

〈夏季심포지움〉

## 山林行政의 問題點과 그 改善策

白承彥·崔圭鍊·朴泰植

〈Symposium〉

Problems in Forest Administration and Its Improvements

Sung-Eon Baik · Kyu-Ryun Choi · Tai-sik Park

編輯者註：表題에 關한 「심포지움」을 1972年度 臨時總會(72. 8. 4, 忠北大學大講堂)에서 가진 바 發表內容의 要旨를 掲載하며, 民有林經營上의 問題點 및 改善策에 關해서는 次號에 掲載코저함.

### 林業研究 및 指導上의 問題點

忠北大學 教授 白 承 彥

지금 世界를 二分하여 先進國과 後進國으로 갈라 놓은 起點이 바로 科學과 技術發展의 差異에 있고 따라서 後進國近代化의 要訣이 科學과 技術의 發展에 있음을 想起할 때 科學과 技術의 役割이 오늘날의 政策樹立에 있어서 얼마나 重要한 位置를 차지하고 있는가를 意味하는 것이며 또는 政治家나 行政家도 이것을 잘 알고 있기 때문에 政策樹立과 行政의 遂行過程에서 科學者의 協力を 求하게 되는 것이다.

이때에 科學者가 할 일은 무엇보다도 이들 課題를 解決하여 國家發展과 試行착오에서오는 國民의 희생을 막기 위한 長期的이고 一貫性 있는 政策의 決定과 遂行이 되도록 뒷받침해 주는 일이다. 그런데 解放後 近三十年이 된 오늘날에 있어서 누구나가 한 눈으로 알아볼 수 있는 뚜렷한 林業의 成果 即 實績을 提示하려고 한다면 理由야 여러가지가 있겠지만 선뜻 提示하기 어려운 것이 오늘날의 實情이다.

이러한 現實下에 있기 때문에 林業의 政策樹立과 行政遂行의 指針을 提示해 주어야 할 우리나라 林學研究의 現況에 對하여 再檢討해 볼 必要가 있다.

科學과 技術水準을 論하는 方法으로서 여러 가지가 있겠지만 研究狀況과 技術普及度의 測定을 들 수가 있다. 어떠한 면에서 考察하든지 間에 솔직히 말해서 한국의 林學은 全般的으로 보아서 아직 유약한 단계에 있다.

그 主要한 不振原因을 대충 들어보면 林學研究는 長期的인 同時에 그 性質上 人爲的으로 調節할 수 없는 可變條件이 많기 때문에 다른 科學分野보다도 高度의 綜合的 知識이 必要하고 成果를 내기가 힘드는데도 不拘하고 豫算이 不足하고 研究者의 待遇가 나쁘기 때문에 質的으로 우수한 人員의 확보가 어렵고 또한 研究機構 규모에 있어서도 一例를 들어보면 林業研究機關은 類似한 研究를 하고 있는 農業研究機關에 비해서 顯著的 隔差가 있다. 이러한 與件과 體制라던 앞으로의 結果도 비슷한 것 밖에 될 수 없을 것이며 이와 같은 林學研究의 落後가 나아가서 林業全般의 落後를 가져온 結果라고 생각할 때 우리는 林學研究體制의 再檢討의 必要性을 절실히 느낀다.

나는 앞으로 우리나라 林學의 發展을 위하여 다음과 같이 그 對應策을 생각해 보았다.

1. 有能한 研究職公務員의 選拔과 이들의 待遇問題다. 研究者의 資質은 林學發展 나아가서 林業全般의 發展의 關鍵이 되는 만큼 研究者의 확보는 量보다 質에 置重함과 同時에 質을 더욱 높히는데 힘써야 겠고 앞으로 物心兩面으로 處遇改善에 힘써야 겠다.

2. 研究職公務員은 大學에 있어서의 敎員과 마찬가지로 職級과 補職을 分離시켜서 研究職公務員은 研究職公務員으로서 補職과는 相關없이 昇進할 수 있는 制度를 마련하는 것이 士氣의 昂揚상 좋을 것이다.

3. 現在와 같이 研究機關의 實情과 學問에 比較的 疎遠한 行政官吏로 있던 者가 研究機關에 配置되어 研究를 담당하게 되는 例가 많아서 研究분위기가 침체되는 경우가 있기 때문에 이러한 人事處理는 앞으로는 特別

한 경우를 除外하고는 止揚하고 有能한 人材를 適材適所에 配置할 수 있는 制度의 마련이 바람직하다.

4. 研究職公務員을 研究施設이 잘 되어 있는 先進國에 보내는 機會를 지금보다 자주 마련해서 그들로 하여금 많은 經驗을 쌓도록하는 것이 林學의 發展을 위해서 바람직하다.

5. 現在 우리나라 國立研究機關에는 그런대로 施設은 마련되어 있는 反面 研究人員의 不足을 느끼고 있는 實情이고 大學에는 研究能力을 갖추고 있는 教授는 保有하고 있으나 施設의 不足을 느끼고 있는 狀態에 놓여 있다. 그러므로 어차피 國家豫算이 不足한 것이 現實이라면 國立研究機關에서는 研究開發에 이들 大學教授의 頭腦를 빌리는 대신 大學에서는 經驗이 豊富하고 有能한 研究官을 大學教育에 쓸 수 있는 產學協同體制를 強化하기 위한 制度를 마련함으로써 效率의인 研究費의 使用과 大學教育에 이바지할 수 있는 길을 더 놓음이 좋을 것이다. 平素 나의 意見으로서는 一例로서 大學에 있어서도 研究費의 效率의인 運營을 위하여 研究費를 支給받은 教授에게는 講義 및 補職等 勞力の 均配를 考慮하여 責任研究制度를 確立한다는 것도 枝葉의인 일은 아닐 것이라고 생각한다.

6. 國立研究機關에서는 國家의 必要에 依하여 要求되는 研究에 置重하고 있는 줄 알고 있으나 大學에서는 各自가 自由로히 散發의인 研究를 하고 있는 줄 알고 있다. 모든 計劃이 初期段階에 제대로 다루어진다면 그것이야 말로 少費多効格인 것이다. 이러한 意味에서 政策指向의인 應用에 力點을 두고 現實의인 問題들 長期의인 眼目에서 合理的으로 解決하기 위한 林學研究의 基本方向을 設定하여 各分野의 專門家가 한 問題를 基本的인 하나의 틀 속에서 共同으로 研究한다면 점진적이기는 하지만 漸次 實効를 거둘수 있게 않을가 생각한다.

또한 指導上의 問題에 對하여 생각하기에 앞서 대충 우리나라 林相의 變遷과정과 日政 때부터의 指導方針부의 考察하고자 한다.

우리 나라는 1590年代 壬辰亂을 계기로 山林이 황폐되기 시작하여 李朝末期에 이르러서는 거의 全國의 林相이 황폐되었다고 한다. 그러던 것을 韓日合併以後부터 太平洋戰爭이 일어나기까지는 林相은 적지 않은 改善를 보게 되었으나 太平洋戰爭을 고비로해서 林相은 다시 파괴되기 시작하였고 1945年 光復때의 混亂과 6.25 動亂의 砲火 및 避亂民에 依하여 山林被害는 極度에 達하였던 것이다. 이러한 點으로 미루어 볼때 林相의 變遷과 政局의 安定여부와는 밀접한 關係가 있음

을 알 수 있다. 그다음 指導方針의 變遷은 日政때에는 大體의으로 감독과 制限의인 性格을 띠우고는 있었으나 그러나 事業指導에도 注力하여 效果를 본 것 만은 事實이다. 光復後 大體의으로 日政때의 方針을 踏襲하여 山林綠化의 社會的 必要性을 알세운 行政力을 發動하는 方式을 取하였으나 그동안 6.25 亂 혼란 期가 있었고 또 時代의 變遷이라는 理由도 있어서 別다른 成果를 보지 못하였다는 것도 事實이다. 그러므로 近來에는 愛林思想의 高擡는 勿論 山林投資의 經濟的誘因을 造成하는 經濟政策으로 轉換되어 가고 있다. 또한 舊韓末 即 1907年에 林業思想의 普及을 위하여 水原, 大邱, 平壤等地에 苗圃를 設置하였으며 韓日合併以後에는 一般에는 模範을 보이기 위하여 模範林을 造成하는 한편 거기에 技術官吏를 配置하여 愛林思想을 喚起시켰던 것이다. 光復後에는 山林奏를 設立하고 指導員을 配置하여 一般의 技術指導에 임하였던지 한 때는 農村指導所에 林業指導員을 配置하여 계몽에 힘쓰는 등의 變遷을 거쳐서 現在와 같은 指導體制를 取하게 되었다.

技術指導의 成果는 指導體制와 거기에 從事하고 있는 公務員의 誠意는 勿論, 그것을 받아드리는 國民의 姿勢에 달려있을 뿐 아니라 從事公務員의 實質的인 誠意評價를 하기가 매우 어렵고 成果도 어느 時期가 經過하여야만 비로소 나타나는 수가 많기 때문에 端的으로 말할 수는 없는 일이지만 要是 續栽한 나무가 자라서 成林이 되도록 即 實効를 거둘 수 있도록 하기 위해서는 外國이나 또는 우리나라의 다른 機關의 技術指導體制와 견주어 볼 때 우리나라 林業技術指導體制도 山主와 直接 接觸指導하여야 할 철저한 指導教育을 받은 技術指導專擔職員을 적어도 道單位까지의 配置가 要請된다.

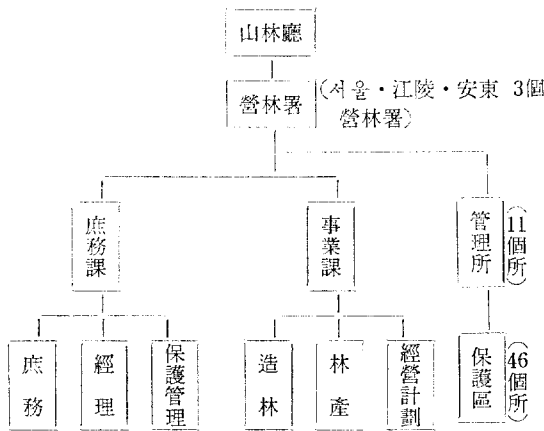
## 國有林經營上의 問題點과 改善策

全南大 農大 教授 崔圭鍊

### I. 國有林의 地位

우리나라 林業에서 占하고 있는 國有林의 地位는 매우 重要하다. 即 1970年末現在 南韓山林總面積 6,666,540 ha 중 國有林總面積은 1,287,217 ha로서 約 19.3%이고 이 중 營林署所管國有林面積은 838,496 ha로서 全山林面積의 約 12%이고 國有林總面積의 約 65%를 占하고 있다. 또 林木蓄積面에서 考察하면 全林木蓄積量 68,772,956m<sup>3</sup>에 對하여 國有林의 林木蓄積은 34,307,127 m<sup>3</sup>로서 約 49.9%에 該當한다. 우리는 여기서 全

山林面積의 19.3%에 該當하는 國有林이 林木蓄積面에서 全林木蓄積量의 約 50%를 保有하고 있는 事實을 認識할 수 있는데 이는 바로 國有林이 우리나라 林業上 매우 큰 比重을 차지하고 있음을 말해준다. 그러나 外國의 國有林狀況과 比較해 보면 우리나라 國有林은 蓄積面에서 極히 貧弱함을 알 수 있다. 卽 우리나라 國有林은 ha 當蓄積이 33m<sup>3</sup> (營林署所管國有林)인데 比較하여 日本, 西獨의 國有林은 各各 118 m<sup>3</sup>, 180 m<sup>3</sup> (南部地方 Bavaria 州有林)를 保有하고 있음을 생각할 때 우리나라 國有林은 더욱 더욱 蓄積增大에 힘써야 하겠다.



### II. 國有林의 組織機構

우리나라 國有林의 經營組織機構는 위表와 같이 外國의 그것에 比較하면 比較的 簡素化되어 있는데 이를테면 日本의 國有林組織機構는 營林署傘下의 經理 및 經營計劃係는 課機構로 되어 있다. 우리나라에 있어서는 우선 經營計劃係를 課機構로 昇格시켜 國有林經營의 基本이 되는 經營計劃業務를 權威있고 強力한 企劃力을 갖도록 하는 것이 좋겠다. 그리고 各營林署所管國有林面積이 서울 352,663 ha, 江陵 270,742 ha, 安東 215,091 ha로 되어 있어 平均 276,165 ha로서 日本의 그것과 比較해보면 約 13倍의 面積을 가지고 있어 相對的으로 粗放의 經營을 하고 있음을 알 수 있다. 그러므로 1 個營林署所管國有林面積을 減縮시켜서 現管理所單位의 營林署增設이 不可避하다.

3 個營林署定員이 572名인바 1 個營林署 平均定員 191名이고 日本의 1 個營林署定員 116名에 比較하면 많은 것 같으나 管理面積이 13 倍임을 勘案한다면 그렇지도 않다. (註) 日本國有林特別會計所屬內職員 40,384名 常勤作業員 161名外에 約 1萬餘名의 常傭人夫를 가지고 있고 350個營林署를 設置하고 있다.

### III. 國有林事業의 概要

1. 經營計劃: 營林署所管國有林의 經營計劃은 1968~1972 年末까지 第1次의 編成을 마치고 이에 따라 施業을 하고 있다 하나 當初의 經營計劃대로 施業되는 것이 아니고 隨時로 變更하여 實施하고 있다. 이는 豫算關係 大園地造林計劃등의 理由인 것 같으나 當初의 經營計劃自體가 不實한 原因이 가장 큰 理由로서 事業實行의 指針이 全然되지 못하고 있으므로 第2次期의 編成業務는 基礎調査의 正確을 期할 必要가 있다.

2. 造林事業 및 養苗事業: 國有林造林事業은 國家林產資源의 增大를 目標로 하여 集團造林으로 團地化를 指向하고 있다.

1967~1970 年 사이의 計劃對 實績은 約 97.4%로서 造林事業은 거의 計劃대로 推進되고 있다 하겠으나 計劃量自體가 經營計劃의 隨時變更으로 豫算에 따라 變更된 것임을 勘案해야 한다. 또 國有林苗圃設置狀況은 1969年부터 國有林造林用 苗木全量을 自給하고 있다.

國有林에 있어 造林 및 養苗事業은 大體的으로 全 推進되고 있다 하나 人工造林을 앞으로 繼續해 나간다고 하면 國有林事業의 財政面이나 勞務事情의 監路를 克服해야 하므로 省力林業에 依한 勞働生産性向上을 期하고 造林事業의 機械化 및 藥劑化등 手段을 研究하고 實踐할 必要가 있다. 또 造林事業을 成功시키려면 各營林署의 地域別 林業投資를 어떻게 推進해 나갈 것인가에 對하여 土地生産力과 勞働生産力을 地域的으로 評價하여 全體的인 價値生産을 높일 必要가 있다.

3. 保護事業: 國有林의 保護事業중 防火線設置 및 維持를 豫算不足으로 計劃대로 推進 못하고 있음은 正해야 한다. 그리고 保護職員 1人當 責任區域面積이 現在 約 3千餘 ha로 되어 있어 集約的인 保護圈束이 이루어질 수 없으므로 우선 約 2千 ha 程度로 擔當面積을 感縮시켜서 保護職員을 增員해야 한다.

4. 販賣事業: 國有林에 있어 販賣事業의 主要한 것은 立木販賣와 素材販賣인 바 立木處分과 官行斫伐事業의 2 가지 方式에 따라 實施하고 있는데 그 比率은 約 5:1 이다.

앞으로의 國有林事業에 있어서는 生産, 加工 流通을 系列化하여 有利하게 生産材를 處分하도록 해야한다. (註) 日本國有林에 있어서는 伐採總量의 30~35%를 製品化하고 있다.

5. 林道事業: 林道事業은 林產物의 搬出 伐採跡地의 造林 및 管理를 爲하여 必要한 林道의 新設과 貯木場의 設置등 事業을 말하는 것인데 우리나라 國有林에 있어 林道事業은 前途가 遙遠한 感이 있다.

林業經營上 理想的인 林道網은 幹線林道, 事業林道 管理林道등을 合하여 ha當 60~100m라 하므로 國有林 事業의 活潑한 推進과 併行하여 林道事業을 積極化해 야 한다. 林道事業은 多額의 豫算이 所要되지만 外國의 例에서 볼 수 있는 바와 같이 每年收支均衡에 關係 없이 計劃的인 先行投資가 이루어져야 한다.

6. 林業의 機械化: 木材生産이 적고 林道로 부터의 距離가 가까운 山林의 伐採는 木材의 搬出에 큰 隘路가 없을 것이나 木材需要가 많아짐에 따라 搬出方法의 改善이 必要하게 되어 林業機械化導入으로 經營의 合理化를 期하게 된다. 特히 農山村人口의 流出로 漸次 勞力이 不足하여 갈것을 豫想한다면 林業經營은 必然의 所以로 機械化되어져야 한다.

우리나라 國有林의 機械化는 前途가 遙遠한 感이 있고 現在 保有하고 있는 林業機械조차도 部品關係와 熟達關係로 死藏되어 있는 實情이므로 이를 打開하기 위하여는 機械使用技能者의 養成確保를 期하고 部品調達의 方途를 講究한은 勿論 林業機械의 國產化와 導入機械의 管理의 萬全을 期해야 한다.

(註) 日本의 製品生産 및 造林의 機械化推移를 보면 製品生産에 있어 伐木造材 92% 集材 66% 林內運搬 57

% 造林事業에 있어서는 地拵作業 36% 下刈作業 23%로 되어 있다.

7. 勞務: 經濟開發에 따른 勞動力의 流出로 國有林 事業에 必要한 勞動力不足의 時代가 到來한 것이 豫想되는데 一線營林署의 實情을 들어보면 山村住民의 國有林 事業에 대한 協力이 잘 되어 勞賃上昇問題는 있으나 勞力動員은 當分間 어려움이 없다는 判斷이나 賃金水準의 現實化는 時急한 問題다. 國有林造林事業(直營)의 功程 및 賃金推移를 보면 다음 表示와 같다.

年度	ha 當所要人員		平均 賃金		備考
	新 植	下 刈	單 價	指 數	
1967	15人	6人	180원	100	
68	15	6	230	128	
69	15	6	250	139	
70	15	6	250	139	
71	15	6	330	183	

8. 國有林의 貸付: 山林法에 따라 公共用 公益事業用 牧畜用 造林用 鑛業用 産業施設用등으로 國有林이 貸付되어 온바 그 實績을 表示한다.

貸 付 現 況

不要存國有林面積	造 林 貸 付		기 타		計	
	件 數	面 積	件 數	面 積	件 數	面 積
272,856 ha	2,936	212,921	225	10,668	3,161	223,589

造林貸付內譯	山林契	2,545件	94,248 ha
	一般	391	118,673 ha
其他貸付內譯	鑛業用	31件	758 ha
	産業施設用	30	367
	公共公益事業用	110	1,682
	學校演習林	11	4,426
	牧畜用	43	3,435

造林貸付에 따른 國有林讓與實績은 山林契 31 件에 2,545 ha 一般은 6件 19,104 ha 로 되어 있어 計 37 件에 21,649 ha 이므로 貸付讓與의 比率은 件數에 있어 1% 面積에 있어 約 11%임을 알 수 있어 造林實績이 不振함을 認識할 수 있다. 山林廳當局이 推進중인 既貸付林實態調査를 徹底히하여 有名無實한 貸付林에 대하여는 返還措置등 適切한 施策이 있어야 하겠다.

9. 豫算 및 經理: 國有林經營에 있어 그 成果 및 財

政狀態를 明確히 分析把握하여 事業의 能率化와 經營의 合理化를 期하기 위하여는 一般會計와 分離한 特別會計 制度를 採擇하고 있다. 우리나라에 있어서는 1966.1.1 부터 國有林管理特別會計에 따라 豫算이 編成되고 經理되고 있다.

1971 년도 결산내역중 잉여금이 1,754,695,000 원을 가지고 있는데 이는 國有林事業중 林產物販賣에 依한 收入이라기 보다는 國有林地 賣却收入으로서 現在財政 計劃에 따라 積立된 財로 使用 못하고 있으나 이는 마땅히 國有林事業의 擴大再生産에 投入되거나 林政協力 事業에 使用되어야 할 性質인 것이다.

以上으로 國有林의 現況과 事業內容을 概略의 이나마 살펴보고 이에 따른 여러가지 問題點을 살펴 보았으나 充分하지 못함을 遺憾으로 생각하고 앞으로 더욱 國有林經營問題를 研究檢討할 機會를 가질 것을 期한다.

## 우리나라 林政機構의 問題點과 改善點

서울大 農大 教授 朴 泰 植

### 1. 林政의 原則과 目標

山林은 公益性이 큰데 이 公益性을 最大限으로 發揮시키기 위해서는 林政의 原則을 “最大多數에 대한 最大利益의 提供”에 두어야 한다. 어느 特定한 個人 또는 集團에만 特惠가 되는 林政은 올바른 林政이 되지 못한다. 이러한 林政原則에 立脚한 林政의 窮極的 目標은 ①木材生産의 增進 ②土壤保全 ③水源涵養 ④人間環境 改善으로 要約할 수 있다.

木材生産에 있어서는 生産性原則에 立脚해서 單位面積當 平均의으로 가장 많은 木材(用材, 燃料材)를 生産하도록 하여야 한다. 土壤保全을 위해서는 皆伐의 禁止措置, 砂防事業, 土砂流出防止를 위한 保安林의 經營管理가 必要하게 된다.

水源涵養을 하기 위해서는 流域에 따르는 集團造林, 關係林業行政機構間의 共同協力, 水源涵養을 위한 保安林의 設定 管理가 必要하게 된다.

끝으로 人間環境 改善 問題는 近來에 와서 世界的으로 關心을 끌게 하고 있는 問題이다. 人間이 地球위에 살아남기 위해서는 自然을 더럽히지 말고 깨끗한 물과 깨끗한 공기를 維持하도록 해야 한다. 그렇게 하려면 公園, 綠地帶, 風致林을 造成 維持하고 野生動物과 共榮을 圖謀하여야 한다.

以上에서 略述한 바와 같은 林政의 目標을 達成하려면 山林經營 技術에 바탕을 둔 技術行政을 떠나가야 한다.

山林行政이 過去와 같이 단지 官·民 有林의 區分, 土地의 管理, 天然林의 伐採收穫에 依한 國家財政의 確保와 같은 單純한 內容을 가졌을 때에는 內務部나 財務部 같은 部署에서도 山林行政을 擔當하였던 事實이 있었으나 現在에 와서는 山林行政은 大概 專門의인 農林技術行政을 擔當하는 農林部에서 맡고 있다.

### 2. 多樣化된 林政目標 達成을 위한 林政機構의 形態

國·公有林은 嚴格한 意味에서 林業行政의 對象은 아니고 도리어 國·公團體의 公企業에 屬하는 經營管理의 對象이 되지만, 넓은 意味에 있어서는 林政 對象에 포함시키고 林政을 論할 때 國·公有林을 包含해서 取扱한다. 林業行政을 크게 나누면 國有林行政과 같은 ① 直營行政(純粹行政經營), ②民間 山林에 대한 統治行

政, ③産業行政에 基礎한 保育行政의 세 가지로 區分된다.

國有林과 같은 直營行政은 國家行政機關의 一部인 營林局, 營林署, 擔當區 같은 系統的인 行政機構를 갖추고 山林公務員에 의하여 다스려진다. 營林局은 下部管署의 監督機關이고 營林署는 事業管署이며 擔當區는 最下部의 事業을 擔當하는 기관이다.

民有林의 行政機構形態는 나라에 따라 다르나 크게 나누면 다음과 같다.

民有林 行政形態

- ① 國有林 行政機關에 民有林 行政을 兼務하게 하는 境遇
  - ④ 獨逸의 大部分의 州
  - ⑤ 二次大戰前 華太 林務署의 公有林 指導監督
  - ⑥ 1932年 日本 營林署의 民有林 營林指導
- ② 一般 行政管署에 民有林 行政을 擔當하게 하는 境遇(獨逸의 Bayern州)
- ③ 民有林만을 全擔하게 하는 民有林 行政官署를 따로 두는 境遇(오스트리아, 스웨덴)
- ④ 民有林行政이 國有林行政과 分離되어 一般行政管署內에 林政部署를 두고 있으나, 上位 林政機關에서는 獨立된 林政機關에 統合되어 있는 境遇(美國, 日本, 臺灣, 韓國)

以上 네 種類의 山林行政機構 形態中 ①은 國有林面積이 相當히 많은 나라에서 採擇되는 形態인데, 優秀한 技術과 行政能力이 있는 林業官吏가 民有林行政도 擔當하게 되므로 林業의 發達을 圖謀할 수 있고 行政費用도 節約된다.

②의 形態는 一般行政管署에 山林行政을 兼務하도록 하는 것으로서 山林行政의 主要內容이 山林警察 行政인 境遇에는 可能하다 하겠으나 樹木의 植栽保護 撫育을 指導監督하여야 하는 技術行政業務가 많은 境遇에는, 一般行政官署의 職員에게 林業行政을 맡겨서는 좋은 結果를 얻을 수 없다.

③의 林業行政機構는 純全히 民有林行政만을 擔當하는 行政機構를 獨立的으로 가지고 있으므로, 民有林行政의 効果는 크겠지만 行政費가 많이 든다.

④의 形態는 國有林行政機構가 따로 있고, 民有林行政機構는 一般 行政機關內에 있으나, 山林行政의 意思決定을 하는 最高 林業行政機關에서는 民有林行政 機能과 國有林行政 機能이 統合되어 相互間의 協同을 圖謀한다는 點에서 適切한 形態이다.

以上 主要 林業國의 林政機構의 形態를 살펴 보았으나 이제 이것을 行政力의 組織側面에서 考察하면 다음

과 같이 整理할 수 있다.

#### 林政機構의 組織形態

##### ① 中央統合의 二元組織

(中央에서는 國·民有林行政이 統合되어 있으나, 下部에서는 國·民有林行政이 分離: 日本, 韓國, 臺灣)

##### ② 地方分權의 二元組織

(林政權限이 地方에 있되 國·民有林行政이 分離: 스웨덴)

##### ③ 地方分權의 統合組織

(中央林政機關은 重要事項만 決定하고, 實踐은 地方林政機關에서 담당하되 國·民有林行政이 渾然一體가 되어 있음: 獨逸, 英國)

##### ④ 多元의 行政組織

(山林行政을 여러 關係部署에서 擔當: 美國)

위에서 列擧한 林政機構組織形態 以外에 또 하나 提示할 수 있는 林政機構組織形態는 中央集權的 統合形態라 하겠다.

即 林業行政을 위한 獨立된 林政機構를 中央에 두고 그 밑에 國·民有林을 統合하여 다스리는 直屬 地方山林管署를 一般行政管理署와 別途로 두는 形態이다.

以上과 같은 여러 林政機構組織形態중 어떤 形態가 가장 좋으나 하는 것은 그 나라의 여러가지 事情에 의하여 定해진 問題이다. 이제 各 林業行政機構形態의 特徵을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 中央統合의 二元組織은 國·民有均을 합쳐 長期山林計劃을 세워서 山林經營을 하고자 할 때에는 適切한 行政機構라 하겠으나, 下部 林政實踐 機關에서 相互連繫가 잘 이루어지지 못하는 傾向이 있다.

둘째, 地方分權의 二元組織은 國有林經營이나 民有林經營이 다 같이 그 나라의 重要産業으로 되어 있고, 林業의 發展이 곧 나라의 經濟發展과 密接한 關係를 가지고 있을 뿐만 아니라, 林業行政이 純粹한 産業行政과 같은 趣旨에서 이루어지는 나라에서 採擇되는 形態이다.

山林所有者들의 山林經營意識이 높고 經營活動이 活潑한 나라에서는, 地方分權의 林業行政을 하는 것이 山林所有者들의 參與意識을 높일 수 있어서 좋은 效果를 가져올 수 있다.

세째, 地方分權의 統合組織은 林業經營水準이 높아서 地方林業行政機關에서도 훌륭한 林政을 해 나갈 수 있을 뿐만 아니라, 國有林·公有林面積이 많아서 이를 다스리는 官署가 많이 設置되어 있을 境遇, 國有林 管理 官署에서 民有林의 經營指導도 아울러 할 수 있도록 하기 위하여 採擇하는 形態인데, 山林行政費가 節

約되고 高度의 行政技術을 가진 國有林 行政者가 民有林行政에 參與함으로써 좋은 結果를 얻을 수 있다.

네째, 多元의 行政組織은 各 部處가 山林을 保有하는 目的에 符合할 수 있는 獨創의인 山林行政을 善意의 競爭下에서 實施할 수 있으므로 姑息의 林業行政에서 脫皮할 수 있는 素地를 마련해준다.

다섯째, 中央集權的 統合行政組織形態는 널리 採用되고 있지 않은 行政機構이기는 하지만, 落後된 山林行政과 經營管理業務를 強力히 推進하고, 짧은 時日內에 行政效果를 올리기 위하여 統制的인 山林計劃生産을 해 나가는데 있어서는 考慮對象이 될 수 있는 形態이다.

### 3. 우리나라의 林政機構 및 林政實行上의 問題

우리나라의 林政機構는 中央統合의 二元組織을 가지고 있다. 中央官署인 山林廳內에는 國有林과 民有林을 主管하는 營林局과 造林局이 있고 그외에 林政全般을 다루는 林政局이 있다. 山林廳直屬으로 營林署(3個) 管理所(11個)가 設置되어 國有林을 經營管理하고 있으며 市·道·郡에는 山林關係 課·係가 設置되어 民有林의 行政을 擔當한다. 林政機構는 日本과 비슷하나 林政活動은 貧弱하다고 할 수 밖에 없고 林政組織이 直線的인 아니기 때문에 管理者의 意思命令의 下達이 徹底하지 못하다. 日本과 같이 오랜 林政의 傳統과 協同的 林政의 妙를 體得하고 있으면 큰 不便은 없었으나 後進的인 社會에서는 直線的인 行政組織을 가지지 않을 때 招來되는 命令執行上의 차질은 적지 않다 하겠다.

그러나 우리나라의 林政의 不振이 行政組織上의 未備 때문에 招來된 것이라고 斷定하기는 어렵다. 왜냐하면 林政不振의 要因은 너무나 많기 때문이다. 훌륭한 行政效果를 가지려면, 行政에 關한 法律이나 行政機構의 組織形態에 依存하기 보다는 도리어 行政하는 사람들과 行政을 받아드리는 사람들간의 理解와 協力 그리고 行政을 實施하는 執行上의 妙가 더욱 重要하다.

林政을 하는데 있어서 가장 重要한 것은 現實을 充分히 把握하여 林政不振要因을 究明하여 沮害要因을 除去하여야 한다. 그리고 林政이 到達할 目標을 세운 다음 그 目標達成을 위하여 必要하고 適切한 手段方法을 講究하여야 한다. 手段方法은 講究함에 있어서는 林政原則에 어긋나지 않도록 하여야 한다. 그렇게 하려면 林政의 原則을 充分히 研究하여야 하는데, 林政의 原則을 充分히 研究하지 않고 試行錯誤的으로 또는 即興的으로 或은 模倣的인 林政手段을 採擇하여 強行한다는 것은 어리석은 일이다. 過去 우리 나라에서는 林政關係人, 關係團體들의 衆知를 모아 올바른 林政의

길을 摸索하고 解決하기 어려운 問題를 研究機關에 依賴하여 研究시켜 그 結果를 判斷하여 이것을 實踐에 옮기는 일이 드물었고, 一貫性 없는 卽興적이고 臨機應變의인 林政을 하였다.

林政의 原則에 立脚하지 않은 林政, 試驗結果에 基礎하지 않은 林政, 山林所有者의 教育指導에 依한 理解와 協力이 없는 林政, 現實에 符合되지 않는 林政, 林政專門家의 衆知를 모으지 않은 林政은 아무리 많은 財政을 쓰고 許多한 林政機構를 갖추다 하여도 훌륭한 林政의 效果를 가져오지 못한다는 것을 깨달아야 할 것이다.

#### 4. 林政機構 및 山林行政의 改善方案

林政機構組織形態에 따르는 長短點과 過去 우리나라의 林政의 經驗으로 미루어 볼 때 林政機構는 多少 改編되어야 한다고 생각한다.

現在의 國有林 經營管理 機關은 擔當하는 山林面積과 業務 또는 任務에 비추어 볼 때 微弱하다. 1 個營林署의 管轄山林 面積이 23~34 萬町이나 되므로 이것을 完全히 把握하여 適切한 事業을 實行한다는 것은 어려운 것이다. 管理所의 山林面積도 7~8 萬町步가 되니 下級林業技術者로서는 힘에 부친다. 現在까지는 事業官廳인 營林署나 管理所가 한 일은 山林經營이 아니라 一般官署가 할 수 있는 山林保護 業務가 主였다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 營林署나 管理所의 業務를 一般官署에 統合하자는 意見도 나올법한 것이다.

國有林에 賦課된 經營任務를 다하기 위하여는 機構

를 大幅 強化하여야 할 것이다. 卽 現在의 營林署는 中間監督官廳인 營林局으로, 管理所는 營林署로 昇格시키고 그 밑에 擔當區를 두어 林業實踐技術者로 하여금 擔當區의 保護, 管理, 經營을 맡게 하도록 하면 좋은 結果를 얻을 수 있을 것이다. 그리고 앞으로 山林開發法에 의하여 山林開發圈이 定해지면, 用材林開發圈內에 있는 모든 山林은 國有·民有할 것 없이 統合해서 國有林 經營管理 機關에서 擔當하도록 하여야 系統的이고 統一性 있는 林政이 이루어질 것이다.

다음 民有林行政官署인 市道傘下에 있는 現在의 砂防管理所, 道試驗場, 道有林事業所등을 統合하여 市·道の 外局인 地方山林局을 만들어 民有林行政을 強化하여야 한다. 그리고 앞으로 山林開發法에 의한 風致林開發圈, 費用林開發圈內의 林政은 國有林이건 民有林이건을 莫論하고 統合하여 地方山林局에서 管轄하도록 하는 것이 좋은 林政效果를 거둘 것이라고 믿는다. 그리고 林業行政實踐面에 있어서는 主로 山林所有規模에 따라 20 町步 미만의 山林所有者에 대해서는 主로 經營指導를 통하여 自家努力에 의한 造林을 하도록 하고, 20~50 町步 程度의 山林所有者에게는 補助政策과 技術指導를 통하여 山林을 經營하도록 힘쓰고, 50 町步 以上の 山林面積을 가진 山林所有主에게는 山林金融制度에 의한 金融政策에 의하여 山林經營의 發展과 改善을 圖謀하도록 하면, 더 좋은 林政效果를 거둘 수 있을 것이다.