

다층적 산림관리 거버넌스 평가와 과제: 산림관리 전문가의 인식과 제안

김 창 수

국문요약

이 연구에서는 총 10명의 산림관리 전문가를 선정하여, 2024년 10월부터 11월에 걸쳐 선정된 전문가들을 대상으로 구조화된 질문과 응답 그리고 대화를 통하여 산림관리 거버넌스 연구 주제에 대한 견해와 경험을 표출하고 그에 대한 의견을 나누었다. 먼저 전문가들은 우리나라에서 산림관리 거버넌스가 잘 작동하고 있지 않다는 부정적인 의견을 나타냈다.

4가지 산림관리 거버넌스 격차를 조사하고 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 우리나라 산림관리 주체들의 산림 보호 역할과 책임감 평가는 부정적인 것으로 나타났다. 둘째, 우리나라 산림관리 주체들의 목표 일치도 평가 결과 산림보호와 경제임업 분야에서 특히 낮게 나타났다. 셋째, 우리나라 통합적인 녹지·산림 관리 정책과 관련하여 산림관리 사각지대가 발생하고, 관할권의 중첩이 발생하는 정도에 대해 대부분 동의하는 것으로 나타났다. 넷째, 우리나라 산림관리 주체들이 정책을 추진하는 데 제도적 근거가 취약하다고 생각하는 의견이 높게 나타났다. 산림관리 거버넌스 격차 평가 결과 4가지 격차 모두 높게 나타났지만, 특히 목표 격차가 높게 나타났다.

결론적으로 산림관리 거버넌스 격차 완화 방안의 적합성 평가 결과 목표공유를 위한 이해관계자 간의 소통, 중앙 부처 간, 중앙부처와 지자체 간 협업을 통한 부처할거주의 극복, 모든 이해관계자의 책임감 고양과 참여 제고 순으로 나타났다. 전문가들은 산림청 주도의 협력적 거버넌스에는 찬성했고, 산림관리 주도 부처 적합성 평가한 결과 산림청이 가장 높게 나타났기 때문에 산림청의 산림자원처로서 부처 승격을 검토할 시점인 것으로 판단되었다.

주제어: 다층적 산림관리 거버넌스, 초점집단면접, 거버넌스 격차, 산림자원처

I. 서론

산림관리는 다 분야에 걸쳐있고, 다부처와 다수준의 이해관계자들이 관련성이 있기에 통합관리의 필요성과 신뢰를 바탕으로 하는 네트워크 형성과 협력의 필요성이 큰 영역이다. 산림 영역은 협력할 부문과 통합할 부문을 구분하지 않고 관리권이 중첩하면서 낭비와 비능률을 초래하기도

* 이 논문은 한국정책학회에서 수행한 「2024년 산림행정·정책 전문가 네트워크 연구」의 일부 결과를 바탕으로 작성되었으며, 초고는 2024년 한국정책학회 추계학술대회에서 발표하였고, FGI 결과를 반영하여 2024년 한국산림행정학회 동계학술대회에서 발표한 것을 수정·보완하였습니다.

하고, 관리의 사각지대가 발생할 수 있기 때문에 과잉부문은 통합하고, 사각지대는 신뢰와 협력을 통해 문제를 해결하는 다층적인 협력 거버넌스 접근이 필요하다. 다양한 이해관계자가 관련되는 산림 분야의 경우 더욱더 '협력적 거버넌스'가 필요하다는 것은 전문가들의 지배적인 의견이기도 하다(전문가 B의 FGI 의견, 2024. 10).

다소 거칠기는 하지만 산지와 산림은 다음과 같이 정의되고 있다. 산지관리법 제2조에 따르면 산지란 지목이 임야인 토지, 임목(立木)·대나무가 집단적으로 생육(生育)하고 있는 토지, 임도(林道), 작업로 등 산길, 토지에 있는 암석지(巖石地) 및 소택지(沼澤地) 등을 말한다. 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률(산림자원법) 제2조에 따르면, 산림이란 집단적으로 자라고 있는 임목·대나무와 그 토지, 산림의 경영 및 관리를 위하여 설치한 도로, 토지에 있는 암석지(巖石地)와 소택지(沼澤地: 늪과 연못으로 둘러싸인 습한 땅)을 말한다.¹⁾

이처럼 산림은 생태적으로 풍부한 생물종과 이를 둘러싸고 있는 자연환경 사이에 상호작용을 통해 형성·유지되며, 산림생태계는 모든 활동의 기반이 되고 있다. 산림은 수원함양, 대기정화, 토사유출 방지, 산림휴양, 산림정수, 토사붕괴방지, 야생동물보호 등 다양한 공익적 기능을 수행하며, 이러한 공익적 기능을 유지·증진하기 위해서는 산림생태계가 유지·보전되어야 한다(Elmqvist et al., 2013). 이러한 산림에 대해서는 다양한 이해관계자가 발생하며, 다양한 전문가들이 다양한 시각에서 협력하여 관리할 필요성이 제기된다.

거버넌스(governance)란 관련 행위자들의 상호의존 구조가 교환과 상호협력, 공통의 이해관계, 공유된 신념과 전문지식을 바탕으로 이루어진 공식·비공식 연계망을 갖춘 협력체계를 의미한다(Rhodes, 1996: 652-667). 정정길(2003: 530-537)은 공공서비스 연계망에 초점을 두어 서비스연계망의 활동이 바람직스럽게 이루어지도록 정부가 책임을 지고 관리하는 행위나 과정을 신국정관리(new governance)라고 하면서 다음 세 가지 구성요소를 제시하고 있다. 먼저 다양한 정부 및 비정부조직의 참여(participation)에 의해 공공서비스가 공급된다. 그리고 계층제적 위계가 없고 상당한 자율성(autonomy)을 가진 참여자들의 연계망(network)을 통해 서비스의 공급을 담당한다. 무엇보다도 참여자들의 상호의존적인 교환관계에서 협력의 중요한 기반과 조건은 신뢰(trust)라는 점을 강조한다. 그러므로 산림관리 거버넌스(forest governance)란 산림 관련 행위자들의 상호의존 구조가 교환과 상호협력, 공통의 이해관계, 공유된 신념과 전문지식을 바탕으로 이루어진 공식·비공식 연계망을 갖춘 신뢰와 협력체계이다.

OECD(2011, 2012) 역시 다양한 정책영역 간의 상호의존성과 다양한 수준의 정부기관들간의 상호의존성을 관리할 거버넌스 구조와 메커니즘의 결핍은 정책의 결정과 집행에 장애요인이 된다고 한다. 나아가 관련 이슈는 다양한 이해관계자의 참여로 점점 복잡하고 다차원적으로 변하기 때문에 수요에 기초한 참여적이고 협력적인 관리 접근을 요구하고 있다(Rogers & Hall, 2003; UNDP

1) 산림자원이란 국가경제와 국민생활에 유용한 자원으로서 산림에 있거나 산림에서 서식하고 있는 수목, 초본류(草本類), 이끼류, 버섯류 및 곤충류 등의 생물자원, 산림에 있는 토석(土石)·물 등의 무생물자원, 산림 휴양 및 경관 자원 등을 말한다. 산림사업이란 산림의 조성·육성·이용·재해예방·복구·복원 등 산림의 기능을 유지·발전 또는 회복시키기 위하여 산림에서 이루어지는 사업과 도시숲·생활숲·가로수·수목원의 조성·관리 등 산림의 조성·육성 또는 관리를 위하여 필요한 사업을 말한다.

Water Governance Facility, 2008). OECD(2012: 27-29)에서는 주요 OECD 국가들의 물거버넌스 수준을 평가하는 7가지 기준을 제시하고 지속적으로 평가하고 있는데, 이 연구에서는 OECD(2012)의 다층적 거버넌스 분석틀을 활용하여 우리나라 산림 거버넌스의 현황과 격차 분석을 토대로 산림 거버넌스의 발전 방안을 제안하고자 한다. 특히 다부처 거버넌스의 앵커 부처로서 확장된 (가칭)산림자원처 중심의 거버넌스 형성 방안의 타당성을 평가해 보고자 한다.

이 연구에서는 환경부 관련 전문가 1명, 농림부 관련 전문가 1명, 국토부 관련 전문가 1명, 지자체 전문가 1명, 중립적인 산림관리 전문가 6명 등 총 10명의 전문가를 선정하였다. 2024년 10월부터 11월에 걸쳐 선정된 전문가들을 대상으로 구조화된 질문과 응답 그리고 대화를 통하여 연구주제에 대한 견해와 경험을 표출하고 그에 대한 의견을 나누었다.²⁾

II. 이론적 배경

1. 선행연구의 검토

첫째, 자연환경 통합 거버넌스 관점에서 박종원(2022)은 2021년 개정된 「자연환경보전법」에 따른 자연환경복원제도의 주요내용을 분석하고, 산림, 습지, 호소, 하천, 해양 등 모든 생태계는 유기적으로 연결되어 있음을 고려하여 통합적인 자연환경복원이 이루어질 수 있는 제도적 기반을 구축하여야 한다고 한다. EU에서는 지속가능한 산림관리를 목표로 설정한 후 통합적 산림관리에 입각하여 산림정책을 추진하고 있다. 산림을 각종 재난 및 피해 요인으로부터 지켜내고, 산림의 지속 가능한 관리를 위해서는 재난과 재해의 특성을 잘 이해하고 중앙정부, 지방정부, 민간 부문의 통합적 거버넌스 체계를 마련할 필요가 있다고 한다(Sotirov & Arts, 2018: 960-967).

둘째, 산림경영 거버넌스 관점에서 김주미 등(2023)은 산림 분야 역시 정부 주도의 수동적인 산림관리를 넘어 다양한 이해관계자가 참여하는 방식의 확산이 필요한 시점에 도래하였다고 한다. 그들은 선도산림경영단지는 거버넌스 구축에 필요한 역량 구성요소 중 참여, 네트워크, 정보공유는 비교적 잘 갖춰져 있었으나 신뢰, 리더십, 자원, 제도는 미흡한 것으로 나타났다면서 사유림 선도산림경영단지의 지역사회 기여를 위한 거버넌스 활성화 방안을 제시하였다.

셋째, 국유림 중심 산림관리 거버넌스 관점에서 서승현·이희창(2009)은 국유림 관리 관련자의 설문조사 결과, 국유림 관리는 공익의 증진과 산림 자체에 대해 직접 경영하는 행정으로서 집단적·효율적인 관리를 위해 전문화된 국유림 관리조직에서 관장하는 것으로 업무의 명확한 규정이 필

2) 이 연구에서는 연구방법으로서 연구기관과 학계 전문가들을 대상으로 초점집단면접(Focused Group Interview, FGI)을 실시하였다. 초점집단면접은 연구내용에 관련된 정보를 충분히 알고 있다고 전제되는 소수의 이해관계자, 정책관계자, 전문가 등을 대상으로 보다 깊이 있는 내용에 대하여 직간접적인 대인면접을 통하여 자료를 수집하는 질적인 연구방법 중 하나이다(Vaughn et al., 1996). 다만, 이 연구에서 전문가들의 대표성을 충분히 확보하지 못한 한계가 있어 추후 설문조사를 통해 일반화 가능성이 높은 후속 연구 결과가 나오길 기대한다.

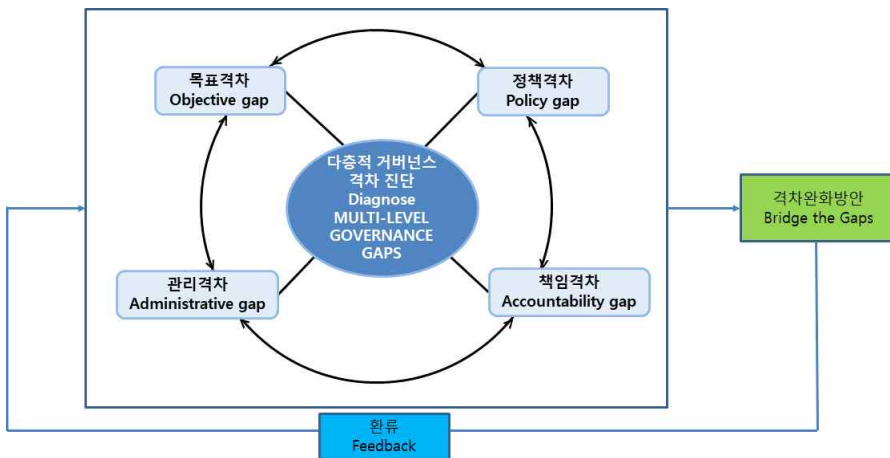
요하고, 공공부문의 적극적 홍보 전략 수립과 산림 학습지원 등의 역할이 필요하며, 산림관리의 이원화의 문제 역시 중앙부처인 산림청과 지방자치단체 간 긴밀한 협조를 통해 해결하고자 노력해야 한다는 점을 제시하였다. 그리고 안태성·안기완(2023)이 서부지방산림청의 미래 변화에 대응한 국유림 경영관리 방향에 기초자료를 제공하고자 2020년 8월 1일부터 8월 30일까지 서부지방산림청 및 정읍·무주·영암·순천·함양국유림관리소 근무자를 대상으로 진행한 총 134부의 설문조사 결과, 서부지방산림청 근무자가 인식하고 있는 국유림이 지향하여야 할 국유림 기능에 대한 우선순위는 산림재해방지, 자연환경보전, 산림휴양, 생활환경보전, 기후변화완화, 산림생태계 조성, 산림복지서비스, 목재생산, 수원함양 순으로 나타났다. 국유림 기능에 대한 중요도-성취도를 분석한 결과, 도시를 숲이 있는 생활공간으로 재창조하는 등 3개 속성에 대한 업무는 가장 우선적으로 관리 및 개선해야 하는 것으로 나타났다. 이를 통해 국유림 경영·관리를 위한 서부지방산림청 미래 산림비전 위원회의 구축과 지역 거버넌스 구축을 제안하였다. 산림관리 거버넌스 관점에서 사득환(2022: 114-145)은 산림재해 관리를 위해 산림재해 조직체계를 정비하고, 국가산림위원회와 지역산림위원회 구성을 통한 다중심 산림거버넌스 구축방안을 제안하였다. 송정은(2022)은 산림청의 국립공원 내 병해충과 산사태와 관련하여 산림관리 전담기관을 통한 종합적인 산림관리 강화 필요성을 제안하였다. 구자춘(2022)은 산림복지시설, 임도구축, 산림조합, 임업 및 산촌진흥 등 사무가 지방으로 이양된 상황에서 배타적 업무분장 보다는 통합적 거버넌스가 필요함을 제안하였다.

넷째, 주도자 거버넌스의 관점에서 안유순·허동숙·박수진(2017)이 다행위자시스템 모형을 활용하여 가리왕산 일대의 4개 마을(리)을 대상으로 하는 모형을 구축하여 모의한 결과, 지역주민의 의사가 일부 반영되는 정부 중심의 거버넌스 형태가 경제적·환경적 효용이 극대화될 수 있는 국유림 관리 거버넌스라는 결과를 도출하였다. Gorddard et al.(2012)은 다중심·다수준 거버넌스를 통해 호주의 해양생태계를 안정적으로 보호할 수 있음을 보여주었다. 수평 및 수직적 확장 및 연계를 통해, 즉, 다중 관할권 확보를 통해 바다에 미치는 부정적 영향(impact)을 줄일 수 있었던 것이다. Homsy & Warner(2015)도 다중심 및 다수준 거버넌스가 이해관계자의 요구와 이해관계에 보다 민감하게 반응할 수 있다는 장점이 있다고 하였다. Persha et al.(2011)은 6개국 84개 지역을 대상으로 거버넌스를 통한 규칙 참여(rule-making participation) 여부가 산림의 '지속가능성'을 높임을 증명하였다. 이러한 관점에서 구자춘 등(2023)은 다수준 거버넌스 관점의 산림정책 수립 방향과 과제를 네트워크 분석과 실증연구를 통해 제시하고 있다. 네트워크 거버넌스의 유형(Network Governance Forms)에 관한 연구(Provan & Kenis, 2008: 229-252)에 따르면, 네트워크 관리능력의 요구가 낮고 참여자 간 신뢰가 높을 때는 모든 참여자의 헌신과 참여로 이루어지는 공유 거버넌스(shared governance) 유형이 효과적이다. 네트워크의 참여자 수가 증가할수록 그리고 네트워크 관리능력의 요구가 보통일 때는 중재 조직이 있는 주도조직 거버넌스(lead organization governance)가 적합하고, 네트워크 관리능력의 요구가 높을 때는 이해당사자들의 조정 및 촉진자 역할 수행하는 관리조직 거버넌스(network administrative organization governance) 유형이 효과적이라고 한다.

2. 분석틀의 설정

이 연구에서는 선행연구에서 검토한 산림 거버넌스 관련 이론적·실증적 연구를 통합하고 체계화할 수 있는 다층적 거버넌스 모델을 차별적으로 적용하고자 한다. OECD(2012: 27-29)에서는 주요 OECD 국가들의 거버넌스 수준을 평가하는 7가지 기준을 제시하고 지속해서 평가하고 있는데(김창수, 2024), 이 연구에서는 4가지 관점의 수정된 분석틀(The Revised OECD Multi-Level Governance Framework)을 활용하고 있다. <그림 1>에 나타난 바와 같이 4가지 관점이 화살표와 같이 상호 연계되었다는 전제에 따라 하나의 격차가 심각하다면 다른 격차를 훨씬 심각하게 악화할 수 있으며, 반대로 하나의 격차가 완화된다면 나머지 격차를 강력하게 완화할 수 있다는 의미를 함축하고 있다. 그리고 격차 진단 결과 격차 완화 방안을 도출하여 반영하고 다층적 거버넌스 발전 방안으로 환류하는 모형을 구성하였다.

<그림 1> 수정된 OECD의 다층적 거버넌스 분석모형



이 연구에서는 <표 1>과 같이 거버넌스 운영 역량과 관련된 정보, 역량, 재정 격차는 생략하고, 다층적 거버넌스 구성에 핵심적으로 중요하다고 판단하는 나머지 4가지 격차를 중심으로 다층적 산림 거버넌스 분석틀을 가설적으로 구성하여 분석해 보고자 한다.³⁾ 먼저 산림 거버넌스의 현황과 격차 분석을 토대로 격차 완화를 통한 산림 거버넌스의 발전 방안을 제안하고자 한다. 구체적인 연구문제는 <표 1>에 제시되어 있다.

3) 2024년 9월 면담한 산림청 관계자에 따르면 산림관리법 제3조의5는 산림관리정보체계의 구축·운영 및 이용을 규정하고 있다. 역량과 재정 격차 관점에서 보면, 생물다양성에 기반한 산림유전자원을 연구개발하고, 지역주민들이 대량생산하고, 국제협력까지 가기 위해서는 산림보호과의 계 단위 기능으로는 곤란하며 중장기적으로 과 단위에서 업무를 수행할 필요가 있다. 2024년도 산림청 세출예산 규모는 2조 6,126억 원으로 2023년도 예산 2조 4,837억 원 대비 5.2%(1,289억 원) 증가하였다. 전문가들은 산림의 단위면적을 고려할 경우 산림청의 예산이 적은 것은 아니라고 하지만, 우리나라 산림의 특수성 때문에 오히려 부족하다는 지적도 있다.

〈표 1〉 다층적 산림관리 거버넌스 격차분석 연구문제

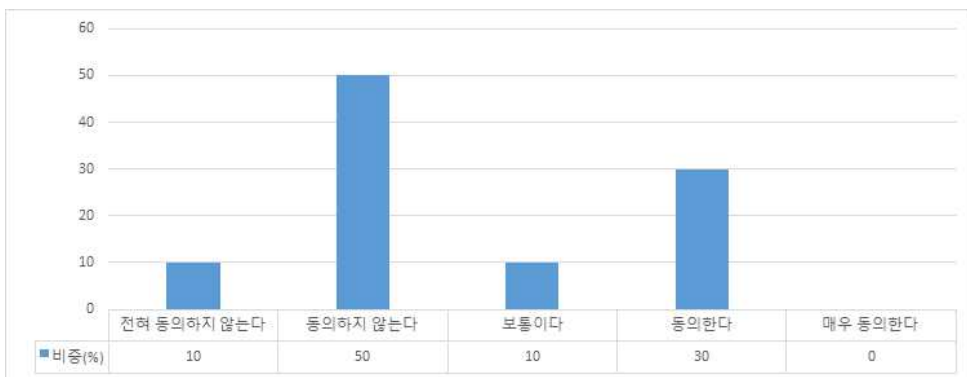
격차	격차 설명 및 연구문제	산림관리 거버넌스 체크 포인트
책임격차 (accountability gap)	• 산림관리 정책의 투명성 부족으로 인한 이해관계자의 관심 부족과 저조한 참여와 관련된 책임 격차가 크면 산림관리 거버넌스가 성공하기 어려울 것이다. 모든 산 관리 이해관계자가 책임을 다하고 있고 국민의 불편함이 없는가?	• 모든 이해관계자의 책임감 고양과 참여 제고 • 산림관리 다원화로 인한 국민 불편의 해소
목표격차 (objective gap)	• 다양한 부처 간의 목표 상충으로 인한 과도한 경쟁은 필히 중복과 낭비를 초래하기 때문에 목표 격차가 크면 산림관리 거버넌스의 성공이 어려울 것이다. 환경부와 농림부, 지자체 그리고 산림청은 산림관리 목표를 공유하는가?	• 협업과 조직 통합을 통한 부처할거주의 극복
관리격차 (administrative gap)	• 정부 부처 간의 분절성과 관련된 관리 격차가 크면 사각지대가 발생하고 산림관리 거버넌스의 성공은 어려울 것이다. 유관 부처의 협업이 잘 이루어져 산 관리의 사각지대는 없는가?	• 관리조직의 통폐합과 통합관리 • 국가위원회 구성과 운영을 통한 조정
정책격차 (policy gap)	• 중첩적이고 불명확한 역할과 책임의 문제와 관련된 정책 격차가 크면 산림관리 거버넌스의 성공은 어려울 것이다. 산림관리 관련 법·제도를 통해 관련 행위자들이 명확한 역할과 책임을 부여받아 산림관리 거버넌스 역량을 극대화하고 있는가?	• 정부조직법 개정을 통한 구조조정 • 산림기본법 및 산지관리법 개정과 법령과 계획의 통합 • 산림재난방지법 제정 • 국가숲관리기본계획 마련

Ⅲ. 산림관리 거버넌스 실태와 격차 분석

1. 산림관리 거버넌스 전반적 실태 평가

산림청은 국토의 63% 정도를 관리하는 부처의 특성상 다른 부처와 지방정부, 민간과 협업의 기회가 많다(전문가 H의 FGI 의견, 2024. 11). 그러나 〈그림 2〉에서는 우리나라에서 산림관리 거버넌스가 잘 작동하고 있다는 의견에 동의하는지 의견을 물어보았는데, 60% 이상이 부정적인 의견을 나타냈다.

〈그림 2〉 우리나라에서 산림관리 거버넌스에 대한 전반적인 평가



중앙부처와 지자체 간에 산림개발과 보전의 갈등을 지적하는 전문가 의견이 많았다. 나아가 다양한 이해관계자 간의 가치 갈등도 내재되어 있음을 인식하는 비판적 의견도 있었다.

산림청, 문체부, 환경부, 국토부 등 중앙부처들 간의 협조가 잘되지 않고 있습니다. 특히 환경부 국립공원공단과 산림청 간의 업무 협조가 잘되지 않고 있습니다. 지방시대에 접어들면서 산림청과 지자체 간의 협조가 잘되지 않고 있습니다. **선출직 단체장들은 주민들을 의식하여 개발 위주의 산림행정을 상대적으로 선호함으로써** 산림청, 환경부 등의 산림보전 행정과 상충할 때가 많습니다(전문가 F의 FGI 의견, 2024. 10).

산림관리가 지속가능한 경영(sustainable management) 원칙 속에서 이루어져야 한다고 하지만, 우선 가치치기가 산림관리에 유익한 것인지, 고령 나무의 탄소흡수 능력이 약한 것인지 등에 대한 산림관리와 관련한 **과학적 근거가 불분명한** 경우가 많습니다. 둘째는 산림경영에서도 보존과 이용 간의 상충관계가 내재되어 있습니다. 가령, 나무를 푸르게 심자는 일반 국민적 인식과 나무를 베서 이용하고자 하는 산주, 임업자들 간의 이해관계가 내재되어 있습니다. 셋째는 산림에 대해, 근본적으로 사유재로서 접근할 것인지 공공재로서 접근할 것인지에 대한 가치충돌, 넷째 사유림에 대한 보상을 줘야 한다는 임업학과 출신과 무슨 보상이냐는 산림학과 출신 간의 인식 차이 등이 존재합니다(전문가 F의 FGI 의견, 2024. 10).

전문가 중에는 실질적으로는 이해관계자들의 참여 부족으로 인한 책임감 격차가 큰 것이 문제라는 지적도 있었다. 우리나라 산림관리 거버넌스는 다수준 거버넌스의 일부 요소를 갖추고 있지만, 중앙정부와 지방정부 간의 수직적 연계가 미흡하고, 민간 부문과의 수평적 협력도 제한적이라는 것이다(전문가 I의 FGI 의견, 2024. 11).

〈표 2〉에 따르면 산림관리 주체 간 산림관리 협력이 취약한 분야는 산림보호와 산림재난·재해관리 분야인 것으로 나타났다.

〈표 2〉 산림관리 주체 간 산림관리 협력이 취약한 분야에 대한 의견 (복수응답)

구분	빈도	%
① 산림산업	3	15.79%
② 산림보호	6	31.58%
③ 산림재난·재해관리	5	26.32%
④ 산림복지	4	21.05%
⑤ 기타(5개 분야가 모두 협력 잘됨)	1	5.26%

특히 관련 부처 간에도 협력의 어려움이 나타나고, 관련 공공기관 간에도 갈등이 있고, 나아가 이해관계자 간의 갈등도 표출되기 때문에 다층적인 신뢰와 협력의 이유가 등장하고 있다.

산림재난 특히 **산불 진화와 관련하여 산림청, 소방청, 경찰청 등 유관 부처 간의 신속하고 유기적인 협조**가 어렵습니다. **소나무재선충병 방제 등과 관련하여 국립공원공단과 산림청 간의 협조**가 신속하게 이루어지지 못하고 있습니다. 산림보호, 산림재난 예방 등을 위한 임도개설 등과 관련하여 유관 부처들과의 협조가 잘되지 않고 있습니다. **별채 문제, 임도개설 문제는 표면적으로 부각되고 있는 대표적 갈등 사례**입니다(전문가 C의 FGI 의견, 2024. 10).

산림산업(산림청)과 산림보호(환경부)간 **갈등관계**가 있습니다. 산림청은 국립공원을 산림청으로 이관하기를 강력히 희망하나 산업이용이 우선인 산림청의 정책기조에 환경부가 반대하고 있어서 양 부처 간 긴장 관계에 놓여 있습니다. **산림재난·재해의 경우 산림보호와 산림산업 세력 모두 재난방지를 지지**합니다. 따라서 산림재난에 대해 모든 세력이 예방을 지지하나, **산주에 따라서는 산림재난 이후 토지의 이용도가 더 높을 때 찬성 입장**이 됩니다(전문가 E의 FGI 의견, 2024. 10).⁴⁾

현장을 직접 경험하고 있는 전문가들은 특히 산림보호와 산림재난·재해관리 분야에서 소통과 협력이 부족한 것을 지적하였다.

산림보호 분야는 산림청의 핵심적 정책기조인 지속가능한 산림관리 분야의 대척점에 있는 분야로 인식되고 있어서 모든 부서로부터 지원을 충분히 받지 못하는 경향이 있습니다. 특히 산림청은 특정한 정책으로 부서의 구분이 되어 있으나 **산림보호 분야는 공간을 기반으로 하고 있기 때문에 이들 부서의 도움이 매우 절실하나 보호지역에 대한 부정적 인식으로 인해 충분한 지원을 받지 못하는 상황**이 늘 발생하게 됩니다(전문가 H의 FGI 의견, 2024. 10).

2. 산림관리 거버넌스 격차 분석

1) 책임격차

산림기본법 제4조에는 국가 및 지방자치단체 등의 책무를 규정하고 있는데, ① 국가 및 지방자치단체는 산림의 보전, 산림의 공익기능 증진, 임업의 발전 및 산촌의 진흥 등 산림의 보전 및 이용에 관한 종합적인 시책을 수립하고 이를 시행할 책무를 진다. ② 국가 및 지방자치단체는 산림의 보전 및 이용에 관한 시책을 추진함에 있어서 필요한 법제 및 재정에 관한 조치를 하여야 한다. ③ 국민은 산림이 합리적으로 보전 및 이용될 수 있도록 국가 및 지방자치단체의 산림시책에 적극 협력하여야 한다. ④ 산림의 소유자 또는 산림을 이용하여 수익을 얻으려는 자는 지속가능한 산림경영을 위하여 노력하여야 한다.

4) 산림청 관계자에 따르면, 우리나라 산지에서 소나무는 25% 면적에 16억 그루가 자라고 있는 것으로 추정되는데, 특히 2023년 울진과 삼척의 산불 이후 산불에 강한 활엽수보다는 송이 생산을 위해 소나무를 심겠다는 산주들의 의견이 강했다고 한다. 한편 영농부산물 파쇄 협업을 통한 불법소각 근절 및 산불 예방 사례는 산림청이 행안부·농진청·농식품부·환경부 등 8개 기관과 산림조합의 협업을 통해 2024년 적극행정 우수사례 경진대회에서 우수상을 받았다고 한다.

전문가들은 다층적 거버넌스 관점에서 중앙정부와 지방정부 간의 수직적 연계가 부족하고, 산림조합, 지역 주민 등 주요 이해관계자 간의 협력도 제한적인 것을 비판하였으며, 환경부, 국토부와 산림청의 책임감이 어떻게 구현되는지 설명하였다.

우리나라의 경우 산림관리가 산림경영에서 친환경 관리로 전환하고 있어 긴밀하게 상호 협조해야 할 **산림청과 환경부가 오히려 비협조 내지 갈등하는 모습**을 보여주고 있습니다(전문가 F의 FGI 의견, 2024. 10).

도시공원의 경우 국토부가 존을 지정하고 지자체 산림녹지과에서 실질적인 관리를 하게 됩니다. 이때 산림청이 산림관리 전문성을 바탕으로 지원기능을 수행할 수 있습니다. 그러면 훨씬 나은 도시공원의 성과를 창출할 수 있습니다. 진정한 거버넌스지요. 그러나 산림청의 역할은 높은 장벽 때문에 제한적일 수밖에 없습니다(산림청 관계자 면담, 2024.10).

산림청은 산림관리의 핵심 부처이므로 책임감 있게 관리하고 있으나 타 부처의 경우 충분한 책임감을 갖는 것은 아니며, 특히 **국토부의 경우 개발부처**로서 산림관리에 보통은 악영향을 주로 끼치는 부서라고 할 수 있습니다(전문가 H의 FGI 의견, 2024. 10).

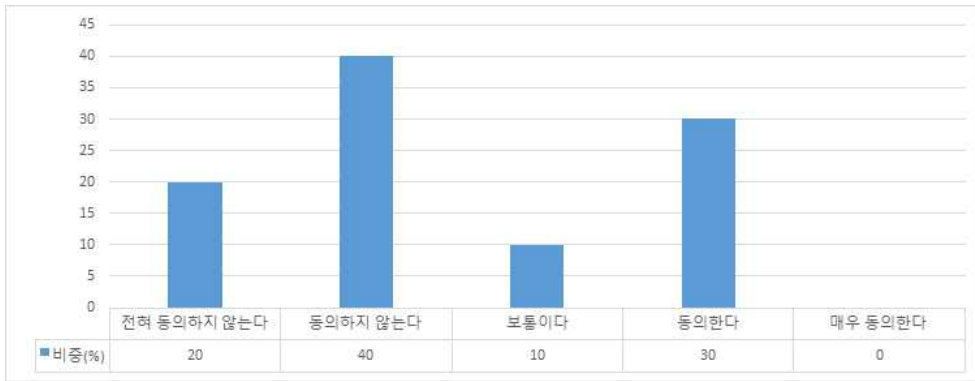
현재 우리나라 산림 관리주체들은 산림보호의 중요성을 인식하고 다양한 노력을 기울이고 있으나, 그 역할이 충분히 책임감 있게 수행되고 있다고 보기는 어렵습니다. 산림보호 분야에서 **중앙정부와 지방정부 간의 수직적 연계가 부족하고, 산림조합, 지역 주민 등 주요 이해관계자 간의 협력도 제한적인 것으로** 나타났습니다. 특히 산림보호는 기후변화로 인한 산불, 병해충 등의 돌발적인 위험에 신속히 대응해야 하는 분야입니다. 그러나 **산주와 지역 주민들이 산림보호의 일선에서 중요한 역할**을 맡고 있음에도 불구하고, 이들의 참여와 역량 강화는 아직 미흡한 상황입니다(전문가 I의 FGI 의견, 2024. 11).⁵⁾

〈그림 3〉의 전문가 의견에 따르면 우리나라 산림관리 주체들의 산림보호 역할과 책임감 평가 결과 60% 이상이 부정적인 것으로 나타났다. 개별 부처 이익에 충실한 부처이기주의 관점에서 전문성 없이 개입하거나, 소통과 협력이 부족한 문제점을 비판하였다. 2024년 12월 면담한 산림행정 전문가는 산림청 예산의 50%는 지자체를 통해 실현되기 때문에 지자체의 참여와 협력이 중요하다고 한다.⁶⁾

5) 2024년 12월 면담한 산림청 관계자에 따르면, 우리나라 산지는 국유림 26%, 공유림 8%인데 반해 사유림이 66%이며 220만 명에 달하는 산주가 임업단체를 형성하고 사익을 추구하고 민원을 형성하기에 산주들의 참여와 협력이 중요하다고 한다.

6) 2025년 산림청 주요 업무 추진계획에 따르면, 산림청 예산은 2조 6,169억 원인데, 지자체 보조는 1조 961억 원으로서 전체 예산의 41.9%에 해당한다.

〈그림 3〉 우리나라 산림관리 주체들의 산림보호 역할과 책임감 평가



2) 목표격차

산림기본법 제4조에 따른 산림관리 주체는 국가와 지자체, 국민, 그리고 산림 소유자 및 수익자로 볼 수 있으며, 현실적으로 다양한 목적함수를 갖고 있다. 특히 국가는 산림청뿐만 아니라 국토부, 환경부, 농림부, 문체부, 국가유산청 등도 다양한 목적으로 산림관리에 접근하고 있다.

산림행정은 경제적 기능, 환경적 기능, 사회·문화적 기능 등 종합적 다기능을 수행해야 하는데, 기능 수행 과정에서 **타 중앙부처와의 정책갈등**이 많이 노정되고 있습니다. 이는 부처들 간의 비전과 **목표 등 본질적 역할이 상이**하여 불가피한 점이 있으나 이로 말미암아 산림행정의 효과성이 저해되고 있습니다. 별채, 임도개설, 국산 목재 자급률의 저조 문제 등이 대표적인 사례입니다(전문가 C의 FGI 의견, 2024. 10).

목표 격차를 좁히기 위한 **산림정책협의회**를 소개할 수 있다. 산림기본법 제11조의2는 산림정책협의회의 구성 및 운영을 소개하고 있다. 제1항에서 산림청장은 산림기본계획의 수립과 변경에 관한 사항, 산림기본계획 및 지역산림계획의 추진실적 평가에 관한 사항에 관한 의견을 듣기 위하여 필요한 경우 산림청에 산림정책협의회를 구성·운영할 수 있다고 규정한다.⁷⁾ 그러나 산림정책협의회는 국토부, 환경부, 문체부, 국가유산청, 지자체 관계자들을 포함한 폭 넓은 거버넌스는 아니어서 아쉬움이 있다.

〈표 3〉에 따르면 우리나라 산림관리 주체들의 목표 일치도 평가 결과 산림보호와 경제임업 분야에서 평균 3점 이하로 특히 낮게 나타났다.⁸⁾

7) 산림기본법 시행령 제6조의3은 산림정책협의회의 구성을 규정하고 있는데, ① 산림정책협의회는 위원장 1명을 포함하여 10명 이상 20명 이내의 위원으로 구성한다. ② 산림정책협의회의 위원장은 산림청 차장이 되며, 위원은 비영리민간단체가 추천하는 사람과 여성이 각각 1명 이상 포함되도록 해야 한다.

8) 이 연구에서 등장하는 통계표들은 통계학상 N=30 이상의 정규분포 조건을 충족하지 못하므로 통계적으로 유의미하지 않지만, 전문가들의 인식을 가늠하는 수준에서 참조하기를 바란다.

〈표 3〉 우리나라 산림관리 주체들의 목표 일치도 평가

분야	빈도	최소	최대	평균	표준편차
산림재난	10	2	5	4	0.894427
경제임업	10	1	5	2.5	1.360147
산림복지	10	2	5	3.4	1.019804
산림보호	10	1	4	2.8	1.077033
국제협력	10	2	5	3.5	1.118034
국립공원 관리	10	1	5	3.1	1.220656
국가유산 관리	10	2	5	3.3	1.004988

주: ①전혀 그렇지 않다.....⑥매우 그렇다

산림보호 이슈를 놓고 환경부와 산림청 그리고 시민단체와 의견 차이가 표출되는 경우가 많다.⁹⁾

대부분 산림관리 주체의 목표가 일치하고 있다고 생각합니다. 다만 **산림보호의 경우 백두대간, 국립공원 등에 있어 환경부와 산림청 간 입장에 차이**가 있어 보입니다(전문가 A의 FGI 의견, 2024. 10).

산림보호 분야에서는 보호수종 및 목재 간벌을 하는 데 있어서 산림 관리주체들의 의견이 다른 부분들, 특히 **시민단체들과의 의견 불일치** 등이 있는 것으로 자주 언론에 노출되고 있습니다 (전문가 B의 FGI 의견, 2024. 10).¹⁰⁾

경제임업의 경우 환경부 등 보전부처와 산주들과의 목표격차가 문제가 된다.

경제임업은 **산주들과의 관계**에서 사유림에 대한 관리정책의 섬세함이 필요하고, 산림보호는 보호기관을 만들어서 체계적으로 관리할 필요가 있습니다(전문가 D의 FGI 의견, 2024. 10).

대부분의 관리주체가 산림을 보호해야 할 대상으로 생각하므로 관리목표가 대체적으로 일치한다고 할 수 있습니다. 다만, **경제임업 분야에 대해서는 산림청은 매우 중시**하겠으나 타 부처는 매우 낮은 수준으로 인식할 것이라고 생각합니다(전문가 H의 FGI 의견, 2024. 11).

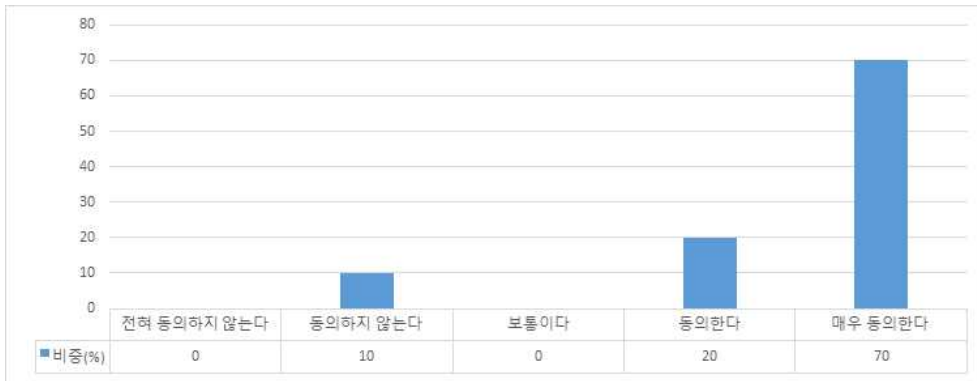
9) 정선군 가리왕산 전면 복원에는 곤돌라를 포함한 모든 설치물을 철거하는 것도 포함되어 있어서 약속을 지킬 것을 요구하는 산림청·환경단체 측과 전면 복원 약속을 지키더라도 올림픽 유산으로서의 곤돌라를 존치하게 해달라는 정선군과 강원도 간의 갈등이 발생하였다(이선우, 2023). 이해관계자들은 국무조정실의 제안을 수용하여 가리왕산의 합리적 복원을 위한 갈등 조정 협의체를 구성하였고, 2년간 회의를 거쳐 3개의 합의안을 도출하였지만, 2025년 2월에 이르기까지 최종 합의안을 도출하지 못하고 곤돌라 시범운행을 계속하고 있다.

10) 2024년 12월 면담한 산림관리 전문가에 따르면, 우리나라에서 1960~70년대 토양이 척박할 때 리기다소 나무와 아카시아와 같은 속성수를 비료목으로 심었다고 한다. 그러나 이러한 1세대 조림이 끝나고 나면, 50년 이상이 된 저출산 고령화 나무를 수종별 표준 벌기령(伐期齡)에 따라 베어내고 맞춤형 조림을 해야 한다고 한다. 이러한 산림과학에 대해서는 환경단체의 비판이 있고, 220만 명에 달하는 산주들의 이견이 있다고 한다.

3) 관리격차

〈그림 4〉에서는 우리나라 통합적인 녹지·산림 관리 정책과 관련하여 산림관리 사각지대가 발생하고, 관할권의 중첩이 발생하는 정도에 대한 의견을 물었는데, 90% 이상이 동의하는 것으로 나타났다.

〈그림 4〉 산림관리 사각지대와 관할권의 중첩 발생 정도에 대한 의견



도시공원, 도시숲, 가로수 관리 그리고 국립공원과 일반 산림 그리고 국유지 관리 등의 분야에서 부처들(환경부, 산림청, 국토부 등) 간의 **충돌**이 발생하는 것으로 생각됩니다(전문가 B의 FGI 의견, 2024. 10).

국립공원에서 사업 추진 관할권은 자연공원을 담당하는 국립공원관리공단에 있으나 산지에 시설을 설치하기 위해서는 산림청의 협력이 필요하고 반대의 경우도 마찬가지입니다. 다만, 이러한 것 자체가 문제라고 생각하지는 않습니다. 관할권이 명료하게 구획되어야 하는 분야가 당연히 있지만 자연공원의 경우 **두 기관에 협의**가 필요하게 만든 것은 오히려 바람직하기도 합니다(전문가 H의 FGI 의견, 2024. 11).

지금의 산림정책은 중앙정부, 지방정부, 민간 등 다양한 이해관계자가 참여하고 있지만, 이들 간의 수직적 및 수평적 연계가 미흡하여 관리 사각지대가 발생할 가능성이 큼니다. 예를 들어, **도시 주변의 녹지와 산림, 산림과 농지 사이의 경계 지역 등에서는 명확한 관리주체가 없거나 책임이 불분명한** 경우가 많습니다. 이러한 사각지대는 **산림재난 발생 시 대응의 지연, 병해충 방제 등의 문제를 악화**시킬 수 있습니다(전문가 I의 FGI 의견, 2024. 11).¹¹⁾

11) 2024년 12월 면담한 산림관리 전문가에 따르면, 2023년 3월 산불 발생 때 임도가 완비된 합천의 경우 하루 만에 산불의 92%를 꺾었지만, 하동 지리산 국립공원의 경우 산불 진화 헬기 28대가 투입되었으나 임도가 없었기 때문에 초기 진화율이 10%에 걸쳐 대응에 어려움이 컸다고 한다. 참고로 독일의 임도 밀도는 54m/ha이지만, 우리나라는 3.9m/ha에 불과하다.

2024년 9월 면담한 산림청 관계자에 따르면, 도시 내 녹지·공원, 국·도·군립공원 등 자연공원, 산림 관련 법령·조직·예산이 산림청, 국토부, 환경부에 분산되어 통합적인 녹지·산림 관리정책 부재, 부처 간의 업무 중복·예산 낭비·비효율 발생, 산불 등 재난 대응에 어려움, 기관·지역 갈등이 발생한다고 한다. 녹지·산림은 조성에 오랜 기간이 소요되고 국민의 생활과 삶에 밀접함을 고려하여 하나의 일관된 체계에서 정책 추진이 필요하다고 한다.

녹지·공원, 도시숲, 정원 등을 포함한 **녹색자원에 대한 통합적 관리 체계가 미흡합니다**. 관할부처가 국토부, 산림청 등으로 나누어져 있고, 적용 법령이 서로 달라 내용상 상충되는 경우가 많습니다. **수목원정원법과 도시계획법제의 체계 적합성을 개선할 필요가 있습니다**(전문가 C의 FGI 의견, 2024. 10).

도시숲 관리는 산림청, 도시공원은 국토부, 국립공원은 환경부, 도 및 군립공원은 지자체 등으로 무원칙하게 나누어서 관리합니다(전문가 H의 FGI 의견, 2024. 10).

1994년 환경부 승격 때 산림청의 야생동물 관리업무가 환경부로 이관되었습니다. **환경부의 국립공원 관리업무와 국토부의 도시공원 업무가 이관되면 산림관리부로 승격이 가능할 수 있습니다**(산림관리 전문가 면담, 2024.9).

산림관리 차원에서 산지관리법 등 산림 관련 26개 법률에 따라 국유림(166만ha)은 산림청 국립관리소(27개)에서 공·사유림(464만ha)은 지자체에서 관리한다(주효진, 2021). 자연공원 관리 차원에서 자연공원법에 따라 국립공원은 환경부(국립공원공단), 도립·군립공원은 해당 지자체장(산림·녹지부서)이 지정·관리하는데, 자연 및 문화경관을 대표할 만한 지역을 ‘보호’에 초점을 맞추어 국립(23)·도립(30)·군립(27) 공원으로 구분하여 지정·관리한다. 도시공원 관리 차원에서 공원 녹지법에 따라 도시공원, 녹지, 유원지 등은 국토부에서 관장하고 있으며, 지자체(산림·녹지부서)에서 집행한다(산림청, 2023). 2022년 제15차 CBD 당사국총회에서 약속한 Post-2020 Biodiversity Framework에 따라 2030년까지 30% 보호지역을 추진하고 있다.¹²⁾

산림관리에서 관할권의 중첩도 일어나지만, 자연스럽게 사각지대도 발생하게 되고 협업 필요성이 증가하게 된다.

산림청과 환경부 등 기타 부처 간에 협업이 거의 이루어지고 있지 않습니다. 다만, 산림재난·재해의 경우 소방청 공무원들이 산림청 본부 중앙재난센터에 파견(9~12명)되어 근무하고 있습니다(전문가 E의 FGI 의견, 2024. 10).

국립공원에서 산림 관련 사업 시 환경부의 허가를 받아야 합니다. 재선충 확산 위험 때문에 방제할 필요성이 있어 환경부 허가를 받아야 하는데 잘 안 해주는 경우가 많습니다. 정상적인 숲

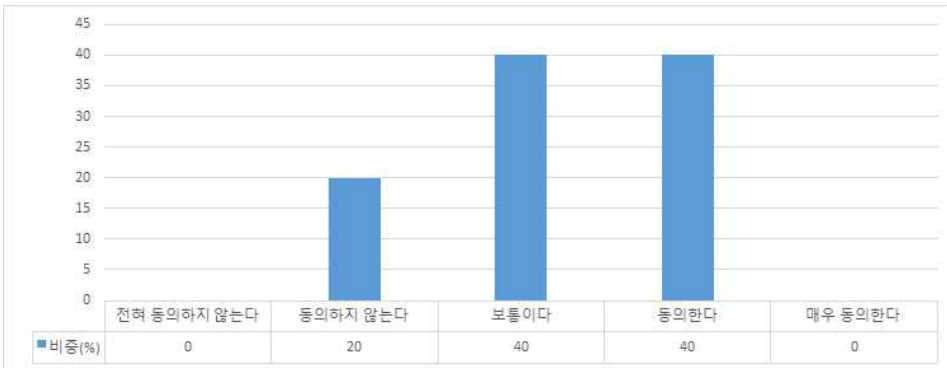
12) <https://www.cbd.int/conferences/post2020>

가꾸기가 어렵기 때문에 **유관기관 간의 협력적 거버넌스**가 절실한 것입니다(산림청 관계자 면담, 2024.10).

4) 정책격차

〈그림 5〉에서는 우리나라 산림관리 주체들이 정책을 추진하는 데 제도적 근거가 취약하다고 생각하는지 물었는데, 동의한다는 의견이 40%로 나타나 동의하지 않는다는 의견 20%보다 높게 나타났다.

〈그림 5〉 산림관리 주체의 정책추진 제도적 근거 취약성에 대한 의견



제도적 근거가 **상충되는** 부분이 많다고 생각됩니다. **산림청의 25개 산림정책 관련 주요 법률**을 대상으로 중앙과 지방간, 부처와 부처 간의 역할 분담 관계를 면밀하게 분석함으로써 향후 산림행정 권한 재조정을 위한 근거로 활용하여야 합니다(전문가 C의 FGI 의견, 2024. 10).¹³⁾

산림관리 정책의 효과적인 추진을 위해서는 명확한 법적·제도적 근거가 필수적이지만, 현재 우리나라의 산림정책은 일부 영역에서 제도적 근거가 불충분하거나 일관성이 부족한 문제를 안고 있습니다. 특히, **중앙정부와 지방정부 간의 권한 배분이 명확하지** 않거나, 정책 시행을 위한 재정적·법적 지원이 미흡한 경우가 자주 발생합니다. 예를 들어, 지역별 산림관리에서 **지방자치단체의 자율성을 확대하려는 노력은 계속되고** 있지만, 기존 법령과 새로운 지방 정책 간의 충돌이 발생하거나, 중앙정부가 제공해야 할 재정 지원이 충분히 뒷받침되지 않아 정책 실효성이 떨어지는 사례가 나타납니다(전문가 I의 FGI 의견, 2024. 11).

그러므로 전문가들은 지자체 권한 이양, 개별 입법의 필요성과 통합입법의 정합성을 제안하고 있다. **외국의 다원화된 산림관리 모델(박광국 등, 2018; 사득환, 2022)과 달리** 〈그림 6〉에서는 한국

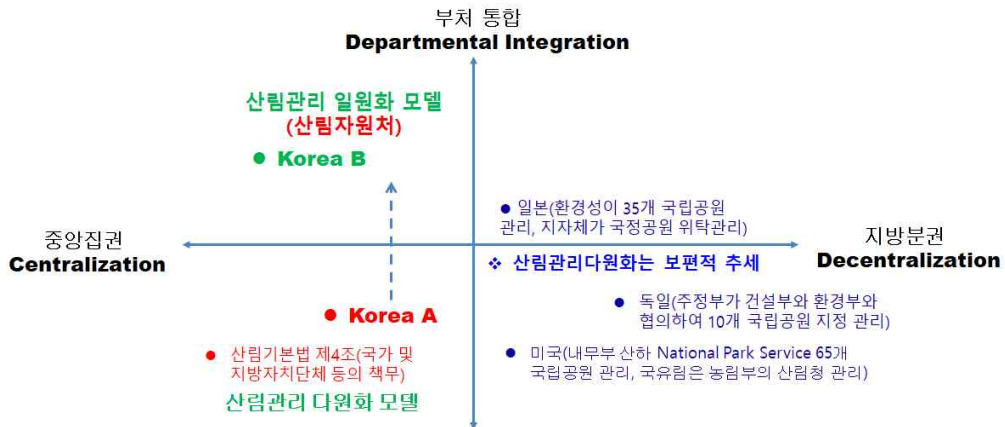
13) 2025년 산림청 주요 업무 추진계획에 따르면, 산림재난방지법의 제정으로 청 단위에서는 2번째로 많은 26개의 소관 법률로 다부처 업무가 많고, 3번째로 많은 예산을 집행하기에 부처로 승격할 필요성을 고민할 시점인 것으로 판단된다.

형 산림관리 거버넌스 모델(K-Forest Governance Model)의 가능성을 제안하고 있다.

산림 관련 법안은 많이 증가하였습니다. 법안이 없어서 관리가 부실한 것은 아닙니다. 지자체 구역 내의 산림 관련 업무를 **지자체에 이양**하기를 바랍니다. 즉, 지자체 내 국유림의 경우 현재 국가에서 관리하고 있으나 지자체에서는 지자체로 이관되기를 바라고 있습니다(전문가 E의 FGI 의견, 2024. 10).

산림관리에 관해 분야별로 개별적인 법률을 제정할 경우 전문성 제고의 장점도 있겠지만 재난, 생태, 탄소중립 등 전체를 다루는 **상위 법률의 통합성**을 해칠 수 있기 때문입니다(전문가 F의 FGI 의견, 2024. 11).

〈그림 6〉 한국형 산림관리 거버넌스 모델(K-Forest Governance Model)의 가능성



5) 종합 평가와 정책적 시사점

〈표 4〉 산림관리 거버넌스 격차 평가 결과 4가지 격차 모두 평균 3.0점 이상으로 나타났지만, 특히 목표 격차가 4.2점으로 높게 나타났다. 전문가의 종합적인 평가 결과는 다음과 같다.

책임격차 측면에서 산불 예방, 병해충 관리와 같은 긴급 대응 분야에서 신속하고 통합된 대응 체계 부족으로 국민의 피해가 발생하는 사례가 보고되었습니다. 또한, 산림복지와 같은 분야에서 지역 간 서비스 격차로 인해 국민이 느끼는 불편함이 존재합니다. **목표격차** 측면에서 환경부는 생태계 보전과 같은 환경적 목표에 중점을 두는 반면, 농림부와 국토부는 경제적 활용과 개발을 우선시하는 경우가 많습니다. 이러한 차이는 산림정책 추진 과정에서 갈등을 초래할 수 있습니다. **관리격차** 측면에서 산림과 도시 녹지, 농지 등 경계 지역은 명확한 책임 주체가 없거나 관리 권한이 중첩되어 실질적인 관리가 이루어지지 않는 사각지대로 남아 있는 경우가 많습니다. **정책격차** 측면에서 중앙정부, 지방정부, 민간 등 행위자 간의 역할과 책임이 명확히 규정되지 않은 부분이 여전히 존재합니다. 이는 정책 실행 단계에서 혼란을 야기하고 거버

넌스의 효율성을 저해합니다(전문가 I의 FGI 의견, 2024. 11).

〈표 4〉 산림관리 거버넌스 격차 평가

격차	격차 설명	빈도	최소	최대	평균	표준편차
책임격차 (accountability gap)	모든 산림관리 이해관계자가 책임을 다하고 있지 않고 국민의 불편함이 많다.	10	1	5	3.2	1.32665
목표격차 (objective gap)	환경부와 농림부, 국토부, 지자체, 임업인, 서비스 이용자 그리고 산림청은 산림 관리 목표를 공유하고 있지 않다.	10	2	5	4.2	1.077033
관리격차 (administrative gap)	유관 부처의 협업이 잘 이루어지지 않아 산림관리의 사각지대가 많다.	10	2	5	3.9	1.044031
정책격차 (policy gap)	산 관리 관련 법·제도를 통해 관련 행위자들이 명확한 역할과 책임을 부여받아 산림관리 거버넌스 역량을 극대화하고 있지 못하다.	10	2	5	3.8	1.077033

주: ①전혀 그렇지 않다.....⑥매우 그렇다

〈표 5〉 산림관리 거버넌스 격차 완화 방안의 적합성 평가 결과 목표공유를 위한 이해관계자 간의 소통(4.6점), 중앙부처 간, 중앙부처와 지자체 간 협업을 통한 부처할거주의 극복(4.5점), 모든 이해관계자의 책임감 고양과 참여 제고(4.3점)로 나타났다.

〈표 5〉 산림관리 거버넌스 격차 완화 방안의 적합성 평가

격차	제도적 방안	빈도	최소	최대	평균	표준편차
책임	모든 이해관계자의 책임감 고양과 참여 제고	10	2	5	4.3	0.781025
	산림관리 다원화로 인한 책임 분산과 국민 불편의 해소	10	1	5	3.1	1.135782
목표	협업을 통한 부처할거주의 극복	10	2	5	4.5	0.806226
	목표공유를 위한 이해관계자 간의 소통	10	3	5	4.6	0.663325
관리	산림관리조직의 통폐합과 통합관리를 통한 사각지대 해소	10	2	5	3.7	1.004988
	국가위원회로서 산림관리위원회 구성·운영을 통한 조정	10	1	5	4	1.341641
정책	정부조직법 개정을 통한 산림 관련 정부 조직 구조조정	10	1	5	3.9	1.135782
	산림기본법 및 산지관리법 개정과 계획의 신설과 통합	10	1	5	4	1.183216
기타	지역과 주민중심의 산림관리체계 구축	1	4	4	4	0

주: ①전혀 그렇지 않다.....⑥매우 그렇다

그러므로 우리나라 산림관리 거버넌스의 발전을 위한 거버넌스 격차 완화 방안으로서, 이해관계자의 책임감 고양과 참여 제고, 부처 간 협업을 통한 부처할거주의 극복, 목표공유를 위한 이해관계자 간 소통, 산림관리위원회 구성과 운영이 매우 적합한 방안으로 평가된다. 또한, 산림기본법 및 산지관리법 개정과 계획의 신설 및 통합은 법적 기반 강화와 정책 일관성 확보를 위해 중요하다. 다만, 산림관리조직의 통폐합과 통합관리, 정부조직법 개정을 통한 구조조정은 특정 상황에서 효과적일 수 있으나, 다원성과 지역 특성을 고려해야 할 필요가 있어 상대적으로 적합성이 낮게 평가되었다. 이러한 방안들이 적절히 실행된다면, 산림관리 거버넌스의 효율성과 일관성이 크

게 향상될 것으로 기대된다(전문가 I의 FGI 의견, 2024. 11).

IV. 다층적 산림관리 거버넌스 구축 방안

〈표 6〉은 우리나라 산림관리 거버넌스의 발전을 위한 6가지 제도적 방안에 대한 평가이다. 산림청 주도의 협력적 거버넌스에는 찬성하지만(4.1점), 행정위원회 형태의 산림 관련 국가위원회의 설립에 대해서는 적합성이 상대적으로 높지 않게 나타났다(3.4점). 전문가들은 직접적인 목표 격차 해소 방안보다는 산림청이 주도하는 거버넌스를 통한 관리 격차 해소 방안을 제안하고 있다.

산림재난방지법 제정과 국가숲관리위원회 설치 및 기본계획 수립은 산림재난 예방과 정책 조율을 강화하여 산림관리의 체계성과 실행력을 높이는 데 매우 적합한 방안으로 평가되었습니다. 국가 녹색 네트워크 구축과 그린인프라 확대는 생태적 연속성과 지역 경제 활성화를 동시에 달성할 수 있어 긍정적 효과가 기대됩니다. 그러나 산림청 중심의 조직 통합관리는 중앙집권적 접근이 지역 특성 반영과 다층적 협력에 한계를 가질 수 있어 신중한 검토가 필요합니다. 각 방안은 **다층적 협력과 신뢰 구축**을 전제로 할 때 효과성이 극대화될 것으로 판단됩니다(전문가 I의 FGI 의견, 2024. 11).

〈표 6〉 우리나라 산림관리 거버넌스의 발전을 위한 제도적 방안 평가

격차	제도적 방안	빈도	최소	최대	평균	표준편차
책임	산림청 주도 국가 녹색 네트워크	10	1	5	3.5	1.204159
목표	공원·녹지·정원·산림을 연결하는 공유거버넌스 구축	10	2	5	3.7	1.1
관리	산림청 주도의 산림재난관리	10	1	5	4.1	1.220656
관리	산림청 중심의 통합 숲 관리	10	2	5	4.2	0.748331
정책	국가숲관리위원회 설치 및 국가숲관리기본계획 수립	10	1	5	3.4	1.2
정책	산림재난방지법 제정	10	2	5	4.4	1.019804

주: ①전혀 그렇지 않다.....⑥매우 그렇다

첫째, **도시부터 산림까지 연결된 「국가 녹색 네트워크」로 관리**하고 지역경제·산촌·임업 발전 연계 강화를 기본 방향으로 하는 것을 제안한다. 이 경우 **산림청이 주도조직**이 되고, 환경부, 국토부와 지방자치단체가 연계 협력하는 거버넌스 구조가 바람직한 것으로 판단된다(구자춘 등, 2023). 그러나 산림청 주도 국가 녹색 네트워크에 대해서는 상대적으로 높지 않은 평가를 하였다(3.5점). 〈표 7〉에서는 산림관리 주도 부처 적합성 평가한 결과를 제시하고 있는데, 산림청이 4.8점으로 가장 높게 나타났다.

〈표 7〉 산림관리 주도 부처 적합성 평가

부처	빈도	최소	최대	평균	표준편차
환경부	10	1	5	3.2	1.077033
농림부	10	2	4	3.2	0.6
국토부	10	1	4	2.3	0.9
산림청	10	4	5	4.8	0.4
지자체	10	2	4	3	0.632456

주: ①전혀 적합하지 않다.....⑥매우 적합하다

산림관리를 주도하기에 가장 적합한 부처는 **산림청**으로, 산림 관련 전문성과 법적 권한, 재난 대응 능력을 고루 갖추고 있습니다. **환경부**는 생태계와 기후변화 대응 측면에서 중요한 역할을 할 수 있으나, 산림관리의 구체적 업무에는 한계가 있습니다. **농림부**는 산림청을 산하에 두고 있어 통합적 접근이 가능하지만, 농업 중심의 정책이 산림의 환경적 가치를 훼손할 수 있습니다. **국토부**는 토지 이용과 개발에 강점이 있으나, 산림관리의 환경적·생태적 측면과는 거리가 멉니다. 마지막으로, **지자체**는 지역 특성에 맞춘 산림관리에 적합하지만, 국가 차원의 일관된 정책을 주도하기에는 한계가 있습니다(전문가 I의 FGI 의견, 2024. 11).

둘째, **그린인프라 차원에서 전국의 공원·녹지·정원·산림을 하나로 연결**하고, 확대하여 세계 최고의 ‘숲속의 대한민국’으로 탈바꿈하는 방안을 제안한다. 이 경우 환경부, 국토부, 국가유산청, 지자체, 그리고 산림청이 신뢰와 파트너십을 바탕으로 **공유거버넌스**를 구성하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 그러나 공원·녹지·정원·산림을 연결하는 공유거버넌스 구축에 대해서도 상대적으로 높지 않은 평가를 하였다(3.7점).

도시에서 산림까지 연결된 통합관리는 의미가 있다고는 보지만 산림청 내 전문가가 부족하고 각종 위원회도 임업 관련만으로는 한계가 있으며, 타 분야 전문가들을 적극적으로 활용하려는 의지가 필요합니다(전문가 D의 FGI 의견, 2024. 10).

소극적으로는 관리주체 간 문제 발생 또는 이해 상충에 대한 정책과 제도를 조율하고 일관성 있는 산림관리 정책 추진을 위해 **위원회 등의 전문가 거버넌스적 역할이 필요**하고, **적극적으로**는 산에 대한 전문성과 인력을 갖춘 조직이 주도적으로 산 관리 정책과 현장이행을 이끌어 가는 것이 효과성과 효율성을 극대화하는 데 도움이 된다고 판단됩니다(전문가 J의 FGI 의견, 2024. 11).

셋째, **재난관리 차원에서 대형화되는 산불, 병해충 등 산림재난을 하나의 컨트롤타워에서 효율적·통합적으로 대응**하고, 유역단위 산림관리로 산사태 대응·수자원 관리를 강화하여 국민의 생명·안전을 철저히 보호하는 방안을 제안한다. 산불과 산사태의 경우 재난관리기본법에 따라 산림청이 주관부처로서 주도조직 거버넌스를 발휘하고 있고, 소방청과 지자체의 연계와 협력을 통한 주도조직 거버넌스가 중요할 것으로 판단된다.¹⁴⁾ 다만, 산림에서 나타나는 병해충의 경우 산림보

호법의 근거가 있기는 하지만, 국립공원관리공단과 산림청의 신뢰와 협력이 부족하여 문제가 되고 있기에 **산림청이 주도조직으로서 거버넌스를 이끄는 모델**이 타당할 것으로 판단된다. 그러므로 산림청 주도의 산림재난관리에 대해서는 상대적으로 **높은 평가**를 하였다(4.1점).

산림의 공간적 특수성, 산림서비스 공급주체의 다양성 등 산림의 특수성을 감안한다면, **산림 전문관리 부처인 산림청이 통합관리할 수 있도록 조직개편**이 이루어져야 합니다. 지자체에 의한 산림사무의 관리는 지자체 간의 역량격차로 인하여 지역균형 발전에 역행할 수도 있습니다(전문가 C의 FGI 의견, 2024. 10).

넷째, 조직관리 차원에서 **숲 관리 주무부처인 산림청을 중심으로 통합관리하고, 유관기관·지자체·거버넌스 등 협조체계를 구축**하여 조직 운영 효율성을 제고하는 방안을 제안한다. (가칭)산림 자원처 등을 검토하는 것이 가능하며, 다층적으로 연계된 산림관리 주체들의 신뢰와 협력을 제고하기 위한 다양한 노력이 선행해야 할 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 산림청 중심의 통합 숲 관리에 대해서도 상대적으로 높은 평가를 하였다(4.2점). 2024년 12월 면담한 산림행정 전문가는 현재 산림청장은 경제, 환경, 사회, 재난 관련 회의에 모두 참석하는데, 식품의약품안전처처럼 현재 산림청 조직 그대로 국무총리 소속으로 변경하여 국무회의에 참여하여 총괄 기능을 수행할 필요가 있기에 농림부 외청으로는 옷이 맞지 않는다고 한다.

산림보호 및 산 관리를 위해서는 전문성이 풍부하여야 하나, 일부 부처들은 산림보호 및 산 관리가 부처 본연의 핵심임무가 아니고, 전문성이 부족함에도 불구하고 해당업무를 수행하고 있습니다. 이런 업무들은 **산림청과 같은 산 관리 전문기관이 통합 관리할 필요**가 있습니다(전문가 C의 FGI 의견, 2024. 10).

산림이 갖고 있는 다기능 및 여러 부처에 걸쳐있는 특성을 고려하여 **국무총리 산하 산림자원처로 이관하여 설치하는 방안**도 고려해 볼 필요가 있습니다.(전문가 E의 FGI 의견, 2024. 10).

우리나라는 산림은 국토 면적의 63% 정도입니다. 당연히 산림청이 주도적인 정책 결정을 하여야 합니다. 산림청을 외청이 아니라 **부처 단위로** 하는 것이 필요합니다(전문가 G의 FGI 의견, 2024. 11).

다섯째, 정책관리 차원에서 **산림기본법 개정을 통해 중앙·지방정부, 전문가, 지역주민 등이 모두 참여하는 (가칭)국가숲관리위원회 설치, 부처 합동 ‘국가숲관리기본계획’을 수립**하는 방안을 제안한다. 만약 국가위원회가 **행정위원회**가 되고, 기본계획을 수립하는 주체가 될 경우 네트워크 관리조직(NAO) 거버넌스로 작동하게 된다. 이때 산림관리의 정책방향이 국가위원회를 통해 조율

14) 산불의 원인과 진화 방법 그리고 복구 방법에 있어서 환경단체와 산주 그리고 산림청 간의 과학과 프레임을 둘러싼 오랜 논쟁과 갈등이 지속되고 있다. 이러한 논쟁은 산림과학을 중심으로 냉정하게 정리되고 합의 형성이 이루어질 필요가 있다(이규태, 2024).

되고, 하위계획들이 부합성 심사를 통해 조율되게 된다.¹⁵⁾ **옥상옥의 위험을 피하기 위해서는 산림청을 포함한 중앙정부의 권한이 많은 부분 국가위원회로 이양될 필요가 있다.** 한편 단순한 자문위원회가 될 경우 국가물관리위원회와 같이 정책과 계획의 조율도 어렵고 계획의 실행력도 떨어지는 위험성을 내포할 수 있다. 이러한 점을 고려하여 국가숲관리위원회 설치 및 국가숲관리기본계획 수립에 대해서는 상대적으로 높지 않은 평가를 하였다(3.4점).¹⁶⁾

산림청의 도시숲은 주로 국유지에 수행하게 되기 때문에 도시외곽지역인 경우가 많습니다. 그러므로 산림청의 전문성이 도시 안에서도 구현되기 위해서는 **협의체의 형성**을 통해 전문성이 공유되는 노력이 필요합니다(산림청 관계자 면담, 2024.10).

중앙부처들 간의 할거주의, 칸막이 행정 등으로 인하여 공유거버넌스 유형은 현실적으로 실효성이 미흡합니다. 산 관리 전문부처인 산림청이 주도조직의 위상을 확보하고, 유관기관이 협력하는 형태가 현실적으로 실현가능성이 높습니다. **국가숲관리위원회의 설치**는 **관련된 많은 부처의 이해관계가 걸려있는 사안**으로서 수용되기가 현실적으로 어렵습니다(전문가 C의 FGI 의견, 2024. 10).

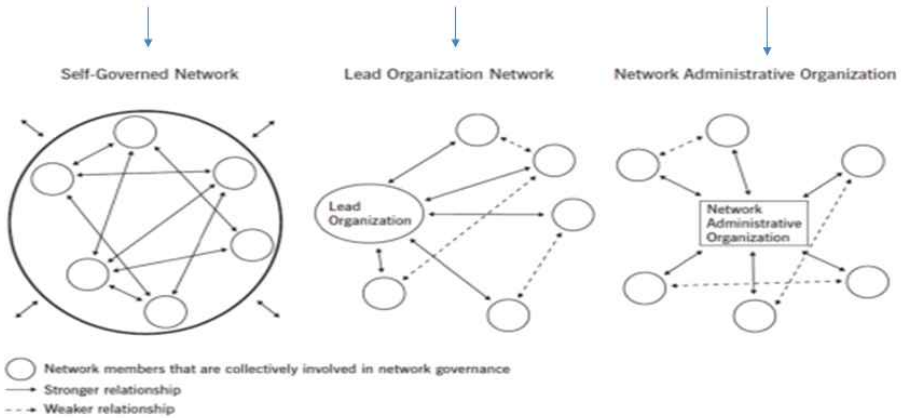
〈표 8〉은 이러한 국립공원 등 숲 관리 거버넌스에 대한 의견인데, 기능 다원화로 인한 낭비가 심하여 조직과 기능을 통합하는 방안이 50%, 역할을 분산 수행하면서 국가위원회를 통해 조정하는 방안이 30%로 나타났다. 이는 2024년 12월 면담한 산림 거버넌스 전문가가 현재 산림청의 조직구조와 기능을 농림부에서 국무총리 산하로 그대로 옮겨 산림자원처로 이름만 바꾸는 방안이 절실하고 적합하다고 주장한 것과 맥락을 같이한다. 전문가들 역시 나무, 숲 그리고 산림의 통합적 관점에서의 지속가능한 관리를 위해서 조직과 정책기능의 통합을 고려할 필요가 있고(전문가 B의 FGI 의견, 2024. 11), 부처이기주의의 심화로 인하여 협의체 등은 효과가 없다고 판단되며, 단일 기관에 의한 통합관리체제의 구축이 합리적이라고 판단된다고 한다(전문가 C의 FGI 의견, 2024. 11). 그러므로 〈그림 7〉에 나타난 바와 같이 산림청에서 승격된 (가칭)산림자원처가 다층적 네트워크 관리능력을 바탕으로 주도조직이 되어 산림관리를 이끄는 거버넌스를 제안하였다.

15) 영국은 2개의 책임운영기관(executive agency)의 지원을 받는 산림위원회(Forest Commission) 체제를 운영하고 있다(<https://www.gov.uk/government/organisations/forestry-commission>).

16) 자문위원회인지 행정위원회인지 그리고 어떠한 위상과 역할을 가지고 있는가에 대해서는 정부 안팎의 다수 전문가의 의견이 조율되지 않고 있다. 왜냐하면 지금의 ‘청’ 수준의 부처가 있는 상태에서 위원회의 설치에 산림청을 없애고 대통령 직속 디지털 플랫폼 정부위원회, 대통령 직속 지방시대위원회 등과 같은 장관급 수준의 위원회를 구성하고 거버넌스 수준의 정책을 담당하자는 것으로 이해될 수도 있다는 예리한 지적이 있다. 그러므로 다부처 관련 산림정책의 조율을 위해서 산림청을 장관급의 (가칭)산림자원처로 승격하고, 그 자문위원회로서 국가숲관리위원회의 설치를 고려하는 것이 타당한 것으로 판단된다.

〈그림 7〉 한국형 산림관리 거버넌스(K-Forest Governance) 모델의 모색

현행 불완전 공유거버넌스 산림자원처 주도조직 거버넌스 행정위원회 관리조직 거버넌스



성공조건 : 신뢰와 협력 네트워크관리능력 네트워크 관리와 조정 능력

출처: Greany & Higham(2018)을 바탕으로 Provan & Kenis(2008) 모델의 적용과 보완

〈표 8〉 국립공원 등 숲 관리 거버넌스에 대한 의견

구분	빈도	%
① 역할에 따라 각 부처가 분산 수행하는 현행 유지가 타당하다.	1	10
② 부처 간의 신뢰와 협력이 부족하여 협의체를 구성하는 것이 바람직하다.	1	10
③ 역할을 분산 수행하면서 국가위원회를 통해 조정하는 것이 좋다.	3	30
④ 기능 다원화로 인한 낭비가 심하여 조직과 기능의 통합이 바람직하다.	5	50

현재 국립공원 및 숲 관리가 산림청, 국토부, 환경부 등 여러 부처에 분산되어 있어 업무 중복, 예산 낭비, 비효율성이 발생하고 있기 때문입니다. 이러한 구조는 산불 등 재난 대응과 정책 실행에 어려움을 초래하며, 기관 간 갈등을 유발합니다. 따라서, 하나의 통합된 관리 체계를 구축하면 중복과 낭비를 줄이고, 정책의 일관성과 효율성을 높여 국민 생활과 밀접한 녹지·산림 관리를 보다 효과적으로 수행할 수 있습니다(전문가 I의 FGI 의견, 2024. 11).

산림관리는 산림청이 주도해야 하지만 현실적으로 각 부처가 가지고 있는 보호지역들이 상이하므로 협력적 관계가 필요하고, 필요시 협의체나, 국가위원회가 만들어지면 좋을 것 같으며, 산림청은 이러한 것들에 대한 주도권을 가지려면 현재의 산림전문가뿐만 아니라 다양한 분야의 전문가들과 협력적 관계를 모색할 필요가 있습니다(전문가 D의 FGI 의견, 2024. 10).

여섯째, 산불, 산사태, 병해충 등 산림재난 예방, 대응, 복구 등에 특화된 **산림재난방지법 제정**이 필요했다. 산림재난방지법 제정에 대해서 상대적으로 높은 평가를 하였다(4.4점). 2025년 산림청 주요 업무 추진계획에 따르면, 2025년 1월 31일 산림재난방지법의 공포가 이루어지고, 2026년 2월부터 시행 예정이다.

V. 결론

이 연구에서는 환경부 관련 전문가 1명, 농림부 관련 전문가 1명, 국토부 관련 전문가 1명, 지자체 전문가 1명, 중립적인 산림관리 전문가 6명 등 총 10명의 전문가를 선정하였다. 2024년 10월부터 11월에 걸쳐 선정된 전문가들을 대상으로 구조화된 질문과 응답 그리고 대화를 통하여 연구 주제에 대한 견해와 경험을 표출하고 그에 대한 의견을 나누었다. 먼저 우리나라에서 산림관리 거버넌스가 잘 작동하고 있다는 의견에 동의하는지 의견을 물어보았는데, 60% 이상이 부정적인 의견을 나타냈다. 4가지 산림관리 거버넌스 격차를 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 우리나라 산림관리 주체들의 산림보호 역할과 책임감 평가 결과 60% 이상이 부정적인 것으로 나타났다. 둘째, 우리나라 산림관리 주체들의 목표 일치도 평가 결과 산림보호와 경제임업 분야에서 평균 3점 이하로 특히 낮게 나타났다. 셋째, 우리나라 통합적인 녹지·산림 관리 정책과 관련하여 산림관리 사각지대가 발생하고, 관할권의 중첩이 발생하는 정도에 대한 의견을 물었는데, 90% 이상이 동의하는 것으로 나타났다. 넷째, 우리나라 산림관리 주체들이 정책을 추진하는데 제도적 근거가 취약하다고 생각하는지 물었는데, 동의한다는 의견이 40%로 나타나 동의하지 않는다는 의견 20%보다 높게 나타났다. 산림관리 거버넌스 격차 평가 결과 4가지 격차 모두 평균 3.0점 이상으로 나타났지만, 특히 목표 격차가 4.2점으로 높게 나타났다.

결론적으로 산림관리 거버넌스 격차 완화 방안의 적합성 평가 결과 목표공유를 위한 이해관계자 간의 소통(4.6점), 부처 간, 중앙부처와 지자체 간 협업을 통한 부처할거주의 극복(4.5점), 모든 이해관계자의 책임감 고양과 참여 제고(4.3점) 순으로 나타났다. 산림청 주도의 협력적 거버넌스에는 찬성했고(4.1점), 산림관리 주도 부처 적합성 평가한 결과, 산림청이 4.8점으로 가장 높게 나타났기 때문에 부처 승격을 검토할 시점인 것으로 판단되었다. 그러나 행정위원회 형태의 산림 관련 국가위원회의 설립에는 적합성이 상대적으로 높지 않게 나타났다(3.4점).

마지막으로 2024년 11월 면담한 전문가가 진단하는 산림 거버넌스의 문제점과 제시하는 정책 제언을 정리하면 다음과 같다. 우리나라 산림관리 거버넌스는 현재 다수의 부처와 기관이 분산된 체계로 운영되고 있어, 업무 중복, 예산 낭비, 정책 일관성 부족과 같은 문제를 야기하고 있다(박광국 등, 2018; 주효진, 2021; 송정은, 2023). 특히 산불, 산사태, 병해충 등 산림재난 대응과 같은 긴급 상황에서는 이러한 구조적 한계가 더욱 두드러진다.

따라서 산림청을 중심으로 조직과 기능의 통합을 추진하고, 환경부, 국토부, 지자체 등과의 협력을 강화하여 통합적이고 효율적인 관리 체계를 구축하는 것이 필요하다. 이를 통해 산림정책의 일관성을 확보하고, 국민의 생명과 안전을 보호하며, 산림이 제공하는 생태적, 경제적, 사회적 가치를 극대화하기 위해서는 농림부 소속의 산림청이 국무총리 산하의 (가칭)산림자원처로 승격하여 유관 부처와 협력하고 산림관리를 주도하는 조직개편이 절실한 시점으로 판단된다.

그리고 산림관리의 성공을 위해서는 (가칭)산림자원처와 같은 주도조직을 통해 이해관계자 간의 신뢰와 협력을 기반으로 한 다층적 거버넌스 체계의 구축이 중요하다. 중앙·지방정부, 지역주민 모두가 참여하는 (가칭)산림자원처의 자문위원회로 상정되는 국가숲관리위원회와 같은 조정

기구를 통해 정책 목표를 공유하고, 부처 간 이견 조율을 강화해야 한다. 더불어, 2024년 12월 새롭게 제정된 산림재난방지법의 실행을 위한 준비를 포함한 법적·제도적 기반 강화도 필요하다. 산림은 국민의 삶과 직결되는 중요한 자원이므로, 장기적 관점에서 통합적이고 지속 가능한 관리 체계를 마련하는 데 모든 이해관계자의 적극적인 참여와 협력이 요구된다.

참고문헌

- 구자춘. (2022). 「지방분권 대응협력적 산림정책의 전략과 과제」. 한국농촌경제연구원.
- 구자춘 등. (2023). 「다수준 거버넌스 관점의 산림정책 수립 방향과 과제」. 한국농촌경제연구원.
- 김주미·장윤성·유리화. (2023). 지역사회 기여 관점에서 사유림 선도산림경영단지의 거버넌스 운영실태 분석. 「한국산림휴양학회지」, 27(4), 69-82.
- 김창수. (2024). 다층적 물관리 거버넌스 격차측정과 갈등관리: 물관리 전문가들의 인식과 비판. 「지방정부연구」, 28(2): 385-409.
- 박광국 등. (2018). 「산림행정의 이해와 관리」. 조명문화사.
- 박종원. (2022). 2021년 개정 「자연환경보전법」에 따른 자연환경복원제도 도입의 의의와 한계. 「환경법연구」, 44(2): 161-194.
- 사득환. (2022). 산림재해 관리와 산림거버넌스. 「산림정책의 쟁점과 과제」. 서울: 대영문화사.
- 산림청. (2023). 「산림·자연공원·도시녹지 관리 일원화」. 내부자료.
- 서승현·이희창. (2009). 시차적 접근을 통한 거버넌스 정합성 분석: 국유림 관리를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 23(4): 181-209.
- 송정은. (2022). 「산지구분체계와 산관리일원화: 국립공원 현황진단 관련 사례를 중심으로」. 한국산지보전협회 산지정책연구센터.
- _____. (2023). 「산지구분체계와 산관리일원화 과제」. 제2차 미래산림포럼.
- 안유순·허동숙·박수진. (2017). 국유림의 경제적·환경적 효용을 극대화하는 최적 거버넌스 구축 방안: 가리왕산을 사례로. 「대한지리학회지」, 52(3): 321-340.
- 안태성·안기완. (2023). 국유림 기능 제고를 위한 서부지방산림청 근무자의 인식. 「산림경제연구」, 30(1), 39-52.
- 이규태. (2024). 「산불론강의」. 서울: 법문사.
- 이선우. (2023). 가리왕산 복원 갈등사례연구. 「한국공공관리학보」, 37(2): 265-289.
- 정정길. (2003). 「행정학의 새로운 이해」, 서울: 대명출판사.
- 주효진. (2021). 「합리적이고 효율적인 산지관리체계 개선방안 마련」. 산림청.
- Elmqvist, Thomas et al. (2013). *Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services: Challenges and Opportunities*. New York: Springer.
- Gorddard, R., R.M. Wise, K. Alexander, A. Langston, A. Leitch, M. Dunlop, A. Ryan & J. Langridge. (2012). *Striking the balance: Coastal development and ecosystem values*,

- Australian Department of Climate Change and Energy Efficiency, the CSIRO Climate Adaptation National Research Flagship.*
- Greany, Toby & Rob Higham. (2018). *Hierarchy, Markets and Networks: Analysing the 'self-improving school-led system' agenda in England and the implications for schools*, UCL Institute of Education Press.
- Homsy, G. C. & M. E. Warner. (2015). Cities and sustainability: Polycentric action and multilevel governance, *Urban affairs review*, 51(1): 46-73.
- OECD. (2011). *Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach*. OECD Studies on Water.
- _____. (2012). *Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-level Approach*. OECD Studies on Water.
- Ostrom, E. (1999). *Self-Governance and Forest Resources*, Center for International Forestry Research.
- Persha, L., A. Agrawal & A. Chhatre. (2011). Social and ecological synergy: local rulemaking, forest livelihoods, and biodiversity conservation, *Science*, 331(6024): 1606-1608.
- Provan, K. G. & Kenis, P. N. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229-252.
- Rhodes, R. W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, 44(3): 652-667.
- Rogers, P. & A. Hall. (2003). *Effective Water Governance*, Global Water Partnership Technical Committee (TEC) Background Papers No.7.
- Sotirov, Metodii & Bas Arts. (2018). Integrated Forest Governance in Europe: An Introduction to the Special Issue on Forest Policy Integration and Integrated Forest Management, *Land Use Policy*, 79: 960-967.
- UNDP Water Governance Facility. (2008). *Anti-Corruption in the Water Sector*, UNDP Water Governance Facility Issue Sheets No. 2.
- Vaughn, Sharon, Jeanne Shay Schumm, & Jane Sinagub. (1996). *Focus Group Interviews in Education and Psychology*, SAGE Publications, Inc.

김창수(金昌洙): 서울대학교에서 행정학박사학위(환경정책 집행영향요인의 분석, 2000)를 취득하고, 현재 부경대학교 행정학전공 교수로 재직하고 있다. 주요 학문적 관심 분야는 환경정책, 정부규제, 공공갈등 등이다. 최근 발간된 저서로는 「관료제 트릴레마」(2023), 「공공갈등과 정책이론」(2025)이 있고, 학술논문으로는 “미완의 정책 파트너십: 낙동강 취수원 이전의 난제”(2023), “낙동강 기수생태계 복원 거버넌스 변동 연구”(2023), “다층적 물관리 거버넌스 격차측정과 갈등관리: 물관리 전문가들의 인식과 비판”(2024) 등이 있다.(csookim@pknu.ac.kr)

Abstract

An Evaluation and Challenges of the Multi-level Forest Governance: Perceptions and Suggestions from Forest Management Experts

Kim, Chang Soo

In this study, a total of 10 forest management experts were selected, and from October to November 2024, they were asked to express their views and experiences on the research topic of forest management governance through structured questions and answers and conversations. Overall, the experts expressed negative opinions that forest management governance is not functioning well in Korea.

The results of investigating and analyzing the four forest management governance gaps are as follows. First, the evaluation of forest protection roles and accountabilities of forest management entities in Korea was found to be negative. Second, the results of the evaluation of goal congruence of forest management entities in Korea were particularly low in the areas of forest protection and economic forestry. Third, most agreed that there were blind spots in forest management and overlapping jurisdictions in relation to Korea's integrated green space and forest management policy and administration. Fourth, many believed that Korea's forest management entities had weak institutional grounds for promoting policies. The results of the evaluation of forest management governance gaps showed that all four gaps were high, but the goal gap was particularly high.

In conclusion, the results of the suitability assessment of the forest management governance gap mitigation plan were as follows: communication among stakeholders for shared goals, overcoming the division of government through collaboration between central government ministries and between central government ministries and local governments, and enhancing the responsibility and participation of all stakeholders. Experts were in favor of cooperative governance led by the Korea Forest Service, and since the Korea Forest Service was ranked highest in the suitability assessment of the leading ministry for forest management, it was determined that it was time to consider upgrading the Korea Forest Service to the Ministry of Forest Resources.

Key Words: multi-level forest management governance, focus group interview, governance gap, Ministry of Forest Resources