

民有林 經營改善方案에 關한 研究

沈 鍾 燮

[林政研究会 報告書 ; 351 ~ 467, 1972]

A Study on Planning for Improving Management of Private Forest

Chong Supp Shim

[Rep. of Korean Society of Forest Policy ; 351 ~ 467, 1972]

結 論

本調査研究는 그동안 政府에서 펴온 山林資源造成 施策들이 民有林 經營面에 어떠한 영향을 주었는가를 客觀的 立場에서 檢討하여 보고자 實施하였다.

첫째 우리나라 林業이 지니고 있는 特殊面을 抽出하여 보았고 그러한 特殊性을 가진 우리나라 林業이 어떠한 發展過程을 밟아 왔는가에 對하여 筆者나름의 分類를 하여 보았다.

다음에 이와 같은 發展過程에 있어서 지금까지 어떠한 施策들이 適用되어 왔는가를 綜合的으로 檢討하여 보았으며 또한 施策의 뒷받침이 되어야 할 關係立法 措置에 對하여도 一応 檢討하여 보았다. 여기까지에서 보면 많은 施策決定面에서 너무나 民有林이 처해 있는 多角度的 赤裸裸한 實態를 把握하지 못하고 施策決定을 하여온 印象을 준다. 施策의 緊急性은 모두 認定할 수 있으나 그 緊急한 施策을 實踐함에 있어 取하여야 할 基本的인 思考에 不充分한 面이 있어 보인다. 다시말하여 우리나라 山林現況을 視察할 때 造林이나 砂防이 時急히 이루어져야 하였음은 否認할 餘地가 없었다. 그러나 아직도 資源이 남아 있었을 때에 그 資源을 維持 保統하기 위한 基本計劃이나 施策 實踐에 많은 欠陥이 있었음은 施策決定面에서 큰 短点이었다고 아니할 수 없다. 山林保護施策을 強行하여 資源의 保存에 努力하여 왔지만 그 施策執行結果에 있어서 크게 成果를 거두지 못한채 資源은 계속 破壞를 당하고 만 것도 施策決定面에서 보면 基本的인 問題를 忘却하였기 때문이라고 생각할 수 있다. 그것은 즉 主客이 顛倒된 當局 一方的인 施策이 이루어져 왔기 때문이다. 民有林은 嚴然히 所有者들이 있다. 이 所有者들에 對한 配慮가 輕視되었거나 또는 無視된 채 모-든 施策이 이루어져 온 印象을 준다. 이것이 곧 事業成果에 큰 영향을 주어 期待와는 달리 別로 좋은

結果를 가져오지 못한 것이 아닌가 考察된다.

施策立案의 當局이나 指導面에서 보면 所有者는 있지만 없는것이나 같고 所有者가 하지 않는 바에야 當局에서 直接 하여서 나쁠 것이 무엇인가? 또는 當국에서라도 하여야 하지 않겠는가? 라는 判斷은 그 나름대로 옳은 判斷이었을 것이다. 그러나 오랜 施策遂行結果에서 觀察하면 그보다 먼저 處理했어야 할 基本的인 問題가 있었음을 이제야 깨닫게 한다. 그것은 곧 民有林의 所有構造 등 問題解決이 앞섰어야 하였으며 그 問題가 너무 時代的으로 過重한 일이었으며 좀더 所有意識을 鼓吹하여 山林所有者들을 一線에 誘導 自立할 수 있는 方向으로 指導施策이 앞섰어야 할 것으로 안다.

다시 말하여 모-든 施策이 급하여서 이루어지기는 하였으나 主體가 不分明한 中에 그 主體의 協助를 받지 못한 많은 施策은 그저 政府만의 行事로서 그친 느낌을 준다. 다음에 한가지 더 施策遂行面에서 發見된 것은 모-든 施策이 實踐에 옮겨져서 事業이 끝나더라도 반드시 그 施策의 成敗에 對한 追跡이 있었어야 하였을 것으로 생각되는 바 이와 같은 追跡이 거의 없었다. 즉 造林을 할때에는 몇年後 얼마만치의 代價가 있으리라는 目標下에서 이루어졌을 것이다. 그렇다면 그 代價가 나올것인지의 與否를 一定期間에 알아 보지도 않고 全然 無關心하였던것 같다. 萬若 이와 같은 일들이 山林所有者와 잘 協助가 이루어져서 實行되었다면 政府의 一次 施策遂行이 끝나고 다시 돌아보지 않더라도 山主는 계속 그 成果를 追跡할 義務는 지켰을 것으로 믿는다. 結果的으로 當局은 必要에 依하여 施策을 세워 執行은 하였으나 그 後의 계속적인 事業成敗에 對한 追跡도 하지 않은 채 이 施策에서 저 施策으로 轉轉한 面이 많으며 一貫性을 維持하지 못한 面이 많다. 이것이 곧 事業成果에 미친 영향이 큰

것으로 考察되었다.

다음에 立法面에서 보면 없었던 새로운 法들을 만들어 自主의인 施策을 펼쳐 가는데 크게 發展을 보았다. 그러나 法의 立場만을 너무 완강하게 지킨 듯한 면이 많은 것 같다. 法은 國民經濟發展과 個人的 福利를 더욱 增進시키기 위하여 不得已한 制限인 바 이것이 너무 지나친 制限이 되면 所期의 目的을 達成하기 어려울 뿐 아니라 오히려 發展에 支障을 가져오는 事例가 많다. 한편 必要하여 만들어 넣은 條項이 別로 有効하게 運營이 되지 못하고 있는 면도 없지 않은 듯하다.

다음에 各 施策別로 보면 造林事業에 있어서 用材林 造成을 위한 施策은 民有林經營의 基盤이 될 林叢構成面에 있어서는 政府의 施策이 큰 영향을 준 것으로 본다. 그러나 當局의 民有林施策은 어디까지나 助長行政을 통하여 山主들에게 권장하고 指導하여 自主, 自立할 수 있도록 이끌어 주는 것이 더욱 重要한 일이었다. 돌아 가더라도 옳은 길이면 그 길을 따라 갔어야 하였을 것이다. 그러한 면에서는 別 영향을 주지 못한 것으로 考察된다. 特히 山林契 分收造林은 理論적으로 合理性을 띄고 있는 듯 하나 訓練이 잘 되어 있지 않은 社會에서나 運營管理의 妙를 期하지 못할 境遇에는 오히려 公山을 만드는 한 例가 되지 않기를 바란다. 結局 當局이 펼친 施策이 山林所有者 또는 民有林經營担当者들에게 큰 敎示가 되어 그의 山林經營에 一大發展을 가져 오게 되지는 못하였다 하더라도 山林에 나무를 심어 가꾸어야 한다는 認識을 山主들에게 일깨워 주는 데에는 많은 영향을 준 것으로 考察된다. 그러나 近者에 實施되고 있는 大團地造林施策은 좋은 영향을 주고 있는 것으로 考察된다.

燃料林造成에 있어서는 그 必要性에서는 絶對的인 것이었으나 그 方法에 矛盾을 內包하고 있어 民有林經營에 오히려 여러가지 問題를 일으킨 듯하다. 그것은 어느 山主든지 自己山을 共同柴採場化하는 것을 希望하지 않고 있기 때문이다.

特殊樹種 造成施策은 民有林의 經營에 많은 영향을 불러 일으키고 있다. 즉 投資는 곧 利益을 수반하여야 한다. 그것도 長期가 아니라 短期間에 達成할 수 있기를 願한다. 다만 技術이 隨伴되지 못하여 때로는 民有林經營者들에게 失望을 안겨다 주는 일이 있는 듯하며 한편 資金關係등으로 所期의 目的을 達成하는데 支障이 있는 경우도 있는 것으로 考察된다.

포푸라造林施策은 民間投資를 誘致하는데 한때 크게 영향을 주었으나 桎梏권장施策에 뒤따라야 하는 利用消費施策이 不振하여 最近에서 若干 消極的인 느

낌을 주고 있는 것으로 考察된다.

砂防事業에서는 山地, 海岸, 野溪 모두 民有林經營에 있어 造林과 같이 荒廢地에 對한 早速한 林叢을 構成케 하여 後繼林分의 成長促進을 하고 林業經營을 合理化할 수 있는 基盤을 造成하여 주는데 크게 寄與하였다고 본다. 다음 계속적인 管理가 要望되며 事業地의 再荒廢가 없었으면 한다.

山林保護에 있어서는 效果의 多少는 論議할 수 있으나 民有林經營面에 미친 영향을 당연히 認定되어야 할 것이다. 境遇에 따라서는 保護爲主의 지나친 干涉으로 山林所有者들의 投資意慾이나 經營意慾을 阻害하는 일이 없지 않으나 이것은 앞으로 漸次 是正되어야 할 것으로 믿으며 山林保護 亦是 山林所有者들에게 義務感을 갖고 當局의 施策에 따라 나서도록 하여야 될 것으로 考察된다.

特히 既成林은 勿論 新規資源造成에 있어서 育林이 重要함을 알면서도 아직까지 여기에 對한 當局의 施策이 不振하여 많은 民有林이 放置된 올바른 經營이 안되고 있음은 遺憾된 일이며 하루 速히 이와 같은 면에 正常的인 林業技術이 加하여 지기를 바라는 마음 懇切하다.

다음 當林指導는 政府施策中 가장 重要한 部分이라고 생각하며 이와 같은 制度가 우리 林政上에 採択되었다는 것은 實로 意義깊은 일이라 하겠다. 다만 制度에 그치지 말고 그 實效를 거두는 날이 하루 速히 오기를 바라는 바이다. 現在로서는 當林計劃이 이루어졌으나 그 計劃內容이나 그 運營의 妙가 제대로 이루어지지 않을 염려 一部 民有林 經營者들의 不滿도 없지 않다. 그러나 現在는 우리의 試鍊期인 것이며 꾸준히 是正하여 가면서 經驗을 쌓아가 우리나라의 林業이 發展하면 當局의 中樞的인 일은 結局 이 當林計劃에 의한 指導 助長으로 集中될 것이다.

다음 國內 山林資源을 위한 間接的인 施策에 對하여서는 더욱 積極적으로 이루어지기를 바라며 特히 林產燃料代替를 위한 石炭등 代替燃料使用을 積極 권장하여야 할 것으로 믿으며 그 밖에 法에까지 制定되어 있는 木材의 防腐, 耐火處理등도 積極 권장되어야 될 줄 믿는다. 이와 같은 施策이 民有林經營에 있어 資源造成基盤을 만들어 주는데 미치는 영향은 클 것으로 考察된다.

以上 淺學短見인데다 주어진 時間의 制約마저 있어 充分한 調查研究를 마치지 못하고 拙作을 내 놓게 된 것을 부끄럽게 생각하면서 이 研究中 모-든 指導鞭達을 하여 주신 諸賢에게 深謝하는 바이다. ■