

도시공원 및 녹지관련 자치법규의 현황과 개선방안

정인호 · 조남훈
순천대학교 조경학과

I. 서론

최근 웰빙 문화의 확산과 도시 열섬 현상 등으로 시민들의 도시 내 녹색 공간에 대한 수요는 더욱 증가하고 있으며, 이러한 문제를 해결하고 도시 내의 자연환경을 회복하기 위하여 환경적 기능과 사회문화적 기능을 동시에 제공하는 도시내 공원 및 녹지 등의 중요성이 강조되고 있으며, 이에 대한 시민적 수요도 증대되고 있다. 우리나라는 1997년 건축법에 “대지안의 조경” 규정의 법제화를 통해 일정한 이상의 대지에 대한 녹화를 의무화하고 있으며, 각 지방자치단체에서는 대지 면적에 대한 조경면적의 비율 및 식재밀도 등 구체적인 식재기준을 조례로 정하여 시행하게 되었다(최일홍 등, 1998). 국내에서 도시공원 및 녹지 등의 법제와 관련된 연구는 조경관련 법제도 현황 및 개선에 관한 연구(오휘영, 1983; 신용모, 1987; 권오준, 1993; 김은성, 1993; 정하광, 1995; 신익순과 김용수, 1997; 김남희와 이명우, 2000; 신익순, 2000) 등이 진행되었으나, 주로 식재 밀도 및 방법, 법적 본질과 속성, 국내·외 비교를 통한 개선방안 등에 국한되어, 최근 전국적으로 녹지관련 자치법규들이 입법되고 있는 상황을 고려할 때, 도시공원 및 녹지, 녹화와 관련된 자치법규를 포괄적으로 분석할 필요성이 제기되고 있다.

건축법의 일부로 제정되어 있던 조례가 1980년 제정된 도시공원법이 2005년 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률로 법제명의 변경 및 전면 개정되면서부터 지자체들이 활발하게 관련 자치법규를 제정하는 계기가 되었다. 그러나, 많은 지자체들이 도시공원·녹지·녹화와 관련된 조례를 제정하고 있으나, 이들 자치법규의 수립실태 및 주요 내용에 대한 연구는 전무한 실정이다. 따라서, 본 연구는 우리나라 지방자치단체의 도시공원 및 녹지, 녹화와 관련된 자치법규의 수립실태를 파악해 보고, 이들 자치법규의 주요 내용을 분석하여 통합적인 도시 녹지관리를 위한 자치법규의 방향을 제시하고자 한다.

II. 연구범위 및 방법

우리나라의 행정구역은 1개의 특별시, 6개의 광역시, 8개의 도, 1개의 특별자치도 등 16개의 광역지방자치단체로 구분되고, 특별시는 자치구로, 광역시는 자치구와 군으로, 도는 자치시와 군으로 나뉘며, 2011년 8월 현재 73개 시, 86개 군, 69개 구가 설치되어 있다¹⁾. 또한, 지방자치법에 의해 인구 50만 이상의 자

치시에 35개의 일반구가 설치되어 있는데, 일반구는 기초지방자치단체로서의 권한은 없고 해당 자치시장의 지휘·감독을 받고 있다. 본 연구에서는 35개의 일반구를 제외한 고유한 자치권을 가지고 있는 자치단체를 연구대상으로 선정하였다.

자치법규는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 지방의회의 의결을 거쳐 제정하는 조례와, 지방자치단체의장이 법령 또는 조례가 위임한 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 제정하는 규칙으로 구분되는데, 본 연구는 조례를 대상으로 하였고, 자치법규 현황 및 내용 분석은 자치법규정보시스템(ELIS: <http://www.elis.go.kr/>)을 통해 1차 검색 후, 해당 지자체의 자치법규 검색시스템을 이용하여 세부적인 자치법규의 내용을 분석하였으며, 검색기준일은 2011년 7월 31일이었고, 분석내용은 지자체별 자치법규 수립여부, 명칭, 주요내용 등으로 구분하였다.

III. 자치법규 제정 실태 및 개선방안

1. 자치법규 제정 현황

지자체의 자치법규 검색 결과, 도시공원 및 녹지, 도시녹화, 공원위원회, 가로수 조성·관리, 나무은행, 옥상녹화, 보호수, 어린이공원, 공원녹지 점용허가 등 9개의 유형으로 구분할 수 있었는데, 특별시 및 광역시의 경우 가로수와 관련된 자치법규는 8곳 모두에서 제정되어 있었으며, 도시공원 및 녹지와 관련된 자치법규는 서울특별시를 제외한 6곳에서 제정되어 있었고, 어린이공원 및 공원녹지 점용허가와 관련된 조례는 8곳 모두 제정되어 있지 않았다(표 1 참조).

기초자치단체의 자치법규 제정 현황을 분석한 결과, 특별시 및 광역시의 경우 69개 기초구의 관련 자치법규 제정현황은 미흡한 것으로 분석되었는데, 이는 대부분의 자치구들이 해당 특별시 및 광역시에서 이미 제정된 자치법규를 그대로 적용하고 있어, 상대적으로 제정 실태가 낮은 것으로 판단되었고, 공원녹지의 점용허가와 관련된 자치법규가 가장 많이 제정되어 있었으며, 다음으로는 가로수의 조성 및 관리에 관한 자치법규의 순으로 분석되었다(표 2 참조).

2. 자치법규 유형별 주요 내용

자치법규 수립 실태분석을 통해 도출된 9개의 유형별 주요 내용을 분석한 결과, 같은 내용을 다루는 자치법규지만 지자체에

표 1. 특별시 및 광역시 자치법규 제정 현황

	도시공원및녹지	도시녹화	공원위원회	가로수	나무은행	옥상녹화	보호수	어린이공원	공원녹지접용허가
서울특별시	-	○	-	○	-	-	○	-	-
부산광역시	○	-	-	○	-	-	-	-	-
대구광역시	○	-	-	○	-	-	-	-	-
인천광역시	○	○	-	○	-	-	-	-	-
광주광역시	○	-	-	○	-	-	-	-	-
대전광역시	○	○	○	○	-	-	-	-	-
울산광역시	○	-	-	○	-	-	-	-	-

표 2. 기초자치단체 자치법규 제정 현황

	기초 자치단체 수	도시공원 및 녹지		도시녹화		공원 위원회		가로수		나무은행		옥상녹화		보호수		어린이 공원		공원녹지 접용허가	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
특별·광역시	69	1	1.4	-	-	1	1.4	1	1.4	1	1.4	5	7.2	-	-	14	20.3	7	10.1
경기도	31	25	80.6	1	3.2	1	3.2	25	80.6	1	3.2	1	3.2	-	-	7	22.6	4	12.9
강원도	18	1	5.6	2	11.1	1	5.6	10	55.6	-	-	-	-	-	-	2	11.1	12	66.7
충청북도	12	2	16.7	1	8.3	-	-	12	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	10	83.3
충청남도	16	3	18.8	-	-	-	-	13	81.3	-	-	-	-	1	6.3	1	6.3	12	75.0
전라북도	14	3	21.4	-	-	3	21.4	10	71.4	-	-	-	-	1	7.1	-	-	2	14.3
전라남도	22	4	18.2	-	-	1	4.5	17	77.3	4	18.2	-	-	-	-	-	-	22	100.0
경상북도	23	3	13.0	-	-	-	-	10	43.5	-	-	1	4.3	-	-	-	-	23	100.0
경상남도	18	2	11.1	2	11.1	1	5.6	8	44.4	-	-	1	5.6	1	5.6	3	16.7	18	100.0
제주특별자치도	2	1	50.0	-	-	-	-	1	50.0	-	-	-	-	-	-	-	-	2	100.0
계	225	45	20.0	6	2.7	8	3.6	107	47.6	6	2.7	8	3.6	3	1.3	27	12.0	112	49.8

따라 법규의 명칭이 다르거나, 명칭은 비슷하지만 주요 내용은 다르게 구성된 경우들이 많았다(표 3 참조). 명칭 및 내용에서 가장 유사점이 많은 유형은 도시공원 및 녹지와 도시녹화의 유형이었으며, 일부 지자체의 경우 도시공원위원회 및 가로수, 나무은행, 가로수, 보호수와 관련된 내용을 포괄하고 있는 경우도 있었다. 이는 지자체들의 특수한 상황들이 고려됨으로써, 일률적으로 모든 지자체에 동일한 명칭 및 내용의 자치법규가 제정되기에 한계가 있기 때문이지만(신익순, 2000), 이들 자치법규의 주요 내용과 중복정도를 파악해봄으로써, 향후 지자체의 자치법규 제정에 따른 방향을 제시할 수 있을 것으로 판단되었다.

3. 시사점 및 자치법규 개선방안

1) 시사점

자치법규 내용분석을 통해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있었는데, 첫째, 도시녹화를 위한 사업의 법적 근거가 미흡하여 양호한 녹지보전 및 확충을 위한 제도적 기반이 미약하여 실질적 사업 시행을 위한 지역 특성에 맞는 다양한 자치법규의 제정이 필요하다. 둘째, 지자체간 자치법규의 항목이 중복되거나, 포괄적인 접근이 미흡하였으며, 셋째, 공원 및 녹지관련 법정계획인 공원녹지기본계획, 도시림 등 조성·관리계획의 유기적인 추

진을 위한 공원·녹지·유휴지·가로수·옥상·벽면 녹화 등을 포함한 통합적인 자치법규를 제정이 요구되고 있었다. 넷째, 녹화사업의 실효성을 높이기 위한 녹화사업과 이를 활용한 프로그램의 도입, 도시녹화 사업비 확보 및 녹화지원·장려 및 시민단체의 설립 지원 및 활동 지원 방안이 요구되고 있었다. 마지막으로 단체·기업 등의 자발적 참여를 유도하기 위한 녹지실명관리제와 녹화장려를 위한 중점녹화지구의 지정 및 녹화보조지원 사항 등이 자치법규에 포함되어야 할 것으로 판단된다.

2) 자치법규 개선방안

시사점을 바탕으로 통합적인 도시 녹지 조성 및 관리를 위해 자치법규에 포함되어야 세부 분야를 도출하였는데, 이는 지자체의 특성에 따라 하나의 자치법규가 될 수 있고, 또한, 통합적 자치법규의 한 항목이 될 수 있을 것으로 사료된다. 구체적인 세부분야는 총칙, 도시녹화계획, 도시공원 및 녹지등에 관한 조성·관리, 조정시설의 유지·관리, 녹지·보호수 관리(녹지의 실명 관리 및 수목의 등록관리), 가로수의 식재 및 관리, 학교숲 조성 및 관리, 옥상·벽면녹화 등의 조성 및 관리, 하천변 녹화 및 관리, 녹지활용계약, 녹화계약, 나무은행, 녹화사업비 확보 및 녹화지원·장려, 도시녹화추진 자문위원회, 관련자료의 유지보고 등으로 구분할 수 있으며, 자치법규별 구체적인 내용은 표 4와 같다.

표 3. 자치법규 유형별 명칭 및 주요 내용

유형	자치법규 명칭	주요 내용
도시공원 및 녹지	도시공원조례, 도시공원및녹지에관한조례, 공원조례, 도시공원관리등에관한조례, 도시공원및녹지조례, 도시공원·녹지의점용허가에관한조례, 공원관리및사용조례, 녹지시설관리조례, 조경시설관리등에관한 조례	총칭, 도시공원 및 녹지의 설치/관리, 도시공원 및 녹지의 사용 또는 점용, 비용 (점용료, 사용료), 도시공원위원회, 녹지활용계약, 도시녹화계획, 녹화계약, 녹화장려 및 지원, 조경시설의 유지/관리, 보호수/노거수 관리, 녹지실명관리 및 수목 등록관리, 나무은행, 가로수식재관리
도시녹화	도시녹화등에관한조례, 녹지보전및녹화추진에관한조례, 도시녹화및공원녹지에관한조례, 도시녹화계획수립에관한조례	도시녹화계획, 녹지활용계약, 녹화계약, 도시녹화사업 보조금 지원등, 녹지실명관리/수목등록, 보호수/경관수 지정, 녹지기반시설 조성, 옥상녹화 지원, 조경시설 유지관리, 녹지/보호수관리, 녹화지원장려, 가로수식재관리, 녹화위원회, 녹화추진지구, 녹화계획 대상지별 녹화기준, 녹화계획 실천, 도시공원위원회, 도시공원 및 녹지의 설치 및 관리, 점용료 등의 비용
공원위원회	공원위원회설치조례, 도시공원위원회운영조례, 공원위원회조례	설치 및 구성, 직무 및 임기·해촉, 기능, 회의, 분과위원장, 자료제출 및 의견청취, 간사 및 연구부, 수당, 운영규정
가로수	가로수조성및관리조례, 가로수조성및관리승인등에관한조례, 가로수의원인자및훼손자부담금에관한조례, 가로수관리조례	정의 및 목적, 기본계획수립, 가로수조성, 가로수관리, 관련자료의 유지보고, 가로수위원회
나무은행	나무은행설치및운영조례	목적및 정의, 적용범위, 사전협의, 책임과 의무, 수목기준, 수목조사및접수, 수목관리, 활용, 사업비지원
옥상녹화	건축물옥상녹화지원에관한조례, 옥상녹화관장및지원에관한조례, 건축물옥상녹화지원조례	정의 및 목적, 적용범위, 지원대상건축물, 지원신청및녹화계획서, 선정, 협약체결, 지원, 계획변경, 녹화방법, 유지관리, 예산확보, 관리대장
보호수	보호수지정및관리에관한조례, 아름다운나무조성및관리조례, 보호수규제수관리지침	정의 및 목적, 지정 및 해제, 표시, 유지관리비 지원, 소유자 의무, 보호수보호위원회, 원상회복명령, 점검, 관리대장
어린이공원	어린이공원및어린이놀이터관리에관한조례, 어린이공원관리에관한조례, 어린이놀이시설관리에관한조례	목적 및 정의, 적용범위, 계획수립, 행위의제한, 안전및위생점검기준, 조치및협조요청, 자원봉사활동, 예산지원, 업무의분담, 표창
점용허가	녹지점용허가및관리에관한조례, 도시공원및녹지의점용허가에관한조례, 도시공원의점용허가및녹지의관리에관한조례	목적, 적용범위, 공원 및 녹지점용허가, 기간, 철거, 점용물의관리, 납부

표 4. 통합적 도시녹지 관리 및 녹화를 위한 자치법규 개선방안

분야	주요 포함 내용
총칭	목적 / 적용범위 / 용어의 정의
도시녹화계획	목적·적용범위·도시녹화 기본계획도시녹화정비계획의 수립방법 및 절차·도시녹화계획의 수립 대상지·녹화기준 및 녹화계획·녹화프로그램의 책정·녹화보급활동
도시공원 및 녹지등에 관한 조성·관리	목적·적용범위·도시공원 및 녹지 등의 관리·공원조성계획의 경미한 변경·도시공원의 사용허가·도시공원의 점용허가·녹지의 점용허가사용 또는 점용 허가기간·점용물의 관리·사용료 또는 점용료의납부 등·사용료 또는 점용료의 감면·도시공원위원회의 설치 및 기능·구성·임기·위원장 등의 직무·회의·수당 등·운영세칙·금지행위 적용대상 도시공원 등·준용
조경시설의 유지·관리	공공조경시설의 사후관리·민간조경시설의 사후관리·민간조경시설의 점검및지원·원상회복·관리이관·관리이관시설 사후관리 등
녹지·보호수 관리	녹지의 실명관리·녹지실명관리 지원자에 대한 보상·보호수 지정 및 해제·보호수 유지관리·보호수 관리비용 지원 등
가로수 식재 및 관리	목적·정의·기본계획의 수립·식재 위치·식재기준·식재시기·식재기반 조성·파괴심기와 매워심기·가지치기·가로수의 외과수술 등·병해충 방제·지형과 토양보전·점검 및 정비·가로수 식재의 관리의 민간위탁·관리대장·주민참여 등·훼손자 부담금·원인자 부담금·부담금의 강제징수·시행규칙
학교숲 조성 및 관리	목적·기본방향·적용범위·용어의 정의·학교숲 조성계획수립·시범학교 선정·시범학교 지도·학교숲 유형별계획수립·식재계획·주민참여 등·학교숲 추진위원회·유지관리·점검
옥상·벽면녹화 등의 조성 및 관리	목적·적용범위·용어의 정의·자연훼손 최소화·시장의 노력·사업자의 협력·주민의 협력·녹화계획서 제출대상·녹화면적기준·녹화계획서 제출·녹화계획서의 확인·녹화계획의 변경·녹화완료서 제출·녹화완료서의 확인·옥상녹화의 기본·배란다 및 벽면 녹화·수종의 다양화·기타식재기반·간선도로변 옹벽 등 설치시 식재·간선도로변 식재·권장수종·기존나무·유지관리·시청의관리
하천변 녹화 및 관리	목적·적용범위·하천정비종합계획의 수립·하천관리대장·주민의견의 청취 등·토지 등의 수용·비용보조·하천의 점용 등·허가의 제한·관리청에 대한 감독·허가의 실효
녹지활용계약	대상토지의 면적 등·계약기간·계약내용·계약체결·시설의 설치, 정비·공고·계약의 변경 또는 해지·계약의 갱신·계약위반시의 조치·유지관리 등
녹화계약	대상지역·계약내용·토지소유자들의 주민협의회의 구성·운영·녹화계약의 체결 요청·주민의견 청취·협의 및 계약체결·계약체결의 공고·계약의 변경 또는 해지·계약위반시의 조치·묘목 등의 소유권 등에 관한 사항
나무은행	목적·정의·적용범위·사전협의·책임과 의무·나무은행 수목기준·수목조사 및 접수·이식수목 선정기준·수목관리·활용·사업비 지원
녹화사업비 확보 및 녹화지원·장려	녹화사업비 확보·녹화지원·옥상, 벽면녹화등의 지원·녹화장려·시민참여·도시녹화사업 보조금 지원
도시녹화추진자문위원회	설치 및 기능·구성 등·위원장 등의 직무·회의·수당
관련자료의 유지·보고	관리대장·보고·시행규칙

N. 결론

전국 지자체의 도시공원 및 녹지, 도시녹화와 관련된 자치법규를 분석한 결과 자치법규의 유형을 도시공원 및 녹지, 도시녹화, 공원위원회, 가로수, 나무은행, 옥상녹화, 보호수, 어린이공원, 공원의 점용허가 등 크게 9개로 구분할 수 있었으며, 이들 자치법규는 지자체의 특성에 따라 상이한 유형에 같은 내용들이 포함되어 있는 경우도 있었다. 자치법규의 내용분석을 통해 첫째, 자연생태분야의 경우 도심 내 자연생태계 보전, 회복가능한 생태계 복원, 생물다양성 증진을 위한 내용, 둘째, 공원분야는 생활주변 공원녹지 확충 및 공원수준 향상, 다양한 공원프로그램 운영과 관련된 내용, 셋째, 조경분야는 도심 균형발전을 고려한 공원녹지공간의 확충, 선형녹지의 그린웨이(Green-Way)화, 시민녹화 활성화, 녹지 및 조경시설 관리와 관련된 내용 등이 향후, 관련 자치법규의 제정시 포함되어야 할 것으로 파악되었다. 본 연구는 전국의 지자체의 도시공원 및 녹지 관리와 녹화, 시민참여를 장려하기 위한 통합적 자치법규의 개선방안을 제시하고 한다.

주 1. 자료: 행정안전부 2011년도 지방자치단체 행정구역 현황(2011년 8월 1일 기준)

인용문헌

1. 권오준(1993) 조경관련법규 개정과 당면과제. 한국조경학회지 21(1): 149-152.
2. 김남희, 이명우(2000) 대지내의 조경관련 조례와 규제제도의 개선방안. 한국조경학회지 28(1): 37-47.
3. 김은성(1993) 녹지환경을 위한 관계 법규 및 고려사항. 환경과 조경. 제 6호, pp.156-160.
4. 신용모(1987) 조경 관련 법령 개선에 관한 연구. 한양대학교 환경과학대학원 석사학위논문.
5. 신익순(2000) 한국과 미국의 조경관련조례의 비교분석. 한국조경학회지 28(5): 26-38.
6. 신익순, 김용수(1997) 조경식물 및 식재관련 국내·외 법제도에 관한 연구. 한국조경학회지 25(1): 47-61.
7. 심상욱(2002) 일본의 도시경관조례에 관한 연구. 대한국토·도시계획학회지. 37(1): 107-124.
8. 오휘영(1983) 조경에 관한 제도 및 법규. 한국조경학회지 11(2): 51-74.
9. 정하광(1995) 계획·설계, 시공, 유지·관리에 대한 법·제도의 개선에 관한 연구. 한국조경학회지 23(3): 29-47.
10. 최일홍, 황경희, 이규목(1998) 우리나라 지방자치단체 식재 조례 기준의 현황 및 개선방향. 한국조경학회지 26(2): 194-206.
11. ELIS: <http://www.elis.go.kr/>