

건강과 치유의 장으로서 도시공원 정책[†]

- 일본 국영공원을 사례로 -

Urban Park Policy for Health and Healing[†]
- Case on National Government Parks in Japan -

이애란

청주대학교 공과대학 조경도시학과 교수

Lee, Airan

Professor, Dept. of Landscape Architecture and Urban Planning, Cheongju University

Received: January 13, 2025

Revised: February 2, 2025 (1st)
February 17, 2025 (2nd)

Accepted: February 17, 2025
3인익명 심사됨

Corresponding author :

Airan Lee

Professor, Dept. of Landscape
Architecture and Urban Planning,
Cheongju University,
Cheongju 28503, Korea
Tel: +82-43-229-8511
E-mail: arlee@cju.ac.kr

국문초록

현대 도시민들은 쾌적한 자연환경과 정원문화를 통해 건강과 치유의 활동을 요구하고 있으나, 현재는 제한된 토지활용과 법제도 하에서 정원도시를 향한 녹색인프라의 활용은 초기단계에 있다. 반면 광역권 도시인구를 수용하는 도시공원은 지역사회와 더불어 핵심녹색공간으로 다양한 기능을 담아 작동하여야 하나 운영체계와 예산 등에 한계가 있다. 본 연구는 일본 도시공원의 한 형태인 국영공원 중 네 곳을 대상으로 국가와 지자체가 분담하는 시설의 조성 및 운영 체계, 차별화된 정원 및 자연환경의 활용, 지역사회와의 상생활동을 살펴보았다. 연구결과 첫째, 국가차원에서 광역권 도시지역의 자연문화자산을 기반으로 배치와 조성에 대한 지역성을 대표하는 목표와 지침을 실행하였다. 둘째, 차별화된 정원 및 지역 고유의 식생을 활용하여 자연환경의 보전과 자연 속 문화 활동의 장으로 역할을 하고 있었다. 마지막으로 민간조직이 지역사회와 함께 조성 및 운영관리업무를 수행하게 하고 있었다. 본 연구는 국가차원에서 국토전반의 광역도시권 도시공원이 명확한 녹색자산의 가치를 부각하고, 건강한 지역사회와 도시민의 삶의 장으로서 활성화를 위한 실증적 사례를 제시하였다.

주제어: 건강도시, 정원문화, 정원도시, 공원법, 지역자산

ABSTRACT

Modern urban residents demand health and healing activities through a pleasant natural environment and garden culture, but currently, the use of green infrastructure toward garden cities is in its early stages under limited land use and legal systems. On the other hand, urban parks that accommodate urban populations in the metropolitan area must be operated with various functions as core green spaces along with local communities, but there are limitations in operating systems and budgets. This study examined the creation and operation system of facilities shared by the state and local governments, the use of differentiated gardens and natural environments, and win-win activities of local communities in four of the state-run parks, which are a form of Japanese urban parks. As a result of the study, first, at the national level, goals and guidelines representing locality for placement and creation were implemented based on natural cultural assets in metropolitan urban areas. Second, it served as a place for the preservation of the natural environment and cultural activities in nature by utilizing differentiated gardens and local vegetation. Finally, private organizations were required to carry out the creation and operation management work with the local community. This study presented a case for revitalizing urban parks in metropolitan areas across the country as a place of life for healthy communities and urban residents at the national level, showing a clear value of green assets.

Keywords: Healthy City, Garden Culture, Garden City, Garden Law, Local Assets

[†]본 논문은 '2023년 청주대학교 해외
파견연구'의 결과물로서 논문입니다.

1. 서론

1.1 연구 배경과 목적

1.1.1 연구의 배경

현대인들은 고밀화된 열악한 도시환경 속에서 신체와 정신적 건강에 대한 관심이 높아지고 있으며(서울시, 2021), 소득 수준의 향상으로 문화 향유의 욕구도 증대되고 있다. 또한 현대인의 정신건강은 급속도의 경제성장과 물질만능의 사회적 배경 하에 각종 심리 질환의 악화 형태로 나타나고 있다(보건복지부, 2021). 한편 현대의 정원과 도시공원은 사유공간에서 공적 영역에 이르기까지 확대되어가며, 개인과 사회적 휴식, 아름다움, 건강이라는 삶의 범주와 밀접한 관계로 발전하고 있다(우경숙과 서주환, 2017). 또한 자연휴양림과 치유의 숲 등 치유환경과 장소에 대한 관심과 정책이 산림복지 및 보건의료분야와 연계되어 활발히 전개되고 있다. 정원분야에서도 국가와 지자체, 마을 단위 공동체와 민간정원에 이르기까지 정원도시를 향한 생활 속 정원치유의 체계화를 도모하고 있다(산림청, 2018). 도시공원을 활용하여 정원박람회나 정원산업전을 개최하고, 정원문화활동과 교육프로그램 등을 운영하고 있으며, 주민참여를 통한 공원운영과 관리로 도시환경의 보전과 시민들의 삶의 질 향상에 시민들의 주도적 역할을 제안하고 있다(김홍렬과 조세환, 2015).

그러나 위와 같이 건강과 치유라는 사회적 중요성에 대응하는 도시공원 기능의 다변화와 정원 수요의 요구에 대한 정책들이 발표되고 있으나 실질적인 제도와 운영은 수도권과 일부 대도시에 한정되어 적용되고 있다. 또한 우리나라는 공원과 정원관련 법제와 실행에 있어 관련 부처 간에 제도가 상이하며, 지자체의 예산과 조직운영의 한계로 체계적 실행에 어려움이 있어 국민들이 체감하는 공원 속 정원문화 및 산업의 활성화에 한계를 보이고 있다.

1.1.2 연구의 목적

본 연구에서는 우리나라와 유사한 체계를 가지고 있는 일본의 도시공원 중 국영공원을 대상으로 국가가 운영하는 도시공원의 조성과 운영내용을 탐색하고자 한다. 선정된 대상지를 통해 도시민을 위한 공원의 목표와 주제, 공간구성, 차별화된 주요 정원과 건강치유의 시설 프로그램 및 활동을 분석하며, 각 공원의 운영과 지역사회와 협력하는 산업과 교육 등의 교류활동을 살펴보고자 한다. 본 연구를 통해 공공의 정원으로서 지역 가치를 담은 도시공원의 활용사례를 고찰하고, 민관운영을 통한 상생의 실증적 방안을 제시하는 데 의의가 있다.

1.2 연구 방법

1.2.1 연구의 범위

연구의 시간적 범위는 2023년 2월부터 2024년 1월이다. 문헌조사를 통해 일본 국영공원의 정보를 수집한 후 대상지를 선정하여 4월부터 현장 답사를 실시하였다. 공간적 범위는 홋카이도 삿포로시 타키노 스즈란 공원, 도쿄도의 쇼와기념공원, 니가타현의 에치코구릉공원, 효고현 아와지섬 내의 아카시해협공원이다.

내용적 범위는 국가주도 도시공원의 조성과 운영에 대한 사항으로 첫째 연구사를 통한 건강한 지역사회와 시민을 위한 도시공원과 정원정책의 현황을 고찰하였다. 둘째, 대표적 선진 사례인 일본 국영공원의 조성과 운영에 대한 방향과 실행 내용을 분석하였다. 특히 대상지에 따라 차별화된 조성 목표와 지역자산기반의 정원 및 시설들을 구분하고, 운영관리에 있어 지역사회와의 상생 활동에 대해 살펴보았다.

1.2.2 자료수집방법

자료수집방법은 기존 문헌을 통해 기초정보를 확보하고, 일본 국토교통성과 각 국영공원들과 일반법인 공원재단의 웹사이트를 통해 개괄적인 내용을 정리하였다. 또한 현장답사를 실시하여 각 대상지의 조성과 운영 실태를 확인하였다. 에치코구릉공원에서는 공원관리자와의 인터뷰를 실시하여 공원의 목표와 차별화된 특화전략, 공원운영시스템, 지역사회와의 협업에 대해 질의하였으며, 답변과 함께 2021년까지의 운영관련 문서자료를 제공받았다.

1.2.3 대상지 선정

선정 순서는 1단계로 기존 연구사와 일본 국토교통성 도시국에서 제공한 기초자료를 통해 17개소의 국영공원을 검색하였다. 2단계는 원전방사능의 영향권에 있어 답사가 불가능한 공원 2개소와 상시개방형의 기념공원인 로호공원 5개소는 제외하였다. 3단계로 도시민의 건강과 휴식, 자연환경의 보전이라는 근본 취지를 가진 광역권 도

시공원 10개소를 대상으로 다음의 기준에 따라 선정하였다. 선정기준은 첫째 지리적 여건으로 기후대별 위치와 자연환경, 도심과 연계성 둘째, 핵심영역으로 정원과 건강, 치유의 차별화된 공간 조성 및 운영의 명확성 셋째, 지역과 소통하는 활동의 수행력으로 하였다.

2. 연구사

2.1 건강과 치유환경으로서 정원과 도시공원

치유환경은 ‘건강증진 환경(health enhance environment)’에서 시작되었으며, 개인의 정서적·신체적 회복에 긍정적 효과를 제공한다(Ulrich, 1984), 여기서 치유환경이란 물리적인 환경만을 의미하는 것이 아니며 사회문화적, 상징적 측면의 총체적 환경을 말한다(Whitehouse, 2001). 치유공간과 치유환경에 대한 빅데이터 연구에서는 활동 수단과 연계한 건강 조절 기능으로 식물, 동물과 같은 요소 용어와 문화, 예술, 커뮤니케이션 등의 기능 용어들이 관련되었다. 특히 연결망분석 결과 돛, 센터, 회복, 자연, 정원 등 공간에서의 활용에 대한 관계가 환경개선을 통한 심신의 건강에 영향을 주는 것으로 나타났다(황지루이와 이애란 2022).

치유의 장소로서 정원과 공원의 연구를 살펴보면, 현대의 정원은 사적 영역에서 공적 영역인 공원녹지 등 이용의 확장영역을 그 범주로 인식하고 있으며, 공적인 성격을 가진 공원과 녹지, 국가정원 등 개방된 공원까지 확대되고 있다(우경숙과 서주환, 2017). 특히 공공을 위한 정원은 시대와 사회가 요구하는 가치와 목적의 변화에 따라 심미성 이상으로 심신의 위로와 치유, 소통과 친화의 장소로서의 의미까지 포용하였다(홍덕은과 이애란, 2022), 국외의 공원처방에 관한 연구에서는 국민들의 심신 치료와 예방목적의 사회적 정책과 대안적 의료체계 방식에 있어 도시공원을 치유장소로 활용하였다. 미국의 공원처방(park prescription: PP)과 영국의 녹색처방(green social prescription)은 처방의 종류로 걷기와 명상, 계절별 자연성을 제시하고, 공원의 범위로 정원과 자연공원, 녹지, 치유센터 등을 설정하였다(김효주 등, 2023). 국내에서도 정원치유의 개념이 도입되고(박선희 등 2008), 사회복지분야와의 연계를 통한 치유프로그램의 효과를 실증하는 연구가 이루어지고 있다.

또한 정원문화와 공적 사업에 대한 연구에서 영국의 정원문화의 경우, 개인정원의 오픈가든을 활성화하여 심신의 건강을 위한 치유의 장소로서의 정원의 가치를 강조하고 있다. 지역사회와 연결된 정원문화를 나누고, 수입은 사회에 환원하여 의료와 정원교육, 사회적 약자, 정원문화 활성화에 다시 사용하고 있다(<https://ngs.org.uk/>). 프랑스는 2004년을 시작으로 문화적, 미학적, 역사적, 식물학적 가치가 있는 공공 혹은 민간 정원에 ‘뛰어난 정원(Jardins remarquable)’ 표지를 부여하고, 대중에게 공개를 장려하고 있다(2022년 기준) (<https://www.opengardens.eu/homepage/>). 일본은 1990년 오사카 꽃박람회 이후 정원 문화가 대중화되고 도시기념공원으로 지속성을 유지하며, 2025년 오사카 EXPO를 통해 재기를 도모하고 있다. 또한 국토교통성은 2003년 처음으로 가든 아일랜드 홋카이도(GIH)를 시작으로(<https://www.hokkaido-garden.jp>) 전국에 지역별 ‘가든 투어리즘’을 통해 각 지역의 도시공원과 문화유적, 정원을 연계하는 상생활동을 정책적으로 지원하고 있다(<https://japangarden tourism.net/>).

2.2 국내 도시공원과 정원 정책의 동향

국가도시공원의 필요성과 광역적 관광휴양도시 개발계획은 지자체의 제정만으로는 어려운 현실에서 국가공원조성운동과 공원화운동 등을 통해 국가적 거버넌스를 요구해오고 있다(김승환, 2010; 손용훈, 2011). 2023년 대통령 소속 국가건축정책위원회에서는 ‘공원 같은 국가 정원 같은 도시’를 슬로건으로 경제·문화적 격차의 문제부터 인구감소와 지방소멸, 기후변화 대응과 같은 현안을 해결하는 국민의 ‘녹지 향유권’의 확대와 전국 도시와 마을 공동체 복원을 발표하였다(<https://pcap.go.kr/>). 그러나 아직까지 도시공원에 관련된 법제도의 개편과 국고의 투입 등을 통한 국가도시공원의 구체적 실천은 이루어지지 않고 있다.

반면 정원정책분야는 2015년 「수목원정원법」의 개정과 함께 정원을 체계적으로 관리하여 국민의 삶의 질 향상과 정원문화 진흥을 꾀하고 있으며, 2023년 순천만 국제정원박람회와 공공주도의 국가·지방·생활권정원을 통해 정원문화 및 산업화 촉진을 위한 선도적 역할을 하고 있다. 제6차 산림기본계획(2018년~2037년)(산림청, 2018)에서는 미래전망의 10대 핵심이슈 중 사회분야로 실생활과 밀접한 휴양, 치유, 도시숲 등 산림서비스의 지속적 공급과 농산촌 활성화 등을 핵심이슈로 선정하였다. 일상 속 산림복지체계 정착과 생태계의 건강성, 경제성을 통해 사람중심의 산림자원순환경제로서 도시에서는 녹색인프라 구축과 사람의 역량강화, 조직의 혁신을 통해 국민의 삶의 질 개선과 숲을 통한 행복지수 향상을 추구하고 있다. 전략별 추진계획 중 생활 속 정원문화 확산과 산업화 지원 등의 정원 산업 활성화로 정원을 문화와 예술이 결합된 새로운 융복합 공간으로 확장하고, 정원 산업 지원 인프라

구축을 계획하고 있다. 2025년도 산림정책에 의하면 전국 7개시를 정원도시로 선정하고, 정원도시 개념과 육성계획의 수립·시행 방안 발의를 준비 중에 있다(산림청, 2025). 그러나 도시공원법과 수목원정원법의 각기 다른 법체계하에서 국토교통부와 산림청의 도시공원과 정원정책이 진행되고 있어 국가와 지자체 기반의 통합적 방안이 요구된다.

2.3 선진 국가공원과 일본 국영공원의 제도와 운영

국가가 관여하는 공원은 미국과 스웨덴, 핀란드의 대규모의 면적과 자연환경보전의 목적을 가진 유형과 일본의 도시공원의 한 형태로 광역도시민들의 복지를 위한 유형으로 구분할 수 있다. 전자는 대상지의 자연·문화적 가치를 기반으로 한 국립휴양지로서 국립공원국이나 환경성 주관으로 자연의 보전과 및 활용을 특징으로 하고 있는 반면, 일본은 도시공원법에 의거하며, 국토교통성에서 주관하고 공원시설을 조성 및 활용하는 형태이다(손용훈, 2011). 우리나라의 공원제도와 가장 유사한 일본의 경우 일반적인 공원분류는 크게 도시공원으로 대표되는 영조물공원과 국립공원 등 자연공원으로 대표되는 지역제공원으로 대별된다. 이 중 국영공원은 1976년 도시공원법의 개정을 통해 국가가 조성 및 유지관리를 하는 도시공원으로서 국토교통대신이 설치하며, 도시공원 중에서는 광역의 대규모공원으로서 현재 전국에 17개소가 설치되어 있다. 일본의 국영공원은 도시에 있어서 생활환경의 개선과 광역권 레크리에이션의 수요에 대처하기 위하여 설치된 도시계획시설인 공원 또는 녹지로 자연과 인간의 즐거운 만남을 목적으로 하고 있다. 국영공원의 종류는 그 설치의 취지에 따라 다음의 두 종류로 나눌 수 있다. 첫째, 이호 국영공원이라 지칭하는데 도부현의 단위를 넘어 광역의 관점에서 설치하는 도시계획시설인 공원 또는 녹지로 도심은 약 100Ha, 근교는 약 300h 이상이다. 둘째는 로호 국영공원으로 국가적인 기념사업으로서 또는 일본 고유의 뛰어난 문화적 자산의 보존 및 활용을 도모하기 위해 각 부처의 의견을 거쳐 설치하는 도시계획시설인 공원 또는 녹지이다(일본 국토교통성, 2017). 본 연구에서는 광역권역 도시민들을 위해 녹지자원 활용을 근본 취지로 담고 있는 이호 국영공원을 대상으로 하였다.

국영공원의 운영은 체계적인 조직의 운영과 관리주체의 다양성을 추구하기 위한 목적과 민간개발 확대 정책에 따라 공개입찰과정으로 관리기관을 선정하고 있다. 현재 17개소 중 12개소를 일반재단법인 공원재단에서 운영관리하고 있다. 공원재단의 비전은 ‘꽃과 녹지로 둘러싼 풍요로운 공원생활’로 시민들이 안정하고 쾌적한 공원 만들기 와 도시공원의 가치 향상을 위한 종합적이고 고품질의 공원관리의 개발 및 보급을 목표로 하고 있다. 이를 위해 공원, 녹지, 레크리에이션 시설, 야외 교육 시설 등에 관한 연구를 수행하고, 기술 개발, 환경 교육, 인적 자원 육성, 이용 촉진을 위한 보급 및 계발, 사회적 요구에 부응하는 서비스 제공을 통해 시민의 몸과 마음의 건전한 발달, 환경의 보전에 기여하고 있다(<https://www.prfj.or.jp/>). 국영공원은 참여활동에 있어 적극적으로 지역민들과의 소통을 강조하여 각 공원별 다양한 블런티어 활동, 문화 및 스포츠 활동, 자원절감을 위한 방안 등 주민참여프로그램을 함께 실천하고 있다(김현, 2012). 또한 공원기능의 다각화와 지역관광의 활성화를 위해 지역 네트워크를 강화하며, 기본시설뿐 아니라 개별 특화시설, 체류시설들을 갖추어 운영하고 있다(박구원, 2008).

3. 분석결과

3.1 대상지 개요

대상지는 선정기준과 내용에 따라 아래의 4곳의 사례지가 최종 대상지로 선정되었으며 개요는 다음과 같다. (Figure 1, Table 1 참조). 가장 북쪽에 위치하며 가든투어리즘의 시작지역인 홋카이도는 국영공원인 타키노 스즈란 공원이 있으며, 가족공원으로 특화되어 있다. 중서부해안 니가타 지역의 에치코구릉공원은 산림형 힐링공원이며, 도쿄도 도심의 쇼와기념공원은 유일하게 도심내 위치한 근린공원형 공원, 효고현 아와지섬의 아카시해협공원은 재생형 공원이다.

국영공원은 기본 조건인 지역의 풍토 자원을 기초로 하며, 공원에서 자연과 문화를 통해 특화자원화와 명확하고 차별화된 공간을 조성하고자 하였다(박구원, 2009). 위 사례들은 지리적 풍토특성을 기반으로 개발 목표와 핵심 특화정원, 산림지역과 생태자원들을 지역문화자산과 연계하여 활용하고 있었다. 방문객수는 위치적 특성으로 17개 국영공원 중 도쿄도내 쇼와기념공원이 규모는 작으나 월등한 우위를 차지하며, 관광 거점으로 복합재생의 섬에 위치한 아카시해협공원이 다음을 차지하고 있다. 이 외 국영공원은 비슷한 방문객수를 나타내고 있다. 답사 시기는 2023년으로 4월부터 10월까지 쇼와공원은 2회, 타 대상지는 1회 방문하였으며, 에치코구릉공원 관리자와의 인터뷰는 10월의 방문기간에 실시하였다(Table 1 참조).



Figure 1. National government park site location

Table 1. Site summary

Name	Location	Area	Open year	Visitor p.a.	Visit date
Takino Suzuran Hillside Park	Sapporo, Hokkaido	395.7ha	1983. 07.	630,000	2023. 08
Showa Kinen Park	Akishima, Tokyo	165.3ha	1983. 10.	3,680,000	2023. 04 2023. 09
Echigo Hillside Park	Nigaoka, Niigata	400.0ha	1998. 07.	500,000	2023. 10
Akashi Kaikyo Park	Awaji Island, Hyogo	330.0ha	2002. 03.	900,000	2023. 05

3.2 대상지 분석 결과

3.2.1 Takino Suzuran hillside park

홋카이도 삿포로시 중심에서 남쪽으로 15km에 위치한 타키노 스즈란 구릉공원의 테마는 ‘꽃과 녹지가 있는 북쪽에 살기’이다. 주제는 ‘홋카이도 풍경 만들기’로 홋카이도를 대표하는 목가적이고 느긋한 시골 풍경(시골)을 담고 있다. 이 지역은 원래 산악과 평야의 중간지대로 개척시대의 대표 목재생산지역이며, 공원을 통해 시민들의 휴식과 휴양의 거점공원으로 변모시켰다. 특히 어린이를 위한 자연테마공원을 조성하였으며, ‘400헥타르 공간에 꽃, 숲, 놀이가 가득’ 한 가족공원으로 차별화하였다(Figure 2 참조). 자연과의 접촉: 녹수성(홋카이도)이란 네이밍을 설정하고, 기후대에 순응한 새로운 아한대식생과 숙근 초화, 입체 녹화 등 다양한 식생과 녹화기술을 도입하여 정원과 화단을 조성함으로써 친밀한 생활공간을 연출하고 있었다.

공간 영역은 크게 4개의 지역으로 구분하였다. 중심시설지역(chushin), 산림 계류지역, 서측 자연박물관이 있는 다키노의 숲, 동남측 다키노의 숲으로 이루어져 있다. 중심시설지역에는 어린이 대상의 놀이와 환경교육 프로그램에 따라 주제별 건축물과 시설이 조성되어 있다. 계류지역은 자연형의 다양한 물놀이시설, 실내외 모험시설인 개미굴, 토담슬로프 등이 있다. 자연교육정보인 타키노자연백과사전을 운영하여 캐릭터인 다람쥐와 함께 숲지역(forest zone)에서의 산야초 등 초화정보와 생물체험교육을 소개하고 있으며, 타키노 포레스트클럽의 자원봉사자에 의해 교육을 받고 있었다(<https://www.tachinopark.com>).

주요정원은 목가적인 언덕의 컨트리가든과 언덕아래 컨트리하우스, 그리고 자연정원으로 구분된다. 자연정원은 대상지 좌우의 두 개의 폭포를 사이로 계류와 숲속 쉼터, 배리어프리 숲길을 조성하여 아이들도 숲길 산책이 가능토록 하였다. 언덕의 컨트리가든은 아한대기후로 호설지역의 특성을 이용하여 겨울에는 스노우파크로 활용하였다. 상시 월별로 플로럴 이벤트 행사를 통해 시민들이 늘 변화하는 공원을 즐기도록 하고 있다.

지역봉사자들의 활동 유형은 주요 테마 자원을 체험하는 환경학습, 천문과 생물의 자연체험, 시설안전요원, 화훼교육, 오토리조트 및 캠프장 관리영역으로 구분된다. 정원관련교육인 화훼교육과 흥화연구회가 지역민을 중심으로 이루어지고 있었다.



Figure 2. Takino Suzuran hillside park

3.2.2 Showa kinen park

쇼와기념공원은 장방형의 긴 도쿄도에서 서측 중심지역인 다치카와시와 아키시마시에 걸쳐 교통 환승지역에 위치한 대형근린공원의 특징을 가지고 있다. 쇼와천황 재위 50년 기념사업의 일환으로 다치카와 미군이 주둔했던 장소에 조성된 기념공원으로 개원하였으며, 국영공원 중 면적은 가장 작으나 접근성이 높아 가장 많은 방문객수를 자랑하고 있다. 개발테마는 ‘녹의 회복과 인간성 향상’이다. 기념공원시설로 미군기지 유적지, 전형적 도시생태하천의 지류를 담고, 건강교육시설로서 바터골프, 전시시설, 풀장, 생태환경교육센터 등을 운영하고 있다.

공원은 L자형 형태로 중심의 계류를 따라 세 구역으로 구분된다. 우측 상부 고모레비지역은 숲과 일본전통정원과 전통 마을, 계류원으로 구성되어있고, 중앙부는 중앙잔디광장과 화목원 워터폴 지역, 좌측 주입구는 입구광장과 가로정원이 배치되어 있다. 어린이들을 위해서는 어린이의 숲인 포레스트 하우스가 있으며, 어린이용 먹거리와 상품들을 판매하는 숲키오스크를 설치하여 운영하고 있다(<http://www.showakinen-koen.jp>).

주요정원으로 수도권 최대 규모인 약 6ha의 일본 정원이 있어 전통정원을 보전하고 알리는 역할을 하고 있다. 에도 시대에 발달한 ‘이케센 원형 정원’이라는 유형으로 축경식 자연관과 전통문화에 대한 체험프로그램을 진행하고 있다. 다양한 일본 정원의 전통 기법을 감상할 수 있으며, 최초의 국영 분재 전시 시설인 분재 정원이 정원 내에 조성되며, 분재전시교실을 열고 있다(Figure 3 참조). 식물정보로는 꽃과 식물, 계절별 안내를 온라인으로 제공하며 800여종의 식물 중 174종에 대한 원화 가이드북 ‘하나고요미’를 판매하고 있다. 공원 홈페이지에 소개하고 있는 ‘플라워스’는 꽃의 위치정보와 주변시설, 개화시기, 특성을 명기하고 있다. 또한 식물문화센터인 하나 미도리 문화센터에서는 식물문화를 배울 수 있는 프로그램을 운영하고 있다.

자연관찰과 전시투어로는 자연학교 운영과 자연관찰투어, 야생조류관찰, 밤의 관찰 쇼, 목재공방 등이 있다. 봉사자 활동유형은 자연학습운영과 허브와 초목 해설사, 전통정원과 전통마을 해설사 등에서 활동하였다.

3.2.3 Echigo hillside park

중서부해의 대표적 지역인 니가타현에 위치한 에치코구릉공원은 일본해에 면한 최초의 국영공원이다. 이 지역은 구릉지와 산림의 자연경관이 아름답고 환경이 청정하며, 호설지역으로 국내의 관광자원으로 유명하다. 공원의 주제는 ‘하늘에서 배우고, 땅에서 놓고, 사람과 만나는 越의 마을’로 지역특징을 기반으로 한 자연자원과 일체화된 내용을 설정하고 있다. 전략적으로 유연한 산세와 구릉, 다채로운 기상환경을 최대한 활용하여 연중 이용토록 하였다. 공원은 장방형의 형태로 주요시설이 있는 건강구역과 자연생태의 숲인 사토야마구역의 두 영역으로 구분된다. 자연환경과 호설지역의 특성을 이용하여 3계절과 겨울의 1계절(사토야마구역은 겨울에 폐쇄)을 차별화하여 관리측면에

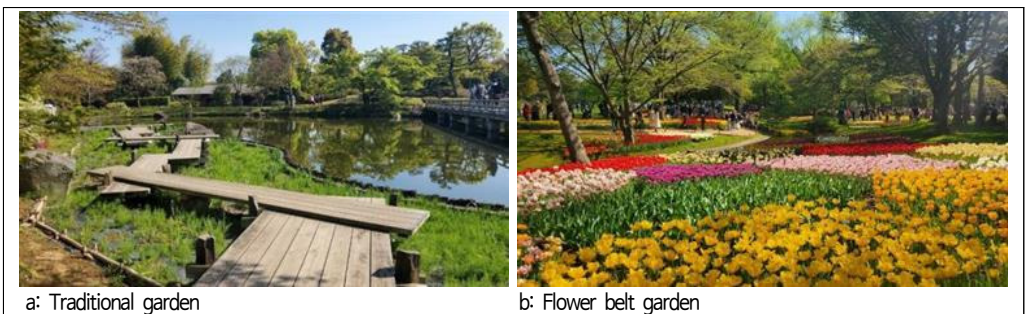


Figure 3. Showa Kinen Park

있어 실리적으로 운영하고 있었다.

주요 공원이용구역인 건강구역에는 원형광장을 중심으로 주요정원과 수경호반시설, 가든파크센터, 복합편의시설 등이 환원형으로 배치되어있다. 대표적 주요정원은 향기장미정원(aroma rose garden)이다. 장미원의 시작은 지역 공단의 기업가가 기르던 장미를 공원에 기증하면서 시작되었고, 향기의 분류로 재배된 세계 최초의 장미원으로 이 식과 품종 자료를 정리 후 2015년 5월에 ‘향기로운 장미 정원’을 개장하였다. 자원봉사자와 함께 관리하며 제16회 까지 국제향기의 장미 신품종 콩쿠르를 열어 매년 세계 각국 장미의 육종가를 대상으로 신품종을 공모하고 있다. 영국, 덴마크, 한국, 독일, 프랑스 등에서 수십 여종이 출품되며, 조건은 한랭지인 본 공원에서 2년간 동일조건으로 자란 후 봄과 가을에 향기전문가의 심사로 수상이 결정된다. 대회를 통해 수상한 장미들은 길을 따라 연도별로 안내명찰과 함께 전시되어 있었다(Figure 4 참조). 6월 장미축제 시에는 약 800품종을 전시하고 이 시기 방문객이 약 8만명으로 공원이용자의 50%를 차지한다.

사토야마구역은 생태환경교육센터인 Echigonian을 통해 실내교육과 실외 산림, 논습지생태공간에서 운영하고 있다. 또한 산림목재지역으로서 호쿠라쿠 지역의 근대 주거지와 목재소, 마을을 보존하여 전시하고, 체류시설로 캠프장을 운영하고 있다. 호설지역으로 겨울시즌은 스노우월드로 새롭게 개장한다(<https://echico-park.jp>).

공원관리자와의 운영관리에 대한 인터뷰에서는 지역체류를 강조하고 있었다. 꽃의 수경관, 사토야마 만들기 등의 관리 작업, 각종 이벤트에서 자원봉사자, NPO의 파트너십형 관리운영을 실시하고 있었다. 21년도 약 3천명, 누적 51,500여명이 봉사활동을 하고 있으며, 부모와 자녀가 고루 봉사할 수 있도록 참여기회를 다양화 하고 있다. 자연환경교육과 지역 생산품들의 PR이나 지역 가든투어리즘에 동참하는 등 지역협력 강화의 촉진사업을 시행하고 있었다. 특히 장미 테마를 지역 화훼 산업과 협업하는 아이디어로 겨울의 볼거리인 ‘크리스마스 로즈 페스타’를 열고 있다. 관찰과 전시투어로서 자연학교 운영과 자연관찰투어, 야생조류관찰, 밤의 관찰 쇼, 공방 등을 운영하고 있었다.

3.2.4 Akashi Kaikyo park

효고현 고베시 남쪽의 아카시해협대교를 건너 아와지섬 북부에 위치한 아카시해협공원은 대표적인 간척토 반출 후 섬을 재활용한 재생공원이다. 주제는 ‘자연과 인간의 공생, 사람과 사람의 교류’를 담은 ‘해변의 원유공간(garden healing space)’이다. 본 부지는 오사카 인공섬인 간사이국제공항을 조성하기 위한 토취장이었다. 이러한 배경을 기반으로 자연을 본래의 모습으로 회복시키고 다양한 동식물과 인간이 공생할 수 있는 공간을 창조한다는 개념으로 자연공원과 현대건축의 공존과 상생의 장을 추구하고자 조성되었다.

공간은 크게 4개 구역인 해변전망구역, 가족잔디광장, 구름형 정원테라스, 호수정원으로 구분되며, 좌측에 인접한 복합컨벤션문화구역을 연계해 이용하고 있다. 해변전망대에서는 대형 반대편의 간사이공항이 보인다(<https://awaji-kakyopark.jp>).

주요 핵심 정원은 두 유형으로 나뉜다. 하나는 대해협의 경관을 향한 하늘의 테라스이며, 또 하나는 토취 후 능선에서 바다쪽으로 배치된 하나의 거대한 조망형 해협정원이다. 해변에는 바다의 테라스, 평지에는 융단형으로 펼쳐진 다이치노니지정원, 미류나무와 흐르는 계류 사이 달의 테라스, 폭포와 돌을 이용한 7개 폭포의 테라스, 그리고 가장 상부에 하늘의 테라스가 오사카만을 바라보고 있다. 또 하나는 호수와 수변, 가로, 석양을 감상하는 테마로 하나노시마섬의 정원, 포플러언덕, 팜가든, 우쓰로이노니와 정원이 조성되어 있다. 해협정원은 거대한 자연과 인간 모두를 치유하는 자연정원으로 역할을 담당하고 있었다.

인근 복합문화시설지역인 아와지 유메부타이에는 국제회의장과 호텔, 대형 온실의 식물원, 그리고 안도 다다오가 설계한 100개의 화단 하쿠단엔이 있다. 하쿠단엔은 하늘정원과 바다회랑, 산회랑으로 구성된 재생정원이다. 100개



Figure 4. Echigo hillside park

의 화단에는 효고현의 현화인 국화와 일종의 노지가쿠를 대표수종으로 보전·전시하고 있는데 해안근처 주로 절벽에서 자라는 지역종으로 발견한 식물학자와 연계해 홍보하고 있었다. 본 공원은 도심이나 주거지역이 아닌 자연구역인 섬에 위치하고 있으며, 공원재단이 아닌 아와지해협공원관리센터에서 관리운영하고 있어 타 공원에 비해 공원의 기본 정보와 서비스 등의 안내, 지역사회와의 네트워크가 상당히 부족한 실정이었다(Figure 5 참조).

3.3 국영공원과 정원시설의 운영

3.3.1 국영공원의 조성 및 운영

국영공원의 조성취지는 국가 또는 지역의 주요 자원을 보전과 육성, 활용을 전제로 광역권역의 도시민들의 건강과 치유의 장을 마련한다는 핵심 거점의 역할을 수행하는 것이다(일본, 도시공원법 제2조 1항). 특히 지자체가 운영하는 도시공원과 차별화하여 대규모 면적의 수려한 자연경관자원을 국가 자산으로 수용하고, 조성내용에 있어 광역권 이용수요의 다양한 요구에 대응하였다. 설치 목적에 부합하여 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 배치, 규모, 입지에 대해 도시공원법을 개정하여 체계화된 가이드라인을 제공하고 있다(도시공원법 제3조 2항). 공간구성에 있어서 광역권의 시민들을 위한 건강과 치유의 공간과 자연보전과 활용의 공간을 명확히 구분하고, 조성 시에는 이 기본 방침에 철저히 따르도록 한다.

대상지를 비교분석한 결과 각 공원별로 국영공원의 기본 지향점인 자연에서의 배움과 보전, 사람과 사람간의 커뮤니티로 일관된 방향성을 담고 있었다. 자연을 상징하는 녹, 수, 하늘의 아이템을 담고 사람과 사회를 상징하는 인류, 관계, 상생과 커뮤니티에 대한 목표를 추구하였다. 대상지의 위치는 광역권 도시의 기후대와 지리적 내용들을 담아 차별성을 부각하였다. 아한대에서부터 아열대 기후대에 지역 수종과 산림형, 구릉지형, 도심형의 자연지형을 적극적으로 활용한 시설들을 조성하고, 3계절형과 겨울형의 개장공간의 영역을 구분하여 운영상 효율성을 극대화하였다. 주요 주제는 지역자연경관과 자연자산을 살리는 산림형과 해양형 공원이 있으며, 도심지에서는 일본의 전통정원과 유산을 통한 역사문화와 장소의 생활사를 담기도 하였다.

공간구성은 대형공원의 규모 특성에 따라 2개에서 4개의 권역계획을 1차로 수립하였는데 권역별로 시설집중권역과 자연역사보전권역으로 구분하였다. 시설집중지역에 공원의 기본시설인 주차장, 안내시설과 식음시설을 겸한 활동시설의 복합편의시설이 잔디광장 등이 연계되어 기본적인 공원의 건강과 휴식을 위한 장을 마련하였다. 식음시설 뿐 아니라 다양한 체험 놀이시설과 프로그램들은 개별 요금을 받을 수 있기도 하였다. 자연보전권역에는 생태학습장을 조성하고, 산책로 사이로는 지역의 삼림과 다양한 동식물들을 관찰할 수 있도록 안내시스템을 마련하였다. 또한 숲속 캠핑장이나 파크골프장 등 가족들이나 이웃들과 함께 머물고 즐길 수 있는 시설들을 조성하였으며, 구릉형의 입체회를 통해 전망공간과 시설을 배치함으로써 공원전체의 경관을 조망할 수 있도록 하였다.

광대한 공원의 전 지역을 이용자 유형별로 편리하게 체험할 수 있도록 다양한 순환교통망을 설치 안내하고 있었다. 도보와 자전거, 사회적 약자 이용서비스 내용을 담고 있었다. 배리어프리 디자인을 명확하게 도입하고, 정거장형 순환버스를 운영하고 있으며, 일정 간격으로 화장실과 벤치, 음료자판기가 마련되어 있었다. 특히 캐릭터들을 이용한 친근한 해설과 상시 온오프라인의 다채로운 안내시스템을 통해 가독성과 편의성을 높였다(Table 2 참조).

3.3.2 공원의 정원시설과 민간 참여형 운영관리

정원은 각 국영공원마다 지역의 자연자산을 보전하고 지역민과 함께 가꾸어간다는 방향성을 담고 있었다. 일본 전통정원과 생활정원, 향기장미원, 100개의 화단 등 주제가 담긴 정원들을 핵심시설로 활용하여 차별화를 두었다. 또한 계절마다 강조하는 초화를 주제로 식재함으로써 방대한 자연 속에 아름다운 대형 초화정원이 만들어지게 하였



Figure 5. Akashi Kaikyo Park

Table 2. Comparative analysis of sites

Division		Takino Suzuran hillside park	Showa kinen park	Echigo hillside park	Akashi Kaikyo park
Goal		Connect with nature: green · water	Recovery of green & human being	Nature& tradition: conservation, use, community	Nature · people symbiosis & community
Geographical locate		Subpolar zone hillside country	Temperate city climate	Subpolar zone mount hillside	Subtropical seaside island
Main theme		Hokkaido Landscape making	Traditional & modern heritage	Learn from sky play ground meeting people	Healing garden in seaside
Space zoning		4 zone center, stream, forest1 &2	3 zone tradition zone water&flower forest zone	2 zone Healthy zone morino forest zone	4 zone seaview hillside terrace
Garden	Special item	Country garden forest garden	Japanese garden flower carpet waterside	Aroma rose garden rock-hills garden	Nature garden seaside view garden
	Flower/ Plant	Chushine zone wildflower carpet 100 species / animals list	800 species 175s flower& herbs guidebook	800 species rose 12month flower dairy	100 stepping flower boxes/ 4season lists
Space program	Health	Kids playground fishing pond winter sky slope	Batter golf, water pools, playground	Kids playground winter snow world tracking park golf	Family ground Kids dream park
	Healing	Barrier-free forest pathway	Forest house forest garden stream, walkway	Forest walkway trail running nordic walkway	Seaside terrace waterfall stream garden
Social community & industry		Takino forest volunteer club education center	Several volunteer with eco-guide, management	Regional market garden tourism volunteer	Multi complex convention center & hotel

다. 특히 각 공원마다 보전하고 있는 지역종의 식생자원을 전시하고, 야생화나 동식물상의 상세한 정보를 상시 오프라인 상에 실시간으로 공유하였다. 정원의 식물종은 공원의 조경용 수종에 그치지 않고 수 백여종의 다양한 목본류와 초본류를 보유하고 있었다. 정원문화의 확대를 위해서는 정원문화이야기를 담은 서적을 출간하여 상품화로 발전시키기도 하였다. 모든 공원의 정원 식재는 기본적으로 사계절 변화하는 아이템을 담아 핵심시설인 정원과 산림의 다양한 변화를 꾀하였다. 또한 정원감상과 함께 전시와 교육을 실시함으로써 단순한 휴식의 장이었던 공원이 건강과 치유의 공공을 위한 정원화로 변모하고 있었다.

공원운영은 광역권 수용력에 대응하여 효율성을 높이기 위해 차별화된 공원시설을 민간과 협력하여 적극적으로 운영하고 있었다. 공원관리자와의 인터뷰에 따르면 특화를 위한 주제시설, 카페 등의 식음시설과 체험시설, 다양한 유형의 숙박시설을 민간위탁으로 운영하고 있으며, 공원마다의 수익을 자유롭게 창출토록 하였다. 국영공원의 입장료는 국가로 귀속되며, 각 국영공원의 규모와 특성, 수익 등에 따라 매년 평가를 통해 예산을 배분하였다. 공무원인 공원관리자들은 전국 국영공원을 순환하여 근무하며, 직원복지측면에서 개인별 여건에 따라 한 국영공원에서 일정 기간 이상의 연속근무도 가능토록 배려하였다. 국영공원시설은 도시공원법을 토대로 운영되는 유료시설이지만 저렴한 가격과 함께 운영에 있어서는 지역기업 연계 및 자원봉사자의 활용을 기반으로 지속성과 안정성을 확보하고 있었다. 국가지원으로 통일된 경제적 요금을 책정하고, 국영공원 어디든 이용하는 연간이용카드를 제공하였다. 민간시설은 선택적으로 요금을 지불하는 자율성을 통해 공공기반의 효율성과 시설개선, 변화의 가능성을 열어놓았다.

관리에 있어서도 지역의 NPO와 자원봉사자들은 안내와 관리, 홍보, 공원의 조성과 평가에도 적극적으로 참여하고 있었다. 또한 광역권의 지역관광과 연계산업의 시너지, 국제적 관광산업으로의 확장에 힘쓰고 있었다. 외국인 통역이 가능한 안내센터와 홈페이지에는 외국어 안내지도가 제공되며, 대단위 국제행사의 개최로 지역사회의 자부심

과 지역을 국제적으로 알리는 지역관광산업 활성화에도 기여하고 있다.

4. 결론 및 제언

본 연구는 건강과 치유의 환경으로서 정원과 도시공원의 중요성과 국내외 정책 동향을 살펴보고, 우리나라와 유사한 체계를 가지고 있는 일본의 국영공원 네 곳을 대상으로 국가가 운영하는 도시공원의 구성과 운영내용을 탐색하였다. 선정한 대상지를 통해 도시민을 위한 공원의 목표와 주제, 공간구성, 차별화된 주요 정원과 산림을 통한 건강치유의 시설과 프로그램 및 활동을 분석하였으며, 지역사회와 협력하는 교류활동을 살펴보았다. 결과는 다음과 같다. 첫째, 국가차원에서는 공원법 개정을 통해 조성된 국영공원은 설치 시 지역의 자연문화자산을 기반으로 배치와 조성, 운영에 명확한 목표와 지침을 가지고 지역 특성에 맞게 적용하고 있었다. 둘째, 도시민들을 위한 건강과 치유의 장인 차별화된 정원문화시설과 특화 정원을 갖추고, 식재종의 정보를 연중 온오프라인으로 공유하며, 지역민들을 위한 프로그램과 행사를 개최하고 있었다. 또한 산림의 자연자산을 적극적으로 활용하고, 동식물종과 생태자료를 상시 제공하고 있었다. 셋째, 운영관리는 일반법인 공원재단과 같은 민간조직이 맡고, 개별시설들은 민간참여방식의 수익구조를 담아 운영하며, 지역사회가 조성하고 교육, 모니터링 등 다양한 분야에 동참하도록 하였다. 본 연구를 통해 공공의 정원으로서 국가주도 도시공원의 체계화된 활용 사례를 살펴봄으로써 실증적 실천 방안을 제시하였다는 데 의의가 있다.

연구의 한계점으로는 아직까지는 광역도시민을 위한 다수의 국영공원의 체계를 갖춘 국가가 일본에 한정되어 있어 사례연구의 다양성과 확장성이 다소 부족하다. 향후 제언으로는 각 부처 간의 협력적 도시공원과 정원의 정책 효율성을 강화하여야 할 것이다, 또한 도시공원법 개정을 통한 국가도시공원의 실현, 시설투자에 있어 민간참여방식의 확장, 지자체제로로서 한정된 단순한 운영관리의 한계점을 개선하여야 할 것이다.

References

1. 김승환(2010) 지방 녹색성장의 거점 국가도시공원: 지역민과 지자체와 국가가 하나가 되어. 국가도시공원: 21세기 선진국도창조 및 지역균형발전 관리전략 세미나 자료.
2. 김현(2012) 일본 국영공원의 관리 특성 분석. 한국환경복원학회지 15(5): 1-17.
3. 김홍렬, 조세환(2015) 한·일간 주민참여형 도시공원 조성·관리 유형 및 특징 비교분석. 대한국토도시계획학회지 50(5): 127-144.
4. 김효주, 박준용, 정해준(2023) 한국형 공원처방 도입을 위한 해외사례 비교 연구 - 미국, 영국 사례를 중심으로 -. 한국조경학회 춘계학술대회 논문집.
5. 박구원(2009) 관광·레크리에이션체계 형성을 위한 제도 연구 :일본 국영공원의 제도적 특성과 역할을 중심으로. 관광학연구 33(3): 125-148.
6. 박선희, 안득수, 박종민(2008) 치유정원에 대한 여성들의 선호도분석. 한국산림휴양학회지, 12(2): 11-20.
7. 보건복지부(2021) 국가정신건강실태보고서 2021, 국가통계승인번호 1.7050.
8. 산림청(2018) 제6차 산림기본계획 2018-2037.
9. 산림청(2025) 산림정책.
10. 서울시(2021) 정신건강에 관한 시민인식조사 보고서.
11. 손용훈(2011) 국가도시공원제도의 개념과 관리운영상의 과제 - 일본 국영공원제도의 운용사례를 중심으로 -. 국토계획, 46(3): 79-92.
12. 우경숙, 서주환(2017) '정원'의 시대적 정의에 관한 연구- 문헌연구와 빅데이터를 활용한 키워드 분석을 중심으로. 한국조경학회지 44(5):1-11.
13. 일본, 국토교통성(2017) 도시공원법.
14. 홍덕은, 이애란(2022) 주민참여를 통한 생활밀착형 정원 계획. 휴양경관연구 15(4): 89-96.
15. 황지루이, 이애란(2022) 빅데이터를 활용한 생활밀착형 치유정원 연관키워드 분석. LHI 13(2): 81-90.
16. Ulrich, R.(1984) View through a window may influence recovery. Science 224(4647): 224-225.
17. Whitehouse, S. V.(2001) Evaluating a children's hospital garden environment: Utilization and consumer satisfaction. Journal of Environmental Psychology 21(3): 301-314.
18. 국영쇼와기념공원 <http://www.showakinen-koen.jp>

19. 국영아카시해협공원 <https://awaji-kakyopark.jp>
20. 국영에치코구릉공원 <https://echico-park.jp>
21. 국영타키노스즈관공원 <https://www.tachinopark.com>
22. 대통령소속 국가건축정책위원회(2023) <https://pcap.go.kr/>
23. 영국, 내셔널 가든 스킴 <https://ngs.org.uk/>
24. 일본, 가든투어리즘, <https://japangardentourism.net/>
25. 일본, 一般財團法人 公園財團, <https://www.prfj.or.jp/>
26. 일본, 홋카이도 가든 가도 <https://www.hokkaido-garden.jp>
27. 프랑스, 오픈 가든 자매 우베르 <https://www.opengardens.eu/homepage/>