

22대 국회, 시민의 일상을 지키기 위한 도시숲 보전 과제

일시: 2024년 8월 1일 14:00 - 17:00

주최: 한국환경회의, 더불어민주당 이용우 국회의원, 더불어민주당 김주영 국회의원, 진보당 윤종오 국회의

주관: 생명의 숲, 환경운동연합

발표 1

KM-GBP 이행을 위한 도시숲 보전 지표의 COP16 논의 방향
노태권 국립생물자원관 연구관

발표 2

기후생태위기 극복을 위한 도시숲 보전과 과제
박찬 서울시립대학교 조경학과 교수

발표 3

도시숲의 위기와 제언
최승희 생명의숲 사무처장

토론

오충현 동국대학교 바이오환경과학과 교수
김한수 경기연구원 기후환경정보센터장
안숙희 환경운동연합 활동가
신재은 풀씨행동연구소 캠페이너
차은철 환경부 자연생태정책과장
김용관 산림청 산림보호국 국장
장구중 국토교통부 녹색도시과장

본 리포트에 담긴 정보에는 해당 ESG 이벤트의 콘텐츠가 포함되어있으며, 이 콘텐츠의 견해 및 보증은 해당 행사주최측의 책임으로 당사는 게재콘텐츠의 완전성 및 정확성에 대해 일체의 보증을 제공하지 않습니다. 본 저작물의 텍스트, 이미지 및 레이아웃은 임팩트온이 저작권을 가지며, 임팩트온의 명시적 동의 없이 전체 또는 일부를 복제 또는 배포해서는 안 됩니다. 본 저작물의 사용 허가 요청을 위해서는 master@impacton.net으로 연락하셔야 합니다.

Executive Summary

본 행사는 기후위기 속 도시숲 보전의 필요성과 방향성을 함께 토론하는 자리임. 22대 국회에 시민의 일상을 지키는 도시숲 보전을 위한 종합적인 과제를 제시하며, 그린벨트 해제, 도시공원일몰제로 인한 도시숲 면적 감소 해결 방안을 활발히 논의함.

key takeaway 1

도시숲 보전에 대한 글로벌 논의 방향

- 우리나라 국민의 92%는 도시에 거주하고 있고, 전 세계 GDP 중 도시에서 생산되는 비율은 80%에 달함. 도시의 GDP 중 44%는 생물다양성 및 자연 손실로 위험에 빠질 것으로 예측되며, 공급망 및 수송이 가장 큰 위험에 빠질 것으로 예측됨.
- 쿤밍-몬트리올 글로벌 생물다양성 프레임워크(KM-GBF)에서 도시숲 보전에 대한 목표를 포함하고 있음. 올해 10월 열릴 제16차 CBD 당사국총회에서 도시생물다양성 관련 지표와 모니터링 체계가 최종 결정될 예정임.

key takeaway 2

기후생태위기 극복을 위한 도시숲 보전과 과제

- 우리나라의 생태계서비스는 1980년부터 시작된 도시화와 인구성장으로 인한 비기후적 영향과 온도 상승과 해양 산성화와 같은 기후변화 영향으로 약화함.
- 기후변화 상황에서 지속가능한 도시숲 구축을 위해서 물 스트레스가 없는 물 공급 시스템 구축도 동시에 갖추어져야 함.
- 도시숲의 환경적 이점과 더불어 경제적 이점을 고려해야, 개발 사업과의 경쟁에서 이겨낼 수 있음. 이를 위해 다양한 부처가 함께 논의해 통합적인 목표 체계를 만들어야 함.

Executive Summary

본 행사는 기후위기 속 도시숲 보전의 필요성과 방향성을 함께 토론하는 자리임. 22대 국회에 시민의 일상을 지키는 도시숲 보전을 위한 종합적인 과제를 제시하며, 그린벨트 해제, 도시공원일몰제로 인한 도시숲 면적 감소 해결 방안을 활발히 논의함.

key takeaway 3

도시숲의 위기와 제언

- 2020년 국토 계획법 개정으로 2020년 7월 1일 도시공원이 일제히 해제되는 ‘도시공원일몰제’가 시행됨.
- 시민 사회는 도시공원을 매입하거나 신규 조성하자는 요구를 했으나, 2019년 말 기준으로 도시공원의 집행 비율은 25%에 불과함. ‘민간 특례 사업’은 아파트 개발사업으로 전략하고 공원 사유화에 주요한 역할을 함.
- 도시숲을 OECM(Other Effective area-based Conservation Measures, 보호지역으로 지정되지는 않았지만, 생물다양성 보전에 기여하면서 관리되는 지역)으로 지정해야 함.

노태권 국립생물자원관 연구관

KM-GBF 프레임워크 이행을 위한 도시숲 보전 지표의 COP16 논의 방향

(도시와 생물다양성)

전 세계 GDP 중 도시에서 생산되는 비율은 80%임. 도시에 사는 인구의 비율은 점차 증가하고, 2050년에는 75%에 달할 것으로 예측됨. 생물다양성 및 자연 손실로 위협에 빠지는 도시의 GDP는 44%일 것으로 예측되고, 공급망 및 수송 등이 가장 큰 위협에 빠질 것임.

(생물다양성협약 논의 경과)

2006년부터 지역과 생물다양성 보전의 연관 관계 확인을 위한 논의를 시작함. 2012년에 도시와 생물다양성 전망을 발간했음. 2022년에는 GBF에 도시생물다양성 관련 실천 목표를 설정하고 생물다양성을 위한 지방정부 및 도시 행동계획('23~'30)을 채택함.

(쿤밍-몬트리올 글로벌 생물다양성 프레임워크:GBF)

2050년까지 '자연과 조화로운 삶'을 달성하기 위한 4가지 목표를 세웠고, 2030년까지 생물다양성 회복을 위한 긴급 조치 시행으로 23가지 목표를 세움. GBF 실천목표 12는 도시 녹지, 수공간 확대로 도시화로 인한 공중 보건 위협과 생물다양성과 생태계서비스의 저하를 막는 데 중요함. 이와 연계한 제5차 국가생물다양성전략 실천목표를 수립했으며 이와 연관된 지표를 개발함. 도시자연 확대로 연결성·접근성을 강화해, 도시생태계 건강성 평가 및 질적 가치 증진을 목표로 함. 지표는 SDG 지표를 사용하고, 국내 평가체계는 개발이 필요함.

(도시 생물다양성 관련 지표 논의 경과)

2022년에 제15차 CBD 당사국총회를 통해 GBF 및 핵심지표를 결정했고, 보완지표 등을 포함한 모니터링 체계는 다음 당사국총회에서 채택하기로 결정함. 2024년까지 보완 지표를 도시생물다양성지수(CBI)로 변경함. 올해 5월에 제26차 CBD 과학기술부속기구에서 지표 관련 전문가 그룹 의견을 승인하고 당사국총회에 제출을 결정함. 10월, 제16차 CBD 당사국총회에서 도시생물다양성 관련 지표 등 GBF 모니터링 체계가 최종 결정될 것임.

박찬 서울시립대학교 조경학과 교수 기후생태위기 극복을 위한 도시숲 보전과 과제

(생태계서비스 변화 요인)

① 비기후적 영향

▲토지이용변화, ▲지역 생태적 요인, ▲자원 추출/황폐화, ▲경제 성장/수요 증가, ▲인구성장 등의 요인이 생태계서비스에 부정적으로 작용함. 특히 우리나라의 경우, 수도권을 중심으로 1980년부터 2010년까지 도시가 더 확장됨. 주거 지역에 나무를 심고 관리하는 행위로 녹색화 양상이 만들어졌지만, 재개발과 민원 등에 의해서 일부 갈색화 현상도 나타남.

② 기후변화 영향

▲온도 상승, ▲강수량 증가 및 감소, ▲강수량 변동성, ▲해양 산성화 등의 요인이 생태계서비스에 부정적으로 작용함. 자연 생태적인 측면에서의 논의를 넘어서 기후 적응 측면에서의 녹지를 이해한 것을 바탕으로 도시 숲을 지켜야 함. 신호등 앞에 있는 그늘막이 이전에는 가로수가 그 역할을 했던 것을 예시로 제시함. 또한 기후변화로 대기 정체 현상이 일어나면 도시 숲이 미세먼지를 빠져나가지 못하게 만드는 역할을 할 수도 있음. 이를 생태계디스서비스라고 정의함.

(도시 숲의 물 관리 효과)

물 관리 측면에서 도시 숲의 다른 형태인 LID(그린인프라)의 효율이 저평가되는 경향이 있음. LID 적용 전 후의 우수저감 효과는 보여주고 있는 상황임. 극한 강우는 어떤 인프라도 대응하기 쉽지 않은 상황에서 이러한 효과에 대해서 명확히 인지하고 연구를 지속적으로 이어 나가야 함.

박찬 서울시립대학교 조경학과 교수 기후생태위기 극복을 위한 도시숲 보전과 과제

(도시 숲의 미래 지속성)

도시숲은 호흡을 하면서 도시의 습도를 조절하는 역할을 함. 물만 지속적으로 공급되면 어떤 그늘보다 효과적임. 하지만 강수 조건이 변하는 기후변화 상황에서 도시 숲이 지속가능할 것인지 논의 중임. 물 공급 시스템을 같이 고려해서, 물 스트레스가 없는 상황을 만드는 것이 굉장히 중요함.

(도시 숲 보전의 방향성)

도시 숲의 환경적 기능을 굉장히 중요하게 생각하다 보니, 개발 사업의 논의에서 이것만 가지고는 이겨낼 수 없는 상황이 발생함. 결국 도시 숲이 인간에게 어떤 경제적 혜택을 가지고 오는지 찾아서 강조해야 함. 기후 전문 커뮤니티에 적극적으로 참여해 도시 숲이 주는 여러 기능과 혜택을 발언해야 함. ▲탄중법 제 29조, ▲생물다양성법 제15조, 자연환경보전법 제43조, ▲도시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률 등 법과 제도가 많이 제정되었지만, 이를 다양한 부처가 같이 관리하고 각 부처가 할 목표를 수립해야 함. 지역별로 명확하고 균형 있는 조성 관리 및 목표가 없고, 개별적으로 변화가 발생하면 대응하기 쉽지 않음. 사회적으로 논의하기 위해서 통합적인 목표 체계가 필요함.

최승희 생명의숲 사무처장

도시숲의 위기와 제언

(도시 숲 위기)

도시 숲에 대한 이용 불만족, 지역적 편차가 존재하며, 도시 숲의 생태계 관리가 부실한 상황임. 첫째로, 토지 이용 규제 완화와 그린벨트 해제에 대한 정부 발표가 있었음. 두 번째로, 도시공원일몰제임. 2000년도 국토 계획법 개정으로 2020년 7월 1일 도시공원이 일제히 해제됨. 시민사회에서는 법 개정 이후로 도시공원을 매입하거나 조성하자는 요구를 했지만, 도시공원의 집행 비율은 2019년 말 기준 25%에 불과했음.

(도시공원일몰제 대응 현황)

▲도시자연공원구역 토지소유자의 재산세 50% 및 상속세 80% 감면, ▲도시공원 및 도시자연공원구역 토지 매입비 50% 국고 지원, ▲토지 매입을 위한 지방채 발행 시 지방채 상환기관 20년 연장 등의 해법을 제안했음. 이에 서울시는 2020년 6월 30일에 여의도 면적의 약 55배 면적이 실효되었음. 또한 70%를 공원으로, 30%를 개발하는 사업인 민간 특례 공원은 아파트 개발사업으로 전략하고 공원 사유화하는 데 주요한 역할을 했음. 본 사업으로 사라진 공원 면적은 여의도 면적의 2배에 달함.

최승희 생명의숲 사무처장

도시숲의 위기와 제언

(도시공원일몰제 대응 방향)

서울시는 도시공원일몰제 대상 공원 중 일부 부지는 보상과 매입을 통해 도시계획상 공원을 유지했고, 나머지 부지는 용도구역인 '도시자연공원구역'으로 지정하고, 북한산 공원부지는 환경부에서 북한산 국립공원으로 관리함. 또한 매년 계획을 세워서 도시공원에 대한 사유지를 매입하는 활동을 지속 중임.

(도시 숲 보전 방향성)

도시 숲이 가지는 기능과 가치가 지속될 수 있도록 유지 및 확대해야 함. 도시숲을 개발 유보지로 보는 인식을 전환할 필요가 있음. 중앙정부와 지자체가 도시숲을 지킬 수 있도록 역할과 책임을 다하는 것이 필요함. 도시숲 총량 유지와 관리가 필요함. 개발 사업으로 발생하는 손실량만큼 다시 보전 및 조성을 해야 하고, 얼마나 훼손되고 있는지에 대한 연구 조사와 데이터 관리가 필요함. 또한 신규 조성되는 숲의 면적과 기능을 홍보하고 관리해야 함. 도시숲은 OECM(Other Effective area-based Conservation Measures, 보호지역으로 지정되지는 않았지만, 생물다양성 보전에 기여하면서 관리되는 지역)으로 지정될 필요가 있으며, 이를 위한 연구 및 개발이 필요함.

토론

김한수 경기연구원 기후환경정보센터장

서식지 다양성, 기후 관련된 재난 연구의 결과들은 대부분 도시숲에서의 정책 제안으로 귀결되고 있음. 생물다양성을 보존하기 위해서 가장 중요한 것은 서식지 다양성을 지키는 것임. 서식지의 질적 가치는 연결성에서 비롯됨. 연결성을 지키는 데 있어서 중요한 역할을 하는 것은 도시임. 경기도 전체 광역 대상으로 연결성 평가를 진행해, 광역 생태축을 만들면 핵심 지역으로 도시숲이 선정됨. 도시숲의 열적 완화 효과가 중요함. 폭염은 굉장히 차별적인데, 부유한 동네가 시원하고 열쾌적성이 좋은 반면, 그렇지 않은 동네는 열쾌적성이 나쁘고 6도 이상 차이가 날 정도로 더움. 따라서 빈부격차와 폭염 격차가 거의 일치함. 도시숲을 지키고 조성하면서 이를 완화할 수 있음.

안속희 환경운동연합 활동가

성남의 한 단체는 탄천에 방치된 보를 철거하자는 제안을 함. 지속된 노력 끝에 성남시는 농업용 보를 철거했고, 하천의 연속성이 회복되니 멸종위기 동물이 다시 서식하고, 수질이 1급수로 개선됨. 이를 기반으로 '탄천 자연 기반 해법 적용 방안'이라는 보고서를 냄. 이처럼 지역에 사는 주민들의 목소리를 기울이는 것이 중요하다고 생각함. 중앙부처, 지자체 등에서 생물 다양성 증진을 위해 여러 서식처를 복원한다는 정책이 쏟아져나오고 있음. 이에 복잡하고 회계적으로 이루어지지 않은 집행이 발생하고 있기 때문에, 범부처 컨트롤 타워를 만들어야 함.

신재은 풀씨행동연구소 캠페이너

유럽이 자연보호법을 법제화할 수 있었던 이유는, 유럽의 숲 80%가 훼손되었기 때문임. 비슷한 사례로, 2020년 서울시가 도시공원일몰제 대응에 진심이었던 이유는 더이상 서울이 잃을 숲이 없었기 때문임. 도시숲의 공간적인 변화의 필요성은 각 부처가 고민하고 있지만, 변화를 끌어낼 수 있는 구체적인 대책과 실효성 있는 제도는 없는 상황임. 강력한 규제가 없으면 직접적인 효과가 큰 사업과의 경쟁에서 이길 수 없기 때문에 생물다양성 상쇄 제도인 자연자원 총량제도를 도입해야 함.

토론

차은철 환경부 자연생태정책과장

환경부는 도시숲 보전을 위해 ▲환경영향평가, ▲생태면적률, ▲생태계서비스지불제, ▲기업의 자연환경복원 사업 참여를 진행 중임. 자연환경보전법 개정을 추진해, 복원이 필요한 119개소를 선정해 목록화된 지역을 기업의 ESG 사업으로 참여하고 실적으로 인정하는 제도를 법제화하는 작업을 하고 있음. 생물다양성 크레딧 시장이 생길 수 있을 것으로 생각함.

김용관 산림청 산림보호국 국장

2003년부터 도시숲을 조성했고, 20년 동안 5천 개가 넘는 숲을 조성함. 내가 사는 곳에 숲을 만들자라는 방향을 가지고 있음. 도시숲법의 11조의 '도시 관리 지표'는 생태계 활력과 건강성, 생물 다양성, 사회경제적 효과를 담고 있음. 2023년부터 5년 주기로 지표를 시범적으로 만드는 과정에 있음. 도시숲을 OECM으로 선정하는 것도 가능할 것으로 생각되지만, 규제적인 수단이 대안일지는 고려되는 사항임. 개발제한구역은 국토부에서 보호 지역으로 인정하지 않음.

옥상 녹화는 건물 옥상에 녹지를 조성하기 때문에 건물의 구조 강도를 평가하는 과정이 필요함. 이 과정에 들어가는 예산을 확보하기 어려움. 10층 건물이면 1억, 20층 건물이면 3~4억이 필요함. 예산 확보 문제로 옥상 녹화는 어려운 상황임.

장구중 국토교통부 녹색도시과장

그린벨트 해제는 비수도권에 있어서 지역 전략 사업으로 선정되었을 경우에 총량의 예외를 인정하고, 그린벨트 해제가 어려웠던 1, 2등급에 대해서도 해제를 허용하겠다는 이야기임. 지역 소멸, 인구 감소로 지역의 생산성이 지속적으로 감소하는 상황임. 지역 경제를 활성화하기 위해 개발 제한 구역에 대해 혜택을 주는 의미로 그린벨트가 해제되는 것임.

지역에서 신청을 받아 중앙도시계획심의위원회가 사전 검토를 하고 최종적으로 국무회의를 심의를 거쳐 결정하게 됨. 국민의 92%가 도시 지역에 거주하고 있어 거주 공간 확보의 필요성이 올라가, 도시공원 확충을 위한 토지 확보가 어려운 상황임.

질의 및 응답

Q. GBF의 이행 목표 중 생물다양성 유해보조금 감축의 진전이 이루어지지 않은 이유는 무엇인가?

노태권 국립생물자원관 연구관

생물다양성 유해보조금 감축에 대한 목표가 처음 도입된 것은 아님. 2010년, 아이치 목표에 포함되었는데, 국제적인 논의가 이루어지지 않아서 2025년까지 유해보조금의 식별을 목표로 노력 중임. 우리나라도 국가 생물다양성 전략을 통해서 2025년까지 식별하는 기준을 만들어 3차년을 거쳐서 국제적 기준을 국내에 적용하기 위한 사업이 진행 중임.

Q. 도시숲을 가꾸는 차원에서 시민의 일자리를 만들 수 있는가?

최승희 생명의숲 사무처장

도시 관리에 대해서 시민과 기업이 함께 할 수 있는 참여 일자리를 고민 중임. 또한 자원봉사자의 참여와 행정적으로 적극적인 지원을 해줘야 하는 부분이 있음.

Q. 산의 야생화가 사라지는 상황이 발생하고 있다. 이를 해결하기 위한 방안이 있는가?

김용관 산림청 산림보호국 국장

산에 있는 야생화가 SNS를 통해서 외부로 노출되는 상황을 인지하고 있음. 계약직을 고용해서 사진을 올린 사람에게 연락을 해서 글이나 영상을 내리도록 조치를 하고 있음. 또한 단속 강화를 위해 노력 중임.

조사 및 작성

임팩트온 김경훈 RA

rlarudgns22@gmail.com

편집 디자인

임팩트온 이승진 디자이너

im.code.0730@gmail.com