

要存國有林內에서의 草地造成은 抑制되어야 한다

서울大學校 農科大學

朴 泰 植

요즈음 山地를 活用하는 方法의 하나로 山地에 草地를 造成하여 소를 飼育하도록 하는 計劃이 發表되면서 이에 대한 各界의 意見이 많이 나오고 있는데 여기서 우선 이 計劃을 作成하게 되었다고 推定되는 背景을 살피고, 計劃의 骨字와 計劃實踐에 따르는 關係部處(주로 山林廳)의 對應策 內容을 훑어보고 筆者의 意見을 펴려하고자 한다.

經濟가 發展되고 所得이 높아짐에 따라, 國民의 生活習性이 肉類를 많이 消費하게 되면서부터 肉類 消費量增加에 있어서도 쇠고기의 消費增加率이 컸기 때문에, 쇠고기의 國內供給이 모자라 많은 쇠고기를 輸入하게 되었다. 年間 쇠고기의 輸入量은 需要量의 27%인 4萬ton 이나 되며, 이에 所要되는 金額이 700億원(約 1億弗)이 든다고 한다. 그리하여 쇠고기 輸入과 飼料輸入에 드는 外貨를 節約하고, 農家 所得을 높이기 위한 複合營農을 育成하고자 山地에 草地를 造成하여 소를 기르도록 하겠다는 것이다. 同計劃에 의하면 앞으로 10年 동안(1982~1991)에 20萬ha의 草地를 造成하여 쇠고기 自給率을 現在의 63%에서 89%까지 끌어 올린다는 것이다. 이 計劃이 達成되면 소의 飼育頭數는 現在 164萬마리에서 269萬 마리로 늘어나게 되어 現在보다 約 100萬 마리가 늘어나는 셈이다. 이와 같은 計劃目標을 達成하기 위하여 우선 1986년까지 6,600億원을 投入하여 ① 65,000ha의 草地造成(약 800億), ② 송아지를 年間 5萬마리씩 輸入하여 增殖하는 家畜改良增殖事業(약 2,000億), ③ 飼料備蓄施設附設事業(약 1,000億), ④ 畜產物流通施設近代化事業(약 2,000億), ⑤ 기타 事業(800億)을 하도록 計劃하고 있다. 畜產立國을 指向한 지금까지 볼 수 없었던 劃期的 着想이라 아니 할 수 없는데, 1986년까지 이 中間計劃이 達成되면 소 飼育 마리수는 現在보다 51萬마리가 많은 215萬 마리로 늘어날 것으로 推算하고 있다.

草地造成計劃의 概略의인 內容을 보면 草地類型을 3種類로 分類할 수 있다. 즉, ① 一般草地, ② 共同

草地 및 ③ 團地草지가 그것이다. 一般草地는 私有地를 個人이 開發한 草地이고, 共同草地는 村落民들이 共同으로 開發하여 林間放牧에 의하여 共同으로 利用하고자 하는 草地이다. 團地草地는 300ha 이상 集團된 草地로서 事業的 養畜農을 集團入住시킬 對象草地이다. 이와 같은 團地草地는 1983년부터 1986년까지 18個所를 開發할 計劃이다. 草地造成에 必要한 經費를 ha當 107萬원으로 推定하고 있으며, 政府補助 50%, 融資 50%로 하되, 融資는 3年 據置 5年 償還이며 利率은 年利 10%이다. 草地開發에 必要한 資金은 輸入쇠고기의 販賣差額으로 조성하고 있는 畜産振興資金과 飼料安定基金으로 充當하도록 하는 財政對策을 세우고 草地造成을 하는데 聯關되는 여러 法令을 고쳐서 草地造成을 促進시키도록 하고 있다. 즉, 그린벨트 내의 林地 중 傾斜地가 15° 以下이면 立木度가 10% 以上인 경우라 할지라도 草地를 造成할 수 있도록 하고, 또 國立公園, 道立公園 內에서도 草地를 造成할 수 있도록 한다는 것이다. 한편 草地造成을 促進하기 위하여 草地法을 改正하여 規制事項을 大幅 緩和하였다. 즉 改正된 草地法에 의하면 草地造成區에서 除外되는 山林은 ① 採種林, ② 試驗林, ③ 天然保護林 뿐이고 保全林地나 砂防地일지라도 그 地域內에 草地造成에 알맞는 地域이 있으면, 山林廳과 協議하여 草地를 造成할 수 있도록 하였다. 그리고 他用途로 轉換使用을 抑制하였던 保全林地 중에서도 草地造成事業을 할 수 있도록 하기 위하여 山林廳에서는 草地造成 許容基準을 마련하였는데 그 樣子를 보면 다음과 같다.

① 要存國有林으로서 傾斜 21° 이상 36°의 林地 중 立木度 51% 미만인 不良소나무林과 潤葉樹雜木地, ② 用材生産을 目的으로 하는 保全林地 중 立木度는 51% 이상이라도 樹種이 不良한 소나무와 潤雜木으로 구성된 林地, ③ 傾斜 21° 미만 立木度 50% 미만인 第2種 水源涵養, 土砂防備 및 風致保安林 중 草地造成을 하여도 保安林 指定目的에 支障이 없는

林地. ④ 傾斜 36° 미만의 砂防地로서 草地造成에 適合한 林地, ⑤ 從來 開發이 禁止되었던 道路邊 2 km 可視地域 內에 있는 山林으로서 草地造成에 適合한 林地.

위에 적은 바와 같이 山地開發에 관련되는 法條項을 大幅 緩和하기로 한다면 ① 採種林, ② 試驗林, ③ 天然保護林, ④ 傾斜度 36° 以上되는 山林을 除外한 山林으로서 草地造成이 適當하다고 인정되는 山林이라면 草地를 造成할 수 있을 것이다.

全國土의 22% 밖에 안되는 農耕地와 全國土의 0.5%에 지나지 않는 草地를 保有하고 있는 農畜業에서 生産되는 生産物로서는 많은 人口를 扶養할 수 없어서, 每年 20億弗이 넘는 農産物을 輸入할 뿐만 아니라, 1億弗 이상의 쇠고기를 輸入하고 있는 우리나라 事情下에서는 農土를 늘리고 草地를 늘려서 食糧과 肉類를 增産하여야 한다는데 대해서 異論을 提起할 사람은 없을 것이다.

그러하여 山林廳에서 作成한 長期計劃에 의하면 앞으로 50年 동안에 약 100萬ha의 山地가 林業 以外의 他用途로 轉換될 것으로 展望하고 木材需給 計劃을 세우고 있다.

轉換利用될 100萬ha의 林地는 農用地(耕種, 菜蔬), 果樹園, 桑田, 草地, 都市計劃區, 開發制限地, 公園, 文化財保護地 등으로 利用될 것이다. 이 가운데에서 山林事業과 密接한 關係를 가지는 것은 農業的 山林利用과 牧畜的 山林利用이다. 8·15 후 現在까지 農業的 利用을 위해서 山林을 開墾한 面積은 185,000 ha에 이르고 있으나 相當히 많은 面積이 廢耕되었다. 또 牧畜用으로 開發하였던 94,000餘ha의 草地는 現在 50,000餘ha만이 利用되고 있어서, 그 成功率이 55%에 그치고 있다. 이와 같이 開墾地의 利用이 不振한 것은 ① 開墾事業自體의 技術不足, ② 잘못된 對象地의 選定, ③ 一貫性 없는 政策의 잘못 등 그 原因은 많다 하겠으나, 決定的인 失敗의 原因은 開墾事業이 農民의 必要에 의하여 經濟的 原則에 따라 徐徐히 조금씩 進行되지 않고, 政治的인 必要에 의하여 政策的으로 이루어졌다는데 있다고 본다. 1960年代初의 山地開墾이 그러했고, 1968년부터의 畜産立國政策이 그러하였다. 금번 推進하고자 하는 20萬ha의 草地造成計劃은 國土의 66%를 차지하고 있는 650萬餘ha의 山林에 비하면 적은 面積이므로, 問題가 안 될 것으로 보고 있으나 20萬ha의 草地를 어디에 어떤 形態로 또는 어떤 方法에 의하여 造成할 것인가 하는데 따라서 關心度가 달라진다.

部落隣近에 있는 低位生産性的의 野山, 丘陵地 등의 私有林地를 小規模로 自力 또는 融資에 의하여 開發한 사람에게 송아지 구입비를 現時價로 融資해 주고, 事後管理를 위한 管理費를 一定期間 補助해 주는 方法에 의하여 草地를 造成한다면, 農民의 必要에 의하고 經濟原則에 立脚한 山地開發이 이루어지게 되어 開發地가 廢棄되는 일은 일어나지 않을 것이다. 그러나 금번 計劃하고 있는 草地造成計劃과 같이 開發費의 100%를 補助와 融資로 充當할 뿐만 아니라, 송아지 입식도 現時價보다 價格이 훨씬 싼 導入 송아지를 分讓해 주는 方法으로 草地造成을 誘導한다면, 補助金을 타고 송아지 價格의 隔差額을 얻기 위해서, 너나 할 것 없이 草地造成을 할려고 開發할 것이다. 이와 같은 現象은 地方에서 벌써 일어나고 있다. 開發된 草地의 事後管理費에 대한 對策이 適切하지 못하면 애써 가꾼 草지가 廢棄될 可能性을 內包하고 있다.

특히 금번 草地造成計劃의 特徵의 하나는 300ha 이상의 團地草地를 造成하여 養畜家를 入殖시킨다는 것인데, 여기에는 문제가 뒤따를 것으로 보인다. 野山地帶나 私有林地에는 그러한 團地가 없을 것이므로, 자연히 國·公有林 중에서 이와 같은 對象地를 찾은 것으로 推測된다.

永久的인 國土保全, 水源涵養, 環境保存 및 有事時에 必要한 木材를 備畜生産하고 있는 要存國有林과 災害防止를 위해서 保護되고 있는 保安林 및 砂防地의 一部에서도 草地를 造成할 수 있도록 한다는 것은, 林業과 山林管理 責任을 포기하는 行爲이다.

食生活 改善하기 위한 肉類生産도 必要하지만, 基幹産業을 지탱하는 木材生産과 國土의 環境을 保存하는 山林의 役割은 더욱 重要하다. 現在의 國內木材生産供給率은 15%에 지나지 못하며, 年間 木材需要量의 85%에 해당하는 木材를 輸入하고 있는데, 이에 쓰여지는 外貨는 8~10億弗이나 된다. 國內材供給率은 50年 후인 2030년에 가셔도 50%를 넘지 못할 것으로 推測되므로, 長期的인 木材資源 確保를 위해서 生産用 要存國有林地를 減縮해서는 안된다. 草地를 造成하는 主目的이 飼草生産에 있다면, 飼草生産을 山地에서만 하려고 하지 말고, 논고 있는 遊休農地에서 生産하는 方法을 고려해 보는 것이 어떨까 한다. 즉, 벼를 收穫한 후 7個月間 논고 있는 논에 겨울 作物인 麥類를 심어서, 다음해 벼를 이식하기 전에 靑刈로 收穫하여 飼草로 使用하도록 하는 方法이다.

논밭 飼料作物 生産에 補助金을 주고 作業을 기계

화 한다면, 生産費를 節減할 수 있어서 飼草生産이 筆者만의 着想은 아닌 것 같다.
可能하다고 생각하는데, 이와 같은 생각은 林業人인