

〈春季세미나〉

## 山林開發法(案) 및 山林開發金庫法(案)에 對하여

朴 泰 植 · 李 應 來 · 沈 鍾 燮

〈Seminar〉

### On the Forest Development Act(a Proposal) and Law of Forest Development Fund(a Proposal)

Tai Sik Park · Eung Rae Lee · Chong Supp Shim

編輯者 註: 韓國林學會에서는 1972年 5月 11日 林業試驗場 大講堂에서 最近 우리나라 林業發展을 위하여 가장 크게 대두되고 있는 表題의 試案에 對하여 세미나를 開催하였으며 발표자 순으로 그 發表要旨을 本誌에 掲載합니다. 아울러 國會 農林分科委員 韓丙起 議員으로부터 同試案에 對한 취지설명이 있었으나 本誌發表는 省略합니다.

#### ◇ 朴 泰 植

서울대학교 農科大學 教授

우리나라는 제 1, 2차 經濟開發五個年計劃이 끝나고 제 3차 계획에 들어가 그동안에 他分野에서는 高度의 成長을 이룩했으며, 農業分野에서도 畜産과 養蠶等 여러 分野에서 相當한 開發計劃이 이루어지고 있으나 林業分野는 소외시 당하고 있는 차제에 韓丙起議員이 훌륭한 法案을 제안한다는 것, 法案自體에는 검토할 점이 있지만 그 취지만은 全적으로 支持한다.

가장 많은 國土面積을 차지하고 農林業의 기본이 되는 山林이 소외시 당하고 있다는 것은 山林에 對한 투자인식이 적다는 것이며 이것은 全근대적 소유관념에서 온 것이 크다고 본다.

우리나라의 山林計劃은 外國의 것을 그대로 들어왔기 때문에 우리의 현실과 상당한 거리가 있게 되어 하나의 페이퍼워크에 지나지 않아 실효를 거두지 못하는 결과가 나타나고 있다. 우리나라 山林施策은 우리가 견고한 현실에서 한 단계 전진하는 것을 구상해야지 다른 선진국의 발전된 시스템을 단번에 시행하려는데서 계획과 실효상에 큰 차이가 발생된다고 본다.

森林經營面에서도 資金關係가 相當히 미비되어 있으며, 또 保護體制가 확립되어 있지 않기 때문에 自己가

투자한 것은 자기가 完全히 수확할 수 있다는 보증이 없기 때문에 山林投資를 기피하고 있다.

뿐만 아니라 林業教育이나 林業指導事業이 대단히 소홀히 되고 있다. 教育和 指導事業이 뒤 따르지 않으면 아무리 좋은 시책이라도 이것이 일선에 침투되지 않는다는 것은 주지의 사실이며, 農業에서는 이것이 相當히 진행되고 있으나 林業에서는 거의 소외시키고 있다고 본다.

山林開發法(試案)(以下 法試案) 主要骨子 第7項의 地上權設定 내용이 구체적으로 명시되어 있지 않다. 第10項의 基金財源에 있어서 여러가지 山林關係에 종사하는 사람으로부터 일정액을 수급한다던가 또는 山林特別會計法에서 잉여금을 걷는 방법등이 있는데, 본인은 國유림특별회계법에서 잉여금으로 넣는다고 하는 것은 사실상 우리나라 國유림특별회계의 經理關係를 볼 때에 어려운 점이 많이 있다고 본다. 이런 점에서 山林基金財源에 山林固定資產稅를 新設해서 해마다 一定한 財源을 만들어가는 것이 좋다고 본다. 稅制體制上에 소득이 없는데 세금을 받는 것은 하나의 모순이 되기도 하지만 외국에서도 地方稅로 많이 과세하고 있으니 우리나라에서는 目的稅로해서 國稅로 하여 基金을 造成함이 좋다고 본다. 또 山林資產을 保護하려면 國家間接費가 많이 소요되고 있으니 이러한 견지에서도 山林固定資產稅의 新設이 타당한 것이다.

第11項 稅金減免조치의 여러가지 취득세, 등록세, 상속세 등의 감면은 대단히 좋은 것이나 이에 대한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다는 법문이 있어야 되겠다.

法試案 第3條 山林開發審議會의 구성이 있는데 이것은 사실상 諮問의인 역할을 하게 되어 있으나 종전과 같은 형식상의 諮問機構의 성격을 벗어나 使命感과 責任感에서 案件審議에 임하고 政府施策을 편달할 수 있는 實權있는 기구로 세워주어야 할 것이며 그렇게 하기 위해서는 學界나 山林所有者로 구성해서 실질적으로 山林所有者들의 權益을 옹호하며 단 그들이 심의회의 결정사항을 거꺼이 받아 들일수 있게 되어야 할 것이다.

第7條의 開發地域設定에 의하여 山林所有者가 造林을 하지 못할 때에는 대집행키로 되어 있는데 대집행자의 자격이 분명히 명시되어 있지 않다. 또 第16條 開發地域(用材林, 風致林 및 農用林 開發地域) 내에서는 開發目的以外로는 山林을 利用할 수 없다는 조항이 있으나 이것은 山林利用에 상당한 제한을 가하게 되는 조항이므로 좀더 융통성있는 利用方法이 모색되어야 할 것이다. 즉, 획일적인 利用方法은 지양되어야 한다.

第19條 地上權設定이 있으려면 그것을 동기할 수 있는 법을 따로 만들든가 조항이 있어야 하므로 立法이 設定되어야 할 것이다. 第21條 經營還元에 있어서 山林所有者와 代執行者와의 關係가 명료하지 못하다.

山林開發金庫法の 명칭은 金庫法보다는 公庫法으로 하는 것이 좋을 것 같다.

## ◇ 李 應 來

### 大韓山林組合聯合會 理事

韓議員이 提案한 山林開發法案의 特色을 要約하면

1. 必要한 地域을 短時日에 目的한데로 開發할 수 있고
2. 山主가 所定 義務를 履行치 않을 때 이것을 代執行시키되 代執行者에게도 責任을 負荷하게 했으며
3. 代執行 目的物에 對하여 地上權을 設定하게 하였다는 點과
4. 代執行이 不可能할 때 그 山林을 國家가 買收할 수 있게 하였으며
5. 資本金 200億원의 政府出資로 開發公團을 設立하고
6. 200億원의 開發基金을 國家가 10年間에 造成하도록 하였다는 點 등으로 자못 鼓舞的인 試案이라 할 수 있다.

이 案에 줄더 補完이 되었으면 하는 點은

1. 開發地域에 對한 不可抗力의 災害發生이다. 管理疎忽에 따른 投資事業이 被害에 對한 補償 對策이 明示되었으면 하는 點과

2. 補助金 또는 融資金의 支援基準 또는 方法等에 關한 事項을 明示하거나 大統領令이 委任하는 明文이라도 있어야 하지 않겠느냐는 點 等이다.

그리고 韓議員의 山林開發法 試案에 對하여 念慮되는 問題點을 들어 보면

첫째 公團設立과 事業基金에 所要되는 莫大한 資金 支援이 現實的으로 可能한 것인지 하는 點과

둘째 開發公團 設立은 強力한 代執行體로서 冀望된지 모르나 新設機構의 性格과 役割에 對하여는 다음과 같은 前提條件이 考慮되어야 할 것이다.

1. 目的한 事業이 計劃되로 完遂되어야 할 것.
  2. 效果의인 事後管理 特別히 山林保護가 保障되어야 할 것.
  3. 事業費는 國家負擔이 可及的 적어야 할 것.
  4. 代執行 擔當 機構의 運營이 經濟的이어야 할 것.
- 以上과 같은 前提下에 新設機構案과 既存 山聯組織의 境遇를 比較해 본다

첫째 能力面에 있어서 現山聯組織은 아직도 不足한 點이 없지 않으나 新設機構는 全的으로 新規로 機能을 부여해야 하므로 既存機構를 補完해서 活用하는 것이 效果의일 것이며

둘째 事後管理面에 있어서 山聯은 地元 山林契를 通하여 最少의 政府 支援으로 自律的인 山林保護가 可能하나 公團體制는 管理人을 配置하거나 地元民에게 管理 義務를 해야 하므로 많은 資金이 所要되며 他律的인 樣相으로 기울어질 憂慮가 있고

셋째 事業面에 있어서 地元山林契는 政府의 勞賃이 不足할 때 山聯體制下에 契員 勞力 負擔으로 分收造林開發이 可能하나, 公團은 勞賃 全額을 支拂해야 할 것이며

넷째 運營面에 있어서 山聯은 現機構와 機能의 不足한 部分을 補完하는 程度의 支援으로 可能하나 新設公團은 全體 運營費를 支援해 주어야 할 것이다.

이밖에 限定된 事業費와 地元山林契員의 任務 또는 動員面에서 競争이 豫想될 뿐 아니라 山主와 公團에 對한 均衡있는 支援問題 同一條件으로 支援될 때 山主 參與度가 높아질에 따른 代執行 對象地의 局限 또는 分散化 問題도 豫想할 수 있다.

結論的으로 開發法 制定은 贊成하나 代執行 機構는 新設하는 것보다는 既存 山聯組織을 補完해서 活用함으

로서 經濟的으로 山林을 開發하고 나아가 林業 團體의 健全한 育成 發展으로 民主的인 林業經營이 이룩될 수 있으리라고 본다.

代案을 提示한다면 補助 融資 其他 政府支援을 山聯과 公團이 同一한 條件下에 地帶別 事業別 區分으로 善意的 競爭이 이루어질 수 있게 하고 公團은 山聯이 擔當 困難한 奧地帶 및 特殊地帶에 限하여 代執行토록 하고 山聯은 農用林을 主로한 餘他地域의 代執行을 맡도록 하였으면 한다.

## ◇ 沈 鍾 燮

서울大學校 農科大學

우리나라는 과거 10여년간 사상유례가 없는 고도의 경제성장을 이룩하여왔다. 이와같은 기세를 몰아 제 3차 경제개발 5개년계획은 이미 출범하였다. 특히 이기간 중에는 산업간(産業間) 또는 지역간(地域間)의 격차를 타파하여 균형있는 국민경제 발전을 이룩하기 위하여 1차산업 부문에 획기적인 투자가 계획 추진중이다. 이 때야말로 온 국민이 올바른 정신적 생활자세와 아울러 근면·성실·창의를 바탕으로한 생산하는 자세를 가지고 우리에게 주어진 천혜(天惠)의 자원을 십이분 개발하여 자조·자립, 국가발전에 전심하여야 할 역사적 시기인 것으로 생각한다. 그렇다면 아직도 저생산성(低生産性)을 면하지 못하고 있는 저 방대한 산림을 개발하여 국가경제발전에 기여하여야 되겠다는 생각은 너무나도 당연한 일이며 오히려 때늦은 감마저 드는 것이다. 사실상 지금까지 정부에서는 산림자원 조성사업을 위시하여 많은 산림개발사업을 추진하여 왔지만 여러가지 현실여건들이 맞지 않아서 기대되는 성과를 다 거두지 못하였기 때문에 이번에는 종래의 방법을 바꾸어 새로운 「이미지」를 가질수 있는 새로운 방법으로 좀더 적극적으로 추진하여 보려는 것이 아닌가 생각한다. 즉 지금까지의 비효율적인 방법을 지양(止揚)하고 새로운 개발방식에 의하여 산림을 효율적이며 경제적으로 개발 이용하여 보려는 것으로 짐작한다.

저 방대한 산림이 제대로 개발이용(利用)되지를 못하고 있어 그렇지 만약 독일이나 일본 또는 스칸디나비아의 각국처럼 잘 가꾸어졌다면 경작지가 모자라서 못살겠다든지, 1억 5천만\$ 가까이 써 가면서 외재(外材)를 도입할 필요도 없었을 것이며 우리나라 경제는 벌써 중진국 정도는 되었을 것으로 생각한다.

그러나 우리나라 산림은 황폐일로를 걸고있는 것이다.

우리나라 산림면적은 전체 산림면적 6백 68만ha 중 약 5백만에 가까운 산림은 사유림인데 10ha미만(즉 경영하기 어려운 소면적)의 산주(山主)가 전체 산주의 94%에 달하고 있으며 이 산주들이 소유하는 면적은 65%에 육박하고 있다. 일부산림주들은 자력조림(自力造林)을 하여 산림을 경제적으로 경영하는 산주도 있지만 대부분의 산주들은 그저 재산으로만 보유하고 있는 형편이다.

이와 같은 형태에서 정부는 그동안 많은 예산을 투자하여 조림(造林)은 하여왔지만 실제 참여를 하여야 할 산주들의 적극적인 참여 없이 제 3자에게 대집행(代執行)을 하여 왔기 때문에 사후관리는 단할 것도 없고 경우에 따라서는 산주는 소외될채 그 산에서 다수인의 이용권이 인정되어 주인없는 공산(無主公山)으로 착각할 우려마저 없지 않았다.

이런 상태가 계속되는 한 산림자원 조성은 기대하기 어려우며 빨리 일대혁신을 기하여 좀 때 현실적이고 실효성 있는 적극적인 방법을 써서 산림의 생산성을 높여 국가경제 발전에 이바지 하여야 할 것이다.

요즈음 산림개발문제가 조야(朝野)를 막론하고 크게 논의되고 있는 소이도 여기에 있는 것으로 생각한다.

문제는 무엇을 어떻게 개선하여 산림개발을 신시하여야 우리가 원하는 개발목적을 달성할수 있을 것인가 하는 점이다. 산림개발이 비교적 잘 되고 있는 나라들의 예를 보면 첫째 산림개발을 누가 주관하여야 하는가하는 것과, 둘째 투자지원을 누가 어떻게 하여야 하느냐 하는것과, 셋째 산림개발에 필요한 기술지원을 누가 어떻게 하여 주어야 하는가 등으로 문제가 좁혀진다.

대체로 산림개발을 국가가 직접 주관하는 나라들은 모두 잘되고 있다. 사유(私有)를 인정하여 산림개발을 산주 자신이 하여야 하는 나라들은 첫째 산주 자신이 어느 정도 자립할 능력이 있어야 하며, 둘째 대부분의 산림개발에 관한 일은 산주가 하고, 셋째 일부 산주가 못하는 일을 정부가 지원하여 주었을때 성공하는 예가 많다. 우리나라의 경우는 산주가 소극적이기 때문에 다시 말하여 산주가 잘하지 않기 때문에 정부가 공익적인 견지에서 또는 국가자원 조성면에서 부득이 사유림 개발을 산주의 참여도 없이 대집행까지 하여가면서 실시하여 온 경우가 많다. 그렇기 때문에 그 성과는 별로 좋지 않았다.

따라서 이와같은 상태에 있는 우리나라의 민유림을 어떻게 개발하여야 하느냐 하는것이 산림개발의 쫓점이 될성싶다. 우리나라는 모든 산림을 국유화하여 국가가 직접 경영할 수는 없다. 또한 종래와 같은 비효율적인

방법을 되풀이 할 수도 없다. 그렇다면 민유림은 존속 시켜야 된다는 전제하에서 산림개발을 해가야 할 것이다. 즉 산림 소유자들이 좀더 적극적으로 자자의 산림을 개발할 수 있도록 관중주도형에서 민간주도형으로 유도하여 가야 할 것이다.

그 방법으로 첫째 자기 산림을 자기가 개발하여 온 독립가(篤林家)들을 좀더 적극적으로 육성하고 점차 그 수가 증가하도록 시책면에 반영시킬 것이며, 둘째 영세한 산주들을 한데 모아서 한개의 대경영단지를 조성하여 산주는 자기 몫만을 가지고 참여할 수 있는 주주격(株式格)으로 기회를 주고 별도로 경영기술이 있는 유능한 경영체를 만들어 그 단지의 경영은 여기에서 모두 맡아 하도록 하는 —즉 경영과 소유를 분리 경영하는— 새로운 방안이 모색되면 좋을 것 같다.

이와같은 큰 단지를 몇개만 만들어 경영만 정상적으로 잘한다면 꼭 성공할 것이다. 이것은 임업과 같이 투자자의 회입 기간이 길고 많은 자본과 고도의 기술을 필요로 할 경우 영세한 산주 단독경영이 어렵기 때문이

다.

다음 어느 경우에 있어서나 많은 투자가 필요한데 이것은 역시 정부의 지원이 절대로 필요하며 그 형식은 보조도 있어야 하겠지만 장기 저리융자가 있어야 할 것이다. 그럴 경우 임업 금고(또는 산림 금고)와 같은 제도가 꼭 있어야 된다.

이와같은 예는 일본, 미국, 호주 등 많은 나라에서 찾아볼 수 있다.

다음 정부의 기술지원은 꼭 뒤따라야 한다. 특히 우리나라의 경우와 같이 산림이 황폐된데다가 많은 산주들이 임업경영에 대하여 전혀 모르고 있는 경우 아무리 산주자신의 의욕과 투자지원이 있다 하더라도 기술이 없으면 성과를 거두기 어려운 것이다.

이상 산림개발 문제에 대한 소견을 말하여 보았으나 결국 이상적인 제도나 이론적인 경영방안이 제시된다 하더라도 어떻게 성실하게 당초의 좋은 생각들을 실천하여 나가느냐 하는 문제가 현실적으로는 더욱 중요할 것 같다.

산림개발법(안) 주요 골자

1. 전국의 산림은 산림개발의 유형에 따라 다음과 같이 3개권역으로 구분한다.

가. 용재림 개발권

주요산맥을 연결하는 오지대(奧地帶)

나. 풍치림 개발권

고속도변(좌우 4km범위) 도시주변 공원지구, 기타 토지대

다. 농용림 개발권

전 가, 나 속에 속하지 않는 야산지대

2. 3대 개발권별로 우선 개발할 지역을 연차적으로 지정한다.

3. 개발지역을 지정하는 미리 산림의 용도를 구분하여 지정 고시한다.

4. 개발지역내의 산주는 개발우도에 따라 개발의무를 진다.

5. 산주가 개발의무 불이행시는 대집행(代執行)으로 개발을 수행한다.

6. 대집행(代執行)은

가. 산림개발공단

나. 산림 경영을 하고있는 능력있는 개인 또는 법인  
다. 산림조합(산림, 산림계포함)으로 하며, 산림청장이 지정한다.

7. 산주가 대집행자에 대하여 비용변상이 없는한 이양자간에는 수익(收益)분배를 하여야 하며, 본계약의 장기 보장을 위하여 저당권 설정을 한다.

8. 산림개발의 중추적 대집행자인 동시에 경영자로서 시범적이며, 집단적인 산림개발과 임도시설 관리를 전담하는 산림개발 공단을 설립한다.

9. 장기저리와 융자지원을 위하여 산림개발 기금을 200억원 한도로 설치하고 이의 관리운영을 전담할산림개발 금고를 별도 법률로서 설립한다.

10. 산림개발 기금은 다음 재원으로 조성한다.

가. 국유림야 관리 특별회계의 잉여금

나. 임목의 벌채자 및 원목 수입이용 가공 판매자에 과하는 기금부담금

다. 매년 정부 예산에서 정하는 재원

11. 개발지역내에서는 취득세, 소득세, 등록세, 상속세, 양여세, 기타 공과금의 감면등 세제상의 특전을 부여한다.

12. 개발 지역내에서의 산림도벌두허가 벌채등 산림사범은 가중 처벌한다.

13. 개발지역 내에서의 확정된 개발계획은 기존 영림계획에 우선한다.

14. 개발지역 내에서의 개발사업 수속절차는 이범으로 일원화 한다.