

規制林政과 새 林政 페러다임의 胎動

崔 玟 休 / 林業研究院

1. 序

時所에 따라 程度의 差異는 있을지언정, 한 나라의 山林과 林業의 役割은 크게 두 가지, 即 公益性和 經濟性으로 要約된다.

그러므로 한 나라의 林政問題 또한 그 時代精神의 바탕위에서 經濟性和 公益性的 均衡의 目標과 이를 達成하기 爲한 手段體系로 歸結지어 질 수 밖에 없다.

이 땅에 山林法 林政時代가 열린지 올해로 86年, 한 世紀에 가까운 歲月동안 靑島 많은 民族史의 浮沈과 더불어, 山林法林政도 舊韓末(1908年)의 法律 第1號로 宣布되었던 森林法, 國權喪失과 더불어 朝鮮總督府 制令 第10號 森林令, 5·16革命에 國家再建最高會議에 의해 制定된 山林法 등 3次에 걸친 變容이 있었으나, 變함없는 것은 바로 規制와 拘束을 통한 林政目的達成이었다. 그러므로 『規制林政 페러다임』이야말로 지난 20世紀에 걸쳐 이 나라 國土綠化運動을 펼쳐 왔던 制度的 장치의 骨幹이었다.

이제 時代가 변했다. 우리 林業과 林政이 處한 與件이 달라졌다. 韓國 林政은 過渡期에 놓여있는 形局이다. 韓國 林政은 어디로 갈 것인가?

이 글에서는 먼저 山林法 規制林政의 페러다임의 淵源을 훑어보고, 그 危機를 確

認한 다음, 새 林政 페러다임의 向方을 살펴볼까 한다.

2. 規制 林政 페러다임의 系譜

그렇다면 規制 林政의 歷史의 뿌리는 어디에 있었던가?

(1)그 1次的 연원은 1897年 日本 森林法과 1951年 3次 森林法이었고, 2次的 연원은 1852年 獨·奧의 山林法, 그 始源의 뿌리는 1827年 블란서 第2次 山林法, 이라 1669年 블란서의 코베르 山林法 할수 있으므로 지금부터 225年前의 일이다.

또한 그 思想的 背景을 더듬어 보면 16世紀 西歐諸國들의 統一國家形成과 強力한 國家權力을 바탕으로 한 重商主義的 時代精神이라 할 것이며, 山林의 개간과 荒廢行爲를 禁止하는 拘束의 手段과 山林警察權을 強化하는 것을 內容으로 하는 山林法 規를 制定함으로써 近代의 規制林政 페러다임은 胚胎하게 된다.

(2)1789年 佛蘭西大革命을 계기로 붓물처럼 터져 나왔던 自由主義思想과 아담 스미스의 官林賣却論등은 山林分野에도 렛세·페르(laissez faire)의 逆風이 불어 닥침으로써 規制林政 페러다임도 한때 그늘 속에 가려지기도 하였으나(佛國의 경우 1789

~1827까지 38年間) 그동안 山林荒廢가 극심했던 탓으로 오히려 山林法의 必要性만이 再確認 되었을 뿐, 規制林政 페러다임은 1827年 佛蘭西의 第2次 山林法 制定을 계기로 復活하게 되고 一貫성은 유지된다. 다만 『規制』와 『自由』의 妥協의 產物로서 法律規制事項 以外の 領域에서는 私有林經營은 自由롭게 되었고, 이로부터 『山林警察』 以外에 『營林監督』制度가 林政手段에 追加되었을 따름이다.

(3) 世界 第2次大戰이 끝나고 國民經濟主義時代가 열리면서, 山林法의 本山이라 할 불란서를 비롯하여 여러나라가 山林法을 改政하였으니 그 두줄기 흐름은 『公益優先主義』 林業政策과 『國家에 의한 林業計劃』의 傾向이었다. 英國의 林地專用契約制度(Dedication Scheme)나, 日本의 山林計劃制度(Forest Planning System) 등이 그 代表的인 事例라 할 것이며, 林業分野에 대한 國家干涉에 수반하여 造林補助金, 長期貸付金, 租稅減免 등 產業政策手段이 보편화 되어갔던 時期이다.

3. 規制林政 페러다임의 危機

本是 規制林政 페러다임의 二大條件은 첫째 自發的인 林企業 活動을 계속할 수 있는 市場條件이고, 둘째로 公共福利에 適合하도록 山林財産權을 行使해야 하는 法律條件이다.

經濟發展과 더불어 市場條件은 惡化一路에 있으며 (林業投資收益率: 韓國 3%, 日本 1%, 獨逸 0.8%) 政府의 支援만으로 選擇의 收益率(alternative rate of return)에 接近할 수 없는 狀況이 오늘의 現實이다. 그 結果 山林資源의 放置요, 林業經營의

포기가 屢배하다.

다음으로 法律條件을 보자.

山林法에는 山林所有者가 營林計劃을 作成하여 政府의 承認을 받고 그 營林計劃에 定한 대로 施業을 해야 하나, 都是 그림의 떡이다. 市場條件이 이를 뒷받침 하지 못할뿐 아니라, 政府 또한 法律의 定한 바에 따라 모든 林地를 代執行과 分收林으로 끌고 가기에 力不足이기 때문이다.

이리하여 規制林政의 페러다임은 危機에 直面하게 된다.

4. 새 林政 페러다임의 向方

規制林政 페러다임의 限界를 資源政策의 限界로 認識하는 立場에서는, 林政 페러다임을 獨占資本主義下 產業政策에로의 轉換을 모색하게 되었고, 山林法과는 별도로 『林業法』의 制定을 서두르게 된다. 이는 山林所有者만을 規制對象으로 해오던 山林法 林政과는 달리, 林業保護를 위하여 國家와 地方自治團體를 羈束함으로써 特定 作爲義務를 宣言하고 나서는 現代 林政의 새로운 패턴이다. (英國, 日本, 덴마크)

한편 1992年 地球頂上會議를 계기로 冷戰終息 以後 環境이 새로운 이데올로기로 浮上하고 있으며, 市場經濟의 테두리 안에서 山林環境材의 外部性 問題를 解決해 나간다는 一般方針을 採擇함으로써 今後 世界 林政 페러다임은 새로운 局面으로 접어들게 되었다.

살피건데, 오늘날 우리 山林法에 의한 林政 페러다임은 이른바 規制林政이란 점에서 살펴본 바 3世紀前의 西洋, 1世紀前의 東洋의 傳統的 林政의 틀 그대로를 오롯이 간직하여 온 셈이다.

다행히 文民政府수립 이후 林政環境과 時代精神의 變化를 反映하여 『經濟林業』과 『環境林業』을 두 軸으로 하는 새 林政의 方向을 내 비친바 있으나, 아직 이를 具體적으로 制度化하여 새 時代가 要求하는 새 林政 페러다임으로 굳히고 있는 단계는 아니다. 이는 필시 林政目標에 있어서 經濟性과 公益性의 調和點을 再調整함과 동시에, 市場經濟와 環境林業의 接木을 通하여, 經濟林業의 市場條件을 획기적으로 改善하려는 強力한 國家意志가 先決條件이 아닐 수 없다. 할 것이다.

日常的인 林政活動을 整理해보면 山林行政 最一線에서 이루어지고 있는 伐採 許可나 造林命令과 같은 一次的인 『行政事項』

과 이를 規律하는 上位概念이라 할 二次的인 『施策事項』, 또 더 위에 있으면서 흔히 成文 法規化 되어 있는, 3次的인 『政策事項』으로 區分해 볼 수 있다. 한 걸음 더 나아가 林業政策事項 보다 더 上位에 있을법한 第4次的인 事項 即 『林政問題에 對한 論理的 思考의 틀』을 觀念할 수 없지 않고, 이를 줄여 『林政 페러다임』이라 일컫는다면 어떠할까?

바야흐로 韓國林政은, 아니 世界林政은, 한편으로는 規制林政의 保守的 페러다임을 受容하면서, 다른 한편으로는 時代精神과 狀況變化에 따라 進就의이며 새로운 林政 페러다임을 模索해야 할 時點에 이르고 있는 것으로 보인다.

장기 목재 수급 전망

(단위 : 천m³)

구 분	1992	2000	2010	2020	2030	2040	
총목재수요	22,275	26,421	30,735	34,563	37,394	38,799	
공 급	내재	1,123	2,542	4,787	7,530	10,852	13,799
	외재	21,152	23,879	25,948	27,033	26,542	25,000
자급율 (%)	5.0	9.6	15.6	21.8	29.0	35.6	
(원목%)	(12)	(17)	(23)	(33)	(46)	(59)	
안정공급율 (%)	9.9	17.0	34.2	49.0	62.4	72.3	