

특집/ UR 타결 이후 농정개혁의 평가와 향후 발전방향

UR 이후 임정개혁의 성과와 과제

이 광 원*

1. 서론
2. 임정개혁 수립 배경과 목표
3. 임정개혁 추진내용과 성과
4. 임정개혁의 평가
5. 임정여건의 변화와 과제
6. 결론

1. 서론

UR 협상 타결이 임업부문에 미친 영향은 농업부문에 비하여 극히 미미한 수준이었다. 임업부문은 1980년대초 국내 목재시장을 완전 개방하였고 목재수입 자유화 조치를 취했기 때문이다. 국내산림의 대부분이 어린 나무로 구성되어 있어 시장개방에 따른 충격이 거의 없었다.

그러나 당시 목재시장 개방이 오늘날 임업부문에 미친 영향은 적지 않았다. 값싼 해외 수입재가 시장가격을 주도하면서 국내 목재시장과 임업기반은 완전 붕괴되었다. 임업의

내부투자 수익률은 2-3%에 불과하며 산주의 투자회피로 대부분의 사유림이 방치되고 있다. 임업은 보조금 사업이라고 할만큼 투자의 80-90%를 정부가 부담하고 있다.

이러한 상황에서 UR 협상 타결이 국내 임업에 영향을 미칠만한 공간도 존재하지 않았다. 그러나 현실 임업 생산액의 90여%를 차지하는 임산부산물 생산부분과 합판, 보드류 등 목재산업에 미치는 영향은 심대하다. UR 협상에서 약속한 시간표에 따라 임산물 시장을 개방하고 각종 보호장벽을 낮추어야 하는 고통이 따랐다. 보조금에 전적으로 의존해 왔던 임업부분도 각종 보조금 등을 감축하고 국내 임업정책을 WTO 협정에서 정한 국제규범에 합치시켜 나가야 했다.

임업도 본격적인 국제경쟁 시대에 돌입하게 되었다. 경쟁력이 없는 산업은 도태될 수밖에 없다는 심리적 위축감이 임업투자 심리와 임업 노동자의 불안감을 야기시켰다. 임업은 국제간의 경쟁뿐만 아니라 산업간 지역간의 경쟁에서 살아남지 못하면 도태될 것이라는 위기의식이 확대되고 있다. 여기에 정

* 연구위원

부의 재정투자의 어려움으로 지속적인 정부의 지원을 기대하기도 어려운 상황이다. 지난 50여년간 엄청난 투자와 국민들의 성원으로 이룩한 우리 임업의 사활을 좌우하는 시점에 서있다.

이에 정부는 문민정부 수립후 새로운 여건 변화에 대응해 나갈 수 있는 임정개혁과 새로운 산림정책 방향을 마련하였다. 정부 수립후 최대의 산림예산을 투자하여 상당 부분에서 가시적 효과가 나타나는 징후가 보이고 있다.

본논문은 유사 이래 최대의 산림투자를 시행한 지난 4년간 문민정부하의 산림정책의 성과를 평가하여 새로운 정책방향을 수립하는데 참고가 되도록 하였다. 산림사업이 장기사업이라는 특성에 비추어 볼 때 4년이란 기간은 미미한 기간이다. 그러나 21세기를 눈앞에 두고 지난 4년간의 추진성과를 되돌아 보고 앞으로의 과제를 점검해 보는 것은 21세기를 대비한 임정추진 방향의 재정립이라는 의미에서 의의있는 일이다.

2. 임정개혁 수립 배경과 목표

2.1. UR 농산물 협상과 시장개방

1994년 4월 우루과이 라운드 협상 타결은 농산물시장의 완전 개방과 농업보조금의 감축을 의결하였다. 세계 농산물 교역에서 국가간 분쟁의 원인이 되어 왔던 비관세장벽의 철폐와 관세화를 통한 시장개방 조치와 함께 모든 관세를 양허하는데 합의하였다.

이에 따라 경쟁력이 약한 농림업부분의 개

방피해가 대단히 클 것으로 예상되었다. 수입자유화 이후 총GNP중 농림수산업 비중은 1992년 7.8%에서 2001년 2.8%로 감축될 것으로 예상되었다. 농림수산업 성장률 또한 수입자유화 시점인 1995년에는 전년대비 -0.9%의 마이너스 성장이 예상되었고 1995-2001년간 연평균 0.2%의 저성장이 예상되었다. 농림수산업 취업자의 비중 또한 1992년 16%에서 2001년에는 7.9%로 반감되어 농가인구 비중이 1992년 13.1%에서 2001년에는 5.1%로 크게 감축될 것으로 예상하였다.¹

임업부분의 개방피해는² 구체적으로 제시되지 않았지만 밤, 잣, 대추 등의 3개 품목이 주요 대상으로 시장접근(관세) 분야와 서비스 분야에 관련되어 있다. 첫째, 밤, 잣, 대추 등 관세화조치 대상 3개 임산물의 기본세율을 각각 50%, 30%, 50%로 하고 밤은 초년도 관세상당치를 243.8%에서 10년 후에 219.4%로, 잣은 초년도 629.8%에서 566.8%로, 대추는 679.4%에서 611.4%로 하기로 하였다. 그리고 이들 품목은 최소시장 접근품목 대상으로써 개도국 우대를 적용하여 매년 국내 소비량의 2-3.3%를 기본세율로 수입토록 하였다. 이에 따라 밤은 50%의 세율을 적용하여 초년도의 $868^M/T$ 에서 10년 후에는 $1,432.3^M/T$, 잣은 30%의 적용세율로서 초년도 $21.2^M/T$ 에서 10년 후 $34.9^M/T$ 로, 대추는 적용세율 50%로 초년도 $103.8^M/T$ 에서 10년 후 $171.3^M/T$ 으로 수입을 확대해 나가기로

¹ 이재욱 외, 우루과이 라운드 농산물협상 백서, D94, 한국농촌경제연구원, 1994.11

² 이광원, "UR 이후 산촌진흥 대책," UR 이후 산촌대책 방향 세미나 주제발표 논문, 한국농촌경제연구원, 1994. 3. 22

하였다. 수입품과의 가격차이가 밤 3.4배, 잣 7.3배, 대추 2.5배인 상황에서 국내외 가격차이만큼 관세를 부과할 경우 개방피해가 적지 않을 것으로 예상되었다. 그리고 표고, 고사리, 송이, 호두 등의 임산물은 개도국 우대를 적용하여 관세양허 및 감축폭을 24%로 하였고 산림부산물의 생산 이용, 가공 등에 대한 국내보조(융자)금은 허용대상으로 하였다.

두번째, 시장접근 분야로서 목재류가 해당된다. 목재류의 관세양허 계획은 1986년 기준(관세율 22.1%)으로 44% 인하(양허계획 12.4%)하도록 하였다. 양허제의 품목은 합판, 파티클보드, 섬유판 등 국내 목재산업의 보호가 필요한 품목으로 대만, 미국, 캐나다, 뉴질랜드로부터는 무세화가 요구되었다. 그러나 실제관세율이 이보다 낮아 합판, 보드류의 양허에는 별 문제가 없었다.

세번째, 임업서비스 분야로서 항공기에 의한 산물진화 및 병충해 방제를 제외하고 외국인의 투자와 진출이 허용되었다. 그러나 산림병충해 및 산화방지, 산림경비, 임산물 채취, 조림, 육림 등은 이미 외국인 투자규정에 의해 개방된 상태였다.

2.2. UR 이후 임업 산촌정책

UR 이후 농어촌대책 기본방향은 대외적으로는 협상결과의 이행과 농업의 국제화 개방화라는 국제적 조류를 감안하면서 대내적으로는 농업경쟁력 확보를 위한 혁신적 농업구조 조정 등에 두었다. 그리고 정부의 농어촌 대책을 착실히 추진하기 위하여 1994년부터 1998년까지 5개년간 총 42조원의 자금을 투자하도록 하였다.

임업부분 대책의 기본방향은 임업을 경쟁

표 1 정부의 산림투자 추이

단위: 억원

구 분	1992	1993	1994	1995	1996	1997
합 계	3,776	4,382	4,327	5,510	6,412	7,653
일반회계	1,086	1,196	1,372	1,461	1,759	2,227
재특회계	-	-	200	100	100	100
국특회계	1,518	1,726	1,138	1,186	1,428	1,743
농특회계	247	338	368	974	1,023	1,112
산림개발 기 금	140	200	200	240	328	479
농안기금	313	376	401	413	487	595
지방비	472	546	648	1,136	1,287	1,397

력있는 기술산업으로 육성하고, 임업인을 시장개방 시대의 전문 경영인으로 육성하며, 산촌을 쾌적하고 살기 좋은 산업·생활 공간으로 조성하는데 두었다. 목표 달성을 위한 중점과제로는 ①산지이용의 효율성 제고를 위한 산지 이용체계 재편 ②경쟁력있는 임업육성을 위한 임업구조 개선 ③경제림 조성과 공익기능 확충, ④목재 유통구조 개선과 목재산업의 육성, ⑤산촌 정주기반 조성 및 임의소득원 개발 등에 두었다.

그리고 UR 협상 타결 이후 1994년 8월 농어촌발전위원회가 건의한 임업육성 기본방향은 ① 임업에 대한 민간투자를 유도할 수 있도록 행정·법률·세제 등을 정비하는 한편 재정투융자를 증가시키고 ② 지속적 산림경영을 도모할 수 있는 경영주체의 육성과 임업경영 규모 확대 ③ 고품질 목재생산을 위한 육림·간벌사업의 체계적 추진으로 임업생산성 증대 ④ 임도시설 확충과 임업기계화 촉진 ⑤ 새로운 목재수요 개발과 임산물 유통구조 개선으로 경영수지 개선 ⑥ 임업 신기술 개발과 연구지원 강화 등을 임업부분 대책으로 제시하였

다.³

이에 따라 임업부분에도 엄청난 투자가 이루어졌다. <표 1>은 지난 5개년간 정부의 산림투자 추이를 보여주는 것이다. 정부투자총액 기준으로 '92년 3,776억원에서 '97년 7,653억원으로 2배 이상 증가하였다. 자부담을 포함하면 산림사업 총 투자액은 1997년에 1조원을 돌파하는 1조 124억원에 달하였다. 특히 농어촌구조개선 특별회계법에 임업진흥 사업계정을 신설하여 1999년 이후 해마다 약 2천억원의 자금을 추가 투자할 수 있도록 하였다.

3. 임정개혁 추진내용과 성과

3.1. 산촌정책의 도입

UR 이후 임정의 가장 큰 변화는 과거 산림보호 중심의 녹화정책에서 산림경영과 산주·산촌을 포괄하는 종합정책으로 전환을 표방한 것이다. 특히 1994년부터 과거 임정에서 소외되어 온 산촌을 임정대상으로 도입하였다. 산촌정책의 도입은 산림자원 중심 임정에서 사람중심 임정으로의 전환을 의미한다. 그간 임정의 중심은 산림의 보호 관리에 있었을뿐 산림의 직접적 수혜자이고 관리자인 사람에 대한 정책은 없었다.

현재 임정이 부딪치고 있는 가장 큰 문제점도 농산촌 인구유출로 인한 노동력 부족과 노임상승에서 온 임업수익성 저하이다. 이에 비하여 산림을 관리하고 경영할 노동인력의

수요는 크게 증가하고 있다. 산촌의 붕괴는 장래 임업을 담당할 노동인력과 산림관리 주체를 상실하는 것과 마찬가지로이다. 산촌의 안정과 발전없이 임업발전을 기대할 수 없게 되었다.

농정은 농업-농촌-농민이라는 정책 추진 체계를 가지고 있다. 임정 또한 임업(산림)-산촌-산주(산촌민)라는 정책추진 체계가 필요하다. 산촌은 산림사업이 추진되는 현장에 위치하여 실제 임정이 실현되는 장소이다. 산촌정책의 도입은 임정추진체계의 복원을 의미하며 산림 산촌을 포함한 종합정책으로의 전환을 의미한다.

산촌개발 사업은 '95년 처음 착수하여 '96년까지 4개마을을 조성하였으며 2004년까지 150개마을을 개발할 계획이며 산촌종합 개발사업의 효율적 추진을 뒷받침할 산촌진흥법 제정도 추진하고 있다.

3.2. 산지이용 및 관리제도 정비

UR 이후 임정에서 두번째의 변화는 산지에 대한 다양한 사회적 수요를 적극 수용하면서 장기적으로 임업발전에 필요한 임지는 철저히 보호 관리하는 정책으로의 전환이다.

특히 WTO 무한경쟁 시대에 살아남을 수 있는 국내산업의 경쟁력 확보가 우리 경제의 현안으로 등장하고 있다. 값싼 토지공급은 물류비용의 절감과 함께 우리 경제의 국제경쟁력 향상의 지름길로 여기고 있다.

이에 정부는 '80년대초 경사도와 입목도 등 물리적 기준에 의하여 구분된 산지이용 체계를 산림기능과 이용목적에 따라 새롭게 개편하였다. 보전임지는 생산임지와 공익임지로 세분화하여 생산임지는 경쟁력있는 목

³ 농어촌발전위원회, 농정개혁의 과제와 방향, 농어촌발전위원회 최종보고서, 1994. 7

표 2 산지이용 체계 재편 결과

단위: 천ha

구분	계	보 전 임 지			준보전 임지
		계	생 산	공 익	
현행	6,452 (100%)	4,884(75)	-	-	1,568(25)
재편	6,452 (100%)	5,057(78)	3,554(55)	1,503(23)	1,395(22)
증감	-	173(3)	-	-	Δ173(Δ3)

자료: 산림청

재생산 등 임업생산 목적으로 이용되도록 하였다. 공익임지는 산림환경 기능의 유지증진을 위한 환경림 조성 등에 집중하고 준보전임지는 각종 산업용지와 공공용지의 원활한 공급과 임업생산 기능도 병행하도록 하였다. 또한 산지가 위치한 지역특성을 감안하여 도시권역은 보전임지를 확대하여 보전휴양 기능을 보완하고 산림지역에는 준보전임지를 확대하여 지역발전에 이용하도록 하였다.

그리고 산지이용 확대를 위한 산림이용 규제를 대폭 완화하였다. 수도권 이외의 지역에 조성되는 공업단지에 대한 대체조립비 및 산림전용 부담금을 전액 면제토록 하였다. 쌀 자급기반 유지를 위한 우량농지 보전을 위해 준보전임지를 70% 이상 활용하여 주택·공장용지·유통단지를 조성하는 경우 산림전용 부담금을 면제토록 하였다. 산림형질변경 허가시 영세 농림어업인에게 부담이 되어왔던 330㎡미만의 소규모 농림어업 시설의 산림복구 비용을 면제토록 하는 등 산지전용에 대한 규제를 크게 완화하였다.

3.3. 산지 자원화 기반조성

3.3.1. 자원조성 및 단비 현실화

문민정부 임정의 큰 성과의 하나는 우리 나

라 산림축적을 한일합방 이전 수준으로 회복하는데 일조했다는 점이다. 그간 끊임없는 자원조성 노력의 결과이지만 ha당 임목축적이 한일합방 이전 수준인 57m³에 달하였다. 특히 지난 5년간 361ha에 달하는 조림과 2,750ha의 육림, 477ha의 간벌사업을 꾸준히 추진하여 산림형질을 우량화하는데 상당한 노력을 하였다.

그러나 아직도 인공조림률이 13%에 불과하며 대부분이 20-30년생의 나무로 육림 간벌 등 적극적 육림 관리기에 들어서고 있으나 높은 노임과 노동력 부족으로 산림사업이 한계에 부딪치고 있다. 특히 정부 보조금의 현실 노임단가와와의 현격한 차이로 사업추진에 상당한 어려움이 있다.

이에 정부는 작업단비와 공정을 현실화하여 사유림의 자원화에 노력해 왔다. 1992년 조림과 육림사업의 정부보조율 87%, 60%를 1997년에는 각각 90%, 80%로 상향 조정하였다. 조림 작업단비도 '92년 ha당 1,204천원에서 '97년에는 2,691천원으로 현실노임에 가깝게 2배 이상 상향 조정하여 산림사업이 원활히 추진되도록 하였다. 또한 식재본수를 경영목적과 입지여건에 맞도록 ha당 3,000본에서 1,500~5,000본으로 조정하여 산주의 자율적 사업추진을 크게 지원하였다.

표 3 단비 현실화

구 분	사업명	1992	1996	1997
인부임 (월/일)	-	21,900	37,300	41,218
보조율 상향(%)	조림	87	87	90
	육림	60	68	80
공정개선 원/ha	조림	36.75	44.6	44.6
	풀베기	6.3	7.3	7.3
단비인상 천원/ha	조림	1,204	2,435	2,691

자료: 산림청

3.3.2. 임업 기능인력 양성

육림단계에 있는 사유림 경영의 활성화를 위한 사유림 경영주체와 실제 산림작업을 담당할 기능인력의 육성사업도 계속하였다.

그간 정부는 1971년부터 자영독립가는 50ha 이상, 우수 및 모범독립가는 소유규모가 각각 100-300ha 이상의 비교적 산림규모가 큰 산주를 독립가로 지정 육성해 왔으나 1980년 573명이던 독립가가 1996년 현재 335명으로 238명이 감소하였다. 더욱 문제는 이들 독립가의 54.9%가 60세 이상의 노년층으로 전체 소유산림 면적이 123,936ha로 성과가 미미하였다.

또한 정부는 1989년 이후 1992년까지 농산촌에 정착하면서 산림경영 의욕이 있는 청장년 192명을 임업후계자로 선발하여 육성해 왔으나 역부족이었다. 이에 정부는 자격요건을 소유규모 10ha 이상의 40세 미만의 고등학교 이상 임업전공자로 크게 완화하여 젊고 능력있는 후계인력을 양성하는데 상당한 노력을 기울였다. 독립가 및 임업후계자에 대하여 영림계획에 의한 자율사업을 최대한 인정하고 있으며 조림·육림 등 국고보조 사업량을 우선 배정하고 의무조림비를 예치 면제하고 있다. 특히 산림개발기금 중 독립가, 임업후계자 육성자금을 우선적으로 용자 지원하고, 각종 임업기술 정보와 자료를 제공해주고 있다.

이에 따라 1992년 192명이었던 임업후계자는 1995년 266명, 1996년에는 337명으로 상당 폭으로 증가하였다. 소유산림 면적은 13,968ha로 크지 않지만 평균 소유규모가 41.5ha로 기술수준이 높고 산림작업과 경영에 적극성을 가진 임업후계 인력으로서의 큰

표 4 영림단 양성실적 및 계획

단위: 명				
구 분	목 표	1992	1996	1997
계	12,000 (1,000)	1,610 (130)	3,515 (299)	499 (42)
국유림 (단)	2,850 (237)	350 (30)	1,102 (94)	139 (12)
민유림 (단)	9,150 (763)	1,260 (100)	2,413 (205)	360 (30)

가능성을 보이고 있다.

한편 정부는 산림사업의 질 향상과 산촌주민의 고용창출과 소득증대를 위하여 영림단을 지원육성하고 있다. 산림시책과 지침에 의해 운영해 오던 임업기능인 영림단은 '95년 산림법 시행령을 개정하여 영림단의 조직과 영림단이 도급사업을 실행할 수 있는 법적근거를 마련하였다. 1992년 130개단 1,610명(6~12명이 1개단)이던 영림단이 '96년말 현재 299개단 3,515명으로 증가하였다. '96 영림단원의 평균 월수입은 전업 국유림영림단이 1,306천원이고, 겸업 위주의 민유림영림단은 844천원으로 산촌 주민들의 소득향상과 고용창출에 기여한 것으로 파악되었다.

3.3.3. 임산물 유통구조 개선

우리 임업이 안고 있는 가장 큰 어려움의 하나는 목재를 생산하여도 이를 유리하게 판매할 수 있는 시장이 없다는 것이었다. 수요산업 또한 국산재 목재시장의 부재로 산림현장에 간벌재가 방치되고 있는데도 해외에서 원료재를 구입하고 있다. 육림 간벌사업이 어려움에 봉착해 있고 산주소득에도 영향을 미치고 있다.

<표 5>는 지난 5년간의 임산물 유통시설 설치 실적을 보여주는 것이다. '92년까지 29

표 5 임산물 유통시설 설치실적

단위: 개소

구 분	1985~92	1993~96	1997
계	29	48	15
임산물직매장	18	37	13
목재집하장	8	4	1
임산물저장시설	-	4	1
임산물가공공장	3	2	-
임산물종합유통센터	-	1	-

개소이던 유통시설을 '96년까지 77개소의 임산물직매장, 목재집하장, 가공공장과 저장시설을 설치하였다. 문민정부기간 동안 임산물 유통시설 중 48개소(전체의 62%)를 확충하였다. 유통시설의 확충은 낙후된 목재 유통 단계를 6단계에서 3단계로 대폭 축소하는 등 유통구조를 개선하였다. 특히 임산물의 산지수집, 저장, 공판, 가공판매 등 종합처리 기능을 갖춘 임산물 종합유통센터 설치에 임산물의 수급조절 및 가격안정에 상당한 기여를 할 것으로 기대되고 있다.

그리고 '93년부터 '96년까지 임업협동조합에 국고보조금 49억원을 지원하여 총 320대의 임내 작업기계·수집 운반기계·가공이용 장비를 구입 사용하게 하여 전국적으로 소규모 분산 시업하고 있는 간벌재를 최대한 수집·이용하는데 큰 몫을 하고 있다.

3.3.4. 임업진흥촉진법 제정

정부는 이상과 같은 산지자원화 기반조성과 유통구조 개선 등 사유림 경영의 활성화를 위한 각종 지원을 효율적으로 유도하기 위하여 임업진흥촉진법을 제정하였다.

임업구조 개선과 임업진흥 권역 지정, 임산물 소득원 개발 및 유통·가공산업의 지원

등 사유림경영 활성화를 위한 근본적인 지원책을 법제화하였다. 무엇보다 사유림 경영 활성화를 위한 장기 안정적인 투자재원의 확보가 가능하도록 하였다. 정부는 1997년 4월 임업진흥 촉진법 제정과 동시에 농어촌 구조개선 특별 회계법을 개정하고 '99년부터 농특회계에 임업진흥 사업계정을 신설하여 수입입산물 관세액과 산림전용 부담금을 임업구조 개선과 산촌 종합개발 지원을 위한 재원으로 활용할 수 있도록 하였다.

3.4. 임도시설 확대

지난 4년간 임정부부의 최대 성과는 임도 개설이라고 해도 과언은 아니다. 임도가 처음 개설된 것은 '68년 국유림에 설치한 15km가 효시이다. 민유임도는 '84년 국고보조 사업으로 선정하여 65km를 시설하는 것을 시발로 그간 꾸준히 확장에 노력해 왔다. 그러나 임도개설 기술부족과 임도시설 규정 미비로 인한 낮은 임도이용 효율과 사후관리에 많은 문제를 가져 왔다. 특히 낮은 임도투자 비용과 단비로 임도개발이 진척되지 못하고 소규모 분산개발 또는 지역간의 연결도로로 이용되는 등 그 기능을 충분히 발휘하지 못한 사례가 많이 발생하였다.

이에 1993년 임도시설 규정을 새롭게 마련하여 임도 측량 및 설계지침 작성과 사전설계 제도를 도입함으로써 공사기간 부족에 따른 부실시공 방지에 기여하였다. 그리고 임도시설 단비를 대폭 현실화하여 과거 임도개발의 문제점을 해소하는데 크게 공헌하였다. '84년 최초 민유임도 시설단비가 km당 19백만원에 불과하였으나 '93년 이후 단비 현실화를 추진한 결과 '97년에는 '92년보다 약 2

표 6 임도시설 실적 및 대비

단위: km

구분	계	'92	'93	'94	'95	'96
실적(km)	7,559		1,163	1,109	2,022	1,717
국유임도	1,846		443	388	380	325
민유임도	5,713		720	721	1,642	1,392
단가(백만원)						
국유임도		39	47	52	55	68
민유임도		34	40	45	49	57

배가 인상된 63백만원으로 책정하여 실질공정 반영은 물론 환경친화적인 임도시설 기반 구축에 기여하였다.

임도는 1993-1997년간 7,559km를 개설하여 '93년 대통령 선거 공약으로 내세운 4,100km를 183% 초과하였다. 그리고 민유임도의 시설재원을 국고 50%, 지방비 40%, 자부담 10%에서 '95년 지방비 40%를 농특세 교부금으로 지원함으로써 사실상 국고지원을 90%로 확대하였다.

민유임도 시설시 자부담 10%는 영세산주에게 큰부담을 초래하여 계획적 임도망 구축에 장애요인이 되었다. 그러나 산주 자부담분을 각 시·도에서 지방비를 확보 지원하게 하거나 산림개발기금에서 용자 지원되도록 하여 영세산주의 경제적 부담을 덜어 주었다. 또한 그간 국유임도 시설은 각 지방산림관리청 국유림관리소에서 전담 시공하여 왔으나 임도의 능률적 시공과 기술축적 등 전문화를 위하여 '96년 북부·동부·남부지방산림관리청에 각 1개소씩의 산림토목사업소를 신설하여 국유임도 시설·보수, 임업장비 운용을 전담토록 하였다.

3.5. 국유림 책임경영제 도입

그간 국유림 경영은 국유재산의 보호 관리

체제였다. 문민정부들어 정부는 정세상태에 머물고 있는 국유림 경영방법을 혁신하고 조직을 개편하는 조치를 취하였다. 국유재산 관리 보호 위주의 조직을 국유산림의 실제적 경영을 위한 경영관리 조직으로 경영조직과 관리방법을 개편한 것이다. 국유림에 경영팀제를 도입하여 일정면적에 대한 경영권한을 부여하고 결과를 평가하는 책임경영제를 도입하였다. 경영팀이 조림, 육림, 보호 등 모든 산림업무의 계획 및 집행에 관한 권한과 책임을 부여받아 경영팀의 자율과 창의를 바탕으로 책임경영하게 하는 한편 팀간의 상호 경쟁을 통한 경영의 효율을 기하도록 하였다.

이를 위해 1995년 12월 24개 국유림관리소를 30개로 증설하고 기존 영림서를 지방산림관리청으로 개편하였다. 그리고 국유림관리소의 계와 사업소 조직을 개편하여 기업경영 조직인 팀제를 도입(118개팀을 구성)하였다. 또한 일선 기관에서 책임과 권한을 갖고 국유림을 경영할 수 있도록 6급 이하 승진 전보 등의 임용권, 예산 편성권, 팀 조직의 편성운영권 등을 위임하고 산림경영의 창의적 자율사업이 가능하도록 국유림경영 통합지침을 제정('96. 7. 15)하였다.

국유림 경영에 기업경영 개념을 도입, 책임경영제를 운영함에 따라 그간 획일적인 국유림 경영에서 벗어나 경영자의 창의력을 최대한 발휘할 수 있는 기틀을 마련한 것이다. 무엇보다 국가기관 최초로 책임경영제 및 팀제를 도입 운영함으로써 공직사회에 새로운 경영개념을 도입하는데 큰 의의가 있다.

3.6. 산림휴양 시설 확충

정부는 지난 5년간 국민 보건휴양과 정서 함양에 기여하기 위한 다양한 휴식공간 조성 과 청소년의 심신수련 등을 위한 자연학습 공간 등 산림휴양 시설을 확충해 왔다.

<표 7>에서 보는 바와 같이 휴양림 수요 증가에 따라 1992년 52개소의 산림휴양 시설을 '97년까지 125개소로 확대 설치하였다. 자연휴양림 이용자는 1993년 1,170천명에서 1994년 1,461천명, 1995년 2,079천명, 1996년에는 2,471천명으로 연평균 3.8%씩 증가하여 일반 관광수요 증가율 3.2%를 상회하고 있다. 산림휴양은 도시민의 신선한 휴식처로 인식이 점차 확산되어 가고 있다. 그러나 휴양림 시설이 전국적으로 획일화되어 다양한 휴양수요에 부응하지 못하였다.

정부는 1996년 이후 만족스런 휴양서비스 제공을 위한 자연휴양림 운영 개선책을 마련하여 시행하고 있다. 산림 환경교육, 체험 프로그램 개발, 휴양림별 이용객과 세입목표 등을 설정하는 목표관리제를 도입하고 휴양림 규모, 이용객수 등에 따라 등급을 분류·차별화하는 정책을 추진하였다. 또한 휴양림 권역 확대를 통한 전담팀 배치와 4계절 운영체제를 위한 난방시설 보완 등의 서비스를 확대하여 이용객에게 불편이 없도록 개선해 나가고 있다.

표 7 산림휴양시설 조성 현황

단위: 개소

구 분	'92까지	'93~'96	'97	누 계
계	52	58	15	125
자연휴양림	38	23	6	67
산림욕장	-	20	8	28
숲속수련장	10	5	-	15
산림박물관	1	3	1	5
수 목 원	3	7	-	10

3.7. 산불방지 종합대책 추진

산불 방지는 임업경영의 안정과 국토자원 보호를 위한 필수적 조치이다. 산불은 수십 년에 걸쳐 육성해 온 산림자원을 한순간에 파괴하는 가장 무서운 재해이다. 더욱 우리 산림이 고령급화(高齡級化)되면서 지표화에 그치던 산불이 수관화(樹冠火)로 옮겨 붙어 대형화되고 있어 인력에 의한 산불진화는 거의 불가능한 실정이다. 산불이 한 번 발생하면 그의 피해는 심각하며 진화가 매우 어려운 실정이다. '96년 4월 고성과 동두천 산불이 대표적 예이다.

이에 정부는 정부수립 이후 처음으로 범정부 차원의 산불방지 종합대책을 마련하였다. 먼저 산불발생 원인을 사전에 차단할 수 있는 대국민홍보 강화와 산림내 화기반입을 금지하는 벌칙을 크게 강화하였다. 산불탐지용 경비행기를 도입하여 조기발견에 의한 신속한 신고체제를 구축하는 예방대책을 강화하였다. 또한 산불진화를 위한 관련조직을 강화하고 장비를 크게 현대화하였다. 산림청에 산불 전담부서인 산불통제관실을 신설하고 신속한 출동체제를 확립하기 위하여 산림 항공관리소(김포) 소속하에 2개(양산, 익산)지소를 설치하여 헬기를 전진배치하였다. 그리고 신속한 진화를 위해 1개 팀을 6명으로 하는 전문 공중진화대 5개 팀을 조직, 조기출동 초동 진화체계를 마련하였다. 시·군 지방산림관리청에는 공익근무 요원 1,230명으로 40개팀의 지상진화대를 편성하여 산불 진화체제를 확립하였다.

또한, 헬기 등 진화장비를 대폭 확충하여 '96년 23대에서 '97년에 28대, '99년까지 35대로 늘릴 계획이다. 기타 산불 제보자에 대한

표 8 산불 진화장비 확보실적

구 분	단위: 대		
	'92 까 지	'96 까 지	증△감
헬 기	15	23	8
동 력 펌 프	496	1,177	681
휴대용 무전기	7,252	16,760	9,538
산 불 진 화 차	-	150	150
등 짐 펌 프	20,739	53,616	32,877

보상금 지급제도 실시와 산불 생태연구 및 체형에 맞는 진화장비 개발 등 산불 연구와 교육을 확대해 나가고 있다.

3.8. 해외산림 개발

우리 나라는 목재수요의 95%를 해외임업에 의존하고 있다. 그러나 '80년대 중반 이후 목재자원 보유국의 자원 민족주의 확산과 자국 목재산업의 육성책으로 원목확보가 어려워지고 있다. 특히 '92년 리우환경회의 이후 천연림 벌채규제와 지속가능한 산림경영이 세계적인 문제로 대두되면서 해외 목재자원의 확보가 더욱 악화되고 있다.

이에 따라 목재수요의 거의 전부를 해외재에 의존하는 목재산업의 경쟁력이 악화되고 있어 해외 목재자원의 장기 안정적 확보가 절실한 실정이다. 산림청은 민간기업의 해외 목재자원 확보를 위하여 자원국과의 경제외교를 강화하는 한편 산림개발기금을 장기 저리형태로 적극 지원하고 있다. 민간기업의 해외조림 투자촉진을 위하여 '96까지 50억원을 융자 지원하였으며 '97년에는 43억원을 지원하였다. 이에 따라 '96년말 현재 28개 업체 40개 현지법인이 15개국에 진출해 있다. 진출형태는 임지개발, 합판, 단판, 성형목재, 칩, 해외조림 등으로 업종 또한 다양하다. 국

내도입은 초기에 원목도입 비중이 절대적이었으나 최근에는 50% 수준으로 떨어지고 가공목 도입이 증가하고 있다.

해외조림은 한솔포럼(주)이 '93년도 호주 서호주 Collie지역에 1만ha의 임지를 확보하여 508ha의 유칼립투스 조림을 한 것을 효시로 '96년말까지 5개업체가 6개국에 12,510ha를 조성하였다. 앞으로 2040년까지 70만ha의 임지를 확보하여 총목재수요(39백만m³)의 32%(13백만m³)를 공급한다는 장기 계획을 수립·추진하고 있다.

4. 임정개혁의 평가

4.1. 임정목표 설정의 타당성

UR 이후 임정목표는 크게 신임정계획에서 제시한 경쟁력있는 임업육성과 개방시대의 전문임업인 육성, 살기 좋은 산촌건설이다. UR 협상 타결 이후 농어촌발전위원회가 임업육성 기본방향으로 건의한 재정투융자 증대와 행정제도 개선, 임업구조 개선과 생산성 증대, 생산기반 조성 및 유통구조 개선, 기술개발 등 또한 경쟁력있는 임업육성에 두고 있다.

대대적인 육림과 수종갱신으로 산림의 경제림화를 촉진하여 산지를 자원화하고 들깨, 임산물의 생산·가공·유통기반 확충으로 임업을 경쟁력있는 산업으로 육성하며 셋째, 산림에서 맑은 물, 깨끗한 공기, 쾌적한 휴양 공간을 제공토록 하는 등 산림의 공익화를 실현한다는 것이다. 산림청은 이를 실현하기 위한 중점 과제로서 산림자원의 경제림화 촉

진, 국유림경영 혁신, 사유림경영 활성화, 환경임업·공익기능 증진 등 4가지를 제시하였다. 그리고 이를 위한 정책수단으로 산지관리 제도의 정비, 임업경영체제 구축을 위한 법령정비, 행정규제 완화와 부담경감 등 임정제도의 개선을 들고 있다.

이와 같이 지난 5년간 임정목표는 목재생산을 목적으로 한 산림자원의 육성과 임업경쟁력 강화에 두고 있다. 지난 5년간의 주요 농정목표와 투자가 UR 협상 타결에 따른 각종 피해를 최소화하고 이를 극복하는데 집중되고 있는 것과는 다르다. UR 협상 타결이 임업부문에 미치는 영향은 밤, 잣, 대추 등 부산물 생산부문과 목재류의 관세양허에 따른 목재산업이었다. 그리고 UR 이후 농림수산업 성장을 저하에 따른 농가인구 감소와 이로 인한 노동력 부족과 노임상승이 임업부문에 미칠 간접피해로 예상되었다.

따라서 UR 이후 임정목표는 1차적으로 임업부문의 피해를 최소화하고 시장개방에 대응한 경쟁력 확보에 중심을 두어야 할 것이다. 밤, 잣, 대추 생산농가에 대한 경쟁력 강화, 노동력 부족과 노임상승에 대응한 임업생산 경영대책 그리고 목재가공 산업의 경쟁력 제고방안이 먼저 검토되어야 할 것이다. 현실적으로도 밤, 잣, 대추 등 부산물 생산부문이 총임산액 가운데 차지하는 비중이 90% 정도로 절대적이다. 이들 부산물 생산농가의 대부분이 농업을 주업으로 하는 농가로서 UR 협상의 가장 큰 피해자이다. 그러나 UR 이후 임정목표는 UR 협상 타결과 관련이 거의 없는 목재생산 중심의 임업 경쟁력 강화에 두고 있다. 임업부문을 산림정책 수단과 조직, 기술체계가 모두 목재생산 중심으로

되어 있다. 임업계의 시각은 부산물 생산보다 장기적으로 목재생산 부문의 경쟁력 확보가 더욱 중요하다고 보고 있다.⁴

그러나 UR 이후 대부분의 정책목표는 새로운 여건 변화에 대응한 국내 농림업의 구조개선과 시장개방 피해의 최소화라는 사회적 합의에 기초를 두고 있다. 그러한 면에서 임정목표의 설정은 밤, 잣 등 임산물 생산부문과 목재가공 산업에 대한 구체적 정책을 결여한 정책의 선택이었다고 할 수 있다. 쌀 시장개방으로 부족한 농가소득을 농림수산부문내에서 어떻게 보완할 것인가를 종합적으로 검토해 본다면 밤 등 부산물 생산부문에 대한 정책이 소홀이 다루어지지 못했을 것이다.

임업부문을 UR 당시 임정이 부딪치고 있는 현실을 정확하게 인식하지 못했다고 볼 수 있다.

4.2. 정책수단의 현실성

UR 이후 임정목표는 전술한 바와 같이 임업 경쟁력에 두었다면 그의 정책수단은 임업의 경쟁력을 달성할 수 있는 현실적인 정책방향이 선택되어야 한다. 그러나 임정이 선택한 기본방향은 ①산지 이용체계 재편 ②임업구조 개선 ③경제림 조성과 공익기능 확충, ④목재 유통구조 개선과 목재산업의 육성, ⑤산촌 정주기반 조성 and 임외소득원 개

⁴ UR 이후 임정개혁 방향은 실제로 UR협상타결의 가장 큰 피해자인 부산물 생산부문과 목재산업의 경쟁력 향상에 두지 않았다. 그 이유는 임업계의 시각과 조직, 기구, 기술체제 모두가 목재생산 중심으로 되어 있기 때문이다. 어느 면에서 과거 목재시장 개방에 따른 임업대책을 UR협상타결을 빌미로 수립한 것이나 다름이 없다.

발 등을 들고 있다.

임정은 임업경쟁력 강화를 위한 수단으로 불합리한 임업생산 및 유통구조의 개선과 천연림 상태의 산림을 보다 생산성이 높은 산림으로 육성하는 길이라고 파악하고 있다. 그리고 부족한 소득원을 보완하고 산촌의 안정화를 위한 임외소득원 개발과 산촌 생활환경 정비, 목재산업 육성을 제시하고 있다. 임업 경쟁력 문제를 기술적 산업적 측면에서 접근하고 있다. 물론 이를 구체화하기 위한 하위수단으로서 ① 경영주체 육성과 임업경영 규모 확대 ② 육림·간벌사업의 체계적 추진 ③ 임도시설 확충과 임업기계화 촉진 ④ 새로운 목재수요 개발과 임산물 유통구조 개선 ⑤산촌 소득 증대 및 산촌지역의 국민 휴식공간화와 활력있는 생활공간으로 개발 ⑥ 임업 신기술 개발과 연구지원 강화 등을 제시하고 있다.

그러나 WTO 체제하 임업은 세계 최고의 품질과 가격 경쟁력을 요구하는 시대이다. 고도의 기술인력없이 값싸고 고품질의 목재를 생산하는 것은 불가능하다. 값싸고 고품질의 임업은 고기술에 의한 높은 토지 및 노동생산성에서 도출되는 것이다. 그러나 우리 임업의 근본적인 문제는 현장에서 임업을 담당할 사람이 없다는 점이다.

사실 과거 농산촌이 과잉인구 상태일 때, 노동력 문제는 임업생산의 제약요인이 되지 못하였다. 그러나 노동인력이 크게 부족한 이 시점에서는 값싸고 질 좋은 노동인력의 공급 여하가 임업의 사활을 결정짓는 변수가 되고 있다. 높은 노임비용을 대체할 수 있는 기계화의 추진과 임도개설, 그리고 실제 임업을 담당할 경영주체와 전문 기술인력 양성이 가장 시급하고도 중요한 일이다. 임업은 산림만

있다고 되는 것은 아니며 산림을 기르고 경영을 담당할 전문인력과 기술이 있어야 한다.

그럼에도 불구하고 지난 5년간 전문기술 기능인력 양성에 노력한 흔적은 찾아보기 힘들다. 정부가 담당하던 기술 기능인력 교육 훈련 기능이 임협협동조합에 이관되었다. 그러나 임협은 교육훈련 전문기관은 아니며 인력양성은 정부의 중요한 책무이다.

<표 9>에서 보는 바와 같이 지난 5년간 산림투자는 국유림 경영관리와 산림자원의 조성, 산불방지 등의 산림보호와 임도시설에 집중하였다. 임정의 중심이 국유림을 포함한 산림자원의 조성과 보호에 머물러 있다. 임정은 산림자원의 조성, 즉 육림 간벌사업의 적극적 추진 등 토지생산성 증대 방향에서 임업경쟁력 강화를 기하고 있다. 현실은 전문 기술인력 양성과 기능인력 양성, 기계화 등 노동생산성 증대가 시급한 실정이다.

물론 경영주체의 육성과 임도 및 임업기계화를 제시하고 있지만 임도를 제외한 나머지 부분의 성과는 극히 미미하다. 전체 사유림 480만ha 가운데 경영주체가 직접 담당하는 산림면적은 150천ha에도 미치지 못한다.

독립가는 고령화 추세에 있으며 그의 숫자 또한 감소하고 있다. 임업 후계자에 대한 지원정책이 미진하여 의욕을 상실해 가고 있다. 기 양성된 기능인력마저 고용불안과 열악한 작업조건으로 타부분으로 전직하고 있다. 임업현장에서 사람이 떠나고 기능인력이 타부분으로 전직하고 있는 상황에서 정부가 의욕적으로 수립한 육림 간벌사업이 제대로 추진될리 없는 것이다. 정부가 집중 추진하고 있는 자원조성 사업이 우수한 기능인력없이 경쟁력을 가지기는 힘든 일이다.

표 9 주요 산림사업 투자실적

단위: 억원

사업명	'92	'96	'97
산림자원조성	753	1,315	1,486
산림보호	320	672	850
임도시설	418	736	708
산림휴양시설	80	170	214
산촌개발	-	72	152
임산물생산·이용·가공수출 지원	430	1,031	1,156
조경수·분재생산	20	100	140
해외조림	-	30	43
독립가·후계자 지원	18	30	47
국유림경영관리	1,411	1,154	1,489
임업기술개발	68	107	128
사방사업	137	214	264

4.3. 사업실행의 가능성

다음은 선택된 정책수단이 현장에서 소기의 목표를 달성할 수 있는 사업(기능)으로서 추진되고 있는가의 평가이다. 선택된 정책수단의 투자 및 정책효과를 결정하는 부분이다.

그러나 그간 추진해 온 투자사업의 몇 가지 사업은 당초 기대했던 소기의 정책목표를 달성할 수 있을지 의문이다. 대표적인 예로 산지이용체제 개편과 산촌정책, 휴양림 개발을 들 수 있다. 산지이용체제 개편은 다양한 사회적 토지수요를 수용하면서 동시에 생산임지는 철저히 보존하여 경쟁력 있는 임업생산 기지로 육성하는데 있다. 정부가 생산임지에 임업생산 기반시설을 집중 지원하고 있는 것도 그 이유이다. 그러나 생산임지는 임업의 문제점으로 지적되고 있는 노동비용을 보다 절감할 수 있고 높은 토지생산력이 기대되는 임지가 되어야 한다. 즉 기계임업이 가능한 비교적 경사가 완만하고 시장에서 가까운 지력이 좋은 산림지이다.

그러나 새로운 산지이용체제 개편은 과거

의 보전임지를 생산임지와 공익임지로 구분했을 뿐이다. 임업지로서 유리한 준보전임지는 타용도 전용이 용이하도록 법적규제를 완화하였다. 산지이용체제 개편은 산지의 공익수요와 각종 토지수요에 대응하는 조치는 취하였지만 경쟁력있는 임업을 창출하기 위한 개편이라고 보기에는 부족하다. 생산임지는 여전히 경사가 급하고 시장에서 멀리 떨어진 산간지로서 기계이용이 불리한 지역이다.

다음 산촌개발은 산촌의 정주환경 개선 등 주민들로부터 긍정적인 평가가 있는 반면 산촌개발 본래의 목적에서 벗어난 사업이 이루어지고 있는 면이 없지 않다. 산촌개발은 임업노동 및 관리지로서 장래 임업을 담당할 사람이 살 수 있는 산촌의 생활환경과 정주공간을 만들어 주는 일이다. 그러나 사업내용이 도로, 교통, 통신, 문화시설의 확충과 주택 등 생활환경 개선과 정주기반 조성에 집중되고 있다.

문제는 산촌에 사람이 살 수 있는 소득과 고용이 있어야 한다. 산촌은 지역자원의 대부분이 산림이다. 곧 산촌개발은 지역주민에게 산림에서 새로운 소득과 직장을 보장해주는 개발방식이 되어야 하는 것이다. 산촌과 지역산림을 하나의 계획단위로 지속적인 산림작업이 가능하도록 투자계획이 수립되고 지역주민이 산림에서 지속적인 소득을 얻을 수 있도록 계획되어야 한다. 임업중심 산촌개발 계획이 필요하다. 현재의 산촌개발은 농업중심의 농어촌개발 방식을 답습하고 있으며 생활환경 개선 또는 마을정비 차원을 벗어나지 못하고 있다.⁵

⁵ 이광원, "산촌종합개발 정책방향과 추진체계", C95-4, 한국농촌경제연구원, 1995

그간 산림부분이 의욕적으로 추진해 온 산림휴양개발 사업도 마찬가지이다. 산림휴양개발은 산림의 다목적 이용의 한 방편으로 시작되었다. 목재생산 소득만으로 부족한 임업소득을 증가하는 휴양수요를 이용하여 보완하자는 것이다. 산주의 입장에서 보면 산림의 대부분이 유평림으로 구성되어 산림생산 소득을 얻기까지는 아직도 상당기간을 기다려야 하는 입장이다. 이에 반하여 많은 휴양인구가 산림지대를 찾아오고 있어 산림이 가지는 보건휴양 기능을 상품화하여 부족한 중단기 소득을 확보하자는 논리이다. 임업도 하면서 동시에 휴양소득을 올리는 방법이다.⁶

국가는 국민들에게 산림자원 복구를 지원한 대가로 산림공간을 개방하고 지역주민은 산림자원의 조성 관리의 대가로 외부 휴양휴식 인구를 대상으로 민박 또는 농림산물 판매를 통한 지역소득 증대의 기회로 이용하게 한다는 논리이기도 하다.

그러나 산림휴양 개발사업은 휴양림을 이용하는 도시민의 휴식공간으로 기능하고 있다. 산주 및 산촌소득, 나아가 부족한 임업소득을 확보하기 위한 사업으로서의 기능은 하지 못하고 있다. 시설내의 숙박기능이 지역사회와 경쟁관계에 있으며 지역과의 연계성 부족으로 지역생산물의 판매 및 서비스소득 기회를 주지 못하고 교통, 소음 등 각종 환경오염을 확산시키고 있다.

5. 임정여건의 변화와 과제

5.1. 임업환경 변화와 과제

우리 임업은 경제사회적 여건의 변화와 WTO 세계무역 자유화 추세 속에서 생존가능한 전략이 무엇인가를 찾아야 할 입장이다. 무거운 목재를 작업조건이 열악한 경사지에서 그것도 수익성이 적은 사업을 계속할 것이라는 생각은 기대하기 어렵다. 조림후 80-100년을 기다리기보다 질, 감축, 용도면에서 목재와 같은 새로운 소재를 개발, 대체하면서 소득과 생활의 편익을 도모하려 할 것이기 때문이다.

과거의 생산방식으로는 생존이 불가능하다. 세계시장의 여건과 우리 임업을 둘러싼 기술 및 산업구조, 사회환경 등의 변화를 수용하지 못하는 임업은 생존이 불가능하다.

첫째, 우리 산업구조의 변화와 기술수준, 사회환경의 변화를 전망할 때 현재와 같은 우리 임업은 가능한 것인가 그리고 목재수요는 과거 추세와 같이 계속 증가할 것인가이다. 1차산업에서 2-3차 산업으로의 산업구조의 성숙화와 소위 3D업종의 기피현상과 노동력 부족하에서 수익성을 목표로한 임업이 가능한 것인가는 의문이다. 특히 우리나라와 같이 국토는 좁고 인구는 많은, 그래서 토지가격이 비싼 나라에서 대면적의 토지가 필요한 임업이 경쟁력을 가지기는 어렵다.

둘째, 200년대 1인당 국민소득 2만달러 시대에 맞는 임업이 가능하기 위해서는 어떻게 해야 할 것인가이다. 과거 5년간 농림수산업

⁶ 이광원, "산촌휴양지 개발과 산림휴양계획 모형," 연구보고 C93-6, 한국농촌경제연구원, 1993

의 성장은 2.5%에 불과한데 비하여 제조업, 서비스업의 성장률은 10%를 넘는 고성장을 계속하고 있다. 2, 3차 산업과의 성장격차는 불문하고라도 임업 가구가 1인당 2만불의 소득을 얻기 위해서 어느 규모의 산림을 경영해야 할 것인가는 심각한 문제이다.

셋째, 세계적인 환경보호 의식의 확산과 증가하는 녹색수요에 대응한 임업은 무엇인가이다. 지구 온난화와 대기의 산성화, 수질 오염 등과 관련된 세계적인 환경문제와 함께 휴양·휴식 공간으로서의 녹색 공간에 대한 사회적 수요와 중요성이 크게 제기되고 있다.

도시화와 자동차의 증가로 콘크리트와 아스팔트가 도시의 곳곳을 뒤덮고 있고 시가지 내의 녹지가 줄어들면서 적절한 수준의 녹지를 확보하려는 움직임도 나타나고 있다.

넷째 도시의 광역화, 고밀도화 등 고집적 도시화사회에 대응한 임업은 어떤 것인가이다. 2000년대가 되면 우리나라 도시화율은 현재의 83%를 넘어 선진국 수준인 90%대에 육박할 것으로 보고 있다. 통합시군의 출발로 도시인구가 2,860만에서 3,210만이 되는, 전체인구의 93%에 육박한 도시국가로 변하고 있다. 도시의 비중은 인구의 92%와 국토의 56%를 차지하는 엄청난 규모로 커지게 되었다.⁷

그간 전국토를 대상으로 했던 산림행정의 대변화를 추구하고 있다. 650만ha의 산림가운데 도시 지역 230만ha의 산림에 대한 관리 및 사업체계상의 변화를 불가불 수용해야 하며 이에 대한 새로운 시책의 개발을 요구하

는 것이다. 주요 산림지역의 상당부분이 시 지역에 편입되어 산림사업보다 녹지관리 업무가 중심이 되고 1차산업 중심의 임업에서 도시 및 산업사회가 요구하는 새로운 임업과 행정을 필요로 하고 있다.

다섯째, 지방화시대에 맞는 새로운 임업을 누가 어떻게 할 것인가이다. 지방화시대에 지방자치단체가 해야 할 가장 중요한 과제는 역시 지역경제를 활성화 시키는 일이다. 임업 생산활동을 통하여 어느만큼의 가구가 생업을 꾸려나갈 수 있으며, 고용을 확보해 나갈 수 있는나의 문제이다.

또한 지방화시대는 경제운용에 있어서 국가와 지방자치단체가 담당하는 역할과 책임의 몫이 달라지게 된다. 지방화시대는 중앙에 집중되고 있는 여러가지 권한을 지방으로 이양하는 분권화개혁의 시작이라고 볼 수 있다.⁸ 이에 따라 중앙정부(산림청)의 조직과 기구의 개편과 감축이 요구될 것으로 보인다.

여섯째, 통일시대의 개막에 따른 임업부분의 대응은 무엇인가이다. 한반도를 둘러싼 통일환경이 급격히 변화하고 있다. 미국과 일본을 비롯한 우방의 대북정책이 연착륙에서 붕괴를 전제로 한 정책으로 전환하고 있다. 통일후 황폐된 북한 산림의 복구와 연료 문제는 시급히 해결해야 할 중요한 과제이며 엄청난 비용이 소요되는 사업이다.⁹

⁸ 현재 지방이 처리하고 있는 임업사무중 국가사무가 92%인데 비하여 지방사무는 8%에 불과한 실정이다. 자기손으로 할 수 있는 일이 거의 없다. 중앙의 계획과 지시에 의해 움직이고 있어 창의력의 발휘는 물론 사업에 대한 책임도 없으며 시키는 일이나 한다는 식이다.

⁹ 이광원, 「북한 황폐산림 복구대책」 통일과 한국 임업심포지움 주제발표 논문, 고려대학교.

⁷ 이광원, 1996. "지방자치시대의 임업 임정방향." 임정연구회, 「임정연구」 제28호, pp.59-64

통일후 북한산림의 이용과 합리적 경영을 위한 새로운 산지소유 및 이용 관리제도에 대한 준비도 시급하다.

5.2. 새로운 임정목표의 설정

최근 임정의 큰 변화는 과거 산림자원의 조성 보호 위주의 정책에서 경영관리 정책으로의 전환이다. 생산정책에서 경제정책으로의 전환을 시도하고 있다. 산주의 관심 또한 산림에서 얼마나 많은 목재를 생산할 것인가에서 지금은 얼마나 많은 소득을 올릴 것인가로 변화하고 있다. 수익성이 보장되지 않는 임업은 불가능한 실정이다.

그러나 임업의 수익성이 계속 저락하고 있다. 산림투자의 대부분을 정부투자에 의존하고 있으며 임업은 대표적 보조금 사업으로 알려져 있다. 그러나 정부주도의 임업은 한계가 있으며 민간부분의 활력과 참여는 절실하다. 따라서 정부정책은 민간부분의 참여를 유도하는 방향에서 새로운 정책방향을 제시할 필요가 있다. 민간투자를 유도할 수 있는 산에서 소득이 보장되는 정책에 중심을 두어야 한다. 현재 임정은 경영정책을 목표로 하면서 목재의 안정공급이라는 생산정책에 매달려 있다. 임정의 경제정책으로의 대전환이 요구되고 있다.

앞으로 상당기간 임산액의 90여%를 점유하는 부산물생산, 가공, 이용 등 소득정책에 중심을 둘 필요가 있다. 부산물은 임산액 구성상 주산물의 위치에 있다. 현재의 목재생산 중심 정책은 생산액의 10%에 미달하는 부분정책과 다름 아니다. 산촌이 주체가 되는 부산물생산 및 산림휴양 개발 등의 소득

정책과 지역임업 개발정책에 중심을 둘 필요가 있다. 목재생산 부문은 토지생산성 제고 측면에서 수종갱신과 육림 간벌작업을 계속 추진하고 임도, 기계화 등 생산기반 시설을 확충하여 생산기의 경쟁력 제고에 대비해야 한다.

새 임정은 산촌을 주체로 한 휴양 및 임산물 생산에 중심을 두고 목재부문은 본격적 목재생산기까지 자원비축을 강화하면서 생산기반 시설을 착실히 추진하는 새로운 정책 목표를 수립할 필요가 있다. 이 외에 도시화, 지방화, 통일시대에 대비한 임정방향의 정립과 이에 대응하는 임업기반 조성에 우선적인 정책목표를 두어야 할 것이다.

5.3. 임업발전 과제

5.3.1. 경제임업의 창출과 임업구조 개선

WTO 체제하의 새로운 한국임업은 무엇보다 세계무역 자유화 추세에서 살아남을 수 있는 경쟁력있는 임업구조로의 개편이 절실하다.

한국 경제의 산업화 과정에서 발생한 노동력 부족과 노임상승, 급격한 토지가격의 상승이라는 생산요소 시장의 근본적 변화는 값싼 토지와 노동력에서 출발한 과거 임업으로부터 근본적이고도 새로운 시각의 조정이 요구되고 있다. 장래 임업은 토지 절약적이면서 노동 절약적이고 자본 집약적인 임업으로의 전환을 통한 새로운 미래 임업을 발견해야 함을 의미한다. 가장 근본적인 문제는 임업경영의 특징이라고 할 수 있는 조방경영의 유리성을 탈피할 수 있는 토지 절약적 임업의 실현 방법을 찾는 일이다. 우리 임업구조

의 가장 중요한 문제는 임업 내부투자 수익률이 2-3%에 불과한 소규모 임업 구조하에서 어떻게 규모확대를 실현해 나갈 것인가이다.

정부는 협업경영과 대리경영제를 도입하는 방법으로 구조문제를 접근하고 있으나 협업경영은 소규모 경영체의 연합체일 뿐 진정한 토지의 결합이 일어나지 못하고 있다. 대리경영제 또한 기술과 투자자원 부족으로 산림경영에 참여하지 못하는 소규모 임업체의 지원방안일뿐 근본적인 규모화와 거리가 멀다. 결국 우리와 같이 노동 및 토지계약이 큰 임업구조하에서는 소규모 임업의 유리성을 살릴 수 있는 대안과 그의 정책적, 기술적 합의가 필요하다. 소위 고부가가치 임업을 새롭게 창출하여 토지생산성을 대폭 증대시키는 방안이다.

그러나 현재의 임업을 고부가가치 임업으로 전환하는 것이 쉬운 일은 아니다. 현재의 산림생산 구조(수종, 영급 등)를 단기간에 바꾸는 것도 어려운 일이다. 소규모 기술 및 자본집약 경영을 전제로 한 현 한국임업 구조를 어떻게 개선해 나갈 것인가에 대한 임업내부적 합의가 필요하다. 결국 부족한 노동력을 고도의 기술과 장비에 의해 대체되는 기술 및 자본집약적 임업구조를 상정하지 않을 수 없다. 현재의 소규모 임업구조를 바탕으로한 고생산성(수종개량), 고기술 자본집약 임업구조로 전환하면서 동시에 현재 산림여건에 맞는 규모의 임업으로의 조정이 일어나야 하는 것이다.

임업인, 임업기술자 또한 2000년대 1인당 소득 20,000불을 상회하는 고소득사회에 적응하기 위해서는 산림에서 고소득이 보장되

는 높은 토지 및 노동생산성이 보장되지 않으면 임업의 존재는 어려울 것이다.

다음은 누가 우리 임업의 주체가 되어야 하는가이다. 그간 임업현상을 분석하거나 경영을 논의할 경우 임업을 담당하고 있는 임업인 또는 임가가 존재하고 있다는 전제하에서 시행하여 왔다. 그러나 우리 나라에는 농가와 어가는 있으나 임가는 없다. 임업을 담당할 경영주체와 그의 대상을 분명히 하는 임가정책이 필요하다.

우리 나라 산림소유 가구의 특성은 농업을 주업으로 하면서 임업을 부업 또는 겸업으로 하는 농림업이 복합된 경영형태를 가지고 있다. 그리고 산림소유 가구의 특성은 농가 또는 임가라기 보다 농림가로서 농업에 주력하고 있다. 한국 임업의 장래는 그의 주체가 대부분 농가라는 점에서 농업과 뿔래야 뿔 수 없는 긴밀한 관계에 있다.¹⁰ 농업을 하면서 소유 생산자원을 어떻게 산림에 투하하여 산림소득을 올리게 할 것인가가 임업발전의 미래방향이라고 할 수 있다. 이러한 농림가를 어떻게 선발하여 임업경영 주체로 육성할 것인가는 앞으로의 중요한 연구과제이다.

5.3.2. 환경임업의 추진과 지역임업

우리 국민의 산림에 대한 인식이 크게 달라지고 있다. 목재생산과 함께 산림이 가진 각종환경 기능을 발휘해 주기를 바라고 있다.

최근에는 국토공간 전체로의 오염확산과 생활환경의 악화로 맑은 공기, 깨끗한 물에 대한 국민인식과 수요가 크게 증가하고 있

¹⁰ 이광원, "농림가육성과 산촌진흥에 관한 사례 연구," 연구보고 97, 한국농촌경제연구원, 1985

다. 특히 리우선언 이후 산림환경 보호와 종의 다양성 문제, 기후협상 등 산림을 둘러싼 국제환경 여건이 크게 변화하고 있다. 결과적으로 환경정화 공간으로서, 또는 국토환경 공간으로서의 산림의 역할과 기능이 크게 요구되고 있다.

깨끗한 물을 풍부하게 생산할 수 있는 수원 함양림, 종의 다양성과 귀중한 유전자원을 보호할 수 있는 천연자원 보전림, 생활환경의 보호와 아름다운 국토공간을 보호할 수 있는 생활환경 보전림, 그리고 국민 휴양공간을 위한 국민보건 휴양산림 등의 지정과 적극적인 보호 관리가 필요하다. 이외에도 도시적 수요가 큰 녹색공간의 확보와 도시민의 휴식공간으로서의 도시림을 어떻게 조성 관리해 나갈 것인가의 과제가 있다.

그리고 증가하는 휴양수요를 어떻게 부족한 산림소득원으로 연결하여 임업도 하면서 동시에 지역소득 증대와 휴양인구에 유용한 휴양서비스를 제공할 것인가의 과제들이 있다. 휴양림은 휴양지의 이미지를 살릴 수 있는 새로운 수종과 시업방법을 선택하여 만족한 휴양공간이 되도록 할 필요가 있다. 휴양림은 다목적 경영의 일환으로 도입되는 것이므로 전체 임업경영과 연관되어 개발해야 한다. 즉, 하나의 경영단위를 경영하는데 필요한 자본과 비용을 충당하기 위하여 그 경영구내의 어떤 산림을 휴양림으로 선택하여 어떤시설과 경영방법을 도입할 것인가 하는 관점에서 시설과 경영방법을 결정해야 한다. 한국임업에 맞는 휴양림 개발 모형이 정착되어야 한다.

다음은 지방화 시대에 맞는 새로운 임업을 어떻게 창출해 나갈 것인가이다. WTO 체제

와 지방화 시대의 도래는 개발행정의 새로운 시대를 의미한다. 지역특성에 맞는 여건을 최대한 이용한 지역특유의 개발과 주민참여는 새로운 개발체계를 요구할 것이다. 이러한 면에서 전국이 하나같은 획일적 임업개발에서 지역의 특성과 여건에 맞는 지역임업개발이 곧 경쟁력의 근본이며 지방화와 함께 새롭게 인식될 필요가 있다. 산주뿐 아니라 지역주민의 고용의 장으로서 지역주민의 참여가 요구되며 지역생산의 극대화과 토지이용의 합리화를 뒷받침할 수 있는 지방정부의 참여 또한 필요하다. 산주만으로 해결할 수 없는 일이 많으며 임업이 업으로서 생존하기 위해서는 관련산업과의 밀접한 상호관계의 유지와 개선이 필요하다. 조림시대의 산림과 산지라는 영역에서. 경영관리시대의 노동과 기술, 시장, 금융, 세제, 토지이용 등 관련분야가 그만큼 넓어지고 있다. 산지와 나무만을 보는 고립된 산림개발 체계에서 벗어나야 한다.¹¹

이제 임업은 지역의 중요자원으로 지역과 지역주민의 복지향상에 기여해야 함은 물론 소유주의 소득향상에도 기여하는 등 이중의 부담과 과제를 안고 있다. 특히 부족한 투자재원을 스스로 해결하지 않으면 안된다. 지역 또한 중앙정부의 획일적인 계획에 지역경제와 지역자원을 맡기기 보다 지역특성과 여건에 맞는 지역자원 조성이 바람직하다. 그러기 위해서는 자체생존이 가능한 임업, 지역특성에 맞는 경영방법과 수종, 작업방법의 선택, 지역시장 수요에 대응하는 임업개발이 되어야 하는 것이다.

¹¹ 이광원의, "지방자치시대의 임업발전방향," 연구보고 R359, 한국농촌경제연구원, 1997

6. 결론

UR 이후 지난 5년간 임업부분에 대한 투자와 임정개혁은 우리 임업의 모습을 크게 변화하게 하였다. 산림보호 관리 중심의 녹화정책에서 산주와 산촌을 포함하는 경영정책으로의 전환을 가져왔다. 과거 임정에서 소외되어 온 산촌정책의 도입과 산촌종합개발 정책의 추진은 임업부분이 안고 있는 노동력 부족과 미래 산지관리 주체의 양성을 의미하고 있다. 이 기간중 산림축적을 한일합방 수준으로 회복하여 경영시대로의 진입을 가능하게 하였다.

임업진흥촉진법의 제정은 그간 정부 중심의 임업체제를 민간과 산주 중심의 임업체제로 전환하게 하는 계기가 되었다. 임업생산비 증대요인으로 지적되어 오던 임도 기계화 등 낮은 임업기반 시설을 확충할 수 있는 제도적 장치를 마련함으로써 임업경영 기반을 다져둔 셈이다. 사유산주가 임업을 경영하는데 필요한 제도적 장치는 상당수준 완비된 셈이다. 산림작업 단비를 현실화하고 유통구조를 부분적으로 개선하여 국내재 시장을 확대하게 하였으며 산불방지 등 임업경영의 불안요인을 방지하는데도 노력하였다.

그러나 임업을 담당할 경영주체의 육성과 현장에서 산림작업을 수행할 기술 및 기능인력의 양성 등의 면에서는 아직도 미진한 감이 없지 않다. 특히 산주의 산림투자와 임업경영을 적극적으로 유도할 수 있는 수익성 증대를 위한 제도적 장치는 앞으로 중요하게 검토해야 할 과제이다.

또한 UR 이후 임정목표를 장기적 관점에서 산림자원의 육성과 임업의 경쟁력 강화에 두고 있다. 그러나 UR 이후 단기적으로 임업 산촌이 부딪치고 있는 소득원 확보와 시장개방 피해가 큰 임산물 생산부문과 목재산업에 대한 정책은 소홀한 면이 없지 않다.

임업의 장기적 발전을 꾀하면서 동시에 UR 이후 부딪치고 있는 단기적 문제 상황을 극복할 수 있는 정책대안의 마련이라는 면에서 지난 5년간의 임정개혁은 한계가 있었다고 할 수 있다. 결국 임정목표 설정의 타당성의 결여는 정책수단의 현실성과 사업시행의 기능성을 약화시키는 결과를 가져왔다.

이에 비하여 임업을 둘러싸고 있는 임정여건의 변화는 현실 임정만으로는 극복할 수 없는 상황에 있다. 임업 수익성을 보장할 수 있는 임업구조개선과 함께 고소득 정보화사회에 맞는 새로운 임업을 요구하고 있다. 도시화, 지방화에 따른 임업여건이 크게 변화하고 있으며 통일에 대비한 새로운 임업을 생각해야 할 입장이다. 즉 새로운 변화에 대응해 나갈 수 있는 정책목표의 설정과 정책수단의 선택이 필요하다.

무엇보다 WTO 체제하의 세계무역 자유화의 추세에서 살아남을 수 있는 경쟁력있는 임업구조로의 개편이 절실하다. 규모의 경제가 요구되는 임업의 특성을 살릴 수 있는 구조개선과 함께 소규모 임업을 가지고 고도의 부가가치를 생산할 수 있는 경제임업의 창출과 경영방식의 개선은 미래 한국임업의 주요 과제이다. 더불어 국민의 산림에 대한 수요 변화에 부응할 수 있는 환경임업으로의 전환과 지역특성에 맞는 지역임업의 창출은 미래 임업이 해결해야 할 중요한 과제이다. 임업

도 세계임업과 경쟁에서 이겨야 하며 지역간의 경쟁에서 이겨야 하는 것이다. 세계 임업과 경쟁에서 승리할 수 있는 구조개선과 함께 경제 사회적 변화에 적응해 나갈 수 있는 새로운 진로를 모색해 나가야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 농어촌발전위원회. 1994. 농정개혁의 과제와 방향, 농어촌발전위원회 최종보고서, 1994. 4
- 산림청. 1997. 경영임정을 향한 임정의 변화와 개혁
- 이광원. 1985. 「농림가육성과 산촌진흥에 관한 사례연구」, 연구보고 97, 한국농촌경제연구원
- 이광원. 1993. 「산촌휴양지 개발과 산림휴양계획 모형」, 연구보고 C93-6, 한국농촌경제연구원
- 이광원. 1994. "UR 이후 산촌진흥 대책," UR 이후 산촌대책 방향 세미나 주제발표 논문, 한국농촌경제연구원
- 이광원. 1995. 「산촌종합개발 정책방향과 추진 체계」, C95-4, 한국농촌경제연구원
- 이광원. 1996. "지방자치시대의 임업 임정방향," 「임정연구」 제28호, pp.59-64, 임정연구회,
- 이광원. 1996. "통일 이후 산림소유제도와 설정 기준," 「농촌경제」 제19(4), 한국농촌경제연구원, pp. 71-94.
- 이광원. 1997. 「북한 황폐산림 복구대책」 통일과 한국임업, 심포지움 주제발표 논문, 고려대학교, 1997. 11.28
- 이광원의. 1997. 「지방자치시대의 임정발전방향」 연구보고 R359, 한국농촌경제연구원
- 이재욱 외. 1994. 「우루과이 라운드 농산물협상 백서」, D94, 한국농촌경제연구원
- Jachopson. R.D., 1987. *Evaluation in the Process Planing* McGrow Hill Press Co.