

# 林業政策의 進捗과 展望

高麗大學校 農科大學  
教授 金 樟 洙

## 緒 言

第二次 世界大戰以後 民主社會는 修正 資本主義이며 統制經濟인 것이다. 現實的으로 資本主義의 要素와 社會主義의 要素가 混合한 經濟體制를 가진 國家가 많아졌다. 私的資本의 利潤追求와 公共目的을 가진 政府의 活動이 共存하는 體制이다. 英國에서는 이미 鐵鑛과 石炭鑛과 같은 重要産業이 國有化되고 있다.

獨占資本이 資本主義의 基本的 矛盾-經濟的 破局을 cover하기 위하여 國家權力을 強力히 利用하는 體制인 것이다. 生産全般에 대한 國家統制에서 社會政策 또는 後進國援助 등 國際協力도 修正資本主義로서 說明된다. 現代의 混合經濟制度도 國家獨占資本主義의 體制인 것이다.

最近에는 政策 問題를 이와같은 立場에서 合理的, 能率性, 倫理性을 解明하고자 하는 傾向이 많아지고 있다.

그러나 오랜 歷史를 바라볼 때 우리들의 社會가 要求하고 있는 것은 더 高次的인 社會福祉의 實現인 것이다. 現實的으로 社會發展에 기여한 私的利益追求의 經濟主體도 民主社會存立目的에 背反하지 않는 限 今後의 發展에 參加하여야 하며 이를 認知하고 있다. 더 높은 公共福祉目的을 追求하며 새로운 秩序를 만들려고 하는 것이 現代國家의 使命으로 되어 있다. 이를 위한 社會的인 相互依存과 連帶關係의 強化가 要請되고 있다. 世界的으로 보아도 有限한 地球上에 無限한 成長, 人口增加, 經濟의 高度成長, 環境의 惡化 등이 큰 關心事로 되어 많은 사람의 슬기로운 智慧를 모아서 協議되고 있다.

스미스의 個人的立場, 러스트의 國民的立場, 말크스의 階段的立場으로 長期間 歷史를 만들어 왔다. 오늘날 우리들은 眞實한 社會全體의 發展을 기하기 위하여 더 많고 넓은 學問的 立場을 創造하여야 겠다. 社會의 永續的 繁榮은 個人的 繁榮 幸福과 直結되는 것이며 國家는 公共의 福祉를 追求함으로써 政策理念을 구현할 수 있는 것이다.

여기서는 林業政策의 進捗過程을 近代 國家成立과 前

時代, 森林令時代, 森林法時代, 統制的 森林法時代로 나누어 論述하고 특히 우리나라의 境遇, 劃期的 林政區分을 할 수 있는 光復以後를 對象으로 考慮하였으며 앞으로의 展望도 記述하기로 한다.

## I. 近代國家成立以前

本 時代에는 林業政策보다도 制度上 山林과 住民의 關係를 說明하여 當時 林業의 社會經濟的 樣相을 認知하기로 한다.

古代의 森林原野는 共同地(Allmende)原則으로 하였다. 當時 居民은 말크(Mark)의 地域에 말크共同体로서 古代村落을 形成하였다. 中央에 住居地域 周圍에 分割된 農地, 그 外廓에 未分割의 共同地가 있었다. 共同地는 森林이외에 原野牧場, 水面 道路 등이 있고 이와같은 共同地和 村落과의 關係는 所謂 總所有로서 住民全體가 受益되었다.

居民의 Markwald利用은 住民모두 같은 權利를 가지고 있었고 村落의 規則을 따라서 自家用에 局限하고 必要한 建築材, 燃料材 등의 採取를 許容하였으나 林産物을 말크共同体員以外에 賣却하는 것은 禁止하였으며 이와같은 慣習制度는 獨逸, 日本에서 볼 수 있다. 封建制度와 더불어 封建王侯는 共同地의 總有權을 奪取하여 12-13世紀부터 森林을 禁制林(Bannforst)으로 編入하여 一定한 共同使用을 禁하였다. 現在 獨逸의 國有林은 大部分 이와같이 部落共同林이 變質한 것이다.

村落民은 總有權의 回復을 要求하였지만 드디어 屈服하고 制限的인 受益權만을 留保하였다. 林役權 즉 地役權的인 入會權(forstservitut: Waldgrundgerechtigkeit)이다.

우리나라 王朝時代를 보면, 新羅時代에는 人口가 稀薄하고 森林이 鬱蒼하여 保護하는 制度도 없었고 高麗時代에는 王의 禁令·罰則이 많아서 山林保護가 制度化되었다. 李朝時代에는 오늘날 保安林 性格을 가진 「封山」과 軍事上 要塞 또는 國境地帶 그리고 國家 또는 王家用의 木林供給을 目的으로 「封山」 그리고 生産의 獎勵

와 植栽·保護 등의 制度가 일층 強化되었다고 본다.

山林은 國家와 國民의 公利로 하였고 모든 私有權을 認定하지 않았다. 이와같은 山林國有制度는 李朝時代의 終末까지도 繼續되었다.

山林의 領有權은 國家 王家 또는 權勢家도 가지고 그 用益關係는 部落住民이 共同利用하도록 되어 있으면서 領有權者와 住民과의 사이에는 公共利用하는 形態이었다. 이 共同地는 漸次 個人權이 發達하면서 獨占에 의한 個人 私有地로 進行되어 林野制度의 近代化를 이루게 되었다. 그러나 우리나라의 王朝時代의 社會 制度가 專制的 集團性인 관계로 中世 歐洲各國에서의 封建制度의 崩壞와 더불어 近代化가 이루어진지 약 1世紀後인 王朝時代의 終末까지도 封建時代의 一般의인 樣相을 거치지 않고 바로 近代化의 길로 옮긴 것이다.

## II. 森林令(forest ordiance, Forst Ordnung)時代.

歐洲의 森林令은 처음에는 莊園의 森林과 藩主의 禁制林 經營 및 保護를 目的으로 各森林에 대한 管理經營上의 規定이며 行政法規는 아니었다. 그후 封建王侯는 國主로서 地方高權이 完成되어 內容의으로 狩獵高權(Jaghoheit)·森林高權(Forsthoheit)을 가지고 森林高權의 立法的 表現으로서 森林令을 制定한 것이다. 이와같은 森林令은 모든 森林에 行政上의 監督을 하는 行政法規이며 一般國法의 性質을 가지게 되었다.

즉 林業政策을 目的으로 하는 法制의 始初인 것이다. 이는 統 國家로서 重商主義思想에서 產出된 專制法規이다.

오스트리아(1502)에서 制定되어 16世紀 初부터 17·18世紀에 많은 나라에서 制定되었으며 1669年 佛蘭西에서는 물(水源) 및 森林令(Ordonnance des eaux et forêts)을 完成하였다. 그 內容은 (1)藩主가 必要한 狩獵場의 保存, (2)藩主森林을 保育하고 財政을 安定시킨다, (3)木林缺令의 防止, (4)一般産業 특히 鑛業 木林工業의 助長에 있었다. 이때에는 保安林의 制定은 없었다. 이와같은 森林令을 같이 施行함으로써 18世紀末 獨逸에서 일어난 森林解放運動의 影響으로 森林警察의 撤廢 森林開墾의 解放, 公有林의 分配, 國有林賣却을 소리높이 提案하였다. 1789年 佛蘭西 革命은 林業政策에도 큰 轉換點이 되었다. 森林令을 無視하고 森林의 盜伐, 領主森林의 濫伐를 하게 되었다. 또한 스미스의 國有林賣却論은 당시 國有林을 拋棄하는 方針으로 수립하게 되었다.

當時代에 있어서 우리나라에서도 이와같이 國家的으로 森林令을 制定한 것은 없었다.

## III. 森林法時代

1701年 佛蘭西에서는 森林法의 前身인 森林管理法(Regime forestier)을 만들었다. 이것은 私有森林業에서 完全히 官權이 解放된 것이다. 그러나 私有林以外에서는 森林官으로 하여금 管理하게 되었으나 國民은 革命的인 大勢와 關聯하여 亂伐 開墾·放牧을 자행하였다.

그 結果 森林은 荒廢되고 土砂의 崩壞流出은 甚하여져 森林管理法으로는 防備할 수 없으므로 森林令의 一部를 適用하여 立憲政體에 적합한 森林法을 Charles X가 1827年 5月21日에 만들었다. 15章 226條로 되어 있으며 8章에 營林의 監督, 10章의 森林警察을 中心으로 되어 있다. 또한 獨逸에서도 森林의 荒廢는 避할 수 없

는 事實로 되어 1852年의 Bayern 및 Austria의 Forstgesetz에 처음으로 保安林制度를 規定하여 重要部分으로 하였다. 1877年 이탈리아의 森林法(Legge forestale)은 大部分 保安林에 關한 規定을 차지하고 있다. 또한 營林의 獎勵에 重點을 둔 것으로는 1876年의 瑞西의 山林法을 들 수 있다.

Spain은 1908年의 森林法制定으로 保安林所有者의 申告로서 이것을 國家에서 買上하고 또 이것을 國家에 移管하여 國營造林을 하고 造林完了後에는 希望에 따라서 田所有者에 賣却하는 制度를 規定하고 있다.

第一次大戰後, 1919年에 木林不足을 痛感한 英國은 山林法을 만들었고 植樹計劃에 맞추어 實施하고 있으며 森林開發을 破壞의으로 進行한 美國에서도 荒廢防止策으로 Clark-McNary Act를 만들었다. 同法은 1911年 Weeks Law를 擴大하여 聯邦政府의 火災警防協力を 可航河川의 流域以外의 林地에 適用하고 林稅制度和 森林의 保續維持方法에 關한 研究, 伐採跡地를 聯邦政府가 買上하여 林地를 生産化하는 것을 骨子로 하고 있다.

Norway에서는 1932年 森林保護法이 공포되어 行政體系도 變化되었고 산림행정은 森林所有者의 協力を 얻어 地方分權의으로 實施되었다.

Sweden에서는 森林法이 1905年에 시행되었으며 本法에 의하여 山林所有者는 伐採後에 새로운 山林을 造成하여 保續生産을 하도록 하고 小規模所有者에게는 造林事業에 필요한 資金을 주도록 하였다.

日本에서는 各地에서 亂伐을 하여도 有效한 取締法令이 없었고 1897年(明治30年)佛蘭西의 森林法을 基礎로 하고 獨逸, 오스트리아 등 各國의 森林法을 參考로 하여 營林의 監督, 保安林, 森林警察, 罰則 總則을 爲 主로 한 森林法을 發布하였다. 內容의으로는 自由主義思想을 基調로 하였지만 監督의인 規定이 主를 이루었다. 1907年(明治40年)改正森林法으로 土地의 使用 및 取

用, 森林組合이 追加되었다. 森林組合은 中小森林所有者의 經營共同化를 기도한 것으로 警察行政으로 前進된 것이다.

우리나라는 日本의 侵略으로 1906年 드디어 統監府를 設置하고 1910年에 韓日合併을 宣言하였다. 日本은 極度로 荒廢된 韓國의 山林에 대하여 그들의 近代制度와 樣式을 適用하면서 植民地의 經濟的 발판으로 第一次 産業인 韓國林業의 發展을 꾀하게 하였다. 그 根本的인 事業이 林野調査事業으로 1908年 制定公布된 森林法 第19條에 規定되어 있고 1911年 森林令을 公布하였다. 그 內容은 保安林設定·營林方法·造林貸付의 獎勵·入會權設定·國有林經營과 林產物 處分·保護·禁伐·開墾 및 失火 등에 관한 規定 등 30條文으로 되어있다. 여기서 특기할 수 있는 것은 林野所有形態를 近代的으로 整備하여 未開發資源地帶을 把握하고 이것을 開發하는데 힘쓰는 동시에 廣大한 荒廢林野의 復舊造成策으로서 所有制度의 整理와 동시에 林相이 優良한 國有林은 大部分 日人에게 讓渡하는 制度와 荒廢한 國有林을 大幅으로 民營化시키는 措置를 취하였다. 이것은 造林貸付의 條件으로 一般에 대한 造林獎勵와 地方機關에 대한 模範造林制度를 채택하였으며 또 한편으로는 官營砂防事業과 保護取締의 強制的 手段實行으로 一般民有林의 林相은 상당히 改善되었다.

#### IV. 統制的森林法時代

林業政策의 變遷進捗過程上 森林法을 爲主로 살펴보면, 森林警察을 爲主로 하는 政策도 時代的 變遷에 따라 自由主義思想을 基調로 하는 森林法으로 되었지만 熾熱時代에서도 完全한 自由放任의인 것이 아니었다. 一般的으로 林業政策의 亂脈相이 있었으나 佛·獨에서는 森林令의 制限의思想은 貫되어 있었다.

全體主義時代에 林業政策이 進捗할 수 있었던 것은 獨逸에서 1934年 公布한 森林荒廢防止法(Gesetz gen

Waldverwuestung) 때문이었다. 獨逸은 從來 聯邦制로서 各邦마다 獨立的인 立法을 했지만 히틀러 出現以後 大獨逸로 統合하여 完全한 中央集權國家로 되어 처음으로 全國의인 法律이 公布되었으며 聯邦의 非國有森林을 對象으로 하고 있다.

獨逸國民經濟로 보아 連年 必要한 木材生産確保를 위하여 50年以下 針葉樹林은 皆伐을 禁止하였다. 本法은 오늘날까지 施行되고 있다.

우리나라에서는 1937년부터 1945년까지 鴨綠江·豆滿江일대의 山林은 勿論 1939년부터 民有林用材造成計劃을 빙자하여 막대한 林木을 伐採하였다.

日政末期의 山林統制를 보면, 1933년의 森林組合廢止와 林野稅制度의 創設에 依한 保護職員의 配置, 1936年

부터 未利用 林野開發策, 1937년부터 實施된 速成燃料林造成策, 上述한 民有林用材造成計劃을 들 수 있다. 1941年 太平洋大戰期에 들어서 戰爭으로 인한 財政事情으로 山林造成事業이 不振했고 戰時物資統制 方針에 수반된 木林統制令(1940年) 發布 等으로 韓國의 林產資源을 一時에 動員시킨 關係로 當初의 林相은 다시 急激한 荒廢의 길을 걷게 되었다.

#### V. 光復以後

第2次大戰後 社會의 變遷에 따라서 前進한 佛蘭西를 비롯하여 유럽各國들은 森林法의 改訂을 보게 되었다. 새로운 傾向은 林業政策의 公益優先主義이며 國家機關에 따른 林業의 計劃化이다.

英國의 山林法 第5節에는 林地專用契約이 있다. 이는 私有林所有者가 森林委員會와 契約을 하여 該當林地의 林木育成 또는 關聯되는 用途以外에는 絶對 轉用하지 않는다. 國家는 造林補助金(平均 植林費의 3分の1)와 經營補助金을 줄 뿐 아니라 貸付金 또는 稅制上의 惠澤을 준다.

핀란드에서는 山林改良에 관한 法律로서 植樹, 山林의 肥沃化, 作業監督을 위하여 지불하는 山林改良資金運用에 關하여 法律을 1967年에 公布하여 州에서 林業生産의 計劃에 積極的으로 關關 하고 있다.

光復後 우리나라의 林業政策을 區分하면 1945년부터 1951년까지는 混亂期라 할 수 있으며 民衆들의 混亂속에서 제일 많이 侵害를 당한 것이 山林이며 山林資源은 一時에 많이 枯竭되었다. 過渡政府當時부터 1947年에 造林事業 10個年計劃과 砂防事業 10個年計劃이 樹立되었고 1948年 獨立政府樹立後 林政機構도 整備되었고 1949년에는 國有林 및 民有林 造林10個年計劃, 砂防事業 10個年計劃을 樹立하여 推進하게 되었으나 1950年 6·25 動亂으로 社會秩序가 混亂하게되자 山林被害는 酷甚하였다. 이와같은 荒廢林野를 復舊하기 위하여 1951年 「山林保護臨時措置法」을 公告하였다. 그 骨子は 「里洞山林契」의 創設에 있었고 1952년에는 全國에 設定된 保護林區에 1,100名의 職員이 配置되고 里洞山林契가 組織되어 鄉土山林의 協同의 保護育成에 自律的으로 盡力하게 되었다. 1953년부터 1960년까지를 韓國林政上 再建期로 볼 때 두가지 特徵을 지적할 수 있다.

첫째로는 山林契의 運營強化로서 政府는 山林契의 育成을 위하여 保護 造林 砂防 등 모든 事業을 集中하여 이는 林政의 한 轉換點을 이루었다.

또한 1955년부터 美國의 援助資金을 뒷받침으로 하여 民有林造林과 砂防事業 아울러 새로운 上流水源 涵養事業을 實施하여 土地의 綜合的 利用에 대한 구체적인 事

業을 實施 이를 強調하게 된 것이다.

그러므로 本時期는 山林契運營과 土地의 綜合의 利用에 關心을 가졌다고 볼 수 있다.

#### VI. 山林法令 整備期

1961年 5·16軍事革命으로 軍政府가 樹立되자 「林產物團東에 관한 法律」이 發布되어 盜濫伐의 罪狀은 없애지고 또한 山林關係의 基本法인 「山林法」이 制定되어 將次 營林基本計劃과 山林組合의 體系의 整備가 確固한 法의 根據를 가지게 되었다. 또한 「砂防事業法」(1962 1·15)이 制定되어 本事業을 促進할 수 있었으며 砂防事業의 舉國의인 參與를 위하여 「國土綠化促進에 관한 臨時措置法」(1963. 2.9)을 制定함으로써 砂防計劃完遂를 위한 努力動員과 經費捻出方法을 뒷받침하였다. 그러므로 1961年 以後를 山林法令整理期라 할 수 있다. 長·中期 計劃을 보면 1962年에 다시 燃料林造成 5個年計劃을 1965年에는 治山 7個年計劃을 1967年에는 水系列 山林綜合復舊計劃을 1970年에는 大團地山地開發計劃(40年)등을 樹立하였으나 政策의 不安定 不確實性 山林行政責任者의 異動. 또는 窮乏한 財政面에서 一部가 初期에 實踐되었을 뿐이며 大部分의 計劃은 實踐하지도 않고 再樹立을 거듭하였을 뿐이다.

第1次 治山綠化 10個年計劃은 1973年에 시작하여 1982年에 걸쳐 「全國土의 綠化」라는 目標를 가지고 目標量을 4年이나 앞당겨서 1978年末 完遂하였으며 이와같은 長期計劃의 目標達成은 일찌기 그 類例를 찾아볼수 없었던 것이다.

第1次 10個年計劃의 目標는 1982年까지 모든 國土의 綠化에 두고 모든 國民이 새마을 運動을 통하여 造林愛國思想의 生活化로 速成綠化를 이룩하는 것을 基本方向으로 定하였다.

그 重點施策內容은 自然保護에서 山林保護 野生動物의 保護管理, 地方增進, 農村燃料對策, 木林需給의 円滑, 墓地對策, 國民植樹, 義務造林強化, 融資制度 改善 砂防綠化, 國民教育 및 弘報, 試驗研究強化,

一般行政強化, 山林統計整備, 法施行徹底 등 具體化된 것이다. 이와같은 施策中 融資制度改善, 墓地對策 등 一部를 除外하고는 많은 成果를 거두었다고 볼 수 있다. 그러나 山林經營上 阻害要因의 除去 등 根本的 對策이 없이 造林, 速成綠化만을 充足시키려는 直線的인 計劃이었다는 點에서 林業政策의 根本的인 問題는 그대로 存續하고 있다.

#### Ⅶ. 林業政策의 目標.

從前에 林業政策目的에 대한 林政學者들의 共通된 見解는 (Endress Weder 川瀨蘭部 등) 森林의 作用을 生

產業으로서와 林業으로 振興시키어 國民經濟의 需要를 供給하는 것과 또 한가지는 森林의 福利作用에 따른 效用을 發揮하는 것으로 되어있다. Weber는 純經濟的動機에서의 林業經營上의 目的은

(1) 需要充足의 目的- 林業生産力의 增進,

(2) 넓은 뜻의 保續目的- 木林의 恒久的供給을 目的으로 한 計劃性的 確保,

(3) 最高收益性的 目的- 供給木林의 價格을 低廉할 目的으로서의 經濟性的 向上,

이와같은 林政의 對象은 主로 「物質」로서의 森林 및 木材만을 考慮하고 「人間」으로서 山林所有者 및 山林關係住民의 經濟的活動 所得 및 雇用關係 등에 저촉됨이 적었다. 특히 人間生活의 質的向上에 따른 欲求와 人口의 量的增大 등은 林業과 人間으로서의 面을 重要 視

여러나라에서는 林業의 分業, 協業, 計劃的經營의 推進으로 近代化되며 經濟的矛盾을 시정하는 方向으로서의 政策을 樹立하고 實行하고 있다.

森林과 人間과의 關係는 長久한 歷史를 통해서 살펴 보면 여러번 變遷하고 있는 것은 다 알고 있는 事實이다. 우리나라에서도 오늘날 高度의 經濟成長에 따른 產業活動이 活性化됨에 따라 木材需要 즉 土木, 建築用材 紙類, pulp用材 등의 需要는 激增하고 森林의 經濟機能 즉 木材의 生産, 供給에 대한 社會的 要請이 增大되고 있다. 한쪽으로는 產業活動의 活性化는 工業用水로서의 水資源의 增加가 必要하며 產業公害로서 많은 廢棄物이 생기게 되었다. 또한 國民經濟의 高度成長은 開發의 頻繁으로 國土의 荒廢와 都市化, 高密度社會化로서 生活環境을 惡化시키었다. 그러나 한편으로는 生活水準이 向上되어 生活價値觀으로서 餘暇의 增大를 가져왔다.

이와같은 結果는 山林에 대한 公益機能이 社會的 要請으로서 비중이 커졌다. 具體的으로는 물의 需要增大에 대해서 山林의 水資源涵養에 기대하고 또 產業公害 특히 大氣汚染에 대해서는 森林의 大氣淨化機能에 기대하고 또 國土의 荒廢에 대해서는 森林의 土砂流出防止, 土砂崩壞防止機能에 기대하며 또한 都市化·高密度社會化에 따른 生活環境의 惡化와 餘暇의 增大에 대하여서는 森林의 保健, 休養機能에 기대하고 그 政策을 具現하여야 한다.

이와같이 森林을 둘러싼 自然環境 및 社會環境의 變化에 따라서 要求되는 두가지 즉 林業의 經濟政策과 公益政策을 最高度로 또한 最適하게 調整할 수 있는 길을 우리들은 模索하여야 한다. 經濟政策은 機能別로 資源生産, 流通, 消費 및 構造, 分配로 나누고 支援方法으로 財政金融과 價格 關稅政策을 강구해야하며 林業의

公益政策은 一般의인 경우와 特殊公益의인 경우로 나누어 강구하여야 한다.

우리나라의 林業政策도 外國과 比較할 때 例外的 方案으로 達成될 수 없으며 長期計劃인 第1次 治山綠化 10個年計劃을 4年 앞당겨 目標 달성한 것은 획기적이라 할 수 있으나 앞으로는 速成綠化에서 山林의 資源化로 그 slogan을 바꾼 것을 보더라도 內容의 分析, 檢討하는 것이 앞으로의 林業政策의 올바른 方案을 설정하고 實踐하고 또한 名實共히 實效를 거두는데 큰 걸림이 될 것으로 믿는다.

우리나라의 治山綠化 10個年計劃은 林業에 關聯하는 公務員 및 傘下機關의 積極적 努力의 結晶으로 重點施策面에서 自然保護, 國民植樹, 農村燃料林造成 砂防綠化 山林病蟲害 防除 등 刮目할 만한 實效가 있었다는 것을 否定할 수는 없을 것이다. 이와같은 成果가 나타나고 있는 社會의 與件도 많이 變遷되어 林業政策에 플러스되는 方向으로 誘導되었다는 것을 認知하여야 한다. 다시말하여 우리나라 經濟成長의 加速의 發展은 農村의 人口疏密化, 中小都市의 燃料材에서 煉炭으로 전환되고 大面積 盜伐이 없어져 가고 있는 現實을 우리는 直視하여야 한다. 이와같은 社會의 條件이 速成綠化를 促進하였다라는 것을 深考하여야 한다.

또한 우리들이 林業政策을 作成함에 있어서는 그 基準(Criteria)을 설정하여 이에 呼應하는 國家의 社會的 要請에 適應할 수 있게 林業을 規制하고 生産性을 양양하고 또한 木林需要에 적합한 地域性을 考慮하여 林產 資源을 開發하고 모든 智를 모아서 다른 機關과 잘 協 調되고 있는가를 檢討하여야 한다.

우리가 林業政策을 수립할 때 該當國家의 山林法에 기초를 두어 計劃性을 가지고 經濟向上을 하고 技術本 然의 자세를 유지하며 生産力 增進에 기여할 뿐만 아니라 森林의 重要한 機能인 保全機能과 休養機能은 輸入 또는 代替할 수 없는 機能임을 認知하여야 한다.

여기서 한 나라의 林政의 Criteria로서 美國 聯邦山 林局長 E. P. Cliff가 提案한 林業政策의 重要한 要素를 提示한다.

1. 適用하는 法律 規律에의 適應.
2. 國家의 諸計劃과 諸目標
3. 各種資源과 利用促進의 相互間 및 해당地域의 上位諸目標適合性.
4. 該當利用 또는 結合利用에서의 土地의 適性.
5. 土地生産力의 維持.
6. 無形的 有形的 價値: 社會的 經濟的 要素.
7. 該當資源 또는 地域에의 將來 또는 現在의 必要

度 또는 希望.

8. 各種資源을 秩序있게 開發에 統合하고 特定目標에 重點을 둔 可能한 機會.

9. 該當資源에 關한 專門知識 調查報告 또는 經驗.

10. 公共의 態度 地方經濟 議會의 動向.

11. 其他 諸機關의 計劃과 事業.

Worelle氏는 이 以外에 福祉 滿足 肉體의 精神의 健康 安全 등의 項目이 包含되어야 한다고 하였다. 眞實한 規準이 社會福祉 人類에 대한 最大의 厚生에 있다고 볼 때 全員取額이 恒常 近似的 規準이라고 볼 수는 없다고 論述하고 있다.

Endress교수가 前提한 林業政策의 課題는 森林所有者의 利益을 代表한다라고 하였으며 Dietrich교수는 林業政策의 最高目的은 森林所有者의 利益만을 確保하는 것이 아니며 森林의 모든 機能의 達成 및 各種 社會的 要求와 森林所有者의 利益을 保續의 調整으로 可能하게 하는 前提下에서 森林培養을 지속적으로 해야 한다고 하였다. 이와같이 林業政策은 森林所有者의 利益뿐 아니라 社會的 配慮로서 森林所有者에게 부과된 義務가 있다는 것을 우리들은 간파하여야 한다.

林業政策은 時代的 所有別 經營形態 및 立地에 適合하도록 調和를 追求하고 있으며 앞으로도 이와같은 유연성있는 政策과 行政을 위한 精神的인 뒷받침을 가지고 前進하여야 한다.

여기서 林業의 展望은 林政의 課題를 根本的으로 바꾸고 있다. 森林은 國土의 不足 人口增加 工業과 交通의 發展, 總體的인 環境問題로서 必然的으로 크게 利害

相反되는 대립이 생기게 된다. 森林과 人類社會와의 關係는 多目的이고 複雜하며 여기서 크게 대립된다. 土地를 必要로 하는 여러가지 計劃 즉 國土計劃 地方計劃 工業計劃 團地計劃 등은 다른 土地보다도 쉽게 轉用될 수 있는 森林에 期待하고 있다. 또한 森林에 대한 國土保全 및 國民保健의 機能은 重要性이 점점 커지고 있고 農工業에서의 土地要求와는 크게 對立되고 있다. 여기서 直接的 機能- 原材料供給機能 또는 保全機能 또는 國民保健의 機能을 達成하기위해서 集約的인 保續的 森林保有으로서 達成할 수 있다. 다시말해서 森林을 集約的으로 經營하여 여기서 相當한 收益을 얻을 수 있는 森林狀態에서 여러가지 機能의 調和를 가져올 수 있다는 것을 우리들은 잊어서는 안된다.

우리나라 林業政策에서 앞서 論述한 第1次 治山綠化 10個年計劃도 山林의 資源化, 山地의 他用途 轉換, 山林所有 規模의 零細性 脫皮, 制度의 未備, 政府에서 的 林業投資의 支援, 山主에 대한 自律性부여, 林業技

術의 普及, 國有林經營의 合理化 등 根源的으로 解決할 問題는 많다. 우리林業界에서는 法令을 整備하고 山林行政機能을 強化하며 山林組合을 合理的으로 育成하며 山林開發基金을 增加하고 財政支援을 補助原則으로 바꾸고 技術지도를 勸獎優先으로 하도록 立法的 및 行政的 조치를 요망하는 現時點에 있다. 이와같은 여러가지 條項이 보완됨으로서 林業政策을 더 高位的 次元에서 論述할 수가 있는 것이다. 慣習의인 山林에 대한 價値觀이 時代와 社會的 立地條件에 따라서 變遷되고 있는 이점에 山林은 單只 木材生産의 터전일 뿐 아니라 더 많은 여러가지 森林機能을 해결하여야할 時點에 도달한 것이다. 治山治水는 林政의 根源이라는 말에서 認知할 수 있듯이 理想的 森林狀態를 가졌을 때 만이 여러가지 森林機能을 發揮할 수 있다는 것을 알아야 하겠다. 우리나라의 森林狀態는 良好하여가고 있다고 認知되고 있으나 實行面에서 上述한 바와같이 先進國家와 比較하면 여러가지 未備한 點이 많으므로 이를 시정함으로 森林이 가져야 할 여러가지 機能을 調和하여 森林所有者는 勿論 部落住民 國民의 福祉에 寄與할 수 있는 森林圈을 形成할 것이며 또한 造成하여야 할 것으로 본

다.

다시말하면 앞으로의 林業政策의 目標接近을 위하여 林業人은 業務에 대한 消極的 意向에서 積極的 意向을 가지도록 하고 森林의 生産性 效用에서 環境을 考慮한 廣範圍한 多樣性 效用을 發揮하도록 하고 官主導型에서 民主導型으로 유도하도록 하고 林業을 自己給付 뿐만 아니라 社會的 文化的 義務를 부과하도록 한다. 앞으로 用材林에서 休養林으로 전환 증가됨을 認知하고 지도면에서 強制施策에서 勸獎施策으로 전환하고 零細 山主의 協業化를 도모하고 營林技術上 科學的 根據에 立脚한 施策을 하고 營林計劃에서 場所的 室間的 秩序를 유지하도록 하며 특히 森林利用의 空間計劃을 수립하도록 고려하여야 한다.

山林施策制限地域에 補償制度를 확실히 실시하고 融資制度和 補助制度로서 財政支援을 하면서 計劃性和 實踐을 통하여 前進한다면 더 높은 森林狀態를 구성할 수 있을 것이며, 林業政策面에서 이와같은 實踐方案이 提示되고 實行됨으로서 우리나라의 山林, 林業의 展望은 더 한층 밝아질 것이다.