

선도산림경영단지의 산주참여 확대 방안

김영환¹* · 배재수 · 조민우

국립산림과학원 산림산업연구과

Measures for Activating Participation of Private Forest Owners in Leading Forest Management Zone

Young-Hwan Kim¹*, Jae-Soo Bae and Min-Woo Cho

¹Division of Forest Industry Research, National Institute of Forest Science, Seoul 02455, Korea

요 약: 사유림 경영 활성화를 위해서는 산주들의 참여가 매우 중요하다. 본 연구에서는 선도산림경영단지 내 산주들의 참여를 확대할 수 있는 방안을 찾고자 하였다. 이를 위해 선도산림경영단지 내 산주들을 대상으로 심층 인터뷰를 실시하여 참여 수준을 파악하고 Arnstein의 주민참여 8단계 이론을 적용하여 산주들의 참여수준을 분석하였다. 연구결과 선도산림경영단지 산주들의 참여수준은 형식적인 단계에 머물러 있으며 의사결정 과정에 미치는 영향력이 매우 제한적인 것으로 나타났다. 따라서 본 연구에서는 제도적으로 산주들이 단지 운영을 위한 의사결정과정에 참여할 수 있도록 산주협의체를 제도화하고 선도산림경영단지 산림경영 담당자와의 파트너십 체결을 제안하였다. 다만 본 연구에서는 단지 운영에 적극적인 일부 소재 산주를 대상으로 심층인터뷰를 실시함으로써 전체 선도산림경영단지 참여 산주들의 의견을 대표하는 데에는 다소 한계가 있다.

Abstract: Participation of forest owners is essential for effective management of private forests. This study aimed to find a measure to activate participation of private forest owners in the Leading Forest Management Zone (LFMZ). In-depth interview was conducted to check the participation level of forest owners within the LFMZ and the participation level was evaluated based on the Arnstein's eight-rungs theory in this study. The results showed that the participation of private forest owners in the LFMZ is perfunctory and their influence in the decision-making process is quite limited. Therefore, it is necessary to develop a system in which forest owners can involve in the decision-making process in an official manner. In this study, we suggested to make a partnership between local forest manager and private forest owners to discuss management activities and budgets in the LFMZ. However, since only a few active private forest owners were surveyed in this study, it is hard to consider their opinions as those of whole forest owners in the LFMZ.

Key words: private forest, forest management, resident's participation, Leading Forest Management Zone

서 론

지난 2015년 12월 제21차 기후변화협약에서 2020년 이후 선진국과 개발도상국 모두가 온실가스 감축에 참여하는 파리협정(Paris Agreement)이 타결되었다. 우리나라는 2030년 배출전망치(BAU) 대비 37%를 감축하겠다는 자발적인 국가감축목표(INDC)를 제출하였으며(ROK, 2015), 2020년 이후에는 의무적으로 온실가스를 감축해야 하는

국가가 된다. 온실가스 감축 목표를 달성하기 위해서 탄소흡수원인 산림을 활용하는 것이 중요하다. 우리나라는 산림면적이 전 국토의 64%를 차지하고 있으며 특히 사유림이 전체 산림의 67.2%를 차지하여 온실가스 감축을 위해 사유림의 경영 및 관리가 매우 중요하다.

2014년 현재 우리나라의 사유림 산주 수는 약 210만 명이며 산주 1인 당 평균 소유규모가 2.1 ha (KFS, 2015a)로 매우 영세한 소유구조를 보이고 있다. 또한 사유림 경영의 핵심 기반시설인 임도의 밀도가 2014년 기준으로 2.7 m/ha에 불과하여 선진 임업국인 독일의 46 m/ha (KFS, 2017), 일본의 5.5 m/ha (Japan Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, 2016)에 비해 매우 열악한 수준이

* Corresponding author

E-mail: kyhpeniel@korea.kr

ORCID

Young-Hwan Kim  <http://orcid.org/0000-0001-7363-4424>

다. 국유림의 경우에는 국가 재정을 바탕으로 지속적·체계적 관리가 가능한 반면, 사유림은 각 산주 개인의 관심과 노력에 따라 산림경영 참여가 결정될 수밖에 없다. 하지만 임업의 장기성과 저수익성으로 인해 사유림경영에 대한 산주들의 무관심과 산림 방치로 인해 임업경쟁력이 악화되고 있다(KFS, 2016).

선도산림경영단지는 사유림을 집단화·규모화하여 사유림경영의 효율성을 개선하기 위해 2013년부터 지정되었다. 개별 산주를 대상으로 추진했던 기존의 사유림 정책과 달리 1,000 ha 이상 규모로 사유림을 집단화하여 경영계획을 수립하고 이에 따라 사업을 시행하는데 차이점이 있다. 현재 보성·진안·홍천 등 10개 단지가 지정되어 운영되고 있다. 선도산림경영단지로 지정되면 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률 시행령」 제6조에 의거한 대리경영주체에 의해 전담 경영 및 관리를 받게 되므로, 선도산림경영단지에 포함된 사유림은 전문경영인에 의한 장기적인 전담 경영이 가능하다. 또한 단지 내 산주들의 참여를 유도하기 위해서 선도산림경영단지 기본계획 수립 시 산주들의 의견을 수렴하도록 하고 산주협의회 구성을 권장하고 있다.

선도산림경영단지는 단지 지정을 위해서 산주의 동의가 필수적이며 각각의 개별 사업을 시행하는데 있어서도 산주의 의사가 매우 중요하게 작용한다. 실제로 많은 사유림 사업 현장에서 산주동의를 얻기 위해 과도한 행정력이 소모되고 있으며(An and Shin, 2004), 개별 사업의 경우에는 산주들의 의사에 따라 해당 사업의 추진 여부가 결정되기도 하므로 행정주도의 운영으로는 선도산림경영단지 사업의 실효성을 기대하기 어렵다. 이처럼 사유림은 소유자인 산주와 사업수행자인 국가 혹은 공공기관이 확연히 구분되기 때문에 산주의 참여 없이는 정책이나 사업의 성과를 얻기가 매우 어려운 특성을 지니고 있다(Seo and Choi, 2000). 따라서 선도산림경영단지 사업을 통해 사유림 활성화를 위한 실효성 있는 결과를 도출하기 위해서는 단지 내 산주들의 적극적인 참여가 이루어져야 한다.

사유림 사업을 추진하는데 있어서 산주참여가 매우 중요함에도 불구하고 당연히 수반되어야 할 당위적인 개념으로 인식해 왔기 때문에 실제로 사유림 사업에 있어서 산주참여를 다룬 연구사례는 그리 많지 않은 실정이다. 기존 연구사례로는 주로 산림사업에 대한 산주 투자요인 분석(Seo and Choi, 2000; Seo and Choi, 2001), 사유림경영에 대한 산주의식 분석(An, 1983; An and Shin, 2004; Kim et al., 2015) 등에 집중되어 있으며, 사유림 사업에 있어서 산주참여 현황이나 확대방안을 연구한 사례는 드문 실정이다.

따라서 본 연구는 선도산림경영단지의 운영에 있어서 단지 내 산주들의 참여 현황을 살펴보고 산주참여를 확대시킬 수 있는 방안을 제시하는데 목적이 있다. 이를 위해 우선 산주참여의 개념과 유형을 이론적으로 검토하는 한편, 선도산림경영단지 사업에 참여하고 있는 산주들을 대상으로 심층인터뷰를 실시하여 구체적인 산주참여 현황과 수준을 파악하였으며, 이를 토대로 산주참여 확대 방안을 제시하였다.

재료 및 방법

1. 선도산림경영단지 내 산주참여 수준 분석

1) 참여적 접근

공공정책이나 사업에 있어서 주민들의 참여에 대한 논의는 1960년대 후반 이후 하향식 접근의 한계를 보완하기 위해 참여적 접근의 중요성이 대두되면서 시작되었다. 참여적 접근이란 계획·운영 등의 과정에서 주민참여를 강조하는 것인데, 주민참여의 개념에 대해서는 시대적 상황에 따라 학자에 따라 매우 다양하다. Verba(1967)은 주민참여란 정책결정과정에 공권력을 갖고 있지 않은 일반주민들이 공권력을 갖고 있는 수행주체에 대하여 영향력을 행사할 의도로 참여하는 것을 의미한다고 하였다. 이를 산주참여에 적용하면 “산주가 사유림 정책이나 사업의 결정과정에서 영향력을 행사할 목적으로 참여하는 것”으로 정의할 수 있다.

참여적 접근은 사업수행 과정에서 사업주체와 이해관계자 간 정확한 정보공유와 의견교환을 가능하게 하여 합리적인 계획 수립과 효과적인 사업수행에 기여함으로써 사업의 성공가능성을 높인다. 사유림 사업에 있어서도 산주들의 참여는 갈등에 대한 유연한 대응을 가능하게 하고, 산림관련 정보를 공유함으로써 사업수행 기관과 산주들과의 긍정적 관계를 형성할 수 있는 장점이 있다(Bruña-García and Marey-Pérez, 2014). 또한 기본적으로 산주가 소유한 산림에 직접적으로 영향을 미치기 때문에 관련 정책 및 사업에 산주가 능동적으로 참여하고 영향력을 행사할 때 효과적인 사업수행이 가능하다.

2) 주민참여의 유형 및 단계

일반적으로 주민참여의 유형은 참여방식에 따라 직접적 참여 및 간접적 참여로 구분할 수 있다(Han, 1992), Zimmerman(1986)은 참여주체의 자발성을 기준으로 능동적 참여와 수동적 참여로 구분하기도 하였다. 이처럼 주민참여의 유형을 구분하는 데에는 참여주체의 자발성과 적극성이 기준이 된다. 최근 주민참여 요구가 증대되면서 다양한 방식의 참여 장치가 마련되고 있지만, 주민

참여의 영향력은 사회적 여건에 따라 정도의 차이를 보인다(Yoo, 2005). 또한 다양한 방식으로 주민들이 참여를 하더라도 실질적인 영향력이 없다면 형식적인 참여에 그칠 수밖에 없다. 따라서 Arnstein(1969)은 주민참여의 영향력을 기준으로 주민참여를 3개 범주, 8단계 단계로 구분하여 설명하였다(Figure 1).

Arnstein(1969)에 따르면 가장 낮은 수준인 비참여(nonparticipation) 범주는 실질적인 주민참여는 이루어지지 않고 주민들을 대상으로 계몽이나 교육 등이 이루어지는 상태이다. 비참여 범주에는 2단계가 포함되는데, 주민참여의 형식만 갖춘 통제단계(manipulation)와 심의회 등을 통한 형식적 참여는 이루어지나 실질적인 참여효과가 없이 행정기관의 책임회피 수단으로 이용되는 동원단계(therapy)가 포함된다.

다음은 형식적 참여(tokenism) 범주로, 정보제공단계(informing), 자문제공단계(consultation), 동의단계(placation)의 3단계가 포함된다. 이 범주에서는 주민의견이 표현되고 전달되는 등 일정 부분 참여가 이루어지지만, 정책의 시행여부 등 최종적인 결정권은 행정기관이 가지며 주민들은 결정된 사항을 수용하는 입장에 머물게 된다.

마지막으로 가장 상위 수준인 주도적 참여(citizen power) 범주에는 협력단계(partnership), 권한위임단계(delegated power), 주민자치단계(citizen control)의 3단계가 포함되며, 대부분의 의사결정 과정을 주민들이 주도하게 된다. 이러한 주도적 참여 수준에 도달해야만 비로소 진정한 의미의 주민참여가 이루어지는 것으로 볼 수 있다.

주민참여를 바람직한 수준으로 유도하는 것은 쉽지 않은 과정이다. 행정기관과 주민을 포함해서 이해관계자들의 입장과 기대가 서로 다를 수 있기 때문이다. 따라서 정책이나 사업을 계획하고 수행함에 있어서 효과적으로 주민참여를 이끌어내기 위해서는 우선 현재의 주민참여 수준이 어느 단계에 있는지를 파악하는 것이 중요하다. 이러한 측면에서 Arnstein(1969)이 제안한 주민참여 8단계 이론은 현재의 참여 수준을 파악하고 지향하는 목표 단계를 설정하여 계획을 수립할 수 있다는 측면에서 유용하다.

Arnstein(1969)은 주민참여의 영향력을 기준으로 참여 수준을 구분하였다. 따라서 본 연구에서는 선도산림경영단지의 운영현황 및 거버넌스에 대한 심층인터뷰를 통해 산주들의 참여 현황과 그 영향력을 조사하고 이를 Arnstein(1969)의 주민참여 8단계에 적용하여 현재의 참여수준을 진단하였다. 또한 보다 적극적인 산주들의 참여를 위해서 목표로 하는 단계를 설정하고 이를 유도하기 위한 대안을 제시하였다.

2. 선도산림경영단지 참여 산주 심층인터뷰 조사

1) 선도산림경영단지 운영 및 산주 현황

선도산림경영단지는 사유림을 집약화하고 전문경영인에 의한 체계적인 경영을 통해 사유림 경영의 성공모델을 개발하여 확산하기 위한 목적으로 2013년부터 지정·운영되고 있다. 2013년 강원도 홍천군 등 3개 단지가 지정된 것을 시작으로, 2014년 경상남도 거창군 등 5개 단

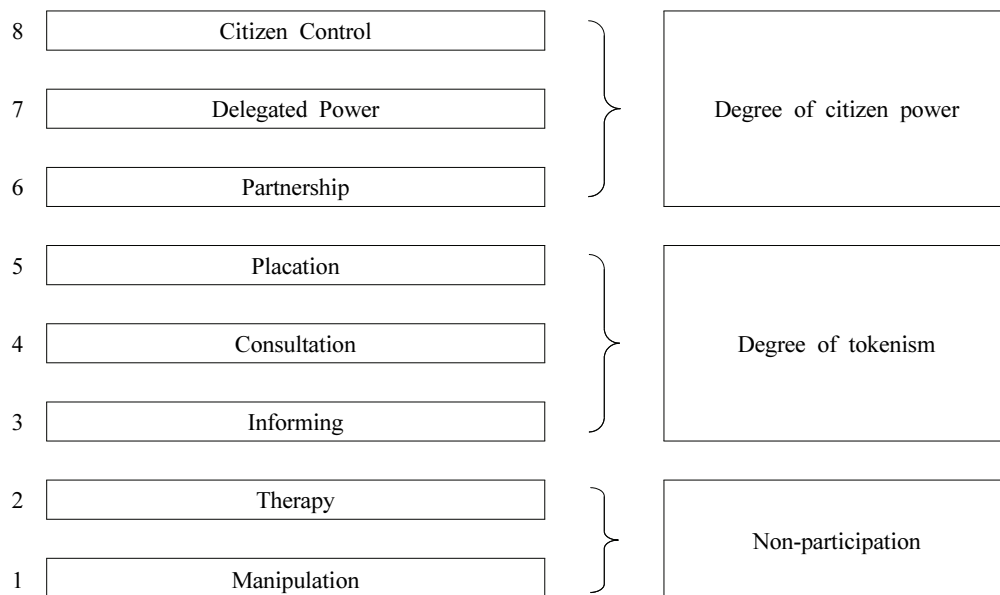


Figure 1. The Ladder of Citizen Participation.

Source: Arnstein(1969)

지, 2016년 충청남도 천안시 등 2개 단지가 추가 지정되어 현재 10개 단지가 운영되고 있다.

선도산림경영단지로 지정된 사유림에 대해서는 조림, 숲가꾸기, 간벌 및 벌채 등의 산림경영 활동과 임도 등 기반시설의 조성에 대한 지원이 이루어진다. 또한 해당 지역의 전문경영인(현재 지역 산림조합에서 담당)이 산주들의 동의를 바탕으로 산림경영계획을 수립하여 대리 경영을 수행한다. 하지만 선도산림경영단지 자체가 법인의 성격을 가지는 것이 아니므로 산림경영계획에 포함된 사업을 진행하는 경우에도 일반 산림사업과 마찬가지로 개별 산주들의 동의를 받아야 한다. 그럼에도 조림, 숲가꾸기, 임도개설 등 산림사업을 수행할 때 개별 산림을 대상으로 사업을 추진하던 기존 방식에 비해 대규모 사유림을 대상으로 계획적이고 체계적인 산림경영이 가능하다. 또한 일반 산림사업과 달리 선도산림경영단지 내에서 수행되는 조림, 숲가꾸기, 임도개설 등의 사업에 대해

서는 통합적인 예산지원을 통해 안정적으로 사업을 추진할 수 있다는 장점이 있다.

2016년에 추가 지정된 2개 단지의 경우에는 아직까지 본격적인 단지 운영이 이루어지지 않고 있으므로, 본 연구에서는 2016년에 지정된 2개 단지를 제외한 8개 단지를 대상으로 연구를 수행하였다. 8개 선도산림경영단지의 평균 면적은 약 1,800 ha이며 1 ha당 평균 입목축적은 약 124 m³으로 나타났다. 하지만 단지별 산림면적이 1,424 ha에서 최대 2,525 ha, ha당 평균입목축적은 80 m³에서 173 m³으로 단지별 편차가 큰 것으로 나타났다. 인공림 비율 역시 7%에서 58%로 단지별로 큰 차이를 보이고 있다(Table 1).

각 단지에 참여한 산주 현황은 Table 2와 같다. 산주의 수와 필지 수 역시 단지별로 큰 차이를 보였는데, 홍천군 선도산림경영단지의 경우 80명의 산주가 114필지를 소유하고 있는 반면, 보성군 선도산림경영단지의 경우에는 945명의 산주가 1,096필지를 소유하는 등 단지별로 다양

Table 1. Status of Leading Forest Management Zones.

| Name | Year designated | Area (ha) | Growing stock (m ³) | Average growing stock (m ³ /ha) | The ratio of natural forest area/artificial forest area (%) |
|-----------|-----------------|-----------|---------------------------------|--|---|
| Bosung | 2014 | 2,525 | 202,412 | 80 | 65/33 |
| Jinan | 2014 | 1,424 | 171,830 | 126 | 73/24 |
| Hongcheon | 2014 | 1,458 | 230,669 | 158 | 40/58 |
| Geochang | 2015 | 1,434 | 189,454 | 134 | 88/7 |
| Samcheok | 2015 | 2,010 | 193,084 | 97 | 46/53 |
| Suncheon | 2015 | 2,020 | 213,704 | 116 | 65/26 |
| Ulju | 2015 | 2,187 | 377,220 | 173 | 87/13 |
| Hongseong | 2015 | 1,600 | 163,646 | 108 | 63/36 |

Source: Reconstruction based on Basic Plans of 8 Leading Forest Management Zones

Table 2. Status of private forest owners in Leading Forest Management Zones.

| Name | No. of forest owners (person) | No. of lots of forestland (lot) | The ratio of agreement (%) | The ratio of non-resident forest owners (%) | Average forest area by owner (ha) | Establishment of forest owners association |
|-----------|-------------------------------|---------------------------------|----------------------------|---|-----------------------------------|--|
| Bosung | 945 | 1,096 | 80 | 65 | 2.6 | × |
| Jinan | 229 | 329 | 59 | 64 | 4.2 | ○ |
| Hongcheon | 80 | 114 | 100 | 45 | 9.3 | ○ |
| Geochang | 173 | 129 | 70 | 60 | 8.2 | ○ |
| Samcheok | 372 | 633 | 84 | 70 | 5.4 | ○ |
| Suncheon | 384 | 528 | 70 | 60 | 6.1 | ○ |
| Ulju | 271 | 359 | 55 | 57 | 8.0 | ○ |
| Hongseong | 670 | 771 | 55 | 61 | 5.0 | × |

Source: Reconstruction based on Basic Plans of 8 Leading Forest Management Zones

한 여건을 보이고 있다. 특이한 점은 각 단지별 부재산주의 비율이 낮지 않음에도 불구하고 선도산림경영단지 참여 동의율이 비교적 높다는 것이다. 이는 선도산림경영단지 참여를 통해 소유한 산림에 대한 지속적인 숲가꾸기와 소득창출에 대한 산주들의 기대가 반영된 것으로 해석할 수 있을 것이다.

2) 산주 심층인터뷰 조사

본 연구에서는 선도산림경영단지 사업을 추진하는 과정에서 실제 산주들의 참여 현황과 역할을 파악하기 위해서 심층인터뷰 조사를 실시하였다. 앞에서 언급한 바와 같이 각 단지별로 산림자원 및 경영 여건이 매우 다양하기 때문에 산주의 요구사항과 참여 현황을 보다 정확하게 파악하기 위해서 특정 단지를 대상으로 조사하기보다 8개 단지 전체를 대상으로 조사를 실시하였다. 8개 단지 전체를 대상으로 심층 인터뷰를 실시하게 되므로 단

지별로 많은 수의 산주들을 조사하는 것은 현실적으로 어려움이 있다. 따라서 본 연구에서는 부재산주에 비해 단지 운영에 적극적으로 참여하여 의견을 제시하는 소재 산주들을 대상으로, 각 단지별로 인터뷰 대상자를 임의로 선정하고 이중 인터뷰에 응한 산주를 대상으로 조사를 실시하였다. 인터뷰 조사는 2016년 3월부터 6월까지 약 3개월에 걸쳐 이루어졌으며, 인터뷰에 응한 산주는 단지별로 3명에서 5명씩 총 30명이었다.

결과 및 고찰

1. 선도산림경영단지 심층 인터뷰 조사결과

인터뷰 조사에 응한 산주들의 인구통계학적 특성을 살펴보면 Table 3에서와 같이 산주의 90%가 남성이었으며, 산주의 63%가 60대 이상으로 고령층의 비율이 높았다. 또한 산주의 63%가 농림업에 종사하는 것으로 나타났는

Table 3. Demographic information of focus group interviewees.

| | Classification | Frequency (person) | Percentage (%) | Total |
|----------------------|--------------------------|--------------------|----------------|-------|
| Gender | Male | 27 | 90.0 | 30 |
| | Female | 3 | 10.0 | |
| Age group | 40s | 6 | 20.0 | 30 |
| | 50s | 5 | 16.7 | |
| | 60s | 13 | 43.3 | |
| | Over 70 | 6 | 20.0 | |
| | | | | |
| Occupation | Agriculture and Forestry | 19 | 63.3 | 30 |
| | Service | 7 | 23.3 | |
| | Professionals | 2 | 6.7 | |
| | No occupation | 2 | 6.7 | |
| Residential district | Geochang | 5 | 16.8 | 30 |
| | Boseong | 3 | 10.0 | |
| | Samcheok | 4 | 13.3 | |
| | Suncheon | 4 | 13.3 | |
| | Ulju | 4 | 13.3 | |
| | Jinan | 4 | 13.3 | |
| | Hongseong | 3 | 10.0 | |
| | Hongcheon | 3 | 10.0 | |
| | | | | |
| Forest area owned | Less than 5 ha | 3 | 10.0 | 30 |
| | 5~10 ha | 4 | 13.2 | |
| | 10~20 ha | 9 | 30.3 | |
| | 20~50 ha | 10 | 33.2 | |
| | 50~100 ha | 3 | 10.0 | |
| | Over 100 ha | 1 | 3.3 | |
| Types of ownership | Owned by clan | 3 | 10.0 | 30 |
| | Purchase | 11 | 36.7 | |
| | Inheritance | 16 | 53.3 | |

데, 이는 인터뷰 대상자들이 소재산주이기 때문에 나타난 결과로 보여진다. 기타 23.3%의 산주들은 서비스업에 종사하고 있었으며, 전문직과 무직은 각각 6.7%로 조사되었다.

산림 소유규모는 10~50 ha 미만이 전체 산주의 약 63.5%로 나타나 선도산림경영단지 참여 산주들의 평균 소유규모가 2.6~9.3 ha이고, 우리나라 사유림의 평균 소유규모가 2.1 ha인 것을 감안하면 인터뷰에 응한 산주들이 상당히 넓은 면적의 산림을 소유하고 있는 것을 알 수 있었다. 또한 100 ha 이상의 대면적을 소유한 산주들도 있었는데, 주로 중증산(10.0%)을 소유한 경우가 많았다. 산림을 소유하게 된 경로로는 주로 상속(53.3%)과 매입(36.7%) 등을 통해 소유하게 된 것으로 조사되었다.

현재 선도산림경영단지 사업에서는 단지 운영을 위한 기본계획 수립시 산주들의 의견을 수렴하도록 하고 있으며, 이를 위해 산주들을 대상으로 사업설명회를 개최하고 산주협의회를 구성하도록 하고 있다(KFS, 2015b). 따라서 선도산림경영단지 내 산주들의 참여 수준을 파악하기 위해서 사업설명회 개최 및 산주협의회 구성 현황과 이에 대한 산주들의 인식과 참여 정도를 조사하였다. 즉 산주를 대상으로 사업설명회와 산주협의회 참여 여부, 참여한 산주의 경우 사업내용에 대한 이해정도, 사업설명회와 산주협의회 운영에 대한 만족도 평가를 위주로 조사하였으며, 기타 선도산림경영단지 운영과 관련된 요구사항을 파악하였다.

심층인터뷰 조사 결과 대부분의 산주들은 사업설명회

와 산주협의회에 참석한 경험은 있으나, 사업내용에 대한 전반적인 이해가 낮고 산주협의회 목적 및 운영에 대해 잘 파악하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 2개 단지의 경우에는 산주협의회가 아예 구성되지 않은 곳도 있었다. 또한 산주들은 자신이 소유한 산림에 대한 정보 제공이 미흡한 것을 불만사항으로 꼽았으며, 이외에도 복잡한 산지이용 규제, 소득원 발굴 미흡, 기반시설 조성의 우선순위 등에 대한 불만을 제기하였다.

2. 선도산림경영단지 산주참여 수준 분석

선도산림경영단지에 참여하는 산주들은 산림조합 등 전문경영인과 대리경영에 대한 동의와 계약체결을 통해 자발적으로 참여를 시작하게 된다. 하지만 선도산림경영단지 사업에 참여한 이후에는 전문경영인이 주도적으로 사업을 계획하고 운영하며 산주들은 설명회 등을 통해 결과를 전달받는 위치에 있어서 수동적 참여 유형을 보이고 있다. 이러한 참여 유형은 전체 8개 단지에서 공통적으로 나타났다.

심층 인터뷰 조사결과를 토대로 선도산림경영단지의 산주참여 현황을 정리하면 다음과 같다. 우선 선도산림경영단지에 참여하고 있는 산주들의 대부분은 사업에 대한 이해가 부족하며 수동적 참여 유형을 보이고 있다. 산주들은 사업설명회와 산주협의회 회의 등을 통해 단지 운영에 참여하고 있으나, 선도산림경영단지 사업에 대한 개념과 단지 운영에 대한 대략적인 정보만 인지하고 있으며 구체적인 사업 내용 및 계획에 대해서는 제대로 파

Table 4. Major opinions from private forest owners in Leading Forest Management Zones.

| Category | Opinions |
|---|---|
| Perception of Overall Project | [Participated in the public hearing for forest owners, but limited understanding] [Good project, but mostly rely on the consulting of the Forest Cooperative Federation] [Similar to other project. Just proposed to participation] [Rely on the Forest Cooperative Federation. Not much concerns] [Good project for forest management] [No big difference to existing project] |
| Perception and Participation of the Forest Owners Cooperative | [Participated once] [Participated to a meeting between owners and consultants of Forest Cooperative Federation] [Participated to a meeting, but not sure of Forest Owners Cooperative] [Participated to a meeting of the Forest Owners Cooperative, and several discussion] [No idea] [No participation, but perception] [Participation, but undesirable and useless meeting] |
| Demands for the Project | [Lack of information about my forests. Request for specific information such as species, forest stock, and so on] [Just limited explanation given about the project and process] [Upset due to the limited explanation about the project] [Sufficient information about the project in time, at least to the representative of the forest owners] |
| Other Demands | [Too much regulations, barriers to forest management] [Struggle in forest management because of restricted regulations] [At small-scale forests, better performance expected from forest owners than the Forest Cooperative Federation] |
| Misc. | [More incomes] [Meaningful incomes for forest owners] [Meaningful incomes, encouragement for forest owners] [Forest road, the top priority] [Demand for forest road, road construction prior to other activities] |

악하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 단지 운영을 담당하는 전문경영인으로부터 사업과 관련된 정보를 전달받는 것 이외에는 산주들이 단지 내 사업에 적극적으로 참여하지 않는 수동적 태도를 보이고 있으며, 따라서 전문경영인들의 정보전달에 문제가 있거나 산주들과의 소통에 문제가 생길 경우 전체 사업에 대한 불신으로 확대될 가능성이 존재한다. 2015년 산림청에서 전국 산주와 선도산림경영단지 참여 산주를 대상으로 실시한 설문조사를 토대로 작성된 「2015년 산주의식조사 보고서」(KFS, 2015c)에서도 선도산림경영단지 참여 산주들 가운데 사업에 대한 불만을 표현한 주요 원인으로 사업에 대한 정보의 부족(30.1%)과 경영주체의 전문성 부족(26.0%)을 제기한 바 있다.

다음으로 선도산림경영단지 사업에서는 산주들의 참여를 유도하기 위해 산주협회의 구성을 권장하고 있으나, 그 역할이 불명확하여 산주협회의 구성이 매우 형식적으로 이루어지고 있다. Arnstein(1969)의 8단계 이론에 따르면 형식적 참여와 주도적 참여 범주를 구분하는 기준은 최종 의사결정에 있어서 산주들이 주도적인 역할을 하는가의 여부이다. 따라서 단지 운영에 대한 산주들의 주도적인 참여를 유도하기 위해서는 산주협회를 통해 산주들이 의견을 제시하고 전문경영인 및 행정기관과 협의할 수 있어야 하는데, 현재는 산주협회가 전문경영인으로부터 결정된 사업에 대한 정보를 전달받는 수준에 그치고 있다. 2개 단지의 경우에는 산주협회의 자체가 구성이 안 되어 있어서 산주들이 자신들의 의사를 표현할 수 있는 제도적 장치가 없는 경우도 있었으며, 산주협회가 구성되어 있는 경우에도 관련 규정이나 정기적인 모임이 없어서 산주들이 사업설명회와 산주협의회 회의를 구분하지 못하는 경우도 있었다. 이처럼 선도산림경영단지의 운영 과정에 산주가 참여할 수 있는 유일한 장치인 산주협의회마저 형식적으로 운영이 되면서 단지 운영에 산주들이 실질적으로 참여할 수 있는 기회가 매우 제한되고 있는 것으로 나타났다.

이상의 결과를 종합해 볼 때, 현재 선도산림경영단지의 운영을 담당하고 있는 전문경영인이 사업계획 등에 대한 정보를 산주들에게 제공하고 동의를 구하고는 있으나, 최종적인 의사결정은 주로 전문경영인인 산림조합과 사업승인 주체인 지자체에서 행사함으로써, 산주들은 사업설명회 등을 통해 단순한 의사표현을 하는 것으로 참여가 제한되고 있으며 산주들의 의견을 종합적으로 반영할 수 있는 협상력이나 교섭력 수준은 매우 낮은 것으로 평가된다. Arnstein(1969)의 8단계 이론을 적용해 볼 때, 현재 선도산림경영단지 내 산주들의 참여수준은 형식적 참여 범주의 ‘동의단계(placation)’에 해당하는 것으로 분석

된다. 따라서 산주들의 참여수준을 ‘동의단계’에서 한 단계 상위인 적극적인 참여 범주의 ‘협력단계(partnership)’로 유도하기 위해서는 단지의 운영과 사업 계획에 대한 의사결정과정에 산주들이 참여하여 실질적인 영향력을 행사할 수 있도록 전문 경영인과의 파트너십을 구축하는 것이 필요하다.

3. 선도산림경영단지 산주참여 확대 방안

선도산림경영단지 내 산주들의 참여수준에 대한 분석 결과를 토대로 다음과 같이 산주참여 확대 방안을 도출하였다. 첫째, 산주가 선도산림경영단지 운영에 실질적으로 참여할 수 있도록 산주협의회 구성이 제도적으로 보장되어야 한다. 조사 대상이었던 8개 단지 가운데 2개 단지는 산주협의회가 구성되지 않은 곳도 있었으며, 산주협의회가 구성된 단지 역시 단순하게 사업내용을 전달하는 형태로 산주들의 참여가 매우 제한적이었다. 따라서 산주협의회 구성 및 운영을 위한 구체적인 지침을 정하여 전문경영인인 산림조합과 산주들이 어떤 내용에 대해서 협의가 필요한지 협의내용과 범위를 명확히 정하는 것이 필요하다. 즉, 가칭 ‘선도산림경영단지 산주협의회 구성 및 산주참여 방침’을 마련하여 기본계획 및 경영계획 수립, 연차별 사업 설계, 사업평가 및 모니터링 등 단지 운영을 위한 주요 사항들에 대해서 산주들이 협의하고 전문경영인과 함께 논의할 수 있도록 산주협의체를 통한 파트너십 구축이 필요하다. 산림청에서도 산주협의회 구성을 장려하기 위해서 선도산림경영단지 운영 평가 지표로 산주협의회 구성 여부, 산주협의회와 전문경영인 간 협력 파트너십의 수준 등을 포함하는 것을 고려해볼 수 있다.

둘째, 선도산림경영단지 사업예산을 투명하게 집행하기 위하여 예산기획 단계부터 예산집행의 우선순위를 정하는데 있어서 산주협의회와 전문경영인 간 협의가 필요하다. 선도산림경영단지 예산운영에 대한 산주참여를 통해 산주들이 원하는 우선순위 사업에 대한 논의가 활성화될 수 있고, 전문경영인의 입장에서도 예산집행의 정당성을 강화할 수 있는 수단이 될 것이다.

셋째, 산주협의회를 통한 모든 결정사항은 문서로 공식화하여야 한다. 산주협의회는 법인격을 갖지 않는 단체이므로 법적 구속력을 갖고 산주들의 의사를 대변하기는 어렵지만, 그럼에도 대리경영을 위임한 산주들이 협의를 거쳐 결정된 사항이므로 전문경영인과의 논의에서 실질적인 영향력을 행사할 수 있을 것이다.

마지막으로 선도산림경영단지 내 산림자원 현황과 연차별 사업내용에 대한 구체적인 정보를 산주들에게 제공할 수 있는 장치를 마련해야 한다. 인터넷 홈페이지 등을

통해 관련 정보를 제공하고 산주의 의견을 듣는 시스템 마련이 필요하다. 한편 대부분의 산주들이 고령층임을 감안하여 원활한 정보제공을 위해 사업설명회를 상시 개최하고 소책자 등을 이용한 안내가 필요하다.

이상의 제안은 산주들이 선도산림경영단지 사업에 보다 적극적으로 참여할 수 있도록 제도적 장치를 마련하기 위한 방안들이다. 산주들의 요구와 단지 여건에 맞게 사업을 계획할 수 있도록 산주협의회를 통해 전문경영인과 협의할 수 있는 공식적인 절차를 마련하고, 합의된 사항들은 문서로 공식화하여 이에 따라 전문경영인이 사업을 운영함으로써 선도산림경영단지 운영을 대한 실효성 있는 산주참여가 가능할 것으로 기대한다.

결론

본 연구에서는 8개 선도산림경영단지에 참여하고 있는 산주들을 대상으로 심층인터뷰 조사를 실시하여 산주들의 참여수준을 파악하였다. 조사 결과 8개 선도산림경영단지 가운데 6개 단지에서 산주협의회를 구성하고, 선도산림경영단지의 운영을 담당하고 있는 전문경영인이 사업설명회를 통해 사업계획 등에 대한 정보를 제공하고 산주들의 동의를 구하고 있었다. 하지만 최종적인 의사결정은 전문경영인인 산림조합과 사업승인 주체인 지자체에서 행사함으로써, 산주들은 사업설명회를 통해 단순한 의사표현을 하는 것으로 참여가 제한되어 산주들의 의견을 반영할 수 있는 협상력이나 교섭력 수준이 매우 낮은 것으로 조사되었다.

Arnstein(1969)의 8단계 참여이론을 적용하여 산주들의 참여 수준을 분석한 결과, 현재 선도산림경영단지 내 산주들의 참여수준은 형식적 참여 범주인 ‘동의단계’에 해당하는 것으로 나타났다. 따라서 산주들의 참여수준을 현재의 ‘동의단계’에서 한 단계 상위인 적극적 참여 범주의 ‘협력단계’로 유도하기 위해서는 산주들이 단지의 운영과 사업 계획에 대한 의사결정과정에 참여하여 실질적인 영향력을 행사할 수 있도록 장치가 마련되어야 한다.

따라서 본 연구에서는 산주들이 선도산림경영단지 사업에 보다 적극적으로 참여할 수 있도록 산주협의체의 구성을 제도화하고, 선도산림경영단지 운영을 담당하는 전문경영인과 파트너십의 체결을 제안하였다. 이를 통해 산주들의 요구와 단지 여건에 맞게 사업을 계획하고 예산을 책정하기 위한 공식적인 협의 절차를 마련하는 것이 가능할 것이다. 또한 합의된 사항들은 문서로 공식화하고 전문경영인이 이에 따라 사업을 운영하도록 함으로써 실효성 있는 산주참여가 가능하도록 하였다. 마지막으로 선도산림경영단지 내 산림자원 현황과 연차별 사업

내용에 대한 정보를 산주들에게 적극적으로 제공하는 것을 제안하였다.

본 연구에서는 산주참여 수준을 파악하기 위해서 단지 별로 3명에서 5명씩 총 30명의 산주를 대상으로 심층인터뷰 조사를 실시하였다. 사유림은 부재산주의 비율이 높고 산림경영에 관심을 가지고 적극적으로 참여하는 산주의 수가 많지 않은 것을 감안할 때, 단지 운영에 적극적인 소재 산주 30명을 대상으로 심층인터뷰를 실시한 것이 어느 정도 대표성을 가지는 것으로 판단된다.

하지만 인터뷰에 포함되지 않은 부재산주들의 경우 본 연구결과와 상이한 의견을 가질 수 있다. 인터뷰에 참여한 산주들의 경우 선도산림경영단지 전체 산주들보다 상대적으로 산림 소유규모가 커서 소규모 산림을 소유한 부재산주들은 본 연구결과와 다른 의견을 가질 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 본 연구결과가 전체 선도산림경영단지 참여 산주들의 의견을 대표하는 것으로 해석하는 데에는 분명한 한계가 있으므로 향후 부재산주까지 포함하는 추가적인 인터뷰 조사를 통해 전체 산주들의 의견을 보다 정확하게 수집하는 연구가 뒤따라야 할 것이다.

References

- An, H.C. 1983. A Study on the Private Forest Owners' Attitude toward Forest Practices in the Agricultural and Mountain Villages. *Journal of Jinju National Agriculture and Forest Technology College* 21: 141-153.
- An, K.W. and Shin, S.H. 2004. A Study on the Consciousness of Proxy Management in Private Forest. *Korean Journal of Forest Economics* 12(2): 14-24.
- Arnstein, S.R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association* 5(4): 216-224.
- Boseong County. 2014. Basic Plan of Boseong Leading Forest Management Zone. Boseong County, Republic of Korea.
- Bruña-García, X. and Marey-Pérez, M.F. 2014. Public Participation: A Need of Forest Planning. *iForest* 7: 216-226.
- Geochang County. 2015. Basic Plan of HOUMSAN Leading Forest Management Zone. Geochang County, Republic of Korea.
- Han, W.T. 1992. *Urban and Local Administration*. Bobmusa Press, Seoul.
- Hongcheon County. 2014. Basic Plan of Hongcheon Leading Forest Management Zone. Hongcheon County, Republic of Korea.
- Hongseong County. 2015. Basic Plan of Hongseong Leading Forest Management Zone. Hongseong County, Republic of Korea.

- of Korea.
- Japan Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries. 2016. The 90th Statistical Yearbook of Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries. Japan Statistics Department.
- Jinan County. 2014. Basic Plan of Jinan Leading Forest Management Zone. Jinan County, Republic of Korea.
- KFS (Korea Forest Service). 2015a. 2015 Statistical Yearbook of Forestry. Korea Forest Service, Daejeon, Republic of Korea.
- KFS (Korea Forest Service). 2015b. Guideline for compilation of the budget and establishment of Leading Forest Management Zone. Korea Forest Service, Daejeon, Republic of Korea.
- KFS (Korea Forest Service). 2015c. Report on Private Forest Owners' Perception. Korea Forest Service, Daejeon, Republic of Korea.
- KFS (Korea Forest Service). 2016. Program for Revitalizing Private Forest Management, Korea Forest Service, Daejeon, Republic of Korea.
- KFS (Korea Forest Service). 2017. Status of Forest Roads in Major Foreign Countries. <http://www.forest.go.kr>.
- Kim, H.S., Kim, S.I. and Lee, S.H. 2015. An Attitude of Forest Owners and Importance-Performance Analysis for Management-Scale Improvement on Private Forests. *Journal of Agriculture and Life Science* 49(6): 57-63.
- Republic of Korea. 2015. Intended Nationally Determined Contribution. <http://unfccc.int>.
- Samcheok City. 2015. Basic Plan of HAJANG Leading Forest Management Zone. Samcheok City, Republic of Korea.
- Seo, Y.W. and Choi, J.C. 2000. Study on Relating a Government Support to the Private Forest Management. *Journal of Forest Science of Kangwon National University* 16: 103-116.
- Seo, Y.W. and Choi, J.C. 2001. Comparison of the Determinants Affecting Forest Investment by the Type of Private Forest Land Owners. *Journal of Korean Forest Society* 90(5): 643-649.
- Suncheon City. 2015. Basic Plan of Suncheon Leading Forest Management Zone. Suncheon City, Republic of Korea.
- Ulju County. 2015. Basic Plan of Ulju Leading Forest Management Zone. Ulju County, Republic of Korea.
- Verba, S. 1967. Democratic Participation. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 373(1): 53-78.
- Yoo, S.Y. 2005. A Study on Residents Participation in Process of Land Development Conducted by the Public Sector. *Korea Research Institute for Human Settlements* 47: 125-144.
- Zimmerman, J.F. 1986. *Participatory Democracy: Populism Revived*. Praeger, New York, USA.

(Received: July 31, 2017; Accepted: September 22, 2017)