

산림리조트 개발방향에 대한 고찰 -일본 산림도시의 특성과 그의 좌절요인을 중심으로-

박구원

청주대학교 관광학부

A Study on the Direction of Forest Resort Development -Focusing on the Characteristics of Japan Shinrin Toshi and the Causes for its failure-

Park, Koowon

Division of Tourism, Cheongju University

ABSTRACT : The management aggravation of forests and the increase in the demand on resorts promote the urban use of forests, and the development of forests-using resorts is becoming an important political issue. Based on this understanding, this paper purports to examine the causes for the failure of the Shinrin Toshi policy (development of living space and resorts) which Japan promoted, and also examined the future direction of the development of forest resorts in Korea. As a result of the study, it was found that the Shinrin Toshi policy of Japan was promoted through the new changes of bubble economy and forest culture theory, and various strategies for the co-existence of human beings and nature were worked out. However, the policy took precedence without concrete plan production, which was found as the direct cause for the failure. The reasons for not having concrete plan production were: the target and the resort lifestyle (who will use it and what life will be developed) were not clear; the subject of the policy was restricted to state forests; and the dependence on civil capital in the promotion of the policy was too big. Therefore, in order to make the Shinrin Toshi policy successful, concrete lifestyle – how the forest resort will be used and operated – needs to be set up and resources should be concretized. For this, the concrete demand on the forest resort life and the traditional community property of forest areas will have to be examined.

Key words : Forest Resort, Shinrin Toshi, Community, Resort Life, Development

1. 서 론

자원의 이용과 활용은 시대와 함께 달라진다. 구마자키에 따르면 산림의 이용은, (1)공업화 이전에는 생존과 관련한 다양한 산림이용이, (2)공업화 단계에서는 목재생산을 주체로 하는 산림이용이, 그리고 (3)공업화 이후에는 목재생산뿐만 아니라 환경보호와 레크리에이션적인 산림이용이 전개된다(熊崎実訳, 1992). 그러나 한국과 일본과 같이 산촌의 경영악화가 심화되고 산림에 대한 개발 수요가 큰 지역에서는 산림이 환경보호 및 레크리에이션 정비차원을 넘어, 산림 그 자체를 새로운 정주 및

생활공간으로 이용해 가야할 필요성도 생긴다.

그의 대표적인 사례가 1991년 일본 임야청에서 발표한 「산림도시」 구상이다. 그것은 전국토의 65%를 점하는 풍부한 산림자원을 토대로, 자연과 공생하는 새로운 생활공간(정주 및 리조트공간)을 만들고, 산림의 경제적 편익을 창출하려고 한 것이다. 그러나 산림도시 정책은 그간 사업이 실현되지 않는 등 많은 문제가 노정(露呈)되어 왔고, 2000년대 들어 이들 정책을 이끌어 왔던 「산림도시만들기연구회」가 해체되면서, 사실상 산림도시 정책은 사업의 종지부를 찍었다. 또한 국내에서도 이러한 일본의 산림도시를 모델로 2000년을 전후해 한국형 산림도시가 기획되었으나, 이 또한 제안에 머물렀을 뿐 추진되지는 못한 실정이다.¹⁾ 그럼에도 불구하고, 양국에서는 이들 정책을 기점으로, 산림 휴양 및 리조트활

Corresponding author: Park, Koowon

Tel: 043-229-8155

E-mail: parkfor@cju.ac.kr

동과 관련된 많은 정책이 꾸준히 추진되고 있는 상황이다. 따라서 비록 성공하지는 못했지만, 이들 산림도시 정책이 갖는 의미는 크다 할 수 있다.

한국의 산림은 물리적인 측면에서는 일본의 그것과 차이가 있을 것이지만 산림경영이 악화되고 있는 것은 거의 같은 현상이고, 산림휴양활동 등에 대한 관심이 높아짐에 따라 어떠한 형태로건 그의 활용이 필요한 실정이다. 또한 리조트에 대한 수요는 최근 크게 증가하는 추세에 있어, 이러한 특성적인 자원을 활용한 대응은 리조트개발 측면에서도 매우 중요한 의미를 갖는다. 실제로 국내에서는 최근 산림리조트와 관련한 정책 및 사업이 다각도로 추진되고 있다.²⁾ 그러나 이들 사업은 아직 시작단계에 있고, 산림리조트에 대한 구체적인 실증연구가 부족해 사업추진 상의 현실적인 문제 등을 이해하는데에는 한계를 갖고 있다. 따라서 이러한 앞선 정책에 대한 연구는 국내 산림리조트의 개발방향을 검토하는데 실질적인 도움이 될 것으로 판단된다.

본 연구는 이러한 인식을 토대로, 일본 「산림도시」의 전후 사정을 분석해 그의 특성 및 실현되지 못한 이유를 밝히는데 목적이 있다. 그리고 이를 토대로 한국에서 산림리조트³⁾를 추진하기 위해서는 어떠한 사고와 접근이 필요한 것인지를 검토하고자 한다.

II. 선행연구 검토 및 연구방법

1. 선행연구 검토

리조트에 대한 개발수요는 본격적인 여가시대를 맞아 크게 증가되고 있고, 「생활형 리조트」, 「복지형 리조트」, 「건강형 리조트」라는 말이 나올 정도로 빠르게 발전하는 양상을 보인다.⁴⁾ 또한 이러한 리조트 개발은 단일 리조트로서 뿐만 아니라 리조트타운 또는 리조트지역과 같은 복합적 형태로의 개발이 추진되고 있다. 예컨대, 일본 건설성 관동지방건설국이 작성한 생활환경의 이미지를 보면, 현재는 가정이라는 제1공간과 직장이라는 제2공간이 있어 이들이 주류를 이루고 그 사이에 여가공간이라는 것이 작게 위치하지만, 장래 여가공간에는 리조트라고 하는 새로운 생활공간이 위치됨으로서 「가정」, 「직장」, 「세컨드하우스」라고 하는 개념이 성립되게 된다. 또한 보다 장기적으로는 환경지역 내에서 「주거」, 「직장」, 「리조트」 활동이 함께 이루어지는 새로운 「리조트지역」이 탄생하게 된다(丸田頼一, 1989). 따라서 장래에 있어서 리조트는 생활의 일부가 되고, 산림과 같이 자연환경을 중심으로 한 복합적 형태

의 개발이 이루어질 가능성이 높다. 또한 휴가철에 잠시 이용하는 단순한 리조트의 개념을 넘어, 생활의 일부로서 이용되는 생활형 리조트로서의 발전 가능성이 크다 할 수 있다.

선행연구를 통해 보면 복합형 리조트 개발에 있어서는 계획을 체계적으로 집행할 수 있는 마스터플랜과 지역과의 연계가 매우 중요한 것으로 지적되고 있다(長谷川, 1988; 望月真一, 1990). 또한 생활형 리조트에 있어서는 구체적인 정주환경 및 리조트라이프스타일의 확립이 중요하게 거론되고 있다(若井康彦, 1991; Randall Upchurch and Conrad Lashley, 2006). 따라서 산림리조트가 복합형 또는 생활형 리조트로 개발될 경우, 그의 개발에 있어서는 이러한 요건을 확보하는 노력이 필요하다 할 수 있다.

한편, 리조트 이용자의 선택요인은 기본적으로 리조트가 가지고 있는 시설 및 기능 등의 상품적 가치와 매력에 있으며, 접근성, 주변지역과 어우러진 경관적 매력, 이용 상품의 가격 및 관광지의 인적·물적 서비스 등도 중요한 선택요인이 되는 것으로 나타난다(이재곤, 1998). 또한 휴식을 지향하는 관광객은 접근성과 편의성, 서비스 지향성보다는 경제성을 높게 평가하고 있고, 신기성(新奇性)을 추구하는 관광객은 심미성이나 다양성을 높게 평가하는 등, 유발된 관광동기는 리조트 선택속성에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타난다(이주형·이철진, 2008).

그러나 산림을 기반으로 한 리조트에 대한 구체적인 개발 및 실천방향 등에 대해서는 지금까지 거의 밝혀지고 있지 않다. 따라서 실질적인 정책 추진과정을 통해, 이와 같은 기존의 입장을 되짚어 보고 산림리조트에 대한 구체적인 개발방향 등을 검토하는 것은, 국토자원의 이용 및 리조트 개발 측면에서 상당히 중요한 의의가 있을 것으로 판단된다.

2. 산림도시 발전과정

산림도시의 발전과정에 대해서는 일본 내에서도 명확히 설명되고 있지 않다. 다만, 관련 정책 및 사건 등을 정리해 보면, Table 1과 같이, 일본 산림도시의 발전과정은 크게 4단계로 구분할 수 있다.

1단계는 1991년 임야청에서 산림도시구상을 발표한 때부터 버블경제가 끝나기 전인 1993년까지의 시기이다. 이 시기는 산림도시가 「버블경제」라는 사회적 기류에 편승하고 또한 「산림문화론」이란 당시의 사조에 편승하여 사회적으로 큰 반향을 일으키고 많은 투자자들의 관심이 쏠리던 시기이다.

2단계는 1994년 버블경제의 붕괴로부터 1998년 「新전국종합개발계획」이 발표되기까지의 시기다. 이 시기는 버블경제의 붕괴로 인해 투자가 극도로 위축되고 사업이 더 이상 진전되지 않는 등 산림도시의 사업적 침체에 해당한다.

그리고 3단계는 1998년 「新전국종합개발계획」이 발표되고 정책이 다시 부활하던 2001년까지의 시기다. 1998년에 발표된 新전국종합개발계획은 21세기의 비전으로서 지역자립의 촉진과 아름다운 국토 형성을 목적으로 「다자연주의 창조」를 추진하고 있다(國土廳, 1998). 「다자연주의 창조」는 농산촌 지역을 21세기의 새로운 프론티어로 인식하고 이 지역의 자연과 친화하는 소규모 자립형 생활체계를 구축하는 개념으로서 기본적으로 산림도시가 추구하는 이념과 일치한다. 이러한 사회적 정세에 따라 산림도시에 대한 논의가 재 점화되고, 산림도시의 새로운 사업방향이 설정되게 된다. 그러나 산림도시의 추진이 활발히 전개되지 못함에 따라, 또한 국유임야 정책이 새로운 경영위주의 정책으로 전환됨에 따라 산림도시구상은 그 빛을 잃어간다. 2000년 이후 산림도시라는 용어는 정책에서 사라졌으며, 2002년에는 산림도시만들기연구회의 홈페이지가 중단됨으로서 산림도시 정책은 사실상 중단된 상태다. 즉 3단계는 산림도시의 재

점화기 또는 사업적 중단기라고 말할 수 있다.

그러나 최근 임야청에서는 사람과 산림의 공생을 위해 국유림지역에 자신들이 직접 리조트를 만들어가는 「후레이이 郷」사업이 본격적으로 전개되고 있고, 총무부에서는 미래전략사업으로서 새로운 「자립 정주권 구상」이 추진됨에 따라, 산림리조트 사업이 또 다시 중요한 관심사로 떠오르고 있는 실정이다. 또한 의미는 다르겠지만, 자치단체에서는 산림도시라는 테마를 갖고 사업을 추진하는 예도 적지 않게 발견된다. 즉 일본의 산림도시는 그 자체(정책사업)로는 실패했다 하더라도, 그 생각 또는 구상만큼은 말 그대로 아직도 진행 중인 진행형 사업이라고 말할 수 있다.

3. 연구방법

이러한 산림도시의 발전과정을 토대로 연구는 크게 3 단계로 이루어 졌다. 우선, 제3장에서는 1단계에서 나타난 초기이념 등을 바탕으로 산림도시 정책의 추진배경과 사업적 특성을 정리했다. 제4장에서는 2단계에서 나타난 제 상황(전문가의 지적 및 산림도시의 특성적 구조 등)을 토대로 산림도시가 실현되지 못한 이유를 진단했다. 그리고 제5장에서는 산림도시를 둘러싼 최근의 움직임

Table 1 일본 산림도시의 발전과정

구분	주요 사건 및 내용
정책 추진기 (1991-1993)	<ul style="list-style-type: none"> · 1991. 03. 「산림도시구상의 실현을 향해」(산림도시에 관한 검토위원회) · 1991. 08. 「사단법인 산림도시만들기연구회」 설립 · 1992. 06. 산림도시 가이드라인 작성(산림도시가이드라인검토 전문위원회) · 1992. 현대용어의 기초지식(자유국민사) 「산림도시」 용어 기재 · 1993. 많은 투자가 참여(산림도시연구회 참가 멤버가 23개 단체에 이룸)
침체기 (1994-1998)	<ul style="list-style-type: none"> · 1994. 버블경제의 붕괴에 따른 경기침체(투자자들의 자금회수) · 1994. 05. 「산림도시의 기본상」 수립 · 1995-96. 산림도시만들기연구회에 따른 각 사업 모델검토 · 1997. 03. 산림도시 No.18<도시주민의 시골생활 뉴스> · 1997. 12. 시국타개를 위한 산림도시 연속 세미나 개최 · 1998. 03. 제5차 전국종합개발계획 추진 · <21세기 국토 그랜드 디자인-지역의 자립 촉진과 아름다운 국토의 창조-> · 1998. 03. 산림도시 No.20<특집: 건강보양의 숲 심포지엄> · 1998. 12. 산림도시 No.21<특집: 산림도시세미나: 산림과 공생한 라이프스타일>
재점화 및 사업적 중단기 (1999-2002)	<ul style="list-style-type: none"> · 1999. 01. 임야청 특별연구회 「산림도시의 현황과 과제」 발표 · 1999. 03. 산림도시만들기연구회 홈페이지 운영 · 1999. 04. 산림도시 No.23<새로운 산림도시> · 1999. 07. 홈페이지 등을 통한 산림도시 수요 여론조사 · 2000. 임야청, 파일롯트 사업추진 구상 · 2001. 국유림 정책전환(국유림 경영전략 강화, 산림공간종합이용 강화) · 2002. 12. 산림도시만들기연구회 홈페이지 폐쇄
잠복기 (2003-현재)	<ul style="list-style-type: none"> · 2005. 국유림지역에 자신이 직접 리조트를 만들어 가는 「후레이이 郷」사업 강화 · 분수림 제도, 패밀리 포레스트 가든 사업, 레크리에이션림사업 등의 강화 · 2008. 07. 제6차 전국종합개발계획 추진(자립형 국토 구축, 아름답고 살기 편한 국토형성) · 2008. 10. 총리부 「자립정주권 구상」 수립(연구회 설치운영)

주 : 산림도시만들기연구회 회원지<森林都市>, 임야청 내부자료, 일본정부기관 홈페이지 등을 토대로 작성

분석하여 산림도시가 실현되지 못한 근본적인 문제를 밝혔다. 그리고 제6장에서는 산림도시를 둘러싼 최근의 사업여건(후레이아 郷사업과의 관계)과 국내의 산림리조트 개발여건(산림을 이용한 새로운 휴양 및 정주활동) 등을 검토해, 한국에서 산림리조트를 효과적으로 추진하기 위한 기본적인 방향을 검토했다.

III. 산림도시 정책의 추진 배경과 특성

1. 산림도시 정책의 추진배경

일본에서 산림도시가 추진된 배경은 국유림 경영악화와 산림에 대한 사회적 수요 증가(사회적 U턴·I턴 현상), 버블경제 등이 지적되고 있다(林野廳, 1991; 平野秀樹, 1998). 관련자료 및 통계 등을 토대로 이를 보다 구체적으로 정리해 보면 다음과 같다.

가. 국유림의 경영 악화

산촌지역은 종래 목재생산을 토대로 비교적 안정적인 생활이 유지되어 왔지만, 전후(제2차세계대전 이후)의 연료 및 건축자재 혁명, 그리고 외국산 목재의 대량수입 등에 따라 재래 목재시장은 크게 침체되어 갔다. 이와 더불어 도시근교부에서는 산림이 방치 및 훼손되는 등 산림은 임업이라는 생산기반으로서의 기능을 점차 잃어 가게 된다(林野廳, 1991). 임야청 통계자료를 통해 보면, 지난 30년간(1970-2000) 목재생산량과 국민총생산액에 대한 임업의 비중은 거의 절반 이상으로 줄어들었고, 전체 산림면적에 대한 부재자가 소유하는 산림면적의 비중은 4%에서 25%로 증가했다(林野廳, 2000). 또한 이러한 이유로 국유림의 경영적자는 크게 늘어나, 2000년 현재 그의 누적적자는 3조 8,000억 엔에 이르는 것으로 나타난다(林野廳, 2000).

나. 사회적 U턴·I턴 현상

그간 사회는 경제성장에 따라 소득향상 및 삶의 가치를 중시하는 사회로의 전환이 이루어졌다. 그에 따라 도시지역에서는 과밀 등에 의해 생활환경이 악화되고, 폐쇄된 도시로부터 탈출하여 녹지 풍부한 생활환경을 요구하는 목소리가 커지고, 고향으로 돌아가는 U턴 현상이 크게 나타난다(林野廳, 1991). 또 1990년대에 들어서 부터는 U턴뿐만 아니라 출신지와 관계없이 회귀하는 I턴 현상도 커지고 있다. 예를 들어, 리쿠르트가 동경의 비즈니스맨을 대상으로 조사한 I턴의 의식조사에서는 10명 중 1명이 자신의 출신지와 관계없는 지방으로 전근하고

싶다고 희망하고 있고, I턴의 이유로서는 약82%가 자연환경이 좋기 때문, 약48%가 주택을 갖기 쉽기 때문으로 나타났다(大久保幸夫, 1997). 이러한 도시민의 목소리는 특히 공익적 기능에 그 중심을 두고 있는 국유림에 대한 정책 압박을 가하게 된다.

다. 버블경제

이러한 사회적 변화가 일어나던 중 1987년부터 “제2의 토지 붐”이라 불리어지는 버블경제가 시작된다. 이에 따라 도시지역에서는 많은 과승자본이 집적되고, 기존에 등한시 되어오던 산림지역은 새로운 투자의 대상으로 투자자들의 주목을 받게 된다(平野秀樹, 1998). 1991년 임야청에서 발표한 산림도시 구상은 이러한 사회정세를 배경으로 탄생된 정책으로서, 국유림을 대상으로 산림의 공익적 기능을 발휘 하면서, 민간의 활력을 활용하여 녹(綠) 풍부한 거주공간을 형성하여 「녹과 윤기 있는 생활의 실현」, 「지역의 진흥」, 「국가경제 발전에 기여」 한다는 취지를 갖고 추진되었다(林野廳, 1991).

2. 산림도시의 구성 및 실행적 특성

산림도시의 유형은 정주형과 리조트형 2가지로 구분된다. 「정주형」은 산림 속에 완전히 정주하며 삶을 즐기는 생활타운의 개념이 강하고, 「산림리조트」는 반 정주의 휴양지로서 생활형 리조트를 만들어 가는 개념이다. 따라서 이들의 개념은 반드시 일치하지 않으나 숲속의 문화적 삶이라는 점이 같고, 정책에 있어서도 산림리조트를 통해 정주형으로 가는 체계에 있어, 산림도시 정책의 기본은 산림리조트라고 말할 수 있다.

이들 산림도시는 인간의 생활공간을 산림 속에서 콤팩트(compact)하게 구성하여, 인간과 자연과의 공생을 도모하는 개념이다. 따라서 거기에는 지형 등 자연조건을 최대한 살리고, 산림생태에 부담을 주지 않는 저밀도 개발로 환경부하를 최소화 한다는 개발원칙을 마련하고 있다. 이러한 원칙을 토대로 산림도시는 Table 2와 같이, (1)숲의 생활존, (2)접촉의 존, (3)에코 심볼존이라는 3개의 존으로 이루어지고 있다. 「숲의 생활존」은 개인의 거주환경을 형성하는 공간으로 그곳에 입주하는 주민에 의해 환경을 관리·운영해 가는 체계로 되어 있고, 「접촉의 존」은 주로 레크리에이션 공간인 동시에 지역의 경관을 형성하는 산림으로 주민자치단체에 의해 이들을 공동 관리·운영하는 체계로 되어 있다. 그리고 「에코 심볼존」은 주로 생태계를 보전하는 공간으로서, 외부지역과의 완충기능을 갖는 산림 군으로 국가가 직접 관리하게 된다.

산림도시 정책은 국유림을 민간의 활력을 이용해 새로운 생활공간을 창출하고자하는 정책이다. 따라서 정책을 추진하는 임야청이 도시만들기에 필요한 기본적인 컨셉과 토지 및 기본적인 인프라시설을 제공하고, 민간사업자가 실질적인 사업을 실행하는 체계로 되어 있다. 그리고 지방자치단체는 사업의 추진에 필요한 조례를 만드는 등 산림도시의 실행에 따른 틀을 결정되는 역할을 담당하고, 또한 사업의 실행주체로서 직접 사업에 참여할 수 있도록 구성되어 있다(Table 3). 또한 산림도시를 직접 조사연구하고 사업추진을 지원하는 조직으로서 「사단법인 산림도시만들기연구회」를 설치·운영하고 있다.

3. 산림도시의 정책적 의의 및 특성

풍부한 산림자원을 이용하여 쾌적한 주거환경을 조성한다고 하는 것은 일본에서 새로운 개념은 아니다. 이미 1940년대 구로타니(黒谷)는 E. 하워드의 「전원도시」의 영향을 받아 「산림도시」를 공표하고 산림자원을 이용한 도시만들기를 주장했고, 이를 계기로 몇몇 지역에서는 자체적인 산림도시의 건설을 추진해 왔다(平野秀樹, 1991). 그러나 그것은 부분적인 실험에 머물렀고 국가의 정책까지는 이르지 못했다. 산림도시 정책이 갖는 가장 중요한 의미는 이들이 지방자치단체의 차원이 아닌 국가의 정책으로 추진되고 있다는 점과, 이러한 도시만들기

의 정책이 도시 측면에서가 아닌 도시민들을 받아들이는 산림 또는 그를 운영하는 임야청이라고 하는 수용적 측면에서 추진되고 있다는 점이다.

산림도시 정책이 갖는 또 다른 의의는 그의 큰 비전이다. 현재 일본의 산림은 34%가 국유림이고, 건설성 기준에 따르면 국유림의 많은 부분은 도시적 개발이 가능한 지역이다(平野秀樹, 1991). 이들 지역이 기본적으로 산림도시 정책을 추진하는 대상이 된다. 또한 산림도시 정책은 토지이용을 3가지 존(zone)으로 구성하고, 주민조직 등을 통해 자체관리하며 자연과 조화하는 쾌적한 생활공간을 만들어 간다는 개념이다. 도시의 발전에 따라 산림의 개발이 불가피하다면 그 자원을 합리적으로 이용해 가는 것은 국토자원의 활용 측면에서도 상당히 중요한 의미를 갖게 된다. 그 위에 도시주민에게 새로운 생활환경을 제공하면서 그들에 의해 산림의 올바른 관리가 가능하다면 그의 비전은 매우 크다고 볼 수 있다.

IV. 산림도시 정책이 실현되지 못한 이유

산림도시 정책은 버블경제라고하는 호전되는 사회 분위기도 있어, 정책초기에는 많은 사람들의 관심을 집중시켰다. 예를 들어 1992년판 「현대용어 기초지식」에서는 “산림도시”라고 하는 용어가 게재되고 있고, 새로운

Table 2 산림도시의 토지이용 개념 및 권리관계

구분		숲의 생활존	접촉의 존	에코 심볼존
토지 이용	기능	· 住 + 職 + 遊 공간	· 遊 공간	· 생태보전 공간
	사업내용	· 택지를 구성하는 녹지로서, 개인의 주거환경을 형성 · 개인취미를 살려 꽃나무, 과수 등을 적정배치	· 지역 경관을 형성하는 산림 · 다양한 산림이 혼재하고, 과수원, 유보도, 레크리에이션시설 등이 배치	· 외부와의 완충기능을 갖는 산림 · 산림도시의 심벌이 되는 숲 · 천연림을 주체로 조닝
권리 관계	소유자	· 입거주민	· 국가	· 국가
	이용자	· 입거주민	· 주민	· -
	유지관리	· 입거주민	· 주민조직	· 국가
	비고	· 구획소유권 분양	· 국유림 이용제도 활용	· 생태계보전에 유의

주 : 森林都市づくり研究会 (1992) 「自然にも、人間にもやさしいまちづくり」를 토대로 작성

Table 3 산림도시의 추진체계

구분	역할	비고
임야청	· 산림도시에 대한 전체적인 방향결정 · 토지와 기본적인 인프라 제공	· 산림도시만들기연구회 -산림도시 조사연구 -사업의 지도자문
민간기업	· 실제적인 사업의 주체	
자치단체	· 조례 제정 등 사업추진을 위한 기반조성 · 사업실행주체로 직접 참여하는 것도 가능	

주 : 森林都市づくり研究会 (1992) 「森林都市なんでもQ&A」를 토대로 작성

실험으로 평가되고 있다. 그리고 산림도시만들기연구회에 참가하는 회원은 1993년에 이미 23단체(참여기업)에 이르는 등 산림도시에 대한 관심은 깊어졌다.

그러나 산림도시가 사업으로 실현된 예는 지금까지 발견되지 않는다. 초기에는 많은 사람(민간투자자와 지방자치단체)의 관심을 집중시켰지만, 대부분 계획 검토 단계에서 좌절되었거나 혹은 계획 추진과정에서 중도하차했다. 이렇게 정책이 실현되지 않은 것에 대해서는 여러 가지 요인이 지적되고 있으나, 이를 요약하면 크게 다음의 5가지로 정리된다.

단, 이러한 원인분석에 있어서는 회보인 「산림도시(18~24호)」, 임야정의 내부자료 및 관련담당자(前 국유림야 종합이용추진실장)와의 인터뷰 조사내용을 토대로 이루어 졌다.

1. 산림도시가 갖고 있는 근본적인 문제 (전문가들의 의견 정리)

가. 버블경제의 붕괴

그 요인의 하나는 버블경제의 붕괴다. 산림도시 구상은 버블경제의 말기에 출발한 정책이다. 때문에 초기에는 많은 투자자의 관심이 집중되었지만, 곧 버블경제가 붕괴됨에 따라 전체적으로 투자경기가 침체되어 투자자들의 구매의욕이 상실되고 자치단체에서는 사업자본의 부족으로 적극적인 참여가 어렵게 되었다(平野秀樹, 1998). 그리고 일부 투자가 행해진 곳에서도 자금압박 등으로 사업 집행이 중단되었다. 즉 산림도시 정책이 실현되지 못한 직접적인 요인은 버블경제라는 투자조건이 상실했기 때문이다(林野廳, 2002). 그러나 버블경제 이후 경제가 어느 정도 회복한 이후에도 산림도시 정책은 크게 활성화되고 있지 않다. 그것은 버블경제 붕괴 이외에 또 다른 문제가 내재되고 있다는 것을 시사한다.

나. 적지와 채산성 문제

이러한 또 다른 문제의 하나로 지적되고 있는 것은 산림이 갖고 있는 적지와 사업으로서의 채산성 문제다. 국유림은 원래부터 도시로부터 떨어진 산간 오지에 존재하는 경우가 많고 실질적으로 사람이 살 수 있는 적지가 많지 않다(林野廳, 2002). 그것은 도시적 개발이 가능한 지역과 실제 계획대상 지역과는 많은 괴리가 발생하는 것을 의미한다. 그리고 산림은 일반적으로 시가지에서 떨어져 존재하고, 도로 등 인프라시설의 정비가 크게 늦어지는 경우가 많다. 따라서 그것을 사업화하기 위해서는 많은 개발비용이 들고 좀처럼 채산은 맞지 않는 것에

있다. 이러한 적지 및 채산성의 문제는 버블경제 시기에는 어느 정도 통용되었으나, 버블경제가 붕괴된 시점에서는 투자자의 매력을 상실하는 요인이 된다(平野秀樹, 2000).

다. 인근주민의 반대

다른 하나는 인근주민의 반대다. 국유림은 일반적으로 경사오지에 존재하기 때문에 그와 같은 지역에 산림도시가 조성될 경우, 그 위치는 일반적으로 기존의 산촌보다 상류지역에 위치하게 된다. 그리고 산림도시가 저밀도 주구를 지향한다 해도 “도시”라 하면 그의 규모는 작아도 수백인의 인구규모가 예상된다. 따라서 하류지역의 주민으로부터 보면 산림도시 사업은 물 부족, 환경오염 등의 문제를 발생할 소지가 크기 때문에, 사업에는 반대를 가하게 된다(平野秀樹, 1998). 히라노 씨(平野秀樹)와의 인터뷰에 따르면, 몇몇 자치단체에서 추진된 산림도시가 사업추진과정에서 도중하차한 것은 자금압박과 함께 이러한 지역주민의 반대가 주된 이유였다고 한다.

라. 인간생활과 산림의 관계에 관한 문제

다른 하나는 인간생활과 산림과의 관계다. 이에 대하여 신무라(榛村純一) 씨는 다음과 같이 기술하고 있다. 「원래 일본에서는 산림과 도시와는 모순되는 관계로, 그의 이미지가 명확하지 않았다. 유럽과 같이 산림과 도시가 공존하는 공간이 적고, 유럽이 우량이 적고 농지와 평지림, 풍부한 하천 등이 많은 것에 비해, 일본의 산림은 화전민 등이 목재와 산의 경작 등을 통해 생활을 꾸려 가는 경우가 많고, 또한 태풍과 호우, 산사태 등이 많아 그에 대항하는 생활이 이어지다 보니, 산림도시를 형성하는 힘이 움직이지 않았다」(榛村純一, 1998). 즉 일본에서는 서구와 같이 산림과 도시가 공존하는 공간이 적을뿐더러, 산촌의 생활은 재해 등에 대응하느라, 산림도시를 구축할 힘도 없었고, 산림 속에 사는 생활이미지도 형성되기 어려웠다는 지적이다. 이것은 침체되고 있는 산촌의 이야기 이지만, 도시적 이용이 가능한 지역과 산림도시가 성립된 조건은 반드시 일치하지 않는다는 것을 시사한다.

마. 계획연출력의 부족

마지막으로 이러한 문제가 발생하는 것은 결과적으로 계획연출력이 부족했기 때문이라는 지적이 많다. 신무라(榛村純一) 씨는 「산림도시는 버블경제 시기에 조차, 좀처럼 여러 가지 제약과 소로본상의 계산에서 성립하기 어려운 점이 있었다. 그것은 사업주체에 사업을 이끌만

한 강력한 구심력이 부족했던 것, 사람들의 관심을 유도할 만한 재미있는 계획시나리오를 만들지 못했던 것, 리조트의 부족한 채산성을 메우는 아이디어 사업이 부족했기 때문이었다。」고 지적하고 있다(榛村純一, 1998). 그리고 히라노(平野秀樹) 씨는 「원래 개발투자가 이루어지는 것은 직접적인 채산성 때문이지만, 프로젝트의 성패를 정하는 것은 결국 컨셉을 가능하게 하는 장소와 자원의 양부」에 있다고 전제하고, 개발컨셉의 부족을 지적하고 있다(平野秀樹, 1998).

이상과 같이 산림도시 정책이 실현되지 못한 것은, 버블경제의 붕괴라고 하는 사회적 투자조건의 변화와 함께, 적지문제, 사회적 정서와 관련하여 사업화하기 어려운 면이 있었고, 그것을 컨셉으로 유도하지 못한 문제가 있다. 그리고 이러한 컨셉의 문제는 적어도 사업주체의 구심점과 계획시나리오의 부족과 관련하고 있다.

2. 사업추진 및 운영상의 문제(자체적인 분석)

가. 민간자본에 대한 과도한 의존

한편 또 다른 측면에서의 이유로서 운영상 문제를 지적할 수 있다. 산림도시 정책은 전술한 바와 같이, 임야청-민간사업자-지방자치단체의 3자에 의해 추진되고 있고, 이들이 「산림도시만들기연구회」를 통해 그의 실질적인 프로그램을 상정하는 체계로 되어 있다. 그러나 산림도시만들기연구회 멤버는 Table 4에서 나타나고 있는 바와 같이 지방자치단체보다는 대기업과 산림개발업자 등 민간사업자가 주가 되고 있고, 그 수는 버블경제 붕괴 이후 양자(대기업과 산림개발업자) 모두 크게 줄고 있다(23개 업체에서 11개 업체로 감소). 민간사업자는 사업에 대해서 누구보다도 밝을 수 있지만, 사회적 정세와 사업의 채산성에 민감할 수밖에 없다. 산림도시 정책이 버블경제라고 하는 사회정세에 크게 흔들리고 계획론의 부재라고 하는 큰 구멍이 발생한 것은 사업이 민간사업자에 크게 치우쳐 있는 이러한 운영체계와 관련이 깊다. 예컨대 정책추진 부서인 임야청에는 산림도시와 관련한

Table 4 산림도시만들기연구회 구성원

구분	이사회원	일반회원	찬조회원
추진멤버	· (주)大林組	· 미쯔이부동산(주)	· 지역진흥정비공단
	· 住友林業(주)	· 청수건설(주)	· (재)임업토목건설턴트
	· 미사와호무(주)	· (재)長谷에코포레션	· (사)일본임업기술협회
	· 신일본제철(주)	· 동경행상화재보험(주)	· (재)임업홍제회
	· 부사권트리(주)	· 삼정해상화재보험	· 산림개발공단
	· (주)미쯔비스종합연구소	· 삼릉지소(주)	· (사)전국산림토목건설협회
	· 가시마건설(주)	· 대성건설(주)	· (사)동경임업토목협회
	· 도큐부동산	· 동경전력(주)	· 후쿠시마현 회가천시
	· 동아건설공업(주)	· 제팬디벨로프먼트(주)	· 치바현 단진시
	· 대일본 토목(주)	· (주)일본라이프	· 후쿠시마현 이와끼시
	· (주)泉響	· 안승건설(주)	
	11개 단체	11개 단체	10개 단체

주 : 森林都市づくり研究会 (1997) 「研究会の活動および構成」을 토대로 작성

Table 5 자치단체에서 추진되어 왔던 산림도시 계획내용

자치단체	사업규모	위치	내용
C현 KR시	약400ha	중심지로부터 약13km	현의 KAZUSA아카데미구상과 연계한 모델적 산림도시 구상
I현 IR시	약500ha	JR역으로부터 약9km	시가지교외의 조망 좋은 입지조건을 살린 휴양·정주형 산림도시 구상(휴양·정주지)
F현 HT촌	약500ha	공항으로부터 약10km	현의 ABUKUMA지역 광역구상과 연계한 산림도시 계획
H현 YN시	약800ha	자동차도IC부터 7km	호수, 산림공원 등 자연환경을 살린 산림도시 구상
F현 YN시	약800ha	중심부로부터 약7km	호수, 산림공원 등의 환경조건을 살리면서 시의 구상과 연계한 산림도시 계획
FS현 IW시	약1,000ha	메인IC로부터 약13km	자연풍경과 고속도로에 인접한 입지조건을 살린 특색있는 산림도시 구상

주 : 森林都市づくり研究会 (1997/1998/1999), 林野庁(1999)을 토대로 작성

팀이 형성되고 있지 않고, 거의 모든 실무는 산림도시만 들기연구회가 추진하는 체계로 되어 있으나, 이들 연구회 멤버는 84%, 많게는 90%가 민간사업자 등으로 구성되고 있다. 따라서 정책이 쉽게 좌절되고 또한 계획연출력이 부족한 또 다른 이유로는 이러한 민간자본에 대한 과도한 의존과 임야청이 소비자 및 지방자치단체를 끌어들이기 위한 노력 또는 프로그램 부족을 들 수 있을 것으로 판단된다.

나. 적지성의 문제

또 다른 문제는 적지성의 문제를 지적할 수 있다. Table 5는 1990년대 후반부터 각 자치단체에서 추진되어 왔던 산림도시의 추진현황(계획구상)을 나타낸 것이다. 이를 보면 각 자치단체별로 사업의 내용과 규모는 다소 차이를 보이고 있으나, 그의 입지는 대부분 시가지 또는 주요 교통망으로부터 약10km 내외에 위치되고 있는 것을 알 수 있다. 이것은 산림도시 구상이 그의 당초 계획과는 달리, 기존 도시와 매우 밀접한 관계에서 추진되고 있다는 것을 시사해 준다. 또한 이들 산림도시 구상이 추진되고 있는 지역은 도시근교지역에 위치하고 있어, 개인소유의 사유림을 다수 포함하고 있다.⁵⁾

V. 산림도시를 둘러싼 새로운 움직임

1. 임야청 특별위원회 보고서

1999년 임야청에서는 이러한 정황과 그간에 나타난 문제점 등을 토대로 「특별위원회 보고서」를 작성하고

있다. 거기에는 산림도시 정책에 대한 현상과 과제가 명시되어 있고, 그 내용을 정리해 보면 Table 6과 같다. 그를 통해 보면, 현상의 문제는 5가지로 요약된다. ①사회적 정세변화에 따른 민간사업체 등의 신규 개발의욕 감퇴, ②국유림의 입지적 특성으로 인해 발생하는 과도한 기반정비 비용, ③자치단체 등의 재정악화에 따른 인프라정비에 필요한 공적지원에 대한 기대 곤란, ④산간부도시개발에 대한 제도적 제약 등이 그것이다. 그리고 이들에 더해, ⑤산림도시의 구체적인 상이 불명확하다는 문제가 새롭게 제기되고 있다. 이것은 산림도시에서 어떠한 라이프스타일이 전개되고, 어떤 부류의 사람들을 대상으로 할 것인가가 명확히 준비되고 있지 않았다는 것을 지적한 것이다.

임야청에서는 이러한 진단을 토대로, 산림도시의 추진에는 무엇인가 새로운 방향이 필요하고, 그의 실현을 위해서는 산림도시의 구체적인 라이프스타일을 밝히고, 정주대상이 되는 타깃을 명확히 할 필요성이 있다는 점을 강조하고 있다.

이처럼 임야청 특별위원회 보고서는 산림도시 정책의 근본적인 문제 또는 사업성공의 핵심적 가치를 「구체적인 라이프스타일의 전개 및 이를 지원해 갈수 있는 시스템의 문제」에서 찾고 있다. 이것은 산림도시 정책의 성공을 위해서는 이러한 구체적인 라이프스타일의 확립과 그를 지원할 수 있는 다양한 접근이 필요하다는 것을 시사 하고 있다. 또한 이것은 「생활형 리조트에 있어서 구체적인 정주환경 및 리조트 라이프스타일의 확립이 중요하다」는 기존의 연구와도 일치하는 것으로, 산림도시 또는 산림리조트 개발에 있어서 이러한 라이프스타일의 명확한 설정 및 그를 지원해 갈 수 있는 시스템이 얼마

Table 6 산림도시를 둘러싼 현상과 과제

구 분	산림도시
현상	· 사회·경제정세의 변화에 따라, 민간사업체 등의 신규 개발의욕이 감퇴 · 국유림의 입지특성으로 인해 기반정비에 드는 비용이 많음 · 자치단체 등 공적기관의 재정악화에 따라, 인프라 정비에 필요한 공적지원의 기대가 어려움 · 산간부에서는 도시개발에 관련하고 있는 제도면에서의 제약이 네트로 작용 · 산림도시의 구체적인 상(산림도시에 있어서 라이프스타일, 사는 사람들의 얼굴 등)이 불명확
	· 지금까지의 수법에 따른 산림도시의 구체적인 입장은 현재 상당히 엄격한 상황
과제	· 新전국종합개발계획에 있어서 「다지연 거주지역의 창조」와 산림과 인간이 공생하는 지역만들기에의 지향 등을 토대로, 장래 수요에 대한 정확한 대응이 필요 · 산림도시에 있어서 매력있는 라이프스타일의 제안이 필요. 이를 위해서는 산림도시에 대한 타깃의 명확화가 필요 · 산림도시 실현을 위한 프로세스와 산림공간 등을 활용한 다양한 접근의 연구가 필요 (비즈니스 찬스의 창출) · 지자체 등과 연계해 지역활성화에 연관된 다양한 접근 필요(비즈니스 찬스의 창출)
	· 산림도시의 실현을 위해서는, 당면 산림과 인간이 공생하는 라이프스타일의 형성을 위한 제안과 다양한 접근 등에 중점을 둘 필요가 있음

주 : 林野廳(1999) 「森林都市構想について-特別委員会・論点整理-」를 토대로 작성

나 중요하다는 것을 새삼 재확인 시켜주는 것이라 볼 수 있다.

2. 파일롯트 사업구상

그리고 이러한 기본방침을 토대로 임야청에서는, 2000년부터 타깃 설정을 기본으로 하는 파일롯트 사업구상을 추진하게 된다. 이 구상의 요지는 광역적인 측면에서 하나의 사업지를 정해 그곳에 거주를 희망하는 사람들을 모으고, 그들의 희망에 맞는 산림도시를 창출해 나간다고 하는 것이다. 이것은 토지를 상품화하여 산림도시를 만들어 가겠다는 종래의 입장과는 크게 다른 것으로, 토지를 상품화하는 공급자 입장보다는 이용할 주민에 초점을 맞추었다는 점에 큰 의의가 있다고 말할 수 있다. 즉 계획프로그램의 구체적인 형태를 얻기 위해서는 타깃의 설정이 무엇보다 중요하지만, 이에 못지않게 소비자의 수요에 맞추는 개발 또한 중요하다는 인식을 나타내고 있는 것이다.

관련 담당자인 히라노 씨에 따르면, 이들 사업구상은 실험적 성격이 강한 것으로 비밀리에 추진되고 있으며, 그 형태는 관서지역(오사카와 교토를 중심으로 한 지역)을 중심으로 비교적 소규모로 추진되고 있다고 한다. 이 사업구상이 성공할지는 아직 미지수지만, 이들 사업의 성공여부를 통해 산림도시 사업의 방향이 크게 달라질 수 있을 것으로 전망된다.

3. 새로운 연구와 제안

이러한 행정의 움직임과는 별도로 각계 전문가들 사이에서는 많은 연구와 제안이 이루어지고 있다. 「산림도시」 정책을 처음부터 입안·추진해온 산림문화진흥자겸 국유임야 종합이용추진실장을 지낸 히라노(平野秀樹) 씨는 산림도시의 부활을 위해 커뮤니티에 관한 연구에 몰두 하고 있다. 즉 어느 정도의 규모와 어떠한 라이프스타일이 필요한 것인가에 대한 연구가 진행되고 있는 것이다(平野秀樹, 1992/1999/2001/2002/2003). 또한 각계 전문가로부터 제안이 이루어지고 있지만, 그 내용을 정리하면, 소비자의 수요에 기초하는 것, 소규모 실험적 사업을 추진하고 이를 통해 성공모델을 만들어 내는 것, 지역과 밀착시키는 것, 산림도시의 일본적 라이프스타일을 만들어 내는 것 등이 산림도시 정책을 성공시키기 위한 중요한 과제로서 제안되고 있다(下河辺淳·伊藤滋, 1990; 蓮見孝·宮沢裕·森秀明·中山俊恵, 1997; 山中華子·渡辺貴介, 2001).

이상에서 보면, 산림도시가 성공하기 위해서는 명확한

라이프스타일의 제시와 함께, 소비자의 수요에 기초한 단계적 접근 및 논의가 필요하다는 결론에 이르게 된다.

VI. 결론 및 논의

1. 일본 산림도시가 실현되지 못한 이유

이상으로부터 보면, 몇 가지 사실이 밝혀진다. 그의 하나는 산림도시는 수요가 예정된 일반적인 지역만들기와는 달리 그의 수요가 잠재되어 있어 사업화에는 상당한 어려움을 갖고 있다는 것, 그리고 사업화를 위해서는 토지를 상품화하고 소비자를 이끌어낼 수 있는 계획연출력이 상당히 요구된다는 것이다.

일본의 산림도시는 이러한 계획연출력이 준비되지 않은 채 정책이 우선했고, 그것이 결국 실현되지 못한 직접적인 원인에 연결되고 있다. 이들이 계획연출력을 갖지 못한 것은 누가 이용하고 어떠한 생활이 전개될 것인지에 대한 리조트 라이프스타일과 그의 타깃의 불명확했던 것이 가장 큰 이유로 집약된다. 또한 산림도시의 대상을 그의 수요와 관계없이 국유림으로 한정된 것, 그의 정책추진에서 민간자본에 대한 의존도가 너무 컸던 것 등으로 나타난다.

따라서 산림도시 정책을 성공시키기 위해서는, 무엇보다 산림리조트가 실질적으로 어떠한 모습으로 이용되고 운영될 것인가에 대한 구체적인 라이프스타일의 설정과 자원의 유형화 등이 필요한 것에 있고, 이를 위해서는 산림 리조트라이프에 대한 구체적인 수요 및 산림지역에 대한 전통적인 커뮤니티 형질 등에 대한 조사가 필요할 것으로 판단된다.

한편 산림도시에 대한 최근의 동향에서 보면, 소비자 및 커뮤니티 위주의 소규모로 추진되고 있고, 실험적인 사업 형태로 추진되고 있는바, 산림리조트 개발에 있어서는 전면적인 추진보다는, 소비자 욕구에 기초한, 또한 소규모 형태의 단계적 접근과 논의가 필요할 것으로 판단된다.

2. 「후레아이 郷」 사업과의 비교

한편 앞서 기술한 바와 같이, 일본에서는 최근 들어 산림도시 정책 이후 국유림을 이용한 「후레아이 郷」 사업이 강화되고 있다. 「후레아이 郷」 사업은 사람과 숲의 공생을 위해 시민과 함께 숲을 만들어 가는 사업으로서, 임야청이 국유림에 소비자가 원하는 별장지를 빌려주고 본인 스스로 리조트를 만들어 가는 사업이다. 임야

청 홈페이지에는 「자기 자신이 리조트를 만든다.」, 「숲을 만들고 키우면서 리조트라이프를 즐긴다.」, 「자연을 사랑하는 사람을 위한 유니크한 별장지」 등으로 소개되고 있다. 또한 이들 후레이아 郷사업은 현재 일본 전국에 9개의 후레이아 郷(산림리조트지역)이 운영

되고 있을 정도로 실행력이 높다. 이에 Table 7은 후레이아 郷사업과 산림도시 정비사업의 차이를 좀 더 구체적으로 알아보기 위해, 정책자료 등을 토대로 이들의 특질을 비교해 놓은 것이다.

이를 통해 보면, 「후레이아 郷」 사업의 경우는 사업

Table 7 후레이아 郷 정비사업과 산림도시 정비사업과의 비교

구분	후레이아 郷 정비사업	산림도시 정비사업
사업개시	· 1985년(2005년부터 본격화)	· 1991년
실행주체	· 국, 민간사업체 등	· 국, 민간사업체 등
실행장소	· 숲과 사람의 공생림	· 숲과 사람의 공생림
활용형태	· 대부(貸付)	· 매각(賣却)
현황	· 실행개소 9개소	· -
개요	· 숲 만들기 활용거점이 되는 체류시설용지(별장지)의 제공	· 거주 및 제2의 생활공간으로서 국유림의 정비·제공
특징	부지	· 사업부지 및 필지가 정해져 있음 · 자신이 원하는 지역 및 필지를 자유로이 선
	규모	· 전체 부지규모: 10ha 내외 · 필지규모: 0.1-0.15ha
	입주자	· 제약 없음 (주로 숲을 함께 가꾸어 나가는 사람들)
		· 사업부지와 필지가 명확하지 않음
		· 전체부지 규모 : 불명확(실제계획 수백 ha) · 필지규모: 불명확(실제계획 0.4-0.5ha정도)
		· 제약없음 (일반인)

주: 林野庁 (2000, 2006) 「森林空間總合利用施策の体系」, 林野庁 (2000 `2005, 2006) 「国有林 野事業統計書」, 林野庁 (2008) 「森林·林業統計要覽」 등을 토대로 작성



Figure 1 임야청 관동산림관리국에서 모집하고 있는 후레이아 郷사업 추진사례.

지 및 사업지내의 필지가 정해져 있고 규모가 작은 반면, 「산림도시」사업의 경우는 사업지 및 필지가 명확하지 않고 필지규모가 상대적으로 크다. 또한 후레이이 郷사업의 경우는 임야청에서 별장지를 장기(약30년)로 빌려주는 반면, 산림도시의 경우는 소비자가 부지를 구입해야 하는 형태로 운영되고 있다. 따라서 후레이이 郷사업의 경우는 부지에 대한 취사선택이 용이하고 리조트 생활에 대한 부담이 적은 반면, 산림도시의 경우는 취사선택이 용이하지 않고 리조트 생활자체에 부담이 클 수밖에 없다.

한편 후레이이 郷사업의 경우는 산림 속에서 숲과 함께 생활하고 함께 만들어 간다는 형태로 추진되고 있고, 현재 이 사업에 참여하고 있는 이들은 대부분 과거 산림과의 접촉을 통해 고객이 된 경우가 많다. 즉, 숲 체험 등으로 활동한 사람들이 그 숲에 매료되어 제2의 생활지로 자신의 별장지를 만들어가는 경우가 많은 것이다. 실질적으로도 Figure 1에서 나타나고 있듯이 「후레이이 郷」사업은 임야청의 각 종 숲 체험 및 숲 만들기 사업과 연동되어 사업이 추진되고 있다. 이에 반해 산림도시는 숲과 공생하고 새롭게 리조트를 만들어 간다는 것은 같지만(오히려 그 이상이라 할 수 있지만), 일반인을 대상으로 하고 있어 숲의 생활과 자연스럽게 연결될 수 있는 끈이 형성되고 있지 못하다. 즉 산림도시의 경우는 상대적으로 숲 생활에 대한 훈련 및 경험이 부족하게 되는 것이다.

결국 「후레이이 郷」사업이 실현되고 「산림도시」사업이 실현되지 못한 데에는, 이러한 리조트생활을 부담 없이 시작하고 즐길 수 있는 절차와 방법의 차이가, 하나의 요인이 된다고 볼 수 있을 것이다.

3. 국내에서 산림리조트의 실천적 과제

한국에서도 산림의 활용이 필요한 것은 거의 같은 현상이고, 리조트생활에 대한 수요는 날로 증대되고 있어, 이러한 산림을 이용한 리조트 개발은 금후에도 더욱 절실히 다가올 것으로 판단된다. 따라서 이에 대한 개발논리와 정책기반을 만들어가는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다 할 수 있다.

그러나 여기서 중요한 것은 산림리조트를 포함해 산림의 도시적 이용에 관한 정책추진에 있어서는 상당한 합의와 계획연출력이 필요하고, 그것이 없을 때는 그 정책은 거의 사상의 누각과 같다는 점이다. 또한 산림리조트 사업을 초기에 안착시키기 위해서는 숲 속 리조트생활을 자연스럽게 시작할 수 있는 여건(구체적인 이미지와 절차 등)이 필요하다는 것을 알 수 있다.

따라서 그 정책추진에 있어서는 수요자와 투자가 등을 유인할 수 있는 계획연출력 등이 절대적으로 요구되지만, 일본 산림도시에 나타난 상황을 보면, 국내의 특성에 기초한 한국적 산림리조트를 추진하는데 있어서는 이하의 3점을 특별히 고려할 필요가 있다고 생각된다.

- ① 한국의 산림 속에 리조트를 어떻게 위치시킬 것인가의 문제
- ② 한국적 산림지역의 역사 위(주민생활과 산림과의 관계 속)에 어떻게 리조트라이프를 발효시켜 나갈 것인가 하는 문제
- ③ 어떠한 부류의 사람들이 산림도시의 구성원이 되고, 그들의 조기 정착을 위해 어떠한 체계를 마련해 나갈 것인가의 문제

Table 8은 산림휴양활동과 관련된 국내의 주요 정책 및 동향을 나타낸 것이다. 이를 통해 보면, 현재 국내 산림지역에서 나타나는 이용특성으로는 크게 3가지를 들 수 있다. (1)그 하나는 산림의 휴양적 이용이 휴양활동 및 숲속 체험활동 등을 중심으로 최근 급격히 발전하고 있다는 것이고, (2)다른 하나는 이러한 휴양활동 및 숲속 체험활동이 하나의 생활문화로 발전하고 있다는 점이다. 예컨대 자연휴양림은 과거 여름철 휴양활동을 지원하는 하나의 시설에 불과했으나, 그 수(121개)에서 볼 수 있듯이 최근에는 국내 휴양활동을 대표적인 시설로 발전하고 있고, 새로운 휴양수요와 패턴에 맞추어 시설을 유형화하고 산림휴양활동을 지원할 수 있는 다양한 체험프로그램을 도입하는 등 질 또는 면적인 관리 형태로 변해가고 있다. 또한 숲속 체험활동은, 그간 산림육장과 수련장을 통해 단순한 체험과 놀이형태의 활동이 이루어져 왔으나, 최근에는 기존의 캠프 중심의 청소년 수련원 시설에서 벗어나 사람들이 숲속에서 자연과 하나 될 수 있도록 독특한 테마로 구성되는 「숲체원」이라는 형태로 발전하고 있고, 산림 생태, 휴양, 문화, 교육 기능 등을 종합적으로 체험할 수 있는 「산림생태·문화체험단지」가 새롭게 발전하고 있다. 또한 「산촌생태마을」과 같은 산촌부락은 산림의 지속적 경영과 건전한 산촌문화를 육성해 나가야 하는 정책적 측면과 새롭게 불어오는 웰빙 생활문화와 맞물려, 산림휴양문화를 선도하는 새로운 휴양타운으로 부상하고 있다. 그리고 (3)산림지역에서 나타나는 또 다른 이용특성으로는 혈연, 학연, 지연 등으로 성립되는 동호인 주택의 발달을 들 수 있다. 동호인 주택은 특히 대도시 주변을 중심으로 발달하고 있다. 남양주, 포천, 파주 등에서는 예술가 등이 모여 자신들의 작품활동을 해나가는 예술인 동호인 마을 등이 크게 증가하고

Table 8 산림휴양활동과 관련된 국내의 주요 정책동향 및 여건

구분	사업명 등	주요 기능 및 정책동향
산림휴양	산림휴양림	· 정상적인 산림경영과 휴양시설 정비를 통해, 국민의 보건휴양 및 정서함양을 위한 야외 휴양공간을 제공하고, 산림소유자의 소득향상에 기여 · 2008년 말 현재, 121개 운영(국유림 37개, 공유림 67개, 사유림 17개) · 고객의 휴양활동수요와 휴양패턴에 대응한 시설보완 및 다양한 숲 체험 프로그램 개발 (일일형, 숙박형, 이동형, 캠프형 등 유형별 프로그램의 차별화 운영)
	산림욕장	· 도시근교에 위치한 산림 안에 산책로 등 산림욕에 필요한 기본시설을 설치 · 국민에게 휴식기회를 제공하고 건강증진을 도모 · 2008년 말 현재, 136개 운영
	숲속수련장	· 청소년에 대한 산림체험교육기능 강화 · 숲속수련장을 활용한 정기적인 산림교육 프로그램 개발 운영 · 2008년 말 현재, 25개 운영
	숲체험	· 기존 캠프 중심의 청소년 수련원 시설에서 벗어나 사람들이 숲속에서 자연과 하나되고 숲의 중요성과 가치를 이해할 수 있도록 독특한 테마로 구성된 숲 체험장 · 도시 지역의 청소년들이 손쉽게 숲과 나무에 대해 체계적인 교육을 받을 수 있는 장소와 프로그램을 제공, 시민들의 참여와 교류장소로 이용
	산림생태·문화 체험단지	· 산림생태휴양·문화·교육 기능 등을 종합적으로 체험할 수 있는 장소 · 지역관광·문화자원과의 연계를 통해 지역활성화 및 녹색일자리 창출 · 2008년 현재, 2개소 운영
	숲 체험 바꾸어제	· 국민들의 숲 체험 기회를 확대하기 위하여 국립자연휴양림관리소에서 월별/지역별 테마를 지정, 매월 3가족을 선정하여 자연휴양림 이용기회를 제공하는 제도 (1박2일 또는 2박3일 일정으로 신청)
산촌마을 산림치유	산촌생태마을	· 1995년부터 산림청의 역점사업으로 추진 · 산촌의 보전 및 지속적 경영(농림업 생산기지, 생활정주 공간확보) · 휴양 및 환경교육의 장 마련(웰빙시대의 새로운 라이프스타일 선도) · 산촌문화의 계승 및 학습교육의 장 · 지구환경보전기능 자연순환형 사회모델
	치유의 숲	· 숲이 지닌 보건 의학적 치유기능을 통해 국민의 건강 유지와 질병을 예방하기 위하여 조성 된 숲 · 숲이 갖는 정신적·심리적 및 육체적 건강 유지와 치유 효과 같은 대체의학적 기능을 활용하여 건강에 도움이 되도록 시설과 치유프로그램을 운영. · 도시화·산업화에 따른 아토피 피부염 및 스트레스로 지친 국민의 정서함양과 건강 증진을 도모하고 숲의 소중함을 알리는 계기로 활용
기타 사회현상	동호인 주택	· 대도시 주변을 중심으로 발달하고 있는 동호인 주택 · 예술가들이나 문학인들이 자기들의 작품활동 등을 위해 모여 사는 특별한 마을 · 지난 30년간 하나의 별장지 및 커뮤니티타운 형태로 발전하고 있는 향림동산
산림에 대한 국민의식	국민 여가선호장소 (2003)	· 【국립산림과학원: 서울 등 5개 도시 1,515명 조사결과】 · 주5일 근무제 시행 이후 여가선호장소로 51.7%가 숲과 계곡 등 산림휴양지 선호
	산림에 대한 국민의식조사 (2007)	· 【산림청: 전국 성인 남녀 1,318명 대상 조사결과】 · 산림의 바람직한 이용방안으로는 휴양 및 휴식을 위한 장소제공(48.3%), 국토 보전(31.3%), 청정임산물 생산(11.7%) 순으로 웰빙과 삶의 질 향상이 중심 · 산림소유 실태 및 이용수요 : 조사대상 10명 중 1명(11.3%)은 산을 소유하고 있으며, 37.5%는 산을 구입할 의향이 있는 것으로 나타남 : 산을 소유·구입하는 목적은 휴양·전원생활(58.8%), 묘지사용(20.3%), 임산물 생산(9%), 부동산 투자(7.0%)순이고, 소유·구입 예정 산림의 이용계획으로는 휴양지나 별장으로 사용(42.1%), 나무심기(28.4%), 선산으로 활용(18.9%) 등으로 나타남

주: 산림청 휴양등산과 (2009) 「2009 산림휴양시설 조성·운영사업계획」, 산림청 (2001~2007) 「산림에 대한 국민의식조사」 등을 토대로 작성

있고, 김포, 안양 등지에서는 학연, 지연 등으로 이루어 지는 동호인 주택이 발달하고 있다.

한편 산림에 대한 국민의식조사 결과를 보면, 흥미 있는 결과가 발견된다. 그것은 주5일근무제 이후 가장 선호하는 여가선용 장소로서 숲과 계곡이 선정되고 있다는 점과, 산을 소유하거나 구입하는 목적이 휴양 및 전원생활과 관련이 높다고 하는 점이다. 2007년 조사된 산림에

대한 국민의식조사(산림청, 2007) 결과를 보면, 조사대상 중 11.3%가 산을 소유하고 있으며, 37.5%는 산을 구입할 의향이 있는 것으로 나타난다. 또한 산을 구입하는 목적은 휴양 및 전원생활이 58.5%로 가장 높게 나타나며, 구입할 예정의 산림 이용계획으로는 휴양지나 별장지로의 사용이 42.1%로 가장 높게 나타난다.

이러한 동향과 여건은, 국내에서 산림리조트가 발전할

가능성이 상당히 크다는 것과 그의 특성적 상황을 말해 주는 것에 있다. 따라서 한국적 산림리조트를 추진하기 위해서는 이러한 정책적 동향 특성과 여건 변화 등을 좀 더 면밀히 검토해 나갈 필요가 있다. 특히 이중 동호인 주택은 보다 특별한 의미를 가진다. 왜냐하면 이러한 혈연, 학연, 지연을 통한 동호인 활동은 한국인의 오래된 습관처럼 내려오는 하나의 문화라 볼 수 있기 때문이다. 또한 이러한 인연(因緣)의 고리는 커뮤니티 형성에 있어서 중요한 역할을 하기도 한다. 종교적 이념과 지연을 통해 만들어진 「향림동산」이 그의 좋은 예라 할 수 있다. 향림동산은 1970년대 이북에 고향을 둔 교인들이 뜻을 모아 만들어낸 이상도시로서, 하나의 숲속 별장지 또는 숲속 커뮤니티 타운으로 발전해 왔다. 또한 이들 사업은 비교적 성공적으로 안착하고 있으며, 한국적 산림 커뮤니티를 이해하는 적합한 사례로서도 평가되고 있다⁶⁾.

따라서 한국에서 산림리조트의 발전을 위해서는, 산림의 물리적인 측면과 함께(①), 산림리조트 라이프와 관련한 이러한 특성적 문화(②)에 대한 연구가 필요하며, 숲속 커뮤니티가 어떻게 발전해 왔고 현재 어떠한 수요가 발생되고 있는가, 또한 이들의 삶과 행복을 유지시키는 요인은 무엇인가 등의 문제를 밝혀나가는 것이, 무엇보다도 산림리조트 문화를 발전시키는 중요한 키가 될 것으로 판단된다.

VII. 맺음말

산림의 경영악화와 리조트에 대한 수요 증대는 산림의 도시적 또는 휴양적 이용을 촉진시키고 있고, 산림을 이용한 리조트 개발은 하나의 중요한 정책적 이슈로 다가오고 있다. 따라서 현재는 산림리조트를 추진해 나가기 위한 기본적인 방향이 필요하며, 이러한 올바른 방향 설정과 그의 실천을 위해서는 보다 실질적인 사례연구를 통해 현실적인 문제를 직시해 가는 것이 중요할 것으로 판단된다. 본 연구는 이러한 인식을 토대로, 그간 일본에서 산림리조트 개발 등을 위해 추진해온 산림도시 정책을 대상으로 그의 정책적 특성과 실패요인을 밝히고, 국내 산림리조트 개발을 위한 추진방향을 검토한 것이다.

연구결과, 일본의 산림도시 정책은 일본의 중요한 국가자산인 산림을 이용해 새로운 생활환경(정주생활 및 리조트개발)과 산림의 경제적 가치를 새롭게 창출하고자 한 것으로, 이러한 산림 이용이 도시적 측면이 아닌 산림이라는 자원적 측면에서 접근되고, 민간이나 개별 자치단체가 아닌 국가적 측면에서 접근하고 있다는 것이

큰 특징으로 나타난다. 또한 그의 정책추진에 있어서는 산림문화론이라는 새로운 이상을 목표로, 자연을 이용하는 개발기술과 산림도시를 운영해 나가는 운영체계 등에서 매우 특징적이고 선진적인 실험이 이루어진 것으로 나타난다. 그러나 구체적인 계획연출력이 갖추어지지 않은 채 정책이 우선했고 산림리조트의 구체적인 라이프스타일과 대상 등이 명확치 못함으로써, 결국 정책은 실패한 것으로 나타난다.

한편 산림도시에서 나타난 특성적인 문제와 현재 추진되는 후레아이 郷사업 등을 종합적으로 검토해 보면, 산림리조트를 성공적으로 추진하기 위해서는 무엇보다, (1)산림리조트에 대한 구체적인 대상 및 라이프스타일의 설정이 필요하고, (2)숲 속 리조트생활을 자연스럽게 시작할 수 있는 절차 및 체계 구성이 필요한 것으로 나타난다. 또한 (3)산림리조트 개발에 있어서는 전면적인 추진보다는 소비자 욕구에 기초한 또한 소규모 형태의 단계적 접근이 필요한 것으로 확인된다.

국내에서 산림을 이용한 휴양 및 정주활동 여건을 개략적으로 검토해 보면, 국내의 산림리조트 개발여건은 크게 성숙되고 있는 것으로 나타난다. 따라서 이상의 노력과 함께, (4)한국적 산림리조트를 구축하고 그를 조기에 안착시켜나가기 위해서는 동호인 주택과 같은 산림커뮤니티 현상 등에 대한 집중적인 연구가 필요할 것으로 판단된다.

단, 본 연구는 일본의 산림도시(정주환경, 산림리조트 개발)를 대상으로 하고 있고, 이들 산림도시는 숲 속 정주환경 구성과 리조트만들기사업이 동시에 추진되고 있어 산림리조트 개발이라는 전문적 관점에서는 다소 부족한 점이 있다. 또한 일본 산림도시를 중심으로 다루다 보니, 국내 여건을 심도 있게 검토하지 못한 부분이 있다. 이러한 점들은 본 연구가 갖고 있는 한계라고 말할 수 있다. 따라서 이러한 한계를 극복하기 위해서는 향후 국내 산림여건 및 산림리조트 문화 등에 대한 보다 깊이 있는 연구가 필요하다. 이에 대한 후속연구를 기대해 본다.

본 논문을 작성하는데 있어서는 임야청 국유임야 종합이용추진실장을 지낸 히라노(平野秀樹, 현재 森林総合研究所 理事) 씨에게 많은 자료와 조언을 얻었습니다. 이에 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

주1) 한국농촌경제연구원(www.krei.re.kr)에서는 2000년을 전후해

일본의 산림도시를 모델로 한 산림도시 정책에 관한 연구(장우환, 2000) 등이 제안되고 있다.

- 주2) 산림청(www.foreston.go.kr)에서는 산림문화·휴양에 관한 법률(2006)을 토대로 자연휴양림사업, 산림휴양·문화 시설사업, 산촌마을 가꾸기 사업 등이 활발히 추진하고 있다. 또한 산림조합에서는 산림휴양시설사업 및 산촌생태개발사업을 추진하고 있고, 이천시산림조합에서는 제주도에 산림조합리조트(www.sanrim-resort.com)라는 펜션형 리조트를 조성해 2006년부터 직접 운영하고 있다. 또한 금산군에서는 산림도시라는 타이틀로 정주 및 리조트 건설사업이 추진되고 있다(blog.naver.com/kcn911/27017306).
- 주3) 본 연구에서 산림리조트란 산림지역에서 리조트활동을 즐기거나 반 정주형으로 이용할 수 있는 별장형 커뮤니티 공간을 말하며, 자연과 인간이 공생하는 자연친화적 시스템을 전제하고 있다
- 주4) 若井康彦(1991) 「生活リゾートの創造」, 比嘉佑田(2004) 「ゆいまる福祉リゾート革命」, Melanie Smith and Laszlo Puczko(2009) 「Health and Wellness Tourism」.
- 주5) H현 YN시는 확인이 안 되지만, 나머지 5개 지역은 도면을 통해 개인소유의 사유림이 다수 확인된다.
- 주6) 한국인의 동호인 주택은 날로 증가하는 추세에 있고, 비교적 성공적으로 평가되고 있다. 또한 용인에 있는 향림동산은 이복에 고향을 둔 교회인들이 뜻을 모아 만들어낸 이상도시로서 초기의 별장지에서 현재는 완전한 전원도시로 발전하고 있고, 지역주민들도 대체로 만족한 삶을 살아가는 것으로 확인된다(향림공영회, 1990, 2004). 또한 일본의 산림도시를 입안·추진해 온 임야청 국유임야 종합이용실장도 2000년과 2001년 2차례에 걸쳐 향림동산을 직접 방문해 감탄을 해, 일본의 산림도시 정책에 하나의 모델로서 소개한 바가 있다(平野秀樹·朴九遠·朴仁圭, 2001a/2001b).

참고문헌

1. 김재준, 유리화, 윤은용, 박찬우, 2004, 산림휴양공간별 방문선택 영향요인 분석, 산림과학논문집, 67, 82-90.
2. 산림청, 2001, 산림에 대한 국민의식조사, 12-20.
3. 산림청, 2007, 산림에 대한 국민의식조사, 78-85.
4. 산림청 휴양등산과, 2009, 2009 산림휴양시설 조성·운영 사업계획, 27-37.
5. 이덕재·김종호·전준현, 2008, 농산촌체험마을 지역주민의 체험프로그램 참여의향, 한국조경학회지, 36(1), 1-11.
6. 이재근, 1998, 리조트 관광자의 선택행동에 관한 연구, 경기대 박사학위 논문, 58-120.
7. 이주형·이철진, 2008, 리조트 유형에 따른 관광동기 연구, 관광경영학연구, 12(2), 131-153.
8. 장우환, 2000, 산림도시 개발방법 및 실연기술 개발, 한국농촌경제연구원, 1-140.
9. 장우환, 2008, 산촌생태마을 조성사업의 정책효과 분석, 산림경제연구, 16(2), 37-54.
10. 향림공영회, 1990, 향림동산 20년, 서울, 종로서적출판주식회사, 23-85.
11. 國土廳, 1998, 21世紀の国土のグランドデザイン-地域の自立の促進と美しい国土の創造-, 1-84.
12. 谷口正和, 2000, エコタデ・モデルづくり, 森林都市, 24, 1-8.
13. 熊谷実訳, 1992, 世界の森林資源, 東京: 築地書館, 5-10.
14. 大久保幸夫, 1997, 都市住民の田舎暮らしニーズ, 森林都市, 18, 1-4.
15. 望月真一, 1990, フランスのリゾートづくり-哲学と手法-, 東京, 鹿島出版社, 21-64.
16. 渡辺文宏, 1998, 森林都市宣言から30年 森林都市づくり研究会, 森林都市, 22, 23-24.
17. 比嘉佑田, 2004, ゆいまる福祉リゾート革命, 東京, ゆい出版, 3-100.
18. 森林都市づくり研究会, 1990, 森林を活かした魅力あふれるコミュニティづくりのご提案, 森林都市, Vol.1, 1-9.
19. 森林都市づくり研究会, 1992, 自然にも、人間にもやさしいまちづくり, 3-15.
20. 森林都市づくり研究会, 1992, 森林都市なんでもQ&A, 3-12.
21. 船越昭治, 1999, 森林・林業・山村問題研究入門, 東京: 地球社, 215-251.
22. 若井康彦, 1991, 生活リゾートの創造-地方圏と大都市圏を結ぶ架け橋-, 東京: 総合ユニコム, 13-103.
23. 蓮見孝・宮沢裕・森秀明・中山俊恵, 1997, 自然をいかしたまちづくり. 森林都市づくり研究会, 森林都市, 18, 8-10.
24. 林野庁, 1991, 森林都市構想の実現に向けて, 3-14.
25. 林野庁, 1999, 森林都市構想について, 1-8.
26. 林野庁, 2000, 林業統計要覧, 東京, 林野弘済会, 7-13, 128-131.
27. 林野庁, 2000, 森林空間総合利用施策の体系, <http://www.rinya.maff.go.jp/>
28. 林野庁, 2006, 森林空間総合利用施策の体系, <http://www.rinya.maff.go.jp/>
29. 林野庁, 2000, 第53次 国有林野事業統計書(平成12年度), <http://www.rinya.maff.go.jp/>
30. 林野庁, 2005, 第58次 国有林野事業統計書(平成17年度), <http://www.rinya.maff.go.jp/>
31. 林野庁, 2006, 第59次 国有林野事業統計書(平成18年度), <http://www.rinya.maff.go.jp/>
32. 林野庁, 2008, 森林・林業統計要覧, 東京: 林野弘

- 济会, 7-150.
33. 長谷川芳郎, 1988, 리조트의構図, 東京: 総合ユニコム, 167-198.
34. 平野秀樹, 1991, 都市における都市的利用に関する研究 1, 日本不動産学会平成3年學術論文集, 21-24.
35. 平野秀樹, 1992, 都市における都市的利用に関する研究 2, 日本不動産学会平成4年學術論文集, 57-60.
36. 平野秀樹, 1992, 森林文化社会と森林都市に関する考察, 森林文化研究, 13, 121-131.
37. 平野秀樹, 1996, 森林理想郷を求めて-美しく小さなまちへ-, 東京, 中公新書, 3-227.
38. 平野秀樹, 1998, 森林都市のこれかたら, 森林都市, 21, 1-3.
39. 平野秀樹, 1999, 牛島幼視行, 리조트, 56, 1-31.
40. 平野秀樹, 朴九遠, 朴仁圭, 2001, 韓國田園都市のいま(上)-根強い人氣の同好人住宅-, 農林經濟9408: 2-6.
41. 平野秀樹・朴九遠・朴仁圭, 2001. 韓國田園都市のいま(下)-山岳型田園都市・香隣の森-, 農林經濟 9409, 8-12.
42. 榛村純一, 1998, 森林都市宣言から30年, 森林都市, 21, 4-9.
43. 下河辺淳・伊藤滋, 1990, 森林都市に熱い期待が寄せられています, 森林都市, 1, 10-11.
44. 丸田頼一, 1989, 리조트開發計畫論, 東京, ソフトサイエンス社, 54-84.
45. Melanie Smith and Laszlo Puzsko, 2009, Health and Wellness Tourism, Oxford: Elsevier Inc., 1-130.
46. Randall Upchurch and Conrad Lashley, 2006, Timeshare Resort Operations. Oxford: Elsevier Inc., pp.25-58.
- 인터넷 사이트
- 금산군 산림도시((blog.naver.com/kcn911/27017306)
 - 동호인 주택(www.mulgoginara.com/build/budongsan/b11.htm, mybox.happycampus.com/starax/)
 - 산림조합리조트(www.sanrim-resort.com)
 - 산림청(www.foreston.go.kr)
 - 한국농촌경제연구원(www.krei.re.kr)
 - 林野庁 國有林野(http://www.kokuyurin.maff.go.jp/. http://www.rinya.maff.go.jp/)
 - 森林都市(www3.justnet.ne.jp/shinrintoshi/special.h)**2002년까지 운영
 - 関東森林管理局(http://www.kanto.kokuyurin.go.jp/)
-
- 접 수 일: (2009년 10월 27일)
수 정 일: (1차: 2009년 11월 9일, 2차: 12월 3일)
게재확정일: (2009년 12월 3일)
- 3인 익명 심사필