

1986年度 夏季總會
特別講演論文

山林廳移管과 山林行政發展¹

朴 泰 植²

I. 緒 論

1986년 3월 新聞紙上에 山林廳이 過去와 같이 農水産部傘下로 移管되도록 行政部處間에 合議가 이루어져서 금년내로 政府組織法을 고쳐 곧 施行할 예정이란 報道가 있었다. 山林廳을 그 전과 같이 農水産部로 移管하여야 할 것이라는 見解는 過去 몇 차례 論議된 바 있었으나, 第二次 治山綠化 10 個年 計劃이 끝날 때까지는 內務部에 그냥 있도록 暫定的으로 決定을 내린 바 있다. 그럼에도 불구하고 이번 다시 山林廳을 서둘러서 農水産部傘下로 移管하려고 하는 時點에 즈음하여, 우리 林業人은 過去 山林廳이 內務部로 移管되었던 理由와, 그 후에 얻은 得失을 考察해 보고, 앞으로 다시 山林廳이 農水産部로 移管된 후 어떤 組織을 가지고 어떠한 內容의 山林行政을 펴 나가야 할 것인가 하는 데 對하여 考察해 보는 것은 대단히 뜻이 크다고 하겠다. 論者는 1986년도 韓國林學會夏季臨時總會에서 特別講演으로 發表하였던 表題의 內容을 整理하여 여기에 적고자 한다.

II. 1973年 山林廳을 內務部로 移管하였던 主要理由와 그 후 얻은 利得

1967年 發足되었던 山林廳을 6년이 지난 1973年 당시의 農林部에서 內務部로 所屬을 移管하게 되었던 것은 오로지 故 朴正熙大統領의 構想이었다. 그 당시의 山林行政 責任者의 말에 의하면 朴大統領이 執權한 후 10여 년이 지나면서 政治, 經濟, 社會가 크게 發展하여 工場도 지어졌고 高速道路도 開通되어 나라의 모습이 많이 달라졌는데, 별로 變化된 것이 없고 도리어 황폐해 가고 있는 것이 山林이었으므로,

山林을 復舊하여 아름다운 山川을 後世에 물려 주도록 하는 일이 大統領이 하여야 할 남은 일이라고 생각하게 되었다는 것이다. 그리하여 1973년 2월 水原 京畿道廳에서 道政報告를 받는 자리에서 山林廳을 內務部로 移管하는 問題를 研究해 보라고 指示하였던 것이다. 그와 같은 措置는 여러 면에서 뜻이 있었던 것 같다. 水原은 農村振興廳, 農科大學 등 農林關係의 中心地이므로, 該當分野의 意見을 收斂하는 데 큰 影響을 미칠 수 있는 곳이라 생각하였을 것이다. 그리고 山林廳이 內務部로 移管되면 當時의 京畿道知事를 山林廳長으로 任命하여 大統領 自身의 뜻을 펴 나가겠다는 構想을 미리하고 京畿道에서 山林廳 移管問題를 指示하였던 것 같다. 이와 같은 推測은 그 해 3월에 山林廳이 內務部로 移管되고 山林廳長에 當時 京畿道知事로 있었던 孫守益氏(現交通部長官)를 任命하고, 第一次 治山綠化 10 個年計劃을 作成하도록 한 것으로 미루어 보아 알 수 있다. 大統領의 뜻이 그와 같이 뚜렷하고 強하였기 때문에 그 당시의 內務部長官(金玄玉)은 山林行政에 모든 精力을 다하였다. 道에 山林局을 新設하고 郡에 山林課를 設置하였으며, 山林局長에는 林業人을 任命하였다.

처음의 構想은 山林局長에 行政職을 任命하려 하였으나, 大學教授, 林業人들이 強力히 林業人으로 任命하여야 한다는 建議를 받아들여 처음의 構想을 바꾸었다는 것이다. 그리하여 道에는 山林局 밑에 三課(植樹課, 養苗課, 材政課)가 設置되고 市·郡에만도 地方技佐의 山林課長 자리가 140~150개 생겨서 林業公務員들의 昇進됨을 이루었던 것이다. 道, 市, 郡에 林業公務員 昇進 자리가 한꺼번에 많이 생겼기 때문에, 昇進試驗 準備를 위한 特別講座까지 山林廳에서 主선한 바 있다. 어떤 講習所經營者는 林業職 3級(現 5級) 昇進對象者를 모아서 林業講座를 開設하

¹ 接受 8月22日 Received on August 22, 1986.

² 서울大學校 農科大學 College of Agriculture, Seoul National Univ., Suwon, Korea.

고, 教授들을 초빙하여 特講을 하도록 하였는데, 그때 執筆하여 使用하던 教材가 지금도 책꽂이에 꽂혀 그때 士氣가 높았던 林業職 公務員의 뒤안길을 말해주고 있다. 위에서 말한 바와 같이 山林行政機構를 擴張하고 行政力을 強化하여 山林保護體制를 整備하고 그 當時의 山林行政의 모토였던 ①入山禁止 ②絶對綠化施策을 推進하였다. 入山을 禁止하여 落葉採取를 하지 못하도록 하고 山火를 豫防하도록 하였으며, 山火가 發生하면 山火面積에 따라서 市長, 郡守, 警察署長 등에 對하여 職位解除, 免職 등의 強力한 行政措置를 取하였다. 絶對綠化를 이룩하기 위하여 國民動員體制에 의한 國民植樹運動을 展開하였는데 새마을養苗, 새마을 造林, 機關養苗, 機關造林 등의 用語와 事業活動은 國民植樹運動의 所産이다. 뿐만 아니라, 道林業試驗場의 山林學校化, 山林病院化의 새로운 用語와 任務賦與도 絶對綠化를 위한 굳은 行政意志를 보여 주는 또 하나의 遺産이라 하겠다.

地方行政(道)이 內務部에 속해 있고 內務部長官이 山林行政에 깊은 關心을 가졌기 때문에, 山林行政은 內務部長官→山林廳長→知事→市長, 郡守로 直線化되어 行政過程이 速하고 徹底하였을 뿐만 아니라 많은 地方財政을 山林復舊活動에 投入할 수 있었다. 이제 山林廳이 內務部로 移管하게 된 主要理由와 利得을 간추려 보면 다음과 같이 말할 수 있을 것이다. 山林廳의 內務部 移管 理由로는 ①山林保護를 強化하고 ②國民動員體制에 의한 國民植樹運動을 展開하기 위한 ③地方財源의 山林復舊投入에 있었다고 볼 수 있고, 山林廳이 內務部로 移管되어 얻은 利得은 ①山林行政機構擴張 ②山林行政力強化, ③山林保護의 責任制確立 ④地方費의 山林投資增加 ⑤山林綠化達成 등이 主要內容이 된다고 하겠다.

Ⅲ. 內務部傘下에서의 山林行政의 短點과 未盡하였던 施策

山林廳이 內務部로 移管된 후 第一次 治山綠化 10 個年計劃 및 第二次 計劃을 通하여 앞서 말한 바와 같은 여러 가지 成果를 거두었으나, 한편으로는 短點도 있었다. 山林綠化施策은 山林이라 하는 自然體의 復舊와 保存을 위주로 한 施策이었기 때문에, 山主의 經濟的 向上을 위한 施策은 미흡하였다고 볼 수 있다. 勿論, 治山綠化計劃에 있어서도 速成樹, 有實樹 등의 早期植栽에 의한 所得增大라고 하는 施策目標이 있었으나 全般的인 計劃의 目標을 山主의 經濟的 地位向

上에 두었다기보다는 國民經濟的인 立場 혹은 國家全體的인 立場에서의 山林資源 增殖 保存에 두었기 때문에 山主 個人을 對象으로 하는 施策에는 무계를 두지 못하였던 것이다.

山林 自體의 健全한 保存을 위한 施策을 便宜上 山林政策이라 하고, 山主의 經濟的 向上을 도모하는 施策을 林業政策이라고 할 때, 內務部山林廳의 施策은 前者에 置重한 것이었다. 山主들의 大部分이 農山村에 살고 있는 農民이기 때문에 山主들은 農業이나 畜産 등과 連繫를 가지고 農山村의 所得을 向上시킬 수 있는 林業政策이 實施되기를 바라고 있다. 우리나라의 山主(190 만명, 1984년 현재)의 90% 가까이 5ha 이하의 山林을 가지고 있는 零細規模의 農家林業經營을 하고 있다. 그리하여 林業 단독의 經營은 成立되기 어렵고, 반드시 農業이나 畜業을 하면서 山林을 가꾸어 나가야 하므로, 山林施策은 一次産業에 包含되어서 實踐되어야 한다. 그런데 山林廳이 內務部 傘下에 있었으므로 인하여 農畜産의 施策과의 連繫가 적었다. 그리하여 農漁村後繼者 育成基金을 融資해 주는 데 있어서도 林業은 除外되었고, 農村綜合開發計劃에서도 林業은 除外되어 있다. 뿐만 아니라, 農業産學協同基金의 運營에서도 林業은 除外되고 있다. 그렇다고 해서 內務部 山林廳 自體에서의 山林施策 內容이 農漁村 所得增大를 위주로 한 産業政策이 있었나 하면 그렇지 못하였고, 綠化爲主의 保存政策이 있었을 뿐이다. 社會秩序를 維持하여 國民의 生命과 財産保護를 任務로 하는 內務部의 屬性으로 보아서 山林에 對한 産業政策의 缺如는 當然한 結果라고 보여진다. 山林의 産業的 行政보다는 保護行政에 置重한 結果 山林行政에 從事하는 公務員들도 林業人이 아닌 사람들로 많이 바뀌었다. 山林行政의 一線인 市, 郡의 山林擔當部署(綠地課, 山林課)에 勤務하고 있는 職員의 性分을 보면 林業人이 아닌 公務員이 70%나 된다. 林業分野에 從事하는 公務員은 林業職으로 補充하는 制度가 確立되어 있지 않고 農林職으로 補充하고 있기 때문에, 面에서 農業을 擔當하던 公務員이 昇進하여 郡으로 올 때 山林課로 發令을 받는 例가 많다. 山林行政이 産業的 技術行政이 아니고 保護爲主의 資源保存行政이므로, 누구나 할 수 있다고 생각하고 있는 것 같다. 山林行政의 一線인 市·郡의 山林關係公務員의 人事가 市長, 郡守의 專權에 속해 있으므로, 道の 山林關係 行政責任者와의 協議가 이루어지지 못하고 있다. 그리하여 市·郡에 勤務하는 山林關係公務員 중 많은 사람이 林業에 대한 專門知識

이 없는 사람들로 構成되어 있어서 林業에 대한 創意性 있는 行政이 이루어지지 못하고 있다. 뿐만 아니라 每年 大學 및 專門大學 林學科에서 輩出되는 500 ~ 600 명의 林科卒業生이 갈 곳이 없다. 市·郡에는 7 ~ 8 명의 山林關係 公務員의 자리가 있으므로, 139 個의 郡과 59 個의 市에 從事하는 山林關係 公務員을 林業職으로 任命하는 制度가 確立되면 林業人의 活路가 넓혀질 것이다. 林業人의 活路가 좁아진 것은 山林關係 公務員 자리에 林業人 아닌 사람을 많이 配置한 데도 原因이 있다 하겠으나, 그보다도 더 큰 原因은 山林廳이 內務部 傘下로 移管된 후 廳長 以下 山林廳의 主要職을 內務部의 行政官들이 차지하였다는 데 있다. 內務部의 行政官들은 山林廳의 要職 자리를 昇進하는 징검다리로 利用하였다. 過去의 經驗으로 보면 山林廳의 要職으로 昇進發令된 內務部의 行政官들은 山林廳에 赴任하는 날부터 다음 또 昇進하여 內務部 行政으로 復歸하는 일에 더 神經을 썼다. 그리하여 山林政策樹立을 위하여 努力을 하지 않았다. 올바른 山林政策을 樹立하려면 山林에 關係하고 있는 사람들(教授, 林業人)의 意見を 들어야 하는데, 意見を 듣는 機會를 마련하는 일은 적었고, 있다 하여도 形式으로 흘려보내기 일쑤였다.

또, 內務部의 行政官들은 林業이나 林學에 대해서 알려고 하는 모습이 없었다. 林學會나 林業에 관한 심포지움 등에 같이 참여하는 일이 적었다. 또, 林業政策 樹立에 對하여 充分한 諮問을 擔當할 研究機關이 있는 데도 不拘하고 相議하는 일이 적었던 것이다. 그리하여 社會發展에 따르는 創意的인 山林政策 樹立이나 林業行政을 하지 못하여 林業의 活路가 좁아졌다.

林業 以外の 農業 分野는 機關이 擴張되고 業務 分野가 점점 넓어지는 데 反하여 林業 分野는 反對이다. 獨立的 研究機關이었던 山林資源調查研究所가 林業試驗場의 山林資源調查部로 축소되었고 道山林局이 없어졌으며, 道有林事業所와 砂防事業所(현재 治山事業所)가 많이 줄었다. 요즘에는 또 道林業試驗場도 없애자는 이야기가 道에 따라서 오가는 모양이다. 國有林을 經營 管理하는 營林署는 8·15 후부터 현재까지 그대로이다. 營林署의 數도 늘지 않고 職位도 그대로이다. 8·15 직후에는 日政 때의 職制를 이어 받아 地方에서는 상당히 높은 자리를 차지하였던 것이 營林署長 자리였다. 營林署는 道나 郡의 境界와 無關하게 分布해 있는 國有林을 管理하기 때문에 行政區域이 다른 道나 郡과의 相互 協議行政을 하여야 하

므로, 職位가 比較的 높아야 協議行政을 하는 데 便利하다. 過去 事務官 職位였던 郡守職位가 書記官으로 昇格되고 書記官職位였던 市長職位가 理事官(副理事官)으로 昇格되었음에도 불구하고 8·15 직후부터 技正(書記官 해당)이었던 營林署長 職位는 그대로이다. 여러 行政區域間의 協議行政을 해나가는 데 어려움이 있고 不利한 立場에 서게 된다는 것은 두 말할 필요가 없다. 林業分野의 活路가 좁아지고 있는 것은 行政 및 研究機關이 축소되고 官署의 職位가 昇格되지 못한 데서만 由來된 것은 아니다.

林業分野에서 다루고 있던 業務를 다른 部處에 뺏기고 있는데서도 由來된다. 林業에서 다루고 있던 느타리栽培는 벚집으로 느타리를 栽培하는 技術을 農業技術研究所에서 開發한 이후 느타리栽培는 農業分野로 完全히 넘어갔고, 林業分野에서 林産物로 取扱하던 대추, 감 등도 園藝分野에서 研究를 거듭하고 있으므로, 林業分野에서 研究를 하지 않으면 이것도 다른 分野로 넘어갈 것이다. 기타 호도, 밤도 그러한 경우를 당하지 않는다는 보장이 없다. 참나무를 利用하여 栽培하고 있는 표고도 앞으로 느타리의 경우와 같이 새로운 栽培技術이 開發되면 또 林業分野에서 다른 分野로 옮겨질런지 모를 일이다. 山林의 效用 중 큰 效用이 山林理水效用이며 山林理水에 관한 研究를 外國에서는 山林關係研究機關에서 活潑히 하고 있는 데 比하여 우리 나라의 경우에는 山林理水擔當 研究部署가 따로 없다. 요즘 林道設置를 위한 豫算이 策定되고 있어서 林道設計나 設置에 對한 山林土木 分野의 연구도 대단히 必要하다. 그런데 여기에 對한 對備가 不充分하였기 때문에 林道設置에 土木職을 써야 한다는 모순된 현상이 일어나고 있다. 野生動物 管理分野도 外國에서는 山林分野에서 管掌하고 있고 山林體養問題도 山林分野에서 擔當하고 있으므로 이 分野를 他部處로 내 주지 말고 山林分野에서 管掌해 나가야 할 것이다. 그렇게 하므로서 山林分野의 活動이 活潑해질 수 있고, 林業分野의 卒業生이 나갈 길이 생긴다. 山林廳은 山林政策樹立이나 政策의 實行에만은 意할 것이 아니라, 이 分野에서 일할 사람들의 나갈 길에 대해서도 깊은 考慮를 하여야 한다.

근래에 와서는 지금까지 山林分野에서 取扱해 오던 土石採取問題를 動資部에서 다루겠다는 立法이 進行되고 있다는 이야기를 들었는데, 또 山林分野의 일 자리가 좁아질 사건이 일어나고 있다. 대단히 걱정스러운 일이라 아니할 수 없다.

土石採取는 外國에서는 山林 以外の 部處에서 다루

고 있는 경우가 많으나, 우리 나라에서는 山林이 荒廢되어 있었고 土石採取는 採取場의 林木伐採, 運搬道路의 山林內新設 등 山林荒廢復舊 事業과 連繫를 가지고 있으므로, 지금까지 山林部署에서 다루어 왔다. 土石採取는 땅속 깊이 파고들어가는 鑛山이나 石炭採取와는 달리 山林表面을 훼손하며 作業을 하는 事業이어서 山林荒廢復舊 事業과 깊은 關係가 있다. 계속해서 山林部署에서 다루는 것이 바람직하다 하겠다. 위에서 말한 여러 가지 바람직하지 못하거나 부족한 林業發展의 結果가 모두다 山林廳이 內務部 傘下에 있었기 때문에 招來된 것이라고는 믿지 않으나 相當한 部分의 責任은 있다고 본다.

IV. 農水産部(農林部) 傘下로 山林廳 移管에 즈음한 林業人들의 山林政策 및 山林行政에 대한 意見

(1) 山林廳의 地位向上과 林業人에 의한 山林技術 行政의 專門化

過去 山林廳이 內務部로 移管되어 保護爲主의 山林施策을 實施하여 山林綠化가 어느 정도 이루어진 후 부터는 山林廳이 계속해서 內務部에 머물러 있어야 할 것인가? 또는 一次産業行政을 다루는 産業關係 行政部處로 되돌아가야 할 것인가? 하는데 對하여 林業人들 간에는 異見이 있었다. 林業人 가운데에는 山林廳이 農水産部로 되돌아가는 것을 原則的으로는 贊成하나, 山林廳이 內務部에 있음으로써 얻는 行政力 強化의 利點과 地方費 山林投資의 利點 등을 考慮할 때, 當分間 더 內務部에 속해 있는 것이 좋다고 말하는 사람이 있는가 하면, 한편 많은 林業人들은 山林廳이 內務部傘下에 있음으로써 하여 얻는 利得點을 強調하는 것은 近視眼의 見解이고, 窮極的 長期的 眼目으로 볼 때에는 農業과 聯關을 가지고 農山林 所得 向上을 도모하는 産業의 山林施策의 遂行이 期待되는 農水産部로 山林廳이 移管되어야 한다고 생각하고 있었다. 그러던 중 1986년 3월 山林廳을 農水産部로 移管하도록 하는 合議가 行政部處간에 이루어졌다는 報道에 接한 후부터는 山林廳이 農水産部로 어떤 形態로 옮겨가느냐 하는 데 觀心의 焦點이 모여졌다. 그리하여 韓國林學會, 韓國林政研究會가 主管이 되어 지난 5월에 林業關係 指導層人士들을 招請하여 山林廳이 農水産部로 移管된다면 어떤 形態로 옮겨가는 것이 바람직한가에 대한 意見을 收斂해 보았고, 收斂된 意見을 要約해서 建議書로 作成하여 政府要路와 關聯

國會委員 및 政黨에 提出한 바 있다.

林業人들의 意見을 收斂하는 데 있어서 異見이 있었던 것은 山林廳이 水平的으로 農水産部 傘下 外廳으로 移管할 것인가? 또는 山林廳이 發足되기 전의 당시의 農林部 내의 山林局과 같이 內局으로 移管할 것인가? 하는 點이었다. 어떤 분들은 山林廳을 그대로 水平的으로 移管하여야 한다고 말하고 있는가 하면, 어떤 분은 山林廳이 過去와 같이 農水産部의 外廳으로 있게 되면 2次官署가 되어서 行政力이 弱하므로, 차라리 山林擔當次官補를 한 사람 두고 山林廳을 內局으로 移管하는 것이 좋다고 하였다. 이에 대하여 現在 農水産部에 次官補가 두 사람 있는데, 또한 사람의 山林次官補를 둘 수 있겠는가 하는 것은 疑問의 餘地가 있다는 意見이 있었다. 왜냐하면, 現在 하나의 行政部署에 次官補가 2명 이상 있는 部署는 없고, 어떤 行政部에는 次官補가 없는 部署도 있다는 點에서 미루어 볼 때, 農水産部內에 3명의 次官補를 둔다는 것은 實際的으로 어려울 것이므로, 山林廳이 農水産部 內局으로 가도록 意見을 모은다는 것은 結果的으로 山林分野의 機構를 축소하게 되므로 山林廳을 現在대로 水平的으로 移管하는 것이 옳다는 意見이 더 많았던 것으로 記憶한다. 過去 農林部の 山林局을 山林廳으로 昇格시키는 데 얼마나 많은 어려운 일을 겪었나를 생각해 볼 때, 林業人 스스로가 山林廳을 農水産部의 內局으로 編入하도록 意見을 모은다는 것은 自家撞着이고, 一端 內局으로 編入되면 앞으로 行政機構를 擴張해야 한다는(예를 들어 山林部로) 要求를 하기 어렵다고 보여진다. 萬若 山林廳이 農水産部 內局으로 編入되었을 때 道の 山林局을 復活하도록 한다는 當爲性도 적어지며, 郡에 山林課의 存續이 保障되지도 못할 것이다.

上部行政機構가 축소되면 下部行政機構도 따라서 축소되는 것은 當然한 理致이기 때문이다. 그뿐만 아니라 山林廳이 農水産部 內局으로 되면 林業試驗場, 林木育種研究所도 農村振興廳 傘下로 編入되어, 農村振興廳 傘下の 하나의 試驗場과 같이 될 것이다. 그렇게 되면 林業關係 試驗場의 機構와 豫算이 축소될 가능성이 크다. 그렇지 않아도 앞서 말한 바와 같이 林業分野의 活路가 축소되어 山林公務員의 士氣가 떨어져 있고, 山林·林業에 관한 行政機關이나 研究機構가 擴張되지 못하여 産業發展과 社會發展에 따라서 社會에서 山林, 林業에 대하여 새로이 要求하는 問題를 解決하지 못하고 있는데, 雪上加霜格으로 山林行政, 林業研究機構가 또 축소된다면 林業人은 정말로

설 땅이 없게 될 것이다. 그렇기 때문에 우리 林業人은 山林廳이 農水産部로 移管하는 措置를 取하는 時點에서 山林廳의 機構를 축소하여서는 안되며, 또 山林의 技術行政이 專門化되도록 하기 위하여 山林行政의 責任은 林業人에게 맡기는 人事措置가 取해져야 한다고 主張하는 바다. 山林行政은 山林과 聯關된 다른 行政과의 協力, 競合調整 등 他 部處와의 協力行政이 많으므로, 山林廳의 行政의 地位는 格上되어야 한다는 것이 우리 林業人들의 見解이다. 山林行政은 ① 建設部에서 管掌하는 國立公園, 道立公園, 郡立公園의 設置 및 運用上的 協力, 그린벨트內 山林施業의 調整, ②環境廳의 自然環境의 生態均衡維持를 위한 山林役割의 調整 ③文公部の 稀貴山林動植物의 保存을 위한 山林保護施策 ④保社部の 山地墓地施策과의 協力 ⑤農水産部內의 農畜産의 山林利用과 山林의 林業의 利用과의 競合調整 등 協力調整行政이 대단히 많기 때문에, 山林行政部署의 地位가 弱화되어서는 行政을 하는 데 어려움이 있게 된다. 그러므로 山林廳을 移管함에 있어서 行政職制를 現在보다 한 段階 올리는 措置가 要望되며 現在의 營林署는 山林廳 直屬의 地域營林局으로, 그리고 管理所는 營林署로 昇格되어야 한다.

② 山林行政 및 試驗研究機構의 改編 強化

行政機構와 試驗研究機構는 産業發展과 社會發展에 따르는 社會要求를 充足할 수 있도록 改編 強化되어야 한다. 山林廳을 農水産部로 移管함에 있어서 社會의 行政要求와 새로운 試驗研究分野를 擔當할 수 있도록 機構가 擴張되어야 하겠으나, 그것이 어려울 경우에는 적어도 機構의 改編은 있어야 할 것이다.

① 山林行政 機構의 改編

山林行政 需要充足을 위하여 어느 分野의 行政機構를 改編하여야 할 것인가를 判斷하여야 한다.

山林綠化(造林) 段階는 一端 끝났으므로, 앞으로의 行政은 山林의 經營指導에 重點을 두어야 한다. 또, 山林에 對한 社會要求가 自然環境保存, 山林體養管理, 水資源涵養, 野生動植物의 管理 등 木材生産 以外的 山林의 役割을 增進시키는 方向으로 점점 더 커가고 있으므로, 山林에 對한 社會要求를 充足시킬 수 있도록 山林行政機構의 改編이 있어야 할 것이다. 나라의 經濟開發政策을 樹立하고 財政을 擔當하는 高位官吏들은 造林과 砂防이 끝났으므로 山林分野에 대한 行政需要나 財政은 더 이상 필요하지 않다고 생각하는 傾向이 있는 듯한데, 이들에 對하여 山林의 技術指導

行政과 山林環境 保存의 필요성을 잘 理解시켜야 할 것이다.

山林의 機構를 擴張하기 어려울 경우 現在의 機構를 가지고 行政需要를 充足하도록 改編하여야 하는데, 現在의 造林局과 營林局을 합쳐서 育林指導局으로 改編하여 造林, 育林, 營林, 技術指導任務를 擔當하게 하고, 山林環境保護局을 新設하여 山林保護, 治山治水, 山林休養, 野生動植, 街路樹 및 環境美化 등의 業務를 擔當하도록 하는 것이 要望된다. 그리고 中央의 山林行政 機構改編에 따라서 道, 市, 郡의 山林行政機構도 이에 부응할 수 있도록 改編되어야 함은 두 말할 필요가 없다. 앞으로의 山林行政의 重點은 指導行政에 두어야 하며 指導行政의 內容은 病蟲害防除 技術指導, 天然林保育, 間伐, 測定, 伐採運搬, 販賣 등의 山林經營 全般에 걸친 것이어야 한다. 이와 같은 指導行政을 擔當하기 위해서는 山林行政 機關에 指導擔當部署가 있어야 한다.

② 試驗研究機構의 改編

經濟社會가 發展되고 産業이 發展됨에 따라 山林·林業에 대한 새로운 要求가 增大하고 있는데, 이에 대한 行政需要를 充足시키기 위해서는 새로운 分野의 基礎的研究가 先行되어야 한다. 基礎研究資料 없이 政策의 樹立이나 行政의 實踐은 어려운 것이다. 試驗研究機關은 科學技術을 適用한 林業, 林産의 技術開發을 위한 試驗事業도 重要하지만, 行政需要를 充足시키기 위한 政策樹立의 資料를 提供하는 政策資料研究도 重要하다. 여기에 하나 더 첨가하여 試驗研究機關에서 擔當하여야 할 任務는 指導事業의 技術問題 解決業務이다. 林業技術指導事業에서 봉착하는 問題를 解決하기 위한 試驗은 該當試驗部署에서 遂行하고 있으나, 이와 같은 結果를 綜合해서 一線指導業務에 從事하고 있는 指導員들에게 提供해 주고, 一線指導員들이 봉착하는 技術의 問題의 解決策을 마련하여 주는 등의 任務를 擔當하는 指導事業 擔當 部署가 林業試驗場에 있어야 한다. 農村振興廳에는 試驗局 밑에 各種試驗場이 있고 指導局 밑에 指導를 擔當하는 기관이 道, 市, 郡, 面에 系統的으로 組織되어 있어서 試驗과 指導業務가 行政과 分離되어 있으며 두 機能은 한 사람의 責任者 밑에서 協력이 잘 이루어지도록 되어 있다. 그러나 農業分野에 있어서도 指導行政의 初期에는 行政機關 內에 指導部署를 두어 指導企劃, 監督을 하다가 1950年 中盤에 와서 指導業務를 行政과 分離하여 現在와 같은 形態로 바꾼 것이다.

林業分野의 指導業務는 發達初期이므로 指導業務의 企劃과 監督은 行政官署에서 擔當하며, 指導의 技術問題解決과 資料提供은 試驗場에서 맡고, 一線에서의 山主接觸指導는 山林組織에서 實踐하는 三元體制의 指導事業 體系가 적당하다고 사료된다.

道林業試驗場에도 技術指導教育, 地域山林技術問題의 解決, 地域林業指導의 資料提供 등의 任務를 擔當할 수 있도록 하여 道林業試驗場의 役割을 強化하는 것이 要望된다.

中央의 林業試驗場 機構도 새로운 林業發展 要求에 부응할 수 있도록 山林技術部를 두어 病蟲害, 造林, 育林, 土壤, 樹木, 菌莖(微生物) 分野를 擔當하게 하고, 山林經營部를 두어 經營, 經濟, 林道, 治山治水, 機械化分野를 擔當하도록 한다. 山林資源調查部는 經營計劃을 위한 資源調查, 測定, 海外山林資源 開發 등의 業務를 擔當하게 하는 것이 要望된다. 한편, 利用部에서는 現在の 任務에 첨가하여 山林副產物의 利用加工問題를 研究하는 부서를 두어, 山林生産을 木材에만 依存하지 않는 山林經營의 發達을 도모하는데 도움을 주도록 하였으면 한다.

(3) 林業基金擴大와 運用改善

① 林業基金의 造成擴大

1973年 制定되었던 山林開發法에 의하여 林業基金造成을 하기 시작하여 14년이 지난 現在에 와서도 林業基金의 總額이 150億원 미만이다. 처음 計劃은 10年 동안에 300億원의 基金을 造成할 예정이었으나 다시 500億원의 基金을 마련하도록 하는 計劃으로 擴大하였다. 그러나, 오늘에 이르기까지 目標額의 $\frac{1}{4}$ 도 達成하지 못하였다. 林業基金造成的 財源을 國庫에서 負擔하기 때문에, 財政事情이 어려워진 基金造成에 配定되는 資金은 적어진다. 그리하여 基金造成을 시작한지 14년이 지난 오늘에 와서도 基金總額은 대단히 적다. 畜産振興基金은 造成하기 시작하여 불과 몇 해 동안에 1,000億에 가까운 基金을 마련한 데 비하여 林業分野에서는 너무 적은 額數의 基金밖에 造成하지 못한 것은 基金財源을 財政資金에 依存하고 있기 때문이다.

畜産振興基金의 財源은 收入畜産物, 飼料 등의 輸入差益금으로 充當하도록 하였으므로, 해마다 一定額의 基金을 계속해서 마련할 수 있었다. 林業分野에서도 外國에서 많은 木材를 輸入하고 있으므로, 輸入木材價에 一定比率의 附加金을 賦課하여 基金을 造成하였더라면 相當히 많은 基金을 造成할 수 있었을 것이

다. 현재 매년 600~700만 m³의 木材를 輸入하고 있고, 그 輸入木材價格이 6億弗 정도에 달한다.

輸入木材價格의 5%에 해당하는 關稅를 賦課하여 一般財政收入으로 하고 있는데, 輸入木材 關稅의 折半 정도를 林業基金造成用으로 돌려준다면 매년 相當한 林業基金을 마련할 수 있다. 1978년부터 木材를 輸入自由品目으로 指定한 후 너무 많은 木材가 輸入되어 國內生産木材를 適正한 價格으로 販賣하기 困難하게 되었다. 그리하여 國內造林家들이 큰 打擊을 받아 새로이 造林을 하려는 사람이 없게 되었다. 그러므로 輸入木材에 一定關稅를 부과하여 그것을 財源으로 한 林業基金을 造林과 育林을 하려는 사람에게 低利로 융자해 주는 林業基金運用은 國內産業을 保護育成한다는 理由에서 正當性を 갖는다. 近來 政府에서 計劃하고 있는 農漁村綜合開發을 위한 財源마련으로 輸入農産物에 10%의 附加金을 부과하여 資金을 造成하려 하고 있는데, 木材도 넓은 意味로는 農産物의 一種이므로 輸入木材 價格에 一定金額을 附加하여 그것을 林業基金으로 造成하도록 하는 措置를 取한다면 每年 100~200億의 財源마련은 틀림 없이 이루어질 수 있다. 過去에는 輸入하는 木材를 加工하여 輸出하였으므로, 輸入木材原料에 關稅를 賦課하거나 附加金을 부가하면 그만큼 輸出競爭力이 弱화된다는 理由로 林業當局의 輸入木材附加金 요청을 財務當局에서 거절하였다. 그런데, 木材加工品의 輸出이 줄어 輸入木材의 90%를 國內에서 消費하고 있는 現時點에 와서는 輸入木材에 一定金額을 부가하여 林業基金을 만들도록 要請하는 林業人들의 要求를 거절할 正當한 理由는 없다. 그러므로 農漁村綜合開發 資金을 마련하기 위하여 農産物輸入額에 一定金額을 附加하는 것과 같이 輸入林産物에도 一定金額을 부가해서 林業振興基金을 마련하도록 하여야 할 것이다.

② 林業基金의 運用改善

林業基金制度가 發足된 當時에는 林業基金을 融資하였을 때 據置期間에는 3%, 償還期間에는 6%의 利子を 물도록 하였으나, 近來에 와서는 據置期間이나 償還期間에 關係 없이 林業基金을 使用하면 매년 5.5%의 利子を 물도록 하였다. 造林을 하면 20年 정도까지는 連年 收益이 없는데도 不拘하고, 造林을 한 다음 해부터 매년 5.5%의 利子を 支拂하도록 한다면 造林者는 利子支拂에 큰 어려움을 당하게 된다. 더구나 造林의 間接效用을 除外한 物質的인 平均收益率이 6~7%를 넘지 않는다고 볼 때, 매년 5.5%의 利子を 물도록 한다면 造林收益率의 大部分은

利자로 물게 되는 計算이 되므로, 基金을 利用하여 造林하려는 사람은 없을 것이다. 그러므로 林業基金을 造林에 融資할 때의 利率은 프랑스의 경우와 같이 1% 미만으로 내리고, 間伐資金融資라든가 苗圃事業融資 등과 같이 앞으로 곧 收益을 올릴 수 있는 事業에 대한 融資의 경우에는 利率은 높여도 되는 것이 바람직하다. 그리고 林業基金을 融資해줄 때 現在와 같이 先利子를 控除하고 融資하는 制度는 是正되어야 할 것이다. 林業投資는 收益을 곧 얻을 수도 없을 뿐만 아니라 收益率이 낮음에도 不拘하고, 적지않은 利子를 融資할 때 미리 先拂하도록 한다는 것은 너무나 지나친 便宜爲主의 施策이다.

(4) 山林稅制改善

山林稅制 중 改善되어야 할 稅種은 讓渡所得稅와 相續稅이다. 讓渡所得稅는 不動產의 投機를 防止하기 위하여 制定된 稅金이므로, 投機性이 없는 不動產 賣買에는 讓渡所得稅를 賦課해서는 안 된다. 農地는 8년 이상 自作을 할 경우 讓渡所得稅를 免除하도록 하면서 林地는 山主가 아무리 오랫동안 自營을 한 경우라 하여도 讓渡所得稅를 支拂케 하는 現 讓渡所得稅制는 대단히 잘못된 稅制이다. 山主가 山林을 一定期間(5~10年) 經營하였을 경우에는 讓渡所得稅를 免除하도록 稅制를 改善하여야 한다. 또한, 山林稅制 가운데서 문제가 되는 것은 相續稅이다. 現在 造林한 林地는 20ha(60,000坪)까지 相續稅를 免除하도록 되어 있으나, 모든 相續價額이 7,000만원을 넘지 않을 範圍에서 造林地 20ha의 相續稅免制가 되도록 되어 있으므로, 萬若 山林 이외의 相續價額이 7,000만원이 넘는다면 造林地의 相續稅는 全然 免除를 받지 못한다는 모순이 생긴다. 새로운 造林地는 造林者 當代에는 收入이 없는 것이므로, 面積의 大小나 相續價額에 關係없이 相續稅를 免除해 주도록 하는 것이 要될된다. 그렇게 하지 않으면 自己當代에 收益이 없음에도 不拘하고 造林함으로써 價値가 높아져서 높은 相續稅만 물게 되는 造林은 누구도 하려 하지 않을 것이다.

(5) 林業的 山地利用開發에의 優先順位 賦與

山地開發은 세 가지 方面에서 考慮될 수 있다. 첫째가, 山地의 林業的 開發이고, 둘째는, 山地의 農畜產的 開發利用이며, 셋째는, 山地의 觀光的 利用開發인데, 山地利用開發의 우선 순위는 林業的 利用에 두어야 한다. 山林廳이 農水產部 傘下로 移管하게 되었다

는 報道가 있자 新聞, 기타 매스컴의 報道內容을 보면 앞으로 林業發展을 위하여 어떤 產業行政的 山林施策을 써야 하겠다는 이야기는 없고, 山地를 農業, 畜產을 發展시키는 데 活用하여야 한다는 意見이 많이 發表되고 있다. 그 중에서도 특히 注意를 끄는 것은 山林廳이 內務部에 있었기 때문에 山林規制가 많아서, 農畜產의인 土地利用開發을 하지 못하여 農業이나 畜產發達에 支障을 준 것 같은 논조의 매스컴의 태도이다. 土地에 對한 規制가 嚴格하였기 때문에 土地를 개간하지 못하여 農業이 不振하였거나, 草地를 造成하지 못해서 畜產이 잘 안되었던 것은 아니다.

요즘 農山村에 가보면 벼농사를 짓던 논이 풀밭으로 變하였고, 草地에는 雜草와 雜木이 무성한 경우를 흔히 볼 수 있다. 이와 같은 光景은 農地나 草地가 적어서 農山村의 住民이 마을을 떠났고, 외양간의 소가 사라진 것은 아니라는 事實을 단적으로 말해 주고 있다. 우리는 山地를 開發 利用하는 施策을 세우는 데 있어서 1960年代와 같은 山地開墾의 어리석은 일은 되풀이해서는 안 된다. 우리는 土地를 農畜產의으로 開發 利用하는 데 있어서는 準保全機地(140만 ha)에 限해서 할 것이며, 要存國有林이나 保全林地에서의 農畜產의 利用은 絶對로 許容해서는 안된다는 見解를 밝혀둔다. 保全林地에는 山林을 造成維持하여 木材供給과 水源涵養, 自然環境保存, 山林休養, 野生動植物의 保存을 도모하여야 한다. 萬若 農地가 不足하면 現存農地를 二毛作, 三毛作으로 使用하는 方法을 강구하고, 밭에도 水利施設을 갖추어 單位面積當 收穫量을 높여도 록 하여, 農地不足 문제를 해결하는 것이 올바른 길이다. 草地는 飼草를 栽培하는 것을 主目的으로 한다면 飼草栽培는 반드시 山地草地를 造成하여 야만 되는 것은 아니고, 도리어 벼를 收穫한 후 높고 있는 논에 겨울 飼料作物을 栽培하므로써, 飼草問題는 解決할 수 있는 길이 있다. 우리나라에는 120만 ha의 논이 있는데 過去에는 1,400만섬의 보리를 생산하기 위하여 논을 二毛作으로 耕作하였으나, 요즘에 와서는 보리를 많이 使用하지 않게 되어 300만섬의 보리밖에 生産하지 않고 있다. 그리하여 많은 논이 늦가을부터 늦봄까지 높고 있으므로, 높고 있는 논을 잘 이용하면 相當히 많은 飼草를 生産할 수 있을 것이다. 또, 120만 ha의 논에서 生産되는 볏짚을 飼草로 잘 利用한다면, 120만 ha의 草地를 가진 것과 같은 結果를 가져 올 수 있을 것이다. 8·15 이후 40년간 떠들석하면서 開墾한 山地가 20만 ha 미만이고, 그 중 草地로 利用되고 있는 面積이 5만 ha

정도에 지나지 않는다는 事實을 볼 때, 開墾과 草地造成을 하여 이것을 잘 維持한다는 것이 얼마나 어려운 것인가를 알 수 있을 것이다. 새로 山地를 開墾하고 어려운 山地草지를 造成하는 데 힘쓰는 것보다는 既存의 農地를 잘 利用하여 農業收穫과 飼料生産을 많이 얻도록 하는 데 努力을 더 하도록 하는 것이 바람직하다고 思料된다. 우리나라에는 山林이 많아 土地를 他用途로 轉換하여야 우리의 살 길이 생긴다고 말하는 사람도 있으나, 일인당 山林面積은 不過 0.16ha 밖에 안되어 일본의 0.2ha 보다도 적고, 世界平均에 비하면 $\frac{1}{5}$ 에 지나지 못한다.

일인당 山林面積이 크지 않고 山林蓄積도 적어서 2030년에 가셔도 年間 木材需要에 대한 國內材供給率은 50%에 지나지 못할 것이라는 展望에 비추어 볼 때, 山林을 무턱대고 開墾하거나 他用途로 轉換할 수는 없다. 木材가 모자라면 輸入해 오면 된다고 생각하고 있으나, 山林에서 生産되는 用益은 木材라는 物質生産뿐만 아니라 水源涵養, 自然環境保存, 山林休養用益 등의 公益을 生産하는 데 日本에서 計算한 公益價値를 보면 物質生産의 10餘倍나 된다고 한다. 이와 같은 큰 公益을 생산하는 山林自體를 輸入해 올 수는 없고 우리의 山林을 잘 保存하여 公益增進을 도모하여야 할 것이다. 그러므로 앞으로 永久히 山林으로 存續시켜야 할 山林으로 區分된 保全林地를 他用途로 轉換하는 일은 絶對로 있어서는 안될 것이다.

引用 文 獻

1. 朴泰植 외. 1972. 農事指導事業의 史的考察, 韓國農業教育學會誌 4(1): 19 ~ 24.
2. 朴泰植. 1984. 林業稅制 및 金融制度의 改善方向, 韓國農村經濟研究院 政策協議會시리즈 19: 33 ~ 54.
3. 權五福. 1984. 山林의 經濟的 機能과 公益機能과의 調和, 韓國農村經濟研究院 政策시리즈 19: 25 ~ 32.
4. 朴泰植 외. 1984. 林業振興基金法制定 및 運用, 民主黨中央委員會 農林畜産分科委員會 提出 印刷物.
5. 民主黨 農林畜産分科委員會. 1985. 山林政策改善案.
6. 韓國林政研究會, 1976. 林業金融의 改善.
7. 韓國林政研究會. 1986. 山林行政發達을 위한 建議書.
8. 山林廳 林業研修院. 1982. 山林內草地造成 林業技術速報 10: 1 ~ 4.
9. 山林廳. 1982. 草地造成을 위한 山地轉用協議指針.
10. 金東岩. 1983. 山地의 草地開發에 있어서의 當面한 課題와 開發方向, 每日經濟新聞社 主催 草地와 畜産심포지움 論文.
11. 全國林學教授一同. 1982. 山地活用に 대한 見解.
12. 韓國農村經濟研究院. 1983. 草地의 造成과 管理改善, 韓國農村經濟研究院 政策시리즈 16.
13. 韓國農村經濟研究院. 1982. 山地草地開發의 方向과 그 經濟性, 韓國農村經濟研究院 政策시리즈 14.
14. 金東岩. 1980. 韓國에 있어서의 畜牛生産을 위한 飼草資源의 潛在力, 韓國草地研究會報 1 ~ 15.
15. 金炯華. 1982. 草地開發의 意義와 必要性, 韓國農村經濟研究院 政策시리즈 14: 4 ~ 16.
16. 李廣遠. 1982. 山地의 經濟的 利用方案, 韓國農村經濟研究院 政策시리즈 14: 17 ~ 31.
17. 金東岩. 1982. 山地利用의 制限의 要因과 效果的인 支援方案, 韓國農村經濟研究院 政策시리즈 14: 32 ~ 55.
18. 李廣遠 外. 1982. 山地의 合理的 開發方向, 韓國農村經濟研究院.
19. 李廣遠. 1981. 山地利用의 現況과 合理的 利用方案, 韓國農村經濟研究院 研究報告 29.
20. 송방용 외. 1978. 山地의 效率의 開發方案, 經濟神學審議會議決案件, 1 ~ 28.
21. 黃鏞周 外. 1982. 山地利用을 위한 方案研究, 國土開發研究院研究論文.
22. 韓國科學技術團體總聯合會. 1977. 효과적인 야산개발이용.
23. 박태식. 1981. 山林行政의 發展方向, 山林 184: 39 ~ 44.
24. 박태식 외. 1981. 森林의 資源化를 위한 開發政策, 韓國農業科學協會심포지움 論文.
25. 박태식. 1982. 林業指導事業에 대한 林業人의 意見, 山林 195: 29 ~ 32.
26. 박태식. 1984. 山林 및 木材需給現況에 따르는 營林計劃과 山林經營改善, 서울大農學研究 9: 127 ~ 137.

27. 박태식. 1985. 林業基金의 現況과 造成方案. 山林 227: 15 ~ 19.
28. 박태식. 1985. 林業金融과 稅制. 山林 236: 13 ~ 17.