

山林經營의 問題點과 對策*

金 樟 洙

高麗大學校 農科大學

林業經營의 現況

1. 우리나라의 林業經營

우리나라의 산림은 蓄積, 林木種類, 作業種에서 뒤떨어져 있다는 것은 잘 아는 사실이다. 즉 林木蓄積은 71町步當 9^m이고 이는 獨逸 78^m, 美國 75^m, 日本 0^m, 瑞西 230^m에 比하여 貧弱한 數字를 表示하며 植栽種類도 리기다, 낙엽송 일변도이고 用材林樹種, 速成樹種, 農用林에 適合한 水종으로 나누어 積약적으로 관리하지 않고 있다. 또한 作業種에서도 皆伐作業을 專的으로 채택하고 定期的 主伐形式을 취하고 있는 것보다는 盜伐, 濫伐, 過伐로 인한 伐採量이 높다는 것은 우리나라의 山林經營이 管理面에서 볼 때 經營以前의 狀態에 놓여져 있음을 알 수 있다. 經營以前의 狀態라고 하면 經營面에서 山林을 管理하는 것이 아니고 山林所有에 대한 經營意慾이 없거나 財力이 없어서 傳統的 財産의 保有 또는 荒廢된 山林을 改善하지 못하고 있는 狀態를 말한다. 祖先의 墳墓를 가진 山林, 不動產 投機를 목적으로 買入한 山林, 休養的 慾求를 充足시키기 위하여 구입한 山林, 財産 備蓄의 安全을 위하여 所有하고 있는 山林, 農家 附近에 있는 山林으로 管理도 않고 營林計劃도 없는 山林, 또는 公有林 大規模의 山林中에서도 經營意慾이 없고 資本 投資를 하지 않은 山林等이 經營以前의 狀態에 놓여져 있다고 말할 수 있다.

2. 外國의 林業經營

우리나라의 林業經營의 改善策을 論述하기 전에 獨逸, 西瑞, 美國, 日本에 있어서의 林業經營의 概要를 말하기로 한다.

① 獨逸의 經營

獨逸의 林業經營은 地主的 經營의 典型的이라고 볼 수 있는데 法正林思想成立當時 즉 19世紀初期의 東部 獨逸은 (Guts herr)의 領主的性格에 수반되는 부루조 아화와 農民의 賦役農民的 性格을 수반하는 푸로레타 리아화를 進行하였다. 이 동안의 領主는 封建的 資本主義經營에 第一 適應하는 것으로서 林業經營을 고려하고 말구共同體의 森林을 뺏고 또 農民의 利用을 制限하였다. 또한 19世紀 初期에는 獨逸各國에는 王有林을 國有林으로 編成하였는데 Preusen은 1713년에 이를 實施하고 Bayern, Wurttenberg는 1818年, Sachsen은 1831년에 각각 실시하였다.

Preusen은 1819年以後 平分法을 實施하였고, 法正林思想이 山林經營의 支柱로 된 후 皆伐作業은 廣範圍로 展開되고 地主階級의 規制를 받아 Hundeshagen등이 主張하는 法正蓄積法과 土地純收穫說에 기인한 短期의 輪伐期는 적용되지 않고 1836年의 施業案取扱規程에서 보는 바와같이 統制的인 平分法과 山林純收穫說에 가까운 長期의 輪伐期로 適用하고 있다.

또 當時 Sachsen은 Preusen과 같이 收穫規整法을 취하였지만 獨逸連邦의 統一 資本主義의 發展을 背景으로 用材需要의 增加, 鐵道輸送의 發達이 支柱가 되어 1871年以後 林分經濟法을 취하게 되었다.

Sachsen보다 느린 구조를 가진 Preusen은 1910年의 施業案規程草案으로 처음으로 平分法보다 더 前進된 令級法으로 移行하였다.

② 瑞西의 經營

農民의 經營에 가까운 瑞西는 獨逸과 같이 兩極으로 分離되지 않고 部落 및 公共團體有林이 主體이고 國有林은 僅僅히 5%에 不過하다. 또 17世紀 中葉에 所謂 瑞西同盟의 獨立이 承認되었지만 一貫的인 中立政策을 취하여왔다.

18世紀에는 亂伐로 인한 山林의 荒廢와 木材의 缺乏이 생기고, 1798—1815년에는 佛蘭西軍政下에서 山林의 荒廢는 더한층 激化되고 製鍊工業으로 皆伐이 強行되고 있었다. 그러나 19世紀後半에 이를 脫皮하여

*1971年度 臨時總會時 發表된 辛 포지음

GAYER가 主張하는 擇伐作業으로 轉換하고 동시에 劃伐, 上層間伐이 採用되고 있었다. 그러나 H. Biolley가 主張하는 照査法은 20世紀에 이르러 展開되고 있다.

③ 美國의 經營

美國은 獨逸의 地主的 林業經營과 對照의이고 資本主義의 林業經營이라 할수 있다. 經濟林地面積 461百萬 acre의 75%는 私有林이고 國有林은 20%以下로 된다.

私有林은 이제까지 亂伐을 하고 經營問題가 積極의으로 取扱된 것은 1940年 以後이다. 會社有林은 153萬 acre存在하지만 그중 計劃的인 經營을 하고 있는 것은 25萬 acre이고 20%以下이다. 이는 pulp, 製紙工業 등의 發展으로서 더이루게 되었는데 이와같은 槓桿가 장차 계속될지 與否는 問題視되고 있다.

美國의 國有林은 처음에 資源保存을 目的으로 한 保存林에서 出發하고 있지만 이것이 19世紀 初期부터 山林資源의 極端한 浪費에 대비하여 設定하였다. 그러므로 國有林의 設定은 19世紀末부터 하여왔는데 주로 買收로서 設定되고 20世紀 初期에는 大部分 買收指針을 實施하고있다. 國有林의 經營目的은 現在에도 木材生産 뿐만 아니라 觀光資源, 畜產資源과 같이 多目的인 것은 그것의 成立過程에도 基因되고 있다.

國有林에서 經營案이 作成된것은 1920年代이지만 第一 經營이 進歩한것은 產業復興法의 時代 (1933--1935年) 이라고 할수있고, 造林事業도 이시기에 着手하고 있다. 現在 그 70%以上에 대하여 收穫保續의 施業이 實行되고 있지만 作業法으로는 皆伐作業 75%, 擇伐作業 25%이고 皆伐作業이 壓倒的으로 많다.

또 現在 收穫規整方式은 Black Hills方式, Hanzlik方式이 사용되고 있지만 이것은 天然林의 粗放의 擇伐(回歸 4年, 輪伐期 160年) 또는 漸伐(更新期 60年)에 適用되고 經營方式은 內容的으로 皆伐作業에 가까우다.

④ 日本의 經營

日本에서는 1945年 以後 絕對主義의 崩壞와 더불어 資本主義가 크게 進展하였는데 이와같은 情勢를 背景으로 하여 林業에서도 地主的 經營에서 企業의 經營으로 轉換하였다.

하죽으로는 官房學으로 생각하였는 法正林思想을 根幹으로하는 森林經理는 企業의 經營에 對하여 否定되고 이에 代置하여 亞메리카 經營學을 基礎로하는 林業經營學이 登場하였다. 그러나 林業이 가지고 있는 技術主義는 資本과 賃勞動의 矛盾을 激化하고 林業生産力의 持續的擴大에는 一定한 限界가 생기었다. 이는

林業에서 生産期間의 長期資本의 大量投入, 勞動의 普通化가 어려운점을 考慮하면 이해할수 있다.

以上 여러나라의 經營의 現實에 立脚하여 우리나라에서 考慮하여야할 問題點을 列記하면 다음과 같다.

山林經營의 問題點과 對策

1. 우리나라의 山林事情에 適合한 山林經營, 個別的 經營計劃을 中心으로 山林施業計劃을 基로한 林業經營을 構想하여 實現하여야 한다.

經營案을 이와같이 작성 되었다고 하면 合理的 經營을 할수있다.

이를 위한 俱現으로 國有林은 集約的經營으로, 民有林에서는 간이 영림계획만으로 추진하도록 한다.

2. 木材生産의 增大와 生産性의 向上

木材生産을 增加하고 薪炭生産을 縮減한다. 木材生産은 資本裝備의 高度化와 生産性向上을 求모한다. 育林生産에서 技術的 諸條件下에 勞動生産性의 向上을 많이 期待할수 없으나 政策目的을 달성하기 위하여 그 生産性向上을 基本的 方向으로 한다.

政策의 俱現으로는 木材生産의 指標를 定한다. 林木蓄積의 增加없이 經營의 合理化를 기할수 없다. 그러므로 營林을 計劃化하고 이를 手段으로 生産의 增大를 求모하여 生産期間을 단축하고 生産集約度的 向上을 가져오도록 하는 동시에 家族의 經營 林業 構造를 發展시키도록 推進한다.

3. 林業所得의 指標를 確定한다

山林自體內的 所得 伸長이 아니고 木材生産所得과 薪炭生産所得을 높이도록 政策面에서 積極적인 施策을 강구할 必要가 있다. 元來 小企業 또는 家業의인 林業經營에서 木材生産所得의 大部分이 勤勞所得인 것이다. 勤勞所得의 增大는 農山村 經濟를 潤澤하는데 큰 도움이 되는 것이다.

그리고 所得의 均衡的 增大의 問題點으로는 雇傭勞力에 依한 大規模 經營體 (國公有林도 包含함)는 價格의 適正化이고 이는 木材需給의 現況으로 보아 有利한 立場에 있는 것이다. 그러나 林業勞務者는 林業勞動의 季節性, 不連續的인 就業不能 또는 生産低下를 가져오고 특히 林業勞務者는 勞賃의 低位로서 漸次다른 産業에 轉化되고 있음으로 이에 대한 對策이 必要하다. 그러므로 恒久的인 勞務系統 또는 雇傭增大를 위한 業務限界부를 가져도록 盡力하여야 한다.

4. 豫算의 確保

우리나라는 1970년도 4800億원의 豫算에서 1%가 넘는 60億으로 林業豫算을 充當하고 있는데 日本에서는 一般會計 644億, 國有林特別會計 1428億, 保險關係 20億, 造林公社 102億으로 2200億가까운 豫算을 쓰고 있다. 또한 造林을 보아도 日本에서는 1ha당 300,000원, 이스라엘 1,000,000원, 韓國에서는 25,000원으로 勞賃이 廉價임을 알 수 있고 이와같은 豫算과 造林單位費로는 管理面을 考慮할 때에 理想的으로 經營할 수 있는 與件을 주는 것이 아니고 數字的으로 表面에서만 일할 한다는 것을 表示하는 것이며 內面的으로 檢討할 餘地가 많은 것이다.

5. 行政投融资의 必要性 특히 長期低利融資의 必要性이 強調된다. 從前에는 投融资은 森林資源의 保續維持 특히 資源政策에 活用되어 왔으나 今후에는 生産性的의 向上, 經營規模의 適正化, 經營의 協業化에 重點을 두고 하도록 한다.

이와같은 문제는 林業所得의 確立 또는 增大와 關係되는 點에서 盡力하여야 한다.

6. 山林과 Recreation에 관한 役割을 重點的으로 다루어야 하고 經營問題도 이와 關聯하여야 한다.

南 定 謹

國會 農林分科 專門委員

林業經營의 合理化 方案

經濟産業으로써의 林業을 科學的 根據 위에서 合理的으로 經營하여 그 實効를 擧揚해야 되겠다는 念願은 確實히 우리 林學徒들에게 부여된 切實한 命題라고 생각된다.

이 課題에 對하여 理論的이고 概括的인 解答은 이미 先進林業國家의 碩學들에 의하여 많이 研究되어 오고 있다고 생각되나 우리는 지금 韓國의 山林을 對象으로 또 韓國的 諸與件을 直視하며 이 命題를 다루어야 하기 때문에 問題意識이 보다 錯雜하고 또 안타까움을 禁할 수 없는 가운데 林業經營의 合理的 方案을 追求해 보고자 한다.

이번 심포지움에서 沈鍾燮博士와 金椿洙博士가 이미 林業經營의 內部 要因에 대하여 깊숙히 分析하고 檢討하여 그 問題點과 對策等에 關하여 論筆한바 있으므로

筆者는 위와는 다소 角度를 달리하여 이 問題를 考察하고자 한다. 즉 合理的이고 科學的인 林業經營을 수행하기 위해서 要求되고 있는 몇가지 先行條件 특히 林業經營의 基盤造成이 먼저 供現되어야 하겠다는 觀點에서 現行 山林制度 및 施策, 기타 林業經營에 關聯되는 與件等등에 關하여 考察하고자 한다 다만 여기서 事前에 諒解를 얻고자함은 筆者의 事情에 의하여 筆者가 심포지움에서 發表한 事項의 主要 項目만을 記筆한을 최종하게 생각한다.

1. 民有林所有規模의 零細性

- ① 由來
- ② 蓄積貧困
- ③ 山主의 無能, 無力, 參與意識缺乏
- ④ 山地改革 不可
- ⑤ 不在山主

2. 山林保護體制的 虛點

- ① 保護面積의 過多
- ② 山林契活動의 微弱
- ③ 林產物團束法의 煩雜 및 惡用
- ④ 病虫害豫察 및 驅除業務의 一貫性 缺如

3. 造林施策의 虛點

- ① 補助造林 一邊倒
- ② 事後管理疎忽(豫算不足理由)
- ③ 勞賃不計上은 事業疎忽召
- ④ 苗木生産需給過程의 雜音, 不協和相
- ⑤ 山主의 參與度의 全無

4. 林業基金制度時急

- ① 長期低利資金創設의 時急
- ② 篤林家育成方案의 時急

5. 山林에 對한 所有權, 經營權, 行政權을 分離한것 大單位 團地造林事業等으로 力點을 두고 있으나 助長行政을 本務로 하고 있는 行政機關이 山林經營에 까지 깊숙히 干與하는 現狀은 不條理하므로 經營主體를 만들어 責任있는 經營을 수행해 나가도록 山林經營構造의 改善이 必要切實하다.

6. 山林行政機構의 虛點

農林部 外廳으로 山林廳이 發足하였다면 地方組織도 이에 副應해야 함이 타당함에 不拘하고 頭大尾小格으로 道 郡 面等 一線實務陣은 上部에서의 公文沙汰로 거의 重複 또는 마비상태에 處하고 있는 現實이다.

7. 林業技術者養成 및 優待

林業試驗場이나 林木育種研究所를 비롯한 試驗研究機關의 活用策과 優秀한 技術者나 研究師等의 人的資

源經營育成에 劃期的이고 果敢한 施策이 必要하다.

8. 現實化追求時急

造林, 砂防, 保護, 林產等等 各種事業을 展開하는 過程에 物價, 勞賃等의 양高情勢을 直視하고 總事業量을 減縮하는 限이 있더라도 單費現實化를 期하여 各種 現實化 施策을 採擇한 것이 要望된다.

9. 山主參與方案 및 與作造成이 必要

① 資金面

② 稅制面

10. 結言

以上에서 山林行政에 對한 몇가지 問題點을 들었으나 이미 앞에서 論解를 한바와같이 이것들은 林業經營 그 全體에 對한 이야기라기 보다는 우리나라의 山林行政遂行에 따른 斷片的인 側面을 言及하였거니와 筆者生覺으로써는 이러한 問題點을 먼저 다루어주어서 어느 程度整地作業이 先行되어야만 우리나라의 山林經營이 科學的이고 合理的으로 수행되어 나가게 될 것으로 믿어 진다.

沈 鍾 燮

서울大學校 農科大學

山林利用面에서 본 山林經營의 問題點

우리나라의 산림경영 實態를 보면 많은 問題點을 內包하고 있다. 이 중에서도 특히 우리들의 關心을 끄는 것은 山林의 主產物인 목재의 生産利用을 위하여 우리나라 山林經營이 어느 程度 合理的으로 運營되어 가고 있느냐? 하는 問題다. 既知 하느바와 같이 山林을 經營하는 目的에 두가지가 있다. 첫째 主產物인 木材生産을 하여 林利를 增進시키기 爲한 경우와 둘째 산림을 보호육성하므로써 수자원 涵養을 위시하여 토양보존, 保전회생 그밖에 최근 급승의 발전하는 휴양을 目的으로 하는 간접적인 경영이다.

그러나 우리나라의 경우 荒廢地의 土砂流出 防止와 無立木地 또는 不完全林地의 造林을 爲主로 한 나머지 主產物인 木材生産을 위한 山林經營 보다는 오히려 前者인 國土保存에 重點을 두어온 경향이 크다. 따라서 全體의面에서 보면 우리나라 山林경영은 本然의 軌道 위에 安定되어 있지를 안고 經營이 不在狀態에 놓여 있는것이 現實이다.

林業이 하나의 産業으로서 生産任務를 達成하고 바

라 充分한 企業的 利用을 產出 할수 있다면 그 경영은 산림의 主產物인 木材利用面에서 檢討되고 이목적달성을 위한 經營이 되어야 할것이다. 이러한 見地에서 우리나라 山林경영面의 問題點을 검토하여 보고저한다.

첫째 : 造林樹種 선택面에서

큰 면에서의 山林경영이라면 그 계획에 있어서 合理的인 경영을 위하여 어떠한 樹種을 선택하여야 할것인가 하는 문제는 初步的인 것이다. 現在 우리나라 조림수종은 이러한 면에서 너무 거리가 먼것들이 있지 않을까? 木材生産을 爲主로 하는 것이라면 좀더 材木價値가 있고 生産性도 높은 수종이 선택되어야 할 것이다. 다시말하여 참나무의 이용도가 높으면 작차 참나무를 이용할 목적으로 조림이 시작되고 또한 무늬이 이루어져야 할 것이다. 만약에 팔부용재 生産이 목적이라면 팔부용재로서 좋은 소나무, 잣나무, 가문비나무 등이 선택되어 조림되고 무늬되어 單位년적당 생산이 가장 많도록 무늬되고 또한 관리되어야 할 것이나, 그러나 요즘 우리들의 造林樹種은 그 利用價値가 적은 것을 알면서도 立地條件의 良否를 不問하고 生産된 苗木을 아무려나 造林하여 온것이 事實이다. 至今에와서 生産하면 너무 利用을 無視한 造林이 아니었는가 한다.

둘째 : 確固한 利用目標이 없는 山林경영 즉 造林을 하여 어느정도 林業이 構成되고 山林形態를 갖추어 가도 除伐, 間伐등의 무늬이 제대로 이루어 지지 못할뿐 아니라 그 山林에서 어떠한 用途의 實效를 生産한 것인가의 目標이 없다. 또한 그 目標을 세우기도 어려운 實情이다. 따라서 最大의 林利를 追求 할수도 없다. 즉 어느 程度의 樹種에 到達하면 그리고 若干의 商品價値가 있다고 生産하면 山主는 伐採를 하고저 한다. 다시말하여 山主들에게 當初부터 利用目標이 缺如되어 있음을 말하는 것이다. 萬幸에 山林經營이 合理的으로 이루어지고 있다면 造林當初부터 이 산림은 언제 무슨 목적으로 伐採利用 될 것이라는 것쯤은 알아야 되고 또 그 目的을 위하여 一定한 目標에 到達할 때까지 무슨 經營 努力이 要請된다.

셋째 : 경영의 用途에 따른 需要에 鈍感하다. 最近 木材利用面에 急速한 發展을 가져왔고 또한 계속 發展하여 가고 있다. 過去와 같이 長大材의 勿論 需要가 크지만 가장가솔이 발달한 요즘에는 반드시 長大材 生産만을 위수한 山林經營의 林利를 增大 시킨다고 生産할수 없게 되었다. 즉 세계적으로 長大材의 生産可能地域이 거의 窮境 되어 있다싶이 되어있고 反面에 Pulp 제지용 가공 生産품에 대한 要求가 날로 增加

되어 감에 따라서 이와같은 原料生産을 爲主로 하는 山林의 새로운 經營方針이 山林資源 缺乏國間에 크게 主軸하고 있다. 다시말하여 長大木 生産을 하려면 60~70년을 기다려 收穫을 하여야 하지만 靑洲제와 같은 原料材를 生産하려면 20~30년이면 足하다. 또한 町當 本數를 2倍 또는 3倍로 增加 할수도있다. 즉 年限을 短縮하고 植栽量을 增加하여 ha당 生産량을 倍增하여 林利를 올리고 있는 時代的 要請이나, 自國의 資源與件을 充分히 活用하는 經營이 流行되고 있는 此際에 우리나라의 現實은 感覺조차 없는것 같다.

넷째 : 이용면과 결부시킨 政策的 貧困과 기술적 指導의 未洽 즉 生産을 獎勵하면 곧 利用을 考慮한 政策的 配慮가 있어야 함에도 不顧하고 이와같은 政策的 뒷받침이 따라가지못하다보니 經營이 中斷 또는 放置상태에 빠지기 쉽다. 한편 技術的指導가 잘 되어 있지않기때문에 利用目的에 符合되는 山林經營이 이

루어지지 못하고 있는 實情이다. 國有林 經營을 例로 들면 經營案에 伐期 40~50년이라는 것은 定하여져 있으나 수종별, 용도별 벌기 결정은 거이 알려져 있다. 다시 말하면 一定한 時期에 伐採하면 무슨 目的이든간에 利用될것이라는 前提下에 계획경영 이면서도 不安定된 經營이 이루어지고 있다. 하물며 經營기술이 없는 民有林의 경우는 말할 나위도 없는 것이 우리나라 實情이다.

이상 몇가지 문제점을 들어 보았으나 이와같은 문제점은 例示에 不遇한 것이며 우리가 참된 合理的인 山林經營을 한다면 最終目的인 木材의 利用과 密接한 關聯 밑에서 모—든 經營이 이루어져야 할것이다. 이것은 間接目的을 위한 山林經營의 경우도 마찬가지다.

우리나라도 이와같은 面들이 감안된 經營다운 山林經營이 이루어 지는 날이 조속히 오기를 기다리는 마음 간절하다.