

# 自然休養林의 효율적 활용을 위한 법적 제안에 관한 研究

李 震 熙\*

## 目 次

- I. 序 論
- II. 都市民의 여가성향 분석
- III. 自然休養林의 탄생배경 및 위상
- IV. 우리나라 自然休養林關聯法의 고찰
- V. 外國 自然休養林關聯法의 고찰
- VI. 自然休養林關聯法規의 提案
- VII. 結 論

## I. 序 論

### 1. 研究의 배경 및 目的

산업화에 따라 個人所得이 향상되었고, 勞動時間의 단축에 따라 餘暇時間이 증가되었으며, 社會가 복잡해지고 다양화됨에 따라 겪게되는 각종 스트레스를 해소하고 餘暇時間을 활용하려는 개인적 인 욕구가 점차 증대되고 있다(이진희, 1996).

최근의 餘暇추세는 모든 계층에서 보편적으로 이루어지는 大衆 餘暇時代로 들어섰고 餘暇活動과 그 質的水準이 生活에 대한 만족과 삶의 質에 直接的 影響을 미치고 있다. 餘暇의 의미가 종래 일하는 時間과 生理的 機能을 유지하기 위하여 필요한 時間을 제외한 時間的 次元의 餘暇概念에서 벗어나 바람직한 삶을 영위하기 위해 보다 인간다운 의미의 精神的, 肉體的, 心理的 次元의 餘暇概念으로 바뀌고 있다.

山林은 自然生態系를 유지하고 기후완화, 대기정화 및 생명체에 없어서는 안될 산소를 대량 공급하는 根源(Gene and Frederick 1986 ; Joan 1975)으로서 아주 중요하다. 우리나라는 全國土의 65%가 山林으로 이루어져 있으며, 이러한 山林은 대기정화기능, 수원함양기능, 토사유출 및

\* 제주대학교 경상대학 관광개발학과 전임강사

분괴방지기능, 야생동물보호기능 및 山林休養機能 등 공익적 역할을 하고 있다.

山林은 住居地域의 경제적 가치향상, 에너지절약효과, 휴양기회제공, 건강증진, 스트레스해소 및 노동자의 생산성 향상에도 기여하고 있다(이주희, 1994).

都市民의 여가생활의 장소로서 山林을 배경으로 한 주요시설로는 自然休養林과 自然公園을 들 수 있다. 自然休養林 關聯法이나 自然公園法은 공히 국민의 보전휴양 및 정서생활의 향상에 기여함을 목적으로 제정되었다. 그러나 차이점으로는 自然休養林 關聯法은 산림소유자의 소득증대에 이바지함을 위해서이고, 自然公園法은 자연경승지를 보호하기 위함이다. 또한 自然休養林은 都市公園의 성격과는 달리 원시적 森林과 自然環境을 기반으로 하여 산림휴양, 캠핑, 야생지역의 경험 등 다양한 형태의 체험과 自然景觀을 즐길 수 있는 지역이다(전라북도 임실군, 1992).

日本의 경우는 종래의 自然保護法, 文化財保護法 등 개별적인 自然保護 및 資源利用政策만으로는 증대하는 山林의 공익적 기능에 대한 요구를 모두 충족시킬 수 없기 때문에 1989년 12월 18일 法律 제71호로 山林保健機能增進에 관한 特別措置法을 제정하였는데 제1조에는 公衆保健에 이용되는 山林의 保健機能증진을 도모하기 위한 특별한 조치를 강구함으로써 山林資源의 체계적 이용을 촉진하고 林業地域의 진흥과 국민복지향상에 기여하였고, 獨逸의 경우는 聯邦山林法 제13조에 休養을 목적으로 山林을 보호하고 육성·조성하는 것이 국민복지를 위해 필요한 경우 山林을 休養林으로 지정할 수 있다고 규정되어 있으며 細部規定은 각 州에 위임하고 있다.

自然休養林의 利用現況을 분석하면 自然公園과는 달리 10代の 단체이용자가 主流를 이루며, 주로 여름 방학기간의 수련회나 단체활동에 참여하였으며, 山林所有者의 소득증대에는 크게 이바지하지 못함을 알 수 있다(김세천, 1993).

이와 같은 관점에서 볼 때 국민의 건전한 餘暇活動을 수용할 수 있는 空間인 自然休養林에 관련된 法規를 검토해보고, 이들의 문제점을 분석하며, 바람직한 방향으로 제언하는 것이 본 研究의 目的이다.

## 2. 研究의 範圍 및 方法

都市民의 여가성향을 분석하여 一日觀光 및 宿泊觀光에 대한 참여정도를 파악하고, 여행동반형태도 조사한다. 또한 우리나라의 林業現況을 분석하여 문제점을 검토한 후 山林所有者의 소득증대를 위한 自然休養林의 자원화방안과 역할에 대하여 연구한다. 우리나라의 自然休養林 관련법에 대한 법규의 제정취지, 시설종류 등을 검토하고, 外國의 自然休養林 關聯法の 제정취지를 분석하여 각각의 위상을 파악하고, 현행 自然休養林의 指定目的, 施設의 種類등을 분석한 후 기존의 自然休養林 關聯法案이 국민의 餘暇行態를 수용할 수 있는지를 검토한 후 法規上의 改善方案을 제안한다.

## II. 都市民의 여가성향 분석

오늘날 國民經濟의 급속한 成長과 技術革新에 따른 高度 産業社會로의 변천은 國民生活의 전반에 걸친 많은 변화를 초래했고 이들 변화 중에서 특히 餘暇에 대한 認識과 餘暇活動의 內容에서 매우 다양하게 전개되고 있다. 餘暇는 과거와 달리 모든 階層에서 보편적으로 이루어지는 大衆 餘暇時代로 들어섰고 餘暇活動과 그 質의水準이 그 사람의 생활에 대한 만족과 삶의 질에 직접적 영향을 미치고 있다.

이제 餘暇는 현대인에게 있어서 生存과 生計를 위한 시간을 제외한 잔여時間이 아니라 餘暇時間을 통하여 精神的 豊요로움과 삶의 보람을 찾는 중요한 생활의 일부로서 인식되고 있다(金光得, 1990). 즉, 餘暇의 意味가 종래 일하는 시간과 生理的 機能을 유지하기 위하여 필요한 시간을 제외한 時間的 次元에서 벗어나 바람직한 삶을 영위하기 위해 보다 인간다운 의미의 精神的, 肉體的, 心理的 次元의 概念으로 바뀌고 있다.

현재 우리나라는 IMF라는 혹독한 시련을 겪고 있지만 경제사정이 회복되면 향후 國民의 餘暇時間은 늘어날 전망이다. 70年代 以後 經濟開發의 성공적 수행으로 國民所得이 增大하였고, 交通通信網의 발달로 全世界 觀光文化와의 빈번한 접촉이 이루어지고 있으며, 생활의 質的向上 追求로 高級 餘暇活動에 대한 욕구가 증대되고 있다. 또한 自動車 保有量이 급속하게 증가하여 앞으로 이러한 추세는 더욱 늘어날 전망이다.

適當 平均 餘暇時間은 85年 44.7시간에서 2,000年代에는 52.0時間으로 늘어날 전망이다 반면 適當 勞動時間은 85年 52.5時間에서 2,000年代에는 41.0時間으로 축소된다고 전망하며 더욱이 都市化率은 2,000年代에 83%에 이를 것으로 보고 있다.

표1은 1976~1987年間 과거 10개년 동안의 관광참여율과 참여횟수를 나타낸 것이다. 1일관광의 경우 1976년의 참여율이 전체 국민의 19.3%이던 것이 1987년에는 83.7%로 거의 전체 국민이 1일 관광활동에 참여하고 있는 것으로 나타나고 있다. 참여횟수 또한 1976년 연 0.5회 참여하던 것이 1976년에는 무려 9.48회로 20배 이상의 증가세를 보이고 있다.

宿泊觀光도 증가추세에 있다. 宿泊觀光의 참여율은 1976년 18.8%이던 것이 1984년에 54.5%로 증가하였고 1987년에는 54.9%로 증가하였으나 전체적으로 3배 이상 증가하였다. 참여횟수 또한 1976년 0.6회에서 1987년에는 1.27회로 2배 이상 증가하였다. 전체적으로 국민의 반수 이상이 年間 1회 이상의 宿泊觀光과 10회 정도의 1일관광 여행에 참여하는 것으로 나타났다. 1976~1987年間 참여율에서 3~4배, 참여횟수에서 2~20배 이상 증가한 것으로 나타났다. 이에 따라 2001년의 경우 우리나라 1일 및 宿泊觀光 需要는 594,271천명으로 1987년 대비 204% 증가할 것으로 전망되고 있다(교통개발 연구원, 1988).

1일관광의 경우 1987年 國民 1인당 참여횟수 9.48회에서 2001년에는 13.89~16.34회 정도의 1일관광 활동이 예측되고 있다. 월평균치로 나타내면 한달에 1.16~1.36회 정도의 참여가 되는 것이다. 이 수치는 전국민이 거의 3주에 한번씩 1일관광에 참여할 것이라는 것을 의미한다.

표1. 年度別 觀光參與率 및 參與回數

(단위: %, 횟수)

구 분		1976	1980	1984	1987
1일관광	참여율	19.3	58.6	65.1	83.7
	참여횟수	0.5	1.77	2.3	9.48
숙박관광	참여율	18.8	38.8	54.4	54.9
	참여횟수	0.6	0.77	1.0	1.27

資料: 交通開發研究院, 長期觀光需要豫測에 관한 연구, 1988, p. 34

觀光需要를 宿泊觀光과 1일관광으로 구분하여 각 동시통행 발생/배분모형과 전문가 판단에 근거한 시스템모형(JBSM)에 의하여 예측한 장기관광수요 예측 결과이다. 표2에 의하면 2001년의 1일觀光客 數는 599,126천명으로 1987年 대비 233.3% 증가할 것으로 나타나고 있다. 宿泊觀光需要 또한 2001년의 경우 80,302천명으로 1987年 대비 233.3% 증가할 것으로 예측하고 있다(교통개발연구원, 1988).

표2. 시스템 모델에 의한 長期 觀光需要 豫測值(JBSM)

(단위: 명)

年度 觀光類型	1987	1991	1996	2001	備考
宿泊觀光參與數	34,415,508	51,101,815	67,788,122	80,302,852	
全國民1人當平均 參與回數	1.27	1.71	2.01	2.19	
1日觀光參與數	256,768,350	381,262,095	505,755,841	599,126,150	
全國民1人當平均 參與回數	9.48	12.74	15.02	16.34	
計	291,183,858	432,363,910	573,543,963	679,429,002	

資料: 교통개발연구원, 「長期觀光需要 豫測에 관한 研究」, 1988, p. 187.

宿泊觀光이나 1日觀光을 막론하고 同伴者類型으로는 혼자 여행하는 것보다는 친구·친지 또는 가족과 함께 가는 것이 압도적으로 높은 비율을 차지하고 있다. 또한 직장, 학교, 지역, 종교단체 등의 동반은 비슷한 수준을 유지하거나 높아지는 경향을 보여주고 있으며, 여행사 모집 여행은 점차 줄어들고 있으며 구체적인 내용은 표3과 같다.

표3. 同 伴 者 形 態

(단위: %)

區分 年 度 同 伴 者	宿 泊 觀 光				日 日 觀 光			
	'76	'80	'84	'88	'76	'80	'84	'88
혼 자	14.6	11.3	12.9	6.1	4.5	5.7	6.4	3.5
가 족	27.2	30.4	29.8	32.8	28.3	29.9	31.7	32.8
친 구 · 친 지	38.8	37.9	35.9	43.2	41.3	42.1	40.5	41.1
職 場 · 學 校 團 體	9.6	8.3	8.9	9.2	5.6	7.2	7.5	8.7
地 域 · 宗 教 團 體	7.1	10.4	12.0	8.3	16.4	13.7	13.6	14.2
旅 行 社 모 집	0.8	0.8	0.5	0.2		0.7	0.1	0.2
其 他	1.3	0.9	0.1	0.2		0.7	0.2	0.3

자료: 국토개발연구원, 휴양/위락행태의 변화 및 공간확보 방안 연구, 1988, pp. 21~22.

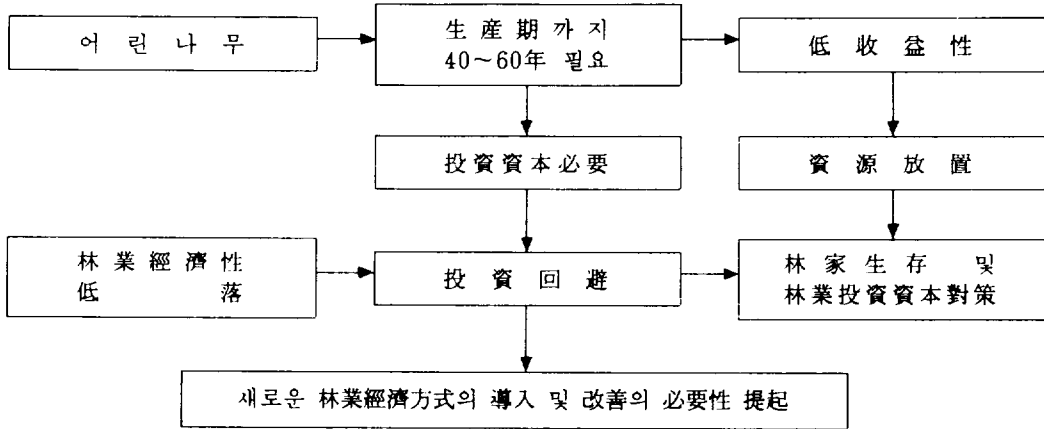
### Ⅲ. 自然休養林의 탄생배경 및 위상

#### 1. 林業의 現況

우리나라의 山林面積은 96년말 현재 6,447,936ha로서 국토 총면적 9,931,346ha의 64.9%를 점유하고 있다 (산림청, 1997). 1966年 ha당 9.34㎡에 불과하던 삼림축적이 1996年 50.21㎡에 육박하고 있지만 1~3 연급이 85.4%를 차지하여 대부분이 幼齡林이다. 그러므로 소경목인 國內產木材는 대경목인 海外輸入材와의 경합으로 木材市場에서 자리를 잃게 되었고, 외재의 대량수입은 造林投資를 회피하는 주요원인이 되고 있다(이광원의 외 2인, 1991).

林業問題의 출발은 우리의 林業歷史가 20~30년에 불과하기 때문에 山林이 아직 어리다는데 있다. 農業과는 달리 山林에서 본격적인 林業生産이 이루어지려면 적어도 40~60년의 기간을 기다려야 하는 비생산기의 林業經營에 문제가 있는데 현재 우리 山林의 대부분이 育林期에 있어 어느 山林生産期보다 많은 投資資本을 필요로 하고 있다. 이에 반하여 林業經濟性的 低落은 미래에 대한 전망을 흐리고 있다. 전술한 바와같이 목재가격의 상승폭이 노임 등 경영비의 상승폭에 못미치고 있고, 국내재에 대한 수요에도 한계가 있다. 이러한 林業經濟構造下에서 어느 누가 山林에 투자하려 할 것인가에 의문이 있다. 林業生産보다는 오히려 地價差益에 의한 비임업소득에 관심을 가지려는 것은 당연한 것일 것이다.

그림1. 새로운 林業經營方式의 必要性



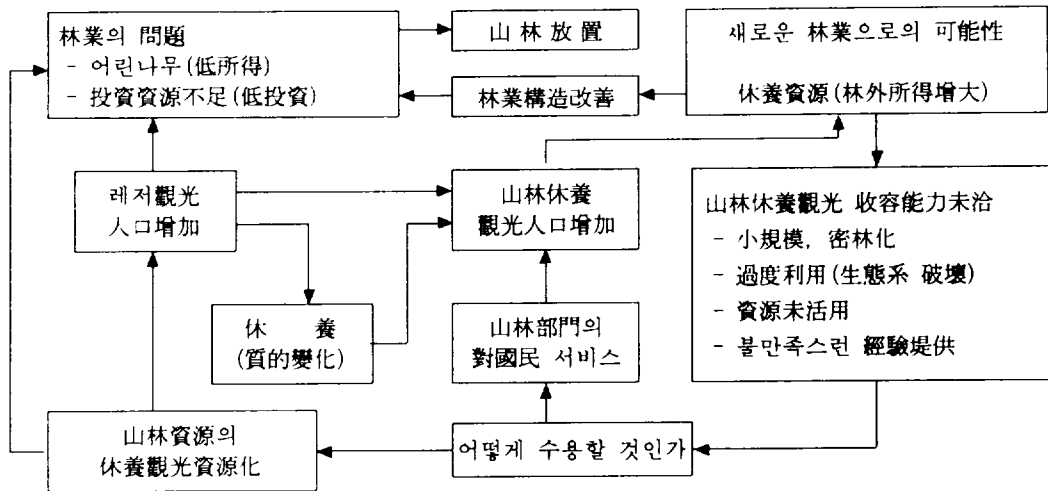
(자료 : 이광원의 2人, 山村休養地 개발방향과 휴양체계, 1991, p. 10.)

## 2. 自然休養의 資源化

새로운 林業經營方式은 山林을 대상으로 하되 木材生産이 아닌 다른 經營方式이 있을 수 있다. 최근 우리사회의 經濟的·社會的·文化的 變化는 국민들의 意識수준에 變化를 가져왔고, 그 가운데 餘暇에 대한 意識변화와 行태변화는 주목할만하다. 따라서 山林에 대한 국민의 意識과 수요가 바뀌어 가고 있고 그러한 變化는 또한 山林의 機能과 役割의 變化를 요구하고 있다. 過去의 주요한 機能과 役割을 담당하던 木材 供給의 측면보다는 綠色資源으로서 環境保護의 機能과 役割을 더 강하게 필요로 하고 있다.

현재 우리의 山林은 低所得, 低投資 속에 방치되고 있는데 이를 살리는 길은 새로운 투자원을 발굴하여 소득을 창출하는 길밖에 없다. 이는 어린 山林에서의 소득이 아니라 山林에 찾아오는 山林休養需要를 임의소득으로 연결하여 林業問題를 해결하는 것이다. 최근의 우리사회는 産業化, 都市化로 餘暇 休養人口가 급격히 增加하고 있는데 이들중의 상당한 인파가 山林地域으로 몰려들고 있다. 우리 山林은 국민의 열성적인 지원과 노력으로 만들어진 산림으로서 대국민 서비스측면에서도 山林休養開發은 필요한 실정이다. 곧 山林休養資源化는 山林部門이 안고 있는 어려움을 해결할 수 있는 새로운 수요로서의 측면과 동시에 국민이 만들어준 산림을 국민에 대한 서비스의 제공이라는 두가지 측면을 가지고 있다.

그림2. 山林休養을 보는 林業人의 視角



(資料 : 이광원의 2人, 山村休養地 개발방향과 휴양체계, 1991, p. 15)

### 3. 自然休養林의 위상

自然休養 機會를 提供하기 위한 시설로는 國立公園과 道立公園 등의 自然公園體系를 설정해 놓고 있다. 남한 면적의 5% 정도를 점유하는 이들 공원체계로는 이미 우리의 休養需要를 충족시키기에 한계를 넘어섰다고 말할 수 있다. 상이한 개념의 경영목표와 기회제공을 바탕으로 하는 새로운 休養施設, 서비스의 개발은 현사회의 자연스런 요구이다(김성일, 1993).

山林休養 활동을 위하여 山林廳에 의해 특별히 지정 관리되고 있는 自然休養林은 山林資源의 다목적 이용중에서 國民福祉향상을 위한 保健 및 休養機能을 제공되는 山林이다. 이는 기존의 임업경영활동과 결합되거나 독립된 休養기회를 제공하는 한정된 山林일 수 있으나 기본적으로는 自然生態系의 보전, 林産物의 생산적 기능과 自然資源중심의 山林休養活動을 통한 국민의 保健 休養機能을 동시에 수행하고 있기 때문에 대상지역의 성격, 시설규모, 개발수준 측면에서 기존의 公園이나 遊園地, 都市林등과 구분되는 독자적 위상을 갖는다. 또한 여가활동적 측면에서 自然休養林은 이용자가 일상적 都市生活의 긴장감과 번잡함을 벗어나 山林내에서 편히 쉬고, 긴장감을 이완시키는 精神的, 肉體的 休息과 건강의 유지향상, 치유 등의 심신단련을 위한 活動과 敎育, 文化, 敎養등을 배우고 익히는 창조적 활동과 심리적 만족 및 즐거움을 제공하기 위하여 공공에 개방되는 山林이다.

自然休養林은 都市地域이나 都市近郊利用者의 유치권이나 時間的, 空間的 距離에 관계없이

資源이 갖는 휴양가치의 우수성에 의해 결정되는 綠地類型이다. 이는 이용자 지향형의 都市公園이나 遊園地와는 상이한 입지특성을 가지며 利用者에게 다양한 경험을 제공하기 위한 接近性이 전제가 됨으로 일반 山林이 갖는 폐쇄성보다는 다소 유연한 개방성을 갖는 중간적인 형태로 볼 수 있다. 開發主體의 측면에서 보면 公園綠地, 都市林 등은 일반적으로 공공단체가 개발의 주체가 되나 自然休養林은 山林資源生産을 포함한 山林의 多目的經營의 일환으로 公共과 民間에 의하여 동일한 절차로 개발되어질 수 있다. 休養林은 특정 유형의 資源이며, 휴양기회를 제공하고, 그에 따른 休養經驗의 충족을 위한 수단으로 그 위상을 가진다.

#### 4. 自然休養林의 役割

##### (1) 屋外 레크레이션적 役割

첫째로, 여가의 개인적 효용은 긴장정화, 기분전환 그리고 自己開發 및 自己實現을 들 수 있다 (산림청, 1990).

둘째로, 여가의 사회적 효용은 인간의 사회화 과정을 도와주고, 작업의 피로나 생활의 권태를 해소시키고, 결속감, 귀속감의 조성을 통해 사회적 통합에 기여한다.

셋째로, 餘暇 文化的 효용은 여러 가지 餘暇空間 및 시설에 대한 관심과 참여를 통해 音樂, 美術, 演劇, 映畫 등의 質的, 量的인 발전을 가져와 여가의 문화적 효용을 높여준다.

넷째로는, 여가에는 카타르시스적(Catharsis) 효용이 있다. 이는 앞서 정의한 個人的, 社會的 효용에 포함할 수 있는 개념이나, 이 개념은 특히 現代都市가 안고 있는 각종 사회문제(靑少年問題, 老人문제)의 사회적 逸脫行爲를 구제하고, 각종 사회적 긴장정화(都市生活이 가져다주는 정신적 스트레스, 욕구불만, 갈등, 좌절감, 정신적 불안 등의 해소)의 효용을 말한다.

##### (2) 地域開發的 役割

山林이 주된 産業基盤인 山村에 自然休養林이 조성되면 이러한 곳에 숙박업소, 요식업소, 기념품 가게 등의 관광업소가 들어서게 되어 地域住民이 이러한 관광관련업에 직접 진출하거나 아니면 그러한 업소에 고용되어 農外所得을 올릴 수가 있을 것이다. 관광업소에서 外來 探訪客이 지출한 돈은 결국은 地域全般의 收入을 향상시켜 地域經濟를 활성화시켜 줄뿐만 아니라, 이러한 地域經濟의 활성화는 결국 地域전체 주민의 소득을 향상시켜 줄 것이며 아울러 지역의 共同福祉開發에 필요한 자금을 조달할 수 있는 財源이 된다. 自然休養林 開發에 따른 이러한 地域經濟的 파급효과 는 都市와 山村地域間의 所得 및 복지시설의 불균형을 해소하는데 기여할 것이다.



(3) 林業經營의 役割

自然休養林의 造成과 訪問客에 의한 林産物의 消費에 의하여 山林內에서 자랄 수 있는 動植物의 保護管理가 촉진될 수 있을 것이며, 결과적으로 산림으로부터 木材生産, 休養客 誘致 및 버섯, 산채, 야생동물 등 여러 가지 林産物을 복합적으로 생산하여 林業經營의 經濟性(效率性)을 확보할 수 있을 것이다. 특히 無公害 自然食品인 산채에 대한 需要는 앞으로 크게 늘어날 전망이어서 自然休養林 주변의 山村에서 생산하여 訪問客에게 판매하는 복합적 林業經營의 방안도 모색될 수 있을 것이다.

(4) 敎化的 役割

- 첫째, 山林은 사람들로 하여금 호기심을 가지게 하거나 탐구하는 태도를 북돋아 줄 수 있다.
- 둘째, 山林은 살아있는 個體로서의 人間에 대한 이해를 돕고, 그 자신을 自然에 歸依시키도록 한다.
- 셋째, 山林은 모든 살아있는 生物에 대한 감각과 경외심을 키워준다.
- 넷째, 山林은 사람들로 하여금 사색할 수 있는 空間을 확보해 줌으로써 인간의 정서를 풍부하게 해준다.
- 다섯째, 山林속의 새로운 것에 대한 경외심이나 관찰을 통해 어린이의 창조성을 개발시킬 수 있다.
- 여섯째, 山林은 학교에서 배운 生物學的 지식에 이해하고 적용해 볼 수 있는 敎育장을 만들어 준다.

IV. 우리나라 自然休養林關聯法の 고찰

1967년의 智異山 國立公園 지정을 시작으로 1991年 현재 20개소의 國立公園과 20개소의 道立公園 그리고 26개소의 郡立公園과 함께 많은 休養, 慰樂施設이 전국에 산재해 있다. 그러나 이들 지역 및 시설만으로는 증가 추세를 보이는 국민적 自然休養 욕구를 충족시키기에는 대단히 부족한 형편이다(송정섭, 1992).

山林廳은 1987年 光陵 樹木園과 山林博物館을 일반에 공개하였고, 국민의 이용을 증진하고 있다. 1988年 유명산 自然休養林의 조성을 시작으로 1994年 현재 전국적으로 51개소의 自然休養林을 조성하였다. 1990년에는 山林法 개정을 통하여 法的 제도장치를 마련하였으며 2000年度까지 전국에 걸쳐 111개소의 自然休養林을 조성할 계획으로 추진중에 있다(朱鎭順, 1991).

1990年 1月 13日 산림법 전문 개정으로 自然休養林의 지정과 조성, 위탁관리, 수목원 조성 등에 관한 조항이 법제화되었으며 1990年 7月 4日 산림법 시행령(제31조~32조) 및 시행규칙(제27조~32조)이 개정되었으며 1993年 2月 15日 自然休養林 조성관리 운영지침예규가 개정되었다.

休養林으로 지정할 수 있는 대상의 산림에 대한 기준은 임상, 이용편의, 입지적 특성, 규모 등에 대한 규정이 있으며, 休養林 조성시 농림수산부령이 정하는 기준에 따라 시설을 갖추도록 되어 있다(산림법 제31조, 동법 시행령 제31조).

國有林의 경우 100ha 이상, 私有林의 경우 30ha 이상 되는 대단위 산림 중에서 自然景觀이 아름답고 수목이 울창한 山林, 국민이 쉽게 이용할 수 있는 地域의 산림, 계곡과 함께 水源이 풍부한 산림으로 정하였다(권오준외 2명, 1996).

이때, 국가 지방자치단체 기타의 산림소유자가 산림법의 규정에 의해 휴양림을 조성하고자 할 때, 휴양림조성계획을 작성하여 산림청장에게 승인을 얻도록 해야 한다(산림법 시행규칙 제27조).

휴양림의 시설을 기본시설과 특수시설로 구분하고 있는데 그 규모는 자연경관의 훼손이 최소화되도록 규정되어 있는데 표4와 같다(산림법시행령 제32조, 동법 시행규칙 제28조, 자연휴양림조성 관리 운영지침 제15조).

표4. 自然休養林의 시설종류

시설별	구 분	시 설 명	설 치 요 령
기본 시설	가. 편의시설	산책로, 야영장, 광장, 삼림욕장, 잔디밭, 야외탁자, 벤취, 전망대, 산막(간이숙박시설포함), 진입로, 순환로, 주차장, 안내판, 대피소, 관리사 등	야영장 : 수용최대예상 인원 규모 하천에서 10m이상 이격하여 설치
	나. 체육시설	어린이놀이터, 물놀이터, 족구장, 민속씨름장, 체력단련시설	물놀이터 : 이용자 안전 고려
	다. 위생시설	취사장, 오물처리장, 급수대, 화장실, 휴지통, 샤워장, 취수장	급수대 : 음용수(식수) 화장실 : 고정식(원칙)
	라. 교육시설	자연관찰원, 야외교실, 전시관, 임간수련장, 교육자료관 등	교육안내판설치 다양한 수종을 관찰
	마. 기타시설		
특수 시설	가. 편의시설	임산물판매장, 매점, 양어장, 수렵장, 조수사육장, 산지과수원, 낚시터	자연조건 최대한 이용
	나. 교육시설	산림박물관, 식물원, 동물원	향토수종 및 천연기념물 포함
	다. 체육시설	배드민턴장, 게이트볼장, 눈썰매장, 테니스장(2면이하)	
	라. 기타시설		

自然休養林은 정상적인 산림경영을 하면서 休養施設을 설치하여 국민의 保健休養 및 情緒涵養을 위한 야의 休養空間으로 제공함과 동시에 自然教育場으로서의 역할과 山林 所有者의 소득향상을 목적으로 山林法 제31조 규정에 의거 山林廳長이 지정·고시한 山林이라 할 수 있다. 이것은 기존의 自然公園, 遊園地등과는 확연히 구분되는 山林生産과 山主의 소득향상에 대한 것을 강조하고 있다. 休養의 내용과 질에 있어서도 自然資源中心의 이용과 저밀도 개발, 자연학습 및 교화의 역할을 목표로 하고 있다. 따라서 自然休養林은 自然休養, 山林生産, 山主의 所得向上 등의 3가지 기능을 담당하는 山林이다(김세천, 1993).

우리나라 自然休養林의 성격은 山林法에서 허용하는 시설물의 종류에서 볼 때, 日本이나 獨逸의 自然休養林처럼 여러 가지 山林레크레이션 중에서 하나인 단위의 개념이 아니고 自然觀察教育林, 山林스포츠林, 自然學習林, 風致담승림 등 거의 모든 山林레크레이션을 포괄하는 종합적 기능을 갖는 것이다(변우혁, 1993). 그러므로 自然休養林은 입지조건과 경영여건에 따라서는 적극적인 개발이 가능한 것이라고 볼 수 있다. 따라서 自然休養林의 성격은 시설의 다양성, 개발밀도, 이익의 추구관계로 규정되어질 것이 아니라 自然休養林의 성립배경인 입업정책적인 의의를 얼마나 발휘할 수 있는가 즉, 多目的 山林經營의 수행가능성 여부에 두는 것이 바람직하다.

「정상적인 山林生産을 하면서…」라는 전제가 公園이나 觀光地와 구별되는 것이며, 自然休養林은 「山林經營의 조성을 위한 제도」라는 성격을 갖고 있다고 본다. 즉, 산림생산의 전제가 되는 임도의 개발과 유지비용의 조달, 생산물의 합리적 이용과 판매, 고용의 증대, 林業의 구조개선 및 山村의 개발효과 등이 나타날 때 自然休養林은 본래의 목적을 달성하게 된다.

## V. 外國 自然休養林關聯法の 고찰

### 1. 日 本

日本에서는 1967年 自然休養林의 설정을 공포하였으며 1968年 최초의 自然休養林이 개설되었다. 1978년까지 전국에 걸쳐 92개소의 自然休養林을 지정하였으며, 국민의 自然休養 욕구를 다각적으로 검토하여 休養林을 自然休養林, 自然觀察 教育林, 野外 스포츠林, 風致林으로 구분하여 운영하기 시작하였다. 그 결과 1982년까지 92개소의 自然休養林, 164개소의 自然觀察 教育林, 21개소의 野外 스포츠林, 563개소의 風致林을 조성하여 현재까지 운영해 오고 있다(金承煥, 1989: 辛在萬, 1990). 그러나 國民의 자유시간 증대, 생활양식의 다양화 등에 따라 自然과의 접촉, 건강유지 및 증진에 대한 수요가 커지면서 地域資源을 활용한 새로운 지역진흥책을 전개할 필요성이 생겼다. 이에 따라 農林水産省, 建設省, 通商産業廳 등 6개 부서가 합동으로 1989年 綜合保養域整備法을

제정하였는데(이광원의 2, 1991) 이 法 제1조의 目的으로는 國民이 여가 등을 이용하여 체재하면서 행할 스포츠·레크리에이션·敎養文化活動·休養·集會 등의 다양한 활동에 기여하기 위하여 종합적 기능정비를 민간사업자 능력활용에 중점을 두면서 촉진하는 조치를 강구함으로써 여유 있는 국민 생활을 실현하고 지역진흥을 꾀하고자 하였다.

법률 제2조에 의하여 설치할 수 있는 시설로는 아래와 같다.

- 운동장, 수영장, 스키장, 스케이트장, 궁도장, 체육관, 골프장, 볼링장, 광장, 유원지, 야영장, 방카로, 캠핑, 케이블카, 사이클링 도로, 승마장, 관광농원, 목장, Marina, Surfing장, 낚시장 등의 스포츠 또는 레크리에이션시설
- 극장, 도서관, 박물관, 미술관, 동물원, 식물원, 수족관, 자료관, 체험학습시설, 콘서트홀, 영화관 등의 교양문화시설
- 휴게시설, 전망시설, 삼림욕시설, 온천보양시설 등의 휴양시설
- 연수시설, 회의장시설, 전시장시설 등의 집회시설
- 호텔, 여관, 민박, 貸別장, 콘도미니엄 등의 숙박시설
- 버스, 도로, 철도, 항공기, 비행장, 선박, 터미널, 주차장 등의 교통시설
- 쇼핑물, 지역특산물 판매센터 등의 판매시설

## 2. 美 國

1960年 多目的 利用 - 保續收穫法(Multiple Use - Sustained Yield Act)을 시작으로 1970年の 國立環境政策法(The National Environmental Policy Act), 1974年 山林 및 草地再生可能資源法(The Forest and Rangeland Renewable Resources Act)과 1976年 國有林經營法(The National Forest Management Act)의 제정으로 國有林 경영에 風致와 野外休養기회를 고려하도록 법제화하였는데 표5와 같다(Brown, T. C. and T. C. Daniel, 1986; Daniel, T. C. and T. C. Brown, D. A. King, T. Richards and W. P. Stewart, 1989).

표5. 山林休養 關聯 法規

법 명	목 적	결 과
1958 야외휴양자원평가법 Outdoor Recreation Resources Review Act	· 미국인의 휴양욕구의 평가 · 현존 자원평가와 2000년대의 요구도 예측 · 위의 욕구 충족을 위한 정 책 과정의 결정	1962年 국회에 미국의 야외휴 양이라는 최종보고서 제출

법 명	목 적	결 과
1960 다목적이용 보속 수확법 Multiple Use Sustained Yield Act	국유림을 휴양, 목축, 목재, 유역 그리고 야생동물을 위하여 경영	국유림경영에 공익적기능의 고려사항 추가 명시
1963 야외 휴양법 Outdoor Recreation Act	미국인에게 야외휴양기회제공을 위한 내부성의 의무부과	내무부에 야외휴양국의 창설
1964 야생지역법 Wilderness Act	자원보존을 위한 국립야생지역 보존체계의 설립	· 최초로 54개는 3백6십만 ha의 지역을 지정. · 국유림과 국립공원내의 원시지역에 대한 평가 후 현재 257개소 3천2백만 ha
1965 토지 및 수자원 기금법 Land & Water Conservation Act	휴양자원의 질적·양적 보존, 개발 및 접근확보를 위한 기금 조성	· 휴양을 위한 토지확보 프로그램의 시행. · 전국의 종합휴양계획 작성의욕 고취
1968 원시경관 하천법 Wild & Scenic Rivers Act	특정 하천이 현상태로 유지되도록 보존	61개 이상의 하천으로 형성된 국립하천체계의 설정
1969 국립 트레일법 National Trail Act	공공이용을 위하여 국가 혹은 소유 휴양자원내에 자연탐방로의 설치	693개소의 국립트레일러체계 확립
1970 국립환경정책법 National Env'tal Policy Act	인간과 환경의 조화를 증대시키기 위한 국가정책의 필요성 강조	환경내에 생태적 조화의 인식 고취

美國에서는 휴양목적의 山林을 지정하기보다는 모든 國有林이 休養林으로 인식될 수 있다는 측면에서 國有林을 경영하고 있다고 보여진다. 광범위한 資源을 경영하는 山林廳은 山林으로부터 생산되는 다양한 재화 및 서비스와 더불어 쾌적한 山林環境 속에서 山林休養機會 및 施設提供에 많은 노력을 해왔으며 이는 休養關聯 정책방향에도 잘 나타나 있다(USDA Forest Service, 1987).

- 資源保存下에 國有林内の 休養機會 제공
- 景觀감상, 休養機會의 제공을 위한 도로망의 建設 및 管理
- 特定地域(國立休養地域, 野生地域 등)의 보호 및 경영
- 休養經驗 증진을 위한 野生動物의 보호

- 利用摩擦, 資源毀損의 最小化를 위한 環境敎育, 이용자 정보 및 시설계획 설계기법의 활용
- 休養資源의 이용 및 環境敎育의 장으로 林間學校(organization camp)의 상설설치 및 관리
- 非 他算的인 민간 시설계획에 대한 적극적인 자금지원 등이다.

위와 같은 法制 하에서 休養機會를 제공하기 위하여 시설된 것으로는 아래와 같다( 山林廳, 1990).

- 98,000 Mile의 등산, 산책로
- 15,000 Mile의 동력 눈썰매로
- 6,328개소의 野營, 소풍장소(564,000명 동시수용)
- 343개소의 호텔, 리조트(41,000명 동시수용)
- 226,000 Mile의 林道
- 128,000 Mile의 낚시가능 溪流(1977年 자료)
- 220만 Acre의 호수(1977年 자료)
- 234개소의 동계스포츠 시설지역(436,000명 동시수용)

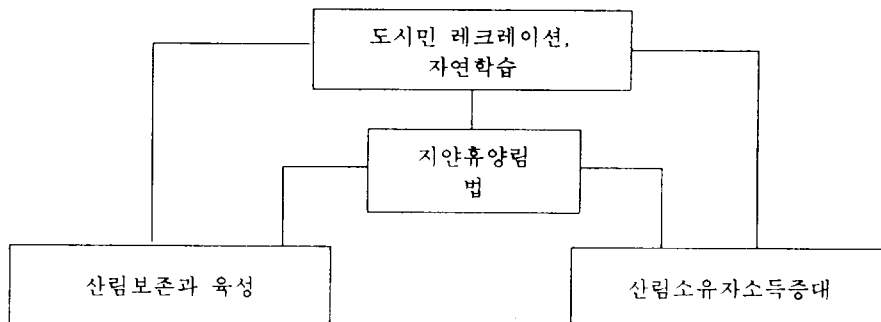
## VI. 自然休養林關聯法規의 提案

### 1. 現行 自然休養林 關聯法의 分析

#### (1) 法規의 制定趣旨

國民의 레저 및 레크레이션 욕구를 충족하기 위한 場所를 제공하여 保健休養 및 情緒涵養 기능을 증진하고, 自然學習敎育機能을 강화하여 都市民의 自然環境에 대한 이해증진을 도모하며, 목재 및 기타 산림 부산물외에 觀光을 통한 地域住民 및 山林所有者의 소득증대에 이바지한다.

그림3. 自然休養林法의 制定취지



(2) 法規의 內容

山林法에 명시된 自然休養林의 시설종류(산림법 시행령 제 32조)로는 크게 기본시설과 특수시설로 나눌 수 있는데 이중 基本施設로는 산책로, 야영장, 廣場, 삼림욕장, 駐車場, 대피소, 管理事務所 등의 便益施設, 어린이놀이터, 물놀이터 및 체력단련시설 등의 體育施設, 취사장, 오물처리장, 화장실, 휴지통 등의 衛生施設, 자연관찰원, 야외교실, 전시관, 임간수련장 등의 教育施設 등이 있다.

特殊施設로는 입산물판매장, 양어장, 낚시터, 수렵장, 조류사육장, 산지과수원, 매점 등의 便益施設, 산림박물관, 식물원, 동물원 등의 教育施設 등이 있다.

(3) 法規상의 問題點

1) 國民觀光성향 ↔ 現行法規와의 關係

自然休養林 이용성향을 볼 때 가족, 친구단위의 利用者가 많고, 宿泊觀光客이 증가추세에 있는데 現行法規상으로는 야영장, 산막만이 설치가능 하여 가족단위의 住居機能이 필요하다.

2) 山林所有者 소득증대 ↔ 現行法規와의 關係

現行法規상 설치 가능한 시설을 설치하였을 경우 山林所有者의 所得增大 機能이 미약하고, 파출소, 소방서, 병원, 약국 등을 설치할 수 없으므로 범죄, 화재등 각종 재난에 대비한 公共施設의 설치기능이 미약하다.

3) 도시민 레크리에이션 ↔ 現行法規와의 關係

현행법상 설치가능한 스포츠, 레저시설로는 어린이 놀이터, 물놀이터, 축구장, 체력단련장 등으로 利用者의 다양한 욕구에 부응하기 어렵다.

2. 自然休養林 關聯法上 施設設置 提案

(1) 自然公園法과의 위상정립

區 分	自然休養林	自然公園
指定目的	休息, 自然學習, 運動 등 국민여가의 장	우수한 自然 및 文化資源보호이용
指定對象	自然景觀이 우수한 곳	천연기념물, 문화재, 우수한 自然資源이 있는 곳
立地對象	都市近郊, 觀光地 주변	全國에 산재
利用時期	평일, 주말, 공휴일, 휴가철	주말, 공휴일, 휴가철
利用回數	상시이용	목적이용

(2) 추가설치 施設提案

가족단위 이용자, 친구, 직장동료 등 단체이용자를 위한 다양한 여가활동욕구에 부응하고, 증가하는 숙박관광객의 편의를 증진시키기 위하여 宿泊機能을 강화하며, 각종 사고나 재난에 대비하기 위하여 公共施設의 설치가 가능하도록 하여 利用者의 편의를 증진시키고, 산림소유자의 소득증대를 도모하여 궁극적으로 山林의 보존 및 육성을 위한 각종 투자가 이루어지도록 한다. 이를 위하여 골프장, 스키장, 수영장, 불링장, 승마장 등의 스포츠·레저시설, 유스호스텔, 여관, 콘도미니엄 등의 宿泊施設, 파출소, 소방서, 우체국, 병원, 한의원등의 公共施設, 일상용품 매점, 유기장, 공연장, 약국, 식품접객시설 등의 商業施設의 설치를 허용한다.

(3) 環境毀損 저감 방안

1) 用度地區의 지정 및 관리방안

우수한 自然 및 文化資源이 산재한 곳으로 적극적인 보호관리 지역은 自然環境保存地區로 지정하고, 평범한 山林地域은 自然環境地區로 지정하여 자연훼손이 심하지 않은 便益施設(의자, 휴지통, 음수전, 화장실, 대피소 등)과 運動施設(기초체력 단련코스, 배드민턴장, 제이트볼장)등의 설치를 허용하며, 산림이 빈약하거나 나대지로서 시설설치가 집약되어야 할 곳은 集團施設地區로 지정하여 利用者의 편의를 위한 各種施設의 설치를 허용한다.

山林事業은 自然休養林內 각종 시설들과 조화를 이루기 위하여 自然環境保存地區, 自然環境地區, 集團施設地區로 나누어서 시행한다. 自然環境保存地區는 원칙적으로 벌채를 금하고, 自然環境地區에는 택벌, 集團施設地區에는 적극적인 식재와 관리작업을 시행하도록 하는데 구체적인 내용은 표6과 같다.

표6. 用度地區別 施業方法

區 分	施 業 方 法
自然環境保存地區	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 현황의 유지 보존을 위해 원칙적으로 벌채를 허용하지 않는다. 단, 고사목이나 쓰러진 나무 등 경관상 지장이 있는 樹木과 人工林에서 보육상 간벌이 필요한 경우에는 벌채할 수 있다.</li> <li>· 병충해, 재해발생으로 새로운 造景을 위한 植栽를 하여야 할 경우에는 벌채를 허용한다.</li> </ul>
自然環境地區	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 山林을 경관적으로 정비하기 위하여 벌채는 원칙적으로 택벌법에 의한다.</li> <li>· 택벌율은 현재 축적의 10% 이내로 한다.</li> <li>· 병충해, 재해발생등으로 새로운 造景을 위한 植栽를 하여야할 경우에는 주변의 樹種과 조화되는 樹種을 식재한다.</li> </ul>
集團施設地區	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 차폐, 녹음, 시선유도, 경관등을 고려하여 적극적인 植栽 및 管理를 시행한다.</li> </ul>



2) 環境影響 評價制 도입

計劃對象 敷地 内の 生態的 용량과 活動的 용량을 산정 한 후 설치시설의 環境影響을 분석하여 敷地 内に 무리 없이 施設들을 수용할 경우에 한하여 開發事業을 허가 한다.

## VII. 結 論

人間은 自然에서 태어나 자연으로 되돌아간다. 農村人口는 점점 감소하고 있고 都市, 産業化되고 있는 環境속에서 살고있는 都市民들에게는 자연을 가까이 하려고 하는 욕구가 증대될 것이다. 또한 직장의 근무시간이 줄어들고 餘暇時間이 많아짐으로 평일, 휴일 할 것 없이 여가의 기회가 증가하고 있다.

國民觀光의 性向이 가족 및 친구 단위의 利用者가 많고 宿泊觀光客이 증가추세에 있으며 노인층의 관광참여율이 늘어나고 있는 실정이다. 이같은 시점에서 환경훼손을 최소화하면서 국민의 관광욕구를 증진시키는 노력의 일환으로 自然休養林法의 문제점을 파악하고 개선책을 마련해 보았고 관련 법인 自然公園法과의 위상을 정립하였다. 우수한 자원의 보호가 일차적 목표인 自然公園에서는 향락이나 숙박기능은 제한하고 자원의 감상위주로 법규가 바뀌어야 한다. 그러나 산림생산과 산주의 소득증진이 일차적 목표인 自然休養林에서는 이들 기능을 원활히 수행할 수 있도록 法規가 제정되어야 하는데 現行法規上 利用者의 자연학습, 교육기능은 비교적 충족되고 있으나 스포츠, 레저, 숙박, 상업, 공공기능은 명시되어 있지 않거나 부족하여 이용에 문제점이 많으며 山林 所有者의 소득증대를 통한 山林에의 재투자 또한 기대하기 힘든 실정이다. 따라서 본 研究에서는 법규상으로 골프장, 스키장, 수영장 등의 스포츠·레저시설, 호텔, 여관, 콘도미니엄 등의 宿泊施設과 파출소, 소방서, 우체국 등 公共施設과 식당, 일상용품 매점, 약국, 공연장 등의 商業施設을 설치하되 用度地區를 지정하여 엄격히 施設設置를 제한하도록 한다. 또한 環境影響評價制度를 도입하여 사전에 시설설치로 인한 環境에의 악영향을 충분히 검토한 후 開發事業을 허가토록 제안한다.

## 참 고 문 헌

1. 국토개발연구원(1988) "휴양·위락행태의 변화 및 공간확보방안 연구" :
2. 권오준외 2(1996) "환경설계 관계법규, 동별당 : 389~395.
3. 김광득(1990) "현대여가론", 백산출판사 : 13~19.
4. 김성일(1993) "자연휴양림의 사회적 요구와 위상", 『한국조경학회지』, 7월 : 141)
5. 김세천(1993) "자연휴양림의 개발이용 및 관리개선방안", 『한국조경학회지』, 21 (2), 7월 : 130 ~133.
6. 金承煥(1989) "日本の 自然環境保存思潮 및 관련制度의 변화에 관한 研究", 『한국조경학회지』, 17(1) : 1~15.
7. 山林廳(1990) 「자연휴양림 설계기준」 : 43~44.
8. 변우혁(1993) "자연휴양림의 성격과 개발방향", 『한국조경학회지』, 21(2), 7월 : 135.
9. 산림청(1997) 「임업통계년보」 : 26~47.
10. 송정섭(1992) 휴양림의 풍치평가를 위한 계량화 모델의 개발, 충남대학교 대학원 박사학위논문 : 2~3.
11. 신재만 역(1990) 「삼림욕」, 강원대학교 출판부 : 306.
12. 이광원의 2人(1991) 「산촌휴양지 개발방향과 휴양체계」 농촌경제연구원 : 8~9.
13. 이주희(1994) "현대임업에 있어서 도시임업의 기능과 역할", 『산림』, 343호(9월) : 33~38.
14. 이진희(1996) 동계형리조트의 포지셔닝에 관한 연구, 성균관대학교 대학원 박사학위논문 : 1.
15. 전라북도 임실군(1992) 성수자연휴양림 설계서
16. 朱鎭順(1991) "자연휴양림의 효율적 관리방안", 『산림』, 310호 : 51~57.
17. 한국관광공사(1991) "전국민 여행동태조사".
18. Brown, T. C. and T. C. Daniel(1986) Predicting Scenic Beauty of Timber Stands, Forest Science 32(2) : 471~481.
19. Daniel, T. C. and T. C. Brown, D. A. King, T. Richards and W. P. Stewart (1989) Percieved Scenoic Beauty and Contingent Valuation of Forest Campgrounds, Forest Science 35(1) : 76~90.
20. Gene W. Grey and Frederick J. Deneke(1986) Urban Forestry, John Wiley and Sons : 299.
21. Joan Edwards(1975) Caring for trees on city streets : 64.
22. USDA Forest Service(1987) Recreation Facilities Design Catalogue.