

山林行政의 改編

박 태 식 / 서울농대학교수

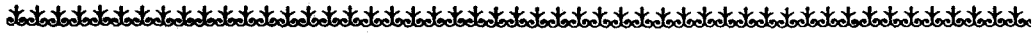
1. 근래의 山林行政의 成果와 現況

山林廳이 1973年 3月 內務部로 移管되어 10餘年間 山林行政을 해오다가 1987年 1월 다시 옛 部署인 農林水産部로 돌아왔다. 山林廳을 內務部 산하로 移管한 것은 그때의 社會與件으로 보아서 山林保護와 全國民的 綠化事業을 하기 위해서는 地方組織力과 地方財政을 장악하고 있는 內務部의 힘을 빌려야 했기 때문이었다. 그리하여 나름대로의 成果를 거둔 것으로 評價받고 있다. 山林行政이 內務部로 移管되어 제 1次 治山綠化10個年計劃을 遂行하는 동안 새마을 造林, 새마을 養苗, 絶對綠化, 試驗機關의 山林病院役割遂行, 秋風嶺式伐採, 完結砂防 등의 政策口號 아래 많은 政策을 펴나갔다. 어떤 施策은 直興的인 것이어서 좋은 成果를 거두지 못하였으나 活氣는 있었다.

各道에 山林局이 생기고 郡에는 山林課가 새로 설치되어 人事昇進의 기회가 많아져서 林業公務員의 士氣가 높았다.

山林行政이 地方行政力과 財政의 뒷받침을 받아서 수행되었기 때문에 中央의 政策이 末端까지 잘 침투되었다. 흠이 있었다면 너무 意慾的이었기 때문에 行政者들의 자의적인 獨善이 많았다. 山林行政은 長期에 걸친 計劃에 바탕을 두어야 하는데, 速

決主義를 앞세우는 一般行政者들의 屬性때문에 山林行政은 展示效果를 위주로 한다는 評을 받았다. 그리하여 內務部傘下의 山林政策遂行에 있어서 試行錯誤는 있었지만, 高度經濟發展과 並行한 山林政策은 國土의 綠化達成이란 結果를 가져왔다. 그러나 綠化는 國民的 植樹運動의 展開와 더불어 經濟成長으로 인한 林産燃料使用減少에 힘입었다는 事實을 잊어서는 안된다. 經濟成長이 수반되지 않았다면 植樹政策만으로는 綠化를 이루지 못하였을 것이다. 經濟發展으로 燃料를 石炭, 石油, 가스, 전기 등으로 代替하게 되면서 林産燃料를 쓰는 量이 적어져서 不法으로 山林을 伐採하는 일이 감소되었다. 그리하여 國民的植樹는 計劃대로 遂行되고 山林伐採는 적어졌기 때문에 自然히 山林은 綠化되었다. 그런데 過去에는 國土綠化政策에만 主力해서 나무를 심어온 關係로 좋은 나무를 골라서 심지 못하였고, 또 나무를 심은후 事後管理를 잘 하지못하여 山林이 雜木으로 우거진 경우가 많다. 우리나라는 1978년부터 실시된 木材輸入自由化에 의하여 木材價格이 相對的으로 下落되어 收支打算이 맞지않아서 雜木除去와 間伐을 하지 못하고 있기 때문에, 애써 심은 나무가 쓸모 없게 자라고 있는 경우가 많은 것이 現實이다.



2. 山林行政機構縮少案에 對한 林業人들의 意見

앞서 말한바와 같은 國民的 造林活動과 經濟發展에 힘입어 山林이 綠化되었으나 山林의 資源化, 山林의 合理的 利用開發은 앞으로 長期的 眠目에 바탕을 둔 技術行政으로 풀어 나아가야 할 段階에 있다. 그리하여 1987年 1月을 期해서 山林廳을 農林行政의 본고장인 農林水産部로 다시 原狀復舊해서 農山村開發政策과 연관시켜서 山林開發을 하도록 하였던 것이다. 이와 같은 措置를 正常的인 措置라고 생각하고 환영하였다. 그런데 昨年 1989年 여름 문제가 생겼다. 山林廳을 축소하여 農林水産部の 內局으로 편입한다는 行政改革委員會의 구상이 發表되었다. 表面的 理由는 強力한 山林政策을 樹立해서 實踐하기 위해서는 外廳으로 있는 것 보다는 農林水産部 內局으로 들어가 該當 部署의 協力을 얻는 것이 좋다는 것이다. 그러나 實際에 있어서는 어떤 行政部署의 擴大에 따르는 어떤 部署의 축소라는 소위 말하는 희생양의 꼴이 될 뻔했다. 이와 비슷한 措置는 1981年 第五共和國 때에도 있었다. 예산을 줄이기 위한 行政府縮小라는 措置에서, 農林分野에서는 林業分野에서만 山林資源調查研究所와 道の 山林局이 폐지된 바 있다. (江原道는 제외). 가까운 過去에 위에서 말한바와 같은 쓰라린 經驗이 있었는데, 1989年 또 다시 山林廳을 폐지한다는 行政改革委員會의 계획안이 발표되자 林業人들의 놀라움은 컸었다. 그리하여 教授, 學會, 林業團體, 篤林家, 林業人들에 의한 이에 對한 不當性이 新聞에 연일 발표된 바 있다. 이들의 主張은 山林의 綠化는 되었으나 앞으로 山地의 資源化와 合理的 利用開發을 위해서는

할 일이 많으므로, 山林廳을 축소할 것이 아니라 擴大改編되어야 한다는 것이었다.

山林綠化는 有用樹種으로 이루어진 것이 아니므로, 樹種更新과 天然林保育을 하고 人工林의 間伐과 더불어 林道建設을 하여 小徑材의 供給圈을 形成하므로써 山林開發을 도모해야 한다는 것이다

또 앞으로의 山林行政은 木材生産뿐만 아니라 山林休養管理, 野生動物保護, 水資源確保, 山林自然環境의 保存등의 公益增進에 힘쓰고 早期化되고 多樣화된 所得을 提高하기 위한 山菜 및 藥草의 栽培, 山林副産物의 增殖, 그리고 養蜂·放牧 등을 混合한 混農·混牧林業을 展開해 나아가려면 山林廳은 獨自의인 기구를 갖추고 長期的인 계획을 추진하여야 한다는 것이다. 山林行政을 다루는 기구가 獨自의인 行政機構를 갖추지 못하고 農林水産行政에 부수하게 되면, 他分野의 主要行政 추진에 밀려서 本來의 山林行政을 할 수 없게 된다는 것을 우리는 經驗한 바 있다. 山林의 一線行政 기구가 市·郡産業課에 소속되어 있었던 1970年代 이전 상황을 보면, 山林行政職員은 市·郡의 主要行政인 農業行政에 動員되어 山林行政을 제대로 할 수 없었다. 過去에 이미 經驗하여 좋지못하다고 判斷되어 改正한 行政制度를 다시 옛날로 되돌아가게 한다는 것은 時代錯誤的 發想이라고 林業人들은 주장하였다.

3. 山林行政의 刷新方向

山林政策은 一定不變한 것이 아니고 時代의 要請에 따라 變化한다. 山林行政은 山林政策을 遂行해 나아가기 위한 조직과 활동이다. 그러므로 山林政策內容이 바뀌게 되면 거기에 따라서 行政組織과 豫算의 配

分이 달라져야 한다. 行政組織에는 制度的인 조직과 人的조직을 들 수 있다. 政策內容의 變動이 있으면 우선 行政의 制度的조직을 바꾸어야 할 것이다. 山林의 綠化段階는 지났으므로 앞으로는 山林의 資源化와 合理的利用開發에 힘써야 할 段階에 와 있다.

山林의 資源化는 木材를 위주한 資源化 뿐만 아니라 水資源, 休養資源, 野生動物資源, 副産物資源(버섯, 種實, 山菜, 藥草 등) 등을 망라한 多角的이고 複合的 資源化이어야 할 것이고, 山林의 合理的利用開發은 이들 山林資源의 合理的利用이 되는데, 이것을 機能面에서 나누면 ① 山地의 林業的利用, ② 農畜의利用, ③ 環境的利用 開發이다. 이들 세가지를 統合한 開發이 山村綜合開發이 되어야 할 것이다. 이와 같이 앞으로의 山林政策의 나아갈 길을 고찰해 볼 때 山林廳의 行政機構의 改編方向은 이들 政策을 實踐할 수 있도록 짜쳐야 한다. 즉 앞으로 ① 山林政策을 具體的으로 樹立하는 것을 主要任務로 하는 林政局(政策樹立·統計·林業團體·海外山林開

發·木材輸出入·木材需要 및 利用), ② 山林資源造成을 主要業務로 할 山林資源開發局(造林·保育·林道·伐採·副産物·山地開發), ③ 山林環境業務를 담당할 山林環境局(山林保護·水資源·休養·野生動物·都市林業·街路樹·土壤保存 등), ④ 山林廳企劃을 總括하는 企劃管理室로 行政部署를 개편해서 時代要請에 符合되는 行政을 펴 나가야 할 것이다.

새로운 山林行政의 이미지를 부각시키려면 行政機構를 개편하고 人的組織을 개편해야 한다. 舊態依然한 조직을 가지고서는 새로운 行政需要에 副應할 수 없다. 특히 중요한 것은 人的組織이다. 山林政策은 山林·林業을 잘 아는 林業職業官吏(forestry techoncrat)에 의하여 樹立되어야 한다. 山林政策은 朝令暮改가 되어서는 안되므로 林業에 오래 從事한 職業官吏에 의해서 樹立되고 實踐되어야 一貫된 政策遂行이 可能하다. 그러기 위해서는 林政局의 業務는 山林資源開發局的 業務와 더불어 林業職業官吏에 의해서 수행되어야 할 것이다. ★

본지 광고안내

본지에 광고를 희망하시는분은 본회로 연락.

수시접수

(TEL. 961-2721)