

1926년부터 1936년까지의 日帝의 韓國 國有林政策에 관한 研究*

- 朝鮮林政計劃書(1926)중 要存國有林 關聯計劃을 中心으로 -
裴在洙·尹汝昌¹

A Study on the Korean National Forest Policy from 1926 to 1936 under the Rule of Japanese Imperialism*

- With a Special Reference to Indispensable National Forest in
[Choson Forestry Policy Plan] -

Jae Soo Bae and Yeo Chang Youn¹

요 약

이 연구의 목적은 한국의 임정에 큰 영향을 끼친 「朝鮮林政計劃」의 요존국유림 관련부분을 중심으로 하여 1926년부터 1936년까지의 일제의 한국 국유림정책을 파악하고자 하는 것이다. 이를 위해 당시 국유림정책을 수립하는데 중요한 역할을 담당하였던 朝鮮林政計劃의 계획과 실적을 비교하여 그 성격을 도출하였다. 조선임정계획은 1)제1차 세계대전 이후 목재수요의 급증에 대비하기 위해 2)분산된 국유림관리조직의 통합을 위해 3)일본에서의 營林局署制度의 설치에 영향을 받아 만들어졌다.

이 연구를 통해 1)수입의 보속만을 추구한 사업안 2)10년만에 두배로 늘어난 벌채량 3)벌채적지의 13%만의 인공조림 4)산림축적의 감소가 대부분 국유림에서 이루어졌다는 점 5)영림서의 지속적인 축소·통폐합 6)국유림에서의 막대한 이득 등을 확인할 수 있었다. 즉 이러한 임정계획 및 실적을 통해, 1926년부터 1936년까지의 기간은 '보속적인 산림경영'을 추구했다기보다는 증벌을 통한 제국주의의 초과이익을 실현한 '국유림 수탈정책'의 실현에 그 목적이 있었다는 것을 알 수 있다.

ABSTRACT

This study examines the nature of policies of the national forest in the colonial Korea during the period 1926-36. The contents of Choson Forestry Policy Plan announced in 1926 by the colonial government were compared with the actual accomplishments appearing in the historical records. The Plan is believed to have two-fold objectives : that is, the attainment of sustainable profits from the management of national forests and the restructuring of the national forest management organizations for the minimization of administration costs of the colonial government. The objectives of the Plan was framed by the influence of the Imperial Japanese Government.

The analysis reveals that the timber supply from national forests was increased by two folds during the period of 10 years resulting an enormous decrease in the growing stock of national forests. The number of national forest management stations was decreased steadily while the regeneration of forest logged relied mainly on the natural regeneration, with artificial regeneration ratio of 13% by acreage. Based on the result of analysis, it is concluded that the national forest policy during the period 1926-36 is a resource exploiting policy for the benefit of the Imperial Japan.

* 接受 1996年 2月 24日 Received on Feb, 24, 1996.

¹ 서울대학교 농업생명과학대학 산림자원학과 Department of Forest Resources, College of Agriculture and Life Sciences, Seoul National University, Suwon 441-744, Republic of Korea.

Key words : National Forest, Choson National Forestry Plan, Japanese Imperialism

I. 序 論

1. 문제제기

과연 <朝鮮林政計劃>은 진정한 개혁인가? 조선 임정계획이 진정한 개혁이라면 어떤 측면에서 개혁적이며, 이때 개혁이라는 평가의 기준은 무엇인가? 지금까지 일제의 식민지 임업정책을 논하면서 1926년에 만들어진 조선임정계획이 과거 한국의 임정과 구분되는 개혁적인 측면이 존재하며, 나아가 1910년 일제에 의한 강점 이후 1926년에 이르는 기간과도 뚜렷히 구분되는 개혁성이 존재한다고 한다.(萩野敏雄, 1965, p.79; 後藤眞笑, 1926, p.1) 이 뚜렷한 구분을 가능하게 하는 기준으로 1)과거 조선총독부영림청, 본부기관내의 산림과출장소, 도관할산림으로 분산된 국유림 관리기관을 영림서로 통일했다는 측면, 2)과거 산림 정책의 관심대상이 되지 못했던 민유림에 대한 계획이 수립되었다는 측면을 들고 있다.

이러한 논리에 대해 일제하 임정을 다루는 학자들은 정밀한 검증없이 <朝鮮林政計劃書>에 쓰여진 문구를 인용하는 수준이며, 결국 과거 일제가 내세운 개혁성에 동조하는 결과를 낳고 있다. 그러나 대부분의 임학자 및 근대사를 전공으로 삼고 있는 사학자들 사이에서도 전 토지의 70% 이상을 점하고 있는 일제시대의 산림관리의 구조와 성격에 대해 큰 관심을 갖고 있지 않은 것이 사실이며, 더우기 朝鮮林政計劃의 성격 및 이 계획이 미친 영향에 대한 연구는 전무하다고 해도 지나친 말이 아닐 것이다. 가끔 신문지상을 장식하는 일제잔재의 청산이라는 측면에서 현재 국유림 관리경영기관의 명칭이 일제의 營林局署制度(1924)를 본따 만든 營林署(1926)라는 명칭에 대한 시정을 요구하는 글(이장오, 1995)이 있지만 이를 만들어낸 <조선임정계획>에 대한 관심은 그 중요성에 비해 아직 연구가 활발하지 않은 것 또한 사실이다.

조선임정계획(1926)의 많은 제안들이 그대로 정책에 반영된 것은 아닐지라도 1926년 이후 한국의 산림정책을 수립하는 데 가장 중요한 정책 제안이었다는 점에서 주목해야만 한다. 우리는 이 조선임정계획을 통해 일제의 식민지 한국의 산림에 대한 기본 입장을 읽어낼 수 있고, 이 계획의

실적을 평가해 봄으로써 이 계획이 미친 영향을 확인해 볼 수 있다. 특히 본 연구에서 살펴보고자 하는 조선임정계획의 성격규명은 일차적으로 <朝鮮林政計劃書>가 만들어진 배경과 그 속에 담고 있는 내용들의 검토에서부터 시작하여야 하며 이차적으로 이 계획이 당시의 현실정책에 어떻게 입안되고 어떠한 영향을 끼쳤는가에 대한 실증적인 검토를 통해 밝혀질 것으로 생각한다.

또한 '改善인가' 아니면 '改惡인가'라는 평가를 하기 위해서는 당연히 이에 합당한 평가기준이 설정되어야 한다. 연구자는 이러한 기준이 앞서 밝힌 국유림 관리기구의 통폐합이나 민유림정책의 수립이라기 보다는 더욱 근본적인 1)국유림 경영에 합당한 보속적인 산림경영을 추구하였는가 2)이 정책으로 인해 한국인의 '삶의 질'이 증진되었는가는 기준이 설정되어야 한다고 생각한다. 첫번째 기준은 효율적인 산림관리를 목적으로 국유림 관리기관을 통폐합하였다고 하더라도, 그 효율이라는 측면이 한국산림의 보속적 생산력을 파괴할 정도의 산림수탈을 전제로 한 것이라면 그것은 바람직한 변화라고 볼 수 없기 때문이다. 그렇기에 관리기구의 통폐합보다는 그 내용적인 측면인 "國有林의 保續의 山林經營을 추구하였는가"가 더욱 타당한 기준이 될 수 있는 것이다. 이러한 기준에 맞추어 조선임정개혁의 주 내용인 시업안이나 벌채량, 국유림관리면적 및 국유림관련 재정의 변화와 같은 수량적인 지표에 대해 계획과 실적을 비교하여 평가할 수 있을 것이다. 그러나 두번째 기준은 쉽게 지표로서 제시하기가 곤란한 것이 사실이다. 식민지라는 특수한 상황에서 절대적인 소득수준의 향상에 대해서도 다른 해석이 가능할 뿐만 아니라 조선임정계획 이후 임정의 변화에 따른 한국민중의 '삶의 질'의 변화를 지표화하기 위해서는 많은 노력과 어려움이 따른다. 그러나 현 세대뿐만 아니라 다음 세대에게까지 물려줄 국유림의 과다한 파괴는 오랫동안 한국민의 삶의 질을 감소시킨다는 점에서 본다면, 첫번째 기준으로 조선임정계획의 개혁성을 추론할 수 있을 것이다.

따라서 이 연구에서는 개혁성을 평가하는 기준으로 '조선임정계획이 보속적인 산림경영을 추구하였는가'로 채택하였다. 즉, 조선임정계획이 국유림경영의 원칙적인 목표에 맞는 보속적인 산림

경영을 추구했는가라는 평가기준에 대해서 조선임정계획 수립 이후의 정책의 진행에 따른 각 항목의 실적을 비교하여 실증적으로 조선임정계획의 성격구명을 해보고자 한다.

2. 연구현황

현재까지 조선임정계획의 성격을 다룬 연구는 아직 없기에 일제시대의 임정을 다룬 연구성과 전반을 살펴보고 하겠다. 한국인으로서 일제시기 임정을 다룬 최초의 저서는, 해방 이후 역동적인 사회·경제적인 공간속에서 일제초기 산림소유구분 작업과정에서 촌락공유림이 일제에 의해 강제로 국유림으로 편입되었다는 논리에 입각하여 쓰여진 유재환(1946)의 <山林問題>였다.

한국전쟁 이후 전후 복구기간 동안 일제의 森林令(1911)에 의해 남한의 산림이 관리되는 암흑기가 지나간 후 황폐화된 산림을 복구하려는 노력이 경주된다. 1961년 새로운 산림법의 제정과 함께 황폐된 산림의 복구는 당시 모든 국민의 요구였을 뿐만 아니라 일제의 잔재를 벗어난 새로운 임정의 수립 역시 시대적 요구였다. 이러한 상황에서 지용하(1964)에 의해 通史形式的 <韓國林政史>가 원시적 수탈론에 입각하여 쓰여졌으며, 이후 이 자료에 근거하여 쓰여진 논문들이 약간씩 보이기 시작한다. 한국임정사가 쓰여진 거의 같은 시기에 일본에서는 한국사학자인 권영욱(1965)에 의해 일제시기 산림정책을 법과 제도사적인 측면을 강조하여 다룬 선구적인 논문이 쓰여진다. 이 논문이 지금까지 구체적인 자료를 제시하며 일관된 논조로 근대 임정사를 다룬 몇 안 되는 연구성과로 평가받고 있으나, 이 역시 일본 제국주의의 한국 산림 수탈론에 치중한 채, 산림 관련 법제정의 역동성과 한국민족과 일본민족의 대립과 갈등을 포착하지 못하고 평면적인 서술에 그치고 있다.

이에 반해 일제에 의한 한국 산림정책이 개발이라는 측면에서 다룬 저서인 <朝鮮·滿洲·臺灣 林業發達史論>이 萩野敏雄(1965)에 의해 쓰여졌다. 萩野敏雄(1989)은 최근 일본 근대임정사를 다룬 그의 저서에서 - 앞서의 저서와 거의 같은 체계로 다루고 있는 데 - 일본 국내의 산림정책만이 근대적인 산림정책이었으며, 그외의 대만, 조선, 만주의 산림정책은 각기 독특한 식민지형 산림정책이었다고 밝히고 있다. 근대적인 산림정책

과 식민지형 산림정책을 다루는 기준은 시업안편성에 따른 보속적 산림경영체계를 기반으로 한 산림정책이었는데, 아니면 일제의 제국주의적 초과이윤을 위한 무분별한 개발이었는데가로 정하였 으며, 일제하 한국의 산림정책은 1939년에야 비로소 국유림사업안이 완성되었다는 측면과, 곧바로 전시체제로 편입되었다는 이유로 식민지형 산림정책으로 구분하고 있다. 이런 면에서 萩野敏雄 역시 개발이라는 포장된 용어를 사용하고 있을 뿐 일제에 의한 한국에서의 산림정책이 식민지적 특수성을 반영한 수탈정책이었다는 점에 대해서는 공감하고 있는 듯 하다.

'70년대를 지나 '80년대를 접어들면서 토지조사 사업에 관한 활발한 연구성과가 쌓이면서 산림을 토지의 한 부분으로 바라보고 전체 토지조사사업의 일체화를 구하는 작업(신용하, 1990)이 이루어진다. 특히 강영심은 <朝鮮林野調査事業>(1917~1924)이 근대적 산림소유구조의 형성이라는 일제 당국의 선전이 허구라는 것을 밝히는 상세한 논문(1983, 1984)을 발표하였는데, 이는 권영욱(1965)의 평면적인 서술방식을 뛰어넘는 것이었다. 그러나 이 논문 역시 <조선임야조사사업>을 통한 산림에서의 등기제도가 갖는 형식성을 밝히는 데에만 치중하여, 당시 소유구분의 가장 핵심적인 부분인 村落共有林의 처리과정 및 임야조사 사업을 실시하게 되는 원인으로, 한국 민중과 移住 植民者인 일본인과의 산림 소유권을 둘러싼 갈등관계를 심도있게 다루지 못한 한계가 있다.

1990년대 들어와 기존의 근대 임정사를 다룬 논문들이 구체적인 事件史가 모여 정리된 通史가 아니라는 것을 지금까지의 연구의 한계로 바라보고 구체적인 사건사를 다루기 시작한다. 근대임정사, 특히 일제시대 국유림을 다루기 위한 진단 계로서 조선후기 국유림중 대표적인 封山에 대한 연구(배재수, 1995; 배재수, 1996, 배재수·윤여창; 1995, 李萬雨; 1974, 박봉우, 1992)가 이루어지기 시작하였다. 또한 일본인 자본의 한국 산림에 구체적인 침투과정을 다룬 논문(배재수, 윤여창, 1994)을 통해 한국 국유림중 불요존림의 양어나 조림대부를 통해 일본인의 산림점유와 자본침투가 이루어졌다는 것을 밝혔다. 또한 일제에 의해 취해진 구체적인 국유림정책의 하나인 시업안에 대한 연구가 최인화(1992)에 의해 이루어졌다. 이 연구를 통해 일제시기 한국의 국유림

사업안은 1910년대 簡易施業案調查를 거쳐 1919년 이후는 假施業案을 기본방침으로, 1939년 이후는 전시체제를 배경으로 하는 本施業案으로 편성되었는데, 이 시기 대면적의 벌채와 높은 벌채율이 의한 과벌 및 남벌의 실행으로 인해 일본과는 달리 보속적인 산림경영이 이루어지지 못했다.는 것을 밝혔다.

3. 연구의 관점 및 방법

이 연구는 문헌분석을 중심으로 수행되었다. 특히 1926년 조선총독부에 의해 작성된 <朝鮮林政計劃書>를 중심으로 하였으며, 이 계획을 평가하기 위해 각 항목에 제시된 통계자료들은 <朝鮮總督府統計年報> 및 <朝鮮의 林業> 각년판을 이용하였다.

연구의 범위는 조선임정계획서가 만들어지는 1926년부터 중일전쟁이 발발하고 조선임정계획이 수정되는 1936년까지로 한정하였다. 1937년 이후는 전시경제에 편입되어 배급경제·통제경제라는 특수한 상황에서 산림정책이 진행되기때문에 前時期와 확연히 구분된다. 또한 조선임정계획의 성격을 평가하기 위해서는 요존국유림 부문뿐만 아니라 민유림 부문까지 다루어야 함에도 지면관계와 일제의 식민지 산림정책의 핵심인 '일본인에 의한 한국 산림의 이권획득'을 뚜렷히 보여주는 대상이 국유림이었다는 것에 착안하여 요존국유림으로 한정하였다.

II. 본 론

1. 조선임정계획서가 만들어지기까지의 배경

러일전쟁 이후 일제가 한국을 자신의 세력권(Sphers of influence)하에 두고 산림정책의 기조로 삼았던 <일본인에 의한 한국 산림이권의 획득>이라는 목표는 조선의 보호국화를 거쳐 강제적인 한일합방으로 이어지면서 좀더 체계적인 정책으로 입안되고 실천되었다. 대한제국말기 통감부의 정치적 영향아래 만들어진 산림정책의 기본 골격은 <한국 임야정리에 관한 의견서>를 통해 완성되었다(齊藤晋作, 1933). 이 보고서의 주요 골자는 국유림중심의 경영체제와 일본인 자본의 침투를 보장해 주는 대규모 불요존국유림의 매각, 이를 가능케 해주는 산림소유구조의 재편이다. 다시 말해 한국에서의 산림관련 식민재정은 조선

국유림을 통해 얻어지는(사업 및 매각) 수입으로 해결하고자 하였으며, 이 정책의 실현은 압록강, 두만강유역의 우량한 산림을 개발하는 것에서부터 찾고자 하였다. 그렇기에 압록강, 두만강유역의 산림을 중앙 관리기관이 맡지 않고 통감부영림찰을 대신하는 총독부영림창이라는 특별기관을 만들어 별도로 관리 했던 것이다. 다음으로 식민정책의 실현과 일본인 자본의 침투를 위해서는 무엇보다 산림소유구조의 법적 보장이 필요하였다. 합병초기 일본인에게 대부되었던 산림과 국유림구분조사(1911~1924)을 통해 계속적으로 일어나는 조선총독부와 한국인 민간인과의 소유권 분쟁을 해결하기 위해서도 산림소유권을 법적으로 보호해줄 수 있는 등기제도가 요구되었던 것이다.

일제의 조선 산림에 대한 정책의 목표였던 <일본인에 의한 한국 산림의 이권획득>을 이루기 위해 일차적으로 두가지 방향으로 정책이 수행되었다. 첫번째는 국유림에서 식민재정을 충당하기 위해서는 무엇보다 조선의 국유림이 양질면에서 어떠한 상황에 위치하였는가를 밝힐 필요가 있었다. 1910년 <林籍調查事業>을 통해 대강이나마 알 수 있었던 국유림의 면적 및 임상을 좀더 정밀하게 조사할 필요가 있었으며, 이를 위해서 행해진 사업이 <國有林區分調查>였다. 그러나 국유림구분조사를 하기 위해서는 국유와 사유의 경계를 나누는 국유/사유 소유구분이 먼저 이루어져야 했음에도 불구하고 식민재정의 부족과 성급한 행정처리로 인해 앞서 말했듯이 국유림의 경계와 소유권을 둘러싼 분쟁이 끊이지 않게 되었다. 이 때문에 두번째로 산림소유구조를 법적으로 확인시켜주는 <朝鮮林野調查事業>(1917~1924)이 수행되어졌다. 이 두 조사가 완료되는 시기는 1924년으로, 산림에 관한 소유권의 확립(법적 소송에 계류중인 산림은 제외)이 법적으로 이루어진 것이다. 이것은 결과적으로 지금까지 한국에서의 식민지 산림정책을 수행하는데 가장 큰 걸림돌이 해결된 것으로 조선임정계획을 수립하는 필요조건을 성립시킨 것이었다.

결국 두 조사사업은 식민지 한국에서의 산림소유구조의 확립(재편)이라는 하나의 큰 고리로 이루어진 한국 내부의 변화로 볼 수 있다. 그러나 이 과정은 일제의 식민지 한국 산림에 대한 제국주의적 요구(일본인 산림소유의 합법화, 한국산림

의 제국주의적 초과이익 창출)와 한국 민중의 반발(산림에 대한 소유의식의 확장)이 이루어낸 역동적인 변화과정으로 한국인에 의한 자발적인 변화와는 거리가 있다.

또한 이 시기 일본 내부에서도 국유림경영관리에 대한 변화가 이루어지고 있었다. 일본에서는 「森林法」 공포(1897년 4월)와 함께 국유림관리조직의 통합이 이루어진다. 이 시기 일본에서는 국가소유의 국유림이 明治政府 소유의 官林과 지방청이 관리하는 官有林野, 官有原野로 분산되어 관리되고 있었다. 明治政府의 국유림정책의 수직적 통합을 이루어 내기 위해서는 지방청에 분산되어 관리되고 있던 약 94만정보의 산림을 통합할 필요가 있었다. 이를 위해 1897년 7월 「府縣管理의 官有山林原野를 大林区署로 授受할 件」(農商務省訓令 第27號)을 공포하고 官林, 官有山林, 官有原野(오끼나와현은 제외)을 국유림이라는 새로운 명칭으로 수직적 통합을 이루어낸 것이다. 이 통합을 통해 과거 大藏省이 관리하던 산림수입이 農商務省 소관으로 이전되었고 大小林区署라는 단일한 국유림관리조직으로 관리기관이 통일되었다. 또한 이때 국유림으로 편입된 산림중 741,576정보를 매각한 수입 약 23백만원으로 일본의 근대적 산림경영을 이루는 국유림 실추, 국유림사업안 편성, 국유림 조림 등과 사업을 이루어낼 수 있었다(萩野敏雄, 1989, p.282). 그러나 1920년대에 접어들면서 제1차대전의 전후공황과 국내의 목재수요의 급증을 값싼 외재의 수입으로 해결하려고 했던 정책의 변화로 인해 1921년부터는 1920년에 비해 4배에 가까운 외재가 수입되면서(앞글, p.209) 목재수입국으로 전락하게 된다. 또한 한국에서의 임야조사사업이 완료되는 1924년에 약 40년간을 이어 오던 大小林区署制度가 營林局署制度로 바뀌는 변화가 있었다. 이러한 관리기구의 변화는 1923년 관동대지진이 발생한 이후 일본 정부의 재정긴축과 행정기구 축소에 따르는 것으로 大小林区署를 營林局署로 축소·통합하기에 이른 것이었다. 이러한 세계적인 추세와 일본내의 분제는 결국 한국의 목재공급지로서의 기능을 높일 수 있는 획기적인 변화를 요구하기에 이르렀다. 이러한 일제의 요구를 받아들여 외형적으로는 1924년 일본에서 戰後恐慌에 따른 行·財政 정리의 필요에 의해 취해진 營林局署制度를 본따고 내용적으로는 1897년 일본에서 국유림정

책의 수직적 통합을 통해 산림재정의 확보를 이루어 내고자 했던 정책과 유사한 국유림조직의 통합정책을 한국에 이식하게 된다.

2. 조선임정계획서의 전반적 내용

太田勇治郎(1926)은 조선임정계획을 수립할 당시의 한국 임정에 대해 “조선에서의 종래의 임정시설은 윤곽을 그렸던 것에 불과하다. 따라서 作圖의 완성은 완전히 장래에 남겨진 사항이기 때문에 今次의 임정계획의 실시는 흡사 백지상에 흑선을 그리는 것과 같으며 그 곡선은 오랫동안 후세로 향하여 영향하고 나아가서는 사회주민에 대한 生殺의 열쇠를 쥐고 있는 것과 같다”(山林第522號, p.14)라고 말하였다. 다시 말해 조선임정계획의 정책방향에 따라 이후 한국의 산림 및 민중에게 주는 영향이 크다는 것을 단적으로 말해주는 것이다. 이러한 조선임정계획은 1926년 조선총독부에서 그 동안의 임정추진상 드러난 문제점들을 해결하고자 하는 취지에서 만들어진 정책제안서였다. 이 계획서는 크게 1)계획의 개요 2)요존국유림야의 관리경영 3)민유림야의 개선 등 3항으로 이루어졌으며 이중 1)계획의 개요에서 계획서의 목적과 재원의 충당에 대해 언급하고 있다.

이 목적을 보면, 조선총독부 임정 담당자들은 기간의 정책의 성과가 충분치 않다는 인식 아래 요존국유림야의 관리경영과 민유림야의 개선을 위해 드는 비용은 모두 요존국유림야의 경영에 의한 수익금으로 충당할 것과 종래의 임정기관이 본부, 지방청, 영림창으로 나누어져 있던 것을一局으로 통일할 것 등을 그 중요한 내용으로 삼았다. 물론 엄청난 재정부입이 요구되는 사방사업의 경우 산림수입이 아닌 타재원으로 충당할 길을 마련하였지만 기타 산림관련 정책을 수행하기 위해 드는 비용은 모두 요존국유림의 경영 여하에 달려 있는 것이었다. 이는 1926년 이후 한국에서의 요존국유림정책의 방향이 수익 증대를 위한 산림사업체제로 갈 수 밖에 없음을 시사하는 것으로 이는 이후 대규모 증벌을 통해 목표대로 이루어지게 된다.

이후에는 이 연구의 목적에 따라 제2항의 요존국유림야의 관리경영과 관계하는 중요한 항목에 따라 계획서의 목표와 실적을 비교하여 조선임정계획의 국유림과 관련한 성격을 규명해 보고자

한다. 조선임정계획의 민유림 부분의 평가까지 이루어 낸다면 더욱 확연히 조선임정계획의 성격을 규명할 수 있을 것이라 생각하나 지면관계상 국유림관련 조항을 중심으로 하여 살펴보고자 한다.

3. 조선임정계획서 평가

1) 요존국유림의 개황

먼저 요존국유림의 개황을 살펴보기 전에 조선임정계획서가 만들어지기 직전인 1924년의 산림소유구조 및 산림개황에 대해서 살펴보도록 하자. 1924년 현재 한국의 산림소유구조는 국유림이 949만정보로 전체 산림 1,588만정보의 60%를 점하고 있다. 이중 요존국유림은 531만정보로 앞서 같했듯이 영림창소관 211만정보, 본부소관 320만정보로 분리되어 관리되고 있으며 본부소관은 산림과출장소라는 특별한 관리기관을 갖는 140만정보의 산림과 특별한 관리기관이 없이 방치되고 있는 168만정보, 연습림대부지 및 사적지 12만정보로 분리되어 있었다. 국유림구분조사와 조선임야조사사업이 완료된 1924년 당시임에도 불구하고 아직 처분되지 않은 불요존국유림이 제1종 불요존임야에서 22만정보, 제2종 불요존임야에서 297만정보나 되는 등 아직 산림소유구조가 안정되지 않은 상태였다.

다음으로 1924년 현재의 요존국유림의 관리기관별 개황을 살펴보도록 하자. 요존국유림중 대학연습림 및 名所舊蹟 관계지 12만정보를 제외한 519만정보를 경영예정면적으로 바라보고 있다. 요존국유림의 총척적은 54,920만척체(183,432,800m)로 이중 영림창관내가 78%인 42,897만척체를 차지하고 있으며 나머지 12,023만척체는 현 본부관내가 점하고 있다. 침·활별 척적을 보면 침엽수가 33,437만척체로 61%를 점하고 있으며 나머지 39%를 활엽수가 차지하고 있다. 전체 척적중 이용가능한 재적은 총 26,675만척체로, 이중 영림창관내가 66%인 17,660만척체를, 본부관내가 34%인 9,015만척체를 점하고 있다(조선임정계획서, p.4).

결국 조선임야조사사업을 통해 한국의 산림소유구조를 법적으로 확인시킨 이후에도 1)요존국유림 평균척적이 정보당 35m²이라는 미약한 산림자원을 어떻게 증식해야 하는가라는 문제와 2)요존국유림중 경영해야만 할 산림은 어느 정도인

가, 즉 제한된 식민재정하에서 조선총독부가 관리할 수 있는 적정 요존국유림 면적은 얼마인가 3)분리된 요존국유림 경영기관을 어떻게 통일시킬 것인가 4)불요존국유림중 제2종 불요존국유림, 즉 연고권이 있는 국유림을 어떻게 처리해야 할 것인가 등 아직 불안정한 산림소유구조로 인한 변동의 여지가 남겨져 있었다. 이중 제2종 불요존국유림의 처리는 이 계획서가 만들어진 같은 해인 1926년도 4월에 <朝鮮特別緣故林讓與令>(制令 第7號)을 통해 해결된다. 결국 조선임정계획서가 요존국유림만을 다루고 불요존국유림 처리문제는 임정계획의 사안으로 다루지 않은 것으로 보아 당시 조선총독부가 요존국유림의 관리경영과 불요존국유림의 처리를 통일적으로 해결하려 했다가 보다 각각 독립된 사안으로 처리하려 했다는 것을 보여준다. 그리고 이 계획서의 중요대상은 실질적으로 산림을 관리경영할 수 있는 요존국유림에 한정된 것으로, 요존국유림 중심의 계획이었다는 중요한 성격을 파악할 수 있다.

2) 산물처분사업의 평가

① 벌채량의 평가

<朝鮮林政計劃書>상에 제시된 예상벌채량은 본부관내의 요존국유림과 영림창관내의 압록강유역과 두만강유역으로 구분하여 각각의 상황을 고려한 수치이다. 구체적으로 살펴보면, 본부관내의 예상벌채량은 이용가능한 노령·과숙한 임분에 존재하는 산림을 대상으로 장래의 임산물 공급 및 삼림수입의 보속관계를 고려하여 앞으로 50년간 정리·벌채하는 것으로 정하고 첫해부터 벌채량이 격증할 때는 이의 처분이 곤란함으로 점차 증가시키는 것으로 정하였다.(앞글, p.7) 영림창관내 두만강유역의 경우 50년간을 예상 기간으로 정하였으며 침엽수는 벌채량을 점차 증가시키나 활엽수는 이용불가능하므로 벌채량에 계상하지 않았다. 1931년부터 삼림지대에 철도를 개설할 예정으로 1936년까지 격증시키고 그 이후는 같은 양을 벌채하는 것으로 하였다. 활엽수는 1931년부터 벌채할 예정이었다.(앞글, pp.8~9) 마지막으로 영림창관내 압록강유역의 삼림은 1962년까지 노령·과숙한 임분을 모두 벌채하는 것으로 정하였다. 특히 압록강유역의 침엽수는 노령·과숙할뿐만아니라 杉松類(전나무류)는 총해에 고사함으로써 수용의 관계와 반출능력을 고려하여 1930년까지 벌채량을 격증시키고 그 이후부터

표 1. 조선임정계획서의 국유림 계획벌채량과 실행벌채량의 비교

	조선임정계획서 계획벌채량(천척채)			실행벌채량(천척채)			계획대비 실행율(%)		
	관행벌채	입목처분	계	관행벌채	입목처분	계	관행벌채	입목처분	계
1926	1460	2310	3770	1373	2193	3566	94	95	95
1927	1600	2430	4030	1547	3072	4619	97	126	115
1928	1780	2540	4320	1754	3098	4852	99	122	112
1929	1940	2650	4590	2038	2732	4770	105	103	104
1930	2100	2790	4890	2103	2556	4659	100	92	95
1931	2240	2820	5060	1748	2944	4692	78	104	93
1932	2350	2850	5200	2463	3738	6201	105	131	119
1933	2470	2880	5350	2692	4599	7291	109	160	136
1934	2620	2900	5520	2897	4595	7492	111	158	136
1935	2810	2930	5740	2845	4230	7075	101	144	123
1936	2820	3020	5840	3246	4861	8107	115	161	139
1937	2820	3050	5870	3488	4959	8447	124	163	144
계	27010	33170	60180	28194	43577	71771	104	131	119
년평균	2251	2764	5015	2350	3631	5981	104	131	119

주 : 1933년 이후의 벌채실행량은 m³단위로부터의 환산임
 (관행작벌 : 1척채 = 0.3816m³, 입목처분 : 1척채 = 0.33392m³)
 : 벌채계획량은 朝鮮總督府, 1927, 朝鮮林政計劃書, pp.9~16.
 : 실행벌채량은 朝鮮總督府統計年報, 各年版.

1954년까지는 같은 양을 벌채하기로 정하였다. (앞글, p.9) 이런 계획하에 수립된 벌채량을 1926년부터 1937년까지 나타내보면 <표 1>과 같다.

요즘국유림의 벌채는 관행작벌과 입목처분으로 구성되는 데, 전체 계획벌채량중 차지하는 각각의 계획벌채량 및 실행벌채량을 살펴보도록 하자. 1907년부터 1926년까지의 국유림벌채중 官行斫伐이 차지하는 비율은 놀랍게도 약 42%에 달하며, 영림창관내의 삼림에서 차지하는 비율은 56%로 더욱 높은 비율을 점하고 있다. (조선총독부통계연보, 각년판) 또한 총독부소관 국유림이 모두 입목처분에 의한 벌채인 것을 감안한다면 영림창관내의 삼림이 관주도의 벌채작업으로 이루어졌다는 것은 명확하다. 특히 1932년, 1933년의 경우 실행벌채량이 1931년에 비해 30% 이상 증가한 것을 볼 수 있는데, 이는 일제에 의한 만주사변의 발발과 만주국의 성립에 기인한다. 즉, 만주국 성립 이전까지 滿洲材는 銀相場(암록강 맞은 편의 중국측 목재판매소)에서의 낮은 가격과 수요감소로 인한 과잉생산을 배경으로 한국에 많은 목재를 수출하였으나 일제에 의한 만주국 성립과 함께 상황은 변하였다. 1929년 만주로부터의 목재수입에 관세를 매기하고자 하는 '朝鮮木材關稅 特例廢止案'이 일본 목재관세 인상안과 함께 가결되고부터 한국에서 만주로 수출되는 목

재량이 만주에서 한국으로 수입되는 양을 초과하고 있다. 목재관세의 폐지에 대해서는 좀더 주의 깊은 고찰이 필요하다. 일본에 의해 강제합병된 1910년부터 1920년 8월까지의 일본 자체가 자주관세를 갖고 있지 못했기 때문에 大韓帝國時期的 (원목, 제재목 관계없이 從價 7.5%) 관세가 그대로 적용되었다. 1920년은 제1차 세계대전으로 인해 목재가격이 폭등하기 시작하였고 일본 국내 목재가격의 상승으로 목재공업이 큰 타격을 입게 되었다. 이를 해결하기 위해 목재가 공업원료라는 이유로 목재관세를 철폐하고자 하였다. 이런 일본의 목재관세의 변화와 함께 만주산 목재의 수출을 용이하게 하기 위해 국경 관세를 철폐하고자 하는 "關稅法·關稅定律法·保稅倉庫法 및 假置場法 등의 朝鮮에서의 特例에 관한 件" (1920. 8 法律 第53號)을 발포하였다. 이 법에 따라 한국으로 수입되는 목재는 일본과 마찬가지로 무관세로 들어오게 된 것이다. 그러나 戰後 목재가격의 하락과 미국산 목재가 일본에 들어와 일본 목재산업에 위협을 가할 정도가 되자 목재관세를 다시 부활하는 조치가 1926년 3월 단행되었다. 한국 역시 조선임정계획에 따른 증벌계획을 실현시키기 위해서는 국내 수요를 국내에서 공급하는 방안이 필요하게 되었다. 이를 위해 조선총독부를 비롯한 일본인 목재자본가들이 만주

에서 수입되는 목재의 무관세라는 특례를 폐지할 것을 강력하게 일본 정부에 요구하기 시작하였다. 만주 역시 남만주철도주식회사(이하 滿鐵로 줄여 말함)를 중심으로 특례 폐지를 반대하는 입장을 일본 정부에 요청하였으나 결국 일본과 마찬가지로 특례는 폐지되기에 이르렀다(細川 生, 1933).

또한 만주국 성립과 함께 건설활동이 전에 없이 활발해졌으나 역으로 목재생산이 치안악화에 의해 감소하였기 때문에 1933년 이후 한국의 목재를 만주로 대량 수출하기 시작하였다. 예를 들어 1932년 우리 나라에서 만주 및 중국으로 수출된 목재수출액은 1,614,656엔이었으나 목재관세가 완료된 1933년에는 전년에 비해 약 4배가 증가한 4,741,643엔으로 증가하였으며 1934년에는 더욱 늘어 5,943,180엔을 나타내었다(朝鮮總督府統計年報, 各年版). 이는 1921년 목재관세가 폐지되어 만주 및 중국에서 수입된 금액이 전년(1,215,542엔)에 비해 4.7배(5,757,456엔), 1922년에는 8.17배(9,932,766)로 늘어난 것과 좋은 대조를 보인다(朝鮮總督府統計年報, 各年版). 이에 대해 萩野敏雄이 “정상적인 무역발전이 아니라 일본 제국주의의 만주 경영권 확립을 위한 희생”(萩野敏雄, 1965, p.138)이라고 표현했듯이 일본의 만주경영을 위해 한국의 압록강, 두만강 유역의 국유림이 대대적으로 벌채되기에 이른 것이다. 이는 朝鮮總督府와 滿鐵로 대표되는 한국과 만주의 대리통치기구의 力關係를 통해 식민지간의 모순이 반영되어 나타난 것이다. 만주에서 한국으로 수출되는 목재에 관세가 매겨짐에 따라 만주내 목재산업과 관련한 일본자본에 치명적인 피해를 주게됨에도 일본의 만주경영과 조선총독부의 재정확장이라는 측면을 위해 특례관세가 폐지된 것이다. 이를 가능하게 했던 것 역시 1926년도의 대량증벌을 계획한 조선임정계획과 이의 실천사업인 복건개척사업을 통해서였다.

남측 인구의 이주와 만주사변의 발발로 인한 전쟁용 목재수요의 증가, 국경관세의 개정으로 인한 對만주 목재수출이 증가, 이를 정책적으로 뒷받침하기 위한 <北鮮開拓事業>이 시작되면서 계획량을 훨씬 뛰어넘는 대량의 벌채가 이루어지기 시작하였다. 그래서 중일전쟁이 발발하는 1937년에는 계획량의 144%를 벌채하기에 이르며 이는 전시통제기에 들어서면서 더욱 심화되기에 이른

다.

다음은 1910년부터 1940년까지의 용재수급량을 통해 이 시기의 특징을 살펴보도록 하자. 1910년부터 1927년까지는 생산량 통계만이 나와 있고 그 외는 통계수치가 없는 관계로 일정한 경향을 항목별로 살펴볼 수는 없지만 생산량만으로 본다면 1922년까지는 대략 300만석대의 수준에 불과하였다. 1923년부터 500만석대로 갑자기 생산량이 증가하기도 하지만 실제로 생산량이 증가하기 시작한 원동력은 1926년 임정계획의 출현 이후였다. 1927년 736만석으로 정점을 이루었지만 이후 공황의 영향 등으로 계속 줄어들다가 1932년 만주국의 출현 이후 1933년부터 다시 1927년 수준을 회복하였으며, 1933, 1934년에는 목재자급율이 100%를 넘어 서기도 하였다. 그러나 이러한 목재자급율의 신장은 앞서 살펴 본 바와 같이 1933년에는 전년 대비 263%, 1934년에는 242%의 수출을 가져올 정도의 생산량 증가를 통해서 가능하였다. 공황의 탈출구를 만주침략에서 찾은 일제로서는 한국의 산림을 희생하여 그들의 목적을 달성하고자 한 것이었다.

이러한 증벌정책으로 국유림축적은 1927년 587,868,651척체(196백만m³)였던 것이 1935년에는 343,858,000척체(115백만m³)로 줄어들었다. 이 시기 대부분의 산림축적의 감소는 국유림의 증벌로 인한 것으로 ‘국유림의 보속적 경영’이 이루어지지 않았음을 확인할 수 있다.

② 사업안편성 및 검정사업에 대한 평가

산림의 효율적 관리를 위해 반드시 필요한 사업안의 편성은 1910년대까지는 삼림령 및 부속법령(1911)과 「伐木造材 및 檢尺規程」(1915) 및 「營林廠流筏業務規程」(1918)에 의해 간략하게 실시되었고(朝鮮總督府, 1913) 1919년이 되어서야 겨우 「國有林假施業案編成規程」(1919.8.2; 이하 가사업안이라 줄여 말함)에 따라 산림사업이 이루어지게 되었다. 일제에 의한 한국 국유림의 산림사업에 관한 실증적인 식민지정의 규명은 이미 崔麟和(1992)에 의해 어느 정도 밝혀졌기에 여기에서는 조선임정계획서상에 나타난 사업안규정에 한해서만 다루어 보고자 한다.

계획서상에는 요존국유림으로 존치해야 할 388만정보의 사업안을 금후 10개년간 완료할 계획을 세웠다. 1926년까지 사업안에 편성된 요존국유림은 165만정보(조선임정계획서, p.26)로서 나머지

표 2. 용재수급량의 추이(1910~1940) (단위: 石)

년차	공급량				이출량	수출량	국내소비량 (B)	자급률 (A/B)
	생산량(A)	이입량	수입량	합계				
1910	2,689,000	---	---	---	---	---	---	---
1911	2,765,000	---	---	---	---	---	---	---
1912	2,840,000	---	---	---	---	---	---	---
1913	2,923,000	---	---	---	---	---	---	---
1914	2,999,000	---	---	---	---	---	---	---
1915	2,992,000	---	---	---	---	---	---	---
1916	3,042,000	---	---	---	---	---	---	---
1917	3,078,000	---	---	---	---	---	---	---
1918	3,107,000	---	---	---	---	---	---	---
1919	3,125,000	---	---	---	---	---	---	---
1920	3,560,000	---	---	---	---	---	---	---
1921	---	---	---	---	---	---	---	---
1922	3,427,000	---	---	---	---	---	---	---
1923	5,054,000	---	---	---	---	---	---	---
1924	4,219,000	---	---	---	---	---	---	---
1925	5,360,000	---	---	---	---	---	---	---
1926	6,934,000	---	---	---	---	---	---	---
1927	7,589,000	---	---	---	---	---	---	---
1928	7,357,223	347,391	943,372	8,647,986	102,554	200,033	8,345,399	88
1929	5,636,552	294,811	834,322	6,765,685	72,969	428,615	6,264,101	90
1930	4,853,331	259,945	588,329	5,701,605	41,490	297,007	5,362,658	91
1931	4,785,494	195,122	548,473	5,529,089	183,937	252,162	5,092,900	94
1932	5,707,007	255,668	411,149	6,373,824	162,137	439,290	5,772,397	99
1933	7,163,583	803,221	278,072	8,244,876	85,403	1,157,040	7,002,433	102
1934	8,623,064	818,914	258,854	9,700,832	143,176	1,064,750	8,492,906	102
1935	8,154,890	872,215	470,707	9,497,812	247,838	836,795	8,413,179	97
1936	8,168,616	1,106,742	427,619	9,709,977	187,445	925,090	8,590,442	95
1937	8,770,371	1,080,284	414,882	10,265,537	234,590	948,971	9,081,976	97
1938	9,538,009	1,776,949	339,275	11,654,233	177,106	1,255,327	10,221,800	93
1939	10,013,749	3,179,725	161,096	13,354,570	181,318	1,328,281	11,844,971	85
1940	12,111,962	3,162,467	322,877	15,597,306	261,857	526,622	14,808,827	82

자료: 1910-1927년은 朝鮮山林會, 朝鮮山林會報 第105號, pp.110-111., 1928-1937년은 山林局, 木材需給狀況調査書(各年次), 1938-1940년은 早尾丑磨氏所藏 朝鮮總督府書類綴, 木材統制(第2號)中 第23號(參考資料)에서 作成하였음.

주1: --- 은 통계가 없음

주2: 1910-1927년은 1,000m 단위의 것을 石으로 환산한 것임.

주3: 소비량은 在荷量을 고려하지 않고 계산했음

232만정보는 계획에 의한 산림경영이 이루어지지 않고 있었다. 향후 10년간은 나머지 232만정보의 요존국유림의 시업안 작성 및 미리 편성되어진 165만정보의 산림을 검정하는 작업을 병행하고 제11년째(1936)부터는 나머지 232만정보의 시업안 편입지의 검정을 실시하는 것으로 계획하였다(앞글, p.26). 이를 실행하기 위해 매년 388 천정보씩 조사하는 것으로 정하였으며, 이는 계획 첫째인 1926년과 공황으로 인한 기구축소로 인해 재

정적 압박을 받았던 1930년을 제외하고는 예상조 사면적에 거의 근접한 성적을 올렸다.

그렇다면 일제에 의해 만들어진 여러 시업안편성의 목적은 무엇일까? 1919년 만들어진 한국의 假施業案은 명칭에서도 보이듯이 1914년 일본의 '國有林施業案規程'과 비교하여 그 목적과 체계가 임시적이며 간략하다. 먼저 가시업안의 목적을 살펴보면 "요존예정임야중 급속히 조림 또는 벌채할 필요가 있는 개소에 대해서는 수확의 보

속을 목적으로 하여 국토보안 기타 공익을 保持하기”(제1조; 두꺼운 글자는 역자 강조) 위하여 만든 것이다. 이에 반해 일본의 國有林施業案規程은(農商務省訓令 第9號, 官報 第619號) “요존치국유림에 대해서는 이를 법정의 상태로 유도하고 그 이용을 영원히 보속하고 국토의 보안, 기타 공익을 保持하기” 위하여 시업안을 만들었다. 즉, 한국의 시업안의 목적은 산림을 法정의 상태로 유지하는 한에서 수확의 보속을 이루어 내고자 했던 것이 아니라 단지 요존치국유림에서의 수확의 보속을 이루어내기 위한 시업안이 채택되었다는 것이다. 이 가시업안은 중일전쟁을 겪고 난 후 일본의 전시경제에 편입되어 더욱 식민지적 성격을 보여주게 된다. 가시업안이 만들어진 지 20년이 지난 1939년 우리 나라 최초의 국유림 시업안규정(朝鮮總督府訓令 第48號, 朝鮮總督府官報 第3772號)이 만들어지게 되는데, 이 시업안의 목적을 보면 “營林財産인 국유산림(山野를 포함함, 이하 같음)에 대해서는 수확을 보속하고 수익을 증가하고 국토의 보안, 기타 공익을 保持하기 위하여”라고 되어 있다. 즉, 1)전시상황을 고려하여 산림수익을 최대에 올릴 수 있는 시업 방법을 채택하고 2)1919년의 요존치국유림을 확장하여 전체 국유림에서 이 목적을 달성하고자 하였던 것이다. 이러한 목적하에서 이루어지는 시업법은 산림의 보속적 구성과 수확의 보속적 생산을 유도하지 못하고, 당연히 갱신보다는 수확에 치중되었다. 결국 갱신은 값싼 천연갱신에 방치되고 수확후 갱신지는 벌채지의 12%에 머문 곳도 있으며(최인화, 1992, p.79) 벌채허용량을 훨씬 상회한 벌채가 이루어지게 되었다.

또한 1926년부터 1937년까지의 평균벌채량인 5,015천척체를 요존치국유림 평균임목축적인 105.82천척체/1정보로 나누면 매년 47,392정보의 벌채적지가 발생한다. 같은 기간 평균 실행조림면적인 6,311정보로 평균 벌채적지면적을 나누면, 13.3%만이 인공갱신된 것을 알 수 있다(朝鮮總督府統計年報, 各年版). 나머지는 대부분 무경비 천연갱신이라는 이름으로 방치되었던 것으로 ‘보속적 경영’은 이 부분에서 이루어지지 않았음을 확인할 수 있다.

③ 국유림관리기관의 평가

조선임정계획의 최대목표라 할 수 있는 비효율적으로 분산되어 있던 국유림관리기관의 영림서로의 통일이 갖는 의미에 대해서 살펴보도록 하자. 이를 위해서는 과거 국유림관리가 어떻게 변천되어 왔는가하는 문제와 왜 이러한 문제가 발생할 수 밖에 없었는가를 먼저 살펴보아야 할 것이다.

먼저 국유림관리기관의 변천에 대해서 살펴보자. 1906년 대한제국정부와 일본의 공동약관에 의해 통감부영림창과 서북영림창이라는 기관이 만들어지고 약 211만정보의 압록강·두만강유역의 산림이 한일 양국에 의해 공동관리되게 되었다. 이 산림은 1910년 한일합병에 의해 조선총독부영림창으로 명칭이 바뀌게 되고 이곳의 산림은 본부기관 국유림과 달리 별도로 관리되게 되었다. 1910년 임적조사사업을 통해 개략적으로나마 알게 된 한국의 국유림은 약 830만정보로, 이중 103만정보만이 관리기관이 있는 국유림으로 판명되고 나머지 약 727만정보는 관리기관이 없는 국유림(齊藤音作, 1933, p.53)으로 산정되었다. 이

표 3. 1926년 이후 요존치국유림 시업안조사 실적표

조사년도	사업구수	전면적(정보)	축적(척체)		
			침엽수	활엽수	계
1926	4	278,365	43,380,124	18,036,815	61,412,939
1927	8	410,375	45,224,965	24,148,753	69,363,718
1928	5	374,937	19,944,693	14,419,773	34,364,466
1929	7	393,031	12,810,918	8,140,890	20,951,808
1930	3	270,808	13,461,702	2,523,334	24,985,036
1931	7	476,692	23,176,767	22,225,887	45,402,654
1932	3	322,590	40,639,437	7,561,836	48,201,273
1933	4	326,738	24,097,227	7,144,128	31,241,355
1934	3	202,514	1,947,267	4,193,442	6,140,709
계	44	3,056,050	224,673,100	117,390,856	342,063,958

자료: 朝鮮의 林業, 1936, p.42

후, 전체 국유림중 211만정보를 제외한 산림은 도관할 국유림으로 관리하다가 1919년 산림과출장소(府令 제106호)를 설치하면서부터 관리기관이 점차 분화되기 시작한다. 본부기관내에 속하는 요존예정임야 약 140만정보에 대해서는 종래 지방장관으로 하여금 보관의 임무를 맡기고 보호구 및 산림감시소를 설치하여 보호의 임무를 맡기는 외 어떠한 적극적인 시설을 하지 않았다. 하지만 세계 제1차대전 이래 전후경제의 영향으로 목재의 수요가 늘어나고 공용 또는 공익사업을 위한 산림이 부족하게 됨에 따라 노령림의 벌출과 미립목지와 벌채적지에 조림을 행할 목적으로 요존예정임야중 가장 긴급한 지역에 10개소의 산림과출장소를 설치(朝鮮의林業, 1925, pp.33~34)하였고 이후 영림서로 통합관리될 때까지 29개소로 늘어나게 되었다. 국유임야의 보호를 위해 영림창 소관(轉)구역은 보호구 60개소를 설치하고 영림창 삼림주사를 배치시켰음에도 본부 및 지방청 소관 구역은 관할면적 315만정보중 약 175만정보에 대해서만 보호구 65개소를 설치하고 도삼림주사를 배치하여 지방청으로 하여금 이의 보호를 담당시켰고 이 이외의 산림 130만정보는 전혀 보호기관없이 방치되었다(後藤眞笑, 1926, p.2).

결과적으로 한국의 요존국유림은 총독부영림창, 본부기관내의 산림과출장소, 도관할산림 등으로 나누어져 관리되게 된 것이다. 이렇게 나누어진 관리경영기관은 상호간의 사무통일을 결하여 지장이 적지않을 뿐만 아니라 林利增進上 불 편, 불리함이 크므로 이의 기관을 통일하고자 했다는 것이다.

조선임정계획서에서 제시된 요존국유림의 관리경영기관에 관한 사항을 중앙기관과 지방기관으로 나누어 정리해 보면 다음과 같다.

경성에 중앙기관을 설치하고 국유림 관리경영에 종사하는 자를 감독함과 동시에 시업안 편성, 검정, 국유임야 존폐구분, 불요존임야의 처분 기타 중요한 사업을 실행하는 것으로 하고(조선임정계획서, p.29) 지방기관으로는 국유림부근 중요한 곳에 36개 영림서를 설치하여 국유임야의 경영 및 보호의 사무를 맡겼다(앞글, p.30). 중앙기구와 지방기구를 설치하고 이의 관리직원을 예시하고 있는데, 총 130명의 직원을 예상하고 이중 중앙기관 및 지방기관 각각 65명의 직원중

技手, 雇員직급 이하의 직원선발에 한국인을 1~3할씩 채용할 계획을 세웠다.

그러나 요존국유림의 관리경영이 이렇게 분산된 것 역시 일제의 대 한국 산림정책의 특수성에 기인한다. 朝鮮總督府特別會計에서 조선총독부 영림창이 관리하는 산림을 朝鮮森林特別會計로 별도로 관리한 것 역시 만주와 압록강과 두만강이라는 국경을 사이에 둔 울창한 산림을 특별히 관리하고자 하는 의도에서 생겨난 것이다. 영림창에서 수행되는 벌목, 조제, 운재, 제재, 판매, 임산물처분 및 국유림조사 등과 같은 삼림경영의 일체의 사무를 관장하는 권한은 營林廠長에게 있었고 예산 역시 朝鮮森林特別會計로 처리되어 조선총독부의 예산집행과 별도로 관리되었다. 이러한 영림창의 특수한 권한은 한국에서의 일관된 산림정책을 실시하는데 장애가 되었고 이후 도관할국유림과 민유림사업에 드는 막대한 비용을 댈 수 없다고 판단하여 일차적으로 1916년 조선산림특별회계를 조선총독부특별회계로 편입시키기에 이른다. 그럼에도 조선총독부 영림창 산림의 질적 우위와 국가간의 외교문제를 고려하여 조선총독부영림창이라는 기구는 폐지하고 않고 그대로 존속시킨다. 1919년 산림과출장소의 설치 역시 제1차 세계대전 이후 목재수요의 급증을 계기로 안정적인 목재공급을 이루기 위해서는 영림창 이외의 우량한 산림을 개발할 필요가 반영된 것이었다. 특히 1924년 12월에 일본에서는 관동대지진이 발생(1923. 9)하여 국가재정이 매우 곤란하게 된 정세속에서 行・財政정리가 단행되었고 국유림관리조직도 이에 상응하여 1886년 이후 오랜 연혁을 갖는 大小林區署制度가 營林局署制度로 改編・縮小되었다. 7大林區署는 6營林局이 되고 170小林區署와 30公有林野官行造林署는 192營林署로 통합되었다(萩野敏雄, 1989, 263). 이에 영향을 받아 한국의 국유림관리기구는 일본의 영림국서제도에 영향을 받아 조선총독부 영림창과 29개 산림과출장소와 나머지 도관할국유림을 36개 영림서로 통합하기에 이른다.

1926년 산림부라는 중앙기구 산하에 요존국유림을 관리하는 영림서가 만들어지면서 전국적으로 단일한 조직체계하에서 산림이 경영되기에 이르렀다. 처음 36개 영림서의 분포를 보면, 조선총독부 영림창과 산림과출장소가 있었던 지역을 중심으로 전국적으로 고른 분포를 보이고 있다.

표 4. 국유림관리기관 및 관리면적의 변천

영림서 명칭	1926년 관리면적	1934년 관리면적	1940년 관리면적
京城	79,448	폐지	461,126
忠州	42,605	폐지	폐지
濟州道	27,351	폐지	폐지
奉化	90,073	폐지	폐지
谷山	184,957	폐지	폐지
寧遠	200,257	167,476	229,333
新義州	60,775	135,140	123,043
熙川	85,506	폐지	폐지
大榆洞	74,846	폐지	폐지
楚山	119,437	폐지	폐지
渭原	43,567	162,878	162,872
江界	334,183	412,083	409,925
中江鎮	113,262	113,197	114,077
厚昌	209,504	209,497	208,621
春川	188,442	폐지	폐지
麟蹄	152,378	폐지	폐지
通川	47,149	폐지	폐지
襄陽	60,290	폐지	폐지
江陵	45,214	420,658	폐지
蔚珍	102,742	폐지	폐지
福溪	161,590	폐지	폐지
平昌	161,480	폐지	폐지
咸興	116,980	200,606	524,016
元山	85,569	폐지	폐지
永興	142,564	폐지	폐지
北靑	86,668	폐지	폐지
端川	172,531	폐지	폐지
下碣隅	203,320	폐지	폐지
豐山	145,987	폐지	폐지
新登城鎮	341,475	410,461	413,681
惠山鎮	290,213	434,330	433,802
鏡城	84,107	폐지	397,697 ¹⁾
明川	171,171	폐지	폐지
富寧	152,099	폐지	폐지
茂山	500,761	536,454	273,697
會寧	127,322	240,434	217,041
합계	5,205,823	3,443,214	3,968,931

자료: 1926년 자료는 朝鮮總督府, 1926, 朝鮮의 林業, 부록편. 1934년의 자료는 朝鮮總督府, 1936, 林業統計. 1940년 자료는 朝鮮總督府, 1940년 2月版, 朝鮮의 林業, 부록편에서 작성

¹⁾: 1940년 鏡城영림서란에 기입된 면적은 城津영림서 면적임

그러나 1929년 세계적인 공황과 함께 밀어닥친 행정기구의 축소는 산림분야에도 영향을 미쳐 17개 영림서의 축소를 가져왔으며 1932년에는 8개 영림서가 축소되어 11개 영림서만이 남게되었다.

1934년 도관할 국유림으로 편입되었던 강릉영림서를 부활하고 1937년에는 京城, 城津영림서가 부활되어 14개 영림서가 되었다. 1934년의 4월의 영림서 부활은 본질적으로 만주사변 발발 이후의 국제정세에 따른 개발요구의 증대에 의한 것이었다.(萩野敏雄, 1965, p.83) 그러나 1942년에는 다시 경성영림서가 폐지되고 1943년에는 조선총독부 직할영림서를 각도로 이관하였다. 그러나 1926년 영림서가 만들어질 당시의 전국적인 분포가 영림서의 축소와 함께 과거 영림창소관 산림과 강원도 산림만이 집중적으로 관리되는 것을 볼 수 있다.

1926년 당시 1개 영림서의 평균 산림관리면적은 144,606정보였으나 1934년에는 286,934정보로, 1926년 당시와 비교하면 약 2배 가량이 늘어났다. 이는 만주사변과 중일전쟁의 발발로 인하여 만주와 국경을 접한 압록강·두만강유역의 산림은 일제의 대륙침략을 위한 희생으로 수탈될 수 밖에 없었으며, 이런 목적을 반영하여 나타난 것이 압록강, 두만강유역 중심의 영림서통폐합이다. 지도상에서 보면 영림서의 분포와 관리면적이 과거 조선총독부 영림창소관 산림이 분포하던 지역과 거의 일치하는 것은 우연이 아니며, 그들의 식민지 산림정책의 필연적 결과였다.

결국 북측에 집중된 국유림 관리경영기관은 산림의 양·질적 우위를 바탕으로 한국민의 이해를 반영한 보속적 산림경영을 이루고자 하였던 것이 아니라 일제의 만주개발과 대륙침략용으로 수탈하기 위한 정책의 반영이었다.

① 국유림재정의 수지정산

조선임정계획이 만들어진 1926년부터 연구대상 기간인 1936년까지의 국유림재정을 살펴보기 전에 일제가 한국에 통감부를 설치한 이후 1907년부터 1942년까지의 국유림 재정을 총체적으로 살펴볼 필요가 있다. 이를 통해 연구기간이 갖는 성격을 더욱 명확히 할 수 있기 때문이다.

통감부시기인 1907년부터 1910년까지는 통감부 영림창의 관할지역에 대한 조사 및 시설비가 많이 투입되어 적자를 나타내고 있으나 절대액에 있어서는 그리 많지 않다. 1911년부터 1925년까지는 수익물에 많은 변동이 보인다. 1915년부터 제1차 세계대전의 발발로 목재가격이 앙등하여 1918년에는 전 기간을 통해 두번째로 높은 수익률인 70%를 나타내고 있다. 그러나 전후 1920년

표 5. 국유림에서의 삼림수익(1907~1942)

년도	수 입				지 출				수 익 (C-F)	수익률 (C-F)/F
	본 부 (A)	영림창/ 영림서(B)	합 계 (C)	(B/C)	본 부 (D)	영림창/ 영림서(E)	합 계 (F)	(E/F)		
1910	35	1,401	1,436	98	75	1,145	1,220	94	226	19
1911	44	1,108	1,151	96	168	1,077	1,245	87	-94	-8
1912	53	1,333	1,386	96	109	1,250	1,359	92	27	2
1913	87	1,280	1,367	94	92	900	992	91	375	38
1914	91	890	981	91	78	949	1,027	92	-46	-4
1915	100	986	1,086	91	78	842	920	92	166	18
1916	151	1,462	1,613	91	78	1,099	1,177	93	436	37
1917	219	1,996	2,215	90	78	1,218	1,296	94	919	71
1918	478	2,255	2,733	83	213	1,399	1,612	87	1,121	70
1919	515	3,580	4,095	87	303	2,133	2,436	88	1,659	68
1920	330	3,430	3,760	91	362	2,591	2,953	88	807	27
1921	365	3,096	3,461	89	530	2,623	3,153	83	308	10
1922	527	3,084	3,611	85	881	2,855	3,736	76	-125	-3
1923	660	3,120	3,780	83	813	2,566	3,379	76	401	12
1924	742	3,292	4,034	82	915	2,641	3,556	74	478	13
1925	----	----	4,405	----	991	2,270	3,781	60	624	17
1926	----	----	4,981	----	85	3,722	3,807	98	1,174	31
1927	----	----	6,632	----	375	4,178	4,556	92	2,076	46
1928	----	----	6,798	----	190	4,486	4,676	96	2,122	45
1929	----	----	5,642	----	179	4,464	4,643	96	999	22
1930	----	----	4,732	----	156	3,768	3,924	96	808	21
1931	----	----	4,625	----	122	3,367	3,489	97	1,136	33
1932	----	----	5,021	----	101	3,360	3,461	97	1,560	45
1933	----	----	6,394	----	441	3,812	4,253	90	2,141	50
1934	----	----	8,283	----	377	4,796	5,173	93	3,110	60
1935	----	----	9,919	----	625	5,565	6,190	90	3,729	60
1936	----	----	10,785	----	643	6,032	6,675	90	4,114	62
1937	----	----	14,619	----	198	7,094	7,763	91	6,856	88
1938	----	----	16,425	----	759	9,310	10,069	92	6,356	63
1939	----	----	25,106	----	1,139	10,469	11,608	90	13,498	116
1940	----	----	21,682	----	740	13,411	14,151	95	7,531	53
1941	----	----	21,014	----	2,258	18,206	20,464	89	550	3
1942	----	----	28,511	----	2,060	19,370	21,430	90	7,081	33
합계			243,620		16,212	155,067	172,273	90	71,347	41

출처: 1910~1924년은 朝鮮總督府, 1926, 朝鮮の林業, pp.65~66. 1925~1934년은 朝鮮總督府, 1936, 朝鮮의林業, pp.82., 1935~1939년은 朝鮮總督府., 1940년 2월판, 朝鮮의林業, 부록에서. 1940~1942년은 朝鮮總督府統計年報에서 작성.

부터 1925년까지는 한차례의 적자(1922년)를 포함하여 점차 수익률이 줄어들고 있다.

그러나 조선임정계획이 만들어진 1926년에는 31%의 수익률을 올렸으며 1934년, 1935년에는 60%의 수익률을 올려 제1차세계대전의 최대호황기와 비슷한 수익률을 올리고 있다. 이는 앞서도 살펴보았듯이 국유림증벌정책, 값싼 천연림갱신정책, 만주개발을 위한 수출 등으로 전시기에 비

해 수익률에서나 절대액에서도 크게 늘어났음을 알 수 있다. 이 시기의 이러한 현상에 대해 萩野敏雄은 “植民地型 森林開發의 정체는 본격적 개발시대(1926년 이후 -역자 주)로 접어들어 동시에 鮮明化하기에 이르렀다”(萩野敏雄, 1965, p.87)고 설명하고 있다. 즉, 일제의 한국 산림정책의 목표인 한국삼림의 이권을 1926년 조선임정계획이 수립되면서부터 현실화하기에 이르렀다는 것을 의

미한다. 이후 전시경제에 편입된 1937년부터 1942년까지를 보면, 1939년에는 전 기간을 통해 가장 높은 116%의 수익률을 올리고 있으며, 앞선 시기와 비교하여 가장 높은 수익률을 보이고 있다.

Ⅲ. 결 론

1926년부터 1936년까지의 기간은 산림자원의 정확한 파악과 산림소유구분이 확정되지 않은 상태에서 불요존림 양여나 조림대부의 형태로 산지를 수탈하는 앞선 시기와 중일전쟁으로 계획이 전면 수정된 전시통제기와는 뚜렷히 구분되는 시기였다. 특히 이 시기는 앞서 이루어진 한국 산림자원의 파악과 산림소유구조의 법적 확인이라는 성과를 바탕으로 1)제1차 세계대전 이후 목재 수요의 급증에 대비하기 위해 2)목재수입국으로 전락한 일본의 對滿洲用 목재공급지로서의 기능을 위해 3)조선총독부영림청, 산림과출장소, 도관할산림으로 분산되어 효율적이고 통합적인 국유림관리가 이루어지 않은 문제점을 해결하기 위해 4)1924년 제1차대전 후 방만한 일본의 재정관리와 1923년 관동대지진 복구를 위해 행해진 행·재정 정리에 따라 오랫동안 이어 온 대소림구서를 營林局署로 축소·통폐합한 것에 영향을 받아 이루어진 한국 산림조직의 개편이었다. 이러한 산림조직의 개편이 진정한 개혁이기 위해서는 무엇보다 당시 한국민중의 요구를 반영하고 국유림경영의 근원적 목적을 충족시켜줄 수 있는 내용적 측면을 담고 있어야 한다. 그러나 조선임정계획의 중요한 내용으로 생각되는 1)국유림관리기관의 통일 2)대량벌채 3)천연갱신중심의 조림정책은 한국민중의 부를 증진시키거나 한국산림의 보속적 산림경영을 위해 필수적인 산림자원 조성 보다는 일제의 식민지 초과이윤을 획득하려는 방향으로 나아갔다는 것이 이 기간의 사업계획과 실행실적을 비교하면서 뚜렷히 드러났다.

이 연구의 평가기준인 산림의 보속적 산림경영을 합리적으로 이루어내기 위해서는 무엇보다 산림자원의 정확한 파악과 이를 바탕으로 한 장기적 영림계획(시업계획)이 이루어져야 한다. 이러한 원칙적인 국유림관리는 정책이 집행되는 시기와 정책입안자의 계급적 성격에 따라 다양하게 변화한다. 그런 면에서 본다면, 일제시대라는 특수한 시기는 한국의 국유림이 자국민의 양적·질

적 생활을 향상시키는 방향으로 관리·경영되게 보다는 제국주의의 초과이윤 달성을 위해 기능하게 된다는 왜곡된 구조를 갖게 되는 것이다.

이 시기의 임업정책으로 인해 한반도 북측의 국유림은 황폐되었고 해방 이후 최근까지의 남북한 모두 줄어든 산림자원을 복구하는 정책에 임업정책의 중심을 둘 수 밖에 없었다. 또한 1926년 이 계획서에 의해 만들어진 영림서는 우리나라 정부가 세워진 후에도 계속해서 나라 산림을 관리하는 기관으로 존치되다가 일제잔재의 청산이라는 측면에서 1996년부터 지방산림관리청으로 이름을 달리하게 된다. 지금에서나마 일제의 왜곡된 임정의 산물이 사라진다는 것을 다행스럽게 생각하며, 이후 국유림 조직개편은 장기적인 국유림관리방안의 수립과 함께 지방의 국유림을 책임지고 관리·경영하는 방향을 내포한 명칭 변경이 되었으면 한다.

또한 1926년부터 1936년까지의 약 천만정보의 민유림에 대한 성격파악이 이루어 진다면 더욱 완결된 결론을 이끌어낼 수 있을 것으로 생각되며, 이후 이 부문에 대한 심층적인 연구가 이루어 지기를 바란다. 특히 이 부문은 거시적인 통계치를 이용한 국유림정책의 분석과 달리 지역마다의 독특한 사회사적인 접근방법을 통해 식민지 임업정책이 현실에서 어떻게 민중들을 통해 인식되고 영향을 미쳤는가 하는 구체적인 사실을 파악할 수 있을 것이라 생각한다.

인 용 문 헌

1. 강영심, 1983, 일제하의 [조선임야조사사업]에 관한 연구, 上, 한국학보, 제33집.
2. 강영심, 1984, 일제하의 [조선임야조사사업]에 관한 연구, 下, 한국학보, 제34집.
3. 박봉우, 1992, 소나무, 황장목, 황장금표. 숲과 문화 제1권 2호.
4. 배재수, 1995, 조선후기 封山의 위치 기능에 관한 연구 - 萬機要覽과 東興圖를 중심으로 -, 산림경제연구 3 : 29~44.
5. 배재수, 1996, 잊혀진 봉산: '역사 속의 숲'을 넘어 현실의 장으로, 숲과 문화 총서④, 문화와 숲, pp.207~219.
6. 배재수·윤여창, 1994, 일제강점기 조선에서의 식민지 산림정책과 일본자본의 침투과정,

- 산림경제연구 2 : 1-37.
7. 배재수·윤여창², 1995, 통감부시기(1906~1910)의 삼림정책에 관한 고찰: 완도봉산의 불하미수사건을 중심으로, 한림 84 : 1 : 48~62.
 8. 유재환, 1946, 山林問題, 朝鮮社.
 9. 李萬雨, 1974, 李朝時代の 林地制度에 關한 研究, 서울대학교 박사학위논문.
 10. 이장오, 산림과피도 '일제유산', 한겨레21 제 75호, p.61.
 11. 이증범, 최원규편, 1995, 자료 한국근현대사 입문, 해안, p.167
 12. 정연태, 1994, 日帝의 韓國農地政策(1905~1945), 서울대학교 박사학위논문.
 13. 朝鮮國有林施業案規程, 1939年 8月 16日 朝鮮總督府訓令 第48號, 朝鮮總督府官報 第3772號.
 14. 池鏞夏, 1964, 韓國林政史, 明秀社.
 15. 崔麟和, 1992, 戰前期 國有林政策의 構造, 강원대학교 임과대학 연습림연구보, 12 : 71-86.
 16. 한겨레신문, 12월 20일자.
 17. 假施業案編成規程, 朝鮮林務提要, 朝鮮總督府, pp.604-617.
 18. 權寧旭, 1965, 朝鮮に於ける日本帝國主義の植民地的山林政策, 歷史學研究 : Vol. 297.
 19. 大日本山林會報, 第340號.
 20. 細川生, 木材關稅プロフィール(2), 朝鮮山林會報 96 : 37-40, 朝鮮山林會.
 21. 日本國有林施業案規程, 1914년 8月 22日, 農商務省訓令 第9號, 官報 第619號.
 22. 齊藤音作, 1933, 朝鮮林業逸誌: 韓國政府時代の林籍調査事業, 朝鮮山林會, pp.39-81.
 23. 朝鮮山林會, 1933, 朝鮮林業逸誌.
 24. 朝鮮山林會, 1940, 朝鮮林務提要.
 25. 朝鮮總督府, 朝鮮的林業, 各年版.
 26. 朝鮮總督府, 1927, 朝鮮林政計劃書, pp.1-77.
 27. 朝鮮總督府, 朝鮮總督府統計年報 各年版.
 28. 朝鮮總督府 農林局, 1936, 朝鮮林野調査事業報告.
 29. 萩野敏雄, 1965, 朝鮮·滿洲·臺灣林業發達史論. 林野弘濟會.
 30. 萩野敏雄, 1989, 日本近代林政の發達過程 - その實證的研究, 日本林業調査會.
 31. 太田勇治郎, 1926(5), 朝鮮的林政に關する若干の考察, 山林, No. 522.
 32. 後藤眞笑, 朝鮮林政の改善に就て, 朝鮮 1926年 7月, p.1, 朝鮮總督府.