

국유임야 관리 특별회계와 국유림경영 개선방안

국특회계법 폐지에 따른 문제를 중심으로

이	광	원	연구위원
장	우	환	책임연구원
장	철	수	초청연구원



빈

면

머 리 말

우리 나라의 국유림은 전체 산림면적의 약 5분의 1, 임목 축적의 약 3분의 1을 점하는 중요한 위치에 있다. 그러나 그의 임상은 Ⅲ영급 이하의 유령림 면적이 69%를 차지하는 육림단계에 있다. 장래 쓸모있는 용재생산을 위하여 나무를 키우고 가꾸어야 할 중요한 투자시점인 것이다

그간 정부는 국유임야의 효율적 경영·관리를 위하여 1965년 ‘국유임야 관리 특별회계법’을 제정, 국특회계제도를 운용해왔으나 예산 편성 및 운용면에서 몇 가지 문제점을 노정해 왔다. 금년에는 재무부의 주관 아래 ‘국특회계법’을 폐지하고 ‘국유재산 관리 특별회계법’을 신설하였으나 국유재산 관리 측면만이 강조된 감이 없지 않다.

그러나 국유림은 장기간 지속적 투자가 요구되는 경영의 특수성과 국유림에 대한 새로운 사회적 수요에 능동적으로 대처할 수 있는 새로운 제도적 개선이 모색되지 않는다면 또 다른 문제만 제기하는 것이 될 것이다.

이에 이 연구는 국특회계제도 운용상의 문제점을 분석해 보고, 현재 국유림이 직면한 제반 문제상황과 국유림이 향후 담당해 나아가야 할 새로운 과제를 검토한 다음, 이를 극복해 나갈 수 있는 새로운 대안적 개선 방향을 모색해 보았다.

끝으로 이 연구는 산림청의 위촉으로 시행된 것임을 밝히며, 관련 정책당국과 관심있는 인사들에게 많은 참고가 되기를 바란다.

1993. 12

한국농촌경제연구원장 정 영 일

빈 면

목 차

제 1 장 서 론

1. 문제의 제기 1
2. 연구 내용과 연구방법 4

제 2 장 임업재정과 국특회계

1. 임업 지원정책으로서의 임업재정 7
2. 특별회계제도와 국특회계 9
3. 임업재정과 국특회계 17

제 3 장 국특회계 운용 실태 및 문제점

1. 국특회계 운용 실태와 운용체계 23
2. 국특회계 세입·세출구조 32
3. 국특회계제도 및 운용상의 문제점 41

제 4 장 국유림의 현실과 과제

1. 국유림의 형성과정 및 일반현황 57
2. 국유림 경영 및 관리조직 62
3. 국유림 경영 및 관리조직상의 문제점 85

제 5 장 국유림 경영 및 국특회계의 대안적 방향 모색

1. 국유림의 사회적 책임과 역할 93
2. 새로운 국유림 경영목표 설정 98
3. 국유림 산지 이용체계 개편 104
4. 국유림 경영 및 관리체계의 개편 114
5. 국유림 경영·관리조직의 재편 123
6. 국특회계의 대안 방향 모색 135

제 6 장 요약 및 결론 138

표 목 차

제 2 장

표 2- 1	주요 특별회계의 설치근거, 목적, 관리주체	11
표 2- 2	특별회계의 분류 및 설치년도	13
표 2- 3	국유재산 관리 특별회계의 법률상 세입·세출·잉여금의 처리방법	15
표 2- 4	국유재산 관리 특별회계법들의 '93년도 세입예산 내역'	16
표 2- 5	제1차 경제개발계획기간중 특별회계의 신설·폐지 (1962~66)	19

제 3 장

표 3- 1	년도별 임업예산 추이	24
표 3- 2	국특회계예산의 년차별 결산내역	27
표 3- 3	국특회계상의 주요 세입 및 세출항목	29
표 3- 4	년차별 국특회계 세입예산 내역	33
표 3- 5	년도별 세출예산 내역	35
표 3- 6	년도별 국유림 경영부문의 사업 실적	37
표 3- 7	년도별 임목 매각 실적	44
표 3- 8	대부 용도별 대부요율	44
표 3- 9	불요존 국유림 대부 현황	45
표 3-10	년도별 세출예산 세부내역	47
표 3-11	국유임야 관리 특별회계와 국유재산 관리 특별회계와의 차이점	52
표 3-12	국유재산 관리법상 타사업 제정의 세입 및 세출	55

표 4 장

표 4- 1	법정 제한별 국유림 면적 현황.....	60
표 4- 2	국유림과 민유림의 산림상황 비교	61
표 4- 3	산림청 소관 국유림 임목지의 영급별 면적 및 축적	62
표 4- 4	국유림의 주요 조림시책 및 조림상황.....	66
표 4- 5	장기수에 속하는 주요 조림수종들의 년도별 식재면적 추이	68
표 4- 6	육림작업 현황	69
표 4- 7	산림청 소관 국유림의 산불피해 및 산림 병해충 방제 상황	71
표 4- 8	년도별 임목 생산 실적	72
표 4- 9	용도별 국유림 대부 현황	74
표 4-10	불요존 국유림의 분수림 현황	75
표 4-11	국유림의 처분 및 민유림의 취득 현황	76
표 4-12	년도별 영림계획 편성 실적	78
표 4-13	영림서 소관별 영림계획 작성 면적.....	79
표 4-14	년도별 휴양림 이용 실적	80
표 4-15	우리 나라의 임도 시설 현황.....	81
표 4-16	영림서 직원의 인원 배치 상황.....	87
표 4-17	영림서별 인원 및 관리면적 현황.....	88
표 4-18	산림작업별 기계화작업이 가능한 부문	89
표 4-19	국유림의 임목 수확장비 보유 현황.....	90
표 4-20	영림서 소관별 산림 이용 및 ha당 임목 축적	92

제 5 장

표 5- 1	년도별 임지 전용 실적	96
표 5- 2	국유림 정상 경영시 연간 노동량 및 노임비의 추산	98
표 5- 3	산림이 가지는 다면적 기능	105

표 5- 4	춘천 관리소의 국유림 이용 현황.....	110
표 5- 5	사레지역의 영급별 산림 현황	117
표 5- 6	목표계획모형에 의한 최적 자원 배분결과.....	120
표 5- 7	법정 영급 배치를 위한 수확 예정표	120
표 5- 8	산림 시업체계와 ha당 비용, 노동력, 단가	121
표 5- 9	법정 시업에 의한 연간 투자규모 및 수익 추정	121
표 5-10	국유림 경영·관리조직, 소관별 면적, 인원 현황	124
표 5-11	춘천 관리소의 직원 현황 및 면적	129
표 5-12	기능인 산림 작업단의 학력별·년령별 인적 상황.....	132
표 5-13	지역별 기능인 작업단의 사업 분석.....	133

그 림 목 차

제 2 장

그림 2-1	경제정책의 기본 구조	8
그림 2-2	임업 경제정책의 체계	9
그림 2-3	임업예산의 구분	18
그림 2-4	국특회계 관련 조직체계	21

제 3 장

그림 3-1	년차별 국특회계 세입, 세출결산 추이	28
그림 3-2	국유재산법에 의한 국유재산 분류	28
그림 3-3	국특회계 운영체계 및 절차	31
그림 3-4	년도별 임목 및 임지 매각대 추이	40
그림 3-5	국특회계제도 및 운영상의 문제점	49
그림 3-6	‘국유재산 관리 특별회계법’의 변경 내용	51

제 4 장

그림 4-1	소관별 국유림의 이용 현황	59
그림 4-2	국유림에서의 주요 조림수종들의 년도별 식재면적 추이	67
그림 4-3	임목 처분과 관직영벌채에 의한 임목 생산 비중의 추이	73
그림 4-4	산림계획제도의 체계	78
그림 4-5	국유림 경영·관리조직 현황(’92년말 현재)	83
그림 4-6	국유림 경영·관리조직	84
그림 4-7	영림서와 관리소의 조직 편성 내용	86

제 5 장

그림 5-1	국유림에 대한 사회적 요구와 정부의 역할.....	101
그림 5-2	국유림의 새로운 목표 설정과 추진체제	103
그림 5-3	춘천 관리소의 국유림 위치도.....	109
그림 5-4	사례지역의 용도별 토지 이용도.....	111
그림 5-5	춘천 관리소의 조직 기구표.....	128
그림 5-6	새로운 국유림 경영·관리조직체제.....	130
그림 5-7	국유림 경영·관리조직	131

제 1 장

서 론

1. 문제의 제기

우리 나라의 國有林은 전체 산림면적의 21%와 임목 축적의 33%를 차지하는 것으로 전체 임업에서 중요한 부분을 차지하고 있다. 1993년 현재 우리 나라 전체의 ha당 평균 임목 축적은 42.14m^3 인데 비하여 국유림의 ha당 평균 임목 축적은 전국 평균의 약 1.6배인 66.08m^3 에 달하고 있다. 국유림은 면적면에서나 산림 축적면에서 사유림이나 민유림에 비하여 상대적으로 우량한 임상을 가지고 있음을 알 수 있다.

그러나 선진 임업국들의 임목 축적과 비교하여 보면 아직도 자원 증식 단계에 있다. 스위스의 ha당 임목 축적 333m^3 의 19.8%, 독일의 ha당 임목 축적 266m^3 의 24.8%에 불과하며, 일본의 ha당 임목 축적 124m^3 에 비교해도 그의 53.3%에 불과한 실정이다. 특히, 국유림의 영급별 분포면적을 보면 아직 育林段階인 Ⅲ영급 이하가 69%로 대부분을 차지하고 있다. 상업적 가치가 있는 V영급 이상은 전체 산림면적의 9.6%에 불과하여 향후 국유림에 대한 지속적인 육림투자가 요구되는 실정이다.

정부는 1965년 ‘국유림을 효율적으로 관리·경영하기 위한 목적’으로 ‘국유임야 관리 특별회계법’을 제정하고, 동법에 의거 일반회계와 분리하여 특별회계제도를 운용해 오고 있다. 장기간 지속적인 투자가 요구되고 국유림 경영사업을 효율적으로 수행할 수 있는 독립된 예산 확보를 위하여 일반회계에서 국특회계를 분리, 설립한 것이다. 산림녹화 및 보호단계에 있던 국특회계 설립초기에 국특회계는 임목 매각을 통해 부족한 세입원을 확보하고 산림 보호 및 조림 등의 세출사업을 지속적으로 추진해 오므로서 국유림 경영을 활성화하는데 큰 공헌을 해 왔다.

그러나 80년대 이후 임목 가격의 정체와 노임 상승 등에 따른 임목 생산비의 상승과 부동산 투기 과열화에 따른 地價 상승 등 사회경제적 제반여건 변화에 따라 국특회계제도 운용에 상당한 변화를 가져오게 되었다. 임목 생산을 축으로하는 산림 경영업무가 위축되고 국유림 매입 및 매각을 주축으로 하는 비정상적인 국유재산 관리업무가 급증하게 되었다. 1965년 국특회계 설립 이후 1982년까지 국특회계 전체 세입예산의 50% 이상을 점해왔던 임목죽매각대 비중은 1983년을 기점으로 50% 이하로 하락하기 시작하였다. 1992년 현재 임목죽매각대가 전체 세입예산에서 차지하는 비중은 2.6%에 불과한 실정이다.

이에 비해 1980년대 후반부터 급증하기 시작한 토지 매각대는 1988년을 기점으로 국특회계 전체 세입예산의 50% 수준을 상회하였다. 1992년 현재 국특회계 전체 세입예산의 대부분인 71.3%를 토지 매각대가 차지하고 있다. 문제는 양적으로 급증된 세입예산이 정상적인 국유림 경영에 필요한 세출사업 예산으로 연계되지 못하고 있다. 임업사업이 계절성을 가지고 있는 특수성으로 세입예산을 제때에 사용하지 못할 경우 익년도로 이월되므로서 국특회계는 매회계년도 마다 세입세출상의 엄청난 잉여금이 발생하고 있음에도 불구하고 세출사업은 오히려 위축되고 있다는 점이다.

이러한 국특회계제도 및 운용을 둘러싼 제반 문제점들은 앞에서 지적한 임야 매각대에 의존하는 비정상적인 세입구조, 비경영적 사업비 지출

이 지나치게 큰 세출구조, 방만한 국특회계 예산의 편성 및 운용 등 국특회계제도 자체에 근본 원인이 있을 것이다. 그러나 보다 근본적인 원인은 산림예산을 일반회계내에서 확보하기 어렵기 때문이다. 국유림 경영은 원칙적으로 국가에 의한 경영이기 때문에 일반회계에서의 예산 편성이 타당하다.

그럼에도 불구하고 국유림 경영에 관련된 공무원의 봉급까지를 국특회계예산에서 증액하여 지급해 왔다. 반면에 민유림 사업의 정체가 오히려 국특회계예산의 증액을 불러온 면이 없지 않다. 사유림 경영이 경제성 등의 문제로 담보상태에 머무는 실정에서 국유림을 중심으로 한 국가임업에 비중을 둘 수밖에 없었을 것이다. 국특회계를 둘러싼 수많은 문제 제기 외에도 국유림에 대한 사회적 수요의 변화도 대단하다. 국특회계제도 및 국유림을 둘러싼 사회·경제적 여건 변화에 기인하는 측면도 무시할 수 없는 실정이다. 국유림경영의 역할 자체가 안정적인 목재 공급 기지의 확보뿐만 아니라 사유림경영의 선도적 역할, 산촌지역 고용기회 창출, 국토자원의 효율적인 관리, 국민적 수요에 부응하는 휴양·공익기능의 창출 등 새로운 역할이 확대되고 있다.

따라서 국특회계 자체의 문제뿐 아니라 시기적으로도 이러한 국유림의 효율적 경영 및 관리를 목적으로 하고 있는 국특회계도 새로운 방향 모색을 할 시점에 와 있는 것이다.

이러한 맥락에서 볼 때 1993년 말 현재 ‘국특회계법’을 폐지하고 ‘국유재산 관리 특별회계법’을 신설한 재무부의 법률안은 ‘국유재산의 효율적 관리’라는 재산관리적 측면만을 지나치게 강조하고 있다. 국유림 및 국특회계제도는 장기간 지속적인 투자가 요구되는 국유림 경영의 특수성, 국유림 경영의 고유역할 및 새로운 역할 변화, 장기적인 국유림 경영 활성화 방향 등 국유림 경영을 둘러싼 복합적인 측면에서 신중히 판단할 필요가 있을 것이다.

따라서 이 研究에서는 첫째, 1965년 설립 이후 지난 30여년간 지속해 온 국특회계제도의 설립취지, 목적, 설립 배경, 임업재정에서 차지하는

위상, 운용체계 및 절차 등의 국특회계제도 및 운용상의 제반현황을 살펴보고 둘째, 국특회계 존립상의 제반문제점 등을 검토한 다음 셋째, 현재 국유림이 처한 제반문제상황과 국유림이 담당해야 할 새로운 과제, 경영·관리 및 조직체계 등을 살펴봄으로서 장기적으로 국유림 경영의 활성화를 위한 바람직한 국특회계제도의 대안적 개선 방향을 모색하고자 하였다.

2. 연구 내용과 연구방법

2.1. 연구 내용

이 研究에서 추구하는 구체적인 研究 內容을 살펴보면 다음과 같다.

- (1) 임업재정과 국특회계
 - 임업지원 정책으로서의 임업재정
 - 특별회계제도와 국특회계
 - 임업재정과 국특회계
- (2) 국특회계 운용 실태 및 문제점
 - 국특회계 운용체계와 운용 실태
 - 국특회계 세입·세출구조 분석
 - 국특회계제도 및 운용상의 문제점
- (3) 국유림의 현실과 과제
 - 국유림의 형성과정 및 일반현황
 - 국유림의 경영 및 관리조직
 - 국유림 경영 및 관리조직상의 문제점
- (4) 국유림 경영 및 국특회계의 代案的 方向 모색
 - 국유림의 사회적 책임과 역할

- 새로운 국유림 경영목표 설정
- 국유림 산지 이용체계 개편
- 국유림 경영 및 관리체계 개편
- 국유림 경영관리 조직의 재편
- 국특회계의 대안적 방향 모색

2.2. 연구방법

이 研究에서는 국특회계제도 및 운용 실태, 제반 문제점을 검토하기 위하여 行政調査, 관련기관 訪問調査를 통해 수집된 관련자료, 국특회계법 및 기타 법률, 관련제도 등을 분석하였으며, 국유림 경영·관리 및 실태 분석을 위해서 강원도 원주 영림서 춘천 관리소를 대상으로 현지 事例調査를 하였다. 사례지역 산림사업지에 대한 법정 경영계획모형 설정을 위해서는 목표계획법(Goal Programming)을 이용하였다.

2.3. 보고서의 구성

이 報告書는 크게 6장으로 구성되어 있다.

제2장에서는 임업지원 정책으로서의 林業財政, 우리 나라 전체 특별회계제도내에서 국특회계의 위치, 그리고 임업재정에서의 국특회계 규모 및 변화 추이 등을 검토하였다.

제3장에서는 국특회계제도 설립목적 및 배경, 운영체계 및 절차, 국특회계 歲入·歲出構造上的 문제점, ‘국특회계법’의 폐지와 ‘국유재산 관리 특별회계법’의 신설에 따른 국특회계 존립상의 문제점 등 국특회계제도 및 운용상의 실태와 제반 문제점을 분석하였다.

제4장에서는 국유림의 성립과정 및 일반현황, 국유림 사업현황, 경영·관리조직의 실태 및 문제점 등 국유림의 現實과 問題點을 분석 및 검토하였다.

제5장에서는 사회·경제적 여건 변화에 대응하는 국유림의 사회적 책임과 역할, 새로운 국유림 경영의 목표 설정, 국유림 토지 이용계획, 국유

팀 경영·관리체계 및 조직의 개선 방향, 그리고 이를 재정적으로 뒷받침하기 위한 국특회계의 새로운 대안 등을 모색하였다. 끝으로 제6장에서는 이상의 내용에 대한 要約 및 結論을 정리하였다.

제 2 장

임업재정과 국특회계

1. 임업 지원정책으로서의 임업재정

통상 경제정책은 ‘국민경제의 주체가 경제사회에서 발생하는 경제적 모순을 계기로 하여 일정한 목표를 설정하고, 국민경제를 그 방향으로 추진해 나아가는 정책적 실천이다’라고 정의하고 있다.¹⁾ 이러한 경제정책은 (그림 2-1)에서 보는 바와 같이 산업별, 기능별, 수단별 경제정책으로 대별할 수 있다.²⁾ 국가의 기본적인 경제정책은 농업, 임업, 어업, 공업, 상업 등 각 산업 부문의 개별정책으로 구분되며, 각 산업별 경제정책을 수행하기 위한 기능별 경제정책은 자원·생산정책, 유통·소비정책, 구조·분배정책으로 구분할 수 있다.

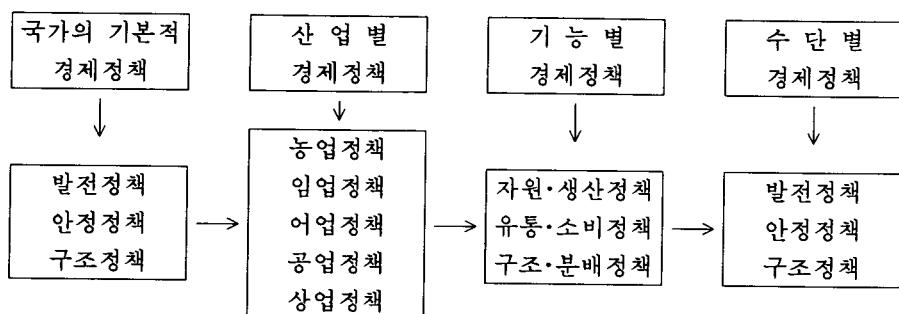
여기서 수단 경제정책인 재정, 금융, 가격, 관세정책 등은 그 자체를 대상으로 하는 경제정책이 아니라 기능별 경제정책을 통하여 산업별 경제정책에 공헌하는 경제정책이다. 예를 들면, 재정정책은 재정 그 자체를

1) 中山伊知郎編, 「經濟學大辭典Ⅱ」, 東洋經濟新報社, 1958. pp. 260~262.

2) 岸根卓郎, 「森林政策學」, 養賢堂, 1979. pp. 65~70.

대상으로 하는 것이 아니라 각 기능별 경제정책을 통하여 각 산업의 개별 경제정책에 공헌하는 경제정책을 의미한다.

그림 2-1 경제정책의 기본 구조

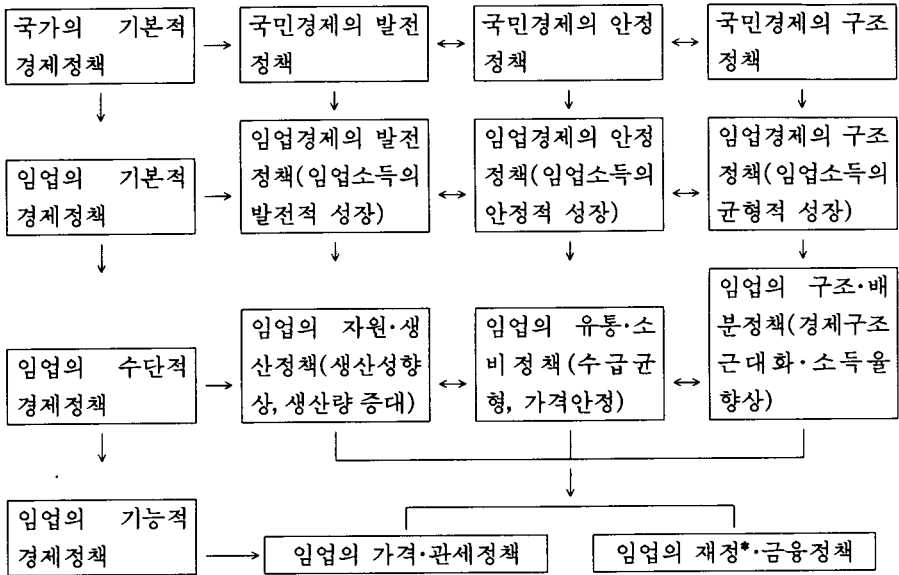


이러한 맥락에서 볼 때, 국가의 기본적인 경제정책 중에서 산업별 경제정책의 한 부분인 임업 경제정책의 체계를 (그림 2-2)와 같이 도식할 수 있다. (그림 2-2)에서 보는 바와 같이 임업의 경제정책은 첫째, 임업 생산성 향상과 임업 생산량의 증대를 도모하는 임업의 발전정책 둘째, 목재 수급의 균형화와 목재 가격의 안정화를 목적으로 하는 임업의 안정정책 셋째, 임업 경영구조의 근대화와 임업 소득율의 향상을 도모하는 임업의 구조 정책으로 대별할 수 있다.

임업의 기본적인 경제정책을 달성하기 위한 임업의 기능적 경제정책으로서 임업의 자원·생산정책, 임업의 유통·소비정책, 임업의 구조·배분정책이 있으며, 이들 각 기능별 경제정책을 지원하는 임업의 수단적 경제정책으로서 임업의 가격·관세정책과 임업의 재정·금융정책을 들 수 있다.

즉, 임업의 재정정책은 임업의 기능적 경제정책을 통하여 임업의 기본적인 경제정책을 달성코자 하는 임업의 수단적 경제정책이라고 할 수 있다. 우리가 다루고자 하는 국특회제도 크게 보아 국가 전체 재정정책중 일반회계와 구분되는 특별회계제도의 한 부분인 동시에 경제정책인 임업 재정정책의 한 부분이기도 하다.

그림 2-2 임업 경제정책의 체계



자료: 岸根卓郎, 「전제서」, p. 76.

따라서 다음 절에서는 우리 나라 전체 특별회계제도 중에서 국특회계가 차지하는 위치를 검토한 다음 임업재정으로서 국특회계가 차지하는 위치, 규모, 국특회계의 설립 배경과 설립 목적 등에 대해서 검토하고자 한다.

2. 특별회계 제도와 국특회계

2.1. 특별회계의 의의

특별회계는 정부재정이 하나로 통일되어 처리되고 있는 일반회계와는 달리 특정한 목적을 위한 세입과 세출을 처리하는 제도로써 일반회계와 더불어 정

부예산을 구성하고 있다(박태규, 1991). 예산회계법 제12조 제1항은 “국가의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분한다”는 규정을 두므로써 특별회계를 설치할 수 있는 법적근거를 마련해 주고 있다.

특별회계를 설치할 수 있는 경우로서 ① 국가에서 특정한 사업을 운영할 때 ② 특정자금을 보유하여 운영할 때 ③ 기타 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반의 세입·세출과 구분하여 경리할 필요가 있을 때에 법률로서 설치할 수 있다(예산회계법 제12조 제2항). 전통적인 재정 이론에서 정부재정은 그 전체를 용이하게 파악하기 위해 세입과 세출이 하나로 통일되어 처리되어야 한다는 예산 통일주의를 주장하고 있다.

그러나 예산 통일주의에 의존할 경우 정부 수익사업 등의 재정 수지 상황이 명확하게 이루어지지 않거나 또는 재정의 경직성으로 인해 운영의 효율성이 떨어지는 경우가 나타날 수 있기 때문에 상기한 바와 같이 예산회계법에서 규정하는 특별한 경우에 한하여 일반회계와 구분하여 특별회계를 설치, 운영토록 하고 있다. 즉, 정부의 모든 재정활동이 단일회계로 처리될 때 특정한 정부사업의 재정 수지가 분명하게 파악되지 않는 경우가 나타날 수 있으며, 이때 특별회계를 설치·운영하게 되면 이와 같은 문제점을 해결할 수 있다.

이와 더불어 특별회계를 설치해 정부의 재정 수지가 별도로 처리되는 경우가 재정의 수지를 담당하는 예산 집행기관의 행정적 자율성을 높여 줄 수 있기 때문이다. 특별회계는 특정한 정부사업의 재정 수지를 명확하게 파악할 필요가 있을 경우와 재정 운영주체의 자율성 증대를 통해 재정 운영의 효율성을 높일수 있는 경우에 한하여 설치하여야 한다는 조건을 갖게 된다.

그러므로 특별회계가 전체 예산제도안에서 갖게 되는 역할이란 단일 예산회계제도가 갖게 되는 문제점을 해소시켜 주는 보완적인 역할에 국한되어야 할 것이다.

2.2. 특별회계의 현황

현재 운용되고 있는 특별회계는 중앙정부예산에 속하는 기타 특별회계외에 기업예산회계법에 의해 운영되고 있는 기업 특별회계가 있다. 1993년 현재 특

별회계는 총23개로서 재정 투융자 특별회계 등 19개 특별회계³⁾와 양곡관리 특별회계 등 4개 기업 특별회계⁴⁾가 운용되고 있다. 먼저 기업 특별회계로 운영되고 있는 양곡관리 특별회계, 철도사업 특별회계, 통신사업 특별회계, 조달 특별회계는 기업예산회계법에 설치 근거를 두고 설치·운용되어 오고 있다.

표 2-1 주요 특별회계의 설치근거, 목적, 관리주체

특별회계	설치근거법	설치목적	관리주체
철도사업	기업예산회계법	철도사업 운영	철도청장
통신사업	기업예산회계법	우정사업과 그 부대사업의 경영	체신부장관
양곡관리	기업예산회계법	정부의 양곡관리	농림수산부장관
조달	기업예산회계법	정부수요물자등의구매관리	조달청장
재정투융자	재정투융자 특별회계법	재원에 의한 출원, 출자 및 융자의 효율적 운영	재무부장관
산업재해보상보험	산업재해보상보험 특별회계법	산업재해보상보험 사업의 효율적 운영	노동부장관
군용시설 교외이전	군용시설교외 이전특별회계법	도시발전에 지장이 있는 지역에 소재하는 군용시설을 교외로 이전 하기위한 사업의 원활한추진	국방부장관
사법시설등	사법시설 특별회계법	사법시설등 조성법 제3조의 규정 에 의한 사법시설 등 특별회계의 설치와 운용에 관한 사항을 규정	대법원장, 법무부장관, 내무부장관
국유임야관리	국유임야관리 특별회계법	국유임야의 효율적인 관리 및 운영	산림청장
체신보험	체신보험 특별 회계법	체신사업의 효율적인 운영	체신부장관
도로사업	도로사업 특별 회계법	도로건설 및 정비촉진, 관리, 운 영의 효율화	건설부장관
정부청사 시설	정부청사시설 특별회계	정부청사 수급사업의 원활한 추진	총무처장관

자료: 박태규, 1991, 한국은행, 1982.

- 3) 1992년말 교육환경 개선 특별회계가 폐지되고 정부청사 시설과 자동차 교통관리 개선 등 2개의 특별회계가 신설되어 1993년 현재 운영되고 있음.
- 4) 기업 특별회계중 전매사업 특별회계가 1986년까지 설치·운영되어 왔으나 담배·인삼공사가 설립되므로서 전매사업 특별회계는 1987년부터 폐지되었음.

기타 특별회계는 각 특별회계마다 설치근거가 되는 서로 다른 법이 마련되고 있는데, 예를 들어 재정 투융자 특별회계는 재정투융자법에 의해 교도작업 특별회계는 교도작업 특별회계법에 의해 각각 설치·운영되고 있다. 특별회계를 관리하는 주체는 각 특별회계를 관장하는 정부재정 수지사업의 주무부처에 따라 결정된다(표 2-1).

이들 각 특별회계의 성격을 고려하여 현행 특별회계 분류체제⁵⁾에 의해 나타내면 다음 (표 2-2)와 같다. 즉, 기업 특별회계로 분류되는 양곡관리, 철도사업, 통신사업, 조달 등은 기업예산 회계법에 의해 정부사업으로 규정되어 있으며, 이들 사업의 합리적인 경영을 목적으로 설치·운영되고 있다.

출자 및 융자 특별회계에는 재정에 의한 출자, 출연, 융자사업의 효율적 운영을 목적으로 하고 있는 재정 투융자 특별회계가 있다. 용역관리 특별회계에는 행정의 효율적·합리적 운영을 설치목적으로 하고 있는 교도작업 특별회계, 국립대학교 부속병원 특별회계, 국립의료원 특별회계, 특허관리 특별회계, 농어촌 구조개선 특별회계가 있다.

자금관리 특별회계에는 정부가 운영하는 보험사업 및 지방 양여금의 효율적 운영을 목적으로 설치된 군인연금 특별회계, 산업재해 보상보험 특별회계, 체신보험 특별회계, 지방양여금 특별회계, 지방교육 양여금 특별회계 등이 있다.

5) 현행 특별회계는 기업, 출자 및 융자, 용역관리, 자금관리, 재산관리 특별회계 등 다섯가지로 구분하고 있다. 박태규(1991)는 “특별회계 제도의 개선 방안 연구”에서 현행의 특별회계 구분방법은 특별회계에 주어진 기능을 수행하는데 적절하지 못하다는 점을 지적하고 특별회계를 그의 기능에 따라 사업 특별회계, 융자 특별회계, 관리 특별회계, 보험 특별회계, 투융자 특별회계 그리고 임시 특별회계 등 여섯가지로 구분하는 방안을 제시하고 있다. 그러나 여기서는 구분방법보다는 현행 특별회계의 현황과악을 주로하고 있으므로 현재의 구분방법에 의한 특별회계를 나타내었다.

표 2-2 특별회계의 분류 및 설치년도

구 분		특 별 회 계 명	비 고
기업 특별회계		양곡관리, 철도사업, 통신사업, 달	1962년 설치
기 타 특 별 회 계	출자 및 융자 특별회계	재정투융자(1988)	
	용역관리특별 회계	교도작업, 국립대학교 부속병원 (1966), 국립의료원(1969), 특허관 리(1987), 농어촌구조개선(1991)	
	자금관리특별 회계	군인연금(1964), 산업재해보상보험 (1982), 체신보험(1983), 지방양여 금(1990), 지방교육 양여금(1990)	
	재산관리특별 회계	도로사업(1989), 군용시설 교외이 전(1960), 사법시설 등(1968), 국유 임야관리(1966), 토지관리 및 지역 균형개발(1990), 정부청사시설 (1992)	

주: ()안의 수치는 설치년도.

자료: 박태규(1991), 법제처(1993).

그리고 국유재산 관리 특별회계⁶⁾에는 국가 소유시설의 효율적 운영·관
리, 시설 이전의 원활한 추진 등을 목적으로 하는 도로사업 특별회계, 군
용시설 교외 이전 특별회계, 사법시설 등 특별회계, 국유임야 관리 특별
회계, 토지관리 및 지역 균형개발 특별회계, 정부청사시설 특별회계 등이
있다.

6) 재무부(1993)는 국유 재산관리 특별회계법의 시안을 마련하여 잡종재산, 국유임야 관리, 사법시설 등, 정부청사시설, 군용시설 교외 이전 등을 총괄 하고 있으며, 잡종재산, 국유임야 관리는 국유재산 관리제정에, 그리고 사법 시설 등, 정부청사 시설, 군용시설 교외 이전은 정부시설 제정과 사법시설 제정으로 통합하고 있다. 동법이 국회를 통과함으로써 상술한 국유임야 관 리, 사법시설 등, 정부청사시설, 군용시설 교외 이전 특별회계법들은 자동 폐기되며 '94. 1월 이후부터는 국유재산관리 특별회계법에 의해 통합운용된다.

2.3. 일반회계와의 관계

특별회계와 일반회계와의 관계는 전혀 관련 경로가 없거나 관련 경로가 있는 경우로 나누어진다. 관련 경로가 있는 경우 다음 두 가지로 구분하여 살펴 볼 수 있다(박태규, 1991).

첫째는, 특별회계가 경리하는 정부사업의 수입원의 하나로 일반회계로부터 전입금을 받아 일반회계와 관계를 갖는 경우이다. 둘째는, 특별회계가 경리하는 사업의 수지가 흑자를 보여 잉여금이 발생한 경우 일반회계로 전입시키므로써 일반회계와 관계를 갖게 된다.

현재 운용되고 있는 기업 특별회계들은 일반회계로부터 전입금을 받을 수 있고, 발생한 잉여금을 일반회계로 전입시킬 수 있도록 기업예산 특별회계법상에 규정되어 있기 때문에 일반회계와 밀접한 관계를 가지고 있다. 그리고 기타 특별회계 역시 각각의 특별회계법상에 일반회계로부터의 전입금을 받을 수 있도록 규정되어 있어 일반회계와의 관계를 가지고 있으나 군용시설 교외 이전 특별회계는 일반회계로부터 전입금을 받도록 규정되어 있지 않기 때문에 일반회계와 관계는 가지고 있지 않다.

성격상 국유재산 관리 특별회계에 속하는 주요 특별회계들의 세입·세출 및 잉여금 처리방법을 살펴보면 (표 2-3)과 같다.

표에서 보여지듯이 군용시설 교외 이전 특별회계는 세입에 일반회계로부터의 전입금을 명시하지 않고 있으므로 일반회계와 관계가 전혀 없다. 사범시설 등 특별회계는 일반회계로부터의 전입금을 세입으로 명시함으로써 일반회계와 관계를 가지고 있으며, 정부청사 시설 특별회계와 국유임야 관리 특별회계 등은 타회계로부터의 전입금을 세입으로 하도록 명시함으로써 일반회계와 관계를 가지고 있다.

즉, 정부청사 시설 특별회계법 제6조 1항은 타회계로부터의 전입금에 대하여 「...부족액의 일부 또는 전부를 일반회계 및 정부청사 수급사업과 관련된 다른 회계로부터의 전입금으로 충당한다」고 규정하고 있다. 이와 같이 동일한 국유재산 관리 특별회계내에서도 세입 확보의 방법은 차등을 보이고 있다.

표 2-3 국유재산 관리 특별회계의 법률상 세입·세출·잉여금의 처리방법

특별회계	세입	세출	잉여금 처리방법
국유임야관리 특별회계	소속재산의 매각대금, 임야 임대료(사용료포함), 타회계 로부터의 전입금, 기타수입, 차입금	소속재산의 매매, 양여 및 교환, 기 타관리 경영비	익년도 세입에 이입
군용시설 교외이전 특별회계	(법시행 당시 대통령령이 정 하는 도시에서 군이 점유사 용하고 있는) 국유재산의 매 각대금, (도시지역외의 지역 에 소재하는) 국방부 관리 국유재산의 매각대금, 기타 수입금 차입금	도시에 있는 군용 시설의 교외이전에 소요되는 토지 등 의 매수, 시설의 이전 및 건설에 소 요되는 경비, 회계 운영비	익년도 세입에 이입
사법시설등 특별회계	일반회계로 부터의 전입금, 기타 수입금, 차입금	사법시설의 설치, 관리와 장비취득, 회계운영비	익년도 세입에 이입
정부청사시설 특별회계	타회계 전입금, 청사시설 채 권의 수입금, 관리화된 재산 의 매각대금, 관리환하기로 예정된 정부청사 시설의 사 용료, 정부청사의 임대보증 금 회수금, 기타 정부청사 수급사업의 시행과 관련된 수입금	정부청사 수급사업 의 시행에 소요되 는 경비, 청사시설 채권의 원리금 상 환, 차입금의 원리 금 상환, 기타회계 의 관리운용에 필 요한 경비	익년도 세입에 이입

자료: 박태규, 1991, 한국은행, 1982, 법제처, 1993.

세출부문은 각 회계의 성격에 따라 운영되고 있으며, 잉여금의 처리는 모두 동일하게 익년도 세입에 이입하도록 명시되어 있다. 특별회계와 일반회계와의 관계를 좀더 명확히 하기위해 재산관리에 속하는 각 특별회계를 '93년도 예산규모 크기별로 살펴보면 군용시설 교외 이전 특별회계 4,490억원, 사법시설 등 특별회계 2,350억원, 국유임야 관리 특별회계 1,720억원, 그리고 정부청사 시설 특별회계 220억원 순으로 나타났다(표 2-4).

표 2-4 국유재산 관리 특별회계법들의 '93년도 세입예산 내역

단위: 천원

구 분	예 산 액	세 입 내 역	비 고
국유임야관리특별회계	172,634,985	- 토지대여금: 7,138,577 - 관유물매각대: 158,408,980 - 기타잡수입: 2,000,000 - 재특예탁 이자수입: 2,250,000	- 관유물매각대에 의한 수입: 91.8%
군용시설교외이전특별회계	449,747,493	- 관유물매각대: 402,747,493 - 잡수입: 7,000,000 - 국공채 및 차입금: 40,000,000	- 관유물매각대에 의한 수입: 89.6%
사법시설등특별회계	235,075,260	- 관유물매각대: 17,469,000 - 일반회계전입금: 210,338,000 - 전년도이월금: 7,096,000 - 기타 잡수입: 172,260	- 관유물매각대에 의한 수입: 7.4% - 일반회계 전입금에 의한 수입: 89.6%
정부청사시설특별회계	22,220,000	- 재산수입: 114,798 - 관유물매각대: 6,700,202 - 일반회계전입금: 15,405,000	- 일반회계 전입금에 의한 수입: 69.3% - 관유물매각대에 의한수입: 30.0%

자료: 경제기획원, 「예산개요」, 1993.

표에서 볼 수 있듯이 각 특별회계의 주요 세입원은 관유물 매각대와 일반회계로부터의 전입금으로 구성되어 있다. 관유물 매각대를 주수입원으로 하고 있는 특별회계의 경우 관유물 매각대가 차지하는 비율은 국유임야 관리 특별회계가 91.8%로 가장 높고, 군용시설 교외 이전 특별회계 89.6%, 정부청사 시설 특별회계 30.2%, 그리고 사법시설 등 특별회계가 7.4%인 것으로 나타났다. 그리고 일반회계로부터의 전입금을 주 수입원으로 하고 있는 특별회계의 경우 사법시설 등 특별회계가 89.5%로 가장 높고, 그 다음 정부청사 시설 특별회계가 69.3%인 것으로 나타났다.

따라서 동일한 국유재산 관리 특별회계에 속하는 특별회계라도 사법시설 등 특별회계와 정부청사 시설 특별회계의 경우 관유물 매각에 의한 세입 확보를 낮추거나 또는 고려하지 않고 그 대신 일반회계로부터의 전입금을 주수입원으로 확보하여 운영하고 있음을 알 수 있다. 이것은 그

들 특별회계의 성격상 공공, 공익목적의 사업의 최우선 순위로 하고 있기 때문인 것으로 사료된다.

반면 국유임야 관리 특별회계의 경우 전술한 바와 같이 타회계로부터의 전입금을 세입원으로 할 수 있음을 규정하고 있으면서도 타회계로부터의 전입금은 없고 군용시설 교외 이전 특별회계와 마찬가지로 관유물 매각에 의한 세입이 주세입원으로 되어 있다. 바꾸어 말하면 국특회계제도에 의한 국유임야사업은 국유임야 또는 그의 생산물 매각에 의해 이루어지고 있다고 할 수 있다.

3. 임업재정과 국특회계

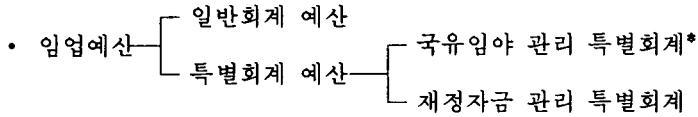
3.1. 임업재정의 구분

전절에서 살펴본 바와 같이 정부의 경제활동으로 정의되는 재정 또는 예산은 정부의 재정활동의 수지에 대해 일정한 기간을 기준으로 하여 세운 계획이며, 이 계획에 따라 정부는 재정활동을 집행하게 된다. 재정 운영을 위한 정부예산의 설립과 집행에 대한 모든 절차는 법적 절차에 따라야 한다. 우리 나라의 경우 정부예산은 예산회계법에 의해 일반회계예산과 특별회계예산으로 구성하도록 규정되어 있다.⁷⁾

임업재정도 크게 보아 국가 전체예산의 일부이므로 이러한 법적 절차에 따라 일반회계예산과 특별회계예산의 두 가지로 나누어 편성되고 있다. (그림 2-3)에서 보는 바와 같이 임업예산도 일반회계예산과 특별회계예산으로 구분되고, 특별회계예산에 속하는 임업예산은 다시 국유임야사업 특별회계와 재정자금 관리 특별회계로 구분된다.

7) 예산 회계법 제12조 제1항에서 “국가의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분한다.”라고 규정함으로써 특별회계를 설치할 수 있는 법적 근거를 마련해 주고 있음(박태규, 특별회계제도의 개선방안, 1991, p.164).

그림 2-3 임업예산의 구분



임업예산을 일반회계와 특별회계로 구분하는 것은 임업투자에 필요한 세입원을 완전 국민부담에 의한 정부 재정에 의해 조달하던 것을 다원화했다는 의미가 또한 크다고 할 수 있다. 최소한 국민부담에 의한 정부재정 지출은 경제 개발에 필요한 부문에의 투자로 확대하고 여타 세입원을 발굴하여 이를 자체사업에 투자할 수 있도록 하여 국민부담을 줄인다는 의미도 있다.

또한 특별회계예산은 그의 세출범위를 법률로 정하여 합리적 관리를 규정하고 있다. 국특회계의 경우 세입과 세출을 국유림으로 한정하여 국유림 경영·관리의 합리화를 기본원칙으로 하고 있는 셈이다. 즉, 국유림에서 생산된 목재를 판매하여 얻은 이익으로 국유림을 자체 경영·관리하도록 유도하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 일반회계는 사유림 투자를, 국특회계는 국유림 투자를 대상으로 하는 것으로 이해할 수 있다.

3.2. 국특회계 설립 배경

전절에서 살펴본 바와 같이 통상 특별회계는 국가가 특정한 사업을 행할 경우, 특정한 자금을 보유하여 운용할 경우, 그리고 기타 특정한 세입으로 특정한 세출을 충당하여 일반 세입·세출과 구분하여 경리할 필요가 있을 경우 각각 법률로서 설치된 것이다. 이에 따라 국유임야 관리 특별회계도 1965년 12월 16일 제정된 ‘국유임야 관리 특별 회계법’(법률 제 1718호)에 의거 일반회계와 분리하여 운영하고 있다.

국특회계법의 제정 당시 국가의 재정 상황은 매우 어려운 상황이었다. 당시 제1차 경제개발계획(’62~66)에 소요되는 총3,214억원(내자 72.4%, 외자 27.6%)이라는 엄청난 투자자원을 조달하기 위하여 외자 도입 등

세수 확대를 꾀하였으나 이를 확보하는 데는 상당한 어려움이 따랐다(백을선, 1989). 특히, 한정된 재원으로 각종 개발사업을 투자하는 데에도 예산회계 제도상의 문제점과 운용의 제약으로 효율적인 투자자원 배분에 어려움이 많았다.

정부는 이러한 어려움을 극복하고 경제 개발정책을 효율적으로 뒷받침하기 위하여 예산·회계제도의 일대 개혁을 단행하였다. 즉, 동기간에 걸쳐 국가 기획제도와 성과주의 예산제도를 도입(1962년)하고, 공기업 부문에 기업회계 예산제도를 도입(1962년)하는 한편 (표 2-5)에서 보는 바와 같이 각종 특별회계를 신설하여 특별회계 사업이나 특정자금을 효율적으로 운영·관리하도록 하였다. 동표에서 보듯이 1966년 시행된 국특회계법도 국유림 경영사업의 효율적인 추진을 위해 일반회계로부터 분리편성되어 지금까지 지속되어 오고 있다.

표 2-5 제1차 경제개발계획기간중 특별회계의 신설·폐지(1962~66)

년 도	특 별 회 계 의 명 칭
1962	재정자금운용특별회계, 군사이전사업특별회계, 교도작업특별회계, 국토건설권특별회계
1963	경제개발특별회계, 국영텔레비전방송사업특별회계 (경제부흥특별회계), (국토건설사업 특별회계)
1964	문화재관리특별회계, 산업재해보상보험특별회계, 군인연금특별회계, (귀속재산처리특별회계)
1966	청구권자금관리특별회계, 재정차입자금특별회계, 국립대학교부속병원특별회계, 국유임야관리특별회계, 정부청사조정특별회계, 군용시설교외이전특별회계 (부정축재처리자금특별회계), (구황실재산관리특별회계)

주: ()는 폐지.

자료: 경제기획원 예산실, 「재정관련통계집」, 1988. 5.

3.3. 국특회계 설립목적

국특회계는 임업경영의 특성상 일반회계만으로 국유림 본래의 사명과 역할을 충분히 발휘케 할 수 없으므로 국유림 사업의 능률화와 경영의 합리화를 기하기 위하여 일반회계에서 분리 설립되었다. 국특회계의 설립목적은 국특회계의 운용범위와 내용을 규정한 국특회계법에 나타나고 있는데, 국특회계법 제1조에 의하면 “이 법은 국유임야를 효율적으로 관리·경영하기 위하여 국특회계를 설치함을 목적으로 한다.”라고 규정되어 있다.

국특회계 설립 당시의 어려웠던 재정상황을 고려해 볼 때 국특회계의 설립은 일반회계로부터 국유림 경영사업예산을 확보하는데 한계가 있었기 때문에 국유림 경영사업을 효율적으로 수행할 수 있는 독립된 예산 확보를 위해 편성되었다고 할 수 있다. 그리고 그의 세입원은 동법 제4조에서 “소속재산의 매각대금, 임야 임대료 및 타회계로부터의 전입금, 기타 수입으로 한다”라고 규정하여 국유림 소득에 의한 세입뿐만 아니라 필요한 경우 일반회계 등 타회계로부터의 전입금을 받아 운영·관리하도록 하고 있다.

국특회계 제도 도입 당시의 배경을 보면 경제 개발을 위한 각종 개발 투자비의 확보를 위하여 불요불급한 투자는 자체경영에 의한 수입원으로 투자비를 충당하도록 유도하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 엄청난 사유림과 치산녹화 사업투자가 시급한 당시로서는 138만ha에 달하는 국유림 경영까지 일반재정이 담당하기에는 상당히 어려웠다고 판단했음직하다.

따라서 국가 경영체제와 관리조직을 가지고 있는 국유림 경영은 일종의 기업 경영방식에 의한 자체 경영관리체제로 갈 수 있도록 그의 세입원을 국특회계로 했다고 할 수 있다. 그러나 당시 국유림 또한 투자기였기 때문에 일본과 같이 기업회계제도를 채용하기는 어려웠을 것이다.

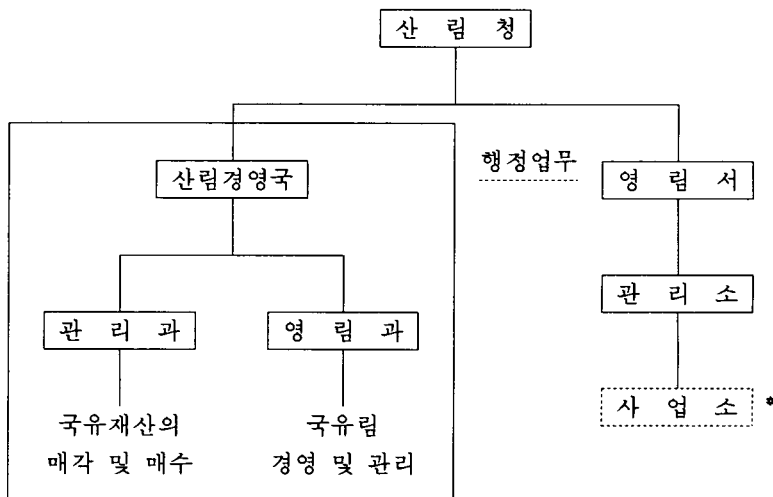
3.4. 국특회계 운영조직 체계

국특회계의 운영에 관한 전반적인 내용은 ‘국유임야 관리 특별회계법’

에 규정되어 있다. 국특회계법에 의하면 산림청장이 영림서와 서울특별시·부산시 및 도가 분장하는 산림청 소관 국유임야와 그 산물, 그리고 산림청 소관 국유재산(소속재산)에 대해서 국유임야의 관리·경영을 위하여 필요하다고 인정할 때 매각, 양여, 교환 및 처분 등을 할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 임야를 매각하였을 때에는 그 매각면적에 상당하는 임야를 매수 확보하여야 함을 규정하고 있다(국특회계법 제2조, 3조).

그리고 국유림의 매각과 민유림의 매수, 국유림과 민유림의 교환 등 국유림의 정리에 관한 사항은 ‘국유임야 정리 심의 위원회 규정’을 제정하여 관련사항을 심의케 하고, 동위원회의 의결을 거쳐 국유림 정리업무를 추진하였다.

그림 2-4 국특회계 관련 조직체계



* --- 선안의 사업소는 공식적인 행정조직이 아니라 국유림의 효율적 관리·경영을 위해 관리소 자체조직으로 운영되는 조직임.

그러나 1977년부터는 모든 국유재산의 통일적이고 효율적인 관리 처분을 위하여 개정된 “국유재산법“에 의거하여 매년 수립되는 ‘국유재산 관리계획’에 따라 국유림의 정리업무가 추진되고 있다.

이에 따른 국특회계 관련 조직체계의 현황을 살펴보면 (그림 2-4)에서 보는 바와 같이 국유림에 관한 제반 업무는 산림청 산림경영국에서 관할 하고 있으며, 산림경영국내에서 국유재산의 매각 및 매수업무를 주로 담당하는 관리과와 국유림 경영 및 관리업무를 주로 담당하는 영림과로 조직되어 있다.

그리고 산림청 외부조직으로서 국특회계예산을 실제 집행하고 국유림 경영 및 관리를 실제 행하는 사업 실행기관인 영림서와 산하조직인 관리소가 있다. 관리소 산하에는 공식적인 행정조직은 아니지만 실제 국유림 경영사업의 효율적 집행을 위하여 산림청 훈령에 의해 자체조직으로 운영하고 있는 사업소가 있다.

제 3 장

국특회계 운용 실태 및 문제점

1. 국특회계 운용 실태와 운용체계

1.1. 국특회계의 운용 실태

우리 나라 임업재정구조를 예산 구분체계에 따라 그의 추이를 살펴보면 (표 3-1)과 같다. (표 3-1)에서 보는 바와 같이 1992년 현재 우리나라 임업 부문 총예산은 2,604억 24백만원으로, 이 가운데 일반회계예산이 1,086억 8백만원으로 41.7%, 국특회계예산이 전체의 58.3%를 차지하는 1,518억 16백만원이다. 전체 임업부문 총예산에서 차지하는 국특회계의 비중이 다른 부문예산에 비하여 과중하게 나타나고 있다. 임업 개발예산의 반 이상이 일반회계가 아닌 국특회계에서 충당하고 있다는 것은 우리 임업 개발비의 대부분을 국민부담이 아닌 임업 부문 스스로의 수입 충당금으로 운용하고 있다고 해도 과언이 아니다.

과거 치산녹화기에 속하는 1980년의 경우만해도 국특회계예산은' 전체 임업예산의 20%에 불과했다. 그러나 그 이후 국특회계의 부담이 급속히

증가, 1980~1992년간 연평균 26.9%씩 증가하여 일반회계예산 연평균 증가율 9.9%에 비해 3배 이상의 빠른 증가 추세를 보이고 있다. 이에 따라 1980년 일반회계 대 국특회계의 비율이 80% : 20%였던 임업예산구조가 바뀌어 1992년 현재 일반회계 대 국특회계의 비율이 41.7% : 58.3%로 국특회계 예산 비율이 오히려 높게 되었다.

표 3-1 년도별 임업예산 추이

단위: 백만원, %

구분 연도	임업예산액				정부예산 총액(B)	임업예산 비율(A/B)
	일반회계	국특회계	재특회계	계(A)		
1980	34,935 (80.0)	8,714 (20.0)	— —	43,649 (100.0)	10,921,657	0.40
1986	47,102 (78.5)	10,382 (17.3)	2,500 (4.2)	59,984 (100.0)	21,010,590	0.29
1988	58,695 (69.4)	22,825 (27.0)	3,000 (3.6)	84,530 (100.0)	26,161,285	0.32
1990	74,761 (50.6)	68,634 (46.4)	4,500 (3.0)	147,895 (100.0)	39,228,877	0.38
1992	108,608 (41.7)	151,816 (58.3)	— —	260,424 (100.0)	51,638,676	0.50
년평균증가율 (’80~’92)	9.9	26.9	—	16.0	13.8	—

자료: 산림청, 「주요산림사업 총람」, 1992.

전체 국가재정에서 차지하는 임업재정 또한 미미한 실정이다. 임업예산은 1980년 436억 49백만원에서 1992년 2,604억 24백만원에 이르기까지 연평균 16%씩 증가하고 있으나 전체예산에서 차지하는 임업재정예산은 상대적으로 감소하고 있다. 1992년 임업 부문 총예산 2,604억 24백만원은 정부재정 총예산 51조 6,386억 76백만원의 0.5%에 불과한 실정으로 1980년의 0.4%에 비하여 크게 개선되지 못하고 있다.

이를 순수한 일반재정 부담이란 측면에서 검토해 보면 전체 예산에서 차지하는 일반회계부문 비중은 오히려 1980년 대비 1992년 현재 그의

비중은 감소하고 있는 실정이다. 인건비를 포함한 1992년 임업부문 총예산은 650만ha의 산림 비중으로 따져보면 ha당 40,065원으로 1일 1인 작업노임에도 미치지 못하는 수준이다.

이와 같이 전체 예산에서 차지하는 임업 부문의 취약한 재정구조는 결과적으로 임업 부문 내부에서 개발비용을 부담할 수밖에 없는 예산구조를 가져올 수밖에 없었을 것으로 추론된다. 전체 임업예산에서 국특회계의 비중을 높이는 결과를 초래하였고, 결국 건전한 임업재정구조의 붕괴를 가져왔다고 할 수 있다.

전국토면적의 약 65%를 차지하고 있는 산림면적의 비중으로 보나 최근 관심이 고조되고 있는 산림의 공익기능에 대한 국민적 수요라는 측면에서 보나 그의 비중은 극히 미미하다. 그리고 지금은 녹화기를 지나 우리 산림의 미래를 결정하는 중요한 단계 즉, 산림을 보살피고 가꾸어야 할 욕립단계로서 국가 전체예산의 0.5%에 불과한 임업예산으로 우리 임업의 새로운 창조는 불가능한 실정이다.

이를 다른 말로 표현하면 정부가 사유림정책에서 국유림정책으로 그의 방향을 선회했다고 할 수 있다. 최소한 예산회계면에서 볼 때 80년대초반 전체 임업예산에서 일반회계의 비중이 80% 수준이라는 것은 사유림 투자가 80%에 이른다는 의미이다. 이에 비하여 최근 국특회계의 비중이 58%에 이르고 있다는 것은 전체 산림의 18%에 불과한 국유림에 임업예산의 58%를 투자하고 있다는 의미를 가지고 있다. 국가임업에 의한 국유림 경영으로의 방향 전환을 담고 있다고 해도 과언은 아니다.

1.2. 국특회계 예산의 변화추이

(표 3-2)는 최근 급속히 증가하고 있는 특별회계예산의 변화 추이를 보다 구체적으로 분석하기 위해서 지난 1966년 국특회계예산 설립 이후 현재까지의 연차별 국특회계예산 결산 내역을 나타낸 것이다. 그리고 (그림 3-1)은 연차별 국특회계 세입·세출 결산추이를 도시한 것이다. 동표와 그림에서 보는 바와 같이 임업부문재정에서 차지하는 국특회계의

비중은 산림 부문에 대한 국민부담의 당위성에도 불구하고 일반회계에 비하여 큰 폭으로 증가하고 있다.

특히, 1980년 이후 국특회계 세입·세출규모의 증가율은 28.6%로서 임업부문재정에서 국특회계의 재정 비중이 급속히 증가하고 있다. 66년 ‘국특회계법’의 제정 이후 80년까지 국특회계 세입·세출예산은 연평균 증가율이 23.1% 였으나 81년 이후 그의 비중이 크게 높아지고 있음을 알 수 있다. 1992년 현재 국특예산 151,816백만원은 국유림 ha당 110,011원으로 사유림 ha당 18,597원에 비하면 5.9배 이상의 투자를 하고 있는 셈이다. 이는 또한 1980년 국유림 ha당 6,314원에 비하여 17.4배 증가한 엄청난 투자를 하고 있는 셈이다. 만일 이러한 국유림 경영 관리비용 투자를 국유림의 합리적 운용에 의한 수입에 의하여 이루어졌다면 대단히 바람직한 일이라 할 수 있을 것이다.

국특회계 예산구조를 살펴보면 세입·세출예산이 일치하는 균형예산을 편성하고 있으나 실제 국특회계 세입·세출결산 규모는 지금까지 매년 세입규모가 세출규모를 초과하여 잉여금을 익년도로 이월시키고 있다. 국특회계 세입·세출 결산차액에서 발생하는 잉여금은 지난 67년 이후 계속 증가하여 세입 결산액이 1,048억 21백만원으로 최고에 달하였다. 그후 90년 464억 38백만원의 잉여금을 정점으로 감소하기 시작하여 1992년의 경우에는 20억 5백만원의 잉여금이 발생하였다. 지난 67년 이후 92년 현재까지 국특회계 결산 잉여금이 연평균 10.9%씩 증가해 온 국특회계 세입·세출구조상의 특수성을 가지고 있다.

즉, 국특회계상의 잉여금이 매년 발생하고 있음에도 불구하고 (표 3-2)에서 보는 바와 같이 세입결산 대비 실제 집행한 세출결산 비율이 1967년 이후 지금까지 평균 60%에 불과하다.

표 3-2 국특회계예산의 년차별 결산내역

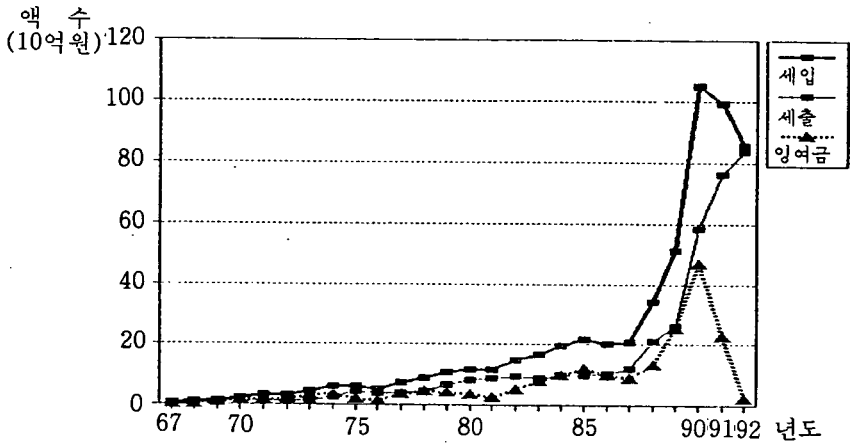
단위: 백만원, %

년 도	예 산		결 산		잉여금 (C-D)	C/A	D/B	D/C
	세입(A)	세출(B)	세입(C)	세출(D)				
1967	582	582	662	512	149	88	88	100
1968	862	862	836	714	148	97	83	85
1969	941	941	1,222	794	427	130	84	65
1970	920	920	2,256	820	1,436	240	87	36
1971	1,445	1,445	3,061	1,306	1,754	332	142	4
1972	1,555	1,555	3,346	1,300	1,835	232	90	39
1973	1,526	1,526	4,530	1,336	3,194	291	86	29
1974	2,612	2,612	6,046	2,548	3,497	396	167	42
1975	4,642	4,642	6,195	4,326	1,868	237	166	70
1976	4,388	4,388	5,147	3,880	1,266	117	88	75
1977	4,121	4,121	7,116	3,625	3,491	173	88	51
1978	4,723	4,723	8,654	4,308	4,346	183	91	50
1979	7,081	7,081	10,624	6,447	4,176	150	91	61
1980	8,714	8,714	11,586	8,132	3,453	133	93	70
1981	9,529	9,529	11,405	8,820	2,584	120	93	77
1982	10,345	10,345	14,609	9,598	5,011	141	93	66
1983	9,937	9,937	16,719	8,920	7,799	141	90	53
1984	9,750	9,750	19,387	9,659	9,727	168	99	50
1985	9,774	9,774	21,471	9,661	11,809	220	99	45
1986	10,381	10,381	20,075	10,282	9,793	193	99	51
1987	12,258	12,258	20,764	11,997	8,767	169	98	58
1988	22,835	22,835	34,146	20,896	13,250	150	92	61
1989	28,795	28,795	51,124	26,123	25,001	177	91	51
1990	68,634	68,634	104,821	58,383	46,438	153	85	56
1991	70,156	70,156	99,123	76,123	22,568	141	109	77
1992	151,816	151,816	85,577	83,572	2,005	56	55	98
년평균 증가율 (67~92)	24.9	24.9	22.7	22.6	10.9	(180)	(98)	(60)
(67~80)	23.1	23.1	27.1	23.7	27.4	(205)	(105)	(58)
(81~92)	28.6	28.6	20.1	22.7	△2.3	(106)	(92)	(62)

주: ()내의 숫자는 각 기간중의 평균값임.

자료: 산림청, 「산림행정 20년 발자취」, 1989, 「임업통계연보」, 1993.

그림 3-1 년차별 국특회계 세입, 세출결산 추이

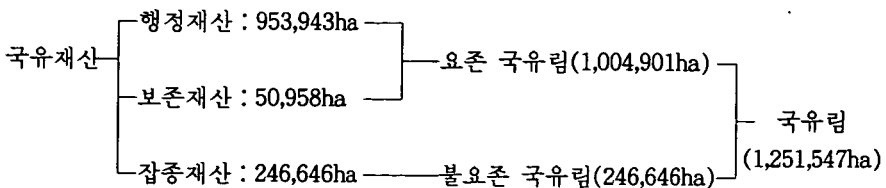


1.3. 국특회계 운용절차

국특회계 세입원이 되고 있는 국유재산은 국유재산법 제4조에 따라 행정재산, 보존재산, 잡종재산으로 대별되며, 여기서 행정재산 및 보존재산은 현행 산림법상 요존 국유림에 속하며 잡종재산은 불요존 국유림에 속하게 된다.

이와 같이 국유재산과 국유림과의 관계를 도시한 내용이 (그림 3-2)이다. 그림에서 보는 바와 같이 행정재산과 보존재산을 합한 요존 국유림은 전체 국유림의 20%, 잡종재산으로 분류되는 불요존 국유림도 전체 국유림의 약 20%를 차지하고 있다.

그림 3-2 국유재산법에 의한 국유재산 분류



동 그림에서 보는 바와 같이 국유재산의 분류상 행정재산 및 보존재산으로 분류되는 요존 국유림으로부터의 산림 수입은 주로 임목의 벌채 및 판매에 의해 이루어지며, 잡종재산으로 분류되는 불요존 국유림은 매각 또는 양여, 민유림과의 교환 등이 가능하므로 국특회계의 가장 중요한 세입부문을 형성하고 있다.

국유림의 효율적 관리·경영을 위해 설립된 국특회계 예산은 세입부문과 세출부문으로 구분할 수 있다. 국특회계의 주요 세입 및 세출항목을 살펴보면 (표 3-3)에서 보는 바와 같이 세입은 4종, 세출은 7종으로 크게 나눌 수 있다.

세입항목은 관유물 매각대, 재산 수입 및 건물 대여료, 경상이전 수입 및 전년도 이월금, 재화 및 용역 판매 수입의 4가지로 대별된다. 세출항목은 산림보호, 조림 및 육림, 국유림 경영관리, 임도시설, 국유재산 관리, 법정 부담금, 그리고 예비비의 7가지로 구분된다. 세입항목에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 관유물 매각대에는 임목 생산으로부터의 수입을 나타내는 임목죽 매각대, 불요존 국유림의 매각에서 발생하는 토지 매각대, 그리고 기타 토지 및 무형재산 매각대 등을 들 수 있다. 국특회계에서 주요 세입항목을 구성하고 있는 관유물 매각대 중에서 임목죽의 매각대는 주로 요존 국유림의 임목 벌채 및 판매 수입에 의해서, 그리고 토지 매각대는 주로 불요존 국유림의 매각 또는 양여, 민유림과의 교환 등에 의한 수입으로 구성된다.

표 3-3 국특회계상의 주요 세입 및 세출항목

세 입 (4종)	○ 관유물매각대 : 임목죽매각대, 토지매각대, 기타토지 및 무형재산매각대 ○ 재산수입 및 건물대여료 ○ 경상이전 수입 및 전년도 이월금 ○ 재화 및 용역판매수입 : 잡수입, 굴피, 송지, 잣종자, 입장료
세 출 (7종)	○ 산림보호 ○ 조림 및 육림 ○ 국유림경영관리 ○ 임도시설 ○ 국유재산관리 ○ 법정부담금 ○ 예비비

다음 (그림 3-3)은 이러한 세입·세출이 국특회제내에서 어떤 운용절차에 의하여 운용되고 있는가를 그림으로 표시한 것이다. 국특회제예산 편성 및 운용절차를 나타낸 것이라고 할 수 있다. 먼저 국특회제예산 운용을 살펴보면 다음과 같다. 국특회제는 매년도 정기예산 편성 작업시 일반회계와 함께 편성, 경제기획원과 협의를 거쳐 국회의 승인을 받아 확정하게 되는 절차를 밟는 것이 일반적이다.

그러나 앞에서 언급한 바와 같이 그의 세입원이 국유재산 관리 지침에 의해 매각 또는 판매되므로서 실현되는 것이기 때문에 국유재산법에 의한 재무부 관련 부서와 협의 형식에 의해 예산이 편성되며, 국특세입 예산안이 확정된다고 할 수 있다. 물론 산림청 예산 편성시 이미 각 영림서별로 익년도 사업에 대한 예산안이 작성되어 이를 산림청에 신청하게 되며, 국회 승인과 함께 영림서별, 사업별 예산안이 승인되는 것이다.

일단 예산안이 승인되면 이에 필요한 사업은 각 영림서별 최일선 경영 관리 담당자가 되는 관리소가 수행한다. 그러나 사업에 필요한 사업비가 배정되는 것이 아니라 당해연도에 승인된 국유재산 매각 또는 임산물 판매 등의 수입에 의해서 사업을 수행하게 되어 있다. 다른 말로 표현하면 사업비를 자체 사업에 의하여 얻어진 세입원으로 하게 되어 있다.

이에 따라 영림서(관리소) 단위로 세입에 필요한 각종 사업을 시행하면서 동시에 필요한 산림사업을 수행해야 하는 이중업무를 가지는 것이다. 매각의 경우, 매각 대상을 선정하여 법률이 정한 절차에 의하여 경매 등의 방법으로 이를 처분하고, 이를 국고에 납입하게 된다. 여기서 매각 등의 사업이 순조롭게 진행이 될 경우 문제가 없으나 만일 매각 등이 순조롭게 진행되지 않으면 세입원이 확정되지 않기 때문에 필요한 세출사업을 할 수 없는 것이다. 곧 세입원이 확정된 후 사업을 시행해야 하는 절차상의 문제를 안고 있다.

만일 매각 등이 12월중에 이루어져 그간의 세출 사업을 못한다면 이는 곧 잉여금으로 처리되어 국고로 이입되는 결과를 가져온다. 잉여금은 다음 년도의 사업 수행을 위한 사업비로 이월되지 않기 때문이다. 바로 이

2. 국특회계 세입·세출구조

2.1. 국유림 매각에 의존하는 세입구조

앞에서 일반회계부문의 산림예산 경직으로 운용이 비교적 용이한 국특회계 증액 위주의 산림예산을 편성해 왔다는 것을 이미 지적한 바 있다. 이는 다른 한편으로 이해 관계자도 많고 임업투자에 관심이 없는 사유림보다 기술 및 관리인력이 풍부하고 비교적 산림형질이 우수한 국유림 투자를 증가시킴으로서 한국 임업을 주도해 왔다고 볼 수도 있다. 그러나 국특회계 제도 설립 당시만 해도 재정운용이 어려운 상황에서 설립된 국특회계제도가 오늘의 상황에서도 그의 임무를 계속해야 되느냐의 문제를 제기하고 있는 상황이다.

이미 국유림의 ha당 축적이 70m³에 도달해 있고 상당한 면적이 육림 및 경영단계에 다다르고 있어 재산관리뿐 아니라 이의 경영비용에 엄청난 투자재원이 필요한 실정이다. 이러한 상황에서 일반회계로부터의 전입을 전혀 기대하지 못하는 국특회계로서는 그 세입원을 짧은 기간에 다양화시키기는 상당한 한계가 있다. 아직도 벌채에 의한 산림 생산을 기대하기는 상당한 시간을 기다려야 하는 입장이다. 벌채·육림 등을 위해 오히려 더 많은 기계 및 임도시설 투자가 필요한 실정이다. 결과적으로 불요불급한 국유림 매각에 의한 세입 확보가 유일한 수단이 될 수밖에 없었다고 볼 수 있다. 국유림 매각에 의한 세입구조에 의존하고 있는 셈이다.

다음 (표 3-4)의 연차별 국특회계 세입예산 내역에서 보는 바와 같이 80년대 후반부터 정상적인 산림경영에서 발생하는 임목죽 매각대는 급감하는 대신 토지 매각대에 의한 세입이 급증하고 있다. 국특회계 세입예산 구조 변화 추이를 살펴보면 1966년 국특 설립 이후 임목죽 매각대에 의한 세입예산은 꾸준히 증가하여 1982년 전체 국특회계 세입예산의 65.3%인 67억 6천만원에 달하였다. 그러나 이후 임목죽 매각대는 급격히

감소하여 1992년 현재 전체 국특회계 세입예산의 2.6%인 39억 98백만원에 불과하다.

이에 비해 토지 매각대에 의한 세입예산은 연평균 27.3%로 급격히 증가하고 있다. 특히, 80년대 후반부터 토지 매각대의 비중이 급증하여 1986년 전체 국특회계 세입예산의 8.7%에 불과했던 토지 매각대는 1988년을 기점으로 50% 수준을 상회하여 1992년 현재 국특회계 총세입예산의 대부분인 71.3%를 차지하고 있다. 임야 대부료에 의한 세입예산은 1969년 전체 국특회계 세입예산의 2.5%인 24백만원 이후 절대액수 자체는 꾸준히 증가하고 있으나 전체 세입예산에서 차지하는 비율은 큰 변화가 없이 전체 국특회계 세입예산의 2.5%인 43억 28백만원을 점하고 있다.

표 3-4 년차별 국특회계 세입예산 내역

단위: 백만원, %

년 도	합 계		임목매각대		토지매각대		임야대부료		전년도이월금		기타수입	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
1969	942	100	496	52.7	422	44.8	24	2.5	—	—	—	—
1970	920	100	519	56.4	358	38.9	43	4.7	—	—	—	—
1972	1,556	100	599	38.5	850	54.6	103	6.6	—	—	4	0.3
1974	2,612	100	621	23.8	718	27.5	195	7.5	1,076	42.2	2	0.1
1976	4,388	100	2,183	49.8	658	15.0	110	2.5	1,379	31.4	58	1.3
1978	4,723	100	2,803	59.3	660	14.0	214	4.5	776	16.4	270	5.7
1980	8,715	100	4,828	55.4	1,650	18.9	228	2.6	1,651	18.9	358	4.1
1982	10,346	100	6,760	65.3	1,809	17.5	230	2.2	926	9.0	621	6.0
1984	9,750	100	2,959	30.3	2,037	20.9	390	4.0	3,612	37.1	752	7.7
1986	10,382	100	2,331	22.5	900	8.7	548	5.3	5,541	53.4	1,062	10.2
1988	22,835	100	2,189	9.6	15,128	66.2	923	4.0	3,524	15.4	1,071	4.7
1990	68,634	100	2,998	4.4	54,452	79.3	1,473	2.1	8,006	11.7	1,705	2.5
1991	70,156	100	3,998	5.7	44,828	63.9	2,582	3.7	16,994	24.2	1,754	2.5
1992	151,816	100	3,998	2.6	108,237	71.3	4,328	2.9	31,854	21.0	3,399	2.2
년평균 증감율	24.7	—	9.5	—	27.3	—	25.3	—	20.7	—	40.1	—

기타 수입은 굴피, 송지, 잣 종자 등의 임산물 판매 및 잡수입, 경상이 전 수입, 기타 토지 및 무형재산 매각대 등으로 구성되는데 전체 국특 세입예산에서 차지하는 비율은 1986년도에 10.2%로 최고점에 달한 이후 계속 감소하여 1992년 현재 자체 세입예산의 2.2%인 33억 99백만원을 점하고 있다.

하지만 기타 수입에 의한 세입예산이 비록 국특 전체 세입예산에서 차지하는 비중은 작을지라도 1972년 4백만원에 불과하던 수입액이 연평균 40%씩 증가하여 1992년 현재 33억 99백만원으로 절대액 자체의 빠른 증가를 보이고 있어 향후 임목죽 매각대와 함께 정상적인 국유림 경영의 활성화를 통해 증대시켜 나아가야 할 세입원 중의 하나이다.

2.2. 비경영 부문에 치중한 세출구조

다음 (표 3-5)는 연차별 국특회계 세출예산을 정리한 것이다. (표 3-5)에서 보는 바와 같이 국특회계 전체 세출예산은 1966년 3억 3천만 원에서 연평균 26.6%씩 급속히 증가하여 1992년 현재 1,518억 16백만 원에 달하고 있으나 가장 많은 예산을 국유림 경영관리비로 사용하고 있다. 국유림 경영·관리비는 국유림 관리를 위한 인건비와 국유림야의 매각·매수 등에 따르는 재산관리가 주요 비용항목이다.

이러한 국유림 경영관리비의 비중은 1966년의 46.7%에서 1986년 58.3%, 1992년 47.1%로서 매년 가장 큰 고정비용항목을 이루고 있다. 다시 말하면 매년 평균 26.6%의 증가를 보여온 국특회계예산 증가요인이 국유림의 경영 합리화 등 자원 증식면보다 오히려 인건비, 관리비 상승 등의 요인에 의해 증액되어 왔다고 볼 수 있다.

이를 세목별로 보면 1992년 현재 국특회계 전체 세출예산 1,518억 16백만 원 중에서 국유림 경영 및 관리에 소요되는 예산은 714억 91백만 원 (47.1%)으로 가장 높게 나타나고 있으며, 다음으로 재정 투융자 예탁금이 300억 (19.8%), 임도시설비 241억 65백만 원 (15.9%), 조림 및 육림비 190억 79백만 원 (12.6%), 산림보호 70억 35백만 원 (4.6%)의 순으로 나타

표 3-5 년도별 세출예산 내역

단위: 백만원, %

구 분	국유림 경영관리	산림보호	조림 및 육림	임도시설	예비비	재정투융자 특별회계	합 계
1966	154 (46.7)	28 (8.5)	118 (35.8)	— (—)	30 (9.1)	— (—)	330 (100.0)
1970	436 (47.3)	46 (5.0)	389 (42.2)	20 (2.2)	30 (3.3)	— (—)	921 (100.0)
1974	775 (29.7)	777 (29.7)	917 (35.1)	43 (1.6)	100 (3.8)	— (—)	2,612 (100.0)
1978	2,280 (48.3)	548 (11.6)	1,746 (37.0)	45 (1.0)	104 (2.2)	— (—)	4,723 (100.0)
1982	4,837 (46.8)	1,515 (14.6)	3,642 (35.2)	72 (0.7)	282 (2.7)	— (—)	10,346 (100.0)
1986	6,049 (58.3)	579 (5.6)	2,798 (27.0)	893 (8.6)	349 (—)	64 (0.6)	10,382 (100.0)
1990	54,337 (79.2)	3,019 (4.4)	5,578 (8.1)	5,631 (8.2)	69 (0.1)	— (—)	68,634 (100.0)
1991	36,395 (51.9)	4,910 (7.0)	10,762 (15.3)	18,042 (25.7)	16,619 (23.7)	47 (0.1)	70,156 (100.0)
1992	71,491 (47.1)	7,035 (4.6)	19,079 (12.6)	24,165 (15.9)	47 (0.03)	30,000 (19.8)	151,816 (100.0)
년평균 증가율	26.6	23.7	21.6	39.0	1.7	—	26.6

주: ()안의 숫자는 비율임.

자료: 산림청, 「임업통계요람」, 각년도.

나고 있다. 이 가운데 실제 국유림 경영을 위해 필요한 임도시설비와 조림·육림비를 제외한 경영·관리를 위한 인건비 등의 제비용과 재정 투융자 예탁금, 산림 보호 등에 투자되는 비목의 비중이 71.5%에 이르고 있다.

다행히 최근들어 임도시설예산이 1968년 9백만원으로 전체 세출예산의 1%에 불과했으나, 그 이후 연평균 39%씩 빠른 속도로 증가하여 1992년 현재 241억 65백만원으로 전체 세출예산의 15.9%를 차지하고 있다.

이에 비해 실제 국유림의 형질 개선과 자원 조성 및 국유림 경영 개선

을 위해 절대적으로 필요한 조림 및 육림예산은 1966년 1억 18백만원으로 전체 세출예산의 35.8%를 차지하였으나 1992년 현재 190억 79백만원으로 전체 국특회계 세출예산의 12.6%를 차지하고 있어, 절대액 자체는 증가하였으나 국특회계 세출예산 전체에서 차지하는 비중은 낮아지는 것으로 나타났다.

더욱 중요한 것은 미래 국유임업의 모습으로 나타날 새로운 산림자원 조성이라는 면에서 국유림 자원 조성에 한계를 보이고 있다. 보다 우량한 국유림을 조성하기 위해서는 아직도 상당한 국유림을 새로운 수종으로 갱신해야 할 입장이다. 그러나 실제 사업에서는 수종 갱신 등 조림보다 오히려 현재의 산림을 육성하는 육림에 집중하고 있다.

국특회계 세출예산 중에서 조림 및 육림예산의 변화 추이를 살펴보면 1982년의 경우 조림과 육림예산이 각각 13억여원으로 비슷한 수준이었으나 최근 조림예산에 비해 육림예산이 급격히 증가하여 1992년 현재 조림예산은 38억원인데 비해 육림예산은 조림예산의 3배 이상인 129억원에 달하고 있어 주목된다. 조림예산에 비해 육림예산의 빠른 증가추세는 현존 국유림이 조림단계를 지나 육림단계에 직면하고 있는 영급 분포 상태, 국유림의 절벌정책 등을 감안할 때 당분간 지속될 것으로 판단되기는 한다.

그러나 국가임업이라는 면에서 국유림사업의 특수성을 생각해 보았을 때 어떤 것이 미래를 위해 바람직할 것인가는 생각해 보아야 할 문제이다. 이를 구체적으로 살펴보면 (표 3-6)에서 보는 바와 같이 조림, 육림, 양묘사업 등의 세출예산의 절대액은 꾸준히 증가하고 있음에도 불구하고 실제 사업물량 자체는 매년 감소하고 있다.

1978년 조림사업 물량이 7,126ha에 이르던 것이 매년 감소하여 1990년에는 1,013ha에 불과하다. 이러한 조림물량은 수종 갱신 등 국유산림 형질 개선을 위한 새로운 조림이라기보다 벌채지 조림에 한정되고 있다. 육림 또한 마찬가지이다. 1978년 43,219ha에 달하던 육림사업량이 1990년 현재 31,957ha로 육림사업기에 직면했음에도 불구하고 오히려 감소하

표 3-6 년도별 국유림 경영부문의 사업 실적

연 도	조림 (ha)	육림 (ha)	양묘 (천본)	도· 남별 (천수)	산불 (천수)	병충해 방제 (ha)	방화선 (ha)	임도(km)		영림 계획 (천ha)	임간 수련장 (개소)	휴양림 조성 (개소)
								신 설	보 수			
78	7,126	43,219	19,000	86	69	12,019	325	—	—	271	—	—
79	7,000	31,125	19,092	85	37	9,000	—	0.4	—	6	—	—
80	5,054	45,743	18,112	87	14	11,000	—	2.9	—	806	—	—
81	5,096	40,157	16,800	119	13	9,200	—	—	200	833	—	—
82	8,304	32,456	13,628	113	10	6,719	—	—	224	168	—	—
83	7,457	29,661	10,079	137	7	4,825	—	4.0	236	168	—	—
84	7,067	29,041	5,955	59	2	5,216	—	12	281	161	—	—
85	6,414	25,133	6,112	52	3	5,705	—	27	244	169	—	—
87	6,372	23,533	4,374	14	8	6,026	—	47	252	175	—	—
88	1,514	36,770	3,578	53	(산불 포함)	9,364	500	100	314	185	3	2
89	1,013	33,198	3,680	—	—	7,792	수련장	157	361	166	2	1
90	1,013	31,957	4,826	—	—	7,894	—	196	524	175	6	2

자료: 재무부, 「결산개요」, 각년도.

고 있다. 결국 육림예산의 빠른 증가 추세도 육림단계 진입에 따른 사업 실행과 전혀 관계가 없음을 의미하고 있다.

이와 같이 국특회계 세출사업이 감소하고 있음에도 불구하고 세출예산 자체가 급속히 증가하고 있는 이유는 첫째, 조림·육림·양묘·병충해 방제 등의 산림사업에 소요되는 인건비 및 생산비용 상승에 기인한 사업단비의 증가가 가장 큰 원인으로 생각된다.

둘째, 상기 조림사업 이외에 최근 사업물량이 증가하고 있는 임간 수련장, 휴양림, 임도시설비 등의 증가와 임지의 매각, 매입, 교환 등에 소요되는 국유림 관리비의 증가, 그리고 끝으로 이러한 가시적 원인 이외의 국특회계제도 자체의 문제점 등을 들 수 있을 것이다.

산림 보호예산의 경우 국특회계 전체 세출예산에서 차지하는 상대적 비중은 1982년 15%에서 1992년 4.6%로 낮아지고 있으나 산림 보호를 위한 무선장비, 헬기 구입 등의 최신장비 구입비가 1982년 약 10억원에

서 1992년 47억원으로 4배 이상 증가하는 등 산림 보호예산의 절대액수는 꾸준히 증가하고 있다. 산림 축적이 증가되고, 국유림 경영이 집약화될수록 산림 보호를 위한 최신장비의 필요성이 절실히지므로 산화 방지를 위한 최신장비, 헬기 구입 등의 장비 운영비가 산림 보호예산을 계속 주도할 것으로 보인다.

국특회계 세출예산 항목 중에서 임도시설 예산은 1982년 이후 연평균 78%씩 가장 빠른 증가 추세를 나타내고 있는데, 이는 최근 임도시설 물량 자체가 대폭 확대되었기 때문이다. (표 3-6)에서 보는 바와 같이 임도시설 물량은 1983년 4km에 불과하였으나 1988년 100km를초과하여 1992년 현재 195km를 개설하여 1983년 대비 45배 이상의 대폭적인 물량 증가를 나타내고 있다. 그러나 아직도 ha당 1.3m에 불과한 임도밀도를 가지고 있는 형편이다. 임도시설과 관련해 특기할 사항은 (표 3-6)에서 보는 바와 같이 80년 이후 임도 보수물량이 크게 증가하기 시작하여 1990년 현재 524km에 달하고 있다는 점이다. 임도 보수물량의 증가 추세에 따라 전체 임도시설 예산 중에서 임도 복구비의 절대액수도 1982년 72백만원에서 연평균 35%씩 급증하여 1992년 현재 14억 73백만원에 달하고 있다.

2.3. 사업수행과 연계성이 없는 잉여금 제도

당해연도 결산 잉여금은 그 익년도의 세입에 이입한다(국특회계법 제7조)는 규정에 따라 매회계년도에 발생하는 잉여금이 축적되지 못하고 차년도로 이월되므로서 안정적인 세출사업 추진에 장애가 되고 있다. 즉, 전년도에서 이월된 잉여금과 당해연도의 세입예산 규모가 확정된 후 실제 세입예산 규모에 따라 국유림 경영을 위한 세출사업을 실행하게 되어 있다.

이에 따라 국특회계는 매회계년도 결산상의 잉여금이 발생함에도 불구하고 실제 집행된 세출 결산액은 년초에 계획한 세출 예산액보다 낮게 나타나는 현상을 보이고 있다. 실제 1992년도의 경우 당초 세입·세출 예

산액을 1,518억 16백만원으로 계획했으나 회계년도말 세입 결산액이 855억 77백만원에 불과함에 따라 세출사업이 대폭 축소되어 세출 결산액이 당초 예산액의 55%인 835억 72백만원으로 위축되었다.

국특회계 운영체계 및 절차가 기본적으로 전년도의 이월금을 익년도 세입에 이입하여 당해연도 사업 수행을 위해 이월 사용할 수 없도록 함으로써 지속적인 사업 수행에 상당한 문제를 제기하고 있다. 즉, 당해연도 사업은 당해연도 세입원만을 이용하여 사업을 할 수 있도록 하고 있기 때문이다. 예를 들면 전년도 이월금을 계속 이월 사용할 수 있다면 이월금을 세입원으로 하여 필요한 시기에 산림사업(세출)을 실시할 수 있다.

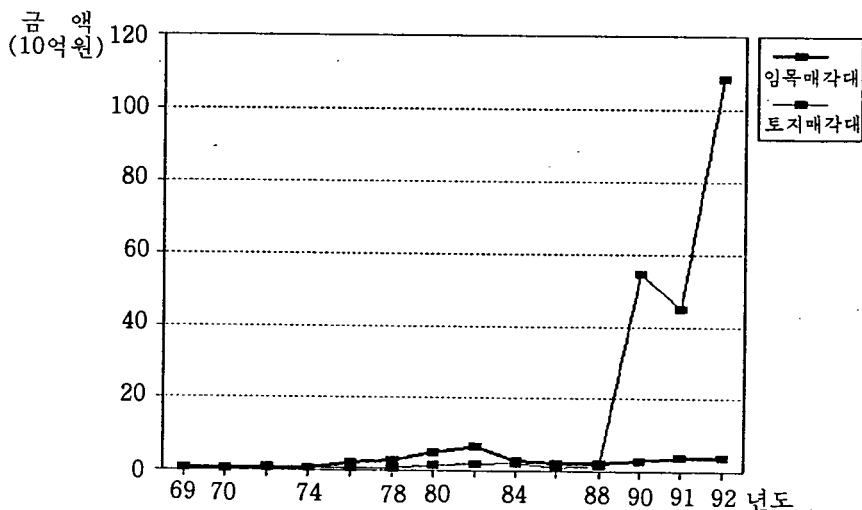
그러나 이를 사용하지 못하고 국유림 매각, 관유물 판매시기까지 기다려 이를 세입원으로 한 세출사업이 확정되기 때문에 계절이 지난 사업 또는 시간적으로 불가능한 사업은 차년도로 이월되게 된다. 따라서 국유림 매각 등에 의해 세입이 생겼는데도 사업 수행이 늦어져 잉여금만 발생하는 문제를 가져오는 것이다.

이를 구체적으로 살펴보면 전술한 (표 3-6)에서 보는 바와 같이 세입 예산 대비 세입 결산 비율은 67~92년간 평균 180%로 높는데 비해서 세출 예산 대비 세출 결산 비율은 67~92년간 평균 98%에 머물고 있기 때문이다. 즉, 세입은 당초 계획했던 예산액보다 1.8배만큼 더 많이 징수되는데 비해서 세출은 당초 계획했던 세출 예산액의 98% 정도 집행되었기 때문이다. 결과적으로 세입 결산 대비 세출 결산 비율이 67~92년간 평균 60%에 불과한 것으로 나타난 것이다.

세입부문에서 당초 계획했던 예산액보다 더 많이 징수되면 세출 결산액에 큰 변동이 없는 한 국특회계 잉여금에 직접적인 영향을 미치게 된다. 즉, 세입 예산 대비 세입 결산 비율이 큰 해일수록 국특회계 잉여금의 규모는 커지게 되는 것이다. 국특회계 잉여금의 규모는 (그림 3-1)에서 보듯이 67년 이후 80년까지는 비교적 안정된 증가 추세를 유지하다가 최근 80년대 이후 급속히 증가함과 동시에 급격한 등락현상을 나타내

고 있다. 이러한 잉여금의 급격한 등락현상은 80년대 이후 부동산 경기의 과열 현상에 따라 국특회계 주요 세입원인 임지매각 대금의 증감에 영향을 받은 것으로 보인다.

그림 3-4 연도별 임목 및 임지 매각대 추이



(그림 3-4)는 지난 1967년 이후 국특회계 세입 예산에서 중요한 부분을 구성하고 있는 임목 매각대와 임지 매각대의 변화 추이를 나타낸 것이다. 그림에서 보는 바와 같이 1983년까지는 정상적인 산림경영에서 발생하는 임목 매각이 임지 매각보다 많았으나 1984년을 기점으로 임지 매각대가 임목 매각대를 상회하여 1991년 현재 국특회계 총세입예산의 대부분인 500억을 임지 매각대가 차지하고 있다.

부동산 경기가 활발했던 1980년대 후반의 경우 세입 예산 대비 1.5배 이상의 세입이 징수되어 잉여금이 100억 이상에 달하였다. 1992년의 경우에는 부동산 경기의 침체에 따른 임지 매각이 정체됨으로써 세입 징수액은 당초 예산의 56%에 불과하여 잉여금이 20억으로 낮아졌다.

이와 같이 국특회계 예산은 매년 세입·세출예산이 일치하는 균형예산을 편성하고 있음에도 불구하고 국특회계 세입예산의 대부분을 점하는

임지 매각대의 연차별 증감에 따라 국특회계 세입·세출 결산 차액이 발생하고, 잉여금은 급격한 등락현상을 나타내고 있다. 문제는 이러한 세입·세출 결산의 불일치에서 발생하는 잉여금이 안정적인 국특회계 세입예산으로 스톡(stock)되지 못하고 익년도로 이월됨으로써 잉여금의 연차별 등락현상이 반복되고 안정적인 예산 뒷받침이 요구되는 세출사업이 위축된다는 데 심각성이 있다.

실제 지난 1967년 이후 1992년 현재까지 매년 잉여금이 발생하여 왔음에도 불구하고 세입 결산 대비 세출 결산 비율이 평균 60%에 불과한 이유는 연차별 잉여금을 안정적인 국특회계 세입원으로 스톡시킬 제도적 장치가 없었기 때문이다. 매회계년도 내에서의 세입예산 규모에 따라 세출예산이 집행됨으로써 사회·경제적 여건 변화에 따라 당해연도 세입예산의 확보가 우려될 경우 세출사업을 축소함으로써 세입·세출균형을 꾀하려는 악순환이 반복되는 것이다. 이러한 현상은 장기간 지속적이고 안정적인 예산 투자가 요구되는 산림사업에 불안정한 요소로 등장할 우려가 있는 것이다. 국특회계 설립의 당위성은 어디까지나 국유림 경영사업의 효율적 추진에 있으므로 국특회계제도 및 운영상의 문제점으로 인하여 안정적인 투자가 요구되는 국유림 경영사업이 위축된다면 이를 새롭게 재조명하는 작업이 이루어져야 할 것이다.

3. 국특회계제도 및 운용상의 문제점

3.1. 국특회계제도의 한계

전술한 바와 같이 1966년 설립된 우리 나라 국특회계는 기업예산 회계법에 의해서 운영되는 기업 특별회계가 아니라 기타 특별회계 중에서 재산관리 특별회계에 속한다. 국특회계법에 의해 명시된 바와 같이 국특회계제도는 일반회계만으로 국유림 경영 사업예산을 확보하는데 한계가 있었기 때문에 국유림야를 효율적으로 관리·경영하기 위한 독립적인 예산

확보를 위해 설립되었다. 일반회계의 세입·세출과 구분하여 특정세입으로 특정세출을 충당하여 경리할 필요성이 있기 때문에 설치된 것이다.

이에 따라 국특 회계법에서는 국특회계의 세입과 세출에 대한 항목을 규정하고 있다. 동법 제4조에서 세입 부문은 ‘국특회계 소속재산의 매각 대금, 임야 임대료(사용료 포함) 및 타회계로부터의 전입금, 기타 수입으로 한다’라고 규정하고 있으며, 동법 제5조에서 세출 부문은 ‘국특회계 소속재산을 매매, 양여 및 교환, 기타 관리·경영하기 위하여 필요한 경비를 세출로 한다’라고 규정하고 있다.

이와 같이 우리 나라 국특회계 제도는 형식상으로는 일반회계의 세입·세출과 구분하여 특정세입으로 특정세출을 충당하여 경리하는 독립채산제 방식을 언급하고 있다. 하지만 실제로는 국특회계 제도가 국유림의 효율적 관리·경영이라는 국특회계 설립 목적을 충족시키지 못하고 있는 것도 사실이다.

현실적으로 우리 나라 국특회계제도가 직면하고 있는 문제점을 살펴보면 우선 국특회계제도 자체가 설립 당시에 의도한 것처럼 정상적인 국유림 경영사업을 통해 발생하는 세입으로 세출사업을 충당하는 정상적인 재산상 경영체제를 갖추지 못하고 운용되고 있다는 점이다. 국유림의 장기적인 경영계획을 수립하고 실행해 나아가는 과정에서 연차별 산림사업 물량과 투자 소요액을 추산하고 예산을 조달할 수 있는 연차별 장기 세입·세출계획에 의해서 국특회계가 운영되는 것이 아니다. 임지의 매각이라는 비경영적 세입원 확충을 통해 일반회계 보다 증액이 용이한 국특회계 예산을 파행적으로 증대시켜 온 느낌이 없지않다. 즉, 정상적인 국유림 경영에서 발생하는 산림소득에서가 아니라 비경영적 세입원에 거의 전적으로 의존하면서 방만한 세출예산을 편성 운용해 오고 있다는데 문제의 소지가 있다.

물론 국특회계법 제3조 3항 ‘매각 면적에 상당하는 임야를 매수하여야 한다’는 규정에 의해 국유림의 매각 면적보다 많은 국유림을 매입하여 오고 있으나, 매입 대상임지가 과연 장기적인 관점에서 매각의 적지이나

하는 점에서는 의문의 여지가 있다. 최근 재산가치가 높은 국유임야를 매각하여 상대적으로 지가가 저렴한 산간오지 국유림을 확대해 나아가는데 대해 ‘제살까기식 국특회계 운영’ 또는 ‘장기 비전이 결여된 국특회계’라는 비판의 목소리도 있는 것이다.

국특회계가 임지 매각이라는 비정상적 세입원에 의해서 파행적으로 운영되는 근본이유는 정상적인 국유림 경영에서 발생하는 임목 매각대나 임산물 수입, 그리고 국유림의 분수 및 대부제도에서 발생하는 국유림 대부료 수입이 임지 매각대에 비해서 상대적으로 크게 위축되어 왔기 때문이다.

전술한 (표 3-4)에서 본 바와 같이 1982년까지 전체 국특 세입예산의 절반 이상을 차지하고 있던 임목측 매각대 수입은 1992년 현재 전체 국특회계 세입예산의 2.6%로 감소하였다. 임야 대부료 수입도 1992년 현재 전체 세입예산의 2.9%에 불과한 반면 토지 매각대의 비중은 전체 세입예산의 대부분인 71.3%를 차지하고 있는 것이다.

임목측 매각에 의한 세입예산의 확보는 국유림의 효율적 경영을 위한 선결조건임에도 불구하고 (표 3-7)에서 보는 바와 같이 연도별 임목 매각 실적은 1980년 약 27만 m^3 에 달한 이후 1991년 현재 약 9만 5천 m^3 으로 점차 줄어 들고 있는 추세이다. 매각 종류별 실적을 보면 1991년 현재 임목 매각물량 9만 5천 m^3 중에서 나무가 서있는 상태에서의 임목 처분물량이 5만 4천 m^3 (57.4%), 간벌물량이 3만3천 m^3 (34.9%)으로 대부분을 점하는 반면 직접 벌채를 행하는 관작 물량은 2천 m^3 (2.6%)에 불과하다.

이와 같이 임목상태에서의 임목 매각에 비해 상대적으로 수익성이 높은 관작물량이 낮은 것은 작업 인건비의 상승, 기술인력 및 장비의 부족, 목재 가격의 하락 등에 기인하는 것으로 알려지고 있다. 그러나 더 큰 이유는 직접 벌채를 할 경우 세출예산이 없거나 확정되었더라도 세입이 확보되지 않아 사업 수행이 복잡하여 임목 처분에 의존하고 있기 때문이다.

최근에는 수익을 크게 기대할 수 없는 간벌물량이 점증되고 있는 점 등을 감안할 때 국특회계 전체 세입예산에서 차지하고 있는 임목 매각대 비중이 당분간 크게 증가할 것을 기대하기는 어려운 실정이다.

표 3-7 년도별 임목 매각 실적

단위: 물량; m³, 세입: 백만원

연 도	합 계		입 목 처 분		관 작		간 별		불 용 물 건	
	물량	세입	물량	세입	물량	세입	물량	세입	물량	세입
66	127,456	319	116,446	233	11,010	86	—	—	—	—
70	284,766	674	268,704	599	4,972	14	7,107	43	4,073	18
75	276,868	1,932	239,839	1,491	21,422	231	13,906	193	1,701	17
76	240,438	2,245	224,674	2,012	8,975	139	4,968	74	1,821	20
77	232,182	3,784	204,489	3,051	20,660	552	6,252	166	781	15
78	244,383	4,321	206,679	3,277	24,260	664	10,858	326	2,586	54
79	234,245	3,215	188,004	2,801	7,390	208	7,765	179	1,086	27
80	270,606	5,190	248,438	4,480	13,289	437	7,957	244	922	29
83	204,843	6,642	198,701	6,334	3,040	153	1,805	78	1,297	77
85	85,406	2,938	74,378	2,525	2,896	132	7,896	268	236	13
88	60,578	1,872	38,849	1,129	1,451	61	19,987	668	291	14
90	95,083	2,688	55,600	1,460	3,415	110	35,830	1,088	238	30
91	95,258	2,302	54,704	1,232	2,478	79	33,224	844	4,852	147

자료: 산림청(1992).

임목 매각대와 마찬가지로 1992년 국특회계 전체 세입예산의 2.9%를 차지하고 있는 임야 대부료 수입도 대부조건이나, 대부료율에 큰 변동이 없는 한 국특회계 전체 세입예산에서 차지하는 상대적 비중이 크게 증가하지 않을 것으로 보인다.

(표 3-8)에서 보는 바와 같이 현재 국특회계에서의 대부 수입은 산림법 제75조 및 동 시행령, 국유재산법과 동 시행규칙 제26조에 의해 규정된 용도별 대부료율을 대부 대상산림의 감정가액에 곱하여 산출하고 있다.

표 3-8 대부 용도별 대부요율

산림법상 대부용도	요 율	국유재산법상의 대부용도	요 율
○ 목축, 조림용, 화훼, 약초 등 농촌소득 사업용	1/100	○ 행정, 보존목적용	25/1,000이상
○ 광업용, 공용, 공공용, 공익사업용	5/100	○ 공무원 후생목적용	40/1,000이상
○ 골프장등 기타용도	10/100	○ 기타용도	50/1,000이상

표에서 규정된 용도별 대부료를 및 대부조건에 따라 지난 25년간의 국유임야 대부 현황을 살펴보면 (표 3-9)에서 보는 바와 같이 대부건수는 1967년 4,226건에서 연평균 0.05%씩 증가하여 1992년 현재 13,206건으로 증가한데 비해 대부 면적은 1967년 24만 ha에서 연평균 0.05%씩 감소하여 1992년 현재 68천ha로 감소 추세를 보이고 있다. 이에 따라 건당 대부 면적도 1967년 57ha에서 1992년 현재 5ha로 감소하여 연평균 0.09%씩의 지속적인 감소 추세를 보이고 있다.

표 3-9 불요존 국유림 대부 현황

단위: 건, ha

연 도	합 계			광업용	산 업 시설용	학교 연습림용	공공공익 사업용	목축용	산림계 조림용	개입용 조림(개인)
	건 수 (A)	면 적 (B)	건당 면적	면적	면적	면적	면적	면적	면적	면적
1967	4,226	40,480	57	96	92	4,113	1,090	768	29,618	104,703
		(100.0)		(0.04)	(0.04)	(1.7)	(0.5)	(0.3)	(53.9)	(43.5)
1970	3,355	243,551	73	749	372	4,426	1,614	2,442	100,603	133,345
		(100.0)		(0.3)	(0.2)	(1.8)	(0.7)	(1.0)	(41.3)	(54.8)
1975	2,542	174,202	69	241	424	4,738	1,767	6,600	75,407	85,025
		(100.0)		(0.1)	(0.2)	(2.7)	(1.0)	(3.8)	(43.3)	(48.8)
1980	2,340	155,668	67	275	253	30,357	3,598	5,571	73,696	41,918
		(100.0)		(0.2)	(0.2)	(19.5)	(2.3)	(3.6)	(47.3)	(26.9)
1985	2,767	119,298	43	426	161	4,363	4,615	7,301	69,965	36,474
		(100.0)		(0.4)	(0.1)	(3.7)	(3.9)	(6.1)	(55.3)	(30.6)
1990	10,617	85,001	8	336	2,064	1,744	4,431	6,984	40,663	26,759
		(100.0)		(0.4)	(2.4)	(2.1)	(5.2)	(8.2)	(47.8)	(31.5)
1991	12,799	83,048	7	377	2,206	1,654	6,081	6,795	42,670	23,175
		(100.0)		(0.5)	(2.7)	(2.4)	(7.3)	(8.2)	(51.4)	(27.9)
1992	13,206	68,260	5	367	2,262	2,262	5,941	6,731	36,433	14,872
		(100.0)		(0.5)	(3.3)	(3.3)	(8.7)	(9.9)	(53.4)	(21.8)
년평균 증가율	0.05	△0.05	△0.09	0.06	0.14	△0.04	0.07	0.09	△0.05	△0.08

자료: 산림청, 「임업통계연보」, 각년도.

대부규모의 감소 추세는 지난 67년 이후 감소 추세를 나타내고 있는 산림계 및 기업용 조림 대부면적의 감소에 기인한다. 이러한 대부규모의 감소 추세를 고려할 때 대부 용도별 대부조건에 큰 변화가 없는 한 대부 수입의 대폭적인 증가는 기대하기 힘들 것으로 전망된다.

한편 국특회계 세출예산 측면에서의 문제점을 살펴보면 국특회계 설립 취지에 부합되는 산림경영 사업비에 대한 지출규모는 감소되는데 반해 국유재산 관리 등 사업 이외의 지출비용은 최근 크게 증가함으로써 비경영 부문에 치중한 세출구조를 가지고 있다는 점이다.

이와 같은 연도별 세출예산구조 변화 추이를 보다 구체적으로 파악해 보기 위해 82년 이후 최근 10여년간의 국특회계 세출예산 세부내역을 정리한 내용이 (표 3-10)이다. 표에서 보는 바와 같이 1992년 현재 국특회계 전체 세출예산의 47%를 차지하고 있는 국유림 경영 및 관리 예산 715억 중에서 국유림의 매각, 매입, 교환 등에 소요되는 국유림 관리비가 약 368억(51.5%)으로 절반 이상을 차지하고 있다. 기타 인건비, 기준경비, 관서 운영비 등의 비경영 부문 지출이 약 107억(14.9%)을 차지하고 있어 전체 국유림 경영 및 관리예산의 65% 이상이 국유림 관리비와 기타 경상 운영비로 구성되어 있다.

이에 비해 국특회계 설립취지에 부합되는 국유림 경영비는 국유림 경영, 임목 생산, 자연휴양림 조성, 영림계획 등을 합쳐 총240억원을 지출하고 있어 전체 국유림 경영 및 관리 예산의 약 34% 만을 차지하고 있다. 국특회계 세출예산과 관련하여 특히 주목되는 내용은 (표 3-10)에서 보는 바와 같이 국유림 경영의 특성상 직접적인 수입이 발생하기 어렵고 장기간 지속적인 투자만 요구되는 산림 보호, 조림 및 육림, 임도시설 등에 대한 세출예산이 국특회계 전체 세출예산의 33.1%를 차지하고 있다는 사실이다.

국특회계 세출예산 중에서 장기간 지속적인 투자만 요구되고 직접적인 수입 발생이 어려운 산림 보호, 조림 및 육림, 임도시설 등의 비수익성 사업예산 비율이 1/3을 점한다는 사실은 기본적으로 특정한 세입으로 특

표 3-10 년도별 세출예산 세부내역

단위: 천원

구분	내역	1982	1986	1989	1991	1992
조림및 종묘	기준경비	-	-	-	-	33,188
	조림	1,351,751	1,044,254	618,914	1,775,356	3,857,701
	육림	1,398,698	1,254,644	3,862,854	7,612,311	12,913,155
	종묘생산	891,659	498,700	559,527	1,374,199	2,275,227
계		3,642,108 (36%)	2,797,598 (27%)	5,041,295 (17.5%)	10,761,866 (15.3%)	19,079,271 (12.6%)
산림 보호	기준경비	-	-	-	-	14,034
	인위피해방지	334,189	286,932	428,464	542,225	624,511
	산림병해충방제	140,739	80,975	552,714	996,458	1,504,726
	야생조수보호 (및 화전정리)	47,119	26,514	42,414	108,600	99,814
	장비운영(무선국, 헬기구입 포함)	990,204	184,466	221,538	3,262,864	4,733,269
	산지정화	-	-	-	-	58,113
계		1,512,251 (15%)	578,887 (5.4%)	1,245,130 (4.3%)	4,910,147 (7%)	7,034,467 (4.6%)
국유림 경관 관리	인건비	2,637,860	3,786,321	5,468,768	7,527,421	9,482,741
	기준경비	377,652	268,829	264,061	321,884	454,232
	관서운영비	656,778	283,112	346,173	384,814	732,463
	임목생산	379,658	226,630	1,047,603	4,090,122	9,080,562
	국유림관리	722,147	349,469	8,045,340	16,123,727	36,829,297
	국유림경영	-	1,051,313	2,753,738	4,106,948	9,944,537
	영림계획등	62,485	82,804	883,359	978,709	1,721,300
	자연휴양림조성	-	-	-	2,870,543	3,245,644
계		4,836,580 (48%)	6,048,478 (58%)	18,809,042 (65%)	36,395,168 (51.9%)	71,490,776 (47%)
임도 시설	임도복구	72,283	400,719	420,769	833,386	1,473,043
	임도신설	-	491,838	3,221,679	17,208,768	22,691,607
계		72,283 (1%)	892,557 (9%)	3,642,448 (12.7%)	18,042,154 (25.7%)	24,164,650 (15.9%)
예비비		-	64,443 (0.6%)	57,518 (0.5%)	46,976 (0.1%)	46,976 (0.1%)
재특예탁		-	-	-	-	30,000,000 (19.8%)
합계		10,063,222 (100%)	10,381,963 (100%)	28,795,433 (100%)	70,156,311 (100%)	151,816,140 (100%)

자료: 경제기획원, 각년도.

정한 세출을 충당하는 독립채산제 방식의 국특회계 설립 의의를 의심케 하는 것이다. 국특회계 설립 당시 임목 가격이 높고 강도 높은 벌목이 가능했던 일정 기간중에는 임목대 매각대가 국유림 경영에 소요되는 직접적인 투자비용뿐만 아니라 이러한 간접적인 투자비용을 충당할 수 있었던 시기가 있었다. 그러나 1980년대 이후 임목 가격의 상대적 정체현상, 임업 노동비 및 생산비의 상승과 더불어 정상적인 산림경영에서 발생하는 임목 매각대가 급격히 위축됨에 따라 이러한 직·간접적 투자비용을 충당하기 위해서 임지 매각대에 의존하는 파행적 국특회계 운영이 불가피하게 된 것이다.

엄밀한 의미에서 앞에서 지적한 산림 보호, 조림 및 육림, 임도시설 등에 소요되는 국특회계 세출예산은 간접적으로 국유림 경영을 개선시키는 효과도 있지만 산림자원의 보호관리를 통한 국토자원의 보전, 수자원의 함양, 양호한 자연환경의 보전 등 공익적 목적이 훨씬 더 크므로 일반회계에서 정리하는 것이 타당할 것이다.

국유림 경영을 완전한 독립채산제 형식인 기업특별회계형태로 운영하고 있는 일본의 경우 국유림 경영에 중요한 임도의 개설비와 치산부문 사업비에 대해서는 국특회계와 별도로 일반회계로부터 예산을 편성하고 있다. 즉, 우리 나라에 비해 산림자원의 축적이나 경영여건면에서 유리한 일본의 경우에도 국특회계 운영상 매년 적자가 발생함에 따라 임도 개설비나 치산 부문 사업비에 대해서 일반회계로부터 예산 편입을 명시함으로써 적자폭을 줄이고 관리와 경영의 조화를 꾀하고 있는 것이다.

(그림 3-5)는 국특회계제도 및 운영상의 제반 문제점을 정리한 내용이다. 국특회계제도의 세입예산 측면에서 임목 매각대 및 대부 수입의 감소, 임지 매각대에 의존하는 파행적 운영에서 오는 문제점, 그리고 세출예산 측면에서 산림경영 사업비에 대한 세출예산 감소 및 비경영 산림사업 부문에 치중한 세출구조, 산림 보호, 조림 및 육림, 임도시설 등 비수익성 세출예산의 증대 등의 구조적 문제가 상호 연쇄적으로 파생되고 있다.

따라서 현재 정제되어 있는 국유림 경영 및 생산체제를 활성화하여 국유림 본연의 역할과 기능을 제대로 수행해 나아가도록 하기 위해서는 임업 생산 확대 및 국유림 경영의 활성화를 통한 국특회계 세입구조의 개선, 그리고 국유림 경영관리의 적정화 및 경영·관리비의 절감을 통한 국특회계 세출구조의 개선 등 국특회계제도 자체의 개선 방향이 모색되어야만 할 것이다.

3.2. 국특회계법의 폐지와 국유재산 관리법의 제정

전절에서 국특회계제도 및 운영상의 제반 문제점으로 인해 어떤 식으로든 국특회계 제도 자체의 개선 방향 모색이 필요하다는 점을 살펴보았다. 그러면 국특회계제도는 어떤 방향으로 개선되어야 할 것인가?

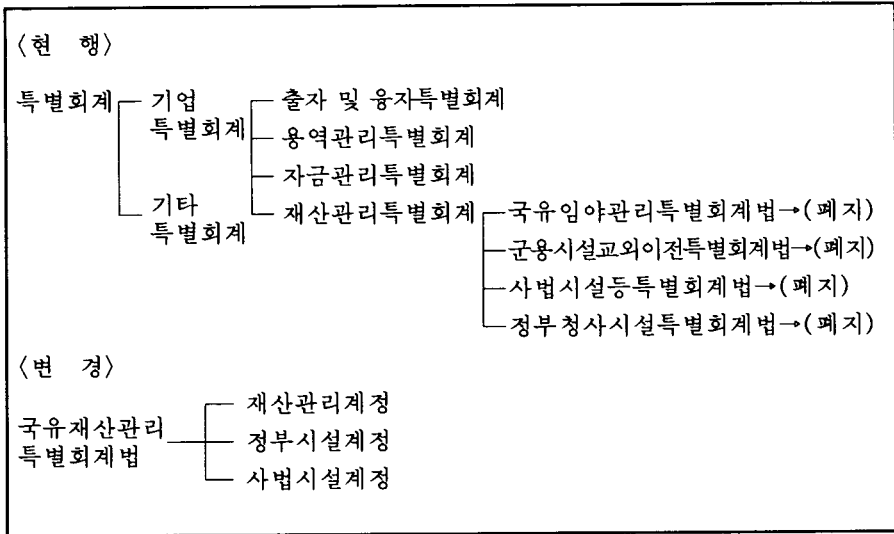
이러한 맥락에서 최근 재무부에서는 방만하게 운영되고 있는 국특회계제도의 개선 필요성을 인식하고, 국유재산의 효율적인 관리 측면에서 ‘국유재산 관리 특별회계법’을 제안하였다. 재무부에서 1993년 12월 현재 국회에 상정중인 ‘국유재산 관리 특별 회계법’ 제정 법률의 주요 골자는 재무부 소관 잡종재산과 산림청 소관 국유재산을 통합하여 재산관리 제정으로 제리하도록 규정함으로써 지난 30여년간 존속해 온 ‘국특회계법’을 폐지하겠다는 내용이다¹⁾.

즉, (그림 3-6)의 ‘국유재산관리 특별회계법’의 변경 내용에서 보는 바와 같이 현행 재산관리 제정으로 흡수하여 제리하도록 하고 있다. 그림에서 보는 바와 같이 재산관리 특별회계에 속하는 ‘사법시설 등 특별회계법’과 ‘정부 청사시설 특별회계법’은 폐지되면서 신설되는 ‘국유재산 관리 특별회계법’ 내에서 ‘사법시설 제정’과 ‘정부시설 제정’으로 각각 독립적으로 규정되는데 반해서 ‘국특회계법’의 경우는 독립제정을 갖지 못

1) 1993년 12월 현재 국회에 상정중인 ‘국유재산 관리 특별회계법(안)’이 통과될 경우 부칙 제2조에 의해 ‘국유임야 관리 특별회계법’은 1993년 12월 3일자로 폐지되고, 부칙 제1조에 의해 ‘국유재산 관리 특별회계법’ 제정법률(안)은 1994년 1월 1일부터 시행하도록 규정되어 있음(재무부, 국유재산 관리 특별회계법 제정법률(안), 1993. 9).

하고 ‘재산관리제정’으로 통합되고 만 것이다.

그림 3-6 ‘국유재산 관리 특별회계법’의 변경 내용



그러면 국회에서 통과가 거의 확실한 재무부의 ‘국유재산 관리 특별회계법’이 신설되고, 지난 1965년 설립 이후 30여년간 지속되어 온 ‘국특회계법’이 폐지되어도 국특회계의 정상적 운영, 나아가 국유림의 효율적 경영관리 측면에 아무런 문제도 없는 것일까? 즉, ‘국유재산 관리 특별회계법’의 신설이 전술한 국특회계제도 자체의 바람직한 개선 방향과 부합되는 것일까?

이러한 의문에 답하기 위해서는 우선 기존의 ‘국특회계법’과 신설 예정인 ‘국유재산 관리 특별회계법’간의 차이를 살펴 볼 필요가 있다.

(표 3-11)에서 보는 바와 같이 양자간의 차이는 첫째, 국특회계법의 경우 설립목적이 ‘국유임야를 효율적으로 관리·경영’하는 것인데 비해 ‘국유재산 관리 특별회계법’의 경우 ‘국유재산을 효율적으로 취득, 관리, 처분’하는데 있다는 점이다.

표 3-11 국유임야 관리 특별회계와 국유재산 관리 특별회계와의 차이점

구 분	국유 임야관리 특별회계	국유 재산관리 특별회계
목 적	국유임야를 효율적으로 관리 경영	국유재산을 효율적으로 취득, 관리, 처분
관리운용주체	산림청장	재무부 장관
사 업 계 정	산림청소관 국유임야와 그산물, 서울특별시, 부산시 및 도가 분 장하고 있는 산림청소관 국유 재산	- 재산관리계정 : 재무부소관, 잡종재산, 산림청 소관 국유 재산 - 사법시설과 정부시설계정 : 사 법시설, 정부청사, 군용시설*
관 리 와 처 분	임야를 매각하였을 때에는 그 매각면적에 상당하는 임야를 매수확보	규정 삭제
세입 및 세출	- 세입 : 소속재산의 매각대금 임야임대료(사용료포함), 타 회계로 부터의 전입금, 기타 수입 - 세출 : 재산의 매각, 양여 및 교환, 기타관리경영하기 위 하여 필요한 경비	○ 재산관리 계정 : - 세입 : 제정소속 국유재산의 매각대, 사용료, 대부료, 변 상금, 신탁수익, 다른회계 및 이 회계 다른계정으로부 터의 전입금, 재정투융자 특 별 회계 융자계정의 예탁금, 제8조 규정에 의한 차입금 - 세출 : 잡종재산과 국유임야 의 매입 및 관리경영에 필 요한 경비, 재정투융자 특별 회계 융자계정 예탁금의 원 리금상환, 다른계정으로부터 의 전출금, 제정의 관리운용 에 필요한 경비
잉여금의 처리	다음년도의 세입에 이입	다음년도의 세입에 이입

주: 군용시설의 경우 군용시설 교외이전 특별회계에 속하는 재산을 의미함.

둘째, 국특회계법에서의 관리·운영주체는 산림청장인데 비해 ‘국유재산 관리 특별회계법’의 경우 관리주체는 재무부 장관으로 바뀌었다는 점이다. 셋째, 국특회계법의 경우 사업 제정과 세입 및 세출 규정이 독립적인 항으로 규정되는데 비해 ‘국유재산 관리특별 회계법’의 경우 재산관리 제정으로 구분하여 규정하고 있다는 점이다. 끝으로 국특회계법 제3조 3항에서 규정된 임야 매각면적에 상당하는 임야를 매수 확보하여야 한다는 규정이 신설 예정인 ‘국유재산 관리 특별회계법’에서 삭제되었다는 점이다.

이러한 국특회계법과 ‘국유재산 관리 특별회계법’의 차이점을 검토해 본바, 향후 ‘국특회계법’이 폐지되고 ‘국유재산 관리특별 회계법’이 신설됨에 따라 예상되는 문제점을 다음과 같이 유추해 볼 수 있다. 첫째, 국유임야의 효율적 관리, 경영이 목적인 ‘국특회계법’이 폐지되고 국유재산의 효율적 취득, 관리, 처분이 목적인 ‘국유재산 관리 특별회계법’이 신설됨에 따라 국유림 경영의 당위성 및 법적 근거가 상실되었다.

즉, ‘국유재산 관리 특별회계법’의 설립목적이 국유림의 효율적 경영 측면보다 국유재산의 효율적 관리측면을 강조하고 있어 정상적인 국유림 경영을 달성코자 하는 국특회계의 바람직한 개선 방향에 부합된다고 보기는 어려운 것이다.

둘째, 특별회계 관리·운영주체가 산림청장에서 재무부 장관으로 바뀔에 따라 장기간 지속적인 투자가 요구되는 산림 및 국유림 경영사업이 위축될 우려가 있다. 즉, 장기간 지속적인 투자가 요구되지만 수익성이 낮은 국유림 경영사업뿐만 아니라 산림 보호, 조림 및 육림, 임도시설 등의 비수익성 공익 국유림 사업 부문에 대한 이해의 부족으로 사업물량 및 투자규모가 위축될 우려가 있는 것이다.

셋째, 국유임야 매각 면적에 상당하는 임야를 매수하여야 한다는 국특회계법(제3조 3항)의 규정이 삭제됨에 따라 국유림 경영의 기본 목적 달성을 위한 장기 국유림 확대 및 집단화계획에 심각한 차질이 예상된다. 물론 ‘국특회계법’의 규정내에서 국특회계 제도의 운영상 재산가치가 높은 임야를 매각하여 산간 오지의 국유림을 매수한다는 비난의 여지도 있

었지만, 이는 어디까지나 운영상의 문제일뿐 국유림의 확대 및 집단화추진에서는 중요한 의의를 가지고 있었던 것이다.

이러한 매각 면적에 상당하는 임야 매수 의무규정이 전면 폐지될 경우 국유림의 장기적인 집단화계획을 안정적으로 추진해 나아가는데 더욱 큰 어려움이 예견되는 것이다.

끝으로, 신설 예정인 ‘국유재산 관리 특별회계법’에서 ‘국유임야 계정’으로 독립되지 못하고 ‘재산관리 계정’으로 통합됨에 따라 세입 세출예산 편성의 독립성 및 국유림 경영에 대한 투자의 위축이 우려된다는 점이다. 즉, (표 3-12)에서 보는 바와 같이 신설 예정인 ‘국유재산 관리 특별회계법’의 재산관리 계정으로부터 사법시설 계정 및 정부시설 계정으로의 전출입이 가능하도록 규정함에 따라 국특회계가 속한 재산관리 계정으로부터 타계정으로의 전출금이 커질 것으로 예견된다.

이와 같이 재산관리 계정으로부터 타계정으로의 전출금이 커짐으로써 국유림 경영에 대한 투자가 위축될 것으로 우려하는 이유는 전장의 (표 2-4)에서 살펴본 바와 같이 재산관리 계정에 속하는 국특회계와 군용시설 교외 이전 특별회계의 경우는 관유물 매각에 의한 자체 수입이 90%에 달하는데 비해 사법시설 계정과 정부시설 계정에 속하는 사법시설 등 특별회계와 정부청사 시설 특별회계는 관유물 매각대에 의한 자체 수입이 각각 7.4%와 30%에 불과하기 때문이다.

사법시설 등 특별회계와 정부청사 시설 특별회계의 경우 일반회계로부터의 전입금에 의한 수입이 각각 89.5%와 69.3%로 높은 비중을 점하여 온점을 비추어 볼 때 신설되는 ‘국유재산 관리 특별회계법’의 ‘재산관리 계정’에서 ‘사법시설 계정’ 및 ‘정부시설 계정’으로의 전출금이 증대됨으로써 국유림 경영에 소요되는 투자의 위축을 예견할 수 있는 것이다.

이상에서 검토해 본 바와 같이 재무부에서 ‘국특회계법’을 폐지하고 신설코자 하는 ‘국유재산 관리 특별회계법’은 국특회계법이 직면하고 있는 방만한 국특회계 운영상의 문제점을 인식하고 국유재산의 효율적 관리라는 측면에서 국특회계 개선 방향을 모색하고 있다는 점에서는 일면 타당

표 3-12 국유재산 관리법상 타사업 계정의 세입 및 세출

○ 사법시설계정 : - 세입 : 대법원 및 법무부소관 행정재산 및 보존재산중 국유재산법 제 30조의 규정에 의하여 용도를 폐지한 재산의 매각대금, 이 회계 재산 관리계정으로부터의 전입금 - 세출 : 법원 및 법무부 소속기관의 시설의 설치에 필요한 경비, 이 회계 다른 계정으로의 전출금, 계정의 관리·운용에 필요한 경비	○ 정부시설 계정 : - 세입 : 정부청사의 매각대금, 사용료, 임대보증금, 군이 점유사용하고 있는 국유재산의 매각대금, 국방부소관 국유재산중 제2항 제2호 및 제3호의 세출에 사용하기 위하여 국유재산법 제32조 제2항 제5호의 규정에 의하여 국방부장관이 관리·처분하도록 지정받은 재산의 매각대금, 국유재산법 제32조 제1항 제5호의 규정에 의하여 관리청이 관리·처분하도록 지정받은 국유 부동산의 매각대금, 이 회계 재산관리 계정으로부터의 전입금 - 세출 : 정부청사등 행정부소관 시설의 건축·매입에 필요한 토지 등의 매수시설의 이전 및 건설에 필요한 경비, '92. 12. 31일 이전에 점유 사용하고 있는 사유재산의 매수와 보상에 필요한 경비, 이 회계 다른 계정으로의 전출금, 계정의 관리·운용에 필요한 경비
--	---

성을 갖고 있다.

그러나 이는 국특회계 개선 방향을 국유재산의 효율적인 관리라는 재정 운용의 효율성 측면만 강조하고 있어 장기간 지속적인 투자가 요구되는 국유림 경영의 특수성, 국유림 경영 및 국특회계의 존립 당위성과 중요성, 국유림의 효율적 관리 및 경영의 활성화 등 국유림 경영과 국특회계를 둘러싼 복합적인 측면이 도외시되고 있다는 데 근본문제가 있다. 즉, '국특회계법'을 폐지함에 따라 예견되는 국유림 경영사업의 위축과 국특회계제도 및 운영상의 제반문제점 등을 해결할 수 있는 대안 제시가 없는 것이다.

결국 국특회계제도의 폐지는 앞으로 국유림 경영에 대한 새로운 문제

제기와 함께 국유림 경영의 합리화에 의한 방향 전환의 필요성을 동시에 제기하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 다음 장에서는 현행 국유림이 직면하고 있는 여건과 실태를 살펴보고, 향후 새롭게 부각되고 있는 국유림 경영의 새로운 방향과 과제를 검토해 본 다음 국유림 경영의 합리화를 통한 자생력 배양 방향, 국특회계제도의 대안적 개선 방향 등을 모색해 보고자 한다.

제 4 장

국유림의 현실과 과제

1. 국유림의 형성과정 및 일반현황

1.1. 국유림의 형성과정

우리 나라 국유림의 존재는 당초부터 적극적인 설정목적에 입각하여 논리적 계획적으로 배치된 것은 아니며, 역사적 소산의 결과물로 나타난 것으로 생각된다. 우리 나라 국유림의 형성과정을 살펴보면 고대 왕조시대부터 존재하여 왔으나 근대적 의미를 갖는 국유임야 소유권은 1908년 대한제국이 제정 공포한 “森林法”에 의해 임야의 소유구분이 국유림과 사유림으로 구분되면서부터이다.

당시 삼림법 제19조는 “삼림산야의 소유자는 本法 시행일로부터 3개월 이내에 삼림·산야의 地籍 및 面積의 見取圖를 첨부하여 농상공부대신에게 屈出할사 기간내에 屈出이 없는 것은 전부 국유로 간주함”¹⁾이라고 규

1) 최규련, 국유림경영의 합리화에 관한 연구, 한림지, 1979. p. 5 참조.

정하고 있어 신고하지 않은 산림에 대하여는 모두 국유림화 하는 것이 가능하였다. 이와 같은 사실을 미루어 볼 때 우리 나라 국유림은 국토보전이나 목재 생산 등과 같은 국민 후생적, 국민 경제적 요구에 의해 성립되지 않았음을 유추해 볼 수 있다.

일제 강점후 1911~1924년까지 국유림을 요존 국유림과 불요존 국유림으로 구분하기 위한 국유림 구분조사가 완료되어 소유별·소관별 면적이 확정되었다. 국유림 구분조사는 확고한 임정방침을 세우기 위하여 필요한 작업이기는 하나 당시 일본의 통치하에서 이루어진 점을 고려해 볼 때 삼림 수탈과 일인의 이민용 또는 일본 재벌의 투자를 적극 유치하기 위하여 명확한 소유와 경계 확정의 필요성에 의해서 이루어진 것으로 추정하고 있다. 당시 국유림의 구분 내용을 살펴보면 요존 국유림은 갑종 요존 국유림 즉, 영림재산으로서의 영구보존림과 을종 요존 국유림 즉, 史跡, 보안림, 육해군용림, 타관청 소속림, 기타 국토 보전에 필요한 임지로 구분하였다.

그리고 불요존 국유림은 제1종 불요존치예정림 즉, 임내에 연고를 주장하는 자가 없는 무연고림으로서 금후에 일본 사람들에게 대부, 기타 방법으로 移權 예정림과 제2종 불요존림인 연고자가 있는 국유림으로서 주로 구삼림법 제19조에 의한 屈出을 하지 않아서 국유에 귀속된 임지로 구분하였다.

그러나 해방 후에는 일본인들이 퇴각하고 나서 일본인 개인이나 법인체가 소유하고 있던 산림(약 48만ha)은 적산(귀속재산)이라 하여 별도 관리해 오다가 1952년 귀속재산 처리법 제5조의 규정에 의하여 모든 적산임야가 국유림화 되었다²⁾. 1959년 국유임야 정비방침에 따라 공용목적에 쓰기 위한 장소와 1단지 5,000ha 이상의 집단임야로서 국가경영에 유리하다고 인정되는 임지와 현존 국유임야에 부속시켜 경영하는 것이 유리하다고 인정되는 임야를 국가직영 영림서 소유로 편입하여 오늘에 이르고 있다.

2) 임정연구회, 치산녹화 30년사, 1975. p. 32 참조.

1.2. 국유림 일반현황

우리 나라의 산림면적은 1993년 현재 전국토면적의 65%인 6,464천ha이며, 이 중 국유림은 1,380천ha로서 전체 산림의 약 21%를 차지하고 있다. 소관별 국유림 이용 현황을 살펴보면 국유림의 총면적중 91%에 해당하는 1,254천ha는 산림청이 관리하고 있으며, 나머지 9%(126천ha)는 산림청 이외의 타부처가 관리하고 있다(그림 4-1).

그림 4-1 소관별 국유림의 이용 현황

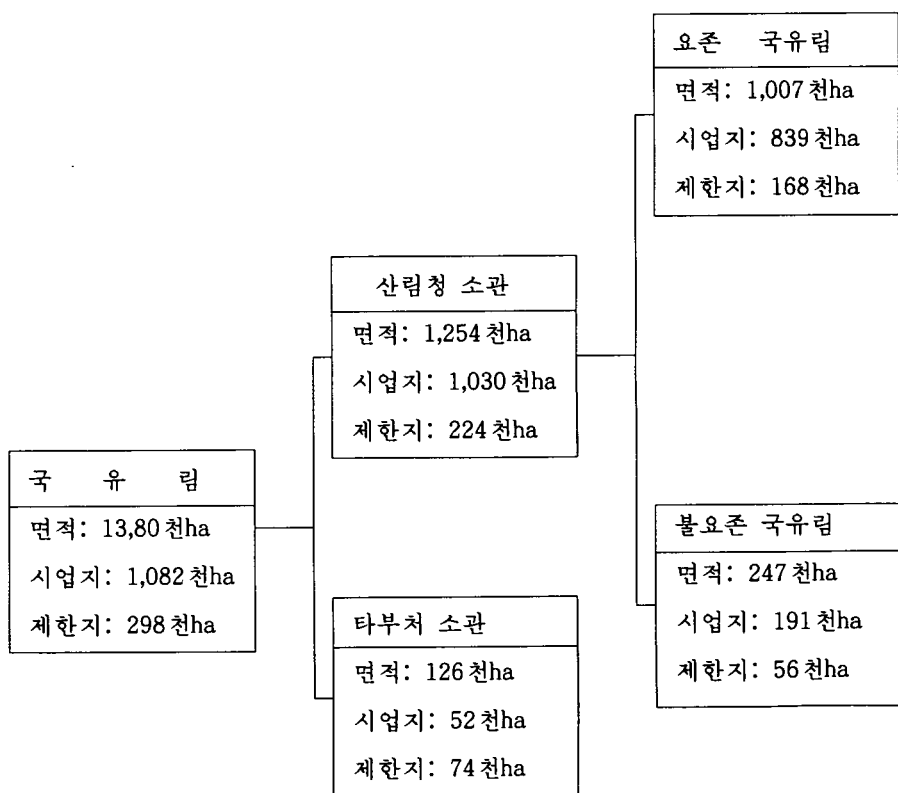


표 4-1 법정 제한별 국유림 면적 현황

단위: ha

소 관	제한 내역	산림면적	소 관	제한 내역	산림 면적
산 림 청	보 안 림	13,338	건 설 부	자 연 공 원	156,300
	천 연 보호 림	22,809		도 시 공 원	7,732
	타용도대부지	33,996		개 발 제 한 지 역	61,576
교 통 부	관 광 지	3,145	문 체 부	문화재보호구역	10,154
보 사 부	상수보호구역	14,061	국 방 부	군사시설보호구역	22,821

산림청 소관 국유림은 이용형태에 따라서 요존 국유림과 불요존 국유림³⁾으로 구별되며 이들 산림은 다시 산림사업이 가능한 施業地와 산림사업이 제한을 받게되는 施業制限地로 구분된다. 여기서 사업지란 목재 생산 등이 가능한 산림을 의미하며 제한지란 국립공원, 보안림, 개발 제한 지역, 수자원 보전지역 등 일체의 산림사업이 허용되지 않는 산림을 나타낸다(표 4-1).

(표 4-1)은 국유림내의 소관별 법정 제한면적을 나타내고 있다. 표에서 보는 바와 같이 각 법정 제한면적의 관리부처는 다기화되어 있고, 사용 용도 또한 다양하다. 이들 지역은 산림 보호가 주요 업무인 관제로 산림사업이 허용되고 있지 않으나 건전한 산림생태계의 유지와 이용목적에 부합되는 산림 조성 등을 위해 부분적인 산림사업이 요구된다 하겠다.

현재 국유림의 사업지와 제한지의 비율은 78% : 22%이나 제한지의 대부분이 경사가 급한 산악지대에 위치하고 있어 국토 보전을 위해 대단히 중요한 역할을 하고 있다.

3) 요존 국유림은 국가가 직접 영림을 목적으로 관리할 산림과 국토 보존, 학술 연구, 임업 개발 및 각종 문화재의 보호 기타 공익상 필요에 따라 국가가 보유하는 산림을 의미하며, 불요존 국유림은 요존 국유림 이외의 국유림으로 대부, 매각, 교환 등에 의하여 처분할 수 있는 산림을 나타낸다(산림청, 산림행정 20년 발자취, 1989. p. 332 참조).

표 4-2 국유림과 민유림의 산림상황 비교

단위: 면적; 천ha, 축적; 천m³, ha당 축적; m³

구 분		면 적	축 적	ha당 축적
총 계		6,464	272,387	42.14
국유림	산림청소관	1,254	85,833	68.45
	타부처소관	126	5,333	42.33
	소 계	1,380	91,166	66.06
민유림	공 유 림	489	19,779	40.45
	사 유 림	4,594	161,441	35.14
	소 계	5,084	181,220	35.65

한편 1992년 현재 우리 나라의 ha당 평균축적은 42.14m³이며 국유림의 ha당 평균축적은 66.06m³, 민유림이 35.65m³으로 국유림은 전국 평균의 약 1.6배 그리고 민유림의 1.9배에 달하는 높은 축적을 가지고 있다(표 4-2). 타부처소관으로 지정되어 있는 126천ha의 국유림은 거의 방치상태에 있어 ha당 임목축적도 매우 빈약한 실정이나 산림청소관 국유림의 경우 ha당 축적은 68.45m³으로 매우 높아 집약적인 경영이 유리한 잇점을 가지고 있다.

물론 외국의 경우 ha당 임목축적은 일본이 113m³, 미국 78m³, 독일 298m³인 것에 비하면 매우 빈약한 것임에는 틀림없으나 造林의 역사가 짧은 우리 나라의 실정을 고려해 볼 때 국유림에서의 지속적이고 조직적인 경영은 장래 국내 목재 생산의 중핵을 담당할 것임에 의심할 여지가 없다 하겠다.

산림청 소관 국유림의 임목지에서 영급별 면적 및 축적을 살펴보면(표 4-3)에서와 같이 I-Ⅲ영급에 속하는 임분면적은 전체 산림면적의 69.1%, IV영급이 20.4%, V영급이 8%, VI영급이 2.5%로서 상업적 가치가 있는 V,VI영급은 전체 산림면적의 10.5%에 불과해 육림 부문에 상당한 산림투자가 요구되고 있다.

표 4-3 산림청 소관 국유림 입목지의 영급별 면적 및 축적

단위: 면적; ha, 축적; m³

구분	영 급						계
	I	II	III	IV	V	VI	
면적	155,447 (12.7%)	317,091 (25.9%)	374,210 (30.5%)	249,894 (20.4%)	97,569 (8.0%)	29,778 (2.5%)	1,225,590 (100.0%)
축적	—	16,403,156 (19.1%)	24,923,236 (29.0%)	27,542,651 (30.1%)	12,761,960 (14.9%)	4,202,206 (4.9%)	85,833,209 (100.0%)

주: 한 영급의 길이는 10년임.

자료: 산림청, 임업통계연보, 1993

국유림에서의 人工林과 天然林 比率이 24% : 76%인 점을 고려해 볼 때 인공조림에 의해 조성된 산림의 대부분이 유령림이며, 고영급 산림은 대부분 천연림으로 구성되어 있으므로 천연림의 벌채적지를 상업적 가치가 있는 수종으로의 수종 갱신 및 장기 목재 수급에 대응한 국산재의 안정적 공급과 국유림 경영의 정상화를 위하여 인공림을 확대 조성할 필요가 있다.

2. 국유림 경영 및 관리조직

2.1. 국유림 경영의 본질

국유림 경영의 본질을 알기 위해서는 우선 국유림이 왜 존재해야 하는가를 살펴보고, 국유림이 발휘하는 기능은 무엇이고, 무엇을 목적으로 경영하는가를 알아야 한다. 물론 국유림의 역할과 국유림 경영의 역할은 미소한 차이가 있다고 사료되나 여기서는 구분없이 동일한 내용으로 사용된다.

현재 법률상 국유림 사업의 경영 방향 및 사명을 명확하게 말하기는

어려우나 산림청 소관 국유림 영림계획 운영요강(1992.3) 제2조 규정에 표시되어 있는 국유림 경영방침에 의거하여 실시하고 있다고 생각된다.

즉, 국유림 영림계획 운영요강 제2조는 ① 임산물 생산기능과 산림의 公益的 기능이 조화되도록 한다. ② 산지 이용도의 제고를 위한 다목적 경영으로 유도한다 ③ 적지, 적수원칙에 의한 경제림 조림과 육림에 의한 산림자원 조성에 주력한다. ④ 임도 등 경영 기반시설의 확충과 산림 작업의 기계화 촉진으로 경영 합리화를 기한다. ⑤ 산불, 병충해 등 산림 재해 방지를 통한 산림 보호에 노력한다. ⑥ 임산물의 보속적 공급으로 관련산업의 발전을 도모한다 등을 규정하고 있다. 따라서 국유 임야사업의 사명은 임산물의 계획적 지속적 공급, 공익적 기능의 발휘, 관련 산업의 발전을 도모하여 지역 진흥에의 기여 등으로 요약할 수 있다.

이와 같은 국유 임야사업의 사명은 국유림뿐만 아니라 민유림도 추구할 수 있는 것이기 때문에 국유림의 존재이유가 되지 못한다. 목재 공급의 측면에서 볼 때 자본주의 사회에서 기업은 이윤 추구를 기업활동의 목적으로 하고 있지만 인간생활에 필요한 기본적인 자재와 편익을 생산한다고 하는 의미에서는 사회성을 갖는다. 임업 또한 인간생활에 필요한 임산물 획득을 목적으로 하는 활동이므로 국유림 경영도 당연히 임산물 공급의 기능을 가지고 있다.

그러므로 국민의 공유재산인 국유림이 목재 공급을 목적 또는 사명으로 하는 것은 당연하다고 하겠다. 한편 목재 공급은 사유림으로부터도 이루어지고 있다. 私有林에 비해 국유림이 전체 소비량에 대한 공급률도 낮고, 목재 수급의 조절기능도 충분히 발휘하지 못하고 있는 현시점에서 국유림 경영의 충분한 이유가 되지 못한다. 즉, 목재 공급원으로서의 국유림의 역할은 국유림의 절대적 존재이유가 되지 못한다는 것을 의미한다.

국토 보전 등 공익적 기능 또한 목재 생산과 같이 산림고유의 기능으로 국유림, 사유림도 모두 가지고 있다. 국유림 가운데 보안림이 차지하는 비율은 민유림보다 높지만 국유림이 民有林보다 높은 공익적 기능을 가지고 있다고 말할 수 없다.

국유림에는 여러 가지 시업 제한을 받기 쉽고, 산악지역에 많이 위치하고 있는 지리적 배치가 그 이유에 해당된다고 사료된다. 결국 공익적 기능도 국유림의 절대적 존재이유가 되지 못한다. 지원주민의 복지, 지역 진흥에의 기여 또한 사유림이나 국유림 모두 가지고 있으므로 이 것 또한 국유림의 존재이유가 되지 못한다. 단지 적극적 지속적 경영활동을 통한 지역사회의 노동수요와 고용유지를 위한 잠재력이 민유림에 비해 크다고 할 수 있다.

그렇다면 우리 나라와 같은 자본주의 체제에서 국유임야의 존재이유는 무엇인가. 산림은 자연의 주요한 구성부분이며, 소유형태와는 상관없이 산림 그 자체는 국민의 공유재산이기도 하다. 사유림의 대부분은 소규모의 영세한 농가소유 사유재산이기 때문에 여기에 경영목표를 공공성을 최우선으로 하도록 한다면 이 것은 사유재산권의 제한을 의미하기 때문에 상당한 문제를 제기하게 된다.

그러나 국가소유의 산림에 대하여는 공익적 기능을 최우선 과제로 하기 위해 국유림의 경제적 활동을 제약하는 것은 수월하다. 또한 국유 임야는 우리 나라 최대의 단일 임업사업체로서, 그리고 한국 임업의 중추적 존재로서 그의 비중은 막중하다. 국유림이 가지고 있는 규모, 자본, 기술, 노동력 등은 민유림에 비해 현저히 높은 생산력을 가지고 있어 장래 국내 임업 생산력 증대에 매우 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 여기에 국유림의 존재 의의가 있는 것이다.

생산의 장기성, 저수익성, 높은 자연력에의 의존 등 임업 생산이 가지는 특수성으로 인해 타산업에 비해 자본의 투자 효율성이 매우 낮다. 그리고 그의 특수성이 가지는 한계를 극복하기 위해서는 상당한 규모의 임업을 필요로 하기 때문에 국유림과 같이 대규모 임업경영이 아니고는 임업이 업으로서 존재하기는 어렵다.

바꾸어 말하면 임업은 자본의 투자 효율성이 낮아 국유림과 같이 단일체제의 대규모 임업경영이 아니고는 생산성을 높이기 어렵다는 것이다. 또한 국유림은 사유림 부문에서 기대하기 어려운 자연환경 보전, 야생동

물 보호, 수자원공급 등 공공, 공익목적을 위해 그의 이용을 제한할 수 있는 유리성이 있다.

이와 같은 국유림의 존재 의의와 함께 국유림 경영 또한 시대적 요청에 따른 경영목표도 변화되어 왔다. 지금까지 국유림 사업은 시대적 요청에 따른 산림정책의 변화와 함께 경영목표를 달리하여 왔다. 산림청 개청(1967.1월에 발족) 이후 영림서가 산림청의 사업 실행 1차기관이 되면서 그 동안 절대 綠化 위주의 경영목표를 산림소득 증대로 수정하였다.

1970년대에 들어서 제1차 치산녹화 10년계획이 수립되면서 산림정책의 방향이 국민식수 운동의 지속적 추진, 임업기술 교육과 지도 등으로 변화되자 국유림경영, 관리, 행정도 조림에서는 집단조림, 기술 개선 등으로 민유림의 시범이 되도록 하였고, 절벌정책을 견지하면서 임도망의 확대, 임산연료 수급에 이르기까지 다양하게 추진되었다. 그리고 '79년 제2차 치산녹화 10년계획이 수립되면서 국유림의 경영목표는 국유림을 민유림의 시범이 되도록 합리적인 경영관리로 설정되었으며, 이를 위해 보속 생산원칙의 시업을 추진함과 동시에 공익기능의 향상을 위한 기술의 적용, 산림자원의 증대를 위한 대단위 임산자원을 조성하였다.

1988년 산지자원화 10년계획이 수립됨에 따라 국유림 경영의 목표는 국유림 경영의 근대화로 사유림 경영을 선도하도록 설정되었으며, 이를 위해 목재 생산 위주의 경영계획을 다목적 경영계획으로 전환하고 임도시설의 확충, 산림의 공익기능 증대를 위한 休養林 조성사업의 확대, 국유림의 확대 집단화 등을 추진하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 국유림 경영의 본질은 국가가 국유재산인 국유림을 시대적 변화에 따라 탄력적으로 국유림 사업을 운영하는 것이라고 할 수 있다.

2.2. 국유림사업

국유림사업은 국유림 경영의 기본방침에 의거 영림서를 중심으로 실행하고 있으며, 주요 사업은 조림 및 육림, 산림 보호, 임목 생산, 국유림의

매각 및 민유림의 매수, 자연휴양림 조성, 영림계획 편성 및 임도사업 등으로 요약할 수 있다.

2.2.1. 조림, 육림 및 산림 보호사업

1) 조림 및 육림사업

국유림에 대한 조림은 일제하인 1926년 임정계획의 수립과 함께 실시되었으나 당시의 재정적 빈곤과 별채 중심의 국유림사업으로 인해 별채와 식재의 균형을 이루지 못했으며, 또한 계획적 조림도 어려웠다⁴⁾. 대한민국 정부 수립후 6.25사변 등 전후 국내외적으로 어려운 상황이 지속되자 산림이 대량 파괴되었고 조림은 거의 중단된 상태였으나 1960년 「국유임야 실태조사 규정 및 동 요령」이 제정되고 1961년 국유임야 실태조사가 완료되므로써 비로서 국유림 사업을 위한 기초자료가 수립되었다고 하겠다. 제1차 경제개발 5년계획에 의거 제1차 산림사업 5개년 투자계획

표 4-4 국유림의 주요 조림시책 및 조림상황

단위: 면적; ha, 본수; 천본

구 분	1960~72	1차 치산녹화 계 획	2차 치산녹화 계 획	3차 산지자원화 계 획
		1973~78	1979~87	1988~97
주요조림시책	• 별채적지 훼손임지 복구조림	• 영림계획에 의 한 년차조림 • 분산조림에 서 집단경제 림단지조성	• 적지적수 조림 • 우량 천연림 보육 및 용재 생산을 위한 개벌사업억제	• 경제림 조성 • 산림의 공익 기능 향상을 위한 휴양림 조성
면 적	120,817	45,369	35,578	14,870
본 수	333,712	151,653	154,791	39,184
년 간 평 균 조 림 면 적	9,293.6	7,561.5	3,842	2,974

주: 산지자원화계획의 사업물량은 1992년 현재까지임.

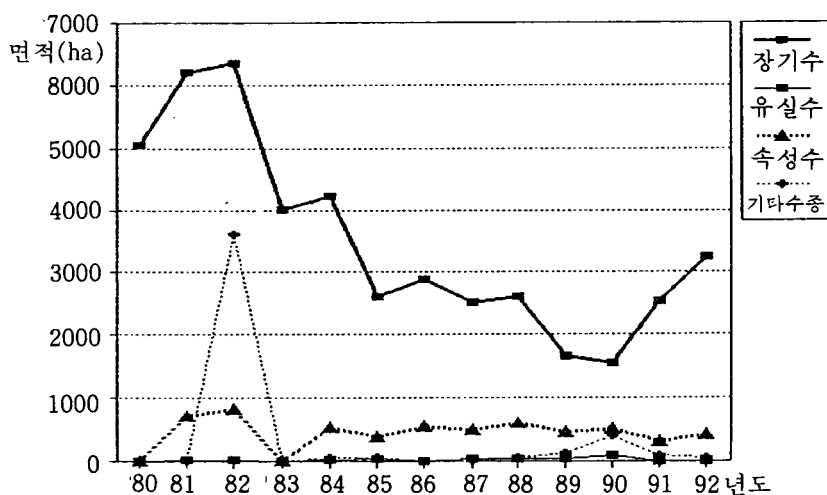
4) 임정연구회, 「치산녹화 30년사」, 1975.

수립, 조림사업 5개년계획(1962~67년)이 1962년에 수립되면서 본격적인 국유림 조림을 위한 계기가 마련되었다.

1967년 산림행정의 전반적인 업무를 담당할 산림청이 정식으로 발족되면서 국유림 조림사업은 비교적 체계적으로 진행되어 왔다(표 4-4). 1960~70년대 초까지의 조림 실적을 살펴보면 이 기간 연간 9,293.6ha라고 하는 많은 면적이 매년 조림되었으며, 총조림면적은 120,817ha, 본수로는 333,172천본이 식재되었다. 이 기간 주요 조림시책 방향은 伐採適地 및 毀損林地 復舊를 위한 조림에 있었다.

1973년에 제1차 치산녹화계획이 수립됨에 따라 국유림에서도 영림계획에 의한 연차조림, 분산조림에서 집단 경제림단지 조성이라는 조림시책 방향하에서 연간 7,561.5ha의 면적이 식재되어 동 계획기간 총45,369ha에 151,653천본이 식재되었다. 이후 제2차 치산녹화계획 기간(1979~87년) 비록 물량면에서는 연간 3,842ha로 1차 계획기간보다 대폭 감소되었지만 정밀 산림토양조사가 완료되면서 적지적수 조림, 대규모 개별사업 억제, 천연림 보육 등 양적 조림보다 질적 조림을 위한 기반이 마련되었다고 하겠다.

그림 4-2 국유림에서의 주요 조림수종들의 년도별 식재면적 추이



제3차 산지자원화계획(1988~97년)에서는 경제림 조성, 산림의 공익기능 증진을 위한 휴양림 조성 등의 조림시책하에서 1992년 현재까지 매년 2,974ha가 조림되어 총조림면적은 14,870ha에 39,184천본이 식재되고 있다. 국유림에 식재되어 온 樹種들을 살펴보면 (그림 4-2)에서 보듯이 장기수 위주로 조림이 되어오고 있다. 민유림 부문에서 제1차, 2차녹화계획 기간 단기소득을 위해 주로 속성수, 유실수 위주의 조림이 되어온 것과는 달리 벌기령이 긴 장기수를 주요 수종으로 선택함으로써 국토 보전뿐만 아니라 장래 대경재의 생산을 목표로 한 국유림 조림이 이루어 졌음을 알 수 있다.

70년대부터 현재까지 식재되어온 장기수에 속하는 주요 조림수종들을 살펴보면 (표 4-5)에서 보듯이 잣나무, 낙엽송, 리기테다, 소나무, 삼나무, 편백, 리기다, 해송 등이 주류를 이루고 있다. 초기생장이 빠른 삼나

표 4-5 장기수에 속하는 주요 조림수종들의 년도별 식재면적 추이

단위: ha

년도	잣나무	낙엽송	리기테다	소나무	삼나무	편백	리기다	해송
1970	1,322	3,583	60	4,381	21	215	279	463
1972	3,669	3,017	285	1,059	158	147	237	—
1974	5,470	36	240	568	100	114	400	50
1976	2,555	2,717	—	470	83	7	42	—
1978	1,998	3,001	198	1,339	94	23	—	—
1980	1,654	2,572	439	181	51	3	—	20
1982	2,847	2,255	605	10	166	152	220	61
1984	2,201	745	42	—	—	—	—	—
1986	1,007	560	1	103	—	—	1	—
1988	934	82	—	246	—	—	—	1
1990	225	162	22	22	—	—	35	—
1991	494	265	247	—	—	92	25	1
1992	303	797	1,029	—	20	73	—	—

자료: 산림청, 「임업통계연보」, 각년도.

무, 편백과 척박한 산지에서도 잘 자라는 리기다 등은 80년대초반까지 꾸준히 식재되어 왔으나 그 후에는 거의 식재되지 않고 있으며, 리기테다의 경우 82년 이후 거의 식재가 되어오지 않다가 90년대부터 다시 많은 면적이 식재되고 있다.

그러나 잣나무, 낙엽송 등은 최근들어 식재면적이 1,000ha 이하로 감소되었을 뿐 현재까지 전체 식재면적의 2/3를 차지할 정도로 계속해서 꾸준히 식재되어 오고 있어 국유림의 대표적 인공조림 수종을 이루고 있다.

한편 育林作業 실태를 살펴보면 산림청 발족 이전에는 조림에 급급한 나머지 조림 이후의 사후관리는 거의 하지 못하였다. 1973년부터 녹화계획이 체계적으로 실행됨에 따라 기존 조림지에 대한 임목 생육환경을 개선시키기 위하여 풀베기, 비료주기, 무육 등 육림작업이 체계적으로 진행되고 있다(표 4-6).

표 4-6 육림작업 현황

단위: 천ha

구 분	합 계	풀 베 기	비료주기	무육작업	덩굴제거	천연림보육
73	38.7	28.1	7.6	3.0	—	—
75	44.0	23.6	15.4	5.0	—	—
77	38.3	24.8	7.9	5.6	—	—
79	31.3	22.5	4.9	3.9	—	—
81	39.7	19.9	9.9	9.9	—	—
83	30.0	18.0	3.0	9.0	—	—
85	24.0	13.0	3.0	7.0	2.0	—
87	23.0	10.0	4.0	8.0	2.0	—
88	36.0	11.0	4.0	13.0	2.0	6.0
89	32.0	5.0	3.0	15.0	3.0	6.0
90	33.0	8.0	3.0	11.0	4.0	5.0
91	32.1	10.3	2.2	10.4	3.8	5.4
92	45.1	11.6	3.3	11.4	8.6	8.9
년평균 증감율 (5)	0.8	△ 4.6	△ 4.3	7.3	23.2	10.4

자료: 산림청, 「임업통계연보」, 각년도, 「산림행정 20년 발자취」, 1989.

육림작업의 세부내용을 살펴보면 그 동안 인공조림지에 대한 사후관리 부문이 주요 작업으로 실행되고 있으나 1982년부터 천연갱신 작업법이 도입되면서 1988년부터 天然林 保育을 위해 매년 평균 6.26천 ha씩 작업이 이루어지고 있다. 이것은 인공조림에 의한 임분 갱신방식에서 천연갱신이 가능한 수종 및 임지에 대하여는 적극적으로 천연림 보육작업을 함으로써 인공갱신에 따른 비용을 절감하고 우량 천연림의 확보 및 보전을 위한 조치로 해석된다.

물량면에서는 전체적으로 1975년을 기점으로 감소 추세에 있다가 최근에 다시 증가하고 있다. 육림 작업물량이 감소되고 있다는 것은 그 동안 지속적인 사후 관리작업으로 임목 생육환경이 그만큼 개선되었다고 볼 수 있다. 최근 육림 작업물량이 다시 증가하고 있는 것은 그 동안 인건비 상승, 노동력 부족, 예산 부족 등으로 인해 조림물량에 비하여 부진했던 육림작업이 예산의 확보 등으로 다시 물량이 늘어난 것으로 추측된다.

2.2.2. 산림보호 사업

국유림의 산림 보호사업은 산불 등 인위적 피해와 병충해와 같은 자연적 피해로부터 국유재산을 보호관리하는 방제업무이다. 1981~92년 현재까지 산림청 소관 국유림에서 발생한 산불피해, 산림 병해충 발생 및 방제상황을 살펴보면 (표 4-7)에서 보듯이 산불피해의 경우 총97건에 被害面積은 557ha, 被害材積은 2,756.3m³인 것으로 나타나고 있다. 산불 발생 건수는 연도별로 극심한 차이를 보이고 있어 일정한 경향을 알 수 없으나 평균적으로 볼 때 국유림에서의 산불은 매년 8건에 46.4ha, 229.7m³의 손실을 가져오고 있다. 가장 많은 산불이 발생한 해는 1988년으로 20건의 산불에 85ha의 피해면적, 777m³의 재적피해가 있었고 그 이후 감소 추세에 있다. 1992년 현재는 13건의 산불에 85.7ha의 산림면적, 442.3m³의 재적피해를 입은 것으로 나타났다.

한편 산림 병해충과 같은 자연적 피해의 경우 총발생면적은 621,948ha에 방제면적은 80,972ha로 발생면적에 대한 방제면적의 비율은 겨우 13%에

표 4-7 산림청 소관 국유림의 산불피해 및 산림 병해충 방제 상황

년 도	산 불 피 해			산 림 병 해 충		
	건수	면적(ha)	재적(m ³)	발생면적(ha) A	방제면적(ha) B	B/A (%)
81	13	—	73	20,345	9,247	45.5
82	10	—	—	19,757	6,718	34.0
83	7	—	242	23,273	3,657	15.7
84	2	6	—	26,374	5,216	19.8
85	3	24	64	24,352	5,705	23.4
86	7	182	615	55,317	5,311	9.6
87	8	41	84	79,872	5,096	6.3
88	20	85	777	81,886	7,889	9.6
89	8	80.7	136	278,828	7,794	9.9
90	1	0.1	323	72,578	7,883	10.9
91	5	52.5	—	70,146	7,482	10.7
92	13	85.7	442.3	69,220	8,973	13.0
합 계	97	557.0	2,756.3	621,948	80,972	13.0

자료: 산림청, 「임업통계연보」, 각년도.

불과한 저조한 실적을 보여주고 있다. 발생면적은 1985년을 기점으로 폭으로 증가하였다가 다시 감소하는 추세로 나타나고 있으나 이에 대한 방제면적은 오히려 감소하고 있거나 매년 비슷한 실적을 보여주고 있다.

산불과 같은 인위적 피해는 산불에 대한 대국민 홍보 등을 통해 줄일 수 있으나 곤충 및 병균과 같은 자연적 피해는 예산이 충분히 확보되지 않으면 이를 방제하기가 매우 어려우므로 이에 대한 지속적인 투자가 요구된다.

2.2.3. 임목(원목) 생산사업

국유림에서 임목 생산은 「國有林產物 賣却規則」에 의하며 임목 생산방법은 관직영으로 벌채하는 관직영벌채 및 간벌재 생산, 그리고 임목을 서있는 상태로 일반에게 매각하는 임목 처분방식이 있다.

표 4-8 년도별 임목 생산 실적

단위: 물량; m³

년 도	합 계	임목처분	관 작	간 벌	불용물건
1967	137,157	118,497	3,194	8,468	6,998
1970	284,766	268,704	4,972	7,017	4,073
1973	312,100	264,630	34,544	9,794	3,132
1976	240,438	224,674	8,975	4,968	1,821
1979	204,245	188,004	7,390	7,765	1,086
1982	253,955	243,893	4,553	4,957	570
1985	85,406	74,378	2,896	7,896	236
1988	60,578	38,849	1,451	19,987	291
1991	95,258	54,704	2,478	33,224	4,852
년평균증감율(%)	△ 1.5	△ 3.2	△ 1.1	5.9	1.5

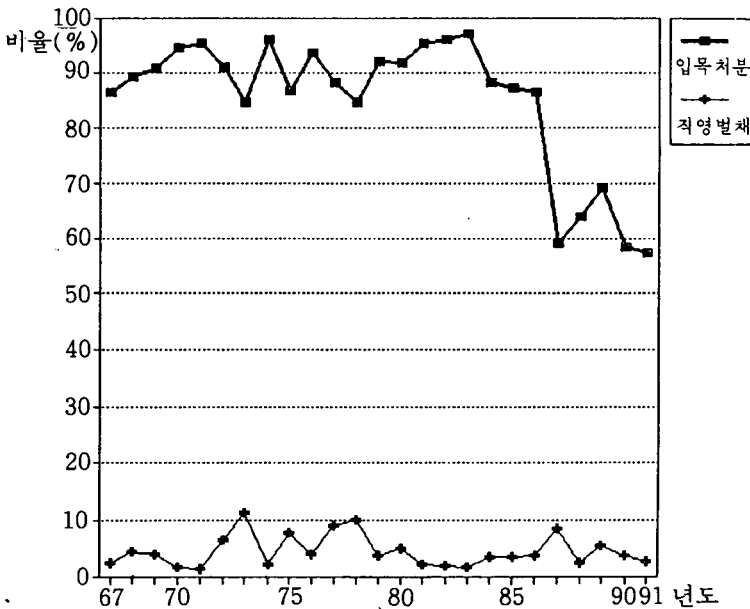
자료: 산림청 경영계획과 자료, 1992.

연도별 임목 생산 추이를 살펴보면 상기한 (표 4-8)에서와 같이 전체적인 추세는 1973년까지 증가 추세를 보이다가 1973년에 312천m³으로 최고치를 보인 다음 계속 감소하여 1984년 이후부터는 10만m³ 이하의 수준에서 머물고 있다. 물량면에서는 1967~91년 현재까지 총475만m³이 생산되었으며, 매년 평균 198천m³이 국유림에서 공급되고 있다.

이와 같은 생산량은 국내재 총공급량을 약 1백만m³으로 보았을 때 19%에 해당한다. 국내재의 총공급량가운데 국유림에서 공급되는 목재량이 이와 같이 현저히 낮은 것은 국토보전, 경관 등 공익기능에 대한 국민적 수요의 증대, 국유 임산자원의 증식 등을 위한 節伐政策에 원인이 있는 것으로 설명하고 있다.

그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 국특회계 예산운용의 경직성으로 인하여 상당한 생산 가능물량이 있는데도 불구하고 제도적으로 생산을 기피하고 있는 경우도 상당수 있을 것으로 추측된다.

그림 4-3 입목 처분과 관직영벌채에 의한 입목 생산 비중의 추이



한편 국유림에서의 입목 생산 방법에 따른 공급물량을 살펴보면 상기한 (그림 4-3)에서와 같이 직영벌채에 의한 입목 생산 비율은 총생산물량 대비 연5% 수준에 머무르고 있는 반면 입목처분 방식에 의한 입목 생산 비율은 86년까지 연88% 수준을 유지하다가 그 이후 60% 수준으로 감소하고 있으나 여전히 절대적인 양이 입목 처분방식에 의해 실행되고 있다. 처분방식에서 이와 같은 차이는 관직영벌채의 경우 채산성의 문제, 소요경비의 전액 부담, 인력 부족 등 여러 가지 문제가 제기되고 있어 일선현장에서도 이를 기피하고 있는 실정이다.

물론 산림청에서는 각종 대부지내 제거 대상 지장목, 병충해 피해목, 표고자목 등 불가피한 벌채는 입목처분에 의하고, 그 외에는 점차 관직영벌채를 확대할 계획이나 현행 국특회계내에서의 예산확보 등을 고려해 볼 때 이러한 추세는 당분간 계속될 것으로 전망된다.

2.2.4. 국유림 대부, 매각 및 민유림 매수사업

1) 국유림 대부 및 분수림 관리

국유림의 대부제도는 1908년 삼림법에 부분림 설정제도와 함께 설치근거가 마련되었고 1961년 우리 나라의 산림법이 제정되기까지 국유림의 대부는 森林令(1911년)에 의해 시행되었다⁵⁾.

70년대 이후 급속한 경제발전과 함께 도시화·산업화 등 경제·사회전반에 걸친 여건 변화로 정부의 국유재산 관리정책이 처분 위주에서 보존 위주로 전환됨에 따라 신규 조림대부를 금지(1970년)하고 분수림제도(1974년)를 도입하는 새로운 국유림 대부제도를 시행하였다.

국유림 대부에 관하여는 현행 산림법 제75조에 규정되어 있다. 1973~91년 현재까지 국유림 대부 상황은 (표 4-9)에서 보듯이 매년 감소 추세를 보이고 있다.

표 4-9 용도별 국유림 대부 현황

단위: ha

년 도	합 계	광 업	산 업 시 설	학 교 연 습 림	공 공 및 공 익 사 업	목 축	산 림 계 조 림 용	개 인
73	192,865	166	561	3,496	1,835	4,930	82,660	99,217
75	174,202	241	424	4,738	1,767	6,600	75,407	85,025
77	167,702	310	397	2,886	4,038	6,360	72,325	81,386
79	151,366	365	404	2,894	5,641	5,908	72,484	63,670
81	124,065	325	335	371	3,765	5,612	73,188	40,469
83	122,880	392	262	179	3,982	6,768	69,809	41,488
85	119,298	416	161	4,363	4,615	7,301	65,965	36,474
87	108,766	455	850	4,982	3,974	7,730	35,016	55,759
89	96,791	375	1,162	3,765	4,870	7,262	47,761	30,911
91	83,048	377	2,206	1,654	6,081	6,795	42,670	23,175
년 평균 증 감 율 (%)	△ 4.57	4.66	7.99	△ 4.07	6.88	1.8	3.6	△ 7.76

자료: 산림청, 「임업통계연보」, 1992.

5) 산림청, 「산림행정 20년 발자취」, 1989.

용도별로 세부내용을 살펴보면 광업용, 산업시설용, 공공 및 공익사업용, 목축용 대부지는 증가하고 있는데 비하여 그 동안 상당한 대부면적 비중을 차지하고 있던 산림제 조림용과 개인 대부림의 경우는 계속 감소하고 있다. 특히, 개인의 경우 대부면적이 급속히 감소하고 있는데, 이것은 산림법 제정 당시(1961년) 일제시의 제도를 그대로 답습함으로써 조림성공된 대부지에 대한 무상양여가 가능하였으나 1973년 이후 양여를 일체 금지시키므로써 개인에 의한 국유림 대부면적이 감소한 것으로 생각된다.

한편 국유림의 분수림 설정 현황을 살펴보면 (표 4-10)에서 보는 바와 같이 전체적으로 증가 추세에 있다. 주로 마을 및 산림제, 일반 법인제, 학교, 공공단체 및 국가기관 등의 분수림 설정 면적이 증가하고 있다.

특히, 개인의 경우 분수림 설정면적이 증가하고 있는 것은 조림대부지 무상양여 금지조치에 따라 기존의 국유림 대부자의 불이익에 대한 보상책으로 1978년부터 기존의 조림 대부지를 분수림으로 전환하는 경우 대

표 4-10 불요존 국유림의 분수림 현황

단위: ha

년 도	합 계	개 인	마을및 산림제	일 반 법인체	학 교	공 공 단 체	국 가 기 관	지 방 자치단체
78	10,583	8,699	1,122	341	164	201	46	—
80	43,606	14,784	1,261	12,947	164	198	46	14,206
82	52,527	16,934	1,238	16,622	432	194	58	17,249
84	53,202	14,710	1,180	18,444	888	3,655	125	14,200
86	64,417	15,742	8,169	22,306	1,067	344	365	16,424
88	72,421	15,736	11,780	22,822	1,441	320	363	16,960
90	89,566	16,817	25,160	28,000	1,962	308	370	16,949
92	100,955	19,174	22,610	31,715	4,563	5,438	355	17,100
년평균 증감율 (%)	17.5	5.8	23.9	38.2	26.8	26.6	15.7	1.3

자료: 산림청, 「임업통계연보」, 1992.

부료 면제는 물론 수익의 전부를 조림자에게 귀속토록 하는 우대조치에 기인하는 것으로 사료된다.

2) 국유림 매각 및 민유림 매수사업

국유림 매각 및 민유림 매수사업은 국유임야 관리 특별회계법 제3조 2항 및 3항의 규정에 의거, 실시되어 오고 있다.

매각 대상 국유림은 소규모로 분산되어 국가가 보존·관리하기에 부적합한 잡종재산과 특별법에 의거 사업 수행상 필요한 재산, 지방 자치단체 및 공공단체가 공용 또는 공공용에 필요한 재산 등이다. 특히, 매각 대상 국유지는 대부분 산업 개발지역이나 도시 근교에 위치하고 있어 개발에 따른 地價 상승률이 높아 土地價가 높다. 반면 매수 대상 민유림은 산간오지에 위치하고 있어 상대적으로 지가가 저렴하여 매각면적보다 수배에 달하는 민유림면적을 매수·확보해 나아가고 있다.

표 4-11 국유림의 처분 및 민유림의 취득 현황

단위: ha

년 도	처 분				취 득					비 고 (B/A)
	합 계	매 각 (A)	교환	관리환	합 계	매수 (B)	교환	관리환	기 타	
70	506	506	—	—	1,101	1,101	—	—	—	2.18
72	1,072	1,072	—	—	2,479	2,479	—	—	—	2.31
74	587	587	—	—	709	709	—	—	—	1.21
76	1,347	1,347	—	—	1,361	1,361	—	—	—	1.01
78	91	91	—	—	802	802	—	—	—	8.81
80	173	173	—	—	593	593	—	—	—	3.43
82	495	495	—	—	859	859	—	—	—	1.74
84	1,042	960	20	62	604	564	24	16	—	0.59
86	457	196	116	145	1,177	147	1,026	4	—	0.75
88	1,048	427	499	122	9,434	2,273	3,141	—	4,020	5.32
89	814	214	478	478	5,903	2,367	1,931	1,931	1,605	11.06
90	747	427	216	104	20,735	9,411	730	—	10,594	22.04
91	3,781	159	52	3,570	10,122	9,576	196	54	296	60.23
92	4,231	256	22	3,953	60,045	4,455	955	3,058	635	17.40

주: 기타내역; 은닉, 망실재산 환수와 무주재산 취득수치임.

자료: 산림청, 「임업통계연보」, 1993.

(표 4-11)은 1970~92년까지 국유림의 처분 및 민유림의 취득 상황을 나타내고 있다. 표에서 알 수 있듯이 국유림의 처분은 매각, 교환, 관리환 등의 방법이 있으며, 민유림을 취득할 경우 매수, 교환, 관리환, 기타 등이 있으나 주요 거래내역은 처분은 매각, 취득은 매수에 의해 이루어지고 있다.

산림청(1989)에 따르면 1968~87년까지 매각 및 매수면적은 13,193.6ha와 19,202ha인 것으로 나타나 1992년 현재까지 국유림의 총매각 및 매수면적은 23,814.6ha와 71,441ha에 달하고 있다. 따라서 국유림 매각면적에 비해 평균 약 3배에 달하는 민유림이 매수되고 있음을 알 수 있다. 특히, 1988년 이후 국유림의 매각 및 민유림의 매수면적은 각각 10,621ha와 52,239ha로서 전체 국유림 매각 및 민유림 매수면적의 약 45%와 73%가 최근 4년 동안에 이루어지고 있다. 이것은 국유림 확대 집단화 장기계획에 의거하여 국유림을 1988~2037년까지 50년간 926천ha를 확대해 나아가려는 산림청 정책에 따른 것으로 파악된다.

2.2.5. 영림계획 편성 및 휴양림 조성사업

1) 영림계획 편성사업

영림계획이란 산림 경영계획을 줄인 말로서 산림을 효율적이고 합리적으로 경영하는 행위를 의미한다.

영림계획제도의 도입은 1961년 산림법이 제정·공포됨에 따라 그의 법적 근거가 마련되었으며, 그후 여러 차례 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다. 산림계획제도의 체계를 살펴보면 (그림 4-4)에서 보듯이 전국의 산림을 대상으로 작성하는 山林 基本計劃이 있으며, 산림 기본계획에 따라 지역특성을 감안하여 작성하게 되는 地域 山林計劃이 있다. 그리고 지역 산림계획에 따라 대상 산림의 현황과 지역적 여건 및 산림소유의 구분에 따라 작성되는 사유림 영림계획과 국유림 영림계획이 있다.

국유림 영림계획은 산림법 제73조에 의해 산림 기본계획과 지역 산림계획에 따라 매10년마다 국유림 영림계획구별로 작성하게 된다. 국유

그림 4-4 산림계획제도의 체계

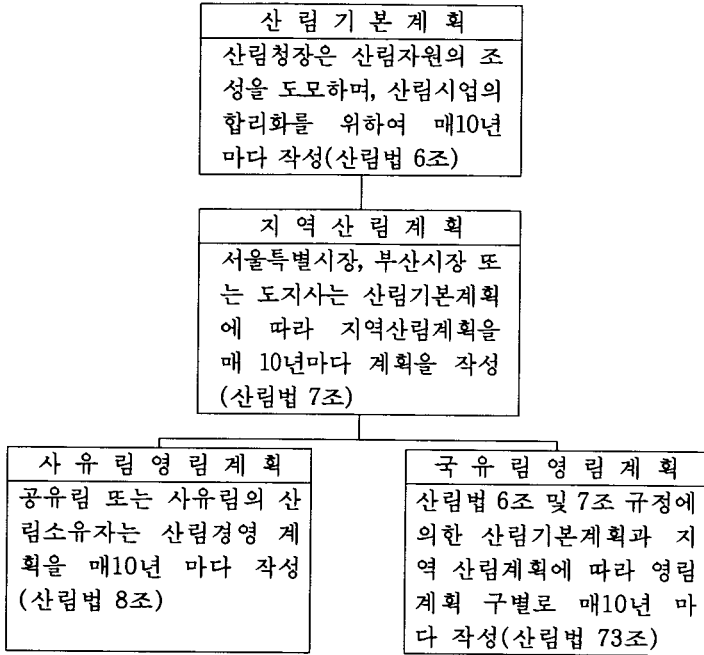


표 4-12 년도별 영림계획 편성 실적

단위: ha

년 도	면 적	년 도	면 적	년 도	면 적
65	380,000	74	798,000	83	929,965
66	238,500	75	798,000	84	946,299
67	159,700	76	813,032	85	957,182
68	4,300	77	808,000	86	961,282
69	—	78	—	87	969,693
70	—	79	805,931	88	977,947
71	—	80	917,210	89	981,877
72	798,000	81	927,882	90	1,006,523
73	798,000	82	928,800	91	1,196,403
합 계		18,102,526			
평 균		696,251			

림 영림계획 편성실적을 살펴보면 (표 4-12)와 같이 영림계획 작성초기에는 편성 실적이 그다지 좋지 않았으나 1972년도부터 안정되기 시작하여 매년 작성면적은 증가 추세에 있다.

1965~91년 현재까지 총18백만ha에 매년 평균 696천ha씩 영림계획을 편성해 오고 있다.

1991년 현재 영림서 소관 국유림의 영림계획 작성면적을 살펴보면 (표 4-13)과 같다. 5개 영림서의 총면적은 1,198천ha이며, 작성 제외면적 23천ha를 제외하면 실제 영림계획 작성 대상 면적은 1,175천ha이고, 이중 현재까지 작성면적은 1,035천ha로서 88%의 진척율을 보이고 있다. 1991년에 새로 만들어진 공주 및 남원 영림서의 경우 작성률이 44%와 57%로 낮은 반면 기존의 원주, 강릉, 안동 영림서의 경우 작성률이 모두 80% 이상으로 거의 모든 면적이 영림계획이 편성되어 있어 영림계획서에 따라 각종 산림작업이 이루어지고 있다 하겠다.

표 4-13 영림서 소관별 영림계획 작성 면적

단위: ha

영림서명	총 계	영림계획 작성대상 면적				작성제외지 면 적
		계	작 성	%	미 작 성	
	1,198,957	1,175,207	1,035,697	88	139,510	23,750
원 주	401,445	400,759	400,651	100	108	686
강 릉	357,190	338,734	335,717	99	3,017	18,456
안 동	228,347	228,347	190,083	83	38,264	—
공 주	77,179	73,310	32,377	44	40,933	3,868
남 원	134,796	134,057	76,869	57	57,188	739

자료: 산림청 경영계획과 자료, 1992.

2) 휴양림 조성사업

최근 산업화·도시화의 발달과 함께 산림의 공익적 기능에 대한 국민적 욕구는 계속 증대되어 오고 있다. 이에 산림청은 도시민에게 산림휴양 장소를 제공해 주는 휴양림을 1988년부터 국유림내에 설치·운영해 오고 있다.

표 4-14 년도별 휴양림 이용 실적

단위: 개소, 명

구 분	년 도 별 이 용 실 적				년 평 균 증감율(%)
	합 계	1989년	1990년	1991년	
개 소 수	26	4	4	14	164
이용자수	1,483,277	44,269	624,072	814,936	

자료: 산림청 경영계획과 자료, 1992.

산림청은 향후 2000년까지 모두 100개소의 휴양림을 확대 조성할 계획이며, 또한 상설 수렵장 등을 조성하여 국민에게 개방함으로써 시대적 요청에 따른 국유림 경영을 보다 탄력적으로 이용하는 소위 다목적 이용과 이에 대한 사업계획을 세워나가고 있다.

연도별 자연휴양림 이용 현황을 살펴보면 (표 4-14)에서와 같이 1989~91년 현재까지 총이용자수는 1,483천명으로 매년 휴양림을 찾는 이용자수는 연평균 164%씩 엄청난 증가 추세에 있다. 그리고 산림청 (1992)에 따르면 1991년을 기준으로 할 때 계절별 이용률은 3~5월이 약 17%(137,964명), 6~8월이 약 55%(445,502명), 9~11월이 21%(174,847명), 그리고 12~2월이 약 7%(56,623명)인 것으로 推計되고 있다. 즉, 여름철에 산림을 찾는 휴양인구가 가장 많고, 겨울에 가장 작다는 것이다. 따라서 장래 휴양림 조성사업은 산림휴양객의 폭발적인 증가에 대비하면서 이들 휴양인구가 계획에 관계 없이 4季節 모두 산림을 이용할 수 있는 편익시설과 산림경관 조성 등에 상당한 투자가 이루어져야 될 것으로 사료된다.

2.2.6. 임도시설사업

임도사업은 산림 생산력을 높이고 효율적인 임업경영을 위해 필수적인 산림 기반시설사업으로서뿐만 아니라 지역경제, 문화, 교통 등에 미치는 영향은 매우 크다. 특히, 국유림의 대 부분이 산간오지나 지세가 험한 산악지대에 위치하고 있어 국유림의 효율적인 자원관리와 경영, 보호 등을 위해서는 임도의 건설이 시급히 요청된다고 하겠다.

표 4-15 우리 나라의 임도 시설 현황

단위: km, 천ha

구 분	합 계	국 유 립	민 유 립
임 도	4,842	1,808	3,034
면 적	6,464	1,381	5,083
임도밀도 (m/ha)	0.75	0.31	0.6

자료: 산림청, 「임업통계연보」, 1993.

1968~92년 현재까지 시설된 우리 나라의 총임도는 (표 4-15)에서 보는 바와 같이 4,842km로서 국유림이 1,808km, 민유림이 3,084km를 차지하고 있다. ha당 임도밀도는 국유림이 1.31m, 민유림이 0.6m로서 국유림이 민유림보다 약 2배 정도 더 높은 林道密度를 가지고 있다. 그러나 임업 선진국인 일본의 경우 ha당 임도밀도는 4.5m, 미국이 10m인 것에 비하면 우리 나라는 0.75m로서 임도시설은 매우 부진한 실정이다.

산림청에서 계획하고 있는 임도시설계획을 살펴보면 1단계인 1992~96년까지 ha당 임도밀도를 2.2m, 2단계인 1997~2001년까지 ha당 임도밀도를 4.7m, 그리고 계획의 마지막 단계인 3단계에서는 2002~2010년까지 ha당 임도밀도를 10m로 끌어올릴 것을 계획하고 있다. 이와 같이 계획대로 임도가 개설될 경우 국유림에서는 현재의 영급 이전 상황을 고려해 볼 때 앞으로 20년내에 현재의 Ⅲ, Ⅳ영급의 임분이 伐期齡에 도달하게 되므로 장래 목재시장에서 가격안정을 위해 국유림이 제기능을 발휘할 수 있을 것으로 기대된다.

2.3. 국유림 관리조직

2.3.1. 국유림 관리조직의 형성과정

우리 나라 산림은 조선조 말까지 국유를 원칙으로 한 봉건적 임야 관리 제도하에서 관리되어 왔다. 근대적 형태로 국유림 관리체계가 전환되

기 시작한 것은 1910년 일제강점후 조선 총독부내에 국유림 관리기구로서 營林廠이 설치되면서부터이다¹⁾.

1926년 「조선 임정계획」²⁾이 수립되면서 이 계획에 의해 영림창 및 산림과 출장소는 폐지되었으며, 새로운 임정의 중앙기관으로 산림부와 그 산하에 전국 36개소의 영림서가 설치되어 국유림 경영·관리가 체계화되었다. 이와 같은 영림서 조직은 1929년 경제불황 등으로 19개 영림서로 통폐합되는 등 변천과정을 거쳐 1945년 해방후 1945~48년까지 국유림은 미군정청 직할로 2개 영림서(춘천, 강릉)가 설치되면서 이를 관장하게 되었다.

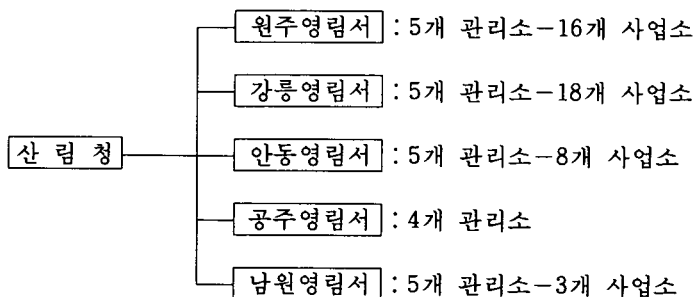
1948년 대한민국 정부 수립과 동시에 영림서는 농림부로 이관되었으며, 1950년 영림서 설치법이 공포되므로써 우리 정부에 의해 처음 서울, 강릉영림서가 설치되었다. 국유림 행정은 서울, 강릉 영림서를 중심으로 산림 보호와 영림사업이 수행되었다. 1961년 국유임야 실태조사가 완료되었고, 1967년 산림청이 발족되면서 영림관서 설치법이 개정되고 영림서가 산림청 1차기관이 되면서부터 효율적인 국유림 관리를 위해 안동 영림서를 증설하였다. 1991년에는 기존의 3개 영림서는 시도 관할의 국유림을 흡수하고, 2개 영림서를 증설하여 원주 영림서, 강릉 영림서, 안동 영림서, 공주 영림서, 남원 영림서 등 5개 영림서로 현재에 이르고 있다.

(그림 4-5)는 국유림의 경영 관리조직 현황을 나타내는 그림으로서 산림청 소관 국유림은 현재 5개 영림서, 24개 관리소와 45개 국유림사업소에 의해 관리·경영되고 있다. 여기서 국유림사업소는 정부 공식기구가 아니며, 산림청訓수에 의해 각 관리소내에서 운용되고 있는 자체조직을 나타낸다.

1) 산림청, 산림행정 20년 발자취, 1989.

2) 「조선 임정계획」에 대하여는 최인화(1992)의 전후기 국유림사업의 전개 구조의 p. 77을 참조.

그림 4-5 국유림 경영·관리조직 현황('92년말 현재)



2.3.2. 국유림의 경영·관리조직과 업무 내용

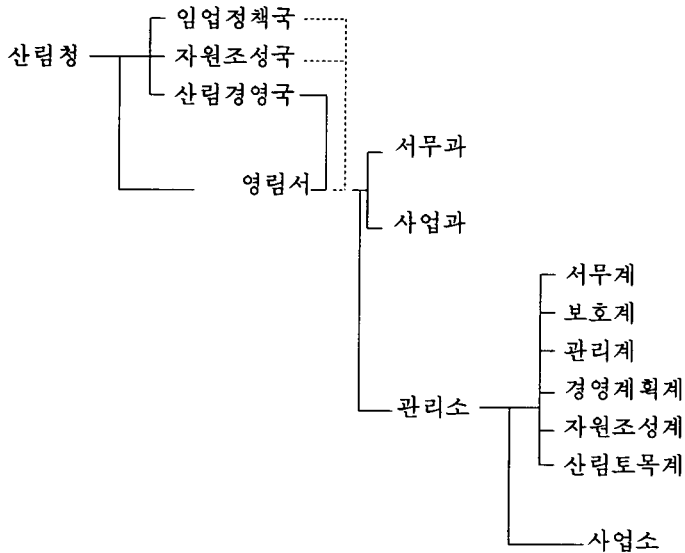
먼저 국유림의 조직을 살펴보면 (그림 4-6)과 같다. 국유림은 농림수산부 산하 산림청이 관장하고 있으며, 국유림에 관한 업무는 산림청내의 林業政策局과 資源造成局의 일부 課와 관계되며, 주로 山林經營局의 管理課와 營林課가 주담당 부서이다.

영림서는 산림청 소관 국유림의 업무를 총괄하는 산림청의 하부기관이다. 영림서 본서의 관리조직은 서무과와 사업과로 되어 있고, 서무과는 서무, 보호, 관리업무를, 그리고 사업과는 경영계획, 자원 조성, 산림토목 등의 업무를 분장하고 있다.

영림서의 하부기관인 관리소는 조림, 벌채, 임산물의 판매, 임도, 治山, 불요존 국유림의 매각 등의 사업을 직접 실행하고 있다. 각 관리소는 관리소 자체의 상황에 따라 국유림 사업소 및 養苗사업소 등을 운영하고 있다. 관리소 본소에는 서무계, 보호계, 관리계, 경영계획계, 자원조성계, 산림토목계 등 5개의 계가 설치되어 있다.

본소의 업무분장 내용은 영림서 사무분장 규정(훈)에 따르며, 또한 각 관리소에 따라 조직내용이 다소 차이가 있다. 각 계의 업무 내용을 살펴보면 서무계는 인사, 문서, 노무, 수입예산, 결산, 회계 등 관리소내의 서무에 관한 업무를, 그리고 보호계는 산림화재, 병충해 예방 및 방제, 야생조수 보호, 천연림보호 등 산림 보호에 관한 업무를 분장하고 있다.

그림 4-6 국유림 경영·관리조직



주: 관리소는 원주영림서 춘천관리를 모델로 하였음.

관리계는 국유임야의 대부, 사용, 불요존 국유림의 매각, 민유림의 매수, 국유림의 존폐 여부, 보안림의 관리, 화전정리지의 사후관리 등 국유임야 관리에 관한 업무를, 그리고 경영계획계는 산림조사, 영림계획의 편성, 자연휴양림의 조성 및 관리, 직영벌채 및 수확 간벌사업, 임산물 생산 등 국유림 경영에 관한 업무를 분장하고 있다.

자원조성계는 조림, 육림사업, 채종림, 수형목의 관리와 종묘의 확보 및 수급관리, 작업단의 조직, 훈련 및 관리운용, 조림, 양묘 및 육림사업용 기계와 자재의 운용관리, 임업기술 등을, 그리고 산림토목계는 임도시설 계약 및 시공, 임도보수, 유지 및 관리, 사방사업 등의 업무를 분장하고 있다.

국유림사업소는 관리소의 업무계획을 실행하는 조직으로서 행정단위를 기준으로 수개의 영림구로 구분하고 營林區마다 사무소가 설치되어 있다. 주요 업무 내용은 조림, 육림사업 예정지 조사, 산불 예방, 차량 및

통신시설의 유지 및 운용관리, 기설임도의 보호, 자연휴양림 및 임간 수련자의 관리, 국유림 대부(사용) 및 훼손 허가지의 사후관리, 기타 관리소장이 지정하는 사업 실행 등이다.

양묘사업소의 경우 관리소별로 운용하고 있으나 양묘사업소가 설치되어 있지 않은 관리소도 있으므로 전국적으로 운영되고 있지는 않다. 주요 업무 내용은 種子의 보관관리, 양묘사업 및 관리, 간이 기상 관측, 양묘사업용 기기 및 자재등의 수급·관리, 기타 시설물 및 장비의 유지·관리 등이 있다.

3. 국유림 경영 및 관리조직상의 문제점

3.1. 국유림 관리조직의 기능 및 업무 중복

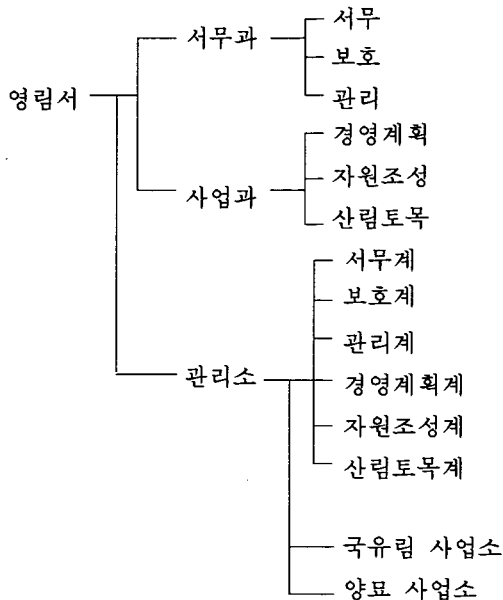
국유림 경영관리조직은 그간 계획적이고 지속적인 국유림사업을 전개해 오므로써 국가나 지역사회의 발전에 많은 도움을 주어 왔다. 그러나 국유림의 경영관리 조직인 영림서의 비효율적인 운용으로 인한 경영 및 관리상의 제문제들이 제기되고 있다.

산림청내에서 국유림에 관한 업무는 임업정책국, 자원조성국, 산림경영국 등 3개국의 일부 과에서 업무를 분장하고 있어 실질적인 국유림 관리 및 경영문제만을 전담하는 부서는 없다.

산림청 외부조직으로서는 영림서가 설치되어 있고, 그 산하에 여러 개의 관리소를 조직·운용하고 있으므로 영림서는 국유림 사업의 1차 실행기관으로서 그리고 행정 및 관리업무를 총괄하는 부서로서 존재하고 있다고 하겠다. 즉, 영림서가 곧 국유림에 관한 업무를 담당하는 실질적인 기관이 되는 셈이다.

그러나 (그림 4-7)에서 보듯이 영림서 본서와 관리소의 본소 조직은 동일한 업무를 담당하고 있다. 영림서 본서에서는 서무과와 사업과가 있

그림 4-7 영림서와 관리소의 조직 편성 내용



고 서무과에서는 서무, 보호, 관리 등의 업무를, 그리고 사업과에서는 경영계획, 자원 조성, 산림토목 등의 업무를 분장하고 있다. 관리소 본소 역시 계를 단위로 하고 있을 뿐 동일한 업무를 분장하고 있다. 즉, 영림서 본서와 관리소의 본소 업무가 서로 중복되고 있다는 것이다.

물론 영림서 산하에는 여러 개의 관리소가 운영되고 있으므로 이를 통괄하는 업무를 영림서가 하고 있는 것은 사실이다. 그러나 사업의 1차 실행기관으로서 영림서가 위치하고 있음에도 불구하고 사업의 실행기관으로서의 역할보다는 관리소의 업무를 총괄하는 행정기관으로서 존재하고 있는 것이다.

(표 4-16)에서 보듯이 전체 영림서 직원의 16.1%는 영림서 본서에, 60.4%는 관리소 본소에, 그리고 22.1%는 국유림 사업소에 배치되어 있어 실질적인 국유림 사업의 감독과 실행은 관리소 본소를 중심으로 사업소에서 이루어지고 있는 것이다.

표 4-16 영림서 직원의 인원 배치 상황

단위: 명

구 분	영림서 본 서	관리소 본 소	국유림 사업소	양 묘 사업소	합 계
원주영림서	31	128	66	2	227
강릉영림서	33	136	78	4	251
안동영림서	31	109	32	2	174
공주영림서	20	61	—	2	83
남원영림서	21	77	11	2	111
합 계	136 (16.1%)	511 (60.4%)	187 (22.1%)	12 (1.4%)	846 (100%)

자료: 산림청, 「혼령집」, 1993.

특히, 사업소의 경우 영림서 전체에 총45개가 관리소 단위로 운용되고 있고, 1개 사업소당 4.2인이 근무하고 있는 셈이다. 전장에서 살펴본 바와 같이 관리소와의 업무 분장을 고려해 보면 매우 어려운 근무실정임을 알 수 있다.

영림서의 경우 여러개의 관리소를 총괄하는 기능을 가지고 있으나 상술한 바와 같이 영림서 본서와 관리소 본소와의 업무 중복, 행정 위주의 업무분장, 그리고 이로 인한 사업소 인력의 부족 등은 실질적인 국유림 경영 및 관리업무의 장애가 되고 있다.

3.2. 행정, 서무 및 보호 관리·업무 치중

1992년 현재 국유림의 ha당 임목 축적은 $68.09m^3$ 으로서 조림단계를 지나 육림 및 경영단계로 진입하고 있으나 국유림 관리조직 및 영림서는 이에 적절히 대응하지 못하고 있는 실정이다. 현재의 국유림 영림서조직은 1991년 대통령령 13381호에 의거 5개로 조직되어 있으나 山林保護 조직으로서의 성격이 강한 반면 國有林 經營組織 으로서의 성격은 미흡한 실정이다.

표 4-17 영림서별 인원 및 관리면적 현황

단위: 인원; 명, 면적; ha

구 분	총 인 원	사무행정 보호관리	비 율 (%)	일반직* (A)	소관면적 (B)	1인당 관리 면적(B/A)
원주영림서	227	95	41.9	143	406,727	2,844.3
강릉영림서	25	90	35.9	157	363,510	2,176.7
안동영림서	174	83	47.7	110	235,678	2,142.5
공주영림서	83	60	72.3	49	78,182	1,595.6
남원영림서	111	74	66.7	67	132,844	1,982.8
합 계	846	402	47.5	535	1,216,941	2,274.7

* 일반직은 행정, 사무, 기능직 인원을 제외한 인원임.

자료: 산림청, 「임업통계연보」, 산림청, 「훈령(예규)집」, 1993.

(표 4-17)은 영림서 소관별 인원 및 관리면적을 나타내고 있다. 표에서 보듯이 사무, 행정 및 보호·관리 담당직원이 전체 영림서 직원 846명 가운데 47.5%인 402명이나 된다. 특히, 공주 및 남원 영림서의 경우 소관직원의 72.3%와 66.7%가 사무, 행정 및 보호·관리 직원으로 구성되어 있어 국유림은 경영보다는 산림의 보호·관리 및 사무, 행정 위주로 운영되고 있음을 알 수 있다. 또한 영림서 소관 국유림의 면적은 총 1,216,941ha이며, 1개 영림서의 평균 관리면적은 243,388.2ha로서 행정, 사무 및 기능직을 제외할 경우 총인원 535명이 담당하는 1인당 관리면적은 2,274.7ha에 달하고 있다.

외국의 경우 1개 영림서당 평균 관리면적은 서독이 0.8~1만 ha, 일본이 1~2만ha인 점에 비추어 볼 때 우리 나라 영림서당 평균 관리면적은 대단히 방대한 편이며, 더욱이 그의 조직이 행정, 보호관리 위주로 구성되어 있어 집약적 林業經營은 기대하기 어려운 실정이다.

3.3. 조림수종의 단순화와 인력중심의 산림작업

조림, 육림 부문에 있어서 국유림에서의 조림사업은 벌채 적지, 산림 훼손지 등에 대한 복구조림이 완성되고 量的 造林에서 質的 造林으로 그

의 방향이 바뀌어 가고 있다.

국유림의 대부분이 傾斜가 급한 산악지대에 위치하고 있는 우리나라의 경우 지역적으로 기후나 온도의 차이가 심하여 동일한 토양급에 동일한 수종을 식재하더라도 지역에 따라 임목의 생육 정도가 다를 수 밖에 없다. 그럼에도 불구하고 국유림에서의 조림은 잣나무, 낙엽송 등 두 가지 수종을 중심으로 단순화 집단화되고 있다.

잘못된 조림지의 선택과 조림수종의 선택은 초장기의 생산기간을 요하는 임업의 속성상 投資資本의 생산성이 전생산기간중 낮은 상태로 고정되게 되므로 도중에 이를 향상시킨다고 하는 것은 어려운 일이다.

한편 지금까지 조림 및 육림작업은 거의 인력에 의존하여 실행되어 왔다. 과거 농산촌이 과잉인구 상태에 있을 때는 임업노동력의 확보는 그다지 큰 문제가 되지 않았다. 그러나 경제발전과 함께 농산촌 노동력의 감소와 고령화, 부녀화, 노임의 상승, 힘든 작업의 기피 등 임업외적 인자들에 의해 과거와 같은 수작업에 의존하는 임업을 계속하기는 어려운 실정이다. 현재의 시업체계에 따라 산림작업의 기계화가 이루어질 수 있는 부문을 요약해 보면 다음 (표 4-18)과 같으며 현재의 임업 기계장비 보유실태는 (표 4-19)와 같다.

표 4-18 산림작업별 기계화작업이 가능한 부문

임 령(년)	작 업 구 분		주 요 작 업 부 문
0 ~ 5	묘 포 작 업		경운, 정지, 조상, 파종, 상채, 시비, 분무, 살수, 방제, 굴취
	조 림 작 업		지존, 조림 추비
6 ~ 20	무 육 작 업		하예, 지타, 제벌, 간벌
> 20	수 확	부산물	지엽 및 종실채취, 버섯수확,
	작 업	임 목	벌목, 조재, 집재, 운재
임 지	임 도 건 설		토공, 운반, 노면축조, 피복

자료: 이광원의, 산림생산 기반조성과 임도 및 임업기계화 1993

표 4-19 국유림의 임목 수확장비 보유 현황

단위: 대수

수확기계 장비명 합계	Logn Line x 100m	기계톱	썰 매 형 소형원치	트랙터 집재기	케이블 그레인	크 레 인 상하차기
154	11	100	30	2	3	8

자료: 이광원의, 산림생산 기반조성과 임도 및 임업기계화, 1993.

표에서 보듯이 산림작업의 機械化는 묘포작업에서부터 조림, 육림, 벌채에 이르기까지 전과정을 포함하고 있다. 이와 같이 산림작업에서의 기계화는 노동인력의 절감, 노동시간의 단축 등 노동 생산성을 크게 향상시킬수 있다. 벌채의 경우 인력에 대한 기계톱의 작업효율은 針葉樹種에서는 1일 4.5배, 闊葉樹種에서는 7.5배인 것으로 보고되고 있다³⁾.

즉, 기계톱 한대의 1일 작업물량은 4~7명의 노동인력에 의한 작업물량에 해당하는 것으로 1일 노임을 35,000원으로 가정하면 15~26만원의 경비를 절감하는 효과를 가져올 수 있다는 것이다. 한편 산림작업의 기계화와 함께 임도 개설이 추진되어야 할 것이다.

임도시설의 효과는 경영비용의 절감, 목재시장과 산지와와의 거리 단축, 목재 가격의 안정 등을 가져오게 되며, 또한 산림의 입지환경을 개선시켜 경제적 가치를 높이는 효과를 가져오게 된다. 차두송(1993)에 따르면 임도시설지의 효과는 미시설지에 비해 ha당 생산비를 15만원 정도 절감시키는 효과가 있는 것으로 나타나고 있다.

현재 국유림의 ha당 임도밀도는 1.31m불과하며, 또한 국유림의 기계화 역시 부진한 상태인 관계로 국유림의 대부분이 輿地와 산악지대에 있는 우리나라의 경우 효율적인 국유림 경영 및 관리는 매우 어려운 것으로 생각된다.

3) 임업시험장연보, 1971, 1980, 유비물산 주식회사, 임지평균 경사도 15~30도, 하산거리 200m를 기준으로한 간벌작업장의 사례임, 1992.

산림청(1993)에 따르면 영림서 소관 국유림중 아직 조림이 되어 있지 않은 미림목지의 면적은 7,661ha인 것으로 나타났다. 이 가운데 93.2%인 7,139ha가 施業地에 속하고 있어 조림이 시급한 실정이라 하겠다. 각 수종이 잘 자라는 생육환경과 수종 고유의 생리적 특성 등을 고려하여 조림수종을 선택하는 적지적수와 계획조림이 요구되며, 다양한 수종의 개발 및 확대 보급 등이 요구된다.

또한 기존에 조림된 임분뿐만 아니라 천연갱신림에 대한 육림작업 및 임목 벌채작업 등 산림작업 역시 앞으로 전개될 국유림 경영시대에 대비하여 전문 노동력의 확보, 육림기술 개발 및 육림, 수확작업의 기계화 등 전문인력의 양성과 산림작업의 기계화에 상당한 투자가 이루어져야 할 것이다.

3.4. 획일적인 경영목표, 역할 및 기능

국유림 경영의 본질은 앞서 언급한 바와 같이 시대적 변화에 따라 국유재산인 산림을 탄력적으로 운용하는 것이다. 이를 위해서는 산림이 가지는 기능들이 최대한 발휘되도록 관리 및 경영하여야 할 것이다.

현재 운용되고 있는 5개 영림서는 저마다 각각 다른 氣候氣象的 與件, 지역적 사회적 여건, 산림의 특성을 가지고 있다. 이들 여건에 맞는 국유림 경영의 목표가 영림서별로 세워지고, 그의 역할과 기능을 분담할 때 국유림 경영은 활성화될 수 있을 것이다.

(표 4-20)은 영림서소관별 산림 이용 및 ha당 林木蓄積 등을 요약하고 있다. 표에서 보듯이 전체 산림면적의 82.9%가 시업지, 그리고 나머지 17.1%가 시업 제한지로 되어 있다.

施業制限地는 국립공원, 보안림, 개발 제한지역, 자연환경 보전지역 등을 포함하고 있어 임업 생산보다는 산림 보존 및 보호가 주업무로 된다. 시업지와 제한지의 비율은 각 영림서별로 차이는 있으나 공주 및 남원 영림서의 경우 소관내 산림면적 가운데 시업 제한지가 차지하는 비율은 30% 이상이며 원주, 강릉, 안동 영림서는 시업지의 면적이 소관별 산림면적의 70% 이상을 점유하고 있다.

표 4-20 영림서 소관별 산림 이용 및 ha당 임목 축적

단위: ha, m³

구 분	시 업 지	제 한 지	계	ha당 임목축적
원주영림서	321,763 (79.1%)	84,964 (20.9%)	406,727 (100%)	70.32
강릉영림서	349,978 (96.3%)	13,532 (3.7%)	363,510 (100%)	76.67
안동영림서	217,938 (92.5%)	17,740 (7.5%)	235,678 (100%)	74.19
공주영림서	50,514 (64.6%)	27,668 (35.4%)	78,182 (100%)	45.53
남원영림서	68,439 (51.5%)	64,405 (48.5%)	132,844 (100%)	51.33
총 계	1,008,632 (82.9%)	208,309 (17.1%)	1,216,941 (100%)	68.09

자료: 산림청, 「임업통계연보」, 1993.

또한 이들 지역은 ha당 임목 축적이 70m³을 넘고 있고, 공주 및 남원 영림서는 ha당 임목 축적이 43.53m³과 51.33m³으로 ha당 국유림 전체 평균보다 낮음을 알 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때 지금과 같은 획일적인 국유림 경영목표하에 국유림의 역할 및 기능의 분담은 바람직하지 않다고 할 수 있다. 장래 임업 생산이 계획적 지속적으로 이루어 지도록 하기 위해서는 사업지의 면적, 수종의 분포 정도, ha당 임목 축적, 토양 급 등이 상대적으로 높은 지역을 선택 집중적으로 육성·관리해야 한다.

뛰어난 경관, 수자원, 휴양, 야생동물 서식지 등 산림의 공익적 기능이 상대적으로 우세한 지역은 산림 보전 및 보호를 우선으로 두도록 경영목표의 우선 순위를 설정하고, 업무를 분장하는 것이 바람직할 것이다.

제 5 장

국유림 경영 및 국특회계의 대안적 방향 모색

1. 국유림의 사회적 책임과 역할

우리 나라의 국유림은 주지하는 바와 같이 국토면적의 13.9%, 산림면적의 21%에 상당하는 1,380천ha로서 국유림이 차지하고 있는 국토공간상의 위치나 면적 등의 비중면에서 무시할 수 없는 귀중한 자원이다. 특히 국토 보전, 수원 함양 등 공익적 수요에 대한 국유림의 역할은 대단한 것이며, 민유림에 비해 훨씬 높은 축적을 가지고 있어 목재 생산에서 미래 한국 임업의 중추적 역할을 담당하지 않으면 안될 입장이다. 산림경관이 아름다운 지역이 많고, 풍치가 뛰어난 천연림이 상당히 존재하여 국민휴양 및 여가공간으로서도 활용되고 있다.

이와 같이 국유림은 목재 생산에서나 공익기능의 발휘라는 측면에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 특히, 사방이 산으로 둘러싸인 산촌 지역에서는 국유림사업이 가지는 경제·사회적 의미는 대단하다. 국유림의 정상적 경영과 운용은 사업기간만큼 다양한 시업과 그에 따른 기술체계를 필요로 한다. 조림·육림 등 간단한 수작업에서부터 벌채·운재 등에서는 상당한 기술과 장비가 필요하다. 그것이 국유림 전체에서 일어날 경우 광범한 지역에 미칠 경제적 기술적 파급효과는 이루 헤아릴 수 없

을 만큼 클 것이다.

임업의 기계화는 낙후된 산간지역에 새로운 기술체계를 세우는 산간의 산업혁명과 같은 의미를 가진다. 임업경영을 위한 임도 개발은 고립된 산촌과 산지농업을 시장과 곧바로 연결시켜 주는 것이며, 도시민과 산림과의 거리를 더욱 단축시켜 보다 많은 원료 생산물을 값싸게 공급시켜 주게 될 것이다. 국유림 사업은 다양화되고 있는 국민의 산림에 대한 요구에 대응하면서 국유림이 우리 나라 산림·임업의 중추적 존재로서 국민 생활과 국민경제, 환경 보존 등에서 중요한 역할을 할 수 있도록 그의 역할과 기능을 재정립해야 할 것이다.

1. 1. 목재 자급기지로서의 역할

인구의 증가, 산업의 발달 등으로 목재 수요는 계속 증가 추세에 있는 반면 목재자원은 전 세계적으로 감소하고 있어 멀지 않은 장래에 국제적 목재과동이 예상되고 있다. FAO(1988)에 따르면 목재 생산이 가능한 산림면적은 1978년 현재 26억ha에서 2000년에는 21억ha로 17%가 감소할 것으로 추정하고 있다. 그리고 林木蓄積은 1978년 현재 3,200억m³에서 2000년에는 2,500억m³으로 약 22%가 감소되며, 세계 목재수요는 1978년 현재 연간 30억m³에서 2000년에는 연간 46억m³으로 53% 증가할 것으로 예상하고 있다.

이와 같이 불안한 국제적 목재 수급 상황하에서 목재수요의 85% 이상을 외재에 의존하고 있는 우리 나라 실정으로는 안정적인 내재 공급기지의 확보는 무엇보다 중요한 실정이다. 전체 산림면적의 72%가 私有林으로 국내재 공급의 관건울 좌우하고 있으나 불리한 경영여건 등으로 투자를 기피하고 있으며, 영세한 소유규모(산주 호당 평균면적 2.4ha)와 자본부족 등으로 사유림 경영의 활성화를 기대하기란 매우 어렵다. 또한 산촌 노임의 상승, 임업기계화의 부진, 시장여건의 불리성 등으로 林業收支의 상대적 악화가 진행되고 있는 상황이다.

임업 생산의 수익성이 계속 악화되고 있는 현시점에서 경제성이 없는

임업을 사유산주에게 강요할 수는 없는 것이다. 결국 산업용재는 국유림에서 생산할수밖에 없고, 목재의 안정적 공급을 통한 목재 가격의 안정과 목재산업 및 국민경제에 필수적인 용재의 안정적 원료 공급을 위해서는 국유림의 목재 생산기지로서의 역할이 대단히 중요하다.

1. 2. 환경수요의 증대와 국유림 경영의 다양화

도시화·산업사회화에 따라 오염된 생활공간과 도시환경으로부터 벗어나려는 욕구와 함께 보다 쾌적한 생활환경의 보호와 편안한 삶을 살고자 하는 욕구는 계속 증대되고 있다. 이에 따라 쾌적한 생활환경 조성을 위한 보다 많은 산림이 보존되기를 바라게 되며, 특히 깨끗한 물과 맑은 공기를 공급해 주기를 바라는 水源涵養 保存林이나 生活環境 保存林에 대한 새로운 수요가 증가하고 있다.

특히, 최근 산림에 대한 국민의 인식이 목재 생산보다 국토 보전, 대기 정화, 국민휴양 공간 등 공익 환경재 생산에 보다 많은 관심을 가지고 있다. 이에 따라 국민보전 휴양 및 생활환경 보전 등 공익목적을 위해 보다 많은 산림을 활용하여야 하나 전체 산림의 72%가 사유림으로 되어 있어 산림의 공익적 이용은 어려운 실정이다.

일반 산림의 경우에도 소유 산주는 경제적 이익을 위하여 산림을 벌채 이용하려 할 것이나 국민들은 그대로 보존되기를 바라는 등 임업경영을 둘러싼 이해자간의 대립현상으로 상당한 마찰이 예상되고 있다. 선진국의 경우에도 국유림의 경영목표는 과거 목재 생산 등 경제임업 중심에서 현재는 공익 생산 중심으로 전환되는 추세이다. 일본을 예를 보면 산림의 공익기능 평가액은 70년대초 경제적 기능의 18배에 달했으나 80년대 초에는 36배로 증가한 것으로 보고 되고 있다. 우리 나라의 경우 산림청 임업연구원의 연구보고에 따르면 산림의 공익기능 평가액은 1987년 임업 총생산의 25.5배에서 1992년 현재에 33.5배로 증가하였고, 총국민 생산의 12%에 달하는 것으로 평가하고 있다.

결국 사유림에서 제공하기 어려운 공공 공익목적을 위한 국유림의 역

할은 더욱 중요시되고 있다. 이러한 국유림의 역할 변화에 따라 목재 생산에 대응하면서 동시에 산림환경 보전을 중요시하는 소위 경제임업과 環境保全型 林業으로 국유림 경영목표를 다양화해야 할 입장이다.

1. 3. 각종 용지 공급 및 가격 안정기능 수행

각종 산업용지, 주택, 도로 등의 용지로 전용되고 있는 토지면적은 매년 평균 2만ha에 이르고 있다. 이러한 사회간접 시설을 위한 토지공급은 農耕地에서 약 1만 ha, 山林에서 8~9천ha, 干拓地에서 2~3천ha씩 전용되고 있다. 특히, 값싼 산림지로부터의 토지공급은 매우 중요한 토지공급원의 하나로서 그간 국내 토지시장에서 중요한 역할을 해 왔다.

표 5-1 연도별 임지 전용 실적

연 도	1985	1986	1989	1992
계	10,452	8,679	8,367	9,263(△ 1.7%)
농업용	6,627	5,964	1,994	814(△25.9%)
골프, 스키장용	577	298	2,117	1,682 (16.5%)
택지, 공장용	1,358	876	1,465	2,533 (9.3%)
기타 공공 공익용	1,890	1,541	2,791	4,234 (12.2%)

자료: 산림청, 「임업통계연보」, 각년도.

(표 5-1)은 연도별 산림지의 타용도 전용 실적을 나타낸 것이다. 표에서 보는 바와 같이 매년 1.7%씩 감소하고 있는 것으로 나타나고 있으나 1992년 현재 1989년보다 1천ha 정도 더 많은 면적이 타용도로 전용되고 있다. 용도별로 보면 농업용으로의 토지 전용은 급속한 감소상태를 보이고 있으나 골프장, 스키장용으로 16.5%, 택지, 공장용으로 9.3%, 기타 공공 공익용으로는 12.2%의 증가율을 보이고 있어 이들 부문에 대한 토지 수요 증가가 앞으로 임지 전용을 크게 좌우할 것으로 보인다.

국유림에서 타용도로 전용된 산림면적이 얼마나 되는가는 정확하게 파악되고 있지 않으나 표에서 보는 바와 같이 도시화·산업화의 추세에 따

라 많은 산림이 타용도로 전용되고 있다. 특히, 산림은 중요한 토지 공급원의 하나로서 각종 산업용지 및 농지수요의 공급지로서의 중요한 역할을 해 왔다. 전체 토지자원의 18%가 가용지라는 면에서 국토면적의 65%를 차지하는 산지자원의 토지 공급역할은 토지 공급뿐만 아니라 토지시장의 가격 안정기능을 담당하고 있다. 산지의 값싼 토지 공급은 우리 산업의 국제경쟁력을 제고하는데 일조가 되고 있다.

1. 4. 산촌의 고용기회 창출

산촌은 말 그대로 산림으로 둘러싸여 있는 촌락이다. 산촌주민의 생계대상인 산촌농업은 생산성이 극히 낮은 경사지 농업에 의존하고 있고, 그의 지리적 위치로 인한 지역의 폐쇄성으로 타산업의 산촌 진출도 기대하기 어렵다. UR 이후 산촌의 경제적 어려움은 더욱 가중될 것으로 전망되고 있으나 이를 해결 할 수 있는 산촌 고용기회는 극히 한정되고 있다.

이는 산촌을 둘러싼 대 부분의 사유림이 제대로 경영되지 못함으로써 산촌지역의 유일한 고용가능 부문마저 막혀있기 때문이다. 일본 산촌의 경우 산촌주민 소득의 상당 부분이 임업노임 소득에서 얻고 있는 것과 크게 비교된다. 현재 국유림의 경우 매년 국가투자에 의한 경영활동이 계획적 조직적으로 유지되고 있어 상당한 산촌인력이 임업 부문에 취업하여 많은 소득을 올리고 있다.

(표 5-2)는 요존 국유림에서 집약적인 임업 생산이 가능한 생산임지를 대상으로 정상적인 임업경영을 한다고 했을 때 소요되는 年間 勞動需要量과 勞賃費 推算 結果를 나타내고 있다. 즉, 요존 국유림 73만ha를 정상 경영한다고 했을 때 각종 산림작업을 위한 연간 소요 인원은 345만 명으로 이에 대한 노임은 863억원에 달하는 것으로 추산되고 있다. 산촌 마을 주변의 국유림 1만ha를 정상경영할 경우 연간 240일을 기준으로 한 연고용 가능인력 197명이 연6,005천원(월 500천원)의 산림소득을 올리는 것과 같은 결과를 보인다.

표 5-2 국유림 정상 경영시 연간 노동량 및 노임비의 추산

작업내용	요존 국유림 73만ha 경영시		국유림 1만ha 경영시	
	노동량(명)	노임액(천원)	노동량(명)	노임액(천원)
주벌	1,323,328	33,083,204	18,128	453,200
조림·무육	1,658,273	41,456,830	22,716	567,900
간벌	472,754	11,818,852	6,476	161,900
계	3,454,355	86,358,886	47,320	1,183,000

이와 같이 국유림 경영은 산촌지역에 상당한 雇傭效果를 창출할 수 있는 유일한 농외 소득원으로서의 가능성이 있다. 그 외에 국유림내의 부산물 공급, 국유임지의 소득목적 사용 등 지역경제 활성화에도 크게 기여 할 것으로 보인다. 또한 국유림의 경영기법과 정보 및 기술 확산으로 주변 사유림 경영의 선도적 역할이 기대된다고 하겠다.

2. 새로운 국유림 경영목표 설정

앞에서 살펴보았듯이 국유림이 안고 있는 현실적인 문제는 과거 녹화 기간 만들어진 조림과 보호 위주의 관리조직이 지금까지 계속 유지되고 있고, 변화하는 사회·경제적 국민수요를 적절히 내부화하지 못하고 있다는 데 있다. 물론 국가임업의 중추로서 민유임업의 시범역할도 중요하지만 그에 못지않는 경영관리 측면에서도 새로운 국유림 경영조직 및 관리체계의 운용도 중요하다.

그러나 여전히 재산관리 수준을 크게 벗어나지 못하고 장기 목재 수요에 대응하는 목재 생산체제도 갖추지 못하고 있다. 국유림은 규모의 경제라는 임업경영의 유리성을 가지고 있을뿐 아니라 자금과 기술인력의 확보면에서 사유림과 근본적으로 다른 이점이 있다. 재산관리 또한 시업지에 한정되어 있는 편이며, 시업 제한림에 대하여는 관리부재로 거의 방치상태에 있다.

국유림이 분산화되어 있고, 관리도 소관 부처가 다른만큼 여러 부처로 나누어져 다기화되어 있어 산림청 소관외에는 일관된 산림시책을 펼 수 없는 등 여러 가지 문제가 제기되고 있다. 특히, 국유림 사업을 효율적으로 집행하기 위한 투자예산의 확보 역시 국유지의 매각에 전적으로 의존하고 있고, 한정된 투자예산과 운용상의 문제로 인해 임업 생산성을 높이는데 한계가 있다.

한마디로 국유림 경영이 총체적인 난관에 부딪혀 있다. 연간 엄청난 예산이 투자되면서도 장래 임업 생산 기지로서, 환경공간으로서의 역할을 제대로 수행할 수 있을 것인가에 대한 의문이 없지 않다. 국특회제제도의 폐지와 함께 국유림 경영을 위해 필요한 지속적이고도 안정적인 투자재원의 확보문제도 크다.

ha당 임목 축적이 70m³에 가까운 좋은 임목상태를 가지고 이를 앞으로 어떻게 경영하여 필요로 하는 목재도 생산하면서 동시에 국민의 다양한 수요도 충족시킬 것인가 하는 문제만 해도 벅찬 느낌이다. 새로운 경영기법의 도입과 함께 국유림 경영의 대전환이 필요하다. 여기에는 엄청난 투자재원이 필요하다. 수많은 경영 및 기술인력이 뒷받침되어야 한다.

그러나 국유림 경영이 국가예산에 의한 국가 공무원이 관리주체라는 면에서 투자예산에 한계가 있고 관리인력의 증원을 기대하기는 어려운 형편이다. 결국 주어진 제약조건에서 최대의 효과를 찾아야 하는 국유림 경영의 합리화에서 국유림 경영의 방향을 찾아야 할 입장이다. 국유림이 다양한 사회적 수요에 탄력적으로 대처하면서 국유림 본연의 임무와 역할을 충실히 하기 위해서는 먼저 새로운 국유림 경영의 합리화를 위한 목표가 설정되어야 할 것이다.

브라질 리우에서 개최된 世界環境 開發 會議(1992. 6. 3~14)에서는 최근 환경 악화가 가속화되면서 지구의 생명유지 시스템이 극도로 파괴되고 있다고 경고하고 있다. “환경 파괴를 이대로 방치한다면 지구의 생태학적 균형이 무너지게 되고, 지구상의 모든 생명은 사라지게 되어 결국에는 원시상태의 지구로 되돌아가게 될 것이다”라는 점을 지적하고 있

다. 건전한 환경 조성과 지속적 개발이 강조되고 있다.

리우 회담 이후 환경 보전에 대한 범세계적 관심이 증대되면서 국내에서도 사유림에서 제공하기 어려운 공공 공익목적을 위한 국유림의 역할 증대에 사회적 관심이 날로 증가하고 있다. 곧 국유림 경영의 국가적 목표와 방향을 새롭게 정립해야 할 것이다. 이는 국유림만의 목표와 방향 설정으로 이루어지는 것은 아니다.

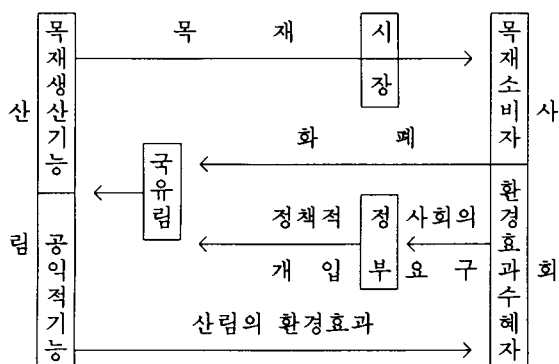
우리 나라 전체 임업을 어떻게 할 것이냐의 입장에서 국유림과 사유림의 역할 분담이 이루어져야 하고 이를 수행하기 위하여 누가 무엇을 어떻게 할 것인가의 합의가 필요하다. 물론 사유림이 공익기능을 담당하는 데는 상당한 전제가 필요하다. 국유림 경영이 일차적으로 국민수요에 대응하는 공공재 생산이 중요한 임무의 하나라면 임업 생산과 공공재 생산체로서 국유림의 기능이 재조정되어야 할 일이다.

따라서 새로운 국유림의 경영목표는 산림의 생태계 보전을 중심으로 하는 環境保全型 林業에 우선을 두고 경제임업과의 조화를 유지하는 새로운 임업체제로 전환되어야 할 것이다. 즉, 과거의 목재 생산 위주의 산림이용에서 산림이 가지는 여러 가지 기능들이 최대한 발휘될 수 있도록 산림을 기능별로 유형화하고 이에 맞는 시업을 전개함으로써 당대뿐만 아니라 후대에도 가치있는 국유림을 영원히 물려주자는 것이다.

산림은 주지하는 바와 같이 목재를 생산하는 경제적 기능과 환경효과를 발생시키는 공익적 기능을 동시에 가지고 있다. 이 두 가지 기능의 크기는 어느 정도까지 산림 취급방법에 따라 좌우된다. 산림사업에 관한 의사결정은 사유림의 경우 산림소유자가 그리고 국유림의 경우 정부가 하게 된다. (그림 5-1)에서 보는 바와 같이 국유림으로부터 벌채된 목재는 소비자에게 판매되고 국가는 화폐이익을 얻게 된다.

반면 산림의 공익적 기능은 경제적 기능의 희생에 의해 발휘되거나 환경효과를 받게 되는 국민들은 산림조성 비용이나 목재 생산의 희생 등을 개의치 않고 국유림에 대해 공익적 기능의 강화와 이를 위한 伐採의 제한 등을 정부에 요구하게 된다.

그림 5-1 국유림에 대한 사회적 요구와 정부의 역할



결국 정부는 이러한 사회적 수요를 내부화시키기 위한 정책 개입이 불가피할 것이다. 앞에서 제시한 국유림이 담당해야 할 새로운 역할과 기능은 과거의 용재 생산을 목표로 한 국유림 경영목표를 보다 다양한 방향으로 유도할 것이며, 이에 합당한 정책 변화가 선행되어야 한다. 즉, 지금까지의 목재 생산기능 이외에 각종 환경기능 역할, 토지 공급, 고용 증대라는 국유림에 대한 사회적 수요는 어떤 형태로든 새로운 국유림 체제를 요구하게 되는 것이다.

이를 언제 할 것인가 하는 시간적인 문제만 남아있을 뿐이다. 현재 국특회계법의 폐지와 새로운 제도의 출발은 어느 면에서 새로운 제도의 출발에 맞는 국유림 경영체제의 변화를 요구하는 것이라 볼 수 있다. 국유림으로 보아서는 장래가 불확실한 어려운 상황이다. 그러나 이를 보다 긍정적으로 수용하여 국유림 발전의 새로운 계기로 삼는다면 전화위복의 기회도 될 수 있다.

우선 우리 국유림이 안고 있는 현실적인 제약은 주어진 인력과 자원, 예산의 범위를 크게 벗어나지 않는 범위에서 현실을 극복할 수 있는 방안을 도출하는 일이다. 주어진 제약 속에서 국유림 경영의 합리화 방안을 찾는 일이다. 여기서 우리는 국유림이 당면하고 있는 몇 가지 의문에

대하여 합당한 대안을 찾는 데에서부터 방안을 찾아가고자 한다.

첫째, 앞으로 국유림은 다양한 사회적 수요와 요구를 어떻게 현실화시킬 것인가?

둘째, 주어진 투자예산의 범위내에서 현재와 같은 방대한 국유 산림면적을 대상으로 한 무차별적 산림사업과 투자는 가능한 것이며, 효율적인 사업 방향은 무엇인가?

셋째, 장기적으로 국유림이 맡을 목재의 안정적 공급과 가격 조절기능, 민유림에 대한 시범적 경영을 기하기 위하여 현재와 같은 산림 사업방식을 계속 추진할 것인가?

넷째, 이상과 같은 국유림 경영을 위한 바람직한 경영 및 관리조직은 무엇이며, 어떻게 운용할 것인가 하는 등의 질문에 응답할 수 있어야 한다.

첫번째의 질문에 대한 응답은 지금까지 목재 생산 중심의 사업지, 비사업지체제를 사회적 수요에 대응할 수 있는 보다 다양한 토지 및 임지 이용체제로 재편성하여 그에 합당한 임지 이용방법을 강구하는 것이다.

두번째 질문에 대해서는 지역별로 가장 우선적으로 투자해야 할 부문과 방향이 무엇인가를 선택하고, 그에 맞는 기술체제와 사업 방향을 정해야 할 것이다. 투자예산의 범위내에서 전체 국유림 면적에 분산 투자하는 것보다 가장 투자 효율이 높은 부문에 투자를 집중화하는 투자계획의 수립이 필요하다.

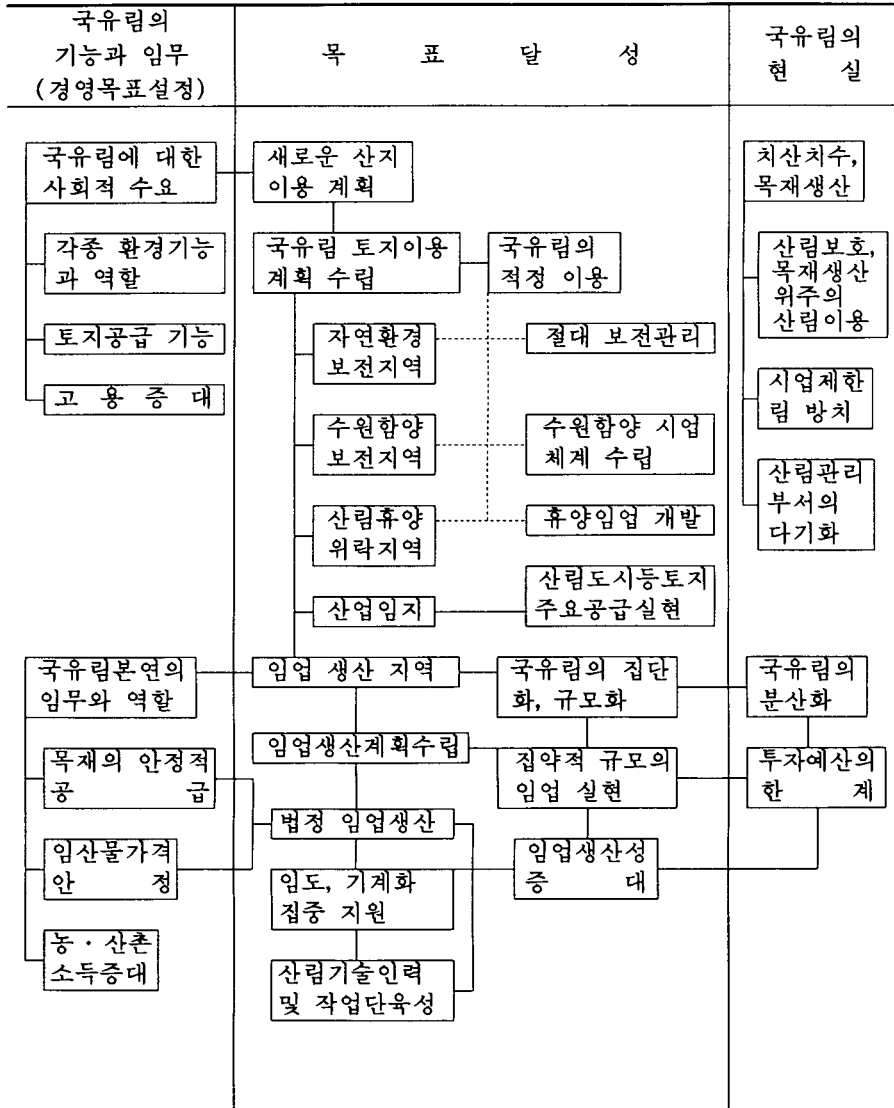
세번째는 정상적인 임업경영이 가능한 장기 임업계획을 수립하고, 이를 추진할 수 있는 사업계획, 임도, 기계화 등이 따라 주어야 할 것이다.

네번째 질문에 답변은 이상의 질문에 대한 대안을 뒷받침 할 수 있는 경영 및 관리조직으로 재개편해 나아가는 것이다. 즉, 필요한 사업부서에 인력을 집중하고 기술인력을 양성해 나아가는 방법이다.

(그림 5-2)는 새로운 국유림 경영목표의 설정과 이를 추진하기 위한 수단을 나타내고 있다. 주요 골자를 요약해 보면 국유림에 대한 다양한 사회적 수요에 대처하기 위해서는 먼저 국유림 토지 이용계획이 새로운 산지 이용계획에 맞추어 수립되고, 각 기능에 맞도록 산지를 유형화하여

기능별로 산림사업을 체계화하는 것이다.

그림 5-2 국유림의 새로운 목표 설정과 추진체계



즉, 산림의 공익적 기능이 우세한 지역에 대해서는 절대 보존관리를 목표로 이에 맞는 시업방법을 개발 적용하고 타용도로 이용 가능한 산업 임지에 대하여는 산림도시 건설 등 각종 토지수요에 대한 사회적 수요에 대처하며, 산림 생산기능이 뛰어난 지역은 국유림을 집단화, 규모화하여 적극적이고 체계적인 임업 생산계획을 수립하고 임도, 산림작업의 기계화, 전문 인력 등을 집중 육성 및 지원함으로써 목재 생산을 지속적으로 전개하여 임업 생산성을 높이고, 국유림 본연의 임무와 역할을 충실히 하도록 하고 있다.

결국 이와 같은 새로운 국유림 경영목표를 효율적으로 수행하기 위해서는 이에 상응하는 토지 이용의 재편, 경영 및 관리체계의 개편, 경영관리 조직의 재편성, 투자예산의 확보 및 운용 등에 대한 代案이 모색되어야 할 것이다.

3. 국유림 산지 이용체계 개편

산지 이용체계의 개편은 국유림 경영관리에서부터 관리조직 투자방식 등 모든 국유림 경영의 기초가 된다. 지금까지 국유림은 임업 생산을 목표로한 산지 이용체계를 가지고 있기 때문에 국유림 경영관리, 조직, 투자 등이 목재 생산체제로 이루어진 것과 마찬가지로 이다. 전술한 바와 같이 우리 사회는 최근 급속한 경제 발전과 함께 가치관의 다양화와 생활수준의 향상, 도시의 과밀화, 여가시간의 증대 등 우리 사회의 제반 여건이 급격히 변화되면서 산림에 대한 국민의 수요 또한 다양화 되고 있다. 국민수요의 변화에 따라 국유림의 역할 또한 다양화 될 수밖에 없다.

(표 5-3)은 산림이 가진 다면적 기능을 나타낸 것으로 산림은 목재 생산뿐만 아니라 다양한 기능을 가지고 있다. 국유림에서의 산지 이용체계는 장기적으로 이러한 다양한 기능을 산림이 최대한 발휘할 수 있도록 기능별로 유형화하여 그에 맞는 이용방법과 시업체계를 재정립해 나아가

야 할 것이다. 곧 모든 산림을 목재 생산을 목표로 한 단순한 기술을 이용할 것이 아니라 장기적으로 시업체계를 적용, 보전할 곳은 보전하고 목재 생산이 유리한 조건을 가진 산지는 집약적인 경영이 이루어 지도록 해야 할 것이다.

표 5-3 산림이 가지는 다면적 기능

기능의 구분	기능의 분류	기 능 내 용	비 고
목재생산 기 능	목재 및 기타 산림 생산물 생산	건전한 산림생태계의 운용을 통한 목재, 약초, 동물, 특용 임산물의 지속적 생산	목재생산 기 능
공 익 적 기 능	휴양 및 경관 장소제공, 교육 의 장, 정신안 정의 장, 예술 및 창조의 장, 야생동물 서식 지, 학술연구의 장, 유전자원의 보전	문화적, 교육적, 보건휴양적 활동 을 위한 장소의 제공, 자연경관의 유지, 형성 등을 통한 인간의 정 신적 육체적 건강 유지 및 증진, 동식물의 서식처 제공 등을 통해 생물의 유전자원을 보전하여 학술 진흥에 기여	보건휴양 기 능
	산소공급, 이산 화탄소 흡수, 기온완화, 습도 유지, 설해 풍 해 및 비사방 지, 경음방지	비사, 강풍, 경음등 산림외에서 발 생하는 요인에 의해 생활환경의 악화를 방지하며, 수목으로부터 산소를 공급, 습도를 유지하며 이 산화탄소를 흡수 대기정화 작용을 통해 쾌적한 생활환경 보전	생활환경 보전 기능
	토사붕괴 및 유출방지, 낙석 방지, 토양 침 식방지	자연현상 등에 의한 토사의 붕괴, 유출등을 억제하여 산지의 황폐화 를 방지하고 산지재해의 발생을 억제	산지재해 방지 기능
	홍수완화, 수질 정화, 갈수완화	비, 눈 등의 토양침투를 촉진시키 고 임지를 완화, 폭우로 인한 유 량을 저감시켜 홍수를 완화, 양질 의 물 공급	수원함양 기 능

바꾸어 말하면 현재의 요존 국유림과 불요존 국유림의 산지 이용체제로는 국민의 요구에 적절히 대처하면서 지속적인 산림 생산을 하기에는 한계가 있다는 것이다.

그리고 국민속의 임업을 지향하기 위해서는 시업지, 비시업지라는 추상적인 임업용어로는 사업 내용을 정확히 설명할 수 없다. 국민의 산림에 대한 수요를 직접적으로 표현하면서 이를 공급하는 산림주체로서의 성격을 분명히 할 필요가 있다. 목재 생산을 위해 장기적으로 유리한 조건을 가지는 산림은 오히려 시업지라는 명칭보다 목재 생산 임지라고 하는 것이 좋다. 또한 수원함양, 토사유실 방지, 자연환경 보호, 휴양레저 등 사회적 수요를 직간접으로 공급하는 산림은 그 자체를 수원함양 보전 임지, 자연환경 보전임지, 보전휴양 임지 등으로 구분하고 구분목적에 맞는 시업방법과 관리조직체제를 만들어야 할 것이다.

수원함양 보전임지가 목재 생산 임지와 시업체제와 관리방법이 같을 수는 없다. 수원함양 기능을 수행할 수 있는 조림수종의 선택과 조림방법, 관리가 다를 것이다. 목재 생산을 목적으로 한 산림과 같이 집약적인 경영도 필요치 않으며, 따라서 투자방법과 투자비용에도 큰 차이가 있을 것이다. 이것이 전체적으로는 국유림 경영을 합리화하는 방법이며, 투자효율성을 높이는 방안이 될 수 있다.

결국 국민수요에 적극 부응하는 국유림 경영의 목표를 수립하고, 이를 달성할 수 있는 산림의 多面的 機能을 중심으로 산림을 용도별로 구분 이용하는 산지 이용체제가 요구되는 것이다. 공익적 기능으로 분리되는 보전휴양기능, 생활환경 보전기능, 산지재해 방지기능, 수원함양 기능 등은 대부분 기술적으로 양립이 가능한 반면 목재 생산 기능과는 대립 가능성이 높고 시업에 제한을 받게 된다.

기존의 연구결과에 따르면 공익적 기능은 임분이 단일수종의 단순한 임상보다는 복잡하고 다양한 수종과 장별기 수종으로 구성되어 있는 경우 환경효과는 증대하게 된다. 그러나 목재 생산은 단별기로 벌구의 크기가 큰 개별 일제림 시업이 더 효율적이기 때문에 이들 두 기능은 상호

이율배반적이라고 할 수 있다. 경영방법과 기술체계가 근본적으로 다르다. 결국 목재 생산조직과 환경 생산 조직과는 근본적인 기술 및 사업 관리방법 등에서 많은 차이가 있다. 이러한 차이를 무시하거나 무시한 채 현재의 사업 및 관리체계를 고집하는 것은 그 만큼 비용 및 관리의 비효율을 초래하는 것이다.

국유림의 임지이용 구조개선은 정부가 적절한 수단을 이용하여 현실의 산림 이용을 사회적으로 바람직한 상태로 유도하는 것이다. 지금 산림에서 발생하는 여러 가지 효용이 便益이라고 하는 화폐가치단위로 평가가 가능하고 산림에 대한 비용이 정확히 계측된다고 가정해 보자. 이론적으로는 효율성을 기준으로 할 경우 일정한 편익을 생산하도록 비용을 최소로 줄이는 생산방법을 선택하든가 또는 일정의 비용으로 최대의 편익이 발생하도록 하는 생산방법을 선택하는 것이다.

그러나 最適性의 기준은 총편익과 총비용의 차액 즉, 사회적 순편익이 최대가 되는 것을 요구하고 있는 것이다. 사회적 순편익을 산림이용의 사회적 요구를 나타내는 적절한 지표라고 한다면 산림의 최적 이용상태는 사회적 순편익이 최대가 될 때 실현되는 것이다. 이와 같은 산림자원의 이용은 산림의 공익적 기능에 대한 최소한의 확보를 목적으로 하는 사회적 기준을 의미하므로 산림이용을 적극적으로 개선하고자 하는 측면을 가지고 있는 것이다.

따라서 국유림의 최적 이용은 이용목적에 따라 산림구분을 행하고, 이에 맞는 적절한 山林施業을 전개하는 것이다. 물론 전체 산림이 동시에 모든 기능을 발휘하도록 한다면 이용목적에 따른 산림의 구분은 필요하지 않을 것이다. 그러나 상술한 바와 같이 공익기능과 목재생산 기능은 상호 대립적인 관계에 있고, 특수한 공익기능을 산림으로부터 확보하기 위해서는 이용목적에 따라 산지 이용 구분은 필요한 것이다. 또한 공익기능과 목재 생산기능이 기술적으로 양립이 가능한 곳에서는 기능별 우선순위를 두고, 이에 따라 그에 맞는 산림사업을 행할 필요가 있을 것이다.

환경생산 임지는 공원, 관광지 등 관광휴양 기능이 뛰어난 산림, 천연

보호림, 자연생태계 등 생태계 보전을 위한 산림, 문화재 보호구역, 상수 보호구역 등 공공복리의 증진을 위해 필요한 산림 등이 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 이와 같은 특수한 공익적 제기능의 확보에 필요한 산림은 목재 생산 임지에서 분리하여 종류마다 이를 지정하고 이들 산림에 대한 시업방법은 각각의 산림이용 주요 목적에 따라 결정해야 할 것이다.

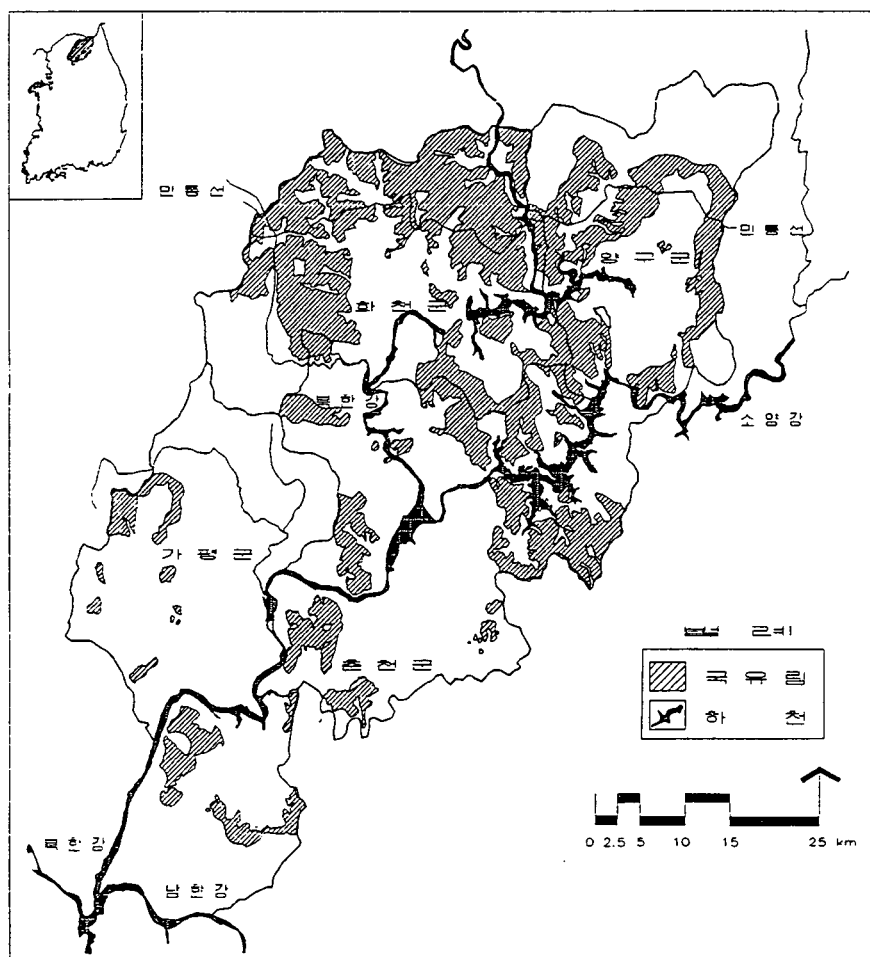
그리고 남아 있는 산림은 산림의 입지적 특성, 토양상태, 표고, 경사, 수종의 분포상태, 기상기후적 여건 등 산림의 자연적 특성을 고려하여 기능별로 구분하고 이에 따라 主目的과 副次的인 目的을 부과하여 일반적인 산림기능이 최대한 발휘될 수 있도록 하여야 할 것이다. 물론 개발 계획이 이미 확정되었거나 도시, 공단 취락지역 주변 등 개발 가능성이 높은 산림과 국토이용 계획상 개발용도 지역내에 위치하고 있는 국유림은 타용도로 사용이 가능하도록 제외하여야 할 것이다.

여기서 중요한 것은 목재 생산 임지 즉, 장기적으로 국유림이 가지는 근본적인 목재 생산 시업지를 어떻게 확보하느냐의 문제이다. 특히, 국유림이 대부분 경사가 급한 오지산간에 위치해 있고, 주변에 충분한 노동 인력이 없는 상황에서 장기적 목재 생산 임지를 어디에 어떻게 지정확보할 것이냐의 문제는 국유림 경영의 성패를 결정하는 중요한 문제이다. 현재의 입장에서 과거 조림지를 포함한 모든 성림지가 목재 생산 대상지가 될 수 있다. 그러나 앞으로 임업 생산의 가장 큰 문제는 급격한 노임 상승 추세하에서 어떻게 생산비를 절감하느냐에 있다.

결과적으로 토지 생산력이 높은 산지를 대상으로 전문화된 기술인력에 의한 기계임업은 불가피하다. 경사도가 완만하여 기계화작업이 가능하며, 접근성이 좋고, 토양이 비옥하며, 표고가 그다지 높지 않은 산림이 장래 목재 생산임지로 적합한 시업지가 될 것이다. 이 지역에 대하여는 산림 시업을 집약적으로 행하고 가능한 한 규모화·집단화·기계화함으로써 임업 생산성을 높이도록 해야 할 것이다. 그 다음 기능별 산림면적의 공간적 배치가 산림 전체적으로 적절한지 어떤지 공간배치에 대한 검토와 재조정이 이루어지도록 하여야 할 것이다.

(그림 5-3)은 사례지역으로 선택한 원주 영림서 춘천 관리소 관할 국유림지역을 그림으로 표시한 것이다. 춘천 관리소의 국유림 면적은 총 114,494ha(민통선 이북: 35,204ha, 민통선 이남: 79,290ha)로서 경기도 가평군과 강원도 춘천시, 춘천군, 양구군, 화천군 등 2개 도 1개 시 4개 군에 걸쳐 분포되어 있다.

그림 5-3 춘천 관리소의 국유림 위치도



국유림 지역을 관리하기 위해서 군단위로 1개소씩 4개 국유림 사업소가 운용되고 있으며, 총인원은 48명으로 관리소 본소에 30명, 그리고 나머지 18명은 국유림 사업소에 배치되어 있다.

국유림 토지이용 현황을 살펴보면 (표 5-4)에서 보듯이 총면적의 56%에 해당하는 64,374ha는 시업지로 되어 있고, 나머지 44%인 50,120ha는 시업제한지로 되어 있다.

표 5-4 춘천 관리소의 국유림 이용 현황

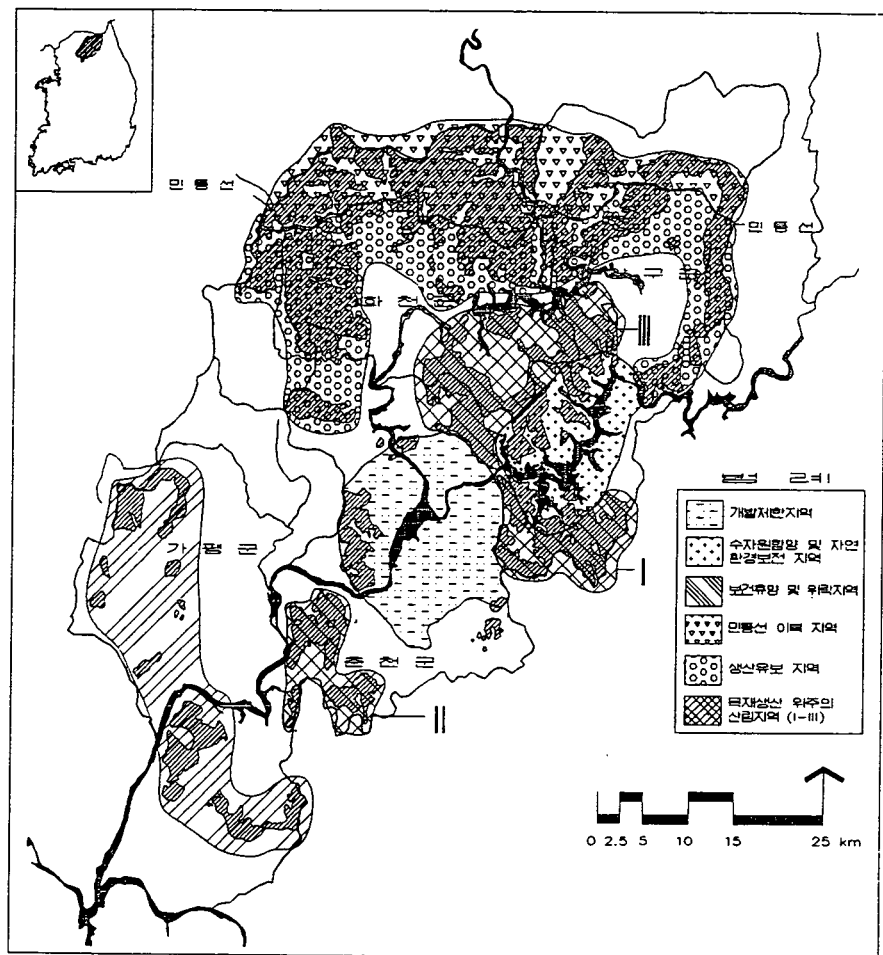
단위: ha

시 업 지		시 업 제 한 지	
인 공 림 천 연 림 무 림 목 지	21,493	민통선 이북 개발 제한지역	35,204
	42,248	자연환경 보전지역	5,299
	633	관광 지정지	7,204
		채 종 림	1,047
		시 험 림	195
		기 타	385
소 계		소 계	786
합 계		소 계	
		64,374	
		50,120	
		114,494	

시업지의 경우 대부분 천연림으로 구성되어 있고, 시업 제한지의 경우 민통선 이북지역이 시업 제한지 전체면적의 절반 이상을 차지하고 있다.

(그림 5-4)는 전술한 山地利用 手順에 따라 작성한 용도별 산지 이용도를 나타낸다. 산림의 공익기능을 나타내고 있는 지역은 그림에서 그린 벨트 등 춘천시를 중심으로 한 법적 시업 제한구역(개발 제한구역), 소양강 다목적댐을 중심으로 하는 수원함양 및 자연환경 보전지역, 유명산 휴양림을 중심으로 하는 휴양지역 등이 있다. 이들 특수 공익목적에 위한 산림지역은 목재 생산과는 양립할 수 없는 기능을 가지고 있으므로 보전을 주목적으로 하는 산림시업을 전개하여야 할 것이다.

그림 5-4 사례지역의 용도별 토지 이용도



생활환경 보전지역(개발 제한구역)에 대하여는 대기 정화, 소음 방지 등 양호한 생활환경의 보전을 위하여 피해 방지효과와 피해에 대해 저항성이 높은 수종의 식재 및 보육 등을 추진한다. 수원함양 보전지역에 대하여는 우선적으로 수원함양 기능이 높은 수종 및 시업방법을 선택해야 할 것이다. 물의 침투 및 보수능력이 높은 산림토양의 유지 및 향상을 위하여 流域의 특성 등을 고려한 複層林 등 산림 조성을 목적으로 하는

식재 및 보육을 적극적으로 행하며, 또한 治山시설의 정비를 추진해야 할 것이다.

개발 제한지역과 수자원 및 자연환경 보전지역 사이에 위치하고 있는 산림은 두 가지 기능이 복합적으로 나타나게 되므로 보전 중심의 산림 사업을 행하는 것이 바람직할 것이다.

보전·휴양지역으로 구분된 산림은 레크리에이션, 등산, 삼림욕 등 산림 휴양활동을 주목적으로 하고 있는 지역이므로 아름다운 산림경관 조성을 위해 다양한 수종의 식재와 변화있는 산림체험을 할 수 있도록 벌기령을 장기화하고 산림 사업 또한 美學的 사업방식을 채용해야 할 것이다.

유명산 북쪽에 위치하고 있는 산림지역은 사방관리 지역으로 토양이 척박하고 군부대 사격장이 있으며, 인근지대의 경우 골프장 등이 예정되어 있어 토양 개선, 지층 안정 등 조림 및 보육 중심의 산림 사업이 바람직하다. 그러나 토지 생산력 등의 면에서 장기 목재 생산지역으로는 불리한 지역이다. 우선 토양 개선을 위한 특수한 사업을 하고 수도권과 가까운 지리적 위치를 살려 장기적으로는 증가하는 산림 휴양수요를 수용할 수 있는 사업체제로 나아가는 것이 바람직한 지역이다. 보전·휴양 산림지역으로 지정 육성하는 것으로 하였다.

공익목적을 위해 용도별로 구분된 산림지역 이외의 국유림지역은 그림에서처럼 5개의 권역으로 나누어져 있다. 각 권역은 산림의 입지적 여건, 행정구역, 접근성, 산림의 배치상태, 유역 등을 고려하여 비교적 산지의 집단화가 유리하도록 구분한 것이다.

화천 및 양구권역내에 속하는 산림은 현재 군부대 등이 위치하고 있고 또한 군사작전을 위해 적극적인 산림작업은 통제되어 있다. 민통선 이북 지역에 해당하는 35,204ha 역시 현재는 적극적인 목재 생산 기지로서의 이용이 가능하지 않으나 그림에서 보듯이 비교적 집단화가 잘되어 있고, 인위적인 피해가 거의 없이 잘 보전되어 있다. 통일을 전제로 할 때 목재 생산기지로서 충분히 이용할 수 있는 지역이므로 장래 優良材 생산을 위해 군부대와의 긴밀한 협조체제하에 산림 무육작업을 전개하는 것이

바람직한 지역이다. 급경사지를 제외한 지역은 장기적으로 목재 생산을 목표로 한 생산 유보지역으로 지정관리해 나아가는 것이 바람직한 지역이다.

I, II, III권역은 비교적 임상이 좋고 임도시설 등 생산기반시설이 타 권역보다 잘되어 있다. 적극적인 산림작업을 지속적으로 전개 할 수 있는 계획적인 산림의 관리와 이용이 요구되는 지역이다. 따라서 향후 주요 목재 생산지역으로 지정하고, 적극적인 조림 등 산림 생산이 이루어 질 수 있도록 새로운 임업계획을 세우고, 투자와 인력을 집중할 필요가 있다.

여러 곳에 분산되어 있는 국유지는 이들 국유림 근처의 사유림과 교환 또는 국유지의 매각에 의해 사유지를 매수하여 규모의 임업이 가능하도록 집단화하는 조치도 필요하다. 이들 지역은 집약적인 임업 생산을 위해 최우선적으로 임도 등 기반시설을 정비하고, 기계화 및 전문 인력을 집중 배치하여 적극적이고 계획적인 임목 생산이 이루어지도록 해야 할 것이다.

한편 목재 생산 위주의 산림지역내에서 표고가 높고, 경사가 급하며, 주로 천연 활엽수림으로 구성된 고산지대는 가급적 대면적 개별에 의한 목재 생산은 피하는 것이 바람직할 것이다. 인위적인 조림보다는 천연갱신을 유도하고, 택벌작업과 같은 산림시업을 전개하여 산림 피해를 최소화 하도록 해야 할 것이다.

건전한 산림생태계의 육성과 유지는 적극적인 산림시업을 통하여 이루어지게 되므로 목재 생산지역내에서는 지속적인 산림 생산 활동이 이루어지도록 가급적 과도한 벌채와 임지 훼손을 가져오는 산림작업을 지양해야 한다. 또한 공공 공익지역이라도 절대 보존을 위한 施業不可를 주창하기 보다는 山林美, 레크리에이션, 수자원 보호 등 각각의 이용목적에 맞는 산림 시업을 전개할 수 있도록 법적·제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

4. 국유림 경영 및 관리체계의 개편

4. 1. 목재 생산지역 임업계획 수립

전절에서는 투자자본과 관리인력의 제약하에서 방대한 국유 산림면적을 경영관리하는데 따르는 비효율을 지적하고 산림이용을 국민수요의 변화에 맞추어 그 용도를 구분하는 방안에 대하여 검토하여 보았다.

우리 국유림이 맡은 사회적 책임은 막중하다. 더욱 그책임이 경제 발전과 사회적 요구가 다양화 되는 만큼 무거워가고 있다는 사실이다. 그럼에도 불구하고 국유림 사업은 지난 40년 동안 관행적으로 시행해 오던 사업범주를 크게 벗어나지 못하고 있다. 물론 임업 생산의 장기성이라는 특수성과 아직도 조림투자단계에 있기 때문이기도 하다.

과거 거의 파괴된 산림을 성공적으로 녹화시킨 자부심과 함께 녹화기 30년 동안 익혀 온 관리 및 기술체계가 관행화 되어 이를 벗어나지 못한 것도 크게 반성해야 할 일이다.

변화를 수용하지 못하는 조직은 낙후되고 탈락될 수밖에 없다. 국유림이 변화를 어떻게 스스로 수용 할 것이냐 하는 것은 국유림의 미래 방향과 관련하여 대단히 중요한 일이다. 그간 우리 국유림 사업은 조림, 부정임산물 단속 등 산림피해 방지, 산불 방지 등 보호관리 위주에서 크게 벗어나지 못하였다. 국유림을 지키고 관리하는 실제적인 육림 및 산림 생산활동은 오히려 위축되고 있는 실정이다. 이는 노임 등 직간접비의 상승만큼 투자비가 따라주지 못하였기 때문이다. 그러나 국유림에 투자되는 국특회계상의 세출비용은 과거에 비하여 엄청나게 증가하였다.

여기서 왜 새로운 국유림 사업이 제자리 걸음을 하고 있는 것일까 하는 의문점이 제기된다.

첫째, 국유림의 대부분이 아직도 조림·육림단계에 있어 임업 생산에 한계가 있다는 점이다. 생산 가능한 임분이 상당수 있으나 이를 실현시키지 못하는 어려움이 많다. 국특회계상의 경직성으로 세입의 범위내에

서 세출사업을 추진해야 하는 어려움이 있고 직접 생산할 수 있는 조직 체계를 갖추지 못하고 있다. 제도상의 문제이다.

둘째, 산간오지에 위치하고 급경사지가 많은 데서 오는 비경제성의 문제이다. 같은 사업을 수행하는데 있어서 많은 투자비가 소요되고 또한 시간적으로 상당한 시일을 요구한다.

셋째, 계속적인 노임 상승에도 불구하고 이를 대체할 수 있는 기술 개발 및 인력 양성에 소홀한 점이다. 국유림의 대부분이 인적이 드문 산간오지에 위치하고 경사지가 많아서 인력에 의한 경영관리 자체가 불가능하다. 그리고 그간 노임 상승과 이의 대체 기술 개발은 임업현장에서 계속 제기해 왔던 문제이다. 임업의 기계화와 이의 선결요건인 임도 개발은 미래 국유림 경영의 핵심이 될 것이며, 이를 운용관리할 기술인력의 양성 또한 중요한 과제이다. 임업기술 및 인력상의 문제이다.

넷째, 투자의 비효율성 문제이다. 작은 예산을 가지고 방대한 국유림을 대상으로 한 경영관리는 처음부터 하지 못할 일을 하려는 것과 마찬가지이다. 전체 산림을 대상으로 투자예산을 뿌리는 대면적 소액 균분 방식 보다 우선순위에 의한 소면적을 대상으로 한 집중투자방식이 필요한 것이다. 구조상의 문제이다.

여기서 네번째의 문제는 산지 이용체계의 재편에 의해서 국유림이 위치한 지역의 사회·경제적 위치와 요구에 따라 어떤 산림에 우선적으로 투자할 것인가 하는 투자 우선순위를 결정하면 되는 것이다. 지역적 여건이 환경수요의 확대가 중요하다면 환경임지에 대한 우선적이고 집중적인 투자가 이루어지면 된다. 환경임지 가운데서도 지역적으로 수자원이 부족하여 수원함양이 중요한 과제라면 수원함양 보전지역 산림에 대한 우선적인 투자가 있어야 할 것이다.

그러나 현실적으로 수원함양, 자연환경 보전 등의 기능은 산림 이외의 다른 부서 또는 지방정부와 이해관계를 가지기 때문에 국유림 경영을 담당하는 산림청으로서는 목재 생산지역에 투자의 우선순위를 둘 수밖에 없다. 앞의 춘천 관리소 관할 국유림을 사례로 한다면 (그림 5-4)의 I,

Ⅱ, Ⅲ 지역산림에 대한 우선적이고도 집중적인 투자와 관리가 뒤따라야 할 것이다. 문제는 어떤 목표와 수단을 가지고 주어진 산림을 어떻게 경영할 것인가이다.

즉, 국유림 경영계획의 수립이 필요하다. 더 정확히 국유림 가운데 목재 생산 지역으로 지정된 지역의 임업계획을 수립하는 일이다. 현재 국유림에 대해서는 임·소반별 영림계획을 수립하고 있으나 현존 산림의 영급을 기준으로 정해진 벌기령에 의해 산림 생산을 전제로 한 것이다. 이는 현존 영급구조를 계속 유지하는 결과를 가져오는 것이며, 산림 생산, 소득, 고용, 시업의 불안정이 불가피하다. 시업활동의 불안정은 임업 생산 투입, 산출의 불균형을 가져오고 국유림 경영의 세입·세출구조의 불안정을 초래하게 된다. 바꾸어 말하면 국특회계 세입·세출구조의 불안정과 불균형은 안정적인 세입원이 확보되어 있지 못하면서 세출비만 증가해 왔기 때문이다.

따라서 국유림 경영에서 가장 중요한 것은 안정적인 세입원의 확보가 가능한 경영계획이 선행되어야 한다. 국유림도 설립 40년이 넘는 성년으로서 과학적인 방법론을 이용한 새로운 임업계획을 수립, 운용해야 할 것이다.

4. 2. 법정 산림 생산계획과 투자비용

그러면 장래 안정적인 산림 생산구조를 가지면서 경영의 안정성과 투자의 안정성을 가져올 수 있는 법정 산림 생산계획을 어떻게 세울 것인가의 과제이다. 이에 대한 방법론은 그간 여러 학자들에 의해 경영목표에 따라 도출 가능한 방법론들이 연구 발표되어 왔다.

그러나 우리 나라의 실정에서 가장 합리적이라고 생각되는 방법론은 순수익 극대화를 목표로 하면서 장기적으로 안정된 산림 생산구조를 가질 수 있는 법정 산림 생산계획모형을 소개 할 수 있다.¹⁾

1) 이와 관련된 구체적인 연구내용은 1993년 한국 농촌경제연구원 보고서 “산림자원의 합리적 이용개발 모형과 개발주체 육성”을 참고하기 바람.

먼저 춘천 관리소 국유림 가운데 장기적으로 목재 생산지역으로 유리하다고 인정되는 산림면적은 전체 시업지 63,374ha 가운데 25%를 차지하는 춘천군 사업소 시업지 15,999ha를 선택 이용하였다. 이들 지역은 장기적으로 기계임업이 가능한 경사가 완만하고 고도가 비교적 낮은 지역이면서 토양능력 급수가 높고, 토지 생산력이 좋은 지역이라 할 수 있다.

(표 5-5)는 시업 대상지로 선정된 산림의 영급별 임상별 산림면적을 나타낸 것이다. 전체 산림면적의 37.7%인 6,030ha가 침엽수이고 활엽수가 7,648ha로 47.8%를 점유하는 비교적 안정된 생태환경을 가지는 산림이다.

표 5-5 사례지역의 영급별 산림 현황

단위: ha

영 급	침엽수	활엽수	혼효림	계
I	1,708	55	7	1,770
II	2,972	1,192	394	4,558
III	825	4,039	1,298	6,162
IV	525	2,362	622	3,509
V	—	—	—	—
VI	—	—	—	—
계	6,030	7,648	2,321	15,999

영급별로 보면 III영급이 6,162ha로서 가장 많은 38.5%, 다음이 II영급으로 4,558ha인 28.5%, IV영급이 3,509ha인 21.9%를 각각 차지하고 있다. 영급별 산림면적에서 보듯이 비교적 고른 영급구조를 가지고 있다. ha당 임목 축적 또한 60m^3 으로서 국유림 평균축적을 가진 우량한 산림상태를 유지하고 있다.

여기서 벌기령을 60년으로 한 법정 주벌면적을 계산하면 총면적 15,999ha를 벌기령 60년으로 나눈 266.65ha가 된다. 즉, 매년 266.65ha의 주벌 생산과 조림이 계속 되는 산림을 생각 할 수 있다. 그러나 실제 이들 지역에서 벌채 예정계획을 보면 1992년에 183ha, 1993년 204ha, 1994년

174ha, 1995년 230ha, 1996년 212ha, 1997년 210ha, 1998년 221ha 등으로 나타나 법정 벌채면적 보다 적은 양을 나타내고 있다. 이것은 벌채 예정지의 선정이 현행 영림계획 체계상 법정 벌기령에 도달한 임분을 대상으로 하고 있기 때문이다.

이와 같은 산림사업의 경우 장래에도 현재의 불완전 영급배치 구조를 벗어나지 못하게 된다. 따라서 계획적이고 체계적인 산림 사업이 이루어 질 수 있도록 현재의 산림을 법정 영급구조를 갖는 산림으로 유도할 필요가 있는 것이다. 경영목표가 무엇인가에 따라 목적함수와 제약조건들의 사용이 달라지게 되며, 선택된 의사 결정 변수 또한 달라지게 된다. 선택될 의사 결정 변수들은 계획기간동안 경영목표를 가장 경제적인 방법으로 달성하도록 하는 경영전략에 의해 표시되는 경영면적이 된다. 춘천 관리소 사업지에 대한 경영계획모형을 목표계획법으로 나타내면 다음과 같다.

$$\text{목적함수 : Min. } \sum_{i=1}^n P_i(d_i^-, d_i^+) \dots\dots\dots (1)$$

$$\text{제약식 : } \sum_{j=1}^m a_{ij} X_{ij} + d_i^- - d_i^+ = G_i \text{ (단, } i=1, \dots, n)$$

여기서 i : 분기수, j : 영급수, a : 상수, d^- : 미달편차 d^+ : 초과편차,

G_i : 목표값 또는 자원 제약값, P_i : 우선순위에 따른 가중치

상기한 목적함수는 매년 법정 주벌면적에 해당하는 면적을 벌채하여 계획기간동안 현재의 불규칙한 영급배치를 법정 영급배치 구조를 갖는 산림으로 유도하고 보속적 산림경영이 가능하도록 하는데 경영목적 두었다. 여기서 계획기간은 벌기령에 해당하는 60년으로 하고 한 계획분기의 길이는 한 영급의 길이와 동일한 10년으로 하였다. 따라서 연간 법정 벌채면적은 266.65ha이므로 분기별 법정 주벌면적은 2,666.5ha가 된다. 이 것을 상기한 목표계획 모형으로 정리하여 나타내면,

목적함수 : $\text{Min}\{(d^-_1 + d^-_2 + d^-_3 + d^-_4 + d^-_5 + d^-_6), (d^+_7 + d^+_8 + d^+_9 + d^+_{10})\}$

목적제약 :

$$1 \text{영급} : \sum_{j=1}^9 X_{6i} + d^-_6 - d^+_6 = 2,666.5 \text{ha}$$

$$2 \text{영급} : \sum_{j=1}^8 X_{5i} + d^-_5 - d^+_5 = 2,666.5 \text{ha}$$

$$3 \text{영급} : \sum_{j=1}^7 X_{4i} + d^-_4 - d^+_4 = 2,666.5 \text{ha}$$

$$4 \text{영급} : \sum_{j=1}^6 X_{3i} + d^-_3 - d^+_3 = 2,666.5 \text{ha}$$

$$5 \text{영급} : \sum_{j=1}^5 X_{2i} + d^-_2 - d^+_2 = 2,666.5 \text{ha}$$

$$6 \text{영급} : \sum_{j=1}^4 X_{1i} + d^-_1 - d^+_1 = 2,666.5 \text{ha}$$

자원제약 :

$$1 \text{영급} : X_{1,1} + X_{2,2} + X_{3,3} + X_{4,4} + X_{5,5} + X_{6,6} + d^-_7 - d^+_7 = 1,770 \text{ha}$$

$$2 \text{영급} : X_{1,2} + X_{2,3} + X_{3,4} + X_{4,5} + X_{5,6} + X_{6,7} + d^-_8 - d^+_8 = 4,558 \text{ha}$$

$$3 \text{영급} : X_{1,3} + X_{2,4} + X_{3,5} + X_{4,6} + X_{5,7} + X_{6,8} + d^-_9 - d^+_9 = 6,162 \text{ha}$$

$$4 \text{영급} : X_{1,4} + X_{2,5} + X_{3,6} + X_{4,7} + X_{5,8} + X_{6,9} + d^-_{10} - d^+_{10} = 3,509 \text{ha}$$

이상의 목적함수와 제약조건을 가지고 최적해를 구하면 다음 (표 5-6)과 같으며, 이것을 이용하여 최적 수확예정 계획을 작성한 것이 (표 5-7)이다.

표 5-6 목표계획모형에 의한 최적 자원 배분결과

변 수	배 분 면 적(ha)	변 수	배 분 면 적(ha)
$X_{1,4}$	2,665.5	$X_{4,6}$	1,671.5
$X_{2,4}$	1,824.0	$X_{5,6}$	2,666.5
$X_{2,5}$	842.5	$X_{6,6}$	1,770.0
$X_{3,5}$	2,666.5	$X_{6,7}$	896.5
$X_{4,5}$	995.0	d^-_i, d^+_i	0

표 5-7 법정 영급 배치를 위한 수확 예정표

단위: ha

년 도	영 급							주 별 면 적
	I	II	III	IV	V	VI	VII	
현존림 '94~2004년	1,770.0 —	4,558.0 —	6,162.0 —	3,509.0 2,666.5	— —	— —	— —	2,666.5
잔존림 2005~2015년	2,666.5 —	1,770.0 —	4,558.0 —	6,162.0 1,824.0	842.5 842.5	— —	— —	2,666.5
잔존림 2016~2026년	2,666.5 —	2,666.5 —	1,770.0 —	4,558.0 —	4,338.0 2,666.5	— —	— —	2,666.5
잔존림 2027~2037년	2,666.5 —	2,666.5 —	2,666.5 —	1,770.0 —	4,558.0 995.0	1,671.5 1,671.5	— —	2,666.5
잔존림 2038~2048년	2,666.5 —	2,666.5 —	2,666.5 —	2,666.5 —	1,770.0 —	3,563.0 2,666.5	— —	2,666.5
잔존림 2049~2059년	2,666.5 —	2,666.5 —	2,666.5 —	2,666.5 —	2,666.5 —	1,770.0 1,770.0	896.5 896.5	2,666.5
균형상태 2060년	2,666.5	2,666.5	2,666.5	2,666.5	2,666.5	2,666.5	—	2,666.5

(표 5-7)에서 알 수 있듯이 1994~2004년 동안에는 IV영급의 산림에서 총 2,666.5ha(매년 266.65ha)를 벌채하고 2005~2015년 동안에는 IV영급 산림에서 1,824ha와 V영급의 842.5ha의 산림수확이 일어난다. 이와 같은 방법을 계속하여 앞으로 60년 후인 2060년에는 I영급에서부터 VI

영급 산림에 이르기까지 2,666.5ha의 산림이 각 영급에 배치되므로써 매년 266.65ha의 산림을 벌채하고 조림을 계속하게 되는 경영구조를 실현하게 된다.

표 5-8 산림 시업체계와 ha당 비용, 노동력, 단가

년 령	작 업 내 용	투 자 비 용 (원/ha)	노 동 력 (인/ha)	단 가 (원/인)
1	조림	1,169,920	45.7	25,600
2	시비, 풀베기	386,560	15.1	25,600
3	풀베기	207,360	8.1	25,600
7	치수가꾸기	440,320	17.2	25,600
10	덩굴치기	184,320	7.2	25,600
15	예비간벌	333,000	17.28	19,300

주: 93년 조림 및 육림사업(108)공정 및 단비표를 이용하여 작성하였음.
자료: 원주영림서, 「사업계획」, 1993.

(표 5-8)은 상기한 수확 예정표를 가지고 수확 및 조림을 할 경우 이에 따르는 시비, 풀베기, 치수가꾸기, 무육간벌 등 각종 산림작업에 소요되는 비용과 투자규모를 파악하기 위해 사용된 공시단가이며, (표 5-9)는 이들 제표를 이용하여 추산한 연간 투자규모 및 수익 내용을 나타낸다.

먼저 주벌소득은 연간 266.65ha의 벌채에 따라 ha당 평균재적 200m³을 생산한다고 가정할 경우 m³당 49,263원(적영벌채시)의 임목 가격에서 2,627백만원의 소득을 얻게 된다.

표 5-9 법정 시업에 의한 연간 투자규모 및 수익 추정

단위: 백만원

작 업 내 용	투자비용	소 득	작업면적 (ha)	노 동 력 (인)	순 수 익
조 림	312	—	266.65	12,185.9	312
육 림	475	—	1,333.25	16,719	475
무 육 간 벌	89	—	266.65	4,607.7	89
주 벌	1,408	2,627	266.65	55,000	1,219
계	2,284	2,627	2,133.2	88,512.6	343

이에 따르는 주벌비용은 주벌소득에 m^3 당 노동계수 0.536을 곱한 1,408백만원이 되어 연간 주벌 수익은 주벌소득에서 주벌비용을 차감한 1,219백만원이 된다. 이에 소요되는 노동력만 해도 55,000명이나 되며, 산림 수확으로 지역주민에게 돌아가는 노임액은 1,408백만원이나 된다.

결국 법정 산림계획에 의한 계획적인 산림경영이 제대로 이루어 질 경우 약 16,000ha의 경영임지에서 연간 1,219백만원의 수익을 얻을 수 있다. 이는 1992년 춘천관리스 세입액 420,055천원의 약 3배에 해당되는 금액이며, 1993년 춘천관리스 조림 및 육림 부문 세출예산 1,881백만원에 육박하는 세입원을 확보하는 셈이다. 물론 이러한 투자비용은 현재의 작업조건과 기술 수준을 전제로 한 것이기 때문에 앞으로 기술 개발에 따른 기술 수준의 향상과 임도 및 기계화의 진척에 따라 상당한 비용을 절감하여 보다 많은 수익을 남길 수 있을 것이다.

이와 같은 경영체계의 변화는 지금까지 관행적으로 해오던 국유림 관리체계의 변화를 초래할 수 밖에 없다. 지금까지 조림, 육림 그리고 보호 및 재산관리 중심의 관리체제에서 국유림 경영관리 중심의 새로운 관리체제로의 변화가 필요하다. 무엇보다 국유림을 직접 경영관리 하는데 따르는 일선 현장관리가 중요한 관리업무로 등장하게 된다.

국유림 16,000ha를 경영하는데 소요되는 연간 노동력이 88천명이나 된다는 사실은 새로운 고용 및 노무관리의 필요성을 제기하는 것이다. 이외에 생산된 각종 임산물의 시장출하에 따르는 각종 관리체제도 새롭게 만들어져야 한다. 즉, 임업계획에서부터 산림현장 시업, 고용·노무관리, 시장 등 각종 지원체계가 필요하다.

이러한 관리체제는 새로운 인력의 증원이 어려운 상황하에서는 지금까지의 국유림 경영관리 체제의 근본적 개편이 따라야 할 것이다. 영림서 등 관리체제를 관리스 중심체제의 산림현장 중심으로의 개편이 필요하고 관리스 업무도 크게 국유재산 관리 및 계획업무와 임업경영 및 시업업무로 단순화하여 노무관리, 자원 조성, 산림토목을 포함한 모든 현장업무를 하나로 통괄하는 강력한 현장관리 체계를 만들어 줄 필요가 있다.

5. 국유림 경영·관리조직의 재편

국유림 경영·관리조직이 국유재산 관리 및 보호체계에서 현장 중심체제로 바뀌고 임업경영이 정상적으로 이루어지게 되면 이를 효과적으로 지원할 수 있는 경영관리 조직의 재편이 필요하다. 현행 국유림 경영 및 관리조직은 산림녹화, 산림 보호가 지상과제였던 당시에 만들어진 것으로 慣行的인 국유림 사업의 운용과 보호관리 위주의 조직이라는 것은 이미 지적한 바이다. 이러한 기존 조직으로는 시대적 변천에 따른 사회적 수요에 적극 대처하면서 국유림 본연의 역할과 책임을 수행하기에는 한계가 있다.

우선 전체 국유림의 입장에서 보면 국토의 13.9%, 산림면적의 21%라고 하는 방대한 면적을 차지하고 있고 목재 생산, 국토 보전, 수자원 함양 등 엄청난 잠재력을 가지고 있는데도 불구하고 이를 담당하고 있는 부처가 多岐化되어 있는 것도 전체 산림 관리 및 국민 서비스측면에서 상당한 문제를 안고 있다. 묘지는 보건사회부, 국립공원 및 개발 제한구역은 내무부와 건설부에서 문화재 보호구역은 문체부, 관광지는 교통부, 군사시설은 국방부 등 국유림의 소관부서에 따라 관리행정이 다르고, 각 부처간에 유기적인 관계도 가지고 있지 못하다.

산림청 본청에서도 소관내 국유림에 관한 업무는 서로 다른 부서에서 분장하고 있다. 실제적으로 국유림업무를 전적으로 책임지고 다루는 업무부서가 없는 실정이다. 그러므로 국유림을 효율적으로 경영 및 관리하기 위해서는 우선적으로 각 부처에 분산되어 있는 국유림을 산림청으로 일원화하는 작업이 선행되어야 한다. 산림청 본청에도 소관 국유림에 관한 업무를 하나로 통괄하는 국유림 전담부서를 둘 필요가 있다.

그러나 그 업무는 국유림 경영관리 조직이 아니라 국유림 경영을 효율적으로 추진할 수 있는 투자 및 재산관리 등의 지원업무에 한정하는 것이 바람직하다. 실제 경영과 관리는 현장조직이 담당하는 것이 효율적이다. 국유림 전담부서 설치에 대한 또하나의 대안은 앞으로 우리 임업이

불가피하게 국가임업으로 가야할 것이라는 점에서의 대안이 필요하다. 더욱 앞으로 지방화시대의 도래와 함께 지역임업과 민유림에 관한 업무는 지방정부에 이양하지 않으면 안된다. 결국 산림청을 국유임업의 본산으로 전체 임업의 선도적 역할을 해야할 입장이다. 따라서 국가임업 체계를 겨냥한 강력한 국유림 관리행정 조직으로서의 전담부서(국)의 설치를 검토해 보자.

다음은 실질적으로 국유림을 경영관리하는 영림서와 관리소에 관한 문제이다. (표 5-10)은 산림청 소관 국유림의 인원 및 관리면적 상황을 나타낸 것이다. 총인력의 2/3 이상이 영림서 본서와 관리소 본소에 근무하고 있다. 사업소에 근무하는 인력은 185명에 불과해 1개 사업소당 평균 4명이 근무하고 있는 셈이다.

영림서당 평균 관리면적은 243,388ha이며, 관리소의 경우 41,964ha, 그리고 사업소는 27,043ha로서 매우 방대한 관리면적을 가지고 있다. 결국 1개 사업소의 평균 인원 4명이 1인당 6,578ha를 관리하고 있어 매우 어려운 상황 속에서 근무하고 있음을 알 수 있다.

표 5-10 국유림 경영·관리조직, 소관별 면적, 인원 현황

영림서	인원(명)				관 리 소 (개)	사 업 소 (개)	총면적 (ha)	관리소 당면적 (ha)	사업소 당면적 (ha)	사업소 1인당 면적 (ha)
	영림서 본 서	관리소 본 소	사 업 소	합 계						
원 주	31	128	66	227	5	16	406,727	81,345	25,420	6,163
강 령	33	138	76	251	5	18	363,510	72,702	20,195	4,783
안 동	31	109	32	174	5	8	235,678	47,136	29,460	7,365
공 주	20	61	—	83	4	—	78,182	19,546	—	—
남 원	21	77	11	111	5	3	132,844	26,569	44,281	12,077
합 계	136	513	185	846	24	45	1,216,941			
평 균	27	21	4	169	4.8	9	243,388	41,964	27,043	6,578

주: 인원합계는 양묘사업소의 인원을 포함하였음.

자료: 산림청, 「훈령·예규집」, 1993.

일본의 경우 1개 영림서당 관리면적은 우리 나라 영림서의 1/10에 해당하는 1~2만ha로 우리 나라 관리소의 평균 관리면적보다 작다. 일본의 경우 축적도 높고 임도, 기계 등 임업 생산기반시설이 체계적으로 잘 되어 있으며, 이미 경영단계에 있기 때문에 우리와는 상황이 다르다. 그러나 일본의 영림서 조직은 우리 나라의 관리소와 유사한 기능과 역할을 하고 있어 새로운 국유림의 목표 설정과 함께 앞으로 전개될 국유림 경영의 시대에 대비하여 조직과 체계를 재편할 필요가 있는 것으로 생각된다.

산림청 소관 국유림 경영 및 관리는 영림서-관리소-사업소²⁾의 체계로 되어 있으나 전장에서 살펴본 바와 같이 영림서 본서와 관리소 본소와의 업무 중복은 불필요한 인력과 예산의 낭비를 초래하고 있으며, 실질적인 국유림사업을 전개하는데 도움이 되지 못하고 있다. 물론 영림서 산하에는 여러 개의 관리소가 운용되고 있으므로 이를 통괄하는 부서로서 역할을 하고는 있으나 영림서 본서가 직접 사업을 실행하고 있지 않기 때문에 행정업무에 치중할 수밖에 없다. 영림서는 산림청과 관리소를 연결해 주는 중간역할을 하면서 산하기관을 관리 감독하는 기관으로 존재하고 있는 것이다.

이에 반해 관리소는 직접적인 사업의 실행과 행정업무를 수행하고 있어 국유림의 실질적인 사업 실행자이면서 관리자가 되는 셈이다. 결국 효율적인 국유림 경영 및 관리를 위해서는 영림서와 관리소의 기능을 재조정하는 측면에서 개편 방향이 검토되어야 할 것이다.

代案으로서의 영림서를 폐지하는 방안과 영림서의 역할을 강화하는 방안을 상정해 볼 수 있다. 첫번째 案은 영림서가 하고 있는 기능과 역할을 흡수하여 산림청 본청내에 국유림 시책을 담당할 전담부서를 설치하고 이로 하여금 국유림 시책을 담당하게 하는 것이다. 이때 산림현장의 모든 경영관리 업무는 관리소가 책임경영케 하고 그의 책임도 담당하게 해야 할 것이다. 즉, 산림청-영림서-사업소의 체계로 하는 안이다. 이

2) 국유림 사업소는 정부 공식기구가 아니며, 산림청 훈령에 의해 자체조직된 국유림 사업 실행조직임.

경우 관리소를 영림서로 개칭 현재의 5개 영림서와 24개 관리소를 합한 29개의 영림서를 두는 방안을 검토해 보직하다.

물론 새로운 관리소는 관할 산림이 위치하고 있는 지리적, 경제·사회적 여건에 따라 그 지역과 시장여건에 맞는 독자적인 경영계획과 관리체계를 가지고 독립적으로 사업을 수행 할 수 있어야 한다. 이와 같은 경우 앞으로 운용될 29개 영림서를 산림청내의 국유림 담당부서가 직접 관리하게 되므로 행정과 사업현장을 바로 연결할 수 있는 장점이 있다. 그러나 국유림에 대한 업무를 국유림 담당부서가 맡게 됨에 따라 민유림 담당부서와의 업무 조정 등 새로운 산림 행정조직의 개편이 있어야 할 것이다.

두번째 案은 영림서의 기능과 역할을 강화하는 입장에서 기존의 행정, 서무 이외에 사업을 실행하면서 산하 관리소의 관리·감독 등을 행하는 사업 실행 및 관리기관으로서 존재하는 案이다. 영림서가 사업의 실행기관이 되기 위해서는 기존의 관리소 단위로 운용되는 사업소의 일부를 흡수하거나 새로운 사업조직을 만들어 이들을 직접 관장하는 형태를 갖추어야 할 것이다. 예를 들어 관리소 단위로 운용되고 있는 양묘 사업소라든지, 휴양림 조성 및 관리와 같은 사업들을 영림서에서 직영하는 방법도 생각 할 수 있을 것이다.

세번째 案은 산림청-관리소-사업소의 체제를 유지하는 것이다. 즉, 영림서 본서와 관리소 본소와의 업무 중복을 피하고 영림서를 폐지하여 산림청과 사업현장을 직접 연결하는 案이다. 이와 같은 경우 기존의 24개 관리소를 모두 사업 실행기관으로 하여 지역적 사회적 여건 등을 감안하여 현재의 영림서와 관리소가 맡고 있는 업무를 통합 수행할 수 있는 새로운 조직으로 확대 개편하고 행정과 사업을 동시에 수행하는 것이다.

그러나 이러한 대안들은 국유림 조직이 목재 생산만을 수행하는 국가 임업조직이라는 전제하에서 가능한 대안이다. 장래 국유림이 목재 생산뿐만 아니라 각종 환경재 생산을 담당하고, 이의 관리주체로서 다른 관리소(영림서) 29개를 관장한다는 것도 무리이다. 따라서 영림서(관리소)

는 임업경영 주체로서 목재 생산을 담당하고, 환경재 생산과 국유재산 관리 등은 유역별로 나눈 영림서 상위 부서인 지방 영림청을 신설하여 이를 관장케 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 지방 영림청은 현재의 영림서를 개편하면 될 것이다.

이상의 대안들은 모두 관리소 조직의 機構 擴大와 組織을 改編하여 실질적인 국유림사업이 수행되도록 하여야 한다는데 의의가 있다. (표 5-10)에서 보듯이 관리소당 평균 관리면적은 41,964ha이나 영림서의 사정에 따라서 또는 지역적인 산림특성에 따라서 관리면적은 엄청난 차이를 보이고 있다.

실제 조사한 바에 따르면 관리소당 관리면적은 13~118천ha에 이르고 있다. 가장 많은 면적을 관리하고 있는 곳은 원주와 강릉 영림서 소관인 춘천 관리소와 평창 관리소인 것으로 나타났다. 그리고 원주, 강릉, 안동 영림서의 경우 ha당 임목 축적이 70m^3 을 넘고, 시업지의 비율 또한 원주 영림서가 79.1%, 강릉 영림서가 96.3%, 안동 영림서가 92.5%로서 장래 국유림 경영의 선도적 역할을 하게 될 것으로 기대되고 있다.

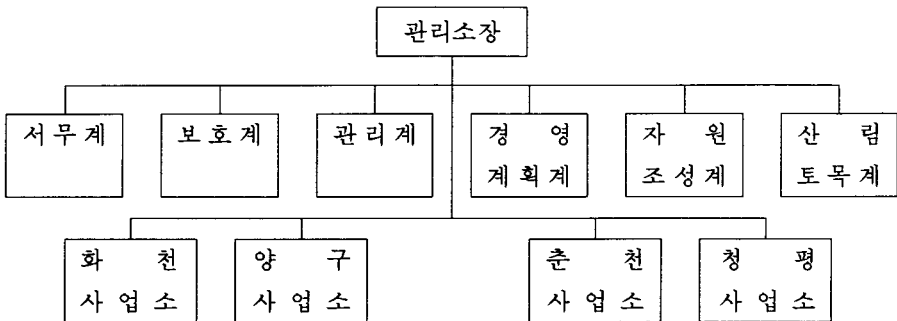
그럼에도 불구하고 실제적인 국유림 사업의 실행자로서의 관리소는 인력과 예산상의 어려움을 가지고 있으면서 너무 방대한 면적을 관리하고 있어 현실적으로 집약적인 국유림 경영을 기대하기 어렵다. 보다 세분화된 규모의 면적을 효율적으로 경영할 수 있는 경영관리면적의 조정이 따라야 한다.

그리고 지역마다 사회적 경제적 여건도 다르고, 지리적, 기후 기상적 여건에 의해 수종의 성장과 산림의 특성도 다르므로 조직을 일률적으로 개편하기는 어렵다. 그러나 경영이 가능한 지역에 대하여는 적어도 일본의 영림서 단위 관리면적에는 미치지 못한다 하더라도 1개 관리소의 관리면적을 4~5만ha 정도로 축소 조정하고, 관리소 조직을 확대 개편하여 실질적인 국유림사업이 진행되도록 하여야 할 것이다.

이상의 논의에서 국유림 경영관리 조직의 핵심은 관리소라고 하는 데는 이의가 없다. 그만큼 관리소의 기능과 역할은 대단히 중요하며 현장

중심의 관리체제로서 국유림 경영이 실질적으로 가능하도록 그의 조직이 개편되어야 한다. 어떤 체제로 갈 것인가는 관리소의 조직 및 기구의 확대 및 개편은 불가피하다.

그림 5-5 춘천 관리소의 조직 기구표



(그림 5-5)는 사례지역인 춘천 관리소의 조직 기구표이다. 관리소장 산하에 사무계, 보호계, 관리계, 경영계, 자원조성계, 산림 토목계 등 6개 계가 있으며, 행정구역을 기준으로 4개 사업소를 설치 운영하고 있다. 총 관리면적은 114,494ha이며, 총 인원은 관리소장을 포함한 48명이다. 민통선 이북에 35,204ha, 이남에 79,290ha가 있으며, 행정구역으로는 2개 도 1개 시 4개 군에 걸쳐 있다.

평균 1인당 관리면적은 2,385.29ha이나 실제 국유림 경영 및 관리에 참여하고 있는 인원은 32명밖에 되지 않아 실제로는 1인당 3,578ha를 관리하고 있다(표 5-11). 또한 관리소 본소의 경우 사무계, 보호계, 관리계, 경영계, 자원조성계, 산림토목계 등 비교적 전문적 관리체제로 운영되고 있으나 사업소의 경우 상기한 구분없이 직원 1인이 중복된 산림업무를 맡고 있어 심각한 인력난을 겪고 있다.

표 5-11 춘천 관리소의 직원 현황 및 면적

단위: 명, ha

구 분	인 원	면 적	1인당 면적
관 리 소 본 소	19	—	—
화 천 사 업 소	3	45,052	15,017
양 구 사 업 소	3	33,412	11,137
춘 천 사 업 소	3	27,578	6,895
청 평 사 업 소	3	8,452	4,226
계	32	114,494	3,578

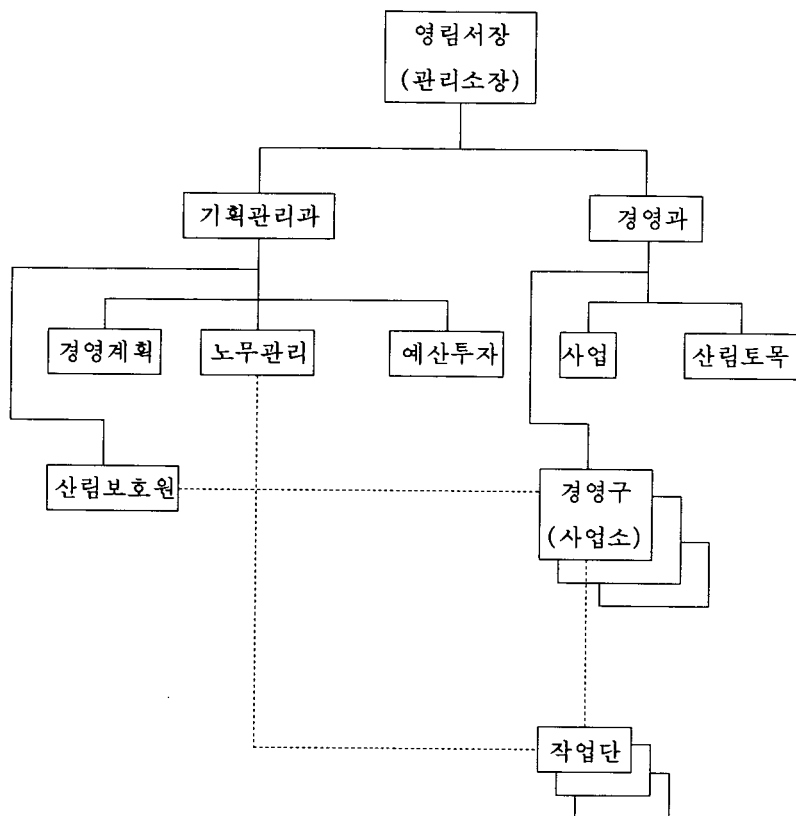
주: 기능직 및 행정직은 제외하였음.

그러므로 전술한 바와 같이 주어진 인력의 범위내에서 방대한 면적을 관리한다는 것이 어려우며, 장기적 목재 생산 임지만을 집약적 집중적으로 관리하는 것이 바람직할 것이다.

만일 춘천 관리소의 경우 20,000ha 수준을 목재 생산 임지로 한다면 일본의 영림소 관리규모와 같은 수준이다. 따라서 경영관리시 인력을 이들 지역에 집중 배치하는 것이 효율적이다. 산불 방지 등 산림 피해 방지를 위한 보호·관리업무는 비교적 단순한 업무이기 때문에 앞으로 신설되는 병역의무를 위한 향토 근무 대상자를 이용하는 것이 바람직할 것이다. 따라서 사업소를 현재와 같이 행정구역별로 배치하기보다 경영구별로 전문 경영사업소로 개편하여 산림 경영·관리를 담당하도록 해야 한다.

관리소(영림서)는 소장 산하에 6개의 계를 두고 있으나 이들 업무를 크게 나누면 관리업무(서무, 보호, 관리)와 사업업무(경영, 자원조성, 토목)로 대별 할 수 있다. 그러나 앞으로 관리소 업무가 산림 현장중심의 경영체로 전환하고 재산 관리 등이 상위기관으로 이관된다면 보다 원활한 사업 수행이 가능한 경영체제로 바꾸어 주어야 할 것이다.

그림 5-6 새로운 국유림 경영·관리조직체계



즉, 서무, 보호, 관리계를 산림경영 계획과 노무관리, 투자, 예산관리를 담당하는 기획 관리과로 통합하고 경영, 자원조성, 토목계를 종합 경영관리 차원에서 경영과로 통합하는 방안이다. 그리고 여기서 감축되는 인원을 산림현장인 경영구와 경영·사업분야에 집중화 한다.

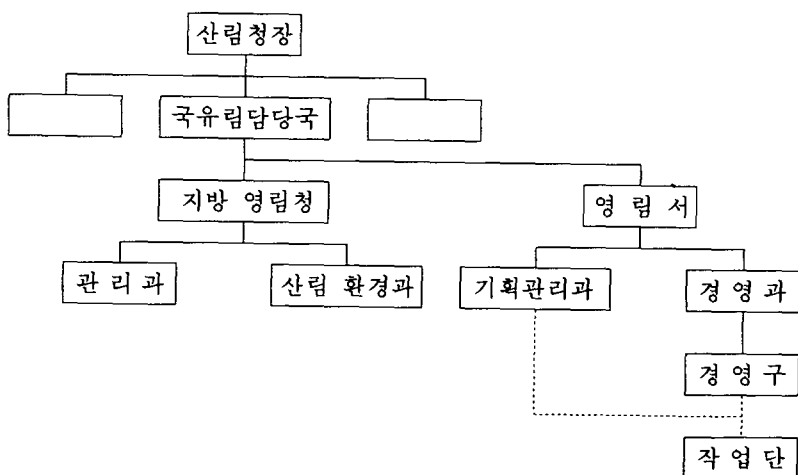
상기한 (그림 5-6)은 새로운 국유림 경영관리 조직체계를 그림으로 표시한 것이다. 그림에서 보는 바와 같이 관리소를 영림서로 확대 개편하여 영림서장 산하에 기획관리과와 경영과를 두고, 기획관리과 산하에 경영계획, 노무관리, 예산투자 담당(계)을 둔다. 향토방위를 위한 산림보호원은 기획관리과 산하의 현장에 두어 산림보호를 담당케 한다.

경영과는 사업, 산림토목 담당을 두어 실제 사업의 행정보조 지원 역할을 하게 하고, 산하에 경영구를 두고 실제 사업과 토목사업 등을 직접 관장케 한다. 사업에는 경영구별 작업단의 육성과 이의 관리는 국유림 경영의 핵심이 될 것이다.

(그림 5-7)은 이상의 논의를 종합한 국유림 경영조직을 그림으로 표시한 것이다. 그림에서 보는 바와 같이 산림청 국유림 담당국-영림서 조직으로 국유 산림경영을 담당케 하고, 산림청 국유림 담당국-지방 영림청으로 연결하는 국유재산 관리, 산림환경 생산업무를 담당케 하는 조직으로 이원화하였다. 산림현장 중심의 경영관리 체제로의 전환은 국가임업에 의한 적극적인 경영관리를 의미한다.

앞서 시산한 바와 같이 2만ha의 산림을 경영하는 데에도 엄청난 노동 인력이 소요된다. 더욱 투자효율과 경영수익의 극대화를 위해서는 전문 기술인력에 의한 생산비 절감과 노동 생산성 향상은 국가임업의 성패를 판가름하는 중요한 부분이다.

그림 5-7 국유림 경영·관리조직



특히, 임업의 특성상 작업여건이 불리한 경사지에서 무거운 목재를 다뤄야 하기 때문에 기계화에 의한 전문 기술인력의 양성과 이의 조직화는 중요한 일이다.

현재 춘천 관리소내에는 (표 5-12)에서 보는 바와 같이 3개 기능인 작업단이 조직되어 운용되고 있는데, 1개 기능인 작업단은 대개 12명으로 조직되어 있다. 연령별로는 41~60세가 가장 많은 66.6%를, 그리고 그 다음이 31~40세가 27.8%를 차지하고 있다. 40대 이후의 장년층이 기능인 작업인력의 주축이 되고 있어 이들 이후의 젊은 인력의 확보가 시급하다. 학력별로는 국졸 이하가 75%, 중졸이 16.7%, 중퇴가 5.6%, 고졸이 2.7% 순으로 되어 있어 전반적으로 학력은 낮은 상태이다.

각 구역별 기능사 자격 취득상황을 살펴보면 고성이 기능사 2급이 6명으로 가장 많고, 기능사보 1명이 있다. 당림은 기능사 2급 8명, 양구가 기능사 2급 4명 등으로 전체 36명의 기능인 작업인력 가운데 절반인 18명만이 기능사 자격증을 가지고 있어 향후 이들에 대한 적극적 육성 및 관리가 요망되고 있다.

표 5-12 기능인 산림 작업단의 학력별·연령별 인적 상황

년 령	국 졸	중 퇴	중 졸	고 졸	계	비 고
30세이하	—	—	—	—	—	○ 고성 : 기능사2급 — 5명 기능사보 — 1명 ○ 당림 : 기능사2급 — 8명 ○ 양구 : 기능사2급 — 4명
31 ~ 40	5	2	2	1	10(27.8%)	
41 ~ 50	9	—	3	—	12(33.3%)	
51 ~ 60	11	—	1	—	12(33.3%)	
60세이상	2	—	—	—	2(5.6%)	
계	27 (75%)	2 (5.6%)	6 (16.7%)	1 (2.7%)	36 (100.0%)	

(표 5-13)은 지역별 기능인 작업단의 사업 내용을 나타낸 것이다. 사업소별 작업내용을 살펴보면 주로 조림 및 육림작업에 편중되고 있다. 지역별로 보면 고성 352.5ha, 당림 424.3ha, 양구 362.6ha이며, 작업일수

는 264일, 278일, 229일로서 평균 연간 257일간 산림작업에 참여하고 있다.

연 작업인원을 보면 고성 2,738명, 당림 3,221명, 양구 2,748명으로 평균 2,902명이 산림작업에 투입되고 있다. 국유림 산림작업이 지역소득의 증대에 미치는 영향이 얼마나 큰 것인가를 알 수 있다.

작업인력 1인당 고성이 연간 월평균 948,000원, 당림이 911,000원, 양구가 875,000원으로 평균 월 911,000원의 노임소득을 얻고 있다. 국유림에서의 계획적이고 체계적인 산림작업은 UR 이후 산촌지역 농외소득 증대에 상당한 기여를 할 수 있을 것으로 생각된다.

이와 함께 국유림 사업에서 민간 부문의 사업 참여를 확대할 필요가 있을 것이다. 각종 산림조사, 수확조사, 환경보전 관리, 산림보전 순시, 산림휴양지의 보전 관리, 입산자에 대한 교육, 희귀식물의 보호 등 반드시 국가가 해야 할 사업은 직영사업으로 하되, 기타 사업은 민간 부문이 참여할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

표 5-13 지역별 기능인 작업단의 사업 분석

— 고성

구 분	사 업 량 (ha)	작업일수 (일)	사 업 비 (천원)	년 인원 (인)	단 원 수 (인)	1인당 월평 균 소득액 (천원)
조림예정지	8.0	22	5,203	154		31
정 리						
식 재	9.5	11	3,154	88		16
추 비	7.0	4	1,051	32		5
천연림보육	130.0	12	50,574	1,300		603
덩굴류제거	80.0	30	12,630	240		44
풀 베 기	50.0	21	7,900	252		55
치수가꾸기	68.0	56	27,590	672		194
계	352.5	264	108,102	2,738	12	948

- 당림

구 분	사 업 량 (ha)	작업일수 (일)	사 업 비 (천원)	년 인원 (인)	단 원 수 (인)	1인당 월평 균 소득액 (천원)
예 비 간 별	70.0	51	20,542	561		78
식 재	11.2	10	4,336	110		16
추 비	9.5	3	1,446	33		5
천연림보육	121.0	109	47,221	1,282		526
덩굴류제거	70.0	25	11,000	275		39
풀 베 기	79.6	35	12,450	420		86
치수가꾸기	63.0	45	23,110	540		161
계	424.3	278	120,005	3,221	12	911

- 양구

구 분	사 업 량 (ha)	작업일수 (일)	사 업 비 (천원)	년 인원 (인)	단 원 수 (인)	1인당 월평 균 소득액 (천원)
예 비 간 별	20.0	15	5,869	180		78
천연림보육	145.0	124	55,279	1,488		526
덩굴류제거	68.0	25	11,000	300		39
풀 베 기	76.0	28	15,500	336		86
치수가꾸기	53.0	37	19,038	444		161
계	362.6	229	106,686	2,748	12	875

물론 이와 같은 사업을 하기 위해서는 전문 임업단체의 양성이 전제되어야 할 것이다. 현재 林道施設과 自然休養林 부문은 임업협동조합이 참여하고 있으나 장래에는 조림 및 육림사업에 등에 민간 부문의 참여를 확대할 필요가 있을 것이다.

6. 국특회계의 대안 방향 모색

지금까지 논의해 온 바와 같이 국유림에 대한 다양한 사회적 요구에 탄력적으로 대처하면서 국유림 본연의 역할을 충실히 하기 위해서는 무엇보다 이를 적극적이고 효율적으로 추진할 수 있도록 예산이 뒷받침되어야 한다. 1965년 설립된 이후 지난 30여년간 지속되어 온 국특회계제도는 존립의 필요성과 당위성에도 불구하고 비정상적인 임야 매각대에 의존하는 세입구조, 비경영적 사업비 지출이 지나치게 큰 세출구조, 이에 따른 방만한 국특회계예산의 편성 등 국특회계제도 자체 및 운영상의 제반 문제점들을 노정시켜 온 것이 사실이다.

이러한 방만한 국특회계예산의 효율적 관리 측면에서 1993년말 현재 재무부에서는 ‘국특회계법’을 폐지하고 ‘국유재산 관리 특별회계법(안)’내에서 ‘재산관리 계정’으로 통합하는 내용을 골자로 한 개정법률안을 국회에 상정중이다. 그러나 ‘국특회계법’을 폐지하고 ‘국유재산 관리 특별회계법(안)’을 신설하는 재무부의 개정법률안 자체가 국특회계가 직면한 제반 문제점을 해결하고, 국특회계 설립목적인 ‘국유림의 효율적인 관리 및 경영’을 충분히 달성시킬 수 없다는데 문제의 심각성이 있다.

즉, 재무부의 개정 법률안은 단지 ‘국유재산의 효율적인 관리’라는 재산 관리적인 측면만 강조하고 있는 반면 상기한 바와 같이 지속적인 투자가 요구되는 국유림 경영의 특수성, 국유림 경영 및 국특회계 존립 당위성, 새로운 국유림 경영의 과제 등 국유림 경영을 둘러싼 복합적 측면이 도외시 되고 있어 장기적으로 국유림 경영을 활성화시킬 수 있는 바람직한 국특회계 개선 방향이라고 보기는 어려운 것이다. 특히, 국유림 경영의 역할 자체가 안정적인 목재 공급뿐만 아니라 사유림 경영의 선도적 역할, 산촌지역의 고용 창출, 국토자원의 효율적인 관리, 국민적 수요에 부응하는 휴양, 공익기능의 창출 등으로 새롭게 확대되고 있는 만큼 국유림의 효율적 경영 및 관리를 목적으로 하고 있는 국유림 관리 특별회계도 중요한 존립 당위성을 지니는 것이다. 그러면 현행 국특회계 제

도 및 운영상의 문제점들을 해결하면서 장기적으로 국유림 경영을 활성화할 수 있는 바람직한 국특회계 개선 방향은 무엇일까?

여기서 분명히 짚고 넘어가야 할 사실은 재무부의 ‘국유재산 관리 특별회계법(안)’이 통과되므로서 국유림의 매각과 매입, 교환 등의 국유재산 관리를 둘러싼 세입상의 제반 문제점들은 개선의 효과가 클 것이라는 점이다. 그러나 장기간 지속적인 투자가 요구되는 국유림 경영사업에 소요되는 세출예산을 안정적으로 확보해 나갈 수 있는 법적 근거의 상실, 산림청장에서 재무부장관으로 주체의 변경에 따른 국유림 경영사업의 인식 부족 등으로 인하여 국유림 경영 활성화를 위한 산림투자는 위축될 가능성이 크다는 것이다.

국유림 경영사업에 대한 산림투자가 위축될 경우 국유림 본연의 역할 및 국민적 수요가 급증하고 있는 휴양, 공익수요 등의 새로운 국유림의 과제를 효율적으로 수행할 수 없음이 명약관화하다. 따라서 이상에서 지적한 바와 같이 현행 국특회계제도 및 운영상의 문제점, 국유림 경영 및 국특회계 존립 당위성, 장기간 지속적인 투자가 요구되는 국유림 경영의 특수성, 현행 ‘국특회계법’이 폐지되고, 신설 예정인 ‘국유재산 관리 특별회계법(안)’의 재산관리 제정으로 통합됨에 따라 예견되는 문제점 등을 복합적으로 고려해 볼 때 국특회계의 새로운 대안적 방향이 모색되어야 할 것으로 판단된다.

단기적으로는 ‘국유임야 계정(안)’을 독립적으로 규정함으로써, 국유림 경영사업에 대한 지속적인 투자를 유도할 필요성이 있을 것이다. 그러나 이러한 독립된 ‘국유임야 계정(안)’의 소극적 대응만으로는 현재 직면하고 있는 국특회계 제도 및 운영상의 문제점을 극복해 나아가면서 향후 새롭게 부각되는 국유림의 과제에 능동적으로 대응할 수 없을 것이다. 따라서 장기적으로 ‘國家 百年之 大計’의 긴 안목이 요구되는 산림경영의 특성상 안정적인 산림투자 자금을 지속적으로 조달할 수 있는 ‘새로운 임지금고(안)’의 설립방안이 검토될 필요가 있을 것이다.

현재와 같은 재정 운용방식 즉, 세입 확보에 따른 세출예산 집행방식

으로는 지속적인 산림투자를 기대하기 어렵고, 또한 안정적인 산림투자 자금의 확보없이 계속해서 증가하고 있는 국유림에 대한 사회적 요구에 탄력적으로 대처하기란 더욱 어려운 것이다. ‘임지금고(안)’의 설립은 사회·경제적인 제반환경적 여건의 변화에 따라 불규칙하게 증감하는 세입 예산과 실제 세출예산 집행의 불균형에서 발생하는 잉여금을 안정적으로 흡수하여 재정 운용상의 효율성을 높이는데 설립의 기본 취지가 있다고 하겠다.

제 6 장

요약 및 결론

우리 나라의 국유림은 전체 산림면적의 약 21%, 전체 임목 축적의 약 33%로서 전체 임업에서 큰 비중을 차지하고 있으며, 1993년 현재 국유림의 ha당 임목 축적은 66.06m^3 으로 우리 나라 전체의 ha당 평균 임목 축적 39.8m^3 의 약 1.6배에 달하고 있어 사유림이나 민유림에 비해 상대적으로 우량한 임상을 지니고 있다. 그러나 선진 임업국가인 스위스의 ha당 임목 축적 333m^3 의 19.8%, 독일의 ha당 임목 축적 266m^3 의 24.8%, 일본의 ha당 임목 축적 124m^3 의 53.3%에 불과할뿐만 아니라 아직 육림단계인 Ⅲ영급 이하의 유령림 면적이 69%로 대부분을 차지하고 있기 때문에 향후 국유림에 대한 지속적인 육림투자가 요구되는 실정이다.

이에 따라 이 研究에서는 첫째, 1965년 ‘국특회계법’ 설립 이후 지난 30여년간 지속해 온 국특회계제도의 설립목적 및 운영상의 제반 현황을 살펴보고, 둘째, 국특회계 세입·세출구조상의 문제점, ‘국특회계법’의 폐지와 ‘국유재산 관리특별 회계법’의 ‘재산관리 계정’으로 통합하려는 재무부의 개정 법률안 신설을 둘러싼 국특회계제도 존립상의 제반 문제점 등을 검토한 다음, 셋째, 현행 국유림이 처한 제반 문제상황과 국유림이 향

후 담당해 나아가야 할 새로운 과제를 살펴 보았으며, 끝으로 국유림 경영의 활성화를 위해 바람직한 국특회계제도의 대안적 개선 방향을 모색코자 하였다.

국특회계제도는 국가전체 재정정책 중에서 일반회계와 구분되는 특별회계제도의 한 부분인 동시에 임업 경제정책 중에서 임업의 수단적 경제정책인 임업 재정정책의 한 부분이기도 하다. 1993년 현재 예산회계법 제12조 제1항의 규정에 법적 근거를 두고 운용되고 있는 우리 나라의 특별회계제도는 크게 4개의 기업 특별회계와 19개의 기타 특별회계로 분류되어 운용되고 있다. 이 중에서 국특회계 제도는 기타 특별회계 중에서 국유재산 관리 특별회계의 한 부분으로 분류된다. 산림청장이 관리·운용주체인 국특회계제도는 1965년 제정된 ‘국특임야 관리 특별회계법’에 법적 설치근거를 두고 ‘국유임야의 효율적인 관리와 운영’을 목적으로 설립, 운영되고 있다. 즉, 국특회계의 설립은 일반회계로부터 국유림 경영사업 예산을 확보하는데 한계가 있었기 때문에 특정세입으로 특정세출을 충당하기 위한 독립된 예산 확보를 위해 설립되었다고 할 수 있다.

1992년말 현재 우리 나라의 연간 임업예산은 2,604억 24백만원으로 정부 전체예산의 0.5%에 불과한 실정이다. 이는 우리 나라 전국토면적의 약 65%를 차지하고 있는 산림면적의 비중, 최근 관심이 고조되고 있는 산림 공익기능의 중요성, 그리고 제1단계 조림·녹화단계를 지나 제2단계 육림·경영단계로 진입하는 林政의 역사적 중요성 등의 관점에서 볼 때 매우 미약한 규모임을 알 수 있다. 전체 임업예산 중에서 국특회계예산이 차지하는 비중은 1980년의 경우 20%에 불과했으나 일반회계에 비해 국특회계예산은 연평균 2.5배 이상의 빠른 증가 추세를 나타내어 1992년 현재 국특회계예산이 전체 임업예산의 58.3%를 차지하게 되었다.

1980년 이후 국특회계 예산이 연평균 28.6%씩 빠른 증가 추세를 나타내는 이유는 국특회계 주요 세입원인 임지 매각대의 빠른 증가 속도에 기인하고 있다. 국특회계 설립 이후 지난 1967~1992년간 국특회계 세입예산은 당초 계획했던 예산액보다 1.8배만큼 더 많이 징수된데 비해서

세출예산은 당초 계획했던 세출예산액보다 0.98배만큼 적게 집행되었기 때문에 매회계년도 剩餘金이 발생하여 익년도로 이월시킴에도 불구하고 세입결산 대비 세출결산 비율이 1967~1992년간 평균 60%에 불과한 것으로 나타났다.

국유림의 효율적인 관리 경영을 위해 설립된 국특회계예산은 세입 부문과 세출 부문으로 구분할 수 있는데, 세입항목은 관유물 매각대, 재산 수입 및 건물 대여료, 경상이전 수입 및 전년도 이월금, 재화 및 용역 판매수입으로 대별되며, 세출항목은 산림 보호, 조림 및 육림, 국유림 경영 관리, 임도시설, 국유재산 관리, 법정부담금, 그리고 예비비로 구성되어 있다.

국특회계 세입예산의 변화 추이를 살펴보면 관유물 매각대 중에서 1966년 국특 설립 이후 꾸준히 증가 추세를 나타내 온 임목죽매각대는 1982년 67억6천만원, 전체 국특회계 세입예산의 65.3%를 정점으로 급격히 감소하여 1992년 현재 39억 98백만원, 전체 국특회계 세입예산의 2.6% 수준으로 감소한 반면 토지 매각대는 80년대 후반부터 급증하기 시작하여 1992년 현재 국특회계 전체 세입예산의 대부분인 71.3%를 차지하고 있다. 임야 대부료에 의한 세입예산은 1969년 전체 국특회계 세입예산의 2.9%인 24백만원 이후 절대금액 자체는 계속 증가 추세를 띠고 있으나 전체 세입예산에서 차지하는 상대적인 비중은 큰 변화없이 1992년 현재 전체 국특회계 세입예산의 2.9%인 43억 28백만원을 나타내고 있다.

굴피, 송지, 잣 종자 등의 임산물 판매 및 잡 수입, 경상이전 수입, 기타 토지 및 무형재산 매각대 등으로 구성되는 기타 수입은 1986년 전체 국특회계 세입예산의 10.2%로 최고점에 달한 이후 상대적 비중이 계속 감소하여 1992년 현재 국특회계 전체 세입예산의 2.2%인 33억99백만원을 나타내고 있다.

전년도 이월금이 국특회계 전체 세입예산에서 차지하는 비중은 1974년 41.2% 이후, 1982년 9.0%, 1986년 53.4%, 1992년 현재 21%로 큰 증감폭을 보이고 있는데, 이러한 당해연도 국특회계 세입예산 중에서 이월금

의 증감폭은 전년도의 세입·세출결산에 의한 잉여금의 증폭규모와 밀접한 관계를 갖고 있기 때문이다.

한편 국특회계 전체 세출예산은 1966년 3억 3천만원에서 연평균 26.6%씩 급속히 증가하여 1992년 현재 1,518억 16백만원에 달하고 있다. 1992년 현재 국특회계 전체 세출예산 중에서 국유림 경영 및 관리비가 47.1%로 가장 높고, 다음으로 재정 투융자 예탁금이 19.8%, 임도시설비가 15.9%, 조림 및 육림비가 12.6%, 산림 보호비가 4.6%의 순으로 나타났다. 이후 연평균 78%씩 가장 빠른 속도로 증가하여 1992년 현재 241억 65백만원으로 전체 국특회계 세출예산의 15.9%를 점하고 있다.

이에 비해 조림 및 육림예산은 1966년 1억 18백만원으로 전체 세출예산의 35.8%를 차지하였으나 그 이후 전체 국특회계 세출예산에서 차지하는 상대적 비중이 감소하여 1992년 현재 190억 79백만원으로 전체 세출예산의 12.6%를 차지하고 있다.

특히, 조림예산과 육림예산은 1982년 각각 13억여원으로 비슷한 수준이었으나 최근 조림예산에 비해 육림예산이 빠른 속도로 증가하여 1992년 현재 육림예산은 조림예산의 3배 이상인 129억원에 달하고 있어 육림단체인 현실정을 반영하고 있다. 산림보호 예산의 경우 국특회계 전체 세출예산에서 차지하는 상대적인 비중은 1982년 15%에서 1992년 현재 4.6%로 낮아지고 있으나 산림 보호를 위한 무선장비, 헬기 구입 등의 최신장비 구입비는 1982년 약 10억원에서 1992년 현재 47억원으로 빠른 증가 추세를 나타내고 있다.

현실적으로 우리 나라 국특회계가 직면하고 있는 문제점을 살펴보면 국특회계제도 자체가 국특회계 설립당시에 의도한 것처럼 정상적인 국유림 경영사업을 통해 발생하는 자체 세입으로 자체 세출사업을 충당하는 정상적인 재 생산 경영체제를 갖추지 못하고 방만하게 운용되고 있다는 점이다. 국특회계 세입예산 측면에서 볼 때 정상적인 국유림 경영에서 발생하는 임목 매각대나 임산물 수입, 그리고 국유림의 분수 및 대부제 등에서 발생하는 국유림 대부료 수입 등이 임야의 매각이라는 비정상적

인 수입인 임지 매각대에 비해서 상대적으로 크게 위축되어 왔기 때문에 ‘제살각기식의 국특회계’ 또는 ‘방만한 국특회계’ 운영이라는 비판의 여지가 있는 것이다.

국특회계 세출예산 측면에서의 문제점은 국특회계 설립취지와 부합되는 산림경영 사업비에 대한 지출규모는 위축되는데 비해 국유재산 관리 등 비경영 사업 부문에 대한 지출 비용은 최근 크게 증가하고 있다는 점이다. 특히, 국특회계 세출예산 중에서 장기간 지속적인 투자만 요구되고 직접적인 수입이 발생하기 어려운 산림 보호, 조림 및 육림, 임도시설 등의 비수익성 사업예산 비율이 30% 이상을 차지하고 있어 방만한 국특회계 운영의 원인을 제공하고 있다.

따라서 산림 보호, 조림 및 육림, 임도시설 등 비수익성 사업에 소요되는 국특회계 세출예산은 수익 발생이라는 경제적 목적보다 산림자원의 보호·관리를 통한 국토자원의 보전, 수자원의 함양, 양호한 자연환경의 보전 등 공익적 목적이 훨씬 더 크므로 일반회계에서 처리하는 방향이 검토될 필요가 있을 것이다. 실제 우리 나라보다 산림자원 축적이나 경영여건면에서 유리한 일본의 경우에도 임도 개설비나 치산사업 부문 사업비에 대해 일반회계로부터의 예산 편입을 명시함으로써 국특회계 운영상의 적자폭을 줄이고, 관리와 경영의 조화를 꾀하고 있는 점에 주목할 필요가 있다.

재무부에서는 최근 방만하게 운영되고 있는 국특회계제도의 개선 필요성을 인식하고, 국유재산의 효율적인 관리측면에서 ‘국유재산 관리 특별회계법’을 제안하였다. 재무부에서 1993년 12월 현재 국회에 상정중인 ‘국유재산 관리 특별회계법’ 제정 법률의 주요 골자는 지난 30여년간 존속해 온 ‘국특회계법’을 폐지하고 신설 예정인 ‘국유재산 관리 특별회계법’의 ‘재산관리 계정’으로 통합하려는 것이다.

그러나 재무부에서 신설코자 하는 ‘국유재산관리 특별회계법’은 ‘국유재산의 효율적인 관리’라는 일면적 측면만 강조하고 있어 부분적인 타당성은 인정되고 있으나 장기간 지속적인 투자가 요구되는 국유림 경영의

특수성, 국유림 경영 및 국특회계의 존립 당위성과 중요성, 국유림 경영의 활성화 등 국유림 경영과 국특회계를 둘러싼 복합적인 측면이 도외시되고 있다는데 근본 문제가 있다. 신설 예정인 ‘국유재산 관리 특별회계법’이 ‘국특회계법’ 폐지에 따른 문제점을 해결할 수 있는 대안이 될 수 없다는 측면에서 볼 때 향후 국유림 경영의 활성화와 새로운 국유림의 수요에 적절히 대응할 수 있는 국특회계 제도의 대안적 개선 방향이 모색되어야 할 것으로 판단된다.

현행 ‘국특회계법’하에서 실행되어 온 국유림사업은 산림청 소관 국유림에 대한 사업으로서 조림 및 육림, 산림 보호, 임목 생산, 국유림의 대부 및 분수림 관리, 국유림의 매각 및 민유림의 매수사업, 영림계획 편성사업, 자연휴양림 조성 및 임도사업 등으로 나누어 살펴 볼 수 있다.

주요 사업결과를 요약해 보면 조림의 경우 연간 평균 조림면적은 1960~72년까지 9,293.6ha, 1973~78년까지 7,561.5ha, 1979~87년까지 3,842ha, 1988~92년 현재까지 2,974ha로서 매년 평균 조림면적은 감소되고 있으며, 주요 조림수종은 장기수로서 잣나무와 낙엽송이 대표적 조림수종으로 식재되어 왔다. 민유림 부문과는 달리 국토 보전과 같은 공익 목적을 위해, 그리고 대경제 생산을 위해 벌기령이 긴 장기수의 선택은 불가피하다고 하겠으나 장기수종의 단순화는 지역적으로 기후나 온도의 차이가 심하고 국유림의 대부분이 경사가 급한 산악지대에 위치하고 있는 우리 나라의 경우 과연 단순히 잣나무와 낙엽송의 식재만이 바람직한지는 여러 가지로 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

육림작업의 경우 1973~92년 현재까지 사업물량은 1975년을 기점으로 감소추세에 있다가 최근 천연림 보육사업이 추가되면서 연간 평균 0.8%씩 계속 증가해 오고 있다. 그간 육림작업 물량이 감소되어 왔다는 것은 그만큼 임목 생육환경이 개선되었다고 볼 수 있으나 최근 다시 육림 작업물량이 증가하고 있다는 것은 그 동안 인건비의 상승, 노동력의 부족, 예산의 부족 등으로 조림물량에 비하여 부진했던 육림작업이 예산의 확보 등으로 다시 증가한 것으로 추측된다.

임목 생산 추이는 1973년까지 증가 추세를 보이다가 1973년에 312천 m^3 으로 최고치를 보인 다음 계속 감소하여 1984년 이후부터는 연간 10만 m^3 이하의 수준에 머무르고 있다. 1967~91년 현재까지 총 475만 m^3 이 국유림에서 생산되었으며, 매년 평균 198천 m^3 이 공급되고 있는데, 국내재의 총 공급물량을 100만 m^3 으로 보았을 때 약 19%가 국유림에서 공급되고, 나머지는 민유림에서 공급되고 있다. 이와 같이 국유림으로부터의 목재 생산량이 현저히 낮은 것은 국토 보전, 자연경관 유지 등 산림의 공익기능에 대한 국민적 수요의 증대, 국유 임산자원의 증식 등을 위한 절벌정책에 기인하는 것으로 판단된다.

생산방법에서도 관직영벌채에 의한 임목 생산 비율은 약 5% 수준에 머물고 있는 반면 입목처분 방식에 의한 임목 생산 비율은 1986년까지 연 88% 수준을 유지하다가 그 이후 60% 수준으로 감소하였으나 여전히 절대적인 양이 입목 처분에 의해 실행되고 있다. 물론 산림청에서는 각종 대부지내 제거 대상 지장목, 병충해 피해목, 표고자목 등 불가피한 경우 입목 처분에 의하고, 그 이외에는 관직영벌채를 확대할 계획이나 채산성의 문제, 인력 부족, 현행 국특회제내에서의 예산 확보 등을 고려해 볼 때 입목 처분에 의한 임목 생산방식은 당분간 계속될 것으로 전망된다.

국유림 대부 및 분수림 관리상황을 살펴보면 국유림대부는 1973~91년까지 년평균 4.57%씩 감소하고 있는 반면 분수림은 1978~92년까지 년평균 17.5%씩 증가하고 있다. 이것은 정부의 국유재산 관리정책이 과거 처분 위주에서 보존 위주로 전환되면서 신규 조림대부를 금지(1970년)하고 분수림제도(1973년)를 도입하는 새로운 국유림 대부제도를 시행함에 따라 조림대부지 무상양여 금지에 의한 국유림 대부자의 불이익에 대한 보상책으로 1978년부터 기존의 조림대부지를 분수림으로 전환하는 경우 대부료면제는 물론 수익의 전부를 조림자에게 귀속토록 하는 우대조치에 기인하고 있는 것으로 판단된다.

한편 국유림 매각 및 민유림 매수사업은 1968~92년 현재까지 23,814.6ha와 71,441ha로서 국유림 매각면적에 비해 평균 3배에 달하는 민유림

이 매수되고 있다. 특히, 1988년 이후 국유림 매각 및 민유림 매수면적은 각각 10,621ha와 52,239ha로서 전체 국유림 매각 및 매수면적의 약 45%와 73%가 최근 4년동안 이루어지고 있다. 이와 같은 민유림 매수면적의 급격한 증가는 ‘국유림 확대 집단화 장기계획’에 의거 국유림을 1988~2037년까지 50년간 926천ha를 확대해 나아가려고 하는 산림청 방침에 따른 것으로 판단된다.

국유림 영림계획 편성 실적을 살펴보면 5개 영림서의 영림계획 작성 대상 면적은 1,175천ha로서 이 가운데 1,035천ha가 완료되므로써 88%의 진척률을 보이고 있다. 1991년에 새로 설립된 공주 및 남원 영림서의 경우 영림계획 작성률은 44%와 57%로 낮은 반면 원주, 강릉, 안동 등 기존의 영림서는 평균 80% 이상의 작성률을 보이고 있어 이들 지역의 산림은 영림계획서에 따라 각종 산림작업이 이루어지고 있다.

한편 휴양림 조성사업은 1989~91년 현재까지 총 26개소가 설치, 운영되고 있고 이 기간 총 이용자 수는 1,483천명으로 매년 평균 164%의 폭발적인 증가 추세를 보이고 있다. 계절별 휴양객 비율을 살펴보면 3~5월에 약 17%(137,964명), 6~8월에 약 55%(445,502명), 9~11월에 약 21%(174,847명), 그리고 12~2월에 약 7%(56,623명)로 여름에 휴양객이 편중되고 있다. 휴양객의 폭발적인 증가, 휴양객의 여름철 편중이용 등 산림휴양에 대한 국민적 수요를 고려해 볼 때 장래 휴양림 조성사업은 계절에 관계없이 4계절 모두 산림을 이용할 수 있는 프로그램 개발과 편익시설의 확충, 산림경관 조성 등에 상당한 투자가 이루어져야 할 것이다.

그리고 1968~92년 현재까지 시설된 우리 나라의 총임도는 4,842km로서 국유림이 1,808km, 민유림이 3,084km를 차지하고 있으며, ha당 임도밀도는 국유림이 1.31m, 민유림이 0.6m로서 국유림이 민유림보다 2배 정도 더 높은 임도밀도를 보유하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 임업 선진국인 일본의 경우 ha당 임도밀도는 4.5m, 미국이 10m인 것에 비해 아주 부진함을 알 수 있다. 산림 생산력의 증대는 물론 지역경제, 문화, 교통

등에 미치는 임도의 영향과 대부분의 국유림이 산간오지나 지세가 험한 산악지대에 위치하고 있음을 고려해 볼 때 효율적인 자원의 관리와 경영, 보호 등을 위해서는 임도의 건설이 시급히 요청된다.

국유림 조직을 살펴보면 산림청 소관 국유림은 1,254천ha로서 5개 영림서, 24개 관리소, 45개 국유림사업소에 의해 관리 및 경영되고 있다. 국유림에 관한 주요 업무는 산림청내에서 임업정책국과 자원조성국의 일부과와 산림경영국의 영림과와 관리과에서 업무를 분장·담당하고 있다. 영림서의 경우 서무과와 사업과로 되어 있고 서무과는 서무, 보호, 관리 업무를, 그리고 사업과는 경영계획, 자원조성, 산림토목의 업무를 담당하고 있다. 관리소의 경우 서무계, 보호계, 관리계, 경영계획계, 자원조성계, 산림토목계가 본소에 위치하고 있고, 국유림사업소와 양묘사업소가 관리소내에서 운영되고 있다.

영림서 직원의 배치 상황을 살펴보면 총인원 846명 가운데 영림서 본서에 16.1%(136명), 관리 본소에 60.4%(511명), 국유림사업소에 22.1%(187명), 양묘사업소에 1.4%(12명)이 배치되어 있고, 국유림사업의 실행과 관리 및 감독업무는 관리소를 중심으로 행해지고 있어 영림서는 행정 및 산하 관리소의 업무 총괄 및 관리, 산림청과 사업 실행기관인 관리소를 연결해 주는 중간역할만을 담당하고 있는 셈이 된다.

한편 영림서 직원의 47.5%인 402명이 서무, 행정 및 보호·관리업무에 배치되어 있고, 일반 임업직 공무원의 1인당 관리면적은 평균 2,274.7ha, 영림서당 평균 관리면적은 243,388.2ha, 관리소당 평균 관리면적은 13,000~118,000천ha에 이르는 등 현재의 국유림 관리조직은 경영사업 조직이라기보다는 산림행정 및 보호조직으로서의 성격이 강하다는 것을 알 수 있다.

이와 같이 국유림이 안고 있는 현실적인 문제는 과거 녹화기간 만들어진 조림과 보호 위주의 관리조직과 국유림의 단순한 이용(목재 생산), 시설 제한림에 대한 관리 부재, 국유림의 분산 및 관리부처의 다기화로 인해 산림청 소관외에는 일관된 산림시책을 펼 수 없는 등 여러 가지 문

제가 제기되고 있다. 특히, 국유림 사업을 효율적으로 집행하기 위한 투자예산의 확보 역시 국유지의 매각에 전적으로 의존하고 있고 한정된 투자예산과 운용상의 문제로 인해 임업 생산성을 높이는 데는 한계가 있어왔다. 또한 국유림에 대한 사회적 수요는 목재 생산뿐만 아니라 사유림에서 기대하기 어려운 공공·공익기능의 확보, 각종 사회간접 시설의 확대에 따른 토지공급원, UR 이후 산촌의 고용기회 창출 등 다변화되고 있다.

국유림이 다양한 사회적 수요에 탄력적으로 대처하면서 국유림 본연의 임무와 역할을 충실히 하기 위해서는 새로운 국유림 경영목표가 설정되고 새로운 국유림 경영목표를 효율적으로 수행하기 위한 경영·관리조직의 개편, 토지 이용의 재편, 투자예산의 확보 및 운용 등에 대한 代案이 모색되어야 할 것이다. 리우회담 이후 환경 보전에 대한 범세계적 관심이 증대되면서 국내에서도 사유림에서 제공하기 어려운 공공 공익목적을 위한 국유림의 역할 증대에 사회적 관심이 날로 증가하고 있다.

따라서 새로운 국유림의 경영목표는 산림의 생태계 보전을 중심으로 지속적인 경영관리를 하는 경제임업과 環境林業의 조화를 이룰수 있도록 다변화되어야 할 것이다. 즉, 과거의 목재 생산 위주의 산림이용에서 산림이 가지는 여러 가지 기능들이 최대한 발휘될 수 있도록 산림을 기능별로 유형화하고 이에 맞는 시업을 전개함으로써 당대뿐만 아니라 후대에도 가치있는 국유림을 영원히 물려주자는 것이다.

새로운 국유림 경영목표의 설정과 이를 추진하기 위한 수단을 요약해 보면 국유림에 대한 다양한 사회적 수요에 대처하기 위해서는 먼저 국유림 토지 이용계획이 새로운 산지 이용계획에 맞추어 수립되고, 각 기능에 맞도록 산지를 유형화하여 기능별로 산림 시업을 체계화하는 것이다. 즉, 산림의 공익적 기능이 우세한 지역에 대해서는 절대 보존관리를 목표로 이에 맞는 시업방법을 개발, 적용하고 타용도로 이용 가능한 산업임지에 대하여는 산림도시 건설 등으로 토지에 대한 사회적 수요에 대처한다.

그리고 산림 생산기능이 뛰어난 지역은 국유림을 집단화, 규모화하여

적극적이고 체계적인 임업 생산 계획을 수립하고 임도, 산림작업의 기계화, 전문 인력 등을 집중 육성 및 지원함으로써 목재 생산을 지속적으로 전개하여 임업 생산성을 높이고, 국유림 본연의 임무와 역할을 충실히 하도록 하고 있다.

이에 따른 국유림 조직 역시 장래 다가올 국유림 경영시대에 맞도록 영림서와 관리소와의 관계를 재검토하여 산림청과 사업 실행조직을 바로 연결하는 체제를 갖추는 것이 필요하다. 새로운 국유림 경영·관리조직체계는 관리소를 영림서로 확대 개편하여 영림서장 산하에 기획관리과와 경영과를 두고, 기획관리과 산하에 경영계획, 노무관리, 예산투자 담당(계)을 둔다. 향토방위를 위한 산림보호원은 기획 관리과 산하의 현장에 두어 산림 보호를 담당케 한다. 경영과는 사업, 산림토목 담당을 두어 실제 사업의 행정보조 지원 역할을 하게 하고, 산하에 경영구를 두고 실제 사업과 토목사업 등을 직접 관장케 한다. 사업에는 경영구별 작업단의 육성과 이의 관리는 국유림 경영의 핵심이 될 것이다.

이상의 논의를 종합한 국유림 경영조직은 산림청 국유림 담당국-영림서 조직으로 국유 산림경영을 담당케 하고, 산림청 국유림 담당국-지방 영림청으로 연결하는 국유재산 관리, 산림환경 생산업무를 담당케 하는 조직으로 이원화하였다. 산림현장 중심의 경영·관리체제로의 전환은 국가임업에 의한 적극적인 경영관리를 의미한다.

그리고 현재의 국유림 관리 및 보호위주의 조직을 경영사업 조직으로 확대 재편성하고 반드시 국가직영으로 하여야 할 사업 외에는 책임있는 민간조직에게 사업을 맡김으로써 민간 부문의 사업 참여를 확대할 필요가 있으며, 국유림 담당 공무원은 사업의 실행과 사후관리를 철저히 책임지도록 하여야 할 것이다. 관리면적 또한 일본의 영림서 관할 면적 수준에는 못미친다고 하더라도 1개 관리소의 관할면적을 현재의 13,000~118,000ha에서 4~5만ha 정도로 줄여 줌으로써 과중한 업무와 인력과 예산의 낭비를 줄이면서 사업의 효율성을 높이도록 하여야 할 것이다.

이상에서 논의한 바와 같이 ‘국특회계 예산의 효율적 관리’ 측면뿐만 아

나라 현행 국특 회계제도 및 운영상의 문제점, 국유림 경영 및 국특회계의 존립 당위성, 장기간 지속적인 투자가 요구되는 국유림 경영의 특수성, 현행 ‘국특회계법’이 폐지되고 ‘국유재산 관리 특별회계법’의 신설에 따라 예견되는 문제점, 국유림 경영의 활성화, 향후 새롭게 부각되는 국유림의 과제 및 국민적 수요에의 능동적인 대응 등을 복합적으로 고려해볼 때 국특회계의 새로운 대안적 방향이 모색되어야 할 것으로 판단된다. 단기적으로는 ‘국유임야 계정’을 신설예정인 ‘국유재산 관리 특별회계법’내에 독립적으로 규정함으로써 국유림 경영사업에 대한 지속적인 투자를 유도할 필요성이 있을 것이다. 장기적으로는 ‘國家百年之大計’의 긴 안목이 요구되는 산림경영의 특성상 안정적인 산림투자를 유도하고 재정 운용상의 효율성을 높일 수 있는 새로운 ‘임지금고(안)’의 설립방안이 검토될 필요가 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 경제기획원, 「예산개요 참고자료」, 각연도
- 권오복(1992. 11.), “유엔 환경개발 회의(UNCED)의 성과”, 임정연구, 제16호, pp. 15~20.
- 농림수산부(1992), 「농업동향에 관한 연차보고서 : 임업 부문」, pp. 215~249.
- 박명규·임경빈·심종섭(1972), 「국유임야관리 특별회계 운영개선 방안에 관한 연구보고 : 1. 입목 가격 산정기준에 관한 연구, 2. 지위에 따른 중요 수종별 수익성 조사연구, 3. 임업기금제도 설치에 관한 연구」, 임정연구보고서.
- 박태규(1991), “특별회계 제도의 개선방안”, pp. 163~205.
- 박태식외(1986), 「산림정책학」, 향문사.
- 박태식외(1990), 「신고 임업 경영학」, 향문사.
- 법제처(1993), 「대한민국 현행 법령집」, 한국 법제연구원, 제20권.
- 산림청(1965), 「국유임야 특별회계법」.
- 산림청(1975), 「치산녹화 30년사」, 임정연구회.
- 산림청(1989), 「산림행정 20년 발자취」, 동양문화사.
- 서옥하·윤영환(1990), “삼림의 공익기능 평가와 그 개선방안”, 강원대 산림과학연보, 제7호, pp. 43~61.
- 신재만(1985), “한국임업경영의 경영사적 연구”, 강원대 연연보 5. 원주 영림서(1993), 「사업계획」.
- 이광원·김기원·차두송(1993), 「산림생산 기반조성과 임도 및 임업기제화」, 한국농촌경제연구원.
- 이광원·김충실·장우환(1993), 산촌산림 개발주체와 농림가 육성모형, 한국농촌경제연구원.
- 조성하(1979), 「회계정보의 이론」, 무역경영사.
- 재무부, 「결산개요」, 각년도.
- 재무부(1993. 9), 「국유재산 관리 특별회계법 제정 법률(안)」.

- 춘천관리소(1993), 「춘천 관리소 현황」.
- 최규련(1973), “국유림경영의 합리화에 관한 연구”, 한림지 20, pp. 1~44.
- 최민휴(1992. 11), “리우회담 이후의 산림정책 대응 : 장기 산림자원 확보 방안을 중심으로”, 임정연구, 제16호, PP. 15~20.
- 최인화(1992), “전후기 국유림사업의 전개구조”, 강원대학교 임과대학 연
습림 연구보고 제12호, pp. 71~86.
- 최인화(1993), “일본의 국유림사업 전개에 관한 고찰 : 사업계획 방침을
중심으로”, 강원대학교 삼림과학연보 제9호, 1993, pp. 81~95.
- 한국은행(1982), 「국고관계 법령집」.
- 한국독립가협회(1993), 「산림경영」, 제94호.
- 호을영(1985), “한국의 국유림정책에 관한 연구”, 동경대 박사논문.
- 熊崎實(1977), 「森林の利用と環境保全 : 森林政策の基礎理念」, 日本林業技
術協會.
- 中山伊知郎編(1958), 「經濟學大辭典Ⅱ」, 東洋經濟新聞社, pp. 260~262.
- 岸根卓郎(1979), 「森林政策學」, 養賢堂, pp. 65~70.
- 白乙善(1989), “韓國國有林における伐出育林事業の展開過程に關する史的
研究”, 北大 博士論文.
- 崔麟和(1989), “韓國における國有林の經營計劃と施業の展開過程に關する
研究”, 北大 博士論文.
- 黒木三郎外 3人 編著(1993), 「新國有林論 : 森林環境問題お問う」, 大月書店.
- 船越昭治編著(1987), 「地方財政と林業財政」, 財團法人 農林統計協會.
- 國有林問題研究會編(1990), 「新・國有林全科 : 100問100答, わかりやすい
國有林の利用ガイド」, 日本林業調査會.
- Bowes, M. D. and John V. Krutilla(1989), 「Multiple-use Management :
The Economics of Pulbic Forestlands」, Resources for the Future.
- Choi, J. C., Chang, C. S., and Seo, Y. W.(1993), Forest Resource Establish-
ment Policies in Korea, Proceedings of the IUFRO Seoul Conference
S4. 02, S4. 04, S4. 11, Sept. 20~25, pp. 347~363.

Clawson, M.(1976a), The National Forests, Science 191(A227).

Clawson, M.(1976b), 「The Economics of National Forest Management」
Baltimore, Johns Hopkins Press.

Robert, R. and Malcolm G.(1988), 「Public Policies and the Misuse of Forest Resources」, Cambridge Univ. Press, Cambridge.

Schilder, J. C. and Robert L. Hendricks(1991), “The Legacy of Early Ideas of Conservation”, Journal of Forestry, pp. 21～23.

Taylor, D. and Carlton Owen(1991), “Balancing Economics and the Environment”, Journal of Forestry, pp. 13～16.

연구보고 295

국유임야관리 특별회계와 국유림경영 개선방안
국특회계법 폐지에 따른 문제를 중심으로

적은날	1993. 12	펴낸날	1993. 12
발행인	정영일		
펴낸곳	한국농촌경제연구원(962-7311~5) 130-050 서울특별시 동대문구 회기동 4-102		
등 록	제5-10호(1979. 5. 25)		
적은곳	東洋文化印刷株式會社 · 737-2101~4		

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.