

인도네시아의 새로운 산림 거버넌스: KPH와 지역사회의 산림 파트너십*

장상경** · 배재수***

I. 문제제기

국토의 52%가 산림(FAO, United Nations Food and Agricultural Organization 2010)인 인도네시아는 풍부한 자연자원과 다양한 생물 다양성을 지닌 세계 3번째이자 동남아시아 최대의 열대림 보유국이다. 산림이 차지하는 비중이 높은 만큼 산림을 기반으로 살아가고 있는 인구도 적지 않다. 인도네시아 통계청 자료에 따르면, 총 인구 2억5천만 명(2013년 6월 기준)의 28%인 약 7천만 명이 농림업에 종사하고 있다(Badan Pust Penelitian 2014). 인도네시아는 풍부한 천연 자원과 거대 인구가 뒷받침 해주는 내수시장을 바탕으로 평균 6%대(2011-2013년)의 GDP 성장률을 기록하고 있지만, 여전히 전체 인구의 46.1%가 하루에 2달러 미만의 수입으로 살아갈 정도로 빈곤하다(World Development Indicator 2013).

인도네시아 정부는 수하르토 정권 시기(Soeharto, 1966-1998)부터 국가적 빈곤문제를 해결하기 위해 산림자원을 이용하기 시작하였다. 강력한 중앙집권 정책과 함께 경제개방 정책을 펼쳤던 수하르토 정

* 본 연구는 2014년도 국립산림과학원 일반연구과제로 수행된 것임.

** 국립산림과학원 기후변화연구센터 연구원. ngputri@naver.com

*** 국립산림과학원 기후변화연구센터 연구관. forestory@forest.go.kr

권은 산림에 대한 영향력이 중앙정부에 집중된 시기였다.¹⁾ 이 시기에 국내외 민간기업과 국영기업들의 산림벌채허가권²⁾ 취득은 대규모의 산림개발로 이어졌다. 수하르토 정권은 목재산업을 외국인 투자유치와 외화획득의 수단으로 활용함으로써 대규모 산업 벌채의 장을 열었다(Barr et al. 2006). 1973년까지 인도네시아 정부는 벌채 산업으로 미화 562백만 달러를 벌어들였는데, 이는 국가 총 외화소득의 18%를 차지하였다(Barr 2001: 21-22).

그러나 이처럼 무분별한 산림벌채허가권 남발은 국가 산림자원의 위기를 초래했다(UNDP, United Nations Development Programme 2004: 39). 인도네시아 산림부³⁾의 자료에 따르면, 1985-1997년 동안 연평균 1.8백만ha, 총 22.46백만ha의 산림이 감소하였다(Prasetyo et al. 2012; Elvida & Iis 2009). 산림벌채허가권은 산림과괴 뿐만 아니라 지역주민과 원주민의 생계마저 위협하였다. 비록 국유림이었지만 그동안 별다른 제재 없이 산림을 이용해왔던 지역주민과 원주민들은 산림벌채허가권으로 인해 산림을 이용하는데 제한을 받기 시작하였다. 이로 인해 생계와 터전에 직·간접적인 타격을 받은 지역주민과 원주민들은 불법적으로 산림을 이용하기 시작하였고 이를 제지하려는 정부와 허가권자들과 갈등을 겪으면서 산림 분쟁이 발생하였다(Sakai 2002).

-
- 1) 정부령 제21호 및 개정령 제18호는 풍부한 잠재자원 중 하나인 인도네시아의 산림을 국가 경제발전을 위해 최적으로 이용해야 할 필요성 때문에 본 법령이 제정되었다고 명백히 밝히고 있다(Pemerintah Indonesia 1970, 1975).
 - 2) 산림벌채허가권(HPH, Hak Pengusahaan Hutan)은 2002년에 정부령 제34호를 통해 천연림 상의 목재임산물 이용사업허가(IUPHHKHA)로 그 명칭이 변경되었다(Pemerintah Indonesia 2002).
 - 3) 2014년 10월 20일 새롭게 취임한 인도네시아 신임 대통령 조코 위도도(Joko Widodo)는 내각 개편을 통해 2014년 10월 26일 산림부(Kementerian Kehutanan/Ministry of Forestry)와 환경부(Kementerian Lingkungan Hidup/Ministry of Environment)를 '환경산림부(Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan/Environment and Forestry Ministry)'로 통합하였다. 그러나 본 논문에서는 환경산림부라는 명칭 대신 통합 이전인 '산림부'로 통일하였음을 밝힌다.

1999년 지방분권화가 진행되면서 산림관리의 주체가 중앙정부에서 지방정부로 이양되었다. 중앙정부의 통제에서 벗어나 새로운 산림관리의 주체가 된 지방정부는 자원 확보를 위해 적극적으로 산림 개발에 나섰다. 이는 산림전용과 불법벌채를 더욱 부채질했다. 2014년 발표된 최근 연구결과에 따르면, 생물다양성이 풍부한 인도네시아의 일차림(primary forest)이 2001-2012년 동안 연평균 약 55만ha가 감소하였다(Margono et al. 2014). 더욱이 산림 모라토리엄 정책⁴⁾ 시행(2011년 5월) 이듬해인 2012년에 가장 많은 약 84만ha의 일차림이 감소한 것으로 밝혀져 산림 모라토리엄 정책의 실효성에 대한 논란마저 야기되었다.

Stringer(2014)는 공간계획 수립(spatial planning process) 실패와 기존의 산림관리 제도의 기능 미흡이 인도네시아 산림황폐화의 주된 원인이라고 지적하였다. 또한 Jaung과 Bae(2012)는 인도네시아의 산림 문제를 해결하기 위해서는 거버넌스 및 규정 개선이 필요하고, 산림관리를 위한 지역사회 역량강화가 중요하다고 주장하였다. 이처럼 인도네시아의 지속적인 산림감소와 황폐화는 불명확한 산림구획, 산림허가 진행에 따른 접근성 부족 및 비리 문제, 정부의 허가권 감독 능력 미약, 현장차원의 명확한 산림관리 부재, 약한 법 집행력과 부패, 정책결정 과정에서의 주민 참여 결여 등 주로 약한 산림 거버넌스와 관련이 깊다. 즉, 효율적인 산림 거버넌스가 구축되지 않은 것이 산림정책의 최대의 문제로 지적되고 있는 것이다(World Bank 2006; Indrarto et al. 2012).

결국 인도네시아 정부는 기존의 산림관리 제도의 문제점을 인식하

4) 산림 모라토리엄 정책은 2011년 5월 20일 대통령지시 제10호를 통해 발효되었다. 산림 모라토리엄은 2년 동안 이탄지(peatland)와 천연림에 대해서 더 이상 신규 산림 허가를 발행하지 않음으로서, 그 기간 동안 산림 거버넌스의 개선과 산림 부문의 온실가스 배출량 감축을 목적으로 한다. 산림 모라토리엄은 종료를 일주일 앞두고 새로운 대통령지시 제6호를 통해 2년 후인 2015년 5월 13일까지 연장되었다(장상경·배재수 2013).

고 산림 거버넌스를 개선하기 위한 방안으로 2007년 KPH(Kesatuan Pengelolaan Hutan)⁵⁾ 제도를 도입하였다. 지방의 새로운 국유림 관리 조직인 KPH는 국유림을 구획하여 관리하고 지역주민을 고려한 산림 계획을 수립하여 위기의 산림을 효율적이고 지속가능하게 관리하기 위해 도입되었다(Kemenuh 2011c). 그러나 일각에서는 중앙정부가 KPH를 통해 과거 중앙집권 시절처럼 산림부문의 영향력을 높이려는 의도가 있다며 부정적인 태도를 보이기도 했다(Ngakan et al. 2008).

한편, 정부는 산림관리에 지역주민을 참여시키기 위해 공동체림(HKm), 마을림(HD), 산림 파트너십(Kemitraan Kehutanan, 이하 Kemitraan이라 줄여서 표기) 제도를 도입하였다(Pemerintah Indonesia 2007, 2008). 이중 HKm 및 HD 제도는 최소 35년간의 안정적인 산림이용과 소득 향상이라는 이점으로 인해 지역주민과 비정부기구(NGO)로부터 큰 기대를 모았다. 그러나 실제 허가권 취득이 진행되면서 복잡한 절차와 긴 허가기간으로 두 제도의 비효율성 문제가 끊임없이 제기되고 있다(Kemitraan 2011).

반면 Kemitraan 제도는 앞선 두 제도 보다 늦은 2013년에 구체적인 세부규정이 마련되었다(Kemenuh 2013a). Kemitraan 제도는 산림허가 및 권리 보유자와 지역주민을 포함함 제3자 간의 계약을 통한 산림 파트너십을 말한다. Kemitraan 제도는 HKm 및 HD에 비해 허가절차가 간소화되었다는 장점을 가지고 있다. 또한 현존하는 허가 및 권리 지역에서 진행되기 때문에 산림이용 측면에서 지역주민에게 좀 더 폭 넓은 기회를 제공하는 산림 거버넌스로 주목을 받고 있다. 특히 KPH가 관할지역 내에서 경제활동을 통해 지역주민과 함께 Kemitraan을 추진할 수 있는 규정이 마련되면서(Kemenuh 2013c) Kemitraan이 KPH의 안정적인 재정 자립 대안으로 인식되고 있다.

5) 영어로는 Forest Management Unit, 줄여서 FMU라고 불린다.

본 논문의 목적은 인도네시아의 새로운 산림 거버넌스로 주목받고 있는 KPH 및 Kemitraan 제도를 이해하는 것이다. 이를 바탕으로 두 제도가 지방 단위에서 지역주민의 권리 보장과 산림전용 및 산림 황폐화와 같은 산림문제를 해결하는 데 효과적인 대안이 될 수 있는가를 검토하고자 하였다. 우리는 이를 위해 현재 인도네시아에서 지역주민의 산림 이용을 보장하는 기존의 HKm과 HD 제도와 Kemitraan을 비교하였다. 더불어 인도네시아에서 가장 모범적인 KPH 중 하나인 서부 누사 똥가라(NTB, Nusa Tenggara Barat) 주 롬복(Lombok) 섬의 서부 린자니 보호림경영구(KPHL RB, Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung Rinjani Barat)와 지역사회 간 Kemitraan 준비 사례를 통해 그 가능성을 살펴보았다.

II. 연구방법

본 연구를 위해 세 가지 연구방법을 이용하였다. 첫째, 현지 법령, 보고서, 논문, 서적 등의 문헌자료를 이용하여 KPH와 Kemitraan 제도가 무엇이며 어떠한 내용을 담고 있는지를 분석하였다. 둘째, 두 제도에 대한 현황 파악을 위해 2014년 3월 12~21일까지 현지에서 관련된 이해당사자를 대상으로 심층 인터뷰를 실시하였다. 인터뷰 대상자는 KPHL RB 소장 및 직원, NTB 주 산림국장, 국제 환경 NGO(FFI)⁶⁾ 및 지역 NGO(Konsepsi)⁷⁾, 인도네시아 산림부 계획청

6) 1993년 설립된 FFI(Flora and Fauna International)는 정부, 시민사회, 지역주민, 국제 기구와의 파트너십을 통해 생물다양성 보존을 목적으로 하는 국제 환경 NGO이다.

7) Konsepsi는 인도네시아의 대표적인 NGO 단체인 LP3ES의 NTB 주 지부로서, 지역 주민의 경제발전 및 환경문제를 다루고 있는 지역 NGO이다. 특히 산림정책에 있어서 지역주민의 참여를 보장하고 이들의 목소리가 산림정책에 반영될 수 있도록 지원하는 역할을 하고 있다.

KPH 담당 과장이다. 마지막으로 인도네시아 롬복 섬의 KPHL RB와 관련된 지역사회를 대상으로 지역사회가 선호하는 효과적인 산림거버넌스 방안에 관한 설문조사를 실시하였다.

Ⅲ. KPH 제도의 이해

KPH 제도는 인도네시아의 지속가능한 산림관리와 산림전용 및 산림황폐화를 방지할 수 있는 새로운 산림관리 제도로 주목받고 있다. 이러한 KPH에 대한 기대는 국제적인 관심과 지원으로 증명된다. 산림투자프로그램(FIP, Forest Investment Program)은 KPH 개발을 포함한 주민기반의 산림관리와 주민생계를 개발하는 활동에 대해 미화 7천만 달러의 기후투자기금(CIF, Climate Investment Funds)을 지원하기로 합의하였다(Republik Indonesia 2012).⁸⁾

본 장에서는 이처럼 인도네시아의 새로운 산림 거버넌스로 떠오르고 있는 KPH 제도를 분석하였다. KPH 제도에 대한 심층적인 이해를 통해 KPH가 인도네시아의 산림문제를 해결할 수 있는 대안이 될 수 있는지를 고찰하였다.

1. KPH 제도의 도입배경 및 추진과정

KPH는 인도네시아의 지방 산림관리조직으로 기능 측면에서 ‘산림경영구’, 조직 측면에서 ‘국유림관리소’를 의미한다. 인도네시아

8) 산림투자프로그램(FIP)은 미국, 노르웨이 등 8개 선진국으로부터 개발도상국의 산림전용과 산림황폐화 방지(REDD+) 및 지속가능한 산림관리를 위해 지원되는 기후투자기금(CIF)으로, 총 기금이 미화 6억 달러에 달한다. 브라질과 함께 인도네시아는 FIP의 최대 수혜국으로 2015-2019년 동안 미화 7천만 달러를 지원받게 된다 (Antara News 2014/06/03; Republik Indonesia 2012)

정부가 2007년부터 본격적으로 추진한 KPH 제도는 지방의 산림을 효율적으로 지속가능하게 관리하기 위해 도입한 새로운 산림관리 제도이다(Kemenhut 2011c).

KPH 제도 시행에는 다양한 배경이 존재한다. 우선 1999년부터 실시된 지방분권화가 KPH 제도 도입에 기여하였다(배재수 외 2012). 지방분권화에 관한 법률 제22호(Republik Indonesia 1999a) 및 중앙정부와 지방정부 간 재정균형에 관한 법률 제25호(Republik Indonesia 1999b)로 산림관리의 주체가 중앙정부에서 지방정부로 이양되면서 KPH가 지방의 산림을 관리할 수 있는 기반이 조성되었다.⁹⁾ KPH 제도 도입에는 환경적·사회적 요인도 영향을 미쳤다. 무분별한 산림 자원 개발과 산림 훼손으로 인한 지속적인 산림감소와 황폐화는 정부 스스로도 국유림 관리에 대한 위기의식을 느끼게 했다. 특히 산림이 용을 둘러싼 지역주민, 산림허가권 보유자 그리고 정부 간 분쟁과 갈등은 산림관리를 더욱 어렵게 만들었다. 따라서 다양한 이해관계자의 목소리를 듣는 현장 중심의 산림관리 제도의 필요성을 절감하게 되었고 이는 KPH 제도의 도입을 촉진시켰다(Kemenhut 2011c).

KPH 제도는 정부령 제6호(Pemerintah Indonesia 2007)와 그 개정령 제3호(Pemerintah Indonesia 2008)를 통해 본격적으로 추진되었다. 이 두 법률에서 KPH의 정의, 조직 구성, 임무 및 기능, 책임, 예산 등의 내용이 다뤄지면서 KPH 제도 시행을 위한 법적 장치가 마련되었다. 이후 KPH의 구역 설정과 보호림 및 생산림의 산림관리를 위한 표준·절차·기준(Kemenhut 2009a, 2010c) 등 기술적인 부분을 다룬 세부 법령들이 연이어 제정되면서 KPH 제도는 점차 구체화되고 명확해지기 시작했다.

이처럼 KPH 제도 시행을 위한 세부 법령들이 제정되었음에도 불

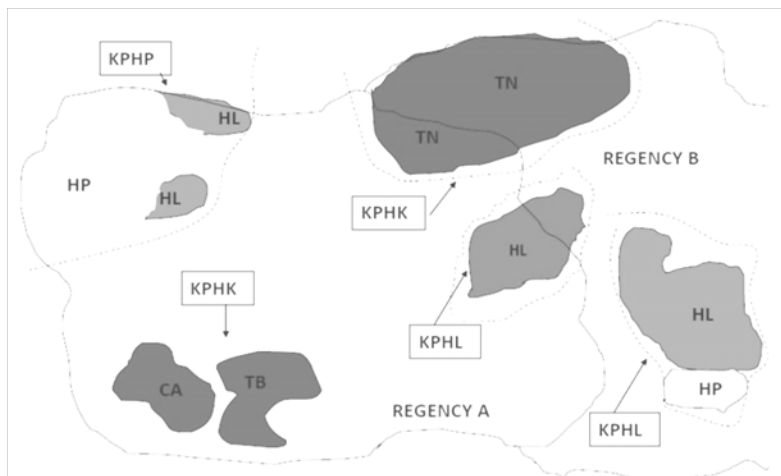
9) 본 법률로써 지방의 군수와 시장은 산림허가권을 비롯한 관할 구역에 대한 각종 허가권 발급의 권한을 가지게 되었다.

구하고 실제로 KPH 설립은 매우 더디게 진행되었다. 그러나 2010년 대통령 지시와 산림부장관령을 통해 ‘우선국가개발계획’에 KPH 설립이 포함(Pemerintah Indonesia 2010a; Kemenhut 2010b)되면서부터 KPH의 수립은 본격적으로 급물살을 타기 시작하였다.

2. KPH의 특징 및 수립 현황

KPH 제도의 핵심은 각 지방의 산림을 주 및 시·군 단위의 산림경영지역에서 KPH 구역을 지정한 후 기능과 용도에 맞게 경영단위로 ‘구분(구획)’하여 관리하는 것이다(Kemenhut 2011c).

<그림 1> KPH의 구분 및 관할



주) CA: 식물보호구역, TB: 야생동물수렵장, TN: 국립공원

따라서 KPH는 우세한 산림기능과 점유지역에 근거하여 <그림1>처럼, 보전림(HK, Hutan Konservasi)이 대부분인 KPH는 ‘보전림 KPH(KPHK, KPH Konservasi)’, 생산림(HP, Hutan Produksi)이 대부

분인 KPH는 ‘생산림 KPH(KPHP, KPH Produksi)’, 보호림(HL, Hutan Lindung)이 대부분인 KPH는 ‘보호림 KPH(KPHL, KPH Lindung)’로 구분하여 관리하고 있다.¹⁰⁾

이중 자연보호구역 등을 포함하는 KPHK는 중앙정부(산림부)가 직접 관리하며, 나머지 KPHP 및 KPHL은 지방정부가 관리하게 되어있다(Pemerintah Indonesia 2002; Kemenhut 2011c; Suprianto 2012). 따라서 KPH 수립 목표에 중앙정부가 직접 관리하는 KPHK는 제외된다(표1 참조).

<표 1> KPH의 기능별 분류 및 관리 주체

기능	구분	관리	
KPHK	자연보호구역 (Kawasan Hutan Suaka Alam)	- 식물보호구역 (CA: Cagar Alam) - 동물보호구역 (SM: Suaka Margasatwa)	중앙정부 (산림부)
	천연보전림구역 (Kawasan Hutan Pelestarian Alam)	- 국립공원 (TN: Taman Nasional) - 공원 (Tahura: Taman Hutan Raya) - 자연휴양림 (TWA: Tanam Wisata Alam)	
	야생동물수렵장 (TB: Tanam Buru)	-	
KPHP	대상지 대부분이 생산림인 KPH	지방정부	
KPHL	대상지 대부분이 보호림인 KPH		

출처: Pemerintah Indonesia 2002, Kemenhut 2011c, Suprianto 2012를 정리하여 재구성

산림부 내 KPH 업무를 담당하고 있는 계획청은 「2010-2014년 전

10) 1999년 산림기본법 제41호에 따르면 보전림, 보호림, 생산림의 정의는 다음과 같다. 첫째, ‘보전림’은 동식물종의 생물다양성 및 생태계 보전을 주요 기능으로 하는 산지를 말한다. 둘째, ‘보호림’은 수원함양, 홍수예방, 토양유출, 해수 침입, 비육한 토양 유지의 기능을 지닌 산지를 말한다. 마지막으로 ‘생산림’은 임산물 생산을 주요 기능으로 하는 산지를 말한다(Republik Indonesia 1999c).

략계획』과 연간 업무계획을 통해 2019년까지 600개소에 달하는 KPH 대상지를 확정하고 2014년까지 120개소의 'Model KPH'¹¹⁾를 수립한다는 목표를 설정하였다¹²⁾(Kemenhut 2011b, 2011d). 산림부는 Model KPH 수립 활성화 전략으로 Model KPH를 설립한 관할 지방정부에게 KPH 운영자금 명목으로 특별보조금¹³⁾을 지급하고 있다. 이러한 전략으로 2014년 2월 기준으로 530개소(88% 달성)의 KPH 대상지가 확정되었으며, Model KPH의 경우 목표치인 120개소 수립을 달성하였다(표2 참조).

<표 2> KPH 수립 현황

기능	개소	면적 (ha)	Model KPH	개소	면적	기능	면적 (ha)
KPHL	183	24,144,871	Model KPHL	40	3,550,855	KPHK	10,910,000
KPHP	437	59,812,349	Model KPHP	80	12,888,863		
합계	530 (88%)	83,957,220	합계	120 (100%)	16,439,718	합계	10,910,000
목표	600			120			

출처: Kemenhut 2014를 정리하여 재구성

3. KPH의 주요 기능 및 활동

인도네시아 전역에 수립된 KPHP 및 KPHL(이하 KPHP/L로 표기)은 (1) 산림구획 실시, (2) 산림경영계획 수립, (3) 산림정책 홍보, (4) 허가 및 권리 지역에 대한 지도·감독·평가·보고, (5) 비 허가 및 권리

11) 'Model KPH'란 효율적이고 지속가능한 산림관리를 위한 입업 서비스 제고, 상품 생산, 투자 및 인력 유치의 능력을 보인 신생 KPH를 말한다(Kemenhut 2006).
 12) 120개소의 Model KPH 설립 목표에 중앙정부가 직접 관리하는 KPHK는 제외.
 13) 특별보조금(DAK, Dana Alokasi Khusus)은 중앙정부예산(APBN)에 배정되어 지방정부로 이전되는 교부금 성격의 지원금으로써 주로 국가정책으로 추진하는 사업과 연관해서 그 우선권이 부여된 경우로 지방정부로 하여금 관할 행정구역 내에서 주도적으로 관련된 특정 사업 활동에 재정적 지원을 하라는 목적으로 이행되고 있다(황윤원 외 2013:176-177).

지역에 대한 자연보전 및 산림보호, (6) 경제활동 및 투자 유치의 기능을 갖는다(Kemehut 2010c; 2013c). 법령에 의거한 각각의 활동에 대한 세부내용은 다음과 같다.

첫째, 산림구획 활동은 효율적인 산림관리를 위해 KPH 지역을 리조트(Resort)→섹터(Sektor)→블록(Blok)→구역(Petak) 순의 작은 산림경영단위로 구획하여 관리하는 것을 말한다(Kemenhut 2012). 산림구획은 산림조사(Forest Inventory)를 통해 5년마다 시행되며 구획된 내용을 도면화하여 산림경영계획 수립에 활용한다.

<표3> 장기산림경영계획의 산림부장관 승인 절차

절차	담당	진행
작성	KPH 소장	2010년 산림부장관령 제6호 별첨 양식 작성
검토	주지사	-
검증/평가	입업개발통제센터장	계획서 접수 후 30일 안에 검증/평가 시행 75점 이상: 통과/ 75점 미만: 서류 보완 후 재심사
승인	산림부장관	산림부장관을 대신하여 입업개발통제센터장이 승인(산림부장관 결정서 형태)

출처: Kemenhut 2013b, Kemenhut 2010c를 정리하여 재구성

둘째, 산림경영계획은 ‘장기산림경영계획’과 ‘단기산림경영계획’으로 구분된다. 장기산림경영계획은 10년 단위로 계획되며, 기 수립된 국가·주·시/군 단위의 산림경영계획과 지역주민의 문화적 가치와 요구, 환경적 상황을 고려하여 수립하는 것을 원칙으로 한다. 그 안에는 달성 목표, 당면 문제, 산림경영개발의 타당성과 개발 전략 그리고 장기발전을 위한 활동 방향을 담아야만 한다. 작성된 장기산림경영계획서는 검토 및 검증·평가를 거쳐 산림부장관 승인을 취득해야만 공식적으로 인정이 된다. 산림부 계획청 내부자료(미간 2014)에 따르면, 2014년 8월 기준 120개소의 Model KPH 중 총 30개소(25%) 만이 장기산림경영계획을 수립한 상태이다. 장기산림경영계

획을 수립한 KPHP/L은 수립된 장기산림경영계획의 내용을 바탕으로 자체적으로 1년 단위의 단기산림경영계획을 수립할 수 있는 권한이 주어진다(Kemenhut 2010c; 2013b). 장기산림경영계획의 산림부장관 승인 절차는 <표3>과 같다.

셋째, KPHP/L은 국가, 주, 시·군 단위의 산림정책을 홍보한다. 인도네시아는 약한 산림 거버넌스로 인해 국가 단위(중앙정부)의 산림정책과 주 및 시·군 단위의 산림정책 간 조정·협약이 잘 이루어지지 않고 있다. 이러한 측면에서 KPH는 이러한 양 측 간의 산림정책을 전달하고 조율하는 다리(bridge) 역할을 할 것으로 기대된다.

넷째, KPHP/L은 관할 구역 내의 허가 및 권리가 존재하는 지역의 경우 허가 및 권리 보유자의 산림관리 활동 실행에 대해 ‘모니터링’을 실시한다. 반면, 과거에는 허가권이 존재한 지역 중 현재는 산림이용허가가 취소되었거나 만료된 비 허가 및 권리지역에서는 자연보전 및 산림보호의 의무를 갖는다. KPH는 산림에 대한 모니터링 및 산림감독을 위해 지역주민을 ‘산림감독관(Mandor)’으로 활용하고 있다. Mandor에 관한 내용은 V장에서 자세히 다루었다.

마지막으로, KPHP/L은 산림관리 및 지역경제 활성화를 지원하기 위해 산림이용을 통한 경제활동 및 외부로부터의 투자 유치 활동을 실행한다. 특히 이 부분은 KPHP/L의 운영에 필요한 실질적인 재정을 확보할 수 있다는 측면에서 주목을 받고 있다.

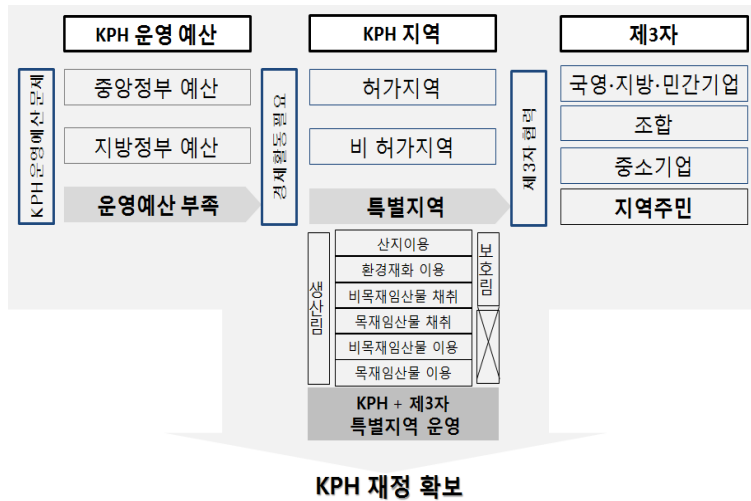
4. KPH의 특별지역 이용과 재정자립 이슈

KPHP/L의 운영을 위해 중앙·지방정부 예산이 투입되고 있으나 KPHP/L을 안정적으로 운영하기에는 여전히 예산이 부족한 실정이다. 따라서 KPHP/L이 새로운 산림관리 기관으로 정착하고 본래의 취지에 맞게 제 역할을 수행하기 위해서는 안정적인 재원 확보가 필

수적이다. 이를 위해 정부는 KPHP/L이 관할지역의 산림을 이용하여 부족한 정부 예산을 자발적으로 확보할 수 있는 방안을 고안하였다.

KPHP/L 관할 지역에는 지역주민, 국영·지방·민간기업, 조합, 중소기업과 같은 ‘제3자’로부터 한 번도 허가권이 발급되지 않은 곳이 존재한다. 산림부는 이곳을 ‘특별지역(wilayah tertentu)’으로 지정하고 KPHP/L에게 이용할 수 있는 권한을 부여하였다. 이 특별지역에서 KPHP/L은 자발적으로 또는 제3자와 협력하여 ‘산지이용’, ‘환경재화(서비스)이용’, ‘목재·비목재 임산물 이용·채취’, ‘임목¹⁴판매’를 통해 운영에 필요한 재원을 마련할 수 있다. 특별지역에 관한 정보는 제3자가 알 수 있도록 산림경영계획 상에 명시해야만 한다. 또한 KPHP/L이 특별지역을 이용하기 위해서는 단기산림경영계획 수립이 선행되어야만 가능하도록 규정하고 있다(Kemehut 2013c).

<그림 2> KPH의 재정 확보 방안으로서의 Kemitraan



14) 임목(forest tress, standing crop)이란 종자나 묘목에서 자라서 성립된 살아 있는 나무를 말하며, 임업의 자본재 중에서 노동의 대상인 동시에 임업경영의 기본 대상이 된다(산림청·한국임학회 2011).

특별지역에서의 KPH와 제3자와의 협력은 사업유치(business activities)와 산림 파트너십(Kemitraan)의 두 가지 형태로 구분된다. 이중 Kemitraan 제도는 특별지역에서 KPH와 지역주민 간의 계약을 통해 재정 자립을 실현하고 동시에 지역주민의 권리를 보장할 수 있는 새로운 산림 거버넌스로 주목받고 있다(그림 2 참조).

IV. Kemitraan 제도의 이해

1. Kemitraan 제도의 도입배경

‘Kemitraan’¹⁵⁾은 지역사회의 권한 강화¹⁶⁾를 목적으로 2007년 인도네시아 정부가 도입한 산림이용권 제도 중 하나로, ‘산림 협력’ 또는 ‘산림 파트너십’을 의미한다.

Kemitraan 제도의 도입배경은 지역사회의 산림이용 변천 과정을 통해 이해할 수 있다. 1967년 산림기본법(Pemerintah Indonesia 1967)에 따라 인도네시아의 모든 산림은 국유림으로 귀속되었다. 그럼에도 불구하고 군도(群島)라는 지리적 특수성으로 인해 지역사회의 산림이용은 비교적 자유롭게 이루어졌다. 그러나 강력한 중앙집권 정책을 펼쳤던 수하르토 정권시기(Soeharto, 1966-1998)부터 국유림에 대한 정부의 통제가 강화되기 시작하였다. 정부는 국가 경제발전을 목적으로 산림벌채허가권을 국영·민간기업에게 발급하였다. 이로 인해 허가권을 보유하지 못한 지역사회의 산림이용은 하루아침

15) 특별히 산림 부문에서는 Kemitraan Kehutanan을 줄여서 간단히 Kemitraan으로 사용하고 있다.

16) ‘지역사회의 권한 강화’란 최적의 산림자원 이용을 위해 주민의 복지증진 측면에서 산림이용 접근성을 확대하고 능력을 배양시켜 지역사회의 발전을 도모하는 것을 말한다(Pemerintah Indonesia 2007).

에 불법으로 간주되었다. 정부의 산림벌채허가권 남발로 산림은 급격히 황폐화되었고 지역사회의 산림이용 통제에 대한 지역사회의 불만과 불신은 깊어졌다. 주민들은 생계를 위해 불법적으로 산림을 전용하고 연료목 채취 및 벌채 활동을 벌였고 이는 산림 황폐화의 또 다른 원인으로 이어졌다. 결국 이를 제지하려는 정부 및 허가권리 보유자들과 지역주민 간에 분쟁이 발생하였다(Colfer et al.2002).

지역사회의 산림이용 제한이 산림전용과 산림황폐화, 나아가 산림분쟁으로까지 이어지자 정부는 지역주민의 권리를 보장하기 위해 Kemitraan 제도를 도입하게 되었다.

2. Kemitraan 제도의 특징 및 주요 기능

Kemitraan 제도는 법적인 허가 및 권리가 없는 ‘지역주민’들이 ‘산림허가 및 권리 보유자’가 관할하는 지역의 산림을 대상으로 ‘계약을 통해 합법적으로 이용할 수 있는 제도이다. 여기에서 의미하는 산림허가 및 권리 보유자는 ① 산림관리자, ② 산림허가권 보유자, ③ KPH를 포함한다. 한편 지역주민은 주민단체 결성을 통한 법인 성격의 ‘조합’을 의미한다. 따라서 Kemitraan 체결을 위해 지역주민은 반드시 조합을 조직해야만 한다.

양측은 Kemitraan을 체결하여 서로 간에 합의한 계약 내용을 바탕으로 산림을 관리하고 그로부터 발생하는 이익을 나눠 갖는다. Kemitraan 계약서에는 대상지역에서 어떠한 활동을 통해 산림을 이용·관리할 것인지, 계약 당사자 간의 책임과 권리는 무엇인지, 기간은 언제까지인지, 산림관리를 통한 성과나 이익은 어떻게 분배할 것인지, 분쟁 발생 시 어떻게 해결을 할 것이며 어떠한 처벌을 내릴 것인지 등에 관한 내용들을 담는다. 계약서는 산림부장관령 제39호의 별첨

양식(표4 참조)을 따르되, 현지 상황에 맞게 응용이 가능하다.

<표4> Kemitraan 계약서 작성 예시

목차	내용
배경	허가권 보유자 일반사항 (업종, 사업대상지 면적, 위치 등)
	지역주민 일반사항 (마을 수, 가구 수, 생계수단, 산림의존도)
	협약서류 작성 목적
계약자인적사항	허가권 보유자, 조합 대표의 인적 사항
대상지 위치	군, 면, 마을 이름을 포함한 대상지 설명(약도 또는 수기지도 첨부)
협약 활동계획	기본계획: 일반 현황 및 협약 활동 계획
	연간계획: 활동 종류, 목표, 위치, 기간, 기금조성, 실행자
활동 대상	활동 종류: 토지마련, 양묘, 식재, 상품 조달, 관리, 영업 등 상품종류; 주요작물, 생계작물, 혼농임업 작물, 환경재화 형태
활동비용	비용 규모, 비용 부담
책임과 권리	동의, 평등, 상호이익, 지역특화, 믿음, 투명성, 참여의 5원칙에 따라 기술
협약 기간	협약 활동 유지에 따른 이해관계 고려
성과 분배에 관한 합의	성과 분배에 관한 세부사항 설명
분쟁 해결	대화 → 관습기관, 지방정부, 정부 중재 → 제3자 중재
위반에 관한 처벌	처벌의 종류, 처벌을 주는 당사자, 처벌 실행 과정
	처벌의 형태: 벌금, 손해배상, 계약의 종료 또는 파기

출처: Kemenhut 2013a 별첨 양식을 정리하여 재구성

특히 지역주민과 산림관리자·산림허가권 보유자 간의 Kemitraan 은 그 동안 접점을 찾지 못하고 있던 오랜 산림 분쟁의 해결 수단으로 활용되고 있다. 대표적인 사례로 잠비(Jambi) 주에서 2002년부터 시작된 PT. Wira Karya Sakti 회사와 스너랑(Senyerang) 주민 간의 산림이용권 분쟁을 들 수 있다. 2013년 7월 5일 Kemitraan 체결로 양측 간의 오랜 분쟁에 마침표를 찍었는데, 이를 통해 스너랑 주민은 회사 소유 3003ha의 산림을 공동으로 관리할 수 있게 되었다(Jambi Times 2013).

한편, KPH와 지역주민 간의 Kemitraan은 산림 분쟁 해결과 더불어

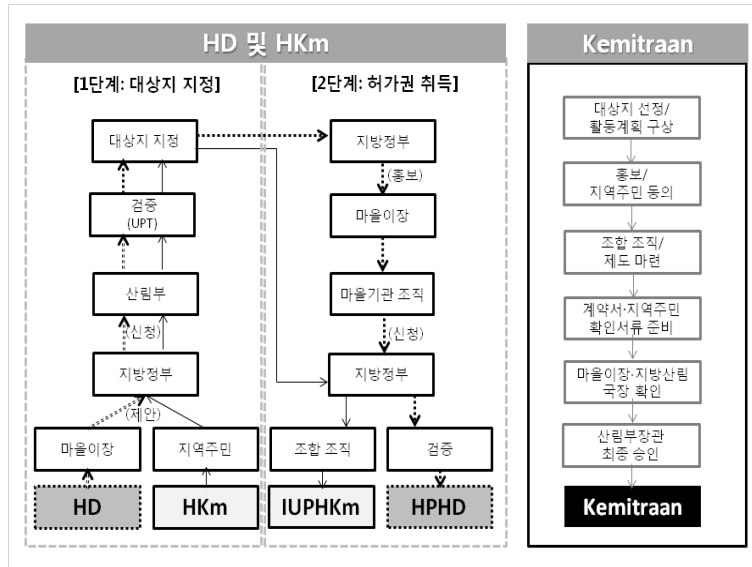
어 국유림 내 특별지역을 효율적이고 지속가능하게 관리할 수 있는 수단으로 활용될 수 있다. 이를 통해 지역주민은 산림을 합법적으로 이용할 수 있는 권리를 보장받고 KPH는 특별지역을 이용한 재정확보와 지속가능한 산림경영을 이행하는 새로운 산림관리 기관으로 자리매김할 수 있을 것이다.

3. Kemitraan 제도와 HD 및 HKm 제도 비교

2007년 정부에 의해서 추진된 HD 및 HKm 제도는 지역사회를 위한 산림이용권 제도로, Kemitraan보다 먼저 주목을 받았다. HD는 마을 복지를 목적으로 마을기관(촌장이 주도하는 마을 공공기관)에게 이용 권한을 허락한 국유림이며, HKm은 지역주민의 권한 강화를 목적으로 조합 형태의 주민단체에게 이용 권한을 허락한 국유림이다(Pemerintah Indonesia 2007; Kemenhut 2007, 2008). HD와 HKm 모두 산림부장관의 대상지 지정 허가를 거쳐 주지사의 최종 산림허가권 승인을 통해 권리를 합법적으로 인정받게 된다.

2010년 수실로 밤방 유도요노(Susilo Bambang Yudhoyono) 대통령은 2010-2014년 국가중기발전계획을 통해 2014년까지 HKm은 2백만ha, HD는 50만ha의 대상지를 지정하겠다는 목표를 세웠다(Pemerintah Indonesia 2010b). 2013년 11월 기준으로 HKm은 453,380ha(114곳), HD는 338,284ha(168곳)의 대상지가 지정되어, HD는 약 68%, HKm은 절반에도 못 미치는 약 23%의 이행 실적을 보이고 있다(Kemenhut 2013d). 게다가 확정된 HD와 HKm 대상지 중 최종 허가권 발행 현황은 산림부 통계자료 목록에 빠져있어 공식적인 집계조차 되지 않고 있다. 이처럼 두 제도가 활성화되지 못한 원인에는 비효율적인 허가절차와 관련이 깊다.

<그림3> Kemitraan과 HD 및 HKm 비교



<그림 3>에서 볼 수 있듯이 두 제도 모두 크게 ‘대상지 확정’과 ‘허가권 취득’이라는 두 가지 절차를 거쳐야만 한다. 먼저 HD의 허가 절차를 살펴보면, 시장·군수를 통해 마을이장이 제출한 HD 대상지 제안서는 주지사를 참조로 하여 산림부장관에게 제출된다. 산림부장관은 기술실행부(UPT, Unit Pelaksana Teknis)¹⁷⁾를 통해 지방정부와 협력하여 검증(verification)을 실시하고 대상지를 확정한다. 시장·군수는 HD 대상지로 확정되었다는 사실을 그 지역의 마을이장을 통해 홍보(socialization)하고 마을 이장은 다시 지역주민에게 이 사실을 홍보한다. 마을이장은 마을기관을 설립하고 마을기관이 주체가 되어 군수시장을 통해 주지사에게 ‘마을림관리권(HPHD)’을 신청하게 되면 검증을 거쳐 최종적으로 주지사 또는 시장·군수 결정 형태의 HPHD가 발급된다¹⁸⁾(Kemenhut 2008).

17) 기술실행부에 대한 설명은 V장에서 자세히 다룬다.

다음으로 HKm 허가절차를 살펴보면, 우선 산림부 유역관리·사회입업청 산하 UPT가 주도가 되어 다른 UPT 및 지방정부와 협력하여 HKm 후보 대상지를 제안하는 절차를 진행한다. 또한 이 과정과 달리 지역주민이 주도하여 다른 지역을 대상지로 제안할 수도 있다. 주지사 또는 시장·군수는 이 과정에서 주민단체 조직 및 제도 강화를 지원하게 된다. UPT 또는 주민의 HKm 후보 대상지 제안서는 시장·군수를 통해 산림부장관에게 제출된다. 산림부장관은 UPT에 실무를 맡겨 시장·군수와 협력하여 검증을 실시하고 HKm 대상지를 확정한다. 대상지가 확정되면 주지사 및 시장·군수는 지역주민에게 최종적으로 ‘HKm 이용사업허가(IUPHKm)’을 발급한다. 지역주민은 IUPHKm 취득 후 5년 안에 반드시 조합을 조직해야만 한다¹⁹⁾(Kemenhut 2007; Kemenhut 2009b; Kemenhut 2010d; Kemenhut 2011a).

문제는 HD 및 HKm의 허가권 취득을 위한 대상지 확정 과정만 최소 180일, 평균 350일이 소요되고 있으며 최대 1,080일까지 소요된 사례도 있다는 점이다. 검증도 3단계로 구분되어 총 29번의 결재를 거쳐야 하는 것으로 조사되었다(Kemitraan 2012). 이러한 여러 단계의 결재라인은 행정비용의 부담으로 작용하고 있다. 게다가 더 큰 문제는 대상지 확정 홍보 및 허가권 발행 주체인 지방 허가권자들(시장, 군수)이 대상지에 관심을 갖는 기업들의 로비 등으로 허가권을 발행하지 않거나 지연시키는 사례가 발생하고 있다는 것이다(Jikalahari 2012; Bimakini 2013).

두 제도 모두 허가권 취득 시 최소 35년 동안(평가를 거쳐 5년 단위로 연장 가능) 합법적으로 안정적인 산림이용이 가능하다. 그러나

18) 특별히 생산림 상에서 HPHD를 취득한 마을기관이 임목벌채를 하기 위해서는 산림부장관에게 추가적으로 천연림 또는 조림지 목재임산물이용사업허가(IUPHHK)를 신청할 수 있다(Kemenhut 2008)

19) 특별히 생산림 상에 IUPHKm을 취득한 조합이 임목판매를 하기 위해서는 산림부장관에게 추가적으로 HKm 목재임산물이용사업허가(IUPHHK HKm)을 신청할 수 있다(Kemenhut 2007).

복잡한 행정 절차, 긴 허가기간, 적지 않은 행정비용, 불투명한 최종 허가권 발행 등과 같은 약한 법집행력과 거버넌스 문제가 제도 활성화의 장애요인으로 지적되고 있다.

반면, Kemitraan은 <그림 3>에서처럼 HD-HKm에 비하여 비교적 단순한 허가절차를 가지고 있다. KPH와 지역주민 간의 Kemitraan 실행 절차를 살펴보면, KPH는 Kemitraan 활동 계획을 구상한 후 특별지역 주변의 주민들을 상대로 제도를 홍보하고 지역주민의 동의를 얻는다. 이 과정에서 주민단체가 없을 경우 KPH는 지역주민과의 협의를 통해 주민단체와 조합 조직을 지원한다. 이와 동시에 계약서 및 지역주민이 특별지역 주변에 살고 있는 지역주민이라는 사실을 증명하는 거주지확인서나 주민증 또는 면장·관습기관의 확인서를 준비한다. 특히 계약서에는 활동 계획에 관한 상세한 내용을 기술해야만 하는데, 계약기간 전체의 활동을 담은 일반계획과 연내에 실행할 세부적인 활동 내용을 담은 연간계획으로 구분하여 기술한다. 이 중 일반계획은 시·군 산림국장으로부터, 연간계획은 UPT 장으로부터 각각 승인을 받아야만 한다. 마지막으로 양측의 협의를 거쳐 계약서류가 준비되었다면, 마을이장(또는 면장·관습기관) 및 지방 산림국장의 확인 서명 후 산림국장의 최종 승인을 거쳐 Kemitraan이 체결된다.

기존의 HD-HKm과는 달리 Kemitraan은 이미 허가 및 권리 대상지(특별지역)가 존재하기 때문에 대상지 지정 과정이 필요 없어 상대적으로 허가절차가 단순하고 허가기간이 짧으며 행정비용에 대한 부담도 적을 것으로 예상된다. 그러나 무엇보다도 Kemitraan이 가지고 있는 최대의 장점은 계약 내용 설정이 비교적 자유롭기 때문에 협상에 따라 양 측에 최선이 되는 산림 파트너십을 구축할 수 있다는 점이다.

그러나 이러한 장점에도 불구하고 Kemitraan 제도 역시 몇 가지

문제점을 안고 있다. Kemitraan 계약서 작성에 관한 지침이 나와 있기는 하지만, 계약 내용의 유연성으로 인해 계약서 상에 양 측 간의 역할 및 책임을 분명히 명시하지 않을 경우 향후 분쟁 발생의 가능성을 배제할 수 없다. 또한 허가 및 권리 보유자와 상대적으로 약자인 지역주민 간의 계약이라는 점을 고려할 때 자칫 불공정 계약 체결의 가능성도 존재한다.

4. Kemitraan 제도의 의의

정부는 지역사회의 산림이용 접근성을 보장하기 위해 목재·비목재 입산물채취허가권 보유자를 제외한 모든 산림허가 및 권리 보유자들에게 Kemitraan 실행을 ‘의무(wajib)화’하도록 규정하였다(6조). 이러한 Kemitraan 실행의 의무화는 다음과 같은 의의를 갖는다.

첫째, 지역주민과 산림허가 및 권리 보유자들 간의 산림 협력이 정부에 의해 주기적으로 모니터링·통제될 수 있는 제도적 장치가 마련되었다는 것이다(14~15조). 이는 산림 협력이 Kemitraan이라는 제도권 안으로 들어왔기에 가능한 일이다.

둘째, 모든 산림허가 및 권리지역 산림이 Kemitraan을 이행할 수 있는 잠재적 대상지가 된다는 점에서 산림이용에 대한 지역주민의 권리가 확장되었다는 점이다. 그동안 산림허가 및 권리 보유자들은 주변 지역사회에 대한 고려 없이 권리만을 누려왔다. 그러나 Kemitraan의 실행이 의무화되면서 지역사회의 요구를 간과할 수 없게 되었고 산림 이용에 대한 편의를 제공해야할 책임이 주어지게 되었다. 또한 Kemitraan 제도를 통해 지역주민 스스로 산림허가 및 권리 보유자에게 산림이용의 권리를 정당하게 요구할 수 있는 법적 장치가 마련되었다.

V. KPHL Rinjani Barat의 사례

Kemitraan에 관한 세부규정이 시행(2013년)된 지 약 1년이 지났다. 제도 시행 기간이 짧아 아직까지 KPH와 지역주민 간 Kemitraan이 산림부에 공식적으로 등록된 사례는 없다. 현재 KPH는 특별지역에서 Kemitraan을 실행하기 위해 지역주민을 대상으로 제도 홍보와 주민단체 조직을 위한 준비단계에 있다. 본 장에서는 인도네시아 산림부가 최우수 운영 KPH로 평가한 KPHL RB의 Kemitraan 진행 사례를 통해 그 가능성을 검토하였다.

1. KPHL Rinjani Barat

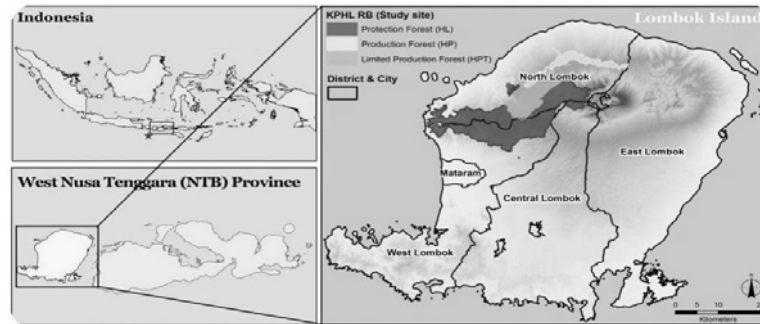
인도네시아 서부 누사 텡가라(Nusa Tenggara Barat) 주의 롬복(Lombok) 섬에 위치한 KPHL RB는 총 면적이 40,983ha로 서부 롬복군과 북부 롬복군에 걸쳐있다(그림 4 참조).

특히 롬복 섬은 한국의 산림청과 KOICA의 REDD+ 시범사업²⁰⁾(2009-2013년) 및 국립산림과학원의 REDD 사업 타당성 연구(2012-2013년)²¹⁾가 진행된 곳으로 한국과 인도네시아의 주요 산림협력 대상지이기도 하다(국립산림과학원 2013).

20) REDD는 Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation의 약어로 서 산림전용 및 산림황폐화 방지 노력을 통한 온실가스 배출량 감축을 의미하는데, 개발도상국에서의 REDD 활동에 대하여 탄소배출권으로 인센티브를 제공하는 것을 골자로 한다. 이후 산림보전, 산림의 지속가능한 경영과 산림탄소축적을 증진하는 활동까지도 개도국의 온실가스 감축 활동으로 인정되면서 REDD는 REDD+로 확장되었다(배재수 등 2012).

21) 본 연구를 통해 KPHL RB의 토지이용변화 탐지, 산림탄소축적 추정, 산림전용 및 산림황폐화의 원인 규명을 위한 사회경제연구, 산림전용 및 산림황폐화 방지 방안에 대한 연구를 실시하였다(국립산림과학원 2013).

<그림4> KPHL RB의 지리적 위치



출처: 국립산림과학원 2013

KPHL RB는 2009년 12월 7일 산림부장관결정으로 NTB 주에서 처음으로 Model KPH로 지정 되었다(Kemenhut 2009c). KPHL RB는 인도네시아 산림부로부터 최우수 운영 KPH로 평가받고 있으며, KPH 소장 후보들의 교육장소, 대학생의 실습 장소, 비교연구 지역으로 주목받고 있다(현지 인터뷰 2014/03/19; 미간 2014). 이 때문에 KPHL RB는 다른 KPH에 비해 중앙정부로부터 더 많은 예산을 지원 받고 있다(현지 인터뷰 2014/03/13).

KPHL RB는 산림구획 활동을 통해 8개 Resort, 20개 Sektor, 819개 Petak으로 구획되었다(KPHL RB 2014). 현재 KPHL RB는 2014년 산림부장관의 승인을 거쳐 장기산림경영계획 수립을 완료한 상태이다(미간 2014).

2. KPHL RB와 지역사회의 교류

KPHL RB가 설립되기 이전에는 NTB 주 산림국을 비롯한 산림기관과 지역주민과의 관계는 원활하지 못했다. 지역주민의 생계를 고려하지 않은 산림정책과 홍보 부족에도 원인이 있었지만 무엇보다

지역주민 사이에서 산림공무원들 대부분이 비리 공무원이라는 인식이 팽배했기 때문이었다(Mitra Samya 2009). 이러한 지역주민의 불신은 KPHL RB의 활동 방향에도 영향을 미쳤다. 따라서 KPHL RB의 임업 활동은 ‘주민 기반의 지속가능한 산림경영’을 목표로 지역주민의 소득 증대, 산림 생태계 기능의 최적화, 산림기관과 지역주민 간 조화로운 관계를 구축한다는 방향 하에 지역주민을 대상으로 다양한 홍보 활동을 펼쳤다. KPHL RB의 활동은 2011년까지는 대부분 NTB 주 산림국의 기존 프로그램에 투입되는 방식으로 진행되었으며 본격적인 활동은 2012년부터 시작되었다(KPHL RB 2012a, 2012b, 2014).

KPHL RB는 UPT의 중앙정부 예산을 지원받아 지역주민과 농민단체를 참여시켜 2012-2013년 산림복구연간계획을 수립하였다. 특히 과거 산림 분쟁으로 정부 프로그램을 지속적으로 거부해왔던 몽갈(Monggal), 렘뻑(Rempek), 순자작(Senjajak)의 생산림 지역에서 NGO 단체와 협력하여 지역주민이 선호하는 고부가가치 작물·다목적 임목(MPTS, Multi purpose tree species)을 식재하고 그 과정에서 주민단체를 지원하기 위해 노력하였다. KPHL RB는 지역사회의 권한 강화를 위해 임업진흥을 위한 정책 결정 과정의 계획 단계부터 지역주민과 농민단체들을 참여시켜 그들의 요구 및 기대 사항들을 반영하여 양묘장 건설, 기반시설 마련, 무육²²⁾ 및 산림감독을 실시하였다.

특히 산림감독의 경우 지역주민을 활용한 ‘만도르(Mandor)’의 채용은 지역주민 사이에서 KPHL RB의 존재를 강하게 인식시켜 신뢰와 믿음을 기반으로 한 지역사회와의 교류 증진에 큰 역할을 담당하

22) 무육(tending)은 갱신이 끝나고 어린 임분(나무들의 모임)이 조성되어서부터 다음 갱신기가 올 때까지 임상(forest floor, 숲의 지표면)을 정리하고 임목의 발육을 도와 재질을 향상시키고 생산목적에 이룩하기 위해 임분에 대해서 주어지는 수단을 말한다(산림청·한국임학회 2011).

였다. Mandor는 현장지원 및 불법벌채·산불감시 등 산림감독 역할을 하는 계약직 직원으로, KPH의 핵심 인력에 속한다. <표5>에서처럼 KPHL RB에는 현재 14명의 정규 공무원과 전체 직원의 91%를 차지하는 136명의 Mandor를 포함한 149명의 직원이 근무하고 있다. KPHL RB는 종교지도자와 마을 인사의 추천을 바탕으로 산지 주변에 거주하고 있는 지역주민을 활용하여 Mandor를 채용하고 있다. Mandor의 채용 조건은 (1) 지역주민들로부터 인정받는 모범적인 태도, (2) 산지경계의 인근 마을에서 거주하는 지역주민, (3) 산림보전에 헌신, (4) 현장지원 및 산림감독과 같은 고된 업무를 수행할 수 있는 능력을 갖춘 인물이어야만 한다(KPHL RB 2012b).

KPHL RB가 다른 KPH 보다 자금 상황이 좋은 편이지만 현재로서는 Mandor에 대한 임금이 충분히 지급되지 못하고 있는 실정이다. Mandor 급여는 NTB 주 지방정부 예산 및 UPT 중앙정부 예산으로 운영되고 있으며, NTB 주의 최저 임금인 170만 루피아에 미치지 못하는 60-90만 루피아(한화 약 5-8만원)에 머물고 있다. 게다가 휴경기인 1-6월까지의 임금 지급을 하지 못하고 경작기인 7-12월까지만 임금을 지급하고 있는 상황이다(현지 인터뷰 2014/03/13).

그럼에도 불구하고 Mandor 고용이 갖는 의미는 적지 않다. 그 이유는 이 지역의 빈곤과 깊은 연관이 있다. NTB 주는 인도네시아 33개 주 중 인간개발지수(HDI)가 32번째로 낮고 소득수준도 평균소득 이하인 곳이다. 2011년 NTB 주의 전체 빈곤율은 19.7%이며, 이 중 북부 롬복 군의 빈곤율은 40% 이상, 서부 롬복 군은 20%로 높은 편에 속한다(Badan Pusat Statistiks 2012). 따라서 이 지역에서의 Mandor 고용은 지역주민에게는 고용의 기회를 통한 안정적 소득을, KPHL RB에게는 산림정책 홍보·실행 시 지역주민에 대한 긍정적인 영향력을 행사하는데 기여하고 있다. 실제로도 현지 인터뷰(2014.3.17)를 통해 이곳 Mandor들이 적은 임금에도 불구하고 고용

에 대한 만족도 및 KPHL RB에 대한 충성도가 높다는 것을 확인할 수 있었다. 결국 KPHL RB의 재정자립은 지역주민을 위한 일자리 창출은 물론, 향후 산림경영계획 실행에 따른 지역주민과의 협상과 조정을 유리하게 이끌어 낼 수 있는 원동력이 될 것으로 기대된다.

<표5> KPHL RB의 인력 현황

구분	직위	인력 정보		
		공무원	계약직	합계
KPH 사무실	구조직	2	-	2
	기술직	2	7	9
	회계·기타	4	6	10
	기능직	-	-	-
Resort KPH	대표	6	-	6
	행정직	-	-	-
	Mandor·현장 관리자	-	136	136
합계		14	149	163

출처: KPHL RB 2012b

3. KPHLB와 주변 산림기관과의 관계

KPHL RB는 ‘중앙 단위’에서는 UPT 및 제II임업개발통제센터와 ‘지방 단위’에서는 NTB 주 산림국 및 서부·북부 롬복 군 산림국(지방 산림국)과 산림 협력을 진행하고 있다.

UPT는 산림부의 각 청²³⁾이 지방에 설립한 산림부 소속 특별지방 행정기관으로 전국적으로 180개가 넘게 분포되어 있다(Menhut 2010e). KPHL RB는 이중 8개의 UPT와 관할지역의 산지확정, 임업 기술평가, 유역관리, 임업교육 등의 업무를 위해 서로 협력하고 있다 (KPHL RB 2010a). 지방자치 시행 이전에 설립된 UPT는 지방자치

23) 계획청, 자연보전·산림보호청, 유역관리·사회임업청, 임업진흥청, 인력교육·개발청, 임업평가·개발청

시행 이후에도 해체되지 않은 채 남아(Ngakan etc al. 2008) 지금은 산림부가 주관하는 산림업무나 지방의 산림기관과의 업무를 조율·조정하는 역할을 담당하고 있다.

임업개발통제센터는 비서실을 통해 산림부장관을 지원하는 산림부 장관 직속 부서로서, 특히 지방단위 업무와 관련된 기술적 정책 수립이나 산림경영계획과 관련된 평가 등을 실시하는 업무를 담당하고 있다. 임업개발통제센터는 관리구역에 따라 총 4개과로 구분되는데, NTB 주를 포함한 누사 땡가라(Nusa Tenggara), 발리(Bali), 자바(Jawa) 섬의 경우 제Ⅱ임업개발통제센터가 관리하고 있다(Menhut 2010e). 특히 <표3>에서처럼 KPHL RB는 제Ⅱ임업개발통제센터와 협력하여 장기산림경영계획의 수립을 완료하였다.

한편, 앞에서 언급했듯이 KPHL RB는 두 개의 군에 걸쳐있어 지방 산림국과의 협력이 필수적이다. 지방자치 이전 산림관리를 담당했던 지방 산림국은 초기 KPHL RB 설립에 재정·기술·행정적 지원을 담당하였다. 따라서 지방 산림국은 그동안 KPHL RB에 대해 보이지 않는 영향력을 행사해왔다. 하지만 현재 KPHL RB는 이러한 영향력에서 조금씩 벗어나 독립으로 가는 과도기 단계에 있다. 최근 장기산림경영계획의 수립을 완료한 KPHL RB는 업무 협력과는 별도로 이들의 지원에 의지하지 않기 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 이러한 자립 노력에 Kemitraan은 하나의 대안이 될 것이다.

4. KPHL RB 지역의 HKm 현황

KPHL RB 지역에는 스사웃(Sesaot), 승기기(Senggigi), 산퉁(Santong), 증갈라(Jenggala)의 총 4개 마을에서 HKm이 운영되고 있다(표6 참조). 이중 Sesaot HKm과 KPHL RB의 관계는 특별하다. 그 이유는 Sesaot HKm을 둘러싼 산림 분쟁 해결에 KPHL RB가 큰 역

할을 하였기 때문이다.

<표6> KPHL RB 지역 내 HKm 현황

	No.	마을	산림 기능	면적 (ha)	산림부 장관 결정	IUPHKm	발행일	농민단체
		위치			발행일			
서부 롬복	1	Sesaot 마을	HL	185	SK.445/Menh ut-II/2009	No.2130/6 5/Dishut/2 009	2009.11.26.	Kelompok Masyarakat Pelestari Hutan Mitra Sesaot
		Narmada 면			2009.8.4.			
서부 롬복	2	Senggigi 마을	HL	226	SK.358/Menh ut-II/2011	No.789/45/ DIHUT.20 11	2011.7.8.	Gapoktan Merte Sari
		Batu Layar 면			2011.7.7.			
북부 롬복	3	Santong 마을	HP	758	SK.447/Menh ut-II/2009	No.297/11 95.b/DPPK KP/2011	2011.9.23.	Koperasi Tani Hutan Maju Bersama
		Kayangan 면			2009.8.4.			
북부 롬복	4	Jenggala 마을	HP	1,284	SK.352/Menh ut-II/2011	No.278/15 5/DPPKK P/2012	2012.7.14.	Kelompok Tani Hutan Meleko Bangkit
		Tanjung 면	HPT		2011.7.7.			
		합계		2,480				

출처: KPHL RB 2012b, SK 및 IUPHKm을 정리하여 재구성

Sesaot HKm은 2009년 HKm 대상지로 확정되어 185ha 면적의 IUPHKm을 취득하였다. HKm을 통해 Sesaot 주민은 하루에 12,654 루피아(한화 약 천원)의 부가 소득을, 서부 롬복 군은 연간 5천만~1억루피아에 달하는 자주재원을 확보할 수 있게 되었다. 그러나 NTB 주 산림국이 Sesaot HKm이 포함된 지역을 공원(Tahura)²⁴⁾으로 지정하려는 움직임이 일자 지역주민-서부 롬복 군 정부와 NTB 주 산림국 간의 산림 분쟁이 시작되었다(Gamma et al. 2010; Dipokusumo 2011). Tahura 지역은 천연림보전구역으로 HKm과 같은 지역주민의 산림이용 활동이 원칙적으로 금지되어 있다. 따라서 Sesaot 지역이

24) III장의 <표1> 참조

Tahura로 지정될 경우 IUPHKm 취득이 무효화 될 수도 있는 상황이 었다.

Sesaot HKm을 둘러싼 산림 분쟁은 2014년이 되어서야 KPHL RB의 중재 노력으로 해결될 수 있었다. KPHL RB가 지역주민의 입장에서 NTB 주지사를 설득하여 Sesaot HKm 지역을 KPHL RB의 관할 구역에 포함시킨 것이다(현지 인터뷰 2014/03/13-14; Ciputranews 2014/07/07). KPHL RB의 중재 역할로 Sesaot 주민은 HKm을 통해 안정적인 산림이용이 가능하게 되었으며 현재 3,600ha 면적에 대해 추가적인 IUPHKm 취득 절차를 진행하고 있다.

5. 지역사회의 요구

2014년 3월 17-18일간 인도네시아 NTB 주 북부 톰복 Rempek 마을에서 KPH와 지역사회 간 효과적인 거버넌스 모색을 위한 지역사회 설문조사를 실시하였다. 본 설문조사에는 KPHL RB 직원, 지방 산림국 공무원, 경찰, 군인, 주민 대표, 대학, NGO로 구성된 총 43명의 인원이 참여하였다.

설문조사는 ① 산림전용 및 산림황폐화의 원인, ② 산림전용 및 산림황폐화 방지 감축 방안, ③ KPH와 지역사회 간 효과적인 거버넌스 대안에 대한 중요도로 구성된 3개의 질문을 5점 척도로 조사하였다.

본 연구에서는 응답자의 일관성을 확인하기 위하여 각 질문의 항목에 대한 중요도와 질문 항목 간 순위를 함께 조사하여 중요도가 높다고 답한 항목이 중요도가 낮다고 답한 항목보다 우선순위를 낮게 기입한 경우 일관성이 결여되었다고 판단하여 분석에서 제외하였다.

<표7>에서 알 수 있듯이 질문의 의도를 정확히 이해하고 자신의

의사를 일관성 있게 기입한 응답자는 41.8~60.5%에 불과하였다. 특히 산림전용과 산림황폐화에 미친 가장 중요한 원인에 대해서는 58.2%가 중요도와 우선순위 간 불일치가 있었다. 이러한 이유로 중요도와 우선순위 간 일치를 보인 응답만을 유효한 답변으로 보고 분석하였다²⁵⁾.

<표7> 응답자의 질문 항목 간 일치성 조사

질문	일치	불일치	합계 (일치율 %)
산림전용 및 산림황폐화의 원인	18	25	43 (41.8)
산림전용 및 산림황폐화 방지 방안	26	17	43 (60.5)
KPH-지역사회 간 효과적인 거버넌스 방안	25	18	43 (58.1)

설문조사 질문 중 산림전용 및 산림황폐화의 원인은 사전 연구를 통해 도출한 직접원인 4가지와 근본원인 4가지로 구성된 항목들을 제시하였다. 산림전용 및 산림황폐화를 발생시키는 직접 원인은 농지 확장, 목재 채취, 연료재 채취, 도로 건설 등 4가지다. 근본 원인은 인구 증가, 빈곤, 약한 법 집행력 및 약한 산림 거버넌스 등 4가지 요약할 수 있다(국립산림과학원 2013).

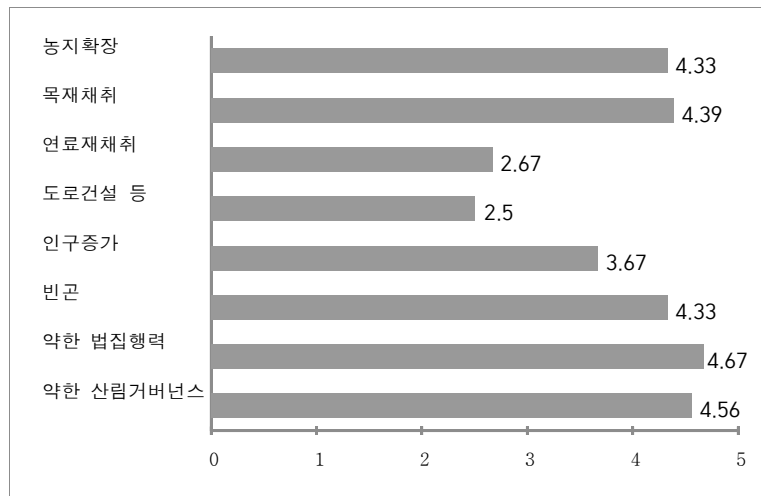
설문조사를 통한 각 질문에 대한 분석 내용은 다음과 같다.

첫 번째 질문인 ‘산림전용 및 산림황폐화의 원인에 대한 중요도’를 보면, <그림5>처럼 약한 법 집행력과 약한 산림거버넌스, 빈곤과 같은 근본 원인과 농지 확장과 목재 채취와 같은 직접 원인이 높은 중요도를 보였다. 반면 직접 원인 중 연료재 채취, 도로건설은 상대적으로 낮은 중요도를 보였으며 인구 증가 역시 근본 원인 중 가장

25) 각 질문 항목의 중요도 간 차이를 검증하기 위한 분산분석에서 유의수준 0.05보다 유의확률(.000)이 작아 중요도 간 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 따라서 사후검정을 실시한 결과 중요도 간 유의한 차이는 상위 중요도와 하위 중요도간 차이인 것으로 나타났으며, 상위 중요도 간에는 유의한 차이가 없었다.

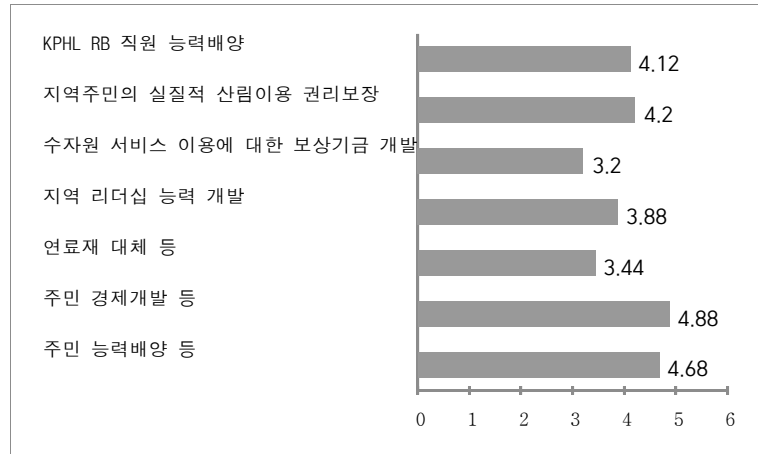
낮은 중요도를 보였다. 상위 중요도 간 유의성은 없었으며 산림전용과 산림황폐화의 원인이 약한 법 집행력과 산림 거버넌스에 있다는 인식이 가장 높은 순위를 차지하였다.

<그림5> 산림전용 및 산림황폐화 원인 중요도 조사



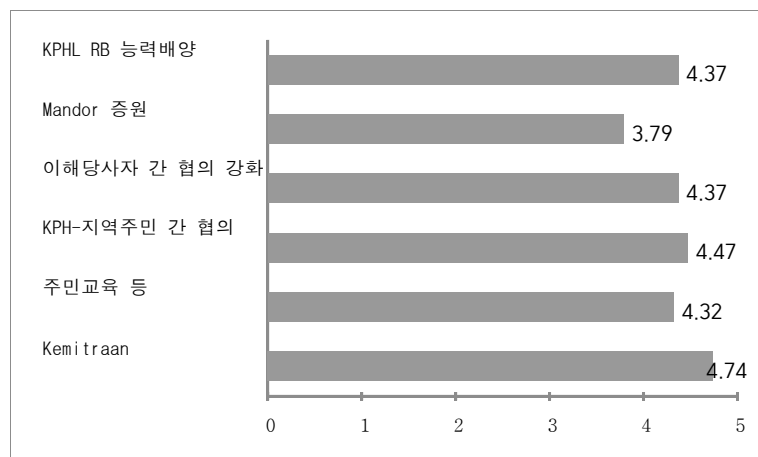
두 번째 질문인 ‘산림전용 및 산림황폐화 방지 방안에 대한 중요도’를 보면, 주민 소득과 연계된 주민의 소득개발과 능력배양이 가장 높은 순위를 보였다. 다음으로 지역주민의 실질적인 산림이용 권리 보장, KPH 직원의 능력배양이 뒤를 이었다. 반면 산림황폐화의 직접 원인인 연료재 채취를 해결하기 위한 연료재 대체는 낮은 순위에 머물렀다. 주민의 소득이 향상되면 연료재 문제는 자연스럽게 해소될 수 있다는 인식으로 이해된다(그림6 참조).

<그림6> 산림전용 및 산림황폐화 방지 방안 중요도 조사



마지막으로 ‘KPH-지역사회 간 효과적인 산림 거버넌스 구축 방안’에 대한 중요도를 보면, Kemitraan 체결과 KPH 직원의 능력배양이 가장 높은 순위를 갖는 반면 Mandor 증원이 가장 낮은 순위를 보였다(그림7 참조).

<그림7> KPH-지역사회 간 효과적인 파트너십 구축 방안 중요도 조사



이러한 설문조사 내용을 종합해 보면, 산림전용과 산림황폐화는 낮은 산림 거버넌스와 법 집행력과 같은 근본원인에 의해 발생·지속되고 있으며 이를 막기 위해서는 지역주민의 소득개발을 보장하고 지역주민 및 KPH 직원의 능력을 배양하는 KPH와 지역주민 간 Kemitraan 체결이 유력한 대안이 될 수 있다고 이해할 수 있다.

6. KPHL RB의 Kemitraan 추진

현재 KPHL RB는 북부 롬복 군(Kabupaten) 강가(Gangga) 면(Kecamatan)에 위치한 Rempek 마을(Desa)에서 Kemitraan을 추진하기 위한 준비단계에 있다. 앞서 언급했듯이 Rempek 지역은 산림 분쟁이 있었던 곳이다. 이곳에서 Kemitraan이 추진된 이유는 Rempek 주민의 산림이용 역사를 통해 이해할 수 있다.

1990년 전까지만 해도 Rempek 주민들은 비교적 자유롭게 산림을 이용해왔다. 그러나 1990년 PT. Angka Wijaya 회사가 Rempek 지역에서 벌채권을 취득하자 주민들은 하루아침에 산림을 이용할 수 없게 되었다. 이로 인해 벌채권을 발행한 NTB 주 산림국과 회사에 대한 Rempek 주민들의 증오와 반감은 커져갔다. 결국 1998년 주민 폭동이 일어났고 PT. Angka Wijaya는 벌채권을 포기하고 정부에 반납하기에 이르렀다. Rempek 지역에 벌채권이 사라지자 그 동안 접근이 금지되었던 산림에 지역주민들이 한꺼번에 몰리면서 Rempek 지역의 산림은 이전보다 더 심각하게 훼손되었다. 정부는 이 지역의 산림을 복구하기 위해 다양한 프로그램들을 진행시키려고 노력했지만 지역주민들의 거부로 모두 실패로 돌아갔다. Rempek 마을에서 추진된 HKm 조차 지역주민의 거부로 Santong 마을로 대상지가 변경될 만큼 정부에 대한 불신은 쉽게 사라지지 않았다(Samya 2009; KPHL RB 2012b; Mukarom 2009).

한편, KPHL RB는 사회경제조사를 통해 관할지역 약 17,000ha 산림이 27,315 가구의 지역주민에 의해 무단 점거되고 무분별한 산림이용과 불법벌채로 산림이 심각하게 훼손되고 있음을 알게 되었다(KPHL RB 2012b). 특히 KPHL RB 지역은 린자니 산 주변부를 침범하는 형태로 산림 훼손이 진행되고 있었다. 따라서 KPHL RB는 그 지역의 주민들을 상대로 농민단체 및 조합 결성을 지원하여 Kemitraan를 통해 산림 복구를 진행하는 전략을 세웠다(현지 인터뷰 2014/03/13-14). 또한 KPHL RB는 Kemitraan의 대상범위를 지역주민 뿐만 아닌 자연관광이나 환경서비스 개발에 관심이 있는 투자자로 확대하고 올해 안에 총 30개의 Kemitraan 실행에 관한 MoU를 체결하겠다는 계획을 갖고 있다(Agroindonesia 2014/1/28). 이러한 전략을 바탕으로 KPHL RB는 2012-2013년 산림복구연간계획에 Rempek 지역의 복구를 포함시키면서 Kemitraan 추진을 위해 Rempek 주민에게 다가가기 시작했다.

KPHL RB 지역에는 총 19,039ha의 특별지역이 존재하고 있는데 이는 전체 면적의 약 46%에 달한다(표8 참조). KPHL RB는 2013년부터 본격적으로 Rempek 주민을 대상으로 대화·조정·현장 워크숍을 통해 이 특별지역과 Kemitraan 제도에 대한 홍보를 펼쳤다. 이러한 노력으로 모든 정부 프로그램을 거부했던 Rempek 주민들의 마음이 움직이기 시작했다. 마침내 KPHL RB에 대한 신뢰와 믿음이 쌓이면서 Kemitraan이 추진될 수 있는 분위기와 기반이 조성되었다.

<표8> KPHL RB의 특별지역 현황

산림기능	전체 면적 (ha)	특별지역 면적 (ha)	특별지역에서 차지하는 비율 (%)
보호림	28,827.10	10,229.18(35%)	54
제한 생산림	6,984.38	6,023.54(86%)	32
생산림	5,171.52	2,786.55(54%)	15
합계	40,983	19,039.27(46%)	100

출처: KPHL RB 2012b를 정리하여 재구성

7. KPHL RB-Rempek Kemitraan 추진 내용 분석

현재 KPHL RB는 Rempek 주민과 Kemitraan을 추진하기 위한 계약서 초안을 준비 중이다. 앞의 <표9>와 같이 현재까지 진행된 계약서 초안 내용을 바탕으로 각 항목 별로 충분한 내용을 담고 있는 경우 ‘상’, 내용이 부족하거나 보완이 필요하면 ‘중’, 내용이 없는 경우 ‘하’로 구분하여 정리하였다.

<표9> Rempek Kemitraan 계약서 초안 분석

구분	내용		
중	위치/면적	북부 롬복 Gangga면 Rempek마을 / (현재까지 1,050 ha)	
상	조합	Kompak Sejahtera 조합	
상	활동 내용	목·비목재임산물, 고부가가치 작물/ 양묘, 식재, 무육, 수확, 가공, 판매	
하	활동 계획	⇒ 기본계획·연간계획 작성 필요	
중	활동 비용	주민 자력, 정부·기관으로부터 대출, 기타 기업으로부터 지원 ⇒ 구체적인 비용 규모나 비용 마련 방식에 대한 구체적인 설명 없음	
중	의무 권리	KPH <ul style="list-style-type: none"> - 활동계획서 작성 시 방향 제시 - 기술 지원 - 마케팅 지원 - 모니터링·평가 실시 	<ul style="list-style-type: none"> - 규칙 위반 시 경고 - 성과분배에 따른 이익 - 활동계획의 승인
		조합 <ul style="list-style-type: none"> - 기본계획·연간계획 작성 및 실행 - 활동에 관한 정보제공·보고 	<ul style="list-style-type: none"> - 성과분배에 따른 이익 - 장비·자금 지원
하	역할	⇒ 활동 내용 및 계획에 따른 양측 간의 명확한 역할 분담 제시 필요	
상	기간	35년(연장가능), 5년 마다 평가	
중	분배	소득 분배	KPH 25% 지역주민 75% (이중 15%는 조합)
		비목재임산물·생산작물 소유권	KPH 10% 지역주민 90% (이중 10%는 조합)
상	분쟁 해결	대화→관습기관, 지방정부, 정부 중재→제3자 중재	
중	위반 처벌	⇒ 위반에 대한 구체적인 내용 제시 필요 (ex. 권리양도·담보설정·용도변경 불가 등) ⇒ 의무·역할 위반에 대한 처벌내용 제시 필요 (ex. 벌금, 손해배상, 계약종료 또는 파기 등)	

출처: KPHL RB 2014를 정리하여 재구성

계약서에는 KPHL RB과 Kompak Sejahtera 조합²⁶⁾ 간에 1,050ha의 면적에 대해 35년 동안 공동으로 산림을 관리하고 그에 따른 이익을 분배하는 내용이 담겨있다. 현재 협상이 진행 중이라 제시된 면적은 변동 가능성이 있다(현지 인터뷰 2014/03/13-14). 계약기간은 시행 법률에 따라 연장이 가능하며 5년 마다 평가를 실시한다. 산림이용을 통한 이익은 지역주민 75%(이중 조합이 15%), KPHL RB 25%로 분배되며, 비목재임산물 및 생산작물의 소유권은 지역주민이 90%(이중 조합이 10%), KPHL RB가 10%를 갖는다. KPHL RB는 Rempek Kemitraan이 체결되면 산림이용허가증 형태의 허가권을 주민들에게 발급할 예정이며 발급된 허가증은 매매나 양도가 불가하다(Agroindonesia 2014/1/28).

기본계획 및 연간계획은 아직 협상이 진행 중이라 계약서 초안에는 담겨져 있지 않은 상태이다. 절차상 KPHL RB의 장기산림경영계획이 산림부 승인을 받고 1년 단위의 단기산림경영계획에 해당 지역의 Kemitraan이 포함되어야 하기 때문에 2015년 이후에나 계약 체결이 가능하다. 활동비용의 경우 주민 자력, 정부 또는 기관으로부터의 대출, 기타 기업으로부터의 지원을 받겠다는 계획을 세우고 있다. 하지만 비용의 규모나 비용을 어떻게 마련할지에 대한 구체적인 대안이 제시되어 있지 않아 좀 더 보완이 필요하다. 실제 Kemitraan 제도 활성화의 가장 큰 장애요인은 초기 실행 및 활동에 필요한 자금 문제이다. 이는 HD나 HKm 제도 실행에도 어려움으로 작용했었다. 법률(18조)에 따르면 Kemitraan의 실행 비용은 허가 및 권리를 가지고 있는 KPH 및 NGO가 부담하는 것으로 규정하고 있으며 이에 대한 정부 지원은 없는 상태이다. 따라서 비용 문제를 해결할 현실적인 대안 마련이 시급하다.

의무 및 권리에 관한 내용은 <표9>와 같이 간단히 기술되어 있으

26) 2013년 3월 31일 조직(Suara Komunitas 2013/05/05).

나 좀 더 세부적이고 구체적인 내용이 제시될 필요가 있다. 특히 계약서는 활동 내용 및 계획에 따른 양측 간의 명확한 역할 분담에 관한 항목이 아예 빠져 있는 상태이다. 따라서 이 부분을 반드시 포함시켜 양측의 역할을 분명히 해야 할 것이다.

위반에 관한 처벌 역시 비어있는 상태이다. 예를 들면 Kemitraan 대상지에 대한 권리양도나 담보 설정 등의 금지 조항이나 역할 위반 시 벌금이나 손해배상 등의 구체적인 내용이 제시 되어야 할 것이다.

Kemitraan의 실행은 규정 상 단기산림경영계획 수립 후에 가능하기 때문에 KPHL RB는 단기산림경영계획이 수립될 동안 세부적인 계약내용을 조합과의 협의를 통해 완성해나갈 예정이다. 이 기간 동안 KPHL RB는 Kemitraan에 참여할 지역주민들을 추가로 모집하기 위해 적극적인 홍보 활동을 펼치고 있다.

VI. 맺음말

인도네시아는 2011년부터 현재까지 국토 면적의 약 50%를 차지하는 천연림과 이탄지 산림 64백만ha에서 산림허가권 발행을 금지하는 산림 모라토리엄을 추진하고 있다(장상경·배재수 2013). 노르웨이의 10억 불 지원이라는 재정 기여가 가장 큰 유인책이기는 했지만 인도네시아 역시 산림전용 및 산림황폐화를 막아야 한다는 당위성이 존재하였다. 또한 인도네시아는 같은 토지에 다양한 허가권이 중첩되고 이를 투명하게 확인할 수 없다는 문제점을 해결하고자 One map 구축 정책을 동시에 추진되는 등 산림 거버넌스 개선을 통하여 산림감소를 막고자 노력하고 있다(Down to Earth 2012).

그러나 최근 2001-2012년간 토지이용변화를 추정한 과학적 연구 결과(Margono et al. 2014)는 인도네시아 정부의 기대와 달리 과거보

다 더욱 많은 일차림이 감소되고 있다는 것을 잘 보여주고 있다. 예를 들어, 인도네시아 산림부는 2009년부터 2011년까지 연 40만ha에 이르는 산림이 감소했다고 보도했다. 그러나 이 연구에 의하면, 연간 일차림(primary forests)의 감소 면적은 실제 이 수치보다 훨씬 높으며 2012년에는 약 84만ha의 일차림이 감소한 것으로 밝혀졌다. 심지어 인도네시아 산림보다 4배나 넓은 브라질보다 상대적인 면적뿐만 아니라 절대적인 면적에서도 더 많은 산림이 감소하고 있다 (Mashable 2014/06/30). 놀랍게도 인도네시아 정부의 강력한 산림감소 방지 정책이 진행되는 이 시기에 인도네시아는 브라질을 제치고 세계 최고의 산림감소 국가가 되었다.

인도네시아 정부는 산림감소를 막기 위한 주요한 정책으로 REDD+와 KPH를 선택하였다. 국제적으로 REDD+를 이용한 자금 유치와 국내적으로 KPH를 통한 지속가능한 산림경영의 이행을 목적으로 하고 있다. 나아가 KPH를 REDD+ 투자의 출입구(entry point)로 활용하고 있다(Indonesia REDD+ Task Force Team 2012). 그러나 KPH는 두 가지 측면에서 여전히 한계를 갖고 있다. 첫 번째로 수마트라(Sumatera)와 칼리만탄(Kalimantan)처럼 산림허가권이 광범위하게 자리 잡은 지역에서는 KPH가 실질적인 권한을 수행할 수 없다. 이미 산림부로부터 합법적으로 산림이용권을 획득한 기업들은 허가 기간 동안은 KPH의 권한 밖에 있기 때문이다. 두 번째로 KPH와 지역주민 간 효과적인 거버넌스가 구축되지 않고서는 산림감소를 막는 데 한계가 있다. 인도네시아는 산림에 의존하여 살아가는 많은 지역주민이 있고 이들의 관습적인 산림 이용을 막는 것은 곧 지역주민의 생계에 부정적인 영향을 미치기 때문이다.

이러한 측면에서 인도네시아 산림부는 단기적으로 산림허가권이 아직 체결되지 않은 지역을 중심으로 KPH를 강화하여야 하고 장기적으로 만료된 산림허가권을 점차적으로 회수하고 One map 구축을

통한 불필요한 행정비용을 줄여야 한다. 더불어 이 논문에서 중점적으로 다루었듯이 KPH는 지역주민과 효과적인 거버넌스를 구축할 필요가 있다. 이런 측면에서 NTB 주 롬복 섬의 KPHL RB는 산림 허가권이 체결되지 않은 비교적 많은 산림이 존재하고 Kemitraan이라는 새로운 거버넌스를 모색하고 있다는 측면에서 주목할 필요가 있다.

우리는 지금까지 인도네시아의 새로운 산림 거버넌스로 주목받고 있는 KPH 및 Kemitraan 제도를 이해하고 이를 바탕으로 두 제도가 지방 단위에서 지역주민의 권리 보장과 산림전용 및 산림황폐화와 같은 산림문제를 해결하는 데 효과적인 대안이 될 수 있는가를 검토하였다. 특히 현재 인도네시아에서 지역주민의 산림 이용을 보장하는 기존의 HKm 및 HD 제도와 Kemitraan을 비교하고 Kemitraan이 지역주민의 권리를 보장하는 데 보다 유연하고 행정절차를 간소화할 수 있는 장점이 있다는 것을 밝혔다. 또한 인도네시아에서 가장 모범적인 KPH 중 하나인 KPHL RB가 지역사회와 Kemitraan 계약을 체결하고 있는 과정을 통해 그 성공 가능성을 살펴보았다.

마지막으로 Kemiktraan 제도의 활성화 및 지속성을 위해서는 다음과 같은 정책적인 검토가 이루어져야 한다. 첫째, 법률 개정을 통해 KPH가 직접 관리할 수 있는 특별지역의 범위를 확대해 나가야 한다. 산림부는 만료 시점이 다가오는 기업 소유의 산림허가권에 대해서 더 이상 허가권을 연장 해주지 않고 지역주민이 우선적으로 이용할 수 있도록 기회를 주겠다고 발표하였다. 실제로 리아우(Riau) 주지사는 1만5천ha의 산림 별채권을 연장하지 않을 계획이다 (Merdeka 2014/08/09). 즉, 허가권이 취소되었거나 만료된 비 허가 및 권리지역을 특별지역의 범위에 포함시키는 방향으로 법률이 개정된다면 산림부의 계획대로 지역주민을 위한 잠재적 산림이용 지역이 늘어날 것이다. 또한 이는 KPH의 권한 확대로 이어져 재정자립

촉진에도 기여할 것으로 기대된다. 둘째, Kemitraan의 활동 및 실행 자금 문제를 해결할 수 있는 대안이 마련되어야 한다. 대안 중 하나로 Kemitraan을 REDD+의 이행 수단으로 활용한다면 REDD+의 목적인 지역사회의 권리 보장(safeguard)과 온실가스 감축 효과를 동시에 충족할 수 있는 대안이 될 것으로 기대된다. 또한 선진국의 REDD+ 재원은 Kemitraan의 부족한 운영자금으로 활용될 수 있을 것이다.

인도네시아의 새로운 산림 거버넌스인 KPH와 지역주민의 권리를 보장하기 위한 새로운 제도인 Kemitraan의 결합으로 KPH가 원하는 지속가능한 산림경영과 지역주민이 원하는 이용권 보장을 동시에 달성될 수 있을까? 두 제도 모두 막 걸음마를 댄 상태이다. 눈에 보이는 결과보다는 그 가능성에 기대를 걸어본다.

주제어 : 인도네시아, 산림경영구, 산림 파트너십, 산림 거버넌스, 토지보유권

〈참고문헌〉

- 배재수, 김철민, 정왕기, 김연수, 권진오, 이장호, Moira Molino. 2012. “인도네시아의 REDD+ 전략 및 이행 - 롬복섬 서부린자니 보호산림경영구 REDD 사업 타당성 분석-.” 국립산림과학원 연구보고 제12-03호.
- 장상경·배재수. 2013. “인도네시아 산림 모라토리엄 분석: 산림 거버넌스를 중심으로.” 『동남아시아연구』 23(3):49-92.
- 황윤원, 문명재, 박진, 심준섭, 안영훈. 2013. 『인도네시아 행정과 공공정책』. 서울: 대영문화사.

- _____. 2011. 『산림·임업 용어사전』 . 산림청·한국임학회.
- _____. 2013. “2013년도 연구사업 보고서IV -삶의 질 향상을 위한 산림 경영 기술 및 정책 개발-.” 국립산림과학원.
- Barr, Christopher. 2001. "Banking on sustainability: Structural Adjustment and Forestry Reform in Post-Suharto Indonesia." Bogor: Center for International Forestry Research.
- Barr, Christopher, Ida Aju Pradnja Resosdarmo, Ahmad Dermawan and John McCarthy. 2006. "Decentralization of Forest Administration in Indonesia-Implication for forest sustainability, economic development and community livelihoods." Bogor: Center for International Forestry Research.
- Colfer, Carol J P and Ida Aju Pradnja Resosudarmo. 2002. 『Which Way Forward? People, Forests, and Policymaking in Indonesia』 . Washington, DC: Resources for the Future.
- Dipokusumo, Bambang, Hariadi Kartodihardjo, Dudung Darusman and Arya Hadi Dharmawan. 2011. "Kajian dinamika kebijakan hutan kemasyarakatan dan alternatif penyelesaian konflik kepentingan pada kawasan hutan lindung di pulau Lombok." *Agroteksos* 21(2-3):165-176.
- Elvida, YS, Iis Alviya. 2009. “Implementasi dan strategi pembangunan kesatuan pengeolaan hutan Banjar(Implementation and Strategy of Banjar Forest Management Unit Development).” *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*. 6(1): 57-70.
- Galudra, Gamma, Yana Buana and Noviana Khususiyah. 2010. "Mau melangkah ke mana pengelolaan Hutan Sesaot?(Brief No.09 Policy Analysis Unit)." Bogor: World Agroforestry Center ICRAF Southeast Asia Regional Office.

- Indrarto, Giorgio B, Prayekti Murharjanti, Josi Khatarina, Irvan Pulungan, Feby Ivalerina, Justitia Rahman, Muhar N. Prana, Ida A. Resosudarmo and Efrian Muharrom. 2013. "Konteks REDD+ di Indonesia: Pemicu, pelaku, dan lembaganya." Bogor: CIFOR.
- Jaung, Wanggi and Jae Soo Bae. 2012. "Evaluating socio-economic equity of REDD+ in a rights-based approach: Rapid equity appraisal matrix." *Environmental Science & Policy* 22(2012):1-12.
- Kementerian Kehutanan(Kemenuhut). 2006. Peraturan Kepala Badan Planologi Kehutanan No.SK.80/VII-PW/2006 tentang Pedoman Pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan(KPH) Model.
- Kemenuhut. 2007. Peraturan Menteri Kehutanan No.P.37/Menhut-II/2007 tentang Hutan Kemasyarakatan.
- Kemenuhut. 2008. Peraturan Menteri Kehutanan No.P.49/Menhut-II/2008 tentang Hutan Desa.
- Kemenuhut. 2009a. Peraturan Menteri Kehutanan No.P.6/Menhut-II/2009 tentang Pembentukan wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan.
- Kemenuhut. 2009b. Peraturan Menteri Kehutanan No.P.18/ enhut-II/2009 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kehutanan No.37/Menhut-II/2007 tahun 2007 tentang Hutan Kemasyarakatan.
- Kemenuhut. 2009c. Keputusan Menteri Kehutanan No.SK.758/ enhut-II/2009 tentang Penetapan Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung(KPHL) Model Rinjani Barat Kabupaten Lombok Barat dan Kabupaten Lombok Utara Provinsi Nusa Tenggara Barat.
- Kemenuhut. 2010a. Peraturan Direktur Jenderal Planologi Kehutanan No.P.3/VII-SET/2010 tentang Rencana Strategis Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan Tahun 2010-2014.

- Kemenhut. 2010b. Peraturan Menteri Kehutanan No.P.51/Menhut II/2010 tentang Rencana Strategis Kementerian Kehutanan tahun 2010-2014.
- Kemenhut. 2010c. Peraturan Menteri Kehutanan No.P.6/Menhut-II/2010 tentang Norma, standar, prosedur dan pengelolaan hutan pada Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung(KPHL) dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi(KPHP).
- Kemenhut 2010d. Peraturan Menteri Kehutanan No.P.13/Menhut II/2010 tentang Perubahan kedua atas Peraturan Menteri Kehutanan No.37/Menhut-II/2007 tentang Hutan Kemasyarakatan.
- Kemenhut. 2010e. Peraturan Menteri Kehutanan No.P.40/Menhu-II/2010 tentang Organisasi dan tata kerja Kementerian Kehutanan.
- Kemenhut 2011a. Peraturan Menteri Kehutanan No.P.52/Menhut II/2010 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Kehutanan No.37/Menhut-II/2007 tentang Hutan Kemasyarakatan.
- Kemenhut. 2011b. Peraturan Direktur Jenderal Planologi Kehutanan No.P.7/VII-SET/2011 tentang Rencana Strategis(Renstra) Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan tahun 2010-2014.
- Kemenhut. 2012. Peraturan Direktur Jenderal Planologi Kehutanan No.P.5/VII-WP3H/2012 tentang Petunjuk Teknis tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan pada Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung(KPHL) dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi(KPHP).
- Kemenhut. 2013a. Peraturan Menteri Kehutanan No.P.39/ enhut-II/2013 tentang Pemberdayaan masyarakat setempat melalui kemitraan kehutanan.

- Kemenhut. 2013b. Peraturan Menteri No.P.46/Menhut-II/2013 tentang Tata cara pengesahan rencana pengelolaan hutan jangka panjang kesatuan pengeolaan hutan lindung dan kesatuan pengeolaan hutan produksi.
- Kemenhut 2013c. Peraturan Meenteri Kehutanan No.P.47/ enhut-II/2013 tentang Pedoman, kriteria dan standar pemanfaatan hutan di wilayah tertentu pada Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi.
- Kemenhut. 2013d. 『Data dan Informasi Ditjen Planologi Kehutanan tahun 2013』 . Jakarta: Kemenhut.
- Kementerian Dalam Negeri(Kemendageri). 2010. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.61/2010 tentang Pedoman organisasi dan tata kerja pengelolaan hutan lindung dan kesatuan pengelolaan hutan produksi di daerah.
- Margono, Belinda A, Peter V. Potapov, Svetlana Trubanova, Fred Stolle and Mattew C. Hansen. 2014. "Primary forest cover loss in Indonesia over 2000-2012." Nature Climate Change. Supplementary information DOI:10.1038/NCLIMATE2277.
- Minako Sakai. 2002. Solusi Sengketa Tanah di Era Reformasi Politik dan Desentralisasi Indonesia. Antropologi Indonesia 68, 2002
- Mitra Samya. 2009. Assessment dan Analisa Tenurial untuk mendukung pembentukan dan pengelolaan KPH Model Rinjani Barat, NTB.
- Mukarom, Madani. 2009. "Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan hutan: Studi kasus model rehabilitasi areal eks hak perusahaan hutan(Eks HPH) di kawasan hutan Monggal Kecamatan Gangga Kabupaten Lombok Barat." Program pasca sarjana. Lombok: Universitas Mataram.

- Ngakan, Putu Oka, Heru Koarudin and Moira Moeliono. 2008. "Menerawang Kesatuan Pengelolaan Hutan di Era Otonomi Daerah(Governance Brief)." Bogor: Center for International Forestry Research(CIFOR).
- Pemerintah Indonesia. 1970. Peraturan Pemerintah No.21 tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan.
- Pemerintah Indonesia. 1975. Peraturan Pemerintah No.18 tahun 1975 tentang Perubahan pasal 9 Peraturan Pemerintah No.21 tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan.
- Pemerintah Indonesia. 2002. Peraturan Pemerintah(PP) No.34 tahun 2002 tentang Tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan.
- Pemerintah Indonesia. 2007. Peraturan Pemerintah No.6 tahun 2007 tentang Tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, serta pemanfaatan hutan.
- Pemerintah Indonesia. 2008. Peraturan Pemerintah No.3 tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No.6 tahun 2007 tentang Tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan, serta pemanfaatan hutan.
- Pemerintah Indonesia. 2010a. Instruksi Presiden(Inpres) No.3 Tahun 2010 tentang Program Pembangunan yang berkeadilan.
- Pemerintah Indonesia. 2010b. Peraturan Presiden(Perpres) No.5 tahun 2010 tentang Renana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2010-2014.
- Prasetyo, Harijoko S, Yuyu Rahayu, Helmayetti Hamid, Laksmi

- Banowati, Kamal Madjid, Machfudh and Agus Hernadi. 2012. *Kesatuan Pengelolaan Hutan: Menuju pemanfaatan hutan lestari*. Jakarta: UN-REDD Programme Indonesia.
- Republik Indonesia. 1967. Undang-Undang No.5 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan pokok kehutanan.
- Republik Indonesia. 1999a. Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah.
- Republik Indonesia. 1999b. Undang-Undang No.25 tahun 1999 tentang Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.
- Republik Indonesia 1999c. Undang-Undang No.41 tahun 1999 tentang Kehutanan.
- Republik Indonesia. 2012. Forest Investment Program(FIP) Rencana Investasi Kehutanan Indonesia.
- Suprianto, Tugas. 2012. *Kesatuan Pengelolaan Hutan: Menuju pemanfaatan hutan lestari*. Jakarta:BTNLL, Dinas Kehutanan Sulawesi Tengah, Kementerian Kehutanan, FAO, UNDP, UNDEP, UN-REDD.
- Stringer, Joseph P. 2014. "An assessment of KPH Development in Indonesia: Forest Management Nirvana or a Bureaucratic Black Hole?." Washington, DC: USDA Forest Service International Programs.
- _____. 2004. "United Nations Common Country Assessment Indonesia". United Nations Development Programme(UNDP).
- _____. 2006. Country Assistance Strategy Progress Report for Republic of Indonesia. Washington, D.C: World Bank
- _____. 2009. "Indonesia Forestry Outlook Study by Center for Forestry Planning and Statistics Ministry of Forestry: Working paper

- No.APFSOS II/WP/2009/13." Asia-Pacific Forestry Sector Outlook Study II(APFSOS II): Indonesia. Bangkok: Food and Agricultural Organization of the United Nations Regional Office for Asia and the Pacific.
- _____. 2010. "Global Forest Resources Assessment 2010: Main report." *FAO Forestry Paper*. Rome: United Nations Food and Agricultural Organization.
- _____. 2011. "Partnership Policy Paper No.4/2011-Mendorong percepatan program Hutan Kemasyarakatan dan Hutan Desa." Jakarta: Kemitraan.
- _____. 2011c. "Pembangunan Kesatuan Pengelolaan Hutan(KPH) - Konsep, Peraturan Perundangan dan Implementasi." Jakarta: Kemenhut.
- _____. 2011d. "Siaran Pers Peluncuran Buku Pembangunan KPH dan Sosialisasi Pembangunan KPH". Kemenhut. (2011/12/02).
- _____. 2012. "REDD+ National Strategy. Jakarta: Indonesia REDD+ Task Force Team." www.satgasreddplus.org
- _____. 2012a. "Laporan Tahunan Pembangunan Kehutanan Terpadu KPH Rinjani Barat 2012." KPHL Rinjani Barat.
- _____. 2012b. *Rencana Pengelolaan Hutan(RPH) Jangka Panjang KPHL Rinjani Barat Periode 2012-2021 Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung Rinjani Barat*. Lombok: KPHL Rinjani Barat.
- _____. 2013. "World Development Indicators." Washington, DC: The World Bank.
- _____. 2014. "Draft Naskah Kemitraan Pengelolaan hutan antaran KPHL Rinjani Barat dengan Koperasi Kompak Sejahtera, Desa Rempek, Kec. Gangga-KLU." KPHL Rinjani Barat.

- _____. 2014. "Evaluasi 120 KPH Model." Kemenhut(forthcoming).
- _____. 2014. *Laporan Bulanan Data Social Ekonomi(Edisi 46 Maret 2014)*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- _____. 2014. "Ringkasan Eksekutif Kesatuan Pengelolaan Hutan sampai dengan Februari 2014." Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan Kemenhut.

신문기사

- Freedman, Andrew. 2014. "Indonesia overtake Brazil for worst deforestation title." *Mashable*. June 30.
<http://mashable.com/2014/06/29/indonesia-worst-deforestation/> (검색일 2014.07.14.)
- Moch Wahyudi. 2014. "Menhut minta izin pengelolaan hutan diberikan ke masyarakat." *Merdeka* August 9.
<http://www.merdeka.com/uang/menhut-minta-izin-pengelolaan-hutan-diberikan-ke-masyarakat.html> (검색일: 2014.08.14)
- _____. 2012. "Bupati pelalawan tak lagi berpihak pada masyarakat pemilik hutan." *Jaringan Kerja Penyelamat Hutan Riau(Jikalahari)* June 18.
http://jikalahari.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=189%3Abupati-pelalawan-tak-lagi-berpihak-pada-masyarakat-pemilik-hutan&catid=39%3Ajikalahari-news&Itemid=134&lang=id (검색일: 2014.07.21.)
- _____. 2012. "Kebijakan satu peta-‘One Map policy’- di Indonesia." *Down to Earth(DTE 93-94)* December.
<http://www.downtoearth-indonesia.org/id/story/kebijakan-satu>

- peta-one-map-policy-di-indonesia (검색일 2014.08.30)
- _____. 2013. "Bupati diharpkan terbitkan IUPHKm." *Bimakini* June 22.
<http://www.bimakini.com/index.php/politik/item/4610-bupati-diharapkan-terbitkan-iup-hkm> (검색일: 2014.09.01.)
- _____. 2013. "Serahkan dana kemitraan, Pemprov Jambi harap kesejahteraan masyarakat Senyerang meningkat." *Jambi Times* December.
<http://www.thejambitimes.com/2013/11/serahkan-dana-kemitraan-pemprov-jambi.html> (검색일 2014.07.07)
- _____. 2013. "Wabup KLU kukuhkan pengurus koperasi di Rempek." *Suara Komunitas* May 31.
<http://suarakomunitas.net/baca/62191/wabup-klu-kukuhkan-pengurus-koperasi-di-rempek/> (검색일 2014.06.27)
- _____. 2014. "Dishut: HKm kembalikan fungsi hutan Sesaot." *Ciputranews* July 7.
<http://www.ciputranews.com/kesra/dishut-hkm-kembalikan-fungsi-hutan-sesaot> (검색일: 2014.07.10)
- _____. 2014. "Solusi konflik menggandeng Kemitraan." *Agroindonesia* January 28.
<http://agroindonesia.co.id/2014/01/28/solusi-konflik-menggandeng-kemitraan/> (검색일 2014.06.02)
- _____. 2014. "70 juta dolar tersedia untuk hutan lestari." *Antara News* June 3.
<http://www.antaraneews.com/berita/437136/70-juta-dolar-teredia-untuk-hutan-lestari> (검색일: 2014.06.28)

(2014.09.13투고, 2014.11.05심사; 2014.11.12. 게재확정)

<Abstract>

New Forest Governance in Indonesia:
A Forest Partnership between Forest Management Units and
Local Communities

JANG Sang Kyung (Korea Forest Research Institute)

BAE Jae Soo (Korea Forest Research Institute)

The size of tropical forests in Indonesia is the third largest in the world. Approximately 70 million people, or 28% of the population of Indonesia, rely on the Indonesian forests for their livelihood. The Indonesian forest has been a place to live as well as a means of livelihood to local people. It has also been a way to bolster the insufficient national finances of the government. Today the Indonesian forest is degrading at its fastest pace in history, exacerbated by conflict of interests between local communities and the government. The Indonesian government faces a range of alarming challenges including guaranteeing local communities the right to use forests, while also ensuring sustainable forest management. Based on these observations, this paper focuses on *KPHs* (Forest Management Units) and *Kemitraan* (Forest Partnership), which are expected to be integral to the new system of governance for forests in Indonesia. The Indonesian government initiated the *KPH* system to delineate areas of jurisdiction over forests by management units, and to manage forests by

forest management plan submitted by *KPH*. In addition, the Indonesian government initiated the *Kemitraan* system to manage forests and redistribute profits between concession holders and local communities, through contractual arrangements. *KPHs* maintain an understanding with local communities: *KPHs* secure management funds via *Kemitraan* for local communities in special areas (*wilayah tertentu*) for which concessions have never been issued, while local communities undertake to live and work in forests in sustainable ways. The merits of the *Kemitraan* system lie in the simplicity of its permit issuance procedure and reduction of transaction costs, compared to other systems like *HKm* (Community Forest) or *HD* (Village Forest). To fully enact the *Kemitraan* system between *KPHs* and local communities, national legislation would need to be reformed, in order to expand the tracts of potentially usable forest for local communities, and also to expand *KPH's* authority by including non-concession areas to the range of special areas. Alternative plans should also be prepared in anticipation of financial problems such as insufficient funding. REDD+ financial support from developed countries can be one source of such alternative funding.

Key words: Indonesia, Forest Management Unit, Forest Partnership, Forest Governance, Land Tenure

