

日本の 國有林施業 展開에 관한 考察

- 施業計劃 方針을 中心으로 -

崔麟和¹⁾

Study on the Development of Management System of National Forest in Japan

- Emphasis on the Management Plan and Regulation -

In-Hwa Choi¹⁾

要 約

본 연구는 우리나라 國有林의 施業計劃의 體系化와 바람직한 發展方向의 수립에 기여하고자 日本 國有林의 施業計劃 方針에 대한 史的 展開過程을 검토, 고찰하였다.

戰前期 日本의 國有林 施業은 土地純收穫과 森林純收穫 合併體系의 施業方針에 의해, 주로 作業級 및 伐採列區를 수반한 小面積의 皆伐作業과 간이한 面積平分法, 그리고 절충적인 中長期의 輪伐期가 채용되어져, 法正林 思想이 점차 정착되었다. 戰後期에는 이전의 合併體系의 施業으로부터 企業的 經營이 전개되었다. 高度成長期에는 豫想成長量의 伐採와 大面積 皆伐作業에 의해 掠奪의 施業이 추구됨에 따라, 본래의 施業法 및 法正林 思想은 부정되었고, 그 결과 森林의 荒廢를 초래하였다. 低成長期에는 減量經營에 의한 放置의 施業과 不況의 深化에 의해, 森林資源의 保續生産을 곤란하게 하였다.

그러므로, 금후의 國有林 施業은 地力을 維持하여 森林資源의 再生産과 環境의 保全을 동시에 실현할 수 있는 施業法을 確立시켜 나가야 한다. 伐出과 更新의 통일을 기하고, 立地條件에 最適한 作業法 및 收穫規整法의 채택 등, 제반 조건을 종합적 고려를 통한 集約的 施業體系의 確立이 필요하다. 또한, 森林資源의 機能的 특성상, 森林에 대한 보다 적극적인 投資의 擴大가 이루어져야 한다.

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the historical development process on management plan and regulation in Japan in order to contribute to the systematic management plan of national forest in Korea.

Before the World War II, remarkable national forest management plan in Japan was introduction of the normal forest ideas by the management plan of the combination system of maximum forest rent and maximum soil rent, employing the clear-cutting of small area, simplified area-period method, and about 70-80 years

¹⁾ 江原大學校 林科大學 College of Forestry, Kangwon National University.

rotation. After World War II, enterprise management was developed from the previous combination system. During the rapid economic development period, the original working system and normal forest ideas were not recognized, so that the destructions of forest and environment were resulted from the yield of future increment and clear-cutting of large area. During the slow economic development period, on the other hand, the reproduction of forest resources was difficult, as the result of the negligent management system and the depression of management.

Future management system of national forest, therefore, should establish the working system and the management plan for the purpose of both forest resources reproduction and environment maintenance, simultaneously.

Key words : Japanese national forest, Management system, Management plan, Management regulation

I. 序論

오늘날 森林은 物質資源으로서 木材 및 기타 森林副産物의 생산에 의한 經濟的 機能뿐만 아니라, 環境資源으로서 水資源涵養, 國土保全, 大氣淨化, 保健休養, 野生動物保護 등 실로 다양한 公益的 機能을 가지고 있으며, 또한 그에 대한 社會的 認識이 급속히 확대되고 있다.

이와 같이, 人類社會에 없어서는 안 될 귀중한 森林이 歷史的으로 잘 經營·管理된다면 森林의 제반 機能을 충분히 달성할 수 있으나, 만약 그렇지 못할 경우 木材의 生産은 물론, 環境의 惡化에 의해 각종 災害를 초래하게 된다. 또한, 한번 파괴된 삼림을 회복시키려면 超長期的 期間을 요하며, 그것이 대단히 어려운 일이라는 것은 주지의 사실이다. 따라서, 林業經營에 있어 森林의 保續生産이란 歷史的으로 불변의 원칙이 되고 있다.

현재 우리나라의 國有林은 日帝時代와 8.15解放 이후의 社會經濟的 混亂期에 황폐된 森林의 復舊 및 資源의 造成이란 과제를 배경으로 國土保全 및 資源增殖의 施業이 증시되어 오고 있다. 즉, 1960년대 이후 高度 經濟成長을 배경으로 經營基盤이 조성되어 1970년대부터는 營林計劃의 편성에 의한 施業이 실행되고 있으나, 빈약한 資源條件으로 인해 未來志向의 保育中心의 施業을 강력히 추진하고 있다. 그 結果 일단 森林綠化의 成果는 달성하였으나, 아직도 國有林은 그 面積

및 蓄積에 있어 IV齡級 이하의 森林이 약 80-90%를 차지하여 幼齡林이 대부분이다.

또한, 국내의 木材自給率은 15% 내외에 머물고 있는 반면, 최근 國際的으로 森林環境의 保全問題가 고조되어 外材의 需給與件은 더욱 惡化되고 있는 실정이다. 더욱이 앞으로도 경제성장과 인구증가에 의해 木材의 需要量은 계속 增加할 것이 예측된다.

따라서, 國有林의 經營은 國內外的 急變하는 社會經濟的 조건을 배경으로, 빈약한 森林資源을 조속히 增殖하고, 장차 森林의 保續生産의 실현과 함께, 森林의 環境資源으로서의 社會的, 公益的 機能을 향상시켜 나가야 함이 최대의 課題인 것이다.

한편, 日本은 우리나라와 自然的으로 유사한 環境條件을 가지고 있고, 歷史的으로는 日帝時代로부터 현재까지 직접, 간접적으로 우리나라의 林業에 밀접한 關聯性을 가져 왔다. 日本의 國有林은 1890년대에 施業案 編成이 制度化된 이래, 그 施業의 展開過程은 施業方針의 變化와 함께, 肯定과 否定的 施業法의 교차, 또는 구조적 모순과 곤란을 겪기도 하며, 이미 100여년의 森林施業 實踐의 귀중한 歷史的 經驗을 가지고 있다.

이에 비해, 우리나라의 國有林 經營計劃의 歷史는 日帝時代의 특수한 社會經濟的 條件下에서의 植民地 林業을 제외하면, 1970년대 이후로 불과 20여년에 지나지 않는다. 또한 빈약한 森林資源의 條件下에서 체계적인 森林施業 實踐의 經驗이나 이 분야에 대한 研究는 극히 부족한 실정이다.

이제까지 日本의 國有林 施業에 대한 內容과 史的 展開過程에 대하여는 충분히 알려져 있지 않다. 현시점에서 日本의 그것이 肯定的이든 否定的이든, 그것은 앞으로 우리나라의 國有林 經營計劃을 수행해 나감에 있어 示唆해 주는 바가 클 것으로 사려된다.

本 研究는 이상을 배경으로, 日本의 國有林 施業의 展開過程에 대하여 施業方針을 중심으로, 그 成立期로부터 현재까지 역사적 관점에서 검토, 고찰함으로써, 그 方針의 性格 및 展開過程을 명확히 하고, 이와 함께 轉換期的 狀況에 있는 우리나라의 國有林 經營에 대한, 施業計劃의 體系化 및 바람직한 發展方向의 定立에 一助함을 목적으로 하고 있다.

역사적 연구에 대하여는, 國有林 經營의 現狀과 未來에 대한 정확한 진단은 林業經營의 長期的 特性上, 무엇보다도 長期的 觀點에서 이에 대한 실증적 研究의 必要性이 있기 때문이다.

그리고, 日本의 國有林 施業方針의 展開過程을 분석함에 있어서는 施業方針 및 施業案規程, 그리고 문헌 및 자료 등에 의해, 다음의 5개 時期로 구분하여 고찰하였다. 즉, 제2차 世界大戰의 前期는 1) 國有林 施業의 成立期(1891-1910년대), 2) 法正林思想의 定着期(1920년대-1945), 戰後期는 1) 法正林思想의 後退期(1946-1957), 2) 法正林思想 否定後의 經營期(1958-1972), 3) 「새로운 森林施業」後의 經營期(1973년 이후)로 구분하였다.

II. 日本의 國有林 經營과 施業法の 展開

日本의 森林面積은 약 2,520만ha로서 국토면적의 약 67%를 점하고 있고, 그 중 國有林은 약 790만ha로서 삼림면적의 31%를 차지하여, 日本 林業의 중요한 위치와 역할을 담당하고 있다. 日本의 國有林은 1870년대에 성립하여, 戰前期는 半封建國家의 물질적 기초가 되었고, 財政收入의 확보 외에 국토의 보전과 지역주민의 안정에 기여하여 왔다. 또한, 戰後期에는 이전의 地主的 經營을 탈피하여 獨立採算制를 채용하여 企業의 經營을 전개하였다. 國有林은 목재의 수급 및 가격의 조정, 농산촌의 진흥 등의 역할 외에 최근에는 국토의 보전, 수자원 함양, 대기정화, 보전휴양 등 다양한 公益的 機能의 발휘에 대한 요구

가 증대하고 있다.

그러나, 高度成長期 이후의 과벌 및 난벌, 低成長期의 삼림에 대한 현저한 투자감소, 더욱이 財務事情의 급속한 악화에 의해, 森林資源의 保續生産과 公益機能 달성을 위한 國有林의 經營은 어려운 상황에 있다. 최근에 와서 國有林 經營의 改善을 위한 노력을 경주하고 있으나, 그 성과는 계속 注目해 볼 필요가 있다.

國有林은 民有林과는 달리 공공적 역할을 가지고 있고, 경영의 대상인 森林은 原料資源인 동시에 環境資源이며, 더욱이 地力의 維持를 통하여 생산력을 발휘하는 再生産機構로 되어 있다. 따라서 不況期에는 일반회계로부터 도입에 의해 경영되어야 함에도, 그 方針은 國有林 經營의 특질이 무시된 「合理化」를 추진하여 왔다고 大金은 지적하고 있다¹⁹⁾.

또한, 森林資源의 再生産은 본래 間伐 및 擇伐의 伐採에 의해서, 이것이 集約化됨에 따라 林分構成이 개선되어 생장 및 보호기능이 상승하게 되고, 이와 함께 地力의 유지를 통하여 生産力의 증대를 가져 온다.

일반적으로 施業法은 森林資源의 木材收穫을 위한 技術的 組織으로, 이것은 일정한 經營目的과 일정한 生産技術의 기초를 가지는 作業法을 중심으로 하여, 그것에 따른 收穫規整法(輪伐期, 收穫技術을 포함)과 森林區劃으로 구성되어 있다. 施業法은 生産力, 生産關係에 따라 발전하는 성격을 가지고 있는데, 施業法의 중심적 존재인 作業法은 更新方法和 伐採方法이 기본 구성요소이다. 更新方法은 樹下植栽과 樹間植栽, 小面積의 單純植栽(일부 混淆林), 大面積의 單純植栽의 단계로 변화하며, 伐採方法은 생산기술에 따라 擇伐·漸伐과 水運, 小面積의 皆伐과 軌道運材, 大面積의 皆伐과 陸運으로 변화하고 있다¹⁹⁾.

個別經營의 生産力은 經營形態 및 經營方式을 통하여 전개된다. 이때 土地를 生産手段으로 하는 農業 및 林業經營에서는 地力을 유지하며 生産力을 높이는 기술이 중요하다. C. Wagner는 作業法을 기술적 체계, 施業法을 경제적 체계로 규정하고, 施業法에 대하여는 1) 保續體系, 2) 純收穫 體系, 3) 純收穫·保續의 合併體系로 類型化하였다. 또한, 1)은 長期的 輪伐期에 의한 森林純收穫의 획득(보속성 원칙), 2)는 短期的 輪伐期에 의해 土地純收穫의 획득(수익성 원칙),

3)은 兩者의 折衷(보속성과 수익성의 원칙)이다¹²⁾.

林業의 經營方式은 그 기술의 發展段階에 따라 일반적으로 原始的 擇伐作業에서 漸伐作業으로, 그리고 皆伐作業으로 전개되는데, 皆伐作業 段階에서 機械化가 진전되어 生産力과 收益性이 증대하고 있다. 특히, 純收穫 體系의 皆伐作業 段階에서는 集約的 施業에 의한 경우, 地力과 生産力이 통일적으로 추구된다. 이것을 保續原則에서 보면, 단순한 보속, 엄정보속, 확대된 보속으로 구분되는데, 마지막의 보속은 土地生産力의 増大를 의도하는 것이다.

또한, 經營方式은 저기술의 단계에서는 地力維持 方式의 作業法이 형성되지만, 資本主義의 發展에 따라 施業法으로 전개되면, 地力과 동시에 生産力을 추구하게 된다. 이때 農民的 經營의 企業化는 擇伐作業 및 漸伐作業에 의해, 地力을 維持하며 生産력을 추구하게 되어, 資源의 再生産을 도모한다. 그러나, 地主的 經營으로부터 企業的 經營으로의 전개는 육림경영과 벌출경영을 분리하고, 施業法을 否定한 大面積의 皆伐作業을 취하여 生産력을 일면적으로 추구함으로써, 삼림 및 환경을 파괴하게 된다¹³⁾.

Ⅲ. 日本의 國有林 施業方針의 展開

1. 戰前期 國有林의 施業方針

1) 國有林 成立期의 施業案編成規程

日本의 國有林은 明治維新 때에 이루어진 版籍奉還(1869)과 社寺土地(1870)에 의해, 먼저 藩有林과 社寺有林이 官林으로 구분 되어졌다. 더욱이 1876년에는 官民有의 구분을 명확히 하기 위해 「山林原野等 官有民有處分方法」이 제정되어 소유주가 없는 奥地의 林野, 소유권의 확증이 없는 산림 등은 官林으로 편입되었다. 이렇게 편입된 임야는 그 소재면적 및 산림조사 등을 통하여 地籍이 설정됨으로써, 國有林의 成立과 더불어 經營의 기초가 확립되었다.

한편, 國有林의 管轄은 1881년 이후 農商務省에 의해 이루어 졌으나, 1885년 宮內省에 御料局의 설치와 더불어 1890년까지 國有林의 일부가 御料林(皇室林)으로 편입되었다. 또한, 北海道의 國有林은 1886년 北海道廳의 설립과 함께 北海道

에 移管되어, 이 3계통의 國有林은 이후 1947년의 林政統一까지 각각 독립적으로 관리 經營되었다^{23,28)}.

이와 같이, 國有林은 林野의 官有·民有 區分調査, 部分林 調査 등을 통하여 임야의 구분 및 정리가 진행됨에 따라, 1890년대에 이르러 施業案의 편성이 제도화되어 중요한 지구부터 점차 계획적 植伐을 추진하게 되었다. 森林施業의 계획화는 독일의 森林經理 方式의 영향을 받아 國有林에서 가장 먼저 시작되었다.

國有林의 施業方針에 관하여 처음으로 지시한 것은 1891년에 제정된 「施業案編製心得」¹⁾이었고, 이에 따라 1893년부터는 施業案의 편성이 시작되었다. 5장으로 구성되어 있는 본 施業案編製心得의 주요사항을 검토해 보면 다음과 같다.

우선 제1조에 의하면, 森林을 永遠히 保續하기 위하여 다음의 3원칙을 제시하고 있다. 첫째, 항상 완전한 林相을 유지하여 가능한한 장래에 最多의 材積을 産出할 것. 둘째, 적합한 植伐法을 시행하여 가능한한 風火災 및 蟲害를 예방할 것. 셋째, 전항의 被害나 기타의 관계로 인한 收益의 감소를 예상하여 이것을 豫備해 둘 것이라 하여, 材積收穫의 最多 및 豫備林에 의한 收穫의 保續을 규정하고 있다.

作業種은 개별작업을 원칙으로 택벌작업과 왜림작업을 규정하였고, 또한 伐期齡은 材積收穫 最多의 벌기령과 收穫規整法은 면적과 재적의 평분을 고려하여 간이한 折衷平分法을 채용하고 있다.

이와 같이, 본 방침은 森林純收穫主義에 가까운 施業法을 채용하였다. 그러나, 실제적으로 이 施業案編製心得에 근거한 施業案의 편성은 經費와 技術者의 부족 등으로 인해, 1899년 國有林 特別經營事業의 개시 이전까지, 겨우 수십 ha의 실행에 불과 하였다³⁰⁾.

日本의 國有林 施業計劃 規程은 1891년 이래, 여러차례의 制定과 改正을 거쳐 오늘에 이르고 있는데, 그 主要方針의 변화를 보면 Table 1.과 같다.

한편, 淸日戰爭 이후 國有林은 급속한 産業資本의 확립과 발전, 軍需工業에 따른 목재수요의 증대 등을 배경으로 1899년부터 16년간의 계획으로 다음 5종류의 國有林 特別經營事業이 추진되었다. 그것은 不要存置 林野의 처분, 境界의 査定 및 面積의 實測, 施業案의 편성, 미립목지

Table 1. Change of management regulation in Japanese national forest

年度	作業種	輪伐期(伐期齡)	收穫規整法	作業級, 伐採列區
1891	皆伐作業 擇伐作業 矮林作業	材積收穫最大의 伐期齡	折衷平分法	作業級の 설치
1899	皆伐喬林作業 前更喬林作業 擇伐喬林作業 矮林作業 中林作業	森林純收穫最大의 伐期齡	面積平分法	作業級, 伐採列區의 설치
1902	前規程의 5種에 竹林作業의 추가	土地純收穫最大의 伐期齡	面積平分法	作業級, 伐採列區의 설치
1914	前規程의 6種에 數段喬林作業의 추가	土地純收穫最大의 伐期齡	面積平分法	作業級, 伐採列區의 설치
1948	用材林作業 (皆伐, 漸伐, 擇伐作業) 薪炭林作業 中林作業 竹林作業	材積純收穫最大의 伐期齡	法正蓄積法 (較差法의 변형)	作業級の 설치
1958	前規程에 擇伐薪炭林作業 추가	材積純收穫最大의 伐期齡 (輪伐期의 폐지)	生長量法	施業團의 설치 (作業級, 伐採列區의 폐지)
1969	前規程과 동일	前規程과 동일	生長量法의 변형 (豫想成長量 포함)	前規程과 동일

의 조립 및 기반시설의 정비, 필요한 林地의 매입을 중심으로 하는 사업이었다".

이러한 사업의 일환으로 1899년 「國有林施業案編成規程」¹⁾이 제정되었고, 이에 따라 본격적인 사업안 편성사업이 추진되었다. 이 규정은 8장 141조로 구성되어 있는데, 그 주요 사항에 대하여 검토해 보면, 다음과 같다.

이規程은 「施業案은 森林을 法正의 狀態로 誘導하여 그 利用을 永遠히 保續할 目的으로 편성한다」고 정하고 있다. 作業種은 개별교림작업, 전경교림작업, 택벌교림작업, 왜림작업, 中林作業의 5종으로 하였다. 輪伐期는 용재 생산을 목적으로 하는 경우, 「林利가 最大로 되는 시기를 표준으로 정한다」고 규정하여, 森林純收益 最大

의 벌기령을 채용하고 있다. 여기에서 林利는 「각 년의 총수입에서 각 년의 조립비 및 관리비를 공제한 것」으로 규정하고 있다. 또한, 신탄재 생산을 목적으로 할 경우는 「材積收穫이 最大로 되는 시기를 표준」으로 정하고 있다. 收穫規整法은 「주로 面積을 標準으로 각 사업기에 대략 균일한 벌채면적으로 분배한다」고 규정하여, 간이한 面積平分法을 채용하고 있다. 또한 1~2개 임반의 규모로 伐採列區를 설정할 것에 대하여 자세히 규정하고 있다.

이와 같이, 施業案編成規程은 森林 純收穫主義의 성격의 방침이었으나, 당시 일본의 국유림 실정에 비해서는 너무 상세한 내용이었으므로, 이에 따른 사업안의 편성업무는 계획대로 추진되지

못하고 그 실행물도 저조하였다.

따라서, 이 規程은 시행된지 3년후인 1902년에 개정되었다. 改正된 規程은 8장 94조로서 전 規程에 비하여, 특히 삼림구획 및 삼림조사의 방식 등에 관한 사항을 중심으로 크게 간소화되었다. 施業案의 편성 목적은 전 規程과 같으나, 伐期齡에 대하여는 전 規程과 달리, 「輪伐齡은 利用을 保續하여 국가의 수요에 적합한 材種을 多量으로 생산하고, 또한 最多의 純益을 거둠을 목적으로 정한다」고 규정하고 있다. 이것은 最多의 純益을 목적으로 하여, 土地純收穫 最大의 벌기령을 규정한 것이다. 또한 整理期가 새로 채용되어 윤벌기는 저하되는 경향을 나타냈다. 作業種은 전 規程의 개별작업, 전쟁작업, 택벌작업, 왜림작업, 中林作業의 5종에 竹林作業을 새로 추가하였고, 收穫規整法은 전 規程과 같이 간단한 面積平分法을 채용하고 있다.

따라서, 개정된 規程은 사업안 편성작업의 간소화를 의도하였을 뿐만 아니라, 토지순수화주의적 성격이 강화되고, 통제적 성격은 약화되고 있다. 그러나, 수확규정법은 면적을 기준으로 규정하고 있어, 사업법의 성격은 삼림순수화주의와 토지순수화주의의 합병체계의 것으로 생각된다³⁹⁾.

한편, 이 規程에 의한 施業案의 편성은 1906년 이후 현저히 진전되어 1913년까지 당시 국유림면적의 약 90%에 해당하는 약 390만ha의 편성실적을 나타냈다. 또한, 당시 北關東 地方의 大子 事業區의 施業案(1905-1914)를 예로 들어 보면, 벌기령은 삼나무, 편백의 개별교림작업에 대하여는 長期의 90년과, 간단한 면적평분법을 채용하였다⁴⁰⁾.

이와 같이, 일본의 국유림은 1870년대에 林野의 官有·民有 區分調査 등이 진행됨에 따라 성립되는 한편, 국유림의 施業案은 1891年 施業案編製心得의 제정 이래, 1899年 國有林施業案編成 規程이 제정되었고, 同 規程은 1902년 다시 改正을 거치면서 시행되었다. 또한, 그 施業方針은 당초 森林純收穫主義의 성격의 施業法에서, 1902년부터는 森林純收穫主義와 土地純收穫主義의 합병체계의 施業法이 적용되었다. 그리고 特別經營事業에 의해 국유림의 경영기반이 확립되어 점차 조림사업 및 벌출생산이 증가되었다.

2) 法正林思想 定蒞期的 施業案規程

국유림의 사업안편성 업무는 1913년 일단 종료되어 1914년부터는 검정작업에 들어 갔다. 그러나, 종래의 規程에는 이에 관한 방침이 불충분하고 개선을 필요로 하는 사항 등도 있어서, 1914년에는 이제까지의 規程을 보완·정비한 「國有林施業案規程」¹⁰⁾이 새로 제정되었다. 또한, 이 規程은 당시 露日戰爭 後 급격한 공업의 발전과 제1차 세계대전에 따른 목재 벌채량의 증가, 軍需用의 특수 수종의 장려 등의 상황을 배경으로 제정되고 있다.

본 規程은 5장 98조로 구성되어, 제2장 사업안의 편성이 중심적 내용으로 되어 있는데, 그후 제2차 세계대전에 이르기까지 국유림 경영의 기본방침으로서 존속되었다.

제1조에 의한 施業案의 목적을 보면, 「要存置 國有林에 대하여는 法正의 狀態로 誘導하여 그 利用을 永遠히 保續하고 國土의 保安, 기타 公益을 保持하기 위하여 事業區別로 施業案을 편성한다」고 규정하여, 法正林의 造成을 목표로 하였고, 森林의 國土保全 및 公益性을 처음으로 고려한 방침이었다.

作業種은 전 規程의 개별교림작업, 전쟁교림작업, 택벌교림작업, 왜림작업, 中林作業, 竹林作業의 6종 외에, 활엽수재를 목적으로 한 數段喬林作業을 새로 추가하였다.

또한, 輪伐期는 「最多의 純益을 거둠을 目的으로 정한다. 단 특히 국가가 필요로 하는 材種의 生産 및 간접의 효용을 목적으로 하는 삼림에 대하여는 적절한 윤벌기를 선정한다」고 규정하여, 土地純收穫 最大의 벌기령을 원칙으로 하였다. 그러나, 국가의 필요시에는 예외적으로 적절한 벌기령을 채용할 수 있도록 하였다.

收穫規整法은 「伐採量은 주로 面積을 標準으로, 각 施業期의 收入에 큰 차이가 없도록 고려하여 정한다」고 규정하여, 원칙적으로 간단한 面積平分法을 채용하였다. 그러나, 예외적으로 $E = V/U + Z/2$ 의 수확규정법도 채용하였다. 이것은 Hufnagel식의 변형으로 일명 和田式이라고도 불리며, 재적배분법적인 성격의 것이다.

이와 같이, 이 規程은 土地純收穫主義의 윤벌기가 채용되었으나, 수확규정법은 간이화된 평분법이 채용되어, 保續, 純收穫의 合併體系의 施業法이 채용되었다. 당시의 사업방침은 일본의 경

제성장을 배경으로 국유림 경영의 발전을 가져 왔고, 또한 法正林思想이 점차 정착되게 되었다^{14, 30)}.

한편, 당시의 사업안에서 채용된 작업종은 1920년대 초반까지는 삼림의 약 48%가 개별, 8%가 택벌 등으로서, 개별작업이 주류를 이루었다. 또한 前述한 大子事業區를 예로 들어 보면, 개별교림작업의 벌기령은 80년으로 하였고, 간이한 면적평분법을 채용하였으나, 整理期는 40-50년에서 30년의 短期의 것이었다.

그러나, 1920년대 후반부터는 일본경제의 불황에 따른 예산부족과 개별작업에 따른 弊害, 그리고 유럽에서 항속림사상이 강조된 영향도 있어서, 경비 절감을 위해 天然更新에 의한 天然林施業이 도입되어 개별작업이 감소한 반면, 택벌작업이 증가하여 그 면적에서 약 30%를 차지하였다. 그리고, 1930년대 후반부터는 戰時體制의 진행에 따른 增伐에 의해 施業案은 점차 포기되었다^{8, 14)}.

2. 戰後期 國有林의 經營方針

1) 法正林思想 後退期の 經營規程

日本은 1945년 敗戰으로, 사할린, 한국, 대만의 해외 植民地 林業의 종식과, 戰時體制下에서의 亂伐에 의한 삼림자원의 황폐화 등으로 日本의 森林資源은 큰 폭으로 감소하였다. 이러한 상황을 전제로 日本의 國有林은 1947년 林政統一과 國有林野特別會計 등의 실행을 통하여 그 경영방침의 전환을 도모하였다.

즉, 林政統一 이전까지 國有林野의 所管은 農林省, 官內省, 內務省에 의해 분할되어 있었기 때문에, 그 경영관리의 일원화를 기할 수 없었다. 또한, 국유림의 사업도 일본 本土에 위치한 農林省所管의 국유림은 國有林施業案編成規程에 의해, 官內省所管의 御料林(皇室林)은 御料林施業案規程에 의해, 北海道에 위치한 內務省所管의 국유림은 北海道國有林施業案規程이라는 각각의 방침에 의해 이루어졌던 것이다. 따라서, 3省에 의해 분할 경영되던 국유림은 林正統一을 계기로 農林省 所管으로 일원화되었다²¹⁾.

또한, 국유림 사업의 企業的 運營과 전전한 발달을 기한다는 목적하에 1947년 國有林野特別會計法이 제정 시행되어, 이로부터 국유림은 독립

된 회계에 따라 경영되게 되었다. 이 特別會計制度가 시행됨에 따라, 국유림의 경영은 자본의 유지, 즉 국유림의 林木蓄積의 유지가 중요하게 되었다.

국유림은 이와 같은 林政統一과 국유림사업의 特別會計 등을 배경으로, 1948년 「國有林野經營規程」²⁵⁾을 제정하였다. 이 규정은 종래의 국유림 분할경영의 특성과 경험에 대한 검토를 토대로, 이제까지 삼림사업이 중심적 내용으로 되어 있던 것에, 경영경제적 내용을 추가함으로써, 국유림 사업의 企業的 經營을 도모한 것이었다. 이 규정은 6장 149조로 구성되어 있는데, 그 주요방침은 다음과 같다.

제1조에 의하면, 「國有林野는 國土의 保安, 기타 公益을 保持하고 국민의 福祉增進의 도모를 위주로, 森林資源을 배양하고 森林生産力을 향상 시킴과 함께, 生産의 保續 및 經營의 合理化에 노력하여 경영해야 한다」고 규정하여, 生産의 保續과 經營의 合理化를 증시하였다.

作業種은 용재림 작업에 택벌작업, 점벌작업, 개별작업과, 신탄림작업, 증림작업, 죽림작업으로 규정하여, 전규정의 數段喬林作業은 폐지하였다. 伐期齡은 「벌기평균 성장량 또는 수확량이 최대의 시기를 기준으로, 생산재의 이용가치를 고려하여 정한다」라고 규정하여, 伐期平均 生長量 또는 收穫量 最大의 벌기령을 채용하고 있다. 이것은 일정 면적의 임분으로부터 평균하여 매년 최대의 재적을 기대할 수 있는 연령, 즉 재적평균 성장량이 최대를 나타내는 연령으로 정하는 것이다. 이와 같이 伐期齡은 전규정의 純益最大의 방침으로부터 材積收穫 最大의 방침으로 변경되어, 더욱 저하되었다. 이것은 일본이 패전후, 국유림으로부터 가능한 많은 목재를 생산하여 국민의 요망에 부응하고자 한 것으로, 질적인 면보다도 양적인 면을 증시한 것으로 보여진다²⁷⁾.

作業級은 보속의 단위로서 규정하고 있으나, 예외적으로 수확의 보속을 곤란하게 할 경우는 여러 작업급이나 경영구를 단위로 할 수 있도록 하여, 종래 보속의 단위로서의 작업급의 원칙은 완화되었다.

또한, 收穫規整法에 있어서는 「標準伐採量은 成長量을 기준으로 정하는 것으로 한다. 단 현재의 축적이 正常蓄積에 대하여 過不足인 경우에는 正常蓄積의 확보를 꾀하기 위해 성장량을 보정하

여 標準年伐量을 산정할 수 있다」고 규정하였다. 즉 수확규정은 正常蓄積을 목표로 한 法正蓄積法을 채용하여, 종래 주로 장소적 규제이던 것에서 양적인 규제의 것으로 크게 변화하였다.

이 규정에 의해 1952년에 편성된 大子經營區의 경영안을 예로 들어 보면, 用材林의 개별작업급의 벌기령은 70년으로 하였고, 수확규정법은 윤벌기 70년을 更正期로 하는 Kameraltaxe법의 변형이 채용되었다¹⁴⁾.

이와 같이, 이 時期는 林政統一에 따른 관리조직의 개편과 特別會計制度의 도입 등 國有林 經營의 制度的 基盤整備와 함께, 경영의 방침은 戰後 經營의 近代化와 收益性的 追求를 중시한 것으로, 1914년의 施業案規程에 비하여 통제적 성격이 弱화된 사업방침이었다. 따라서 종래의 경직된 法正林 思想은 크게 후퇴하게 되었다.

2) 法正林思想 否定後의 經營規程

1950년대 중반 이후, 일본 경제는 고도성장기에 접어들어 중화학공업 부문을 중심으로 자본축적이 증대되는 한편, 펄프 및 합판산업 등의 발전에 의해 목재 수요가 크게 증가하였다. 1955년에는 국유림 경영의 방향을 제시한 「國有林 長期生産計劃」이 수립되어, 약 570만ha의 국유림에 대한 장래의 작업법이 계획되었다.

이것에 의하면 作業種은 皆伐作業의 채용이 증가하였고, 伐期齡은 平均生長量 最大의 시기와 이용직경급을 고려하여 삼나무는 50-80년, 편백은 65-100년으로 계획되었다. 즉 이 長期計劃은 伐期의 저하와 개별작업에 의해 수확량과 수익의 증가를 도모하고자 하였다³⁰⁾.

또한, 국유림은 급증하는 목재수요에 대응하기 위하여, 1957년 「林力增強計劃」을 수립하였다. 이 계획은 국유림에 있어서 天然林의 改良과 人工林의 積極적 擴大 추진, 經營計劃의 정비와 각종 國有林 事業의 강화 등을 통하여, 森林生産力의 증대와 國有林 經濟의 확대 再生産을 추진하고자 하였다. 구체적으로는 인공조림 면적을 40년간에 약 3배로 확대하고, 평균 임도밀도를 4m/ha로부터 40년간 10m/ha로 높여, 奧地林의 생산성 증대를 꾀하였다. 또한 施業面에서는 대규모의 집중적 벌채방식의 장점을 중시하여 大面積의 皆伐作業을 기조로 하고 있다³⁰⁾.

이와 같은 政勢를 배경으로 1958년에는 「國有林野經營規程」¹⁵⁾이 대폭적으로 개정되었는데, 이規程은 5장 57조로 구성되어 前規程에 비하여 크게 간소화되었다. 그 주요사항을 검토해 보면, 다음과 같다.

이 규정은 經營의 目的에, 「國有林野는 국토의 보전, 기타 국민의 복지 증진을 도모함을 본위로 서, 삼림자원의 배양, 森林生産力의 향상 및 經營의 合理化에 노력하여 경영해야 한다」고 규정하여, 종래의 保續 原則은 폐지되었다.

經營의 單位로는 새로이 經營計劃區가 설치되었고, 종래의 作業級과 經營區는 폐지되었다. 이에 따라 전국에 평균면적 약 7만ha의 104개 경영계획구가 설치되어, 이것이 保續의 單位가 되었다. 그러므로, 종래의 경우 전국에 525개의 經營區보다도 작은 작업급을 보속의 단위로 하던 것에 비하여, 보속의 단위 면적이 크게 확대되게 되었다.

또한, 사업방법의 표준화를 꾀하고 경영의 합리화를 기하기 위하여, 사업상 유사한 취급을 필요로 하는 임분을 대상으로 施業團을 설정한다고 새로이 규정하였다. 이것은 주로 동일한 작업종의 임분을 그 대상으로 한 것이며, 보속의 단위는 아니었다. 작업종은 전규정에 비해, 특별 신탄림작업이 새로 추가되었다.

伐期齡은 「林木의 收穫量이 最大가 되는 시기를 기준으로 하고, 경제성을 고려하여 정하는 것」으로 규정하여, 材積收穫 最大의 벌기령을 원칙으로 하였으며, 윤벌기는 폐지되었다. 이것은 量的 生産을 最大의 目標로 하는 것이, 국유림에 부과된 공공성 내지 국민의 복지증진이라는 경영 목적을 가장 잘 만족시킨다는 관점에서 결정된 것으로 보인다⁹⁾.

收穫規整에 대하여는 「標準伐採量은 경영계획의 기간중에 있어 林木의 成長量을 基準로 정한다」고 규정하여, 前規程의 法正蓄積法의 채용으로부터 生長量法의 채용으로 크게 변화되었다. 標準伐採量은 5년 간의 계획기간 중의 정기성장량을 수확하는 것이었으나, 예외적으로 장래에 林相 改良 後의 수목의 성장량을 감안하여 정할 수도 있도록 하여, 「豫想 成長量」을 기준으로 하는 것도 가능하였다. 그리고, 벌출을 우선하는 벌구의 배치 등을 통하여 伐區의 擴大와 集中이 더욱 촉진되었다.

이 규정에 의해 前述한 大子事業區의 경우에 있어서, 개별작업의 벌기령은 종래보다 현저하게 낮아진 50년을 채용하였고, 또한 표준벌채량은 임목성장량을 기준으로 정하고 있다¹⁴⁾.

이와 같이, 본 施業方針은 개별작업을 기조로 生産力의 向上을 도모하였고, 最大의 林木收穫量을 목적으로 하였다. 또한, 法正林思想의 所産인 작업급 및 윤벌기는 폐지되었고, 收穫規整에 있어서도 法正林思想은 완전히 否定되었다. 결국, 地力維持를 뒷받침해 오던 施業法 그 자체가 부정되어 삼림자원의 재생산을 경시한 방침이 되었다.

한편, 일본경제의 고도성장이 계속되는 가운데, 1969년 「國有林野經營規程」¹⁵⁾은 改正되었다. 이 규정은 임업의 근대화 정책을 추진하기 위해 1964년에 제정된 林業基本法과 1965년에 제출된 中央森林審議會 答申을 배경으로 하고 있다. 중앙삼림심의회 답신은 임업기본법을 국유림에 대하여 구체화 한 것으로, 國有林 經營의 企業化, 즉 행정과 경영의 분리, 기업회계 제도의 도입, 관리조직의 분권화 등을 방침으로 하고 있다. 5장 39조로 되어 있는 이 규정의 개정된 주요사항은 다음과 같다.

이 규정은 經營의 目的에서 「국유림야의 경영은 국토의 보전, 기타 삼림의 공익적 기능을 확보하고, 삼림자원의 배양 및 삼림생산력의 향상에 노력하여 중요한 임산물의 지속적 공급을 꾀하며, 공공의 복지를 증진함을 목적으로 한다」고 규정하여, 전에 비하여 公益的 機能의 確保와 重要 林産物의 持續的 供給이 새로 추가되었다. 또한 이러한 목적 달성을 위해 제3조의 經營 方針에는 「企業性的 確保」를 규정하고 있다.

또한 經營計劃은 經營基本計劃, 地域施業計劃, 業務計劃으로 구성되고 있는데, 보속의 단위로서 전국에 107개의 經營計劃區는 폐지되었고, 80개의 地域施業計劃區가 새로이 설정됨으로서 보속의 단위는 더욱 확대되었다¹⁶⁾.

作業種과 伐期齡의 규정은 전과 거의 같으나, 標準伐採量은 「수확의 보속에 지장이 없는 한도에서, 지역사업계획 기간중의 林木의 成長量 및 당해지역 사업계획의 기간 종료후에 있어서 수종 또는 임상의 개량에 의한 임목 성장량의 증가 정도를 감안하여 정한다」고 규정하였다. 이것은 前規程에서 예외로 하던 「豫想 生長量」을 정기 생산량과 함께 원칙적으로 채용할 수 있도록 하여,

標準年伐量은 더욱 증가하게 되었다.

이와 같이, 이 時期는 國家經濟의 고도성장을 배경으로 長期生産計劃 및 林力增強計劃 등의 추진과 함께, 국유림재의 공급 증대가 강하게 요구되었다. 이와 더불어, 國有林의 經營 方針은 保續的 單位 擴大와 標準伐採量의 增加 등에 의해 企業的 性格이 강하게 추구되었고, 이제까지의 古典的 收穫規整法은 완전히 배제되었다.

따라서, 1960년대의 國有林 經營은 奧地林과 劣等地 등의 임업생산의 통일화를 적극적으로 추진하였으나, 한편으로는 불균형적 발전이 진행되어, 난벌 및 과벌에 의한 벌채량의 증대와 大面積 皆伐 및 單純植栽 등에 의해 삼림의 황폐를 초래하였다²⁹⁾.

이러한 伐採量의 增大에 대하여 岡은¹⁷⁾, 국유림 경영의 사명달성을 위한 기본적 기반은 森林資源인데, 증벌로 인해 資源의 構造를 급속히 악화시켰다. 이 경우, 그 회복은 극히 長期를 요할 뿐 아니라, 長期에 걸쳐 벌채를 크게 制約하게 되어, 결국 경영을 압박한다고 지적하고 있다.

또한, 有永에 의하면¹⁸⁾, 이 時期의 施業은 林種轉換-人工林化가 志向되어 비과학적인 人工林의 生長量이 伐採量 결정의 基準이 되어 天然林의 大増伐가 강행되었다. 이러한 架空의 生長量의 想定과 그것에 근거한 増伐=豫想成長量의 도입은, 결과적으로 奧地의 天然林을 비롯하여 우량한 資源의 선별적 伐採를 초래한 반면, 育林을 수반한 본래의 天然林 施業은 포기되어 森林資源의 構成을 양적, 질적으로 악화시켰다. 이 資源 構成의 악화는 그 후 國有林 經營에 있어 財政赤字의 한 要因이 되고 있다.

3) 「새로운 森林施業」後의 經營方針

1970년대 이후 일본의 경제적 상황은 크게 변화되었다. 즉 1973년에 발생한 세계적인 「오일 쇼크」로 인하여 일본의 경제는 1974년과 1975년 마이너스 성장을 기록하였고, 그 이후 低成長이 지속되었다. 그와 함께 일본의 財政政策도 변하여 國家財政의 國債 依存率은 점차 증가하게 되었다³⁾.

이러한 상황을 배경으로 1971년에는 經濟同友會에 의한 「그린 플랜-새로운 森林政策에 대한提言」이 발표되었는데, 이것은 자본에 의한 임업

의 합리화 정책을 의도한 것이었다. 특히 國有林事業에 대하여는 보다 民營에 가까운 公法人 形態로의 이행을 제안하여, 企業的 經營을 강하게 요구하였다.

이 그린 플랜을 토대로 1972년에는 「國有林野事業의 改善에 대하여」란 林政審議會의 答申이 제출되었다. 이것은 국산재의 공급정체, 삼림자원의 감소, 임업노동력의 감소, 그리고 자연보호 여론의 고조 등을 배경으로, 減量經營을 통한 國有林 經營의 合理化을 의도한 것이었다. 구체적으로는 감벌에 의한 사업규모의 축소와 국유림 경영의 책임체제 확립, 장기 차입금의 설정과 이에 따른 新特別會計 방식의 채용을 기본으로, 벌채작업의 기계화 추진, 새로운 삼림사업의 채용, 판매방식의 일반 경쟁계약의 확대 등을 내용으로 한 것이었다¹⁶⁾.

한편, 1973년에는 林野廳으로부터 「國有林野에 있어서 새로운 森林施業」²²⁾의 방침이 발표되었는데, 이것은 前述한 林政審議會의 答申과 관련하여 삼림사업 분야에 대한 구체적 사업방침을 제시한 것이었다. 그 基本方針을 보면, 「앞으로의 森林施業은 삼림이 가진 다양한 모든 기능을 종합적이고, 고도로 발휘할 수 있도록 함을 원칙으로, 1) 국토의 보전, 수자원의 함양, 자연환경의 보전 등 삼림이 가진 公益的 機能을 충분히 발휘하도록, 각각의 기능에 적합한 森林施業을 행할 것과, 2) 木材生産을 위한 森林施業은 공익적 기능의 확보를 충분히 고려하여 立地條件에 適合한 施業을 하도록 하였다. 특히 亞高山帶의 森林에서는 갱신, 보전, 자연경관의 유지를 신중히 배려하여 天然林 施業을 추진할 것과 集約的 皆伐施業을 실시하도록 하였다.

구체적 내용에서는 각 作業種의 施業方針을 상세하게 지시하였는데, 그 요점은 다음과 같다. 皆伐施業은 皆伐新植의 경우, 伐區面積은 보안림에서 5ha 이내, 기타 삼림은 20ha 이내로 제한하였고, 그 벌구는 분산을 피하며, 폭 30m(평탄지)-40m(경사지) 이상의 保護樹帶를 설치하도록 하였다. 또한, 伐採後 更新期間은 확대조림에서 2년 이내, 재조림에서는 1년 이내를 원칙으로 하였다. 특히 亞高山帶의 삼림은 皆伐新植을 억제하여, 北海道의 경우, 해발 600m 이상, 東北地方 600-1,000m 이상, 關東·東海地方 1,000-1,200m 이상에서는 개벌을 금지하도록 하였다.

또한 소나무림 이외의 皆伐 天然下種更新의 경우, 벌구면적은 보안림에서 5ha 이내, 기타 삼림은 10ha 이내로 제한하였고, 天然生 更新稚樹가 5,000-10,000본/ha에 미달할 경우는 인공보식을 행하도록 하였다.

漸伐施業은 원칙적으로 豫備伐, 下種伐, 後伐의 3회에 걸쳐 점진적으로 행하며, 천연 갱신치수의 상태에 따라 인공보식을 하도록 하였다. 그리고, 擇伐施業은 弱度の 伐採를 반복함을 원칙으로 하고, 東北·北關東·東山地方의 경우, 回歸年 30년, 伐採率 30%, 期待蓄積 260-290m³/ha, 期待成長量 3.1-3.4m³/ha, 北海道의 경우는 각각 同 20년, 同 24-26%, 同 280-300m³/ha, 同 3.3-4.1m³/ha를 基準으로 하도록 하였다. 또한, 更新期는 대략 회귀년의 2배 기간으로 하였다.

따라서, 국유림은 개별작업의 대상면적이 크게 감소한 반면, 택벌작업과 벌채금지 면적이 증가하였고, 점벌면적도 새로이 채용되었다. 특히, 국유림의 벌채량은 연평균 약 300만m³이 감소하였고, 조림면적도 큰 폭으로 감소하게 되었다. 결과적으로 「새로운 森林施業」은 천연갱신 등 天然林 施業을 확대하여 육성비를 줄임과 함께, 생산규모의 축소와 조림기술의 省力化 등을 통하여 減量經營을 합리화 한 것이었다^{15,26)}.

1974년에는 森林法의 일부가 개정되어, 이에 따라 1976년에는 「國有林野經營規程」²⁰⁾의 일부가 改正되었다. 여기에서는 전규정에 비해, 標準伐採量을 主伐과 間伐別로 구분하여 정하도록 하여 間伐의 推進을 도모하였고, 벌채예정 개소에 대하여 업무계획지정 이외에도 벌채를 가능하게 하여 벌채규제를 일부 완화하였다.

한편, 國有林野의 事業收支는 1970년대 이후, 1971년 -226억엔, 1975년 -300억엔의 赤字를 기록하는 등 점차 악화되어, 이의 개선을 목적으로 1978년에는 「國有林野事業改善 特別措置法」이 제정됨과 아울러, 「國有林野事業의 改善에 관한 計劃」이 수립되었다. 이 10개년의 개선계획은 경영환경의 악화에 따른 국유림 경영의 생산활동의 정체, 재무사정의 악화, 삼림의 공익적 기능의 요청 등을 배경으로 한 것이었다.

이에 따라 일반회계로부터 자금의 도입을 꾀하는 한편, 森林施業面에서는 연벌량을 10년 간에 12% 삭감하였고, 조림은 新植에 비해 天然更新

의 비중이 크게 증가하는 등 「새로운 森林施業」의 방침이 더욱 추진되었다. 또한, 企業的 能率性이 증시되어 영림국, 영림서, 사업소 등의 정리통합이 추진되었다³⁰⁾.

그러나, 이후로도 國有林野事業의 收支 赤字는 더욱 확대되어, 이의 개선을 목표로서, 1984년에는 「國有林野事業의 改革推進에 대하여」란 林政審議會의 答申이 제출되었다. 이에 따라 國有林施業은 減量經營과 合理化를 촉진하기 위해 천연림 사업 및 복층림 사업을 추진하였고, 조림과 임도개설 등 생산기반에 대한 투자는 더욱 감소하였으며, 國有林의 生産力도 감소하게 되었다.

또한, 國有林 事業의 缺損金 累計額은 1988년 현재, 7,523억엔을 기록하는 가운데²⁴⁾, 1990년에는 「今後의 林政展開 方向과 國有林 事業의 經營改善」이라는 林政審議會의 答申이 제출되었다²⁷⁾. 이것은 1천만ha의 인공림을 가지고 있는 森林資源의 經濟的 價値를 실현하기 위해, 국유림은 민유림과 함께 다양한 기능을 고려하여 구역별, 기능별로 삼림을 정비할 것과, 國產材 時代의 실현을 위해 임업정책 및 가공·유통조건의 정비를 추진할 것을 基本課題로 하였다.

또한, 國有林 事業의 經營改善를 위해, 삼림을 이용목적과 기능별로 고려하여, 국토보전을 본위로 하는 國土保全林, 자연환경의 보전을 위한 自然維持林, 보건·문화적 이용을 위한 森林空間 利用林, 그리고 목재생산을 위한 木材生産林의 4形態로 구분하여, 각각의 기능에 적합한 임업기술의 적용과 경영관리를 하도록 하였다.

이러한 배경을 전제로, 1991년 「國有林野經營規程」은 改正되었는데, 그 주요 개정 사항은 다음과 같다²⁷⁾.

먼저 國有林의 經營 目的은 「국토의 보전, 수자원 함양, 자연환경의 유지 및 형성, 국민의 보건 및 휴양의 장소 제공, 임산물의 지속적 공급 등 국유림이 가진 기능을 발휘하게 하여 국민경제 및 국민생활의 발전에 기여함을 목적으로 한다」고 규정하여, 종래의 「公益的 機能」에 대한 부분을 具體的으로 明示하고 있다.

經營計劃에서는 地域施業計劃을 施業管理計劃으로 변경하였고, 1개 計劃區의 관리에 있어 종래에는 複數의 營林署를 포함하던 것으로부터, 이후로는 원칙적으로 1개 營林署가 담당하도록 하였다.

標準伐採量은 「수확의 보속에 지장이 없고, 다양한 수종의 안정적 공급을 도모함을 기조로 하여 施業管理計劃 期間中의 木材生産林에 있어서 林木의 成長量을 上限으로 하고, 지역의 목재수급 동향 등을 고려하여 生産群別, 주벌, 간벌별로 정한다」고 규정하여 前規程에 비해 크게 변화되었다. 즉, 종래에는 전체 계획구내에서 임목의 성장량 또는 장래의 예상성장량을 기준으로 정하던 것을, 현행 규정에서는 전술한 이용목적에 따른 4형태의 삼림구분중, 木材生産林만을 대상으로 하여, 예상성장량을 배제한 現在의 成長量 이내에서 정하도록 하였다. 또한, 天然林과 人工林, 短伐期와 長伐期, 樹種의 차이 등의 生産群別로 표준벌채량을 정하도록 한 것이다.

이와 같이 改正된 規程은 施業計劃을 改編하여 계획과 사업의 연계성을 강화하였고, 森林을 기능별 이용형태에 따라 구분하여 公益的 機能의 발휘와 함께, 標準伐採量을 합리적으로 規制하도록 한 것이다.

1970년대 이후 國有林의 經營方針은 「새로운 森林施業」의 방침과 더불어, 삼림의 公益的 機能이 중요시 되었고, 국유림의 벌채량은 크게 감소하였다. 그러나 한편으로 國有林 事業의 收支는 赤字로 전환되어 점차 악화되었다. 따라서, 1978년부터는 國有林 事業의 改善計劃이 거둬지는 가운데, 1991년에는 經營規程의 改正을 통하여 國有林 經營의 改善를 도모하며 현재에 이르고 있다.

IV. 總括的 考察

본 장에서는 日本 國有林의 施業案 展開過程에 대하여, 제2차 세계대전을 전후하여 각 시기별로, 施業方針 및 規程, 作業法 및 收穫規整法 등을 중심으로 總括的으로 검토, 고찰해 보기로 한다.

일본의 國有林은 1870년대에 林野의 官有 民有 區分調査 등에 의해 성립되어, 林業의 資本主義的 發展과 더불어 그 경영이 개시되었다. 국유림의 施業案 編成은 1891년 「施業案編製心得」이 처음으로 제정된 이래, 1899년에는 「國有林施業案編成規程」이 정식으로 제정되었고, 다시 1902년의 改正을 통하여 시행되었다. 그 施業方針은 당초 森林純收穫主義的 성격의 施業法에서, 1902년부터는 森林純收穫主義와 土地純收穫主義의 합

병체계의 施業法이 적용되었다. 또한, 施業案은 주로 長期의 輪伐期와 간이한 面積平分法을 채용하였다.

한편, 露日戰爭 後 공업의 발전과 제1차 世界大戰에 의한 벌채량의 증가 등을 배경으로 제정된 1914년의 「國有林施業案規程」은 종래 규정의 보안·정비를 통한 森林純收穫과 土地純收穫의 合併體系의 施業方針을 채용하였다. 이것은 일본 資本主義의 經濟成長을 배경으로 國有林 經營의 발전과 함께, 점차 法正林 思想을 정착시키게 되었다.

또한, 施業案에서는 1920년대 초까지 주로 長期의 輪伐期에 皆伐作業과 간이한 面積平分法이 채용되었다. 또한, 1920년대 후반이후는 日本 經濟의 불황과 皆伐作業의 弊害, 또한 恒續林 思想의 영향 등에 따라, 경비 절감을 위해 天然林 施業이 도입되어 皆伐作業은 감소되었고, 擇伐作業이 증가하게 되었다. 그러나, 1930년대 후반 이후는 戰時體制의 진행에 따른 增伐에 의해 施業案은 점차 포기되었다.

이와 같이, 戰前期의 施業案 規程은 1890년대에 일시적으로 森林純收穫主義의 방침에서, 1900년대 이후는 일반적으로 保續, 純收穫의 合併體系의 事業방침을 토대로 한 施業이 전개되었다. 따라서, 절충적인 기간의 輪伐期와 收穫規整法은 보속체계의 平分法이 계속적으로 채용되었다.

한편, 日本은 1945년 敗戰에 의해, 半封建體制가 붕괴되어 國有林은 종래의 地主的 經營으로부터 점차 企業的 經營의 방향으로 전환하였다. 또한, 해외 植民地 林業의 상실과 戰時體制下에서 황폐된 森林資源의 복구 등을 배경으로, 국유림은 1947년 林政統一과 國有林野 特別會計制度 등의 시행을 통하여 경영의 전환을 도모하였다. 이에 따라 1948년에 제정된 「國有林野經營規程」의 경영방침은 經營의 近代化와 收益性의 追求가 중시되어, 종래의 規程에 비해 통제적 성격은 크게 弱化되었다. 즉, 材積收穫 最大의 伐期齡에 의해 伐期는 低下되었고, 수확규정은 法正蓄積法이 채용되어, 종래의 장소적 규제로부터 양적 규제의 것으로 변화되었다. 이와 함께, 종래의 경직된 法正林 思想은 크게 후퇴하게 하였다.

1950년대 중반 이후, 日本의 國有林은 經濟의 高度成長에 따른 木材需要의 增大를 배경으로, 1955년의 長期生産計劃과 1957년의 林力增強計

劃이 각각 시행되었고, 이와 더불어 經營規程은 1958년의 전면적 改正과 1969년의 改正을 통하여 시행되었다. 이에 따라 經營方針은 最大의 收穫量을 목적으로 皆伐作業에 의한 生産力의 向上이 추구되었다. 즉, 保續의 單位 擴大와 標準伐採量의 增加 등에 의해 企業的 性格이 강하게 부각되었고, 作業級 및 輪伐期는 폐지되었다. 결국, 地力維持를 위한 施業法 그 자체가 부정되어 保續生産이 경시되었다. 따라서, 古典的 收穫規整法의 배제와 함께, 法正林 思想은 완전히 否定되었다.

따라서, 國有林 經營은 林種轉換-擴大造林이 적극적으로 추진되어, 大面積 皆伐과 單純植栽, 亂伐 및 增伐이 실행되었다. 이에 따른 森林資源 構造의 악화는 그 후의 伐採를 크게 제약하게 되었고, 國有林 事業의 財政赤字를 가중시키는 요인이 되고 있다.

法正林 思想이 부정된, 高度成長期의 國有林 經營의 問題點에 대하여, 大金은 다음과 같이 지적하고 있다¹⁹⁾. 당시의 施業은 기본적으로 森林資源의 收奪的 이용의 性格과 構造로서 전개되었다. 즉, 이 時期의 大面積 皆伐施業은 종래의 施業構造를 해체하여 保續의 단위를 크게 확대하였고, 조림기술의 발전에 의한 生長량 증대를 담보로 標準年伐量을 확정하여, 增伐을 도모한 것이었다. 또한, 이를 위한 伐出技術은 高密度 路網의 설치와 결합한 機械化가 중심이 되었고, 造林作業 노동의 개선이었다. 따라서, 資源 및 環境을 파괴하여 生産력의 지속적 확대를 곤란하게 하였다.

1970년대 이후, 日本의 經濟는 低成長期로 접어들어, 國有林 事業의 收支도 赤字로 전환된 가운데, 國有林은 1973년 「새로운 森林施業」 방침을 통하여, 公益的 機能의 확보와 經營의 合理化를 도모하였다. 이에 따라, 국유림은 皆伐의 감소와 함께, 擇伐 및 漸伐, 그리고 벌채금지 면적이 증가하였고, 국유림의 벌채량과 조림량도 크게 감소하였다. 즉, 이것은 減伐을 수반한 天然林 施業의 실행과 생산규모의 축소 및 조림기술의 省力化 등의 실현이었다.

그러나, 國有林 經營의 赤字는 계속되어 이의 改善을 위하여, 1978년부터는 國有林 事業의 改善計劃이 몇차례 거듭되는 가운데, 1991년에는 經營規程이 改正되었다. 이에 따라, 국유림의 경

영은 施業計劃의 改編, 森林의 기능·목적별 구분
에 의한 公益的 機能의 확보, 標準伐採量의 합리
적 規制 등을 통하여 改善을 추진해 나가고 있다.

또한, 1970년대 이후 低成長期의 國有林 施業
은 기본적으로 森林資源의 拋棄的 이용의 性格과
構造를 가졌다고 할 수 있다. 즉, 이 時期의 「새
로운 森林施業」은 天然林 施業을 확대하여 육성
비를 삭감함과 동시에, 減量經營을 합리화하는
수단이었다. 또한, 伐出技術은 皆伐作業의 延長
線에서, 더욱이 造林技術은 省力化가 중심이 되
어, 여전히 生産力의 低下를 초래하고 있다¹⁵⁾.

이와 같이, 戰後期는 이전의 地主的 經營으로
부터 法正林思想을 부정한 企業的 經營이 전개되
었다. 따라서, 高度成長期에는 본래의 施業法을
부정한 大面積 皆伐作業에 의해 일시적으로 生産
力은 急增하였으나, 掠奪的 伐出經營에 의한 森
林의 파괴와, 低成長期에는 減量經營에 의한 放
置의 施業과 不況의 深化에 의해, 森林의 保續生
産을 곤란하게 하였다.

한편, 韓國의 國有林 施業의 展開過程에 대하
여 총괄적으로 검토해 보면 다음과 같다^{5,6)}.

戰前期 韓國의 國有林은 1910년 韓日合併 이
후, 日本에 의한 植民地 政策의 특수한 社會經濟
的 條件下에서 收益追求 및 財源確保를 主目的으
로 伐出中心의 극히 簡易, 粗放한 性格의 施業이
展開되었다. 1910년대는 國有林의 成立 및 簡易
施業案 조사를 거쳐, 1920년대에는 純益追求를
基本方針으로 假施業案에 로, 그리고 1930년대 후
반에는 戰時體制를 배경으로 本施業案의 編成段階
로 진전되었다.

이에 따라, 그 施業案에서는 주로 長期의 輪伐
期에 의한 前更作業 및 皆伐作業, 그리고 簡易한
面積平分法 등이 채용되었다. 그러나, 그 실태는
오로지 伐出生産의 擴大를 目的으로, 大面積의
皆伐과 集中的 伐採에 의한 過伐 및 亂伐이 자행
된 반면, 伐採跡地는 天然更新이란 方針 下에 대
부분 自然狀態에 방치되었다. 그것은 森林資源의
再生産을 무시한 資源掠奪의 인 벌채와 조방한 天
然更新에 대응한 것이었다. 또한, 그 施業은 更
新技術에 비해 상대적으로 進歩된 伐出手段을 조
건으로 실행되었다. 그 결과, 森林은 荒廢되었으
며 森林生産力도 현저히 감퇴하였다. 당시의 施
業方針은 그 자체가 처음부터 保續이 考慮되지
않은 植民地 林業에 대응한 粗放한 것이었다.

또한, 戰後期에는 1960년대 후반 經營計劃의
編成이 비롯되어, 收益性의 추구가 중시된 施業
方針에 의해 大面積의 皆伐作業이 실행되어 林相
의 악화를 가중시켰다. 그러나, 1970년대 초반부
터 經營方針은 빈약한 林相條件에 의해, 단력적
인 法正林 思想을 토대로 장래의 保續生産을 지
향하여 수회의 改正을 거듭하며, 資源增殖의 施
業을 추진하여 오고 있다. 즉, 減伐方針에 의한
伐採量의 억제와 伐期齡의 연장, 小面積 皆伐과
擇伐作業의 채용 등이 그 예이다.

이와 같이, 우리나라는 戰前期의 경우, 施業案
의 形式은 당시 日本의 그것과 유사하였으나, 植
民地 統治라는 특수한 社會的 條件下에서 당시 日
本의 그것과는 달리, 資源掠奪의 植民地 林業이
전개되었다. 또한, 戰後期の 施業方針은 1960년
대 후반을 전후하여 일시적으로 日本과 유사하였
으나, 1970년대 이후는 빈약한 資源의 增殖을 전
제로 獨特한 性格의 施業方針을 適用하고 있다.

이상과 같은 國有林 施業의 歷史的 展開過程에
대한 고찰을 통하여, 우리는 앞으로 長期的 관점
에서 森林資源의 管理와 利用, 그리고 바람직한
森林施業의 方向을 再定立해 볼 필요가 있다. 兩
國에 있어 植民地 林業이나 高度成長期와 같은
資源利用의 收奪的 施業, 또한 低成長期의 資源
利用의 放置의 施業은 森林의 屬性 및 再生産 機
構에 상반되는 것으로, 森林資源의 再生産 및 環
境의 保全을 보장할 수 없다.

大金에 의하면¹¹⁾, 林業의 生産力은 土地生産力
과 일체가 되어 상승하는 것이고, 이것은 伐出과
更新의 통일을 기초로 한 施業法을 통하여 발현
된다. 또한 이것에 의해 높은 生産성과 收益성이
보장된다고 할 수 있다. 施業法은 經營技術의 체
계이고 生産力의 발현방식인데, 施業計劃은 地力
과 生産力을 통일적으로 추구하는 施業法을 體系
적으로 수립하는 것이며, 이것의 실천에 의해 계
속적인 生産이 기대되는 것이다.

그러나, 韓國의 植民地 林業이나 日本의 高度
成長期에서와 같은 森林의 收奪的 施業은 일면적
伐出生産力의 추구에 의해, 본래의 施業法을 붕
괴시키고 更新과 伐出作業의 分離를 초래한다.
伐區의 확대, 伐期齡의 저하 등에 의한 伐採量의
擴大가 그 예이다. 따라서, 일시적으로는 生産力
을 상승시키나 長期적으로는 林地 및 林相을 파
괴시키고, 결과적으로 森林資源의 再生産을 곤란

하게 한다. 또한, 低成長期의 放置의 施業은 天然林 施業에 치우친 減量經營에 의해 林分構成의 弱體化와 함께, 결국 生産力을 低下시키게 된다.

森林은 그 屬性 및 機能上, 原料資源인 동시에 環境資源이며, 더욱이 再生産 可能한 資源이다. 단, 資源의 再生産을 위하여는 이와 같은 森林의 兩屬性을 항상 統一시키는 施業法을 적용해야 한다. 즉 木材生産과 環境의 保全을 동시에 달성할 수 있는 施業體系 및 技術의 확립이 필요하다. 만약 잘못된 開發이나 方法을 적용할 경우, 그 再生産力은 상실하고 만다. 따라서, 環境의 保全과 調和를 이룬 森林資源의 再生産과 이용의 方法을 추구해야 하며, 그것이 오늘날 森林에 부여된 重大한 課題이다.

V. 結論

日本の 國有林 施業의 展開에 대하여 施業方針을 중심으로 고찰한 結果는 다음과 같다.

戰前期의 國有林 施業은 대체적으로 土地純收穫과 森林純收穫의 合併體系의 施業方針에 의해, 주로 作業級 및 伐採列區를 수반한 소면적의 皆伐作業과 간이한 面積平分法, 그리고 절충적인 中長期의 輪伐期가 채용되어져, 法正林 思想이 점차 정착되었다.

戰後期는 이전의 合併體系의 施業으로부터 國有林 特別會計와 함께 企業的 經營이 전개되었다. 즉, 高度成長期에는 豫想成長量의 伐採와 大面積 皆伐作業 등에 의해 일면적 生産力이 추구됨에 따라, 본래의 施業法 및 法正林思想은 부정되었다. 따라서, 生産力은 일시적으로 急增하였으나, 掠奪의 施業에 의해 森林의 파괴를 초래하였다. 이어서 低成長期에는 減量經營에 의한 放置의 施業과 國有林事業 不況의 深化에 의해, 森林資源의 保續生産을 곤란하게 하였다.

이상의 결과로서, 앞으로 國有林 施業의 遂行에 있어서는 地力의 維持를 통한 森林資源의 再生産과 環境의 保全을 동시에 실현할 수 있는 본래의 施業法을 確立시켜 나가는 것이 중요하다. 구체적으로는 最適한 經營計劃의 수립은 물론, 保續 單位의 縮小, 立地條件에 適合한 다양한 作業法과 收穫規整法의 採擇, 伐區의 縮小, 적극적 更新補助 作業의 실시 등을 통하여 伐出과 更新의 통일을 기하고, 이를 綜合的으로 고려한 集約

的 施業體系의 確立이 필요하다.

또한, 이를 위하여 國有林 經營에 대한 投資는 森林資源의 理論的 또는 實際的 機能 특성상, 企業的 投資와 公共的 投資의 兩面性에 대한 충분한 검토와 認識을 전제로, 不況期에는 보다 적극적인 投資의 확대가 이루어져야 한다.

그리고, 戰後 우리나라의 國有林 施業計劃의 實踐 經驗은 불과 20여년으로 극히 부족한 실정이다. 따라서, 森林施業의 體系化를 위하여는 林業 先進國의 그것을 批判的으로 받아들임과 함께, 이 분야에 대한 많은 實證的 研究가 필요하다고 할 것이다.

參考文獻

1. 秋山智英. 1960. 國有林經營史論. 日本林業調查會. 東京. 410pp.
2. 天野正博. 1992. 國有林野經營規程의改正による森林計劃의變更. 林業經濟. 527:24-28.
3. 有永明人, 笠原義人 編著. 1988. 戰後日本林業의展開過程. 筑波書房. 東京. 270pp.
4. 有永明人. 1990. 森林資源政策と森林施業. 林業經濟 497:21-27.
5. 崔麟和. 1991. 韓國における國有林의經營計劃と施業의展開過程に關する研究. 北大演研報 48(1):1-79.
6. 崔麟和. 1992. 戰前期 國有林施業의 展開構造. 江原大演研報 12:71-86.
7. 藤江達之. 1992. 國有林野經營規程の主な改正点. 林業經濟 526:18-23.
8. 井上由扶. 森林經理學. 地球社. 東京 298pp.
9. 小澤今朝芳. 1960. 國有林經營計劃實務提要. 日本林業調查會. 東京. 465pp.
10. 農商務省. 1914. 國有林施業案規程. 農商務省訓令 9:1-35.
11. 大金永治 編著. 1991. 森林施業·技術研究. 日本林業調查會. 東京. 342pp.
12. 大金永治. 1971. 林業經營論. 日本林業調查會. 東京. 283pp.
13. 大金永治. 1984. 北海道國有林經營小史. 林業經濟 434:1-13.
14. 大金永治. 1985. 森林經理學の再編. 日本林業調查會. 東京. 283pp.
15. 大金永治. 1991. 森林資源の再生に關する施

- 業・經營・技術的研究。日本林業調査會。東京。587pp.
16. 大金永治。1986. 國有林經營の現状と課題。林業經濟研究 109:2-12.
17. 岡 和夫。1989. 獨立採算制論。林業經濟 486:1-6.
18. 林野廳。1958. 國有林野經營規程。農林省訓令 2:1-20.
19. 林野廳。1969. 國有林野經營規程。農林省訓令 7:1-7.
20. 林野廳。1976. 國有林野經營規程。農林省訓令 12:1-16.
21. 林野廳 監修。1970. 國有林野經營規程の解説。地球出版(株)。東京。477pp.
22. 林野廳。1973. 國有林野における新たな森林施業。1972林野計 432別冊:1-22.
23. 林野廳國有林問題研究會 編。1982. 林業マシンのための國有林全科。日本林業調査會。東京。276pp.
24. 林野廳。1988. 第40次 昭和63年國有林野事業統計書。147pp.
25. 林野局國有林野部。1948. 國有林野經營規程。農林省訓令 106:1-46.
26. 坂口勝美。1988. 森林施業の過去を顧みて、これからの在り方を考える。林業經濟 481:9-23.
27. 子幡弘之。1956. 國有林の經營計劃。朝倉書店。東京。321pp.
28. 鹽谷 勉。1984. 改訂 林政學。地球社。東京。370pp.
29. 鈴木尙夫 編著。1984. 現代林業經濟論。日本林業調査會。東京。409pp.
30. 魚住侑司。1988. 森林施業の歴史的變遷に関する研究。鳥取大演研報 18:1-115.