韓國林政의 轉換方向

池 鏞 夏*

Study for new direction of Forest policy

Chi Yong Ha

一. 序 言

韓國森林의 過度한 荒廢性으로 派生되는 風水害 및 國土流失의 被害는 想像以外로 莫大하며 年年 그 度를 增大하면서 繼續的으로 全體 國民生活을 威脅하며 被害의 終熄期조차 豫測할 수 없는 不安속에 處해있는 形便이다. 韓國政府와 國民은 被害防止와 國土保全을 爲하여 山林綠化와 復舊에 至大한 關心을 가지고 擧族的으로 諸般 計劃과 事業을 推進하고 있으며 荒廢地處理에 不斷의 努力을 傾注하고 있는 것이다.

解放以後 近 20年의 長久한 時間이 經過되는 中에 臨政時期와 6.25의 動亂으로 많은 迂餘曲折이 있었다 하더라도 政府는 山林綠化와 荒廢地處理에 僅少하나마 每年 數億원 乃至 數十億圓의 豫算을 投入하고 있으며 最善의 努力을 다하고 있으나 人爲的인 綠化推進은 荒廢地의 擴大를 制止 遮斷치 못하고 每年 累積된 荒廢地는 今日의 存亡危機를 造成한 것이다. 이와 같이 近 20年間 韓國의 財力으로서는 決코 적지않은 豫算을 繼續的으로 投資한 國家와 民族의 努力에도 不拘하고 荒廢增大를 阻止치 못하였다는 事實은 投資金額의 多寡보다 도리어 山林經營面에 根本的인 蹉跌과 矛盾性이 別途로 介在하고 있다는 것을 認識할 수 있으며 그 內在的인 矛盾을 糾明 除去하지 않는 限 山林綠化와 復舊는 期待하기 困難하고 또한 被害의 冒免方策도 있을 수 없는 것이다. 모든 國家社會의 山林經營 形態를 分類 檢討하여 본다면 彼此間 特徵과 政策具現의 特異性을 發見할 수 있는 것이다. 大部分의 國家社會가 山林을 經營하는 形態를 보면 各自가 保有하고 있는 資源狀態에 따라 經營의 目標를 決定하고 經營形態를 構成하며 政策具現과 執行方法인 行政的措置를 模索하고 있는 것이다.

여러 國家의 山林經營形態와 方法은 大體 다음 3個 形態로 大別 分類할 수 있는데 그 하나하나의 經營 形態와 이에 따른 條件 또는 그 執行方法을 韓國의 現行形態와 比較 檢討할 때 韓國의 山林經營形態의 適否性과 矛盾의 所在等을 容易하게 明白히 捕捉할 수 있을 것이며 나아가서는 今後 林政의 合理性과 轉換方向을 確實히 把握할 수 있을 것이다.

*建國大學校

二. 森林經營形態의 分類

이 經營形態의 分類는 1961年 2月 2日 韓國林業會 席上에서(韓國林政轉換의 3大原則)이라는 題目下에 筆者가 發表한바 있으나 本題는 林政檢討의 基本이 되는 까닭으로 今般 具體的인 收稿에 依하여 發表와 提議를 하고저 하는 바이며 아울러 文中의 利用林業, 合理的 林業 助長林業等의 述語도 筆者의 愚見에 依한 語彙인 것이니 會員諸位의 深深한 檢討를바라는 同時에 아울러 本分類는 極히 大局的인 것임을 添記하는 바이다.

1. 利用林業의 形態

A. 條件과 特徵

本經營의 形態는 保有된 森林資源이 豊富하며 過熟된 原始林을 相對로 經營하는 것이 特徵이며 主로 後進 未開發地域에서 粗放的經營을 하는 形態인 것이다.

B. 經營의 目標

後進 未開發地域에 共通的인 財政的 窮乏性은 將來의 餘裕보다 現實的인 財政補充을 爲하여 豊富하고 過熟된 森林資源을 迅速히 商品化하여 貨幣와 交換할 目標下에 經營되는 것이다.

C. 本經營形態에 屬하는 國家地域

i. 現存한 國家地域

Philippine, Borneo, Luzon, Mindanao, Africa 內陸地域, Brazil 等 未開發地域

ii. 植民地의 收奪形態

(多少 形態的 差異가 있으나 經營實態가 類似함으로 本項에서 取扱하고저 한다.) 弱肉强食의 原則下에 强大占領國家가 弱小植民地를 收奪하는 方法으로 植民地의 森林荒廢와 國土保全은 考慮함이 없이 資

源의 迅速한 貨幣化로서 收奪利得의 增大를 目標로 經營되는 形態인 것이다.

D. 林政具現과 執行方法

賦與된 條件과 林政目標에 依하여 다음과 같은 方策을推進한다.

i. 林產物의 輸送機關을 增設强化한다.

ii. 道路網의 新設과 擴張

iii. 木材業者의 利潤增大로서 業者의 大量 誘引과 投入

iv. 產物의 加工 利用施設을 擴張하고 販路를 擴張한다.

v. 實態把握을 爲한 資源調査

E. 伐採跡地의 處理方法

資源을 當場 急한 財政補充에 活用하고져 하는 經營形態이므로 大部分 皆伐作業에 偏重하며 天然下種等 前更作業은 全혀 適用하지 않고 跡地造林은 人工植樹에 依存하고 있으나 每年 加速的으로 增大되는 廣大한 伐採跡地는 造林費의 負擔加重으로 自然狀態에 放置하고 天然稚樹의 自然發生을 苦待하고 있다. 그리하여 有要樹種은 退減하고 濶維木類가 叢生하여 林相은 惡化되고 跡地를 長期間裸出시키므로써 跡地荒廢를 招來하고 있으니 一種의 掠奪林業이며 伐採林業인 것이다. 그러므로 跡地의 造林 또는 撫育과 林相整備等은 比較的 無關心한 狀態에 놓여있다.

2. 合理的 林業의 形態

A. 條件과 特徵

科學的이며 技術的인 方法으로 完全히 整備된 森林을 保有하고 있는 林業 先進國家의 經營形態인 것이다.

B. 經營의 目標

森林의 間接的 效用에 特別한 留意를 하면서 林相破壞가 없는 範圍內에서 林地의 生產增加와 價値增加를 期하여 林利增進을 最高로 높이려는 經營形態인 것이다.

C. 本經營形態에 屬하는 國家

Germany 을 爲始하여 Scandinavia 半島의 Sweden, Norway, Finland等의 森林國과 Switzerland, Denmask, U.S.A(美國)等의 先進國家의 林業 經營形態가 이에 屬한다.

D. 政策具現과 執行方法

林相破壞가 없는 範圍內에서 後繼 林分의 成林誘導에 置重하면서 林業生產技術을 高度로 發揮하여 生產量의 增大와 生產材의 價値增大를 圖謀하는 集約的 經營形態인 것이다.

3. 助長林業의 形態

A. 條件과 特徵

森林은 荒廢하였고 林產資源은 枯渴하여 民生問題의 窮乏性은 勿論 森林荒廢로 因한 被害가 接踵함으로 國家는 國土保全과 被害防止의 施策을 第1位로 하고 資源培養은 第2位로 하여 荒廢復舊와 林相整備에 重點을 두고 經營을 한다.

B. 經營의 目標

林內의 地盤安定을 爲하여 林木과 地被物의 增殖을 期하며 樹種의 選擇보다 手先 綠化를 具現하기 爲하여 肥料木 또는 芝草類를 培養하여 林地의 生產力增進과 蓄積增大에 最善의 努力을 傾注한다.

C. 本經營形態에 屬하는 國家

韓國이 標本的인 國家이다.

D. 政策具現과 執行方法

賦與된 林地의 條件과 經營目標를 達成하기 爲하여

i. 地盤保全과 地力改善 또는 諸般被害防止를 爲하여 莫大한 資本을 投下하여 地盤保全工事(砂防工事, 用水保全事業)을 實施하지 않을 수 없다.

ii. 林地改善을 爲하여 地面被覆의 要因이 되는 樹種과 草芝類는 그 價値與否를 不問하고 保護增殖하며 手先 林內落積의 增加에 特別한 留意를 한다.

iii. 造林과 保護事業을 强化하고 伐採量을 最大限으로 減縮하는 同時에 市中의 木材 缺乏性을 解決하기 爲하여

a. 林產物生產에 對해서는 計劃生產을 實施하고

b. 木材의 不足性에 鑑하여 需要供給을 調節하되 計劃生產과 連繫를 지을 것이며

c. 木材의 市中不足性에 對備하기 爲하여 消費節約의 方法을 講究한다.

d. 木材의 節約方法으로 代用資材의 活用을 强化한다.

e. 木材의 生產業者의 體系를 統合하여 單一化한다.

f. 國民의 木材需要에 對한 節乏生活을 强化한다.

等의 施策을 關係部處와 有機的인 連繫下에 强力히 推進한다.

E. 跡地의 處理狀態

荒廢한 裸地 또는 禿裸地에는 特殊地盤 保全工事를 實施하고 散生地와 未立木地等 要造林地에는 植樹造林을 實施하며 積極的인 林相整備에 勞力과 投資를 傾注하는 同時 旣存林分의 保育을 促成하기 爲하여 保護力을 强化하며 殘存林分은 可及的 天然下

種의 母樹로 活用한다. 伐採方式은 擇伐作業에 依하여 年間 伐採量의 決定은 林相破壞가 없는 範圍內에서 年間 生長量 以內의 數量으로 決定한다.

〔附 記〕

(林產物의 市中 缺乏性과 需要의 增大로 말미암아 助長林業의 具現을 爲한 國家的 努力에도 不拘하고 林地內의 盜濫伐과 地被物의 採取가 盛行하여 林政施策에 遂行하는 現象이 不少하니 造林과 保護의 成果는 不振한 結果를 招來하는 것이다. 이와 같이 成果가 微微하지만 國家는 不可避한 處地에서 長期投資를 繼續하지 않을 수 없는 것이다.) 또한 助長林業의 投資性에 對한 効率增大는 森林經營面에 特殊한 措置와 英斷이 없이는 期待하기 困難한 것이니 各部處間의 紐帶와 國民的인 支援이 要請되는 것이다.

三. 前述한 여러 經營形態와 韓國의 經營實態와의 比較 吟味

上記 三大經營形態는 各各 保有하고 있는 資源과 經營目標에 依하여 林政具現과 執行方法을 달리하는 것인바 相互 相反되는 狀態에서 容納을 不許하는 것이다. 그 實例로서 利用林業과 助長林業은 收穫林業(伐採林業)과 投資林業으로서 서로 對立이되는 것이며 收奪林業은 助長林業(宣傳林業)과 相反되는 것이다.

以上과 같은 各 經營形態가 相反되는 性格과 聯關하여 韓國의 現行 經營形態를 比較 吟味한다면 八·一五解放 以後의 韓國林業은 日帝林業의 經營形態를 引繼 踏襲하였으나 그 形態에 別로 改變과 改編을 斷行한 바 없으며 現在도 忠實히 模倣하고 있는 實情인 것이다. 그 模倣의 實例를 例記하면

i. 1962年 1月 8日 軍事政府에서 制定한 山林法 以前에는 日帝 森林令을 17年間이나 準用하였고 新規로 制定된 山林法도 日帝의 山林經營形態를 模倣하여 成文化한데 不過한 內容인 것이다.

ii. 政府의 組織과 構成 即 中央을 爲始하여 市·道·郡의 林業體系는 勿論 特히 營林署와 森林保護區의 制度는 完全히 日帝 模倣의 標本이며 다만 있다면 課係의 增設廢合이 있을 뿐이고 根本的인 改編은 없었던 것이다. 그러나 組織과 機構는 經營形態의 條件과 目的에 따라 圓滑한 運營과 執行의 便利性에 合致되도록 編成하는 것이 原則인 것이다. 日帝의 林業經營 目標와 解放된 韓國의 林業經營 目標가 相反되고 容納되지 않는데도 不拘하고 日帝 模倣이라는 事實은 있을 수 없는 것이다.

iii. 營林事業面 에있어서

a. 造林事業中 營林署의 用材林造成事業은 將來의 用材供給의 源泉事業인데도 不拘하고 日帝의 收奪林業形態時 取하던 伐採跡地의 放置主義를 模倣하고 있으며 民有林 補助造林事業도 實効없는 方法이라 하여 改編을 主張하던 日帝時의 輿論에도 不拘하고 依然히 模倣하고 있는 것이다. 解放後 100萬町步의 造林을 完了하였음에도 不拘하고 荒廢林地가 減縮되지 않고 增大된다는 事實은 造林의 失敗性을 反證하는 것이다.

b. 保護事業은 日帝時의 保護區制度를 模倣한 것이나 이는 國內의 國民道義와 秩序維持 또는 國家命令의 浸透性等을 考慮함이 없이 踏襲模倣한 結果 保護職員을 事務員化하고 保護事業은 無防備狀態를 造成한 것이다.

c. 官行斫伐이란 日帝의 收奪方法을 繼承하여 資源이 枯渴된 韓國이 目的과 原則이 없는 木材를 增產하여 市中에 木材의 犯濫을 招來했던 事實은 盲目的인 模倣인 것이다.

d. 國有林經營은 產物處分이나 林地處分을 莫論하고 正確한 經營의 損益計算도 없이 漠然한 模倣으로 廣大한 森林을 荒廢化하였고 山林統計의 大部分은 日帝가 戰時體制下에서 徨急히 机上에서 造作된 것을 引繼하여 每年 生長量과 消費量을 加減하는 中에 統計의 正確性을 喪失하고 現實과 全혀 不合理한 結果를 示顯하고 있는 것이다.

e. 林產物의 生產體系인 林產部門의 社會組織 即 生產業者(木材業者)와 加工業者(製材業者) 販賣業者(小賣人) 또는 消費者(國民)等의 連繫性은 勿論 그 運營의 形態까지 林產資源이 豊富한 國家에서 施行하는 店舖陳列式 販賣方法을 模倣하고 있는데 이것은 荒廢가 極甚한 韓國 林業이 取할바 體系는 아닌 것이다. 이로 因하여 盜伐과 過伐 또는 誤伐이 意識的으로 盛行되어 不正과 腐敗의 原因을 造成했던 것이다.

以上 各種 實例에 依하여 日帝經營形態의 模倣狀況을 例示하였는데 模倣의 事實은 確實하며 否認의 餘地가 없는 것이다.

그렇다면 日帝林業의 經營形態가 果然 利用林業의 形態이며 可恐할 收奪林業의 形態 卽 伐採林業의 形態이었던 것인가를 糾明할 必要가 있는 것이다.

日帝 林業의 經營實態는 收奪林業의 形態와 宣傳林業形態(助長林業形態의 變態)의 二線形態로서 그 行跡을 史的으로 糾明할 때 歷然한 것이나 日帝는 植民地의 收奪과 支配를 合理化하기 爲하여 恒常表

裏不同한 高等政策을 弄하였으니 韓人으로서 그들의 眞意와 眞否性을 確實히 把握하고 判斷한다는 것은 極히 어려운 일이었다. 日帝는 淸日과 露日의 二次大戰役에서 史上 稀有의 犧牲을 支拂한 代價로 36年間 韓國에서 무엇을 하였고 또한 무엇을 所得하였는가? 그들의 政策과 所得을 暗暗裏까지 헤치고 凶惡한 收奪의 行跡을 明白히 한다는 것은 極히 어려운 일이다. 그러나 韓人으로서는 그를 찾아 내 가지고 可否損得을 가려서 現在의 政治 行政面에서 模倣을 反復하고 있는 것은 抹殺함으로써 韓國自體가 自身을 收奪侵害하는 自我自沒行爲를 封鎖하는 同時 急速히 是正方策의 樹立이 있어야 할 것이다. 따라서 史學部門에 있어서는 그를 迅速히 糾明하여야 하며, 各個 專門分野에 있어서도 이에 不斷한 努力이 있어야 할 것이다. 그러나 韓國內의 政治 行政 또는 一般社會面에 日帝模倣이 너무나 많으며 그 害毒은 直接 國家民族을 侵害하건만 日帝의 行跡糾明을 等閑히 하는 弊端이 없지 않은 것이다. 따라서 侵略者 日本은 如何히 36年間의 行跡을 合理化하려는 詭奸을 韓日會談에서 또는 1962年末 高大에서의 所謂 田中敎授의 忘言과 같은 大膽한 行動과 言辭를 敢行하게 된 것이며 韓國은 이를 理論과 事實로서 反駁하지 못하고 오직 學徒들의 强要에 依하여 그의 發言을 取消하게 한 것은 不祥事가 아닐 수 없다.

韓國은 封建時代에서 開化期에 移還되는 初期에 日帝의 侵略手中에 들어갔고 그 以後의 韓國文化는 萎曲된 收奪의 日本文化속에서 成長하였으며 또한 그 期間이 半世紀에 가까운 關係로 日帝의 侵略文化는 萎曲된 形態로서 韓國化하고 固定되었으니 日帝 模倣의 損益眞否를 判斷 分別치 못하는 同化狀態에서 不知不覺中에 自我自沒을 反復하고 있다.

四. 終 語

解放以後의 林業經營實態가 日帝林業의 形態를 無修正 準用하고 있으나 日帝林業의 實態가 利用林業體이며 收奪林業인 同時에 伐採爲主 林業經營이었던 것을 알아야 한다. 비록 日帝는 韓國에서 造林保護 또는 地盤保全事業等을 實施하였다 하나 그 實은 收奪林業을 은폐하기 爲하여 宣傳林業을 하였을 뿐이고 實質的으로 韓半島의 山林綠化와 直結되는 것은 없었다. 自身들의 移住民保護와 그들의 利益保障에 있었던 것이다.

이와 같이 表裏不同한 弄奸에 依한 利用林業經營形態를 模倣하여 執行된 山林事業의 成果가 있을 理致가 萬無하고 實効를 收得할 수 없을 것이다. 더우기 解放以後 政治家 또는 林政家들은 恒常 助長林業의 形態로 事業推進을 指向하고 있으나 日帝林政의 糾明檢討가 全혀 없었고 間或 그 模倣의 危險性을 警告하는 者가 있다면 政府施策의 誹謗이라는 업청난 非難으로 封鎖하였으니 自體 內部에서 事業的인 失敗性을 隱蔽하고 矛盾性을 發見할 수 없이 從舊一貫今日의 危急狀態를 招來하고 만 것이다. 利用林業과 助長林業은 그 條件과 目標가 正面으로 相反되는 것이니 事業과 政策具現 또는 方法이 또한 自然相反되는 것이다. 韓國의 現行 林業經營實態가 利用林業이며 收奪林業과 宣傳林業인 까닭에 그 基盤線上에서 助長林業의 形態構成은 山林綠化보다 山林荒廢의 促進에 不過한 것이다. 그러므로 韓國林業의 復舊方途는 急速히 日帝林業形態의 模倣에서 離脫하는데 있으며 利用林業에서 助長林業으로 轉換하는데 있는 것이다. 經營의 基本이 되는 方向轉換이 없는 山林復舊事業은 期待하기 困難하며 그 轉換에 있어서도 解放以後의 微微한 成果의 山林投資에 未練을 둘 것이 아니라 現行 林政을 8.15의 解放線에 還元하여 虛心坦懷한 立場에서 韓國的인 林業經營의 基幹과 原則을 決定하고 그 土臺와 基礎위에서 山林再建의 政策과 方法을 樹立하여야 할 것이며 本 林政轉換은 速하면 速할수록 實効收得이 크다는 것을 强調하면서 會員諸位의 協調를 提議하는 바입니다.

Summary

There are 3 kinds of forest managements: One of them is forest utilization management which collects abundant forest resources by felling the trees; the second of them is scientific forest management which cultivates forest resources; and the last one is emergency aid forest managenment, needed by the forest resources davastation, for the surposes of soil conservation and preventing the indirect damages.

During the 36 years of Japanese occupation, they pillaged 600 to 800 million cubic meters of the forest resources, in the condition of the colonial system.

After the emancipation from the Japanese occupation, the national soil conservation work has been practiced for 18 years without correcting the Japanese forest management (which means felling system);

therefore the essential in the forest, conservation works is to get rid of imitating the Japanese pillage management so as to turn the direction of the forestry policy to the emergency aid management which means forest investment.