

# 일본의 최신 녹지정책

- 도시녹지법과 도시공원법을 대상으로 -

강명수

동경대학 아시아생물자원환경연구센터

## Japanese New Green Space Policy

- Based on the Urban Green Space Law and the Urban Park Law -

Kang, Myung-Soo

Asian National Environmental Science Center, Tokyo University

### I. 서론

환경과 건강에 대한 관심이 높아지면서 도시생활의 질을 향상시키는 요소의 하나로서 녹지가 주목되고 있다. 비교적 도시 지역에 한정되어 조성, 관리되어온 기존의 녹지정책은 이미 많은 한계점을 보여 왔다. 이에 한국에서도 도시공원법을 '도시공원 및 녹지 등에 관한 법률'로 개칭하여 도시지역을 넘는 보다 광역적인 범위의 녹지를 체계적으로 확보, 관리되도록 법을 개정하였다. 도시 성장 및 법체계 등의 유의점을 많이 가지고 있는 일본에서도 2004년 녹지정책에 대한 대대적인 개정을 행하였다.

'국토의 이용 및 보전에 관한 법률'에 근거하는 우리나라의 녹지정책과 '도시계획법'에 근거하는 일본의 녹지정책은 그 적용범위가 상이하다. 도시계획구역에 한정되어 있는 일본의 녹지정책이 도시지역 이외에도 적용될 수 있는 우리나라의 적용범위보다 협소하다. 따라서 본 논설에서 논하고 있는 일본 녹지정책은 도시생활의 주 공간이 되고 있는 도시지역에 대한 것임을 유의하여야 한다.

1973년부터 시작된 일본의 녹지정책은 '녹의 기본계획', '녹지보전지구', '녹지협정', '시민녹지', '녹화시설정비계획', '녹지관리지구' 6부문에 구성되어 있었으며(國土交通省, 2003), 이것이 2004년 경관법 제정을 계기로 재구축이 되었다. 적용구역에 있어서의 차이점을 가지고 있기는 하지만, 우리나라에서 개정한 녹지관련법의 공원녹지기본계획, 녹화협정 등 많은 부분이 동일하기 때문에, 일본의 정책 검토는 앞으로 우리나라의 구체적인 녹지정책에 충분히 참고가 될 수 있다고 생각된다.

따라서 본 논설은 2004년 개정된 일본의 도시녹지법과 도시공원법을 대상으로, 개정의 배경과 경위, 법체계, 그리고 주요 개정 내용을 검토하여 일본의 새로운 녹지정책에 대하여 논하고 있다.

### II. 법 개정의 배경과 경위

최근 이어지는 이상기온, 도시재생, 참여사회 등의 도시문제를 해결함에 있어 녹지에 대한 기능이 주목되

고 있다. 공간적으로도 도심부에 국한되지 않고 도시와 도시를 연결하는 보다 광역적인 시점에서 검토되고 있으며, 필요 지점에 대한 안정적인 공간 확보를 위한 사유지 공간의 활용 방법도 주목하고 있다. 이에 그 동안의 녹지정책에 대한 새로운 방향의 검토가 요구되어져 왔다. 녹지 관련법이 개정하기에 이른 주된 원인을 다음에 논하고 있다.

## 1. 사회적 배경

'경관녹삼법'<sup>1)</sup>(景觀法制硏究會, 2004)의 제정 및 개정은 단순한 행정적인 필요라기보다는 경관이나 녹지에 관한 여론, 다시 말해 국민, 사업자, 연구자, 행정 등 각 계에서의 강력한 요구와 기대를 배경으로 하고 있다. 국가와 지방의 재정 악화, 장기 경기 침체 등으로 도시 재생, 지역 재생의 필요성이 높아지고 있는 오늘날, 기존의 효율성과 경제성을 중시하던 개발에서 경관과 녹지를 활용하여 도시 주민의 오감을 만족시킬 수 있는 질 중심의 개발이 주목되면서, 각 계의 의사를 존중하여 본 법안이 성립되었다는 것에 큰 의의가 있다.

1) 앞으로의 녹지와 오픈 스페이스의 확보에 대한 검토  
오늘날 지구환경문제의 해결, 도시재생, 풍족하고 개성적인 지역조성, 참가사회와 같은 현대적 과제에 대한 명확한 대응이 요구되고 있다. 이에 기존녹지의 보전, 사유지와 공유지의 녹화, 도시공원의 정비를 포함한 도시의 녹지와 오픈 스페이스에 대한 종합적인 정책 운영의 필요성이 높아졌다. 이에 대응하고자 사회자본정비심의회 공원녹지소위원회에서 '앞으로의 녹지와 오픈스페이스의 확보방책'(http://www.milt.go.jp/singki/infra)이 검토되었다.

검토 내용 중 지적된 법 제도의 주요 내용은 다음과 같다. 먼저, 도시녹지의 보전 및 녹화, 도시공원의 정비를 종합적이고 일체적으로 추진하기 위한 조치를 요구하였고, 다음으로 건물 부지 등에 녹화시설 의무화, 신고제에 의한 도시 근교의 녹지보전, 지구계획에 의한 녹지보전과 녹화추진, 역사경관보전 등에 대한 검토를 요구하였다. 또한, 입체 도시공원구역 지정, 임

대지의 도시공원 조성, 도시공원의 주민관리 참여를 위한 공원시설 설치 관리규정의 강화, 명확한 감독 처분 절차 명기, 역사적 건조물 보전을 위한 도시공원 활용법에 대한 검토 등을 제안하였다.

### 2) 지구환경문제에의 대응

지구환경문제로 취급되고 있는 사항은 지구 온난화 현상, 생물다양성, 그리고 열섬 현상에 대한 대책을 관계 부서에서 제안하고 있다.

가장 먼저 지구 온난화 대책 추진본부에서 '지구 온난화 대책 추진 요강'(http://www.env.go.jp)을 결정하여, 도시 녹화추진을 통하여 온난화의 흡수원에 대한 대책과 온난화 대책에 관한 국민 보급 계몽을 제안하였다. 다음으로 지구 환경 보전에 대한 관계 각료 회의가 '신 생물다양성 국가전략'(http://kantei.go.jp/singgi/kankyo)에서 생물다양성을 지지하는 산림의 확보와 자연환경을 배려한 공원녹지의 배치와 정비를 제안하였다. 마지막으로 '열섬 현상 대책 요강에 관한 기본 방침'(http://www.env.go.jp/air/life)을 열섬 대책 관계 부서 연합회의에서 열섬 현상 대책의 일환으로 지표면의 피복 개선을 추진하는 녹화 지역제도 등의 창설을 제안하였다.

## 2. 기존 녹지정책 체계의 문제점

### 1) 도시공원 정비 미흡

1972년도 이후 6차에 걸친 '도시공원 등 정비 5개년 계획(현재 제6차로 7개년 계획)'에 의해 계획적이면서 적극적인 도시공원 정비를 추진하였다. 제6차 계획이 만료된 2002년에 약 8만 ha의 도시공원을 정비하였다. 그 결과, 1인당 공원면적이 2.8m<sup>2</sup>(1971년도 말)에서 8.5m<sup>2</sup>(2002년도 말)로 확대되었다(新田敬師, 2004). 그러나 양적인 큰 성과를 올렸음에도 불구하고 공원배치 및 관리 등 질적 측면에서의 문제점이 지적되고 있다.

### 2) 도시내 녹지 감소

도시녹지보전법에 의한 녹지 보전 지구의 지정은 약 5,100ha(2002년도 말, 근교녹지 특별보전지구 포

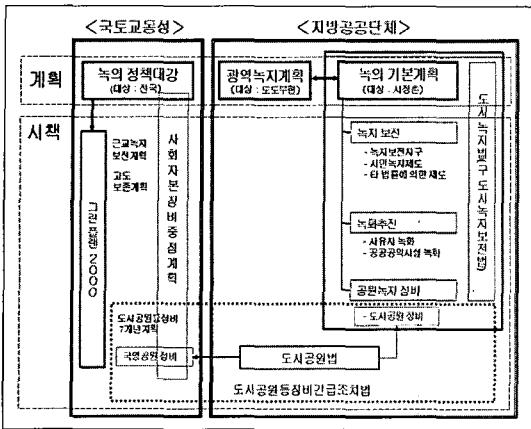


그림 1. 현행 녹지정책 체계도

함), 시민 녹지의 계약 체결은 약 100개소, 66ha(2002년 말)에 걸쳐 지정되어, 녹지의 보전과 창출에 상당한 역할을 해 왔다. 그러나 사이타마현, 지바현, 동경도, 가나가와현의 예를 보면, 1960년에서 2000년의 40년 동안 농지와 임야가 무려 약 25%나 감소되어, 도시 내의 녹지 감소 추세가 매우 심각함을 지적할 수 있다.

### 3. 경관의 기본적인 법제도 정비에 따른 녹지 제도의 재검토

양호한 경관 형성을 위한 법 제도 및 필요 시책을 주요 내용으로 하는 '아름다운 국토 만들기 정책대강' (<http://www.mlit.go.jp/keikan>)에서 녹에 관한 법제도의 충실과 녹지 골격 축을 형성하는 녹의 회랑구상을 주요 시책으로 제안하였다. 그리고 '도시 재생 비전' (<http://www.mlit.go.jp/kisha>)에서는 '안전하고 쾌적한 아름다운 생활, 활동, 교류 공간의 창출로, 새로운 시대 변화를 극복하는 21세기형 도시 재생 비전'을 제안하였다. 여기서는 현대 사회가 직면한 도시문제 해결을 위한 5대 기본 방침과 10대 행동 지침을 제시하고 있으나, 대부분의 항목이 녹지 기능 발휘에 의한 효과를 기대하고 있어 현 도시의 녹지에 대한 기대 정도를 반영하고 있다.

이와 같은 정책 제안을 존중하여 보다 효율적인 정책 실행을 위한 관련제도의 강화 및 내용 보완을 목적으로 개정을 행하게 되었다.

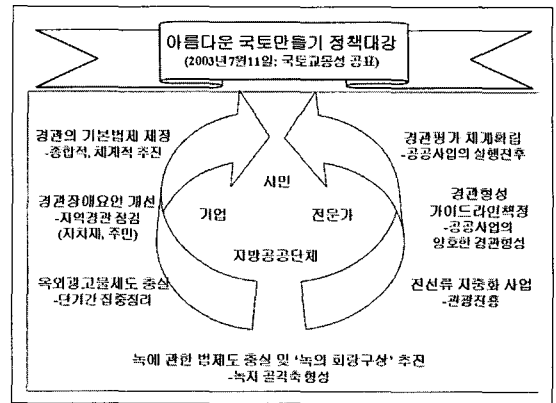


그림 2. 아름다운 국토 만들기 정책대강

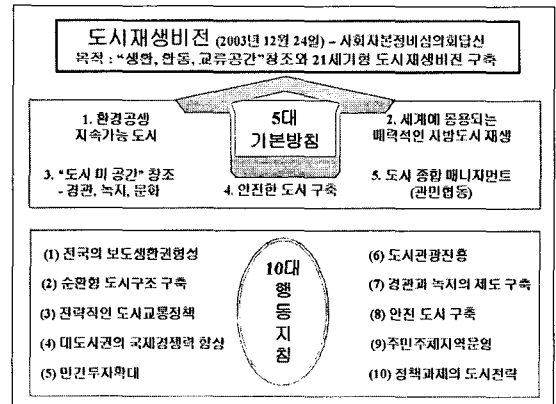


그림 3. 도시 재생 비전 주요 내용

## III. 도시녹지법과 도시공원법의 주요 개정 내용

### 1. 도시녹지보전법의 개명

도시녹지보전법이 '녹의 기본계획<sup>2)</sup>제도의 역할 보강으로, 실질적인 도시공원법의 상위법으로 정의되게 되었다. 그리고 종래의 미약한 '녹화추진제도'가 대폭 보완, 강화되면서 녹지 보전만이 아닌 녹화 개념이 포함되면서, 도시녹지 전반에 걸친 종합적인 법 제도로 완성되었다. 이에 그 명칭을 '도시녹지보전법(1973년)'에서 '도시녹지법'으로 개명하기에 이르렀다. 이로써 녹지보전지구와 녹화형제도로 시작된 '도시녹지보전법'이 30년간의 4차례의 개정에 의해 도시녹지의 총괄

적인 법 제도로 재정비되었다.

## 2. 도시녹지법의 구성 체계

크게 녹의 기본계획, 녹지보전지역, 녹화지역, 도시공원정비, 관리협정, 지구 계획 활용의 6부분으로 구성된다(國土交通省, 2003). 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 정비 방침을 녹의 기본계획에 명시함으로써 연계성을 도모하고 있다. 관리협정은 녹지보전지역에 확대 적용하고 있으며, 지구계획의 활용은 자치제의 조례에 의한 지역별 특성을 살릴 수 있도록 규정하고 있다.

## 3. 도시녹지법의 주요 내용

이번 개정은 도시녹지의 근본적인 재고로 현대사회의 문제점을 충분히 고려한 획기적인 제도의 창설 및 확충을 도모하고 있다.

### 1) '녹의 기본계획'에 의한 도시공원정비, 녹지보전, 녹화의 종합적 추진

#### (1) 종합적 추진의 필요성

녹지와 오픈 스페이스에 관한 효율적인 녹지정책을 위해서는 공공사업으로서의 도시공원, 사유지의 도시

녹화, 도시 내 잔존녹지보전과 같은 3가지 시점에서의 종합적인 시책추진이 전제된다. 이에 대한 필요성은 2003년 10월 각료회의에서도 인정되어, 도시공원 정비와 공공시설녹화, 그리고 사유지 녹지보전을 사회자본 정비사업 대상으로 포함되었다(http://www.mlit.go.jp/kisha).

#### (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 계획 수립을 완료하고 있다(國土交通省, 2001). 이곳들은 대도시 주변의 도시계획구역을 갖는 지방자치단체가 주이지만, 계획수립 현황은 증가 추세에 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 기본계획'에 의해 규정된 도시공원 정비방침을 도시공원 계획에 반영하는 것이 의무화 되었다. 이로써 지금까지 공원녹지에 의한 녹지 창출이 도시녹지행정과 별도의 계획으로 진행되어 오던 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, 녹화정책을 보다 종합적으로 추진할 수 있게 되었다.

#### 2) 도심부 사유지의 강력한 녹화추진제도 창설

도심부처럼 이미 조밀한 토지이용이 진행된 시가지에서는 가로수와 같은 공공 공간에 의존한 녹화에는 한계가 있다. 또한 새로운 도시공원정비에 의한 녹지 창출도 방대한 시간과 비용이 소요된다. 이에 도심 대부분의 토지이용을 점하고 있는 건축물 부지의 녹화가 주목되어지고 있다. 이미, 동경도와 같이 독자적인 조례에 의해 건축물 부지의 녹화를 의무화 하고 있는 지방공공단체가 증가하고 있다. 그러나 독자적인 조례로서는 겨우 신고 권고제에 그치고 있어 보다 강력한 규제력을 가진 제도의 창설이 요구되어져 왔다. 이를

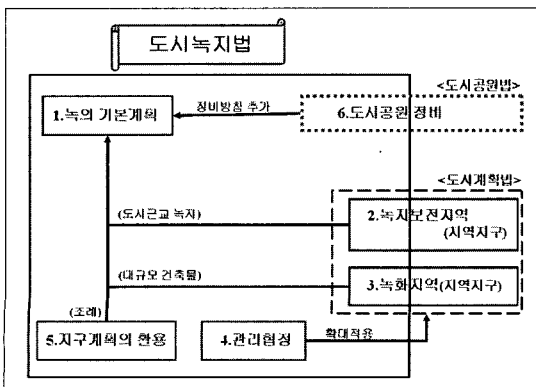


그림 4. 도시 녹지법 내용 체계도

위해 이번 개정에서는 새로운 녹화지역제도와 지구계획에 의한 녹화를 규제제도를 창설하고 있다.

### (1) 녹화지역제도 창설

녹화지역제도는 도시구역 내의 양호한 도시환경 형성을 위하여 녹지가 필요로 되는 부족 지구를 대상으로 도시계획의 지역 지구로서 녹화지역을 지정하는 제도이다. 이는 대규모 건축물(원칙적으로 부지면적 1,000m<sup>2</sup> 정도 이상)의 신축 및 증축을 대상으로 부지면적의 일정비율(도시계획에서 정하고 있는 녹화율) 이상의 녹화의무를 정하고 있으며, 이 규제를 건축기준 관계규정으로 설정함으로써 보다 강력한 규제력을 부여하고 있다.

### (2) 지구계획에 의한 녹화율 규제 창설

지구계획에 의한 녹화율<sup>3)</sup> 규제 제도는 도시계획에서 규정하고 있는 최저 녹화율(녹화율의 최저한도 = 부지면적의 25% 또는 1-(건폐율+10%)보다 적은 수) 이상 확보를 의무화 하여, 이를 건축기준 관계규정으로 취급한다. 또한, 이는 다시 지방자치단체의 조례에 의해 지구계획의 녹화율을 규정하여 건축물의 신축 등에 관한 제한사항을 제시하는 것으로 대상규모의 규제가 가능하게 하였다.

## 3) 도시 근교의 대규모 잔존녹지 및 지구단위 녹지에 대한 보전시책 강화

### (1) 녹지보전지역의 창설

도시 근교의 대규모 잔존녹지는 지금까지 녹지보전 지구제도에 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 녹지보전을 추진하게 되면서, 이들 지역에 대한 새로운 관점이 요구되게 되었다. 즉, 이들 지역에 있어서 기존의 개발행위규제를 허가함으로써 현상유지적인 보전에서 벗어나, 일정한 토지이용과 조화되어 보다 완화된 규제에 의한 보전수단이 필요하게 된 것이다. 이에 본 개정에서는 이들 지역의 개발을 신고제로 변경함으로써

서 최대 유용한 활용이 가능한 행위가 가능하도록, 도시계획의 지역지구인 녹지보전지역으로 지정할 수 있도록, 새로운 시책을 창설하게 되었다.

이 지역지정은 기본적으로 도시계획구역 내의 녹지를 대상으로 한다. 특히, 시가지의 무분별 확대, 공해 및 재해 방지 등을 목적으로 보전이 필요한 지역과 지역주민의 건전한 생활환경 확보를 위하여 도시 근교 녹지의 보전이 필요한 지역을 대상으로 녹지보전계획을 수립할 수 있다. 이 계획은 광역자치단체가 도시계획에서 녹지보전지역을 설정함과 동시에 녹지보전계획을 수립해야만 한다. 이때 녹지보전지역에서의 행위제한과 조치기준을 명시해야 하며, 녹지보전에 관한 시설정비와 관리협정에 의한 관리사항 등 지역별로 세부적인 녹지보전 조치사항을 명시할 수 있다. 그 외에도 녹지보전지역 내에서도 녹지보전지구(본 개정으로 "특별녹지보전지구"로 개칭)에 상응하는 관리협정제도를 활용할 수 있다.

### (2) 지구계획의 활용

주요한 수립지와 초치는 이미 지구계획 등과 같은 규제로 보전을 유도하고 있다. 그러나 겨우 행위에 대한 신고제에 그치고 있고, 규정에 대한 구속력도 없기 때문에 보전시책에 한계가 있었다. 따라서 지구계획 공간에서의 녹지보전시책을 강화하기 위한 방법으로, 지정지역에 대한 행위에 대한 규제를 신고제에서 허가제로 변경하였다. 허가 기준은 지방자치단체의 조례에 따라 상이하게 적용되며, 이로써 지구지역의 자연환경을 주거지역 사유지의 작은 녹지까지도 주민의 합의를 통하여 보전이 가능하게 되었다.

## 4. 도시공원법의 주요 내용

녹의 기본계획이 도시공원계획의 상위계획으로 제정되고 도시녹지법에 의한 도심부의 사유지 활용이 가능해지면서, 지금까지 도심 내의 도시공원 부지 확보 및 공원 지정으로 인하여 발생하는 제한된 토지이용에 의한 손해를 최대한 고려함과 동시에, 조성된 도시공원의 질을 높이기 위한 민간 경쟁 체계를 도입하여 지역 주민과의 파트너십을 도모하는 것을 목적으로 2004년 도시공원법의 일부 개정이 이루어졌다.

1) 임대지나 토지의 중첩이용에 의한 효율적인 도시공원 정비 추진

(1) 임대지에 의한 공원정비 추진

임대지를 활용한 도시공원 정비를 추진하기 위해, 임대 계약 만료로 인한 공원 관리자의 권리가 소멸되는 경우, 도시공원 보존의 예외규정을 제정하였다. 이는 토지 소유자의 원활한 토지이용을 유도함으로써, 기업 유희지의 효율적인 활용과 도시 재개발과의 일체적인 사업 전개 등 다양한 수법에 의한 도시공원의 정비 추진 효과를 기대하고 있다.

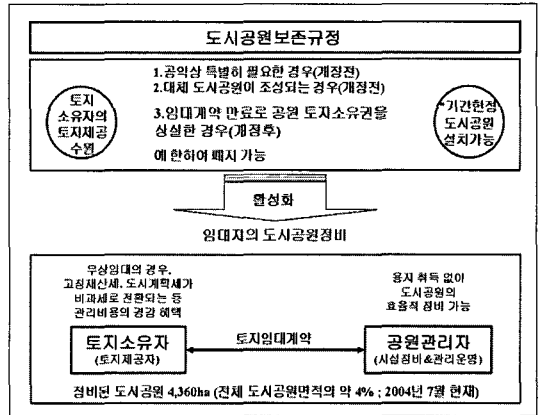


그림 5. 임대지 공원 정비 추진 과정도

(2) 입체도시공원 제도

현행 도시공원법 상 도시공원이 설치된 경우, 그 지하부분까지 도시공원법이 적용된다. 따라서 이 부분에 대한 중첩적인 토지이용을 하기 위해서는 도시공원법에 의한 점유허가 또는 겸용공작물로서의 정비(단, 공공시설로 제한됨) 이외의 방법이 없다. 그러나 최근 인공지반 등과 같은 특정 공간의 녹지정비기술이 보급되면서 다목적이며 다양한 공간으로서의 역할을 도시공원에도 기대하게 되었다. 이에 도심부 등 효율적인 토지이용이 요구되는 지역에서의 중첩적인 토지이용을 유도함으로써, 질 높은 도시공원을 확보할 수 있도록 '입체 도시공원 제도'를 창설하게 되었다.

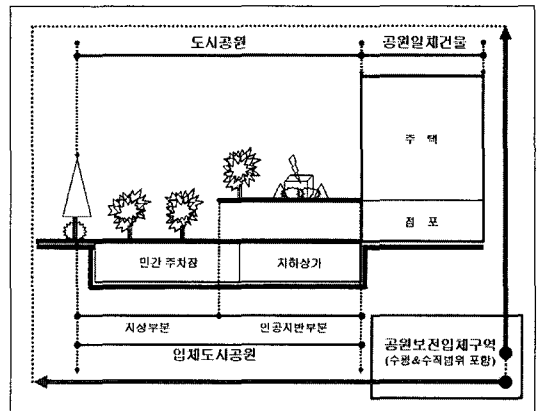


그림 6. 입체 도시공원 제도 공간 개념

입체 도시공원 제도는 도시공원구역(도시공원법이 적용되는 범위)의 최저한도를 정하는 것으로서, 도시공원의 지하부분을 다른 용도로 활용할 수 있도록 정하고 있다. 이는 도시공원 지하이용의 효율화와 인공지반 및 건축물 상부에 대한 도시공원 설치를 가능하게 한 제도이다. 입체도시공원과 한 구조물로 된 건물(공원일체 건물)에 대하여, 공원관리자는 해당건물의 소유자 등과 협정을 체결함으로써, 관리상 필요할 경우 협정에 따른 해당 건물의 관리를 행할 수 있다. 입체도시공원의 구조를 보전하기 위하여 필요한 경우, 공원 관리자는 입체공원에 접하는 일정 범위의 공간 또는 지하공간을 '공원보전입체구역'으로 지정할 수 있다.

이미 현행 도시공원법에 의해 공원관리자 이외에 의한 공원시설의 설치 및 관리가 가능하였다. 이에 따라 지금까지 공원 내의 민간사업자 등에 의한 매점, 음식점의 경영과 수족관 등의 시설설치와 운영을 추진하여 왔다. 이는 그동안 독점해 오던 공원관리 사업에 새로운 경쟁체제를 도입함으로써 민간사업의 활성화와 함께 공원시설의 질적인 향상이라는 효과를 거두고 있다.

2) 다양한 주체에 의한 도시공원 정비 및 관리를 위한 체제 수립

이에 이번 개정에서 공원관리자 이외에 의한 공원시설의 설치 및 관리 조건을 대폭으로 완화하고 있다. 구체적으로 종래에는 '공원관리자가 설치 및 관리하는 것이 부적당하거나 곤란한 경우'에 한정되었던 것을 '공원관리자 이외의 주체에 의해 설치 및 관리되는 경우가 도시공원의 기능을 높이는 경우'로 허가조건을

추가하였다. 이로서 지역주민과 민간 기업이 공원관리에 참가함으로써 보다 안전하고 쾌적한 공원의 실현과 지역커뮤니티의 활성화를 기대하고 있으며, 공원시설의 정비 및 관리에의 민간사업자 등의 참가로 다채로운 운영과 활력 있는 공간 창출로 지역의 활성화를 도모하고자 함을 목적으로 하고 있다.

## IV. 관련 예산과 세제

법 개정과 연동하여 새로이 창설된 제도를 지원하기 위해 2004년도 예산으로 다음과 같은 조치를 취하고 있다.

### 1. '녹지 환경 종합지원 사업'의 창설

도시공원의 창설, 녹화지구와 녹지보전지역에 의한 녹지보전 및 활용, 시민녹지제도에 의한 사유지 녹화 등, 다양한 수법을 활용하여 보다 효율적이고 효과적인 녹지와 오픈스페이스의 확보를 지지하기 위하여, 상기사업을 종합적으로 지원하는 새로운 종합보조금으로서 '녹지환경종합지원사업'을 창설하였다.

이 사업은 지방공공단체가 녹지보전지역에서 관리협정에 의한 녹지보전과 시민녹지계약에 의한 시민녹지이용 보전을 위해 소요되는 시설정비 비용('시민녹지 등 정비계획' 창설)을 보조한다. 그 외에도 도시공원사업, 고도 및 녹지보전사업, 시민녹지 등의 사업조성을 행한다. 이와 같은 총괄적인 지원으로 공공단체의 보다 계획적이고 기능적인 사업전개를 목적으로 하고 있다. 참고로 2004년도에 확보된 예산은 국비 50억 엔이다.

### 2. 임대지공원 및 입체도시공원의 정비추진 보조

기존의 임대지 공원은 임대계약 기간이 10년 이상인 경우에 한하여 소요되는 공원시설 정비비용을 '도시공원사업비'로 보조한다. 또한 새롭게 창설된 입체도시공원 제도에 있어서는 그 시설 정비비용 외에 지상권 취득을 위한 비용과 인공지반 정비비용 등에 있어서도, 새롭게 용지를 취득하여 설치하는 기존의

도시공원과 비교하여 보다 효율적인 정비로서 판단되는 경우 공원관리자의 부담 비용을 보조받을 수 있다.

## 3. 세제 총실

녹지보전지역 내의 관리협정이 체결된 토지나 지구계획 등에 의한 보전녹지, 그리고 입체도시공원용지의 임대지에 대한 토지이용 제한으로 발생하는 세금부과의 불평등 문제를 해소하기 위하여, 상속세 적정평가를 행하는 등 세무적인 혜택을 고려중에 있다.

## V. 결론 및 시사점

이상으로 2004년 일본에서 개정된 도시녹지법과 도시공원법을 통하여 일본의 새로운 녹지정책의 방향을 검토하였다. 이에, 그 주요 내용을 정리하면서 우리나라의 녹지정책에 대한 시사점에 대한 의견을 논하고자 한다.

가장 주목할 만한 내용은 30여년간 조례에 의해 시행된 녹지정책의 한계점을 제도적, 재정적으로 보완하고 있다는 점이다. 이는 녹지정책이 지방자치단체만으로는 앞으로의 녹지에 대한 요구를 충분히 만족시킬 수 없음을 의미하며, 실질 주체인 지방자치단체의 가장 큰 장애는 통합된 법적 제도와 재정적인 보조이었던 것이다. 바람직한 녹지정책은 경관과 도시공간의 질적인 향상으로 자치체의 관광에도 영향을 준다. 그렇기 때문에, 오히려 전국 일률적인 법과 정책의 적용은 이러한 자치체의 특성을 무시하는 결과를 초래할 수도 있다. 그러나 이번 개정은 기존의 녹지관련 조례를 최대한 반영하여 지속할 수 있는 법체게로 구성되어, 그동안 조례로서 부족했던 부분을 보완해 주는 성격이 강한 특징이 있다. 때문에 우리나라에서 개정하고 있는 '도시공원 및 녹지 등에 관한 법률' 또한 이러한 점을 유의하여야 한다. 그동안 각기 진행되어온 녹지관련계획과 시책들의 검토와 함께 활용될 수 있는 방안을 충분히 배려하여야만 할 것이다.

다음으로 주목할 내용은 녹지관련법의 일원화된 체계를 구축하였다는 점이다. 기존의 도시녹지보전법을 도시녹지법으로 개명하면서 녹지 최상위법으로 제정

립하여 일괄적인 녹지정책이 가능하도록 조치한 점이다. 또한 대상이 되는 녹지를 사유지와 도심지의 건물 등 보다 광범위한 녹지로 확대하였다는 점이다. 우리나라 또한 각 상위 계획의 한 부문으로 고려되던 도시공원 부문이 '공원녹지기본계획'이라는 독립된 실질적인 계획 수립 제도를 도입하고 있는 점은 매우 바람직한 일이라 생각된다. 그러나 녹지의 개념이 모호하여 보다 구체적인 명시가 요구되며, 계획 자체가 일괄적이고 동일한 내용으로 구성되지 않도록 계획수립 지침에 대한 체계적인 제안이 요구된다. 이 점에 있어서는 일본의 녹의 기본계획에서 힌트를 얻을 수 있을 것으로 생각된다.

그리고 체계적인 녹지 계획과 정책을 원활히 수행하기 위해서는 도시공원이나 녹지로서 지정, 조성되는 지역에 대한 소유자의 재산권 행사 제한에 대한 충분한 배려가 병행되어야 한다. 또한 계획된 도시공원이나 녹지공간을 지정한 채 방치하는 일이 없도록 체계적인 사업수행 계획과 함께 이에 대한 국가의 행정적, 재정적 측면의 보조제도가 고려되어야 한다. 이러한 조치는 지방자치단체가 소신을 가지고 행정을 추진할 수 있는 원동력이 되며, 이는 또한 주민들의 신뢰와 협조를 얻을 수 있게 된다.

녹지는 현대 생활공간에서 그 역할이 점점 더 주목받게 될 것이다. 이는 거시적 환경에서 미시적 환경에 걸쳐 사람들에게 가장 밀접한 자연요소이기 때문에, 그 정책에 대한 중요성은 더욱더 계획적으로 추진되어야 한다. 이에 본 논설에서는 일본의 최신 녹지정책의 골자를 정리하였으며, 우리나라 녹지정책에의 시사점을 상기와 같이 정리하였다. '도시공원 및 녹지 등에 관한 법률'의 법제화는 일본의 지방자치제 중심의 행정과는 달리, 중앙집권제로 움직이고 있는 우리나라에서는 큰 변환점을 의미한다. 때문에 이것이 실

행된다면, 이로 인한 파급효과는 매우 빠를 것으로 생각된다. 그렇기 때문에 보다 계획적인 접근이 필요하다. 도시지역 이외의 전 국토에 적용될 수 있는 잠재력을 가지고 있는 우리나라 법체계를 감안할 때, 개정된 법에 의한 공원녹지기본계획의 수립은 매우 중요한 위치를 점하게 된다. 지방자치단체의 녹지정책 및 지방 특색을 살린 행정 등의 내용에 있어서는 일본의 노우하우를 빌릴 수 있을 것으로 생각된다.

- 주 1. '景觀綠三法'이라 함은 경관법, 도시녹지법, 옥외광고물법을 말한다.
- 주 2. '녹의 기본계획'은 지방자치단체가 도시계획구역을 범위로 하여, 녹지보전과 녹화추진의 시책을 종합적이면서 계획적으로 실시하기 위해 그 구체적인 내용을 책정하는 녹지와 오픈스페이스의 종합적인 계획으로 정의된다(도시녹지법 제2조2). 이는 각 자치단체에서 별도로 계획 수립하여 진행해오던 녹지보전계획과 녹화추진계획을 종합한 도시녹지의 보전종합계획이다.
- 주 3. '녹화율'은 원칙적으로 수관의 수평투영면적에 의해 산정된다. 또한 녹지면적은 녹화시설을 포함하는 식물의 지상부분 모두를 동일한 수평면으로 촬영하여 얻는 범위의 합계면적이다.

## 인용문헌

1. 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.
2. 国土交通省都市 地域整備局都市計畫課 公園緑地課(2001) 緑の基本計畫バンドブック2001年版. 東京:(社)日本公園緑地協會.
3. 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) 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.
4. 景觀法制研究會(2004) 解説景觀法. 東京:ぎょうせい.
5. [http://www.env.go.jp/air/life/heat\\_renaku/index.html](http://www.env.go.jp/air/life/heat_renaku/index.html)
6. <http://www.env.go.jp/earth/ondanka/taiko>
7. [http://www.kantei.go.jp/jp/singgi/kankyo/kettei/020327tayo\\_sei\\_f.html](http://www.kantei.go.jp/jp/singgi/kankyo/kettei/020327tayo_sei_f.html)
8. [http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/city\\_history/city\\_planning/park\\_green/1/images/020524.pdf](http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/city_history/city_planning/park_green/1/images/020524.pdf)
9. [http://www.mlit.go.jp/keikan/taiko\\_text/taikou.html](http://www.mlit.go.jp/keikan/taiko_text/taikou.html)
10. [http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/04/041224\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/04/041224_.html)
11. [http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/01/011009\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/01/011009_.html)