

제74호(2013. 10. 22.)

협력적 산림관리 거버넌스 구축 방안

석현덕 박소희

1. 산림관리 거버넌스 구축의 필요성	3
2. 외국의 산림관리 거버넌스 사례	7
3. 산림관리 거버넌스 구축 및 운영 방안	14

감 수: 김정호 선임연구위원 02-3299-4221 jhkim@krei.re.kr
내용 문의: 석현덕 선임연구위원 02-3299-4192 hdseok@krei.re.kr
자료 문의: 원동환 전문원 02-3299-4274 wondh@krei.re.kr

- 「KREI 농정포커스」는 농업·농촌의 주요 동향 및 정책 이슈를 분석하여 간략하게 정리한 것입니다.
- 이 자료는 우리 연구원 홈페이지(www.krei.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

◇ 요약 ◇

한국농촌경제연구원의 2012년 조사에 의하면 응답자의 50% 이상이 현 체제에서는 산림정책 수립과정에 국민의 의견이 반영되지 않고 있다고 생각하는 것으로 나타났음. 또한 선행 연구(서승현 등 2009)에서도 산림관리 거버넌스 구축을 위한 민간참여가 필요하다는 의견이 68.3%로 높게 나타났으며, 김재현 등(2012)은 51.8%의 지자체 관련 부서 담당공무원들이 2005년부터 2010년까지 기업 및 시민단체와의 협력에 의해 산림조성 및 관리활동을 진행한 경험이 없다는 결과를 보였음.

산림행정은 산림자원, 산지, 산림산업, 산림 관련 이해관계자뿐만 아니라 산림서비스의 수혜자인 일반 국민까지 다양한 정책대상을 포함하고, 자원으로로서의 경제성과 국민의 요구에 부응하는 공익성이라는 정책목표를 동시에 충족시켜야 하므로 매우 복잡함. 최근에 산림에 대한 사회적 요구가 다양해지고 증가하면서 산림에 대한 이해당사자들 간 갈등과 대립이 발생하고 있으나, 기존의 정부 중심 산림관리체계는 이러한 갈등을 해결하기에 한계가 있음. 이에 이러한 갈등을 효율적으로 해결할 수 있는 방안으로 정부와 민간의 협력적 거버넌스에 대한 필요성이 대두되고 있음.

정부와 민간의 파트너십을 통한 산림관리 거버넌스가 이루어지기 위해서는 민간의 의사결정권이나 산림관리 권한을 보장해주는 제도적 기반을 마련하는 것이 필요함. 캐나다 산림관리위원회나 핀란드 국가산림위원회와 같이 국민들의 의견을 적극적으로 반영하여 산림정책을 수립하는 제도와 캐나다와 영국의 지역 산림관리체계와 같이 지역 산림관리단체들이 지역 산림을 직접 관리하는 제도를 벤치마킹할 수 있음.

우리나라도 산주, 산림기업, 연구기관, 학계 등 다양한 산림 분야 이해관계자들과 국민이 참여하는 국가산림위원회를 구성하여 산림정책 수립에 국민의 의견을 충분히 반영해야 함. 또한 지역의 국·공유림 관리와 경영에 대해 지역 주민의 수요가 적극적으로 개진될 수 있도록 지역 산림관리 거버넌스를 구축해야 함. 지역 주민들이 산림관리단체를 조직하여 직접 지역의 산림을 관리하도록 하는 지역 산림관리 체계는, 산림의 질을 향상시키고 지역 주민과 국민들에게 다양한 산림환경서비스를 제공하며, 지역사회를 활성화시키는 효과를 가져올 것으로 예상됨.

1. 산림관리 거버넌스 구축의 필요성

1.1. 우리나라 산림행정의 문제점

□ 산림정책에 국민의견 반영 및 참여기회 부족

- 국가 산림정책의 기본이 되는 ‘산림기본계획’은 산림청 주도로 수립되고 있음
 - 국민공청회, 산림정책 아이디어 공모사업을 진행하거나 산림행정 현장 특임관을 운영하여 국민과 지방자치단체, 산림조합, 임업인 후계자 등의 의견을 수렴하고자 노력하고 있지만 간접적인 민간 참여일 뿐 정부가 주도적으로 정책을 수립
- 한국농촌경제연구원(2012)의 자료에 의하면, 국민과 임업인 그룹 모두 응답자의 50% 이상이 현 체제에서는 산림정책 수립과정에서 국민의 의견이 반영되지 않고 있다고 생각하는 것으로 나타남

표 1. 산림정책의 국민의견 반영 정도에 대한 인식

단위: %

내 용	구 분	단 위: %	
		일반 국민	임업인
반영되고 있다		42.3	45.2
반영되고 있지 않다		57.7	54.6
전체		100.0	100.0

주: 산림과 산림정책에 대한 국민들의 의식을 알아보기 위해 2012년 7월과 9월에 일반 국민과 임업인을 대상으로 설문조사한 결과임.

자료: 한국농촌경제연구원. 2012. 「녹색성장에 대응한 중장기 산림정책 추진전략 1/2차 연도」.

- 서승현 등(2009)의 연구에서 이해관계자들은 산림관리 거버넌스 구축을 위한 민간참여의 필요성에 대하여 필요하다(매우 필요하다+필요한 편이다)는 의견이 68.3%로 매우 높게 나타남
 - 공무원보다는 일반인이 민간참여 필요성에 대해 높게 평가하였으며, 일반시민, 산림단체, 자치단체, 산림청 순으로 높게 나타남

표 2. 산림관리의 민간참여 필요성에 대한 인식

단위: %

구 분	내 용	전혀 필요 없다	별로 필요 없다	그저 그렇다	필요한 편이다	매우 필요하다	전 체	평균 리커트 5점 척도
		공무원	1.2	8.4	26.5	49.4	14.5	100.0
	자치단체	2.7	5.3	25.3	52.0	14.7	100.0	3.71
일반인	산림단체	3.0	9.0	20.0	45.0	23.0	100.0	3.76
	일반시민	2.2	9.0	14.6	51.7	22.5	100.0	3.83
전 체		2.3	8.1	21.3	49.3	19.0	100.0	3.74

주: 산림관리의 여건과 관리주체별 역할 파악을 위해 공무원과 일반인을 대상으로 2007년 9월에 설문조사를 실시한 결과임.

자료: 서승현 등. 2009. 「시차적 접근을 통한 거버넌스 정합성 분석-국유림 관리를 중심으로」.

- 김재현 등(2012)은 지자체 관련 부서의 담당공무원들을 대상으로 2005년부터 2010년까지 기업 및 시민단체와의 협력에 의해 산림조성 및 관리활동을 진행한 경험이 있는지 조사한 결과, 경험이 없다는 비율이 51.8%를 차지하였음
 - 산림관리 거버넌스를 위해 민간참여가 필요하다는 것을 인식하면서도 아직까지 산림관리에서 공공기관과 민간협력이 활발히 이루어지지 않고 있음

표 3. 산림조성 및 관리에서 민간협력 현황

단위: %

내 용	구 분	있다	없다	전 체
		산림조성 및 관리활동의 민간협력 경험	48.2	51.8

주: 전국 7개 특·광역시와 9개도에 위치한 시·군·구 266개 지자체의 관련부서 담당공무원을 대상으로 2010년 우편설문조사를 실시한 결과임.

자료: 김재현 등. 2012. 「국내 산림조성 및 관리활동의 정부-민간 파트너십의 현황 및 활성화 방안에 관한 연구」.

1.2. 협력적 산림관리 거버넌스의 필요성

□ 이해관계자 간의 갈등 해소를 위한 파트너십 필요

- 산림행정¹⁾은 자원으로서의 경제성과 국민의 요구에 부응한 공익성이라는 정책목표를 동시에 충족시켜야 하므로 매우 복잡함
 - 산림행정은 다양한 공공재와 경제재를 공급하는 자원으로서 산림, 국토의 64%를 차지하는 산지, 국민경제에 기여하는 임업과 산림산업을 포함하고 있으면서 산주와 임업인, 임업 관련 기업, 산촌주민 등 이해관계자뿐만 아니라 일반 국민과 시민단체 등의 광범위한 정책대상을 가짐
- 최근 산림에 대한 사회적 요구가 다양해지고 증가하면서 산림에 대한 이해당사자들 간 갈등과 대립이 발생하고 있으나, 기존의 정부 중심 산림관리 방식은 이러한 갈등을 해결하기에 한계가 있음
 - 웰빙과 건강에 대한 국민들의 관심이 높아지면서 산림환경서비스에 대한 국민들의 수요가 증가하였으며, 지역적으로 분포하고 있는 지역 산림자원 이용에 대한 지역 주민들의 요구가 높아짐
 - 지속적인 산림환경서비스를 제공받고자 하는 국민들과 산림자원을 이용하고자 하는 지역 주민 또는 임업인들 간에 갈등이 발생
- 갈등을 효율적으로 해결할 수 있는 방안으로 정부와 산림의 수요자인 민간의 파트너십에 대한 필요성이 대두되고 있으며, 민간의 참여를 확대시킬 수 있는 제도적 기반을 마련해야 한다는 요구가 증가함
 - 다양한 이해관계자들의 수요를 충족시키고 이들의 의견이 반영될 수 있는 산림정책 수립과 이들이 직접 산림관리 및 경영에 참여할 수 있는 산림관리체계가 필요

1) 염종호, 2006. 「산림행정 거버넌스 구축방안에 관한 연구」.

여기서 산림행정이란 산림자원을 조성·이용·보존하고 산림의 공익적 기능을 증진하는 한편, 국토를 보전하기 위하여 국가 및 지방자치단체가 계획을 수립하고 집행하는 일체의 행정을 의미함.

-
- 정부는 산림 NGO, 지역 주민 등의 민간 주체들과 네트워크를 형성하고 지속적인 커뮤니케이션을 통해 정책의 결정과 이행에서의 협력체계, 즉, 거버넌스²⁾를 구축해야 함

□ 선행연구에서도 협력적 거버넌스의 필요성을 지적

- 민간참여를 통해 산림을 관리할 때 산림을 지속 가능하게 관리할 수 있다는 것은 이미 많은 연구들을 통해 실증 분석이 이루어졌음
 - Chhatre and Agrawal(2009)³⁾는 지역사회가 공유 산림에 대해 자치적으로 관리할 수 있는 권리를 가지고 있으면 공유 산림이 환경적·사회경제적으로 지속 가능하다는 것을 증명
 - Persha et al.(2011)⁴⁾은 지역사회가 공유 산림에 대한 의사결정에 참여할 수 있으면 공유 산림이 환경적·사회경제적으로 지속 가능하다는 결과를 도출

2) 이명석. 2002. 「거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스」.
거버넌스의 개념은 매우 복잡하고 유형도 다양하지만, 사회적 가치를 이해관계가 있는 관련 행위자들이 정책결정과정에서 상호 영향력을 행사하여 공공정책을 만들어 내는 정치운영방식으로 행위자들이 자율적이고 상호적인 과정 속에서 토론 및 협상 과정을 통해 공통의 문제를 조정 및 해결하는 과정이라는 내용을 제시하고 있음.

3) Chhatre and Agrawal. 2009. *Trade-off and Synergies between Carbon Storage and Livelihood Benefits from Forest Commons*.

4) Persha et al. 2011. *Social and Ecological Synergy: Local Rulemaking, Forest Livelihoods, and Biodiversity Conservation*.

2. 외국의 산림관리 거버넌스 사례

2.1. 캐나다

□ 캐나다 산림관리위원회(Canadian Council of Forest Ministers)⁵⁾

- 산림행정 담당 조직의 비효율성에 대한 검토가 지속적으로 이루어지면서, 연구 수행 능력과 조직 역량을 갖춘 보다 효율적이고 혁신적인 산림행정 조직의 필요성이 제기됨
 - 국가 및 지역적 수준에서 산림 관련 주요 이슈와 이해관계자들의 수요 파악에 초점을 맞춘 혁신적인 산림행정 프레임워크인 캐나다 산림관리위원회가 구성됨
- 캐나다 산림관리위원회는 국가적 차원의 산림전략 수립을 위해 정기적인 포럼을 통해 다양한 산림 분야 정보를 공유하고 이해관계자들의 의견을 수렴하며, 정부가 산림정책을 수행하는 것을 모니터링하고 평가하는 역할을 담당함
 - 이들은 정부, 산업계, 학계, 정부 보조위원회 등의 협력을 강화하여 산림 분야 혁신을 위한 기관 양성, 경쟁력 강화 및 변화 촉구, 산림의 지속가능성을 향상시키는 것을 목표로 함

□ 모델림(Model Forests) 프로그램

- 1992년부터 연방정부의 산림청(Canadian Forest Service)⁶⁾은 권역 단위로 산림을 경영하는 모델을 통해 에너지 비용, 국제 경쟁, 목재공급 감소 등 산촌지역이 직면한 여러 가지 문제들을 해결하고자 함
 - 지역 자원 및 지역적 특성, 지역 주민들의 역량 등을 고려하여 모델림을 선정하며, 정부는 지역사회가 산림관리수단, 관리방식, 전략 등

5) <<http://www.ccfm.org/>>

6) <<http://cfs.nrcan.gc.ca/>>

을 개발하고 산림을 경영할 수 있도록 지원함

- 모델림은 연방정부, 주정부, 원주민, 기업, 연구기관, 지역사회 등 다양한 이해관계자들의 파트너십을 통해 경영되고 있음
 - 지역사회는 정부의 지원과 협력을 통해 목재 생산, 생태 관광, 바이오에너지, 혼농임업, 부가가치 임산물 생산 등 다양한 사업들을 시행하여 산림을 관리하고 지역경제를 발전시키며 지속 가능한 사회를 만들어 나감

- 모델림을 운영하는 지역사회들은 캐나다 모델림 네트워크(Canadian Model Forest Network)⁷⁾를 형성하여 산림관리 또는 경영에 관한 정보와 의견을 공유하고 있음
 - 현재 15개 사업이 캐나다 모델림 네트워크에 등록되어 있으며, 모델림 네트워크는 모델림 프로젝트를 수행하는 지역사회들 간에 연구 협력, 정책 협의 등을 지원
 - 캐나다, 아프리카, 아시아, 이베로 아메리카(Ibero-America), 지중해, 북유럽, 러시아 지역의 모델림 등의 네트워크 간에는 국제 모델림 네트워크⁸⁾도 형성되어 있어 국가 간 정보 교류 및 연구 협력이 이루어지고 있음

□ 지역 산림(Community Forests) 프로그램

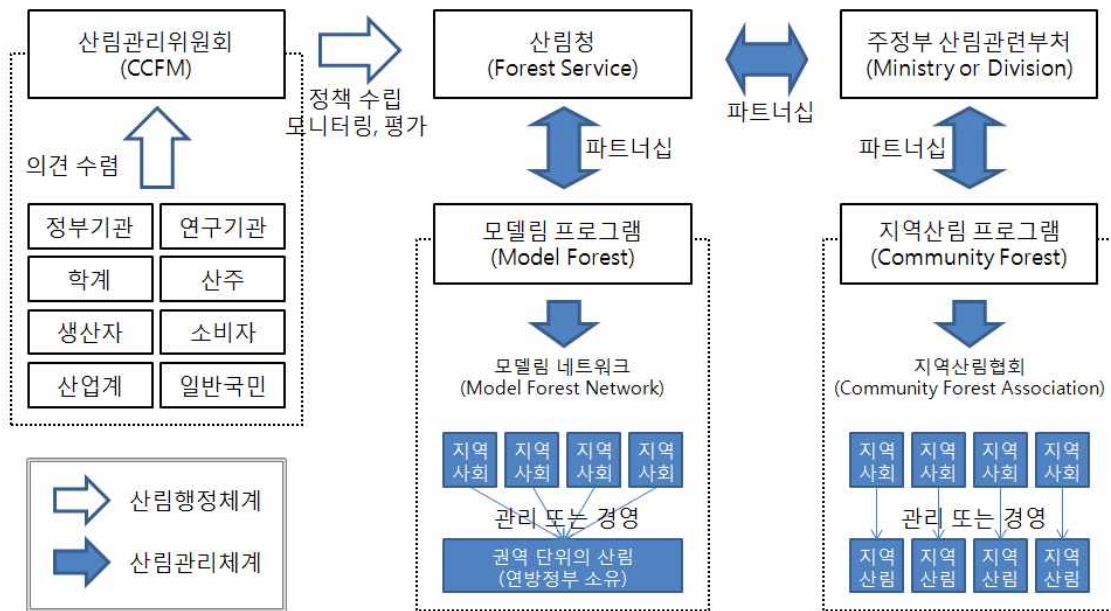
- 주정부는 지역이 가지고 있는 산림자원을 이용하여 지역사회에 최대한의 이익을 제공하는 방향으로 산림정책을 수행하고자 지역사회와의 협력을 통해 특정 지역단위로 지역 산림 프로그램을 운영하고 있음
 - 캐나다는 주정부 소유의 산림이 전체 산림의 77%를 차지하고 있어 주정부와 지역사회 간 파트너십을 통해 지역 산림을 관리하는 시스템이 발달함

7) <<http://www.modelforest.net/>>

8) <<http://www.imfn.net/>>

- 1998년 브리티시 콜롬비아 주는 지역 산림협정(Community Forest Agreement)을 통해 지역 산림을 지역 주민과 원주민들이 직접 관리할 수 있도록 산림경영권을 위임함
- 브리티시 콜롬비아 주는 지역 산림협회(Community Forest Association)⁹⁾를 설립하여 지역사회가 지역 산림 프로그램을 수행하기 위해 필요한 자금을 지원하고 역량을 강화하며 네트워크를 형성함
 - 현재 58개 지역 산림 프로젝트가 지역 산림협회에 등록되어 있음
 - 지역 산림 경영권을 위임받은 개인이나 지역단체, 지역 산림을 지원하는 개인이나 단체, 지역 임업과 관련된 재화나 서비스를 제공하는 개인이나 단체 등이 회원이 될 수 있음
 - 정부와 지역사회 간 합의, 포럼을 통한 정보 공유, 지역 산림관리전략 개발 및 연구, 지역사회 교육 및 컨설팅, 자금 조달, 지역 산림 브랜드화 및 마케팅, 원주민 설득 및 관계 유지, 지역 산림으로부터 생산된 목재판매 사이트 운영 등 다양한 업무를 담당하고 있음

그림 1. 캐나다 산림행정 및 관리체계



9) <<http://www.bccfa.ca/>>

2.2. 영국

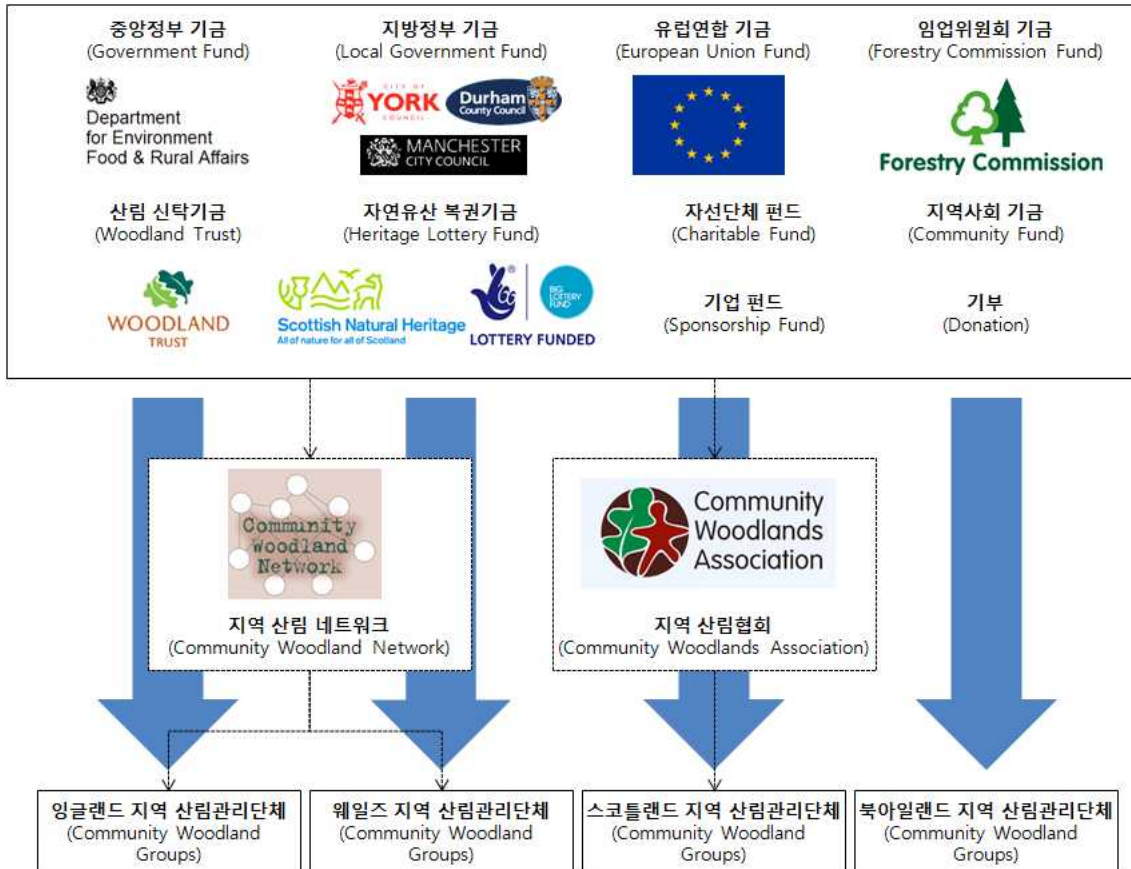
□ 지역 임업 프레임워크

- 영국은 정부가 직접적으로 산림관리에 개입하지 않고 지역사회 단체들이 지역 산림을 관리할 수 있는 산림관리체계를 가지고 있으며, 이는 지역 주민과 이해관계자들이 원하는 방향으로 산림을 경영하는 가장 효과적인 방법임
 - 정부는 국가 전체의 산림관리 방향을 제시하고 지역사회 단체들이 산림을 관리하는 데 필요한 기반 구축, 컨설팅, 교육, 자금 조달 등을 지원하는 역할만 함

- 지역 산림을 관리 또는 경영하고자 하는 지역 주민들은 자원봉사단체, 기업, 자선단체, 공익신탁, 협동조합 등 다양한 형태의 산림관리단체를 형성하여 지역 산림을 관리 또는 경영하고 있음
 - 지역 산림관리단체들은 중앙정부, 지방정부, 유럽연합, 신탁 등의 다양한 기금과 보조금을 지원받거나 모금 활동, 기부 등을 통해 산림관리 프로젝트를 수행하고 있음
 - 이들은 10ha 미만의 소규모 산림에서부터 대규모 산림까지 다양한 규모의 산림을 관리하고 있으며, 산림을 직접 구매하여 관리하기도 하고 국·공유림을 대신 관리하기도 함

- 지역 산림관리단체들은 자발적으로 네트워크를 형성하여 협회를 조직하였으며, 이 협회는 지역 산림관리 또는 경영을 위한 산림관리단체의 역량을 강화하는 것을 도와줌
 - 협회는 세미나, 워크숍 등을 통해 지역 산림관리단체들 간 정보를 공유할 수 있도록 도와주고 지역 산림관리단체들에게 컨설팅이나 교육 등을 제공하는 역할을 함
 - 지역 산림 경영을 통해 생산되는 재화나 서비스를 거래하는 시장을 형성해주기도 함

그림 2. 영국의 지역 산림관리체계



□ 지역 산림 네트워크(Community Woodland Network)¹⁰⁾

- 지역 산림 네트워크는 산림을 관리하고 보전하는 지역 산림관리단체들을 지원하기 위해 우드랜드 트러스트(Woodland Trust)에 의해 설립되었으며, 잉글랜드와 웨일즈에 있는 지역 산림관리단체들이 등록되어 네트워크를 형성하고 있음
 - 이들은 새롭게 지역 산림관리에 참여하고자 하는 산림관리단체들을 도와주고, 단체들 간에 정보를 공유할 수 있도록 웹사이트를 운영
- 우드랜드 트러스트는 매년 14개 정도의 지역 산림관리단체들을 선발하여 나무를 심어 산림을 조성하는 사업에 보조금을 지원

10) <<http://frontpage.woodland-trust.org.uk/communitywoodlandnetwork/>>

-
- 이들은 “More Trees, More Good”이라는 슬로건을 내세우면서 앞으로 50년 동안 연간 2,000만 그루를 심는다는 목표를 가지고 나무를 심는 사업에 자금을 지원하고 있음

□ 지역 산림협회(Community Woodland Association)¹¹⁾

- 스코틀랜드의 지역 산림관리단체들은 자발적으로 네트워크를 형성하여 2003년에 지역 산림협회를 설립함
 - 1980년대 후반을 기점으로 200개가 넘는 지역 산림관리단체들이 수천 ha의 지역 산림을 직접 관리하고 있으며, 이들은 지역 산림협회를 통해 정보를 공유하거나 컨설팅 및 교육을 제공받고 있음
 - 지역 산림협회는 중앙정부, 지방정부, 신탁기금 등으로부터 운영 자금을 지원받거나 협회 회원으로 등록된 지역 산림관리단체들의 회비를 통해 운영되고 있음
- 스코틀랜드의 지역 산림관리단체들은 다양한 이니셔티브와 프로젝트를 통해 지역 산림을 관리하고 있으며, 이러한 과정에서 다른 기관과의 파트너십이 원활이 이루어지고 있음
 - 1990년 정부의 시범사업으로 시작된 Community Forest 프로그램이 재정적으로 독립하면서 새로운 이니셔티브가 형성되었고, 이후 지역 산림관리단체들의 활동이 더욱 활발해짐
 - 자치단체의회(County Council) 이니셔티브는 산림이 아닌 공지(open space), 즉 Pocket Park를 관리하여 이것이 지역사회에 야생동물 서식지, 문화재, 경관 등을 지속적으로 제공할 수 있도록 도움
 - 대규모 산림의 경우, 지역 산림관리단체가 스스로 관리하기 어렵기 때문에 English Partnership, Groundwork, 임업위원회 등의 파트너십으로 구성된 토지재생신탁(Land Restoration Trust) 등과 협력하여 관리하기도 함

11) <<http://www.communitywoods.org/>>

2.3. 핀란드

□ 국가 산림위원회(National Forest Council)

- 핀란드 농림부(Ministry of Agriculture and Forestry)¹²⁾는 산림 분야 여건과 산림산업 구조의 급격한 변화에 따라 새로운 정책에 대한 필요성이 제기되면서 1999년 처음으로 국가산림계획을 수립함
 - 국가산림계획은 워크숍, 세미나 등을 통해 산림 이슈와 관련된 다양한 이해관계자들과의 공개적인 토론 과정을 통해 수립됨
- 국가산림위원회는 농림부의 자문기관으로, 행정 분야, 산림산업계, NGO, 전문 연구기관 등의 대표들로 구성되어 있으며 국가산림계획을 수립하는 데 중심적인 역할을 함
 - 연간 과제들을 검토하여 계획이 잘 수행되고 있는지 모니터링하고 평가하며, 정확한 평가지표를 기준으로 측정과 분석을 통해 평가한 내용을 산림계획에 반영하고 있음

□ 지역 산림위원회(Regional Forest Council)

- 지역 산림위원회는 공공기관, 산주협회, 산림산업계, 연구자, NGO까지 다양한 이해관계자들로 구성되어 있으며, 이해관계자들 사이에 의사소통을 매개하고 지방정부의 지역 임업센터(Regional Forestry Centre)가 산림계획을 이행하는 것을 지원하는 역할을 함
 - 국가산림위원회와 동일한 역할을 하는 지역 위원회로, 활동기간은 3년이며 위원들은 농림부에 의해 임명됨

12) <<http://www.mmm.fi/>>

3. 산림관리 거버넌스 구축 및 운영 방안

3.1. 국가산림위원회(가칭) 구성

□ 국가산림위원회의 기능과 역할

- 산림정책을 수립할 때 국민들의 산림에 대한 수요와 의견을 충분히 파악하여 산림정책에 반영함
 - 산주, 산림산업체, 연구기관, 학계 등 다양한 산림 분야 이해관계자들과 더불어 일반 국민이 참여할 수 있는 국가산림위원회를 구성함
 - 기존에 10년 주기로 수립되던 산림기본계획을 5년 주기로 단축하고 이를 국가산림위원회가 수립하도록 함
- 현재 운영 중인 산림정책평가위원회 등의 산림정책 평가 기능의 일부를 옮겨 국가산림위원회가 집행 중인 산림정책을 주기적으로 평가함

□ 국가산림위원회의 구성

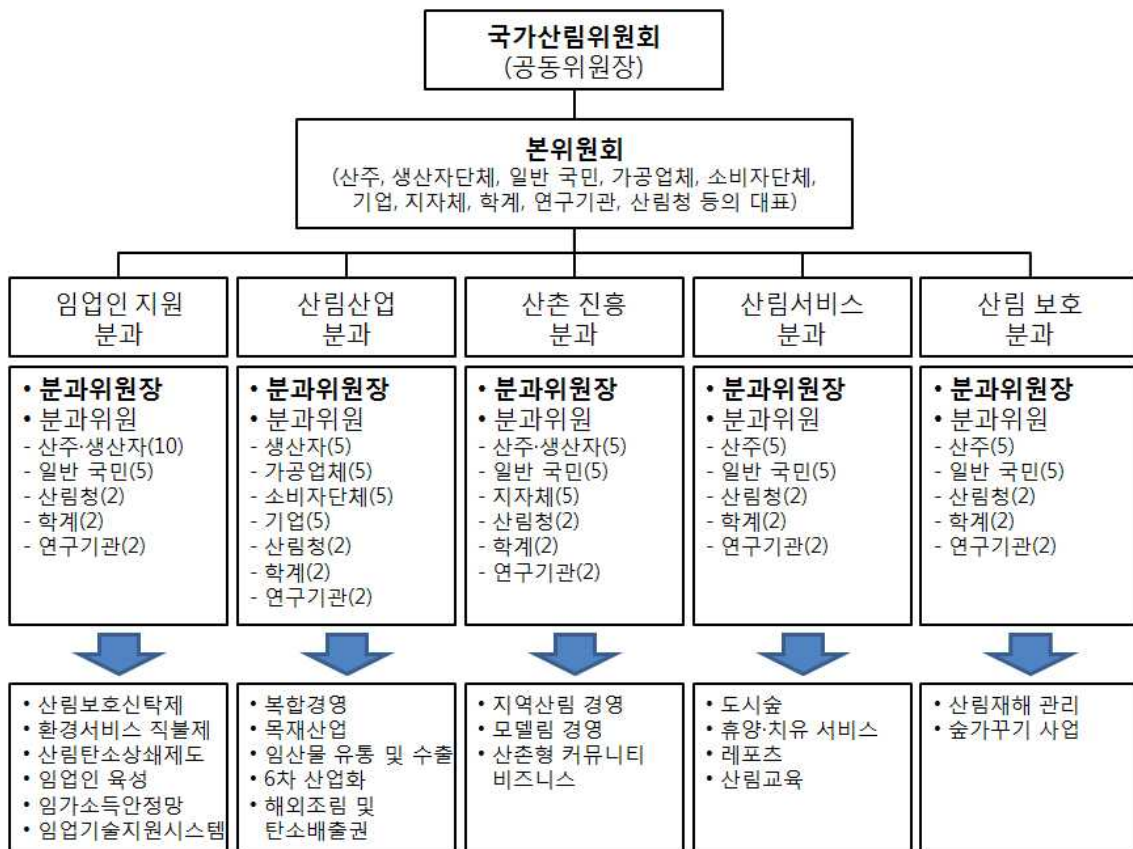
- 공동위원장(3명)을 포함하여 100명 내외로 구성함
 - 공동위원장은 산림청장(1명), 생산자협회(1명), 비임업분야 NGO(1명)¹³⁾
 - 위원은 임업인·생산자·산주 단체(30명), 가공업체(5명), 소비자단체(5명), 일반 국민(20명), 지자체(5명), 학계(10명), 연구기관(10명), 기업(5명), 산림청 공무원(10명) 등
 - 일반 국민은 공모를 통해 산림 분야에 관심이 높고 창의적인 아이디어를 가지고 있는 사람으로 선발함

13) 김옥일 등. 2012. 「네트워크 분석을 통한 거버넌스 시스템 향상에 관한 연구: 산림청을 대상으로」.

네트워크 분석을 통해 산림청 거버넌스 시스템이 어떤 구조를 이루고 있는지 분석한 결과, 민간조직과의 협력네트워크는 산림경영인협회가 가장 중심에 있는 것으로 나타났으며, 갈등네트워크는 녹색연합이 가장 중심에 있는 것으로 나타남. 이를 바탕으로 공동위원장을 선정할 때 성격이 다른 두 단체, 즉, 생산자협회와 비임업분야의 NGO에서 선정하는 것이 적절할 것으로 판단됨.

- 심도 있는 논의와 각계각층의 다양한 의견수렴을 위해 분과위원회¹⁴⁾로 나누어 운영하고, 본위원회에서 분과위원회의 의견을 수정 및 보완함
 - 위원회의 논의 일정과 내용, 결과를 산림청 홈페이지를 통해 공개하고 논의 결과는 ‘산림기본계획’ 수립에 반영함
 - 분과위원회의 논의 결과를 다시 공동위원장(3)과 분과위원장(5), 임업인단체 대표(5), 일반 국민 대표(5), 가공업체 대표(1), 소비자단체 대표(1), 기업 대표(1), 지자체 대표(1), 학계 대표(2), 연구기관 대표(2), 산림청 대표(2)로 구성된 본위원회에서 수정 및 보완함
 - 분과별로 현장간담회를 개최하여 현장의 의견을 반영하고, 일반 국민의 참여 확대를 위해 여론조사 및 정책공모를 실시할 수 있음

그림 3. 국가산림위원회 구성 계획(안)



14) 분과위원회는 한국농촌경제연구원(2012)이 선정한 「녹색성장에 대응한 중장기 산림 정책 추진전략 1/2차 연도」의 전략과 과제를 바탕으로 임시로 분류함.

3.2. 지역 산림관리 거버넌스의 구축과 운영

□ 지역 산림관리 거버넌스의 구축

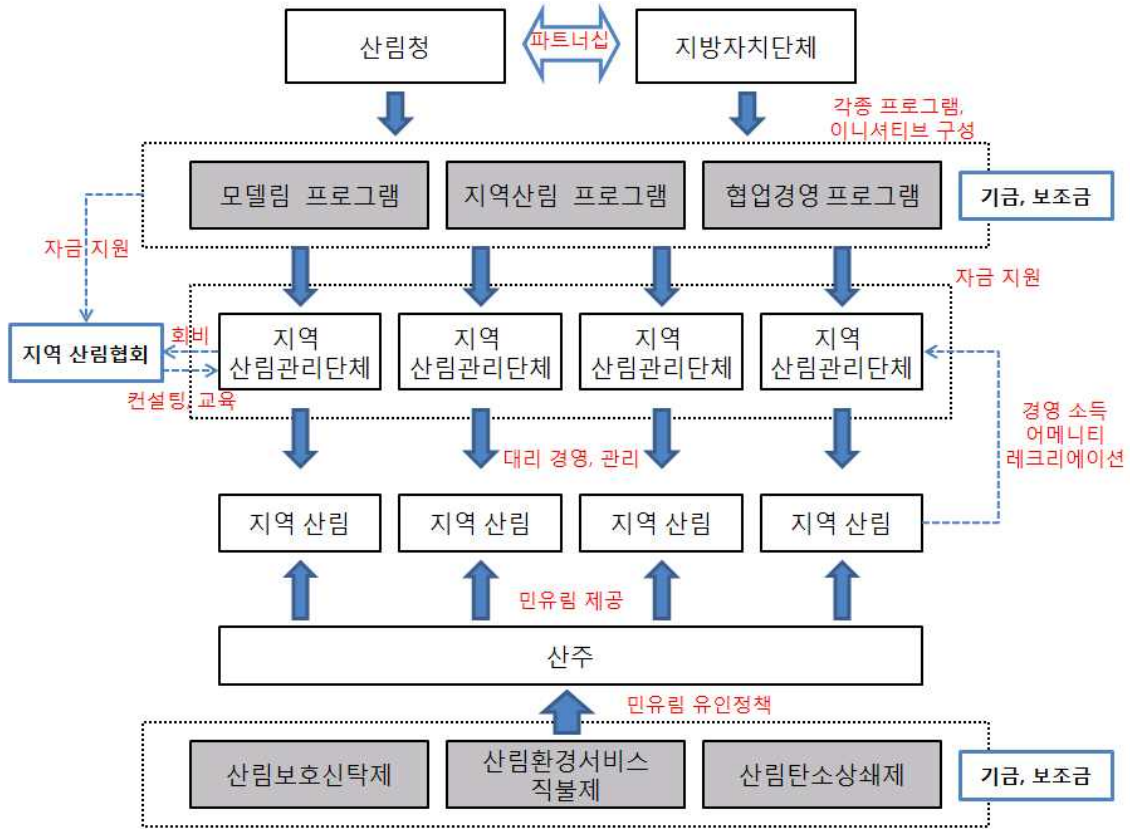
- 지역 산림관리단체는 지역 산림을 관리 또는 경영하고자 자발적으로 조직된 단체로, 예를 들어 지역 주민, 산림기업, 시민단체 등은 협동조합 법인, 사회적 기업, 자원봉사자 단체 등 다양한 형태로 산림관리단체를 조직할 수 있음
 - 산림관리단체들은 그들이 원하는 방향으로 지역 산림을 관리 또는 경영할 수 있으며, 산림관리단체의 산림관리 역량에 따라 관리하는 산림의 규모나 사업 규모가 달라질 수 있음
- 산림청은 지자체와 파트너십을 체결하고 지역 주민들이 직접 지역 산림을 관리할 수 있도록 다양한 프로그램과 이니셔티브를 구성하여 지역 산림관리단체들에게 국유림을 제공하고 자금을 지원함
 - 지역적으로 특색이 있거나 보존 가치가 높은 산림권역을 중심으로 모델링 프로그램을 운영하거나, 산림을 관리하고자 하는 의지가 강하고 산림관리 역량을 갖춘 산촌 지역에 지역 산림 프로그램, 협업경영 프로그램 등을 운영하여 산림관리단체들의 산림관리 활동을 위한 자금을 지원함
- 지역 산림관리단체들은 협회를 조직하여 정부 보조금 프로그램이나 관리할 산림에 대한 정보를 공유하고, 산림경영에 필요한 컨설팅이나 산림관리를 위한 기술적인 교육을 제공받음
 - 지역 산림협회는 정부로부터 보조금을 받거나 협회 회원단체들로부터 회비를 받아 운영되며, 지역 산림관리단체들의 다양한 활동들을 지원하는 역할을 함

□ 지역 산림관리 거버넌스의 운영

- 지역 산림관리단체들은 중앙정부와 지자체의 자금을 지원받아 지역 산림을 관리 또는 경영하며, 스스로 산림경영 소득을 발생시키거나 모금 활동 또는 기부를 통해 운영자금을 마련하기도 함
 - 지역 산림관리단체들은 산림을 관리하는 동시에 임산물 생산, 산촌 체험, 산림교육, 휴양, 산림치유 프로그램 등 다양한 사업을 연계하여 산림을 경영할 수 있음
 - 그러나 기존의 산지이용체계에서는 규제가 엄격하여 이러한 활동이 제한적이기 때문에, 지역 주민들의 산림 이용권한을 부여하는 동시에 관리 의무를 강화하는 보다 유연한 산지이용체계의 기반을 마련하는 것이 우선적으로 이루어져야 함
 - 산림관리단체들이 스스로 산림을 관리할 수 있는 역량이 부족한 경우에는 산림조합과 같은 전문적인 산림사업체의 도움을 받을 수 있음
- 전체 산림 면적 중 사유림이 68.1%¹⁵⁾를 차지하고 있는 우리나라에서 지역 임업이 성공적으로 이루어지기 위해서는 지역 산림관리단체들이 사유림을 관리할 수 있도록 산주들을 유인할 수 있는 정책이 필요함
 - 이에 산림보호신탁제, 산림환경서비스직불제, 산림탄소상쇄제도와 같이 산림을 잘 보전하고 관리하는 산주에게 보조금을 지원하여 산주가 직접 산림을 관리하거나 산림관리단체에 대리경영을 맡기도록 유인함
- 지역 산림관리단체들의 산림관리 역량이 충분히 갖추어지고 산림경영을 통해 재정적으로 독립할 수 있을 때까지 정부가 충분한 자금을 지원하는 것이 필요함
 - 지역 산림관리단체의 운영비 및 사업비 지원을 위한 보조금, 사유림 관리를 촉진 및 유인하는 비용 등은 기존에 정부에서 직접 산림을 관리하던 비용이나 사유림 숲가꾸기 및 조림사업의 보조금으로 투입되던 예산으로 충당할 수 있을 것으로 예상됨

15) 산림청. 2012. 「임업통계연보」.

그림 4. 지역 산림관리 거버넌스 구축 및 운영 방안



□ 지역 산림관리 거버넌스의 기대 효과

- 지역 주민들이 지역 산림을 직접 관리하도록 하여 산촌 지역사회를 활성화시키고 지역 주민들에게 다양한 사회적·경제적·환경적 혜택을 제공해 줌
 - 지역 산림관리단체는 산림관리를 통해 지역 산림의 질을 높여줄 뿐만 아니라 어메니티 향상, 레크리에이션 활동 증가 등 다양한 산림서비스를 지역 주민들에게 제공하여 지역 주민들의 복지를 높여줌
 - 또한 임산물 생산, 생태관광, 레크리에이션 등의 산업들과 연계한 산림경영을 통해 소득과 지역 일자리를 창출하여 지역사회 경제 발전에 이바지 함

「KREI 농정포커스」 발행 목록

2013년

- 제74호 협력적 산림관리 거버넌스 구축 방안(석현덕, 박소희)
- 제73호 DDA 농업협상의 최근 동향과 시사점(송주호)
- 제72호 2014년 이후 한육우 사육과 가격 전망(허덕, 우병준, 이형우, 김태우)
- 제71호 지역임업 활성화를 위한 산림산업 클러스터 육성 방안(석현덕, 안선진)
- 제70호 주요 농축산물의 2013년 추석 가격 전망(이용선, 우병준, 서대석, 승준호)
- 제69호 농업의 6차산업화 개념설정과 창업방법(김태곤, 허주녕, 양찬영)
- 제68호 주요국의 산림환경서비스 보상 실태와 산림환경서비스 보상 방안(정호근, 석현덕)
- 제67호 2013년 7월 북한의 수해 상황과 경제적 피해(권태진, 임수경)
- 제66호 농촌 6차산업화를 위한 농촌관광의 발전 방향(박시현)
- 제65호 유기농업의 기술 수요와 기술개발 로드맵(김창길, 정학균, 문동현)
- 제64호 농업총조사에 의한 시·군별 농업경쟁력 평가(이병훈, 윤종열, 윤영석)
- 제63호 국민행복을 위한 산림환경서비스의 정책 방향(석현덕, 안선진)
- 제62호 한·EU FTA 발효 2년, 농업부문 영향과 과제(문한필, 이현근, 남기천)
- 제61호 유전자변형 작물의 수입 현황과 과제(성명환, 박지연, 정원희)
- 제60호 창조경제, 농업·농촌의 새로운 활력증진 전략(박준기)
- 제59호 사료 원료의 수입 실태와 수입가격지수 산정(성명환, 윤재웅)
- 제58호 엔화 환율 하락에 따른 농식품 수출의 영향과 과제(박기환)
- 제57호 농어업재해보험제도 개편의 효과 분석(정원호, 최경환)
- 제56호 농촌 일자리 창출의 가능성과 정책 과제(송미령)
- 제55호 국내외 친환경농산물의 생산 실태와 시장 전망(김창길, 정학균, 문동현)
- 제54호 산불 관리의 현황과 개선 과제(정호근, 박소희, 석현덕)
- 제53호 농업·농촌의 공익적 가치에 관한 국민 지불의사와 지불금액 평가(김용렬, 정학균, 민자혜)
- 제52호 마늘 수요의 변화와 정책 과제(김성우, 노호영)

- 제51호 한·미 FTA 발효 1년, 농업부문 영향 분석(정민국, 문한필, 이현근)
- 제50호 농식품 수출의 최근 동향과 지원 방안(박기환)
- 제49호 식물공장의 전망과 정책 과제(김연중, 한혜성)
- 제48호 사료 수급 및 가격 안정을 위한 정책 방안(지인배, 허 덕, 송우진, 우병준)
- 제47호 2012년 농촌관광 수요와 시장규모(김용렬, 박시현)
- 제46호 종자산업의 도약을 위한 과제(박현태, 박기환)
- 제45호 축산물 유통의 주요 쟁점과 개선 방안(정민국)
- 제44호 국민행복 시대의 산림정책 방향과 과제(석현덕, 장철수, 민경택, 정호근)
- 제43호 정부 농기계임대사업의 실태와 개선 방안(강창용)
- 제42호 도시민이 바라는 농촌정주 공간의 모습(김용렬, 성주인)
- 제41호 농자재 기업의 공정거래법 위반 사례와 시사점(강창용)
- 제40호 소비자의 안심 식탁을 위한 정책 과제(이계임, 이동소)
- 제39호 2013년 농정 이슈와 정책 과제(김정호, 박준기)

2012년

- 제38호 농업·농촌에 대한 2012년 국민의식 조사결과(김동원, 박혜진)
- 제37호 농업수입보장보험의 필요성과 도입 방안(정원호)
- 제36호 식품 수급의 최근 동향과 시사점(황윤재)
- 제35호 2012년 김장 수급 전망(서대석, 이형용, 권희민, 이용선)
- 제34호 사료가격안정기금 도입의 영향 분석과 시사점(송우진, 정민국)
- 제33호 국제 곡물가격 상승과 장단기 대응방안(성명환, 한석호, 승준호, 신승희)
- 제32호 도시농부: 도농상생의 가교(김태곤, 허주녕, 김예슬)
- 제31호 외국인이 본 우리나라 농촌관광(김용렬, 윤유식)
- 제30호 농산물 비축사업의 실태와 개선 방안(최병욱, 승준호)
- 제29호 2012년 추석 과일 수급 전망(한재환, 신유선, 이미숙, 윤종민, 이용선)
- 제28호 최근 농가경제의 동향과 정책 과제(이병훈, 윤영석)
- 제27호 중국의 FTA 협상 전략과 한·중 FTA에 대한 시사점(최세균, 전형진, 정대회)
- 제26호 농촌지역 마을회관의 이용 실태와 시사점(김동원, 이병훈, 김광선, 박혜진)

- 제25호 약용식물의 수급 동향과 정책 과제(정호근, 조국훈)
- 제24호 학교급식 식재료 공급의 실태와 개선방안(국승용)
- 제23호 구제역 이후 양돈산업의 동향과 과제(정민국, 우병준, 김원태)
- 제22호 북한의 가뭄 실태와 영향 분석(권태진, 남민지)
- 제21호 농어촌의 과소화 마을 실태와 정책 과제(성주인, 채종현)
- 제20호 농촌사회의 양극화 실태와 시사점(박대식, 마상진)
- 제19호 중국 농산물에 대한 소비자 인식과 시사점(문한필, 전형진)
- 제18호 미국 BSE 발생이 축산물 시장에 미치는 영향(정민국, 우병준, 이형우)
- 제17호 한·중FTA와 농업 부문의 대응 방안(어명근)
- 제16호 건고추 가격의 변동성과 시사점(김성우, 한은수, 김명환)
- 제15호 농어촌서비스기준 이행 실태와 정책 과제(김광선, 채종현, 윤병석)
- 제14호 국내외 친환경농산물의 생산 실태와 시장 전망(김창길, 정학균, 문동현)
- 제13호 최근의 귀농·귀촌 실태와 정책 과제(김정섭, 성주인, 마상진)
- 제12호 농작물재해보험의 추진 성과와 과제(최경환)
- 제11호 농산물 직거래장터의 실태와 활성화 방안(황의식, 김동훈)
- 제10호 최근의 경지면적 변화 동향과 시사점(채광석)
- 제 9호 환태평양동반자협정(TPP) 동향과 우리나라의 대응(최세균, 정대회)
- 제 8호 최근 소값 하락의 원인과 대책 방향(정민국, 우병준, 이형우)
- 제 7호 농어촌 다문화가족의 사회적응 실태와 과제(박대식, 마상진)
- 제 6호 2012년 농정 이슈와 정책 과제(김정호, 최지현, 국승용, 박시현)

2011년

- 제 5호 2011년 농업·농촌에 대한 국민의식 조사결과(김동원, 박혜진)
- 제 4호 한·미 FTA, 농업분야의 영향과 과제(최세균)
- 제 3호 농산물 수출증대의 요인과 경제적 파급효과
- 신선농산물을 중심으로 - (문한필, 김경필, 어명근, 전형진)
- 제 2호 2011년산 쌀 수급 전망 및 시사점(한석호, 승준호)
- 제 1호 2011년 김장시장 분석과 전망(이용선, 서대석)

KREI 농정포커스 제74호
협력적 산림관리 거버넌스 구축 방안

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2013. 10. 21
발 행 2013. 10. 22
발 행 인 최세균
운영위원 김정호, 박준기, 이명기
발 행 처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기로 117-3
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>
인 쇄 문원사
02-739-3911 munwonsa@hanmail.net

ISBN: 978-89-6013-485-0 93520

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-