

사례를 통해서 본 국가도시공원 개념과 유형 연구

최혜영* · 서영애**

*성균관대학교 건설환경공학부 부교수 · **기술사사무소 이수 소장

I. 서론

국가 예산으로 조성하는 용산공원은 2007년에 제정된 「용산공원조성특별법」을 근거로 기본계획을 거쳐 현재 공원화 단계에 있다(국토교통부, 2017). 2016년에 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 국가도시공원 내용이 추가되었으나, 2021년 현재까지 이 법에 근거한 조성 사례는 없다. 부산광역시의 낙동강 하구역¹⁾과 인천광역시의 소래습지생태공원 일대²⁾를 국가도시공원으로 조성하기 위해 노력 중이다.

국가도시공원에 대한 학술연구로는 박구원(2009), 손용훈(2011), 김현(2012), Slätmo *et al.*(2021)가 있다. 국내연구는 일본의 국영공원을 주 대상으로 하여 광역 레크리에이션 거점으로서 특성과 역할, 국영공원의 도입배경, 조성 및 관리현황, 주민참여 프로그램 등을 다루었다. 해외연구로는 스웨덴과 핀란드의 국가도시공원 사례를 비교하고 국가와 공공의 역할에 대해 고찰하였다.

본 연구의 목적은 국내외의 국가가 조성하는 공원녹지 사례를 통하여 국가도시공원의 개념과 유형을 분석하는 데 있다. 연구의 내용으로는 국내사례로 국가에서 지정·조성·운영하는 공원과 정원에 대해 살펴보고, 해외 국가도시공원 사례를 고찰하여 한국형 국가도시공원이 실현되기 위한 시사점을 도출하고자 한다.

II. 국내 국가 공원과 정원

국내에서 국가 차원의 예산이 수반되는 공원녹지 유형으로는 국립공원, 국가정원, 용산공원, 국가도시공원이 있다. 국립공원과 국가정원은 각각 환경부와 산림청이, 용산공원과 국가도시공원은 국토교통부 소관이다. 국립공원은 1980년 도시공원법과 분리 제정된 「자연공원법」에 의거한 것으로 환경부 장관이 지정하며 국립공원관리청에서 관리한다. 국립공원이란 자연생태계나 자연 및 문화경관을 대표할 만한 지역을 지정한 공원이다(2조). 전국에 22개의 국립공원이 있으며 산악형이 18개로 가장 많다.

국가정원은 「수목원·정원의 조성 및 진흥에 관한 법률」 제 4조 2항에 “국가가 조성·운영하는 정원”으로 규정하고 있다. 산림청장이 지정하며, 국가가 조성·지정하는 경우와 지자체가 조

성·지정한 지방정원을 국가정원으로 지정하는 방식으로 나누어진다(동법 18조의 3). 현재 순천과 울산에 국가정원이 지정되어 있다.

용산공원은 미군기지 이전에 따른 한미 양국의 합의에 따라 특별법이 제정된 특수한 사례다. 「용산공원조성특별법」에 따르면 “대한민국에 반환되는 미합중국 군대의 용산 부지 등을 활용하여 국가의 책임하에 공원 등을 조성·관리하고 그 주변 지역을 체계적으로 정비하는 데 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로” 명시하고 있다(제1조). 공원의 관리는 국토교통부 장관의 위탁을 받은 용산공원 관리센터에서 하게 된다(동법 제31조).

국가도시공원은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제15조에 명시되어 있으며 “국가가 지정하는 공원으로서 국토교통부장관은 국가적 기념사업의 추진, 자연경관 및 역사, 문화유산 등의 보전 등을 위하여 국가적 차원에서 필요한 경우 관계 부처 협의와 국무회의의 심의를 거쳐 국가도시공원으로 지정할 수 있다”라고 규정하고 있다(제 25조의 2). 2016년에 신설된 지정 요건에 따르면 300만m²의 공원부지에 대해 지방자치단체가 전체의 소유권을 확보하여야 한다(동법 시행령 별표1의 2).

한국의 제도상 국가가 관여하는 공원과 정원의 지정 요건과 개념의 차이를 엄격하게 구분하기는 어렵다. 국립공원과 국가도시공원은 대상지 특성 면에서 유사하며, 국가도시공원과 국가정원은 공원과 정원에 대한 개념 차이부터 명확하지 않다. 국가도시공원에 대한 지정 요건이 대상지 확보와 예산 면에서 현실적으로 어려운 상황이다.

III. 국가도시공원의 해외 사례

1. 북미

1) 캐나다

국가도시공원 사례로 볼 수 있는 곳은 다운스뷰파크(Downsview Park)와 루지국가도시공원(Rouge National Urban Park)을 들 수 있다. 다운스뷰파크의 조성과정을 살펴보면, 1990년대 중반 캐나다 정부는 군사 기지를 폐쇄하고 공원(Downsview Park)과 단지(Downsview Lands)로 개발할 것을 결정했다. 국영기관인 캐나다 토지공사(Canada Lands Company, Ltd.)가 공원 부지를 포함, 전체

일곱 개의 구역 중 다섯 군데의 토지를 소유하고 있으며 공원과 단지를 조성해 왔다(CLC, 2021: Downsview Lands, 2021). 이 중 공원은 2012년 완공되었으며, 이후 캐나다토지공사 산하의 공원 관리청인 파크다운스뷰파크(Parc Downsview Park Inc.)가 관리 및 운영을 맡고 있다(Downsview Park, 2021).

다운스뷰파크는 'National Urban Park'라는 용어를 사용하고 있지만(City of Toronto, 2015), 국영기업이 국가를 대신해 조성한 곳이므로 최초의 법적 국가도시공원은 루지국가도시공원이라 할 수 있다. 이 공원은 2015년 제정된 특별법(Rouge National Urban Park Act, S.C. 2015, c. 10, 2017년 개정)에 따라 연방 정부에서 조성 및 관리를 담당하고 있으며 시 정부는 토지 소유권을 연방 정부로 이전해 왔다(Parks Canada, 2019a). 특별법에 따르면 국가도시공원은 국가가 지정하고 관리하며, 담당 장관은 공원으로 지정한 후 5년 안에 관리 계획을 수립해야 한다. 루지국가도시공원의 조성 목적은 자연보존과 복원, 문화유산체험, 보호구역 가치 유지, 멸종위기종 보호, 관광을 통한 경제적 기회 창출이다(Parks Canada, 2019b). 기본적으로 자연환경을 보존하는 것에 가장 큰 가치를 두는 '국립공원'의 개념과 유사하다. 광역대도시권에 인접하여 도시의 개발 및 확장으로부터 자연적, 문화적 가치가 있는 영역을 보호함과 동시에 도시민들에게 하이킹, 캠핑 등 다양한 휴식, 문화적, 교육적 프로그램을 제공할 필요성이 있을 때 국가도시공원으로 지정하여 여타 국립공원과 같이 연방 정부가 지정, 조성, 관리 및 운영을 담당하고 있다. 캐나다의 국가도시공원은 국립공원과 마찬가지로 환경 및 기후변화부(Ministry of Environment and Climate Change) 산하 국립공원청(Parks Canada)에서 관리를 담당하고 있다.

최근 캐나다 정부는 코로나 시대에 도시공원의 중요성을 인식하고 다른 지역으로도 국가도시공원을 확장하여 네트워크를 구축하기 위해 지역 정부와 협업하여 대상지를 탐색하고 있다(Parks Canada, 2021).

2) 미국

미국에서는 '국가도시공원'이라는 용어를 사용하고 있지 않지만 연방 정부의 기금으로 도시공원의 조성 및 관리·운영을 지원하는 프로그램이 있다.

1964년 미 의회에서는 연방토지 및 수자원 보존법(Federal Land and Water Conservation Act(Public Law 88-578))을 제정하였다. 빠른 개발에 대응하고 자연적, 문화적 가치가 높은 레크리에이션 활동을 위한 땅을 확보하여 공원을 조성하는 것이 필요하다는 인식에 따라 법안을 만들고 기금(Land and Water Conservation Fund, LWCF)을 조성하였다. 초기 기금은 연방 정부의 자산을 매각한 이익금, 모터보트 연료에 대한 세금, 연방 소유의 땅에서 레크리에이션 활동을 할 때 내는 비용 등으로 조성되었으나 점차 필요로 하는 금액이 증가하면서 1968년 수정

법안(Public Law 90-401)을 통해 미연방 근해 석유와 가스 시추권을 기업에 임대하고 기업으로부터 받은 로열티로 기금 조성을 하게 되었다(National Park Service, 2020a).³⁾

LWCF 프로그램은 연방용과 주 정부용으로 나뉜다. 연방용 프로그램은 연방 땅을 관리하는 기관들이 자연, 문화자산을 보호하고 레크리에이션 목적의 공간을 국민에게 제공할 수 있도록 도와준다. 주 정부용 프로그램은 주와 지역 정부가 야외 레크리에이션 공간과 시설을 개발하고 땅을 확보할 수 있는 예산을 매칭해준다. 이는 도시 지역의 낙후된 레크리에이션 공간과 시설의 재건, 질 향상, 이를 위한 계획, 시민 참여, 평가 등에 비용을 보조하는 프로그램이라고 볼 수 있다(National Park Service, 2020a; U.S. Department of the Interior, 2021). LWCF는 미국의 국립공원청(U.S. National Park Service)의 특별부서(Special Division)에서 관리하고 있다.

연방재산법(Federal Property Act, 40 U.S.C. 550(b) and (e))에 근거하여 연방 정부의 자산을 지방 정부로 이양하여 공원이나 레크리에이션 공간을 조성하도록 돕는 프로그램도 있다(National Park Service, 2020b). 이 중 하나는 군 기지 재배치 및 폐쇄법(Base Realignment and Closure Act, BRAC)이며, 폐쇄된 군 기지를 지방 정부로 이양하여 공원이나 레크리에이션 공간으로 사용하는 것이다. 지금까지 27개 주에서 92개의 공원이 조성되었으며(National Park Service, 2019) 뉴욕주의 포트토티 공원(Fort Totten Park)은 요새와 군 시설을 그대로 남겨 공원으로 사용하고 있다(NYC Parks, 2021).

미국의 국립공원청은 미국 내무부(U.S. Department of the Interior) 산하 기관이며 1916년 설립되었다. 국립공원, 국가사적지(National Monuments), 생태적, 역사적 가치가 있는 곳을 보존함과 동시에 사람들이 접근 및 이용할 수 있도록 하고 있다(National Park Service, 2018).

2. 유럽

유럽에서 먼저 국가도시공원 개념을 도입한 것은 스웨덴이다. 스웨덴은 1995년에 도시 개발 압력에 대항하여 왕립 녹지지역과 사냥터를 보호하기 위해 국가도시공원을 지정하였다. 중앙 정부는 대부분의 땅을 소유하고 있으며 관리는 중앙 정부와 지방 정부가 함께 하고 있다(Slätmo *et al.*, 2021).

핀란드 국가도시공원(Finnish National Urban Park, NUP) 개념은 2000년 토지이용 및 건설법(Land Use and Building Act)의 일환으로, 도시를 계획하는 도구 및 방법으로 제정되었다. 도시인들의 녹지공간 접근성 향상을 위해 도입했으며, 2001년 첫 번째 국가도시공원이 지정된 이래 현재까지 총 9개로 늘어났다. 핀란드에서는 국가도시공원을 '지속가능한 도시 계획 및 개발'의 한 방법이자 전략으로 사용하고 있다. 도시의 기능

과 도시의 장점을 유지하면서 도시 지역에 존재하던 자연, 녹지, 역사, 문화적 자산을 보호하면서 도시 환경과 통합하려는 의도다(Europarc Federation, 2021).

스웨덴과 핀란드는 도시 지역 내에서 생물다양성과 녹지공간을 보호하고 문화적 자산, 생태적 가치, 레크리에이션 수준의 향상을 꾀한다는 점에서 국가도시공원의 개념이 비슷하다. 스웨덴이 보다 생태적 가치의 보존에 초점을 맞추어 도시 개발을 적극적으로 제한한 데 비해 핀란드는 국가도시공원 내 도시 개발을 가능하도록 함으로써 지속가능한 개발을 지향하는 지방 정부가 적극적으로 신청할 수 있도록 하였다(Slätmo *et al.*, 2021).

핀란드의 국가도시공원은 지방 정부가 서류를 준비하여 환경부에 신청하고 환경부(The Ministry of the Environment)는 국가도시공원 범주에 적합한지 판단해 결정을 내린다(The Ministry of the Environment, 2011). 지방 정부는 신청 시 선정 이후의 관리 계획을 제출해야 하는데 이를 위해서는 지방 의회의 승인을 받아야 한다. 따라서 핀란드의 경우, 스웨덴과 달리 상향식으로 진행된다(Slätmo *et al.*, 2021). 땅의 소유 주체는 지방 정부나 공공기관, 중앙 정부, 개인 등 다양할 수 있다. 지정되면 지방 정부가 작성한 관리 계획에 의해 관리한다(Europarc Federation, 2021). 환경부의 지정 요건은 첫째, 도시 자연 및 중요한 문화적 환경, 국가적 역사, 또는 도시의 발전 단계를 보여주는 공원이나 녹지를 반드시 포함할 것, 둘째, 공원과 녹지는 충분히 크고 간섭받지 않아야 하며 블루-그린 코리더와 연계되어 있어야 할 것, 셋째, 도시 주변의 농촌 지역과 연결되는 생태적 코리더가 지역 안에서 형성되어 있어야 할 것, 넷째, 국가도시공원은 도시 핵심 구조 또는 중심 바로 인근에서 시작해야 한다는 내용을 담고 있다(Slätmo *et al.*, 2021).

3. 일본

1976년 도시공원법 개정으로 도입한 국영공원 제도는 두 가지 유형이 있다. 광역공원인 이호국영공원과 국가적 기념사업으로 내각회의로 결정되는 로호국영공원으로 구분할 수 있다. 이호국영공원은 배치, 규모(300ha), 입지 등의 표준이 마련되어 있으며, 건설성의 권한을 법에서 명시하고 있고, 로호국영공원은 별도의 기준은 없으며 내각회의에 의해서 결정된다(손용훈, 2011).

관리 면에서도 차이가 있다. 광역공원인 이호국영공원은 관련 지자체에서 일부 관리부담을 맡고 있지만, 기념공원인 로호국영공원은 국비로 공원정비와 유지관리가 이루어진다. 국영공원의 관리는 건설성이 주무관청으로 시행되며 공원 안 일반시설의 유지관리나 활용에 대한 업무는 공원녹지 관리재단에서 위탁하고 있으며 수익자부담 설치 관리하는 방식으로 운영 중이다(손용훈, 2011). 공공기관, 대학, 연구소, 민간기업, 주민협력체,

NPO단체 등과 네트워크를 형성하고 프로그램을 기획, 실행하고 있다(김현, 2012).

일본의 국영공원은 법 제도적으로 지원체계를 구축하고 도시공원법에 근거한 도시계획시설이라는 점에서 한국의 여건과 유사하다. 박구원에 따르면 일본의 공원체계 상 국영공원은 도시생활권 공원과 광역국립공원의 중간개념이며, 일본의 국영공원은 한국의 도시자연공원구역과 유사한 개념이다(박구원, 2009).

IV. 결론

본 연구는 국가도시공원이 법에 명시된 이후 조성된 사례가 없다는 점에서 의문점과 문제의식을 가지고 출발했다. 국가가 관여하는 공원녹지 중에서 뒤늦게 법제화된 국가도시공원제도는 기존의 다른 공원·정원 제도의 개념이나 지정 요건 면에서 유사하거나 중복되는 점이 많다고 볼 수 있다.

해의 사례를 요약하면, 캐나다의 다운스뷰파크는 국영기업에서 땅을 소유하고 조성하며 위탁 관리하는 방식이며 최초로 국가도시공원이라는 용어를 쓰기 시작한 루지국가도시공원은 개념이나 지정 및 관리 주체로 볼 때 우리나라의 국립공원과 유사한 개념으로 볼 수 있다. 미국의 경우는 연방법안 제정에 따라 기금을 마련하여 주 정부에 일정 비율로 예산을 매칭시켜주는 방식으로 재정적 프로그램으로 이해하는 것이 적합하다. 유럽의 스웨덴과 핀란드가 실행 중인 국가도시공원 개념은 서로 유사하나 스웨덴이 보존에 역점을 두는 반면, 핀란드는 개발을 허용하면서 도시변화와 연계를 강조한다. 일본 국영공원의 두 가지 유형은 광역공원과 기념공원 성격으로 구분되며 서로 다른 지정 요건과 조성·관리 비용 부담 방식을 가진다.

각각 국가 구조와 역할이 다르므로 국가도시공원이라는 하나의 개념으로 단순 비교하기는 어렵다. 나라별로 서로 다른 자연 조건, 역사자원, 문화적 인식, 행정기관의 성격과 역할 등에 기반을 둔 절차와 과정을 구축하기 때문이다. 국가의 예산으로 도시 혹은 도시 인근 지역에 대규모의 공원을 만드는 일은 한정된 국토 범위와 예산 면에서 실현하기 어려운 제도지만, 공공재로서 필요하다는 인식을 바탕으로 나라별로 문화 사회적, 정치·경제적 여건에 맞는 제도를 만들고, 서로 다른 방식으로 발전시켜 나가고 있다. 국내에서는 국가정원이라는 제도가 산림청에 의해 실행되고 있는 상황에서 유사한 개념의 오픈스페이스를 국가 정책으로 실현하기 위해서는 타당한 논리를 기반으로 하는 기본방향과 개념을 정립하고 실현 가능한 프로세스를 수립해야 한다.

이를 위한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 개념과 기본방향에 대한 충분한 논의와 공감대 형성이 필요하다. 공원과 정원의 개념, 대형공원의 역할과 가치, 보존과 이용에 대한 선명하고 구체적인 방향 수립이 전제되어야 한다. 둘째, 한국의 특성에 적합한

법률적, 재정적 지원방식에 대한 유연한 로드맵을 구축해야 한다. 셋째, 대상지 확보, 조성, 관리, 운영 등의 전 과정에 대한 통합적인 프로세스를 통해 지역 여건에 적합한 모델을 구축해야 한다. 넷째, 국가, 지자체, 민간기업, 시민사회 간의 역할과 책임을 분담하여 실현가능한 프레임 구축해야 한다. 다섯째, 지속가능한 국가도시공원제도 운영을 위해서는 유사한 법 제도를 통합하거나 분리하고 칸막이를 넘어서는 부처 간의 협력이 필요하다.

본 연구는 국내 유사한 법 제도와 해외 사례 고찰로 시사점을 도출하여 실현 가능성을 탐구했다는 점에서 선행연구와 차별성을 가진다. 본 연구를 통해 공공재로서 공원녹지에 대한 국가의 역할과 책임에 대해 다시 생각해 보는 계기가 되었다. 연방 정부가 매입하여 공원을 조성한 후 정원박람회를 개최하고, 지방 정부에 이양하는 독일의 사례, 공원과 정원을 역사유산으로 인식하고 국가 목록으로 등록·관리하는 영국 등의 사례는 후속연구로 남긴다.

-
- 주 1. 20년간 추진해온 낙동강하구역 100만 평 공원 운동의 일환으로 '2020 낙동강, 국가도시공원 포럼'이 2020년 12월 1일에 개최된 바 있다(라펜트, 2020).
 - 주 2. 소래습지생태공원 옆 물류창고계획이 알려지자 시민단체를 중심으로 반대 서명운동이 시작되었으며 시흥 갯벌 습지보호 지역과 연계한 생태복원을 추진하여 국가도시공원 지정을 희망하고 있다(라펜트, 2021).
 - 주 3. 환경 파괴적 행위를 통해 얻은 수입을 자연 지역, 수자원, 역사적 자산 등을 보호하고 국민에게 레크리에이션 기회를 제공하는 데에 국민의 세금 대신 사용하고자 한 것이었다. 이 기금으로 지원하는 금액은 해가 갈수록 점점 증가하여 1977년 매해 900만 달러를 지원하는 것으로 수정되었다(Public Law 95-42). 2020년 트럼프 정부에서는 Great American Outdoors Act(Public Law 116-152)를 제정하여 LWCF로 매해 900만 달러를 레크리에이션 목적의 땅을 확보하고 조성하는데 연구적으로 지원할 수 있는 기반을 마련하였다.

참고문헌

1. 국토교통부(2017) 용산공원 에센스 1.0.
2. 김현(2012) 일본 국영공원 관리 특성 분석. 한국환경복원기술학회지 15(5): 1-17.
3. 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률(법률 제18047호).
4. 라펜트(2020) https://www.lafent.com/mbweb/news/view.html?news_id=127840&kwda=%EA%B5%AD%EA%B0%80%EB%8F%84%EC%8B%9C%EA%B3%B5%EC%9B%90(2021. 8. 12. 검색).
5. 라펜트(2021) https://www.lafent.com/mbweb/news/view.html?news_id=128895(2021. 8. 12. 검색).

6. 박구원(2009) 관광레크레이션 체계형성을 위한 제도연구: 일본국영공원의 제도적특성과 역할을 중심으로. 관광학연구 33(3): 125-148.
7. 손용훈(2011) 국가도시공원제도의 개념과 관리운영상의 과제-일본 국영공원제도의 운용사례를 중심으로. 국토계획 46(3): 79-92.
8. 수목원·정원의 조성 및 진흥에 관한 법률(법률 제17723호).
9. 용산공원 조성 특별법(법률 제18050호).
10. 자연공원법(법률 제17425호).
11. Base Realignment and Closure Act(Public Law 101-510).
12. CLC(2021) <https://www.clc-sic.ca/attractions/downsview-park>(2021. 9. 6. 검색).
13. City of Toronto(2015) Downsview Area Secondary Plan.
14. Downsview Lands(2021) <https://downsviewlands.ca/neighbourhoods>(2021. 9. 6. 검색).
15. Downsview Park(2021) <https://en.downsviewpark.ca/park>(2021. 9. 6. 검색).
16. Europarc Federation(2021) <https://www.europarc.org/case-studies/finnish-national-urban-parks-nup-tool-for-promoting-biodiversity-in-urban-areas/>(2021. 9. 6. 검색).
17. Federal Land and Water Conservation Act(Public Law 88-578).
18. Federal Land and Water Conservation Act(Public Law 90-401).
19. Federal Property Act(40 U.S.C. 550(b) and (e)).
20. Great American Outdoors Act(Public Law 116-152).
21. Ministry of the Environment(2021) <https://ym.fi/en/national-urban-parks>(2021. 9. 6. 검색).
22. National Park Service(2018) <https://www.nps.gov/articles/quick-nps-history.htm>(2021. 9. 14 검색).
23. National Park Service(2019) <https://www.nps.gov/orgs/1508/base-realignment-and-closure.htm>(2021. 9. 14 검색).
24. National Park Service(2020a) <https://www.nps.gov/subjects/lwcf/index.htm>(2021. 9. 14 검색).
25. National Park Service(2020b) <https://www.nps.gov/orgs/1508/index.htm>(2021. 9. 14 검색).
26. NYC Parks(2021) <https://www.nycgovparks.org/parks/fort-totten-park>(2021. 9. 14 검색).
27. Parks Canada(2019a) <https://www.pc.gc.ca/en/pn-np/on/rouge/info/nouvelles-news/nouvelles-news-arch/20171021-ontario>(2021. 9. 14. 검색).
28. Parks Canada(2019b) Rouge National Urban Park Management Plan.
29. Parks Canada(2021) <https://www.canada.ca/en/parks-canada/news/2021/08/government-of-canada-invests-130-million-to-work-with-partners-to-create-a-network-of-national-urban-parks.html>(2021. 9. 14 검색).
30. Rouge National Urban Park Act(S.C. 2015, c. 10, 2017년 개정).
31. Siätmo, E., Nilsson, K. amp; Huynh, D.(2021) The role of the state in Preserving urban green infrastructure - National urban parks in Finland and Sweden. Journal of Environmental Planning and Management, 1 - 21. <https://doi.org/10.1080/09640568.2021.1949968>
32. U.S. Department of the Interior(2021) <https://www.doi.gov/lwcf/about/overview>(2021. 9. 6. 검색).