

金泳三 政府의 新經濟 5個年 計劃에 나타난 林政推進方向에 대한 批判的 對案

尹 汝 昌¹

머 리 말

지난 30여년 간의 治山綠化를 위한 保全爲主의 山林政策은 목재 등 임산물에 대한 소비증가와 자연환경에 대한 인식의 고양으로 개발과 보전이 균형을 이루는 새로운 산림관리를 가능케 하는 산림정책으로 전환해야 할 시점에 이르렀다. 특히 신정부가 표방하고 있는 경제구조개혁의 일환으로 농림지를 위시한 토지에 대한 보전중심의 토지정책에서 제조업을 중심으로 하는 산업경제의 국제경쟁력 제고를 위한 토지 공급확대정책은 산림정책의 근간을 이루는 토지이용 정책의 변화를 요구하고 있다.

한편, 우리나라의 산림은 아직 임령이 어리고 임업생산기반시설이 미비한 관계로, 목재생산을 중심으로 하는 전통적 임업은 국제경쟁력이 낮아 임업에의 투자가 부진한 실정이다. 임업의 피폐는 산촌의 동공화를 야기하고, 이는 결국 도시의 인구집중을 가져와 국토의 불균형적 발전은 물론 도시 인구밀집에 따른 사회적 비용을 증대시키고 있다. 이러한 병폐를 막고 아름다운 강산을 가꾸기 위하여서는 산림자원의 적절한 관리가 필요하며, 이를 위한 새로운 정책이 요구된다.

「신경제 5개년 계획」의 林政推進方向

산림청은 우리나라의 임업부문에 있어 산지관리제도의 미비, 임업경영의 어려움, 목재와 산림환경에 대한 수요의 증가로 말미암아 임정의 전환이 요구된다는 인식위에 「신경제 5개년

계획」에서 산지보전과 개발의 조화, 임업의 활성화, 아름다운 국토환경조성의 삼대목표를 위하여 ① 산지이용구분체계의 개편, ② 임업경제구조개선 및 경영체육성을 통한 경제임업의 촉진, ③ 환경임업의 육성, ④ 해외산림개발의 확대, ⑤ 기술개발의 혁신 등의 정책과제를 제시하고 있다.

그러나 신경제 5개년 계획에서 추진하고자 하는 임정방향은 산림자원을 종합적으로 인식하지 못하고 단편적인 시각으로 파악하고 있는 것처럼 보인다. 특히 산림법 체계를 총체적으로 개편하는 구도를 담지 못하고 단지 임지(산지)에 관한 제도를 새로이 만드는데 치중하고 있어 자원정책으로서 균형을 잃고 있다. 또한 국토의 2/3에 퍼져있는 산림자원과 그 속에서 삶을 영위하고 있는 사람들의 관계, 즉 산촌진흥의 문제에 대한 체계적인 대안을 제시하고 있지 못하다. 그리고 임정의 목표를 너무 근시안적으로 설정하여 국가 대내외적인 자원 및 사회정책과 연계성이 결여되어 있다. 이에 새로운 산림정책에서 고려되어야 할 몇가지 점을 적고자 한다.

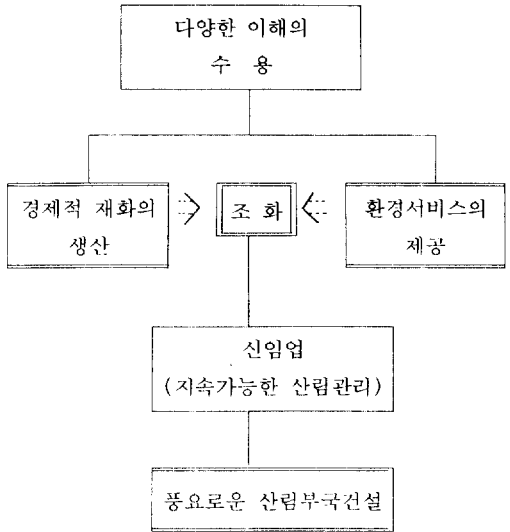
임정의 목표

한 나라의 산림정책은 결국 그 나라의 국부의 확대를 통하여 국민 모두의 최대복지를 추구하고자 하는 데 궁극적 목적이있다고 할 수 있다. 국민의 최대행복 추구는 소득의 증대를 통한 구매력 향상을 통하여 보다 많은 재화를 소비할 수 있게 함과 동시에 살기 좋은 환경을

¹ 서울대학교 산림자원학과 Department of Forest Resources, Seoul National University, Suwon 441-744, Korea.

만들어 줌으로써 가능해 질 수 있다. 따라서 임정의 목표는 산림자원을 효율적으로 관리할 수 있는 제도적 장치를 마련하여 증과 동시에 아름다운 강산을 가꾸어 줌으로써 시민들이 살기 좋은 환경을 누릴 수 있도록 하는데서 찾아야 할 것이다. 한편, 산림의 혜택을 가진 자와 가지지 못한 자 간에, 그리고 현세대와 미래세대가 균형있게 향유할 수 있도록 조정하는 것이 임정의 또하나의 목표가 되어야 한다. 이러한 목표가 효과적으로 달성될 수 있으려면 일정한 틀에 의해 임정이 수립되고 평가되어야 한다.

신임정의 기본적 틀



침체되어 있는 임업을 활성화시키고 동시에 아름다운 자연환경을 가꾸어 나가기 위하여서는 우선 임업생산에 필요한 기반시설의 구축과 산림자원의 총체적 이용을 도모하여 산촌에 사람이 살 수 있도록 함이 필요하다. 또한 대다수 시민에게 풍요로운 자연환경이 만대유전되게 하기 위해서는 개발과 보전이 조화를 이루어야 한다. 이러한 조화를 이루기 위하여서는 국민의 다양한 이해가 수립되어 조화롭게 절충되어야 한다. 이러한 이해절충은 활력있는 재화의 생산과 보다 원활한 환경서비스의 제공을 가능케 할 것이다. 이는 목재생산을 위주로 하는 전통적 임업생산(혹은 경제임업)과 새로운 요구에 부응하는 산림환경서비스 공급(혹은 환경임업)이 조화를 이루는 지속가능한 산림관리(혹은 신임업)에 의하여 가능할 것이다. 이러한 새로운 임업을 통하여 풍요로운 복지국가의 건설이 가능하며, 이는 새로운 정책의 바탕위에 가능하다. 다음 그림은 이러한 새로운 산림정책의 기본적 틀을 도시한 것이다.

신임정의 주요정책과제

위에서 제시된 임정의 목표를 달성하기 위해서는 다음과 같은 구체적인 과제에 대한 대책이 마련되어야 한다.

1. 종합적인 산림자원조사와 장기수요예측에

1. 단기하는 산림자원관리 계획수립
2. 산촌의 진흥을 위한 산림자원의 다목적이용방안 마련
3. 산림의 공익기능 증진을 위한 산림자원조성 비용분담제도의 확립
4. 임업 및 임산업의 국제경쟁력 제고를 위한 생산 및 유통구조의 개선
5. 국산재 생산기반 조성을 위한 국산재 가공산업의 육성
6. 국가의 국제적지위 향상 및 지구산림자원 보호를 위한 국제협력의 강화
7. 상호연계성이 결여되어 있는 산림관계법체계의 정비

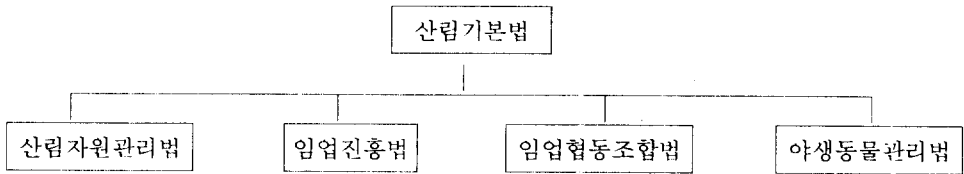
산림관계법령의 정비

현재의 산림법은 일정시대의 삼림령에서 기본틀을 찾을 수 있으며, 추구하는 목표 또한 국토보전을 위한 치산치수에 두고 있다고 볼 수 있다. 변모하는 산림자원과 변화하는 사회환경은 산림자원관리와 임업에 관한 새로운 법령과 제도를 요구한다. 이러한 산림자원과 환경의 변화, 그리고 임업의 상황을 고려하여 산림법체계를 다음과 같이 개편할 필요가 있다. 즉, 산림법을 (가칭) 산림기본법과 (가칭) 산림자원관리법 및 (가칭) 임업진흥법으로 개편할

필요가 있다. 산림기본법에서 산림자원, 임업의 개념과 내용, 산림과 임업의 목표와 비전, 그리고 기본적 정책수단이 규정된다. 특히 산림기본법에서 장기산림자원관리계획과 임업에 관한 연차보고서의 작성근거를 마련한다. 신경제 5개년계획에서 추진하고 있는 (가칭)산림관리법은 국토이용관리법의 시행령적 성격을 갖고 있는 것으로 평가될 소지가 있다. 따라서 임지를 하나의 산림자원 구성요소로서 다룰 수 있도록 산림자원관리법(가칭)을 제정함으로써 토지와 그외의 산림자원요소, 즉 임목 등 생물자원을 모두 포함하는 종합적 산림자원 관리체계를 세워야 할 것이다.

한편, 산림자원의 중요한 부분을 구성하고 있는 야생동물에 관한 법령도 특정 야생조수의 보호와 수렵제도에만 중점을 두고 있어 종합적인 야생동물의 관리를 위해서는 미비한 점이 많다. 따라서 야생동물을 종합적으로 관리할 수 있는 새로운 법을 만들어 현재의 「조수보호 및 수렵에 관한 법률」을 대체하여야 한다. 또한, 우리나라의 임업은 자원적 산업적 특수성 때문에 국가에서 특별히 진흥하지 않으면 산업으로서 성장하기 매우 어려운 처지에 있으므로 이의 진흥을 위한 특별법(가칭 임업진흥법)이 요구된다.

〈새로운 산림관계법체계의 골격〉



맺음말

우리나라의 산림자원과 사회구조는 역동적으로 변화하고 있으며 이러한 변화는 새로운 임업과 산림정책을 요구하고 있다. 새로운 임업은 현시대에 사는 사람들의 요구와 미래세대의 권익을 함께 만족시켜야 한다는 점에서 제조업이나 서비스산업의 경우와 다르게 장기적 비전을 요구한다.

우리나라는 과거 오랫동안 계속된 無主公山의 所有構造下에서 나타나는 公有財産의 悲劇으로 인하여 벌거벗은 山野가 많았었다. 최근 30여년간에 걸친 경제성장에 힘입어 가능했던 연료대체와 산림보호정책에 의하여 산림녹화가 성공을 거두었다. 다시말하여 지난 30~40년간의 山林政策의 근간은 國土保存政策이라고 할 수 있다.

그러나 우리나라의 산림은 녹화의 시기를 지나 성장기에 접어들었으며 이러한 산림자원의 변모와 함께 사회도 농경사회에서 산업사회로 변화하였다. 그리하여 山林과 林業에 대한 社會의 認識과 기대가 달라지고 있는 것이다. 이러한 시대적 변화는 새로운 林政을 요구하고 있다. 새로운 林政의 내용은 우선 궁극적으로 지

향해야 할 目標의 設定에서 이러한 시대적요청을 잘 반영해야 할 것이며, 시대적요청을 수렴하고 정책을 평가할 수 있는 政策의 기본틀을 포함하고 있어야 한다. 또한 새로이 설정된 임정의 목표를 달성하기 위하여 추구하여야 할 정책과제가 균형잡힌 현실인식에 기초하여야 할 것이다. 특히 정책을 추진하는 체제로서의 산림관련법령 체계의 개편구도가 함께 제시되어야 한다.

그러나, 신경제5개년계획에 포함될 임정추진 방향에서는 산림자원과 산촌, 그리고 임업에 대한 종합적이고 체계적인 정책구상과 추진수단이 결여되어 있다. 이러한 신임정의 미비점은 文民政府의 國土管理政策과 農林水産政策에 불균형이 내재됨을 뜻하며, 이는 國家의 長期的 發展에 지장을 가져올 수 있다. 따라서 新林政의 추진방향은 임업전문가와 사회각계의 의견을 수렴하여 재조정함이 요구된다.

후기 : 위 의견서 작성을 위하여 최중천, 변우혁, 김세빈, 김의경교수가 조언을 하여 주셨습니다. 그러나 이 글의 내용에 오류가 있을 경우 순전히 필자의 책임입니다.

1993년 7월 2일