

## 우리나라 산림정책에 대한 국민의식 변화와 정책적 제언

심상택<sup>1</sup> · 김보미<sup>2</sup> · 전덕하<sup>3</sup> · 박주원<sup>4\*</sup>

<sup>1</sup>산림청 산림산업정책국, <sup>2</sup>산림청 산림생태복원과,  
<sup>3</sup>산림청 산림정책과, <sup>4</sup>경북대학교 산림과학 · 조경학부

## Changes in Public Consciousness and Policy Suggestions on Korean Forest Policy

Sang Taek Sim<sup>1</sup>, Bomi Kim<sup>2</sup>, Duckha Jeon<sup>3</sup> and Joowon Park<sup>4\*</sup>

<sup>1</sup>Forest Industry and Policy Bureau, Korea Forest Service, Daejeon 35208, Korea

<sup>2</sup>Forest Ecosystem Restoration Division, Korea Forest Service, Daejeon 35208, Korea

<sup>3</sup>Forest Policy Division, Korea Forest Service, Daejeon 35208, Korea

<sup>4</sup>School of Forest Sciences and Landscape Architecture, Kyungpook National University, Deagu 41566, Korea

**요약:** 기후변화 대응과 탄소중립 사회로의 이행과정에서 중요한 역할을 담당한 산림이 제공하는 혜택의 사회적 가치는 점점 높아져 왔다. 경제적·공익적 가치를 매개로 산림 부문 체계는 산주·임업인의 범주를 넘어 전체로서의 사회와 상호작용한다. 따라서 전체 사회의 관점에서 산림과 산림정책에 대한 공공 인식과 선호를 파악하는 것은 앞으로 산림정책 방향 설정에 있어서 중요하다. 이를 위해 본 연구는 산림청에서 설문조사 전문기관을 통해 1991년부터 2023년까지 7차례에 걸쳐 수행한 ‘산림에 관한 국민의식조사’ 결과를 바탕으로 지난 32년간 의식변화를 시계열적 비교를 통해 분석하였다. 연구 결과 전반적인 산림정책에 대한 국민의 만족도는 높아졌으며, 산림녹화, 숲길·숲교육, 산림휴양시설 설치·운영 순으로 만족도가 높았고, 산지이용·관리, 산림재해 예방, 국제산림협력 순으로 만족도가 다소 낮은 것으로 나타났다. 또한, 국민은 숲가꾸기, 임도, 해외조림 정책은 지금보다 더 확대가 필요한 것으로 판단했다.

**Abstract:** Societal value of the benefits forests provide has grown significantly, given their pivotal role in mitigating climate change and fostering the shift toward a carbon-neutral society. Due to the economic and public value of forests, which extends far beyond landowners and foresters, the forestry sector mutually interacts with society as a whole. Thus, understanding public perceptions and preferences concerning forests and forest policies from the societal viewpoint is vital for shaping future forest policy decisions. This research delved into evolving perceptions over the past 32 years, using a time-series analysis of data gathered from the ‘Public awareness survey on forests’. This survey, conducted seven times between 1991 and 2023 by opinion poll agents, provides insights into changing sentiments. The findings reveal a notable increase in public satisfaction with overall forest policies. Specifically, positive sentiments were observed regarding forest rehabilitation, forest trails, education initiatives, and the establishment and functioning of forest recreation facilities. Conversely, the study highlights areas where public satisfaction remained relatively low, notably in matters concerning the use and conversion of mountainous regions, forest disaster prevention, and international forest cooperation. Additionally, the respondents emphasized the need for heightened attention to forest management, the development of forest roads, and increased efforts in overseas afforestation compared to current initiatives.

**Key words:** forest policy direction, forest policy evaluation, public awareness survey, public consciousness, public perception

## 서론

\* Corresponding author

E-mail: joowon72@knu.ac.kr

ORCID

Joowon Park  <https://orcid.org/0000-0001-7505-6912>

전 세계적인 탄소중립 사회로의 이행을 추진 중인 가운데, 우리 정부가 2023년 4월 11일 국무회의에서 ‘국가 탄소중립·녹색성장 기본계획’을 확정했다. 확정된 정부 계

획에 산림 분야는 2030년 국가온실가스 감축목표의 11%, 총배출량의 6.3%를 상쇄하는 것으로 반영되었다. 이처럼 기후변화에 따른 탄소중립 정책과 관련하여 산림은 비용 대비 효과적이며, 지속가능한 탄소흡수원으로 부각되고 있다(KFS, 2023a).

그러나 이러한 산림의 탄소중립정책에 있어서 그 역할과 중요성의 부각과 동시에 환경문제가 갖는 불확실성으로 인해 산림 탄소중립 노력을 둘러싼 산림관리체계의 입장과 차이가 있는 다양한 의견을 개진하는 사례가 나타나고 있다(Youn, 2013; Park, 2021). 이러한 다양한 가치관의 충돌은 이제 숲가꾸기, 임도, 산불 관리, 목재 수확 등 산림관리 다방면에 걸쳐서 나타나고 있으며 산림의 경영·관리에 어려움을 야기하고 있다(KFS, 2023b). 이러한 어려움은 산림청으로 대표되는 산림관리를 담당하는 국가체계가 산림과 산림관리를 매개로 체계 밖 환경인 일상적 공론장을 통해 소통하는 생활세계와 분리되지 않도록 노력하고 정당성을 확보한다면 효과적으로 극복할 수 있다. 생활세계와 분리되지 않기 위한 노력은 산림관리체계 밖 환경에서의 다양한 소통 행위를 관찰하고 체계 내에 반영하는 데에서 시작할 수 있다 (Habermas, 1984; Habermas, 1992; Park, 2021). 따라서 우리나라 범국가적 산림정책이 시작되었다고 할 수 있는 국토녹화 사업을 본격적으로 추진한 지 50년이 되는 2023년을 맞이하여 그동안 산림정책에 대한 국민의 의식이 어떻게 변화되고 있는지를 분석하고 이를 통해 향후 산림정책의 방향을 설정할 필요성이 있다.

체계 밖 환경에서 발생하는 소통 행위를 관찰하는 방식으로 국민이 갖고 있는 산림 및 산림관리 전반에 대한 의견을 직접 물어보는 전국민 대상 여론 조사가 유용하다고 할 수 있다. 여론 조사는 일반적으로 한 사회의 해당 시기 횡단적 인식을 대표성을 갖고 파악하는 데 강점이 있다.

이러한 횡단적 인식 파악은 사회의 의식 변화 흐름과 지향을 살펴보기에는 한계가 있다. 하지만 전국민적 의견에 대한 대표성을 갖는 여론 조사 결과를 장기간에 걸쳐 시계열적으로 분석한다면 한 사회의 인식 흐름을 보다 통시적이며 객관적으로 파악할 수 있을 것이다. 따라서 본 연구는 산림청에서 1991년부터 주기적으로 설문조사 전문기관을 통해 실시한 ‘산림에 관한 국민의식조사’ 결과를 토대로 지난 32년간 산림정책에 대한 의식변화 추이를 선행 조사 데이터를 통계적으로 종합하여 일반적 결론을 도출하는 메타 분석적 방법으로 살펴보고자 한다(Faust and Meehl, 2002; Ahn et al. 2015). 이를 통해 우리나라 국민의 산림정책에 관한 의식의 통시적 고찰을 수행함으로써 현재까지의 산림정책에 대한 평가를 바탕으로 향후 산림정책의 방향 설정에 시사점을 제공하고자 한다.

## 연구방법

### 1. 연구자료

본 연구는 산림청이 1991년부터 2023년까지 32년간 총 7회에 걸쳐 설문조사 전문기관을 통해 4~8년 간격으로 비교적 주기적이며 지속적으로 실시한 ‘산림에 관한 국민의식조사’ 결과 자료를 재가공하여 국민의 산림에 대한 의식변화 추이를 메타 분석적으로 고찰하였다(Gallup Korea, 1991; Gallup Korea, 1997; KFS, 2001; KFS, 2006; Gallup Korea, 2010; Gallup Korea, 2015; KFS, 2023b). 설문조사 자료들은 모두 우리나라 일반 국민을 대상으로 연령, 지역에 따라 층화한 후 구조화된 설문지를 사용하여 직접 일대일 가정방문을 통한 대면면접 방식으로 수집되었다. 층화 후 표본추출방법에서 일부 세부 변동이 있었으며, 유효표본 규모는 2006년 기점으로 약 1,500명에서 약 1,000명으로 조정이 있었다(Table 1).

**Table 1. Sampling designs for each survey.**

Category	1991	1997	2001	2006	2010	2015	2023
Survey area	Nationwide (Excluding Jeju)						Nationwide (Including Jeju)
Survey target	Adults, male and female, aged 18 and over				Adults, male and female, aged 19 and over		Citizens aged 15 and over
Sample size <sup>a</sup>	1,500 people	1,500 people	1,514 people	1,018 people	1,004 people	1,000 <sup>b</sup> people	1,000 people
Sample extraction	Multi-stage stratified random sampling				Multi-stage stratified followed by cluster sampling	Stratified cluster proportional systematic sampling	
Sampling error (95% confidence Level)	± 2.5%p				± 3.1%p		

<sup>a</sup> Valid sample size only

<sup>b</sup> Weighted sample size

그러나 모든 자료의 표본 오차 수준이 모두 5% 미만이고 표집상 기술적 차이는 표본의 대표성을 해치지 않기 때문에 국민의식 흐름을 분석하는 차원에서는 영향이 미미하다고 사료된다. 아울러 표집된 응답자의 특성을 살펴보면 시기별로 성별, 권역별 구성비율은 상대적으로 일정하나 연령, 거주지 및 학력에 따른 응답자 비율은 변동이

있는데 이는 우리 사회의 인구학적 특성의 변화를 반영하고 있다. 즉, 시기가 최근일수록 고령화, 농산촌 지역 인구 과소화 및 고학력화가 된 사회의 모습이 응답자 비율에 반영된 것으로 전체 국민의 시대별 인구학적 특성을 잘 반영하고 있다고 판단된다(Table 2).

이상으로 살펴본 바와 같이 본 연구에 사용된 총 7회의

**Table 2. Respondent characteristics.**

Category		1991	1997	2001	2006	2010	2015	2023
Total	Number of people	1,500	1,500	1,514	1,018	1,004	1,000 <sup>a</sup>	1,000
	Percentage (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gender	Male	735(49.0)	739(49.3)	766(50.6)	504(49.5)	497(49.5)	496(49.6)	506(50.6)
	Female	765(51.0)	761(50.7)	748(49.4)	514(50.5)	507(50.5)	504(50.4)	494(49.4)
Age Group	19 and under							55(5.5)
	20s	520(34.7)	425(28.3)	426(28.1)	241(23.7)	209(20.8)	177(17.7)	144(14.4)
	30s	359(23.9)	413(27.5)	444(29.3)	229(22.5)	217(21.6)	188(18.8)	151(15.1)
	40s	267(17.8)	269(17.9)	339(22.4)	225(22.1)	228(22.7)	215(21.5)	189(18.9)
	50s						198(19.8)	199(19.9)
	60 and over	354(23.6)	393(26.2)	305(20.1)	323(31.7)	350(34.9)	223(22.3)	262(26.2)
Region	Seoul/Gyeonggi	659(43.9)	671(44.6)	716(47.3)	503(49.4)	495(49.3)	500(50.0)	511(51.1)
	Gyeongsang	449(29.9)	434(29.0)	428(28.3)	275(27.0)	273(27.2)	262(26.2)	243(24.3)
	Jeolla	191(12.7)	193(12.9)	171(11.3)	107(10.5)	105(10.5)	103(10.3)	95(9.5)
	Chungcheong	144(9.6)	150(10.0)	150(9.9)	101(9.9)	99(9.9)	104(10.4)	108(10.8)
	Gangwon/Jeju	58(3.9)	53(3.5)	49(3.2)	32(3.1)	32(3.2)	31(3.1)	43(4.3)
Type of residence	Large city	738(49.2)	694(46.3)	766(50.6)	492(48.3)	477(47.5)	462(46.2)	485(48.5)
	Medium city	369(24.6)	465(31.0)	550(36.3)	426(41.8)	429(42.7)	450(45.0)	406(40.6)
	Town/Village	394(26.2)	341(22.7)	198(13.1)	100(9.8)	98(9.8)	87(8.7)	109(10.9)
Education level <sup>b</sup>	Middle school or below	652(43.5)	436(29.0)	309(20.4)	200(19.6)	170(16.9)	137(13.7)	82(8.2)
	High school graduate	541(36.0)	657(43.8)	690(45.5)	403(39.6)	385(38.3)	401(40.1)	328(32.8)
	Undergraduate							548(54.8)
	Graduate school	307(22.5)	408(27.2)	516(34.1)	415(40.8)	449(44.7)	463(46.3)	42(4.2)
Occupation <sup>c</sup>	Agriculture, forestry, and fishing	167(11.1)	154(10.3)	118(7.8)	44(4.3)	51(5.1)	-	3(0.3)
	Self-employed	135(9.0)	186(12.4)	151(10.0)	215(21.1)	191(19.0)	233(23.3)	112(11.2)
	Blue-collar	192(12.8)	239(15.9)	260(17.2)	154(51.1)	171(17.0)	250(25.0)	666(66.6)
	White-collar	198(13.2)	198(13.2)	278(18.4)	214(21.0)	240(23.9)	203(20.3)	
	Homemaker	516(34.4)	515(34.3)	471(31.1)	246(24.2)	217(21.6)	197(19.7)	115(11.5)
	Student	173(11.5)	109(7.2)	135(8.0)	99(9.7)	92(9.2)	87(8.7)	69(6.9)
	Unemployed /Others	19(7.9)	99(6.6)	100(6.6)	46(4.5)	42(4.2)	29(2.9)	35(3.5)

<sup>a</sup> The numbers of 2015 respondents are weighted sample size.

<sup>b</sup> The numbers for college graduates/graduate school degree holders up to 2015 in relation to statistics on education levels are for individuals studying at vocational colleges or higher.

<sup>c</sup> In the 2023 statistics related to occupations, the classification method has changed. Administrative, service, sales, technical, functional, manual labor, professional, managerial, and government positions are all categorized under blue-collar/white-collar. Agriculture and forestry only pertain to forestry workers.

국민인식 파악을 위한 설문조사 자료는 각 자료의 표집방법과 응답자 구성 비율이 우리나라 국민 전체를 대표하는데 문제가 없기에 각각의 설문조사 결과는 산림에 대한 국민의 개별 시기의 공식적 인식을 조사한 결과로 판단된다. 따라서 이 결과들의 시계열적 분석 및 고찰을 통해 국민인식의 통시적 변화를 살펴보고자 한다.

## 2. 분석방법

산림정책에 대한 국민인식을 묻는 설문결과를 시계열적으로 메타 분석하기 위하여 먼저 설문의 질문항을 조사 회차에 상관없이 일관성을 갖는 구조로 정리하였다. 장기간에 걸쳐 시행된 다수의 설문조사 시기별로 구성된 설문지 질문항들은 시기에 따라 주목받는 다양한 산림 관련 현상을 주제로 다루고 있고, 동일한 내용에 대해서도 시기에 따라 표현 양식 등에서 차이가 나타난다. 따라서 설문 결과의 시계열적 흐름을 분석하기 위해서는 시기별 질문항들에 대한 유사성을 판독하고 유사성이 높은 항목들을 묶어서 동일한 범주로 분석하도록 분류하여 일관성을 갖는 항목으로 전환하였다. 이를 위해서 본 연구에서는 질문항의 문장을 분해하고 심층적 분석을 실시하여 분해된 정보를 통해 개념을 도출하는 근거이론에서 사용하는 개방-축-선택 코딩 방법론을 본 연구의 특성에 맞게 변형, 차용하였다(Moon et al., 2015; Ahn et al., 2015). 이에 따라 설문항들의 문장 구성 단어를 개념적 유사성에 따라 계량적으로 범주를 선정하였는데, 이는 질적분석프로그램인 NVIVO11을 사용하여 설문문항 전체 텍스트 데이터를 대상으로 문장 단위로 핵심내용을 요약한 노드(nods)를 생성, 병합, 계층화하는 수동코딩작업을 실시하여 자동으로 범주화하고 문항 주요 키워드 등을 통해 항목들을 세 개 대분류로 묶어서 정리함으로써 수행하였다. 마지막으로 범주와 하위범주 사이의 관계를 살펴봐서 적합성 여부를 판단하였다. 이 설문문항 분석 과정에는 석사 학위 이상 산림정책 관련 전공자 2인이 참가하여 단계별로 시행한 결과를 비교하고 차이가 있는 부분은 상호 합의 과정을 통하여 최적안을 선택하여 진행하였다.

다음으로 시계열 분석을 위하여 텍스트 데이터를 분류된 범주에 따라 편집, 부호화, 데이터 클리닝 과정을 거쳐 코드화시킨 후 SPSS 프로그램을 활용하여 각 항목 범주별 빈도 분포의 시계열적 변화를 분석하였다. 장기간에 걸쳐 분절되어 실시된 설문조사로 인해 당시 특수 상황에만 한정된 질문이나 연속성이 없는 산발적 질문들이 상당수 있기에 이를 제외하고 시계열 변화 분석에 적합한 항목만을 선정하였다. 선정 기준은 1991년부터 현재까지 동일하게 연속적으로 유지된 설문항목은 1991년부터 전 기간에 걸

쳐 시계열적으로 분석하였다. 조사 시기별로 설문항목이 서로 다르거나 산발적인 경우, 최근 정책방향과의 연속성을 고려하여 가장 최근 조사 시기인 2015년 및 2022년을 포함하여 두 회 이상 조사된 설문항목들을 분석 대상으로 선정하였다. 이후 선정된 설문항목별 주요 맥락을 분석하여 기간에 따라 정리하였다.

## 결과 및 고찰

### 1. 분석항목 선정결과

NVIVO11 분석 결과, 전체 설문항목의 최상위 범주인 대분류 중 산림에 대한 일반인식을 제외한 산림정책 평가 및 산림정책 방향 범주가 산림정책과 관련 있는 분석대상 설문항목의 범주로 분류됐다. 산림정책 평가 및 산림정책 방향으로 구분된 대분류 범주의 하위 중분류로는 산림자원관리, 산지이용관리, 산림생태계관리, 산림복지관리, 국제산림협력, 기타 범주가 공통이며, 산림재해관리는 산림정책 평가의 중분류 범주로만 나타났다. 산림정책 관련 설문항목을 구분 위계에 따른 범주별로 구분하고, 설문항목이 나타난 시기를 분석하였다. 향후 산림정책 방향에 대한 의사결정의 기초자료로 활용할 것을 고려하여, 최근 2시기 이상 연속하여 조사된 설문항목을 분석항목으로 선정하였다. 선정된 항목은 21항목으로 산림정책 평가 범주 12항목, 산림정책 방향 범주 9항목을 선정하였다.

각 범주별로 선정된 분석항목을 살펴보면, 산림정책 평가 대분류 범주에서는 경제립 조성, 임산물(목재) 생산·공급, 산림녹화, 산촌 소득증대, 산지 이용·관리, 산림생태계 보호·관리, 산림재해예방, 산림휴양시설 설치·운영, 도시숲 조성·관리, 숲길·숲교육, 국제산림협력, 산림과학기술 진흥에 대한 설문항목이 최근 두 회 이상 조사된 것으로 나타나 분석항목으로 선정되었다. 산림정책 방향 대분류 범주에서는 숲가꾸기 확대, 국유림의 역할 확대, 산지관리 강화, 산림탄소상쇄제도 참여의사, 자녀에게 산림교육 체험 제공, 남북산림협력 확대, 해외조림 확대, 임도 확대, 산림정책 우선순위에 대한 설문항목을 분석항목으로 선정하였다(Table 3).

### 2. 산림에 대한 의식변화

#### 1) 산림정책 평가 관련 국민의식변화

산림정책 평가 범주에 속하는 12개 설문조사 항목에 대한 일반 국민의 응답 빈도를 시계열 분석한 결과 모든 항목이 시간이 지날수록 만족도가 높아지는 것으로 평가되었다. 특히, 경제립조성, 임산물(목재) 생산·공급, 산촌 소득증대, 산림휴양시설 설치·운영 정책은 최초 만족도 조사를 실시한 1991년 대비 2023년 만족도(매우 만족 또

Table 3. Results of selected analysis items by category.

Major Category	Subcategory	Key Concept	Survey Questionary Item	1991	1997	2001	2006	2010	2015	2023	
Forest policy evaluation (12)	Forest resource management	Commercial forest	Satisfaction with commercial forest establishment	0	0	0	0	0	0	0	
			Satisfaction with timber (wood) production & supply	0	0	0	0	0	0	0	
		Forest resource development	Satisfaction with afforestation	0	0	0	0	0	0	0	
		Mountain village income	Satisfaction with mountain village income increase	0	0	0	0	0	0	0	
	Mountainous districts use management	Forest land management	Satisfaction with mountainous districts use & management				0	0	0	0	
	Forest ecosystem management	Forest protection	Satisfaction with forest ecosystem protection & management	0	0	0	0	0	0	0	
	Forest disaster management	Disaster prevention	Satisfaction with forest disaster prevention	0	0	0	0	0	0	0	
	Forest welfare management	Forest recreational facilities	Satisfaction with establishment & operation of forest recreational facilities	0	0	0	0	0	0	0	0
		Urban forests	Satisfaction with urban forest establishment & management				0	0	0	0	
		Forest education	Satisfaction with forest trails & forest education						0	0	
	International forest cooperation	International forest cooperation	Satisfaction with international forest cooperation						0	0	
	Others	Forestry science & technology	Satisfaction with the promotion of forestry science & technology				0	0	0	0	
Direction of forest policy (9)	Forest resource management	Forest management	Expansion of forest management				0	0	0	0	
	Mountainous districts use management	National forests	Expansion of national forest roles						0	0	
		Mountainous districts development	Strengthening of mountainous districts management	0	0	0	0	0	0	0	
	Forest ecosystem management	Forest carbon	Willingness to participate in the forest carbon offset system						0	0	
	Forest welfare management	Forest education	Offering forest education experience for children						0	0	
	International forest cooperation	Inter-Korean forest cooperation	Expansion of inter-korean forest cooperation				0	0	0	0	
		International forest cooperation	Expansion of overseas reforestation			0	0	0	0	0	
	Others	Forest road	Expansion of forest roads				0	0	0	0	
Policy goals		Priority of forest policy		0	0	0	0	0	0		

는 만족으로 응답한 빈도가 2배 이상 상승하였다. 각 조사 항목별로 빈도분석을 실시한 결과 만족도가 높게 평가된 산림정책 관련 항목들은 일반 국민이 직·간접적으로 정책 성과를 체험하기 용이한 산림녹화(85.4%), 숲길·숲교육(84.6%), 산림휴양시설 설치·운영(83.4%), 도시숲 조성·관리(81.4%) 순으로 나타났다. 반면, 일반 국민의

일상적 체험과 거리가 있는 산지 이용·관리(69.3%), 산림재해예방(68.5%), 국제산림협력(68.3%), 산촌 소득증대(65.2%) 분야는 만족도가 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 한편, 산림재해예방 정책의 경우 조사 시기마다 증감을 반복하였으며, 2023년에는 68.5%로 1991년 만족도(66.8%)보다 소폭 상승하였다(Table 4).

**Table 4. Response results for forest policy evaluation (Unit: %).**

Category		1991	1997	2001	2006	2010	2015	2023
Formation of commercial forest	Excellent	3.3	2.3	2.6	0.9	3.1	9.9	14.9
	Good	34.2	28.0	35.4	29.3	42.5	39.4	63.2
	Poor	37.8	47.0	47.1	64.1	48.0	44.5	20.2
	Very poor	5.7	11.0	6.8	5.7	6.4	6.2	1.7
	Not sure	19.0	11.7	8.0		0	0	0
Timber (wood) production and supply	Excellent	2.4	1.4	1.7	1.0	2.8	7.3	13.4
	Good	30.5	29.1	30.9	30.1	40.6	40.2	62.3
	Poor	35.0	40.6	46.1	61.2	49.6	46.3	21.0
	Very poor	4.2	11.4	7.3	7.6	6.8	6.2	3.3
	Not sure	27.8	17.5	14.0	0.2	0.2	0	0
Forest rehabilitation	Excellent	6.5	6.6	5.2	3.4	7.0	7.3	14.9
	Good	52.6	46.3	50.6	53.7	64.3	61.8	70.5
	Poor	27.7	33.5	32.7	40.2	26.6	29.3	12.7
	Very poor	1.9	4.5	4.6	2.7	2.1	1.5	1.9
	Not sure	11.3	9.2	6.9	0	0	0.1	0
Income enhancement in mountain village	Excellent	1.3	1.1	1.0	1.0	1.2	7.4	14.1
	Good	20.2	19.4	20.0	21.6	31.5	37.2	51.1
	Poor	43.5	43.7	50.5	62.8	56.1	48.9	30.2
	Very poor	11.8	16.3	13.1	14.5	11.2	6.4	4.6
	Not sure	23.3	19.5	15.4	0.1	0.1	0	0
Use and conversion of mountainous districts	Excellent	N/A	N/A	N/A	1.7	5.3	8.4	11.9
	Good	N/A	N/A	N/A	36.4	47.4	52.1	57.4
	Poor	N/A	N/A	N/A	55.8	41.7	36.1	24.9
	Very poor	N/A	N/A	N/A	6.0	5.3	3.4	5.8
	Not sure	N/A	N/A	N/A	0.1	0.3	0	0
Protection and management of forest ecosystems	Excellent	4.1	2.2	3.6	1.3	6.2	12.2	13.3
	Good	37.5	28.8	32.3	39.2	49.6	53.5	58.2
	Poor	37.1	44.6	45.8	51.2	37.5	31.0	26.3
	Very poor	7.4	15.7	13.8	8.2	6.6	3.3	2.2
	Not sure	14.0	8.7	4.5	0.1	0.1	0	0
Forest disaster prevention	Excellent	9.7	3.3	7.5	3.5	6.8	11.6	11.0
	Good	57.1	35.0	44.5	42.1	53.3	46.4	57.5
	Poor	25.6	47.3	36.9	46.2	34.1	37.3	29.0
	Very poor	1.3	11.3	8.8	8.2	5.8	4.5	2.5
	Not sure	6.3	3.1	2.3	0	0	0.2	0

Table 4. (Continued).

Category		1991	1997	2001	2006	2010	2015	2023
Establishment & operation of forest recreational facilities	Excellent	1.3	3.5	3.4	2.2	5.9	14.2	16.4
	Good	20.2	41.3	50.8	54.0	58.6	60.7	67.0
	Poor	43.5	36.2	32.9	40.1	31.4	24.1	15.3
	Very poor	11.8	7.0	4.9	3.6	4.1	1.0	1.3
	Not sure	23.3	12.0	8.0	0.1	0.1	0	0
Urban forest establishment & management	Excellent	N/A	N/A	N/A	1.7	4.0	12.3	16.4
	Good	N/A	N/A	N/A	44.4	50.7	57.8	65.0
	Poor	N/A	N/A	N/A	46.3	39.5	27.6	17.0
	Very poor	N/A	N/A	N/A	7.6	5.7	2.3	1.5
	Not sure	N/A	N/A	N/A	0.1	0.1	0	0.1
Forest trail and forest education	Excellent	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	12.3	18.7
	Good	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	61.4	65.9
	Poor	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	24.7	14.2
	Very poor	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	1.6	1.2
	Not sure	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
International forest cooperation	Excellent	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	6.1	9.7
	Good	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	53.2	58.6
	Poor	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	37.4	26.9
	Very poor	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	3.2	4.8
	Not sure	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Promotion of forest science and technology	Excellent	N/A	N/A	N/A	1.2	1.6	9.9	16.1
	Good	N/A	N/A	N/A	29.7	37.4	52.0	56.9
	Poor	N/A	N/A	N/A	61.2	53.1	35.7	24.3
	Very poor	N/A	N/A	N/A	7.6	7.6	2.2	2.6
	Not sure	N/A	N/A	N/A	0.4	0.4	N/A	N/A

## ① 경제림 조성

경제림 조성 정책에 대한 국민의 만족도를 시계열에 따라 분석한 결과 1991년에는 경제림 조성 정책에 ‘불만족’ 또는 ‘매우 불만족’ 응답이 43.5%였으며, 2006년에는 69.8%까지 증가하였다. 2010년부터 경제림 조성 정책에 대한 불만족도는 점차 감소하고 만족한다는 응답률이 점차 증가하였고, 2023년에는 78.1%의 국민이 경제림 조성 정책에 만족하였다.

경제림 조성 정책은 제2차 치산녹화 10년 계획(1979년~1987년) 기간 동안 장기수 위주의 경제림 조성을 목표로 대규모 경제림 단지를 지정하고, 106만ha를 조성하는 성과를 이루었으며, 이후 제3차 산지자원화 계획(1988년~1997년) 기간 동안 32만ha의 경제림을 조성하는 등 2000년대 이전부터 집중적으로 추진되었다. 이러한 사업의 결과 산림의 경제적 가치가 증대되는 성과가 가시화되기 전에는 국민의 경제림 조성 정책에 대한 불만이 높아지다가, 2010년 이후 그동안 조성한 경제림이 별기령

에 도달하기 시작하면서 경제림의 가치를 직·간접적으로 경험할 수 있었기에 경제림 조성 정책에 대한 만족도가 상승하였다고 판단된다. 이렇듯 산림 분야의 정책을 통해 국민이 직접적인 효용을 경험하는 데 장기간이 소요될 수 있다는 점을 고려하여 산림 분야 정책을 평가할 필요가 있다.

## ② 임산물(목재) 생산·공급

목재, 특용임산물 등 임산물 생산·공급 정책에 대한 만족도를 시계열별로 분석한 결과 1991년에는 임산물 생산·공급 정책에 대한 만족도가 32.9%였으나, 2010년 이후 점차 증가하며 2023년에는 75.7%로 상승하였다. 임산물 생산·공급 정책에 대한 만족도는 경제림 조성 정책에 대한 만족도와 유사한 추세를 변화하였다. 이는 목재 등 임산물 생산이 경제림 조성에 따른 산물로서 우리나라 산림에서 목재의 가치가 점차 증가하는 것을 2010년 이후부터 국민이 체감했다고 해석할 수 있다.

### ③ 산림녹화

산림녹화 정책에 대한 국민의 만족도는 1991년에도 국민의 59.1%가 만족하는 것으로 나타났으며, 1997년 만족도가 다소 낮아졌지만, 이후 지속적으로 상승하여 2023년에는 85.4%로 매우 높게 평가되었다. 산림녹화 정책은 1973년 시작된 제1차 치산녹화 시기에 집중적으로 추진되었으며, 당시 108만ha의 산림녹화를 완료한 후 제2차 치산녹화 10년 계획기간에 국토녹화를 완성하였다. 국민의식 조사가 진행된 1990년대 이후 임목축적 변화를 살펴보면 1990년 38.4 m<sup>3</sup>, 2000년 63.5 m<sup>3</sup>, 2010년 125.6 m<sup>3</sup>, 2020년 165.2 m<sup>3</sup>로 가파르게 증가하였다. 임목축적의 지속적인 증가 추이에서 나타나듯, 1970년대부터 진행된 산림녹화 정책이 성공적으로 추진되어 성과가 가시화된 것이 만족도 증가요인으로 생각된다. 동시에 산림자원화 정책 등으로 1990년대에는 4명급 이상의 산림이 10% 수준이었으나, 2020년대 이후에는 80% 이상으로 증가하여 산림이 매우 울창해졌음을 국민이 체감할 수 있었다. 또한 2000년대 이후에는 생활권 주변의 녹색공간을 확대하는 도시숲 조성 등으로 산림녹화 정책이 확장되고, 국민이 직접적으로 산림녹화의 성공에 따른 혜택을 누릴 수 있는 산림복지 정책이 활성화되면서 산림녹화 정책에 대한 만족도가 더욱 높아진 것으로 판단된다.

### ④ 산촌 소득증대

산촌 소득증대 정책에 대한 만족도를 시계열 분석한 결과 동일 범주의 경제립 조성, 임산물(목재) 생산·공급 정책에 대한 만족도 변화와 유사한 추세로 변화하였으나, 만족도는 상대적으로 낮게 나타났다. 산촌 소득증대 정책에 ‘매우 만족’ 또는 ‘만족’ 응답자는 1991년부터 2000년대 중반까지 약 21%~22%였으며 2010년 32.7%, 2015년 44.6%, 2023년 65.2%로 증가하였다. 동시기 경제립 조성과 임산물(목재) 생산·공급 정책에 ‘매우 만족’ 또는 ‘만족’ 응답자는 1991년부터 2000년 중반까지 약 30%~38%, 2010년 약 43%~46%, 2015년 약 48%~49%, 2023년 약 76%~78%였던 것과 비교할 때 각 시기별 만족도가 약 3~16%p 가량 낮은 것을 알 수 있다. 산촌진흥정책은 1990년대 중반 이후 산촌종합개발사업을 시작으로 2001년 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」등에서 법적 근거를 마련하고, 제1차 산촌진흥 기본계획(2008년~2017년) 등을 통해 집중적으로 추진되어 다른 정책에 비해 추진시기가 늦은 편이었던 점도 만족도에 영향을 주었을 가능성이 있다. 특히, 국토의 약 44%를 차지하는 산촌지역이 인구 과소화와 고령화, 생활환경 열악 등의 문제와 더불어 가구당 평균소득이 전국 가구당 평균소득의 47.5%에 불과할 만큼 소득

수준이 아직 낮은 점이 만족도가 상대적으로 낮은 원인이 라 추정되기에 향후 보다 적극적인 산촌 소득증대 방안을 추진할 필요가 있다.

### ⑤ 산지 이용·관리

산지 이용·관리 정책에 대한 만족도를 시계열에 따라 분석한 결과 산지관리 정책에 대한 ‘매우 만족’ 또는 ‘만족’ 응답자는 2006년 38.1%에서 2023년에는 69.3%로 지속적으로 증가하였다. 산지는 공익적 가치를 고려한 산지 보전에 대한 요구와 국토개발의 일환으로 산지 개발의 수요가 상충하는 공간이다. 이에 「산지관리법」에서도 국민경제의 건전한 발전과 국토환경의 보전에 이바지하기 위해 산지를 합리적으로 보전·이용하는 것을 목적으로 두고 있다. 다만, 산지는 한번 훼손되면 회복하는 데 오랜 시간과 비용이 소요되고, 산림재해로 이어질 수 있어서, 무분별한 개발을 막기 위한 법과 제도가 시행되고 있다. 「산지관리법」체계 하에서 직접 이해관계자로부터 개발을 제한하는 산지 규제 완화 요구는 지속적으로 발생하고 있지만, 일반 국민은 무분별한 산지 개발에 대한 규제 강화를 요구하고 있다. 산지관리에 대한 상반된 요구 속에서 정책에 대한 만족도가 증가한 것은 산지관리 정책이 국민이 요구하는 난개발 방지를 위한 산지규제 완화와 지속가능한 산지 관리를 위한 관리 강화의 균형점에 근접하는 방향으로 추진되었기 때문으로 해석할 수 있다.

### ⑥ 산림생태계 보호·관리

산림생태계 보호·관리 정책에 대한 만족도를 분석한 결과 1991년에는 ‘매우 만족’ 또는 ‘만족’이 41.6%, ‘불만족’ 또는 ‘매우 불만족’이 44.5%였다. 1997년에는 불만족 의견이 60.3%까지 증가하였으며, 이후 2001년 59.6%, 2006년 59.5% 수준을 유지하다가 2010년에 44.1%, 2015년 34.4%, 2023년 28.5%로 점차 감소하였다. 1990년대에는 산림도·남벌, 야생동물의 불법 포획 및 산림 훼손 행위 등을 사회적 범법행위로 인식한 역사적 맥락이 이어지면서 산림환경, 생태계보호 강화 정책에 대한 요구가 높았다. 특히 기후변화협약이나 생물다양성협약 등 국제적 환경보전 강화 요구가 국내에도 반영되어 산림생태계 보호·관리 정책에 대한 요구수준이 더욱 강화되었다(Park, 2000). 이러한 사회적 요구에 대응하여 국가산림관리체계는 2000년대 들어 와서 산림생물다양성 기본계획(KFS, 2008)을 통해 체계적으로 산림생태계 유지·보호 관리를 추진하였다. 산림생태계 관리를 강화한 결과 2010년에 처음으로 ‘매우 만족’ 또는 ‘만족’ 응답이 55.8%로 ‘불만족’ 또는 ‘매우 불만족’ 응답을 역전하였으며, 이후 만족도가 꾸준히 증가하



여 2023년에는 응답자의 71.5%가 산림생태계 보호·관리 정책에 만족하는 것으로 나타났다.

#### ⑦ 산림재해예방

산림재해예방 정책에 대한 만족도를 시계열에 따라 분석한 결과, 1991년에는 산불, 산사태, 산림병해충 등 산림 재해를 예방하는 정책에 대한 만족도가 66.8%로 다소 높았으나, 1997년에는 절반 수준인 38.3%로 낮아졌다. 이후에도 등락을 반복하였으나, 2023년에는 1991년과 비슷한 수준인 68.5%에 이르렀다. 이는 대형산불의 발생과 이의 사회적 소통과 관련이 있을 것으로 판단된다. 실제 1980년대 산불 발생건수가 감소하다가 1996년에 약 3,800 ha의 산림이 불에 탄 고성산불로 인해 1997년 산림재해예방 정책에 대한 평가 만족도가 낮아졌다고 추론된다. 반면 2000년 동해안 산불, 동해안 산불, 2005년 양양산불 등 대형산불의 발생이 빈번해지다가 최근에는 매년 대형산불이 발생함에도 불구하고, 산림재해예방 정책에 대한 만족도가 증가한 것은 산불, 산사태 등 산림재해에 대한 국가체계 차원의 발전된 대응 정책과 그 성과의 매스 미디어를 통한 사회적 소통 노력이 있었기 때문이라고 판단된다.

#### ⑧ 산림휴양시설 설치·운영

산림휴양시설 및 프로그램 증대 등 산림휴양 정책에 대한 만족도를 시계열에 따라 분석한 결과 산림휴양 정책에 ‘매우 만족’ 또는 ‘만족’ 응답자는 1991년 21.5%에서 1997년 44.8%로 약 2배 가량 증가한 이후, 매 조사시기마다 꾸준히 증가하여 2023년 83.4%의 높은 만족도를 나타냈다. 산림휴양시설로 대표되는 자연휴양림은 1989년 대관령 자연휴양림을 개장한 이후 현재는 전국에 118개의 자연휴양림이 개장되었으며, 연간 이용객 수가 연평균 약 92만 명씩 증가할 만큼 이용자가 급증하고 있다(KREI, 2019). 급증하는 산림휴양 수요에 맞춰 산림휴양시설의 종류와 수가 증가하고, 산림휴양프로그램이 개발·확대되면서 산림휴양시설 설치·운영 정책은 분석항목으로 선택한 항목 중 만족도 상승폭이 상대적으로 높은 항목에 속한다. 산림휴양시설 및 프로그램은 예약, 이용 등 국민이 직접적으로 경험하고, 그에 따른 개선 및 발전 요구도 단기간에 요청되는 정책인 만큼 이러한 정책적 요구 속도에 맞춰 산림휴양정책을 확대·발전시킨 것이 만족도를 높인 요인으로 판단된다.

#### ⑨ 도시숲 조성·관리

도시숲 정책에 대한 평가는 2006년 국민의식조사부터 시행되었다. 2006년에는 도시숲 정책에 ‘매우 만족’ 또는

‘만족’ 응답은 46.1%였다. 이는 2005년 기준 국민 1인당 생활권도시림 면적은 세계보건기구(WHO)의 최저 권고기준(9 m<sup>2</sup>/인)의 약 2/3에 불과한 반면 일반국민의 80.4%와 여론선도층의 92.0%가 도시숲에 대한 수요가 크게 증가할 것이라는 응답에서 보듯 높은 도시숲 수요 대비 공급이 부족하여 나타난 결과로 사료된다(KFS, 2013). 이에 따라 국가체계는 ‘도시림기본계획’을 수립하고, 생활권도시림 면적을 확대하는 등 중·장기적 관점에서 체계적으로 도시림을 관리하고자 노력하였다. 이후 도시숲 조성·관리 정책에 대한 만족도는 2010년 54.7%, 2015년 70.1%, 2023년 81.4%로 상승하고 있다. 최근에는 ‘숲세권’이란 용어가 등장할 만큼 숲의 실질적 사회·경제적 효과에 대한 인식도 확대되고 있다(KFS, 2018). 따라서 최근 20년간 도시숲 관리 정책에 대한 만족도가 빠르게 증가한 것은 수요 부족에 적극적으로 단기간 공급 확대를 하여 도시숲 정책에 대한 국민 체감이 집약적으로 이뤄진 결과로 평가된다.

#### ⑩ 숲길·숲교육

숲길·숲교육에 대한 만족도 조사는 2015년과 2023년에 이루어졌다. 2015년 최초 조사시부터 만족도가 73.7%로 다소 높은 수준이었으며, 2023년에는 84.6%까지 상승하였다. 최근 코로나19에 따른 사회적 거리두기로 숲길이 안전하고 건강한 휴식공간으로 인식되면서 숲길에 대한 수요도 증가하는 것으로 알려져 있다. 2021년 말 약 4만 2천km의 숲길이 지정·고시되어 있으며, 동서트레일 조성, 국가숲길 지정확대 등 숲길에 대한 수요를 충족시키는 숲길 확대 정책과 숲길 활성화 정책이 국민의 수요와 요구를 일정 정도 충족한 것으로 여겨진다.

#### ⑪ 국제산림협력

국제산림협력 정책에 대한 만족도 조사 역시 2015년과 2023년에 이루어졌으며, 설문항목에 대한 응답을 분석한 결과 2015년에는 ‘매우 만족’ 또는 ‘만족’이 59.3%였으나, 2023년에는 68.3%로 상승하였다. 이러한 평가는 2022년 제15차 세계산림총회를 개최하는 등 국제사회에서 산림협력 선도국가로서 위상이 높아진 데 따른 평가로 보인다. 아울러 향후 기후변화 대응을 위한 온실가스 감축이 국제사회에 부각되면서 REDD+ 사업 등 온실가스 감축을 위한 국제협력 사업의 확대 등에 기대감도 점차 커질 것으로 예상된다.

#### ⑫ 산림과학기술 진흥

산림과학기술 진흥 정책에 대한 만족도는 2006년 이후 새롭게 평가되기 시작한 설문항목이며, 2008년 산림과학

기술 연구개발사업 관리규정이 제정되면서 보다 체계적으로 관리되기 시작하였다. 산림과학기술 진흥 정책에 대한 만족도는 2006년 만족도는 30.9%였으나, 2023년 73.0%로 나타나 시간이 흐를수록 정책에 대한 만족도가 뚜렷하게 상승하고 있는 정책이다. 이는 ICT 등 최첨단 기술을 이용한 산림재해 관리기술 등 국민이 체감 가능한 산림과학기술의 증진 등이 긍정적인 영향을 준 것으로 여겨진다.

2) 산림정책 방향에 관한 국민의식변화

산림정책 방향에 대한 국민의 의식변화를 분석한 결과 숲가꾸기, 임도, 해외조림에 대한 정책은 확대하기를 바라는 것으로 나타났으며, 산림탄소상쇄제도에 대한 참여의 사도 높아졌다. 아울러 자녀 산림교육 체험의사가 있다는 응답이 2015년과 2023년 각각 84.6%와 84.2%로 매우 높게 나타났다. 반면, 국유림의 역할 확대, 산지관리 강화 및 남북산림협력에 대해 확대 또는 강화해야 한다는 비중이 높았지만, 현재 수준을 유지 또는 축소해야 한다는 의식이 증가하고 있었다. 한편, 국민이 희망하는 산림정책 우선순위는 1997년과 2001년에는 경제림 조성이 각각 42.2%와 41.7%로 가장 높게 나타났으며, 2006년, 2010년 및 2015년에는 숲가꾸기 사업이, 2023년에는 산림재해방지 정책이 가장 중요한 것으로 나타났다.

① 숲가꾸기 확대

숲가꾸기 정책방향에 대한 국민인식의 시계열 분석 결과, ‘대폭 확대’ 또는 ‘약간 확대’ 의견이 2006년 79.6%, 2010년 75.8%, 2015년 80.8%, 2023년 82.9%로 전 기간에 걸쳐 높은 비중을 차지하고 있다(Figure 1). 반면, 2023년에는 ‘대폭 축소’ 또는 ‘약간 축소’ 의견도 14%로 증가했다. 숲가꾸기 사업은 1998년 IMF시기 공공근로 사업을 기점으로 국가 산림정책 기조가 심는 정책에서 가꾸는 정책

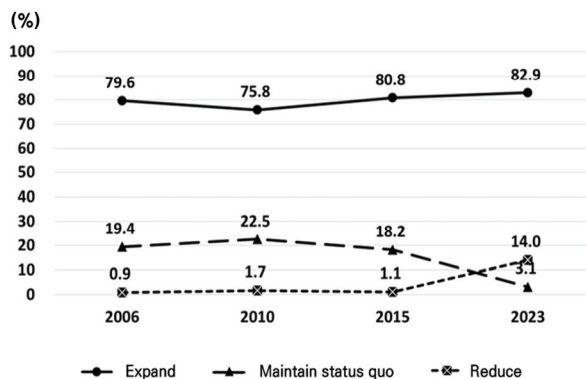


Figure 1. Changes of respondent distribution for the forest policy direction regarding expansion of forest management (Unit: %).

으로 패러다임이 변하면서 2010년대 초반까지 점차 확대되다가 최근 감소하는 추세이다. 또한 언론에 나타난 숲가꾸기에 대한 패러다임의 변화를 살펴보면 1990년대 말에는 실업난 해소와 산림자원육성을 위한 숲가꾸기가 주요한 의제였으나, 점차 산림자원의 경제적 가치와 더불어 기후변화와 관련하여 온실가스 감축, 미세먼지 문제 등 환경적 측면이 숲가꾸기 정책 목적으로 강조되는 패러다임으로 변하고 있다(KFS, 2019). 이에 숲가꾸기에 대한 사회적 인식 패러다임 변화와 숲가꾸기 사업의 감소 경향 등을 종합적으로 고려하여 숲가꾸기 정책방향을 결정하는 것이 바람직하다고 판단된다.

② 국유림의 역할 확대

국유림의 역할 확대에 대한 국민의식을 시계열적으로 분석한 결과 국유림을 대폭 또는 약간 확대하자는 의식은 2015년 53.4%에서 2023년 48.4%로 감소하였다. 반면, 현 수준을 유지하고자 하는 인식은 2015년 43.5%, 2023년 44.9%로 소폭 증가하였으며, 국유림을 대폭 또는 약간 축소해야 한다는 의식 또한 2015년 3.1%에서 2023년 6.7%로 증가하였다(Figure 2). 산림관리체계에서는 다양한 산림기능의 지속적 생산을 위해 국유림을 지속적으로 확보·관리·경영함으로써 다양한 산림기능을 확대해 나가는 것이 국민 요구라고 판단하고, 국유림 비율을 지속적으로 확대해 왔다(KFS, 2009; KFS, 2021). 그러나 국유림을 현재 수준 유지 혹은 축소하자는 의식이 소폭이지만 증가하는 것으로 볼 때 국유림 확대 정책에 대한 검토가 필요하다.

③ 산지관리 강화

산지를 다른 용도로 개발하는 것을 제한하는 등 산지관리 기준을 강화하는 데 대한 국민의식을 시계열에 따라 분석한 결과 1991년에는 대폭 또는 약간 강화 의견이 63.2%

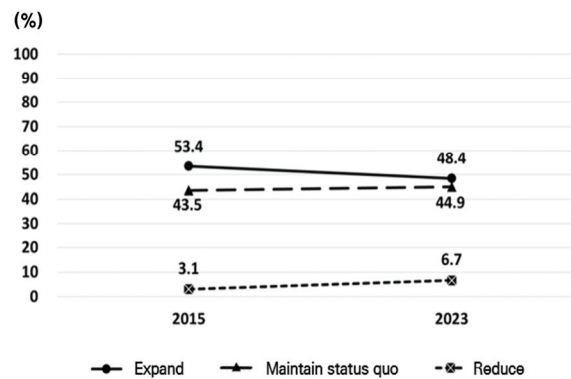


Figure 2. Changes of respondent distribution for the forest policy direction regarding expansion of the national forest (Unit: %).

였으며, 이러한 견해는 2001년 81.1%까지 증가하였으나, 이후 점차 감소하여 2015년에는 49.6%까지 감소하였다가, 2023년에는 54.4%로 소폭 반등하였다. 반면, ‘현수준 유지’ 의견은 1991년 2.4%에서 2001년까지 2%대를 유지하였으며, 2006년 23.1%를 시작으로 2015년 40.2%까지 증가하였다가 2023년에는 36.6%로 소폭 감소하였다(Figure 3). 따라서 산지관리 기준이 산지의 무분별한 개발을 방지할 수 있는 적절한 수준에 이른 것으로 판단할 수 있다.

④ 산림탄소상쇄제도 참여의사

산림탄소상쇄제도 참여의사는 2015년부터 조사되었으며, 2015년에는 참여한다는 응답자가 35.7%였고, 2023년에는 54.9%로 대폭 증가하였다(Figure 4). 최근 폭우, 폭염, 대형산불 등이 증가하면서 기후변화가 범지구적 문제로 대두되고, 온실가스 감축에 대한 국민의 관심과 참여의사가 커지고 있음을 유추할 수 있다. 향후 참여의사가 있는 국민이 탄소상쇄제도에 더 쉽게 접근하고 참여할 수 있도록 하는 산림탄소정책이 필요할 것으로 여겨진다.

⑤ 자녀에게 산림교육 체험제공

자녀에게 산림교육 체험 제공 여부를 묻는 설문항목에 대한 응답을 분석한 결과 참여의사가 있다는 응답자가 2015년에는 84.6%였으며, 2023년에도 84.2%로 매우 높게 나타났다(Figure 5). 국민의 산림 방문 횟수가 점차 증가하고, 산림휴양 정책에 대한 만족도의 증가, 도시숲 등 산림휴양시설에 대한 요구 증가와 더불어 산림복지시설 및 프로그램에 대한 이용수요와 만족도가 높은 것과 연관이 있는 것으로 여겨진다.

⑥ 남북산림협력 확대

북한지역 나무심기, 묘목지원, 병해충 방제 등 남북 산림협력 확대에 대한 국민의 견해를 분석한 결과 확대가 필요하다는 의견이 2006년 49.3%에서 2015년에는 63.6%까지 증가하였으나, 2023년에는 51.6%로 감소하였다(Figure 6). 이는 각 시기 집권한 정권의 남북협력사업 추진방향과 연관성이 있는 것으로 판단된다.

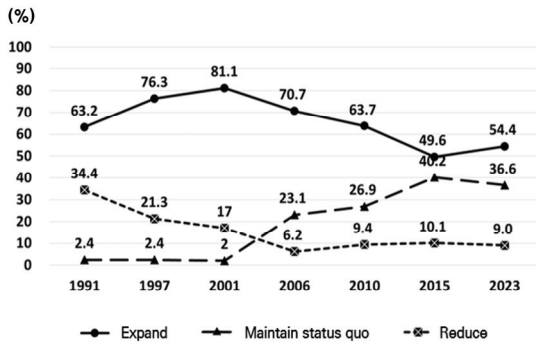


Figure 3. Changes of respondent distribution for the forest policy direction regarding strengthening of mountainous districts management (Unit: %).

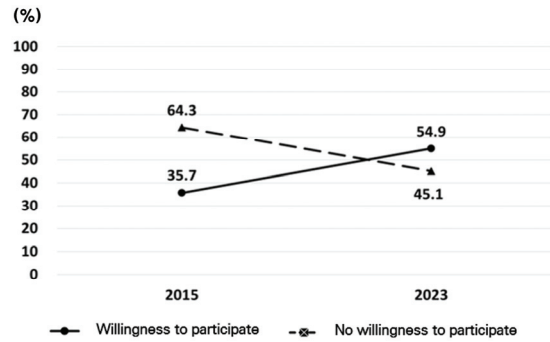


Figure 4. Changes of respondent distribution for the forest policy direction regarding intention to participate in the forest carbon offset system (Unit: %).

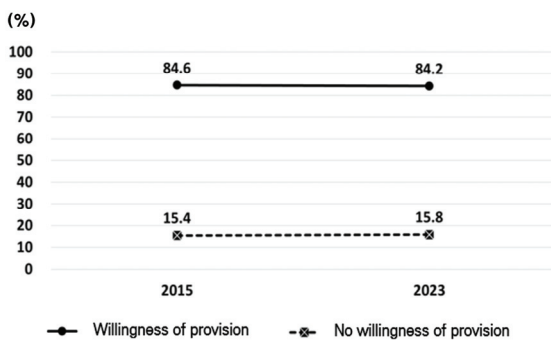


Figure 5. Changes of respondent distribution for the forest policy direction regarding providing forest education experiences to children (Unit: %).

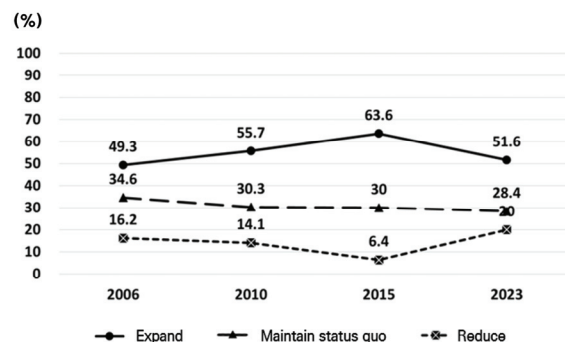


Figure 6. Changes of respondent distribution for the forest policy direction regarding expansion of inter-Korean forest cooperation (Unit: %).

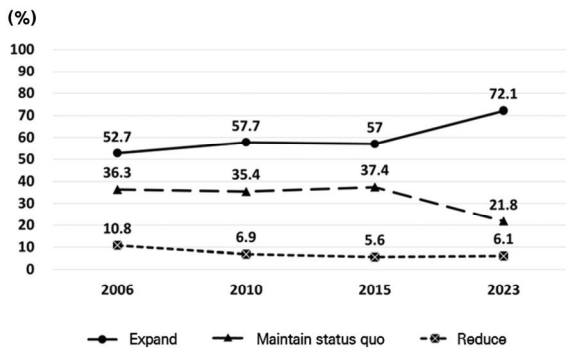


Figure 7. Changes of respondent distribution for the forest policy direction regarding expansion of overseas reforestation (Unit: %).

⑦ 해외조림 확대

해외조림 등 국제산림협력 확대에 대한 국민의 인식은 2006년에는 해외 산림자원 확보, 2010년과 2015년에는 산림자원과 탄소배출권 확보, 2023년에는 REDD+ 시범사업 등 산림분야 해외 온실가스 감축사업 활성화와 같은 국제협력 정당성을 뒷받침하는 사례들을 예시로 제시한 후 설문조사를 실시하였다. 그 결과 해외조림을 확대해야 한다는 응답빈도는 2006년 52.7%, 2010년 57.7%, 2015년 57%로 50%대를 유지하다가 2023년 72.1%로 급격하게 상승하였다(Figure 7). 이는 기후변화대응이라는 의제가 사회적으로 강한 정당성을 부여받은 소통매체가 됨에 따라 기후변화대응 방법으로 인식되는 산림분야 해외 온실가스 감축사업 활성화 필요성을 대다수 국민이 정당한 주제로 인식함에 따라 나타난 결과로 사료된다.

⑧ 임도 확대

산림경영, 산불 등 산림재해 관리 및 산림레포츠 활용 등 다양한 기능을 수행하는 임도를 확대 개설하는 것에 대해 2006년에는 51%가 동의하였다. 그러나 2010년에는 임도확대가 필요하다는 응답이 45%로 소폭 감소하였다. 이후 2015년에는 61.4%, 2023년에는 68.8%의 응답자가 임도를 확대해야 한다고 응답했다(Figure 8). 과거에는 산림경영이나 산림재해 관리 등을 임도의 주 기능으로 인식했으나, 최근 산림레포츠 활용 등 국민의 실생활과도 밀접해진 것이 임도 확대에 대한 긍정적 인식을 증대시키는 역할을 한 것으로 사료된다.

⑨ 산림정책 우선순위

향후 산림정책에서 가장 우선적으로 추진할 정책을 조사한 결과, 1997년과 2001년의 조사에서는 경제림조성 정책이 각각 42.2%와 41.7%로 우선순위가 매우 높게 나타

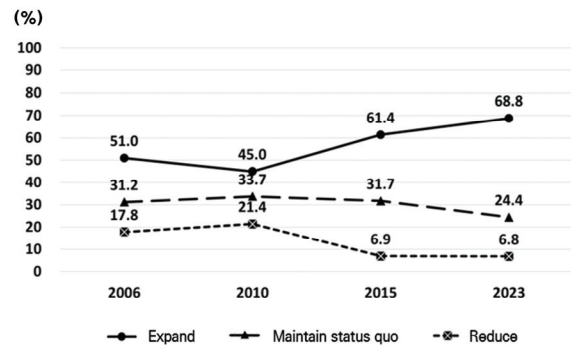


Figure 8. Changes of respondent distribution for the forest policy direction regarding expansion of forest roads.

났으며, 2006년, 2010년 및 2015년에는 숲가꾸기 사업이 각각 21.5%, 16.5% 및 25.3%로 가장 높게 나타났다. 이는 산림의 경제적 측면과 연관성이 높은 산림자원관리 중분류 항목들로서 Park(2000)이 2000년을 기점으로 우리 사회가 산림을 환경적 측면보다 경제적 측면으로 더 강하게 인식하는 추세가 강화된다고 밝힌 결과와 부합한다. 반면, 2023년 조사에서는 산림자원관리 정책 중 경제림조성, 숲가꾸기 사업을 우선적으로 추진해야 한다는 요구는 낮아지고 산림재해방지 정책에 대한 정책 우선도를 올려야 한다는 응답이 22.2%로 가장 높고, 이어서 산림생태계보전 및 산림보호 정책을 우선적으로 시행해야 한다는 응답도 높아졌다. 이는 대형산불을 매개로 국가 산림관리체계의 산림관리 방식에 반대하는 생태주의적 논쟁들이 산림을 생물다양성 보전이나 기후변화대응을 위한 자연기반해법(Nature-based solution, NBS) 개념의 적용대상 매개체로 해석하고 인식하는 사회적 소통과 맥락을 같이하여 사회적 의식 구조에 반영되어 나타난 새로운 경향성으로 생각된다. 아울러 도시숲 및 휴양공간 확대 정책은 1997년부터 2023년까지 꾸준히 우선순위가 높게 나타나 생활권 주변의 산림휴양공간을 확대하고자 하는 요구는 향후에도 지속적으로 나타날 것으로 예상된다.

결론

본 연구는 산림정책에 대한 국민적 요구를 파악하고 향후 정책 방향 설정에 시사점을 제공하고자, 1991년부터 2023년까지 7회에 걸쳐 조사된 ‘산림에 관한 국민의식조사’의 산림정책 관련 설문항목들을 대상으로 근거이론의 개방-축선택 코딩 방법론을 본 연구 주제에 맞게 차용한 메타 분석적 방법을 적용하여 산림정책의 평가 및 향후 정책방향에 대한 국민의식을 시계열적으로 파악했다.

그 결과, 산림정책 평가 관련 12가지 항목은 모두 시간이 지날수록 만족도가 높아지는 것으로 평가되었다. 특히, 경제림조성, 임산물(목재) 생산·공급, 산촌 소득증대, 산림휴양시설 설치·운영 정책 만족도 평가는 1991년 대비 2023년 만족한다는 응답이 두 배 이상 상승하였다. 세부 항목별로는 산림녹화(85.4%), 숲길·숲교육(84.6%), 산림휴양시설 설치·운영(83.4%), 도시숲 조성·관리(81.4%)는 높은 평가를 받은 것으로 나타났지만, 산지 이용·관리(69.3%), 산림재해예방(68.5%), 국제산림협력(68.3%), 산촌 소득증대(65.2%) 분야는 다소 낮게 나타났다. 한편, 산림재해예방 정책의 경우 조사 시기마다 증감을 반복하며 산불 등 산림재해 발생과 국민의 정책 평가 사이의 연관성을 시사하였다. 차후 산림정책 만족도가 높은 정책은 지속 발전시켜 나가는 한편, 상대적으로 낮은 만족도 평가를 받은 정책은 그 특성을 보다 세부적으로 검토해서 개선방안 마련이 필요하며, 특히 가장 낮은 만족도를 보인 산촌 소득증대 분야는 사유림 산주의 소득 증진 정책 추가 발굴 및 확대와 같은 대응방안을 우선적으로 마련할 필요가 있다. 아울러 정책 평가 결과는 정책 서비스 혜택의 국민 체험 가능성이 높은 즉, 사회적 소통의 기회가 많은 분야는 평가가 높으나 그렇지 않은 분야가 낮은 평가를 받은 것으로 나타났다. 따라서 차후 정책 서비스 성과의 사회적 소통 강화 방안을 심도있게 고민해야 한다.

다음으로, 산림정책 방향과 관련하여 국민은 숲가꾸기, 임도, 해외조림 정책은 보다 확대하기를 바라는 것으로 나타났다. 산림탄소상쇄제도에 대한 참여의사도 높아졌다. 아울러 자녀 산림교육 체험의사가 있다는 응답이 2015년과 2023년 각각 84.6%와 84.2%로 매우 높게 나타났다. 국유림의 역할 확대, 산지관리 강화 및 남북산림협력에 대해서는 확대 또는 강화하자는 비중이 높았지만, 현수준을 유지 또는 축소해야 한다는 의식이 증가하고 있었다. 한편, 국민이 희망하는 산림정책 우선순위는 1997년과 2001년에는 경제림 조성이 가장 높게 나타났으며, 2006년, 2010년 및 2015년에는 숲가꾸기 사업이 가장 높아서 경제적 측면과 연관성이 높은 산림자원관리 중분류 범주에 속하는 것으로 나타났다. 이는 2000년 이후 우리나라 사회는 경제적 측면의 산림에 대한 인식이 증가한다는 선행연구 결론과 부합한다. 반면, 최근 경제림조성 및 숲가꾸기 같은 경제적 측면의 산림자원관리를 우선적으로 추진하고자 하는 요구는 축소되고 산림재해방지 정책, 이어서 산림생태계보전 및 산림보호 정책을 우선적으로 시행해야 한다는 응답률이 증가하였다. 이는 대형산불을 매개로 발생한 국가 산림관리체계의 산림관리 방식에 반대하는 생태주의적 논쟁들이 산림을 국제적으로 주도적 소통매체인

기후변화대응에 기여하는 개념으로 인식하는 사회적 소통과 연계되어 국민의식 구조에 반영된 새로운 경향으로 생각된다. 이러한 경향은 기후변화대응 의제의 사회적 소통이 확대 강화될수록 산림관리를 둘러싼 핵심 쟁점이 될 것으로 사료된다. 국가산림관리체계가 산림을 기후변화대응의 맥락으로 해석하는 소통을 강화할수록 이에 대한 반작용이 있을 것이라 판단된다. 따라서 이에 대한 국가 및 산업계를 중심으로 한 산림관리체계의 능동적 준비가 필요하다.

본 연구에서는 지난 30년간 조사된 산림정책의 평가 및 방향에 관한 국민의 의식변화를 분석하여, 향후 산림정책 의사결정에 필요한 기초자료를 제공하고자 하였다. 장기간에 걸친 산림에 대한 국민의식 변화는 산림정책을 평가하는 유용한 자료로 각 시기별 평가항목 및 응답집단의 구성을 표준화한다면 향후 균일한 조건의 국민의식 변화를 지속적으로 분석할 수 있다. 더불어 차후 국가 산림정책의 사회적 수용성을 높이기 위해서는 기존 국민의식조사 결과에서 제공하는 여론선도층 및 전문가 집단의 응답 결과, 연령별 응답결과 등 응답자 특성을 고려한 의식변화를 추가로 분석하여 각 집단별 정책적 요구를 도출할 필요가 있다.

## 감사의 글

이 논문 작성을 위해 자료정리와 원고 편집에 도움을 준 경북대학교 임학과 산림경영학 연구실 대학원생들, 특히 정건휘 군과 임무영 군에게 감사의 뜻을 전합니다.

## References

- Ahn, S.C., Min, H.Y., Jang, B.U. and Park, J.Y. 2015. A meta analysis of Korean journalism studies: Focus on the research papers in 12 journals(1990~2014). *Korean Journal of Journalism & Communication Studies* 59(6): 246-280
- Faust, D. and Meehl, P.E. 2002. Using meta-scientific studies to clarify of resolve question in the philosophy and history of science. *Philosophy of Science* (69): 185-196
- Gallup Korea. 1991. National Public Awareness Survey Report on Forestry. <https://panel.gallup.co.kr/Gate/Panel/F023.aspx>. (1991. 02. 19)
- Gallup Korea. 1997. Public awareness survey on forestry (II) report: Analysis of 30 years of forest policy achievements in the context of establishing the 4th national forest master plan. <https://panel.gallup.co.kr/Gate/Panel/F025>.

- aspx. (1997. 03. 08)
- Gallup Korea. 2010. National public awareness survey results report on forestry. [https://www.forest.go.kr/kfswweb/cop/bbs/selectBoardArticle.do?nttId=2863147&bbsId=BBSMSTR\\_1008&pageUnit=10&pageIndex=1&searchtitle=title&searchcont=&searchkey=&searchwriter=&searchWrd=%ea%b5%ad%eb%af%bc%ec%9d%98%ec%8b%9d&ctgryLrcls=&ctgryMdcls=&ctgrySmcls=&ntcStartDt=&ntcEndDt=&mn=NKFS\\_06\\_09\\_05](https://www.forest.go.kr/kfswweb/cop/bbs/selectBoardArticle.do?nttId=2863147&bbsId=BBSMSTR_1008&pageUnit=10&pageIndex=1&searchtitle=title&searchcont=&searchkey=&searchwriter=&searchWrd=%ea%b5%ad%eb%af%bc%ec%9d%98%ec%8b%9d&ctgryLrcls=&ctgryMdcls=&ctgrySmcls=&ntcStartDt=&ntcEndDt=&mn=NKFS_06_09_05). (2012. 09. 20).
- Gallup Korea. 2015. National public awareness survey results report on forestry. [https://www.forest.go.kr/kfswweb/cop/bbs/selectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR\\_1069&mn=NKFS\\_06\\_09\\_01&nttId=3052523](https://www.forest.go.kr/kfswweb/cop/bbs/selectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_1069&mn=NKFS_06_09_01&nttId=3052523). (2015. 04. 09).
- Habermas, J. 1984. *The theory of communication action voll. Reason and the rationalization of society*. Beacon Press. Boston, U.S.A.
- Habermas, J. 1992. *Faktizität und geltung. Beiträge zur diskurstheorie des rechts und des demokratischen rechtsstaats*. Suhrkamp. Frankfurt a.M.
- KFS (Korea Forest Service). 2001. National public awareness survey report on forestry. Korea Forest Service. Daejeon, South Korea.
- KFS (Korea Forest Service). 2006. National public awareness survey report on forestry. [https://www.forest.go.kr/kfswweb/cop/bbs/selectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR\\_1069&mn=NKFS\\_06\\_09\\_01&nttId=397194](https://www.forest.go.kr/kfswweb/cop/bbs/selectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_1069&mn=NKFS_06_09_01&nttId=397194). (2007. 04. 19).
- KFS (Korea Forest Service). 2008. National biodiversity master plan. Korea Forest Service. Daejeon, South Korea.
- KFS (Korea Forest Service). 2009. A study on efficiency improvement strategies for the organization of national forest management. Korea Forest Service. Daejeon, South Korea.
- KFS (Korea Forest Service). 2013. First urban forest master plan. Korea Forest Service. Daejeon, South Korea.
- KFS (Korea Forest Service). 2018. Second urban forest master plan. Korea Forest Service. Daejeon, South Korea.
- KFS (Korea Forest Service). 2019. Fourth forest management 5-year plan. Korea Forest Service. Daejeon, South Korea.
- KFS (Korea Forest Service). 2020. 2020 Statistical yearbook of forestry(50th). Korea Forest Service. Daejeon, South Korea.
- KFS (Korea Forest Service). 2022. 2022 Statistical yearbook of forestry(52nd). Korea Forest Service. Daejeon, South Korea.
- KFS (Korea Forest Service). 2023a. First term plan of the management and improvement of carbon sink. Korea Forest Service. Daejeon, South Korea.
- KFS (Korea Forest Service). 2023b. National public awareness survey on forestry report. [https://kna.forest.go.kr/kfswweb/cop/bbs/selectBoardArticle.do;jsessionid=KYIm191xO1965O1LM2amy6oOWFfDEDliks9I11GuEgnTeDpFxJvYCz5H9rRZN3s4.frswas01\\_servlet\\_engine5?nttId=3183963&bbsId=BBSMSTR\\_1036&pageUnit=10&pageIndex=2&searchtitle=title&searchcont=&searchkey=&searchwriter=&searchWrd=&ctgryLrcls=&ctgryMdcls=&ctgrySmcls=&ntcStartDt=&ntcEndDt=&mn=UKNA\\_05\\_02&orgId=](https://kna.forest.go.kr/kfswweb/cop/bbs/selectBoardArticle.do;jsessionid=KYIm191xO1965O1LM2amy6oOWFfDEDliks9I11GuEgnTeDpFxJvYCz5H9rRZN3s4.frswas01_servlet_engine5?nttId=3183963&bbsId=BBSMSTR_1036&pageUnit=10&pageIndex=2&searchtitle=title&searchcont=&searchkey=&searchwriter=&searchWrd=&ctgryLrcls=&ctgryMdcls=&ctgrySmcls=&ntcStartDt=&ntcEndDt=&mn=UKNA_05_02&orgId=). (2023. 05. 31)
- KREI (Korea Rural Economy Institute). 2019. Policy tasks for improving demand-Supply conditions of forest recreation infrastructure. Korea Rural Economy Institute. Naju, South Korea.
- Lee, M.W., Lee, S.Y. and Lee, J.H. 2012. Study of the characteristics of forest fire based on statistics of forest fire in Korea. *Journal of The Korean Society of Hazard Mitigation*. 12(5): 185-192.
- Moon, S.A., Kim, B.K. and Kang, J.S. 2015. A grounded-theoretical analysis on report attitude of sexual violence crime - Focused on qualitative depth interview with journalists. *Korean Journal of Broadcasting and Telecommunication Studies* 29(6): 37-66
- Park, J. 2000. Perception on forest management by state, press and environmental movement organizations. (Thesis). Seoul. Seoul National University.
- Park, J. 2021. An essay on the debate regarding South Korea's forest carbon neutrality in 2021. *Forest Policy Research* 69: 63-75.
- Youn, S.J. 2013. Environmental sociology of climate change. pp. 328-376. In : *The Korean association for environmental sociology (Ed). Environmental sociology and environmental problems in Korea*. Hanul. Seoul, Korea.