

일본의 녹지정책 변화 특성에 관한 비교 연구
- 2004년 개정된 도시녹지법과 도시공원법을 중심으로 -

강명수¹⁾ · 성현찬²⁾

¹⁾ 동경대학 아시아생물자원환경연구센터 · ²⁾ 경기개발연구원

Comparative Study About the Features of the
Japanese Green Area Policy Changes

- In Case of the Urban Green Area Law and Urban Park Law Amended in 2004 -

KANG, Myung-soo¹⁾ and SUNG, Hyun-chan²⁾

¹⁾ Tokyo University, Asian National Environmental Science Center(ANESC),

²⁾ Gyeonggi Research Institute(GRI)

ABSTRACT

A green area plan is getting attention as a way to solve the recent urban problems such as the rise of environment problems. To correspond to this change, there were dramatic amendments for the green area related laws. These amendments are appraised as the epochal turning point for the green area policies.

This study is to introduce the main contents of amended urban green area law and urban park law in Japan, to compare with the Korean green area related laws, and to summarize the special features of both countries' green policies and the comments about the Korean green area policy structures.

As a result, this amendment of Japan established the unified green area policy structure supporting the green area policies of municipal governments and is inducing living environment improvement by securing green area in the center of city, support, and the participation of residents. On the other hands, this amendment of Korea is a lack of the systemization of green area policy and the phased establishments of green area plan in spite of the scope of whole city because of absence of the unified high level plan.

Key Word : *Urban green area law, Urban park law, Amendment, Korea, Japan, Comparison.*

I. 연구의 배경 및 목적
등의 도시문제를 해결함에 있어 녹지에 대한 기
능이 주목되고 있다. 공간적으로도 도심부에 국
한되지 않고 도시와 도시를 연결하는 보다 광역
최근 이어지는 이상기온, 도시재생, 참여사회

적인 시점에서 검토되어지고 있으며, 필요지점에 대한 안정적인 공간 확보를 위한 사유지 공간의 활용 방법도 주목하고 있다. 이에 그동안의 녹지정책에 대한 새로운 방향의 검토가 요구되어진다.(생략) 이에 일본에서도 녹지공간에 대한 새로운 정책방향에 대한 검토가 오랜 기간에 걸쳐 이루어져 왔고, 그 결과 2004년 ‘경관법’을 새롭게 제정하면서 녹지부문에 대한 대폭적인 개정을 단행하였다. 이번 개정은 녹지관련법의 대표 격이던 ‘도시녹지보전법(1973년 제정)’이 ‘도시녹지법’으로 개명되는 등, 매우 획기적인 개정으로 평가되고 있다.

따라서, 본 연구는 2004년 일본에서 개정된 도시녹지법과 도시공원법을 대상으로, 개정의 배경과 경위, 법체계, 그리고 주요 개정내용을 검토하는 것으로, 일본의 새로운 녹지정책의 방향성을 이해하는 것을 목적으로 한다. 또한 우리나라에서도 기존의 ‘도시공원법’을 2005년 3월 ‘도시공원및녹지에관한법률’로 개정한 것을 참고로 하여, 우리나라의 새로운 녹지체계와의 비교 고찰을 통하여, 양국의 녹지체계의 특징을 명확히 하고 있다. 이는 앞으로의 우리나라 녹지정책의 정체성 및 방향성을 검토함에 있어 좋은 자료로서 활용될 수 있을 것이다.

II. 법 개정의 배경과 경위

일본에서의 ‘경관녹삼법’¹⁾(景觀法制研究會; 2004)의 제정 및 개정은 단순한 행정적인 필요라기보다는 경관이나 녹지에 대한 여론, 다시 말해 국민, 사업자, 연구자, 행정 등 각 분야의 강력한 요구와 기대를 배경으로 하고 있다.

1. 사회적 배경

오늘날 지구환경문제의 해결, 도시재생, 풍족하고 개성적인 지역조성, 참가사회와 같은 현대적 과제에 대한 명확한 대응이 요구되고 있다. 이에 기존녹지의 보전, 사유지와 공유지의 녹

화, 도시공원 정비를 포함하는 도시의 녹지와 오픈스페이스에 대한 종합적인 정책운영이 요구되어지고 있다.

이에 대응하고자 사회자본정비심의회 공원녹지소위원회에서 “앞으로의 녹지와 오픈스페이스의 확보 대책”²⁾이 검토되었다. 그 주요 대책으로 녹지전반 정책에 대한 종합적이고 일체적인 추진을 위한 조치, 도시근교와 지구내의 잔존산림 보존 대책 및 도시공원의 효율적인 관리 방안 등에 대한 제안을 하고 있다(http://www.mlit.go.jp/singakai/infra/city_history/park_green/1/images/020524.pdf). 한편, 환경관련 부서에서 구체적인 환경문제의 해결을 위한 시책 제안에서 녹지 활용방안을 제안하였다. 지구 온난화 대책 추진 본부에서는 ‘지구 온난화 대책 추진 요강’(<http://www.env.go.jp/earth/ondanka/taiko>)을 결정하여, 도시 녹화 추진에 의한 온난화의 흡수원에 대한 대책과 온난화 대책에 대한 국민 보급 계몽을 제안하였다. 다음으로, 지구 환경 보전에 대한 관계 각료 회의에서 ‘신 생물 다양성 국가 전략’(http://www.kantei.go.jp/jp/singgi/kankyo/kettei/020327tayosei_f.html) 중 생물 다양성을 지지하는 산림의 확보와 자연 환경을 배려한 공원 녹지의 배치와 정비를 제안하였다. 마지막으로, ‘열섬 현상 대책 요강에 대한 기본 방침’(http://www.env.go.jp/air/life/heat_renraku/index.html)에는 열섬 현상 대책의 일환으로 지표면의 피복 개선을 추진하는 녹화 지역제도 등의 창설을 제안하였다.

2. 기존 녹지정책 체계의 문제점

일본의 기존 녹지 정책의 체계는 ‘도시녹지보전법(1973년 제정)’과 ‘도시공원법(1956년 제정)’

2) 특히 법제도에 관한 지적된 주요내용은 다음과 같다. 우선, 도시녹지의 보전 및 녹화, 도시공원의 정비를 종합적이고 일체적으로 추진하기 위한 조치를 요구하였고, 다음으로, 건물부지 등에 녹화시설 의무화, 신고제에 의한 도시근교의 녹지보전, 지구계획에 의한 녹지보전과 녹화추진, 역사경관보전 등에 대한 검토를 요구하였다. 또한, 입체도시공원구역지정, 임대지의 도시공원 조성, 도시공원의 주민관리 참여를 위한 공원시설설치관리규정의 강화, 명확한 감독처분절차 명기, 역사적 건조물 보전을 위한 도시공원 활용법에 대한 검토 등을 제안하였다.

1) ‘景觀綠三法’이라 함은 경관법, 도시녹지법, 옥외광고물법을 말한다.

으로 대별되는 것처럼 알 수 있듯이, 녹지보전과 도시계획시설로서의 공원 조성이 각각 분리된 개별법의 개별 계획으로 적용되어왔다.

녹지 보전 지구의 지정은 약 5,100ha(2002년도 말, 근교녹지특별보전지구 포함), 시민녹지의 계약 체결은 약 100개소, 66ha(2002년도 말)에 걸쳐 지정되어, 녹지의 보전과 창출에 상당한 역할을 해 왔다. 그러나 사이타마 현, 지바 현, 동경도, 가나가와 현의 예를 보면, 1960년에서 2000년의 40년 동안 농지와 임야가 무려 약 25%나 감소되어, 도시 내의 녹지감소 추세가 매우 심각하다. 또한 도시공원 조성에 있어서도 1972년도 이후 6차에 걸친 ‘도시공원등정비5개년계획(현재 제6차로 7개년 계획)’에 의해 계획적이면서 적극적인 도시공원정비를 추진하였다. 제6차 계획이 완료된 2002년에 약 8만ha의 도시공원을 정비하였다. 그 결과, 1인당 공원면적이 2.8m² (1971년도 말)에서 8.5m²(2002년도 말)로 확대되었다(新田敬師; 2004). 이처럼 양적인 큰 성과를 올렸음에도 불구하고 공원배치 및 관리 등의 질적 측면에서의 문제점과 앞으로 도시공원과 녹지 부지 확보의 난해성 등이 지적되어왔다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위한 획기적인 녹지 확보 및 관리 방안의 모색이 시급해졌고, 이와 함께 이들 공간에 대한 종합적인 관리와 시책전개에 위한 검토가 이루어지게 되었다.

3. 경관의 기본적인 법제도 정비에 따른 녹지제도의 재검토

양호한 경관형성을 위한 법제도 및 필요시책을 주요 내용으로 하는 ‘아름다운 국토 만들기 정책대강(美しい國づくり政策大綱; 국토교통성, 2003.07)’에서 녹에 관한 법제도의 충실과 녹지 골격축을 형성하는 녹의 회랑구상을 주요 시책으로 제안하였다([http : //www.mlit.go.jp/keikan/taiko_text/taikou.html](http://www.mlit.go.jp/keikan/taiko_text/taikou.html)). 한편, ‘도시 재생 비전(都市再生ビジョン; 사회자본정비심의회, 2003.12)’에서는 “안전하고 쾌적한 아름다운 ‘생활, 활동, 교류 공간’의 창출로, 새로운 시대변화를 극복하는 21세기형 도시 재생비전”을 제안하였다([http : //www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/04/041224_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/04/041224_.html)).

여기서는 현대 사회가 직면한 도시문제 해결을 위한 5대 기본방침과 10대 행동지침을 제시하고 있으나, 대부분의 항목이 녹지기능발휘에 의한 효과를 기대하고 있어 현 도시의 녹지에 대한 기대 정도를 반영하고 있다.

Ⅲ. 도시녹지법과 도시공원법의 일부 개정 주요 내용

1. ‘도시녹지보전법(1973년)’에서 ‘도시녹지법(2004년)’으로 법령 개명

도시녹지보전법이 ‘녹의 기본계획’³⁾제도의 역할보장으로, 실질적인 도시공원법의 상위법으로 정의되게 되었다. 그리고 종래의 미약한 ‘녹화추진제도’가 대폭 보완, 강화되면서 녹지보전만이 아닌 녹화개념이 포함되면서, 도시녹지 전반에 걸친 종합적인 법제도로 완성되었다. 이에 그 명칭을 “도시녹지보전법”에서 “도시녹지법”으로 개명하였다. 이로써 녹지보전지구와 녹화협정제도로 시작된 ‘도시녹지보전법’이 30년간의 4차례의 개정에 의해 도시녹지의 총괄적인 법제도로 재정비되었다.

2. 도시녹지법의 체계

크게 녹의 기본계획, 녹지보전지역, 녹화지역, 도시공원정비, 관리협정, 지구계획의 활용, 의 6부분으로 구성된다. 녹의 기본계획은 도시구역 내의 녹지의 종합적인 시책을 명시할 수 있으며, 녹지보전지역과 녹화지역은 도시계획법에 의한 지역지구의 지정 및 관리에 대한 내용이 명시된다. 도시공원정비는 도시공원법에 의한 도시공원의 정비방침을 녹의 기본계획에 명시할 수 있게 하여 도시공원계획과의 연계를 도모하고 있다. 관리협정은 녹지보전지역에 확대적

3) ‘녹의 기본계획’은 지방자치단체가 도시계획구역을 범위로 하여, 녹지보전과 녹화추진의 시책을 종합적이면서 계획적으로 실시하기 위해 그 구체적인 내용을 책정하는 녹지와 오픈스페이스의 종합적인 계획으로 정의된다(도시녹지법제2조2). 이는 각 자치단체에서 별도로 계획 수립하여 진행해오던 녹지보전계획과 녹화추진계획을 종합한 도시녹지의 보전종합계획이다.

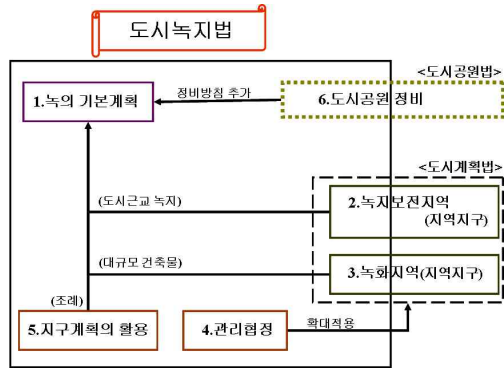


그림 1. 도시녹지법 내용 구성도.

용하고 있으며, 지구계획의 활용은 자치체의 조례에 의한 지역별 특성을 살릴 수 있도록 규정하고 있다.

3. 개정된 도시녹지법의 주요 내용

1) ‘녹의 기본계획’에 의한 도시공원 정비, 녹지보전, 녹화의 종합적 추진

(1) 종합적 추진의 필요성

녹지와 오픈스페이스의 효율적인 녹지정책을 위해서는, 공공사업의 도시공원, 사유지의 도시 녹화, 도시 내 잔존녹지 보전과 같은 3가지 시점에서의 종합적인 시책 추진이 전제된다. 이에 대한 필요성은 2003년 10월 각료회의에서도 인정되어, 도시공원 정비와 공공시설녹화, 그리고 사유지 녹지보전이 사회자본 정비사업 대상으로 포함되었다(사회자본정비중점계획; 각료회의, 2003.10).

(2) ‘녹의 기본계획’의 대상범위 확장

‘녹의 기본계획(1994년 창설)’은, 도시계획구역이 있는 지방자치단체의 약 27%, 다시 말해 전체 인구의 약 64%인 553개의 지방자치단체에서 2003년 3월 현재 계획수립을 완료하고 있다(國土交通省都市·地域整備局都市計畫課·公園綠地課; 2001). 이곳들은 대도시 주변의 도시계획구역을 갖는 지방자치단체가 주이지만, 계획수립현황은 증가추세에 있다. 이에 보다 충실한 시책이 포함될 수 있는 녹의 기본계획 수립이 요구되게 되었다. 특히, ‘녹의 기본계획’에 “도시공원

정비방침”의 구체적인 항목을 제시함과 동시에, 도시공원법에서도 “녹의 기본계획에 의해 규정된 도시공원정비방침을 도시공원계획에 반영”하는 것이 의무화되었다. 이로서 지금까지 공원녹지에 의한 녹지창출이 도시녹지행정과 별도의 계획으로 진행되어오던 것이, 도시녹지 전반의 연계를 가지게 되었으며, 그 결과 도시녹지법이 도시공원법의 상위법이 되는 관계를 가지게 되었다.

이처럼, 잔존산림 및 사유지의 녹지보전을 주 대상으로 해 온 ‘녹의 기본계획’에 공원녹지를 그 대상으로 확장함으로써, 도시공원정비는 물론, 녹지보전, 녹화 정책을 보다 종합적으로 추진할 수 있게 되었다.

2) 도심부등의 사유지를 대상으로 하는 강력한 도시녹화추진제도 창설

도심부처럼 이미 조밀한 토지이용이 진행된 시가지에서는 가로 정비와 같은 공공공익시설의 녹화에는 한계가 있다. 또한 새로운 도시공원 정비에 의한 녹지창출도 방대한 시간과 비용이 소요된다. 이에 도심 대부분의 토지이용을 점하고 있는 건축물 부지의 녹화가 주목되고 있다. 이미 동경도 등과 같이, 독자적인 조례에 의해 건축물 부지의 녹화를 의무화하고 있는 지방공공단체가 증가하고 있다. 그러나 독자적인 조례로서는 겨우 신고 권고제에 그치고 있어 보다 강력한 규제력을 가진 제도의 창설이 요구되어져왔다. 이를 위해 이번 개정에서는 새로운 녹화지역제도와 지구계획에 의한 녹화율 규제제도를 창설하고 있다.

(1) 녹화지역제도 창설

녹화지역제도는 도시구역 내의 양호한 도시환경형성을 위하여 녹지가 필요로 되는 부족지구를 대상으로 도시계획의 지역지구로서 녹화지역을 지정하는 제도이다.

이는 대규모 건축물(원칙적으로 부지면적 1,000㎡정도 이상)의 신축 및 증축을 대상으로 부지면적의 일정비율(도시계획에서 정하고 있는 녹화율)이상의 녹화를 의무화하고 있으며, 이 규

제를 건축기준 관계규정으로 설정함으로써 보다 강력한 규제력을 부여하고 있다.

(2) 지구계획에 의한 녹화율 규제제도 창설
지구계획에 의한 녹화율⁴⁾ 규제제도는 도시계획에서 규정하고 있는 최저 녹화율(녹화율의 최저한도=부지면적의 25% 또는 1-(건폐율+10%)보다 적은 수)이상 확보를 의무화하여, 이를 건축기준관계규정으로 취급한다. 또한, 이는 다시 지방자치단체의 조례에 의해 지구계획의 녹화율을 규정하여 건축물을 신축하는 경우 제한사항으로 제시할 수 있게 하여 지구 계획 내 대상건축물의 규모를 규제할 수 있게 되었다.

3) 도시근교의 대규모 잔존녹지(동산 등) 및 지구단위 녹지에 대한 보전시책 충실

(1) 녹지보전지역의 창설

도시근교의 대규모 잔존녹지는 지금까지 녹지보전지구제도에 의해 보전되어 개발행위규제를 허가하는 방법으로 현상을 유지하여 왔다. 그러나 도심부의 심각한 도시문제가 부각되고 있는 오늘날, 이들 지역에 대한 무한한 환경능력이 주목되고 있다. 또한, 광역적인 범위에 이르는 도시권 골격형성을 위한 녹지보전이 추진되면서, 이들 지역에 대한 새로운 관점이 요구되게 되었다. 즉, 이들 지역에 있어서 기존의 개발행동규제를 허가함으로써 겨우 현상을 유지해오던 소극적인 보전에서 벗어나, 주변의 토지이용과 조화될 수 있도록 보다 완화된 규제에 의한 적극적인 보전수단이 필요하게 된 것이다. 이에 본 개정에서는 이들 지역의 개발을 신고제로 변경함으로써 주변 토지이용과 조화되면서 본연의 녹지를 최대 활용할 수 있는 행위가 가능하도록, 도시계획의 지역지구인 녹지보전지역으로 지정할 수 있도록, 새로운 시책을 창설하게 되었다.

이 지역지정은 기본적으로 도시계획구역내의

4) '녹화율'은 원칙적으로 수평투영면적에 의해 산정된다. 또한 녹지면적은 녹화시설을 포함하는 식물의 지상부분 모두를 동일한 수평면으로 촬영하여 얻는 범위의 합계면적이다.

녹지를 대상으로 한다. 특히, 시가지의 무분별한 확대와 공해 및 재해 방지를 위하여 녹지보전이 필요한 지역과 지역 주민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시근교의 녹지보전이 필요한 지역을 대상으로 녹지보전계획을 수립할 수 있다. 이 계획은 광역자치단체가 도시계획에서 녹지보전지역을 지정함과 동시에 녹지보전계획을 수립해야만 한다. 이 때 녹지보전지역에서의 행위제한과 조치기준을 명시하여야 하며, 녹지보전에 관한 시설정비와 관리협정에 의한 관리사항 등 지역별로 세부적인 녹지보전 조치사항을 명시할 수 있다. 그 외에도 녹지보전지역 내에서도 녹지보전지구(본 개정으로 "특별 녹지보전지구"로 개정)에 상응하는 관리협정제도를 활용할 수 있다.

(2) 지구계획 등의 활용

주요한 수립지와 초지는 이미 지구계획 등과 같은 규제로 보전을 유도하고 있다. 그러나 겨우 행위에 대한 신고제에 그치고 있어 규정에 대한 구속력이 없기 때문에 보전시책에 한계가 있었다. 따라서 지구계획 공간에서의 녹지보전시책을 강화하는 방법으로, 지정지역 내의 행위규제를 신고제에서 허가제로 변경하였다. 허가기준은 지방자치단체의 조례에 따라 상이하게 적용되며, 이로서 지구지역 내의 자연환경을 주거지역 내 사유지의 작은 녹지까지도 주민합의에 의해 보전가능하게 되었다.

4. 개정된 도시공원법의 주요 내용

'녹의 기본계획'이 도시공원 계획의 상위계획으로 재정립되면서, 도시녹지법에 의한 도심부의 사유지 활용이 가능해졌다. 이에 도시공원계획 부문에서도 유동성 있는 대응을 위한 검토가 이루어졌다. 하나는 지금까지 도심 내의 도시공원 부지 확보 및 공원 지정으로 발생하는 토지이용 제한에 따른 소유자의 재산권 손해를 최대한 고려할 수 있는 방안이고, 또 하나는 이미 조성된 도시공원의 질을 높이기 위한 민간 경쟁체제를 도입하여 지역 주민과의 파트너십을 도모하는 방안이다.

1) 임대지나 토지의 중첩이용에 의한 효율적인 도시공원 정비 추진

(1) 임대지에 의한 공원정비 추진

임대지를 활용한 도시공원의 정비를 원활히 이루기 위하여 임대계약이 만료되어 공원의 관리 권한이 소멸되어 공원정비에 차질이 일어나지 않도록 하기 위한 도시공원 보존의 예외규정을 제정하였다. 이로써 토지 소유자의 원활한 토지이용의 유도, 기업 유희지의 효율적인 활용, 그리고 도시 재개발과 같은 종합적인 사업 등, 다양한 수법을 활용하여 도시공원 정비추진의 극대화를 노리고 있다.

(2) 입체도시공원 제도

이번 개정으로, 도시공원이 조성된 지역의 주변 상황을 감안하여 적정 또는 합리적인 토지이용 촉진의 필요성이 인정되는 경우, 도시공원구역에 입체적으로 지정할 수 있게 되었다.

기존의 도시공원에서는 토지를 중첩하여 사용하고자 할 경우, 도시공원법에 의한 점유허가나 겸용공작물로서 정비(단, 공공시설로 제한됨)하는 방법 밖에 없었다. 그러나 최근 인공지반 등과 같은 특정 공간의 녹지 정비 기술이 보급되면서 다양한 다목적 공간으로서의 역할을 도시공원에도 기대하게 되었다. 이에 도심부 등 토지의 효율적인 활용이 요구되는 지역에 한정하여 도시공원의 중첩적인 토지이용을 가능하게 함으로서 이용자의 요구에 답할 수 있는 질 높은 도시공원의 제공을 목적으로 입체도시공원제도를 창설하게 되었다.

“입체도시공원제도”는 도시공원구역(도시공원법이 적용되는 범위)의 최저한도를 정하는 것으로, 도시공원의 지하부분을 다른 용도로 활용할 수 있도록 정하고 있다. 이로써 도시공원의 지하공간의 효율적 이용과 인공지반 및 건축물 상부에 도시공원의 설치가 가능하게 되었다. 또한, 공원관리자는 입체도시공원 관리 시 필요할 경우, 공원일체건물(입체도시공원이 조성된 건물)의 소유자 등과 협정을 체결함으로써 해당 건물의 관리도 가능하다. 이때, 공원관리자는 입체도시공원의 구조 보전을 위하여 필요한 경우, 입

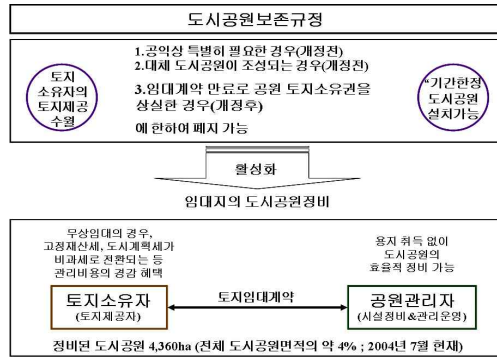


그림 2. 임대지 공원 정비 추진 과정도.

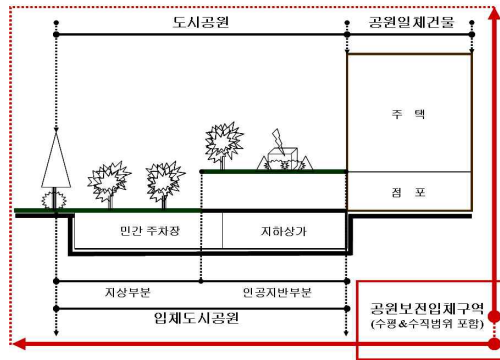


그림 3. 입체공원제도 개념도.

체공원에 접하는 일정 범위의 공간 또는 지하 공간을 ‘공원보전입체구역’으로 지정할 수 있다.

2) 다양한 주체에 의한 도시공원 정비 및 관리를 위한 체제 정비

공원관리자 이외의 주체가 도시공원 관리에 참여하게 된 것은 이미 현행 도시공원법에서도 가능하였다. 그 역할은 도시공원 내의 공원시설 설치 및 관리이다. 그동안 민간사업자 등에 의한 공원 내의 매점, 음식점, 수족관 등의 시설을 설치, 운영하여 왔다. 그 결과, 그동안 독점해오던 공원관리사업에 새로운 경쟁체제가 도입되면서 민간사업의 활성화와 함께 공원시설의 질적인 향상이라는 효과를 거두고 있다.

이에 이번 개정에서 공원관리자 이외에 의한 공원시설의 설치 및 관리 조건을 대폭으로 완화하고 있다. 구체적으로 종래에는 “공원관리자가 설치 및 관리하는 것이 부적당하거나 곤란한 경

우”에 한정되었던 것을 “공원관리자 이외의 주체에 의해 설치 및 관리되는 경우가 도시공원의 기능을 높이는 경우”로 허가조건을 추가하였다. 이로써 지역주민과 민간기업이 공원관리에 참가할 수 있게 됨으로서 보다 안전하고 쾌적한 공원의 실현과 지역커뮤니티의 활성화를 기대하고 있다. 민간사업자 등에 의한 공원시설의 정비 및 관리의 참가로 도시공원의 다채로운 운영과 매력 있는 공간창출로 지역 활성화 향상을 기대하고 있다.

5. 개정된 주요 내용의 특징

이상과 같이, 일본에서 개정된 도시녹지법과 도시공원법의 주요내용에 대하여 살펴보았다. 전체 내용에서 알 수 있는 본 개정의 특징은 다음과 같다.

먼저, 무엇보다도 그동안 조례로 추진되어온 지방자치단체의 녹지정책에 대한 한계를 제도적, 재정적으로 보완하면서 총괄적인 녹지공간에 대한 일원화된 정책체계로 통합하여 일괄된 녹지정책을 구축하였다는 점에 주목할 수 있다. 바람직한 녹지정책은 경관과 도시공간의 질적인 향상으로 이어지고 이는 자치체의 관광에도 영향을 미쳐 경제성과 연계되게 된다. 그렇기 때문에, 오히려 전국 일률적인 법과 정책의 적용은 이러한 자치체의 특성을 무시하는 결과를 초래할 수도 있다. 그러나 이번 개정은 기존의 녹지 관련 조례를 최대한 반영하여 지속할 수 있는 법체제로 구성되어, 그동안 조례로서 부족했던 부분을 보완해주는 성격이 강한 특징이 있다.

다음으로, 주목할 내용은 도시녹지법의 법명 개정과 함께 이 법에 근거한 ‘녹의 기본계획’이 녹지관련계획의 최상위 계획으로서 재정립되었다는 점이다. 그동안 녹지보전을 주된 내용으로 구성되었던 도시녹지보전법이 녹지의 창출과 함께 관리개념까지 확장되면서 ‘도시녹지’라는 녹지정책전반을 칭하는 법으로 재정립되었다. 게다가, 대상녹지공간에 사유지 녹지정책의 시책이 모색되면서 실질적인 녹지전반의 종합법과 계획으로서 그 위상이 재정립되었다.

마지막으로, 그동안 녹지정책 추진을 위한 토

지이용 규제와 지정으로 소유자의 재산권 행사 제한 등의 문제로 소신 있는 녹지계획 추진이 어려웠던 점을 감안하여, 본 개정에서는 도시계획법과 연계하여 녹지지역 및 녹지보전지구를 활용하여 토지이용규제를 가능하게 하였고, 지정으로 발생하는 재산권 미행사분에 대한 구체시책 등도 검토가 이루어지고 있는 점이 주목할 만하다.

IV. 우리나라 녹지 체계와의 비교 고찰

본 장에서는 지금까지 살펴본 2004년 일본의 새로운 녹지체제와 우리나라의 녹지체제를 비교, 고찰하여 시사점을 도출하고 있다. 우리나라의 녹지체제는 ‘국토의계획및이용에관한법률(이하 국토법)’과 2005년 3월 제정된 ‘도시공원및녹지에관한법률(이하 신공원녹지법)’을 이용하여 비교하였다.

1. 녹지 법체계

일본에서는 이번 개정으로 인하여 도시녹지법이 녹지관련법의 최상위 개별법으로 위상 재정립되었고, 지역지구제도의 도시계획법과 도시공원정비의 도시공원법으로 재구성되었다. 반면, 우리나라는 국토법과 신공원녹지법으로 구성된다. 즉 지구지역제도와 도시계획시설로서의 도시공원 정비를 위한 내용으로 구성되어 있는 것이다. 결국, 우리나라의 녹지법 체계에는 관련법 전체를 종합해 주는 법의 부재를 설명하는 것이다. 이 점은 우리나라의 녹지체제의 문제점으로 이미 지적되고 있는 점(양, 2003; 노, 2003)으로, 이는 관련 계획과 담당부서 등의 분산화를 초래하는 원인의 하나이다.

여기서 주목해야 할 점은 일본이 ‘도시녹지보전법’을 ‘도시녹지법’으로 법명을 개명하여, 분리되었던 도시공원법의 상위법으로 위상 정립되었다는 점이다. 그동안 녹지보전과 공원조성이란 기존 녹지정책의 새로운 전략 변화의 의도를 엿볼 수 있다. 원래 도시계획시설의 하나로서 공원녹지부분을 명기한 도시공원법이 제정되었지만, 대부분 성장이 이뤄진 오늘날의 도시에서

공원과 녹지의 확충만으로 도시의 양호한 생활 환경을 조성하기에는 한계가 있다. 이에 사유지 녹화의 중요성이 제시되면서 도시계획시설 이외 부분에서의 검토가 요구되었기 때문에 결국 도시녹지보전법과의 검토 끝에 도시녹지법이라는 새로운 개념의 녹지 체계를 정리하기에 이른 것이다. 반면, 우리나라의 신공원녹지법은 ‘공원녹지(법정용어)’라는 개념을 도입하고 있지만, 실제로는 기존의 도시공원과 녹지 중심의 법안으로 구성되어있으며, 적용범위 또한 도시지역으로 한정되어 있기 때문에 기존의 도시공원법의 시책방향과 크게 다르지 않다. 결국, 신공원녹지법은 자연친화적인 환경이 부족한 도시지역의 식생 조성을 목적으로, 녹지공간의 확보를 위한 법안인 것이다. 이러한 우리나라의 신녹지정책은, ‘녹지의 창조, 보전, 관리’라는 종합적인 시책을 포함하고 있는 일본의 도시녹지법과 비교할 때, ‘녹지 창조’라는 일부만을 포함하고 있다고 해석된다. 보다 종합적이면서 체계적인 관리가 요구되는 오늘날, 이와 같은 개정은 녹지정책의 협소함이 지적된다.

특히 도시주변의 녹지관리가 주요관건으로 떠오르고 있는 요즘, 개발제한구역의 완화와 함께 도시자연공원구역의 설정 등으로, 도시지역 이외의 지역에 대한 녹지관리에 대한 언급이 전혀 없는 것으로 보아, 신공원녹지법은 녹지의 상위법으로서 활용되기에는 부족한 부분이 많다. 따라서 도시계획시설로서의 녹지가 아닌, 전반적인 녹지 공간에 대한 창조, 보전, 관리의 종합적인 시점이, 도시지역 이외에서도 고려될 수 있도록 녹지보전과 녹화 관리내용을 포함하는 별도의 개별법을 수립하여, 신공원녹지법의 상위계획으로서 위상 정립함으로써 녹지체계를 일원화 할 필요가 있다.

2. 녹지 계획 적용 구역

제도를 비교함에 있어서, 제일 먼저 이해하여야 할 점이 있다. 이는 바로 녹지계획의 적용 범위이다. 우리나라가 국토법이 제정되기 전까지는 도시계획구역이라는 동일한 범위를 갖는 계획이었기 때문에 일본 관련법과의 비교는 비교

적 용이하였다. 그러나 법안 제정 후, 우리나라는 국토계획과 도시계획을 통합하여 도시전체 관할 지역을 계획대상으로 하고 있다. 이로 인해 행정구역 내의 도시계획구역(도시계획법에 의거)에 한정하여 수립하고 있는 일본의 각종 계획과는 달리, 우리나라는 보다 광역적인 시점에서의 녹지 계획 수립이 가능한 기반이 마련되었다. 그럼에도 불구하고, 신공원녹지법에 의한 공원녹지계획은 도시지역만을 대상범위로 하고 있기 때문에, 상위법을 최대한 활용하지 못하고 있음을 지적할 수 있다.

일본에는 광역녹지계획이 존재한다. 비록 법정계획은 아니지만, 녹의 기본계획의 광역적인 계획으로서 활용되고 있다. 우리나라도 보다 단계적인 녹지계획 수립이 필요하며, 유효한 계획이 될 수 있도록 공간계획의 크기에 대한 각 행정의 명확한 역할 분담에 대한 내용이 명시되어야 할 것이다.

3. 녹지 제도 체계

우리나라와 일본의 개략적인 제도를 다음과 같이 정리하였다.

1) 녹지 관련 계획

먼저 녹지 관련 상위계획을 보면, 일본에는 ‘녹의 기본계획’이 있고, 우리나라에는 ‘공원녹지계획’이 있다. 이들 계획의 대상 범위는 서로 동일하지만, 우리나라의 공원녹지계획은 도시지역의 녹지공간 확보를 위한 계획인 반면, 일본의 녹지계획은 도시지역의 모든 녹지(산림, 농지, 잔존산림, 사유지, 그리고 도시계획시설로서의 공원녹지)를 대상으로 도시의 녹지 창출, 보전, 관리를 위한 계획이라는 점에서 상이하다. 또한, 일본의 녹의 기본계획은 녹지 단독 종합 계획인 반면, 우리나라의 공원녹지계획은 도시기본계획의 부문 계획으로서, 그 의미가 상의하다.

2) 지역 지구 제도

다음은 양국의 지역지구제도에 대한 비교이다. 우리나라는 국토법에 의한 ‘관리지역(보전, 생산, 계획)’과 도시지역내의 ‘녹지지역(보전, 생

산, 자연)'이 있다⁵⁾. 일본은 도시계획법에 의한 '녹지보전지역'(내의 특별녹지보전지구)과 '녹화지역'이 있다.

녹지지역의 '보전녹지지역' 및 '자연녹지지역'(우리나라)과 '녹지보전지역'(일본)은 무질서한 시가지화 방지와 공해, 재해 방지, 또는 건전한 생활환경 확보를 목적으로 한다. 그리고 '특별녹지보전지구'(일본)는 풍치와 역사적 공간의 녹지를 특별히 보전하고자 하는 목적으로 지정되며, 이는 우리나라 '녹지지역'에 '미관지구' 또는 '보존지구'가 중첩되어 적용된 지역으로 이해할 수 있다. 특히, 일본의 '녹화지역'은 주로 대규모 건축물의 녹화를 목적으로 건축물 녹화시설의 녹화율을 구체적으로 제시하여 이를 의무화하고 있어, 우리나라의 건축법에 의한 '대지안의 조경'과 상응된다.

이처럼 일본의 개정된 신설제도가 이미 우리나라에서는 다양한 법의 일부분으로 중복 적용되어 실시되어져 왔음을 알 수 있다.

3) 지구 계획의 활용

지금까지 지구계획에 의한 개발계획에서의 녹지율은 조례(일본)나 심의회(우리나라)에서 자발적인 협의에 의해 제각기 결정되어 왔다. 이를 일본에서 본 개정을 통하여 법에 근거한 녹지율을 법적 의무사항으로 명시하고 있다.

4) 계약형 녹지 제도

이 계약형 녹지제도는 일본과 우리나라 모두 도시지역을 대상으로 지정할 수 있으나, 그 대상은 서로 다르다.

1973년 도시녹지보전법 개정과 함께 시작된 일본의 계약형 녹지제도는 크게 '녹지협정'과

'시민녹지제도'로 구성된다. 전자는 도로나 하천변에 접하는 토지, 건축물, 공작물을 소유하는 일정면적의 주민합의에 의해 도시의 녹지보전과 녹화로 시가지의 양호한 환경 조성을 목적으로 한다. 그리고 후자는 일정규모의 토지, 인공지반, 건축물, 공작물의 소유자가 녹지관리기구에 신청하여 주민이용이 가능한 녹지나 녹지시설을 설치, 관리함으로써 관리부족으로 방치되고 있는 도시계획구역 내의 공간 재활용과 체계적인 관리를 목적으로 한다. 반면, 우리나라에도 계약형 녹지제도로 '녹지활용계약'과 '녹화계약'이 신설되었다. 이들은 도시지역의 수림대나 대표식생 등의 소유자가 행정과 협정을 체결하는 것으로, 묘목 등의 지원이 가능하다. 이처럼 일본은 도시계획구역 내의 시가지의 양호한 환경조성이나 미관리 지역의 위탁, 이용 등에 대한 협정으로 도시 공간 내의 녹지관리와 창출에 기여하고 있는 반면, 우리나라는 수림대나 주요 식물을 보호하기 위한 협정으로 도시 공간 내의 기존 녹지 보전을 도모하고 있어, 그 개념적인 측면에서는 서로 상이하다.

5) 도시공원 확보 방안 및 주민 참여

일본의 이번 도시공원법 개정의 초점은 도시지역에서의 도시공원 부지 확보정책과 도심지에서의 도시공원의 효율적 이용, 그리고 민간기업과 주민 참여에 의한 도시공원조성 및 관리에 있다. 이처럼 더 이상 녹지 확보가 어려운 지역을 대상으로 보다 효과적이면서 안정적인 확보와 효율적인 토지이용을 도모할 수 있는 구체적인 지표(녹화율 등)를 제시하고 있다. 반면, 광역적인 범위를 다양한 시점에서 고려할 수 있는 여건이 준비된 우리나라이지만, '도시공원 세분화'와 '녹지 총량제', '녹화계약' 등의 제안은 단기적인 수치 증가를 기대할 수는 있겠지만, 장기적으로 지속, 관리, 참여되기 위해서는 배치 및 질적인 개념이 포함된 구체적인 녹지 지표의 언급이 검토되어야 할 것이다. 특히 주체공원의 배치, 조성, 관리, 이용 등은 도시지역에 따라서는 그 적용범위를 벗어나거나, 한 개 이상의 지역에 위치될 수 있기 때문에, 보다 광역적인 관점에서의

5) 우리나라에서 녹지관련지역지구를 언급할 때 일반적으로 '경관지구'를 언급하는 경우도 있다(노, 2003). 한편, 2004년 일본에서 경관법이 제정되면서 '경관계획구역'과 '경관지구'등이 신설되면서 본격적인 경관 행정이 시작되었다. 특히, 경관계획구역은 도시계획구역과 상관없이 보다 광역적인 범위의 설정이 가능한 점 등을 감안하여, 본 연구에서 양국의 '경관지구'에 대한 언급은 제외한다.

배치계획 및 조성, 관리체계가 고려되어 병행되어야 할 것이다.

V. 결 론

이상과 같이, 2004년 일본에서 개정된 ‘도시녹지법’과 ‘도시공원법’을 대상으로, 일본의 새로운 녹지정책의 방향성을 검토하였고, 우리나라의 ‘국토의이용및보전에관한법률’과 ‘도시공원및녹지에관한법률’과 비교하여, 양국 녹지정책의 특징을 살펴보았다.

일본의 경우, 통합된 일원화된 녹지 체계를 가지고 있다는 점이 가장 큰 특징이고, 우리나라의 경우, 도시지역에 한정되지 않은 광역적인 범위를 대상으로 다양한 시점에서 녹지를 검토할 수 있는 기반을 가지고 있음에도 불구하고 협소한 녹지체계를 구축하였음을 알았다. 특히, 일본의 개정은 경관 및 녹지에 관한 정책추진을 위한 도구를 제공하였다는 점과 조례 등에 의한 시책에 법적 근거를 제공함으로써 기존보다 강력한 규제내용으로 지방공공단체의 관련행정을 보완하여 강화하였다는 점 등의 특징이 있다. 이처럼 일본의 개정이 보다 종합적인 틀을 마련하기 위한 녹지정책의 기반 조성을 목적으로 하고 있는 반면, 우리나라의 개정은 도시기본계획의 부문계획으로서의 공원녹지기본계획 수립과 도시녹화계약, 녹지활용계약, 녹화계약 등과 같은 도심의 작은 공간을 녹지로 활용하고자 하는 세부시책 마련을 목적으로 하고 있다. 단순히 일본의 녹지정책 흐름과 비교한다면, 우리나라의 본 개정은 일본의 1973년 도시녹지보전법이 제정되었던 시기의 녹지정책 구성과 유사하다.

양국의 최신 녹지 체계를 비교한 결과, 우리나라 녹지 정책에 대한 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다.

무엇보다도 가장 시급히 요구되는 것은 역시 녹지관련의 종합적 개별법과 이에 근거하는 녹지 최상 계획의 수립이라 하겠다. 적용대상범위가 보다 광역적임에도 불구하고 전체를 통괄해 줄 개별법과 법정계획이 존재하지 않음은, 보다 종합적이면서 일괄적인 계획, 관리, 시책 추진

을 사실상 불가능하게 하는 가장 큰 요인이다.

그리고 우리나라는 일본에는 존재하지 않는 ‘개발제한구역’이라는 주요한 도시 근교의 산림이 남아있다. 그러나 최근 이 구역의 조정으로 녹지체계에 위협을 가져오고 있다(노,2003). 그리고 도시자연공원구역에 대한 계획, 관리 또한 일개 시, 군의 관리로는 한계가 있다. 따라서 도차원에서의 ‘광역녹지계획’ 수립이 요구된다. 이 계획은 공원녹지계획의 상위 법정 계획으로 위상 정립하여, 광역적 시점에서 ‘개발제한구역’과 ‘도시공원구역’을 중점적으로 고려한 도차원의 녹지축 계획을 유도한다. 물론, 이 광역녹지계획은 개발제한구역은 물론 도시공원구역, 대규모 공원녹지(도시계획시설), 농지, 산림 등 면적 녹지 전반을 포함하는 계획이어야만 하며, 이러한 역할은 광역자치단체가 주도되어야 할 것이다. 이러한 개념을 포함하는 광역 녹지 계획을 전제로 관할 구역 내의 ‘공원녹지계획’ 수립으로 녹지 네트워크의 형성을 도모한다. 이 경우, ‘공원녹지계획’은 주로 개발된 도심지에서 급격히 소멸해가는 중심지의 녹지 확보, 공원조성, 주민에 의한 관리 유도 등과 같은 내용이 주가 될 것이다. 이러한 대치는 현 ‘도시공원및녹지에대한법률’에서 광역자치단체의 역할이 거의 없는 것을 감안할 때 적절한 역할 분담이 될 것으로 판단된다.

이외로도 ‘국토의이용및보전에관한법률’로 통합되어 국토 전체에 적용되는 종합적이고 체계적인 녹지 체계 및 제도와 함께 다양한 지역지구에 대한 특징을 부여할 수 있는 시책을 단계별로 적용할 수 있는, 일본과는 또 다른, 방책 간구가 필요하다. 이를 위해서는 국가와 광역자치단체, 지방자치단체, 그리고 주민의 역할 분담이 명확히 되어야 할 것이다.

인 용 문 헌

- 노태욱. 2001. [특집]도시공원 녹지의 현황과 과제. 대한국토도시계획학회 4-18.
- 노태욱 · 김제국 · 박문호 · 박미호. 2003. 개발제한구역조정에 따른 녹지관리체계의 개선. 대한국토도시계획학회 3-14.

- 양병이. 2003. [권두언]근본적인 개선이 필요한 도시녹지 관리 체계. 대한국토도시계획학회 2.
- 新田敬師. 2004. 都市公園法・都市緑地保全法の改正について.ランドスケープ研究 68(1): 75-77.
- 国土交通省都市・地域整備局都市計画課・公園緑地課.2001.緑の基本計画バンドブック 2001年版. 東京:(社)日本公園緑地協會.
- 国土交通省都市・地域整備局公園緑地課緑地環境推進室. 2003. 都市緑地保全法による緑の保全と緑化の推進の概要. 東京:(社)日本公園緑地協會.
- 本公園緑地協會. 景観法制研究会. 2004. 解説景観法.東京:ぎょうせい.
<http://www.assembly.go.kr/index.jsp>
http://www.env.go.jp/air/life/heat_renraku/index.html
<http://www.env.go.jp/earth/ondanka/taiko>
http://www.kantei.go.jp/jp/singgi/kankyo/kettei/020327tayosei_f.html
http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/city_history/city_planning/park_green/1/images/020524.pdf
http://www.mlit.go.jp/keikan/taiko_text/taikou.html
http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/04/041224_.html
http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/01/011009_.html

接受 2005年 1月 18日