

도시림 등 조성·관리계획의 개선 제안

홍지선* · 박용진** · 김태경** · 한갑수** · 박병민** · 김권평*
*강릉원주대학교 대학원 환경조경학과 · **강릉원주대학교 환경조경학과

I. 서론

도시림에 대한 관심이 증가하면서, 2007년도에 전국의 시·군 등 지자체를 대상으로 한 도시림의 현황이 파악되고, 관련한 조성 및 관리계획이 수립되었다. 산림자원의 조성 및 이용에 관한 법률(이하 산림자원법) 제19조의2 제1항에서는 각 지자체에서는 10년마다 관련 계획을 수립 및 시행하도록 규정하고 있다. 이에 10년이 되는 올해 각 지자체에서는 관련 계획의 수립을 위한 연구과제를 시행하고 있다.

몇몇 지자체의 도시림 현황을 조사하고 계획을 수립해 나가며, 지자체에서의 다양한 사유로 연구수행이 난관에 봉착하는 경우가 있다. 이에 본 연구에서는 몇몇 지자체의 사례를 통해 나타난 도시림 현황 및 계획 수립의 문제점을 제시하고, 이에 대한 제언을 제시하는 것을 목적으로 하였다.

II. 도시림이란?

산림자원법 제2조에서 도시림이란 “도시에서 국민 보건 휴양·정서함양 및 체형활동 등을 위하여 조성·관리하는 산림 및 수목을 말하며, 면 지역과 「자연공원법」 제2조에 따른 공원구역을 제외한다.”로 정의한다. 산림청의 관련 보고서에서는 “도시 내부에서 도시 기능이 원활히 발휘되도록 환경을 보전하는 산림, 공원, 고궁, 제방, 정원, 가로수 등으로 산림상태에 있는 것에 대한 총칭”으로 정하고 있다.

도시림의 공간적 범위는 시단위 지자체에서는 면지역을 제외한 동 및 읍지역이, 군단위 지자체에서는 면지역을 제외한 읍지역이 도시림 계획의 대상지역이 된다. 다만, 어느 지역이든 자연공원법에 따른 공원구역을 제외한다.

도시림의 대상 및 유형은 산림자원법과 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률(이하 도시공원법)에 따라 구분할 수 있다. 즉, 산림자원법에 따라 산림, 가로수 등 도로변녹지, 하천변녹지, 자연휴양림, 옥상녹화, 벽면녹화, 청사 조경 등 집단적으로 수목이 있는 구역 등이 해당된다.

도시공원법에서는 녹지가 분포하는 곳을 도시공원과 녹지로 구분하고 있다. 도시공원은 “도시지역에서 도시자연경관을 보호하고, 시민의 건강·휴양 및 정서생활을 향상시키는 데에 이바

지하기 위하여 설치 또는 도시관리계획으로 결정된 것”을 말하며, 녹지는 “광장·공원·녹지 등 공간시설에 따른 녹지로서 도시지역에서 자연환경을 보전하거나 개선하고, 공해나 재해를 방지함으로써 도시경관의 향상을 도모하기 위하여 도시·군관리계획으로 결정된 것”을 말한다. 도시공원법에 따른 도시림은 도시자연공원구역, 도시공원, 주제공원, 녹지, 유원지, 저수지 등이 해당된다.

한편, 도시림과 관련한 용어로서 생활림은 “마을숲 등 생활권 주변지역 및 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교와 그 주변지역에서 국민들에게 쾌적한 생활환경과 아름다운 경관의 제공 및 자연학습교육 등을 위하여 조성·관리하는 산림 및 수목으로서 대통령령으로 정하는 것”으로서 학교 명상숲, 마을숲, 경관숲 등이 포함된다. 가로수란 “「도로법」 제10조에 따른 도로(고속국도를 제외한다)와 보행자전용도로 및 자전거전용도로 등 대통령령으로 정하는 도로의 도로구역 안 또는 그 주변지역에 심는 수목”을 일컫는다.

경우에 따라 “도시림 등” 혹은 “도시숲” 등의 용어가 쓰이는데, 산림청에서 “도시림 등”은 도시림, 생활림, 가로수, 기타(옥상/벽면녹화, 도시공원/녹지 등)를 모두 포함하는 의미로, “도시숲”은 좁은 의미로 ‘도시림’과 넓은 의미로 ‘도시림 등’으로 정의하고 있다.

도시림의 현황조사 지침에 따르면, 산림자원법 및 도시공원법 상의 공원녹지에 대하여 100m² 이상의 도시림은 모두 파악하고, 초본만 있거나 수목이 없이 시설물만 있는 경우에는 조사대상에서 제외한다. 산림자원법상 다음의 유형 및 대상이 포함된다. 산림, 가로수 등 도로변 녹지는 보도, 중앙분리대, 교통섬 등의 수목 식재, 하천변 녹지는 하천법에 따라 하천 주변에 식재된 교목 및 관목, 국·공유지 녹화지는 자투리땅을 녹화하여 도시림으로 제정한 면적, 명상숲은 학교 내 숲을 조성하거나, 담장을 허물고 녹화한 면적, 담장녹화지는 학교 외 관공서, 아파트 등의 담장을 허물고 녹화한 면적, 자연휴양림 등은 도시지역 내의 자연휴양림과 삼림욕장, 기타는 옥상녹화, 벽면녹화, 청사 등 수목 집단 지역이다.

도시공원법상은 다음의 유형 및 대상이 포함된다. 도시자연공원구역은 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 제2조 제3호 나항에서 정하는 도시자연공원구역으로 조성된 면적, 도시공원은 소

공원, 어린이공원, 근린공원으로 구성된 생활권공원 및 역사공원, 문화공원, 수변공원, 체육공원, 묘지공원, 기타 공원으로 조성된 주제공원의 녹지 면적, 녹지는 완충녹지, 경관녹지, 연결녹지로 구성된 면적, 그 밖에 유원지, 공공공지(公共空地), 저수지 등이 해당된다.

III. 도시림 연구의 한계

2007년 각 지자체별로 도시림 연구가 시작된 이래, 첫째의 어려운 점은 정확한 통계의 근거를 찾기 어렵다는 것이다. 예를 들면, 산림청에서는 전국의 지자체들을 대상으로 한 유형별 도시숲 정보를 매년 발간해 오고 있다. 하지만, 본 연구진이 접한 각 지자체에서는 통계값과 그 산출 근거 즉, 유형별 면적, 각 유형별 대상지수, 대상지별 주소 등에 대한 연결성 있는 정보가 부재한 경우가 상당수 있었다.

2007년도에 작성된 유형별 도시림의 통계값의 작성시 오류가 있었다고 하더라도 이를 다시 수정하기는 쉽지 않은 게 현실이다. 통계값이 전국단위로 정리되고 있는데, 이를 크게 수정하는 것은 담당자의 책임과도 연결될 문제로 여겨진다. 하지만, 앞으로의 도시림에 대한 정확한 조사 및 분석을 위해서는 정확한 통계조사 및 정리가 우선 요구될 것이다. 현재 각 지자체가 관리하는 녹지들을 도시림의 유형별로 재분류하고, 정확한 조사를 통해 도시림 통계를 수정 및 보완할 필요가 있다.

둘째는, 도시림 담당자의 경우, 정의 및 유형, 그리고 조사 방법 등에 대한 지식이 요구된다. 하지만, 몇몇 지자체의 담당자들은 잦은 부서 이동과 일반직의 관련 업무 수행으로, 관련 지식의 보유에 한계를 가진 경우도 나타났다. 향후, 전문 인력의 업무분야 이동을 최소화하고, 관련분야는 전문 인력이 담당할 수 있도록 할 필요가 있다.

셋째, 도시림 자료가 실제적으로 도시의 녹지계획 및 관리에 기여하는 정도가 낮다는 것이다. 여러 지자체에서는 기존의 녹지계획의 방향 및 관리 방법이 수립되어 있는 경우가 대부분이다. 도시림 계획의 경우, 산정 및 관리방법이 좀 더 복잡한 면이 있다. 예를 들면, 어느 공원의 전체 면적은 산정하기 쉽지만, 공원 내의 녹지면적만을 분리하여 면적을 산정하고, 관리대상으로 삼기에는 한계가 있다. 마찬가지로, 가로수의 경우도, 가로수의 수량에 일정 면적을 곱하여 면적을 산정하고 있는데, 보다 정확한 녹지면적 산정이라는 측면에서는 의의가 있으나, 가로수의 구조 및 관리 측면에서는 한계가 있는 것이 현실이다.

넷째, 녹지의 유형별 분류기준 정립이 필요하다. 도시림은 산

림자원법과 도시공원법의 적용을 받고 있는 녹지를 대상으로 하고 있다. 도시공원법에 따른 공원 및 녹지의 경우는 도시공원시설로 분류되고, 지자체에 따라서는 도시계획 혹은 건설 등의 부서에서 담당하고 있는 경우가 있다. 몇몇 지자체에서는 공원의 명칭도 도시공원법에 의한 공원의 유형과는 다르게, 다양한 이름을 부여하고 있는 경우가 있다. 예를 들면, 국공유 녹화지에 소규모 녹지를 조성하고, ○○○공원, ○○○쉼터, ○○○어린이공원 등등의 다양한 명칭을 부여하였으나, 도시공원법상의 공원의 유형에도, 산림자원법에 의한 녹지의 유형에도 포함하기 어려운 다양한 녹지 등이 분포한다. 또한 수변공간에 공원이 조성되어 있을 경우, 단순히 수변공간에 포함시킬지, 국공유지 혹은 하천변 녹지에 포함이 될지 등이 분명하게 정리될 필요가 있다.

IV. 결론

본 연구에서는 최근 지자체에서 시행하고 있는 도시림 등 조성·관리계획에 대한 한계점을 몇 가지 제시하였다.

도시림에 대한 계획 및 관리계획 수립을 위해서는 정확한 조사·분석과정이 요구된다. 하지만, 지금까지 여러 가지 사유로 정확한 통계결과를 산출해내는 데에 한계가 있었던 것으로 보인다. 이는, 산림자원법과 도시공원법에서의 녹지를 포함하면서 부서 간의 긴밀한 협조가 미흡하거나, 녹지공간에 대한 도시림 유형 분류의 어려움, 관련 업무 담당자의 전문지식의 결여, 실제적인 녹지계획 및 관리 자료로써 활용하려는 지자체의 의지가 미흡한 것 등을 들 수 있을 것이다.

보다 좋은 계획은 정확한 조사 및 분석을 통해 작성될 수 있듯이, 도시림에 관한 좋은 계획 및 관리방안이 도출되기 위해서는 도시림 각 유형에 대한 정확한 조사 분석 결과가 요구된다. 도시림 관련 연구가 시작된 지 10년이 되고, 이를 토대로 앞으로의 10년을 계획할 시점에서 도시림에 대한 본질을 검토하여 도시림의 향후 10년을 향해 나아가야 할 필요가 있다.

참고문헌

1. 고성군(2007) 도시림 등 도시림 조성·관리계획.
2. 동해시(2007) 도시림 등 도시림 조성·관리계획.
3. 산림청(2018) 전국 도시림 현황통계.
4. 산림청(2018) 제2차 도시림 기본계획.
5. 삼척시(2007) 도시림 등 도시림 조성·관리계획.
6. 속초시(2007) 도시림 등 도시림 조성·관리계획.
7. 양양군(2007) 도시림 등 도시림 조성·관리계획.