

# 소규모 생활권공원의 용도지역별 이용실태 및 개선방안 연구

이재정\* · 조경진\*\*

\*서울대학교 환경계획연구소 · \*\*서울대학교 환경대학원 환경조경학과

## I. 서론

대형공원이 도시의 이미지를 형성하고 도시의 허파로 작용한다면, 소규모 공원들은 시민의 생활 속에서 만들어진다. 내 집의 마당이며 정원이고 놀이터인 생활권공원이기 때문에 더욱 지역의 삶에 밀착해 만들어져야 한다. 생활권공원은 사람들의 일상생활과 밀접하게 관계되는 환경이며 생활의 장이다. 일괄적 도시계획과 설치기준에 의해 획일적으로 조성된 공원이라도, 그 주변 지역의 특성에 따라, 이용자에 따라 사용되는 모습과 기능은 전혀 다르게 나타날 수 있다. 이용자에게 외면당하거나 무용지물이 되지 않기 위해서 지역별 특성을 보다 깊게 파악하여 조성과 관리에 힘쓰는 것이 필요하다.

우리나라의 도시공원에 대한 현행 법률은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」로, 공원의 분류체계는 도시자연공원구역, 생활권공원, 주제공원으로 구분하고 있다. 그 중 근린공원, 어린이공원, 소공원으로 구분되는 생활권공원의 분류는 공원의 면적과 유치거리에만 기초하고 있으며 공원의 특성과 용도에 맞는 공원의 유형을 대변하고 있지 못하다. 특히 어린이공원은 조성목적과 달리 지리적 형평성에 근거하여 지정하여 업무중심의 상업지역에도 조성되는 사례가 있어왔다. 또한 생활권공원의 개념이 법률상에서와 실제 이용에 다르게 적용하고 있어 실질적 생활권공원에 대한 파악과 조성에 혼돈을 주고 효율적으로 관리하는데 어려움이 있다.

생활권공원에 대한 개념적 차이도 법률과 정책에서 발견되는데, 법률에서 규정하고 있는 생활권공원은 “도시생활권의 기반공원 성격으로 설치·관리되는 공원”으로 소공원, 어린이공원, 근린공원을 말한다. 그러나 매년 서울시에서 도시공원현황자료와 함께 발표하는 1인당 생활권공원 면적을 산출하는 방식은 법률상의 생활권공원 개념과 다소 차이가 있다. 이때는 생활권공원을 “공원이용자들이 근린생활권에서 실제로 접근하기 용이하고 자주 이용하는 공원”이라는 개념으로 해석하며 법률상의 생활권공원 유형에 더하여 묘지공원을 제외한 주제공원과 강변공원이나 마을마당과 같은 기타공원, 도시자연공원의 일부가 함께 더해서 면적을 산출한다. 두 가지 개념적 차이에 의한 생활권공원의 면적의 차이는 약 5백m<sup>2</sup>에 해당하며, 법률과 생활권공원의 실제 이용에서 오는 개념적 차이에 기인한다고 볼 수 있을

것이다.

본 연구의 목적은 지정목적과 다르게 이용되는 생활권공원의 실태를 파악하고 용도지역별로 공원의 현황과 특성을 연구하여 소규모 생활권공원의 문제양상을 통해 유형별 개선방향의 기초를 마련하는 것이다. 현실과 동떨어진 법·제도상의 분류체계가 아니라 도시 주민의 공원욕지에 대한 변화하는 가치관을 반영하고 실질적 이용을 대변할 수 있는 유형에 대한 연구를 통해 유형별 개선방안을 제시하여 새로운 공원 조성에 도움이 되기를 희망하며 더 나아가 제도상 분류의 재설정에 밑거름이 되는 것에 본 연구의 의의가 있다.

## II. 연구의 범위와 방법

연구의 범위는 서울시 생활권공원 중 광역권 근린공원과 도시지역권 근린공원을 제외한 도보권 근린공원과 근린생활권 근린공원, 어린이공원, 소공원을 대상으로 하였다.

도시관리계획에 의해 주거·상업·공업·녹지지역으로 구분하는 용도지역을 지역별 세분화 내용에 따라 현황을 파악하여 전체 용도지역 면적 중 해당면적이 넓은 순서로 자치구를 뽑고, 해당구의 용도지역 내 존재하는 생활권공원들 중에서 공원지정 연도와 사유, 조성시기 등을 고려하여 사례공원을 추출하였다. 1차 현장방문을 통하여 사례공원의 공원입지와 이용현황을 살펴보고 각 특성을 대표할 수 있는 공원을 다시 선정하고, 선정된 사례공원은 면밀한 입지분석과 현장 관찰조사, 이용자 설문조사를 통해 공원 이용행태를 분석하였다.

보고서, 현황자료 등의 1차 자료를 통한 문헌조사와 기존 연구에 대한 고찰을 바탕으로 하며, 서울 GIS시스템을 이용한 입지분석과 공원 유치거리권의 시설현황을 입지분석 과정을 통해 살펴보았다.

선정된 30개 생활권공원에 대한 현장조사는 관찰조사와 설문조사, 인터뷰를 실시하였다. 기본적으로 공원이용자를 대상으로 설문을 진행하였으며, 소공원과 어린이공원의 경우 인근 지역 주민이 조사 대상에 포함되었다. 담당 공무원 인터뷰와 공원 관리 담당자와의 인터뷰를 통해 공원의 조성 및 이용현황에 대한 의견을 참고하였다. 조사를 통해 생활권공원의 현황과 문제점, 시사점을 도출하였다.

표 1. 조사대상 공원

구분	소재지	사례공원	
주거 지역	제1종전용	종로구	참샘골어린이공원
	제2종전용	은평구	대상지 없음
	제1종일반	서대문구	홍제근린공원, 불천어린이공원
		성북구	삼선어린이공원
	제2종일반	동작구	삼일근린공원, 산새어린이공원
		송파구	백제초기적석총근린·연화근린공원, 삼전도비어린이공원
		강동구	천사어린이공원
	제3종일반	강남구	신사은행나무·개포목련어린이공원
		송파구	아시아근린·숯내근린공원
	준주거	강남구	보은근린공원, 역삼개나리어린이공원
		은평구	참다래어린이공원
	상업 지역	중심상업	중구
일반상업		종로구	수송근린·연지근린공원
		중구	서소문근린공원, 서린소공원, 목정·인현·의주로어린이공원
근린상업	중랑구	봉황어린이공원	
공업 지역	준공업	영등포구	문래근린공원, 문래소공원
		금천구	다람쥐어린이공원

### III. 생활권공원의 유형별 분석 및 개선방안

#### 1. 용도지역별 현황 및 이용분석

유형에 상관없이 용도지역별로 보이는 공원 이용빈도는 지역 별로 큰 차이를 보이지 않았다. 그러나 공원까지의 도달시간에서는 5분 이내 거리의 공원을 이용한다는 응답자가 상업지역에서 70% 이상으로 많았으며 공업지역이 공원까지의 거리가 가장 멀었다. 공원의 이용목적은 주거지역은 놀이시설 이용이 가장 높았고, 상업지역에서는 휴식이 가장 높았으며, 공업지역에서는 산책이 가장 높았으나 다른 항목과의 차이가 크지 않았다.

공원 내 머무르는 시간은 주거지역이 1시간 내외인 반면 상업 지역은 30분 이하로 공원을 짧은 시간, 자주 이용하는 이용패턴을 보여주었다.

세부 용도지역별로 생활권공원의 특성을 살펴보면, 제1종주거지역은 인구밀도가 낮고 도시자연공원구역과 인접한 경우가 많아 공원 접근성이 떨어지고 주로 산지조성형으로 시설형 공원이 적었으며, 제2종주거지역은 어린이공원에 대한 요구가 가장 높은 지역으로 최근의 상상어린이공원조성사업 이후에도 여전히 시설에 대한 요구가 높은 것을 확인할 수 있었다. 제3종주거지역은 기부채납방식으로 고밀도 아파트단지 주변 근린공원이거나 단지 내 놀이터 형식의 어린이공원으로 조성되는 사례가 많았다. 형식적 시설의 근린공원 조성으로 이용도가 떨어지고 제

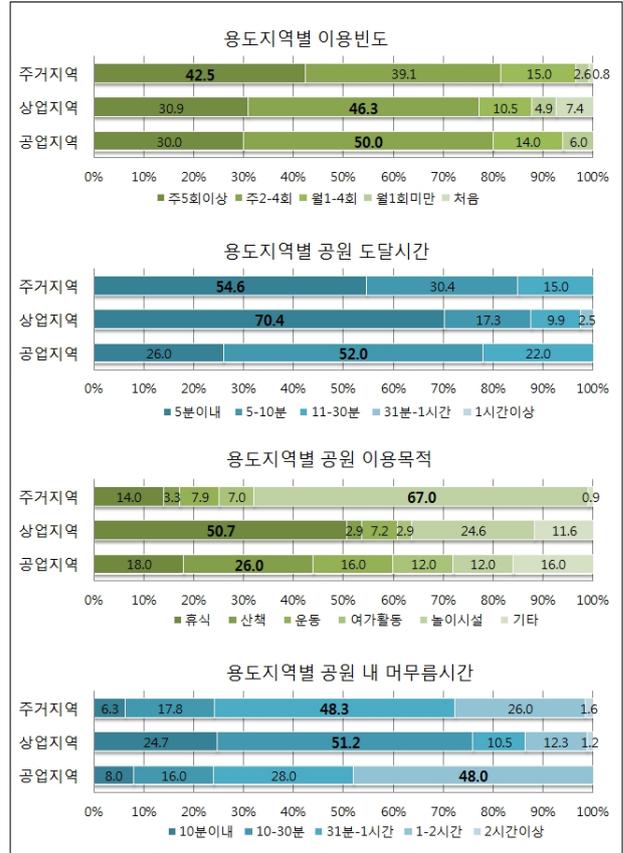


그림 1. 용도지역별 이용현황 비교

기능을 하지 못 하고 있으므로 조성에 대한 기준의 확립이 필요하다고 여겨진다.

준주거지역과 근린상업지역은 주거와 상업의 기능이 혼재된 지역으로 비슷한 경향을 보였는데, 놀이터 형식으로 일괄 적용된 어린이공원에 다양한 이용자층으로 인해 불편을 주는 사례가 있었다.

일반상업지역에도 소규모 공원들이 예외 없이 어린이공원으로 분류되고 있어 차별화된 도시근로자의 휴식공간이 되지 못하고 있으며 많은 소공원이 미조성으로 남아있다. 상업지역 내 공원 이용자의 약 70% 정도가 도보 5분 이하의 공원을 이용하는 것으로 나타났으며, 근린공원과 어린이공원의 유형분류는 공원 이용에 크게 영향을 미치지 않는 것을 확인할 수 있었다. 주거지역에서 근린공원과 어린이공원의 이용목적이 극명하게 나뉘는 것에 비해 상업지역에서는 공원의 유형에 따라 이용목적에 큰 차이는 나타나지 않았다. 또한 평균 공원이용시간에서도 30분 이하의 공원 이용자가 76.6%로 주거지역에 비해 짧았으며 하루에도 여러 차례 동일 공원을 이용한다는 이용자가 상당수로 짧은 시간, 자주 이용하는 행태를 보였다. 중심상업지역은 공원 지정된 예가 없이 쇼핑몰과 공개공지가 소공원의 역할을 하는 사례를 찾아볼 수 있었다.

준공업지역은 지역 내에서의 토지이용이 점차 주거의 용도로 변화함에 따라 공업용도와 주거용도의 혼재가 특히 많이 나타났으며 공원의 조성은 주거 기능 위주로 되어있고, 마을마당의 조성이 많았다.

특히 상업지역에서는 소규모 생활권공원의 유형과 조성형태가 실제 이용목적과 부합되지 않는 사례를 많이 발견할 수 있었으며, 그 가운데 중구 일반상업지역 내 어린이공원의 경우 현재 조성되어있는 현황에 따라 분류해보면, 첫 번째는 상업지역에 어울리는 휴게공원으로 조성되어 이용되는 경우, 둘째는 주거지역 어린이공원의 형태와 비슷하게 중앙에 조합놀이대를 설치하고 유희시설 중심의 공원으로 꾸민 경우, 그리고 복합적인 기능을 하도록 조성되어있는 경우로 구분할 수 있다. 인현·황학·쌍림어린이공원은 조합놀이대를 중심으로 조성된 전형적인 어린이공원의 형태이나 주변지역이 대부분 상가 밀집으로 어린이들이 이용하기 힘든 곳에 위치해있다. 층무로 인쇄골목이나 황학동 도깨비시장과 같은 특별한 장소성을 가진 지역에 어울리는 소공원으로 재정비하고 분류상 소공원으로 정리하는 것이 좋겠다. 상업지역 내에는 시설구분상 상업업무지로 구분되는 주상복합건물이 위치하는 경우가 있어 주거지의 특성을 전혀 무시할 수 없는 경우도 발생한다. 목정어린이공원이 그런 경우로 현재 낙후된 어린이 유희시설의 교체·확충과 더불어 지속적인 관리를 통해 어울림공원으로 만들어가면 좋은 선례가 될 것이다.

여러 용도지역의 공원 이용자를 대상으로 한 설문조사를 통해 발견한 것은 이용자들이 공원의 이용목적이 복합적이지 않다는 것이다. 단순한 목적을 위하여 공원을 이용하며, 이용목적에 위한 최소한의 시설만으로 만족한다는 의견이 높았다. 모든 공원이 같은 형태로 모든 시설을 다 갖추어야 할 필요는 없다. 지역적 특성에 맞는 이용목적과 그에 따른 시설유형을 파악하여 조성하되 변화에 따라 가변적 요소를 갖는 것, 공원의 위치와 면적, 접근성 등 기반으로서의 공원을 기본에 충실하여 만드는 것이 공원을 조성하는 기본이 될 것이다.

조사대상 어린이공원 중 조성과 이용의 긍정적 사례로 볼 수 있는 삼선어린이공원과 개포목련어린이공원, 목정어린이공원에서 공통적으로 발견할 수 있는 것이 일정규모 이상이 된다는 것이다. 규정된 1,500m<sup>2</sup> 이상의 어린이공원 조성 시에는 연령대별 사용가능한 시설을 공간 구분하여 설치 가능하다는 이야기가 될 수 있으며, 규모 이하의 소공원 형태로 조성할 때에는 하나의 공

표 2. 중구 어린이공원의 조성 형태별 분류

중심시설	휴게시설	놀이시설	복합시설
공원명	의주로·저동·무교	인현·황학·쌍림	목정
개선 방향	도심소공원으로 분류의 수정	공원 재정비 도심소공원으로 분류 수정	어울림공원으로 지속적 관리와 정비

원에 복합 기능을 담지 않는 방법이 있다. 주거형 어린이 소공원, 노인휴게형 소공원, 도심형 소공원 등 단일 목적을 위한 공원의 조성으로 이용자 간 불편을 줄이고 안전성과 효율성을 확보하는 방안이 될 것이다.

## 2. 용도지역별 생활권공원 실태분석

용도지역별로 생활권공원의 조성 현황과 이용실태를 분석하여 지역적 특성과 공원의 유형이 정합되어 잘 이용되고 있는 경우와 그렇지 못한 경우를 발견할 수 있었다. 주거지역의 생활권 공원은 지역생활권 거주자의 휴양 및 정서생활의 향상에 기여함을 목적으로 조성된 근린공원과 유희시설 중심의 어린이공원으로 대표된다. 공원의 지정목적과 지역의 특성이 정합된 이와같은 사례에서는 개별공원별로 시설이나 프로그램 등의 설계적 개선이 필요하다 여겨진다.

서울시의 용도지역의 약 50%가 주거지역에 해당하며, 근린이라는 개념이 주거를 중심으로 형성되는 것이므로 생활권공원이 주거지역이 중점적으로 고려되어야 할 것임은 분명하지만 상업지역이나 공업지역과 같이 전혀 다른 지역적 특성을 가지고 공원의 기능을 기대하는 지역에 주거지역을 위해 맞추어 놓은 틀을 공통적으로 적용할 수는 없는 일이다. 따라서 지정목적과 용도가 부합하지 않는 경우 제도적 개선이 일부 필요하다.

많은 곳에서 용도의 혼재는 일어난다. 용도지역 자체가 조각으로 모여 인접한 경우도 있고 동일 용도지역 내에서 특정 시설의 생성이나 환경의 변화로 달라지기도 한다. 지역주민들의 일상의 삶이 이와 함께 변화하며, 복합여가공간으로서 생활권공원도 다양한 형태로 변형되어야 한다.

표 3. 용도지역과 생활권공원의 정합사례

용도 지역	생활권공원	특성	설계적 개선방향
제1종 전용주거	참샘골 어린이공원	단독주택지에 조성된 어린이공원	시설 확충
제1종 일반주거	홍제 근린공원	공원부지가 가진 산지특성을 살려 주민 산책과 운동을 위한 근린공원 조성	접근성 향상
	삼선 어린이공원	단독주택지에 다양한 시설 도입된 어린이공원으로 인근 교육시설과 연계되어 활용	
제2종 일반주거	천사 어린이공원	다세대주택 밀집지에 조성된 어린이 공원	유희시설 확충 전용시설화
	개포목련 어린이공원	다세대주택 밀집지에 조성된 어린이공원으로 연령별 놀이시설 구비	
제3종 일반주거	아시아 근린공원	고밀도주거지에 풍부한 녹지대형성과 주민 이용 가능한 산책로 조성	
일반상업	서린 소공원	도심지 빌딩 사이에 이동통로이며 휴식공간으로 활용 가능한 소공원 조성	문화프로그램 도입

표 4. 용도지역과 생활권공원의 부정합사례

용도 지역	생활권 공원	특성	제도적 개선방향
제3종 일반 주거	보은 근린공원	용도와 규모가 근린공원 규모에 미치지 못 하며 공동주택단지의 단지 내 조경과 차별되지 못 함	기부채납방식의 조성 협의기준
일반 상업	인현 어린이공원	상업지역에 조성된 유희시설 중심의 어린이공원	상업지 휴게형 소공원으로 재조성
	의주로 어린이공원	상업(업무)지역에 조성된 휴식공간	소공원으로 유형 재정비
	저동 어린이공원	업무빌딩 공개공지형태로 조성	
근린 상업	봉황 어린이공원	주거지만 고려한 어린이공원의 복합 사용	다목적공원(어울림 공원) 조성
준 공업	다림쥐 어린이공원	공업지역에 조성된 어린이집과 어린이공원	공원조성기준

표 5. 생활권공원의 복합적 이용사례

용도 지역	생활권공원	특성
일반 상업	서소문 근린공원	일반상업지역과 2,3종주거지역이 접하는 지역에 조성된 근린공원으로 주거지역 주민의 산책과 운동을 위한 공간과 카톨릭성지와 근로자 휴식을 위한 광장형태로 공간 분할하여 조성
	목정 어린이 공원	상업지역 내 수상복합시설로 주거와 상업의 특성을 동시에 보이는 지역에 조성된 공원으로 공원 내 휴게공간과 놀이공간의 분할로 복합이용
준 공업	문래 근린공원	공업지역 내 공동주택단지 인접한 근린공원 역사·문화적 자원과 조경시설 등 문화공원 성격

#### IV. 결론

용도지역으로 대표되는 지역의 특성을 고려하여 생활권공원을 조성하기 위해서는 공원의 인접시설과 이용자의 요구를 보다 세밀히 살필 필요가 있다. 주거지역에서 지역 간 공원 수혜의 편차를 줄이고 이동의 난이도를 고려한 공원의 서비스권 설정이 요구되며, 1·2종주거지역 중심으로 어린이공원의 시설 다양화에 대한 요구는 계속된다. 3종주거지역과 같은 고밀주거지에서는 소규모 근린공원간의 네트워크로 충분한 녹지를 조성할 수

있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 상업지역에서는 도보 5분 이하의 근거리 공원을 짧은 시간 자주 이용하는 패턴에 맞도록 근린공원 규모 이상의 공원 조성보다는 소공원 위주의 조성이 필요하며, 사용되지 않는 어린이공원을 도심형 소공원으로 재정비하여야 할 것이다. 공원 부족지역에 해당하는 공업지역의 공원 확보를 위해 소공원의 조성 확대와 마을마당 등의 기타공원 활용을 위해 소공원으로 흡수, 유형 재분류가 필요하다고 여겨진다.

지역 특성에 맞는 생활권공원으로 정비하고 공원 기능에 따른 유형을 마련하기 위해서 용도지역별로 다른 기준을 생각해볼 수 있을 것이다. 첫째, 현 제도의 기준이라 할 수 있는 주거지역을 단독주택지나 공동주택지가 가지고 있는 지역특성에 맞도록 설계와 프로그램으로 해결한다면, 둘째로 상업지역과 공업지역과 같이 공원이 절대적으로 부족하고 공원을 이용할 수 있는 시간적 여유가 맞지 않은 이용자들을 위하여 주거지역보다 공원 규모에 대한 기준을 줄이고 설치 거리를 짧게 함으로써 이용 활성화를 도모할 수 있을 것이다. 셋째, 공원이라는 테두리밖에 있으나 실질적으로 공원으로 기능하는 대체공간에 대한 적극적인 활용과 지원을 통해 시민이 체감하는 공원과 오픈스페이스를 확대한다.

과거로부터 이어져 온 면적에 의한 공원 유형과 필요에 의한 기준이 교차하여 재설정할 때이며, 일상에 가까운 생활권공원의 목적을 분명히 하는데 본 연구의 의의가 있다.

#### 인용문헌

1. 국토해양부(2011) 『저탄소 녹색성장형 도시공원 조성 및 관리운영 전략 정책연구』. 서울: 국토해양부.
2. 국토해양부훈령 제2009-340호. 「도시공원·녹지의 유형별 세부기준 등에 관한 지침」.
3. 법제처(2011) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」. 국가법령정보센터.
4. 법제처(2010) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙」. 국가법령정보센터.
5. 법제처(2011) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」. 국가법령정보센터.
6. 서울특별시「서울특별시 도시공원 조례」제4917호.
7. 푸른도시국(2011) 2011 주요업무계획. 서울특별시.
8. 푸른도시국(2011) 2011년 서울시 공원통계. 서울특별시.