

## 제1차 치산녹화10년계획의 수립 과정:경영중심 임정과 행정중심 임정의 갈림길

배재수\*

국립산림과학원 임업경제과

### Establishing Process of the 1st 10-year National Greening Project : At the Turning Point between the Management-oriented Approach and Administration-oriented Approach

Jae-Soo Bae\*

Forest Economics Division, Korea Forest Research Institute, 130-712, Korea

**요약:** 본 연구의 목적은 당시 당면한 산림문제를 해결하기 위하여 1972년 7월부터 1973년 6월까지 진행되었던 산림정책의 변화과정과 그 원인을 구명하는 데 있다. 1972년에 우리나라가 당면한 산림문제는 1ha 당 평균 입목축적 11 m<sup>3</sup>, 총 산림면적의 약 12%에 해당하는 82만ha의 무림목지로 대표되는 산림황폐화였다. 당시 이 문제를 해결하기 위한 다양한 접근방법이 있을 수 있었다. 1972년 12월 산림개발법이 제정될 때까지는 산림경영 측면에서 조림을 유도하는 경영중심 임정이 유력하였다. 그러나 1973년 3월까지 큰 변화가 있었다. 우선 산림녹화의 효율적인 수행을 위하여 산림청을 농림부에서 내무부로 이관하였다. 뒤 이어 국가가 산림녹화의 주체가 되어 국가 재정과 경찰력을 포함한 행정력을 동원하여 신속히 100만ha를 조림한다는 제1차 치산녹화10년계획이 수립되었다. 영림공사가 수행할 특수개발지역의 산림조치 국가와 지방 정부가 중심이 되어 조림을 한다는 정책이 선택됨으로써 영림공사의 필요성은 퇴색되었다. 더군다나 정부는 법으로 정한 영림공사 설립에 필요한 출자금 200억원을 조달하는 데 '재정적 제약'이 있었다. 결국 공적 기관인 영림공사가 특수개발지역의 산림을 경영한다는 계획은 1973년 3월 5일 산림개발법이 개정되어 영림공사 설립 조항이 삭제되면서 그 막을 내렸다. 이러한 변화의 중심엔 당시 산림문제를 단기간 내에 해결하려는 박정희 대통령의 '시간적 제약' 인식이 크게 자리 잡고 있었다. 이런 대통령의 인식은 영림공사 주도의 조림정책보다 행정력 주도의 제1차 치산녹화10년계획을 선택하게 만든 보이지 않는 변수였다.

**Abstract:** The purpose of this study is to investigate the causes of the dramatic process in forest policies from July of 1972 to June of 1973. In 1972, the core forest problem calling for an immediate solution was the severe forest degradation such as a low growing stock (11 m<sup>3</sup>/ha) and lots of non-tree forest land corresponding to 12% of total forest land. There could have been various approaches to solve the problem at that time. By the end of 1972, the Korean government was afoot to choose the management-oriented approach to carry out reforestation as a part of forest management. In order to implement this approach, the Korean government established the Forest Development Law enforcing establishment of the Forest Management Corporation as a public organization to carry out forest management in the special development land. However, the Korean government changed the management-oriented approach into the administration-oriented approach to carry out reforestation as a part of forest greening in order to rehabilitate severe degraded forests as soon as possible in early 1973. The Forestry Administration (refer to Forest Service) was transferred from the Department of Agriculture and Forestry to the Department of Interior for the efficient rehabilitation in advance, before the 1st 10-year National Greening Project. After the organization's transfer, the government established the 1st 10-year National Greening Project aiming to reforest one million ha from 1973 to 1982 to use activities like the national greening campaign and the administrative organization mobilization including police force. Reforestation policy as a part of forest management lost effect due to the greening-oriented approach choice. Moreover, the Government struggled to provide 20 billion won for the establishment of the Forest Management Corporation. After all, on March 5th of 1973, the management-oriented approach dropped a curtain deleting the clauses defining the establishment of the Forest Management Corporation. Park, Chung-hee who was the then president

\*Corresponding author  
E-mail: forestry@foa.go.kr

of Korea might have felt the 'time restriction' to lose no time to rehabilitate degraded forests. Due to his awareness, the approach regarding reforestation was changed into administration-oriented activities. The president's awareness was considered as an invisible cause at that time.

**Key words :** 1st 10-year national greening project, forest development law, forest management corporation, park, chung-hee

## 연구배경

해방 이후 산림녹화정책의 전환점은 '제1차 치산녹화10년계획'(이하 '제1차 계획'이라 줄여 말한다)의 수립과 함께 시작되었다는 데 큰 이견이 없을 것이다. 제1차 계획 이전 시기에도 약 78만ha의 연료림조성사업이 수행되었고<sup>1)</sup> 헐벗은 황폐지를 복구하기 위한 사방사업과 진국에 산재되어 있던 화전을 정리하고자 노력하였으나 큰 실효를 거두지는 못하였다. 1959년부터 1967년까지 조성한 연료림 784,239ha에 대해 1972년 그 실태를 조사한 결과<sup>2)</sup> 그 동안 조성한 연료림의 47%가 실패하였다는 결과가 이를 잘 보여준다(한국임정연구회, 1975, p.244). 황폐지복구사업 역시 예산과 농촌연료의 부족으로 사방지에 조림된 묘목이 가정용 연료로 채취되지 않을까를 걱정할 처지였으며(한국임정연구회, 1975, p.240) 1966년 화전정리에 관한 법률을 제정하고 강원도를 중심으로 화전을 정리하고자 노력하였으나 정확한 화전실태도 파악하지 못하였다(산림청, 1980). '70년대 들어 경제개발5개년 계획으로 대표되는 고도경제성장이 지속되고 다른 산업의 눈에 띄는 발전에 비해 헐벗은 산림은 크게 변하지 않았다. 산림황폐화를 막고 산림녹화를 이끌어 낼 새로운 정책 대안이 필요한 시기였다. 산림황폐화의 근본 원인이었던 농촌연료 문제(배재수·이기봉, 2006)를 해결하기 위하여 연료림을 조성하고 황폐된 산림을 신속히 복구하며 더 이상 추가적인 산림 황폐가 일어나지 않도록 하는 강력한 자원 조성정책이 필요하였다. 이러한 시대적 상황 인식이 반영되어 만들어진 최종 결과물이 1973년에 수립된 제1차 계획이었다.

그러나 제1차 계획이 만들어지기까지 우리가 미처 주목하지 못하였던 중요한 시도와 변화가 있었다. 어쩌면 전 산림면적의 15%인 100만ha의 조림 계획을 단 6년 만에 초과 달성하였고 우리의 산림녹화 성공이 제1차 계획으로

부터 출발하였다는 부정할 수 없는 '기적'같은 성과 때문에 본 제1차 계획이 수립되는 과정의 역동적 변화는 묻혀 버렸는지도 모른다. 1972~1973년은 정치사뿐만 아니라 우리 산림정책사 측면에서도 가장 격동적인 시기였다. 1972년 10월 대통령 특별선언(일명 '유신선언') 이후 국회가 해산되고 정당 활동이 중단되는 비상시국하에서 1972년 10월 17일부터 1973년 3월 11일까지 약 5개월간 비상국무회의를 통해 법이 제정되었다. 비상국무회의가 활동하는 이 기간에 산림정책에 크게 영향을 미칠 수 있는 많은 일들이 발생하였다. 1972년 12월 30일 산림개발법의 제정과 영림공사 설립 근거 설치, 1973년 2월 '입목에 관한 법률' 제정 및 산림법 개정이 이루어졌다. 또한 거의 같은 시기 농림부 산림청이 내무부로 이관되는 '정부조직법 중 개정 법률'이 비상국무회의를 통과하였다. 3월이 되어서는 법을 제정한 지 3개월도 지나지 않아 산림개발법을 개정하여 영림공사 설립 조항을 모두 삭제하였다. 이러한 변화가 마무리되자 3월 10일 제1차 계획<sup>3)</sup>이 발표되었다. 그러나 이 계획마저도 3월 27일 국무회의에서 입산연료 채취에 대한 지나친 사유림 규제와 국민 정서에 맞지 않는 몇몇 시책 때문에 관계 부처와 긴밀한 협의를 거쳐 새로운 방안을 수립하라는 결정에 따라 6월 21일에야 최종 계획이 확정되었다. 이후 1978년까지 진행된 치산녹화사업은 본 계획에 따라 진행되었다.

1972년 당시 상황은 당면한 산림문제를 근본적으로 해결하기 위하여 ①조림을 산림경영의 일환으로 보고 임업전문기술을 활용하여 장기 산림녹화를 추진하는 방안, 즉 영림공사로 대표되는 경영중심 임정을 추진할 것인가, 아니면 ②조림을 헐벗은 산림을 복구하는 수단으로 보고 행정력을 동원하여 단기 산림녹화를 추진하는 방안, 즉 국민식수(국민캠페인)와 행정력 동원으로 대표되는 행정중심 임정을 선택할 것인가의 갈림길에 놓여 있었다. 두 방안 모두 영림공사와 행정력이라는 공적 주체가 주도권을

<sup>1)</sup> "그 동안 어떤 것이 원인이 되어 산림이 황폐되었고 또 무슨 이유로 해서 그렇게 산림녹화가 되지 안했는가를 생각해 본다면 이에는 신중을 결한 관계 당국의 벌채허가와 감시 감독의 소홀을 틈탄 입목의 남벌 및 이에 더한 도벌의 성행, 아울러 농촌에 대한 연료대책이 없었던 것 등을 그 원인으로 들 수가 있을 것이다. 그 가운데서도 농촌연료대책의 부재는 산의 황폐화를 가져옴에 있어서나 녹화를 저해함에 있어 다 같이 가장 큰 원인이 돼 왔음을 부인 못하리라 본다. 이것은 새삼 어제 오늘에 시작된 이야기가 아니고 벌써 오래 전부터 지적돼 온 일이었다. 따라서 이렇게 보아온다면 농촌연료의 해결이 곧 산림녹화를 이룩하는 첩경이자 보다 근본된 과제일 수밖에 없다는 것을 알 수 있을 것이다."(동아일보 1973년 6월 22일자).

<sup>2)</sup> "1967년도는 17억 본의 묘목을 수급하기 위해서 식재에 부적합한 1년생 묘목을 대량 공급하였다. 일선 지도력에 대한 특별 대책이 미흡하였고 식수체제의 정비가 마비된 상태에서 강행됨으로써 일선 관계직원들의 불만이 높았고 이것이 원인이 되어 1972년에 실시한 2차 경제개발계획의 심사분석과 평가단의 보고에 평균점수 이하의 평을 받았다."(김연표, 1999, p.422).

<sup>3)</sup> 본 계획이 3월 27일 국무회의 결정에 따라 다소 수정을 거친 후 6월 21일 수정된 최종 계획이 완성되기 때문에 이하 3월 10일 계획을 제1차 계획 초안이라 부르고자 한다.

행사하려고 했다는 측면에서 공통점을 갖으나 조림의 목적과 수행 주체에서는 차이점이 있었다. 전자는 특수개발 지역으로 지정된 산림의 소유와 경영을 분리하여 소유권은 산림 소유자가 갖으나 경영권은 영림공사 등이 갖는 위탁 산림경영을 전제로 한 것이다. 후자는 전국의 황폐산림을 국민식수와 행정력을 통해 피복하자는 녹화운동을 전제로 한 것이다. 두 접근방법 모두 시도되었으나 결국은 재정적, 시간적 제약이라는 측면에서 후자가 선택되었다. 이 과정에서 산림녹화를 빠른 시간 내에서 이루어 내려는 박정희 전 대통령(이하 ‘박 대통령’이라 줄여서 말한다)의 의지가 크게 작용하였다. 즉, 본 연구의 주된 목적은 이 시기 영림공사 설립의 추진과 폐지, 산림청의 내무부 이관 및 제1차 계획의 수립이라는 일련의 변화 원인에 주목하여, 제1차 계획의 수립 과정을 영림공사의 설립으로 대표되는 경영중심 임정에서 국민식수와 행정력 동원으로 대표되는 행정중심 임정으로 전환되는 과정이었다는 것을 밝히는데 있다.

이와 함께 제1차 계획은 현재의 산림기본법(1973년 당시는 산림법)에 근거를 둔 산림기본계획이 아닌 종합적인 산림사업계획이라는 것을 비판적으로 검토하고자 하는 데 본 연구의 부차적인 목적이 있다. 2008년부터 시작되는 ‘제5차’ 산림기본계획의 출발점을 본 제1차 계획으로 삼고 있는데, 이미 폭넓게 사회성을 획득하여 변경하기는 어렵다고 판단하지만 계획의 법적 성격과 내용이라는 측면에서 산림기본계획과는 구별되어야 함을 지적하고자 한다.

## 연구방법

본 연구의 목적을 수행하기 위하여 문헌 분석과 심층 면접 조사를 수행하였다. 연구의 주된 대상 시기인 1972년~1973년의 법의 제정 및 개정 과정과 그 이유, 1973년 3월 10일 수립된 제1차 계획 초안 및 같은 해 6월 21일 최종 수립된 제1차 계획, 이를 뒷받침하기 위한 제1차 치산녹화10년계획 실무지침 등을 기본 자료로 활용하였다. 이와 더불어 당시 제도 변화의 원인을 파악하기 위하여 신문, 산림지, 담당자 회고록, 대학교수와 독립가가 수행한 제1차 계획 1차년도 평가보고서, 한국임정연구회의 제1차 계획의 성과분석 등을 참조하였다. 특히 김연표 전 산림청 차장(당시 산림청 조림과장)의 2편의 회고록(김연표, 1999; 김연표 2007)과 고 현신규 서울대학교 명예교수의 전기(이경준, 2006)는 산림청의 내무부 이관 과정 및 단기간에 행정적으로 녹화를 추진하고자 했던 당시 정부와 이의 조급성을 우려하는 임학계의 갈등이 있었음을 확인할 수 있게 해준다.

또한 제1차 계획의 수립 과정, 산림청의 내무부 이관 과정, 산림개발법에 법적 근거를 둔 영림공사 조항의 삭제

이유를 파악하기 위하여 김연표 전 산림청 차장과 이상희 전 산림청장(당시 내무부 재정과장)을 심층 면접한 결과를 보충적으로 활용하였다.

## 제1차 치산녹화10년 계획의 수립 과정

### 1. 산림개발법의 제정과 영림공사 설치(1972. 7. 10.~12. 30)

산림개발법의 제정을 이해하기 위해서는 먼저 연료림 조성사업의 평가 결과를 살펴볼 필요가 있다. 앞서도 언급하였듯이, 당시 산림정책의 핵심은 산림황폐화의 핵심 원인이었던 농촌연료의 해결에 있었다. 장기적으로는 농촌에까지 화석연료를 도입하여 연료재 사용을 근본적으로 대체하는 것이었지만 당시 경제 상황과 도로 여건을 고려할 때 당장 이루어질 수는 없었다. 따라서 1960년대까지 농산촌 연료림 문제를 해결하기 위하여 마을 주변에 연료림을 조성하는 정책에 중점을 두었다.

하지만 1972년 연료림조성실태조사 결과, 이전까지 수행된 연료림조성사업은 예상과 달리 실패로 판정되었다. 총 조림 면적 784천ha의 47%는 조림실패지, 개간지, 목야지, 타용도 조림 등의 이유로 실패하였다(한국임정연구회, 1975, p.241). 1972년도 농촌의 임산연료의 공급 현황을 조사한 결과도 연료림조성 정책이 뜻대로 이루어지지 않았다는 것을 잘 보여준다. 농촌 주민이 사용하는 연료재 중 그 동안 조성하였던 연료림에서 11.5%만이 공급되었고 나머지 88.5%는 다른 목적으로 조림한 산림과 이미 조성된 산림에서 공급되었다. 또한 연료림 1ha에서 10톤의 연료재 생산을 기대하였지만 조사 결과 그 반인 5톤에 불과하였다(한국임정연구회, 1975, p.244).

1972년 당시 산림녹화를 위한 핵심 정책이었던 연료림 조성사업이 실패로 판명되자 산림녹화를 해결하기 위한 새로운 대안이 필요하였다. 박 대통령은 60년대 연료림조성사업의 실패, 즉 산림녹화가 제대로 이루어지지 않은 이유 중 하나로 농림부 산림청의 조직 문제를 생각하였다. 1973년 1월 12일 내무부 연두순시에서 “고식적이고 구태의연한 산림정책을 근본적으로 재검토해야 한다. 그 동안 산림청에 배당한 예산은 적었지만 그 범위 내에서 효과적으로 사용하고 지도해 나갔다면 산은 푸르러지고 나무도 많이 자랐을 것이다.”(김연표, 1999, p.417)라고 밝힌 박 대통령의 발언은 이러한 인식을 뒷받침한다. 박 대통령의 이 발언은 이미 산림청의 내무부 이관을 머릿속에 두고 한 발언이라 생각되지만 1972년에는 농림부 산림청의 내무부 이관보다는 조림을 포함한 산림경영 전반을 책임질 영림공사 설립에 더 큰 무게를 두었다.

1972년 7월 10일 한병기의원 외 74인이 산림개발법을 발의하였다. 본 법은 1972년 10월 17일 박 대통령의 유신

선언과 뒤를 이은 비상국무회의법(1972. 10. 23) 공포로 인해 비상국무회의에서 다루게 되었다. 1972년 12월 22일 제11회 비상국무회의의 의결에 따라 산림개발법의 제정을 결정하였고 같은 해 12월 30일 법률 제2432호로 공포되었다. 산림개발법의 제안 이유는 당시 우리가 처했던 산림 상태와 산림경영의 현실을 잘 보여준다.

“우리나라의 총산림면적은 국토의 67%를 차지하는 666만헥타아르에 달하고 있으나, 이의 개발은 매우 부진하여 1헥타아르당 산림자원 축적이 11입방미터에 불과한 상태이고, 특히 사유림에 있어서는 총산림면적의 73%가 150만명에 분산되어 소유규모가 워낙 영세하고 자본도 취약한 탓으로 산주에게 개발에 대한 의욕이나 능력을 기대할 수 없었고, 임지생산능력의 약화와 산림의 공익성의 저하는 불가피한 추세에 있었으므로, 이와 같은 난경을 타개하기 위하여 그간 정부는 보조금의 교부, 영림계획제도의 채택, 조림명령의 발동과 산림조합에 의한 대집행, 금융의 지원등 갖가지 시책을 수행하여 왔으나 아직껏 바람직한 실효를 거두지 못하였음에 비추어 이에 산림개발의 획기적인 계기를 조성하여 임산자원의 비약적인 증강을 도모하고자 산림개발지역의 지정과 그 지역에서의 사업시행, 산림개발의 선도적 역할을 맡게 될 영림공사의 설립, 운영, 산림개발기금에 의한 장기·저리의 융자, 산주 등에 대한 조림상의 규제 기타 산림개발을 촉진함에 있어서 필요한 사항을 정하기 위하여 산림개발법을 제정하려는 것임.” (국회사무처, 1995, p.619).

산림개발법의 제안이유에서 명확하게 드러나듯이 당시 사유림 경영의 문제점, 즉 영세한 산림소유구조, 산주의 자본 및 경영 의욕 부족 등을 해결하고자 기존에 취했던 다양한 지원 정책이 별 효과를 거두지 못하였음을 인정하고 이를 해결하기 위해 임업의 경제성 측면을 강조한 영림공사 설립운영, 재정 지원 등을 골자로 한 산림개발법이 필요하다는 것이었다. 당시 상황이 장기적으로 산주와 영림공사에게 경제적 유인책을 제공하여 산림경영의 일환으로 조림을 실시하는 것이 바람직한 것인지, 아니면 단기간 내에 모든 행정력을 동원하여 헐벗은 산림을 푸르게 하는 산림녹화가 바람직한지를 판단하기는 어렵다. 본 법의 제안이유에서 밝힌 것처럼 1ha 당 입목축적이 11m<sup>3</sup>에 불과하였고 사유림은 이보다 더욱 낮은 6.3m<sup>3</sup>일 정도로 황폐되었기 때문이다. 헐벗은 산림을 녹화해야 한다는 데는 이견이 있을 수 없었으나 그 접근방법 및 시간이 문제였다. 그러나 이 법이 제정됨에 따라 산림녹화 측면에서는 산림경영의 일환으로 조림을 고려하는, 산림개발의 선도적 역할을 부여한 영림공사로 대표되는 경영중심 임정이 선택될 가능성이 커졌다고 할 수 있다.

제안이유와 함께 제시된 본 법의 주요 골자를 정리하면 다음과 같다. 먼저 전국의 산림을 용재림개발권·풍치림개발권·농용림개발권으로 구분하여 10년마다 종합개발계획을 수립하도록 하였다(제6조). 또한 일정한 산림에 대하여 산주로 하여금 효율적으로 개발하게 할 필요가 있는 지역을 일반개발지역으로 지정하고, 특히 기술적·경제적 능력을 갖춘 자로 하여금 장기간에 걸쳐 대단지로 개발하게 할 필요가 있는 지역의 산림을 특수개발지역으로 지정할 수 있도록 하였다(제7조). 만약 특수개발지역으로 지정한 산림이 이미 조림이 되었다면 산림청장은 특수개발지역을 지정할 때 이런 산림을 제외하거나 그 산림의 경영자에게 보상을 할 수 있도록 하였다(제7조 제5항). 정부가 개발지역을 지정할 때에는 조림지·농경지·사방지·초지 등의 용도를 정하여 일정한 사항을 고시하고 산주에게 통지(제8조제12조)하도록 하였다. 일반개발지역과 특수개발지역의 지정 시 산주의 의사가 반영되지 않을 경우 문제가 반영할 소지가 있었다. 만약 일반개발지역에 포함된 산주가 개발의무를 이행하지 아니할 때에는 산림계·산림조합 기타 능력 있는 자에게 대집행하게 하고, 대집행 후 6월내에 비용변상이 없을 때에는 산물의 분수계약이 체결되고, 지상권이 설정된 것으로 간주(제16조 내지 제18조)하였다. 이 조항은 산림법의 대집행제도보다 더욱 강력한 조항으로 산주의 의사에 불문하고 산물의 분수계약이 체결된 것으로 간주한 것이다. 따라서 산주의 의사를 무시한 대집행 제도의 정당성 및 그 실질적 효력에 대해서는 의문이 있을 수 있다. 또한 당시 산림법으로는 입목을 부동산으로 보고 토지로부터 분리하여 지상권으로 인정하는 법적 보호 장치가 마련되지 못하였다. 원래는 한병기의원 등이 산림개발법을 ‘입목에 관한 법률’과 함께 발의하였는데, 비상국무회의의 일정에 의해 각각 별개로 처리되었기 때문에 발생한 문제였다. 이후 이러한 법적 미비점을 개선하기 위하여 1973년 2월 6일 ‘입목에 관한 법률’을 제정하였던 것이다.

본 법의 핵심적 내용이라고 할 수 있는 특수개발지역의 실질적 경영주체인 영림공사의 설립에 대하여 살펴보자. 특수개발지역의 경영권자는 영림공사 또는 일정한 기준에 적합한 기술적·경제적 능력을 갖춘 자로서 산림청장의 지정을 받은 자로 한정하였다(제23조). 영림공사는 특수개발지역의 경영을 위주로 개발사업을 효율적·시범적으로 수행하는 것(제23조·제27조)을 목적으로 하였다. 영림공사 설립에 필요한 자본금 200억원 전액을 정부가 투자하도록 되었다. 영림공사는 ①특수개발지역에 대한 산림경영, ②산림의 매수와 그 경영, ③양여 또는 대부를 받은 국유림의 경영, ④묘목 및 임산물의 생산과 그 가공 및 지원, ⑤임업자재 및 가공시설체의 수입과 임산물 및 가공산물의 수출, ⑥정부가 위촉하는 사업, ⑦전 각호의

사업의 부대사업, ⑧기타 산림경영상 필요로 하는 사업(제42조)을 할 수 있었다. 사유림뿐만 아니라 양여 또는 대부를 받은 국유림까지도 경영할 수 있는 근거를 마련하였다. 영림공사, 기타 특수개발지역 경영권자는 산주에게 사업지·사업량·수확기의 산물배당 등을 기재한 산림경영증서를 발급(제24조)하도록 하였고 만약 영림공사가 경영하는 산림에 조림을 위한 투자를 하는 자가 있을 때에는 투자액에 사업비의 일부를 보조하여 조림하고, 투자액에 보조액을 가산한 액면금액과 조림지·조림량·수확기의 산물배당 등을 기재한 조림증서를 발급(안 제45조)하도록 하였다.

산림개발법의 제정과 이에 따른 영림공사 설립을 범정화한 것은 산림경영에 필요한 자본과 능력이 부족한 산림소유자들에게 조림을 비롯한 산림경영을 맡기기 어려우니 공적 주체인 영림공사를 설립하여 강제된 위탁 산림경영을 하고 수익을 분배하겠다는 의도였다. 특수개발지역의 선정에 산림 소유자의 의사가 반영되지 못할 가능성이 있고 당시 여건으로 특수개발지역의 산림에 조림 투자를 할 자본력을 갖춘 사람이 어느 정도 있을지에 대해서는 의문이지만 조림을 산림경영의 일환으로 간주하여 이후 목재 수확 후 투자금액에 대한 산물 배당을 받도록 한 시스템은 입업경영적 측면을 고려한 선택이었다고 할 수 있다. 그러나 영림공사 설립이 현실화되기 위해서는 넘어야 할 장애물들이 있었다. 그 중에서 가장 높은 장애물은 영림공사 설립에 필요한 출자금 200억원의 조달이었다. 1973년 산림 세출예산이 약 68억원이었던 당시 국가 재정 사정을 감안한다면 영림공사 설립에 필요한 출자금 200억원을 정부가 투자한다는 것은 매우 획기적인 제안이었으나 실질적인 조달 방안이 마련되어 있지 않다는 측면에서 재정적 제약이 컸다. 이와 함께 이런 방안으로 언제쯤이면 황폐된 산림이 녹화될 수 있는가라는 비전이 제시되어 있지 않았으며, 이 또한 시간적 제약이라는 측면에서 장애물이었다.

이 외에도 장기·저리의 융자금의 재원으로 산림개발기금을 조성(제53조)하기로 하였고 개발사업에 대하여는 조세감면규제법이 정하는 바에 의하여 제세를 감면(제26조)하는 세제 혜택을 부여하였다. 그러나 법안의 심의과정에서 “산림개발기금은 예산의 범위내에서 이를 조성한다.”(제53조 제②항)로 되어 실제 기금 형성이 불투명하였다. 1973년부터 1978년까지 조성된 산림개발기금은 겨우

29억원으로 실제 운영에는 한계가 컸다(김장수·배중순, 1978, pp.37-41). 또한 이 법에 의하여 융자 또는 보조를 받거나, 조림증서에 의하여 투자를 받아 개발한 산림은 산림재해보험에 붙이게 하였고(제60조), 아직 수확기에 도달하지 않은 입목이라도 미리 평가하여 담보로 할 수 있게 하였다(제25조). 그러나 산림재해보험의 실시나 입목의 평가 및 담보는 앞에서 지적하였듯이 입목을 부동산으로 보고 토지와 분리하여 양도하거나 저당권의 목적으로 할 수 있는 법적 뒷받침이 있어야 가능한 것이었다.

산림개발법이 일반개발지역의 지정·통보, 대집행 제도 등 산주의 권익을 침해할 소지가 있었고 영림공사 설립에 필요한 재정적 제약이 있다고 할지라도 산림경영의 일환으로 조림을 실시하려 했고 그 실질적인 운영 주체로 영림공사를 설립하려 했다는 측면에서는 획기적인 방안이었다고 할 수 있다. 그러나 영림공사는 설립되지 못하였다. 1973년 3월 5일 산림개발법을 개정하여 영림공사 관련 규정 전체를 삭제하였다. 표면적인 이유는 “설립할 예정이던 영림공사를 설립하지 아니하고 동 회사 출자금으로 73년도 정부예산에 계상한 5억원을 전액 산림사업에 투자함이 황폐된 산림을 급속히 복구하는 게 보다 효율적인 방책”(국회사무처, 1995, p.2012)이었다는 것이다. 그렇다면 법을 제정한 지 3개월도 지나지 않아 영림공사를 설립하는 것보다 설립에 필요한 예산으로 황폐된 산림을 복구하는 사업에 투자하는 것이 더욱 효율적이라는 인식 전환은 왜 생겼을까?

## 2. 산림청의 내무부 이관과 영림공사 설립 조항 삭제(1973. 1. 1.~3. 5)

1973년 2월에는 산림개발법의 미비점을 보완하기 위하여 산림법의 개정과 “입목에 관한 법률”을 제정하였다. 산림개발법과 함께 1972년 7월 10일 한병기의원 외 74인이 발의한 “입목에 관한 법률”은 1972년 10월 25일 비상국무회의로 이관되었다. 산림개발법과 함께 제정되어야 했던 것이지만 연기되어 1973년 2월 3일 제6회 비상국무회의의 의결을 거쳐 2월 6일 법률 제2484호로 공포되었다.<sup>4)</sup> “입목에 관한 법률”을 제정함으로써 산림개발법에서 규정한 대집행 후 비용 변상이 필요할 시 산물의 지상권과 아직 수확기에 도달하지 않은 입목에 대한 담보 설정이 가능하게 되었다.

또한 산림법을 개정하여 영림공사가 양여 또는 대부를

<sup>4)</sup>본 법의 제안이유는 다음과 같다. “산림 개발을 촉진함에 있어서는 불가불 장기성 저리자금의 융자에 의존하지 아니할 수 없고, 이러한 융자를 얻기 위한 담보물로서는 충분한 재산 가치를 지닌 입목이 매우 적합할 것이나 현행 법제하에서는 입목을 그 지번의 토지로부터 분리시켜 이에 대한 권리의 변동을 공시하는 방법이 미흡한 탓으로, 그 담보가치를 인정받지 못하는 실정이어서, 산주의 적극적인 개발의욕을 저하시키고 있으므로, 이와 같은 모순을 제거하고자 입목에 대한 저당권 설정을 가능하게 하여 조림 및 그 사후관리 등 산림경영에 필요한 자금을 손쉽게 확보하게 함으로써, 종합적이고 효율적인 산림개발을 뒷받침하려는 것임.”(국회사무처, 1995, p.1402).

받은 국유림의 경영을 통해 수익을 분수할 수 있는 조항을 설치하였다. 1973년 2월 6일 제8회 비상국무회의의 의결을 거쳐 같은 해 2월 16일 법률 제2525호로 “산림법 중 개정 법률”이 공포되었다. 본 법의 개정 제안이유 중 “산림개발법의 제정에 따라 이와 관계되는 조항을 조정”하고 “산림조합과 산림조합연합회의 능률적인 운영”(국회사무처, 1995, p.1765)은 산림개발법의 보완과 행정력을 뒷받침하기 위한 조치라고 할 수 있다. 산림법 개정 조항에 조림을 위하여 국유림에 분수림을 설정하고 그 수익을 국가와 조림자 사이에 분배하도록 하는 조항(제48조의 제2항)을 삽입하였다. 물론 이 조항은 국유림 개발을 원하는 일반인 모두에게 길을 열어놓은 것이지만 산림개발법의 제정에 따라 설립될 영림공사의 국유림 경영을 염두해 둔 것이라고 할 수 있다. 이와 더불어 산림조합장과 산림조합연합회의 회장, 부회장, 상임이사의 선거 및 승인제를 임명제로 전환(제77조의 제2항, 제90조 제3항)하여 정부의 산림정책을 보다 효율적으로 지원할 수 있는 체계를 만들었다. 이런 법적, 제도적 정비가 이루어진 후 1973년 2월 23일 제13회 비상국무회의에서 법률 제2557호로 “정부조직법 중 개정 법률”을 의결하여 농림부장관 소속하의 산림청을 내무부장관 소속으로 이관하였다. 산림청의 내무부 이관 과정에 대해서는 이미 김연표 전 산림청 차장의 회고록(1999)에 자세히 정리되어 있어 자세히 다루지는 않을 생각이며 중요한 과정에 대해서만 간략히 다루어 보고자 한다.

1973년 1월 12일 박 대통령의 연두기자회견에서 “전 국토를 녹화하기 위해서 앞으로 10개년 계획을 수립하여 80년대 초까지는 우리나라를 완전히 푸른 강산으로 만들겠다.”(김연표, 1999, pp.416~417)는 짧은 다짐이 제1차 계획 수립 및 산림청 내무부 이관의 출발점이 되었다. 아마도 이런 청사진은 박 대통령의 회고처럼 “집권한 지 10년이 지나면서 경제, 사회가 크게 발전하여 공장도 서고 고속도로도 개통되어 나라의 모습이 많이 달라졌는데, 별로 변한 것도 없고 도리어 황폐화되고 있는 것이 산림이므로 산림을 복구하여 아름다운 산천을 후세에 물려주도록 하는 일이 대통령이 해야 할 남은 일로 생각했다.”(김연표, 2007, p.471)는 신념과도 관련이 있었을지도 모른다.

이후 1월 15일 강봉수 산림청장이 경질되고 1월 16일

손수의 경기도지사를 산림청장에 임명하였다.<sup>5)</sup> 1월 16일 박 대통령의 농림부 연두 순시 때 연두기자회견에서 밝힌 “전 국토를 녹화하기 위해서 앞으로 10개년 계획을 수립”한다는 내용에 대해 한 마디 언급도 하지 않고 1월 22일 내무부 연두 순시 때 산림청과 임업시험장을 강도 높게 비판<sup>6)</sup>하였다라는 점에서 이미 박 대통령은 산림청의 내무부 이관을 마음속으로 확정하였다는 것을 짐작할 수 있다. 이후 2월 13일 박대통령의 충청남도 도정 보고 시 김현옥 내무부장관이 동석한 자리에서 손수의 산림청장을 불러 녹화사업 추진을 위해 산림청을 내무부로 이관시킬 것을 국무총리에게 보고하라는 지시를 전달하였다(김연표, 1999, pp.417~418). 또한 시기는 명확하지 않지만 박 대통령은 당시 김보현 농림부장관에게 산림청의 내무부 이관에 대해 미리 의견을 전달하였다고 한다.<sup>7)</sup> 또한 2월 15일 박 대통령의 경기도청 초도순시 자리에서는 최정석 임목육종 연구소장을 특별히 불러 “산림 복구를 위해서는 보호시책이 철저히 실시되어야 하겠는데 산림청이 농림부 산하에 있어서 어려움이 많으니 내무부 산하에 두는 것이 어떻겠느냐”는 의견을 물은 적도 있었다(현신규, 1981, 나의 이력서). 대통령이 이해관계 부처의 수장인 농림부장관, 내무부장관 및 산림청장과 의견을 조율하고 관련되는 사람의 의견을 들은 뒤 산림청의 내무부 이관을 실행하였다고 할 수 있다. 그러나 여러 기록과 당시 산림청에 근무했던 공직자의 면담에서 알 수 있듯이 정작 산림청 직원들은 1973년 2월 23일 정부조직법이 개정되어 산림청이 내무부로 이관된 뒤에야 그 사실을 알게 되었을 정도로 폐쇄된 결정과정<sup>8)</sup>이었다.

산림청의 내무부 이관은 정부조직법 개정의 이유에 제시된 것처럼 “산림행정을 보다 **효율적**으로 수행(두꺼운 글자는 논자 강조)”하기 위해서였다. 효율적인 수행은 내무부의 강력한 행정력을 의미하는 것이었다. 즉, 중앙과 지방 시·군·구 행정조직과 경찰력을 활용하여 단기간 내에 산림녹화를 이루어내자는 것이었다. 산림녹화에 강한 신념을 지닌 대통령의 의지와 혈벗은 산림을 녹화하자는 당위성을 바탕으로 하여 제1차 계획 10년 동안 100만 ha 조림이라는 물량적 목표를 실행하는 데 내무부의 행정력은 농림부 산림청에 비해 높은 효율성을 제공할 수 있다고 본 것이다.

<sup>5)</sup>행정적 추진력이 강한 손수의 산림청장의 임명에 대해서는 <김정렴, 2006, p.250; 김연표, 1999, p.421>을 참조하기 바란다.

<sup>6)</sup>“고식적이고 구태의연한 산림정책을 근본적으로 재검토해야 한다. 그 동안 산림청에 배당한 예산은 적었지만 그 범위 내에서 효과적으로 사용하고 지도해 나갔다면 산은 푸르러지고 나무도 많이 자랐을 것이다. 또한 산림관계 연구기관에 근무하는 직원들의 자세도 고쳐야 한다. 임업시험장에서 근무하는 공무원들이 우리나라의 기후와 토질에 알맞은 수종을 연구 개발하여 개발한 묘목을 대량 생산하고 인근 부락에 공급해야 함에도 불구하고 자기 혼자서 마치 정원수라도 가꾸는 것처럼 백날 들여다보고 앉아 있거나 논문이나 한편 쓰고는 자기 일을 다 한 것처럼 생각하는 자세는 고쳐야 한다.”(김연표, 1999, p.417).

<sup>7)</sup>이상희 전 산림청장의 진술 내용이다.

<sup>8)</sup>“금년 갑자기 산림청이 내무부로 옮겨짐에 따라 산림정책 내용면에 있어서나 정책 실행방법에 있어서 종전에 비하여 상당히 달라질 것이 예상된다.”(박태식, 1973, p.44).

박 대통령은 연두기자회견에서 제시한 것처럼 10년 안에 헐벗은 산림을 완전히 녹화하고자 하였다. 이어 산림청을 내무부로 이관시켜 지방 및 경찰 행정력의 지원을 받을 수 있도록 하였고 이를 뒷받침할 수 있는 제1차 계획과 같은 실행 계획을 수립하였다. 이런 측면에서 보면 산림개발법에 근거를 둔 영림공사의 설립 근거는 희박해졌다. 일반개발지역과 특수개발지역을 구분할 필요 없이 헐벗은 산림 전체를 시·군·구 단위로 묶어 영림공사가 해야 할 역할을 국가와 지방정부가 대신하여 국가 재정과 지방 행정력 및 경찰력을 동원하여 조림을 실시한다는 제1차 계획의 수립은 사실상 영림공사의 유명무실화를 의미하는 것이었다. 더군다나 영림공사 설립에 필요한 출자금 200억원을 마련하는 데 어려움이 있었는데, 김연표 전 차장은 인터뷰에서 1973년 산림 세출예산이 약 68억원이었던 시기에 영림공사 설립을 위해 200억원을 추가로 조달한다는 데 예산 담당부서의 반대가 매우 컸다고 하였다. 당시 청와대 특별경제보좌관이 영림공사의 설립을 반대하여 폐지되었다는 것 역시, 당시 산림녹화정책 수립의 갈림길에서 장기간에 걸친 입업경영적 접근방법보다는 단기간에 산림녹화를 이루어내는 행정적 접근방법을 선택하였던 당시 상황을 반영한 큰 흐름에서 이해해야 할 것이다. 결국 산림녹화의 주체가 영림공사에서 국민·행정기관·산주로 바뀐 이상 영림공사에 출자할 정부예산을 황폐된 산림을 복구하는 데 사용하는 것이 더욱 효율적이라는 대통령의 인식 전환이 이루어졌을 것이다. 결국 1973년 3월 5일 산림개발법이 개정(법률 제2575호)되어 영림공사의 설립을 규정한 모든 조항은 삭제되었다. 이와 함께 산림개발법을 보완하기 위해 입법한 국유림 분수제도, 입목등기제도 및 산림보험제도도 큰 실효를 거두기는 어려웠다.

### 3. 제1차 치산녹화10년계획의 수립 (1973. 3.10.~3.26.)

내무부 관료들이 중심이 되어 수립한 제1차 계획 초안은 1973년 3월 10일 내무부 치안국 상황실에서 공식 발표되었다(산림, 통권 87호). 내무부계획 부호 산림1호로, 표1과 같이 『전 국토의 녹화』라는 목표하에 총 31개 중점시책으로 이루어진 계획이었다.<sup>9)</sup>

농촌연료대책, 선식후벌제(先植後伐制)의 확립, 의무조림강화, 사방녹화 등 산림녹화에 직접 연결된 시책부터 자연보호, 산림병해충, 산불방지, 입산통제, 산지묘정책, 목재수급계획, 임업시험장의 업무 확대, 산림통계의 정비 등 산림녹화가 성공할 수 있도록 폭넓게 지원할 수 있는 시책을 사업 범위에 포함시켰다. 푸른 유신의 전국민 교육,

검목책임제 등 당시 정치 상황을 반영한 용어가 사용되기도 하였다.

1973년 3월 24일에는 제1차 계획 추진을 위한 전국지방관 회의를 개최하는 등 사업 추진에 힘을 쏟았다. 그러나 3일 뒤 국무회의에서 제1차 계획 초안을 재검토하라는 결정을 내렸다. 3월 29일 발행된 조선일보를 보면 “그 동안 어느 심산에 가도 역새같은 마른 풀을 베다가 낫선 사람이 다가가면 지게도, 역새도 내어버린 채 황급히 자취를 감추는 시골사람들을 보는 수가 흔했고 농촌에서는 낫을 이장집에 맡겨놔야 하는 등의 지나친 단속에 대한 불평이 없지 않았는데, 그와 같은 단속은 순박한 농민들을 인신적으로 불신하는 것이 아니냐는 여론도 꽤 비등했던 것 같고 한집에 온돌방 하나만을 두어야 한다든가, 일본식 다다미를 깔도록 권장하는 등은 너무나 실제 생활을 무시한 탁상론으로서 物議의 대상이 되었던 것도 사실이다.”(3월 29일자)라는 말에서 알 수 있듯이 제1차 계획 초안이 농촌 주민들이 받아들이기 어려운 규제로 인해 민원이 발생하였다는 것을 알 수 있다. 제1차 계획 초안의 경우 입산통제를 위해 자기 산에 들어가는 산주조차도 입산증을 발급받아야 했고 간벌재 이용이 어려워 연료재 공급에 어려움을 겪었던 것과 사찰에 돛자리방 만들기를 권장하는 등 우리 국민 정서에 맞지 않는 시책들 때문이었다.

### 4. 제1차 치산녹화10년계획의 수정(1973. 3. 27~6. 21)

표 1에서 알 수 있듯이 1973년 6월 21일 발표된 수정안은 몇몇 시책을 제외하면 초안의 틀을 그대로 유지하고 있다. 그 이유는 산림황폐화라는 산림문제가 너무 중대하여 문제가 있는 시책을 제외하면 어느 정도의 규제는 받아들여야 한다는 인식(동아일보 1973년 6월 22일자; 서울신문 6월 22일자)이 있었기 때문이다. 다음의 조선일보 기사는 당시의 이런 사회 분위기를 어느 정도 뒷받침한다고 할 수 있다.

“그러나 그(국무회의의 결과 : 논자주)로써 치산녹화의 거창한 계획에 차질을 가져오는 일이 있어서는 안 될 것이다.

농촌의 산과 들을 직접 답사하여 전기한 모순을 보고 농민의 불평을 들은 사람들도 헐벗은 산이 하루바삐 녹화되어야 하리라는 소망만은 버릴 수 없을 뿐아니라 하나의 집념으로서 마음속에 더 굳건히 자리잡는 것을 깨달았을 것이다.

등산객의 부주의에 의한 산화도, 그 옛날 작전중 너무나 안이하게 처리된 벌채로 말미암은 裸山化도 가슴 아픈 일이지만 그보다 더 개탄해마지 않을 것은 지금도 계속

<sup>9)</sup>이와 관련된 자세한 내용은 <내무부, 1973.3, 푸른유신 제1차치산녹화10년계획(1973-1982)>, <내무부, 1973.6, 제1차치산녹화10년계획 교본>, <내무부, 1973.6, 제1차치산녹화10년계획세부실행지침>을 참조하기 바란다.

표 1.1차 치산녹화10년계획 초안 및 수정의 중점시책 비교.

초안(1973.3.10.)			수정안(1973.6.21.)			비고
번호	중점시책	정책	번호	중점시책		
1	자연보호	절대보호시책	1	자연보호	유지	
2	산림병해충 방제대책	절대보호시책	2	산림병해충 방제대책	유지	
3	조수의 보호, 증식, 방사	절대보호시책	3	조수의 보호, 증식, 방사	유지	
4	지력증진대책	절대보호시책	4	지력증진대책	유지	
5	입산통제	임목절약대책	5	농촌연료대책	수정	
6	산화방지 경보망	절대보호시책	6	입산통제	수정	
7	농촌연료대책	절대보호시책	7	산화방지 경보망	유지	
8	선식후벌제의 확립	임목절약대책	8	선식후벌제	유지	
9	목재수급계획의 재검토	임목절약대책	9	목재수급계획	수정	
10	용재 유통구조의 재검토	임목절약대책	10	용재 유통구조의 개선	유지	
11	밤나무 보호구역의 개선 (삭제)	절대보호시책	11	검목책임제	유지	
12	검목책임제	절대보호시책	12	산림책임 분담	유지	
13	산림책임 분담	산지경제계획	13	산지묘 대책	유지	
14	산지묘 대책	국민조림시책	14	산주등록	유지	
15	산주일제등록제와 산림카드제 실시	국민조림시책	15	국민식수	신설	
16	의무조림 강화	국민조림시책	16	의무조림 강화	유지	
17	산림용자제도의 개선	산림행정쇄신	17	산림용자제도의 개선	유지	
18	주민소득과 직결된 산림정책 추진	국민조림시책	18	주민소득과 직결된 마을조림	개칭	
19	신품종 개발	임목절약대책	19	신품종 개발	유지	
20	사방녹화	절대보호시책	20	사방녹화	유지	
21	초류의 증식 개발	절대보호시책	21	초류의 증식 개발	유지	
22	산지경제계획	산지경제계획	22	산지경제계획	유지	
23	적지적수판정기 보급	산지경제계획	23	적지적수판정기 보급	유지	
24	수적부의 작성	산지경제계획	24	수적부의 작성	유지	
25	푸른 유신의 전국민교육	국민조림시책	25	치산녹화의 전국민 교육 및 홍보	개칭	
26	임업시험장의 업무 확대	산림행정쇄신	26	임업시험장의 업무 확대	유지	
27	영림서의 운영개선	산림행정쇄신	27	영림서의 운영 개선	유지	
28	조림기술사의 선발 활용	산림행정쇄신	28	조림기술사의 선발 활용	유지	
29	일선산림행정 기구 강화	산림행정쇄신	29	일선 산림행정기관 강화	유지	
30	산림통계의 정비	산림행정쇄신	30	산림통계의 정비	유지	
31	산림관계규제법의 시행 철저	산림행정쇄신	31	산림관계규제법의 시행 철저	유지	

출처 : 내무부, 1973.3; 내무부 1973.6.

누구의 손에 의하여서인지 10년 내외의 연령을 가진 생나무가 무자비하게 잘려서 나뒹굴어있는 현상이다. 듣기에 그것은 노랗게 말라버린 뒤를 기다려 화목으로 가져가기 위하여 그렇게 미리 잘려지는 것이라고 한다.

물론 그런 고약한 것을 그 산주변의 촌민들 모두가 하는 일은 아니지만 그토록 혹독하고 지능적인 벌채를 볼 때 치산녹화의 계획과 실천은 결코 용이한 일이 아니며 인간의 善性만을 믿는 계몽만 가지고는 될 일이 아니라는 슬픈 불신을 느끼게 된다.

물론 그만큼 농촌의 실탄문제가 심각하다는 것을 실증하는 것으로서 앞으로 새로운 방안을 마련하는데 있어서 철저히 고려해야 할 초점일 줄로 알지만, 엄격한 규제가 불가피하리라고 보는 만큼 앞으로 전국민은 능동적으로 규제를 지키는 美德을 발휘하여야 할 것으로 믿는다. 적절타당한 새로운 방안이 나오기를 바라마지 않는다(조선

일보 3월 29일자).

또한 제1차 계획 초안의 기초에 변화가 없으리라는 것은 1973년 4월 5일 제28회 식목일에서 행한 박 대통령의 다음과 같은 기념사에서 확인할 수 있다.

“얼마 전에 정부에서 치산녹화10년계획이라는 것을 만들어서 일부 발표를 했는데 이에 대해 각계에서 여러 가지 시비가 많았다는 것을 나는 알고 있습니다. 아무 대책도 없이 느닷없이 이런 계획을 그냥 막 밀어대면 어떻게 하느냐, 실현성이 없는 계획이 아니냐는 것이었습니다.

물론 그 계획은 아직 확정된 것이 아니기 때문에 지금 다시 정부에서 조정을 하고 있고 일부 실정에 맞지 않는 것은 다소 수정을 하고 보완을 해서 가급적이면 우리 국



민들의 불편을 덜어주거나 고통을 덜 주는 방향으로 밀고 나가려고 합니다.

그러나 정부가 지금 앞으로 10년 동안에 이 나라의 산을 완전히, 적어도 외국의 산 정도로 푸르게 만들기 위한 기본계획과 방침에는 하나도 변동이 없습니다. 이것은 기여해야 되겠습니다”(산림, 1973, 통권 제89호, pp.6~7).

이 기념식사에서 박 대통령은 산에 들어가 간벌재를 이용해 연료재를 채취하고자 하는 농민들에게 “여러분들이 보는 저 산에도 솔직히 말하면 잘라서 연료로 쓸 수 있고 또 언젠가는 좀 쳐내야 할 나무들이 상당수가 있는 것입니다. 나무가 많이 밀식되어 있는 곳은 일부 간벌도 하고 가지도 쳐내야만 나무가 더 잘 자란다고 그래요. 그러나 정부가 그런 나무를 연료로 하고 대신 다른데다 나무를 심으라고 하지 못하는 이유는 과거에 정부가 몇 번 허가를 해 보았지만, 나무 베는 사람, 부락사람, 감독하는 산림 공무원들이 서로 공모하여 쓰지 못하는 나무는 찌르지 않고 오히려 좋은 나무는 다 쳐버렸기 때문인 것입니다. 그런 것을 허가해 주었다가는 오히려 좋은 나무를 다 망칠 것 같아서 잘라도 관찮을 것도 지금 허가를 못하고 있는 것입니다.”(전거서, p.8)라고 당시 현실 인식을 토로하고 있다.

결국 국무회의의 지적 사항을 반영하여 수정된 제1차 계획은 ①지력증진을 위해 낙엽채취는 전면 금지했고 ②당초 계획의 전면 입산금지 방침은 입산통제지역을 시장·군수가 지정하는 행정 통제로 전환하고,<sup>10)</sup> ③조림지역의 간벌을 허용하며, ④목재의 대체 계획을 2년간 연기, 연료 대체계획을 재조정했다. 31개 시책 중 ①밤나무보호지역 설정계획은 삭제, ②산지묘 대책은 원래의 소관을 따라 보사부에 맡기고 ③연료시설개량, 사찰 등의 돛자리방 만들기 등은 행정지도사항으로 변경하였다(서울신문 6월 22일자).

수정된 제1차 계획의 추진 방향, 목표 및 수단에 대해서는 제1차 계획 첫머리에 다음과 같이 4가지로 제시하고 있다. 첫째, 우리나라 전 국토의 67%인 산림자원을 소득화하기 위하여 모든 국민으로 하여금 애국지성으로 푸른 유신 치산녹화에 참여케 한다. 둘째, 조림이 필요한 임야 2,637천ha(전 임야 면적의 39%) 중 1차 10년 계획으로 1,000천ha, 나머지는 2차 계획을 통해 빠른 녹화를 완성한다. 셋째, 산림을 배경으로 모든 마을의 산림소득을 주식화하여 산지에 새로운 국민경제권을 조성한다. 넷째 모든 주민 조직, 모든 지방행정 조직, 모든 경찰조직, 모든 산림 요원과 林系學校를 산지개발에 일체적으로 집결시킨다.

둘째부터 보면, 조림이 필요한 2,637천ha의 산림을 1~2차로 나누어 녹화하고 제1차 계획 기간 동안 100만ha 조림이라는 정량적 목표를 제시하였다. 이 목적을 달성하기 위하여 첫째 제시한 국민식수와 넷째로 밝힌 이용가능한 행정력 및 기술력을 모두 동원한다는 수단을 제시하고 있다. 또한 산지경제권을 형성하여 농산촌 주민의 소득을 올리겠다는 추진 방향도 함께 제시하고 있다. 이 4가지 항목 중 100만ha라는 정량적 조림 목표와 이를 달성하기 위해 국민식수와 행정력 동원이라는 실행 카드를 선택했다는 것이 본 제1차 계획의 핵심이라고 할 것이다.

또한 제1차 계획은 초안에서 31개 시책을 병렬적으로 나열했던 것과 달리 절대보호시책(10개), 임목절약대책(5개), 산지경제계획(4개), 국민조림시책(5개), 산림행정쇄신(7개) 등 5개 영역으로 구분하였다. 초안과 크게 달라진 수정안을 보다 구체적으로 정리한 것이 표 2다. 초안에는 입산통제 시책으로 일반인의 산지용무에 발급하도록 되어 있는 입산증 제도를 폐지하고 법정 제한림인 보안림, 채종림, 시험림, 학교연습림, 조림 및 사방시행 후 5년 이내 임지 등에 대하여 행정통제를 하고 기타 지역은 자율적인 입산 통제로 변경하였다. 농촌연료대책 역시 문제가 되었던 연 2회로 한정된 연료재 채취시기를 완화하여 수종갱신, 가지치기, 간벌, 잡목숙아내기 등 산림작업을 통해 나온 부산물을 활용할 수 있도록 하였다. 또한 화석연료의 농촌 공급 역시 소관부처인 상공부에 맡겨 타계연료공급을 확대할 수 있도록 계획을 수정하였다.

한편, 본 시책 안에는 ‘추풍령식 대상벌채’라는 정책적 오류(이경준, 2006, p.206; 치산녹화10년계획 제1차년도 사업평가단, 1975)를 포함하기도 하였다. 목재수급계획에서 수량적인 절감 목표를 삭제하고 목재의 대체 계획을 2년 연기하는 대신 그 동안 대응재 개발에 필요한 연구개발 단계를 포함하였다.

특이할만한 것은 수정된 제1차 계획 초안에는 없던 ‘국민식수’라는 시책이 도입되었다. 험벗은 산림을 녹화하기 위해서는 정부와 산주 등 직접 이해당사자만이 아닌 ‘모든 국민이 마을과 직장, 가정과 단체, 기관과 학교를 통하여 국민식수운동을 전개’해야 한다는 취지였다. 마을 중심에서 2 km까지는 원칙적으로 마을공동조림을 시행하고 기관에 대해서는 책임조림제를 지정하며 학교 및 산주는 소유 산림에 조림을 실시하고 기업의 경우 산림을 소유한 기업은 의무적으로, 그렇지 않은 일반기업은 조림을 권장하는 국민식수운동을 전개한다는 것이 주요 골자이다. 이런 국민식수 시책은 제1차 계획 초안에 제시된 자연보호, 산림병해충 방제대책, 입산통제, 산화방지 경보망, 농촌연

<sup>10)</sup>이와 관련된 자세한 내용은 <내무부, 1973.3, 푸른유신 제1차치산녹화10년계획(1973-1982)>, <내무부, 1973.6, 제1차치산녹화10년계획 교본>, <내무부, 1973.6, 제1차치산녹화10년계획세부실행지침>을 참조하기 바란다.

표 2.1차 치산녹화10년계획의 구체적 수정 사항.

중점 시책	초안(1973. 3. 10.)	수정안(1973. 6. 21.)
입산통제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입산증 : 일반인의 山地用務에 발급</li> <li>• 산감증 : 담당공무원에 발급</li> <li>• 산림증 : 산 및 산림시책관리자에 발급</li> <li>※ 등산, 산림애호가에 대하여는 명예산감증을 발급하여 국민적인 산림애호, 산림보호에 참여시킨다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정통제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법정 제한지역인 보안림, 채종림, 시험림, 학교연습림, 조림 및 사방시행 후 5년 이내 임지 및 기타 시장·군수가 필요하다고 인정하는 산림에 한정</li> </ul> </li> <li>• 산주에 의한 통제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 산주등이 산림피해방지가 필요한 자기 산림에 대하여 자율적으로 입산을 통제</li> </ul> </li> </ul>
농촌연료대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 간벌재 활용 불허</li> <li>• 타계연료 확대 (연탄)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 연평균 7% 공급 증대, 군읍근교 자급연료부족지역 우선 보급</li> <li>- 1단계 : 군청소재지 읍 91개지역 (기공급 75%, 73년)</li> <li>- 2단계 : 군청소재지 면 51개지역 (74~75년)</li> <li>- 3단계 : 면소재지 1,233개지역 (76~82년)</li> </ul> </li> <li>• 온돌개량                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 돛자리방, 열관리주택 연구 보급</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 간벌재 활용 허용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조림대상지 추풍령식벌채                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>· 수종갱신 + 연료해결 + 양묘소득</li> <li>· 가지치기, 간벌, 잡목숙아내기 등 작업</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>• 타계연료공급(상공부주관)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 석탄은 72년 공급수준을 유지하고 석유, 가스 등 타계연료의 공급을 확대, 82년에는 3,871천M/T, 1,033천호를 해결</li> </ul> </li> <li>• 온돌개량 시책 중 돛자리방은 권장으로 전환</li> </ul>
목재수급계획 (의 재검토)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 절감목표                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1차 절감 : 30%선                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>· 73 내재수요총량 1,084천m<sup>3</sup>의 28% 절약(308천 m<sup>3</sup>)</li> <li>· 29,000ha의 조림 상당량</li> </ul> </li> <li>- 2차 절감 : 50%선                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>· 내재 대량 수요품목의 대응재 개발보급으로 총 수요량의 50% 절감</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 절감목표 제외</li> </ul>
국민식수	없음	<p>모든 국민이 마을과 직장, 가정과 단체, 기관과 학교를 통하여 국민식수운동을 전개</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을조림 : 마을권의 산지는 원칙적으로 마을공동조림 (마을 중심 2 km 이내)</li> <li>• 기관조림 : 기관에 대한 책임조림제 지정</li> <li>• 학교조림 : 학교림의 지정</li> <li>• 산주조림 : 소유산림에 대한 1차 책임조림</li> <li>• 기업조림 : 산림기업의 의무조림과 일반기업의 조림권장</li> </ul>
밤나무 보호구역의 개선	재래종 밤나무 분포지역 실태조사 조림지의 대장화 병충해 방제 보호책임	삭제

출처 : 내무부, 1973. 3; 내무부 1973. 6

료대책, 검목책임제, 산림책임 분담, 의무조림 강화 등이 추구하는 중앙과 지방의 행정력 및 경찰력을 최대한 동원하여 단기간 내에 산림을 녹화하겠다는 의지와 연결된 국민식수 캠페인이었다.

5. 제1차 치산녹화10년계획의 실적

제1차 계획의 실적을 간략히 살펴보면, 제1차 계획의 정량적 실적은 <표 3>에서 볼 수 있듯이 다소 편차가 있었지만 6년 만에 대부분 달성되었다는 것을 알 수 있다. 조림은 내용적으로 유실수 조림에 비해 속성수와 장기수 조림으로 선회하였으나 전체 실적은 원래 계획인 100만ha를 초과하였다. 양묘 실적 역시 유실수 조림에 비해 속성수와 장기수 조림이 많았기 때문에 유실수 양묘에

비해 속성수와 장기수 양묘 실적이 원래 계획을 크게 초과하였다.

반면 사방사업은 원래 계획했던 84천ha의 약 반인 42천ha에 그쳤다. 산지사방, 해안사방, 야계사방 모두 본 계획의 50~60% 수준의 실적을 기록했다. 그러나 이 실적은 재황폐 방지를 위한 완결주의 사방에 역점을 두고 추진한 결과로 영일사방지구 복구처럼 보통공사의 몇 10배를 투입한 결과였다(김장수·배중순, 1978, pp.32-33). 사방사업이 목표에 도달하지 못했음에도 제1차 계획이 세웠던 최대 목표인 100만ha 조림이 성공을 거두자 계획 기간을 4년 단축하여 1978년에 제1차 계획의 성공을 알리고 완료하였다. 그만큼 제1차 계획의 궁극적 목표는 100만ha 조림이라는 정량적 목표 달성에 있었다.

표 3. 제1차 계획의 실적.

사업별	계획(A)	실적(B)	%(B/A)
● 조림	천ha, 백만본 1,000 (2,132)	천ha, 백만본 1,080 (2,960)	108
- 유실수	300 (120)	154 (61)	51
- 속성수	300 (607)	360 (756)	120
- 장기수	195 (585)	358 (1,106)	183
- 연료림	205 (820)	208 (1,037)	101
● 육림	3,799천ha	4,177천ha	110
- 풀베기	1,735	2,258	130
- 치수가꾸기	1,675	1,035	62
- 추비	389	884	227
● 사방	84천ha	42천ha	50
- 산지	83	41	50
- 해안	1	0.6	60
- 야계	500 km	142 km	28
● 양묘	2,132백만본	3,054백만본	143
- 유실수	120	70	58
- 속성수	1,426	1,559	109
- 장기수	586	1,425	243

출처: 산림청, 제2차 치산녹화10년계획(요약), p.35.

제1차 계획의 전반적인 평가<sup>11)</sup>는 본 연구의 주된 목적이 아니기에 초기에 발생하였던 양묘 및 조림 정책의 비판과 대응과정을 통하여 제1차 계획의 특성을 살펴보는 데 그치고자 한다. 제1차 계획의 놀라운 실적에도 불구하고 양묘와 조림의 양적 실적에 대한 비판도 적지 않았다. 제1차 계획의 1차년도 사업평가단은 양묘와 조림정책을 양보다 질에 치중하여 줄 것을 요구하였다. 마을권내의 녹화조림보다는 목재자원조성을 위한 용재림조성에 대목표를 두고 양묘의 목표도 양보다 질에 치중하여 건묘 생산을 하고, 마을양묘와 기관양묘는 자기주변 조림용에 한정시키고 산림조합양묘는 연료림조성양묘와 아울러 마을양묘의 지도를 맡길 것을 건의하였다. 조림 역시 녹화조림보다는 용재수조림을 추진하고 30만ha의 밤나무조림을 재고할 것, 부역식 조림을 지양하고 산주가 주체가 되는 조림으로 변경할 등을 건의하였다(치산녹화 10년계획 제1차년도 사업평가단, 1975, pp.95-114).

그러나 박 대통령은 이러한 요구를 받아들이지 않았다. 최근 현신규박사의 전기와 김연표 전 산림청 차장의 회고록에서 밝혀졌듯이 박 대통령의 관심은 험벗은 산을 최대한 빨리 녹화해야 한다는 데 집중되어 있었다. 현신규박사는 1980년 한국일보의 <나의 이력서> 연재를 통해 다

음과 같이 당시 상황을 서술하였다.

“---(전략)--- 산림청의 내무부로 이관된 후 치산녹화10개년 계획을 추진중에 있었는데 아직 기술도 뒷받침되지 않은 채 양에만 치우쳐 있었던 것이다. 10년간 1백만정보를 조림키로 하고 전국에 5천 7백개 새마을 양묘장을 만들어 속성수 묘목을 양묘토록 한다는 것이었다. 그 같은 계획이란 도무지 성급했고 부실이 뻔히 내다보였다. 선진국에서도 그렇게는 하지 않는다.

그런 점들을 걱정스럽게 생각하고 있을 그 해 이른 봄 토요일 하오 내 연구실로 청와대 김정렴 비서실장이 예고 없이 찾아왔다. 그 분은 인사치레를 생략하고 무슨 애로나 건의할 것이 없느냐고 물었다. 우선 양에 치우친 조림은 위험하다고 설명하고 ---(중략)---

그 며칠후 쯤 청와대 정무수석비서관이던 홍성철씨가 다시 내려와서 구체적인 사항을 요구했다. 이 자리에서는 나는 두 가지를 건의했다. 첫 번째는 평소에도 걱정해오던 터이지만 정부의 조림정책이 양에 치우친 나머지 실패할 우려가 있으니 기술을 익히면서 점진적으로 해 나가야 할 것이다. 따라서 객관적인 입장에서 교수들로 하여금 과거의 성과를 조사평가하는 일이 우선되어야 할 것이다. ---(중략)---

이 같은 내 건의는 모두 특별 배려되었던 듯 즉각 고위층의 지시가 떨어졌다. 이 일을 건의한 책임으로 내가 단장이 되고 교수 21명과 독립가 3명 등 24명이 4개반으로 나뉘어 여름 방학을 이용, 산림사업의 실상을 조사, 종합평가하여 그해 12월 보고서를 제출했다. 또 그 내용을 관계 장관과 도지사가 모인 자리에서 보고회를 갖기도 했다. 이 보고서에서 우리는 새마을양묘와 새마을조림을 억제하고 우선 시범지부터 만들어 점차 확대해 나가야 하며 양보다 질을 위주로 한 조림정책으로 방향을 전환해야 한다고 강조했다.”(현신규, 1981, 나의 이력서).

당시 청와대 정무비서실 농림담당비서관으로 파견 중이었던 김연표 전 산림청 차장 역시 이 당시 상황을 다음과 같이 기억하고 있다.

“한편 청와대에서는 범정부적으로 추진하고 있는 사업이므로 이(치산녹화10년계획-논자 주)를 챙기고 수시로 대통령에게 보고하여야 한다고 하여 필자가 청와대 정무비서실에서 근무하게 되었다. 그때 청와대에서는 정부조직

<sup>11)</sup>“누구나 알고 있듯이 산림녹화를 조속히 그리고 가장 효과적으로 성취하는 길은 산에 사람이 들어가지 않으며 산에 들어간다고 해도 나무를 베거나 다치지 않게 하는 일이다. 그러나 현실적으로 우리의 농촌 실정이 연료의 대부분을 산에 의지할 수 밖에 없는 형편이 있고 보면 전적으로 산에 들어가는 것을 금지한다는 것은 무리한 일며 또 산에 들어가는 것을 막는다고 해도 쉽게 막아지는 것이 아니라는 것을 알 수 있다. 이 점에서 또 새 계획에 입산통제 지역을 별도로 정하고 그 밖에 지역에서는 가지치기와 간벌 잡목 솜아내기 등을 허용한 것은 만부득이한 일이라고 생각한다.”(동아일보 1973년 6월 22일자).

외에도 공화당 조직과 정보부 조직을 통하여 녹화사업의 추진상황을 점검하고 있었다. 73년 7월 대학의 방학기간을 이용하여 입학과 교수들이 현지를 시찰하게 하여 상황을 보고하게 하는 것이 좋겠다는 지시에 따라 10여 명의 입학과 교수들이 10일 동안 전국을 시찰하고 그 결과를 대통령에게 직접 보고하기 위해서 일자를 정하고 좌석배치까지 해놓고, 교수단의 보고내용을 수석비서관이 직접 검토한바 큰 문제가 야기되었다. 이 보고서의 내용에 녹화사업은 너무 급속히 서둘러서는 실패할 것이고, 특히 마을양묘는 중단하고, 묘목생산은 전문 업체에 위임하여야 한다고 하였다.

정부의 중점시책인 조기녹화와 마을양묘에 대한 반대건의였다. 그 내용을 검토한 수석비서관 회의에서 대통령에게 보고하는 일정을 취소하고 대학교수들에게는 대통령의 일정상의 이유로 연기한다고 통보하였다. 연유를 모르는 대학교수들은 한 달 동안 청와대를 수시로 방문하여 보고할 수 있도록 해달라고 요청하였으나 끝내 실현되지 못했고 그들은 그 후 박대통령이 집권하는 동안 식목일과 육림의 날 그리고 새마을 전국대회에 대통령의 공식초청을 받지 못했다.”(김연표, 2007, p.474).

당시 헐벗은 산림을 녹화하자는 당위성에는 대통령이나 국민, 임업인 모두 반대가 있을 수 없었다. 그러나 그 실현 방법에 대해서는 위에서 살펴본 것처럼 차이가 있었다. 그러나 제1차 계획기간 동안에는 조기 녹화를 최우선으로 생각하는 박 대통령의 의지가 대부분 반영되었다. 현 신규박사가 식목일 행사에 참여한 박 대통령에게 위에서 제기한 문제점과 대안을 제기하였을 때 박대통령은 현박사에게 “그렇군요. 알겠습니다.”라고 한 후 손수익 산림청장에게는 “그런 식으로 언제 전국토를 녹화할 수 있겠나? 당장 녹화가 더 시급하니 지금대로 진행하게나!”라고 하면서, 자신의 뜻대로 국토녹화사업을 밀어붙였다고 한다.”(이경준, 2006, p.232). 헐벗은 산림을 하루라도 빨리 녹화하기 위해 어쩔 수 없이 이런 강력한 정책을 추진하였다고 생각할 수도 있다. 그러나 이런 과정을 거치면서 임업기술과 산주 중심의 산림경영을 고려한 산림정책은 담보 상태에 머무르는 이면이 존재하였다.

## 6. 제1차 치산녹화10년계획의 법적 성격

앞에서 서술하였듯이 2008년부터 시작되는 “제5차” 산림기본계획의 출발점은 제1차 계획을 출발점으로 하고 있다. 이미 폭넓게 사회성을 획득하여 변경하기는 어렵다고 판단하지만 제1차 계획의 법적 성격과 내용이라는 측면에서 현재의 산림기본계획과는 구별되어야 한다. 현재는 산림기본법에 산림기본계획 수립 조항이 포함되어 있지만 1973년 당시는 산림법에 근거하였다. 당시 산림법에서도

“산림청장은 산림자원의 조성을 도모하며 산림사업의 합리화를 기하기 위하여 일정한 기간을 정하여 산림기본계획을 작성하도록 하였다”(산림법 제7조). 산림기본계획은 주요 임산물에 대한 수요 및 공급의 장기전망, 산림자원의 배양과 국토보전에 치중하는 원칙 하에 작성할 것(산림법시행령 제4조 제1항)을 규정하였고 농림부령이 정하는 산림기본계획구별로 작성하여야 했다(산림법시행령 제4조 제2항). 산림기본계획의 기간은 10년마다 작성(산림법시행령 제5조)하며 ① 조림면적·식재수종 기타 조림과 보육에 관한 사항, ②임목종의 별채와 그 방법에 관한 사항, ③임도의 개설 기타 임산물의 반출에 관한 사항, ④ 보안림과 채종림에 관한 사항 및 ⑤기타 산림사업의 기본이 되는 사항을 정하도록 하였다(산림법시행령 제6조). 제1차 계획을 수립과정 및 내용과 이러한 법적 규정을 비교하여 보면 제1차 계획은 산림기본계획이 아님을 알 수 있다. 무엇보다 본 계획에 어디에도 산림기본계획이라는 명칭을 쓰지 않고 있다. 또한 법에서 요구하는 주요 임산물에 대한 수요 및 장기 공급전망도 포함하지 않았으며 산림기본계획구별로 작성하지도 않았다. 이런 이유에서 대학교수와 독립가로 구성된 평가단이 제1차 계획의 제1차년에 실시된 양묘, 조림 및 사망사업의 현황을 답사하고 건의한 첫 번째 항목에 “국내 목재자원의 증대, 산림의 경제성 향상, 국토보안, 환경개선 등의 목표달성을 위한 고정책 시책의 대강령이 되는 우리나라 산림기본계획을 수립하고 이 계획에 입각한 장기적 사업량을 확정하여 이에 필요한 예산을 확립하는 일”(치산녹화 10년계획 제1차년도 사업평가단, 1975, p.145)을 제안한 것이다. 또한 제1차 계획 성과분석에서도 “제1차 계획은 녹화를 위주로 하는 독자계획으로 되어 있으나 이러한 계획도 산림기본계획이 있고 나서 존재해야 되는 것이다. 그러나 불행히도 산림기본계획은 아직도(1978년-논자주) 수립되지 못하고 있는 상황에서 제1차 계획을 먼저 수립하게 되었고 이미 이 제1차 계획은 완수한 것이다.”(김장수·배중순, 1978, p.6)라고 하였다.

이런 측면에서 본다면 제1차 계획은 100만ha 조림이라는 목표를 달성하기 위하여 다양한 시책을 종합화한 독자적인 사업계획이라고 할 수 있다. 그러나 제1차 계획은 일반 사업계획과는 달랐다. 제1차 계획은 당시 정부의 중점 계획이었던 정부경제개발계획, 새마을계획, 국토종합개발계획 등과 직접 연결되어 있었고 농촌의 임산연료 시책은 상공부, 산지묘 시책은 보사부와 연결되어 있는 사업(cross-sectoral program)이었다. 여러 계획 및 부처와 연결된 사업이 성공하기 위해서는 이를 조정할 수 있는 능력과 부처 간 협력이 필수적이다. 조정 역할과 협력의 출발점에 최고 통치권자인 박 대통령이 자리 잡고 있었다. 이런 이유로 인해 현재의 산림기본계획과 같은 위치로 취급할 수

도 있을 것이다. 아마도 10년간이라는 계획 기간의 동일성과 당시 산림정책의 대부분이 제1차 계획의 이행에 집중되었고 워낙 방대한 시책이 포함되었기 때문에 제3차 산지자원화계획, 제4차 산림기본계획 등을 수립할 때도 제1차 계획에 산림기본계획의 위치를 부여했을 수도 있다. 그러나 이러한 인식이 사회성을 획득하였다고 할지라도 제1차 계획 수립의 법적 근거가 산림법이 아닌 내무부 자체 사업계획이었다는 측면을 인식하여야 할 것이다.

## 결 론

지금까지 1972년 7월부터 1973년 6월까지 약 1년간의 산림정책 변화를 중심으로 제1차 계획의 수립과정을 살펴 보았다. 1972년에 우리나라가 당면한 산림문제는 1ha 당 평균 입목축적 11m<sup>3</sup>, 총 산림면적의 약 12%에 해당하는 82만ha의 무림목지로 대표되는 산림황폐화였다. 당시 산림황폐화를 해결해야 한다는 데 이견이 있을 수 없었다. 그러나 이 문제를 어떻게 해결할 것인가에 대해서는 다양한 접근방법이 있을 수 있었다. 1972년 12월 산림개발법이 제정될 때까지는 산림경영 측면에서 조림을 유도하는 경영중심 입장이 유력하였다. 그러나 이후 1973년 3월까지 큰 변화가 있었다. 우선 산림녹화의 효율적인 수행을 위하여 산림청을 농림부에서 내무부로 이관하였다. 뒤 이어 국가와 지방정부가 주체가 되어 국가 재정과 행정력 및 경찰력을 동원하여 신속히 100만ha를 조림한다는 제1차 치산녹화10년계획이 수립되었다. 영림공사가 수행할 특수개발지역의 산림조차 국가와 지방 정부가 중심이 되어 조림을 한다는 정책이 선택됨으로써 영림공사의 필요성은 퇴색되었다. 더군다나 정부는 법으로 정한 영림공사 설립에 필요한 출자금 200억원을 조달하는 데 ‘재정적 제약’ 있었다. 결국 공적 기관인 영림공사가 특수개발지역의 산림을 경영한다는 계획은 1973년 3월 5일 산림개발법이 개정되어 영림공사 설립 조항이 삭제되면서 그 막을 내렸다.

제1차 계획이 3월 27일 국무회의에서 재검토하라는 결정이 내려졌다고는 하나 당시 헐벗은 산림을 녹화하기 위해서는 어느 정도 불편함을 감수해야 한다는 사회적 인식과 이를 추진해야 한다는 박 대통령의 강한 의지로 인해 몇몇 시책을 수정하여 6월 21일 제1차 계획은 최종 확정

되었다. 이후 1978년까지 108만ha의 조림실적을 근거로 제1차 계획은 4년을 앞당겨 완료되었다. 그 동안 연료림 조성보다는 용재림조성을, 마을주민을 활용한 마을양묘보다는 기술자를 활용한 기술양묘를 요구하는 입학계의 요구가 있었으나 받아들여지지 않았다. 박 대통령은 헐벗은 산림을 단기간 내에 녹화하기를 원하였다. 기술자를 양성하고 건전한 묘목을 생산하여 나무를 심자는 데 반대했다 기보다는 그렇게 하는 데 걸리는 시간을 참을 수 없었을 지도 모른다. 빠른 시간 내에 녹화해야 한다는 ‘시간적 제약’ 문제는 산주의 경영의사를 고려한 조림정책보다는 헐벗은 산림을 우선 푸르게 해야 한다는 녹화정책을 선택하게 만든 보이지 않는 변수였다고 생각한다. 어쩌면 이 ‘시간적 제약’ 문제 앞에서 산주의 경영의지를 고려하면서도 헐벗은 산림을 최대한 빨리 녹화해야 한다는 목표는 도달할 수 없는 기대였을지도 모른다. 최고 통치권자인 대통령이 제1차 계획의 조림실적을 항상 점검하는데, 모든 산림정책이 조림에 집중되지 않을 수 없었다. 제1차 계획의 정해진 기간을 4년이나 앞당기는 데는 이러한 실적주의가 작용하였을 것이다. 이 과정에서 산주의 자발성에 근거한 산림경영의 일환으로서의 조림이 아닌 헐벗은 산림을 국민과 함께 녹화한다는 측면을 지나치게 강조하여 결국 “산림사업은 국가의 몫이고 공익사업이라는 관념”<sup>12)</sup>이 발생하는 이면이 있었다.

누구나 인정하듯이 제1차 계획을 전환점으로 우리의 산림은 급속도로 녹화되었다. 이 시기 장기간 지속된 경제 성장과 이에 따른 국민의 소득 증가가 산림녹화 성공의 토대가 되었다. 또한 가정용 연료재의 화석연료 대체에 성공하였으며 임산연료의 주 소비자인 농촌 인구가 도시로 대량 이주하는 등 산림황폐화의 근본 문제인 농촌연료를 해결하는 데 산림·임업 이외의 요인들도 긍정적인 영향을 주었다. 그러나 1972년 산림개발법을 제안한 근본적인 문제점은 지금도 여전하다고 생각한다. 1973~2005년간 1ha 당 입목축적은 6.7배나 증가하였고 무림목지의 비교는 의미가 없을 정도가 되었다. 그러나 사유림 소유자는 196만 명으로 1973년에 비해 더욱 분산되었고 “소유규모가 워낙 영세하고 자본도 취약한 탓으로 산주에게 개발에 대한 의욕이나 능력을 기대할 수 없다.”는 사유림경영에 대한 인식도 여전하다(최민휴, 2007, p.13). 사유림경영을 활성화하기 위하여 산주가 산림을 경영할 능력도 자본도

<sup>12)</sup>제1차 계획의 전반적인 평가는 <김장수·배중순, 1978, 제1차치산녹화 10년계획의 성과분석과 제2차 계획의 정책방향, 한국임정연구회 임정연구보고서(1978년도-I), pp.96>을 참조하기 바란다. 본 보고서는 제1차 계획의 성과와 그 이면에 존재하는 문제점을 지적하고 있다. 이 중 제1차 계획의 전반적인 평가를 보면 “산림경영상의 저해요인의 타파, 방해요소의 제거등의 근본 대책이 없이 造林綠化만의 直線的인 계획이었다고 보아서 산림정책상 근본적인 문제는 그대로 존속되고 있다고 할 수 있다.”(전게서, p.5). 제1차 계획의 성격 역시 “제1차 계획의 전체 내용으로 볼 때 제목이 그렇듯이 산림녹화계획이며 녹화를 위주로 하는 산림전체계획의 부분계획이라 할 수 있다. 이 계획은 산림정책상의 근원적인 문제해결을 뒤로 미루더라도 당면한 긴급문제를 다루고져 하는데서 채택하였다고 할 수 있고 계획추진의 농도를 깊게 할 수 있다는 데에 장점이 있기 때문이었다고 볼 수 있다(논자가 문법에 맞게 조정하였음).”(전게서, p.5).

부족하기 때문에 여전히 국가가 많은 부문을 대행하고 국고보조 비율을 지금보다 더욱 높여 공적 관리를 더욱 강화하는 접근방법을 선택할 것인가, 아니면 산주의 자발성에 근거하여 산주가 원하는 정책을 개발하고 개발된 정책에 대한 국가-산주 간 계약 관계를 명확히 하며 사적 소유권에 규제를 가할 경우엔 보상을 하는 접근방법으로 전환할 것인가라는 갈림길에 서 있다. 이런 측면에서 2008년부터 실행될 산림기본계획이 수립되는 올해 사유림경영의 활성화 방향과 대안을 마련하는 노력이 뒤따라야 할 것이다.

마지막으로 이미 폭넓게 사회성을 획득하여 변경하기는 어렵다고 판단하지만 제1차 계획의 법적 성격과 내용이라는 측면에서 현재의 산림기본계획과는 구별되어야 함을 지적하였다. 제1차 계획은 100만ha 조림이라는 목표를 달성하기 위하여 다양한 시책을 종합화한 사업계획이었다. 아마도 10년간이라는 계획 기간의 동일성과 당시 산림정책의 대부분이 제1차 계획의 이행에 집중되었고 워낙 방대한 시책이 포함되었기 때문에 제3차 산지자원화계획, 제4차 산림기본계획 등을 작성할 때도 제1차 계획에 산림기본계획의 위치를 부여했을 수도 있다. 그러나 이러한 인식이 사회성을 획득하였다고 할지라도 제1차 계획 수립의 법적 근거가 산림법이 아닌 내무부 자체 사업계획이었다는 측면을 충분히 인식하여야 할 것이다.

### 인용문헌

1. 법령자료는 법제처 홈페이지(<http://www.moleg.go.kr>) 참고.
2. 국회사무처. 1995. 비상국무회의통과법률집 제3권.
3. 김연표. 1999. 산림청의 내무부 이관과 환원. 한국농정 50년사 별책 농정반세기증언. pp.415-431.
4. 김연표. 2007. 치산녹화 10년 계획을 추진한 그때의 정황(情況)과 사연(事緣). 대한민국 산 세계는 기적이라 부른다. 산림청발행·한국임업신문사 엮음. pp.979.
5. 김장수, 배중순. 1978. 제1차치산녹화 10년계획의 성과 분석과 제2차 계획의 정책방향. 한국임정연구회 임정연구보고서(1978년도-I). pp.96.
6. 김정림. 2006. [김정림회고록] 최빈국에서 선진국 문턱까지-한국 경제정책 30년사-. 랜딩하우스중앙. pp.557.
7. 내무부. 1973. 3. 푸른 유신 제1차치산녹화10년계획. pp.76
8. 내무부. 1973. 6. 제1차치산녹화10년계획세부실행지침. pp.233.
9. 동아일보. 1973년 6월 22일자.
10. 박태식. 1973. 우리나라 임정의 방향. 한국임학회지. 제 18권. pp.44-45.
11. 배재수, 이기봉. 2006. 해방 이후 가정용 연료재의 대체가 산림녹화에 미친 영향. 한국임학회지 95(1): 60-72.
12. 산림. 1973. 통권 제87호, 제89호. 산림조합중앙회.
13. 산림청. 1979. 제2차 치산녹화10년계획(요약). pp.61.
14. 산림청. 1980. 화전정리사. pp.607.
15. 산림청. 임업통계연보 각년도.
16. 서울신문. 1973년 6월 22일자.
17. 이경준. 2006. 산에 나무를 심다. 서울대학교 출판부. pp.321.
18. 조선일보. 1973년 3월 29일자.
19. 최민휴. 2007. 21세기 새 林政을 위한 大挑戰. 21세기 새 임정 토론회 프로시딩. pp.3-20.
20. 치산녹화 10년계획 제1차년도 사업평가단. 1975. 치산녹화10년계획 제1차년도 사업평가보고서. p.145.
21. 한국임정연구회. 1975. 치산녹화30년사. pp.475.
22. 현신규. 연재 나의 이력서(한국일보 1981년 7월 12일자).

(2007년 2월 14일 접수; 2007년 4월 12일 채택)