

韓國 林業團體의 發展方案*1

山林組合의 發展方案*2

朴 泰 植*3

서울大 農大 教授

1. 山林組合의 概念과 主要山林國의 山林組合의 形態

(1) 山林組合의 意義

山林組合의 概念을 定義하면 “一定地域의 山林所有者가 스스로의 經濟的, 社會的 地位向上을 圖謀할 目的으로 山林經營의 合理化를 위한 各種 事業活動을 하는 協同組合이다” 라고 말할 수 있을 것이다.

그렇지만 歷史적으로 山林組合의 發展過程을 살펴보면 여러가지 理念아래 展開된 하나의 社會運動 또는 國民運動을 뒷받침하기 위하여 또는 그러한 運動의 結果로서 나타난 例가 흔히 있다.

世界各國의 山林組合 形態를 크게 둘로 나눌 수 있다.

(2) 獨逸型 山林組合

이 形態의 山林組合은 山主들의 經濟的, 社會的 地位向上을 위한 山主 스스로의 內發的 契機에 基因하는 自生的 組織은 드물고 國家에서 山林保護, 山林施業規制 등의 필요에 의하여 積極的인 國家權力의 介入과 關聯해서 成立되고 發展해 왔다. 이와 같은 山林組合의 特徵은 物的인 土地組合의인 性格을 가지고 있으며 立法趣旨에 따라 強制設立, 強制加入制度를 擇하고 있다. 또한 組合의 活動의 重點도 共同施業案 編成에 의한 保育, 保護, 林道の 開設維持 등 育林過程이 中心이 되고 林木의 伐採事業은 하고 있으나 販賣事業은 큰 位置를 차지하고 있지 못하다.

이와 같은 形態의 山林組合은 오스트리아, 이탈리아, 스페인 등지에서 볼 수 있다. [但 獨逸에도 自由設立, 脫退의 林業協同體와 強制設立이기는 하지만 單獨施業案으로 經營하는 所有主의 組合인 山林團體(Forstverband)가 共存]

(3) 美國型 山林組合

이 類型의 山林組合은 資本主義經濟發展에 따르는 伐採林業을 中心으로 하여 展開된 것이다. 山林伐採 및 販賣過程에 있어서의 經濟的 協同利益을 얻기 위하여 自生的으로 山林組合이 發生하여 發展해 왔으므로 公的인 介入은 不必要하였다. 이 形態의 山林組合은 生産, 流通, 消費의 各分野에 걸쳐 組織되어 있는 一般 協同組合과 그 性格이 類似하다. 그러기 때문에 獨逸型의 山林組合에서 取扱하고 있는 山林保護指導에 관한 分野는 官廳에 맡기고 單純히 經濟事業을 中心으로 한 本來의 協同組合의 事業을 위주로 하며 物的 即 土地의 結合이 아닌 人的 結合인 人的組合으로서의 性格을 가지고 있다.

이와 같은 山林組合은 美國이나 스웨덴 같은 나라에서 發展되어 왔으나 스웨덴에서는 近來에 와서 事情이 약간 달라져서 道單位 程度의 地域을 對象으로 하는 大單位 山林組合이 設立되고 그 事業範圍도 相當히 크며 스칸디나비아半島의 여러나라와 類似한 山林組合 活動을 하고 있다.

(4) 핀란드의 山林組合

스칸디나비아半島의 한 나라인 핀란드의 山林組合體의 活動을 보면 中央에 中央林業協會가 있어 苗圃經營, 植栽指導, 蓄積의 調査와 評價, 施業案作成, 技術指導, 林業經濟 및 木材市場에 관한 資料蒐集, 林木賣却에 관한 助言 등 넓은 範圍에 걸쳐서 指導普及事業을 담당하고 있다. 또 境遇에 따라서는 協會가 土木測量, 排水工事, 林道建設 등을 直接 擔當하기도 하는데 이 中央林業協會는 國庫補助를 받는 半官半民의 團體이다.

한편 市·郡에는 山林經營組合이 組織되어 林業協同組合과 같은 役割을 한다. 이 山林經營組合의 經費는

편집자주 : 1975年 8月 8日 夏季總會(서울大 農大)에 開催되었던 標題 심포지움의 發表內容을 要約揭載합니다.

*1 Developmental Plan of Forestry Association in Korea, Summer Annual Meeting held at College of Agriculture, Seoul National University, Suweon, in August 8, 1975

*2 Developmental Plan of Forestry Cooperatives

*3 Tai Sik Park, Professor of Forest Policy, College of Agriculture, Seoul National University, Suweon

會費와 手數料로 充當되지만 全體收入의 一定限度內(20%)의 政府補助를 받는다.

(5) 日本의 山林組合

日本의 山林組合이 처음 出發한 當時 1907年(明40年)의 組合形態는 強制設立制度는 쓰지 않고 任意設立으로 하였으나 一旦 組合이 設立되면 強制加入을 하도록 하였다. 組合은 地域內의 山林所有主의 數와 所有山林面積의 總의 同意를 얻으므로써 設立될 수 있도록 하였다.

山林組合은 主要目的別로 ① 造林山林組合(山林荒廢防止, 荒廢山林의 復舊, 協同造林, 國土保安) ② 施業山林組合(山林所有主의 協同施業) ③ 土工山林組合(運搬施設의 新設, 維持의 協同) ④ 保護山林組合(火災, 盜難, 病蟲害의 協同防除) 등 4種類로 나누어 組織하도록 하였던 것이다. 即 山林組合은 主要事業別로 細分하고 具體化시켰다. 그러나 어느分野의 山林組合이건 山林所有者들의 內發的 契機에 基因하고 個人的 利益을 追求하는 經營組織體는 아니었고 어디까지나 公共의 利益을 重要視하는 官製團體의 性格을 가졌던 것이다.

그後 1939年(昭14) 森林法을 改正하여 山林組合의 體制를 強化하였는데 ① 山林組合의 地域範圍擴大(市·町·村 對象) ② 施業案編成業務와 管理統制의 義務化에 따르는 行政的 關聯性 賦與 ③ 事業內容의 包括化(施業直營組合과 施業調整組合의 2種으로 區分) ④ 強制設立, 強制加入制 採擇 ⑤ 出資組合制度를 導入하여 經濟的 活動 始作 ⑥ 連合會組織등의 조직을 取하였다. 即 山林組合의 經營基盤擴大, 經濟事業의 導入, 系統組織의 整備等の 改善을 도모하였으나, 이 時期는 戰爭經濟體制中에 있었던 때이므로 山林組合이 上意下達의 組織으로 利用되었고, 林產物生産의 下請機關化 되었을 뿐만 아니라 強力한 國家統制의 手段으로서의 機能을 하였다.

그후 二次大戰에서 敗北한 日本은 美古領軍當局에 의하여 山林行政의 改革이 이루어 졌다. 現行 山林組合의 制度는 1951年 森林法 改正의 重要內容으로 되어 있으며, 組合의 運營方針은 團體 民主化 路線에 適合하도록 協同하는데 두었던 것이다. 即 美國型 協同組合 原理에 基因하는 人的 結合體로서의 山林組合의 形態가 導入되었다. 即 ① 組合의 任意設立, 組合加入脫退의 自由 ② 議決權은 山林의 大小를 莫論하고 1人 1票制 ③ 出資도 1人 1口座以上으로 自由化 ④ 施業案編成業務와 管理, 統制機能의 廢止 ⑤ 經濟事業活動의 擴大 ⑥ 林產關係人의 加入可能등의 改正을 하였다(準會員,

選舉權, 議決權 없음)

大戰後의 日本 山林組合은 協同組合 原則에 따르는 協同組織體로 發足은 하였으나 아직 一般農協이나 漁協등과 같이 協同組合으로서 純化되지 못하는 側面을 가지고 있었다.

組合은 事業活動의 種類에 따라 施設組合과 生産組合으로 나누고 施設組合은 協同施設을 通한 事業을 하는데 反하여 生産組合은 組合 스스로 山林을 所有하고 이것을 經營한다. 生産組合員은 金錢 또는 山林을 出資하여 協同化된 山林生産을 도모한다.

組合員의 資格은 施設組合에 있어서는 ① 地域內의 山林所有者 ② 組合施設의 利用者로 되어 있고, 生産組合에 있어서는 ① 地域內의 居住者 ② 地域內의 山林을 現物出資하는 者로 되어 있다(但 從業員 100名을 초과하고 山林面積 3,000 ha 넘는 法人은 資格이 없음).

山林組合의 事業은 施設組合에 있어서는 ① 指導事業 ② 山林의 受託施業 ③ 山林의 經營을 目的으로 하는 信託引受 ④ 購買事業 ⑤ 販賣事業(林產物以外도 可) ⑥ 利用事業(林道設置, 防火線設置 및 運搬, 加工(林產物以外도 可), 福利厚生施設) ⑦ 事業資金, 生活資金의 貸付등의 信用事業(貯蓄은 除外) ⑧ 轉用林地의 買入, 賣渡事業 ⑨ 不在林主의 山林經營(出資組合에서만 可能) ⑩ 休養施設의 設置 및 管理(組合員의 山林에 限) 그리고 生産組合에 있어서는 스스로 山林經營을 함과 동시에 近來(1974)에 와서는 山林經營 以外의 事業 例컨대 觀賞樹生産, 山林을 利用하는 農業(混牧林事業, 와시버 栽培)도 할 수 있게 하였다.

施設組合의 組織狀況(1976年 現在)을 보면 組合數가 約 2,500, 組合員數約 180萬(이중 3萬이 準會員), 地域內 山林所有者 組合加入率 60%, 組合管掌 山林面積 約 1,200萬ha, 組合加入 山林面積率 72%, 1個組合의 組合員 約 700名, 1個 山林組合管掌面積 4,800 ha로 되어 있다.

한편 生産組合의 數는 950個, 經營山林面積 115,000 ha, 1個組合 平均 山林面積은 120 ha 이다. 生産組合의 形態는 部落有林의 共同經營(410個組合), 市町村 合併에 의하여 部落에 拂下된 山林의 共同經營(285), 入會權 近代化法의 特例에 의한 現物出資 形式의 生産組合(384個) 등으로 돼 있는데 生産組合의 實態는 部落有林의 形態를 바꾼 것이 大部分이다.

2. 우리나라의 山林組合의 史的 展開

① 우리나라의 山林組合은 民有林 指導監督을 위하여 1913년부터 散發의으로 組織되어 1928年 頃에는 全

國의 郡에 거의 組織되었다.

② 山林組合은 區域內的 山林所有者로부터 組合費를 거두어 山林保護職員을 채용하였다.

③ 1932年 山林組合을 폐지하고 組合費代身 地方稅인 林野稅를 징수하여 山林職員을 채용 民有林을 指導 감독하였다.

④ 1949年 社團法人中 山林組合聯合會가 發足되었다.

⑤ 1950年 里洞單位로 山林契가 組織되었고 同年 郡·道에는 山林組合, 同聯合會가 조직되었다.

⑥ 1951年 山林保護臨時措置法에 따라 山林契는 公法人으로 되었다.

⑦ 1961(1962 시행) 山林法 公布에 따라 모든 山林組合體(山林契, 山林組合, 山聯)는 公法人體로 되었다.

3. 山林組合(組合體)의 現況(1974年 現在)

① 組 織

山林契數 約 21,000個

契員數 約 230萬

市郡組合 141個

組合長, 常務理事등 有給職員 約 1,200名

山聯傘下職員(1個事業所包含) 約 120名

② 財 政

山林契貸付山林 85,000 ha

契分收契約林 約 100萬 ha

山林契林野 約 23,000 ha

山林組合所有林野 約 7,000 ha

山林組合貸付林 2,000 ha

分配契約林 14,000 ha

4. 山林組合(組合體)의 問題點

山林組合體는 解放後 처음 組織된 때에 比하면 組織의 系統化, 組織體의 法的 根據의 마련, 行政機關과의 連繫性의 深化에 의한 山林行政 實踐의 擔當, 經濟事業擴大에 의한 經營基盤의 安定등 많은 發展을 이룩하여 地域 山林生産活動의 중요한 存在로 成長한 것은 事實이지만 反面에 많은 問題點을 가지고 있다.

問題點

① 民有林 經營規模의 零細性 때문에 山林組合은 自立的 協同體로서의 活動이 不可能하다(經營基盤 微弱)

② 山林組合은 公共性이 큰 山林의 特殊性에 基因하여 組織된 公益의이고 汎國民의인 社會運動의 母體로서의 性格이 있음을 잘 認識하지 못하고 있다(社會의 認識不足)

③ 組織, 財務, 事業등의 各分野에 있어서 좀 더 積

極的인 行政指導와 援助가 필요하다(積極的 行政指導의 缺乏)

④ 組合執行體制가 微弱하다(指導者, 技術者의 不足)

⑤ 組合員의 利益을 增進하는 事業活動이 적다(微弱한 經濟活動)

⑥ 財力, 技術, 人力이 不足하여 山林行政等の 實踐을 代執行을 잘 하지 못하고 있다(代執行 能力不足)

⑦ 組合體(특히 山林契)의 組織 對象地域이 狹少하다(組織對象地域의 狹少)

⑧ 組合員(契員) 構成이 異質的이어서 組合員들의 利害關係가 一致하지 않는 경향이 있다(異質的인 組合員의 構成)

⑨ 分收林 造林과 같은 迂回的 投資(勞力提供)를 強要 當하고 있는 것으로 생각하고 있는 組合員(契員)이 많다(直接的 利益 缺如).

5. 山林組合體 制度의 改善方向

위에서 山林組合이 當面하고 있는 問題點을 提示하였는데 이 問題點을 解決하는 接近方法은 여러가지 論議될 수 있겠으나 論者 나름대로의 改善方向을 各山林組合에 대하여 制度面과 經營面에서 提示해 보기로 한다.

(1) 山林契

① 10 ha 以下の 山主와 地域居住者로 構成한다.

② 山林契組織 對象地域을 몇개의 里로 한다.

③ 造林保護를 위주로 해서 山林生産性을 높이는 生産組合의 性格을 가진 契로 改編한다.

④ 山林所有主는 山林을 出資(現物出資)하고 山林이 없는 地域居住者는 努力을 出資하여 協同經營을 하도록 한다.

(2) 山林組合(市·郡)

① 山林이 10ha 以上인 山林所有者와 山林關係 團體, 法人으로 組合을 構成한다.

② 山林에 대한 財産稅를 目的稅로 賦課하여 組合運營에 充當한다.

③ 組合員의 營林計劃을 義務化하고(10ha 以下の 山林契員의 山林은 營林計劃作成 免除) 營林計劃을 作成한 者에게는 各種 金融, 稅制(所得稅, 法人稅, 相續稅)와 其他的 經濟的 惠擇을 주도록 한다.

④ 活動範圍를 經營指導, 山林施業의 受託, 信託의 引受, 販賣, 購買, 利用(林產物 以外 包含) 및 信用事業(資金貸付)과 山林施業代執行事業으로 擴大 強化한다.

(3) 大韓山聯

① 營林公社의 機關으로 改編하여 山林施策의 實踐을 代行 또는 營林의 代執行을 하도록 한다.

② 主要活動範圍을 ㉔ 苗木의 生産需給 ㉕ 副産物의 蒐集, 발전, 貿易 ㉖ 營林計劃 編成, 指導, ㉗ 各種山林事業의 調査, 設計 등으로 擴大한다.

以上 各山林組合體에 對하여 改善策을 提示하였으나 가장 重點的인 改善은 다음과 같은 點에서 이루어지야

할 것이다.

(4) 重點的 改善(總括的 改善)

① 執行體制의 體質改善(林業技術人의 增加)

② 國家行政指導 및 援助의 強化(國家補助의 增大)

③ 經濟事業의 擴大(山村에서의 生産, 利用事業의 擴大)

④ 山林經營指導業務의 引受強化(指導事業의 體系化)

年度別 山林組合 및 山林契組織狀況

年 度 別	市 郡 組 合 數	山 林 契		備 考
		契 數	契 員 數	
6 2	159	21,716	2,564,610	
6 3	159	21,825	2,601,732	
6 4	158	21,893	2,580,172	
6 5	158	21,895	2,569,749	
6 6	158	21,771	2,576,494	
6 7	158	21,735	2,566,010	
6 8	156	21,604	2,524,749	
6 9	156	21,546	2,512,624	
7 0	153	21,511	2,498,335	
7 1	151	21,493	2,421,448	
7 2	146	21,490	2,385,620	
7 3	142	21,423	2,354,344	
7 4	141	21,295	2,326,284	