

木材需給展望과 造林長期計劃*

—計劃에 對한 問題點을 中心으로—

沈 鍾 燮

서울大學校 農科大學

林業이 왜 重要한 產業의 하나이냐고 물으면 사람에 따라 各其 生覺나는데로 그 重要性을 말할것이다. 그러나 그중에서도 木材를 生産供給한다는 일이 重要한 林業의 任務라는것은 아무도 빼놓지않고 말할것이다. 그렇다 林業은 木材生産以外에 重要한 間接的인 目的을 갖기는 하였으나 木材生産供給이 그 一次的인 目的인 것이다. 이와같은 見地에서 우리나라 林業이 現在 當面하고있는 重要한 일은 다음 두가지로 大別할수있다. 卽 어떻게 하면 빨리 國內林産資源을 造成하여 自給할수있는 態勢를 갖추느냐하는 것과 또 한편 國內林産資源이 造成될때까지 어떻게 하면 外材를 싼값으로 繼續導入하여 國內木材需要를 圓滑히 充足시켜 가느냐하는 것이다.

이와같은 重要한 두가지 問題는 점점 深刻하여 가고 있다. 그 理由는 여러가지로 分析될것이나 그 하나는 造林事業이 企業으로서의 有利한 業이 못되기 때문이다. 造林事業이 훌륭한 企業이 될수있다면 問題는 簡單하다. 反對로 木材導入을 위한 木材業은 企業的인 優位性을 充分히 갖고 있다. 이와같이 林業內에 두가지 相互矛盾되는 면을 發見할수 있다는 것은 지금까지 林業이 너무 一次的인 林木生産에만 全力한 나머지 木材生産加工은 輕視 또는 林業外的 產業으로 度外視한 데서 오는 結果라 하겠다. 이번 심포지움의 題目이 擇하여진 緣由도 이와같은 相互矛盾되는 면이 앞으로 積極解消되어 모두 林業內에서 有機的으로 解決 되기를 期待하는데 있다고 생각한다.

다음 計劃에 대하여 平素에 研究하고 또한 生覺하고 있는 몇가지 점을 말씀드리고저 합니다. 조금전에 造林局長께서 其間 山林廳에서 計劃한 科學的이며 細密한 35年間の 長期造林計劃과 當面한 5個年計劃을 發表 하였습니다. 그 努力과 手筈에 깊이 敬意를 표하는 바이나 좀더 좋은 計劃, 좀더 實現할수있기 위한 計劃을

뒷바침하기 위하여서는 다음과 같은 點들이 다시 慎重히 檢討되어야 할것이 아닌가 합니다.

첫째 : 이計劃은 國內의 木材需要 長期展望을 한후 이에 對處하기 위하여 資源造成을 위한 造林計劃이며 이와같은 木材需要 長期展望에는 需要曲線에 미치는 函數關係의 要因이 變化함에 따라 언제든지 變하게 되는것입니다. 따라서 이와같은 長期計劃에 있어서는 要因의 變化限界를 定하여 그 上限과 下限 그리고 그中間值등을 定하여 代替할수있는 여유있는 計劃이 作成되어야 할것입니다. 따라서 單一計劃 보다는 代替計劃을 세워 자주 分析檢討하여 更正하여 나아가야 할것입니다.

둘째 : 이計劃에 採擇된 모든 統計數字가 어느程度 正確한 數字들이냐 하는 점입니다. 우리나라 現林相으로 보아서는 正確한 現存蓄積을 말하기도 어려울뿐만 아니라 生長率 4.5%라는 것도 相當히 높은 比率이며 正確한 伐採材積 조차도 把握하기 어려운 實情에 있는 것으로 알고 있습니다. 이와같은 統計數字가 適用된 이計劃은 可及的 빨리 이와같은 統計數字의 再調整이 있어야 하지 않겠는가? 이것이 計劃에 가장 重要한 要素라 生覺합니다.

셋째 : 35年後 卽 2000年代 初期에 가서 木材의 自給을 위하여 要請되는 總用材林面積 480萬ha中 270萬ha는 人工造林을 하고 나머지 210萬ha는 天然林을 存置한다고 하나 이것이 過然 可能할것인가. 天然林을 存置만 하여서는 目的達成이 甚히 어려울 것입니다. 만약 天然更新을 한다면 更新作業은 人工造林에 있어서와 같은 技術的인 問題가 隨伴되어야 하는 것입니다.

이점도 計劃面에서 慎重히 檢討되어야 할줄 믿읍니다.

넷째 : 이計劃을 遂行하는데 누가 造林事業의 主體가 되느냐 하는 점입니다. 지금까지의 造林은 一部 篤林家들의 造林을 除外하면 大部分의 造林을 政府가 管

* 1970年度 臨時總會時 發表된 심포지움

掌하여 資材, 資金등을 國庫支拂로하였고 山主가 아닌 山林契를 代行시켜 왔읍니다. 雪上加霜格으로 林地가 小面積으로 甚히 分散되어 事實上 造林事業에 큰 成果를 거두지 못하였던 것입니다. 만약 이計劃도 該形式으로 推進된다면 그 結果는 豫測하고도 남음이 있습니다. 따라서 그方法에 劃期的인 變更이 要望되는 것입니다. 大團地造林 卽 集中造林을 한다는 것은 큰 發展입니다. 다만 누가 하느냐? 나는 다음과 같은 새로운 構想을 하여보고저 합니다. 즉 經營과 所有의 分離原則에서 造林을 담당할수 있는 公團과 같은 半官半民의 財團法人과 같은 것을 組織하고 國家投資와 民間投資의 合作으로하는 形式을 취하여 山主들은 株主格이 되어 參與하는 方法을 擇하되 모든 事業은 現實化시켜 他企業이나 다름없이 實踐하여가는 것입니다. 名實共히 共益을 加味한 企業化된 造林事業으로 轉換하여 보자는 生覺입니다. 다음 하나는 山은 갓이고 있으나 零瑣할뿐만 아니라 經營能力이 없는 山들은 國家가 그 山을 買入하여 能力있는 사람에게 再分配하되 그 林地代는 10年 据置 20年 償還(假定)으로 國家에 返還토록하여 林地의 所有構造 改善을 試圖하여 보는것도 한가지 새로운 方途가 아닌가 합니다. 그러나 이方法은 莫大한 國庫豫算이 豫想됨으로 國庫豫算이 許諾하는 限度에서 漸次的으로 할수 있는 方法이 研究 檢討되어야 하지 않겠는가? 하는 것입니다. 繼續研究가 되어야 할 것입니다.

다섯째 : 造林이 進行되고 資源이 造成되어가는 동안에 國內木材需要를 如何히 할것인가? 特히 林産燃料를 如何히 調達할 것인가? 이問題는 곧 造林의 成果에 直結되기 때문에 造林事業 推進과 並行하여 橫重히 檢討되어야 할것입니다. 現在 1億弗이 넘는 外材를 使用하여 가면서 300萬㎡에 가까운 外材를 導入하여 오고 있습니다. 勿論 合板을 製造하여 輸出을 하고는 있으나 이와 別途로 繼續 國內需要는 늘어만 갈것입니다. 消費者에 대한 負擔을 적게하고 圓滑한 導入을 위하여서는 造林事業 못지 않은 國家의인 對策이 要請되는바 그 한가지 方案으로는 海外林地 確保開發 事業이 積極 推進되어야 하겠읍니다. 現在 一部 民間業者가 Indonesia를 爲始하여 其他 海外林地 確保에 많은 努力을 하고 있으나 可能하면 輸入窓口를 統一하여 國家監督이 잘되어 所期의 目的을 達成할수 있도록 되으면 합니다.

여섯째 : 그밖에 造林事業推進과 直接 또는 間接으로 關係를 가지고 있는 林業 全般에 걸친 問題點을 들어 參考하고저 합니다.

1. 團地造林에 關係되는 林地基礎面에서 本 問題點

가. 小團地로 分散된 國有林—現在 國有林中에는 小團地로 分散된 面積이 相當量에 達하고 있어 管理面에 많은 困難을 招來하고 있을뿐아니라 一部 國有林은 그 管理處가 여러部處로 되어있어 實際 管理面에 不便을 주고 있다.

다음 公共團體林 및 學校林등 一部 잘 管理되고 있는것도 있으나 많은 境遇에 資金難 또는 距離關係등으로 管理가 疎忽하여져서 마치 不在山主化 되고있는 것이 많다.

다음 民有林을 보면 앞서 밝힌바와 같이 그 所有狀態가 零賾하고 公簿上에 整理 조차 잘 不爲되어 있을뿐 아니라 瘠薄한 林地가 많고 林地利用이 極히 不良하여 傳來의 財產保有的인 觀念을 脫皮 못하고 있다.

2. 造林을 爲始하여 山林事業에 必要한 資本調達 면에서 本 問題點

가. 民有林 및 公有林 所有者의 投資能力 不足—一部 많은 所有者는 山은갓이고 있지만 資本을 投下하여 企業의인 營林을 할수있는 能力이 없습니다. 따라서 一般的으로 많은 民有林은 投資없는 略奪林業을 하고있는 셈입니다.

나. 一般의 山林投資 留置가 甚히 困難 합니다—卽 우리나라와 같이 一般 金利가 甚한 나라에서는 그 企業의 利潤이 아주 낮은 山林投資를 忌避하는 것이 通例 입니다.

또한 災害補償制度가 없어서 事業을 安心하고 할수가 없기 때문에 投資對象을 留置하기 어려울뿐만 아니라 林業自體가 갓이고 있는 長期事業性은 一般으로부터 投資意慾을 喪失케 합니다.

다. 政府投資의 惰性和 非効率性—政府에서는 每年 相當量의 財政投資를 하고는 있으나 그 單價에 있어 傳統的인 타성을 固守하여 오고 있기때문에 豫算 執行段階에 가서는 計劃과는 다른 結果를 招來하는 일이 許多 합니다. 따라서 事業成果에는 投資에 比較하여 그 效果가 적은것이 現實 입니다.

이와같은 現實에서 計劃中인 長期大團地造林을 成功的으로 誘導하려면 投資配分에 있어 모든것을 現實化 하는것이 좋을 것입니다.

라. 資本調達을 위한 低利融資制度나 또는 山林擔保融資制度등이 없습니다. 卽 造林을 爲始하여 林業을 經營하기 위한 모든 資本이 여러 形態로 調達되어야 할데 이의같은 調達源이 될 林業基金이 마련되어 있지 않을뿐 아니라 一般金融의 境遇도 林地擔保融資는

못하고 있는 實情에 놓여 있습니다.

3. 山林勞動力 供給面에서 본 問題點

가. 勞賃의 低位性—우리나라 現實은 急速한 經濟發展과 아울러 消費性도 急速度로 上昇하여 物價上昇을 刺戟하고 따라서 賃金도 上昇하여 가고있는 이때에 山林事業에 있어서는 아직도 勞賃을 제대로 支拂하지 못하고 있습니다. 뿐만아니라 때로는 無產就役을 한적도 있습니다. 그러나 이와같은 方法으로는 앞으로 事業推進이 望될것입니다.

나. 勞働生産性의 低位性—即 山林事業 特히 造林事業에 있어서 勞賃이 적기 때문에 成人勞働者의 動員이 어려워 그 大部分은 어린이 또는 老人 婦女子들이 하게 됩니다. 따라서 그 勞働生産性이 떨어질것은 말할 나위도 없거니와 그 質의面에서 보아도 좋지 못한 例가 많았다.

다. 山林勞力의 供給源이 漸次 減少하여갑니다—即 第2次 産業이 急速度로 發展하여 都市景氣가 活潑하여짐에 따라 農村으로부터의 離農現狀이 急速히 增加되어 農山村의 勞動力 不足現狀을 招來하게되는 것은 常例라 하겠읍니다. 우리나라도 例外없이 이와같은 現實속에 直面하여 가고 있습니다.

4. 林業技術 適用에서 본 問題點

가. 山林經營技術의 不足—即 現在營林計劃制度는 實施中에 있으나 經營案作成을 爲始하여 그밖에 여러가지 技術이 未洽하여 實効를 거두지 못하고 있습니다 特히 民有林과 公有林의 境遇 山林을 어떻게 經營하여야 할지를 모르고 있는 形便입니다.

나. 造林 및 撫育面에서 본 技術問題—民有林의 境遇 所有者의 大部分이 養苗에 對한 技術을 爲始하여 造林撫育에 관한 技術을 모르고 있음으로 種子 採取에서 養苗에 이르기까지 特定人인 業者의 獨占이 되어있으며 樹種選擇이나 適地適樹 問題등이 하나의 理論에 끝이고 있을뿐 널리 適用을 못하고 있는 現實입니다.

그밖에 植栽의 不合理性, 肥培管理의 疎忽 또는 放置, 天然林에 있어서의 除伐, 間伐등 一般의인 撫育施業등에 技術은 있으나 適用은 望되고 있습니다.

다. 山林保護對策의 不充分的한 面에서 본 問題點—即 山林火災를 비롯하여 여러가지 被害防止策의 徹底를 期하지 못하고 있으며 많은 境遇에 束手無策으로 放置되는 일이 많습니다. 近者에 와서 各種 豫察業務가 始作은 되었으나 아직도 形式的인 面이 많으며 實効를 거두지 못하고 있습니다.

그밖에 한가지 特記할 事項은 山林被害防止나 豫察

은 으레히 政府만이 하여야 할일같이 生覺하고 山主自身들의 自進勞力이나 政府事業에 대한 協助가 不足한 點은 앞으로 改善되어야 할 點이라고 生覺 합니다.

特히 現行 防止方法이나 그 裝備등도 舊殼을 벗어날지 못하고 있을뿐 아니라 技術面에서도 아주 뒤떨어져 있습니다.

라. 林產物 生産利用 技術등의 未備—林業의 最終目的은 木材를 爲始한 그밖에 林產物의 生産利用에 있음은 더 말할 나위도 없습니다. 더욱좋은 材種을 더 많이 生産하여 利用하도록 한다는 것은 곧 林業所得을 올리는 捷徑입니다. 이와같이 하는것이 곧 技術이며 이 技術이 適用되어야 함에도 不拘하고 林木伐採, 運材, 造材, 製材등 適用面에서 아직도 近근代적인 낮은 技術이 利用되고 있습니다. 따라서 여기 저기에서 木材의 허실이 많고 그 利用率을 低下 시키고 있는 實情입니다.

그밖에 最近 눈부시게 發展하여 가는 새로운 木材利用 技術의 開發이 沈滯狀態에 있습니다.

마. 試驗事業의 後進性—試驗事業은 곧 技術의 뒷바침이 되는 것이며 特히 造林事業과 같은 技術은 우리나라에 適應되는 우리나라의 技術이 開發 되어야 할 것으로 믿읍니다. 따라서 試驗事業이 活潑히 그리고 廣範圍하게 綜合的으로 實質 問題解決에 도움이 되도록 이루어져야 함에도 不拘하고 從事하는 人的資源의 不足등으로 各種 試驗事業이 늦어지고 있습니다.

바. 各種技術의 現地 普及의 未洽—現在の 實情으로는 아는 技術도 그 普及이 잘 望되고 있습니다. 다음에 行政體制를 論述 할때에 거듭되었지만 한가지 指摘하고 싶은 點은 一般的으로 一線에 있어서의 技術指導 業務는 行政事務에 寄될려 제대로 實踐이 望되고 있습니다.

5. 施策樹立 및 行政運營面에서의 問題點

가. 施策樹立에 있어서도 矛盾된 點이 없지 않으나 合理的인 施策도 그 行政運營面에서 많은 隘路가 있습니다—即 豫算不足, 人員不足, 人的不適配等등을 들수 있으며 그밖에 山林事業이 지니고 있는 優先順位 下位性 問題등으로 많은 苦悶이 있습니다. 또한 施策樹立에 있어서의 여러가지 惰性を 指摘 安할수 없습니다.

나. 法 運營上에서 오는 여러가지 矛盾—即 施策遂行의 方向과 法運營上의 相互背反되는 일들이 許多합니다. 또한 法の 規定이 現實에 맞지 않는 境遇도 있습니다. 例를 들면 樹種更新을 積極 勸奨하고 있고

또한 各種 被害木을 果敢히 除去토록 하여야 하면서도 林產物 團束法에 拘束되어 業務가 遲延 됨으로서 더욱 많은 被害를 받고있는 境遇나, 更新造林이 遲延 不進한 例는 많은 것입니다.

다. 行政力의 산부 또는 非合理的인 連結—即 中央에서의 過重施策이 道, 郡, 面으로 옮겨가는 동안에 회미하게 되어 버리는 例가 많습니다. 그밖에 主管 部處와의 協力이 잘 안될뿐 아니라 末端技術行政을 擔當하는 技術陣의 數不足등으로 命令 浸透가 形式的인 것이 많음을 指摘하지 않을수 없습니다.

라. 山林技術指導 體制의 微弱 또는 全無狀態—即 末端에서 山主를 對象으로 또는 農山村民을 對象으로 技術을 直接指導할 사람들이 거의 없습니다. 山主가 特別한 技術을 알기 위하여 찾아가자면 遠距離에 있는 郡山林係까지 가야하며 가서 찾아보아도 精通한 技術指導를 받지 못하는 實情에 있는 것입니다. 現在 配置되어 있는 山林關係 公務員은 行政業務遂行 에도 힘이 不足할 程度에 있습니다. 特히 앞에서 밝힌바 있거니와 一線에 있어서의 中堅技術指導者의 數不足 또는 無配置狀態는 林業을 技術에서 疎忽케 하는 無責任한 結果가 될것입니다.

6. 林產物 流通過程에서 본 여러가지 問題點

가. 첫째 들수 있는것은 林產物流通過程의 無秩序 그機構의 雜多亂脈相을 말할수 있습니다. 勿論 自由經濟體制下에서 任意 業者의 續出을 統制할수는 없으나

行政的인 方法으로 옳은 方向으로의 誘導는 可能한것입니다. 또한 市場形成등이 健全狀態에 놓여있어 適正去來가 거의 不可能하게 되어 있습니다.

7. 林業所得面에서 본 問題點

가. 林業所得이 全體的으로 貧弱한 狀態에 있다—即 다른 一次產業에 比較하여 特殊樹種과 같은 좋은 境遇도 있으나 一般的으로 그 所得額이 低位에 屬하고 있을뿐 아니라.

나. 그 所得分配에 있어서도 不均衡狀態에 있다—即 育林生産者, 原木生産者, 木材加工業者등으로 區分하여 그 所得狀態를 본다면 가장 有利하여야 할 育林業者의 所得이 形便없이 적음으로 造林意慾이 날 도리가 없는것이 實情입니다.

以上과 같이 많은 問題를 갖고 있는 우리나라 林業이 그 發展을 꾀하려면 이와같은 다기한 問題의 全部가 解消되기는 어렵더라도 그 重要한 것들이 잘解決되어야 할것으로 믿는 바이며 이 심포지움에서 論議되고 있는 우리나라 木材需要供給의 長期展望에 따른 自給을 目標로 하는 長期造林事業도 이와같은 問題들이 어느程度 解決되지 않으면 그 成敗는 짐칠수 있을 것으로 生覺 됩니다.

따라서 計劃樹立의 合理性도 重要하지만 그보다 더 重要한것은 그 뒷바침 即 關聯된 問題點을 圓滿히 解決하는 것이 成功의 捷徑으로 生覺 합니다.