

지구환경시대와 임업의 산업화

— 임업의 외부성과 그 내부화 —

임업연구원장 崔 玟 休

본고는 지난 2월 9일 본회 96 정기총회에서 임업연구원장 최민휴 박사가 특별강연을 해 주신 내용임 — 편집자—

임업자체가 산업인데 거기다 또 산업화라 하면 우습지 않으나 하는 생각들을 합니다. 그럼에도 불구하고 “임업의 산업화”라는 말속에는 뜻하는 바가 두가지가 있다고 봅니다.

첫째는 지금까지 국토녹화를 오래 하다보니까, 산에서 하고 있는 모든 활동과 시업행위가, 마치 공익을 위해서 하는냥 생각을 합니다. 심지어는 독립가들이나 산주들도 나무를 많이 심어놓고, 외부에서 손님들이 오시면, 소개하기를 “내가 돈벌이를 위해서 산림사업을 하겠느냐? 나는 오로지 공익을 위해서 조림을 하고 있노라.” 이렇게 자랑스럽게 하는 이야기를 많이 듣습니다. 치산녹화기간 동안에는 설득력이 있었을지 몰라도, 치산녹화가 끝나고 오늘날 산업화 임업으로 나가는 마당에서는 그런 논리, 그런 설명은 설득력이 없습니다.

산에 나무를 심고 가꾸는 것은 경제행위, 즉, 돈벌이 행위로서 이해를 하고 그

렇게 권장을 해야 옳습니다. 물리적으로 본다면, 옛날이나 지금이나 땅파고, 나무심는 것은 똑 같지만, 그 의미는 치산녹화의 시대와 다릅니다.

따라서, 지금부터는 산에서 이루어지는 모든 행위가 경제 행위다. 이렇게 생각을 전환시켜야 할 필요가 있다고 봅니다. 그렇게 생각할진데는 우리들의 의식도 산업화시대에 걸맞는 의식으로 바뀌어야만 합니다.

더구나, 지난해 WTO체제가 들어서면서, 여러가지 불리한 조건을 갖고있는 우리임업에 있어서도 어쩔수 없이 다른나라 임업과 경쟁을 하여야만 합니다. 국내에 있는 토지산업과 경쟁적으로 뛰어서 이겨야 합니다.

두번째, 산업화의 의미는 임업경쟁력을 갖추기 위해 임업의 투자수익률을 높여야 한다는 점입니다. 그런데 용재림의 경우 수익성이 년 2%가 안됩니다. 은행에 예금을 해도 년 10%가 넘는데, 나무를 심어서

는 년 2%가 안 될 뿐만 아니라 수확을 하려면 몇십년을 기다려야 합니다. 이런 조건하에서 어떻게 산업화, 경쟁력있는 임업이 되겠느냐? 이렇게 생각할 때, 년 2%를 가급적 년 10%로 끌어올리는 방법을 강구해야 합니다. 우리나라는 현재 년 2%이지만 일본이나 독일은 이보다도 더 낮습니다. 년 1% 밖에는 안됩니다. 그러나 국고 보조금을 많이 주면 비율은 올라 가지요. 그래도 고작 년 4% 내지 5% 밖에 안됩니다. 그런데 국고보조금을 지원해도 산림소유자가 조림을 기피합니다. 왜? 수익율이 년 4~5% 밖에 안되기 때문입니다. 년 10%보다 낮기 때문입니다. 임업의 핵심적인 문제가 여기에 있습니다. 산업화시대, 경제임업시대, 세계화시대에 경쟁력을 높이는데는 모든 임업연구, 정책, 기술지도, 핵심은 수익률을 높이는데 있습니다.

한국의 임업이 국토녹화 이후, 녹화는 되었지만, 산림은 있어도 임업이 없다. 경영은 없다. 이러한 이유가 여기에 있습니다. 그래서, 년 5% 수익률에 무엇인가 끌어들이 수 있는 $+ \alpha$ 가 있어야 합니다. 나머지 5%를 위해 무엇인가를 끌어들이어야만 년 10%가 되지 않겠습니까?

전에는 산림의 공공성이라고들 했습니다만, 요즘에는 산림환경재라는 말을 더 많이 합니다. 깨끗한 물, 맑은 공기, 아름다운 경치, 이러한 것들을 외부성(外部性)이라 하는데, 이를 상품화해야 합니다. 이러한 것을 팔아먹는 여러가지 정책을 내부화 정책이라고 합니다. 내부화 정책을 통해 $+ \alpha$ 즉, 5%를 보태서 년 10%선까지 수익율을 끌어올려야만 합니다. 산업화 시대의 정책의 핵심은 여기에 있습

니다.

그래서 산업화의 개념은, 첫째로 산에서 이루어지고 있는 모든 행위가 경제행위로 보아야 한다. 그런 시각을 갖자는 것이고, 두번째는 국제경쟁력이 있는 임업을 만들려면, 수지 맞는 임업, 즉, 수익률을 높여야 한다. 나무 심는 자체로서는 수익률을 높일 수가 없으니까, 무엇을 끌어다 써서 산을 가지고 있는 사람들이 산을 가꾸는데 흥미를 가질 수 있도록, 돈벌이가 되도록 수익률 10% 수준까지 끌어올려야만 합니다. 이처럼 “임업의 산업화”라는 말속에는 이 두가지 새로운 의미가 있기 때문에 임업의 산업화가 강조되지 않을 수 없다는 점을 말씀드리고 싶습니다.

다음으로는 흔히 지구환경시대를 맞아 경제개발과 환경보존은 마치 상치되는 양상관들을 합니다. 경제개발을 하면 환경이 훼손되고, 환경을 보존하면 경제개발이 안된다는 것이지요. 일반적으로 지구환경문제를 생각할 때 경제개발과 환경보존은 서로 상치된 면이 없지 않습니다. 그런데 임업만이 예외적으로 ‘그렇지 않다’ 이것입니다. 임업분야만이 임업내부에 경제개발도 들어있고 환경보존도 들어있습니다. 그러기 때문에, 기술적으로 잘만 하면 경제개발하면서 환경보존 효과도 상승됩니다. 토끼 두마리를 함께 잡을 수 있는 산업이 바로 임업입니다.

임업은 생산기간이 길어 수지가 맞지 않는다고 하지만, 경제와 환경을 동시에 추구할 수 있다는 것에 큰 의미가 있습니다. 이것이 다른 산업분야에서는 흉내낼

수 없는 고유한 임업의 영역입니다. 환경 시대를 맞이해서, 종전에는 무시했던 임업·산림분야가 국제정치 이슈 제1호로 등장한 이유가 바로 여기에 있습니다.

우리나라 임업제도 마찬가지로이지만 임업하는 사람들이 의기소침해 있습니다. 우루과이 라운드 때문에 농업이 의기소침해 있는데 임업은 더 어려울 것 아니냐? 라고 실망하는 사람이 많은데, 그렇지만은 않습니다. 농업은 환경과는 상관이 없습니다. 환경시대를 맞이해서 임업은 산림이 가지고 있는 환경, 지구를 살릴수 있는 환경, 인류를 살릴 수 있는 환경, 그리고 지구상의 모든 생명체를 살릴 수 있는 환경의 핵심이 산림분야에 있습니다.

임업에는 1차, 2차, 3차 산업이 모두 존재하고 있는데, 저는 생각하기를 여기에 5차산업과 9차산업을 추가하고 싶습니다. 5차산업은 바로 깨끗한 공기, 맑은 물, 아름다운 경치, 이러한 것, 공공재, 산림환경재를, 저는 5차산업이라고 부르고 싶습니다. 9차산업은 철학, 사상, 종교, 문화와 같은 것으로서, 이런 것들은 돈으로 환산하기는 매우 어렵습니다. 거의 불가능할지 모릅니다. 저는 이러한 것들을 9차산업이라고 이름을 붙이고 싶습니다. 따라서 임업은 단순히 1차산업으로만 볼것이 아니고, 1차산업은 물론이고, 공업분야의 2차산업, 목재상업분야 3차산업, 그리고 공공재를 돈으로 팔 수 있는 5차산업, 나아가서는 9차산업까지도 임업의 영역에 속한다 이렇게 생각할 수가 있습니다.

심은 나무는 소유자가 그 산물을 자유롭게 지배할 수가 있어 시장내에서 거래

되지만, 반면에 지배할 수 없는 산림의 공익서비스와 같은 영역은 외부성입니다. 그런데, 사회 전체적으로 보면, 내부성 뿐만 아니라 외부성도 사회안에 머물러 끌어들이기 위해서 내부화정책을 추진할 필요가 있습니다. 공해는 마이너스(-) 재산권으로 인정을 하고, 반면에, 산림의 공익기능과 같은 것은 플러스(+) 재산권으로 인정해야 합니다. 그래서 공해를 유발시킨 마이너스(-)의 재산권에 대해서는 돈을 부담시키고, 나무를 가꾸는 플러스(+)의 재산권에 대해서는 돈을 지급해야 합니다.

어떻게 하느냐? 오염자 부담원칙(PPP : Polluter's Pay Principle) 즉, 오염물질을 발생하면 부담금을 부과 한다는 원칙과 같이, 산림과 같이 공익을 창출하고 있는 분야에 있어서는 정화수 수익원칙(CRP : Cleaners Receipt Principle)을 만들고 제도화하여 산림환경재의 대가를 산주들에게 환원해야 한다고 믿습니다.

이와같이 외부성을 재산권으로 인정해서 내부화하는 것이 지구환경질서를 잡는 것이라고 생각합니다. 이러한 방법들은 이미 UN에서 채택이 되고 있는데, 의제 21에는 제112장 23조 J항에 그런 내용이 들어가 있고, "산림원칙성명"에는 제13조 C항에도 그런 내용이 들어가 있습니다. 이 조항은 대한민국을 포함한 UN 180여개국의 회원국들이 만장일치로 채택한 것입니다. 현재까지는 아직 "산림원칙성명"이 구속력을 갖는 국제법의 성격을 갖추고 있지는 않습니다만 마땅히 지켜야 합니다.

앞으로, “산림원칙성명”은 국제산림법으로 발전시킬 가능성이 큼니다. 저는 산림원칙 성명이 조만간에 국제산림법으로 되었을 때, 그 법은 국내의 산림법과 같이 강한 벌칙조항이 있을 수 밖에 없습니다.

환경질서를 파괴하는 경우는 어떻게 하느냐?

작년부터 WTO가 발동을 했지요. WTO라고 하는 것은 1차, 2차, 3차 상품을 막론하고 세계무역의 장벽을 깨고 자유무역을 하자 하는 것이 이상입니다. 그런데, 거기에는 예외 조항이 있습니다. 환경을 지키지 않고 파괴하는 나라, 회사의 제품은 얼마든지 규제를 하게 되어 있습니다. 현재 미국에서는 이러한 규제를 근거로 하는 “환경상계관세법안”이 국회에 상정되어 있습니다. 이 말이 무슨 말이냐? 각 나라에서 미국시장에 진출할 때, 대상나라가 환경을 얼마나 잘 지키고 있는가에 대해 점수를 매겨, 이를 기준으로 해서 관세를 물립니다.

예를 들어, 한국에서 자동차를 수출했다. 할 경우 한국이 과연 환경 몇 점이나? 하는 것을 분석해, 점수가 낮을 경우에는 세금을 많이 부담시키면서 미국시장에 진출하도록 하고, 브라질과 같이 임상이 좋고, 강이 많고, 환경이 좋은 나라는 관세를 적게 부담도록하여, 모든 나라를 통해서 지구환경질서를 잡아 나가겠다는 법안입니다.

이 법안이 미국에서 통과가 되면, 수출 의존도가 높은 우리나라 같은 나라는 큰 타격을 받을 것입니다. 바야흐로, 우리는 지구환경시대에 살고 있습니다. 세계 흐름이 이렇게 변화하고 있기 때문에 회사도

마찬가지입니다. 회사에서 생산되는 물건 하나하나가 문제시 되는 것이 아니고, 회사가 과연 친환경적인 이미지를 가지고 있느냐? 하는 것으로, 그 회사 제품을 사느냐? 안사느냐? 하는 구매의 결정적인 요소가 되는 것입니다.

아시는 바와 같이, “이강산 푸르게 푸르게”는 유한 김벌리 광고 문구입니다. 앞서가는 회사입니다. 이 광고를 하는데 일년에 몇십억원이 들어가고 있는데, 그 몇 십억원 들어가고도 광고비 이상의 수입이 생기니까 그렇게 광고를 재벌들이 임업투자를 하려고 임지를 몰색하고 있습니다. 얼마전에 LG 그룹에서도 임업에 투자를 위한 자문을 구하러 온 적도 있었습니다. 바로 이것이 무슨 현상이냐? 하면, 이것은 회사의 “그린 이미지 메이킹”때 문입니다. 이제는 그 만큼 환경문제에 대해서 관심이 많기 때문입니다.

다음으로 임업분야에서 외부성을 내부화하는 사례를 한 번 연구해 봅시다.

우리 속담에 “재주는 곰이 넘고, 돈은 되놈이 번다”라는 말이 있지요. 우리 임업 분야에 이와 비슷한 현실이 여러곳에 있습니다. 우리 임업분야는 곰처럼 재주넘는 역할만 하고있지, 되놈처럼 돈챙기는 역할은 못하고 있습니다. 예를 들어봅시다.

첫째는 물입니다. 물이 임산물인데 물장사는 누가 하고 있습니까?

수자원공사가 여기저기에 댐을 막아 농업용수, 공업용수, 음료수로 팔고 있습니다. 수자원공사에서 받아 들이고 있는 원수세가 얼마나 되는지 아십니까?

물이 임산물이고, 임업하는 주인이 여러 분인데, 임산물을 생산하는 주인인 여러

분들께서는 누가 얼마를 받고있는지조차 모르고 있습니다. 이래서는 안됩니다. 제가 조사한 바로는, 물 1톤당 값으로 7.13 원을 받고 있습니다. 수자원공사에서 1년에 거두어 들이는 물세가 1,489억원입니다. 그러나, 나무를 심고 가꾸어 저수지 상류수원기능을 맡고 있는 사람들은 한푼도 받지 못하고 있습니다.

앞으로 물의 질적인 문제, 물의 양적인 문제는 심각한 문제로 도래할 것입니다. 지금까지는 다목적 댐 가지고 물문제를 해결해 왔습니다만, 이치가 그렇게 간단하지 않습니다. 그럼에도 불구하고 산림의 이수기능을 주장하는 입업인의 목소리는 작고, 댐 만드는 건설분야의 목소리는 큼니다. 그러나 국민들이 인식을 못하고 있는 것입니다. 나라에서 댐 건설하는 것에 몇 천억원씩 예산을 투자합니다. 작년 봄은 유난히 가물었습니다. 댐에 물이 없고, 모래만 가득찬 사진을 많이 보았습니다. 이것을 우리가 국민들에게 설명을 해야 합니다. 댐위에 수원함양, 토사방지 기능이 없으므로, 댐에 모래가 차게되어 댐의 기능을 제대로 못한다는 것을 설명해야 합니다.

물은 이미 내부화가 약간 되어 있습니다. 다마는, 주인에게 된 것이 아니고, 다른 사람에게 되어 있다는 것입니다. 물을 생산하는 입업인들은 구경만 하고 있고, 수자원공사에서 돈을 챙기고 있다는 사실입니다. 이것을 명실상부하게 물을 생산한 산림소유자에게 내부화가 되도록 빨리 눈을 떠야 합니다.

경치도 마찬가지로입니다. 비근한 예로, 입업인들이 나무심고, 병해충방제하고, 나

무 가꾸어 놓으니, 국립공원관리공단에서 울타리 막아놓고 돈은 자기들이 받고 있습니다. 이것도 산림청에서 관리해야 합당한 것이지요. 그러나, "국립공원은 무조건 내무부에서 산림청으로 와야 됩니다" 해서는 안 됩니다. 왜, 산림청으로 와야 하는가? 라는 정리된 논리가 있어야 합니다. 우리는 체계적이고 논리적으로 정리된 이론을 앞세워 확실하게 주장해야 하는데, 이 방면에 우리는 많이 둔감합니다.

벌꿀시장은 1년에 약 천억원의 시장입니다. 그 중에 700억원이 아까시 벌꿀입니다. 그런데, 아까시나무 밀원이 모두 무료로 제공되고 있습니다. 내부화에 대한 질서가 전혀 없습니다. 얼마전에 양봉협회 회장의 면담을 받은적이 있습니다. "아까시 밀원이 점점 고갈되어 가고 있으니, 관련기관에서 무슨 대책을 세워야 되지 않겠느냐" 하는 이야기가 있었습니다. 양봉업자도 살고, 아까시나무를 심은 농민도 살 수 있는 길을 모색해야 할 일입니다.

아까시나무가 꽃이 많이 피고, 꽃이 오래동안 피어 있어 꿀을 많이 딸수있는 나무를 육종할 수 있는 길이 있습니다. 그러나 조림자에게 밀원세에 대한 혜택이 전혀 없기 때문에, 그 좋은 아까시나무를 어느 산림소유자가 심겠습니까? 그래서 여기에 내부화 할 수 있는 정책이 서고, 아까시나무 심은 산림소유자들에게도 밀원세의 일부라도 들어가고, 양봉업자도 이익을 볼 수 있는 길이 있음에도 불구하고, 우리가 모르고 있기 때문에 이에 관련한 질서가 없습니다.

내부화하는 방법으로는 업자끼리 협상

할 수도 있고, 지방화시대에 어울려 조례를 만들거나, 법을 만들거나 해서 제도를 할 수 있을 것입니다. 그러나, 내부화를 몰라서는 협상을 할 수가 없습니다. 앞으로, 이것도 깊이 생각해서 제조회 해야 할 것입니다.

수렵도 마찬가지입니다. 수렵은 각도 별로 돌아가면서 허가를 받아 수렵을 할 수 있는데, 한겨울철에 약 40 억원 정도의 입렵료 수익이 발생합니다. 그러나, 그 사용처는 야생동물 보호용이라는 명분이지만 분명치가 않습니다.

현재, 임업부문의 내부화된 것은 연간 1,791 억원 정도인데, 공익기능을 전부 합하면 약 27 조원이니까 그 0.7% 만이 내부화 되어 있고, 그나마도 산림환경서비스 생산자에게는 내부화되어 있지 않습니다.

손실보상도 내부화의 한가지 수단이라고 생각됩니다.

협법에 손실보상을 해주게 되어 있더라도, 대법원 판례에 의하면, 개별적인 법률에 보상규정이 없는 한, 국가는 보상책임이 없는 것으로 되어 있습니다. 산림법에 만 보상 규정이 있지, 다른 법에는 보상규정 없는 법이 많습니다. 따라서 우리들은 산림소유자의 손실보상을 위해 형평성 있게 보상규정이 없는 법을 고쳐 보상 규

정을 삽입하도록 노력을 해야 합니다.

그리고, 산림법과 같이 보상규정이 있는 경우라도, 실질적으로 보상이 실현되도록 노력해야 합니다.

일본과 같은 경우를 보면, 현단위로 조례를 만들어서 주민들이 깨끗한 물, 맑은 공기를 마실수 있도록 지역내 산림소유자들에게 자금을 보조해 주면서 산림소유자들로 하여금 개별을 지양하고 택벌을 하도록 합니다. 그리고 그로 인해 발생하는 솔실부분에 대하여는 돈으로 보충를 해 주고 있습니다.

이상의 말씀을 요약한다면, 지구환경시대를 맞이해서 환경을 창출하는 임업도 이제 햇빛을 볼 때가 오고 있다는 것입니다. 목재, 생산만을 생각한다면 우리의 임업은 뒤졌습니다. 프랑스에 비해서 300 년이 뒤졌고, 독일에 비해서 200 년이 뒤졌고, 일본에 비해서 100 년이 뒤졌습니다.

그러므로, 이제 우리는 임업의 외부성을 내부화하는데 능동적 자세로 새로운 제도를 개발함으로써 임업의 수익성을 높일 수 있다면, 이것이 산업화의 첩경이 될 뿐 아니라, 그로 인한 각종 산림환경기능도 동시에 제고하게 됨으로써 두 마리 토끼를 함께 잡을 수 있을 것입니다.

**한강을 살리지
셋강을 살려야 한강이 산다.**