

“21世紀 山林비전”의 評價

尹汝昌¹ · 金東俊²

A Review of “The 21st Century Forest Vision”

Yeo-Chang Youn¹ and Dong-Jun Kim²

要 約

이 논문은 산림청에서 제시한 “21세기 산림비전”이 적절한 내용과 체계적인 형식을 갖추고 있는지, 즉 산림에 대한 미래의 수요를 충족시키는 방향으로 수립되어 있고, 단계별로 유기적으로 편성되어 있는지 평가하였다. 구체적으로 산림비전을 구성하고 있는 기본목적, 기본목표, 추진전략, 실천과제에 대하여 각각의 적합성 및 중요도와 상호간의 연결체계를 분석하였다. 이를 위하여 산림 또는 환경 관련 분야 전문가를 대상으로 2차에 걸친 델파이조사를 실시하였다.

결과에 의하면 산림비전은 종합적으로 볼 때 21세기의 산림정책으로서 적절하다고 판단된다. 단계적으로 보면 기본목적과 기본목표는 적절하게 설정되었고, 기본목표 세 가지로써 기본목적 달성이 충분하다고 판단된다. 기본목표의 경우에 목표1(산림자원의 조성)이 목표2(산림산업의 육성)와 목표3(산림환경의 조성)에 비해 우선되어야 한다는 결과를 얻었다. 추진전략은 기본목표의 달성을 위하여 적절하게 설정되었다고 판단된다. 그리고 실천과제는 목표1과 목표3의 달성을 위하여 적절하게 선정되었지만 목표2의 달성에는 적절하지 않았다. 또한 산림의 공익적 기능과 관련된 실천과제가 경제적 기능과 관련된 실천과제보다 중요하게 인식되고 있었다.

전문가집단별로 비교해보면 임업분야 전문가는 산림의 산업적 측면을 중요시하는 반면에 비임업분야 전문가는 공익적 측면을 중요시하고 있다. 따라서 산림비전과 같은 장기정책의 수립에는 임업전문가 뿐만 아니라 관련분야의 전문가와 일반인의 의견을 수렴하는 과정이 필요하다고 판단된다.

ABSTRACT

This study reviewed “The 21st Century Forest Vision” presented by Forestry Administration. Specifically we evaluated the appropriateness, the importance of and the

1. 서울대학교 산림자원학과, Department of Forest Resources, Seoul National University, Suwon 441-744, Korea.
2. 서울대학교 임업과학연구소, Research Institute of Forestry Science, Seoul National University, Suwon 441-744, Korea.

hierarchical relationship between objectives, strategies, and tasks of forest policies in the Vision. For this purpose, we did Delphi-test for forestry experts and non-forester experts.

“The 21st Century Forest Vision” seems appropriate as future forest policy. The mission and the objectives are appropriate, and the three objectives are enough to achieve the mission. The objective of forest resource enrichment should be prior to the objective of forest industry development and the objective of forest environment improvement. The strategies are appropriately set to accomplish the objectives, and the tasks are appropriately set for the first objective and the third but not for the second objective. The tasks related with public benefits are recognized more important than those related with industrial development.

The expert opinions vary among expert groups of different profession. The forestry expert group places higher priority on industrial aspects while the non-forester expert group places higher priority on public function of forestry. Therefore opinions of not only forestry experts but also non-forester experts and citizens should be included in forest policy decision making processes.

Key words : forest resource policy, public benefit, Delphi-test

1. 서론

지난 20세기에는 산림의 녹화가 가장 중요한 정책 목표였다. 그러나 사회경제적 변화에 따라 산림에 대한 수요도 변화하고 있다. 즉 목재 생산뿐만 아니라 휴양장소의 제공 또는 맑은 물의 공급과 같은 산림의 공익적 기능에 대한 수요가 증가하고 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. 기본목적은 사람과 숲이 상생·공존하는 세계 일류의 산림복지국가 구현이며, 이를 달성하기 위해 제시된 기본목표는 첫 번째 생태적으로 건강하고 지속적으로 이용되는 산림자원의 조성, 두 번째 임업인에게 희망을 주고 국가경제에 기여하는 산림산업의 육성, 세 번째 국민들에게 쾌적한 녹색생활공

간을 제공하는 산림환경의 조성이다. 이와 같은 기본목표를 달성하기 위해 6가지 추진전략과 14가지 실천과제가 제시되었다. 구체적인 내용은 산림청 홈페이지(www.foa.go.kr)에 있다.

산림 관련 비전에 관한 연구로는 한국농촌경제연구원(1999)의 “21세기 임정 비전과 산림정책기본법 제정에 관한 연구”가 있다. 그 연구에서 21세기 산림정책의 방향과 주요 정책과제가 제시되었다. 미국에서는 임업인협회(1999)가 미국의 국유림에 관한 비전을 논의한 바 있다. 그 연구는 미국의 국유림 관련 비전으로 생태계 보전과 환경친화적 개발을 제시하였고, 두 비전 가운데 양자택일이 요구되는 경우 공익의 극대화를 선택의 기준으로 제시하였다. 한편 한국농촌경제연구원(1998)은 한국 농정비전 전략을 제시한 바 있다. 그 연구에서 저자들은 우리나라의 농업이 갖추어야 할 바람직한 모습, 즉 농업의 비전으로서 효율성과 경쟁력 향상, 사회적

최적수준에서의 생산, 농지의 유동성 향상 등을 제시하고 있다.

델파이방법을 산림정책 분석에 적용한 사례는 Moffat 등(2001)의 지속가능한 임업에 관한 연구가 있다. 그 연구에서 저자들이 전문가를 대상으로 반복한 설문조사에 의하면 지속가능한 임업과 관련된 논의가 단기적으로는 정책에 반영되지 않지만 장기적으로는 정책목표와 산림관리방법의 변화를 가져올 것으로 예상하였다.

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, 실천과제가 유기적으로 편성되었는가를 평가하는 것이다. 그리고 네 번째 목적은 정부(산림청)이 발표한 "21세기 산림비전"에 대한 평가와 그 보완점을 제시하는 것이다.

II. 이론적 검토

1. 비전의 필요성

시대에 따라 사회의 수요는 변화한다. 따라서 모든 분야에 있어서 미래에 대한 전망을 바탕으로 비전을 제시할 필요가 있다. 즉 새로이 요구되는 역할을 수행하기 위한 정책의 목표와 방향이 제시되어야 한다. 지난 세기의 산림정책은 산림의 조성과 보호를 목표로 수립되고 집행되었으나, 새로운 세기에는 산림에 대한 미래의 수요에 대비하여야 한다.

2. 비전의 내용과 역할

비전은 경제·사회적 여건의 변화를 고려하여 수립되어야 한다. 비전의 역할은 나아

갈 경로 및 지침을 제시하여 관련 정책이 일관성을 갖도록 하는 것이다. (한국농촌경제연구원, 1998) 비전은 일반적으로 기본목표, 추진전략, 실천과제로 구성된다. 기본목표는 도달하고자 하는 바람직한 모습을 담고 있어야 하며 이를 달성하기 위하여 추진전략과 정책과제가 선정된다.

산림 비전은 산림정책의 목표를 설정하고 방향을 제시하여야 한다. 즉 변화하는 환경에 대응하여 임업을 지속적으로 발전시키고 산림정책을 효율적으로 추진하기 위한 비전이 수립되어야 한다.

3. 비전의 평가

정책의 목표와 방향을 제시하는 비전의 평가는 목적에 따라 정성적 또는 정량적 방법에 의하여 이루어질 수 있다. 이 논문의 목적인 내용의 적합성 및 체계의 유기적 편성 여부 판별은 정량적 방법으로 불가능하다. 이와 같은 경우에 사용되는 방법으로 해당 분야의 전문가를 대상으로 반복설문을 통하여 내용의 적합성 또는 체계의 논리성을 검증하는 델파이 기법이 있다. 이 방법을 선택한 이유는 질문의 내용이 특정 정책의 목표 및 방향과 관련된 전문적 내용이어서 해당 분야의 전문적 식견을 바탕으로 평가가 이루어져야 하기 때문이다.

델파이 기법은 다섯 단계의 과정으로 이루어져 있다. 첫 번째 단계에서는 평가하고자 하는 내용을 결정한다. 두 번째 단계에서는 평가하고자 하는 내용에 관하여 전문적인 지식을 갖고 있는 설문대상자를 선정한다. 세 번째 단계에서는 평가하고자 하는 내용을 반영하는 설문을 작성하여 1차로 전문가의 의견을 수렴한다. 네 번째 단계에서는 세 번째 단계의 설문에 대한 응답에 기초하여 새로운 설문을 작성한다. 즉 첫 번째 설문에 대한

응답을 확인하거나 첫 번째 설문에 대한 응답에서 발견한 내용을 질문한다. 그리고 마지막 다섯 번째 단계에서는 두 번에 걸친 설문지의 응답을 취합하여 결론을 이끌어낸다.

Ⅲ. 연구방법

대학이나 연구기관에 근무하는 산림 또는 환경 분야 전문가를 대상으로 2차에 걸친 델파이조사를 실시하였다. 환경 분야 전문가로는 임업분야의 전문가는 아니지만 산림에 관한 지식을 갖춘 집단을 선정하였다. 이들 비임업분야 환경전문가들을 설문대상에 포함한 이유는 이들의 의견을 임업분야 전문가들의 의견과 비교하여 산림정책의 목표와 방향에 대하여 두 집단간에 의견의 차이가 있는지 알아보기 위해서이다.

1차 설문 대상자를 임업분야와 비임업분야로 나누어 살펴보면, 임업분야 전문가는 35명으로 한국임학회 산하 산림교육특위위원 22명과 산림자원학과 교수 13명(서울대학교 8명, 기타 대학교 5명)으로 구성되어 있고, 비임업분야 전문가는 65명으로 한국환경영향평가학회원 35명, 지속가능발전위원회 위원 20명, 서울대학교 농경제사회학부 교수 10명으로 구성되어 있다.

1차 조사는 2001년 6월에, 2차 조사는 2001년 7월에 실시하였다. 1차조사 설문지는 발송된 100매 가운데 반송된 10매를 제외한 90매가 전달되었고, 이 가운데 35매가 회수되어 회수율은 약 40%이다. 응답자 35명은 임업분야 전문가 18명과 비임업분야 전문가 17명으로 구성되어 있었다. 전문가 집단별 회수율을 비교하면 임업분야 전문가의 회수율이 51%로 비임업분야 전문가의 26%보다 두 배 가량 높았다. 한편 2차 조사 설문지는 1차 조사에 응한 35명만을 대상으로 발송되

었으며 23명이 응답하여 회수율은 약 65%이다. 이들 23명은 임업분야 전문가 11명과 비임업분야 전문가 12명으로 구성되어 있었다. 임업분야 전문가의 2차 조사 설문지 회수율은 61%로 비임업분야 전문가의 71%와 비슷한 수준이었다.

1차 조사에서 "21세기 산림비전"의 인지도 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, 목표 1을 제외한 기본목표와 추진전략의 연결체계, 실천과제의 목표별 적합성 및 중요도를 재질문하였다.

각 문항에 대하여 응답의 빈도를 분석하였고, 설문 대상자를 구분하여 임업 전문가와 비임업분야 전문가 사이에 통계적으로 유의한 의견의 차이가 있는지 검토하였다.

적합성을 질문한 항목에 대한 응답은 "매우 적절, 적절, 보통, 부적절, 매우 부적절" 가운데 선택하도록 하였고, 중요도에 대한 응답은 "매우 중요, 중요, 보통, 별로 중요하지 않음, 전혀 중요하지 않음" 가운데 선택하도록 하였다. 한편 연결체계에 대한 응답은 각 추진전략이나 실천과제에 대하여 어느 기본목표와 가장 잘 부합되는지 선택하도록 하였다.

Ⅳ. 결과 및 고찰

1. "21세기 산림비전"의 인지도 및 적합성

(1) 인지도

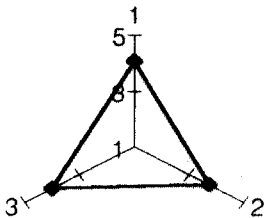
1차조사 응답자 가운데 60%가 "21세기 산

림비전"이 수립된 사실을 알고 있었다. 전문가 집단별로 비교하면 임업 전문가의 85%가 "21세기 산림비전"이 수립된 사실을 알고 있었으나 비임업분야 전문가 집단에서 "21세기 산림비전"이 수립된 사실을 알고 있는 응답자는 40%에 불과하였다.

(2) 적합성

적합성은 "21세기 산림비전"의 각 단계가 비전의 달성을 위해 얼마나 적절하게 선정되었는지를 뜻한다. 1차 조사 응답자 가운데 80%가 "21세기 산림비전"이 우리나라의 산림정책 청사진으로 적합하다고 답하였다. 전문가 집단별로 비교하면 임업 전문가의 94%가 적합하다고 답하였고, 비임업분야 전문가의 65%가 적합하다고 답하였으나 통계적으로 유의한 차이를 나타내지는 않았다. (그림 1)

2차 조사에서는 응답자의 91%가 "21세기 산림비전"이 적합하거나 매우 적합하다고 답하였다. 이는 1차 조사에 응답하였으나, "21세기 산림비전"에 대하여 잘 모르는 응답자들이 2차 조사에 응답하지 않았기 때문이라고 판단된다.



〈그림 1〉 "21세기 산림비전"의 적합성*

* 이 그림에서 세 축은 전문가 집단유형을 의미한다. 즉, 방사선 1,2,3은 각각 임업 전문가, 비임업 전문가, 전문가 전체를 뜻한다. 그리고 각 방사선상에서 굵은 점이 방사선의 중심에서 멀어질수록 가까이 있는 경우에 비해

"21세기 산림비전"이 더 적합하다는 의견을 나타낸다.

2. 정책목표의 달성시한

임업 전문가의 75%는 앞으로 50년이 정책목표의 달성기간으로 적절하다고 답하였으나, 비임업분야 전문가는 50%만이 적절하다고 답하였다. 비임업분야 전문가는 20~30년을 정책목표의 달성기간으로 답하였다. 따라서 산림정책목표를 2020년 내지 2030년에 재점검하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

3. 기본목적의 적합성

"21세기 산림비전"의 기본목적인 "사람과 숲이 상생·공존하는 세계 일류의 산림복지 국가 구현"이 적합하거나 매우 적합하다는 응답이 91%를 차지하였다.

4. 기본목표의 적합성 및 우선순위

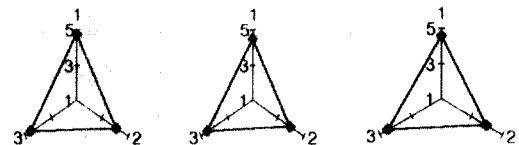
(1) 적합성

기본목표 세 가지로써 기본목적 달성이 충분하다는 의견이 96%를 차지하였다.

기본목표 3가지가 모두 적합하다는 결과를 1차 조사로부터 얻었다. 그러나 목표2가 목표1과 목표3에 비해 상대적으로 덜 적합하다고 판단된다. 임업전문가와 비임업분야 전문가 사이에 의견의 차이는 없었다.

2차 조사에서도 역시 목표2가 목표1과 목표3에 비해 상대적으로 덜 적합하다는 응답을 얻었다.

임업전문가 비임업전문가 전체



〈그림 2〉 기본목표의 적합성*

* 이 그림에서 세 축은 각각 해당번호의 기본목표를 의미한다. 즉, 방사선 1,2,3은 각각 목표 1,2,3을 뜻한다. 그리고 각 방사선상에서 굵은 점이 방사선의 중심에서 멀어질수록 가까이 있는 경우에 비해 해당번호의 목표가 더 적합하다는 의견을 나타낸다.

(2) 우선순위

목표1이 목표2와 목표3에 비해 상대적으로 우선되어야 한다는 결과를 얻었다. 임업 전문가와 비임업분야 전문가 사이에 의견의 차이는 없었다.

〈표 1〉 기본목표의 우선순위.

우선순위	응답자수		
	임업 전문가 (18명)	비임업 전문가 (17명)	전체 (35명)
목표1>목표3>목표2	7	7	14
목표1>목표2>목표3	6	5	11
목표2>목표1>목표3	1	1	2
목표2>목표3>목표1	1	3	4
목표3>목표2>목표1	2	1	3
목표3>목표1>목표2	1	0	1

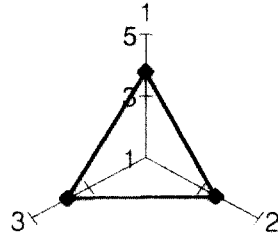
기본목표의 우선순위에 관한 1차 조사의 결과를 목표1이 목표2와 목표3의 전체가 되어야 한다는 의미로 해석할 수 있었다. 이러한 전체 하에 2차 조사에서 질문한 목표2와 목표3의 순위는 목표3이 목표2에 우선하였다. 그러나 전문가 분야별로 비교하면 임업 전문가의 과반수(55%)는 산림산업 육성이 우선되어야 한다고 답하였고, 비임업분야 전문가의 과반수(67%)는 산림환경 조성이 우선되어야 한다고 답하였다.

5. 추진전략의 적합성

1차 조사로부터 산림정책의 추진전략이 종합적으로 볼 때 산림정책의 목표를 달성하기

에 적합하다는 결과를 얻었다.

2차 조사에서도 역시 추진전략이 적합하다는 결과를 얻었다.



〈그림 3〉 추진전략의 적합성

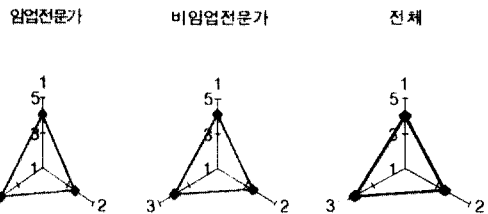
* 이 그림에서 세 축은 전문가 집단유형을 의미한다. 즉, 방사선 1,2,3은 각각 임업 전문가, 비임업 전문가, 전문가 전체를 뜻한다. 그리고 각 방사선상에서 굵은 점이 방사선의 중심에서 멀어질수록 가까이 있는 경우에 비해 추진전략이 더 적합하다는 의견을 나타낸다.

6. 실천과제의 목표별 적합성 및 중요도

(1) 목표별 적합성

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

2차 조사에서도 실천과제가 종합적으로 볼 때 목표2의 달성에는 덜 적합하다는 응답을 얻었다.



〈그림 4〉 실천과제의 목표별 적합성

* 이 그림에서 세 축은 각각 해당번호의 기본목표를 의미한다. 즉, 방사선 1,2,3은 각각

목표 1,2,3을 뜻한다. 그리고 각 방사선상에서 굵은 점이 방사상의 중심에서 멀어질수록 가까이 있는 경우에 비해 실천과제가 해당번호의 목표 달성에 더 적합하다는 의견을 나타낸다.

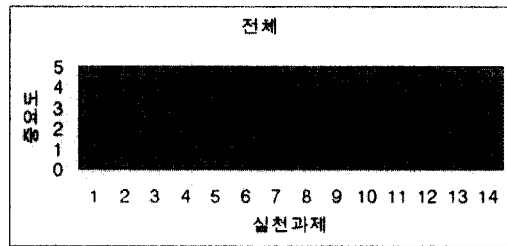
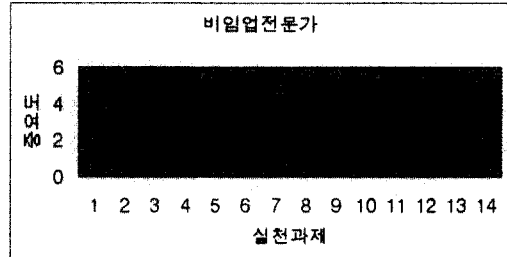
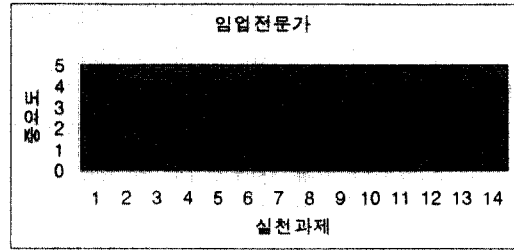
따라서 “경쟁력 있는 산림산업의 육성”을 위해서는 새로운 정책과제가 개발되어야 할 것으로 판단된다.

(2) 중요도

중요도는 각 실천과제가 비전의 수행을 위하여 얼마만큼 기여하는지를 뜻한다. 실천과제 가운데 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)가 다른 과제들보다 더 중요하다는 결과를 얻었다. 즉 산림의 공익적 기능에 대한 수요가 경제적 기능에 대한 수요보다 더 큰 것으로 나타났다. 이에 대해서는 임업 전문가와 비임업분야 전문가 사이에 의견의 차이가 없었다.

<표 2> 실천과제의 내용.

과제번호	내용
1	산림의 조성 및 관리
2	산림경영기반의 확충
3	임업경영주체의 육성
4	산림산업의 경쟁력 제고
5	산림생태계의 보전 및 관리
6	산림서비스 공급
7	산림휴양·문화공간의 확충
8	도시림 조성 및 관리
9	산촌 진흥
10	산림관리체계 확립
11	국유림 관리체계 확립
12	지식임업기반 구축
13	국제임업협력
14	남북임업협력



<그림 5> 실천과제의 중요도.

<표 3> 중요도가 높게 나타난 실천과제.

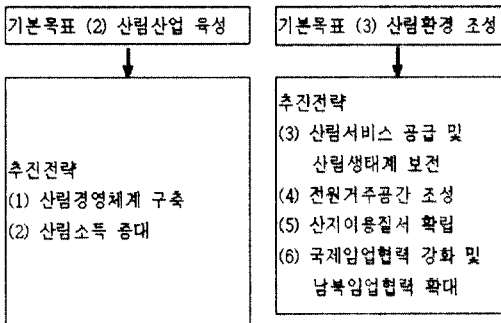
과제번호	내용
1	아름답고 가치 있는 산림의 조성 및 관리
5	건강한 산림생태계의 보전 및 관리
6	맑은 물 공급 및 탄소 흡수·저장기능의 강화
7	산림휴양·문화공간의 확충
8	도시림 조성·관리 강화

한편 실천과제 가운데 “산림경영기반의 확충”과 “산촌의 진흥”은 임업전문가와 비임업분야 전문가 사이에 중요도에 대한 의견의 차이가 통계적으로 검증되었다. 즉 임업전문가가 비임업분야 전문가보다 이들 과제를 상대적으로 더 중요하게 여기고 있었다. 그 외의 실천과제들의 중요도에 대한 의견의 차이는 통계적으로 유의하지 않았다.

7. 기본목표, 추진전략, 실천과제의 연결체계
 기본목표, 추진전략, 실천과제의 연결체계는 전문가의 의견에 의하여 작성하였다.

(1) 기본목표와 추진전략의 연결체계

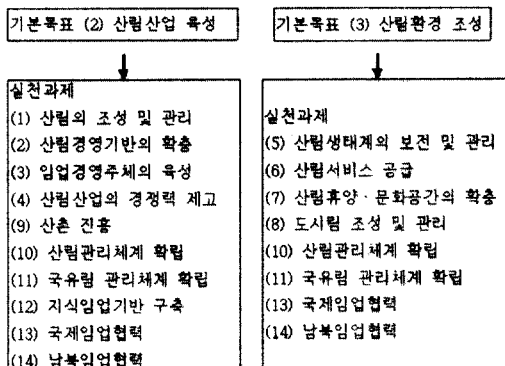
연결체계는 각 추진전략이나 실천과제와 기본목표의 효율적 편성을 뜻한다. 목표1이 목표2와 목표3 달성의 전제라는 가정 하에 기본목표와 추진전략을 연결하면 다음 그림과 같이 나타낼 수 있다.



〈그림 6〉 기본목표와 추진전략의 연결체계.

(2) 기본목표와 실천과제의 연결체계

기본목표와 실천과제의 연결체계는 다음 그림과 같다.



〈그림 7〉 기본목표와 실천과제의 연결체계.

실천과제 10, 11, 13, 14를 제외하고 임업

전문가와 비임업분야 전문가 사이에 의견의 차이는 없었다. 과제 10, 11, 14의 경우에 임업전문가는 목표2의 달성에 더 기여한다고 답하였고, 비임업분야 전문가는 목표3의 달성에 더 기여한다고 답하였다. 과제13의 경우에는 임업 전문가는 목표3의 달성에 더 기여한다고 답하였고, 비임업분야 전문가는 목표2의 달성에 더 기여한다고 답하였다.

즉 합리적인 산림관리체계 확립, 국유림관리체계 확립, 국제임업협력 강화, 남북임업협력 확대는 전문가 집단에 따라서 “산림산업의 육성”에 더 기여할 수 있는지 “산림환경의 조성”에 더 기여할 수 있는지 다르게 인식되고 있었다. 이러한 결과는 이들 정책과제가 경쟁력 있는 산림산업의 육성은 물론 쾌적한 녹색생활공간을 제공하는 산림환경의 조성에도 필요하다는 사실을 뜻하며, 단지 전문가 집단 사이에 어떠한 정책목표를 우선하느냐에 따라 이들 정책과제에 의미를 다르게 부여한 것이라고 할 수 있다.

실천과제 10, 11, 13, 14를 제외한 나머지 실천과제들은 해당 상위목표가 있다. 즉 산림경영기반의 확충, 산림산업의 경쟁력 제고, 산촌 진흥, 지식임업기반 구축 등은 “산림산업의 육성”이라는 정책목표에 기여할 수 있는 정책과제이고, 산림생태계의 보전 및 관리, 산림서비스의 공급, 산림휴양·문화공간의 확충, 도시림의 조성 및 관리 등은 “산림환경의 조성”에 기여하는 정책과제로 인식되고 있었다.

8. 종합평가 및 보완점 제시

(1) 종합평가

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.

이는 "21세기 산림비전" 발표 이후에 산림청에서 실시한 "산림에 관한 국민의식 조사" (2001년 3월 실시) 결과에서 볼 수 있듯이 국민들이 산림정책목표의 우선순위를 산림환경조성에 두고 있다는 사실에서도 그 근거를 찾을 수 있다.

"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.

(2) 보완점 제시

"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

그리고 정책목표 가운데 산림산업의 육성을 위해 필요한 정책과제를 새롭게 개발하고 이들과 정책목표가 유기적으로 연계될 수 있는 추진전략을 수립하여야 할 것이다.

또한 도시지역과 농산촌지역의 정책목표를 차별화하여야 한다. 즉 지역의 특성에 따

라 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 판단된다. 산림정책 기본목표의 우선순위 및 실천과제의 중요성에 대해 임업 전문가집단과 비임업 전문가집단 사이에 의견이 다르게 나타난 조사결과가 보여주듯이 임업전문가의 의견에 의존하여 수립되는 산림정책은 편향을 가져올 가능성이 있다. 따라서 "21세기 산림비전"의 수정이나 보완 등 산림정책의 수립과정에 임업 분야의 전문가 또는 이해당사자뿐만 아니라 다른 분야 전문가와 일반국민의 의견을 수렴하는 제도적 장치와 관행을 정착시킴으로써 균형있는 산림정책이 수립될 수 있도록 하여야 할 것이다.

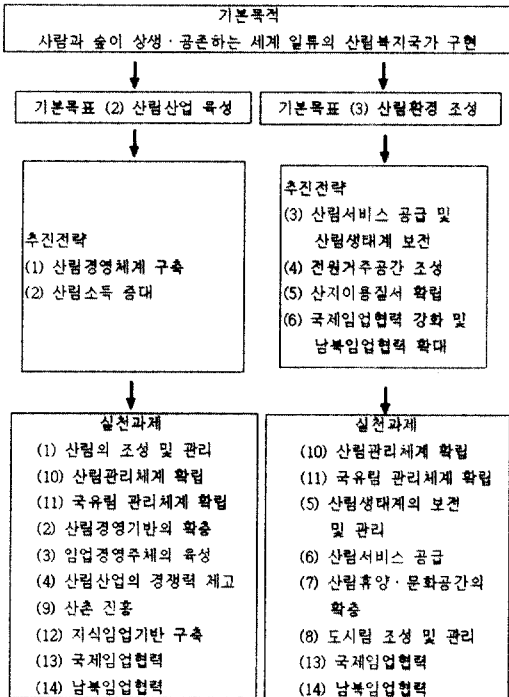
예를 들어 미국의 산림정책 수립과정, 특히 국가에서 직접 관리하고 있는 국유림의 관리정책수립과정에 국유림관리법(National Forest Management Act)에서 정하는 바에 따라 국민이 관리계획 수립에 직접 참여할 수 있도록 제도화하고 있는 점을 참고할 수 있을 것이다.

V. 결 론

이 논문은 산림청에서 제시한 "21세기 산림비전"(이하 산림비전)이 적절한 내용과 체계적인 형식을 갖추고 있는지, 즉 산림에 대한 미래의 수요를 충족시키는 방향으로 수립되어 있고, 단계별로 유기적으로 편성되어 있는지 검토하였다. 구체적으로 산림비전을 구성하고 있는 기본목적, 기본목표, 추진전략, 실천과제에 대하여 각각의 적합성 및 중요도와 상호간의 연결체계를 분석하였다. 이를 위하여 임업분야 전문가와 비임업분야 전

문가를 대상으로 2차에 걸친 델파이조사를 실시하였다.

산림비전은 종합적으로 볼 때 21세기의 산림정책으로서 적절하다고 판단된다. 단계적으로 보면 기본목적과 기본목표는 적절하게 설정되었고, 기본목표 세 가지로써 기본목적 달성이 충분하다고 판단된다. 기본목표의 경우에 목표1(산림자원의 조성)이 목표2(산림산업의 육성)과 목표3(산림환경의 조성)에 비해 우선되어야 한다는 결과를 얻었다. 추진전략은 기본목표의 달성을 위하여 적절하게 설정되었다고 판단된다. 그리고 실천과제는 목표1과 목표3의 달성을 위하여 적절하게 선정되었지만 목표2의 달성에는 적절하지 않았다. 또한 산림의 공익적 기능과 관련된 실천과제가 경제적 기능과 관련된 실천과제보다 중요하게 인식되고 있었다. 기본목표와 추진전략 및 실천과제의 연결체계는 그림 8과 같다.



〈그림 8〉 기본목표와 추진전략 및 실천과제의 연결체계.

전문가집단별로 비교해보면 임업분야 전문가는 산림의 산업적 측면을 중요시하는 반면에 비임업분야 전문가는 공익적 측면을 중요시하고 있었다. 따라서 산림비전과 같은 장기정책의 수립에는 임업전문가 뿐만 아니라 관련분야의 전문가와 일반인의 의견을 수립하는 과정이 필요하다고 판단된다.

이 논문의 결과는 산림청의 산림비전에 대한 전문가들의 추인적 의미를 지니고 있다.

인용 문헌

1. 산림청. 2000. 21세기 산림비전. 96 pp.
2. 한국농촌경제연구원. 1999. 21세기 임정비전과 산림정책기본법 제정에 관한 연구. 344 pp.
3. 한국농촌경제연구원. 1998. 한국농업과 농정비전 전략시책. 145 pp.
4. Floyd, D., Alexander, K., Burley, C., Cooper, A., Dufault, A., Gorte, R., Haines, S., Hronek, B., Oliver, C., and Shepard, E. 1999. Choosing a forest vision. Journal of Forestry 97(5) : 44-46.
5. Linstone, H. and Turoff, M. 1975. The Delphi method. Addison-Wesley Publishing Co. 620 pp.
6. Moffat, S., Cubbage, F., Holmes, T., and O'Sullivan, E. 2001. Characterizing the sustainable forestry issue network in the United States. Fores Policy and Economics 2(3-4) : 307-318.