

## 인도네시아 산림 모라토리엄 분석: 산림 거버넌스를 중심으로\*

장상경\*\* · 배재수\*\*\*

### I. 인도네시아, REDD, 산림 모라토리엄

인도네시아는 타 국가와 비교하여 상대적으로 높은 온실가스 감축잠재력을 가진 국가로서, 선진국에게는 매력적인 REDD<sup>1)</sup> 사업 대상국 중 하나이다. 인도네시아는 2005년 기준으로 미국과 중국에 이어서 3번째로 많은 온실가스를 배출한 국가(Leitmann et al. 2009)로서 총 온실가스 배출량의 약 60%가 산림전용 및 산림황폐화, 이탄지(peatland)<sup>2)</sup>의 파괴로 인해 발생하였다(Boer et al. 2009). 인도

---

\* 본 연구는 2013년도 국립산림과학원 리서치 펠로우십의 지원에 의해 이루어진 것임.

\*\* 국립산림과학원 기후변화연구센터 산림정책연구실 연구원. ngputri@naver.com

\*\*\* 국립산림과학원 기후변화연구센터 산림정책연구실 연구사. forestry@forest.go.kr

1) REDD는 Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation의 약어로서 산림전용 및 산림황폐화 방지 노력을 통한 온실가스 배출량 감축을 의미하는데, 개발도상국에서의 REDD 활동에 대하여 탄소배출권으로 인센티브를 제공하는 것을 골자로 한다(배재수 2012). 이후 산림보전, 산림의 지속가능한 경영과 산림탄소축적을 증진하는 활동까지도 개도국의 온실가스 감축 활동으로 인정되면서 REDD는 REDD+로 확장되었다(UNFCCC 2009).

2) 이탄(peat)이란 습지에 자라는 식물의 유기물이 일부 분해되어 생긴 짙은 갈색이나 검은 색의 물질로 원래의 식물조직을 구분할 수 있는 상태를 가리킨다. 원래의 식물조직을 구분할 수 없을 정도로 분해되면 흙니(muck)라고 한다. 이탄지(peatland)란 이러한 이탄이 집적되는 습지를 가리킨다. 습지에서 물의 이동이 거의 없는 경우는 bog라고 하며, 주변의 광물질 토양으로부터 물을 받아들이는 습지는 fen 이라고 한

네시아의 온실가스 배출량에서 산림 부문이 차지하는 비중이 높은 이유는 산림을 기반으로 살아가는 인구가 적지 않기 때문이다. 국토의 52%가 산림(FAO, United Nations Food and Agricultural Organization 2010)인 인도네시아는, 전체 2억 4천만 명(2011년 기준)의 인구 중 약 3천만 명의 생계가 직·간접적으로 산림자원과 연관되어 있다(녹색사업단 2013). 이처럼 인도네시아는 높은 온실가스 감축 잠재력을 바탕으로, 선진국으로부터 감축 활동에 따른 경제적 인센티브를 받기 위해 적극적으로 REDD+ 정책을 수립하여, 전세계로부터 가장 많은 REDD 시범사업 및 준비사업을 유치하는데 성공하였다(Cerbu et al. 2011). 인도네시아의 유도요노 대통령은 2009년 G-20 정상회의에서 2020년 기준배출전망치(BAU, Business as Usual) 대비 26%, 선진국의 지원이 있을 경우 41%까지 온실가스를 감축하겠다는 자발적인 국가 목표를 제시하였다. 특히 BAU 대비 26%의 온실가스 감축 목표 중 절반 이상을 산림 및 이탄지 부문에서 감축할 계획이다(DNPI 2010). 이러한 배경 하에 인도네시아는 선진국, 다자 기구, UN 산하기구, 세계금융기관으로부터 기후변화 기금의 명목으로 재정적인 지원을 받아 운용하고 있으며 이는 2008-2014년 동안 약 44억 불에 달한다(The Indonesian Institute 2012). 이중 노르웨이는 인도네시아의 최대 REDD 공여국 중 하나로, 인도네시아에 가장 많은 재정적 지원을 약속한 국가이다.

노르웨이는 2007년 기후변화협약 제13차 당사국총회에서 개도국의 REDD 지원을 위해 연간 약 5억불을 기여하겠다고 선언하였다(Tipper et al. 2011). 이러한 연장선상에서 지난 2010년 5월 26일 노르웨이 오슬로에서 개최된 ‘기후변화와 산림’ 회의에서 노르웨이 환경·국제협력장관과 인도네시아 외교부장관 간에 “REDD 협력에 관한 인도네시아와 노르웨이 간 의향서(LoI, Letter of Intent)”가 체결

---

다(산림청·한국임학회 2011).

되었다. 본 LoI에서 노르웨이 정부는 인도네시아의 REDD+ 이행 노력에 대해 10억불 규모의 기여금을 제공하는데 합의하였다. 본 의향서에 나타난 파트너십의 목적은 “국제적인 기후변화 정책, 특히 REDD+ 국제 정책에 대한 정책 논의(policy dialogue)와 인도네시아 REDD+ 전략 개발과 이행을 지원하는 협력을 통하여 산림전용, 산림황폐화 및 이탄지 전용으로 발생하는 온실가스 배출량의 실질적인 감축에 기여”하는 것이었다. 파트너십은 총 3단계로, 준비(Preparation) 단계, 전이(Transformation) 단계, 감축(Contribution) 이행 단계로 구성되는데, 이 중 전이단계에서 합의된 “이탄지 및 천연림에 대한 모든 신규 허가권의 2년간 유예(‘산림 모라토리엄’이라 부른다)”에 대한 합의는 인도네시아의 산림 모라토리엄 정책의 직접적인 시행 배경이 되었다.

산림 모라토리엄은 이탄지와 천연림에 대해서 더 이상 신규 산림 허가권을 발행하지 않음으로서, 그 기간 동안 산림 거버넌스를 개선하고 산림 부문의 온실가스 배출량을 감축하는 것을 골자로 한다(대통령지시 제10호 2011). 앞에서 설명한 것처럼 국토의 절반 이상이 산림인 인도네시아는 산림이 임업뿐만 아니라 농업, 광업 등 다양한 분야로 활용되고 있으며 산림을 이용하고자 하는 많은 이해관계자들이 존재한다. 특히, 오일팜 업체나 펄프·제지 업체에게 산림의 이용을 제한하는 산림 모라토리엄 정책은 비즈니스에 직접적인 위협이 될 수 있으며 관련 파급 효과가 내수시장 및 수출시장에까지 영향을 미칠 수도 있다. 따라서 인도네시아에서 산림의 이용을 제한하는 산림 모라토리엄 정책은 다양한 이해관계자 간 합의가 필요한 정치적 의제로서, 정책 시행 시 이들의 의견을 배제할 수 없는 것이 현실이다. 따라서 인도네시아 정부가 산림 모라토리엄 정책을 이행하기 위해서는 이들을 이해시키고 합의를 이끌어 내기 위한 노력이 필요하다. 그럼에도 불구하고 인도네시아 정부는 이러한 다양한 논

쟁과 위험을 감수하면서까지 산림 모라토리엄 정책을 강행하였고, 더 나아가 2년 후인 2015년까지 효력을 연장하였다. 인도네시아의 산림 모라토리엄 정책이 성공적으로 이행되기 위해서는 중앙정부 및 지방정부로부터 발행되는 산림 허가권의 효율적인 통제 및 감독이 관건이며, 이는 곧 산림 거버넌스 문제로 이어진다. 본 논문의 목적은 산림 모라토리엄에 영향을 받는 다양한 이해관계자 집단과 산림 거버넌스에 주목하여 산림 모라토리엄의 입안과정, 정책수행과정, 그리고 논쟁 사항들을 다각도로 분석함으로써 인도네시아 산림 모라토리엄 정책을 이해하는 것이다. 이를 통해 성공적인 산림 모라토리엄의 이행으로 가기 위한 산림 거버넌스 차원의 해결과제 및 개선사항들을 제시하고자 한다.

## II. 선행연구의 검토

산림 모라토리엄에 관한 선행연구 중 가장 대표적인 것은 무르디야르소 등(Murdiyarto et al. 2011)의 연구이다. 본 연구는 “이탄지 및 일차 천연림의 거버넌스 개선 및 신규허가 발급 유예에 관한 대통령지시(‘대통령지시 제10호’라 부른다)”의 시행 배경 및 여러 논쟁들을 포괄적으로 다루고 있다. 본 연구에서는 일차 천연림 용어의 사용, 이탄지에 대한 명확한 정의 부재, 불명확한 신규허가 유예 대상지의 면적, 다수의 예외사항 등과 같은 대통령지시 제10호에 대한 다양한 문제점을 다루고 있다. 본 연구는 산림 모라토리엄이 산림 거버넌스 개선의 목표를 달성하기 위해서는 이해관계자들과의 협의를 통해서 신규허가 유예 대상지 도면을 개정해야 하며, 산림 모라토리엄의 범위를 확장하고 기존에 받은 산림 허가권에 대한 모니터링을 강화하는 등 보다 개방적인 태도를 취해야 한다고 결론을 내리

고 있다. 하지만 본 연구는 대통령지시 제10호가 발효된 해인 2011년도에 발표되었기 때문에 산림 모라토리엄의 최대 현안인 산림 모라토리엄의 연장 및 신규허가 유예 대상지 도면의 개정 과정 등이 다루어지지 못했다.

웰스 등(Wells et al. 2011)도 대통령지시 제10호의 문제점 및 논쟁을 다루었다. 본 연구에서는 일차 천연림에 대한 신규허가 유예 대상지의 지도화 과정 분석, 불명확한 이탄지의 정의 및 이차림이 제외된 것에 대한 문제제기, 신규허가 유예 대상지 도면과 지방정부의 실제 토지 현황과의 불일치 등에 대해서 다루고 있다. 반면, 산림 모라토리엄의 예외사항에 대하여, 지열은 효율적 관리 시 저탄소 경제 발전에 잠재적 역할을 한다는 점, 석유 및 천연가스는 대체 에너지로서 발전 가능성이 크다는 점, 인도네시아가 벼 및 사탕수수의 수입국이라는 점을 들어 이들에 대한 예외가 납득할만한 조치였다고 평가하였다.

이 외에도 산림 모라토리엄의 대상지 범위를 중점적으로 다룬 연구들도 있다. 슬로안 등(Sloan et. al. 2012: 222-231)은 신규허가 유예 대상지로 지정한 일차 천연림이 경제적 한계지역에 분포하고 있기 때문에 추가적인 산림전용 방지를 이끌어내는 데에는 효과적이지 않다고 산림 모라토리엄의 실효성에 의구심을 제기하였다. 또한 에드워드 등(Edwards et. al. 2012: 41-44)은 산림 모라토리엄이 이탄지의 보존 측면에서는 성공을 거두었으나, 높은 탄소저장고 중 하나인 이차림이 제외되고 바이오 연료 작물인 사탕수수 농장이 예외사항으로 설정되었다는 점에서 산림 모라토리엄 대상지 선정에 대한 문제를 제기했다.

또한 아피프 등(Affif et al. 2011)은 『중부 칼리만탄의 REDD+ 이해관계자에 관한 연구』에서 산림 모라토리엄과 관련된 이해관계자를 연구하였다. 본 연구에서 산림 모라토리엄, 산림경영구(KPH,

Kesatuan Pengelolaan Hutan), 주민 중심의 산림 관리, 공동체림 (HKm, Hutan Kemasyarakatan) 등과 같은 REDD+ 산림 정책과 관련된 이해관계자 집단을 분석하였다. 비록 산림 모라토리엄을 중점적으로 다룬 연구는 아니지만, 이해관계자를 그룹화하고 집단 별로 각각의 정책에 대한 지지의 정도를 그림으로 제시함으로써 산림 정책에서의 이해관계자의 중요성을 보여준 의미 있는 연구라고 할 수 있다.

본 연구는 인도네시아 산림 모라토리엄에 관한 포괄적이고 종합적인 이해를 돕기 위해 기존 연구들보다 연구의 범위를 확대하였다. 본 연구는 산림 모라토리엄을 다룬 대통령지시의 내용을 좀 더 세부적으로 분석하였으며, 최근까지의 신규허가 유예 대상지 도면의 개정 및 진행과정, 이해관계자 접근을 통한 대통령지시의 수립 과정 등을 추가함으로써 기존 연구들을 보완·발전시켰다는 점에 의의가 있다. 특히 산림 모라토리엄의 최종 목표인 산림 거버넌스 측면에서 산림 모라토리엄을 살펴봄으로서 산림 모라토리엄 정책의 향후 발전 방향에 대해서도 이해를 돕고자 하였다.

### Ⅲ. 연구방법

본 연구는 인도네시아 신문기사, 산림관련 법률, 그리고 산림 모라토리엄 관련 논문 및 보고서 등과 같은 다양한 문헌 검토로 산림 모라토리엄의 이행과정을 분석하였다.

인도네시아 산림 모라토리엄은 원론적으로 인도네시아와 노르웨이 정부 간의 공여-수혜의 이해관계에서 태동하였고, 그 이행과정에 많은 이해관계자들이 참여하고 있다. 산림 모라토리엄처럼 다양한 이해관계자들이 얽혀있는 정책의 경우 다수의 집단 간 또는 공익과

사익 간의 상호 충돌의 우려가 높기 때문에 거버넌스로 문제를 해결해야 할 필요성이 요구된다. 따라서 인도네시아 산림 모라토리엄의 이행과정을 정확하게 이해하기 위해서는 산림 거버넌스 측면에서 관련 이해관계자 집단의 입장을 분석할 필요가 있다.

거버넌스의 개념은 사람들마다, 학문영역에 따라 그리고 주제에 따라 다양한 입장에서 상이한 수준으로 정의되고 있다. 로즈노(Rosenau 1995)는 거버넌스를 가족에서 국제조직까지의 모든 인간 활동수준의 규칙체계라고 정의하였으며, 로즈(Rhodes 1997)는 상호 의존성, 자원교환, 게임규칙 그리고 국가로부터의 자율성의 특징을 가지는 자기조직적인 조직 간 네트워크라고 정의하였다. 또한 쿠이먼(Kooiman 2002)은 공식적 권위 없이도 다양한 행위자들이 자율적으로 호혜적인 상호의존성에 기반을 두어 협력하도록 하는 제도 및 조종형태로 정의하였다(라미경 2009: 93-94, 재인용). 특히, 정치학, 행정학, 정치경제학 분야 등에서 활발하게 논의되고 있는 이 거버넌스 개념은 이후 산림 분야에까지 응용되면서 산림 관리 해결을 위한 새로운 패러다임으로 등장하기 시작했다. 산림을 둘러싼 다양한 이해관계가 상충되면서, “개발이냐 보존이냐”, “경제냐 환경이냐”에 대한 끊임없는 논쟁과 갈등을 풀어나가는 사회적 시스템으로 산림 거버넌스가 요구되고 있으며(염중호 2006), ‘좋은 산림 거버넌스 구현’을 위한 다양한 논의가 진행되고 있다.

산림행정의 바람직한 거버넌스 구현방안에 대해 연구한 염중호(2006: 94-95)는 좋은 산림 거버넌스 구현을 위한 전제조건을 구조적인 측면과 절차적인 측면을 구분하였다. 우선 절차적인 측면에서 첫째, 산림 거버넌스 참여자들 간의 수평적 네트워크 구축 및 산림 행정기관과 민간부문 주체들 간의 장벽 제거를 통한 상호 신뢰와 이해 및 협력의 문화 구축, 둘째, 민간 참여주체의 전문성과 문제해결 능력의 강화, 마지막으로 산림정책과 산림현안에 대한 정보공유

시스템의 구축과 같은 전제조건이 필요하다고 주장하였다. 다음으로 절차적인 측면에서의 전제조건으로 첫째, 정부의 정책형성 과정에서 ‘지속가능한 산림경영’ 이념 및 가치의 정립, 둘째 산림행정 기관 및 시민사회의 협력적 의사결정 및 합의형성, 셋째, 합의 형성적 산림정책과정을 뒷받침 할 수 있는 제도 마련, 마지막으로 산림 공무원들의 개방적이고 협력적인 자세 및 산림 거버넌스에 참여하는 민간 참여자들의 사익 추구 지양 및 공익가치에 대한 책임의식의 강화가 필요하다고 설명하고 있다. 앞에서 이미 설명한 바와 같이 거버넌스의 개념이 사람, 학문, 주제 등에 따라서 다르게 정의되기 때문에 본 연구에 나타난 산림 거버넌스의 개념은 염종호(2006)가 정의한 좋은 산림 거버넌스의 전제조건을 포괄하는 개념으로 정의한다.

한편, 콜린스 사회학 사전(Jary et. al. 2000: 600)에 의하면, 이해관계자(stakeholder)는 “특정한 목적 및 계획에 관련되어 있거나 영향을 받을 수 있는 기관, 집단 또는 개인들”을 지칭하며 이러한 이해관계자는 “수혜자, 타겟(target) 집단, 주관자, 공여자, 지지자 그리고 반대자”를 포함한다. 프리먼(Freeman 1984)은 이해관계자를 “조직의 행위, 결정, 정책, 실행, 혹은 목표에 영향을 주거나 받을 수 있는 어떤 개인이나 집단”이라고 정의하고 있다. 이러한 다양한 이해관계자 집단에 대한 접근은 환경경영과 관련하여 전략적으로 중요한 개념으로 부각되어 왔다(남상민 2003; 김소형과 조동성 2009). 남상민(2003: 92)은 “이해관계자 집단은 일반적으로 특정조직의 행위, 의사결정, 정책 또는 목표에 영향을 끼칠 수 있다”라고 하면서 지속가능한 환경경영을 이행하기 위해서는 “확장된 생태적 이해관계자 집단의 관리(ecological stakeholder management)”가 필요하다고 주장하고 있다. 또한 김소형과 조동성(2009: 218-220)은 이해관계자는 “특정한 요구를 주장할 뿐만 아니라 보다 적극적으로 이해와 요구를

관철시키기 위한 영향력을 행사하는 집단”이라고 말하면서 이해관계자의 관점에서 지속가능한 환경경영을 이해해야 한다고 주장하고 있다.

지속가능한 산림 거버넌스 측면에서의 이해관계자 집단의 중요성을 고려하여, 본 논문은 이해관계자 지향적 접근을 통해서 다양한 관련 이해관계자 집단을 파악함으로써 그들의 특성, 견해, 문제제기 및 잠재적인 영향력을 분석할 것이다. 이러한 측면에서 본 논문은 남상민(2003: 93-94)이 제시한 다음과 같은 이해관계자 접근단계를 응용하여 활용하고자 한다. 우선 산림 모라토리엄에 중요한 영향을 미치는 이해관계자 집단을 파악한다. 다음으로 이해관계자 집단의 이해와 관심사를 파악하고, 그들의 목표, 전략, 상호관계 및 영향력을 행사할 수 있는 가능성을 조사한다. 마지막으로 이것들을 종합하여 이해관계자 집단을 그룹별로 세분화한다.

또한 김소영과 조동성(2009), 리카도와 루시아나(Ricardo & Luciana 2007), 강승훈(2003)이 제시한 새비지 등(Savage et al 1991)의 4가지 이해관계자 유형을 참고하여 인도네시아 산림 모라토리엄 관련 이해관계자 집단을 다음과 같은 유형으로 구분하고자 한다.

- 1유형: 잠재적인 위협의 가능성이 적으면서 협조적인 이해관계자 집단
- 2유형: 위협의 가능성이 높지 않으면서 동시에 협조의 가능성도 높지 않은 이해관계자 집단
- 3유형: 협조의 가능성은 낮으면서 위협의 가능성은 높은 이해관계자 집단
- 4유형: 협조의 가능성과 위협의 가능성이 동시에 높은 이해관계자 집단

## IV. 인도네시아 산림 모라토리엄의 이행

### 1. 산림 모라토리엄 이행을 위한 법적 장치 마련

대통령지시 제10호는 인도네시아와 노르웨이 양국 간에 합의한 산림 모라토리엄 이행의 근간이 되는 법률이다. 대통령지시 제10호의 핵심은 크게 두 가지인데, 본 법률이 발효되는 2011년 5월 20일부터 2013년 5월 20일까지 2년 동안 이탄지 및 일차 천연림에 대해 더 이상 신규 산림허가권을 발급하지 않겠다는 것과, 그 기간 동안 이탄지 및 일차 천연림에 대한 거버넌스를 개선하겠다는 것이다. 대상 범위는 신규 허가 유예 대상지 도면에 명시되어 있는 보존림, 보호림, 생산림(제한 생산림, 영구 생산림, 전환 가능 생산림)<sup>3)</sup>, 기타용도 지역(APL, Areal Penggunaan Lain) 상에 존재하는 일차 천연림과 이탄지이다. 이행의 기준이 되는 것은 신규 허가 유예 대상지 도면(PIPIB, Peta Indikatif Penundaan Izin Baru)이다. PIPIB<sup>4)</sup>는 2년간의 산림 모라토리엄 기간 동안 신규 산림허가권의 발행이 금지되는 지역을 지도화한 것을 말한다.

대통령지시를 받는 대상은 (1) 산림부·내무부·환경부 장관 3인, (2) 대통령실 개발 감독 및 통제 담당관<sup>5)</sup>, 국토원 원장, 국가 구획조정

3) 인도네시아 산림은 기능별로 보존림(Hutan Konservasi), 보호림(Hutan Lindung), 생산림(Hutan Produksi)으로 구분된다. ‘보존림’은 동식물종의 생물다양성 및 생태계 보존을 주요 기능으로 하는 특정한 특징을 지닌 산지를, ‘보호림’은 수원함양, 홍수 예방, 토양유출, 해수 침입, 비옥한 토양 유지라고 하는 생활기반 보호로서의 기본적인 기능을 가진 산지를, ‘생산림’은 임산물 생산을 주요 기능으로 하는 산지를 말한다. 이 중 생산림은 제한 생산림, 영구 생산림, 전환 가능 생산림으로 분류된다. (1999년 산림기본법 제41호 UU No.41/1999).

4) PIPIB는 산림부 홈페이지(<http://webgis.dephut.go.id>) 및 대통령실 개발 감독 기관(UKP4) 홈페이지(<http://www.ukp.go.id/peta-indikatif-penundaan-izin-baru>)에서 확인할 수 있다.

5) 대통령실 감독 및 통제부: UKP4(Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan & Pengendalian

원 원장, 공간정보원 원장, REDD+ 조직 결성 준비위원장<sup>6)</sup> 또는 REDD+ 분야의 특별임무 수행을 위해 결성될 조직의 장 5인, 마지막으로 (3) 지방의 각 주지사 및 시장·군수들로서 각자의 ‘임무, 기능, 권한’에 맞게 취해야할 조치들을 명시하고 있다.

대통령지시 제10호는 (1) 산림 거버넌스 정책 수립, (2) 허가권 발행 규제, (3) PIPB 관리, (4) 감독 및 보고의 4가지 큰 틀을 기준으로 수립되었다.

(1) 산림 거버넌스 정책 수립은 산림부 장관과 환경부 장관이 그 역할을 담당하고 있다. 산림부 장관은 천연림 목재임산물 이용사업 허가<sup>7)</sup>와 임차사용 허가<sup>8)</sup>에 대한 거버넌스 정책을 개선한다. 이를 위해 산림부는 산림 모라토리엄 기간 동안 기각한 천연림 목재임산물 이용사업 허가에 대한 기업명단, 그곳의 위치 및 면적, 기각서류 번호를 산림부 홈페이지에 공개하고 있다.<sup>9)</sup> 다음으로 비록 광업 활동이 산림 모라토리엄의 대상 범위에 포함되어 있지 않을 지라도 산림부는 광업 허가를 위해 반드시 취득해야만 하는 허가 중 하나인 임차사용허가 부분에 대한 거버넌스 정책이 개선되도록 노력한다. 또한 좋은 거버넌스 정책의 일환으로 한계산지에 대한 경영효율성을 높이기 위해 생태계 복원사업을 권장한다. 반면, 환경부 장관은 환경 허가서(Izin Lingkungan) 발행에 대한 거버넌스의 개선으로 온

---

Pembangunan).

- 6) REDD+ 조직 결성 준비 위원회: Satgas REDD+(Satuan Tugas Persiapan Pembentukan Kelembagaan REDD+)
- 7) 천연림 목재임산물 이용사업 허가(IUPHHK-HA, Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu-Hutan Alam)는 천연림 생산임지에서 벌채, 수송, 식재, 무육, 보호, 가공 및 목재 영업 등의 생산을 할 수 있는 이용 허가를 말한다(2009년 산림부장관령 제36호 Kemehut 2009 P.36/Menhut-II/2009).
- 8) 임차사용 허가(Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan)는 산지의 기능이나 용도변경 없이 산림 활동 외의 개발 목적을 위해 산지를 이용할 때 주어지는 허가를 말한다(2011년 산림부장관령 제18호Kemenhut 2011a P.18.Menhut-II/2011).
- 9) <http://www.dephut.go.id/uploads/files/Daftar%20Penundaan%20Permohonan%20IUPHHK-HA%20sd%20September%202012.pdf>

실가스 배출이 감축되도록 노력한다. 환경 허가서는 산림을 이용하기 위해서 취득해야 하는 허가권 중 하나로서 환경부 장관이 발행하는데 환경 허가서와 관련된 내용은 다음에 이어질 허가권 관련 규제에서 자세히 설명하겠다.

(2) 허가권 발행 규제는 중앙정부와 지방정부가 담당한다. 우선 중앙에서 산림부 장관은 PIPB 상의 일차 천연림과 이탄지에 대한 신규허가권을 발행하지 않고 유예하며, 국토원 원장 역시 기타용도 지역(APL)에 대한 토지이용권 및 토지사용권과 같은 토지권을 발행하지 않고 유예한다. 지방의 주지사 및 시장·군수는 PIPB 상의 이탄지와 기타용도 지역에 대한 신규 부지허가와 추천서의 발급을 유예한다. 이 부분을 이해하기 위해서는 중앙정부와 지방정부의 산림 허가권 발급에 대한 메커니즘을 분석할 필요가 있다. 예를 들어 농장사업 허가를 위한 산림 허가권의 취득 절차를 살펴보자. 사업주가 산지 상에 농장사업을 시행하고자 하는 경우 사업주는 주지사 또는 시장·군수의 사업부지 허가서(Izin Lokasi) 및 추천서(Rekomendasi), 환경부 장관의 환경 허가서(Izin Lingkungan Hidup), 국토원의 경작권(HGU, Hak Guna Usaha) 또는 사용권(HP, Hak Pakai), 산림부의 입지사용에 대한 기술보고서(Pertimbangan Teknis)를 취득해야만 한다. 사업주는 농장사업 허가를 받기 위해서 우선 농장허가 요청서와 함께 관련 서류<sup>10)</sup>들을 구비하여 주지사나 군수·시장에게 제출해야 하는데, 농장 예정지가 군이나 시의 경계를 따라 있을 경우 주지사에게, 농장 예정지가 시의 경계 내에 있을 경우 군수나 시장에게 제출한다. 관련서류들을 발급받기 위해서 사업주는 사업부지 허가서

10) 농장허가 취득을 위한 구비서류: 정관, 납세등록번호, 거주지 증명서, 농장사업계획서, 관계기관의 농장예정지에 대한 추천서, 기술보고서(농장예정지가 산지일 경우), 해당기관장의 추천서, 최대면적 준수에 대한 회사나 그룹의 진술서, 공중된 농장개발 형태에 대한 진술서, 축적1:100,000 도면, 환경영향 평가서(2002년 농림부장관령 제357호 Kementan. No.357/2002).

를 주지사 또는 시장·군수로부터 발급받는다. 이 사업부지 허가서 발급의 기준이 되는 서류는 해당 지역의 관계기관이 검토한 기술보고서이다. 기술보고서 발급 기관은 지역개발계획부(Bappeda), 산림국(Dinas Kehutanan), 농림국(Dinas Perkebunan), 광업국(Dinas Pertambangan), 환경국(Biro Lingkungan Hidup), 그리고 국토원(BPN, Badan Pertanahan Nasional)이며, 사업에 대한 종합적인 검토를 통해 사업자에게 발급한다. 만약 산림국의 검토 과정에서 농장 예정지가 산지로 밝혀질 경우 산림부를 통해 먼저 산지 해제 허가 절차를 진행하도록 지시하고 서류를 반려한다. 산지 해제 허가를 위해서는 주지사 또는 시장·군수로부터 사업 예정지에 동의한다는 추천서를 발급 받아야만 한다. 한편, 환경부를 통해 환경에 대한 보호와 관리를 위해서 발급되는 환경 허가서 역시 취득해야 하는데 이를 위해 환경부로부터 환경영향 평가서(Amdal)를 발급받는다. 이렇게 준비된 서류들을 첨부하여 농장허가 요청서와 함께 접수하면 농장 허가서가 발급된다. 농장 허가서를 취득한 후 마지막으로 국토원으로부터 경작권<sup>11)</sup> 또는 기타용지에 대한 토지 사용권<sup>12)</sup>을 획득하게 되면 농장사업을 위한 관련 허가 취득이 마무리 된다(Affif et al. 2011; Kementan No.357/2002; PP No.27/2012; PP No.40/1996). 이처럼 산림허가 취득 절차를 살펴보면, 산림 모라토리엄의 성공적인 이행을 위해서는 중앙-지방의 효과적인 거버넌스가 전제되어야만 한다는 것을 이해할 수 있다.

11) 경작권(HGU, Hak Guna Usaha)은 국유림에 대한 농업, 광업, 플랜테이션, 수산업 활동 시 취득해야 하는 토지권을 말하며, 인도네시아 국민, 인도네시아에 세워진 법인에게만 허가권이 주어진다 (1996년 정부령 제40호 PP. No.40/1996).

12) 사용권(HP, Hak Pakai)은 국유지, 경영권 토지, 소유권 토지에 대한 특정 목적으로 토지 사용 활동 시 취득해야 하는 토지권을 말하며, 인도네시아 국민, 인도네시아에 세워진 법인 외에도, 인도네시아 거주 외국인, 외국의 대표부, 공식 국제기구의 대표부, 인도네시아 정부의 설립 허가를 받고 개설된 외국 사법인의 인도네시아 지점까지도 허가권이 주어진다(1996년 정부령 제40호 P. No.40/1996).

(3) PIPIB의 관리는 국가 구획조정원 원장과 공간정보원 원장이 담당한다. 산림 모라토리엄의 이행 기준이 되는 PIPIB의 작성을 위해서는 국가 단위 공간계획과 지방 단위 공간계획이 통합되어야만 한다. 이를 위해서 국가 구획조정원 원장은 지역 토지구획 도면에 대한 개정 작업 시 PIPIB와 통합(one map)되도록 조치를 취한다. 공간정보원 원장은 6개월 마다 PIPIB 상의 산지와 기타용도 지역에 대한 산림피복과 이탄지 변화를 갱신한다. 이처럼 산림부장관은 지역별 토지구획이 반영되어 6개월 단위로 갱신된 PIPIB을 최종적으로

<표 1> 산림 모라토리엄에서 차지하는 부처별 역할.

부처	내용	역할
산림부	산림 거버넌스 정책 수립	- 천연림 목재임산물 이용사업과 입차 사용 허가 거버넌스 개선 - 생태계 복원사업
	허가권 발행 규제	- 신규허가권 유예
	PIPIB의 관리	- 갱신된 PIPIB의 최종 확정
	감독 및 보고	- 6개월마다 또는 필요시 대통령에게 보고
국가 구획조정원	PIPIB의 관리	- 지역 토지구획 도면과 PIPIB과의 통합(one map)
공간정보원		- 6개월마다 산지와 기타용도 지역의 산림피복 및 이탄지 변화 갱신
국토원	허가권 발행 규제	- 기타용도 지역의 신규허가권 유예
주지사, 시장·군수		- 신규 부지허가 및 추천서 발급 유예
환경부	산림 거버넌스 정책 수립	- 환경허가를 통해 PIPIB 상의 사업활동에 대한 거버넌스 개선으로 배출량 감축
내무부	감독 및 보고	- 주지사, 시장·군수의 대통령지시 이행 감독
UKP4 Satgas REDD+		- 대통령지시 이행 감시 및 대통령 보고

“출처: 2011년 대통령지시 제10호 내용을 정리하여 재구성”

로 확정한다.

마지막으로 (4) 대통령지시에 대한 감독과 보고이다. 내무부 장관은 지방의 주지사 및 시장·군수들이 대통령지시를 잘 시행하고 있는지를 감독한다. 산림부 장관은 대통령지시에 대해서 6개월마다 또는 필요시마다 대통령에게 보고한다. 또한 대통령실 개발 감독 및 통제담당관과 REDD+ 조직 결성 준비위원장 또는 REDD+ 분야의 특별 임무 수행을 위해 결정될 조직의 장은 대통령지시가 잘 이행되고 있는지를 감시하고 대통령에게 그 결과를 보고한다. 산림 모라토리엄에서 차지하는 각 부처별 역할을 정리하면 <표 1>과 같다.

대통령지시 제10호는 그 종료를 일주일 남겨두고 2013년 5월 13일 대통령지시 제6호로 연장되었다. 새로운 대통령지시 제6호는 기존 대통령지시 제10호와 비교하여 내용적인 변화는 없으며 2년 후인 2015년 5월 13일에 만료된다는 조항을 추가적으로 담고 있다.

## 2. PIPIB의 주기적 갱신을 통한 투명성 확보

산림 모라토리엄 시행의 기준이 되는 PIPIB는 대통령지시를 통해 6개월마다 새롭게 개정되도록 지시하고 있는데, 이러한 PIPIB의 개정은 유도요노 대통령이 제안한 ‘통합지도 정책(One Map Policy)’의 연장선상에 있다. 과거 2010년 유도요노 대통령은 UKP4를 통해 산림부와 환경부가 자체적으로 제작한 산림 피복지도가 서로 상이한 것을 알게 된 후 UKP4와 공간정보원에 인도네시아 통합 지도, 일명 ‘통합지도(One Map)’의 제작을 지시했다(DTE Newsletter 93-94, 2012). 통합 지도 제작은 기후변화 대응을 위한 산림 부분의 온실가스 감축을 위해서 꼭 선행되어야 할 작업이었다. 산림 및 토지 허가권 발행의 기준이 되는 산림 및 토지 피복 지도가 하나가 아니라는 것은 다시 말해 이러한 불명확한 제도를 틈타 부정적인 허가 발행이

남발할 수 있는 잠재성을 보여주는 것이다. 산림 모라토리엄을 위한 PIPIB의 제작 역시 One Map을 관리하는 UKP4와 공간정보원의 주도로 진행되고 있다.

인도네시아 산림부는 6개월마다 PIPIB의 개정을 요구하는 대통령지시 제10호에 따라 2011년 6월 17일 산림부장관 결정서 형태의 PIPIB 발표 이후 2013년 5월 현재까지 4차례에 걸쳐 PIPIB을 개정하였다. 대통령지시가 발표되면서 별첨 형태로 나왔던 최초의 PIPIB의 경우 1:19,000,000 축적으로 해상도가 낮아 식별에 어려움이 있었으며 일반인을 위한 디지털 지도 또한 준비하지 못한 한계점을 보였다. 이후 개정된 PIPIB는 ‘산림이용, 산지이용, 산지 용도변경 및 기타용도 지역에 관한 산림부장관 결정서(Surat Keputusan Menteri Kehutanan)’를 통해 일반에게 제공되었다.

최초 산림부장관 결정서 형태의 PIPIB는 2011년 6월 17일에 발효된 산림부장관 결정서 (No.SK.323/Menhut-II/2011)로서, 69,144,073 ha의 신규 허가 유예 대상지를 담고 있다(Kemenhut 2011b). 이때부터 1:250,000 축적의 고해상도 디지털 PIPIB을 JPG 형태로 산림부 및 UKP4 홈페이지를 통해서 일반에게 공개하기 시작했다. 하지만 이 PIPIB는 각 지역을 291개로 나눈 지역별 PIPIB는 제공하였으나 인도네시아 전 지역의 신규 허가 유예 대상지를 한눈에 볼 수 있는 전체 지도는 제공되지 않았다. 하지만 이후에 개정된 PIPIB Revision I, II, III, IV는 이러한 단점을 보완하여 지역별 PIPIB 뿐만 아니라 인도네시아 전 지역의 신규 허가 유예 대상지를 한눈에 볼 수 있는 전체 지도까지 추가로 제공하였다.

PIPIB Revision I은 산림부장관 결정서(No.SK.7416/Menhut-VII/IPSDH/2011)로 2011년 11월 22일에 공포되었다(Kemenhut 2011b). 산림부는 보도자료를 통해 자연보호지역 및 자연보전지역이 109,000 ha가 증가한 반면, 보호림 지역은 119,000 ha 감소했으

며, 고해상도 위성사진 판독과 현지 조사를 바탕으로 이탄지가 4,800,000 ha가 감소한 반면 일차 보호림이 1,200,000 ha 증가하였다고 발표하였다. PIPB Revision I의 신규 허가 유예 대상지는 65,374,252 ha로서 2011년 5월의 PIPB보다 약 360만 ha가 감소하였는데, 그 차이는 현지 조사 결과의 반영과 대통령지시 이전에 정부로부터 허가받은 지역이 추가되었기 때문이다(Kemenhut 2011d).

다음으로 2012년 5월 16일 산림부장관 결정(No.SK.2771/Menhut-VII/IPSDH/2012)을 통해 PIPB Revision II가 발표되었다(Kemenhut 2012a). 인도네시아 산림부는 이탄지와 일차 천연림의 조사 결과, 군수와 현지 허가권자들의 허가권에 대한 확인, 전환 가능 생산림 지역에서 비산지로의 용도 변경, 산지 이용 변화 등으로 PIPB Revision I보다 135,059 ha가 감소되고, 수마트라(Sumatera)섬의 트리파(Tripa) 늪 지역의 추가, 천연 보존림 및 천연 보호림 지역과 보호림 지역의 추가로 42,699 ha가 증가함으로써, 결과적으로 PIPB Revision II보다 92,360 ha가 감소한 65,281,892 ha의 신규 허가 유예 대상지를 발표하였다(Kemenhut 2012c).

PIPB Revision III은 2012년 11월 19일 산림부장관 결정(No.SK.6315/Menhut-VII/IPSDH/2012)을 통해 발표되었다(Kemenhut 2012b). PIPB Revision III에 나타난 신규허가 유예 대상지 면적은 PIPB Revision II에 비해 485,655 ha가 감소한 64,796,237 ha로 나타났다. UKP4는 보도자료를 통해 면적 감소의 원인을 대통령지시 이전에 정부로부터 발행된 허가 지역과 국토원에 미등기된 토지가 추가되었기 때문이라고 밝혔다(UKP4 2012). 산림부는 면적 감소의 원인을 좀 더 구체적으로 설명했는데, 농경지 추가, 이탄지와 일차 천연림의 조사 결과, 군수와 현지 허가권자들의 허가권에 대한 재확인, 기존 허가 자료 갱신, 전환 가능 생산림 지역에서 비산지로의 용도 변경 갱신, 토지관련 데이터 갱신(국토원), 농림부장관의 이탄 자료

변경 확인, 공간계획 자료의 변경 확인을 감소의 원인으로 제시했다 (Kemenhut 2012d).

2013년 5월까지 가장 최근에 개정된 PIPB는 2013년 5월 16일에 발표된 PIPB Revision IV(No.SK.2796/Menhut-VII/IPSDH/2013)이다(Kemenhut 2013b). PIPB Revision IV의 신규허가 유예 대상지는 이탄지와 일차 천연림의 조사 결과(-164,922 ha), 공간계획 결과 데이터 갱신(-93,709 ha), 대통령지시 제6호 이전에 발행된 허가권에 대한 군수와 현지 허가권자들의 확인(+18,656 ha), 토지 자료 갱신과 유효기간이 만료된 산지 허가의 신규 허가 유예 대상지 추가(+120,768 ha)로 결과적으로 Revision III보다 119,208 ha 감소한 64,677,030 ha로 발표되었다(Kemenhut 2013a; Mongabay 2013/05/28). 산림부장관 결정서 형태로 발표된 PIPB의 개정에 따른 PIPB의 면적 변화를 살펴보면 <표 2>와 같다.

<표 2> 개정에 따른 PIPB의 면적 변화.

구분	PIPB (2011.6.17)	PIPB Revision I (2011.11.22)	PIPB Revision II (2012.5.16)	PIPB Revision III (2012.11.19)	PIPB Revision IV (2013.5.6)
감소 면적	-	3,769,821	92,360	485,655	119,208
신규허가 유예 대상지	69,144,073	65,374,253	65,281,892	64,796,237	64,677,030

출처: 산림부(Kemenhut 2011d), 산림부(Kemenhut 2012d), 산림부(Kemenhut 2013a) 자료를 정리하여 재구성

<표 2>를 보면 신규허가 유예 대상지 면적은 개정될 때마다 줄어들고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 이해관계자 간의 협력을 통해 부처 및 기관이 관장하고 있는 중요 데이터 및 지도가 하나로 통합되는 과정을 보여주는 것으로서 보다 정밀한 PIPB가 완성되어 가고 있음을 의미한다(UKP4 2012). 그러나 다른 측면에서 보면 PIPB 발표에 앞서 신규허가 유예 대상지에 대한 충분한 사전 검토 및 조율이 부재했음을 보여주는 것으로 인도네시아의 산림 거버넌스 문제를 간접적으로 나타낸다.

### 3. 노르웨이 정부의 재정적 지원

인도네시아와 노르웨이 간 LoI에 따라 인도네시아 정부는 노르웨이 정부로부터 10억 불을 지원받기 위한 다양한 이행 노력을 해왔다. 인도네시아 정부는 REDD의 효율적 이행을 위해 2010년 12월 20일 REDD+ 조직 결성 준비 위원회(Satgas REDD+)를 조직했으며 (Satgas REDD+ 2011), 두 차례의 대통령 결정 개정을 통해 2013년 6월 30일까지 그 임기를 연장시켰다. 이는 노르웨이 정부로부터 재정 지원을 받기 위한 인도네시아 정부의 노력이 반영된 것이라고 할 수 있다.

인도네시아 정부는 Satgas REDD+를 통해 (1) REDD+ 국가 전략 수립, (2) 산림 모라토리엄에 관한 대통령지시 제10호 및 제6호의 발표, (3) 인도네시아의 첫 REDD+ 시범주로 중부 칼리만탄 (Kalimantan Tengah)주 선정, (4) REDD+ 기구·기금담당 기구·MRV 기구 설립을 위한 기반 마련, (5) 관련 이해관계자와의 대화, (6) 국가 계획 내의 REDD+ 주류화 작업, (7) 관련 법률 제정 및 법률 연구, (8) 외부 관리 기관을 통한 경영 지식 구축과 같은 이행 노력을 보였다(Satgas REDD + 2011; Satgas REDD + 2012). 이와 같은 REDD+ 노력에 대해 준비단계 명목으로 약속한 10억불 중 약 3천만 불이 인도네시아 측에 지불되었고, 2012년 6월 30일 기준으로 이 중 24.31%에 해당하는 7.5백만 불의 지원금이 집행되었다(표 3 참조). 비록 인도네시아 정부의 기대에 미치지 못하는 적은 규모의 출연이었지만, 이러한 노르웨이의 지원금은 REDD+ 준비단계에 큰 역할을 담당하였다.

&lt;표 3&gt; LoI에 따른 노르웨이 기여금의 예산 집행 현황(2012년 6월 30일 기준).

No.	REDD+ 이행 활동	예산(US\$)	집행(US\$)	(%)
1	REDD+ 기구	2,284,541.53	1,499,230.36	65.62
2	REDD+ 국가 전략	1,062,408.94	623,216.56	58.66
3	관련 이해당사자와의 대화	4,547,545.41	1,527,906.71	33.60
4	REDD+ 기금담당 기구	1,858,322.83	555,616.93	29.90
5	MRV 구축	7,225,346.77	349,394.40	4.84
6	시범사업	9,960,798.53	1,535,524.87	15.42
7	산림 모라토리엄	1,178,419.81	393,858.38	33.42
8	국가 계획 내의 REDD+ 주류화 작업	529,650.00	20,260.28	3.83
9	법률 제정 및 법률 연구	661,600.00	145,066.63	21.93
10	외부 관리 기관을 통한 경영 지식 구축	1,402,849.59	816,928.42	58.23
	합계	30,711,473.41	7,467,003.54	24.31

출처: REDD+ 조직 결정 준비 위원회(Satgas REDD+ 2012)

## V. 인도네시아 산림 모라토리엄과 산림 거버넌스

### 1. 산림 모라토리엄과 이해관계자 유형화

산림 모라토리엄에 대한 이해관계자 집단 간의 협력 정도, 영향, 잠재력을 살펴보기 위해, 이해관계자들 간의 역할·특성·상호 간의 연관관계를 바탕으로 이해관계자 유형을 다음과 같이 4가지로 분류하였다. 1유형은 잠재적인 위협의 가능성이 적으면서 협조적인 이해관계자 집단을, 2유형은 위협의 가능성이 높지 않으면서 동시에 협조의 가능성도 높지 않은 이해관계자 집단을 말한다. 3유형은 협조의 가능성은 낮으면서 위협의 가능성은 높은 이해관계자 집단을, 4유형은 협조의 가능성과 위협의 가능성이 동시에 높은 이해관계자 집단을 말한다.

1유형으로 분류된 이해관계자 집단은 환경 NGO 단체로서 이들

은 산림 모라토리엄에 찬성하고 협조적이며 잠재적인 위협도 낮다.

2유형으로 분류된 이해관계자 집단은 생계를 위해 산림을 이용하는, 때로는 불법 벌채 및 도벌을 하는 원주민을 들 수 있다. 비록 이들이 산림 모라토리엄에 비협조적이기는 하나 산림 모라토리엄 정책을 흔들 만큼 위협적이지는 않다.

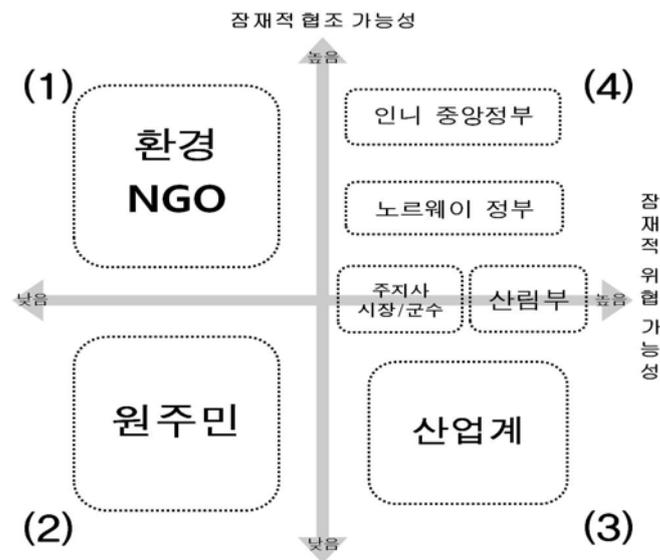
3유형에 속한 이해관계자 집단은 산업계로서, 산림 모라토리엄에 대해 가장 비협조적이면서 위협적인 이해관계자 집단으로 분류된다. 이들은 비즈니스 확장을 위해 지방의 산림 허가권자들을 대상으로 로비를 통해 비합법적인 방법으로 산림 허가를 취득하기도 하며 불법적으로 산림을 전용하기도 한다.

마지막 4유형은 산림 모라토리엄의 시행 주체인 인도네시아 정부와 이를 지원하는 부처 및 기관이다. 이들은 비록 산림 모라토리엄을 주도하는 역할을 하고 있지만, 차기 대통령이 환경과 개발 어느 쪽에 무게중심을 두느냐에 따라서 산림 모라토리엄 역시 크게 변화할 수 있다. 따라서 이들이 지닌 잠재적 위험은 상당하다. 또한 노르웨이 정부 역시 4유형으로 분류할 수 있는데, 비록 산림 모라토리엄을 있게 한 가장 직접적인 원인을 제공한 이해관계자이지만 인도네시아 측에 요구한 산림 거버넌스 개선 문제가 해결되지 않는 한 10억불의 재정지원 약속을 이행할지는 불투명하다.

한편 산림 모라토리엄을 지원하는 산림부는 위협 측면에서는 4유형에 속하지만 협조 가능성 측면에서는 4유형뿐만 아니라 3유형으로도 분류될 수 있는 이중적인 성격을 띠고 있다. 산림 모라토리엄은 산지 이용으로 거둬들일 수 있는 세외수입을 감소시키기 때문에 세수 확보 측면에서 산림 모라토리엄을 그리 선호하지 않는 측면도 있다. 또한 산림 허가권의 주요 발행 주체로서 산업계의 압력으로부터 자유롭지 못하다. 또한 산림부 이외에 지방의 주지사 및 시장·군수들 역시 3유형과 4유형의 성격을 동시에 지니고 있다. 이들은

산림부와 마찬가지로 산림 허가권자로서 산업계의 로비로부터 자유로울 수 없다는 측면에서 3유형으로 분류될 수 있겠지만, 원칙적으로 산림 모라토리엄을 지원하고 협조해야 할 의무를 가지고 있기 때문에 4유형에도 속한다. 산림 모라토리엄에 대한 협조 및 위협에 따른 이해관계자 집단의 유형 분류는 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 산림 모라토리엄에 대한 협조 및 위협에 따른 이해관계자 집단의 유형 분류



“출처: 새비지(Savage 1991)의 이해관계자 집단 유형 분석을 이용하여 재작성”

## 2. 산림 모라토리엄에 대한 이해관계자 간 논쟁

대통령지시 제10호는 그 규정이 공포되기 이전부터 각계각층의 관련 이해관계자들로부터 끊임없는 논쟁을 불러일으켰다. 결국 이

러한 논쟁으로 인해 대통령지시 제10호는 실제 예정되었던 2011년 1월보다 4개월이나 지난 2011년 5월 20일이 되어서야 공포되었다(Kompas 2013/05/06). 산림 모라토리엄을 이행하기 위해서는 법률적 근간이 되는 대통령지시에 대한 가이드라인을 수립해야만 했다. 가이드라인 수립 시 관계부처, 대상지 범위, 예외사항에 대한 결정은 산림 모라토리엄에서 가장 중요한 부분을 차지한다. 대통령지시 제10호가 발표되기 전, 산림 모라토리엄 관련 이해관계자들은 이 부분에 자신들의 의견이 최대한 반영될 수 있도록 각자에게 가장 유리한 내용을 담은 대통령지시 초안(draft)을 내놓았다. 마지막까지 첨예한 대립을 보였던 초안은 산림부, Satgas REDD+ 그리고 경제조정부가 작성한 초안이었는데, 이중 경제조정부와 산림부가 작성한 초안은 그 내용면에서 큰 차이는 없었다(REDD - Monitor 2011/01/07). 산림부와 Satgas REDD+ 에서 작성한 초안(REDD - Monitor 2011/01/07; 2011/01/12)을 바탕으로 각각의 주장이 실제 발효된 대통령지시 10호에 얼마나 반영되었는지를 살펴보았다.

첫째, 대상지 부분에서 산림부는 일차 천연림(hutan alam primer)과 3m 이상의 이탄지로 그 범위를 한정했다. 반면, Satgas REDD+는 일차림(hutan primer)과 이차림(hutan sekunder), 그리고 모든 이탄지로 산림부보다 훨씬 광범위한 범위를 제안했다. 여기에서 주목할 점은 일차 천연림이라는 용어인데, 일차 천연림은 그 동안 산림부에서 한 번도 사용되지 않았던 용어이다. 산림부가 대통령에게 제출한 초안의 별첨에는 일차 천연림을 ① 조림이나 경작 활동에 의해서 훼손되지 않은 천연림, ② 사람이 식재한 것이 아니라 자연적으로 조성된 산림으로 정의하고 있다. 반면, Satgas REDD+는 인도네시아-노르웨이 간 LoI에 나온 대로 천연림, 즉 일차 천연림과 이차 천연림 모두를 그 범위로 제안하였다. 이탄지의 경우, 산림부는 기존의 산림법에서 3m 미만의 이탄지 사용 허가 부분과 상충되는 것을 피하

기 위해 3m 이상의 이탄지로 대상지 범위를 제한한 반면, Satgas REDD+는 모든 이탄지로 신규허가 유예 대상지를 제안했다. 결국 대통령지시 제6호의 대상지 부분에서는 산림부가 제안한 일차 천연림과 Satgas REDD+가 제안한 이탄지가 절반씩 반영되었다.

둘째, 관계부처 부분에서 산림부와 Satgas REDD+의 가장 큰 차이점은 ‘에너지·광물 자원부 장관’의 포함 여부이다. 산림부는 에너지·광물 자원부 장관을 관계부처에서 제외시킴으로서 광업 부분을 산림 모라토리엄에서 배제시켰다. 반면, Satgas REDD+는 이를 포함시킴으로서 광업 부분의 산림이용까지 허가권 유예 대상으로 고려하였다. 대통령지시 제10호에서는 산림부와 Satgas REDD+가 제안한 관계 부처장들에 허가권, PIPB, 감독 및 보고 부분까지 세부적으로 고려하여 관계 부처장들을 더 추가하되, 가장 논란이 되었던 에너지·광물 자원부 장관을 제외함으로써 결국 광산업 부분이 산림 모라토리엄에서 빠지게 되었다.

마지막으로 예외조항과 관련해서 산림부는 대통령지시 발효 이전에 이미 산림부 장관으로부터 기본 동의서를 획득한 경우 또는 기존 사업허가가 아직 유효한 경우, 그리고 3m 미만의 이탄지 사용을 허가받은 사업자의 경우를 예외조항으로 제안하였다. 반면, Satgas REDD+는 기존의 허가 부분뿐만 아니라 이탄지 부분까지도 예외를 두지 않았으며, 단지 지열<sup>13)</sup>, 석유, 천연가스, 전력, 벼와 사탕수수 재배농지와 같은 핵심 국가개발 사업의 경우에만 예외조항으로 제안하였다. 이 핵심 국가개발 사업에 대한 예외조항은 산림부도 동일하게 제안한 부분으로 두 기관 모두 의견을 같이하였다. 결과적으로 예외조항 부분에서는 산림부의 의견이 더 많이 수용되었다. 산림부

13) 지열(geothermal energy): 지하의 물체가 갖는 열을 말한다. 지열은 지구가 생성될 때 있던 열로 아직 방열되지 않은 상태이거나 우라늄이나 토륨 같은 방사선원소의 붕괴에 의하여 생긴다(에너지관리공단 홈페이지의 에너지 사전 참조: <http://www.kemco.or.kr>)

와 Satgas REDD+ 모두 공통분모로 제안한 핵심 국가개발 사업, 산림부 장관으로부터 이미 기본 동의서를 획득한 청원, 그리고 각 업종별 사업허가가 아직 유효한 산지이용의 경우는 산림 모라토리엄

<표 3> 대통령지시 10호에 반영된 산림부와 Satgas REDD+의 초안 비교 분석

구분	Satgas REDD+의 초안	대통령지시 제10호	산림부의 초안
대상지	일차림	일차 천연림	일차 천연림
	이차림	-	-
	이탄지	이탄지	3m 이상의 이탄지
관계부처	산림부 장관	산림부 장관	산림부 장관
	-	내무부 장관	내무부 장관
	-	환경부 장관	-
	에너지·광물 자원부 장관	-	-
	-	대통령실 개발 감독 및 통제담당관	-
	국토원 원장	국토원 원장	-
	-	국가 계획조정원 원장	-
	-	공간정보원 원장	-
	Satgas REDD+ 위원장	Satgas REDD+ 위원장 또는 REDD+ 분야의 특별임무 수행을 위해 결성될 조직의 장	-
	주지사	주지사	주지사
군수·시장	군수·시장	군수·시장	
예외조항	-	산림부 장관으로부터 이미 기본 동의서를 획득한 청원	산림부 장관으로부터 이미 기본 동의서를 획득한 청원
	지열, 석유, 천연가스, 전력, 벼 및 사탕수수 재배농지와 같은 핵심 국가개발 사업이 진행되는 경우	지열, 석유, 천연가스, 전력, 벼 및 사탕수수 재배농지와 같은 핵심 국가개발 사업이 진행되는 경우	지열, 석유, 천연가스, 전력, 벼 및 사탕수수 재배농지와 같은 핵심 국가개발 사업이 진행되는 경우
	-	각 업종별 사업허가가 아직 유효한 산지이용 및/또는 산림 이용 허가 연장	기존 사업허가가 아직 유효한 경우
-	생태계 복원	3m 미만의 이탄지 사용을 허가받은 사업자	

“출처: REDD-Monitor(2011/01/07) 및 REDD-Monitor(2011/01/12)를 정리하여 재구성”

의 예외로 인정되었다. 다만, 기존 사업허가가 남아있는 경우뿐만 아니라 그 사업허가를 연장하려고 하는 경우까지도 추가적으로 예외사항으로 포함되었으며, 새롭게 생태계 복원을 위한 사업까지 추가되었다. 산림부 초안과 Satgas REDD+ 초안 간의 차이점과 각각의 주장이 실제 대통령지시 제10호에 어떻게 반영되었는지를 <표 3>으로 정리하였다.

산림부와 Satgas REDD+가 제안한 초안에서 알 수 있듯이, Satgas REDD+는 최대한 노르웨이의 요구를 반영하여 초안을 작성한 반면, 산림부는 이보다 범위가 축소된 제한적 형태의 초안을 작성하였다. 산림부가 이처럼 소극적인 태도를 취한 데는 초안을 작성하는 과정에서 산업계의 의견을 무시할 수 없었기 때문으로 분석된다. 산림 모라토리엄 대상지에 이차 천연림까지 포함될 경우 오일팜 사업, 광산업, 펄프·제지 사업을 위해 필요한 산지가 그만큼 줄어들게 될 것이고 그들의 비즈니스에 큰 타격을 줄 것이 분명하기 때문이었다. 또한 현재는 작은 규모이긴 하지만 3m 미만의 이탄지에서는 오일팜 사업이 가능했는데, 만약 모든 이탄지로 확대된다면 사업 확장에 걸림돌이 될 것이다. 오일팜 업체들은 오일팜이 지역경제 활성화를 통한 일자리 창출, 빈곤 감소, 소득 증대의 기여로 결과적으로 국가 경제에 적지 않은 공헌을 하고 있으며 10억불의 경제적 이익보다 훨씬 높은 경제적 가치를 가지고 있다고 주장하였다(World Growth 2011). 특히 오일팜 생산자 협회(GAPKI, Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia)는 산림 모라토리엄이 1990년 대통령결정 제32호(Kepres No.32/1990)와 2009년 농림부 장관령 제14호(Permentan No.14/2009)에 위배된다는 점을 논거로 삼아 이를 반대하였다. 1990년 대통령 결정 제32호에는 보호지역에서의 오일팜 농장의 이탄지 사용이 나와 있기 때문에 기본적으로 이탄지 사용이 가능하다는 전제가 깔려있다. 또한 2009년 농림부 장관령 제14호는

사업 예정지에 이탄지가 포함될 경우 이탄층이 3m 미만이고, 사업 예정지의 최소 70%가 3m 미만의 이탄층일 때 오일팜 농장으로 용지 변경이 가능하다고 규정하고 있다. 따라서 비록 산림부가 산림 모라토리엄의 기본 취지에는 동의하지만 산업계의 주장을 반영하여 초안을 작성했다고 추측할 수 있다. 그러나 산림부가 이처럼 산업계의 압력으로부터 자유롭지 못할지라도, 표면적으로는 산림 모라토리엄과 지속가능한 산림관리 경험이 매년 평균 6.3%의 경제 성장 및 산림전용 감소에 큰 역할을 하였음을 인정하면서 산림 모라토리엄을 지지하고 있다(Antara 2013/04/11).

이와 반대로 인도네시아환경포럼(Walhi, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia), 그린피스 인도네시아(Greenpeace Indonesia), 국제보존협회(Conservation International), 인도네시아 산림감시 단체(Forest Watch Indonesia) 등과 같은 환경 NGO들은 Satgas REDD+가 작성한 초안을 전적으로 지지하였다. 국제보존협회는 산림 모라토리엄을 통해서 천연림과 이탄지의 전용으로 발생하는 배출량을 8.3%까지 줄일 수 있다고 주장하며 산림 모라토리엄에 찬성했다(Kompas 2013/05/06). 그러나 실제로 발효된 대통령지시 제10호는 <표3>에서 볼 수 있듯이 Satgas REDD+의 초안 중 일부만 반영되었다. 이는 그들의 기대에 훨씬 못 미치는 수준으로 적지 않은 실망감을 안겨주었다. 이미 앞에서 다루었듯이 환경 NGO들은 대상지에서 이차림이 제외된 점, 농업 및 광업부분이 제외된 점, 다수의 예외조항을 설정한 점, 신규허가 유예 대상지로 지정한 일차 천연림이 경제적으로 한계지역에 분포하고 있기 때문에 추가적인 산림전용 방지를 이끌어내는 데에는 효과적이지 않다는 점을 들어 산림 모라토리엄의 실효성에 의구심을 제기하였다(Sloan et al. 2012; Murdiyarso et al. 2011).

### 3. 산림 거버넌스의 영향에 따른 산림 모라토리엄의 이행

REDD 활동에서 가장 중요한 것은 산림 부문의 온실가스 감축을 위한 산림전용 및 산림황폐화의 제어 및 관리이다. 노르웨이는 이를 위한 하나의 수단으로 산림 모라토리엄의 이행을 요구하였다. 산림전용 및 산림황폐화가 발생하는 가장 큰 원인은 약한 산림 거버넌스에 있는데, (1) 법률의 일관성 상실 및 상충, (2) 초기 의도에 벗어난 산림행정 분권의 방향성 상실, (3) 산지경계 구획 수립의 미비, (4) 산림 허가 절차 진행 시 접근성 부족 및 비리 발생, (5) 정부의 허가권 감독 능력 미약, (6) 현장차원의 명확한 산림관리 부재, (7) 약한 법집행력과 부패, (8) 산림부문에 대한 정책 결정 과정 중 주민 참여의 결여와 같은 문제들이 발견될 때 약한 산림 거버넌스 상태인 것을 알 수 있다(Indrarto et al. 2012). 산림 모라토리엄을 성공적으로 이행하기 위해서는 약한 산림 거버넌스를 개선하여 좋은 거버넌스(good governance) 상태로 회복시켜야만 한다.

인도네시아의 약한 산림 거버넌스가 산림 모라토리엄의 이행에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보면, 첫째, 앞서 설명한 것처럼 대통령지시에 나타난 이탄지의 규제는 기존의 법률과 상충되는 문제로 인해 오일팜 업계의 불만을 야기시켰다. 산림부가 작성했던 대통령지시 초안을 살펴보면 이미 3m 미만의 이탄지는 대상지에서 제외시켰으나 실제 대통령지시 제10호에는 이를 무시하고 모든 이탄지로 대상지를 확장하였다. 이 부분에 대한 논란을 분명히 예상했으면서도 결과적으로 상충되는 법률을 내놓았다는 것은 현 인도네시아의 약한 산림 거버넌스 상태를 반영하는 것이다.

둘째, 산림 모라토리엄의 기준이 되는 PIPB의 신뢰성에 의구심을 갖게 했다. PIPB의 작성을 위해서는 중앙과 지방의 공간계획이 통합되어야 하는데 지방정부가 관할 지역에 대한 세외수입을 비롯

하여 산림 현황에 관한 정보를 중앙정부 측에 보고할 의무가 존재하지 않아(Resosudarmo 2006) 그 동안 산림 허가권 발급 현황에 대한 양측 간의 정보 교환이 부재했다. 비록 6개월 단위로 PIPIB을 갱신하고 있지만 공간계획이 완성되지 않는 한 PIPIB 자체에 대한 진위 논란은 계속될 것이다(Media Indonesia 2010/10/19).

마지막으로, 산림 모라토리엄이 잘 이행되기 위해서는 산림 허가권자들 스스로 산림 허가권을 발행하지 않음으로서 대통령지시를 준수해야만 하는데, 2년 동안 진행되었던 산림 모라토리엄 기간 동안 비합법적인 절차를 통해 허가권이 발행되는 사례들이 드러나면서 논란이 되곤 했다. 게다가 이러한 불법적인 허가 사례가 발견되어도 제대로 된 법적 처벌이 이루어지지 않았고 이는 인도네시아의 법집행력에 문제가 있음을 보여준다(Kalteng Pos 2013/05/17). 이 모든 것이 산림 모라토리엄의 성공적 이행에 걸림돌이 되는 약한 산림 거버넌스의 사례들이라고 할 수 있다.

## VI. 인도네시아 산림 모라토리엄의 평가

노르웨이가 지불을 약속한 10억불의 지원금은 인도네시아가 단지 산림 모라토리엄을 이행했다고 해서 받을 수 있는 것이 아니다. REDD+의 근본 목적인 산림전용과 산림황폐화 부분을 해결하지 못한다면 노르웨이가 약속한 10억불을 제공할지는 불투명하다. 그리고 이 산림전용과 산림황폐화 문제는 산림 거버넌스 문제와 직결된다. 현재 약한 산림 거버넌스 상태에 있는 인도네시아가 이를 개선하지 못한다면 단지 산림 모라토리엄을 이행했다는 명분 밖에 남지 않을 것이다. 그러나, 인도네시아 역시 약한 산림 거버넌스 문제를 인식하지 못했던 것은 아니다. 앞서 밝혔듯이 대통령지시 제10호는

두 가지의 목적을 가지고 설계되었다. 그 중 하나가 이탄지 및 일차 천연림에 대한 거버넌스를 개선하겠다는 것이다. 즉, 산림 모라토리엄을 통해서 약한 산림 거버넌스 부분을 개선해 보고자 했던 것이다. 그러나 인도네시아 정부가 산림 모라토리엄을 통하여 산림 거버넌스를 개선하고자 했다면, 우선 이해관계자 집단의 합의를 먼저 이끌어 내어야 했다.

일반적으로 국가 정책 시행 전에 관련 이해관계자들과의 조율과 협의의 속에서 각 행위자들 간에 균형을 유지하기 위한 밀고 당기는 과정이 존재하게 된다(박종일 2007: 165-171). 그리고 이해관계자들의 입장과 특성을 사전에 고려하고 충분한 협의를 거쳐 설계된 산림 정책은 이해당사자로 하여금 자발적 준수를 통한 지속가능한 산림 거버넌스의 실현을 가능하게 만든다. 하지만 인도네시아 산림 모라토리엄 정책은 노르웨이의 재정지원에만 중점을 두고 서둘러 설계되었기 때문에 산림 모라토리엄 정책 시행으로 직·간접적인 영향을 받을 이해관계자들의 입장에 대한 충분한 고민이 부족했던 것이 사실이다. 아무리 명분이나 목적이 좋은 제도라도 갈등 당사자나 국민 간의 충분한 내용 수렴과 갈등 조정 과정을 거치지 않고서는 결코 그 정책이 성공할 수 없다(박종일 2007: 165-171).

협의를 통한 이해관계자들과의 갈등조정 과정의 부재는 정책의 질 저하로 이어졌다. 우선, 산림 모라토리엄에 직접적인 타격을 입을 산업계를 설득하고 협의하는 과정이 사전에 이루어지지 않았기 때문에 결국 노르웨이가 요구했던 천연림이 일차 천연림으로 축소되었다. 또한 산업계의 압력으로 그들의 물밀 작업을 다수 수용할 수밖에 없었다고 할지라도, 기존에 이미 취득한 산림 허가권에 대한 연장까지 예외 사항으로 인정한 것은 논란의 여지가 있다. 일차 천연림이 대부분 국립공원이나 야생동물보호구역으로 묶여있어서 이미 충분히 보호되고 있는 상황에서(Kompas 2011/02/07) 굳이 산림

모라토리엄을 시행하는 것이 무슨 의미가 있는냐는 주장이 제기되고 있다. 만약 기존 취득한 산림 허가권에 대한 연장을 금지하는 조항을 산림 모라토리엄에 포함시켰다면 산림 모라토리엄 지역에 기간이 만료된 산림 허가지역이 포함되면서 추가적인 산림전용 방지를 이끌어낼 수 있었을 것이다. 게다가 산림 모라토리엄의 법적 근거가 대통령지시의 형태로 이행되면서, 차기 대통령의 향보에 따라 산림 모라토리엄의 이행 여부가 불투명하게 되었다(Kompas 2013/05/10). 만약 차기 대통령이 환경이 아닌 개발에 무게중심을 둔다면 산림 모라토리엄은 지속되지 못할 것이다. 그러나 산림 모라토리엄 시행에 대한 충분한 협의가 있었다면 대통령지시가 아닌 좀 더 강한 법적 구속력을 가진 다른 법적 장치로 지속가능한 산림 모라토리엄의 이행이 가능했을 것이다.

## VII. 미해결 이슈, 산림 거버넌스

2013년 5월 13일 산림 모라토리엄의 연장에 따라 인도네시아는 산림 거버넌스를 개선할 수 있는 또 한 번의 기회를 얻었다. 비록 처음 시행되었던 산림 모라토리엄을 통해서도 산림 거버넌스 문제가 크게 개선되지 않았지만, 그 기간 동안 산림 거버넌스의 문제 해결을 촉구하는 여러 이해관계자들의 문제제기를 통해 산림 거버넌스 해결의 중요성을 인지하는 계기가 되었다.

산림 거버넌스 개선을 위해서는 우선 산업계 및 산림 허가권자들에 대한 관리가 필수적이다. 산업계는 자신들이 가지고 있는 경제적 힘을 이용하여 지속적으로 산림 허가권자들을 회유할 가능성이 크다. 따라서 이들이 산림 모라토리엄 정책을 준수할 수 있도록 경각심을 일깨워 줄 필요가 있다. 현재의 산림 모라토리엄 정책은 위반

에 따른 법적 처벌이나 규제가 미약하기 때문에 법집행력을 강화하기 위한 제도적 장치 마련이 시급하다. 거버넌스 문제는 환경 문제 뿐만 아니라 토지분쟁으로 인한 사회문제, 그리고 잠정 국가 세원의 상실로 인한 국가의 경제적 손실 문제로 연결된다(Satgas REDD+ 2013a). 따라서 산림 모라토리엄을 어긴 산업계 및 산림 허가권자들에게 대한 강력한 처벌과 함께 비합법적인 활동으로 벌어들인 이득이나 국가자산을 회수할 수 있는 조치가 요구된다.

이러한 측면에서 ‘다중 접근(Multidoor Approach)을 통한 산림해결 지침서’의 발행(2013년 5월 20일)은 산림 거버넌스 문제를 해결하려는 인도네시아 정부의 의지가 반영된 조치라고 할 수 있다(Hukumonline 2013/05/21; Tempo 2013/05/21). ‘Multidoor Approach’는 산림과 이탄지 상에 발생하는 환경 및 천연자원 부문의 사건들을 해결하기 위해서 환경, 산림, 공간계획, 플랜테이션, 광업, 세금, 부정부패에 관한 다양한 규정이나 법률들을 통합·정리하여 활용될 수 있도록 한 접근을 말한다. 본 지침서에서 그 동안 발생되었던 산림 거버넌스와 관련된 문제들이 비합법적인 방법으로 산림 허가권 취득, 미 허가 상태에서 사업 진행, 보전·보호기능 지역 및 이탄지에서 사업 진행, 그리고 산림세의 미납과 같은 경우에 발생한 점을 상기하고 이처럼 다양한 부분에서 발생할 수 있는 사건들의 사례들을 수집하여, 이를 규제할 법적 규제들을 정리하였다(Satgas REDD+ 2013b). 그 동안 산림 거버넌스 부분에 대해서는 미완적이고 수동적인 태도를 보였던 인도네시아 정부가 본 지침서의 발행을 시작으로 본격적으로 산림 거버넌스 개선을 위한 노력을 보였다는 점은 큰 의의가 있다. 그러나 본 지침서가 단지 발행으로 그치지 않고 제대로 활용되기 위해서는 이 지침서를 내 놓은 정치권자들 스스로가 공직자로서의 윤리를 준수하기 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

산림 거버넌스 개선을 위해서 상기의 산업계 및 산림 허가권자들

에 대한 관리 외에도 산림 행정 및 제도적인 부분에 대한 개선 노력도 필요하다. 현재의 인도네시아 국유림은 산림확정(산지지정, 산지경계구획, 산지확정)의 미완으로 적법성 및 합법성이 부족하다. 따라서 이를 해결하기 위해서 조속한 산림확정이 진행되어야 하며 진행과정에서 이해관계자들을 참여시켜 분쟁의 소지를 줄여야만 한다. 또한 산림 허가를 취득하기 위한 보이지 않는 행정 비용을 줄여야만 한다. 이를 위해서 접근성이 떨어지는 현재의 산림허가 절차를 개선하여 쉽고, 효율적이며, 투명성 있고, 책임감 있는 산림 허가 매커니즘을 정착시켜야만 할 것이다(Situmorang et al. 2013).

비록 산림 모라토리엄이 초기 정착 부분에 있어서 이해관계자들의 합의를 이끌지 못해 많은 논쟁들을 불러일으켰지만, 산림 모라토리엄을 통해서 인도네시아 정부와 관련 이해관계자들이 산림 거버넌스에 대한 중요성을 인식하게 되었고 이를 통해 산림 거버넌스를 개선하고자 노력하게 되었다. 이는 산림 모라토리엄이 가져다 준 가장 큰 긍정적인 성과일 것이다. 향후 인도네시아 정부가 적극적으로 노력하여 산림 거버넌스가 성공적으로 개선된다면 정권의 교체나 산림 정책의 변화 속에서도 산림 모라토리엄의 근본 목적인 산림전용 및 산림황폐화로 발생하는 온실가스 배출량의 실질적인 감축에도 상당부분 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

**주제어:** 인도네시아, REDD, 산림 모라토리엄, 산림 거버넌스, 산림 정책, 이해관계자 접근

〈참고문헌〉

- 강승훈. 2003. “이해관계자 어떻게 관리 할 것인가.” 『LG 주간경제』 749: 30-34.
- 김소형·조동성. 2009. “환경경영 전략유형에 따른 이해관계자 중요성 및 성과 차이에 관한 연구.” 『ECO』 13(2): 209-234.
- 남상민. 2003. “기업, 환경 그리고 이해관계자 집단: 기업관점에서 이해관계자집단에 대한생태적, 전략적 접근을 위한 토대, 전략, 영향을 중심으로.” 『경상논총』 27: 81-108.
- \_\_\_\_\_. 2013. 『해외산림투자 실무가이드-인도네시아편-』. 대전: 녹색사업단
- 라미경. 2009. “거버넌스 연구의 현재적 쟁점.” 『한국거버넌스학회보』16(3): 91-107
- 박종일. 2007. “환경갈등에 대한 로컬 거버넌스적 분석: 새만금 간척 사업을 중심으로.” 『한국자치발전연구원 월간자치발전』3월호: 165-171.
- 배재수. 2012. “인도네시아의 REDD+ 전략 평가를 위한 기준 개발.” 『한국임학회지』101(4): 606-612.
- \_\_\_\_\_. 2011. 『산림·임업 용어사전』. 산림청·한국임학회.
- 염종호. 2006. “산림행정 거버넌스 구축방안에 관한 연구-정책과정에서의 시민참여에 관한 사례분석을 중심으로-.” 고려대학교 행정대학원 행정학과 석사논문.
- Affif, Suraya, Kussariato and Bismart F. Ibie. 2011. *Kajian Para Pihak Terkait dengan Upaya Pengurangan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan di Kalimantan Tengah.* Jakarta: Kemitraan.
- Boer, Rizalidi. Sulistyowati, Irsal Las, Farida Zed, Nur Masripatin,

- Dana A. Kartakusuma, Dadang Hilman, and Haneda S. Mulyanto. 2009. *Summary for policy makers: Indonesia Second National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*. Jakarta: Ministry of Environment, Republic of Indonesia.
- Cerbu, Gillian A, Brent M. Swallow and Dara Y. Thompson. 2011. "Location REDD: A global survey and analysis of REDD readiness and demonstration activities." *Environmental Science and Policy* 14(2): 168-180.
- Edward, David P, Lian Pin Koh, Willian F. Laurance. 2012. "Indonesia's REDD+ pact: Saving imperilled forests or business as usual?" *Biological Conservation* 151: 41-44.
- Freeman, Edward. 1984. *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston: Pitman
- Government of the Kingdom of Norway(Norway) and Government of the Republic of Indonesia(RoI). 2010. "Letter of Intent(LoI): Cooperation on reducing greenhouse gas emissions from deforestation and forest degradation." Oslo, Norway. ([http://www.norway.or.id/pagefiles/404362/Letter\\_of\\_Intent\\_Norway\\_Indonesia\\_26\\_May\\_2010.pdf](http://www.norway.or.id/pagefiles/404362/Letter_of_Intent_Norway_Indonesia_26_May_2010.pdf))
- Gomes, Ricardo Corrêa and Luciana de Oliveira Miranda Gomes. 2007. "Proposing a theoretical framework to investigate the relationships between an organization and its environment." *Revista de Administração Contemporânea* 11(1): 75-95. (<http://www.scielo.br/pdf/rac/v11n1/a04v11n1.pdf>)
- 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.
- Jary, David and Julia Jary. 2000. *Collins Dictionary of Sociology*. Glasgow: HarperCollins Publishers.
- Kementerian Pertanian(Kementan). 2002. Keputusan Menteri Pertanian No.357/Kpts/HK.350/5/2002. Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan.
- Kementan. 2009. Peraturan Menteri Pertanian(Permentan) No.14/Permentan/PL.110/2009. P-edoman Pemanfaatan Lahan Gambut untuk Budidaya Kelapa Sawit.
- Kementerian Kehutanan(Kemenuh). 2009. Peraturan Menteri Kehutanan No.P.36/Menhut-II/2009. Tata Cara Perizinan Usaha Pemanfaatan Penyerapan dan/atau Penyimpanan Karbon pada Hutan Produksi dan Hutan Lindung.
- Kemenuh. 2011a. Peraturan Menteri Kehutanan P.18/Menhut-II/2011. Pedoman Pinjam P-akai Kawasan Hutan.
- Kemenuh. 2011b. Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia No: SK.323/Menhut-II/2011. Penetapan Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan KawasanHutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain.
- Kemenuh. 2011c. Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia No: SK.7416/Menhut-VII/IPSDH/2011. Penetapan Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain(Revisi I).

- Kemenuh. 2011d. “Menteri Kehutanan menetapkan Hasil Revisi I atas Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru(PIPIB Revisi I)”. Press Release.
- Kemenuh. 2012a. Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia No: SK.2771/Menhut-VII/IPSDH/2012. Penetapan Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain(Revisi II).
- Kemenuh. 2012b. Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia No: SK.6315/Menhut-VII/IPSDH/2012. Penetapan Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain(Revisi III).
- Kemenuh. 2012c. “Menteri Kehutanan menetapkan Hasil Revisi II atas Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru(PIPIB Revisi II).” Press Release.
- Kemenuh. 2012d. “Menteri Kehutanan menetapkan Hasil Revisi III atas Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru(PIPIB Revisi III).” Press Release.
- Kemenuh. 2013a. “Kementerian Kehutanan menetapkan Peta Indikatif Penundaan Izin Baru(PIPIB) Revisi IV.” Press Release.
- Kemenuh. 2013b. Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia No: SK.2796/Menhut-VII/IPSDH/2013. Penetapan Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain(Revisi IV).
- Lang, Chris. 2011. “Indonesia delays moratorium on forest

- concessions.” <http://www.redd-monitor.org/2011/01/07/indonesia-delays-moratorium-on-forest-concessions> (검색일: 2013.06.05).
- Leitmann, Josef et al. 2009. “Investing in a more sustainable Indonesia: Country Environmental Analysis.” CEA Seris Report No. 50762-ID. Washington, DC: The World Bank Group.
- Maria, Brockhaus, Krystof Obidzinski. Dermawan Ahmad. Laumonier Yves and Cecilia Luttrell. 2012. “An overview of forest and land allocation policies in Indonesia: Is the current framework sufficient to meet the needs of REDD+?” *Forest Policy and Economics* 18: 30-37.
- Muchtar, Adinda T, Amelia Lola, Nikmatullah D. Akabar, Asrul N. Ibrahim and Gema R. Bastari. 2012. *Studi Literatur Pembiayaan Perubahan Iklim di Indonesia: Pemetaan Sumber, Mekanisme Penyaluran dan Penerima Manfaat Dana-Dana Terkait Perubahan Iklim*. Jakarta: The Indonesian Institute.
- Murdiyarmo, Daniel, Dewi Sony, Deborah Lawrence and Seymour Frances. 2011. “Moratorium Hutan Indonesia-Batu Loncatan untuk Memperbaiki Tata Kelola Hutan?” Bogor: CIFOR.
- Republic of Indonesia(RoI). 1990. Keputusan Presiden No.32 Tahun 1990. Pengelolaan Kawasan Hutan.
- RoI. 1996. Peraturan Pemerintah. No.40 Tahun 1996. Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah.
- RoI. 2011. Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011. Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut.
- RoI. 2012. Peraturan Pemerintah. No.27 Tahun 2012. Izin Lingkungan

- RoI. 2013. Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2013. Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut.
- Saturi, Sapariah. 2013. “Revisi PIPB IV, Hutan Primer dan Gambut Susut Hampir 165 Ribu Hektar.”  
<http://www.mongabay.co.id/2013/05/28/revisi-pipib-iv-hutan-primer-dan-gambut-susut-hampir-165-ribu-hektar> (검색일: 2013.05.28)
- Satuan Tugas Persiapan Pembentukan Kelembagaan REDD+(Satgas REDD+). 2011. “REDD+ dan Satgas Kelembagaan REDD+ Sebuah Pengantar.”.
- Satuan Tugas Persiapan Pembentukan Kelembagaan REDD+(Satgas REDD+). 2012. “Laporan Pengelolaan Keuangan Dana Hibah Norwegia Melalui Pengelolaan UNDP(Untuk periode yang berakhir 30 Juni 2012).”.
- Satgas REDD+. 2013a. “Pendekatan Multidoor dalam penegakan hukum terkait perkara sumber daya alam-lingkungan hidup di atas hutan dan lahan gambut.”.
- Satgas REDD+. 2013b. “Executive Summary Pedoman Penanganan Perkara Multidoor Ka-sus Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup.”.
- Savage, Grant T, Timothy W. Nix, Carlson J. Whitehead and John D. Blair. 1991. “Strategies for assessing and managing organizational stakeholders.” *Academy of Management Executive* 5(2): 61-75.
- Situmorang, Abdul W, Abdon Nababan, Hariadi Kartodihardjo, Jossi Khatarina, Mas A. Santosa, Myrna Sfitri, Purwadi

- Soeprihanto, Sofian Effendi and Sunaryo. 2013. *Indeks Tata Kelola Hutan, Lahan, Dan REDD+ 2012 di Indonesia*. Jakarta: UNDP Inonesia.
- Sloan, Sean, David P. Edwards and Willian F. Laurance. 2012. "Does Indonesia's REDD+ moratorium on new concessions spare imminently threatened forest?" *Conservation Letters* 5: 222-231.
- Tipper, Richard et al. 2011. "Real-time evaluation of Norway's international climate and forest initiative: Contributions to National REDD+ Processes 2007-2010, Country Report: Indonesia, Evaluation Report 16/2010." Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation.
- Utomo, Yunanto W. 2013. "Indonesia akan perpanjangan moratorium hutan." *Kompas* Ma-y 10. [http://sains.kompas.com/read/2013/05/10/21360534/Indonesia.Akan.Perpanjang.Moratorium.Hutan?utm\\_source=WP&utm\\_medium=box&utm\\_campaign=Kknwp](http://sains.kompas.com/read/2013/05/10/21360534/Indonesia.Akan.Perpanjang.Moratorium.Hutan?utm_source=WP&utm_medium=box&utm_campaign=Kknwp) (검색일: 2013.05.11)
- Utomo, Yunanto W. 2013. "Seberapa mampu moratorium mengurangi emisi dari deforesta-si?" *Kompas* May 6. <http://sains.kompas.com/read/2013/05/06/17425961/Seberapa.Mampu.Moratorium.Mengurangi.Emisi.dari.Deforestasi> (검색일: 2013.05.11)
- Wells, Philip and Gary Paoli. 2011. *Sebuah Analisis Terhadap Instruksi Presiden No.10, 2011 Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut*. Bogor: Daemeter Consulting.
- \_\_\_\_\_. 2007. "Reducing emissions from deforestation in developing count

- ries: approaches to stimulate action.” *United Nations Framework Convention on Climate Change(UNFCCC)*.
- \_\_\_ . 2009. “Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009.” *United Nations Framework Convention on Climate Change(UNFCCC)*.
- \_\_\_ . 2010. "Global Forest Resources Assessment 2010: Main report." *FAO Forestry Paper*. Rome: United Nations Food and Agricultural Organization.
- \_\_\_ . 2010. “Indonesia’s greenhouse gas abatement cost curve.” Bogor: Dewan Nasional Perubahan Iklim(DNPI).
- \_\_\_ . 2012. “Menuju Ketunggalan Data dan Peta.” *UPK4* November 20. Press Release.
- \_\_\_ . 2010. “Susun RTRW dulu sebelum moratorium hutan.” *Media Indonesia* October 19. <http://www.bkprn.org/depan.php?cat=16&&id=278> (검색일: 2013.07.24)
- \_\_\_ . 2011. “Tata Kelola Hutan Banyak Draf Moratorium Hutan yang Besar.” *Kompas* February 7. <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2011/02/07/03370158/Banyak.Draf.Moratorium.Hutan.yang.Beredar> (검색일: 2013.07.04)
- \_\_\_ . 2011. “The Economic Benefit of Palm Oil to Indonesia.” Arlington: World Growth.
- \_\_\_ . 2012. “Kebijakan satu peta - ‘One Map Policy’ di Indonesia.” *Down to Earth(DTE)* 93-94, December.([www.downtoearth-indonesia.org/id/story/kebijakan-satu-peta-one-map-policy-di-indonesia](http://www.downtoearth-indonesia.org/id/story/kebijakan-satu-peta-one-map-policy-di-indonesia))

- \_\_\_ . 2013. “Indonesia akan lanjutkan moratorium konversi hutan alam primer dan gambut.” *Antara News* April 11. <http://www.antaranews.com/berita/368360/indonesia-akan-lanjutkan-moratorium-konversi-hutan-alam-primer-dan-gambut> (검색일: 2013.05.02)
- \_\_\_ . 2013. “Kasus Lingkungan ditangani secara ‘Multi-Door’.” *Hukum online*, May 21. <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt519aeb0291d25/kasus-lingkungan-ditangani-secara-multi-door>. (검색일: 2013.07.30)
- \_\_\_ . 2013. “Moratorium harus diikuti sanksi.” *Kalteng Pos*, May 17. [http://www.kaltengpos.web.id/?menu=detail\\_atas&idm=15617](http://www.kaltengpos.web.id/?menu=detail_atas&idm=15617) (검색일: 2013.07.15)
- \_\_\_ . 2013. “Pemerintah Fokus Benahi Tata Kelola Hutan.” *Tempo* May 21. <http://www.tempo.co/read/news/2013/05/21/090482073/Pemerintah-Fokus-Benahi-Tata-Kelola-Hutan>.(검색일: 2013.05.24)

(2013.08.16 투고, 2013.08.20 심사; 2013.10.21. 게재확정)

<Abstract>

## An Analysis of Indonesia Forest Moratorium: With particular reference to Forest Governance

SangKyung JANG (Korea Forest Research Institute)  
Jae Soo BAE (Korea Forest Research Institute)

In May 2010, Indonesia and Norway signed a Letter of Intent on “Cooperation on Reducing Greenhouse Gas Emissions from Deforestation and Forest Degradation(REDD).” In the LoI, Norway agreed to offer Indonesia a sum of USD 1 billion with a view to encourage Indonesia to significantly contribute to the successful implementation of REDD+. On 20 May 2011, correspondingly, Indonesia announced the 2011 ‘Forest Moratorium’ (the Presidential Instruction No. 10/2011) which was valid for the following consecutive two years. By means of the 2011 ‘Forest Moratorium’, Indonesia aimed at significant reductions in greenhouse gas emissions from deforestation, forest degradation and peatland conversion. In so doing, it also sought to improve forest governance. Meanwhile, concerned stakeholders also raised various questions about the effectiveness of the ‘Forest Moratorium’. As an extension of the 2011 ‘Forest Moratorium’, Indonesia announced the 2013 ‘Forest Moratorium’(the Presidential Instruction No. 6/2013) for another two-year period on 13 May 2013.

Indonesia's ‘Forest Moratorium’ is concerned with stakeholders at various levels, who may play a role of significant ‘agent’ in the process of

implementing the 'Forest Moratorium'. This mechanism of the 'Forest Moratorium' should be understood in the light of forest governance. Employing stakeholder approach, therefore, this article attempts to analyze Indonesia's 'Forest Moratorium' in the light of forest governance. In this regard, it analyzes the detailed contents of the 'Forest Moratorium', the process of making the 'Forest Moratorium', current development of the Indicative Moratorium Map for suspension of new concessions on forest land, and contesting views of various stakeholders. At the same time, it also talks about how 'weak' forest governance had influence upon Indonesia's 'Forest Moratorium'. In so doing, this article consequently attempts to evaluate Indonesia's 'Forest Moratorium' and also put it into perspective in terms of improving forest governance.

The 2013 'Forest Moratorium' fundamentally represents a radical policy that is designed to suspend new concessions on forest conversion for another two-year period and its detailed contents attempt to reflect on various stakeholders from related industries and environmental NGOs. However, there are challenging factors in the process of implementing the 'Forest Moratorium', that is, 'weak' forest governance and also a discrepancy between forest planning maps designated by central and regional governments.

The announcement of the 2013 'Forest Moratorium', as an extension of the 2011 'Forest Moratorium', may functionally strengthen and improve Indonesia's forest governance. However, at the same time, there is a practical limit due to the fact that it is merely a Presidential Instruction that lacks legal binding.

**Keyword:** Indonesia, REDD, Forest Moratorium, Forest Governance, Forest Policy, Environment, Stakeholder Approach