

국내 도시공원 유형변경에 따른 시설변화 연구

- 서울시 공원을 중심으로 -

고하정

서울대학교 환경계획연구소 객원연구원

A Study on Facility Changes according to Changes in the Urban Park Type in Korea

- Focus on Parks in Seoul -

Ko, Ha-jung

Visiting Researcher, Environmental Planning Institute, Seoul National University

ABSTRACT

Urban parks play the role of providing leisure spaces for people in their everyday life along with serving ecological functions in the city. Although urban parks aim to satisfy the needs of users visiting the park, most urban parks are currently uniformly created and maintained without considering the environmental characteristics based on the needs of users. This study thus analyzed parks that underwent modifications in line with the revised Park Act in 2005. There were 45 parks whose types were legally changed, of which 21 were changed from children's parks to small parks, and 19 were changed to utilize and highlight the themes such as cultural parks and historical parks. Among the parks whose types have changed, the ratio of amenities in cultural and historic parks has increased, while the facility area in small parks has decreased and the green area has increased in its place. As a result of analyzing the changes to the park facility area, it was confirmed that increasing park amenities has a positive effect in pursuing revitalization of use through park maintenance, but has a negative consequence of significantly decreasing green area. It is necessary to reorganize the park type classification system to reflect the park environment and prepare guidelines for a new installation standard by park type to expand the net function of parks in cities and maintain the sustainable ecological environment. Through in-depth discussions on the facilities of park types, it is anticipated that innovative and multilateral research could be conducted to prepare improvement measures tailored to the guidelines of urban park types in years to come.

Key Words: Urban Parks and Green Act, Urban Park Classification System, Change of Park Type Subdivision, Facility Area, Green Area

Corresponding author: Ha-Jung Ko, Visiting Researcher, Environmental Planning Institute, Seoul National University, Seoul 08826, Korea, Tel.: +82-2-880-5643, E-mail: tweety1229@snu.ac.kr

국문초록

도시공원은 도시 내 생태적 기능과 함께 일상생활의 여가공간 역할을 담당한다. 도시공원은 공원을 방문하는 이용자의 수요를 반영해야 함에도 불구하고, 현재 대다수의 도시공원이 환경특성을 반영하지 못하고 일률적으로 조성되어 유지되고 있다. 이에 본 연구에서는 2005년 공원법 개정 후, 세분유형 변경이 완료된 공원을 중심으로 변화를 살펴보았다. 법적공원유형이 변경된 공원은 모두 45개로 그중 어린이공원에서 소공원으로 유형변경이 21개소로 가장 많았으며, 주제공원인 문화공원과 역사공원으로 공원의 특성을 살리고자 하는 경우도 19개소에 달했다. 변경 유형별로 문화공원과 역사공원은 건물 신축 등 시설율이 증가한 반면, 소공원은 시설면적이 감소하고 녹지면적이 증가하였다. 공원시설면적 증감을 분석한 결과, 공원 정비를 통한 이용활성화를 추구하는 긍정적인 효과와 동시에 녹지면적이 감소하는 부정적인 면을 확인할 수 있었다. 도시에서 공원이 가지는 순기능 중 하나인 생태환경 유지를 위해서는 공원 주변여건에 대한 반영과 함께 새로운 시설기준 마련이 필요하다. 추후 공원 유형별 시설기준에 대한 심도 있는 논의를 통해 도시공원 유형별 조성 가이드라인 마련을 위한 심층적인 연구가 진행되기를 기대한다.

주제어: 공원녹지법, 도시공원분류체계, 공원유형세분변경, 시설면적, 녹지면적

1. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

팬데믹 상황으로 일상여가공간이 중요해진 가운데, '2050 탄소중립선언'으로 공원녹지의 가치는 더욱 높아졌다. 이미 잘 알려진 바와 같이 도시에서 공원녹지는 시민들의 여가공간 외에도 도심의 기후조절, 도시물순환 환경 개선, 대기환경조절, 탄소흡수원, 생물다양성 증진 등 생태적인 역할을 한다. 최근 연구에서도 도시열섬 저감효과(Kim *et al.*, 2020; Hong *et al.*, 2021), 미세먼지 저감효과(Park *et al.*, 2019), 탄소흡수(Park and Jo, 2021) 등 세부효과가 확인되고 있다. 하지만, 현재 도시는 빠른 도시화와 개발로 공원을 신규 조성할 빈 땅이 거의 없으며, 공원조성이 가능한 부지가 있어도 조성예산 마련 등 재정적인 문제로 양적 확장에는 어려움이 있다.(Ko, 2020) 불투수지역이 대부분인 도시에서 수목의 다층적 식재가 가능한 공원은 생태적으로 매우 중요하다.

도시공원은 도시계획시설 중 공간시설로 1930년 도시계획안 마련을 시작으로 공원제도가 도입되었다(Kim, 1994). 이후 사회여건 변화에 따라 공원 관련 법제도도 변해왔다. 1967년에 제정된 「공원법」으로 자연공원과 도시공원이 구분되었으며, 2005년 도시공원법 개정으로 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에서 생활권공원과 주제공원이 구분되었다. 주제공원 등장은 공원의 다양성 확대에 중요한 역할을 하였다. 하지만 이러한 제도변화에도 불구하고, 여전히 많은 공원이 고유의 특성을 반영하지 못하고 일률적으로 조성되어 관리되고 있다.(Hong *et al.*, 2007; Suh and Oh, 2020). 도시공원의 지리적 위치에 따라 지형, 이용계층 등 환경여건은 다양한 것에 비해, 공원 특성의

다양화는 미흡한 편이다. 실제 공원 방문자의 이용과 동떨어진 공원시설은 이용률을 저하하고 때때로 버려진 공간으로 인식되기도 하며, 제도적 제약으로 주민 요구시설 추가 도입이 어려운 경우도 있다. 또한, 역사적 가치가 있는 사적지를 포함하고 있어도 역사공원이 아닌 근린공원으로 구분되는 공원이 있다. 역사공원으로 지정된 공원과 공원의 공공성과 문화재 관리에 대해서도 보존과 활용측면의 다양한 시각으로 인해 조성 및 유지관리에 많은 갈등이 존재한다(Gil *et al.*, 2016).

이에 본 연구에서는 공원유형변경에 따른 변화양상을 파악하고 현안과제를 파악하고자 하였다. 구체적으로는 법적 공원 유형 개정 후 변경된 공원을 대상으로 공원시설 변화내용을 분석을 통해 공원유형 변경이 당면한 현안을 고찰하고 도시공원 세분에 대한 과제와 시사점을 제시하는 것을 목적으로 한다.

2. 선행연구 고찰

도시공원의 정책, 법제도 연구는 1970년대 양적 확보에서 1990년대에 조성 및 관리에 관한 주제로 확장되었으며, 1990년대 이후부터 활발하게 연구되었다. 대표적으로 Lee(1976)는 일제부터 1970년대 중반까지의 공원 정책과 공원 관련 법규를 규제측면에서 연구하였으며, Park(1996)은 도시계획시설과 비도시계획시설로 나누어 도시공원녹지 관련 법규 현황을 고찰하였다. 이외에도 Kim(1990)의 일제강점기 시대의 공원계획 연구와 Kim(1994)의 일본의 공원 정책과 제도 연구가 진행되었다. 최근 연구로는 Oh(2018)가 1934년부터 2017년까지의 국내 도시공원 법제도의 변천을 정리하였으며, Cho and Kim(2019)은 경정부 공원녹지의 유형의 변화를 고찰하였다. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」과 관련한 도시공원의 정책, 제도에

대한 문제점을 고찰하는 연구는 2000년대 이후 본격적으로 나타나는데, 법제도의 효과와 문제점에 대한 연구(Park, 2006)나 민간공원에 대한 문제점을 지적하는 연구(Yang, 2007; Mun, 2014; Oh, 2019)가 있으며, 일본 공원녹지 법규와 정책 연구(Kang, 2005; Park, 2006)도 진행되었다.

공원유형에 대한 선행연구에서는 도시공원 특성을 변수로 법제도와는 다른 기준으로 공원을 분류를 시도하고 그 안에서 공원특성과 공원유형의 관계성을 찾고자 하였다. Kim *et al.*(2002)은 서울시 도시공원의 시설기능을 변수로 공원을 분류한 결과, 공원시설 기능에 따른 유형구분이 어려워 공원시설이 도시공원 특성을 반영하지 못하고 있다고 서술하였다. 몇몇 공원을 제외하고는 법적 기준에 따라 공원시설이 유사하게 배치, 조성된 문제점을 이끌어냈다는 점에서 유의미한 연구라고 생각된다. Kim *et al.*(2010)은 도시공원을 공원이용자, 이용시설 및 자원, 관리업무의 난이도에 따라 산지자연형 공원, 생태목적형 공원, 시설집중형 공원으로 구분하여 관리주체를 제안하였다. 하지만, 기존 유형과 제안한 유형을 1:1로 대응하여 적용하여 공원별 특성을 고려했다고 보기 어려우며, 유지관리주체에 대한 부분이 고려되지 않은 한계점을 가진다. Hong *et al.*(2007)은 공원법 개정 이후 차별화가 어려운 근린공원, 역사공원, 문화공원 개념과 특성을 조사한 결과, 개정된 공원유형에 따른 공원조성이 완료되지 않았기 때문에 세 공원에 대한 명확한 차이를 확인하기 어려웠으며, 이에 공원의 특성을 반영하는 시설 및 서비스에 대한 연구가 필요함을 역설하였다. 이외에 구체적인 공원유형에 초점을 맞춘 연구로는, Park and Jang(2018)이 일본 도시공원을 중심으로 방재공원 조성을 위한 방안을, Gil and Park(2020)은 국내 역사공원의 현황과 문제점을 고찰하였다.

위의 연구들은 도시공원 유형에 대한 법제도와 정책을 다루고 공원특성을 고려한 유형분류를 시도하였으나, 법적 공원유형에 대한 현안에 대해 심도 있는 접근을 한 연구는 미비하다. 따라서 법적 공원유형 제도의 실효성을 높이기 위해서는 공원유형 세분변화에 대한 현안을 검토할 필요가 있다.

II. 연구범위와 방법

본 연구는 도시공원의 법적유형에 대한 연구로서 도시공원 세분유형 변화를 살펴보고 시사점 도출하는 것을 연구의 범위로 한다. 이에 도시공원 유형 세분 구分的 기초가 된 2005년 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 개정을 기준으로 개정된 법에 의해 도시공원 세분변경이 시작된 2006년부터 2021년까지를 시간적 범위로 하였다. 공원 유형변경자료는 고시문을 활용하여 데이터를 구축하였으며, 홈페이지 공식자료, 미디어 기사 등을 통해 대상공원의 사업내용을 수집 탐색하였다. 이 과정에서 2009년(서울특별시고시 2009-제216호) 이전¹⁾ 일반적인

공원조성계획 변경결정된 공원과 공원의 성격이 변화하는 것이 아닌 일몰제로 인해 도시자연공원구역 지정으로 세분유형이 변경된 공원은 제외하였다. 최종적으로 고시를 통해 세분유형이 변경이 확인된 공원 45개소를 연구대상공원으로 한정하였다.

공원유형 세분 및 시설설치, 조성기준 등에 대한 제도적 내용은 법제처 및 국회입법 공공자료를 참고하였으며, 공원조성계획변경 결정조서 내용을 참고하여 고시문에 기재된 면적과 시설내용을 분석에 활용하였다. 공원의 세분변경결정 사유와 시설면적 변화를 중심으로 살펴보았는데, 연구대상공원의 세분변경결정 사유는 고시문에 기재된 내용을 기준으로 구분하였다. 고시문에 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 개정으로 도시공원의 세분이 다양화됨에 따라, 기존 공원에 대한 주변여건 및 이용현황 등을 고려하여 합리적으로 도시공원의 세분(종류)을 변경하여 체계적으로 도시공원을 관리하기 위함이라고 기재된 경우에는 '법개정'으로 구분하였다. 일부 공원은 결정 사유에 법개정으로 인한 변경이라고 명시하지는 않았으나, 시기적으로 법개정 이후에 해당하고 별다른 사유 없이 공원특성을 이유로 세분유형변경을 결정한 공원은 '법개정'으로 사유를 기재한 공원과 같은 개념으로 보았다. 그 외 구체적인 사유가 기재된 공원은 별도로 고시문에 언급된 사유로 구분하였다.

연구대상지 45개 공원 중 대부분의 공원이 별다른 변경사항이 없이 존치되어 있는 반면, 16개소 공원은 이용활성화를 위한 공원조성계획변경이 완료되었거나 진행 중이다. 이 중 변경사유가 예외적인 서서울호수공원과 원지동 체육공원을 제외한 14개소를 중심으로 공원시설변화를 검토하였다. 비교분석데이터는 중간에 변경된 횟수와 관계없이 공원 세분유형 변경시점의 고시문과 현재 시점으로 최종변경 고시문의 값을 분석활용 데이터로 활용하였으며 기술통계분석을 통해 비교하였다. 공원유형 세분변경결정 고시문에 기재된²⁾ 공원 부지면적, 총시설면적, 각 시설(조경, 휴양, 유희, 운동, 교양, 편익, 관리, 녹지 및 기타)의 시설면적, 건축물 면적(바다면적, 연면적)을 데이터로 활용하였다. 단, 시설면적은 시설부지면적이 아닌 시설을 산정시 포함되는 시설면적값을 활용하였으며, '기반시설'은 도로와 광장, '녹지 및 기타시설'은 녹지와 기타시설로 각각 구분하여 분석하였다³⁾. 증감 변화값은 숫자 앞에 별도의 기호가 없는 것은 증가된 것을 의미하며, 음(-)의 표시가 있는 것은 감소한 것을 의미한다.

III. 국내 법제도에서의 도시공원 유형 변천사

1. 국내 도시공원 법제도 변화과정

도시공원 법제도는 도시공원의 확보 및 설치, 관리를 위해 도시공원 및 도시계획 등 관련 법령으로 규정하는 제도를 말하는데, 국내 근대적 공원개념은 갑오경장(1894년)을 기점으로

일본을 거쳐 우리나라에 들어오게 되었다. 1940년 3월 결정된 (총독부 고시 208호) '경성부 시가지계획 공원결정 고시'를 통해 서울시 공원이 계획되었다⁴⁾. 당시 계획안에서는 공원 유형을 중복지정하여 모든 공원은 아동공원으로 지정되어 있었다 (Kim and Cho, 2019).

1960~70년대에 걸쳐 도시계획법, 공원법, 산림법 등 토지이용관계법 제정을 통해 법체계가 정립되었다. 1961년 산림령은 산림법으로 대체되고, 1962년 조선시가지계획령은 도시계획법과 건축법으로 분리 제정하였다⁵⁾. 도시계획법 제정으로 공공시설 입지 및 주택조성을 위해 공원 해제가 가능해졌으며, 고공과 국군묘지를 공원으로 지정하는 내용이 포함되었다. 1967년 「공원법」 제정으로 도시공원이 도시계획시설 중 하나의 독립된 시설인 공공재(公共財)로 인식되기 시작하였으며, 하나로 '자연풍경지를 보호하고 국민의 보건, 휴양 및 정서생활을 향상'이라고 정의하고, 공원을 크게 국립공원, 도립공원, 도시공원으로 구분하였다. 1970년대에는 도시의 개발과 함께 도시재개발법(1976년 제정, 2002년 타 법 폐지), 주택건설촉진법(1973년 제정, 현 주택법), 택지개발촉진법(1980년 제정) 등의 특별법으로 주거지 개발이 이뤄지면서 어린이공원 등을 함께 조성하는 것이 용이해졌다. 1980년 자연보호관계규정을 보완하기 위해 「공원법」이 「자연공원법」으로 명칭 변경이 제정되고⁶⁾, 도시공원 관련 규정은 독립된 법규인 「도시공원법」으로 제정되면서 공원 시설 종류를 법으로 명시하여 도시공원 및 녹지의 설치 근거를 신설하였다. 1990년 「자연공원법」 개정으로 국립공원 업무가 건설부에서 내무부로 이관되었으며, 1993년 지방자치제도의 시행과 규제완화 정책으로 「도시공원법」이 개정되면서 체육공원이 신설되었다.

2000년대에 들어서 도시계획시설결정 실효제와 관련 장기미집행 도시자연공원 문제 해소를 위해 도시자연공원구역제도 도입이 추진되었고, 2005년 7월 「도시공원법」 전면 개정으로 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」이 제정되었다. 이후, 2009년 전면개정을 통해 민간공원특례 신설, 도시자연공원구역 규제와 공원조성계획절차를 완화하였으며, 2011년에는 도시공원 내국·공립 보육시설 설치가 허용되었다. 2012년 개정을 통해 인구 50만 이상 대도시의 조례로 주제공원을 정할 수 있도록 하고 민간공원 활성화를 위한 특례를 추가하였으며, 2013년 개정에서는 도시농업을 활성화하기 위하여 주제공원 내 도시농업공원이 신설되었다. 2015년에는 도시공원 및 시설관리 위탁을 공원관리청이 속하는 지방자치단체의 조례를 따를 수 있도록 개선하였으며, 민간공원조성사업에 대한 규정을 완화하였고, 2016년에는 국가가 직접 공원을 설치하고 유지관리할 수 있는 국가 도시공원 및 국가도시공원 특례를 신설하였다. 최근에는 증가하는 기후 변화와 재난 위험에 대비하기 위하여 2019년 개정을 통해 방재공원을 신설하고 '지진 등 재난발생시 도시민 대피

및 구호 거점으로 활용될 수 있도록 설치하는 공원'이라고 정의하였다.

2. 도시공원 유형구분 및 유형별 시설 기준

1940년 조선시가지계획령에 의한 시가지공원계획에서는 공원유형을 대공원, 소공원, 준공원으로 구분하고 있는데, 대공원은 자연공원, 운동공원, 보통공원으로, 소공원은 근린공원, 아동공원(소년, 유년·소녀)과 유아공원으로 구분하였으며⁷⁾, 이외에도 준공원인 도로공원과 가원(街園)이 제시되어 있다. 1962년 도시계획법 제정으로 1963년 '서울도시계획 재정비에 따른 공원계획변경'이 고시되면서 공원유형을 대공원, 근린공원, 아동공원, 묘지공원으로 구분하였다. 1967년 제정된 공원법에서는 도시공원을 자연공원, 보통공원, 근린공원, 도로공원, 묘지공원으로 분류하였으며, 1971년 도시계획법 전면 개정으로 어린이공원, 자연공원, 근린공원, 묘지공원으로 세분되면서 도로공원은 사라졌다. 공원법 제정 이후에도 기존 도시계획법상⁸⁾의 기준은 공원세분에도 영향을 주었다. 1980년 「도시공원법」 제정에서는 어린이공원, 근린공원, 도시자연공원, 묘지공원으로 세분하였으며, 1993년 「도시공원법」 개정에서는 생활체육시설에 대한 수요증대로 도시공원 세분유형에 체육공원을 추가하였다.

하지만, 단순한 공원유형에 대한 문제점과 함께 도시공원체계 개편이 필요하다는 의견이 많았다. 구체적으로는 근린공원의 이용권과 면적 범위가 너무 크고 모든 공원을 포함하고 있어 세분되어야 할 필요성이 있으며, 사적지가 포함된 공원의 적절한 공원유형으로 변경과 묘지공원이 공동묘지와와의 관계가 불분명하다는 점이 주요 문제점으로 지적되었다(Shin, 1992; Park, 2003). 또한, 소규모 공원에 대한 법적 유형이 별도로 없어서 배제공원, 마로니에공원 같이 면적이 작은 공원은 어린이공원으로 분류되는 문제도 있었다(Seoul Metropolitan City, 1995). 이에 2005년 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」로 변경 제정하면서 도시공원 체계를 5종에서 10종으로 개편하여 생활권공원과 주제공원으로 구분하고 주제공원 내 역사, 문화, 생태 등 다양한 개념의 공원을 두어 다양한 이용 목적을 반영하였다. 생활권공원은 도시생활권의 기반 공원 성격으로 설치·관리되는 공원으로서 소공원, 어린이공원, 근린공원으로 구분되고, 근린공원은 다시 면적에 따라 근린생활권, 도보권, 도시지역권, 광역권으로 분류⁹⁾된다. 주제공원은 생활권공원 외에 다양한 목적으로 설치되는 역사공원, 문화공원, 수변공원, 묘지공원, 체육공원, 그 밖에 특별시·광역시 또는 도의 조례가 정하는 공원을 말한다. 이후 2013년 도시농업을 활성화하기 위하여 주제공원 내 도시농업공원이 신설되었고, 2016년에는 국가 도시공원을, 2019년에는 주제공원 내 방재공원을 신설하였다.

서울시는 도시공원 조례를 통해 2009년 생태공원, 놀이공원을 공원유형으로 신설하였으며, 2010년 가로공원을 추가하였다 (Table 1 참조).

도시공원·녹지의 유형별 세부기준 등에 관한 지침에서는 공원 유형별로 개념, 면적, 용적률, 건폐율, 조성가능시설에 대해 제시하고 있다. 공원에 설치 가능한 시설은 9개로 기반시설(도로, 광장), 조경시설(관상용 식수대, 잔디밭, 그늘 시설 등),

휴양시설(야영장, 경로당, 수목원 등), 유희시설(시소, 정글짐, 모험놀이장 등), 운동시설(체육시설, 실내사격장, 골프장, 자연체험장 등), 교양시설(도서관, 온실, 야외극장, 미술관, 과학관, 청소년수련시설, 어린이집, 역사문화시설, 공연장, 민속놀이마당 등), 편의시설(공중전화, 휴게음식점, 유스호스텔 등), 관리시설(도로·광장 및 공원관리에 필요한 창고, 게시판, 조명시설 등), 그 밖의 시설(도시텃밭, 도시농업용 온실, 퇴비장, 농기

Table 1. Changes in the types of urban parks

1940		1962		1967		1980		1993		2005		2013		2016		2019	
Urban Planning Act (시가지계획령)		Urban Planning Act (도시계획법)		Park Act (공원법)		Urban Park Act (도시공원법)				Act on Urban Parks, Green Areas, etc (도시공원및녹지등에관한법(공원녹지법))							
														National urban parks (국가도시공원)			
Natural parks (자연)				Natural parks (자연공원)		Urban nature parks (도시자연공원)		Urban nature park zone (도시자연공원구역)									
Exercise parks (운동)		Grand park (대공원)															
Common parks(보통)				Common Parks(보통공원)				Metropolitan area						Metropolitan area(광역권)			
Neighborhood parks(근린)		Neighborhood park (근린공원)				Neighborhood parks		Urban area		Living-zone Parks (생활권 공원)		Neighborhood parks (근린공원)		Urban area(도시지역권)			
Children's park(아동)		Children's park (아동공원)						Walking distance						Walking distance(도보권)			
Park(유아)								Neighborhood living area						Neighborhood living area(근린생활권)			
Parkway (도로)				Parkway				Children's park (어린이공원)						Small parks(소공원)			
Steert garden (가원)														Children's park(어린이공원)			
														Historical parks(역사공원)			
														Cultural parks(문화공원)			
														Waterside parks(수변공원)			
								Sport parks						Sport parks(체육공원)			
														Cemetery parks(묘지공원)			
														Urban agricultural parks(도시농업공원)			
														Disaster prevention park(방재공원)			
														Other parks(기타공원)			
														Ecological parks(생태공원), play parks(놀이공원)			
														Street parks(가로공원)			
														2009 2010			

Source: Korean Law Information Center(국가법령정보센터), Seoul Metropolitan Government Ordinance on Urban Park(서울특별시 도시공원조례).

구 세척장 등 도시농업시설, 묘지공원의 장사시설, 동물놀이터, 지차제 조례로 정하는 사항)으로 구분 제시되어 있다. 단, 소공원과 어린이공원에는 기반시설과 관리시설을 설치하지 않을 수 있으며, 특히 소공원은 작은 규모로 인해 시설보다는 녹지 위주로 조성하는 것을 권장하고 있다. 소공원과 어린이공원의 교양시설 중 도서관은 1층 높이로 한정하고 있으며, 편익시설은 화장실, 음수장, 공중전화에 한하여 설치 가능하다. 또한, 소공원의 휴양시설은 긴 의자로 한정되며 운동시설 중 철봉, 평행봉 등 체력단련시설만 가능하고, 어린이공원에는 경로당 및 노인복지관을 제외한 휴양시설 설치가 가능하지만, 휴양시설을 제외하고는 어린이의 전용시설에 한해 설치 가능하다¹⁰⁾(Table 2 참조).

3. 도시공원 유형별 지정 현황

2020년 말 기준, 도시계획법에 의한 서울시 도시공원(도시자연공원 제외)은 총 2,870개소(약 65.75km²)로 근린공원 419개소(약 43.1km²), 어린이공원 1,257개소(약 2.2km²), 소공원 426개소(약 0.6km²), 주제공원 121개소(약 3.7km²), 기타공원 647

개소(16.0km²)가 해당한다. 주제공원은 세부적으로 묘지공원 4개소, 문화공원 64개소, 체육공원 6개소, 역사공원 22개소, 수변공원 14개소, 생태공원 1개소, 가로공원 10개소로 나누어진다. 기타공원에는 올림픽공원, 경춘선숲길, 용산가족공원 등이 포함된다. 도시공원 유형별 전년도 대비 변화를 파악하기 위해 증감률을 살펴보았다(Table 3 참조).

2001~2005년까지 기타공원이 급증하였으며, 2005~2010년 사이에는 근린공원, 어린이공원, 소공원이 큰 증가세를 보였다. 2019년 서울시 도시공원 2,847개소(약 68.5km²)에 비해 2020년 도시공원 수는 2,870개로 증가하였으나 면적(약 65.7km²)은 감소하였다. 세부적으로 살펴보면 근린공원, 소공원, 문화공원, 역사공원 개소가 증가한 반면, 근린공원은 약 2.2km², 묘지공원 약 0.5km² 면적이 감소되었다. 근린공원 면적은 공원일몰제 시행으로 해지되거나 도시자연공원구역으로 중복지정된 부분들이 조정되면서 축소되었으며, 묘지공원 면적 축소는 현충묘지공원 일부와 사육신 묘지공원이 근린공원으로 세분유형 변경으로 감소한 것으로 확인된다.

Table 2. Facility standards by park type

Division	Area(m ²)	Facility area ratio(%)	Building coverage ratio(%)	Facilities												
				M	L	Re	P	S	E	C	U	ect.				
Living-zone parks	Metropolitan area	1,000,000	40	10												
	Urban area	100,000~1,000,000		10												
	Walking distance	30,000~100,000		15	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
	Neighborhood living area	10,000		20												
Small parks	-	20	5	○	⊙	○	⊙	○	-	○	-	-	-	-	-	
Children's park	1,500	60	5	○	⊙	○	⊙	⊙	-	○	-	-	-	-	-	
Theme parks	Historical parks	-	-	20	⊙	⊙	○	-	⊙	⊙	⊙	-	○	-	○	
	Cultural parks	-	-	20	⊙	⊙	○	-	⊙	⊙	⊙	-	-	-	-	
	Waterside parks	-	40	20	⊙	⊙	○	-	⊙	-	○	⊙	-	-	-	
	Sport parks	30,000	50	20												
		30,000~100,000		15	⊙	⊙	○	⊙	⊙	○	⊙	-	○	-	○	
		100,000		10												
	Cemetery parks	100,000	20	2	⊙	⊙	⊙	-	-	-	⊙	-	○	-	○	
Urban agricultural parks	10,000	-	-	⊙	⊙	○	-	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	-	-		
Other parks	-	-	20	⊙	⊙	⊙	-	-	⊙	⊙	-	○	-	○		

Source: Guidelines on detailed standards for each type of urban parks, green areas(도시공원·녹지의 유형별 세부기준 등에 관한 지침, 국토교통부 훈령).

⊙ : Installable facility, ○ : only some installable facility.

*Management facilities(관리시설) Landscape facilities(조경시설), Recreation facilities(휴양시설), Play facilities(유희시설), Sports facilities(운동시설), Education facilities(교양시설), Convenience facility(편익시설), Urban agriculture facilities(도시농업시설), ect. facilities(기타시설-시군 조례 등).

Table 3. Status of variation by park type in Seoul(1996~2020)

(area unit:1,000m²)

Year	Neighborhood		Children's		Small		Cemetery		Cultural		Sport		Historical		Waterside		Ecological		Street		Other		Total	
	Sites	Area	Sites	Area	Sites	Area	Sites	Area	Sites	Area	Sites	Area	Sites	Area	Sites	Area	Sites	Area	Sites	Area	Sites	Area	Sites	Area
1996	1	169	6	-7	0	0	0	0	-	-	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1,447	8	1,609
1997	9	235	-5	-8	0	0	0	0	-	-	1	30	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2	5	259
1998	9	407	3	-67	0	0	0	0	-	-	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	5	-206	17	134
1999	4	46	1	7	0	0	0	0	-	-	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-4	0	1	53
2000	10	1,737	4	-5	0	0	0	0	-	-	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	14	1,732
2001	0	182	-1	1	0	0	0	0	-	-	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	123	1,404	122	1,587
2002	2	184	-1	1	0	0	1	126	-	-	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	85	241	87	552
2003	1	72	5	9	0	0	0	-46	-	-	1	20	-	-	-	-	-	-	-	-	34	19	41	74
2004	5	364	5	0	0	0	0	0	-	-	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	41	962	51	1,326
2005	29	384	17	66	0	0	0	0	-	-	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	169	4,513	215	4,963
2006	14	489	37	79	55	61	0	-8	0	0	1	3	1	110	0	0	0	0	0	0	36	-56	144	678
2007	23	963	23	38	23	28	0	-1	2	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	107	85	1,143
2008	34	1,316	77	276	125	163	0	-1	11	276	0	0	2	41	5	36	0	0	0	0	28	18	282	2,125
2009	5	3,210	-6	24	39	43	-1	-1,141	9	65	0	0	6	184	0	0	0	0	0	0	15	-273	67	2,112
2010	8	128	6	48	50	64	0	459	3	7	0	13	0	0	0	0	0	0	0	0	10	-49	77	670
2011	0	47	9	25	19	39	0	0	3	94	0	0	0	0	0	0	1	52	0	0	3	-44	35	213
2012	2	790	4	17	35	59	0	38	11	143	1	67	2	79	0	-1	0	0	0	0	16	16	71	1,208
2013	6	-318	4	29	20	27	0	0	0	7	1	16	1	2	3	46	0	0	1	2	32	1,147	68	958
2014	1	1,150	-7	-8	6	3	0	-38	3	15	-1	-16	2	24	1	17	0	0	2	5	22	-1,125	29	27
2015	3	125	-8	2	8	17	0	0	1	97	0	0	1	20	2	15	0	0	3	8	6	9	16	293
2016	2	177	-2	12	6	8	0	0	0	15	0	16	3	41	0	0	0	0	0	0	-2	-4	7	265
2017	-1	-36	-11	-22	2	6	0	0	8	28	1	13	0	0	1	4	0	0	2	7	1	170	3	170
2018	4	286	-5	-25	16	46	0	0	3	32	1	21	0	0	2	110	0	0	1	4	0	-4	22	470
2019	0	-4	-6	-10	8	53	0	0	5	-21	0	0	1	-4	0	0	0	-1	1	2	0	36	9	51
2020	12	-2,258	-5	-6	14	27	0	-478	5	43	0	0	3	12	0	0	0	0	0	0	-6	-39	23	-2,699

Source: Seoul park statistics(서울시 공원 통계).

IV. 도시공원 유형변화 분석

1. 도시공원 세분변경 현황

「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제정 이후, 서울특별시 고시 2009-제216호를 시작으로 모두 45개의 공원 세분이 변경되었다. 공원유형 세분변경결정된 공원의 많은 부분이 중구와 종로구인 도심에 집중되어 있으며, 대부분 소공원과 주제공원으로 변경되었다. 구체적으로 살펴보면, 어린이공원이 소공원으로 변경된 경우가 21개소로 가장 많았으며, 주제공원인 문화공원과 역사공원 변경으로 공원의 특성을 살리하고자 하는 경우

도 19개소에 달했다. 경희궁, 동묘, 봉은, 서소문 등 6개의 근린공원은 역사공원으로 변경되었으며, 마로니에, 제기, 창천 등 8개소의 근린공원 또는 어린이공원이 문화공원으로 변경되었다 (Table 4 참조).

유형변경 사유를 구분해보면, 법개정으로 변경된 공원은 35개소, 별도 사유로 변경된 공원은 10개소가 해당되었다. 공원별로 구체적인 사유를 살펴보면 다음과 같다. 진달래(은평구)와 검은돌 공원은 각각 근린공원과 어린이공원이었으나, 2007년 실시한 서울시 미집행 재정비 검토 결과, 경사로 인해 실제적 이용이 어려워 공원조성이 불가능한 것으로 판단되어 경관녹지로 변경되었다. 역사문화 요소가 포함되어 있던 7개소는 역

Table 4. Status of park type change

Existing type	Chang type	Sites	Average area(m ²)	Park name	Reason for change
Neighborhood parks	Landscape greenery	1	2,975.0	Jindallae(eunpyeong-gu, 진달래)	Impossible to create a park
	Cultural parks	3	88,400.2	West Seoul Lake Park(서서울호수공원), Paris(파리), Beodeulgae(버들개)	Culture function reinforcement
		2	19,888.5	Marronnier(마로니에), Yeoksam(역삼)	Law revision
	Historical parks	5	52,043.3	Gyeonghuigung Palace(경희궁), Dongmyo Shrine(동묘), Bongjeon(봉은), Bangi Ancient Tombs(방이동고분), Seokchon Ancient Tombs(백제초기적석총)	
			1	17,340.0	Seosmun(서소문)
	Small parks	1	570.2	Mukyo 1(무교1)	Law revision
Cemetery parks	Neighborhood parks	1	1,093,388.1	Hyeonchung(현충)	
	Historical parks	1	47,832.0	Sayuksin(사육신)	
	Sport parks	1	20,923.0	Wonji-dong(원지동)	Policy implementation
Children's park	Small parks	21	654.7	Deoksu(덕수), Seorin(서린), Huchang(후창), Dojanggol(도장골), Gongbu(공부), Cheongsong(청송), Hyangnim(향림), Banghak(방학), Hakgol(학골), Geobugi(거북이), Yosan(요산), Seungbangdol(승방돌), Samyuk(삼육), Janggunbong(장군봉), Yeonjudae(연주대), Miseong(미성), Guui-galohyusik(구의가로휴식), Uijuro(의주로), Jindallae(Jung-gu, 진달래), Mukyo 2(무교2), Maru(마루)	Law revision
	Historical parks	1	3,933.0	Seonnongdan(선농단, 구 제기)	Urban regeneration
	Cultural parks	3	2,695.4	Daehyun(대현), Changcheon(창천), Yeoksam Moglyeon(역삼목련)	
			1	2,635.0	Independence(독립문)
	Landscape greenery	1	2,975.0	Geom-eundol(검은돌)	Impossible to create a park
	Neighborhood parks	1	950.0	Saseum(사슴)	Incorporate
Small parks	Historical parks	1	484.4	Lee Bongchang(이봉창)	Historic function reinforcement

Source: Seoul Official Gazette(서울시보).

사공원으로 변경되어 현재 복원사업이 완료되었거나 추진 중이다. 역사공원은 역사적인 장소이거나 역사문화 요소를 포함하고 있는 공원이 해당되는데, 경희궁, 동묘, 방이동고분, 백제초기적석총이 물리적인 요소를 포함한 반면, 서소문 역사공원은 장소성을 가지고 있는 공원이라는 점에서 차이가 있다. 문화공원으로 세분변경된 공원은 4개소로, 그 중 버들개공원과 독립문공원은 각각 도시환경정비구역, 도시재생활성화지역으로 지정되어 계획과정에서 변경되었으며, 파리공원은 가장 최근에 세분변경되어 현재 재조성사업이 진행 중이다. 반면, 서서울호수공원은 전 신월공원으로 신월정수장으로 사용되다 호수공원으로 결정되어 조성이 추진되면서 문화공원으로 지정되었고, 원지동 체육공원도 추모공원 조성과정에서 시민과의 약속이행을 위한 공원유형 변경으로 다른 공원과는 변경 사유 원인이 다르다고 할 수 있다.

또한, 21개소의 어린이공원이 소공원으로 변경되었는데, 이들은 대부분 공원 주변이 상업, 공업지구 등 거주 어린이 비율이 낮은 지역으로 어린이들의 이용이 저조하다고 판단되거나 협소한 면적으로 놀이시설 설치가 불가능한 사유로 변경되었다. 그 외에 역사목련공원과 역삼공원은 문화공원으로 세분변경되어 역삼문화공원으로 통합되었으며, 사슴공원은 상도근린공원으로 편입, 흡수되었다. 그런가 하면, 승방돌공원은 공원해제 및 매각되어 대체부지인 남현동 주차장부지에 남현공원이 조성되었다.

2. 공원유형별 변화 분석

1) 공원 면적 변화

공원부지 전체면적 변화를 살펴보면, 4개소(현충근린공원,

역삼문화공원, 독립문문화공원, 서소문역사공원)를 제외한 다른 공원은 공원부지면적에 있어 큰 변화는 없는 것으로 확인된다. 구체적으로 살펴보면, 근린공원인 현충공원은 묘지공원의 담장 외곽 부분이 근린공원으로 변경되었는데, 변경 당시에는 상당히 넓은 1,093,388m²의 면적으로 지정되었으나, 도시자연공원구역으로 일부 지정되면서 근린공원 지정면적이 614,134m²로 축소되었다. 서소문공원은 근린공원에서 역사공원으로 변경, 재조성되면서 경계를 더 확장하여 부지면적이 4,023m² 증가하였다. 역삼목련공원과 역삼근린공원은 역삼문화공원으로 통합되면서 부지면적이 5,456m²로 확대되었으며, 독립문문화공원은 도시재생활성화 사업으로 부지면적이 1,712m² 추가 지정되어 증가하였다. Table 5에 표시된 면적은 증감이 있어 보이나 이는 앞에 언급한 4개의 공원이 평균값에 영향을 준 것이다.

시설면적 증감 폭을 살펴보면, 근린공원인 현충공원은 근린공원 지정 후 이용자 시설을 추가 설치하여 시설율이 기존 3.9%(42,936m²)에서 8.9%(54,355m²)로 4.9%나 증가하였다. 이에 따라 녹지율은 96.1%에서 89.4%로 6.7% 감소하였으며, 두 차례에 걸쳐 휴게시설과 체육시설(체육관, 테니스장) 신축으로 건폐율이 0.8% 증가하였다. 하지만, 현충근린공원의 경우 시설율이 급증하였다기보다 부지면적 감소로 인해 시설율 증가폭이 상대적으로 크게 나타난 것으로 판단된다. 반면, 문화공원으로 지정된 6개소는 모두 시설면적이 증가하였는데, 평균 시설면적은 5,942.5m²(42.3%)에서 9,182.2m²(64.5%)로 3,239.7m²(22.2%) 증가하였다. 증가한 시설은 대부분 건축물 신축에 의한 것으로 평균 건폐율이 4.1%에서 6.9%로 2.8%나 증가하였으며, 상대적으로 녹지면적은 3,720.7m²(33.8%) 감소하였다. 역사공원도 문화공원과 같이 역사관, 기념관 등 건축물 신축에 의해 시설면적 및 건폐율이 증가하였다. 역사공원 4개소의 평균 시설면적은 10,699m²(27.3%)에서 13,399m²(46.1%)로 2,700m²(18.8%) 증가하였고 건폐율도 2.07%에서 7.83%로 5.75%나 증가하였다. 소공원 3개소의 평균 시설면적은 247.5m²(26.4%)에서 180.4m²(16.8%)로 67.0m²(9.6%) 감소한 반면 평균 녹지는 증가하여 929m²(73.6%)로 나타났다. 소공원은 작은 규모로 인해 건축물 신축이 어렵고 시설 변화가 크지 않기 때문에 다른 유형의 공원과 달리 시설율과 녹지율 증감값이 동일하다는 특성을 가진다(Table 5 참조).

2) 세부시설면적

공원유형변경에 따른 시설면적 변화를 살펴보면, 근린공원인 현충공원은 근린공원 지정 후 광장, 초화원, 휴게시설, 실내 배드민턴장 등을 신설하고 입간휴게소 정비를 통해 이용자 시설을 추가 조성하여 시설율이 4.9%나 증가하였다. 체육시설면적이 7,052.5m² 증가하고 도로와 휴양시설 면적은 각각 1,656.0m², 4,609.7m² 감소하였으며, 특히 건축물 신축으로 인한 시설면적이 증가하였다. 하지만, 공원전체면적이 감소하였기 때문에 시설을 증감 폭으로만 급증했다고 판단할 수는 없다.

문화공원과 역사공원은 대부분 시설면적이 증가하였다. 우선, 문화공원부터 시설면적 증가 폭이 큰 순서대로 살펴보면, 역삼공원은 기반시설(도로·광장)과 교양시설 확충, 파리공원은 조경 및 운동시설 추가 조성, 버들개공원은 도로 및 휴양시설 설치, 창천공원과 마로니에 공원은 광장과 교양시설 면적이 증가하였다. 반면, 독립문공원은 유희시설인 바닥분수광장을 폐지하고 조경, 휴양, 편의시설을 추가하였으며, 부지면적 추가로 시설면적(739m²)과 함께 녹지면적(973m²)도 증가하였다. 역사공원 시설면적도 전반적으로 증가하였으나, 사육신공원은 시설면적의 변화가 거의 없다. 봉은공원의 경우 전통체험문화시설로 활용하기 위해서 문화회관을 제외한 교양시설 해당 건축물을 그 밖의 시설로 변경하고 사찰을 신축하여 총시설면적(8,131m²)이 약 10% 증가하였다. 서소문공원은 전체부지면적이 증가된 만큼 시설면적(2,93%)과 녹지면적(4.47%) 모두 증가하였는데, 시설 중에서도 산책로와 운동시설은 감소하고 광장과 휴양시설이 증가하였다. 이봉창공원은 기념관 조성 등 역사체험을 위한 교양시설, 조경시설, 휴양시설 면적이 증가한 반면, 사육신공원은 역사관을 신설하면서 녹지가 일부 감소하였으나, 기존 관리시설 폐지로 전체시설면적의 변화는 없었다.

소공원 3개소 중 후창공원은 경미한 변경 외 다른 시설면적 변화는 없으나, 무교1공원과 의주로공원은 시설면적이 감소하였다. 무교1공원은 불필요한 기반시설(도로 및 광장)을 폐지하고 휴양시설을 추가하여 총시설면적이 감소하였으며, 의주로공원은 산책로와 조경시설은 증가하고 광장과 휴양시설은 감소하면서 총시설면적은 감소하였다(Table 6 참조).

Table 5. Variable average area by park type change

Type(sites)	Park area(m ²)	Total facility		Green		Building coverage ratio(%)	Building area(m ²)	
		m ²	%	m ²	%		Floor	Gross floor
Neighborhood park(1)	-479,254.0	11,419.3	4.9	-501,306.2	-6.7	0.8	4,888.1	9,499.1
Cultural park(6)	1,118.3	3,239.7	22.2	3,702.7	33.8	2.8	473.8	5,040.2
Historical parks(4)	1,007.1	2,700.2	18.8	-1,693.4	-18.8	5.8	958.1	3,804.5
Small parks(3)	-	-67.0	-9.6	67.0	9.6	-	-	-

Table 6. Variable average area(m²) and rate of change(%) by park type change

Type (sites)	Facility area									Total facility area
	Road	Plaza	Landscape	Play	Rest	Exercise	Educate	Convenience	Management	
Neighborhood park(1)	-1,656.0 (2.0%)	3,236.7 (0.5%)	3,335.8 (0.5%)	2,798.5 (0.5%)	-4,609.7 (0.0%)	7,052.5 (1.1%)	483.7 (0.1%)	73.6 (0.0%)	-	11,419.3 (4.9%)
Cultural park(6)	869.2 (8.5%)	337.2 (2.9%)	1,051.4 (3.3%)	-70.9 (-2.5%)	397.2 (4.1%)	-250.9 (-1.0%)	917.4 (6.8%)	60.1 (0.3%)	-81.7 (-0.7%)	3,239.7 (22.2%)
Historical parks(4)	153.7 (-3.4%)	691.0 (1.8%)	256.0 (2.1%)	-3.7 (-0.8%)	182.6 (4.6%)	-66.9 (-0.8%)	-606.1 (12.9%)	-18.4 (-0.3%)	-89.9 (-0.3%)	2,700.2 (18.8%)
Small parks(3)	23.7 (1.5%)	-49.6 (-9.3%)	-2.5 (-0.2%)	8.1 (0.8%)	5.9 (2.7%)	-	-	-	-	-67.0 (-9.6%)

3. 공원유형변경에 따른 주요 변화

1) 역사 및 문화기능 강화

문화공원 및 역사공원으로 변경된 공원 중, 시설면적과 함께 건폐율이 증가한 공원들은 대부분 공원특성을 반영한 건축물 신축으로 인한 것으로 공원 시설변화를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 서대문구 신촌에 위치한 창천문화공원은 기존 어린이공원에서 문화공원으로 변경하고 신촌의 주요 문화거점이 되었다. 기존 어린이공원의 유희시설(조합놀이대)과 조경시설(파고라)을 폐지하고 일반적인 어린이공원의 모습을 벗어났다. 문화시설이 중심이 되면서 10.54%(425m²)였던 시설율이 유형변경 후 84.78%(1,973m²)까지 증가하면서 녹지율이 86.7%에서 15.2%까지 급감하였다. 녹지는 감소하였지만, 지역여건을 반영한 공원 시설과 2019년 '신촌, 파랑고래' 신축으로 각양각색의 버스킹, 가요제 등 예술문화를 대표하는 공간이 되었으며, 최근 바람산공원과 함께 청년문화공간으로 자리매김하였다. 또 다른 대표 문화공원인 종로구 마로니에공원은 1976년 도시계획시설로 지정되고 1983년에 조성되어 대학로의 주요 공간으로 자리매김한 공원이다. 본 연구에서는 마로니에공원이 근린공원에서 문화공원으로 변경조성된 시점을 기준으로 하였으나, 마로니에공원은 이미 법개정 이전인 1996년 어린이공원에서 근린공원으로 유형변경 결정되었다. 이후, 2009년 근린공원에서 문화공원 재정비 사업을 통해 광장과 교양시설이 조성되면서 시설율이 79.8%(4,627.19m²)까지 증가하였으며, 서울시 물길사업으로 조성된 연못(194.24m²) 외에는 조경시설이 없고 녹지율도 20.25%에 불과하다. 주변여건 특성을 살리기 위해 잔디밭이나 나무 등의 조경이 최소화되긴 하였지만, 재정을 통해 공원경계를 허물어 공간을 더 확보하고 열린 문화공간을 조성하여 자유로운 문화예술 활동이 가능한 공간으로 조성되어 대학로의 다양성을 담은 대표 공간으로 거듭났다.

역사공원은 문화공원에 비해 건축물 신축이 더 많이 추진되었다. 강남구 봉은역사공원은 변경 전 시설을 34.2%, 건폐율 6.7%였으나, 유형변경 후 건축물 신축 등으로 시설을 44.9%,

건폐율 9.9%로 증가하고 녹지율은 10.79% 감소하였다. 중구 서소문역사공원은 건축물을 공원 지하로 계획하였음에도 기존 시설을 31.3%, 건폐율 0.9%에서 각각 34.22%, 5.6%로 증가하였고, 녹지율은 2.93% 감소하였다. 용산구 효창동에 위치한 이봉창 공원은 효창독립 100년 공원 재구성 사업의 일환으로 소공원에서 역사공원으로 변경 후, 시설을 19.8%, 건폐율 0.0%에서 시설을 80.28%, 건폐율 14.5%로 급증한 반면 녹지율은 19.71%로 60.45%나 급감하였다. 이는 작은 규모(484.4m²)에서 교양시설(251.8m² 중 이봉창의사전시관 70m²)이 신축되고 조경시설(전통담장, 화계)과 휴양시설(휴게소) 면적이 늘어나면서 녹지면적의 대부분이 감소하였기 때문이다. 하지만, 모든 역사공원이 신축으로 인해 녹지가 급감한 것은 아니다. 동작구 사육신공원의 경우 묘지공원에서 역사공원으로 변경 후, 사육신 역사관(교양시설)을 신축하였으나, 시설을 24.1%, 건폐율 0.7%에서 시설을 25.1%, 건폐율 1.3%로 소폭 증가하였다. 이에 함께 녹지율도 1.0% 감소하였으나, 기존 편익시설과 관리시설로 분산되어 있던 8동의 건축물을 5동으로 재정비하여 역사공원의 특성을 더 강화하였다.

2) 녹지율 감소 및 조경시설 증가

현재 녹지율 산출방식으로 시설 증가로 인한 녹지율 감소는 다양한 결과일 수 있다. 하지만, 공원의 녹지면적 변화를 파악하기 위해서는 녹지율 변화와 함께 조경시설 세부 내용을 살펴볼 필요가 있다. 우선, 두 공원이 통합, 유형변경된 강남구 역삼문화공원은 기존 시설을 39.8%, 건폐율 15.54%였으나, 국기원 건축물을 운동시설(태권도장)에서 교양시설(공연장)로 변경하면서 시설을 57.47%, 건폐율 19.46%로 건축물 규모가 증가하였다. 이와 함께 조경시설면적(1,483.2m²)도 증가하였는데, 시설물이 증가함에 따라 녹지율은 60.2%에서 42.5%로 17.7% 감소하였다. 하지만, 조경세부시설을 살펴보면 잔디광장(1,282.7m²)과 실개천(76.6m²)이 조경시설면적으로 포함되었다. 또 다른 공원인 파리문화공원도 조경시설면적 증가에 따라 녹지율이 감

소되었다. 양천구 파리공원은 한불수교 100주년을 기념하기 위해 조성된 공원으로 1983년 공원 최초조성 이후 다양한 축제와 행사가 이뤄지며, 지역문화공간으로 자리 잡았다. 이에 2020년 목동 5대공원 리모델링 사업 일환으로 재조성 사업을 추진하면서 근린공원에서 문화공원으로 변경되었다. 근린공원 시설율은 40%를 초과할 수 없으나, 문화공원 변경으로 커뮤니티 시설, 어린이 놀이터, 운동시설 등을 신설, 개선하면서 기존 시설을 36.63%에서 57.90%로 증가되었다. 이에 따라 녹지도 5,410,97m² 만큼 감소되었으나, 세부적인 시설을 살펴보면 가장 증가 폭이 큰 시설은 조경시설(4,242,23m²)로 신규 조성된 연못과 벽천(2,552,66m²), 잔디마당(867.67m²)이 포함되어 단순히 녹지량 감소로 판단하기에는 어려움이 있다.

4. 소결

2005년 주제공원 유형 신설로 기존 공원세분 및 조성계획결정을 변경한 공원 사례를 검토해보면, 법개정으로 인해 기존에 변화가 쉽지 않았던 공원 정비를 통한 이용활성화를 추구하는 긍정적인 효과와 녹지면적이 감소하는 부정적인 면이 동시에 존재한다. 문화 및 역사공원의 경우 공원유형 세분변경 후, 공원특성을 더 잘 살릴 수 있도록 적극적으로 공원조성이 추진되고 있다. 기존에 법적 제약으로 인해 이용률이 떨어지던 공원이 유형변경으로 재조성을 통해 활성화되면서 긍정적 변화를 가져오고 있다. 공원특성을 강화하고 이용자의 수요에 맞춰 정비하는 것은 기존 공원을 유지함에 있어 분명 필요한 일이다. 하지만, 근린공원은 시설율 40%를 초과할 수 없는 반면, 문화공원과 역사공원의 경우 시설율 제한 규정이 별도로 없기 때문에 근린공원을 역사 또는 문화공원으로 세분변경할 경우 법적 제한 없이 시설 추가가 가능하다. 공원 내 시설면적 증가는 결국 녹지면적 감소의 결과를 가져올 것이다.

공원의 특성을 살려 기존의 획일화된 공원이 아닌 고유의 공원을 조성하는 것은 중요하다. 하지만, 가용부지가 부족한 도시에서 양적 추가 조성이 어렵기 때문에 공원조성계획 변경으로 기존 조성된 공원 내 녹지면적 감소가 예상될 경우, 생태적인 기능을 고려하여 신중하게 추진되어야 한다. 또한, 공원 유형별 세부 시설에 대한 가이드라인 마련 및 행정절차의 정비가 필요할 것으로 사료된다.

V. 결론

본 연구에서는 국내 도시공원 유형구분에 대한 현안 파악과 함께 공원시설면적 변화를 살펴보았다. 이미 많은 연구와 논의를 거쳐 2005년 도시공원법 개정을 통해 도시기반 공공시설로서의 생활권공원과 각각의 특성을 갖는 주제공원으로 이원화

하였으나, 개정 전부터 지적되었던 문제 중 일부는 여전히 존재하고 있다(Hong *et al.*, 2007). 이에 공원의 주변 환경 및 특성, 관리주체를 반영한 공원유형 분류체계 정비와 공원조성에 대한 가이드라인 마련이 필요하다고 생각된다. 본 연구를 통해 도출한 도시공원유형 구분에 대한 현안 과제와 시사점은 다음과 같다.

첫째, 동일한 면적에 해당하는 공원 유형별 세부 기준이 마련되어야 한다. 유사한 규모인 근린생활권 근린공원, 소공원, 문화공원의 개념과 설치 기준이 명확하지 않다. 소공원은 면적 규모제한이 없으며, 시설율 20%, 건폐율이 5%이고, 근린생활권 근린공원은 시설율 40%, 건폐율 20%이며, 역사공원과 문화공원은 면적 규모 및 시설율의 별도 제한 없이 건폐율 20%이다. 소공원은 다양한 여건에 소규모 토지도 지정할 수 있도록 별도 설치규모의 제한을 두지 않고 있으며, 문화공원 또한 설치규모 제한이 없다. 즉, 동일 규모의 부지를 공원 여건과 특성에 따라 조성할 수 있는 다양성 측면에서는 바람직하지만, 이를 악용할 경우 개발 등 공원 시설면적 증가로 인한 녹지면적이 감소하는 결과를 가지고 올 수 있다. 공원 유형변경이 공원 개발의 수단으로 활용되지 않도록 공원이 가진 특성에 따라 시설율, 건폐율, 조성가능시설 등을 좀 더 면밀하게 검토하여 필수시설과 불필요한 시설에 대한 조성 기준 재정비가 필요하다.

둘째, 공원시설면적에 대한 새로운 산정 기준이 필요하다. 공원조성시설 지침에 따르면 그늘시령, 파고라 등의 시설은 조경시설로 긴의자, 휴게소는 휴양시설로 포함되어 있다. 또한, 잔디밭, 화단, 산울타리 등 식재면적은 조경시설로, 수목원은 휴양시설로, 식물원, 온실은 교양시설에 포함되어 있다. 하지만, 용어에 따른 시설 구분이 아닌 각 시설의 기능을 고려하여 공원 세부시설에 대한 구분 기준 개선이 필요하다. 또한, 현재 시설율과 녹지율을 산정하는 방식을 개선하여 기후변화, 탄소저감 등 기후변화시대에 맞춰 식생 및 투수층을 고려한 자연생태면적 등 생태적인 관점에서의 별도 산정 기준을 마련하고 공원의 기본적인 생태적 기능이 약화되지 않도록 지속적인 관리가 이루어져야 할 것이다.

셋째, 도시공원의 유지관리를 위한 데이터 구축 및 지속적인 관리가 필요하다. 공공 차원에서 별도로 통합관리되고 있는 데이터가 부재하여 본 연구에 필요한 자료를 구득하기 위해 2005년 이후 고시문을 열어보고 내용을 확인하는 데이터 수집과정을 거쳤다. 서울도시계획포털 등에서 기본정보를 제공하고 있으나, 공원 관련 정보가 일부 누락되어 있거나 최근 정보로 업데이트되지 않아서 정확한 내용을 확인하는데 어려움이 많았다. 서울시의 경우, 2021년부터 도시공원 관리시스템이 변경되어 공원대장관리가 추진되고 있기 때문에 공원 데이터의 관리는 점차 나아질 것으로 기대한다.

마지막으로 아직 유형변경이 추진되지 않았으나 특색을 가

진 공원에 대한 검토가 필요하다. 2005년 법개정이 추진되었으나, 여전히 많은 공원이 공원 특색을 잘 나타낼 수 있는 공원으로 구분되지 않고 있다. 이에 현재 지정된 공원유형이 적절한지 검토하고 의미가 있는 공원을 선별하여 역사공원, 체육공원 등 공원에 부합하는 주제공원으로 재구분, 지정이 필요하다. 주제공원 도입으로 역사공원이 새로운 유형으로 생겼지만, 사적지를 포함하고 있는 공원이 여전히 근린공원으로 유지되고 있다. 대표적으로 경복궁, 창덕궁, 창경궁, 덕수궁, 경희궁의 조선 5대궁과 사직단, 종묘 등은 문화재청에서 관리하는 문화재로, 도시계획시설상 창덕궁, 경복궁, 창경궁, 종묘, 선릉, 의릉은 도시지역권 근린공원으로 덕수궁, 영회원은 도보권 근린공원에 해당된다. 또한, 현재 자치구에서 관리하고 있으나 역사적 의미를 가지는 동대문문화공원, 충숙공원, 배재어린이공원 등도 문화유산을 포함하고 있어 이에 대한 유형변경 검토가 필요하다. 현재의 동물원, 식물원, 공궐 등 다른 특성을 가진 공원이 동일한 근린공원으로 구분되고 있는 구분도 정비가 필요하다. 동물원과 식물원을 포함하고 있는 서울대공원도 법적으로는 근린공원면적 약 667m²의 광역권 근린공원¹¹⁾에 해당되며, 2019년에 신규 조성된 서울식물원도 생활권공원인 근린공원으로 구분된다¹²⁾.

본 연구는 현재 법제도에 의한 도시공원 유형 변화 검토를 통해 현안을 정리하고 문제점을 도출하였다는 점에서 의의가 있으나, 도시공원 내 시설면적에 한정하여 연구를 진행하여 변경 전후 공원외부 환경변화나 이용활성화 등은 분석하지 못한 한계점을 가진다. 추후 심도 있는 논의를 통해 도시공원의 체계적인 유형구분과 조성시설에 대한 가이드라인 마련이 필요하며, 기후변화 및 탄소중립 시대에 맞춰 도시공원의 녹지율 등 산출기준에 대한 별도의 심층적인 연구도 진행되길 기대한다.

- 주 1. 이전에도 도시계획시설인 공원 세분변경은 있었으나, 법제정 이전의 경우 본 연구 대상이 아니므로 제외하였다. 2005년 법개정 후 서울특별시고시 제2008-331호와 제2009-194호를 통해 4개의 공원이 변경되었으나, 결정 사유에 법제정에 의한 세분변경이라고 특정하지 않았으며, 공원조성이 어려운 곳을 녹지로 변경하는 등 다른 사유에 의한 것으로 언급하고 있어, 본 연구에서는 법제정으로 인한 세분변경은 제2009-216호(2009.5.28)를 시작으로 보았다.
- 주 2. 공원조성결정계획 고시문의 결정조서에는 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조에 의해 공원시설에 해당하는 각 시설의 면적과 시설 수량을 명시하고 있다.
- 주 3. 각 공원시설의 시설부지면적을 활용하였다면, 시설면적의 증감값과 녹지의 증감값이 동일하게 나타나야 하지만, 본 연구에서는 시설부지면적이 아닌 실제 시설면적을 활용하였기 때문에 시설을 증감값과 녹지율 증감값이 일치하지 않는다.
- 주 4. 1930년대 공원면적 확보를 위해 조선총독부는 경복궁, 창경원, 덕수궁을 공원으로 지정하였으며, 표고 70m 이상의 산지도 자연공원으로 지정하였다(Oh, 2018). 공원녹지에 관한 법적 조항이 처음 나타나는 것은 1934년 “조선시가지계획령”을 통해서인데, 이때 공원은 도로, 하천, 항만 등과 함께 공공시설로서 조선총독 권한으로 권리를 수용할 수 있도록 규정된다(Kim and Jeo, 2019).

- 주 5. 국가법령정보센터에는 1962년 1월 20일에 제정된 도시계획법 신규제정 이유를 ‘제령 제 18호 조선시가지계획령에 포함되어 있던 내용 중 건축분야는 별도의 건축법으로 규정하고 토지구획정리사업분야는 이 법으로 규정하려는 것임’이라고 명시하고 있다.
- 주 6. 국회법률정보시스템에 기재된 개정 이유는 첫째, 도시공원에 관한 규정을 삭제하고 법령의 명칭을 자연공원법으로 변경함. 둘째, 근린공원을 신설함이라고 공개되어 있다.
- 주 7. 미국의 공원발달사를 살펴봐도 초기에 센트럴파크 같은 대형공원과 함께 도시 내부에 어린이를 위한 공원이 조성되었던 흐름을 확인할 수 있는데, 일본이 서구의 도시 및 공원녹지 사례를 참고하여 계획하였으므로 이러한 서구의 흐름과 맥락을 같이 하는 것으로 보인다.
- 주 8. 도시계획시설은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제 2조 제 6호에서 크게 7개 시설군(총 52개 시설)으로 지정하고 있는데, 이중 도시공원은 광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지와 함께 도시계획시설의 공간시설에 속하는 시설이다. 일반적으로 정의되는 도시공원은 도심에 위치한 도시민을 위한 오픈스페이스로, 「국토계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제6호 나목의 규정에 의한 공원으로서 「도시지역에서 도시자연경관을 보호하고 시민의 건강·휴양 및 정서생활 향상에 기여하기 위하여 설치 또는 지정된 곳으로, 동 법 제30조의 규정에 의한 도시관리계획으로 결정된 것을 말한다. 또한 녹지는 도시지역에서 자연환경을 보전하거나 개선하고, 공해나 재해를 방지함으로써 도시경관의 향상을 도모하기 위하여 도시관리계획으로 결정된 것을 말한다.
- 주 9. 「도시공원 및 녹지에 관한 법률」 시행규칙 제6조.
- 주 10. 단, 어린이공원의 휴양시설이 건설교통부령 제488호 도시공원법시행규칙 전부개정령의 시행일(2005.12.30) 이전 설치되었거나 설치 중인 시설은 재조성이 가능하다.
- 주 11. 서울대공원 총면적은 913만m²로 근린공원 면적 667만m²와 청계산 일야 246만m²를 포함하고 있다.
- 주 12. 식물원 해외사례를 살펴보면, 일본은 특수공원 내 식물공원, 동물공원은 별도로 분류하고 있으며, 독일은 특별공원녹지로 동물원과 식물원을 별도로 구분하고 있다.

References

1. Cho, S. and Y. Kim(2019) Change in concepts and status of park and green space in urban planning documents of Gyeongseong. Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture 47(2): 117-132.
2. Gil, J. H. and H. S. Park(2020) A case study on the preservation strategies of 'historic urban parks' in the UK, the USA, and Japan. Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture 48(2): 20-33.
3. Gil, J. H., H. S. Park and J. M. Park(2016) Analysis on trends in the designation and development of historical parks in Korea. Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture 44(2): 130-142.
4. Hong, S. K., M. W. Lee, S. M. Lee and M. J. Ahn(2007) Searching for facilities and service programs for the establishment of urban park identification. Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture 35(5): 29-36.
5. Hong, S. O., J. Y. Byon, D. H. Kim, S. S. Lee and Y. H. Kim(2021). Effects of land cover change on summer urban heat island intensity and heat index in Seoul metropolitan area, Korea. Atmosphere 31(2): 143-156.
6. Kang, M. S.(2005) Japanese new green space policy - Based on the Urban Green Space Law and the Urban Park Law. Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture 33(2): 122-129.
7. Kim, B. C., J. W. Kang, C. Park and H. J. Kim(2020) Analysis of urban heat island(UHI) alleviating effect of urban parks and green space in Seoul using deep neural network(DNN) model. Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture 48(4): 19-28.

8. Kim, D. S.(1990) A Study on the Change of Korean Urban Park, Ph.D. Dissertation, Graduate School Kyung Hee University.
9. Kim, H. J., W. J. Kang and J. H. Cho(2010) An evaluation on management types by characteristics of urban parks, Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture 38(5): 21-30.
10. Kim, J. G., W. Y. Ko, W. S. Lee and H. G. Kim(2002) Classification of urban parks by facility function, In: Korea Planning Association, Proceeding of Autumn Conference.
11. Kim, Y. and S. Cho(2019) Park and green space planning of Gyeongseong: Significance and limitations, Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture 23(3): 25-43.
12. Kim, Y. K.(1994) Review: A comparative study on the policy of park green system between Seoul and foreign countries, Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture 22(3): 3184-3191.
13. Ko, H. J.(2020) Analysis of budget trends related to creation of urban park in Seoul - Focusing on budgetary document, Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture 48(3): 1-11.
14. Lee, D. W.(1976) A Study on the Park Policy in Korea in Terms of Regulation of Open Space - Focuse on the Historical Change Process, Master's Thesis, Graduate School of Environment Studies, Seoul National University.
15. Mun, S. D.(2014) Research on the legal system of urban park, Korean Local Government Law Association 14(4):159-186.
16. Oh, C. S.(2018) Legal issues of urban parks as a reservation area in the initial legislation on urban parks in Korea and the implementation of the Park Act(1967~1980), Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture 46(3): 103-116.
17. Oh, C. S.(2019) Institutional changes and path dependence to private parks - Focused on the urban park-related laws from 1967~2005, Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture 47(2): 133-145.
18. Park, C. and M. Jang(2018) Study on the introduction of disaster prevention function in city park: The case of Jeju special self-governing province, Korean Society of Hazard Mitigation 18(6): 35-47.
19. Park, C. Y., S. M. Choi, T. H. Kim, S. E. Yoo and P. R. Kim(2019) Monitoring Guideline at the Forests against Attenuation of Particulate Matters, National Institute of Forest Science.
20. Park, H. M. and H. K. Jo(2021) Ecological design and construction strategies through life cycle assessment of carbon budget for urban parks in Korea, Forests 12(10): 1399.
21. Park, K. W.(2006) Articles : A comparative study on the development characteristic of parks and green systems between Korea and Japan, Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture 34(3): 59-78.
22. Park, M. H.(2006) The effects of the revision on the act on urban parks, Urban Monthly Magazine 41(449): 22-32.
23. Park, M. H.(2003) The improvement of urban park and green system - Focuse on Urban Park Law revision, Journal of Korea Planning Association a Public Hearing 1-34.
24. Park, Y. J.(1996) A Study on the Management System of Urban Parks Green Areas, Ph.D. Dissertation, Graduate School Kyung Hee University.
25. Seoul Metropolitan City(1995) A Study on the Policy Direction of Parks and Greenbelts in Seoul, Seoul Metropolitan Government.
26. Shin, D. J. and Y. H. Jin(1992) A Study on the Policy of Urban Park Development and Management, Korea Research Institute for Human Settlements.
27. Suh, J. E. and K. S. Oh(2020) Heat mitigation effects of urban space based on the characteristics of parks and their surrounding environment, Journal of the Korean Society of Environmental Restoration Technology 23(5): 1-14.
28. Yang, B. E.(1986) A historical study on the half-century in Korean landscape architecture, Urban Affairs 21(12): 46-66.
29. Yang, S. U.(2007) Construction of golf driving range facilities and local resident's environmental right, Kangwon Law Review 25:51-94.

Received : 5 January, 2022

Revised : 20 January, 2022 (1st)

10 March, 2022 (2nd)

Accepted : 10 March, 2022

3인익명 심사필