

도시휴양림의 포지셔닝 검토를 통한 적정시설기준 탐색*

김태진** · 홍윤순** · 안승홍***

**한경대학교 이공대학 조경공학과 ·
***서울대학교 대학원 협동과정 조경학전공 박사과정

A Study on the Facility Regulations of Urban Recreation Forest by the Positioning Concept

Kim, Tae-Jin** · Hong, Youn-Soon** · Ahn, Seung-Hong***

**Dept. of Landscape Architecture, Hankyong National University,
***Interdisciplinary Doctoral Program in Landscape Architecture Major,
Graduate School, Seoul National University

ABSTRACT

This study is focused on finding out the character of urban recreation forest and investigating facilities regulations of forest resources around urban areas to meet future recreation needs. The method of this study is to compare urban recreation forests with similar facilities like urban parks and natural recreation forests. By this way, this study not only identifies the characteristics of urban recreation forest as emerging recreational facility, but also outputs regulations that can be adapted to real environment.

Urban recreation forest is defined as follows: It has forest with good natural landscape and easy access. It makes emotion rich, and its function is focused on outdoor recreation, nature education, and experiences for family group mainly within a day or on weekends. This study suggests that the minimal area of urban recreation forest should be over 100,000m², with a facility ratio less than 20%. Building coverage should be less than 7% when the urban recreation forest is under 300,000m², less than 5% when 300,000~500,000m², and less than 3% when over 500,000m². The limits of building height is 3 stories, or under 12m.

This study finds out the character, the needs of urban recreation and the criterion for project feasibility. Significance of the result is supplying theoretical basement on related regulation. Based on the results,

* 이 논문은 2002년 농림부 연구지원과제 「도시레크레이션림 표준설계지침서 개발」의 일부 결과임.

†Corresponding author : Tae-Jin Kim, Dept. of Landscape Architecture, Hankyong National University, Ansung 456-749, Korea. Tel. : +82-31-670-5214, E-mail : landinfo@hnu.hankyong.ac.kr

further study will establish landscape management method and legislation & application in a detailed examination.

Key Words : Urban Recreation Forest, Positioning, Facility Regulation Guideline

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

국민경제발달에 따른 여가시간 증가는 주5일 근무제 형태로 구체화됨에 따라 도시민의 스트레스를 해소할 환경의 창출이 시급한 실정이다. 이러한 여가수요에의 대응은 양적 확충과 함께 날로 다변화되는 사회를 위한 질적 다양성이 전제되어야 할 것이다.

우리는 1990년대 초부터 도입되어 국민여가증진에 일익을 담당하여온 자연휴양림제도를 통해 산림자원이 국민의 성공적인 여가공간으로 기능할 수 있음을 보아 왔다. 그러나 일반적으로 도시에서 멀리 떨어진 오지나 중산간 지대에 위치하는 자연휴양림은 일상생활과 격리되는 한계를 갖는다. 이러한 측면에서 도시생활권의 산림환경을 새로운 휴양공간으로 가꾸자는 주창에 주목할 필요가 있다. 주지되듯, 우리나라 대부분의 도시 내부 또는 근교에는 풍부한 산림자원이 분포한다¹⁾. 그러나 이 잠재자원에 대한 이제까지의 시각은 개발제한 구역으로 대표되듯, 도시의 무분별한 팽창을 제어하기 위한 측면에 집중되어 왔다. 이에 더하여 도시립과 관련된 복잡다기한 법적·제도적 제약은 도시의 잠재적 휴양공간을 쓸모없이 방치케 한 요인으로 작용하였다.

이렇듯 기존의 도시공원이나 관광·휴양시설로 지원하기 어려운 여가행태를 보완하기 위해 도시휴양림과 관련된 논의가 있어왔다. 일상생활권과의 근접성, 가족 단위 일일휴양의 지원성, 친자연적인 레크레이션 욕구의 수용 등이 그것이며, 다소나마 부분적인 결실을 보이기도 하였다²⁾. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 도시휴양림의 제도화 방안에 대한 연구는 아직 미진한 상황이다. 이러한 배경에서 본 연구는 새롭게 대두되는 도시휴양림 개념을 정립하고, 그 실행을 위해 전제되어야 할 최소한의 시설기준을 점검하려는 목적을 갖는다.

이는 향후 예상되는 제도화 방안의 기초적 틀을 마련하기 위한 시도라 할 수 있으며, 향후 다변화되는 사회적 여가활동 수요증가에 대응하기 위한 연구로서의 의의를 갖는다.

2. 연구의 범위와 방법

본 연구가 다루는 '시설기준'은 하나의 시설개념이 제도화될 경우 수반되는 최소한의 법적 기준을 가리키며, 보다 구체적으로는 개발최소면적과 개발대상의 환경요건, 시설율(또는 녹지율), 건축규모 등을 지칭한다.

본 연구는 도시휴양림 개념의 명료화와 시설기준의 검토를 위해 '포지셔닝'의 관점을 활용한다. 1972년 라이스(Ries)와 트라우트(Trout)가 소개한 이래, 마케팅 분야에서 자주 활용되는 이 방법은 표적시장(target market) 내에서 타 시설과의 차별화 방안을 강구하거나 변별성을 획득하는데 효과적이다(이진희와 김유일, 1998). 본 연구에서는 이미 제도화가 이루어진 유사 공원녹지 요소와 도시휴양림의 변별적 특성을 도출하기 위해 이 방법론을 활용하며, 이를 통해 파악된 공원녹지체계상의 위상을 토대로 시설기준 검토를 병행한다. 이는 공원녹지체계 내에서 도시휴양림이 점하여야할 위상에 근거하여 유사시설과 차별화 되어야 할 최소한의 기준을 점검하는 것이며, 도시휴양림이 담아야할 성격 및 기능이라는 수평축과 이를 가능케 할 제도라는 수직축을 올바르게 대응시키기 위한 방법론으로서의 의미를 지닌다(그림 1 참조).

II. 도시휴양림의 개념과 성격

1. 관련 유사용어의 검토

도시와 입지적으로 관련된 산림은 '도시림' 또는 '도

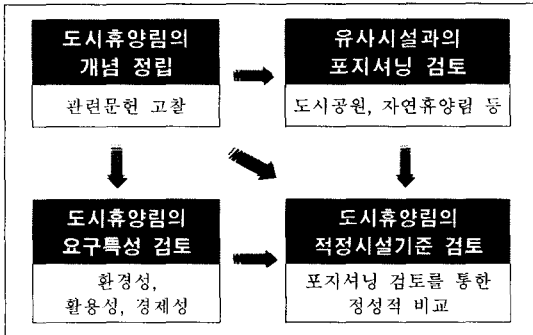


그림 1. 연구접근의 방법론

시근교림' 등으로 지칭되어 왔다³⁾. 혹자는 도시림을 가리켜 "도시행정구역내의 산림공원·공원, 녹지 및 가로수를 의미"한다고 정의하고, 지역측면에서 도시녹지보전지역·도시환경보전지역·도시자연보전지역으로 구분한다. 아울러 구역성격상 환경보전림·보전교육림·자원생산림으로, 지구측면에서 공원림·경관림·보전림·방재림·생산림으로 구분한다(박찬우, 2002). 한편 다카하시(高橋)는 도시림을 자연공원과 자연림, 그리고 도시공원과 공원림의 중간영역으로 파악한다(高橋理喜男, 1977). 일본의 경우 관리주체의 측면에서 도시근교림을 도립공원·구립공원 등으로, 기능측면에서 동식물공원·역사공원·삼림공원·종합공원 등으로, 시간거리측면에서 도시공원·도시주변림·주구공원 등으로 구분하기도 한다. 고이케(小池)는 이러한 관점을 정리하여 도시근교림으로서의 특징을 ① 지가가 높다, ② 인구집적지에 가깝다, ③ 토지가 세분화되어 있다, ④ 배치가 연속되지 않는다, ⑤ 보육 등의 활동은 저조하다 등의 측면을 꼽는다. 즉, 그는 도시근교림을 목재생산 등에 의한 수익과 자본 환원한 임지가격보다 도시적 평가가 높은 삼림이라는 경제적 측면에 주목한다(안기완, 1995: 73~74). 이상의 논의는 도시림과 도시근교림의 용어가 명확한 구분없이 광의의 오픈스페이스 요소를 통칭하는 경우에 사용됨을 보여준다.

이와는 다르게 도시 내부 또는 근교에 입지한 산림을 도시적 긴장을 완화하는 새로운 공간으로 인식하는 경향 역시 있어 왔다⁴⁾. 즉, 도시림에 대한 새로운 휴양공간으로서의 사회문화적 필요성을 반영하여 근래 들어 이를 도시휴양림·도시레크레이션림 또는 산림공원 등으로 바꾸어 부르는 움직임이 일고 있다. 본 연구 역

시 이러한 점을 감안하여 기존 공원녹지를 새롭게 보완할 수 있는 도시생활권 내 산림자원을 '도시휴양림'으로 이해토록 한다. 이러한 맥락은 도시와 관련된 산림환경이 일상적 도시휴양활동을 위해 매우 소중한 자산을 상기시키는 선행연구⁵⁾와 궤를 같이 하는 것이다.

2. 도시휴양림의 개념과 요구특성

1) 도시휴양림의 개념

도시휴양림은 도시민의 1일 또는 주말휴양지로서 감안되고 있는 개념이다. 따라서 가족단위 및 청소년들의 여가활동이나 자연체험 및 교육장으로서의 역할을 지향한다. 또한 도시휴양림은 도시 내부 또는 주변의 존재녹지로서 산림식생·물·토양 그리고 야생동물로 구성된 도시생태계의 일부이며 인간환경의 한 부분일 뿐만 아니라 다양한 야생동물의 서식처를 제공한다(경기도, 2000).

환언할 때, 도시휴양림은 도시민의 1일 휴양욕구에 대응하기 위한 수요의 측면에서 이해될 수 있다. 더불어 소유 주체의 공급관점에서는 도시 숲의 기능을 유지하면서 다소간의 친자연적인 휴양시설을 도입함으로써 산림소유자의 소득과 지역발전에 기여할 수 있는 여가공간으로의 의미를 갖는다. 이러한 맥락에의 기본적 이해를 전제로 다양한 세부특성에 대한 이해가 요청되는 바, 그 내용을 약술하면 다음과 같다.

2) 도시휴양림으로서의 요구특성

(1) 환경성

도시휴양림이 그 존재의미를 확보하기 위해서는 무엇보다도 환경친화적 개발이 요구된다. 도시휴양림을 조성하는데 있어 가장 중요한 것은 자연생태 환경에 대한 영향을 미리 감지·분석하여 자연 상태에 대한 훼손이나 변형을 최소화할 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해서는 개발에 앞서 해당 부지의 생태적 수용력에 대한 사전조사와 분석을 기반으로 사회적 수용력을 예측하여 서로 상충되지 않도록 하여야 한다. 이것은 결국 이용자의 편의도모와 만족극대화 측면과 자연생태계 보호라는 모순되기 쉬운 양 극단의 입장을 상호 고려하는 조화의 문제(balancing problem)라 할 수 있다.

(2) 활용성

첫째, 가족놀이문화 측면에 대한 고려가 요구된다. 주지되듯 우리 사회에 존속하던 대가족의 구성은 근대화 이후 핵가족의 양상으로 급속히 개편되었다. 이러한 측면을 반영한 사회문화적 대응환경이 요구되나, 오늘날 가족중심의 여가활동에 적합한 휴양공간은 여전히 부족하다. 가족이 함께 방문하는 대단위 종합리조트의 경우에도 실제로는 개별적인 여가활동을 보내는 것이 대부분이다. 이러한 측면에서 가족공동체의식을 함양할 수 있는 활동 및 시설프로그램에 대한 고려가 요청된다.

둘째, 생태학습교육장으로서의 고려가 요구된다. 현대 도시민들은 각박한 인공환경에서 스트레스를 받으며 일상생활을 영위하므로 자연과 직접적으로 접촉할 기회가 매우 적은 실정이다. 도시휴양림은 현대도시인들에게 자연환경과 어우러지는 체험의 기회를 제공하여야 한다. 생태학습교육장의 기능을 위해서는 안내해설판 등의 물리적인 시설도 중요하지만 생태해설프로그램과 같은 비 물리적 프로그램의 연계개발 역시 중요하다.

(3) 경제성

첫째, 산주의 소득보장 측면에 대한 배려가 요구된다⁶⁾. 도시휴양림이 사유림으로 확대되기 위해서는 산주의 소득보장이 가장 큰 관건이 된다. 사유산주의 소득이 보장된다면 우선 초기투자 부담을 경감할 수 있는 장기저리융자제도, 기초시설지원, 사업에 따른 각종 부담금 면제나 감면 등의 제도적 지원과 조성 후 소득원 확대에 대한 연구가 필요하다. 공익재의 성격이 강한 도시휴양림이 입장료만으로 존립하는 데에는 한계가 있다. 따라서 단계적인 시설의 고급·다양화로 합리적인 시설이용료 징수를 꾀함과 동시에 도시휴양림 본래의 취지를 유지하는 한도 내에서 매점을 비롯한 각종 편의시설의 운영, 4계절형 프로그램의 도입 등으로 비수기 문제를 해결해야 할 것이다.

둘째, 지역발전에 기여하도록 하는 조치가 필수적이다. 관광개발의 긍정적인 영향은 민박, 음식 및 토산품 판매를 통한 소득의 증대 등 직접적인 효과와 도로의 확대·충설과 같은 사회 간접시설 확충 등 간접효과로

구분할 수 있다. 이에 반해 관광개발로 인한 부정적 영향은 난개발로 인한 자연환경 훼손, 전통문화의 파괴 등이 거론된다. 도시휴양림의 경우 개발규모나 밀도, 그리고 시설의 내용 등을 감안할 때, 무엇보다도 친환경 경성이 전제되어야 할 것이다. 예로서, 1일 휴양을 지원하는 도시휴양림에서 숙박시설의 도입은 가급적 자제되어야 할 것이다. 이렇듯 도시휴양림을 대하는 태도는 지역의 문화와 전통을 지키면서 청정휴양활동을 지원하는 방향으로 접근하여야 난개발 방지와 지역발전에 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 한계농지와의 연계개발 유도가 필요하다. 도시근교의 산지 주변에는 한계생산지가 된 다락밭이나 논이 다수 존재한다. 농어촌정비법에서는 이들 한계농지를 이용한 관광농원 및 농어촌휴양단지 개발을 허용하고 있으나, 영세농민이 시설조성과 운영을 감당하기 어려운 실정이다. 또한, 소규모의 농경지로는 다양한 휴양수요를 감당하기 어려우며, 산림에서 모든 시설부지를 확보하는 것 역시 과도한 정지작업을 수반함으로써 환경파괴와 고비용이 소요된다. 따라서 도시휴양림과 한계농지와의 연계개발을 추구한다면 토지이용의 합리화와 조성비용의 경제적 이익을 유도할 수 있을 것이다.

3. 유사시설과의 포지셔닝 비교

자연자원을 활용하여 우리나라 시민대중의 여가활동을 지원하는 주요 환경으로 공원과 자연휴양림이 주목된다. 주지되듯, 우리의 공원제도는 도시공원과 자연공원으로 구분된다. 일견할 때, 도시휴양림과 자연공원은 유사한 맥락으로도 보이나, 자연공원과 자연휴양림은 면적에서부터 큰 차이를 드러낸다. 즉 국립·도립·군립공원이라는 자연공원의 대상은 대규모 권역을 점유한다. 이 점에서 도시휴양림은 자연공원법에 근거하는 자연공원과 비교하기 곤란한 측면을 갖는다.

한편, 현행법체계 내에서 대체로운 휴양환경이 상정된다. 즉, 산림법에서 지정하고 있는 자연휴양림, 농어촌정비법의 농어촌휴양단지, 관광농원 및 주말농원, 청소년기본법에서 규정하는 청소년수련시설 등이 그것이다. 그러나 이들 중 자연휴양림을 제외한 시설은 산림

을 모태로 하는 도시휴양림의 성격과는 사뭇 다른 시설 유형을 이루며, 특정목적에 국한된 점을 보여준다. 이러한 측면에서 이미 제도화된 시설과의 비교를 통하여 도시휴양림의 기능과 성격을 드러내 보일 수 있는 대상으로 근린공원과 도시자연공원의 도시공원, 그리고 자연휴양림을 감안한다. 이들의 개략적 성격과 도시휴양림과의 변별성은 다음과 같다.

1) 근린공원과 도시자연공원

도시계획시설인 근린공원은 주로 근린거주자의 보건·휴양 및 정서생활의 향상에, 도시자연공원은 도시계획구역 안에서 자연경관의 보호와 시민의 건강·휴양 및 정서생활에 기여함을 목적으로 한다.

이렇듯 도시공원녹지체계의 골격을 이루는 도시공원은 지자체가 조성주체가 되는 특성상 경제성에 대한 특별한 고려를 요하지 않는다. 이들 중 근린공원은 자연환경의 감상이나 보존측면보다는 도시민의 옥외위락활동 등 활용성이 강한 반면, 도시자연공원은 환경성에 무게중심을 둔다. 이러한 점에서 도시휴양림은 도시자연공원과 유사해 보이나, 전술하였듯 경제성을 무시할 수 없는 특성상 환경성 역시 도시자연공원에 비해 약화된 위상을 점한다. 아울러 도시공원법은 도시계획구역안의 지역만을 대상으로 적용되기 때문에 도시 근교의 산지가 도시계획구역 외에 입지할 경우 도시공원법의 적용이 현실적으로 불가능한 측면을 갖는다.

2) 자연휴양림

산림법은 국민의 보건휴양·정서함양, 산림 소유자의 소득증대와 산촌진흥을 목적으로 임상이 울창하면서도 국민이 쉽게 이용할 수 있는 산림을 자연휴양림으로 지정한다. 자연휴양림을 도시공원과 비교하면 휴양활동보다는 산림의 활용에 비중을 더 둔다. 즉, 자연휴양림은 이용과 보존적인 측면에서 국립공원 등의 자연공원과 도시공원의 중간적 위치를 점함으로써 자연공원보다는 더 집약적인 이용이 이루어지고 도시공원보다는 개발밀도가 훨씬 낮아진다. 자연휴양림은 기존의 관광·휴양시설 중 가장 자연친화적이면서도 능동적인 레크리에이션을 체험할 수 있는 휴양시설이지만 도시 근교에 적용하기에는 다음과 같은 문제점이 지적되어 왔

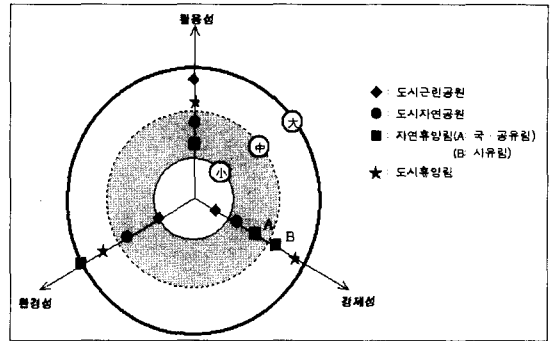


그림 2. 도시휴양림과 유사시설의 포지셔닝

다. 즉 자연휴양림은 입업의 관점이 강력하게 작용하여 산림생산이 동시에 이루어질 수 있도록 넓은 면적을 요구한다. 따라서 자연휴양림은 대부분 깊은 오지산림에 조성되어 장·단기체류형 휴양목적의 산막이나 통나무집, 산림문화관 등 숙박시설이 주 기능을 이룬다⁷⁾. 이러한 관점은 일일 휴양의 활용성을 지향하는 도시휴양림성격과 크게 대조를 이루는 사항이라 할 수 있다(변우혁, 1993).

이상의 근린공원, 도시자연공원, 자연휴양림과 본 연구가 제안하는 도시휴양림을 전술한 환경성, 활용성, 경제성의 세 안목에서 포지셔닝 시키면 대략 그림 2와 같다.

III. 도시휴양림의 시설기준(안)

1. 개발면적과 환경여건

이상에서 검토한 도시휴양림의 포지셔닝을 기초로 도시휴양림의 최소개발규모에 대한 고려가 우선적으로 요구된다. 근린공원은 유치거리에 따른 성격을 세분하여 최소면적기준을 차등 적용하는 반면, 도시자연공원은 10만² 이상, 사유 자연휴양림은 30만² 이상, 국·공유 자연휴양림은 50만² 이상으로 최소면적을 규정한다.

도시휴양림은 비교적 지가가 높은 도시 내부 또는 근교에 위치한다. 따라서 비교대상 보다 도시적 개발압력이 강하여 부지확보에 있어 다소간의 어려움이 있을 수 있다. 이러한 점에도 불구하고 도시휴양환경으로서

의 전술한 요구특성을 충족하기 위해서는 일정범위 이상의 면적이 확보되어야 하는 것도 사실이다. 도시휴양림의 최소개발규모는 이러한 양면성을 감안하여 설정되어야 할 것이다.

근린공원의 위상은 생활권에 따라 네 단계로 나뉜다. 반경 500m 이하의 근린생활권, 1천m 이하의 도보권, 그리고 도시계획구역권과 광역권이 바로 그것이며, 개발최소면적은 각각 1만²m, 3만²m, 10만²m, 100만²m 이상으로 규정된다. 이중 세 번째의 대상인 도시계획구역권 근린공원과 도시자연공원의 최소규모는 10만²m 이상으로 동일하다. 도시휴양림이 자연의 공급기능을 유지하면서 1일 휴양활동을 지원하기 위해서는 일상생활권이나 도보권 수준을 넘는 거점시설로서의 위상이 요구된다. 이러한 측면에서 도시휴양림의 최소규모는 도시계획권 근린공원과 도시자연공원의 최소규모인 10만²m 이상에 근거하는 것이 설치목적이나 효과측면에서 합당할 것으로 판단된다. 이는 도시휴양림의 유치권이 반경 500m 이하의 근린생활권(최소면적 1만²m 이상)과 도보권(최소면적 3만²m 이상)을 상회하는 도시계획권 근린공원(최소면적 10만²m 이상)의 성격과 부합하기 때문이다.

한편, 도시휴양림은 시설면적 확보의 용이성과 환경성 유지를 위해 전술하였듯 주변지역에 산재한 한계농지와 연계개발을 모색할 필요가 있다. 이는 산림지역에서의 과도한 시설도입으로 인한 환경파괴를 최대한 억제하고, 소규모의 다락밭이나 논·효율적 이용에 기여함으로써 산림보전과 합리적 토지이용이라는 양수결장의 장점을 가진다. 이러한 점에도 불구하고 한계농지가 무분별하게 도시휴양림으로 편입되는 것 역시 경계하여야 할 사항이다. 즉, 산림지역과 한계농지의 합리적 구성비율은 도시휴양림의 성격과 분위기 그리고 경관성을 유지하는데 큰 요인으로 작용할 것으로 여겨지기 때문이다. 이 점을 감안하여 도시휴양림에서의 한계농지비율은 시설물에 대한 고려와 연동화될 필요가 있다. 즉, 도시휴양림의 최대 시설율을 20%로 감안할 때 한계농지와 기타 용도의 지목을 전용할 수 있는 최대비율은 이와 동일하거나 조금 상회하는 수준으로 책정하는 것이 상기한 효과를 충족하면서 부정적 악영향을 차단할 수 있는 최소한의 조치로 평가된다.

2. 시설물과 녹지율

요구되는 기능을 수행하며, 독자적인 정체성을 나타내기 위해서는 도시휴양림 내부에 일정한 시설을 수용할 수 있는 시설지가 필요하다. 도시 내에 조성되는 도시공원의 경우, 전체 개발면적에 대한 시설율은 면적별 차등없이 일률적으로 적용되고 있다. 즉 근린공원 40%, 도시자연공원 20%의 범위가 그것이며, 자연휴양림의 시설율은 5% 이하로 규정되고 있다.

도시휴양림은 난개발의 방지를 위해 시설율을 제어해야 하는 측면과 적정비용을 보장하기 위한 확보측면의 양면성을 갖는다. 도시휴양림이 도시자연공원과 같은 개발최소규모를 확보한다면 이에 대한 시설율 역시 도시자연공원의 적용 예를 준용해도 무방할 것으로 판단된다. 왜냐하면 자연환경의 훼손을 최소화하면서도 휴양활동으로 요구되는 시설을 수용하는 기준이 도시자연공원의 상황에서 비교적 잘 달성되고 있기 때문이다. 그러나 이 경우에도 도시휴양림으로서의 특수성 즉, 전술한 환경성이나 경제성, 문화성 등의 여건을 충족할 수 있도록 세부적인 단서조항의 개발이 요구된다. 물론 이러한 고려는 전술한 한계농지와 연계개발 등의 측면과 통합적인 고려를 필요로 한다.

3. 건축규모

도시휴양림 내부에서의 무분별한 건축행위로 인한 난개발방지를 위해 건폐율과 용적률, 층수 등을 제어할 필요성이 대두된다. 한편, 도시휴양림과 견주어 있는 유사시설의 경우, 용적률에 대한 규정은 결여된 채 건폐율에 대한 기준만이 존재한다. 건폐율의 제어는 시설기준은 지형·식생과 같은 자연환경의 훼손을 경감하기 위한 최소한의 조치이다. 이와 더불어 층수기준을 제어한다면 용적률에 대한 중복 규제없이 경관적 난개발을 방지하는 효과를 도모할 수 있다. 따라서 용적률에 대한 제한보다 건폐율과 건축물의 층수, 높이에 대한 규제를 통하여 난개발을 방지토록 하는 방안을 모색할 필요가 있다.

근린공원과 도시자연공원의 경우 면적별로 건폐율을 차등 적용하는 반면, 대상환경의 규모가 큰 자연휴양림

에 있어서는 0.5%의 기준을 일률적으로 적용하고 있다. 이러한 측면에서 도시휴양림의 건폐율은 일률 또는 차등 적용하는 방식을 검토할 수 있는 바, 각 대안의 특징은 다음과 같다.

1) 대안 1 : 일률적용

도시휴양림의 시설 건폐율을 전체 면적과 상관없이 일률적으로 적용하는 방식이다. 예를 들어 도시자연공원의 최하 건폐비율인 4%를 일괄 적용하는 등의 방안이 그것이나, 이 대안은 면적증가에 따라 건폐면적이 기하급수적으로 늘어날 수 있고, 국지적으로 일어날 경우 난개발의 양상을 동반할 가능성을 내포한다.

2) 대안 2 : 면적별 차등적용

도시휴양림의 건폐율을 도시자연공원이나 도시근린공원과 같이 면적에 대비하여 차등적용하는 방식이다. 도시자연공원은 경우에 따라 교양·문화시설이 대규모로 도입되기도 하나, 도시휴양림에 있어서는 산림에서의 휴양목적이 훨씬 강조된다. 따라서 도시자연공원 보다는 건폐율을 하향조정하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 관점에서 잠정적 방안이긴 하나 30만² 미만 경우에는 7%, 30만~50만²인 경우 5%, 50만² 이상인 경우 3% 정도가 감안될 수 있어 보인다. 이렇듯 도시휴양림에서의 건폐율 적용은 일률적인 틀을 갖는 것보다 면적별로 차등 적용하는 것이 합목적성을 갖는 것으로 판단된다.

한편, 도시휴양림 내에 조성되는 건축물은 산림의 자연환경 속에 조성되는 하나의 경관요소이므로 자연환경에 동화되는 친환경적 규모여야 한다. 그러나 이러한 친환경성과 함께 앞서 언급한 경제성에 대한 고려를 무시할 수 없는 상황이다. 이러한 측면을 감안하여 다음과 같은 기준의 제시를 고려한다. 즉, 자연휴양림에서 적용하는 건축물의 높이가 2층임을 감안할 때 도시적 성격이 보다 강한 도시휴양림에서의 건축물 층수는 최대 3층 정도로 확대할 필요가 있어 보인다. 그러나 추후의 구조변경 등을 위해 층고를 대폭 확대함으로써 도시휴양림의 경관의 질을 저하시키는 개연성은 방지되어야 할 것이다. 이에 전체 높이에 대한 중복적 규제를 신중히 검토할 필요가 있다. 즉, 층수와 높이에 대한 규

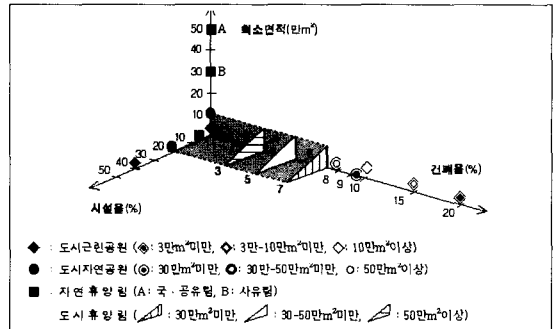


그림 3. 유사시설과의 시설기준 비교

정을 중복 적용하는 것은 건축의 형태에 따라 달라질 수 있는 상이한 높이의 결과를 미연에 방지할 뿐만 아니라, 경관적 적정성을 유지하는데 필요한 조치이기 때문이다.

4. 종합

이상 도시휴양림과 여타 공원녹지요소간의 개념과 특성비교를 통해 얻어진 시설기준에 대한 검토결과를 도식화하면 그림 3과 같다. 즉, 개발용지의 최소면적 측면과 도입시설의 틀로 작용할 시설율은 도시근린공원과 자연휴양림 중간정도의 단계에 포지셔닝 되어야 함을 논거하였다.

아울러 이러한 기본적인 인식을 바탕으로 대규모 건축환경이 입지할 수 있는 건폐율 측면은 개발규모에 따라 차등적으로 적용되어야 난개발방지에 효율적일 것이라는 점을 제시한다. 유사시설과 비교되는 도시휴양림의 개념과 이에 따른 시설기준(안)을 정리한 내용은 표 1이 보여준다.

IV. 결론

도시 내부 또는 도시근교에 위치한 산림을 가족단위의 자연체험과 산림휴양활동의 장으로 활용하기 위해 도시휴양림의 개념이 주창되고 있다. 아울러 이러한 새로운 휴양공간은 자연환경을 보전하고 산주의 소득을 제고하며, 지역발전에 이바지할 수 있는 순기능을 보유한다. 본 연구는 이러한 점에 착안하여 도시휴양림에 있어 요구되는 특성을 변별화 하고자 하였으며, 이를

표 1. 도시휴양림의 개념과 시설기준 검토종합

| 구 분 | | ① 도시근린공원 | ② 도시자연공원 | 자연휴양림 | 도시휴양림(안) |
|--------|---------|--|--|------------------------------------|---|
| 개념과 성격 | 위치, 접근성 | · 생활권 근접 (도시계획권의 경우 도시계획구역 안에 거주하는 전세주민의 종합적 이용) | · 도시계획구역내/ 생활권과 다소 이격 | · 비 도시지역 | · ①보다 접근성 취약/ · ②와 동등 또는 다소 취약 (도시근교림) |
| | 개발주체 | 공공 | 대다수 공공 | 공공 > 민간 | 공공 + 민간 |
| | 기본성격 | 이용 > 자연 | 이용 < 자연 | 이용 ≪ 자연 | 이용 = 자연 |
| 시설 기준 | 최소 면적 | · 근린생활권(500m 이하) : 1만m ² 이상 · 도보권(1천m 이하) : 3만m ² 이상 · 도시계획구역권 : 10만m ² 이상 · 광역권 : 100만m ² 이상 | · 10만m ² | · 국·공유림: 50ha 이상 · 사유림: 30ha 이상 | · 10만m ² 이상 · 일야의 타지목 구성비 : 20~25% |
| | 시설율 | 40% 이하(공통) | 20% 이하(공통) | 5% 이하 | 20% 이하 |
| | 건폐율 | 공원면적에 대한 비율 · 3만m ² 미만 : 20% · 3만~10만m ² 미만 : 15% · 10만m ² 이상 : 10% | 공원시설구역의 면적에 대한 비율 · 30만m ² 미만: 10% 이하 · 30만m ² 이상~50만m ² 미만: 8% 이하 · 50만m ² 이상: 4% 이하 | · 0.5% 이하 | 휴양림의 면적에 대한 비율 · 30만m ² 미만 : 7% 이하 · 30만m ² 이상~50만m ² 미만 : 5% 이하 · 50만m ² 이상 : 3% 이하 |
| | 용적률 | - | - | - | - |
| | 층수 및 높이 | - | - | · 2층 이하 | · 3층 이하 · 12m 이하(중복 적용) |

토대로 장래의 제도화를 감안한 최소한도의 시설기준을 제안하였다.

본 연구는 도시휴양림의 필요성과 성격규명, 이에 따른 시설기준(안)의 점검을 통하여 향후 근거법과 같은 제도 마련을 위한 기초연구로서 의미를 갖는다. 아울러 이러한 연구결과는 사업소요기간, 경제성, 수익성 확보 측면에서 개발주체(공공·민간)의 사업 타당성을 위한 판단기준으로 사용될 수 있을 것이다.

한편, 본 연구는 유사시설들과의 비교·검토를 통해 현행 법·제도 체계 내에서의 현실적 판단을 내리고 있지만, 검증되지 않은 주관적 견해를 내포하는 한계를 갖는다. 그러나 하나의 제도가 만들어지고 정착되기 위해서 다양한 논의가 개진되어야 하며, 이에 대한 환류(feedback)작업이 축적되어야 할 것이다. 이에 도시휴양림과 관련된 경관관리방안의 정립과 보다 세부적 검토를 통한 진전된 제도화·운용에 관한 연구의 진행을

제안한다. 이러한 방면의 후속연구를 통하여 환경적으로 건강하며, 살아있는 교육의 장소로 기능하면서도 지역발전에 기여할 수 있는 도시휴양림 관련제도의 도입을 기대해본다.

1. 우리나라의 경우 통합시의 출현 후 도시 내 산림면적은 1998년 현재 전체 산림면적의 38%인 2,434천ha에 이르고 있으며, 이는 통합 전인 1993년 말 도시내 산림면적 428,709ha에 비해 약 5.7배 증가한 면적이다.
2. 선행연구인 경기도(2000), 『도시휴양림(안)의 개념설정과 기본구상』 등의 시범사업으로 김포시 하성면 일원에 도시휴양림(웨이파크)의 모델이 '김포 태산가족공원'이라는 이름으로 건설되었다(환경과 조경 편집부, 2002, 10).
3. 산림청은 행정구역상 도시로 분류되는 지역과 군 지역 내 도시계획구역에 존재하는 산림을 도시림의 범위로 규정 한 바 있다. 아울러 협의의 도시림은 행정구역상 도시로 분류되는 지역 내의 지목상의 임야로, 광의로는 행정구역 상 시 이상의 지역에 분포하는 나무와 숲으로 정의한다.
4. 최근 산림청에서도 체계적인 도시림 관리에 관한 법률안 제정의 필요성을 인식하고 1998년부터 2007년까지 추진할 제 4차 산림기본계획의 중점추진과제의 하나로 폐척한 도

시생활을 위한 도시림의 조성, 관리를 강화해 나가고 있다. 이외에도 21세기 산림비전의 부문별 실천구상에서도 지역의 녹지공간확충과 도시림의 정비를 촉진하여 녹색 숲으로 둘러싸인 풍요로운 생활환경조성에 목표를 두고 있다.

- 주 5. 도시림에 대한 조사는 도시와 여가활동 간의 밀접한 관련성을 보여준다. 즉, 도시근교림의 경우 도시인들이 연중 이용하고 있으며, 특히 하계에 이용도가 가장 높은 것으로 나타났고, 주로 활동한 장소는 계곡과 산정이며, 건강관리를 위한 중요한 역할을 하고 있는 것으로 나타났다(안봉원, 1982).
- 주 6. 경기도산림의 소유구조의 예를 들면 국유림 17%, 공유림은 8%, 사유림은 75%로 구성된다. 이와 같은 구성을 감안할 때, '산림의 사회적 기능'을 제고하기 위한 측면에서도 산주의 적정한 소득보장측면의 고려는 매우 중요할 것이다.
- 주 7. 소수의 예이긴 하지만 만인산 자연휴양림과 같이 도시계획구역 안에 위치하는 것과 봉황산·계명산·성주산 자연휴양림과 같이 도시계획구역에 인접한 자연휴양림도 있다. 이 같이 도시근교형 자연휴양림도 부분적으로 존재하나, 사유림 30ha, 국유림 50ha 이상이라는 개발규모의 제약은 도시와 근접한 산림자원의 활용을 어렵게 한다.

인용문헌

1. 경기도(2000) 도시휴양림(안)의 개념설정과 기본구상.
2. 경기도(2001) 도시휴양림(해미리파크) 기본 및 실시설계 설계보고서.
3. 농림부(2003) 도시레크레이션림 표준설계지침서 개발 보고서(미발행).
4. 박찬우(2002) 도시림 정비계획제도의 필요성과 창설방안. 2002년도 학술연구발표 논문집, 한국임학회 pp. 46-66.
5. 변우혁(1993) 자연휴양림의 성격과 개발방향. 한국조경학회지 21(2): 135-137.
6. 안기완(1995) 日本 札幌市에 있어서 도시근교림의 보전·관리에 관한 一考察. 한국정원학회지 13(1): 73-81.
7. 안봉원(1982) 도시근교림의 Recreation 기능제고를 위한 기초연구. 한국조경학회지 10(1): 9-20.
8. 환경과 조경 편집부(2002. 10) 김포시 태산가족공원. 환경과 조경, 통권 174호, pp. 115-117.
9. 이진희, 김유일(1998) 리조트의 시장세분화와 포지셔닝에 관한 연구. 한국조경학회지 25(4): 1-17.
10. 高橋理喜男(1977) 都市林の設計と管理, 東京 : 農林出版株式会社

원 고 접 수 : 2003년 10월 31일

최종수정본 접수 : 2003년 12월 29일

3인의명 심사필