

2020 인재양성 프로그램  
연구자 최종 결과보고서

# 도시공원 유형별 특성 및 유지관리방안에 관한 연구

A Study on the Characteristics and Maintenance  
of Urban Park Classification

2021.02.

고하정  
(박사후펠로우십)

# 제 출 문

재단법인 숲과나눔 이사장 귀하

본 보고서를 “도시공원 유형별 특성 및 유지관리 방안에 관한 연구”의 최종 연구 결과보고서로 제출합니다.

2021년 2월 28일

연구 원 : 고하정(박사후펠로우)

※ 본 보고서의 내용은 연구자의 의견이며, (재)숲과나눔의 공식적인 견해와는 다를 수 있습니다.



## 결과보고서 초록

연구원	고 하 정	구분	박사후펠로우십
연구제목	한글	도시공원 유형별 특성 및 유지관리 방안에 관한 연구	
	영문	A Study on the Characteristics and Maintenance of Urban Park classification	
연구기간	2020. 3. 1. ~ 2021. 2. 28.	연구비	총 _____ 원
색인어	한글	도시공원, 도시공원분류체계, 공원조성비용, 유지관리	
	영문	Urban Park, Urban Park Classification System, Park Construction Cost, Maintenance	

### ○ 결과보고서 요약

#### ■ 서론

- ° 도시공원은 도시의 공원녹지 중에서도 접근이 쉬워 이용률이 높은 공간으로 도시환경을 유지하게 하고 도시민의 휴식 및 여가생활 등 삶의 질 유지 역할을 수행한다.
- ° 도시의 거시적 관점에서 보면 공원의 지속성은 이해관계가 복잡하며, 도시공원이 당면한 여러 문제와 논의를 해결하고 대책을 세우기 위해서는 현재에 이르게 된 과정을 파악하는 것이 필요하다.
- ° 도시공원이 당면한 여러 문제와 논의를 해결하고 대책을 세우기 위해서는 현재에 이르게 된 과정을 파악하는 것이 필요하다.

#### ■ 본론

- ° 첫 번째, 도시공원은 공원의 위치에 따라 지형, 주변환경, 이용계층, 수요시설에 차이가 있음에도 불구하고, 현재 법제도에서는 공원특성이 반영되지 않고 세분유형이 구분, 지정되어있다.
- ° 두 번째, 공원의 내·외부 환경요인에 대한 검토를 통해 크게 5개의 유형으로 구분하였다.
- ° 세 번째, 공원의 유형별 대표공원 선정하여, 공원 조성부터 유지관리까지 공원의 시간변화에 따른 흐름을 조사, 분석하였다.
- ° 공원의 조성 및 유지관리 주체에 따라 예산편성과 관리정도에 따른 차이가 있음을 확인하였다.

#### ■ 결론

- ° 공원의 주변 환경 및 특성, 관리주체를 반영한 분류체계가 필요하다. 현재 지정된 공원유형이 적절하지 검토하고 의미가 있는 공원을 선별하여 역사공원, 체육공원 등 공원에 부합하는 주제공원으로 재구분, 지정이 필요하다.
- ° 유지관리 측면에서 공원의 질적서비스 제공을 위해 공원 유형구분 및 예산편성을 위한 제도적 장치가 필요하다.
- ° 본 연구를 통해 도시공원이 지나온 시간의 흐름에 따른 변화를 다각도로 살펴보고 특정 성격에 치중하지 않고 객관적으로 기록하고 분석하였다는데 큰 의미가 있다.



# 요 약 문

## I. 제 목

### 도시공원 유형별 특성 및 유지관리 방안에 관한 연구

- 서울시를 중심으로 -

## II. 연구의 배경 및 목적

현재의 도시는 인구집중화 및 시가지건조화로 인해 생태계 파괴, 기후변화, 미세먼지 등 다양한 도시문제를 안고 있다. 국내 도시는 산업발전 시기를 거치며 도시집중화로 인해 현재 인구의 90%가 도시에 거주하고 있다. 이렇게 모든 인프라가 집중된 도시에서 도시공원 및 녹지는 도시환경을 유지하게 하고 도시민의 휴식 및 여가생활 등 삶의 질 유지 역할을 한다. 특히 도시공원은 하천, 산림 등 다른 녹지에 비해 접근이 용이하여 이용률이 높다. 도시공원은 다른 도시녹지에 비해 사회문화적 기능 및 가치가 높아 현재 당면한 여러 도시문제를 해결할 수 있는 가능성을 가지고 있으나, 공원용지 확보, 공원조성갈등 신규 녹지를 확보하는 것에 많은 어려움이 있다.

우리나라 도시공원은 도시개발과 함께 짧은 시간 안에 공공주도의 대형공원 조성으로 양적으로 압축성장 하였다. 빠른 성장과 개발 탓에 충분한 논의와 의견수렴 과정이 미흡했기 때문에, 도시공원이 당면한 여러 문제와 논의를 해결하고 미래를 위한 대책을 세우기 위해서는 현재에 이르게 된 과정을 먼저 파악하는 것이 필요하다. 그간 도시공원의 역사만 큼이나 공원에 대한 법·제도, 역사, 시민참여 등 다양한 관점의 연구가 이루어졌다. 하지만, 아직까지 공원조성에 필요한 비용과 담론을 가지고 시계열적으로 살펴본 연구는 부족했다.

본 연구는 고하정(2019) 연구의 연속선상에서 서울시 도시공원의 유형을 살펴보고, 주요 공원의 조성부터 유지관리를 포함한 관련 기록을 모아 종합적으로 고찰해보고자 한다. 1인당 공원면적 기준의 정량적인 차원에서는 서울시에 충분한 도시공원을 확보하였다고 볼 수 있지만, 실제 생활권에서 지역주민이 체감하고 활용할 수 있는 공원은 아직 많이 부족하며

자치구별 편차가 크다. 이러한 배경에서 본 연구는 도시공원의 변화과정과 그 속의 이야기와 갈등, 담론에 주목하였다. 이를 위해 도시공원 관련 선행연구와 보고서, 회의록 등의 문헌검토와 언론미디어, 정책 내용 등을 검토하고 도시공원 조성 및 유지관리 과정을 중심으로 정리하였다. 최종적으로 공원별 유형 특성에 따른 차이를 도출하고 공원의 질적서비스 개선을 위한 실천적인 대안을 모색하는 것을 목적으로 한다.

본 연구는 유형별로 도시공원 대표 사례의 조성과정을 객관적으로 기록하고 도시공원의 질적 유지관리를 위한 방안을 마련하고자 한다. 향후 더 나은 도시공원 환경을 조성하기 위한 방안을 마련하기 위한 기초연구로 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

### Ⅲ. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 공간적 범위는 서울특별시 도시공원으로 한정하고, 시간적 범위는 각 공원의 조성시기부터 2020년까지의 도시공원의 기록을 대상으로 하였다. 구체적으로는 서울시 도시공원 중 근린공원과 주제공원으로 한정하였으며, 묘지공원과, 소공원, 어린이공원은 본 연구 대상에서 제외하였다.

내용적으로는 서울시의회, 구의회 자료와 서울시 주요업무계획서, 공공데이터포털을 통해 구득가능한 전산화된 공문자료를 활용하여 관련 내용을 검토하였다. 또한, 지금까지 연구에서 주목받지 못했던, 공원조성 관련 예산과 관련 회의록, 언론미디어 등 다각적인 자료를 통해 그간의 공원과 관련된 기록과 자료를 분석, 고찰하였다. 도시공원과 관련된 시간변화에 따른 공간변화와 예산집행 확인을 위해 서울시의회 및 구의회 전자회의록을 활용하여 각 공원의 전자회의록 열람 및 공원 관련 텍스트 데이터를 수집하여 각 시기별로 정리 및 정제하였다.

### Ⅳ. 연구결과

첫 번째, 도시공원은 공원의 위치에 따라 지형, 주변환경, 이용계층, 수요시설에 차이가 있음에도 불구하고, 현재 법제도에서는 공원특성이 반영되지 않고 세분유형이 구분, 지정되어있다. 현재 근린공원의 경우 면적을 기준으로 하여 세분되어 있으며, 동물원, 식물원, 궁궐 등 특성이 다른 공원 모두를 포함하고 있다. 또한 공원세분변경을 위한 행정절차가 복잡하며, 유형변경 후 시설추가로 인해 녹지면적이 감소하고 있다.

두 번째, 공원 유형에 대한 검토를 통해 크게 5개의 유형으로 구분하고 각 유형의 대표성을 가지는 공원은 선정하였다. 내부 환경인자로는 공원전체면적, 경사도, 녹지율, 건폐율, 시설율을 지표로 활용하였으며, 외부 환경인자로는 공원의 주변 토지이용(주거, 상공업, 녹지)와 연령대별 인구수를 고려하였다. 유형구분결과, 최종적으로 대형 구릉지형, 대형 평지형, 중소 주거지형, 중소 상업문화, 중소 구릉지형 5가지 유형으로 구분하였다.

세 번째, 공원의 유형별 대표공원 선정하여, 공원 조성부터 유지관리까지 공원의 시간변화에 따른 흐름을 조사, 분석한 결과, 공원의 조성 및 유지관리 주체에 따라 예산편성과 관리정도에 따른 차이가 존재함이 확인되었다. 서울시 직영공원인 경우 다른 공원에 비해 비교적 예산확보가 용이한 반면, 자치구 관리공원, 특히 산지형공원의 경우 공원일몰제 시기가 도래해서야 토지보상 등의 문제를 시급히 해결하고 있는 상황이다. 토지보상 전에는 공원 시설조성이 용이하지 않기 때문에 공원인근 주민들이 이미 이용하고 있음에도 공원의 질적서비스가 부족한 것은 이러한 상황에서 너무나 당연한 결과이다.

이에 본 연구에서는 아래와 같은 제언을 하고자 한다.

첫째, 공원의 주변 환경 및 특성, 관리주체를 반영한 분류체계가 필요하다. 현재 지정된 공원유형이 적절한지 검토하고 의미가 있는 공원을 선별하여 역사공원, 체육공원 등 공원에 부합하는 주제공원으로 재구분, 지정이 필요하다.

둘째, 유지관리 측면에서 공원의 질적서비스 제공을 위해 공원 유형구분 및 예산편성을 위한 제도적 장치가 필요하다.

## V. 연구의의

본 연구는 서울시 도시공원을 대상으로 조성부터 유지관리까지의 변화와 담론을 정리하기 위한 목적으로, 현재 도시공원의 흐름에 따른 변화를 다각도로 살펴보고 기록하는 의미를 가진다. 구체적으로는 법제도 및 예산의 변화, 유지관리에 대한 그간의 기록의 정리하고 특정 성격에 치중하지 않고 사회현상의 변화를 객관적으로 살펴보는데 큰 의미가 있다.

도시공원은 도로 등과 함께 필수적인 기반시설이며, 일상생활에 있어 여가활동을 위한 필수적인 공간이다. 본 연구가 관련 전문가들과 서울시민이 서울시 공원녹지와 관련된 행정과 예산편성 및 집행에 더욱 더 많은 관심을 가지게 되는 계기가 되기를 바란다.





# 목 차

## I. 연구개요

1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
2. 연구범위 .....	3
3. 연구방법 .....	3

## II. 이론적 고찰

1. 도시공원의 법제도 .....	5
1.1 도시공원의 개념 .....	5
1.2 도시공원 유형구분 .....	5
1.3 도시공원 결정권한 및 조성절차 .....	8
1.4 공원조성 및 관리 예산편성 .....	9

## III. 도시공원유형변천

1. 국내 도시공원 법제도 변천사 .....	11
1.1. 국내 도시공원 법제도 발달과정 .....	11
1.2. 도시공원 유형구분 변화 .....	14
1.3. 도시공원의 조성 .....	17
2. 도시공원 법제도 해외사례 .....	19
2.1. 일본 .....	19
2.2. 독일 .....	23
2.3. 해외 법제도 비교 .....	26
3. 시사점 .....	27
3.1. 공원녹지 체계정비 .....	27
3.2. 행정절차 개선 .....	29

3.3. 시설의 녹지잠식우려 ..... 30  
4. 소결 ..... 31

## VI. 도시공원유형별 특성

1. 환경특성별 공원 유형구분 ..... 32  
2. 우장근린공원 ..... 36  
    2.1 조성배경 ..... 38  
    2.2 공원조성 및 유지관리 ..... 39  
3. 삼척공원 ..... 42  
    3.1 조성배경 ..... 44  
    2.2 공원조성 및 유지관리 ..... 44  
4. 양재 시민의숲 ..... 47  
    4.1 조성배경 ..... 49  
    4.2 공원조성 및 유지관리 ..... 50  
5. 서서울호수공원 ..... 52  
    5.1 조성배경 ..... 54  
    5.2 공원조성 및 유지관리 ..... 55  
6. 솔밭근린공원 ..... 57  
    6.1 조성배경 ..... 59  
    6.2 조성 후 유지관리 ..... 59  
7. 허준근린공원(구암근린공원) ..... 61  
    7.1 조성배경 ..... 63  
    7.2 조성 후 유지관리 ..... 64

8. 문래공원 .....	66
8.1 조성배경 .....	68
8.2 조성 후 유지관리 .....	68
9. 서소문역사공원 .....	70
9.1 조성배경 .....	72
9.2 공원조성 및 유지관리 .....	72
10. 도구머리공원 .....	75
10.1 조성배경 .....	77
10.2 공원조성 및 유지관리 .....	77
11. 달맞이공원 .....	79
11.1 조성배경 .....	81
11.2 공원조성 및 유지관리 .....	81
12. 소결 .....	83

## VI. 결론

1. 공원 유형 구분에 따른 제도개선 .....	84
2. 공원관리를 위한 예산편성제도마련 .....	85
3. 연구의 한계 .....	86

## V. 참고문헌

## 표 목 차

표 1. 서울특별시 도시공원 조례 .....	8
표 2. 국내 도시공원 유형의 변천 .....	15
표 3. 도시공원 유형별 기준 .....	16
표 4. 공원세분변경 현황 .....	17
표 5. 일본 도시공원 유형체계 변화 .....	22
표 6. 공원유형분류 변수 .....	32
표 7. 공원유형 분류결과 .....	33
표 8. 유형별 차이 유의검정 결과 .....	33
표 9. 대표공원 현황 .....	35
표 10. 우장근린공원 현황 .....	37
표 11. 삼척공원 현황 .....	43
표 12. 양재시민의숲 현황 .....	48
표 13. 서서울호수공원 현황 .....	53
표 14. 솔밭근린공원 현황 .....	58
표 15. 허준공원 현황 .....	62
표 16. 문래근린공원 현황 .....	67
표 17. 서소문역사공원 현황 .....	71
표 18. 도구머리공원 현황 .....	76
표 19. 달맞이공원 현황 .....	80

## 그림 목 차

그림 1. 유형분류 개념도 .....	32
그림 2. 대표공원 위치도 .....	35
그림 3. 우장근린공원 안내도 .....	36
그림 4 우장근린공원 산책로 .....	38
그림 5 배수지 상부에 설치된 다목적 운동장 .....	39
그림 6 우장근린공원 두 봉우리를 연결하는 생태육교 .....	40
그림 7 힐링체험센터 .....	41
그림 8 힐링센터 외부 체험공간 .....	41
그림 9. 삼청공원 안내도 .....	42
그림 10 등산로 안내표지판 .....	44
그림 11 말바위 등산로 입구 .....	44
그림 12 숲속도서관 .....	45
그림 13 유아숲체험장 .....	46
그림 14 영무정 .....	46
그림 15 시민의숲 안내도 .....	47
그림 16 양재 시민의숲 울창한 숲 .....	49
그림 17 어린이놀이터 .....	51
그림 18 야외결혼식장 .....	51
그림 19 서서울호수공원 안내도 .....	52
그림 20 과거 신월 정수장 사진 .....	54
그림 21 소리분수가 있는 호수 .....	55
그림 22 정원 .....	56
그림 23 체육시설 .....	56
그림 24. 솔밭근린공원 안내도 .....	57

그림 25 운동시설 .....	60
그림 26 공원 내 정자와 휴식시설 .....	60
그림 27 허준근린공원 안내도 .....	61
그림 28 광주바위 설화 .....	63
그림 29 수변데크와 광주바위 .....	64
그림 30 어린이놀이터 .....	65
그림 31 구암나루공원 .....	65
그림 32 문래근린공원 안내도 .....	66
그림 33 문래공원의 수목 .....	68
그림 34 배드민턴장 .....	69
그림 35 창의놀이터 .....	69
그림 36 서소문 역사공원 조감도 .....	70
그림 37 서소문공원 상부 잔디광장 .....	73
그림 38 서소문광장 진입부 .....	73
그림 39 서소문역사박물관 및 성당 내려가는 길 .....	74
그림 40 서소문역사박물관 및 성당 진입부 .....	74
그림 41 도구머리공원 안내도 .....	75
그림 42 2003년 공원조성계획도 .....	77
그림 43 운동시설 .....	78
그림 44 공원 산책로 진입부 .....	78
그림 45 달맞이공원 안내도 .....	79
그림 46 달맞이공원 전망대와 계단 .....	81
그림 47 운동시설 .....	82
그림 48 정상에 위치한 배드민턴장 .....	82

# I. 연구개요

## 1. 연구의 배경 및 목적

국내 도시는 산업발전 시기를 거치며 도시집중화로 인해 현재 인구의 90%가 도시에 거주하고 있다. 2018년 기준, 우리나라 국토면적은 106,286km<sup>2</sup> 중 도시지역은 17,789km<sup>2</sup> (16.7%)이며, 주민등록상 총인구 5천만 명 중 4.7만명(91.8%)이 도시지역에 거주하고 있다<sup>1)</sup>. 현재의 도시는 인구집중화 및 시가지건조화로 인해 생태계 파괴, 기후변화, 미세먼지 등 다양한 도시문제를 안고 있다. 도시의 녹지 공간은 이러한 도시문제를 해결할 수 있는 가능성을 가지고 있으나, 신규 녹지를 확보하는 것에 많은 어려움이 있다. 이렇게 모든 인프라가 집중된 도시에서 도시공원 및 녹지는 도시환경을 유지하게 하고 도시민의 휴식 및 여가생활을 위한 공간<sup>2)</sup> 등 삶의 질 유지 역할을 한다. 특히 도시공원은 다른 형태의 녹지보다 접근이 쉬워 이용률이 높으며, 공원으로 인한 지역활성화, 주변 지가 및 거주가치 향상 등의 사회문화적 가치를 가진다(Benedict & MacMahon 2002). 뿐만 아니라 도심열섬 저감, 미기후 조절, 미세먼지 저감 등 다양한 생태계서비스를 제공하고 있다. 이렇듯 공원은 시민들에게 여가활동을 위한 문화공간 제공 및 건강증진을 도모하기 위한 목적을 가지는 도시의 대표적인 공공공간이다.

팬데믹 상황으로 인한 일상생활 속의 여가에 대한 중요성 증대와 함께 ‘2050 탄소중립선언’으로 산림 및 공원녹지의 가치는 더욱 중요해졌다. 도시공원은 도시계획시설 중 공간시설에 속하는데, 우리나라의 공원제도 도입은 1930년 도시계획안 시안 마련으로 시작되었다.(김용기, 1994) 이후 사회여건 변화에 따라 공원 관련법제도도 변화하는데, 1967년에 제정된 「공원법」으로 자연공원과 도시공원을 구분하였으며, 2005년 도시공원법 개정으로 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에서 생활권공원과 주제공원이 구분되었다. 다양한 주제공원 등장은 공원의 다양성 확대에 중요한 역할을 하였다. 하지만, 여전히 근린공원 분류는 면적을 기준으로 세분되며, 공원 입지 특성이 고려되지 않고 있다. 또한 역사적 가치가 있는 사적지를 포함하고 있는 공원들도 여전히 근린공원으로 구분되는데, 대표적으로 서울에 위치한 경복궁, 창덕궁, 창경궁, 덕수궁, 종묘 등은 문화재청에서 관리하는 문화재이지만 도시계획시설상 근린공원이다. 이 외에도 역사공원으로 지정된 공원의 공공성과 문화재 관리에 대해서도 보존과 활용 측면에서 다른 시각이 존재하기에 조성 및 유지관리에 많은 갈등이 존재한다(길지혜 외, 2016).

우리나라 도시공원은 단시간 내 공공주도의 대형공원 조성으로 양적으로 압축성장 하였

1) 2018년 도시계획현황 통계(국토교통부&한국토지주택공사) 참고

2) 문화체육관광부(2016)에서 국민여가활동을 위한 여가공간에 대해 조사한 결과, 생활권공원이 여가활동을 위해 많이 이용한 공간 3순위(6.8%)로, 이용을 희망하는 여가공간 2순위(5.2%)로 응답되었다.



다. 서울의 공원은 1946년 이후 1960년까지 큰 변화가 없다가 1974년 393개이던 공원수가 1983년 2,045개로 크게 증가하였다. 서울시의 광역적인 대도시차원에서는 서울시의 공원이 균등하게 양적으로 공급되는 것으로 파악되지만, 지역단위에서는 조성 뿐만 아니라 유지관리 차원에서도 어려움이 많다. 지역별 불균형을 도시 내 생활권 단위로 살펴보면, 자치구별 차이도 존재한다.

서울은 다른 도시에 비하여 계획수입 및 예산 확보가 양호하여 타 지자체에 비해 공공공간의 양적 불균형이 심각하지는 않다(이상민, 2011). 하지만, 2018년 기준 1인당 도시공원면적은 11.8㎡이나, 실제 생활권공원은 1인당 5.8㎡ 에 불과하다. 생활권공원은 도보 10분 이내 이용하는 것을 원칙으로 하는 공원을 말하는데, 자치구별로 살펴보면 1인당 생활권공원 면적이 가장 넓은 곳은 종로구로 그 면적이 18.7㎡/인, 가장 적은 곳은 금천구로 1인당 1.7㎡/인에 불과하다. 하지만, 서울시 자치구 중 가장 1인당 면적이 높은 종로구의 경우 궁궐 등이 근린공원으로 지정되어 있어 이를 제외하면 과연 사람들이 자유롭게 이용가능하게 개방된 공원이 많다고 볼 수 있는 것인지 생각해볼 문제이다. 실제, 삶의 질 만족도 조사에 따르면, 종로구의 녹지만족도는 28.3으로 매우 낮게 조사된 반면, 1인당 도시공원이 가장 작았던 금천구의 녹지만족도 38로 종로구보다 높게 나타났다.

결국, 전체 공원면적을 합한 면적을 인구수로 나눈 1인당 공원면적 기준의 정량적인 차원에서는 서울시에 충분한 도시공원을 확보하였다고 볼 수 있지만, 실제 생활권에서 지역주민이 체감하고 활용할 수 있는 공원은 아직 많이 부족한 상태이다. 이는 공공에서 공원을 조성하는 방식으로 인해, 시민들이 이용 관점보다는 도시적 차원에서 법적인 설치기준으로 양적 공급에 초점을 맞추어 조성되었기 때문이다.(이상민 외, 2008) 이러한 상황으로 공원 서비스 소외지역이나 접근성에 대한 연구가 다수 이루어졌으며, 녹지복지 차원에서의 연구도 지속적으로 이루어지고 있다.

1991년 지방자치제가 시행된 이래, 도시계획 분권화에 대한 논의는 주로 중앙정부와 광역지자체 차원에서 이루어졌으며, 현행법상 서울시의 도시계획 결정은 전적으로 서울시 권한이며, 자치구는 도시관리계획의 입안, 경미한 도시계획 결정 등을 조례로 위임받아 수행 가능하다. 2018년 3월 서울시가 생활권계획을 확정된 이후 자치구 도시계획에 대한 새로운 역할론이 제기되고 있다. 하지만, 공공에서 도시의 가용가능한 유휴부지를 지속적으로 확보하고 공원으로 조성하기에는 공원을 신규 조성할 빈 땅이 거의 없으며, 지가상승으로 인해 추가 공원부지를 확보하는 것 또한 어려운 것이 현실이다. 공원을 조성할 수 있는 부지가 있다고 하더라도 경제적 이득 또는 조성예산 마련 등의 문제로 추진과정이 수월하지 않은 경우가 많다. 조성된 공원의 유지관리를 위한 예산확보도 기준이 불명확하여 장기적인 계획보다는 문제가 발생한 이후에 해결방안을 마련하는 상황을 반복하고 있다. 이에 조성된 공

원에 대한 지속가능한 질적 관리시스템이 필요하다. 기존의 공원의 질적서비스 향상, 효율적인 유지관리를 위해서 공원유형 분류에 대한 면밀한 검토와 함께 공원의 질적 향상을 위한 제도 개선이 필요하다. 이에, 본 연구는 고하정(2019) 연구의 연속선상에서 서울시 도시공원의 대표유형을 살펴보고, 대표공원의 조성부터 유지관리를 포함한 관련 기록을 모아 종합적으로 고찰해보고자 한다. 이를 통해 공원별 특성에 따른 차이와 공원의 질적서비스 개선을 위한 실천적인 대안을 모색하는 것을 목적으로 한다.

## 2. 연구범위

본 연구는 도시공원의 법적유형에 대한 연구로서 현재 도시공원에 대한 내용을 담고 있는 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」을 중심으로 법제도 변천과정에서의 유형 변화를 살펴보고 시사점 도출하는 것을 연구의 범위로 한다. 국내 도시공원 유형이 처음으로 나타난 1930년대 시가지계획령부터 2020년까지를 시간적 범위로 하였다. 도시공원 유형의 변천과정에 대한 내용을 담고 있는 법제처 및 국회입법 기록자료, 관계부처 회의록 및 고시 등을 1차 문헌을 중심으로 검토하였다. 관련기사와 관련 토론회 등의 자료를 추가적으로 활용하였으며, 1차 자료로 확인하기 어려운 부분은 선행연구 내용을 재인용하거나 관련 전문가 자문을 통해 보완하였다.

본 연구의 공간적 범위는 서울특별시 도시공원으로 한정하고, 내용적 범위는 법적공원분류를 기준으로 생활권공원 중 근린공원과, 주제공원을 대상으로 하였다. 공개적으로 접근 가능하며 지역 주민들이 이용하는 관점에서 근린공원 성격의 주제공원을 일부 포함하였다.<sup>3)</sup> 주제공원 중 묘지공원은 일상적 이용이 이루어지는 다른 공원과는 다른 특수성으로 분석에서 제외하였으며, 면적 1ha 이하의 규모가 작고 공원특성이 명확한 소공원, 어린이 공원은 제외하였다. 이를 ‘생활권 도시공원’이라고 조작적으로 정의하였다. 이 개념은 생활권 공원과 유사한 개념이라 할 수 있으나, 주제공원 일부를 포함하고 궁궐을 제외하여 본 연구 목적에 맞는 연구대상 공원을 선정한 것이다.

## 3. 연구방법

본 연구는 연구 목적을 달성하기 위해 관련 선행연구와 행정문서, 의회회의록, 언론미디

---

3) 도시계획상 공원은 아니지만 공원목적으로 활용되고 있는 올림픽공원, 용산가족공원은 포함하였으며, 선형공간인 한강시민공원, 지천변공원은 제외하였다.

어 내용을 검토하고 시기별 흐름에 대한 변화와 주요 이슈와 갈등쟁점을 밝힘으로써 도시공원의 현안을 다양한 맥락에서 고찰하고자 한다. 도시공원 관련 자료를 분석하고 공원녹지 정책 및 연구문헌을 검토하여 정리하였다. 통계자료는 통계청과 서울시에서 제공하는 공공데이터를 활용하였으며, 서울시와 자치구의 정책 관련 자료도 참고하였다. 도시공원 행정 및 예산 파악을 위해서는 서울시 및 자치구 예산 자료를 주자료로 분석하였으며, 의회 회의록 자료와 주요업무계획서, 공공데이터포털을 통해 구득가능한 전산화된 공문자료를 활용하여 관련 내용을 검토하였다.

서울시 공원현황을 파악 및 공간데이터 구축을 위해 서울의 산과 공원 사이트에서 제공하는 서울도시공원현황 통계 자료를 기초<sup>4)</sup>로 공공데이터포털의 전국도시공원표준데이터와 선행연구를 통해 구축된 전국도시공원 데이터베이스<sup>5)</sup>를 참고하였다. 그 과정에서 기존 자료에 누락된 공원을 GIS를 활용하여 추가하였으며, 공원의 면적 데이터 구축시 통계의 면적과 오차범위가 있음을 확인하였으나 오차범위가 대동소이하고, 전체 공원의 유형을 분류하는데 크게 무리가 없어 고시된 면적을 기준으로 하였다.

해외 도시공원 유형구분 사례검토를 위해 각 나라의 법제처, 법정계획, 관련 보고서 등을 중심으로 문헌조사를 실시하였다. 국내 도시공원 법제도에 가장 큰 영향력을 미친 일본, 그리고 녹지정책을 적극적으로 추진하는 독일의 법제도 배경과 흐름을 고찰하고 공원유형에 대한 변화와 적용 현황에 대한 부분을 검토하였다. 마지막으로 우리나라 공원유형이 가지는 현재의 문제점과 당면과제를 검토하여 시사점을 도출하였다.

문헌과 선행연구 검토를 통하여 공원유형분류를 위한 변수를 선정하였다. 기존 선행연구를 참고하여 공원의 내·외부 환경특성을 고려하여 유형을 분류하였다. 내부 환경인자로는 공원전체면적, 경사도, 녹지율, 건폐율, 시설율을 지표로 활용하였으며, 외부 환경인자로는 공원의 주변 토지이용(주거, 상공업, 녹지)과 연령대별 인구수를 고려하였다(Giles-Corti et al., 2005; Hillsdon et al., 2006; Kaczynski et al., 2008; Lee et al., 2017). 연구대상 공원 중 1ha 이상의 공원만 별도로 추출하여 공원경계 기준 반경 500m 범퍼를 주어 외부 공간을 설정하고 Arc GIS를 활용하여 토지이용특성과 인구현황, 그리고 내부환경변수인 경사도를 분석하였다. 이는 공원의 환경에 따라 공원조성 및 유지관리에 소요되는 비용에 차이가 있을 것이라고 가정하였기 때문이다. 내부환경 변수인 면적, 시설율, 건폐율, 녹지율은 공원결정 고시를 통해 추출하였다. 단, 고시문을 찾을 수 없는 경우 공고로 대체 하여 작성하였다.<sup>6)</sup>

4) 서울의 공원 현황 통계자료(2019.01.01.기준), 검색일 2020년 4월 10일, <http://parks.seoul.go.kr>

5) 한국조경학회 & 국토연구원, 2011. 저탄소 녹색성장형 도시공원 조성 및 관리운영 전략 정책연구 (부록01, 전국도시공원 데이터베이스, 국토해양부)

6) 공고는 일시적 또는 단기간의 일정한 사항을 알리는 경우 구속력을 가지지 않는 사항을 말하며, 고시는 법령이 정하는 바에 따라 일정한 사항을 알리기 위한 문서로 일단 정한 후 개정 또는 폐지되지 않는 한 계속적으로 효력이

## II. 이론적 고찰

### 1. 도시공원의 법제도

#### 1.1 도시공원의 개념

도시계획시설은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 2조 6호에서 크게 7개 시설군(총 52개 시설)으로 지정하고 있는데, 이 중 도시공원은 광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지와 함께 도시계획시설의 공간시설에 속하는 시설이다. 일반적으로 정의되는 도시공원은 도심에 위치한 도시민을 위한 오픈스페이스로, 「국토계획 및 이용에 관한 법률」제2조 제6호 나목의 규정에 의한 공원으로서 '도시지역에서 도시자연경관을 보호하고 시민의 건강·휴양 및 정서생활 향상에 기여하기 위하여 설치 또는 지정된 곳으로, 동 법 제30조의 규정에 의한 도시관리계획으로 결정된 것을 말한다.

도시공원 면적기준은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」시행규칙 제4조에 의거 해당도시지역 안에 거주하는 주민 1인당 6㎡이상으로 하고, 개발제한구역 및 녹지지역을 제외한 도시지역 안에 있어서는 도시공원의 확보기준은 해당도시지역 안에 거주하는 주민 1인당 3㎡이상으로 제시되어 있다. 하지만, 이는 도시공원으로 결정된 면적을 규정한 것이며, 양적으로 공원면적을 늘리기 위해 공원으로 지정된 도시외곽의 산림, 도시 내의 궁 등이 공원 면적에 포함되어 있어, 실질적으로 사람들에게 공원으로 인식되어 이용되는 1인당 공원면적과는 차이가 있다.

#### 1.2 도시공원 유형구분

도시공원의 유형은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」제15조 규정에 의해 그 기능 및 주제에 의하여 생활권공원과 주제공원으로 세분화하고 있다. 생활권공원은 도시생활권의 기반 공원 성격으로 설치·관리되는 공원으로서 소공원, 어린이공원, 근린공원을 말하고, 주제공원은 생활권공원 외에 다양한 목적으로 설치되는 역사공원, 문화공원, 수변공원, 묘지공원, 체육공원, 그 밖에 특별시·광역시 또는 도의 조례가 정하는 공원을 말한다. 최근의 도시 공원은 기존의 휴식·운동 등과 함께 문화행사의 장으로도 이용되고 있으며, 지역주민들의 적극적인 참여로 다양한 커뮤니티의 장으로 활용되고 있다.

---

있는 사항을 알리는 경우 구속력을 가지는 사항을 의미한다. (서울정보소통광장 <http://opengov.seoul.go.kr>)

도시공원의 정책, 법제도 연구는 1970년대 도시공원의 확보에서 1990년대에 조성 및 관리에 관한 주제로 확장되었으며, 1990년대 이후부터 활발하게 연구되었다. 대표적으로 이대우(1976)는 일제부터 1970년대까지의 공원 정책 및 법규를 규제측면에서 연구하였으며, 박울진(1996)은 도시계획시설과 비도시계획시설로 나누어 도시공원녹지 관련 법규 현황을 고찰하였다. 이외에도 김덕삼(1990)의 일제강점기 시대의 공원계획 연구와 김용기(1994)의 일본의 공원 정책과 제도 연구가 진행되었다. 최근에는 오창송(2018)은 1934년부터 2017년까지의 국내 도시공원 법제도의 변천을 정리하였으며, 조세호·김영민(2019)은 경성부 공원녹지의 유형의 변화를 고찰하였다. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」과 관련한 도시공원의 정책, 제도에 대한 문제점을 고찰하는 연구는 2000년대 이후 본격적으로 나타나는데, 법제도의 효과와 문제점에 대한 연구(박문호, 2006)나 민간공원에 대한 문제점을 지적하는 연구(문상덕, 2014; 오창송, 2019)가 있으며, 일본 공원녹지 법규와 정책 연구(강명수, 2005; 박기남, 2006)도 진행되었다.

또한, 공원유형에 대한 선행연구를 살펴보면 직접적으로 도시공원의 법적 유형의 문제점을 언급하지는 않았으나 법제도와는 다른 기준으로 공원을 분류하고 그 관계성을 찾고자 노력하였다. 김종규 외(2002)에서는 서울시 도시공원을 대상으로 시설기능에 따른 도시공원 분류를 하였는데, 시설을 변수로 적용하여 요인분석과 군집분석을 실시하였으나, 공원시설의 기능에 따른 유형구분이 어려우며, 공원 내 시설이 도시공원특성을 반영하지 못하고 있다고 서술하였다. 아마도 최근에 조성된 몇몇 공원을 제외하고는 법적 공원시설이 유사하게 배치, 조성되어 있는 상태이기 때문에 공원시설이 공원특성을 반영할 수 없는 현실이 연구 결과로 나타났다는 점에서 유의미한 연구라고 생각된다. 김효정 외(2010)는 도시공원을 이용시설 및 자원, 관리업무에 따라 산지자연형 공원, 생태목적형 공원, 시설집중형 공원으로 구분하여 관리주체를 제안하였으나, 기존 유형과 제안한 유형을 1:1로 대응하여 적용하여 공원별 특성을 고려했다고 보기 어려우며, 유지관리 측면을 언급하였으나, 유형 제안에 있어서는 관리주체에 대한 부분이 고려되지 않았다. 구체적인 공원유형을 다루고 있는 장미홍·박찬열(2018)은 일본 도시공원을 중심으로 방재공원 조성을 위한 방안을, 길지혜·박희성(2020)은 국내 역사공원의 현황과 문제점을 고찰하였다.

위의 연구들은 당시 공원의 공원유형에 대한 법제도와 정책을 다루고 공원의 특성을 고려한 유형분류를 시도하기는 하였으나, 법적 공원유형에 대한 현재의 문제점을 제시하는 데에는 미흡하다. 뿐만 아니라 법적 공원유형에 대해 심도있는 접근을 한 연구는 미비하며 행정, 유지관리 차원의 문제는 소극적으로 다루고 있다. 따라서 법적 공원유형에 대한 제도의 실효성을 높이기 위해서는 공원유형 구분변화와 현실적인 문제점을 검토할 필요가 있다.

공원유형에 대한 선행연구를 살펴보면, 김종규 외(2002)에서는 서울시 도시공원을 대상으로 시설기능에 따른 도시공원 분류를 하였는데, 시설을 변수로 적용하여 요인분석과 군집

분석을 실시하였으나, 공원시설의 기능에 따른 유형구분이 어려우며 도시공원특성을 반영하지 못하고 있다고 하였다. 김효정 외(2010)는 도시공원을 공원이용자, 이용시설 및 자원, 관리업무의 난이도에 따라 ‘산지자연형 공원’, ‘생태목적형 공원’, ‘시설집중형 공원’으로 구분하여 관리주체를 제안하였으나, 기존 유형과 제안한 유형을 1:1로 대응하여 적용하여 공원별 특성을 고려했다고 보기 어렵다. 또한, 유지관리 측면을 언급하였으나, 유형 제안에 있어서는 관리주체에 대한 부분이 고려되지 않았다. 박찬용(2003)은 법적 유형 구분에 대한 문제점을 지적하며, 도시 근린공원의 유형은 시민의 다양한 생활 형태와 공간적 지역적 특성 등 주변 환경요인을 고려하여 분류가 필요하다 제안하였으며, 김영하 외 (2012) 부산시 도시공원의 관리방식과 관리실태에 대한 분석결과, 공원의 총괄 관리가 미약하고 공원 관리 및 운영에 문제점이 있음을 지적하였다.

도시공원은 도시계획시설 중 공간시설에 속하는데, 우리나라의 공원제도 도입은 1930년 도시계획안 시안 마련으로 시작되었다.(김용기, 1994) 이후 사회여건 변화에 따라 공원 관련법제도도 변화하는데, 1967년에 제정된 「공원법」으로 자연공원과 도시공원을 구분하였으며, 2005년 도시공원법 개정으로 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에서 생활권공원과 주제공원이 구분되었다. 다양한 주제공원 등장은 공원의 다양성 확대에 중요한 역할을 하였다. 하지만, 여전히 근린공원 분류는 면적을 기준으로 세분되며, 공원 입지 특성이 고려되지 않고 있다. 또한 역사적 가치가 있는 사적지를 포함하고 있는 공원들도 여전히 근린공원으로 구분되는데, 대표적으로 서울에 위치한 경복궁, 창덕궁, 창경궁, 덕수궁, 종묘 등은 문화재청에서 관리하는 문화재이지만 도시계획시설상 근린공원이다. 이 외에도 역사공원으로 지정된 공원의 공공성과 문화재 관리에 대해서도 보존과 활용측면에서 다른 시각이 존재하기에 조성 및 유지관리에 많은 갈등이 존재한다(길지혜 외, 2016).

도시공원은 각 공원의 위치에 따라 지형, 주변환경, 이용계층, 수요시설은 천차만별이다. 하지만, 현재 법제적으로 분류된 도시공원 세분유형은 조성 및 유지관리주체, 지형특성보다는 공원면적기준을 중심으로 유형구분, 지정되어있다. 대부분 공원이 고유의 특성을 반영하지 못하고 일률적으로 조성되어 관리되고 있다. 실제 공원방문자의 이용과 동떨어진 시설은 공원의 이용률을 저하하고 때때로 버려진 공간으로 인식되기도 하기에 공원접근거리를 고려한 주이용자 수요에 맞춘 공원조성 및 세분유형 지정이 필요하다. 동시에 기지정된 공원 유형으로 인한 여러 제약으로 공원의 기존 자원을 활용하거나 공원 활성화를 위한 시설을 추가 도입하기가 어려운 반대의 경우도 존재한다.

### 1.3 도시공원 결정권한 및 조성절차

일제강점기 시기에 도시공원의 설치는 제령 제3조에 따라 조선총독이 정하는 행정청이 사업시행자가 되어 토지구획정리사업으로 진행하였다. 이때부터 도시계획 및 공원 사업시행자는 지방행정청이 되었고 지금까지도 유지되고 있다.

1967년 「공원법」에 따라 국립공원과 도시공원이 지정된 기준에 따라 대부분 국공유지로 선정되었으나, 「공원법」제6조(지정 등의 기준) ‘도시공원은 제외한다’는 단서 조항에 따라 도시공원에 대한 기준은 1940년 일제의 공원계획기준이 유지되었다. 1980년 10월 「도시공원법 시행규칙」제정으로 도시공원 계획기준이 명확하게 규정되었다.

1982년까지는 공원조성 결정권한이 건설부장관에게 있었으나, 도시계획법의 개정으로 어린이공원에 한하여 시·도지사에게 위임하였으며, 1989년 공원시설계획 중 공공용물의 설치와 시설면적 변경에 관한 사항도 시·도지사에게 추가적으로 위임되었다. 1988년 지방자치제도와 함께 「도시계획법」을 개정(1991.12.14. 개정)하여 건설부장관의 도시계획 결정권한이 지방자치단체로 위임되어 국가(건설부 장관)의 별도 승인없이 지방자치단체의 제량으로 도시공원사업 시행이 가능하게 되었다. 이후 2000년 전부 개정된 「도시계획법」으로 도시계획 결정은 지방자치단체의 자치사무가 되었다.

표 1. 서울특별시 도시공원 조례 별표 5 공원·녹지의 사무구분(제30조제1항 관련)

구분	서울특별시	자치구
공원	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦면적 10만㎡이상의 근린·주제공원</li> <li>◦시장이 설치·관리하는 공원</li> <li>◦법 부칙 제6조제1항에 따라 기존 도시자연공원에서 변경된 공원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦소공원</li> <li>◦어린이공원</li> <li>◦면적 10만㎡미만의 근린·주제공원</li> </ul>
녹지	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦국가 및 시 관리시설 주변의 완충녹지 및 연결녹지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦서울특별시 소관 사무를 제외한 완충녹지 및 연결녹지와 경관녹지</li> </ul>
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦도시자연공원구역</li> </ul>	

7) 자치사무란, 국가로부터 간섭받지 않고 자율적으로 처리할 수 있는 지방자치단체 본래의 고유사무로 그 지방 주민의 복리에 관한 사무를 포괄적으로 처리하는 기능을 가리킨다. 지방자치단체의 사무는 자치사무와 위임사무로 나뉘는데, 위임사무는 국가나 상급 자치단체의 위임에 의해 지방자치단체가 처리하는 사무를 말한다. 우리나라의 지방자치법은 자치사무와 위임사무(단체위임사무)의 구별을 인정하지만 자치사무의 범위를 명시하지는 않고 있다. (행정학사전, 2009. 1. 15, 이종수)

도시공원 조성은 기본계획 수립(자치구), 공원조성계획 심의 및 결정(도시공원위원회), 조성계획 결정지적 고시, 공원조성 공람공고 및 실시설계 인가, 실시설계 용역, 토지보상, 조성사업 과정을 거쳐 이루어진다. 하지만, 도시개발법, 택지개발촉진법 등 개별법령에 의해 공원조성계획의 결정이 도시공원위원회 심의 절차를 거치지 않고 협의로 처리되는 개발사업의 협의는 도시공원위원회 자문 후 그 결과를 협의의견으로 회신하는 것으로 진행된다.

#### 1.4 공원조성 및 관리 예산편성

서울시 도시공원조례에서는 어린이공원과 10만㎡ 미만의 근린공원 및 체육공원을 구 소유 공원으로 분류하고 있다. 서울시는 '97년까지는 이들 공원에 대하여도 자치구의 재정여건상 토지보상비가 과다하게 소요되는 공원조성사업은 자체 시행이 어려운 실정이므로 필요한 사업비의 100%를 재배정하는 방식으로 지원하면서 매입토지 및 시설은 시소유로 하였다. 하지만, '98년부터는 자본보조금을 지원하는 방식으로 개선하면서 매입토지 및 시설은 구 소유로 하되, 자치구 재정여건에 따라 지원을 70%에서부터 0%까지 4단계로 차등지원할 수 있게 변경되었다.<sup>8)</sup>

예산이란 정부 또는 지방자치단체가 법률 등에서 정하는 바에 따라 일정한 형식에 의거 편성하고 국회 또는 의회의 심의·의결을 거쳐 확정되는 1회계연도의 재정계획을 말한다.<sup>9)</sup> 예산의 본질적 의미는 금액 자체의 차이보다 예산편성을 통해 달성하려고 하는 것이 무엇인지의 의사결과의 과정을 확인할 수 있으며, 예산 집행을 통해 계획을 달성했는지 성과를 확인할 수 있다. 예산제도는 1920년대 초반 행정부의 재정지출의 통제를 목적으로 시작되어 경비항목별로 예산안을 작성하는 품목별분류 예산제도(Life-item Budgeting System)에 따라 작성되다가, 정책목표별 재정지출과 성취도에 관한 정보에 대한 관심이 제고되면서 2001년부터 전국 최초로 성과주의 예산제도(Performance-based Budgeting System)를 도입되었다. 성과주의예산은 목적별 사업과 활동을 중심으로 예산항목을 분류하여 단위사업에 대한 집행성과의 측정·평가가 용이하다.<sup>10)</sup>

예산은 총계와 순계<sup>11)</sup>를 함께 파악하여야 하는데, 본 연구에서는 도시공원 사업에 초점

8) 서울특별시 도시공원 조례 제30조(공원녹지의 사무관할 구분 등) 1 도시공원 및 녹지에 대한 서울특별시와 서울특별시 자치구 간의 사무관할 구분은 별표 5와 같다. 2 공원 또는 녹지의 취득조성 및 기존시설 등에 대한 유지관리 업무의 시행에 따른 소요비용은 제1항의 사무관할 구분에 따라 부담한다. 다만, 시장은 서울특별시 자치구의 재정형편 등을 감안하여 자치구가 부담하여야 할 비용의 일부를 보조할 수 있다.

9) 국가재정법 제 2조. 지방자치단체의 회계연도는 매년 1월 1일에서 시작해 동년 12월 31일에 종료하도록 규정하고 있다.

10) 성과주의예산이 가진 유용성에도 불구하고 성과지표의 개발, 예산주기에 따른 다음해 예산에 반영여부, 재정사업사업의 정치적 의사결정 등의 이유로 평가가 쉽지 않다는 한계점이 있다.

11) 총계규모란 일반회계에서 특별회계로, 특별회계에서 특별회계로 전출되는 모든 예산을 각각의 회계별로 합산하기 때문에 전출입금이 2중으로 계상되는 결과를 빚게 된다. 회계간 전·출입금중 중복분을 제외한 것이 순계규모이다. (출처: <https://www.narasallim.net/80>)



이 맞추어져 있으므로, 편의상 총계기준으로 작성하였다. 1개년도 예산서에는 전년도에 사용한 금액까지만 표시가 되기 때문에 사업에 들어간 총 금액을 확인하기 어려운 점이 있다. 이에, 실제 이월된 금액이 반영된 예산현액이 아닌 예산서 금액을 기준으로 분석을 진행하였다. 또한, 연도별 예산을 분석을 진행하다 보면 작년 예산작성시 확정금액과 집행금액에서 차이가 나는 경우가 종종 발생하는데, 이런 부분은 서울시의회 회의록과 서울시 결재문서를 참고하여 해석하였다.

서울시 예산은 서울시가 1년 동안 거두어들이는 세금 등의 수입과 사용계획을 금액으로 나타낸 것으로 예산은 전년도의 편성과 당해 연도의 집행, 익년도 결산을 통해서 하나의 주기가 마무리된다. 도시공원 조성을 위한 지방정부의 재원은 일반회계와 특별회계 예산으로 편성된다. 일반회계예산은 공원녹지의 단일항목으로 책정된 예산이며, 특별회계예산은 도시개발사업 등 개발시 책정되는 예산이다. 서울시가 도시공원 용지에 대한 보상을 시작한 것은 1978년부터로 추정되고 1993년까지 15년간 용지매입을 위해 투자한 비용은 총 1,874 억원으로 1년 평균 123억에 불과하였다(오창송, 2018). 서울시는 7대광역시 중 공원의 노후 수준이 가장 높은 지자체로 공원수 기준 69%, 공원면적 기준 78% 이상이 조성된 후 20년이 경과한 상태이며, 푸른도시국 예산의 55% 이상을 신규공원 조성에 약 35%를 기존 공원을 정비하는데 사용하고 있다(김용국 외, 2019). 이에 최근에는 공원이 경제적 가치를 인근 지역의 수익상승과 지가상승으로 치환하여 합리적 판단을 촉구하기도 한다(윤희연, 2013).

### Ⅲ. 도시공원유형변천

#### 1. 국내 도시공원 법제도 변천사

##### 1.1. 국내 도시공원 법제도 발달과정

###### 1.1.1. 일제강점기의 법제도

국내 근대적 공원개념은 갑오경장(1894년)을 기점으로 일본을 거쳐 우리나라에 들어오게 되었다. 우리나라 공원의 법제도는 1934년 일제강점기에 제정된 「조선시가지계획령」부터 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」까지 90여년의 역사를 가지고 있다. 1934년에 제정된 조선시가지계획령에 의하여 1940년 3월 결정된(총독부 고시 208호) ‘경성부 시가지계획 공원결정고시’를 통해 서울시 공원이 계획되었다.<sup>12)</sup> 당시 계획안에서는 공원 유형을 중복지정하여 모든 공원은 아동공원으로 지정되어 있었다.(김영민·조세호, 2019)「조선시가지계획령」은 당시 일본에서 시행되던 도시계획법과 시가지건축물법을 묶어 만든 법령으로 이를 기초로 공원녹지계획이 수립되었는데, 이는 당시 상황상 조선총독에게만 권한이 있는 토지구획정리를 중심으로 한 국토의 식민지화를 위한 법이었다.(심나리, 2007) 본격적인 법제도 이전에는 일제에 의해 시구개정(市區改正, 1912년)과 시가지건축취재규칙(1913년)에 따라 도시와 건축을 정비 및 규제하였다.「조선시가지계획령」은 1940년, 1943년 두차례 개정되었는데, 개정이유서를 살펴보면, 제1조 ‘교통·위생·보안·경제’에 ‘방공’을 추가하였으며, 녹지지역 안에서는 보건·방공 등을 위하여 필요한 시설의 용도로 제공하는 건축물 외 건축불가 항목이 신설되었다.<sup>13)</sup> 이는 공원녹지지역이 전시 상황의 공습해 대비한 방공적 공간으로,<sup>14)</sup> 전시 후에는 임시 거주지 역할을 했던 공간으로 활용된 것을 반영하고 있다. 이후에도 도시공원 별도의 법은 없었으나, 1960년까지는 일제 강점기에 제정된 조선시가지계획령을 내무부령이라는 명칭으로 변경하여 계속 준용하였으며,「조선시가지계획령(1934년 제정)」과 「(구)도시계획법(1962년 개정)」을 통해 시가지 계획 및 공원예정지의 행위를 제한하였다.

12) 1930년대 공원면적 확보를 위해 조선총독부는 경복궁, 창경원, 덕수궁을 공원으로 지정하였으며, 표고 70m 이상의 산지도 자연공원으로 지정하였다.(오창송, 2018) 공원녹지에 관한 법적 조항이 처음 나타나는 것은 1934년 “조선시가지계획령”을 통해서인데, 이때 공원은 도로, 하천, 항만 등과 함께 공공시설로서 조선총독 권한으로 권리를 수용할 수 있도록 규정된다.(김영민·조세호, 2019)

13) 조선시가지계획령중개정령 제18조의2 [일부개정 1940.12.18 제령 제41호]

14) 김영민·조세호(2019)에서도 일제강점기에는 보건·위생, 방재·방공 기능이 중시되었음을 언급하였으며, 언론에서도 관련하여 “당시의 공원계획은 방화선(防火線) 기능이 우선시 되어 화재를 막고 전시 비행기 공습을 방지하기 위한 방공적 기능이 강했다.”라고 서술하고 있다.

### 1.1.2. 도시공원법의 제정

1960~70년대에 걸쳐 도시계획법, 공원법, 산림법 등 토지이용관계법을 제정하여 법체계를 정립하였다. 1961년 산림령은 산림법으로 대체하고, 1962년 조선시가지계획령은 도시계획법과 건축법으로 분리 제정하였다.<sup>15)</sup> 도시계획법 제정으로 공공시설 및 주택조성을 위해 공원 해제가 가능해졌으며, 고궁과 국군묘지를 공원으로 지정하는 내용이 포함되었다.

1967년「공원법」제정으로 ‘도시공원’이란 용어가 처음 사용되었다. 법률 목적은 ‘자연풍경지를 보호하고 국민의 보건, 휴양 및 정서생활을 향상’하기 위한다고 규정하였는데, 제정 당시에만 해도 언론은 공원을 민주주의의 상징이라고 칭하였다.<sup>16)</sup> 공원을 국립공원, 도립공원, 도시공원으로 구분하고, 도시공원이 도시계획시설로 규정되어 공원을 하나의 독립된 시설인 공공재(公共財)로 인식되기 시작하였다.「공원법」은 도시공원에 국한되어 있던 의미를 도시가 아닌 자연풍경까지도 공원의 범주에 포함시켜 공원의 개념은 확대하는데 일조하였으나(양병이, 1986), 기존 「도로법」, 「도시계획법」에서 차용된 조문·조항으로 인해 기존 법률에 의존하는 한계를 가지고 있었다.(오창송, 2018) 1970년대에는 도시의 개발과 함께 도시재개발법(1976년 제정, 2002년 타법폐지) 주택건설촉진법(1973년 제정, 현 주택법), 택지개발촉진법(1980년 제정) 등의 특별법으로 주거지 개발이 이뤄지면서 어린이공원 등을 함께 조성하는 것이 용이해졌다.

1980년 자연보호관계규정을 보완하기 위해 「공원법」이 「자연공원법」으로 명칭 변경 제정되고<sup>17)</sup>, 도시공원에 관한 규정은 삭제되어 「도시공원법」이 도시공원의 독립된 법규로 제정되었다. 도시공원 조성계획 및 공원시설의 종류를 법으로 명시하여 도시공원 및 녹지의 설치 근거를 신설하였고, 지방자치조례에 따라 입장료를 징수하여 공원에 활용할 수 있도록 하였다. 또한, 공권력 남용의 소지가 있던 시권의 제한, 공원위원회 설치 조항, 미집행 해소방안이 삭제되었으며, 「도시계획법」에 따라 법조문이 만들어져 독자성을 확보하지 못하였다. 어린이공원에 대한 결정권한(1982년)과 공원 내 공공시설 결정과 기존공원의 시설면적 변경에 관한 사항(1989년)을 시·도지사에게 위임하였으나, 어린이공원 외 대부분의 결정권한은 건설부장관에게 있었다.

15) 국가법령정보센터에는 1962년 1월 20일에 제정된 도시계획법 신규제정 이유를 ‘제령 제18호 조선시가지계획령에 포함되어 있던 내용 중 건축분야는 별도의 건축법으로 규정하고 토지구획정리사업분야는 이 법으로 규정하려는 것임’이라고 명시하고 있다.

16) 경향신문 1964.5.16일자.

17) 개정이유 1.도시공원에 관한 규정을 삭제하고 법령의 명칭을 자연공원법으로 변경함. 2.국립공원을 신설함 (국회법률정보시스템)

1990년 「자연공원법」개정으로 국립공원 업무가 내무부로 이관되었으며, 1991년 행정권의 위임 및 위탁에 관한 규정의 개정에 따라 도시공원의 조성계획결정이 시·도지사에게 위임되었다. 1993년 1월 13일 지방자치에 따라 공원관리를 시소유공원과 구소유공원으로 구분하고 소유구분에 따라 비용을 부담하도록 하였다.<sup>18)</sup> 「도시공원법」개정으로 장기미집행 도시공원 내 토지소유자의 권리 제한이 완화되었고 민간 도시공원의 소유권보장 등 지원제도가 마련되었다. 1993년 건설부에서 도시공원조정기준을 통해 구체적인 해제기준을 정하였으며, 1994년 도시계획법 개정으로 공원조성계획 결정권이 지방자치단체로 이양되었다.

### 1.1.3 공원녹지법 전면 개정

2000년부터 도시계획시설결정의 실효제와 관련 장기미집행 도시자연공원 문제를 해소하기 위해 도시자연공원구역제도 도입이 추진되었고, 2005년 7월 「도시공원법」을 전면 개정하여 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」로 변경 제정되었다. 주요 내용은 공원녹지기본계획수립 제도로 법정계획으로써 실효성을 높이고, 녹지활용계획 및 녹화계약제도, 개발계획수립시 도시공원 또는 녹지의 확보기준 마련, 공원조성계획 수립절차 간소화, 도시공원결정의 실효제도, 도시자연공원구역 지정제도<sup>19)</sup>, 도시공원위원회 설치근거 등과 함께 예외적인 특례 조항들이 신설되었다. 2009년 전면개정을 통해 민간공원특례 신설하고, 도시자연공원구역 규제와 공원조성계획절차를 완화하였으며, 2011년에는 도시공원 내 국·공립 보육시설 설치가 허용되었다. 민간공원조성사업의 참여가 부진하자 2012년 개정을 통해 인구 50만 이상 대도시의 조례로 주제공원을 정할 수 있도록 하고 민간공원 활성화를 위한 특례를 추가하였다.

2013년 개정에서는 도시농업을 활성화하기 위하여 주제공원 내 도시농업공원이 신설되었고, 2015년에는 도시공원 및 시설관리 위탁을 공원관리청이 속하는 지방자치단체의 조례를 따를 수 있도록 개선하였으며, 민간공원조성사업에 대한 규정을 완화하였다. 2016년에는 국가가 직접 공원을 설치하고 유지관리 할 수 있는 국가도시공원 유형 추가와 함께 국가도시공원과 관련한 특례를 신설하였으며, 2019년 개정을 통해 도시공원 결정의 효력 연장과 최근 증가하는 기후 변화와 재난 위험에 대비하기 위하여 방재공원을 신설하였다.

18) 도시자연공원과 10만m<sup>2</sup> 이상의 근린. 체육공원, 묘지공원 그리고 국가 및 시 관리시설주변의 완충녹지는 시 소유(市所有)로 하며, 어린이공원과 10만m<sup>2</sup> 이하의 근린공원. 체육공원 그리고 시소유 녹지 이외의 완충 및 경관녹지는 구소유(區所有)로 된 것이다. 이 같은 공원의 소유구분에 따라 시소유공원을 구청에 위탁하여 관리하는 공원에 대하여 1996년부터 유지관리비를 지급하게 되었다.(서울특별시. 1993 도시공원조례 개정)

19) 도시자연공원구역 지정제도가 신설되었는데, 도시자연구역은 기존의 도시계획시설인 도시자연공원과는 다르게 용도구역의 한 종류로 별도의 시설 설치 없이 자연 그대로 공원기능이 가능하며, 실효제도가 없고 행위 제한이 매우 강하다.

## 1.2. 도시공원 유형구분 변화

조선시가지계획령에 의한 시가지공원계획에서는 공원유형을 대공원, 소공원, 준공원으로 구분하고 있는데, 대공원은 자연공원, 운동공원, 보통공원으로, 소공원은 근린공원, 아동공원(소년, 유년·소녀)과 유아공원으로 구분하였으며, 이 외에도 준공원인 도로공원과 가원(街園)이 제시되어 있다. 미국의 공원발달사를 살펴봐도 초기에 센트럴파크 같은 대형공원과 함께 도시 내부에 어린이를 위한 공원이 조성되었던 흐름을 확인할 수 있는데, 일본이 서구의 도시 및 공원녹지 사례를 참고하여 계획하였으므로 이러한 서구의 흐름과 맥락을 같이 하는 것으로 보인다. 1962년 도시계획법 제정으로 '서울도시계획 재정비에 따른 공원계획변경'이 고시(건설부 고시 제299호)되었는데, 공원유형을 대공원, 근린공원, 아동공원, 묘지공원으로 구분하고 있다. 1967년 제정된 공원법에서는 공원을 '자연풍경지를 보호하고 국민의 보건, 휴양 및 정서생활을 향상'이라고 규정하고 도시공원을 자연공원, 보통공원, 근린공원, 도로공원, 묘지공원으로 분류하였으며, 1971년 도시계획법 전면 개정으로 공원은 어린이공원, 자연공원, 근린공원, 묘지공원으로 세분되었다. 공원법 제정 이후에도 기존처럼 도시계획법상의 종류<sup>20)</sup>로 공원세분에도 그대로 영향을 받았다.

1980년「도시공원법」제정으로 도시공원은 어린이공원, 근린공원, 도시자연공원, 묘지공원으로 세분되었으며, 1993년 「도시공원법」개정시 생활체육시설에 대한 수요증대로 도시공원 구분유형에 체육공원을 추가하였다. 하지만, 단순한 공원유형에 대한 문제점과 함께 도시공원체계 개편이 필요하다는 의견이 많았다. 구체적으로는 사적지가 포함된 공원이 도시자연공원, 근린공원, 어린이공원 등으로 지정되거나 근린공원의 이용권과 면적 범위가 너무 크고 모든 공원을 포함하고 있어 세분해야하며, 묘지공원이 공동묘지와 관계가 불분명하다고 지적하였다.(신동진, 1992; 박문호, 2003) 또한, 소규모 공원에 대한 법적 유형이 별도로 없어서 배제공원, 마로니에공원 같은 소공원이 어린이공원으로 분류되었다.(서울특별시, 1995) 이에 공원녹지법 전면 개정을 통해 공원법 제정 이후 큰 변화가 없던 도시공원 체계를 5종에서 10종으로 개편하여 주제공원 내 역사공원, 문화공원, 생태공원 등 다양한 시설 개념의 공원을 두어 다양한 이용 목적을 충족시키는 공원을 조성하고자 하였다.

20) 도시계획시설은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 2조 6호에서 크게 7개 시설군(총 52개 시설)으로 지정하고 있는데, 이 중 도시공원은 광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지와 함께 도시계획시설의 공간시설에 속하는 시설이다. 일반적으로 정의되는 도시공원은 도심에 위치한 도시민을 위한 오픈스페이스로, 「국토계획 및 이용에 관한 법률」제2조 제6호 나목의 규정에 의한 공원으로서 '도시지역에서 도시자연경관을 보호하고 시민의 건강·휴양 및 정서생활 향상에 기여하기 위하여 설치 또는 지정'된 곳으로, 동 법 제30조의 규정에 의한 도시관리계획으로 결정된 것을 말한다. 또한 녹지는 도시지역에서 자연환경을 보전하거나 개선하고, 공해나 재해를 방지함으로써 도시경관의 향상을 도모하기 위하여 도시군관리계획으로 결정된 것을 말한다.

2005년 7월「도시공원법」의 전면 개편하여 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」로 변경 제정되면서 기능 및 주제에 의하여 생활권공원과 주제공원으로 세분되었다. 생활권공원은 도시생활권의 기반 공원 성격으로 설치·관리되는 공원으로서 소공원, 어린이공원, 근린공원을 말하고, 주제공원은 생활권공원 외에 다양한 목적으로 설치되는 역사공원, 문화공원, 수변공원, 묘지공원, 체육공원, 그밖에 특별시·광역시 또는 도의 조례가 정하는 공원을 말한다. 이후 2013년 도시농업을 활성화하기 위하여 주제공원 내 도시농업공원이 신설되었고, 2016년 국가가 도시공원에 대한 지정 및 예산지원 특례 조항과 함께 국가도시공원을 신설하였다. 최근 2019년에는 증가하는 기후 변화와 재난 위험에 대비하기 위하여 주제공원 내 방재공원을 신설하고 ‘지진 등 재난발생시 도시민 대피 및 구호 거점으로 활용될 수 있도록 설치하는 공원’이라고 정의하였다.

표 2. 국내 도시공원 유형의 변천

1940	1962	1967	1971	1980	1993	2005	2013	2016	2019
시가지 계획령	도시 계획법	공원법	도시 계획법	도시공원법		도시공원및녹지등에관한법률(공원녹지법)			
								국가도시공원	
대 공 원	자연	대공원	자연공원		도시자연공원		도시자연공원구역		
	운동								
	보통		보통공원						
소 공 원	근린	근린공원	근린공원	근린공원	광역권 도시계획권 도보권 근린권	생활권 공원	근린 공원	광역권	
								도시계획권	
								도보권	
								근린권	
아동 유아	아동 유아	아동 유아	어린이공원			소공원 어린이공원			
준 공 원	도로	도로공원				역사공원			
	가원				문화공원				
						수변공원			
						체육공원			
			묘지공원			묘지공원			
						도시농업공원			
									방재공원
						기타공원			

자료 : 국토교통부(2013) 및 국가법령정보센터 참고

표 3. 도시공원 유형별 기준

구분		규모	유치거리	시설율	건폐율	
생활권 공원	근린공원	광역권	100만㎡이상	-	40%이하	10%이하
		도시지역권	10~100만㎡	-	40%이하	10%이하
		도보권	3~10만㎡	1000m이하	40%이하	15%이하
		근린생활권	1~3만㎡	500m이하	40%이하	20%이하
	소공원		-	250m이하	20%이하	5%이하
	어린이공원		-	-	60%이하	5%이하
주제 공원	역사공원		-	-	-	20%이하
	문화공원		-	-	-	20%이하
	수변공원		-	-	40%이하	20%이하
	묘지공원		10만㎡이상	-	20%이하	20%이하
	체육공원		1만㎡이상	-	50%이하	20%이하
	도시농업공원		1만㎡이상	-	40%이하	20%이하

「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」제정 이후, 도시공원 세분에 따라 서울특별시 고시 2009-제216호(2009.5.28.)를 시작으로<sup>21)</sup> 공원 세분이 변경되었는데, 덕수, 장군봉 등 많은 어린이공원이 소공원으로, 경희궁, 동묘, 봉은 등의 근린공원은 역사공원으로 세분변경 결정되어 모두 19개소의 공원이 변경되었다. 현재까지 공원세분결정에 대한 내용을 살펴보면, 기존 어린이공원 21개소가 소규모 공원으로 변경되었으며, 다양한 주제공원 세분으로 공원 특성에 따른 변경이 있음을 알 수 있다. 일부 공원은 경정사유에 법개정으로 인한 변경이라고 명시하지는 않았으나, 법개정 이후 공원특성상 변경한 공원은 세분변경 결정사유를 ‘법개정’을 명시한 공원과 같은 개념으로 보았다.

21) 이전에도 도시계획시설인 공원 세분 변경은 있었으나, 법제정 이전의 경우 해당사항이 없다 또한, 법제정후에는 서울특별시고시 제2008-331호와 제2009-194호를 통해 4개의 공원이 변경되었으나, 결정사유에 법개정에 의한 세분 변경이라고 특정하지 않았으며, 공원조성이 어려운 곳을 녹지로 변경하는 등 다른 사유에 의한 것으로 언급하고 있어, 본 연구에서는 법제정으로 인한 세분 변경은 제2009-216호를 시작으로 보았다.

**표 4. 공원세분변경 현황**

기존	변경	공원 개소	평균면적 (㎡)	공원명	변경결정사유
어린이공원	소공원	21	654.7	덕수, 서린, 후창, 도장골, 동부, 청송, 향림, 방학, 학골, 거북이, 요산, 송방동, 삼육, 장군봉, 연주대, 미성, 구의가로휴식, 의주로, 진달래, 무교2, 마루	법개정
어린이공원	역사공원	1	3,933.0	제기(현 선농단)	
어린이공원	문화공원	3	2,695.4	대현, 창천, 역삼목련	
근린공원	소공원	1	570.2	무교1	
근린공원	역사공원	5	52,043.3	경희궁, 동묘, 봉은, 방이동고분, 백제초기적석총	
근린공원	문화공원	2	19,888.5	마로니에, 역삼	
묘지공원	근린공원	1	1,093,388.1	현충	
묘지공원	역사공원	1	47,832.0	사육신	
어린이공원	경관녹지	1	2,975.0	검은돌	경사로 공원조성불가능
어린이공원	근린공원	1	950	사슴	인접공원 편입
근린공원	경관녹지	1	1,107.1	진달래	경사로 공원조성불가능
근린공원	문화공원	1	217,946.0	신월공원(현 서서울호수공원)	공원조성결정

자료 ; 서울시보 참고

### 1.3. 도시공원의 조성

근대 공원 개념이 도입된 이후 일제강점기부터 지금까지 도시공원 조성은 재정적 여건으로 인해 쉽게 추진되기 어려운 한계점을 가지고 있다. 예산편성심사 당시 현안 우선순위에 따라 예산배정이 이루어지기 때문에 시급하지 않은 공원은 늘 우선순위에서 밀리게 되고(고하정, 2020), 조성되지 못한 공원부지는 시간이 지남에 따라 다시 가격이 올라가고, 그로인해 예산부담이 늘어나 조성이 어려워지는 상황이 반복되었다. 즉, 공원용지의 매입 및 보상비용에 비해 재정여건이 빈약하기 때문에 공원조성사업이 원활하게 진행되기가 어려운 현실적인 문제가 지속되었다.



일제강점기 시기에는 도시공원의 설치는 조선총독이 정하는 행정청이 사업시행자가 되어 토지구획정리사업으로 진행하였다. 조선시가지계획령 이전에는 서울에 남산공원(한양공원)을 비롯, 7개의 자연공원과 2개의 유보지가 있었으며, 조선시가지계획령에 의한 공원계획에서는 모두 140개의 공원을 계획하였다. 당시에도 토지확보가 쉽지 않았기 때문에 자연공원을 지정하여 공원녹지 양적 수치를 향상하거나 도심 속에 아동공원 지정, 조성을 중심으로 진행되었다. 당시에는 양적으로 부족한 녹지를 여러 용도로 활용할 수 있도록 공원유형을 중복 지정하였는데(조세호·김영민, 2019), 그마저도 제대로 실행되지 못하였으며, 광복후 도시개발시기를 거치며 많은 부분이 변경 및 해제되었다. 1959년 내무부 고시 제261호로 공원계획변경이 이루어지고, 1962년 건설부고시로 실시된 공원계획 변경에 대한 정비계획이 수립되었다. 그러나, 종래의 공원용지 중 국공유지나 사유지로서 중요공공기관 건물건립지역, 기존 일반건물 밀집지역, 택지조성사업으로 관련된 공원용지는 해제하였고(오창송, 2018), 고궁 등 공개녹지, 국군묘지 등과 공원계획상 기공원 계획용지를 공원용지로 책정하였다. 1967년 공원법의 국립공원과 도시공원 대부분 국공유지로 선정되었으나, 「공원법」 제6조 ‘도시공원은 제외한다’는 단서 조항에 따라 도시공원에 대한 기준은 1940년 일제의 공원계획기준이 유지되었으며, 1980년 도시공원법 시행규칙 제정으로 도시공원 계획기준이 명확하게 규정되었다.

도시계획법의 개정으로 어린이공원 조성은 시·도지사에 위임되었으며, 1988년 지방자치제도와 함께 도시계획법 개정으로 도시계획 결정권한이 지방자치단체로 위임되어 지방자치단체의 제량으로 도시공원사업 시행이 가능하게 되었다. 2000년 전부 개정된 도시계획법으로 도시계획 결정은 지방자치단체의 자치사무가 되었으며, 공원녹지법 제19조에서 도시공원의 조성주체를 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 공원조성계획에 따라 설치·관리할 수 있다고 명시하고 있다.

도시공원계획 및 공원조성사업비의 경우 지방자치단체 예산을 중심으로 진행되나 도시공원법 제19조와 동법 시행령 제25조 의해 토지보상비, 조경 및 시설사업비에 필요 비용 전부 또는 일부를 국가가 보조할 수 있도록 하고 있으며<sup>22)</sup>, 지방교부세법 제 7조에 의해 공원녹지비 항목으로 지자체에 지방교부세를 교부할 수 있도록 하고 있다. 또한 공원입장료, 사용료, 점용료 등도 공원녹지법 제42조에 의거 도시공원의 조성재원으로 사용할 수 있다. 서울시 도시공원조례에서는 어린이공원과 10만㎡ 미만의 근린공원 및 체육공원을 구 소유 공원으로 분류하고 있다. 서울시는 1997년까지는 자치구의 재정여건상 토지보상비가 과다하게 소요되는 공원조성사업은 자체 시행이 어려운 실정으므로 필요한 사업비의 100%를 재배정하는 방식으로 지원하면서 매입토지 및 시설은 시소유로 하였다. 하지만, 1998년

22) 도시공원법 제 19조 및 도시공원법 시행령 제25조 - 국고보조에 관한 시행령

부터는 자본보조금을 지원하는 방식으로 개선하면서 매입토지 및 시설은 구 소유로 하되, 자치구 재정여건에 따라 지원을 70%에서부터 0%까지 4단계로 차등지원할 수 있게 변경하였다.<sup>23)</sup>

## 2. 도시공원 법제도 해외사례

세계 최초의 공원법은 1851년 뉴욕주에서 제정되었다. 법제정으로 미국 최초의 도심공원인 페어마운트공원이 정비되고, 공원의 대표주자인 미국의 센트럴파크는 1858년부터 정비를 시작하여 1862년에 완성되는데 미국 전체뿐만 아니라 전 세계의 주목을 끌게 된다. 이런 영향으로 각 나라에서는 공원 관련 정책을 펼치게 된다.

도시공원의 유형분류 기준은 각 나라마다 다르고 사회문화적 배경 등 분류기준이 복합적으로 작용한다. 또한, 하나의 국가 내에서도 미국이나 독일처럼 지자체마다 다르기도 하며, 시대의 변화에 따라 유형구분을 변경하기도 한다. 구체적으로는 런던은 형태에 따른 분류, 뉴욕은 소유 및 활동유형에 따른 분류, 독일 베를린은 조성형태에 따른 분류, 일본은 소유 및 관리주체, 면적과 목적, 이용대상에 따른 분류로 볼 수 있다.

이에 본 연구에서는 우리나라와 가장 유사한 법제기구 형태를 가진 일본과, 환경정책 선진국가인 독일의 사례를 살펴보았다. 일본 사례를 검토하는 이유는 일본은 정치, 경제, 사회적 맥락이 한국과 유사한 점이 많고, 역사적으로 국내 법제도 초기에 많은 영향을 주었기 때문이다. 독일도 우리나라처럼 ‘라인강의 기적’이라는 급속한 경제발전을 이루면서 자연환경훼손을 경험한다. 이에 자연보호관련법이 제정되고 1980년대부터 도시생태현황지도를 작성해 이를 기초로 공원녹지 계획을 포함한 도시계획에 활용하는 등 제도변화를 검토할 필요가 있기에 일본과 함께 사례연구 대상으로 선정하였다.

### 2.1. 일본

#### 2.1.1. 도시공원 관련 법제도

일본 에도시대까지는 공원이라는 개념과 시설이 존재하지 않았으며, 당시는 사찰 및 개인정원이었다. 이후 메이지시대의 중기까지만 해도 재산관리나 사용에 초점이 맞춰져 있었으

23) 서울특별시 도시공원 조례 제30조(공원녹지의 사무관할 구분 등) 1) 도시공원 및 녹지에 대한 서울특별시와 서울특별시 자치구 간의 사무관할 구분은 별표 5와 같다. 2)n공원 또는 녹지의 취득조성 및 기존시설 등에 대한 유지관리 업무의 시행에 따른 소요비용은 제1항의 사무관할 구분에 따라 부담한다. 다만, 시장은 서울특별시 자치구의 재정형편 등을 감안하여 자치구가 부담하여야 할 비용의 일부를 보조할 수 있다.

나, 정부의 국책으로 공원제도를 적극적으로 도입하였다. 일본은 메이지 초기 센트럴파크에 자극받아 1873년 태정관포달(太政官布達)로 처음으로 도시공원제도가 창설되었으며, 초기 공원이 개원하게 된다. 초기에는 국유지와 관유지를 공공에 개방하고 정부산하기관인 부현 지사에게 ‘공원’의 선택, 운영방침, 면적 등 일절 위임하였다.

1919년 구도시계획법 제정 이후 관동대지진(1923년)을 계기로 공원이 방화지대와 피난 장소 역할을 하여 공원의 필요성이 대두되어 다수의 도시계획공원이 결정되었다. 이후 1937년 방공법 제정 및 1941년 개정에 의해 방공녹지가 추가되었으며, 1946년 특별도시계획법 등 공원녹지 제도와 정책은 계속 진행되었다. 도시계획법에 의해 도시공원의 정비 추진되었으나, 공원의 조성 및 관리 담당인 지자체의 조례에 따라 그 기준이 다 달라 적절한 유지관리가 되고 있다고 말하기에는 어려운 실정이었다. 도시공원 설치 및 관리에 통일된 기준을 위해 공원계획표준을 기반으로 1956년 공원법으로부터 영조물공원인 도시공원의 설치 및 관리를 위한 「도시공원법」을 분리 제정하였다. 도시공원법 제정으로 공원의 목적과는 다른 건물이나 시설이 공원에 설치되고 다른 용도로 전용되어 공원이 줄어드는 것에 대응하는 ‘도시공원의 보전’ 규정이 포함되었다. 그 외에도 1968년 신도시계획법 제정으로 ‘풍치지구’가 지정되고, 1973년 도시녹지의 보전 및 녹화의 추진을 목적으로 하는 「도시녹지법」을 제정하였다.

도시공원 확보를 위해 1972년 도시공원정비 5개년 계획을 수립하고 이에 대한 「도시공원정비 긴급조치법」을 제정하였으며, 1973년 비상국무회의에서 공원이용자에게 입장료와 사용료를 부과, 징수할 수 있도록 공원법을 개정하여 공원입장료, 사용료 등의 수입을 공원관리나 개발에 사용하도록 하였다. 1976년 개정에서는 국영공원제도, 도시공원과 하천, 도로 하수처리장 등과의 겸용 공작물제도가 추가되었으며, 1993년 시행령 개정을 통해 기존의 ‘보존’에서 ‘활용’ 중심으로 전환하면서 공원정비수준의 기준 완화하고 재해발생시 대피가 가능한 도시공원을 방재공원으로 표현하기 시작하였다. 2003년 3월 24일 국가 및 지방자치단체가 설치하는 도시공원의 배치 기준, 도시공원의 재해 기능을 위한 기준을 설정하고, 도시공원법 시행령 개정에서 주거공원에 관한 유치거리 기준이 폐지되었으며, 2004년 개정에서는 입체도시공원 제도의 창설, 민간의 공원시설의 설치, 관리 허가요건 완화 등 도시공원의 설치관리를 효율적으로 추진하기 위한 내용이 추가되었으며, 공원경영 개념인 파크매니지먼트를 시행하고 있다.

일본은 공원녹지기본계획을 통해 도시공원 뿐만 아니라 도시 내 그린스페이스 전반에 대한 내용을 함께 다루고 있으며, 양적 지표보다 질적 서비스에 초점을 두고 있다. 또한 국가 전체에 동일한 법규가 적용되나 지자체 별로 지역 특성에 맞는 계획을 세우고 정책을 실행하고 있다.

### 2.1.2. 도시공원 유형구분 및 관리

일본도 국내와 유사하게 도시공원의 유형이 명확히 구분되어 있으나, 공원과 녹지를 함께 접근하고 있는 점이 국내와의 차이점이다. 일본의 공원은 크게 도시공원법에 근거해 공공주체가 토지권한을 취득해서 공원을 조성한 영조물공원(營造物公園)과 자연공원법에 근거하여 토지소유권에 관계없이 토지이용규제, 행위제한 등 자연경관 보전을 위해 공원으로 지정한 지역제공원(地域制公園)으로 구분된다. 이러한 일본의 공원체계는 환경성 소관의 자연공원과 국토교통부 소관의 도시공원으로 크게 나뉘는데, 자연공원은 국립공원, 국정공원, 도도부현자연공원으로 구분되며 자연공원법을 따른다. 반면 도시공원법을 따르는 도시공원은 공원 소유 및 관리주체에 따라 국가의 영조물공원인 국영공원과 지방자치단체의 영조물공원으로 구분된다.

공원에 대한 최초의 명확한 기준은 1932년 설립된 동경녹지계획협회에 의해 1933년 공원계획표준 결정으로 제시되었는데, 공원의 성격, 규모, 유치거리, 배치 등의 기준으로 보통공원, 운동공원, 자연공원을 포함한 대공원, 근린공원, 아동공원(소년, 유년, 유아)을 포함한 소공원으로 구분하였다. 1956년 도시공원법 제정으로 도시공원의 이용대상, 유치권에 따라 주구기간공원, 도시기간공원, 대규모공원으로 구분되었는데, 주구기간공원은 가구공원(인근공원), 근린공원, 지구공원, 도시기간공원은 종합공원, 운동공원, 대규모공원은 광역공원, 풍치공원을 포함한다. 도시공원법 제정 이후, 개정을 통해 1972년 완충녹지, 1976년 국영공원제도, 1981년 레크레이션도시 유형이 추가되었다. 1993년 아동공원을 가구공원으로 명칭 변경하였으며, 도시림과 광장공원이 추가되었으며, 2000년에 건설성 도시국장 통지에 따라 특정지구공원이 추가되었다.

최근 개정된 2017년 도시공원법에서는 국영공원(國營公園), 대규모공원(大規模公園), 도시기간공원(都市基幹公園), 주구기간공원(住區基幹公園), 완충녹지등(緩衝綠地等)으로 5개로 구분하고 있다. 국영공원은 국가 기념비적 사업으로 조성된 로호 국영공원과 광역적 레크레이션 목적으로 조성된 이호 국영공원인 2가지 유형을 대상으로 하며,(손용훈, 2011) 대도시, 지방에 고르게 분포하고 있는데, 이에 따라 입지환경 또한 도심, 해안, 산, 호수, 하천 등 아주 다양하다.(주효진·조주연, 2012) 완충녹지등은 우리나라 시설녹지, 도시림과 유사한 개념으로 특수공원<sup>24)</sup>, 완충녹지, 도시녹지, 도시림, 광장공원, 녹도로 세분된다. 이 외에도 법적유형은 아니지만, 개념정의를 통해 방재공원, 문화공원, 리조트공원 등의 프로젝트형 공원사업이 있다.

24) 일본의 특수공원 안에 역사공원, 묘원, 동식물공원 등이 포함되어 있어, 국내의 주제공원과 개념 및 기능이 유사할 것으로 보이나, 일본 특수공원은 주제공원과는 달리 시민의 적극적인 이용을 위해 시설개발을 위한 공원이 아니다. 구체적으로는 수경시설 등 자연조건을 충분히 활용하는 풍치공원, 문화재 보호를 중심으로 하는 역사공원, 그리고 특성이 명확한 식물공원, 동물공원 등을 말한다.

표 5. 일본 도시공원 유형체계 변화

1933		1956	1976	1981	1993	2000
동경녹지협의회		도시공원법				
소공원	아동공원	아동공원			가구공원	
	근린공원	근린공원				
	가원	지구공원				
					특정지구공원	
대공원	보통공원	종합공원				
	운동공원	운동공원				
	자연공원	광역공원				
				레크레이션도시		
				국영공원		
공원에 준하는 공원		특수공원 (풍치공원, 동식물공원, 역사공원, 묘원, 기타)				
		도시녹지				
		녹도				
		완충녹지 (1972년 추가)				
				도시림		
				광장공원		

자료 : 国立国会図書館 調査及び立法考査局(2020), 일본 국토교통성 홈페이지 참고

도시공원은 국토교통성에서 담당하고 있으며, 1976년부터 국영공원제도를 도시공원의 한 유형으로 규정하여 일부 도시공원을 국가가 직접 조성·관리하고 있다. 1998년 도시계획법 시행령의 일부 개정으로 도시계획 결정권한을 기존 4ha이상에서 10ha이상까지 도도부현지사에서 시정촌에 위임하였다. 일본 도쿄도의 경우 공원녹지의 조성체계와 정비주체가 동일하게 구성되어 있다. 10ha 이상의 공원녹지의 경우 도가 정비하고 10ha미만일 경우 구시정촌이 정비하는 것이 원칙으로 하고 있으며, 「도시계획공원·녹지의 정비방침」에 따라 10ha 미만일 경우에는 사유지가 입지한 시정촌의 요청이 있어야 한다. 조성·관리주체의 경우 중앙정부, 지자체, 지역주민, NPO단체 등 다양한 주체가 공원관리에 참여하고 있으며 최근에는 지정관리자제도, 설치관리허가제도, Park-PFI제도(공모관리제도) 등을 시행하고 있다. 일본도 국내와 유사하게 도시공원을 조성하기 위해서는 공유지 확대추진에 관한 법률 제4조 에 의거하여 용지 매입이 우선되어야 하며, 폐지하기 위해서는 대체공원이 조성되어야 한다.

일본은 국내와 가장 유사한 제도 및 공원유형구분이 되어 있으나, 이는 국내 공원법 제정 및 개정시 일본 사례를 많이 참고하였기 때문으로 사료된다. 하지만, 일본은 각 지역에서 이루어지는 다양한 정책과 제도를 받아들여 다양한 시도를 통해 법제도 개정과 함께 공원녹지 보존 및 확대를 지속적으로 추진하고 있으며, 조성·관리 주체 다양화를 추구하여 현재 국내 공원관리와는 차이가 있다. 우리나라는 일제강점기에 계획이 거의 실행되지 않은 채 도시개발시기에 많은 공원이 해제되었으며, 여전히 상당수의 공원이 미집행시설공원으로 남아있으나, 일본은 1972년에 제1차 도시공원정비 5개년 계획을 시작으로 지속적으로 도시공원을 조성, 정비하고 있으며, 여건변화에 따른 다양한 제도를 도입해서 운영하고 있다.

## 2.2. 독일

### 2.2.1. 도시공원 관련 법제도

1840년경 독일은 마을광장과 산책로를 여가공간으로 활용하고 있었으며, 일부 왕실 정원을 활용하여 도시공원으로 재조성하였다. 1870년대 베를린 시의회는 도시정원 책임자를 임명하여 도시공원 및 녹지의 조성·관리하기 시작하였으며, ‘공공정원’이라고 불리며 “신체 활동, 사교와 오락의 장소, 자연의 체험, 교육 및 풍습의 개선”으로 여겨졌고, 야외 체육문화의 중요성은 아직 대두되지 않았다.(Marschall, 2017) 19세기 말부터 급격한 도시화로 인한 자연훼손 대응 움직임이 시작되었으며, 독일의 공원은 1차대전 이후 놀이터와 공원을 중심으로 본격적으로 정비되기 시작한다. 놀이, 스포츠, 여가 등 실제 이용자를 고려한 국민공원(Volkspark)가 각 기초자치단체에 최저 1개의 약 10ha 이상의 공원이 건설되었으며 도시공원(Stadtpark), 작은텃밭(Kleingärten)도 이 시기에 발달하였다.(전재경, 2009) 2차 세계대전 이후 1950년대 ‘라인강의 기적’이라고 불리는 급속한 개발과정에서의 환경오염을 건강, 경관, 자연 등 통합적 사회문제로 인식하여, 1949년에는 주요녹지계획이 포함된 베를린 도시계획법이 통과되었다.

1961년에 공표된 「마이나워(Mainau)의 녹색현장」을 계기로 1976년에는 자연보호법을 대폭 개정하여「연방자연보호·랜드스케이프보전법」이 제정되었다. 이후 1995년 문화재보호법(Denkmalpflege), 1979년 어린이놀이터법(Kinderspielplatzgesetz), 국유림법(Landeswaldgesetz), 베를린자연보전법(Berliner Naturschutzgesetz)등 수많은 법률이 통과되었다. 또한, 1973년 자연보전법(Naturschutzgesetz)에 의한 경관프로그램(Landscape Structure Plan)<sup>25)</sup>이 개발되어 계획수단으로 도입되었다.(Ilke Marschall, 2018) 1990년

25) 경관프로그램(Landscape Structure Plan)은 자연보호, 경관의 유지 및 녹지 공간의 목표와 원

10월 독일 통일이후, 국가 전체를 다시 계획하기 위한 3단계 녹지체제의 마스터플랜을 수립하였으며, 2000년대 초에는 경관프로그램(Landscape Structure Plan)과 도시 전역의 녹지 보상개념(Gesamtstaatlichen Ausgleichskonzeption)을 바탕으로 베를린 장벽공원(Mauerpark), 청도의 폐쇄 도심공항 공원화(Tempelhofer Feld)와 같은 새로운 녹지공간을 조성하였다. 2010년까지 연방자연보호법은 각 주정부의 자연보호법 제정을 위한 기준법적 성격을 지녔으나, 연방자연보호법 전면 개정으로 주정부 차원의 자연보호법은 폐지되고 주정부에서는 연방자연보호법에 자연보호법 시행령을 제정하여 독일의 통합된 정책을 추진하면서도 주정부의 특성을 고려한 정책을 실행할 수 있도록 하였다.

독일의 공간계획은 유럽연합 차원의 조약, 가이드라인을 기초로 독일 자연환경보전법에 의해 환경계획을 수립하고 연방정부 목표와 가이드라인을 바탕으로 각 지방자치단체에서 공원녹지계획을 추진하지만, 강제성 없이 지자체 상황에 맞는 방법을 통해 공원녹지정책을 추진하고 있다. 이에 하위 지자체로 갈수록 더 구체적이고 지역에 맞는 계획과 정책을 추진되고 있다.

독일「자연환경경관보호법(BNatSchG)」에는 자연보호, 경관관리에 대한 공공의 개입의무를 명시하고 있으며, 「건축법전(BauGB)」에서는 앞서 언급한 의무사항을 도시계획에 투영시켜 공원녹지 보존 및 확대를 유도하고 있다.(최희선 외, 2019) 공원법에서는 보호녹지로 설치된 구간에 대한 지침, 가이드라인이 서술되어 있으며, 법 보다는 전략계획으로 녹지유형을 나눠서 관리하고 있다. 독일의 녹지계획은 공간위계에 따라 경관계획(Landscape planning), 종합계획(Overall spatial planning), 부분계획(Sector planning)으로 구성되며, 행정구역단위(Region)의 경관기본계획(Landscape structure plan)과 지방자치단위(Municipality)의 경관계획(Landscape plan)의 구상은 연방 자연환경경관보호법(BNatSchG)으로 의무화 하고 있다. 각 주마다 계획명칭은 다르게 사용가능하며 일반적으로 경관계획, 경관생태계획, 경관생태프로그램 등으로 명명하고 있다.

### 2.2.2. 도시공원 유형구분 및 관리

독일은 16개 주(Länder)로 구성된 연방국가로 공원녹지 유형을 별도로 연방정부법에 규정하고 있지는 않으나, 국토의 산림과 친환경정책의 일환으로 도시공원을 조성, 관리하고 있다. 하나의 법률에 기초하여 유형이 구분되지는 않으나 연방정부의 가이드라인을 바탕으로 지자체별로 공원녹지계획을 자체적으로 수립하는데 공원녹지 명칭은 각 주마다 조금씩

---

칙을 실현하는데 필요한 요구 사항, 조치 및 프로젝트에 대한 법적 구속력이 있는 계획이다. 지역 수준에서 경관계획(Landscape Plan)은 토지개발계획(Binding Land Use Plan)과 상응하는 법적조례에 의해 규정되므로 법적구속력이 있다.

차이가 있다. 일반적으로 공원, 공지, 가로수, 자연보호지역, 숲, 개인정원, 도시농장 등 모든 형태의 녹지공간과 녹화된 건물까지 포함시켜 도시녹지(Stadtgrün)라는 개념을 사용하는데, 기본적으로 도시녹지는 공통적으로 「연방자연환경경관보호법(BNatSchG)」을 토대로 하며, 각 유형은 각각 다른 법률에 근거한다. 공원은 「연방공공녹지법 (GrünanlG)」, 놀이터는 「연방공공놀이터법(Kinderspielplatzgesetz)」, 가로수는 「연방도로법(BerlStrG)」, 주말농장은 「연방소정원법(BKleingG)」에 근거한다. 독일 건축법(Baugesetzbuch)에서 토지이용계획(Flaechennutzungsplan)에 공원, 작은텃밭(Kleingarten), 체육공원, 놀이공원, 야영장, 수영장, 묘지공원을 표시할 수 있는 근거를 제시하고 있으나 공식적인 개념 및 유형 정의는 아니다. 용도계획상으로는 50ha이상은 공원(park), 2~50ha는 도시공원(stadtpark), 2ha이하의 녹지(Grünanlage)로 구분하여 표시하나, 법적으로는 면적 기준으로 유형을 구분하지는 않는다.

베를린의 경우, 공원의 법적유형은 ‘공공녹지 및 위락공간(Gewidmete öffentliche Grünund Erholungsanlage, Gartendenkmal)’으로 공통적으로 지칭하고 있다.<sup>26)</sup> 베를린 ‘Strategie der Landschaft 2030’의 실행전략(Grüne Strategie)에서는 공원을 조성형태에 따라 공공녹지공간(Green space), 레크레이션공원(Recreation park), 놀이터(Playground), 가로녹지(Street green), 커뮤니티녹지(Community green), 묘지(Cemetery), 식물원(Botanical garden), 동물원(Zoo), 학교녹지(Green Space in School), 어린이공원(Kinder Garden), 공개공지(Public Building), 운동장(Sport ground), 수변공원(Open-air bath)을 주제공원으로 구분하고 있다.<sup>27)</sup> 체육장, 노천수영장은 2017년부터 공공공원녹지 분류에서 제외되었다.(Choi et al., 2019) 함부르크의 경우 오픈스페이스를 접근성, 유치거리에 따라 4개(Residential Area Openspace, Quartier Openspace, Region Openspace, Local Recreation Area)로 구분하고 있는데, 가용여가시간을 고려하며, 비제한적 및 제한적 이용 오픈스페이스 가이드라인을 제시하고 있다.(FHH, S., 1998)

26) 「녹지 및 위락공간 관리에 의한 법률」 제1항 개념정의와 시행구역에서 1) 이 법은 공공의 녹지 및 위락공간에 적용된다. 공공 녹지 및 위락 공간이란 조성된 공간, 놀이터, 오픈스페이스, 숲 혹은 자연과 유사한 공간, 광장, 길을 말하며 국민의 여가에 이용되거나 도심경관이나 환경에 의미 있는 곳을 말한다. 2) 이 법조항은 묘지, 운동장, 야외수영장, 산림녹지와 같이 산림법에 속한 곳은 해당되지 않는다.

27) ‘Strategie der Landschaft 2030’의 실행전략(Grüne Strate)에서는 공공녹지(Green space), 레크레이션공원(Recreation park), 놀이터(Playground), 가로녹지(Street green), 커뮤니티녹지(Community green), 묘지(Cemetery), 주제공원(Particular green space-Botanical garden, Zoo, Green Space in School, Kinder Garden, Public Building, Sport ground, Open-air bath), 자연경관(Nature Landscape-Forests, Lakes, Nature Reserves, Conservation Areas, Urban Wildeness)으로 구분하고 있으며, 각각 별도의 법의 적용을 받는다.



독일은 공원녹지의 조성 및 관리는 지방자치단체의 권한사항으로 연방정부에서는 관여하지 않는다. 주정부의 경우 도심공간계획 전담부서에서 가로수, 각종 도심공원, 녹지, 주택 녹지, 도시숲, 묘지까지 종합적으로 도심 내 공원 및 녹지를 전담하고 있기도 한다.(주효진·조주연, 2012) 공원녹지 신규조성 시 소요되는 비용마련은 대부분 지역구의 예산으로 조성되는데 경우에 따라서 민간투자, 침해조정제도에 따른 조성금으로 조성되기도 하고, 대규모 공원의 경우 그린베를린 공원관리공단(GrünBerlin GmbH)을 통해서 조성, 관리된다. 다만 조성 이후 공원의 유지관리를 위한 지속적으로 투입비용이 꾸준히 확보하기 어려워 사후 관리가 제대로 이루어지지 않은 경우가 발생하기도 하는데, 문제를 해결하기 위해 도르트문트의 '산업자연(Industrienatur)'와 같이 유지비용이 최소화될 수 있도록 공원 녹지를 조성하기도 한다.(최희선 외, 2019)

### 2.3. 해외 법제도 비교

국내 및 해외사례를 통해 법제도는 국가마다 매우 다르게 나타나며, 도시공원에 대한 접근개념에 차이가 있음을 확인하였다. 국내 도시계획법제의 시작은 1934년 당시 일본에 의해 계획된 '조선시가지계획령'에서 찾을 수 있으며(심나리, 2007), 현재 국내 공원녹지 관련 법제도 또한 초기뿐만 아니라 도시공원법 제정(1980년) 및 개정 때마다 많이 참고되어 일본의 법제도에서 많은 영향을 받아 유사하게 나타난다. 일본의 혼다 세로쿠는 서구의 도시공원을 일본에 도입하면서 제한된 국토에 적용이 어려움을 인지하고 도시 내 산림을 공원화하는 산림공원 개념을 제시한다.(손용훈·서영애, 2012) 같은 관점에서 일제강점기에 국내 공원 양적확충을 위해 기존 사적지와 산림을 공원에 포함하였으며, 묘지공원 또한 일제강점기에 조선총독부가 1912년 「묘지 화장장 매장 및 화장취제 규칙」제정을 통해 매장보다 화장을, 기존의 개인묘지보다 공동묘지 이용을 권장한 영향으로, 1961년 「매장 및 묘지 등에 관한 법률」로 제정되었다(서울역사편찬원, 2016). 일본은 공원녹지 도입 초기부터 서구와 같이 도시시스템의 하나가 아닌 시설로 인식 및 적용하였으며(박구원, 2006), 도시공원을 시설공원으로 지정함으로써 보존녹지 또는 개발시설용지로 이원화하는 체계로 구분하였다. 국내의 도시공원 개념 및 법제도 역시 일제강점기의 제도 이원화의 영향으로 볼 수 있다. 일본강점기의 공원녹지제도는 지역지구제에 근거한 풍치지구와 녹지지역, 도시계획시설로서 공원으로 구분되었다.(김영민·조세호, 2019) 반면, 일본은 현재 공원녹지 개념을 별도로 구분하지 않고 함께 계획하고 유지관리 하는 시스템이 대부분인 반면, 국내는 여전히 공원과 녹지를 각각 따로 구분하여 접근하는 관점과 위계는 차이가 있다.

독일은 법제도적으로는 한국, 일본과 동일하게 성문법에 기초하지만, 연방국가라는 특성으로 전 국가에 동일한 공원법을 적용하는 한국, 일본과는 차이가 있다. 연방정부에서는 환

경과 관련한 기준법을 제정하되, 주정부 법률에 따라 계획 및 실행할 수 있도록 법률적 지원과 감수 역할을 수행한다. 공원과 녹지의 구분을 따로 두지 않고 오픈스페이스 개념에서 각 지자체별로 특성을 반영하여 공원녹지 유형에 맞춘 지역계획을 수립하도록 유연하게 적용되고 있다. 하지만, 도시공원 각 유형별로 별도의 법규를 따르며, 연방정부의 가이드라인을 따라 도시 및 건축계획에도 공원녹지계획이 함께 진행되는 부분은 국내에도 시사하는 바가 있다고 생각된다.

공원유형 분류의 기준에 있어서도 일본은 공원녹지의 이용대상, 유치권을 고려하여 유형을 세분하고 있으며, 독일도 공원녹지의 조성형태와 기능을 기준으로 구분하고 있다. 공원 특성, 이용목적, 서비스거리를 고려한 공원녹지법 제정으로 생활권공원과 주제공원을 구분하였으나 각 공원이 도시에서 어떤 기능을 수행해야 할지, 어떻게 조성되고 관리되어야 하는지에 대해서는 불명확하다(박구원, 2006). 각 공원의 기능, 목적, 이용대상에 대한 개념이 명확하지 않고, 공원녹지 전체 체계에서의 역할이 모호하기 때문에 공원유형의 세분이후에도 기존의 공원 역할에서 크게 변화되지 않았다. 즉, 법제도의 도시공원 유형의 세분은 전체적 맥락에서 도시공원의 기능과 가치가 적절하게 배분되었다고 보기 어렵다. 이에 연구내용을 바탕으로 국내 도시공원 유형구분이 가진 과제와 시사점을 제시하고자 한다.

### 3. 시사점

#### 3.1. 공원녹지 체계정비

공원과 녹지는 일반적인 인식으로도 실무상으로도 거의 구분되지 않음에도 불구하고 국내에서는 공원과 녹지에 대한 부분을 명확하게 구분하고 있다. 하지만, 현재 공원과 녹지의 이분법적 접근이 적절한지에 대한 고민이 필요하다. 예를 들면, 기존 구릉지의 자연녹지와 식생을 이용한 근린공원의 경우 도시숲과 구분할 수 있는 것인지 기본적인 개념에 대해서도 생각해봐야 한다. 또한, 서울대공원처럼 도시자연공원구역을 포함하고 있는 도시공원의 경우에는 산림과의 개념이 중복되는 부분에 대한 정리도 필요하다. 이렇듯, 도시 내 공원녹지의 경우 현재는 중복된 명칭이 많기 때문에 공원녹지 개념을 확대하여 공원녹지를 포함한 개념체계를 명확히 하고, 전체적인 생태네트워크를 함께 검토하고 계획하는 것이 필요하다. 독일, 영국 등의 해외에서는 공원녹지를 큰 개념에서 도시차원에서 함께 접근하고 있으며, 개인의 정원 공간까지 포함하여 종합적인 체계를 구축하고 있다. 국내에서도 공원 유사 개념을 함께 관련 법제도 검토가 필요하며, 개념 재설정과 정책 추진을 위한 관련부처의 통합추진이 필요하다.(최희선 외, 2019)

공원녹지 개념 정리와 함께 공원체계에 대한 개선이 필요하다. 일본의 도시공원은 지구, 근린, 지구, 도시, 지자체(시정촌, 도도부현)로 구분되어 설치기준과 분류가 체계화되어 있으며, 다양한 수요를 수용하는 공원유형은 특수공원으로 조성, 관리되고 있다. 독일 역시, 공원녹지의 특성에 따라 다양한 체계로 구분되어 별도의 법에 기반을 두면서도 하나의 공간에 어울릴 수 있게 조성, 관리되고 있다. 국내에서도 많은 연구와 논의를 거쳐 2005년 도시공원법 개정을 통해 기존 문제점 대안으로 도시기반 공공시설로서의 생활권공원과 생활권 외 특수한 주제를 갖는 주제공원으로 이원화하였으나, 개정 전부터 지적되었던 문제점 중 일부는 여전히 존재하고 있다.

현재 근린공원은 1~100만<sup>2</sup>m<sup>2</sup> 사이의 공원을 모두 포함하며 근린공원 면적에 따라 4개로 세분되어 유치거리를 제시하고 있다. 하지만, 근린공원세분 기준이 단순히 면적 기준이며 실제 공원서비스 범위에 대해 고려가 미흡하다. 법적 기준상 광역권 근린공원은 면적 100만<sup>2</sup>m<sup>2</sup> 이상의 대형공원으로 서울시민 전체를 대상으로 이용을 고려하여야 하는 공원인 반면, 면적 1만<sup>2</sup>m<sup>2</sup> 이하의 근린생활권 근린공원의 경우 인접 지역 주민이 주이용자인 공원인데 두 공원은 시설물과 설치시설 종류가 동일하다. 근린생활권 근린공원과 소공원의 개념도 명확하지 않은데, 소공원은 면적 규모제한이 없으며, 시설물 20%인데 반해 근린생활권 근린공원은 시설물 40%로 조성기준에도 차이가 있어 혼선을 준다. 또 다른 사례로는 동물원과 식물원을 포함하고 있는 서울대공원도 법적으로는 근린공원 면적 약 667<sup>2</sup>m<sup>2</sup>의 광역권 근린공원<sup>28)</sup>으로 구분된다. 2019년에 신규 조성된 서울식물원도 근린공원으로 구분된다. 일본의 경우, 특수공원 내 식물공원, 동물공원 별도로 분류하고 있으며, 독일의 경우에도 특별공원 녹지로 동물원과 식물원을 별도로 구분하고 있다. 또한, 경복궁, 창덕궁, 창경궁, 덕수궁, 종묘, 선릉, 영취원, 효창공원 등의 궁궐과 사적지도 공원특성 및 관리주체와 상관없이 법적 분류는 근린공원으로 분류되어 있다.

또한, 공원입지현황과 실제 공원이용자를 고려한 분류를 통한 시설기준 개선이 필요하다. 중구 및 종로구의 경우 거주인구는 적은 반면, 업무상업 중심지역으로 낮에 이용률이 높고, 이용행태도 주거지역에서의 이용과는 차이가 있는데, 현재는 공원특성이 고려되지 않아 이에 대한 보완이 필요하다. 이렇듯 현실적인 부분을 담아내지 못하는 현재 공원유형 구분을 검토하고 법적 구분에 따라 효율적으로 조성 및 유지관리가 가능하도록 제도정비가 필요하다. 공원 특성을 반영하여 세분유형을 구분하고, 각 공원특성에 따른 조성 및 유지관리가 이루어질 수 있도록 시설물, 건폐율, 조성가능시설 등을 좀 더 면밀하게 검토, 제시할 필요가 있다. 또는 해외의 사례처럼 법적 구분으로는 대분류에 한정하고 세분의 경우 각

28) 서울대공원 총 면적은 913만<sup>2</sup>m<sup>2</sup>로 근린공원 면적 667만<sup>2</sup>m<sup>2</sup>와 청계산 임야 246만<sup>2</sup>m<sup>2</sup>를 포함하고 있다.

지자체 또는 관리청에서 효율적으로 관리할 수 있도록 하는 것도 공원의 다양성을 추구하기에는 더 적합할 수 있다고 사료된다.

### 3.2. 행정절차 개선

공원유형 변경을 위해서는 제도절차를 따라야 하는데, 서울시의 경우 ‘도시관리계획(안) 입안 후 주민의견정취를 위한 열람공고과정을 거쳐 서울시로 도시관리계획(안) 결정 신청, 도시계획시설(공원) 결정(변경) 및 지형도면 고시 순서로 진행된다. 즉, 공원세분변경은 서울시 또는 자치구의 공원담당과에서 입안을 하면 서울시 도시계획위원회 심의를 거쳐 시설계획과에서 결정 고시를 승인하는 절차로 이루어진다. 도시공원의 조성계획 변경시 공원녹지법 제 15조와 공원녹지법 시행규칙 제 9조와 제11조에 따라 공원시설을, 녹지율, 건폐율, 제한시설 등을 고려하여 변경신청을 해야 한다. 하지만, 구 공원녹지법 시행규칙 부칙 제3호에서 규정<sup>29)</sup>에 의해 동일한 세분일 경우는 법적 기준에 부합하지 않아도 그대로 유지해도 된다. 도시공원 세분에 대한 적용이 법 시행 후 도시관리계획으로 결정되는 도시공원부터 적용되기 때문에 기지정된 공원의 경우 세분변경결정 절차를 이행할 강제사항은 없다. 세분 유형이 변경된 공원에서 설치기준이 부합할 경우 그대로 유지 가능하고, 부합하지 않을 경우 현행 공원녹지법에서 규정한 시준에 따라 공원조성계획변경을 수립하여 도시관리계획으로 결정하여야 한다.(국토교통부, 2018) 이렇게 복잡하고 시간이 오래 소요되는 절차로 시간 및 행정의 소모되는 것에 반해 공원변경으로 인해 공원유지관리에 대한 효율성이나 인센티브적인 부분은 없기 때문에 굳이 공원변경을 추진할 이유가 없다. 또는 공원의 성격 변경이 부합하다고 판단되어 변경 신청을 하였으나, 법적 요건 충족이 미흡하여 심사과정에서 유형변경이 불가할 수도 있다.

유지관리 관련해서도 신규시설 설치 및 변경시 조성계획변경절차와 위원회 심의를 받도록 되어 있는데, 이는 선제적 대응보다는 문제해결 중심사업이 진행되는 현재의 공원유지관리 특성상 행정절차 진행시간과 예산이 낭비될 수도 있는 우려가 있다. 물론, 현재에도 공원 내 경미한 사항 변경에 대해서는 지방회외와 주민의견 정취를 생략할 수 있으나,(도시계획법 제12조 제1항, 제7조의3 제3호 가목) 지역주민을 배제한 사업추진은 많은 민원으로 행정의 지연되는 경우가 많다. 이에 절차를 개선할 필요가 있다. 현재 공원조성계획 상의

29) 구 공원녹지법 부칙<제7476호, 2005. 3. 31.> 제3조(도시공원의 세분에 관한 적용례) 15조의 규정은 “이 법 시행후 최초로 도시관리계획으로 결정하는 도시공원부터 적용한다.”라고 명시되어 있으며, 시행규칙(건설교통부령 제488호, 200.12.30) 부칙 제3호(공원시설에 관한 경과조치) “이 규칙 시행 당시 종전의 규정에 의하여 설치되었거나 설치 중인 공원시설은 제7조 제11조 별표1 별표4의 개정규정에도 불구하고 이 규칙에 적합한 것으로 본다”라고 명시되어 있다.

시설 총 면적을 변경하는 경우에만 공원조성계획의 변경 절차를 현행처럼 유지하도록 하고, 동일 시설범주 내에서의 개선 및 경미한 변경은 공원의 질적 관리를 위해 신속하게 대응할 수 있도록 하는 등 사안에 따라 절차를 개선할 필요가 있다.

### 3.3. 시설의 녹지잠식우려

2005년 주제공원 유형 신설로 기존 공원세분 및 조성계획결정 변경한 공원 사례를 검토해보면, 동작구 사육신공원의 경우 묘지공원에서 역사공원으로 변경(서울특별시고시 2009-321) 후, 2018년 사육신 역사관을 설치하여 역사공원의 특성을 더 강화하였으며, 마로니에공원도 2009년 근린공원에서 문화공원으로 변경(서울특별시고시 2009-216) 후, 재정비를 통해 문화기능을 개선하였다. 공원특성을 강화하고 이용자의 수요에 맞춰 정비하는 것은 기존 공원을 유지함에 있어 분명 필요한 일이다.

하지만, 주제공원 중 문화공원과 역사공원의 경우, 시설을 제한 규정이 별도로 없어 근린공원을 역사 또는 문화공원으로 세분 변경할 경우 제한없이 시설 추가가 가능하다. 시설면적이 늘어난다는 것은 대부분 녹지면적이 줄어드는 결과를 가져온다. 일부 사례를 살펴보면, 강남구 봉은사 공원의 경우, 2009년 근린공원에서 역사공원으로 변경(서울특별시고시 2009-216)되었다. 2009년 당시 시설율은 34.2%(시설면적 25,758㎡)였으나, 몇 차례 조성계획결정 변경을 통해 2020년 현재 44.9% (33,889.73㎡)로 시설면적이 증가하였다. 종로구 마로니에공원 경우에도 시설율이 2009년 71.7% (4,162.74㎡)에서 2014년 79.8%(4,627.19㎡)으로 증가하였으며, 증가한 시설면적만큼 녹지면적이 줄어들었다. 앞에서도 언급했듯이 도시에서의 공원녹지는 더 이상 추가조성이 쉽지 않은 상황이다. 이러한 상황에서 기조성된 공원 내 녹지면적이 줄어드는 것에 대해서는 생태적인 기능을 고려하여 신중하게 추진해야 함으로 이에 대한 행정절차의 보완이 필요할 것으로 보인다. 가장 최근에 추가된 방재공원의 경우 사전예방적 대책이 주를 이루고 있어 실제 대피가능한 공간에 대한 개념정립과 함께 설치기준을 법제도적 보완이 필요하다.(장미홍·박창열, 2018) 이와 같이 공원특성에 따라 필수시설과 불필요한 시설에 대한 가이드라인이 마련되어 공원의 기본적인 생태적 기능이 약화되지 않도록 개선이 필요하다.

또 다른 한편으로는, 공원용지로 지정되지 않은 공간을 공원용도로 사용하고 있으나 도시계획시설상 공원부지로 변경하지 않고 기존의 공공공지, 광장, 운동장 등을 유지하는 경우도 존재한다. 이는 공원용지로 변경시 추후 행정절차에 대한 부담감과 동시에 추후 언젠가 다른 공원이 아닌 다른 용도로 변경이 가능하다는 것을 의미한다. 이러한 공원 역할을 하고 있는 곳에 대해서도 법적 도시공원과 함께 종합적인 관리를 할 수 있는 방안이 필요하다.

#### 4. 소결

본 연구는 국내 도시공원 유형구분에 대한 현안파악과 함께 해외사례를 검토하여 도시공원 법적분류 유형을 종합적으로 고찰하였다. 연구를 통해 도출한 현재 공원유형구분에 대한 과제와 시사점은 다음과 같다.

첫째, 공원의 주변 환경 및 특성, 관리주체를 반영한 분류체계가 필요하다. 공원은 이용자 수요를 고려해야 하는 공공기반시설이니 만큼 공원이 가진 특성에 따라 시설, 건폐율, 조성가능시설 등의 세부 지침이 정리되어야 할 것이다. 현재의 동물원, 식물원, 궁궐 등 다른 특성을 가진 공원이 동일한 근린공원으로 구분되고 있으며, 면적 기준으로 근린공원을 세분하고 있다. 하지만, 법적 시설기준이 동일하여 공원특성을 전혀 반영하지 못하고 있으며, 유리관리에 있어서도 많은 문제점을 내포하고 있다. 또한, 환경적인 특성에 따라 구도심지의 이전지 등에 공원을 신규로 조성하는 경우와 개발이 어려운 남겨진 구릉지에 위치한 자연녹지를 기반으로 정비중심으로 공원을 조성하는 경우는 조성뿐만 아니라 유지관리 비용에도 차이가 있기 때문에 예산까지 고려한다면 유지관리 주체에 대한 부분도 공원유형 분류시 함께 고려되어야 한다.

둘째, 현재 지정된 공원유형이 적절한지 검토하고 의미가 있는 공원을 선별하여 역사공원, 체육공원 등 공원에 부합하는 주제공원으로 재구분, 지정이 필요하다. 주제공원 도입으로 역사공원이 새로운 유형으로 생겼지만, 여전히, 사적지를 포함하고 있는 근린공원들은 근린공원으로 지정되어 있어 이에 대한 변경이 필요하다. 대표적으로 경복궁, 창덕궁, 창경궁, 덕수궁, 경희궁의 조선 5대궁과 사직단, 종묘 등은 문화재청에서 관리하는 문화재이지만, 도시계획시설상 도시공원으로 지정되어 있으며, 현재 자치구에서 관리하고 있으나 역사적 의미를 가지는 방이백제고분군, 동대문문화공원, 충숙공원 등도 문화유산을 포함하고 있어 일반적인 근린공원과는 다르게 접근해야 한다.

본 연구는 현재 법제도에 의한 도시공원 유형 검토를 통해 현안을 정리하고 문제점을 도출하였다는 점에서 의의가 있으나, 도시공원에 한정하여 연구를 진행하였다는 점에서 공원녹지의 종합적인 접근을 하지 못한 한계점을 가진다. 추후 공원유형에 대한 심도있는 논의를 통해 도시공원의 체계적인 유형구분을 위한 개선방안 마련이 필요하며, 도시공원의 조성 및 관리 법제도에 대한 별도의 심층적인 연구도 진행되어야 할 것이다.

나무 같은 인재, 숲 같은 사회

## VI. 도시공원유형별 특성

### 1. 환경특성별 공원 유형구분

2018년 말 현재 도시계획법에 의한 서울시 도시공원은 2,859개소(168km<sup>2</sup>) 중 본 연구범위에 해당하는 공원은 총 513개소(약 50km<sup>2</sup>)이다. 이 중 미조성 공원과 1ha 이하 공원을 제외하고, 최종적으로 267개소의 공원이 본 연구의 분석대상에 해당한다.

기존 선행연구를 참고하여 내부 환경인자로는 공원전체면적, 경사도, 녹지율, 건폐율, 시설율을 지표로 활용하였으며, 외부 환경인자로는 공원의 주변 토지이용(주거, 상공업, 녹지)와 연령대별 인구수를 고려하였다(Giles Corti et al., 2005; Hillsdon et al., 2006; Kaczynski et al., 2008).

표 6. 공원유형분류 변수

구분	지표(단위)		자료출처
외부 환경	용도지역 (%)	각 용도지역(주거, 상공업, 녹지) / 전체면적*100(%)	GIS산출
	인구수 (인)	10대 이하, 20~30대, 40~50대, 60대	GIS산출
내부 환경	공원면적 (m <sup>2</sup> )	공원 전체면적	통계 및 고시
	경사도 (%)	평균경사도	GIS산출
	시설율	시설면적/전체면적*100(%)	고시
	건폐율	바닥면적/전체면적*100(%)	고시
	녹지율	녹지면적/전체면적*100(%)	고시

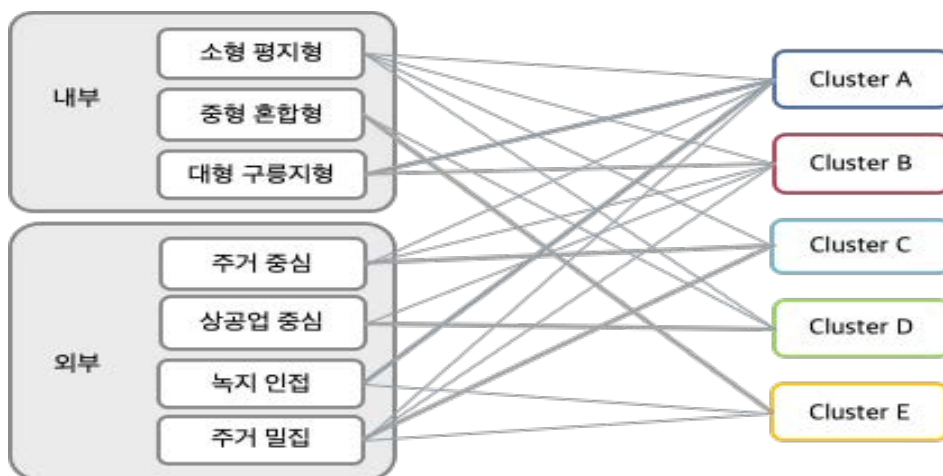


그림 1 유형분류 개념도



표 7. 공원유형 분류결과

유형	특징	대표공원 후보
유형 A 대형, 구릉지형	- 면적 10만㎡ 이상의 대규모 공원 - 비오톱 1~2 등급, 녹지율 높음 - 경사도 높은 구릉지형	영축산, 배봉산, 개운산, 쌍문, 우장산, 삼청
유형 B 대형, 평지형	- 면적 10만㎡ 이상의 대규모 공원 - 광역적 공원, 이용률 높은 공원 - 평지 또는 평지+구릉지 혼합형	여의도, 서서울 호수공원, 시민의숲, 보라매공원, 노량진공원
유형 C 중소, 주거지형	- 면적 10만㎡ 이하의 중소형 공원 - 비오톱 2~3등급, 녹지율 낮음 - 주거지역	솔밭, 등나무, 월암, 신월, 연의, 구암
유형 D 중소, 상업문화	- 면적 10만㎡ 이하의 중소형 공원 - 비오톱 2~3등급, 녹지율 낮음 - 상업업무지역, 역사문화성격	금나래중앙, 훈련원공원, 서소문역사공원, 문래공원, 당산공원
유형 E 중소, 구릉지형	- 면적 10만㎡ 이하의 중소형 공원 - 비오톱 1~2등급, 녹지율 높음 - 혼합 또는 구릉지형	수명산, 송인(동망산), 마실길, 달맞이, 도구머리

표 8. 유형별 차이 유의검정 결과

변수	A		B		C		D		E		F	P
	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.	Mean	S.D.		
면적	458,480	430,700	398,676	477,501	25,472	18,733	26,952	33,658	37,666	26,266	40.808	0.000
경사도	7.93	2.39	3.79	3.24	1.73	1.36	1.86	2.11	6.46	2.38	104.528	0.000
비오톱	1.60	0.57	1.69	0.88	2.22	0.76	1.93	1.10	1.31	0.86	35.033	0.000
시설율	16.0%	9.2%	29.3%	9.0%	35.0%	9.0%	33.7%	7.5%	17.5%	7.9%	28.046	0.000
녹지율	83.2%	9.7%	68.8%	11.6%	63.9%	9.0%	64.8%	9.6%	79.0%	10.8%	7.023	0.000
주거비율	71.5%	27.9%	58.3%	33.8%	70.3%	23.0%	45.5%	27.6%	58.6%	27.4%	36.167	0.000
상업비율	4.6%	7.2%	9.0%	13.2%	5.8%	8.9%	35.5%	30.1%	2.7%	5.0%	3.612	0.007
녹지비율	24.0%	25.5%	32.8%	31.8%	23.9%	22.4%	19.0%	16.1%	38.7%	28.9%	11.593	0.000

공원 유형은 내부환경과 외부환경을 따로 군집분석을 통해 실시한 후 최종 유형을 결정하였다. 분류된 최종유형의 특성을 명확히 하고 유의미한 차이가 있는지 확인하기 위해서 통계적으로 검정을 실시하였다. 그 결과, 5개 유형이 다 각각의 특성이 명확하게 나타나 최종적으로 5개의 유형으로 확정하였다. 각 유형에 해당하는 공원 중 대표공원을 선정하였다. 대표공원 선정 기준은 첫째, 유형특성이 명확하게 드러나는 공원, 둘째, 조성이 완료된 기 조성 공원, 셋째, 관리주체가 동일한 위계이고 조성년도 또는 시설을 등의 차이가 있는 공원 순으로 선정하였다.

A 유형(대형, 구릉지형)은 대규모 면적을 가지기 때문에 데이터 구득 및 분석 용이성을 위해 한 개의 자치구에 속해 있는 공원을 선택하였으며, 자연형 공원이라 시설을 고려하여 선정하였다. 단, 면적이 너무 큰 공원은 도시자연공원구역과 겹칠 우려가 있어서 최대한 제외하고 선정하였다. 후보로는 영축산, 배봉산, 개운산, 쌍문, 우장산, 삼청공원 등을 검토하였으며, 최종적으로 우장산공원과 삼청공원을 대표공원으로 선정하였다.

B 유형(대규모 평지형 공원)은 서울시에서 주요 사업으로 조성된 공원이 대부분 포함된다. 시설율은 대부분 20~30%라 시설을 비교가 유의미하지 않을 것으로 예상되어 시설을 크게 고려하지 않았다. 대표공원 선정을 위한 후보로는 여의도, 서서울 호수공원, 시민의숲, 보라매공원, 노량진공원 등을 검토하였으며, 최종적으로 서서울 호수공원, 양재 시민의숲을 선정하였다.

C 유형(중소, 주거지형)은 면적 10만㎡ 이하의 주거지 인접 위치한 공원으로 데이터 구득 및 분석 용이성을 위해 포털사이트 검색 등 사전조사를 통해 인지도가 있는 공원으로 선정하였다. 그 과정에서 솔밭, 등나무, 월암, 신월, 연의, 허준공원 등을 사전조사를 통해 검토하였으며, 최종대표공원은 솔밭공원, 구암공원으로 선정하였다.

D 유형(중소, 상업문화형)은 면적 10만㎡ 이하의 상업지구 인접 또는 문화기능이 강조되는 공원으로 C유형과 마찬가지로 데이터 구득 및 분석 용이성을 위해 포털사이트 검색 등 사전조사를 통해 인지도가 있는 공원으로 선정하였다. 평지형 근린공원으로 시설율은 대부분 20~40% 선으로 비슷하다. 금나래중앙, 훈련원공원, 서서문역사공원, 문래공원, 당산공원 등을 검토하였으며, 최종적으로 서소문역사공원, 문래공원을 선정하였다.

E 유형(중소, 구릉지형)은 면적 10만㎡ 이하의 자연적인 녹지가 형성되어 있는 구릉지형 공원이 해당되며, 토지개발에서 소외되어 공원으로 남겨져 공원이 조성된 경우에 해당된다. 공원보다는 우리집 뒷산처럼 인식되는 경우가 많으며, 공원명칭을 인식하지 못하는 경우도 많아서, 데이터 구득 및 분석 용이성을 위해 포털사이트 검색 등 사전조사를 통해 인지도가 있는 공원으로 선정하였다. 수명산, 송인(동망산), 마실길, 달맞이, 도구머리공원 등을 검토하였으며, 최종 대표공원은 달맞이공원, 도구머리공원으로 선정하였다.

나무 같은 인재, 숲 같은 사회

표 9. 대표공원 현황

유형	공원명	조성 연도	지정 고시	면적(㎡)	평균경사도	시설율	건폐율	녹지율	관리청
A	우장	1988	1971	359,435	9.84	23.61%	2.90%	76.39%	강서구청 <시공원>
A	삼청	1984	1940	372,418	11.32	7.55%	0.10%	92.45%	종로구청 <시공원>
B	시민의숲	1986	1983	258,992	0.42	21.73%	1.80%	78.27%	동부공원녹지사업소
B	서서울호수공원 (신월정수장)	2009	2004	217,946	4.63	35.57%	0.97%	64.43%	서부공원녹지사업소
C	솔밭	2003	1996	34,955	0.91	39.73%	0.47%	60.27%	강북구청
C	구암 (허준)	1993	1990	29,844	0.79	32.19%	0.12%	67.81%	강서구청
D	문래	1985	1940	23,611	0.28	37.38%	1.50%	62.62%	영등포구청
D	서소문	1973	1973	21,363	1.01	34.22%	5.60%	65.78%	중구청
E	도구머리 (새우촌)	2017	1978	69,578	5.94	10.37%	0.27%	81.70%	서초구청
E	달맞이	2007	1940	63,411	9.51	14.58%	2.66%	85.42%	성동구청

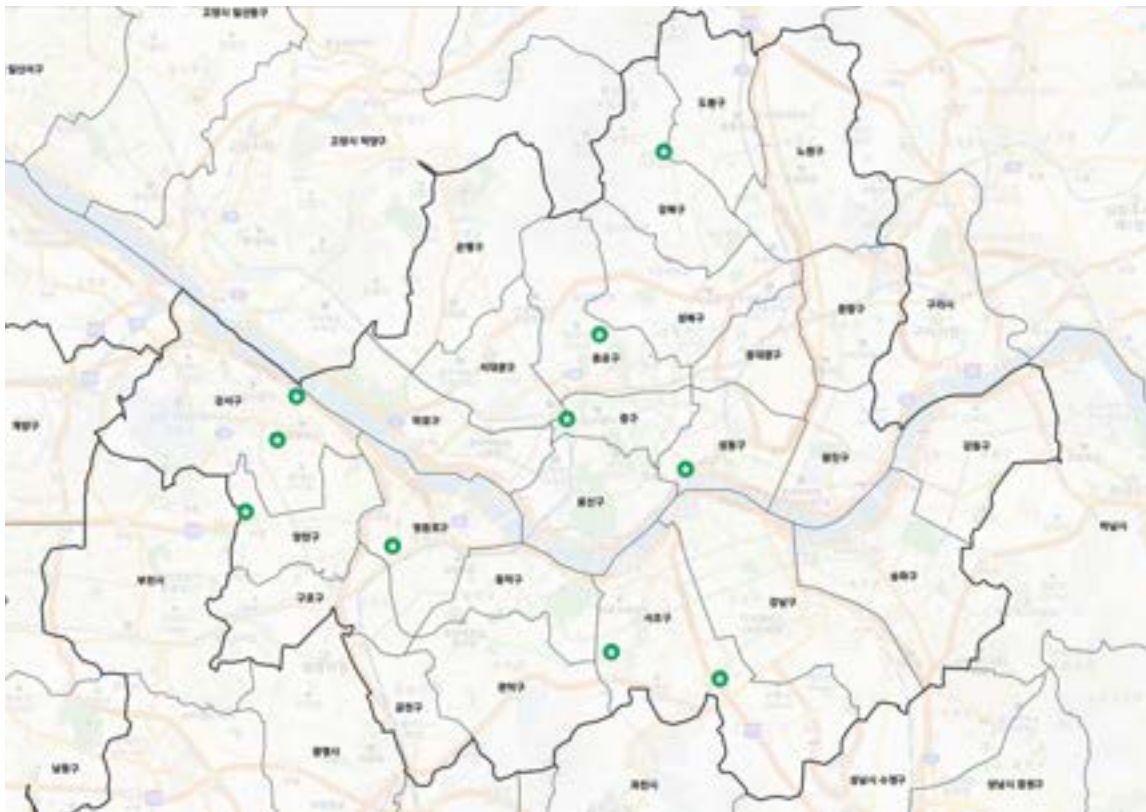


그림 2. 대표공원 위치도

## 2. 우장근린공원

- 위 치 : 서울시 강서구 화곡동 산 60-1 일대
- 면 적 : 359,435m<sup>2</sup>
- 지정연도 : 1971년 8월 6일
- 조성연도 : 1988년
- 법적유형 : 근린공원 도시지역권
- 관리주체 : 시공원, 강서구 위탁운영



그림 3. 우장근린공원 안내도

표 10. 우장근린공원 현황

구분		내용	기타	
외부환경	자연환경	검덕산, 우장산 내 공원 위치		
	인문사회환경	주변 주거 단지, 한국폴리텍대학 강서캠퍼스		
	주거비율(%)	93.12%		
	상업비율(%)	5.11%		
	녹지비율(%)	1.78%		
내부환경	평균경사도	9.84		
	녹지율	76.39%		
	시설율	23.61%		
	건폐율	2.99%		
공원시설 현황	조경시설	그늘시령 9개소		
	휴양시설	정사 9개(96㎡), 야외탁자 18개, 장의자 213개, 기타 1종류 1개		
	운동시설	운동장 1개(6,500㎡), 테니스장 1개소 4면, 궁도장 1곳, 축구장 1곳, 농구장 3곳, 배드민턴장 3개소 13면, 체력단련시설 22 종류 76개, 기타 1종류 1개		
	유희시설	종합놀이 1개		
	교양시설	도서관 1개(5,291㎡), 문화회관 1개(3,662㎡), 야외음악당 1개소, 탐기념비 1개소, 기타 2종류 2개		
	편익시설	주차장 4개소 100대(2,442㎡), 화장실(수세식) 4곳(90.1㎡), 음수대 1곳, 샘터 2곳		
	공원관리시설	웬스 4개소(3,373㎡), 공원등 230개, 종합안내판 2개, 시설안내판 29개, 기타 9개		
	도시농업시설			
	그 밖의 시설	광장 1개소(2,000㎡), 도로 5개노선(18,156㎡), 산책등산로 1노선 2.9km		
	특이시설			
이용현황	연간이용자수(천명)	650		
	이용활성화	내외부 프로그램으로 공원 방문객 활성화 높음		
	프로그램	직접	강서숲힐링체험센터, 숲속도서관	
		외부	강서구에서 각종 행사 유치	
축제 및 행사	시공원 관리, 강서구청			
관리현황	관리운영조직	강서구청		
	공원관리인원 (명)	6명		

## 2.1 조성배경

우장산은 강서구 중앙에 위치하여 도심속에서 숲과 예술공간, 체육시설 등이 조화롭게 어우러진 공원이다. 산 이름은 옛날 가뭄이 들었을 때 양천 현감이 기우제를 올린 데서 유래한다. 기우제는 세 번에 걸쳐 올렸는데, 세 번째 기우제를 올리는 날에는 비가 쏟아지기 때문에 미리 비옷을 준비해 올라갔다하여 우장산(雨裝山)이라 하였다 한다.

공원에는 두 개의 봉우리가 있는데 서울정보기능대학이 있는 봉우리를 원당산, 새마을지도자탑이 있는 봉우리를 검두산(또는 검덕산, 검지산, 검둥)이라 불렀으나 지금은 모두 우장산이라 부른다.

1983년 1월 26일 서울시는 강서구 우장산 일대 임야 112,569평을 체육공원을 겸한 자연공원으로 조성하기로 했다. 이는 강서지역에 처음으로 조성되는 공원으로 강서중심부에 있고 경사가 완만한 야산에 7~10년생 소나무 등 수목이 있고 김포공항에서 서울로 진입하는 길에서 눈에 띄기 때문에 공원이 결정되었다.

1984년 2월말까지 공원조성계획을 끝내고 아시안게임 전인 1985년 말까지 공원조성사업을 마칠 계획으로 청소년회관과 함께 간이축구장, 정구장, 수영장, 조깅코스 등 체육시설 조성을 계획하였다. 1986년에는 새마을지도자탑이 건립되었으며, 여러차례 공원설계 변경을 거쳐 공원조성공사 시작하지만, 여러 가지 사회분위기로 인해 공원조성이 지연되었다.



그림 4 우장근린공원 산책로



그림 5 배수지 상부에 설치된 다목적 운동장

## 2.2 공원조성 및 유지관리

여러 사회적 이슈로 1988년 조성 이후에도 공원은 크고 작은 공원 보수 및 시설을 정비하며 공원조성을 마무리하였다. 우장근린공원은 주거기에 둘러쌓여 있어 주민들이 쉽게 찾을 수 있는 공원으로 마치 체육공원처럼 많은 체육시설이 설치되어 있다. 주민들 이용률도 매우 높기에 체력단련장, 산책로 조성, 테니스장, 궁도장 주변 정비 등 공원 개선사업이 계속적으로 추진되었다.

1994년에는 우장산 진입부에 조각거리를 조성하면서 조각작품을 설치하였다. 1994년부터 1998년까지 공원에 식재된 속성수에 대한 수종갱신사업을 실시한다. 2003년에는 당시 정책적으로 시행된 걷고싶은거리 조성사업을 기능대학과 우장산 축구장 근처 산책로에 조성되었다.

2009년에는 구립 숲속도서관 개관과 함께 서울시 지원을 받아 끊어져 있는 두 산을 연결하는 생태육교를 조성하였다. 과거 연결되어 있던 두 봉우리가 단절되어 주민들이 산책 이용시 횡단보도를 건너서 이동해야하는 등 불편이 많아 주민의 의견을 받아 생태육교를 조성하였다. 2012년에는 서울시 정책사업인 공원 내 유아숲 체험장을 조성하여 가족 단위 시민 및 유·초등학교 저학년 이하의 아이들을 위한 공간을 조성하였다. 우장산공원 주변에는 아파트단지로 둘러싸여 있어 유아숲체험장은 많은 영유아 및 초등학교 저학년 학생들과 어린 자녀를 둔 지역주민들이 많이 방문하는 장소 중 하나이다. 운영 및 유지관리는 강서구 공원녹지과에서 하고 있다.

우장산공원 내 숲속 힐링체험센터를 2017년 5월에 개장하였으며, 프로그램은 구비로 운영되며 전액 무료로 참여할 수 있다. 힐링체험센터 앞에는 야외시설도 있어서 많은 시민들의 참여가 이루어지고 있다. 2018년에는 테니스장 및 주변 정비가 이루어졌으며, 2019년 여름에는 우장산근린공원 내 축구장을 활용하여 어린이 물놀이 시설을 설치, 지역 주민들의 호응을 얻었다.



그림 6 우장근린공원 두 봉우리를 연결하는 생태육교



나무 같은 인재, 숲 같은 사회



그림 7 힐링체험센터



그림 8 힐링센터 외부 체험공간

우장근린공원은 조성과정에서도 많은 예산이 투입되었으며, 조성 이후에도 건축물 신축 등으로 많은 비용이 투입되었다. 하지만, 우장근린공원은 서울시 소유의 구관리위탁공원으로 공원이 어느 정도 시설이 갖춰진 후에는 서울시 주도의 정책사업 중심으로 조성 및 유지관리 되었다. 구체적으로는 2003년 걷고싶은 거리, 2012년 유아숲 체험장 등이 서울시 예산으로 조성되었다. 이 외에 구 주도적이 사업으로는 2009년 구립 숲속도서관과 2015년 예산 편성, 2017년 개장한 힐링체험센터는 구 예산으로 편성, 집행되었으며 시설도 구비로 운영, 관리되고 있다.

### 3. 삼청공원

- 위 치 : 서울시 종로구 삼청동
- 면 적 : 372,428m<sup>2</sup>  
지정연도 : 1940년 3월 12일 (총고 208)
- 조성연도 : 1984년
- 법적유형 : 근린공원 도시지역권
- 관리주체 : 시공원, 종로구 위탁관리



그림 9. 삼청공원 안내도 (출처 : 두산백과)

표 11. 삼청공원 현황

구분		내용	기타	
외부환경	자연환경	공원주변 오래된 수령의 소나무, 산벚나무, 진달래, 철쭉 서식		
	인문사회환경	주변 한국금융연수원, 고려대 사이버대학교		
	주거비율(%)	29.75%		
	상업비율(%)	0.00%		
	녹지비율(%)	70.25%		
내부환경	평균경사도	11.32		
	녹지율	76.39%		
	시설율	23.61%		
	건폐율	2.90%		
공원시설 현황	조경시설	그늘시렁 4곳, 연못1개소(20㎡)		
	휴양시설	정자 6개(110㎡), 장의자 101개		
	운동시설	운동장 1개소(250㎡), 테니스장 2개소 6면, 베드민턴장 3개소 6면, 체력단련시설 5개소 52개 기타 1종류 1개소		
	유희시설	그녀 1개, 시소2개, 정글짐 1개, 조합놀이 1개		
	교양시설	탑기념비 3개		
	편익시설	화장실(수세식, 117㎡), 샘터 1곳		
	공원관리시설	관리사무소 1곳(132㎡), 헨스 2개소(1,892㎡), 공원등 64개, 종합안내판 9개, 시설안내판 7개, 기타 안내판 2개, 기타 1종류 6개		
	도시농업시설			
	그 밖의 시설	도로 1개 노선(1,300㎡), 산책등산로 3노선(3km)		
	특이시설			
이용현황	연간이용자수(천명)	300		
	이용활성화	백악산 등산객 및 서울성곽 둘레길 방문객 활성화 높음		
	프로그램	직접	숲속 도서관	
		외부	각종 생태 체험 프로그램	
축제 및 행사	시공원으로 관리 및 종로구청			
관리현황	관리운영조직	종로구청		
	공원관리인원	5명		

### 3.1 조성배경

삼청공원은 삼청천 계곡을 따라 조성된 도심속 근린공원이다. 일제 강점기 시대인 1934년 3월 삼림공원(森林公園)으로 지정되어 관리되어오다가 조선총독부 고시 제208호에 의해 도시계획 공원 시설로 지정되었다. 삼청공원은 140개의 계획공원 중 1호 공원이다. 일제강점기에도 도시 계획의 일환으로 경성부 내 다수의 공원 조성 계획이 구상되었다. 삼청공원은 1934년 처음 조성되었고 1959년에는 남산공원, 삼청공원, 10개의 소공원 중심으로 공원 시설을 정비하기 위한 약 9천만원의 예산이 편성되어 관리되었다. 하지만, 여건상 공원에 많은 예산을 편성할 수 없던 시기였기에 본격적으로 공원조성사업을 추진한 것은 1984년 이후부터이다.

### 2.2 공원조성 및 유지관리

1990년 3월 공원조성계획을 수립하고 공원시설 유지보수 및 생태기능 증진사업을 실시하였다. 삼청공원 식수고사 방지대책, 삼청공원 수풀에 조류, 수류 방생 등을 이루어졌다.

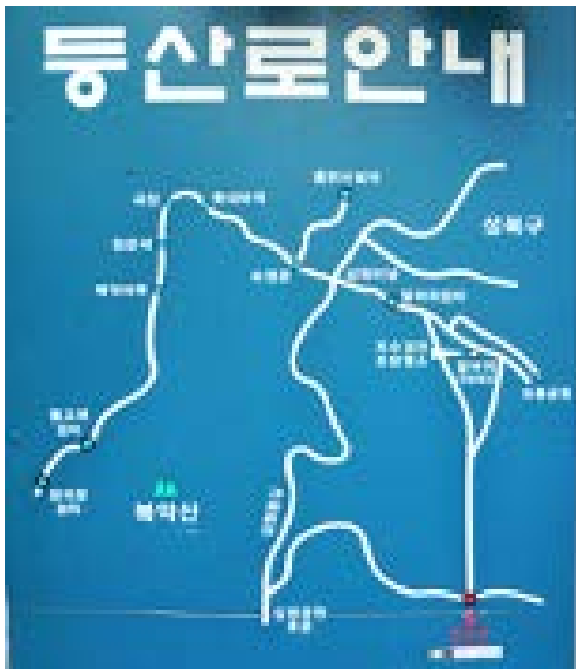


그림 10 등산로 안내표지판



그림 11 말바위 등산로 입구

2006~2008년에는 공원 내 생태연못, 테니스장 정비, 나무데크 등이 정비되었으며, 2007년부터는 삼청공원 일대 등산로 정비사업은 서울성곽 개방 후 주요 진입로의 훼손이 심화되고 있어 시급한 정비를 위해 군부대 철책 철거 등 등산로 정비사업을 실시하였다. 정비사업을 통해 등산로 데크를 설치하여 수목관리가 가능하도록 하였다.

삼청공원은 백악산 등산로와 성곽길이 이어져 있어 많은 등산객들의 발길이 끊이지 않는 곳이며, 지역주민들의 운동코스로 애용되기도 한다. 등산로 조성사업을 통해 평일, 주말 할 것 없이 많은 사람들이 이용하고 있다.

삼청공원은 시공원으로 서울시 공원녹지과에서 위탁운영하던 공원 내 매점을 폐쇄하고, 2013년 6억 예산을 들여 숲속도서관을 신축하여 현재 위탁 운영하고 있다. 단층건물의 206㎡규모로 북카페 같은 도서관으로 카페 수입과 구 보조금으로 도서관이 운영되고 있다.

2014년에는 서울시 정책사업인 유아숲체험장이 조성되었다. 숲속도서관과 유아숲체험장은 연계 프로그램 등을 통해 영유아, 가족단위 이용객들에게 큰 호응을 받고 있다. 이 외에도 염색체험, 곤충관찰재료, 숲해설가 등 다양한 공원이용프로그램이 운영되고 있어 큰 호응을 받고 있다.



그림 12 숲속도서관



그림 13 유아숲체험장



그림 14 영무정

#### 4. 양재 시민의숲

- 위 치 : 서초구 서초구 매현로 99
- 면 적 : 258,991m<sup>2</sup>
- 지정연도 : 1983년 7월 6일
- 조성연도 : 1986년 11월
- 법적유형 : 근린공원 도시지역권
- 관리주체 : 동부공원녹지사업소 178,635m<sup>2</sup>, 서초구청 80,356m<sup>2</sup>



그림 15 시민의숲 안내도 (출처:나들이뷰)

표 12. 양재시민의숲 현황

구분		내용	기타
외부환경	자연환경	양재천 연결, 인근 양재근린공원	
	인문사회환경	분당선 양재시민의숲 역과 연결, 인근 주거	
	주거비율(%)	46.43%	
	상업비율(%)	6.04%	
	녹지비율(%)	47.53%	
내부환경	평균경사도	0.421	
	녹지율	78.27%	
	시설율	21.73%	
	건폐율	1.80%	
공원시설 현황	조경시설	잔디광장, 파고라, 그늘시렁	
	휴양시설		
	운동시설	배구장(족구장 겸용), 농구장, 테니스장 등	
	유희시설		
	교양시설	운봉길의사 동상, 기념관, 백마부태 총흔탑, 대한항공 858편 위령탑, 삼풍백화점 희생자 위령탑, 우면산 산사태 희생자 추모탑	
	편익시설	매점, 야외바비큐장, 음수대, 화장실 5개소	
	공원관리시설	관리소	
	도시농업시설		
	그 밖의 시설	야외 예식장, 야외무대	
	특이시설		
이용현황	연간 이용자수 (천명)	2,500	
	이용활성화	공원 내,외부의 다양한 프로그램 활성화	
	프로그램	직접	숲체험, 생태체험 등
외부		축제, 행사 등	
관리현황	관리운영조직	동부공원녹지사업소, 서초구	
	공원관리인원	13명	



#### 4.1 조성배경

서초구 양재동에 위치한 양재시민의 숲은 86아시아게임 88올림픽을 앞두고 서울 진입부의 경관개선과 시민들의 쾌적한 공간을 조성하고자 만들어졌다. 우리나라에서 최초로 숲의 개념을 도입하여 조성한 공원이다. 1983년 개포택지개발의 체비지로 조성된 공원으로 1986년 11월에 개원하였다. 공원은 3개의 구역으로 나뉘져 있다. 그 중 공원의 중심공간은 북쪽구역은 매한 윤봉길 기념과과 다양한 운동시설이 조성되어 있다. 남측은 위령탑 등 추모 중심의 공간으로 조성되어 있다. 고속도로로 단절된 곳은 서초문화예술공원으로 1992~1995년 조성공사를 시행하여 현재 서초구에서 관리하고 있다.

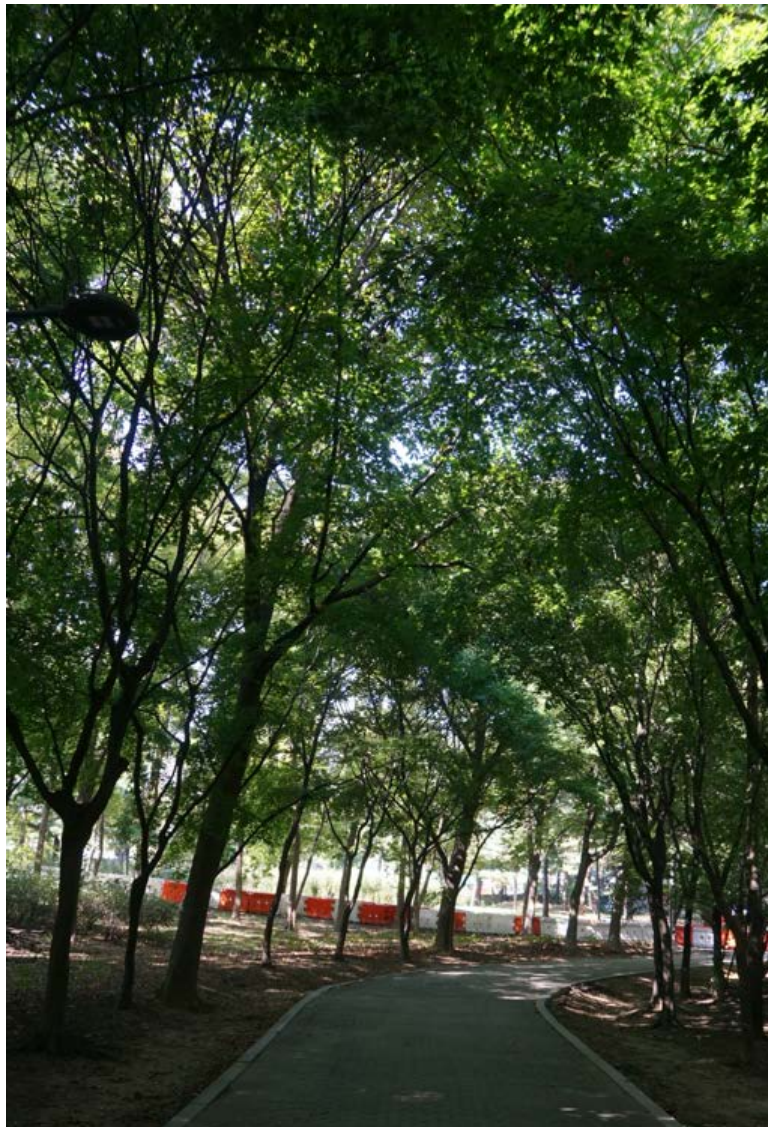


그림 16 양재 시민의숲 울창한 숲

## 4.2 공원조성 및 유지관리

공원 개원 후 1989~1993년에 남측과 북측 공원에 식재, 음수대, 야외무대, 의자 등 시설을 개선하였으며, 1990년대 후반에 공원의 배수문제 해결을 위한 개선사업을 진행하였다. 2001년 라이온스클럽의 제의로 서초문화예술공원 맞은편 고속도로변 옆의 공간에 어린이 교통공원 조성되었으며, 2005년에는 기획전시공간에 외부위탁을 통해 서초문화예술공원 내 앨리스파크 조성되었으나 여러 문제발생으로 2011년에 철거하였다. 2013년에 야외 결혼식장 시설개선을 통해 결혼식장 이용객이 증가하였으며, 2015년 7월 조성된지 30년만에 양재시민의숲 리모델링이 추진된다.

양재시민의 숲에는 실내, 실외 테니스장이 있는데 공원 개원시기부터 외부 위탁 운영을 하였다. 그러다 테니스장 소유권 문제로 인해 2014~2018년까지 서초구에서 직영으로 운영하다가 2019년 관리사무소 및 화장실 개선사업, 테니스장 보수사업 후 테니스장은 재위탁 운영하고 있다.

양재 시민의 숲은 다른 공원과 다르게 구역별로 다른 관리 주체에 의해 운영되고 있는 공원이다. 남측과 북측은 동부공원녹지사업소에서 서울시 예산으로 운영하고 있으며, 서초문화예술공원의 경우 서초구에서 유지관리하고 있다. 이에 행사나 이벤트가 별도로 이뤄지기도 하고, 사람들이 다른 별도의 공원으로 인식하기도 한다. 하지만, 같은 시기에 조성되어 공원 조성비용과 소유권 문제로 현재 분리 유지관리 하고 있는 만큼 시민의 숲이 이용자들에게는 하나의 공원으로 인식하고 이용하는데 어려움이 없도록 하는 것이 중요하다고 생각된다.

예산부분에 있어서는 공원 조성 이후 공과금 등의 가장 기본적인 유지관리 외 거의 투입되지 않았다. 30년된 노후공원 리모델링 차원에서 2015년부터 계획 및 설계, 자문위원회 운영 등의 비용이 지출되었다. 이후 최근인 2020~2021년에는 수목관리 예산이 편성되어 위험수목이 정비되었으며, 노후시설에 대한 시설물 보수정비 사업이 진행되었다.

다른 공원과는 다르게 시민의 숲의 경우, 위탁관리 하던 테니스장 시설을 구 직영으로 운영하다 다시 재위탁하였다. 그 기간인 2014~2018년 동안 운영비가 발생하였으며, 재위탁 전 시설보수를 위한 예산도 집행되었다.

나무 같은 인재, 숲 같은 사회



그림 17 어린이놀이터



그림 18 야외결혼식장

## 5. 서서울호수공원

- 위 치 : 양천구 신월동 산 68, 산 77-5, 149-20번지 일대
- 면 적 : 217,946m<sup>2</sup>
- 지정연도 : 2004년 5월 31일
- 조성연도 : 2009년 10월
- 법적유형 : 근린공원 도시지역권
- 관리주체 : 서부공원녹지사업소



그림 19 서서울호수공원 안내도

표 13. 서서울호수공원 현황

구분		내용	기타
외부환경	자연환경	인근 범바위산	
	인문사회환경	경인고속도로, 남부순환로 인접	
	주거비율(%)	78.07%	
	상업비율(%)	0.00%	
	녹지비율(%)	21.93%	
내부환경	평균경사도	4.629	
	녹지율	64.43%	
	시설율	35.57%	
	건폐율	0.97%	
공원시설 현황	조경시설	연못 1개소(19,430㎡), 분수 1개, 기타 7종류 21개	
	휴양시설	정자 1개소(21㎡), 장의자 108개, 기타 1종류 1개	
	운동시설	운동장 1개소(1,648㎡), 야구장 1개, 농구장 1개, 배드민턴장 1개소(490㎡), 게이트볼 1개소, 체력단력시설 14개소, 79개	
	유희시설	그녀 1개, 모래밭 1개, 시소 1개	
	교양시설	-	
	편익시설	주차장 1개소(478㎡), 화장실(수세식) 2개(242.35㎡) 공중전화 1개, 음수대 2개	
	공원관리시설	관리사무소 1개(387㎡), 쉼스 2개, 공원등 156개 종합 안내판 3개, 시설 안내판 15개, 기타 안내판 13개, 기타 12종류 67개	
	도시농업시설	-	
	그 밖의 시설	광장 3개소(2,875㎡), 도로 노선 2개(12,324㎡), 산책등산로 1개(3km)	
	특이시설	-	
이용현황	연간이용자수 (천명)	2500	
	이용활성화	지역 행사 및 지역 주민 이용	
	프로그램	직접	풋살장 운영
외부		구 자치 행사 유치	
관리현황	관리운영조직	서부공원녹지사업소	
	공원관리인원	19명	

## 5.1 조성배경

1959년 김포정수장으로 만들어진 후 가동이 중단 될 때까지 신월정수장이라는 이름으로 강서지역의 물 공급을 담당하였다. 서울시가 1979년에 인수하여 2003년까지 하루 평균 약 12만톤의 수돗물을 생산하였으나 시의 정수장정비 종합계획에 따라 2003년에 가동이 중단되었다. 가동 중단 이후 민간인의 출입을 금지하며 폐허나 다름없게 방치되어 있었다. 공원이 조성이 결정되기 전까지 이곳에 공원이 아닌 임대주택건립, 영어체험마을 건립 등 다양한 의견이 제시되었다. 하지만, 서울숲, 북서울 꿈의숲 등 지역마다 대형공원 조성이 되었기 때문에 지역 불균형을 해소하고 서남권의 랜드마크적인 공원을 조성하는 방향으로 결정되었다.

2006년 민선6기에 문화예술을 테마로한 공원으로 조성하여 주변지역에 새로운 활력을 불어넣고자 조성계획을 발표하고, 425억원을 들여 조성하였다. 2007년 4월 설계현상을 실시하고, 7월 현상공모 당선작을 발표하였으며, 11월 공원부지 내 생태조사를 실시하였다. 2008년 9월 공사 착공하였으며, 2009년 9월 24일 서남권 대형공원에서 서서울 호수공원으로 공식명칭 결정하고 2009년 10월 개원하였다.



그림 20 과거 신월 정수장 사진  
출처: 아리수 월간 리포트

## 5.2 공원조성 및 유지관리

서남권의 대표적인 테마공원을 만들어 지역활성화를 도모하고자 기존 정수장 이미지를 살려 “물과 재생”을 주제로 한 친환경공원으로 조성되었다. 최근에 현상공모를 통해 정채적으로 많은 예산이 투입되어 조성된 공원으로 공원조성 이후에 별도의 시설개선을 위한 추가 공사비가 편성되거나 시행되지는 않았다.

인근 체육시설 설치 요청에 따라 2018년 약 20억을 들여 제2양천체육공원을 서서울호수공원 내 유휴공간을 활용하여 조성하였다. 2016년부터 시작한 사업은 공원 내 배수지 상부를 활용하여 풋살장, 족구장, 체력단련기구 등을 조성하였다.

2018년에 1억 4천만원의 예산으로 산책로 목재계단 정비 및 노후시설문 교체하였으며, 2019년엔 공원 개원 10주년을 맞이하여 수상 음악 축제를 성공리에 개최하였으며 많은 지역주민과 시민들이 참석하였다.



그림 21 소리분수가 있는 호수



그림 22 정원



그림 23 체육시설



## 6. 솔밭근린공원

- 위 치 : 서울시 강북구 우이동 80번지 일대
- 면 적 : 34,955m<sup>2</sup>
- 지정연도 : 1996년 10월 18일 (최초, 서울특별시고시 제1996-289)
- 조성연도 : 2004년 1월
- 법적유형 : 근린공원 도시지역권
- 관리주체 : 강북구



그림 24. 솔밭근린공원 안내도

**표 14. 솔밭근린공원 현황**

구분		내용	기타	
외부환경	자연환경	인근 우이천, 북한산, 북한산 둘레길 1,2구간 코스		
	인문사회환경	주변 문화, 교육시설 등 서술		
	주거비율(%)	65.38%		
	상업비율(%)	0.00%		
	녹지비율(%)	34.62%		
내부환경	평균경사도	0.913		
	녹지율	60.27%		
	시설율	39.73%		
	건폐율	0.47%		
공원시설 현황	조경시설	그늘시렁 3개소, 생태연못 1개소(118㎡), 산책로, 누각 등		
	휴양시설	정자 3개소(126㎡), 야외탁자 8개, 장의자 150개, 기타 3종류 총 21개		
	운동시설	베트민턴장 1개소(6㎡), 체력단련 3개소,		
	유희시설	그네 1개, 종합놀이 2개,		
	교양시설	야외무대, 놀이마당, 장기바둑쉼터 등		
	편익시설	화장실(수세식) 1개소(60.50㎡), 음수대 2개, 시계탑 1개		
	공원관리시설	관리사무소 1개(6㎡), 휠스 1개(340㎡), 공원등 70개, 종합 안내판 1개, 시설 안내판 11개		
	도시농업시설	-		
	그 밖의 시설	광장 3개소(5,699㎡), 도로 1노선(2,623㎡)		
	특이시설	-		
이용현황	이용활성화	인근 주민들의 주중, 주말 이용활성화 높음		
	프로그램	직접	숲속문고 운영	
		외부	외부 숲해설가	
축제 및 행사	삼각산축제, 진달래축제	2005년 이후		
관리현황	관리운영조직	강북구청		
	공원관리인원	4명		

## 6.1 조성배경

솔밭공원으로 조성되기 전에도 비록 사유지였지만, 시민들의 체육(배드민턴시설), 휴게, 산책 공간으로 이용되고 있었으나, 1990년 아파트 개발지로 선정되어 훼손될 뻔 하였으나, 주민과 강북구가 이곳을 보존하려는 운동을 통해 공원으로 지켜냈다.

1995년 구민회관 건립이 추진되면서 후보지 중에 한 곡으로 거론되었던 부지였다. 구 입장에서는 다른 부지의 지가와 건축비 등 경제적인 부분에 있어서는 솔밭에 추진하기를 원하는 쪽과 반대하는 입장이 있었다. 강북구가 1996년 2월 도시계획안을 입안했었으나, 일부 구의원과 시민들은 어차피 언젠가는 풀릴 공원 용지니 강북구에 더 필요한 구민회관 건립을 위해서 공원용지 일부에 구민회관을 짓기를 요구하기도 하였으며, 주거개발 용도로 개발허가를 원하는 토지소유주의 반발 및 사유재산권 침해 주장으로 수차례 공원 결정이 보류되었다.

결국 서울시는 1996년 9월 18일 열린 도시계획위원회에서 이전에 사유재산권을 침해할 수 있다는 논란이 제기되어 공원이 지정이 미뤄졌던 우이동 솔밭을 문화회관 및 체육센터 건립을 배제하는 조건으로 공원용지 지정을 결정했다. 서울시 도시계획위원회는 솔밭공원계획 수립시 일부 부지에 온전히 근린공원으로만 조성하도록 하였다. 이에 솔밭공원에 서울시 예산이 편성되어 1999년부터 2002년까지 토지보상이 진행되었다. 2002년 12월 발표된 설계안은 기존의 송림과 주민들의 이용으로 자연스럽게 생긴 동선을 살리고, 차로변의 소나무 등의 식재와 생태연못을 조성하는 정도로 설계가 진행되었다. 기존 배드민턴장은 새로 정비하고, 친수 자연연못과 야외무대, 정자와 산책로, 관리사무실, 소규모의 문화마당 등이 포함되었다.

## 6.2 조성 후 유지관리

2004년 1월 28일에 지금의 솔밭공원이 개원하게 되었다. 하지만 개원 이후 오히려 민원 증가하였다. 새로 공원이 조성되었으나, 공원 조성 전 유희지 또는 유원지처럼 활용되어 왔기에 공원문화가 정착되는데 진통이 있었다. 오물을 버리는 사람들로 악취 민원과 많은 이용으로 소나무 생육이 양호하지 않은 문제 등 여러 문제가 발생한다.

이후 소나무 담압에 의한 고사를 예방하기 위해 식재 및 수형관리를 해마다 실시하고 있으며, 지속적으로 공원예산이 편성되고 있다. 이는 다른 공원에 비해서도 매우 이례적인 사례로, 오래된 소나무림을 계속 보존하고자 구관리 공원임에도 불구하고 유지관리가 잘 되고 있다고 할 수 있다. 또한 어린이놀이터와 바닥분수 등 다양한 지역주민의 수요를 고려하여 지속적으로 공원을 잘 개선, 유지관리하고 있다.



그림 25 운동시설



그림 26 공원 내 정자와 휴식시설

나무 같은 인재, 숲 같은 사회

## 7. 허준근린공원(구암근린공원)

- 위 치 : 강서구 가양동 1471
- 면 적 : 29,844m<sup>2</sup>
- 지정연도 : 1990년 5월 22일
- 조성연도 : 1993년 10월 31일
- 법적유형 : 근린공원 도시지역권
- 관리주체 : 강서구청



그림 27 허준근린공원 안내도

**표 15. 허준공원 현황**

구분		내용	기타
외부환경	자연환경	탐산, 한강, 한강 공원과 연결(육교)	
	인문사회환경	허준박물관, 허가바위, 탐산 초등학교 인근, 아파트 단지, 올림픽대교 인근	
	주거비율(%)	32.00%	
	상업비율(%)	23.06%	
	녹지비율(%)	44.93%	
내부환경	평균경사도	0.789	
	녹지율	67.81%	
	시설율	32.19%	
	건폐율	0.12%	
공원시설 현황	조경시설	그늘 시렁 6개소, 연못 1개소(6,268㎡), 분수 1개	
	휴양시설	정자 1개(20㎡), 장의자 24개, 기타 1종류 1개	
	운동시설	-	
	유희시설	그네 1개, 미그럼틀 1개, 시소 1개, 조합놀이 1개, 기타 3종류 8개	
	교양시설	허준동상	
	편익시설	화장실(수세식) 1개소(30.24㎡), 공준전화 1개, 음수대 2개, 시계탑 1개	
	공원관리시설	관리사무소 1개(74㎡), 헨스 1개(398m), 공원등 34개, 종합안내판 2개, 시설안내판 2개, 기타 안내판 2개, 기타 2동류 93개	
	도시농업시설	-	
	그 밖의 시설	-	
	특이시설	한강 관련 전설	
이용현황	연간이용자수 (천명)	110	
	이용활성화	이용빈도 높음	
	프로그램	직접	허준 축제 및 지역 축제
외부			
관리현황	관리운영조직	강서구청	
	공원관리인원	1명	

### 7.1 조성배경

1980년대 후반 가양택지개발지구로 지정되어 가양근린공원으로 공원이 계획되었다. 1992년부터 공원이 조성되어 1993년 10월 개원하였다. 이후, 의성 허준 기념 사업회가 공원 내 허준 동상 등을 설치하였다. 또한 2000년엔 드라마 허준의 인기를 타고 대한한 의사협회, 사단법인허준기념사업회 등이 구암공원 주변에 허준기념관을 세웠다.

허준공원은 구암 허준 선생의 호인 구암공원으로 불리다가 최근에 공식적인 공원명칭을 변경하였다. 허준공원 조성전부터 있던 공원 주변의 허가바위와 공원 연못 내 바위가 유명하다. 공원 연못에는 옛 물길이 올림픽대로 건설로 인해 단절되면서 흐르는 한강이 아닌 연못에 갇혀버린 바위가 있다. 옛날 큰 홍수 때 경기도 광주에서 떠내려왔다고 해서 광주 바위라고 한다는 전설이 있다.



그림 28 광주바위 설화

## 7.2 조성 후 유지관리

구암공원 인수 후 공원을 이용하는 지역주민이 증가하면서 공원경계담장, 어린이놀이터 등 다양한 민원이 발생한다. 이에 2000년 구암공원 위험 담장 및 노후시설물을 정비하였으며, 2003년에는 탑산 토지보상을 통해 공원용지를 추가 확보하였다.

2011년부터는 구암근린공원 리모델링을 위해 계속 예산을 편성하지만 감액되거나 누락되고 2013년에 구비 6억 5천만원을 투입하여 전체적인 리모델링을 진행하였다. 2014년에는 허준을 테마로 한 구암공원 및 허준박물관 일대 허준테마길 조성하였다. 2019년 공원 환경정비사업을 통해 연못 주변 데크가 조성되고 계단, 보행로 등을 정비하였다.

1994년 이후 매년 가을, 허준축제를 구암공원에서 개최한다. 강서구에서 제일 큰 축제중 하나인 허준축제는 해마다 많은 사람들이 방문하여 다양한 프로그램을 체험하고 방문한다.

또한, 인근 주민과 시민들은 한강공원-구암나루공원-허준공원-탑산으로 연결되는 산책로를 즐겨 찾고 있다. 중간에 위치한 구암공원에서 휴식을 즐기고 호수 주변에서 산책을 하는 등의 다양한 활동을 하고 있다.



그림 29 수변데크와 광주바위





그림 30 어린이놀이터



그림 31 구암나루공원

## 8. 문래공원

- 위 치 : 영등포구 문래3가 66
- 면 적 : 23,611m<sup>2</sup>
- 지정연도 : 1940년 3월 12일
- 조성연도 : 1986년 6월
- 법적유형 : 근린공원 도시지역권
- 관리주체 : 영등포구청



그림 32 문래근린공원 안내도

표 16. 문래근린공원 현황

구분		내용	기타
외부환경	자연환경		
	인문사회환경	2호선 문래역, 문래예술창작촌 인근	
	주거비율(%)	32.00%	
	상업비율(%)	23.06%	
	녹지비율(%)	44.93%	
내부환경	평균경사도	0.789	
	녹지율	67.81%	
	시설율	32.19%	
	건폐율	0.12%	
공원시설 현황	조경시설	그늘시렁 1곳	
	휴양시설	정자 1개(36㎡), 장의자 27개	
	운동시설	체력단련시설 1곳, 6개	
	유희시설	조합놀이 1개	
	교양시설		
	편익시설	음수대 1개	
	공원관리시설	웬스 1개소(86㎡), 공원등 7개, 기타 2종류	
	도시농업시설		
	그 밖의 시설		
	특이 시설	-	
이용현황	연간이용자수 (천명)	250	
	이용활성화	주중, 주말 항상 이용활성화 높음	
	프로그램	직접	
외부		영등포구 각종 행사 유치	
관리현황	관리운영조직	영등포구청	
	공원관리인원	2명	

## 8.1 조성배경

공원이 조성되기전 군사독재 시절 6관구 군사령부의 일부가 주둔하였으며, 박정희가 쿠데타를 일으키기 전 군사 정변을 논의하였던 곳이기도 하다. 이곳은 1975년까지 수도군단 사령부가 위치하였고 1978년엔 제52보병사단 사단본부가 위치하였다. 이후 1986년 군지가 해제되고 공원 조성이 계획되었다.

## 8.2 조성 후 유지관리

공원 조성당시에는 주변 지역주민을 위한 휴식공간으로 놀이터, 벤치, 잔디광장 등이 조성되었다. 하지만, 주택가, 학교, 대형 상가 등이 위치한 중심지역에 위치하고 있음에도 수목이 적고, 흙먼지가 날리는 운동장으로 인해 민원이 많은 공원이었다.

공원 주변에 아파트가 들어서면서 이용객이 증가하고, 조성된지 20년이 지난 문래공원이 노후하자 영등포구는 2005년 리모델링을 추진한다. 사업비 약 20억원을 투입하여 문래동의 역사를 담은 조형물을 설치하고, 수목을 식대하여 도심 속의 친환경 문화공원으로 2008년에 조성 완료하였다. 산책로와 배드민턴장, 농구대, 어린이놀이터 등 운동시설과 경로장을 정비하였다.



그림 33 문래공원의 수목

나무 같은 인재, 숲 같은 사회

2014년에는 자연체험학습장을 조성하고 2017년에는 창의놀이터 조성과 함께 공원노후시설 정비하였다. 2019년에는 물안개 분사시설, 친환경 시설물 등 공원정비를 실시하였으며, 지금은 인근 주민들이 주중, 주말 할 것 없이 자주 찾는 공원으로 자리매김하였다.



그림 34 배드민턴장



그림 35 창의놀이터

## 9. 서소문역사공원

- 위 치 : 중구 의주로2가 16-2
- 면 적 : 21,363m<sup>2</sup>
- 지정연도 : 1973년 11월 22일
- 조성연도 : 1973년 10월 최초 조성 개원, 2019년 12월 공원 재조성
- 법적유형 : 역사공원
- 관리주체 : 중구청



그림 36 서소문 역사공원 조감도 (출처 : 중구청)

표 17. 서소문역사공원 현황

구분		내용	기타
외부환경	자연환경	인근 순화공원 위치	
	인문사회환경	서울역 인접, 약현성당	
	주거비율(%)	52.74%	
	상업비율(%)	45.07%	
	녹지비율(%)	2.20%	
내부환경	평균경사도	1.008	
	녹지율	61.4%	
	시설율	38.6%	
	건폐율	2.27%	
공원시설 현황	조경시설		
	휴양시설	휴게소 6개소, 등근평상 1개소, 긴의자 12개, 등받이의자 2개, 사각의자 30	
	운동시설	야외운동기구 4조	
	유희시설		
	교양시설	천주교 순교탑 1조, 대강당, 소강당, 전시관, 수장고, 세미나실, 지하주차장	
	편익시설	화장실 1개소, 자전거보관소 2개소, 지하주차장 출입로, 계단실	
	공원관리시설	경비실, 디자인웍스, 공원등 35조, 블라드등 30조, 잔디등 20조, 공원안내판 16조, 환기탑 4개소	
	도시농업시설		
	그 밖의 시설		
	특이시설	지하부 - 성당 및 천주교 시설, 재활용처리장	
이용현황	연간이용자수 (천명)	500	
	이용활성화	천주교 성지 및 성당으로 인한 방문객	
	프로그램	직접	
외부			
관리현황	관리운영조직	중구청 및 천주교 재단	
	공원관리인원(명)	2명	

## 9.1 조성배경

서소문역사공원은 공원조성 전 다양한 사건과 사연이 많은 공간이다. 조선시대엔 서소문 주변에 시장으로 통하는 곳이었다. 또한 조선 후기 1416년엔 백성들이 왕래가 많은 곳에 경각심을 주기위해 주요 형장으로 사용되었었다. 그 후 1801년 신유박해부터 1866년 병인박해까지 약 100여명의 천주교인이 처형되었다. 이런 이후로 1984년 천주교 서울대교구가 이곳이 성지임을 알리려고 현양탑을 세웠으며, 천주교 순례길에 포함되어 있다.

일제강점기 시절엔 도성 밖의 청과시장으로 바뀌어 상업지가 되기도 하였으나 불청결함과 많은 노숙자 등으로 인하여 시민들에게 외면 받는 곳이 되었다. 도매시장 이전으로 1973년 공원으로 지정되어 1976년 10월 의주로공원이 조성되어 개원하였다.

## 9.2 공원조성 및 유지관리

1976년 10월 의주로공원 개원하였으나, 철길로 접근이 쉽지 않고 서소문 고가 하부에 쓰레기 중간처리장이 있어서 공원방문자가 많지는 않았다. 하지만, 천주교에서 1984년 12월 순교자 현양탑 제막식을 진행하며 인근에 위치한 약현성당과 함께 천주교 순례길로 활용되었다.

1988년 재조성공사가 진행되었으며, 1997년에 공원정비사업과 함께 지하에 주차장 시설과 재활용처리 시설을 조성한다. 지하 1층은 화훼시장이 위치하여 남대문 화훼시장의 기능을 일부 이전하였으며, 쓰레기처리장으로 인해 고가도로 하부는 더 이상 약취로 고생하지 않게 된다. IMF로 노숙자 지원시설이 공원에 위치하여 많은 노숙자가 공원 내에서 숙식을 해결하다 보니, 자연스럽게 일반시민들의 민원이 많았던 공원이다. 이후 공원관리를 통해 많이 나아졌으나, 여전히 위치상 이점으로 공원 곳곳에 노숙자를 볼 수 있다. 화훼시장은 서소문공원 공사 이전인 2015년까지 있었으며, 당시에는 점심시간이나 저녁에 공원이용객이 매우 많았다.

2011년 문화체육관광부가 서울시에 ‘서소문 밖 역사유적지 관광 자원화 사업’을 제안하게 되었고 문체부, 서울시, 중구 예산으로 기존 서소문 공원을 재조성하는 공사에 착수하였다. 2014년 6월 역사공원 설계공모를 통해, 2015년 10월 공사를 시작하였다. 몇 년에 걸친 긴 공사 끝에 2019년 6월 시민들에게 공원이 개방되었다. 하지만, 개방된 공원상부와 지하시설이 천주교와 너무 연관되어 있어 여전히 많은 논란이 있는 공원이다.



나무 같은 인재, 숲 같은 사회



그림 37 서소문공원 상부 잔디광장



그림 38 서소문광장 진입부



그림 39 서소문역사박물관 및 성당 내려가는 길



그림 40 서소문역사박물관 및 성당 진입부

## 10. 도구머리공원

- 위 치 : 서초구 방배 산75-1
- 면 적 : 69,578m<sup>2</sup>
- 지정연도 : 1978년 2월 16일
- 조성연도 : 2017년 (토지매입 문제로 미조성상태)
- 법적유형 : 근린공원 도시지역권



그림 41 도구머리공원 안내도

**표 18. 도구머리공원 현황**

구분		내용	기타
외부환경	자연환경	인근 방배 근린공원	
	인문사회환경	4호선, 2호선 사당역 500m 거리, 이수중학교 인근, 주거지 밀집	
	주거비율(%)	94.00%	
	상업비율(%)	2.45%	
	녹지비율(%)	3.55%	
내부환경	평균경사도	5.943	
	녹지율	81.70%	
	시설율	10.37%	
	건폐율	0.27%	
공원시설 현황	조경시설		
	휴양시설	정자쉼터	
	운동시설	운동시설, 체력단련시설, 베드민턴장	
	유희시설		
	교양시설		
	편익시설		
	공원관리시설		
	도시농업시설		
	그 밖의 시설		
	특이시설		
이용현황	이용활성화		
	프로그램	직접	
		외부	
관리현황	관리운영조직	서초구 공원녹지과	
	공원관리인원	-	

### 10.1 조성배경

1978년 지정된 공원이나, 현재까지도 토지보상이 완료되지 않아서 미조성공원으로 분류된다. 하지만, 2003년 도시계획시설(새우촌근린공원) 조성계획을 허가하고 조성사업을 시작하였고 이미 그 전부터도 지역주민들이 이용하고 있는 공원이다. 계획당시 도구머리공원이 아닌 새우촌근린공원으로 명칭을 사용하다가 2012년 공원 명칭 변경 고시를 통하여 지금의 도구머리공원으로 변경되었다.

### 10.2 공원조성 및 유지관리

서초구는 2003년 공원조성계획을 통해 기존에 산책로만 조성되어 있던 공원에 추가시설을 조성하였다. 도구머리공원은 방배근린공원 - 도구머리공원 - 서리풀공원으로 이어지는 녹지길을 연결되어 있어 많은 시민들이 둘레길처럼 활용하는 모습을 볼 수 있다.

뒷산처럼 이용되는 공원으로 기존의 자연녹지가 그대로 유지되고 있으며, 2011년도와 2016년도에 공원시설 보수 사업예산이 투입되었다. 이후 최근 토지보상이 완료되는 곳을 중심으로 시설개선사업을 실시하고 있다. 작은 규모이며 주거지로 둘러싸인 공원으로 다른 서울시 공원과 마찬가지로 토지보상문제로 공원조성이 지연된 사례이다.



그림 42 2003년 공원조성계획도 (출처 : 서울시 고시)



그림 43 운동시설



그림 44 공원 산책로 진입부

## 11. 달맞이공원

- 위 치 : 성동구 옥수동 금호4가
- 면 적 : 46,871m<sup>2</sup>  
지정연도 : 1940년 3월 12일 (총독부고시 제208호)
- 조성연도 : 2007년
- 법적유형 : 근린공원 도시지역권
- 관리주체 : 성동구청



그림 45 달맞이공원 안내도

표 19. 달맞이공원 현황

구분		내용	기타
외부환경	자연환경	한강 조망 가능	
	인문사회환경	3호선, 경의중앙선 옥수역 인근, 주변 아파트 단지	
	주거비율(%)	68.84%	
	상업비율(%)	0.20%	
	녹지비율(%)	30.96%	
내부환경	평균경사도	9.510	
	녹지율	85.42%	
	시설율	14.58%	
	건폐율	2.66%	
공원시설 현황	조경시설		
	휴양시설	정자 6동(96㎡), 노인정 1동(83㎡), 야외탁자 3개, 장의자 52개	
	운동시설	배드민턴장 2개소(680㎡), 체력단련시설 6개소 35개	
	유희시설	시소 2개, 조합놀이 1개	
	교양시설		
	편익시설	화장실(수세식) 1개소(36㎡), 음수대 2개	
	공원관리시설	웬스 1개소(560m), 공원등 72개, 종합안내판 1개, 기타안내판 4개	
	도시농업시설		
	그 밖의 시설	산책등산로 1노선(1.4km)	
	특이시설		
이용현황	연간 이용자수 (천명)	300	
	이용활성화		
	프로그램	직접	
외부			
관리현황	관리운영조직	성동구청	
	공원관리인원	1명	



### 11.1 조성배경

달맞이 근린공원은 1940년 3월 삼청공원 지정과 함께 지정되었다. 옥수동, 금호동 지역의 재개발 사업으로 공원 주변으로 들어선 아파트 주민의 이용이 매년 증가하고 있었으나 토지보상과 공원조성사업이 지연되고 있던 공원이다. 대규모 아파트 단지 입주로 인해 주민들의 공원 및 녹지에 대한 지속적 요구로 성동구는 2007년 행정자치부로부터 예산을 지원받아 공원을 조성하였다.

### 11.2 공원조성 및 유지관리

2007년 공원조성 공사로 산책로를 정비하고, 어린이놀이터에 정자, 데크, 지압보도, 전망광장을 설치되었다. 이후 3~4년에 한번씩 예산을 투입하여 주민들의 이용시설을 정비하고 있다. 2016년에는 노후시설로 안전위험이 증가되었던 목재계단을 정비하였으며, 경관개선사업도 실시하였다. 그 결과, 계단을 통해서만 접근할 수 있었던 한강 전망대를 ‘무장애 데크로드’를 만들어 편하게 접근할 수 있게 개선하였다. 한강을 한눈에 조망할 수 있어 기존에도 많은 드라마 촬영지, 일출 및 야경명소로 유명했던 달맞이공원의 조망공간이 개선되고 접근이 더 용이해졌다. 2019~2020년에 토지보상 예산이 편성되어 현재 진행중이다.



그림 46 달맞이공원 전망대와 계단



그림 47 운동시설



그림 48 경상에 위치한 배드민턴장

## 12. 소결

서울시 근린공원을 내, 외부 환경변수를 이용하여 5개의 유형으로 구분하고 유형별 대표 공원 선정하였다. 대표공원에 대해 공원 조성부터 유지관리까지 공원의 시간변화에 따른 흐름을 조사, 분석한 결과, 공원의 조성 및 유지관리 주체에 따라 예산편성과 관리정도에 따른 차이가 존재함이 확인되었다.

공원은 생애주기 관점에서 봤을 때 조성시기에 가장 많은 예산이 투입되며, 공원의 면적이 크고 많은 이용객이 방문하는 주목받는 공원에 더 많은 예산이 편성되는 것이 일반적이다. 유형 A에 해당하는 서울시 직영공원인 경우 다른 공원에 비해 조성 및 유지관리 전반에 걸쳐 타 공원에 비해 예산확보가 용이하다. 공원녹지사업소의 관리를 받고 있는 공원인 시민의숲, 서서울호수공원의 경우 정책적, 정치적 이유로 조성되어 조성 초기부터 많은 주목과 관심을 받았다. 그리고 그와 비례하여 공원조성 단계부터 큰 문제나 갈등 없이 조성공사가 진행되었다. 조성된 이후에도 시설 및 수목에 대한 문제점 발견시 그에 대한 대응이 잘 되었던 것으로 파악된다. 또한, 공원 내 프로그램이나 행사도 적극적으로 추진, 진행되고 있어 더 많은 이용객을 유입하는 효과가 있다.

유형 B은 소유는 서울시 공원이나 자치구에 위탁운영관리하는 공원으로 우장근린공원과 삼정공원이 이에 해당한다. 예산은 서울시 예산을 편성받아서 활용하나, 그 예산편성 및 집행이 예산서에 명확하게 기재되어 있지 않아서 데이터 수집에 많은 어려움이 있었다. 이 점은 최근 예산서 자료에서는 많은 부분 개선되고 있으나, 공원 유지관리에 대한 비용관리를 위해서라도 지속적으로 예산 관련 데이터가 축적되어야 할 것으로 사료된다. 공원지형특성상 산지형 공원으로 자연녹지가 많은 공원에 해당하여 조성비용보다 유지관리에 더 많은 신경을 써야 하는 공원에 해당된다. 하지만, 공원이 조성된지 오랜 시간이 지났음에도 유지관리 비용이 거의 책정되어 있지 않아서 더 많은 관심이 필요하다고 생각된다. 오래된 수목의 녹음으로 지역 주민들의 많은 사랑을 받는 공원으로 공원의 시설 정비보다 공원이 가진 자연성에 주목해서 유지관리 되어야 할 것이다.

유형 C에 해당하는 공원은 공원 주변에 주거지가 조성된 중소형공원으로 대부분 평지로 자연녹지율이 높은 공원은 아니다. 하지만 대표공원으로 선정한 솔밭공원과 구암공원은 오래된 수목으로 공원 녹지율이 양호한 편이다. 솔밭공원의 경우 오래된 소나무 군락지로 구에서 소나무 수목관리를 위해 지속적으로 예산을 투입하고 있어 관리가 잘 되고 있었다. 구암공원의 경우에도 인근 주민의 이용률이 높은 공원으로 구에서 새로운 시설 조성과 시민의 편의성을 고려하여 지속적으로 개선하고 있는 공원이다. 하지만, 자치구의 관심에도 불구하고 두 공원에 편성되는 예산은 시공원에 비하면 매우 적은 편으로 많은 이용이 있는 공원에는 지속적으로 유지관리를 위한 예산편성이 필요하다고 생각된다.

상업, 업무지역에 인접하거나 문화유산적 성격이 강한 공원인 유형 D에 해당하는 공원은 유형 C와 비슷한 성격을 가진다. 다만, 서소문역사공원의 경우에는 종교적 색채가 짙은 공원으로 다른 공원과는 다른 예외 사례라 할 수 있다.

자치구 관리공원 중 산지형 공원인 유형 E공원의 경우, 공원일몰제 시기가 도래해서야 토지보상 등의 문제를 시급히 해결하고 있는 상황이다. 토지보상 전에는 공원 시설조성이 용이하지 않다. 이러한 이유 때문에 공원인근 주민들이 이미 이용하고 있음에도 공원의 시설개선은 불가능하다. 그간 많은 민원으로 이용되고 있는 산책로 등의 시설 위주로 부분적으로 토지보상이 이뤄지거나, 토지주와의 보상비용 갈등으로 보상이 늦어지고 있어 공원관리가 쉽지 않다.

5개의 유형 중 연간이용자는 유형 B에 해당하는 서울시 직영공원이 압도적으로 많았으며, 그에 따라 관리인원도 13~19명으로 많았다. 서울시 소유의 구 위탁 공원도 높은 이용률을 보이며, 관리인원도 5~6명으로 적지 않다. 하지만, 자치구 관리공원인 다른 공원은 대부분 1~2명의 인원이 공원을 관리하고 있는 것으로 나타났다. 이는 예산 뿐만 아니라 공원 관리 인력에도 많은 차이가 나는 것을 보여주는 결과이다.

최근 서울시 및 푸른도시국 예산은 증가하였음에도 불구하고 공원운영 및 관리에 필요한 예산은 감소하였다.(고하정, 2019; 김원주 외, 2019) 예산서에서 ‘조정’으로 표현된 부분은 초기 공원의 신규 조성일 경우 외에도 공원의 시설 추가 또는 유지관리 차원에서 사용되고 있다. 공원의 새로운 공간의 조성비용은 생애주기 개념에서는 초기비용보다는 유지관리 비용에 가까운 개념으로, 사회여건과 이용자 수요 변동에 의해, 때로는 정책적인 이유로 편성, 집행되기도 한다. 하지만, 시설 보수, 정비 등 유지관리에 대한 부분은 예산확보가 쉽지 않은 상황이다. 특히, 자치구 관리 공원의 경우, 시설이 완전이 망가져 이용이 불가하거나 민원이 발생해야 편성되는 예산이다. 지속적으로 공원의 수목과 시설을 관리하기 위해서는 예산에 대한 근거 마련을 통해 지속적으로 공원 유지관리를 위한 예산 확보가 필요하다.

수목이 매우 중요한 솔밭공원을 제외하고는 일반적으로 공원에는 수목관리와 관련한 예산편성이 미흡한 것을 확인하였다. 서울시 직영공원에 대한 공원운영 관리체계를 연구한 김원주(2019)에서도 시직영공원 예산에서도 최근 5개년간 과반수의 공원에는 수목관리 비용이 전무함을 언급하였으며, 이러한 문제는 생태공원으로 특화된 공원에서도 유사하게 나타나 문제가 있다고 언급되었다. 자연녹지를 그대로 이용한 공원이든, 신규 식재로 조성한 공원이든 공원에 있어 수목관리는 매우 중요한 부분이다. 이는 예산 뿐만 아니라 이용측면에서도 간과할 수 없는 부분으로 인식 개선이 필요하다고 생각된다.

본 연구에서는 조성부터 유지관리까지 예산편성과 집행현황을 살펴보고 유지관리를 위한 방안을 도출하고자 하였으나, 과거 데이터 구득이 원활하지 않아 분석자료가 미흡하여 정확한 결과를 도출하지는 못한 점은 본 연구의 한계점으로 생각된다. 하지만, 구득 가능한 데이터는 정리, 분석을 실시하였으며, 현재 데이터만으로도 기존에 알기 어려웠던 부분을 확인할 수 있는 의미있는 결과라고 생각된다.

## VI. 결론

### 1. 공원 유형 구분에 따른 제도개선

첫째, 공원의 주변 환경 및 특성, 관리주체를 반영한 분류체계가 필요하다. 공원은 이용자 수요를 고려해야 하는 공공기반시설이니 만큼 공원이 가진 특성에 따라 시설물, 건폐율, 조성가능시설 등의 세부 지침이 정리되어야 할 것이다. 현재의 동물원, 식물원, 궁궐 등 다른 특성을 가진 공원이 동일한 근린공원으로 구분되고 있으며, 면적 기준으로 근린공원을 세분하고 있다. 하지만, 법적 시설기준이 동일하여 공원특성을 전혀 반영하지 못하고 있으며, 유리관리에 있어서도 많은 문제점을 내포하고 있다. 또한, 환경적인 특성에 따라 구도심지의 이전지 등에 공원을 신규로 조성하는 경우와 개발이 어려운 남겨진 구릉지에 위치한 자연녹지를 기반으로 정비중심으로 공원을 조성하는 경우는 조성뿐만 아니라 유지관리 비용에도 차이가 있기 때문에 예산까지 고려한다면 유지관리 주체에 대한 부분도 공원유형 분류시 함께 고려되어야 한다.

둘째, 현재 지정된 공원유형이 적절한지 검토하고 의미가 있는 공원을 선별하여 역사공원, 체육공원 등 공원에 부합하는 주제공원으로 재구분, 지정이 필요하다. 주제공원 도입으로 역사공원이 새로운 유형으로 생겼지만, 여전히, 사적지를 포함하고 있는 근린공원들은 근린공원으로 지정되어 있어 이에 대한 변경이 필요하다. 대표적으로 경복궁, 창덕궁, 창경궁, 덕수궁, 경희궁의 조선 5대궁과 사직단, 종묘 등은 문화재청에서 관리하는 문화재이지만, 도시계획시설상 도시공원으로 지정되어 있으며, 현재 자치구에서 관리하고 있으나 역사적 의미를 가지는 방이백제고분군, 동대문문화공원, 충숙공원 등도 문화유산을 포함하고 있어 일반적인 근린공원과는 다르게 접근해야 한다.

### 2. 공원관리를 위한 예산편성제도마련

유지관리 측면에서 공원의 질적서비스 제공을 위해 공원 유형구분 및 예산편성을 위한 제도적 장치가 필요하다. 공원조성 이후의 유지관리를 위해서는 예산이 필수적이다. 실제 예산부족으로 공원 시설이 이용하기 위험한 지경까지 보수를 못하는 경우도 종종 발생한다. 하지만, 현재 공원녹지의 조성과 관리는 대부분 지자체에 위임하고 있어 중앙정부 차원의 지원이 거의 없는 실정이다. 이에 새로운 체계도입을 통해 각 지자체에서 관리하고 있는 공원유형과 노후도를 고려하여 일정한 예산을 확보하고 지속적으로 식물의 생육환경과 이용자 시설을 정비할 수 있는 환경을 마련해야 한다.

신규 조성해야하는 도시공원은 토지매입비, 공사비 등의 조성비, 유지관리비 등 조성 및 유지관리에 있어 많은 재원과 인력이 필요하다. 하지만, 도시공원으로 분류되지만, 실제로는 자연녹지 지역인 미개발지 구릉지형태의 공원의 경우 일반적으로 우리가 매입, 조성을 통해 관리하는 공원과는 태생적인 성격이 다르다고 할 수 있다. 이러한 자연녹지 상태의 공원은 주거지와 인접하여 근린공원의 역할을 수행하므로 공원유형을 분류에 있어서는 큰 문제는 없지만, 법적유형에 따라 공원 조성을 위한 기준인 시설율, 건폐율을 결정하고 유지관리에 필요한 비용 등 관리측면에서는 같은 기준으로 적용하기에는 유형구분의 한계가 있다. 또한, 공원의 조성은 최초 토지매입비 등 조성비용 뿐만 아니라 유지관리 비용에 대해서도 고려해야 한다. 현재도 시설노후화로 인한 유지관리비용이 공원관리에 있어서 큰 짐이 되고 있으며, 서울시 각 자치구의 재정여건에 따라 재원조달이 어려워 공원 유지관리 보수가 쉽지 않아 방치되기도 한다. 일본의 경우 국가 예산확보를 위해 국고 보조율과 대상시설을 제도상에 구체적으로 제시하고 있으며, 민간참여 활성화를 위한 다양한 제도를 운영하고 모니터링하며 개선해나가고 있다.

국내 현재의 공원 분류체계는 공원조성 및 관리체계와 부합하지 않는다. 기본적으로는 면적 10만㎡를 기준으로 시공원과 구공원이 구분되지만, 과거에 조성된 공원은 토지소유권에 의해 그 구분이 명확하지 않아 정확하게는 면적 10만㎡를 기준으로 나누어진다고 보기 어려운 예외 공원이 다수 존재한다. 또한, 공원 조성 및 관리 주체는 지자체에 국한된 것이 아니라 중앙정부, 기업, 시민사회를 포함하지만, 국내는 대부분 조성 및 관리주체가 지자체에 국한되어 있다. 공원은 지속적인 유지관리가 필요한 인프라 시설이다. 특히나 도로, 상하수도, 도시가스, 전기 시설들과는 달리, 공원에는 살아있는 생태계가 존재한다. 이에 조성 및 관리주체에 대한 부분을 고려하여 공원의 특성에 따라 시설면적, 수목 상태 등에 따라 공원의 유지관리를 위한 비용을 연간 예산에 상시 포함하도록 하는 법제도적 근거 마련이 필요하다고 생각된다. 지속적인 도시공원 조성 및 유지관리를 위해서는 자치구 조례 등을 통해 예산의 일정 비율을 공원녹지 환경을 위해 활용할 수 있도록 제도적 기반이 구축되어야 할 것이다.

### 3. 연구의 한계

본 연구는 일반적으로 학술연구에서 잘 다루지 않는 회의록과 예산자료를 적극 활용하고, 공원의 변화에 따른 분석을 통해 공원 정책 변화와 유지관리 차이점을 도출하였다는 점에서 의미가 있다. 본 연구는 그간 주목받지 못한 자치구 공원들도 자세히 살펴보고 변화를 기록하였다는 점에서 추후 다른 연구의 기초자료로 활용될 수 있다는 점에서 의의가 있다. 하지만, 공원변화에 따른 공원조성 예산편성을 정리하여 도시공원 특성 유형별로 공원 유지관리 예산을 분석하고자 하였으나, 관리주체에 따라 편차가 크고 10개의 공원으로는 정확한 분석이 어려운 점이 본 연구의 한계점이라고 생각된다.

처음 의도한 단위면적당 예산 비용 분석을 시도하기에는 데이터 구득의 한계가 있어, 이 부분에 대해서는 추후 데이터 보안을 통한 추가 분석이 필요하다고 생각된다. 추후 관리주체별 공원 유지관리 예산편성 기준 및 예산집행에 대해 심도있는 연구가 진행되어 공원 유지관리에 대한 기준 및 예산편성 제도 마련이 가능해지기 기대한다.



나무 같은 인재, 숲 같은 사회

## V. 참고문헌

- 강명수 2005, 일본의 최신 녹지정책- 도시녹지법과 도시공원법을 대상으로, 한 국조경학회지, 33권, 2호, pp.122-129.
- 강병기, 1972 우리나라 도시공원의 현황과 문제점, 『도시문제』 72 6, pp.16-31.
- 강신용, 1995, 한국근대 도시공원사, 도서출판 조경
- 강신용과 장윤환, 2004 “한국근대 도시공원사”, 서울: 대왕사.
- 고하정 2020, “서울시 도시공원조성예산 변동 추세-예산서를 중심으로”. 『한국조경학회지』 483, 1-11.
- 국토교통부, 2011, 저탄소 녹색성장형 도시공원 조성 및 관리운영 전략 정책연구
- 국토해양부 2011, 저탄소 녹색성장형 도시공원 조성 및 관리운영 전략 정책연구: 해외도시공원 정책사례집 .
- 국토교통부 2018, 『도시공원·도시자연공원구역 및 녹지 관련 질의·회신사례집』
- 권영덕, 2012. 1960년대 서울시 확장기 도시계획, 서울연구원 2010-BR-14
- 권영덕, 고진수, 박유진. 2012, 1960년대 서울시 확장기 도시계획, 서울연구원
- 길지혜·박희성 2020, “영국, 미국, 일본의 ‘역사적 도시공원’보존 전략 사례 연구”. 『한국조경학회지』, 482, 20-33.
- 길지혜·박희성·박재민. 2016. “국내 역사공원의 지정 및 조성 경향 분석”. 『한국조경학회지』, 442, 130-142.
- 김덕삼, 1990. 한국도시공원의 변천에 관한 연구. 경희대. 대학원. 박사학위논문.
- 김보미. 2017. 지방자치단체의 공간계획 자치권에관한 연구, 한국 지방자치학회보 29(4) 1-22
- 김수봉 2006, 외국의 도시공원 정책, 도시문제, 41권, 449호, pp.47-59.
- 김연금, 최정민 (2012) 영국 공원녹지 정책의 최근 경향과 특징, 한국조경학회지 40(2): 88
- 김영만·조세호 2019. “경성부 공원녹지계획의 의의와 한계”, 『한국도시설계학회지 도시설계』, 203, 25-43.
- 김용기, 1994, 서울시 공원녹지제도 및 정책의 외국과의 비교, 한국조경학회지 22(3) :184-191
- 김원주 외, 2019,
- 김종규, 고원용, 이원식, 김흥규 (2002) 시설기능에 따른 도시공원 분류
- 김향자, 1987. 도시공원계획의 변화 관한 연구. 서울대.대학원. 석사학위논문.
- 김현 2012, 일본 국영공원 관리 특성 분석, 환경복원녹화, 15권, 5호, pp.1-17.
- 김현숙 2006, 도시계획, 광문각, 경기.
- 김효정 2010, 도시공원 특성에 따른 적정 관리방식 적용에 관한 연구, 서울시립대학교 대학원 석사학위논문.
- 김효정·강은지·조중현 2010. “도시공원 특성에 따른 관리유형의 평가”. 『한국조경학회지』, 385, 21-30.
- 노태욱 외 3인 2003, 개발제한구역 조정에 따른 녹지관리체계의 개선, 도시경보, 254권, pp.3-14.
- 문상덕 2014, “도시공원에 관한 법적 고찰”, 『지방자치법연구』 144: 159-186.
- 민주현, 1994. 서울시 공원녹지 형성과 변화과정에 관한 연구. 서울시립대 대학원. 석사학위논문
- 박기원 2006, 한국과 일본 녹지체계의 발전 특성에 대한 연구, 한국조경학회지, 34권, 3호, pp.59-78.
- 박기남 2007, 도시공원녹지 정책의 개선방안에 관한 연구: 도시공원녹지 면적의 적정성을 중심으로, 한국방송통신대학교 평생대학원 석사학위논문.
- 박길용 2003 지속가능한 도시공원 녹지정책:서울시를 중심으로
- 박문호 2003, “도시공원·녹지 관련 제도개선방안 도시공원법 개정(안)을 중심으로”, 도시공원/녹지제도개선 대한국토도시계획학회 공청회 2003. 04
- 박문호 2006, 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 개정의 효과, 도시문제, 41권, 449호, pp.22-32.
- 박미숙 1989 서울시 도시공원과 녹지현황에 관한 연구 성균관대학교 석사학위논문
- 박윤진 2002 도시녹화시책의 동향분석, 한국산림휴양학회지
- 박윤진 2010 최근 통계현황으로 본 도시공원녹지 변천 특성 서울시를 중심으로, 한국산림휴양학회지 14 1, 7-16.
- 박윤진, 1996 도시공원녹지 관리제도에 관한 연구”, 경희대학교 대학원 박사학위논문.
- 박윤진, 2002 도시녹화시책의 동향분석, 한국산림휴양학회지 6 2 : 33-42
- 박윤진, 2006. 도시공원녹지 관리 제도에 관한 연구. 경희대학교 대학원. 박사학위논문.
- 박인재, 2002. 서울시 도시공원의 변천에 관한 연구. 상명대학교 대학원, 박사학위논문.
- 박인재&이재근, 2002, 서울시 조경분야 조직변천에 관한 연구, 한국정원학회지, 20 1 :37-42
- 박창열·장미홍. 2018. “도시공원의 방재기능 도입을 위한 연구: 제주특별자치도를 사례로”, 『한국방재학회논문집』, 186, 35-47.
- 산림청 2008, 도시 내 공원녹지와 도시림의 통합적 조성 관리방안에 관한 연구 .
- 서울역사편찬원 2016, 『서울 2천년사. 40:현대 서울의 시민 생활』
- 서울특별시 1968, 『서울도시계획공원 기본계획보고서』
- 서울특별시 1995, 『서울시 공원녹지 정책방향 연구』
- 성소미, 2004, 재산권제한에 관한 입법기준: 장기미집행 도시계획시설에 관한 헌법불일치결정의 분석을 중심으로, 국회사무

처 법제실.

손용훈 2011, “국가도시공원제도의 개념과 관리운영상의 과제: 일본 국영공원제도의 운용사례를 중심으로”. 『국토계획』, 463, 79-92.

손용훈·서영애 2012, “1917년 경성부 남산공원설계안의 삼림공원개념에 관한 연구”, 『한국전통조경학회지』, 30권, 4호, pp.23-31.

손정목. 1989. 일제강점기 도시계획 연구. 일지사

송태갑 안봉원 1994, 도시공원, 녹지에 관한 제도와 정책의 전개과정에 관한 한일 비교 연구, 한국전통조경학회지, 12권, 2호, pp.33-43.

신동진·진영호 1992, “도시공원의 설치 및 관리 개선방안에 관한 연구”, 국토개발연구원

신익순 2000 한국과 미국의 조경관련조례의 비교분석, 한국조경학회지, 28(5) : 26-38

신익순, 1997. 국내외 조경 관련 법제도에 관한 연구”, 경북대학교 대학원 석사학위논문

신익순. 2000. 한국과 미국의 조경관련조례의 비교분석. 한국조경학회지, 28 5 , 26-38.

신재욱, 2014 장기미집행 도시공원의 보상제도 개선에 관한 연구 : 서울시 도시공원을 중심으로

심나리 2007. “일본의 도시재생 관련 법령체계에 관한 연구”. 한국법제연구원.

심주영, 2018, 서울숲공원 관리체계에 나타나는 공원거버넌스 형성과정, 서울대학교 석사학위논문

심준영. 김유일. 이시영, 2010, “공공서비스로서 도시공원녹지평가”, 『한국조경학회지』, 제37권 6호, pp.19-27.

양병이, 1986 한국조경의 반세기에 관한 역사적 고찰. 서울대학교 40주년학술세미나 논문, p73

오창송, 2018 도시공원법제도의 변천과 쟁점, 서울대학교 석사학위논문

오창송. 2018. 우리나라 도시공원 관련 초기 법률 입안과 [공원법 1967-1980년] 시행과정에서 나타난 유보지로서 도시공원에 관한 제도의 문제. 한국조경학회지, 46 3 , 103-116.

오창송. 2019. 민간공원 관련 제도의 변천과 경로의존성-1967년부터 2005년까지 도시공원 법령을 중심으로. 한국조경학회지, 47(2):133-145.

오충현 2006, 우리나라 도시공원 정책의 문제, 도시문제, 41권, 449호, pp.33-46.

이대우 1976, “『空地, OPEN SPACE의 規制라는 側面에서 본 우리나라의 公園政策에 關한 研究 : 그 歷史的 變遷過程을 中心으로』”, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문

이병준 2000 장기미집행 도시계획시설의 발생원인분석과 해소방안에 관한 연구 : 서울시 도시공원을 중심으로

이상민·심경미, 2013, 『도시공원 정책 수립을 위한 공원 평가 모델 개발연구』, 건축도시공간연구소.

이상민·심경미, 2014, 『생활인프라 확충을 위한 미집행 도시공원의 관리체계 마련 정책 연구』, 건축도시공간연구소.

이상민 외, 2008. 도시공공공간의 통합적계획을 위한 제도개선방안 연구, 건축도시공간연구소

장규진 2002 서울시 도시공원계획의 변천과 근린공원의 조성, 고려대학교 대학원 석사학위논문

장미홍·박창열 2019, “일본 도시공원의 방재기능 특징과 시사점 연구”, 『서울도시연구』 2020: 77-89

장운환. 2001. 혼란기 서울 도시 공원의 수난과 정착과정. 경북대학교 대학원. 석사학위논문

전병국, 1999, 장기미집행 도시계획시설의 개념과 현황, 『도시연구』, 제34권 369호, pp.9-20.

전재경 2001. “도시녹지보전법제 정비방안연구”. 한국법제연구원

정영현.이양재, 2003, 장기미집행 도시계획시설의 재검토를 위한 정량적 평가기준 설정에 관한 연구, 『국토계획』, 제38권 1호, pp.37-51.

조경진. 2003. 프레데릭 로 옴스테드의 도시공원관에 대한 재해석. 한국조경학회지, 30 6 , 26-37.

조경진 2007. 공원문화의 현실과 지평. 환경논총, 45, 33-54

조경진 2010. 도시의 공원, 경계와 매개의 수평 공간. 도시공원 국제심포지엄 발표 자료:9-19.

조세호·김영민 2019. “경성부 도시계획서 상의 공원녹지 개념과 현황의 변화 양상”. 『한국조경학회지』, 472, 117-132.

주효진·조주연 2012 “자연자원의 체계적 관리를 위한 도시공원 관리기능의 조정과 통합”, 『한국자치행정학보』, 263 : 537-556

최승호 2000 서울시 도시공원 확충을 위한 관련 제도 개선에 관한 연구 한양대학교 석사학위논문

최승호 2005 공원녹지정책의 분석 및 방향설정 연구 : 서울시를 중심으로 고려대학교 석사학위논문

최형석 2006. “개정 도시공원법에 따른 도시공원 정책: 우리나라 도시공원 및 녹지정책의 개선방안”. 『도시문제』, 41449, 60-73.

최희선 외 4인 2019. “도시의 지속가능성을 위한 공원녹지 정책의 재정립 방안”. 기본연구보고서, 한국환경정책·평가연구원

피정훈.1988. 도시공원 및 유원지 현황과 문제점에 관한 고찰. 대구대 대학원. 석사학위논문.

허강무, 2013, 도시계획시설사업의 수용 및 보상에 관한 법적 쟁점, 『행정법연구』, 통권 35호, pp.197-219.

황기원, 2002. 서울 20세기 공원·녹지의 변천: 자연속의 도시에서 도시속의 자연으로”, 『서울 20세기 공간변천사』, 서울시정개발연구원

FHH, S. 1998. 『Freie und Hansestadt Hamburg: Landschaftsprogramm einschließlich Artenschutzprogramm, Erläuterungsbericht』

Hillsdon, M., Panter, J., Foster, C., & Jones, A. (2006). The relationship between access and quality of urban

green space with population physical activity. Public health, 120(12), 1127-1132.  
 Kaczynski, A. T., Potwarka, L. R., & Saelens, B. E. (2008). Association of park size, distance, and features with physical activity in neighborhood parks. American journal of public health, 98(8), 1451-1456.  
 Marschall, I. 2017 『im Prozess und Dialog. Landschaftsplanung im Prozess und Dialog Beiträge zur gemeinsamen Fachtagung von BfN, BBN undFH Erfurt』  
 建設省都市局公園緑地課 2005, 『改正都市公園制度 Q&A』  
 塩出興二 2005, “わが国における都市公園の整備指標に関する研究”, 広島大学マネジメント研究 (5) 、85 - 95

서울특별시, 1982, 서울시정백서  
 서울특별시, 1985. 서울시 공원녹지 정책방향 연구. 서울시인쇄산업협동조합.  
 서울특별시, 1987, 서울시정백서  
 서울특별시, 1991, 서울시정백서  
 서울특별시, 1995. 서울시 공원녹지 정책방향 연구. 서울시인쇄산업협동조합.  
 서울특별시, 1997 서울시도시기본계획  
 서울특별시, 1997, 서울특별시 조직변천사 I  
 서울특별시, 2001 서울의 환경  
 서울특별시, 2001, 서울특별시 조직변천사II  
 서울특별시, 2002, 도시공원 · 조경관련 법규집  
 서울특별시, 2005. 공원으로 놀러 가자. 서울: 서울특별시  
 서울특별시, 2005. 도시비교통계. 서울: 서울특별시.  
 서울특별시, 2006. 서울숲이야기  
 서울특별시, 2008. 서울의 공원 100선. 서울: 서울특별시.  
 서울특별시, 2008. 시정백서. 서울: 서울특별시.  
 서울특별시, 2009. 서울의 환경. 서울: 서울특별시.  
 서울특별시, 2013, 서울특별시 조직변천사 III  
 서울특별시, 2015, 「2030 서울시 공원녹지 기본계획」, 서울연구원.  
 서울특별시, 2019, 2030 서울시 공원녹지기본계획  
 서울특별시, 각 연도, 「예산서」  
 서울특별시 자치구, 각 연도, 「예산서」  
 산림청, 1998, 한국임정50년사

법제처 <http://law.go.kr>  
 서울특별시 <http://seoul.go.kr>  
 서울열린데이터광장 <https://data.seoul.go.kr>  
 나라살림연구소 <https://www.narasallim.net/80>  
 서울의 공원 현황 통계자료 <http://parks.seoul.go.kr>  
 서울의 산과공원 <http://parks.seoul.go.kr>.  
 통계청 국가통계포털 <http://kosis.kr>

[www.law.go.kr](http://www.law.go.kr) 국가법령정보센터 (2020.12.20)  
[www.mlit.go.jp](http://www.mlit.go.jp) 일본 국토교통성 (2020.11.20)  
[elaws.e-gov.go.jp](http://elaws.e-gov.go.jp) 일본 법제도 (2020.11.20)  
[hourei.ndl.go.jp](http://hourei.ndl.go.jp) 일본 법령 색인 (2020.11.20)  
[www.bfn.de](http://www.bfn.de) 독일 환경부 (2020.12.2)  
[www.berlin.de/berlin-im-ueberblick/zahlenfakten/index.de.html](http://www.berlin.de/berlin-im-ueberblick/zahlenfakten/index.de.html) (2020.12.2)



\* 본 보고서의 내용은 연구자의 의견이며, (재)숲과나눔의 공식적인 견해와는 다를 수 있습니다.