

# 山林資源의 多目的 利用

邊 雨 燦 / 高麗大教授

## 1. 林業 沈滯의 原因

지난 10餘年間 林業界는 참담한 시절을 지내왔다. 林業界 投資額에 對한 公金利도 保障받을 수 없는 經濟的 損失을 보았으며, 官界는 存廢危機에 直面하기도 하였고 人事 체증과 士氣低下로 因하여 創意的이고 果敢한 政策開發을 엄두도 낼 수 없는 無氣力 狀態에 빠져 있으며, 學界는 后學의 進出機會가 줄어들고 배움이 現實社會에서 通用되지 않는 쓸모 없는 非人氣 學問으로 전락하고 있다.

이것을 두고 林業界의 “總體的 危機”라고 하지 않을 수 없다.

이와같은 沈滯가 있기까지는 여러가지 原因들이 열키고 설켜 있지만 가장 중요하고 直接的인 原因은 木材輸入 自由化 措置라고 본다. 우리 林業界는 이미 十數年 前부터 UR을 맞이한 셈이다. 아무런 對備策 없이 施行된 開放化措置는 林業을 焦土化 시키기에 充分한 것이었으며 이를 挽回하는데는 배전의 시간과 노력이 요구될 것이므로 復舊時期를 豫想하기조차 至難하다.

이러한 結果를 가져오게 된 間接的인 原因으로는 林業人의 治山觀에 對한 舊時代的인 고정된 認識에서 찾아 볼 수 있다. 그것은 山林이 갖는 公益的 重要性때문에 모든 政策이 國民經濟的인 觀點에서 행해지는 官房學의 經濟哲學에 바탕을 두어 왔다는 점이다.

山林의 重要性 때문에 林地가 保全되고

管理되어져야 한다는 無條件的인 命題를 設定해 놓고 이를 爲한 手段으로 林地利用의 法的制限이나 營林의 義務와 監督制度 등의 警察行政을 당연한 것으로 자연스럽게 받아 들여져 왔다. 아직까지도 이와 같은 規制行政이 山林政策의 基調를 이루고 있으며 많은 山林公務員과 林學者까지도 國家主義的인 山林觀을 갖고 있는 이가 많다.

이와같은 制度는 19C 獨逸에서 日本을 거쳐 日政時代에 만들어진 森林令이나 舊 森林法의 骨格을 거의 그대로 踏襲하고 있는 것으로써, 時代의 變化에 符應하지 못한 陳腐한 것이라고 판단된다. 公益도 重要하고 國益優先 政策의 必要性도 否認하지 않지만 制度나 政策決定의 가장 基本的인 準據는 時代的 狀況과 社會·經濟的 條件속에서 이루어져야 한다고 본다.

아직까지 우리가 모델로 하고 있는 規制爲主의 林業은 16C~19C의 古典獨逸林業方式인데, 그 당시는 專制主義 時代의 君主가 광업, 製염업, 林業 등의 産業에 國家的 統制政策을 普遍的으로 使用하던 時期였으며, 特히 당시의 木材는 매우 價値있는 經濟資源이었으므로 安保次元에서 永續生産概念이 樹立되었고 施業에 強制성이 동원되었음에는 나름대로의 妥當성이 認定된다.

그러나 지금 우리의 狀況은 전혀 다르다. 私有林이 支配的인 面積構成을 하고 있으며 木材의 國際的 交易이 활발하여 木材

가 갖는 經濟財로서의 安保機能은 상대적으로 減少하였고 오히려 環境財로서의 役割이 增大되고 있다. 더욱 重要的 것은 모든 産業이 自由經濟體制下에서 運營되고 있다는 點이다.

自由經濟體制는 個人的 創意力과 이기심을 源泉으로 하여 健全한 私益을 圖謀함으로써 國益을 追究하는 經濟原理를 바탕으로 하는 것이라 볼수 있다. 治山政策도 이와같은 原理에 立脚하여 自律施策에 맡겨도 危險하지 않을 정도의 段階에 와 있다고 생각된다.

이제까지의 規制와 措置는 國家에서 遂行해야 할 公益事業을 公權力을 동원하여 山林所有者의 個人 犠牲으로 社會資本을 유지한 것이었으며, 이러한 規制는 오히려 山林所有者의 所有權에 대한 애착심을 弱화시키고, 自發的인 努力을 하지 않게 되어 創意力を 잃게 되거나 規制를 回避하는 수단을 講究하는 事例를 우리는 日政時代부터 經驗해 왔다.

公益機能을 갖는 것이 어디 林業뿐인가? 거의 대부분의 産業이 정도의 差異는 있으나 公益役活을 遂行하고 있지만 비단 林業에만 이러한 規制가 아직도 尊屬하고 있는가?

예를 들면, 石炭을 生産하는 鑛業을 公益機能이라고 말하지 못할 것이다. 그렇다면 收支없는 광구를 繼續적으로 採掘하라는 명령을 내리거나, 廢鑛했을 때 代執行하여 費用徵收하겠다는 政策이 成立될 수 있을까? 充分히 자란 나무를 아무 補償없이 伐採許可하지 않는 것이 正當화 될 수 있을까?

林業은 木材生産機能과 公益機能을 함께 갖는 兩面性이 特徵이라고 말할 수 있지

만 오늘과 같은 經濟體制下에서 私有林에까지 무한히 負擔지우는 것은 무리이며, 正當한 補償이 이루어짐이 마땅하다. 그러나 이 보다는 國有林의 擴大와 國有林과 私有林間의 役割 分擔等이 이루어짐이 더욱 바람직하다. 즉 國有林에서는 公益機能, 私有林에서는 所得經濟機能이 高度로 發揮될 수 있도록 한다면 全體的인 效率은 높아질 것이다.

또 하나의 理由는 오늘과 같은 産業社會에서 木材生産을 主軸으로 하는 林業에 너무 오래동안 依存하여 왔다는 點이다.

木材生産이 갖는 長期性과 低收益性이라는 本質的인 問題는 林道, 機械化, 流通體系의 改善等의 經營基盤이 造成된다 하더라도 完全 克服할 수 있는 것이 아님은 先進 林業國인 獨逸과 日本의 例에서 잘 볼 수 있다. 특히 우리나라의 私有林經營規模에서 볼 때 規模의 經濟性을 實踐하기는 더욱 艱難하다고 본다.

따라서 木材生産을 主軸으로 하는 林業은 低收益性으로 因해 限界가 있다고 보고, 收入源을 多元化하고 早期化할 수 있는 山林의 多目的 經營 方案이 強力히 推進되어야 한다.

## 2. 山林의 多目的 利用

나무를 심고 가꾸어 울창한 숲을 造成하는 것은 林業에서 가장 必須的이고 前題가 되는 分野이지만 과거와 같이 이를 伐採하여 收入을 올리던 方式에서 脫皮하여 이러한 綠資源을 活用하여 附加價値가 높은 새로운 收入源을 開發하자는 것이다. 즉 종래의 1次産業으로서의 林業에서 2次·3次産業으로의 轉換을 意味하는 것이다.

山林의 多目的 利用이라는 말은 오래 前부터 使用되고 있으나 概念과 內容이 立法

이나 專門家의 合議를 通해 確立된 것은 없고 여러 갈래로 解析되어지고 있는 實情이다. 普遍的으로 받아 들여지는 概念은 “林地內에서 多様な 生産物을 生産한다는 意味로써 林産物 副産物, 休養價値 等 모든 財貨와 用役의 生産을 뜻한다. 이것은 木材生産을 中心으로 한 協議의 林業보다 林業의 活動領域을 擴大 解析한 것이라고도 할 수 있다.

여기서 確實히 해두어야 할 점은 어느 林地나 위의 모든 財貨와 用役을 生産해야 한다는 뜻이 아니라 주어진 林地의 條件下에서 最適狀態의 生産物을 組合할 수 있다는 것이라고 解析해야 한다.

山林의 多目的 利用에 關한 世界 最初의 立法은 1960年 美國의 Multiple Use & Sustained Yield Act이다. 이 法에서는 山林 資源管理의 重點이 木材管理에서 福利的作用으로 轉換으로 強調하고 있다. 즉 林業의 役割이 社會의 需要에 符應하여 Timber forestry에서 People Forestry로의 轉換을 意味하는 것이다.

美國에서 多目的 利用의 內容은, 木材生産, 水資源管理, 休養, 飼草(放牧), 野生動物管理의 다섯가지로 大別하고 있으며 이 法이 通過된 以後부터 國有林內에서는 休養目的의 別莊 建設이 許容되어 지고 있다.

우리나라 林業總生産額 中에서 木材生産이 차지하는 比率은 不過 6.5%밖에 되지않고 90%이상은 副産物 生産에 依存하고 있는것이 事實이며, 多目的 利用을 하고 있다고도 할 수 있으나 副産物生産 中에서 버섯(5.4%), 種實(9.1%)를 除外한 대부분은 堆肥, 飼料, 燃料 等 所得化 되지 못한 것들로 構成되어 있어 所得源의 確保가 要

求되고 있다.

### 3. 休養林

産業社會의 特徵인 都市化, 工業化 所得과 餘暇時間의 增大 等の 現象은 모두가 自然에서의 休養需要를 增大시키는 直接的인 原因이 된다.

美國에서 1910년부터 1965년까지 50餘年間의 野外리크레이션에 對한 需要增加를 보면 野外리크레이션의 대부분이 山林으로 構成되어 있으며 매년 8~10%의 繼續的인 增加를 보여 준다.

우리나라의 國立公園 利用者는 1980년까지 年平均 增加率이 25%에 달하며 每年 約 400萬名씩 增加하고 있다. 이러한 利用의 增加는 經濟成長率의 2~3배에 該當된다. 그러나 아직 우리나라의 國民 1人當 公園 利用 頻度는 0.87回/年이지만 日本은 2.85回/年으로써 우리보다 3倍 水準에 있음에 비추어 불래 休養需要는 繼續的으로 增加할 것으로 判斷된다.

이와같은 山林에의 休養需要를 수용하고자 山林法에 自然休養林의 指定과 造成, 管理 等の 規定條項(第31條~34條)을 新設하였다. 이미 國·公有林에 20여 곳이 造成되었고 2000년까지 100個所를 造成키로 하고 있다.

休養林 制度를 社會需要에 符應하는 林業으로 轉換했다는 意味外에도 所得源의 開發, 收入의 早期化, 協業活動을 통한 林地 集團化에 寄與, 林業의 企業化 可能性 等 많은 利點이 있는 바람직한 方向이다.

國·公有의 休養林 造成은 國家豫算으로 公益次元에서 이루어지기 때문에 收支關係가 크게 問題되지 않지만, 私有林에선 收益性이 核心이 되기때문에 앞으로의 開發에 많은 問題點이 豫想된다.

休養林經營에 미치는 主要因子로서는 休養林의 位置, 規模, 施設物의 種類, 資源의 매력도 등이 있으며 이들의 條件如何에 따라서 매우 큰 收支差異를 보일 것으로 判斷된다.

가장 큰問題點은 休養需要는 많으나 이것이 季節的으로 偏重되어서 施設의 可動率이 극히 짧다는 點이고, 둘째로 許容施設物의 種類가 親自然的, 教育的, 非營利的인 性格의 것이 대부분이어서 營業收益을 올리가 어렵고 셋째로 季節的 偏重利用을 하고 營業收益을 올리기 위해서는 四季節用的 多樣한 施設을 갖춘 大規模 造成이 불가피 한데, 이르기에는 組職과 資金의 限界에 부딪치게 된다.

그 외에도 適正規模의 確保, 接近性의 解決, 開發資金의 支援等 解決해야 할 많은 問題點이 있다. 休養林은 아무 山林에서나 規模, 自然의 小여성 등의 與件이 갖추어진 곳에서만 可能하다는 것을 銘心해야 한다. 너무 小規模의 零細한 境遇에는 이를 통한 林業振興의 意味가 없고 그렇다고 外地資本에 依한 開發은 投機를 조장하고 地域收入이 都市로 流出되어 본래의 目的을 達成하기 어렵게 된다.

따라서 休養林 造成에는 適地選定이 가장 重要하며, 規模의 經濟性을 갖기 위해서 協業經營이 不可避하다고 보이며 資金과 組職을 動員할 수 있는 山林組合이나 本協會 등의 公益團體와 林業專門會社가 開發主體가 되어야 한다고 본다.

#### 4. 狩獵

野生動物의 價値는 흔히 審美的 價値와 生態的 意味로 解析하는 것이 보통이지만 管理如何에 따라서는 높은 經濟的 價値도 發揮할 수 있다.

野生動物의 經濟的 活用은 獨逸의 例에서 잘 볼 수 있다. 우리나라의 山林과 거의 같은 山林面積을 가진 獨逸은 山林의 重要性을 일찍부터 認識하고 合理的인 山林經營을 통하여 野生動物의 經濟的 活用, 狩獵活動을 통하여 林業과 國民經濟에 크게 寄與하고 있다.

우리나라에서 循環式 狩獵에서 大動物포획량은 年間 수백마리 정도의 水準이지만 西獨에서는 우리보다 수백배에서 수천배의 水準에 있다. 1年間 포획량이 노루가 약 60萬마리, 사슴類가 4萬마리, 산돼지 4만, 토끼類가 250萬마리로서 總500여만 마리에 달한다.

이러한 포획鳥獸를 食肉 供給量으로 환산하면 20,000여톤에 달하고 이것을 肉價로 나타내면 約 1,000億원 정도이다.

狩獵이 미치는 國民經濟的인 效果는 食肉價에서 뿐만 아니라 여러가지 附加價値를 創出하고 있다. 狩獵賃代料, 狩獵免許稅, 狩獵裝備等 約 3,000億원에 달하며, 食肉價를 包含하면 年間 4,000億원의 費用支出을 創出해 낸다.

여기에 觀光經濟的인 效果와 加工等의 間接生産額을 包含한다면 실로 막대해질 것이다.

林地를 純粹한 林業目的으로 經營하면서도 附隨的으로 이와 같이 엄청난 經濟效果를 낼 수 있는 것을 볼때, 우리나라에서도 많은 財源과 危險을 안고 林地를 굳이 草地로 開墾하거나 林間放牧場으로 誘導할 것이 아니라 適切한 施業과 野生動物 管理로써 天然牧場化의 길을 摸索하는 것이 바람직 하지 않겠는가!

法正林에 가까운 좋은 山林을 造成해 놓은 獨逸의 경우 最近 ha當 山林純收益은

10~200M(5,000원~10,000원)정도 밖에 안되지만, 野生動物의 포획권 賃代料는 ha 당 30~500M이며 사슴이 捷息하고 있는 곳에는 1,000M 이상되는 곳도 있어 山主立場에서는 木材生産보다 2~3倍의 純收益을 보고 있다.

野生動物은 疉연한 山林生産의 副産物이지만 우리는 이를 資源化하지 못하였고 經

濟財로 認識하지 못해 왔다. 野生動物을 活用한 狩獵場의 造成은 休養林의 開發보다 훨씬 더 넓은 林地에 適用될 수 있으며, 充分한 支費意思를 갖고 있는 많은 狩獵層을 갖고 있어 有望한 所得源이라고 確信한다.

私有林에도 狩獵場 造成이 許容될 수 있도록 改善과 獎勵策이 있기를 바란다.★

## 會員 통신란

本會는 지난 2. 28 林業研究院 大會議室에서 '91 定期總會를 開催하였습니다.

이 자리에는 崔杵旭 山林廳長이 參席하여 激勵하여 주었고 高麗大 邊雨憐教授가 현안의 관심사인 休養林 등과 관련지어 山林의 多目的 利用에 관한 特別講演이 있었습니다.

이날 총회결과에 대하여 儀禮的인 案件 심의결과에 대하여는 報告를 생략하고 協助事項과 꼭 알아두어야 할 事案에 대해서만 본란을 통하여 보고드리오니 會員여러분의 理解와 協助를 바랍니다.

1. 協會運營에 內實化를 期하기 위하여 定款 第8條 4項에 따라 會費 연속3회 이상 未納會員에게는 회원자격을 박탈하여 정비하고

2. 신규독립가 또는 모범산주를 발굴하여 협회에 영입, 회원의 精銳化를 期해 나

가도록 되었으므로 各 道支部長과 회원께서는 본 취지를 적극 홍보하시어 자천·타천등으로 신규 독립가 및 모범산주 발굴에 적극 협조바라며

3. '91 협회비는 빠른 시일내에 납입하여 여러 어려움을 겪고있는 協會 운영발전에 일조하여 주시기를 당부 드립니다.

### [참고사항]

#### -제명된 회원에게는

○본지의 배부 중단은 물론, 매년 국고보조로 실시하고 있는 해외임업연수, 각종 임업정보제공 등 협회로서의 모든 수혜사항에서 일체 배제함.