해결해야 할 많은 문제점이 있다. 휴양림은 아무 산림에서나 될 수 있는 것이 아니고 규모, 자연의 소여성, 지역조건 등의 여건이 갖추어 진 곳에서만 가능하다. 너무 소규모로 영세한 경우에는 이를 통한 임업진흥의 의미가 없고 그렇다고 외지자본에 의한 개발은 투기를 조장하거나 지역수입이 도시로 유출되어 본래의 목적을 달성하기 어렵게 된다.

따라서 휴양림 조성에서 규모의 경제성을 갖기 위해서 협업경영이 불가변하다고 보이며 이러한 협업경영체에는 강력한 인센티브를 주어 적극 장려하도록 하고 자금과 조직을 동원할 수 있는 산림조합이나 임업단체, 임업전문화가 개발주체의 주류를 이루는 것이 바람직하다.

● **수렵장** : 야생동물의 가치는 흔히 심리적 가치와 생태적 의미로 해석하는 것이 보통이지만 관리여하에 따라서는 높은 경제적 가치도 발휘할 수 있다. 아직 우리나라에서는 실증적인 경제가치 자료를 제시할 수 없으나 야생동물의 경제적 활용은 독일의 예에서 잘 볼 수 있다. 우리나라의 순환식 수렵에서 대동물의 포획량은 연간 수백마리 정도의 수준이며 연간 15억원 정도의 수입 뿐이지만 독일에서는 우리보다 수백배에서 수천배의 수준에 있다. 1년간 포획량은 노루가 60만 마리, 사슴류가 4만 마리, 산돼지 4만, 토기류가 250만 마리로서 총 500여만 마리에 달한다.

이러한 포획조수를 식육 공급량으로 환산하면 20,000톤에 달하고 이것을 육가로 나타내면 약 1,000억원 정도이다. 수렵이 미치는 국민경제적인 효과는 식육가에서 뿐만 아니라 여러가지 부가가치를 창출하고 있다. 수렵임대료, 수렵면허세, 수렵장비 등 약 3,000억원에 달하며, 식육가를 포함하면 연간 4,000억원의 비용지출을 창출해 낸다. 여기에 관광경제적인 효과와 가공 등의 간접생산액을 포함한다면 실로 막대해질 것이다. 캐나다의 경우(1981)에도 수렵을 통한 편익은 8억불(직접수렵에서 4억불, 비수렵

야생동물 관련 여행에서 4억불)이며, 실제 야생동물 관련 여가활동 참여자의 지출액은 42억 불에 달한다.

법정림에 가까운 좋은 산림을 조성해 놓은 독일의 경우, 최근 ha당 산림순수익은 10~20DM(5,000~10,000원)정도 밖에 안되지만, 야생동물의 포획권 임대료는 ha당 30~50DM이며 사슴이 서식하고 있는 곳에는 100DM이상되는 곳도 있어 산주입장에서는 목재생산보다 2~3배의 순수익을 보고 있다. michigan주(1984년)에서 목재 판매를 통한 연간 소득은 83불/km이지만, 사슴사냥은 연간 215불/km의 가치를 보여주고 있다.

목재생산과 수렵경영은 상호 절대 배타적인 활동이 아니며 임지를 순수한 임업목적으로 경영하면서도 부위적으로 이와 같이 엄청난 경제효과를 낼 수 있는 것을 볼 때, 우리나라에서도 많은 재원과 위험을 안고 임지를 굳이 초지로 개간하거나 임간 방치장으로 유도할 것이 아니라 적절한 시업과 야생동물 관리로써 천연방목장의 길을 모색하는 것이 바람직하지 않겠는가!

야생동물은 엄연한 산림생산의 부산물이지만 우리는 이를 자원화하지 못하였고 경제재로 인식하지 못해 왔다. 야생동물을 활용한 수렵장의 조성은 휴양림의 개발보다 훨씬 더 넓은 임지에 적용될 수 있으며, 충분한 지불의사를 갖고 있는 많은 염사층을 갖고 있어 유망한 소득원이라고 확신한다. 사유림에도 수렵장 조성이 쉽게 허용될 수 있도록 제도적 개선과 장려책이 있기를 바란다.