

국민속의 산림행정 구현

안 상 국 / 산림청 기획예산담당관

1. 머리말

며칠전 김영삼대통령께서 APEC회의에 참석, 아시아와 태평양연안의 주요국 정상들과 새로운 국제질서에 대해 긴밀히 협의하고 돌아오신 후 향후 국정운영의 방향이 「세계화」에 초점이 모아질 것으로 모든 신문과 TV에 일제히 보도한 바 있으며 정부 차원에서도 세계화의 장기구상을 작업할 추진기구와 추진체계를 마련할 계획인 것으로 알려져 있다. 따라서 「세계화」는 ‘무한경쟁의 시대’로 표현되는 치열한 경쟁의 시대에서 끊임없는 자기혁신의 노력없이 살아남기 어렵다라는 뜻으로 받아들여야 할 것 같다. 우리 임업도 전환기를 맞이하여 지금까지의 임정의 흐름을 정리하고 새로운 도약의 발판을 마련하고자 「임정발전방향」을 정립하고 이에 따라 향후 산림시책을 펴나가기로 하였다. 다음은 이 새로운 임정방향을 간략히 개관함으로써 임업에 몸담고 있는 모든 분들에게 참고가 되기를 바라며, 앞으로 더욱 발전적인 의견들을 수렴하여 공감대를 형성해 나가면서 우리 임업을 끌어가는 원동력이 되어줄 것을 희망한다.

2. 계획의 배경과 임정지표

지난 40년동안 우리 임업인과 온 국민의 뜻을 하나로 모아 황무지가 되다시피 한 전국의 산림을 완전 녹화하는데 성공하였다. 이제 녹화된 산림을 바탕으로 모든 산지를 자원화하고 이를 경영할 수 있는 기반을 철저히 다져나가야 할 단계에 도달해 있으나 지금까지 심고 가꾸어 온 우리의 산림은 아직 어리고 (30년생 이하 89%), 전국 산림의 71%를 점하고 있는 사유림은 소유규모가 영세하며 (10ha미만 97%), 임도 등 기반시설이 미비하여 임업의 여건이 어려운 가운데, 도시화와 산업화의 진전으로 산지이용에 대한 수요가 확대되고 있어 이에 대한 대책마련이 시급한 실정이다. 또한 유엔환경개발회의 이후 산림의 중요성이 세계적으로 크게 부각되고 있는 가운데 각종 폐기물의 증가로 우리의 자연환경이 날로 악화되고 있어 자연환경의 핵심을 차지하고 있는 산림자원의 육성과 산지보전에 대한 국민적인 압력이 날로 증가되고 있는 실정이다. 이와같이 급변하고 있는 국내외 임업여건에 능동적으로 대처하고 미래지향적인 임정방향과 그 구체적인 실천수단을 강구하고자 「임정발전방향」을 마련하게 된 것

이다.

「임정발전방향」에서 제시하고 있는 임정의 지표와 향후 정책의 방향은 다음과 같다.

- 임정지표—
- 국민속의 산림행정 구현-
- 조화된 산지관리
 - 울창한 산림조성
 - 건설한 임업육성
 - 활기찬 산촌개발



- 정책방향—
- 산지제도 확립→보전과 개발의 조화 달성
 - 경영구조 개선→임업을 산업으로 육성
 - 환경임업 육성→국민보건·생활환경 개선
 - 산촌 종합개발→활력있는 지역사회 형성
 - 해외산림 개발→목재의 안정적 공급원확보
 - 임업협동조합 육성→임업의 자립기반 조성

3. 중점시책

가. 산지관리제도의 확립

전국토의 65%를 차지하고 있는 산지를 관리함에 있어 무엇이 문제이고 앞으로 이를 어떠한 방향으로 끌고 나가야 할 것인가? 현재의 산지이용체계는 1981년에 보전임지와 준보전임지로 구분한 이래 그 골격을 그대로 유지해 나오고는 있으나 계획의 배경에서도 언급한 바와 같이 각종 산업의 발달과 더불어 타용도 전용수요의 패턴이 변화하면서 보전과 준보전의 본래 의미가 크게 상실되어 가고 있는 것이 현실이다. 즉 연평균 산림감소면적을 보면 '70년대에 4,370ha에서 '80년대에 9,174ha로 크게 늘어나

고 있으나, 산림의 타용도 전용추세로 보면 '86년에 농업용이 71%인데 비해 6년 후인 '91년에는 비농업용이 90%를 차지함으로써 택지, 공장용지, 휴양지 등 도시적 수요가 크게 늘고 있는 실정이다. 또한 최근 5년간 전용면적 중 보전임지가 차지하는 비중이 37%나 차지하고 있는데 이는 현 산지이용체계가 지역개발여건과는 무관한 경사도에 따라 물리적으로 구분되어 있음을 뜻한다. 산지관리제도에서 또 하나의 문제점은 현재 산지관리업무가 여러 부처에 분산되어 있고 수많은 법으로 규제되고 있어 원활한 산지이용과 관리에 큰 제약요소로 작용하고 있다는 점이다. 이로 인하여 자연공원, 그린벨트, 상수원보호구역 등 산림들은 자연환경의 개선과 국민들의 보건휴양을 위하여 일반 산림보다 오히려 잘가꾸어져야 함에도 대개는 방치되고 있는 실정이다.

금번 임정발전방향에서는 이러한 문제점들을 깊이 인식하고 앞으로는 '산지이용체계를 재편하여 보전과 개발의 조화를 달성하고 국가발전과 국민생활에 기여' 하는 방향으로 산지관리제도를 개선해 나가기로 하였다. 산지이용체계의 재편은 현행 보전·준보전의 임지구분을 국토종합개발차원에서 기능과 이용목적에 따라 생산임지, 공익임지, 산업임지의 3구분으로 편성하고 생산임지는 임산물 생산중심의 산림경영을, 공익임지는 환경기능증진 위주의 산림관리를, 산업임지는 산업용지의 공급과 산림경영을 병행해 나가는 방향으로 중점관리해 나갈 계획이다. 이와 더불어 산지를 효율적으로 관리해 나가기 위하여 국토이용계획과 연계하여 생산·공익·산업임지별로 산지이용기본계획을 수립, 圖示하고 이를

확정고시해 나간다. 이 계획은 전국단위의 '기본계획'과 시도단위의 '지역계획'으로 구분하여 산지보전 및 이용에 관한 기본적인 사항과 산지의 수요와 공급의 원활한 조정에 관한 사항을 명시하고 이를 위하여 매 10년마다 전국산지이용실태조사를 실시해 나가게 될 것이다. 또한 공원, 그린벨트 등 특목목적 지정산림은 기술적이고 과학적인 관리를 위하여 '산림자원관리지침'을 제정, 수목관리를 산림청으로 일원화하고 산지의 합리적 이용을 위한 의견조정기구의 설치도 검토해 나갈 계획이다.

나. 임업경영구조 개선

그간의 산림정책은 황폐된 산림의 복구와 산불방지, 병해충방제 등 산림보호에 치중한 나머지 계획적인 임업경영은 상당기간 도외시해 온 것이 사실이다. 사유림은 소유규모의 영세성과 임업의 특성상 장기성·저수익성 등으로 산주는 경영에 무관심하게 되고 농산촌 지역의 노동력감소와 노임상승은 임업경영의 어려움을 더욱 가중시키고 있어 산주들의 자발적인 산림자원 조성 및 집약적인 경영은 기대하기 어렵게 되었다. 그러나 정부투자 및 정책지원의 미흡으로 임업기반이 취약한 것이 현실이다.

이러한 현실에서 열악한 임업경영구조를 개선하고 임업을 경쟁력있는 산업으로 육성하기 위한 시책으로는 임업경영주체의 육성, 계획적인 자원조성, 경영기반의 확충, 유통체계의 개선 등 지원제도를 확립해 나갈 계획으로 있다.

첫째, 산림자원조성을 위하여는 '95년부터 5년계획으로 전국의 산림입지조사를 실시, 산림지리정보시스템을 구축하고 適地 適樹圖에 의한 목표임상을 달성하여 산림

구조를 생태적·경제적으로 가치가 높은 영급으로 유도해 나갈 것이다. 이와 더불어 형질불량림을 꾸준히 수종갱신하여 인공림을 확대하고 우량천연림은 최대한 보육하여 경제림으로 유도하는 한편 간벌촉진과 소경재용도를 개발하여 이를 산주의 소득으로 연결시켜 나간다. 산림자원조성은 생산임지를 중심으로 지역 또는 권역단위로 집중투자함으로써 경영기반단위별로 종합적이고 일관성 있는 산림경영을 도모해 나갈 것이다.

둘째, 임업경영주체의 육성으로서 우선 소규모 사유림의 경영활성화를 위한 협업경영을 확대 정착시켜 나가기로 한다. 이를 위하여 지금까지의 협업경영확대방식을 지양하고 생산임지 중심으로 협업체를 전국적으로 설립추진 하는 한편, 현행 면단위 협업체를 리·동단위 협업체로 개편하고 협업체를 임업협동조합의 핵심조직으로 육성하며 복합경영을 통한 산주의 소득증대를 지원해 나간다. 독립가와 임업후계자와 같은 대규모 산주들은 '전업임업인'으로 양성하기 위하여 산림사업비의 종합지원과 세계감면 확대 등 전업임업인에 대한 지원책을 강구하며, 이들의 산림경영에 대하여는 자율성을 최대한 부여함으로써 경영의욕을 고취해 나갈 것이다. 또한 여건이 어렵거나 여건이 되는데도 계획적인 산림경영을 하지 않는 산주들을 위한 '대리경영제도'를 도입하여 사유림경영을 촉진하고 산림경영의 성실도에 따라 정부지원을 차등화하는 방안을 강구해 나가기로 하였다.

셋째, 경영기반의 구축으로서 우선 전국 입도시설기본계획을 권역별로 재조정하고, 계획적인 입도망 구축을 위해 시설비와 대한 정부지원을 확대해 나가며, 시설 및 사

후관리를 전담할 ‘산림토목사업소’의 설치 검토 등 임도시설을 적극 확대하여 산림경영, 휴양 등 다목적으로 활용할 계획이다. 임업생산성 향상을 위한 기계화촉진에 있어서는 임업기계화 기본계획의 수립추진, 산지여건에 알맞는 한국형 기계를 개발보급하며, 본청 및 영림서, 시도에 기계화사업 전담조직을 설치운영할 것을 검토해 나간다. 임업노동력의 안정적 확보 및 전문인력 양성을 위하여는 임업기계훈련원의 훈련기능을 강화하여 기능인작업단 조직을 양성하는 한편 임업기술전문학교를 설치운영하여 전문경영인을 양성할 계획으로 있다.

넷째, 임산물 유통 및 가공체계를 개선하기 위하여 생산·유통의 주요거점지역에 목재집하장, 임산물종합처리장 등 설치와 유통정보전산망 구축을 통하여 產地와 소비지를 연계한 직거래 유통체계를 확립해 나갈 것이다. 목재, 분재, 표고 등 주산단지를 지정하고 이를 중심으로 품목별 생산자조합은 생산·가공·유통 등 종합지원으로 육성해 나갈 계획이다. 또한 목재가공산업을 육성하기 위하여 국산재·이용촉진을 위한 다양한 수요를 개발하고 가공산업의 경쟁력제고를 위하여 노후시설 교체 등 시설장비의 현대화를 지원해 나갈 것이다.

다. 산림의 공익기능 증진

산림의 공익 및 환경기능에 대한 수요는 국민소득의 증대와 더불어 꾸준히 증가하고 있다. 여가선용과 건강관리를 위하여 산을 찾는 인구가 급격히 늘어나고 있고, 도시와 공단주변에는 대기와 수질의 오염으로 인해 깨끗한 자연환경을 요구하는 국민의 소리가 점점 높아지고 있으며 전세계적으로는 ‘하나뿐인 우리의 지구를 살리자’

라는 운동이 활발히 전개되고 있다. 또한 산림병해충과 산불의 피해가 줄어들지 않고 있어 그동안 애써 가꾸어 온 귀중한 산림자원이 손실되고 있는 것도 큰 문제점으로 지적되고 있다. 늘어나는 산림의 공익수요에 대처하기 위하여 국유림의 기능을 강화하는 한편 모든 산림을 보건휴양, 수원함양 등 다양한 공익기능이 최대한 발휘되도록 관리해 나갈 방침이다.

첫째, 국유림의 공익기능 증진을 위하여 현재 강원도와 경북일원에 편중되어 있는 국유림을 전국적인 균형을 유지하도록 그 확대권역을 조정하며, 공원등 재산권 행사의 제약을 받는 사유림의 매수, 부실대부지 환수, 특·직할시 국유림의 인수 등을 통하여 국유림을 지속적으로 확대한다. 또한 현재 보호위주의 소극적인 관리방식에서 다목적 집약경영체제로 전환하고 경영계획구 또는 주요 산단위의 종합계획을 수립하고 책임경영제를 도입하는 등 국유림경영방식을 획기적으로 개선해 나갈 계획이다. 국유림의 계획적 경영을 위한 재원확보 방안으로는 조림, 임도 등 산림사업비는 일반회계로 전환하고 토지매각 재원은 전액 국유림 확대에 충당토록 할 계획이다.

둘째, 국민휴양수요에 적극 대처해 나가기 위하여 자연경관이 수려한 국유림에 휴양림을 확대조성하여 대국민 서비스제공 차원에서 개방토록 하는 한편 민유림에는 산주의 소득증대방안으로 휴양림조성을 지원해 나간다. 또한 도시와 공단주변 등 공해가 심한 지역에 울창한 숲을 조성하여 쾌적한 휴식공간을 제공하며 도시근교에 산림욕장을 확대조성하여 ‘국민건강관리의 숲’으로 활용할 계획이다.

셋째, 깨끗한 물 공급기반 조성을 위하여

전국의 5대강유역을 중심으로 수원함양림을 확대 지정관리해 나갈 계획이다. 이를 위하여 '95기간중 유역별 산림실태조사를 통한 종합계획을 수립추진하고 수원함양기능 제고를 위한 수종구성, 적정입상배치, 사방덤펀과 같은 流水관리시설의 확충 등 적극적인 산림관리를 추진할 것이다.

넷째, 산불, 병해충과 같은 산림피해를 줄여나가기 위하여 우선산불예방 및 진화체계를 강화해 나갈 것이다. 산불조심기간에는 전 산림행정력을 산불감시체계로 전환하고, '95부터 전국에 약 13천명의 공익근무요원을 산불감시 및 계도요원으로 활용하며, 초동진화를 위한 헬기 등 장비의 현대화와 '무인영상감시시스템' 개발 등과 학적인 진화체계를 구축해 나간다. 산림병해충 방제를 위하여는 주요 병해충의 방제기준 강화와 발생예보제 운영, 돌발해충의 확산저지, 천적방사와 저공해약제 사용 등 생태적 방제를 확대해 나갈 것이다.

라. 산촌개발 대책

우리나라에 있어서 산촌은 가장 낙후된 지역으로 인식되고 있으나 현재까지 내무부에서 추진하고 있는 오지개발촉진사업에서도, 농림수산부에서 추진하고 있는 농어촌정주권개발사업에서도 중점 정책대상 지역으로 다루어지지 않고 있다. 농촌경제연구원 등에서 연구한 결과에 의하면 산촌지역은 우리나라 전국토의 약 40%를 점유하는 광범위한 지역으로서 평지농촌에 비하여 소득이 낮고 교통, 통신, 상하수도 등 생활기반이 매우 열악할 뿐 아니라 교육, 문화 등 복지시설도 가장 불리한 지역으로서 최근 空洞化 현상이 심화되고 있다. 이러한 산촌지역의 공동화는 국토의 균형개

발 차원에서 큰 공백을 남길 뿐 아니라 임업경영에 있어서도 노동력의 상실이라는 마이너스요인을 초래하고 있다. 금번의 '임정발전방향'에서는 산촌종합개발을 임정의 큰 과제로 선정하여 향후 산촌지역의 풍부한 산림자원과 한계농지 등을 이용, 다양한 소득원을 개발하고 정주환경을 개선함으로써 활력있는 임업촌락으로 개발해 나간다는 방향을 정립해 두고 있다.

그 구체적인 추진계획으로는 우선 '95기간중 전국의 산촌실태조사를 실시하여 산촌의 개념정립과 개발대상을 구체화하는 한편 산촌유형별로 개발모형을 정립해 나가기로 하였다. 이러한 산촌개발사업은 정주권개발과 연계하여 특색있는 산촌으로 개발한다는 목표아래 중심마을에는 공공시설의 확충, 제재소등 목재 가공시설을 지원하고 산촌마을은 정주환경개선과 소득원 개발사업을 지원하며, 주변의 풍부한 산림자원에는 임도시설, 휴양림조성, 간벌등 산림사업을 촉진해 나갈 계획이다. 산촌종합개발 추진을 위한 제도적 장치로서는 농어촌발전특별조치법 및 오지개발촉진법에 의하여 우선 사업을 추진하고 앞으로 산촌진흥을 위한 법적근거를 마련해 나갈 것이다.

마. 해외산림개발 확대

목재는 그간 경제발전과 인구증가에 따라 그 수요가 꾸준히 증가되어 왔으나 우리나라의 산림은 대부분 어린 나무들로서 총목재수요의 85%이상을 수입목재에 의존하고 있다. 그러나 해외의 목재시장은 유엔환경개발회의 이후 세계적인 산림보전추세와 자원민족주의의 영향으로 도입여건이 악화되고 있는 실정으로 국내 산림자원을 계획적으로 최대한 육성한다 하여도 현재의

전망으로는 2040년에 가도 목재자급율은 60% 수준에 불과할 것으로 보고 있다. 따라서 목재자원의 장기안정적 확보를 위해서는 해외조림 진출확대 및 원목도입선의 다변화 등 적극적인 대처방안이 수립되어야 할 것이다.

해외조림 확대를 위하여는 호주, 뉴질랜드, 칠레, 베트남, 미얀마 등 입지 및 투자여건이 양호한 지역으로 적극 진출하는 육성도입체제를 정착시켜 나가야 할 것이다. 업계의 진출을 유도하기 위하여 정부에서는 현지조사를 실시하여 투자정보망을 확충하고 임업협력협정 체결 등 해외투자의 안정성을 확보해 나갈 계획이다. 이러한 해외조림이 정착될 때까지는 안정적 구매도입을 위하여 도입선을 현재 동남아 위주에서 남미, 대양주, 러시아 등지로 확대하고, 원목위주의 도입형태를 현지가공공장설치로 반제품을 생산도입함으로써 원목수출규제에 대응하고 합판생산도 현재 활엽수 위주에서 침엽수합판 및 보드류로 전환하여 원료난에 대처해 나갈 계획이다.

바. 임업협동조합 육성

임업협동조합은 그간 정부의 산림사업 대행과 산주의 권익보호를 위하여 많은 일들을 수행하여 왔으나, 현행 조합은 산림소유자 중심의 조직체계로서 생산자 육성에는 미흡하였을 뿐 아니라 그 운영적인 면에서 보면 자체수익에 의한 운영부실로 정부 지원 및 대행사업에 의존하고 있어 실질적인 산주의 권익보호를 위한 협동조합의 역할 수행에는 매우 부진한 실정이다. 이제부터 임업협동조합은 설립목적과 취지에 따라 산주의 권익옹호 단체로서의 역할은 물론 생산자 위주로 운영체제를 개선하고 조

합의 자립도를 제고하여 건설한 임업단체로 육성해 나가고자 한다.

우선 품목별 생산자 단체로 육성하기 위하여는 품목별 생산자 전문조합 설립을 위한 법적근거를 마련하는 한편 생산자 조직에 대한 생산·가공·판매 등을 종합지원하여 소득증대를 기할 수 있도록 할 계획이다. 협동조합을 임산물 유통전담 기관으로 육성하기 위하여 중앙회 및 시군 임업협동조합에 집하장, 직매장, 임산물종합처리장 등에 대한 기반시설 지원을 확대하여 생산자의 경쟁력을 높여나갈 것이다. 협동조합의 자립기반 확충을 위하여는 사업자금의 상호융통을 위한 신용사업을 추진토록 하며 조합별 지역특성을 고려한 신규사업개발을 확대 지원한다. 아울러 협동조합에 대한 정부의 지원방식을 재고하여 임업생산성 향상을 위한 조합원의 공동이익사업에는 지원을 확대해 나가겠지만 조합운영비 성격의 경상적 보조는 점진적으로 줄여나갈 계획이다.

4. 제도개선

앞에서 記述한 ‘임정발전방향’을 뒷받침하고 세계화와 국제화 시대에 걸맞는 산림행정을 구현해 나가기 위하여 법령, 조직, 재정 등 다방면에 걸쳐 제도개선에 박차를 가해 나갈 계획으로 있다. 현행 산림관련 법령은 행정편의를 우선으로 한 규제위주의 법령으로서 새시대의 새로운 국민적 요구에 부응하기 위하여 정비의 필요성이 크게 대두되고 있다. 이에 따라 우선 산지제도의 개선에 따른 관련법령을 개정하고 임업기계화 및 산촌진흥을 위한 법적근거를 마련하는 등 기존 법령을 정비보완하는 한

편 단계적으로 사유림 경영축진을 위한 '임업진흥촉진법'과 국유림경영혁신을 위한 '국유림다목적경영법'을 제정해 나갈 계획이다.

산림행정조직은 지금까지의 녹화위주의 조직에서 산지의 효율적 관리, 공익기능 증진 및 산촌개발 등 새로운 정책추진 체계로 과감히 개편해 나가고자 한다. 산림청조직은 산림환경, 산지관리, 임산물 가공·이용·유통 및 산촌진흥등 새로운 행정수요 담당부서를 보장하는 방향으로 개편하고 국·과간의 업무를 기능위주로 재조정해 나갈 것이다. 영림서조직은 단기적으로 관리소와 사업소 등 현장위주로 인력을 보강하여 경영계획구 단위의 책임경영제를 실행에 옮기고 영림서에도 영림계획, 양묘 등 집행 업무를 부여하며, 장기적으로는 영림관서조직을 강화하여 타부서 조직과 균형을 유지토록 하고 국유림의 집약적 경영체제를 구축해 나갈 것이다.

임업은 수익이 낮고 장기사업으로서 그린라운드에 대비한 목재자급을 제고, 산림공익기능 증진 등을 위한 정부지원 확대의 필요성이 점점 높아지고 있으므로 산림투자 재원확보 대책의 마련이 시급하다. 현재까지의 정부예산에 의한 보조사업의 확대 및 지원방법의 개선을 물론 임산물 수입관세 및 산지전용부담금을 산림개발기금으로

전입함으로써 임업용자의 확대를 꾀하며, 수해자 및 오염자 부담원칙에 입각한 가칭 '수원림관리기금'의 도입도 검토해 나갈 계획이다.

5. 맺는말

우리는 그간 수많은 계획을 입안하고 실천에 옮기는 과정에서 크고 작은 시행착오를 겪으며 오늘에 이르렀다. 그 계획들 중에는 임정발전에 큰 도움이 되는 것도 있었을 것이며, 어떤 면에서는 오히려 없었으면 좋았을 계획도 있었을 것이다. 이번에 수립한 '임정발전방향'에 대한 이해를 돕고자 본 원고를 쓰면서 본인은 이 방향이야말로 비록 부족한 점은 있을지 몰라도 21세기를 얼마 남겨놓지 않은 현시점에서, 무한경쟁의 시대로 표방되는 전세계의 시대조류가 요구하는 내용을 대부분 담았다고 자부하고 싶다. 임업도 하나의 산업으로서 국내의 타산업과 어깨를 겨루고, 외국의 임업과도 경쟁하면서 당당히 성장해 나갈 것을 기대하면서, 아직은 너무나 어리고 연약한 우리의 임업을 정상궤도로 올려 놓기 위하여 산림행정에 몸담고 있는 모든 우리 임업인들이 머리와 손발을 맞대고 더욱 좋은 계획과 더욱 활기찬 실천이 이어지기를 바라는 마음 간절하다. ★

심어서 푸르게

가꾸어서 울창하게