

“21세기 산림비전”의 검토

A Review of “The 21st Century Forest Vision”

尹汝昌¹ · 金東俊^{2*}

(¹서울대학교 산림자원학과, ²서울대학교 농업생명과학대학 연구원)

1. 연구의 필요성 및 목적

지난 20세기에는 산림의 녹화가 가장 중요한 정책 목표였다. 그러나 사회경제적 변화에 따라 산림에 대한 수요도 변화하고 있다. 이와 같은 산림을 둘러싼 여건의 변화에 효율적으로 대처하기 위해 산림청은 2000년 3월에 “21세기 산림비전”을 수립하였다. “21세기 산림비전”은 기본목적, 기본목표, 추진전략, 실천과제의 4 단계로 구성되어 있다.

이 논문의 첫 번째 목적은 산림청에서 제시한 산림비전의 기본목적, 기본목표, 추진전략, 실천과제가 적절한지 파악하는 것이다. 두 번째 목적은 기본목표의 우선순위 및 실천과제의 중요도를 결정하는 것이고, 세 번째 목적은 기본목표, 추진전략, 실천과제를 유기적으로 편성하는 것이다. 그리고 네 번째 목적은 산림청이 발표한 “21세기 산림비전”에 대한 평가와 그 보완점을 제시하는 것이다.

2. 연구방법

대학이나 연구기관에 근무하는 임업분야 전문가와 임업 관련분야 전문가를 대상으로 2차에 걸친 델파이조사를 실시하였다.

1차 조사에서 “21세기 산림비전”의 이해도 및 적합성, 기본목표의 적합성 및 우선순위, 추진전략의 적합성, 기본목표와 추진전략의 연결체계, 실천과제의 목표별 적합성 및 중요도를 질문하였다. 그리고 2차 조사에서 목표 달성의 시한, 기본목적의 적합성, 기본목표와 실천과제의 연결체계를 질문하였고, “21세기 산림비전”의 적합성, 기본목표의 적합성 및 우선순위, 추진전략의 적합성, 목표1을 제외한 기본목표와 추진전략의 연결체계, 실천과제의 목표별 적합성 및 중요도를 재질문하였다.

각 문항에 대하여 응답의 빈도를 분석하였고, 설문 대상자를 구분하여 임업전문가와 임업 관련분야 전문가 사이에 의견의 차이가 있는지 검토하였다.

3. 결과 및 고찰

1) “21세기 산림비전”의 이해도 및 적합성

1차 조사 응답자 가운데 60%가 “21세기 산림비전”이 수립된 사실을 알고 있었으며, 80%가 “21세기 산림비전”이 우리 나라의 산림정책 청사진으로 적합하다고 답하였다. 2차 조사에서는 응답자의 91%가 “21세기 산림비전”이 적합하거나 매우 적합하다고 답하였다.

2) 정책목표의 달성시한

임업전문가는 앞으로 50년, 임업 관련분야 전문가는 20~30년을 정책목표의 달성기간으로 답하였다.

3) 기본목적의 적합성

“21세기 산림비전”의 기본목적이 적합하거나 매우 적합하다는 응답이 91%를 차지하였다.

4) 기본목표의 적합성 및 우선순위

기본목표 세 가지로써 기본목적 달성이 충분하다는 의견이 96%를 차지하였다. 그러나 목표2가 목표1과 목표3에 비해 상대적으로 덜 적합하다고 판단되었다.

또한 목표1이 목표2와 목표3에 비해 상대적으로 우선되어야 한다는 결과를 얻었다. 기본목표의 우선순위에 관한 1차 조사의 결과를 목표1이 목표2와 목표3의 전제가 되어야 한다는 의미로 해석할 수 있었다. 이러한 전제 하에 2차 조사에서 질문한 목표2와 목표3의 순위는 목표3이 목표2에 우선하였다.

5) 추진전략의 적합성

1차와 2차 조사로부터 산림정책의 추진전략이 종합적으로 볼 때 산림정책의 목표를 달성하기에 적합하다는 결과를 얻었다.

6) 실천과제의 목표별 적합성 및 중요도

1차와 2차 조사에 의하면 실천과제가 종합적으로 볼 때 목표1과 목표3의 달성을 위해서는 적합하게 선정되었지만 목표2의 달성에는 덜 적합하다는 의견이 많았다.

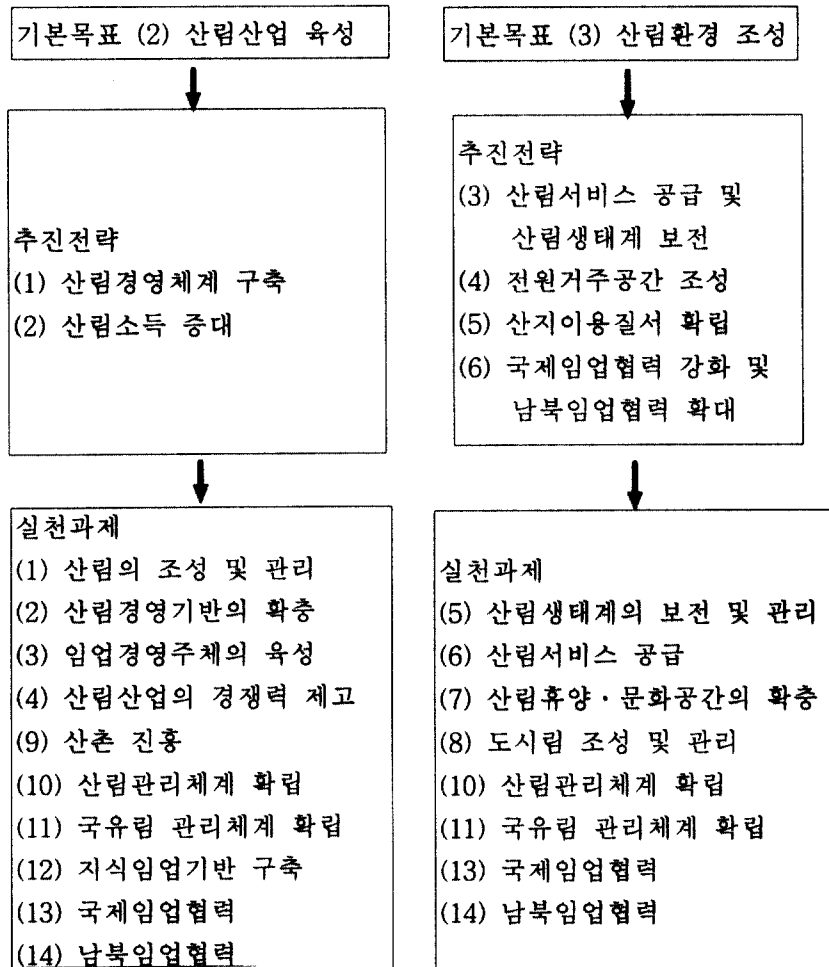
한편 표 1의 실천과제들이 다른 과제들보다 더 중요하다는 결과를 얻었다. 즉 산림의 공익적 기능에 대한 수요가 경제적 기능에 대한 수요보다 더 크다.

〈표 1〉 중요도가 높게 나타난 실천과제

과제번호	내 용
1	아름답고 가치 있는 산림의 조성 및 관리
5	건강한 산림생태계의 보전 및 관리
6	맑은 물 공급 및 탄소 흡수·저장기능의 강화
7	산림휴양·문화공간의 확충
8	도시림 조성·관리 강화

7) 기본목표, 추진전략, 실천과제의 연결체계

목표1이 목표2와 목표3 달성의 전제라는 가정 하에 기본목표, 추진전략, 실천과제의 연결체계는 그림 1과 같다.



〈그림 1〉 기본목표, 추진전략, 실천과제의 연결체계

8) 종합평가 및 보완점 제시

정부에서 마련한 “21세기 산림비전”은 정책목표의 수립에 있어서 대체로 긍정적으로 평가된다. 다만 정책목표 가운데 “경쟁력 있는 산림산업의 육성”을 “쾌적한 녹색생활공간을 제공하는 산림환경의 조성”에 우선하여 제시한 것은 재검토하여야 할 것으로 판단된다.

“21세기 산림비전”은 목표설정에서는 긍정적으로 평가되나 이를 실천하기 위한 정책과제의 선정에서 일부 부족한 점이 발견되었다. 특히 “경쟁력 있는 산림산업의 육성”을 위한 실천과제가 다른 목표를 달성하기 위한 실천과제에 비해 상대적으로 덜 적절하게 선정된 것으로 판단된다. 이러한 문제점을 보완하기 위해서는 이전에 시행하였던 산림산업 육성정책의 범주를 뛰어넘는 새로운 정책의 개발이 필요하다.

“21세기 산림비전” 정책목표의 우선순위는 다음과 같이 조정되는 것이 바람직하다. 즉 산림의 공익기능 극대화에 우선순위를 두어야 한다.

우선순위 1: 생태적으로 건강하고 지속적으로 이용되는 산림자원의 조성

우선순위 2: 쾌적한 녹색생활공간을 제공하는 산림환경의 조성

우선순위 3: 경쟁력 있는 산림산업의 육성

또한 도시지역과 농산촌지역의 정책목표를 차별화하여야 한다. 즉 지역의 특성에 따라 산림에 대한 수요가 다르기 때문에 그 지역에 적합한 정책목표를 설정하여야 한다.

한편 “21세기 산림비전”이 임업분야 종사자들의 의견을 중심으로 수립되어, 비임업인의 의견이 충분히 반영되지 않았을 것으로 보인다. 산림정책 기본목표의 우선순위 및 실천과제의 중요성에 대해 임업전문가 집단과 비임업 전문가 집단 사이에 의견이 다르게 나타난 조사결과가 보여주듯이 임업전문가의 의견에 의존하여 수립되는 산림정책은 편향을 가져올 가능성이 있다. 따라서 “21세기 산림비전”의 수정이나 보완 등 산림정책의 수립과정에 임업분야의 전문가 또는 이해당사자뿐만 아니라 다른 분야 전문가와 일반국민의 의견을 수렴하는 제도적 장치와 관행을 정착시킴으로써 균형있는 산림정책이 수립될 수 있도록 하여야 할 것이다. 이 논문의 결과는 산림청의 산림비전에 대한 전문가들의 추진적 의미를 지니고 있다.