

OPEN

공공누리



출처표시
상업용금지

발간등록번호

11-1240245-000014-10

Population

Family &
Household

Health

Education

Labor

Income &
Consumption

Culture &
Leisure

Housing &
Transportation

Environment

Safety

Social Cohesion

한국의 사회동향

Korean Social Trends 2020
<http://sri.kostat.go.kr> 2020



통계청
통계개발원



도시의 공원·녹지 현황

최희선, 이길상 (한국환경정책·평가연구원)

- 우리나라 공원의 면적은 지속적으로 증가하는 추세이며, 이와 연계하여 거주공간의 녹지환경 만족도 및 국립공원 텁방객도 증가 추세이다.
- 생활권공원의 평균 접근거리가 서울시의 경우 1.04km로 가장 가깝고 인천광역시가 11.28km로 가장 멀어 지역별 접근성의 편차가 큰 것으로 나타났다.
- 2019년 기준 도시공원 결정면적(904km^2) 대비 조성 면적(498km^2) 비율은 약 55%이며 1인당 도시공원 결정면적은 17.4m^2 , 조성면적은 9.6m^2 이다.
- 광역지자체별 도시공원 조성률은 세종이 97.5%, 부산이 88.4%인데 반해 경북은 33.1%로 지자체 간 편차가 큰 것으로 나타났다.
- 광역지자체별 1인당 도시공원 조성면적은 신도시인 세종(62.73m^2)을 제외하고, 전남이 14.40m^2 로 가장 크며, 대구가 5.07m^2 로 가장 작은 것으로 나타났다.

최근 들어 기후변화와 특히 코로나19로 촉발된 일상과 사회생활의 변화가 새로운 기준으로 자리 잡을 것이라고 보는 뉴노멀(New Normal) 현상이 확대되고 있다. 이러한 흐름 속에서 도시공원 및 녹지의 필요성이 증대되고 있으며 동시에 그 가치와 기능이 재조명되고 있다. 공원과 녹지는 여가와 경관적 측면

에서의 전통적 기능뿐만 아니라 온실가스 흡수, 도시열섬 및 폭염완화, 홍수저감 등 다양한 기능과 가치를 지니며 이것은 도시 회색 인프라(Gray Infrastructure)의 녹색인프라(Green Infrastructure) 확대 정책으로 적용 및 발전되고 있다. 그뿐만 아니라 최근 포스트 코로나 시대의 도시 공간계획의 전환 논의에서 공원·녹지는 사회적 거리를 유지하는 계획적 수단이자 심리적 불안감을 해소하는 치유의 공간으로서 그 가치와 잠재성이 논의되고 있다.

그러나 이러한 도시공원·녹지의 사회적 수요에도 불구하고, 사유지를 대상으로 도시계획시설로 결정(지정)된 후 조성(집행)되지 않고 장기미집행 상태로 남아 있는 시설들이 있다. 이에 대해 헌법재판소가 1999년 헌법 불합치 판결을 내림으로써 유예기간을 거쳐 2020년 7월 1일자로 지정이 해제되는 일몰제가 시행되었다. 국토교통부에 따르면, 일몰대상 공원은 약 368km^2 (2018년 1월 기준, 여의도 면적 2.9km^2 의 약 127배)로 이중 국공유지 및 공원구역, 보전녹지 등이 포함되어 있어 일부 면적은 공원기능 유지가 가능할 것으로 보인다. 그러나 공원기능 유지가 어려운 기해제지역과 향후에도 장기미집행 공원의 순차적 해제가 예상되고 있어 도시공원 조성을 위한 추가적인 노력이 필요한 상황이다.

이 글은 2020년 도시공원 일몰제를 비롯해 포스트 코로나 시대 패러다임 변화 등과 관련하여 중요한 전환을 맞고 있는 우리나라 도시공원·녹지의 현황을 재점검해보고 도시공원 미래의 발전적 방향을 모색해보자 한다.

공원과 도시민들의 이용

우리나라의 공원 관련 법률은 1967년 「공원법」에서 시작되었으며, 1980년 「자연공원법(환경부)」과 「도시공원법(국토부)」으로 이원화된 이후 「자연공원법」은 지속되고 있으며, 「도시공원법」은 녹지를 포함하는 보다 포괄적 법인 지금의 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률(국토부, 2005년 전면개정, 이하 공원녹지법)」로 자리를 잡고 있다.

「자연공원법」에 근거해서는 자연생태 및 경관적 가치에 근거하여 국립공원, 도립공원, 군립공원, 지질공원 등 총 91곳이 지정된 바 있으며, 이들은 전 국토의 약 17.7%를 차지하고 있다. 2016년에는 도시 내에도 자연·생태 및 경관적 가치가 높은 시립공원, 구립공원을 지정할 수 있는 법적 근거가 마련된 바 있으나 2019년 현재 지정된 공원은 없는 상황이다. 현재 자연공원 지정현황은 다음 <표 IX-11>과 같다.

자연공원 지역 중 국립공원 탐방객 현황(2009~2019년)을 보면, 공원 방문객이 전반적으로 증가하는 추세로 2009년 연간 4,000만 명 수준에서 2017년에는 5,000만 명을 넘어 국민들의

공원과 녹지공간에 대한 수요를 간접적으로 살펴볼 수 있다(그림 IX-15).

<표 IX-11> 자연공원 지정현황, 2019

구분	총 지정 공원 수 (개소)	면적 (㎢)	국토면적 대비 비율 (%)
국립공원	22	6,726	3.96
도립/광역시립공원	30	1,148	1.14
군립공원	27	238	0.24
시립공원	-	-	-
구립공원	-	-	-
지질공원	12	12,368	12.32
총계	91	20,480	17.66

주: 1) 국립공원 면적은 육지 3,979㎢, 해면 2,754㎢로 전 국토의 3.96%, 해면포함 6.71%임.

2) 전 국토면적은 100,378㎢임.

출처: 국립공원공단, 「국립공원 지정현황」, 2020.

환경부, 「도립공원 지정현황」, 2020.

[그림 IX-15] 국립공원 탐방객 수, 2009~2019

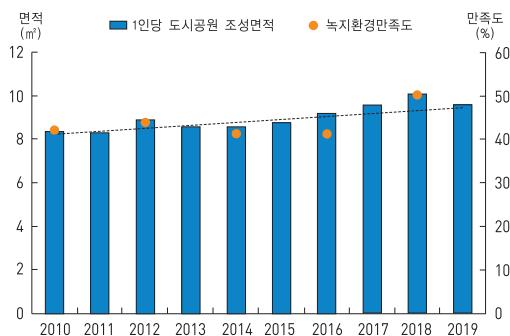


출처: 국립공원공단, 「국립공원 지정현황」, 각 연도.

자연공원에 대한 국민들의 수요는 거주공간에서의 공원 수요로 이어지고 있으며, 이러한 추세와 연계하여 도시에서의 공원면적도 지속적으로 증가하고 있는데, 1인당 도시공원 조성면적이 증가함에 따라 거주공간 주변의 녹지환경 만족도 변화 추세도 유사하게 증가하고 있다(그림 IX-16).



[그림 IX-16] 1인당 도시공원 조성면적과 녹지환경만족도, 2010~2019



주: 1) 녹지환경만족도는 13세 이상 인구 중 산, 공원 등 주변 녹지의 조성 정도에 대해 어떻게 생각하고 있는지에 대해 '매우 좋다' 또는 '약간 좋다'라고 응답한 사람들의 비율임.

출처: 국토교통부·한국토지주택공사, 「도시계획통계」, 각 연도, 통계청, 「사회조사」, 각 연도.

거주공간 주변의 녹지환경 만족도에 대해 '약간 좋다' 또는 '매우 좋다'라고 응답한 사람들의 비율을 연령별로 살펴보면 전체적으로 연령대가 높을수록 긍정적으로 답변하였다(표 IX-12).

〈표 IX-12〉 연령대별 녹지환경 만족도, 2010~2018

연령	2010	2012	2014	2016	2018
13-19세	32.3	40.3	38.7	41.3	49.9
20-29세	35.0	37.7	35.6	34.1	42.6
30-39세	38.6	39.2	35.5	36.7	46.2
40-49세	44.6	43.8	41.5	39.5	50.2
50-59세	44.0	46.8	43.0	42.4	51.0
60세 이상	51.3	52.1	49.4	50.4	57.0

주: 1) 녹지환경 만족도는 13세 이상 인구 중 산, 공원 등 주변 녹지의 조성 정도에 대해 어떻게 생각하고 있는지에 대해 '매우 좋다' 또는 '약간 좋다'라고 응답한 사람들의 비율임.

출처: 통계청, 「사회조사」, 각 연도.

시도별로 녹지환경 만족도 변화를 살펴보면, 2010년 대비 2018년에는 대부분 만족도가 증가

하고 있으며 광역시(평균 만족도 46.0%)보다는 인구밀도가 낮고 자연녹지면적이 상대적으로 높은 도 지역의 만족도(평균 만족도 56.7%)가 높았다(표 IX-13).

〈표 IX-13〉 시도별 녹지환경만족도, 2010~2018

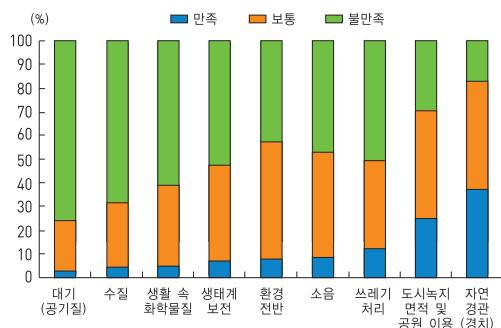
시도	2010	2012	2014	2016	2018
전국	41.9	43.8	41.2	41.2	50.2
서울	39.1	38.7	35.6	37.5	45.8
부산	33.1	37.4	39.4	39.4	49.6
대구	26.2	35.8	31.2	38.9	37.0
인천	26.2	30.2	33.4	29.8	40.3
광주	29.2	37.5	37.8	39.9	47.2
대전	36.6	40.0	39.5	40.1	44.4
울산	34.2	41.9	37.9	34.5	44.8
세종	-	-	-	57.9	58.9
경기	44.1	44.6	41.0	44.5	50.6
강원	54.9	59.9	52.8	52.0	67.0
충북	42.3	44.9	46.5	41.4	49.6
충남	58.4	49.6	42.8	38.3	53.2
전북	50.0	58.4	51.0	45.6	45.1
전남	58.4	58.2	54.0	47.1	68.7
경북	50.3	51.5	48.7	47.8	59.1
경남	51.1	51.1	49.7	42.4	60.7
제주	57.8	57.0	51.4	44.5	56.1

주: 1) 녹지환경만족도는 13세 이상 인구 중 산, 공원 등 주변 녹지의 조성 정도에 대해 어떻게 생각하고 있는지에 대해 '매우 좋다' 또는 '약간 좋다'라고 응답한 사람들의 비율임.

출처: 통계청, 「사회조사」, 각 연도.

녹지환경과 유사한 부문인 도시녹지 면적 및 공원 이용 만족도는 [그림 IX-17]에서 보는 것처럼 다른 환경 부문에 비해 만족도 비율이 25.2%로 높은 것으로 조사되었으나, 불만족 비율도 29.5%로 여전히 개선이 요구되는 것으로 나타났다.

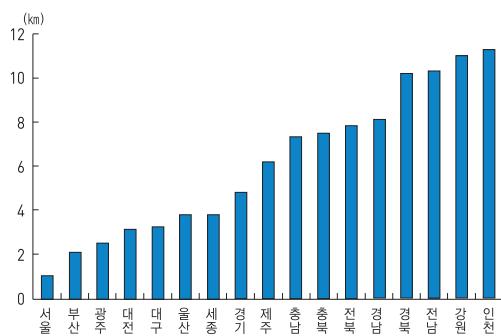
[그림 IX-17] 환경부문별 만족도, 2019



출처: 한국환경정책·평가연구원, 「2019 국민환경의식조사」, 2020.

도시공원의 접근성은 도시민들에게 공원서비스를 제공하고 만족도를 제고하는 측면에서 중요하다. 광역지자체별 생활권공원의 평균 접근거리는 인구밀도가 높은 서울 및 광역시가 짧았고, 상대적으로 면적이 넓고 인구밀도가 낮은 도 지역이 긴 것으로 나타났다(그림 IX-18).

[그림 IX-18] 광역지자체별 생활권공원 평균 접근거리, 2019



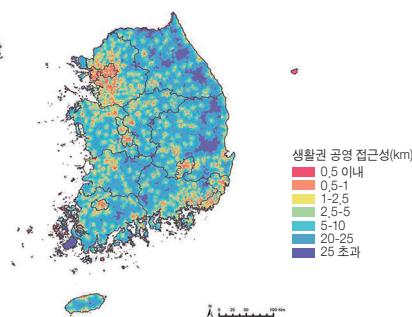
주: 1) 생활권공원은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 의한 도시공원의 하나로 도시생활권의 기본공원 성격으로 설치 관리되는 공원(근린공원, 어린이공원, 소공원)임.

출처: 국토지리정보원, 「2019 국토모니터링 보고서」, 2020.

생활권공원 접근성을 시·군·구 단위로 분석해보면 평균 5.71km, 최대 53.42km, 표준편차

5.32km로 나타난다. 500m 격자단위로 분석한 생활권공원의 접근성은 광역시 등 대도시를 중심으로 접근성이 양호하나 접근거리가 먼 지역도 상당 면적 분포하고 있어 이들 지역 간의 격차를 줄이는 노력이 요구된다(그림 IX-19).

[그림 IX-19] 생활권공원 접근성, 2019



주: 1) 생활권공원은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 의한 도시공원의 하나로 도시생활권의 기본공원 성격으로 설치 관리되는 공원(근린공원, 어린이공원, 소공원)임.

출처: 국토지리정보원, 「2019 국토모니터링 보고서」, 2020.

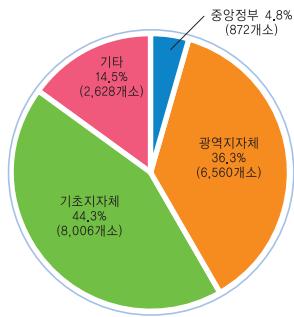
도시공원 및 녹지 조성현황

도시공원은 1970년대 초까지 국가가 지정하였으나, 1970년대 중반부터 1990년대에는 광역지자체가, 2000년대에는 기초지자체가 자체적으로 계획을 수립해 지정해오고 있다. 지정된 도시공원 수의 지정권자별 분포를 보면 [그림 IX-20]과 같이 중앙정부가 4.8%, 광역지자체가 36.3%, 기초지자체가 43.3%로 나타나고 있다.

도시공원 및 녹지는 「공원녹지법」에 근거하여 도시공원은 현재 크게 국가도시공원(현재 지정



[그림 IX-20] 지정권자별 도시공원 수 분포, 2020



주: 1) 도시공원의 정의는 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른.
2) 지정권자에 따른 도시공원의 개소 및 비율은 「도시계획법」개정
연혁을 참고하여 지정고시일 1974년 1월 4일까지는 중앙정부, 1974년
1월 5일부터 2000년 6월 30일까지는 광역지자체, 2000년 7월 1일
부터는 기초지자체. 정보없음은 기타로 처리하여 계산한 수치임.
출처: 공공데이터포털, 「전국도시공원표준데이터」(수정일 2020.11.13.).

공원 없음), 생활권공원(근린공원, 어린이공원,
소공원), 주제공원(역사공원, 문화공원, 수변공
원, 묘지공원, 체육공원, 도시농업공원, 방재공
원 및 지자체 조례로 정하는 공원)으로 구분되
며, 녹지는 완충녹지, 경관녹지, 연결녹지로 구
분된다.

2019년 말 기준 도시공원은 전국적으로 총 2
만 2,567개소로 면적은 904.1km²로 결정되어 있
다. 이 중 도시자연공원은 55개소(122.4km²) 근린
공원이 5,135개소(607.7km²), 문화공원이 606개
소(31.8km²) 등이다. 또한 녹지는 전국 2만 2,585
개소로 면적은 223.2km²로 결정되어 있다. 이 중
완충녹지가 1만 4,672개소(135.9km²), 경관녹지가
6,466개소(75.5km²), 연결녹지가 1,447개소(11.8
km²)로 나타난다(표 IX-14).

도시공원 및 녹지의 결정면적은 실제 시민들의
이용과 서비스가 가능한 형태로 조성되어야 공

원으로서의 완결성을 가진다. 도시계획시설로 결
정된 면적과 달리 실제 조성률을 살펴보면, 2019
년 기준 도시공원은 55.1%, 녹지는 78.9%로, 특
히 1인당 도시공원 조성면적은 9.6m² 수준으로
나타났다(표 IX-15).

〈표 IX-14〉 도시공원 및 녹지 결정 현황, 2019

구분	수(개소)	면적(km ²)
도시공원		
전체	22,567	904.1
도시자연공원	55	122.4
근린공원	5,135	607.7
소공원	4,888	9.8
어린이공원	10,583	25.8
역사공원	244	18.1
문화공원	606	31.8
수변공원	625	27.2
묘지공원	60	31.0
체육공원	325	25.8
도시농업공원	5	0.1
조례로 정하는 공원	41	4.2
녹지		
전체	22,585	223.2
완충녹지	14,672	135.9
경관녹지	6,466	75.5
연결녹지	1,447	11.8

주: 1) 도시녹지의 구분은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따른.
출처: 국토교통부·한국토지주택공사, 「2019 도시계획통계」, 2020.

〈표 IX-15〉 도시공원 및 녹지 조성 현황, 2019

구분	면적(km ²)				1인당 면적(m ²)	
	결정	조성	미조성	조성률 (%)	결정	조성
도시 공원	904.1	498.4	405.7	55.12	17.4	9.6
녹지	223.2	176.1	47.1	78.88	-	-

주: 1) 도시공원 결정면적은 계획상 도시계획시설로서 도시공원으로 결정
(지정)된 면적을 의미함.
2) 조성면적은 (부분)미집행결정면적 중 집행면적을 의미함.
출처: 국토교통부·한국토지주택공사, 「2019 도시계획통계」, 2020.

2010년부터 2019년까지 도시공원 결정 및 조성 면적 변화 추이를 살펴보면, 「도시공원법」에 따라 도시공원으로 결정된 후 10년 이상 조성되지 않으면 해제되기 때문에 도시공원 결정면적은 1인당 면적을 포함해 감소 추세다. 반면 조성면적은 누적됨에 따라 증가 추세를 보인다(표 IX-16).

〈표 IX-16〉 도시공원 결정 및 조성 면적, 2010–2019

연도	결정면적		조성면적	
	총면적 (㎢)	1인당 (㎡)	총면적 (㎢)	1인당 (㎡)
2010	1,089	23.7	384	8.4
2011	1,008	21.8	386	8.3
2012	1,020	22.0	412	8.9
2013	1,005	21.5	404	8.6
2014	989	21.0	406	8.6
2015	934	19.8	418	8.8
2016	942	19.8	437	9.2
2017	924	19.4	455	9.6
2018	927	19.5	480	10.1
2019	904	17.4	498	9.6

주: 1) 도시공원 결정면적은 계획상 도시계획시설로서 도시공원으로 결정 (지정)된 면적을 의미함.

2) 조성면적은 (부분)미집행결정면적 중 집행면적을 의미함.

출처: 국토교통부·한국토지주택공사, 「도시계획통계」, 각 연도.

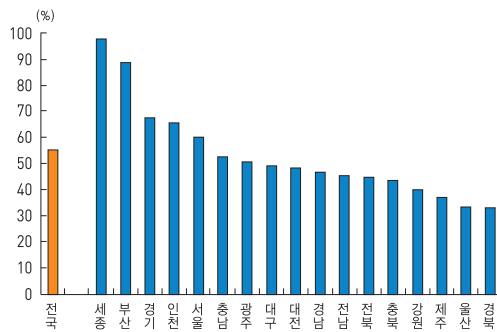
광역지자체별 도시공원 조성현황

그림 IX-21]의 광역지자체별 도시공원 조성현황을 살펴보면, 2019년 12월 기준 신도시인 세종(97.5%)을 제외하고 도시공원 조성률은 부산(88.4%), 경기(67.2%), 인천(65.3%), 서울(59.9%), 충남(52.7%) 순으로 높게 나타나며, 경북(33.1%), 울산(33.1%), 제주(37.1%) 순으로 낮다. 조성면적

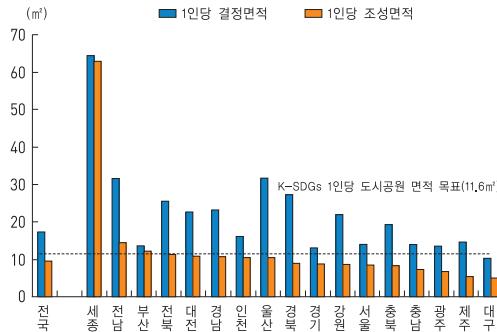
기준으로는 경기도(117.2㎢), 서울(82.1㎢), 경남(36.5㎢) 순으로 조성면적이 크다. 인구 1인당 조성면적으로 보면, 신도시인 세종을 제외하고 전남(14.40㎡), 부산(12.15㎡), 전북(11.42㎡) 순으로 컸으며, 대구(5.07㎡), 제주(5.47㎡), 광주(6.86㎡) 순으로 작았다.

[그림 IX-21] 광역지자체별 도시공원 조성현황, 2019

1) 조성률



2) 1인당 결정면적 및 조성면적



주: 1) 도시공원 결정면적은 계획상 도시계획시설로서 도시공원으로 결정 (지정)된 면적을 의미함.

2) 조성면적은 (부분)미집행결정면적 중 집행면적을 의미함.

3) 조성률=(조성면적÷결정면적)×100.

출처: 국토교통부·한국토지주택공사, 「2019 도시계획통계」, 2020; 환경부 지속기능발전위원회, 「지속기능발전목표 수립 보고서」, 2019.

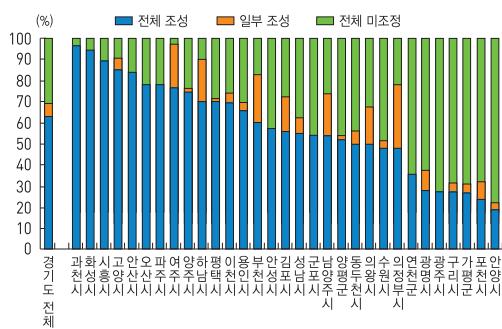
2019년에 수립된 국가지속가능발전목표(K-SDGs)의 2030년 1인당 도시공원 면적 목표



치인 11.6m³와 비교해볼 때, 세종, 전남, 부산 등은 이미 목표치를 달성하였지만, 나머지 지자체들은 미달인 상태로 향후 보다 적극적인 노력이 요구된다.

기초지자체로 내려갈 경우, 도시공원 조성률과 조성면적의 차이는 더욱 커질 것으로 예상된다. [그림 IX-22]에서 보는 것처럼 조성률과 조성면적이 비교적 높은 경기도의 경우 과천시는 공원조성 비율이 96.4%인데 반해 안양시는 18.9%로 나타나 같은 광역지자체 내에서도 기초지자체 간 편차가 크다는 것을 알 수 있다.

[그림 II-22] 경기도 기초자치단체별 도시공원 조성을률, 2019



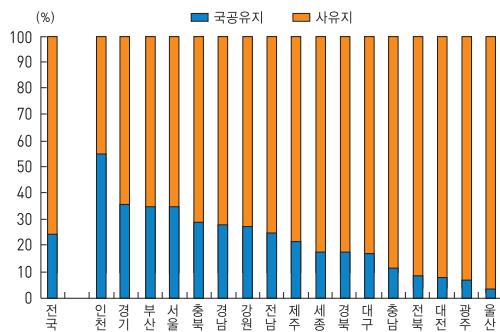
주: 1) 전체 조성면적은 결정면적에서 미집행면적을 제외한 면적(전체조성면적=결정면적-미집행면적). 일부조성은 집행면적. 전체 미조성면적은 미진행면적을 의미함

출처: 국토교통부·한국토지주택공사, 「2019 도시계획통계」, 2020.

도시공원 일몰제의 가장 주요한 원인은 사유지를 대상으로 결정된 도시공원이 예산부족 등으로 부지매입을 하지 못하면서 장기간 조성되지 못했기 때문이다. 이러한 측면에서 결정된 도시공원의 사유지 비율을 보면, 10년 이상 미조성된 공원의 사유지 비율은 전국적으로 75.9% 수준

이며, 울산 96.8%, 광주 93.3%, 대전 92.3%, 전북 91.7% 순으로 높았다(그림 IX-23).

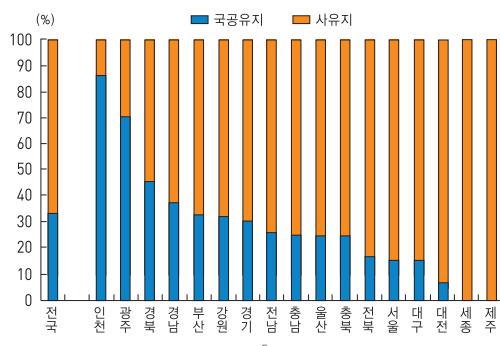
[그림 Ⅸ-23] 10년 이상 미조성 공원의 토지소유별 구성비율, 2019



출처: 국토교통부·한국토지주택공사, 「2019 도시계획통계」, 2020.

10년 미만 미조성 공원들의 경우도 사유지 비율이 높아 향후 사유지 매입을 통한 도시공원 조성이 어려워 보인다. 이 경우 결정된 공원의 해제 가능성성이 높아 이에 대한 구체적인 매입방안이 요구된다. 특히 제주와 세종은 사유지 비율이 100%로 토지매입 등의 노력을 더욱 적극적으로 추진해야 할 것이다(그림 IX-24).

[그림 IX-24] 10년 미만 미조성 공원의 토지소유별 구성비율, 2019



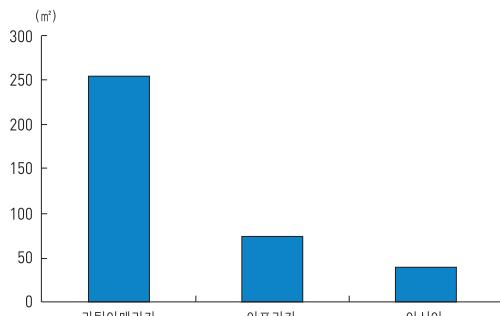
출처: 국토교통부·한국토지주택공사, 「2019 도시계획통계」, 2020.

우리나라 도시공원의 수준과 향후 과제

도시의 공원과 녹지에 대한 수요는 우리나라 뿐만 아니라 전 세계적으로 점차 높아지고 있으며, 앞으로 그 중요성이 더욱 커질 것으로 예상된다.

다른 국가들의 도시공원 면적 확보 현황을 보면 대륙별, 국가 및 도시별로 큰 차이가 나타난다. 각 국가마다 도시공원 혹은 녹지공간에 대한 기준이 상이해 직접 비교하기는 어렵지만 [그림 IX-25]에 제시된 대륙별 1인당 녹지공간 면적을 보면, 라틴 아메리카 255m^2 , 아프리카 74m^2 , 아시아 39m^2 로 상당히 큰 차이가 존재하는 것을 알 수 있다.

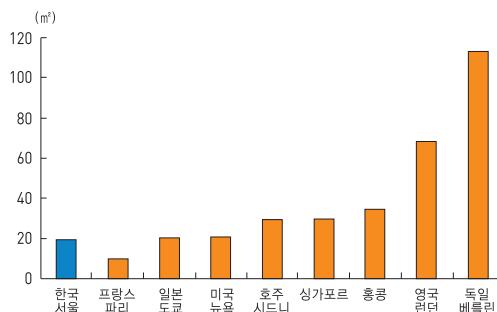
[그림 IX-25] 대륙별 1인당 공원녹지면적, 2012



출처: Siemens AG, *The Green City Index: A summary of the Green City Index research series*, 2012.

세계 주요 도시들의 1인당 녹지 면적을 비교해 보면, [그림 IX-26]에서 보는 것처럼 독일 베를린과 영국 런던의 경우 1인당 도시녹지면적이 각각 112.9m^2 , 68.2m^2 로 크다. 서울의 1인당 도시녹지 면적은 18.9m^2 로 프랑스 파리(9.8m^2)를 제외하면 비교 대상 도시 중 가장 작다.

[그림 IX-26] 세계 주요 도시들의 1인당 도시녹지면적, 2019

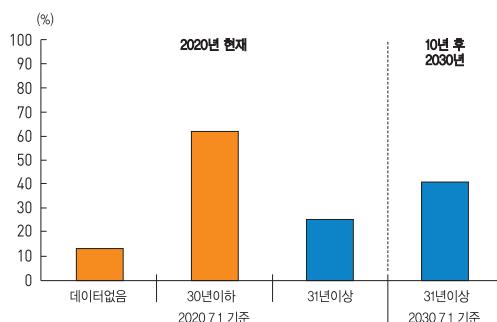


출처: Husqvarna, HUGS! (<https://hugs.green>).

도시공원은 1인당 조성면적 확보와 같은 양적 개선과 함께 접근성의 향상, 서비스 제공을 고려한 질적 개선이 무엇보다 중요하다. 공원의 질적 수준을 유지하기 위해서는 조성 후 유지관리가 지속적으로 이루어져야 하며, 특히 노후화된 공원의 기능 유지를 위한 노력이 필요하다.

[그림 IX-27]은 도시공원의 유형 중 가장 다양한 공원서비스를 제공하는 근린공원의 노후화율을 보여준다. 2020년 7월 현재 30년을 초과한

[그림 IX-27] 근린공원 노후화율, 2020



출처: 공공데이터포털, 「전국도시공원표준데이터」(수정일 2020.11.13.).



공원의 비율은 26.3% 수준이며, 2030년이 되면 2배 가까이 증가하여 43.2% 수준이 될 것으로 예측된다. 따라서 노후화된 도시공원의 질적 개선을 위한 노력이 지속적으로 요구된다.

도시의 공원·녹지는 모든 시민들이 향유하는 공공재이자 도시의 지속가능성에도 주요한 기능

을 하는 도시계획시설이다. 도시의 공원·녹지의 양과 질에 따라 도시민들의 삶의 질이 영향을 받는 만큼 도시 간 편차를 줄이는 노력이 지속적으로 이루어져야 한다. 이를 위해서는 지자체의 자체적인 노력뿐만 아니라 국가의 보다 적극적인 지원이 병행되어야 할 것이다.

참고문헌

최희선 외. 2019. “도시의 지속가능성을 위한 도시공원녹지 정책의 재정립 방안”. 한국환경정책·평가연구원.