

# 우리나라 사유림 및 기업림의 경영활성화를 위한 방안



이 돈 구 /  
서울대학교 교수

## 1. 우리나라 사유림의 실태 및 경영상의 문제점

사유림은 우리나라 산림의 대부분을 차지하여 잠재적으로 우리나라 산림경영과 임업문제 해결에 큰 열쇠를 쥐고 있다고 해도 과언은 아니다. 사유림의 경영상태는 국유림에 비해 훨씬 열악하다. 이러한 사유림의 문제는 우리나라 임업 전반에 큰 영향을 미

치므로 사유림 경영의 침체는 곧 우리나라 임업 전체, 특히 목재 자급률과 산지이용 및 관리에 큰 영향을 미치고 있다.

이러한 사유림 경영의 문제는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째, 사유림이 차지하고 있는 면적에 비해 임목축적은 국유림보다 훨씬 뒤떨어진다. 즉, 사유림이 전체 산림면적의 71%를 차지하고 있지만 축적에 있어서는 60%에도 못 미치며 ha당 평균 임목축적에 있어서도 국유림의 절반정도 밖에 못 미친다.

둘째, 임분연령이 아직 어리다는 것을 들 수 있다. 즉, 면적비율로 볼 때 I~III 영급(30년생 이하)이 95% 이상을 차지하며, 축적에 따른 연령분포를 볼 때도 사유림의 연령이 국유림에 비해 월등히 어려서, II, III영급이 89%정도를 차지하는 반면 V영급 이상은 2.1%에 불과하다. 임업은 특히 투자회수기간이 길다는 데에 특징이 있으며 이러한 문제로 인해 임업은 장기적인 투자와 관리를 해야한다. 따라서 사유림 임분이 이처럼 어리다는 것 때문에 그만큼 사유림에 대한 투자와 관리를 어렵게 만들고 있다.

셋째, 소유규모의 영세성이 사유림 경영합리화에 큰 장애물이 되고 있다. 이러한 소유규모의 영세성은 소유주가 산림을 경영대상으로 삼지 않고 자본축적 수단이나 묘지, 또는 부동산 투기 목적으로 취득하였거나 선조로부터 그대로 상속받았기 때문인 것으로 풀이된다. 그래서 우리나라 사유림의 소유현황은 산주를 기준으로 할 때 10ha 이하가 95.7%를 차지하고 있으며 산주 1인당 평균 2.5ha를 소유하고 있다. 그러나 면적을 기준으로 할 때는 기업림,

또는 이에 준하는 산림관리를 할 수 있는 최소 면적 50ha 이상이 20% 정도는 되어야 함으로 이에 대한 대책수립이 요구된다.

**넷째, 사유림 임상 구성에 대해서도 살펴볼 필요가 있다.** 특히, 지속임업을 위해서는 생산성과 수익성 뿐만 아니라 지속적인 산림생태계의 안정성을 고려해야 한다. 이러한 생태계 안정성에 관하여서는 특히 입지에 맞는 수종선택과 더불어 임분의 입체적 구조(복층림, 이령림 등), 수종 혼효 등이 특히 중요한 요인으로 지적된다.

그러나 우리나라 사유림의 임상구조는 침엽수 단순림이 면적 및 축적기준 모두에서 50% 이상을 차지하고 있는데, 이러한 경향은 임분이 어릴수록 더욱 심하다. 이것은 이제까지 사유림에서 침엽수 위주의 인공조림과 더불어, 국유림에 비해 더 심한 피해를 받았기 때문에 소나무가 많이 출현한 결과로 여겨진다.

**다섯째, 산지의 분산도 산림경영에 큰 장애물이 되고 있다.** 산림지가 한 곳에 모여 대단위 산림으로 존재하지 않고 여러 곳에 분산, 배치되어 있는 관계로 관리의 효율화를 기할 수 없다.

**여섯째, 기능인력의 부족과 기계장비 확보상의 문제를 들 수 있다.** 산림규모의 영세성과 더불어 어린 임분연령의 문제는 산림에 대한 노동력 투입을 크게 가로 막고 있다. 특히 사유림에서의 기능인력 확보라는 문제는 농산촌인구의 감소와 더불어 위험하고 힘든 직업의 기피, 훈련기관의 부족, 기타 안정적인 직업으로서의 보장 부재 등으로 대단히 어려운 실정이다.

**일곱째, 제도 및 임업 활성화를 위한 기반 시설 미비등을 들 수 있다.** 그동안 임업정책은 보호 및 보안 위주로 취해왔기 때문

에 임업기술 보급과 산지개량, 그리고 시업을 제한하는 법령 등이 아주 많이 제정되어 있는 반면, 사유림 활성화와 임업발전을 위한 지원책은 그리 많지 않은 편이다.

더구나 임업발전과 산림관리를 위한 동맥인 임도시설은 아주 형편없는 실정으로 우리나라 지형상 유통구조에도 절대적인 영향을 미친다. 우리나라 사유림의 임도시설은 외국의 임도와는 비교할 수도 없고 우리나라 국유림의 절반에도 못미치는 미미한 실정으로 사유림 경영을 어렵게 하는 근본 요인이다.

## 2. 사유림 경영활성화를 위한 방안

사유림에 대한 경영 활성화를 위해서는 다각적인 면에서 검토되어야 한다. 왜냐하면 사유림의 경영문제는 여러가지 복잡한 요소와 난제들이 얽혀있기 때문이다. 그리고 특히 현 상황에서는 사유림에서의 수익률이 매우 낮기 때문에 어느정도의 수익이 보장될 때까지 지원을 강화해주어야 한다. 특히 이제까지 제약만 해왔던 각종 법규를 정비하고 사유림의 경영을 촉진하는 정책을 시행해야 하며 특히 기반시설은 국가주도로 갖추어 주어야 한다.

### 가. 국가적인 지원

사유림은 국토관리라는 측면에서, 그리고 산림의 공익적 기능면에서 볼 때, 사유림의 경영활성화는 곧 국민경제에 미치는 직, 간접적인 파급효과가 매우 크다. 따라서 사유림에 대한 지원과 임도 및 목재집하장 등의 기반시설 구축은 단지 그 편익이 산림소유주에게만 돌아가는 것이 아니라 지역경제 및 자연환경 더 나아가서는 국민복지

를 위해서도 충분한 가치가 있다.

특히 임업만의 문제를 고려할 때, 우리나라 산림의 71% 이상을 차지하고 있는 사유림의 잠재적인 중요성을 비추어, 사유림의 경영활성화는 곧 우리나라 임업활성화에 큰 도움이 될 것이며 앞으로는 국유림보다 주도적인 역할을 하게 될 것이다. 이러한 면에서 볼 때 사유림에 대한 문제는 단지 산림 소유주에게만 국한된 것이 아니라 전 임업인에게 주어진 과제이다.

### 나. 제도 개선

제도적인 면에서 산림과 산림관련 법령 중 중요한 것들은 다음과 같다.

국토이용 관리법	산 림 법	자연환경보전법
자연공원법	도시계획법	수 도 법
초 지 법	국립공원법	

근본적으로 산림이라는 것은 무욕되고 관리되어야 함에도 불구하고, 이러한 법령들은 산지에서의 시업이 자연파괴나 환경파괴로 고통되어서 산지자원화를 막는 장애물로 되고 있다. 이러한 관계로 거의 23%에 달하는 사유림의 시업 제한지는 그대로 방치되고 있어 시급한 관리가 요청되는데, 우선 위의 법령들이 사유림 경영을 활성화하는 방향으로 개선 그리고 완화되어야 한다.

### 다. 협업체의 강화

협업 경영제도는 영세한 사유림의 경영 개선을 돕기 위하여 도입한 제도이다. 산림 경영에는 조림에서 벌채에 이르기까지 많은 노동력과 자본투입이 요청된다. 그러나 영세산주로서는 임업전업을 할 수가 없으

며 또한 영세산주로서는 투자 동기와 능력이 떨어지므로 산주 상호간의 협조와 협력이 필요하며 이러한 협업경영을 통하여 산지자원화는 물론 임업경영의 전문화와 효율화를 기할 수 있다.

이를 위해서는 특히 임업협동조합의 역할이 요청된다. 이제까지 임업협동조합(구 산림조합)은 사유림경영 활성화나 사유림의 산지자원화보다는 자체수익 사업에 더 열을 올린 느낌도 있다. 이러한 관계로 산주들의 참여 의식과 산림경영에 대한 투자 의욕이 떨어질 수 밖에 없었다.

특히 영세림의 경우는 산림경영보다는 자본증식 수단, 묘지확보, 선조로부터 상속이라는 측면이 강하므로 이들을 산림경영에 힘쓰도록 유도하는 것이 무엇보다도 필요하다. 현재 우리나라 사유림 협업경영 사업은 표 1과 같이 저조한 실정으로 전사유림 면적의 2.3%, 그리고 참여 산주수는 전체 0.7%에 불과하다.

표 1. 우리나라 사유림 협업경영사업 현황 (1992년 현재)

사업지역	협업체수	산림면적(ha)	산주수
43개 지역	140개	105,280	13,750

### 라. 기능 인력의 수급 문제

산림경영의 전문화와 산지자원화 및 고부가가치의 임목과 임산물을 생산하기 위해서는 무엇보다도 산림경영자와 산림노동자에 대한 기술훈련과 경영능력을 배양해 주어야 한다. 특히 기능인력의 수급은 장기적인 목재수급측면에서 아주 중요하다.

이러한 기능인력의 양성은 협업체 경영, 기업림 육성 더 나아가서는 해외산림자원

개발에 필수적이라 할 수 있다. 기능인력의 양성은 다음과 같은 긍정적인 측면이 있다. 첫째, 만약 산주가 기능훈련을 하여 직접 산림경영과 관리를 담당하게 된다면 그만큼 이윤을 많이 남길 수 있다. 둘째, 산림 작업시 발생하는 안전사고를 줄일 수 있다. 셋째, 노동 생산성을 높일 수 있을 뿐만 아니라 실패를 하지 않는 산림관리를 할 수 있다.

그러나, 인력수급 및 인력양성은 현실적으로 국가적인 지원 사업으로 추진 될 수 밖에 없다. 그럼에도 불구하고 이제까지 유일한 임업전문기술자 양성기관이었던 임업기계훈련원을 정부 기구로 받아들이지 못하는 것은 산림정책의 커다란 실책이라 아니할 수 없으며 전체적인 우리나라의 산림경영에도 큰 지장을 초래할 것으로 예상된다.

### 3. 기업림 육성의 필요성

기업림에 대한 용어 정의는 사실 애매모

호한 점이 없지 않다. 우리에게는 국유림을 제외하고는 산림관리에 대한 체계가 서 있지 않으면 또한 산림에서 얻어지는 소득 또한 많지 않기 때문이다.

요즈음 거론되고 있는 기업림은 주로 법인에 국한하여 지칭할 경우가 많다. 그리고 이 법인은 임업을 주업으로 하고 임업에 대한 자본투자율이 50/100 이상일 때만 각종 세제상, 법률상의 혜택과 지원을 받는다. 그러나 현실적으로 이러한 법인은 극히 드물다. 따라서 우리나라에서의 기업림에 대한 체계를 달리하여 육성할 필요가 있다. 우선 기업림으로 유도 가능한 산림은 면적으로 보아 일정 규모 이상이어야 하며 50ha 이상을 기준으로 하여 사유림의 20% 정도가, 100ha를 기준으로 13.3%가, 그리고 200ha를 기준으로 하면 사유림 전체의 8.5%가 대상이 된다.

다음으로 소유형태에 따라 기업림으로의 유도 가능성을 살펴볼 수 있다. 소유별 사유림의 면적 및 소유 현황은 표2와 같다.

표 2. 사유림의 소유별 면적 및 소유현황

소유별	면적(ha) (%)	필지수(%)	필지당 면적(ha)
사찰림	65,780 ( 1.5)	3,378( 0.1)	20.6
학교림	51,070 ( 1.1)	8,122( 0.3)	6.3
회사림	146,270 ( 3.1)	24,453( 0.8)	6.0
독립가림	94,380 ( 2.0)	7,224( 0.2)	13.1
중중림	183,380 ( 3.9)	45,486( 1.5)	4.0
기 타	4,153,610(88.4)	2,934,786(97.1)	1.4
계	4,698,330(100)	3,023,449(100)	1.5(평균)

따라서 이중 소유 규모가 비교적 큰 사찰림과 독립가림, 회사림, 학교림, 중중림 등

은 기업림으로서 육성할 수 있는 우선대상 산림이다.

여러 곳에 분산해 있으니 기업림이 가능한 산림, 또는 소유 규모는 적으나 기업림으로 육성할 의향이 있는 산주를 중심으로, 즉, 규모로 볼 때 현실상으로는 기업림으로 유도되지 못하는 산림을 중심으로 하여 주변의 영세 산림을 흡수하여 기업림으로 유도하는 방안이 있다. 이러한 경우 작업 대행이나 분수림 계약 등을 통하여 산림경영 규모를 기본 이상으로 확대하여 운영하거나 집단화를 통하여 경영합리화를 기할 수 있다. 이러한 경우, 산림 경영인은 전문적인 지식과 기능을 갖추어야 하며 소득이 나올 때까지는 충분한 보상과 지원이 뒷받침되어야만 가능할 것이다.

그러나 기업림으로의 육성문제는 목재의 안정적인 공급이라는 측면을 고려해 볼 때 대량으로 목재를 필요로 하는 제지, 펄프회사, 건설회사, 가구회사 등이 자회사 형태로 산림을 경영하여 공급하는 체계를 갖추는 것이 가장 바람직하다고 본다.

그러나 전업 임업적인 또는 주임업적인 기업림의 육성은 현실적으로 어려움이 있다. 이제까지 우리나라 사유림 발전에 큰 공헌을 해 온 독립가만하여도 점점 숫자와 산림면적이 줄어드는 추세이며, 이것은 근본적으로 산림에서의 소득을 얻을 수 없기 때문이다. 이 정도까지 산림을 이끌어온 것도 독립가들의 개인 철학과 희생 정신에 의한 것이라 해도 과언이 아니다. 따라서 기업림이라해도 목재생산의 보속구조를 갖추 때까지는 국가적인 지원과 배려가 필수적이라 하겠다.

이중 하나는 벌채허용량을 지금보다 늘

려서 기업경영을 어느정도 촉진시켜야 한다는 것이다. 현재의 우리나라 연간 임목축적 증가량  $4\text{m}^3/\text{ha}$ 에 비해 벌채허용량은 20분의 1정도인  $0.2\text{m}^3/\text{ha}$ 에 불과하다. 이러한 벌채 허용량을 현실화시켜 최소한 기업림에 한해서만이라도 8분의 1 또는 4분의 1 수준인  $0.5\text{m}^3/\text{ha}$  내지  $1\text{m}^3/\text{ha}$ 까지는 늘려주더라도 관리기술만 엄격히 적용한다면 계속적인 임목축적의 증가를 꾀할 수 있으며 동시에 임목의 형질개량 및 산림기능의 유지에도 도움이 될 것이다.

#### 4. 사유림 경영 활성화와 고용 촉진

사유림 경영 활성화는 목재 수급과 임산물 측면 뿐만 아니라 고용 측면에서도 필요하다. 또한 점점 쇠약해 가는 농촌 및 산촌 경제 활성화와 지역 경제 활성화를 위해서도 크게 필요한 사항이다. 사유림 경영 활성화는 단지, 사유림의 경영을 위해서만 인력이 소요되는 것이 아니라 이로 인해 공급되는 관계로 고용 촉진 기회가 늘어난다. 예컨대, 목재 및 임산물 공급의 증가로 늘어나는 일자리, 임산업을 위한 직종 분화로 인한 새로운 일자리 등으로 지역 고용 효과를 늘릴 수 있다. 산림 경영에서만 100ha당 1인까지 고용인력을 흡수할 수 있으므로 우리나라 사유림에서의 고용효과는 기능인력 최대 4만 8천여명, 그리고 전문산림 경영인 1만여명 등 5만 8천여명을 고용할 수 있으며, 이것은 현재 배출되고 있는 전국 입학도(연간 800여명)에게도 충분한 일자리를 제공하는 기회가 될 수 있다.