

조경설계에서 도시공원 시설물 관련 법제도의 적용에 관한 연구

최정인* · 김영민**

*서울시립대학교 대학원 조경학과 석사과정 · **서울시립대학교 조경학과 부교수

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1980년 「공원법」 제정으로 토목이나 건축에 비해 비중이 적었던 공원에 대한 관심의 고조와 인식의 개선으로 공원의 관리 및 유지와 관련된 체계 마련의 바탕이 되었다. 이를 통해 세분된 입지적 조건이나 환경여건에 맞는 계획이 가능해졌다. 현재는 도시공원을 다루는 법은 기존 「공원법」을 전면 개정하여 2005년 제정된 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」이 시행되면서 특정 있는 공원의 관리 및 계획에 법의 적용이 가능해졌다. 그러나 현실에서 적용되지 못하거나 오히려 적용함으로써 역효과를 낳는 경우가 있다. 또한 법제도의 구성이 지나치게 복잡하거나 동일 내용 조항 간의 표현의 차이로 인해 공원을 계획하고 조성하는 사람들이 어려움을 겪기도 한다. 앞으로 보다 나은 공원의 유지 및 관리를 위한 관련 법제의 검토를 통한 개선방안 마련이 필요하다.

또한 현재 조경설계에 직접적으로 적용되는 법은 별도로 존재하지 않으며, 관련 사항은 몇몇 건축관련 법률에 분산되어 있다. 이로 인해 법률을 적용과정에서 혼란스러움이 종종 발생한다. 문화공원으로의 공원의 기능 및 주제를 변경하면서 시설물에 대한 제한으로 구애받지 않게 되었지만, 문화의 일부인 놀이를 위한 유희시설을 도입할 수 없다는 제한으로 인해 혼란을 겪은 사례가 있다. 또한 휠체어 동선이 확보되지 못하는 경우에는 보행동선 조성에도 제한을 두어 해당 공간에 보행자 출입까지 불가능한 사례도 있었다.

2. 연구의 내용 및 방법

본 연구는 조경설계 현장 실무자들이 법제도로 인해 겪는 고충 분석을 통해 개선되어야 하는 면을 파악하기 위해 전문가 인터뷰를 통해 사례를 수집하였다. 관련된 법제 및 제도에 관한 문헌연구를 진행하고, 실무자들을 대상으로 인터뷰를 진행하였다. 대상은 해당 내용에 대해 유효한 응답이 가능한 실무자로 하였

다. 인터뷰는 대면 인터뷰 4명, 서면 인터뷰 1명을 대상으로 진행하였다.

II. 이론적 고찰

1. 선행연구

법제도 개선과 관련된 연구를 살펴보면 이범현·남성우·김영현(2019)은 지상에 위치한 시설의 상하로 2개 이상의 용도의 공간이 존재할 수 있는 입체도시계획과 관련된 법제도를 도시재생 측면에서 분석하여 개선해 나갈 수 있는 정책을 제안하였다. 주명수·이성창·이제원(2017)은 서울시가 2009년 대규모 부지의 활성화 독려 및 공공성을 갖춘 개발을 추진하고, 도시계획 체계 개선하기 위해 도입한 사전협상제도의 발전을 위한 개선방안을 제시하고, 해당 제도가 가지는 의의를 설명하였다. 이정형·이운용·이동규(2017)은 입체도시계획에 초점을 맞추어 민간부문과 공공부문이 복합적으로 도시계획시설을 활용할 수 있도록 하기 위한 제도 개선방안을 제시하였다. 박환표·이영근(2010)은 변화하는 건설 환경에 따라 전 세계적으로 호평을 받은 설계 시공일괄 및 대안입찰공사의 설계심의제도의 문제점을 분석하고, 보다 공정하고 내실있는 추진을 위한 개선방안을 제안하였다. 홍성조·정수진(2016)은 공원의 미집행문제를 해결하기 위해 도입하는 민간공원제도의 문제점을 인터뷰를 통해 여러 방면에서 분석하고, 정책적 개선방안을 제시하였다. 문상덕(2014)은 도시공원 영역에 대한 국민의 재산권 및 소유권 내에서 공·사익의 균형 및 조화의 관점에서 보호할 수 있는 법제적인 개선방안의 기틀을 마련하였다. 이상의 선행연구들은 공원을 비롯한 더 나은 도시를 위해 마련되어 있는 제도의 개선을 위한 방안을 제시하고 있음을 알 수 있었다. 그러나 도시공원 설계 과정에서 발생하는 어려움의 개선과 관련된 연구는 미비한 실정이다.

2. 법제도

공원법의 제정 취지는 공원의 지정 또는 설치·관리에 관한

사항을 규정하여 자연풍경지를 보호하고, 국민의 보건, 휴양 및 정서 생활의 향상에 기여하는 것이었다. 그러나 2002년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서는 도시공원을 도시(관리)계획 시설 중 하나의 항목으로 정의하면서 각각의 공원이 정체성을 갖추기에 불리한 조건이 부여되었다.

우리나라 도시공원 법제도는 급격한 성장이 이루어진 과도기 시기에 만들어졌으며, 해당 법령들은 복잡한 장치와 구조를 이루고 있어 실무에 적용하는 데에 어려움을 겪게 된다. 또한 도시공원에 도입되는 시설과 시설물 관련 내용은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」과 「조경기준」에서 중점적으로 정의하고 있다.

「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에서는 '공원시설'을 도시공원의 효용을 다하기 위하여 설치하는 시설로 정의하였다. 도로 또는 광장, 조경시설, 휴양시설, 유흥시설, 운동시설, 교양시설, 편익시설, 공원관리 시설로 구분하였다. 그리고 공원의 기능 및 주제에 따라 세분하여 설치 가능한 공원 시설을 규정하고 있다.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 도시·군 기본계획을 수립하여 해당 토지에 대한 용도 및 토지 자체의 계획에 대한 사항을 규정하는 것에 대해 언급되어 있다. 「도시 공원 및 녹지 등에 관한 법률」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 언급하는 것을 보다 세분화해서 규정하고 있다.

국토교통부에서 고시한 「조경기준」에서 대지안의 식재기준을 비롯하여 조경시설의 설치와 관련된 사항들을 직접적으로 다루고 있다.

III. 결과 및 고찰

실무자들의 의견을 수집해본 결과, 어려움의 원인을 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 그들이 겪는 어려움은 대부분 지구단위계획 때문이었다. 처음 계획과 설계를 시작할 때 지구단위계획에서 언급되어 있는 필수조건들을 검토하고, 갖춰나가는 과정에서 조경에 적용하기는 어렵다는 응답이 있었다. 예를 들어 최근 증가하고 있는 입체적인 도시계획의 주축이 되어줄 수 있는 제도가 별도로 마련되어 있지 않아 추진되지 못하는 사업들을 보며 안타까움을 느낀 경험을 언급한 사례가 있었다. 명확한 기준의 부재로 인해 인허가 과정이 이루어지지 않거나 일방적으로 제한하는 경우가 대부분이기 때문이다. 이 과정에서 합리적인 생태와 시설물에 대한 영역의 확보에 대한 기준 마련이 동반되어야 한다.

둘째, 각종 심의 및 평가 과정에서 담당 공무원이 주장하는 내용이 일관되지 않은 면에서 겪는 어려움이 가장 큰 것으로 나타났다. 이는 해당 법제도에 어긋나거나 벗어나는 내용이 없더라도 담당 공무원의 취향이나 행정적 관례로 인해 겪는 불필요

한 절차를 꼽았다. 이는 각각 입장에서 발생하는 해석의 차이에서 비롯되는 어려움이라고 볼 수 있다.

셋째, 인허가 획득을 위한 과정에서 발생하는 비효율적인 조치이다. 더 나은 계획안을 위해 마련된 장치들이 오히려 분쟁의 장이 되고 천편일률적인 결과물에 그치게 하는 부작용이 발생한다. 이런 상황을 완화하기 위해서는 현재 도시공원 위원회가 설계 자체에 보다 실질적인 조언 및 지침 마련이 필요하다는 입장이 있었다. 이를 통해 동일한 절차를 반복하는 것과 같은 비효율적인 과정을 줄일 수 있는 보다 효율적인 제도 마련에 대한 고려가 이루어져야 할 것이다.

IV. 결론

본 연구는 실무자들이 도시공원 관련 법제도로 인해 겪은 어려움을 심층 인터뷰를 통해 사례를 분석하는 방법으로 진행되었다.

공동적으로 실무자들이 어려움을 겪은 부분은 현존법의 융통성이 부족한 점이다. 법 적용으로 인해 환경적 여건과 부합하지 않는 결과 양상 및 예산의 비합리적 활용으로 인한 낭비가 우려되는 것이다. 이를 개선 가능한 방안으로는 법제도 적용 기준의 완화를 위한 관련 제도 마련 및 제도의 정비가 필요한 실정이다.

본 연구는 조정설계에서의 시설물과 관련된 법 제도의 정비에 적용될 수 있는 밑바탕을 마련한 것에 의의가 있다. 그러나 심층 인터뷰를 진행한 전문가 선정 기준이 뚜렷하지 않으므로 조정설계에 특화된 개선안 마련에 한계가 있다.

추후에는 충분한 관련 법령 분석과 전문가 선정의견 분석을 통해 각각의 입장마다 특화된 제도 마련의 기반을 마련할 수 있는 연구가 진행되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 문상덕(2014), 도시공원에 관한 법제적 고찰, 한국지방자치법학회 지방자치법연구 44(14-4): 159-186.
2. 박환표, 이영근(2010), 설계시공일괄 및 대안입차공사의 설계심의제도 개선방안, 대한건축학회 논문집 26(5): 109-116.
3. 오창송(2018a), 도시공원 법제도의 변천과 쟁점- 1934년~2017년 국내 법을 중심으로-, 서울대학교 대학원 공학박사 학위논문
4. 오창송(2018b), 우리나라 도시공원 관련 초기 법률 입안과 「공원법(1967~1980년)」 시행과정에서 나타난 유보지로서 도시공원에 관한 제도의 문제”, 한국조경학회지 46(3): 103-116.
5. 이명우 외(2011), 조경계획, 기문당.
6. 이법현 외(2019), 도시재생 측면에서 입체도시계획의 기능과 제도 개선방안, 한국콘텐츠학회논문지 19(2): 516-523.
7. 이정형 외(2017), 민간주도형 도시재생수법으로서 입체도시계획제도 개선방안 연구, 한국도시설계학회지 18(1): 35-50.
8. 주명수 외(2017), 도시계획변경 사전협상제도 운영상 특징과 개선방안-서울시 적용사례를 중심으로-, 한국도시설계학회지 18(4): 23-38.
9. 홍성조, 정수진(2016), 민간공원제도의 활성화방안에 관한 연구, 한국부동산학회 부동산학보 67: 87-101.
10. 한국법제연구원 홈페이지 www.klri.re.kr/
11. 국가법령정보센터 홈페이지 https://www.law.go.kr/