# 녹색성장에 대응한 중장기 산림정책 추진전략(1/2차 연도)

석 현 덕 선임연구위원 연 구 위 원 연 구 위 원 민 경 택 부연구위원 정 호 근 부연구위원 안 선 진 초청연구원 박 소 희 위촉연구원 조 국 훈

## 한국농촌경제연구원

#### 연구 담당

석 현 덕 선임연구위원 연구 총괄, 산림·산촌의 미래 전망과 정책 방향 분석 장 철 수 연 구 위 원 국내·해외 산림정책 분석 민 경 택 부연구위원 핵심 전략별 추진 과제 조사 정 호 근 부연구위원 국민·임업인 의식조사 안 선 진 초청연구원 핵심 전략별 추진 과제 조사 박 소 희 위촉연구원 핵심 전략별 추진 과제 조사 조 국 훈 위촉연구원 자료 수집 및 분석

#### 머 리 말

최근 기후변화와 생물다양성 손실, 에너지 위기 등이 국제적인 이슈로 떠오르면서 산림의 중요성이 커지고, 주5일 근무제 정착, 건강에 대한 관심 증가 등으로 인해 국민들의 산림에 대한 관심과 수요는 다양화되면서 급격히증가하고 있다. 그러나 한편으로는 시장개방 확대, 산촌인구의 고령화 심화등의 영향으로 여전히 임업생산은 미비하고 임가 소득은 저조하여 국내 임업·산촌의 상황은 나아지지 않고 있다. 따라서 증가하는 산림에 대한 수요를 충족시키는 동시에 임업·산촌을 활성화시킬 수 있는 방안을 모색하는 것이필요한 시기이다.

이 보고서는 최근 산림을 둘러싼 대내외적 여건 변화를 반영하여 산림정책의 중장기적인 방향을 제시하고 있다. '제5차 산림기본계획(2008~2017)'이 절반 가량 지난 시점에서 기본계획의 중간점검 필요성이 제기되면서, 이연구는 산림의 여건 변화와 미래 트렌드, 그리고 국내외 산림정책을 검토하고 산림 관련 다양한 이해관계자들의 의견을 반영하여 미래를 내다보는 산림정책의 방향과 핵심 추진 전략들을 종합적으로 제시하였다.

이 연구를 수행하는 과정에서 전문가 세미나, 현장간담회, 토론회 등을 통하여 각계의 의견을 수렴하였다. 주요 정책에 대하여 고견을 주신 자문위원과 유관기관·단체의 전문가에게 감사 말씀을 드리면서 이 보고서가 우리나라 산림과 산림정책의 중장기 방향을 설정하고, 특히 차기 정부의 산림정책수립 및 추진에 유용하게 활용되기를 기대한다.

2012. 12. 한국농촌경제연구원장 **이 동 필** 

#### 연구의 배경

최근 대내외적으로 산림의 중요성이 커지고 산림에 대한 수요가 다양해지면서, 산림을 둘러싸고 다양한 이해 주체들 간의 요구가 대립되고 있다. 특히, 산림을 보전하고 이용하자는 국민과 산지를 개발하고 산림으로부터 소득을 얻고자 하는 임업인 간에 이해와 요구가 대립되고 있다. 그러나 기존의지속가능한 산림경영은 주체 간의 대립과 이로 인한 갈등을 해결하기에 한계가 있기 때문에, 다양한 이해 주체들과의 파트너십을 통해 조화·상생할 수있는 새로운 산림정책을 제시할 필요가 있다.

#### 연구방법

이해 주체들의 산림정책 수요를 파악하기 위해서, 국민(1,033명)과 임업인 (500명)을 대상으로 임업과 산림에 대한 설문조사를 실시하였다. 더불어 중장기 산림정책이 나아가야 할 방향을 제시하고 정책목표를 설정하기 위해 산림의 내외적 여건변화를 분석하고, 국내 산림정책뿐만 아니라 주요 임업 선진국(8개국)의 산림정책을 검토하였다. 또한 목표를 달성하기 위한 핵심과 제와 세부전략을 도출하기 위해 현지조사 및 현장간담회와 전문가 세미나를 실시하였다.

#### 연구결과 및 시사점

최근 국제사회가 기후변화, 사막화, 생물다양성 손실 등의 지구환경문제와 에너지 위기에 당면하면서 산림의 중요성은 점점 증가하고 있다. 대내적으로는 도시화율의 증가, 주5일 근무제 정착, 건강에 대한 관심이 커지면서 산림에서의 휴양이나 치유, 교육 등에 대한 수요가 증가하고 있다. 한편 국내산림자원이 성숙하고 산림의 공익가치가 상승했지만, 아직까지 임업생산성

이 낮고 임가 소득이 저조한 실정이다.

임업과 산림에 대한 설문조사를 실시한 결과, 국민들은 산림생태계 보전 (32.3%), 치유·휴양 공간 제공(19.9%), 도시숲 제공(16.2%)에 대한 정책을 기대하고 있으나, 임업인들은 임산물 공급(29.0%)과 경제림 조성(16.8%)에 대한 정책을 기대하고 있어 산림을 둘러싼 국민과 임업인의 요구가 매우 다르다는 것을 확인할 수 있었다.

해외 산림정책들은 국가와 지역수준에서 다양한 이해관계자들과 파트너십을 통해 기후변화 대응, 산림생태계 보전, 산림산업 혁신, 산림복지 확대 등산림전략을 이행함으로써 지속가능한 산림경영(SFM)을 실현하고자 하였다. 국내 산림정책 역시 치산녹화기에서 보속수확을 추구했던 산지자원화기와 다목적 산림경영을 추구했던 산림경영기반 구축기를 거쳐 현재 지속가능한산림경영기에 들어서 있다.

국내외 산림을 둘러싸고 있는 여건변화와 국민과 임업인의 산림에 대한 인식, 외국의 산림정책 동향, 국내 산림정책 패러다임의 변화 등을 고려할때, 사회적·경제적·환경적 지속가능성을 넘어 다양한 이해관계자와의 파트너십을 통해 이해 주체 간에 대립되는 요구와 이로 인한 갈등을 해결하고 조화·상생하는 것이 향후 중장기 산림정책이 나아가야 할 방향이다.

이와 같이 이해 주체 간 대립되는 요구를 모두 충족하기 위해 산림의 다원적 기능 보상, 산림산업 경쟁력 강화, 지역사회 활성화, 산림생태계 보전과 산림환경서비스 확대를 기본 목표로 설정하고 목표별 핵심 전략과 추진 과제를 선정하였다. 첫째, 산림의 다원적 기능을 보상하기 위해 산림보호신탁제와 산림환경서비스직불제를 통해 사유림의 산림환경서비스에 대한 대가를보상한다. 둘째, 산림산업 경쟁력을 강화하기 위해 목재산업, 수출 임산물 육성, 산림농업을 통해 임산업을 육성하고, 임업기술지원과 더불어 임업경영체를 육성하며, 임산물 재해보험을 확대하고 직불제를 시행하여 임가 소득안정체제를 구축해 나간다. 셋째, 지역임업을 활성화시키기 위해 산림산업 클러스터, 산촌형 커뮤니티 비즈니스, 지역 및 권역 단위 모델림을 육성한다. 넷째, 산림생태계를 보전하고 산림환경서비스를 확대하기 위해 산림재해 방

지 및 기능별 숲가꾸기 사업 확대를 통해 산림의 건전성을 향상시키며, 산림 휴양·치유·교육·레포츠 등 복합적 산림환경서비스를 확대하고, 도시숲을 적 극적으로 관리해 나간다. 마지막으로 이러한 전략들을 실천하기 위한 기반 마련을 위해 산림관리 거버넌스 체계, 경영주체별 지원제도, 산지관리체계 등 정책지원체계를 구축해 나간다.

## ABSTRACT

A Study on Long-Term Forest Management Strategies for The Green Growth

#### Background of Research

With the international community facing global environmental problems such as climate change, desertification, and loss of biodiversity and energy crisis, the importance of forest has been growing more and more recently. Domestically, the demand for leisure and healing in the forest as well as education about forest is increasing as a result of increasing urbanization, introduction of five-day working week, and growing interest in health. Even though domestic forest resources have increased along with the public benefit of forests, the forest industry's productivity and forest farmers' income have remained low. As a result, there is a growing demand by forest farmers to use the forest land. As this is the case, there is a conflict of interests between the general public who wish to conserve the forest and forest farmers who wish to develop it. The direction for mid- and long-term forest policy should be set on resolving the conflicting needs of interested parties through partnerships and on seeking harmony and co-existence beyond the social, economic and environmental benefits sought by the sustainable forest management of today.

#### Method of Research

This year, which is the first year of this research, the direction and goal for long-term forest policy was set by analyzing changes in domestic and international circumstances surrounding forestry and trends in domestic and international forest policy. Also, a survey was conducted to find out forest farmers' and the general public's opinions on forest and forestry. The core tasks and detailed strategies for achieving the goal were derived from a

field survey, on-site meetings, and expert seminars. In the second year, policy priorities will be identified and a detailed project plan will be finalized.

#### Research Results and Implications

In order to meet all the conflicting needs of interested parties, the basic goals were set on making compensations for maintaining the multifunctionality of forest, boosting the competitiveness of forestry, invigorating local communities, conserving the forest ecosystem, and expanding forest environmental services, and core strategies and policy tasks for each goal were selected. First, compensations will be made for forest environmental services in private forest areas to maintain the multifunctionality of forest through forest protection trust and direct payments for forest environmental services. Second, the forest industry will be nurtured and its competitiveness strengthened through the timber industry, forest product export, and agroforestry. Also, a forest income stabilization system will be constructed by expanding disaster insurance and by implementing a direct payment system. Third, in order to invigorate the local forestry, efforts will be made to foster forest industry clusters, mountain village-type community businesses, and model forests at local and regional levels. Fourth, in order to conserve the forest ecosystem and expand forest environmental services, efforts will be made to improve the health of the forest through prevention of forest disasters and expansion of tailored afforestation programs, expand diverse forest environmental services for leisure, healing, education, recreation and sports, and actively manage the forest in urban areas. Finally, in order to put these strategies into practice, efforts will be made to construct and improve policy support systems such as forest management governance system, management support system for different types of managers, and forest land management system.

Researchers: Hyun-Deok Suck, Cheol-Su Chang, Kyung-Taek Min,

Ho-Gun Chong, Sun-Jin Ahn, So-Hee Park, Gook-Hoon Cho

Research Period: 2012. 1~2012. 10 E-mail address: hdseok@krei.re.kr

## 차 례

제1장 서론
1. 연구 배경 및 목적 ··································
2. 선명원구 검도
3. 원구대용         4. 연구방법 ····································
4. 원구병합
제2장 산림·임업을 둘러싼 여건 변화
1. 외부여건 변화
2. 내부여건 변화2
제3장 산림·임업에 대한 국민의식
1. 국민의 산림·임업에 대한 의견 ·······29
2. 임업인의 산림·임업에 대한 의견 ···································
3. 국민과 임업인의 의식의 비교 및 시사점57
제4장 산림·산촌의 미래 전망과 목표
1. '제5차 산림기본계획(2008~2017)' 주요 내용 및 평가 6
2. 산림·산촌의 미래 전망과 비전 ···································
3. 중장기 산림정책 기조와 패러다임68
4. 산림정책 비전과 목표8
제5장 핵심 전략별 추진 과제
1. 산림환경서비스 보상87
2 사리사언 저채 저화

3.	임업조직·경영체 육성101
4.	임가 소득안정망 구축105
5.	지역임업 활성화110
6.	복합산림환경서비스 확대117
7.	건강한 산림생태계 보전 123
8.	적극적인 도시숲 관리128
9.	정책지원체계 구축131
부록	1
부록	2
참고	문헌152

# 표 차례

제1장	
班 1- 1.	전문가·전문기관·이해관계자 의견수렴 실적
제2장	
丑 2- 1.	메가트렌드 및 미래전망 보고서
<b> </b>	메가트렌드 분석 결과
丑 2-3.	농어촌 지역 고령 인구 비율 변화 추이 및 전망 10
丑 2- 4.	도시화율 추세11
丑 2- 5.	여가시간 및 여가비율 추세11
丑 2-6.	친환경농산물 생산 추이
丑 2- 7.	한국 FTA 체결현황(2012년 9월 기준)13
丑 2-8.	한·미 FTA에 따른 농업 생산액 감소 추정13
丑 2- 9.	하향 조정 중인 한국 성장률 전망치(2012년 9월) 14
丑 2-10.	우리나라의 사막화방지 조림실적17
丑 2-11.	연료별 세계 1차 에너지 수요 전망 19
丑 2-12.	산지구분현황(2012년 6월)25
丑 2-13.	산림의 공익가치 평가액 추이 26
丑 2-14.	임가와 농어가 가구소득 비교27
제3장	
丑 3- 1.	산림을 둘러싼 여건과 전망
丑 3-2.	산림을 둘러싼 여건과 전망47
丑 3-3.	국산 임산물의 경쟁력56
立 2 1	구미코 이어이이 사리이 여하세 대하 즈ㅇ 스이

丑 3-5.	산림 여건과 전망에 대한 국민과 임업인의 생각58
丑 3-6.	산지이용기준 강화 여부58
班 3-7.	산림정책의 의견 반영 정도59
제4장	
<b> </b>	'제5차 산림기본계획'실적평가 등급63
<b> </b>	산림자원 중장기 전망67
丑 4- 3.	국가별 산림정책 주요 내용74

# 그림 차례

제1장	
그림 1- 1.	연차별 연구추진 프로세스4
제2장	
그림 2- 1.	국내 노인 비율 전망9
그림 2- 2.	농가소득과 도시근로자가구의 소득 추이15
그림 2- 3.	2011년 전 세계 이상기후 발생 분포도16
그림 2- 4.	2050년 생물다양성 감소 예측18
그림 2- 5.	다양한 이해주체 간의 협력관계21
그림 2- 6.	학교숲 조성현황22
그림 2- 7.	최근 10년간 자연휴양림 운영 및 이용현황23
그림 2- 8.	최근 10년간 영급별 산림면적 변동 추이24
제3장	
그림 3- 1.	산림으로부터의 혜택30
그림 3- 2.	산이나 숲에 간 이유31
그림 3- 3.	산림의 국가경제 기여도32
그림 3- 4.	산림의 역할
그림 3- 5.	국·공유림의 역할34
그림 3- 6.	임야 구입의사에 대한 이유34
그림 3- 7.	올바른 산림정책 시행 정도 37
그림 3-8.	산림정책의 국민의견 반영 정도 37
그림 3- 9.	산지이용기준 강화 여부38
그림 3-10.	개인 산주의 지원 사업 타당성39

그림 3-11.	개인 소유 산림관리 지원사업 확대 여부40
그림 3-12.	숲가꾸기사업 비용 부담40
그림 3-13.	산림과 산림정책 기대 순위41
그림 3-14.	산림으로부터의 혜택43
그림 3-15.	산림의 국가경제 기여도44
그림 3-16.	산림의 역할45
그림 3-17.	국·공유림의 역할46
그림 3-18.	구입의사에 대한 이유46
그림 3-19.	올바른 산림정책 시행 정도48
그림 3-20.	산림정책의 국민의견 반영 정도49
그림 3-21.	산지이용기준 강화 여부49
그림 3-22.	개인 산주의 지원사업 타당성50
그림 3-23.	개인 소유 산지관리사업 확대 여부51
그림 3-24.	숲가꾸기사업 비용 부담51
그림 3-25.	산림과 산림정책 기대 순위52
그림 3-26.	임업의 미래전망53
그림 3-27.	임업의 직업적 만족도54
그림 3-28.	만족하는 이유54
그림 3-29.	만족하지 않는 이유 55
그림 3-30.	임업경영의 위협요인55
제4장	
그림 4- 1.	'제 <b>5</b> 차 산림기본계획' <b>5</b> 대 전략과 <b>25</b> 대 핵심과제 ······· 62
그림 4- 2.	산림정책 기조의 흐름77
그림 4- 3.	새로운 산림정책의 방향80
그림 4- 4.	산림정책 기본 목표84
그림 4- 5.	핵심전략과 실천과제86

## 제5장

그림	5- 1.	산림보호신탁제도 개념도89
그림	5- 2.	산림환경서비스 직불제 개념도91
그림	5- 3.	품목별 대표조직과 수출조직 연계 강화도96
그림	5- 4.	효율적 수출 네트워크 구축97
그림	5- 5.	FTA와 임산물수출확대98
그림	5- 6.	산림농업 육성100
그림	5- 7.	임업경영체 육성103
그림	5- 8.	임업기술지원시스템104
그림	5- 9.	임가소득 변동요인과 대응방향106
그림	5-10.	피해보전직불 개념도109
그림	5-11.	임가소득 안정 체계110
그림	5-12.	산림산업 클러스터 육성112
그림	5-13.	산촌형 커뮤니티 비즈니스 육성113
그림	5-14.	지역(권역)단위 모델림 조성116
그림	5-15.	산림교육 확대 및 강화119
그림	5-16.	산림치유서비스 활성화120
그림	5-17.	산림재해방지시스템125
그림	5-18.	기능별 숲가꾸기 사업127
그림	5-19.	적극적인 도시숲 관리129
그림	5-20.	국가산림관리위원회133
그림	5-21.	지역산림관리위원회134
그림	5-22.	경영주체별 지원제도136
그림	5-23.	유연 산지관리체제138

## 1. 연구 배경 및 목적

산림을 둘러싼 국제, 정책, 경제, 사회 및 과학기술적인 환경 변화가 급격히 일어나고 있으며 이에 대한 적절한 대응이 국가적 과제가 되고 있다. 국제적으로는 코펜하겐과 칸쿤의 기후변화 당사국총회에서 산림의 탄소 흡수능력 활용에 대한 중요성이 더욱 강조되었고, 국내적으로는 녹색성장의 동력으로 산림의 중요성이 증대하고 있다. 국가 간 생물다양성 협약의 진전에따라 다양한 생물자원의 보호와 활용 등이 주목받고 있으며 이를 위해 산림 유전자원 확보, 이용증대가 중요 과제로 떠오르고 있다. 국민 생활수준의 향상과 여가시간 증가 등은 산림휴양에 대한 수요를 증가시키며 휴양자원으로서 산림의 역할도 증가하고 있다. 국제유가의 상승과 온실가스 배출에 대한 규제강화는 대체 에너지에 대한 관심을 증대시키고, 산림의 바이오매스는 중요한 대체 에너지원의 하나로서 주목받고 있다.

산지복구에 이어 1973년에 치산녹화로 시작된 우리나라 산림정책은 산지 자원화기, 산림경영기반 구축기를 거쳐 2008년부터는 지속가능한 산림경영 기로 이어져 오고 있다. 산림을 둘러싼 국내외적 변화를 고려할 때 현재의 산림정책 패러다임만으로는 이러한 수요와 역할 충족에 한계가 있으며 이를 극복할 수 있는 산림정책에 대한 검토가 필요한 상황이다.

'제5차 산림기본계획(2008~2017)'이 절반가량 지난 시점에서 이러한 대내

외적 변화로 기본계획의 중간점검뿐만 아니라 기본계획 기간의 적절성에 대한 점검 필요성도 제기되고 있다. 또한 내년에 새 정부가 출범하면 정책 방향 및 키워드의 변화도 예상된다.

우리나라는 국토의 63.6%가 산림이며, 산림의 올바른 활용과 관리는 국토 관리와 자원활용 측면에서 매우 중요하지만 산림자원의 활용은 매우 낮아서 목재 자급률은 15% 수준에 머물고 있는 실정이다. 산림자원은 적절하게 관리한다면 재생 가능한 자원이므로 지속가능한 사회, 순환형 사회 구축을 위한 중요한 요소가 된다. 또한 숲은 생장과정에서 대기 중 탄소를 흡수하기 때문에 지속가능한 산림관리는 저탄소 녹색성장정책의 추진에서 핵심적인요소로 부각되고 있다.

본 연구는 임업과 산림을 둘러싼 국내외 정세, 수요 변화를 전망하고 이에 기초하여 중장기 산림자원의 관리와 임업의 활성화, 산림서비스의 제공 등미래 지향적인 정책 추진방향 설정을 주요 목적으로 하고 있다.

## 2. 선행연구 검토

주요 선행연구로는 「산림 100년 계획수립을 위한 기초연구」(석현덕 외, 1994), 「지속가능한 산림자원 육성계획 수립」(이돈구 외, 2004), 「제5차 산림기본계획 수립을 위한 정책개발」(김의경 외, 2005) 등이 있다.

첫 번째 연구는 10년을 주기로 하는 '제4차 산림기본계획'의 수립에 앞서 장기적 정책전망을 실시한 연구이다. 문헌분석과 전문가의견 수렴을 통한 미래예측을 통해 산림기능에 대한 장기 수요를 전망하고, 이를 토대로 산림 정책의 추진방향을 제시하였다.

두 번째 연구에서는 '제5차 산림기본계획' 수립에 앞서 산림정책의 새로운 비전을 제시하고자 하였다. 주로 국제적인 차원에서만 논의되어 온 지속가 능한 산림경영(SFM)을 구체화하여 국가차원의 산림자원 육성과 관리전략, 지역차원에서의 산림자원 육성과 지역발전 방안, 산림경영단위에서의 지속 가능한 산림자원 육성을 위한 시업체계를 도출하고자 하였다.

세 번째 연구는 일본과 호주의 산림정책 사례조사, 메타분석을 통한 정책 개발, 전문가 의견수렴을 통한 미래예측 및 대응방안 분석을 통하여 산림정 책의 장기 비전 및 새로운 패러다임을 제시하였다. 이를 토대로 '제5차 산림 기본계획'의 역점과제 및 산림정책의 분야별 추진방향을 제시하였다.

위의 선행연구들은 연구범위를 산림청과 관련된 것에 한정하고 있어서 명시적 정책과제를 제시하는 데에만 주안점을 두고 있는 반면 본 연구에서는 광범위한 이해관계자들의 참여를 통하여 산림정책 추진의 국민적 합의를 도출하고자 하였다. 임업에 직간접적으로 영향을 미치는 대내외적인 여건을 포괄적으로 고려하여 전방위적인 정책수립을 도모하였다. 지속가능한 산림경영 원칙의 구성요소를 도출하고 아울러 산림에 대한 장기 수요를 예측하여 중장기적인 산림정책의 방향을 제시하였다.

## 3. 연구내용

본 연구는 2년간의 연구과제로서 1차 연도의 연구는 산림과 임업을 둘러싼 여건변화와 국내외 산림정책의 동향을 분석하고 임업과 산림에 대한 국민과 임업인 의식조사를 실시하여 중장기 산림정책이 나아가야할 방향과 목표를 제시하였다.

2차 연도에서는 1차 연도에서 제시한 정책목표, 전략 그리고 정책과제를 바탕으로 사업별 세부 시행계획을 세우고, 사업간 정책 추진의 우선 순위를 설정하며 효율적인 정책목표 달성을 위한 산림정책의 추진체계를 수립하고자 한다. 아울러 '제6차 산림기본계획(2018~2027)'의 수립을 위한 정책방향을 제시하고자 한다. 이를 위해서 국내전문가그룹을 구체화하고, 해외 임업정책 동향을 현장조사 등을 통해 재확인하고 나아가

#### 4 제1장 서 론

1차 연도 2차 연도 최종보고 설계세미나 1차 연도 설계세미나 중간보고 중간보고 국내외 산림정책 환경 산림정책 비전 및 분석 및 트렌드 분석 목표 수립 국내 환경분석 비전 및 목표 재설정 1차 연도 계획 이슈 도출 중간점검 해외동향 파악 정책 과제 수립 산림정책포럼 운용 정책 추진 계획 수립

그림 1-1. 연차별 연구추진 프로세스

국제임업정책포럼을 열 계획이다.

1차년도 보고서의 구성과 장별 주요 연구내용은 다음과 같다. 서론에서는 연구배경과 목적, 그리고 연구내용과 연구방법을 서술하였다. 2장에서는 정 책수립의 기반이 되는 산림·임업을 둘러싼 대내외적 여건 변화를 분석하였 다. 주요 외부여건으로 기후변화, 시장개방, 지방분권화, 출산률 감소와 고령 화, 자원경쟁 심화, 에너지 위기, 세계적 산림면적 감소를 제시하였다. 내부 여건으로는 산림자원 성숙에 따른 산림구조 개선 필요성 증가, 산림의 공익 적 가치 증대, 삶의 질에 대한 국민적 관심 증대, 산지보전과 개발의 갈등 심 화, 임업성장의 정체와 임업인 소득 문제를 제시하였다.

3장에서는 산림·임업에 대한 국민과 임업인 의식조사 결과를 분석하였다. 산림의 역할과 가치, 산림을 둘러싼 여건과 전망, 산림정책 방향 등에 대한 설문을 토대로 중장기 산림정책의 기조와 방향, 핵심전략과 실천과제 마련 을 위한 시사점을 도출하였다.

4장에서는 지금까지의 산림기본계획을 점검하고 해외 산림정책 동향을 파악하여 중장기 정책 기조와 방향을 제시하였다. '이해관계자들의 화합·조화

를 통한 파트너십이 강조된 지속가능한 산림경영'을 새로운 패러다임으로 제시하고 산림의 다원적 기능 보상, 산림산업 경쟁력 강화, 지역사회 활성화, 국토보전 및 산림환경서비스 확대를 기본목표로 설정하였다.

5장에서는 새로이 설정된 기본목표를 토대로 중장기 산림정책의 핵심전 략과 실천과제를 도출하였다. 핵심전략은 산림환경서비스 보상, 산림정책 정책 전환, 임업조직·경영체 육성, 임가 소득안정체계 구축, 지역임업 활성 화, 복합산림환경서비스 확대, 건강한 산림생태계 보전, 적극적인 도시숲 관리, 정책지원체계 구축으로 구분하고, 모두 21개의 추진과제를 제시하였다.

### 4. 연구방법

본 연구는 문헌 및 설문조사, 현장토론회, 전문가 간담회, 전문가 세미나, 정책토론회 및 정책 세미나, 위탁연구 등을 통하여 실시되었다. 국내외 여건 분석을 위해 다양한 경로를 통해 자료를 수집하였다. 선진국 산림정책 분석 을 위해 캐나다, 미국 등 8개 국가의 각종 국내외 문헌 및 자료조사를 실시 하였고, 분석결과를 토대로 국내 산림정책에 도입이 가능한 정책들을 파악 하여 시사점을 도출하였다.

국제식량농업기구(FAO), 국제열대목재기구(ITTO), 세계은행(World Bank) 등 국제기구를 통해 주요 임업 선진 국가들의 자원관리전략, 정책, 제도 자료를 수집하였다. 탄소거래소, 기후변화 협약관련 기구 등의 관련 자료뿐만 아니라 산림정책 및 제도 관련 보고서, 논문 등도 조사·분석하였다.

산림을 둘러싼 직간접적인 여건변화를 알아보기 위해 국내 메가트렌드관 런 보고서의 분석을 실시하였다. 사회적, 기술적, 환경적, 경제적, 정치적인 메가트렌드를 모두 분석하기 위해 분석기관과 분석내용의 범위를 광범위하 게 설정하였다. 산림정책의 이해 당사자인 국민과 산주들의 산림과 산림정 책에 대한 의견 조사를 위해 산림·임업에 대한 국민의식조사 및 임업인 조사

#### 6 제1장 서 론

#### 를 각각 실시하였다.

정책입안자, 수요자, 정책담당자의 다양한 의견수렴을 위하여 현장간담회와 전문가 간담회를 실시하였고, 연구결과에 대한 국민 및 임업관계자의 공감대 형성과 의견 조율을 위해 정책세미나를 개최하고 각종 정책입안 관련세미나에서 발표를 하였다.

국내 환경분석을 위해 '제5차 산림기본계획 문제점 및 개선과제 도출'이라는 제목으로 한국산림경제학회와 경상대학교에 위탁연구를 실시하여 그분석 내용을 연구에 활용하였다.

표 1-1. 전문가·전문기관·이해관계자 의견수렴 실적

구분	분야	발표자	소속	일정
산림정책세미나 시리즈(1)	지역농림업	김태곤	한국농촌경제연구원	3.15
산림정책세미나 시리즈(2)	산지관리	손학기	국토연구원	3.21
산림정책전문가 간담회	해외산림자원	공영호	녹색사업단	3.27
산림정책세미나 시리즈(3)	산림교육	하시연	국립산림과학원	3.29
산림정책세미나 시리즈(4)	산림인력	마상진	한국농촌경제연구원	4.2
정책협의회(1)	생물다양성	오승환	국립수목원	4.9
산림정책세미나 시리즈(5)	사회적기업	이규천	한국농촌경제연구원	4.16
산림정책세미나 시리즈(6)	임업기계화	김재원	산림생산기술연구소	4.25
산림정책세미나 시리즈(7)	산림·산촌	박근덕	생태산촌사무국	4.30
산림정책세미나 시리즈(8)	산림경영	이임영	한국산림기술인협회	5.7
산림정책현장간담회(1)	지역임업	임경수	완주커뮤니티비즈니스센터	5.16
산림정책세미나 시리즈(9)	목재수급·유통	류재윤	산림조합중앙회	5.30
산림정책세미나 시리즈(10)	산림재해	윤호중	국립산림과학원	7.17
정책협의회(2)	산림재해	김만주	산림항공본부	7.27
산림정책세미나 시리즈(11)	도시숲	박찬열	국립산림과학원	8.2
산림정책세미나 시리즈(12)	바이오매스에너지	이광연	에프앤디인터내셔널	8.2
농정이슈심층토론회	정책전반	석현덕	한국농촌경제연구원	10.11
산의 날 기념 정책토론회	정책전반	석현덕	한국농촌경제연구원	10.19
임업인과의 만남	정책전반	석현덕	한국농촌경제연구원	10.31
산림정책세미나 시리즈(13)	사회적기업	유영초	풀빛문화연대	11.12

# 산림·임업을 둘러싼 여건 변화

## 1. 외부여건 변화

### 1.1. 메가트렌드를 통한 외부여건 변화 분석

'메가트렌드'란 현대 사회에서 일어나고 있는 거대한 시대적 조류를 뜻하는 단어이다. 이 장에서는 국내의 메가트렌드 관련 보고서의 분석결과를 통해 산림·임업분야를 둘러싼 외부여건의 변화를 살펴보고 이에 대한 영향과 대응현황을 분석한다.

연도	제목	출처
2006	함께하는 희망한국 VISION 2030	정부·민간 합동작업단
2007	미래트렌드와 미래연구	부산발전연구원
2008	2020-2050 미래전망 토론회	미래기획위원회
2010	한국사회의 15대 메가트렌드	한국정보화진흥원
2010	한국의 사회지표	통계청
2010	미래비전 2040	한국개발연구원
2010	국토비전 2050	국토해양부
2010	대한민국 산업·기술·혁신 비전	지식경제부
2010, 2011, 2012	농업전망	한국농촌경제연구원
2010, 2011	사회조사	통계청

표 2-1. 메가트렌드 및 미래전망 보고서1

주1: 본 연구에 분석대상이 된 보고서

수집된 보고서의 메가트렌드 및 미래전망에 대한 내용을 사회적(Social), 기술적(Technological), 환경적(Ecological), 경제적(Economic), 정치적(Political) 측면으로 분류하는 작업을 거친 후, 각 분야별 핵심 키워드를 선정하였다. 그 후 선정된 키워드를 중심으로 세부내용을 조사하였다.

표 2-2. 메가트렌드 분석 결과

분야	내용
사회	<ul> <li>저출산 및 평균수명 연장에 의한 고령화의 급속한 진행</li> <li>웰빙에 대한 관심 증대에 따른 안전, 건강 중시의 소비 증가</li> <li>주5일 근무제 도입 및 생활수준 향상</li> <li>도시화율 증가</li> <li>경제구조 변화에 따른 일자리 감소 및 청년실업률 상승</li> </ul>
기술	<ul> <li>○ 과학기술의 발달로 제조업 중심의 사회에서 IT, BT 등 고부가가 치 지식산업사회로 급속히 전환</li> <li>○ IT, BT, NT 등의 융복합산업의 도래</li> <li>○ 스마트폰의 보급 확산에 따른 유비쿼터스 사회 도래</li> </ul>
경제	○ 한·미, 한·중 FTA시대 도래 및 시장개방 확대 ○ 세계적 경기 침체 지속 전망에 따른 대외수요 감소로 어려움 예상 ○ 빈부 격차 심화 및 도농 간 소득격차 확대
환경	<ul> <li>○ 기후변화 대응 온실가스 감축을 위한 탄소배출권 조림 등 산림의 중요성 부각</li> <li>○ 세계 녹화 및 황폐지 복구 수요 확대</li> <li>○ 사막화 및 황사방지를 위하여 동북아 등 지역단위 환경협력 수요 증가</li> <li>○ 생물다양성협약(CBD)에 의한 생물자원주권의 인정으로 국제적인 생물자원 및 유전자원 확보경쟁이 가속화될 전망</li> <li>○ 에너지 위기에 따른 신재생에너지, 에너지 자립, 안정적 자원 공급이 주요 이슈</li> </ul>
정치	<ul> <li>○ 지방중심의 분권화·자율화 및 지역발전</li> <li>○ 지방자치제 본격화로 지역특색과 욕구에 맞는 주민밀착형 지방행정 강화</li> <li>○ 핵심행정과 재정권한의 지방 이양 등으로 국토 균형발전 토대 형성</li> <li>○ 지역발전차원에서 클러스터(cluster) 구축 등 혁신전략 보편화</li> <li>○ 직접민주주의 확대와 정부 중심의 국정운영에서 거버넌스 형태로 전환</li> </ul>

#### 1.2. 사회

#### 1.2.1. 고령사회의 도래

한국인의 평균수명은 1980년대만 해도 66세에 불과했으나 2008년을 기준으로 80세를 넘어섰다. 불과 30년 사이에 평균수명이 약 15년 증가한 것이다. UN에서 규정한 바에 따르면, 65세 이상 인구가 전체 인구의 7% 이상이면 고령사회, 14% 이상이면 고령사회, 21% 이상이면 초고령사회에 해당한다. 우리나라 노인 인구는 지난 2000년 7.2%를 돌파해 고령화사회에 진입했으며, 2010년에는 11.0%로 집계되어 지속적인 증가 추세를 나타내고 있다.이와 같은 추세라면 2018년이면 고령사회에 들어서게 될 것으로 예측되고있다. 고령사회로 진입하는 데 일본이 24년, 미국이 72년 걸렸던 것과 비교하면 우리나라는 세계에서 유례를 찾을 수 없을 정도로 고령화사회에 빠르게 진입하고 있다.

특히, 농어촌 지역의 고령화는 더욱 급속히 진행되고 있어서 2000년 14.7% 였던 농어촌 고령인구 비율이 2010년에는 20.6%에 달해 전체 읍·면의 81.7%가 이미 초고령사회로 진입하였다.

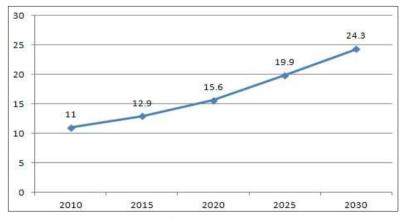


그림 2-1. 국내 노인 비율 전망

자료: 통계청. 2011. 장래인구추계 2010-2060.

표 2-3. 농어촌 지역 고령 인구 비율 변화 추이 및 전망

단위: 천 명, %

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
농어촌 인구	11,100	9,562	9,343	8,704	8,758	9,160	9,613
농어촌 65세 이상 인구	1,004	1,126	1,370	1,618	1,808	2,223	2,670
농어촌 고령 인구 비율	9.0	11.8	14.7	18.6	20.6	24.3	27.8

자료: 통계청. 각 연도. 인구주택총조사.

#### 1.2.2. 도시화율1 증가

경제가 발전하면서 삶의 질을 평가하는 대표적 지표 중 하나가 '도시화율2'이다. 이는 주택난, 교통난, 환경악화, 지역공동체 파괴 등과 같이 경제·환경·사회적으로 부정적인 문제를 초래하는 근본 지표이다.

우리나라는 지난 1960년대 이후 급속한 산업화와 도시화 과정을 겪었다. 이에 따라 도시지역으로 인구집중이 심화되어 현재 도시와 농촌 간의 인구 분포는 50년 전과 정반대의 모습을 보이고 있다. 우리나라 도시화율은 1960년 39.1%에 불과했다. 그러나 1970년에는 50.1%로 도시와 농촌인구가 동일한 시점을 지나 1990년 81.9%, 2011년 90.1%로 처음으로 90%를 넘어섰다. 이는 미국(80.8%), 영국(89.2%), 독일(88.5%) 등 선진국의 도시화율보다 높은 수치이다.

2005년 이후 도시화율이 정체 내지 둔화되고 있으나 앞으로도 일정수준 까지는 완만한 증가추세로 도시화가 진행될 것으로 예상된다. 이에 도시 문제를 해결하고 나아가 쾌적한 도시환경을 조성해 국민 삶의 질을 높이는 것이 매우 중요한 사회적 과제로 떠올랐다.

<sup>1</sup> 본 연구에서 사용하는 도시화율 통계는 행정구역 기준을 사용한다.

<sup>-</sup> 행정구역 기준: 전국 인구에서 읍급 이상 거주 인구의 비율이다.

<sup>-</sup> 도시화율=(읍급 이상 인구/전국 인구)×100

<sup>2</sup> 도시화율이란 전국 인구에 대한 도시지역 내 거주 인구의 비율로 정의한다.

표 2-4. 도시화율 추세

											단위	: %
	'60	'70	'80	'90	'00	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
도시화율	39.1	50.1	68.7	79.6	88.3	89.1	89.3	89.4	89.3	89.5	89.6	90.1

자료: 국토해양부, 각 연도, 도시계획현황통계,

## 1.2.3. 주 5일 근무제 및 수업제에 따른 생활여건 변화

주 55시간 근무에서 주 40시간으로 근로시간 단축을 의미하는 주5일 근무 제는 1998년 시작된 이래 2011년에는 전면 시행되고 있다. 또 학교 밖 다양 한 여가활동과 휴식을 통해 교육과 삶의 질을 높이겠다는 취지로 2012년부 터 전국의 초·중·고등학교에서 주5일제 수업이 전면 시행되었다. 주5일제 수 업 시행은 주5일 근무제와 맞물리면서 가족 전체가 주말을 이용해 여가 활 동을 할 수 있는 환경을 조성하였고 장기적으로 우리 사회의 여가 생활에 궁 정적인 영향을 줄 것으로 기대된다.

국민여가활동조사 자료에 의하면 하루 평균 여가시간은 평일 및 휴일 모 두 매년 증가하고 있는 추세이다. 그러나 여가시간이 부족하다고 느끼는 비 율이 2010년 50.3%로 나타나 국민들의 여가시간에 대한 요구는 아직까지 충 분히 충족한 상태가 아닌 것을 알 수 있으며, 이로 인해 향후 여가시간은 꾸 준히 증가할 것으로 전망된다.

표 2-5. 여가시간 및 여가비율 추세

단위: 시간, 원

		2006	2008	2010	향후 희망
하루 평균	평일	3.1	3.0	4.0	5.1
여가시간	휴일	5.5	6.5	7.0	8.5
월 평균 여가비용		142,000	139,000	168,000	266,000

자료: 문화체육관광부. 2010. 국민여가활동조사.

	농가호수(호)	면적(ha)	인증량(톤)	전체농산물 대비 비중(%)
2005	53,478	49,807	797,747	4.4
2006	79,635	74,995	1,128,093	6.2
2007	131,460	122,882	1,785,874	9.7
2008	172,553	174,107	2,188,311	11.9
2009	198,891	201,688	2,357,774	12.2
2010	183,918	194,006	2,215,521	12

표 2-6. 친환경농산물 생산 추이

자료: 통계청. 2012. e-나라지표.

#### 1.2.4. 웰빙과 건강문제에 대한 관심 증대

국민의 소득수준이 향상되면서 건강 및 식품안전에 대한 관심이 증가함에 따라 친환경농산물 생산이 급증하고 있다. 친환경농산물 생산통계 작성 초년도인 1999년도만 해도 2만 7,000톤(전체 농산물의 0.1%)에 불과하던 친환경농산물이 2010년 221만 6,000톤(12.0% 수준)으로 약 82배 증가하였다. 2010년에는 저농약 신규인증 중단으로 인한 생산량 감소로 전년보다 1인당 평균소비량이 감소하였으나 친환경 농산물 소비의 증가는 계속될 전망이다.

### 1.3. 경제

## 1.3.1. 시장개방 확대

한·미 FTA는 2012년 3월부터 발효되었고, 한·중 FTA는 3년간의 공동연구를 거쳐 2012년 1월 9일 양국 정상의 협상이 개시된 이후 협상을 진행 중이다. 또한 일본이 환태평양경제동반자협정(TPP)에 가입하면서 한·중·일 FTA에 대한 논의도 빠른 속도로 진행되고 있다.

진행상황 국가 발효 ASEAN, EFTA, EU, 미국, 싱가포르, 인도, 칠레, 페루 콜롬비아, 터키 서명/타결 GCC, 뉴질랜드, 멕시코, 베트남, 인도네시아, 중국, 캐나다, 협상 중 호주 MERCOSUR, SACU, 러시아, 말레이시아, 몽골, 이스라엘, 협삿 준비/검토 일본, 중미, 한중일

표 2-7. 한국 FTA 체결현황 (2012년 9월 기준)

자료: 한국무역협회(http://okfta.kita.net/).

우리나라는 '동북아시아 FTA 허브' 국가로 자리하게 됨으로써 앞으로도 세계 주요국들의 협상 요청이 계속될 것으로 전망된다.

그러나 시장개방 확대에 따른 농업분야의 전망은 그리 밝지 않다. 지난해 한국농촌경제연구원(2011)의 '한·미 FTA, 농업분야의 영향과 과제'에 따르 면, 한·미 FTA 이행에 따른 미국산 농산물 수입 증가로 우리나라 농산물 생 산 감소액은 발효 후 5년차에 6.785억 원, 10년차에 9.912억 원, 15년차에 1조 2.354억 원이 감소될 것으로 추정된다. 농업분야는 15년간 12조 6.000억 원 규모의 생산액이 감소하며 국내 산업 중 가장 큰 타격을 받을 것으로 예상된 다. 피해액 추정 시 재배업, 가축 사육업 중심으로 이루어지고, 가공식품 등

표 2-8. 한·미 FTA에 따른 농업 생산액 감소 추정

단위: 억 원

구분	연간				평균	15년	15년			
	5	10	15	1~5	$6 \sim 10$	11~15	합계	평균		
곡물	206	249	295	146	234	274	3,270	218		
채소, 특작	608	742	853	472	686	808	9,828	655		
과수	2,314	2,735	3,012	1,737	2,586	2,909	36,162	2,411		
축산	3,656	6,187	8,193	2,314	4,963	7,322	72,993	4,866		
총계	6,785	9,912	12,354	4,668	8,470	11,312	122,252	8,150		

자료: 기획재정부. 2011. 한·미 FTA 경제적 효과 재분석.

농업 관련 사업 피해는 제외되었기 때문에 실제 농업생산액 손실은 더 클 것이라 전망하고 있다.

#### 1.3.2. 세계적 경기 침체와 저성장 시대

유럽 재정위기로 세계교역이 급격히 위축되고 소비심리가 악화되면서 세계경기가 빠른 속도로 침체되고 있다. 세계경기의 저점이 당초 예상보다 더낮아지면서 뒤로 밀리고 있다. 이에 따라 세계경제는 올해의 3% 초반의 성장에 이어 내년에도 비슷한 수준의 성장세를 보일 전망이다.

한국개발연구원(KDI)은 2012년 9월 올해 우리나라 경제성장률 전망치를 2.5%로 낮췄다. 우리 경제가 바야흐로 2%대의 저성장 시대로 접어든 셈이다. 본격적인 경기 회복을 위해서는 유로존 위기 및 미국 등 선진국 경기와 관련된 불확실성의 해소가 전제돼야 하나, 유로존의 위기 해결을 위한 관련 국가들의 정치적 합의 도출이 어려울 것으로 예상되고 있다. 미국의 경우 재정 절벽(fiscal cliff) 등 불확실성을 내재하고 있으며, 우리 경제도 당분간 낮은 성장세를 지속할 가능성이 있다고 전망되고 있다.

표 2-9. 하향 조정 중인 한국 성장률 전망치(2012년 9월)

단위: %

구분	당초	수정
한국개발연구원	3.6	2.5
현대경제연구원	3.5	2.8
한국경제연구원	3.2	2.6
LG경제연구원	3.6	3.0
한국은행	3.5	3.0
IMF.	3.5	3.3
JP모건	3.3	2.5
골드만삭스	3.0	2.7

#### 133 도농 가 소득격차 심화

농가의 교역조건이 열악해지고 농가경제수지가 악화되는 상황에서 최근 농가와 도시근로자가구의 소득 격차는 더욱 커지고 있는 추세이다. 통계청 자료에 의하면, 도시근로자가구소득 대비 농가소득 비중은 1995년에 95.7% 에서 점차 확대되기 시작하여 2011년에 59.1%까지 하락하였고, 이는 농민과 도시 근로자의 소득 격차의 역대 최고치다. 도시근로자 가구 소득은 2005년 3.902만 원에서 지난해 5.098만 원으로 6년 사이에 31%가 늘어났으나. 같은 기간 농가소득은 3,050만 원에서 3,015만 원으로 줄어든 것으로 나타났다. 그 간의 추세로 판단할 때 향후에도 도농 간 소득 격차는 더욱 확대될 것으로 예 상된다. 따라서 농가소득 증대 및 농업경영 안정을 위한 농가의 노력과 아울 러 정책의 다양한 접근이 필요하다.



그림 2-2. 농가소득과 도시근로자가구의 소득 추이

자료: 이병훈 외. 2012. 최근 농가경제의 동향과 정책 과제.

#### 1.4. 환경

#### 1.4.1. 기후변화 등 지구환경문제

#### 가. 자연재해 및 이상기후의 발생

전 지구적으로 이상기후가 빈발하고 있는데 2011년 한 해 동안 북반구 대부분의 지역에서 한파와 폭설이 나타났고, 기후변화에 따른 '기후 양극화 현상'으로 인해 소우(小雨) 지역은 한발과 가뭄이, 다우(多雨) 지역에서는 폭우와 홍수가 빈발했을 뿐 아니라 올해는 기온 관측이 처음 시작된 1850년 이후 10번째로 가장 더웠던 해로 기록되었다.

국내의 경우는 1970년대 이후 기상재해로 인한 재산피해가 지속적으로 증가 추세를 보이며, 1990년대 중반 이후 피해가 급증하고 있다. 기상재해 로 인한 재산피해는 1974년부터 2003년까지 10년 단위로 거의 3.2배씩 급

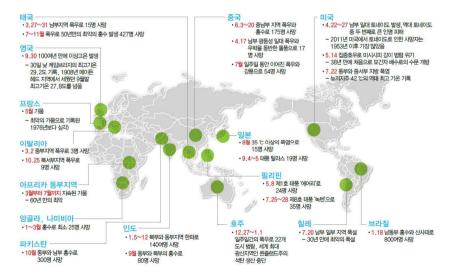


그림 2-3. 2011년 전 세계 이상기후 발생 분포도

자료: 관계부처합동. 2011. 2011 이상기후 보고서.

격하게 증가하는 양상을 보였다. 최근 10년(1999~2008년) 동안 국내에서는 자연재해로 인해 연평균 약 1조 9,000억 원의 재산피해가 발생하여 20년 (1979~1998년) 전과 비교하면 연평균 피해액이 약 6배 증가하였다.

#### 나. 사막화

'지구의 암'이라 불리는 사막화 현상은 심각한 수준이다. 사막화는 건조· 반건조·반습지 지역에서 기후 변화와 인간 활동 때문에 토지가 황폐화되는 현상으로 해마다 전 세계적으로 600만 ha의 토지가 사막화되고 있고, 육지 면적(149억 ha)의 3분의 1이 사막화 위험에 노출돼 있다. 이에 UN은 2006 년을 '사막과 사막화의 해'로 정하고, 사막화의 위험을 경고한 바 있다.

몽골은 과도한 방목과 무분별한 벌채 등으로 국토의 90% 가량이 사막화의 직가접적 영향을 받는 것으로 알려졌다. 아프리카는 사하라 사막 주변의 사 막화가 빠르게 확산되는 추세이며, 중남미는 전체 4분의 1 가량이 토질 저하 와 가뭄 등으로 고통에 시달리고 있다. 사막화가 계속될 경우 2030년까지 7 억 명이 보금자리를 떠나 다른 지역으로 이주해야 하는 등 100개국 11억 명 이상이 크고 작은 피해를 볼 것이라는 전망이 나오고 있다.

이러한 시점에서 우리나라는 개도국 중 가장 단기간에 황폐한 산림을 성 공적으로 복구한 나라로 우리나라의 산림 녹화기술 및 노하우를 세계가 인 정하였고. 국제식량농업기구(FAO) 등 국제기구들은 사막화방지에 대한 한국

표 2-10. 우리나라의 사막화방지 조림실적

단위: ha, 억 원

구분	정부		민	간	계		
	면적	금액	면적	금액	면적	금액	
중국	8,040	5,000	2,127	2,299	10,167	7,299	
몽골	423	2,703	640	546	1,063	3,249	
계	8,463	7,703	2,767	2,845	11,230	10,548	

자료: 산림청. 2011. 임업통계연보.

의 기여를 기대하고 있다.

#### 다. 생물다양성 손실

유엔환경계획(UNEP) 보고서에 따르면 1992~2012년 지구 생태계의 변화를 분석한 결과 1990년 이후 3억 ha(약 300만 km)의 숲이 사라졌다고 한다. 이는 아르헨티나 면적(276만 6,890km)보다도 큰 면적으로 20년 만에 아르헨티나 크기의 숲이 파괴된 셈이다. 바다의 경우도 숲과 크게 다르지 않다. 지구 생물의 80% 이상이 살고 있는 생물 다양성의 보고인 바다는 산성화로 위협받고 있다. 이러한 지구환경 변화로 인해 매년 52종의 동물이 멸종위기에 놓이고 있다. 지구생존지수(Living Planet Index·2,500종 이상의 동물 모니터링을 통한 생태계 건강성 분석)는 1992년 이후 12%나 감소했으며, 특히 열대지역지구생존지수는 30%나 줄었다.

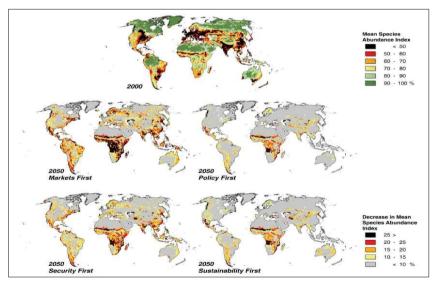


그림 2-4. 2050년 생물다양성 감소 예측

자료: www.globio.info/region/world.

#### 1.4.2. 에너지 위기

중국은 2009년 기준 세계 1차 에너지 소비의 18.6%, 인도는 5.5%를 차지하 고 있다. 중국, 인도 등 신흥국의 에너지 수요 증가는 에너지 자원을 안정적 으로 확보하기 위한 글로벌 경쟁이 더욱 치열해짐을 의미한다.

국제에너지기구(IEA, International Energy Agency)에 의하면, 2035년 1차 에 너지 수요는 중국 등 OECD 비회원국가의 수요 급증으로 2009년 대비 40% 증가할 것으로 전망되었다.

이러한 상황을 종합적으로 분석하였을 때 세계 에너지 수요의 증가와 원 자력의 안전성 문제로 지속적인 고유가 상태가 예상되며, 이로 인해 안정적 인 에너지 수급을 위한 대체에너지 개발이 필요한 시점이라고 판단된다.

표 2-11. 연료별 세계 1차 에너지 수요 전망

단위: Mton

구분	1980	2000	2007	2015	2030	연평균 증가율 2007~2030
석탄	1,792	2,292	3,184	3,828	4,887	1.9%
석유	3,107	3,655	4,093	4,234	5,009	0.9%
 가스	1,234	2,085	2,512	2,801	3,561	1.5%
원자력	186	676	709	810	956	1.3%
수력	148	225	265	317	402	1.8%
바이오 및 폐기물	749	1,031	1,176	1,338	1,604	1.4%
기타 신재생	12	55	74	160	370	7.3%
총계	7,228	10,018	12,013	13,488	16,790	1.5%

자료: 에너지경제연구원. 2009. IEA 세계 에너지 전망 2009.

#### 1.5. 정치

#### 1.5.1. 지역개발 요구 증대

지역개발사업과 혁신클러스터의 구축 등 신활력 성장을 위한 사업들이 지 방화시대의 정착과 맞물려 지속적으로 전개될 것으로 예상되며, 이로 인해 임업 및 산림자원이 지역개발의 주요 자원이 될 것으로 예상된다.

또한 혁신도시, 기업도시 등 지방분권화 및 자립화를 위한 국책사업의 추진으로 지역의 활력 증대가 예상되나 이로 인해 산지 전용수요가 증가하고 녹지수요도 증대될 것으로 전망된다. 이렇듯 최근 활발해지고 있는 지방분권화와 지역발전에 대한 추진을 기회로 임업·산촌에 대한 중요성이 높아질 것으로 기대된다.

#### 1.5.2. 지역정책의 새로운 거버넌스 시대 도래

거버넌스(governance)는 1980년대부터 논의가 되었고, 우리나라는 1990년부터 학계에서 본격적으로 거론되었다. 거버넌스는 기존의 국가 및 전문가중심의 하향식 통치체제가 효력을 상실하고 시대적 흐름에 따라 등장한 새로운 유형의 통치·관리방식이다. 정부뿐만 아니라 기업을 포함한 민간 부문과 시민사회 영역의 다양한 행위자와 이해관계자들이 공통의 목적을 달성하기 위하여 참여하고 협력하는 공동 관리체제가 바로 거버넌스라 할 수 있다. 한국은 1991년에 지방자치제가 도입되고 17년이라는 세월이 흘렀지만, 여전히 많은 학자들과 시민단체의 관련자들은 거버넌스가 제대로 정착하지 못하고 있다고 평가한다. 이는 중앙정부로부터 지방정부로의 권한 이양 등 다양한 제도가 마련되지 못하고, 무엇보다도 정책수립, 결정, 집행, 평가과정에서주민참여가 원활히 이루어지지 못했기 때문이다.

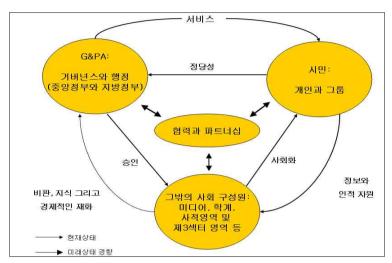


그림 2-5. 다양한 이해주체 간의 협력관계

자료: 박광국 외. 2008. 산림행정 거버넌스 체계 개선방안에 관한 연구.

# 2. 내부여건 변화

# 2.1. 도시숲·학교숲의 중요성 증가

우리나라 인구의 약 90%가 도시지역에 거주하고 있음에도 불구하고 도시·생활권 주변의 숲은 크게 부족한 실정이다. 1인당 생활권 도시숲 면적은 2005년 6.56m²에서 2010년 7.93m²로 증가추세에 있으나 이는 WHO 권고기준 9m²에는 미치지 못하는 수준이다. 도시숲은 열섬현상 완화, 공해 저감, 경관형성을 통한 도시 어메니티 증진의 기능을 갖고 있어 그 중요성이 커지고 있으며 도시숲에 대한 국민들의 수요도 증가하고 있다.

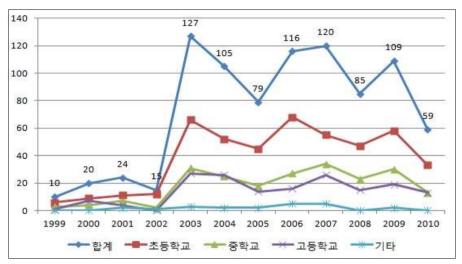


그림 2-6. 학교숲 조성현황

자료: 산림청. 2011. 임업통계연보.

도시숲의 한 형태인 학교숲 역시 학교폭력이 사회적으로 문제가 되고 있는 상황에서 인성함양을 위한 교육의 장으로 활용될 수 있으며, 도시환경 개선에도 기여도가 높아 그 중요성이 커지고 있다. 이에 전국적으로 학교숲 운동이 활발히 일어나고 있는데, 산림청 자료에 의하면 1999년 10개소를 시작으로 2010년 말 869개소의 학교숲을 조성하였으며, 이 중 초등학교 462개소, 중학교 217개소, 고등학교 168개소를 포함하여 기타 장애인학교 22개소에 학교숲을 조성·지원하고 있다.

## 2.2. 산촌 어메니티와 결합된 CDP형 산업3의 중요성 증대

주5일 근무제 정착과 국민소득 증대로 삶의 질에 대한 관심이 높아지고

<sup>3</sup> GDP형 산업이란 소득이 높아질수록 지출이 늘어나는 관광, 의료, 교육, 보안 등의 산업을 뜻한다.



그림 2-7. 최근 10년간 자연휴양림 운영 및 이용현황

자료: 산림청. 2011. 임업통계연보.

있어 자연휴양림의 수요가 크게 증가하고 있으나 수요에 비해 시설이 부족하고 숲체험, 산림교육, 치유 등의 소프트웨어가 미흡한 실정이다.

산림청 자료에 의하면 자연휴양림 이용객 수는 2010년 940만 명으로 2001년에 비해 약 3배 증가하였으나 운영개소 수는 2010년 123개소로 2001년에 비해 1.5배 증가한 것에 그쳤으며, 휴양림 이용객의 증가추이로 볼 때 시설확충이 필요할 것으로 판단된다.

GDP형 산업 중 교육분야에서는 자연 속에서 자유와 창의성을 중심으로 한 대안교육으로 긍정적인 평가를 받아 숲유치원에 대한 국민적 관심이 증가하고 있다. 이에 산림청은 21개소, 국유림관리소는 52개소, 국립수목원는 1개소, 지자체는 12개소의 숲유치원을 운영하고 있다. 그러나 증가하는 수요와 관심과는 달리 현재 운영 중인 숲유치원 중 일부만이 매일형 숲유치원으로 운영되고 있다.

### 2.3. 영급구조의 편중 및 전문임업인력 부족

우리나라의 산림은 영급구조상 숲가꾸기가 필요하지만 기계화율이 낮고 고령화로 노동인력이 부족하여 젊은 노동력의 장기적이고 안정적인 양성 과 기술·생태적 산림사업의 실행을 위해 임업기술향상이 절실히 필요하다. 산림청 임업통계연보에 의하면, 2010년 산림에서 Ⅲ, Ⅳ영급 비중이

59.3%로 이제는 지속가능한 산림경영을 위해 영급구조의 개선이 필요한 시점이다. V, VI영급의 비중도 2009년 10.5%에서 2010년 30.5%로 크게 증가하여 벌채수확과 더불어 조림을 통한 순환과정을 지속적으로 유지시켜 순환형 산림자원 관리체계의 구축이 필요한 때이다.

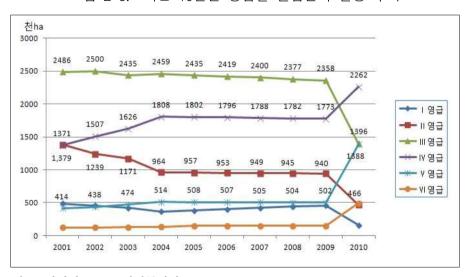


그림 2-8 최근 10년간 영급별 산림면적 변동 추이

자료: 산림청. 2011. 임업통계연보.

# 2.4. 산지개발과 보전의 갈등

우리나라는 산지를 보전산지와 준보전산지로 구분하고 있으며, 보전산지는 다시 공익용 산지와 임업용 산지로 구분된다. 산림청의 산지전용현황에 따르면 1985년부터 2010년까지 연평균 9,000ha의 산지가 다른 용도로 전용되었고, 2006~2010년에는 연평균 1만 2,000ha의 산지가 다른 용도로 전용되었다. 무분별한 산지전용은 토양 및 임목을 훼손하여 산림의 고유기능인 탄소저장·흡수, 수원함양 기능과 휴양 등의 공익적 기능을 상실하게 할 우려가 있다.

조기퇴직 및 귀촌 인구의 증가로 인해 산림을 직접 경영하는 개인 산주들의 사유림 내 산지 활용요구가 증가하고 있어, 산지개발과 다원적 기능을 위한 산지보전 가 갈등을 해결할 방법을 모색해야 한다.

## 2.5. 산림의 공익적 가치 상승

산림의 탄소 흡수원으로서의 역할이 더욱 중요시되고, 생물다양성 협약에 따른 산림 내 생물다양성 확보, 국민소득 향상에 따른 휴양·등산·경관·문화적 가치 등에 대한 사회적 수요가 증가할 것으로 전망된다.

산림의 공익적 가치는 2008년까지 수원함양, 산림정수, 토사유출방지, 토 사붕괴방지, 대기정화, 산림휴양, 야생동물보고 등 7가지 기준으로 평가하였

표 2-12. 산지구분현황(2012년 6월)

단위: 백만**m**²

그 비 합계		준 보전산지			
구분	면적 면적	총면적	임업용 산지면적	공익용 산지면적	면적 면적
계	64,328	49,483	32,823	16,659	14,846

자료: FLIS 산지정보시스템(www.forestland.go.kr).

는데 2008년 기준은 약 73조 원으로 국민 1인당 연 151만 원의 혜택을 받는 것으로 평가되었다.

2009년부터는 소음방지와 기후를 조절하는 생활환경기능, 산림치유기능, 생물다양성 기능과 산림경관기능, 산림조망권과 문화유산 기능의 6가지 신규기능을 추가하여 산림의 공익 가치를 평가하였다. 새로운 기준에 따르면 2009년 산림의 공익기능 평가 금액은 기존의 평가 금액보다 약 31조 늘어난 105조 원으로 추정되며, 2030년에는 199조, 2050년엔 366조에 달할 것으로 전망된다.

표 2-13. 산림의 공익가치 평가액 추이

단위: 억 원, %

구분	1995년	2000년	2003년	2005년	2008년
임업총생산(B)	9,798	17,268	31,972	30,471	40,808
(A/B): %	35.3	28.9	18.4	21.6	17.9
국내총생산(C)	3,773,498	5,170,966	7,213,459	8,066,219	10,239,377
(A/C): %	10.0	9.7	8.2	8.2	7.1
공익가치	346,110	499,510	588,813	659,066	731,799
총평가액(A)	J <del>4</del> 0,110	455,510	000,010	000,000	151,199

자료: 산림청. 2009. 산림의 공익기능.

## 2.6. 임업생산성과 임업소득 저조

임업 총생산은 국내 총생산 대비 0.4% 수준이고, 농업 총생산에 대해서도 20% 내외에 불과하다. 산림청 임가경제조사에 의하면, 임가의 가구당 연평균소득은 2,847만 원(2011년 기준)으로 농가의 94%, 어가의 73% 수준에 불과하다. 이러한 시점에서 산림의 공익가치 환원과 임산물 생산에 대한 공급기반마련을 통해 소득증대를 도모하기 위한 노력이 필요할 것으로 판단된다.

표 2-14. 임가와 농어가 가구소득 비교

단위: 천 원, %

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
임가소득	28,501	27,288	27,391	27,678	28,471
농가소득	31,967	30,523	30,814	32,121	30,148
어가소득	30,668	31,176	33,945	35,696	38,623
임가/농가소득(%)	89.2	89.4	88.9	86.2	94.4
임가/어가소득(%)	92.3	87.5	80.7	77.5	73.7

자료: 산림청. 2011. 임가경제조사.

# 산림·임업에 대한 국민의식

# 1. 국민의 산림·임업에 대한 의견4

### 1.1. 조사개요

산림과 산림정책에 대한 국민의식을 알아보기 위해 2012년 7월 19일부터 7월 26일까지 일반 국민을 대상으로 온라인 조사를 실시하였다. 5이 조사는 일반국민을 대상으로 산림 및 임업에 대한 의견을 객관적인 방법으로 파악하여, 임업정책 수립을 위한 기초자료를 제공하는 데 그 목적이 있다. 제주를 제외한 전국 특별·광역시, 시, 읍·면의 만 19세 이상 70세 미만까지 남녀를 대상으로 지역, 성, 연령별 인구비례 할당 표본을 추출하였고, 총 1,033명의 국민이 조사에 응답하였다. 응답자의 50.8%는 남성, 49.2%는 여성이었으며 20대는 20.5%, 30대는 23.1%, 40대는 23.5%, 50~60대는 32.8%로 가장 많았다. 또한 서울과 수도권 거주자가 48.9%로 가장 많았고, 전체 응답자의 79.9%가 대학재학 이상이며, 월평균소득이 300만 원 이상인 사람의 비율이 72.0%를 차지하였다.

<sup>4 2012</sup>년 7월 한국농촌경제연구원이 한국갤럽에 설문조사를 의뢰하여 실시한 산 림과 산림정책에 대한 국민의식조사의 결과이다.

<sup>5</sup> 수집된 자료는 AMD sempron 3400+를 사용하여 SPSS프로그램으로 전산처리 하였으며, 95% 신뢰구간에서 표본오차는 ±3.0%p이다.

조사내용은 크게 산림의 역할과 가치에 대한 의식, 산림을 둘러싼 여건과 전망, 산림정책 방향으로 구분되며 산림의 역할과 가치 부분에서는 국민이 산림을 통해 받는 혜택 정도, 산림의 경제기여도, 산림이 담당해야 할 역할 등이 조사되었다. 여건과 전망 부분에서는 목재나 임산물 등 임산물 수요 전 망뿐만 아니라 산림이 제공하는 서비스에 대한 질문을 다루었다. 산림정책 방향 부분에서는 정책수립과정의 적절성, 시행되고 있는 정책에 대한 개선 의견, 향후 중요시되는 정책 등이 조사되었다.

#### 1.2. 산림의 역할과 가치에 대한 의식

#### 1.2.1. 산림으로부터의 혜택

평소 산림으로부터 혜택을 보고 있는지에 대해서는 '그렇다(매우 그렇다+그런 편이다)'라는 응답이 83.0%로 높게 나타나, 국민들의 산림으로부터의 혜택에 대한 체감도는 매우 높은 것으로 판단된다. 거주 지역과 소득수준에 따라서는 뚜렷한 추세 없이 '그렇다'는 응답비율이 비슷한 반면 학력수준에 따라서는 느끼는 혜택 정도가 다르게 나타났다.



그림 3-1. 산림으로부터의 혜택

#### 1.22 최근 1년 동안 산 또는 숲에 가본 경험 및 이유

국민의 대부분(90.4%)은 최근 1년 사이 산이나 숲에 가 적이 있는 것으로 조사되었다. 최근 1년 동안 산이나 숲에 간 이유는 '심신의 기분전환과 여유 를 즐기기 위해(32.8%)'와 '등산·스키 등 스포츠 활동(31.6%)', '아름다운 경 관을 즐기기 위해(20.9%)', '캠핑 또는 피크닉(9.3%)', '수렵·낚시·산나물 채취 (2.2%)', '동식물 관찰 및 자연교육(0.9%)' 순으로 조사되었으며, 이는 국민들 의 삶의 질에 대한 관심이 높아졌음을 반증하는 결과인 것으로 판단된다.

학력과 평균소득이 높을수록 산이나 숲에 가본 경험이 많은 것으로 나타 났으며, 연령대 중에서는 30대가 가장 낮은 방문비율을 보였다.

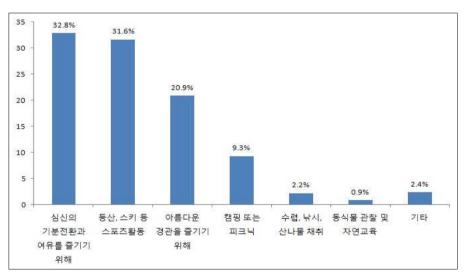


그림 3-2 산이나 숲에 간 이유

# 1.2.3. 산림의 국가경제 기여 정도

산림이 국가경제에 기여하는가에 대한 물음에서는 '기여한다(매우 기여한 다+어느 정도 기여하는 편이다)'는 응답이 92.7%로, 국민들은 산림의 국가경

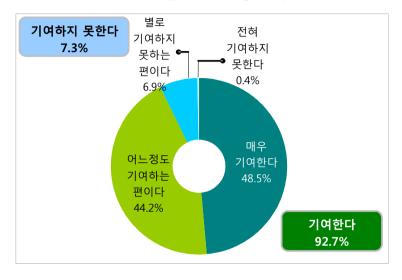


그림 3-3. 산림의 국가경제 기여도

제 기여도가 높다고 평가하고 있는 것으로 판단된다.

연령과 소득이 높을수록 산림의 국가경제에 대한 기여도가 높다고 평가하는 것으로 나타났으며, 산림소유별로 보았을 때는 산을 소유하지 않은 집단에서 산림의 기여도를 더 높이 평가하고 있었다.

#### 1.2.4. 산림의 역할

산림의 역할을 묻는 질문에서는 42.7%를 차지한 '자원보전(맑은 물, 깨끗한 공기)'이 일반 국민들이 생각하는 산림의 주요 기능인 것으로 조사되었다. 그 다음은 '이산화탄소 흡수를 통한 지구온난화 방지(20.3%)', '산사태·홍수 등 재해방지(17.1%)', '도시숲·휴양림 등 휴식·치유공간 제공(13.0%)' 순으로 나타났다.

소득이 높을수록 '휴식 및 치유공간 제공'에 대한 중요도를 높게 평가하였으며, '산사태·홍수 등 재해방지'에 대한 중요도는 연령이 낮을수록 높게 평가하는 결과를 보였다.

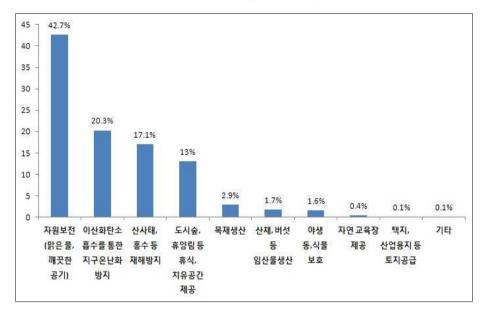


그림 3-4. 산림의 역할

#### 1.2.5. 국·공유림의 역할

국·공유림의 역할로는 '자원보전(맑은 물, 깨끗한 공기)'이 응답자의 44.7% 로 가장 높게 나타나 전체 산림에 대한 조사와 같은 결과를 보였다.

그러나 다음으로 '휴식 및 치유공간 제공'이 17.0%로 재해방지(14.8%)나 지구온난화 방지(14.7%)보다 높게 조사되어 전체 산림에 대한 조사 결과와 는 차이를 보였다. 이는 삶의 질에 대한 관심 증가에 따른 결과로 볼 수 있으 며, 특히 국·공유림에 대한 국민들의 이용 요구가 반영된 것이라 판단된다.

## 1.2.6. 임야 소유 및 구입의사

응답자의 43.1%는 현재 임야를 소유하거나 앞으로 구입할 의사가 있다고 응답하였다. 이는 월평균 소득이 높을수록 높게 나타났으며, 남성(50.1%)이 여성(35.8%)보다 월등히 높은 결과를 보였다.

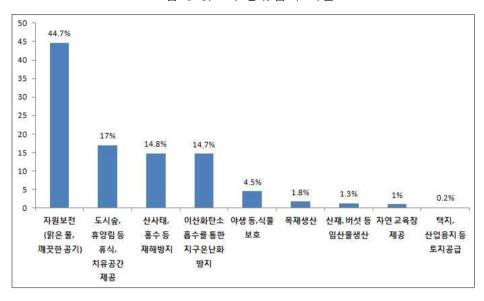


그림 3-5. 국·공유림의 역할

구입의사에 대한 이유로는 '휴양 및 전원생활'이 74.4%로 가장 높게 나타 났으며, 다음으로 '청정임산물 생산(8.3%)', '부동산 투자(8.3%)', '묘지사용

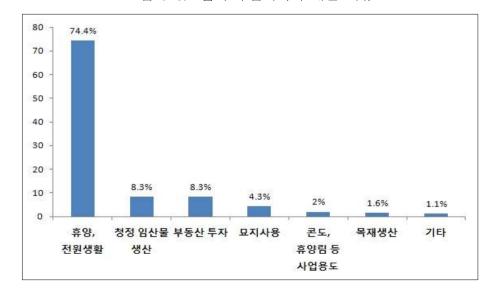


그림 3-6. 임야 구입의사에 대한 이유

(4.3%)' 순으로 조사되었다. 조사결과로 보았을 때 국민들의 산지 이용은 경 제활동 목적보다는 삶의 질 향상을 위한 도구로서 인식이 높은 것으로 판단 된다.

## 1.3. 산림을 둘러싼 여건과 전망

산림을 둘러싼 여건과 전망에 대해서는 모든 항목에서 '그렇다(매우 그렇 다+그런 편이다)'는 비율이 50% 이상으로 나타났다.

특히 '산에 가는 사람의 증가(96.6%)', '도시숲 수요 증가(92.4%)', '산림치

표 3-1. 산림을 둘러싼 여건과 전망

다이. ơ

						년	引: %
	그렇다			그렇지 않다			
분야		매우 그렇다	그런 편이 다		그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계
산에 가는 사람이 늘어나는 정도	96.6	42.6	54.0	3.4	3.2	0.2	100.0
산을 이용한 경제적 활동이 늘어나는 정도	72.3	15.2	57.1	27.7	26.4	1.3	100.0
산나물 등 임산물 수요가 늘어나는 정도	74.0	17.6	56.3	26.0	25.5	0.6	100.0
산 가격이 오르는 정도	68.2	15.0	53.2	31.8	29.6	2.1	100.0
타용도 전용 수요가 늘어나는 정도	79.2	16.1	63.1	20.8	19.9	0.9	100.0
산림재해가 늘어나는 정도	67.4	14.9	52.5	32.6	30.7	1.9	100.0
산촌지역 거주 희망자가 늘어나는 정도	56.9	9.8	47.1	43.1	37.9	5.2	100.0
도시숲 수요가 늘어나는 정도	92.4	36.8	55.7	7.6	6.9	0.7	100.0
산림치유 수요가 늘어나는 정도	92.1	34.6	57.5	7.9	7.4	0.6	100.0
목재소비가 증가하는 정도	60.7	10.8	49.9	39.3	37.2	2.1	100.0
목재에너지 수요가 늘어나는 정도	54.2	10.1	44.1	45.8	40.0	5.8	100.0

유 수요 증가(92.1%)' 항목에서 '그렇다'의 응답비율이 높게 나타난 것은 국민들이 산림의 '생활환경개선', '휴양', '치유' 등의 기능을 지속적인 미래 수요를 발생시킬 만큼 중요한 산림 기능의 하나로 인식하게 되었기 때문이라판단된다. 따라서 '치유'와 '휴양'은 차기 산림정책의 핵심 키워드 중 하나로보아야 할 것이며, 이에 대응한 프로그램 및 시설 보완에 관심을 가져야 할것이다.

#### 1.4. 앞으로의 산림정책 방향

#### 1.4.1. 올바른 산림정책 시행 정도

산림정책이 올바르게 시행되고 있는가에 대해 '잘 시행되고 있다(매우 잘시행되고 있다+잘 시행되고 있다)'는 응답이 55.5%, '잘못 시행되고 있다(매우 잘못 시행되고 있다+잘못 시행되고 있다)'는 응답이 44.5%로 나타나 부정적인 답변의 비율이 '산림이 주는 혜택'이나 '산림의 경제기여도'보다 상대적으로 높게 나타났다. 연령이 높을수록 산림정책 평가에 긍정적인 의견이 많았고, 학력·월평균소득·거주 지역에서는 특정 추세가 나타나지 않았다.

## 1.4.2. 산림정책의 국민의견 반영 정도

산림정책 수립에서 국민 의견의 반영 정도를 묻는 질문에 '반영되고 있다 (충분히 반영되고 있다+어느 정도 반영되고 있는 편이다)'고 응답한 응답자 가 42.3%로, '반영되고 있지 않다(전혀 반영되고 있지 않다+별로 반영되고 있지 않다)'고 응답한 57.7%보다 낮게 나타났다. '올바른 산림정책 시행정도' 와 더불어 '산림정책의 국민의견 반영정도'에서도 부정적인 의견이 많아 산 림정책수립 및 시행과 관련한 국민의견 수렴과 반영의 필요성이 높다고 판 단된다.

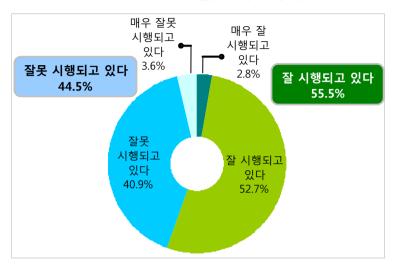


그림 3-7. 올바른 산림정책 시행 정도

다만 연령과 소득이 높을수록 국민의견 반영에 대한 긍정의 응답비율이 다 소 커졌고, 남성이 여성보다 국민의견 반영이 잘 되고 있다고 답변하였다. 그리고 산림을 소유하고 있는 응답자가 산림을 소유하지 않은 응답자보다 국민의견의 반영이 잘 이루어지고 있다고 응답하였다.

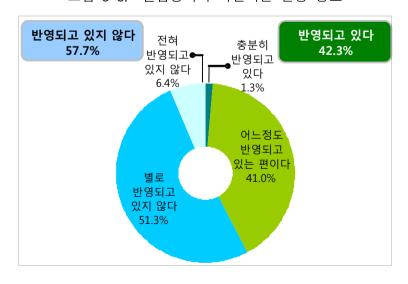


그림 3-8. 산림정책의 국민의견 반영 정도

### 1.4.3. 산지이용기준 강화 여부

향후 산지이용기준을 '강화해야 한다(매우 강화해야 한다+약간 강화해야 한다)'는 비율이 83.3%로 높게 나타났다. 여성이 남성보다 산지이용기준 강화에 대해 긍정적인 의견이 많았으며, 산지를 소유하지 않은 집단일수록 강화해야 한다는 답변비율이 높았다.

#### 1.4.4. 개인 산주 지원 사업 타당성

개인 산주에 대한 지원 사업의 타당성에 대해서는 '타당하다(매우 타당하다+타당한 편이다)'가 73.4%로 '타당하지 않다'보다 높게 나타났다.

남성(78.7%)이 여성(67.9%)보다 개인 산주에 대한 지원을 긍정적으로 평가했으며, 산림을 소유한 응답자(79.2%)가 산림을 소유하지 않은 응답자(69.3%)보다 지원 사업을 타당하다고 여기는 결과를 보였다.

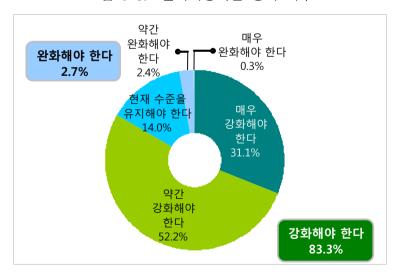


그림 3-9. 산지이용기준 강화 여부

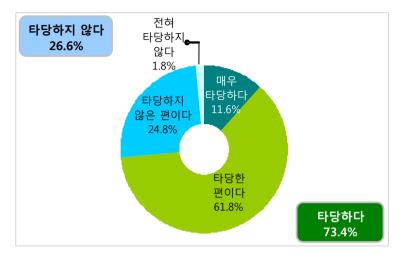


그림 3-10. 개인 산주의 지원 사업 타당성

#### 1.4.5. 개인 소유 산림관리 지원 사업 확대 여부

사유림 관리 지원사업의 확대에 대한 질문에 대해서는 '확대해야 한다' 65.2%. '축소해야 한다' 8.0%, '현재 수준을 유지해야 한다' 26.7%로 조사되었다.

소득이 높을수록 지원 사업을 확대해야 한다는 응답자 비율이 높았으며. 산림을 소유하고 있는 응답자(72.6%)가 소유하지 않은 응답자(60.1%)보다 사 유림에 대한 지원을 확대하는 것에 대해 긍정적으로 평가하고 있다.

## 1.4.6. 숲가꾸기 사업 비용 부담 방식

숲가꾸기 사업의 비용 부담에 관한 질문에서 '국민전체가 나누어 부담한 다' 41.1%, '산주가 스스로 부담한다' 18.6%, '직접적으로 서비스를 제공받는 자가 부담한다' 40.3%로 나타났다.

'산주가 스스로 부담한다'와 '직접적으로 서비스를 제공받는 자가 부담한 다'는 응답을 비슷한 개념으로 보았을 때 일반 국민들의 절반 이상은 숲가꾸 기 사업에 대한 비용 부담을 원하지 않는 것으로 판단된다.

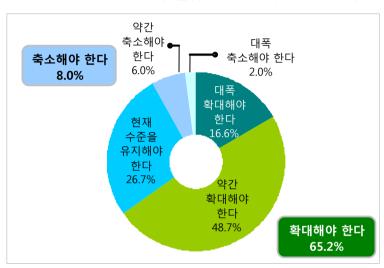


그림 3-11. 개인 소유 산림관리 지원사업 확대 여부

남성이 49.1%로 32.9%를 보인 여성보다 국민전체가 나누어 부담해야 한다는 비율이 높게 조사되었으며, 산지를 소유한 집단 역시 44.1%로 소유하지 않은 집단(39.1%)보다 높은 비율을 나타냈다.



그림 3-12. 숲가꾸기사업 비용 부담

#### 1.4.7. 산림과 산림정책 기대 순위

산림과 산림정책에 기대하는 바를 질문한 결과 '산림생태계 보전(생물 유전자원 확보)'이 32.3%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 '치유 등 휴양공간 제공' 19.9%, '도시숲 제공' 16.2%, '산사태 등 재해방지' 11.7% 순으로 조사되었다. 모든 연령대에서 가장 높은 응답률을 보인 '산림생태계 보전'을 제외하였을 때, 30대를 제외한 모든 연령대에서 '치유 등 휴양공간 제공'에 높은 비중을 두고 있었으며, 30대는 '도시숲 제공'을 중요시하는 것으로 나타났다.

응답자는 산림의 역할에 대한 경우와 마찬가지로 산림정책에 대해서도 산림의 공익적 기능을 중시하였고, 산림을 이용한 임산물, 목재 생산 등 경제적 활동에 대해서는 관심도가 적었다.

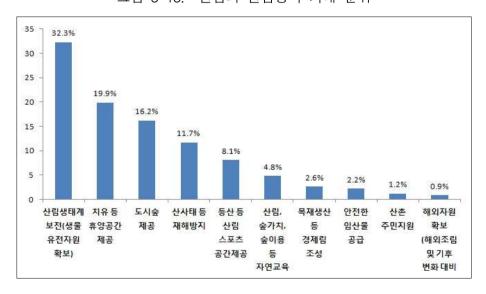


그림 3-13. 산림과 산림정책 기대 순위

## 2. 임업인의 산림·임업에 대한 의견6

#### 2.1. 조사개요

산림과 산림정책에 대한 임업인의 의식을 알아보기 위해 임산물을 재배하고 있는 임업인을 대상으로 2012년 9월 5일부터 9월 20일까지 면접 조사를 실시하였다.7 이 조사는 임업인의 산림 및 임업에 대한 의견을 객관적인 방법으로 파악하여, 임업정책 수립을 위한 기초자료를 제공하는 데 그 목적이 있다. 제주를 제외한 전국 시, 읍·면의 임산물을 재배하는 임업인을 대상으로 층화 후 체계적 추출법을 통해 표본을 추출하였고, 총 500명의 임업인이조사에 응답하였다. 응답자의 89.6%는 남성, 10.4%는 여성이었으며 30대는 1.2%, 40대는 11.2%, 50대는 33.6%, 60대 이상은 54.0%로 가장 많았다. 또한 경력이 10~20년 된 사람이 32.4%로 가장 많았고, 전체의 89.2%가 고졸 이하이며, 월평균소득이 300만 원 이상인 사람의 비율이 38.8%로 비교적 낮았다.

조사내용은 크게 산림의 역할과 가치에 대한 의식, 산림을 둘러싼 여건과 전망, 산림정책 방향으로 구분되며 산림의 역할과 가치에서는 임업인이 산 림을 통해 받는 혜택 정도, 산림의 경제기여도, 산림이 담당해야 할 역할 등 이 조사되었다. 산림정책 방향에서는 산지이용기준 강화에 대한 의견, 시행 되고 있는 산주 지원 사업타당성 및 지원 사업 확대 여부, 향후 중요시되는 정책 등이 조사되었다. 마지막으로 임업 경영 환경변화 의식에 대한 조사에 서는 임업 경영 위협 요인과 임업 경쟁력에 대한 의견이 조사되었다.

<sup>6 2012</sup>년 9월 한국농촌경제연구원이 한국갤럽에 설문조사를 의뢰하여 실시한 임업에 대한 임업인 의식조사의 결과이다.

<sup>7</sup> 수집된 자료는 AMD sempron 3400+를 사용하여 SPSS프로그램으로 전산처리 하였으며, 표본오차는 ±3.0%p이다.

#### 2.2. 산림의 역할과 가치에 대한 의식

#### 2.2.1. 산림으로부터의 혜택

평소 산림으로부터 혜택을 받고 있는지에 대해서는 '그렇다(매우 그렇다+ 그런 편이다)'라는 응답이 71.6%로 나타났다. 일반 국민들을 대상으로 한 조 사결과보다 낮은 비율을 보였다.

연령·경력·소득별로는 특정 추이가 없었으며, 임산물 종류별로는 목재와 산나물을 재배하는 임업인의 긍정적인 응답비율이 높게 나타났다. 경영형태 별로는 전업임가의 긍정 비율이 81.5%로 높게 나타났다.

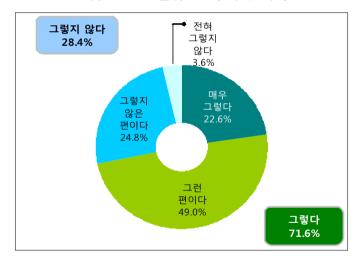


그림 3-14. 산림으로부터의 혜택

## 2.2.2. 산림의 국가경제 기여 정도

산림이 국가경제에 기여하는가에 대한 물음에서는 '기여한다(매우 기여한 다+어느 정도 기여하는 편이다)'는 응답이 85.2%로 대부분의 임업인들은 산

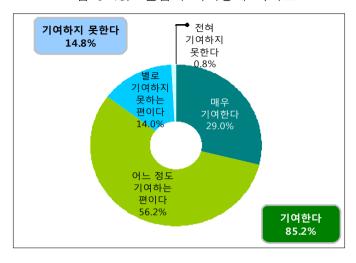


그림 3-15. 산림의 국가경제 기여도

림의 국가경제에 대한 기여도가 높다고 평가하는 것으로 나타났다.

연령·소득·경력·지역별 특정 추이는 없었으며, 목재, 산나물, 약용류를 재배하는 임업인의 긍정적인 응답비율이 높게 나타났다.

#### 2.2.3. 산림의 역할

산림의 역할에 대한 질문에서는 30.4%를 차지한 '자원보전(맑은 물, 깨끗한 공기)'이 임업인들이 생각하는 산림의 주요 기능인 것으로 조사되었다. 다음으로는 '산채, 버섯 등 임산물 생산(26.0%)', '산사태·홍수 등 재해방지(18.0%)', '이산화탄소 흡수를 통한 지구온난화 방지(10.0%)' 순으로높은 비율을 차지했다.

## 2.2.4. 국·공유림의 역할

국·공유림의 역할로는 '자원보전(맑은 물, 깨끗한 공기)'이 응답자의 31.2%로 가장 높게 나타나 전체 산림에 대한 조사와 같은 결과를 보였다.

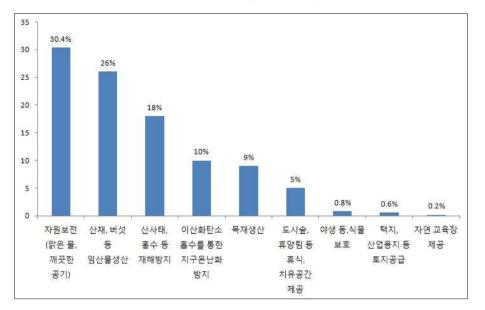


그림 3-16. 산림의 역할

그러나 다음 순위로는 '산사태, 홍수 등 재해방지'가 22.4%로 임산물 생산 (19.0%)보다 높게 나타나 임업인 역시 국공유림에서는 공익적 기능을 중요 하게 생각하는 것으로 판단된다. 휴식, 치유 공간 제공은 5.6%로 일반산림과 마찬가지로 낮은 응답률을 보였다.

# 225. 개인 산의 소유 및 구입의사

응답자의 51.4%는 현재 산을 소유하거나 앞으로 구입할 의사가 있다고 응 답하였다. 산지 구입의사에 대해 목재를 생산하는 임업인이 83.3%로 다른 임 산물을 생산하는 임업인보다 월등히 높은 결과를 보였으며, 경영형태별로는 전업 임업인이 겸업 임업인보다 약간 더 높은 것으로 나타났다.

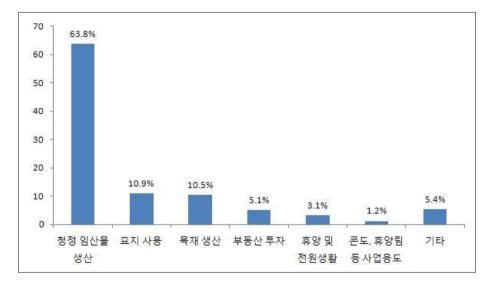
구입의사에 대한 이유로는 '청정 임산물 생산'이 63.8%로 가장 높게 나 타났으며, 다음으로 '묘지사용(10.9%)', '목재생산(10.5%)', '부동산 투자 (5.1%)', '휴양 및 전원생활(3.1%)' 순으로 높게 조사되었다.

31.2% 30 25 22.4% 19% 20 15 10.6% 9.2% 10 5.6% 5 0.8% 0.6% 0.6% 자원보전 산사태, 산채, 버섯 목재생산 이산화탄소 도시숲, 택지, 자연 교육장 야생 (맑은 물, 홍수 등 흡수를 통한 휴양림등 산업용지등 동,식물 제공 등 깨끗한 재해방지 임산물생산 지구온난화 휴식, 토지공급 보호 공기) 방지 치유공간

그림 3-17. 국·공유림의 역할



제공



#### 2.3. 산림을 둘러싼 여건과 전망

산림을 둘러싼 여건과 전망에 대해서는 모든 항목에서 '그렇다(매우 그렇다+그런 편이다)'는 비율이 50% 이상으로 나타났다. 특히 '산에 가는 사람의 증가(95.2%)', '도시숲 수요 증가(90.0%)', '산림치유 수요 증가(89.0%)' 항목의 긍정비율이 높게 나타났다.

반면 '목재소비 증가(58.6%)', '목재에너지 수요증가(59.2%)'는 다른 항목에 비해 낮은 긍정비율을 보였는데, 이는 최근 목재산업의 침체와 목재에너지의 낮은 활용을 반영한 결과라 판단된다.

표 3-2. 산림을 둘러싼 여건과 전망

단위: %

	그렇다			그렇지 않다			
분야		매우 그렇다	그런 편이 다		그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	계
산에 가는 사람이 늘어나는 정도	95.2	43.6	51.6	4.8	4.6	0.2	100.0
산을 이용한 경제적 활동이 늘어나는 정도	77.4	21.8	55.6	22.6	21.8	0.8	100.0
산나물 등 임산물 수요가 늘어나는 정도	79.4	21.6	57.8	20.6	20.0	0.6	100.0
산 가격이 오르는 정도	65.0	15.0	50.0	35.0	33.2	1.8	100.0
타용도 전용 수요가 늘어나는 정도	76.4	15.0	61.4	23.6	21.4	2.2	100.0
산림재해가 늘어나는 정도	65.8	10.6	55.2	34.0	31.4	2.6	100.0
산촌지역 거주 희망자가 늘어나는 정도	72.0	13.4	58.6	28.0	24.0	4.0	100.0
도시숲 수요가 늘어나는 정도	90.0	21.2	68.8	9.8	9.2	0.6	100.0
산림치유 수요가 늘어나는 정도	89.0	25.8	63.2	11.0	1.2	9.8	100.0
목재소비가 증가하는 정도	59.2	13.0	46.2	40.8	37.2	3.6	100.0
목재에너지 수요가 늘어나는 정도	54.2	10.1	44.1	45.8	40.0	5.8	100.0

#### 2.4. 앞으로의 산림정책 방향

## 2.4.1. 올바른 산림정책 시행 정도

산림정책이 올바르게 시행되고 있는가에 대해 '잘 시행되고 있다(매우 잘 시행되고 있다+잘 시행되고 있다)'는 응답이 67.2%, '잘못 시행되고 있다(매우 잘못 시행되고 있다+잘못 시행되고 있다)'는 응답이 32.6%로 나타났다.

연령이 높을수록 긍정적인 응답비율이 높았고, 전업 임업인은 겸업 임업 인보다 긍정적인 응답비율이 낮게 조사되었다.



그림 3-19. 올바른 산림정책 시행 정도

## 2.4.2. 산림정책의 국민의견 반영 정도

산림정책 수립에 있어 국민 의견의 반영 정도를 묻는 질문에 '반영되고 있다(충분히 반영되고 있다+어느 정도 반영되고 있는 편이다)'가 45.2%로, '반영되고 있지 않다(전혀 반영되고 있지 않다+별로 반영되고 있지 않다)' 54.6%보다 낮게 나타났다.

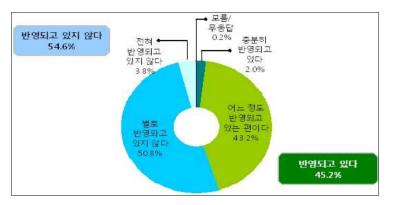


그림 3-20. 산림정책의 국민의견 반영 정도

#### 2.4.3. 산지이용기준 강화 여부

향후 산지이용기준 강화 여부에 대해 '강화해야 한다(매우 강화해야 한다 +약간 강화해야 한다)' 35.6%, '완화해야 한다(매우 완화해야 한다+약간 완 화해야 한다)' 30.0%, '현재 수준을 유지해야 한다' 34.4%로 조사되었다.

산지이용기준을 완화해야 한다는 응답률은 산지를 소유한 응답자가 33.0% 로 산지를 소유하지 않은 응답자인 26.6%보다 높게 나타났다.

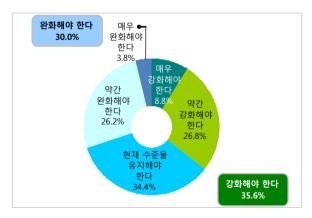


그림 3-21. 산지이용기준 강화 여부

#### 2.4.4. 개인 산주의 지원 사업 타당성

개인 산주에 대한 지원 사업의 타당성에 대해서는 '타당하다(매우 타당하다+타당한 편이다)'는 평가가 86.8%로 대부분의 임업인들은 산주 지원 사업에 대해 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 판단된다.

연령, 경력, 소득별로는 특정 추이가 나타나지 않았으며, 경영형태별로 보았을 때 전업 임업인보다 겸업 임업인의 긍정적인 응답비율이 높은 것으로 조사되었다.



그림 3-22. 개인 산주의 지원사업 타당성

# 2.4.5. 개인 소유 산림관리사업 확대 여부

개인 소유 산지에 대한 산림관리사업의 확대에 대한 질문에 대해서는 '확대해야 한다' 71.2%, '축소해야 한다' 4.8%, '현재수준을 유지해야 한다' 24.0%로 조사되었다. 연령, 경력, 소득, 재배 작물별 특정 추이는 나타나지 않았다.



그림 3-23. 개인 소유 산지관리사업 확대 여부

#### 2.4.6. 숲가꾸기 사업 비용 부담

숲가꾸기 사업의 비용 부담의 주체에 관한 질문에서는 '국민전체가 나누어 부담한다' 51.6%, '산주가 스스로 부담한다' 13.6%, '직접적으로 서비스를 제공받는 자가 부담한다'가 34.2%로 임업인들의 절반 가량이 숲가꾸기 사업비용을 국민이 부담해야 한다고 여기는 것으로 나타났다.

연령이 낮을수록, 학력과 소득은 높을수록 국민이 부담해야 한다는 응답 비율이 높은 것으로 나타났다.

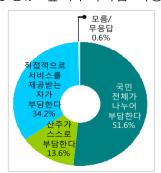


그림 3-24. 숲가꾸기사업 비용 부담

#### 2.4.7. 산림과 산림정책 기대 순위

산림과 산림정책에 기대하는 바를 물은 결과 '안전한 임산물 공급'이 29.0%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 '목재생산 등 경제림 조성' 16.8%, '산림생태계 보전' 11.0%, '산사태 등 재해방지' 10.8% 순으로 조사되었다.

이번 문항에서도 임업인들은 산림을 경제활동의 수단으로 인식하고 있으며, 산림의 공익적 기능보다 임업적 기능에 더 큰 비중을 두고 있다는 것을 확인할 수 있었다.



그림 3-25. 산림과 산림정책 기대 순위

#### 2.5. 임업·산촌 생활 전반에 대한 의식 변화

#### 2.5.1. 임업의 미래전망

임업인의 절반 가량(54.6%)은 10년 후 우리나라 임업의 미래가 희망적인 지에 대해 '그렇다(매우 그렇다+그런 편이다)'라고 응답하였다. 반면 '그렇지 않다(전혀 그렇지 않다+그렇지 않은 편이다)'고 응답한 비율은 17.8%로 나타 났다.

이러한 결과를 보았을 때 임업인들은 임업경쟁력 강화와 임업생산성 개선 이 필요한 현 시점에서 우리나라 임업의 미래를 희망적인 시각으로 바라보 고 있음을 알 수 있었다.

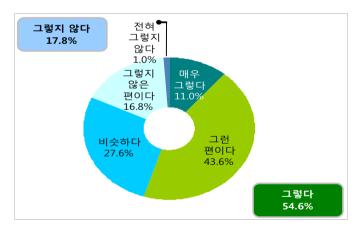


그림 3-26. 임업의 미래전망

## 2.5.2. 임업의 직업적 만족도

직업으로서의 임업에 대해 '만족한다(매우 만족한다+만족하는 편이다)' 38.8%, '불만족한다(매우 불만족한다+불만족하는 편이다)' 20.8%, 보통이다 40.4%로 나타났다.

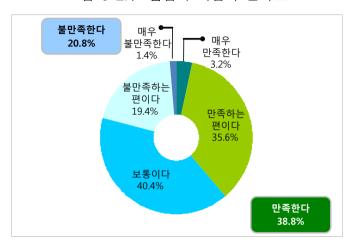


그림 3-27. 임업의 직업적 만족도

임업을 직업으로서 만족하는 이유로 '경영자로서 정년 없이 일할 수 있다'의 비율이 42.3%로 가장 높았으며, 다음으로 '경제적으로 안정적이다' 23.2%, '좋은 자연환경에서 일할 수 있다' 16.5%, '도시근로자에 비해 스트레스가 적다' 9.8%순으로 높게 나타났다.

임업이 직업으로서 만족스럽지 않다는 임업인의 절반 이상(58.7%)은 '노력에 비해 보수가 적다'는 것을 그 이유로 응답했는데, 이를 통해 임업 생산성과 소득이 아직 타 산업에 비해 낮다는 것을 짐작해 볼 수 있었다.

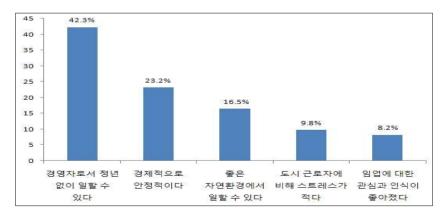


그림 3-28. 만족하는 이유

70 58.7% 60 50 40 30 20 15.4% 15.4% 10.6% 10 0 노력에 비해 보수가 육체적으로 힘들다 타분야에 비해 임산물 수입개방 적다 정부의 관심과 지원 등으로 장래가 불안

그림 3-29. 만족하지 않는 이유

# 2.6. 임업경영 관심사와 환경변화에 대한 의식

# 2.6.1. 임업경영의 위협요인

임업경영의 가장 큰 위협요인으로 '인력부족'이 36.0%로 가장 높게 조사

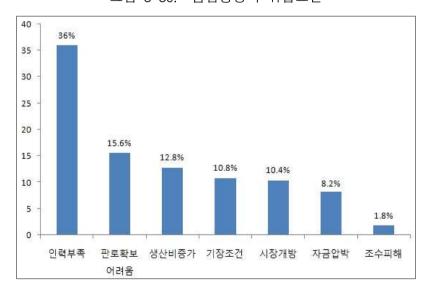


그림 3-30. 임업경영의 위협요인

되었으며, 다음으로는 '판로확보의 어려움' 15.6%, '생산비 증가' 12.8%, '기 상조건' 10.8%, '시장개방' 10.4% 순으로 높게 나타났다.

농·산촌 지역의 고령화로 노동인력 부족이 심각해지고 있음을 반영하는 설문 결과인 것으로 판단되며, 그 외에도 생산·유통 부문도 위협요인으로 지적되어 임업경영에 전반적인 어려움이 있음을 알 수 있었다.

### 2.6.2. 국산 임산물의 경쟁력

수입산 임산물에 대한 국산 임산물의 경쟁력에 대하여 대부분의 임산물 품목에서 '높다(매우 높다+높은 편이다)'는 응답이 절반 이상의 비율을 차지하는 것으로 나타났다. 그러나 '목재'는 경쟁력이 '낮다(매우 낮다+낮은 편이다)'는 응답이 57.2%로 높게 나타났으며, 이는 국내 목재산업의 침체를 반영하는 결과라 판단된다.

표 3-3. 국산 임산물의 경쟁력

단위: %

	높다			비슷	낮다			
임산물		매우 높다	높은 편이다	하다		낮은 편이다	매우 낮다	계
목재	22.0	4.0	18.0	20.8	57.2	46.8	10.4	100.0
조경재(조경수, 분재, 야생화)	50.8	6.0	44.8	32.4	16.8	15.6	1.2	100.0
수실류	50.2	7.8	42.4	32.2	17.6	16.2	1.4	100.0
버섯	61.6	12.0	49.6	24.2	14.2	13.4	0.8	100.0
산나물	59.4	11.2	48.2	24.2	16.4	15.8	0.6	100.0
약용류	56.6	12.2	44.4	24.6	18.6	16.2	2.4	100.0

## 3. 국민과 임업인의 의식의 비교 및 시사점

산림의 역할에 대해 국민과 임업인 모두 자원보전을 가장 중요시하는 것 으로 나타났다. 다음으로 국민은 지구온난화 방지와 재해방지 등 공익적 기 능을 우선시하였으나, 임업인들은 산림을 이용하여 직접적인 경제활동을 하 는 주체이기 때문에 단기소득 임산물 생산을 중요하게 생각하고 있었다.

국민들은 휴식 및 치유 공간 제공에 대해서도 임업인보다 선호가 높았으 며, 이는 국민들의 삶의 질에 대한 관심이 증가함에 따라 산림에 대한 이용 요구 또한 증대한 결과로 판단된다.

산림을 둘러싼 여건과 전망에 대해서는 국민과 임업인의 생각이 대부분의 항목에서 공통적으로 긍정적인 응답비율이 높게 나타났으며. 산촌지역 거주 희망자 증가에 대한 항목에서만 임업인이 약가 더 높게 나타나는 결과를 보 였다.

목재소비 및 목재에너지에 대한 항목에서는 국민과 임업인 모두 상대적으 로 낮은 긍정비율을 보여 목재산업의 침체와 목재에너지에 대한 낮은 활용 도가 반영되었음을 알 수 있었다.

	국민	임업인
1순위	자원보전(42.7%)	자원보전(30.4%)
2순위	지구온난화 방지(20.3%)	단기소득 임산물 생산(26.0%)
3순위	재해방지(17.1%)	재해방지(18.0%)
4순위	휴식, 치유공간 제공(13.0%)	지구온난화 방지(10.0%)
5순위	목재생산(2.9%)	목재생산(9.0%)
6순위	단기소득 임산물 생산(1.7%)	휴식, 치유공간 제공(5.0%)
7순위	야생동식물 보호(1.6%)	야생동식물 보호(0.8%)
8순위	자연교육장 제공(0.4%)	용지공급(0.6%)
9순위	용지공급(0.1%)	자연교육장 제공(0.2%)

표 3-4. 국민과 임업인의 산림의 역할에 대한 중요 순위

표 3-5. 산림 여건과 전망에 대한 국민과 임업인의 생각

단위: %

	국민		임업인	
	긍정	부정	긍정	부정
산에 가는 사람이 늘어남	96.6	3.4	95.2	4.8
산을 이용한 경제적 활동이 늘어남	72.3	27.7	77.4	22.6
산나물 등 임산물 수요가 늘어남	74.0	26.0	79.4	20.6
산지 가격이 오름	68.2	31.8	65.0	35.0
타용도 전용 수요가 늘어남	79.2	20.8	76.4	23.6
산림재해가 늘어남	67.4	32.6	65.8	34.0
산촌지역 거주 희망자가 늘어남	56.9	43.1	72.0	28.0
도시숲 수요가 늘어남	92.4	7.6	90.0	9.8
산림치유 수요가 늘어남	92.1	7.9	89.0	11.0
목재소비가 늘어남	60.7	39.3	59.2	40.8
목재에너지 수요가 늘어남	54.2	45.8	54.2	45.8

산지이용기준에 강화에 대한 질문에서 국민은 산지이용기준을 강화해야 한다는 응답이 83.3%로 높게 나타났고, 완화해야 한다는 응답이 2.7%에 불과했지만, 임업인의 조사결과는 완화해야 한다는 비율이 30%로 높게 나타나산지이용에 대한 의식의 차이를 보여주었다. 이러한 의식의 차이는 최근 발생되고 있는 산림의 보전과 이용 사이의 갈등에 대한 근본적인 원인으로 판단된다.

표 3-6. 산지이용기준 강화 여부

단위: %

	국민	임업인
강화해야 한다	83.3	35.6
현재 수준을 유지해야 한다	14.0	34.4
완화해야 한다	2.7	30.0
합계	100	100

산림의 보전과 이용 간의 갈등 해결을 위한 실마리는 개인 산주에 대한 산 지 관리 지원 사업에 대한 의식조사 결과에서 찾아볼 수 있었다. 개인 산주 에 대한 산지 관리 지원 사업에 대해 국민들이 긍정적인 생각을 가지고 있어 산림환경서비스직불제, 산지은행, 산지신탁제도 등의 제도 마련과 보완을 통 해서 임업인, 산주를 포함한 국민 모두를 만족시키는 산림정책의 시행이 가 능할 것으로 판단된다.

마지막으로 산림정책에 대한 국민의견의 반영 정도에 대한 질문에서 국민 과 임업인 모두 반영되고 있지 않다는 응답이 50%가 넘는 결과를 보였다. 따라서 향후 산림정책을 수립함에 있어 임업인을 포함한 전체 국민의 의견 이 잘 반영될 수 있는 적극적인 의견수렴과 이를 위한 제도적 장치의 마련이 필요할 것으로 판단된다.

표 3-7. 산림정책의 의견 반영 정도

단위: %

	국민	임업인
반영되고 있다	42.3	45.2
반영되고 있지 않다	57.7	54.6

# 산림·산촌의 미래 전망과 목표

# 1. '제5차 산림기본계획(2008~2017)' 주요 내용 및 평가

산림기본계획은 산림자원의 조성을 도모하며 산림시업의 합리화를 도모하기 위하여 산림청장이 산림법이 규정하는 바에 의해 매 10년마다 전국의 산림을 대상으로 수립하는 계획이다. 산림기본계획은 법령이 정하는 바에 따라 산림의 상황, 장기산림정책의 방향, 경제 사회여건의 장기전망, 지속가능한 산림경영 및 산림이용기본도를 감안하여 작성된다.

'제5차 산림기본계획(2008~2017)'의 비전은 국제적 산림관리 패러다임인 지속가능한 산림경영과 선진국가의 과제인 복지국가 실현을 중심으로 설정하 였다. 제4차 산림기본계획을 통한 지속가능한 산림경영 기반구축을 토대로 다양한 산림기능의 최적발휘를 위한 지속가능한 산림경영 이행이 확산되고, 전 국토의 63.8%인 산림을 국가경제 발전, 국토보전과 국민 삶의 질 향상을 위한 핵심자원 및 공간으로 잘 관리해 나감으로써 녹색복지국가를 실현하고 자 했으며 비전 및 목표 달성을 위해 5대 전략 25대 핵심과제를 설정하였다.

'제5차 산림기본계획(2008~2017)'평가는 각 사업별로 당초 계획한 목표량 대비 실제 실행량, 즉 목표대비 성취율을 측정하여 실시하였다8. 2012년 현

<sup>8</sup> 자세한 내용은 본 보고서의 연구자료집 「산림기본계획 평가 및 개선과제」에 서술하였다.

그림 4-1. '제5차 산림기본계획' 5대 전략과 25대 핵심과제

5대 전 략	25대 핵 심 과 제				
다기능 산림자원의 육성과 통합관리	① 국가차원과 현장단위의 SFM 이행 확대 ② 기후변화 대응 탄소흡수원 확충 ③ 산림의 공익기능 증진 지원체계 강화 ④ 지속가능한 산림자원 육성 ⑤ 자원조성·관리 인프라 강화				
자원순환형 산림산업 육성 및 경쟁력 제고	(6) 친환경 목재산업 육성 (7) 단기임산물 경쟁력 강화 및 지역산업클러스터 육성 (8) BT, ET 등 신성장동력 확충 (9) 사유림 경쟁력 제고 및 임업소득 안전망 구축 (10) 임산물 수출확대 및 임업통상 적극 대응				
국토환경자원으로서 산림의 보전·관리	① 국토 균형적 산지관리체계 확립 ② 산림생물다양성 보전 및 생태계 건강성 증진 ③ 백두대간 등 한반도 국토생태축 보전 ④ 과학적 산림재해 예방 및 대응 ⑤ 산림경관의 보전 및 증진				
삶의 질 제고를 위한 녹색공간 및 서비스 확충	(16) 도시 녹색공간 확충 (17) 국민수요에 맞춘 휴양·문화서비스 확대 (18) 쾌적한 등산·산악레포츠 환경 조성 (19) 산림의 사회적 역할 강화 및 일자리 확대 (21) 국유림의 공공서비스 기능 강화 (21) 다기능 생활공간으로서 산촌 진흥				
자원 확보와 지구산림 보전을 위한 국제협력 확대	② 자원협력 및 해외조림 확대 ③ 사막화방지와 지구산림보전 협력 확대 ③ 다자간 국제협력 강화 ⑤ 북한산림 복구지원 등 남북 산림협력 강화				
	지원 및 실행체계 강화				
。 R&D 추진체계 강화 및 투자확대					

- 。 유비쿼터스 구현 및 조사통계체계 정비
- 。 법령/조직/제도 정비

자료: 산림청. 2008. 제5차 산림기본계획(2008~2017).

재까지의 사업실적은 취합되지 않아 '제5차 산림기본계획'이 시행된 해인 2008년부터 2011년까지를 기준으로 산림청 내부자료 및 각 연도 임업통계연 보 자료를 이용해 평가하였다. 각 전략별 목표대비 성취율이 100% 이상이면 '상', 80% 이상이면 '중상', 60% 이상은 '중', 40% 이상은 '중하', 40% 미만은 '하'로, 크게 5단계 등급으로 구분하였다. 대부분의 핵심과제는 당초 계획했 던 목표량을 달성했다. 특히 1전략인 '다기능 산림자원의 육성과 통합관리' 의 대부분 사업이 '중상'으로 확인되어 이행률이 가장 높은 것으로 평가되었 다. '중' 이하의 과제들은 적극 재검토하여 문제점을 파악하고 수정 또는 개

선할 필요가 있다. 특히 2전략에서 산업클러스터 육성 과제의 경우 성취율이 0%로 사업이 전혀 이행되지 않고 있어 중점적으로 현 상황을 파악 및 점검 이 필요한 것으로 판단된다.

표 4-1. '제5차 산림기본계획' 실적평가 등급

전략 등급	<1전략> 다기능 산림자원 의 육성과 통합관 리	<2전략> 자원순환형 산림산업 육성 및 경 쟁력 제고	<3전략> 국토환경 자원으로서 산림의 보전·관리	<4전략> 삶의 질 제고를 위한 녹색공간 및 서비스확충	<5전략> 자원확보와 지구 산림 보전을 위한 국제협력 확대
상 (100% 이상)	oSFM 이행 확대 (산림경영영인증, 산림경속성지수 운용) o탄소흡수위한 산물 용을 위한 산물의 경수 전기 빨릿 라이오순환림 지수 환림 조정구 이오순환림 조정구 이공익기능 증진 (공익가치 평가연구) o산림자원 숙성 (공대 UPOV) o자 원리 이외 라이 의무 기계화영력다	육성(임목생산, 목재문화체험장 조성) 이임산물 및 클러스트 육성(명품화·브랜드화) 이신산업 성장동력확충(기술개발면구,기술개발특허) 아사유립 및 소주인 건명 구축(전문임업인 육성) 아수출황대 및 통상	○산지판리체계 확립 (산지판리종합 계획수립, 산지판리종합 계획수립, 산지판리종합 기정보시스템구축, 채석단지지정) ○생물다양성 보전 (지방수목원 조성) ○백두대간 등 보전 (자원실태조보건) ○산림전재해 예방·대 응(산불전문예방진화대, 병체층 방제 (참나원 등유병), 사방범) ○산림정관 보전·증 진(실태조사)	(가로수 조성)  이휴양·문화 서비스 (자연휴양림 조성, 산림문화자산 실태 조사)  이등산서비스(등산로 정비, 트레킹길조성)  이사회적 역할 및 일 자리(수목장, 사 최적 일자리)	조림) 아사막화 방지(중국) 아다자간 국제협력( 동북아산림 네트워 크)
중상 (80% 이상)	○산림자원 육성 (양묘)	○사유림 및 소득 안 전망 구축 (산림조 합 구조개선) ○수출확대 및 통상 협상 (임산물판매 촉진)	○백두대간 등 보전 (소득특화사업 지 원) ○산림재해 예방·대 응(헬기운영)	○도시녹색공간 확충 (도시숲 조성) ○산촌진흥 (산촌생 태마을 조성)	
중 (60% 이상)		○친환경목재산업 육 성 (목재유통센터 보완) ○임산물 및 클러스 트 육성 (생산단지 조성)			o자원협력 및 해외조 림(산업조림) o사막화 방지(몽골)
중하 (40% 이상)		○친환경목재산업 육 성 (벌채운재로 시 설지원) ○임산물 및 클러스 트 육성 (복합경 영)	○백두대간 등 보전 (훼손지복원·복구) ○산림재해 예방·대 응(해안방재림)	자리 (치유의 숲)	o남북 산림협력(양묘 장 조성)
하 (40% 미만)	o공익기능 중진 (산림환경서비 스지불제)	아임산물 및 클러스 트 육성 (산업클 러스트 육성) 아사유림 및 소득 안 전망 구축(전문지 도원 육성)	○생물다양성 보전 (계곡천 관리) ○산립재해 예방·대 응(병해충방제-소 나무재선충병) ○산립정관 보전·증 진(마을숲 조성)	(학교숲 조성, 산 림공원 조성)	림(CDM 조림) o남북 산림협력(북한

주: 실적이 0인 사업에 대해서 진한글씨로 표시함

## 2. 산림·산촌의 미래 전망과 비전

최근 산림을 둘러싼 동향을 보면 대외적으로는 산림관리 패러다임인 지속 가능한 산림경영과 맞물려 온실가스 감축(UNFCCC), 생물종 보존(CBD), 토지황폐화 방지(UNCCD) 등 국가 간 환경협약에서 산림주제가 중요하게 논의되고 있다. 대내적으로는 국내 대부분 산림의 청·장년기 도달, 임목축적률 OECD 평균 상회, 숲에 대한 국민적 수요 증가 등으로 산림에 대한 관심 증대 및 역할의 중요성이 커지고 있다.

산림은 목재뿐만 아니라 다양한 임산물 생산으로 자원의 지속가능한 활용, 산림자원 산업화 및 관광자원화 등을 통한 지역사회 발전기여, 수원함양 및 토사붕괴 방지 기능에 의한 국토보전, 야생동물의 서식지 제공 및 휴양·휴식 을 위한 장소 제공 등 다목적 기능을 발휘하고 다양한 가치를 창출할 수 있 는 잠재력을 가지고 있다. 이에 우리나라 국토 63.6% 정도를 차지하는 산림 의 올바른 활용과 관리의 중요성은 매우 크다. 하지만 우리나라 산림은 성장 및 이용 잠재력에 비해 활용도 및 경제적 기여도가 부족한 실정이다.

산림의 다양한 기능 발휘를 통한 가치창출을 위해서는 우리 산림의 미래에 대한 전반적인 모습 즉, 미래상이 우선적으로 마련되어야하며 이를 바탕으로 중장기 산림정책과 구체적인 실천계획이 제시되어야 한다. 본 보고서에서는 '제5차 산림기본계획(2008~2017)'에서 제시한 산림의 중장기 전망을 토대로 우리나라 산림·임업·산촌의 청사진을 그려보았다. 산림이 가지고 있는 다양한 기능이 현세대뿐만 아니라 미래세대에도 지속가능하게 발휘되고,이를 통해 산림이 국가경제 발전, 국토보전과 국민 삶의 질 향상을 위한 핵심자원으로 활용될 수 있는 것이 바람직한 산림의 미래라고 할 수 있다.

### 2.1 산림자원9

산림면적은 2010년 말 기준 636만 9,000ha에서 인구증가에 따른 산림전용 증가로 2020년까지 634만 1,000ha로 감소하겠으나 이후에는 인구감소에 따른 산림전용 둔화와 유휴토지의 산림전환으로 점차 증가할 것으로 전망된다. 산림은 대기정화 및 온실가스 감축, 수원함양, 토사유출방지 등의다양한 공익적 기능을 국민들에게 제공하기 때문에 산림면적을 적절히 유지시키는 것이 중요하다. 이를 위해서는 생태적인 산지이용과 산사태, 산불, 산림병해충 등 산림재해 대응을 통해 산지의 훼손을 방지하고 산림생태계를 보전하는 정책이 필요하다.

산림의 영급구조는 2010년 말 기준 30년생 미만이 202만 3,000ha로 전체 산림면적의 31.7%, 31년생 이상은 414만 2,000ha로 65.1% 정도를 차지하고 있으며, 산림축적은 ha당 125.6m³이다. 산림의 영급구조는 현재 III·IV영급 (20~40년생) 위주에서 2050년이 되면 VII영급(60~70년생) 위주로 바뀔 것이며, 산림축적 또한 2050년에는 ha당 138m³로 증가할 것으로 전망된다. 산림의 영급구조와 산림축적은 이산화탄소 저장량뿐만 아니라 목재생산성과도 연관성이 크기 때문에 영급이 증가하고 산림축적이 늘어나면 이용 가능한 산림자원이 풍부해진다고 할 수 있다. 아울러 적기 간벌, 후계림 조성 등 적절한 숲가꾸기 사업 추진을 통해 산림자원의 질을 높여주는 것이 중요하다.

# 2.2. 임업과 산촌10

단기소득임산물 생산액은 지역임업 활성화 및 경쟁력 제고를 통해

<sup>9</sup> 본 절에 기술된 수치는 「산림청. 2012. 임업통계연보」, 「산림청. 제5차 산림기본 계획(2008~2017)」 자료를 활용하였다.

<sup>10</sup> 본 절에 기술된 수치는 「산림청. 2012. 임업통계연보」, 「산림청. 제5차 산림기본 계획(2008~2017)」 자료를 활용하였다.

2006년 2조 원에서 2017년 5조 원으로 증가할 전망이다. 이를 위해서는 1차 산업인 임산물 생산으로부터 가공이나 특산품 개발 등 2차 산업, 유통·수출 등 3차 산업으로 산업화 영역을 확대해야 하며, 지역산림산업 클러스터 육성, 유망소득임산물 및 지역대표품목 연구·개발 등 산림산업 지원정책이 필요하다.

농산촌 인구는 이농 가속화로 2010년 850만 명에서 2020년 790만 명비으로 감소할 것으로 전망된다. 산촌의 인구 및 가구의 과소화는 임업의낮은 생산성과 소득문제로 이어지는데, 이러한 문제를 해결할 수 있는 산촌 활성화 정책이 필요하다. 산촌형 커뮤니티비즈니스 육성을 통해 산촌 단위 또는 일정 지역 단위에서 국·공유림의 지역자원(임산물, 산촌문화, 생태관광 등)을 활용한 다양한 사업을 추진하여 지역 일자리 및 부가가치를 창출해야 한다.

목재자급률은 2005년 10%에서 2050년 18% 수준으로 증가할 전망이다. 국내 소비 정체, 가격 경쟁력 약화 등 여건이 좋지 않지만 신규 수요 창출, 다양한 가공품 개발, 신재생 목질에너지 개발 등 지속적으로 목재산업을 육성하고, 동시에 기계화 촉진, 일관시스템 도입 등을 통해 생산 및 거래 비용을 낮추어 국산재 활용을 높여 목재자급률을 증가시켜야 한다.

임산물 수출액은 수출경쟁력 제고를 통해 2006년 1억 2,400만 달러에서 2017년 3억 달러로 증가할 전망이다. 이룰 위해서는 수출유망 품목 개발, 고부가가치 상품 생산, 생산임가와 전문 수출업체 간 연계, 지역산림산업 클러스터와 임산물 수출 연계 등을 통해 수출을 장려하고 경쟁력을 높일수 있는 정책이 필요하다. FTA 등 시장개방화가 되면서 임산물 수입액 또한 증가할 것으로 전망되며 이에 따라 임업소득 감소, 생산 축소가 우려된다. 이에 임업이 지속가능할 수 있도록 피해보전직불제, 임산물 재해보험확대 등 임업인 소득기반 확충 및 소득안정 정책 추진이 필요하다.

<sup>11</sup> 한국농촌경제연구원. 2011. 「농업전망 2011」.

### 2.3. 산림생태계 · 서비스<sup>12</sup>

산림의 다양한 휴양·문화적 기능에 대한 수요가 증가함에 따라 2006년 10 억 명이었던 산림휴양 인구는 2017년 17억 명으로 늘어날 전망이다. 증가하 는 국민들의 산림수요를 충족시키기 위해 산림휴양, 산림치유, 산림레포츠, 산림교육 등 복합적인 산림환경서비스를 확대·제공하는 정책이 필요하다. 뿐만 아니라 노약자, 임산부 등 사회적 약자에 대한 산림서비스를 확대함으 로써 국민들의 삶의 질을 향상시켜야 한다.

도시민의 생활수준 향상과 의식변화로 도시숲에 대한 관심과 수요가 크게 증가함에 따라 2006년 기준 1인당 6.6m²이었던 생활권 도시숲 면적은 2017년 1인당 10.0m² 수준으로 확대될 전망이다. 이를 위해서는 절대적인 도시숲 면적의 확대가 필요하며, 지역주민 및 기업과의 파트너십을 통한 도시숲 관리 정책이 필요하다.

구분(단위)	전망(연도)				
산림면적(천ha)	6,389('06) →	6,341('20) →	6,518('50)		
영급구조(%)	Ⅲ, Ⅳ영급 66% ('06) →	V, VI영급 58% ('25) →	VII영급 이상 56% ('50)		
산림축적(m³/ha)	82('06) →	114('20) →	138('50)		
목재자급률(%)	10('05) →	16('20) →	18('50)		
목재 총수요(천m³)	22,856('05) →	26,456('20) →	34,647('50)		
산림가치(조원)	70('06) →	200('17)			
생활권 도시숲(m²/인)	6.6('06) →	10.0('17)			
산림휴양 수요(억명/년)	10('06) →	17('17)			

표 4-2. 산림자원 중장기 전망

자료: 산림청. 2008. 제5차 산림기본계획(2008~2017).

<sup>12</sup> 본 절에 기술된 수치는 「산림청. 2012. 임업통계연보」, 「산림청. 제5차 산림기본 계획(2008~2017)」 자료를 활용하였다.

## 3. 중장기 산림정책 기조와 패러다임

### 3.1. 해외 산림정책 동향

### 3.1.1 논의배경

각국, 특히 임업선진국의 산림정책을 검토하는 것은 산림분야의 국제적인 흐름을 파악하여 국내 산림정책의 방향성을 정립하기 위해서다. 해외 산림 정책 검토를 통해 각국의 산림 정보를 얻고 산림분야의 국제적인 이슈와 패러다임을 파악할 수 있으며, 우수한 산림정책은 우리나라 실정에 맞게 효율적으로 적용할 수 있다. 또한 산림정책 수립, 이행, 평가 과정을 분석하여 국내 산림정책 수립, 이행, 평가과정의 구조적인 문제점을 개선하고 보강할 수있다. 이를 위해 우리나라 산림기본계획과 같은 역할을 하는 각국의 산림관리전략에 대해 비교·분석하였다.

## 3.1.2. 국가별 산림정책 주요 내용

## 가. 캐나다의 산림 비전(2008년 이후)

캐나다 산림정책은 지속가능한 산림 경영에서 세계 최고이자 산림 분야에서 글로벌 혁신 리더가 되는 것을 비전으로, 크게 산림분야의 변화 대응과기후변화 완화를 목표로 한다. 산림 분야 변화에 대응하는 전략으로는 비목재 임산물과 산림서비스 산업 육성, 재생 가능한 바이오경제 발전, 산림 자원 및 생태계 보전, 산림 분야 종사자 역량 강화 등을 제시하고 있으며, 지속가능한 산림 경영을 기반으로 한 산림 유지와 산림 바이오에너지의 이용을통해 기후변화를 완화하고자 한다.

정부와 별개로 운영되는 민간기구인 캐나다산림위원회(CCFM, Canadian

Council of Forest Ministers)는 산림정책의 비전을 수립하고 이를 위해 회의, 워크숍 등을 개최하고 이를 통해 파트너십을 형성하여 정보를 공유하고 있다. 이들은 정부가 산림정책을 잘 수행하고 있는지 모니터링하고 평가하는 역할도 한다. 여기에는 정부, 임산물 관련 기업, 원주민, 산주, 전문가 협회, 연구기관, 교육기관, 환경단체, 일반 국민들이 대표로 참여하고 있으며, 이들은 산림정책의 직·간접적인 수혜자들이다. 캐나다산림위원회는 국가 간 과학기술 협력과 지식·자원의 공유를 위해 양자 간 또는 다자간 국제 산림 이니셔티브에 참여하고 있다.

### 나. 미국의 산림 전략 계획(2007~2012년)

미국 산림청은 현재와 미래 세대의 요구를 충족하도록 국가 산림 및 초지의 건강, 다양성, 생산성을 유지하는 것을 임무로 정하고, 산림생태계의 건강성을 유지하여 국민들에게 혜택을 제공하는 것을 산림전략의 목표로 제시하였다. 우선 산림재해 예방과 산지 관리를 통해 산림과 초지를 회복, 유지 및향상시키며 임산물 생산, 산지 및 산림자원의 이용, 생태계 서비스 제공을통해 국민들에게 다양한 혜택을 제공하고자 한다. 또한 산림 및 초지의 전용을 감소시켜 녹지면적을 유지하고 휴양 기능을 증대하며, 도시 거주자들에대한 산림자원 관리 교육 및 프로그램을 제공하고 있다. 산림청은 행정 및정보시스템 개선을 통한 산림 관리 능력을 강화하고, 과학적 기반의 연구 개발을 통한 지속가능한 산림 자원 관리를 실현하기 위해 노력하고 있다.

미국의 산림정책은 산림청에 의해 수립되는데, 이들은 전략적 목표를 제시하고 다양한 산림자원 관리 프로그램을 제공한다. 또한 주 산림 감독관(지방청)들은 산주 및 시민단체에 기술 및 재정적 지원을 제공하고, 국·공유림내 거주하는 지역사회와 원주민 등이 파트너로 참여하여 산림청의 핵심적인사업을 시행하고 있다.

#### 다. 일본의 산림·임업 기본계획(2011~2030년)

일본 임야청의 산림·임업 기본계획은 산림의 다면적 기능을 발휘하고 임업의 지속적이고 건전한 발전을 실현하여 국민생활을 안정화하고 국민 경제를 발전시키기 위한 목적으로 수립되었다. 산림경영 구획화, 건전한 산림 정비 등을 통해 산림의 다면적 기능을 지속적으로 유지하고, 시업 집약화, 저비용 고효율 작업 시스템 구축, 임업인 육성 등을 통해 임업의 지속적이고 건전한 발전을 이루는 것을 목표로 한다. 환경영향을 최소화하는 목재 가공및 유통 체제 구축 등의 전략은 건전한 임산물 공급과 이용을 도와줄 것이며, 국유림 관리를 통해 국민 생활을 안정시키고 산림 수요를 충족시킬 것이다. 또한 임야청은 산림조합의 경영기반 강화, 업무집행체제 안정, 경영 효율성·투명성 확보 등을 통해 사업 체제를 개선하고자 한다.

임야청은 홈페이지 등을 통해 수집된 국민의 의견을 정책 수립과정에 반영하고, 객관적이고 과학적인 분석을 통해 정책의 필요성과 타당성을 뒷받침하며, 정책 실행 후 평가를 통해 정책을 재검토한다. 정부, 지방자치단체, 산주, 산림조합, 기업 등 임업과 임산업 이해관계자들이 역할을 분담하고 협력하여 산림정책을 수행하고 있다.

#### 라. 독일의 산림자원개발전략(2011~2020년)

독일의 산림정책은 산림자원의 수요 증가와 지속가능한 이용 사이에서 요구되는 균형 잡힌 성장을 이루는 것을 목적으로 수립되었다. 산림전략의 주요 내용은 숲 보존과 목재 이용 증대를 통한 기후변화 완화와 산주의 사유재산 보장, 일자리와 부가가치 창출, 산림의 생산성 향상을 통한 산림산업의 경쟁력 강화 등이다. 전략은 지속적이고 효율적인 천연자원의 이용과 자원확보, 종 다양성과 산림 생태계 보존, 산림 면적 증가와 산림 내 생산성·안정성·다양성 등을 유지하기 위한 관리 방안을 담고 있다. 또한 독일 정부는 지역 주민의 생계와 생태계 보전을 동시에 고려한 건전한 사냥, 산림 토양과

수자원 관리를 통한 산림생태계의 수용력 증진, 산림을 훼손시키지 않는 안 전하고 자연 친화적인 휴양·건강·관광 활동, 산림 관련 정보 제공 및 교육·연 구 조사·네트워크 형성을 전략으로 제시하였다.

독일은 연방정부의 식품·농업·소비자 보호부에서 산림정책을 수립하는데, 이때 정부는 산주, 관련 협회, 산림분야 종사자, 시민단체 등 다양한 이해관 계자들을 초대하여 심포지엄을 개최하고 토의한 결과를 바탕으로 산림 개발 전략을 수립하며, 전략을 이행하기 위해 연관된 기업, 산주, 협회, 지역주민 등과 협력하고 있다. 정부는 국제 협약, EU국가 간 협약, 타부처 정책들을 검토하여 전략에 반영하고 있다.

#### 마. 영국의 산림전략(2010~2015년)

영국은 임업위원회가 중심이 되어 산림전략을 수립하는데, 영국 산림전략은 2050년까지 산림을 통해 기후변화에 대응하고 지속가능한 사회를 만들어나가는 것을 비전으로 세웠다. 임업위원회는 지역산림 관리에 지역주민 참여, 지역사회 역량 강화, 산림을 통한 여가 활동 증가, 산림 교육, 도시림 조성 등을 통해 국민들의 삶의 질을 향상시키고 산림에 대한 인식을 개선하고자 한다. 또한 서식지 관리, 생물 다양성 보호, 토양 및 수자원 관리를 통해산림생태계를 보전하고 산림을 조성 및 관리함으로써 토지를 보전하고 기후변화를 완화할 것이며, 시장 개발, 생산 및 가공 기술 개발, 산림 바이오에너지 산업 혁신, 목제품 이용 증대, 전문 임업인 육성 등을 통해 임업 및 임산업 경쟁력을 강화시킬 것이다.

임업위원회는 정부, 산주, 가공업체, 지역단체, 지역주민 등 이해관계자들과 협의를 통해 전략을 수립하며, 지역 단위로 조직된 지역임업위원회의 지역임업 프레임워크와 연계하여 전략의 우선순위를 정하고 실행계획을 수립한다. 지역임업위원회는 지역 이해관계자들과 파트너십을 형성하여 직접적으로 산림을 관리하고 사업을 시행하고 있다.

### 바. 핀란드의 국가산림프로그램(2010~2015년)

핀란드 국가산림위원회는 바이오 경제의 개척자로서, 산림 산업을 통해 국가 경쟁력을 강화하고 수익을 창출하며 산림 생태계로부터 환경적 이득을 창출하고자 한다. 국가 산림정책은 부가가치 창출과 생태적 효율성을 고려한 새로운 제품과 서비스 개발, 목재 에너지 산업 개발, 생태관광 발굴, 운송네트워크 발전을 통한 산림 기반 산업 강화와 생산 가치 증대에 초점을 맞추고 있다. 또한 지속적인 목재 공급, 산림 관리 방법의 다양화, 효율적인 목재거래, 사유림의 수익성 보장 및 규모화를 통한 산림 수익성 증대와 생물다양성 보전, 기후변화 완화, 토질과 수질 보전을 통한 산림 생태계 보전 및 삶의질 향상을 중요하게 다루고 있다. 마지막으로 국가산림정책은 연구개발과임업 교육을 통해 산림분야 노하우를 다양화하고 국제와 EU 수준의 산림 정책 개발에 기여하고 협력하는 것을 목표로 한다.

정부와 국가산림위원회, 산림분야 이해관계자들은 프로그램의 평가 및 세미나를 통해 산림정책의 목표와 실천방안을 수립한다. 지역산림위원회, 산림관련 기업, 산주, 관련 단체들은 국가프로그램에 직접 참여하여 산림정책을 이행하고 있다. 특히, 지역산림관리위원회는 지역 특성에 맞는 지역 산림 프로그램을 효과적으로 실행하기 위해 지방정부, 경제개발센터, 관련 단체 등과 협력하고 있다.

#### 사. 호주의 국가자연림관리전략(2005년 이후)

호주 농수산임업부는 원주민의 참여를 통해 경쟁력 있고 생태적으로 지속 가능한 임업 및 임산업을 실현하는 것을 비전으로 국가 자연림 관련 산림정 책을 수립하였다. 이들은 지역산림관리위원회를 구성하여 원주민에게 리더 십을 부여하고, 원주민과의 협동과 커뮤니케이션을 통해 지역 단위 산림을 관리하고 있다. 또한 교육을 통해 원주민들이 산림의 주체임을 자각하게 하 고 산림산업에 참여도를 증가시키고자 하며, 임업 지식 교육과 산림 및 임산 물 산업 관련 임업 기술 훈련프로그램을 통해 원주민들의 역량을 강화하고 자 한다. 정부는 일관성 있는 산림산업 정책과 지원을 제공하고자 하며, 목재 및 임산물 산업, 생태관광, 의약품 산업, 공예 산업 등 원주민이 참여할수 있는 프로젝트를 개발하고 원주민과의 사회 문화적 차이에 대한 인식을 개선하기 위해 노력하고 있다.

정부는 다양한 연구와 원주민들과 합의를 통해 산림전략을 수립하고 있으며, 목표를 달성하기 위해 자연림관리위원회(IFU, Indigenous Forestry Unit)를 구성하여 지역 수준에서의 임업활동을 장려하고, 원주민 네트워크를 구축하며, 산업계, 관련 기관 등 이해당사자들 간의 협력을 통해 전략을 이행하고 있다.

#### 아. 인도네시아의 국가산림계획(2011~2030년)

인도네시아 산림부는 산림의 생태적·경제적·사회적 기능 증진을 통해 지속가능하게 산림을 개발하고자 산림정책을 수립하였다. 이들은 산지 정보 및 산림관리 시스템 보완, 부처 간 협력 강화, 산림 컨설팅 강화 및 임업인역량 강화, 국제 협력 강화, 일관성 있는 산림법 제정 등 산림분야 일반 행정을 강화하는 일을 정책의 우선순위에 두고 있다. 또한 자연보호구역 기능 증진과 지속적인 천연자원 활용, 지속가능한 자연림 및 이탄지대 관리와 산림전용 및 황폐화 방지(REDD+), 산림지대 복구, 목재생산 집중화와 임산물 다양화 등을 통한 산림생산 증진과 지역사회 협력을 통한 산림산업 강화를 목표로 하고 있다.

국가산림계획은 산림부 규정하에 다양한 이해관계자들의 참여로 수립되며, 정부는 지역에 효과적인 산림관리체계를 위한 기관, 즉 산림관리사무소를 조성하여 계획을 이행하고 있다. 지역자치단체에서도 지역별 산림계획을 수립하고, 지역주민과의 파트너십 프로그램을 통해 산림관리와 산림산업에 지역주민을 참여시키고 있다.

### 3.1.3. 시사점

### 가. 이행 기간

주요 임업국가들의 산림정책 이행 기간은 5년에서 20년까지 매우 다양하게 나타났다. 미국, 영국, 핀란드는 정책 이행기간이 5년으로 단기적인 계획을 수립하였으며, 독일은 10년, 일본과 인도네시아는 20년 중·장기계획을 수립하였다. 그러나 중·장기적인 정책들은 국제적인 트렌드와 국가 내부 실정에 따라 정기적으로 수정안을 마련할 것이라고 밝히고 있다.

표 4-3. 국가별 산림정책 주요 내용

국가 주요내용	캐나다	미국	일본	독일	영국	핀란드	호주	인도 네시 아
SFM	0	0	0	0	0	0	0	0
목표								
- 기후변화 대응	0		0	0	0			0
- 생태계 및 국토 보전	0	0		0	0	0		0
- 산림산업 경쟁력 강화	0		0	0	0	0	0	0
- 산림복지 확대		0	0	0	0	0		
- 다면적 산림기능 유지		0	0	0				0
- 산림경영체계 구축	0	0	0	0	0	0	0	0
지역임업	0	0	0	0	0	0	0	0
파트너십	0	0	0	0	0	0	0	0
산림관리 거버넌스	캐나 다산 림위 원회	정부 주도	정부 주도	정부 주도	임업 위원 회	국가· 지역 산림 위원 회	자연 림관 리위 원회	지역 산림 관리 소

#### 나. 지속가능한 산림경영(SFM) 구현

산림정책 비전은 지속가능한 산림경영(SFM, Sustainable Forest Management)을 바탕에 두고 있으며, 생태적으로 건강한 산림을 유지하여 국가와 국민이 산림으로부터 환경적·경제적·사회적 혜택을 지속가능하게 누릴수 있도록 하는 것을 목표로 한다. 산림에 대한 가치와 기대가 달라지면서 산림분야의 이슈도 달라지고 있는데, 산림생태계의 보전과 삶의 질(복지) 향상에 대한 국민들의 수요가 높아짐에 따라 이러한 수요를 충족시키기 위한 산림 정책 목표와 전략들이 수립되고 있다. 또한 최근 기후변화 문제가 심각해지면서 산림을 통한 기후변화 대응방안을 마련하고 있다.

#### 다. 다양한 파트너십 형성

많은 임업선진국들은 다양한 이해관계자들 간 파트너십을 형성하여 산림 정책을 이행하고 있다. 주 정부, 지방정부, 지역주민(원주민), 산주, 관련 기 업, 관련 단체 등이 다양한 프로그램에 참여하여 역할을 분담하고 협력함으 로써 세부전략을 수행하고 있다. 일부 국가들은 다양한 이해관계자들의 의 견을 수렴하고 정책에 반영할 수 있는 거버넌스 체계를 구축하였다. 캐나다 산림위원회, 핀란드 국가산림위원회, 영국 임업위원회 등은 이해관계자들에 의해 구성된 민간기구로, 산림정책을 수립하고 잘 이행되고 있는지 모니터 링하며 성과를 평가하는 역할을 한다.

#### 라. 지역임업 우선 실천

대부분의 임업선진국은 국가 수준에서 정책을 수립하고 지역 수준에서 실 천계획들을 이행하는 방식으로 지역임업이 활성화되어 있다. 국가 산림정책 의 틀 안에서 지방자치단체가 수립한 지역 산림관리전략에 따라 지역별로 산림을 경영하는 방식이다. 이를 통해 지역산림관리에 지역주민의 참여와 협력을 촉구하고 있다.

이처럼 주요 국가들의 산림정책은 지속가능한 산림경영을 실현하기 위해 알맞은 산림관리전략들을 세우고 다양한 이해관계자들과 함께 이를 수행하고 있다. 우리나라 산림정책 역시 산림분야 이해관계자들과 국민들의 의견을 수렴하고 협력하여 이들의 요구를 충족시킬 수 있는 산림전략을 수립할 필요가 있다.

# 3.2. 국내 산림정책 기조의 흐름

우리나라 산림정책은 산지복구기(~1972년), 치산녹화기(1973~1987년), 산 지자원화기(1988~1997년), 경영기반 구축기(1998~2007년), 지속가능한 산림 경영기(2008~2017년) 등 대략 5단계를 거쳐 현재에 이르고 있다.

산지복구기(1972년 이전)에는 산지복구와 산림정책체계 구축 산림법, 사방사업법, 임산물단속법 제정 및 산림청이 발족되었다(1967년). 전 국토의 속성녹화를 목표로 한 치산녹화기(1973~1987년)에는 범국민 참여에 의한 조림우선 시책을 중심으로 국민식수기간(3월 12일~4월 20)을 정하고 국민식목일(4월 5일)에는 기관별 식수를 하도록 하였다. 국토녹화 및 황폐산지복구가 완결되고, 산림보호 강화, 속성·장기수 대규모 조림, 산지이용 구분제도 등이도입되었다.

산지자원화기(1988~1997년)에는 정책 기조가 녹화정책에서 자원화정책으로 전환되어 산지소득개발 및 공익기능 증진을 통한 산지효용의 극대화를 목표로 하여 자원화 기반조성, 조림수종의 다양화와 육림사업 확대, 임도·기계화 등 기반시설을 조성하였다. 주요성과로는 임목축적률이 1987년 31m²/ha에서 1997년 52m²/ha<sup>13</sup>로 증가하였으며 휴양림 및 삼림욕장이 86개소<sup>14</sup> 조성

<sup>13</sup> 산림청. 각 연도 임업통계연보.

<sup>14</sup> 통계청. e-나라지표.

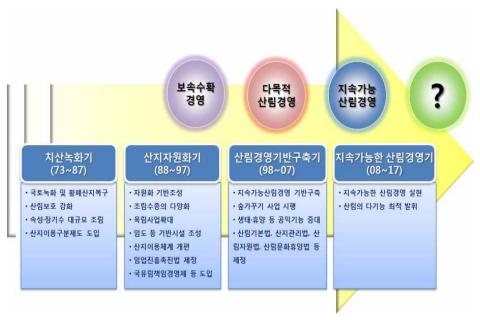


그림 4-2. 산림정책 기조의 흐름

되었다. 임업진흥촉진법 제정으로 임업구조개선·소득원 개발·임산물 유통가 공 지원을 위한 시책마련과 임업진흥기금 설치로 산림경영활성화 여건을 조성하였다.

산림경영기반 구축기(1998~2007년)는 지속가능한 산림경영 기반 구축을 목표로 숲가꾸기 사업 시행 및 국산재 시대 대비 생태, 환경, 휴양 등 공익기 능 증대, 산림헌장 제정, 산의 날 지정 산림기본법, 산지관리법, 산림자원법 산림문화휴양법 등이 제정된 시기이다.

지속가능한 산림경영기(2008~2017년)는 제5차 산림기본계획 이행기로서 지속가능한 산림경영 실현 및 산림의 다기능 최적 발휘에 중점을 두고 있다.

## 3.2.1. 패러다임 변화

산림정책 패러다임은 산림을 보는 가치와 기대의 변화에 따라 목재의 보 속수확으로부터 목재, 야생동물, 휴양 등 다양한 산림의 기능발휘를 보장하 는 다목적 경영을 거쳐, 산림의 경제적·사회적·환경적 기능 등을 현세대는 물론 미래세대까지 지속적으로 누리도록 하는 지속가능한 산림경영에 이르 기까지 변천과정을 거쳤다.

보속수확 산림경영에서는 산림생태계보다 목재와 같은 시장적 재화를 중시하였고, 중립적인 성격의 다목적 산림경영을 거쳐, 산림생태계와 비시장적 재화를 중시하고 개별 자원생산보다는 통합성을 중시하는 지속가능한 산림경영 패러다임으로 변해왔다.

#### 가. 보속수확

보속수확의 개념은 목재를 현재뿐만 아니라 미래에도 지속적으로 공급하기 위해서는 벌채량이 생장량을 초과해서는 안 된다는 것이다. 그러나 생장량과 같은 벌채량을 유지하고자 하는 보속수확은 목재의 수요측면을 고려하지 않은 공급이론으로서 하나의 정태이론 또는 세계를 정태적인 관점에서 본 개념이다. 모든 목재 생산과 이용에 투입되는 생산요소들의 조합이 일정하고 목재의 가공기술 등이 모두 항상 일정하다는 가정을 하는 보속수확은 산림경영에 대한 역사가 짧고 경제적·사회적·기술적 상황이 동적으로 끊임없이 변화하는 국가에서는 적용하기가 쉽지 않은 개념이었다.

#### 나, 다목적 산림경영

경제성장에 의한 개인의 기본적인 물질적 수요가 충족되는 사회적 복지수준이 달성되자 개인들은 더 많은 여가와 소득을 갖게 되면서 산림휴양에 대한 수요가 크게 증가하였고 환경보전과 같은 무형의 가치에 더 큰 관심을 갖게 되었다. 목재 공급원으로서의 산림에 대한 사회적 가치와 인식이 변화되고 다양한 산림기능에 대한 수요가 급증하자 기존의 전통적인 목재생산에 초점을 둔 보속수확의 개념은 목재 및 비목재 임산물의 생산, 휴양기회의 제공, 환경보전을 고려하는 다목적 경영으로 전환되었다.

#### 다. 지속가능한 산림경영

리우환경회의15에서 채택된 '산림원칙성명'에서 향후 산림경영의 방향으로서 지속가능한 산림경영(SFM:Sustainable Forest Management) 개념이 대두하였으며, '산림생태계의 건전성을 유지하고 세대 간의 균형을 유지하는 범위에서 산림의 각종 재화와 서비스를 지속적으로 공급할 수 있도록 산림경영을 하는 것'으로 규정하고 있다. 즉, SFM은 '산림의 생태적 건전성과 산림자원의 장기적인 유지·증진을 통하여 현재 세대뿐만 아니라 미래 세대의 사회적·경제적·문화적으로 다양한 산림수요를 충족시킬 수 있도록 산림을 보호하고 경영하는 것'을 의미한다. 기본적으로 경제적 지속성을 원칙으로 하고 있는 보속수확 및 다목적 경영개념에 비하여 SFM은 생태적 지속성을 원칙으로 한 지속가능한 산림경영으로 산림생태계의 다양성 및 장기적인 통합성 유지를 목표로 하고 있다.

### 3.2.2. 새로운 산림정책 패러다임의 필요성

기존의 지속가능한 산림경영 정책하에서는 최근 증가하고 있는 이해관계자들의 산림을 둘러싼 경제적·사회적·환경적 요구 대립과 갈등을 해결하고 산림에 대한 다양한 주체들의 수요를 모두 충족시킬 수 없다는 한계가 있다. 즉, 현재 상태로는 인간과 산림생태계, 산주와 국민, 지역사회와 국가, 현세대와 미래세대 등 산림을 둘러싼 주체들의 갈등 확대로 지속가능한 산림경영에 어려움이 있다. 따라서 산림을 둘러싼 이해관계자들의 화합·조화를 통한 파트너십이 강조된 새로운 SFMP(Sustainable Forest Management with

<sup>15 1992</sup>년 브라질 리우데자네이루에서 열린 국제 환경회의로, 전 세계 정상들이 참여하여 지구환경보전 문제를 논의하였다. 이 회의에서 환경보전과 개발의 양립을 목표로 한 '리우선언'과 함께 기후변화협약, 생물다양성협약 등이 채택되었다.



그림 4-3. 새로운 산림정책의 방향

Partnership)으로의 산림정책 패러다임 변화가 필요하다.

산림에 대한 수요가 다양해지고 증가할수록 산림을 둘러싸고 다양한 이해 관계가 상충되는 현상이 많아지기 때문에 이러한 갈등관계를 풀어내고 이해 관계자 간의 협력과 조화를 시킬 수 있는 정책 및 사회적 시스템이 필요하 다. 경제적·사회적·환경적 이해관계의 대립과 갈등을 예방·해소하기 위해 산 림정책 전개과정에서 각 주체 간 파트너십 체계를 구축하고 이해관계자들의 갈등요인을 토론 및 대화를 통해 끌어냄으로써 산림정책의 효용성을 높이고 불필요한 사회적 비용을 감소시킬 수 있다.

# 4. 산림정책 비전과 목표

### 4.1. 개요

최근 심각한 환경파괴로 인한 미래 자원경쟁과 에너지 위기가 예상되면서 산림의 역할이 더욱 중요해졌고, 산림의 다양한 기능에 대한 가치가 높아지 며 수요가 증가함에 따라 지속가능한 산림 관리에 대한 필요성은 꾸준히 제 기되어 왔다. 여러 임업선진국에서는 정부, 국민, 산림분야의 다양한 이해관 계자들 간의 파트너십을 통해 산림정책을 수립하고 이행하는 참여·협력형 산림거버넌스가 산림을 지속가능하게 관리하는 효과적인 방법으로 이용되고 있다.

따라서 산림에 대한 다양한 이해관계자들의 요구를 산림정책에 반영하기 위해 국민과 임업인 의식조사를 실시하였으며, 구체적인 세부과제를 선정하기 위해 다양한 산림분야 전문가들과의 토론을 통해 산림분야 이슈와전망에 대한 의견을 수집하였다. 또한 현장방문 및 간담회를 수행하여 국내 임업 현황을 파악하고 임업인들의 요구를 조사하였다. 그 결과, 국민들은 산림의 자원보전 기능, 이산화탄소 흡수 기능, 재해방지 기능, 휴양·치유 기능을 중요하게 여기고 있었으며, 산림생태계 보전과 휴양·치유 등의산림환경서비스 제공을 위한 정책을 마련해 줄 것을 요구하고 있다. 반면, 임업인들은 상대적으로 임산물 생산 기능을 중요하게 생각하고 있었으며, 임산물 공급과 경제림 조성에 대한 산림정책을 마련해 줄 것을 요구하고 있다.

이를 위해 본 연구에서는 국민과 임업인의 상충되는 요구를 모두 충족시킬 수 있는 네 가지 목표를 설정하였다. 이때, 산림을 이용하는 목적과 산지소유권에 따라 전체 산림을 가장 효율적으로 관리할 수 있는 방법을 통해 목표를 설정하였다. 더불어 산림분야 각 전문가들의 조언과 현장간담회를 통한 의견을 바탕으로 각 목표별 핵심과제를 제시하였다.

### 4.2. 기본 목표

산림을 둘러싼 이해관계자들의 다양한 요구를 수렴하는 동시에 국가 산림 전체를 가장 효율적으로 관리하기 위해 산림과 산지를 소유권과 이용목적에 근거하여 네 가지 유형으로 구분하고, 유형에 따라 산림의 주요 역할, 정책 대상과 이들의 정책적 요구 등을 고려하여 목표를 설정하였다.

우선 산림 및 산지의 효율적인 관리를 위해 산림 및 산지를 유형화할 필요가 있는데, 이때 기존의 산지구분체계를 변형하여 소유권과 이용 목적을 기준으로 산림과 산지를 유형화하였다. 산림의 소유 형태<sup>16</sup>는 국내 산림 소유구조를 적용하여 국·공유림과 사유림으로 분류되며, 산림의 이용 목적<sup>17</sup>은 산지구분체계에 따라 임·산업용과 공익용으로 분류된다. 즉, 국가 산림 전체를 공익용 사유림, 임·산업용 사유림, 임·산업용 국·공유림, 공익용 국·공유림으로 구분하였다. 우리는 산림 및 산지의 유형별로 산림에게 기대하는 바가 다르며, 이는 새로운 산림정책의 목표를 수립하는 기반이 된다.

공익용 사유림은 국민들에게 다양한 공익을 제공하는 동시에 산주에게 경제적 이익을 제공하는 역할을 해야 한다. 특히 국민들의 산림 수요 증가로인해 국·공유림의 공익적 기능 제공에 대한 부담이 커지면서 사유림의 공익적 이용이 절실히 필요한 실정이다. 그러나 대부분의 임업인들은 개인산지를 소득 창출의 목적으로 이용하길 원하기 때문에 국민들과 임업인들의 요구 간의 격차는 좁혀지기 어렵다. 따라서 공익용 사유림에서 주된 정책 대상은 사유림에 대한 권한을 가지고 있는 산주이며, 사유림을 공익적 목적으로

<sup>16</sup> 소유별 산림의 형태는 국유림, 공유림, 사유림으로 구분하고 있으며, 현재(2010년 기준) 소유별 산림면적은 공공의 목적을 달성하기 위한 국·공유림이 31.9%이고, 개인의 이익을 추구하기 위한 사유림이 68.1%이다.

<sup>17</sup> 현재(2012년 5월 기준) 산지구분 현황을 살펴보면, 전체 산림면적 중 보전산지가 76.9%이고 준보전산지가 23.1%이며, 보전산지의 66.3%는 임업용이고 33.7%는 공익용으로 보전되고 있다. 그러나 준보전산지는 타용도 전용이 가능한 산지이므로 경제적 활동이 가능한 임업용 보전산지와 통합하여 임·산업용 (74.1%)으로 구분하였고, 공익용 산지는 전체 산지의 25.9%를 차지하고 있다.

이용하는 대신 개인 산주의 재산권을 보상함으로써 산주와 국민의 요구 간 의 갈등을 해소시킬 수 있는 정책이 필요하다.

임·산업용 사유림은 임업과 산림산업을 통해 임업인들이 소득을 창출할 수 있도록 다양한 경제 활동을 보장해주는 역할을 해야 한다. 그러나 임업인 들은 도시 근로자 및 타분야 산업에 비해 소득이 매우 낮고, 인력부족이나 임산물 생산·유통체제의 미비 등으로 인해 임·산업을 유지하는 데에 어려움 을 겪고 있다. 따라서 임·산업용 사유림에서는 산주와 임산물 생산 및 재배 임가가 주요 정책 대상이 되며. 이들의 경제적 이익을 보장해주기 위해 임업 과 산림산업 자체를 부흥시키고 소득을 증가시킬 수 있는 정책이 필요하다.

임·산업용 국·공유림은 국·공유림의 산림자원을 이용한 임업과 임산업 활 동을 통해 지역사회에 다양한 이익을 제공하는 역할을 해야 한다. 산림은 지역적으로 분포하고 있으며 산림을 둘러싸고 지역사회가 형성되어 있다. 산촌지역 주민들은 소득을 창출할 수 있는 일자리가 많지 않아 대부분이 농 업 또는 임업에 의존하고 있지만, 국·공유림 및 산림자원 이용에도 제한이 많다. 따라서 임·산업용 국·공유림에서 주요 정책 대상은 산촌지역 주민이 며, 지역주민이 직접 지역 산림경영에 참여하여 지역 산림자원을 활용한 사업을 통해 일자리를 창출하고 지역 임산업의 부가가치를 창출하는 정책 이 필요하다.

마지막으로 공익용 국·공유림은 국민들에게 다양한 산림환경서비스를 제공하는 역할을 해야 한다. 국민들의 삶의 질이 향상되고 건강에 대한 관 심이 높아지면서 휴양, 교육, 스포츠, 안전 먹거리 등에 대한 산림 수요가 증가했다. 그러나 국민들의 이러한 수요 증가는 한정된 국·공유림에 대한 무분별한 이용으로 이어져 산림생태계를 위협하는 요소가 되기도 한다. 따 라서 공익용 국·공유림에서는 산림환경서비스를 소비하는 모든 국민이 정 책 대상이 되며, 산림생태계와 산림자원을 건강하게 유지하면서 국민들의 산림수요를 충족시킬 수 있는 정책이 필요하다.

이에 새로운 산림정책의 기본 목표는 다음과 같다.

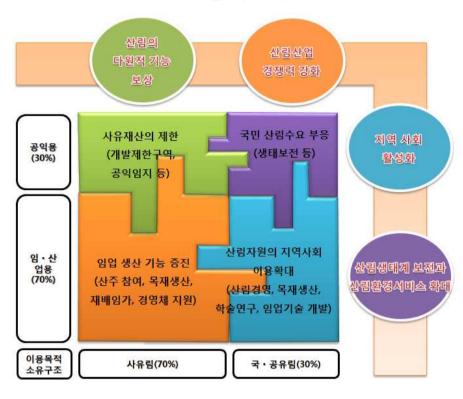


그림 4-4. 산림정책 기본 목표

첫째, 사유림의 다원적 기능에 대해 보상한다.

둘째, 산림산업의 경쟁력을 강화한다.

셋째, 지역사회를 활성화시킨다.

넷째, 산림생태계를 보전하고 산림환경서비스를 확대한다.

# 4.3. 핵심전략

산림정책의 네 가지 기본목표를 달성하기 위해 해결해야 하는 과제들을 검토하고 다양한 산림분야의 전문가들과 이해당사자들과의 토의를 통해 산 림분야의 이슈를 도출해냄으로써 핵심전략을 수립하였다.

산림의 다원적 기능을 보상하기 위해 사유림의 개인적인 이용을 제한하여 국민들에게 다양한 산림 서비스를 제공하는 산주들의 희생을 보상해 줄 수 있는 지원제도를 구축해야 한다. 사유림의 공익적 기능을 향상시키고 산주 는 반대급부로 소득을 보장받도록 하여 산주와 국민들을 동시에 만족시킬 수 있어야 한다. 여기에는 산림보호신탁제도를 도입하여 장기적으로 산주로 부터 산림의 사용권을 구매하거나 직접지불제와 같이 사유림을 공익적 목적 에 부합하도록 경영하는 산주에게 직접 지원금을 지불하는 방법이 있다.

산림산업의 경쟁력을 강화하기 위해서는 산업정책 전환, 임가의 소득안정 체제 마련, 임업조직·경영체 육성이 필요하다. 우선, 목재소비를 증진하고 국 산재 공급을 증대하며 목재가공기술 혁신 및 유통체제 개선 등을 통해 목재 산업을 발전시켜야 한다. 또한 수출 가능한 상품을 개발하고 수출시장을 개 척하고 수출단지를 조성하여 임산물 수출을 확대시키고, 산림농업을 육성하 여 임가 소득을 증가시키며 친환경 임산물 유통물량을 확보해야 한다. 임산 물 재해보험을 확대하고 FTA 피해보전을 위한 직불제를 시행함으로써 임가 소득안정체제를 마련해야 하고, 영세 산림을 규모화·집약화하여 법인경영체 를 조직하거나 산주가 직접 산을 관리하기 어려운 경우 대리경영체에 위탁 경영하도록 지원함으로써 임업경영체를 육성해야 한다.

지역임업을 활성화하기 위해 지역·권역 단위의 산림산업 클러스터를 육성 하고 산촌형 커뮤니티비즈니스를 추진하며 지역사회산림 및 모델림을 육성 해야 한다. 주요 임산물 생산과 유통지역에 품목·지역·산업을 통합하여 산림 산업 클러스터를 육성함으로써 지역 임산업을 강화하고, 산촌 단위 또는 일 정 지역 단위에서 국·공유림의 지역자원(임산물, 산촌문화, 생태관광 등)을 활용한 사업을 추진함으로써 지역 일자리와 부가가치를 창출하는 산촌형 커 뮤니티비즈니스를 육성해야 한다. 또한 특정 지역단위 또는 특징을 가진 넓 은 권역 단위에 지역사회가 직접 산림을 관리하는 산림경영모델림을 육성함 으로써 지역산림관리와 지역경제 안정화를 도모할 것이다.

산림생태계 보전 및 산림환경서비스를 확대하기 위해 복합적인 산림환경 서비스를 확대하고 건강한 산림생태계를 보전하며 적극적인 도시숲 관리가 필요하다. 산림 휴양, 치유, 교육, 레포츠를 확대할 뿐만 아니라 사회적 약자에 대한 산림서비스를 확대함으로써 국민들의 삶의 질을 향상시키고, 주요한 산림재해에 대응하고 기능별 숲가꾸기 사업을 확대함으로써 산지를 보전하고 산림생태계의 안전성, 생산성, 다양성을 유지 및 향상시킬 수 있다. 또한 지역주민 및 기업과의 파트너십을 통해 도시숲 공간 및 질을 향상시켜 생활권 근처에서 산림을 통한 혜택을 누릴 수 있도록 할 것이다.

이러한 과제들을 수행하기 위해서는 제도적인 틀을 개선할 필요가 있는데, 이는 정책적인 지원체계의 구축으로 나타난다. 즉, 산림관리 거버넌스를 구 축하여 산림분야 이해관계자들과 국민들의 요구를 반영하는 산림정책을 수 립 및 이행하고, 경영주체별 지원제도를 구축하여 서로 다른 요구를 가진 산 림경영주체들을 각각의 요구에 맞게 지원해야 한다. 또한 산지이용을 유연 화하고 생태적으로 산지를 이용할 수 있는 제도구축을 통해 산지활용의 효 율성을 높이는 동시에 산지를 보전해야 한다.

그림 4-5. 핵심전략과 실천과제



# 핵심 전략별 추진 과제

# 1. 산림환경서비스 보상

### 1.1. 논의 배경

주5일 근무제, 삶의 질 향상 등으로 산림 휴양을 비롯하여 수원 함양, 토사유출 방지, 대기 정화, 산림휴양, 야생동식물 보호 등 산림에서 생산되는 공공재에 대한 국민적인 수요가 커지고 있다. 따라서 산림의 다원적 기능을 증진시키기 위하여 산지관리법은 산지구분에 따라 산지 내 행위를 제한하고 있다. 우리나라는 전체 산림면적의 68.1%가 사유림이라는 산림 소유 구조의특이성을 가지고 있어, 상당 면적의 사유림은 국민들에게 다양한 서비스를 제공하기 위해 산지 내 경제활동을 제한받고 있다. 그러나 조기퇴직 및 귀촌인구의 증가로 산주가 직접 산림을 경영하는 경우가 많아지면서 사유재산인사유림을 통한 경제 활동에 대한 요구 역시 증가하고 있다. 따라서 산림과산지 등 개인자산에 대한 개인 산주의 활용요구와 국민들의 산과 산림에 대한 요구가 상반되어 대립하고 있다.

산림의 다원적 기능에 대한 보상 문제는 꾸준히 논의되어 왔으며, 산림환경서비스를 제공하는 산림에 대한 보상의 필요성이 증대되고 있다. 산림의공익적 기능은 공공재의 성격을 지니기 때문에 시장기능에만 의존할 경우에는 사회적으로 필요한 수준보다 적게 생산되어 시장실패가 발생한다. 따라

서 산림을 적절히 관리하여 산림의 공익적 가치를 유지·증진하기 위해서는 국가적 차원에서 적절한 보상을 실시함으로써 지속적인 산림의 투자를 유인할 필요가 있다. 스위스나 독일 등 임업선진국들은 이미 산림환경서비스에 대한 보상시스템을 갖추고 산주를 지원함으로써 경영을 돕는 한편 증가하는 국민들의 산림수요도 충족시키고 있다. 즉 산림환경서비스에 대한 보상은 산주들에게 주요한 이전소득이 되어 산주들이 원활하게 산림을 경영하도록 도와주고 있다.

### 1.2. 추진전략 및 과제

### 1.2.1. 산림보호신탁제 도입

정부는 사유림이 제공하는 산림의 공익적 혜택에 대한 대가를 지불할 필요가 있다. 산림보호신탁제도는 산림을 개발하여 경제적 이익을 얻는 대신산림이 지닌 공익적 가치의 유지·증진 활동을 준수하는 산주에게 지원금을 제공하는 제도이다. 산림보호신탁제는 신탁기금을 마련하여 보전가치가 있는 산림을 확보하는 것인데, 산림 자체를 구입하지 않고 사유림에 대한 장기적인 사용권을 구매함으로써 국민들이 산림에서 생산되는 환경서비스를 활용하도록 하자는 것이다. 정부와 지방자치단체는 매칭펀드 방식으로 산림신탁기금을 조성하여 산주에게 사유림 사용권을 구매함으로써, 산주들에게는 사유재산 이용 규제에 대한 보상을 제공하는 동시에 국민들에게는 다양한산림환경서비스를 제공할 수 있다. 이 방식은 현재 사유림을 매입하여 국유화시키는 정책보다 적은 예산으로 비슷한 효과를 누릴 수 있다.

보전산지로 구분된 상당 면적의 사유림이 산지 내 경제활동을 제한받고 있기 때문에, 산림보호신탁제도가 도입될 경우 산지의 공익적 기능 보전에 대한 보상을 받고자 하는 산주들의 신탁제 참여 수요가 높을 것으로 예상된 다. 그러나 모든 산주들에게 신탁기금을 지원해주기에는 재정적인 부담이



그림 5-1. 산림보호신탁제도 개념도

크기 때문에 지자체나 중앙정부 차원에서 산림환경서비스를 위해 보호가 필요한 산지를 대상으로 우선 시행해야 할 것이다. 정책의 효율성, 효과성, 형평성, 시행 가능성 등을 감안하여 우선순위를 선정한 후 점진적으로 확대하는 방안이 필요하다. 예컨대 개인소유의 대규모 산지보다는 소규모 산지를소유한 산주 간의 협력을 통해 집단화·규모화된 산지를 중심으로 지원함으로써, 산지관리의 규모화를 유도한다거나 대도시 주변의 산림과 같이 산림환경서비스에 대한 수요가 높은 지역의 산림을 우선 대상으로 하여 국민적인 요구를 충족시키는 방법이 있을 것이다. 또는 특수 기능에 대한 보호가필요한 산림이나 아름다운 경관을 조성하고 있어 보존 가치가 높은 산림일경우 우선적인 신탁기금 지원 대상이 될 수도 있다.

지원 대상 산림이라 할지라도 산림마다 생태적 건전성, 경제적 기회비용 등 산림의 질과 가치가 다르다. 예컨대 유령림과 중령림은 산림육성비용이 큰 반면 장령림은 관리비용만 소요되는 등 산림의 연령, 규모 및 시업상황에 따라 필요한 비용 차이가 있다. 따라서 모든 대상 산림에 동등한 지원을 제

공하는 것보다 산림의 가치를 평가하여 등급에 따라 차별적으로 지원금을 부여하는 것도 필요하다. 즉, 산림이 보유하고 있는 다양한 공익 기능을 객 관적인 평가지표를 이용하여 평가하고, 평가점수에 따라 차별적으로 지원금 을 지급해야 한다. 예를 들면 산림의 기능(생태계 보호, 수자원보호, 야생동 물보호 등)과 보전 상태 등을 기준으로 기금 활용정도를 조정할 수 있다.

### 1.2.2. 산림환경서비스 직불제

직불제는 정부가 시장을 규제하지 않고 생산자에 직접 소득을 보조하는 제도를 말하는데, 산림환경서비스 직불제란 정부가 사유림을 공익적 목적에 부합하도록 경영하는 산주에게 산림환경서비스에 대한 대가를 직접 지불하는 제도이다. 이 제도는 산주의 이윤 극대화와 국민에 대한 공익 기능 제공의 극대화를 목적으로 하며, 정부는 참여 주체 간의 갈등을 조정해 주는 중재자 역할을 수행하되 제도정착을 위해 제도 시행 초기에는 주도적으로 참여하도록 한다.

산림환경서비스 직불제는 대상범위가 너무 넓기 때문에 처음부터 모든 대상을 고려할 수 없고 산촌지역에 주거하면서 산림을 경영하거나 산촌지역의유지를 위해 기여한 임업인에게 우선적으로 적용되어야 할 것이다. 즉, 산촌지역에 거주하면서 임업에 종사하는 것 자체가 산림환경서비스 제공에 크게이바지한다는 의미에서 산촌지역의 임업인 또는 산림경영자가 우선 대상이될 수 있다. 특히 이들은 상대적으로 소득이 낮기 때문에 소득보전 차원에서접근되어야 할 필요가 있다. 향후 산림환경서비스 직불제에 대한 국민적 정서가 조성된다면 임업 전반에 대해 진행시키는 방안도 고려할 수 있지만 현재는 대상이 제한적이라도 이 제도를 도입하는 것 자체에 초점을 맞추어야할 시기이다.

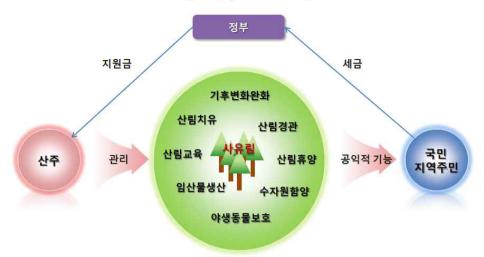


그림 5-2. 산림환경서비스 직불제 개념도

# 2. 산림산업 정책 전환

# 2.1. 목재산업 육성

# 2.1.1. 논의 배경

산림의 건강성을 유지하려면 조림→육림→수확·이용→조림 순환을 유지하는 것이 중요하다. 숲이 노령화되어 생장이 멈추면 탄소흡수기능이 증가하지 않으며 산불과 병해충 등 재해위험성도 높아진다.

산림의 순환을 유지하는 데에 목재산업이 중요한 역할을 한다. 목재에 대한 수요가 커지면 임업이 활성화되고 산림관리도 충실해지기 때문이다. 따라서 임업과 목재산업의 연결을 강화하고 목재산업을 활성화하는 것이 임업을 활성화하여 산림의 건강성을 유지하고 나아가 산촌지역의 경제 활성화또는 지역발전에 기여할 것이다.

우리나라 목재산업은 국내자원이 빈약하였기 때문에 해외 자원에 의존하여 성장하여 왔다. 그러나 국내 산림도 점차 성장하여 단위축적은 125.6 m²/ha이며 IV영급 이상 장령림이 65%를 차지하고 주벌 생산이 가능한 VI영급도 11.4%에 해당한다. 현재대로 산림이 생장한다면 수년 내 활발한 목재생산이가능할 것으로 예상된다.

우리나라 목재자급률은 15%(2011년)에 이르지만 솎아베기 사업에서 발생하는 산물이 대부분이며 주벌생산에서 발생하는 목재생산량은 많지 않다. 국내재는 펄프와 보드용 원료 등 저급재로 주로 이용되고 있으며 제재목 등목제품으로 가공되는 비율이 낮다. 따라서 이러한 형태의 목재 관련 산업 수준으로는 임업인의 소득향상은 물론이고 산림산업 육성에는 한계가 있다.

## 2.1.2. 추진전략 및 과제

### 가. 신규 목재수요 창출

우리나라 목재 소비는 연간 2,700만 m² 내외에서 정체되어 있다. 목재산업의 성장을 이끌기 위해서는 목재·목제품에 대한 새로운 수요를 창출해야 한다. 특히 합판, 제재목, 집성재 등 내구성 목제품에 대한 소비 증대가 필요하다. 그러나 지금까지 해 온 것처럼 시장에서 목재수요를 확대하는 것은 어려운 과제이기 때문에 공공부문에서 선도하는 것이 필요하다. 즉, 공공건물(학교, 도서관, 체육시설, 교통시설 등)이나 정부 지원 시설의 목조화, 또는 목재내장재 사용 등을 솔선하여 목재 소비를 촉진해야 한다.

일본은 「공공건축물의 목재이용 촉진에 관한 법률」로 공공건물에서 목재를 우선 사용하도록 장려하고 있다. 캐나다는 「목재우선법」으로 정부지원을 받는 건물에서 목재를 우선 사용하도록 요구하고 있다. 이들 정부가목재이용을 적극 장려하는 것은 국내재 소비를 확대하는 것이 기후변화 대응과 지속가능한 성장, 지역균형발전에 기여한다는 점을 인식하고 있기 때문이다.

### 나. 목제품 가공기술의 고도화

국산재 생산량도 많지 않지만 국산재가 대부분 저급용도로 사용되는 것은 국산재 이용가치를 높일 수 있는 기술 수준도 영향이 있다. 또한 국내 제재 업계의 가공수율이 선진국에 비하여 낮기 때문에 목재의 낭비가 많은 것도 현실이다. 근래에는 한옥에 대한 수요가 증가하고 있지만 현장에서 목재를 가공하여 건축하기 때문에 인건비가 많이 소요되고 폐기물도 발생하게 된다. 따라서 국산재의 이용 가치를 증진하기 위해서는 목재가공 기술의 향상, 목재 전문 디자이너 양성 등 가공기술과 이용에 관한 기술의 고도화가 필요하다. 즉, 집성재, 프리컷, 프리패브 등 목재가공기술이 고도화되어야 중소경재를 가치 있게 활용할 수 있다. 한옥 수요에 맞추어 목구조물을 규격화하고 프리컷, 프리패브 기술을 도입한다면 한옥건축 비용을 크게 절감할 수 있을 것이다.

### 다. 농산촌 목질 바이오매스 에너지 이용체계 구축

농산촌 주민 주택과 농업생산 시설에서 목질 바이오매스 에너지를 사용할 수 있도록 연계 체계 구축이 필요하다. 소규모 집단마을에는 바이오매스를 이용한 지역단위 집단난방을 할 수 있다. 이러한 바이오매스 에너지 이용체계 구축은 임업 활성화와 기후변화 대응에 기여하면서 농산촌 지역 일자리창출에도 기여할 것이다.

에너지 이용체계 구축에는 바이오매스 공급원이 필요하다. 마을숲을 바이오에너지 자원화하거나 유휴농지 또는 수변지역에 단벌기 목재생산림(SRC, short rotation coppice) 조림을 통하여 에너지원 확보방안을 강구해야 한다.

### 라. 국민 캠페인 확산을 통한 목재이용 활성화

목재 목제품의 소비를 확대하기 위해서는 소비자들에게 목제품의 친환경

성 또는 우수성을 홍보하는 것이 중요하다. 탄소표시제를 도입, 목제품의 탄소고정효과를 시각화하여 소비자들에게 홍보하는 것도 하나의 방법이 될 것이다.

목재이용 국민 캠페인, 목재 체험 프로그램 등으로 목재에 대한 국민인식을 높이고 목재이용의 저변을 확대해야 한다. 목조주택 수요자와 건축가, 목구조 종사자 등을 대상으로 목재이용의 특성과 기술을 전파하는 활동이 병행되어야 한다. 관련 종사자들이 목재의 미적 특성을 활용하여 창의성을 발휘할 수 있도록 정보제공과 교류활동을 지원하여야 한다. 주요 선진국들은 다양한 목재이용 캠페인을 벌이고 있는데, 일본의 '나무사용운동', 캐나다의 'Wood Work! BC', 영국의 'Wood for Good', 뉴질랜드의 'NW Wood', 호주의 'Wood Naturally Better' 등이 그 예이다.

### 마. 원자재 공급 체계 구축

목재산업이 성장하기 위해서는 안정적인 원자재 공급이 선결요건이다. 그동안 우리나라 목재산업은 해외 산림자원에 의존하여 성장하여 왔는데 목재자원을 보유한 국가들이 원목수출을 규제하면서 원자재 확보에 어려움을 겪고 있다. 따라서 국내 산림자원에 대한 이용을 늘리면서 국내 임업과 연계성을 강화하는 것이 목재산업과 임업이 상생할 수 있는 방안이 될 것이다.

국내재는 대부분 보드류와 펄프 제조에 주로 쓰인다. 여기에는 목재칩이 주로 사용되므로 수종갱신하는 리기다 소나무, 숲가꾸기 산물 등이 사용된 다. 따라서 목재산업의 원자재 공급을 위해 수종갱신과 숲가꾸기 산물 수집 을 확대하여야 한다. 이를 위해 임도를 확대하고 산림작업의 기계화를 도모 하여 목재생산의 비용절감을 추진해야 한다.

근래에는 목재펠릿과 같은 에너지용 수요가 증가하고 있다. 이 때문에 목 재산업에서의 수요와 경합이 발생되고 있다. 에너지용은 연소하여 없애버 리는 것이므로 가장 나중에 사용하는 것이 바람직하다. 또한 에너지용 수요 를 위하여 단기 속성수를 중심으로 단벌기 목재림을 조성할 필요가 있다. 장기적으로는 제재목과 같은 내구성 목제품 제조에 쓰이는 목재를 공급 하는 방안이 필요하다. 우리나라 산림의 영급이 IV, V 영급으로 이동하고 있 기 때문에 점차 주벌생산을 확대하면서 제재용재 공급을 확대하여야 한다.

## 2.2. 유망 수출 임산물 육성

## 2.2.1. 논의 배경

세계적으로 지역무역협정이 급속하게 확산되는 추세에 맞추어 우리나라도 EU, 미국과의 FTA를 마치고 2012년 5월부터 한·중 FTA 협상을 시작하였다. 중국은 EU나 미국과 비교하여 지리적으로 가깝고, 농림업생산구조가 비슷하며 거의 모든 농산물에서 가격경쟁력이 우리 것보다 우월하다. 한·중 FTA가 발효되면 이로 인한 농림업의 충격은 한·칠레, 한·EU, 한·미 FTA 등에 비해훨씬 클 것으로 예상된다.

그러나 한·중 FTA는 우리나라 임업의 입장에서 위협요인이자 기회이기도 하다. 예컨대 중국의 고속 경제성장과 소비자들의 소득수준 향상으로 임산물 소비에서도 고품질 안전임산물에 대한 수요가 급속하게 증가하고 있어 FTA는 우리가 중국 임산물소비시장에 진출할 수 있는 유리한 기회를 제공해 준다. 이러한 기회를 최대한 활용하기 위해서는 수출시장 맞춤형 고품질 임산물을 생산할 필요가 있다.

# 2.2.2. 추진전략 및 과제

## 가. 임산물 기능성 및 상품화 연구 강화

수출시장에서 소비자가 선호하는 특성을 가진 기능성 제품을 개발해야 할 필요가 있는데 R&BD를 통해 수출시장에서 원하는 임산가공품을 규모 있는 수출전문단지에 적용하여 상품화해 나가도록 한다. 아울러 저장 및 유통기술 개발로 시장수요 변화에 맞춘 안정적인 임산물 수출기반을 확보해 나가다.

산학연이 모두 참여하는 품목별 클러스터 사업단 운영을 통해 개발에서 상품화 과정이 효율적으로 연계되도록 한다. 예를 들어 감 클러스터라 하면 사업단을 중심으로 기술센터, 감시험장, 농가, 가공공장 등이 유기적으로 연 결되어 수출목적의 감상품을 개발할 수 있다.

### 나. 수출 임산물 공급기반과 수출전문조직 강화

단계 품목별 대표조직 수출 대표조직 ○ 전문생산단지 추진 ㅇ 규모화 추진 - 품질과 안전성 갖춘 생산 ○ 생산시설 현대화 수출농산물(원료) 안정적 공급 ○ 고품질 재배기술 개발 - 품질재배매뉴얼에 의한 생산 - 수출선도조직 계약재배(수출물량) ○ 계약출하, 출하물량 조절 ○ 수출선도조직 육성사업 ○ 표준규격, 공동선별·공동출하 유통 - 대표조직 소유/수출선도조직 운영 ○ 소비촉진 홍보 출하 - 산지유통센터에서 현지검역 실시 ○ 가공제품 개발 - 수출대표조직 물류시스템 운영 ㅇ 대표 브랜드 육성 ○ 수출물류비 지원 및 운영활성화 ○ 수출선도조직 간 조직통합 ○ 수출국별 수출전문단지 조성 - 품목별 조직 강화. 규모화 수출 ○ 수출단지 기반 조성 - 수출시장 개척, 마케팅 활동 ○ 해외시장 개척사업 - 수출국별 물량 관리

그림 5-3. 품목별 대표조직과 수출조직 연계 강화도

자료: 석현덕 외. 2012. 떫은감의 수출상품화 및 시장개척연구.

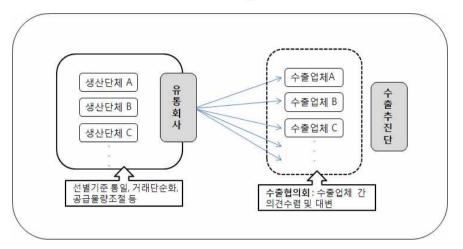


그림 5-4. 효율적 수출 네트워크 구축

고품질 임산물을 안정적으로 확보하여 상품 출하할 수 있는 기반을 구축하는 것은 수출확대의 가장 기본적인 문제이다. 따라서 수출물량확보, 품질관리, 브랜드 관리를 충실하게 이행하기 위해서는 산지별, 품목별 규모 있는생산조직이 필요하다.

생산자와 유통·수출업자가 연계된 수출전문조직을 육성해 나가야 한다. 수출전문조직은 수출대표조직으로서 시장개척, 물류시스템 구축을 하면서 품목별 생산→선별→상품화→수송 활동의 체계적 관리를 하게 된다. 수 출전문조직에게 수출시장별 수요에 따른 시스템(생산→수확→관리→유 통)을 적용하여 안정적으로 수출물량을 확보하고 이를 통해 일관된 품질관 리와 수출단계의 간소화를 도모한다. 품목별 대표조직과 수출대표조직은 계 약을 통해 수출국에서 요구하는 수준의 품질과 안전성을 갖춘 생산물을 안 정적으로 확보하도록 한다.

수출대표조직들 간에 과도한 가격인하 등 과당 경쟁하는 사례가 발생하는 것을 방지하기 위해 수출추진단이나 마케팅보드를 통해 수출전문조직 간의 협력을 도모하고 불필요한 경쟁은 줄여 나간다.

### 다. 수출시장의 외연, 내연적 확대 및 지원제도 개선

임산물 제1의 교역국인 중국과 아세안 등의 신흥시장을 대상으로 기존 수출 품목의 시장점유율을 제고할 뿐만 아니라 새로운 수출 임산물 및 가 공품을 발굴해 나간다.

수출전문조직이 수출시장의 유통규제나 비관세장벽에 대처할 수 있도록 지원하고 수출시장의 제도, 유통경로, 물류체계, 소비자 조사를 통해 시장 진입방안을 도출하고 시장별, 품목별 마케팅을 강화해 나간다. 현지 유통 망에 연계하거나 진입할 수 있는 방안을 모색하고 필요하다면 현지의 교민 조직 등을 최대한 활용하도록 한다. 향후 한·중 FTA에 따른 중국시장 개방을 최대한 활용할 수 있는 방안을 마련하도록 한다.

임산물 기능성 및 상품화 기술개발
국내 공급기업과 수출 전문조직 강화
임산물
수출
학대
수출 시장의 내연적 • 외연적 확대
수출 지원 제도 개선

그림 5-5. FTA와 임산물수출확대

## 2.3. 적극적인 산림농업 육성

### 2.3.1. 논의 배경

임가들은 산림의 임산물 생산 기능을 매우 중요하게 여기고 있으며 실제로 임가 소득에서 단기소득 임산물이 차지하는 비율이 매우 높다!8. 그러나 개인이 소유하고 있는 산지라고 할지라도 상당 부분이 공익 기능과 임업생산 기능의 증진을 위하여 보전산지로 지정되어 산지 내에서 산지를 훼손하는 경제적 활동이 제한되기 때문에, 단기소득 임산물 생산에도 제약이 많다. 이에 많은 산주와 임가들은 단기소득 임산물 생산을 위한 산지 이용에 대한 요구가 증가하고 있으며, 이들의 소득을 증가시킬 수 있는 다양한 산림소득원 개발이 필요한 실정이다.

한편 사회적으로 웰빙과 건강에 대한 관심이 증가하면서 농약이나 비료를 사용하지 않은 유기농, 무공해, 청정 농·임산물 등 믿을 수 있는 안전 먹거리 에 대한 수요가 증가하였다. 이에 친환경적 농림산물을 대량으로 생산할 수 있는 생산 체계를 구축하여 더 많은 소비자들이 친환경 농림산물을 먹을 수 있도록 해야 한다.

# 2.3.2. 추진전략 및 과제

산림농업은 이목의 벌기령 동안 산림 내에서 단기소득을 창출하기 위해 임목 사이에 방목을 하거나 나무 밑의 하층공간을 활용하여 작물을 재배하는 등 임업과 농업을 혼합한 방식을 말한다. 산림농업을 통해 친환경적인 방법으로 농림산물을 대량 생산할 수 있다면 소비자에게는 비교적 저렴한 청정 농림산물을 제공하는 동시에 임가들에게는 안정적인 임업 소득을 발생시킨다.

<sup>18 2010</sup>년 말 임가경제조사에서 가구당 평균 임업총수입인 1,614만 원 중에 단기 소득 임산물 생산 수입이 1,407만 원으로 87%를 차지하고 있다.



그러나 현재 산지관리체계하에서는 산지 내 단기소득 작물의 생산이 자유롭지 못하다. 따라서 산림농업을 적극적으로 육성하기 위해서는 우선적으로 엄격한 산지이용규제를 완화하여 보다 산지이용을 원활하게 해야 할 필요가 있다. 이는 가용 면적을 확대하거나 친환경적 산지 이용을 허가하는 등 산지내 작물 생산 활동에 대한 규제를 완화함으로써 목재를 생산하기 전까지 단기 소득을 창출할 수 있다.

산림농법을 이용하여 재배된 친환경 농림산물을 인증해주는 인증시스템을 구축하여 소비자들이 산림농법으로 생산된 농림산물을 안심하고 구매할 수 있도록 한다면 소비도 증가할 것이다. 이와 더불어 산림농업을 시행하는 산주 및 임가들에게 생산, 가공, 유통, 판매 등 경영을 위한 재정적·기술적 지원이 필요하다.

일조량, 관수, 식재 간격 등을 고려하여 산림 내 작물 재배 가능한 환경을 조성하고, 산림농업과 관련된 다양한 시업기술을 개발하여 이를 산림농업을 시행하고자 하는 산주 및 임가에게 이전해야 한다. 또한 산주 및 임가들에게 산림농업과 관련된 다양한 정보와 경영컨설팅을 제공해 줄 필요도 있다. 더 불어 생산량 증가에 따른 가공 기술 개발, 판로 개척 등 유통 및 판매시스템을 지원함으로써 산림농법으로 생산된 농·임산물 소비를 촉진하고 산주 및임가들이 소득을 유지할 수 있도록 해야 한다.

# 3. 임업조직·경영체 육성

## 3.1. 논의 배경

산림경영주체는 자원과 산업적 측면에서 볼 수 있는데 자원측면에서는 산지를 소유한 자, 즉 산주가 그 대상이며, 산업적 측면에서는 산림을 대상으로 임업활동을 하는 임가가 그 대상이 된다. 산주는 직접적인 경제활동이나산림이 위치한 지역에 거주 여부와 상관없이 산지를 소유한 법적 주체이다. 임가는 산지의 소유여부와 상관없이 산림을 대상으로 실질적인 생산 활동을 통해 소득을 창출하는 최소 경영단위이다.

이러한 산림경영주체들은 임업의 낮은 경제성, 전문성 부족, 기반시설 부족 등의 이유로 산림경영에 어려움을 겪는다. 따라서 많은 산주들이 산림경영의 목적이 아닌 다른 목적으로 산지를 소유하거나 경제성이 없다는 이유로 산림경영을 포기하고 산림을 방치해두고 있다. 또한 임산물 생산 임가들의 경우 경영수지가 맞지 않아 다른 작물을 생산하는 등 겸업을 하고 있는 임가가 90% 이상이다.19 이에 정부는 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」에 따라 산림경영구조 및 유통구조 개선, 임산물소득원 개발 및 육성 지원, 산림복합경영 지원, 산림경영 교육 및 훈련 지원 등 산림경영주체들의 산림경영을 위한 지원 방안을 마련하고 있다. 그러나 정부가 이러한 지원 사업을시행한다고 하더라도 경영주체가 능력이 없으면 그 사업은 장기적으로 유지

<sup>19</sup> 통계청. 2010. 농림어업총조사.

되기 어렵다. 따라서 임업생산성을 높이고 임업 소득사업을 장기적으로 유지할 있도록 산림경영기반을 마련하고 산림경영주체의 산림경영 역량을 강화는 등 산림경영주체를 육성하는 것이 우선시되어야 할 것이다.

## 3.2. 추진전략 및 과제

## 3.2.1. 임업조직·경영체 육성

소규모 산지를 소유하고 있는 산주들은 경영수지가 맞지 않아 산림경영을 포기하는 경우가 많다. 경제림을 육성하더라도 그 규모가 작으면 인건비, 산림시업비용, 임도건설비용, 기타 기회비용 등이 소득 대비 매우 높다. 따라서 산재되어 있는 소규모 산림을 보다 효율적으로 경영하기 위해서는 우선 경영대상의 산림을 규모화 및 집약화할 필요가 있다. 즉, 소규모 산림, 산주 부재 산림, 경영 포기 산림 등 근접한 지역에 방치된 산림을 규모화·집약화하여 경영수지를 맞출 수 있는 산림경영기반을 마련해야 한다. 이처럼 대규모로 집약된 산림은 산주들에 의해 직접 경영되거나 산주들이 전문경영체에 대리 경영을 위탁할 수 있다.

직접 산림을 경영하기가 어렵거나 전문가의 도움이 필요한 경우, 전문 대리경영체가 적극적으로 산주에게 대리경영을 제안하도록 여러 가지 지원책을 마련하고 대리경영체가 유지·운영될 수 있도록 장기적으로 지원해야 한다. 대리경영의 성공여부는 대리경영체와 산주들 간의 네트워킹이 원활해야하고 상호신뢰가 있어야 하는데, 대리경영체가 장기적 경영에 전념할 수 있도록 장기적인 지원이 있어야 한다. 일본의 경우 이를 '제안형 대리경영 시스템'이라 한다. 대리경영체는 전반적인 산림경영 계획을 수립하고 현지 조사 및 설명회 등을 거쳐 세부 산림시업 제안서를 작성한 뒤, 산주에게 향후산림을 경영했을 때 발생되는 수익분석 등 결과를 가지고 개인 산주를 설득하여 경영을 하는데 여러 곳에서 성공하고 있다. 우리도 이와 같은 대리경영

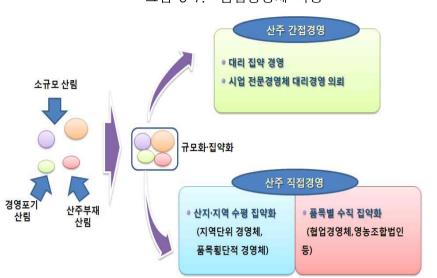


그림 5-7. 임업경영체 육성

시스템의 도입을 고려해야 할 것이다. 이때 지원되는 예산은 대리경영체 운영 및 임금, 시업제안 경비, 사업비 등이 될 수 있다.

반면 산주들이 경영체를 조직하여 직접 경영할 경우, 대규모 산림을 소유하고 있는 개인 산주보다는 우선적이고 장기적으로 지원해주는 것이 경영체육성의 지름길이다. 경영체의 형태는 생산 품목과 관계없이 산지나 지역을 중심으로 집약적으로 공동 경영하는 산주들을 지원하거나, 품목별 영농조합법인과 같이 같은 품목을 생산하는 산주들이 협업을 하는 등 다양한 형태의임업경영체를 육성할 필요가 있다.

# 3.2.2 임업기술지원시스템 구축

임업조직·경영체를 효과적으로 육성하기 위해서는 정책지원뿐만 아니라 경영주체들의 산림경영을 위한 역량을 강화하고 시업기술을 현장에 적용할 수 있도록 지원해주는 기술지원체계도 매우 중요하다. 특히 임업 관련 기술 은 생산성에 있어서 가장 큰 제약조건이고 실제로 임업인들이 가장 힘들어



그림 5-8. 임업기술지원시스템

하는 부분이다.

이를 위해서는 임업기술지원센터를 설립하여 산주나 임가가 생산기술에 관한 어려움을 해결해 주어야 한다. 임업기술지원센터의 주요 역할은 비단 재배와 생산기술에 국한되지 않고 가공기술이전, 기계 교육, 시업 교육 등다양한 기술교육 프로그램을 개발하고 보급하는 것이다. 또한 산림경영계획제안, 시업 제안, 유통 판로 개척, 브랜드 전략 수립 등 산림경영과 유통 및마케팅과 관련된 전문적인 컨설팅을 제공해 준다. 더불어 생산 및 가공 기술을 연구하고 개발하며, 임업인들에게 다양한 임업기술정보를 제공하고, 자체적인 연구회 및 포럼 운영을 통해 센터, 임가, 관련 전문가 간 네트워크를 구축함으로써 산림경영에 도움을 주도록 한다.

임업기술지원센터는 지역 대학, 지역 산림조합, 영농법인 등 기술지원 업무가 가능한 곳에서 만들 수 있고, 지방자치단체, 연구기관, 대학, 법인경영체, 품목전문가 등 관련 기관들과 파트너십을 형성하여 더욱 다양하고 전문적인 지원을 제공할 수 있다. 임업기술지원센터는 정부와 지자체로부터 센터 운영을 위한 예산을 지원받고, 연구기관과 대학들과 연계하여 기술 개발

및 연구를 진행하며, 다양한 민간품목 전문가들을 교수 자원으로 활용하고 이들에게 자문을 받을 수 있다.

# 4. 임가 소득안정망 구축

## 4.1. 논의 배경

임가소득은 2007년경부터 2011년까지 2,800만 원 수준으로 정체하고 있으며 이는 전국 소득평균의 61.8% 수준이다. 기상여건에 따라 매년 생산량 변동이 심하고 여기에 가격 등락까지 겹쳐 연별 소득변화가 심하다.<sup>20</sup> 또한 임산물의 가격변동 정도는 일반 농산물보다도 큰 편으로 이는 임업인들을 더욱 힘들게 하고 있다.

임업의 성장속도는 정체 내지는 침체 상황이다. 2000년 이후 임산물을 포함한 국내 농산물시장 성장률이 둔화되면서 최근 임업총생산도 정체를 보이고 있는데 이는 FTA 등으로 단기임산물 등 주요 작목의 생산축소가 우려되는 상황이다. 반면에 임업생산기반은 취약하다. 1ha 미만의 산지를 소유한산주가 전체의 63%로 산지 소유규모가 영세하고, 산지를 소유하지 않은 임가 비율이 66%로 임차 임가가 대다수를 차지하고 있다. 또한 일반농업과 마찬가지로 고령화가 한층 심화되고 있으며 겸업 내지는 부업 임업인이 대다수이다.21

<sup>20</sup> 예를 들면 대추의 경우 생산량이 2009년 10만 250톤, 2010년 9,428톤, 2011년 7,551톤을 각각 기록하였다. 생산자단체에 따르면 생산량 변화정도가 더 심해 평년 대비 2008년 50%, 2010년은 40%, 2011년은 35% 수준이고, 2012년은 90% 수준일 것으로 예상된다.

<sup>21</sup> 전체 임가 9만 7,100호 중에서 부업임가의 비율은 55%이고 전업 비율은 8.2%에 불과하다. 60세 이상 임가 경영주가 2007년 전체의 42%에서 2011년에는 53%

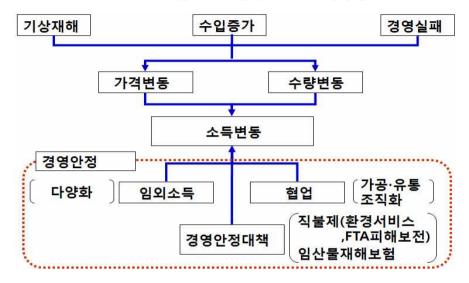


그림 5-9. 임가소득 변동요인과 대응방향

정부를 포함한 임산업 관계자는 임산업이 지속가능할 수 있도록 임업인의 소득기반 확충 및 소득안정에 노력을 기울여 나가야 한다. 기상재해, 수입증 가, 경영상의 착오 등으로 발생하는 소득변동과 이로 인한 임가의 임산업퇴 출을 예방하기 위해서는 소득증대 못지않게 소득안정화 정책 즉, 소득안정 망 구축도 필요하다. 이를 위한 추진과제로 산림환경서비스직불제, 피해보전 직불제, 재해보험확대, 임가 조직화 및 임가소득 다양화를 제시한다.

# 4.2. 추진전략 및 과제

# 4.2.1. 산촌지역소득보전직불제

앞서 5장 1절에서 제안한 산림환경서비스직불제는 사유림을 공익적 목적

로 증가하였고, 동기간 25~39세 경영주 비율은 4.5%에서 0.8%로 감소하였다.

에 부합하도록 경영하는 산주에게 그 대가를 지불하는 제도로서 산촌지역의 임업인 또는 산림경영자에 대한 소득보전의 기능도 가지고 있다. 산촌지역 은 평균소득이 도시민뿐만 아니라 농업인과 비교해서도 낮고, 공공서비스 접근성을 포함한 복지환경이 열악한 상황이다. 임업인이 산촌을 이탈함으로 써 산촌이 황폐화되는 것을 예방하기 위해서는 농업부분에서 시행되고 있는 조건불리지역직불제와 유사한 지원정책이 임업에서도 필요한 상황이다.

산촌지역소득보전직불제는 산주의 이윤 극대화와 국민에 대한 공익 기능 제공의 극대화를 동시에 도모하는 제도이다. 지불단가는 산림의 기능과 보 전 상태를 평가하여 결정하고, 지불방식은 공적기능 정도를 고려하여 사용 자 부담과 정부지급 방식을 병행하도록 한다.

## 4.2.2. FTA 피해보전직불제 시행

한·중 FTA가 타결되면 임업부문 피해가 광범위하게 예상되는데 이미 한·미 FTA로 임산물 수입이 증가하는 등 피해확대를 경험하고 있다. 중국산 단기임산물의 경우 가격경쟁력을 앞세워 이미 국내시장에 들어오는 양도 적지 않지만 현재 높은 관세율을 부과하고 있기 때문에 FTA로 관세인하(철폐) 시그 충격도 크게 나타날 것이다.22

2004년 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」에 따라 한·칠레 FTA 체결 후 피해보전직불이 마련되었으나 발동요건 미충족으로 실질적 지원이 한 번도 이루어지지 않은 바 있다. 이에 발동요건 완화, 보전비율 상향조정, 대상품목을 사전지정에서 사후지정으로 변경 등의 제도보완이 있었다. 그러나 임산물의 품목별, 임가별 특성의 충분한 고려를 위해

<sup>22</sup> 예를 들어보면 한·미 FTA로 미국호두(탈각)는 25%의 관세가 매년 5%씩 낮아 져 2017년이 되면 0% 관세가 된다. 이로 인한 영향이 벌써 나타나기 시작하여 관세가 5% 인하된 이후 2012년 3월에서 7월까지 미국에서 탈각호두 수입이 전년 동기간 대비 31% 가량 증가하였다. 국내 생산은 없지만 다른 수실류 소비에 영향을 미치는 아몬드의 수입도 동기간 71% 가량 증가하였다.

서는 추가적인 제도 보완이 필요한데, 여기에는 해당품목, 지원대상 조건, 직불금 산출방식, 농업경영체등록과의 연계 등이 해당한다.23

피해보전직불을 통해 생산임가의 단기적 소득위험에 대응하되 고령화, 경 쟁력 제고의 한계 등 이유로 폐업을 원하는 임가에 대해서는 은퇴가 원활하 게 이루어질 수 있도록 지원 프로그램을 운영하는 것이 필요하다.

### 4.2.3. 임산물 재해보험 확대

임가의 소득안정화를 위해서는 재배보험을 확대 개편하는 것이 선결과제이다. 농작물재해보험은 2001년 사과와 배를 대상으로 시작되었고, 현재 임산물은 농협중앙회에서 태풍, 우박을 주계약으로 떫은감, 밤, 대추에 한정하여 재해보험을 운영하고 있으며 봄·가을 동상해, 집중호우, 나무보장은 특약으로 선택사항에 해당한다. 기상이변으로 발생하는 재해의 형태나 그 정도가 다양화되고 있으며 품목에 따라 보험가입률 편차가 심한 상황에서 임산물재해보험의 확대 및 개편의 필요성이 대두된다.24

현재의 재해보험에는 가격변동에 따른 위험은 포함되지 않아 임가의 경영 안정 지원에 한계가 있다. 이에 농작물재해보험을 수입보험 형태로 바꾸어 야 한다는 의견도 있으나 이를 위해서는 농가별 농업수입에 대한 통계 확보 가 우선되어야 할 것이다.25

임가의 위험 종류와 그 범위를 확대해 나가야 한다. 손해평가의 전문성을 제고하고 일관성 있는 기준과 지표개발로 손실에 대한 적절한 보상이 이루

<sup>23</sup> 해당품목을 300여 개가 넘는 모든 임산물로 하기보다는 시장개방정도, 현 관세율, 직불금산정을 위한 통계수치 산정가능성, 국민정서 등을 고려하여 품목을 한정할 필요가 있다. 지원대상품목이 되기 위한 조건(총수입량증가, 해당국 수입량 증가, 가격하락)을 완화할 필요가 있다.

<sup>24 2011</sup>년 현재 보험 가입률은 떫은감 35%, 밤 0.26%, 대추 23.8%로 가입률이 낮 은 편이고 그 차이도 심하다.

<sup>25</sup> 박준기(2012)는 소득안정화 정책의 최우선 목표는 경영안정화이고, 이를 위해 지금의 농작물재해보험을 수입보험으로 확대 개편할 것을 제안한 바 있다.

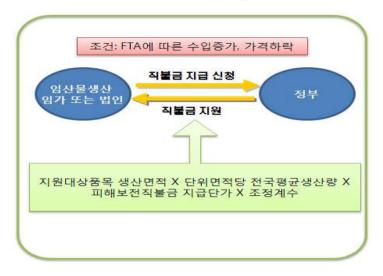


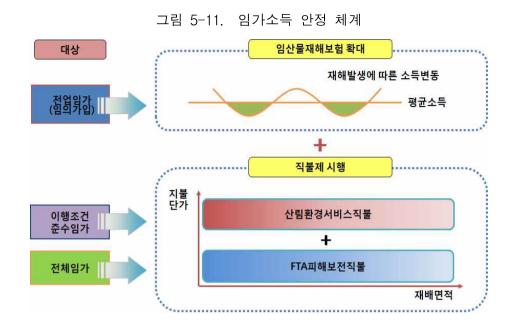
그림 5-10. 피해보전직불 개념도

어져야 한다. 공적성격이 강한만큼 보험가입률을 높이기 위해 필요하다면 보험료율 및 보험발동 기준 등을 완화하는 것도 고려할 필요가 있다. 임산물 재해보험이 재대로 역할을 수행하기 위해서는 임가의 위험경영 및 대처능력 제고를 위한 노력이 수반되어야 한다.

# 4.2.4. 임업외 소득 창출

임업소득 확대의 한계에 대한 대안으로 임산업을 6차산업화(1차×2차×3차) 하는 방안을 강구할 필요가 있다. 마을 또는 작목반 단위로 차별화된 생산, 가공, 관광(교류, 판매)을 연결한 경영 다각화가 필요하다. 직영식당, 관광농원, 임업체험, 도농교류 등을 통해 소득원을 다양화해 나가는 방향이 필요하다.

사회적 기업의 확대를 통하여 고령농 등 취약계층의 일자리 및 소득창출을 유도해 나간다. 사회적 기업 육성분야로는 지역 임산물을 지역 내에서 소비하는 로컬푸드 활성화, 지역자원을 활용한 산촌관광 프로그램 개발, 지역간 네트워크 구축, 도농교류 활성화, 사회복지, 귀촌인을 활용한 복지센터 운



영, 대안학교 등의 지역교육 시스템 구축, 지역주민 교육, 지역개발사업 컨설팅 등 지역개발 거버넌스 분야가 있다.

# 5. 지역임업 활성화

# 5.1. 논의 배경

우리나라 산촌은 인구 및 가구의 과소화, 낮은 생산성과 소득수준의 저위, 생활환경의 열악성 등 복합적인 문제를 가지고 있어 산림경영과 관리의 중심지 역할을 수행하기에 제한이 따르고, 이로 인해 국가적으로 지속가능한 산림경영(SFM)을 이루는 데 한계가 있다. 현재 산촌과 지역임업 활성화를 위한 다양한 정책들이 시행되고 있고 지방자치단체들도 나름대로의 노력을

하고 있지만 이러한 문제를 해결하기에는 역부족이다. 산촌문제를 방치할 경우 산촌인구 유출 심화로 인한 산촌자원의 황폐화, 지역산림자원 이용제 한에 따른 낭비, 국토의 불균형 발전 등으로 이어져 사회적 비용 손실이 크 게 증가하게 된다. 따라서 산촌과 지역임업 활성화를 도모하여 주민 삶의 질 을 높이기 위한 새로운 정책적 대안이 필요하다.

## 5.2. 추진전략 및 과제

## 5.2.1. 산림산업 클러스터 육성

지금까지 임산업의 경쟁력 강화를 위한 다양한 정책 지원이 이루어지고 있으나 생산기반 조성, 유통·가공 지원 등 주로 기반 시설을 중심으로 단편적 지원에 한정되어 있는 실정으로 그 효과가 비교적 제한적이다. 따라서 임업소득의 장기성과 저수익성을 극복하고 지속적인 지역임업 활성화를 위한효과적이고 혁신적인 정책이 요구되고 있다.

일부 임업강국들은 지역산림산업의 경쟁력 강화를 위해 지역자원과 역량을 결합한 지역산림산업 클러스터 육성 정책을 적극적으로 추진하고 있으며 이를 위해 연구기관, 대학, 기업, 등 산학연관의 협력적 네트워크를 강화하여 효과를 보고 있다. 클러스터 육성 정책은 우리나라에서도 제조업·서비스 부문을 시작되었으며 최근에는 농업과 농산물에서도 시행되고 있다. 임업부분도 산림산업의 경쟁력 강화를 위해 산촌과 임산물 생산지역·품목을 중심으로 하는 산림산업 클러스터 육성의 필요성이 대두되고 있다.

산림산업 클러스터는 임산물 생산 실태, 지역별 특성, 임산자원의 공간 분포 및 재배임가 역량, 협력 네트워크, 가공·유통상태 등을 고려하여 품목별로 육성하거나, 품목과 무관하게 지역단위로도 육성할 수 있다. 생산·가공·유통 등 특성을 고려할 때, 산림산업 클러스터 품목은 크게 밤, 표고버섯, 떫은감, 대추 등 주로 단기소득 임산물과 관상을 목적으로 하는 조경수·분재,



그림 5-12. 산림산업 클러스터 육성

자료: 석현덕 외. 2009. 품목별 산림산업 클러스터 육성 방안.

구조재·펄프재 등 원목의 생산·가공을 통한 용재·목재 등으로 만들 수 있다. 이들 품목에 대해서는 생산규모, 가공업체, 연구개발, 지역 인프라 등 품목별 주산지를 중심으로 클러스터 육성 가능지역을 선정하여 품목별·지역별 클러스터를 육성할 수 있다.

클러스터 육성의 핵심요소는 관련주체 간 협력체계이다. 클러스터를 구성하는 각 산업 주체가 독자적으로 산업 발전 요소를 갖추기에는 한계가 있기때문에 클러스터가 성공하기 위해서는 지역별 특화된 임산물을 중심으로 지역 간 협력체계 구축 및 생산연합, 가공업체, 산림조합, 기술센터, 대학, 지자체 등 관련주체 간 네트워크 강화가 필요하다.

# 5.2.2. 산촌형 커뮤니티 비즈니스 육성

영세한 산촌구조하에서 인구 고령화와 동시에 시장개방 확대로 임가 소득 감소, 지역경제침체 등의 문제가 발생함에 따라 1995년부터 산촌지역의 소

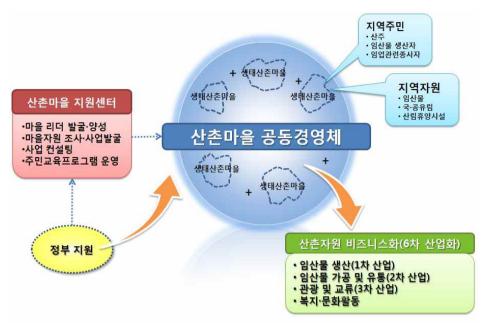


그림 5-13. 산촌형 커뮤니티 비즈니스 육성

득 및 삶의 질을 향상시키기 위해 산촌생태마을 조성사업을 추진하여 2010 년까지 전국적으로 240개의 산촌생태마을이 조성되었다. 임산물 가공공장· 저온저장고 설치 등 하드웨어 측면의 지원을 통한 인프라 구축 등의 성과가 있었지만 시설물의 공급과잉, 경제성이 낮고 지속적이지 않은 공동 수익 사업 조장, 공동체 내 갈등 발생 등 전반적으로 운영실적 및 결과의 부정적인 측면이 많이 나타났다. 이러한 문제점을 극복하면서 지역임업 활성화문제해결을 위한 수단으로 산촌형 커뮤니티 비즈니스 육성이 필요하다.

과거의 임업은 생산측면이 지나치게 강조되어 있었기 때문에 2차 산업인 가공과 3차 산업인 관광업 등은 상대적으로 등한시되어 왔다. 이로 인해 임업에서 파생되는 부가가치와 고용기회가 도시나 공업부문으로 이전되면서지역임업은 정체되어 왔다. 이러한 문제해결을 위한 방안으로 지역 내 부존자원을 활용하여 일자리를 창출하고 부가가치를 향상시키는 지역자원을 활용한 임업의 6차 산업화가 필요하다.

지역자원을 활용한 임업의 6차 산업화란 산촌마을의 인력·임산물·문화 등지역에 부존하는 자원을 발굴·이용하여, 1차 산업인 임산물 생산, 임산물 가공이나 특산품 개발 등 2차 산업, 임산물 유통, 외식업, 숙박업, 관광업 등 3차 산업으로 비즈니스 영역을 확대하여 지역 일자리 문제와 소득문제를 해결하는 것이다. 지역임업 활성화를 위해서는 지역에서 생산되는 임산물뿐만 아닌 역사·문화·축제 등을 활용한 임업의 6차 산업화가 필수적으로 이루어져야 한다.

성공적인 산촌형 커뮤니티 비즈니스 활성화를 위해서는 몇 개의 마을을 조직화한 공동경영체 육성을 통해 고부가가치를 실현하는 경영전략이 필 요하다. 이는 영세한 임가 및 마을이 생존하기 위해서 개별경영으로는 한 계가 있기 때문이다. 그러기 위해서는 기존의 산촌생태마을 접경지역 또 는 지역마을 단위로의 조직화를 통한 산촌마을 공동경영체 육성이 필수 적이다.

산촌마을 공동경영체는 주로 지역마을 단위로 구성되기 때문에 작은 마을, 개인임가의 한계를 극복할 수 있으며, 구성원들의 자발적인 지역문제 인식·공유 및 지역자원 활용을 통한 문제 해결방안 도출 및 내재적 발전이 가능하다.

산촌형 커뮤니티 비즈니스는 산촌마을 공동경영체가 지역 문제를 스스로 해결하고자 필요한 상품과 서비스를 생산하고 공급하여 지역임업을 활성화시키는 것이 목적이다. 그러나 산촌지역은 인구 고령화·과소화로 인해 자체적으로 커뮤니티 비즈니스를 추진할 수 있는 역량이 부족한 상황이다. 따라서 지역 산촌 비즈니스와 관련된 다양한 견해와 형태를 가진 이해관계자들과의 네트워크 강화 등 협력체계 구축이 필요하다.

지역임업의 이해관계자는 특정 비즈니스와 관련된 기업, 생산단체, 학계 전문가, 지자체 등이 될 수 있다. 이러한 이해관계자들과의 네트워크 강화와 협력체계를 구축하고 정기적인 협의회와 토론회 추진 등을 통해 활용 가능 한 지역자원 요소를 개발하고 결합시킴으로써 지역문제를 해결할 수 있는 방안이 도출될 것이다.

## 5.2.3. 지역사회 산림(Community Forest) 및 모델림(Model Forest) 육성

모델림(Model Forest)은 대부분의 임업선진국에서 산림정책패러다임으로 채택하고 있는 지속가능한 산림경영(SFM) 실제를 실현하기 위한 가장 바람 직한 산림관리 형태이다. 이것은 지역이 가지고 있는 산림자원을 지역사회와의 협의를 통해 지역사회에 최대한의 이익을 제공하도록 권역 단위로 지속가능한 산림관리를 이루기 위한 모델이다. 이는 모델림을 통해 해당지역이 지속가능한 산림관리를 하게 된다면 궁극적으로는 국가전체와 나아가서는 지구전체가 산림을 지속가능하게 관리할 수 있기 때문이다. 현재 국제적으로 여러 국가에서 모델림을 조성하여 산림자원을 관리하고 있는데, 이들은 국제 모델림 네트워크(IMFN, International Model Forest Network)를 통해모델림 인증을 받고 있다.

모델림보다는 소규모이지만 지역사회와 더욱 밀착되어 산림을 관리하거나 경영하고 있는 지역사회 산림(Community Forest)은 여러 국가에서 다양한 형태로 시행되고 있다. 이 모델은 지역사회가 지자체 소유의 산림과 같은 공유림을 직접 관리하도록 함으로써 지역사회의 경제발전을 도모하고 농산촌 지역에서 일자리를 창출하여 지역의 사회적 문제를 해결하는 동시에 장기적으로는 산림생태계를 지속가능하게 관리하도록 한다.

이와 같은 모델들은 지역사회의 요구를 반영하는 가장 혁신적인 지역임업 모델로서, 산림정책의 패러다임인 지속가능한 산림경영을 실현하고 지역산 림에 대한 증가하는 지역사회의 수요를 충족시키기 위해 반드시 필요한 산 림관리 시스템이다.

#### 가. 지역사회 산림 육성

지역사회 산림을 육성하기 위해서는 스스로 산림을 관리할 수 있는 역량과 의지가 있는 지역사회에 국·공유림을 장기적으로 대부해 줌으로써 지역주민들의 장기적인 산림경영 활동을 보장해 주어야 한다. 계약은 마을 단위

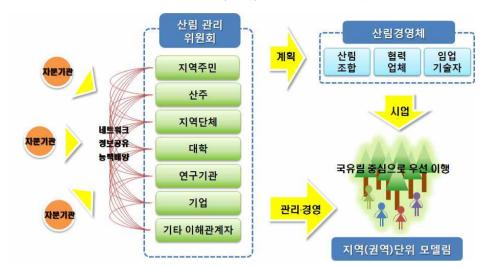


그림 5-14. 지역(권역)단위 모델림 조성

의 조직, 협동조합, 지역공동체가 관리하는 기업, 새로운 지역산림경영체 등지역주민을 대표하는 경영주체를 대상으로 체결될 수 있으며, 계약 기간 및 갱신기간, 산림 이용에 대한 요금 등의 법적인 합의가 이루어지면 지역사회는 산림경영권을 획득하게 될 것이다. 정부나 지자체는 초기 단계에서 산촌지역사회에 지역산림관리계획 및 관리시스템 개발, 기술 훈련 및 교육을 통한 지역사회 역량 강화, 산림관리 거버넌스 구축 및 지역기관 협력강화, 지역사회산림 브랜드화 등을 지원함으로써 지역임업을 활성화시키기 위한 기반을 마련해 주어야 한다.

#### 나. 모델림 육성

지역사회 산림과는 달리 모델림은 백두대간, DMZ, 한라산 등 권역별로 특징이 있는 산림을 대상으로 SFM을 이루기 위한 관리를 목적으로 한다. 이처럼 권역을 관리하는 모델을 육성할 때 중요한 것은 서로 다른 요구를 가진지역사회들의 의견을 조율하고 갈등을 해소하여 조화와 협력을 이끌어내는 것이다. 따라서 다양한 지역사회와 이해관계자들은 서로의 역사적, 경제적,

문화적 차이를 이해해야 하고, 파트너십을 통해 공동의 목표를 수립 및 권역 자체를 관리할 수 있는 거버넌스 체계를 구축해야 한다. 지역사회들은 생태 관광, 바이오에너지산업, 산림농업, 고부가가치 임산물 생산 등 지속가능한 지역경제·사회 발전을 위한 다양한 사업들을 추진함으로써 모델림을 운영해 가야 할 것이다.

# 6. 복합산림환경서비스 확대

### 6.1. 논의 배경

국민생활수준 향상으로 여가활동에 대한 수요가 증가하고 있고, 웰빙이라는 트렌드에 따라 숲을 통한 휴양서비스에 대한 관심이 증가하고 있다. 산림에 대한 국민의식조사26에 따르면 숲은 단순한 휴양뿐만 아닌 치유, 교육 활동 등 휴양적 가치 활용과 더불어 교육의 공간, 보건 및 복지 자원으로의 이용 등 다양하고 복합적인 서비스로의 수요가 증대하는 것으로 나타났다. 국민들이 산을 방문하는 주요한 이유는 '심신의 치유와 여유를 즐기기 위해(32.8%)'와 '등산·스키 등 스포츠 활동(31.6%)', '아름다운 경관을즐기기 위해(20.9%)', '캠핑 또는 피크닉(9.3%)' 등으로 다양하게 나타났다. 따라서 단순한 휴양림·삼림욕장 조성 중심이었던 기존 산림휴양서비스 정책에서 체험, 치유, 교육 등 다양한 서비스를 접목시킨 복합산림환경서비스 제공을 위한 정책의 필요성이 커지고 있다.

<sup>26 2012</sup>년 7월 한국농촌경제연구원이 한국갤럽에 설문조사를 의뢰하여 실시한 국 민의식조사의 결과이다.

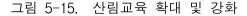
## 6.2. 추진전략 및 과제

## 6.2.1. 유소년기 중심 산림교육 강화

학교폭력, 우울증, 자살 등 최근의 현대사회문제 증가로 산림·자연체험을 통한 인성발달 및 심신치유 등 다양한 산림교육서비스에 대한 사회적 필요성이 증대되고 있다. 현대사회 환경 속에 TV 등의 미디어매체 발달로 유아의 타고난 신체적·정신적 순수함을 유지·발달시키기 어려운 상황으로 정상적인 인성발달이 장애를 받고 있으며, 이러한 문제는 청소년기 학교폭력 등심각한 사회문제로 나타나고 있다. 유아·청소년의 숲과 자연을 통한 교육 및체험기회 제공이 원만하고 균형 있는 성격 형성 및 올바른 인성발달을 유도하여 여러 사회적 문제의 좋은 대안으로 떠오르고 있음에 따라 유소년기 산림교육 확대 정책의 필요성이 증대되고 있다.

최근 유아의 자연교육에 대한 중요성이 대두되고 수요 또한 급증하면서 유아 산림교육 확대의 필요성이 커지고 있으나, 증가하는 수요에 비해 체험 공간 부족, 프로그램 개발 미흡 등 산림을 활용한 교육체계가 전반적으로 부족한 현실이다. 유아 산림교육 확대를 위해서는 접근성이 비교적 뛰어난 지역 국·사유림과의 협약을 통해 유아 산림체험 공간을 확대해야 할 것이다. 공간 확대와 더불어 교육적 지식과 숲·자연생태·안전에 대한 지식을 갖춘 유아산림교사 양성과 그들을 위한 체계적인 교육프로그램 개발이 이루어져야하며 학계 전문가, 유치원·보육원, 지자체 등 관련 주체 간 협력체계 구축이 뒷받침되어야 한다. 교육의 효과 검증을 위한 연구사업 추진 및 다양한 홍보활동 등 철저한 사후관리 또한 유아 산림교육 확대에 필수적이다.

자연과 숲 체험을 통한 산림교육은 청소년들의 성장 및 성숙을 도모하는 것뿐만 아니라 학교폭력, 자살 등 사회적 문제 행동 예방과 개선에 긍정적인 영향을 주는 것으로 알려져 그 중요성이 커지고 있다. 그러나현재 우리나라 청소년을 대상으로 하는 산림교육은 인지중심의 교육에 치우쳐 있어 체험활동 공간 및 교육프로그램이 부족한 상황으로 체계적





#### 유아산림교육 확대

- 국·사유림과의 협약을 통해 유아숲체험원 환대
- 유아산림교사 양성 및 교육프로그램 개발
- 학계 전문가, 일반유치원·보육원, 지자체
- 등 관련주체 간 협력체계 구축 유아산림교육 효과 검증 위한 연구사업 및 다양한 홍보활동 추진

#### 청소년산림교육 강화

- 청소년들의 자연체험·학습 기회 제공을 위 한 학교숲 확대
- 방과후 숲교실, 주말 산림학교 등 청소년 산 림교육프로그램 강화

이고 다양한 프로그램의 강화된 청소년 산림교육의 필요성이 커지고 있 다. 학교 옥외환경을 자연체험·학습 공간으로 이용하기 위한 학교숲의 확대 조성이 필요하며 방과 후 숲교실, 주말 산림학교 운영 등 다양한 청소년 산림교육프로그램 강화가 필요하다.

# 6.2.2. 산림치유서비스 활성화

'웰빙', '로하스(LOHAS: Lifestyles Of Health And Substantiality)' 등 21세기 새로운 라이프스타일의 확산과 더불어, 국민을 위한 생활 재충전과 건강증 진의 장으로서 산림공가 활용에 대한 관심과 기대가 높아지고 있다. 또한 피 톤치드, 음이온, 산소, 경관 등 산림의 다양한 환경요소는 각종 질병의 원인 인 스트레스 해소 및 면역력 향상 등에 효과가 있다고 밝혀짐에 따라 의료· 복지기관 등에서도 생활스트레스 질환의 예방과 치료에 산림을 활용하고자 하는 수요가 크게 증가하고 있다.

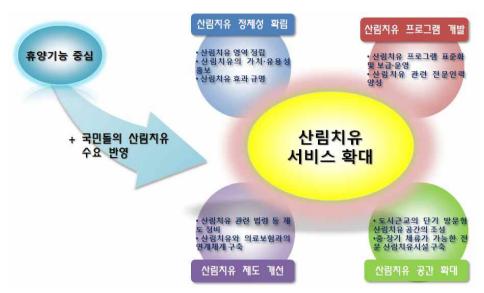


그림 5-16. 산림치유서비스 활성화

현재 국·공유림을 활용한 치유의 숲이 조성·운영되고 있으나 휴양을 주목적으로 운영되고 있어 국민들의 증가하는 산림치유 수요를 따라가기에 부족하다고 판단된다. 건강에 대한 관심증대라는 시대적 변화에 부응하고 국민적 수요를 충족시키기 위해서는 산림치유 정체성 확립 및 치유 공간확대, 치유 관련 프로그램 개발 등 산림치유 서비스 활성화 정책이 필요하다.

산림치유 체험 공간은 '단기 방문형', '중장기 체류형', '복합시설형(특구형)' 등으로 구분하여 확대해 나간다. 단기 방문형은 지역주민을 대상으로 주로 도시근교에 위치한 산림치유 공간으로 산림치유 산책로, 휴게시설 등을 제공한다. 자주 방문할 수 있는 거리에 위치해야 하기 때문에 체험 공간조성 시 기존 도시숲과의 연계가 필요하다. 중장기 체류형은 지역주민 또는 외부 방문자가 체류를 통해 산림치유 체험이 가능한 공간이다. 기존의 산촌마을 중 산림치유에 적합한 환경을 가진 지역을 선정하여, 산림치유마을 조성을 통해 중장기 체류형 산림치유 공간을 확대해 나간다. 복합시설형(특구

형)은 단기 방문, 중장기 체류가 모두 가능한 유형으로 다수의 산림치유 시설을 보유하고 있고 숙박시설이 갖추어진 공간이다. 예컨대, '장성 치유의숲'처럼 이미 기반시설이 갖추어진 자연휴양림과 산촌마을이 근접해 있는 공간을 중심으로 특구화하면 복합산림치유단지 조성이 가능하다.

국민들의 다양한 산림치유 수요를 충족시키고 효과를 극대화할 수 있는 프로그램의 개발과 지원도 필요하다. 단기·중장기·복합시설형 등 체제유형과 일반인·준환자·환자 등 대상을 구분한 산림치유 프로그램 개발을 통해 산림 치유서비스 이용 및 효과를 증대시킬 수 있다. 성인병 환자 및 스트레스에 노출된 도시민 및 직장인들을 대상으로는 건강증진 및 생활 재충전 형식의 프로그램 개발이 필요하고, 아토피 등 환경성 질환자, 정서장애, 암환자 등 환자들을 대상으로는 대체의학적 산림치유 프로그램 개발이 필요하다. 산촌체험 등 주변 산촌마을의 다양한 어메니티자원을 활용하고 향토음식, 특산물, 명소 등과 연계한 프로그램 개발·지원을 통해 궁극적으로는 산림치유 체험 공간 내 산림자원과 주변산촌마을의 인적·물적 자원이 함께하는 산림치유 시스템을 만드는 것을 목표로 한다.

# 6.2.3. 체험형 산림휴양서비스 확대

최근 여가활동 트렌드는 바쁜 일상 속에서 시공간의 제약을 극복한 여가활동, 전문 지식 및 장비를 구비하는 전문적 여가활동의 증가, 연령과 성별의 경계를 넘어서 특정 층의 여가가 대중으로 확산되는 현상, 직접 느끼고 참여하는 감성 및 체험활동 중시 현상 등 4가지로 요약할 수 있다.27 이러한 트렌드와 맞물려 주5일제 수업 및 근무제 영향으로 가족 전체가 주말을 이용해 여가 활동을 할 수 있는 환경이 조성되었으며 그에 따라 등산, 도보여행, 캠핑 등 다양한 체험형 산림휴양서비스 수요가 증가하고 있다. 단편적인 예로 우리나라의 아웃도어 산업 추세를 보면 2006년 1조 원에서

<sup>27</sup> 삼성경제연구소. 2010. 여가 비즈니스의 새로운 기회와 기업의 대응.

2011년 4조 3,700억 원으로 5년간 약 4배가 넘는 성장을 보이고 있으며, 2008년 700억 원에 불과했던 국내 캠핑시장은 4년만인 올해 4,000억 원을 넘어설 것으로 예상되고 있다. 이처럼 변화하는 국민들의 산림휴양서비스수요를 충족시키려면 단순한 자연휴양림 조성이 아닌 산림생태·문화·역사체험형 도보여행길 확대, 산림생태·문화체험단지 조성, 숲속 야영장·캠핑시설 조성 등 체험이 강조된 종합적인 산림휴양서비스 정책이 필요하다.

세부적으로는 옛길, 임도 등을 활용한 자연·문화탐방 도보여행길을 확대 조성하고 이용에 불편이 없도록 숲길안내인, 산악구조대 등을 상시 운영한다. 또한 산촌지역의 생태·문화적 자원 특성을 발굴·개발하여 국민들이 참여·체험할 수 있도록 산림생태·문화체험단지를 조성하고 숲속 야영시설 및 오토캠핑장을 확대 조성한다. 특히 몇 년 전부터 급격히 늘어나기 시작한 캠핑시설 이용객은 현재 120만 명으로 추산되며 앞으로 꾸준히 증가할 것으로 전망되기 때문에 증가하는 캠핑 수요 충족을 위한 숲속 야영시설 및 오토캠핑장 등 편의시설의 확대 조성이 필요하다.

## 6.2.4. 산악레포츠 시설 확대

국민생활수준 향상으로 여가활동에 대한 국민적 수요가 증가함에 따라 레포츠 인구가 증가하고 있으며, 이와 함께 숲에서 즐길 수 있는 산악레포츠의 수요 또한 다양화되고 증가하고 있다. 산악레포츠에 대한 수요는 기존의 등산 중심에서 산악자전거, 산악오토바이 등 다양화되고 있으며, 이용자의 절대적인 수가 증가함에 따라 산악레포츠 기반시설의 확대 조성과 기존시설에 대한 정비가 필요하다. 짚라인, 서스펜션 브릿지 등에 대한 관심도 증가함에 따라 산림 어드벤쳐 시설의 조성도 요구되고 있다. 산악레포츠 시설 확대 조성과 더불어 시설 이용자들의 안전을 위한 구조대 상시운영 및 안전관리 규정 도입도 필요하다. 위험표지판, 안전시설, 이정표설치 등을 통하여 산악레포츠 및 산림 어드벤쳐 시설 이용 시 발생할 수 있는 사고에 적극 대응할 수 있는 체계를 구축해야 한다.

## 625. 사회적 약자 위한 산림휴양서비스 제공 확대

지속적인 사회·경제적 발전에 따라 개인 삶의 질에 대한 관심은 꾸준히 증가하고 있으며, 산림휴양 환경의 개선으로 복잡한 도시생활에서 벗어나 개인의 여가시간을 주변의 숲 또는 산림에서 보내려는 수요가 증가하고 있다. 이러한 사회적 변화 속에서 장애인뿐만 아니라 노약자, 저소득층 등 사회적 약자 또한 산림을 통해 신체적, 정신적 건강을 증진시킬 수 있는 산림휴양에 대한 수요가 높아지고 있다. 그러나 사회적 약자의 여가 수요에 대응하기 위한 산림휴양서비스는 미흡한 실정으로, 특히 사회적 약자를 위한시설의 부족으로 장애인 및 노약자의 활동에 많은 제약이 따르고 있다. 따라서 사회적 약자를 위한 산림휴양서비스 제공 확대가 필요하다. 장애인을위한 데크로드 설치 확대, 노약자·임산부 등이 편하게 산책할 수 있는 완만한 경사의 등산로 조성, 시설을 안내하는 안내판 설치, 시각장애인을 위한안내시스템 등이 갖춰져야 한다. 또한 사회적 약자들에 대응할 수 있는 전문안내인을 상시 배치해야 하며, 이들을 위한 재활·치유 프로그램의 개발·운영이 필요하다.

# 7. 건강한 산림생태계 보전

# 7.1. 논의 배경

산림생태계는 풍부한 생물 종과 이를 둘러싸고 있는 무기적 환경 사이에 상호작용을 통해 유지되며 산림에서의 모든 활동의 기반이 되고 있다.

즉 산림은 수원함양, 대기정화, 토사유출방지, 산림휴양, 산림정수, 토사붕 괴방지, 야생동물보호 등 다양한 공익적 기능을 가지고 있으며, 이러한 공익 적 기능을 유지 및 증진하기 위해서는 산림생태계가 우선적으로 보전되어야 한다. 특히 토사붕괴방지와 토사유출방지 기능은 사람들의 안전과 직접적인 연관이 있어, 산림생태계가 건강하게 유지되지 못할 경우 국민들의 안전까지 위협을 받게 되기 때문에 산림생태계의 보전이 더욱 중요해지고 있다. 산림생태계의 파괴는 기후변화 및 환경문제가 발생하는 데 영향을 주고, 기후변화 및 환경문제는 다시 인간과 산림생태계를 위협하는 것처럼 산림생태계를 보전하지 않으면 이와 같은 악순환이 계속될 것이다.

산림생태계를 건강하게 유지하는 방법은 좁게는 산림 내 동·식물 및 미생물을 보존하는 것부터 넓게는 산지나 산림 자체를 훼손하지 않고 유지하는 것까지 다양하다. 여기서는 후자에 초점을 맞추어 산림생태계를 보전할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

## 7.2. 추진전략 및 과제

## 7.2.1. 산림재해 방지

건강한 산림생태계를 보전하기 위해서는 적당한 수준의 산림면적을 유지하고 산림의 건강성, 안전성, 다양성을 유지 및 증진할 필요가 있다. 산림재해는 발생과 동시에 대규모 산림을 파괴할 수 있으며 한 번 파괴된 산림은원래 상태로 회복되기까지 오랜 시간이 걸리기 때문에, 산림재해를 방지하는 것은 바로 산림생태계를 보전하는 것이라 할 수 있다.

### 가. 산사태 방지시스템 강화

산림재해 중에서도 특히 산사태의 경우 산림뿐만 아니라 막대한 인명피해의 위험까지 가지고 있기 때문에 국민들의 안전을 위해서는 예방대책이 필요하다. 산사태 발생 시 토석류에 의해 인명과 재산피해가 집중적으로 발생할 수 있는 도시·생활권 주변을 중심으로 산사태 위험지역을 지정하고 특별



그림 5-17. 산림재해방지시스템

관리해야 한다. 산사태 취약지역은 산림사업 시업체와 협력하여 타당성 검 토를 실시하고 지역특성을 고려하는 동시에 환경영향을 최소화할 수 있는 친환경적 사방사업을 통해 산사태에 대비할 필요가 있다.

산사태 위험지역을 중점적으로 관리하기 위해서는 강우, 지질, 지형, 임상 등지역에 대한 정확한 자료가 확보된 상태에서 산사태 위험요소들을 분석하여 산사태 위험지도를 보완하는 등 종합적인 산사태 예측시스템을 강화해야 한다. 또한 지역주민 연락망을 구축하여 최대한 빨리 지역 주민들에게 경보메시지를 발령할 수 있도록 산사태 경보시스템을 강화해야 하며, 태풍, 장마 기간에 앞서 국민들에게 산사태 발생 시 안전 대피지역과 대피 경로에 대한 홍보 및교육을 실시함으로써 피해를 최소화해야 한다.

### 나. 산불 방지 및 진화시스템 강화

산불은 산림재해 중에서도 사람에 의한 발생빈도가 가장 높은 재해이다. 다시 말하면 사전에 조심하면 피해를 줄일 수 있는 가능성이 가장 높다는 것 이다. 따라서 입산금지, 인화물질 제거, 생활권주변 소각 단속 등 산불원인을 직접적으로 차단하거나 무인감시카메라를 이용한 산불감시시스템을 강화함 으로써 사전예방을 철저히 해야 한다. 무인감시카메라가 근접하기 어려운 지역에는 산불감시원을 고용하여 산불위험기간 동안 산불을 중점적으로 관 리할 필요가 있다.

한편 신고 절차를 간략화하여 실시간으로 신고를 접수할 수 있도록 신고시스템을 개선함으로써 초기 진화율을 높일 수 있다. 또한 지상진화대와 공중진화대는 전문적인 진화 훈련 및 안전 교육을 통해 전문 인력을 확보하고 첨단진화장비를 확충함으로써 진화대의 역량을 강화할 필요가 있다. 진화장비및 인력 지원을 위한 부처 간 협력 강화 및 지원 시 지휘체계 통합은 진화대가 효율적으로 산불을 진화하도록 도와줄 것이다.

### 다. 산림병해충 방제시스템 강화

산림병해충은 산지(토지) 자체를 파괴하거나 훼손시키지는 않지만 산림 경관과 산림생태계를 파괴하고 귀중한 산림자원의 손실을 초래한다. 특히 생활권·도시림의 경우 쾌적한 도시환경을 조성하는 역할을 하는데, 병해충 관리를 강화함으로써 도심 내 녹지공간을 유지하고 도시경관을 훼손하지 않도록 해야 한다. 도시숲, 마을숲, 학교숲 등의 수목을 진단·진료하고 병해 충을 방제함으로써 생태적으로 건강한 도시·생활권 녹지공간을 유지할 수 있다.

최근 발생한 신종 병해충의 경우 산란기, 부화기, 활동시기 및 기주나무, 천적 등의 연구를 통해 방제법을 개발하고, 예찰조사를 철저히 하여 조기에 발견하고 적기에 집중적인 방제를 실시해야 한다. 방제에 있어서는 화학약 품을 이용한 항공방제보다는 천적 등을 이용한 생물학적 방제나 숲가꾸기, 격리, 완중지대 조성 등 물리적 방제를 통한 생태적, 친환경적 병해충 방제 를 실시함으로써 환경영향을 최소화해야 한다.

## 7.2.2. 기능별 숲가꾸기 사업 확대

숲가꾸기는 산림의 구조를 산림의 건전성을 향상시킬 수 있는 구조로 개선할 수 있는 산림시업이므로, 숲가꾸기를 통해 산림을 생태적으로 안정적인 다층림구조로 개편하여 산림생태계를 건강하게 유지할 수 있다. 기존의 목재 생산 및 바이오 에너지 자원 확보를 위한 숲가꾸기 수준을 넘어산림생태계 보전을 위한 기능별 숲가꾸기 사업을 시행함으로써, 하층식생보호, 야생동물 서식지 보호, 이산화탄소 흡수, 수원함양, 수해예방 등 다양한 산림의 공익적 기능을 향상시키고 산림의 생태적 건강성을 증진시킬 수 있다.

우선 목재 생산림뿐만 아니라 법적 제한으로 인해 방치되었던 보호구역에 대한 숲가꾸기 사업 실시하는 등 숲가꾸기 구역을 확대하고, 산림 기능별 숲가꾸기 지침을 개발 및 적용하여 숲의 각 기능을 최대화할 수 있는 숲 구조를 만들어야 한다.

# 8. 적극적인 도시숲 관리

#### 8.1. 논의 배경

도시민의 생활수준 향상과 의식변화로 환경보전, 자연휴양에 대한 관심이 증가하면서 도시숲에 대한 관심과 수요는 크게 증가하고 있다. 그러나 우리나라 1인당 생활권 도시숲 면적은 평균 7.93㎡로 런던(27㎡), 뉴욕(23㎡), 파리(13㎡) 등 선진도시와는 많은 차이가 있으며 실생활에서 쉽게 접근 및 활용할 수 있는 생활권 도시숲이 부족한 수준이다. 최근 많은 지자체에서 도시숲 확충을 추진하고 있으나 재정구조의 취약으로 사업추진에 어려움을 겪고 있는 상황이다.

도시숲은 단순 녹지공간 기능에서 국민적 관심과 수요에 따라 건강·복지· 탄소흡수원·지역활성화 이용 등 기능이 복합적이고 다양해지면서 그 중요성 이 증대되고 있으며, 도농통합시 탄생으로 도시 내 산림면적이 증가하면서 관리의 중요성 또한 증대되고 있다.

# 8.2. 추진전략 및 과제

# 8.2.1. 도시숲 공간 확대

과거에 도시숲 조성은 대기오염, 소음 완화 등 각종 재난으로부터의 피해 방지를 위한 도시환경보전 및 방재기능에 중점을 두고 이루어졌으나, 경제 성장과 함께 도시민 생활수준 향상 및 의식변화로 도시숲 기능에 대한 관심 과 수요는 휴양, 경관, 환경교육 등으로 확대 및 증가하고 있다. 따라서 현재 도시숲 공간으로는 증가하는 도시숲 수요를 만족시키기에 어려움이 있기 때 문에 도시숲 면적의 확대가 절실하게 요구되고 있다. 공공기관 이전지역, 신

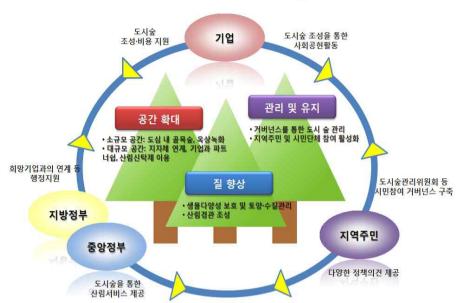


그림 5-19. 적극적인 도시숲 관리

도시 개발 예정지역 또는 도심 내 공공기관의 이전으로 생기는 공터 등 도시 숲 조성이 가능한 새로운 공간을 적극 발굴하여 절대 면적을 확대시켜야 한다. 대규모 도시숲 조성지 확보가 어려운 도심 내에서는 골목 숲, 옥상녹화 등 소규모 공간을 이용하고, 대규모 공간은 지자체와의 협력을 통해 도시 외곽 지역을 중심으로 조성 공간을 확보해야 한다.

## 8.2.2. 다양한 유형의 도시숲 조성

도시숲 조성 시 국민들의 수요를 반영하여 도시숲의 기능이 최대한 발휘될 수 있도록 해야 한다. 최근 국민들의 산림·자연을 통한 휴양, 치유, 교육에 대한 수요가 증가하고 있음에 따라 국민적 수요를 반영한 도시숲 조성 및 프로그램 운영이 필요하다.

도시 생활환경 개선을 위한 상업·주거지역의 경관형 도시숲을 확대 조성

하고 국민들의 산림치유 수요 증대에 따라 치유형 도시숲을 조성해야 한다. 단기 산림치유시설과 연계하여 주거지 인근 도시숲에 산림휴양 및 치유서비 스를 제공하고, 산림·자연교육에 대한 수요 증가에 따라 교육형 학교숲을 확 대하여 인근 지역의 유아 및 초·중학생들이 자연교육의 장소로 활용할 수 있 도록 운영·지원한다.

#### 8.2.3. 기업 및 지역주민과의 파트너십 구축

많은 지자체에서 도시숲 확충을 추진하고 있으나 재정구조의 취약성으로 사업추진에 어려움을 겪고 있다. 따라서 대외 이미지 관리로 기업 가치를 극대화할 수 있는 기업, 적극적으로 이윤을 사회에 환원하려는 기업 등의 참여를 유도하여 도시숲 조성 재원 확보가 필요하다. 정유·화학·철강 등 고탄소유발산업이면서 주로 지역을 기반으로 하는 대규모 산업시설을 갖춘 기업이나 식품·제지·생활용품 등 친환경적이고 깨끗한 이미지가 경영에 필요한 기업 등 사회공헌 활동에 관심이 있는 기업의 참여를 유도하여 도시숲 조성의 재원을 확보하고 파트너십을 구축하여 도시숲 조성을 추진한다. 기업의 도시숲 조성 참여로 기업은 이미지 제고 효과를, 지자체는 조성비용 절감 효과를 기대할 수 있다.

효율적이며 지속적인 도시숲 관리를 위해서는 지역주민이나 시민단체 등 마을공동체와의 파트너십 구축이 필요하다. 도시숲은 그 지역주민들이 공유할 수 있는 공간인 마을숲으로, 관리와 관련된 의사결정 시 지역주민의 자발적인 참여 활성화와 시민자원봉사 등 시민참여 운영시스템의 도입이 필수적이다. 또한 도시숲의 안전성, 자연경관과 조화, 편의시설에 대한 만족도 등이용자 만족도 조사를 통하여 지속적인 관리를 하고 신규 조성 시 민원을 반영할 수 있도록 한다.

# 9. 정책지원체계 구축

### 9.1. 논의 배경

지금까지는 중요한 산림분야의 생태적·사회적·경제적 이슈에 맞추어 우리 나라 임업을 향상시킬 수 있는 정책들을 제안하였다면 이 모든 정책을 아우 를 수 있는 제도적인 시스템이 필요하다. 즉, 현 시점과 향후 제안된 정책을 시행하기 위해 제도적으로 문제가 될 수 있는 것들에 대한 개선방향을 언급 하고 새로운 대안을 제시하고자 한다.

산림관리체계에는 산림분야 전체를 관리하는 산림정책의 수립과 이행 체계, 산림분야 종사자들을 지원하는 임업지원 체계, 토지에 기반을 둔 산지관리체계 등이 포함된다.

## 9.2. 추진전략 및 과제

# 9.2.1. 산림관리 거버넌스 구축

기존의 국내 산림정책의 수립과 이행은 주로 정부 주도하에 이루어졌기 때문에, 국민들이 산림정책의 수립과 이행, 모니터링, 평가 과정에 참여할 수 있는 기회가 없었다. 그러나 앞에서 언급한 것과 같이 국민과 이해관계자들의 산림 수요가 증가하고 의견이 다양해짐에 따라 산림분야에서도 국민중심의 거버넌스 체계 구축이 필요한 실정이다.

국내외적으로 산림자원에 대한 국민적인 수요가 다양해지고 그 강도가 나날이 커지고 있다. 자원의 한계를 인식하면서 공공재를 지속가능하게 보전하는 방법으로 이용자들이 직접 자원을 관리하도록 하는 self-governance<sup>28</sup>의 개념이 생겨났으며, 자원관리에서 거버넌스의 중요성이 강조되고 있다. 실

제로 여러 분야에서 정책수립과정과 진행 그리고 성과에 이르기까지 국민들의 참여와 개입정도가 지속적으로 증대되고 있으며, 특히 임업분야는 공공재를 많이 생산하므로 국민들의 산림환경서비스에 대한 요구와 수요 파악이오히려 다른 분야보다 더욱 중요하다고 볼 수 있다. 또한 산림자원은 지역적으로 분포하고 그 혜택이 지역주민에게 직접 전달되기 때문에 지역산림의활용에 대한 지역주민의 요구사항이 증대되고 있으며 그 중요성도 커지고있다.

선진 임업국가는 국민과 지역주민의 정책수요를 충족시키기 위해 국민이 산림관리와 경영에 직접 참여하는 시스템을 오래전부터 활용해왔다. EU와 캐나다, 핀란드 등은 국가산림관리전략 수립에 거버넌스 체제를 갖추고 실제로 국가 산림관리전략을 수립하고 있다(EU는 THINK FOREST, 캐나다는 Canadian Council of Forest Ministers, 핀란드는 National Forest Council). 또한 캐나다, 유럽 전역, 인도 등 많은 국가에서 지역민이 지역의 국·공유림을 직접 관리하고 경영하는 거버넌스를 구성하여 운영하고 있으며(캐나다를 중심으로 Model Forest를 소유하고 있는 국가, 영국의 Community Forest, 인도의 Social Forest 등), 유럽 등지는 지역의 소규모 공유림을 관리하는 거버넌스를 상당수 운용하고 있다.

#### 가. 국가산림관리위원회 구성

국민들의 산림에 대한 수요가 다양해지고 국민들의 생활에서 산림의 역할이 중요해지면서 임업인뿐만 아니라 일반 국민들도 산림정책의 대상이 되었으며, 국민들의 산림 수요를 충족시킬 수 있는 산림정책 마련에 대한 국민적요구가 커지고 있다. 따라서 산림정책을 수립할 때 국민들의 산림에 대한 수

<sup>28</sup> Elinor Ostrom(1999)은 「self-governance」에서 공유자원을 지속가능하게 관리하기 위해서는 공유자원을 이용하는 이용자가 직접 자원관리에 참여해야 한다고 주장하였다.

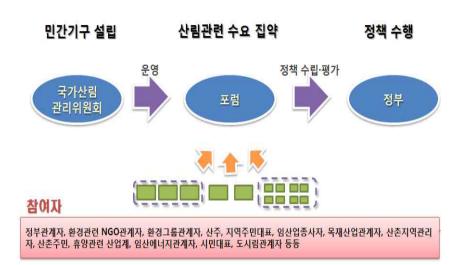


그림 5-20. 국가산림관리위원회

요를 충분히 파악하여 산림정책에 반영하는 것이 필요하다. 즉, 산주, 산림산업체, 연구기관, 학계 등 다양한 산림분야 이해관계자들과 더불어 국민이 참여하는 국가산림관리위원회를 구성하여 국가단위 산림정책을 수립할 필요가있다. 국가산림위원회는 다양한 이해관계자들의 요구와 의견을 수렴하고 상호간에 정보를 공유할 수 있도록 운영되어야 한다. 또한 이들은 수립된 산림정책을 국가와 지역 단위에서 잘 이행하고 있는지 감시하고 평가함으로써산림정책을 재검토하고 개정할 수 있다.

#### 나 지역산림관리위원회 구성

산림은 지역적으로 분포하고 있어 지역주민들은 지역산림으로부터 공익적 기능이나 임업 생산 활동을 통한 경제적 혜택 등을 직접적으로 제공받고 있다. 지역주민들은 산림의 다양한 기능을 유지하여 이러한 혜택을 지속적으로 제공받기를 원하기 때문에, 지역주민들이 스스로 지역산림을 관리하면 경제적·사회적·환경적 측면에서 더욱 효과적으로 지역산림을 관리할 수

중앙정부지원 실천계획 수립 및 이행 지역산림관리 지역산림관리위원회 자부위원회 구·공유림
참여자
산주, 지자체, 지역 기업, 산림경영체, 지역주민 대표, 학교, 연구기관 등

그림 5-21. 지역산림관리위원회

있다. 따라서 국·공유림 등 지역주민이 관리에 참여하지 못한 산림에 대해 지역주민의 뜻이 적극적으로 관리와 경영에 개진될 수 있도록 지역별로 지역산림관리위원회를 구성하여 운영해야 한다. 지역산림관리위원회는 정부와 지방자치단체로부터 지원을 받아 지역사회와 지역주민에게 공익적 기능과 경제적 이익을 동시에 제공할 수 있도록 지역산림을 관리해야 한다. 또한 이들은 지역주민의 수요를 반영하여 지역산림경영, 산주 교육프로그램, 산림시업 개발, 소득원 개발, 생태관광 등의 사업을 시행할 수 있으며, 산림경영체는 지역산림관리위원회의 시업 계획에 따라 지역산림 내 산림시업을 시행할수 있다.

# 9.2.2. 경영주체별 지원제도 구축

임업인(경영체)의 경쟁력을 높이기 위해서는 생산요소의 질적 향상, 즉 경영대상인 산지의 규모화, 경영능력이 우수한 경영체 육성, 경쟁력이 있는 품목중심으로의 생산품목 재편이 필요하며, 이를 위해서는 제도개선과 투·융자 지원 등이 필요하다. 그러나 임업인(경영체)의 인적·물적 조건, 경영능력,

경영목적, 발전가능성 등이 서로 다르고 임가의 경영규모나 품목, 전업화 정도 등 여러 측면에서 분화되고 있기 때문에 평균적이고 획일적인 산림정책으로는 모든 임업인(경영체)의 정책수요를 충족시키기 어렵다. 임업소득에 전적으로 의존하는 전업임가, 비임업에 주로 취업하는 부업적 겸업임가, 경영은퇴를 앞둔 고령 임업인, 경영규모가 영세한 임업인 등이 요구하는 정책프로그램이 각각 다르기 때문이다.

따라서 지금처럼 임업경영인, 임업후계자 등 산지 소유 규모 위주의 양적인 판단 기준으로 경영주체를 구분한다면 임업을 둘러싼 여건변화와 현실의 문제에 적절히 대응하기 어렵다. 따라서 경영능력, 기술수준, 경험, 경영규모, 품목 등 질적인 판단기준을 포함하여 정책대상과 지원수준을 달리하는 것이 임업과 임업인을 살리는 길이다.

우선 임가, 임업경영체, 산주를 효율적으로 육성하기 위해서는 경영목적, 수익구조, 경영주체의 연령, 산지의 소유목적 등 경영능력을 평가할 수 있는 기준으로 정책대상의 유형을 구분하는 것이 중요하다. 경영주체는 단일임가 와 여러 임가와 산주들로 구성된 조직경영체로 구분하며, 임가는 다시 전업 형과 부업형으로 구분하고, 조직경영체는 법인경영체와 대리경영체로 구분 하여 육성한다. 전업형 임가는 임산물(목재 포함)을 전문적으로 생산하여 경 영수지를 맞출 수 있을 정도로 전문화된 임가와 경영체, 또는 향후 전업화의 가능성과 의지가 있는 임가를 대상으로 한다. 부업형 임가는 경영규모를 늘 리는 것보다는 현재의 경영상태를 유지하면서 자립하는 수준에서 임업을 부 업으로 추구하고자 하는 임가를 대상으로 하는데, 여기에는 중소형 임가, 고 령임가, 취미임가 등이 포함된다. 법인경영체는 조직경영체로서 산주나 임업 인들이 협업체 또는 경영체로 조직화하여 경영에 직접 참여하는 방식으로 현재의 농업법인, 협업경영체와 유사한 조직경영체가 가능하며 참여가능 임 가도 제한이 없다. 대리경영체는 구성원이 직접 경영에 참여하기보다는 산 림조합이나 임업법인과 같이 전문적인 경영조직체에 위탁하여 경영이 가능 하도록 하는 방식이다.

임업경영주체의 효과적인 육성을 위해서는 임업경영주체 유형별로 정책수

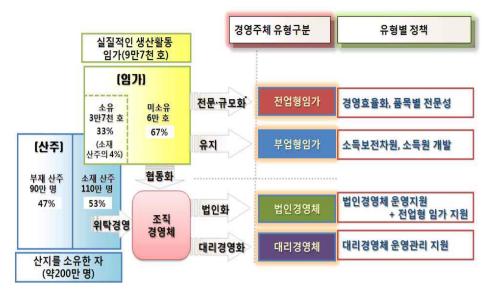


그림 5-22. 경영주체별 지원제도

자료: 석현덕 등. 2008. 산림산업 경쟁력 강화 방안 연구.

단이 마련되어야 하고 임업경영주체가 자기에게 맞는 프로그램을 선택하는 정책지원 체계가 필요하다. 전업형 임가는 임업만을 영위하여 생활이 가능할 정도로 전문적인 임가가 되어야 하는데 이를 위해서는 경영 효율화와 규모의 경제성이 가능할 정도의 경영규모 확보, 전문성을 갖춘 기술수준, 스스로 자립이 가능할 정도의 경영기법이 요구된다. 주요 지원분야는 경영효율화를 위한 경영개선 관련 정책지원, 경영규모 확대를 위한 정책지원, 품목별전문화, 전업중심 지원, 전문적인 경영기법, 경영안정을 위한 지원 등이다. 부업형임가는 산업정책보다는 복지정책위주, 즉 소득보전차원의 정책지원이우선시된다. 자립경영이 가능하도록 다양한 소득원 개발, 겸업중심 지원정책, 직접지불제와 같은 소득 보전중심의 지원정책 등이 필요하다. 법인경영체는 전업형 임가에 대한 지원정책에 추가적으로 법인경영체의 조직과 운용에 필요한 지원이 필요하다. 대리경영체는 전업형임가 및 법인경영체에 적용되는 사업과 동일한 것들이 포함되어야 하고, 추가적으로 임업경영체의조직과 관리에 필요한 정책이 요구된다.

### 9.2.3. 산지관리체계 개선

산지관리법은 산지를 합리적으로 보전하고 이용하기 위해 전국의 산지를 보전산지와 준보전산지로 구분하고 있다. 보전산지는 산림자원 조성과 임업 경영기반의 구축 등 임업생산 기능 증진을 위하여 보전이 필요한 산지를 말 하며, 이용목적에 따라 임업용 보전산지와 공익용 보전산지로 구분된다. 보 전산지 내에서는 산지를 훼손하는 경제적 활동이 제한되고 사유재산이라 할 지라도 엄격한 규제를 받게 된다. 특히 공익용 보전산지는 임업용 보전산지 에 비해 상대적으로 행위제한이 엄격하며 농업 생계유지나 공공성이 강한 사업을 위해서만 제한을 풀어준다. 임업용 산지의 경우는 공익용 산지에 비 해 규제가 적어서 종교시설이나 병원 등 공익시설의 설치가 가능하고, 다른 법률과 합의가 된 경우 주택개발 사업이나 건축물 허가 등이 추가로 가능하 다. 반면에 준보전산지는 이용이 자유롭고 타용도 개발행위가 가능하기 때 문에, 산주들은 산지전용허가를 통해 보전산지에서 준보전산지로 바꾸고 이 를 향후 농업용지, 공업용지, 주택지 등으로 이용하고자 하는 경우가 많다. 그러나 현재와 같은 이용 가능과 불가능의 이분법적인 산지이용규제는 산지 의 효율적인 이용을 제한하고 있고 이와 더불어 이 보고서에서 제안한 여러 가지 핵심 과제와 추진 전략의 효과적인 수행을 어렵게 하고 있어 이에 대한 개선이 필요하다.

따라서 이러한 문제를 해결하기 위해 이분법적인 산지이용규제를 완화하여 단계적으로 유연한 산지이용제도를 도입해야 한다. 우선, 보전산지 내에서 산림을 변형시키지 않는 임업활동에 대해서는 규제를 완화해야 할 것이다. 간벌의 강도를 높여 간벌재를 활용한다거나 나무 밑 공간을 활용하여임산물을 생산하는 등 규제를 완화하여 가용면적을 확대하고 다양한 임업생산 활동을 허가함으로써 임업인들의 임업경영 참여를 촉진할 수 있다. 또한 산림을 일부 변형시키지만 자연지형과 생태적인 환경을 최대한 보전할경우에도 산지의 이용을 허가할 수 있다. 예를 들면 경사면을 절개하지 않고 자연경관과 조화를 이루면서 경사를 그대로 이용한 건축 설계나 건물의

그림 5-23. 유연 산지관리체제

산지전용허가

생태적 산지이용

- 자연, 지형 훼손 최소화하는 전용기준 도입

산지 내 규제완화

- 보전산지 내 임산물 생산활동 증가
- 가용면적 확대

보전산지

보전산지

보전산지

보전산지

보전산지

- 보전산지

- 보전산지

- 보전산지

- 보전산지

- 보전산지

- 보전산지

넓이와 높이를 낮춘 저밀도 개발 등의 방법이 있다. 이를 위해 자연환경 원형존치율(입목존치율), 형질변경 면적, 건축물 층수, 용적률 등 지형과 생태환경의 훼손을 최소화할 수 있는 산지이용기준을 도입함으로써 생태적 산지이용체계를 정립해야 할 것이다. 그러나 이러한 기준을 충족시키기 위해서는 상당한 비용을 감수해야 하기 때문에, 생태적 산지이용은 비용을 감수하더라도 산지를 이용하고자 하는 사람들에게 선택적으로 적용될 것이다. 이 제도는 임업 활동이 중요한 임업용 산지에 우선 적용하고 점차적으로 공익용 산지로 확대할 수 있다.

# 부록 1

## 산림·임업에 대한 국민의식 조사표

- 문1) 귀하는 평소 신림으로부터 혜택을 많이 받고 있다고 생각하십니까? 혹은 그렇지 않다고 생각하십니까?
  - 1. 매우 그렇다
  - 2. 그런 편이다
  - 3. 그렇지 않은 편이다
  - 4. 전혀 그렇지 않다
- 문2) 귀하는 최근 1년 사이에 산이나 숲에 가신 적이 있습니까?
  - 1. 있다 2. 없다
  - 문2-1) **(문2**에서 '1. 있다'는 응답자만)

그럼, 어떤 목적으로 산이나 숲에 가셨습니까? 두 가지만 순서대로 말씀해 주십시오.

- 1. 아름다운 경관을 즐기기 위해
- 2. 캠핑 또는 피크닉
- 3. 등산, 스키 등 스포츠 활동
- 4. 수렵, 낚시, 산나물 채취
- 5. 동식물 관찰 및 자연교육
- 6. 심신의 기분전환과 여유를 즐기기 위해
- 7. 기타 (적을 것 :\_\_\_\_\_\_\_)
- 문3) 귀하는 산림이 국가경제에 얼마나 기여한다고 생각하십니까? 혹은 그렇지 않다고 생각하십니까?
  - 1. 매우 기여한다
  - 2. 어느 정도 기여하는 편이다
  - 3. 별로 기여하지 못하는 편이다
  - 4. 전혀 기여하지 못한다

<del>문4</del> )	귀하는 산림의 여러 가지 역할 중 어떤 것이 중요하다고 생각하십니까? 다음 중 중요한 순서대로 두 가지만 말씀해 주십시오.
	<ol> <li>목재 생산</li> <li>산채, 버섯 등 임산물 생산</li> <li>자원보전(맑은 물, 깨끗한 공기)</li> <li>산사태, 홍수 등 재해 방지</li> <li>이산화탄소 흡수를 통한 지구온난화 방지</li> </ol>
	6. 도시숲, 휴양림 등 휴식, 치유 공간 제공
	7. 야생 동·식물 보호
	8. 자연교육장 제공

- 문5) 산림의 30%는 국가나 지자체가 관리하는 국·공유림입니다. 귀하는 앞으로 국·공유림이 어떠한 역할을 해야 한다고 생각하십니까? 다음 중 중요한 순서대로 두 가지만 말씀해 주십시오.
  - 1. 목재 생산
  - 2. 산채, 버섯 등 임산물 생산

9. 택지, 산업용지 등 토지 공급

- 3. 자원보전(맑은 물, 깨끗한 공기)
- 4. 산사태, 홍수 등 재해 방지
- 5. 이산화탄소 흡수를 통한 지구온난화 방지

10. 기타 (적을 것:

- 6. 도시숲, 휴양림 등 휴식, 치유 공간 제공
- 7. 야생 동·식물 보호
- 8. 자연교육장 제공
- 9. 택지, 산업용지 등 토지 공급
- 10. 기타 (적을 것:
- 문6) 귀하는 현재 산을 소유하거나, 앞으로 산을 구입할 의사가 있습니까? 가족이 아닌 본인의 의사를 묻는 문항입니다.
  - 1. 있다 2. 없다
  - 문6-1) (문6에서 '1. 있다' 응답자만)

그럼, 그 이유는 무엇입니까? 다음 중 한 가지만 말씀해 주십시오.

- 1. 청정 임산물 생산
- 2. 목재 생산
- 3. 묘지 사용

- 4. 휴양, 전원 생활
- 5. 부동산 투자
- 6. 콘도, 휴양림 등 사업용도
- 7. 기타 (적을 것 :\_\_\_\_\_)

## 산림을 둘러싼 여건과 전망

문7) 귀하는 산림을 둘러싼 여러 가지의 여건과 앞으로의 전망에 대해 어떻게 생각하십니까? 다음의 각 항목별로 말씀해 주십시오.

항목	매우 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다
① 산에 가는 사람이 늘어날 것이다	1	2	3	4
② 산을 이용한 경제적 활동(산나물, 목재생산 등)이 늘어 날 것이다	1	2	3	4
③ 산나물 등 임산물 수요가 늘어날 것이다	1	2	3	4
④ 산 가격이 오를 것이다	1	2	3	4
⑤ 타용도 전용(택지, 상용용지 등) 수요가 늘어날 것이다	1	2	3	4
⑥ 산불, 산사태 등 산림재해가 늘어날 것이다	1	2	3	4
⑦ 산촌지역 거주 희망자가 늘어날 것이다	1	2	3	4
⑧ 도시숲에 대한 수요가 늘어날 것이다	1	2	3	4
⑨ 산림치유 수요가 증가할 것이다	1	2	4	5
⑩ 목재소비가 증가할 것이다	1	2	3	4
① 목재에너지 수요가 증가할 것이다	1	2	3	4

## 앞으로의 산림정책 방향

- 문8) 귀하는 다음과 같은 목표달성을 위해 산림정책이 얼마나 올바르게 시행되어 왔다고 생각하십니까? 혹은 그렇지 않다고 생각하십니까?
  - 1. 매우 잘 시행되고 있다

- 142 부록1 산림·임업에 대한 국민의식 조사표
  - 2. 잘 시행되고 있다
  - 3. 잘못 시행되고 있다
  - 4. 매우 잘못 시행되고 있다
- 문9) 귀하는 산림정책의 수립, 집행에 있어서 국민의 의견이 얼마나 반영되고 있다고 생각하십니까? 혹은 그렇지 않다고 생각하십니까?
  - 1. 충분히 반영되고 있다
  - 2. 어느 정도 반영되고 있는 편이다
  - 3. 별로 반영되고 있지 않다
  - 4. 전혀 반영되고 있지 않다
- 문10) 귀하는 현재의 산지이용기준이 향후 얼마나 강화되어야 한다고 생각하십니까? 혹은 완화되어야 한다고 생각하십니까?
  - **※ 산지이용기준 장점 :** 개인 산지의 난개발 방지
  - ※ 산지이용기준 단점 : 재산권 침해, 규제로 인식되어 민원 발생
  - 1. 매우 강화해야 한다
  - 2. 약간 강화해야 한다
  - 3. 현재 수준을 유지해야 한다
  - 4. 약간 완화해야 한다
  - 5. 매우 완화해야 한다
- 문11) 산림은 대기정화, 수질개선, 탄소흡수 등 다원적 기능을 수행하고 있습니다. 이를 근거로 개인 산주에게 정부가 예산 등 지원사업을 하는 것이 얼마나 타당하다고 생각하십니까? 혹은 그렇지 않다고 생각하십니까?
  - 1. 매우 타당하다
  - 2. 타당한 편이다
  - 3. 타당하지 않은 편이다
  - 4. 전혀 타당하지 않다
- 문12) 귀하는 개인 소유 산지 관리에 대한 정부의 지원사업을 지금보다 얼마나 확대해 야 한다고 생각하십니까? 혹은 축소해야 한다고 생각하십니까?

※ 정부는 '숲가꾸기 사업' 등을 통해 사유림의 경제·환경적 가치 증진을 돕고 있습니다. 2012년 사유림 전체 면적 393만 ha의 5%에 해당하는 20만 ha가 '숙가꾸기' 지원을 받을 예정입니다.

- 1. 대폭 확대해야 한다
- 2. 약가 확대해야 한다
- 3. 현재 수준을 유지해야 한다
- 4. 약간 축소해야 한다
- 5. 대폭 축소해야 한다
- 문13) 귀하는 개인 소유 산림의 공익적 기능, 가치 제고를 목적으로 숲가꾸기를 추진하기 위해 필요한 비용에 대한 부담을 어떻게 해야 한다고 생각하십니까? 다음 중한 가지만 말씀해 주십시오.
  - 1. 국민 전체가 나누어 부담한다
  - 2. 산주가 스스로 부담한다
  - 3. 직접적으로 서비스를 제공받는 자가 부담한다
- 문14) 기하가 앞으로 산림과 산림정책에 기대하는 비는 무엇입니까? 다음 중에서 두 가지만 순서대로 말씀해 주십시오.
  - 1. 목재 생산 등 경제림 조성
  - 2. 안전한 임산물 공급
  - 3. 도시숲 제공
  - 4. 치유 등 휴양 공간 제공
  - 5. 등산 등 산림스포츠 공간 제공
  - 6. 산촌 주민 지원
  - 7. 산림 생태계 보전(생물 유전자원 확보 등)
  - 8. 산사태 등 재해방지
  - 9. 산림, 숲가치, 숲이용 등 자연교육
  - 10. 해외자원 확보(해외조림 및 기후변화 대비)
  - 11. 기타 (적을 것 :\_\_\_\_\_)

## 부록 2

# 산림·임업에 대한 임업인 의식 조사표

#### 산(림)의 역할과 가치에 대한 의식

- 문1) 거하는 평소 **신림으로부터 혜택을 많이 보고 있다**고 생각하십니까? 혹은 **그렇지 않다고** 생각하십니까?
  - 1. 매우 그렇다
  - 2. 그런 편이다
  - 3. 그렇지 않은 편이다
  - 4. 전혀 그렇지 않다
- 문2) 귀하는 **산림이 국가경제에 얼마나 기여한다고 생각**하십니까? 혹은 **그렇지 않다고 생각**하십니까?
  - 1. 매우 기여한다
  - 2. 어느 정도 기여하는 편이다
  - 3. 별로 기여하지 못하는 편이다
  - 4. 전혀 기여하지 못한다
- 문3) 귀하는 **산림의 여러 가지 역할** 중 어떤 것이 중요하다고 생각하십니까? 다음 중 **중요한 순서대로 두 가지**만 말씀해 주십시오.
  - 1. 목재 생산
  - 2. 산채, 버섯 등 임산물 생산
  - 3. 자원보전(맑은 물, 깨끗한 공기)
  - 4. 산사태, 홍수 등 재해 방지
  - 5. 이산화탄소 흡수를 통한 지구온난화 방지
  - 6. 도시숲, 휴양림 등 휴식, 치유 공간 제공
  - 7. 야생 동·식물 보호
  - 8. 자연교육장 제공
  - 9. 택지, 산업용지 등 토지 공급
  - 10. 기타 (적을 것 :\_\_\_\_\_)

<del>문4</del> )	산림의 30%는 국가나 지자체가 관리하는 국·공유림입니다. 귀하는 앞으로 국·공유 림이 어떠한 역할을 해야 한다고 생각하십니까? 다음 중 중요한 순서대로 두 가 지만 말씀해 주십시오.				
	1. 목재 생산 2. 산채 , 버섯 등 임산물 생산 3. 자원보전(맑은 물, 깨끗한 공기) 4. 산사태, 홍수 등 재해 방지 5. 이산화탄소 흡수를 통한 지구온난화 방지 6. 도시숲, 휴양림 등 휴식, 치유 공간 제공 7. 야생 동·식물 보호 8. 자연교육장 제공 9. 택지, 산업용지 등 토지 공급 10. 기타 (적을 것 :				
문5)	귀하는 <b>현재 산을 소유하거나, 앞으로 산을 구입할 의사</b> 가 있습니까? 가족이 아닌 본인의 의사를 묻는 문항입니다.				
	1. 있다 2. 없다				
문5-1)	<b>(문5에서 '1. 있다' 응답자만)</b> 그럼, 그 이유는 무엇입니까? 다음 중 <b>한 가지</b> 만 말씀해 주십시오.				
	1. 청정 임산물 생산         2. 목재 생산         3. 묘지 사용         4. 휴양, 전원 생활         5. 부동산 투자         6. 콘도, 휴양림 등 사업용도         7. 기타 (적을 것 :)				

# 산림을 둘러싼 여건과 전망

문6) 귀하는 산림을 둘러싼 여러 가지의 여건과 앞으로의 전망에 대해 어떻게 생각하십니까? 다음의 각 항목별로 말씀해 주십시오.

항목	매우 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다
① 산에 가는 사람이 늘어날 것이다	1	2	3	4
② 산을 이용한 경제적 활동(산나물, 목재생산 등)이 늘어날 것이다	1	2	3	4
③ 산나물 등 임산물 수요가 늘어날 것이다	1	2	3	4
④ 산 가격이 오를 것이다	1	2	3	4
⑤ 타용도 전용(택지, 상용용지 등) 수요가 늘어날 것이다	1	2	3	4
⑥ 산불, 산사태 등 산림재해가 늘어날 것이다	1	2	3	4
⑦ 산촌지역 거주 희망자가 늘어날 것이다	1	2	3	4
⑧ 도시숲에 대한 수요가 늘어날 것이다	1	2	3	4
⑨ 산림치유 수요가 증가할 것이다	1	2	4	5
⑩ 목재소비가 증가할 것이다	1	2	3	4
① 목재에너지 수요가 증가할 것이다	1	2	3	4

# **앞으로의 산림정책 방향**

문7) 귀하는 다음과 같은 목표달성을 위해 **산림정책이 얼마나 올바르게 시행**되어 왔다고 생각하십니까? 혹은 **그렇지 않다고 생각**하십니까?

#### ※ 산림정책의 목표

2008년부터 시행되고 있는 '제5차 산림기본계획'의 목표는 산림의 가치 있는 국가 자원으로 육성, 재해방지 등을 통한 건강한 국토환경 조성, 국민의 여가수요에 대응하여 쾌적한 녹색 공간 제공입니다.

- 1. 매우 잘 시행되고 있다
- 2. 잘 시행되고 있다
- 3. 잘못 시행되고 있다
- 4. 매우 잘못 시행되고 있다

- 문8) 귀하는 **산림정책**의 수립, 집행에 있어서 국**민의 의견이 얼마나 반영되고 있다** 고 생각하십니까? 혹은 그렇지 않다고 생각하십니까?
  - 1. 충분히 반영되고 있다
  - 2. 어느 정도 반영되고 있는 편이다
  - 3. 별로 반영되고 있지 않다
  - 4. 전혀 반영되고 있지 않다
- 문9) 귀하는 **현재의 산지이용기준이 향후 얼마나 강화**되어야 한다고 생각하십니까? 혹은 **완화되어야 한다고 생각**하십니까?
  - ※ 산지이용기준 장점 : 개인 산지의 난개발 방지
  - **※ 산지이용기준 단점 :** 재산권 침해, 규제로 인식되어 민원 발생
  - 1. 매우 강화해야 한다
  - 2. 약가 강화해야 한다
  - 3. 현재 수준을 유지해야 한다
  - 4. 약가 완화해야 한다
  - 5. 매우 완화해야 한다
- 문10) 산림은 대기정화, 수질개선, 탄소흡수 등 다원적 기능을 수행하고 있습니다. 이를 근거로 **개인 산주에게 정부가 예산 등 지원사업을 하는 것이 얼마나 타당하다** 고 생각하십니까? 혹은 그렇지 않다고 생각하십니까?
  - 1. 매우 타당하다
  - 2. 타당한 편이다
  - 3. 타당하지 않은 편이다
  - 4. 전혀 타당하지 않다
- 문11) 귀하는 개인 소유 산지 관리에 대한 정부의 지원사업을 지금보다 얼마나 확대 해야 한다고 생각하십니까? 혹은 축소해야 한다고 생각하십니까?
  - ※ 정부는 '숲가꾸기 사업' 등을 통해 사유림의 경제·환경적 가치 증진을 돕고 있습니다. 2012년 사유림 전체 면적 393만 ha의 5%에 해당하는 20만 ha가 '숲가꾸기' 지원을 받을 예정입니다.
  - 1. 대폭 확대해야 한다
  - 2. 약가 확대해야 한다
  - 3. 현재 수준을 유지해야 한다
  - 4. 약간 축소해야 한다
  - 5. 대폭 축소해야 한다

- 문12) 귀하는 **개인 소유 산림**의 공익적 기능, 가치 제고를 목적으로 **숲가꾸기를 추진하** 기 위해 필요한 비용에 대한 부담을 어떻게 해야 한다고 생각하십니까? 다음 중 한 가지만 말씀해 주십시오.
  - 1. 국민 전체가 나누어 부담한다
  - 2. 산주가 스스로 부담한다
  - 3. 직접적으로 서비스를 제공받는 자가 부담한다
- 문13) 귀하가 앞으로 **산림과 산림정책에 기대하는 바**는 무엇입니까? 다음 중에서 **두 가지**만 순서대로 말씀해 주십시오.
  - 1. 목재 생산 등 경제림 조성
  - 2. 안전한 임산물 공급
  - 3. 도시숲 제공
  - 4. 치유 등 휴양 공간 제공
  - 5. 등산 등 산림스포츠 공간 제공
  - 6. 산촌 주민 지원
  - 7. 산림 생태계 보전(생물 유전자원 확보 등)
  - 8. 산사태 등 재해방지
  - 9. 산림, 숲가치, 숲이용 등 자연교육
  - 10. 해외자원 확보(해외조림 및 기후변화 대비)
  - 11. 기타 (적을 것:

## 임업 산촌 생활 전반에 대한 의식 변화

- 문14) 귀하는 10년 후 **우리나라 임업의 미래가 얼마나 희망적이라고 생각**하십니까? 혹은 **그렇지 않다고 생각**하십니까?
  - 1. 매우 그렇다
  - 2. 그런 편이다
  - 3. 비슷하다
  - 4. 그렇지 않은 편이다
  - 5. 매우 그렇지 않다

#### 문15) 귀하는 현재 종사하시는 **임업에 대해 직업으로서 얼마나 만족**하십니까?

- 1. 매우 만족한다
- 2. 만족하는 편이다
- 3. 보통이다
- 4. 불만족하는 편이다
- 5. 매우 불만족한다

#### 문15-1) (문15에서 '1번, 2번' 응답자만) 그럼, 만족하시는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

- 1. 경제적으로 안정적이다(자급자족 포함)
- 2. 경영자로서 정년 없이 일할 수 있다
- 3. 도시근로자에 비해 스트레스가 적다
- 4. 좋은 자연환경에서 일할 수 있다(건강 유지)
- 5. 임업에 대한 관심과 인식이 좋아졌다
- 6. 기타 (적을 것 :\_\_\_\_\_)

#### 문15-2) (문15에서 '4번, 5번' 응답자만) 그럼, 불만족하시는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

- 1. 노력에 비해 보수가 적다(소득 보장 미흡)
- 2. 육체적으로 너무 힘들다
- 3. 타 분야에 비해 정부의 관심과 지원이 부족하다
- 4. 임산물 수입개방 등으로 장래가 불안하다
- 5. 임업에 대한 일반인의 인식이 좋지 않다
- 6. 기타 (적을 것 :

# 문16) 귀하는 **임업**에 종사하는 것이 **다른 직업에 종사하는 것**과 **비교하여 어떻다고** 생각하십니까?

- 1. 유리하다
- 2. 비슷하다
- 3. 불리하다

#### 임업경영 관심사와 환경변화에 대한 의식

- 문17) 귀하에게 **임업경영에 있어 최근 가장 큰 위협요인**은 무엇입니까?
  - 1. 생산비 증가
  - 2. 자금 압박
  - 3. 시장개방(수입 확대)
  - 4. 임업정책 오류
  - 5. 인력 부족
  - 6. 판로확보 어려움
  - 7. 기상 조건
  - 8. 재배지 부족
  - 9. 조수 피해
- 문18) 귀하는 가격과 안정성 및 품질 등을 종합적으로 고려할 때 국산 임산물이 수입 산 임산물과 비교해서 경쟁력이 얼마나 높다고 생각하십니까? 혹은 낮다고 생각하십니까? 다음 각 항목에 대해 말씀해 주십시오.

항목	매우 높다	높은 편이다	비슷 하다	낮은 편이다	매우 낮다
① 목재	1	2	3	4	5
② 조경재(조경수, 분재, 야생화)	1	2	3	4	5
③ 수실류	1	2	3	4	5
④ 버섯	1	2	3	4	5
⑤ 산나물	1	2	3	4	5
⑥ 약용류	1	2	3	4	5

- DQ1) 귀하의 임업경영활동 중 **2011년 한 해 동안 판매액이 가장 많은 임산물**은 다음 중 무엇입니까?
  - 1. 목재
  - 2. 조경재(조경수, 분재, 야생화)
  - 3. 수실류
  - 4. 버섯
  - 5. 산나물

	6. 약용류 7. 기타 (적을 것 :)
DQ2)	귀하는 <b>임업경영활동을 하신 지 얼마나</b> 되셨습니까?
	약년
DQ3)	귀하의 <b>임업경영형태</b> 는 다음 중 무엇입니까?
	1. 전업(임업소득만 있다)
	2. 겸업(임업소득 > 임업외소득)
	3. 겸업(임업소득 < 임업외소득)

# 참고 문헌

- 강정은. 2011. 「기후변화 적응형 도시 리뉴얼 전략 수립: 그린인프라의 방재효과 및 적용방안」. 한국환경정책평가연구원.
- 공기열. 2006. 「IPA 기법을 이용한 여가활동 평가」. 관광연구 20(3): 285-303. 대한 관광경영학회.
- 국토해양부. 2010. 「국토비전 2050」.
- \_\_\_\_\_. 2012.「2011 도시계획현황통계」.
- 기상청 등. 2011. 「2011 이상기후보고서」.
- 기획재정부. 2011. 「한·미 FTA 경제적 효과 재분석」. pp. 51-58.
- 김병률 등. 2009. 「농어업 선진화방안 마련을 위한 세부과제 연구」. 한국농촌경제연 구워
- 김병률 등. 2009. 「신농업비전과 전략」. 한국농촌경제연구원.
- 김성태. 2005. 「커뮤니케이션 이론: 국내 내용분석 연구의 방법론에 대한 고찰 및 제언」 1(2): 39-67. 한국언론학회.
- 김정섭 등. 2012. 「최근의 귀농·귀촌 실태와 정책 과제」. 한국농촌경제연구원.
- 김정호 등. 2012. 「2012년 농정 이슈와 정책과제」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤 등. 2011. 「커뮤니티 비즈니스 중장기 육성방안(1/3차연도)」. 한국농촌경제 연구원.
- 문화체육관광부. 2010. 「2010 국민여가활동조사」.
- 미래기획위원회. 2008. 「2020-2050 미래전망 토론회」.
- 박광국 등. 2008. 「산림행정 거버넌스 체계 개선방안에 관한 연구」. 한국행정학회 통계학술대회.
- 박성재 등. 2007. 「농가소득정책의 선진화 과제」 선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구 자료집. 한국농촌경제연구원.
- 박준기 등. 2012. 「농가소득, 경영안정화 이렇게 접근해야 한다」. 농정이슈 심층토론회 자료집. 한국농촌경제연구원.
- 방송통신위원회. 2012. 「유·무선 가입자 통계 현황」.
- 부산발전연구원, 2007. 「미래트렌드와 미래연구방법론」,
- 산림청. 2008. 「제5차 산림기본계획(2008~2017)」.

한국개발연구원. 2010. 「미래비전 2040」.

한국농촌경제연구원. 2010. 「농업전망 2010」.

. 2011. 「농업전망 2011」.

. 2012. 「농업전망 2012」.

한국능률협회컨설팅(KMAC). 2011. 「산림과학기술 5개년 실천계획 수립연구」.

한국정보화진흥원. 2010. 「한국사회의 15대 메가트렌드」.

한국정책과학학회. 2007. 「산림패러다임 변화에 따른 산림행정 발전전략 수립」.

현대경제연구원. 2011. 「청년 체감실업률 20% 시대의 특징과 시사점」.

Canadian Council of Forest Ministers. 2008. Analysis of Feedback on Canada's Forest Strategy for 2008 and Beyond: a discussion paper.

Canadian Council of Forest Ministers. 2008. A Vision for Canada's Forests 2008 and Beyond.

Department for Environment, Food and Rural Affairs. 2007. A Strategy for England's Trees, Woods and Forests.

Department of Agriculture, Fisheries and Forestry. 2005. *The National Indigenous Forestry Strategy*.

Elinor Ostrom. 1997. Self-governance.

European Forest Institute. 2012. Forest Policy and Economics Education and Research(FOPER): Introduction to Forestry, Forest Policy and Economics. http://foper.unu.edu.

Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection. 2011. Forest Strategy 2020: Sustainable Forest Management-An Opportunity and a Challenge for Society.

Finnish Ministry of Agriculture and Forestry. 2011. Finland's National Forest Programme 2015.

International Energy Agency. 2012. World Energy Outlook 2012.

United Nations. 2011. World Population Prospects: The 2010 Revision.

USDA Forest Service. 2007. USDA Forest Service Strategic Plan FY 2007-2012.

<a href="http://www.forestland.go.kr">.

<a href="http://okfta.kita.net">http://okfta.kita.net</a>>.

<a href="http://www.globio.info/region/world">http://www.globio.info/region/world</a>.

<a href="http://www.index.go.kr/egams/index.jsp">http://www.index.go.kr/egams/index.jsp</a>.

#### 연구보고서 R664

녹색성장에 대응한 중장기 산림정책 추진전략(1/2차 연도)

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2012. 12.

발 행 2012. 12.

발행인 이동필

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 http://www.krei.re.kr

인쇄처 (주)문원사

> 전화 02-739-3911~5 munwonsa@hanmail.net

#### ISBN 978-89-6013-400-3 93520

• 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.