

# 地方都市의 公園整備制度의 改善方案

## A Study on Improvement of the System for Arrangement of Urban Park in Local Cities.

金 弼 斗

(韓國地方行政研究院 研究員)

### 〈목 차〉

- I. 序論
- II. 都市生活과 都市 公園
  - 1. 都市公園의 必要性和 機能
  - 2. 都市公園의 分類
- III. 우리나라 都市公園整備制度現況
  - 1. 現行 公園關聯 法規體系
  - 2. 都市公園 整備計劃 및 整備現況
- IV. 日本의 都市公園整備制度
  - 1. 都市公園 整備動向
  - 2. 앞으로의 整備方向
- V. 都市公園整備制度의 改善方案
  - 1. 都市公園 關聯法規의 改正
  - 2. 都市公園 行政機構의 整備
  - 3. 都市公園 施設運營의 改善

### I. 序論

都市公園은 도시내의 중요한 公的公間의 의미를 지니고 있는 「Open Space」로서 도시민들에게 재생산을 위한 휴식과 레크레이션 등을 공급

해주는 장소이다.”

현대에 와서 도시의 최종적인 목표는 도시안에서 생활하는 인간을 위한 환경을 창조하고 정비하는 데 있다. 아무리 잘 계획된 도시라해도 언제나 都市環境問題가 남는다. 도시가 급격한 팽창과 경제적인 과대발전으로 과밀화 되어 감에 따라 都市計劃은 점차 소멸되어가는 시민의 인간적인 생활을 회복하는 방향으로 옮겨져야 한다. 이러한 人間性을 回復하고 생활을 개선할 수 있는 활력을 주는 空間裝置를 도시에서 찾는다면 그것은 都市公園이 될 것이다.

60년대, 70년대를 통하여 우리나라는 비교적 단시일내에 높은 經濟成長을 이룩하였다. 그 결과 국민들의 소득수준은 높아지고 絕對貧困의 상태에서 해방되게 되었으나 그에 따른 부작용도 적지 않았다. 즉 經濟成長을 爲主의 都市開發 接近方法은 환경의 질적 향상보다는 시설의 양적 공급을, 균형적 발전보다는 擡點式의 成長을 앞세운 결과, 도시의 불균형적 발전을 초래하여 도시는 物的·量的 側面에서는 발전되었을지

1) 이종천, “서울의 공원녹지 실태 및 장래대책”, 「시정연구」, Vol.3, 1983. p.199.

모르나 도시인들의 생활을 부드럽게 해 주는情緒的·心理的 側面에서는 오히려 퇴보하지 않았나 생각되는 것이다.<sup>2)</sup> 따라서 경제성 위주로 조성된 도시구조와 그 안에서 활동하는 都市人의 人間性 追求라는 과제 사이에 많은 갈등이 야기되었고 제반 도시문제를 심화시키게 되었다. 이에 都市의 慰樂機能을 중요시하게 되었으며 도시인들의 보다 쾌적한 생활을 위한 방편으로 慰樂의 機會 提供에 깊은 관심을 두고 그에 대한 政策樹立과 장기적인 公園·綠地計劃의 樹立이 필요하게 된 것이다.

70년대 후반기 부터 대도시의 외곽지대에 開發制限區域을 설정하고 土地區劃整理事業의 신규금지조치가 단행되면서 자연환경회복의 노력이 시작되었으나 체계적인 공원사업이 이루어 지지는 못했다. 그 이유는 공원에 관한 종합적인 계획이 수립되지 못했기 때문이다.

80년대에 와서 生活水準의 向上 및 餘暇時間의 增大로<sup>3)</sup> 公園이나 綠地空間에 대한 都市民들의 期待水準은 量的, 質的으로 增加되어 가고 있으며 이에 따라 대도시들은 公園의 開發問題에 있어서 새로운 社會變化를 收容하지 않으면 안되게 되었다.

그러나 적어도 公園政策에 있어서는 아직까지 획기적인 조치가 취해지지 않고 있다. 서울시의 경우 지난 81년 11월의 機構統廢合으로 綠地局이 環境綠地局으로 되면서 公園事業은 크게 위축되어 오늘에 이르고 있다.<sup>4)</sup>

한편 法令面에 있어서, 80년에 制定된 都市公

園法은 상당히 많은 문제점을 노정시키고 있으며 現行公園關聯法規도 여러 면에 걸쳐서 公園開發을 저해하고 있어 이의 改正이 시급한 實情이다.

지방중소도시의 경우, 대도시의 도심이 온통 과밀과 혼잡으로 뒤덮여 있던 과거에는 그나마 여유 공간이 있었다. 그러나, 오늘날의 地方中小都市는 地價도 엄청나게 상승되었고 地方都市의 중심부도 過密해졌으니 과거와 같은 餘裕空間에의 매력같은 인상이나 기대는 힘들게 되었으며 大都市에서 기대되는 큰 業務·商業建物도 없고 하여 그 前庭의 整備도 기대할 수 없고, 또 大都市에서 보이는 한 두군데의 公園·綠地整備도 地方都市에서는 豫算上 기대할 수 없다. 따라서 地方都市의 公園·綠地는 이래저래 落後一路를 걷고 있다고 보아야 한다.

地方都市의 公園·綠地政策이 이처럼 큰 虛點을 갖고 있는 것은 地方都市周邊에는 自然綠地로 둘러싸여 있는데 새삼 地方都市에서 까지 公園綠地計劃을 大都市처럼 다룰 필요가 있느냐는 잘못된 發想에서 비롯되었고 그리하여 오늘과 같은 地方都市公園綠地의 큰 問題를 낳게 하였다.<sup>5)</sup>

본 연구에서는 우리나라의 도시공원 정비 기구 및 제도의 현황을 파악하고 도시공원법 및 관련법규를 분석해 본후 가까운 일본의 도시공원정비제도와 비교하여 우리 실정에 맞는 지방도시의 도시공원정비제도를 모색해 보겠다.

2) 李兌一, "도시환경과 시민", 「도시문제」, 대한 지방행정 공제회, 1982. 11. P. 105

3) 경제기획원, "健全餘暇生活의 活生化 對策(案)", 경제기획원 1984 P. 2.

4) 서울 特別市, '82市政, 서울시, 1982. P. 369.

5) 朴炳柱, "지방도시의 공공시설 정비과제", 「도시문제」, 대한지방행정공제회, 1988. 9. P.16

## II. 都市生活과 都市公園

### 1. 都市公園의 必要性和 機能

도시민의 生活水準이 향상되고 인구의 도시집중이 가속화 됨에 따라 各種産業施設과 都市基盤施設의 확충이 필요하게 되었는데, 그중에서도 도시공원은 현대 도시가 지녀야 하는 절대적인 필요요소로서 새로운 도시계획을 수립하거나 都市基盤을 確立하려는 경우 반드시 고려되어야 할 요소이다.

#### (1) 福祉政策面

그동안 우리나라는 지속적인 經濟成長 優先政策으로 말미암아 많은 경제이외의 분야는 소외되거나 희생을 감수하여야 만 했다. 그 중의 하나가 國民福祉分野이다. 이러한 낙후된 복지분야를 발전시키기 위한 한가지 수단으로 都市公園의 開發政策이 필요하다.

가. 도시공원은 福祉增進과 財源分配의 한 방편으로서 가진 자와 못 가진자가 형평을 이룰 수 있는 부의 재분배 효과를 기대할 수 있다.<sup>6)</sup>

나. 都市公園綠地開發은 都市民의 餘暇善用的 方法을 提示할 수도 있다. 매일의 業務에 시달리어 피곤한 都市民에게 잠시의 休息과 散策의 場所로서의 效果를 創出해 낸다. 우리나라 都市人들의 하루중 餘暇時間은 男女 다같이 1~2時間 정도로 아직은 業務에 시달리고 있음을 암시해 주며, 生活程度가 높고 주변이 公園綠地로 둘러싸인 地域은 3~4時間 末滿이 되어 있다.

다. 都市公園綠地開發은 都市民의 精神健康의 保護策의 일환으로 必要不可缺하다. 또한 都市公園綠地開發은 現代 都市人들에 있어서 業務로부터의 긴장감, 都市公害등의 여러 障礙로부터 解放되어 옥외위락공간에서 都市民 自身의 健康과 緊張解消를 위한 機能을 하여 都市民의 精神健康의 保護效果를 가져올 수 있다.

라. 都市公園綠地開發은 福祉事業의 政策에 必要한 人材의 유입을 가져오는 效果를 기대할 수 있다. 都市公園綠地開發에 따르는 行政需要의 增加는 財政面에서의 增加뿐만 아니라 人力面에서도 이 分野의 專門家의 養成 내지는 採用이 必要하게 된다.

#### (2) 社會政策面

가. 都市民에 대해 公務員의 奉仕精神을 높이는 效果를 創出해 낸다. 都市公園綠地開發 그 自體가 곧 都市民의 福祉增進과 都市環境의 整備를 가져온다고 볼 때 이러한 效果를 가져오는 政策을 執行하는 과정에서 公務員들은 都市民에 대한 奉仕精神이 必要하다. 그리하여 都市民들도 對 市政에 友好的인 유대감이 形成되는 效果를 가져올 수 있다.<sup>7)</sup>

나. 都市公園綠地開發은 市民들에게 公衆道徳心을 기르는 效果를 기대할 수 있으며, 市民들로 하여금 公共財産에 대한 公衆心과 아끼는 마음을 부여하는 效果를 가져올 수 있다.

다. 餘暇善用的의 한 方便을 提示함에 健全한 餘暇善用的을 유도해 靑少年들의 脫線防止와 老人과 兒童들에게 餘暇場所를 提供함으로써 社會問題를 解決하는 效果를 기대할 수 있다. 市民들을 한 자리에 모으는 役割을 하고 健全한 意思傳達

6) 姜炳基, 「都市論」(서울: 法文社, 1987), pp.24~25.

7) 김한식, "도시공원녹지개발에 관한 연구", 단국대행정대학원 석사학위논문, 1988, pp.21~24.

의 한 수단으로 作用하기 때문에 바람직한 輿論의 形成을 가져올 수 있다. 또한 都市民들에게 바람직한 場所를 提供함으로써 이곳에서 이루어지는 對話는 하나의 所信에서 벗어나 健全한 大衆의 輿論을 形成해서 政策決定에 영향을 미치는 效果를 거둘 수도 있다. 市民들로 하여금 行政에 대한 유대감을 주어 行政을 信賴케하고 市政에 관심을 갖게하여 市政에 대한 市民의 參與度를 높이게 되어 市政의 執行效果를 높이는데 도움을 준다.

라. 精神價値의 效果를 提示할 수 있다. 宗教人들은 都市生活에 있어서 精神의 休養을 위한 場所로 利用하며, 都市民들은 大衆속의 自身을 發見함으로써 價値意識을 갖게 될 것이다. 또한 많은 사람들의 特性을 관찰함으로써 과거의 消極의이고 否定的으로 느껴왔던 精神의 葛藤과 緊張을 解消하고 침체된 氣力を 回復하기 위해 積極의이고 肯定的인 方向으로 變化하는 效果를 가져 올 수 있다.

### (3) 教育政策面

가. 自由學習의 效果를 기대할 수 있다. 都市公園綠地의 必要性에 있어서 배놓을 수 없는 것이 公園綠地를 利用하는 靑少年들의 教育의 效果이다. 오늘날의 教育目標은 종래의 室內學習인 注入式 教育에서 生動感있는 現場學習으로 옮겨가고 있다. 좁은 學問의 領域에서 벗어나 실제로 보고 배우며 體驗함으로써 教育의 科學化를 實現하는 效果를 가져올 수 있다. 學校施設이 不足한 現實에 비추어 볼 때 公園綠地의 開發은 바람직한 것이며 未來指向의 이라고 볼 수 있다. 美國, 獨逸의 경우 公園綠地施設이 教育의 目的뿐 아니라 市民生活, 慰樂活動, 文化的인 面에서 地域社會의 中心이 되고 있으며 學校의 施設도 公園綠地開發當局과 긴밀한 紐帶를 갖고

서 施設을 開發함으로써 都市民들에게 보다 좋은 環境을 제공해 주고자 노력을 기울이고 있다.

나. 情緒純化의 場으로서의 效果를 기대할 수 있다. 都市公園綠地開發은 公園綠地를 利用하는 都市民들에게 심리적으로 주는 效果도 있다. 自然과의 접촉에 의하여 人間形成이 이루어질 것이고 바쁘고 무미건조한 都市民의 生活이 安定되고 평온해 지므로 自身도 모르게 純化될 것이다.

다. 文化財 保全의 效果를 가져올 수 있다. 오늘날의 公園綠地에는 조상들의 遺品들이 많이 保存되어 있다. 이는 公園綠地를 利用하는 靑少年들에게 잊혀져 가는 祖上들의 빛나는 얼을 되새겨 보며 創意力を 길러 科學化하는 國民의 大열에서 開拓精神을 發揮하는 契機가 된다.

### (4) 自然環境保護政策面

자연환경보호란 자연이 인간을 위하여 좋은 상태를 유지할 수 있도록 관리하고 개선하고 보존하는 것을 말한다.

都市公園開發政策은 자연이 파괴되거나 황폐화되지 않도록 유지, 관리, 하면서 都市民들이 자연을 즐길 수 있도록 특정한 상태를 가공하여 만드는 계획이다. 따라서 도시민들이 자연을 즐기면서 自然環境을 保護한다는 2중效果를 기대할 수 있다.

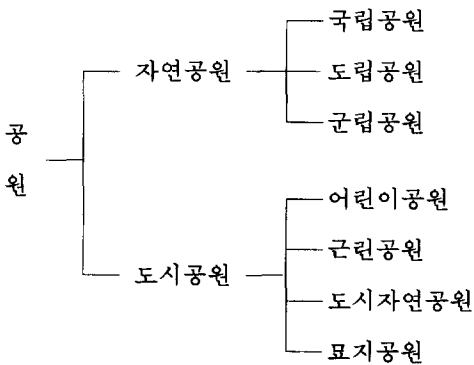
## 2. 都市公園의 分類

都市空間 가운데 建築物을 비롯한 人工施設物로 점유되지 않은 곳을 空間綠地(openspace)라고 하는데 이는 都市 外廓에 展開된 自然的 綠地空間과 都市 內部에 形成된 人工의 綠地空間으로 大別된다. 後者 즉 都市 內部的 人工의

綠地空間이 都市 公園(Urban Park System)으로서 前者보다 接近性이 좋아 利用度가 높다.

우리나라 公園法에 의하면 公園을 國立公園과 道立公園, 都市公園의 셋으로 分類하였고<sup>8)</sup> 都市公園法과 都市計画法 施行令에서는 都市公園을 어린이公園과 近隣公園, 都市自然公園과 墓地公園의 4種으로 細分하고 있다.<sup>9)</sup> 그러므로 公園에 대한 法的 概念을 다음의 표와 같이 構成하였을 을 알 수 있다.

公園의 법적분류



또한 都市公園과 綠地를 規模別로 區分하여 大公園과 小公園, 特殊公園으로 나눌 수 있고 準공원인 보존녹지와 유원지로 公園에 포함시킬 수 있다.

都市公園이라 함은 都市의 物理的 環境(Physical environment) 요소중 하나로서 自然景觀이 아름답고 市民의 保健·休養 및 情緒生活의 向上에 寄與하면서 都市의 健全한 發展과 公衆의 安寧秩序 및 公共福利 增進을 目的으로

都市民의 慰樂活動에 利用되는 場所이며 都市計画法에 의하여 都市計劃施設의 하나로 設置되는 公園 및 綠地를 말한다.

우리나라 都市公園法에 따르면 「都市計劃構成안에서 自然景觀의 保護와 市民의 健康·休養 및 情緒生活의 涵養에 寄與하기 위하여 都市計画法의 規定에 의해 決定된 것」을 뜻하며 日本建設省의 公園主管局에 따르면 「公衆慰樂을 目的으로 國家, 또는 公共團體가 經營하는 園地로서 住民의 健康을 保持하고 增進하며 情緒를 깊게하고 教養을 높이며 住民의 慰樂에 利用되는 同時에 防火, 避難, 기타 災害를 防止하기 위하여 設置된다」고 하고 있다. 그러므로 景觀, 教育, 慰樂 및 文化的 用途로 留保된 公共用地를 公園이라고 보는 見解<sup>10)</sup> 와 대체로 一致한다.

따라서 公園은 景觀이 뛰어난 지역이나 歷史的, 生態的, 地理的 價値가 있거나 原型을 保全해야할 價値가 있는 곳에 立地해야 하며 自然을 害치거나 해칠 우려가 있는 活動은 除外된다.

都市公園 가운데 어린이公園과 近隣公園은 都市內에 近隣單位를 기준으로 地域住民의 步行圈內에 日常的 利用이 可能하도록 設置하고 都市自然公園과 墓地公園은 都市民全體를 對象으로 交通手段을 利用하여 週末利用이나 月間 혹은 季節的으로 利用하므로 年數回 利用할 수 있도록 設置하게 된다. 따라서 都市民의 餘暇善用에 活用度가 높은 것은 어린이公園이나 近隣公園이고 自然公園은 중간치이며 墓地公園이 가장 낮다.

8) 公園법 제2조

9) 도시공원법, 제3조, 도시계획법 시행령 제3조

10) Seymour M Gold, 「Urban Recreation Planning」(Philadelphia : Lau & Febiger, 1973), p.13.

### Ⅲ. 우리나라 도시公園整備制度現況

#### 1. 現行 公園관련 法規體系

하나의 公園이 造成되어지기 위해서는 먼저 都市基本計劃<sup>11)</sup>이 立案되어져야 하고 여기에 따라 都市計劃施設의 하나인 公園의 位置·面積·規模등이 都市計劃에 의해 決定된다. 여기에 따라 市長·郡守가 都市計劃을 立案하고 建設部長官이 이를 決定, 告示하며 市長 또는 郡守는 都市計劃의 決定告示에 의하여 都市計劃事項이 명시된 地籍圖面을 作成하고 이를 告示하게 되는데 이로서 당해 都市計劃은 効力を 가지게 된다. 여기서는 도시계획시설로서의 公園조성사업을 公園용지 확보, 公園시설의 설치, 公園의 관리 등으로 나누어 관련 법규를 살펴보기로 하겠다.

##### (1) 公園用地 確保와 관련이 있는 法規

公園助成事業의 원활을 기하기 위하여 토지수용법, 도시계획법, 토지구획정리사업법, 도시재개발법, 주택건설 촉진법 등에서 다음과 같은

11) 都市基本計劃 樹立에는 다음과 같은 사항이 포함된다.

- ① 都市의 성격
- ② 都市指標
- ③ 인구계획
- ④ 토지
- ⑤ 교통계획
- ⑥ 산업개발계획 및 생활환경계획
- ⑦ 공공시설계획
- ⑧ 公園녹지계획
- ⑨ 사회개발계획
- ⑩ 재정계획 및 기타 필요한 사항

규정을 두고 있다.

가. 土地를 收用 또는 使用할 수 있는 事業에 公園 조성사업을 포함시키고 있다(토지수용법 제3조 제3호)

나. 시행자는 都市計劃 구역안에서 도시계획 사업에 필요한 토지, 건축물 또는 그토지에 정착된 건물과 그 토지, 건축물 또는 물건에 관한 所有權 이외의 權利는 이를 收用 또는 使用할 수 있다(도시계획법 제29조 제1항)

다. 주택지구내의 公共施設 및 公共用紙로서 지역의 중심에 광장, 소공원 등을 고려하고 어린이공원, 국민학교, 상업중심지, 시장등은 각 필지로 부터 균등한 거리에 배치하며 近隣公園은 근린지역중심부에 어린이공원은 300~50평 기준, 500m 간격으로 배치하되 간선도로에 접하지 않도록 할 것 등을 규정하고 있다.(토지구획정리사업법)

라. 集團住宅建設時에 사업계획에는 公園시설과 같은 福地施設의 設置에 관한 계획이 포함되어야 한다고 규정하고 있다.(주택건설촉진법)

##### (2) 施設에 관련된 法規

가. 개발제한 구역내에 土地形質變更등을 통하여 都市公園 및 附帶施設을 설치할 수 있다.(도시계획법 제21조, 시행령 제20조, 시행규칙 제2조) 여기서 개발제한 구역이란“都市의 과대화, 무질서한 확산을 방지하고 都市 주변의 자연환경을 보존하여 都市民의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 都市開發을 制限할 필요가 있을 때, 都市開發을 제한할 區域을 都市計劃 결정절차에 따라 지정하는 행위”를 말한다.(도시계획법 제21조 제1항)

나. 하천법(시행규칙 제7조의거 제2항, 제3항), 주차장법(시행령 제9조) 등에서 도시공원 부지확보를 위한 조항들을 두고 있다.

(3) 都市公園 管理와 관련된 法規

가. 都市公園은 당해 公園이 위치한 行政區域을 管轄하는 市長 또는 郡守가 관리하고, 2이상의 行政區域에 걸치는 都市公園 또는 같은 都市計劃區域 안에서 行政區域을 달리하는 都市公園에 대하여는 관계 市長 또는 郡守의 協議에 의하여 관리할 자와 관리방법을 정할 수 있다. (도시계획법 제5조)

나. 시장 또는 군수가 아닌 자로서 대통령령이 정하는 바에 따라 시장 또는 군수의 허가를 받아서 都市公園 또는 都市公園施設을 管理할 수 있다. 이때 관리자의 資格基準, 기타 절차등 필요한 사항은 규칙에 위임하고 있다.

다. 도시공원 또는 공원시설과 河川·道路·上下水道·다른 工作物 등이 상호 그 效用을 겸하는 경우에는 公園管理廳과 다른 工作物의 관리자는 協議에 의하여 그 관리방법을 따로 정할 수 있다.

2. 都市公園整備計劃 및 整備現況

공원綠地는 民間部門의 開發樣相에 따라 公共部門에서 適正量을 확보함으로써 과밀되기 쉬운 도시에 오픈 스페이스를 마련하고 도시 全體로서 과밀 현상을 防止하는 역할을 담당한다.<sup>12)</sup>

표1은 上記 選定都市의 公園類型別 計劃 및 施設 現況이다. 表에서 알 수 있듯이 公園의 計劃에 비해 실제 시설은 불과 0~60%에 달하는 정도이어서 公園으로서의 利用이 원할치 못함을 알 수 있다. 또 하나의 特徵은 자연공원까지 包含한 公園計劃 面積은 人口 1人當 14~68m<sup>2</sup>로

서 先進國에 비해 별 손색이 없는 수준이다. 그럼에도 불구하고 實際로는 우리 都市의 公園 면적의 50~80%를 차지하는 自然公園은 山地가 대부분이어서 그 位置와 활용면에서의 效用성이 매우 낮을 수 밖에 없다. 이는 西歐 都市들의 대개가 市街地 內에 公園을 갖고 있고 또 平地 公園이라는 점에서 매우 대조적이다. 따라서 都市內의 利用側面을 고려하기 위해서 自然公園을 제외하고 근린공원, 어린이공원, 施設綠地 등을 比較하는 것이 意味있는 것 같다. 이렇게 할 경우 우리의 都市들의 公園確保 水準은 人口 1人當 1m<sup>2</sup>가 채 되지 못한다.

계획만 존재할 뿐 시민들이 休息하고 利用할 수 있게 開發되어 있는 것은 거의 全無한 실정이다. 대부분이 民間人 所有의 都市 內部 구릉지에 都市計劃上으로 公園이라 지정해 놓고 市政府가 開發하지 않은 채 방치해 두고 土地所有者의 財產權 行事に만 制限을 줄 뿐, 그리고 綠地로 남게 되어 視覺的인 效果만 줄 뿐 都市活動을 담는 空間으로서의 役割은 소화해 내지 못하고 있는 실정이다. 都市에서의 公園·綠地面積의 적정여부를 가름하는데 使用되는 또 하나의 지표는 公園率이다. 公園率은 市街化 面積에 대한 公園이 차지하는 面積化이며 이 적정치는 人口密度, 人口規模 등에 따라 결정된다. <表-7>은 日本에서 使用하고 있는 都市計劃 事務處理指針인데 이에 따르면 인구 10만 정도 도시의 公園率은 인구밀도 200人/ha 이상일 경우 15~29%정도가 적정수준이라 규정한다.

<表-3>에서 보는 바와 같이 歐美의 都市들도 필라델피아 대도시권을 제외하고는 17~26% 범위의 公園率을 나타내고 있어 이러한 指針의 目標水準이 이들 西歐都市의 水準과 유사함을 알 수 있다. 우리 都市들의 경우 公園率은 自然

12) 염형민, "지방도시의 공원·유원지 시설의 정비", 「도시문제」, 대한지방행정공제회, 1988. 9. pp.51~54.

표1

도시별 공원실태

단위: km

구분	인구 (人)	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	B+C+E	F
		도시자연 공 원 (기시설)	근린공원 (기시설)	어린이공원 (기시설)	묘지공원 (기시설)	시설녹지 (기시설)	공원녹지계 (기시설)	시가지면적 (기시설) (%)	행정구역 면 적 (기시설)
서울	9,798,542	75.47 (39.00)	26.72 (6.82)	1.24 (0.89)	3.09 (3.09)	1.75 (0.021)	108.27 (49.82)	8 (2)	17.9 (8.2)
대구	2,092,989	20.06 (14.54)	5.20 (2.07)	0.298 (0.079)	0.58 (0.58)	3,343 (0.011)	29.48 (17.28)	9 (2)	6.5 (3.8)
인천	1,441,131	19.25 (-)	4.61 (0.37)	1.00 (0.15)	3.41 (3.41)	1.46 (-)	29.73 (3.93)	7 (0.5)	14.4 (1.9)
대전	893,642	24.27 (15.58)	8.34 (1.52)	0.212 (0.212)	- (-)	1.05 (-)	33.87 (17.31)	18 (3)	16.6 (8.5)
울산	556,651	11.40 (-)	9.64 (-)	0.073 (0.007)	0.69 (0.11)	1.86 (-)	23.30 (0.12)	18 (0)	12.9 (-)
전주	463,435	7.71 (-)	5.65 (4.37)	0.046 (0.029)	0.42 (0.42)	0.50 (-)	14.33 (4.82)	24 (17)	9.3 (3.1)
목포	239,774	3.15 (1.4)	1.30 (-)	0.041 (0.012)	- (-)	- (-)	4.49 (1.41)	12 (0.1)	12.8 (4)
천안	176,596	1.33 (-)	1.83 (0.11)	0.066 (0.008)	- (-)	2.81 (-)	4.04 (0.12)	23 (0.1)	4.8 (0.1)
강릉	137,555	8.92 (-)	0.375 (-)	- (-)	- (-)	- (-)	9.30 (-)	3 (-)	12.8 (-)
김해	80,285	1.5 (-)	2.81 (0.14)	0.09 (0.016)	0.135 (-)	0.475 (-)	4.94 (0.16)	36 (2)	7.7 (0.3)
제천	96,547	1.4 (-)	0.45 (0.01)	0.034 (0.005)	- (-)	0.26 (-)	2.14 (0.02)	12 (0.2)	2.6 (-)

資料 : 한국도시연감, 1987, 내무부

표2

인구 1인당 공원 시설

구분	도시자연공원 (기시설)	근린공원 (기시설)	어린이공원 (기시설)	묘지공원 (기시설)	시설녹지 (기시설)	인구 1인당계 (기시설)
서울	7.7 (3.9)	2.7 (0.6)	0.1 (-)	0.3 (0.3)	0.1 (-)	11 (5)
대구	9.5 (6.9)	2.4 (0.9)	0.1 (-)	0.2 (0.2)	1.5 (-)	14 (8.2)
인천	13.3 (-)	3.1 (0.2)	0.6 (0.1)	2.3 (2.3)	1 (-)	20.6 (2.7)



구 분	도시자연공원 (기시설)	근 린 공 원 (기시설)	어 린 이 공 원 (기시설)	묘 지 공 원 (기시설)	시 설 녹 지 (기시설)	인 구 1 인 당 계 (기시설)
대 전	27.1 (17.4)	9.3 (1.7)	0.2 (0.2)	- (-)	1.1 (-)	37.9 (19.3)
울 산	19.8 (-)	17.3 (-)	0.1 (-)	1.2 (0.1)	3.3 (-)	41.8 (0.2)
전 주	16.6 (-)	12.1 (9.4)	- (-)	0.9 (0.9)	1 (-)	30.9 (10.4)
목 포	13.1 (5.8)	5.4 (-)	0.1 (-)	- (-)	- (-)	18.7 (5.8)
천 안	7.5 (-)	10.3 (0.6)	0.3 (-)	- (-)	4.5 (-)	22.8 (0.6)
강 릉	64.8 (-)	2.7 (-)	- (-)	- (-)	- (-)	67.6 (-)
김 해	18.6 (-)	35 (1.7)	0.2 (0.1)	1.6 (-)	5.9 (-)	61.5 (1.9)
계 천	14.5 (-)	4.6 (0.1)	0.3 (-)	- (-)	2.6 (-)	22.1 (0.2)

한국도시연감, 1987. 내무부

人口密度, 人口規模에 따른 公園率(都市計劃事務處理指針)

표3

人口密度	人口(萬)	市街地面積 (m <sup>2</sup> )	公園面積(m <sup>2</sup> )	公園率(%)	人當公園面積(m <sup>2</sup> )
100人 / ha	1	100	150人 / ha와 同一	14-19	8-16
	3	300		9-11	
	7	700		8-15	
	10	1,000		8-14	
150人 / ha	1	67	14-19	21-28	
	3	201	26-46	13-23	
	7	469	56-102	12-21	
	10	670	75-143	11-21	
200人 / ha	1	50	150人 / ha와 同一	28-39	
	3	150		17-30	
	7	350		16-29	
	10	500		15-29	

資料 : 造景設計基準 I, 1975, 建設部

표4

都市規模別 公園綠地 施設面積表

구 분	인 구	공 원 녹 지 시 설 면 적	都 市 型 公 園 시 설 면 적	공 원 녹 지 일 인 당 시 설 면 적	都 市 型 公 원 일 인 당 시 설 면 적
대 도 시	17,840	117,716	25,273	6.60	1.42
중 도 시	10,195	129,258	22,103	12.68	2.17
소 도 시	4,221	15,876	5,695	3.76	1.35
총 계	32,256	262,850	53,071	8.15	1.65

도시연감 1987년, 내무부, 의거작성

대도시: 특별시와 직할시임, 중도시: 시급도시임, 소도시: 읍급도시임

都市型공원: 어린이공원과 근린공원을 지칭함.

公園을 포함한 公園·綠地 전체를 行政區域面積으로 나눈 값이 2.6~17.9% 정도이고, 自然公園을 제외한 것을 市街化面積으로 나눈 것은 3~36%이다. 후자의 경우 서울을 비롯한 大都市는 7~9% 정도의 고른 분포를 보이고 있으나 地方 中小都市들은 심한 불균형을 이루고 있다. 自然公園까지 포함한 公園率의 경우 大都市들이 비교적 높은 比率을 보이고 있는 것은 대도시일수록 행정구역이나 도시계획구역이 확대되어 산이나 구릉지를 많이 포함할 수 있기 때문이다. 전자나 후자 어떠한 경우는 施設公園은 매우 부족하며 특히, 地方 中小都市의 경우에는 거의 전무한 상태이어서 이에 대한 장기적인

대책의 수립이 요구된다.

그러나 計劃面積은 앞에서 밝혔듯이 시설면적의 약 3배에 해당됨으로 비교적 넓은 면적을 접하고 있다.

한편, 都市型 공원면적이 적은 이유는 공원종류별 구성비를 살펴보면 명확하다. 전체 공원 녹지시설 면적 중 74.21%가 자연공원이며, 19.35%가 근린공원이며, 0.84%가 어린이 공원이기 때문이다.

이러한 현황을 살펴보면 우리나라의 도시공원은 1인당 면적은 작은 편은 아니다. 일상생활 내에서 시민 모두가 손쉽게 이용할 수 있는 都市型 공원보다는 그 이용에 한계가 있고 자연

표5

都市規模別 公園綠地種類別 施設面積率

구 분	총 시 설 면 적	어 린 이 공 원 시 설 면 적	근 름 공 원 시 설 면 적	자 연 공 원 시 설 면 적	표 지 공 원 시 설 면 적	시 설 녹 지 시 설 면 적	구 성 비 (%)
대 도 시	117,716	1,331	23,942	83,384	8,730	326	44.78
중 도 시	129,258	770	21,334	102,291	2,127	2,739	49.18
소 도 시	15,876	117	5,578	9,372	-	808	6.04
총 계	262,850	2,218	50,853	195,048	10,858	3,873	100.00
구 성 비	100%	0.84%	19.35%	74.21%	4.13%	1.47%	-

도시연감 1987년, 내무부, 의거작성

대도시: 특별시와 직할시임, 중도시: 시급도시임, 소도시: 읍급도시임

都市型공원: 어린이공원과 근린공원을 지칭함.

환경보호가 중시되는 도시자연형 공원에 중점을 두고 있음을 알 수 있다.

## VI. 日本의 都市公園整備制度

### 1. 都市公園整備 動向

일본의 都市公園整備는 1874年 太政官布告로 近代國家가 성립되고 난 후, 防空綠地 등의 目的을 가지고 추진되었다.

그후 1960年代에 들어와서 經濟成長을 重視한 産業基盤整備에 國家政策의 重點을 두었기 때문에 國家的인 長期計畫속에는 都市公園에 관한 部分이 거의 없었다.

1970년대의 國家 長期計畫은 高度經濟成長政策의 反省에서 社會開發, 環境整備, 社會資本의 充實을 도모하는 政策에 重點을 두게 되어서 都市公園의 計畫에 대해서도 점차 充實을 기하기 시작했다.

#### (1) 經濟社會開發計畫

- 計畫期間 1967~1971...5年間
- 計畫의 重點

物價安定  
經濟効率化  
社會開發推進

經濟社會開發計畫중에서 「社會開發 推進」 계획은 都市公園이 1965年末 現在, 都市人口1人當 面積2.4㎡로 先進國에 비하여 현저히 낮은 水準이어서 적극적으로 향상시키는 동시에, 兒童公園, 運動公園을 중심으로 정비해 나가기

로 하였다. 이를 위하여 國公유지의 이용, 도시 재개발 등 각종 施策을 活用해서 用地 確保에 노력하였다. 防災의 見地에서도 綠地化를 推進하였다. 都市公園整備에 대한 投資額은 全投資의 0.75%에 달하였다.

#### (2) 新經濟社會發展計畫

- 計畫期間 1970~1975...6年間
- 計畫의 重點

國際的視點에서 經濟의 効率化  
物價安定  
社會開發推進  
適正한 經濟成長의 維持와 發展基盤의 培養  
都市公園의 整備計畫 2.4㎡ / 인  
3.4㎡ / 人 1968년말 → 1975년

新經濟社會發展計畫에 의하면 人間性이 풍부하게 담긴 經濟社會를 건설하고 高度經濟成長이 남긴 폐해를 積極的으로 解決하는 것을 重點으로 삼은 都市公園의 整備는 「都市生活者에게 자연 空間을 주거나 災害時에 避難場所를 주는 都市公園의 整備,...」라고 되어있다. 이 計畫에 따르면 都市公園의 投資額은 4,300億圓(1969年度價格), 全投資額에 대한 비율을 0.78%에 이르고 있다.

#### (3) 經濟社會基本計畫

- 計畫期間 1973~1977...5年間
- 計畫의 重點

풍요로운 環境의 創造  
여유있고 安定된 生活의 確保  
物價安定  
國際協調의 推進  
都市公園의 整備計畫...1972년말(3㎡)부터  
→1977年度(4.7㎡)→1985年度(9㎡)

13) 日本公園綠地協會, 「公園綠地 マニュアル」, 1986, pp. 118~121.

經濟社會基本計劃에, 第一次都市公園等整備五個年計劃을 다음해에 策定하려고 하였으므로 基本的으로는 五個年計劃을 근거로 하였지만, 여기에 그치지 않고 새로운 行政需要, 社會情勢의 變化等に 對應해서 都市內의 工場等 移轉跡地의 公園化를 積極的으로 推進해 나갔다. 이를 위하여 都市公園整備에 대한 投資額을 1兆3,000億圓(1972年度價格)로 해서 前年度에 定해진 第一次 五個年計劃에 比하여 約1.6배가 되었다. 이 計劃에서는 1977年度の 目標외에도 長期的으로 1985년의 目標로서 1人當 都市公園面積이 9m<sup>2</sup>가 되도록 한 것도 重要的 點이다. 또 全投資額에 대한 비율은 1.44%가 되었다.

(4) 1970년대 후반기 經濟計劃

- 計劃期間 1976~1980...5年間
- 計劃의 重點

物價安定과 宗全雇用的 確保  
 安定된 生活의 確保와 살기 좋은 環境의 形成  
 世界經濟發展에의 協調와 貢獻  
 經濟的 安定的 確保와 長期發展基盤의 培養  
 都市公園의 整備計畫  
 1975(3.4m<sup>2</sup>)→1980(4.5m<sup>2</sup>)

1970년대 후반기 經濟計劃은 石油쇼크 以來 經濟의 低成長時代를 맞이해서 經濟社會基本計劃을 改正했으므로 第二次 都市公園等 整備五個年計劃에도 이러한 것이 반영되었다. 따라서 投資額은 1兆5,400億圓(1975年度價格)이었으나 公共投資總額에 대한 비율은 1.5%가 되었다.

(5) 新經濟社會 7箇年計劃

- 計劃期間 1979~1985...7年間
- 計劃의 重點

宗全雇用的 達成과 物價 安定  
 國民生活安定과 充實  
 國際經濟社會發展에의 協調와 貢獻  
 經濟的 安定的 確保와 發展基盤의 培養  
 財政의 再建과 金融의 새로운 對應  
 都市公園의 整備計劃  
 1979(4.0m<sup>2</sup>)→1985(5.6m<sup>2</sup>)

• 經濟社會漆箇年計劃

計劃期間 1979~1985...7年間  
 計劃의 重點 宗全雇用的 達成과 物價 安定  
 國民生活安定과 充實  
 國際經濟社會의 確保와 發展基盤의 培養  
 財政의 再建과 金融의 새로운 對應  
 都市公園의 整備計劃  
 1979(4.0m<sup>2</sup>)→1985(5.6m<sup>2</sup>)

新經濟社會 七個年計劃은 第三次 都市公園等 整備 五個年計劃이 수집되기 전해에 策定된 것이므로 基本的으로는 第二次 都市公園等 整備 五個年計劃의 內容을 근거로 해서 새로운 課題로서 都市의 防災機能을 構造的으로 強化하기 위한 都市公園의 整備等이 검토 되었다.

이를 위하여 都市公園整備에 대한 投資額을 4兆5,000億圓 (1978年度價格)이고 全投資額에 대한 비율 1.88%가 되었다.

(6) 1980年度經濟社會의 展望과 指針

- 計劃期間 1983~1990...8年間
- 計劃의 重點

宗全雇用的 達成과 物價安定  
 行政改革과 財政改革, 金融對應  
 國際經濟社會의 發展에의 貢獻  
 活力있는 經濟社會의 建設  
 國民生活의 安定과 向上

1980年代經濟社會의 展望과 指針은 新經濟社會 七個年計劃이 經濟社會의 發展狀況이나 財政狀況과의 사이에 循이 생기기 때문에 同計劃을 改訂하도록 한 것이었으나 엄격한 財政狀況을 反映하고 社會資本全般에 대하여 일체 投資額을 확정시키지 않는다는 것이 計劃內容이 되었다.

따라서 都市公園의 社會資本投資額에 대한 비율 등도 미리 정하지 않고 都市公園의 整備는 「安全基盤」과 「快適基盤」의 整備에 關連해서 그 필요성이 언급되고 있다.

## 2. 앞으로의 整備方向

도시공원 등의 개발주체는 지방자치단체가 주이나 중앙정부는 행정지도나 財源 및 기술적 원조 등을 하고 있으며, 대규모 공원 중 국영공원에 대해서는 국가가 직접 개발하며 레저 중심의 경우에는 公共, 民間 출자에 의한 제3섹타에 의해 개발되기도 한다.

특히 국가보조제도는 일본의 都市計劃事業에 있어서 일반적인 실현수단 방안으로서 도시공원 사업에 대해서는 국고보조제도가 확립되어 있다. 이를 개략적으로 보면 국고보조율은 도시공원의 신설 또는 再整備時에 필요한 비용중 施設整備에 관해서는 50%, 용지보상에 대해서는 33%이며, 도시공원의 유지관리비에 대해서는 지방교부세에 의해 조달되고 있다.

일본의 도시공원법에서 규정하고 있는 공원의 분류는 우리나라와는 달리 그 종류와 機能을 세분화 하고 종류를 多樣化 하고 있다.

일본 도시공원의 앞으로의 整備方向은 첫째, 대지진 시에 피난 곤란 지역의 인구가 약 1,600만인으로 추정(1995년)되므로 도시의 防災機

能의 강화와 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 防災형 공원의 적극 추진, 둘째, 국민의 건강증진유지(약 15조엔에 이르는 국민의료비 절감)와 社會의 활력의 증진을 위한 건강운동시설 중심의 공원 整備, 셋째, 광역적인 레크리에이션 需要에 대응한 自然環境이 풍부한 도시공원의 整備, 넷째, 국민의 多樣한 餘假需要에 적절하고 알맞은 공원의 整備를 들 수 있다.

## V. 都市公園整備制度의 改善方案

### 1. 都市公園 관련 法規의 改善

(1) 대규모의 도시재개발사업, 택지조성사업, 토지구획정리사업, 공업용지조성사업시행시 체비지, 기부채납지 등의 일부를 公共用地로 전환하면서 都市計劃施設로서 公園確保를 위한 制度的 裝置를 의무화 해야 하겠다. 또한 산업기지개발 촉진법, 지방공업 개발법, 공업배치법등 관련 법규를 개정하여 工業團地 基本造成計劃樹立時 노동자를 위한 公園施設設置를 의무화 해야 하겠다.

(2) 전담,임야등을 택지로 변경할 때는 일정면적을 公共用地로 기부채납하도록 의무화하고 하천부지를 복개하면서 생기는 공지의 일부를 반드시 公園으로 만들도록 규정해야 하겠다.

(3) 이전촉진지역안에 있는 학교나 공공시설의 이전적지 혹은 철도의 移設에 따른 공지는 公園용지로 사용하도록 규정해야 하겠다.

(4) 국토이용관리법에서도 규정하고 있는

個人所有 空閑地의 公園利用과 지방자치단체 소유의 공지, 하천고수부지의 공원활용을 위한 제도적장치가 강구되어야 하겠다.

(5) 전국적으로 403개소의 공원용지 7천 4백여평이 공원계획에 묶여서 10년이 넘도록 보상도 받지 못하고 개발도 하지 못하게 하여 토지소유자들에게 커다란 피해를 주고 있다. 비록 公共目的을 위해 規定한 것이라 하더라도 장기기간동안 토지소유자들에게 일방적으로 피해를 주어서는 안되므로 10년동안 公園造成計劃이 집행되지 않을 경우 토지소유자가 개발할 수 있도록 開發制限을 解制 할 수 있도록 해야 한다.

(6) 토지수용법 제50조 규정에 의한 보상은 거래가격을 고려한 適正價格으로 해야한다고는 하나 그런 방법으로는 公園敷地의 取得이 곤란하다. 그러므로 전체이익과 사적이익과의 비교형량에 의하여 사회적으로 타당한 가격으로 공원용지를 구입할 수 있도록 해야 하겠다. 그리고 開發利益은 社會全體에 귀속시키고 計劃損失은 土地所有者들에게 귀속시키는 방안도 강구하여야 하겠다.

(7) 건축법 제39조 제1항은 「綠地地域, 自然綠地地域, 生産綠地地域에 있어서의 건폐율은 100분의 2를 초과할 수 없다.」고 규정하고 있으나 이 법조문은 實効性을 가지지 못하고 있다. 따라서 최소한 지상건물의 5배이하의 대지는 분할등을 취급하는 法的措置가 뒤따라야 할 것이다.

(8) 都市計劃法 제6조는 「도시계획사업을 집행하는 자는 미리 실시계획에 대해 建設部長官의 許可를 받도록」하며 제7조는 「건설부장관은 전조의 결정을 하였을 때는 이를 지체없이 告示하여야 한다.」고 규정하였다. 이와같은 決定

이나 認可事項은 일정기간안에 시행하고 완료해야 한다는 時限性이나 強制的 規定이 첨부되어야 할 것이다.

## 2. 都市公園行政機構의 整備

### (1) 公園行政組織의 體系化

우리나라의 지방행정조직체계를 보면 각시도에는 都市課의 산하에 都市公園係가 설치되어 있다. 앞으로 인구의 증가와 소득수준의 향상으로 여가수요가 계속해서 늘어갈 것이고 거기에 따른 行政需要도 증가하게 될 것이다. 따라서 都市公園 專擔課의 신설이 요구된다. 아무리 좋은 시설을 갖추고 있어도 管理가 뒷바침되지 못하면 아무런 의미가 없다. 앞으로 都市公園의 수가 늘어날 것이며 都市公園施設도 대폭 확충되리라고 기대되는데 이를 위하여 管理에 좀더 많은 관심을 기울여야 한다. 더군다나 地方自治制가 본격적으로 실시되면 도시공원계획조성에서부터 관리에 이르기까지의 모든 책임을 地方自治團體가 자체적으로 調整·運營하여야 할 것이다. 따라서 도시공원조성계획과 시설의 설치·운영을 유기적으로 연결시켜서 도시공원정책을 원활하게 수행 할 수 있는 종합적이고 체계적인 공원행정체계를 확립하여야 한다.

### (2) 公園行政組織의 專門化

公園行政의 專門化를 기하기 위하여 조경학이나 환경공학, 레크레이션등을 전공한 사람들은 특별 채용하거나 專門職을 신설하여 유능한 전문인력을 확보하는 것이 필요하다. 또한 지방자치단체에 公園業務를 전문적으로 다룰 都市公園 專門委員會를 설치하여 장기적인 공원기본계획을 수립하는데 여러가지 자문을 해 주도록 하는 것이 필요하다.

### 3. 都市公園施設運營의 改善

#### (1) 利用時間代의 調整

도시공원의 개방시간을 연장하고 현행 입장시간 제한(18:00)을 퇴장시간제한으로변경하여야 한다.

#### (2) 프로그램의 開發

정보,서비스제도를 확충하고 시민들이 효과적으로 도시공원을 이용할 수 있도록 여러가지 프로그램을 개발해야 하겠다.

#### (3) 都市公園 利用을 위한 交付金 支給

기존시설의 이용도를 제고시키기 위하여 초·중·고등학교 운동장 및 체육시설을휴일에 시민에게 개방하고 학교측에 대하여 시·도등 地方自治團體에서 一定額의 交付金을 支給하도록 한다.

#### (4) 交換使用制 開發

학교주위에 소공원을 만들어 낮에는 學校施設로 이용하고 방과후에는 公園으로 이용하는 방안을 강구해야 하겠다.

#### (5) 圖書館施設의 設立

현재 도시공원내에는 도서관시설이 지극히 적은 바 公共圖書館 뿐만 아니라 私立圖書館도 적극적으로 유치하도록 노력하여야 한다. 사립도서관을 설립할 때 登錄稅 및 住宅價權買入義

務를 사립학교와 같이 免除시켜 주어야 하겠다.

#### (6) 公園管理事務所의 設置

공원내에서의 범죄나 탈선을 방지하고 시설파괴행위를 근절시키기 위해서 비교적 큰 규모(근린공원이상)의 공원에는 管理事務所를 設置하도록 하여야 하겠다.

#### 참고문헌

강병기, 도시론, 서울, 법문사, 1987.  
 경제기획원, "건전여가생활의 활성화대책(안)", 1984  
 김한식, "도시공원 녹지개발에 관한 연구" 단국대행정대학원 석사학위논문,1988,  
 박병주, "지방도시의 공공시설정비과제", 「도시문제」 대한지방공제회 1983.  
 염형민, "지방도시의 공원, 유원지시설의 정비", 「도시문제」, 대한지방행정공제회, 1988,  
 日本公園綠地協會, 公園綠地 マニュアル, 1986.  
 Seymour M Gold 「Urban Recreation Planning, Philadelphia, Lee & Febiger, 1973