

정보화시대의 임업기술지도정책발전전략

유 병 일 임업연구원(농박)

임업협동조합으로의 변신을 강력히 도모하고 있는 산림조합중앙회에서 발간하고 있는 「산림」지 10월호에 임업기술지도사업 활성화의 길이라는 특집이 발표되었다. 국내임학계의 원로전문가들께서 나름대로의 고견을 제시함으로써 한국 임업기술지도 발전에 많은 도움이 될 것으로 사료되는 바이다.

본인은 그 특집내용에 대하여 그동안 임업연구원에서 연구하여온 연구결과를 기초로한 임업기술지도정책에 관련한 개괄적인 문제점 및 금후의 발전전략을 나름대로 제시하여 산주와 국가산림행정관련기관 등 관계관의 고견을 듣고자 합니다.

1. 서언

일찍이 미국의 유명한 미래학자인 앨빈 토플러(Alvin Toffler)박사는 제3의 물결(The Third Wave)이라는 저서에서 인간의 문명을 세가지의 물결로 구분하여 농업혁명, 산업혁명에 이어 현재 우리는 제3의 물결 즉 정보혁명의 단계에서 생활하고 있다고 지적하였다. 그는 농경사회에서는 토지와 노동력의 모든 것을 지배하였으며, 산업사회에서는 토지보다는 자본, 단순노동력보다는 산업화된 노동력이 중요시되었고,

정보사회에서는 정보와 지력의 힘의 원천이 되고 있다고 하였다.

현재 이와같은 정보화시대에서 우리 임업·임업인도 활동하고 있으며, 임업내부에 정보와 지력없이 임업발전의 정체는 물론 타산업과의 경쟁에서도 큰 힘을 발휘하기 힘든것이 사실이다. 지난 '80년대 이후 우리 임업계·임업인이 겪고 있는 각종의 어려움은 바로 정보화시대에 올바르게 대응하지 못한 결과라고 지적하지 않을 수 없다.

대한민국 건국 이래 황폐된 산지를 녹화 보호하며 꾸준히 제모습찾기에 노력하여온 한국의 임업이 오늘날 이와같이 급변하는 사회경제의 변화속에서 어려운 상황을 극복하고 나름대로의 위치를 정립하는 노력이 그 어느 시대보다도 필요한데 이를 극복하지 못하고 과거 농경사회단계에 안주하고 있는 오늘날의 임업은 발전은 고사하고 산업자체로의 독립된 위치조차도 확보할 수 없다는 것은 자명한 일이다.

정보화사회에서 임업의 경우는 산림소유자에게 보다 정확한 임업관련정보와 자료를 보다 신속하게 전달하고 이에 대한 정보의 환류(還流)가 가능한 정보체계가 임업내부에 구축되어야만 임업내발력(林業內發力)이 강화되는데, 이와같은 정보구축기능은 바로 임업지도사업의 활성화에 의해서만 가능한 것이다.

2. 사유림 지도사업의 역사적 배경 및 현황

우리나라의 경우는 1951년 산림보호임시 조치법과 함께 산림조합을 통한 임업기술 지도보급사업이 시작되었지만, 계통조직의 미비, 지도능력과 자금의 부족, 계원의 참여부족 등으로 진정한 의미의 지도사업은 이루어질수 없었다. 5·16혁명이후 농촌근대화 기치아래 1962년 농촌진흥법이 공포되어 농사연구지도사업이 일원화됨에 따라 산림조합의 임업지도원이 농촌지도소로 통합되어 정부가 직접 임업지도업무를 관장하게 되었다. 그러나 1967년산림청 발족 후 임업행정의 양대기둥인 임업시험연구사업과 임업지도사업중 연구사업부서만이 산림청에 설치되고 임업지도부서는 설치안됨에 따라 임업지도기능은 소멸되었다. 따라서 1979년 정부지원에 의한 임업기술 지도원이 산림조합에 배치되고, 1980년 개정 산림법 10조 1항, 산림조합법 43조, 63조에 임업지도조항이 명문화되어 산림조합과 중앙회사업의 첫째항으로 임업기술 지도사업의 중요성이 부각될 때까지 10여년간 국가 차원의 임업지도사업 공백기를 거치게 되었다.

그러나 현재의 임업지도사업도 산림조합이 정부의 위탁사업으로 실시하고 있는 실정이므로 정부가 임업기술지도사업에 직접 참여하는 형태로 보기는 어려우며, 산림조합의 임업기술지도사업은 임업기술 지도원이 산림조합의 자체수익사업에 다량 투입됨에 따라 임업지도원이 지도사업을 전담하지 못할 형편이 되고 있다는 사실은 어제 오늘의 일이 아니다. 이와같은 사실은 현재 산림법 10조 1항에서 규정하는 바와

같이 산림청장은 임업기술지도 및 보급사무를 전담하기 위하여 대통령령이 정하는 바에따라 산림조합·산림조합중앙회에 임업기술지도원을 배치하여야한다라는 규정에 정면으로 위배되는 문제를 야기시키고 있다.

사유림 지도정책은 국가의 기본임업정책을 사유림소유자에게 분명히 전달시키고 민주주의 국가에서 국가가 계획하는 방향으로 산주를 유도하기 위해 임업기술자를 배치해서 임업에 관한 기술·지식을 보급시키는 임업조장정책의 가장 기본정책임이 틀림없다. 따라서 한국임업이 발전모델로 지향하고 있는 독일과 일본의 임업지도 사업을 우선 고찰하는 것이 정보화시대에서의 우리나라 임업지도 활성화 방안을 검토하는데 바람직할 것으로 생각된다.

3. 독일과 일본의 사유림지도 정책

1) 독일

독일은 주행정인 전통화되어 사유림행정은 북부와 남부지역으로 크게 양분된다. 사유림에 대한 조연과 보호, 산림감독 및 조성 등에 대하여 북부독일의 경우는 주정부 산하의 농업위원회(지방 영림국 기능), 영림서의 소관인 반면, 남부 독일에서는 주 산림국, 지방영림국, 영림서가 국유림의 경영관리와 병행하여 사유림을 담당하고 있다. 따라서 중상급 산림행정기관의 조직에 차이가 있지만 사유림에 대한 모든 업무는 영림서가 직접 관장하고 있다.

특히 남부독일의 산림행정은 단일체제로서 영림서의 관리면적이 적고, 영림서가 국유림경영과 함께 지원·지도등 사유림에 관한 모든 업무를 담당하므로 사유림행정 및

지도가 집약적이고 효율적이다.

사유림지원의 구체적인 예로써, 바덴베르텐버그주 산림법 제55조는 영림서와 산림 공무원의 사유림에 대해 조언(Beratung), 돌보아줌(Betreuung) 그리고 기술적 지원(Technische Hilfe)을 명시하고 있다.

2) 일본

일본의 경우는 법률상으로 산림법 제187조에 도도부현에 대하여 임업전문기술원과 임업개발지도원의 설치를 의무화시키고 있어 독일과 마찬가지로 정부가 직접 지도사업을 담당하고 있다. 행정조직상으로도 임야청내에 국유림행정과 민유림행정 조직을 분리 설치하여 지도부가 민유림 행정을 담당하고 있는데, 지도부내에 경영계획담당부서(계획과)와 기술지도담당부서(연구보급)과를 함께 설치하여 경영과 지도가 일관성을 가질 수 있는 장점도 갖고 있다.

현재 산림법에 의하여 도도부현에 설치돼있는 임업기술지도담당 기술보급원의 수는 '88년말 약 2,500여명으로 한국산림조합의 임업지도원 787명에 비교할때 결코 많지 않은 지도원이 활동하고 있다. (일본사유림면적의 약 4배)

이들은 공무원 신분(국비 50%, 지방비 50%)으로 지도직원은 각 도도부현직원 가운데 산림법시행령이 정한 자격을 갖고 있는자(도도부현이 실행한 자격시험에 합격한자)로서 지사가 임명한 사람이 임명된다. 이들은 산림사업이 많은 도도부현에 집중 배치되어 임업경영지도를 실시하고 있으며, 임업지도원을 거쳐야만 영림과장에 보직을 받을 수 있도록 제도화돼있는 등 일본내에서의 임업기술지도의 위치는 확고하다.

일본의 기술지도원은 임업전문기술원(SP

(Specialist))과 임업개발지도원(AG(Agent))으로 구분된다. 임업전문기술원은 도도부현의 본청에 배치되어 전문사항(임업경영, 조림, 산림보호, 산림기능보전, 임산, 특용임산, 임업기계, 보급방법등) 8개 전문분야로 분화되어 있다. 이들의 주업무는 기술지식의 지도, 임업연구기관의 정보교환 및 기술체계확립, 기술수집정리 등의 업무를 담당하고 있다. 임업개발지도원은 지도구를 단위로 지도보급대상자에 대한 기술지식의 보급지도, 산림사업지도, 보급지도대상자의 조직화, 일반행정기관·임업단체에 대한 일반임업기술지식의 지도업무를 담당하고 있다.

4. 우리나라 임업지도사업의

문제점 및 개선방안

1) 임업기술지도기능의 이원화

임업지도행정은 산림행기관과 산주를 직접 연결시켜 각종 임업정보를 상호교환할 수 있는 유일한 대화통로이다. 따라서 독일 일본 등 대부분의 국가가 지도행정을 국가 공무원 혹은 지방공무원이 직접 담당하고 있음을 인지하여 정부가 직접 지도행정을 담당할 필요가 크다. 이를 위하여는 현재 산림법에서 산림조합에 위탁시키고 있는 임업기술지도업무를 산림지방행정에서 담당하도록 법률개정 및 업무개편작업을 추진해야만 할 것이다.

현재 우리나라의 경우 임업지도관련기본계획은 산림청, 실무는 산림조합이 담당하고 있는 형편인데, 이는 머리와 몸통·손발이 따로 떨어져 있는 것과 다름이 없다고 할 수 있다. 산림조합의 성격이 더이상 과거와 같은 임업정보조기관이 아니라면 임업지도사업의 산림조합위탁으로 산림행정의 고유업무가 퇴색되어서는 안될 것이다.

2) 중앙산림행정기구내 사유림전담부서의 부실

우리나라는 국.사유림업무가 중앙산림행정기구내 산림청에 통합되어 있으나, 중앙산림행정조직내에 사유림 총괄부서가 없이 사유림에 대한 업무가 국유림업무와 혼재되어 분야별로 각과에 분산되어 있다. 또한 경영계획(영림국)과 기술지도(조림국) 서로 분리되어 있어 국장급 이상의 의사결정자에 의해서만 의견조정 및 결정이 가능한 실정이며 이는 결국 산림행정이 의도하는 임업경영기본방침과 지도사업의 결합성을 약화시키는 효율적인 산림경영지도를 어렵게 만드는 구조적인 결함을 내포하고 있다.

민주화·자본고도화시대에서 정부의 의지와 과거와 같이 명령·통제위주로 산주에게 강요할 수는 없는 실정이다. 따라서 정부가 지향하는 목표를 신속하게 자율적으로 산림행정대상산주에게 전달시키기 위하여는 사유림행정의 근본구조를 임업지도체계위주로 전환시켜 산주의 권익을 보호하기 위한 정부조직의 성격을 강화시켜 나갈 필요가 있다.

3) 지방산림행정기관의 사유림지도기능의 부재

사유림지도를 산림조합을 통하여 위탁지도 행정을 실시함으로써 산림행정의 기본목표와 정책의자가 산주에게 올바르게 전달이 곤란한 형편이다. 이는 산림조합에 배치된 임업지도원이 임업지도를 전달하도록 되어 있으나 산림조합의 예산부족과 구조적인 문제등으로 산림조합 조직내부에서 지도사업의 정상적인 해결방안을 찾는다는 것은 현재의 실정을 감안할 때 거의 불가능한 일이다.

이결과 현지에서서의 대 산주업무가 군산림과, 산림조합, 형업경영지도소 등으로 분산되

어 있어 복잡하고 비효율적이다. 또한 산림행정기관은 산주지도업무보다는 과거 일제의 식민지 시대 산림행정기관의 기능이던 산림사업의 허가 및 감독 등 규제 및 통제 일변도의 업무만을 선호함으로써 산주와 행정기관과의 괴리를 심화시키고 산주를 산림행정으로 부터 이탈시키는 결정적인 구조적 결함을 보유하고 있는 결과를 갖게 되었다.

이와같은 감독위주의 행정은 일제 식민지 임업정책의 잔재로서 정부수립이후 40여년이 지난 지금까지도 산주위에 군림하려는 행정권 위주의가 가시적으로 남아 있다는 사실은 우리 모두가 식민지 시대 잔재의 청산이라는 차원에서 크게 반성해야만 할 사항이다. 제국주의였던 일본도 2차 대전 종전과 함께 미군정청의 강한 요구에 따라 1949년 임야청의 임무부를 지도부로 개칭하고 연구보급과를 설치하여 임업의 보급지도 사업을 실시하고, 1951년의 개정삼림법에 임업지도업무를 산림행정의 고유업무로 수용하는 적극적인 개편을 시도한 것에 비하면 아직까지도 한국의 산림행정기관이 과연 농구를 위한 조직인가에 대하여 많은 의구심이 있다.

따라서 사유림지도를 지방행정기관에서 전담하고 산주와의 관계개선을 도모하며 산주의 권익을 진정으로 보장시켜 줄 수 있을때 비로서 산주와 산림행정기관과의 신뢰감이 조성되고 유대관계가 강화되어 임업내외의 각종 어려움의 해결에 공동으로 대처해 나갈수 있는 것이다.

4) 지방말단행정기관의 임업기능 부재

또한 우리나라는 현재 각군별로 읍면사무소에 농업, 축산직 8,9급을 각각 7~8명 배치하여 농축산 행정을 수행하고 있다. 그러나 이에 비교하여 산림행정은 군단위까지만 행정조

직과 인력이 설치되어 있는 실정이다. 과거 산림조합계통조직의 산림계가 리동단위까지 조직되어 임업행정 보조역할을 일부 수행하기도 하였지만, 최근의 단체민주화 열풍에 의하여 산림조합은 과거의 관변단체로서의 기능을 탈피하고 산주자생 단체로서의 임업행정대행 기구로서의 성격이 상당히 약화될 것으로 생각된다.

따라서 현재와 같이 군단위까지만 산림행정 조직이 설치되어 읍면·리동단위에서 산주와의 관계가 단절된 상태를 타개하기 위해서는 현재의 지방산림행정조직을 개편하여 현재의 산림과(약 20여명)조직을 축소개편하여 최소한의 직원만 체류시키고 잔여임업 인력을 읍면 산업계에 1명씩이라도 배치시켜 산림행정력이 직접 산주에게 파급될 수 있도록 하는 것을 검토할 필요가 있다. 물론 현재의 산림 공무원만으로는 읍면조직까지 임업직공무원을 전부 배치시키기 곤란하므로 산림조합의 국비 보조 임업지도원을 공무원화시켜 함께 배치시키도록 해야 할 것이다.

이와함께 1군 1개 산림과, 1개 산림조합의 원칙이 확일적으로 적용되고 있어 산림면적, 산주의 대소가 감안안된 상태이므로 지방자치체에 적극적으로 대처할 수 있도록 지방실정에 알맞는 적정인력 및 조직체제도 검토되어야만 할 것이다.

5) 임업기술의 지속·반복적인 지도부족

산림의 공익적인 기능이 더욱 강조되고 있음에도 불구하고 현재 우리나라 사유림의 경영은 소유구조가 영세하고 유명림이 대부분으로서 경영기반이 지극히 위약하며, 수익성의 악화로 임업에 대한 투자를 기피하고 있으며, 임업 및 산림경영의 일천한 역사때문에 정당화된 경영모델이 없다는 것이 오늘날 일반화

된 임업계의 현실임을 우리 누구도 부정하기 곤란한 실정이다.

또한 자연조건에 따른 임업기술의 차이와 함께, 산림소유규모와 산림경영내용 및 임산물판매시장과의 연계성 등의 사회·경제적인 이유로 임업생산이 크게 좌우되는데, 임업은 타 1차산업 보다도 육림생산과정에서 시간적·지역적으로 기술의 전파성이 극히 결핍되는 특질도 가지고 있다.

따라서 우리나라 임업에 있어서는 다른 산림의 사업을 모방이전에 창조적인 산림사업의 필요성이 어느나라보다도 큰데, 임업의 제 특성때문에 임업기술향상 및 임업 기술수용을 위한 내발력이 항상 결핍됨에 따라 정부는 임업에 대하여는 신기술·신정보뿐만 아니라 기존의 기술 지식의 보급도 산주가 수용할 때까지 끈임없이 실시해야할 필요가 크다.

6) 산림조합의 산주지도 기능 부실

현재 산림지도는 '80년 개정 산림법에 의하여 산림기술지도원을 산림조합에 배치하여 산주들의 기술지도를 담당토록하고 있으나, 산림조합에 배치되었는 산림기술지도원의 활동은 산림조합의 수익사업에 치중되고 있어 기술지도효과가 반감되는 형편이다. 따라서 산림지도사업의 발전적 해체에 의한 임업협동조합의 설치와 함께 임업협동조합은 조합에 가입되었는 조합원만을 대상으로한 임업경영 및 기술지도를 조합자체에서 담당하도록 하여 임업협동조합의 내실을 도모하는 것이 바람직할 것이다.

5. 결론

이상에서 분명한 것은 독일과 일본 등 임업 선진국은 사유림에 대한 일반적인 지도방침만 설정하고 지방자치단체가 나름대로의 실정을

고려하여 지도정책을 수립하고 있으며, 산주 지도정책의 중요성을 고려하여 정부가 직접 산주들의 지도에 참가하고 있다는 사실이다. 이는 산림·임업에 대한 공공재의 중요성에 따라 어느산업보다도 국가의 규제가 심하다는 사실을 감안할 필요가 있다.

한국의 경우는 지금까지 지도사업을 산림조합에 위탁시킴으로서 사유림소유자에 대한 지도자체가 부실하게 되고, 산주와 정부와의 괴리도 심화되고 있다. 이는 또한 지금까지 산림조합의 성격 자체도 변질시켜 왔으며, 자율적이고 민주적인 산림경영자단체 즉 임업협동조합으로서 재탄생을 간절히 도모하고 있는 산림조합중앙회에 커다란 부담이 될수가 있는 것이다.

따라서 금후는 산림에 대한 정부의 각종규제를 완화시키는 대신 국가가 직접 산림지도를 담당함으로써 정보화시대에서의 효율적인 임업발전을 기대할 수 있을 것이라는 생각은 필자만의 생각은 아닐 것이다.

정보화시대에서는 정보(情報)와 지력(知力)만이 힘의 원동력임을 감안하여 상호 신뢰하여 정보교환이 이루어져 현재 임업이 당면하고 있는 모든 문제를 산주를 중심으로 한 임업활동조합과 지방자치제하의 지역임업행정기관 및 국제화시대에서의 국가임업행정기관이 합심하여 해결해 나갈 수 있도록 임업지도사업의 중요성은 아무리 강조해도 끝이 없다고 할 수 있다.★

골프장 보전임지 편입기준 강화

산림청은 그동안 골프장 면적의 30%까지를 국공유림을 편입할 수 있도록 한것을 대폭 규제하여 골프장으로 인한 무분별한 산림훼손을 막기로 하였다.

산림청이 11월 밝힌 골프장내 산림편입기준 강화대책에 따르면 현재 골프장 면적의 30%이내에서 30ha(9만평)까지 국유림의 편입을 허용해주던 것을 앞으로는 원칙적으로 금지하거나 10%이내 10ha(3만평)로 대폭 축소하고 환경영향 평가제도와 비슷한 임지평가제도를 신설함으로써 자연환경을 해치는 산림개발을 불허할 방침이다.

한편 '92. 1. 1 부터는 준보전임지를 전용하고자 하는자에게도 대체조림비를 부과할 계획에 있으며 그 이외에도 산지전용부담금을 징수하게 되는데 18홀 정도의 골프장을 건설하기 위하여서는 10~15억원 정도의 산지전용 부담금을 납부하게 된다.

이에따라 무분별한 골프장 건설행위가 억제되어 지금보다 80%정도의 골프장 증설 억제 효과가 기대되고 조립성공지역의 산림훼손방지의 효과를 기할것으로 평가하고 있다.