



# 「치산녹화」와 「경제임업」 이야기 (1)

최민휴 / 농학박사·협회 고문

## 1. 머리말

한국 임업인들에게는 「치산녹화」와 「경제임업」처럼 귀에 익숙한 말은 없다. 20세기 후반 박정희 정권 이래 오늘에 이르기까지 그것은 한국임정 현실이 빚어낸 핵심과제이기 때문이다. 그러나 세계 어느 나라 임정사를 보아도 이렇게 희한한 용어는 찾을 길이 없다.

치산녹화와 경제임업은 다같이 한국임정의 중심과제라는 점에서는 공통점이 있으나 그 내용면에서 살펴보면 여러 가지로 상반된 개념이기도 하다. 치산녹화가 임정문제를 통치권적 차원에서 다루려는 정치적 특수성을 강조하고 있다면 경제임업은 임정문제를 국민경제 중 1차산업의 한 분야로서 그 경제적 보편성을 강조한 것이라 할 수 있다.

또한 그 정책수단의 측면에서 살펴보면, 치산녹화는 산림의 공익성 확보를 위해 정부가 강력한 행정력(내무부 경찰행정에 준할 만큼)을 바탕으로 한 계획원리가 강조되는 반면, 경제임업은 임업의 경제성과 효율성 확보를 위해 정부기능은 제2선으로 숨고 시장원리를 통해 합리적 자원배분을 강조하려고 한다.

그런데 우리가 체험한 바, 한국의 현대 임정사를 살펴보면 또 하나의 기현상을 발견할 수 있다. 그것은 치산녹화는 국가원수의 결심과 강력한 의지 하나에 힘입어 단숨에 큰 고지를 점령해 버리고, 세계 임정사에 뚜렷한 신기록을 세웠는가 하면, 경제 임업은 1980년대부터 21세기 오늘날까지 48대에 걸친 국가원수가 20여년간 강조해 왔어도 임정기로에 아무런 변화가 일어나고 있지 않다.

특히 1980년대 후반, 당시 노태우 대통령은 한 식목일 행사에서 전 국민들이 지켜보는 가운데 일부러 치산녹화의 종지부를 찍고 경제임업으로 일대 임정전환을 선포하기 위해 광릉수목원 한가운데에 「국토 녹화 완성비」를 세우기까지 하였고, 김대중 대통령도 2002년 식목일 기념행사에서 임정분야에도 시장원리를 도입하라는 언급이 있었음에도, 한국 임정의 귀에는 도무지 소귀에 경 읽기라.

마침내 2005년 공휴일로는 마지막이 될 식목일날 노무현 대통령의 입에서 또

다시 지금부터는 경제임업으로 가야한다고 강조했다 하니, 치산녹화 완성 후 20여년이 지난 오늘날까지도 경제임업은 국가원수들의 입술에만 머물러 있는 형국이요, 한국 임정의 귀에는 마이동풍이다.

필자는 이를 두고 「한국 임정의 관성의 법칙」이라 꼬리표를 달아 한국임정현대사에 기념물로 삼고 싶은 심경이다.

왜냐하면 영원불변의 절대적 물리법칙일 것으로 믿었던 「뉴턴의 법칙」도 세월의 흐름과 함께 아인슈타인의 「상대성 이론」 앞에 무너졌듯이 치산녹화를 달성하는 데 절대적으로 필요하다고 믿었던 정부의 절대녹화 의지도, 세월과 함께 시장의 힘에 힘입어 시민들의 경제임업 의지에 의해 무너질 수밖에 없으리라는 확신을 가지고 있기 때문이다.

## 2. 치산녹화 이야기

### (1) 임정기구 확대 개편

이제 좀 더 구체적 체험을 통해 치산녹화와 경제임업 이야기를 시작해보자. 먼저 치산녹화 이야기의 뚜껑을 열자면 치산녹화사업 추진의 총본산이었던 산림청 탄생 이야기부터 꺼내는 것이 순서가 아닐까 싶다.

필자가 임정기구의 확대개편 방안을 만들라고 처음 지시받은 것은 1965년 6월경으로 기억된다.

당시 중앙청(현 경복궁) 구내 농림부 산림국장실에서 조한욱 산림국장은 당시 임정과장과 기획계장 대신 직접 필자(당시 기획계 차석)를 불러 다음 요지의 지시를 내리는 것이었다.

「임업에 문외한인 내가 올 봄 산림국장이 된 다음, 처음으로 춘기 사방사업과 조림사업을 진두지휘해 보니 전 국토를 덮어야 하는 이 방대한 민족적 숙원사업을 불과 1개국(당시 산림국 직원 약40명)의 행정력으로는 엄두를 낼 수 없다는 것을 느낀 바, 최차석은 서울대 대학원에서 처음으로 임업경제학으로 석사 학위과정을 이수했다 하니 그 실력을 총동원해서라도 다른 일은 일체 손을 떼고 임정기구를 대폭 확대하는 방안을 마련하라」는 뜻이었다고 기억된다.

이 엉뚱한 산림국장의 지시는 당시 필자에게는 커다란 충격이 아닐 수 없었다. 지금까지 임업전문직 산림국장으로서 발상조차 하지 못했던 것을 처음 부



임한 행정직 산림국장이 실로 파격적인 지시를 내린 것을 보고, 일반 행정직의 「스케일」 같은 것을 느꼈던 반면, 필자의 머릿속을 스쳐지나갔던 또 하나의 생각은 비임업직의 산림국장 등용에 대한 일부 임업인의 반발을 의식하고 짐짓 보라는 듯이 임업인들의 예상을 뛰어넘는 거창한 업적을 남겨 깜짝 놀라게 하려는 뜻도 있지 않았나 여겨지기도 하였다.

어쩌면 한국 임정사에 일대 전환점이 될 수도 있는 임정기구 확대개편 작업은 지금까지 필자가 기획업무를 맡아왔던 경험을 훨씬 뛰어넘는 것으로서 막막하기 그지없었으나 산림국 내에서 누구하나 보조자를 찾아낼 수도 없어 약 1년간에 걸쳐 필자 혼자 작업을 수행하기로 작정을 하였다.

약 1개월간 기본 구상을 해 본 결과 대강 다음과 같이 윤곽을 잡았다.

첫째, 필자가 만든 임정기구 확대방안은 당시 농림부장관이 산림국장을 대동하고 박정희 대통령 집무실에서 브리핑차트로 보고한 것이다.

둘째, 이번 브리핑의 동기와 목적은 임정기구 확대개편에 있다 할지라도 국가 원수에게 기구문제를 너무 부각시키면 오히려 역효과가 날 수도 있다고 생각되어 기구문제는 일부러 추진수단의 하나로 말미에 가볍게 다루도록 한다.

셋째, 보고의 줄거리는 절대권력의 최고 통지권자가 정권의 차원을 넘어, 민족적인 대역사(大役事)로서 국토녹화의 긴급성에 대한 확고한 사명감과 소신을 지닐 수 있도록 대의명분과 정연한 논리체계를 세운다.

넷째, 당시 국정 분위기가 시급한 민생고를 해결하기 위하여 경제제일주의에 초점을 두고 있음에 주목하고, 국토의 70%인 산지의 경제효과를 부각시키되, 홍수와 한발(旱魃)등 공익성과 환경가치도 가급적 경제가치인 환산수치로 나타낸다.

다섯째, 우리나라가 만약 독일, 일본과 같은 임업선진국의 산림자원을 보유하고 있을 경우를 상정하고 농가 호당 임업소득과 국민경제 기여효과를 제시함으로써 꿈이 이루어졌을 경우 국력신장의 웅대한 비전을 제시한다.

여섯째, 이러한 기본 구상을 바탕으로 구체적인 장기 계획을 세우되, 전반부 계획은 국토녹화사업 위주로 후반부 계획은 경제임업 위주로 하며 2단계 사업으로 구분 추진한다.

국토녹화단계에서는 전 산림이 극도로 황폐화되어 공익성이 시급했을 뿐 아니라 임목자원이 없어 임지의 가격은 무시할 정도로 저렴하고 소유권 의지도 강하지 않았던 상황이었으므로, 정부의 강력한 행정력으로 밀어붙이되, 각종 사방사업과 산림계 중심의 아카시아 공동연료림 조성사업, 오리나무, 리기다 등 송선비료목을 중심으로 조림사업을 추진키로 하였다. 바로 경제수종 조림은 기술적

으로 불가능하므로 속성 녹화수종으로 지력이 회복된 후에 임지생산성이 향상되면 점차 녹화수종과 연료림을 경제수종으로 대체해 나간다.

이 제2단계 경제임업단계에서는 정부기능은 제2선으로 물러나고 시장기능에 맡기되 정부는 산주들의 자발적 임업투자를 유도할 수 있도록 시장여건 조성에 치중한다.(이 점이 오늘날까지 일부 국민들이 바로 경제수종을 심지 않고 아카시아 등 비경제수종을 심어 국가예산을 낭비했다고 오해하고 있는 부분이다.)

일곱째, 이와 같은 2단계 계획으로 국토녹화와 경제임업이 완료되면 그 성과는 공익성과 경제면에서 연차별로 얼마나 증대되어 나갈 것인가를 계산하여 수치로 전망해 봄으로써 장기 임업투자사업의 효율성을 나타낸다.

이와 같은 기본 구상 아래, 1년여 동안 작업했던 것을 다듬어 브리핑차트로 정리해 보니 약 40매의 보고자료가 완성되었다.

1차로 산림국장과 함께 농림부장관께 보고했더니 크게 만족하였고 청와대 보고 날짜를 잡아보라고 지시하였다. 그 후 장관의 보고를 받은 박대통령께서도 크게 고무되어 장기계획을 강력히 추진하되 임정기구도 확대하도록 즉석에서 지시기 떨어졌던 점으로 미루어 보아 앞서 말한 기본구상과 전략이 대통령의 가슴에 적중했던 것으로 여겨졌다.

이로써 임정기구 확대개편 방안을 지시받은 지 1년만에 국가원수의 결심을 받아냄으로써 한국임정사에 큰 획을 긋는 벽찬 순간을 맞이하게 되었고, 구체적인 임정기구 시안작성은 임정계로 넘겨지게 되었다.

첫 시안은 1실 2국(기획관리실, 임정국, 영림국)이었으나, 조림국이 추가되면서 1실 3국의 산림청 기구안이 확정되었다.

임정기구 확대개편 과정에서 당초 박정희 대통령의 뜻은 청 단위 이상이었다고 전해지고 있으나 국회에서 정부조직법 개정과정에서 야당의 반발과 특히 삼분사건 등 민감한 정치사건과 맞물려 청 단위로 타협되었다고 전해진다.

임정기구 확대개편 과정에서 빼놓을 수 없는 유공자인 7-8명의 국회의원들은 산림청 발족 이후에도 광화문에 사무실을 내고 「사단법인 한국산림지원대책협의회」를 설립, 기관지 「林業界」를 발간하는 등 임정발전에 노력해 오다가 후일 「한국임정연구회」로 개편하게 되면서 오늘에 이르게 된다.

(다음호에 계속)