

## 연구 노트

## 국유림내 산림부산물 양여제도 개선방향\*

송이생산을 중심으로

### 장 철 수\*\*

1. 서 론
2. 송이 생산 실태 및 문제점
3. 산림부산물 양여제도 개선 방향
4. 요약 및 결론

### 1. 서 론

국유림내 산림부산물의 양여는 국유림 연대보호와 관련된 산림법 74조, 동법 시행령 60조 및 시행규칙 57조 규정에 의해 무상양여방식에 의해 이루어지고 있다. 국유림내 산림부산물의 무상양여는 과거 치산녹화를 위해 마을단위에 산림계를 조직하여 이들로 하여금 국유림을 조림·보호케하고 이에 대한 대가로 이루어진 것이다. 실제적으로 이들 조직을 이용하여 녹화완성의 시기를 앞당길 수 있었으며 각종 산림사업이나 산림보호가 효과적으로 수행되었다.

그러나 산업화·도시화가 빠른 속도로 진행되면서 농·산촌인구가 급격히 감소하게 되었고 농·산촌지역은 부녀화, 노령화 현상이 심화되고 있다.

이러한 경제·사회적 변화와 함께 마을 리·동에 거주하고 있던 산림계원들이 도심지로 나감에 따라 기존의 산림계조직도 유명무실하게 되었다.

아직까지 산림계조직이 남아 있는 곳도 있지만 이들 조직은 국유림에서 소득을 올릴 수 있는 산림부산물의 채취에 더 많은 관심을 가지고 있다. 이에 따른 부작용은 여러곳에서 보여진다. 예를 들어 송이채취를 위한 마을 주민간의 갈등 심화, 국유림내에 무단침입으로 산물에 대한 미규격품의 마구잡이식 채취, 무주공산이라는 인식하에 무질서한 수액 및 산나물의 대량 채취 등으로 인한 산림파괴 및 산불야기 등 산림보호상의 문제가 빈번히 발생하고 있는 것이다. 즉, 국유림 연

\* 본 고는 「국유림내 특정자원의 세입화 방안」 가운데 일부분을 발췌 논문형태로 수정 및 보완한 것임.

\*\* 책임연구원

<sup>1</sup> 산림보호임시조치법('51.9.21)에 의거 설립된 산림계는 각종 사방사업, 종자채취 및 양묘, 조

럼, 보호관리, 위탁림 분수 등 산림녹화뿐만 아니라 임업발전에 상당한 기여를 하였음. 자세한 내용은 산림청, 「치산녹화 30년사」, 1975.7. pp.379-395를 참조

대보호제도가 국유림보호도 제대로 되지 않고 오히려 마을주민간의 갈등을 심화시키는 원인으로 작용하고 있다.

그렇다고 국유림투자를 위한 국특회계<sup>2</sup>에 도움을 주는 것도 아니다. 무상양여 규정때문에 국특세입원도 되지 못하고 있다. 녹화 완성 이후 국유림과 관련된 주요과제는 유령림 위주의 산림자원을<sup>3</sup> 어떻게 효율적으로 경영·관리하여 장래 쓸모있는 자원으로 가꾸느냐 하는 것이다. 지속가능한 산림경영이 이루어지도록 산림을 정비하고 기반을 충실히 해야 한다. 이 등(1993)이 언급하고 있듯이 국유림은 과거의 단순한 목재생산 위주에서 환경기능, 목재생산, 각종 용지공급 및 비축기능, 농·산촌의 고용기회 창출 등 다양한 역할을 수행하고 있는 것이다. 이와 같이 우리사회에 중요한 역할을 담당하고 있는 국유림을 효율적으로 경영·관리하여 미래 세대와 공유할 수 있는 자원으로 보존하는 것은 매우 중요한 일이다. 단순히 과거와 같이 관행적인 방법에 의해 방대한 국유림<sup>4</sup>을 관리하기는 어렵다. 이를 위해서는 국유림내에 존재하고 있는 수많은 자원을 합리적으로 이용하여 세대간 형평성을 유지할수 있도록 관리 및 보호해야 할 것이다. 이러한 의미에서 과연 현행 산림부산물의 양여제도가 바람직한지를 재검토해 보아야 할 것이다.

본 연구는 국유림내에서 생산되는 산림부산물가운데 농·산촌주민의 주요 농외소득원이 되고 있는 송이를 중심으로 생산실태와

<sup>2</sup> 국특회계는 국유재산관리법에 의해 운용되는 국유재산관리특별회계로서 세입원이 확보되어 야만 세출을 할 수 있음. 이광원의 3인(1993, 1996) 참조

문제점을 검토하여 산림부산물양여제도의 개선방향을 모색하는데 목적이 있다.

## 2. 송이 생산실태 및 문제점

### 2.1. 송이자원의 특성과 생산유통 실태

송이란 소나무 뿌리와 함께 사는 활물공생균이며 소나무림중에서도 특이한 환경을 갖춘 곳에서만 발생한다<sup>5</sup>. 현재까지의 연구결과에 따르면 송이균을 인공배지에서 자라게 할 수는 있으나 아직까지 표고나 느타리처럼 인공적으로 재배할 수 없는 것으로 알려져 있다. 이와 같이 송이는 특별한 투자없이 자연에서 채취하여 소득을 올릴수 있는 고소득자원으로서 '83년 이후 해마다 2,000만불 이상의 외화를 벌어들인 바 있다<sup>6</sup>.

그러나 임업연구원 자료(1996.8)에 의하면 송이생산량은 '85년의 대풍년(1,313톤)과 '93

<sup>3</sup> 산림청통계연보(1996)에 따르면 국유림 입목지 1,355천ha 가운데 III영급이하(1-30년생) 산림이 70.8%, IV영급이상(31년생 이상) 산림이 29.2%를 점하고 있음

<sup>4</sup> '96년 현재 산림청소관 국유림면적은 126만ha로서 우리나라 전체 산림면적(645만ha)의 약 20%를 점하고 있음

<sup>5</sup> 송이균은 소나무 뿌리 중에서도 가장 끝부분인 세근에 붙어사는 외생균균을 통하여 탄수화물을 공급받으며, 땅속으로 뻗어서 무기양분을 흡수하여 그 일부를 소나무에 공급하기도 한다. 송이균은 이렇게 소나무와 공생하면서 자실체(버섯)를 만들게 됨. 임업연구원(1996.8). 「송이산 관리의 이모 저모」. 송이 순회설명회 자료.

<sup>6</sup> 박현의 3인. “최근 6년간의 일자별 송이발생 동향 분석에 의한 송이 주산지권역 구분,” 산림과학논문집 53:163-172. 1996.

년의 대홍년(137톤)과 같은 큰 폭의 풍·홍년을 반복하면서 '85년 이후로 약간씩 감소하는 추세를 보이고 있다. 이러한 원인으로서는 송이균의 활력이 기상환경에 매우 민감하며, 소나무가 송이에게 영양분을 공급하는 기작도 기상의 영향을 받기 때문인 것으로 생각된다.

富永保人(1967)의 연구결과에 따르면 일본에서는 기상현상이 송이발생률 50% 이상 좌우하며 8월 강수량이 많고 온도가 높을수록, 그리고 9월과 10월에 강수량이 많을수록 송이발생률이 증가하는 것으로 나타났으며, 조덕현(1994)에 따르면 우리나라에서도 9월의 강수일수가 송이발생률과 높은 상관관계를 나타낸다고 보고된 바 있다. 또한 조덕현과 이경준(1995)의 연구결과에 의하면 송이발생률은 일정한 패턴을 나타내기 보다는 한해에 풍년을 나타내면 그 다음 해에는 흉작을 내는 “해거리 현상”이 나타나는데, 강수량이나

기온 등 기후인자의 변이가 이에 대해 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이와 같은 기후인자 외에도 임업연구원(1993)에 의하면 송이 발생감소는 솔잎흑파리 피해로 인한 송이 발생률의 활력감소, 점차 증가하는 소나무이외의 하층식생과 과도한 유기물총의 형성 등으로 인하여 송이환경이 퇴화함으로써 일어나는 현상으로 추측된다. 예를 들어 봉화, 보은, 홍천, 명주, 남원, 영덕, 영양 등 이들 지역에서 송이발생률이 극히 감소하고 있는데 이것은 솔잎흑파리 피해가 지난 10년간 극심하였기 때문인 것으로 보고되고 있다.

최근 5년 동안 송이생산의 경향을 보면 '92년도에 773천kg으로 가장 많은 송이가 생산되었으나 이듬해인 '93년에 최저치인 136천kg이 생산되었고 '94년부터 회복세를 보이면서 '95년 현재 654천kg이 생산되었다. '91~95년 동안 총 2백만kg이 생산되어 매년 평균 406천kg

표 1 소유별 연도별 송이생산 실적 및 금액

단위: 생산량-kg, 생산액-백만원,  
평균가격-원/kg

소유별	연 도						평균
	1991	1992	1993	1994	1995	합 계	
국유림	26,719	101,934	16,863	21,751	42,962	210,228 (10.3)	42,046
공유림	14,487	34,833	3,135	13,455	37,959	103,870 (5.1)	20,774
사유림	282,826	636,608	116,755	110,650	573,316	1,720,154 (84.6)	344,031
생산량 합 계	324,031	773,375	136,753	145,856	654,237	2,034,253 (100.0)	406,851
생산액	34,226	51,496	15,355	17,662	33,938	152,677	30,535
평균가격	105,628	66,587	112,286	121,098	51,874		75,053

주: 괄호안의 수치는 비율(%)을 나타냄

자료: 임협중앙회 전산자료

표 2 국유림내 송이생산지역과 국유림면적

도명	시·군명	도별 국유림면적 (ha)	도별 산림면적 (ha)	시·군 국유림면적 (ha)	비율1 (%)	비율2 (%)	비율3 (%)
강원	양양, 강릉, 인제, 삼척, 양구, 고성, 원주, 홍천, 영월, 평창, 정선, 화천(12)	713,138	1,377,363	620,122	51.8	87.0	56.6
충북	보은, 제천, 괴산, 단양(4)	63,368	503,031	45,071	12.6	71.1	5.0
전북	남원, 장수(2)	61,312	453,661	12,941	13.5	21.1	4.9
경북	달성, 의성, 안동, 청송, 영양, 영덕, 포항, 청도, 상주, 문경, 영주, 봉화, 올진, 영천, 김천, 경주, 예천, 고령(18)	224,974	1,375,215	217,551	16.4	96.7	17.9
경남	창녕, 함양, 거창(3)	53,784	799,349	10,394	6.7	19.3	4.3

주: 국유림면적은 산림청소관 면적을 나타냄

비율 1은 [해당 도 국유림면적 / 해당 도 산림면적] x 100

비율 2는 [해당 시·군 국유림면적 / 해당 도 국유림면적] x 100

비율 3은 [해당 도 국유림면적 / 총 산림청소관 국유림면적 (= 1,260,240ha)] x 100

정도의 송이가 생산되고 있다. 송이가격은 송이생산량이 가장 많은 '92년에 kg당 66,587원 이었으며 '95년에 kg당 51,874원으로 가장 낮은 평균가격을 형성하고 있다. 반면에 송이생산량이 비교적 작은 '93~'94년에는 kg당 112 천-121천원의 높은 평균가격을 보였다(표 1 참조). 이와 같이 송이가격은 송이생산량의 풍흉에 따라 커다란 차이가 발생하게 된다.

송이생산량의 풍흉은 상술한 바와 같이 기온, 강수량, 관계습도 등 자연적 요인과 송이를 둘러싼 주변환경에 의해 결정된다. 그러므로 지역에 따라 송이발생에 영향을 주는 영향인자가 다르며 송이발생량은 전국에 걸쳐 고르게 발생하지 않고 그 해의 기후에 따라 지역별로 송이발생이 편중되는 것이다. 이와 같은 송이의 생물학적 특성 때문에 송이의 생산은

표 3 각 도별 국유림내 연도별 송이생산 실적

단위: kg

도별	연 도				
	1991	1992	1993	1994	1995
강원	16,705	33,079	11,532	17,938	9,075
충북	534	3,571	492	546	6,310
전북			93	210	
경북	9,438	63,868	4,746	3,057	27,577
경남	42	1,416			
총 계	26,719	101,934	16,863	21,751	42,962

송이발생지역, 위치, 채취시기 등에 관한 생산자의 개인적 경험과 지식에 의존하게 된다. 송이를 둘러싼 주변환경 또한 인위적인 개선의 여지가 충분히 있기 때문에 환경개선을 통하여 송이의 지속적 생산이 가능하게 될 수 있을 것이다.

송이생산 실적을 소유별로 살펴 보면 전체 송이생산량의 약 84.6%가 사유림에서 채취되었으며, 국유림에서 10.3%, 공유림에서 5.1%가 생산되었다. 국유림은 '91-'95년 동안 총210천kg을 생산하여 연평균 42천kg, 공유림은 총103천kg으로 연평균 20천kg을, 그리고 사유림은 총1,720천kg으로 연평균 344천kg을 공급하였으며 전체적으로는 매년 406천kg이 수출 또는 내수용으로 공급되었다. 최근 5년간 송이가 생산되고 있는 국유림지역을 살펴 보면 <표 2>에서 보듯이 강원도가 12개 시·군, 경상북도가 18개 시·군, 경남 3개 시·군, 충북 4개 시·군, 전북 2개 시·군 등 총 39개 시·군으로 태백산맥 동쪽에 해당하는 지역에서 주로 생산이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 특히 강원도와 경상북도에서 송이생산량의 2/3가 생산되고 있다(표 3 참조). 이들 지역이 접하고 있는 국유림의 비율을 살펴 보면 강원도가 51.8%, 경상북도가 16.4%로 되어 있다. 또한 도별 국유림면적과 산림청소관 국유림면적을 보면 강원도가 56.6%, 경상북도가 17.9%로 산림청소관 국유림총면적의 74.5%가 이들 지역에 집중되어 있음을 알 수 있다.

송이가 생산되는 지역의 국유림과 해당 도의 국유림면적을 비교해 보면 강원도의 경우 총 713,138ha의 국유림면적 가운데 87%인

620,122ha, 경상북도는 총 224,974ha의 국유림 가운데 96.7%인 217,551ha의 국유림에서 송이가 계속하여 생산되고 있다. 결국 도별 시·군별 국유림이 많은 곳에서 송이생산이 많다는 것을 알 수 있다.

물론 국유림 전체 면적에서 고루 송이가 생산되는 것은 아니며, 국유림이 분포되어 있는 곳이라도 전북이나 경남의 경우에서 보듯이 송이가 생산되지 않거나 미량의 송이가 생산되는 곳도 있는 것으로 나타났다(표 3 참조). 즉, 전북의 경우 '93~'94년도에 93kg와 210kg의 송이가 국유림에서 생산된 바 있으나 그 이외에는 생산이 되지 않고 있고, 경남의 경우도 '91-'92년도에 42kg와 1,416kg의 송이가 생산되었으나 최근에는 생산되지 않는 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 현상은 앞서 살펴보았듯이 송이의 생물학적 특성과 주변환경에 기인하는 것으로 생각된다. 또한 사유림에 비해서 국유림이 오지에 위치하고 있기 때문에 접근성이 떨어지고 송이가 발생하는 곳에 대한 정보의 미숙 등에도 원인이 있을 것으로 생각된다.

한편 송이유통 경로를 살펴보면 공식적인 유통은 산림법상 임협에서 공판을 하여 수출 또는 내수용으로 공급이 된다. 그러나 송이산지를 중심으로(강릉, 인제, 봉화, 울진 등) 현지조사를 한 결과 유통경로는 훨씬 복잡하고 다단계로 이루어지고 있다. 즉, ① 생산자 → 소비자, ② 생산자 → 임협 → 소비자, ③ 생산자 → 중간수집상 → 임협 → 소비자, ④ 생산자 → 중간수집상 → 대기업 → 소비자 등 4가지로 구분된다. ①의 유형은 대부분 산지와 인접한 곳에 관광지나 유원지 등이 있

는 경우에 나타나는 형태로 거래량은 극히 적으며, ②, ③, ④의 유형이 대부분인 것으로 나타났다. ②의 유형은 공식적인 절차를 밟아 이루어지는 형태이며, ③은 중간수집상이 임협을 통해 그리고 ④는 중간수집상과 기업이 직접 거래를 하는 경우를 나타낸다. 중간수집상이 개입됨에 따라 임협에서 거래되는 송이의 가격과 수량에 영향을 미치고 있고 또한 기업이나 대자본주가 중간수집상에게 미리 선매를 하여 송이를 수집하기 때문에 송이의 유통과정은 법상에서 지정된 형태로만 거래가 되고 있지 않음을 알 수 있다. 현지에서는 총 송이 생산량의 약 1/3 정도가 중간상인을 통하여 유통되는 것으로 추정하고 있다.

송이생산은 연중 지속적으로 발생하는 것이 아니라 자연적인 영향에 의거 7-8월의 여름 송이와 9-10월의 가을송이가 시장에 공급되며 여름송이는 수량이 매우 적어 일반적으로 송이는 가을송이가 주류를 이루고 있다. 이에 따라 송이채취를 위한 기간은 약 30-40일 정도에 불과한 반면 한 달여 기간 동안 농·산촌지역 주민들이 송이생산으로부터 올리는 소득은 매우 지대한 것으로 나타나고 있다. 이 등(1996)에 따르면 최근 4년간('92-'95년) 송이생산에 참여한 농가수는 60,094가구이며 매년 평균 15,023가구가 참여하여 평균 1,971천원의 농외소득을 올린 것으로 나타났다.<sup>7</sup> 강릉국유림관리소에서 '96년에 시범적으로 실시한 국유림내 송이유상양여 자료에 의하

면 강릉시 2개 면(사천면, 연곡면) 3개 리(사기막리, 신왕리, 삼산2리)를 대상으로 계약을 체결하고, 강릉 임협에 국유림 송이 채취납품 업자의 명단을 통보하여 조사한 결과 11일 동안('96. 9.12-22) 총 송이판매 금액이 158백 만원에 달해 3개 면당 약 52백만원의 농외소득을 올린 것으로 나타났다.<sup>8</sup>

이상에서 알 수 있듯이 국유림은 국내 총 송이 생산량의 약 10%를 담당하고 있는 주요 자원보고이며 국유림내 송이의 채취는 농·산촌지역 주민의 주요한 농외소득원이 되고 있다.

## 2.2. 산림부산물 채취 및 양여제도의 문제

앞서 언급한 바와 같이 국유림내 산물의 무상양여<sup>9</sup>는 과거 치산녹화를 위해 마을에 산림계를 만들어 이들로 하여금 조림·보호 등을 하도록 하고 이에 대한 대가로 이루어진 것이다. 그러나 조림녹화 이후 사회·경제적 여건변화와 함께 마을 산림계 조직의 와해

<sup>8</sup> 이와 같은 수치는 강릉국유림관리소와 생산자 사이에 체결한 분수비율(1:9)을 적용하지 않은 총 금액을 나타냄

<sup>9</sup> 산림부산물 생산과 관련된 법규는 「산림법 74조 : 현지 임업협동조합 등의 연대보호」, 「산림법 시행령 60조 : 현지 임업협동조합 등의 연대보호」, 「산림법 시행규칙 57조 : 국유림의 연대보호」, 그리고 산림계에 관한 경과조치로 「산림법 부칙 7조」가 있다. 산림법상에는 국유림의 보호상 필요하다고 인정될 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 현지 임업협동조합 또는 학교로 하여금 일정한 구역을 정하여 국유림을 연대보호하게 하고 그 산물의 전부 또는 일부를 양여할 수 있도록 되어 있다. 이에 따라 산림법 시행령은 ① 고사목·도복목, ② 초두목·후동목·가지, ③ 조림지정리 및 임목무육을 위하여 채취한 산물, ④ 토지의 형질변경을 하지 아니하고 채취할 수 있는 부산물 등을 무상으로 양여할 수 있도록 되어 있다.

<sup>7</sup> 임협전산자료에 의하면 송이생산에 참여한 가구수를 소유별로 집계하지 않고 국·공·사유림 전체에 참여한 가구수를 집계하여 나타내고 있기 때문에 국유림내 송이생산에 참여한 가구수를 파악하기는 어려움.

등으로 현행 산림법상에서는 사실상 산림계의 해체를 인정하고 국유림연대보호명령의 대상자를 임협과 학교로 한정하고 있다. 임협은 조합원의 자격으로 예전의 산림계원을 포함하고 있어 외관상 이들을 흡수한 것으로 되어 있다. 그러므로 임협조합원으로 등록이 되어 있는 경우 무상양여를 신청하여 국유림 내에서 산림부산물을 채취할 수 있다는 것이다. 임협조합원내에는 개인 산주도 있고, 기존의 산림계원도 있다. 과거 산림계원만이 무상양여를 신청할 수 있었던 때에는 마을 주민간에 큰 문제가 발생하지 않았으나 임협조합원은 누구든 신청할 수 있는 자격이 있으므로 채취권을 둘러싸고 마찰이 생기면서 마을주민간의 갈등구조가 심화되고 있다. 무주공산이라고 하는 일반 의식에 따라 타지역주민들이 국유림내에 무단침입하여 규격품이 아닌 산물을 마구잡이로 채취함으로써 송이 생산량 뿐만 아니라 산불 등 산림보호상에 커다란 문제를 야기시키고 있다. 또한 채취된 송이를 법에서 규정한 장소에서 거래를 하는 것이 아니라 소위 암거래를 통해 거래를 함으로써 유통질서가 혼란되고 있으며, 마을주민이 아닌 타지역 주민들이 송이생산지에 들어와 채취를 해도 처벌할 수 있는 법규정이 없어 무질서한 채취 현상이 벌어지고 있는 것이다. 이와 같이 무상양여제도는 지역주민 간의 갈등심화 등을 유발시키는 주원인으로 작용하고 있는 것이다.

한편 국유림 연대보호 체계를 살펴보면 보호명령의 수권자는 임협이며, 임협은 다시 기존의 산림계에게 또는 산림계가 없는 곳에서는 지역 리·동장 등에게 연대보호를 명하고

있다. 즉, 임협은 보호명령의 중개역할만 할 뿐 실행자는 아닌 것이다. 현행 연대보호체계는 과거의 단순한 연대보호체계(관리소-산림계)를 복잡한 다단구조(관리소-임협-?)화하여 오히려 행정적인 업무나 실질적인 업무처리를 자연시키는 원인으로 작용하고 있는 것이다. 단순한 연대보호체계의 경우 지역내 국유림에 대한 상세한 정보를 가지고 있는 국유림관리소가 직접 지역주민과 상담하여 결정하므로 행정적 처리가 빠르고 지역주민과의 돈독한 유대관계를 유지할 수 있었다. 그러나 현재와 같이 임협에서 무상양여신청을 대신함에 따라 지역주민이 국유림관리소에 직접갈 필요가 없어 관리소와 소원한 관계를 유지하게 된다. 또한 무상양여에 대한 사안을 개별적으로 처리하기 보다는 일괄적으로 모아서 관리소에 신청하게 되므로 현지확인이 어렵고 행정적인 처리가 늦어지게 된다. 따라서 차제에 관리소와 지역주민을 직접 연관을 시키도록 하고 국유림내 산림부산물 채취에 대한 주민들의 의식전환과 함께 이들과 유대관계를 지속적으로 유지하기 위한 방안이 검토되어져야 할 것이다.

### 3. 산림부산물 양여 제도개선 방향

앞서 언급했듯이 송이의 경우 '95년을 기준으로 할 때 총 국내생산량의 약 10%인 33억원에 해당되는 송이가 국유림에서 공급되고 있다. 이와 같이 주요한 자원이 무질서하게 이용되고 파괴된다면 지역주민 뿐만 아니라 국가적으로도 막대한 손실을 입게 되는

것이다. 특히 '85년 이후로 송이의 생산은 차츰 감소하고 있는 추세에 있다. 송이발생에 영향을 주는 천연적인 인자들은 어쩔수 없지만 송이가 자라는 지역의 환경개선 등은 인위적으로 조성이 가능하다. 유상양여를 통하여 지역주민에게 주인의식을 심어주고 산림부산물에 대한 상거래확립, 국유림의 육림·보호체계의 정립, 그리고 국유림의 세입화를 도모할 수 있을 것으로 생각된다.

이미 지자체의 경우 시·군유림내에서 생산되는 산림부산물에 대하여는 유상양여를 하고 있다. 예를 들어 삼척시는 송이관련 산물을 지방재정법 제83조 및 동법 시행령 70조, 77조, 88조, 98조에 의거, 그리고 전남의 경우 고로쇠수액에 대하여 전남 도유림관리 운영 규정 46조에 의거 시·군유림에 채취되는 송이 및 기타 산물의 경우 공개입찰을 통해 매각하여 지방재정의 확충 및 시·군유림을 보호하면서 지역주민의 소득증대를 도모하고 있다.

유상양여를 할 경우 세가지 대안을 생각해 볼 수 있다. 대안 1은 일정한 분수율을 정하여 국가와 생산자가 계약을 하는 약정 분수율방식을, 대안 2는 매각의 방법으로 공개입

찰방식을 나타낸다. 그리고 대안 3은 수의계약을 하는 방식을 나타낸다. 대안 1의 경우 분수율을 결정할 수 있는 근거가 미흡하며 주계약 대상자를 누구로 할 것인가하는 법적 근거가 없으며, 또한 송이생산량의 파악이 곤란한 단점으로 들 수 있다. 그러나 국유림연대보호가 가능하고, 국유림에 대한 주인의식 고취, 불공정상거래의 완화 그리고 고정적인 세입을 올릴 수 있는 장점이 있다.

대안 2의 경우 가장 문제가 되는 것은 입찰참가자에 대한 자격시비와 국유림연대보호의 당초 취지와 어긋난다는 점을 들 수 있는 반면 국특세입은 크게 증대하는 장점이 있다. 대안 3의 경우는 특정한 1인에게 혜택이 주어지게 되므로 수의계약자 선정이 곤란한 반면 국특세입은 크게 증대하는 장점이 있다.

이러한 대안을 가지고 송이의 유상양여를 위한 현지 조사를 하였다. 현지조사는 주로 송이주산지인 경북 봉화, 울진 그리고 강원도 강릉(구 명주군지역), 인제, 양양 등에 대하여 마을 리·동장, 산림계가 존재하는 곳에서는 마을 산림계장 또는 송이채취자의 개별 방문을 통해 이루어졌다. 조사결과 국유림에서 생

표 4 유상양여를 위한 대안

대 안	단 점	장 점
1 약정 분수율	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 분수율의 결정근거 미흡</li> <li>· 대상자선정을 위한 법적 근거 미흡</li> <li>· 정확한 송이 채취량 파악이 어려움</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국유림연대보호의 체계화</li> <li>· 주인의식 고취</li> <li>· 불공정 상거래의 완화</li> <li>· 고정적 국특세입원 확보</li> </ul>
2 경쟁 입찰	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 입찰참가에 대한 자격 논란</li> <li>· 송이자원량의 파악이 어려움</li> <li>· 무상양여의 습관에 의한 주민 반발</li> <li>· 국유림연대보호의 당초 취지와 어긋남</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국특세입 증대</li> </ul>
3 수 의 계 약	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수의계약자 선정 곤란</li> <li>· 송이자원량의 파악이 어려움</li> <li>· 무상양여의 습관에 의한 주민 반발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경제입찰방식에 비해 주민반발이 다소 해소됨</li> <li>· 국특세입 증대</li> </ul>

산되는 송이에 대하여 매각보다는 분수로 하는 것이 바람직하다는 안이 제시되었다. 이것은 매각에 의한 경우 현지에 거주하지 않은 사람이 자본력을 앞세워 입찰에 참가하게 되는 구실을 주게 된다. 따라서 자본력이 약한 현지주민이 참가해 봐야 득이되지 않고 국유림을 보호하기 위한 당초 취지와 어긋나서 오히려 산림훼손 위험이 클것이라는 의견이 지배적인 것으로 나타났다.

만약 분수로 할 경우 약정 분수율은 10-20% 정도가 제시되고 있다. 강릉국유림관리소의 경우 시범적으로 강릉시 사천면 사기막리, 연곡면 신왕리, 연곡면 삼산 2리 등 3개 산림계에 대하여 직접 계약을 통해 송이산물에 대해 산림법상의 조림분수율을 적용(9:1) 송이판매액의 10%를 분수율로 설정하여 운용한 바 지역주민으로부터 상당히 좋은 효과가 발생한 것으로 현지조사 결과 나타났다. 그 이유로서는 첫째, 타지역주민들이 계약대상지에 무단으로 침입하여 송이채취를 하지 않으며 둘째, 송이채취로 얻게 되는 소득의 일부를 국가에 냄으로써 계약한 토지에 대한 주인의식을 갖게 되었고 송이자원을 보호하기 위하여 오히려 마을주민간의 연대감이 강화되었으며 셋째, 소득에 별 도움이 되지 않는 미규격품의 채취가 줄어들면서 송이환경 개선에 대한 관심이 높아지고 있는 것이다.

한편 임협의 수수료(2.5%)는 국가와 생산자가 공동부담하자는 안이 부분적으로 제시되고 있다. 이것은 앞서 살펴보았듯이 생산자와 임협의 직거래가 아닌 중간수집상을 매개로 하는 유통을 막기 위해 고려해 볼 문제이다. 중간수집상과의 거래는 생산자의 입장에

서 직접 임협을 방문해야 하는 불편함을 덜을 수 있고 또한 수수료에 대한 부담을 덜기 위하여 뒷거래를 하고 있다. 따라서 국가가 이러한 부담을 생산자와 공동으로 부담함으로서 불공정 상거래를 완화시킬 필요가 있으며 또한 산물의 분수율에 대하여는 상당한 검토가 이루어져야 할 것으로 생각된다.

한편 계약대상자의 경우 기존의 산림계를 유지하여 산림계를 대상으로 하자는 안과 마을의 대표인 이장 또는 동장 등 법적자격을 갖춘 자로 하자는 안이 제시되고 있다. 이것은 보호명령 수명자가 임협이고 보호명령 이행자가 지역주민(산림계 등)이기 때문에 발생하고 있는 문제점인 것이다. 계약대상자로 임협을 할 경우 일정의 수수료 징수 등 권한 행사 가능성이 예기되며 실질적인 보호명령 이행자인 지역주민의 반발이 우려된다. 그리고 산림법의 개정으로 산림계가 유명무실해지고 있는 점을 고려하면 국유림 연대보호명령을 지역주민 공동대표자(이장, 동장)로 하고 이들과 분수약정 계약을 맺을 수 있는 법적 근거를 마련하는 것이 요망된다. 또한 국가의 입장에서는 국유림내에서 채취활동을 하는 생산자에게만 채취원증을 발급하고 이들의 명단을 임협에 통보하여 생산량의 소유 구분을 명확히 하면서 불공정 상거래를 차단하는 방안을 모색해야 할 것이다.

만약 송이판매액에 대한 분수로 세입을 할 경우 '95년을 기준으로 할 때 송이시장 규모가 약330억원 정도이고 이중 국유림이 차지하는 비율이 10% 정도이므로 약 33억원 정도의 송이가 국유림에서 생산·판매된다고 볼 수 있다. 따라서 분수율을 10-20%로 할 경우

33-66천만원 정도의 세입원을 확보할 수 있을 것으로 생각된다. 물론 이러한 금액은 국특세입원에 미미한 정도에 불과하나 이를 계기로 국유림내 산림부산물생산에 대한 새로운 인식과 함께 상당한 고정적 세입원을 발굴해낼 수 있을 것이며 또한 이를 통한 사업의 다변화를 꾀할 수 있을 것이다.

#### 4. 요약 및 결론

국유림내에는 송이를 비롯한 수많은 산림부산물자원이 분포되어 있는데도 불구하고 무질서하게 이용이 됨으로써 국유림의 보호 및 관리에 심대한 영향을 미치고 있다. 이들 자원의 합리적 이용은 국유림관리의 중요한 과제라고 할 수 있다. 여기서는 국유림내에서 생산되는 산림부산물가운데 송이를 중심으로 한 실태분석을 통하여 산림부산물양여제도의 개선방향을 모색해 보았다. 그 결과 현행 산림법상에 산물의 무상양여로 되어 있는 규정을 유상양여로 전환할 필요가 있음을 제시하였다. 산물에 대한 유상양여시 약정 분수율 적용방식, 경쟁입찰방식, 수의계약방식 등 세 가지 방안을 가지고 5개 시·군을 대상으로 현지 조사를 한 결과 약정 분수율을 적용하는 방식이 바람직한 것으로 나타났다.

경쟁입찰방식이나 수의계약방식은 국특세입원을 증대시키는 효과를 가져올 수 있으나 국유림 연대보호라고 하는 당초 취지와 어긋나며 이에 따른 부작용이 매우 클것으로 예상된다. 약정분수율방식은 국유림연대보호가 가능하고, 국유림에 대한 주인의식 고취, 불

공정 상거래의 완화, 그리고 고정적인 세입을 올릴 수 있는 장점이 있다. 약정 분수율을 적용할 경우 10-20%가 바람직하며 임협에 공판시 수수료는 공동부담하자는 안이 제시되고 있어 약정 분수율의 크기에 대해서는 상당한 검토가 있어야 할 것으로 생각된다.

계약대상자의 경우 기존의 산림계가 산림법의 개정으로 유명무실해지고 있는 점을 고려하면 국유림 연대보호명령을 지역주민 공동대표자(이장, 동장)로 하고 이들과 분수약정계약을 맺을 수 있는 법적 근거를 마련하는 것이 요망된다. 송이판매액에 대한 분수로 세입을 할 경우 총 송이생산액가운데 국유림이 차지하는 비율이 '95년도 현재 약 10% 정도이므로 33억원 정도의 송이가 국유림에서 생산·판매되고 있다. 여기에 분수율을 10-20%로 하면 33-66천만원 정도의 고정적인 세입원을 확보할 수 있을 것이며 이를 통한 사업의 다변화를 꾀할 수 있을 것이다.

여기에서는 산림부산물의 대표적인 품목인 송이만을 선정하여 검토하였으나 제시된 품목이외에 생산될 수 있는 부산물들 역시 상술한 방법에 의해 세입을 고려할 경우 상당한 고정적인 세입원으로 확보할 수 있을 것이다. 결국 국유림내 산림부산물양여제도의 개선은 지역주민이 노동과 기술을, 국가가 토지를 각각 제공하여 이루어지게 되므로 규격품생산을 통한 지역주민의 소득증대, 주인의식을 통한 국유림의 관리 및 연대보호의 강화와 함께 국특세입원으로서 역할하는 효과를 가져올 수 있을 것으로 생각된다.

### 참 고 문 헌

- 박현외 2인. 1995. “한국에서 9월의 기상인자가 송이발생에 미치는 영향과 그 극복방안,” *한국임학회지* 84(4):479-488.
- 박현외 3인. 1996. “최근 6년간의 일자별 송이 발생동향 분석에 의한 송이 주산지 권역 구분,” *산림과학논문집* 53:163-172.
- 법제처. 1993. 「대한민국 현행 법령집:재정·경제 일반」. 한국 법제연구원. 제19편.
- 산림청. 1975. 「치산녹화 30년사」. pp. 379-395.
- 산림청. 1995. 「산주를 위한 새로운 임업기술」.
- 이광원, 장철수, 장우환. 1993. 「국유임야관리특별회계와 국유림경영 개선방안」, 연구보고 295, 한국농촌경제연구원.
- 이광원, 석현덕, 장철수, 장현. 1996. 「국유림내 특정자원의 세입화 방안」, C96-11, 한국 농촌경제연구원.
- 임업연구원. 1993. “임산버섯 생산성 향상:단기 임산 신소득원 개발에 관한 연구(III),” *산림청*. pp. 101-156.
- 임업연구원. 1996. 「송이산 관리의 이모저모」. 송이 순회설명서 자료.
- 조덕현. 1994. “송이 발생림의 기상조건과 송이 발생량과의 상관관계 및 입지환경 조사,” 서울대학교 석사학위 청구논문. 54pp.
- 조덕현. 이경준. 1995. “29개 지역의 10년간 송이 발생림의 기상인자와 송이 발생량과의 상관관계,” *한국임학회지* 84(3):277-285.
- 富永保人. 1967. “氣象とマツタケ發生量との關係について,” 廣島農短大研究報告. pp. 1-11.