

山地開發에 관한 管理

高麗大學校 農科大學

金 樟 洙

食糧問題 解決의 一環으로 山地를 開發하여 牛肉類의 自給率을 높이는 것은 바람직한 일이지만 여러 가지 條件과 草地造成에 失敗하였을 때에 돌아오는 막대한 損失을 고려할 때 이를 수행함에 있어서 신중히 科學的 根據를 가지고 政策을 決定함이 國家的 見地에서 큰 도움이 있을 것이므로 이에 대한 몇가지 問題點을 열거하여 山林·牧野地·國民生活과의 關係를 明白히 하고자 한다.

첫째, 山林의 資源化를 기우고 있는 이 시점에서 立木度에 관계없이 保安林, 國立公園, 燃料林의 林木을 伐採하여 마구 地形을 毀損하여 人爲적으로 草地를 조성할 수 있을 것인가 라는 의문점이다. 우리들은 荒廢의 輪廻라는 말을 하고 있다. 草地로 造成하여 정상적인 經營을 할 수 있는 牧場經營이 되기를 희망하지만 그렇게 되지 못한 實例가 너무나 많다.

필자가 5·16 革命後 政府施策으로 산지 개간한 장소를 1週日間 조사한 바로도 成功地보다는 몇년간 콩·옥수수 등을 경작하여 農地도 牧場地도 아니고 林地도 되지 않는 狀態로 포기된 土地를 踏査한 일이 있다.

草地가 造成되지 않고 그대로 荒蕪地로 방치될 때에 국가로서는 또다시 植栽하고 砂防工法을 사용하여 原形으로 복구하여야 할 것이 아닌가? 이는 林業人들만의 기우가 아닌 成林→伐木→草地→荒蕪地로 되는 原理가 되풀이 되는 경향이 크기 때문이다. 덴마크도 이러한 經驗을 가지고 있으므로 무리한 草地造成을 하지 않은 이유도 산사태 등을 우려한데 있는 것이다. 美國에서는 山林에 草地造成하는 것은 牧場이 아니고 山林을 採식하는 것으로 Grazing forest라고 말하고 있다. 이와 같은 實例는 草地造成이 반드시 成功하는 면만을 가지고 있는 것이 아니며 國家적으로 볼 때에 科學的이며 國民의 永久한 生存의 터전으로 본 綜合國土計劃上으로서의 責務를 완수할 수 있도록 國土保存面을 깊이 고려하여야 한다.

둘째, 86年까지 草地造成을 함에 있어서 個人에

의한 造成, 部落共同造成 및 300ha 以上の 大規模 團地造成 方法을 통하여 조성하도록 되어 있다. 여기서 특히 300ha 이상의 단지조성을 18개소 만든다는 것은 富産에 대한 재벌을 國家의 힘으로 만드는 것으로 본다. 즉 정부의 보조금과 융자금으로 草地를 조성하는 방식으로 정부에 전적으로 依存하여 기업을 영위하려는 경향이 크다. 이와 같은 方式보다는 確實히 家畜을 飼育할 수 있는 영농가에게 全國的으로 고르게 분산 飼育시키며 많은 農民의 參與度를 높이고 농가소득을 전반적으로 높이는 데 도움이 될 것으로 본다. 특히 목축업은 노동의 還元價가 利潤이며 勞動力이 不足한 農家事情을 감안할 때 이와 같은 시행방법은 再考가 있어야 할 것이다.

다시 말하면 조지개발은 제도상의 개선에 앞서서 자가노력 중심의 事業養畜家가 집중적으로 育成支援하여 中策양축가를 키워 나가되 최소한의 경제단위가 되도록 하여야 한다.

특히 小農爲主의 영농방식에서는 草地造成에서만 사료를 증산하는 것이 아니라 양질의 사료증산을 위하여서는 벼 수확 후의 논은 大部分 遊休狀態에 있을 뿐 아니라 사료작물을 재배하는 경우에도 면적은 영세성을 면치 못할 현실에 있으므로 담리작 靑刈 糞類의 재배법을 確立함으로 큰 도움이 될 것이다.

셋째, 산지의 用途轉換이 급속히 增加하고 있는 實情인데 다른 용도로 轉換對象이 되는 比較的 평탄한 산지는 造林地이거나 砂防施設地가 많으므로 이러한 造林地나 砂防地를 포함한 70萬~100萬ha를 다른 用途로 넘겨 줄 수 있느냐 하는 것이다. 만일 이미 시설지라 하더라도 전환시킬 수밖에 없다면 그 損失을 어떻게 보상받아야 하느냐 하는 점이다.

또한 國有林 面積은 1980年 林業統計要覽에 따르면 1,307千ha(20%)로서 國有林의 특수성을 고려하여 全林의 30% 이상을 가지고 있어야 한다는 Weber 教授가 主張하고 있는 수치에 10%나 미달되는데, 여기에 또 草地造成으로 國有林에서 많이 할당됨으로써

그 使命을 완수할 수 있을가 우려되는 바가 크다.

네째, 平坦한 丘陵地, 中級山地를 대상으로 하지 않고 임목도가 50% 이상인 곳에 나무를 벌채한 후 파종하여 草地造成이 이루어질 수 있다고 보는 기술적 根據를 알고 싶다. 生態學者, 森林生理 生態學者들이 그 可能性을 규명할 문제이지만 이들의 이에 대한 견해는 선진국의 예로 보아 부정적인 것이다.

獨逸에서는 山林에서 大面積 皆伐를 절대적으로 금지하고 있다. 그 理由는 皆伐後 土地生産力이 減退되고 空間을 利用하지 못하여 生産量이 減少되며, 外界의 危害에 대한 저항력이 약하여지고 여러가지 피해를 받기 쉽다. 또한 大徑級 林木의 育成에 適合하지 않으며 皆伐를 大面積에 걸쳐 실시하면 林地가 나출되고 土壤이 약화되어 土地生産力이 減退되는데 이는 國土保安上 좋은 현상이 아니라고 하였다.

草地造成으로 인한 大面積 皆伐이 어떠한 결과를 가져올 것인가는 過去의 史가 證明하고 있다.

다섯째, 前述한 企業畜産을 他律적으로 利己적으로 조성하는 도중에 각종 제한과 자금이 擴大하게 됨으로써 土地에 대한 투기가 있을 것이며 이에 대비할 법적 조치는 물론이요, 都市計劃法으로 묶여져 있는 green belt까지도 해제되면 토지가만 높아질 機會를 주는 것이며, 이는 山地의 荒廢를 초래한다는 점을 충분히 고려하여야 할 것이다.

여섯째, 목축업을 育成하기 위한 政府의 助成策도 중요하지만, 本目的을 이탈하여 牧畜業을 포기하고 山地만 荒廢시켰을 때의 事後措置도 法的으로 마련하여야 할 것이다.

끝으로 森林과 다른 土地利用 형태의 어느 것이 영구히 合目的인 것인가를 결정함에 있어서 經營經濟的

판단에 기초를 두고 있는 독일의 實例를 보기로 한다.

合目的性에 관한 經營내면적 판단에서는 우선 農家의 生存에 기초를 둔 家族所得이 결정하는 것이다. 어떠한 面積 以上에서는 飼料作物栽培經營 즉 牧草地 經營은 분비나무의 保續의 林業經營과 穀物과 飼料作物 經營보다도 經營面積 1ha當 家族所得이 低下되고 있다는 事實을 認知하여야 한다.

上述한 바에 의하면 草地造成은 生態學上으로 반드시 전적으로 成功되는 것이 아니며 특히 300ha 以上の 대단지 草地造成方案은 재고할 여지가 많으며 山地의 用途轉換으로 인한 損失補償問題와 國有林의 할여문제는 國民의 國土이며, 多目的 利用을 충분히 國家發展과 더불어 發揮하여야 할 터전임으로 長期 眼目에서 決定하여야 한다고 본다.

森林으로 形成된 곳에 草地造成이 이루어진 科學的 根據가 없으며 또한 地價上昇의 機會를 가져오게 되며 이를 실시함에는 많은 研究와 專門家들의 意見을 綜合하여야 한다고 본다.

經營經濟的 見地에서도 草地經營이 保續的 林木收穫經營보다도 低下된 實例도 있다.

이와 같이 草地造成에는 여러 가지 問題點이 있으며 政府가 지난 68년에 4개년 畜産振興計劃을 마련하여 推進됨이 없이 計劃의 4割 以上이나 失敗하였다는 점을 考慮해서 計劃보다는 合理的으로 推進할 수 있는 與件이 되고 또한 몇 기업주를 위한 畜産經營이 되지 않도록 發表된 産地開發案에서도 고칠 것은 고쳐서 一括性 있고 合目的이고 效率性 있는 결과를 가져올 수 있는 施策이 되어 遂行에 차질을 가져오지 않도록 하여야 한다.