



Korea Journal of Tourism and Hospitality Research
Korea Tourism Research Association

한국관광연구학회 2008 춘계 학술발표대회

산림리조트타운의 개발이상에 대한 고찰

일본 「산림도시」 정책의 특성과 좌절요인

A Study on the Development Idea of Forest Resort Town; The case of Japan` Shinrin Toshi

박 구 원*
Park, Koo-Won

I. 서 론

A. 메사에 따르면 산림의 이용은, (1)공업화 이전에는 생존과 관련한 다양한 산림이용이, (2)공업화단계에서는 목재생산을 주체로 하는 산림이용이, 그리고 (3)공업화 이후에는 목재생산뿐만 아니라 환경보호와 레크레이션적인 산림이용이 전개된다(熊崎実訳, 1992). 그러나 한국과 일본과 같이 산촌의 경영악화가 심화되고 산림에 대한 생활공간으로서 수요가 큰 지역에서는 산림은 종래의 녹의 보전, 레크레이션 정비차원을 넘어, 산림 그 자체를 새로운 정주공간으로 이용해 가야할 필요성도 생긴다.

그의 대표적인 것이, 1991년 일본 임야청에서 발표한 『산림도시』 구상이다. 그것은 전국토의 65%를 점하는 풍부한 산림자원을 토대로, 그 특성적인 자원을 이용해 자연과 공생하는 새로운 리조트공간을 만들고, 산림의 경제적 편익을 창출하려고 한 것이다. 그러나 정책 17년째를 맞고 있는 지금, 정책이 실현되지 않는 등 많은 문제가 노정되고 있고, 그를 뛰어넘기 위한 새로운 정책이 필요하다는 목소리도 높다. 여기서, 이들은 왜 실현되지 못했는가, 실현을 위해서는 어떠한 정책이 필요한 것인가의 문제가 다가온다.

한국의 산림은 그의 물리적인 측면에서는 일본의 그것과 차이가 있을 것이지만, 산림이 그 자체 과소화, 폐발화되고 있는 것은 거의 같은 현상이고, 어떠한 형태로건 그의 활용이 필요한 실정이기 때문이다. 또한 금일 리조트에 대한 수요는 크게 증대하는 것에 있어, 이러한 특성적인 자원을 활용한 대응방안은 리조트개발 측면에서도 매우 유효할 것으로 판단된다. 실제로 한국농촌경제연구원 등에서는 산림을 활용한 리조트공간개발 등이 제안되고 있는 실정이다. 그러나 이들의 연구는 대부분 산림이 갖고 있는 일반적인 여건을 토대로 정책제안이 이루어지고 있을 뿐, 구체적인 실증연구가 이루어지지 않아, 사업의 현실적인 측면에서 한계를 갖고 있다. 따라서 이러한 앞선 정책에 대한 연구는 산림리조트의 개발이상을 연구하는데 매우 실질적인 도움이 될 것으로 판단된다.

* 청주대학교 관광학부 교수. e-mail: parkfor@cju.ac.kr HP: 011-314-4359

본 연구는 이러한 인식을 토대로, 일본 「산림도시」의 전후 사정을 분석해, 산림도시의 추진특성과 그것이 실현되지 못한 이유를 밝히고, 한국에서 이와 같은 산림도시를 추진하기 위해서는 어떠한 사고와 접근이 필요한 것인가를 검토한 것에 있다.

II. 이론적 배경

1. 기존의 연구

리조트개발에 대한 수요는 본격적인 여가시대를 맞아 크게 증대되고 있고, 「생활 리조트」 및 「복지형 리조트」라는 말이 나올 정도로 빠르게 발전하는 양상을 보인다. 또한 이러한 리조트개발은 단일 리조트뿐만 아니라 리조트타운 또는 리조트지역과 같은 복합적 형태로의 개발도 적극 추진되고 있다. 예컨대, 일본 건설성관동지방건설국이 작성한 생활환경의 이미지를 보면, 현재는 가정이라는 제1공간과, 직장이라는 제2공간이 있어 이들이 주류를 이루고 그 사이에 여가공간이라는 형태가 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 「리조트 지역」이 탄생하게 된다. 산림리조트타운은 개념적으로 이러한 복합형 리조트, 생활형 리조트의 형태를 취하고 있다.

기존연구를 통해 보면 복합형 리조트에서는 계획을 체계적으로 집행할 수 있는 마스터플랜과 지역과의 연계가 매우 중요한 것으로 지적되고 있다(長谷川, 1988). 또한 생활형 리조트에 있어서는 구체적인 정주환경 및 리조트라이프스타일의 확립이 중요하게 거론되고 있다. 한편 기존연구에서는 구체적으로 다루어지고 있지는 않지만, 어떠한 특수한 자원을 기반으로 할 경우, 그 자원의 특성을 충분히 고려하여 개발이 이루어져야 한다는 것은 두 말할 나위가 없다. 따라서 산림리조트개발에 있어서는 이러한 요건이 중요하고, 이를 확보하기 위한 노력이 필요하다 할 수 있다. 그러나 이러한 복합형 또는 생활형 리조트타운에 대한 구체적인 개발 및 실천방향에 대해서는 지금까지 거의 밝혀지고 있지 않다. 따라서 실질적인 정책추진과정을 통해, 이와 같은 기존의 입장을 뒤 짚어 보고, 산림리조트타운에 대한 구체적인 개발방향 등을 검토하는 것은, 자원 또는 리조트 개발론적 측면에서 상당히 중요한 의의가 있을 것으로 판단된다.

2. 연구방법

일본의 「산림도시」 정책은 크게 3단계로 구분된다. 1단계는 1991년 임야청에서 산림도시구상을 발표한 때부터 버블경제가 끝나기 전인 1993년까지의 시기다. 이 시기는 산림도시가 버블경제라는 사회적 기류에 편승하고 또한 「산림문화론」이란 당시의 사조에 편승하여 사회적으로 큰 반향을 일으키고 많은 투자자들의 관심이 쏠리던 시기다.

2단계는 1994년 버블경기의 붕괴로부터 1998년 「新전국개발종합계획」이 발표되기 전까지의 시기다. 이 시기는 버블경제의 붕괴로 인해 투자가 극도로 위축되고, 산림도시가 더 이상 진전되

지 않는 등 산림도시의 침체에 해당한다. 그리고 3단계는 1998년 新전국종합개발계획이 발표되고 현재에 이르는 시기다. 1998년에 발표된 新전국종합개발계획은 21세기의 비전으로서 지역자립의 촉진과 아름다운 국토 형성을 목적으로 「다자연주의 창조」를 추진하고 있다. 「다자연주의 창조」는 농산촌 지역을 21세기의 새로운 프론티어로 인식하고 이 지역의 자연과 친화하는 소규모 자립형 생활체계를 구축하려는 개념으로 기본적으로 산림도시가 추구하는 이념과 일치된다. 이에 따라 新전국종합개발계획을 토대 산림도시에 대한 논의가 재 점화되는 것에 있지만, 그 재 점화는 사회에서 지속적으로 이루어지고 있을 뿐, 특별한 대안마련 등이 이루어지지 못해 임야청 내부에서는 정책으로서의 논의가 2004년을 기점으로 거의 중지되고 있는 상태다. 즉 3단계는 산림도시의 재 점화기 또는 잠복기라고 말할 수 있다.

제3장에서는 1단계에서 나타난 초기 이념 등을 바탕으로 산림도시정책의 추진배경과 개발 및 운영상의 특성을 정리했다. 제4장에서는 2단계에서 나타난 제 상황을 토대로 산림도시가 실현되지 못한 이유를 진단했다. 제5장에서는 3단계에서 나타난 사항을 토대로 산림도시를 둘러싼 최근의 움직임을 분석하여 산림도시가 실현되지 못한 근본적인 문제를 밝혔다. 그리고 제6장에서는 산림도시를 둘러싼 사업여건 및 국내의 동향과 사례를 토대로, 일본 산림도시가 실현되지 못한 원인을 정리하고, 한국에서 산림도시를 추진하기 위한 기본적인 방향 등을 검토·제시했다.

Ⅲ. 산림도시 정책의 추진배경과 특성

1. 산림도시 정책의 추진 배경

일본에서 산림도시가 추진된 배경은 우선 국유림의 경영 악화를 들 수 있다. 산촌지역은 종래 목재생산을 토대로 비교적 안정적인 생활이 유지되어 온 것에 있지만, 전후의 연료 및 건축자재의 혁명, 그리고 외국산 목재의 대량수입 등에 따라 재래 목재시장은 크게 침체되는 것에 있다. 이와 더불어 도시근교부에서는 산림이 방치, 파괴되는 등 산림은 임업이라는 생산기반으로서의 기능을 점차 잃어 가는 것에 있다. 지난 30년간(1970년-2000년) 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). 그리고 이러한 이유로 국유임야의 경영적자는 크게 늘어나, 2000년 현재 그의 누적적자는 3조 8,000억 엔에 이르고 있다.

산림도시 정책의 또 다른 배경은 사회적 U턴-I턴 현상이다. 그간 사회는 경제성장에 따라 소득 향상 및 삶의 가치를 중시하는 사회로의 전환이 이루어졌다. 그에 따라 도시지역에서는 과밀 등에 의한 생활환경의 악화, 폐쇄된 도시로부터 탈출하여 녹 풍부한 생활환경을 구하는 목소리가 커지고, 고향으로 U턴 현상이 크게 나타나는 것에 있다. 1990년대에 들어서는 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(リクルート地域活性化部, 1997). 이러한 도시민의 목소리는 특히 공익적 기능에 그 중심을 두고 있는 국유림에 대한 정책 압박을 가하게 되는 것에 있다.

이러한 중 1987년부터 “제2의 토지 붐”이라 불리어지는 버블경제가 시작된다. 이에 따라 도시 지역에서는 많은 과승자본이 집적되고, 기존에 등한시되어오던 산림지역은 새로운 투자대상으로 투자자들의 주목을 받게 된다.

1991년 임야청에서 발표한 산림도시 정책은 이러한 사회정세를 배경으로 탄생된 정책으로서, 국유임야를 대상으로 산림의 공익적 기능의 발휘와 조정을 하면서, 민간의 활력을 활용하여 녹 풍부한 거주공간을 형성하여, 「녹과 윤기 있는 생활의 실현」, 「지역의 진흥」, 「경제의 발전에 기여」 한다는 취지를 갖고 스타트 했다.

2. 산림도시의 개념과 운영체계

산림都市는 인간의 정주공간을 산림 속에서 콤팩트하게 구성하여, 인간과 자연과의 공생을 도모하고 있다. 따라서 거기에는 지형 등 자연조건을 최대한 살리고, 산림생태에 부담을 주지 않는 저밀도 개발로 환경부하를 최소화 한다는 개발원칙을 마련하고 있다.

이러한 원칙을 토대로 산림都市는 <표 1>과 같이, (1)임의 생활존, (2) 접촉의 존, (3)에코심벌 존이라는 3개의 존으로 이루어지고 있다. 「숲의 생활존」은 개인의 거주환경을 형성하는 공간으로 그곳에 입주하는 주민에 의해 그 환경을 관리·운영해 가는 체계로 되어 있고, 「접촉의 존」은 주로 레크레이션 공간인 동시에 지역의 경관을 형성하는 산림으로 주민자치단체에 의해 이들을 공동 관리·운영하는 체계로 되어 있다. 그리고 「에코심벌존」은 주로서 생태계를 보전하는 공간으로서, 외부와의 완충기능을 갖는 산림 군으로 국가가 직접 관리하게 된다. 산림都市는 이러한 세 가지 존과 그의 관리체계에 의해 자연에 조화한 주거환경을 조성해 나아간다는 컨셉으로, 이러한 인간의 조직에 의해 녹 풍부한 생활공간을 창출하고 자연공생형 도시를 만들어 간다는 것이 기존 도시계획과의 큰 차이로 설명되고 있다.

<표 1> 산림都市의 토지이용 개념 및 권리관계

구분	林의 생활존	접촉의 존	에코심벌존
토지 이용	기능	· 住 + 職 + 遊 공간	· 遊 공간
	사업 내용	· 택지를 구성하는 녹지로서, 개인의 주거환경을 형성 · 개인취미를 살려 꽃나무, 과수 등을 적정배치	· 지역 경관을 형성하는 산림 · 다양한 산림이 혼재하고, 과수원, 유보도, 레크레이션시설 등이 배치
권리 관계	소유자	· 입거주민	· 국가
	이용자	· 입거주민	· 주민
	유지 관리	· 입거주민	· 주민조직
	비고	· 구획소유권 분양	· 국유림 이용제도 활용

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

산림都市 정책은 국유임야를 민간의 활력을 이용해 새로운 정주都市를 창출하고자하는 정책이다. 따라서 정책을 추진하는 임야청이 도시만들기에 필요한 기본적인 컨셉 및 토지와 기본적인 인프라시설을 제공하고, 민간사업자가 실질적인 사업을 실행하는 체계에 있다. 그리고 지방자치단체는 사업의 추진에 필요한 조례를 만드는 등 그의 실행에 따른 틀을 결정되는 역할을 담당하고,

또한 사업의 실행주체로서도 직접 그의 사업체 참여할 수 있도록 위치되고 있다(표 2). 또한 산림 도시를 직접 조사연구하고 자문하는 조직으로서 사단법인 산림도시만들기연구회를 운영하는 체계로 운영되고 있다.

<표 2> 산림도시의 실행체계

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

산림都市는 독립한 사회구성을 목표로 하는 것으로, 정보통신의 발달을 전제로 하고 있다. 즉, 도시의 폐한 사회로부터 탈출하여 자연을 찾는 사람들이 증가하고, 이들이 산림도시의 수요를 이루고, 이들이 정보통신에 의해 비즈니스를 한다는 것이다. 이러한 원칙에 따라 일반생활자에게는 산림문화에 뿌리를 둔 업무활동으로 쾌적한 생활환경을 제공하고, 산림자본으로부터 재테크가 창출됨으로서 자연과 인간이 공생한다는 개념이다.

3. 산림도시의 의의와 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, 이에 촉발해 몇몇 지역에서는 자체적인 산림도시의 건설을 추진해 왔다. 그러나 그것은 부분적인 실험에 멈췄고 국가의 정책까지는 이르지 못했다. 산림도시정책이 갖는 가장 중요한 의미는 이들이 지방자치단체의 차원이 아닌 국가의 정책 또는 구상으로 추진되고 있다는 점과, 이러한 도시만들기의 정책이 도시 측면에서가 아닌 도시민들을 받아들이는 산림 또는 그를 운영하는 임야청이라고 하는 수용적 측면에서 발신하고 있다는 점이다.

산림도시정책이 갖는 별의 의의는 그의 다대한 비전에 있다. 현재 일본의 산림은 34%가 국유림이고, 건설성 기준에 따르면 그의 많은 부분은 도시적 개발이 가능한 지역이다. 이들 지역이 기본적으로 산림도시정책을 추진하는 대상으로 되는 것에 있어, 그의 정책에서는 토지이용을 3가지 존(zone)으로 구성하고 시민조직을 통하여 관리하면서, 자연과 조화하는 쾌적한 생활공간을 만들어 간다는 컨셉이다. 도시의 발전에 따라 산림의 개발이 불가피 하다면 그 자원을 합리적으로 이용해 가는 것은 국토의 그라운드정책면에서도 상당한 중요한 의미를 갖는 것에 있다. 그 위에 도시주민에 새로운 생활환경을 제공하면서 그들에 의해 산림의 올바른 관리가 가능하다면 그의 비전은 다대한 것이 된다. 산림도시가 농지를 배경으로 한 영국의 전원도시와 종종 비교되는 것은 이러한 국의 특성적인 자원 활용의 문제에서 출발하고, 그 만큼의 비전이 기대되기 때문이라 말할 수 있다.

그러나 산림도시는 전원도시와 같이 완전한 계획론적인 틀을 갖고 출발하디는 못하고 있다. 예를 들어 <표 1>과 <표 2>에서 보는 바와 같이, 산림도시는 누구를 대상으로 할 것인지, 산림도시는 독립된 도시인지 혹은 기성도시에 부속한 도시인지, 그의 크기는 어느 정도 규모를 필요로 하는지 등이 명확치 않다.

IV. 산림도시 정책이 실현되지 못한 이유

산림도시 정책은 버블경제라고 하는 호전되는 사회 분위기도 있어, 정책초기에는 많은 사람들의 관심을 집중시켰다. 예를 들면 1992년판의 「현대용어 기초지식」에서는 “산림도시”라고 하는 용어가 게재되고 있고, 중요한 실험으로 평가되고 있다. 그리고 산림도시만들기연구회에 참가하는 멤버는 1993년에 이미 23단체에 이르는 등 그의 관심은 깊어지는 것에 있다.

그러나 산림도시가 사업으로 실현된 예는 지금까지 없다. 초기에는 많은 사람(투자자와 지장자치단체)의 관심을 집중시킨 것에 있지만, 대부분 계획검토단계에서 좌절되었거나 혹은 계획추진 과정에서 중도하차했다. 이렇게 정책이 실현되지 않은 것에 대해서는 여러 가지 요인이 지적되고 있으나, 그를 요약하면 크게 다음의 5가지로 정리된다.

단, 이러한 원인분석에서는 산림도시 연구의 기관지인 「산림도시(1~24호)」, 임야청의 내부자료 및 관련담당자(국유임야종합이용추진실장)와의 인터뷰 자료를 통해 이루어 졌다.

1. 산림도시가 실현되지 못한 이유

1) 버블경제의 붕괴

그 요인의 하나는 버블경제의 붕괴다. 산림도시 구상은 버블경제의 말기에 출발한 정책이다. 거기서 초기에는 많은 투자자의 관심이 집중하는 것에 있지만, 곧 버블경제가 붕괴됨에 따라 전체적으로 투자경제가 침체되어 투자자들의 구매의욕이 상실되고, 시정촌에서도 사업자본의 부족으로 적극적인 참여가 어렵게 되었다(平野秀樹, 1998). 그리고 일부 투자가 행해진 곳에서도 자금압박으로 그의 사업 집행이 중단되는 것에 있다. 즉 그의 직접적인 요인은 버블경제라는 투자조건이 상실했기 때문이다(林野庁, 2002). 그러나 버블경제 이후 경제가 어느 정도 회복한 이후에도 그 사업은 크게 활성화되고 있지 않다. 그것은 버블경제의 붕괴 이외에 보다 깊은 문제가 내재되고 있다는 것을 시사한다.

2) 적지, 재산베이스 문제

그의 하나로 지적되고 있는 것은 산림이 갖고 있는 적지와 사업으로서의 재산성의 문제가 있다. 국유림이라고 하는 것은 원래부터 도시로부터 떨어진 오지에 존재하는 경우가 많고 실질적으로 사람이 살 수 있는 적지가 많지 않다(林野庁, 2002). 그것은 도시적 개발이 가능한 지역과 실제 계획대상 지역과는 많은 괴리가 발생하는 것을 나타낸다. 그리고 산림은 일반적으로 시가지에서 떨어져 존재하고, 그것에는 도로 등 인프라시설의 정비가 크게 늦어지고 있다. 따라서 그것을 사

업화하기 위해서는 많은 개발비용이 들고 좀처럼 채산베이스는 맞지 않는 것에 있다. 이러한 것은 버블경제 시기에는 어느 정도 통용된 것에 있지만, 버블경제가 붕괴된 시점에서는 투자가의 매력을 상실하는 요인이 된다(平野秀樹, 2000).

3) 인근주민의 반대

타의 하나는 인근주민의 반대다. 국유림은 일반적으로 경사오지에 존재하기 때문에 그와 같은 지역에 산림도시가 조성될 경우, 그 위치는 일반적으로 기존의 산촌보다 상류지역에 위치하게 된다. 그리고 산림도시가 저밀주구를 지향한다 해도 “도시”라 하면 그의 규모는 작아도 수백 수천인의 인구규모가 예상된다. 따라서 하류지역의 주민으로부터 보면 산림도시의 조성은 물 부족, 환경오염 등의 문제를 발생할 소지가 큰 것에 있고, 사업에는 반대를 가하는 것에 있다(平野秀樹, 1998). △△시에서 추진된 산림도시가 사업추진과정에서 도중하차한 것은 자금압박과 함께 이러한 지역주민의 반대가 이유였다고 한다(국유임야종합이용추진실장과의 인터뷰 결과). 이러한 것은 개발과 환경문제에 대응하는 법안의 부재와도 관련되는 부분이기도하다.

4) 인간생활과 산림의 관계에 관한 문제

다른 하나는 인간생활과 산림과의 관계에 있다. 이것에 대하여 신무라(榛村純一) 씨는 다음과 같이 술하고 있다. 「원래 일본에서는 산림과 도시와는 무순하는 관계로, 그의 이미지가 명확하지 않았다. 유럽과 같이 산림과 도시가 공존하는 공간이 적고, 서구가 우량이 적고 농지와 평지림, 풍부한 하천 등이 많은 거에 비해, 일본의 산림은 화전민 등이 목재와 산의 경작 및 임업에 의해 생활을 꾸려 가는 것에 있지만, 태풍과 호우, 산사태 등에 대항하는 생활로, 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 과소(過疎)하는 산촌의 이야기이지만, 도시적 이용이 가능한 지역과 산림도시가 성립된 조건은 반드시 일치하지 않는다는 것을 시사한다.

5) 계획연출력의 부족

마지막으로 이러한 문제가 발생하는 것은 결과적으로 계획연출력이 부족했기 때문이라는 지적이 많다. 신무라(榛村純一) 씨는 「산림도시는 버블시기에 조차, 좀처럼 여러 가지 제약과 소로본상의 계산에서 성립하기 어려운 것이 있었다. 그것은 사업주체에 강력한 구심력이 움직이지 않았던 것, 계획시나리오에 재미있는 것을 만들지 못한 것, 리조트의 불 채산성을 메우는 아이디어 사업이 부족했기 때문이었다.」고 지적하고 있다(榛村純一, 1998). 그리고 히라노(平野秀樹) 씨는 「원래 개발투자가 족하는 것은 직접적인 채산성이지만 프로젝트의 성패를 정하는 것은 결국은 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 투자조건 변화와 함께 적지문제, 사회적 정서와 관련하여 사업화하기 어려운 면이 있었고, 그것을 컨셉으로 유도하지 못한 문제가 있다. 그리고 그의 컨셉의 문제는 적어도 사업주체의 구심점과 계획시

나리오의 부족과 관련하고 있다.

2. 프로젝트 추진 및 운영상의 문제

1) 민간자본에 대한 과도한 의존

한편 또 다른 측면에서의 이유로서 운영의 문제를 지적할 수 있다. 산림도시 정책은 전술한바와 같이, 임야청-민간사업자-지방자치단체의 3자에 의해 추진되고 있고, 이들이 「산림도시만들기 연구회」의 통해 그의 실질적인 프로그램을 상정하는 체계로 되어 있다. 그러나 산림도시만들기 연구회 멤버는 <표 3>에서 나타나고 있는바와 같이 지방자치단체보다는 대기업과 산림개발업자 등 민간사업자가 주가 되고 있고, 그의 회원 수는 버블경제 붕괴 이래 양자(대기업과 산림개발업자) 모두 크게 줄고 있다. 민간사업자는 사업에 있어서는 누구보다도 상세한 것에 있지만 사회적 정세와 사업의 채산성의 문제에 민감할 수밖에 없다. 산림도시 정책이 사회정세에 크게 흔들리고 계획론의 부재라고 하는 큰 구멍이 발생한 것은 사업이 민간업자에 크게 치우쳐 있는 운영체계와 관련되는 것이 많다. 예컨대 정책추진부서인 임야청에는 산림도시와 관련한 팀이 형성되고 있지 않고, 거의 모든 실무는 산림도시만들기연구회가 추진하는 체계로 되어 있으나, 이들 연구회 멤버는 84%, 많게는 90%가 민간사업자로 구성되어 있다. 따라서 정책이 실체 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.

부족을 을 포함시킬 수 있을 것으로 .

<표 3> 산림도시만들기연구회 멤버

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에코프로션	· (사)일본임업기술협회
	· 신일본제철(주)	· 동경행상화재보험(주)	· (재)임업홍제회
	· 부사컨트리(주)	· 삼정해상화재보험	· 삼림개발공단
	· (주)미쯔비시종합연구소	· 삼성지소(주)	· (사)전국산림토목건설업협회
	· 가시마건설(주)	· 대성건설(주)	· (사)동경임업토목협회
	· 도큐부동산	· 동경전력(주)	· 후쿠시마현 회기천시
	· 동아건설공업(주)	· 제팬데벨로프먼트(주)	· 치바현 단진시
	· 대일본 토목(주)	· (주)일분라이프	· 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」를 토대로 작성

2) 적지성의 문제

또 다른 문제는 적지성의 문제를 지적할 수 있다. <표 4>는 1990년대 후반부터 자치단체에서 추진된 산림도시의 추진현황을 나타낸 것이다. 이를 보면 각 시별로 사업의 내용과 규모는 다소 차이를 보이고 있으나, 그의 입지는 대부분 시가지 또는 주요 교통망으로부터 약10km안 밖에 위치되고 있는 것을 알 수 있다. 이것은 산림도시 구상이 그의 당초 계획과는 달리, 기존 도시와 매

우 밀접한 관계에서 추진되고 있다는 것을 시사해 주는 것에 있다. 또한 이들 산림도시 구상이 추진된 지역은 대부분 민유지를 다수 포함하고 있는 것으로 확인된다.

<표 4> 산림도시만들기연구회 멤버

자치단체	사업규모	위치	내용
C현 KPS	약400ha	중심지로부터 약13km	현의 KAZU아카데미구상과 연계한 모델적 산림도시 구상
I현 IRS	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
F현 YNS	약800ha	중심부로부터 약7km	호수, 산림공원 등의 환경조건을 살리면서 시의 구상과 연계한 산림도시 계획
FS현 IWS	약1,000ha	메인C로부터 약13km	자연풍경과 고속도로에 인접한 입지조건을 살린 특색 있는 산림도시 구상

주 : 森林都市づくり研究会 (1997/1998/199) 자료를 토대로 작성

3) 사유지의 참여

산림도시 추진과 관련하여 1990년대 후반에 나타난 또 다른 움직임은 사유지의 참여에 있다. 원래 산림도시 구상은 대상을 국유림으로 한정된 것은 국유림의 심각한 경영문제와 함께, 국유림이 일정 면적을 확보할 수 있기 때문이다. 따라서 일반적으로 소규모로 불할 점유되고 있는 사유림은 그 대상에서 제외된 것에 있다. 그러나 실질적으로 산림도시 규모는 반드시 큰 것만을 요구하는 것도 아니고, 오히려 소규모에 대한 문의가 많았다고 한다. (임야청 및 연구회 홈페이지에는, 몇몇 개인이 모여 소규모로 추진하고자하는 문의가 많았었다고 함). 또 도시주변에 존재하는 사유림은 산림경영이 되지 않는 채, 토지의 가격만이 뛰어 재산세 등으로 부담이 가중된다. 따라서 어느 정도의 규모가 큰 사유림의 경우, 산림도시에 대한 사업적 기대가 커지고, 참여하는 것으로 된다. 관련담당자와의 인터뷰에 따르면 지금까지 이러한 사유림의 참여의사는 임야청에 7건 정도 있었다 한다.

이처럼 임야청이 구상했던 산림도시와 현실은 큰 차이가 발견되는 것에 있고, 이러한 차이는 주로서 입지와 규모에서 발생하는 것에 있다. 즉 정책추진 과정에 있어서는 그 소재를 국유림이라는 하나의 자원에 집착한 나머지, 다양한 수요에 대응할 수 없었다고 하는 한계가 발견되는 것에 있다.

V. 산림도시를 둘러싼 새로운 움직임

1. 임야청 특별위원회 보고서

1999년 임야청에서는 이러한 정황과 그간에 노정된 문제 등을 토대로 「특별위원회 보고서」를 작성했다. 거기에는 산림도시정책에 대한 현상과 과제가 명시되어 있고, 그 내용을 정리해 보

면 <표 5>와 같다. 그를 통해 보면, 현상의 문제는 5가지로 요약된다. 사회적 정세변화에 따른 민간사업체 등의 신규 개발의욕 감퇴, 국유임야의 입지적 특성으로부터 발생하는 기반정비 비용의 어려움, 자치단체 등의 재정악화에 따른 인프라정비에 필요한 공적지원에 대한 기대 곤란, 산간부도시개발에 대한 제도적 제약 등이 그것이다. 그리고 이들에 더해 산림도시의 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.

임야청은 이러한 진단을 토대로, 산림도시의 추진은 떠미는 바람이 되고 있어 무엇인가 새로운 방향이 필요한 것, 그의 실현을 위해서는 산림도시의 구체적인 라이프스타일을 밝히고, 정주대상이 되는 타깃을 명확히 할 필요성을 강조하고 있다. 또한 이를 위해서는 산림과 인간이 공생하는 라이프스타일의 형성을 위해 다양한 제안과 어프로치의 형성을 기본적 과제로 제시하고 있다.

<표 5> 산림도시를 둘러싼 현상과 과제

구분	산림도시
현상	<ul style="list-style-type: none"> · 사회경제정세의 변화에 따라, 민간사업체 등의 신규의 개발의욕이 감퇴 · 국유임야의 입지특성으로부터 기반정비에 걸린 비용이 많음 · 자치단체 등 공적기관의 재정악화에 따라, 인프라 정비에 드는 공적지원의 기대가 곤란 · 산간부에서의 도시개발에 걸린 제도면에서의 제약이 네트워크 작용 · 산림도시의 구체적인 상(산림도시에 있어서 라이프스타일, 사는 사람들의 얼굴 등)이 불명확
	· 지금까지의 수법에 따른 산림도시의 구체적인 입상은 당면 상당히 엄한 상황
과제	<ul style="list-style-type: none"> · 신전국종합개발계획에 있어서 「다자연 거주지역의 창조」와 산림과 인간이 공생하는 지역만들기예의 지향 등을 밝은 장래적 니즈의 적합한 대응이 필요 · 산림도시에 있어서 매력 있는 라이프스타일의 제안이 필요 · 이를 위해서는 산림도시의 타깃의 명확화가 필요 · 산림도시 실현을 향한 프로세스와 산림공간 등을 활용한 다양한 어프로치의 연구가 필요 (비즈니스 찬스의 창출) · 지자체 등과 연계해 지역활성화에 연관된 다양한 접근 필요(비즈니스 찬스의 창출)
	· 산림도시의 실현을 향해, 당면 산림과 인간의 공생하는 라이프스타일의 형성을 위한 제안과 다양한 어프로치 등에 중점을 둘 필요가 있음

주 : 「特別委員會・論点整理 (事務局書案)」을 토대로 작성

이처럼 임야청 특별위원회 보고서는 산림도시정책의 근본적인 문제 또는 사업성공의 핵심적 가치를 「구체적인 라이프스타일의 전개 및 이를 지원해 갈수 있는 시스템의 문제」에서 찾고 있다. 이것은 산림도시정책의 성공을 위해서는 이러한 구체적인 라이프스타일의 확립과 그를 지원할 수 있는 다양한 접근이 필요하다는 것을 시사하는 것에 있다. 이것은 「생활형 리조트에 있어서 구체적인 정주환경 및 리조트라이프스타일의 확립이 중요하다」는 기존의 연구결과 등과 일치하는 것으로, 산림도시 또는 산림리조트 개발에 있어서 이러한 라이프스타일의 명확한 설정 및 그를 지원해 갈 수 있는 시스템이 얼마나 중요하다는 것을 새삼 재확인 시켜주는 것이라 볼 수 있다.

2. 파일롯트 사업구상

그리고 이러한 기본방침을 토대로 임야청에서는, 2000년부터 타깃 설정을 기본으로 하는 파일럿 사업구상을 추진하고 있다. 이 구상의 요지는 하나의 대상지를 정해 그곳에 거주를 희망하는 사람들을 모으고 그들의 희망에 맞는 산림도시를 창출한다고 하는 것이다. 이것은 토지를 상품화하여 산림도시를 만들어 가겠다는 종래의 입장과는 크게 다른 것으로, 토지를 상품화하는 공급자 입장보다는 이용할 주민에 포커스를 맞추었다는 점에 큰 의의가 있다고 말할 수 있다. 즉 계획프로그램의 구체적인 형태를 얻기 위해서는 타깃의 설정이 무엇보다 중요하지만, 반면 그를 움직일 수 있는 소비자의 유형과 수요가 무엇보다 중요하다는 인식을 나타내고 있는 것이다.

임야청 담당자에 따르면 이들 사업구상은 산림도시의 실현을 위해 비밀리에 추진되는 하는 실험적 사업으로서, 관서지역(오사카와 교토를 중심으로 한 지역)을 중심으로, 비교적 소규모로 추진되고 있다. 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. 산림도시정책을 처음부터 입안, 제기했던 산림문화진흥공사 겸 국유임야 종합이용실장을 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, 소규모를 지향해야 하는 것, 소비자의 수요에 기초하는 것, 실험적 사업의 추진하고 그를 통해 성공모델을 만들어 내는 것, 지역과 밀착시키는 것, 산림도시의 일본적 라이프스타일을 만들어 내는 것 등이 산림도시 성공의 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).

V. 연구결과 및 고찰

1. 일본의 산림도시가 실현되지 못한 이유

이상으로부터 보면, 얼마간의 사실이 나타난다. 그의 하나는 산림도시는 수요가 예정된 일반적 인 도시만들기와는 달리 그의 수요가 잠재적으로 있어 사업화에는 상당한 어려움을 갖고 있다는 것, 그리고 사업화를 위해서는 토지를 상품화, 소비자를 이끌어낼 수 있는 계획연출력이 상당히 요구된다는 것이다.

일본의 산림도시는 이러한 계획연출력이 준비되지 않은 채 정책이 우선했고, 그것이 결국 실현 되지 못한 직접적인 원인에 연결되고 있다. 이들이 계획연출력을 갖지 못한 것은 누가 이용하고 어떠한 생활이 전개될 것인지에 대한 라이프스타일과 타깃의 불명확했던 것, 그 대상을 그의 입지가 거의 정해져 있는 국유림을 대상으로 하고 있고, 토지이용에 대한 성격 및 구체적인 형태가 나오지 않았던 것, 또 그의 정책추진에서 민간지본에 대한 의존도가 너무 컸던 것 등으로 나타난다.

따라서 정책추진을 위해서는 그의 실행주체가 되는 민간 및 시정촌을 끌어들이 수 있는 구체적인 체제의 구축과 명확한 라이프스타일 및 타겟의 설정, 자원의 유형화가 필요한 것에 있고, 그를 위해서는 커뮤니티조직과 관련된 조직의 유형, 전통적인 커뮤니티의 형질, 초기 문화론처럼 산림을 어떻게 이용해 갈 것인가에 대한 국민적 컨센서스의 문제가 해결되어야 할 것으로 판단된다.

2. 한국에서 산림도시의 실천적 과제

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

그러나 여기서 중요한 것은 산림의 도시적 이용에 관한 정책추진에 있어서는 상당한 합의와 계획연출력이 필요하고, 그것이 없을 때는 그의 정책은 거의 사상의 누각과 같다는 점에 있다. 따라서 그 정책추진에 있어서는 계획연출력이 절대적으로 요구되지만, 일본 산림도시에 나타난 상황을 보면 한국적 산림도시를 추진하는데 있어서는 이하의 3점을 특별히 고려할 필요가 있다고 생각된다.

- (1) 일본의 산림율과 비교해 산림도시를 어떻게 위치시킬 것인가의 문제
- (2) 주민의 생활과 산림과의 관계에 있어서 한국적 산림지역의 역사 위에 어떻게 발효시켜 나갈 것인가 하는 문제
- (3) 어떠한 부류의 사람들이 산림도시의 구성원이 될 것인가의 문제, 에 있다.

한국에서 산림을 이용한 리조트활동은 휴가촌에서 휴양단지까지, 센컨드하우스에서 전원주택에 이르기 까지 다양한 형태로 추진되고 있다. 그러나 이들 사업은 아직 대부분 구상단계에 머물고 있을 뿐, 실행되고 있지 못하다. 그런 의미에서 한국에서는 아직 시간이 있다고 볼 수 있다. 한국에서는 혈연, 학연, 지연이라는 3가지 연이 발달해 왔다. 그것은 간혹 사회적 병폐로 인식되고 있기도 하지만, 이러한 인연의 고리는 커뮤니티 형성에 있어서 중요한 역할을 하기도 한다. 대도시 주변에 발달하고 있는 동호인 주택, 종교적 이념과 지연을 통해 만들어진 향림동산 등은 그의 좋은 예에 해당하고, 이들의 삶과 생활형태가 성공적으로 나타나고 있기 때문이다¹⁾. 따라서 한국에서 산림리조트개발의 발전을 위해서는 산림리조트라이프에 대한 연구와 함께, 한국적 특성이라 할 수 있는 이러한 커뮤니티적 삶을 대상으로 그들이 어떻게 발전해 왔고, 현재 어떠한 수요가 발생되고 있는가, 또한 이들의 삶과 행복을 유지시키는 요건은 무엇인가 등의 문제를 밝혀나가는 것은 한국적 산림리조트개발을 이루어 내는데 무엇보다 중요한 키가 될 것으로 판단된다.

1) 한국인의 동호인 주택은 날로 증가하는 추세에 있고, 비교적 성공적으로 평가되고 있다. 또한 용인에 있는 향림동산은 이복에 고향을 둔 교회인들이 뜻을 모아 만들어낸 이상도시로서 초기의 별장에서 현재는 완전히 전원도시로 발전하고 있고, 지역주민들도 대체로 만족한 삶을 살아가는 것으로 확인된다. 또한 일본의 산림도시를 입안·추진해 온 임야정 국유임야종합이용실장도 향림동산 등을 방문해 감탄을 받은 바 있다(平野秀樹·林九遠·朴仁圭, 2001)

VI. 맺음말

산림의 경영악화와 리조트에 대한 수요증대는 산림의 도시적 또는 휴양적 이용을 촉진시키고 있고, 산림을 활용한 리조트개발은 하나의 중요한 정책적 이슈가 되고 있다. 따라서 산림리조트의 개발이상과 그의 발전방향을 제시하는 것은 매우 필요한 상황이라 말할 수 있다. 일본의 산림도시를 대상으로 분석한 결과, 그의 실패는 추진조직의 조직적인 문제, 자원의 위치 및 범위에 관한 문제, 실질적인 리조트생활에 관한 문제가 원인이 되고 있는 것으로 나타난다. 따라서 산림리조트개발에 있어서는 이러한 제점을 토대로 어떠한 부류가 대상이 될 것인가, 어떠한 스타일이 전개 가능할 것인가, 행정이 자치단체 및 민간사업자와 어떻게 공조체계를 유지하면서, 소비자를 끌어들이는 것인가의 문제가 공격해 온다. 이를 위해서는 우선 행정의 입장이 아닌 소비자의 입장 및 수요에 기초한 접근, 명확한 타겟과 리조트라이프를 위한 모델의 구축, 소규모 모델사업의 추진이 바람직 할 것으로 판단된다. 또한, 한국적 산림도시를 구축하기 위해서는 동호인 주택과 같은 커뮤니티 현상에 대한 집중적인 연구가 필요할 것으로 판단된다.

감사의 글

본 논문을 작성하는데 있어서는 임야청 국유림종합이용실장을 지낸 히라노히데키 씨에게 많은 자료와 조언을 받았습니다. 이에 심심한 감사의 말씀을 올립니다.

참고문헌

- 향린공영회(1990) 「향린동산 20년」. 서울: 종로서적출판주식회사.
- 谷口正和(2000) エコタデ モデルづくり. 森林都市づくり研究会 「森林都市」24:1-8.
- 熊谷実訳(1992) 「世界の森林資源」. 東京: 築地書館.
- 大久保幸夫(1997) 都市住民の田舎暮らしニーズ. 森林都市づくり研究会 「森林都市」Vol.18:1-4.
- 渡辺文宏() 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.
- 比嘉佑田(2004) 「ゆいまる福祉リゾート革命」. 東京: ゆい出版.
- 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. 森林都市づくり研究会 「森林都市」Vol.1:1-9.
- 船越昭治(1999) 「森林・林業・山村問題研究入門」. 東京: 地球社.
- 若井康彦(1991) 「生活リゾートの創造」. 東京: 総合ユニコム.
- 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」Vol.18:8-10.
- 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年学術論文集」21-24.
- 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年学術論文集」57-60.

- 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」 Vol.13:121-131.
- 平野秀樹(1996) 「森林理想郷を求めてー美しく小さなまちへー」 東京: 中公新書.
- 平野秀樹(1998) 森林都市のこれかたら 森林都市づくり研究会 「森林都市」 21:1-3.
- 平野秀樹(1999) 牛島幼視行. リポート 56: 1-31.
- 平野秀樹・朴九遠・朴仁圭(2001). 韓国田園都市のいま(上)-根強い人気の同好人住宅. 「農林経済」 No.9408: 2~6
- 平野秀樹・朴九遠・朴仁圭(2001). 韓国田園都市のいま(下)-山岳型田園都市「香隣の森」-. 「農林経済」 No.9409: 8~12
- 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. 森林都市づくり研究会「森林都市」 Vol.1:10-11.
- 林野庁(1991) 森林都市構想の実現に向けて. 林野庁
- 林野庁(1992) 森林都市 www3.justnet.ne.jp/shinrintoshi/special.h
- 林野庁(1999) 森林都市構想について. 林野庁
- 林野庁(2000) 「林業統計要覧」. 東京: 林野弘済会.
- 榛村純一(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」 21:4-9.
- 丸田頼一(1989) 「リゾート開発計画論」. 東京: ソフトサイエンス社.