

서울특별시 도시공원 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제 안 경 위

- 발 의 자 : 최진혁 의원
- 의안번호 : 제1046호
- 발의일자 : 2023년 8월 14일
- 회부일자 : 2023년 8월 21일

2. 제 안 이 유

- 1인가구 증가, 반려동물에 대한 인식 전환 등으로 반려동물을 보유한 서울 가구가 지속 증가하면서 반려견 놀이터 등 동물놀이터에 대한 주민 수요가 증대하고 있음.
- 그러나 현행 조례는 동물놀이터 면적 기준을 따로 규정하지 않고 있어 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙」 제11조제2항에 따라 ‘10만제곱미터 이상의 근린공원’과 법 제15조제1항제3호아목에 따른 공원(조례 제3조에 따른 생태공원, 놀이공원, 가로공원)에만 설치가 가능함. 상위법령인 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 및 시행규칙에서는 동물놀이터를 설치할 수 있는 도시공원의 면적 기준과 문화공원, 체육공원 내 설치 등에 관한 사항을 조례로 정할 수 있도록 하고 있음.
- 조례 개정을 통해 놀이터 면적 기준을 도보권 근린공원 수준인 ‘3만제곱미터 이상’으로 완화하고 문화공원, 체육공원 내 설치 등을 규정하여 대규모 유희

공간이 부족한 도시공원에 동물놀이터 설치 환경을 조성해 동물 복지를 증진하고 반려인과 비반려인이 함께 하는 성숙한 반려동물 문화 확산에 기여하고자 함.

3. 주요 내용

가. 동물놀이터에 대한 면적 기준을 3만제곱미터 이상으로 완화하고 문화공원, 체육공원 등에 설치할 수 있도록 규정하고자 함(안 제5조).

4. 참고 사항

가. 관계법령 : 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」

나. 예산조치 : 비용추계서(비대상사유서) 참조

다. 기 타 : 신·구조문 대비표 참조

5. 검토 의견

가. 개요

- 본 일부개정조례안은 동물놀이터 설치 가능 근린공원 면적 기준을 완화하고 문화공원 및 체육공원 내 설치 등을 규정하여 대규모 유휴공간이 부족한 도시공원에 동물놀이터를 설치할 수 있도록 하려는 것임.

나. 검토의견

- 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」(이하 “법”) 제2조(정의)에서는 도시공원의 다양한 공원시설¹⁾을 정하고 있고, 법 시행규칙 제3조(공원시설의 종류)에서는 [별표 1]에 따라 공원시설의 종류를 구체화하고 있으며, 동물놀이터는 ‘그 밖의 시설’의 다목으로 구분되어 있음.²⁾(붙임1 참조)
- 법 시행규칙 제11조(공원시설의 설치면적 등)에서는 공원시설의 설치 가능한 장소 및 면적 기준을 규정하고 있으며, 동물놀이터는 제2항제11호³⁾에서

1) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제2조(정의)

4. “공원시설”이란 도시공원의 효용을 다하기 위하여 설치하는 다음 각 목의 시설을 말한다.

가. 도로 또는 광장

나. 화단, 분수, 조각 등 조경시설

다. 휴게소, 긴 의자 등 휴양시설

라. 그네, 미끄럼틀 등 유희시설

마. 테니스장, 수영장, 궁도장 등 운동시설

바. 식물원, 동물원, 수족관, 박물관, 야외음악당 등 교양시설

사. 주차장, 매점, 화장실 등 이용자를 위한 편의시설

아. 관리사무소, 출입문, 울타리, 담장 등 공원관리시설

자. 실습장, 체험장, 학습장, 농자재 보관창고 등 도시농업(「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 도시농업을 말한다. 이하 같다)을 위한 시설

차. 내진성 저수조, 발전시설, 소화 및 급수시설, 비상용 화장실 등 재난관리시설

카. 그 밖에 도시공원의 효용을 다하기 위한 시설로서 국토교통부령으로 정하는 시설

2) 2013년 법 시행규칙 개정으로 동물놀이터 추가됨[시행 2013. 11. 23.] [국토교통부령 제89호, 2013. 11. 22., 일부개정]

3) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙」 제11조(공원시설의 설치면적 등)

② 다음 각 호의 공원시설은 각 호에서 정한 도시공원에만 설치할 수 있다. 다만, 제3호, 제5호, 제8호, 제11호 및 제12호의 공원시설은 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 해당 공원시설을 설치할 수 있는 도시공원의 면적 기준을 달리 정할 수 있다.

11. 별표 1 제9호다목에 따른 동물놀이터: 다음 각 목의 도시공원

가. 10만제곱미터 이상의 근린공원

나. 문화공원, 체육공원 및 법 제15조제1항제3호아목에 따른 공원

10만제곱미터 이상의 근린공원 또는 문화공원, 체육공원 및 법 제15조 제1항제3호아목4)에 따른 「서울특별시 도시공원 조례」(이하 “도시공원조례”)에서 정하는 주제공원에 설치하도록 하고 있음.

- 한편, 문화공원과 체육공원에 동물놀이터 설치하는 법 시행규칙 제9조(공원 시설의 설치·관리기준)에서 서울시 조례로 설치를 허용하는 경우로 한정하고 있는바, 이는 법 제16조(공원조성계획의 입안)와 제16조의2(공원 조성계획의 결정)에 따라 세분화된 공원 유형에 따라 목적을 띄고 조성됐으므로 공원의 성격과 이용자의 행태를 고려하여 결정하도록 한 것으로 볼 수 있을 것임.
- 법 제15조(도시공원의 세분 및 규모)에서 체육공원은 ‘주로 운동경기나 야외 활동 등 체육활동을 통하여 건전한 신체와 정신을 배양함을 목적으로 설치하는 공원’으로 정의되어 있음.

또한 문화공원은 ‘도시의 각종 문화적 특징을 활용하여 도시민의 휴식·교육을 목적으로 설치하는 공원’으로 지역의 대표적인 인물, 지역축제, 전통문화 체험, 자연, 예술 등을 주제로 지역의 문화적 정체성이나 다양한 지역문화 활동 등을 활용하여 문화자원의 우수성을 알리는 것을 주목적으로 하고 있음.⁵⁾

따라서 체육공원과 문화공원에 동물놀이터를 설치하도록 허용하는 것에 대해서는 신중한 논의가 필요할 것이라 판단됨.

4) 제15조(도시공원의 세분 및 규모) ① 도시공원은 그 기능 및 주제에 따라 다음 각 호와 같이 세분한다. <개정 2012. 12. 18., 2013. 5. 22., 2016. 3. 22., 2020. 2. 4., 2021. 1. 12.>

3. 주제공원: 생활권공원 외에 다양한 목적으로 설치하는 다음 각 목의 공원

아. 그 밖에 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다) 또는 「지방자치법」 제198조에 따른 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 조례로 정하는 공원

5) 도시공원·녹지의 유형별 세부기준 등에 관한 지침 참조

[시행 2022. 10. 12.] [국토교통부훈령 제1561호, 2022. 10. 12., 일부개정.]

- 안 제5조(공원 및 공원시설의 설치)제5항제1호는 동물놀이터가 설치 가능한 근린공원의 면적을 법 시행규칙에서 정한 10만제곱미터에서 3만제곱미터로 완화하고 있는데, 이는 법 시행규칙 제11조제2항6)에 따라 서울시 조례로 면적 기준을 달리할 수 있다는 위임 규정에 근거하고 있음.
- 현재 서울시 산하 근린공원 중 10만제곱미터 이상의 근린공원은 총 82개소이나, 현재까지 반려견놀이터가 설치된 근린공원은 6개소에 불과한 점을 고려한다면, 단순히 면적 기준을 완화하여 대상을 확대하는 것에 앞서 현재 대상 공원에서 추진하는 것이 타당할 것으로 판단됨.

〈근린공원 내 반려견놀이터 조성현황(2023)〉

	어린이대공원	월드컵공원	보라매공원	초안산근린공원	북서울꿈의숲	매현시민의숲
공원 (면적)	근린공원 (560,552㎡)	근린공원 (2,284,085㎡)	근린공원 (413,352㎡)	근린공원 (413,352㎡)	근린공원 (413,352㎡)	근린공원 (258,991㎡)
위치	광진구 능동	마포구 상암동	동작구 신대동	도봉구 창동	강북구 번동	서초구 양재동
개장일	'13.7.31	'14.4.30	'16.4.23	'17.10.17	'22.9.20.	'23.6.13.
면적	747㎡	1,638㎡	1,300㎡	800㎡	815㎡	843㎡

- 또한, 법 시행규칙에서 10만제곱미터로 기준을 정한 것은 반려인과 비반려인이 같이 이용하는 공원에서 서로 갈등의 소지가 없도록 넓은 공원을 지정한 것으로 이해할 수 있으며, 실제로 매현시민의숲 공원에서 반려견놀이터 사업 추진 당시, 설치위치 변경 및 동선분리, 소음억제 등을 요구하는 반대 민원으로 추진이 지연되면서 사업비가 명시이월된 바 있음.

6) 제11조(공원시설의 설치면적 등) ② 다음 각 호의 공원시설은 각 호에서 정한 도시공원에만 설치할 수 있다. 다만, 제3호, 제5호, 제8호, 제11호 및 제12호의 공원시설은 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 해당 공원시설을 설치할 수 있는 도시공원의 면적 기준을 달리 정할 수 있다

- 아직까지 반려인보다는 비반려인이 많다는 점과 면적이 작은 공원일수록 방문객 및 인접 주거지에 위생, 소음 등의 환경적 영향을 줄 여지가 높아진다는 점 그리고 공원 내 목줄을 착용하고 반려동물과 산책이 가능하다는 점 등을 종합적으로 고려한다면 근린공원 내 동물놀이터 설치가능 면적 기준 완화는 신중한 검토가 필요한 사항이라 판단됨.
- 한편, 도시공원 내 공원시설 부지면적은 법 시행규칙 제11조에 따라 근린공원 기준 전체 면적의 40% 이하로 제한되고 있으나, 시민들의 다양한 건축물 및 교양시설, 운동(체육)시설, 휴양시설 등 각종 공원여가문화 관련 시설 설치 요구가 많은 상황임을 고려할 때, 공원이 시민 모두에게 필요한 공간이 되도록 주민의견을 수렴하고 우선순위를 고려하여 시설 설치를 추진해야 할 것임.
- 참고로 도시공원·녹지의 유형별 세부기준 등에 관한 지침에서 도시공원 설치기준을 살펴보면, 소공원, 어린이공원, 근린생활권 근린공원, 도보권 근린공원은 주거지에 위치하는 공원이므로 공원시설의 설치계획을 수립하거나 설치 시에는 주민의 의견이 최대한 반영하도록 하고 있음.

아울러 도시공원은 인구수와 공원의 위치 및 공원의 성격을 고려하여 조성하고, 공원시설 설치계획에 대하여는 이용대상자인 주민의 성별, 연령, 선호사항 등을 주민의식조사 또는 인터뷰 등과 같은 방법을 통하여 주민의견을 최대한 반영하고 지역민에게 미치는 부정적 영향을 최소화하도록 하고 있음.

[붙임1]

■ 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙 [별표 1]

공원시설의 종류 (제3조관련)

공원시설	종류
1. 조경시설	관상용식수대·잔디밭·산울타리·그늘시렁·못 및 폭포 그 밖에 이와 유사한 시설로서 공원경관을 아름답게 꾸미기 위한 시설
2. 휴양시설	가. 야유회장 및 야영장(바비큐시설 및 급수시설을 포함한다) 그 밖에 이와 유사한 시설로서 자연공간과 어울려 도시민에게 휴식공간을 제공하기 위한 시설 나. 경로당, 노인복지관 다. 수목원(「수목원·정원의 조성 및 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 수목원을 말한다.)
3. 유희시설	시소·정글짐·사다리·순환회전차·궤도·모험놀이장, 유원시설(「관광진흥법」에 따른 유기사설 또는 유기기구를 말한다), 발물놀이터·뱃놀이터 및 낚시터 그 밖에 이와 유사한 시설로서 도시민의 여가선용을 위한 놀이시설
4. 운동시설	가. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행령」 별표 1에서 정하는 운동종목을 위한 운동시설. 다만, 무도학원·무도장 및 자동차경주장은 제외하고, 사격장은 실내사격장에 한하며, 골프장은 6홀 이하의 규모에 한한다. 나. 자연체험장
5. 교양시설	가. 도서관 및 독서실 나. 온실 다. 야외극장, 문화예술회관, 미술관 및 과학관 라. 「장애인복지법 시행규칙」 별표 4 제2호가목에 따른 장애인복지관(국가 또는 지방자치단체가 설치하는 경우로 한정한다), 「사회복지사업법」 제34조의5에 따른 사회복지관(국가 또는 지방자치단체가 설치하는 경우로 한정한다) 및 「지역보건법」 제14조에 따른 건강생활지원센터 마. 청소년수련시설(생활권 수련시설에 한한다) 및 학생기숙사(「대학설립·운영규정」 별표 2에 따른 지원시설 및 「평생교육법 시행령」 별표 5에 따른 지원시설로 한정한다) 바. 다음의 어느 하나에 해당하는 어린이집 (1) 「영유아보육법」 제10조제1호에 따른 국공립어린이집 (2) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 제2조에 따른 이전공

공기관이 이전한 지역 내 도시공원에 설치하는 「영유아보육법」 제10조제4호에 따른 직장어린이집

(3) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호가목부터 다목까지의 규정에 따른 국가산업단지, 일반산업단지 또는 도시첨단산업단지 내 도시공원에 설치하는 「영유아보육법」 제10조제4호에 따른 직장어린이집

(4) 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」에 따른 연구개발특구 내 도시공원에 설치하는 「영유아보육법」 제10조제4호에 따른 직장어린이집

사. 「유아교육법」 제7조제1호 및 제2호에 따른 국립유치원 및 공립유치원

아. 천체 또는 기상관측시설

자. 기념비, 옛무덤, 성터, 옛집, 그 밖의 유적 등을 복원한 것으로서 역사적·학술적 가치가 높은 시설

차. 공연장(「공연법」 제2조제4호의 규정에 의한 공연장을 말한다) 및 전시장

카. 어린이 교통안전교육장, 재난·재해 안전체험장 및 생태학습원(유아 숲체험원 및 산림교육센터를 포함한다)

타. 민속놀이마당 및 정원

파. 그 밖에 가목부터 카목까지와 유사한 시설로서 도시민의 교양함양을 위한 시설

6. 편익시설

가. 우체통·공중전화실·휴게음식점[「자동차관리법 시행규칙」 별표 1 제1호·제2호 및 비고 제1호가목에 따른 이동용 식품판매 용도인 소형·경형화물자동차 또는 같은 표 제2호에 따른 이동용 식품판매 용도인 특수작업형 특수자동차(이하 "음식판매자동차"라 한다)를 사용한 휴게음식점을 포함한다]·일반음식점·약국·수화물예치소·전망대·시계탑·음수장·제과점(음식판매자동차를 사용한 제과점을 포함한다) 및 사진관 그 밖에 이와 유사한 시설로서 공원이용객에게 편리함을 제공하는 시설

나. 유스호스텔

다. 선수 전용 숙소, 운동시설 관련 사무실, 「유통산업발전법」 별표에 따른 대형마트 및 쇼핑센터, 「지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률 시행령」 제5조제1호에 따른 농산물 직매장

7. 공원관리시설

창고·차고·계시판·표지·조명시설·폐쇄회로 텔레비전(CCTV)·쓰레기처리장·쓰레기통·수도, 우물, 태양에너지설비(건축물 및 주차장에 설치하는 것으로 한정한다), 그 밖에 이와 유사한 시설로서 공원관

8. 도시농업시설	<p>리에 필요한 시설</p> <p>도시텃밭, 도시농업용 온실·온상·퇴비장, 관수 및 급수 시설, 세면장, 농기구 세척장, 그 밖에 이와 유사한 시설로서 도시농업을 위한 시설</p>
9. 그 밖의 시설	<p>가. 「장사 등에 관한 법률」 제2조제15호에 따른 장사시설</p> <p>나. 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군(광역시의 관할 구역에 있는 군은 제외한다)의 조례로 정하는 역사 관련 시설</p> <p>다. 동물놀이터</p> <p>라. 국가보훈관계 법령(「국가보훈 기본법」 제3조제3호에 따른 법령을 말한다)에 따른 보훈단체가 입주하는 보훈회관</p> <p>마. 무인동력비행장치(「항공안전법 시행규칙」 제5조제5호가목에 따른 무인동력비행장치로서 연료의 중량을 제외한 자체중량이 12킬로그램 이하인 무인헬리콥터 또는 무인멀티콥터를 말한다) 조종연습장</p> <p>바. 국제경기장을 활용하는 공익목적 시설로서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군(광역시의 관할 구역에 있는 군은 제외한다)의 조례로 정하는 시설</p>

[붙임2]

■ 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙 [별표 4]

도시공원 안 공원시설 부지면적 (제11조 관련)

공원구분	공원면적	공원시설 부지면적
1. 생활권 공원		
가. 소공원	전부 해당	100분의 20이하
나. 어린이공원	전부 해당	100분의 60이하
다. 근린공원	(1) 3만제곱미터 미만	100분의 40이하
	(2) 3만제곱미터 이상 10만 제곱미터 미만	100분의 40이하
	(3) 10만제곱미터 이상	100분의 40이하
2. 주제공원		
가. 역사공원	전부 해당	제한 없음
나. 문화공원	전부 해당	제한 없음
다. 수변공원	전부 해당	100분의 40이하
라. 묘지공원	전부 해당	100분의 20이상
마. 체육공원	(1) 3만제곱미터 미만	100분의 50이하
	(2) 3만제곱미터 이상 10만제곱미터 미만	100분의 50이하
	(3) 10만제곱미터 이상	100분의 50이하
바. 도시농업공원	전부 해당	100분의 40 이하
사. 법 제15조제1항 제3호아목에 따른 공원	전부 해당	제한 없음

비고

1. 제1호다목의 근린공원의 부지면적을 산정할 때 수목원의 부지면적은 해당 수목원 안에 있는 건축물의 면적만을 합산하여 산정한다.
2. 제2호바목의 도시농업공원의 부지면적을 산정할 때 도시텃밭의 면적은 제외하여 산정한다.
3. 공원시설을 설치 중이거나 설치한 후에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제 48조에 따라 도시공원 일부에 대한 도시·군계획시설결정이 실효되어 공원시설 부지면적이 이 표의 기준을 충족하지 못하게 된 경우는 예외로 하되, 공원관리청은 공원시설을 추가로 설치하거나 건축행위가 수반되는 공원시설의 변경을 할 수 없다.