

생태공원의 조성과 운영 내실화를 위한 법제적 개선 방향[†]

Directions for Legislative Improvement for the Creation and Operation of Ecological Parks[†]

김아연

서울시립대학교 조경학과 교수

Kim, Ah-Yeon

Professor, Dept. of Landscape Architecture, The University of Seoul

Received: January 12, 2024

Revised: January 18, 2024 (1st)

January 25, 2024 (2nd)

Accepted: January 25, 2024

3인익명 심사필

Corresponding author :

Ah-Yeon Kim

Professor, Dept. of Landscape
Architecture, University of Seoul,
Seoul 02504, Korea

Tel.: +82-2-6490-2845

E-mail: ahyeonkim@uos.ac.kr

국문초록

기후위기가 심각해지는 현 시점에 서식처 보호 및 복원과 생물다양성 보전 등 도시공원의 생태적 기능의 중요성이 증가하고 있다. 생태공원은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」과 「자연공원법」이 정한 공원의 유형에 해당하지 않아 전국적으로 조성되는 수많은 생태공원의 법적 근거 역시 다양하고 관리주체도 상이하여 체계적으로 지정·관리 되지 못하고 있는 현실이다. 도시공원 패러다임의 생태적 전환과 국토 생태계의 총체적, 통합적 관리를 위한 자연 공원 체계의 개선을 위해 생태공원의 법적 지위를 명확히 하는 것은 중요하다. 이를 위해 관련 법령을 분석하여 문제점과 법제적 개선 방향을 도출하였다. 첫째, 국토교통부와 환경부 법률의 연계성이 떨어지고 이원화된 공원 체계 속에 생태공원의 법적 지위는 모호한 것으로 나타나, 공원 관련 법제의 개정을 통해 생태공원을 명확히 규정해야 한다. 둘째, 생태공원은 생태계의 보호와 복원, 생물다양성의 보전과 증진, 자연관찰과 생태학습 및 여가활동의 균형을 도모하며 생태적 방법으로 조성·관리되는 지속가능한 공원으로 정의할 수 있으며 지속적인 논의를 통해 다듬어가야 할 것이다. 셋째, 공원 관련 행정 협력 체계에서 국가와 지방자치단체의 역할을 체계화하고 거버넌스 구축을 통해 새로운 공원조성·관리 모형을 수립해야 한다. 넷째, 생태공원 서식처의 특성은 개별법의 영향을 받으므로 시설 중복결정의 가능성을 열어둘 필요가 있다. 다섯째, 생태공원의 목표, 원칙, 시설물의 조성 기준을 갖추도록 세부 지침과 표준 조례가 필요하다. 여섯째, 법률의 개정과 더불어 지자체의 조례 역시 구체화되어야 한다. 이 연구는 생태공원을 제도적으로 명확히 규정해야 한다는 문제의식을 기반으로 현재 생태공원과 관련된 다양한 법적 현실을 추적한 문헌 연구이다. 다양한 이해관계자들의 의견을 실증적으로 반영하지 못한 한계를 가지나, 이러한 법적 고찰은 생태공원 조성 기반을 체계화하여 도시의 생태계를 보전하며 시민들에게 자연체험과 학습의 기회를 제공할 수 있는 정책 방향을 제시하는데 기여할 수 있다.

주제어: 도시공원, 자연공원, 공원 및 녹지 등에 관한 법률, 자연공원법, 자연환경보전·이용시설

ABSTRACT

Despite the increasing importance of urban parks' ecological functions in dealing with the climate crisis, ecological parks are not clearly defined in Korea's legal system. Numerous ecological parks created nationwide cannot be systematically designated and managed due to various legal bases and varying management authorities. It is important to clarify the legal status of ecological parks in order to lead the ecological paradigm shift of urban parks and to improve the natural park system for a comprehensive and integrated approach to protect the national ecosystem. To this end, related laws were analyzed to identify problems and to draw directions for legislative improvement. Through the literature review of relevant laws, acts, and ordinances, six major directions for improvement were suggested based on the analysis of problems. First, the legal status of ecological parks in the administrative dichotomy of the current park system is ambiguous, and ecological parks should be clarified through the revision of park-related laws. Second, an ecological park can be defined as a sustainable park created and managed in an ecological manner, promoting the protection and restoration of the ecosystem, conservation, and promotion of biodiversity, and balancing nature observation, ecological learning, and leisure activities. Third, the role of the state and local governments should be systematically revised to lead to a new park planning and management model through new governance. Fourth, since the characteristics of ecological parks are affected by individual laws, the possibility of

[†]이 논문은 2021년도 서울시립대학교 연구교수 연구비에 의하여 연구되었음.

overlapping ecological parks for other uses should be allowed. Fifth, detailed guidelines and standard ordinances need to be enacted to meet the goals, principles, and facilities of ecological parks. Lastly, along with the revision of the laws, ordinances by local governments also need to be more concrete. This study, which tracks various legal realities related to ecological parks, can contribute to policymaking that can systematize the foundation for the creation of ecological parks to preserve nationwide ecosystems and provide citizens with opportunities to experience and learn about nature.

Keywords: Urban Park, Natural Park, Act on Urban Parks and Green Areas, Natural Parks Act, Facilities for Conservation and Use of Natural Environment

1. 서론

1.1 연구 배경과 목적

기후위기와 환경재난이 심각해지는 현 시점에 서식처 보호 및 복원과 생물다양성 보전 등 도시공원의 생태적 기능의 중요성이 증가하고, 비도시지역의 자연공원뿐 아니라 도시 속의 생태계를 제도적으로 관리하는 노력이 어느 때보다 중요해졌다. IPCC(2023)는 제6차 보고서에서 도시에서의 그린 및 블루 인프라는 기후변화 완화와 적응 측면에서 매우 중요하다고 강조하였으며, 우리나라에서도 공원 등 다양한 그린 및 블루 인프라의 확장과 더불어 도시의 경우 유휴공간을 기후변화 적응 공간으로 적극적으로 전환할 필요성이 제기되었다(국가녹색기술연구소, 2022). 또한 환경부(2023)는 제15차 생물다양성협약 당사국총회에서 채택한 생물다양성 프레임워크를 국내 현실에 맞게 조정하여 3개의 정책 분야, 12개의 핵심과제에 따른 21개의 목표를 발표하였는데, 특히 생태계·생물종의 지속가능한 이용 정책 분야 중 “공간계획을 통한 생물다양성 관리 강화”와 “도시생물다양성 증진”은 2030년까지 전 지구적으로 육상 및 해양 생태계를 최소 30%까지 복원하려는 국제적 목표를 달성하는 데 있어 중요한 전략으로 제시되었다. 이러한 시점에 대표적인 그린인프라인 공원의 생태적 전환이 요구되며, 생태계와 생물다양성의 지속가능한 이용을 구현하는 공원의 기능과 성격에 대해 계획적 측면 뿐만 아니라 이를 위한 제도적 측면을 검토해야 할 필요성이 제기된다.

우리나라 공원 체계는 1967년 공원법 제정 이후, 1980년 도시공원과 자연공원으로 분화되어 지금에 이르기까지 크고 작은 변화를 겪어왔다. 우리나라에는 수많은 생태공원이 존재하지만, 정작 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」과 「자연공원법」이 정한 공원의 유형에 생태공원이 없다는 사실은 공원 관련 법과 제도가 긴박한 변화를 반영하고 있지 못하다는 사실을 명징하게 보여준다. 현재 생태공원은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제15조(도시공원의 세분 및 규모)의 주제공원 중 “대도시의 조례로 정하는 공원”으로 정할 수 있어 지자체별로 생태공원 관련 근거 조례를 만들어 조성·운영하고 있는 현실이며, 주제공원이기 때문에 공원시설 부지면적 제한이 없다는 역설을 가진다. 도시 속에 생태공원이 만들어진 첫 사례는 1977년 영국 윌리엄커티스생태공원(William Curtis Ecological Park)¹⁾으로 알려져 있고, 우리나라의 경우 1997년 개장한 여의도샛강생태공원이 첫 도시생태공원으로 기록되고 있다. 그러나 여의도샛강생태공원 역시 도시계획시설로서 도시공원이 아니며 전국적으로 분포한 생태공원 중 법적으로 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 혹은 「자연공원법」을 근거로 조성된 곳은 매우 드물다.

기후위기의 시대, UN 총회에서 결의한 지속가능발전목표(sustainable development goals: SDGs)를 지향하는 가운데 건강한 생태계와 공존할 수 있는 다양한 공공정책이 만들어지지만, 도시공원 정책과 법제는 시대적 흐름에 신속하게 대응하지 못하고 있으며 생태공원 본연의 역할과 기능을 제대로 수행하지 못하는 이름만 내세운 생태공원이 양산되고 있는 현실이다. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 개정에 대한 논의가 진행되는 상황에서 생태공원의 역할을 명확하게 규정하여 생태공원의 조성 목적이 충분히 달성될 수 있도록 계획, 설계, 조성, 운영, 관리 전반에 관한 사항을 구체화하고, 이를 뒷받침하는 법적 체계를 정비할 필요가 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 이 연구는 생태공원 조성 및 운영과 관련한 법적 측면을 국토 및 환경 등 관련 상위법과 개별법, 법률과 조례에 나타난 핵심 개념과 원칙을 중심으로 비교·고찰하여 문제점을 도출하고 개선 방향을 제시하려는 목적을 가진다. 이러한 법적 고찰은 생태공원의 조성 기반을 체계화하여 도시의 생태계를 보전하며 시민들에게 자연체험과 학습의 기회를 제공하는 생태공원의 법적·제도적 기반을 마련할 수 있는 정책 방향을 제시하는데 기여할 수 있다.

1.2 연구의 내용과 방법

1.2.1 연구 방법

국가통계포털(kosis.kr)에서 도시·군계획시설 현황 중 공간시설의 “공원”을 검색하면 가장 최근 자료로 2005년부터 2022년까지의 현황 데이터를 얻을 수 있다. 전국 22,706개의 도시공원 중 주제공원의 하나인 “조례로 정하는 공원”은 75개소이며, 75개를 개별적으로 조사한 결과 생태공원 혹은 도시생태공원으로 지정된 곳은 없는 것으로 나타났다. 서울열린데이터광장 통계에 따르면 서울시의 경우 생태공원으로 지정된 공원이 1개소 있으나, 이 조차 국가통계에 반영되지 않은 것으로 드러났다. 서울특별시와 6개 광역시는 “도시생태공원”을 명시하였으나 실제 도시공원 중 생태공원으로 지정된 곳은 2023년 현재 서울특별시와 6개 광역시 모두를 통틀어 서울시의 창포원 1개소이다. “조례로 정하는 공원”은 지자체별로 상이하여 생태공원 자체의 공식 통계는 나오지 않지만, 김지연(2018)의 연구에 따르면 2017년 기준 전국 142개 생태공원이 있으며 이중 상당수는 환경부의 ‘자연환경보전·이용시설’ 예산으로 조성되거나 생활권공원, 문화공원 혹은 수변공원을 생태공원으로 명명한 것으로, 도시공원 상 생태공원으로 지정된 경우는 매우 드물다. 이는 생태공원의 취약한 법적 근거로 인해 정확한 현황 파악조차 되고 있지 않는 현실을 보여준다.

이 연구는 현재 생태공원 조성 및 운영의 근거가 되는 법적 측면을 분석하는 것으로 법률의 조항을 비교·고찰하는 문헌 연구이다. 연구 방법으로 첫째, 생태공원 조성의 근거가 되는 가치와 원칙을 헌법을 포함한 상위법 혹은 관련 개별법과의 관계 속에서 살펴보았다. 상위법으로는 국토와 환경 관리의 이념을 담은 기본법인 「국토기본법」과 「환경정책 기본법」을 검토하였다. 개별법으로는 국토의 용도를 위계별로 정하고 있는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 자연환경과 관련한 다양한 개념 정의를 내리고 자연환경보전 및 이용의 실행 수단을 제공하는 「자연환경보전법」, 도시생태공원의 직접적 근거법으로 볼 수 있는 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 마지막으로 생태계와 자연경관을 보전하고 기후변화 대응에 기여하는 공원의 지정·관리를 목적으로 하는 「자연공원법」을 살펴보았다. 그 밖에 직·간접적 연관성이 있는 법률을 추가 검토하여 개념, 정의, 주요 조문을 중심으로 유사성과 상충성 등을 고찰하였다. 이는 우리나라 법령체계에서 국토관리와 환경정책의 지속가능성을 구현하는 중요한 공간 기반시설로 생태공원을 정립하는데 논리적 근거를 마련해 줄 수 있다. 둘째, 생태공원은 법률에서 정하는 공원의 유형에 직접적으로 명시되지 않고 지방자치단체가 조례로 정하는 경우가 많으므로 생태공원 조성의 직접적 근거가 되는 지방자치단체의 관련 조례의 형식과 내용을 분석하였다(그림 1 참조).

1.2.2 분석의 틀과 분석 대상

관련 법령을 조사하기 위한 분석의 틀을 도출하기 위해 우선 근대적 풍경화식 공원 및 생활권공원과 차별화되는 생태공원의 기능, 가치, 조성 및 관리 목표와 관련한 문헌을 고찰하였다. 이를 통해 생태공원의 정의를 비교고찰하고 생태공원의 기능, 특히 기후위기 시대 도시의 생태계 및 생물다양성 보전과 생태환경학습 기회의 중요성을 범주화하였다. 또한 우리나라 공원 관련 법제의 변화를 통시적으로 추적하여 주요 변화에 따른 의미와 현재 공원 법제 속에 생태공원의 위치를 진단하였다. 이를 정리하여 관련 법령을 분석하기 위한 범주를 도출하였다.

대한민국의 법령 체계는 헌법을 가장 최상에 두며 법률과 시행령 및 시행규칙에 해당하는 위임입법, 그리고 조례와 규칙의 자치입법으로 구성된다. 생태공원의 근거를 법적으로 분석하기 위해 국가법령정보센터의 현행법령 분류체계²⁾에 따라 ‘국토개발·도시’, ‘주택·건축·도로’, ‘수자원·토지·건설’, ‘환경’에 해당하는 법률 중 생태공

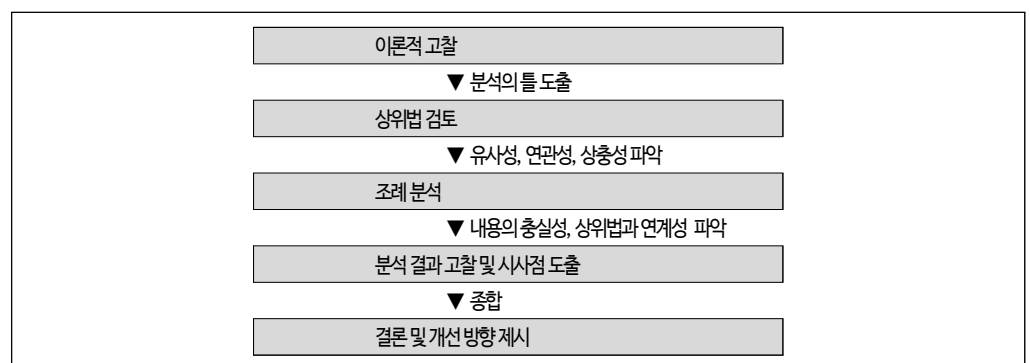


그림 1. 연구의 흐름

원과 관련성이 높은 31개의 법률의 관련 조항을 중점적으로 검토하였다. 또한 생태공원의 주요 조성 목표 중 하나가 교육적 측면인 점을 감안하여 ‘교육·학술’ 범주 중 교육기본법과 환경교육 관련 법률 2개 역시 포함하였다.

2023년 11월 현재 자치법규정보시스템에서 ‘생태공원’을 키워드로 검색하면 122개의 조례가 나오는데, 그 중 도시공원의 유형으로 생태공원을 지정한 도시공원 및 녹지 관련 조례 17개와 명칭에 생태공원이 포함된 조례 중 직접적으로 생태공원의 조성 및 운영을 다루고 있는 24개를 세부적으로 검토하였다.

2. 이론적 고찰

2.1 국내 생태공원 연구 동향

국내 생태공원의 연구 동향은 크게 시기별, 내용별로 분류할 수 있다. 김지연(2018)에 따르면, 생태공원의 연구 주제는 3개의 시기로 구분할 수 있는데, 초기에는 생태공원의 조성 및 계획모형 개발과 대상지별 조성 방안 등을 다루었고, 중기에는 생태공원 도입 이후 문제점 분석과 생태공원의 조성계획, 생태공원 조성 의의, 거버넌스 구축, 서식처 및 생태통로로서의 의미, 서식지별 생물종 특성화 등이 주요 연구 주제였다. 또한 후기에는 입지 특성에 따른 서식처 특성 보전 계획과 야생동물 서식지 연구에 초점을 맞추었다. 내용별로 살펴보면 우리나라 생태공원 관련 연구는 다음과 같이 나눌 수 있다. 첫째, 생태공원 계획 기법과 관련한 연구(오충현, 2000; 최정권, 2000; 최병언과 이경재, 2001; 이동영, 2004; 박선희, 2013), 둘째, 생태공원의 이용 프로그램 및 만족도 관련 연구(박석균, 2004; 백철웅, 2007; 박준홍, 2018), 셋째, 개별 대상지의 조성과정과 모니터링을 통한 변화 과정을 추적하는 연구(전승훈, 2000b; 차윤정, 2000)이다.

이러한 연구 동향을 살펴볼 때, 지금까지 생태공원 관련 연구는 주로 과학적, 계획적, 이용적 접근에 집중되어 생태공원과 관련한 법적 측면을 본격적으로 다룬 연구는 거의 없었다. 도시공원 법·제도의 변화를 고찰한 오창송(2018)의 연구는 각 시대의 도시공원 문제를 개선하기 위한 접근으로 도시공원 관련 법규와 쟁점 간의 상호 작용과 충돌을 추적한 점에서 큰 의미가 있으나 생태공원을 직접적으로 다루지 않았다. 이러한 측면에서 생태공원의 정책 연구 성격을 가지는 이 연구의 차별점이 여기에 있다.

2.2 생태공원의 개념과 정의

생태공원은 학술적으로 다양하게 정의되어 왔다. 전승훈(2000a)은 생태공원을 “인위적인 영향이 강하게 작용하고 있으나 부분적으로 잠재 자연의 요소가 남아있는 일정한 생태공간을 인간의 생활이 중심이 되는 지역에 재창조하려는 의도에서 생태적으로 흥미 있는 공간과 요소를 생태적 시공방법으로 복원, 조성하는 공원”으로 정의하고 생태공원의 가장 핵심적인 개념은 사람과 자연의 요구도에 대한 균형으로 집약할 수 있으며, 일반공원들이 갖는 제반 기능을 포함하면서 동시에 환경교육의 장을 제공한다는 목적을 갖는다고 지적하였다.

반면 최정권(2000)은 도시공원이 인간의 휴식, 위락, 시각적 경관을 위해 조성된 것이라면 생태공원은 교란된 생태계의 재생, 복원을 주된 목적으로 하고 생태계의 관찰을 통한 생태학습을 부수적인 목적으로 한다”고 정의하여 목적의 우선 순위를 구분한 바 있다. 나아가 아키라와 노보루(1998)는 생태공원이란 “도시 내에서 생물이나 자연과 접할 수 있는 공원”으로, 일반적인 공원의 녹지보다 자연이 풍부하고, 생물이나 자연과 접촉하는 것을 목적으로 방문하는 공원을 의미하기 때문에 시민들의 이용, 체험, 학습 등에 강조점을 둔다는 점에서 앞의 논의와 비교된다.

법률적인 생태공원의 정의는 지방자치단체의 도시공원 및 녹지 관련 조례에서 찾아볼 수 있다. 생태공원은 “자연생태계의 질서가 유지되도록 생태적으로 복원 및 보존하여 자연학습 및 여가활용을 목적으로 설치하는 공원”, “생물서식공간 조성으로 생물다양성의 증진과 더불어 시민의 휴식, 생태학습을 목적으로 설치하는 공원” 등으로 정의되고 있다³⁾. 전 세계 법률 검색 사이트를 활용한 조사한 결과 법률적으로 생태공원을 정의한 사례는 매우 적으나 방글라데시의 야생동물보호법(Wildlife Act, 2012)은 생태공원(ecopark)을 “식물의 자연 생태 서식지로서 경관이 뛰어나고 방문객에게 휴양 시설을 제공하기 위해 관리되는 지역”으로 정의하고 있다⁴⁾.

이상의 논의를 요약하면 표 1과 같으며, 생태공원의 정의에 나타난 공통적인 개념은 생태계의 보호와 더불어 시민이 자연과 접촉하고 학습하며 여가를 즐긴다는, 즉 보전과 이용의 두 가지 목적을 동시에 추구한다는 데 있다.

2.3 생태공원의 특수성, 기능과 가치

오늘날 생태공원은 도시의 생물다양성과 생태계를 보전하여 지속가능발전을 위한 보전의 역할과 더불어 자연유

표 1. 생태공원의 정의와 키워드 비교

출처	정의	키워드	
		자연	인간
전승훈(2000a)	잠재 자연 요소가 남아있는 생태공간을 인간의 생활이 중심이 되는 지역에 재창조하려는 의도에서 생태적으로 흥미 있는 공간과 요소를 생태적 시공 공법으로 복원, 조성하는 공원	잠재 자연 요소 생태적 흥미와 생태적 공법	환경교육의 장
최정권(2000)	교란된 생태계의 재생, 복원을 주된 목적으로 하고 생태계의 관찰을 통한 생태학습을 부수적인 목적	생태계 재생·복원	생태계 관찰과 생태학습
아키라와 노보루(1998)	자연이 보다 풍부하고, 생물이나 자연과 접촉하는 것을 목적으로 방문하는 것이 가능한 공원	풍부한 자연	자연과의 접촉
서울특별시 청주시	생물서식공간의 조성으로 생물다양성의 증진과 더불어 시민의 휴식·생태학습을 목적으로 설치하는 공원	생물서식공간, 생물다양성 증진	시민의 휴식과 생태학습
인천광역시 부산광역시	자연생태계의 질서가 유지되도록 생태적으로 복원 및 보존하여 자연학습 및 여가활용을 목적으로 설치하는 공원	생태적 복원 및 보존	자연학습 및 여가활동
방글라데시 야생동물보호법	동식물의 자연 생태 서식지로서 경관이 뛰어나고 방문객에게 휴양 시설을 제공하기 위해 관리되는 지역	자연 생태 서식지	휴양 시설

산을 보전하는 중요성을 체험하고 교육하는 중요한 역할을 한다(Boland, 2001; Cranz and Boland, 2003). 서구권에서 자연 서식처를 보전하는 취지의 국립공원(national parks), 자연유보지(nature reserves), 그리고 야생동물보호지역(wildlife sanctuaries)이 19세기에 등장한 반면 야생공원(wilderness parks)과 생태공원(ecological parks)은 20세기에 나타난 상대적으로 최근 개념이다. 1976년 런던 템스강변에 윌리엄커티스생태공원이 처음 만들어진 이래 1980년대 이후 생태공원의 개념이 영국과 독일, 캐나다, 일본 등으로 확산되었고(아키라와 노보루, 1998; 이동영, 2004), 우리나라의 첫 생태공원인 여의도샛강생태공원 역시 1997년에 조성되었다.

생태공원이 20세기 후반에 처음 만들어졌다는 점은 의미심장하다. 도시공원은 “근대의 발명품”으로, 근대화 과정에서 급속하게 성장하는 19세기 서구 도시의 열악한 환경과 대비되는 이상적인 자연과 풍경의 구현을 목표로 삼았다. 풍경화식 혹은 픽처레스크 양식은 부지의 생태적 특성을 보전하기보다 대상지의 속성을 완전히 탈바꿈시켜 자연에 대한 근대적 이상을 실현하는 대규모 토목공사였다. 대표적인 예로 뉴욕의 센트럴파크는 대규모의 습지(marsh)였으나, 엄청난 규모의 배수 및 토공사를 통해 버크헤드공원(Birkenhead Park)의 이념에 영감을 받은 “그림과 같은” 목가적 풍경을 만들어냈다. 이러한 점에서 근대적 도시공원은 대상지의 생태적 특성을 보전하며 복원하는 생태공원과는 대척점에 있다(김아연, 2022). 즉 목가적 자연이 아닌 생태적 자연을 구현하려는 시도는 20세기 후반에 이르러야 도시공원의 틀 속에서 탄생한 것이다. Boland(2001)는 근대적 풍경화식 공원(picturesque parks)과 차별화되는 생태공원의 특성을 다섯 가지로 정리하였는데 요약하면 다음과 같다. 생태공원은 첫째, 지구에 대한 총체적 비전을 반영하고, 둘째, 광역적인 도시와 생태적 문제를 해결하며, 셋째, 지속가능한 설계, 시공, 운영 방식을 요구하며, 넷째, 픽처레스크 자연관 혹은 미학적 개념으로부터 벗어나야하고, 마지막으로 자연과 사람과 다시 관계맺을 수 있는 기회를 제공한다. 국내의 학자들도 근대공원의 모델이 된 풍경화식 공원과 생태공원의 차이와 계획적·관리적 특성을 논의해왔다(오충현, 2000; 최정권, 2000; 최병연과 이경재, 2001; 이동영, 2004). Cranz and Boland(2003; 2004)는 생태공원을 확장한 개념의 지속가능한 공원(sustainable park)의 특징을 세 가지로 압축하였는데, 첫째, 자급자족적 물질순환, 둘째, 도시 경계를 넘는 도시적 문제의 해결, 셋째, 새로운 미학적 형태의 요구이다. 생태공원은 근대 이후 도시공원을 조성하고 관리하는 관습적인 미학적, 행정적 태도의 근본적인 변화를 요구한다.

생태공원은 일반적으로 생물다양성, 환경경제, 사회문화적 가치에 따라 각각 첫째, 자연경관, 서식지 보전 및 생태네트워크 구축, 종다양성 및 유전자다양성 보전, 둘째, 자연자산, 기후변화 적응, 저비용 관리, 그린인프라 효율, 셋째, 생태교육, 주민참여 및 거버넌스 공간, 휴식 및 여가공간, 생태관광 등의 관리 목표를 지니며(김지연, 2018), 생물서식환경제공, 생태계보호 및 복원, 생태계 조사 및 연구, 생태체험학습, 휴식과 여가의 주 기능을 가진다(조용현, 2000). 그린인프라와 생물다양성 보고로서 공원의 역할이 더욱 중요해지는 기후위기 시기에 생태공원은 생태계의 보전과 이용의 균형을 도모하여 지속가능한 국토 및 도시의 발전에 기여한다. 이러한 측면에서 생태공원의 가치는 생물 서식환경 제공 및 생물다양성 증진, 생태계 보호 및 복원, 생태계 조사 및 연구, 자연관찰과 생태체험학습 기회 제공, 휴식과 여가 활동 기회 제공 등 구체적인 기능을 통해 달성되고, 나아가 지구에 대한 총체적 비전 제시,

광역적인 도시와 생태적 문제 해결, 지속가능한 조성과 주민참여 관리, 도구적, 미학적 관점을 벗어난 자연관, 자연과 사람 사이의 새로운 관계 구축이라는 가치 구현으로 이어질 수 있다.

2.4 공원 관련 법제의 변화 속 생태공원

국토를 관리하는 법제는 우리나라 개발의 역사와 밀접하게 관련되어있다⁵⁾. 우리나라 근대적 국토 및 토지 이용 계획은 「조선시가지계획령」을 모태로 하며, 1961년 「도시계획법」이 제정된 이후 1967년 공원을 하나의 독립된 시설로 인정하는 「공원법」이 처음 제정되었다. 「공원법」 제정 당시 공원은 국립공원, 도립공원 등의 자연공원과 도시공원을 모두 포괄하였다. 1980년 도시공원은 자연공원으로부터 분리되어 「도시공원법」으로 독립한다. 나아가 1993년 지방자치제의 실행 이후 점차 도시공원 업무가 지방자치단체로 이관되는데, 이 과정에서 도시공원에 대한 국가의 책무와 관심이 사라지는 부작용이 발생했다. 구 「도시공원법」상 “도시자연공원”은 도시민들의 공원 이용보다는 시가지 주변의 자연환경보전 목적으로 설치되는 공원으로, 2개 이상의 지방자치단체가 연계된 광역적인 시설로 생활권 내의 이용을 위주로 하는 공원과는 다른 관리가 필요하였고, 20% 이내 구역에 시설을 설치할 수 있는 등 오히려 자연환경을 훼손할 우려가 높을 뿐만 아니라 해당 공원 내의 임야를 포함한 모든 토지를 보강해야만 자동실효의 대상에서 제외되는 문제점을 가지고 있었다(박문호, 2005). 2004년 12월 기준 도시공원 결정 현황의 도시자연공원은 면적 비율 58.7%를 차지하는 등(김한경, 2006), 공원으로 지정한 토지의 상당 비율이 도시생태공원의 전신이라고 볼 수 있는 “도시자연공원”이었다는 점을 알 수 있다. 그러나 정부나 지방자치단체가 개인 소유의 땅에 도시계획시설을 짓기로 하고 장기간 이를 집행하지 않으면 개인의 재산권을 침해하는 것으로 판단한 구 「도시계획법」의 헌법 불합치 결정에 따라, 「도시계획법」을 계수하여 2003년 제정된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 제정되며 제48조(도시·군계획시설결정의 실효 등)가 신설된다. 도시계획시설인 도시공원에도 실효제가 적용되므로, 도시공원법은 2005년 10월 1일 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」로 전면 개정되면서 이른바 공원일몰제를 위한 근거를 마련하고, 이 과정에서 “도시자연공원”은 용도구역인 “도시자연공원구역”으로 지정 전환되었다⁶⁾. 개정을 통해 우리나라 도시공원은 도시지역에서 도시자연경관을 보호하고 시민의 건강·휴양과 정서생활을 향상시키기 위한 다양한 기능과 주제에 따른 “도시공원”과 식생이 양호한 산지의 개발을 제한하는 용도구역인 “도시자연공원구역”으로 구성되는데, “도시자연공원구역”은 원칙적으로 산지를 대상으로 하고 있어, 습지, 하천 등 다양한 서식처 유형에 적용하는데 한계를 가지고 있다. 도시공원을 지정 형태에 따라 조성 및 설치를 위한 ‘시설 개념의 공원’과 도시자연의 관리를 위한 ‘구역 개념의 공원’으로 이원화하는 우리나라 도시공원의 제도는 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 기반하여 지자체가 직접 조성·관리하는 행정체계로(김병수, 2003), 우리나라 국토의 일부이자 도시·군계획시설로서 도시공원이 추구할 가치와 조성원칙은 법률적으로 부재하며, 공원 계획 및 설계자의 자격과 발주 방식에 관한 세부 규정 역시 없고, 국고보조를 위한 근거 역시 없는 것이 현실이다.

「자연공원법」의 변화 역시 주목할 만 하다. 소병천(2011)은 국립, 도립, 군립공원 등이 자연공원의 보호·육성 의무와 동시에 조화 있는 개발·관리 의무를 모두 포함하는 「자연공원법」의 이념인 “지속가능한 이용”에 부합하기 보다 관리주체에 의한 분류임을 지적하고, 제정 이후 근본 체계의 변화가 없는 자연공원법의 문제점을 분석하여 입법론적 제안을 제시한다. 「자연공원법」의 기본원칙에 지속가능한 이용 개념이 반영된 것은 1995년 개정안이며 이는 1992년 리우회의의 “환경적으로 건전하고 지속가능한 발전”이 세계적인 화두가되었던 1990년대 초, 다음 세대의 수요를 보장한다는 “지속가능한” 개념이 도입된 것이다(소병천, 2011). 법의 개정 과정에서 주목할만한 최근의 변화로 2016년 개정을 통해 신설된 “시립공원”과 “구립공원”이 있다. 그러나 이러한 변화는 천마산군립공원이 천마산시립공원으로 변경된 사례(김진원, 2023)에서 볼 수 있듯이 군에서 시로 승격되는 등 행정구역의 변화를 반영하려는 형식적 대응으로 자연공원체계의 근본적인 변화로 보기 어렵다.

2.5 분석의 틀

이론적 고찰을 통해 생태공원의 연구 동향, 생태공원의 정의와 개념, 생태공원의 탄생과 진화, 도시 내 기능과 역할, 다양한 서식처유형 및 조성 및 관리 목표를 살펴보고, 법적 측면으로 대한민국 공원 관련 법의 변화 과정을 추적하였다. 위의 논의를 정리하여 생태공원과 관련한 쟁점을 크게 세 가지로 압축해볼 수 있는데, 근대적 도시공원과 구별되는 가치적/기능적 측면, 서식처의 유형별 차이에 따른 생태적/공간적 측면, 조성 및 관리의 특수성과 관련한 행정적/운영적 측면, 그리고 이를 작동시키는 법적/제도적 측면이다. 이에 따라 관련 법령을 살펴볼 분석의 틀을 첫째, 생태공원의 개념, 가치 및 목표, 둘째, 생태공원의 서식처 및 공간 유형, 생태공원의 조성 및 운영·관리 방식의 세 가지로 나누고, 개별법 조문의 키워드와 핵심내용을 정리하여 고찰하였다. 법령안은 언제나 일정하게

① 법형식·② 공포번호·③ 제명(題名)·④ 본칙(本則) 및 ⑤ 부칙(附則)의 5개 부분으로 구성되는데(김승열, 2008), 이 연구는 법률의 본칙 중 목적, 정의, 해석, 효력순위, 적용범위를 규정하는 총칙규정을 중심으로 살펴보았다. 총칙에서 주로 법률이 추구하는 이념과 원칙, 주요 개념과 정의가 제시되기 때문이다. 실제 운영과 관련한 측면은 지방자치단체별로 상이하며 조례에 근거하므로, 행정적/운영적 측면의 내용은 조성과 관리의 원칙을 담은 법률과 지방자치단체의 조례를 대상으로 하였다. 마지막으로 법에 근거하여 다양한 사업이 추진되고 예산이 편성되므로 소관부처와 관련한 사항 역시 살펴보았다(그림 2 참조).

3. 관련 법령과의 관계성

3.1 생태공원의 가치 및 목표

3.1.1 헌법 및 관련 기본법

법의 적용 범위에 대한 상대적인 상위와 하위 개념으로 볼 때 헌법이 최상위법이며, 기본법과 개별법의 관계에서 기본법이 상위법이다. 이론적 고찰을 통해 살펴본 생태공원의 정의와 기능을 통해 생태계의 보호와 환경학습과 여가의 균형을 통해 지속가능한 발전에 기여한다는 생태공원의 가치는 모든 법률의 근본이 되는 대한민국헌법의 제35조 1항 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”와 제122조 2항 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”에서 찾을 수 있다. 국토와 환경에 관한 상위법은 「국토기본법」과 「환경정책기본법」이다. 「국토기본법」 제2조(국토관리의 기본이념) “국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산이므로, 국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로 국토를 균형 있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 수립·집행하여야 한다”와 「환경정책기본법」 제2조(기본이념) 1항 “환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경 간의 조화와 균형의 유지는 국민의 건강과 문화적인 생활의 향유 및 국토의 보전과 항구적인 국가발전에 반드시 필요한 요소임에 비추어 (중략), 기후변화 등 지구환경상의 위해(危害)를 예방하기 위하여 공동으로 노력함으로써 현 세대의 국민이 그 혜택을 널리 누릴 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 그 혜택이 계승될 수 있도록 하여야 한다”에서 근거를 찾을 수 있다. 「교육기본법」에 2021년 신설된 제22조의2(기후변화환경교육)에 따라 “국가와 지방자치단체는 모든 국민이 기후변화 등에 대응하기 위하여 생태전환교육을 받을 수 있도록 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다”고 밝히고 있다. 이러한 기후변화환경교육이 단순히 교실뿐 아니라 실제 자연 속에서 이루어질 수 있도록 적절한 공간을 마련할 필요가 있으며, 여기에 생태공원이 정비되어야 할 중요한 근거를 찾을 수 있다. 요약하면 헌법을 포함한 상위법이 정하고 있는 우리나라 국토 및 환경의 기본 이념은 자연의 보전과 인간의 이용 사이의 균형을 이루어 미래세대에 물려줄 수 있는 지속가능발전을 도모하는 것이며 이는 국가의 책무이자 국민의 권리이다.

이상의 논의를 바탕으로 할 때, 법적 차원에서 생태공원은 “헌법에 명시된 생명권, 환경권, 행복추구권, 교육권을 보장함으로써 모든 국민의 삶의 질을 개선하고 대한민국과 인류의 지속가능발전에 기여”할 수 있는 공간으로 규정할 수 있고, 앞서 이론적으로 살펴본 생태공원의 기능과 가치는 우리나라의 상위 법률상 존재하는 기본 이념에서 충분히 근거를 찾을 수 있는 것으로 파악되었다(표 2 참고).

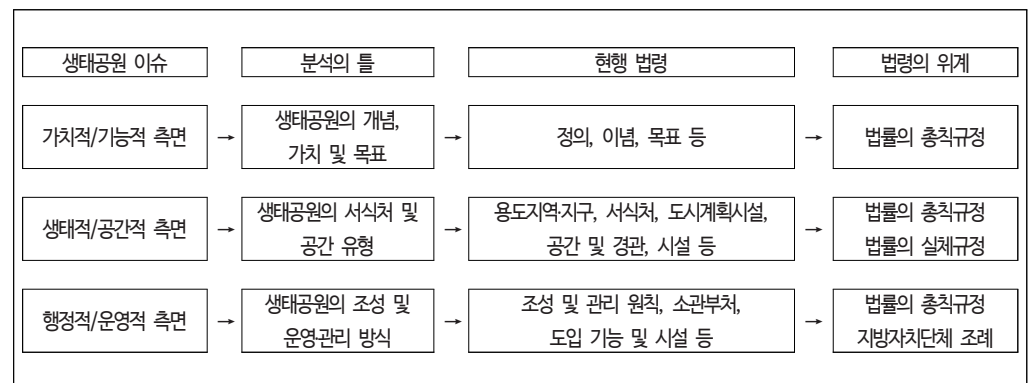


그림 2. 생태공원의 법적 분석 틀

표 2. 생태공원의 기능과 가치

구분	근거	기능	가치
이론적	Boland(2001) Granz and Boland(2003) 김지연(2018) 조용현(2000)	생물 서식환경 제공(생물다양성) 생태계 보호 및 복원 생태계 조사 및 연구 자연관찰과 생태체험학습 기회 제공 휴식과 여가 활동 기회 제공	지구에 대한 총체적 비전 반영 광역적인 도시와 생태적 문제 해결 지속가능한 조성과 주민참여 관리 도구적, 미학적 관점을 벗어난 자연관 자연과 사람 사이의 새로운 관계
법제적	헌법	생명권, 환경권, 행복추구권, 교육권(환경학습권) 보장	국민의 삶의 질 향상 우리 사회의 지속가능발전
	환경정책기본법 국토기본법 자연환경보전법 교육기본법 환경교육법	생물다양성(종, 생태계, 유전자) 보전 기후변화 대응 및 적응 미래세대에 대한 배려 및 권리 보장 그린 인프라, 저비용 관리 시스템 구축 자연관찰과 환경학습 기회 제공	녹색(생태)문명 지향 지속가능한 발전 생태계서비스 기능 유지 자연 보전과 이용의 균형 추구 환경소양 함양, 환경학습권 보장

3.1.2 관련법 상 유사 개념 및 정의

생태공원이 추구하는 가치와 생태공원의 기능과 관련한 다양한 개념과 용어는 개별법 상에 존재한다. 법률적으로 “생태”에 대한 정의는 없으며, “자연생태”에 대한 정의는 「자연환경보전법」 제2조 4항에 의해 “자연의 상태에서 이루어진 지리적 또는 지질적 환경과 그 조건 아래에서 생물이 생활하고 있는 모든 현상”으로 정의된다. 생태라는 단어가 들어있는 개념의 법적 정의는 “생태계”, “자연생태”, “생태계서비스” 등 무형의 개념과 “생태축”, “생태통로”, “생태숲” 등 공간적 범위 혹은 계획적인 수단을 전제로 하는 개념으로 나누어볼 수 있다. 개별법을 살펴볼때 생태와 관련한 개념은 「자연환경보전법」에 가장 많이 등장하며, 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 역시 생태계와 생물다양성 관련 정의를 제시하고 있어 주목할 만하다. “생태숲”은 산림청, “자연환경자산”, “자연유산”의 정의는 문화재청 법률이 내리고 있다. 도시생태공원의 주무 부서라고 할 수 있는 국토교통부의 법률에서 생태와 관련한 정의는 존재하지 않는다. 이는 아직까지 국토교통부의 법령은 「국토기본법」이 천명하는 지속가능하며 환경친화적인 국토관리이념에도 불구하고 개별법에까지 적용되지 않는다는 점을 단적으로 보여준다. 「조경진흥법」에 명시된 조경의 정의, “토지나 시설물을 대상으로 인문적, 과학적 지식을 응용하여 경관을 생태적, 기능적, 심미적으로 조성하기 위하여 계획·설계·시공·관리하는 것”에 “생태”가 한번 언급되었을 뿐 국토교통부 소관 법률인 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 「경관법」, 「조경진흥법」에는 생태와 관련한 개념과 정의를 찾아볼 수 없다(표 3 참조).

3.2 생태공원의 서식처 및 공간 유형

3.2.1 개별법과의 관계

생태공원은 일반적으로 생활권공원과는 다르게 특정 생태계 혹은 서식처를 보전 혹은 복원하는 방식으로 추진되므로, 서식처를 규정하는 개별법은 공원으로 조성하기 이전에 중요한 효력을 가진다. 하천은 「하천법」 혹은 「소하천법」, 습지는 「습지보전법」, 갯벌은 「갯벌 및 그 주변지역의 지속가능한 관리와 복원에 관한 법률」 등 해당 개별법에 영향을 받는다는 사실은 생태공원의 경우 여러 법률이 중복되어 적용될 수 밖에 없다는 점을 시사한다. 예를 들어 낙동강 생태공원은 하천법이 정하는 국가하천의 하천구역으로 현재 다섯 개의 생태공원으로 구성되어있으며, 이를 묶어 부산광역시 도시공원의 하나인 “국가도시공원” 지정을 추진 중이다. 또한 공간적 영역을 가질 수 밖에 없는 생태공원은 국토계획에 있어 용도지역이나 용도구역과의 중복성을 가질 수 있다. “도시자연공원”을 대체한 “도시자연공원구역”은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 용도구역이며, 「자연환경보전법」의 “생태·경관보전지역” 역시 이용의 제한이 있으나 생태학습 등의 소극적 이용을 허용한다면 생태공원과 중복결정할 수 있는 가능성 역시 존재한다. 또한 「자연공원법」으로 지정할 수 있는 “시립공원” 역시 주목할 만 하다. “시립공원”은 제2조의 정의에 따르면 “시의 자연생태계나 경관을 대표할 만한 지역으로서” 시장이 지정·관리하며, “지정대상 지역의 자연생태계, 생물자원, 경관의 현황·특성, 지형, 토지 이용 상황 등 그 지정에 필요한 사항을 조사”해야함을 법적으로 제시하고 있다는 점에서 도시공원과 차이가 있다. 폐기된 구 「도시공원법」 상 “도시자연공원”의 정의가 “자연경관지를 보호하고, 시민의 보건·휴양 및 정서생활의 향상에 기여함을 목적으로 설치된 공원”이었던 점을 감안할 때 현재 법률 상 「자연공원법」의 시립공원이 생태계와 경관을 보전하며 이용을 도모하는 생태공원의 조성 목적에

표 3. 법률에 나타난 생태 관련 개념, 용어 및 원칙

	구분	용어	근거법	소관부처
		환경권, 환경보전	대한민국헌법	-
가치적 / 기능적 측면	이념	국토의 지속가능한 발전	국토기본법	국토교통부
		인간과 환경 간의 조화와 균형	환경정책기본법	환경부
		환경학습권	교육기본법	교육부
	개념 및 정의	자연생태	자연환경보전법	환경부
		생태계	자연환경보전법 / 생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률	환경부
		소(小)생태계	자연환경보전법	환경부
		생태축	자연환경보전법	환경부
		생태통로	자연환경보전법	환경부
		생태숲	산림보호법	산림청
		자연환경	자연환경보전법, 환경정책기본법	환경부
		자연경관	자연환경보전법	환경부
		생물다양성	자연환경보전법 / 생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률	환경부
		생물자원	자연환경보전법	환경부
		환경	환경정책기본법	환경부
		경관	경관법	국토교통부
		조경	조경진흥법	국토교통부
		자연환경보전이용시설	자연환경보전법	환경부
		대체자연	자연환경보전법	환경부
		탄소중립도시	기후위기 대응을 위한 탄소중립 녹색성장 기본법	환경부
		탄소흡수원	탄소흡수원 유지 및 증진에 관한 법률	산림청
		자연유산	국가유산기본법 / 자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률	문화재청
		자연자산	자연환경보전법	환경부
		자연환경자산	문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법	환경부 / 문화재청
		산림문화자산	산림문화·휴양에 관한 법률	산림청
		환경보전	환경정책기본법	환경부
생태적 / 공간적 측면	용도 지역 및 용도 구역	자연환경보전지역	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	국토교통부
		자연유보지역	자연환경보전법	환경부
		생태·경관보전지역	자연환경보전법	환경부
		생물권 보전지역(UNESCO)	자연환경보전법	환경부
		도시자연공원구역	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 / 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	국토교통부
		해양보호구역	해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률	해양수산부
		야생동물보호구역	야생동물보호 및 관리에 관한 법률	환경부
		산림보호구역	산림보호법	산림청
		친수구역	친수구역활용에 관한 특별법	환경부
	서식처 및 공간 유형	하천구역	하천법	환경부
		자연환경보전·이용시설	자연환경보전법	환경부
		자연휴식지	자연환경보전법	환경부
		하천	하천법	환경부
		습지	습지보전법	환경부 / 해양수산부
		산림	산림기본법	산림청
		친수구역	친수구역 활용에 관한 특별법	환경부
		물순환	물관리기본법	환경부
		물환경	물환경보전법	환경부
		물놀이형 수경시설	친수구역활용에 관한 특별법	환경부
		자연휴양림	산림문화·휴양에 관한 법률	산림청
		수자원	수자원의 조사·계획 및 관리에 관한 법률	환경부
		해양생태계	해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률	해양수산부
		갯벌	갯벌 및 그 주변지역의 지속가능한 관리와 복원에 관한 법률	해양수산부
		도시숲	도시숲 등의 조성 및 관리에 관한 법률	산림청
		도시공원	도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	국토교통부
		자연공원	자연공원법	환경부
행정적 / 운영적 측면	구성 및 관리 원칙	국토 이용 및 관리의 기본원칙	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	국토교통부
		탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 기본원칙	기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법	환경부
		자연환경보전 기본원칙	자연환경보전법	환경부
		자연공원 기본원칙	자연공원법	환경부
		경관관리의 기본원칙	경관법	국토교통부
		자연유산 보호의 기본원칙	자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률	문화재청
		연안관리의 기본원칙	연안관리법	해양수산부
		해양생태계의 보전 및 관리의 기본원칙	해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률	해양수산부
		물관리의 기본원칙	물관리기본법	환경부
	이용	생물다양성 보전 및 생물자원의 지속가능한 이용을 위한 기본원칙	생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률	환경부
		환경교육	환경교육의 활성화 및 지원에 관한 법률	환경부
		산림교육	산림교육의 활성화에 관한 법률	산림청
		생태계서비스	생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률	환경부

가장 근접한 개념으로 볼 수 있으나 이 역시 특정 군이 시로 승격하며 근거 조항을 만들기 위한 개정에 따른 것으로 그 지정 현황은 미미하다.

3.2.2 생태공원의 조성 근거

2024년 1월 접속, 공공데이터 포털(www.data.go.kr)의 전국도시공원정보표준데이터에서 공원 명칭에 생태공원이 들어있는 공원을 검색하면 35개소가 나온다. 그러나 정작 공원 구분 항목에는 생태공원이 없어 서울특별시 유일하게 생태공원으로 지정된 창포원은 검색 결과에서 누락되는 결과를 보인다. 35개소의 생태공원은 근린공원 15개소, 수변공원 7개소, 문화공원 5개소, 소공원 3개소, 어린이공원 2개소와 기타 3개소로 지정된 것으로 확인된다. 이렇게 도시공원 통계로 잡히지 않는 생태공원은 주로 환경부의 “자연환경보전·이용시설” 사업으로 조성되는 경우가 많은데(김지연, 2018), 2019년 기준 자연환경보전·이용시설 사업 219개 중 명칭에 생태공원이 들어있는 사업은 86개, 생태공원과 유사한 생태습지원, 생태소공원, 습지공원 등을 모두 포함하면 99개이다⁷⁾. 이는 「자연환경보전법」 제38조(자연환경보전·이용시설의 설치·운영)에 근거한 「자연환경보전·이용시설 조성 국고보조사업 업무지침」(환경부, 2016)이 도입 가능한 시설의 하나로 생태공원을 열거하고 있기 때문으로 추측된다. 이는 전국적으로 생태공원의 이름을 가진 시설들은 이 국고보조사업의 결과로 조성된 곳이 많다는 김지연(2018)의 연구와도 일치한다. 예를 들어 환경부 홈페이지에서 얻을 수 있는 자연환경보전·이용시설 설치현황 자료를 보면 2009년 자료에 나타난 77개 사업 중 33개의 사업명에 생태공원이 포함되어있으며(환경부, 2009), 2014~2016년까지 시행된 해당 사업 45개 중 “생태공원”이 사업명으로 들어간 사업이 13개로 나타나(환경부, 2017), 전국적으로 조성되고 있는 생태공원의 법적 근거가 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」이나 「자연공원법」이 아닌 「자연환경보전법」인 것으로 나타났다. 바꿔 말하면, 현재 전국적으로 조성되고 있는 생태공원은 지정 근거가 다양하며, 도시·비도시 지역에 산재해있고, 도시공원의 주체공원 중 “조례로 정하는 공원”으로 지정된 경우는 매우 적으며, 생활권공원과 문화, 수변공원의 주체공원의 명칭에 생태공원을 쓴 사례가 대부분이다. 서울의 길동생태공원과 우면산생태공원, 난지도생태공원, 인천의 소래습지생태공원은 모두 법적으로는 근린공원이다. 화성의 매항리 평화생태공원, 전라북도 장수군 뜰샘생태공원처럼 문화공원도 있다. 여의도샛강생태공원나 강서생태습지, 을숙도 생태공원, 남양주 다산생태공원은 도시계획시설 분류로는 하천 부지이다. 이렇게 제각각인 생태공원의 현실은 국가가 생태공원을 제도적으로 체계적으로 관리하지 못하고 있으며 시민에게 생태공원 본연의 기능과 의미를 전달하는데에도 한계를 보여주고 있다.

현재 전국적으로 조성된 생태공원은 도시지역과 비도시지역에 분포되어있어, 현재 도시 내 공원을 대상으로 하는 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」로만 관리하기에는 한계가 크다. 특히 인천, 부산과 같이 국가도시공원 지정을 추진하는 광역시의 경우, 하천, 습지, 기수역, 갯벌, 해안 등 다양한 서식처를 포함하고 있어, 서식처에 따른 도시공원과 자연공원의 구분은 무의미하다.

이와 같이 우리나라에서 생태공원을 조성하는데는 법적, 제도적 근거와 지침이 큰 영향을 미치고 있는 것으로 판단되는데, 도시공원을 관할하는 국토교통부와 자연공원 및 자연환경보전·이용시설을 관할하는 환경부의 예산 지원과 집행 방식의 차이에 기인하기도 한다. 국가도시공원을 제외한 도시공원은 국토교통부의 예산지원 공모사업이 없어 전적으로 지자체의 예산으로 조성·관리되어야하는 반면, 자연환경보전·이용시설은 공모를 통해 국고보조를 받을 수 있어 지자체 입장에서는 추진하는데 훨씬 수월한 측면이 있다. 이러한 예산지원 가능성의 유무가 도시공원의 생태공원을 조성하는데 큰 걸림돌이 되고 있는 것이 현실이며, 법 개정을 통해 도시공원의 국고보조의 근거를 마련하거나(문상덕, 2014), 다양한 예산 지원 방안과 결합하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

3.3 생태공원의 조성 및 운영

3.3.1 조성 및 관리의 원칙

생태공원은 생태계 보호에 중점을 두는 야생동물보호구역(wildlife sanctuary) 등과는 달리 보전과 이용, 비인간과 인간 사이의 균형을 추구하므로 이용적 측면 역시 중요하다. 생태공원의 조성 및 관리 목표는 공원으로 지정된 토지 경계를 넘어 광역적 생태계에 기여할 수 있는(Cranz and Boland, 2004; Power, 2006) 국토관리 원칙으로부터 비롯되어야 한다.

법률은 제정 취지에 따라 기본이념, 기본방향, 기본원칙 등을 명시하는 경우가 있는데, 관련 법 중 생태공원 조성 및 관리의 근거가 될 수 있는 법률의 기본원칙을 살펴보면 「국토기본법」은 “개발과 환경의 조화”, “국토의 지속가능한 발전”이라는 기본 이념을 전제로 제5조(환경친화적 국토관리)에서 국토에 관한 계획 또는 사업을 수립·집행할 때 「환경정책기본법」을 고려할 것을 명시하여 필요 시 환경부와 협력할 수 있는 근거를 마련해놓고 있다. 또한 제5조 3항에서는 “산, 하천, 호수, 늪, 연안, 해양으로 이어지는 자연생태계를 통합적으로 관리 보전하고

훼손된 자연생태계를 복원하기 위한 종합적인 시책을 추진함으로써 인간이 자연과 더불어 살 수 있는 쾌적한 국토 환경을 조성해야함”을 명시하고 있는데, 생태공원이 추구하는 방향과 가장 부합하는 국토교통부의 상위법 조항으로 볼 수 있다. 또한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제3조(국토 이용 및 관리의 기본원칙) 2항에는 “자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원”이 명시되어있는데, 이는 국토계획과 환경계획의 연동성을 강화하는 방향에 맞춰 「환경정책기본법」과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 2015년에 함께 개정된 결과이다. 「경관법」의 기본원칙 4항에서 “훼손된 경관을 개선·복원함”이 포함되어있으나 직접적인 자연환경 혹은 생태계를 의미한다고 보기 어렵고, 국토교통부의 타 법률에는 자연환경과 관련한 구체적인 실행 근거가 마련되어있지 않아 법 이념과 실제 법 현실 간의 간극을 보여준다.

「자연환경보전법」의 제3조(자연환경보전의 기본원칙)와, 「자연공원법」 제2조의2(기본원칙)는 생태공원과 관련한 직접적인 시사점이 있다. 자연환경보전의 기본원칙을 제시하는 「자연환경보전법」의 1991년 제정 당시 기본원칙은 자연공원과 도시공원에 대한 원칙을 포함하였다. 제6항 “도시공원은 도시공원의 유형별로 적절한 녹지를 보전 또는 조성하여 이를 유지·관리하여야 한다”와 제7항 “도시지역은 도시공원등 녹지면적률이 최대한 확보되도록 하여야 한다”는 조문을 통해 도시공원과 환경보전과의 관계성을 명시하였다. 그러나 1997년 전면개정안에 담긴 기본원칙은 보다 포괄적으로 수정되면서 공원에 대한 구체적인 언급이 사라지지만, 개정된 제3조(자연환경보전의 기본원칙) 3항 “자연생태와 자연경관은 인간활동과 자연의 기능 및 생태적 순환이 촉진되도록 보전·관리되어야 한다”와 4항 “모든 국민이 자연환경보전에 참여하고 자연환경을 건전하게 이용할 수 있는 기회가 증진되어야 한다”라는 조문은 인간과 비인간존재에 대한 균형을 통해 지속가능한 국토 및 환경을 추구하는 헌법적 이념을 보다 구체화한 것으로 해석할 수 있으며, 이런 관점에서 생태공원은 국민이 자연환경을 보전하며 이용할 수 있는 핵심적인 공간이라고 할 수 있다. 「자연공원법」이 2020년 신설한 기본원칙은 기후위기 시대 도시공원이 지향해야할 가치에도 중요한 방향성을 제시한다. 이에 비하면 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」은 도시공원의 원칙과 철학이 부재한 기계적인 법률이라고도 볼 수 있을 것이다. 2016년, 국가가 조성·관리하는 “국가도시공원”이 신설되어 부산광역시와 인천광역시 등이 생태적으로 중요한 지역을 대상으로 지정을 추진하고 있지만 아직 현실화되지 못하고 있으며, 이미 생활권 공원 혹은 문화공원으로 지정된 공원 및 기타 사업들을 엮어 면적 기준을 맞추고 있으므로 대규모 도시생태공원의 성격을 갖는 “국가도시공원”과 기존 공원과 중복결정 문제, 그리고 타 부처 사업으로 조성된 생태공원의 관계 역시 구체화되어야할 쟁점 중 하나이다.

2012년 제정된 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」의 제3조(기본원칙) 역시 눈여겨 봐야 한다. 3항 “국토의 개발과 이용은 생물다양성의 보전 및 생물자원의 지속가능한 이용과 조화를 이루어야 한다”, 4항 “산·하천·호소·연안·해양으로 이어지는 생태계의 연계성과 균형은 체계적으로 보전되어야 한다”, 그리고 5항 “생태계서비스는 생태계의 보전과 국민의 삶의 질 향상을 위하여 체계적으로 제공되고 증진되어야 한다”는 조문은 생태공원이 지향할 가치와 국토적 스케일의 생태계를 이해하는 중요한 준거를 제공한다. 여러 관련 법률에 명시된 기본원칙 조문들을 살펴본 결과, 환경부 관할 법률이 보다 구체적인 환경과 생태계 관리의 기본원칙을 제시하는 반면 국토교통부의 법률은 생태와 관련한 원칙적, 실행적 측면을 반영하고 있지 못한 것으로 파악되었다.

3.3.2 이용 프로그램과 운영 방식

생태계와 생물다양성을 보전하면서 자연학습 및 연구와 여가 등을 즐길 수 있도록 하여 도시 속에서 자연을 쉽게 접할 수 있도록 조성하는 생태공원의 차별화된 이용적 측면은 교육과 관련된 활동이다. 「교육기본법」에서 명시한 “기후변화 등에 대응하기 위하여 생태전환교육”과 「환경교육의 활성화 및 지원에 관한 법률」의 “모든 국민의 환경학습권”과 관련하여, 학령기에 구애받지 않는 모든 국민의 환경학습권이 일상생활에서 쉽게 접근할 수 있는 공원을 통해 확산될 수 있다는 점에서 생태공원을 도시공원으로 관리할 필요성이 제기된다. 행정법 상 국가의 개념이 중앙정부를 지방자치단체와 구별하기 위해 사용되지만, 법 일반적으로는 국가가 중앙정부와 지방정부를 모두 아우를 수 있는 개념으로(소병천, 2011), 도시공원의 조성관리주체가 지방자치단체이기는 하지만 국민들의 접근성이 높은 일상생활권에 생태공원을 조성하여 국민이 환경학습권을 포함한 다양한 생태계서비스를 누릴 수 있게 하는 것 역시 국가가 소홀히 할 수 없는 책무 중 하나로 볼 수 있다.

또한 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」에 의한 “생태계서비스”는 생태공원에서 얻을 수 있는 다양한 혜택과 효과를 명시하고 있으며, 특히 제16조(생태계서비스지불체계)를 근거로 공익일몰제의 쟁점이었던 사유재산과 공공의 이익의 상충 문제에 대해 토지 전면 매수 외 생태계보전에 민간 토지소유자가 기여할 수 있는 방법을 모색할 수 있다(윤익준, 2022). 이는 구 「도시공원법」의 도시자연공원이 성취하지 못한 유연한 민관파트너십을 만드는 방법 중 하나가 될 수 있다.

4. 지방자치단체 생태공원 조례 분석

4.1 지방자치단체의 도시공원 및 녹지 등에 관한 조례

우선 총 17개의 광역지방자치단체와 4개의 특별시를 대상으로 ‘도시공원 및 녹지에 관한 조례’ 중 주제공원의 유형으로 생태공원이 포함되어 있는지 여부를 조사하였다. 7개 도⁸⁾의 경우 도시공원 및 녹지 등에 관한 조례는 없 으며 제주특별자치도는 「도시공원 및 녹지 등의 관리에 관한 조례」의 주제공원 세분에 생태공원이 명시되어 있지 않다. 서울특별시와 6개의 광역시, 세종특별자치시, 그리고 2022년부터 특별시로 지정된 4개 시를 포함한 12개 대 도시의 경우 서울특별시는 “생태공원”을, 인천, 부산, 대구, 대전, 광주, 용인, 고양은 “도시생태공원”을 주제공원의 유형으로 지정하고 있다. 울산, 세종, 수원인 주제공원에 생태공원이 포함되지 않았고 창원인 주제공원 세분 조항이 없다(표 4 참조)⁹⁾.

4.2 지방자치단체의 생태공원 관련 조례

자치법규정보시스템(<https://www.elis.go.kr/>)에서 검색한 생태공원 관련 24개 조례를 대상으로 지방자치단체 제 정 분포, 명칭, 담당 부서, 서식처 유형과 주요 기능을 살펴본 결과는 다음과 같다(표 5 참조). 첫째, 생태공원에 관 한 조례를 제정한 기초자치단체의 분포를 광역 수준에서 살펴보면 경기도가 5개, 경상북도 5개, 경상남도 4개, 전 라남도 3개, 전라북도 2개, 충청북도 2개, 강원도 2개로 전국적으로 골고루 나타났으나, 충청남도만 유일하게 생태 공원에 관한 조례가 없는 것으로 확인되었다.

둘째, 조례에 나타난 생태공원의 명칭은 매우 다양하다. 크게 두 가지 유형으로 나눌 수 있는데 자연생태공원, 도시생태공원, 평화생태공원, 생태문화공원, 갯벌생태공원, 수변생태공원, 산림생태문화체험공원처럼 생태공원의 성 격과 공간 특성을 구체화한 경우와, 나비생태공원, 수달생태공원, 반딧불이생태공원처럼 해당 생태공원의 목표 중 혹은 주요 종을 특정한 경우이다.

셋째, 생태공원 조례의 담당 부서는 크게 4개 그룹으로 나눌 수 있다. 환경과, 환경교통과, 수질환경과, 환경위생 과, 환경정책과처럼 ‘환경’을 담당하는 부서, 생태공원녹지과, 공원관리과, 산림정원과, 산림녹지과처럼 ‘공원’, ‘정 원’, ‘산림’, ‘녹지’를 담당하는 부서로 생태공원으로서의 기능이나 중요성에 맞도록 조례가 제정되고 운영되는 곳은 대부분 첫 번째 또는 두 번째 그룹에서 관리하는 경우에 해당한다. 다음으로 시설관리사업소, 생태공원사업소, 낙동 강관리본부처럼 시설이나 공간을 전문적으로 관리하는 기관, 그리고 기타 그룹으로 문화관광과, 평생학습과, 지역개 발과, 문화체육과 등이 포함되는데 이런 경우 생태공원은 여가·놀이시설 혹은 관광시설로 지정, 관리되는 경우가 대부분이다.

넷째, 생태공원의 기반이 되는 생태계를 조사한 결과, 생태공원 부지의 경계가 두 개 이상의 생태계에 걸쳐 있 는 경우도 적지 않았다. 그 결과 숲을 기반으로 하는 생태공원이 12개로 가장 많았고, 하천이 9개, 습지와 해안이 각 각 2개로 나타났다. 대다수 조례는 특정 생태공원 1개소를 대상으로 하지만, 「부산광역시 낙동강 생태공원 보전 및 운영에 관한 조례」의 경우 예외적으로 낙동강 수계의 삼락생태공원, 화명생태공원, 맥도생태공원, 대저생태공원, 을숙도 생태공원의 다섯 개 생태공원을 대상으로 하고 있다.

다섯째, 생태공원의 주요 기능을 살펴본 결과, 생물서식환경제공, 생태계보호복원, 생태계조사연구, 생태체험학습 기회제공, 휴식여가공간 제공(조용현, 2000) 중 생태체험 학습기회와 휴식여가 공간 기능이라는 이용적 측면에 집 중되어있는 것으로 파악되었다. 예를 들어, 청주시 문암생태공원 캠핑장 관리·운영에 관한 조례는 조례 제정 목적 이 캠핑장의 관리 및 운영에 필요한 사항을 규정함으로써 캠핑장의 체계적, 안정적, 관리 및 효율적 운영에 기여하 는 것이고, 화천군 생태영상센터 및 물 주제공원 설치·운영조례는 21세기 영상정보 시대를 맞이하여 화천군민의

표 4. 대도시의 도시공원 및 녹지 관련 조례로 정하는 주제공원의 세분 중 생태공원 지정 양상

주제공원의 세분	지방자치단체	생태공원 지정 여부
생태공원	서울	서울 창포원 1개소
도시생태공원	인천, 부산, 대구, 대전, 광주, 용인, 고양	-
생태공원 유형 없음	울산, 세종, 수원	-
주제공원 세분 없음	창원	-

영상매체 활용능력을 높임으로써 영상문화의 향상과 영상 산업의 기반조성을 위한 화천군 생태영상센터 및 물 주제 공원의 설치와 운영·관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다고 명시하고 있다. 생태공원의 이용적 측면 역시 중요하지만, 생태공원이 갖춰야할 생태계 보호 및 복원과 관련한 사항이 누락된 조례가 24개 중 14개(약 58%), 생태학습을 포함한 생태적 측면이 언급되지 않은 조례도 8개(약 33%)에 달해, 이러한 사업이나 활동이 생태공원의 지정 목적, 가치, 기능과 얼마나 부합하는가에 대해서는 논란의 여지가 있다(표 5 참조).

5. 결론

기후위기 시대, 우리 주변의 생태계와 자연경관을 보전하며 생물다양성을 제고하는 동시에 시민들이 자연을 체험하며 생태전환교육의 장소로 활용될 수 있는 생태공원의 중요성은 두말할 필요가 없다. 생태공원은 또한 탄소흡수원이자 생물다양성을 보전하여 기후위기 적응에 기여하는, 미래세대에게 물려줘야할 자연유산이자 자연환경자산이기도 하다. 또한 다양한 생태계서비스를 통해 기후를 조절하고 교육·문화적 가치를 제공 도시의 중요한 기반시설로서 공공공간이다. 이렇게 다양한 법률에 존재하는 이념과 원칙을 구체적으로 실현할 수 있는 국토의 중요한 부분으로서

표 5. 생태공원 관련 지방자치단체 조례에 나타난 생태공원의 제정 분포, 명칭, 담당 부서, 서식처 유형과 주요 기능

조례 명칭(가나다순)	광역자치체	기초자치체	담당 부서	생태계	주요 기능				
					생물 서식 환경 제공	생태계 보호 · 복원	생태계 조사 · 연구	생태 체험 학습	휴식 여가 활동
경주시 원두숲 반딧불이 생태공원 운영 및 관리 조례	경상북도	경주시	환경과	숲(반딧불이)	○	○		○	
구례군 섬진강 수달생태공원 관리 및 운영 조례	전라남도	구례군	환경교통과	하천(수달)	○	○	○	○	
김포한강야생조류생태공원 및 에코센터 운영·관리 조례	경기도	김포시	공원관리과	하천	○	○	○	○	
부안군 줄포만 갯벌생태공원 운영관리 조례	전라남도	부안군	산림정원과	습지(만)	○	○	○	○	○
제주특별자치도 자연생태공원 설치 및 운영 조례	제주자치도	-	환경정책과	숲	○	○		○	○
군포시 초막골생태공원 운영 및 관리 조례	경기도	군포시	생태공원녹지과	숲			○	○	○
김해시 화포천습지 생태공원시설 관리 및 운영 조례	경상남도	김해시	수질환경과	습지, 하천	○			○	○
부산광역시 낙동강 생태공원 보전 및 운영에 관한 조례	부산광역시	-	낙동강관리본부	하천		○		○	○
영월군 동강생태공원 관리·운영 조례	강원도	영월군	환경위생과	하천			○	○	○
함평군 함평자연생태공원 관리 및 운영 조례	전라남도	함평군	산림공원과	숲, 저수지			○	○	○
김해시 봉하마을 생태문화공원 관리 및 운영 조례	경상남도	김해시	수질환경과	논, 밭				○	○
부천시 자연생태공원 설치 및 운영 조례	경기도	부천시	공원조성과	숲				○	○
남해군 나비생태공원의 관리·운영에 관한 조례	경상남도	남해군	남해군	곤충(나비)				○	○
영덕군 산림생태문화체험공원 설치 및 운영 조례	경상북도	영덕군	환경위생과	숲				○	○
의성군 산운생태공원 관리 및 운영 조례	경상북도	의성군	시설관리사업소	숲				○	○
통영RCE 자연생태공원 관리 및 운영 조례	경상남도	통영시	평생학습관	해안, 숲				○	○
김포시 애기봉 평화생태공원의 관리 및 운영에 관한 조례	경기도	김포시	김포시	숲, 산					○
영덕군 산성계곡 생태공원 관리 및 운영 조례	경상북도	영덕군	환경위생과	계곡, 하천					○
영양군 생태공원사업소 펜션 운영 및 관리 조례	경상북도	영양군	생태공원사업소	숲					○
완주군 만경강수변생태공원 관리·운영 조례	전라북도	완주군	문화관광과	하천					○
장수군 뜬봉샘생태공원 관리 및 운영 조례	전라북도	장수군	환경위생과	하천(샘)					○
진천군 민로산자연생태공원 운영 조례	충청북도	진천군	산림녹지과	숲					○
청주시 문암생태공원 캠핑장 관리·운영에 관한 조례	충청북도	청주시	공원관리과	숲					○
화천군 생태영상센터 및 물 주제공원 설치·운영조례	강원도	화천군	문화체육과	하천					○

생태공원은 중요한 가치와 잠재력을 가지고 있으나, 현재의 미약한 법적 지위는 여전히 개발 중심의 국토 및 도시 관리 패러다임에 머물러 있음을 여실히 보여준다. 기본법의 이념은 국가의 국토와 환경 정책을 연계하여 지속가능하며 환경친화적인 방향을 제시하고 있지만, 개별법의 실행적 측면에 있어 생태공원은 “공원”이라는 말이 무색하게 도시공원과 자연공원 법제의 이원론의 사각지대에서 일관된 철학과 원칙 없이 조성되고 관리되고 있다. 도시공원의 생태성을 견인하고 진정성있는 생태공원을 조성하고 관리할 수 있는 도시공원 패러다임의 생태적 전환과 국토 생태계의 총체적, 통합적 접근을 위한 자연공원 체계의 개선을 위해 생태공원의 법적 지위를 명확히 하는 것은 매우 중요하다. 이를 위해 현재의 법령체계를 다각도로 분석하여 파악한 문제점과 법적 개선 방향은 다음과 같다.

첫째, 「국토기본법」에 명시된 국토의 지속가능한 이용과 환경친화적 관리는 국토교통부와 환경부의 협력 가능성을 보장하고 있는데 반해 국토교통부와 환경부의 개별법에는 이러한 이념과 원칙, 협치의 정신이 반영되지 않고 있다. 생태공원은 도시·군계획시설로서 도시공원의 기능과 생태계 보전이라는 환경보전의 가치가 공존해야하지만, 공원의 이원화된 행정 체계 속에 정당한 법적 지위를 가지고 있지 못하다. 생태공원은 국토 정책과 환경 보전의 이분법적 관행을 지양하며 개발 중심에서 지속가능한 발전으로 이행하는 국토 관리 패러다임의 전환을 실현할 구체적인 공간 대상이다. 이를 통해 국토 관련 개별법에 생태계와 관련한 개념, 원칙, 실행 수단이 보완되어 행정적 간극을 줄이는데 기여해야 할 것이다. 그러한 측면에서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 「경관법」, 「조경진흥법」 등 국토교통부 법률과 다양한 환경부 법률의 연계성이 강화될 필요가 있으며, 나아가 해양수산부, 산림청, 문화재청 법률과의 교차 검증도 필요할 것으로 판단된다. 생태공원은 도시-비도시지역의 생태적 연결성과 통합성을 담보할 수 있는 법령의 개정을 통해 부처간 협력체계를 견인할 수 있다.

둘째, 생태공원에 대한 명확한 법률적 정의가 부재하며, 이러한 개념적 불확실성은 자연과 생태계의 균형있는 보전과 이용이라는 취지에 부합하지 않는 생태공원들을 양산하는 데 기여하고 있는 것으로 파악되었다. 이 연구에서 고찰하고 분석한 결과를 토대로, 생태공원을 “생태계의 보호와 복원, 생물다양성의 보전과 증진, 자연관찰과 생태학습 및 여가활동의 균형을 도모하며 생태적 방법으로 조성·관리되는 지속가능한 공원”으로 정의할 수 있는데, 법률적 정의는 학계를 포함한 다양한 이해당사자들의 의견을 수렴하고 숙의 과정을 통해 확정할 필요가 있다.

셋째, 중앙정부와 지방자치단체의 역할 분담 역시 모호한 것으로 파악되었다. 생태공원을 통해 공원과 관련한 행정 협력 체계에서 각각의 역할을 명확히 하고, 국가의 지방자치단체의 지원을 체계화할 필요가 있으며, 비영리단체 및 국민과의 거버넌스 구축을 통해 새로운 공원조성·관리 모형을 제시할 수 있을 것이다. 현 정부조직체계를 유지한다면 예산지원 근거가 마련된 환경부와 산림청 등의 사업을 활용하면서, 실효성 있는 생태적 계획·관리 기준을 적용하여 생태공원의 품질을 관리할 수 있다. 나아가 국토교통부 역시 국가도시공원 외에 도시 지역의 중요한 생태계를 공원화하는 사업의 지원 근거를 마련하여 도시공원 체계에서의 생태공원의 역할을 명확히 할 수 있을 것이다. 생태공원은 과학적으로 전문적인 계획과 관리가 필요하므로 이를 견인할 수 있는 발주 방식과 전문 집단 민간 위탁과 같은 세부적인 지침 역시 마련되어야 한다. 이와 별개로 이원화되어있는 우리나라 공원 시스템을 통합 관리할 수 있는 보다 근본적인 행정체계의 대안을 모색하여 정부조직이 변화하는 주요 선거 시기에 아젠다로 제시할 수 있는 지속적인 숙의 과정 역시 필요할 것이다.

넷째, 생태공원과 관련한 개념은 다양한 법률에 거쳐 분포되어있으며, 서식처와 관련한 개별법 역시 다양하게 파악되었다. 서식처의 특성은 개별법의 영향을 받으므로 생태공원은 중복결정의 가능성을 열어두어야 한다. 우선 도시공원법과 자연공원법의 개정을 통해 생태공원의 근거를 마련하고, 중복결정의 가능성을 명시할 필요가 있다. 이러한 법적 유연성은, 현재 지정 추진 중인 “국가도시공원”이 생태공원을 포함한 다양한 공원체계와 서식처들을 아우르는 상위 개념으로 작동하여 국토의 생태계를 총체적으로 바라보는 새로운 공원 모형을 제시할 수 있는 실효적 근거를 제공할 것이다. 행정적 차원에서 국고보조가 가능한 「자연환경보전법」 상 자연환경보전·이용시설 예산으로 조성된 생태공원의 비중이 매우 큰 것으로 나타났는데, 이처럼 환경부나 산림청 등 국고 보조 사업을 통해 지방자치단체의 재정적 부담을 줄여줄 수 있는 방식을 접목하거나, 생태계서비스 지불계약제 등 민간 협력 체계를 구축한다면 국민의 삶 속에 생태공원은 더 친숙하게 자리잡을 수 있을 것이다.

다섯째, 생태공원의 이름을 가지고 있으나 시각적·이용적 측면에 치중한 각종 시설물이 난잡하게 들어서지 않도록 생태공원의 목표, 원칙, 시설물의 조성 기준을 갖추도록 세부 지침이 만들어질 필요가 있다. 이러한 행정 입법의 체계화와 더불어 지방자치단체에서 참고할 수 있는 생태공원 관련 표준조례를 개발, 보급할 필요가 있다. 이러한 일련의 지침에서 과학적 조사·분석을 포함한 계획·설계 프로세스와 행정절차, 공원의 품질 향상을 보장할 발주방식과 운영방식의 혁신적 개선안, 민간 협력체계를 위한 실행수단 등을 체계적으로 제공할 수 있다.

여섯째, 법률의 개정과 더불어 지자체의 조례는 각각의 서식처와 행정체계의 특성을 기반으로 보다 구체화될 필요가 있다. 현재 제정된 생태공원 관련 조례는 대부분 이미 조성된 생태공원에 대한 운영만을 다루고 있어 생태공

원의 지정, 계획 및 설계, 모니터링 등 본연의 기능에 대한 언급은 미비하였고 특히 생태공원이 지향하는 가치나 조성원칙에 대한 언급은 미흡했다. 근거법의 강화는 순차적으로 조례의 개정으로 이어져 실행력을 높이고 생태공원의 질적 향상으로 이어질 수 있다.

이 연구는 생태공원을 제도적으로 체계화해야 한다는 문제의식을 기반으로 현재 생태공원과 관련된 다양한 법적 현실을 추적한 문헌 연구이다. 다양한 이해관계자들의 의견을 실증적으로 반영하지 못한 한계를 가지나, 이후 체계적 연구를 위한 기반을 마련한다는 의미를 찾을 수 있을 것이다.

- 주 1. 런던 타워브리지와 인접한 템스강의 제방에 버려진 땅을 개발 이전까지 한시적으로 대여하여, 여왕 즉위 25주년 기념 행사에 맞춘 저예산의 경관개산이라는 구실로 기념위원회(Queen's Silver Jubilee Committee)를 설립하여 조성하였다. 윌리엄 커티스는 「런던의 식물상(Flora Londinensis)」을 처음으로 출판한 식물학자의 이름이다(Goode, 2017).
- 주 2. 2023년 11월 20일 접속, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>)에 따르면 예정법령을 제외하고 5,275개의 법률이 존재한다. 분류체계는 소관부처와 법분야의 대분류로 검색 가능한데, 법분야별 목록의 항목을 중심으로 검토하였다.
- 주 3. 전자는 인천광역시와 부산광역시의 「도시공원 및 녹지에 관한 조례」에 명시된 「도시생태공원」의 정의이며, 후자는 서울특별시 「도시공원 조례」와 청구 「도시공원 및 녹지에 관한 조례」에 명시된 「생태공원」의 정의이다.
- 주 4. 이 법은 정식 명칭은 Wildlife (Conservation and security) Act(2012)이며 국가의 생물 다양성, 산림 및 야생 동물의 보존과 안전을 제공하기 위해 2012년 7월 10일에 제정되었다(Law Insider <https://www.lawinsider.com/dictionary/ecopark>).
- 주 5. 김기태(2015)는 이러한 변화를 크게 4단계로 나누어 1960년대 국토이용계획의 시작, 1970년대 산업화에 따른 다양한 국토이용계획 법제 도입, 1980년대 국토의 공공성과 시대성 강화로 사익 제한, 1990년대 국민전체생활과 생산성 향상을 위한 규제 완화, 그리고 2000년대 공익과 사익을 조정하는 흐름으로 서술한다.
- 주 6. 문상덕(2014)은 도시자연공원구역은 실효제가 적용되지 않으며 보상이 필요하지 않다는 점에서 국가와 지방자치단체 입장에서 상당히 효과적인 입법정책이지만 국민의 재산권 보장 측면에서는 불리해지는 결과를 낳았다고 분석한다.
- 주 7. 자연환경보전·이용시설 전체의 국가통계가 존재하지 않아 국가환경교육센터에서 2019년 내부적으로 조사한 자료를 참고하였다.
- 주 8. 전라북도는 2024년 1월 14일을 기준으로 「전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법」에 의해 전북특별자치도로 재편되었다.
- 주 9. 「서울특별시 도시공원 조례」 제3조 (도시공원의 세분)에 따라 조례가 정하는 주재공원은 생태공원, 놀이공원, 가로공원으로 구분된다. 「부산광역시 도시공원 및 녹지 등에 관한 조례」는 제29조에서 가로공원, 도시생태공원, 노인친화공원의 주재공원 구분을 명시하고 있으며, 「인천광역시 도시공원 및 녹지 조례」는 제2조에서 해안공원, 도시생태공원, 반려동물공원, 그리고 산림휴양공원의 세분류를 제시한다. 이처럼 지방자치단체의 조례에 생태공원 혹은 도시생태공원의 근거를 찾을 수 있다.

References

1. 국가녹색기술연구소(2022) IPCC 제6차 평가보고서를 기반으로 한 기후기술 정책대응 연구.
2. 김기태(2015) 환경친화적인 국토이용계획을 위한 입법방향. 연세법학 26: 131-145.
3. 김병수(2003) 도시공원 및 녹지제도 개선방안. 국토 259: 105-110.
4. 김승열(2008) 법령입안기준. 법제처.
5. 김아연(2022) 도시의 자연, 생태공원. 한국 조경 50년을 읽는 열다섯 가지 시선. 서울: 도서출판 한숲.
6. 김지연(2018) 도시생태공원의 유형분류 및 관리 평가지표 개발: 서울특별시를 중심으로. 동국대학교 박사학위논문.
7. 김진원(2023) 남양주시, 천마산 군립공원을 '시립공원'으로 개명. 경기신문. 2023년 8월 10일.
8. 김한경(2006) 개정 도시공원법의 주요 내용. 도시문제 4월호: 12-21.
9. 문상덕(2014) 도시공원에 관한 법적 고찰. 지방자치법연구 14(4): 159-186.
10. 박문호(2005) 도시공원및녹지등에관한법률의 주요 내용 및 해설. 도시문제 8월호: 107-114.
11. 박석균(2004) 도시생태공원의 시설프로그램 계획기준에 관한 연구. 경원대학교 석사학위논문.
12. 박선희(2013) 이용후 평가를 통한 도심지 생태공원의 효율적 관리 방안: 길동생태공원과 여의도샛강생태공원을 중심으로. 고려대학교 석사학위논문.
13. 박준홍(2018) 도시생태관광 자원으로서 길동 생태공원의 특성 분석 및 활성화 방안 연구. 기전문화연구 39(1): 37-62.
14. 백철웅(2007) 서울시내 생태공원의 조성과 운영에 관한 문제점 및 개선방안: 길동생태공원, 여의도샛강 생태공원을 사례로. 서울시립대학교 석사학위논문.
15. 소병천(2011) 자연공원법에 대한 소고. 환경법연구 33(2): 217-241.

16. 아키라 카메야마, 노보루 쿠라모토(1998) Eco-Park: Planning and Design for Ecology Park. 이명균 등(역), 생태공원. 서울: 보문당, 2004.
17. 오창송(2018) 도시공원 법제도의 변천과 쟁점: 1934년-2017년 국내법을 중심으로, 서울대학교 박사학위논문.
18. 오충현(2000) 서울시의 생태공원 정책. 자연보존 110: 4-9.
19. 윤익준(2022) 자연환경 보전 법제의 개정동향 및 함의: 생물다양성 보전과 생태계서비스 논의를 중심으로, 환경법연구 44(1): 33-59.
20. 이동영(2004) 산림형 생태공원의 계획모형 개발에 관한 연구. 서울대학교 석사학위논문.
21. 전승훈(2000a) 생태공원의 개념과 의의. 자연보존 110: 18-24.
22. 전승훈(2000b) 여의도 셋강 생태공원의 조성 후 3년간의 식물상 변화. 한국조경학회지 82(5): 76-86.
23. 조용현(2000) 생태공원. 국관개배수논문집 7(2): 96-97.
24. 차운정(2000) 도시생태공원의 모니터링 계획 및 관리 방안. 자연보존 110: 18-24.
25. 최병언, 이경재(2001) 자연생태계 모니터링을 통한 여의도셋강생태공원의 관리방안. 한국환경생태학회지 15(1): 26-38.
26. 최정권(2000) 생태공원의 유형과 주요선례. 자연보존 110: 25-33.
27. 환경부(2009) '09년도 자연환경보전·이용시설 현황(국비기준).
28. 환경부(2016) 자연환경보전·이용시설 조성 국고보조사업 업무지침.
29. 환경부(2017) 자연환경보전이용시설 현황.
30. 환경부(2023) 제15차 생물다양성협약 당사국총회(COP15) 마무리 - 쿤밍 - 몬트리올 글로벌 생물다양성 프레임워크 채택. 보도참고자료.
31. Boland, M.(2001) Ecological Parks: A Talk by Michael Boland at the SPUR Citizen Planning Institute. Urbanist (<https://www.spur.org/publications/urbanist-article/2001-06-01/ecological-parks>).
32. Cranz, G. and M. Boland(2003) The ecological park as an emerging type. Place 15(3): 44-47.
33. Cranz, G. and M. Boland(2004) Defining the sustainable park: A fifth model for urban parks. Landscape Journal 23(2): 102-120.
34. Goode, D.(2017) Celebrating the First Ecology Parks in London (<https://www.thenatureofcities.com>).
35. IPCC(2023) Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change (<https://www.ipcc.ch/report>).
36. Power, A. M.(2006) Designing for ecology: The ecological park. MS Thesis, Massachusetts Institute of Technology.
37. 공공데이터포털 <https://www.data.go.kr>
38. 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/>
39. 국가통계포털 <https://kosis.kr/>
40. 방글라데시 야생동물보호법(wildlife act) <https://faolex.fao.org/docs/pdf/bgd165019.pdf>
41. 부산광역시 도시공원 및 녹지 등에 관한 조례 <https://www.elis.go.kr/>
42. 서울특별시 도시공원 조례 <https://www.elis.go.kr/>
43. 인천광역시 도시공원 및 녹지 조례 <https://www.elis.go.kr/>
44. 자치법규정보시스템 <https://www.elis.go.kr/>
45. 청주시 도시공원 및 녹지 등에 관한 조례 <https://www.elis.go.kr/>
46. Law Insider. <https://www.lawinsider.com/dictionary/ecopark>