숲가꾸기 표준 교재
- 임업경제 정책 -



산 림 청

1. 임 업 경 제

1. 임업경제

1.1. 임업경제와 임업생산

1.1.1. 임업경제의 개념

제한적인 자원과 환경을 가장 효율적으로 이용하고 개선하여 개개인의 욕망을 최대로 충족시킬 수 있도록 하는 것을 '경제' 라고 정의할 수 있다. 모든 경제문제는 인간의 욕망은 무한한데 반하여 이 욕망을 충족시켜 주는 자원과 환경은 유한하기 때문에 발생한다. 따라서 희소한 자원으로 개개인의 욕망을 충족시켜 주는 방법 또한 다양하게 존재하므로 어떤 방법을 선택하여야 하는가 하는데도 경제문제가 발생한다.

그러면 임업경제란 무엇인가?

임업경제는 광의 의미로 임업에 주어진 제한적인 자원과 환경을 대상으로 경제학의 이론을 활용하여 소비자 개개인의 욕구를 최대로 만족시켜 줄 수 있도록 하는 것이라 할 수 있다.

한편, 경제학은 분석대상에 따라서 '미시 경제학(Micro economics)'과 '거시 경제학(Macro economics)'으로 나눌 수 있다. 미시 경제이론은 개별 기업이나 산업의 행동원리를 분석대상으로 하며, 수요 공급 이론과 한계 분석(Marginal analysis)기법이 유용하게 이용되고 있다. 거시 경제이론은 국민 총체적인 개념(Aggregate concept)에 따른 것으로 사회 전체의 생산, 소비, 투자 등에 관한 이론을 밝혀서 국민 경제의 총체적인 움직임을 파악하려고 한다.

임업경제학은 임산물의 생산, 임산물의 수확, 가공, 분배, 유통 및 소비에 이르기까지의 모든 과정에서 관련 주체에게 최대의 만족을 성취할 수 있도록 하는 응용경제학이며, 주로 개별 기업의 생산, 수요 공급, 가격 결정 및 이에 따른 소비 이론을 분석 대상으로 한다.

우리는 이와 같은 임업경제 이론을 통하여 우리 주변의 임업현상을 보다 올바르게 이해하고 판단할 수 있으며, 또한 현실적인 임업문제를 파악하고 현명하게 대응할 수 있는 방법을 찾을 수 있을 것이다.

그러므로 임업경제는 제한된 자원과 환경에서 임업을 대상으로 주로 개별 기업의 생산, 수요 공급, 가격 결정 및 이에 따른 소비 이론 분석 등 임업경제 이론을 이용하여 경제의 모든 주체에게 최대의 만족을 줄 수 있는 해법이라 할 수 있다. 따라서 임업경제를 임업경제학의 일부 또는 줄임말로 이해할 수도 있는 것이다.

임업의 존재 이유는 궁극적으로 소비자의 욕망을 충족하는데 있다. 그러므로 임업은 임산물과 임업서비스가 소비자에게 도달할 때까지의 모든 과정을 포괄하는 것으로 이해해야 할 것이다.

1.1.2. 임업에서의 경제문제

우리는 매일 매우 다양한 경제문제, 에너지문제, 실업자문제, 환경보전문제, 임금문제, 수출입문제 등 이루 말할 수 없이 많은 경제문제와 접하여 살고 있다. 우리가 살아가려면 여러 가지 재화와 서비스를 계속 소비해야하며, 이러한 소비를 위해서는 우리가 필요로 하는 재화와 서비스를 계속 생산해야 한다. 그러나 우리에게 주어진 자원은 양적으로나 질적으로 매우 제한되어 있다. 따라서 우리는 이용할 수 있는 자원의 여러 가지 용도 가운데서 가장 알맞은 최선의 용도를 선택하여야 할 것이다. 이러한 관점에서 임업부문에서는 적어도 다음과 같은 세 가지 수준의 기본적인 임업경제 문제를 해결하여야 한다.

첫째, 임업과 다른 산업과의 사이에서 경제자원 배분 문제이다. 농업과 임업 및 산업부문 사이의 토지 배분 문제가 좋은 하나의 예이며, 이와 같은 토지배분의 의사결정은 임업부문의 내부요인에 의하여 결정되기 보다는 국가적 차원에서 결정되는 경우가 보통이다.

둘째, 임업부문에 배분된 경제자원을 임업내부에서 어느 용도로 얼마 씩 배분할 것인가를 결정하는 것이다. 임업부문의 경제자원의 배분은 임업부문 안에서 의사를 결정할 수 있다. 예를 들어, 임지의 자원을 용재생산 임지로 어느 정도 이용하고, 유실수 생산 임지 및 여가활용 임지로 어느 정도를 투입할 것인지는 임업부문의 내부요인에 의하여 결정할 문제이다.

셋째, 위에서 결정된 목표를 효과적으로 달성하기 위한 기술선택의 문제이다. 예를 들어 산림조성은 인공갱신 또는 천연갱신으로 할 수 있으며, 임업 묘포는 대규모 묘포를 한 곳에 집중시켜 설치할 수 있고 소규모로 나누어 여러 곳에 분산시켜 배치할 수도 있다.

1.1.3. 우리나라 임업의 경제적 특성

우리나라는 임지자원과 임목자원이 풍부하지 못한 나라에 속한다. 2003년 말 현재, 총 입목 축적은 약 468백만㎥으로 ha당 입목축적은 73㎥이다. 더욱이 현재의 입목축적은 생산적인 의미에서 축적이라고 하기 어려운 형질이 불량한 입목으로 구성되어 있으며 약 75%정도가 30년생 이하의 성장단계에 있는 나무이다.

따라서 부족한 산림자원을 어느 용도에 얼마씩 배분하여 사용할 것인가를 결정하는 것은 매우 중요한 문제이다. 전체 산림면적의 72%를 차지하고 있는 사유림은 토지자원으로써 규모 및 사회경제적인 입장에서 볼 때 국민경제에 미치는 영향이 매우 크기 때문이다.

우리나라의 임업 부문은 최소한의 기본적인 기능을 발휘할 수 있을 정도로 발전시켜 나가지 않으면 안 된다. 여기서 말하는 임업의 기본적인 기능으로는 다음과 같은 것을 생각할 수 있다.

첫째, 국민생활에 필요한 수량의 임산재화와 서비스를 생산하여 공급하는 일이다. 임산재화와 용역에 대한 수요는 사회 발전에 따라 변하게 됨으로 현재의 수요 뿐 만 아니라 미래에 필요한 임산물의 종류와 수량을 예측하여 공급할 필요가 있다.

둘째, 제조업부문에서 필요로 하는 임산원료의 대부분을 공급하는 일이다. 임산물은 주로 생산자재(Producers′ goods)이므로 제재, 합판, 펄프, 섬유판, 목공예 등의 원료를 공급함으로써 임업자체의 발전과 함께 관련 산업을 발전시켜야 한다.

셋째, 산림소유자와 산촌주민의 소득을 높이는 일이다. 산림소유자는 임업경영의 주체이고, 산촌 주민은 임업경영에 필요한 노동력의 공급원이므로 이들에 대한 소득분배가 충분하여야 한다. 최근 국제 무역 환경의 변화로 임산물의 수입은 계속 늘어나고 있다. 따라서 수입임산물에 대응할 수 있는 국내 임산물의 생산 증대가 매우 필요하다.

1.1.4. 임업 생산과 국민경제의 위치

1.1.4.1. 임산물 생산

2004년 임산물 총 생산액은 3조 2,590억원으로 전년에 비해 618억 증가하였다. 그러나 국내총생산(GDP) 대비 임산물 총 생산액은 0.4%에 불과하여 국민 경제에서 차지하는 비중은 매우 낮다.

한편 1998년 임산물 생산액 산정에 조경재를, 2000년에는 순임목생장과 조림을 추가함으로써 2000년 이후 임산물 생산액은 크게 증가하였다.

임산물 총생산액 중 높은 점유율을 나타내는 4대 품목은 순임목생장, 조경재, 수실류, 버섯류 등 이다. 4개 품목이 임산물 총 생산액에서 차지하는 비율은 2004년 기준으로 각각 37.2%, 22.2%, 12.3%, 9.2%로 나타나, 이들 4개 품목이 임산물 총 생산액의 81%를 차지하였다.

반면에 전통적 임업으로 자리해 오던 용재생산은 1,142억원으로 전체 임산물 생산의 3.5%에 불과하여 목재의 산업적 역할을 감안한 목재생산 기능 강화가 요구되는 시점이라 할 수 있다.

<표 6-1-1> 연도별 임산물 생산액 추이

(단위 : 억원)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004
총생산액	29,624	30,659	30,166	31,972	32,590
순임목생장	9,288	10,270	9,423	10,310	12,129
조 경 재	6,974	7,214	6,292	8,002	7,253
수 실 류	3,912	4,178	4,039	3,658	4,021
버 섯 류	2,010	2,048	2,534	2,771	3,010
농용자재	2,450	2,610	3,233	2,378	1,456
산 나 물	2,005	1,704	1,625	1,680	1,448
용 재	1,073	709	1,282	1,032	1,142
조 림	605	655	682	712	750
톱 밥	287	299	221	508	399
양 묘	148	138	168	199	213
연 료	458	319	231	186	139
약용식물	115	122	133	155	172
수 액	67	64	65	76	84
목초액	61	132	77	134	84
기 타*	171	197	161	171	290

자료 : 산림청, 임업통계연보. 각년도

주) 기타*는 죽순, 섬유원료, 수지, 은행잎, 잔디, 칡뿌리, 오배자, 사스레피나무 등 임

1.1.4.2. 임산물의 수출입

임산물의 수출입액은 수출은 매년 감소하는 경향을 보이는데 반하여 수입은 매년

증가하는 추이를 나타내고 있다. 2004년 임산물 수출액은 175,717천$로 전년대비 6.3% 감소한 것으로 나타났다.

품목별로는 목재류의 경우, 2004년 96,826천$ 수출로 전년대비 19.6% 증가함으로써 3년 연속 증가를 나타낸 반면, 단기소득임산물의 경우는 2004년 67,036천$의 수출로 전년대비 30.0%나 크게 감소한 것으로 나타났다.

임산물 수출액이 가장 많았던 품목은 총 수출액의 34.7%를 차지한 목제품으로 50,116천$의 수출 실적을 올렸으며, 다음으로는 밤 41,718천$, 합판 35,769천$, 송이 15,575천$ 순으로 나타났으며, 석재류 14,130천$를 제외한 상위 4개 품목의 수출액은 총 수출액의 81.5%를 차지하였다.

임산물의 주요 수출대상국으로는 일본, 중국, 미국, 프랑스 등이며, 상위 4개국으로의 수출액은 153,014천$로 2004년 임산물 총 수출액의 87%를 차지하고 있다. 특히, 일본과 중국에 대한 수출 의존도가 매우 높아 일본에 68,451천$의 수출로 임산물 총 수출액의 39%, 중국으로의 수출은 62,961천$로 36%를 차지하였다.

<표 6-1-2> 임산물 수출입

(단위 : 천$)

		1990	2000	2001	2002	2003	2004
수출	총 액	610,270	281,628	230,612	180,107	187,578	175,717
	목재류	126,937	121,201	90,931	71,711	80,944	96,826
	석재류	284,687	27,037	20,543	13,167	10,517	11,855
	단기임산	198,646	133,390	119,138	95,229	96,117	67,036
수입	총 액	1,721,239	1,744,144	1,799,232	2,157,301	2,173,080	2,326,752
	목재류	1,605,060	1,568,296	1,570,942	1,826,396	1,769,728	1,867,156
	석재류	48,823	77,174	128,276	222,967	280,220	321,851
	단기임산	67,356	98,674	100,014	107,938	123,132	137,745

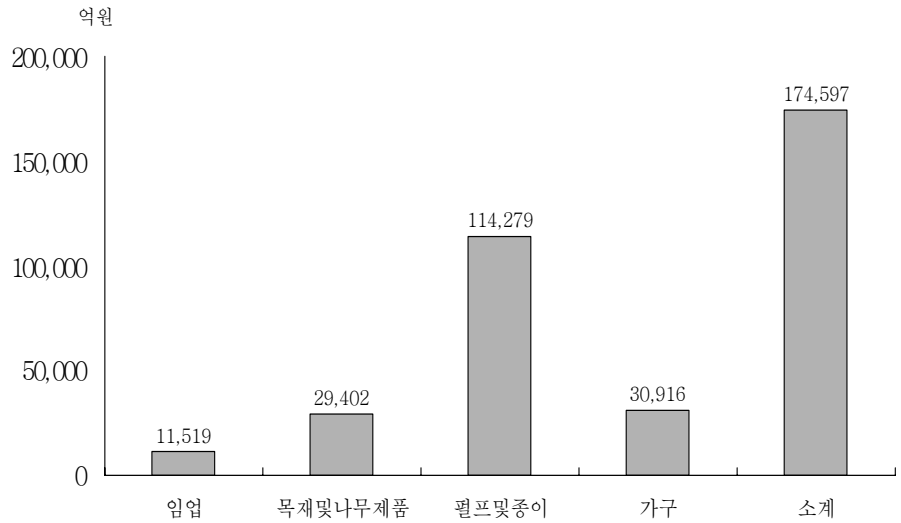
반면에 2004년 임산물 총 수입액은 전년대비 7% 증가한 2,327백만$였다. 주요 수입품목은 원목 704백만$를 비롯하여 합판 397백만$, 제재목 214백만$, 파티클보드 121백만$, 단판 92백만$, 섬유판 74백만$ 등 이었다.

주요 수입 상대국으로는 중국으로부터의 수입이 624백만$로 가장 많았으며, 다음으로 뉴질랜드 309백만$, 말레이시아 249백만$, 인도네시아 239백만$, 미국 211백만$, 러시아

147백만$, 캐나다 94백만$, 호주 72백만$이다. 임산물 수출이 감소하는 원인은 가격경쟁력 열세에 기인하는 것으로 다음 두 가지의 원인이 내재되어 있다. 하나는 목재류의 경우 원목 등 원자재 수출에 주력하던 인도네시아·말레이시아 등 자원보유국에서 직접 제품을 생산하여 수출함에 따라 이들 제품과의 가격경쟁력 열세가 그 첫 번째 원인이며, 또 다른 하나는 단기소득임산물의 수출품목이 우리나라와 유사하여 경쟁이 불가피한 중국산이 우리나라의 수출시장을 잠식하고 있는 것도 하나의 원인이 되고 있다.

1.1.4.3. 생산자재로서의 임산물

목재를 비롯한 대부분의 임산물은 최종 소비재를 생산하기 위한 생산자재로서 이용되며, 생산자재에 대한 수요는 생산자가 산출할 새로운 생산물에 대한 수요로부터 유발된다. 원목을 제재하여 생산한 제재목의 수요는 주택이나 가구에 대한 수요로부터 유발되며, 칩의 수요는 섬유판 또는 펄프 수요로부터 유발된다. 생산자재에 대한 이와 같은 수요를 유발수요(Derived demand)라고 한다.



자료 한국은행, 1998년기준 산업연관분석

<그림 6-1-1> 목재관련 산업의 산출액

그림 6-1-1에서와 같이, 1998년 임업부문의 산출액은 1조 1,519억원에 불과한 데 반하여, 목재를 원자재로 이용하는 목재·종이제품과 가구의 산출액은 17조 4,597억원으로 15배 이상 많은 것을 알 수 있다. 이와 같이 목재를 중심으로 한 임산물은 자체 생산액보다 제조업부문의 원자재로써 이용되는 유발 수요가 무척 크다.

<표 6-1-3> 1차산업 부문과 목재관련 산업의 산출액

(단위 : 억원)

구 분	대분류	중분류	유발액
농림어업	1. 농림수산품	소 계	335,426
		1. 작물	214,272
		2. 축산	64,188
		3. 임산업(임업)	11,519
		4. 수산물	45,447
제조업	5. 목재·종이제품	소 계	143,681
		24. 목제 및 나무제품	29,402
		25. 펄프 및 종이	114,279
	16. 가구 및 기타제조업 제품	소 계	73,634
		57. 가구	30,916
		58. 기타 제조업 제품	42,718
목재·종이제품 및 가구 산출액			174,597

자료 : 1998년 기준. 한국은행

한편, 생산자의 생산자재에 대한 수요는 소비자의 기호나 소득에 의하여 직접적으로 결정되는 것이 아니라는 점에서 소비자 수요와는 다르다. 원료재에 대한 생산자의 수요는 궁극적으로 그가 생산한 생산물에 대한 소비자 수요로부터 유발되지만, 직접적으로는 그 원료재 또는 대체재의 가격에 의하여 크게 영향을 받는다.

<표 6-1-4> 경제활동별 생산액

(단위 : 10억원, %)

		2000	2001	2002	2003	2004
국내총생산(GDP)		578664.5	622122.6	684263.5	724675.0	778444.6(100)
경제 활동별 생산액	농림어업	25029.8	24806.2	24654.9	24166.1	25587.0(3.29)
	농업	21672.4	21529.3	21580.2	20976.9	22396.8(2.88)
	임업	1202.7	1209.6	1262.9	1217.3	1338.7(0.17)
	어업	2154.7	2067.2	1811.7	1972.0	1851.5(0.24)

주 : ( )는 2004년의 점유율(%)을 나타낸 것임
자료 : 한국은행

<표 6-1-5> 수출입액 추이

(단위 : 백만$)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004
총 수출액(A)	172,268	150,439	162,471	193,817	253,845
임산물(B)	282	231	180	188	176
B/A(%)	0.16	0.15	0.11	0.10	0.07
총 수입액(C)	160,481	141,098	152,126	178,827	224,463
임산물(D)	1,744	1,799	2,157	2,173	2,327
D/C(%)	1.09	1.28	1.42	1.22	1.04

주 : 임산물은 ( )는 2004년의 점유율(%)을 나타낸 것임
자료 : 통계청, 한국은행

1.2. 임산물의 수요와 공급 및 가격

1.2.1. 임산물의 수요와 수요곡선

임산물에 대한 소비자 수요(consumer demand)가 어떻게 이루어지고 있는지 알아보자.

재화의 가격은 수요와 공급에 의하여 결정된다. 어느 한 재화의 공급이 일정할 때 수요가 증가하면 그 가격이 오르고, 수요가 일정할 때 공급이 증가하면 그 가격은 내린다. 모든 재화의 가격이 이러한 원리에 의하여 형성되고 또한 변동한다.

시장수요란 소비자가 소비를 목적으로 재화와 용역을 구매하고자 하는 욕구를 의미한다. 수요량이란 특정가격에 소비자가 구매하고자 하는 양을 뜻한다. 즉 수요량이란 구매하고자 하는 의향을 뜻하는 것으로 구매한 양과는 다르다.

수요(demand)라 함은 주어진 재화의 가격과 특정 시장에서 일정한 시기에 그 가격으로 판매될 재화의 수량 사이의 함수적인 관계라고 할 수 있다. 이것은 곧 어떤 재화의 가격 변동에 대한 구매자의 반응을 나타내는 것으로서, 수요가 이루어지기 위해서는 그 재화가 구매자에게 효용을 줄 수 있어야 하고, 구매자로서는 그 재화를 구입할 수 있는 능력이 있어야 한다.

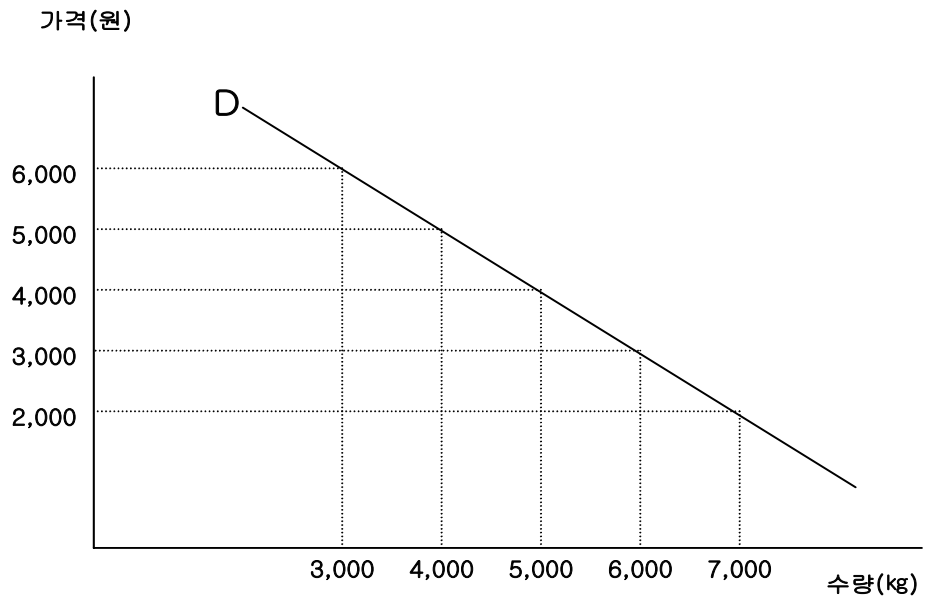
수요량과 가격과의 함수 관계를 수요 함수(Demand function)라고 하며, 이러한 함수 관계는 수요 표(Demand schedule), 수요 곡선(Demand curve) 또는 공식으로 나타낼 수 있다.

표 6-1-6은 생 표고버섯의 각각의 가격에 따라 시장에서 소비자들이 구매하고자하는 수요량을 나타낸 것이며, 이와 같은 표를 수요예정표(Demand schedule)라 한다.

<표 6-1-6> 임산물시장의 수요 공급 예정표(supply schedule)

생 표고버섯 값(원/kg)	수요량(kg)	공급량(kg)
2,000	7,000	3,000
3,000	6,000	4,000
4,000	5,000	5,000
5,000	4,000	6,000
6,000	3,000	7,000
7,000	2,000	8,000

이것을 그림으로 나타낸 것이 그림 6-1-4이며, 여기에 나타난 곡선을 시장 수요곡선이라고 한다.



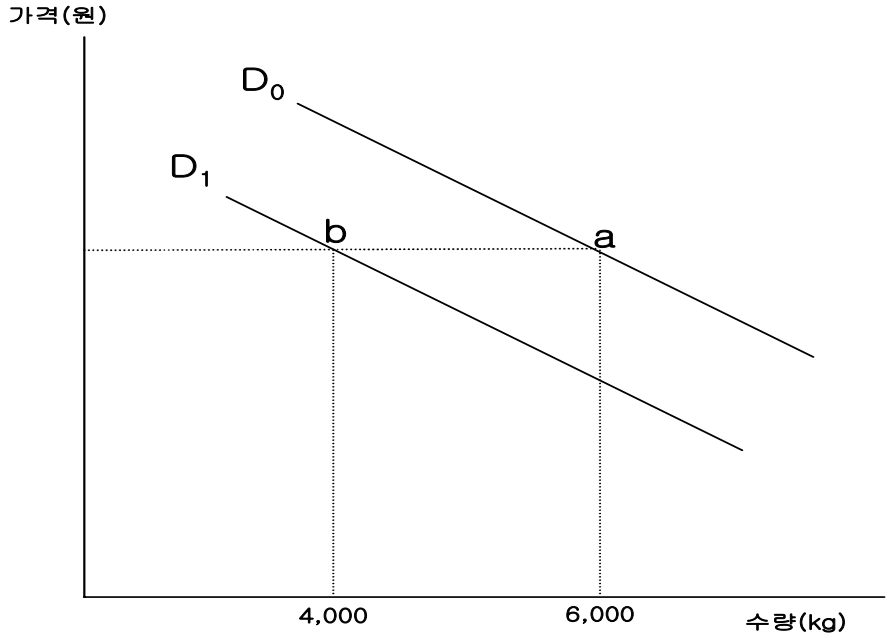
<그림 6-1-2> 시장수요곡선

시장수요를 결정하는 요인으로는 ①그 상품의 시장가격, ②소비자의 소득 또는 구매력(purchasing power), ③관련 상품의 시장가격, ④소비자들의 기호(taste)와 선호(preference), ⑤잠재적인 소비자의 전체 수(인구), ⑥소득분배 등이 있다.

수요예정표나 수요곡선은 그 상품의 시장가격을 제외한 다른 요인, 즉 ②~⑥이 변하지 않는다는 가정에서 수요량과 가격사이에 역의 관계를 나타내게 된다. 즉 가격이 오르면 수요가 줄고, 가격이 내리면 수요가 증가한다. 이러한 관계를 '수요의 법칙'이라 하고 그 관계를 그림으로 나타내면 그림 6-1-2와 같다.

그 상품 이외의 다른 요인, 즉 ②~⑥이 변하게 되면 수요는 변하게 되며, 이 때에는 수요 곡선 자체가 이동하게 된다.

예를 들어, 소비자들의 소득이 증가하게 되면 같은 가격에서 더 많은 양을 수요할 수 있으며, 또한 그렇게 하기를 원하기 때문에 수요곡선이 오른 쪽으로 이동하게 된다.



D_1 : 월평균 소득수준이 100만원 일 경우 생 표고버섯의 수요곡선

D_0 : 월평균 소득수준이 200만원 일 경우 생 표고버섯의 수요곡선

<그림 6-1-3> 소득수준에 의한 수요곡선의 이동

그림 6-1-3에서와 같이, 소비자들의 월평균 소득수준이 100만원인 경우, 생 표고버섯 값이 ㎏당 5,000원이라면 1주일 동안의 시장수요량은 4,000㎏이다. 그런데 소비자들의 월평균 소득수준이 200만원으로 증가하면 생 표고버섯의 수요량은 동일한 가격에서 6,000㎏으로 증가하기 때문에 수요곡선은 오른 쪽으로 이동하게 된다.

또한 다른 관련 재화의 가격에 의해서도 수요량은 변하게 된다. 평소 나무로 만든 파렛트를 이용하던 사람들이 목재 값이 상승하면 나무로 만든 파렛트 소비를 줄이고, 상대적으로 플라스틱 파렛트 소비를 증가시킬 수 있다. 이와 같은 경우는 대체재의 가격이 재화의 수요에 영향을 미치는 경우이다.

마찬가지로 보완재의 가격이 변해도 재화의 수요는 영향을 받는다.

수요는 미래가격에 대한 소비자들의 예상에 의해서도 변한다. 현재 가격이 상승하고 있을 때, 미래가격은 이보다 더 상승할 것이라고 예상하게 되는 경우 수요곡선이 이동할 것이기 때문이다. 예를 들어, 조만간 휘발유 기름값이 크게 오를 것이라고 예상한다면 휘발유를 사서 비축하려고 할 것이다.

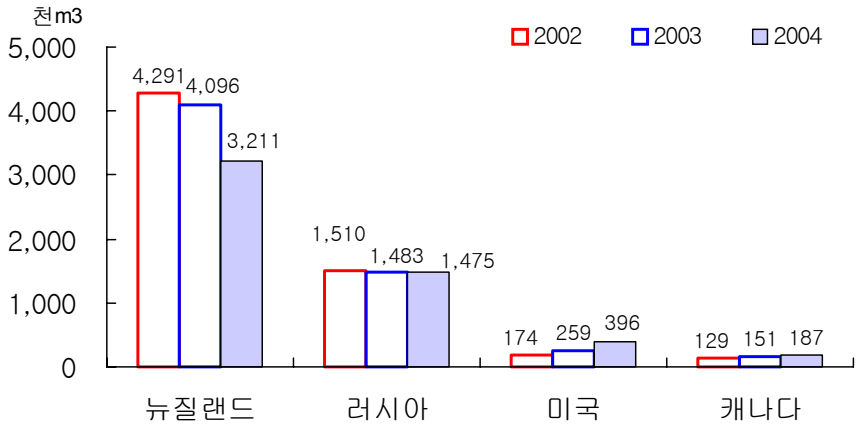
이외에도 한 나라의 인구 크기와 소득분배 상태에 따라서도 수요는 영향을 받는다.

이와 같이 한 재화의 수요는 여러 가지 요인 즉, 그 재화의 가격, 다른 상품의 가격, 소득, 소비자의 기호, 인구, 소득 분배 등에 의해 결정되는데, 그 재화의 가격 이외의 요인이 변해서 수요량이 변하는 것을 '수요의 변화' 라고 하며, 이것은 그림 6-1-3과 같이 수요곡선이 이동하는 것으로 나타난다.

대체재(Substitute goods)는 목재 가구와 플라스틱 또는 철제 가구와 같이 소비자가 어떤 재화의 소비량을 늘리면 필연적으로 다른 재화의 소비량이 줄게 되는 관계의 재화를 말한다. 넓은 뜻으로 보면, 모든 재화가 대체 관계에 있는 것으로 생각할 수 있다.

여기에서 우리나라에서 주로 수입하는 침엽수 원목인 뉴질랜드산 라디에타 파인(뉴송)과 러시아산 소나무(러송) 및 미국・캐나다산 와의 수입대체 관계를 그림으로 확인해 보자.

2003년 이후, 우리나라에서 가장 많이 수입하여 다방면으로 이용되고 있는 뉴질랜드 라디에타 파인(이하, 뉴송) 원목의 수입가격이 급등하였다. 이에 따라 상대적으로 수입가격이 싼 러시아산 침엽수 원목(이하 러송)과 미국・캐나다산 침엽수 원목으로 수입대체가 이루어지면서 수요가 꾸준히 증가했던 것으로 나타났다. 이와 같은 예 역시 어느 상품의 가격이 상승함에 따라 수요변화가 일어난 현상으로 설명할 수 있다.



<그림 6-1-4> 소득수준에 의한 수요곡선의 이동

한편, 보완재(Complementary goods)라 함은 소비자가 어떤 재화의 소비량을 늘리면 필연적으로 다른 재화의 소비량도 늘어나는 관계의 재화를 뜻한다.

이러한 시장수요는 각 소비자들의 개별수요를 합한 것이다. 소비자의 개별수요는 각 소비자들이 개별적으로 주어진 소득의 범위 내에서 만족도를 최대로 하기 위하여 각 상품의 가격에 따라 상품을 선택함으로써 소득을 배분·이용하는 것이다. 개인의 소득이 무한하다면 이러한 선택의 문제는 존재하지 않을 것이며, 시장수요라는 것도 없어질 것이다. 이러한 문제는 자원의 희소성에서 야기되는 것이라 할 것이다.

따라서 개별 수요의 결정요인은 그 상품의 시장가격과 다른 상품의 시장가격(선택을 위한 조건), 소득(최대 만족에 대한 제약조건), 기호(상품에 따른 만족도 차이) 등이며, 이러한 것이 시장수요를 결정하는 요인으로 나타나게 된다.

그렇다면, 위에서 언급한 여섯 가지 요인이 변화할 때 임산물의 소비량은 어떻게 변화할까? 그리고 각각의 요인은 상대적으로 임산물의 소비량에 어느 정도씩 영향을 미칠까?

재화와 서비스의 생산 및 소비는 가격 기구에 의하여 균형이 유지된다. 그리고 재화의 판매량과 가격과의 관계, 즉 일정한 가격 수준에서의 상품 구매의 욕망을 그 재화에 대한 수요(Demand)라고 한다. 따라서 수요의 개념은 욕망 충족을 위하여 실제로 재화를 써서 없애는 행위인 소비(Consumption)와 구별되어야 한다. 즉 수요란 소비자가 소비를 목적으로 재화와 용역을 구매하고자 하는 욕구를 뜻

하며, 수요량이란 어느 특정한 가격에 소비자가 구매하고 자 하는 양을 뜻하기 때문이다.

다음은 임산물의 가격 변화가 수요 변화에 미치는 효과와 수요 변화가 임산물의 소비에 미치는 영향을 살펴보자.

1.2.2. 수요 탄력성

1.2.2.1. 수요의 가격 탄력성

가격변화에 영향을 주는 다른 요인이 일정하다고 가정하면, 어떤 상품에 대한 수요량은 그 상품의 가격에 의하여 결정된다. 일반적으로, 상품의 구매량은 가격이 낮으면 증가하고, 높으면 감소하는 것으로 알려져 있다.

그렇다면 가격이 변화라 때 그 상품의 구매량은 어느 정도 변화할까?

이와 같은 문제는 수요의 가격 탄력성(Price elasticty of demand)으로 설명할 수 있으며, 수요의 가격 탄력성은 점 탄력성과 수요곡선상의 어느 구간의 탄력성을 나타내는 호 탄력성으로 나누어 설명할 수 있다.

점 탄력성은 수요 곡선상의 어느 한 점에 있어서의 탄력성으로서 호 탄력성보다 명확한 개념이라 할 수 있다. 점 탄력성에 대해 좀 더 살펴보자.

가격 탄력성이란 가격 변화율에 대한 수요량 변화율의 비를 말하며, 다음과 같이 표시할 수 있다.

Ep = - 수요량의 변화율/ 가격의 변화율

$$-\frac{\triangle Q}{Q}/\frac{\triangle P}{P} = -\frac{\triangle Q}{Q}\times\frac{P}{\triangle P} = -\frac{\triangle Q}{\triangle P}\times\frac{P}{Q} \quad \text{------ (1)}$$

여기서, Q 는 원래의 수요량

P 는 원래의 가격

$\triangle Q$ 는 수요량의 변화량

$\triangle P$ 는 가격의 변화량

이 때, $\triangle Q$와 $\triangle P$가 무한히 0에 접근하면, 비율 $\triangle Q/\triangle P$는 dQ와 dP로 됨으로 위의 식(1)은 점 탄력성(Point elasticity), 즉 $Ep = dQ/dP\times P/Q$로

나타낼 수 있다. 가격과 수요량의 사이에는 역의 관계가 있으므로 탄력성 계수 Ep는 부(-) 값을 갖는 것이 정상이다. 즉, 수요 함수의 성질에 의하여 가격과 수요량의 변화 방향은 항상 반대가 되기 때문에 탄력성 그 자체의 값은 부(-)가 된다. 그런데 탄력성의 값이 부(-)라는 것은 여러 가지로 불편하기 때문에 식 앞에 부(-)의 부호를 붙여 그 값을 정(+)으로 만든다. 따라서 탄력성 계산식에서 부(-)의 부호는 탄력서의 값을 정(+0로 만들기 위한 것일 뿐 다른 의미는 없다.

탄력성 계수는 0에서 무한대까지 변화하는 것으로 생각한다.

Ep가 1보다 작으면 그 수요는 비탄력적(Inelastic)이라고 하며, Ep가 0일 때 완전 비탄력적(Perfectly inelastic)이라고 한다. 완전 비탄력적일 경우에는 가격이 아무리 변화하여도 수요는 변화하지 않으며, 이때의 수요곡선은 수직선으로 표시된다.

Ep가 1보다 큰 경우를 탄력적(Elastic)이라고 하며, 비현실적이긴 하지만 Ep가 무한대일 경우를 완전 또는 무한 탄력적(Infinitely elastic)이라고 한다. 완전 탄력적일 경우에는 가격이 적은 변화에도 수요는 무한대로 변화한다. 즉 가격이 어느 일정한 수준에 있으면 소비자들은 얼마든지 그 상품을 구매할 용의가 있다는 것으로 해석된다. 이 때의 수요곡선은 수평선으로 표시된다.

그리고, Ep가 1인 때를 단위 탄력성(unit elasticity)이라고 한다.

지금까지는 주로 점 탄력성에 대하여 살펴보았으나, 수요 곡선상의 어느 구간의 탄력성을 추정하는 방법을 사용할 때가 많다. 이것을 호 탄력성(arc elasticity)이라 부르며, 그 추정식은 다음과 같다.

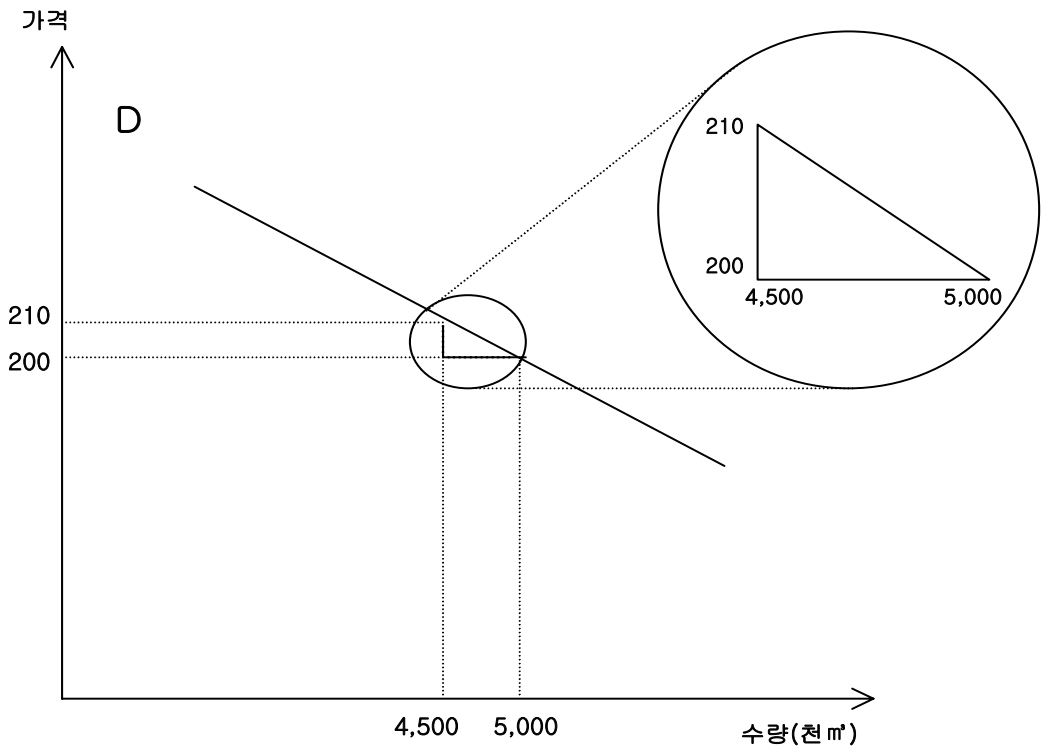
$$Ep = \frac{Q_1 - Q_2}{Q_1 + Q_2} \Big/ \frac{P_1 - P_2}{P_1 + P_2} \quad \text{-------} (2)$$

이 추정식에서 Q_1은 원래의 수요량,

Q_2는 가격 변동 후의 수요량,

P_1은 원래 가격 수준,

P_2는 변동 후의 가격 수준을 나타낸다.



<그림 6-1-5> 호 탄력성

그림 6-1-5는 잣나무 목재에 대한 수요 곡선을 보인 것이며, 이것으로 호 탄력성을 설명할 수 있다. 이 수요 곡선에서 보면, ㎥당 목재 가격이 21만원에서 20만원으로 하락하면, 시장에서의 목재 판매량은 4,500㎥에서 5,000㎥로 증가한다. 이 경우, 수요의 변화량은 5,000-4,500=500㎥이므로, 수요량의 백분율 변화는 500/5,000=10%이다. 마찬가지로 가격의 백분율 변화는 -10/200, 또는 -5%이다. 따라서 탄력성(Ep) Ep =10/-5=-2.0(또는 2.0)으로 계산된다.

이 때, 백분율 변화는 원래의 가격(또는 수요량)을 기준하여 계산할 수도 있고, 변동 후의 가격(또는 수요량)을 기준하여 계산할 수도 있다. 즉, 위의 예에서, 수요량의 백분율 변화는 500/4,500=11.11%, 가격의 백분율 변화는 -10/210=-4.76%로 계산할 수도 있다. 이와 같은 문제 때문에 백분율 변화는 다음과 같이 변동 전후의 두 가지 값을 평균하여 계산하는 것이 일반적이다. 결국, 호 탄력성은 두 점 사이의 "평균" 탄력성이며, 따라서 그 추정 식은 위의 공식과 같이 된다.

지금까지 살펴 본 것과 같이, 수요 탄력성은 특정 상품의 여러 가지 가격에 대한 소비자의 반응을 나타내는 것이다. 즉, 소비자는 상품의 가격이 상승 또는 하락함에 따라 소비량을 조절하게 된다. 그러나 가격이 변동하였다고 해서 소비자가 "즉시" 소비량을 조절할 수 있는 것만은 아니다. 단기적으로는 상품에 대한 수요가 비탄력적인 것이 보통이며, 그 이유는 다음과 같다.

첫째로, 가격 변동의 사실이 소비자에게 알려지기까지는 상당한 시간이 필요하다. 일상용품과 같이 자주 구매해야 하는 상품은 그렇지 않지만, 일상용품 이외의 상품은 소비자가 쉽게 그 가격의 변동을 알 수 없다. 그러므로 소비자가 새로운 가격에 맞춰서 즉시 소비량을 조절할 수 없을 때가 많기 때문이다.

둘째로, 구입 계획이 세워지면, 비록 가격이 변동하여도 그 계획을 실천하는 것이 보통이다. 예를 들어, 봄에 집을 수리할 계획을 세웠다면, 이에 필요한 목재 가격이 다소 올랐다고 하여도 그 집을 수리하려고 한다. 따라서 상품 가격이 변화하여도 소비량은 별로 변화하지 않기 때문이다.

셋째로, 현재의 소비 습성이 변화하여 새로운 소비 양식이 만들어지는 데는 상당한 시간이 필요하기 때문이다.

1.2.2.2. 수요의 소득 탄력성

소비자의 소득이 변화하면 특정 임산물의 수요에 대한 반응은 어떻게 나타날까?

소비자 물가가 안정되어 있을 때, 소비자의 소득이 증가하면 소비 역시 증가하는 것이 일반적인 성향이다. 이와 같이, 소득의 증감이 재화의 소비에 미치는 효과를 특히 소득 효과(Income effect)라고 한다. 일반적으로 소득 증가는 소비 증가를 가져오기 때문에 대부분의 재화에 대한 소득 효과는 정(+)으로 나타나게 된다.

그러나 소득 효과는 재화의 종류에 따라 다르게 나타나게 되며, 소비자의 소득 수준에 따라 다르다. 이를테면, 장작을 난방용으로 사용하던 사람의 소득이 높아지면, 기름이나 가스를 사용함으로서 장작에 대한 소득효과는 역(부의 소득 효과)으로 나타나기도 한다. 특히, 장작에 대한 소득 효과는 높은 소득 계층으로 갈수록 부(-)의 효과가 더욱 커진다.

수요의 소득 탄력성(Income elasticity of demand)은 소비자의 소득 변동에 따르는 특정 재화에 대한 수요의 반응도라고 할 수 있으며, 소득 탄력성 계수의 추정 방법

은 가격 탄력성 계수를 추정할 때와 비슷하다. 소득탄력성(Ey)은 다음과 같은 식(3)으로 추정한다.

$$Ey = \frac{Q_1 - Q_2}{Q_1 + Q_2} \; / \; \frac{Y_1 - Y_2}{Y_1 + Y_2} \quad \text{--------} \; (3)$$

이 추정 식에서 Q_1은 원래의 수요량,

Q_2는 소득변동 후의 수요량,

Y_1은 원래의 소득 수준,

Y_2는 변동 후의 소득 수준을 나타낸다.

소득 탄력성 계수는 임산물에 대한 장래의 수요를 전망할 때 매우 유용한 수단이 되며, 소득 탄력성 계수가 큰 상품은 장래성이 매우 밝은 것인 데 반하여, 비탄력적인 상품은 그렇지 못하다.

1.2.2.3. 수요의 교차 탄력성

특정 재화에 대한 수요는 이 밖에도 그 재화와 관련인 있는 연관재의 가격에 의하여 영향을 받기도 한다. 다시 말하여, 두 가지 임산물이 있을 때, 한 쪽 임산물의 가격 변화가 다른 임산물의 수요에 미치는 영향을 살펴 볼 필요가 있다. 이와 같이, X재의 가격 변동률에 대한 Y재의 수요 변동률의 비를 수요의 교차 탄력성(cross elasticity of demand)이라고 하며, 다음의 식으로 나타낼 수 있다.

$$Exy = \frac{Y\text{재수용의백분율의변화}}{X\text{재가격의백분율의변화}} \quad \text{----------} \; (4)$$

교차 탄력성은 그 계수의 부호가 매우 중요한 뜻을 지닌다. 계수가 정치(+)이면 두 재화는 대체제로서, X재(목재 침목)의 가격이 하락하면 Y재(시멘트 침목)의 판매량이 감소한다. 즉, X재의 가격과 Y재의 가격이 같은 방향으로 변동하기 때문에 탄성치는 +값을 갖게 된다.

반면에, 계수가 부(-)이면 두 재화는 보완재로서, X재(목재 창틀)의 가격이 하락하면 Y재(창 유리)의 판매량이 증가한다. 그리고 계수가 0이면 두 재화는 독립재로서, X재(항공기)의 가격이 변동하여도 Y재(참나무 마루 판)의 판매량이 전혀 변화하지

않는 상태를 말한다.

1.2.3. 임산물의 공급과 공급곡선

공급이란 생산자가 재화와 용역을 판매하고자 하는 욕구를 뜻한다. 공급량이란 주어진 가격에 판매하고 하는 양을 뜻한다. 이것은 판매하고자 하는 의향을 의미하는 것이므로 실제 판매량과는 다른 개념이라는 것은 수요에서와 같다.

가격과 공급과의 함수적인 관계는 수요에서와 같은 개념으로 공급 표(Supply schedule), 공급 곡선(Supply curve) 또는 공식으로 표시할 수 있다. 원칙적으로, 재화의 가격이 오르면 공급량은 증가하고, 그 가격이 떨어지면 공급량은 감소함으로, 공급 곡선은 오른쪽으로 갈수록 높아지는 우상향의 곡선으로 나타난다.

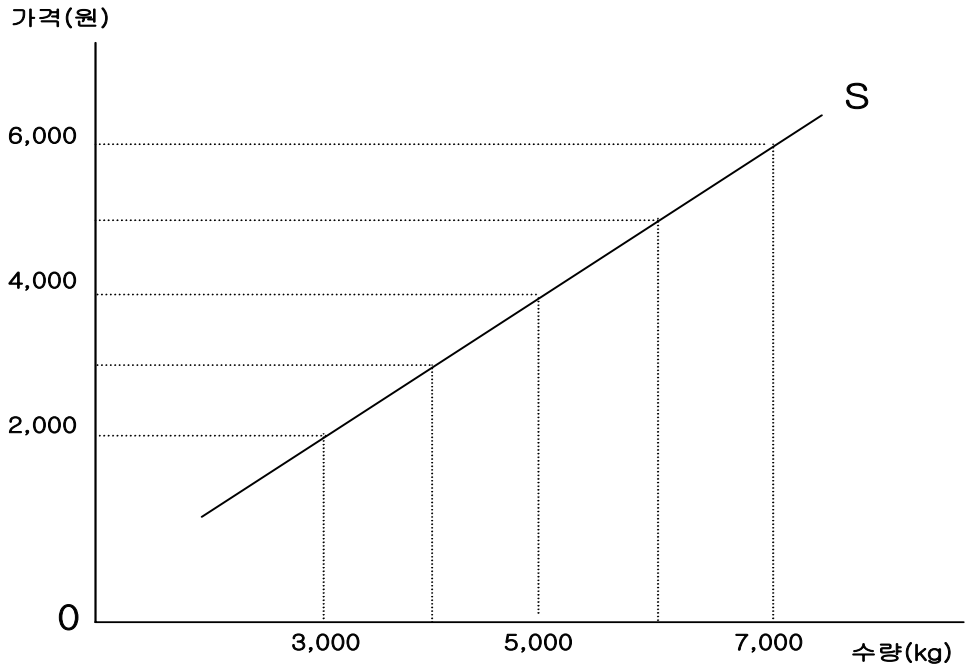
여기에서 유의해야 할 것은 가격과 수요 및 공급의 세 가지 관계를 정확하게 이해하는 일이다.

흔히 말하기 “수요와 공급이 가격의 높이를 결정하고 또한 가격의 높이는 수요와 공급을 결정한다.”고 하지만 이와 같은 표현은 옳지 못한 것이다. 정확하게 표현하자면 “수요 곡선(또는 수요예정표)과 공급 곡선(또는 공급예정표)이 가격의 높이를 결정하며, 또한 가격의 높이는 수요와 공급을 결정한다.”고 해야 한다. 즉, 수요 곡선과 수요량, 또는 공급 곡선과 공급량은 서로 의미가 다르다. 수요는 일정한 가격의 높이에서 구입을 희망하는 수량을 나타내며, 수요 곡선은 서로 다른 가격 조건에서 소비자가 구입을 희망하는 여러 가지 수량을 나타내기 때문이다.

앞의 표 6-1-6에서 보면 주어진 상품가격에 따라 생 표고의 시장 공급량이 표시되어 있는데 이러한 표를 “공급예정표”라 하고, 이것을 그림으로 나타낸 것을 공급 곡선이라 한다(그림 6-1-6).

시장 공급을 결정하는 요인으로는 ①그 상품의 시장가격, ②관련 다른 상품의 시장가격, ③생산투입물의 가격, ④생산기술, ⑤생산기업의 수, ⑥기업의 생산목표, 미래에 대한 경기전망과 경제여건에 대한 예상 등이 있다.

가격이외의 다른 결정요인, 즉 위에서 언급한 ②에서 ⑦까지는 일정하다고 가정하여 가격과 공급량과의 관계를 나타낸 것이 그림 6-1-6의 공급곡선이다.



<그림 6-1-6> 생 표고버섯의 공급곡선

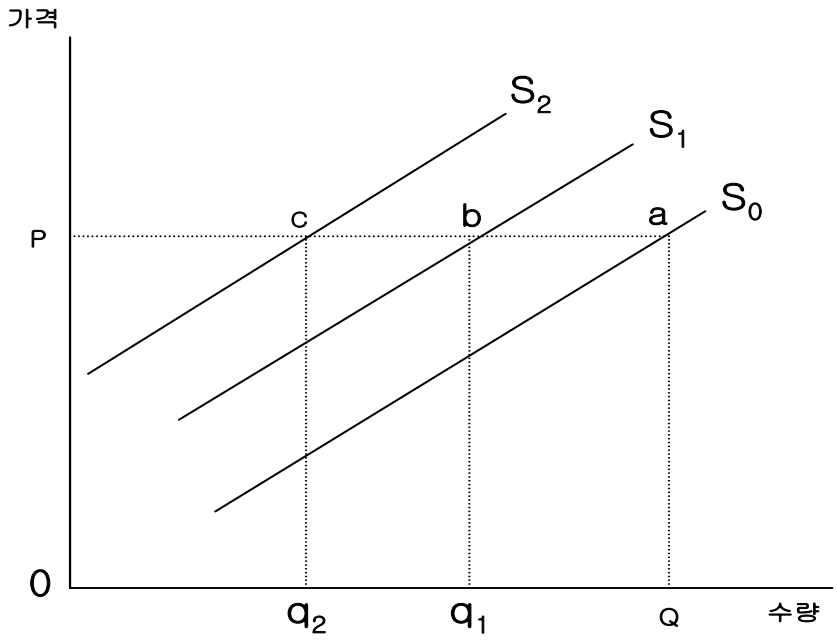
그림 6-1-6에서 보는 바와 같이 가격과 공급량은 정의 관계를 가진다. 즉 가격이 오르면 공급량은 증가하고 가격이 하락하면 공급량은 감소한다. 이와 같은 관계를 “공급의 법칙”이라고 한다.

한편, 그 상품 가격 이외의 요인들이 변하게 되면 수요에서와 같이 공급곡선은 그 자체가 이동하게 된다. 시장공급을 결정하는 요인 ‘관련 다른 상품의 가격이 상승한 경우’를 예로 들어보자. 이 때는 가격이 상승한 상품생산을 위해 더 많은 자원이 투입될 것이다. 이에 따라 상대적으로 저렴한 상품의 생산량은 줄어들게 된다. 따라서 같은 가격수준에서 공급량은 감소하게 되므로 공급곡선은 왼쪽으로 이동하게 된다. 즉 그림 6-1-7에서와 같이 공급곡선은 S_1에서 S_2으로 이동하게 된다.

공급곡선이 이동하는 경우를 그림 6-1-7을 통해서 좀 더 자세히 알아보자.

표고를 재배하는데 있어서 원목구입비가 증가한다면 그림 6-1-7에서와 같이 공급곡선은 왼쪽으로 즉 S_1에서 S_2으로 이동하게 된다. 왜냐하면 표고를 생산하는데 드는 비용이 증가하기 때문에 표고버섯 값이 변하지 않는 상태에서는 그만큼 이윤이 감소하기 때문이다.

반면에, 표고재배 기술이 발달한다면 표고생산은 증가할 것이고 또한 생산비용이 감소하기 때문에 시장가격이 변하지 않는다면 당연히 공급량은 증가한다. 이 때의 공급곡선은 S1에서 S0로 이동하게 된다.



<그림 6-1-7> 공급곡선의 이동

이와 같이, 공급은 생산투입물의 가격인 자원 또는 생산요소의 가격에 의해서도 영향을 받는다. 또한 공급자 수를 들 수 있다. 어느 상품의 예상 이윤이 크다고 생각된다면 그 산업 대한 진입이 자유롭다면 공급은 자연히 증가하게 되고 이윤예상이 비관적이라면 공급은 감소할 것이다. 또한 미래가격에 대한 예상, 기술개발, 자원상태에 대한 예상도 공급에 영향을 준다.

1.2.4. 임산물 공급의 탄력성

생산자로 하여금 임산물을 공급하도록 유인하는 것은 무엇일까? 그것은 바로 이윤(Profit)때문이다. 우리의 현실적인 경제 여건 하에서는 이윤이 생산 활동을 유도하는 가장 강력한 원동력임을 부인할 수가 없다. 따라서 대부분의 경제 분석은 기업이 최대이윤을 추구하기 위하여 생산 활동을 수행한다는 가정 하에서 실시하고 있다.

그러나 모든 임산물이 오직 최대의 이윤을 얻기 위하여 공급되고 있는 것은 아니며, 모든 생산자가 항상 최대의 이윤을 얻을 수 있는 방향으로 생산에 대한 의사결정을 하는 것은 아니다. 임업의 생산 활동에는 경제적 생산 활동뿐 만 아니라 공공복리(Public welfare)를 위한 생산 활동도 매우 중요하기 때문이다.

대부분의 재화와 서비스는 그의 가격이 높을수록 공급량이 증가한다. 가격이 변화함에 따라 공급량이 변화하는 정도는 임산물의 종류에 따라 다르다. 가격의 변화에 대한 공급량의 변화정도를 나타내기 위하여 공급의 탄력성(Elasticity of supply) 개념을 이용한다.

공급탄력성은 가격의 백분율 변화에 대한 공급량의 백분율 변화의 비율로 정의 된다. 그리고 탄력성은 가격과 공급량에 관한 두 쌍의 관측 치로 계산할 수 있다. 공급곡선 상에서 호 탄력성 또는 평균탄력성은 다음의 식으로 추정된다.

$$Es = \frac{Q_1 - Q_2}{Q_1 + Q_2} \;/\; \frac{P_1 - P_2}{P_1 + P_2} \quad \text{-------} \ (5)$$

이 추정식에서 Q_1은 원래의 공급량

Q_2는 가격 변동 후의 공급량

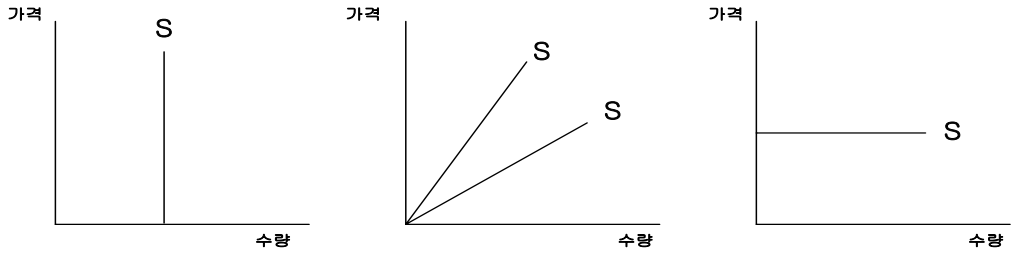
P_1은 원래 가격 수준,

P_2는 변동 후의 가격 수준을 나타낸다.

일반적으로 가격이 상승하면 임산물의 공급량은 증가하게 되므로 임산물의 공급탄력성은 정(+)의 값을 갖는다. 공급의 탄력성 계수가 1보다 크면 탄력적이라 하고, 1일 때는 단위 탄력적, 1보다 작고 0보다 크면 비탄력적이라고 한다. 그리고 탄력성 계수가 0일 때를 완전 비탄력적이라 하고, 무한대 일 때는 완전 또는 무한 탄력적이라고 한다.

그렇다면, 어느 특정 임산물의 공급 탄력성은 무엇에 의하여 결정되는 것일까? 그것은 여러 가지 가격수준에서 ①상품을 판매하려고하는 판매자 수, ②각 판매자가 판매하려고하는 판매량에 의하여 결정된다고 할 수 있다.

따라서 가격이 오르면 오를수록 판매자 수는 많아지며 각 판매자의 판매량은 증가한다. 반대로 가격이 내리면 내릴수록 판매자의 수와 각 판매자의 판매량은 감소하는 것이 일반적이다.



(a)탄력성 값이 0인 경우 (b)탄력성 값이 1인 경우 (c)탄력성 값이 무한대인 경우

<그림 6-1-8> 임산물 공급의 탄력성

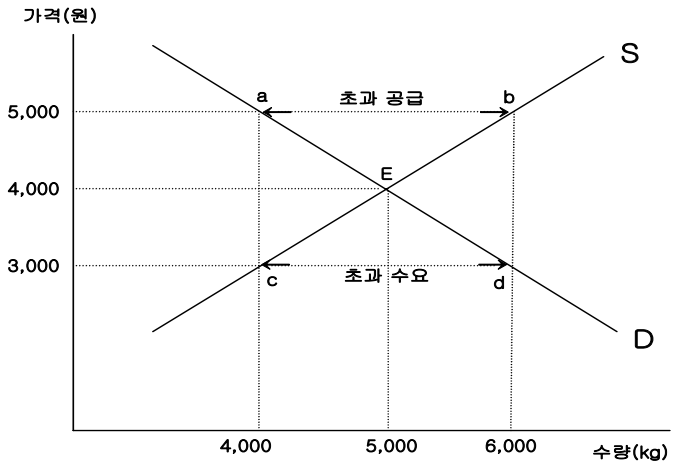
1.2.5. 경쟁시장에서의 가격결정과 가격변화

1.2.5.1 경쟁시장에서의 가격결정

시장에는 수요와 공급 양측 면이 동시에 존재한다. 수요는 소비자들이 자신의 소득에서 만족도를 극대화하기 위하여 재화와 용역을 선택한다. 다른 변화요인이 일정하다고 가정하면 가격과 수요량은 역의 관계를 가지게 된다.

경쟁 시장에서 가격은 어떻게 결정되는가?

경쟁시장에는 다수의 소비자와 생산자가 존재한다. 어느 누구도 시장에서 지배력을 행사하지 못하고 시장에서 결정된 가격을 받아들이는 시장을 말한다. 시장에서의 수요와 공급 관계를 그림으로 나타내면 그림 6-1-9와 같이 된다. 그림 6-1-9에서 보는 바와 같이, 시장가격은 수요곡선과 공급곡선이 일치하는 점(E)에서 결정되게 된다. E점 즉 4,000원을 균형 시장가격이라고 한다.



<그림 6-1-9> 경쟁시장의 가격 결정

그렇다면, 4,000원이 왜 균형 시장가격이 되는지를 알아보자. 만약, 생 표고버섯 값이 3,000원/㎏이라고 한다면, 3,000원의 가격에서 생 표고버섯을 사겠다는 수요량은 수요곡선 D와 만나는 점의 6,000㎏으로 팔려고 하는 공급량은 공급곡선 S와 만나는 점의 4,000㎏보다 많으므로 초과 수요가 나타나게 된다. 여기에서 나타난 초과 수요($\overline{cd}$)는 가격을 상승시키는 작용을 하게 된다.

반대로 생 표고버섯 값이 5,000원이라면, 이 가격에서 공급량은 공급곡선 S와 만나는 점의 6,000㎏이며, 수요량은 수요곡선 D와 만나는 점의 4,000㎏밖에 되지 않으므로 초과 공급($\overline{ab}$)이 발생하게 된다. 여기에서 발생한 초과 공급은 가격을 끌어내리는 역할을 한다. 따라서 가격은 4,000원이 아니면 시장에서는 초과수요 또는 초과 공급이 발생하여 가격이 변동하게 되고, 가격이 4,000원일 때만 시장은 안정을 되찾게 된다. 결국 4,000원이 균형 시장가격이 되는 것이다.

순수 경쟁 시장은 순수성과 시장의 완전성이 확보되어야 있을 수 있으나, 현실적으로는 이러한 조건이 성립하기는 어려우므로 실제로 존재하기는 어렵다. 다만, 하나의 이념형으로 순수 경쟁을 구상해 보는 것이 여러 가지 경제 분석에 도움을 주게 된다.

1.2.5.2. 시장가격과 정상 가격

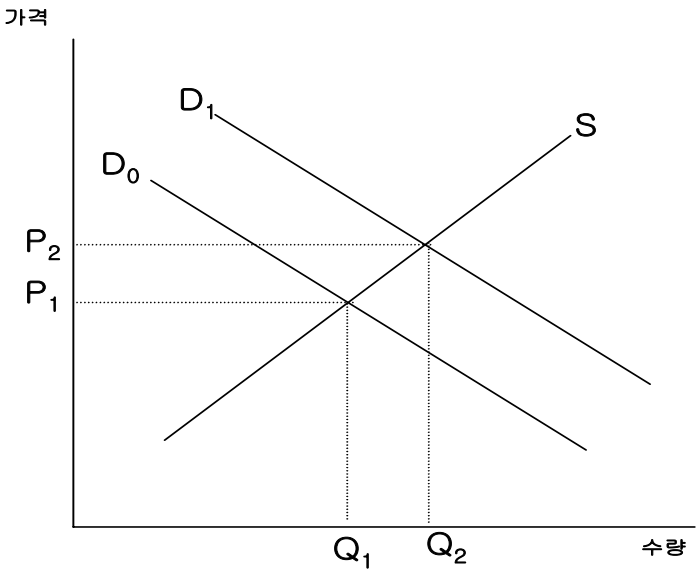
시장의 여건이 변화하지 않는 한, 일단 결정된 균형 가격은 변동하지 않으려는 성질이 있다. 그러나 시장의 여건은 시간이 지남에 따라서 항상 변화한다. 따라서 수요와 공급이 이루어지는 방법이나 균형 가격은 달라진다.

만약, 어떤 재화의 가격이 균형 가격보다 높아지면, 기존의 판매자가 판매량을 늘리거나 새로운 판매자가 나타나서 공급량이 증가하게 된다. 그 결과 재화의 가격은 하락하게 된다. 그리고 재화의 가격이 균형 가격보다 낮아지면, 일부 판매자가 사업을 포기하거나 판매량을 줄일 것이므로 그 가격은 다시 상승하게 된다.

재화의 가격이 변동함에 따라서 공급이 이에 적응해 가는 시간의 길이를 기준으로 균형 상태를 일시적 균형, 단기 균형, 장기 균형의 세 가지로 구분할 수 있다.

일시적 균형(Temporary equilibrium)에서는 수요가 아무리 증가하여도 공급은 오직 현재 시장에 있는 재고량의 범위 안에서 증가된 수 있을 뿐이다. 이 때, 공급자들은 재화의 판매 면에서만 경쟁을 하게 되는데, 이러한 균형 상태에서 이루어지는 가격을 일시적 균형 가격 또는 시장 가격(Market price)이라고 한다. 그리고 일시적 균

형이 이루어지는 짧은 기간을 시장시기(Market period)라고도 한다. 그림 6-1-10에서와 같이, 수요 곡선 D_0와 공급 곡선 S에 의하여 재화의 수요와 공급이 이루어진다면, 이 때의 시장 가격은 P1으로 결정되고, 거래량은 Q_1이 된다. 그러나 어떤 원인에 의하여 수요 곡선이 D_1로 이동하였다면, 가격은 P_2로 상승하여 새로운 시장 가격이 형성되고, 거래량은 Q_2로 늘어나게 된다.



<그림 6-1-10> 수요변화가 시장가격에 미치는 영향

단기 균형(Short-period equilibrium)에서는 수요의 증감에 따라서 생산의 증감이 이루어지지만 생산 설비와 그 규모는 변화하지 않는다. 즉, 생산의 증가는 주어진 생산 시설의 범위 안에서만 가능할 뿐이다. 따라서 단기 균형에서는 공급자들이 생산 시설의 조업도에 대 하여 경쟁을 하게 된다. 예를 들면, 일정한 시설을 갖추고 있는 제재소는 제재목 수요량이 증가하면 그의 생산 능력 범위 안에서 2교대 또는 3교대 작업을 하거나 새로운 종업원을 고용하여 조업도를 높이게 된다.

장기 균형(Long-period equilibrium)은 새로운 기업이 창설되고 기존기업의 생산 시설이나 규모가 변경됨으로서, 공급이 수요의 변화에 적응할 수 있을 정도로 충분히 긴 기간을 통하여 균형 상태를 말한다. 이 때에 공급자는 생산 조건에 대한 경쟁까지도 하게 된다.

단기 균형 및 장기 균형에서 이루어지는 가격을 각각 단기 정상가격(Short-period normal price), 장기 정상 가격(Long-period normal price)이라고 할 때, 단기 정상 가격은 한계 생산비와 같을 것이며, 장기 정상 가격은 최소 평균 생산비와 같을 것이다.

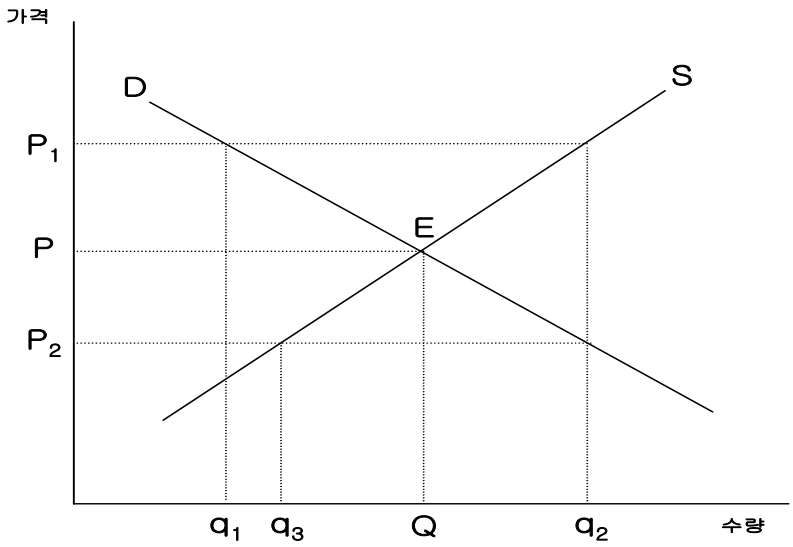
즉, 단기 정상에 있어서는 철저한 경쟁이 일어날만한 시간적 여유가 없으며, 생산 시설과 규모의 변경이 없다는 것을 가정하기 때문에 각 공급자가 가지고 있는 생산 조건의 차이는 그대로 남아 있게 된다. 그리고 단기 정상 가격은 한계 공급자의 한계 생산비와 같게 되고, 이 가격은 한계내 공급자의 평균 생산비보다 높으므로 공급자는 초과 이윤을 얻게 된다. 그러나 장기 정상에 있어서는 공급자들 사이에 철저한 경쟁이 일어나서 이들의 생산 조건에 차이가 없어지고, 모든 공급자의 생산비가 균일하게 된다. 그리고 각 기업은 서로의 경쟁 때문에 최소 평균 생산비와 같은 수준에서 가격을 결정할 것임으로 결국 초과 이윤을 얻을 수 없는 상태가 된다.

비록 수요와 공급이 일치되는 점에서 가격이 형성되었다고 하더라도 그 시장 균형이 계속 안정적일 것이라는 보증은 없다. 일정한 균형점이 주어져 있을 때, 어떤 사정에 의하여 균형점에서 이탈한 경우, 다시 그 균형 점으로 되돌아가려고 하는 회복력이 작용한다면, 그 균형은 안정적(stable)이라고 한다. 이와는 반대로, 일단 균형점에서 이탈하면 더욱 더 멀어지려는 경향이 있을 때 그 균형은 불안정적(Unstable)이라고 한다. 그리고 균형점에서 이탈했을 때, 회복력도 이탈력도 작용하지 않고, 변화된 상태대로 안정하려는 경우를 중립적(Neutral)이라고 한다.

시장 균형이 안정적으로 되려면, 시장 가격이 정상 가격보다 상승함에 따라서 초과 공급(부의 초과 수요)이 생기고, 시장 가격이 정상 가격보다 하락함에 따라서 초과 수요(부의 초과 공급)가 생겨야 한다. 초과 공급이 생기면 공급자 사이의 경쟁이 가격을 내리게 할 것이고, 초과 수요가 생기면 수요자 사이의 경쟁이 가격을 오르게 하여, 결국 시장가격은 정상 가격으로 되돌아가게 된다. 이것을 그림 6-1-10을 이용하여 설명할 수 있다.

그림 6-1-11 제재목 시장을 가정하여, 시장 균형의 변화 상태를 표시한 것이다. 정상 가격은 P원이고, 거래량은 Q이다. 수요와 공급에 변화가 없다면, 이 제재목 시장은 이 균형 점에서 안정 상태가 유지될 것이다. 그러나 어느 특정 생산 기간 중에 날씨가 좋지 않아서 제재용 원목의 공급이 감소되었다고 하자, 그러면, 제재목 생산량은 Q에서 q_1으로 감소시킬 수밖에 없으며, 결국 제재목에 대한 초과 수요가 발생하게 된다. 구매자는 자기가 원하는 수량의 제재목을 구입하기 위하여 서로 경쟁을

하게 될 것이고, 결과적으로 제재목 가격은 P원에서 P_1원으로 상승하게 된다. 즉, 잠정적인 시장 가격은 P_1원으로 상승하고, 이 때의 거래량은 q_1이 된다.



<그림 6-1-11> 시장가격과 정상가격과의 관계

그러나 공급자로서의 제재소는 이 시장에서 제재목을 P_1원에 판매할 수 있다는 것을 알고 있기 때문에, 날씨가 회복 되는대로 생산량을 늘려서 공급량은 q_2까지 증가할 것이다. 반면에 현재 시장 가격 P_1원으로 소비자는 q_1의 제재목만을 구매할 것임으로, 이 시장에는 q_1-q_2의 초과 공급이 발생하게 되고, 이 초과 공급량을 모두 판매하려면 제재목 가격을 P_2원으로 낮춰야 한다. 이와 같이 하여, 제재목의 시장 가격은 P_1원에서 P_2원으로 하락한다. 이 때 제재소는 가격 P_2원으로 q_2의 제재목을 공급할 수 없기 때문에, 그 공급량은 q_2에서 q_3로 감소하게 된다.

이와 같은 과정이 계속되면, 이 시장의 수요와 공급은 결국 장기 균형 상태에 이르게 되어 정상 가격 P원으로 다시 돌아간다. 즉, 일시적인 시장 가격은 정상 가격을 향하여 움직인다고 할 수 있다.

1.2.5.3. 불완전 시장의 가격결정

시장에서 격심한 자유 경쟁은 기업의 대규모화와 자본을 집중시켜 결국 독점적 위

치를 차지하는 기업을 발생시키게 되는 것이다.

특히 자원 자체가 매우 희소한 경우, 국가가 특수한 목정으로 특정 산업에 특권을 주는 경우, 전력이나 철도와 같이 많은 자본과 기술을 필요로 하는 경우에는 처음부터 독점적 성격을 지니게 되는 것이다. 그리고 시장을 불완전하게 만드는 다른 하나의 중요한 이유는 수요와 공급의 동질성이 지켜지지 않음으로서 생산물의 차별화(Differentiation of products)가 발생하기 때문이다.

이와 같이, 시장에서 순수 경쟁 조건이 충족되지 않으면, 공급자와 수요자는 가격을 주어진 것으로 생각하는 것이 아니라, 이윤 또는 효용을 극대화하기 위하여 시장가격이나, 수요 공급량을 좌우하게 된다. 불완전 경쟁 시장은 구매자와 판매자의 수, 상품의 차별화 등을 기준하여, 절대 독점 시장, 과점 시장, 독점적 경쟁 시장으로 나눌 수 있으나, 여기에서는 경쟁시장의 반대적 의미로 독과점 시장에 대해서 알아보도록 한다.

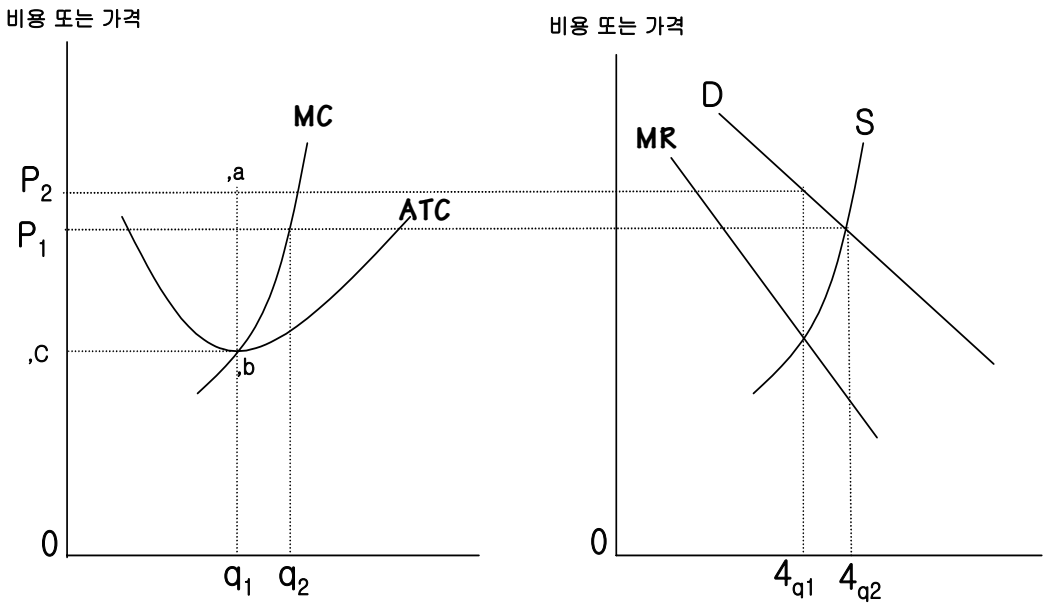
독과점 시장이란 공급자가 한사람이거나 소수의 기업만이 참여하는 시장형태이다. 우리나라의 합판·보드류 산업이 여기에 해당된다고 할 수 있다. 이 시장에서의 가격은 생산자가 임의로 결정한다는 것은 판매수익에서 생산비용을 뺀 이윤을 최대화할 수 있는 가격을 생산자 자신이 결정할 수 있다는 것을 의미하며, 이러한 점이 경쟁시장과 다른 것이다.

독점시장에서는 공급자가 하나의 기업만이 존재하며 최대의 이윤을 주는 가격이 유일하게 존재하므로 이 가격이 바로 시장가격이 된다. 즉 생산물 한 단위를 더 생산하는데 드는 추가적인 비용, 한계비용과 그 생산물을 한 단위 더 판매함으로써 얻는 추가적인 수입, 한계수입이 일치할 때까지 생산하는 것이 독점가에게는 가장 유리하며 이 생산량에 대응하는 수요곡선상의 가격이 바로 시장 가격이 되는 것이다.

과점은 상대방 기업의 행동을 알아차릴 수 있을 정도로 소수의 기업만이 시장에 참여하는 형태이다. 과점에서 판매자 측의 과점을 공급과점, 구매자 측의 과점을 수요과점이라 한다.

- 독과점 시장 가격 결정

  다음은 독과점 시장에서의 가격결정에 대해 알아보자. 그림 6-1-12의 (a)는 4개 기업에 속하는 어느 한 기업의 평균 총 비용(ATC) 곡선과 한계 비용(MC) 곡선을 나타낸 것이며, (b)는 시장 전체의 공급 곡선과 수요 곡선을 나타낸 것이다. 네 기업은 모든 조건이 동일함으로, 이 시장의 총 공급곡선 S는 네 기업의 MC 곡선을 수평적으로 합계한 것과 같다.



<그림 6-1-12> 과점시장에서의 가격 및 산출물 결정

만약, 각 기업의 최소 평균 비용으로 생산하고 있다면, 개별 기업의 산출량은 q_1 단위가 되고, 총 산출량은 그림 6-1-12의 (b)에서와 같이 $4q_1$ 단위가 된다. 이 시장에서 $4q_1$ 단위의 산출량은 수요 곡선 D에 의하여 가격 P_1원으로 판매할 수 있다. 따라서 각 기업은 P_1abc의 초과 이윤을 얻을 수 있다.

또한, 각 기업의 생산물이 동질이라면, 구매자는 어느 기업의 생산물을 구매하든 아무런 차이도 없다. 따라서 네 기업 가운데 어느 한 기업 이 생산물의 가격을 P_1원 이하로 낮추면, 구매자는 가격이 낮은 상품을 선택할 것이므로 다른 경쟁 기업의 판로를 축소시키게 된다.

그런데 과점 시장에서는 항상 상대 기업의 행동을 주시하고 있기 때문에, 한 기업이 가격을 낮춰서 판매량을 늘리면, 경쟁 기업도 즉시 가격을 낮추게 된다. 즉, 생산물의 가격을 P_1원에서 P_2원으로 낮추면, 각 기업의 판매량은 q_1 단위에서 q_2 단위로 증가하고, 산업 전체의 판매량은 $4q_2$ 단위가 된다. 이와 같이, 생산물의 가격을 낮춤으로서, 판매량을 늘릴 수 있으나, 각 기업의 초과 이윤은 점차 감소하게 된다.

이러한 경우에 각 기업은 서로 협력하여 초과 이윤을 얻으려고 할 것이다. 이에

따라 기업 사이에 가격 협정을 맺든가, 또는 한 기업이 가격 선도자(price leader)가 되고 다른 기업이 이를 따라 감으로써 이윤의 희생을 막으려고 한다.

과점은 우리나라 임산업에서 흔히 찾아 볼 수 있는 시장 형태로 대규모 합판 기업이나 펄프제지 기업 등이 그 좋은 예라 할 것이다.

1.2.5.4. 가격의 기능

가격(price)은 경제 조직의 조절자(regulator)라고 말할 수 있다. 즉, 순수 경쟁적인 경제 사회에 있어서, 각종 재화와 서비스의 생산과 소비는 가격 기구를 통하여 자동적으로 조절되는 경향이 있다. 일반적으로 가격이 오르면 생산이 증가하는 반면에 소비가 감소하고, 가격이 내리면 생산이 감소하는 반면에 소비가 증가하여, 결국 생산량이 소비량과 같아지는 점에서 가격이 고정된다.

어떤 특정 재화 재고량이 감소하면, 복구(float)가 밑으로 내려가서 가격이 오르게 된다. 가격이 오르면, 생산을 조절하는 막이판이 열려서 점차 많은 생산물이 시장(물통)으로 흘러 들어오게 된다. 또한, 가격이 오르면 소비자의 구매량이 역체되어 시장으로부터의 상품 유출량이 감소하게 된다. 이와 반대로, 재고량이 많아지면, 가격은 떨어지고, 생산은 억제 되며, 소비가 촉진된다.

여기서 한 가지 주의하여야 할 것은, 현실적인 경제 사회는 너무나 복잡하여 이러한 단순한 그림으로 전부를 설명할 수 없다는 사실이다. 그것은 시장의 자동 조절 기능에 의하여 조절되지 않는 재화 용역이 많기 때문이다. 특히, 산림의 레크리에이션 기능, 이수 기능, 야생 동물 보호, 방풍 기능, 공기 정화 기능과 같은 임산 요역은 일반적인 의미에서 수요와 공급이 시장 조직을 통하여 결정된다고 보기 어려울 때가 많다.

따라서, 자유 경제 체제라고 하여도, 모든 것을 가격 메카니즘에만 맡겨 놓을 수는 없다. 그것은, 현실적으로 순수 경쟁 시장이 보장되어 있는 나라는 거의 없다 하여도 지나친 말이 아니기 때문이다. 가격이나 상품에 대한 소비자의 지식은 불완전한 것이 보통이며, 생산 요소는 완전하게 이동할 수 없는 경우가 많다. 이와 같은 순수한 자유 경쟁 시장이 보장되어 있지 않은 경제 사회에 있어서, 가격의 기능이 만능한 것은 아니지만 정부로서도 가격의 움직임을 뜻대로 규제할 수 없을 때가 많으며, 오히려 가격 메카니즘이 상당한 역량으로 생산과 소비 및 생산 자원의 배분에 영향을 미치고 있음을 볼 수 있다.

1.2.5.5. 임산물 시장의 구조

가. 시장구조 및 형태

시장이라 함은 특정 상품을 사고자 하는 구매자와 팔고자 하는 판매자가 서로 거래할 수 있도록 마련된 곳이다. 시장이라 할 때는 어느 특정한 지역이 정해져서 이곳에서 거래가 이루어지는 것이 일반적인 시장이지만, 인터넷 쇼핑과 같이 서로 대면하지 않고도 거래가 이루어지는 시장도 있다.

그리고 현존하는 상품만을 거래하는 현물시장 있는가 하면 미래상품에 대하여 거래하는 선물시장도 있다. 그리고 특정 상품의 이름을 붙여서 목재시장, 또는 구체적으로 합판시장, 송이시장 이란 한정된 개념을 사용하기도 하며, 모든 상품을 총괄적으로 표현하여 일반적으로 상품시장이라고 할 때도 있다. 또한 거래가 이루어지는 지역을 기준으로 하여 지역시장, 국내시장, 해외시장 등의 이름을 붙이기도 한다.

다음은 시장의 구조 또는 형태에 대하여 알아보자.

시장구조(Market structure)는 두 가지 주요한 특성, 즉 시장에 참여하는 구매자와 판매자의 수, 교환되는 상품의 형태에 따라서 여러 가지로 나눌 수 있다. 시장에 참여하는 판매자 또는 구매자의 수는 오직 한 사람만을 생각할 수도 있고, 몇 사람 또는 대단히 많은 사람을 생각할 수도 있다. 그리고 상품의 형태는 각 판매자가 취급하는 상품이 동질적(Homogeneous)인 경우와 차별화(Differentiated)가 인정되는 경우를 생각할 수 있다.

생산물의 차별화라 함은 같은 종류의 상품일지라도 구매자가 특정한 판매자만을 선택하는 경향을 말하며, 차등화가 일어나는 조건으로는 다음과 같은 세 가지를 생각할 수 있다.

㈀ 수송비가 존재함으로써, 구매자는 될 수 있는 대로 가까운 거리의 상품을 사려는 경향이 있다.

㈁ 구매자가 시장이나 상품에 대한 지식이 부족하기 때문에 특수 공급자만을 선택하게 된다.

㈂ 같은 종류에 속하는 상품일지라도, 품질, 외형 및 판매 조건 등의 관점에서 구매자의 주관적인 차이가 인정될 수 있다.

이와 같은 특성에 따라서 시장 구조는 크게 손수 경쟁 시장과 불완전 경쟁 시장으로 나눌 수 있으며, 불완전 경쟁 시장은 다시 순수 독점시장, 독점적 경쟁 시장, 과

점 시장 등으로 나눌 수 있다.

이 중에서, 임업 생산 활동은 주로 독점적 경쟁 시장과 과점 시장에서 주로 이루어지고 있으나, 순수 경쟁이나 독점과 비슷한 형태도 없지 않다. 그러나 현실적으로 이러한 시장 형태를 명확하게 구분하기는 어려우며, 순수 경쟁 시장에서 순수 독점 시장까지 연속적으로 변화하는 여러 가지 형태의 시장 구조를 생각할 수 있다.

나. 시장 조직

- 순수경쟁시장

경제이론에서 표현하는 순수경쟁시장은 엄격한 의미에서 현실적으로 존재하지 않지만, 순수 경쟁(Pure competition)이라 함은 시장에서 다음과 같은 여러 가지 조건이 확보되어 있는 상태를 말한다.

첫째, 판매자와 구매자의 수가 대단히 많고, 각자의 힘이 미약하며, 이들이 판매량이나 구매량을 변경시켜도 상품 가격에 영향을 미칠 수 없어야 한다(판매자와 구매자의 다수 영세성).

둘째, 상품의 차별화가 없어야 한다. 즉, 판매자는 구매자에 대하여, 구매자는 판매자에 대하여 유리하다면 누구에게나 팔고 살 수 있어야 한다(수요와 공급의 동질성).

셋째, 누구나 자유롭게 판매자가 되고 구매자가 될 수 있어야 한다. 즉, 시장에의 참가와 탈퇴에 방해도 없어야 한다(시장진입의 자유).

넷째로, 판매자와 구매자는 상품의 가격이나 품질 등에 대하여 완전한 지식을 가지고 있어야 한다(완전 지식).

다섯째, 생산 요소는 모든 기업이나 산업 사이에 자유롭게 이동할 수 있어야 한다(생산 요소의 완전 이동성).

여섯째, 누구나 자유롭게 수요량이나 공급량 또는 생산 시설을 증감 신축할 수 있어야 한다(수요 공급의 자유 조절성).

이상의 조건 중에서, 첫째에서 셋째 조건까지를 경쟁의 순수성을 위한 조건이라고 하며, 넷째 이후의 조건을 시장의 완전성을 위한 조건이라고도 한다.

임업 부문에서는 전형적인 순수 경쟁의 사례를 찾기 어려우나, 이것과 비슷한 상태가 없지는 않다. 즉, 영세 사유림 소유자가 임목을 벌채하여 판매할 경우, 임목 가격에 영향을 미칠 수 있을 정도의 임목을 생산하여 공급할 수 있는 소유자는 많지 않으며, 대부분은 현재의 시장 가격을 주어진 것으로 받아들일 수밖에 없는 현실이다.

1.2.6. 시간과 공급

가격이 변동함에 따라 각 기업에서 공급을 조절하는 방법은 시간의 길이에 따라 다르다. 어느 재화의 가격이 오르면 재고에서 공급을 증가시킬 수 있는 경우를 시장 시기(Market period) 공급이라 하며, 현재의 시설로 생산을 증가시키는 경우를 단기(Short-run period) 공급, 그리고 생산시설을 확장시켜 증가시키는 경우를 장기(Long-run period) 공급이라 한다.

1.2.6.1 임산물의 시장시기 공급

시장 공급(market supply)이란, 기간이 매우 짧기 때문에 현재 가지고 있는 재고량의 범위 안에서 공급량을 변화시킬 수밖에 없는 상태를 말한다. 이러한 상태는 재고량이 영구적으로 고정되는 경우와 일정 기간동안에만 고정되는 두 가지 경우가 있다.

공급량이 영구적으로 고정되는 경우의 예로서 임지(Forest land)를 생각할 수 있다. 이미 살펴 본 것과 같이, 임지는 재생산이 불가능하다는 특성이 있기 때문이다. 물론, 간척 사업이나 습지내의 배수 산업 등을 통하여 임지 면적을 넓힐 수도 있으나, 그것도 역시 현재에 있는 토비를 개량한 것에 지나지 않는다. 임지의 공급은 소위 “유보 수요”(Reservation demand)에 의하여 결정된다고 한다. 유보 수요란 어떤 가격 이하에서는 기업이 상품을 판매하지 않고 차라리 자기가 사용하거나, 또는 장래에 가격이 오를 것을 기대하여 그 상품을 계속 보유함으로서 생기는 판매자 측의 수요를 뜻한다. 즉, 임지 소유자는 ㉠임지를 자신이 사용하거나 소유함으로서 얻을 수 있는 현재의 가치, ㉡임지를 장래에 판매함으로서 받을 수 있는 기대 가격을 고려하여 그가 소유하고 있는 임지의 판매 여부를 결정하게 된다.

재고량이 일시적으로 고정되는 경우와 시장 공급 상태는 산림 안에서 자라고 있는 성숙목(Mature trees)이나, 가공 공장의 창고에 쌓여 있는 완제품에서 찾아 볼 수 있다. 이러한 상품은 상당한 시간이 경과하지 않거나, 새로운 생산 활동을 하지 않는 한 상품의 수량은 일시적으로 고정되기 때문이다. 이 때, 상품의 소유자는 ㉠가격의 고하를 불문하고 그 상품을 판매하는 방법, ㉡자신이 소비하는 방법, ㉢장래에 높은 가격으로 판매할 것을 기대하여 계속 보유하는 방법 등의 세 가지 방법 중에서 한 가지를 선택하여야 한다.

그러나, 임산물은 그의 성질상 소유자가 자신이 소비할 수 없는 것이 많다. 성숙목

이나 재고품의 소유자는 그 상품을 지금 즉시 판매하거나, 장래의 가격 상승을 기대하여 계속 보유하는 수밖에 없다. 더욱이, 대부분의 임산물은 부패성 상품이 아니므로, 상당히 오랜 기간동안 보유할 수 있다는 특성이 있다. 그러나 임산물을 장기간 보유하려면, 화재나 병해충 등에 의한 손실의 위험이 있을 뿐만 아니라, 세금이나 자본 이자 등을 지불해야 할 경우가 있다. 이러한 손실과 임산물의 가격 상승을 서로 비교하여 현재 판매할 것인지, 또는 계속 보유할 것인지를 결정하여야 한다.

그러면, 소유자가 임산물을 생산하거나 구입하기 위하여 투입한 과거의 비용은 그 임산물의 공급에 어떠한 영향을 미칠 것인가? 임산물의 구입비나 생산비는 이미 과거에 지출된 "매몰 비용"(Sunk cost)이므로, 현재의 시 장 공급 반응에는 아무런 영향을 미칠 수 없다. 즉, 임산물을 계속 보유할수록 더욱 큰 손실이 초래된다면, 비록 그 임산물의 판매 가격이 생산비에 미치지 못하더라도 지금 즉시 판매하는 것이 보다 유리하기 때문이다.

1.2.6.2 임산물의 단기 공급

단기 공급(Short-run supply)이란 특정 상품을 생산하는 기업의 규모나 수가 변화할 수 없는 짧은 기간에 이루어지는 공급을 말한다. 여기서는 임업에서의 단기 공급 반응을 제조업과 육림업으로 나누어서 살펴 보기로 한다.

단기에서 가격이 하락하면, 임산물 가공 기업은 조업을 중단하거나 축소시켜서 상품의 공급량을 일시적으로 감소시키게 된다. 반대로, 가격이 상승사여 얼마동안 유지되면, 이미 고용되어 있는 종업원에게 초과 수당을 지급하거나, 새로운 종업원을 추가로 고용하여 조업 시간을 늘리고, 현재의 생산 시설을 최대로 활용함으로써 공급을 증가시킨다. 이와 같은 임산물 가공 기업의 공급 반응은 (1)가격 변화의 기간과 그 추세에 대한 경영자의 예측, (2)공급 증가에 소요되는 생산비의 크기에 따라서 달라진다. 즉, 상품 가격의 변화가 순간적인 것에 지나지 않는다고 느껴진다면 경영자는 전혀 산출량을 변화시키지 않겠지만, 앞으로의 가격 변화가 크게 예측된다면 그 기업은 공급량을 대폭적으로 변화시킬 것이다. 이 때, 상품 가격의 상승이 공급량을 증가시키려면, 상승한 가격이 생산을 증가시킴으로서 추가로 소요되는 비용보다 높아야 한다. 그리고 가격이 하락할 경우에는 적어도 하락한 가격이 평균 가변 비용(AVC)보다는 높아야 생산을 계속할 수 있으며, 그 이하로 내려가면 생산을 중단할 수밖에 없다.

육림업에서 입목에 대한 단기 공급 반응은 시장 공급에서와 비슷하지만, 가공 기업의 반응과 다른 몇 가지 중요한 특성을 지니고 있다. 단기로 볼 때, 산림 소유자는 한정된 임지와 입목 축적을 보유할 뿐이고, 그 수량을 늘리거나 줄일 수 없다. 가격이 변동할 때 산림 소유자가 취할 수 있는 행동은, 그가 가지고 있는 입목의 전부 또는 일부를 판매하거나, 전혀 판매하지 않고 계속 보유하는 것이다. 여기서 우선, 산주의 입목 판매에 중요한 영향을 미치고 있는 입목의 두 가지 특서에 대하여 살펴볼 필요가 있다.

첫째로, 입목은 보통 부패성 상품이 아니다. 경제적인 이용기에 도달한 입목은 수확기에 도달한 일반 농작물과는 성질이 다르다. 즉, 입목이 과숙하여 형질이 저하되기까지는 상당한 시간적 여유가 있으므로, 입목은 벌채를 연기할수록 재적이나 가치가 오히려 증가하는 특성이 있다. 따라서 산림 소유자는 입목 가격이 하락하여도 비교적 안전하게 판매를 보류할 수 있다.

둘째로, 입목은 어느 정도의 크기에 도달하면, 그것이 경제적인 크기는 아니더라도, 연재나 특정 용도로 판매할 수 있다는 특성이 있다. 입목 가격이 상승하면 산림 소유자는 아직 성숙기에 도달하지 않은 입목까지 벌채하여 판매량을 증가시킬 수 있다.

입목의 이러한 특성 때문에, 단기적으로 산림 소유자는 입목 가격의 변동에 따라서 그의 판매량을 증가시키거나 감소시킬 수 있다. 그러나 산림 소유자의 이러한 단기 반응은 결코 입목 생산 자체를 증가시키거나 감소시틴 것은 아니며, 입목의 "재고량" 또는 생산 "공장"의 크기를 변화시켰을 뿐이다. 이것은 마치 제재 공장의 창고에 쌓여 있는 제품의 수량이 가격 변동에 따라서 변화하는 것과 같다고 할 수 있다.

가. 단기 공급 가격의 결정

단기 상황에서 산림 소유자나 생산자는 입목의 판매 가격을 어떻게 결정할까? 우선, 입목을 천연림의 입목과 인공림의 입목으로 나누어 볼 필요가 있다. 여기서 말하는 천연림은 우리나라에서 흔히 볼 수 있는 것과 같이, 완전히 자연력에 의하여 이루어진 것으로써, 소유자는 해당 임분을 조성하고 관리하는 데 아무런 비용도 들이지 않은 산림을 뜻한다. 그렇다면, 천연림의 소유자는 입목 판매 가격을 어떻게 결정할까? 이 때, 판매자는 의식적이든 무의식적이든 다음과 같은 두 가지의 가치를 서로 비교하여 판매 의사를 결정한다.

(i) 현재 입목을 판매함으로써 받을 수 있는 현금의 가치

(ii) 장래의 어느 시점에서 받을 수 있으리라고 생각되는 입목 가격

이 두 가지를 비교하여, 현재의 현금 가치가 장래의 입목 가격보다 크다고 생각되면 그 입목은 지금 즉시 판매하는 것이 유리하다. 그러나 가치 비교는 연령, 다른 사업에 대한 투자 기회, 현금의 필요성 등에 따라서 개인적으로 큰 차이가 있다. 예를 들어 나이가 많은 산주는 나이가 적은 산주와 비교하여 현재 가치를 더 높게 평가할 것이다.

이와 같이, 천연림 입목의 판매자는 유동 자산(liquid asset)의 필요성과 장래의 예측 가격을 기준하여 판매 가격을 결정하지만, 정상적인 생산 과정을 거쳐서 조성된 인공림의 입목 가격은 어떻게 결정될까? 입목을 생산하려면 조림비, 보호비, 관리비, 조세 공과금, 자본 이자를 비롯한 여러 가지 비용을 투입하여야 한다. 따라서, 입목 생산자가 자본 투자액을 모두 회수하고 다소의 이윤을 획득할 수 있게 되려면, 입목 판매 가격은 당연히 이러한 비용의 합계액보다 높아야 한다. 이와 같이 생각할 때, 산주는 판매 가겨이 총 생산비보다 낮으면 결코 입목을 파내하지 않을 것 같다. 그러나, 실제의 사정은 반드시 그렇지만은 않다. 그 이유는 인공림의 입목이 판매 단계에 도달하면, 입목 생산자는 앞에서 살펴 본 천연림의 소유자와 같은 입장이 되기 때문이다. 다만, 인공림의 입목 생산자는 천연림의 소유자와는 달리, 입목을 판매하지 않고 보유하려면 계속하여 조세 공과금이나 자본이자 등의 비용을 투입하여야 한다. 따라서, 입목을 판매하지 않고 계속 보유함으로서 생산자가 추가로 투입해야할 비용이 추가로 얻을 수 있는 수익보다 크다면, 장래의 손실을 최소화하기 위하여 될 수 있는 한 빨리 입목을 판매하여야 한다.

결국, 시장 공급에서와 마찬가지로, 과거에 지출된 매몰 비용은 단기 공급에 있어서도 영향을 미치지 못한다. 즉, 과거에 아무리 많은 비용이 투입되었다고 하여도, 판매 가격을 현재의 시장 가격 이상으로 결정할 수는 없다. 그렇다면, 이러한 상황에서 인공림을 조성하여 입목을 생산하는 이유는 무엇일까? 그것은 장래에 대한 예측이 잘못되었기 때문이라고 할 수 밖에 없다. 특히, 임업 은 생산 기간이 초장기적이라는 특성이 있기 때문에, 장래에 대한 예측은 대단히 중요하면서도 어려운 과제로 되어 있다. 장래에 대한 예측이 잘못되었을 때, 생산자가 취할 수 있는 최선의 수단은 손실이 최소화되도록 임업을 이끄는 것뿐이며, 가능하다면 입목 생산자들이 서로 협력하여 시장가격을 높이는 것도 생각할 수 있다.

1.2.6.3. 임산물의 장기 공급

장기(Long-run)라 함은 새로운 기업이 설립될 수 있고, 기존 기업이 생산 시설을 확

장하거나 감축시킬 수 있을 정도로 충분히 긴 기간을 말한다. 따라서, 정기 공급 반응은 어느 개인이나 기업 이 상품을 생산하여 판매할 때 받을 수 있으리라고 예측되는 가격으로 미루어 보아, 그 상품의 생산이 수익성이 있겠는가 없겠는가에 의하여 결정된다. 즉, 장기 공급 반응은 생산비와 장래 가격에 의하여 결정된다고 할 수 있다.

생산비(Production cost)는 기업에 따라 일정하지 않다. 어떤 기업은 보다 능률적이어서 다른 기업보다 낮은 비용으로 상품을 생산할 수 있다. 상품 가격이 낮으면, 이러한 능률적인 기업만이 생산에 참여할 수 있으므로, 상품 가격이 높을수록 생산에 참여하는 기업체의 수가 많아지고 공급량이 증가하게 된다.

임산물의 공급 변화에 영향을 미치는 인자로는 다음과 같은 것이 있다.

㉠ 장기 공급에 가장 중요한 영향을 미치는 인자는 원료 및 그 밖에 생산 요소(노동, 자본, 임지)에 대한 비용 지출이다. 이러한 요소 가격은 기업간의 경쟁 때문에 변화되는 경우가 많다. 예를 들면, 같은 지역에 여러 개소의 제재소가 가동하고 있는 경우, 만약, 장기적인 주택 건축 계획이 수립되어 앞으로 제재목(Lumber)에 대한 수요가 증가할 것이라고 예측되면, 각 제재소는 생산 시설을 확장하여 가동 능력을 높일 것이다. 이에 따라 그 지역의 제재 용재(Sawlog)와 노동력에 대한 수요가 증가하여 그 가격이 상승하게 된다. 이러한 요소 가격의 상승은 각 기업의 최적 산출 수준을 낮춰서, 결국 공급량을 감소시키게 된다.

㉡ 새로운 가공 기술이나 생산 방법의 개발이 생산비를 절감시켜서 공급을 증가시킨다. 기술 개발은 자동 시재기로부터 산림조사 기술에 이르기까지 여러 가지를 생각할 수 있다. 그리고 이와 같은 기술 개발은 원료를 비롯한 각종 생산 요소의 가격 변화가 공급에 미치는 영향을 상쇄시켜주는 역할을 하고 있다. 즉, 임산 공업에서 임금이 상승하면, 새로운 기술이나 기계를 개발하여 노동 생산성을 높일 것이며, 이로써 생산비 증가에 따르는 공급량의 감소를 막을 수 있게 된다.

㉢ 한 기업에서 여러 가지 생산물을 생산할 수 있으면, 이러한 생산물 중에서 어떤 특정 생산물의 공급이 쉽게 변화할 수 있다. 가령, 판재만을 전문적으로 생산하는 제재소가 있을 때, 최근의 여건 변화로 판재보다 철로 침목을 생산하는 것이 더욱 유리하다고 판단된다면 이 제재소는 판재 생산을 중지하고 침목을 생산할 것이기 때문이다. 즉, 대부분의 생산 시설은 여러 가지 용도로 사용될 수 있으며, 이러한 현상은 임지이용 측면에서도 찾아 볼 수 있다. 만약, 우유나 쇠고기 가격이 상승하여 낙농업의 수익성이 높아지면, 산림 소유자는 입목을 벌채하고 초지를 조성하려고 할 것이다. 이 결과로, 입목의 단기 공급은 증가하는 반면에 장기 공급은 감소하게 된다.

㉣ 임산물의 공급에 영향을 미치는 요인으로써 정부의 시책을 생각할 수 있다. 정부가 입목 벌채에 대하여 소득세(Income tax)나 벌목세(Severance tax)를 무겁게 부과하면, 입목의 장기 공급은 감소할 것이다. 반면에, 임업에 대한 정부의 보조나 금융 지원은 입목의 장기 공급을 증가시킬 것이다. 그리고 산불 방지, 병해충 방제 등의 사업을 정부에서 실시하면, 이러한 사업은 또한 사기업의 입목 생산비를 절감시키는 효과가 있으므로 장기 공급을 증가시키게 된다.

또한, 장기적인 입목 공급이 증가하려면, 산림 소유자는 기존 임지의 불량 임분을 생장이 빠른 유용 수종으로 갱신하거나, 새로운 임지를 취득하여 입목 축적을 조성하고 무육하는 등 막대한 비용을 투입하여야 한다. 이와 같은 현재 비용은 장래의 수익을 얻기 위하여 투입 하는 것이므로, 임업에서의 장기 공급에 관한 의사 결정은 먼 장래를 예측할 수 있어야만 가능하다. 즉, 장래 가격에 대한 생산자의 예측이 장기 공급을 결정함에 있어 대단히 중요한 역할을 하게 된다. 결국, 입목 생산 과정은 시차를 두고 발생하는 비용/수익의 분석 문제라고 할 수 있다.

2. 임 업 정 책

2. 임업정책

2.1. 정책 이론

임업정책은 농업정책이나 공업정책과 마찬가지로 경제정책의 일부분이다. 한 국가의 경제활동 일부로서의 임업, 산업으로서의 임업을 대상으로 하는 정책이라고 할 수 있다. 국민경제 가운데에서 임업이 맡아야 할 역할과 앞으로의 바람직한 상태를 전망하고, 이를 추구하기 위한 정책목표를 설정하며, 그 달성을 위해 어떠한 수단을 채용해야 하는가를 결정하고 실행하는 것이 임업정책의 범주에 속한다.

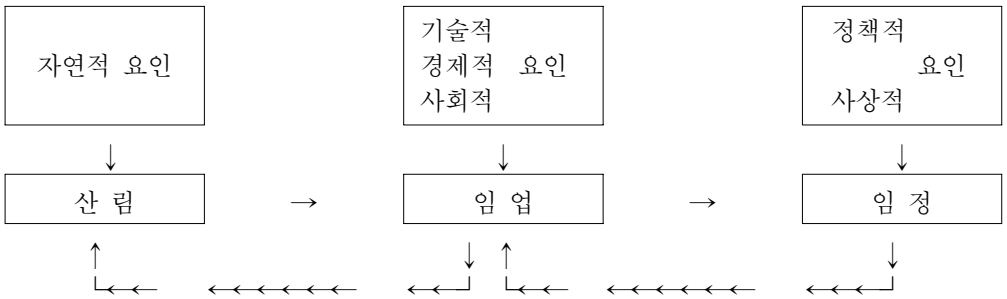
임업정책은 경제활동으로서의 임업을 대상으로 하는 것이지만, 그 정책수단은 반드시 경제적 수단만이 아니라 사회정책, 법률정책, 문화정책 등 임업에 영향을 주기 위한 목적으로 사용되는 정책수단 모두를 임업정책의 범위로 보아야 한다. 즉, 농업정책이 농업과 동시에 농촌, 농민에 대한 정책임과 마찬가지로 임업정책도 산촌이나 임업종사자에 대한 정책을 함께 취급하고 있듯이 산촌문제는 사회정책의 영역에 포함되는 것이다.

더구나 최근에는 산림만이 갖고 있는 독특한 공익적 기능이 크게 강조됨으로써 산림・임업에 대한 가치관이 적지 않게 수정되는 경향을 보이고 있다. 산업으로서의 임업개념에서와는 다른 산림의 의의(意義)와 방향이 추구되고 있다. 그래서 종래의 목재생산을 주목적으로 하는 임업과는 별개의 임업추구도 가능하게 되었다. 그러나 토지생산업으로서 임업의 경제적인 활동이나 그것을 둘러싸고 있는 조건이 임업정책의 가장 주요한 대상이라는 것은 앞으로도 변하지 않을 것이다. 단지 산림의 환경적, 사회・복지적, 문화적 기능으로의 국민기대를 어떻게 수용해 갈까 하는 것이 앞으로 임업정책이 풀어나가야 할 과제라 할 수 있다.

이와 같이 임업정책은 시대와 함께 변천하여 왔고, 또 같은 시대라 해도 국가에 따라 그 취지를 달리하여 왔다. 시대적인 변화는 그 시대를 지배하는 사상의 변천에 의해 실천정책을 지도하는 정신과 원리가 바뀜에 따라 변화된다. 즉 정책이상(理想)이 시대사상과 함께 변화하면 아울러 실천정책도 변화하여 면모를 바꾸게 된다. 반면에 국가생활 자체의 실정(實情)이 변화하고, 그 실정 변화에 적합하도록 실천정책

이 변화하며, 또한 정책이상의 수립은 실천정책의 변화에 적응하기 위해 변화하기도 한다.

이와 같이 시대사조와 정책이상과 실천정책은 서로 원인이 되고 결과가 되어 변화를 이루어낸다.



<그림 6-2-1> 산림, 임업과 임정의 관계

임업정책은 국가나 지방의 임업현상이나 무대가 되는 산림의 특징에 따라 만들어졌으나, 경제정책 일환으로서의 임업정책 방향을 결정하는 것은 그것뿐 만이 아니라 오히려 국가의 정책이상이던가 시대사상 등에 크게 좌우되거나 혹은 원리적인 것으로부터 방향이 결정되어 왔다. 예를 들면 사회주의나 자본주의라는 이데올로기적인 것이 임업정책 방향을 규정해 버리기도 한다. 구소련과 스칸디나비아 제국, 캐나다의 산림은 비슷한 임상구조를 가졌고, 경제행위로서 영위하는 임업도 특별히 다르다고 할 수 없지만 이데올로기를 달리하는 사회체제가 다르기 때문에 임업정책 방향은 상반된 양상을 띠게 되었다.

일단 임업정책이 정해지고 실행되면 다음 단계로 임업은 정책방향에 따라 양상을 달리하고, 그에 따라 당연 산림의 모습도 원래대로 유지될 수 없다. 이렇게 산림, 임업, 임정의 3자는 서로 원인이 되고 결과가 되어 순환하는 것이다. 이들 3자 관계의 유기적 구성은 임업외적인 각종 요인을 제외하고서는 정확하게 파악하기가 어렵기 때문에 그 결론은 주관적이거나 편견에 빠져 사회성을 잃어버릴 우려가 있다. 그래서 임업외적인 각종 요인을 포함하는 폭넓은 관점에서 기반(산림, 임업)과 배경(각종 요인)을 충분히 이해하고 나서, 국민생활 전체 속에서의 임업정책을 구상하지 않으면 안 된다.

이러한 3자의 관계는 정태적(靜態的)인 체계일 수 있지만, 여기에 시간요소가 깊숙

이 관여하면 상당히 동태적인 관계를 보이는 것이 실상이다. 또한 최근에는 해외영향에 따라 변화되기도 하므로 이러한 3자 관계도 국내에서 완결되는 것이 아니다. 이와 같이 임업정책에 관한 이론은 산림을 인간에게 도움이 되도록 이용해 온 과거 사람들의 지혜와 사상이 쌓여서 체계화되어 졌다고 할 수 있다.

따라서 이러한 관점에 입각하여 역사의 연장선 위에서 발전한 임업정책의 사상을 간략하게 살펴보고자 한다.

2.1.1. 산림공유론(山林公有論)

「산림천택여민공지(山林川澤與民共之)」를 표방하는 정책이론이다. 산림공유란 「영유권자(領有權者)의 공권적(公權的) 이용과 주민의 사권적(私權的) 이용이 동일 지역에서 같이 존재하고, 양자가 상호 배타함이 없이 신축성(伸縮性)을 갖고 공존하는 관계」로 해석되는 용익관계(用益關係)이다. 즉 산림을 공유물(公有物)로서 규정하고「임야는 사법적 소유권의 목적이 될 수 없고, 공유물로서 그 사용수익은 공동이용에 의한다」는 논리이다. 산림을 공유물로서 성격지우는 것이다. 조선시대 왕토사상에 입각하여 산림사점을 금지하고 백성들이 모든 산림을 공동으로 이용토록 허용하였던 사실은 이와 같은 논리에 따른 것이다.「산림천택의 이용을 국가와 백성, 즉 공사(公私) 모두에 허용하였다」하여 관민공리론(官民公利論), 공사공리론(公私公利論)이라 불리웠다. 그러나 권세가들의 산림사점에 의한 배타적 소유권이 확대되고, 국가 또한 국용확보를 위한 특별산림을 설정하게 됨으로써 산림공유론은 변질되기 시작하였다.

산림공유는 한편 무주공산(無主公山)이라는 개념으로도 이해되어 근세에 이르러 산림의 공동이용권은 마을림, 동유림이라는 형태로 바뀌었다. 이러한 형태 아래에서 마을주민들이 산림에 공동으로 들어가 필요한 퇴비나 땔감을 채취하는 관행이 확립되었으며, 이 관행은 권리로서 입회권(入會權)으로 계승되어 존재되고 있기도 한다.

2.1.2. 토지국부론(土地國富論)

토지는 만물을 생산하는 곳이기 때문에 산림, 강, 구릉, 습지에서 생산되는 것을 잘 이용하면 백성들에게 유익하고, 국가의 이익이 된다고 하는 지산론(地産論)으로서

토지개발에 의해 국부(富國)를 꾀한다는 논리이다.

「지력(地力)을 최대한 이용하여 생산을 늘린다」는 논리이지만 결코 지력을 다 소비하여 마침내는 황폐시켜 버리는 지력수탈을 의미하는 것이 아니라, 토지에 적합한 산물을 심음으로써 토지를 그 성능, 위치에 맞게 각각 이용하여 재원(財源)개발에 임한다는 이론이다. 이렇게 토지성질을 알고, 그곳에 적합한 산물을 심어 수익을 올린다는 논리는「적지적수론(適地適樹論)」으로 발전하였다.

이 이론은 단지 경제론만의 관점에서가 아니라 정치론의 입장에서도 수용되었던 것으로서, 국가재원을 개발하는 치세술(治世術), 부국책(富國策)의 일환으로서 산림보호・육성책이 실행되기도 하였다. 목민심서에「산림이란 것은 나라의 세금이 나오는 곳이니 산림에 대한 행정을 성왕은 소중히 하였다」라고 기술되어 있는 것은 하나의 사례이다. 조선시대의 재정수입은 쌀을 주로 하고, 그 외에 잡세(雜稅, 산림으로부터의 생산물), 진상품 등에 의해 이루어 졌듯이 수익의 물적 기초가 되는 신전개발(新田開發)이나 국가가 필요한 소나무를 확보하기 위해 취해진 금산・봉산 제도와 같은 산림보호・육성책도 국가 수입을 증가시키려는 방편으로서 추진되었다.

2.1.3. 치산치수론(治山治水論)

「산을 다스리는 것은 나라의 근본이다」라는 논리이다. 홍수의 원인이 하천에 토사가 쌓여 하천 바닥이 높아져 발생한다고 보고 그것을 방지하기 위해서는 상류의 산림이 파괴되지 않도록 관리를 하지 않으면 안된다는 국토보전의 사상이다.

국토는 산을 골격으로 하고, 하천을 동맥으로 한다. 국토경영의 첫째는 산을 다스리는 것이다. 산천을 황폐한 채로 두어서는 결코 건전한 국가를 육성할 수 없다. 황폐한 산을 개선하는 것은 수원함양을 꾀하고, 치수의 근본을 확립함과 동시에 국토를 황폐로부터 수호하여 국민복리를 증진한다는 것으로 치산치수정책을 임업정책과 같은 뜻으로 해석한 것이다. 때문에「산에 나무를 심는 것은 인정(仁政)의 대본이다」라고 하여 산림황폐를 방지하기 위해 다음과 같은 방책을 수립・병행하게 되는 것이다.

- ○ 산림의 난벌(亂伐)금지
- ○ 건축용재 등 목재이용의 절약
- ○ 임산연료 등 연료재의 절약

이외에도 무분별한 채취를 방지하기 위해 낙엽을 수거하거나, 나무뿌리를 캐는 등

의 일체의 황폐행위가 금지된다. 제1, 2차 치산녹화계획에서도 이러한 시책을 도입·실시하여 국토녹화에 상당한 효과를 보았다.

2.1.4. 공익우선론(公益優先論)

소유권은 소유자 의사에 따라 이용하고 처분할 수 있는 배타적인 권리를 의미하나, 모든 재산권은 공공복리에 알맞도록 행사하여야 한다는 논리이다. 산림이 갖고 있는 간접적 편익도 공공복리와 대단히 밀접한 관계를 가지고 있으므로 국가간섭을 통해 이를 유지·확보한다는 것이다.

임업은 다른 산업에서 찾아볼 수 없는 특수성이 있으므로 산림경영을 소유자에게만 방임할 수는 없다. 조림과 벌채를 잘못하여 일단 산림이 황폐되면 이것을 복구하는데 오랜 세월과 개인이 부담하기 어려울 정도의 많은 경비가 들기 때문이다. 대개의 경우 황폐된 산림을 그대로 방치한다는 것은 개인적 이익을 저하시킬 뿐만 아니라 사회의 공공복리에도 위험을 주게 된다. 그러므로 보속적 산림경영이 이루어지도록 국가가 규제하고 감독하는 것은 개인의 이익을 침해하는 것이 아니라 오히려 사익(私益)과 공익(公益)을 함께 가져온다는 논리이다.

이에 따라 산림황폐를 방지하고, 산림의 배양과 생산보속의 확보를 도모하기 위해 적당한 시업방법을 지정하여 어느 정도의 용익을 제한하는 영림감독제도와 임업자체의 발전보다는 공익증진을 목적으로 법률로 규정하여 관리하는 보안림제도가 도입되었다. 이후 영림감독의 이념은 산림계획제도로 계승되어 오늘에 이르고 있다.

2.1.5. 경제성과 공익성의 예정조화론

적정하게 목재를 생산하는 것이 산림의 공익성을 달성하는데 유리하다는 이론이다. 임업을 산업으로서 발전시키기 위해서는 용재수종을 심고, 벌채하고, 수익을 올리는 경제성 추구의 경영이 이루어지지 않으면 안 된다. 그러나 일단 벌채를 하면 산림이 황폐하게 되고 재해가 많이 발생하게 된다. 이 두 가지를 어떻게 통일할까, 그 통일론의 하나가 예정조화론이다.

벌채에 의해 수익을 올린다 해도 그것이 산림의 공익성(재해방지기능)을 감소시키는 것은 아니다. 오히려 경제성을 높이려고 하면 할수록 산림을 합리적으로 취급하기 때문에 공익성도 높아진다. 목재수요의 증대에 응한「벌채」의 정당성을 확보하

기 위한 이론이라고도 할 수 있다.

예정조화론은 한때는 진리로서 받아들여졌지만 현실적으로 난벌이 이루어지고, 과벌이 진행되어 황폐가 확대되었고, 환경파괴가 급진하는 양상을 보였다. 예정조화론이 폭넓게 유포된 배경에는 임업경영 목적은 목재생산이 첫째이고, 홍수를 방지하고, 바람이나 모래를 막고, 물을 저장하고 푸르름을 유지하는 등의 환경보전의 역할은 부차적, 간접적이라는 생각이었다. 목재를 생산하는 산림기능(벌채임업)이 주이고, 산림을 보전함에 의해 달성되는 기능은 벌채임업을 영위하는 데에 수반되거나 종속되는 것으로 간주한 것이다.

2.1.6. 산업으로서의 임업론

산림의 자원증강에 치중하여 규제적인 조치들이 강구되었던 자원 정책적 방향에서 전환하여 자본주의 경제체제에 맞게 산업으로서 임업을 발전시켜야 한다는 논리이다. 정책의 기본방향은 산림생산을 하나의 산업으로서의 임업으로 발전시키고 임업종사자의 경제적·사회적 지위향상을 도모하는 것이다. 즉 임업과 임업종사자가 국민경제에 대하여 담당해야 할 역할을 감안하여 국민경제의 고도성장 및 사회발전에 따른 임업의 발전방향을 정하고, 임업종사자의 경제적 지위향상을 도모함으로써 산림자원의 확보와 국토를 보전하기 위한 임업목표를 달성한다는 것이다.

과거의 산림정책은 산림자체의 유지발전을 위주로 한 정책, 즉 사물에 대한 자원정책이 주였으나, 앞으로는 임업경영과 임업종사자를 대상으로 하는 정책, 즉 경제정책으로의 전환을 추구한 것이다. 이를 위해서는 규제적 조치와는 달리 조장적 조치가 선행되어야 하므로 생산성 향상과 임업소득의 균형적 증대를 꾀하기 위한 임업구조개선은 불가결의 전제가 된다. 또한 투자자금의 융통을 위한 금융정책, 재해손실의 보전을 위한 산림보험과 사회적 제한에 따른 보상적 조치로서의 세제혜택 등 지원시책이 수반된다.

2.1.7. 난개발규제론(亂開發規制論)

임업을 둘러싼 사회, 경제적 환경의 악화로 임업생산 활동이 정체하고, 임업방치현상이 발생됨과 동시에 경제발전에 따른 토지수요의 공급처로서 산림이 각광을 받게 되자, 임지가격의 급등, 토지개발자본의 투기, 무질서한 개발진행 등이 임업문제로

대두되었다. 특히 임지개발 진행에 의해 임업으로서 생산력이 높은 토지가 전용되고, 혹은 임지가격의 급등에 의해 임업생산에 대한 매력이 더욱 감퇴되는 현상을 가져왔다. 산림은 임업경영의 대상으로서보다도 전용, 개발 대상으로서 간주되고 그에 따른 환경파괴도 급증하게 되었다. 따라서 산지전용 문제가 정책대상으로 부상하였다. 산림개발에 대한 규제책은 이전부터 시행되었으나, 토지이용의 계획화 차원에서 지가상승 억제 및 토지투기 방지가 정책목적이 되기 시작하였다. 이전까지의 개발규제가 임업생산을 저해하지 않도록 하거나, 국토보전을 목적으로 한 것이라면 산지 난개발에 대한 사회적 책임을 강화한 것이다. 이전에는 개발에 대한 간접적 규제로서 벌채허가제가 기능하였으나 보안림 제도의 보완책으로서 산지전용허가 제도가 도입되는 등 산지의 난개발을 방지하여 국토보전이나 수원함양 등의 산림 기능을 유지하기 위한 방향으로 전환되었다.

2.1.8. 수익자 부담론

산림은 시장재(市場財)의 가치를 지니고 있음과 동시에 산림이 존재함에 의해 환경기능을 발휘하는 플러스의 외부효과를 시장 기구를 통하지 않고 사회에 제공하고 있다. 산림은 소유의 종류 여하에 관계없이 일단 성립하면 주변지역에 대해 플러스의 환경재로서의 기능을 발휘한다. 이 편익제공은 이용자를 배제함이 없이 평등하게 혜택을 주며, 이용자를 차별하지도 않는다. 편익정도를 소득이 많고, 적음에 따라 차별함이 없이 동등한 양을 보장한다.

이와 같이 산림의 환경재적인 역할·편익이 존재한다고 하는 것은 그것만으로도 산림이 공공재(公共財), 혹은 공공을 위한 자원으로서 보전되지 않으면 안 된다는 중요한 근거를 갖는다. 시장재와 구별하여 이러한 재화를 「플러스의 공공재」라고 부른다.

산림과 같이 존재하는 것만으로 공공의 편익, 즉「외부경제」를 발생시키고 있는 플러스의 공공재에 대해서는 공해(公害)와 반대로 사회적인 수익에 따른 지불부담이 고려되는 것은 당연하다. 만약에 사회가 이러한 플러스의 공공적인 편익이 존재함에도 불구하고 혜택을 입는 수익자들이 무언가의 보상을 하지 않는다면 사회는 무임승차의 소비자라고 하지 않을 수 없다. 그래서 수익자에 의한 비용분담은 산림 환경보전기능을 향상시키기 위한 사회적 비용배분의 적정화와 사회적 공정의 입장에서 논의되어야 한다는 것이다.

이와 같이 산림은 Flow로서의 환경편익을 발생시키는 기초이고, 산림축적 그자체가 플러스의 외부효과를 갖는 자원으로서 기능을 발휘하고 있다. 그러나 이 플러스의 공공재도 과도한 벌채에 의해 기능을 상실하게 되는 경우, 환경보전기능이 부족하게 되어 사회전체에 대해 악영향을 미치며, 심각한 사회적인 문제를 발생시키게 된다. 따라서 건강하고 안전한 환경창조와 사회의 안정유지를 위해 산림자원을 플러스의 공공재로서 보전하는 것이 임업정책의 기본목표가 되지 않으면 안 된다는 논리이다.

이러한 논리에 따라 최근 깨끗한 물의 확보와 공급을 위해 상류수원지대의 산림조성・정비 및 환경보전을 위해 하류지역의 도시주민이 기금을 조성하여 지원하는 사례가 나타나고 있다.

2.1.9. 산림문화론

오래 전부터「인간은 만물의 척도이다」라는 사상이 보급되어 왔고, 자연을 극복하는 것이 문명의 발전이라고 믿어 왔다. 인간을 자연으로부터 분리하고, 자연과 투쟁하며 자연을 지배함으로써 인간의 행복이 초래된다고 생각되었다. 이러한 개념이 근대의 기계문명을 만들었고, 기계는 인간생활의 풍부함을 추구하는 도구로서 발달하였다. 근대의 과학은 화려한 기계문명을 창조하였지만, 기계는 자연에 대립하고, 자연을 정복하고, 자연을 파괴할 뿐만 아니라 기계를 만들어낸 인간을 지배하게까지 되었다. 기계문명 속에서 살아가는 현대인은 어떻게 하면 다시 사람다운 생활을 영위하고, 삶의 기쁨을 가질 수 있을 것인가? 황폐한 자연과 삭막한 인간정신의 현상에 직면하자 진정한 인간의 행복은 무엇인가에 대한 의문이 제기되었다. 이러한 상황에서 자연과 인간과의 일체적인 관계를 창조하는 것이 요구되기에 이르렀다. 인간성 회복의 길은 자연과 일체가 되고, 자연에 보호되는 인간으로 돌아가는 것임을 깨닫게 된 것이다. 기계문명의 노예에서 인간을 해방하는 것, 인간을 자연의 일요소로서 자연 순환 속에 위치시키는 것이 현대의 최대과제라는 것이 인식된 것이다.

18세기 고전파 경제학 이후, 시장경제이론이 추구한 것은「완전하게 자유로운 경쟁시장에서 합리적으로 활동하는 인간의 만족 극대화」였다. 생산의 극대화, 이윤의 극대화, 물질적 이용의 극대화 활동은 인간의 풍요로운 삶을 확보하는데 있고, 인간의 경제적 욕망이 멈추지 않아 자연을 물질로서 지배하여 파괴함으로써 자원고갈을

가져왔다. 이와 같이 극대화를 추구하여 발생하는 경제현상만이 인간문화의 전부가 아니라 자연과 인간과의 일체적인 관계 위에서 구축된 문화가 진정한 인간문화이고, 산림문화는 이 인간문화의 근원에 속하는 문화영역으로 자리잡게 되었다.

산림문화란 하나의 문화개념으로 산과 나무와 사람이 융합한 문화영역이고, 산과 나무와 사람의 융합이란 산림(자연)과 사람이 일체화하는 것을 가리킨다. 자연과 사람의 일체화란 자연을 인간의 이익을 위해 이용하는 대상이 아니라 자연에 보호되고, 자연에 융화함에 의해 삶의 질을 향상해 가는 것이다. 그래서 ① 목재생산 환경을 유지하는 기능, ② 녹색을 확보하여 인간의 심신위생 환경을 지키는 기능, ③ 홍수나 국토황폐를 방지하여 산업이나 생활환경을 보호하는 등 산림의 기능, 즉 산림가치를 높여 가는 것을 산림과 인간과의 일체적 관계의 창조에서 이해하는 것이 산림문화론이다.

2.1.10. 지속가능 산림경영론

지속가능한 산림경영이라는 개념은 1992년 브라질 리우에서 개최된 유엔환경개발회의(UNCED)에서 지속가능한 발전의 주요 요소 중 하나로서 제기되었다. 유엔환경개발회의에서 채택된 산림원칙 성명에 “산림자원 및 임지는 현재 및 미래세대의 사회적, 경제적, 생태적, 문화 및 정신적 수요를 지속적으로 충족시킬 수 있도록 경영되어야 한다.”라고 명시되었다. 이와 같이 산림에 대한 인식을 경제적인 역할에만 한정하지 않고 사회적, 경제적, 생태적, 문화 및 정신적 역할까지로 확대하고, 또한 생태적으로 지속가능한 산림의 이용 및 보호를 위해 이해당사자간의 협력에 대한 전 지구적 차원의 책임 및 필요성을 강조하였다. 이와 같이 새로운 패러다임으로 등장한 지속가능한 산림경영의 개념은 1992년 국제열대목재기구(ITTO)에서 “산림재화 및 서비스의 내재적 가치 및 미래의 생산력을 부당하게 감소시키지 않으며, 물리적 사회적 환경에 부당하게 바람직하지 않은 효과를 미치지 않고, 원하는 산림재화 및 서비스의 계속적인 생산과 관련된 하나 또는 그 이상의 명확히 구체화된 경영목적을 달성하기 위하여 영구 산림지를 경영하는 과정이다”라고 정의하였다.

또한 1993년 헬싱키에서 열린 유럽산림보호에 관한 제 2차 각료회의에서도 지속가능한 산림경영에 대한 정의가 내려지는 등 지역별 국가별 사회・경제적 여건 및 산림상황 등에 따라 다양한 정의가 내려지고 있다. 그러나 보편적으로 생태적, 경제적, 사회적 측면을 균형 있게 고려하면서 현세대 및 미래세대의 편익을 위하여 생태적,

경제적, 사회적, 문화적인 기회를 제공하는 동시에 산림생태계의 장기적인 건강성을 유지・증진시키는 것으로 이해되고 있다. 따라서 지속가능한 산림경영은 산림생태계의 유지와 아울러 현세대 및 미래세대의 생태적, 경제적, 사회적, 문화적, 정신적인 욕구를 충족시켜가는 것을 목적으로 하고 있어 보속수확이나 다목적 경영과는 구별되는 개념이다.

그래서 21세기의 산림정책을 실행해 감에 있어 방향성을 제시한 개념이지만 실제로 산림에서 집행할 수 있는 개념은 아니라는 비판이 제기되고 있지만, 국제적으로 SFM을 실천하기 위한 기준과 지표가 개발되고, 산림인증제도가 도입되고 있는 등 새로운 패러다임을 정책이념으로 실천하기 위한 구체적인 정책수단 등이 적용되고 있다.

2.2. 정책수단

산림정책 수단을 크게 분류하면 ①직접 정부행위로서 실행하는 직영행정, ②법령에 의해 정책대상자의 행위를 제한하는 규제행정, ③정책대상자의 자발적인 행위를 유도, 조장하는 조장・장려행정의 3분야로 크게 나눌 수 있다.

2.2.1. 강제적, 규제적 수단

2.2.1.1. 정책기관에 의한 직영행정

국가나 공공단체가 산림을 소유하여 정책 목표에 알맞도록 산림을 직접 경영하거나, 사유림에 대한 지도・감독만으로는 소기의 목표를 달성하기 어려울 때 행정기관이 사유림에 직영사업을 실시하여 목표달성을 이룩하는 것이다.

국가나 공공단체에 의한 국・공유림 소유, 국비나 지방비에 의한 사유림의 치수사업・사방공사・황폐지 복구공사・병충해 방제・관행(官行)조림・대집행 등을 들 수 있다. 그밖에 산림소유자가 의무를 다하지 않을 경우 벌칙적으로 정부가 직영관리하는 경우도 있다.

2.2.1.2. 산림감독・단속행정

산림의 공익적 효용을 유지하며 건전한 임업발달을 도모하기 위하여 국가나 공공

단체가 산림소유자의 행위를 강제로 제한하거나 간섭하여 정책목표를 달성코자 하는 규제행정으로 산림경찰 행정이라고도 한다.

이러한 규제행정에는 ①산불방지 의무부여, ②산불발생에 대한 벌칙규정, ③도벌·개간·산림훼손에 대한 단속, ④방목의 제한과 금지, ⑤보안림 지정, ⑥산림병충해 구제의무 부여, ⑦벌채허가제도, ⑧보안림과 채종림에서의 황폐행위방지, ⑨영림감독제도, ⑩조수보호 등을 들 수 있다.

2.2.2. 장려적, 조장적 수단

소위 조장행정, 보육행정의 방법으로 보조정책도 여기에 속한다. 자유주의 사회에서는 시책의 필요가 있다 해도 강권적 시책보다는 조장적인 시책이 주로 행해지는데 이것이 근대 산업행정 특징의 하나이다.

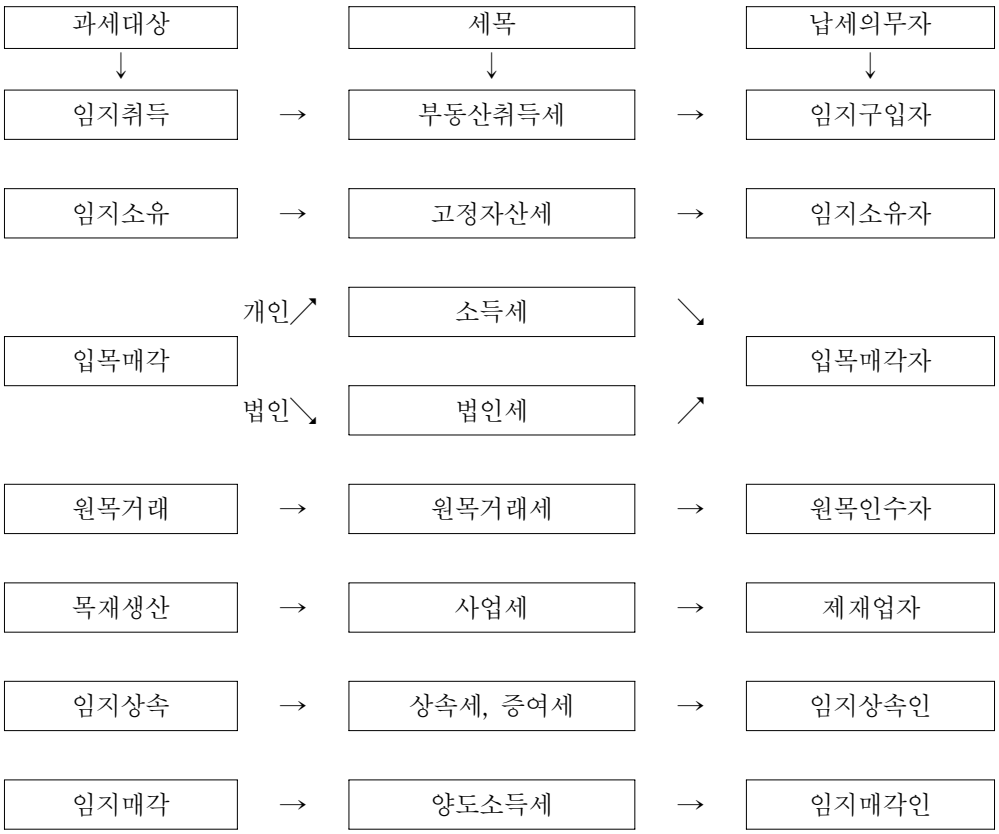
한편 통제적 정책을 실시한다 해도 민간의 창의를 살리고, 이것을 고무하여 기능을 발휘시키기 위해서는 장려·조장적 시책이 필요하다. 물론 그러기 위해서는 상위에서 기획된 계획성이 수반되지 않으면 안 된다.

직접적인 장려조성의 수단으로서는 ①선전이나 조언과 같은 단순한 장려, ②인적인 보조 즉 조력(助力) ③물적 보조에 의한 장려로서 보조금, 장려금, 교부금 등 여러 가지의 명목으로 이루어진 조성금이나, 재료 교부 또는 염가 불하(廉價拂下)의 방법이 있는데, 물적 보조에 의한 장려가 가장 일반적으로 많이 쓰이는 방법이다.

간접적인 장려조장의 수단으로는 세제 혜택, 산림재해보험제도, 저리(低利)금융제도, 목재관세에 의한 외재수입의 조정 이외에 임업보급·지도사업, 시험연구사업, 임업교육·연수 등 임업경영을 안정시키고 임업발전을 목적으로 실행되는 것이 있다. 관련 수단의 개요를 살펴보면 다음과 같다.

2.2.2.1. 임업세제

국가경영에 필요한 예산확보를 위해 세금을 징수하는 제도를 세제라 하는데, 임업세제(forest taxation)도 이러한 국가세제의 일부이다. 임업에 관한 세제는 산림재산의 소유·용익·이전 등의 행위에 대해 부과하는 세금으로서 과세대상을 살펴보면 다음과 같다.



<그림 6-2-2> 임업관련 세제

임업은 생산기간이 길고 수입이 간단적이며, 수입은 다년간 누적되었던 것을 한꺼번에 거두는 특징을 지니고 있기 때문에 년간 생산의 누적수확에 일반세제에 따른 누진세율을 적용한다면 과중한 세금을 부담하는 결과를 가져오므로 임업세제에 있어서는 특별한 고려가 필요하다. 또한 임업은 치산치수, 보건·휴양 등 공공적 이익증진을 위해 많은 사회적 제한을 받고 있으므로 사회적 제약에 대한 보상적 조치도 고려되어야 한다.

따라서 이러한 임업의 특이성을 고려하여 과세대상이나 세율을 적정하게 함으로써 임업경영자의 부담을 경감시키기 위한 특별조치가 대부분의 국가에서 취해지고 있다. 임업재정이나 임업금융이 자본도입이라는 적극적인 정책수단이라면 임업세제는 징세부담을 적정하게 함으로써 필요이상의 자본유출을 방지한다고 하는 소극적인 정책수단의 하나라고 할 수 있다.

<표 6-2-1> 임업분야 개인 및 법인의 세제지원 내역(2004)

<개인>

세 목	감 면 내 용	관련조문	감면시한
소득세	○ 영림계획 또는 특수개발지역사업에 의하여 새로이 조림한 산림과 채종림·보안림 및 산림유전자원보호림으로서 조림한 기간이 10년 이상인 것을 벌채 또는 양도함으로써 발생한 소득에 대하여는 소득세 또는 법인세액 50% 감면 - 과세표준액 : 총수입액 - 필요경비(묘목대,비료대, 관리비 등) - 산림소득공제(특별공제) 6백만원 - 1천만원 이하 : 9%, 4천만원 이하 : 90만원+1천만원 초과금액의 18%, 8천만원 이하 : 630만원+4천만원 초과금액의 27%, 8천만원 이상 : 1,710만원+8천만원 초과금액의 36%	조특법 제102조 소득세법 제49조	없음
부가가치세	○ 임업용기자재 및 석유류에 대한 부가가치세 영세율 적용 - 동력천공기, 약제주입기, 진화용펌프, 동력기계톱,동력원치, 물받이형 미끄럼틀 등 15종	조특법 제105조, 제106조의 2 특례규정 제3조제5호 별표3, 제14조	2005. 12.31
증여세	보전임지중 영림계획 또는 특수개발사업지역에 따라 조림기간이 5년 이상인 산림지(보안림,채종림,천연보호림포함)로서 29만7천㎡(조림기간이 20년 이상 99만㎡)내의 산림지를 영농자녀에게 증여시 증여세 면제	구 조감법 제58조	2005. 12.31
상속세	○ 보전산지중 영림계획 또는 특수개발지역사업에 따라 새로이 조림한지 5년 이상인 산림지(보안림·채종림·산림유정자원보호림포함)를 영농상속자와 임업후계자에게 상속시 2억원 추가 공제 ※ 영농상속자 : 만18세이상, 2년전부터 영농(영림)종사, 직접경영할수 있는 지역 거주 < 상속세 공제 > ○ 기초 공제액 : 임업상속인 4억원(영농2억+일반 2억원) ○ 일괄공제제도 : 임업상속인 7억원(영농2억+일반 5억원) - 과세표준 : 상속재산가액 - 비과세(채무·공과금) - 상속공제(기초공제·인적공제·영농상속공제) ※ 공과금 : 장례비(5백만원 또는 1천만원) - 세율 : 1억원 이하(10%), 5억원 이하(20%), 10억원 이하(30%), 30억원 이하(40%), 30억원 이상(50%)	상속세및증여세법 제18조 상속세및증여세법 제21조	없음

세 목	감 면 내 용	관련조문	감면시한
종합 토지세	<비과세대상> ○ 사찰림, 동유림, 군사시설보호구역중 보호구역내 임야 ○ 자연보존지구내 임야 ○ 전통사찰이 소유하고 있는 경내지 ○ 산림유전자원보호림, 보안림, 시험림, <면제대상> ○ 산림조합 및 산림계가 과세기준일 현재 그 고유업무에 직접 사용하는 부동산 <감면대상> ○ 산림조합중앙회가 구판사업등 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 사업에 과세기준일 현재 그 사업에 직접 사용하는 부동산은 50% 감면 <분리과세대상> ○ 다음 토지에 대해서는 종합합산 과세표준액에서 제외됨(분리과세) - 보전산지내 영림계획인가를 받아 시업중인 임야와 특수개발사업지역으로 지정된 임야(도시계획구역내의 임야는 제외) - 문화재보호구역내 임야 - 자연환경지구내 임야 - 종중이 소유하고 있는 임야 - 개발제한구역내 임야 및 군사시설보호구역중 보호구역내 임야 등 - 산림조합이 과세기준일 현재 구판사업에 직접 사용하는 토지	지방세법 제234조의12조 및 시행령 제194조의8 지방세법 제266조 제5항 지방세법 제266조 지방세법시행령 제194조의15 제2항, 제4항 제13호	없음
법인세	○ 산림계 및 산림조합에 대하여는 재무제표상 당기순이익에 12% 세율을 적용 ※ 산림조합중앙회는 제외 ※ 산림조합중앙회 및 일반법인 - 과세표준액 1억원 이하 : 과세표준액의100분의15 - 과세표준액 1억원 초과 : 1,500만원+1억원 초과 금액의 100분의27	조특법 제72조 법인세법 제55조	2006. 12.31
취득세 및 등록세	○ 임업을 주업으로 하는 자(독림가) 또는 임업후계자가 직접 임업을 영위하기 위하여 교환·분합하는 임야에 대하여는 취득세 및 등록세 면제 ○ 독림가 또는 임업후계자가 보전임지(99만㎡ 이내)를 취득하는 경우 50% 감면 ○ 산림조합이 농어민에게 융자할 때 제공받은 담보물 등기시 등록세 면제(단 중앙회는 산림개발자금에 한함) - 과세 표준액 : 취득당시의 가액 - 세 율 : 1,000분의 20	지방세법 제263조 지방세법 제263조 지방세법 제264조 지방세법 제112조	없음

세 목	감 면 내 용	관련조문	감면시한
특별부가세	○ 농·수·축·산림조합이 설립하는 유통자회사에 토지 등을 현물출자함으로써 발생하는 자산의 양도차익은 당해 사업년도의 소득금액계산에 이를 손금 산입할 수 있으며 특별부가세에 대하여는 이월과세를 적용받을 수 있음	조특법 제84조	2006. 12.31
인지세	○ 농·수·축·산림조합에서 융자받기 위하여 작성하는 소비대차에 관한 증서 및 어음약정서(5천만원까지 면제) ○ 농·수·축·산림조합이 작성하는 당해 조합원의 예금 및 적금증서와 통장에 대하여는 면제	조특법 제116조	2006. 12.31

<법인>

세 목	감 면 내 용	관련조문	감면시한
취득세및 등록세	○ 산림계와 산림조합이 고유업무용으로 취득하는 부동산에 대하여는 면제 ○ 산림조합중앙회가 공동이용시설사업 등에 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대하여는 25~50%를 감면 ○ 산림조합중앙회가 구판사업 등 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 사업에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대하여는 50% 감면	지방세법 제266조 제5항 지방세법 제266조제4항	없음
재산세	○ 산림계와 산림조합이 과세기준일 현재 그 고유업무에 직접 사용하는 부동산은 재산세 면제 ○ 산림조합중앙회가 구판사업 등 당해 지방자치단체 조례가 정하는 사업에 직접 사용하는 부동산에 대하여는 재산세액의 50% 감면	지방세법 제266조 제5항 지방세법 제266조 제3항	없음
종합토지세	○ 산림계와 산림조합이 과세기준일 현재 그 고유업무에 직접 사용하는 부동산에 대하여는 면제 ○ 산림조합중앙회가 구판사업 등 당해 지방자치단체 조례가 정하는 사업에 직접 사용하는 부동산에 대하여는 50% 감면 ○ 산림조합이 설립하는 유통자회사가 농수산물유통시설에 직접 사용할 목적으로 취득하는 부동산에 대하여는 50% 감면	지방세법 제66조 지방세법 제266조 지방세법 제266조	없음
사업소세	○ 산림계 및 산림조합에 대하여는 50% 감면	지방세법 제266조	없음
농업소득세	○ 산림계·산림조합·산림조합중앙회가 경작하는 산림용 묘포지에서 생기는 소득에 대하여는 농지세를 부과하지 않음	지방세법 제201조	없음

2.2.2.2. 임업금융

일반적으로 금융이란 자금의 융통을 의미하는 것으로 재화나 용역과의 교환에 의한 자금 이전이 아닌 양수인의 반환능력과 반환의사를 신용하고 자금을 위양하는 것을 말한다. 임업경영상 필요한 자금의 융통을 임업금융이라고 하는데 엄밀히 구분하자면 임업금융과 산림금융으로 구분하여 볼 수 있다. 임업금융은 산림을 저당으로 하여 자금을 얻었거나 또는 대인신용으로 자금을 융자받았는지를 불문하고 차용자금이 직접 임업생산에 사용되는 것을 말하며, 산림금융은 산림을 저당으로 하여 자금을 얻는 것으로서 얻어진 자금이 어디에 사용되는가에 대해서는 관여치 않는 것을 말한다. 이와 같은 범주 내에서 임업금융은 임업을 대상으로 한 자금의 대차, 즉 신용의 수수(收受)이다.

임업의 생산기간은 매우 길기 때문에 투하자금이 장기간 고정된다. 따라서 생산기간중 예기치 않았던 자금이 필요하게 되면 적정 벌기령 이하의 임목을 벌채하든가 또는 산림을 방매하게 되어 경제적인 손실을 보는 수가 있게 된다. 만약, 임업금융제도가 발달되어 있다면 산림을 담보로 하든가 대인신용으로 필요한 자금을 얻을 수 있으므로 전술한 바와 같은 일은 일어나지 않는다. 따라서 임업투자 그 자체는 장기적이고 고정적이지만 투하자본을 필요에 따라 환금할 수 있는 길이 열리게 되므로 산림에 투자하는 사람에게 도움을 준다. 그러므로 차용금이 임업생산용으로 쓰이거나 가계나 그 밖의 용도로 사용되든 간에 임업금융의 발달을 도모한다는 것은 결과적으로 임업을 진흥시키는 길이 되므로 임업금융은 임업진흥을 조장하는 경제정책이 된다.

임업금융의 대상이 되는 임업은 자연조건에 의하여 생산에 제약을 받을 뿐만 아니라 생산기간이 길고 자본의 회전이 느려 수익성이 비교적 낮고 또한 분산된 영세 산림소유자에 의하여 경영되는 경우가 많으므로 임업금융은 다른 산업분야의 금융과는 다른 특징을 갖는다. 즉, ① 임업금융은 자본의 느린 회전성 때문에 장기저리의 대출이어야 한다. ② 임업의 수익성이 높지 않으므로 융자금의 회수가 보장되지 않는다. ③ 산림을 담보로 하여 융자를 받고자 할 때 담보물에 대한 평가가 어려우며 또한 이러한 담보물이 자연적 위해에 노출되어 있어 관리가 매우 곤란하다. ④ 임업은 매년 수익이 보장되지 않는 데에 따른 이자 납부가 불확실하다. ⑤ 융자금을 상환하지 못하여 담보물을 처분해야 하는 경우 그 매각이 쉽지 않다. 그래서 국가의 정책목적을 달성하기 위하여 국가·지방공공단체는 재정자금의 이용, 이자지급, 채무보증, 손

실보상 등의 대책을 통하여 임업금융의 원활을 도모하고 있다. 임업은 정책적으로 지원을 받지 못하면 발달하기가 어려우므로 임업금융의 중장기 자금의 대부분은 정책적으로 지원되는 제도금융에 의존하게 되고, 이러한 제도금융은 정부 임업정책의 금융적 보완과 이에 수반되는 정부지출의 최소한의 소멸이라는 측면에서 실행되는 것이다.

2.2.2.3. 산림보험

보험이란 경제생활의 불안정성을 제거할 목적으로 동일하고 우발적인 사고발생의 위험에 처해 있는 많은 사람이 보험단체를 구성하여 보험료의 형식으로 미리 자금을 내어서 공동준비재산을 형성하고, 단체의 구성원에게 우발적 사고가 발생했을 때 그 단체로부터 보험금의 자금을 받아 경제적 불안에서 구제받을 수 있는 제도이다. 즉 다수의 동질적 위험을 한 곳에 결합하여 개인이나 기업이 우연적인 사고의 발생으로 당하게 되는 “실제 손실”을 다수의 동질위험의 결합으로부터 얻는 “평균손실”로 대체한다. 따라서 보험을 간단히 말하면, 위험결합을 통하여 불확실성을 확실성으로 전환시키는 사회적 시설이라 할 수 있다. 여기서 사회적 시설이라고 하는 것은 사회의 다수인이 소액의 보험료로써 피해 입은 자를 보상해 줄 수 있으므로 이것이 보험의 사회성이며, 이처럼 보험은 사회에서 필요불가결한 사회적 제도이기 때문이다.

위와 같은 정의로부터 산림보험의 정의를 생각해보면 산림경영을 통하여 야기될 수 있는 각종의 동질적인 재해를 집단적으로 대처함으로써 위험을 분산시킬 수 있는 제도를 산림보험이라 할 수 있다. 산림보험의 실시에 따른 의의는 첫째, 적은 보험료를 지불함으로써 재해로 인한 손실을 보상받아 산림재산의 보전에 도움이 되며, 둘째, 재해에 의해서 손실이 발생했을 경우 보험금을 받을 수 있으므로 빠른 시일 내에 재조림이 가능하다. 셋째, 산림의 담보가치를 보증함으로써 산림을 담보로 하는 금융을 원활하게 한다. 따라서 산림보험은 임업경영의 안정성을 높이고 임업진흥에 기여하게 될 것이며, 나아가서는 국토보전과 국민생활 안정에도 기여할 수 있다고 볼 수 있다.

산림보험의 기능은 사적기능(사경제적 기능)과 공적기능으로 구분할 수 있다. 공적기능은 다시 사회적 기능과 공경제적 기능으로 구분할 수 있다. 사적기능으로서 첫째는 임업경영체의 안정성 부여이다. 보험은 적은 금액의 보험료 지불을 통하여 크고 불확실한 장래의 손실을 보장하는 것이므로 임업경영체의 임업경영 활동에 안정

성을 부여한다. 둘째는 임업경영의 안정성이 주어지면 임업경영에 있어서 생산능률이 향상된다. 이것은 경영규모가 커질수록 더욱 절실히 요구되는 경향을 나타내는데, 만약 보험이 없다면 개별경영체는 복구책을 개별적으로 준비하기 위하여 많은 자본을 투자해야 함으로써 많은 자본이 생산적 투자에 쓰이지 못하게 되거나 혹은 투자 자체를 기피할 수 있기 때문이다. 셋째는 임업경영체의 대외 신용력을 높일 수 있게 된다. 특히 임업의 경우 자본회전 속도가 느려서 대외신용을 얻지 못하면 각종 임업경영 자금의 획득시 상당한 어려움을 겪게 된다. 따라서 산림보험은 임업경영체의 대외신용도를 높여 주어 임업경영자금을 얻는데 도움을 준다.

한편, 산림보험은 산주중심의 사적기능 뿐만 아니라 공적기능 측면에서 많은 중요성을 가지고 있다. 공적기능으로 첫째는 산림보험을 개별 임업경영체의 경제적 안정을 통한 국민경제의 안정을 이룩하는 효과를 가진다. 이와 같은 효과를 위하여 국가와 사회는 산림재해의 대책을 강구하게 된다.

둘째는 산림보험을 빈곤의 정도를 완화시키고 사회 안정에 공헌하는 기능을 가진다. 특히, 사회보장적 성격을 펴는 사회보험의 경우 더욱 그 효과가 커서 부(富)의 재분배적 효과를 가진다. 사회보험의 경우는 이를 주도해 나가는 국가나 공공단체가 공공의 이익과 생활안정을 위해 어느 정도 강제적인 성격을 띠면서 가입을 의무화시키게 되며, 보험가입자는 그 가입에 의하여 공공의 이익과 사회 안정에 공헌함은 물론 자신의 생활안정의 유지를 보장 받게 된다. 셋째는 산림보험은 투자적 기능을 가진다. 개별 가입자가 내는 보험료는 임업경영체의 산림재해로 인한 타격에서 재생산을 위한 적절한 투자가 되며, 개별 임업경영체가 내는 보험료는 소액이지만 산림보험 가입자가 많아질수록 국가적 차원에서는 거액의 자금을 투자자금으로 확보할 수 있다. 넷째로 산림보험의 사회적 기능으로서 사회의 정서적 안정기능이다. 산림이 재해의 발생으로 보험가입자가 타격을 입게 되면 보험회사나 보험주체자의 입장에서는 사회적 손실이요 국가적 손실이 되는 것이다. 특히 사회보장적 사회보험이나 공적부조에 있어서의 손실은 직접 국가나 공공단체의 손실을 가져오게 되므로, 이러한 손실을 줄이기 위해 산불 방지 등 사전 예방적 조치를 취하게 됨으로써 사회전체적인 안정효과를 가져오게 된다.

2.3. 임정변천사

일반적으로 고대의 산림은 원시종족의 거주, 양식의 근거지가 되었으며 산림은 씨

족공동체 소유였다. 원시 농경이 시작되면서 산림은 농경의 방해가 되어 파괴되는 과정을 거쳤다. 중세에 이르러 봉건사회가 성립됨에 따라 토지와 산림은 영주(領主)의 영토로 분할되어 씨족공동 소유관념은 사라졌다. 중세 말에 수공업이 발달되어 임산연료를 많이 사용하게 되면서 소극적인 산림의 보존시책이 시작되었다. 근세에 와서 왕족, 권족(權族)들이 산림을 사점함에 따라 산림의 사유화가 시작되었고, 산업이 발달되어 목재가공업 시대를 맞이하게 되었던 것이다. 이와 같이 삼국시대, 고려시대의 씨족 공동사회 및 봉건사회를 거쳐 조선시대 중엽에 이르기 까지 산림은 공용(共用), 국용으로 사용되었으나, 근세에 이르러 왕족, 공신(功臣), 권족(權族)들이 산림을 배타적으로 이용하게 되면서 산림의 사적 점유화가 시작되었다.

우리나라의 근대적 산림제도는 1908년 공포된 삼림법에서 시작된다. 통감부시대에 공포된 삼림법은 일제 산림약탈의 시초가 되었다. 이 법은 산림의 소유관계를 명확히 하여 산림정책을 펴나가기 위한 조치였다고 볼 수 있으나, 많은 산림이 국유화되어 일제가 마음대로 산림을 약탈할 수 있는 발판을 만들었다. 우리나라는 본래 압록강, 두만강 연변 산림과 낭림산맥, 태백산맥을 줄기로 하는 산림에 울창하고 우수한 임목축적이 많았으므로 19세기 말에서 20세기 초에 러시아, 청나라, 일본 등의 인접국가는 목재수탈을 위한 회사, 공사(公司), 목재창 등을 설립하여 목재사업을 실시하였다. 그 중에서도 러시아는 남진정책을 위한 전초(前哨)사업으로 1896년 한·러 삼림협약을 체결하여 압록강 인접산림과 울릉도의 임목벌채권을 얻었고, 일본은 대륙침략의 준비작업으로 1901~1902년 산림조사를 실시하였다. 한·러 삼림협약으로 러시아가 한국으로부터 이권을 획득하자 세계 여러 나라들이 각각의 이권(利權)을 확보하였다. 즉, 미국(평북 운산금광), 일본(경부, 경인철도 부설 및 충남 직산금광), 불란서(경의선 철도부설), 독일(강원도 당현금광), 영국(서울전차 부설 및 평남 은산금광) 등과 이권분점(利權分占)을 협약하였던 것이다. 우리나라의 울창한 산림이 외국의 이권 강점의 대상이 되었고, 산림이권 협약이 열강들의 한국에 대한 이권쟁탈의 효시가 되었다는 사실에서 그 당시의 산림가치를 짐작해 볼 수 있다. 일본은 러시아의 한국을 발판으로 한 남진정책을 저지하기 위하여 러시아와 전쟁을 해서 승리함으로써 한국을 지배하게 되었고, 한일합방을 하여 36년간의 탄압수탈 정책을 펼쳤다. 일제가 우리나라를 지배하기 시작한 통감부시대부터 먼저 수탈을 시작한 것은 임목벌채였다. 1907년 목재창을 설치하여 벌채를 시작하였고, 한일합방 후 많은 영림서(36개)를 설치하여 매년 수백만㎥의 임목을 벌채하였다.

일제는 임야조사 사업을 실시하여 임야도를 작성한 것이 한국 근대임정의 기초가

되었다고 하나, 국유림과 민유림을 명확히 확립해서 국유림에서의 임목강점을 촉진하기 위한 수단의 일단으로서 실시했음을 부인하기는 어렵다. 또한 황폐지의 사방사업에 대한 공적을 내세우기도 하지만, 산림보호를 빙자한 탄압적 산림경찰행정을 실시하여 산림에 대한 재산권의 애착심을 말살시킴으로써 산림을 보호하려는 태도보다는 어떻게 하면 일제의 감시를 피하여 임목을 벌채 이용할 수 있을 것인가 하는데 관심을 갖도록 하였다. 이와 같은 태도와 인식은 광복된 후에도 지속되어 산림행정의 저해요소가 되었다.

8·15 해방, 6·25 전쟁 등의 혼란시기의 산림파괴는 민생고 해결을 위해 방임한 이유도 있지만 일제시대에 성립된 산림에 대한 재산권의 방어, 존중·관심이 희박했던 데도 원인이 있다. 산림의 소유권 확립이 다른 토지 소유권에 비하여 늦어져서 소유권 방어관념이 강하지 못했던 것도 사실이나, 일제가 남긴 산림 수탈행정의 수단으로서의 탄압적 산림경찰행정에서 비롯된 사유권 방치 태도가 고착화된 데서 더 큰 원인을 찾을 수 있고, 또한 산림의 투자수익이 적고 시일이 오래 걸린다는 산림 속성에 기인하는 바도 크다.

그래서 파괴된 산림의 복구를 산주에게만 맡길 수는 없어 1970년대부터 치산녹화계획을 수립하고 전 국민이 참여한 국민식수 운동을 전개하여 세계에서 유례가 드문 단기간의 산림녹화를 완성하였다. 하지만 녹화는 산림사업의 초기단계이고 기초단계에 불과하므로 앞으로 간벌(間伐) 등의 무육(撫育) 작업과 간벌목 및 기타 임산물 운반을 위한 임도개설, 노동력을 감축시키기 위한 기계화 작업, 소경재를 활용하는 이용개발, 목재의 유통, 가공시설 확충 등을 통해 재투자, 재생산될 수 있는 자원순환체제를 갖추어야 할 것이다. 이를 위해서는 안정된 임업경영기반의 구축, 자금 지원, 노동력 확보, 임산업의 진흥 등 산림경영을 활성화할 수 있는 임업정책이 필요하다. 그러므로 지금까지의 임정변천사를 돌아보면서 그 당시의 정책 여건은 어떠했는지, 정책 성공과 실패의 원인은 무엇이었는지 등을 살펴보고, 이를 토대로 앞으로의 임업 정책을 구상하는 것은 큰 의의가 있다 하겠다.

2.3.1. 원시·고대사회와 산림

2.3.1.1. 우리 민족의 출발과 산림

한국인과 산림은 오래전부터 상당히 깊은 관계를 맺어왔다. 최초의 한민족은 산림생태계의 일원으로서 산림에서 나오는 물질을 이용하면서 생활을 영위하였다. 산림

에서 먹을 것을 구하였으며, 산림 속에 서식처를 마련하였다. 이러한 사실은 한반도에서 발견되는 유적의 출토 자료를 통하여 유추할 수 있다. 구석기시대의 유적에서 발견되는 동물 뼈와 나무 숯, 석기들을 통하여 그 당시 사람들에게 산림은 어떠한 효용과 가치를 지니고 있었는지 추정할 수 있다. 정주성을 갖지 못하고 떠돌이 생활을 하였던 당시에는 식량 채취와 수렵 장소로서의 효용이 가장 중요하였다. 사람들은 주식으로 도토리, 밤, 호도 등 보존성이 큰 나무열매와 식물의 뿌리, 줄기, 잎을 채취하여 먹었고, 새나 동물사냥을 통하여 동물성 단백질을 획득하였다. 사람들이 최초로 의식한 산림의 기능은 이러한 식량공급원으로서의 역할이었다.

한편 사람들이 불을 다스릴 수 있게 되자 나무는 땔감으로 이용되기 시작하였다. 불을 이용하게 되면서 생활터전은 추운 지역에 이르는 곳까지 확대되었으며, 돌과 뼈를 떼고 다듬어 도구를 만드는 기술이 빠른 속도로 발전되었고 집짐승 기르기의 효용성에 대하여 눈을 뜨는 등 생활터전 주변의 자원을 체계 있게 활용하는 지혜를 터득하였다. 또한 작살과 같은 도구들을 이용한 물고기 잡이를 시작하는 등 식량채집단계에서 식량생산단계로 넘어가게 되었다. 이러한 생활양식의 변화로 붙박이 생활이 촉진되면서 정주성을 갖는 작은 마을들이 생겨나게 되었다. 이에 따라 비바람과 햇볕에 좀더 오래 견딜 수 있는 집을 마련하기 위하여 짐승의 뼈, 나무 등을 가지고 집의 뼈대를 갖추고 그 위에 나뭇가지나 풀 또는 짐승가죽을 덮어 살림집을 만들었다. 정착생활이 이루어지면서 봄부터 여름에는 식물성 식량마련이 부족하게 되었고, 또한 여름에는 산림이 무성해져 생계의 일부분을 차지하던 사냥마저 어려워져 대체식량의 확보가 필요하게 되었다. 따라서 야생밀, 보리, 조 등을 농사짓는 방법을 개발하게 되었고, 목축이 시작되는 등 산림과 인간과의 관계가 일층 진전하면서 농업에 의한 산림이용이 이루어지게 되었다.

농경이 본격화함에 따라 서서히 화경(火耕)이나 개간에 의한 산림소실이 나타나게 되었으며, 농업생산력을 유지시키기 위해 산림에서 채취된 야초나 낙엽이 지력유지를 위해 사용되었다. 또한 가축을 사육하기 위한 목장이나 사료를 확보하기 위해 곳으로 산림은 중요한 가치를 발휘하게 되었다. 특히 산림이 많은 지역에서는 산림이용과 농업 사이에 대단히 밀접한 관계가 맺어지기 시작하였다. 이와 같은 추정은 당시 유적에서 출토된 석기를 살펴봄으로써 가능하다. 암사동, 궁산리 유적에서 출토된 괭이, 보습, 낫, 도끼, 뼈 낫, 갈판, 갈돌 등은 신석기인들이 도끼류와 돌낫 등을 이용하여 나무와 풀을 잘라내고 불을 지른 후 괭이나 보습을 이용하여 땅을 갈고 뒤지개 등으로 구멍을 뚫어 그 곳에 씨앗을 심는 수준의 농사를 지었으며, 수확은 뼈 낫이

나 돌낫으로, 탈곡은 갈판과 갈돌을 이용하였던 것으로 추측된다. 즉 괭이나 보습을 이용한 화입농경에 바탕을 둔 농업단계였던 것이다.

이후 청동기 시대에 들어가면서 향상된 농업생산력을 바탕으로 일정지역의 인구가 증가하게 되고 촌락은 커지게 되었다. 점차 정착생활이 안정되고 인구가 증가하자 촌락 배후에 있는 산림을 농경용 토지로 이용하기 위하여 산림제거를 위한 벌채용 도구 및 농경지 개간에 필요한 굴경(掘耕)도구, 곡물수확에 필요한 추수용 도구가 중요시되었다. 이 시기의 유적지에서 출토되는 횡단면이 타원형이고 날부분은 조갯날처럼 다듬은 육중한 돌도끼는 벌채용으로, 두께가 얇은 외날의 대패는 나무가공용으로, 둔각(鈍角)으로 뻗은 참나무가지를 사용하여 한쪽 끝은 보습날 형태를 갖추고 다른 한쪽 끝은 손잡이 부분으로 만들어 사용한 나무후치들은 농경용으로 쓰였다는 것이 이러한 사실을 반증하고 있다.

이와 같이 고대사회에서의 산림은 인간이 살아가는데 필요한 생존기반으로서의 역할을 담당하였는데, 인구가 희박하고 유치하였던 초기농업 단계에서는 생산자원이나 환경자원으로서의 가치는 거의 인식되지 못한 채 오히려 생명의 원천, 권력의 상징, 신이 거처하는 성소(聖所) 등 신성스러운 경배대상으로 인식되었다. 우리나라에 널리 퍼져있는 산천신앙(山川信仰)의 흔적에서도 인간들의 산림에 대한 두려움, 경이로움이 존재하였던 것을 알 수 있다.

2.3.1.2. 공동체적 부족사회 형성과 산림

단군신화에도 신단수(神壇樹) 아래 환웅이 내려와 신시(神市)를 열었듯이 나무가 울창한 산림은 경제적 이용대상이 아니라 신격적인 숭배대상이었다. 그러나 청동기와 철기의 보급, 농업생산력의 향상에 따라 성장한 선진적인 종족 집단이 여러 부족들을 통합하는 공동체 사회형성이 이루어지자 사회적으로 커다란 변화가 나타났다.

철제도끼의 제작, 호미, 괭이, 낫, 반달칼 등 농기구의 개발과 사용은 토지개간과 심경(深耕)을 가능하게 하였고, 이를 바탕으로 농업생산성이 급격히 늘어나 지역공동체의 자립적인 경영활동이 강화되었다. 또한 철기의 생산은 무기의 발달로 이어져 전투력의 증대를 가져왔고 부족간의 전쟁으로 인한 통합이 이루어져 인구증가를 가져왔다. 지역공동체의 자립적인 경영활동과 인구증가에 따른 식량 확보 문제는 이제 산림을 경이로운 존재로서가 아니라 농작물을 심기 위해서 제거해야 하는 대상으로 변화시켰다. 산림은 농경지 확대에 장애물로 인식되어 베어 버려야 하는 대상으로

바뀌기 시작한 것이다. 또한 청동기와 철기로 만든 도구의 보급은 여러 가지 목재농구를 비롯한 수레, 직기(織器)제조 등 목재수공업을 발전시키게 됨으로써 목재사용이 증가되었다. 이러한 사실은 고조선에 대한 기록과 유적에서 알 수 있다. 평남 염주군 주의리에서 출토된 수레바퀴는 참나무로 만들어 진 것으로 직경이 1.6미터에 달했던 것으로 추정되는데 짐승을 이용하여 끌었을 것으로 보인다. 농경에 동물을 이용하게 됨에 따라 노동능률이 올라 농업생산력이 크게 증가되었을 것이다. 또한 개간용 도구보다 돌 반달칼, 돌낫 등 추수용 농구와 돌 갈판, 돌 갈대 등 곡물가공 공구가 많이 출토되는 것으로 보아 그 당시에는 이미 많은 농경지가 확보되어 있었고, 농업생산력 증가가 이루어져 새로운 농경지의 개간보다는 곡물수확이 더 중요한 자리를 차지하고 있었다고 추정된다.

고조선 후기에 와서는 철기가 널리 사용되기 시작하였는데, 철기는 청동기와 달리 농기구로 직접 사용되어 농업생산 증대에 크게 기여하였다. 철제는 돌도끼보다 벌목을 용이하게 하여 농토개간 사업을 확대시키게 되었고, 땅을 깊게 팔 수 있어 농작물 수확을 높일 수 있었다. 뿐만 아니라 목재가공이 수월해짐으로써 이전보다 목제 농기구의 생산이 증가하고 훨씬 다양화되었다. 한편 난방시설도 발전하여 초기 온돌의 구조로 보이는 돌과 자갈들이 발견되고, 움집의 구조도 습기를 차단하기 위하여 깔았던 것으로 보이는 판자조각과 자작나무의 일종인 봇나무 껍질을 실로 꿰어 벽체인 널판자에 도배종이처럼 붙였던 것도 출토되었다. 이같은 사실은 이전보다 산림이용이 다양화되고 있음을 보여주는 것이다.

또한 한반도 남쪽에 위치하였던 변한, 진한, 마한으로 이루어 졌던 삼한사회에 대한 기록에 의하면 오곡과 벼, 누에 기르기와 뽕나무치기, 소와 말, 돼지 등 가축사육이 영위되었고, 배크기만한 밤이 산출되었다고 한다. 밤은 당시의 중요한 특산물이었음을 가늠하게 하는데, 이와 같이 삼한사회는 기본 생산경제가 농경이었던 농업사회로서 초보적인 화전을 벗어나 본격적인 수전(水田)농법으로 진행하는 단계였다. 즉 수렵・어로・채취의 약탈 경제적 성격에서 농업과 가축사육이라는 생업경제로 전환함으로써 본격적인 재생산 경제체제로 전환되는 시기였다. 이 시기의 산림은 농업발전과 금속문화의 출현에 의한 농기구 개발로 이전과 달리 넓은 면적이 벌채되고 불살라져 경지화되기 시작하였다. 이제 산림은 경이로운 숭배대상이 아니라 인구증가에 따른 식량 확보지로서, 농기구를 만드는 목재공급지로서 이용가치가 인식되기 시작한 것이다.

2.3.1.3. 중앙집권적 국가탄생과 산림이용

공동체적 사회인 연맹국가의 단계를 거쳐 왕권을 중심으로 하는 중앙집권적인 귀족국가의 성장에 따라 한반도는 고구려, 백제, 신라의 삼국이 성립되었다. 왕권을 중심으로 하는 중앙집권적 국가탄생은 전국의 모든 토지는 왕토(王土)요 모든 국민은 왕신(王臣)이라는 지배사상을 발생시켰다. 경제생활의 중심이 농업이었으므로 토지는 기본적 생산수단으로서 부의 포괄적 기반이 되었고, 이러한 사회에서는 토지소유관계가 생산의 여러 관계들을 지배하고 나아가 그 사회의 전 구조를 규제하는 강력한 기능을 갖게 되었다. 또한 토지소유문제는 바로 그 사회의 계급구조를 말하는 것으로 신분편제와도 밀접한 관련을 갖고 있었다.

금속기 문명의 발달로 생산용구가 발전하고 생산력이 증진되어 잉여농산물이 생기면서 원시공동체 사회의 생산수단에 대한 공동소유는 점차 사라지게 되었다. 개별가족에 의한 사적소유가 진전됨으로써 이전의 공동체 구성원 사이에서도 생산수단의 규모 차이에 따라 필연적으로 계층이 분화되었다. 더욱 금속문명의 발달은 무기류의 발전을 초래하였기 때문에 약탈 및 정복을 목적으로 하는 전쟁을 통하여 각 세력집단 사이에 새로운 지배·예속관계가 형성되었다. 지배계층과 피지배계층이 뚜렷이 분리되었고 지배계층 내부에서도 그 세력의 대소에 따라 일정한 등급이 형성되고 피지배계층도 다시 분화하게 되었다. 즉 고구려, 백제, 신라의 삼국사회는 기본적으로 왕을 포함한 귀족과 평민, 노비의 3계층으로 구성되었다. 이러한 계급분화에 따라 전쟁에 공이 있는 장군이나 관직을 가지고 있는 귀족에게 식읍(食邑)이나 녹읍(祿邑) 같은 명목으로 많은 토지와 포로들이 주어졌다. 그 결과 귀족들이 사적으로 소유하는 토지와 노비가 증가하게 되었으나, 신분적으로 평민 즉 자영농민들이 차지하는 사회적 비중은 절대적인 것으로 이들은 각기 자기들의 자영지를 경작하고 있었다. 따라서 국가는 이러한 자영농민들을 직접 파악하여 조세·공부(貢賦)와 역력(力役)을 부과함으로써 지배권을 강화하고 유지하려 하였다.

이 당시의 사료로 일본 정창원에서 발견된 신라촌락문서가 있는데, 여기에는 4개촌의 각종 전답, 인구, 우마 이외에 마전(麻田), 뽕나무(桑), 호두나무(秋子木), 잣나무(栢子木)의 본수가 기재되어 있다. 桑, 栢子木, 秋子木은 3년 동안의 식수에 대한 내용이 대단히 상세하여 식수가 강제되었음을 보여주고 있다. 이는 국가에서 과세원 확보를 위해 식수토록 하였겠으나, 수목재배를 통하여 수세되는 이외의 것은 당연히 잉여가 발생하였을 것이고, 그것은 농민의 몫이 되었을 것이다. 잣과 호두는 농가에

서 상식(常食)하는 것이 아니었고 또한 잣나무 호두나무는 우수한 건축재, 가구재였으므로 상품이 될 수 있었기 때문에 농가경제를 보완할 수 있는 부업작물의 하나로 재배 장려되었을 개연성이 있다. 잣이 중국과의 무역에서 수출품의 하나였다는 기록도 이러한 사실을 뒷받침해 주는 것이다. 비록 국가의 재배강제를 통한 것이기는 하나 이와 같은 식목정책은 전반적인 사회적 생산력의 발전을 이룩하기 위한 권농차원에서 이루어진 조처가 아니었나 추정된다. 중앙집권적 국가형태를 갖추고 권력유지를 위한 조세정책이 취해지면서 채취에 의존하던 임산물이 서서히 경제적 가치가 인정됨으로써 재배형태를 갖추게 된 것이다.

『삼국사기』에 의하면 왕권을 강화하는 과정에서 국가공용과 왕실 귀족에 대한 물품공급을 위해 궁중수공업이 발달하였고, 이를 담당하였던 30여개의 관사(官司)가 있었다고 한다. 옻나무를 이용하여 칠기를 제작하였던 漆典, 책상·궤짝·상자 등을 만들었던 机槪典, 버들 공예품, 죽제품을 만들었던 楊典 등이 나무를 사용하여 목공예품을 만들어 공급하였던 점으로 미루어 농기구용에서 나아가 수요량이 많은 생활용기로서의 목재사용이 증가하였을 것으로 추정된다. 더욱 귀족들의 장식품으로 쓰였던 금은세공품, 권력상징으로 만들었던 대범종(大梵鐘) 제작에 금속류 사용량이 증가하였던 점에 비추어 제련방식도 목탄의 탄소식에서 도가니와 풀무를 이용하는 방법으로 발전하였다는 기록은 상당량의 임산연료가 소비되었음을 시사한다. 또한『삼국사기』「신라본기」에는 "경주민가는 집을 기와로 덮고, 짚으로 잊지 아니하며 밥을 짓되 숯으로 하고 나무를 사용하지 않는다 하니 사실인가"라는 왕의 물음에 신하가 "사실입니다"하고 대답한 기록이 있음에 비추어 기와를 굽고 숯을 만들기 위해 도읍주변의 산림파괴가 상당히 진전되기 시작하였음을 짐작할 수 있다. 이 당시는 왕토사상에 의한 공유원칙의 토지제도와 조세제도, 계급분화에 따른 신분제도의 발달에 따라 경제적 가치가 중시되는 임산물 이용행태의 등장과 목탄사용 과다로 경주부근의 산림파괴가 이루어졌을 것으로 추정되나, 인구밀도가 높지 않았고 산업발달 정도도 완만하여 수요도 많지 않았으므로 특별하게 산림에 관한 정책을 강구하였다는 기록은 발견되지 않는다.

한편 신라 진흥왕 시절에는 산수가 수려한 명산, 경승지가 청소년들인 화랑들의 심신단련과 애국심의 앙양, 무술연마 장소로 이용되는 등 우리민족의 정신생활에 적지 않은 영향을 끼쳤다. 화랑들이 산림 속에서 자연의 소리를 깨우치면서 자연의 참뜻을 배우고 자연과 더불어 생활하였음은 과거에도 산림은 경제적 기능과 아울러 정신적, 문화적 기능을 발휘하고 있었음을 엿볼 수 있는 사실이다. 또한 이인로의 『파

한집』에 “한송정의 울타리에 3천여 명의 수많은 화랑도들이 수양을 하면서 소나무 한그루씩을 심은 것이 오늘날에 이르러 이처럼 울창한 송림을 이루었다”라고 적혀있는 바, 자연애호와 보존에 대한 인식도 갖추고 있었음을 짐작케 한다.

2.3.2. 중세사회의 산림제도

2.3.2.1. 고려시대의 임야제도

통일신라 말기에 귀족들의 지나친 사치와 향락은 과중한 조세부담을 농민들에게 가하게 됨으로써 농민반란이 빈발하였다. 이러한 농민반란이 빈발하는 가운데 지방호족 출신들이 앞장서서 새로운 국가건설을 꾀하였는데 고려가 후삼국을 통일하여 새 정권을 수립하였다. 고려는 정권강화를 위하여 중앙집권적인 귀족사회를 확립하고, 귀족들을 다스리면서 정권 유지를 위한 조치로서 전시과(田柴科)라는 토지제도를 만들었다. 전시과는 고려왕조의 봉건적·경제적 기틀이 되었던 것으로 토지와 시지(柴地)가 관리의 보수로 지급되었다. 당시는 시탄(柴炭)을 도성내외에서 직접 자급자족하던 때였으므로 귀족들은 토지에서 생산된 농산물을 조(租)로 거두었고, 시지에서는 임산연료를 채취하여 사용하였다.

고려초기의 산림은 토지제도의 일부로 포함되어 취급되었다. 이는 고려의 토지제도가 모든 토지는 왕토라는 사상 위에서 짜여졌기 때문에 특수목적으로 지급된 시지 이외의 대부분의 산림은 공용림(共用林)으로 일반국민들의 자유로운 산림이용이 이루어졌고, 인구수에 비해 임산물이용이 어려운 상태가 아니었으므로 산림에 대한 특별한 정책적 규제나 간섭이 필요하지 않았기 때문이다. 그러나 인구가 증가하고 독립된 수공업형태가 발전하면서 상업적 자본이 형성되자, 그동안 전시과라는 토지제도에 의해 통제되었던 경제적, 사회적 기반은 흔들리게 되었고, 고려후기의 정치적 문란에 따른 무신정권의 집권, 잦은 외적침입에 따른 사회적 혼란으로 토지국유원칙이 붕괴되면서 토지사유화가 촉진되었다. 이러한 토지제도의 붕괴와 인구증가는 임산연료 부족현상을 불러 일으켰고, 도성근처의 산림이 우선 황폐해지면서 그에 따른 심각한 자연재해의 피해가 나타났다. 또한 식량부족을 해결하기 위한 경지수요 증가는 산림개간의 장려로 이어졌고 사회적 혼란에 따른 화전의 증가는 무분별한 산림벌채를 야기 시켜 산림황폐가 확대되었다.

따라서 고려중·후기에 들어와 비로소 산림황폐방지에 대한 정책적 간섭과 보호책이 거론되기 시작하였다. 국가재정에 필요한 많은 조세수입을 올리기 위한 한 수단

으로서 토지를 늘리기 위한 토지증급 정책이 광종 23년(973년)이후 개간 장려책으로 실시되었는데, “사유지를 개간할 경우에는 1년간, 공전(公田)은 3년간 수확물을 개간자 소유로 하고 다음 해부터 수조(收租)한다”하여 많은 산림이 벌채·개간되는 결과를 가져왔다. 이러한 사실은 많은 개간으로 시기를 가리지 않고 벌목행위가 자행되자 고려사 成宗戊子七年二月壬子條에 “정월 중기 이후에는 벌목을 금지해야 한다”는 내용이 기록된 사실에서 유추할 수 있다. 이 당시 산림은 조세증수에 있어 경지에 비해 미약했기 때문에 신탄확보지로서보다 개간이 유리하였던 것이다.

한편 현종 원년(1009)부터 정종 3년(1037)에 이르는 시기는 북방에서 세력을 확장해 온 거란과 여진 그리고 남쪽의 왜적의 침입 등 수십 차례의 외적침입으로 국가재정이 핍박되고 민생이 불안정하였다. 특히 8차에 걸친 거란의 침입으로 도성내외의 건물들이 불태워지고 농업생산에 큰 차질을 겪었다. 따라서 민생안정과 재정수입 증대를 위해 산림이 더욱 개간지로 분배되었으며, 소실된 건축물의 신축과 수리에 필요한 임목조달이 어수선한 사회질서를 틈타 무질서하게 이루어졌다. 인구집중지인 도성근처 산림에서의 무계획적인 벌목으로 인하여 작은 홍수에도 산이 무너졌다는 기록(현종 4년, 1013)은 그러한 사실을 뒷받침해 준다.

또한 벌목피해가 심하여 전쟁으로 피폐한 농업생산에 악영향을 미치자 정종 원년(1035)에는 경성 각산의 벌목을 금하고 식목을 권장하였으며, 동 2년(1036)에는 전국적으로 산림의 벌목을 금하는 조치가 내려졌다. 이후 전시과는 여건변화에 따라 전면적인 재편성을 보게 되었다. 현직과 퇴직을 불문하고 지급되었으며, 자손에게까지 상속이 허락되는 등 농지와 산림의 사유화와 세습화가 시작되었다. 사유화가 시작되면서 권문세가들의 사점행위가 본격화되면서 공과전(公科田)의 부족이 초래되었다.

산림의 경우도 마찬가지로 시지는 개경근처의 산림이 거의 개간됨으로써 개경에서 떨어진 하루거리와 이틀거리로 나뉘어 지급되었다. 또한 중국 송과의 무역을 위해 필요한 교역선과 사찰수리, 신축에 필요한 목재를 제주도에서 베어 사용했다는 기록으로 보아 도성근처나 운송이 편리한 지역의 산림은 거의 벌채 이용되었거나 개간되었던 것으로 보인다. 더욱 권문세가들의 사전확장과 고리대업으로 수탈당한 백성들의 생활은 도탄에 빠지기 시작하였고, 생계를 위하여 산림으로 들어가 산림지대를 개간하는 농민들이 증가하게 되었다. 국가가 재정수입을 목적으로 장려하였던 개간 장려책, 권문세가들이 사점확대를 위해 자행한 개간촉진과 아울러 핍박을 피해 이루어진 생존적 개간활동으로 산림파괴는 전보다 훨씬 광범위해지고 가속화되었다. 더구나 외적침입으로 받는 피해를 막고자 4성6진(四城六鎭)을 쌓고, 천리장성을 구축하는 등 국

방강화가 이루어졌는데, 평야와 낮은 산, 바닷가에는 목색(木塞), 목책(木柵)을 세우는 축성법이 활용되어 국방용 목재를 조달하기 위한 산림벌채가 급증하였다. 이외에도 지방의 토산물이나 수공업제품을 국가에 상납해야 하는 공부(貢賦)제도에 따라 광산물을 제련 상납하던 금소(金所)·은소(銀所)·철소(鐵所)와 목탄을 생산하는 탄소(炭所), 소금을 생산하는 염소(鹽所), 기와를 굽던 와소(瓦所), 도자기를 굽던 자기소(瓷器所) 등에서도 근처산림에서 상당한 량의 연료를 채취하여 사용하였을 것이다.

고려중기의 산림은 세수증대와 농장확대를 위한 신개간지 공급지로서, 건축 등 토목용재와 국방용재 공급지로서, 또한 피폐농민들의 생존수단인 화경지로서 벌채 이용되었다. 그러나 정치문란과 사회혼란 속에서 이루어진 무질서한 벌채는 도성근처의 산림황폐를 야기 시켜 풍수해에 대한 피해를 발생시키게 되었다. 따라서 풍수해 피해를 줄이고자 금벌과 화경금지의 조치가 내려지기도 하였지만 이는 풍수해로 인한 농업생산 감축을 고려한 조치였지 산림자원을 보호하기 위한 직접적인 정책이라고는 보기가 어렵다. 그 당시는 인구에 비해 천연림이 풍부하여 채취 이용하던 단계로서 식목과 같은 적극적 조성보다는 농업과 관련된 소극적인 보호책이 강구되었던 것으로 추측된다.

그러나 고종 18년(1231)부터 7차에 걸친 몽고(元)의 침략은 30여년의 항전기간 동안 산림자원에 대한 직접적인 피해와 감축을 가져왔다. 몽고는 자기네 궁실과 불사를 짓는데 필요한 재목을 조공으로 요구하였으며, 또한 1, 2차에 걸친 일본정벌계획에 필요한 전함을 건조하는데 필요한 조선용재를 고려에 공급토록 강제하였다. 원나라가 요구한 대경목을 구하지 못하자 울릉도까지 파견하여 벌채를 하였다거나, 원의 황태후가 불사를 짓는데 재목을 요구하여 백두산의 임목을 벌채하여 압록강으로 실어냈다는 기록과 일본정벌계획에 필요한 전함축조에 제주도, 전라도 변산, 나주 천관산의 산림이 거의 조선용재로 사용되었다는 사실로 미루어 국내산림은 몽고의 산림수탈과 계속되는 전화복구용 목재수요 충당으로 운반이 편리한 지역의 쓸만한 대경재들이 거의 벌채·사용되었음을 알 수 있다. 더구나 정치적인 문란에 의한 농민착취는 계속된 전쟁피해와 더불어 민생 곤란을 증가시킴으로써 화전확대는 이전보다 증가하였다.

이와 같이 고려시대 산림정책은 연료공급처로서의 시지지급과 수조권, 토지증급정책으로서의 개간 장려책, 정치문란에 따른 피폐농민들의 화전경작지 확대 등 조세수취와 관련된 토지정책의 일부분으로 시행되어 산림보호, 보전에 대한 효과는 극히 미미하였다.

2.3.2.2. 조선전기(前期)의 산림제도

고려시대 말기의 사전(私田)의 폐단을 불식하고 새로운 경제 질서를 확립하기 위하여 제정된 토지법제인 과전법은 조선왕조의 기본적인 토지법제로 계승되어 수조권에 입각한 역사상 마지막 토지지배 체제로서 조선전기 사회·경제운용의 제도적 토대가 되었다. 이 체제는 당시의 보편적 생산주체였던 농민의 생산기반 위에 이들로부터 전세(田稅)를 비롯하여 공납(貢納)·군역(軍役)·요역(徭役, 賦役) 따위로 잉여생산물과 잉여 노동력을 수취하는 제도로 운용되었다. 고려 말 산림천택 광점(廣占)의 폐단이 누차 지적되는 가운데 나온 과전법은 농경지를 대상으로 한 제도였기 때문에 산림제도에 대한 직접적인 언급은 없다. 그러나 국가가 지배층과 국가기관의 땔감조달을 위해서 시지를 직접 지급하였던 전시과 제도와 비교할 때 시지지급을 규정하지 않고 있다는 점에서 조선의 산림제도의 변화를 엿볼 수 있다.

산림은 백성의 생활과 생산 활동에서 불가결한 것이었다. 당시의 생산수준을 감안할 때 산림은 임업, 어업, 목축업, 광업 등 생산의 기본적 조건이었다. 뿐만 아니라 "산림은 나라의 세금이 나오는 곳이니 산림에 대한 행정을 성왕은 소중히 하였다."라고 말할 정도로 국가재정에서도 중요한 위치를 차지하고 있었다. 따라서 새로운 국가건설을 맞아 민심을 추스리고, 고려 말의 사점폐단을 개혁하고자 산림천택의 사점을 금지시키고 백성의 산림이용을 권세가가 지배하는 것을 막고자 하였다. '산림천택여민공지(山林川澤與民共之)'를 표방하며 산림공유를 기본으로 하면서 국가의 필요에 따라 백성의 이용을 제한하는 산림을 설정하는 한편 산림에 자리잡고 있는 분묘의 경우는 점유범위를 정해줌으로써 극히 제한된 범위의 산림사점만을 인정하였다. 조선초기에는 양반관료 뿐 아니라 대군공주(大君公主) 등 왕실의 산림점유도 허용하지 않았고 시장사점(柴場私占)의 금지령을 엄수토록 하였다. 산림사점 금지는 『경제육전』속전에 실렸고, 『경국대전』에도 그대로 이어져 법제화되는 등 조선국가 산림제도의 기본이 되었다.

그러나 산림공유제나 특정용도의 산림설정만으로는 국가의 산림지배 실현이 어렵자 산림 산출물에 대한 국가의 필요를 충족시키고, 산림을 매개로 한 백성들의 지배를 확립하고자 역제도(役制度), 진상공물제도(進上貢物制度), 잡세제도(雜稅制度) 등을 이용하여 국가주도의 산림이용·관리체제를 구축하였다. 또한 산림제도는 고려말기에 퍼지기 시작한 풍수지리설의 영향으로 임산물 확보나 이용차원에서 뿐만 아니라 환경 보전적 측면에서도 관리되었다. 따라서 국가는 필요에 따라 백성의 이용을

제한하고자 특정산림으로 금산을 설정하였다. 전국의 산림은 극히 일부의 사점산지와 국가가 설정한 특정 산림이 존재하였고 나머지 산지는 백성의 이용이 자유로웠다. 일반 산림의 경우에도 백성들의 산림이용을 보장한다던가, 개간되었을 경우에 소유권을 부여하는 권한을 국가가 갖는다던가 하여 산림에 대한 포괄적인 권한을 국가가 행사하였다.

특정용도의 산림은 크게 ①풍수사상에 입각하여 한성부의 경관, 비보(裨補)를 위해 설정한 도성내외의 사산(四山), ②조선용재 등 소나무 수요를 위한 금산, ③국가의 군사훈련과 국왕의 수렵을 위하여 금하였던 강무장(講武場), ④국가기관의 땔감 등 관용재료를 조달하기 위한 시장, ⑤말을 방목하기 위한 목장 등으로 나뉘었다. 국가가 가장 먼저 백성의 산림이용을 제한하기 시작한 곳은 도성내외의 사산이었다. 서울의 경관, 기맥의 보호, 산사태방지 등을 위해 벌채를 금지하고, 토석채취는 물론 경작도 금지하였으며, 건축도 제한하였다. 더욱 소나무나 기타 수목을 식재하고, 부실하거나 훼손된 땅을 북돋아 주고 복원하는 행위, 송충이 잡기 등 적극적인 행위도 이루어졌다. 또한 법을 위반하는 행위는 엄하게 다스렸고, 한성부, 병조, 공조 등 행정기관이 관여하여 관리토록 하였다. 왕능 근처의 산림에도 같은 조치가 취해졌다. 인위적인 산림피해를 방지하고 예방하기 위한 법적조치와 산림훼손을 복구하는 행위들은 풍수사상에 입각한 환경보전차원에서 먼저 시작되었던 것이 아닌가 한다.

풍수적 목적에 의한 것이 특정지역에 한하였던 것에 비해 임산물 이용에 비중을 둔 실용적 목적의 산림관리는 전국적으로 실시되었다. 주로 소나무가 자라는 강가, 바닷가, 섬 등 목재운반이 손쉬운 지역에 백성들의 산림이용이 제한되는 금산으로 지정되어 금양(禁養)되었다. 조선국가가 만들어지고 도읍을 서울로 옮기는 것이 결정되자 엄청난 재목이 필요하게 되었다. 궁성과 정부기관의 건물, 서울의 민가 등 건물을 조성하기 위한 목재, 또한 국방에 필요한 병선, 조세나 공물을 운반하기 위한 선박건조에 필요한 목재수요가 급증하였다. 그러나 고려시대에 이미 도읍근처의 산림이 무질서하게 이용·파괴됨으로써 급증하는 목재수요에 대비하여 소나무를 지속적으로 확보해야 한다는 필요성이 거론되었다. 그래서 소나무가 자라는 곳을 금산으로 정하고 민간의 소나무 이용을 금지하는 금송(禁松)정책이 실시되었다. 금벌을 강화하기 위하여 송목이 있는 곳은 산직(山直)을 정하여 지키게 하였으며, 법전에 송목금벌법을 싣고 벌칙을 강화하였다. 국용목재 수요를 확보하기 위하여 국가가 직접 관리하는 체계로서의 금산제도를 도입한 것이다. 또한 관서에서 필요한 시탄공급을 해결하기 위하여 각 관서별로 일정량의 산을 지급하고 그 곳에서 독점적으로 땔감을 조

달할 수 있도록 하는 조치를 취하였다.

『경국대전』에 의하면 '用柴諸司 於水邊 給柴場'이라 하여 관서별로 주위 20리, 혹은 15리, 5리의 시장이 지급되었고, 능의 제사에 필요한 향탄과 목탄을 얻기 위해 향탄산이 지정되기도 하였다. 이곳도 벌목과 화전이 금지되었다. 또한 무예연마를 위한 훈련과 왕의 친임 하에 수렵을 실시하는 장소에 대해서도 벌목, 경작, 방화를 금지하고 사렵을 금지하는 금표를 세워서 산직이가 지키도록 하였다.

조선전기의 금산은 국가가 특별한 용도를 지정하거나 산림 이용을 제한하는 산림을 총칭하는 것이다. 금산제도에서 특기할 것은 당대에 이용할 목재확보와 아울러 추후의 자원으로 이용하기 위한 자원보호 차원에서 추진되었다는 점이다. 이처럼 조선전기의 산림제도는 산림천택의 공유라는 원칙은 견지하는 한편 국가에서 필요로 하는 목재를 효과적으로 조달하기 위해 취하였던 조치로서 금산이라는 용어는 구체적이고 공식적인 용어로 쓰였다기보다는 오히려 고려말기 혼란된 토지제도, 특히 전시과제도에 따른 권문세가들의 대산림 점유폐단을 개혁하기 위해 법적으로 이용을 제한했던 산림의 대표명사로 볼 수 있다.

이러한 산림제도를 운용하면서 국가는 역제도를 통하여 관용시장에서의 땔감채취, 금산, 선송지(宣松地) 등에서 국가가 필요한 목재를 군사와 백성들의 부역노동을 동원하여 벌채하고 운반하였다. 일반 산림 역시 공유지로서 백성들의 부역노동을 통해 시탄, 소목(燒木), 수렵 등을 하도록 강제하였다. 이처럼 역제도와 산림제도를 결합시켜 생산적 노동으로 전화시킴으로써 국가통치에 필요한 재정수입을 올렸던 것이다.

또한 조선국가의 재정기반은 진상과 공물제도가 차지하는 비중이 매우 컸다. '산림은 공부가 나오는 곳이다'라는 정약용의 말처럼 대부분의 진상, 공물품은 산림에서 나오는 산출물, 이의 가공물이었다. 공물종류는 시탄, 재목, 초(草) 짐승의 가죽, 깃털, 광물, 과실, 닥나무(楮), 옻(漆), 산채류, 약재류 등 산림에서 나오는 모든 품목이었다. 더욱 도기, 자기, 목기, 염, 유기 등 수공업품에 사용되는 원료, 연료들도 모두 산림에서 조달되었다. 조선국가의 재정기반이었던 공물의 생산조건 확보는 곧바로 공물이 산출되는 산림의 이용방식, 소유의 문제와 연결되었던 것이다. 백성들에게 직접 부과하는 공물은 공물부담자의 자유로운 산림이용이 보장되지 않으면 불가능하였다. 또한 수공업을 통한 공물생산은 국가가 산림의 일정부분에 다른 이용을 배제하고 확보해 놓아야만 가능하였다. 따라서 산림공동 이용제, 또는 관에서 이용하는 특정용도의 산림설정을 통해서만 가능하였던 것이다.

이외에도 노동력과 현물을 부과하는 역제도, 진상·공물제도와는 약간 차이가 있

는 잡세부과가 있었는데, 잡세제도는 생산자가 자신의 필요에 따라 자신의 의지로 생산활동을 하고 이에 대해서 일정한 조세를 부담하는 것이었다. 조선국가는 산림을 이용하여 생산을 하는 직접 생산자들에게 일정한 부역부과와 잡세수취를 대가로 주변 산림천택의 자유로운 이용을 보장하고, 한편으로는 생산에 필요한 점유도 인정하는 산림정책을 취했던 것이다.

그러나 '산림천택여민공지'를 표방한 조선전기의 산림제도는 산림을 이용하는 일반 백성에게 만이 아니라 지배층의 산림지배에도 큰 영향을 미쳤다. 조선국가는 초기부터 산림사점을 금지하기 위해 산림 점유의 명목이 되었던 분묘, 농사(農舍)의 점유범위를 한정하였고, 산림광점의 명목이 되는 시장의 사점을 인정하지 않았다. 하지만 되풀이되는 사점금지 조치로 미루어 현실적으로 불법적인 점유가 존재하였음을 짐작할 수 있다. 성종, 연산군 때의 기록에는 시장의 사여(賜與)가 커다란 정치문제로 등장하고 있다. 시장은『경제육전』속전에 이어서『경국대전』에 '시초장의 사점금지'가 명문화 되었기 때문에 산림사점의 명목이 될 수 없었으나 국왕이 왕자, 공주 등 왕실에 절수(折受)해 줌으로써 산림사점은 합법적인 것이 되었다. 더욱 권세가들은 산림을 개간하겠다고 입안(立案)을 받는 합법적인 방법을 이용하여 개간은 하지 않고 다른 사람의 개간도 금지하고 이를 독점하였다. 권세가가 산림에 먼저 눈독을 들인 것은 도성내에 사는 자신들이 직접 사용할 땔감을 댈 뿐만 아니라 도성에 형성되어 있는 땔감시장을 통해 일정한 상품화가 가능했기 때문이다.

이와 같이 16세기에 이르면서 산림사점이 왕자, 공주 등 왕실과 권세가에 의해 크게 진행되어 산림공유를 원칙으로 하는 산림제도는 지배층에 의해 무너져가기 시작하였다.

2.3.2.3. 조선후기(後期)의 산림제도

조선후기로 접어들어 발생한 왜란(倭亂)·호란(胡亂) 두 차례의 전란을 거치면서 산림의 사점·독점이 더욱 성행하였고 이는 제도로써 뒷받침되었다. 주체는 관방(宮房)·영문(營門)·아문(衙門) 등 왕실 및 정부 기구였고 세가양반도 참여하였다. 왜란 중 왕실의 수입이 없어지고 직전(職田)·녹봉(祿俸)은 복구할 수 없어 궁방에 경비조달을 할 수 있도록 시탄·어염의 소출지(所出地)를 떼어주고 수세토록 한 데서였다. 초기에는 일시사여(一時賜與)라는 부득이한 방편으로 시행되었으나 시간이 지나면서 제도로 되었고, 이를 빌미로 왕실, 권세가들이 입안절수(立案折受)를 명목으로 삼아

산림을 사점하고 광점하였던 것이다.

또 이러한 사점경향의 확산은 다양한 생산의 사회적 분업에 기초하는 상품화폐경제의 발전에도 원인이 있었다. 산림은 땔감, 가축사료, 목재 등 농민생활에 있어서는 필수 부가결한 생활자재의 공급처인 반면 산림에서의 수취물은 봉건지배층의 경제생활에 있어서도 중요한 부분을 차지하였다. 따라서 이 지역에 대한 농민이용과 지배층의 수취는 과전법 체제로 보장되어 왔다. 그러나 과중한 조세부담은 농민들의 불만과 저항을 증대시켜 국가는 이러한 위기에 대처하여 다각적인 대책을 세우지 않을 수 없었고, 수조권적 토지지배체제는 점차 폐기되어 갔다. 수조권에 기초하여 재화를 획득하여 왔던 봉건지배층들도 이제 다른 형태로 이를 마련할 수밖에 없었다. 그것은 유통경제에 의존하든지 아니면 직접 그 지역을 점유하는 길이었다. 그리고 그러한 지역에 대한 확보가 일정한 경제적 이익을 수반하였기 때문에 더욱 점유의 대상으로서 주목되었던 것이다.

한편 상품화폐 경제발달은 도시인구의 증가, 사선(私船) 건조 성행, 염장의 확대 등을 야기시켜 목재수요가 급증하게 되었다. 목재수요의 급증은 국가주도의 산림제도였던 금산에 위협을 가하는 요소가 되었다. 정치적 혼란과 지배체제의 문란으로 목재상인과 세력가, 지방관 등이 결탁하여 금산에서의 불법적 작벌(斫伐)을 일삼았기 때문이다. 불법적 작벌이 성행하자 국용재목의 조달이 어려워져 병선·조운선의 개조 연한이 지켜지지 못하게 되고, 궁궐이나 정부기관의 영선재(營繕材) 부족이 심화되었다. 목재수요 증가로 인한 불법작벌과 왕실의 산림사점은 국용재목의 원활한 공급체계를 위협하는 요소가 되었다. 또한 일반민에 의한 금산 남벌 역시 하나의 배경이었다. 조선후기에 들어 인구가 늘어나고 생산력이 발달하면서 소금수요는 급격히 팽창하였다. 뿐만 아니라 소금 생산 방식에도 변화가 있어 조선전기에는 주로 갈대 등을 연료로 사용하는 토부(土釜)로 소금을 제조하였다. 그러나 조선후기에는 철로 만든 솥으로 소금을 제조하였다. 철부(鐵釜)는 소금의 질이 높고 생산량도 토부에 비할 바가 아니었지만, 단점은 땔감으로 다량의 소나무를 필요로 하는 것이었다. 그러므로 염부들은 소나무를 구하기 위해 법을 무시하면서 금산의 소나무를 베어 쓰기 시작했던 것이다. 뿐만 아니라 금산 관리를 맡은 지방관들도 이들 염부로부터 수세하는 것을 통해 지방재정을 보충하고 있었으므로 이들의 소나무 벌목을 방치하였다.

한편 조선전기 이래 생산력 발전은 산림천택의 형질을 변경하는, 다시 말해 산림을 대상으로 한 개간활동이 왕성하게 진행되었다. 국가는 개간을 통해 산림천택을 형질 변경하여 농경지를 전환하면 개간자의 소유를 인정하였다. 지배층은 이를 이용

하여 개간을 명목으로 미리 입안이나 절수를 받아 산림천택을 사점하였다. 농경지확보에 대한 욕구는 백성들도 마찬가지여서 이들은 직접적인 개간활동을 통해 산림천택을 농경지로 만들어갔다. 뿐만 아니라 조선후기 들어 농민층 분해가 심화되면서 토지를 잃고 농촌에서 쫓겨 나는 농민들의 수가 증대하였다. 이들 중 일부는 도시로 들어가 상공업에 종사하거나 광산노동자로 변신하였지만, 그렇지 않은 상당수의 유민(流民)들은 산으로 들어가 화전을 일구었다. 이러한 화전경영은 필연적으로 산림을 파괴하였고, 그러한 산림에 금산이라고 예외일 수는 없었다. 즉 산하 지역민들에게 반드시 필요한 연료와 비료 등을 채취할 수 없게 만든 체벌위주의 금산관리정책은 시간이 지남에 따라 지역민들에 의해 부정될 수밖에 없었던 것이다.

따라서 조선 국가는 국용재목의 조달대책으로 더 이상의 목재고갈을 막기 위한 금송정책의 강화와 국용재목의 원활한 수급을 위하여 목재조달 과정에서 발생하는 여러 가지 문제점을 개선·변경하거나 새로운 조달책을 모색하게 되었다. 먼저 금송강화책의 일환으로 국가의 다양한 수요에 따라 기능적으로 분화하고 이를 산하 지역민들로부터 금양토록 하기 위해 금산을 대체한 봉산(封山)을 전국에 확대 지정하였다. 이는 조선전기 이래 진행된 산림 소유관계와 이용형태의 변화를 반영한 조치로서 황장봉산, 율목봉산, 진목봉산, 선재봉산 등 구체적인 봉산체계를 갖춘 것이다. 그러나 『송금절목』을 제정하고, 처벌규정을 강화하는 등 금송정책의 약화를 만회하려 하였지만 봉산에서의 도벌, 방화, 모경하는 행위와 관리의 뇌물수수는 여전하였다. 그러자 집권력의 해이와 산림에 대한 소유관계의 불확실에서 결과하는 도벌과 지방권세가들이 임의로 광점하는 폐단에서 오는 산림의 황폐화를 미연에 방지하고, 산하 주민들의 산림이용권을 확보하기 위한 목적으로 자발적인 의사에 입각한 자치조직인 금송계(禁松契)가 조직되어 산림보호를 추구하는 양상도 발생하게 되었다. 이 조직은 나름대로 관의 적극적인 협력을 스스로 요구하고 있었고, 관 또한 이들 민간 자치단체를 이용하여 금송정책을 강화하기 위하여 설치를 적극 장려하였다. 그러나 금송계의 설립 장려는 금송계에 산림 금양을 위임하는 것이 되어 또 따른 산림 점유의 근거가 되었다. 양반들이 금송계를 주도하여 이미 점유권리를 형성한 자신들의 산림에 대해 다른 사람들이 접근하지 못하도록 이용하는 등 산림소유권의 혼란을 야기 시키는 한 요인으로 작용하기도 하였다.

또 다른 대책의 하나로 생산량의 증대를 위해 식목을 중시하여 해마다 나무를 심었고, 상벌로써 식목을 권장하는 등 종식·금양토록 하는 노력도 기울였지만 그보다 남벌이 심하여 난관에 부딪쳤다. 또한 목재유통체계를 정비하기 위해 공폐의 시정과

새로운 공인(貢人)의 선정 및 수세강화 등 상품교환경제의 발달에 부응한 조달책을 강구하였으나 목재유통경제가 발달하면 할수록 도벌이 빈발하였고 이에 대한 대응력이 약하여 목재고갈은 심화되어 갔다.

이와 같이 추진되어 온 조선시대의 산림정책을 개관하면, 법제화를 통하여 국가주도의 산림관리체제를 구축하였고, 행정조직을 통한 체계적 관리를 시도한 점에서는 이전보다 훨씬 발전된 정책구조를 갖췄다고 평가할 수 있다. 그러나 정치문란에 따른 지배층들의 독점적 이익추구를 방치하고, 개인경제활동이 활발해지는 상품화폐경제발전에 적절하게 대응하기 위하여 소유권 구분을 시행하지 않고 국가주도의 산림관리체제를 고수함으로써 산림사점과 불법적인 벌채가 횡행하는 결과를 가져왔다. 또한 현존자원을 유지·보존하여 사용하려는 정책에 집착하여 강력하게 추진한 반면 자원력 증강을 위한 정책에는 소홀하였던 점이 조선시대 산림제도의 붕괴와 산림이용의 불균형을 초래했던 것이 아닌가한다.

2.3.3. 근세(일제시대)의 산림제도

2.3.3.1. 제 1기의 일제임정(1905~1910)

조선 말기에 이르러 내부적으로는 조세제도의 문란과 붕당정치의 대립양상이 심화되고, 상업발달과 농촌분화 현상에 따른 사회적 모순이 확대되면서 신분체제의 붕괴가 초래되었다. 지배층과 농민과의 대립이 발전하여 농민반란으로 이어졌고, 정권을 둘러싼 개화파와 수구파의 대결·암투는 근대 자본주의 발달에 대응하는 체제개편을 지연시켰다. 이러한 가운데 대외적으로는 자본주의 열강들의 문호개방 압력이 강압적인 방법에 의해 시도되었다. 특히 18세기 후반 근대적 자본주의 사회로 우리보다 먼저 전환한 일본은 명치정부의 안전을 위해 군부세력의 불만을 해결하고, 자본주의 사회의 지속적인 발전을 위한 지리적인 한계점을 극복하기 위하여 중국대륙 침략정책을 세우고, 이의 첫 단계로서 소위 정한론(征韓論)을 수립하고 한반도 침략을 계획하고 있었다.

이러한 상황에서 한반도는 중국(청), 러시아, 일본의 3국의 대결장소로 변하여 1894년 청·일 전쟁이 발발하게 되었고, 남하정책을 추구하던 러시아와 일본이 충돌하여 1904년 러·일 전쟁이 발발하였는데 모두 일제의 승리가 확정됨으로써 한반도는 일제 세력 하에 놓이게 되었다. 그리하여 일제는 1904년 2월 23일에 한일의정서 체결, 1905년 11월 17일에는 제2차 한일협약(을사보호조약)을 강제 체결하여 한국내

정에 깊이 간여하기 시작하였고, 1905년 12월 20일에는 통감부 및 리사청 관제를 공포한 후 1906년 2월 1일자로 통감부를 설치하여 보호통치체제를 구축하였다. 1907년 7월 24일에는 한일 신조약(丁未七條約)을 강요하여 한국정부의 각부 차관을 비롯한 13도 사무관 등 정부의 모든 주요 관직에 일본인이 임용될 수 있도록 하였고, 시정개선을 내세우면서 한반도 지배권을 심층적으로 강화하여 국정전반에 걸친 장악을 기도하였다.

한편 행정권 장악과 아울러 재정권 및 경제력을 장악하기 위하여 징세법 개량, 화폐제도 개혁, 군대감축 등을 추진하였고, 또한 막대한 차관자금을 시정개선이라는 명분 하에 장기적으로 한반도를 지배하기 위한 각종사업에 투자함으로써 미약한 한국의 경제 유통과정을 혼란시켜 자본주의적 경제체제에 대해 경험이 없는 한국의 경제계를 파산상태로 이끌어 경제적 채무국으로서 일제의 지배 하에 두고자 획책하였다. 이러한 목적달성을 위해 일본인이 한국의 토지를 소유할 수 있는 근거로서 1907년 7월 국유미간지이용법 및 시행세칙을 제정·공포케 하여 토지소유를 법적으로 보장코자 하였다. 이보다 앞서 1906년에는 토지가옥증명규칙, 1908년에 토지가옥소유권증명규칙을 한국정부로 하여금 강제 발표케 하여 일본인이 거류지는 물론 한국전역의 토지를 소유할 수 있는 법적인 근거를 마련함으로써 아무런 제한이 없이 토지를 소유매매할 수 있도록 하였다.

일본은 러일전쟁 이후 각종 법령의 정비, 철도·항만·도로 등 식민지 지배에 필요한 사회간접자본의 확충, 농업이민의 장려 등 식민지화의 기초 작업을 추진하면서 한반도를 일본의 식량 및 원료공급시장, 상품판매시장으로 만들어 나가기 위한 기반을 조성하였다. 이러한 사회·경제적 배경아래에서 한반도 산림도 예외일 수는 없어 일제의 자원수탈 대상이 되었다. 일제는 러·일 전쟁 기간 중이었던 1902년부터 1905년 사이에 이미 5차례 정도 국경지역 및 한반도 산림의 개황, 목재수급상황, 목재시장 판로 등 정보수집에 중점을 둔 군사적 차원의 조사를 실시하였다. 이 때의 산림조사 복명서에 의하면 압록강·두만강 유역 산림개발권의 획득에 의한 개발사업의 필요성과 한반도가 일본의 목재수출시장으로도 유망하다는 것을 주장하고 있음으로 보아 본격적으로 한반도 산림에 대한 개발의도를 갖고 있었음을 확인할 수 있다.

국경지방인 압록강, 두만강유역의 무진장한 산림자원의 개발은 청, 일, 러시아 삼국의 경제적 수탈대상이 되었는데, 1896년 러시아가 한·러 삼림협약을 체결하여 벌채이권을 획득함으로써 우리나라에서의 자본주의적인 대규모 벌채사업이 시작되었다. 그러나 러일전쟁에서 일본이 승리함으로써 국경지방의 산림개발은 일본에 의해

주도되었다. 1905년 11월에 군용목재창(木材廠)을 안동에 설립하고, 국경산림의 이권을 장악함과 동시에 압록강 산림에 대해 직영벌채를 개시하였다. 이후 군용목재창은 목재창으로 개칭되었다. 1906년 10월 19일에는 압록강 및 두만강의 산림이권에 대한 한일협동약관을 체결하여 한일 양국정부가 각 60만원을 출자하여 경영자본금 120만원의 특별회계로 본격적인 산림벌채사업에 박차가 가해졌다. 일본정부는 1907년 3월 법률 제24호로 한국삼림특별회계법을 공포하고, 이어서 칙령 제72호로 통감부 영림창관제를 공포하였다.

영림창 설치 후 압록강상류 혜산진 및 중강진에 영림창지창을, 신갈파진, 고산진에는 동출장소 또는 파출소를, 두만강유역에는 무산에 동출장소를 두고 벌채사업을 광범위한 면적에서 시행하였다. 1910년 8월, 한일병합의 결과, 조선총독부 영림창 관제가 발포됨으로써 통감부 영림창의 사업은 총독부 영림창에 계승되어 계속 실시되었다. 조선시대에 보존되었던 산림보고가 제국주의적 자본체제에 의하여 수탈당하기 시작한 것이다. 한편 한반도 전체의 산림수탈과 관리를 제국주의적 자본체제로 구축하기 위하여 산림행정권 장악을 위한 조치가 이루어 졌다. 통감부설치 이전인 한국정부시대(1895년 이래)에는 농상공부 주관으로 산림원야의 관리 및 감독을 농무국에서 담당하였고, 지방에서는 각도 관찰사, 군수등이 그 사무집행을 담당하고 있었다. 그러나 통감부가 설치되자 황폐임야를 복구하는 것이 급하다는 것을 내세우며 일본으로부터 기술자를 초빙하도록 권고하였다. 당시 일본 궁성대림구서장인 도가충지(道家充之)씨가 1906년 4월 도착하여 수석기사로서 임업사무 감독을 실시하게 되었고, 이어 일본에서 기사 및 임무관 수명을 초빙함으로써 한국임정을 장악하기 위한 시도가 바야흐로 시작되었다. 1907년(광무11년) 1월 임업과란 특수의 1계에서 임업계획업무를 개시하였고, 동시에 중요지역인 수원, 평양, 대구의 3개소에 조림용 묘목양성을 위한 농상공부소속의 수묘양성소를 설치하여 근대적인 수묘양성사업을 시작하였다.

1907년 7월 24일에는 신 한일협약 결과에 따라 임업행정조직에도 종래 간접지도를 하던 초빙 일본인이 한국관리에 임용되었다. 1908년(융희2년) 1월에는 농상공부에 산림국이 설치되고 임무, 임업 및 경영의 3과가 설치되었으며, 지방에 설치되었던 수묘양성소는 임업사무소로 개칭되고 한반도에 6개소가 배치되었다. 지방에서는 융희4년(1910년) 내무부훈령 제6호로서 관찰도 내무부 사무분장규정을 정하여 권업과에서 산림·임업관계 사무를 병행토록 하였다. 일제는 임업행정권 장악을 위하여 조직체계를 갖추는 한편, 법적근거를 마련하기 위하여 1908년 한국정부에 삼림법을 제정·공포토록 하였다. 그런데 이 삼림법은 한국정부에 초빙되었던 도가충지가 일본법령

을 기초로 하여 비밀리에 입안한 것으로 한국최초의 근대적 체계를 갖춘 산림관계 법령이었다. 이외에도 한일병합이 이루어지기 전까지 국유삼림산야 부분림 규칙, 삼림법 시행세칙, 국유삼림산야 및 산물처분규칙, 국유토석 채취규칙 등 산림행정에 관한 기본법규들을 제정함으로써 본격적인 식민지임정을 시행하기 위한 법적기반을 갖추었다.

삼림법의 공포로 법적근거를 갖춘 일제는 드디어 식민지 경제침탈에 부합되도록 지적계출 신고주의에 입각한 임야소유권의 확립을 시도하였다. 그러나 신고된 면적은 약 220만 정보에 불과하여 전 임야면적인 1,600만 정보 가운데 겨우 13.8%에 불과하였다. 따라서 좀더 구체적인 수탈 자료를 얻기 위하여 1910년 3월에 국·민유림의 배치상태나 임상을 파악하기 위한 임적(林籍)조사를 실시하였다.

2.3.3.2. 제 2기의 일제임정(1910~1925)

일제는 오랜 계획적 준비 끝에 1910년 8월 22일 합병조약을 강행함으로써 사실상 한반도를 군사점령하고 완전한 식민지 지배체제를 구축하였다. 1910년 9월 30일 총독부관제의 발포에 따라 본격적으로 식민지적 임정을 펴나가기 위한 기구개편과 자원수탈을 위한 시책을 실행하였다. 농상공부 식산국(殖産局) 아래에 중앙임정기관으로서 산림과를 두고 삼림산야에 관한 사무를 담당토록 하였고, 지방에 있던 임업사무소는 폐지하고 그 업무는 지방청으로 이관하였다. 이렇게 임정기관을 재편한 다음 시세 및 한국실정(민정)에 맞지 않는다는 미명아래 1911년에 삼림법을 폐지하고 삼림령(森林令)을 새로이 제정하였다. 삼림법 제정 이후 3년 만에 삼림령으로 대체한 주된 이유는 분수수익만을 인정하는 부분림 제도는 벌기까지 수입이 없어 일본 조림투자자에게 매력이 없었기 때문이다. 따라서 부분림 설정에 따르는 행정절차가 번잡하다는 이유를 들어 조림대부제도로 전환하면서 임지까지 무상양여받을 수 있는 길을 열어 일본 조림자본을 적극적으로 유치하려 하였다. 이는 1917년부터 임야소유권 확립을 위해 실시된 임야조사사업보다 6년 앞선 1911년부터 국유림 구분조사에 착수한 사실에서도 삼림령 입안의도가 우선 국유림을 요존·불요존으로 구분하여 일본자본가들에게 일반처분을 시도코자 하였다는 것을 증명하는 것이다.

1912년에 삼림산야 및 미간지 국·사유구분 표준을 제정하여 국유·민유임야의 인정표준을 제시에만 그치고 별도로 민유임야의 소유권 및 경계를 확정하지 않고 국유림 구분조사만으로 이를 일본인 자본가와 이민들에게 대부 양여해 주자, 임야소유권

및 경계에 대한 반발과 쟁의가 격증하게 되었다. 그러자 일제는 식민지 경제체제 구축을 위한 토지약탈의 일환으로서 실시된 토지조사사업의 경험을 살려 임야소유권 확정을 위해 1917년에 임야조사계획을 수립하고, 1918년 5월에 조선임야조사령을 제정·발포하여 본격적으로 국·민유 소유구분 확정을 위한 임야조사사업을 실시하였던 것이다. 근대적인 임야소유권제도를 확립함으로써 일본 자본의 자유로운 진출을 보장하고, 국유림을 창출하여 식민지 지배의 재원을 염출하려는 식민통치의 기반구축사업의 차원에서 임야조사사업은 '신고주의'에 의하여 시행되었고, 이러한 방법에 따라 종래의 관유지는 식민지 당국의 소유가 되었으며, 관행적인 공동 이용지와 신고 되지 않은 임야도 모두 일제의 손으로 넘어가게 되었다.

산림행정기관은 1912년 3월 30일 조선총독부 사무분장규정의 일부개정으로 변동이 있어 농상공부의 농림국에 산림과를 설치하고 산림과에서 ① 삼림산야에 관한 사항, ② 영림창에 관한 사항을 담당케 하였다. 또 1915년 4월30일에는 농상공부의 국을 없애고 농무과, 산림과, 수산과, 상공과 및 광무과 등 5과만을 두었다가, 1919년 8월 19일에는 시대추이에 따라 각부 장관은 각 국장으로 개정되어 농상공부는 식산국으로 바뀌었고, 1924년 12월 25일에는 산림사무에 ① 사방사업에 관한 사항, ② 임업시험장에 관한 사항이 추가되었다.

중앙행정기관의 변천과 아울러 국유림 기관의 변천이 있었는데, 1919년 6월 영림창 소관이 아닌 중요지 10개소에 농상공부 산림과 출장소가 설치된 것이었다. 그 후 수차례 산림과 출장소의 증가가 있었는데, 산림과 출장소는 본부직할의 지정국유림 약 140만 정보에 대한 시설경영과 식벌사업을 담당하였다. 이외의 국유림은 지방청에서 보호경영을 담당하였다. 식민지 임정이 국유림 중심으로 추진됨에 따라 영림창 이외에 산림과 출장소를 설치하여 전국적인 경영체제를 갖추고 자원수탈을 본격화하는 한편, 민유림에는 황폐복구를 내세우며 민간 조림사상의 고취를 선전하였다. 일제는 1907년부터 시작한 모범림제도와 1911년부터 시작한 기념식수 등을 통하여 민간에 대한 조림장려를 실시하는 한편 국유림에 대해서는 산림수탈을 자행하는 복선적(複線的)(二線) 임정을 추진하였다. 그렇지만 조림장려도 자원증식을 목표로 한 것이었다기보다는 사방조림수종의 묘목무상 배부에 의한 치산치수 위주의 소극적 조림정책에 지나지 않았다.

한편 1919년 3·1 독립운동의 영향으로 무단정치에서 문화정치로 전환하면서 친일단체 조직을 장려하였다. 이에 따라 임업분야에도 전통적인 자치단체로서 부락주변 산림보호임무를 맡았던 산림계를 관변조직인 산림조합으로 조직 개편하는 것이 장려

되었다. 또한 1921년에는 한반도 민유임업의 진흥을 꾀한다는 선전아래 조선산림회라는 관변단체를 조직하고 국고보조까지 시작하였다. 1922년에는 임업기술의 개발, 조림지도 등을 위하여 임업시험장 관제를 발포하여 임업시험을 공식적으로 실시하기 시작하는 등 초기에 소홀하였던 민유림 관리에도 관심을 표명하기 시작하였다.

2.3.3.3 제 3기의 일제임정(1926~1936)

소화(昭和)공황에 의한 쌀값의 지속적인 하락이 한반도의 농민경영을 파탄시키고 사회불안을 증대시키게 되자 한반도 통치관점에서 보더라도 새로운 정책적인 대응이 불가피하게 되었다. 미곡중심의 중농정책의 한계는 총독부로 하여금 한반도에서 공업화의 필요성을 절실히 인식시켜 산업정책을 전환시키는 배경이 되었다. 그래서 1930년대에 들어와 농공병진을 정책목표로 내세우며 농산촌 진흥운동・자력갱생운동・북선개척・산금장려(産金奬勵)를 추진하였다. 경제공황에 따라 식민지 정책이 1차산업 중심에서 공업화정책으로 전환되는 가운데 1931년 9월 일본제국주의에 의해 중국대륙침략이 시작됨에 따라 한반도는 전쟁수행을 위한 병참기지로서의 역할을 강요당하게 되었다.

임업분야에서는 임야조사사업이 종결되어 국유림과 민유림의 소유권 확립이 마무리 되자 본격적인 식민지 임정추진을 위해 1926년에 조선임정계획이 수립되었다. 조선임정계획은 국유림 경영기관의 개혁에 의한 경영강화와 아울러 그동안 소홀하였던 민유임정의 충실을 내세우며 임정기관의 통일을 목표로 하였다. 즉, 영림창, 산림과 출장소, 지방청으로 분산되어 있던 산림행정업무는 불편하고 불리한 점이 많다는 이유로 1926년 6월 관제를 개정하였다. 임정전반에 관한 중앙기관으로서 산림부를 설치하고, 국유림 경영에 관한 업무 및 민유림 개선에 관한 사무를 모두 통괄토록 하여 행정기능을 강화하였다.

국유림 경영에 관해서는 영림창 및 산림과 출장소를 폐지하고 새롭게 산림부 아래에 36개소의 영림서를 설치하고, 국유림 보호 사무는 영림서 아래에 142개소의 삼림보호구를 설치하여 담당토록 하였다. 민유림 개선에 관한 사무는 종래와 같이 지방청에서 실행토록 하였지만 국유림 경영에 관한 사무와 아울러 산림부에서 이를 통할하여 국유림과 민유림의 양쪽을 장악토록 하였다. 그동안 영림창, 산림과 출장소, 지방청으로 분산되었던 국유림 관리를 영림서체제로 전환하여 중앙집권체제를 이룩함으로써 그동안 벌채를 제한하였던 영림창소관 이외의 국유림도 적극 개발하겠다는

의도로서 본격적인 자원수탈체제를 구축한 것이었다. 국유림 구분조사 및 임야정리조사의 결과 인정된 연고 있는 국유임야를 정리하기 위하여 1926년 4월 제령으로 조선특별삼림양여령을 공포하고, 1927년부터 연고임야 처분에 착수하여 1934년도에 종료함으로써 식민지적 소유권 확립작업은 완전히 종료하였다.

한편 1932년 7월에는 산림부를 폐지하고, 농림국으로 통합하여 임정과 및 임업과에서 임업사무를 주관토록 하는 행정기관의 개편이 있었다. 국유림에 있어서는 경영기관의 충실과 함께 시업안을 편성하여 식벌기준을 정하였고, 또 보호원의 배치 또는 지원주민에게 보호명령을 발령하는 등의 방법에 의해 화전, 남벌, 기타피해의 예방방지에 힘쓰는 한편, 불요존 임야는 조림을 속히 완성시킨다는 취지로서 조림성공 시 양여하는 특전은 계속 실시하였다. 또한 1932년에는 국유영림사업의 진전을 이룩한다는 목적아래 압록·두만 양강의 상류지대에 소재하는 요존 국유임야의 이용개발, 보호 및 화전민 지도를 중심으로 하는 북선개척사업을 개시하였다. 이 지역은 평안북도(강계·자성·후창), 함경남도(장진·풍산·삼수·갑산), 함경북도(무산)의 8군에 존재하는 216만 정보의 방대한 요존 예정 국유임야로서 3억 8천만 척체(尺締)의 축적을 갖고 있는 한반도 최대의 목재자원 지대였다. 이 사업은 만주진출과 관련하여 한국내의 인구분산을 꾀하는 한편, 교통 불편과 노동력부족으로 부진하였던 국경지방의 국유림 개발을 적극 추진하기 위한 목적아래에서 추진되었다. 따라서 15개년 계획(1932~1946)의 북선개척사업은 군사적 목적을 포함한 산림사업, 도로개수·철도부설(척식목적) 등이 주사업으로 추진되었고, 노동력확보를 위하여 화전민 대책이 중시되었다.

한편 일반 민유림에 대해서는 1925년부터 조림사업을 강화할 목적으로 보조사업이 개시되었고, 1933년 1월에는 민유림 지도방침 대강을 제정하여 민유림 조림장려의 기준으로 삼았다. 특히 황폐가 극심하여 치수상 주요한 지역에 대해서는 사회정책상 사방사업이 추진되었는데, 사방사업의 진척을 위해 1933년 조선사방사업령을 공포하는 등 법적근거를 마련하여 국가주도로 시행하였다. 또한 이 시기에는 그동안 법적 기초가 없이 국고보조를 받으면서 산림보호사업을 담당하여 왔던 산림조합이 국유임야처분에 따라 나타난 대규모 산림소유자들의 반대에 부딪쳐, 산림소유자들의 경비부담을 경감한다는 이유로 폐지되었다. 따라서 산림보호사업은 1933년에 임야세를 창설하여 도에서 담당토록 전환되었다.

2.3.3.4. 제 4기의 일제임정(1937~1945)

1937년 7월 중국침략전쟁, 그리고 1941년에 태평양전쟁이 확대됨에 따라 한국민중

의 노동력은 모두 전력(戰力)으로, 모든 물적 자원은 군수(軍需)로 착취되었다. 1941년에 확대된 태평양 전쟁 기에는 한반도 공업화가 일제의 생산력 확충계획의 일환으로 편입되었다. 임업분야에 있어서도 ①반출설비를 확대하여 미이용림의 개발을 도모할 것, ②전쟁 물자에 필요한 활엽수의 이용증진을 도모할 것, ③앞으로의 용재수요량 증가에 대비하여 용재림의 조성을 도모할 것, ④재해방제림의 시설을 촉진할 것 등 산림의 이용증진 철저를 위한 방안이 제기되었다. 또한 공업원료로서의 이용증진을 내세우며 ①목재펄프 원료자재를 증식할 것, ②군수공업용재인 호도나무, 박달나무, 느티나무, 들메나무, 물푸레나무 등 국책 상 중요한 임산물임에도 불구하고 축적이 적은 수종들은 미리 일정계획을 세워 증식하라는 주장이 제기되었다. 즉 군사적 성격이 강한 임업개발의 적극화가 요구된 것이다.

이 시기의 임정은 이와 같은 기본방침에 따라 진행되었다. 1936년도에 민유림 임도보조금제도를 창설하여 운반이 불편하였던 미이용림의 개발을 촉진하려 하였고, 또한 민유임야 이용구분조사(10개년 계획)가 국토이용 개발촉진이라는 목적으로 1937년도부터 실시되었다. 민유임야 이용구분조사는 전체 민유림 중 산림으로서 존치해야 할 것으로 ①요보안림편입지, ②요개간금지제한지, ③요영림방법지정지 등으로 구분하고, 나머지 불요존치에 대해서는 시업제한을 제거하여 농업개발로의 길을 열어주기 위한 것이었다. 한편 1933년도에 제정되었던 천연갱신 중심의 민유림지도방침대강을 1938년 7월에 개정하여 산림이용의 합리화에 노력함으로써 임산물공급의 원활을 기한다는 기본방침으로 변경하였다. 반면 임산물 공급에 따른 감소분을 보충하기 위한 용재림 조성의 필요성이 제기되어 민유임야 이용구분조사에서 판명된 요인공조림지 200만정보중 우선 100만 정보에 대해 고율조림보조조치를 택하고 1939년도부터 시작되는 민유임야 용재림조성 20개년계획을 수립하기도 하였다. 그러나 1937년에 설립된 조선임업개발주식회사가 설립목적과 달리 펄프재 공급 및 부족한 목탄사업에 전념하는 등 민유림의 적극개발을 기도하는 전시판 민유림정책이 적극적으로 실시되었다.

국유림에 있어서도 1932년 행정정리에 따라 지방청으로 이관되었던 요존 국유임야에 새로이 1937년 영림서를 2개 신설하고, 1940년에는 다시 영림서로 이관·통일함으로써 국유림 경영의 일원화를 복원하였다. 국방경제상 필요한 펄프원목의 안정적 공급을 꾀하려 한 것으로, 1937년도에는 경성·강릉·강계영림서 관내에서 관영제재사업이 시작되었고, 1941년도부터는 군사적 요구에 따라 획기적인 활엽수증벌·제탄사업 등이 개시되는 등 국유림 개발과 국방과는 점점 강고한 결합을 보이게 되었다.

반면에 국유림 조림은 통감부 시대에 실패하였던 부분림 제도를 1943년 10월 조선국유임야 부분림령으로 재도입하여 민간자본에 의존하여 추진코자 한데서 알 수 있듯이 전쟁수행에 필요한 경비지출에 따라 국비에 의한 조림추진은 포기되었다. 더욱 1942년에는 조선목재 통제령을 공포하여 목재유통·배급을 통제함으로써 군수용 용재확보를 기하고 민수용의 이용을 억제하는 전시용 목재확보정책에 돌입하여 산림개발·이용에는 열중하는 반면 자원증식에 대해서는 손을 놓는 사태로 발전하였다.

2.3.3.5. 일제시대의 주요 임정 특징

가. 국유림의 관리시책

(1) 군사용 목재확보 및 국경지방 목재시장의 판로독점

압록강 유역의 산림은 청국의 대동구(大東構), 안동현(安東縣) 등에서 목재판매가 활발히 이루어 졌듯이 1896년 한·러 삼림협약이 체결되기 전부터 울창한 산림자원이 풍부하게 존재하였다. 이는 일제가 1902년부터 1905년 사이에 수차례에 걸쳐 국경지방의 산림개황, 목재의 수급 관계 등 산림개발 가능성을 파악하였던 점과 국경지방의 벌채권 다툼이 러일전쟁의 도화선으로 작용한 점 등에서 열강들의 이권대상이 될만한 산림이 존재하였다는 사실을 반증하는 것이다. 러일전쟁 승리 후 일제는 목재사업에 관한 일체업무를 안동현에 있는 군정서에서 담당하다가 1905년 11월에는 군용 목재창을 설립하여 대륙진출을 위한 군사용 목재확보에 주력하였다. 1906년에는 한국정부와 한일삼림협동약관을 체결하고 통감부 영림창을 설치하여 압록강, 두만강 산림개발에 본격적으로 착수하였다. 그 당시 영림창 직원 임용규정을 보면 영림창장 및 사무관은 육군장교 및 동상당관으로서 산림사무에 종사하고 있거나, 또는 종사하였던 자로서 자격제한을 두었듯이 군사적 의도가 깊숙이 개입되었고, 국경지방의 목재시장을 완전히 장악하여 목재판매에 의한 막대한 이익을 챙기고자 하였다. 이와 같이 제국주의 자본주의 속성상 우선 경제적 이익추구가 확실하였던 국경지방의 벌채사업과 목재시장의 판로독점에 중점을 둔 산림개발이 추진되고, 벌채적지는 천연갱신에 의존하는 형태를 취하는 등 사실상 갱신에는 관심을 두지 않았다.

(2) 식민지경영 재원창출 및 척식사업 기반조성

영림창을 설립하여 국경지방의 산림개발을 추진한 일제는 한반도의 식민지 임정체

제 구축을 위한 사전조치의 하나로서 1908년 대한제국으로 하여금 삼림법을 제정·공포하게 함으로써 임업분야의 법적근거를 마련하였다. 삼림법은 표면적으로는 조림을 장려하여 황폐산림을 복구하는 것이 시급하다는 이유를 내세우며 근대적 임야소유권 확립을 위해 지적신고주의에 입각한 지적계출을 채택하였다. 그러나 이면에는 그때까지 근대적 등기제도를 갖추지 못하고 있던 점을 이용하여 국·민유구분에 의한 대규모 국유림 창출로 식민지경영 재원을 마련하기 위한 의도가 깊이 숨어있었다. 또한 부분림 제도를 도입하여 일본인 자본가들의 조림자본을 유치하여 민족임업자본의 성장을 억제하려 한 점, 일본의 식량문제와 인구문제해결을 위해 적극 추진하였던 척식사업(특히 농업)의 안전성을 보장하기 위하여 농업용수 및 일본이민들의 식수확보를 목적으로 한 수원함양림 및 어획고 증대를 위한 어부림 등 보안림 제도를 도입한 점 등 그동안 우리 민중들의 관행이었던 전통적 산림공동이용권을 무시하고 일제 의도대로 법제정을 강행하였다.

또한 식민통치 방법의 하나로서 산림경찰 제도를 도입하고, 그 수단으로서 벌칙조항을 강화한 점은 한반도 산림을 국유화하여 식민지 정부의 재원으로 삼고자 한국민의 관행적 산림이용을 억압하여 식민지 임정을 고착화하려는 의도적인 법제정이었다. 이어 1910년 3월부터 실시한 임적조사는 임야대장·도면은 물론 소유구분조차 되어 있지 않고, 개산면적조차 알 수 없는 상태로서는 삼림법 제정 목적대로 자원수탈을 하는데 지장이 많자, 임야의 분포상태, 임야명칭, 임상의 대강, 개산면적 등을 파악하여 임야분포도를 4개월 반 만에 작성하여 자원수탈을 위한 기초 자료로 사용하였다.

(3) 국유림 중심의 본원적 자본축적 및 수탈체제 확립

일제는 법적근거로서 삼림법을 제정하여 식민지 임정의 원형을 마련하고 지적계출에 의한 국유림 창출을 기도하였는데, 1910년에 한일합병을 단행함으로써 본격적으로 식민지에서의 본원적 임업자본축적을 위한 조치를 가속화하였다. 1911년 8월 삼림법을 폐지하고 삼림령으로 대체하였는데, 삼림령은 광대한 면적의 국유림을 창출한 이후 보다 효과적인 식민지적 임업경영을 위하여 일본의 삼림법과 국유임야법을 혼합한 내용으로 만들어졌다. 삼림령은 식민지경영 재원확보 차원에서 국유림을 중심으로 하는 개발임정을 채택하고, 민간인을 동원한 황폐지 복구와 지원주민에게 입회관행을 용인하며 국유림 보호를 명령하고 연대책임을 지웠으며, 훼손 시에는 배상책임을 부과하는 등 식민지 경영을 위한 강압적인 국유림 경영방법을 취하였다. 일제가 국유림을 중심으로 하는 임정체제를 주도한 증거는 식민정책의 본질이랄 수 있

는 임야소유권의 확정을 위한 임야조사사업보다도 앞서서 국유림 구분조사를 실시했다는 점이다. 일단 국유림을 요존, 불요존으로 구분하는 것이 소유권 확정보다도 급하여 불합리하게 구분조사를 먼저 강행한 것은 국유림을 통한 자원수탈을 중시했기 때문이다. 그래서 성림지의 대부분(68%)을 요존 국유림에 편입시켰고, 그 곳을 중심적인 시업대상지로 삼았다.

또한 일제는 국유림 개발을 적극화하기 위하여 국경지방의 산림개발을 담당하고 있던 영림창소관 이외에 지방청에 위임하였던 총독부직할의 국유림에 1919년 산림과 출장소를 설치하여 전국적인 국유림 경영체제를 구축하고 나서 1926년 중앙집권적 경영이 가능한 영림서 체제로 강화한 후 국유림의 본격적인 산림개발을 추진하였다. 한편 1932년부터는 15년간의 예정으로 그동안 교통의 불편과 노동력 부족에 의하여 벌채이용이 지연되었던 국경산림의 이용개발을 촉진하기 위해 「북선개척사업」을 계획·시행하였다. 평안북도, 함경남도, 함경북도의 압록·두만 양강의 상류지대를 중심으로 하는 북선 지방은 조선시대 이후 울창한 임상을 보유하고 있었던 곳으로 요존 국유림이 약 216만 정보(1932년 현재 총 요존국유림의 약 46%), 임목축적이 3억7,760만 척체로 한반도에서 미개발된 가장 우수한 산림지역이었다. 1937년 이후에는 전시체제에 들어가 군사용 목재조달을 위해 더욱 광범위하고 집약적인 산림개발이 이루어 졌다. 이와 같이 국유림 중심의 벌채임정은 영림창 설치이후 일관되게 견지되었으며, 특히 중앙집권적인 영림서체제를 구축함으로써 지금까지 개발이 보류되었던 요존 국유림에까지 자원수탈의 손을 확대하였던 것이다. 그 당시의 국유림 경영실태를 보면 이러한 방침은 더욱 확연해 진다. 영림창 국유림에서는 주로 가문비나무나 이깔나무, 잣나무 등의 침엽수를 대상으로 하여 장기 윤벌기(120년)에 의한 점벌(漸伐)과 개벌의 양자 성격을 갖는 전경(前更)작업이 채용되었는데, 순수익 확보를 주목적으로 하는 극히 조방적인 시업이었다. 1벌구의 면적이 통례 수십 정보나 평균 100정보를 넘는 대면적 개벌작업이었고, 그 벌채적지는 모두 천연력에 의존하는 시업방법에 의하여 방치되는 상황이었다.

또 당시의 벌출 사업은 관행작벌이 중심이었고 연벌채량은 당초의 약 50만 척체(약19만㎥)에서 제1차대전 등에 의한 목재수요량의 증가에 따라 1925년경에는 약 300만 척체(약115만㎥)로 까지 급증하였다. 그러나 1920년경까지의 조림사업을 살펴보면 벌채적지에 대한 조림은 거의 실시되지 않고 천연갱신에 의존하였고, 단지 총독부직할 국유림에서 년간 약 300정보의 미립목지 조림이 이루어지는데 지나지 않았다. 이렇게 당시의 국유림 시업은 순수익 확보를 주목적으로 하여 극히 조방적인 대

면적 개벌작업이 채택되는 등 벌출이용 면만을 고려하여 일방적으로 추구되었으며, 산림 육성적 시업은 거의 고려되지 않았다. 즉 본래 추구되어야 할 보속적 경영과는 거리가 먼 자원 수탈적 성격의 시업이 전개되었고, 이것에 의해 점차 국유림의 황폐가 초래되었다.

나. 민유림의 관리시책

(1) 임정개혁(1926)

국유림 구분조사 및 임야조사 사업를 완료함으로써 본격적인 국유림 개발을 위한 전국적인 국유림 경영체제(영림창+산림과출장소)를 구축하였고, 임야소유권의 확정을 통해 일본 임업자본의 침투기반을 마련한 일제는 본격적으로 식민지 임정의 실행을 기도하였다. 그래서 1926년에 「조선임정계획」을 수립하고, 국유림 경영기관의 개혁에 의한 경영강화와 아울러 그동안 소홀하였던 민유임정의 충실을 내세우며 임정기관의 통일을 추진하였다. 또한 요존 국유림의 관리경영과 민유임야의 개선에 대한 필요경비는 산림수입에 의해 지출토록 함으로써 요존 국유림 경영에 의한 수익금으로 민유임정의 경비를 충당코자 하였다. 따라서 영림창, 산림과 출장소, 지방청으로 분산되어 실시되었던 영림사무의 통일을 기하여 식민지 임정을 확고히 추진코자 1926년 6월 임정전반에 관한 중앙기관으로 산림부를 설치하고, 국유림경영에 관한 업무 및 민유림 개선에 관한 사무를 모두 통괄토록 하였다.

또한 국유림 경영의 경우는 영림창, 산림과 출장소를 폐지하고 산림부 산하에 영림서를 설치하고, 그 아래에 삼림보호구를 두어 보호업무를 담당토록 함으로써 중앙집권체제를 이룩하였다. 즉 그동안 벌채를 제한하였던 영림창소관 이외의 국유림에도 적극적인 벌채사업을 추진하려는 의도를 갖고 본격적인 자원수탈체제를 더욱 강화한 것이다. 따라서 원 본부소관 국유림이었던 대동강상류(평안남도)와 강원도지역에서도 관행작벌사업이 개시되었다. 또한 약 531만 정보의 요존 국유림 중 임상황폐지, 또는 농지로서 민간에게 처분하는 것이 유리한 임야 등 약 130만 정보에 대해서는 계획수립 후 15년간에 조림대부나 매각처분 등을 통하여 모두 민간에게 개방하는 방침을 세웠는데, 이는 국유림 관리경비의 지출을 줄이기 위하여 개발이익이 확실한 요존 국유림을 약 400만정보로 감소시켜 수익증대를 꾀하려 한 것이다.

(2) 민유림 지도방침 제정(1933)과 변경(1938)

삼림법의 부분림 제도를 폐지하고 삼림령에서 조림대부 제도로 전환한 이유를 일

제 임정당국은 첫째, 부분림은 국가와 조림자가 수익을 분수하는 계약으로서 국가는 적은 지분의 권리를 보호하기 위해 많은 번거로움을 필요로 하고, 둘째, 투자자 역시 번잡한 간섭을 받으며 토지소유권을 획득할 수 없다는 불편이 있으며, 셋째 대부료를 내지 않으므로 실행성의가 없는 출원이 발생하는 등의 폐단을 없애기 위해서라고 내세웠다. 그러나 국유림 중심주의를 채택한 일제임정당국은 요존 국유림을 식민지 경영 재원염출을 위해 직접 경영하였고, 불요존 국유림은 일본 식림자본의 투자대상지로 대부·양여함으로써 민족임업자본의 성장을 억제시킨다는 방침을 세웠던 것이다. 부분림 제도로서는 일본의 대규모 식림자본가를 유치하기가 어려웠던 것이다. 또한 소유권이 확정되지 않고서는 일본 자본가들이 한반도 산림에 투자하기를 꺼리므로 임야조사사업을 실시하여 안전한 투자보장조건을 만들었으며, 조림묘목의 무상배부를 통하여 초기 조림자본의 경감을 유도하였다.

일제는 국유림 중심주의 벌채임정에 중점을 두면서도 도시주변의 황폐지복구를 강조하여 모범림 제도, 기념식수, 조림묘목 무상배부 등을 통하여 민간에 대한 조림장려시책을 펴나가는 한편, 민유림 경영에 대해서는 조림명령, 영림방법 지정 등 영림감독을 실시하는 등 규제와 조장정책을 아울러 실시하였다. 또한 1919년 3·1운동으로 무단정치에서 문화정치로 전환함에 따라 산림경찰에 의존하던 산림보호를 민간인의 지도와 감독을 통하여 실시할 필요성을 느껴 조선산림회, 산림조합 등을 조직하고 국고보조까지 실시하였고, 1922년에는 임업시험장을 설립하여 임업기술개발, 조림지도, 자원조사를 담당토록 하는 등 민유림 행정 강화를 실시하며 이선(二線) 임정시책을 강구하였다. 이는 일본의 심각한 식량부족을 해결하기 위해 수립된 산미증산계획(1920) 등 척식사업(농업)의 성과거양을 지원하기 위한 방편으로 자원배양보다는 치산치수가 중시된 조림사업의 추진이 필요하였기 때문이 아닌가 한다.

더욱 1931년도부터는 국비투자의 사방사업이 시작되는데, 1933년에는 조선사방사업령을 공포하여 매년 빈발하는 수해 및 한해와 경제계 불황에 의해 극도로 피폐한 농산촌 구제를 목적으로 하였다. 이와 같이 사방사업은 사회정책상의 비중이 컷던 것이다. 그러나 식민지 통치경영 차원 상 대수해, 한해로 발생한 궁민, 이재민구제를 위하여 사회정책 차원에서 실시한 사방사업에서조차도 사방조림지 수익(주·간벌)의 7할을 도에서 수득토록 하였고, 해당임야에는 종래의 보조조림, 분수조림을 폐지하는 등 식민지적 임정의 이중성을 표출하였다. 또한 그동안 산림보호를 위하여 조직·장려하였던 관대행적 성격의 산림조합을 폐지하고 1933년에 임야세를 창설하여 도에서 산림보호사업을 실시토록 하는 등 민유림 행정에 있어서도 커다란 변화가 있었다.

한일병합 이후 계속된 국유림 경영체계를 일단 확립한 일제는 한반도 임업의 완전한 종속체제 구축과 식민지 임업경영을 장악하기 위한 수단으로서 민유림에 대한 지도 및 감독의 중요성을 인식하였다. 따라서 1925년부터 치수상 급속조림의 필요성을 인정하여 조림보조금을 교부함으로써 빠른 효과를 거두고자 하였고, 1933년에는 민유림 지도방침 대강을 제정하여 민유림의 관리기준으로 삼았다. 이러한 일련의 조치들은 도시주변의 황폐지 복구를 신속히 달성하여 총독부 정치의 효과를 민중에게 알리고, 한편으로는 척식사업의 안전과 발달을 보장하기 위하였던 것으로 민유림의 행정 강화를 도모한 것이다.

(3) 산림조합, 조선산림회 등 임업단체의 조직

우리나라 산림에 관한 단체의 시초는 부락의 자치단체로서 소나무 보호를 위해 조직되었던 송계에 그 뿌리를 두고 있다. 일제시대에 이 단체를 산림보호에 이용하기 위하여 면단위 또는 군단위로 확대하여 산림조합이라는 명칭으로 조직을 권장하였다. 1913년 평안남도에서 산림보호규약을 공포하여 산림조합을 조직한 것이 우리나라 산림조합 조직의 시초로서 다음 해에 함경남도, 1915년에는 경기도에 산림조합이 조직되었다. 이 지역의 산림조합의 출발은 관의 권장에 의하여 조직되었던 것에 반하여, 1915년 전라남도 광양군에서 설립되었던 산림조합은 산림소유자의 자발적 의사에 따라 조직되었다. 일제초기에는 산림소유권 정리를 빨리 끝나도록 하기 위한 협조와 소유권 확립을 위한 신청, 이의제기 등 산림재산권 정립을 위하여 민간단체의 조직이 필요하였기 때문에 관의 권장과 민간의 필요성에 따라서 1917년 임야정리조사 사업이 착수되면서 산림조합 조직이 전국적으로 확대되었다.

일제는 사유림에 대한 지도를 산림조합으로 하여금 조합비를 거두어 실시하기 위하여 부락단위 조합을 면단위 조합으로, 후에는 면단위 조합을 군단위 조합으로 확대하면서 면단위조합장에는 면장, 군단위조합장은 군수가 맡도록 하고 부조합장에는 유력자를 임명하였다. 군산림조합 사무소는 군청 안에 두고 면에는 지부를 두어 면장을 지부장으로 하였으며, 면지부에는 산림감수, 군조합에는 농업학교 졸업정도의 기술원을 배치하여 관의 감독 하에 사유림의 보호, 벌채, 조림 등의 업무를 담당토록 하였다. 1925년에는 군산림조합을 회원으로 하는 도산림조합 연합회가 설립되고 道의 주무부장을 회장, 산림과장을 이사로 하여 도 산림과내에 사무소를 설치하여 道의 감독 하에 사업을 진행하였다. 당시의 산림조합 조직체는 처음 출발할 때의 민간단체가 아닌 官에 의하여 조직된 관의 대행기관으로서, 조합비를 회원할, 면적할, 벌

채할로 징수하여 운영하는 사유림의 감독기관으로 변모하였다.

산림조합체는 본래 민의 부락조직체였던 송계를 모체로 해서 출발한 단체로서 민족저항 의식이 강하다는 이유와 또한 조합비 강제부담 등으로 인한 불만을 해소한다는 표면적 이유를 내세워 1919년 3·1운동이 일어난 직후 해산명령이 내려졌었으나, 그 후 1921년 산업조사회의 결정에 따라 산림조합을 다시 조직하게 되었다. 1925년에는 산림조합에 대한 보조제도가 마련되었고, 1927년에는 기술요원 배치에 대한 경비를 보조하여 국비의 산림주사를 군에 배치하였다.

산림조합은 처음에는 민유림 지도에 공적도 있었으나, 후에 조합비 증액으로 인한 민폐가 커졌고, 단천 군청 습격사건 같은 불상사가 발생함으로써 1932년 해산을 하고 조합비에 해당하는 지방세인 임야세를 부과하여 이를 재원으로 하여 官에서 민유림을 지도하도록 하였다. 산림조합이 해산되면서 조합의 재산과 업무는 조선산림회로 이관되었다.

조선산림화는 총독부 정무총감, 각국 부장, 도지사 등이 명예회원으로 되었고, 내무부장, 경찰서장 등이 특별회원으로, 일반 정회원에는 재벌, 유명인사, 대규모 산림소유자 등으로 구성된 관주도의 단체였다. 즉 조선산림회는 산림소유자의 협동적 조직체라기보다는 산림에 관계되는 관민이 산림발전을 취지로 하여 조직한 사회단체였다. 조선산림회는 서울에 본부를 두고, 도에 지부를 두어 지부장은 주무부장이 맡고, 이사는 산림과장이 담당하였으며, 도지부는 후에 도산림회로 탄생되어 1932년 해산된 산림조합의 모든 소유재산을 인계받았다. 조선산림회는 처음에는 운영이 부진했으나 1926년 일본 산림회의 제 36차대회 개최를 서울에서 주관하는 것을 계기로 급속한 발전의 기회를 얻었고, 1927년 사단법인체로 개편하여 국고보조를 받고 임업관계 일본인 실업가로부터 많은 찬조금, 기부금을 받아 사업을 확장하였다. 이 단체가 관이 주도한 단체이긴 하였으나 임업발전을 위한 조사, 건의, 강습회, 품평회 개최, 회보 및 도서발행, 모범림 경영, 종묘·임산물 등의 매매알선 등에 걸쳐 많은 공을 남긴 것은 사실이다. 특히 조선 산림회보를 발간하여 산림에 관한 기술개발, 계몽을 하였고 산림회에서 발간한 조선임무제요(1930), 조선임업일지(1933), 조선임업사(1945) 등은 여러 서적 중에서도 우리나라 임업발전의 발자취를 알아보는데 큰 도움을 주는 자료가 되고 있다. 산림조합이 산주로 구성된 임업단체인데 반하여 조선 산림회는 임업에 관계되는 관민으로 구성된 사회단체적 성격을 띤 조직이었다.

조선산림회는 전쟁물자의 조달 등으로 업무가 늘게되자 1943년 사단법인 조선임업협회로 사업단체로 바뀌었으나, 각 도산림회와의 체계적 연계를 맺기 위하여 조선

산림회 연합회로 개칭하였다. 이 연합회는 8·15해방 후 조선 산림회 연합회, 대한 산림회 연합회로 명칭을 바꾸면서 1949년 까지 존속하다가 중앙산림조합연합회의 설립으로 그 재산을 인계하였다.

일제말기에 발족되었던 조선목재주식회사는 1942년 공포된 조선목재통제령에 의하여 조직되었던 회사로서 국내목재의 매입, 매도, 수출입 등의 업무를 수행하며 산하기관인 원목조합, 제재조합, 목탄배급조합을 지휘·감독하였으며, 해방 후 중앙산림조합연합회에 합류하는 것을 반대해 오다가 1950년 해산명령으로 청산됨으로써 재산은 임업분야에 이용되지 못하게 되었다. 또 그 당시 존속되었던 임업단체에는 조선임업개발주식회사가 있었는데, 이 회사는 일제 후반기에 설립되어 국유림의 조림·경영을 담당했던 회사로서 50만 정보의 산림을 경영하였다. 그러나 산림의 대부분이 북한에 있었고 해방 후 국고보조금이 중단됨에 따라 경영이 어렵게 되자 1949년 중앙산림조합 연합회 창설에 동참하였으나 실질적 기여는 못하였고, 중앙산림조합 연합회는 일제시의 산림회 조직을 모체로 발족했던 대한산림회 연합회의 개편으로 출발하게 되었다.

(4) 전시의 목재통제

1931년 만주사변 이후 중일전쟁과 제2차 세계대전 일제참전에 따른 전시경제체제로의 돌입은 한반도의 국유림, 민유림시업에 직접적·간접적으로 중대한 영향을 미쳤다.「국방경제」견지에서 한국의 공업화 추진에 의한「대륙병참기지화」의 정책을 택하고, 임업분야에서도 목재화학공업의 진전, 목재수급의 확보 및 통제, 목탄증산 등의 대책이 강구되었다. 총독부는 중일전쟁 이후 목재수급의 조정을 위해 목재수출허가제와 관행작벌재의 군수용재로의 처분으로 대응하였으나, 제2차대전 돌입에 따라 목재의 수·이입이 곤란하게 되자 목재수급조정은 불가능한 상태에 이르게 되었다. 이 때문에 1942년 6월에 「조선목재통제령」, 9월에「동시행규칙」을 공포하고, 목재확보 및 증산을 도모함과 동시에 군수용재 공급을 우선하는 목재의 수급통제를 실시하였다. 또한 1942년 8월에는 「조선신탄배급통제규칙」을 발포하여 각종 광공업용 혹은 동력용으로서 필요한 목탄을 확보코자 하였다. 그 후 1943년에는 「목재통제운영요령」의 개정에 의해 목재집하 및 배급의 통제가 일층 강화되어 국방정책과의 강한 결합을 보이게 되었다.

조선목재 통제령의 운영을 위해 목재배급 중추기관으로 중앙에 조선목재주식회사를 두고, 지방조직으로는 생산과 배급을 담당하는 원목생산조합, 제재생산조합 및 목재배급조합 등을 조직하여 추진코자 하였다. 목재생산자는 자신이 생산한 목재를 전

부 원목생산조합 또는 제재생산조합의 알선에 의하거나 혹은 이를 매각하는 방법을 택하도록 하였다. 목재를 긴급한 방면으로 유통시킨다는 구상으로 통제대상은 신탄용재를 제외한 모든 목재로 하였다. 또한 민유림과 국유림에서 생산증대 및 벌채통제가 이루어 졌는데, 중일전쟁 이래 군수 및 생산확충자재 등의 목재수요격증에 의해 국유림에서는 군용재·침목·전주·조선용재·차량용재 등 특수용재 생산을 목표로 관행작벌은 물론 입목처분도 최대한의 증벌이 감행되었다. 민유림에서도 침목이나 포장용재·토목건축용재 생산을 중심으로 한 적극적인 벌채가 이루어졌는데 이러한 과벌이나 난벌의 강행은 전시체제하에서의 목재통제운용 등의 조치에 의한 것이었다는 것은 말할 것도 없다.

이와 같이 이 시기는 전시체제 하에서 필요한 군수용 목재를 확보하기 위한 산림이용증진을 목표로 한 임정이 적극 추진되었으며, 이전과 달리 군수용 목재증식의 필요성이 제기되어 용재림 조성계획 등이 수립되었으나 전쟁수행에 따른 재정부족 및 노동력 부족으로 방치되었다. 그 결과 전쟁물자 조달을 위한 대규모 벌채적지가 그대로 방치된 채 해방이후로 남겨지는 결과를 낳게 되었다.

2.3.4. 현대의 산림제도

해방이후의 임정은 황폐된 산림을 빠른 시간 내에 복구하는 것이 주요한 과제였다. 범정부적, 범국민적 노력으로 우리나라는 FAO 등 국제보고서에 기술되고 있듯이 제 2차 세계대전 이후 전 세계적으로 인정받는 산림녹화 성공국이 되었다. 그러므로 전 세계적으로 단기간에 산림녹화를 이룩한 국가로 위치하게 된 배경과 임정추진과정을 시대별로 구분하여 그동안의 임업사를 정리하여 앞으로의 임정방향을 설정하는데 도움이 되고자 하였다.

2.3.4.1. 6.25전쟁과 산림피해 확산기 (1945~1961)

해방이후 1948년 대한민국 정부가 수립된 후에도 우리나라의 경제는 식민지 수탈정책과 2차 세계대전의 전쟁물자 조달이라는 수난을 겪어 스스로 자립할 수 있는 기반을 갖추지 못하였다. 더구나 1950년 6.25전쟁의 발발은 경제복구를 위한 시도조차 불가능하게 하였고, 그나마 남아있던 기반시설의 파괴와 자원의 황폐를 초래하게 되었다. 휴전이후 미국으로부터 30억불 이상의 무상원조를 받아 기반시설의 복구, 도로개설 등 경제복구를 개시하였으나, 독재와 부패, 빈곤과 무능 등 당시의 사회·경제적,

정치적 상황아래서는 성과를 올리기 어려웠다. 비료, 시멘트, 석유 등 주요 물자는 의례히 외국에서 들여와야 했고, 전기도 항상 모자랐으며, 농어촌은 고리채로 허덕여 나날이 메말라 가는 상태였다. 이러한 상황 하에서 국민은 정부와 지도자를 신임할 수 없었으며, 희망을 잃고 실의에 빠질 수밖에 없었다. 따라서 정치적 부패에 의해 4.19 학생의거가 일어나게 되었고, 갈망하던 제2공화국 정부가 탄생하였으나 무질서와 방종이 마치 민주주의로 착각되어 사회적, 정치적 혼란은 더욱 심해졌고, 경제적으로는 물가상승으로 인해 국민생활은 나날이 피폐해져 가는 상황에 놓이게 되었다.

이와 같은 사회·경제적 불안정은 임정에도 상당한 영향을 미쳤음은 당시에 수립되었던 산림복구계획들이 제대로 시행되지 못하고 중단되었음을 보아도 짐작할 수 있다. 1945년에 해방은 되었으나, 다시 미·소 양국에 의한 군사분계선 설치로 국토가 분단됨으로써 북한지역에서 공급되고 있던 전기, 석탄 공급이 중단됨과 함께 북쪽에 편재되어 있던 산림자원의 이용도 불가능하게 되었다. 이러한 상태에서 북한으로부터의 수많은 피난민의 남하로 갑자기 인구가 급증하게 되었고, 이들은 난방, 취사 연료 등 열원을 산림에서 구할 수밖에 없었으며, 또한 전쟁파괴로 인한 주택 및 산업시설의 복구에 따른 용재수요를 빈약한 기존 산림자원에서 조달하게 된 것이다. 따라서 남한지역의 산림은 무질서한 벌채와 도벌로 황폐의 정도가 확산되었다.

물론 정부당국에서는 황폐정도의 심각성을 우려하여 산림황폐를 방지하기 위해, 1951년 산림보호임시조치법을 공포하여 공권력을 이용한 규제, 단속을 시행하였고, 임산연료 사용을 감소토록 하기 위해 UNKRA자금을 도입하여 토탄개발과 생산공급 사업을 추진하였다. 그러나 그 당시의 사회·경제적 상황 하에서는 정부주도의 계획에만 그치고 국민들의 호응·참여를 기대하는 것은 역부족이었다. 정부계획은 빈약한 정부재정과 사회질서의 혼란으로 사업성과가 부진하였고, 경제능력이 없던 대부분의 국민들은 임산연료획득이 생계수단이었기 때문에 정부의 규제·단속을 피해 불법적인 채취를 자행하게 됨으로써 산림복구에 대한 의식은 희박해 질 수밖에 없었던 것이다. 이는 정부가 산림을 보호하고 육성하기 위해서는 지역주민과 산림소유자들의 자율적인 노력없이는 불가능하다는 인식하에 전국적으로 조직하였던 산림계의 활동이 침체하였다는 사실에서도 반증되는 것이라 하겠다.

일제시대의 타율적 통제아래에서 수십 년간 생활해 왔던 타성에서 탈피하지 못한 상태에서 갑자기 몰아든 자유사상은 이기주의, 개인주의를 양산하게 되었고, 또한 식량난과 인플레현상의 고조로 경제적으로 생계를 유지하는데 급급하였던 상황 하에서

전통적인 협동의식과 산림보호의식의 고취를 기대했다는 것은 성급한 판단이 아니었을까 추측된다. 더욱 산림사업에 참여함으로써 돌아오는 이익은 적은 반면에, 강제적인 노력 제공과 일방적인 의무강요는 자발적인 참여를 막는 요인으로 작용하지 않을 수 없었을 것이다. 이 당시의 사회경제적 조건하에서는 임정이 추구하는 목표와 국민들의 의식사이에 상당한 괴리가 있어, 공감대가 형성되기 어려운 시기였다고 할 수 있다.

2.3.4.2. 산림녹화기반 구축기 (1962~1972)

가. 제 1차 경제개발 5개년 계획

제2 공화국의 사회적 부패와 정치적 폐습은 경제발전의 길을 막고, 이데올로기적 충돌을 야기 시켜 국가존망의 위기로까지 운운되기에 이르렀다. 이러한 혼란 속에서 1961년 5.16혁명이 일어나게 되었고, 혁명주체는 국가자립경제재건을 내세워 경제개발 5개년계획에 착수하게 되었으며, 1962년 우리역사상 최초로 자주, 자립과 그리고 번영이라는 원대한 목표아래 제1차 경제개발 5개년계획이라는 종합경제개발계획을 수립하여 빈곤에 도전할 것을 선포하였다. 이어 1963년 제3 공화국의 출범으로 이어져 조국근대화와 민족중흥을 목표로 경제발전이 본격적으로 추진되게 되었다.

제1차 경제개발 5개년계획의 기본목표는 모든 사회경제적인 악순환을 시정하고 자립경제 달성을 위한 기반을 구축하는데 있었다. 이와 같은 기본목표 밑에서 제1차 5개년 계획은 그 계획의 중점을 첫째 전력, 석탄 등의『에너지』원의 확보, 둘째 철도, 항만 등의 사회간접자본의 확충, 셋째 시멘트, 비료, 제철등 기간산업의 건설, 넷째 농업생산의 증대, 다섯째 국제수지의 개선 등 국민경제의 장기적인 발전을 위한 도약대를 마련하는데 두었다. 목표달성을 위해 추진한 결과를 살펴보면, 1960년도의 2,467억원의 국민총생산액에서 목표년도인 1966년도에 3,269억원('60년 불변가격)을 이루려고 하였던 계획을 1965년 말 이미 3,417억원을 달성함으로써 목표를 훨씬 초과하게 되었다. 경제성장율도 1962년도에 이루었던 3.5%로부터 1966년에는 13.4%에 이르러 당초 계획기간 중에 연평균 7.1%를 달성하려던 것을 8.5%로 이루어놓음으로써 급속한 발전을 거두었다. 더구나 이러한 실적은 1951년부터 1961년까지 연평균 4.8%의 성장밖에 이루지 못했던 사실과 견주어 보면 거의 2배에 가까운 높은 성장이었다(표 6-2-2).

<표 6-2-2> 국민총생산과 경제성장율 추이

(단위 : 10억원)

구 분	1960	1962	1963	1984	1965	1966
국민총생산 (경상가격)	246.69	348.58	487.96	696.79	805.85	1,032.04
('60년불변가격)	243.14	265.60	290.25	316.15	341.73	382.56
성장률(%)	-	3.5	9.1	8.3	7.4	13.4

자료 : 국민에게 보내는 백서, 1969, 대한민국정부

<표 6-2-3> 1인당 국민총생산(경상가격) 추이

(단위 : 원, $)

구 분	1962	1963	1964	1965	1966
원화	13,343	18,161	25,218	28,398	35,482
달러환산	96.1	101.6	107.2	114.4	130.8

자료 : 국민에게 보내는 백서, 1969, 대한민국정부

한편 1인당 국민총생산은 1960년대 94$이었던 것이 매년 늘어나 1966년에 131$을 기록하게 되었다(표 6-2-3).

산업별 성장은, 농림수산업의 경우 계획기간 중에 5.6%의 성장을 계획하였으나, 1962년, 1965년에 겹치는 한해와 수해로 계획보다 약간 낮은 5.3%의 실적을 보였으며, 광공업부문 즉 제2차 산업부문에서는 계획기간 중에 이루려던 연평균 증가율 14.8%를 넘어서서 15.0%의 높은 성장을 나타냈다. 사회간접 자본, 기타 서비스의 제3차 산업부문에서는 전력부문이 주도되어 4.3%의 연평균 증가율 계획을 거의 2배나 초과해서 8.1%의 높은 성장을 이루어 놓았다. 산업별 성장의 추세에 따라 국민총생산 가운데 각 산업이 차지하는 구성비도 달라졌다. 1960년도 농림수산업의 비중이 36.9%이고, 광공업 15.7%, 사회간접 자본(도로, 철도, 항만, 서비스, 운수 등)의 제3차 산업비중이 47.4%이었다. 그러나 제1차 5개년계획이 끝난 1966년도에는 2차 산업의 비중이 커져서 19.6%로 늘어났고, 농림수산업이 36.1%, 제 3차 산업이 44.3%로 낮아졌다. 이와 같이 경제개발계획의 추진에 의해 제2차 산업의 급속한 발전이 이루어져 공업화가 서서히 이루어지게 되었다(표 6-2-4).

<표 6-2-4> 산업구조의 구성비 추이

(단위 : %)

구 분	1960	1962	1963	1964	1965	1966
농림수산업	36.9	36.6	42.1	46.0	38.7	36.1
광공업	15.7	16.6	16.6	17.4	19.5	19.6
사회간접 자본 기타 서비스	47.4	46.8	41.3	36.6	41.8	44.3
국민총생산	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 국민에게 보내는 백서, 1969, 대한민국정부

부문별 성과를 살펴보면, 식량증산부문에서 1961년 농산물생산량 593만 톤에 비하여 1966년도에는 751만 톤을 생산함으로써 133%의 증가를 보았으며, 매년 평균 5.3%의 증산을 가져왔다. 따라서 국민 1인당 식량생산량이 1.3홉에서 2.3홉으로 늘어나게 되었다. 수출 진흥 부문에서는 1961년에는 수출 4,100만$에 불과하여 극히 미미한 상태였으나, 수출증대를 위하여 정부와 온 국민이 애써 노력한 결과, 연평균 44% 증가하여 1966년에는 1961년보다 6배가 넘는 2억 5,000만$을 달성하였다. 또한 시멘트생산도 1965년도에는 국내수요를 충족하고도 13만8천 톤을 수출 및 군납할 수 있게 되었다. 에너지원의 개발에 힘입어 전력은 1961년 말 발전시설용량이 36만7천KW에 불과하였으나, 1964년 말 4월부터는 무제한송전을 단행하여 산업생산에 있어서의 동력난의 애로가 사라졌고 1966년에는 76만 9千KW의 시설용량을 갖추게 되었다. 석탄생산량은 1961년도에 588만 톤에 불과하였으나, 1966년에는 1,160만 톤을 생산하여 5년간 2배의 증가를 나타냈고, 매년 25만 톤 정도의 무연탄을 해외에 수출할 수 있는 여력을 갖추게 됨으로써 임산연료 사용을 석탄연료로 전환할 수 있는 기반이 마련되었다. 더욱 1964년에는 정유공장의 가동으로 건국이래 처음으로 유류의 완제품 도입에서 벗어나 값이 싼 원유를 들여다 우리 손으로 정제할 수 있게 되어 석탄수요의 유류로의 전환이 이루어 질 수 있는 계기를 마련하였다.

경제성장과 아울러 사회 안정을 위해 수많은 피난민, 전재민에 대한 구호를 소비성구호로부터 생산성구호로 전환하여 자조근로사업을 추진하였는 바, 첫째 영세민의 자활, 둘째 유휴노동력의 활용, 셋째 지역사회개발, 넷째 경제발전에의 기여를 목적으로 1963년도에 7만 5천 톤의 구호양곡을 도입하여 연인원 240만명을 6만 정보에 달하는 농지조성사업과 치수, 도로사업 등에 동원하였고 1965년에는 13만 2천 톤의 양곡으로 연 2,269만 명을 동원하여 농지조성과 조림사업을 추진함으로써 5만 가구를 자활세대로 이끌었다. 또한 중요사업으로서 가족계획사업을 실시하여 인구증가율

을 2.9%에서 2.5%까지 내려가게 하여 인구의 과대한 증가가 경제발전의 원동력인 투자증대를 위한 저축자원을 잠식함으로써 경제성장과 소득향상을 제약하는 요인을 완화시켰다. 이와 같은 비약적인 경제발전으로 국민소득이 늘어나게 되었고, 소비지출구조도 1960년 가격으로 살펴본다면 음식물비(엥겔계수)가 1960년 55.2%에서 1966년 52.1%로, 피복비가 10.3%에서 9.6%로, 주거비는 12.0%에서 11.3%로 감소하였으나, 광열비가 4.2%에서 5.3%로, 잡비가 18.3%에서 21.7%로 각각 늘어나 우리국민의 소비생활이 "생계유지차원"에서 점차로 "문화적 수준"으로 향상되었다.

나. 경제개발과 임정

경제개발 이전의 임정은 산림황폐복구사업에 치중하였으나 사회·경제적상황의 반영이 미흡했고, 사후관리가 부진해 복구성과보다 황폐정도가 심화되는 현상을 보였다. 반면 제1차 경제개발계획의 성공적 추진은 소득증대로 이어져 임정에 장애가 되었던 사회적·경제적 난점을 완화시키는데 기여하였고 석탄 개발, 정유산업, 시멘트, 화학공업 등의 산업발전은 녹화추진에 걸림돌이었던 목재소비절약을 실천할 수 있는 토대를 이루어 놓았다. 또한 주기적으로 발생하는 한해와 풍수해는 해를 거듭할수록 가중되어 농업생산을 감산케 함은 물론 도로 기타 산업시설을 파괴·유실하고 인명피해까지 초래하여 국민생활을 위협, 불안케 하였다. 더욱 황폐임지로부터의 토사유출로 대소하천의 하상이 높아져서 일단 홍수 시에는 피해가 극심하게 나타남으로써 모든 산업발전의 바탕을 위축시킨다는 인식이 정책입안자 사이에 형성되어 경제개발계획에 치산사업이 포함·추진되었다(표 6-2-5).

<표 6-2-5> 제1차 경제개발 5개년 치산사업 실적

(단위 : 백만원, %)

구 분	사업량				투자실적		
	단위	계획	실적	비율	정부	민간	총계
총 계					4,793	3,590	8,383
연료림조성	천ha	343	240	70	610	617	1,227
용재림조성	〃	122	190	155	425	593	1,018
사방사업	〃	276	496	180	3,432	2,360	5,792
도남벌방지	천건	125	148	118	55	-	55
산림해충구제	천ha	1,560	2,999	192	243	-	243
산화경방	건	1,550	2,767	177	5	-	5
야생조수보호	지구	9	43	477	4	-	4
버섯종균배양	천lb	210	175	83	19	20	39

자료 : 산림보호 23호, 1967, 대한산련

제1차 경제개발 5개년계획은 국고예산을 비롯한 경제전반의 기획업무를 관장하는 경제기획원의 주관 하에 수립되었고, 임업부문의 투융자사업계획이 포함됨으로써 경제기획원 및 국무총리실(기획조정실)에서 정기적으로 사업진도를 평가하게 되어 정부주도의 임정이 비로소 자리 잡게 되었다. 새로 제정된 산림법('61.12)의 목적에 따라 임정목표를 ①산림보호육성, ②산림자원증진, ③국토보전, ④국민경제의 발전에 두었고, 특히 황폐지의 급속한 복구를 위한 사방사업과 산림보호의 항구적 근본대책으로서 농촌연료를 해결하기 위한 연료림조성에 역점을 두었다.

경제개발에 따른 국민소득증가는 생계유지차원에서 벗어나 문화적수준의 소비생활을 영위할 수 있도록 하여 가정용 연료로서 무연탄이용이 가능하게 만들어 인구가 조밀하여 연료를 가장 많이 소비하는 경인지구에 임산연료의 반입을 금지하고 무연탄으로 전환하는 정책이 펼쳐졌다. 연료를 무연탄으로 전환하는 문제는 석탄개발을 촉진하고 고용증대를 가져오고 산림자원의 보존에도 기여하게 되므로 농림부나 상공부가 서로 호흡이 맞는 시책이었다. 이러한 연료전환시책은 생활수준의 향상에 따라 대중도시로부터 소도시까지 무연탄수요가 확대되어 도시연료는 거의 대체되었다.

농촌연료대책으로서는 무질서한 임산연료채취를 방지하고 일정한 장소에서 보속적인 확보를 하도록 하자는 취지로 마을에 연료림조성을 추진하였다. 연료림조성의 주요수종인 아카시아 양묘를 위해 산림계에 양묘시업비를 선불보조해 주고 양묘지도원을 배치하는 등 연료채취로 야기되는 산림황폐를 억제하기 위한 시책이 정부주도로 본격적으로 시행되었다. 또한 임업은 다른 어느 산업보다도 월등하게 장기성을 띄고 있다는 점을 감안하여 치산 7개년 계획과 연료림단기조성계획 등을 수립하여 장기목표계획아래 일관성 있게 추진코자 한 것은 이 시기의 획기적인 일이었다.

다. 제2차 경제개발 5개년 계획 ('67~'71)

제1차 경제개발 5개년계획이 『모든 사회의 경제적인 악순환을 시정하고 자립경제달성을 위한 기반을 구축하는 것』이라면 제2차 계획은 1차 계획이 구축해 온 기반위에서 1980년대 초까지는 우리경제를 완전한 자립체제와 근대화의 경제적 기초를 갖는다는 목표 하에 『산업구조를 근대화하고 자립경제의 확립을 더욱 촉진』시키는데 그 기본목표를 두었다. 따라서 제2차 계획 기간 중에는 시장경제의 원칙을 더욱 충실히 지키며, 그 장점을 충분히 발휘케 함으로써 국민경제로 하여금 보다 더 활발히 움직이게 하되 단점을 시정하고 능률 있게 하여 다음의 중점목표를 달성하려 하였다. ①식량을 자급하고 산림녹화와 수산개발에 주력, ②화학, 철강 및 기계공

업을 건설하여 공업고도화의 기틀을 잡는 한편 공업생산을 증가, ③7억불(상품수출 : 550백만 불)의 수출을 달성하고 수입대체를 촉진하여 획기적인 국제수지개선의 기반을 굳힘, ④고용을 확대하는 한편 가족계획의 추진으로 인구팽창을 억제, ⑤국민소득을 획기적으로 증가케 하며 특히 영농을 다각화하여 농가소득의 향상에 주력, ⑥과학 및 경영기술을 진흥하고 인적자원을 배양하여 기술수준과 생산성을 제고하는 것이었다.

제2차 경제개발 5개년계획은 산업구조의 근대화와 자립경제의 확립을 더욱 촉진하는 데에 그 기본목표를 두고 착수되었다. 한국경제는 제1차 계획에 이어서 모든 부문에 걸쳐 급속한 성장을 지속하였는데 제2차 계획기간 중 국민총생산은 연평균 11.4%의 높은 성장률을 보여 1971년도의 국민총생산은 1965년 불변가격으로 1조 5,619억원을 기록하였다. 이는 1965년 8,095억원에 비해 93.8%나 증가한 것이고, 1차 계획의 연평균 성장률 8.5%를 상회한 것이었다. 1971년의 1인당 국민총생산은 경상가격으로 96.9천원(252$), 1965년의 28.4천원에 비해 72.5%나 증가한 것이었다. 이와 같이 계획기간 중의 높은 경제성장은 국민생활수준을 더욱 향상시켰다. 국민소득 수준상승에 따른 구매력 증대로 소비지출도 크게 증가하였다.

한편 고성장에 따른 경제규모의 양적 확대와 더불어 산업구조면에서 두드러진 변화를 가져왔다. 기간 중 꾸준히 고도화로 매진하여 2차 계획이 끝난 71년도의 산업구조는 1965년도 가격기준으로 1차 산업(24.2%), 광공업(29.9%), 사회 간접자본 및 기타 서어비스업(45.9%) 순으로 나타나 산업구조의 근대화에 박차를 가하게 되었다(표 6-2-6). 그러나 농업부문은 상대적으로 낙후되어 농공간 소득격차는 해마다 확대되었고, 인구의 도시집중 유발과 원자재의 해외의존도 증가 등의 문제점이 파생되게 되었다.

<표 6-2-6> 산업구조의 추이

(단위 : %)

구 분	1965	1967	1968	1969	1970	1971
농림수산업	38.7	32.8	29.4	28.4	25.8	24.2
광공업	19.5	22.3	24.8	25.9	28.0	29.9
사회간접자본 기타 서비스	41.8	44.9	45.8	45.7	46.2	45.9
국민총생산	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

제2차 경제개발 5개년계획은 더러는 시행상의 부작용과 해결하지 못한 과제를 남기긴 했으나 대체로 목표를 훨씬 초과하는 실적을 이룩하였다(표 6-2-7). 공업 분야의 높은 성장에 비해 식량, 석탄 등은 저조한 실적을 보여 소폭증가에 그침으로서 이로 인한 양곡, 원유도입에 상당한 외화를 소비하지 않을 수 없었다.

<표 6-2-7> 주요 품목별 생산실적

구 분	단위	1965	1071	증가율(%)
미곡	1,000M/T	3,501	3,998	14.2
맥류	1,000M/T	2,136	2,197	2.9
합판	1,000㎥	217	1,375	533.6
시멘트	1,000M/T	1,614	6,872	325.8
강판	M/T	40,290	425,360	955.7
발전량	백만Kwh	3,250	10,540	224.3
석탄	1,000M/T	10,248	12.785	24.8

자료 : 제2차 경제개발 5개년계획 평가보고서, 1972, 평가교수단

식량생산량은 1967년에 4,883만석, '68년 4,916만석, '69년에 5,527만석, '70년 5,343만석, '71년 5,233만석인데 비하여 식량수요량은 1967년 6,569만석, '68년 6,968만석, '69년 7,517만석, '70년 7,644만석, '71년 7,257만석으로 공급이 수요를 충족시킬 수가 없어서 매년 부족량을 도입해야 했다.

석탄은 유류의 영향을 받아 한때('68~'69) 사양화현상도 있었으나, 주탄종유 정책이 강조되고 석탄산업 보호 육성법이 발효됨으로써 1970년부터는 다시 증산이 가능하게 되었다. 에너지수급에 있어서는 1960년에 석탄과 석유의 수급비가 46.7 : 16.5였으나, 1970년에는 31.3 : 45.9로 유류의 비중이 높아졌다. 전체적인 에너지공급원의 구성비를 살펴보면, 1966년에는 무연탄 : 석유 : 수력 : 신탄이 47 : 17 : 3 : 44였으나, 1970년에는 31 : 46 : 2 : 21로 신탄비중은 반으로 낮아진 반면 석유의 비중이 대단히 증가하였다.

신탄연료의 석탄연료로의 대체가 경제성장으로 석유로 대체되어 갔다. 이렇게 경제개발정책이 수입대체산업과 수출산업의 육성보호에 치우쳐 추진됨으로써 고도성장은 이룩하였으나, 1차 산업의 비중축소에 따라 산업구조 근대화에 적지 않은 문제점을 내포하게 되었다. 고도성장과 산업구조의 고도화는 1차 산업과 2, 3차 산업의 균형발전이라는 문제와 국민소득의 증가는 소득격차해소와 소비억제라는 문제를 제기

하게 되었다.

라. 고도경제성장과 임정

제1차 경제개발계획에는 경제성장의 기반조성을 위한 치산사업이 포함되어 추진되어 왔으나, 제2차 경제개발계획에서는 산림녹화를 목표로 임정분야를 강화시키는 시책을 위시하여 산림자원 증식이 추진되었다. 산림사업이 국가경제 발전 면에서 차지하는 비중이 커감에 따라 산림행정기구 확대론이 대두되기 시작하였다. 즉 임업정책을 좀더 적극적이며 합리적으로 실천하여 가려면 여기에 필요한 충분한 예산과 인적자원, 그리고 이에 알맞는 기구가 절대 필요하다는 인식이 이루어져 1967년 농림부산하 외청으로 산림청이 발족하게 되었다.

산림청 발족이후부터 임업정책의 기본방향은 종래의『보호위주』에서『산업활동』으로 전환되었다. 산림보호업무를 등한히 한다는 뜻이 아니라 영림계획제도의 도입과 더불어 산림보호체제를 개선하고 경제림조성 시책의 과감한 추진과 목재수급의 원활, 임산물 수출 진흥 등 임업전반에 걸쳐서 산업 활동을 조장하기 위한 것이었다. 또한 식량자급자족을 위해 수립된 농업증산 7개년 계획의 달성을 뒷받침하는 중대한 요소로서 산림의 작용을 향상시키기 위해 '65년에 치산7개년 계획이 수립·추진되었는데, 치산7개년 계획의 사업과 투자는 제2차 경제개발 5개년 계획에 책정된 범위안에서 실시하기로 하였다. 그러나 산림청 발족과 함께 치산 7개년계획은 중단되었다. 농촌연료림 조성문제는 임정의 중요과제로 정책적으로 다루기 시작한 것이 꽤 오래 되었고, 5.16이후에도 이것을 경제개발 5개년계획의 일환으로 추진하여 많은 성과를 거두어 왔으나, 치산 7개년 계획에서는 남은 미조성지에 대한 사업을 모두 완수하도록 계획되었다. 그러나 이 계획으로서는 앞으로 남은 사업량을 완수하는데 너무 오랜 기간을 요하므로 그 기간 중에 일어날 도벌과 황폐를 우려해 조속히 완수코자 하였다.

따라서 농촌연료림 단기조성사업은 대통령의 재가를 얻어 다른 중요사업의 일부를 뒤로 미루는 한이 있더라도 범국민운동으로 이것을 완수하도록 하라는 방침에 따라 정부에서는 긴급예산을 정부재해대책 예비비에서 지출키로 결정하여 추진하게 되었다. 농촌연료대책이 선결되지 않고는 산림황폐를 막을 길이 없으며 산림이 복구되지 않고는 국가산업진흥을 바라볼 수 없다는 데서 산림보호와 한수해의 항구적 근본대책으로서 마련된 것이었다. 농촌에서 꼭 자급할 만큼의 양이 최우선적으로 확보되어야만 비로소 다른 경제림조성과 합리적인 임업경영도 이루어 질 수 있다고 인식한

것이다. 더불어 연료소비절약을 위하여 온돌개선, 아궁이개량 등 열관리대책도 병행되었다.

연료림 조성과 더불어 정부에서는 경지조성 목적의 화전으로 인한 산화피해와 생활대책으로서 자행되는 도벌을 방지하기 위해 치산 7개년 계획에 화전정리를 위한 예산을 계상하여 추진하기 시작하였다. 화전의 정리 없이는 국토보전기능의 정상화와 산림황폐의 근원이 되고 있는 각종 요인을 제거시킬 수 없음으로 이를 조속이 정리하려는 시도였다.

이렇게 산림황폐를 방지하기 위한 사업과 더불어 국내산림자원의 소비를 절약하기 위한 시책도 시행되었다. 적극적인 조림을 추진하여 임산자원을 증식하여 합리적으로 자급자족할 수 있는 시기에 이르기까지, 어떻게 하여 다량의 외재를 수입하여 국내벌채를 제한할 수 있는가가 문제로 대두된 것이다. 이 문제를 해결하기 위하여 임산물의 국내자원 고갈을 방지하고 후속 임분으로 부터의 보속적인 생산을 유도하고자 연생장량의 1.5할을 벌채량으로 정하여 법에 명시하여 규제하고, 대단지조림계획('70)을 세워 적극적인 산림자원증식을 도모코자 하였다.

그러나 경제성장과 인구증가로 목재수요량은 매년 증가하는 반면 국내공급을 제한하는 시책을 폈기 때문에 이를 뒷받침하기 위한 대용재의 사용권장이 목재소비억제 정책으로 추진되었다. 경제개발에 의한 중화학공업 육성은 이러한 목재소비 억제 정책이 가능케 하는 토대가 되었다. 목재사용량이 많은 전주는 콘크리트 전주로, 철도침목은 PS침목으로, 각종 상자재의 대체가 권장·시행되었다. 또한 목재자원의 부족을 완화하는 방도로서 목재의 고유사용수명을 가공 사용케 함으로써 연장하는 방안을 강구하였고 목재낭비를 줄이기 위해 목재규격화 시책을 도입하였다. 아울러 국내산림자원의 생산억제에 따른 목재수급대책으로서 외재의 적극적 도입이 검토되었다.

따라서 국가재정상 큰 희생이 없이 외재수입에 도움이 될 수 있는 방법으로서 합판 등 수출대상이 되는 임산가공업의 육성이 이루어졌다. 합판 등의 가공수출과정에 의하여 외화를 획득함으로써 계속적으로 다량의 목재를 수입할 수 있고, 수출용 가공 폐재는 하드보드 등으로 가공하여 국재목재 수요량을 완화시킬 수 있다는 일거양득의 이점이 있다는 점에 착안한 것이었다. 이러한 육성과 수출 진흥시책에 힘입어 국내수출의 1위를 차지하게 된 합판산업은 수출량이 증가하였고, 가공시설도 여기에 응할 수 있는 실정에 있었지만 원자재 부족으로 요구에 응하지 못하는 상황에 놓이게 되자 해외임지개발사업에 적극 참여하여 원목확보에 나서게 되었다.

이와 더불어 경제성이란 지표아래 산지의 생산성을 높이고 경영의 합리성을 기하기 위하여 대단지조림단지를 설정하여 집단적 조림이 실시되었다. 또한 농가소득증대를 목적으로 한 조림사업(밤나무, 감나무, 호두나무, 죽림, 개량포플러)이 시작되었다. 그러나 이러한 방대한 사업을 달성하기 위해서는 노동력동원이 필요하므로 산림계를 활성화시키기 위한 시책이 도입되었다.

<표 6-2-8> 제2차 5개년계획 중 산림사업별 실적 ('67~'71)

(단위 : 백만원)

사업명	사업내용	실적	
		사업량	자금
조림사업	용재림	436,408ha	7,770
	개량 포플러	57,011	512
	특용수종	53,712	2,224
	연료림	478,207	4,663
사방사업	산지사방	84,242ha	3,728
	해안사방	450	56
	야계사방	619.2㎞	1,031
보호사업	도남벌방지	91,567건	227
	해충방제	2,700,156ha	482
	산화예방	3,032건	68
	화전정리	8,472호	656
	야생동물	6,2000매	20
	보안림관리	5,872개소	32
	보호관리	810명, 352대	358
특수임산물생산	갈저생산	1,107,881㎏	395
	표고생산	768,578	545
임업시험		68제목	737
육종연구		37제목	293

자료 : 제2차 경제개발 5개년계획 평가보고서, 1972, 평가교수단

양묘사업에 국고보조를 지원하고, 대집행조림은 수익분배계약을 체결토록 하여 소득을 보장하며, 특수임산물(갈저, 버섯, 떡갈잎) 생산을 지원하여 단기소득을 올리도록 하였다. 사방·조림사업에 참여한 대가로 양곡을 지불하는 등 생계안정을 도모하여 산림사업에 대한 참여 동기를 부여함으로써 효율적인 성과를 추구하고자 하였다.

목재의 다량수입에 의한 목재수급조절의 완화, 임산가공업의 발전과 그 결과 외화획득에 의한 외재수입의 조장, 속성연료림조성의 효과적인 촉진, 빈민 및 산간민의 생활대책의 강구, 산림계의 자율적인 향토수호 의욕의 앙양 등 다각적인 시책을 추진하여 산림보호의 완벽을 기하고자 한 점이 이 시기 임정의 특징이라 하겠다.

2.3.4.3. 치산녹화기 (1973~1987)

가. 제 3,4차 경제개발 5개년계획('72~'81)

제3차 경제개발 5개년계획은 개발초기단계에 있어서 불가피하게 파생되는 여러 가지 과제를 해결하면서 번영의 70년대를 실현하기 위한 새로운 차원의 발전단계를 이룩하기 위해 마련되었다. 기본정신은 첫째, 『성장 안정 균형의 조화』를 추구하여 안정된 기반위에서 성장을 이룩함과 동시에 개발성과가 농어민과 저소득층을 포함하여 온 국민에게 널리 보급되도록 하여 국민의 복지를 향상하고, 둘째, 산업구조의 고도화와 국제수지의 개선 및 주곡의 자급을 실현함으로써 『자립적 경제구조』를 이룩하며, 세째로 4대강 유역개발 도로망의 대폭적인 확충 등 국토의 종합적 개발을 보다 촉진하여 『지역개발의 균형』을 기하는데 두었다. 이렇게 3차 5개년계획은 지난날의 『성장』 중점에서 『균형』을 조화시킨다는데 역점을 두고 지역개발의 확대, 농어촌 생활향상을 목표로 하는 새마을운동과 연계하여 추진되었다.

제4차 경제개발계획에서는 그동안의 개발기반과 국민의 개발의지를 바탕으로 하여 대외지향적인 공업정책으로 수출을 크게 증진시켜 국제수지를 개선하고 고용기회를 확대하는 등 자력성장의 기반을 조성하는데 목표를 두었으며, 경제발전단계에 적합한 소득분배와 생활환경의 개선에 주력하여 국민복지의 향상 및 생활의 질을 향상시키는데 주안을 두었다.

나. 새마을운동

새마을운동은 1973년부터 본격적으로 시작되었지만, 새마을 운동의 실질적인 여건과 기반은 60년대 초반부터 꾸준히 닦아 왔다는 점을 간과해서는 안 된다. 우리나라에서 근대적 의미의 농촌운동이 시작된 것은 1958년 지역사회개발사업에서부터로 그간의 농촌운동은 지역개발사업 혹은 농촌지도사업으로, 혹은 재건국민운동이라든지 농협운동을 통하여 다원적으로 추진되어 왔지만, 모두 이렇다 할 결실을 거두지 못한 채 지나왔다. 가난은 조상의 탓이고, 정체와 혼란은 정부의 책임이며, 만연되어

가는 비생산적 폐풍은 오직 지도층의 잘못 때문이라고 숙명론에 몰입하거나 책임을 남에게 전가하기에 급급했던 것이다. 이러한 사회 풍토 속에서 빈곤을 추방하고 발전의 소지를 이룩한다는 것은 불가능했던 것이다.

그러나 60년 초부터 추진되어 온 경제개발계획에 의해 번영을 추구하는 국민적 의지가 결집되고 경이적인 성과로서 공업입국의 기반을 구축하여, 70년대에 접어들면서 고도산업화와 지역적 균형발전을 추구할 수 있게 되었다. 이러한 경제발전의 저력을 바탕으로 새마을운동이 적극 추진될 수 있게 된 것이다.

새마을운동은 1970년 4월『가난을 숙명으로만 돌릴 것이 아니라 우리 스스로가 우리 마을은 우리 손으로 가꾸어 나간다는 자조 자립정신을 불러일으켜 잘 살고 아담한 마을로 모습을 바꿀 수 있다고 확신 한다』는 대통령의 방향 제시로 시작되었다. 1971년에 전국 모든 마을을 대상으로 하여 하나의 조심스러운 실험사업으로서 '71 새마을 가꾸기 사업이 추진되었다. 전국 33,367개 모든 행정리동에 대하여 시멘트 335포대를 똑같이 지원하여 주고 리동 개발위원회가 중심이 되어 마을 숙원사업을 주민들 스스로의 노력에 의하여 추진토록 한 것이다.

새마을 가꾸기 사업을 통하여 얻은 교훈으로서 ①마을의 지도자 문제와 ②주민의 참여의식과 자조 협동하는 자세, ③자조의식의 점화를 위한 정부의 지원요령 등은 새마을 운동을 이끌어 나가는 데 있어서 실로 값진 시책 자료가 되었다. 정부는 '71 사업성과를 인정하고 '72 새마을 운동은 새마을 가꾸기 사업에서 좋은 성과를 거둔 16,600 마을을 선정하여 이들 마을에 시멘트 500포대와 철근 1톤씩을 지원하여 줌으로써 주민의 자조의욕을 자극하고, 마을의 가장 기초적인 환경개선사업을 추진하면서 새마을정신을 익혀 나가도록 지도하였다. 이렇게 1972년부터 ①환경개선, ②정신계발, ③생산, 소득운동으로서의 모든 개념을 포함하는 새마을운동으로 정립되었고, 새마을운동의 추진방향도 농어촌주민 뿐만 아니라 모든 국민이 실천해야 하는 운동으로서 농촌개발운동에서 국민운동으로 확대·추진되었다. 또한 이에 맞추어 사업규모가 확대되면서 전 부처 거의가 관련될 정도로 확대되어 이를 조정·협조하는 새마을 운동 중앙협의회가 내무부를 중심으로 설립되어, 각 부처 차관급 이상을 위원으로 하는 추진협의체가 조직되었고 지방행정조직과 연계하여 행정지도체계를 강화하고 지역별 책임지도제를 확립하였다. 이어 1973년부터 전국 34,665개 모든 마을이 참여하는 명실상부한 범국민적 참여체제를 갖추고, 조국근대화 운동으로 내실을 갖추어 나가게 되었다.

이와 같이 새마을운동은 농촌의 근대화를 앞당기는 데 정부의 물적 지원도 중요하

지만 그에 앞서 농민들의 자립의지, 즉 자조정신이 선행되어야만 한다는 것을 강조하여 정신계발에 중점을 두고 추진되었다.

다. 국토종합개발계획('72~'81)

두 차례에 걸친 경제개발계획에 따른 공업화는 급격한 도시화 현상을 초래함으로써 대도시에 대한 과대한 인구집중을 파생시켰고, 소득의 지역적 격차를 가져왔다. 따라서 급격한 공업화 및 도시화에서 오는 여러 가지 폐해를 제거하고 장기에 걸친 고도성장의 합리적 기반을 마련하기 위해 전국토의 효율적인 이용과 개발을 위한 계획이 절실한 과제로 등장하게 되었다. 따라서 이 계획은 민족의 숙원인 국토통일을 전망한 전국토의 균형적 개발과 농공업의 병행발전을 이룩하고, 국민경제 능률의 극대화를 위한 여건을 조성하여 보다 바람직한 국민생활의 기반을 구축한다는 목표로 '72~'81년까지 10년간을 계획기간으로 수립되었다. 한정된 국토의 효율적 이용과 관리를 위해 『국토이용관리법』을 제정하여 국토이용관리체제를 확립하고, 산림분야를 국토보전과 개발측면에서 종합관리하게 되었다.

라. 제 1, 2차 치산녹화 10개년 계획

그동안 지속적인 성장을 해 온 우리 경제는 1979년 이후 2차 석유파동, 사회적 불안정, '80년의 흉작이 겹쳐 마이너스 성장의 어려움을 겪었다. 단기간에 경제건설을 위하여 취했던 양적 팽창정책은 경제규모가 적고 단순하였던 개발초기에 커다란 성공을 거두었지만 그 과정에서 통화증발을 초래하여 인플레가 유발되었다. 정부주도에 의한 사업추진과 수입억제 및 독과점 심화 등 보호시책은 우리 경제의 체질을 약화시켰고 민간의 창의적인 노력을 해쳐 전반적인 사회능률을 떨어뜨리는 문제가 파생되었다. 따라서 제 5차기('82~'86)에는 안정·능률·균형을 기조로 삼고 물가안정에 정책의 최우선을 두어 우리산업의 국제경쟁력을 제고하면서 국민생활의 안정을 기하고 경제·사회전반에 걸쳐서 개방화·자율화·분권화 시책을 추진코자 하였다. 또한 경제발전에 맞추어 사회개발추진과 국토의 균형발전에도 큰 비중을 둠으로써 계층간, 지역간 격차를 완화하여 경제발전과정에 참여기반을 확대코자 하였다. 이러한 의미에서 계획의 명칭도 과거와는 달리 경제사회 발전계획으로 바꾸었다. 이러한 정책기조를 바탕으로 '80년대 투자정책은 균형 있는 경제·사회발전을 지향하고 앞으로의 개방화, 국제화추세에 대처하여 각 기업과 산업을 포함한 국민경제의 모든 부문이 경쟁력 있는 체질로 개선 강화될 수 있도록 투자활동의 여건을 정비하였다. 비교우위에 입각하여 자원배분이 합리적으로 이루어지도록 투자지원제도를 개

선하였고, 경제 각 부문에 걸쳐 생산성향상과 국제경쟁력 제고를 위한 투자를 확대하였다.

새마을 운동이 범정부적 차원의 지원과 범국민적 운동으로 확산되어 본격적으로 추진되게 되자 산림녹화를 목표로 하는 산림사업의 효율적인 성과를 위해서는 이를 새마을운동과 연계해야 한다는 통치자의 의지에 따라 산림청이 1973년 농림부에서 내무부로 이관되었다. 또한 산림녹화에 대한 강력한 의지는 유신헌법 제119조에『국가는 농지와 산지 기타 국토의 효율적인 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다』라고 명문화하였다.

산림청이 내무행정의 일환으로 흡수됨과 동시에 내무부장관 주도하에 제1차 치산녹화계획이 수립·시행되었다. 이 계획은 종합적 경제사회발전계획인 경제개발 5개년계획 등과의 상충을 피하기 위하여 『이 계획은 경제개발계획과 국토종합개발계획 그리고 새마을 계획등과 유기적인 연계 속에 계속 발전시키면서 보완을 거듭할 것』이라는 전제조건을 내세웠다. 이와 같이 범정부적인 녹화임정체계를 구축하고 새마을 운동과 연계한 집중적인 녹화사업이 추진되었다.

새마을 운동이 자립의지, 자조정신 등 정신계발에 중점을 두었듯이 녹화사업도 마을 산을 주민 스스로가 심고 가꾸도록 하기 위하여 산림계의 강화를 통해 고유의 공동체 의식 즉 자발적으로 참여하는 협동정신을 거양코자 하였다. 산림계의 지도자를 새마을교육을 통해 기술교육과 정신교육을 실시하고, 소득증대사업으로서 마을양묘, 마을조림, 마을사방을 추진하여 참여에 대한 대가를 지불함으로써 적극적인 참여 동기를 부여하였다. 마을양묘는 새로운 농외소득원으로서 마을소득과 직결시켜 마을공동작업에 의한 복차소득사업으로 추진하여 마을주민의 노임소득을 올리는 한편, 시장, 군수와의 계약생산에 의한 책임수매체제를 갖추고, 마을자체 조림용 묘목은 그 마을에서 생산하는 묘목으로 공급함을 원칙으로 하였다.

마을조림은 그 마을의 여건에 맞은 적수를 선정하여 조림토록 하며, 조림을 위한 사전 식혈 작업은 노임사업으로 실시하고, 마을공동조림은 인근 국공유림, 부재산주의 산림, 조림명령을 이행하지 않는 산주의 산림을 대상으로 하였다. 마을권의 조림식수에 있어서는 주민 개개인의 현실적 이익과 직결이 되지 않는 한 지속적인 호응을 얻어 발전한다는 것은 기대할 수 없었으므로 속성유실수 위주의 조림을 권장하여 나무를 심고 가꾸면 곧 소득이 된다는 것을 실감토록 속성 유실수, 연료림, 장기수의 순으로 조림을 서열화하여 추진함으로써 일반국민의 조림의욕을 북돋웠다(표 6-2-9).

<표 6-2-9> 새마을 사업 중 산림사업실적 ('81까지)

사업명	단위	총목표	실적	진도(%)
○ 마을조림				
- 유실수	ha	87,723	47,860	55
- 속성수	〃	646,631	467,371	72
- 연료림	〃	207,878	207,878	100
○ 사후관리				
- 용재림	ha	2,944,600	2,731,431	93
- 연료림	〃	3,119,154	1,617,154	52
○ 마을양묘	백만본	1,828	1,085	59
○ 마을사방	ha	800	708	89

또한 전 국민의 참여에 의한 국민조림을 위해 마을조림, 기관조림, 산주조림의 형식으로 분야에 따라 범국민적으로 참여토록 하였고, 산주등록, 산주대회, 치산녹화교육과 교육 전시림의 설치를 통하여 국민의식교육을 실시하였다. 국민식수운동의 내실화를 위해 문교부는 학생식수운동 및 식목가 보급, 농수산부는 식수용 비료 적기공급, 국방부는 군부대 식수지원, 문공부는 국민식수운동에 대한 홍보, 각 부처는 직장식수운동 전개를 협조하고 산림청은 필요한 자재공급, 예정지 알선 및 기술 지도를 담당하였다.

더욱 4. 1~4. 15을 국민식수기간으로 설정하고 4.5일 식목일을 공휴일로 지정하여 행사위주에서 실질적인 국민식수일로 전환하였고, '77년에는 육림의 날을 정하여 식목일과 함께 국민식수운동의 효과를 거양하기 위한 방법으로서 연중 나무를 심고 가꾸는 것이 참다운 국민식수운동이라는 것을 인식시키고자 하였다. 이와 함께 대통령이 제안한 자연보호운동의 치사에서『나무를 심고 가꾸는 일은 자연보호의 첫 걸음뿐만 아니라 산림자원육성으로 산업발전에 이바지 하는 길』이라고 천명함으로써 전 국민의 애림사상과 산림보호의식을 고취시켰다.

이렇게 범국민적 지지와 참여를 유도하면서 입산통제, 검목제, 조림의무제도, 대집행제도 등 행정규제를 병행하여 추진하였다. 또한 현장과 일선위주의 기술지원 체제를 구축하기 위하여 1개 군에 3명씩의 조림지도사를 배치하였고 도에 산림국을 군에는 산림과를 신설하여 산림행정조직의 강화를 시도하였다. 더불어 각 기관장 및 담당공무원의 책임 분담제를 실시하여 산림사업의 완벽을 기하고자 하였다.

농촌연료대책은 지금까지 해 온 연료림조성을 기반으로 정상공급을 도모코자 체계적인 관리를 추진하였다. 즉, 전체적인 연료수급계획을 수립조정하고, 연료소비절약

방안으로 아궁이 개량사업이 추진되었으며, 상공부와 협조 하에 지속적으로 농촌지역까지 무연탄이 보급되었다. 또한 마을에서는 마을총회에서 연료수급계획을 수립하고, 연료채취 적지를 선정하여 군수의 지정고시를 받고 공동작업에 의하여 연료를 채취가구별로 분배하는 한편, 이에 대한 지도와 감독을 읍면에서 책임지도록 하였다. 화전정리는 치산녹화계획에서 완전 종결하기 위해 이전 지원사업, 정착 지원사업, 소득지원사업으로 나누어 생활안정기반을 마련해 주고 사후관리에 철저를 기해 화전의 재 발생을 근절토록 하였다

한편 국내산림자원의 증식을 도모하면서 목재수급안정을 위해 해외산림개발과 목재수입이 계속적으로 추진되었다. 이 시기는 산림녹화에 대한 통치자의 확고한 의지와 이에 따른 범정부적 협조지원이 이루어졌고, 관주도의 엄격한 녹화임정체제 구축하에서 국민의 참여의식을 고취하기 위한 각종 시책이 결합되어 범국민적 참여와 지지를 유도한 점이 특징이라 하겠다.

임업분야는 타 산업에 비해 국가투자순위에서 밀려 국가예산에서 차지하는 비중이 낮아지게 되었고, 농산촌 인력부족과 노임상승, 조림대상지감소 등 조림여건 변화에 따라 조림물량이 줄어드는 현상을 보이게 되었다. 조림 수종도 속성수, 유실수 위주에서 경제수로 전환되어 '85년에는 21대 경제수종을 선정 보급하기에 이르러 경제임업을 추구하기 시작하였다.

그러나 그동안 치산녹화위주로 정진해 왔고, 목재수입 자유화에 따른 외재의존도 심화로 국내임업의 수익성이 낮아지는 등 임업투자환경의 악화가 나타나기 시작하여 경쟁력제고를 위한 시책이 입안·추진되었다. 임업구조개선사업이 등장하고 임도시설 및 기계화의 필요성이 주창되기 시작하였으며, '84년부터는 협업경영사업을 확대 보급하게 되었다. 한편 공업화·도시화에 따른 토지부족 문제가 대두되자 산지이용의 효율화가 제기되어 산지이용구분조사를 실시하여 산지를 보전·준보전 임지로 구분하였고, 도시인구 증가와 생활수준의 향상에 따라 산림의 공익적 기능에 대한 국민요구가 급증하여 공익기능 향상에 대한 시책이 강구되기 시작하였다.

이와 같이 1973년부터 1982년까지 계획된 제1차 치산녹화 10년 계획은 10년 동안에 1백만ha의 조림을 통하여 황폐된 전국의 산지를 녹화한다는 목표아래 다음 3가지의 방향으로 전개되었다. 첫째, 모든 국민이 조림사업에 참여하도록 범국민 식수운동을 전개하고, 둘째, 조림과 생산을 국토보전과 소득증대에 직결시킴으로써 산지에 새로운 경제권을 조성하며, 셋째, 속성수의 조림을 확대하여 황폐된 산지의 조기녹화를 달성하는 것이었다.

구체적인 추진사항을 살펴보면, 우선 정부는 나무심기에 가장 좋은 매년 3월 21일부터 4월 20일까지 1달간을 국민식수기간으로 정하고 마을과 직장, 가정과 학교 등에서 조림운동에 적극 참여토록 유도하였다. 봄철 조림사업에 이어 가을에는 11월 첫째 토요일을 '육림의 날'로 정하고 1주일간 시비, 잡초 및 덩굴제거, 병해충방제, 겨울준비 등을 실시하였다. 이와 같이 육림작업의 효율성을 제고하기 위하여 조림지에 대한 책임 있는 사후관리체계를 확립하였다.

이 기간동안 특기할 사항은 강력한 입산금지 조치와 화전정리사업의 완료 및 농촌연료림 조성을 통하여 산림의 인위적 피해를 최소화하는 등 산림보호에 주력하였다. 이러한 범국민적인 조림운동의 전개로 당초 1982년까지 10년간 계획되었던 1백만ha의 조림목표를 1978년까지 108만ha의 조림을 실행함으로써 6년 만에 조기 달성되었다.

1979년부터 1987년까지 실시된 제2차 치산녹화계획은 기본목표를 장기적인 용재자원 육성을 위한 대단위 경제림 단지조성에 두고, 이의 효율적 추진을 위해 국가조림계획의 강화, 병충해방제 등 산림보호 운동의 확산, 사유림경영지원을 위한 산림개발기금의 확대, 국유림의 확대집단화, 산림의 공익 기능증진을 위한 산림보전 사업을 강력히 추진코자 하였다.

이 계획기간 중 주요추진 성과로는 첫째, 80개의 대단위 경제림단지를 조성하고 이 지역에 325천ha를 조림하는 등 106만 ha의 조림으로 황폐산지 복구를 완료한 것이고, 천연림과 치수림에 대한 지속적인 육림관리를 실시한 것이다. 또한 황폐산지에 대한 사방사업을 산지로부터 야계에 이르기까지 계통적으로 지역완결원칙으로 추진하였다. 둘째, 산림보호부문에 있어서는 헬리콥터 추가확보 등으로 기동력 있는 산불진화에 노력하는 한편 천적배양 살포 등 과학적인 산림병해충 방제를 실시하여 효과를 거두었다. 그러나 가장 많은 수종인 소나무의 주요 해충인 솔잎혹파리에 대하여는 각종 방제방법을 강구하였으나 완전한 방제방법을 규명하지 못하였다. 셋째, 산림작업의 기계화사업을 추진하기 위하여 강릉지역에 임업기계훈련원을 설치하고 임업기계화 촉진 및 임업기능인을 육성하였다. 또한 임도시설사업을 본격적으로 추진하여 총연장 786㎞의 산악임도를 시설하였다.

2.3.4.4. 자원화 추진기 (1988~1997)

가. 사회·경제적 조건

사회적으로는 '87년의 6.29선언에 따라 민주화·자율화·개방화 과정에서 노사분규

라는 혼란을 겪게 되었음에도 불구하고, 6차 계획 기간('87~'91)중 우리경제는 연평균 10% 수준의 높은 경제성장을 지속하여 1인당 국민총생산은 6,200불을 상회하게 되었으며, 물가는 고도성장에 따른 초과수요와 임금상승이 주도하여 소비자물가가 연평균 7.5%의 상승을 보이게 되었다.

산업구조는 농림어업이 지속적으로 그 비중이 감소추세를 보인 반면 3차 산업은 다양한 서비스산업의 출현으로 그 비중이 증가하였고, 고용 면에서도 농림어업 취업자가 그 절대수가 감소되어 고용비중이 계속 감소되었다(표 6-2-10, 표 6-2-11).

<표 6-2-10> 부가가치구성비로 본 산업구조 변화비율

구 분	'81	'86	'88	'91
농림어업	15.6	11.5	10.5	8.9
광공업	31.3	32.6	33.2	29.1
(제조업)	(29.9)	(31.3)	(32.5)	(28.7)
서비스업 기타	53.1	55.9	56.3	62.0

자료 : 제7차 경제사회발전계획 5개년계획

<표 6-2-11> 취업자구성비로 본 산업별 고용구조 변화비율

구 분	'81	'86	'88	'91
농림어업	34.2	23.6	20.7	16.7
광공업	21.3	25.9	28.5	26.9
(제조업)	(20.4)	(24.7)	(27.7)	(26.7)
서비스업 기타	44.5	50.5	50.8	56.4

자료 : 제7차 경제사회발전계획 5개년계획

따라서 경제개발과정에서 상대적으로 낙후되어 온 농어촌을 발전시키기 위하여 종합적인 구조개선 대책('89)이 마련되어 시행되었고, 농공지구개발 등을 통해 농외소득개발을 적극 추진하여 소득증대를 도모하였다. 또한 6차 계획 기간 중 부동산 투기 억제를 근원적으로 억제하기 위하여 종합 토지 세제를 도입하고 토지초과이득세법 등 토지 공개념 관련법을 제정함과 동시에 투기소득을 최대한 환수할 수 있도록 관련제도가 정비되었다. 아울러 '88년부터 국민연금제가 도입되었고, 농어민 의료보험에 이어 '89년에 국민의료보험제도가 실시됨으로써 사회보장제도가 대폭 확충되었다.

반면 국제수지는 국내시장에 대한 개방 압력과 원화절상압력이 증대하는 등 통상마찰이 확대되고, 그동안의 내수확대와 높은 임금상승 등에 따른 산업경쟁력 약화로 흑자 기조를 유지하지 못한 채 적자로 반전되었다. 따라서 산업경쟁력 확보를 위해 각종 행정규제의 완화함으로써 민간의 창의와 자율이 최대한 발휘되도록 추진되었다.

대외적으로는『우루과이라운드』협상을 통해 세계교역질서가 재정립되면서 무역자유화, 서비스 및 농산물시장개방이 요구되고, UNCED 회의 개최에 따라 세계 환경문제가 대두됨으로써 각종 협약이행에 따른 부담이 가중되게 되었다. 따라서 우리 경제구조의 변혁이 필요하게 되었고, 대응전략 마련이 시급하게 되었다.

나. 산지자원화계획 추진 ('88~'97)

그동안 국토의 속성녹화에 주력하는 과정에서 임정은 보전과 규제위주로 경직되어 산주의 자율적 시업과 산지의 효율적 이용이 제한되어 왔으며, 대물정책이 우선되어 대인정책에 소홀했던 것이 사실이었다. 더구나 고도경제성장에서 파급된 농산촌의 노동력 부족현상, 임금인상과 목재수입자유화로 파생된 국내임업의 경쟁력 약화는 산림투자 기피현상을 발생시켜 국내산림자원의 증식에 장애로 등장하게 되었다. 또한 경제사회적인 발전과 여건변화에 따라 산지를 보다 경제적이고 효율적으로 이용·개발하여 국민경제에 이바지함은 물론 증대되는 국민휴양욕구와 생활환경정화 등을 위해 산림의 공익적 기능을 제고시켜야 한다는 국민적 여망과 시대적 요청에 부응하기 위해 '88년까지 추진하게 되어 있는 제2차 치산녹화 10년 계획을 '87년에 마무리 짓고 산림청을 내무부에서 농림부로 다시 환원하여 산지자원화 10개년 계획을 세워 추진하게 되었다.

녹화위주의 임정은 산업으로서의 임정, 즉 농산촌민의 생산소득과 연계시킨 일관성 있는 자원화 정책을 통하여 투자가치가 있는 경제임업으로서의 성장가능성을 높이는 방향으로 전환하게 되었다. 산림자원의 증식을 촉진시키기 위하여 전국 200만 ha를 임업진흥촉진지역으로 지정하여 각종 자금, 세제, 기술, 행정적 지원을 집중화하여 국산재 안정 공급기지로 정착시키고, 적지적수 경제수에 의한 불량림 갱신조림의 실시, 천연림보육의 확대 및 육림관리에 주력하며, 산지이용체계의 재정립을 목표로 하였다. 또한 임업경쟁력 확보를 위한 시책으로 임도시설에 대한 국가보조를 늘려 확대하고, 생산성 향상을 위해 임업기계화를 추진하며, 영세사유림을 대상으로 협업 경영체를 조직하여 사유림경영의 주체로 육성하기 위한 시책이 추진되었다.

또한 독림가 및 임업후계자를 발굴하여 사유림경영의 선도자로 육성하여 자율 경

영을 보장하며, 경영임지에 대한 종합토지세, 토지초과이득세 등 각종 세금감면 시책이 강구되었다. 농산촌 노동력 유출의 심화는 산림사업을 담당할 임업노동력 확보문제를 야기 시켜 임업기능인 훈련제도가 도입되었고, 기능인작업단이 조직되는 등 노동력의 안정적 확보에 힘을 쏟게 되었다.

목재생산·유통구조개선을 통하여 생산자 수익을 제고시키기 위하여 집하장을 국고지원으로 설치하는 등 경제임업의 정착을 위한 각종 시책이 수립 추진되고 있으며, 환경임업에 대한 수요증가에 대처하기 위하여 휴양림을 전국에 확대·보급하는 등 공익기능 제고와 유지증진을 위한 시책이 개발되었다.

제3차 산림기본계획인 산지자원화계획의 목표는 산림소득 개발과 공익기능 증진의 조화로운 추진을 통한 산지효용의 극대화에 두고 산지의 합리적 이용, 우량목재자원의 조성과 경영기반 확충, 임산물유통체계 정비, 쾌적한 생활환경 조성 등을 중점 추진방향으로 제시하였다.

이 계획기간 중 주요추진 성과로는 첫째, 32만ha의 경제림 조성과 303만ha의 육림사업을 실행하여 임목축적을 '97년 52㎥/ha, 인공림율 32%에 달하게 한 것이고, 둘째, 9개 마을을 대상으로 한 산촌종합개발의 추진과 산림휴양시설을 110개소에 설치하여 휴양림 이용객이 2,471천명에 달하는 등 산림휴양·문화시설을 확충한 것이며, 셋째, 전국의 산림을 기능과 이용목적에 맞게 재편하여 합리적인 산지관리체계를 정비한 것이다.

또한 임도밀도 1.9*m*/ha, 임산물 유통시설 91개소, 임산물 종합 유통센터 1개소 설치 등 경영기반 확충과 임산물 유통체계 정비에도 노력하였다. 한편 임업진흥촉진법을 제정하고 임업세제를 개선하여 사유림 경영을 활성화할 수 있는 제도적 장치를 마련하고, 국유림관리조직을 지방산림관리청으로 개편하여 책임 경영제를 도입함으로써 현장경영 체제로 전환하였으며, 산불방지조직을 보강하고 진화장비를 확충하여 과학적인 산불예방 및 진화체계를 확립하고, 임업협정체결 확대와 해외조림 착수로 목재의 안정적 공급기반을 조성하는 등 산림제도의 개혁을 추진하였다.

그러나 간벌·천연림보육 등 계획적 육림사업 실적의 저조와 독림가, 임업후계자 육성과 협업 경영체 조직 등 사유림 경영활성화가 부진하였고, 산촌인구의 감소와 임금상승에 따른 임업노동력 확보대책의 미흡, 국내자원 비축정책과 국내재 수익성 저하 등으로 목재 자급율의 하락, 입산자 증가와 도시화·산업화에 따라 산불, 산림훼손 등 인위적 산림재해의 증가한 것은 아쉬운 점이었다.

<표 6-2-12> 치산녹화계획 이후의 지표변화

구 분	치산녹화전 1972	치산녹화후 1987	산지자원화 1997(P)
○ 산림자원의 조성			
- 산림면적(천ha)	6,597	6,499	6,439
- ha당 축적(㎥)	11	31	52
- 인공림율(%)	14	29	32
- 국내재 생산량(천㎥)	795	741	1,232
○ 임업경영기반 조성			
- 임도시설 연장(㎞)	59	996	12,400
・ha당 임도밀도(*m*)	0.01	0.15	1.9
- 임업기능인 육성(명)	-	252	4,031
- 협업경영체 조직(개소)	-	53	232
- 독림가・후계자(명)	-	492	722
- 임산물유통시설(개소)	-	-	92
○ 산림환경보전과 휴양문화시설 확충	10.5		
- 야생조수(꿩)서식밀도(마리/100ha)	-	18.6	21.3('96)
- 산림수목원・박물관(개소)	-	2	15
- 자연휴양림(개소)	-	-	67
- 산림욕장(개소)	-	-	28
- 숲속수련장(개소)	-	-	15
- 산촌종합개발(마을)		-	9
○ 산림재해의 극복			
- 산림병해충 발생면적(천ha)	855	460	370('96)
- 사방사업(ha)	6,263	1,535	133
- 헬기 확보(대)	-	2	28

2.3.4.5. 지속가능한 산림경영기반 구축기 (1998~현재)

가. 제 4차 기본계획('98~2007)

1998년부터 2007년까지 추진할 제4차 산림기본계획은 그간의 정부 주도의 녹화 임정을 마감하고 자율과 조장에 바탕을 둔 경영임정으로 전환하여 산림에 대한 다양한 사회적 수요를 조화롭게 수용하고 세계적 임정추세에 적극 부응할 수 있도록 계획의 목표를「지속가능한 산림경영 기반 구축」에 두고 보다 가치 있는 산림자원 조성, 경쟁력 있는 산림산업 육성 그리고 건강하고 쾌적한 산림환경 증진에 두었다.

이를 위한 중점 추진과제로는 첫째, 산지의 이용목적과 기능에 따른 관리, 자연친

화적 산지이용 등 합리적 산지관리체계를 확립한다. 둘째, 국·사유림에 대한 경영임정을 촉진해 나가기 위해 대리경영, 복합경영 등 새로운 제도를 도입하고 경영주체인 임업인을 집중 육성해 나간다. 셋째, 지속가능한 생산자원으로 육성하기 위해 산림자원의 경제림화를 촉진하고 이를 위한 경영기반을 확충해 나간다. 넷째, 목재산업의 육성과 유통체계 구축 등으로 임산업의 경쟁력을 강화시키고 산림소득 전략품목의 육성으로 임업소득을 증진시켜 나간다. 다섯째, 산림생태계 보전·관리체계의 확립 등 산림생물자원에 대한 보전·관리를 강화한다. 여섯째, 산림재해의 효율적 방지체계를 확립하고 쾌적한 도시생활을 위한 도시림의 조성·관리를 강화한다. 일곱째, 지역별로 특색 있는 산림휴양시설을 설치하고 청소년 심성수련을 위한 숲속수련장을 확충하는 등 누리는 산림문화 확산을 위한 종합적인 시책을 추진하고, 산촌개발사업은 투자효과가 높은 산촌을 중심으로 전국적으로 확대 추진한다. 끝으로 통일대비 북한산림관리 대책을 수립하고 국제임업협력과 해외산림개발을 증진시켜 나가는 것으로 삼고,「사람과 숲이 어우러진 산림복지국가」를 실현하기 위해 추진해 가고 있다.

2.4. 산림관련 법률의 시대적 변천과정

2.4.1. 산림법 시대(1961년 이후)

우리나라는 8·15 광복 당시 산림정책 수행의 기본이 되는 산림법이 없었으며, 이때 적용된 산림관계법에는 1910년 한일합병 이후 일제시에 제정된 삼림령(1911), 조선국유림 미간지 및 삼림산물특별처분령(1912), 조선임야조사령(1918), 조선사방사업령(1933), 조선목재통제령(1942), 조선국유임야부분림령(1943) 등이 있었다. 광복이후 임업시험장의 운영과 발전을 위하여 1949년에 중앙임업시험장 설치법을 제정하였으며, 1950년에는 국유림 관리에 관한 새로운 정책수행을 위하여 영림관서 설치법을 제정 공포하고 서울과 강릉에 영림서를 신설하였다. 그 밖에 6·25 한국전쟁 중 사회질서의 문란으로 산림피해가 극심하여 산림보호의 강화가 요청되자, 1951년에 한시법인 산림보호 임시조치법을 제정하여 부락단위로 조직된 산림계로 하여금 부락주변의 산림을 산주와 부락민이 공동으로 보호관리하게 하였는데 이 때부터 정부는 산림보호정책을 추진하기 시작하였다.

그 후 1961년에는 5·16과 동시에 인위적인 산림피해를 방지할 목적으로 임산물단속에 관한 법률을 제정하였고, 같은 해에 마침내 오랜 기간의 숙원이었던 전문

7장 99조와 부칙으로 구성된 산림법을 제정하여 산림에 관한 기본원칙을 정하고 산림의 보호육성과 산림자원의 증식을 도모하여 국토의 보전과 국민경제의 발전에 기여할 수 있도록 법적 토대를 마련하였으며, 산림관계법을 대폭 정비함과 아울러 개별 정책을 위한 단독법을 제정하기에 이르렀다. 1962년에는 산림법 시행령과 시행규칙이 각각 제정 공포되어 명실 공히 산림정책 수행을 위한 수단과 방법으로서의 구실을 하게 되었다. 2001년 산림기본법이 제정되고 2005년 8월에 분법화가 완성되기까지 산림법은 우리나라의 산림정책을 추진함에 있어서 통괄적인 법률적 근거로서 역할을 하였다.

2.4.1.1. 산림법의 제·개정 연혁

가. 1961년 산림법의 제정

산림법은 산림의 보호·육성과 산림자원의 증진을 도모하며, 국토의 보존과 국민경제의 발전에 기여하기 위하여 구 법령인 삼림령, 조선 국유삼림 미간지 및 임산물 특별 처분령·국유 임야법을 조선에 시행하는데 관한 건·조선특별연고삼림양여령·조선 국유임야 부분림령·국유토석채취규칙·산림보호임시조치법·사유임야 시업제한 규칙과 송충 구제 예방 규칙을 폐지하고 종합된 단일법으로 대치할 목적으로 1961년 12월 27일 법률 제881호로 제정되었다. 이 법의 적용대상인 산림의 범위를 정하고, 특별한 경우에는 산림이 아닌 산악원야 기타의 토지에 대하여도 이 법을 준용할 수 있도록 하였다. 농림부장관은 산림기본계획을 작성하도록 하되, 계획의 원칙, 기간, 사업내용 등은 각령으로 정하도록 하였다. 동법 제8조는 영림계획을 규정하고, 공유림 또는 1단지 100정보이상의 산림소유자는 각령의 정하는 바에 의하여 산림경영계획을 작성하여 서울특별시장 또는 도지사의 인가를 받도록 하였다. 또한 산림조합은 조합구역내의 사유림을 종합하여 각령의 정하는 바에 의하여 영림계획을 작성하여 서울특별시장 또는 도지사의 인가를 받도록 하였다. 인가를 받은 영림계획에 관계된 산림소유자는 그 계획의 정한 벌채, 조림 기타 시업요건에 의거하여 시업을 할 의무를 지우는 등의 강력한 산림육성정책을 명문화하였다.

농림부장관은 지역적으로 임상을 복구하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 각령의 정하는 바에 의하여 일정한 지역과 기간을 정하여 보호림구를 설정하고 임목의 벌채와 낙엽, 수근의 채취를 금지 또는 제한하도록 하였다. 보안림의 지정을 위한 목적은 토사의 유출, 붕괴의 방비, 비사의 방비, 수해·풍해·조해 또는 설해 등의 방

비, 수원의 함양, 어류의 유치증식, 항해·항공 목표의 보존, 공중의 보건, 명소 또는 고적 기타 풍치의 보존, 낙석, 화재의 방비로 규정하였다. 농림부장관은 우량한 조림용 종자를 채취하기 위하여 필요한 산림을 채종림으로 지정할 수 있게 하였고, 채종림의 관리상 필요하다고 인정할 때에는 관리인을 지정할 수 있었다. 동법 제33조는 국유림을 2종류로 구분하였다. 요존 국유림은 국토보안, 산림경영 또는 학술연구 기타 공익상 국유로 보존할 필요가 있는 산림이고, 불요존 국유림은 요존 국유림에 속하지 아니하는 산림으로서 농림부장관에게 국유림의 관리권과 처분권을 부여하였다. 남벌방지, 산화예방, 해충의 구제예방 등에 관한 사항을 구체적으로 규정하였고, 법인인 산림계 산림조합과 산림조합연합회에 관한 규정을 신설하여 산림보호·조림사업이 체계적으로 이루어지도록 하였다. 산림사범에 대하여 엄벌주의로 처벌하도록 하였다.

나. 1970년 산림법의 개정

1970년 1월 1일 법률 2197호로 산림법은 1961년 제정된 이후 1963년에 산림계에 관한 약간의 조문이 개정된 이후 대폭적인 개정이 되었다. 개정의 구체적인 내용은 산림의 합리적 경영을 기하고자 식벌 일체주의의 영림계획제도로 발전시킴에 있어 불합리한 현 벌채허가 제도를 신고제로 전환하여 산주의 자율적인 시책을 보장하게 하여 조림의 실효를 거양하도록 하고, 아울러 농림부장관의 권한에 속하던 사항을 산림청장에게 이관하는 등 미비한 사항을 보완하였다. 영림계획의 작성·변경은 산림소유자가 시·도지사의 인가를 받아 하도록 하되, 산림소유자가 하지 아니한 때에는 산림조합이 작성할 수 있도록 하였다. 산림기본계획에 따른 벌채는 신고로 할 수 있게 하고, 벌채지는 조림할 의무를 부여하였다. 입목의 벌채허가를 받고자 하는 자는 농림부령이 정하는 바에 의하여 조림비용을 벌채지 구역을 관할하는 구·시 또는 군에 예치하여야 하며 조림시기에 조림을 하도록 하였다. 벌채자가 조림을 하지 않을 때에는 조림비용을 예치 받은 구청장·시장 또는 군수는 산림조합으로 하여금 조림을 대행하게 하는 특수한 제도를 규정하였다. 산림청장은 목재수급조절 등을 위하여 용재수종 및 특용수종에 대한 조림을 장려할 의무를 지고, 산림보호의식과 조림의욕을 고취시키기 위하여 각종 기념식수를 장려하고, 조림에 필요한 경비의 일부를 국가에서 보조할 수 있는 법률적 근거를 두었다. 임산물을 재료로 하는 기업자에게 산업비림으로 산림을 소유할 것을 명할 수 있도록 하였다. 산림청장은 국유림을 매각하는 경우 공공용·공용에 사용하기 위하여 필요할 때, 특별한 연고가 있는 국유

림을 그 연고자에게 매각할 때에는 농림부령이 정하는 바에 의하여 수의계약으로 매각할 수 있는 근거를 두었다. 국유림과 사유림의 교환 또는 매각할 수 있는 법률적 근거를 마련하였다. 산림조합 및 동 연합회를 보강하였다.

다. 1973년 산림법의 개정

1973년 2월 16일 법률 제2525호로 다시 산림법은 개정되었다. 인위적인 산림피해를 근절시키기 위하여 산림사범에 대한 벌칙을 강화하고, 산림조합과 산림조합연합회의 능률적인 운영을 위하여 임원의 선임 제도를 합리화하였으며, 산림개발법의 제정에 따라 이와 관계되는 조항을 조정하고, 기타 미비점을 보완하려는 것이 개정의 목적이었다. 낙엽을 채취하고자 하는 자는 시장·군수의 허가를 받도록 하였고, 보조를 받아 조림한 산림을 임업외의 목적으로 사용하기 위하여 개간하거나 기타 형질을 변경하는 경우에는 그 보조비를 반환하도록 하였다. 또한 천연림과 노거수를 지정하여 특별히 보호하게 하고, 조림을 위하여 국유림에 분수림을 설정할 수 있도록 하였다.

산림조합 및 산림조합연합회의 조합장 및 회장 등에 대한 선거제를 폐지하고, 산림조합의 조합장은 연합회의 회장이, 연합회의 회장은 대통령이 각각 임면하도록 하였다. 산림사범에 대한 벌칙을 강화하였다.

라. 1980년 산림법의 개정

1980년 1월 4일 법률 제3232호로 산림법은 전면 개정되었다. 개정목적은 종전의 "임산물 단속에 관한 법률"과 "산림개발법"을 폐지하여 산림법에 통합 규정함으로써 산림행정체제를 정비하고, 산림소유자의 자율적인 산림개발 및 산림경영의 합리화를 기하기 위하여 입목의 벌채·조림·육림관리에 관한 규제를 완화하며, 산림자원의 증식과 산림의 공익적 기능의 유지·증진을 도모하기 위하여 산림보호제도를 체계화하려는 데에 있었다.

구체적인 내용으로 산림소유자 상호간에 협업으로 산림경영을 하고자 할 때에는 공동으로 영림계획을 작성하여 경영할 수 있도록 하였다. 영림계획에 의한 벌채 등 사업은 신고제로, 영림계획에 의하지 아니한 벌채는 원칙적으로 허가제로 하되, 치수무육을 위한 벌채와 대나무·포플러 나무 류의 벌채 기타 내무부령으로 정하는 입목의 벌채의 경우에는 신고 또는 임의벌채로 완화하였다. 산림청장은 입지적 조건을 감안하여 전국의 산림을 보전임지와 준 보전임지로 구분하여 산림을 보존 또는 개발하도록 하였다. 임산물반출의 경우에 반출허가 제도를 폐지하였다. 시장·군수 또는

영림서장은 자연경관의 유지, 산화예방 등 산림보호 상 입산의 통제를 할 필요가 있다고 인정될 때에는 일정한 기간을 정하여 입산통제구역을 지정할 수 있으며, 시업기타 내무부령으로 정하는 경우를 제외하고 입산통제구역에 입산을 하고자 할 때에는 시장·군수 또는 영림서장의 허가를 받도록 하였다. 산림청장은 산림개발기금을 관리·운영하되, 이를 산림조합중앙회로 하여금 취급할 수 있도록 하였고, 산림자원의 보존과 목재의 원활한 수급을 기하기 위하여 해외산림개발사업의 지원 및 지도감독 등에 관한 사항을 규정하였다.

마. 1990년 산림법의 개정

1990년 1월 13일 법률 제4206호로 산림법이 일부 개정되었다. 개정목적은 산림소유자의 자율적인 산림경영을 유도하기 위하여 지정개발제도를 전면 개편하고, 산지자원화를 내실 있게 추진하기 위하여 임업진흥촉진지역의 지정제도를 신설하며, 임야투기를 억제하기 위하여 임야매매증명의 발급제도를 실시하려는 데에 있었다.

구체적인 내용으로 시장·군수가 산림소유자에게 조림·육림 등 산림개발의무를 부과하던 일반지정개발제도를 폐지함으로써 산림소유자가 자율적으로 산림을 경영할 수 있도록 하였다. 임업진흥촉진지역을 지정하여 이 지역의 산림경영에 대하여는 자금과 기술을 집중적으로 지원할 수 있도록 하였다.

임야를 매매할 경우 매수자는 시장·군수·구청장의 임야매매증명을 발급받도록 하되, 임야매매증명은 매수자가 실수요자인 경우에 한하여 발급하도록 하고, 매수한 임야를 5년 이내에 매도하고자 할 때에는 국가 또는 지방자치단체가 타에 우선하여 매수할 수 있도록 하였다.

바. 1991년 산림법의 개정

1991년 11월 22일 법률 제4401호로 산림법은 개정되었다. 산림을 다른 용도로 전용하고자 하는 자에게 부과하는 대체조림비의 부과대상을 확대하고, 대체 조림비를 납입하여야 하는 자에 대하여 산림전용에 따르는 부담금을 별도로 부과할 수 있도록 하여 농어촌구조개선사업의 투자재원을 확보하려는 데에 목적을 두었다.

구체적인 내용으로 지금까지 보전임지를 다른 용도로 전용하고자 하는 자에게 그 전용하고자 하는 산림의 조성에 소요되는 대체 조림비를 납입하도록 하던 것을 앞으로는 준보전 임지를 다른 용도로 전용하고자 하는 자에 대하여도 대체 조림비를 납입하도록 하였다. 산림청장, 시장·군수 또는 영림서장은 대체 조림비를 납입하여야 하는 자에 대하여 전용부담금을 부과·징수하도록 하고, 그 징수한 전용부담금은 농

어촌구조개선특별회계에 납입하도록 하여 농어촌구조개선을 위한 사업의 투자재원을 확보하도록 하였다. 산림전용에 따르는 전용부담금의 금액은 공시지가의 범위 안에서 대통령령이 정하는 기준에 따라 계산하도록 하였다.

사. 1993년 산림법의 개정

1993년 6월 11일 법률 제4556호로 산림법은 일부 개정되었다. 개정목적은 종전의 산림조합은 산림녹화와 산림보호를 목적으로 산주와 현지주민을 동원하여 조직된 산림계를 구성원으로 하는 조직형태로 운영되어 왔으나, 1993년 당시에는 이미 산림녹화가 완성되어 산림경영에 역점을 두어야 할 단계에 있으므로 산림조합의 조직을 산주와 산림경영자를 구성원으로 하는 협동조합체제로 개편하여 조합원의 자율적인 협동을 통한 산지자원화를 조기에 실현할 수 있는 기반을 마련하는 한편, 조합원의 경제적·사회적 지위향상과 국민경제의 균형 있는 발전을 도모하려는 데에 두었다.

구체적인 내용으로 "산림조합법"을 "임업협동조합법"으로 그 제명을 변경하고, 전국의 시·군·구에 임업협동조합을 둘 수 있도록 하며, 임업협동조합을 회원으로 하는 임업협동조합중앙회를 두어 임업협동조합의 운영을 지도하도록 하였다. 임업협동조합은 조합의 구역 안에 소재하는 산림의 소유자로서 그 구역 안에 거주하는 자와 그 구역 안의 산림경영자를 구성원으로 하였다. 임업협동조합 및 임업협동조합중앙회의 사업에 조합원 및 회원을 위한 신용사업을 추가하였다.

아. 1994년 산림법의 개정

1994년 12월 22일 법률 제4816호로 산림법이 일부 개정되었다. 지속적인 산림경영과 종합적이고 효율적인 산림관리를 도모하기 위하여 보전임지를 세분화하는 등 산림의 이용체계를 보완하고, 산림의 이용을 촉진하기 위하여 산림의 전용, 분수림의 설정에 관한 내용을 정비하는 등 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이 개정의 목적이었다.

구체적인 내용으로 보전임지를 그 이용목적에 따라 임업생산기반기능의 증진을 위한 생산임지와 공익기능의 증진을 위한 공익임지로 구분함으로써 보전임지를 효율적으로 이용할 수 있도록 하였다. 산림자원의 효율적인 관리를 위하여 산림청장은 산림자원관리지침을 작성하고, 관계행정기관의 장이 산림을 이용·개발하는 경우에는 그 지침에 따라 관리하도록 하였다.

산림청장은 산림 외의 유휴토지로서 그 이용 상태 등으로 보아 산림으로 전환하는 것이 효율적이라고 판단되는 토지에 대하여는 이를 산림으로 전환하도록 장려하는

한편, 그 전환에 소요되는 경비를 지원할 수 있도록 하였다. 보전임지를 전용하는 경우 현재는 전용하고자 하는 전 면적에 대하여 대체 조림비를 납입하도록 하고 있으나, 앞으로는 전용하고자 하는 면적 중 형질변경이 되는 면적에 한하여 대체 조림비를 납입하도록 하여 산림전용에 따른 경제적 부담을 일부 경감하였다.

수목원의 조성 및 관리의 효율성을 높이기 위하여 수목원의 시설기준·전문관리인 고용 등에 관한 사항을 규정하였다. 국유림에 조림을 하게하고 그 수익을 국가와 조림자 사이에 분배하도록 하는 분수림 설정의 경우에 농민소득의 증대를 위한 과수재배목적으로도 분수림을 설정할 수 있도록 함으로써 국유림의 이용을 활성화하도록 하였다. 장석 또는 규석을 채광하기 위하여 채광계획인가를 받은 광업권자 등이 그 광물이 함유된 광석을 석재로서 사용 또는 판매하기 위하여 채취하고자 하는 경우에는 산림청장과 토석매매계약을 체결하거나 시장·군수의 허가를 받도록 하였다. 이 법 시행당시 적법한 절차를 거치지 아니하고 5년 이상 농림어업용 및 주거용으로 사용하고 있는 산림에 대하여는 시장·군수가 이 법 시행 후 1년 이내에 산림소유자의 신고를 받아 그 산림에 대하여 산림으로의 복구 필요성 등을 심사한 후 복구가 필요없다고 인정될 때에는 산림의 형질변경허가 등을 할 수 있도록 하는 한시적인 특례규정을 신설하였다.

자. 1997년의 산림법 개정

1997년 4월 10일 법률 제5323호로 산림법은 일부 개정되었다. 임산물의 생산 및 유통을 원활하게 하고 임야의 매매를 자유롭게 하기 위하여 생산 확인용 검인제도 및 임야매매 증명 제도를 폐지하는 등 산림경영에 장애가 되는 각종 행정규제를 완화하여 국민의 편의를 도모하는 한편 매년 증가하고 대형화하는 산불을 효율적으로 예방하고 진화하기 위하여 산불관리통합지침을 제정하는 등 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이 개정목적이었다.

구체적 내용으로 산림청장은 목재산업의 육성을 위하여 목재이용증진에 필요한 시책을 수립 추진할 수 있도록 하고, 목구조물의 안전성을 도모하기 위하여 목구조기술자를 양성할 수 있도록 하였다. 농업인 및 임업인의 소득증대를 위하여 국유림에 분수림을 설정할 수 있는 대상을 조림 및 과수재배 외에 관상수생산을 추가하였다. 채석단지 안에서 채석을 할 때에는 채석허가를 받던 것을 신고로 채석할 수 있도록 하여 국민편의를 도모하고, 임산물의 생산 및 유통을 원활하게 하기 위하여 생산 확인용 검인 및 생산 확인표 부착제도를 폐지하였다.

산림청장은 산불의 효율적인 예방·진화 및 산불관리체계를 확립하기 위하여 산불관리통합지침을 제정할 수 있도록 하였고, 산림경영 및 임야매매를 활성화하기 위하여 임야를 거래할 때 시장·군수로부터 발급받도록 하고 있는 임야매매 증명 제도를 폐지하였다. 임업기술개발성과의 조기산업화를 촉진하기 위하여 특허등록 전에도 기술을 이전할 수 있도록 하고, 당해 연구개발에 참여한 공무원에 대하여는 보상금을 지급할 수 있도록 하였다.

차. 임업진흥촉진법의 제정에 따른 산림법의 개정

1997년 4월 10일 법률 제5325호로 임업진흥촉진법이 제정되었다. 1960년대 이후의 치산녹화를 중심으로 한 보호위주의 산림법으로는 임업을 육성하는데 한계가 있으므로, 따로 법률을 제정하여 임업의 구조개선, 임산물소득원의 개발 및 임산물유통·가공업의 지원을 위한 각종 시책을 추진함으로써 임업의 생산성을 향상시키고 임업인의 경영능력 및 권익을 증진시켜 임업을 경쟁력 있는 산업으로 육성할 목적으로 임업진흥에 관한 내용을 기본의 산림법에서 분리하여 독립된 법률을 제정하였다.

구체적인 내용으로 산림청장 또는 지방자치단체의 장은 사유림의 효율적인 경영을 유도하기 위하여 협업경영·대리경영, 겸업임업·전업임업·기업임업 등 임업경영에 관한 시책을 수립·추진하도록 하였다. 산림청장 또는 지방자치단체의 장은 임업의 경쟁력제고를 위하여 소유구조 및 유통구조 등 임업의 구조개선 및 임산물가공업에 대한 지원시책을 수립·추진할 수 있도록 하였다.

산림청장은 목재제품의 원활한 유통, 품질향상 및 소비자보호를 위하여 품질인증제도를 실시하도록 하였다. 또한 산림청장은 지역임업을 선도할 수 있도록 임업후계자를 선발하고, 임업을 모범적으로 경영하고 있는 자로서 일정한 요건을 갖춘 자를 독임가로 육성하며, 이에 필요한 지원을 할 수 있도록 하였다. 산림청장은 조림·육림 및 임도시설 등 생산기반조성과 임산물의 유통·가공시설이 필요한 지역에 대하여 권역별로 임업진흥권역을 지정하여 지역임업의 진흥을 촉진하도록 하였다. 임업구조개선재원등 임업투자재원의 안정적 확보를 위하여 임업진흥기금을 설치하되, 산림법의 산림개발기금을 폐지하여 이 법에 흡수·통합하도록 하였다.

카. 규제개혁 일환으로서의 산림법 개정

1999년 2월 5일 법률 제5760호로 산림법은 일부 개정되었다. 국민의 정부 출범과 동시 시행된 행정규제 기본법의 발효는 국내에서 시행중인 거의 모든 분야의 법률에 대하여 규제 개혁적 시각에서 현행 법령상의 규제 50% 폐지를 목표로 하였는데 산

림법도 예외가 아니었다. 산림경영의 자율성을 보장하고, 임야거래를 활성화하기 위하여 행정규제기본법에 의한 규제정비계획에 따라 영림계획의 의무적 작성제도 및 보전임지의 분할제한규정을 폐지하는 등 산림경영에 장애가 되는 규제를 완화하여 국민의 편의를 도모하려는 데에 개정의 목적을 두었다.

구체적인 내용으로 산림소유자의 자율적 산림경영참여를 유도하기 위하여 산림의 영림계획을 의무적으로 작성하도록 하던 것을 산림소유자의 의사에 따라 자율적으로 영림계획을 작성하도록 하였다. 종전에는 보전임지의 세분화를 방지하기 위하여 국가·지방자치단체의 공익사업 등을 위한 경우를 제외하고는 3헥타르 미만으로 분할하는 것을 제한하였으나, 산림소유자의 권익보호 및 임야거래의 활성화를 위하여 이를 폐지하였다.

입목벌채 허가 시 조림의무의 이행을 확보하기 위하여 조림비용을 사전에 예치하도록 하던 것을 폐지하고, 이를 이행하지 아니한 때에는 과태료에 처하도록 하였다. 산림청장이 산림자원의 조성을 위하여 입목의 벌채, 임산물의 이용·가공 또는 판매하는 자에 대하여 조림명령을 할 수 있도록 하던 것을 폐지하여 벌채자 및 목재생산업체에 대한 과도한 부담을 해소하였다.

산림청장은 대부국유림을 매수 또는 교환받은 자가 5년 이내에 허가 없이 대부목적 외의 용도로 전용 또는 양도하고자 하는 때에는 당초의 매각대금 또는 교환대금으로 환매할 것을 내용으로 하는 특약을 할 수 있도록 하던 것을 사유재산권의 보호를 위하여 이를 폐지하였다. 국유림 내에서의 토석채취에 따른 산림재해의 발생방지와 훼손된 산림의 복구를 철저히 하기 위하여 토석채취장의 산림재해 등의 발생방지 또는 복구를 위한 명령제도·복구준공검사제도등을 도입하였다.

시장·군수는 산불예방 상 필요하다고 인정할 때에는 산림소유자 또는 관리자에게 방화선의 설치 등 산불예방에 관한 필요한 조치를 명할 수 있도록 하던 것을 폐지하여 산림소유자의 과도한 부담을 해소하였다. 산림환경기능 증진에 소요되는 경비를 지원하기 위하여 산림환경기능증진자금을 설치하고, 임업협동조합중앙회가 관리·운영하도록 하였다.

타. 2000년 산림법의 개정

2000년 1월 28일 법률 제6222호로 산림법은 일부 개정되었다. 상수원의 수질에 영향을 주는 산림을 산림청장이 보안림으로 지정할 수 있도록 하여 상수원의 수질관리를 강화하고, 산림을 다른 용도로 사용하는 경우에 납입하여야 하는 대체 조림비 및

전용부담금을 효율적으로 징수하기 위하여 강제징수제도를 도입하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 데에 개정목적을 두었다.

구체적 내용으로 대체 조림비 및 전용부담금의 납입의무자가 납입기한 내에 이를 납입하지 아니하는 경우에는 국세체납처분에 따라 강제 징수할 수 있도록 하였다. 지방자치단체 간, 중앙행정기관과 지방자치단체간의 합리적인 사무배분을 위하여 종·묘 생산업자의 등록에 관한 시·도지사의 권한을 시장·군수·자치구의 구청장의 권한으로 이양하는 등 일부 산림업무의 권한자를 조정하였다.

보안림은 토사의 유출방지와 생활환경보호 등의 목적으로 시·도지사 또는 지방산림관리청장이 지정하여 관리하고 있으나, 앞으로는 상수원의 수질에 영향을 주는 산림의 경우에는 산림청장이 직접 보안림으로 지정하여 관리할 수 있도록 함으로써 산림의 상수원 수질보전기능을 강화하여 국민에게 맑은 물을 공급할 수 있는 기반을 확충하였다.

파. 2001년의 산림법 개정

2001년 1월 26일 법률 제6382호로 일부 개정이 되었다. 산림에 적합한 임도를 설치하기 위하여 임도설치의 타당성평가 제도를 도입하고, 산불의 예방 및 진화업무를 효율적으로 추진하기 위하여 산불의 예방 및 진화체계를 개선·보완하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 데에 목적을 두었다.

구체적 내용으로 임도를 설치하는 때에는 미리 임도설치의 필요성, 임도노선의 적합성 등을 종합적으로 고려하여 임도설치의 타당성 여부를 평가하도록 하여 산림에 적합한 임도가 설치될 수 있도록 하였다. 대체 조림비 및 전용부담금을 납입하지 아니하고는 산림의 입목벌채·형질변경을 할 수 없도록 하고 분할 납입하고자 하는 경우 그 이행을 담보할 수 있는 이행보증금을 예치하도록 하였다.

산림녹화사업을 효율적으로 실시하기 위하여 국유림에 대한 조림대부 및 분수림 설정제도를 도입하였으나 현재 산림녹화사업이 마무리되었으므로 국유림에 대한 조림대부 및 분수림 설정제도를 폐지하였다. 지방자치단체장 및 지방산림관리청장은 산불조심기간에는 산림청장이 수립·통지한 산불방지종합대책에 따라 관할지역의 소관 산림에 대한 산불방지대책을 수립·실시하도록 하는 등 산불예방체계를 개선·보완하였다. 산불은 시장·군수 또는 지방산림관리청 국유림관리소장이 관할 구역 안에서의 소관 산림에 대한 산불진화에 관한 지휘·감독업무를 수행하도록 하되, 대형 산불의 경우에는 시·도지사가 산불진화에 관한 통합적인 지휘·감독을 수행하도록

하는 등 산불진화 체계를 확립하였다.

하. 수목원조성 및 진흥에 관한 법률의 제정에 따른 산림법의 개정

2001년 3월 28일 법률 제6446호로 수목원 조성 및 진흥에 관한 법률이 제정됨으로써 산림법은 타법제정에 의한 개정이 이루어졌다. 생명공학의 발전으로 수목유전자원의 보전 및 이용의 중요성이 증대됨에 따라 수목유전자원의 보전기능을 수행하는 수목원에 대한 지원제도를 마련하고, 수목원간의 상호교류 등 협력 체제를 구축할 수 있도록 함으로써 수목원의 조성을 촉진하고 그 기능을 활성화하려는 목적으로 수목원 조성 및 진흥에 관한 법률을 제정하고, 산림법에 규정된 수목원육성에 관한 사항이 삭제되었다.

동법률의 구체적인 내용으로 수목원은 조성·운영 주체에 따라 국립수목원·공립수목원·사립수목원 및 학교수목원으로 구분하고, 국립수목원은 산림청장 소속하에 두도록 하였다. 수목원의 체계적인 육성을 위하여 산림청장은 5년마다 수목원진흥기본계획을 수립·시행하도록 하고, 시·도지사 또는 국립수목원장은 이에 따라 수목원진흥실시계획을 수립·시행하도록 하였다.

수목원을 운영하는 자는 필요한 전문 관리인·수목유전자원 및 수목유전자원의 증식·재배시설 등에 관한 일정한 요건을 갖추어 산림청장에게 등록할 수 있도록 하였다. 수목유전자원의 무분별한 유출을 방지하기 위하여 수목원이 외국의 수목원 등과 수목유전자원을 교류하고자 하는 경우에는 산림청장에게 신고하도록 하였다. 국가는 수목원간의 정보교류의 지원과 수목원의 조성 및 운영에 필요한 비용을 보조할 수 있도록 하는 등 수목원의 지원에 관한 사항을 정하도록 하였다. 산림청장은 국립수목원의 수목유전자원을 특별히 보호하기 위하여 국립수목원과 연접한 지역을 국립수목원 완충지역으로 지정할 수 있도록 하고, 관계 행정기관의 장은 그 완충지역 안에서 건축허가 등을 하는 경우에는 미리 국립수목원장과 협의하도록 하였다.

2.4.1.2. 1962년 수렵법, 1967년 조수보호 및 수렵에 관한 법률 제정

산림법에 규정되지 않은 개별정책의 구현을 위하여 단독 법들이 제정·공포되었는데, 1962년에는 자연자원의 보호육성이 전 세계적으로 큰 문제로 대두됨으로써 야생조수의 멸종위기에 대처하기 위하여 보호번식과 그 적정이용을 주요 내용으로 하는 “수렵법”이 제정·공포되었다.

그 후 이 법만으로는 자연보호 특히 조수보호의 절실한 현실요청을 충분히 해결하기 어렵다고 판단하여 야생조수의 보호증식과 자연생태계의 균형유지 업무를 강화하

기 위해 1967년 3월 30일에 법률 제1931호로 「조수보호와 수렵에 관한 법률」과 시행령 및 시행규칙이 제정·공포되었고 부칙으로 수렵법은 폐지되었다. 이후 1차의 전문개정(1983.12.30. 법률 제 3672호)과 15차의 일부개정이 이루어졌고, 1999년에 정부조직 개편에 따라 환경부로 이관되었고, 2004년 야생 동·식물보호법이 제정되면서 폐지되었다.

2.4.1.3. 1963년 청원산림 보호직원 배치에 관한 법률 제정

산림보호 정책수행을 위한 법적 근거는 산림법에 규정되어 있었으나, 법 시행에 수반되는 재정적 또는 인적자원의 제약으로 실질적인 법적 효과를 거양하는데 한계가 있었다. 따라서 산림보호의 철저를 기하기 위해서는 산림보호직원의 충분한 배치가 필요하였으나, 정부는 예산상의 제약으로 충분한 배치를 하지 못하고 있었다. 당시 민유림의 경우 산주 자신이 재정부담을 하여서라도 사법권을 가진 직원의 배치를 원하고 있는 실정이었으므로 이를 감안하여 정부에서는 이와 같은 목적을 달성하기 위해 1963년 2월 9일 법률 제 1267호로「청원산림 보호직원 배치에 관한 법률」이 비대의기관인 국가재건최고회의에서 제정되었다. 이 법은 산림의 소유자 또는 관리자의 청원에 의하여 청원산림보호직원을 배치함으로써 산림의 피해방지와 보호·육성을 기함을 목적으로 하고 있다. 다음은 청원산림 보호직원 배치에 관한 법률의 제·개정 연혁과 이유 및 주요 골자에 대한 설명이다.

[신규제정 1963.2.9 법률 제1267호]

산림소유자 또는 관리자의 청원에 의하여 청원산림보호직원을 배치하여 산림의 보호·육성을 기하려는 것임.

① 농림부장관은 산림소유자 등의 신청이 있는 때에는 산림보호직원을 배치할 수 있도록 함.

② 청원산림보호직원에 대한 경비는 그 배치를 청원한 자가 부담하도록 함.

③ 청원산림보호직원의 보수 및 상벌에 관하여는 산림주사보에 관한 규정을 준용하도록 함.

[일부개정 1963.12.16 법률 제1541호]

청원산림보호직원의 소요경비를 국고에만 납입하도록 한 사무의 번잡성을 덜기 위

하여 앞으로는 이를 적절한 방법에 의하도록 함으로써 청원산림직원제도의 원활한 운영에 기여하려는 것임.

[일부개정 1969.5.21 법률 제2110호]

농림부장관의 권한을 산림청장의 권한으로 하고, 청원산림보호직원에 대한 경비의 일부를 국가가 보조할 수 있게 하려는 것임.

① 산림보호직원의 배치를 청원한 자가 부담할 경비중 그 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 예산의 범위 안에서 국가가 보조할 수 있도록 함.

② 산림청장의 권한의 일부를 시·도지사 또는 영림서장에게 위임할 수 있도록 함.

[일부개정 1994.3.24 법률 제4750호]

이 법중 산림청장의 권한을 서울특별시장·직할시장·도지사 또는 영림서장의 권한으로 하고, 시·도지사 또는 영림서장의 권한 중 일부를 시장·군수·구청장 및 영림서관리소장에게 위임할 수 있도록 하는 한편 시·도지사 또는 영림서장은 집단화된 산림의 산림소유자에게 청원산림보호직원의 배치를 청원할 것을 권장할 수 있도록 함.

[일부개정 2001.1.26 법률 제6375호]

산림소유자 또는 산림관리자의 청원에 의하여 산림에 배치되어 산림보호업무를 행하는 청원산림보호직원의 신분보장과 관련된 결격사유·당연퇴직사유·징계 등에 관하여 대통령령에서 정하고 있던 것을 이 법에서 명확하게 규정하는 한편, 청원산림보호직원이 신체·정신상 직무를 감당하지 못하게 된 경우 등에는 직권에 의하여 면직시킬 수 있는 직권면직 사유를 구체적으로 정하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

2.4.1.4. 1962년 사방사업법 제정

사방사업은 1933년 8월에 칙령 제 17호로 제정 공포한 “조선사방사업령”에 의하여 시행되어 왔으나, 5·16혁명 이후 법령정비 방침에 따라 1962년 1월 15일에 법률 제977호로 제정되었다. 이 법은 국토의 황폐화를 방지하고 이를 보전하기 위하여 효율적인 사방사업을 시행함으로써 공공이익의 증진과 산업발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 다음은 사방사업법의 제·개정 연혁과 이유 및 주요 골자에 대한 설명이다.

[신규제정 1962.1.15 법률 977호]

석사(石砂)의 유출 등을 방지하여 국토를 보전함으로써 공공이익의 증진과 산업발전에 기여하게 하려는 것임.

① 사방사업을 시행하는 토지는 농림부장관이 지정하도록 함.

② 사방사업은 국가가 시행하는 것을 원칙으로 하나 지방자치단체·공공단체 또는 개인도 농림부장관의 승인을 얻어 시행할 수 있도록 함.

③ 단체나 개인의 사방사업시행비용은 시행자의 부담으로 하되 그 비용의 전부 또는 일부를 국가가 부담할 수 있도록 함.

④ 사방사업을 위하여 필요한 경우에는 타인의 토지에 들어가 측량과 조사에 필요한 시설과 장해물을 변경 또는 제거할 수 있도록 함.

⑤ 사방사업실시에 의하여 손실을 받은 자에 대하여는 그 손실을 보상하도록 함.

⑥ 사방사업시행지에 존재하는 사방시설은 시행자가 관리하며 농림부장관은 이의 보존을 위하여 필요할 경우에는 보안림으로 지정할 수 있도록 함.

⑦ 사방시설관리에 필요한 비용은 관리자가 부담하며 그 시설로부터 생기는 수입(收入)은 관리자의 수입으로 함.

⑧ 사방시설의 목적이 달성되었을 때에는 이를 해제하고 시설한 공작물을 그 토지의 소유자 또는 점유자에게 교부할 수 있도록 함.

⑨ 이 법에 위반한 자는 6월 이하의 징역 또는 60만환이하의 벌김에 처하도록 함.

[전문개정 1994.3.24 법률 4748호]

경제행정규제완화시책의 일환으로 사방지를 해제할 수 있는 범위를 확대하고, 사방사업의 안전성과 전문성을 높이기 위하여 일정규모 이상의 사방사업의 시행자는 임도기술자를 배치하도록 하는 등 현행 규정의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

① 일정규모이상의 사방사업을 시행하는 자는 사방사업에 관한 계획의 작성, 업무의 지도 등을 행하게 하기 위하여 임도기술자를 배치하도록 함.

② 사방사업을 시행하기 위하여 벌채 또는 형질변경 등을 하는 경우에는 산림법에 의한 벌채허가 등을 따로 받지 아니하도록 함으로써 사방사업을 원활히 시행할 수 있도록 함.

③ 사방지를 해제할 수 있는 경우에 사방지의 지정목적이 상실되거나 대통령령이 정하는 사업을 위한 토석의 채취를 위하여 필요한 경우를 추가함으로써 사방지

의 지정에 따른 규제를 일부 완화함.

[일부개정 1999.2.5 법률 5766호]

지방자치단체·공공단체·기타 국가외의 자가 사방사업을 시행하는 경우 사전승인 또는 사전신고를 하도록 하였으나, 앞으로는 사방사업계획을 제출한 후 사방사업을 시행할 수 있도록 하려는 것임.

2.4.1.5. 1973년 입목에 관한 법률 제정

1973년 2월 6일 법률 제2484호로 비대의기관인 비상 국무회의에서 제정되었다. 이 법은 입목에 대한 등록·등기 및 저당권의 설정 등에 관하여 필요한 사항을 규정하여 입목의 담보가치를 인정함으로써 산림경영에 필요한 자금확보와 효율적인 산림개발을 도모함을 목적으로 하고 있다. 다음은 입목에 관한 법률의 제·개정 연혁과 이유 및 주요 골자에 대한 설명이다.

[신규제정 1973.2.6 법률 제2484호]

산림개발을 촉진함에 있어서는 장기성 저리 자금의 융자에 의존하지 아니할 수 없고 이러한 융자를 얻기 위한 담보물로서는 충분한 재산 가치를 지닌 입목이 매우 적합한 것이나 현행 법체제하에 있어서는 입목을 그 지번인 토지로부터 분리시켜 이에 대한 권리의 변동을 공시하는 방법이 미흡하여 그 담보가치를 인정받지 못하고 있는 바, 이로 인하여 산주의 적극적인 개발의욕을 저하시키고 있으므로 입목에 대한 저당권인정을 가능하게 하여 조림 및 그 사후관리 등 산림경영에 필요한 자금을 손쉽게 확보하게 함으로써 종합적이고 효율적인 산림개발을 뒷받침하려는 것임.

① 입목을 부동산으로 보고 토지와 분리하여 양도하거나 이를 저당권의 목적으로 할 수 있도록 함.

② 입목을 목적으로 하는 저당권의 효력은 입목을 벌채한 경우에 그 토지로부터 분리된 수목에도 미치도록 함.

③ 토지와 입목이 각각 다른 소유자에게 속하게 되는 경우에는 토지소유자는 입목소유자에 대하여 지상권을 설정한 것으로 보도록 함.

④ 소유권보존의 등기를 받을 수 있는 수목의 집단은 시·군에 비치하는 입목등록원부에 등록된 것에 한하도록 함.

⑤ 시장, 군수는 입목등록원부를 비치하고 정리하도록 함.
⑥ 입목등기부는 1개의 입목에 대하여 1용지를 사용하도록 하는 등 입목의 등기에 대한 사항을 정함.
⑦ 입목을 저당권의 목적으로 하는 경우에는 그 입목을 보험에 붙이도록 함.

[일부개정 1996.11.23 법률 제5168호]

현행 입목에 관한 법률에는 입목의 등기에 있어서 등기소의 관할, 등기부등·초본의 발급에 관한 사항, 등기신청수수료 및 등기공무원의 처분에 대한 이의절차 기타 입목의 등기에 필요한 구체적 절차에 관한 규정이 마련되어 있지 아니하므로, 입목의 등기에 필요한 구체적 절차에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 부동산등기법을 준용하도록 하려는 것임.

2.4.1.6. 1980년 산림조합법 제정

1980년 1월 4일 법률 제 3231호로 산림법에서 분리되어 산림 조합법이 제정되었고 이후 임업협동조합법으로 제명 개정(1993. 6. 11. 법률 제 4556호)이 되었다. 이법은 산림소유자와 산림경영자의 협동조직을 통하여 그 구성원이 경제적·사회적 지위향상을 도모하고 산림의 보호와 개발을 촉진함으로써 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 하고 있다. 다음은 산림조합법의 제·개정 연혁과 이유 및 주요 골자에 대한 설명이다.

[신규제정 1980.1.4 법률 제3231호]

산림계·산림조합·산림조합중앙회의 기능을 산림경영의 민간추진체로 향상시키기 위하여 조직기반의 강화, 업무범위의 확대, 감독체제의 합리화 등 제도와 운영의 발전을 기하고자 산림법의 일부로 규정되어 있는 계·조합·연합회의 관계규정을 산림법에서 분리하여 단독법으로 제정하려는 것임.

① 조합과 중앙회의 임직원의 겸직금지 및 정치관여금지에 관하여 규정함.
② 정부는 계·조합과 중앙회에 대하여 그 관리·운영하는 사업과 시설·장비 등의 이용에 있어서 타에 우선하여 편의를 제공하도록 함.
③ 계·조합·중앙회의 조직을 기능의 효율화를 기할 수 있도록 규정함.
④ 계·조합 및 중앙회의 업무범위를 확대함.

⑤ 중앙회장은 전시 기타 이에 준하는 비상사태에 있어서 총회·총대회 및 이사회의 권한의 범위 안에서 필요한 조치를 취할 수 있도록 함.

⑥ 중앙회는 공급하는 자금이 특정한 목적과 계획에 따라 사용되도록 관리하고 필요한 감사 또는 기타의 조치를 취할 수 있도록 함.

[일부개정 1993.6.11 법률 제4556호]

종전의 산림조합은 산림녹화와 산림보호를 목적으로 산주와 현지주민을 동원하여 조직된 산림계를 구성원으로 하는 조직형태로 운영되어 왔으나, 이제는 산림녹화가 완성되어 산림경영에 역점을 두어야 할 단계에 있으므로 산림조합의 조직을 산주와 산림경영자를 구성원으로 하는 협동조합체제로 개편하여 조합원의 자율적인 협동을 통한 산지자원화를 조기에 실현할 수 있는 기반을 마련하는 한편, 조합원의 경제적·사회적 지위향상과 국민경제의 균형 있는 발전을 도모하려는 것임.

① "산림조합법"을 "임업협동조합법"으로 그 제명을 변경하고, 전국의 시·군·구에 임업협동조합을 둘 수 있도록 하며, 임업협동조합을 회원으로 하는 임업협동조합중앙회를 두어 임업협동조합의 운영을 지도하도록 함.

② 임업협동조합은 조합의 구역 안에 소재하는 산림의 소유자로서 그 구역 안에 거주하는 자와 그 구역안의 산림경영자를 구성원으로 함.

③ 임업협동조합 및 임업협동조합중앙회의 사업에 조합원 및 회원을 위한 신용사업을 추가함.

[전문개정 2000.1.21 법률 6187호]

임업협동조합을 산림소유자와 임업인을 위한 자주적인 산림조합으로 발전시켜 조합원의 경제적·사회적·문화적 지위를 향상시키고, 지속가능한 산림경영을 촉진하기 위하여 임업협동조합중앙회를 산림조합중앙회로 개편하고, 중앙회의 사업에 대한 상임이사의 책임경영체제를 강화하는 등 중앙회의 조직과 운영체제를 보강하는 한편, 일선 조합의 경영에 조합원인 산림소유자와 임업인들의 참여 기회를 확대하고, 조합운영의 건전성 확보를 위한 경영평가 및 경영지도 제도를 도입하는 등 일선 조합의 경영제도를 개선·보완하려는 것임.

가. 임업협동조합법을 산림조합법으로 명칭을 변경하고, 임업협동조합 및 임업협동조합중앙회를 산림조합 및 산림조합중앙회로 개편함(법 제2조 및 부칙 제2조)

나. 산림조합중앙회는 회원조합의 건전한 발전을 위하여 노력하는 한편, 회원조합이 산림조합중앙회의 사업에 출자하여 공동으로 운영할 수 있도록 함으로써 산림조합중앙회와 일선 회원조합간의 협력체제를 강화함(법 제6조 및 제111조)

다. 조합원이 총회의 의결취소 등을 청구할 수 있도록 하고, 결산서류를 열람할 수 있도록 하는 등 조합원이 조합경영에 참여할 수 있는 기회를 확대함(법 제30조 및 제57조)

라. 조합경영의 내실화를 위하여 조합에 조합원과 외부전문가로 구성되는 운영평가자문회의를 운영할 수 있도록 함(법 제34조).

마. 회원과 조합원이 생산한 임산물의 원활한 유통을 지원하기 위하여 조합과 중앙회가 자율적으로 유통지원자금을 조성·운용할 수 있도록 함(법 제47조 및 제110조).

바. 중앙회에 상임이사를 두되, 상임이사는 중앙회의 경제사업 등을 책임경영하고, 그 사업에 관하여는 중앙회를 대표하도록 함(법 제102조).

사. 조합경영의 건전성 확보를 위하여 중앙회에 조합감사위원회를 두어 회원조합에 대한 공정하고 객관적인 감사를 하도록 하고, 불실경영의 우려가 있는 조합에 대하여는 산림청장이 경영 지도를 할 수 있도록 함(법 제117조 내지 제120조 및 제125조)

2.4.1.7. 1997년 임업진흥촉진법 제정

1997년 4월 10일 법률 제 5325호로 1960년대 이후의 치산녹화를 중심으로 한 보호위주의 산림법으로는 임업을 육성하는데 한계가 있으므로, 따로 법률을 제정하여 임업의 구조개선, 임산물소득원의 개발 및 임산물유통·가공업의 지원을 위한 각종 시책을 추진함으로써 임업의 생산성을 향상시키고 임업인의 경영능력 및 권익을 증진시켜 임업을 경쟁력 있는 산업으로 육성하려는 함을 목적으로 하고 있다. 다음은 산림조합법의 제・개정 연혁과 이유 및 주요 골자에 대한 설명이다.

[신규제정 1997.4.10 법률 제5325호]

1960년대 이후의 치산녹화를 중심으로 한 보호위주의 산림법으로는 임업을 육성하

는데 한계가 있으므로, 따로 법률을 제정하여 임업의 구조개선, 임산물소득원의 개발 및 임산물유통·가공업의 지원을 위한 각종 시책을 추진함으로써 임업의 생산성을 향상시키고 임업인의 경영능력 및 권익을 증진시켜 임업을 경쟁력 있는 산업으로 육성하려는 것임.

① 산림청장 또는 지방자치단체의 장은 사유림의 효율적인 경영을 유도하기 위하여 협업경영·대리경영, 겸업임업·전업임업·기업임업 등 임업경영에 관한 시책을 수립·추진하도록 함.

② 산림청장 또는 지방자치단체의 장은 임업의 경쟁력제고를 위하여 소유구조 및 유통구조 등 임업의 구조개선 및 임산물가공업에 대한 지원 시책을 수립·추진할 수 있도록 함.

③ 산림청장은 목재제품의 원활한 유통, 품질향상 및 소비자보호를 위하여 품질인증 제도를 실시하도록 함.

④ 산림청장은 지역임업을 선도할 수 있도록 임업후계자를 선발하고, 임업을 모범적으로 경영하고 있는 자로서 일정한 요건을 갖춘 자를 독림가로 육성하며, 이에 필요한 지원을 할 수 있도록 함.

⑤ 산림청장은 조림·육림 및 임도시설 등 생산기반조성과 임산물의 유통·가공시설이 필요한 지역에 대하여 권역별로 임업진흥권역을 지정하여 지역임업의 진흥을 촉진하도록 함.

⑥ 임업구조개선재원등 임업투자재원의 안정적 확보를 위하여 임업진흥기금을 설치하되, 산림법의 산림개발기금을 폐지하여 이 법에 흡수·통합하도록 함.

[일부개정 1999.2.5 법률 제5767호]

임업경영을 활성화하기 위하여 임산물유통시설을 설치·운영할수 있는 자를 임업협동조합 등으로 제한하던 제도를 폐지하는 등 임업경영에 장애가 되는 규제를 완화하여 국민의 편의를 도모하고 산림경영의 활성화를 유도하려는 것임.

가. 임산물유통시설의 설치·운영대상자를 임업협동조합 등으로 제한하는 규제를 폐지하여 자유경쟁체제로 전환함(법 제8조제2항).

나. 임산물가공업자에게 부담을 줄 수 있는 산물실적 등에 관한 자료제출 제도를 폐지하여 자료작성에 따른 부담을 경감하고 사업시행의 자율성을 제고함(법 제10조제2항).

다. 임업후계자 또는 독림가로 선발된 자에 대한 선발취소 등 사후관리를 위한 법적근거를 마련함(법 제13조제3항).

2.4.1.8. 2001년 수목원 조성 및 진흥에 관한 법률 제정

생명공학의 발전으로 수목유전자원의 보전 및 이용의 중요성이 증대됨에 따라 수목유전자원의 보전기능을 수행하는 수목원에 대한 지원제도를 마련하고, 수목원간의 상호교류 등 협력 체제를 구축할 수 있도록 함으로써 수목원의 조성을 촉진하고 그 기능을 활성화하려는 목적으로 2001년 3월 28일 법률 제6446호로 수목원 조성 및 진흥에 관한 법률을 제정하였다. 다음은 제정이유 및 주요골자에 대한 설명이다.

[신규제정 2001.3.28 법률 제6446호]

생명공학의 발전으로 수목유전자원의 보전 및 이용의 중요성이 증대됨에 따라 수목유전자원의 보전기능을 수행하는 수목원에 대한 지원제도를 마련하고, 수목원간의 상호교류 등 협력체제를 구축할 수 있도록 함으로써 수목원의 조성을 촉진하고 그 기능을 활성화하려는 것임.

가. 수목원은 조성·운영 주체에 따라 국립수목원·공립수목원·사립수목원 및 학교수목원으로 구분하고, 국립수목원은 산림청장 소속하에 두도록 함(법 제4조 및 제5조).

나. 수목원의 체계적인 육성을 위하여 산림청장은 5년마다 수목진흥기본계획을 수립·시행하도록 하고, 시·도지사 또는 국립수목원장은 이에 따라 수목원진흥실시계획을 수립·시행하도록 함(법 제6조).

다. 수목원을 운영하는 자는 필요한 전문 관리인·수목유전자원 및 수목유전자원의 증식·재배시설 등에 관한 일정한 요건을 갖추어 산림청장에게 등록할 수 있도록 함(법 제9조).

라. 수목유전자원의 무분별한 유출을 방지하기 위하여 수목원이 외국의 수목원 등과 수목유전자원을 교류하고자 하는 경우에는 산림청장에게 신고하도록 함(법 제15조).

마. 국가는 수목원간의 정보교류의 지원과 수목원의 조성 및 운영에 필요한

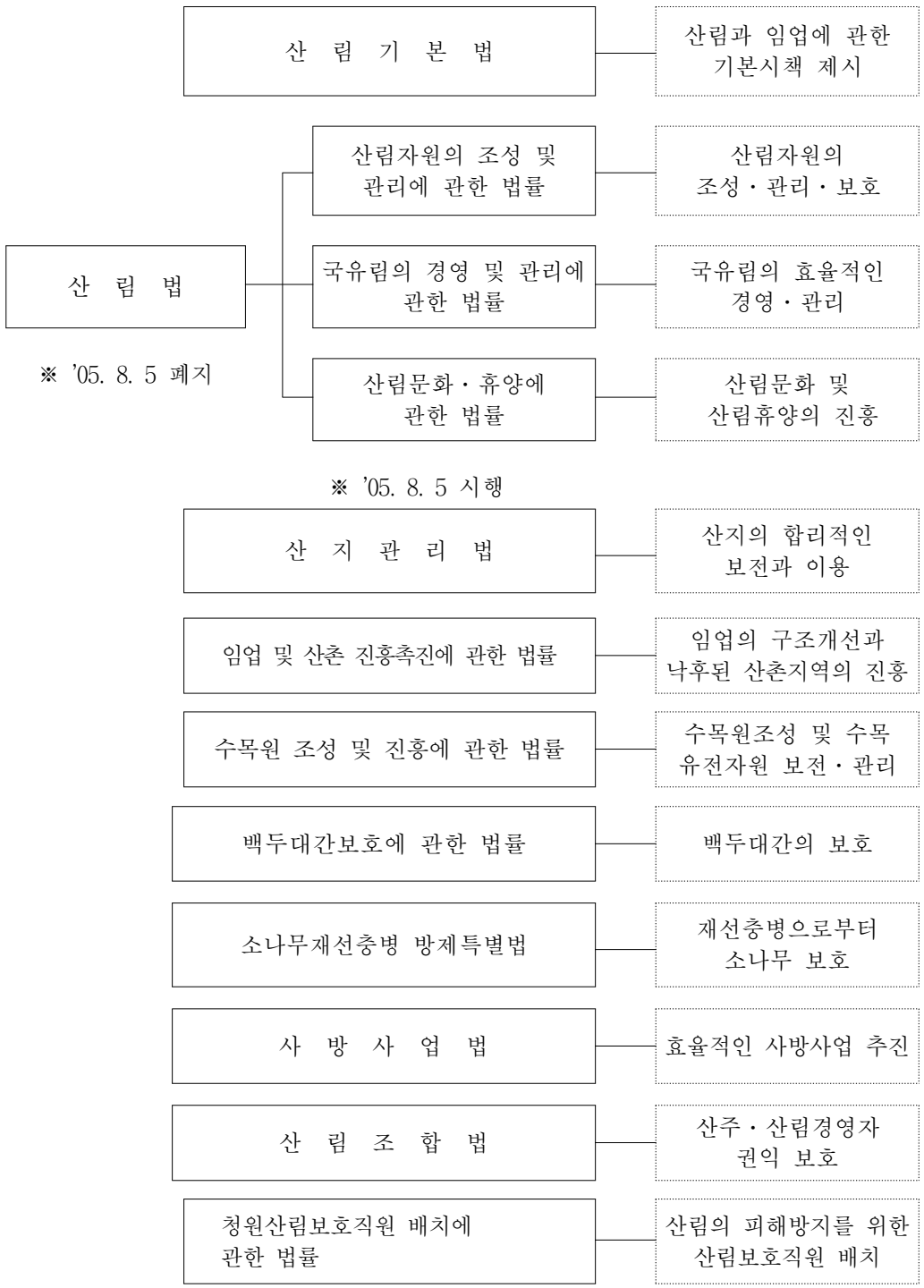
비용을 보조할 수 있도록 하는 등 수목원의 지원에 관한 사항을 정함(법 제16조 및 제22조).

바. 산림청장은 국립수목원의 수목유전자원을 특별히 보호하기 위하여 국립수목원과 연접한 지역을 국립수목원 완충지역으로 지정할 수 있도록 하고, 관계 행정기관의 장은 그 완충지역 안에서 건축허가 등을 하는 경우에는 미리 국립수목원장과 협의하도록 함(법 제19조 및 제20조).

2.4.2. 산림기본법 시대(2001년 이후)

해방이후 지난 반세기 동안 산림관계법은 1961년 치산녹화 정책목표를 뒷받침하기 위해 제정된 산림법 중심의 법체계를 유지해 왔으나, 산림법 체계는 산림조성·보호·경영·이용 등에 관한 대부분의 산림정책 내용을 함께 규정하고 있기 때문에 복잡하며, 거의 매년 법을 개정해야 하는 번거로움과 예산의 낭비요소를 내포하고 있었다. 또한 1960년대 만들어진 산림법 체계로는 임정의 새로운 여건 변화와 정책수요를 능동적으로 대응하기 어렵기 때문에 국내외적 여건 변화에 대응하여 21세기 산림·임업의 발전 방향을 법제화하여 앞으로 산림정책의 방향과 이념을 제시해야 할 필요성이 대두되었다. 산림관계 법률 상호간의 체계를 정립하여 산림기본법이 산림분야 법률의 기본이 되는 헌법적 역할을 수행하도록 해야 한다는 목소리가 높아졌다.

그래서 1996년부터 행정적·재정적 낭비요소를 포함하고 있는 복잡한 산림법을 분법화하고, 산림·임업분야의 헌법이라고 할 수 있는 「산림기본법」을 제정하여 현행 「산림법」 중심의 산림관련법 체계를 산림기본법 중심의 법체계로 전환하는 시도가 추진되었다. 2001년 이후 산림기본법, 산지관리법, 임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률, 수목원조성 및 진흥에 관한 법률이 제정되었고, 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률, 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률, 산림문화·휴양에 관한 법률안이 2005. 1. 11 국회에 제출하여 제254회 임시국회에서 의결(2005. 6. 30)되었으며, 2005. 8. 4 공포됨으로써 10여년에 걸친 산림법의 분법화 작업이 마침내 결실을 맺게 되었다. 산림녹화를 위한 규제위주의 산림법 체계가 대단원의 막을 내리고 산림기본법을 중심으로 하는 12개의 기능별 법률체계가 완료된 것이다.



<그림 6-2-3> 분법화 이후 산림법률 체계

2.4.2.1. 2001년 산림기본법 제정

산림에 대한 다양한 국민적 수요에 부응하기 위하여 산림의 보전과 이용이 조화를 이루도록 산림을 경영하고 임업의 발전을 도모함에 필요한 산림정책의 기본적인 방향을 설정함으로써 산림관련 모든 법제와 정책의 기본이 되도록 하려는 목적으로 2001년 5월 24일 법률 제 6477호로 산림기본법이 제정되었다. 다음은 제정이유 및 주요골자에 대한 설명이다.

[신규제정 2001.5.24 법률 제 6477호]

산림에 대한 다양한 국민적 수요에 부응하기 위하여 산림의 보전과 이용이 조화를 이루도록 산림을 경영하고 임업의 발전을 도모함에 필요한 산림정책의 기본적인 방향을 설정함으로써 산림관련 모든 법제와 정책의 기본이 되도록 하려는 것임.

가. 국가 및 지방자치단체는 산림의 보전, 산림의 공익기능 증진, 임업의 발전 등에 관한 종합적인 시책을 수립·시행하도록 함(법 제4조).

나. 산림정책의 기본방향을 산림의 보전 및 이용의 조화, 산림기능의 증진, 임업의 육성 등으로 하여 지속가능한 산림경영이 이루어지도록 함(법 제5조 내지 제9조).

다. 산림청장은 산림자원 및 임산물의 수요와 공급에 관한 장기전망을 기초로 10년을 단위로 하는 산림기본계획을 수립·시행하도록 함(법 제10조 및 제11조).

라. 국가 및 지방자치단체는 산림의 다양한 기능을 증진하기 위하여 산림자원의 조성, 수목원의 육성, 산림 휴양 공간 조성 등에 필요한 시책을 수립·시행하도록 함(법 제16조 내지 제20조).

마. 국가 및 지방자치단체는 임업의 육성을 위하여 임업경영기반의 조성, 임산물의 가격안정·품질인증 및 산림정보화 등에 필요한 시책을 수립·시행하도록 함(법 제21조 내지 제25조).

바. 국가 및 지방자치단체는 산촌지역의 진흥, 도시와 산촌의 교류 등에 필요한 시책을 수립·시행하도록 함(법 제29조 및 제30조)

산림기본법시행령

[신규제정 2001.12.31 대통령령 제17451호]

산림의 다양한 기능의 증진과 임업발전을 위한 산림정책의 기본적인 방향을 설정하기 위하여 산림기본법이 제정(2001. 5. 24, 법률 제6477호)됨에 따라 산촌의 범위 등 동법에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 정하려는 것임.

가. 행정구역면적에 대한 산림면적의 비율이 70퍼센트 이상이고, 인구밀도가 전국 읍·면의 평균 인구밀도 이하 등의 요건을 갖춘 읍·면을 산촌으로 규정함(영 제2조).

나. 산림기본계획은 시·도의 산림기본계획구 등을 단위로, 지역산림계획은 시·군 등의 지역산림 계획구를 단위로 하여 수립하도록 하는 등 산림기본계획의 수립에 관하여 필요한 사항을 정함(영 제5조 및 제6조).

다. 산림자원 및 임산물의 수급에 관한 장기전망, 산림기본계획의 수립 등 산림정책과 관련된 주요 사항을 심의하기 위하여 농림부장관 소속하에 농림부장관을 위원장으로 하는 산림정책심의회를 둠(영 제7조).

라. 산촌의 진흥을 위하여 임산물 생산기반의 조성 등 임업경영 여건이 양호하거나 임업기능 인력의 육성 등 지원이 필요한 산촌 등을 산촌진흥지역으로 지정할 수 있도록 함(영 제12조).

2.4.2.2. 2001년 임업 및 산촌진흥 촉진에 관한 법률로 개정

낙후된 산촌을 진흥하기 위한 사업을 안정적으로 추진하기 위하여 산촌진흥 관련 규정을 구체적으로 규정하고, 산주의 소득증대에 기여하는 산림복합경영의 법적근거를 마련하며, 지속가능한 산림경영 과정에서 발생하는 산물에 대한 공공기관의 우선구매제도를 도입하고, 품질인증 대상을 목재제품에서 임산물로 확대하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비한 점을 보완하기 위해 임업진흥촉진법을 임업 및 산촌진흥 촉진에 관한 법률로 개정하였다. 다음은 제・개정 연혁과 이유 및 주요골자에 대한 설명이다.

[일부개정 2001.12.31 법률 제6573호]

낙후된 산촌을 진흥하기 위한 사업을 안정적으로 추진하기 위하여 산촌진흥 관련 규정을 구체적으로 규정하고, 산주의 소득증대에 기여하는 산림복합경영의 법적근거를 마련하며, 지속가능한 산림경영 과정에서 발생하는 산물에 대한 공공기관의 우선구매제도를 도입하고, 품질인증 대상을 목재제품에서 임산물로 확대하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비한 점을 보완하려는 것임.

가. 이 법의 제명을 "임업진흥촉진법"에서 "임업 및 산촌진흥 촉진에 관한 법률"로 변경함(법 제명).

나. 목재생산의 장기성, 저수익성을 보완하여 임업인의 지속적이며 안정적인 산림소득을 얻을 수 있도록 단기소득사업을 목재 생산과 함께 복합적으로 경영하는 데에 필요한 지원을 하고 유형별 경영모델 등을 개발·보급하도록 함(법 제9조의2).

다. 지속가능한 산림경영을 이행하기 위하여 국산재를 이용한 제품에 대하여 구매촉진 등 시책을 강구하고 공공기관이 우선 구매할 수 있도록 함(법 제10조의2).

라. 목재제품 품질인증을 임산물까지 그 대상을 확대하고 대상품목 및 유효기간은 농림부령으로 정하도록 함(법 제11조).

마. 산림청장이 전국단위의 산촌진흥기본계획을 수립하고 이를 토대로 지역특성을 고려한 시·도 산촌진흥계획과 시·군 산촌진흥계획을 수립하도록 하여 산촌진흥계획의 체계를 확립하고, 산촌개발사업계획은 시장·군수가 주민의 의견을 수렴하여 시·도지사의 승인을 거쳐 확정하도록 함으로써 지역 특성에 부합하는 산촌개발이 되도록 함(법 제19조 및 제21조).

바. 산촌진흥에 필요한 사업비등을 지원할 수 있도록 하고, 산촌진흥 지역 내 국·공유임산물을 주민에게 무상 양여할 수 있도록 하며, 사업이 종료된 지역에 대해서도 지원을 할 수 있도록 하는 등 산촌진흥지역에 대한 지원을 강화함(법 제23조, 제24조 및 제25조).

[일부개정 2002.12.26 법률 제06820호]

세계적으로 벌채·수출규제를 확대하는 추세에 따라 국내 목재자원의 증대가 시급

한 과제로 대두되고 있으며, 국산재는 수입재보다 크기가 작고 아직은 수요 개발단계에 있는 바, 앞으로는 산지목재비축제도를 도입하여 산주가 원하는 경우 벌채기에 도달한 입목의 벌채를 일정기간 유보하고 벌채유보에 따른 산주의 손실예상액의 일부를 장기 저리로 지원함으로써 산림을 장기·안정적으로 경영하도록 하는 한편, 자원보유국의 수출규제에 대비한 목재자원 비축과 크고 품질 좋은 국산재의 생산을 통하여 산림자원의 증대, 환경보전 및 산주의 소득증대를 기하려는 것임.

[일부개정 2004.12.31 법률 7277호]

임산물의 품질인증을 신청하는 자에게 품질인증에 소요되는 수수료를 받을 수 있도록 하고, 품질인증을 받은 목재 등 임산물을 생산하는 자에게 품질향상과 생산 장려 등을 위하여 필요한 경우 자금지원을 할 수 있도록 하여 임산물의 품질향상 및 우수제품의 생산을 장려하려는 것임

2.4.2.3. 2002년 산지관리법의 제정

산지의 종합적이고 체계적인 관리를 통하여 산지의 난개발을 방지하고 친환경적인 산지이용체계를 구축하기 위하여 산지의 관리 제도를 개선·보완하는 한편, 현재 산림법에서 복잡하게 규정하고 있는 산지의 관리 제도를 국민들이 알기 쉽게 정비하기 위하여 이를 산림법에서 분리하여 산지관리법으로 제정하였다. 다음은 제정 이유 및 주요골자에 대한 설명이다.

[신규제정 2002.12.30 법률 제06841호]

산지의 종합적이고 체계적인 관리를 통하여 산지의 난개발을 방지하고 친환경적인 산지이용체계를 구축하기 위하여 산지의 관리 제도를 개선·보완하는 한편, 현재 산림법에서 복잡하게 규정하고 있는 산지의 관리 제도를 국민들이 알기 쉽게 정비하기 위하여 이를 산림법에서 분리하여 새로이 이 법을 제정하려는 것임.

가. 주요 산줄기의 능선부로서 자연경관 및 산림생태계의 보전을 위하여 필요한 산지 등으로서 공공의 이익증진을 위하여 보전이 특히 필요한 산지는 산지전용을 제한하는 산지전용제한지역으로 지정하여 관리를 강화하도록 함(법 제9조).

나. 종전에는 보전산지인지 또는 준보전 산지인지의 여부에 따라 산지전용 인·

허가체계를 달리 하여 전용절차가 복잡하였으나, 앞으로는 산지전용허가를 받거나 산지전용신고를 하여 이를 전용할 수 있도록 일원화하여 국민의 불편을 해소함(법 제14조 및 제15조).

다. 산지전용허가기준을 구체적으로 정하여 산지전용허가의 투명성을 높이고, 보전산지가 포함되는 일정규모 이상의 산지전용 허가 시에는 사전에 산지관리위원회의 심의를 거치도록 하여 대규모의 산지전용이 신중하게 이루어질 수 있도록 함(법 제18조).

라. 산림청장은 대체산림자원조성비의 환급시 복구비예치 면제대상자에 대하여 대집행복구비용을 담보할 수 있도록 복구비를 상계하여 환급하도록 함(법 제19조).

마. 채석허가 시에 일정한 장비 등을 갖춘 자에 한하여 채석허가를 하도록 함으로써 영세·부실업체가 채석도중에 사업을 중단하거나 채석장을 방치함에 따른 산림재해를 방지할 수 있도록 함(법 제25조제2항).

바. 채석허가기준·토사채취허가기준 및 국유림 안에서의 석재·토사의 매각기준 등을 구체적으로 정하여 채석 및 토사채취에 관한 허가 등의 투명성을 높이도록 함(법 제28조·제33조 및 제35조제5항).

사. 산림청장은 산지전용허가·채석허가 등을 받거나 신고 등을 한 자에 대하여 재해의 방지나 복구를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 시설물설치·조림 등 재해의 방지나 복구에 필요한 조치를 명령하고, 이에 불응하는 경우에는 대행자를 지정하여 재해의 방지나 복구에 필요한 조치를 대행하게 하고 그 비용은 예치된 복구비로 충당하도록 하여 산림재해예방을 강화함(법 제37조).

아. 산지의 효과적인 보전·관리를 위하여 민간 추진체의 역할을 담당할 한국산지보전 협회를 두도록 함(법 제46조).

2.4.2.4. 2003년 백두대간 보호에 관한 법률 제정

백두산에서 시작하여 금강산·설악산·태백산·소백산을 거쳐 지리산으로 이어지는 백두대간의 보호에 필요한 사항을 정하여, 무분별한 개발행위로 인한 백두대간의 훼손

을 방지함으로써 국토를 건전하게 보전하고 쾌적한 자연환경을 조성하려는 목적으로 백두대간 보호에 관한 법률이 제정되었다. 다음은 제·개정 이유 및 주요 골자에 대한 설명이다.

[신규제정 2003.12.31 법률 제07038호]

백두산에서 시작하여 금강산·설악산·태백산·소백산을 거쳐 지리산으로 이어지는 백두대간의 보호에 필요한 사항을 정하여, 무분별한 개발행위로 인한 백두대간의 훼손을 방지함으로써 국토를 건전하게 보전하고 쾌적한 자연환경을 조성하려는 것임.

가. 환경부장관은 산림청장과 협의하여 백두대간보호기본계획의 수립에 관한 원칙과 기준을 정하고, 산림청장은 백두대간을 효율적으로 보호하기 위하여 마련된 원칙과 기준에 따라 매 10년마다 환경부장관과 협의하여 기본계획을 수립하도록 함(법 제4조).

나. 산림청장은 환경부장관과 협의하여 기본계획에 따라 연도별 백두대간보호시행계획을 수립하도록 함(법 제5조).

다. 환경부장관은 산림청장과 협의하여 백두대간보호지역의 지정에 관한 원칙과 기준을 정하고, 산림청장은 백두대간 중 생태계, 자연경관 또는 산림 등에 대하여 특별한 보호가 필요하다고 인정되는 지역을 백두대간보호지역으로 지정하되, 백두대간의 능선을 중심으로 특별히 보호하고자 하는 지역을 핵심구역으로, 핵심구역의 연접지역으로서 핵심구역의 보호상 필요한 지역을 완충구역으로 지정할 수 있도록 함(법 제6조).

라. 백두대간보호지역 안에서는 일정한 경우를 제외하고는 건축물의 건축이나 공작물 그 밖의 시설물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취 또는 이와 유사한 행위를 제한함(법 제7조).

마. 국가 또는 지방자치단체는 백두대간보호지역의 지정목적을 달성하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 토지소유자와 협의하여 백두대간보호지역안의 토지를 매수할 수 있도록 함(법 제10조).

바. 백두대간보호기본계획 수립, 백두대간보호지역 지정 등 백두대간의 보호에 관한 국가의 중요정책을 심의하고, 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체간의 의견을 조정하기 위하여 국무총리 소속하에 백두대간보호위원회를 두도록 함(법 제11조)

[일부개정 2005.5.31 법률 7548호]

백두대간지역 주민들의 불편을 해소하고 사유재산권을 보호하면서 백두대간의 효율적인 보호·관리가 이루어질 수 있도록 하기 위하여 보호지역 안에서의 행위제한 예외사유를 확대하고, 토지의 매수청구 및 주민지원사업 등에 관한 사항을 정하려는 것임.

가. 백두대간보호기본계획의 포함 사항(법 제4조 제4항 제7호)

백두대간보호기본계획에는 백두대간보호지역에 거주하는 주민 또는 백두대간보호지역 안에 토지를 소유하고 있는 자에 대한 지원에 관한 사항을 포함하도록 함.

나. 보호지역 안에서의 행위금지의 예외사유(법 제7조 제2항 제7호 내지 제9호 신설)

보호지역 중 완충구역 안에서의 행위금지가 예외적으로 허용되는 사유로서 관계법령에 의한 인·허가 등을 받은 도별 개발면적 안에서 석회석의 노천채광, 백두대간의 보호를 위한 홍보·교육시설의 설치 등을 추가함.

다. 토지의 매수청구(법 제10조의2 신설)

보호지역의 지정·고시가 있는 때에는 동 지역의 토지소유자로서 보호지역 지정 당시부터 당해 토지를 계속 소유한 자 또는 그로부터 당해 토지를 상속받아 계속 소유한 자는 산림청장에게 토지의 매수를 청구할 수 있도록 함.

라. 주민지원사업(법 제11조의2 신설)

산림청장과 지방자치단체의 장은 보호지역에 거주하는 주민 또는 보호지역 안에 토지를 소유하고 있는 자에 대하여 농림축산업 관련 시설설치 및 유기영농 지원 등 소득증대사업, 수도시설의 설치지원 등 복지증진사업, 자연환경보전·이용시설의 설치사업 등에 관한 계획을 수립·시행하도록 함.

2.4.2.5. 2005년 산림문화·휴양에 관한 법률 제정

주 5일 근무제의 시행으로 산림이 종전의 조림·육림 등을 위한 자원에서 건전한 여가활동, 체험 및 휴식 등을 위한 자원으로 인식되고 이에 따라 문화 및 휴양을 위한 활동공간으로서의 산림에 대한 관심이 높아짐에 따라 종전의 「산림법」의 일부 조항으로 한정적으로 규정하고 있던 산림문화 및 휴양에 관한 사항을 별도의 법률에 규정하여 급증하고 있는 산림문화·휴양수요에 적극적으로 대처하는 한편, 숲 해설가 및 등산안내인 제도를 도입하여 산림을 국민의 정서순화와 자연학습공간으로 활용할 수 있도록 하고, 자연휴양림에 설치하는 휴양시설의 타당성평가제도와 산림욕장 및 등산로의 조성·관리 등에 관한 사항을 정하여 친환경적인 휴양시설의 설치와 산림이용자의 안전 및 편의를 도모함으로써 국민의 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 하려는 목적으로 2005년 8월 4일 법률 제 7676호로 산림문화·휴양에 관한 법률을 제정하였다. 다음은 제정이유 및 주요골자에 대한 설명이다.

[법률 제7676호 공포일자 2005년 8월 4일]

주 5일 근무제의 시행으로 산림이 종전의 조림·육림 등을 위한 자원에서 건전한 여가활동, 체험 및 휴식 등을 위한 자원으로 인식되고 이에 따라 문화 및 휴양을 위한 활동공간으로서의 산림에 대한 관심이 높아짐에 따라 종전의 「산림법」의 일부 조항으로 한정적으로 규정하고 있던 산림문화 및 휴양에 관한 사항을 별도의 법률에 규정하여 급증하고 있는 산림문화·휴양수요에 적극적으로 대처하는 한편, 숲 해설가 및 등산안내인 제도를 도입하여 산림을 국민의 정서순화와 자연학습공간으로 활용할 수 있도록 하고, 자연휴양림에 설치하는 휴양시설의 타당성평가제도와 산림욕장 및 등산로의 조성·관리 등에 관한 사항을 정하여 친환경적인 휴양시설의 설치와 산림이용자의 안전 및 편의를 도모함으로써 국민의 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 하려는 것임.

가. 산림문화·휴양 교육프로그램의 인증 등(제7조)

산림문화·휴양 교육프로그램을 개발·보급하고자 하는 자 또는 숲해설가·등산안내인 교육과정을 개설·운영하고자 하는 자는 산림청장으로부터 인증을 받아 할 수 있도록 함.

나. 숲 해설가 및 등산안내인의 활용(제10조 및 제11조)

산림청장 또는 지방자치단체의 장은 산림청장이 인증한 교육과정을 이수한 숲 해

설가 및 등산안내인을 선발하여 국민에게 산림에 대한 지식을 전달하고 쾌적한 등산 서비스를 제공할 수 있도록 함.

다. 자연휴양림시설의 타당성평가(제15조)

산림청장이 소관 자연휴양림에 휴양시설을 설치하고자 하는 때 또는 자연휴양림조성계획의 승인을 얻은 자가 휴양시설을 설치하고자 하는 때에는 휴양시설의 규모·위치 등에 관하여 적합성 및 경관 등의 평가를 받도록 함.

라. 자연휴양림 및 등산로의 휴식 년제(제18조 및 제25조)

자연휴양림 및 등산로의 전부 또는 일부에 대하여 일정 기간동안 일반인의 출입을 제한하거나 금지하는 휴식 년제를 실시할 수 있도록 하고, 휴식 년제를 실시하는 자연휴양림 또는 등산로에 출입하고자 하는 자는 산림청장 또는 지방자치단체의 장이나 등산로관리청의 허가를 받도록 함.

마. 산림욕장의 조성(제20조)

공·사유림 소유자 또는 국유림의 대부 등을 받은 자는 산림욕장조성계획을 작성하여 시·도지사의 승인을 얻어 산림욕장을 조성할 수 있도록 하고, 산림청장은 산림욕장조성계획에 따라 산림욕장을 조성하고자 하는 자에게 그 사업비의 전부 또는 일부를 보조하거나 융자할 수 있도록 함.

바. 등산교육의 실시(제27조)

산림청장은 건전한 등산문화의 정립 및 확산을 위하여 등산교육을 실시하는 등산학교를 개설하여 운영할 수 있도록 하고, 등산학교의 운영을 민간에 위탁하여 사업비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있도록 함.

사. 산악구조대 설치(제28조)

등산로관리청은 등산인의 조난·실종 및 추락 등의 사고에 대비하여 산악구조대를 편성하여 운용할 수 있도록 함.

2.4.2.6. 2005년 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 제정

국유림이 지니고 있는 다양한 기능을 발휘하고 그 효율적인 경영 및 관리를 위하여 국유림의 경영관리에 관한 기본원칙을 정하고 10년마다 국유림 종합계획을

수립하여 국유림을 체계적으로 경영·관리하도록 하는 한편, 시범림을 조성하여 선도적인 산림사업을 추진하고, 공동산림사업 및 국민 참여의 숲 제도를 도입하여 국민들이 국유림의 조성 및 보호사업에 직접 참여할 수 있게 함으로써 국유림의 효율적인 보존 및 활용을 도모하는 등 현행 국유림의 경영 및 관리에 관한 체제를 전면적으로 개선·보완하려는 목적으로 2005년 8월 4일 법률 제 7677호로 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률을 제정하였다. 다음은 제정 이유 및 주요 골자에 대한 설명이다.

[법률 제 7677호 공포일자 2005년 8월 4일]

국유림이 지니고 있는 다양한 기능을 발휘하고 그 효율적인 경영 및 관리를 위하여 국유림의 경영관리에 관한 기본원칙을 정하고 10년마다 국유림종합계획을 수립하여 국유림을 체계적으로 경영·관리하도록 하는 한편, 시범림을 조성하여 선도적인 산림사업을 추진하고, 공동산림사업 및 국민 참여의 숲 제도를 도입하여 국민들이 국유림의 조성 및 보호사업에 직접 참여할 수 있게 함으로써 국유림의 효율적인 보존 및 활용을 도모하는 등 현행 국유림의 경영 및 관리에 관한 체제를 전면적으로 개선·보완하려는 것임.

가. 국유림종합계획의 수립·시행(제6조)

산림청장은 국유림을 종합적이고 효율적으로 경영·관리하기 위하여 국유림의 경영 및 관리에 관한 목표와 추진방향, 주요사업과 추진방법 등이 포함된 국유림종합계획을 10년마다 수립하여 시행하도록 하고, 그 시행성과를 분석·평가하여 필요한 경우에는 국유림종합계획을 변경하거나 다음 국유림종합계획에 반영하도록 함.

나. 국유림의 목재생산(제10조)

국유림에서의 목재생산은 입목이 1년간 생장하는 량(연간 입목 생장량)을 초과하지 아니하는 범위 안에서 산림자원 및 임산물의 수급에 관한 장기전망을 고려하여 지속가능한 방법으로 목재를 생산하도록 하되, 산불·천재지변 또는 병해충 방제 등으로 벌채가 불가피한 경우에는 연간 입목 생장량을 초과하여 벌채할 수 있도록 함.

다. 시범림의 조성·운영(제12조)

산림청장은 공·사유림의 효율적 경영을 촉진하기 위하여 국유림 중 조림성공지(造林成功地), 경제림 육성단지 등을 시범림으로 조성할 수 있도록 하고, 시범림과

근접되어 있는 공유림 또는 사유림을 함께 관리하는 것이 효율적인 경우 소유자와의 협의를 거쳐 시범림에 포함할 수 있도록 함.

라. 국유림 등의 경영대행(제13조)

산림청 소관 국유림에 이어져 있거나 둘러 싸여 있는 산림청 외의 다른 중앙관서의 장 소관의 국유림, 공유림 또는 사유림의 소유자가 경영대행을 희망하는 경우에는 산림청장이 이를 함께 경영할 수 있도록 함.

마. 공동산림사업의 시행(제15조)

산림청장은 산림사업의 효율적 추진, 지역사회의 발전 또는 지역주민의 소득증대 등을 위하여 필요한 경우에는 관계중앙행정기관의 장·지방자치단체의 장 등과 협약을 체결하여 산림소득개발사업, 수목원·자연휴양림 등 산림공익시설의 설치·운영 등의 사업을 실시할 수 있도록 함.

2.4.2.7. 2005년 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제정

최근 산림에 대한 국민의 관심이 높아지고 새로운 행정수요가 발생함에 따라 이에 효율적으로 대처하고, 산림자원의 지속가능한 보전 및 이용을 위하여 산림자원의 조성관리를 종합적이고 체계적으로 추진할 수 있는 기반을 마련하는 한편, 산림경영 및 산불·병충해 방지에 대한 여러 기준을 정립하여 산림을 생태적으로 건전하고 보다 가치 있는 자원으로 육성함으로써 국가경제의 발전과 국민의 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 하려는 목적으로 2005년 8월 4일 법률 제 7678호산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률을 제정하였다. 다음은 제정 이유 및 주요 골자에 대한 설명이다.

[법률 제7678호 공포일자 2005년 8월 4일]

최근 산림에 대한 국민의 관심이 높아지고 새로운 행정수요가 발생함에 따라 이에 효율적으로 대처하고, 산림자원의 지속가능한 보전 및 이용을 위하여 산림자원의 조성관리를 종합적이고 체계적으로 추진할 수 있는 기반을 마련하는 한편, 산림경영 및 산불·병충해 방지에 대한 여러 기준을 정립하여 산림을 생태적으로 건전하고 보다 가치 있는 자원으로 육성함으로써 국가경제의 발전과 국민의 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 하려는 것임.

가. 지속가능한 산림경영의 실현(제6조 내지 제8조)

지속가능한 산림경영을 촉진하기 위하여 국가는 산림지속성지수를 개발·공표하고, 국·공유림을 소유한 중앙행정기관과 지방자치단체는 산림을 목재생산, 수원함양, 재해방지 등 기능별로 구분하여 관리하도록 함.

나. 산림사업법인 등록취소 및 영업정지명령제도의 도입(제24조 및 제25조)

산림사업법인의 등록에 관한 사항 등 농림부령에 규정되어 있는 사항을 법률에 규정하고, 산림사업법인이 산림사업을 부실시공한 때 등의 경우에는 영업정지명령 또는 등록취소 등을 할 수 있도록 함.

다. 산림사업 설계·감리제도의 도입(제27조)

일정 종류 및 규모 이상의 산림사업은 산림기술자가 설계·감리를 하도록 하고 감리자는 시공자가 설계대로 산림사업을 시행하지 아니할 경우 시정·재시공 요청하도록 하고, 시공자가 시정·재시공하지 아니하는 경우에는 중지 요청할 수 있도록 함.

라. 산림기술자제도의 도입(제30조)

(1) 산림청장은 산림의 효율적인 경영, 산림사업의 질적 수준 향상 및 산림사업에 관한 기술의 발전 촉진 등을 위하여 산림기술자제도를 운영할 수 있도록 함.

(2) 산림기술자는 산림사업의 설계 및 관리, 임도의 시공 및 관리, 목재구조물의 설치 및 관리 등의 업무를 수행하되, 동시에 둘 이상의 업체에 취업하거나 다른 사람에게 그 자격증을 빌려주는 등의 행위를 하지 못하도록 함.

마. 입목벌채 허가 및 신고제도의 개선(제36조)

산림 안에서 입목의 벌채, 임산물의 굴취·채취를 하고자 하는 자는 시장·군수·구청장 또는 지방산림관리청장의 허가를 받도록 하되, 국토 및 자연의 보전, 문화재 및 국가중요시설의 보호 그 밖에 공익상 산림의 보호가 필요한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역에서는 허가를 할 수 없도록 함.

바. 특별산림보호구역의 지정(제48조)

산림청장은 대규모 산림재해로 인한 피해의 예방 및 신속한 복구를 위하여 특별산림보호구역을 지정할 수 있도록 하고, 신속한 피해예방과 복구 등을 위하여 필요한

조치 및 이에 대한 비용을 지원하도록 함.

2.4.2.8. 분법화 추진 과정에서의 산림법 개정

가. 산림기본법 제정에 따른 개정

2001년 5월 24일 법률 제6477호로 산림기본법이 제정됨으로써 산림법은 일부 개정되었다. 산림에 대한 다양한 국민적 수요에 부응하기 위하여 산림의 보전과 이용이 조화를 이루도록 산림을 경영하고 임업의 발전을 도모함에 필요한 산림정책의 기본적인 방향을 설정함으로써 산림 관련 모든 법제와 정책의 기본이 되도록 할 목적으로 산림기본법이 제정되었다.

구체적 내용으로 국가 및 지방자치단체는 산림의 보전, 산림의 공익기능 증진, 임업의 발전 등에 관한 종합적인 시책을 수립·시행하도록 하고, 산림정책의 기본방향을 산림의 보전 및 이용의 조화, 산림기능의 증진, 임업의 육성 등으로 하여 지속가능한 산림경영이 이루어지도록 하였다.

산림청장은 산림자원 및 임산물의 수요와 공급에 관한 장기전망을 기초로 10년을 단위로 하는 산림기본계획을 수립·시행하도록 하고, 국가 및 지방자치단체는 산림의 다양한 기능을 증진하기 위하여 산림자원의 조성, 수목원의 육성, 산림 휴양공간 조성 등에 필요한 시책을 수립·시행하도록 하였다. 국가 및 지방자치단체는 임업의 육성을 위하여 임업경영기반의 조성, 임산물의 가격안정·품질인증 및 산림정보화 등에 필요한 시책을 수립·시행하도록 하고, 산촌지역의 진흥, 도시와 산촌의 교류 등에 필요한 시책을 수립·시행하도록 하였다.

산림기본법의 제정으로 산림법 제2장 산림자원의 조성과 이용·개발 중 제6조 산림기본계획과 제7조 지역산림계획에 관한 규정이 삭제되었다.

나. 임업 및 산촌진흥 촉진에 관한 법률의 제정에 따른 개정

2001년 12월 31일 법률 제6573호로 임업진흥법은 임업 및 산촌진흥 촉진에 관한 법률로 전문개정이 되었다. 낙후된 산촌을 진흥하기 위한 사업을 안정적으로 추진하기 위하여 산촌진흥 관련규정을 구체적으로 규정하고, 산주의 소득증대에 기여하는 산림복합경영의 법적 근거를 마련하며, 지속가능한 산림경영 과정에서 발생하는 산물에 대한 공공기관의 우선구매제도를 도입하고, 품질인증 대상을 목재제품에서 임산물로 확대하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비한 점을 보완할 목적으로

임업 및 산촌진흥 촉진에 관한 법률이 제정되고 이와 동시에 산림법의 일부 개정이 있었다.

구체적인 내용으로 목재생산의 장기성, 저수익성을 보완하여 임업인의 지속적이며 안정적인 산림소득을 얻을 수 있도록 단기소득사업을 목재 생산과 함께 복합적으로 경영하는 데에 필요한 지원을 하고 유형별 경영모델 등을 개발·보급하도록 하였다. 지속가능한 산림경영을 이행하기 위하여 국산재를 이용한 제품에 대하여 구매촉진 등 시책을 강구하고 공공기관이 우선 구매할 수 있도록 하였다. 목재제품 품질인증을 임산물까지 그 대상을 확대하고 대상품목 및 유효기간은 농림부령으로 정하도록 하였다.

산림청장이 전국단위의 산촌진흥기본계획을 수립하고 이를 토대로 지역특성을 고려한 시·도 산촌진흥계획과 시·군 산촌진흥계획을 수립하도록 하여 산촌진흥계획의 체계를 확립하고, 산촌개발사업계획은 시장·군수가 주민의 의견을 수렴하여 시·도지사의 승인을 거쳐 확정하도록 함으로써 지역 특성에 부합하는 산촌개발이 되도록 하였다. 산촌진흥에 필요한 사업비등을 지원할 수 있도록 하고, 산촌진흥 지역 내 국·공유임산물을 주민에게 무상 양여할 수 있도록 하며, 사업이 종료된 지역에 대해서도 지원을 할 수 있도록 하는 등 산촌진흥지역에 대한 지원을 강화하였다.

다. 산지관리법의 제정에 따른 개정

2002년 12월 30일 법률 제6841호에 의하여 산지관리법이 제정됨으로써 산지관리에 관하여 규정하고 있는 산림법은 산지관리와 관련되는 조문이 삭제되었다. 산지관리법의 제정은 산지의 종합적이고 체계적인 관리를 통하여 산지의 난개발을 방지하고 친환경적인 산지이용체계를 구축하기 위하여 산지의 관리 제도를 개선·보완하는 한편, 현재 산림법에서 복잡하게 규정하고 있는 산지의 관리 제도를 국민들이 알기 쉽게 정비하기 위하여 이를 산림법에서 분리하여 독립된 법률로 제정하는 것이 목적이었다.

구체적 내용은 주요 산줄기의 능선부로서 자연경관 및 산림생태계의 보전을 위하여 필요한 산지 등으로서 공공의 이익증진을 위하여 보전이 특히 필요한 산지는 산지전용을 제한하는 산지전용제한지역으로 지정하여 관리를 강화하도록 하였다. 종전에는 보전산지인지 또는 준 보전산지인지의 여부에 따라 산지전용 인·허가체계를 달리 하여 전용절차가 복잡하였으나, 앞으로는 산지전용허가를 받거나 산지전용신고

를 하여 이를 전용할 수 있도록 일원화하여 국민의 불편을 해소하였다. 산지전용허가기준을 구체적으로 정하여 산지전용허가의 투명성을 높이고, 보전산지가 포함되는 일정규모 이상의 산지전용 허가 시에는 사전에 산지관리위원회의 심의를 거치도록 하여 대규모의 산지전용이 신중하게 이루어질 수 있도록 하였다.

산림청장은 대체산림자원조성비의 환급 시 복구비예치 면제대상자에 대하여 대집행복구비용을 담보할 수 있도록 복구비를 상계하여 환급하도록 하고, 채석허가 시에 일정한 장비 등을 갖춘 자에 한하여 채석허가를 하도록 함으로써 영세·부실업체가 채석도중에 사업을 중단하거나 채석장을 방치함에 따른 산림재해를 방지할 수 있도록 하였다. 채석허가기준·토사채취허가기준 및 국유림 안에서의 석재·토사의 매각기준 등을 구체적으로 정하여 채석 및 토사채취에 관한 허가 등의 투명성을 높이도록 하였다.

산림청장은 산지전용허가·채석허가 등을 받거나 신고 등을 한 자에 대하여 재해의 방지나 복구를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 시설물설치·조림 등 재해의 방지나 복구에 필요한 조치를 명령하고, 이에 불응하는 경우에는 대행자를 지정하여 재해의 방지나 복구에 필요한 조치를 대행하게 하고 그 비용은 예치된 복구비로 충당하도록 하여 산림재해예방을 강화하였다. 산지의 효과적인 보전·관리를 위하여 민간 추진체의 역할을 담당할 한국 산지보전 협회를 설치하도록 하였다.

2.4.2.9. 청원산림보호직원 배치에 관한 법률의 개정

[일부개정 2005.3.31 법률 7436호]

종전의 규정에 의하면 청원에 의한 청원산림보호직원의 배치, 인원감축 및 감독에 관한 사무를 국가 및 시·도, 지방산림관리청장만이 담당하도록 하고 있으나, 종전의 제도로는 기초자치단체의 산림보호 행정수요에 적절히 대처하는 것이 미흡하다고 판단되므로, 산림소유자 및 관리자의 청원에 의해 배치되는 청원산림보호직원의 배치권자를 중앙정부 및 시·도에서 시·군·자치구의 구청장 및 국립산림과학원장까지 확대하고, 배치권자가 청원산림보호직원을 감독할 수 있도록 함으로써 산림보호의 효율성을 높이기 위하여 개정되었다.

2.4.2.10. 사방사업법의 개정

[일부개정 2001.7.24 법률 6489호]

중앙행정기관과 지방자치단체간의 합리적인 사무배분을 위하여 국가사방사업의 시행에 관한 산림청장의 권한을 시·도지사의 권한으로 이양하는 등 사방사업에 관한 업무의 권한자를 조정하고, 사방지 안에서 시·도지사 또는 지방산림관리청장의 벌채허가 등을 받은 때에는 산림법에 의한 벌채허가 등을 따로 받지 아니하도록 하여 국민의 불편을 완화하기 위하여 개정되었다.

2.4.2.11. 입목에 관한 법률의 개정

[일부개정 2002.12.26 법률 제06820호]

세계적으로 벌채·수출규제를 확대하는 추세에 따라 국내 목재자원의 증대가 시급한 과제로 대두되고 있으며, 국산재는 수입재보다 크기가 작고 아직은 수요 개발단계에 있는바, 앞으로는 산지목재비축제도를 도입하여 산주가 원하는 경우 벌채기에 도달한 입목의 벌채를 일정기간 유보하고 벌채유보에 따른 산주의 손실예상액의 일부를 장기 저리로 지원함으로써 산림을 장기·안정적으로 경영하도록 하는 한편, 자원보유국의 수출규제에 대비한 목재자원 비축과 크고 품질 좋은 국산재의 생산을 통하여 산림자원의 증대, 환경보전 및 산주의 소득증대를 기하기 위하여 개정되었다.

2.4.2.12. 산림조합법의 개정

[일부개정 2002.12.18 법률 6794호]

산림조합중앙회가 회원조합과 직접 경합되는 사업을 할 수 있는 유예기간을 5년 연장하고, 산림조합의 조합장을 총회에서 선출할 경우 전체조합원의 과반수가 참석하여야 하는 불편함을 해소하기 위하여 선출방법을 다양화하며, 산림조합중앙회 상임이사의 명칭을 부회장으로 변경하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위하여 개정되었다.

가. 산림조합의 해산·합병 또는 분할의 의결과 조합장의 선출방법에 앞으로는

조합원이 총회 외에서 의결 또는 선출하는 방법을 추가하고, 조합의 해산·합병 또는 분할의 의결과 조합장의 선출을 총회 외에서 행하는 경우 투표로 총회의 의결에 갈음할 수 있도록 함(법 제31조의2 신설 및 제35조제3항).

나. 산림조합의 조합장을 총회 외에서도 선출할 수 있도록 규정함에 따라 총회 외에서 선출된 조합장의 해임방법을 정함(법 제43조).

다. 산림조합의 목적사업에 조수보호사업 및 생태 숲·도시 숲·학교 숲·수렵장의 조성·관리 등을 추가하여 사업영역을 확대하고, 산림조합중앙회의 목적사업에 산림자원조성기금의 설치·운영 사업을 추가함(법 제46조제1항 및 제108조제1항).

라. 산림조합중앙회의 대외적인 위상 제고를 위하여 현행 상임이사의 명칭을 부회장으로 변경함(법 제98조·제100조·제101조·제102조·제104조·제105조 및 제107조).

마. 산림조합중앙회에 대하여 회원조합과 직접 경합되는 사업을 금지하되, 회원조합의 지원·지도기능의 수행과 대형 수해 및 산불피해의 복구를 위하여 규모가 큰 산림토목사업 등의 전문적인 산림사업을 원활하게 수행할 수 있도록 하기 위하여 경합사업에 대한 종전의 시행 유예기간 2003년 4월 30일까지를 2008년 4월 30일까지로 5년 연장함(법 법률 제6187호 임업협동조합법개정법률 부칙 제10조).

[일부개정 2004.12.31 법률 7278호]

산림조합이 조합원의 사회·경제적 이익을 대변하고 산주 중심의 사유림경영을 선도하는 기관으로 거듭날 수 있도록 조직의 지배구조 및 경영체제를 개편하기 위한 제도적 장치를 마련하고, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

가. 상임인 조합장 및 중앙회 회장의 연임 횟수 제한(법 제38조제1항 및 제104조제5항)

(1) 종전에는 조합장 및 중앙회 회장의 임기(4년)에 연임제한 규정이 없고 상임인 조합장의 경우 조합의 대표권과 경영권을 포괄적으로 가지고 있어 장기 재직할 경우 선거를 의식한 선심성사업, 부실대출 등의 우려가 있으므로 이를 개선하려는 것임.

(2) 상임인 조합장 및 중앙회 회장의 경우 1회에 한하여 연임할 수 있도록 함.

(3) 유능한 외부인사가 조합경영에 쉽게 참여할 수 있도록 함으로써 산림조합의 건전한 경영이 기대됨.

나. 조합원투표에 의한 조합장선거 관리의 선거관리위원회 위탁(법 제40조의2 신설)

(1) 조합장선거의 관리를 조합정관에 따라 자체 선거관리위원회를 구성·운영하여 오고 있었으나, 불법선거에 대한 단속의 한계로 금품수수, 향응제공 등의 사례가 발생하는 문제점이 있어 이를 개선하려는 것임.

(2) 조합원이 투표로 직접 선출하는 조합장선거의 관리에 대하여는 선거관리위원회 법에 의한 구·시·군 선거관리위원회에 위탁하도록 함.

(3) 선거관리위원회에 조합장선거의 관리를 위탁함으로써 불법선거의 방지를 통한 조합장선거 관리의 투명성과 공정성 확보가 기대됨.

다. 부실조합 등의 중앙회 회원가입 제한(법 제89조제3항)

(1) 종전에는 조합이 회원가입신청을 하면 중앙회는 60일 이내에 가입을 승낙하여야 하였으나, 부실조합의 무분별한 회원가입으로 타 회원조합에도 부실을 초래할 수 있는 문제점이 있어 이를 개선하려는 것임.

(2) 부실조합, 부실우려조합의 기준에 해당하는 조합 또는 제명된 후 2년이 경과되지 아니한 조합의 중앙회 회원가입을 승낙하지 아니할 수 있도록 함.

(3) 부실조합 등의 중앙회 회원가입을 제한함으로써 조합의 경영에 있어서 건전성이 강화될 것으로 기대됨.

라. 조합감사위원회 위원의 선출방법 개선(법 제119조제2항)

(1) 조합감사위원회의 위원 전원(4명)을 종전에는 위원장이 제청한 자중에서 중앙회의 회장이 임명하였으나, 조합감사위원회 위원의 업무에 전문성과 공정성이 요구됨에 따라 이를 개선하려는 것임.

(2) 조합감사위원회 위원장이 제청하여 중앙회의 회장이 임명하는 자 2인, 산

림조합에 대한 감독권한이 있는 산림청장이 위촉하는 자 1인 및 금융 감독위원회의 위원장이 위촉하는 자 1인으로 조합감사위원회의 위원을 구성하도록 함.

(3) 조합감사위원회 위원의 선출방법을 개선함으로써 조합감사위원회 운영의 독립성과 투명성이 제고될 것으로 기대됨.

마. 중앙회 및 조합에 대한 외부회계감사제도의 도입(법 제123조제4항 신설)

(1) 조합에 정책자금의 부당사용 등의 문제가 있어 왔으나, 산림청장이 조합 전반에 대하여 지도·감독을 함에 있어 한계가 있으므로 이를 개선하려는 것임.

(2) 산림청장은 중앙회 및 대통령이 정하는 기준에 해당하는 조합에 대하여 조합원의 보호를 위하여 외부감사가 필요하다고 인정되는 경우에는 주식회사의 외부감사에 관한 법률에 의한 감사인의 회계감사를 받게 할 수 있도록 함.

(3) 중앙회 및 조합에 대한 외부회계감사제도를 도입함으로써 중앙회 및 조합의 경영과 회계의 투명성이 제고되고 조합원과 예금자의 권익보호가 강화될 것으로 기대됨.

2.4.2.13. 수목원 조성 및 진흥에 관한 법률의 개정

[일부개정 2004.12.31 법률 7276호]

산림청장이 국립수목원의 수목유전자원을 보호하기 위하여 국립수목원과 인접한 지역을 국립수목원완충지역으로 지정하고, 개발행위를 제한하고 있는바, 국립수목원완충지역 안의 토지 등을 산림청장이 토지소유자와 협의하여 매수할 수 있도록 하고, 토지소유자는 산림청장에게 매수를 청구할 수 있도록 함으로써 완충지역을 보전하고 사유재산권을 보호하기 위하여 개정되었다.

[일부개정 2005.3.31 법률 7437호]

수목원 조성부지가 대부분 사유지인 경우가 많고 이 경우 주민들과의 협의매수가 제대로 이루어지지 않아 사업추진에 어려움이 있으므로, 국가 또는 지방자치단체가 추진하는 공익목적의 수목원 조성사업에 대해서는 토지 등을 수용 또는 사용할 수 있는 법적 근거를 마련하였다.

2.5. 산림관련 국제논의 동향

1972년 스웨덴 스톡홀름에서 개최된 UN 인간 환경회의에서 지구환경을 보전해야 할 필요성에 대한 인식이 일반화되었고 환경에 대한 태도가 순수 이용적인 측면에서 생태적인 측면으로 변화되기 시작하였다. 그 후 1980년 세계자연보전연맹(IUCN)이 유엔환경계획(UNEP)에 세계보전전략(World Conservation Strategy)을 제출하면서, 자원의 보전은 경제발전에 기여하고 경제개발은 자원보전의 기반이므로 보전과 개발이 상충되지 않는다고 주장하면서부터 지속가능한 발전이라는 개념이 알려지기 시작하였다. 특히 1987년 세계환경개발위원회(World Commission on Environment and Development)가 “Our Common Future"라고 불리는 Brundtland 보고서를 발표하면서부터 ‘지속가능한 개발’이라는 개념이 국제적으로 폭 넓게 사용되기 시작하였다. 이 보고서는 지속가능한 발전을 ”미래 세대의 필요(needs)를 충족시키기 위한 미래 세대의 능력(capacity)을 손상시킴이 없이 현 세대의 필요(needs)를 충족시키는 발전“이라고 정의하였다. 그러나 지속가능한 발전과 지속가능한 산림경영(SFM)이라는 새로운 패러다임이 국제사회의 전면에 나타나게 된 계기는 1992년 브라질 리우에서 개최된 유엔환결개발횡의(UNCED)라고 할 수 있다. UNCED는 국제적인 협력 하에 지속가능한 발전을 국가차원에서 촉진토록 하기 위한 행동계획으로서 의제 21(Agenda 21)을 채택하였다. 특히 UNCED는 지구환경 보전 차원에서 산림의 중요성에 대해 국제적인 관심을 보인 회의였으며, SFM이 지속가능한 발전의 주요 요소 중 하나로 인식되기 시작한 출발점이 된 회의였다.

산림분야에서는 지속성(sustainability)이란 개념이 오랜 역사를 갖고 있다. 18세기 말 독일에서 제기된 보속수확(sustained yield) 개념은 목재의 지속적인 생산에 초점을 둔것으로서 수세기 동안 근대 임업의 중심 개념이 되었다. 그러나 목재의 생산에 초점을 둔 보속수확이라는 개념은 산림에서 발생하는 다양한 편익에 대한 사회의 욕구를 충족시키기 위해서는 부적절하였다.

그래서 1960년대에 들어와 보속수확의 개념이 목재 및 단기소득임산물의 생산, 야외휴양 기회의 제공, 환경보호를 동시에 고려하는 다목적 경영(multiple use management)이라는 개념으로 변화되었다. 그러나 다목적 경영이라는 개념은 사회가 요구하는 모든 편익의 지속적인 생산을 강조한 것으로, 전통적인 보속수확의 개념을 단순 확대한 것이었다. 즉, 다목적 경영이라는 개념은 목재의 지속적인 공급에서 목재뿐만 아니라 목재 이외의 편익을 지속적으로 공급해야 한다는 산림의 경영목적이

확대되었을 뿐 경제적인 측면을 중요시한 개념이라는 점에서는 보속수확의 개념과 큰 차이가 없었다. 그러나 1992년 개최된 UNCED에서 “산림자원 및 임지는 현재 및 미래 세대의 사회적, 경제적, 생태적, 문화 및 정신적 필요(needs)를 지속가능하게 충족시킬 수 있도록 경영되어야 한다”는 SFM 개념이 대두되면서 산림자원의 경영 방식에 큰 변화를 가져오게 되는 계기가 되었다. UNCED 이후 국제적으로 SFM 개념을 구체화하기 위한 논의가 진행되었으나 아직까지 SFM에 대한 통일된 정의는 없다. 1993년 헬싱키에서 개최된 유럽산림보호에 대한 제 2차 각료회의에서는 SFM을 “지방적, 국가적, 지구적 차원에서 산림의 생물다양성, 생산력, 재생력, 활력을 유지함과 동시에 현재 및 미래의 적절한 생태적, 사회적, 경제적 기능을 충족시킬 수 있는 산림의 잠재력을 유지하고, 다른 생태계에 피해를 초래하지 않는 방법으로 산림 및 임지를 관리하고 이용하는 것”이라 정의하였다. 한편, 현재 진행 중인 1994년 열대목재협정(ITTA 1994)의 후속 협정에 대한 협상과정에서 SFM에 대한 정의를 협정에 담고자 하는 시도가 있다. 이에 따르면 SFM을 “산림의 내재적인 가치의 심각한 감소 없이 그리고 물질적, 사회적 환경에 심각한 부정적인 영향을 줌이 없이, 임산물과 서비스의 지속적인 생산과 관련된 명확하게 명시된 하나 이상의 경영목표를 달성하기 위하여 산림을 경영하는 과정(process)”이라 정의하고 있다.

<표 6-2-13> 산림경영 개념의 비교

개 념	목 적(goal)	원 칙	목 표(objective)	제약조건
보속수확	표준림 (normal forest)	경제적 지속성 (산림재화 및 서비스의 지속적인 생산)	목재판매 수입의 극대화	생산량이 생산량보다 작거나 동일
다목적 경영	다목적림		산림재화 및 산림서비스 판매수입의 극대화	개별 자원의 생산량이 생장량보다 작거나 동일
지속가능한 산림경영	산림생태계의 지속성	생태적 지속성 (산림생태계의 유지)	산림생태계의 다양성 및 장기적인 통합성 유지	산림생태계의 능력범위 내에서 다양한 산림재화 및 서비스 생산

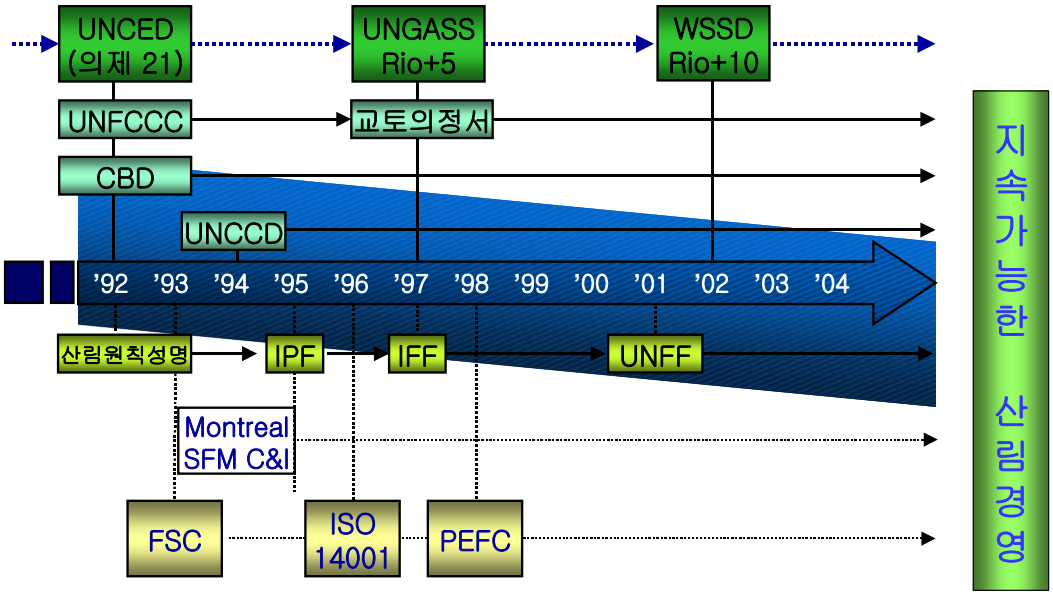
자료 : Gluck(1994)(정세경 등(2001)에서 재인용), 서승진(2000)

보속수확 및 다목적 경영은 경제적인 지속성을 원칙으로 하여 임산물 및 산림서비스의 판매수입의 극대화를 산림자원의 경영목표로 하고 있다. 이에 반해 SFM은 산림생태계의 지속성을 위해 산림재화 및 서비스는 생태계의 능력범위 내에서만 생산

하고 산림생태계의 다양성 및 통합성을 유지하는 것을 경영목표로 한다. 이와 같이 SFM은 현세대뿐만 아니라 다음 세대가 필요로 하는 다양한 편익을 지속적으로 생산하기 위해서는 산림생태계의 지속성을 유지해야만 가능하다는 현실적인 사고를 개념적으로 표현한 것이라 할 수 있다. 표 6-2-13은 SFM과 보속수확, 다목적 경영의 개념을 비교한 것이다.

1992년 브라질 리우에서 개최된 UNCED는 리우선언 및 의제21을 채택함으로써 지구환경보전을 위한 포괄적인 원칙과 전략 및 구체적인 실천계획을 마련하였다. 또한 UNCED는 리우선언 및 의제21의 채택뿐만 아니라 기후변화협약(UNFCCC)과 생물다양성협약(CBD) 등 다자간환경협약과 8개항의 전문 및 15개 항의 원칙으로 구성된 산림원칙성명도 채택하였다. UNCED 이후 UN을 중심으로 의제21의 구체적 이행을 위한 논의가 지속되고 있다. UNCED 개최 10년 후인 2002년 9월에는 지난 10년간 의제21의 이행 상황을 점검하고 향후 실천방향을 마련하기 위해 남아공에서 지속가능발전세계정상회의(World Summit on Sustainable Development: WSSD)가 개최되었다. 한편 UNCED에서 채택된 다자간환경협약은 당사국 총회를 통해 당면한 구체적인 이슈를 해결하고자 노력해 왔다. 대기 중 온실가스의 안정적인 수준의 달성을 목적으로 채택된 기후변화협약(UNFCCC)과 관련하여 배출감축 의무국의 배출감축 의무를 수치로 명시한 교토의정서가 1997년 12월 채택되었다. 생물다양성의 보전 및 지속가능한 이용과 유전자의 이용으로부터 발생한 편익의 공평한 배분을 목적으로 하는 생물다양성협약(CBD)과 관련해서는 1998년 산림생물다양성작업계획을 채택하였고, 2002년에는 산림생물다양성확대작업계획이 채택되었다. 산림보호를 협약의 주요 목적으로 하는 사막화방지협약(UNCCD)도 1994년 채택되었다.

전 세계 모든 산림의 지속가능한 경영을 위한 논의도 산림원칙성명과 의제 21이 채택되면서 본격화되었다. 산림원칙성명은 세계 모든 유형 산림의 경영, 보전 및 지속가능한 발전에 관한 지구적 합의 형성을 위한 법적 구속력이 없는 성명이었지만, 산림면적의 감소, 산림보호 등 지구적 차원의 산림문제를 해결하기 위한 기본 방향을 제시하였다. UNCED 이후 SFM을 달성하기 위해 산림 관련 국제논의 동향의 전개과정은 그림 6-2-4와 같다. 다자간 환경협약 및 국제회의에서 논의되고 있는 산림 관련 내용을 다음에서 개괄적으로 살펴본다.



<그림 6-2-4> SFM을 위한 산림관련 국제 논의의 전개과정

2.5.1. 생물다양성 협약(UNCBD)

생물다양성 협약이 체결되기 이전에도 생물다양성을 보호하기 위한 국제적 노력들이 있었다. 멸종위기에 처한 야생동식물의 국제거래에 관한 조약(CITES, 1973. 3), 습지보호조약(Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat, 일명 RAMSAR, 1971. 2), 국제식물보호협약(International Plant Protection Convention, 1951. 12), 세계문화유산 및 자연유산의 보호에 관한 협약(World Heritage Convention, 1972. 11) 등이 채택되었다. 그러나 이들 협약들은 특정 생태계나 종들에 대한 보호와 보존을 다루었다. 따라서 지구전체적인 차원에서 생물다양성을 보전하고 지속가능한 이용을 보전하고 생물다양성 자원으로부터 발생되는 이익을 공평하게 배분하는 것을 포괄적으로 다루는 국제협약의 필요성이 제기되었다. 그래서 1992년 브라질 리우 세계정상회의에서 157개국 및 EU가 서명하여 생물다양성 협약을 채택하여 1993년 12월 29일 협약이 발효되었다. 우리나라에서는 1994년 비준하여 1995년부터 발효되었다.

그러나 생물다양성 협약은 광범위한 분야를 다루고 있고, 지구상의 생태계가 다양하여 생물다양성 보전을 위해서는 국제협력 및 지역주민의 참여, 사회문화적 다양성과 경제적 여건의 차이 등의 다분야간의 문제가 얽혀있어 분야별로 작업계획을 만들

고 다분야간의 문제에 대하여 논의하여 당사국이나 국제기구에 권고안을 실천하도록 하는 방식을 취하고 있다. 지금까지의 주요 논의동향은 다음과 같다.

<표 6-2-14> 생물다양성 협약의 논의경과

당사국총회	시 기	장 소	주요 의제
COP-1	1994	바 하 마	· 재정메커니즘, 중기 작업계획 채택
COP-2	1995	인도네시아	· 해안/연안 생물다양성 · 유전자원 접근 · 생물다양성 보전 및 지속가능한 이용 · 생물안정성
COP-3	1996	아르헨티나	· 농업생물다양성 · 조사·모티터링 및 평가 · 지적재산권
COP-4	1998	슬로바키아	· 내수생태계, 전통지식관련 문제 · 이익분배 최초 논의 · 지속가능한 관광에 관한 각료선언
COP-5	2000	케 냐	· 건조지, 지중해, 건조, 반건조, 초지 및 사바나생태계 · 지속가능한 이용
COP-6	2002	네덜란드	· 산림생물다양성 확대작업계획 채택 등
COP-7	2004	말레이시아	· 산지생물다양성 작업계획 채택 등

제1차 당사국총회는 1994년 11월 바하마에서 열렸고, 재정 메커니즘과 중기 작업계획이 주요 의제로 다루어졌다. 제2차 당사국총회는 1995년 11월 인도네시아에서 열렸고, 주요의제로는 해양 및 연안생물다양성, 유전자원접근, 생물다양성 보전 및 지속가능한 이용, 생물안전성 등이었고, 생태계중심의 접근(ecosystem approach)을 협약이행의 기본 틀로 채택하였다. 제3차 당사국총회는 1996년 11월 아르헨티나에서 열렸으며, 주요 의제로서 농업생물다양성, 재원 및 재정 메커니즘, 조사, 모니터링 및 평가, 지적재산권 등이었다. 제4차 당사국총회는 1998년 5월 슬로바키아에서 열렸는데, 내수생태계, 협약운영검토, 전통지식 관련 문제 등을 주요 의제로 다루었으며, 최초로 이익분배에 대한 논의가 시작되었고 지속가능한 관광에 관한 각료선언을 채택하였다. 제5차 당사국총회는 2000년 5월 케냐에서 개최되었고, 주요 의제로 건조지, 지중해, 건조, 반건조, 초지 및 사바나생태계, 지속가능한 이용 (관광 포함), 유전자원

에의 접근이 다루어졌다. 2002년 4월 7일에서 4월 19일까지 네덜란드 헤이그에서 제6차 당사국총회가 열렸는데, 산림생물다양성, 유전자원 접근 및 이익 공유, 전략계획, 국가보고서 및 이행, 침략적 외래종, 재원 및 재정 메커니즘을 주요 의제로 다루어졌고 산림관련 주요 결정사항인 산림생물다양성 확대작업계획이 채택되었다. 산림생물다양성 확대작업계획은 당사국, 사무국 등에 의무를 부여하고, 확대작업계획의 3가지 작업계획요소에 대한 목표(goals), 목적(objectives), 활동(activities)을 규정하고 있다. 제 7차 당사국 회의가 2004년 2월 9일부터 20일까지 말레이시아에서 개최되었다. 산림생물다양성(forest biological diversity) 확대작업계획의 이행, 산지생물다양성 작업계획의 이행수단과 방법 및 지표의 개발, 생태계접근법, 생물다양성과 관광, 생물다양성과 기후변화, 보호구역 작업계획 등에 대해 논의하였다.

2.5.2. 사막화 방지협약(UNCCD)

심각한 한발로 인해 사막화를 겪고 있는 국가의 사막화 방지를 위해 UNCED 이전인 1977년에 이미 유엔 사막화회의가 개최되어 사막화방지 행동계획을 채택하는 등 사막화방지 노력을 벌였음에도 불구하고 1991년 UNEP는 토질저하가 심화되었다고 판단하였다. 그래서 UNCED 회의 이후 사막화 방지, 한발의 효과 저감, 지속가능한 개발에 공헌할 목적으로 사막화방지협약(UNCCD)은 1994년 6월 17일 채택되었고 1996년 12월 26일 발효되었는데, 우리나라는 1999년 8월 17일 비준하였고, 1999년 11월 15일에 발효되었다.

사막화 방지협약(UNCCD)은 발효된 이후 2003년까지 당사국총회가 6차례, 협약이행검토위원회(CRIC, Commitee to Review the Implementation of the Convention)가 2차례 개최되었다. 제1차 당사국총회(1997)에서는 UNCCD 사무국 설치 장소를 결정하고 사무국장을 임명하였으며, 재정기구(GM, Global mechanism) 수용기관을 국제농업개발기금(IFAD, International Fund for Agricultural Development)으로 타결하였다. 제2차 당사국총회(1998)에서는 일반예산의 승인 및 당사국 분담율을 채택하였다. 제3차 당사국총회(1999)에서는 아프리카 지역실천계획 보고서를 검토하였고 조기경보체제(Early Warning System, EWS) 개발을 위한 특별위원회 설치를 결정하였다. 제4차 당사국총회(2000)에서는 기존 4개 지역(아시아, 아프리카, 중남미, 북지중해)에 1개 지역(동유럽)을 추가하였으며 10년간(2001~2010) 협약의 의무이행증진 선언문을 채택하였다. 제5차 당사국총회(2001)에서는 협약이행검토위원회를 설립하고, 사막화

방지의 날(6. 17)을 채택하였다. 제6차 당사국총회(2003)에서는 지역사무소(RCU, Regional Coordinating Unit)의 유지와 확대방안을 검토하였다. 제1차 CRIC에서는 국가, 소지역 및 지역보고서가 검토되었으며, 제2차 CRIC에서는 2003~2006까지의 중기사업계획과 재정확대 추진위원회인 IFAD, World bank, UNEP, FAO, UNDP, GEF 등의 재정확보 방안을 검토하는 등 지구차원에서의 사막화 방지에 노력하고 있다. 우리나라는 산림청과 한국국제협력단은 정부기관과의 협력으로 동북아시아 지역에서의 산림관리, 사막화 방지 프로그램을 통하여 참여하고 있다.

산림청은 조림과 복구 성공경험을 바탕으로 얻은 지식과 기술을 제공하고, 한국국제협력단은 중국, 몽고, 미얀마 등 국가에 프로젝트 운영 자금을 제공하여 추진하고 있다. 대부분의 정책사업과 산림관련 부문에서의 이행은 정부기관인 산림청에서 1차로 담당하며, 비정부단체 및 민간부문은 정책결정과정에 참여하며 동북아 산림포럼과 같이 산림관련 활동에 참여하고 있다.

우리나라는 1998년 한국과 중국의 정상회담에서 중국서부지역 사막화 방지에 관한 공동사업을 추진하기로 합의하고, 중국서부 5개 지역을 대상으로 약 8,000ha에 한·중에서 절반씩 사업비를 투자하여 표 6-2-15와 같이 조림사업을 추진하고 있다.

<표 6-2-15> 중국서부지역 조림 지원사업

사업대상지	목 적	사업기간	조림면적 (ha)	사업비(천 US$)		
				계	한 국	중 국
계			8,040	9,990	5,000	4,990
내몽고 통료시	방풍림 조성	2001~2005	3,000	1,720	1,000	720
감숙성 백은시	방풍림, 경제림, 환경림 조성	2001~2005	1,540	2,880	1,000	1,880
신강성 투루판시	방풍림, 경제림 조성	2001~2005	1,200	1,800	1,000	800
영화회족 자치구 평라현	방풍림, 경제림 조성	2003~2005	1,000	1,590	1,000	590
귀주성 귀양시 수문현	석산화방지림, 경제림 조성	2003~2005	1,300	2,000	1,000	1,000

이밖에도 2003년 내몽고 시범 생태마을을 선정하여 현지조사, 공무원 교육, 중국 전문가 국내연수를 실시하고, 2004년부터는 시범 생태마을 조성방안 및 관리, 능력배양 사업을 지속적으로 추진하고 있다. 사막화 국가에 대한 조림사업과 함께 우리나라는 개도국 전문가를 대상으로 수차례 사막화 방지 연수 프로그램을 실시하고, 사막화 방지노력을 지원하기 위해 국제회의를 개최하는 등 사막화 방지에 기여하고 있다.

2.5.3. 기후변화 협약(UNCCC)

1992년 기후체계에 대한 위험한 인위적 간섭을 방지할 수 있는 수준으로 대기중의 온실가스농도를 안정시킨다는 목표아래 리우 환경정상회담에서 채택되어 1994년 3월 발효되었지만, 기후변화협약은 다분히 선언적인 의미만 가지는 한계를 지니고 있었다. 역사적으로 온실가스 배출에 대한 책임이 있는 부속서I 당사국에 대부분의 선진국과 동구권국가들이 포함되었고, 우리나라는 책임이 많지 않은 비부속서I 당사국으로 분류되었다.

이후 제1차 당사국총회(1995.3, 독일 베를린)에서는 2000년 이후 협약의 현실적 실행방안을 다루기 위한 “베를린 위임사항(Berlin Mandate)”이 채택되었다. 또한 총회의 논의를 돕기 위해 기후변화에 관한 정부간 협의체(IPCC)등 주요 관련 국제기구에서 제공하는 과학적 기술적 정보와 당사국 총회의 정책 지향적인 요구를 연결하는 역할을 하는 과학기술자문부속기구(SBSTA)와 협약이행의 검토·평가 및 협약결정사항의 준비·이행과 관련해 총회를 지원하는 역할을 수행하는 다실행 부속기구(SBI)의 설치가 의결되었다.

이어 1997년 교토에서 열린 제3차 당사국 총회에서는 역사적으로 온실가스 배출에 책임이 있는 선진국 및 동구권 국가 즉, 협약상 부속서I 당사국에 대해 제1 공약기간(2008-2012)까지 1990년 배출량 대비 평균 5.2% 감축의무를 명시한 교토의정서(Kyoto Protocol, KT)가 채택되었다. 내용을 보면 1차 공약기간(2008-2012)에 6가지 온실가스 연평균 배출 총량이 1990년보다 5.2%이상 낮은 수준으로 감축하는 것으로 EU 8%, 미국 7%, 일본 6% 등 각 국의 상황과 의지에 따라 감축량이 정해졌다. 한편 부속서I 국가들의 의정서상 감축의무 이행의 융통성을 부여하기 위해 3가지의 유연성 메커니즘도 채택되었다. 첫째, 배출권 거래(Emission Trading)제도로서 목표 이행량 초과달성 당사국이 달성하지 못한 당사국에 초과분을 거래할 수 있게 한 것이다. 둘째는 공동이행(Joint Implementation, JI)으로서 선진국간의 공동프로젝트에 의한 이행이며, 좀 더 비용효율적인 대상지에서의 사업을 통해 탄소배출권을 얻도록 하였다. 셋째는 청정개발체계(Clean Development Mechanism, CDM)로서 선진국과 개도국간의 공동프로젝트에 의해 선진국은 탄소배출권을 얻고 개도국은 지속가능한 개발에 도움을 받도록 하였다.

교토의정서에는 발효 요건으로서 55개 협약 당사국이 인준을 하고 이 인준 당사

국내에 부속서 I 당사국들이 1990년 배출한 총 이산화탄소량의 55%이상을 차지하는 부속서I 당사국들이 포함되었을 때를 기준으로 90일 후에 발효하는 것으로 하였다. 교토의정서에는 산림과 연관해서 중요한 결정문을 담고 있는 데 그것은 바로 임업활동을 온실가스배출 감축 수단으로서 인정한 것이다. 즉 토지이용, 토지이용변화 및 임업(Land Use, Land-Use Change, and Forestry, LULUCF) 부문에서 산림전용 억제에 의한 배출감축이나 신규조림, 산림경영 등에 의한 흡수증대도 온실가스 배출감축 목표 이행수단으로 인정하였다. 제3조 3항에서 언급된 신규조림(afforestation), 재조림(reforestation), 산림전용(deforestation)과 제3조 4항에서 언급된 산림경영(forest management) 등이 그것이다. 하지만 교토의정서는 합의상항의 골격만을 갖추었을 뿐 세부적인 이행규칙이 마련되지 않아 각 당사국은 비준을 할 수 없는 상태였다.

그래서 제4차 당사국 총회 (1998.12.2-13, 아르헨티나 부에노스아이레스)에서는 기후변화협약 이행 강화와 교토의정서 발효 준비를 위한 부에노스아이레스 실천계획(the Buenos Aires Plan of Action, BAPA)을 채택하였는데, 여기서는 제6차 총회(2000년) 이전까지 세부이행지침에 대한 결정을 내리기로 하였다. 이어 제6차 당사국 총회 (2000.11, 네덜란드 헤이그)에서 당사국의 비준을 거쳐 2002년(협약체결 10년 경과시점, Rio+10)까지 의정서를 발효시키기 위한 의정서 세부이행지침 결정을 시도하였으나, 재정지원과 기술이전의 대폭확대를 요구하는 개도국과 이를 반대하는 선진국, 산림경영 및 국외저감활동을 의무의 주된 수단으로 삼으려는 미국・캐나다・일본과 이를 반대하는 EU간의 이견으로 결의문을 채택하지 못한 채 2001년 7월 총회를 속개하였다.

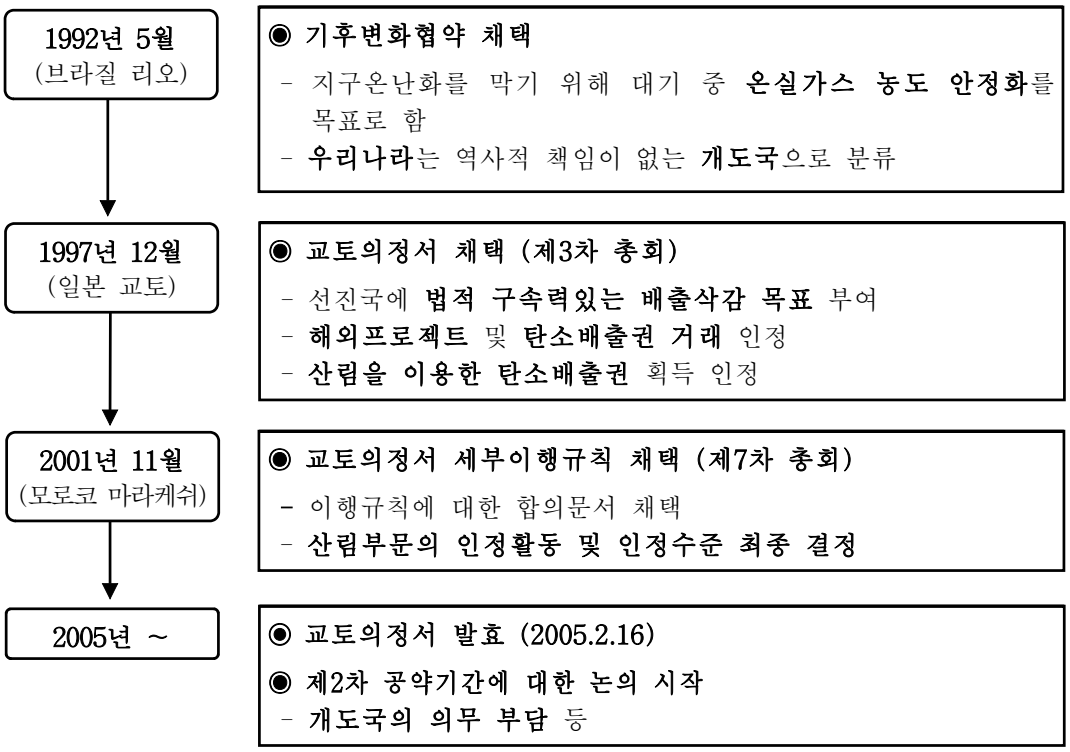
미국이 의정서 협상 탈퇴를 선언한 상태에서 속개된 총회(2001.7, 독일 본)에서는 일본과 캐나다에 대해 산림 등 흡수원에 의한 크레딧을 상당량 인정하여 에너지부문의 부담을 완화시키고, 유연성 메커니즘(해외에서 감축한 크레딧의 인정범위) 활용에 대한 제한을 완화하여 국내 부문의 부담도 완화시켰다. EU는 상기의 타협을 통해 일본, 캐나다 등을 끌어들임으로서 미국을 배제한 교토의정서 체제의 출범에 성공하였다. 그러나 LULUCF와 의무준수체계(compliance)부문의 최종결정문에 대한 합의에 도달하지 못함으로서 전체적인 결정문 채택이 제8차 총회로 미루어졌다.

<표 6-2-16> 교토의정서상 흡수원 관련 용어 정의

용 어	정 의
산림	최소면적(0.05-1.0ha), 수관울폐도(10-30%) 및 성숙시의 최소수고(2-5m)를 기준으로 정의함. 수확 등 인위적인 간섭의 결과 형성된 이 기준에 못 미치는 어린 산림도 임분도 장차 자라 산림의 정의에 부합될 것으로 기대될 경우 이 임분도 “산림”으로 정의함
신규조림	50년 이상 산림이외의 용도로 이용해 온 토지에 식재, 파종, 인위적 천연갱신 촉진 등을 통해 새로이 산림을 조성하는 활동
재조림	원래 산림이었다가 산림이외의 용도로 전환되어 이용해 온 토지에 식재, 파종, 인위적 천연갱신촉진 등을 통해 다시 산림을 조성하는 활동. 1차 공약기간에 재조림활동은 1989.12.31 당시 산림이 아니었던 토지에 재조림하는 것으로 제한함
산림전용	산림을 산림이외의 용도로 전환하는 활동
식생복구	신규조림이나 재조림의 정의에 부합하지 않지만 최소 0.05ha 면적을 커버하는 식생의 조성을 통해 그 입지에서의 탄소축적량을 증가시키는 1990.1.1이후의 직접적인 인간활동
산림경영	산림의 경제, 생태, 사회적 기능 발휘를 목적으로 산림을 관리・이용하기 위한 시업시스템
경작지경영	작물 생산을 목적으로 농작물이 자라고 있거나 잠시 휴경하고 있는 토지에서의 시업시스템
목초지경영	축산물 생산을 위해 식생과 가축의 양과 형태를 조절하는 토지에서의 시업시스템

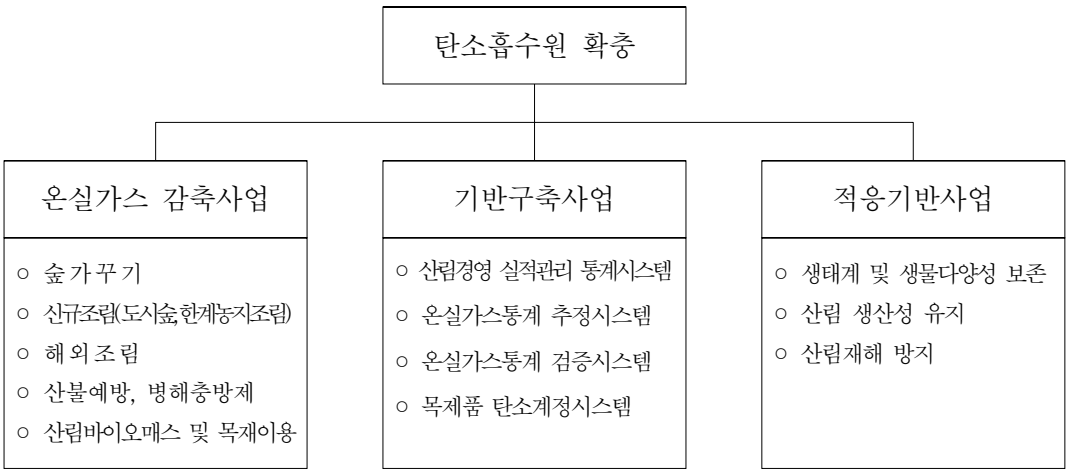
마침내 제7차 당사국총회(2001.11, 모로코 마라케쉬)에서 교토의정서 세부이행규칙 결정문 즉 ‘마라케쉬 선언문’이 채택되었고, 2004년 11월 러시아가 비준서를 기탁함으로써 부속서 I 국가의 1990년도 총배출량이 전체 부속서 I 국가 총배출량의 55%를 넘게 되어 의정서 논의 탈퇴를 선언한 미국의 참여 없이 마침내 2005년 2월 16일 교토의정서가 역사적으로 발효되었다. 우리나라는 협약상 부속서I 당사국이 아니기 때문에 의정서상 온실가스 배출 감축 의무를 지고 있지 않치만 2002년 10월 31일 국회에서 교토의정서를 비준한 바 있다.

이제 교토의정서가 발효되었으므로 앞으로 개도국의 참여문제가 본격적으로 거론될 것으로 예상되는데, 우리나라는 2002년 현재 온실가스배출량 세계 9위의 OECD 회원국으로서 2차 공약기간(2013-2017)부터 어떠한 형태로든 의무 부담할 수밖에 없을 것이라는 전망이 유력한 상태이다.



<그림 6-2-5> 기후변화협약의 주요 협상경과 및 합의사항

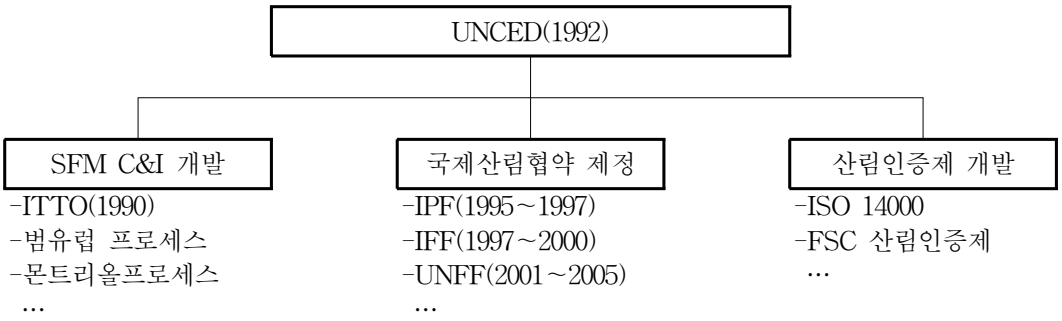
그래서 우리나라는 제 2차 이행기간(2013~2017) 부터 온실가스 감축의무 부담압력이 거세질 것으로 전망되므로 범정부적으로 기후변화협약 및 교토의정서에 대응하기 위하여 국무조정실 주관으로 “기후변화협약대책위원회(위원장 국무총리)”를 구성하고 “기후변화협약대응 종합대책”을 수립하여 추진 중에 있다. 이에 산림청에서도 기후변화협약 및 교토의정서에 능동적으로 대비코자 탄소흡수원 확충 기본계획을 수립하여 추진할 예정이다. 산림경영 사업을 통해 우리나라 전체산림 625만ha(입목지)를 2022년까지 875만 탄소톤을 온실가스 흡수원으로 인정받을 수 있도록 하고, 해외 공동협력사업(CDM, JI)에 의한 해외조림을 통해 2017년까지 15만ha의 탄소흡수 기반을 확보하는 것을 목표로 하고 있다. ① 산림의 탄소흡수원 확충을 통한 온실가스 감축사업의 적극 추진, ② 흡수원 관련 온실가스통계 조사보고 및 검증시스템 구축, ③ 지구온난화에 따른 산림부문 영향평가 및 적응기반 구축을 추진방향으로 삼고 있다.



<그림 6-2-6> 탄소흡수원 확충 사업체계

2.5.4. 국제산림포럼(UNFF)

전세계 모든 산림의 지속가능한 경영을 위한 국제논의는 1992년 브라질 리우에서 개최된 UNCED에서 국제산림헌장인 산림원칙 성명과『의제21』이 채택되면서 본격화되었다. 산림원칙성명은 세계 모든 유형 산림의 경영, 보전 및 지속가능한 개발에 관한 전지구적 합의 형성을 위한 법적 구속력이 없는 성명이었지만 지구적 차원에서 산림면적의 감소 등 전지구적 차원의 산림문제를 해결하기 위한 기본 방향을 제시하였다. 산림원칙성명을 계기로 지속가능한 산림경영(Sustainable Forest Management: SFM)이 산림을 관리하는데 있어 중요한 개념으로 등장하였으며, 이에 따라 지속가능한 산림경영의 추진상황을 평가하기 위한 지속가능한 산림경영에 대한 기준(Criteria) 및 지표(Indicators)가 지역별, 혹은 산림유형별로 개발되었다. 한편 지구차원에서 지속가능한 산림경영을 실현하기 위해 정부간 합의를 위해 지속가능한개발위원회(Commission on Sustainable Development: CSD)에서 정부간산림패널(IPF)과 정부간산림포럼(IFF)을 설립하여 추진하였으나, 포괄적 산림협약의 체결까지 이르지 못하자 UNFF를 설립하여 국제논의가 지속시키고 있다. 또한 산림관리협의회(Forest Stewardship Council: FSC) 등 민간부문에서는 지속가능한 산림경영을 현장에서 확인하는 시스템인 산림인증제가 개발되어 보급되고 있기도 하다(그림 6-2-7).



<그림 6-2-7> 지속가능한 산림경영을 위한 UNCED 이후의 전개과정

IPF는 1995년 CSD 제3차 회의에서 산림감소 및 황폐방지와 모든 유형산림의 지속가능한 경영을 촉진시키기 위한 합의 형성 및 행동대안의 개발을 목적으로 설립되었다. 1995년부터 1997년까지 4차례 회의를 개최한 결과, ①국가 및 전지구 차원의 산림관련 UNCED 결정사항 이행, ②자금지원 및 기술이전에 대한 국제적 협력, ③과학적 연구, 산림평가 및 SFM C&I의 개발, ④임산물과 산림서비스 관련 무역과 환경, ⑤적절한 법적 메커니즘을 포함한 국제적 조직 및 다자간 협약 등 5개 작업계획에 대한 150여 개의 실행권고안(proposals for action)에 합의하였다. 그러나 재정지원 및 무역과 관련된 문제와 국제산림협약의 체결을 위한 협상의 개시 등 주요 이슈에 대한 합의에는 성공하지 못하였다.

그래서 리우회의의 5년째인 1997년 6월 개최된 UN총회에서 IPF의 후속조치로 CSD산하에 IFF를 설치하여 산림에 대한 정부간 정책토의를 계속 진행할 것을 결정하였다. 이에 따라 IPF 행동제안 사항의 이행 및 IPF에서 합의에 도달하지 못한 과제에 대한 정책토론이 IFF에서 진행되었다. 1997년부터 2000년 동안 4차례 회의를 통해 ①IPF 행동제안 사항의 이행촉진, 진척상항의 모니터링, 평가, 보고, ②재원, 무역과 환경, 기술 이전, 기타 현안, 국제조직 및 기존 협약하의 산림관련 사업, ③모든 유형산림의 보전, 경영 및 지속가능한 개발의 촉진을 위한 국제협약 및 메커니즘 등 3개 범주 8개 작업계획에 대한 150여 개의 실행권고안에 합의하였다. 또한 IPF/IFF 행동제안 사항을 구체적으로 이행하고 향후 지구적 산림문제의 논의방향을 설정하기 위한 정부간 협의체를 조만간 수립할 것을 결정함에 따라 1992년 UNCED 이후 논의되어 온 지속가능한 산림경영에 대한 협의내용이 실천되는 계기를 마련하였고, 산림협약의 조기 채택을 주장하는 캐나다 등의 강한 입장을 반영하여 5년 이내에 산림협약 채택 논의의 재개 근거를 마련하였다.

이와 같이 UNCED 이후 1995년부터 2000년까지 모든 유형산림에 대한 지속가능한 산림경영을 위한 IPF/IFF에서의 정책토의를 통해 지속가능한 산림경영의 촉진을 위한 300여 개의 실행권고안에 합의하였다. 그러나 지속가능한 산림경영의 이행과 관련하여 핵심요소인 기술이전, 국제산림기금의 설치, 무역과 환경 등에 대해서는 선진국과 개도국 및 수출국과 수입국간 합의문안 작성에 실패하였고 합의한 실행권고안에 대한 실질적인 이행도 매우 저조하였다. 또한 국제산림협약의 채택과 관련하여 대부분의 국가가 산림협약의 주요 구성요소에 대한 합의가 이루어지지 않은 상황에서 국제산림협약의 제정에 대한 논의는 시기상조임을 주장하자 IFF 4차 회의에서 UN 경제사회이사회(ECOSOC) 산하에 UNFF를 설립하여 IPF/IFF 행동제안의 이행을 촉진하고 국제산림협약의 구성요소 등을 계속 검토하기로 합의하여 최종보고서의 부속서로 국제산림협정(International Agreement on Forests: IAF)을 채택하였다.

2000년 4월 개최된 CSD 8차 회의에서 각 국의 대표들은 IFF의 결정사항을 승인하고 UN 경제사회이사회에 UNFF 설립에 대한 비공식 협의회를 개시하도록 요구하였고, 동년 10월 UN 경제사회이사회는 산하조직으로 UNFF의 설립을 최종 결정하였다. UNFF는 모든 유형산림의 경영, 보전 및 지속가능한 개발을 촉진하고 이러한 목적달성에 대한 장기 정치적인 책무를 강화하기 위해 설립되었고, IPF/IFF 실행권고안의 이행촉구, 정책개발 및 토론의 장 제공, 남(south)-북(north), 공공-민간파트너쉽 등 국제협력 촉진, IPF/IFF 실행권고안의 이행 평가 및 모니터링, 지속가능한 산림경영에 대한 책무강화를 주요 기능으로 하고 있다. UN 경제사회이사회의 하부기관으로 1992년 설립된 CSD의 설립 이래 처음으로 전세계 산림의 지속가능한 경영에 대해 논의하는 장소가 UN체계 내에 설치된 것은 UNCED 이후 산림에 대한 국제적인 논의의 성과라 할 수 있다. 그러나 UNFF는 구속력을 갖춘 국제협정이나 협약이 아니며, 따라서 합의사항의 실시를 촉진하는 강력한 조직 및 장치가 없어 지금까지의 IPF/IFF와 같이 국제적 논의를 반복할 것이라는 우려의 목소리도 높다. 여하간 2001년 2월에 UNFF 조직회의가 뉴욕에서 개최되어 사무국의 위치와 금후 회의개최 지역 등이 결정되었고, UNFF의 의장단이 선출되었다. UNFF는 2005년까지 한시적인 기구로 설립되었지만 UNCED 이후 산림과 관련된 국제논의의 주요한 성과물로서 최초로 산림관련 논의 기구가 UN 산하에 설치되었다는 의의를 가지고 있다. 그러나 그간 IPF에서부터 IFF까지 주요 논의 의제였던 국제산림협약의 제정이 회원국간의 이해상충으로 합의에 이르지 못하고 그 대안으로 채택된 IAF에 의해 IFF의 후속 포럼으로 설립되었기 때문에 UNFF가 지구, 지역 및 국가차원에서 SFM의 이행을 촉진시키는 데에는 어려움이 예

상되고 있다. 지금까지의 UNFF의 논의 동향을 개괄적으로 살펴보면 다음과 같다.

2.5.4.1. 제1차 회의(2001)

UNFF 제1차 회의는 2001년 미국 뉴욕 UN본부에서 개최되었다. 1차 회의는 UNFF의 작업내용을 결정하여 회기별로 배분하는 것과 IPF/IFF에서 결정된 실행권고안의 구체적인 이행방안을 모색하는 것이 주요 목적이었다.

회원국간의 이해상충 및 관심사항의 차이로 작업내용의 결정과 회기별 배분에 대립이 있었으나 IPF와 IFF에서의 14개 범주의 주요 의제 중 SFM의 3개 측면, 즉 환경적, 경제적 사회적 측면의 주제들을 범주화하여 표 6-2-17에서 보는 바와 같이 배분하기로 결정하였다. 또한 고위급각료회의를 UNCED의 개최 10주년에 열리는 WSSD의 개최년도인 2002년과 UNFF가 종료되는 2005년 2차례 개최하기로 결정하였다.

<표 6-2-17> UNFF의 다년도 작업계획(MYPOW)

구분(년도)	의 제
UNFF-2 (2002)	사막화 및 산림전용방지, 취약생태계의 보전, LFCCs를 위한 복원 및 보전계획, 황폐지복원, 천연림과 인공림의 확대, 개념・용어・정의
UNFF-3 (2003)	산림의 경제적 측면, 산림이 건강도 및 생산력, 현재와 미래의 요구 충족을 위한 산림의 유지
UNFF-4 (2004)	전통산림관련지식, 산림관련과학지식, 산림의 사회・문화적 측면, 모니터링・평가・보고, 개념・용어・정의, SFM C&I
UNFF-5 (2005)	전척상화 및 향후행동 검토, 국제산림협약의 구성요소, IAF의 효과성 검토

한편, IPF/IFF 실행권고안의 이행수단인 재원, 능력배양, 기술이전과 국가산림계획, 이행관련 경험 및 교훈 등 10개 항목은 공통항목으로 하여 의제와 관련하여 매 회기마다 논의하기로 결정하였다(표 6-2-18).

<표 6-2-18> 매회기별 논의될 이행수단과 공통항목(UNFF)

이행수단	재원, 능력배양, 환경친화적 기술의 이전
공통항목	이해당사자와의 대화, CPF와의 협력강화, 국가적 경험과 교훈, 국가 이행과 관련된 현안이슈, 회의간 작업, 모니터링・평가・보고, 공공참여 촉진, 국가산림계획, 무역, 수용환경

UNFF 실천계획(Plan of Action)도 제1차 회의의 주요 결과물이며, 의장결정문의 부속서(Annex)로 채택되었다. UNFF 실천계획안은 국가차원활동, 산림협력체 및 회원조직 활동, 행동계획 요소, 재원 및 이행수단, 목표, 보고관련 활동 등 27개 단락으로 구성되어 있다. 그동안 IPF/IFF에서 결정된 실행권고안의 이행에 있어 가시적인 성과가 없다는 비판이 NGO를 중심으로 제기되었다. 이러한 외부적인 비판과 함께 내부에서도 IPF/IFF 회의에서와는 달리 UNFF는 IPF/IFF 실행권고안의 이행에 초점을 두어야 한다는 의견이 회의 내내 제기되었다. 특히 개도국의 입장에서도 지루한 논의보다는 실행권고안에 제시된 대로 선진국으로부터의 실질적인 재정지원과 기술이전 등 국제협력의 이행에 더 큰 이해가 달려있었다. 이러한 상황들이 제1차 회의에서 IPF/IFF 실행권고안과 지속가능한 산림경영의 가시적 이행을 목적으로 하는 실천계획을 채택하게 된 배경이라 할 수 있다.

2.5.4.2. 제2차 회의(2002)

UNFF 제2차 회의는 2002년 미국 뉴욕 UN본부에서 개최되었다. 제2차 회의는 의제별로 회원국의 이행 진척상황을 검토하였고, 이행 시 나타난 교훈 등에 기초하여 금후 조치계획 등을 결정하였다. 제2차 회의의 특기사항으로는 국제산림협정(IAF)의 효과성 검토기준을 결정한 것과 고위급 각료회의에서 각료 메시지/선언문을 채택한 것을 들 수 있다.

IAF의 효과성 검토기준은 IAF가 지구적, 지역적, 국가적 차원에서 IPF/IFF의 실행권고안의 이행과 SFM의 실현에 어느 정도 기여했는가를 검토하기 위해 필요한 객관적이고 계량화할 수 있는 기준으로 UNFF 제5차 회의의 한 의제인 IAF 효과성 검토를 위해 마련되었다. 최종 결정된 IAF 효과성 검토기준은 IAF의 기능을 중심으로 결정되었는데, IPF/IFF 실행권고안의 이행 진척상황 정도, 지속적인 정책개발 및 대화를 위한 포럼 촉진 여부, 협력, 정책, 계획의 조정 여부, 재원, 기술이전 및 능력배양의 제공 정도, 보고를 통한 진척모니터링 및 평가정도, 정치적 약속의 강화 정도로 크게 구분하여 각 기준별로 세부기준을 마련하였다.

고위급각료회의에서는 빈곤퇴치, 토지 및 자원의 악화방지를 위한 SFM 촉진, 종합적인 접근방법을 통한 산림부문과 타부문간의 연계고려, 재정, 기술이전, 무역 및 능력배양에 대한 국제협력 강화, IPF/IFF 실행권고안의 이행 촉구를 주 내용으로 하는 각료 메세지/선언문을 채택하였고 이를 지속가능발전정상회의(WSSD)에 제출하기로 결정하였다.

2.5.4.3. 제3차 회의(2003)

UNFF 제3차 회의는 2003년 스위스 제네바 UN 구주사무소에서 개최되었다. MYPOW에 따라 제2차 회의는 산림의 경제적 측면, 산림의 건강성과 생산력, 산림면적의 유지 증대 등의 의제와 관련되어 회원국 및 회원조직이 이행한 상황을 검토하였고, 의제이행과 관련한 재정, 기술이전, 능력배양 등 이행수단에 대한 국제협력 및 공통항목에 대해 논의하였다.

산림의 경제적 측면과 관련해서는 목재와 비목재 대체재에 대한 총비용 내부화와 산림환경서비스의 시장개발에 기여할 재정 매커니즘을 규명토록 촉구하였고, 임산물의 불법무역을 방지하기 위한 산림법의 강화와 지역 파트너십의 중요성이 강조되었다. 또한 관세 및 비관세장벽의 제거에 의한 임산물 시장접근의 개선과 함께 자발적인 목재인증제가 무역장벽으로 이용되어서는 안 된다는데 합의하였다. 한편 산림의 건강성에 대한 부정적인 영향을 감소시키기 위해서는 부문간 협력이 중요하고 산림병해충과 산불문제에 대한 협력 강화의 필요성도 강조되었다. 산림면적의 유지 증진과 관련해서는 산림황폐 방지를 위한 국가적 노력을 강화하고 이를 위한 개도국에 대한 재정지원, 기술이전, 능력배양이 재 강조되었다.

한편 본 회의에서 그동안 미해결과제였던 UNFF 전문가그룹의 설립에 대한 TOR이 합의되었다. 전문가그룹의 설립은 IPF부터 회원국간 첨예한 의견대립으로 합의에 이루지 못한 재정 및 기술이전, 국제협약의 구성인자, 모니터링, 평가, 보고와 관련된 전문가의 기술적인 자문을 통해 해결해보자는 의도에서 UNFF 제2차 회의에서 결정되어야 할 의제였다. 그러나 작업시기 및 참가범위 등과 관련하여 개도국과 선진국의 대립으로 합의에 이르지 못해 본 회의에서 재 논의되었다. 우선 모니터링, 평가, 보고(MAR)와 재정 및 기술이전에 대한 2개의 전문가그룹은 본 회의 이후 작업을 개시하여 제4차 회의 3개월 전에 완료하도록 결정하였고, 국제협약의 구성인자에 대한 전문가그룹의 작업은 제4차 회의 직후 개시하여 제5차 회의 3개월 전에 완료하도록 결정되었다. 한편 전문가그룹의 구성은 유엔의 5개 지역본부별로 6개국의 전문가를 선정하여 구성토록 하였다.

2.5.4.4. 제4차 회의(2004)

2004년 5월 제4차 회의가 스위스 제네바의 유엔본부에서 개최되었다. 본 회의에서는 다년간 작업계획에 따라 재정 및 친환경기술 이전, 능력배양과 같은 이행 수단과

다양한 이해당사자와 대화, 협력 증진 등 10개 공통 항목 및 산림관련 전통지식, 산림관련 과학기술 등 5개 프로그램 요소의 IPF/IFF 실행권고안에 대한 각국의 이행 경험 및 진척 상황에 대한 논의가 이루어졌다. 특히, 본 4차 회의는 UNFF가 종료되는 2005년을 1년 앞두고 진행된 회의라는 점을 감안하여 국제산림협정(IAF)의 효과성 검토와 관련된 논의에 많은 관심이 집중되었다. 주요 결정사항은 다음과 같다.

① 산림관련 과학기술

선진국과 개도국간 별다른 이견 없이 결정문을 도출하였는데, 주요 결정 사항은 지속가능한 산림경영(이하 SFM이라 줄여 말함)을 이행하는 데 과학 및 연구가 핵심적인 역할을 차지하며 국가산림계획에 과학 및 연구의 결과를 통합할 것, 즉 과학과 정책 간 연계성을 증진하여야 한다는 것을 결정문에 담았다. 특히 FAO, IUFRO 등 산림협력체(이하 CPF라 줄여 말함)는 과학적, 기술적 정보를 제공하고 개도국들이 산림관련 과학기술에 대한 능력을 배양하는 데 지원하여 줄 것을 권고하였다.

② 산림의 사회적, 문화적 측면

산림관련 전통지식과 연계된 의제로, 원주민의 권익 보호, 유전자원의 이익공유 등 논쟁적인 현안을 산림관련 전통지식에서 다룬다는 전제로, 8개항의 결정문에 합의하였다. 주요 결정 사항은 ㉠산림의 사회적, 문화적 측면과 관련한 IPF/IFF 실행권고안을 국가산림계획에 반영할 것, ㉡전체적인 국가 빈곤 퇴치 및 개발 전략에 SFM을 고려할 것, ㉢다양한 이해당사자의 참여 보장, ㉣지방분권화를 고려할 것을 권고하였다.

③ SFM 기준 및 지표, 모니터링, 평가 및 보고(MAR)

전 세계 산림의 지속성을 평가하는 잣대가 될 SFM 기준 및 지표는 향후 국제산림협약의 중요 구성 요소가 될 전망이다. 본 UNFF 4차 회의에서는 SFM 기준 및 지표를 개발하는 9개 지역프로세스의 기준 및 지표를 평가하여 개발한 지구 차원의 7개 기준(Thematic Element)을 본 결정문에서 승인(endorsement) 받으려는 선진국과 자국의 이행 부담을 염려한 개도국의 반대로 진통을 겪다가 결국 인정(acknowledgement)한다는 선에서 합의하였다. 이에 함께 각국의 다양한 상황을 고려하여 “각 국가가 국가 우선순위 및 조건에 부합한 SFM 기준 및 지표로서 고려한 7개 주요 요소 안에 특정한 환경적 측면 및 기타 산림관련 측면을 도입할 수도 있음을 인정"한다는 부가적인 설명을 첨가하였다.

④ 국제산림협정(IAF)의 효과성 검토 및 일정

2005년 UNFF 종료 시점을 앞두고 비중 있게 다루어진 국제산림협정의 효과성

을 검토하는 작업단(Working Group) 회의에서 다음과 같은 내용을 결정하였다. 효과성 검토에 대한 준비는 국제산림협정의 효과성을 다룰 제5차 UNFF 회의에서 사전에 고지된 결정(informed decisions)이어야 한다는 측면에서 공개적이고 투명하며 포괄적으로 수행되어야 할 것을 제안하였고, UNFF 사무국은 결정 2/3을 준수하여 각 국가, CPF 회원 및 기타 관련 기구들과 산림관련 프로세스에게 다음 사항을 2004년 7월 30일까지 제출하도록 하였다. 또한 각 국가에게 2004년 10월 31일까지 UNFF 사무국에 UNFF 결정 2/3을 준수하면서 능력의 범위 내에서 ㉠ IPF/IFF 실행권고안의 이행보고서, ㉡ 설문서 응답을 요구하였고, CPF 회원, 다른 관련 기구 및 산림관련 프로세스에게 자체 규정 내에서, 특정 기준에 따른 정량적 benchmarks를 자발적으로 적절히 제시할 뿐만 아니라 ㉠ IPF/IFF 실행권고안의 이행 보고서, ㉡ 설문서 응답을 2004년 9월 30일까지 제출하여 줄 것을 요청하였다.

이와 같이 UNFF 제4차 회의에서는 SFM을 위한 7개 주요 요소가 향후 국제산림협약에서 전 지구 차원의 SFM의 이행을 모니터링, 평가하는 기준으로 제시한 것을 성과라 할 수 있다. 전 지구적 차원에서 SFM을 이행하기 위해서는 이를 모니터링하고 평가하기 위한 잣대인 기준 및 지표가 마련되어야 하는데, 이번 제4차 UNFF에서 7가지 주요 요소가 제시되고 결정문에 포함되었다. 따라서 7개 주요 요소에 따른 지표들이 개발되고 이를 통합하는 새로운 통합 지표들이 후속작업으로 개발될 것으로 보인다.

2.5.4.5. 제5차 회의(2005)

제5차 유엔산림포럼(United Nations Forum on Forests; UNFF)이 2005년 5월 16일부터 27일까지 뉴욕 유엔본부에서 개최되었으며, 5월 25일-26일 양일간은 산림각료급회의가 열렸다. 제5차 UNFF의 주요 의제는 ① UNFF 5개년계획의 이행과 성과 검토, ② UNFF 5개년계획에 있어서 국제산림협정(international arrangement on forests; IAF)의 효과성 검토, ③ 국제협력 증진 및 정책・프로그램 조율 방안, ④ 모든 유형 산림에 대한 법적 체계를 포함한 미래의 IAF 강화 방안 등 이었다. 산림각료회의는 산림협의체(Collaborative Partnership on Forests; CPF)[1]의 회원기구인 14개 국제기구의 장과의 정책대화 및 새천년선언에 대한 산림의 기여 등을 주요 의제로 하였고, 세계 산림복구와 산림법 및 거버넌스 강화를 위한 패널회의도 개최하였

1) CPF는 UNFF의 기술자문기구로서 14개 회원기구(CIFOR, FAO, ITTO, IUFRO, CBD, GEF, UNCCD, UNFF, UNFCCC, UNDP, UNEP, ICRAF, 세계은행, IUCN)로 구성되어있음.

다. 회의진행은 2개의 토의그룹(Working Group)으로 나누어 주요의제를 논의하였고, 토의그룹 1은 의장보고서(Chair's Text) 초안에 대해 각국의 입장 청취와 논의를, 토의그룹 2는 각료선언문(Ministerial Declaration) 준비 등을 논의하고, 소그룹회의(contact group)에서는 범세계적인 목표(Global Goals) 설정과 재정 문제(Financing Matters)를 논의하였다.

의장보고서(안)은 서문, 지구차원의 목표, 이행수단(재정 포함), 협력강화, 운영체계, CPF 강화, 그리고 법적 체계 등으로 구성되어 있으며, 법적 구속력이 있는 국제산림협약(LBI)의 제정 여부에 대해 주요 국가와 그룹 간에 가장 대립되는 양상을 보였다. 각료선언문은 빈곤퇴치 등 새천년발전목표(MDG)에 대한 산림의 역할을 강조하고, 의장보고서(안)의 합의내용을 담기로 하였으나, 당초 2005년까지 5개년 논의계획으로 진행된 UNFF가 국제산림협약 제정문제, 지구적 차원의 정량적 목표 설정, 재정 및 기술이전 등에 관한 국가 간의 이견을 좁히지 못하여 각료 선언문은 물론 의장보고서도 채택을 하지 못하였다.

따라서, 결정문(Decisions) 형식으로 차기 회의 일정 및 의제 등을 정하고, 각 국 입장을 담은 의장 보고서(안)은 결정문의 부속서(Annex)로 처리하여 유엔경제사회이사회(ECOSOC)에서 결정키로 하였으며, 2006년 2월 뉴욕에서 제6차 UNFF를 속개하여, 연장 논의키로 결정하였다.

2.5.5. 국제열대목재기구(ITTO)

공정하고 효율적인 열대목재의 국제거래 증진을 위하여 국제 열대목재 경제 관련 회원국간의 협의 및 협력의 장을 마련하고, 열대목재 관련 정보의 확산 및 정보유통 구조 개선, 열대목재에 관한 국제무역의 확대 및 다변화 촉진, 열대목재 생산회원국의 생산 및 수출관련 능력개선을 목적으로 설립되었다. 또한 열대목재의 지속가능한 관리 증진을 위해서는 생산회원국의 열대산림 및 목재의 지속가능한 관리 지원, 지속가능한 개발이 가능하도록 열대목재시장 구조를 개선하는 것을 목적으로 하고 있다. 2000년 기준 세계 열대 천연림의 76%가 ITTO 회원국에 축적되어 있으며 열대목재 무역의 90% 이상이 ITTO 회원국간에 이루어지고 있는 상황을 살펴보면 ITTO 설립의 중요성을 인식할 수 있다.

ITTO는 공정하고 효율적인 열대목재의 국제거래 증진을 위하여 국제 열대목재 경제 관련 회원국간의 협의 및 협력의 장을 마련하고, 열대목재 관련 정보의 확산 및

정보유통구조 개선, 열대목재에 관한 국제무역의 확대 및 다변화 촉진, 열대목재 생산회원국의 생산 및 수출관련 능력개선을 도모하고, 열대목재의 지속가능한 관리 증진을 위해서 생산회원국의 열대산림 및 목재의 지속가능한 관리 지원 및 지속가능한 개발이 가능하도록 열대목재시장 구조를 개선하는 것을 목적으로 설립되었다. 1985년에 국제열대목재에 관한 협정(ITTA)이 발효되어 우리나라는 1985년 6월 25일에 ITTO에 가입하였고, 1994년에 『ITTA 1994』로 개정되어 운영되어 오고 있는데 현재 새로운 개정을 위한 협상이 진행되고 있다. 최근 ITTO에서 논의되고 있는 주요 내용은 다음과 같다.

UNCED 회의 이후 지구환경과 관련된 논의동향을 기구의 설립목적과 운영방향에 반영하기 위해 기존 ITTA 개정을 위한 협상이 시작되어 1997년 1월 1일에 『ITTA 1994』가 발효되었는데, 수차례의 연장을 거쳐 개정을 위한 협상이 진행되고 있다. 한편 UNCED 회의에서 제기된 산림관련 이슈를 반영하기 위해 ITTA 1994 목표의 하나로서 2000년부터 무역 거래되는 열대목재는 반드시 지속가능하게 경영된 산림 내에서 생산된 것만을 허용해야 한다는 "ITTO 목표 2000"을 전략으로 수립하였는데, 목표달성에 필요한 기금 조성의 부족과 일부 생산국들의 불법벌채와 불법무역 근절에 대한 의지부족으로 목표달성에는 실패했다는 평가를 받았다. 그러나 "ITTO 목표 2000"은 향후에도 계속되어야 할 ITTO의 이념적 목표라는 점에 대해서는 모든 회원국이 공감하고 달성을 위한 대책을 강구하고 있다. 또한 "ITTO 목표 2000년"의 이행에 활용 가능한 실질적인 경영차원의 기준과 지표 개발에 대한 필요성이 제기되어 기존 몬트리올 프로세스, 헬싱키 프로세스 등 지역별 기준과 지표관련 회의와의 연계성 검토, 개발을 위한 전문가 패널을 구성하여 1998년 생물다양성 기준을 포함하는 SFM C&I를 개정하였다. 소비국과 생산국간에 가장 첨예하게 대립하고 있는 의제인 산림인증제에 대해서는 열대림의 지속가능한 관리를 전제로 한다는 점에서 인증제의 실시가 불가피하다는 점에 대해서는 일반적인 공감대가 형성되었고, 단계적인 접근방식에 의한 산림인증제의 적용에는 많은 국가들이 찬성하고 있으나 목재 인증제의 적용을 위한 기준의 설정에 대하여는 각 국의 입장이 첨예하게 대립되고 있다. 생산국의 입장에서는 보다 완화된 기준 적용을 요구하고 있으나 소비국은 지속적인 산림관리와 환경적인 측면을 고려한 엄격한 기준 적용을 요구하고 있는 실정이다. 산림인증제에 관한 ITTO의 역할에 대해서도 생산국과 미국, 캐나다와의 입장이 대립되고 있는 상황이다. 생산국 측에서는 적극적 개입의 필요성을 역설하고 있는데, 미국, 캐나다 등은 특정 제도의 확산에 반대하는 입장을 표명하고 있다. 유럽

에서 시행중인 FSC에 매년 수백만 달러를 지원하는 EU는 ITTO 기준과 지표에 의한 산림인증제와 FSC와의 협력체계가 구축되어야 유리한 입장이 예상되기 때문에 미국과의 미묘한 입장 차이를 보이고 있다. 2003년에는 CITES 부속서 Ⅱ의 효과적 실행을 위해 CITES 마호가니 Working Group에 대한 기술적, 과학적, 재정 지원과 아울러 마호가니 생산국에 대한 지원을 결의하였고, 산림인증제의 비용 효율적인 분석 수행 및 단계적 접근방법의 장점에 대한 회원국 정부의 인식 제고가 필요함을 제안하였으며, 산림인증제에 대한 전문가 회의. 위크숍 등을 통해 ITTO 회원국에 가장 적절한 이행방법을 모색하는 단계적 산림인증 추진을 결정하였다.

한편 ITTA 1994의 후속협정 협상은 ITTA 1994의 형식과 내용을 유지하고, 타 국제기구와의 연계성, 열대목재 생산국의 여건변화, 생산기술 변화 등을 고려하여 지속적으로 논의하기로 결정하였고, 열대림의 생태계 서비스에 대한 시장 현황과 잠재성을 수자원 보호 서비스, 생물다양성 보호 서비스, 탄소저감 역할에 대한 시장(대가지불) 사례 및 평가내용을 제시하여 평가하였다. 또한 열대목재 시장평가와 관련하여 제품 표준과 품질등급규정의 연구를 통한 관세 및 비관세 장벽조사, 지속가능한 산림경영에 미치는 무역의 영향 연구, 불법벌채 무역 방지 및 산림법 강화의 국제적인 원칙 및 체계 개발, 열대목재 생산회원국의 국가적 차원의 C&I 및 인증제 도입 등을 연구할 것을 권고하였다.

2.5.6. 유엔식량농업기구(FAO)

1945년에 창립하여 현재 181개국이 가입되어 있고, 이사회는 49개국으로 구성되며, 임기는 3년으로 현재 우리나라도 포함되어 있다. 이사회 산하에 8개의 위원회(프로그램위원회, 재정위원회, 법률위원회, 농산물분쟁위원회, 어업위원회, **임업위원회**, 농업위원회, 세계식량안전위원회)가 있으며, 임업위원회는 9개의 산하 위원회(세계포플라위원회, 아프리카 임업 및 야생동물위원회, **아시아・태평양임업위원회**, 중남미임업위원회, 중동임업위원회, 북미임업위원회, 유럽임업위원회, 지중해임업위원회, 제지・목재임산물자문위원회)를 두고 있다. FAO의 조직은 8국(행정재정국, 총무국, 경제사회정책국, 기술협력국, 농업국, 어업국, **임업국**, 지속개발국)으로 구성되어 있다. 최근 FAO에서 논의되고 있는 산림・임업 이슈는 다음과 같다.

2003년도에 2년 마다 열리는 FAO 제16차 임업위원회(Committee of Forestry)가 이태리 로마에 위치한 FAO 본부에서 개최되었다. 주요 의제는 세계 산림현황 보고,

IPF/IFF 실행권고안의 이행을 위한 지역산림위원회 역할, 산림과 담수 문제, 지속가능발전정상회의(WSSD)의 주요 결과를 이행하기 위한 국가산림계획(National Forest Programme; NFP)의 역할, 제15차 산림위원회(COFO)의 제안사항 추진 및 FAO 사업목표 및 중기계획에 대한 검토가 이루어졌다.

회원국들이 IPF/IFF 실행권고안과 국가적, 지역적, 국제적인 협력 촉진과 네트워크를 구축하여 SFM을 이행토록 하는데 있어 FAO 지역위원회 역할의 중요성을 인식하고, FAO 지역위원회 지역사무소의 기능을 강화할 것을 권고하였다. 또한, 각 지역에 IPF/IFF 실행권고안에 대한 담당자를 두고 회원국들이 그에 대한 우선순위 및 평가를 할 수 있도록 지원할 것과 후원금의 출처에 대한 정보를 제공할 것을 권장하고, FAO 등 산림협력파트너십(Collaborative Partnership on Forests) 회원기구가 이의 실행을 위해 자금을 지원해 줄 것을 권고하였다.

전 세계 물 공급과 보존을 위한 산림의 역할에 대한 중요성을 강조하고, FAO 중기계획(2004-2009)에 산림 수문학에 대한 인식, 효과적인 유역관리, 관련 지식 및 연구결과의 보급, 회원국이 정책 수립이나 실행 프로그램을 이행할 수 있도록 지원할 것 등 물과 산림에 관한 새로운 항목을 포함시켰다. FAO 세계산림자원평가(Global Forest Resources Assessment)시 산림과 물의 관계에 대한 보고, 자원 축적, 정보와 자료에 대한 분석을 검토할 것을 FAO에 권고하였다.

FAO가 국가산림계획(NFP)과 National Forest Programme Facility(NFPF)에 대한 지속적인 운영과 지원을 해줄 것을 권고하고, World Food Summit: five years later(WFS:fyl), WSSD와 Millenium Declaration의 이행에 있어 국가산림계획이 중요한 수단임을 동의하고, 국제산림프로그램과 관련된 작업에 반영되도록 FAO에 요청하였다. WFS:fyl와 WSSD 권고사항을 이행하기 위해서 ①이해당사자의 참여방법 개발, ②부문간 (협력을 위주로 하는) 접근방식 채택, ③국가생물다양성전략 및 국제적 요구사항들과의 조화, ④SFM을 실현하기 위한 C&I를 감안하여 NFP의 수립과 이행에 대한 체계적인 모니터링, ⑤능력배양을 위한 국제적 지원 요청, ⑥회원국가들이 NFPF를 적극 활용할 것을 강조하였다.

FAO가 지속가능한 산림 경영을 위한 기준 및 지표에 대한 연구를 지속할 것을 권장하고, 모델 전시림, 주민참여 임업, 산불관리, 야생동물 관리, 산림생물다양성, 산림과 기후변화, 국가산림계획 지원, 산림과 임업 및 빈곤 완화관계, 교역, SFM, 산림병해충 방지 및 관리 등에 대한 지속적인 지원을 해줄 것을 권고하였다. 또한 2005년 호주에서 개최되는 World Congress of the International Union of the Forest

Research Organization(IUFRO)의 중요성과 2009년 호주가 World Forestry Congress를 주최할 것을 희망했다고 언급하였다. FAO의 16개 우선사업에 대한 FAO 산림국의 역할의 중요성을 언급하고, COFO 2003/8의 중기계획(2004-09)에 합의하였다. FAO가 산림교육, 지도와 연구, 야생동물 관리, 비목재 임산물의 평가에 대한 지속적인 지원과 산림인증과 관련된 토론에 있어 중립적 포럼으로 역할을 해 줄 것을 FAO에 건의하였고, UNFCCC와 관련하여 산림과 기후변화에 관련된 FAO 프로그램 확대를 권고하였으며, 사회적, 생태학적 방식의 산불 관리와 지역차원의 정보교환을 촉진할 것을 권유하였다. 또한, SFM을 위한 기준과 지표와 관련된 프로세스 간의 협력을 강화하는데 있어 FAO의 역할이 중요하다고 강조하였다.

2.5.7. 몬트리올 프로세스

UNCED에서 SFM이라는 개념이 대두된 이후 SFM을 구성하는 기본적인 요소를 체계적으로 구성하려는 노력이 진행되었는데, SFM을 구성하는 요소들을 SFM의 기준 및 지표(Sustainable Forest Management Criteria and Indicator: SFM C&I)라 한다. SFM 기준 및 지표의 개발은 UNCED 이전인 1989년부터 국제열대목재기구(ITTO)가 '2000년도까지 지속가능하게 경영된 산림(열대림)에서 생산된 목재만을 국제적으로 거래토록 한다'라는 목적(이를 ITTO's Year 2000 Objective라 함) 하에 열대림의 지속가능한 경영을 위한 ITTO 지침을 개발하기 시작한 것이 최초라 할 수 있다. 그러나 UNCED 이후 SFM 기준 및 지표를 개발하기 위한 노력이 전 지구적으로 확산되어 지역적인 인접성이 있거나 산림 유형이 유사한 국가들이 참여한 지역협의체들이 기준 및 지표를 개발하기 시작하였다. 현재까지 우리나라가 회원국으로 속해 있는 몬트리올프로세스를 포함하여 세계적으로 SFM 기준 및 지표의 개발을 위한 9개의 지역협의체가 운용되고 있다. 이들 협의체에 참여하고 있는 국가는 149개국이며 이들이 개발한 SFM 기준 및 지표의 적용 대상 산림이 지구 산림면적의 약 85%를 점하고 있어, 전 세계의 거의 모든 유형의 산림을 포함하고 있다고 할 수 있다.

이러한 지역협의체에 의한 국가차원의 SFM 기준 및 지표의 개발은 1990년대 지구적인 차원에서 국제회의를 통해 SFM의 이행을 위해 노력한 성과물 중 하나이다. 산림정책의 입안, SFM 및 국가산림계획의 모니터링을 위한 하나의 뼈대(framework)로서 SFM 기준 및 지표의 중요성에 대한 인식이 계속 증가되고 있다. 최근에는 산림경영단위에서의 SFM 기준 및 지표의 개발과 이행에 노력을 경주하고 있으며, 이

과정에 산주, NGO, 민간부문 등이 폭넓게 참여하고 있다. SFM 기준 및 지표의 이행 정도는 지역협의체 혹은 개별 국가마다 매우 다양하다.

이와 같이 정부 간 산림패널(IPF)과 산림포럼(IFF)에서 지속 가능한 산림경영의 개념설정, 평가 및 적용을 위한 도구로서 기준과 지표의 개발과 이행을 촉구하자, 그 후속조치로 기준과 지표 개발 및 이행을 위한 몬트리올 프로세스(Montreal Process) 등 다양한 지역협의체 구축을 위한 프로세스가 진행되고 있다. 우리나라는 1995년부터 몬트리올 프로세스 기준(7개)과 지표(67개)를 채택하고 있다.

최근 SFM 평가체계인 C&I와 관련한 동향을 살펴보면, 첫째, 국제적인 공통 기준 설정을 들 수 있다. 다양한 지역협의체(process)가 각기 다른 C&I를 갖고 있어 통일성을 추구하기 어렵자 국제적인 SFM C&I의 통합성을 추구하기 위한 첫 단계로서 공통 기준을 설정하기 위한 노력을 들 수 있다. 이러한 공통 기준과 관련한 논의는 기준과 지표의 정부간회의(2003)에서 처음 제시되었고, FAO 임업위원회 제16차 회의(2003)에서 검토한 후, 기준과 지표 국제전문가회의(2004)를 거쳐 유엔 산림포럼 제4차 회의(2004)에서 채택하였다. 최종 채택된 기준은 7개로서 몬트리올 프로세스와 거의 유사하다

둘째, 기준 및 지표와 산림통계체계간의 연계성 강화를 들 수 있다. SFM의 평가를 효율적으로 하기 위해서는 기준과 지표의 계량화가 가능하도록 할 필요가 있는데, 이를 위해서는 이에 필요한 자료 구축이 선결요소이다. 따라서 최근에는 C&I 관련 계량자료를 포함하는 산림자원평가시스템과 기준 및 지표와의 연계에 많은 관심이 쏠리고 있다. 현재 추진 중인 산림자원평가로는 유엔유럽경제위원회의 지역차원 산림자원평가, 범유럽 프로세스의 온한대림 산림자원평가, FAO 주관의 지구산림자원평가, 그리고 OECD 산림환경통계 등이 있다.

한편 우리나라에서는 1994년부터 본격적으로 산림법령 등 정책, 제도에 지속 가능한 산림경영 개념을 도입하기 시작하였는데, 산림정책의 근간이 되는 산림기본법에 지속 가능한 산림경영을 기본이념으로 규정하였다. 그리고 제4차 산림기본계획(1998~2007)에서는 '지속가능한 산림경영의 기반 구축'을 계획의 기본 목표를 삼았으며, 산지관리법 제정 등을 통하여 개별법에서도 지속가능한 산림경영과 관련한 내용들을 포함시키고 있다.

온·한대림의 보전 및 지속 가능한 산림경영을 위한 몬트리올프로세스의 회원국으로 참여하고 있는 우리나라는 지속 가능한 산림경영의 이행을 위한 연구를 통하여 몬트리올 프로세스와 범유럽 프로세스의 기준과 지표에서 전문가 검토와 절충을 거

쳐서 적용 가능성, 지표 의미 등을 고려하여 국내실정에 맞는 국가 차원의 기준 및 지표로서 7개 기준 30개 지표를 선정하였으며, 향후 추가할 17개 지표를 별도로 선정하였다.

<표 6-2-19> 지속가능한 산림경영 국가차원 기준과 지표 선정

※ MP: 몬트리올 프로세스, MCPFE: 범유럽프로세스

선정한 지표 (총 7 기준, 30 지표)	
1. 생물다양성 보전 (5 지표)	
(MP: 2, MCPFE: 3)	
○ 산림유형별 면적(1)	MP
○ 영급별, 천이단계별 면적(2)	MP
○ 갱신 면적(4.2)	MCPFE
○ 유전자원 보전림, 종자생산림 면적(4.6)	MCPFE
○ 보호림(생물다양성, 경관 등 보전)(4.9)	MCPFE
2. 산림생태계 생산성 유지 (4 지표)	
(MP: 3, MCPFE: 1)	
○ 목재생산 가능면적(10)	MP
○ 자생/외래수종 인공조림 면적/축적(12)	MP
○ 지속생산가능 벌채량 대비 목재 연간 벌채량(13)	MP
○ 경영계획 수립 산림면적(3.5)	MCPFE
3. 산림생태계 건강도/활력도 유지 (3 지표)	
(MP: 2, MCPFE: 1)	
○ 피해산림 면적(15)	MP
○ 대기오염 물질/자외선B 피해 산림면적(16)	MP
○ 낙엽손실량(구분단계별)(2.3)	MCPFE
4. 토양・수자원 보전 (5 지표)	
(MP: 4, MCPFE: 1)	
○ 토양침식 면적(18)	MP
○ 토양의 화학적 성질 변화 산림 면적(21)	MP
○ 인위적 토양 물리적 성질 변화 산림 면적(22)	MP
○ 화학적 성질 변화 산림지역내 수체 비율(24)	MP
○ 보호림(토사유출 방지, 수자원 보호 등)(5.1)	MCPFE

5. 지구탄소순환에 대한 산림기여도 (지표: 2)	
(MP: 2)	
○ 산림생태계 총바이오매스/탄소 저장량(26) ○ 탄소 흡수/방출 등 총 탄소수지(27)	MP MP
6. 사회경제적 편익 (지표 6)	
(MP: 6)	
○ 목재/목제품 생산액/생산량(29) ○ 비목재 임산물 생산액/생산량(30) ○ 목재/목제품 소비량(31) ○ GDP중 산림부문 기여율(32) ○ 단기소득임산물 소비량(34) ○ 휴양/관광목적의 산림면적(35)	MP MP MP MP MP MP
7. 법・제도・경제적 체계 (5 지표)	
(MP: 5)	
○ 재산권, 권리, 재산권 분쟁 해결수단(48) ○ 주기적 산림계획 수립, 평가, 정책검토(49) ○ 관련 분야 조정, 계획, 협의 관련 법/제도(49, 54) ○ 일반참여/일반국민 등 이해관계자(50) ○ 대중참여, 홍보, 교육, 지도프로그램, 정보 제공(53)	MP MP MP MP MP

<표 6-2-20> 향후 추가할 지속가능한 산림경영 국가차원 기준과 지표 선정(안)

※ MP: 몬트리올 프로세스, MCPFE: 범유럽프로세스

향후 추가할 지표 (총 7 기준, 17 지표)	
기준 1. (3 지표)	
(MP: 1, MCPFE: 2)	
▲ 산림의존종 수	MP
▲ 고사목 축적	MCPFE
▲ 경관 유형(산림의 공간적 패턴)	MCPFE
기준 2. (1 지표)	
(MP: 1)	
▲ 생산림내 경제수종, 비경제수종 임목축적	MP
기준 3. (1 지표)	
(MP: 1)	
▲ 생물학적 요소 감소 산림면적	MP
기준 4. (1 지표)	
(MCPFE: 1)	
▲ 보호림(하부구조, 기타 자연자원)	MCPFE
기준 5. (1 지표)	
(MCPFE: 1)	
▲ 토양 탄소저장량	MCPFE
기준 6. (7 지표)	
(MP: 7)	
▲ 산림경영분야 총 투자액	MP
▲ 목재/목질제품 재활용율	MP
▲ R&D 및 교육부문 투자액 비율	MP
▲ 문화적, 사회적, 정신적 가치보호 산림	MP
▲ 산림부문 상시, 임시 고용인 수	MP
▲ 산림부문 평균 임금/재해율	MP
▲ 휴양/관광목적 지정 산림방문자수	MP
기준 7. (3 지표)	
(MP: 3)	
▲ 산림경영 최적 작업규정 조장	MP
▲ 환경적/문화적/사회적/과학적 가치보전 산림경영	MP
▲ 산림서비스 외부효과 내부화 연구, 개발	MP

연구신서 제 12 호

숲가꾸기 표준 교재 전자책

- Ⅵ. 임업경제·정책 -

2007 년 5 월 일 인쇄
2007 년 5 월 일 발행

발 행 인 : 정 광 수
제 작 처 : 고객지원과

발 행 처 : **국립산림과학원**
서울특별시 동대문구 청량리2동 207
전 화 : (02) 9612-592
F A X : (02) 967-5101
인 쇄 : **웃고문화사** ☎ (02)2267-3956

■ 종이도 나무에서 나옵니다 <비매품>

ISBN 89-8176-248-1 93520
ISBN 89-8176-243-6 (전8권)