

# 國有林成立의 史的背景에 關한 考察\*<sup>1</sup>

胡 乙 瑛\*<sup>2</sup>

## A Study of Historical Background to the National Forest Formation\*<sup>1</sup>

Ul Yung Ho\*<sup>2</sup>

In foreign countries the national forests began to emerge when the modern body politic came into being and looked upon forests as an indispensable source of national wealth to the effect that each nation virtually nationalized the forests to promote the public interest such as erosion prevention and water source stability. Most of the forests that are now in national ownership used to be the estates of kings and feudal lords in the Middle Ages.

In Korea the national forests came into being toward the end of Yi-dynasty as an outcome of the Japanese colonial policy under which, with the purpose of exploiting the forest resources, the dense forests of large area were systematically transferred into national property to be controlled by establishing the echelon of the national forest stations. The main task of these stations was to fell lumber to no limits.

國有林成立의 緣由는 近世에 近代國家가 形成되면서 山林을 國家財源의 一部로 造成시키는 同時에 産業發展에 寄與케 하며 아울러 國土保全, 水源涵養等の 公益機能發揮을 目的으로 하고 있으며 그 成立過程은 各國의 實情에 따라 差異가 있으나 大部分은 中世의 王侯, 領主들의 山林을 母體로 하고 있다.

韓國의 國有林成立의 過程은 舊韓末 日帝의 植民地政策의 所產物로서 山林資源收奪을 目的으로 林相이 優良한 大面積의 山林을 集團의 國有林에 編入하여 營林廠을 設置하고 大量的인 斫伐을 敢行한데서 緣由되고 있다.

### I. 緒 言

人口稀薄한 古代의 山林은 어느 나라를 莫論하고 울창하여 農耕地나 牧野地造成에 障害가 되는 同時에 林內에 棲息하는 猛獸의 危脅이 不斷하였으며 簡便 部落間의 交通往來를 遮斷하는 支障을 주고 있어 人間은 끊임없이 山林에 放火하고 濫伐을 恣行하여 山林을 破壞하였던 것이다. 그리고 山林은 所謂 無主公山으로 共同使用收益의 共用化制로 되어 있었다.

中世에 封建社會가 形成되면서 王侯, 領主, 土豪들의 割據로 山林은 그들의 占有物로 되어 山林의 共用化制는 崩壞되었다. 近世에 近代國家가 形成되면서 封建社會의 支配階級들의 所有였던 山林은 國有로 編入되어 國有林이 出現케 되었다.

우리나라는 古來로 嚴冬雪寒을 克服하기 爲하여 庶民生活의 重點을 暖房施策에 두고 溫突裝置를 構築하여 林產燃料로 無制限 充當하였으므로 採柴場은 百姓들의 必須物이 되어 李朝時代까지 國法으로 一般山林의 私占을 嚴禁하고 無主公山으로 山林의 共用化制를 實施하였던 것이다.

舊韓末 日帝侵略으로 山林資源收奪을 目的하여 墳墓地를 中心으로 한 小山林과 部落林을 除外한 大面積의 山林을 國有林으로 設定하고 營林廠을 設置하여 大量的인 伐木事業에 着手하였다.

外國의 國有林成立이 國家財政 및 産業發展에 緣由하고 있음에 反하여 韓國의 國有林成立은 日帝의 植民地政策의 所產物로서 山林資源收奪을 目的으로 하고 있다.

\*<sup>1</sup> Received for Publication on June 2, 1976

\*<sup>2</sup> 江原大學 Gang Weon National University

## II. 韓國의 國有林成立의 沿革

우리나라 山林은 新羅, 高麗, 李朝時代를 通하여 國法으로 一部 特殊地域인 陵, 園, 墓, 禁山 封山等을 除外한 一般山林은 私占을 嚴禁하여 所謂 無主公山으로 山林의 共用化制度를 取하였던 것이다. 禁山이라 함은 오늘의 保安林性格을 가진 山林으로 特別 軍事上 要塞地區 또는 邊方國境地帶에 設定하였으며 封山은 國家 土木事業 또는 王室用木材供給을 目的으로 한 山林이다.

우리나라 千古의 原始林이 大規模의 伐採를 當하게 된 動機는 韓末에 있어서 列強의 資本浸透에 依한 收奪伐採에서 비롯된다.

1896年 高宗의 俄館派選에서 韓露森林協約이 締結되어 露國은 鴨綠江 豆滿江流域과 鬱陵島의 山林伐採權을 獲得하여 1901年 東亞工業會社를 設立하고 龍岩浦를 中心으로 伐採, 運材, 製材作業을 開始하였다. 1904年 露日戰爭에 勝利한 日本은 韓國政府로 하여금 韓露森林協約을 破棄케 하고 1905年 乙巳保護條約締結로 統監府가 設置되어 韓國은 日本의 植民地로 되었다. 同年 淸日間에 締結된 下關係約(1895年)에 依據하여 淸日合同資本에 依한 韓國山林伐採를 爲한 淸日合同木材會社章程을 協定하고 鴨綠江採木公司를 設置하였다. 1906年 韓日森林協同約款締結로 兩國共同出資에 依한 兩江流域의 山林伐採經營을 協約하였으며 1907年 3月 統監府營林廠을 設置하고 韓露森林協約區域의 山林에 對한 權利移讓을 斷行하였다. 同年 4月 統監府는 韓國政府로 하여금 關北地域의 山林伐採를 對象으로 西北營林廠을 別途로 設置케 하고 그 事業權과 人事權一切을 統監府營林廠에 隸屬시키었다. 이로서 日帝는 韓國의 山林收奪을 爲한 植民地政策의 具現을 成就하였다.

西北營林廠은 安東縣에 있는 日本의 木材廠에서 開聽하고 1908年 10月 新義州로 移轉하였으며 이것이 有名한 新義州營林署의 前身인 것이다.

無主公山의 共用化制를 撤廢하고 山林의 所有區分을 確立한 것은 1908年에 制定된 森林法에 의거한다. 이 當時의 所有區分은 皇室林, 國有林, 公有林 및 私有林으로 하여 私有林制度를 創設하였다. 即 本法第19條에 「森林山野의 所有者는 本法施行日로부터 3個年 以內에 森林山野의 地籍 및 面積의 見取圖를 添付하여 農商工部大臣에 届出할 것. 期間內에 届出이 없는 것은 全部 國有로 爲做함」이라고 規定하였다. 그 當時 山林에 關한 權利關係는 大體로 曖昧하고 複雜하여 地籍届出한 것은 全部 私有로 認定하지는 않았으며 官·民有의 大綱을 把握하여 不過하였으므로 그 實績은 95萬餘筆에 約 5

百萬町步의 私有林이 届出되는 不振한 狀態이었다<sup>1)</sup>

1910年 韓日合邦으로 朝鮮總督府의 植民地政治體制로 變革되고 山林의 權利關係를 把握하기 爲하여 林籍調查內規를 制定實施하였다. 1911年 森林法을 廢止하고 山林行政의 基幹法令으로 森林令을 制定公布하고 山林行政體系를 整備強化하였다. 그리고 林籍調查結果로도 分明치 않은 國·民有林의 境界를 確定하고 國有林의 要存, 不要存을 區分하기 爲한 國有林區分調查를 開始하여 1924年에 完了하였다. 國有林區分基準은 다음과 같이 定하였다<sup>2)</sup>.

### 1. 要存置豫定林野選定基準

1) 軍事上 國有로 存置할 必要를 認定하는 個所  
2) 試驗林 및 大學演習林等으로서 學術研究上 特別 存置할 必要가 認定되는 個所  
3) 保安林 또는 이에 準하여 取扱을 要하는 山林으로서 國家管理에 屬하지 않으면 그 目的達成이 困難한 個所

4) 封山, 禁山 其他 特別한 關係가 있고 林相이 優良한 個所

5) 1事業區로서 經營하기에 足한 山林面積 2千町步以上의 集團林地로서 林相이 良好한 個所

6) 要存置豫定林野의 經營上 附屬地로 함이 便利한 個所

以上의 1), 2), 3)項은 乙種要存林에 編入하여 道知事所管으로 하고 4), 5)項의 大面積山林은 甲種要存林에 編入하여 總督府直轄의 營林廠을 設置하고 그 管轄下에 두었다. 甲種要存林은 公用 또는 公益事業上 必要한 경우와 一時 貸付外에는 處分이 禁止되어 있으며 1團地를 1萬町步內外로 形成케 하였다. 乙種要存林은 存置의 必要性이 喪失되었거나 또는 特別 解除의 必要性이 생기었을 경우는 處分할 수 있게 하였다.

### 2. 不要存置豫定林野選定基準

國有林野中 要存置豫定林野以外의 山林은 不要存林으로 編入하였으며 그 選定內容은 다음과 같다<sup>3)</sup>.

1) 私有林으로서 舊森林法에 依한 森籍冊을 提出하지 않아 國有로 査定된 山林

2) 部分林이나 또는 貸付契約이 締結된 國有森林山野

3) 舊森林法 施行以前부터 適法으로 占有한 山林이나 또는 入會慣行이 있는 森林山野로서 森林令施行以前부터 禁養하여 立木度가 10分之 3 以上의 林相을 가진 山林

4) 地元住民의 生活上 密接한 關係를 가지고 있는 山林으로서 要存置豫定林野經營上 除外하여도 支障이 없는 山林

以上과 같이 緣故者있는 山林과 部落林豫定地는 第2

種不要存林으로 編入하고 其他 無緣故山林一切는 第1種不要存林으로 編入하여 1團地面積이 大略 5千町步內外를 占하였다. 그리고 第1種不要存林은 主로 日人財閥에게 造林貸付의 處分對象林으로 둔갑하였으며 第2種不要存林은 主로 小面積의 墳墓地로서 後日 特別緣

故林讓與令에 依한 無償讓與對象이 되었다.

林籍調査 및 國有林區分調査結果 確定된 面積은 表1과 같으며 全山林面積 1,588萬町步中 要存國有林 531萬町步(33%) 不要存國有林 418萬町步(27%) 民有林 639萬町步(40%)로 區分되었다.

表 1. 國·民有林野所有別所管面積表 (1924年末 現在)

單位：萬町步

所 有 別	管 轄 區 分	面 積	備 考
國 有 林	營 林 廠 所 管	211	長江流域林
	山格課 出張所 所管	140	長江流域以外的 特殊林地
	道 知 事 管 轄	168	林相이 優良한 幼令林地
	演 習 林 其 他	12	大學演習林
	計	531	
林	第 1 種	109	無緣故林地로서 無主公山
	第 2 種	309	有緣故林地로서 小面積의 墳墓地
	計	418	
民 有 林		639	私有林, 公有林, 寺刹林
合 計		1,588	

資料；韓國林政史 (池鍾夏著) p.116

1910年 朝鮮總督府直轄의 營林廠官制를 公布하고 統監府營林廠과 西北營林廠의 機構를 引受함으로써 營林官署의 統合單一化를 實現하였다. 當時 本廠을 新義州의 舊西北營林廠舍에서 開廠하고 兩江流域山林 211萬町步를 管轄하면서 伐採, 流筏, 貯木, 製材, 販賣事業에 置重하였다.

1912年 營林廠管轄外의 中央直轄要存林140萬町步에 對한 保護管理를 爲하여 要所에 道知事責任下에 森林保護區(16個所)를 設置하고 다시 翌년에는 憂犯地域에 森林監視所(12個所)를 設置하여 保護監視를 強化하였다. 1919년에는 이 要存林의 管理經營을 爲한 中央直轄山林課出張所(29個所)를 設置하고 事業區를 編成하여 植伐事業을 開始하였다. 그리고 保護區와 監視所는 山林課出張所의 下部機構로 吸收되었다.

1918年 朝鮮林野調査令을 公布하고 民有林에 對한 林野調査事業으로 그 權利關係調査와 測量을 實施하여 國·民有林의 境界를 確定시켰으며 本 事業을 1925년에 完了하였다. 이 事業은 1908年 舊森林法에 依한 届出林籍屆에 있어서 그 境界와 地籍等을 確認할 수 없는 것이 大多數로 混迷狀態에 있었기 때문에 取해진 措置이다.

林野調査事業完了를 契機로 1926年 林政改革을 斷行하여 營林署官制를 公布하고 從來 要存國有林의 管理機構가 營林廠, 直轄山林課出張所, 地方廳으로 三分되어 있던 것을 새로 發足하는 營林署에서 統合管掌케 하

고 營林廠, 山林課出張所는 廢止하였다. 當時 營林署는 36個署를 設置하고 388萬町步의 山林을 管轄하였으며 그 下部機構로 保護區, 作業所, 出張所, 貯木場, 製材所, 流筏監視所等을 두고 伐木作業에 置重하였다.

그後 伐木作業에 依한 國有林內 立木의 完全斫伐利用으로 그 存置意義가 喪失된 林地가 續出되어 營林署는 廢合을 거듭하여 그 數가 減縮하여 8.15解放當時는 14個營林署로 줄었다. 廢止된 營林署所管이었던 山林은 要存解除하여 日人財閥에게 造林貸付形式으로 處分하다가 1937년부터는 國策會社로 發足한 朝鮮林業開發會社로 要存解除된 國有林을 移讓하여 造林을 實施케 하였다<sup>4)</sup>.

日帝는 36年間の 植民地政治를 通하여 鴨綠江, 豆滿江의 長江流域을 中心으로 國內 優良한 林相地帶를 要存國有林으로 設定하여 營林官署를 設置하고 大規模의 斫伐利用에 置重하는 한便 日人財閥에게 大面積의 不要存國有林을 造林貸付形式으로 移讓하는 等 韓國의 山林은 日本人들의 獨舞臺로 유린당하는 反面 韓國人의 所有林은 墳墓地域을 中心으로 한 小面積의 山林에 不過하였다.

8.15解放과 同時에 國土는 兩斷되어 北韓에는 1946年 3月 土地改革斷行으로 全體 山林은 國有化措置되어 私有林制度가 抹殺되었다. 南韓에는 1945年 11月 美軍政廳直轄로 春川, 江陵兩營林署를 接受復活시키었다.

1948年 大韓民國政府樹立으로 美軍政廳에서 移管한

表 2. 韓國政府로 移管된 國有林面積 (1948年 現在)

單位：町步

區 分	間 積	備 考
計	1,242,757	
要 存 林	503,654	
不 要 存 林	248,588	
舊 皇 室 林	21,954	李王宮林
歸 屬 林	468,561	日人所有林

資料：山林廳 營林局

表 3. 所管別 國有林面積 (1973年末 現在)

單位：ha

區 分	合 計	山 林 廳 所 管			他部處所管
		小 計	要 存 林	不 要 存 林	
合 計	1,303,272	1,201,064	882,635	318,429	102,208
中 部 營 林 署	361,356	361,356	361,356	—	—
東 部 營 林 署	266,216	266,216	266,216	—	—
南 部 營 林 署	219,403	219,403	219,403	—	—
全 州	6,133	3,820	2,734	1,086	2,313
釜 山	2,994	1,030	—	1,030	1,964
京 畿	53,367	29,884	4,144	25,740	23,483
江 原	41,245	31,718	—	31,718	9,527
忠 北	67,359	64,898	222	64,678	2,461
忠 南	29,151	18,941	292	18,649	10,210
全 北	46,035	39,136	117	39,019	6,899
全 南	62,330	39,334	388	38,946	22,996
慶 北	75,885	71,936	3,727	68,209	3,949
慶 南	42,100	32,060	6,441	25,619	10,040
濟 州	29,698	21,332	17,595	3,737	8,366

資料：山林廳 營林局

國有林野面積은 表 2와 같이 124萬町步이고 그後 政府는 再區分廢合하여 1973年末 現在 所管別 國有林面積은 表 3과 같이 되었다.

1950年 營林管署設置法을 制定하고 春川營林署를 서울로 移轉하여 서울, 江陵兩營林署를 發足시켰었다. 1967年 安東營林署를 新設하고 1972년에는 서울營林署를 原州로 移轉하고 營林署名稱을 中部(서울) 東部(江陵) 南部(安東) 營林署로 改稱하였으며 그 管轄要存林

面積은 847千ha에 達하고 있다<sup>5)</sup>.

營林署所管以外的 國有林은 道知事所管과 他部處所管으로 되어 있다. 道知事所管的 要存林은 保安林的인 使命을 띠고 있으며 不要存林은 道財源에 寄與하고 있으나 將次는 民間林業振興을 爲하여 民有化措置된 山林인 것이다. 他部處所管的 國有林은 그 部處의 使命과 運營上의 必要性에 따른 山林인 것이다.

우리나라 國有林成立의 沿革一覽表는 表 4와 같다.

表 4. 國 有 林 沿 革 一 覽 表

年 度 別	沿 革
1 8 7 6	江華修交條約締結 7億m <sup>3</sup> 에 達하는 山林을 列強의 資本攻勢앞에 門戶開放
1 8 9 6	俄館派遷. 韓露森林協約締結 露國은 兩江流域과 鬱陵島의 山林伐採權獲得
1 9 0 1	東亞工業會社設立 露國은 龍岩浦中心으로 伐採, 運材, 製材作業開始

- 1904 韓露森林協約破棄  
露日戰爭에 勝利한 日本의 強壓으로 韓國政府는 協約破棄
- 1905 乙巳保護條約締結, 統監府設置  
鴨綠江採木公司設立  
下關係約(1895年)에 依據하여 淸日合同木材會社章程을 協定하고 採木公司設立
- 1906 韓日森林協同約款締結  
韓日共同出資로 兩江流域의 山林伐採協約
- 1907 統監府營林廠設置  
韓露森林協約區域의 權利移讓斷行  
西北營林廠設置  
關北地域의 山林伐採를 對象으로 韓國政府에 設置強要
- 1908 森林法制定公布  
中告主義에 依한 山林所有權確認으로 官·民有區分을 確立하고 私有林制創設
- 1910 韓日合邦·朝鮮總督府官制公布  
總督府營林廠設置  
統監府營林廠과 西北營林廠廢止  
林籍調査內規制定  
國·民有林의 境界實態調査實施
- 1911 森林令制定公布, 森林法廢止  
國有林區分調査開始  
國有林의 要存, 不要存을 區分調査하여 1924年에 完了
- 1912 保護區設置  
中央直轄要存國有林에 保護區(16個所) 設置
- 1913 山林監視所設置  
中央直轄要存國有林에 山林監視所(12個所) 設置
- 1918 朝鮮林野調査令公布  
民有林의 調査 및 測量實施로 國有林과의 區分을 確定하고 1925年에 完了
- 1919 山林課出張所設置  
中央直轄要存國有林의 管理經營을 爲하여 中央直轄山林課出張所(29個所) 設置
- 1926 營林署官制公布(36個署設置)  
營林廠, 山林課出張所廢止  
朝鮮特別緣故森林讓與令公布  
第2種不要存國有林을 緣故者에게 無償讓與
- 1929 營林署廢合(19個署)  
17個 營林署를 廢止하고 그 所管國有林은 日人財閥에게 造林貸付形式으로 移讓
- 1932 營林署廢合(12個署)  
7個 營林署를 廢止하고 그 所管國有林은 當該道知事에게 移管하였다가 1937年에 發足한 朝鮮林業開發會社에 移讓
- 1934 營林署 2個署增設(14個署)
- 1943 營林署를 當該道知事管轄로 移管
- 1945 8.15解放으로 國土兩斷  
美軍政廳直轄로 春川, 江陵兩營林署設置
- 1948 大韓民國政府樹立
- 1950 營林署設置法公布  
서울, 江陵兩營林署設置
- 1952 歸屬林野의 國有化 決定
- 1965 國有林野特別會計法制定
- 1966 山林廳設置
- 1967 安東營林署新設

1972

營林署名稱變更

서울 → 中部, 江陵 → 東部, 安東 → 南部

資料; 山林廳 山林事業實績統計 1973.

### Ⅲ. 主要外國의 國有林成立의 沿革

古代에는 世界 어느 나라를 莫論하고 山林의 共用化 制度가 踏襲되어 所謂 無主公山이었으나 中世紀에 이르러 封建領主들의 割據로 山林은 이들에게 占有 領有化됨으로서 山林의 共用化는 무너졌다.

19世紀에 封建領主가 沒落되고 近代國家가 形成된으로서 從來의 封建領主들의 山林을 基盤으로 하여 國有林을 成立시킨 나라가 많다. 그리고 美國과 英國等은 近世에 私所有林을 大의으로 買入하여 國有林을 成立擴張시키었다.

#### 1. 日 本

古代에는 山林의 共用化制度가 踏襲되었으나 中世紀 封建領主時代(武家政治時代)에는 武家나 領主에 依한 土地支配權이 強하여 山林은 主로 麾下武士들이 武術 訓練을 兼한 狩獵場으로 占有利用하였다.

德川幕府時代(1603年~1867年)로 드리시면서 山林의 大部分은 幕藩(武家領主) 領有에 屬하였으며 當時의 所有形態는 藩有林, 社寺有林, 村有林 및 個人所有林으로 區分되었다. 이와같은 所有區分은 오늘의 所有權과는 全然 判異된 것으로서 領主의 領有權이라는 絶對權下에 制限된 使用과 收益과 用役權만이 認定되고 尙緊要한 處分權은 賦與되지 않아 實質의인 山林所有權은 領主에게 屬해 있었다<sup>7)</sup>.

1867年 德川幕府가 崩壞되면서 所謂 德川幕府의 大政奉還과 諸大名(領主)의 版籍奉還으로 王政이 復古되어 明治維新體制가 確立되었다. 따라서 藩有林, 社寺有林 그리고 所有區分이 不明한 山林은 政府財產으로 吸收되어 官林이라 稱하였다<sup>8)</sup>.

日本의 山林에 對한 所有權이 確立된 것은 明治維新以後이며 그後 많은 變遷推移를 거치 오늘의 國有林, 公有林, 社寺有林, 私所有林의 4種으로 되어 있으며 總山林面積은 全國土의 68%인 20521萬ha로서 이중 國有林 32% 公有林 10% 社寺有林 1% 私所有林 57%로 되어 있다<sup>9)</sup>

日本은 1900年부터 全國의인 林野調査事業이 開始되어 從來의 官林을 國有林으로 改稱하고 要存置林과 不要存置林으로 區分하여 今日에 이르고 있으며 國有林의 管理經營의 發展段階는 다음의 5期로 區分되고 있다<sup>10)</sup>.

1) 明治初年부터 林區署設置(1886年)까지의 官·民

有區分時代

2) 林區署設置부터 國有林野法公布(1899年)까지의 國有林整備時代

3) 國有林野特別經營事業終了(1921年)까지의 經營着手時代

4) 國有林野特別經營事業終了後의 資源保續經營時代

5) 國有林野事業特別會計時代

明治初期의 林野政策은 山林의 官·民有區分은 中心으로 하여 實施되었다. 新政府는 官林의 統一의 管理와 官有荒蕪地의 開墾拂下를 하여 財政收入의 增大를 企圖하였으며 이 施策의 前提가 官·民有區分事業에 있음은 勿論 林野制度全般의 基礎로서 先行하였다. 當時 山林의 實態는 比較的 所有關係가 明確한 幕藩山林과 少數의 個人所有林의 中間에 複雜한 共同利用慣行이 있는 廣大한 村有林이 있어 이를 近代의인 所有關係로 整備함에는 많은 軋轢이 介在하고 있었다.

封建的 領有下에 있던 幕藩林과 社寺有林은 官林으로 編入하고 村有林中 自然生의 草木만을 伐採利用하고 植木禁養은 하지 않은 山林은 村有로 認定하지 않고 官有化하였으며 所有區分이 不明한 山林은 의당 官林으로 調査編入하고 1882年에 一且 官·民有區分調査는 終了되어 官·民有區分의 輪廓이 浮刻되어 地租改正作業이 併行되었다. 當時 歪曲된 區分에 對한 是正에는 그後 15年에 걸친 歲月이 要하였다.

國有林特設의 管理機關을 設置한 것은 1878年에 全國의 官林을 大林區와 中林區로 區劃하여 各區에 擔當官을 派出하여 官林의 調査保護 및 經營에 從事시킨 때이다. 當時 官林中 國土保全上 重要한 山林 또는 優良한 用材生産可能性이 있는 山林은 「存置豫定」의 山林으로 하여 中央政府直轄로 하고 그 外의 山林은 「拂下豫定」의 山林으로 區分하여 地方廳管轄로 하였다.

1886年 官林의 西歐化 近代化經營을 指向하여 獨逸의 管理制度를 導入하고 大·小林區署官制를 採擇하였다. 1897年 地方廳所管인 官林一切를 林區署로 移管하여 全官林은 林區署管理下에 두었다. 當時 官林은 그 所在의 不規則, 小團地의 散在, 民有林과의 境界錯誤等으로 國家財政의 基礎로서 近代의 山林經營으로 組織함에 不適合한 狀態였다. 이로 因하여 政府는 1900年부터 全國의인 官林調査事業을 始作하였고 官林을 國有林으로 改稱하였다. 이 調査에서 將來 國有林으로서의 「要存置林」과 「不要存置林」의 區分을 明確히 하여

施業案編成의 基礎를 樹立하였다.

1899年 國有林野法이 公布되어 國有林野特別經營事業이 着手되었으며 制度上으로는 山林資金特別會計制를 實施하고 不要存置林을 漸次 賣却하여 그 收入을 山林資金으로 하여 要存置林의 測量, 施業案編成, 造林, 民有林買入資金等に 充當하였다. 本 事業結果 비로서 國有林의 內容整備와 經營의 改善이 成就되었으며 特別 國有林의 國家獨占資本으로서의 充實과 伸長에 寄

與한 바가 至大하였다.

國有林은 特別經營事業時代의 躍進을 거쳐 1922년부터 嚴格한 資源保續經營時代로 移行되었다. 1924年 國有林管理機關을 改編하기 爲한 營林局署官制를 公布하여 監督官廳으로 營林局을 實行官廳으로 營林署를 設置하고 國有林의 大規模經營의 長點을 發揮하여 機械化作業을 投入하고 經營의 近代化를 構築하였다.

2次大戰 終了後 1947年 宮內省管理下에 있던 御料林

表 5. 日本의 國有林沿革의 一覽表

年 度	沿	革
1867	德川幕府大政奉還, 明治維新政府樹立 官林創設	
	幕藩林, 社寺有林의 國有化措置	
1878	大·中林區設定	
	官林을 「存置豫定林」과 「拂下豫定林」으로 區分	
1879	內務省에 山林局設置	
1881	山林局을 農商務省으로 移管	
1885	宮內省에 御料局設置	
	御料林編入開始	
1886	大·小林區署制公布	
	全官林을 林區署管轄로 移管	
1897	森林法制定	
1899	國有林野法制定	
	森林資金特別會計法制定	
	國有林野特別經營事業開始	
1900	官林을 國有林으로 改稱	
	「要存置林」과 「不要存置林」의 區分으로 施業案編成基盤樹立	
1920	公有林野官行造林法制定	
1924	營林局署官制公布	
1925	農商務省을 農林, 商工兩省으로 分離	
1947	林政統一	
	北海道所管國有林과 宮內省所管御料林을 農林省으로 移管	
	山林局을 林野局으로 改稱하고 農林省外局으로 합	
	國有林野事業特別會計法制定	
1949	林野局을 林野廳으로 昇格	
1971	國有林野活用に 關한 法律制定	

資料; 林野廳 林政部

130萬町步와 北海道廳管理下에 있던 國有林 245萬町步가 農林省으로 移管統合되어 全國의 營林局署制의 管理體系를 갖추게 되었으며 이 措置를 林政統一이라 稱하고 있다.

林政統一을 契機로 國有林經營은 一般會計에서 分離하여 企業特別會計인 國有林野事業特別會計에 依한 獨立採算制를 採擇하여 今日에 이르고 있다<sup>10)</sup>.

日本의 國有林成立의 沿革一覽表는 表 5와 같다.

## 2. 獨 逸

獨逸의 國有林(州有林) 成立의 沿革은 各領邦(州)에 따라 多少의 差異가 있으나 主로 18世紀末 乃至 19世紀初에 王侯所有였던 王有林을 母體로 하여 成立하였으며 이는 革命에 依한 것이 아니고 各領邦國의 國有林으로서 王室財產과 國家財產의 分離라는 絕對主義體制의 整備過程에서 設定한 것이다.

이 當時 獨逸은 小領邦의 群雄割據時代로 近代의 인

統一國家가 誕生하지 않았으므로 國有林은 中央에 統一併合됨이 없이 이들 領邦은 王有林自體를 그대로 引受하게 되어 從來의 傳統技術과 管理制度도 繼承되었다. 그後 1871年 獨逸帝國이 되고 1918年 共和國이 되어 連邦制가 되었어도 이들 領邦國의 國有林은 實質的으로 別다른 制度上的 變革을 받음이 없이 傳統이 繼承되어 왔다. 이로 因하여 獨逸의 國有林은 傳統을 尊重하는 保守的 經營體制를 一貫하여 確立하고 있다<sup>11)</sup>.

日本の 國有林 亦是 封建領主의 幕藩林을 母體로 하여 成立하였으나 이는 明治維新에 依하여 革命的으로 中央機構에 그 管理를 統一併合하였기 때문에 從來의 傳統技術과 管理制度가 繼承되지 않고 새로운 西歐體制로 統合하였다. 이로 因하여 國有林成立初期의 20~30年間은 官林의 整理統合에 몰두하여 所謂「國有林은 存在하였으나 經營은 없었다」라는 狀態로 獨逸의 國有林과는 對照적이다<sup>12)</sup>.

19世紀 初 自由經濟主義思潮의 強한 影響을 받아 歐洲各國에서는 當時 經營實績이 不振하였던 國有林을 民間에게 開放處分하기 始作하여 獨逸도 이에 뒤떨어 Preusser州, Bayern州 등에서 國有林處分을 實施하였으나 그 進捗이 不振하였다. 그後 民間의 購買力因으로 國有林開放計劃이 豫定대로 進捗되지 못한 反面에 山林國有의 趣旨가 理論的으로나 政策的으로 世論의 支持를 얻어 民有保安林이나 이에 類似한 山林을 買入하여 國有林의 擴大를 企圖하면서 今日에 이르고 있다<sup>6)</sup>.

終戰 後 獨逸은 東西로 分斷되어 東獨은 社會主義體制로 西獨은 資本主義體制로 되었다. 東獨은 總山林面積 295萬ha中 國有林 70% 私有林 18% 其他 12%로 되어 西獨에 比하여 私有林의 率이 大端히 적다.

西獨은 總山林面積 715萬ha中 國有林 31% 公有林 29% 私有林 40%로 되어 있다. 西獨의 國有林은 實質的으로 州有林(領邦林)이며 韓國이나 日本과 같이 中央機構에 統合된 國有林形態가 아니고, 地方分權的으로 管理經營되고 있는 山林이다<sup>13)</sup>.

獨逸의 國有林自體가 王有林時代부터의 傳統技術과 管理制度가 繼承된 것이므로 오늘의 西獨의 國有林도 이를 基盤으로 傳統을 尊重하는 保守體制를 確立하고 있어 國有林經營은 地方分權的으로 運營하고 있고 中央政府의 干涉을 받고 있지 않다. 그러므로 各州(領邦)마다 傳統的인 管理組織을 가지고 特色있는 國有林을 만들고 있다. 이는 制度的으로 國有林의 經營主體가 州政府가 되고 歷史的인 過程으로 하여금 一線機關인 營林署에 그 經營이 委託되어 있어 營林署는 獨自的인 自主性을 가지고 特色있는 施業法을 施行할 수 있는 權限을 賦與받고 있다. 그리고 營林署의 事業區單位가 오

랜 歷史過程에서 하나의 適正規模의 經營單位로 되어 있어 技術的으로나 經濟的으로 署長1人의 判斷下에 能히 處理할 수 있게 되어 있음이 西獨國有林의 長點으로 되어 있다<sup>14)</sup>.

### 3. 美 國

新大陸發見으로 上陸한 定着移民들은 數世紀동안 原始林을 마구 伐採하여 牧場과 農場으로 開拓하였을 뿐만 아니라 自然的 또는 人爲의 山火로 廣大한 山林이 喪失되어 이로 因한 山林荒廢는 極甚하였다.

美國은 植民初期에 山林過剩으로 國有林의 必要性이 稀薄하여 無制限의 國有地讓與政府을 繼續하였다. 그後 若干의 國有林保留의 必要性을 確認하고 國有地內에 山林保存區를 設定하였다. 美國의 國有林은 資源保存을 目的으로 하는 山林保存區의 設定이 그 始初이며 이를 保存林이라 稱하였다<sup>15)</sup>.

1891年 山林保存法이 公布되어 保存林이 繼續 設定되었으며 이 當時의 保存林은 단지 保存地區를 指定한 뿐이고 保護와 經營方針도 規定하고 있지 않았다. 保存林의 管理는 內務省主事下에 있었다. 1897年 保存林規定에서는 內務省의 主宰를 補佐하기 爲하여 農務省 林業課는 技術的 後援의 責任이 있고 地質調查局은 保存林의 測量을 責任지고 있었다. 1900年 保存林이 國有林으로 改稱되면서 資源保存과 經營方針을 樹立하고 1901年~1909年間에 5,900萬ha의 國有林을 大幅 設定하였으며 이는 現國有林의 8割에 該當하는 面積이다.

1911年 Weeks Law를 公布하고 船舶이 運航할 수 있는 江流域의 山林을 買入하여 山火로부터 保護하기 爲한 消防組織을 實施하였으며 特別 東部地方에서 私有林을 大膽的으로 買入하여 國有林을 擴大하였다.

1924年 Clarke-McNary Act를 公布하고 山林買入을 江流域의 山林에 限定하지 않고 全國山林에 適用하여 買入하였으며 特別 伐採跡地를 買入하여 生産林地로 造成하는 積極策을 實施하여 國有林을 擴大하여 나갔다.

1944年 收穫保續의 山林經營法을 公布하고 山林資源의 保存을 圖謀하였다. 그리고 繼續的인 豐富한 林產物供給을 實現하며 水源涵養, 流量調節, 浸蝕防止, 氣候調節 및 野生動物의 保全等 山林의 効用을 確保하기 爲하여 國有林과 私有林이 協同的으로 收穫保續的인 山林經營을 하게 하였다.

1960年 多目的利用 및 收穫保續法을 公布하고 國有林經營은 美國國民에게 最大의 林產物을 提供하는 同時에 國有林資源의 多目的利用으로 經營實施토록 하여 今日에 이르고 있다. 即 國有林이 潜在的으로 保有하고 있는 野外「레크리에이션」資源, 水資源, 野生鳥獸木材, 牧草, 魚類等的인 天然資源은 公益的인 經濟的機能



에서 複合의 利用하도록 하고 이와같은 資源이 恒常國民의 要求에 適合한 狀態에 있도록 管理하여 國民의 福祉向上에 貢獻하도록 하고 있다<sup>16)</sup>.

美國은 總經濟林 23,536萬ha中 國有林 19% 公有林 9% 私有林 72%로 되어 있다. 國有林의 管理體制는 全國 國有林을 10個의 大林區로 나누고 그 밑에 124個의 小林區를 두고 있으며 大林區는 監督官廳의 性格을 띠고 있어 地方營林局에 該當하며 小林區는 事業經營單位로 區劃하고 있어 營林署에 該當된다. 小林區는 다시 數個의 保護區를 두고 區域內의 山林保護 및 山林事務를 擔當執行하고 있다<sup>17)</sup>.

#### 4. 英 國

英國은 1次大戰 以前까지는 山林에 對한 關心이 全然 없었으며 林產物은 輸入에 依하여 그 需要를 充足시키고 있었다. 當時 國有林은 中世의 王侯들의 狩獵場이던 New Forest와 Dean Forest로 構成되어 있었으며 그 面積은 不過 5萬ha로서 그 切半은 無立木地인 荒廢된 山林이었다.

1次大戰中 輸入杜絶로 木材飢饉의 苦難을 當한 英國은 戰後 木材自給率을 높이기 爲한 施策을 講究하게 되었으며 特히 國有林擴大에 主力하였다. 1919年 山林法制定으로 山林行政의 中央機關인 山林委員會가 構成되고 委員會는 80萬ha의 林地買上과 植林을 計劃推進하였으나 그 實績은 10%에 머물렀다.

2次大戰後 50個年의 大造林計劃과 併行하여 林地買上 計劃을 세우고 年平均 2萬ha의 林地를 購入하여 造林을 實施한 結果 現在 國有林은 655千ha로 擴大되어 全國山林面積의 37%를 占하고 있다<sup>18)</sup>.

歐羅巴諸國의 國有林이 中世의 王侯林을 母體로 하여 成立하고 있는데 反하여 英國의 國有林은 1次大戰後 繼續的인 私有地買上에 依하여 成立하고 있음이 特色이다.

## IV. 結 言

歐羅巴諸國의 國有林은 中世의 封建王侯 및 領主의 所有林을 母體로 하여 成立시키었으며 英國은 海洋國으로 木材需要를 輸入에 依存하고 있다가 1次大戰中 輸出杜絶로 木材飢饉이 契機가 되어 終戰後 私有地買上으로 國有林을 擴大하고 植林事業을 擴充하였다. 美國은 植民初期 山林過剩으로 國有林存置之 必要性을 認識하지 않고 있다가 19世紀末부터 山林資源保存을 目的으로 하는 山林保存區를 設定하고 이를 保存林이라

稱하였으며 그後 國有林으로 改稱하는 順便 私有林을 大的으로 買上하여 國有林을 擴張시켰었다. 日本은 1867年 明治維新으로 王政復古를 하고 武家領有이던 幕藩林을 母體로 하여 國有林을 成立시켰었다.

우리나라 國有林이 처음으로 成立한 것은 1908年 舊韓末에 公布된 森林法에 依據하여 申告主義에 依한 山林山野의 地籍屈出을 斷行하여 山林所有權을 確認하려는 措置로 이루어진 것이다. 當時 私有로 認定된 山林은 墳墓地中心의 小面積의 山林이며 集團的인 大面積의 山林은 國有로 編入하여 日帝는 營林官署를 設置하고 8.15解放까지 山林資源의 收奪을 恣行하였다.

大韓民國政府樹立後 日帝時代의 國有林을 整備하고 그 經營의 使命을 (1) 國土保全 및 水源涵養 (2) 林產物需給 및 價格安定 (3) 奧地未開發林의 開拓 (4) 木材關聯產業의 振興 (5) 農山村民의 福祉向上 (6) 保健休養機能의 確保 및 自然의 保護 (7) 國家財政에의 寄與等に 置重하여 經營의 合理化를 指向하고 있다.

## 引用 文獻

1. 山林廳 1973 山林事業實績統計 420-421
2. 朝鮮山林會 1930 朝鮮林務提要 536-537
3. 池鏞夏 1964 韓國林政史 161-162
4. 農林新聞社 1963 林業實務提要 589-593
5. 胡乙瑛 1975 要存國有林을 管理하는 營林官署의 機構, 機能 및 管轄區域等의 體制改善策 5-11. 31-35
6. 島田錦藏 1953 林政學概論 104-130. 92-97
7. 甲斐原一郎 1956 林業政策論 197-212
8. 石谷憲男 1965 日本林業의 現狀 ④ 國有林 220-221
9. 鹽谷勉 1973 林政學 93-105
10. 公共企業體等關係關係協議會事務局 1975 國有林野事業의 現況と當面の諸問題 31-36
11. 阿部正昭 1963 ドイツ國有林의 成立過程についての一試論 林業經濟 No.174 4-12
12. 小澤今朝芳 1966 國有林經營史よりみた經營計劃의 問題 林業經濟 No.217 16-20
13. 山林廳 1971 世界主要國의 林業事情 162-165
14. 橫道雄 1965 歐米諸國國有林運營의 現況について 林業經濟 No.252 28-40
15. 島田錦藏 1949 アメリカ林業發展史 11-20
16. 山林廳 1972 世界林業事情 48-51
17. 金東燮外3人 1966 林政概論 55-58
18. The Forestry Commission. 1973 Forestry in Great Britain 6-9