

일본 산림조합의 최근 동향

일본의 산림조합은 오랜 역사를 통하여 산림의 관리 주체로서 자리매김해 오고 있지만 최근 목재 수입의 증가와 인건비의 상승 등 경영 여건의 악화로 어려움을 겪어 왔다. 이를 해결하기 위해 1963년부터 2003년 말까지 6차에 걸쳐서 산림조합을 합병하는 등 다양한 자구책을 추구하여 왔다.

일본의 산림조합은 크게 산림조합, 都道府縣 산림조합연합회, 전국산림조합연합회, 생산산림조합으로 구분된다. 이 가운데 생산산림조합은 1978년에 산림조합법이 제정되면서 산림조합의 형태로 명문화되어 산림조합의 계통에 포함되었다. 그러나 생산산림조합은 산림조합의 계통조직일지라도 근본적으로 산림조합과는 달라 도도부현 산림조합연합회나 전국산림조합연합회에 거의 참여하지 않고 있다.

이들 산림조합 계통의 2003년 말 현재의 일반적인 현황은 다음 표와 같다. 계통조직의 총 조합 또는 연합회 수는 2003년 말 현재 4,427개에 달하며, 회원 수 190만 명, 상근직원 9,881명에 달한다.

이후에서는 산림조합 구조를 소상히 밝힌 최근의 일본 임야청 자료를 중심으로 각각의 산림조합 현황을 정리하고 끝으로 일본 산림조합의 과제와 향후 개혁 방향을 정리하고자 한다. 산림조합 합병 작업이 법적으로 완료된 현 시점에서의 일본 산림조합의 현 위치를 파악하는 것은 비슷한 상황에 처해 있는 우리나라에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

그림 1 산림조합의 계통도

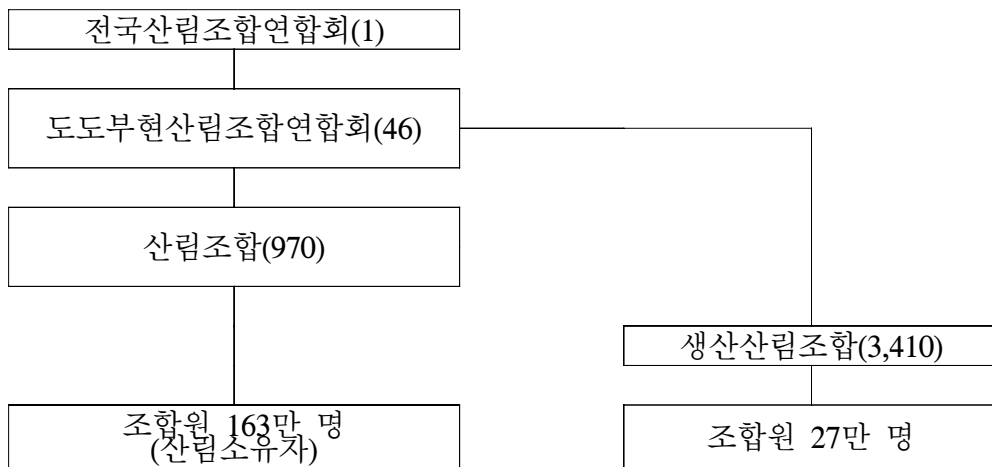


표 1 일본 산림조합 계통의 개황

구분	산림조합	도도부현 산림조합연합회	전국산림조합 연합회	생산산림조합
조합수	970 조합	46 연합회	1 연합회	3,410 조합
회원수	163만 명	996 조합 (준회원 포함)	47 연합회	27만 명
출자금	50,776백만 엔	7,507백만 엔	1,535백만 엔	31,362백만 엔
상근직원	8,368명	1,434명 (상시고용 포함)	34명	45명

주 : 전국산림조합연합회는 2004년 3월 기준임.

도도부현산림조합연합회에는 99개 공판소에 341명의 상근고용원이 근무

1. 산림조합

일본 산림조합은 산림법에 근거하여 1907년에 인공림의 조성 등 적극적인 산림이용의 촉진을 위하여 산림조합제도가 창설되면서 설립되었다. 초기에는 설립이 임의제이었지만 1939년에 1개 市·町·村에 1개 산림조합을 설립하는 강제규정으로 개정되었고, 회원의 가입은 초기부터 강제가입 원칙에서 출발하였다. 이러한 강제규정은 1951년에 회원의 가입·탈퇴가 자유로워지고, 설립이 자유화되기까지 지속되었다.

강제적으로 설립되었던 산림조합은 1948년에 최대 5,747개에 달했지만 1951년에 설립이 자유화되면서 1952년에는 4,955개로 불과 4년 사이에 752개 조합이 사라졌다. 그리고 1963년부터는 산림조합의 경영기반 강화를 위하여 ‘산림조합합병조성법’을 제정하여 합병을 적극 촉진하였다. 그 결과 동법 제정 전인 1962년에 3,541개 이었던 조합 수는 2003년에 970개로서 지난 38년 사이에 1/3 이하로 감소하였다¹⁾. 특히, 오사카 府에서는 2001년 10월에 관내 16개 산림조합이 합병하여 1개의 산림조합을 설립하여 1府 1조합이 되었다.

표 2 산림조합수의 변화추이

연도	1962	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003
조합수	3,541	3,077	2,524	2,187	1,933	1,790	1,642	1,455	1,174	970

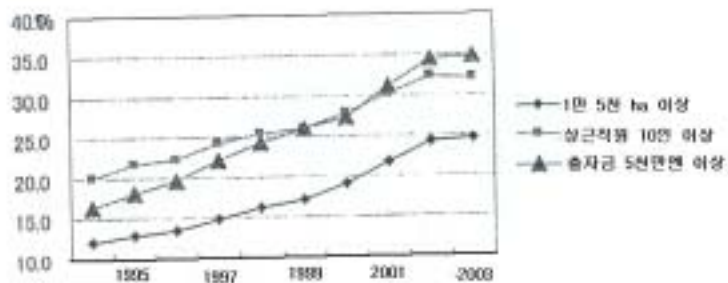
자료 : 일본 산림조합 통계

1) 1951년에 산림조합의 설립이 자유화되면서부터 조합의 해산 등으로 조합이 줄어들기 시작하여 1952년에 4,955개였던 조합 수는 1962년에 3,541개로 1,400여 개가 줄어들었다.

산림조합합병조성법이 완료된 2003년 말 현재를 기준으로 산림조합의 현황과 주요 변화 내용을 살펴보고자 한다. 산림조합의 지속적인 합병은 한 산림조합 당 사업매출액 및 상근직원수의 증가와 조합 당 조합원수의 지속적인 증가로 나타나고 있다.

2003년 말 현재 전국의 산림조합 수는 970개로서 1개 산림조합 당 조합원수 1,698명, 조합원 소유면적 11,605ha, 출자금 5,273만 엔, 상근직원은 8.2명으로 나타났다²⁾. 이는 일련의 합병추진에 따른 수치상의 개선결과로서 경영기반의 개선을 의미하며, 일정 규모의 경영 기반을 구비한 산림조합의 비율도 지속적으로 증가하고 있다.

그림 2 일정 규모 이상의 경영기반의 산림조합 구성비율 추이



그러나 여전히 산림조합의 경영지표를 계층별로 볼 때, 열악한 경영 기반을 보이는 계층의 산림조합이 많은 것으로 나타나 아직도 전체적으로는 경영기반이 열악하다는 것을 알 수 있다. 특히, 상무이사가 없는 조합이 54%, 상근직원이 없는 조합이 9%나 되는 것으로 나타났다.

2) 2004년 말의 산림조합 수는 905개로서 잠정 집계됨. 이는 산림조합합병조성법의 완료이후에도 합병이 지속적으로 추진되고 있는 것으로 나타남.

표 3 경영지표별 계층별 산림조합의 구성비율

조합원소유 산림면적	5천 ha 미만	5-10천 ha	10-15천 ha	15-20천 ha	20천 ha 이상
	35%	24%	16%	7%	17%
출자금규모	2천만 엔 미만	2-3천만 엔	3-4천만 엔	4-5천만 엔	5천만 엔 이상
	38%	10%	9%	9%	35%
상근 직원 수	3인 이하	4-6인	7-9인	10-19인	20인 이상
	31%	22%	15%	23%	9%

산림조합당 평균매출액은 3.1억 엔으로서 이 가운데 이용 부문(조림, 치산, 임도정비 등)이 61%, 판매 부문이 33%, 구매 부문이 5%, 기타 1%의 구조를 보이고 있다. 문제는 총매출액에서 주요 사업이라 할 수 있는 이용 부문과 판매 부문의 매출액이 감소경향을 보인다는 것이다. 10년 전에 비하여 총사업매출액은 24%, 이용 부문은 13%, 판매 부문은 36%가 각각 감소하였으며, 그 이유는 이용 부문의 경우 사업 대상 산림의 감소가, 판매 부문의 경우는 목재가격의 하락으로 나타났다.

표 4 산림조합의 사업구성 비율

구 분	이용부문		판매부문			구매부문	기타
	산림조성	이용	임산물	원목판매	가공제조		
구성 비율	48%	13%	10%	10%	13%	5%	1%
	61%		33%				

좀 더 구체적으로 사업실시 상황을 살펴보면, 산림조합은 일본 전체 조림면적과 간벌면적의 약70%를 담당하는 산림정비의 중추적 역할을 하고 있다. 그러나 목재 생산은 전체 생산량의 17%에 불과한 실정이다.

표 5 산림조합의 사업물량 규모의 비중

구분	조림	간벌	목재생산
사업물량	20천 ha	246천 ha	2,506천 m ³
국가전체 대비 비율	70%	65%	17%

2003년에 목재를 생산한 산림조합은 전체 산림조합의 62%인 600개 조합에 달하지만 생산규모가 적어 생산량이 1천 m³미만이 40%이고, 산림조합당 평균목재생산량은 4,172m³에 지나지 않는다.

표 6 목재 생산규모별 산림조합 분포

구분	1천m ³ 미만	1-3천m ³	3-5천m ³	5천-1만m ³	1만m ³ 이상
조합수	239	154	59	79	69
구성비율	39.8	25.7	9.8	13.2	11.5

산림정비를 위하여 산림조합의 85%에 해당하는 825개 조합에서 작업반을 조직하여 운영하고 있으며, 작업반원수는 총26천명으로 1개 조합당 평균 31명의 작업반원이 산림정비 등에 종사하고 있다. 이들의 연령층을 보면 60세 이상이 40%를 차지하여 고령화에 대응한 젊은 노동력의 육성 및 확보가 시급한 과제라 할 수 있다. 다만, 다행스러운 것은 20대와 30대의 젊은 층이 최근 증가하는 경향을 보이고 있다는 것이다³⁾.

표 7 산림조합의 작업반 구성 현황

구 분		1984년	1989년	1993년	1998년	2003년
산림조합수		1,804	1,683	1,571	1,290	970
작업반 설치	조합수	1,373	1,317	1,242	1,024	825
	설치률 (%)	76	78	79	79	85
작업반원수	전체(천명)	60	46	38	32	26
	조합당(명)	44	35	30	31	31
작업반1인당근로일수(일)		139	153	166	162	167
연령 계층별 비율 (%)	20-29세	11.6	2.6	2.7	5.1	9.4
	30-39세		7.0	5.9	6.7	10.4
	40-49세	24.8	16.3	13.4	13.2	14.6
	50-59세	41.9	40.5	31.6	22.7	25.3
	60세 이상	21.8	33.6	46.4	52.3	40.4

3) 참고로 임업사업체의 신규 취업자 수를 보면 1999년 이후 2천명대의 추이를 보이다가 2003년에 추진한 “젊은 고용”과 더불어 4천명을 초월하였으며, 그 70% 정도는 산림조합에 취업한 것으로 나타났다.

끝으로 산림조합의 경영 상태를 나타내는 사업 손익(사업총이익에서 사업총비용과 사업관리비를 뺀 것)을 보면, 전체의 76%인 733조합이 이익을 내고 있으며, 이들 1개 조합당 평균 949만 엔을 기록하고 있다. 반면에 24%에 해당하는 230개 조합이 손실을 내고 있으며, 이들은 1개 조합 당 평균 430만 엔의 사업 손실을 기록하고 있다. 전체적으로는 평균 620만 엔의 사업이익을 내고 있다고 할 수 있다.

표 8 일본 산림조합의 경영상황

구분		사업 손실	사업 이익	계
전체	조합수	230	733	963
	비율 (%)	24	76	100
	평균액(만 엔)	▲430	949	620
경상이익	조합수	127	836	963
	비율 (%)	13	87	100
	평균액(만 엔)	▲489	928	741
당기잉여금	조합수	130	833	963
	비율 (%)	13	87	100
	평균액(만 엔)	▲721	684	531

주 : 전체 조합 가운데 조사에 응답안한 일부조합은 미 포함함.

2. 도도부현 산림조합연합회

도도부현산림조합연합회는 산림조합 등을 회원으로 하고 있으며, 전국의 도도부현에 총46개 연합회가 설립되어 있다. 2002년 말 현재 회원 수는 총996개로서 1개 도도부현산림조합연합회 당 회원 수 21.7조합, 상근임원 1명, 상근직원 22.8명, 상시고용자 7.4명의 체제를 갖추고 있다. 한편, 34개의 도도부현산림조합연합회에 총99개의 共販所가 운영되고 있다.

경영지표를 계층별로 볼 때, 평균 상근직원수가 10-19인인 경우가 35%

로 가장 많고, 출자금도 5천만 엔 - 1억 엔인 경우가 22%로 최다를 기록하였다.

표 9 경영지표별 계층별 도도부현산림조합연합회의 구성비율

출자금 규모	5천만 엔 미만	5천만-1억 엔	1-1.5억 엔	1.5-2억 엔	2-3억 엔	3억 엔 이상
	17%	22%	15%	20%	13%	13%
상근 직원 수	1-9인	10-19인	20-29인	30-39인	40-49인	50인 이상
	17%	35%	15%	15%	11%	7%

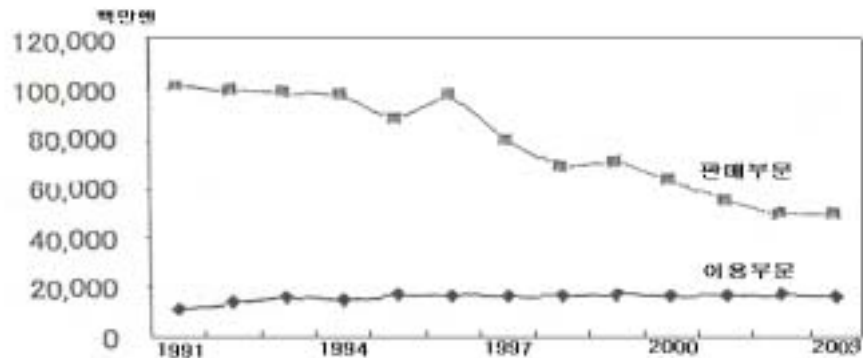
2003년 말 현재 총매출액은 788억 엔으로서 1개 연합회당 17억 엔에 달하며, 그 중 판매사업(목재의 가공과 판매 등)은 64%를 점한 476억 엔으로 연합회의 가장 중심적인 사업이라 할 수 있다. 1개 연합회당 판매 부문의 매출액은 목재가격의 하락 등으로 10년 전과 비교해 절반 이하로 감소하는 한편, 이용 부문은 정체를 보이고 있다.

원목을 취급하는 공판소의 수입원은 취급수수료이기 때문에 목재가격의 하락과 취급 량의 감소로 경영 상황이 나빠지기 때문이다. 이로 인하여 공판소의 39%가 영업 손실을 보이고 있는데 이는 지난 1996년에 비해 영업 손실을 보인 공판소가 5%나 증가한 것을 의미한다.

표 10 도도부현 산림조합연합회의 경영상황

	취급물량(천 입방)	취급금액(백만 엔)	1m³당 평균단가
1996년	2,627	65,139	24,793
2003년	2,145	31,437	14,653
증감률	- 18.3%	- 51.7%	- 40.9%

그림 3 도도부현 산림조합연합회 부문별 매출액 추이



끝으로 도도부현 산림조합연합회의 경영 상태를 보면, 사업 손익(사업총이익에서 사업총비용과 사업관리비를 뺀 것) 측면에서 전체의 67%인 31개 연합회가 이익을 내고 있으며, 이들 1개 연합회당 평균 1,317만 엔을 기록하고 있다. 반면에 나머지 15개 연합회는 손실을 내고 있으며, 이들은 1개 연합회당 평균 1,542만 엔의 손실을 기록하고 있다. 전체적으로는 평균 180만 엔의 사업이익을 내고 있다고 할 수 있다.

표 11 도도부현 산림조합연합회의 경영상황

구분		사업 손실	사업 이익	계
전체	연합회수	15	31	46
	비율 (%)	33	67	100
	평균액(만 엔)	▲1,542	1,317	18
경상이익	연합회수	6	40	46
	비율 (%)	13	87	100
	평균액(만 엔)	▲968	1,232	1,197
당기잉여금	연합회수	6	40	46
	비율 (%)	13	87	100
	평균액(만 엔)	▲5,675	988	119

주 : 전체 조합 가운데 조사에 응답안한 일부조합은 미 포함함.

3. 전국산림조합연합회

전국산림조합연합회는 전국 단위로 설립되며, 전체 도도부현 산림조합 연합회 및 오사카산림조합이 회원으로 참여하고 있다. 2003년도의 총매출액은 143억 엔으로서 그 가운데 지도사업이 69%로 가장 많은 부분을 차지하며, 그다음으로 구매사업 17%, 판매사업 7%, 공제사업 6%, 기타 1%를 차지하고 있다.

표 12 전국산림조합연합회의 사업매출액 구성비율

구분	지도사업	구매사업	판매사업	공제사업	이용사업	계
매출액 (억 엔)	98	24	11	9	1	143
비율 (%)	69	17	7	6	1	100

4. 생산산림조합

생산산림조합은 1951년에 산림법을 근거로 삼아 창설되었다. 산림조합이 조합원의 산림경영의 일부(시업, 판매 등)의 공동작업을 목적으로 하고 있는 것에 비해 생산산림조합은 ‘소유와 경영과 노동을 일치 시킨다’는 이념 하에 조합원의 산림경영 전부의 공동작업 추구를 목적으로 한다는 데서 차이를 보이고 있다. 이로 인하여 조합원은 산림의 소유이익 권리를 생산산림조합에 이전하여 산림소유자로서의 지위를 상실하고 조합에 자본과 노동과 경영능력을 제공하게 된다.

산림조합의 설립동기를 보면, 집락유림의 공동경영이 58%로서 가장 많으며, 그다음으로 공동소유 산림의 공동경영이 17%, 시정촌유림 불하림의 공동경영이 14%, 개인 산림의 현물출자가 6%를 차지하고 있다.

표 13 설립동기별 생산산림조합수

구분	집락유림 공동경영	공동소유림 공동경영	시정촌유림 불하림 공동경영	개인소유림 현물출자	기타	계
조합수	1,693	507	422	171	158	2,951
비율	58	17	14	6	5	100

2003년 말 현재 생산산림조합수는 3,410개로서 조합원은 270천명, 경영산림면적은 320천 ha이고, 조합당으로 보면 평균조합원수는 92명, 평균경영산림면적은 108ha이다. 생산산림조합이 경영하고 있는 산림의 인공림과 천연림의 구성비율은 서로 비슷하며, 경영방법을 살펴보면, 69%의 산림은 ‘조합이 토지를 소유하고 직접 시업과 경영을 하는 경우’이며, 23%의 산림은 “토지를 소유하지만 다른 사업자에게 시업을 시키는 경우”이고, 나머지 8%의 산림은 ‘산림을 소유하지 않지만 분수림계약 등에 의해 시업경영을 하는 경우’로 구분된다.

표 14 경영 방법별 산림면적

구분	산림을 소유하고 직접 시업	산림을 소유하지만 시업은 위탁	분수계약 한 산림에 시업	계
조합수	2,727	1,267	565	2,951
면적(천 ha)	252	83	28	363
비율 (%)	69	23	8	100

주 : 조사에 응답한 951개 생산산림조합을 기준으로 작성하였으며, 경영방법별로 복수 응답한 결과임.

2003년에는 생산산림조합의 경우 전체의 32%인 936개 조합에서 산림보육을 실시하고 있으며, 주벌을 실시한 조합은 2%에 해당하는 47개 조합에 불과한 것으로 나타났다. 그리고 판매사업 등을 통하여 사업매출이 있었던 생산산림조합은 939개 조합으로서 전체의 32%이며, 주요 사업매출 분야는 목재판매, 입목판매, 버섯류 판매의 순으로 나타났다.

표 15 생산산림조합의 판매실적

구분	입목	목재	버섯류	기타	계
수량	70천 입방	35천 입방	8톤	-	-
판매고(백만 엔)	247	290	15	1,065	1,617
조합수	133	181	31	703	936
비율(%)	5	6	1	24	32
조합당 매출액(백만 엔)	1.9	1.6	0.5	1.5	5.5

주 : 비율은 조합에 응답한 951개 조합을 기준으로 작성

표 16 도도부현 산림조합연합회의 경영상황

구분		사업 손실	사업 이익	계
전체	조합수	2,367	417	2,784
	비율 (%)	85	15	100
	평균액(만 엔)	▲103	59	▲75
경상이익	조합수	1,219	1,219	2,438
	비율 (%)	50	50	100
	평균액(만 엔)	▲60	82	9
당기잉여금	조합수	1,705	1,078	2,783
	비율 (%)	61	39	100
	평균액(만 엔)	▲41	111	17

주 : 전체 조합 가운데 조사에 응답안한 일부조합은 미 포함함.

생산산림조합의 경영 상태를 보면, 사업 손익(사업총이익에서 사업총비용과 사업관리비를 뺀 것) 측면에서 전체의 15%인 417개 생산산림조합이

사업이익을 내고 있으며, 이들 1개 연합회당 평균 59만 엔을 기록하고 있다. 반면에 85%에 해당하는 2,367개 조합은 사업 손실을 내고 있으며, 이들은 1개 조합당 평균 103만 엔의 손실을 기록하고 있다. 전체적으로는 조합당 평균 75만 엔의 사업 손실을 내고 있다고 할 수 있다.

5. 향후 추진방향

목재가격의 하락 정체 등 임업을 둘러싼 상황이 날로 악화되는 가운데 판매사업의 수익악화 등으로 경영기반의 약화가 가시화되고 있다. 이를 개선하기 위해서는 건전한 재무기반의 확립, 효율적이고 안정적인 사업운영, 열악한 경영현실 하에서 자립경영의 실현이 조속히 요구되고 있다.

이를 해결하기 위한 과제로는 합병에 의한 경영기반의 강화, 직원의 자질향상, 감사의 강화 등 업무집행체제의 강화, 부채 부문의 정리합리화 등 사업의 재편강화, 경영비용의 축소 등 사업의 효율화의 추진, 산림정비의 조직 강화 등을 들 수 있다.

2002년 11월에 전국산림조합연합회는 ‘산림조합개혁프랜’을 수립하여 구체적인 방침으로서 조직, 사업의 재편과 경영관리체제의 강화 등을 통하여 건전한 자립경영의 확보에 총력을 기울이도록 하고 있다. 특히, 합병에 대해서는 지리적인 상황과 도도부현의 관계기관의 배치 상황 등을 감안해 도도부현의 상황에 따라서는 1현 1조합과 같은 강력한 추진을 하고 있다.

한편, 각 도도부현 산림조합연합회에서도 지역별 개혁 플랜을 수립하여 합병과 사업재편 등의 구체적인 계획을 하고, 2003년부터 그 계획 하에 착수하도록 하고 있다.

산림조합개혁프랜의 주요 내용

1. 조직개혁

- ① 경영방침의 구체화
- ② 경영체제의 강화
- ③ 인재의 육성 및 확보

2. 사업개혁

- ① 산림관리·시업, 임산사업체제의 확립
- ② 산림관리기술자, 작업반체제의 확립
- ③ 판매·제제가공업의 재편 강화

3. 계통조직력의 발휘

- ① 계통전체로서의 체계적인 조직 활동
- ② 도도부현 산림조합연합회 기능의 재편강화
- ③ 전국산림조합연합회 기능의 강화

이러한 산림조합개혁이 원활히 추진되도록 하기 위하여 산림조합 등의 조직 및 사업운영 등에 관해 산림조합계통 및 도도부현에 지도를 행하고 있다. 그 중점 지도사항은 건전한 재무기반과 효율적인 안정적 사업운영에 의하여 자립적인 경영을 실현 가능하도록 합병에 의한 경영기반의 강화 등을 적극 추진하도록 하는 것이다. 아울러 ① 직원의 자질향상, 감사의 충실강화 등 업무집행체제의 충실강화, ② 부채 부문의 정리합리화 등 사업의 재편강화, ③ 경영비용의 절감 등 사업의 효율적인 추진, ④ 산림정비의 틀 강화 등을 도모하도록 지도를 행하고 있다.

한편, 이러한 행동원칙과 더불어 예산 측면에서도 산림조합개혁에 도움이 되는 지원을 하고 있다. 2005년의 예산에 있어서도 업무집행체제의 강화를 도모하기 위하여 직원의 연수와 계통감사의 경비 등을 조성하여 추진하고 있다.

6. 시사점

일본 산림조합의 현황과 최근 고려되는 개혁의 방향 등에서 제기되는 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째로, 산림조합 합병을 통한 경영기반의 강화를 들 수 있다. 1907년 이후 초기에는 산림조합이 강제규정으로 설립되었지만 목재가격의 하락과 인건비 상승 등으로 경영 조건이 악화되고, 부실조합이 발생하게 되자 1963년부터는 산림조합의 합병을 추진하였다. 그 결과 합병 직전에 3,541개에 달했던 조합 수는 6단계의 합병사업이 완료된 2003년 말에는 970개 조합으로서 합병사업을 통해 3분의 1 이하로 감소하였다.

이로 인하여 경영기반도 상당히 개선된 것으로 나타났다. 개별 산림조합의 경영규모, 상근직원, 출자금 규모 등 경영기반의 측면에서 일정 규모 이상인 산림조합이 지속적으로 확대되었다.

둘째로, 합병작업을 앞으로도 지속할 것이다. 그 동안의 산림조합 합병 작업에도 불구하고 여전히 경영기반이 미약한 산림조합 즉, 합병 등을 통한 경영 기반의 강화가 요구되는 산림조합이 많은 부분을 차지하고 있다는 것이다. 더욱이 산림사업의 감소와 목재가격의 하락 등으로 산림조합의 매출액이 갈수록 축소되는 현실에 처해 있고, 현재 산림조합의 24%, 도도부현 산림조합연합회의 33%, 생산산림조합의 85%가 여전히 사업 손실을 내고 있는 실정이다.

산림조합합병조성법에 의한 지원조치가 2003년도말로 종료되었지만 합병에 의한 경영기반의 강화가 유효한 수단이 되는 것으로 판단되어 앞으로도 지속될 것으로 판단된다. 특히, 일본 임야청은 2004년부터 기존의 합

병 관련 법률 대신에 ‘기업조직재편세제’에 의하여 합병을 추진하고 있다.

셋째로, 장기적인 산림조합 개혁 계획의 수립을 들 수 있다. 전국산림조합연합회의 주도로 ‘산림조합개혁프랜’(2002)을 마련하여 대내외적인 변화에 능동적으로 대처하기 위하여 조직개혁, 사업개혁, 계통조직체계의 연계 및 기능 강화를 위한 노력을 강구하고 있다. 그리고 이러한 개혁이 추진력을 얻도록 예산 측면에서도 지원하고 있다.

자료 : 일본 林野廳(2005. 10)
(손철호 shon9@krei.re.kr 02-3299-4195 한국농촌경제연구원)