

## 도시공원의 관리체계에 관한 연구

김동필 · 이기철

경북대학교 조경학과

### A Study on the Management-Maintenance System in Urban Park

Kim, Dong-Pil · Lee, Kee-Cheol

Dep' t of Landscape Architecture, Kyungpook National University

#### ABSTRACT

The purpose of this study was to suggest the more efficient system for management in urban park through the investigation of the managerial condition. Research sites for managerial condition were 9 municipal park managerial-offices in Seoul, Pusan and Taegu.

The degree of the managerial state in these parks was generally passive and low. So, each of them had to consider the ways how to buy private-owned sites, to standardize facility maintenance, to characterize the managerial objects, to enlarge managerial personnels and systems, to apply entrusting management, to plan user-service strategies and to shorten expenditures. Particularly the positive managerial improvement in user control was demanded to cope with the changing social needs.

In long term, they had to develop basic elements for the reasonable park management, clear park maps, area of facilities, the event, citizen participation, budgets and etc., and had to prepare the middle-long term management plan and the precise analysis to the managerial criteria.

## I. 서론

도시환경의 질적 수준의 향상은 새로운 공간의 조성 및 개발에는 중요성을 가지지만 장기적 측면에서 환경정비나 사후관리에는 소홀하게 되어 그 본래의 기능이 변질, 쇠퇴하는 경향이 있다.

그러므로 조성설치된 녹지공간을 시민에게 지속적으로 제공하기 위해서는 합리적인 관리 계획과 집중적인 실행을 통하여 각 관리요소의 합리화가 이루어질 수 있도록 종합적인 관리시스템이 이루어져야 한다.

따라서 총체적인 관리방식이나 운영관리에 대한 연구가 이루어져야 하며 장기적인 측면에서 현재의 녹지환경정비나 사후관리상황을 연구검토하는 것은 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

본 연구는 서울, 부산, 대구시의 도시공원중 공원관리사무소가 독립적으로 존재하는 9개공원을 대상으로 공원의 관리현황을 분석하기 위해서 관리의 일반특성, 관리체제, 이용관리, 예산 등을 조사, 분석함으로써, 도시공원의 관리체제 및 현상을 파악하고자 한다.

## II. 연구방법

### 1. 조사 대상지

시각할 도시공원중 독립적이고 비교적 집중적으로 관리되고 있는 서울시의 남산, 서울, 보라매공원, 부산시의 대청, 금강, 어린이대공원, 대구시의 달성, 두류, 앞산공원 등 9개소를 선정하였다.

### 2. 조사 및 분석방법

조사는 대상지를 직접 방문하여 자료협조를 요청하여 조사지에 관리실무자가 직접 작성토록 하였으며, 부족한 자료는 재방문을 하여 보완토록 하였다. 조사시기는 1993년이고, 조사

내용은 공원관리의 일반특성, 관리체제, 이용관리, 예산('90-'93년)<sup>5)</sup> 등에 관해 1992년을 기준으로 실시하였다.

참고자료는 시에서 발간하는 공원현황<sup>6)</sup>과 공원관리사무소의 '92업무결산 및 '93업무계획<sup>1)</sup>을 토대로 분석하였다.

## III. 결과 및 고찰

### 1. 공원관리의 일반특성

#### 1) 공원의 토지소유별 면적

토지소유별 면적은 표 1과 같은데 국유, 사유, 사유비는 14.4%, 41.4%, 44.2%로 사유면적의 비율이 매우 높았고, 지역별로 서울이 국유 및 사유면적(93.5%)이 높은 반면, 부산, 대구지역은 사유 면적비가 28.8%, 74.8%로 높게 나타났다.

〈표 1〉 토지소유별 면적현황

단위 : 천 m<sup>2</sup>(%)

구분	공 원 면 적				
	계	국 유	시 유	사 유	
공원	계(100%)	38,093	5,492(14.4)	15,769(41.4)	16,832(44.2)
서울	남산	2,971	2,383(80.2)	169(5.7)	419(14.1)
	서울	9,028	311(3.4)	8,365(92.7)	352(3.9)
	보라매	407	9(2.3)	364(89.3)	34(8.4)
	소계	12,406	2,703(21.8)	8,898(71.7)	805(6.5)
부산	대청	274	63(23.0)	94(34.3)	117(42.7)
	금강	1,589	1,038(65.3)	90(5.7)	461(29.0)
	어린이	5,060	209(4.1)	3,432(67.8)	1,419(28.1)
	소계	6,923	1,310(18.9)	3,616(52.2)	1,997(28.8)
대구	달성	130	105(80.9)	22(16.9)	3(2.2)
	두류	1,682	139(8.2)	693(41.2)	851(50.6)
	앞산	16,952	1,235(7.8)	2,540(15.0)	13,177(77.7)
	소계	18,764	1,478(7.9)	3,255(17.3)	14,030(74.8)

실제, 서울시의 공원예산중 용지매입비<sup>6)</sup>를 보면 '90-93년중 평균 40%로 높게 나타났고, 본 조사공원인 보라매도 '93년예산중<sup>5)</sup> 70%정도가 용지매입비로 사용되었다.

사유면적비가 높으면 민원의 발생소지 및 향후 매입에 많은 자금이 소요되므로 실질적인

정비 및 관리비가 매입비로 전환되는 문제점을 안게 된다. 이에 대한 방법으로 국공유 유휴지의 상호평가교환제나 사유지의 소유자에게 수익사업을 허가해주는 방법<sup>10)</sup>, 도시개발에 따른 이익금을 녹화기금화하는 방안, 민간투자의 유도, 기부 등에 대한 관련법의 개정이 뒤따라야 할 것이다.

2) 공원의 연도별 이용자 현황

5년간 연도별 이용자 현황은 표 2와 같은데, 공원당('92년) 평균 3,363천명(1일입장인원 12,325명)이 이용하고 있었다.

1988년에 비해 1992년의 이용자수는 22.0%의 평균증가율을 보였으며, 앞산공원이 43.2%로 가장 높고, 대청공원이 4.1%로 가장 낮은 증가율을, 유료공원인 달성이 -13.4%의 감소율을 보였다.

앞으로 이용수요를 감안한다면 기존공원에 대한 재투자 및 정비계획을 확립하기 위해 이용증가에 따른 시설수요에 대한 관리소의 정확한 조사가 필요할 것이다.

<표 2> 연도별 이용자 현황

단위 : 천명

연도 공원	1988	1989	1990	1991	1992 ( '88년대비 증가율)	평균입 장인원 (인/일)
남산	-	-	-	-	13,575	37,192
서울대	4,550	5,430	4,977	5,809	6,174( 35.7)	16,915
보라매	2,818	2,910	3,482	2,859	3,492( 23.9)	9,567
대청	730	740	745	750	760( 4.1)	2,082
금강	1,041	918	878	910	873(-16.1)	2,392
어린이	1,153	1,643	1,647	1,749	1,309( 13.5)	3,586
달성	1,540	1,421	1,386	1,552	1,333(-13.4)	3,652
두류	8,323	8,710	9,677	10,500	10,220( 22.8)	28,000
앞산	1,920	1,980	2,000	2,420	2,750( 43.2)	7,534
평균	2,759	2,969	3,099	3,318	3,363( 22.0)	12,325

3) 공원의 주요시설의 관리방식

주요시설의 관리방식은 도시공원법 제 2조에 의거 공원시설중 대부분 설치되어 있고 직영으로 관리되는 조경, 휴양, 편익, 공원관리시설을 제외한 유희, 운동, 교양시설을 직영, 위탁, 타기관관리시설로 분류한 결과는 표 3과 같다.

직영관리시설은 운동, 교양시설에 편중되는 것으로 나타났고, 달성공원은 전시설이 직영으로 운영되었고, 유희시설은 서울대공원에서 유일하게 들고래소를 직영으로 운영하고 있었다.

위탁관리시설은 유희, 운동시설이 많고, 교양시설은 남산공원의 안의사기념관을 제외하고, 타지역에서는 직영시설로서 대청, 금강, 어린이대공원 등 부산시에만 위탁관리되는 특징을 보였다.

타기관 관리시설은 공공적기관, 사회단체의 관리로서 운동, 교양시설이 많고, 운동시설은 주로 시의 해당 협회가, 교양시설은 사단법인이나 공공기관이, 유희시설은 유일하게 남산공원의 서울타워를 체신부에서 관리하고 있었다.

위탁관리는 사유지의 비율이 높거나 개발비용으로 인해 개발권자가 개인이 되기 때문이며 서울시의 어린이 대공원, 대구시의 수영장, 주차장 등의 일부 공원시설이 각 시의 시설관리공단에서 관리되고 있으나<sup>3)</sup>, 시설의 관리권에 대한 일원화와 체계화가 이루어지지 않고 있으며, 현행관리체계의 모순점을 보완하는 새로운 Sector(공원녹지전문관리기구)가 필요하며, 해결책으로는 공공서비스의 민영화를 한 수법으로 들 수 있다.

공공부문 서비스공급의 민영화의 유형은 민간과의 계약(contracting), 판매특허제 혹은 지정허가(franchises), 보조금(subsidy), 이용권(vouchers), 자원봉사(volunteers), 자조(self-help)와 조세감면 등 6가지로 분류하는데<sup>2)</sup>, 현재 공원녹지분야에서 일본은 민간과의 계약, 지정허가, 보조금, 자원봉사 등이 활발하게 진행되고 있으나, 국내는 시설의 개발이나 관리에 대해 민간과의 계약방식에 의해 일부 시행되고 있다.

그러므로 공공시설의 위탁관리에 대한 개념 정립과 특히, 위탁업체의 이윤추구와 이용자 서비스와의 미묘한 관계를 개선할 관리권의 범위에 대한 여지를 남겨두고 있고, 민간과의 계약, 보조금, 자원봉사 등 공원행정의 효율화를 위해 민영화의 활용에 대한 연구가 필요할 것이다.

〈표 3〉 주요시설의 관리방식

공원	직영시설			위탁시설			타기관시설		
	유희	운동	교양	유희	운동	교양	유희	운동	교양
남산	-	수영, 축구장 체력단련장, 로라스케트	동, 식물원, 성곽, 자연학 습장, 봉수대	케이블카	수영, 야구장, 테니스, 탁구, 궁도장	안의사기 기념관	서울 타워	체육관	과학교육원, 도서 관, 국립중앙극장
서울	들고 래쇼	수영장, 청소 년수련장	동, 식물원, 표본전시관	복돌이동산, 랜드, 리프트카,	수영장	-	-	-	미술관
보라매	-	운동장 체육시설	도서관	-	수영 테니스장	-	-	체육센터, 체육관	청소년회관, 장애 자, 노인복지관
대청	-	-	충혼탑, 조각 원, 전승비	부산탑	-	팔각정 전시관	-	-	도서관
금강	-	체육시설	망미루 동래의총	케이블카, 유기장	금강체육관	예술관, 동, 식물원	-	-	-
어린이	-	체육시설(2)	-	놀이동산, 물개 쇼, 성지랜드	수영장	동물원	-	수영장	어린이회관 환경홍보관
달성	-	테니스장	동물원, 토성 , 관풍루	-	-	-	-	-	-
두류	-	축구, 야구장 , 체육시설	2.28기념탑	우방타워	골프연습장	-	-	유도, 테니 스, 수영장	도서관 문화예술회관
앞산	-	심신수련장	충혼탑	케이블카, 리프트 카, 유기장	수영장 골프연습장	-	-	궁도장 승마장	낙동강 전승기념관

전반적으로 동종의 시설이라 하더라도 관리기관이 다양하게 존재하는 등 획일성이 없는 것으로 나타나 관리상의 복잡성, 관계기관과의 업무협조에 난점이 발생할 수 있었다.

그러므로 공공과 민간의 서비스공급 유형의 차별화가 요구되듯이<sup>11)</sup> 유희, 운동시설은 민간의 창의력에 맡기는 위탁관리를, 운동장, 체육시설 등 일부 기본적인 서비스를 제공하는 운동시설은 직영관리를, 교양시설중 유희시설의 성격이 강한 동, 식물원 등은 부산시와 같이 위탁이 고려되어야 하고, 미술관, 복지관, 도서관 등의 기본적인 서비스를 제공하는 교양시설은 타기관 혹은 직영관리가 바람직하다고 생각되지만, 그에 대한 명확한 결론을 내리기에는 좀 더 체계적인 연구가 필요하다고 생각된다.

## 2. 공원관리의 체제

### 1) 공원의 관리목표

관리목표라는 용어보다 업무추진이나 중점과제 등으로 표기하였는데, 표 4와 같이 공원

의 성격이나 특성에 큰 차이가 없이 비슷한 경향을 나타냈는데, 대부분 쾌적하고 아름다운 휴식공간의 제공을 위해 기반시설 및 동, 식물의 관리에 중점을 두는 유지관리적 성격을 나타냈고, 보라매공원은 “문화예술공간기능의 확충, 청소년건전여가의 장”이라는 차별성을 두는 목표를, 서울대공원은 “재정규모, 운영활성화, 공원안내 및 홍보활동강화” 등과 같은 서비스 확충이나 운영개선, 당면과제의 해결과 같은 목표를 가지고 있었다.

이와같이 대부분의 공원은 유지관리부분인 동식물, 기반시설, 이용자의 행락질서에는 많은 투자를 하지만, 운영관리개선, 이용서비스 및 활성화 대책에는 소극적이었다.

관리프로그램을 계획하는 첫째 단계는 관리목표를 세우는 것<sup>18)</sup>이고, Amenity Land의 관리자에게 관리목표는 중요한 수단중의 하나<sup>17)</sup>라고 한 바와 같이 보호위주의 조방적관리가 아니라 이용자와 접촉하는, 운영도 집약적으로 이루어질 수 있는 다양한 목표를 통해 공원간 차별성을 줄수 있도록 해야 할 것이다.

〈표 4〉 관리목표

공 원	관 리 목 표	
남 산	이용에 편리하고 아름다운 남산공원가꾸기 남산제모습가꾸기사업의 일환으로 연계추진 -자연성회복 적극추진 -공원시설물의 유지관리 -노후시설교체로 이용편의 도모 -재해예방사업추진	
서 울	시민교양교육기능제고 공원운영활성화 동식물관리수준향상 공원안내및 홍보활동강화	공원운영개선 조경수준향상 시설물정비보완 재정규모
보라매	쾌적한 휴식공간제공 문화예술공간기능의 확충 청소년건강여가활동의 장	
대 청	쾌적하고 아름다운 휴식공간 확보로 공원선 진화 정착 -편의시설확충 -시설물정비철저 -엄정한 질서확립 -친절봉사	
금 강	쾌적하고 안락한 공원조성 -편의,기반시설의 정비 -쓰레기가져오기,자연정화 -불법,무질서추방 -건강한 행락풍토 -상거래질서확립 장기목표-다시찾고 싶은 시민 휴식처의 제공	
어린이	깨끗하고 아름다운 휴식공원제공 -자연환경보존(특색있고 깨끗한 공원유지) -공원시설개선정비(입장객편의 도모) -새질서새생활(건강한 행락질서 확립)	
달 성	기반시설유지확충 공원이용확대 새질서 새생활실천	쾌적한 공원환경조성 건강한 동물관리
두 류	건강한 행락질서 확립 안락한 휴식공간제공 푸르고 쾌적한 공원환경조성	
앞 산	새질서새생활 수목관리	산불예방 기반시설유지확충

〈표 5〉 관리인원

단위 : 정원/현원(인)

구 분	인 원					면적/ 관리자 (m <sup>2</sup> /인)
	계	일반	기능	청 원	기 타	
남 산(2계)	104/ 101	16/16	42/41	-	46/ 44	28,563
서 울 (3부1실9과)	304/ 323	101 /108	189 /202	-	10/ 13	27,864
보라매(3계)	45/44	18/17	27/27	-	-	9,056
대 청(2계)	34/34	5/5	8/8	6/6	15	8,057
금 강(2계)	41/41	8/8	17/17	5/5	11	38,756
어린이(2계)	45/46	8/9	17/17	6/6	14	112,444
달 성(2계)	48/44	13/13	33/29	2/2	-	2,702
두 류(2계)	34/34	8/8	24/22	2/4	-	49,483
앞 산(2계)	38/36	7/6	24/24	6/6	1/1	446,115
평 균(일반직/기능직 : 33/67%)						56,412

이는 시설이나 면적에 따라 관리량의 차이는 있지만 대면적을 관리한다는 점에서 현행의 관리수준을 유지하기도 어렵다고 할수 있으며, 예산의 확보와 법제도의 선형조치도 필요하겠지만 감축관리(cutback management)에 근원을 둔 민간화(privatization)의 도입을 통해 행정관리의 효율화를 꾀하는 것이 바람직하다고 생각된다.

(2) 공원의 관리조직

관리조직은 대부분 관리소장을 중심으로 관리계, 시설계 등 2계로 구분되었고, 보라매공원은 1담당관 3계로 구성되어 있었다.

관리사무소로 지정된 공원은 고질의 관리수준이 요구되는 장소임에도 불구하고 단순화되어 업무의 과중, 관리내용의 단순화, 자료축적의 미비 등 문제점을 안게 되므로 기획, 행정을 전담할 운영계, 이용자를 전담할 이용계 등의 신설이 요구된다고 할수 있다.

반면, 서울대공원은 3부 1실 9과 24계의 조직을 갖추고 있고 특히, 동식물연구실을 두어 공원전반에 걸친 연구분석을 행하고 있는데, 타공원에서조차 장단기적인 면에서 연구실의 신설이 검토되어야 할 것이다.

또한, 조직의 문제는 관리사무소뿐 아니라 시의 행정조직이 더욱 중요하다고 할수 있는데 1973년 녹지국의 신설이후 1993년 환경녹지

2) 관리인원 및 조직

(1) 관리인원

관리인원은 표 5와 같이 정원기준으로 서울대공원(304명)이 가장 많고, 대청, 두류공원(34명)이 가장 적었으며, 일반직과 기능직의 비는 평균하여 33:67%로 나타났다. 관리자 1인당 관리면적은 앞산공원(446,115m<sup>2</sup>/인)이 가장 넓고, 달성공원(2,702m<sup>2</sup>/인)이 가장 적으며, 평균 56,412m<sup>2</sup>/인으로 나타났다.

국이 폐지<sup>4)</sup>되기까지 축소의 의미를 지닌 변화가 있었고, 국의 폐지로 인해 공원녹지의 정책 발전에는 매우 심각한 문제로 대두되고 있다. 따라서, 최소한 시 단위의 공원녹지업무를 전문적으로 전담할 국단위 기구의 신설과 도시공원전문관리위원회의 설립 등이 고려되어야 할 것이다.

### 3) 공원 관리작업의 수행방식

관리작업의 수행방식은 시설물관리와는 달리 직영체제를 유지하였고, 공사금액이 큰 대단위공사나 기반시설의 정비 등은 수시로 외주 입찰을 실시하는 것으로 나타났다.

그러나 관리작업의 일부를 위탁 즉, 민간과의 계약방식을 취한 예가 표 7과 같이 서울대 공원에서 유일하게 있었는데, 최초로 1984년 전문적인 기술이 필요한 시설관리에 있어 용역을 실시한 이래, 환경작업, 공원질서유지 및 경비용역 등이 위탁관리되고 있었다.

〈표 7〉 서울대공원의 관리작업 위탁 사례

구분 내용	범 위	비용 (원/m <sup>2</sup> )	인원(명) 및 장비(대)	용역 년도	계약 방법
공원 질서 유지 및 경비	*노점상및 무단점용 *불법주정차 *행락질서 *주야간경비	284 백만원 (31.6)	인원:26 차량:1	1992	공개 경쟁
환경 작업	*오물수거 *화장실유지 *동물분뇨 *동절기시설 *하수처리장 및 소각장	666 백만원 (73.8)	인원:1일 평균62 장비; 전개차3 순찰차1	1988	지정 업체 와 갱신 계약
시설 관리	*기계, 전기, 영선분야	1,176 백만원 (130.3)	인원; 관리 6 기계48 전기32 도로13	1984	수의 계약

단위면적당 연간관리비는 공원질서유지및 경비 31.6원/m<sup>2</sup>, 환경작업 73.8원/m<sup>2</sup>, 시설관리 130.3원/m<sup>2</sup>으로 나타났지만, 현행의 위탁관리가 직영관리보다 효율성이 있는지에 대

해서는 후속의 연구가 있어야 할것 이다.

민영화의 효율성과 필요성에 대한 연구<sup>9)</sup>가 지적인 바와 같이, 앞으로 공공서비스의 확대 수요에 대응하고 질적 향상을 꾀하기 위해 행정은 서비스의 공급책임을 보유하면서 민간 자본과 기술의 효율성을 확보하는 전략이 검토되어야 할 것이다.

### 4) 관리계획 및 기준

관리계획에 있어 연간관리계획은 업무계획을 통하여 다음해 발생할수 있는 사항을 보수 및 정비위주로 세웠으나, 단기적이었고 장기적인 계획은 거의 없어 대책이 요구되었다.

식물의 관리기준은 관리가 필요한 분야에 대해 부정기적으로 실시하였고, 특히 수목의 본수나 녹지면적에 대한 자료가 부정확한 등 세부적인 기초관리계획을 세우기 위한 자료가 미비하였다.

시설물관리도 일정한 기준의 작성보다는 사후요인에 대한 사후제거의 형식을 취하거나 기존의 기준을 반복실시하여, 예방관리적 차원이나 합리적인 관리기준의 제시에는 미흡한 점이 있었다.

따라서 관리자료를 연차적으로 축적시키고 이를 토대로 관리계획및 기준에 대한 명확한 분석을 행하여 적정성을 꾀할수 있도록 해야하며, 이는 앞으로 예상되는 식물, 시설물의 위탁관리작업시 예상될수 있는 용역비의 산정에도 유용할 것으로 생각된다.

## 3. 공원의 이용관리

### 1) 공원의 주요 Event(행사)

#### (1) 공원별 주요 Event

주요 Event의 현황은 표 8과 같은데 관리사무소가 주최로 기획한 행사는 서울대공원과 남산공원이 있었고, 위탁업체의 행사는 어린이대공원 동물원(어린이미인선발대회), 놀이동산(가족큰잔치) 등이 있고, 시나 구의 행사로 부산시 녹지과의 무궁화전시회, 대구시의 달구벌

축제 등이 개최되고 있었다.

〈표 8〉 주요 Event의 현황

구분 공원	관리사무소 주관 Event	외부 주관 Event
남 산	남산현장교실	환경보존범시민걷기대회, 범시민자연보호캠페인, 사생 대회, 산사람실천및남산 겨안기대회, 소풍, 백일장
서 울	난, 국화, 분재전시회, 어린이동물교실, 동물 학교, 곤충, 식물교실, 꽃길, 단풍길걷기대회, 산림욕장등산대회, 마라톤대회,	사생대회, 백일장, 소풍 등
보라매	-	야외결혼식, 아침건강체조교실, SBS어린이푸른음악회, 청소년어울마당, 모형항공기 대회, 청소년영화감상회
대 청	자연보호 (중구), 무궁화 전시회 (시북지과)	소풍, 사생대회, 백일장
금 강	동래의총제향(동대구), 시민백일장(부산시)	이중홍아동문학시상식, 소풍, 사생대회
어린이	어린이미인선발대회(동문원), 가족큰잔치(놀이동산), 어린이환경교실(부산시)	자연보호행사, 전국시조대회, 소풍, 글짓기, 사생대회,
달 성	-	이상화시비, 궤계우동상추모식, 주부가요열창, 청소년야외음악회, 주부백일장, 결혼식, 백일장
두 류	달구벌축제(대구시), 문화체육부장관기미식축구, 종별하기선수권대회(대구시)	사생대회, 소풍, 촬영대회, 우리밀큰잔치, 장애자듬기바 자회, 직장사회단체체육대회, 우리농산물팔아주기
앞 산	방문견학(전송기념관), 대덕제(남구청)	결혼식, 소풍, 사생대회, 현충일행사, 자연보호행사

외부주체 Event는 대체로 자연보호, 백일장 등이 있었고, 공원에 따라 청소년어울마당, 이중홍아동문학시상식, 우리밀큰잔치 등이 여러가지 Event가 개최되고 있었다. 물론, 관리소가 협조(대부분 장소의 제공)를 하였지만, Event에 대한 기록이 정확하지 않거나 없는 경우가 많았다.

공원관리소 주최의 Event가 가장 잘 운영되는 서울대공원의 경우 일반인(난, 국화전시회), 가족단위(꽃길, 단풍길걷기대회), 학생(동물학교, 곤충, 식물교실) 등을 대상으로 실시하고 있다. 이와같은 행사는 이용자에 대한 양질

의 서비스를 제공하는 것이 되고, 공원이용의 활성화와 공원의 수입면에서도 이점을 줄수 있게 될 것이다.

외부주관행사의 유치를 위해 적극적으로 운영하는 보라매공원은 야외결혼식, 모형항공기대회, 청소년회관의 건강달리기, 청소년영화감상회 등이 개최되고 있다. '93년 계획에도 행사 확대라는 관리목표를 세우고 일반 시민이 쉽게 참여할수 있는 계획을 세워 관리목표에 부합하는 행사를 개최하고 있다. 山田<sup>14)</sup>은 외부단체에 행사를 허가해주는 것도 Event유형 중 하나라고 한 바와 같이, 외부행사의 유치를 통해 이용서비스를 제공하는 것도 공원의 자체 인력이나 기획력이 부족한 경우 유효하다고 할 수 있다.

이용자에 대한 Soft한 서비스중 공원의 특성에 맞는 행사는 이용자 스스로 공원에 대한 애호정신을 높임으로서 반달리즘(vandalism)을 감소시키는 등 관리에 유용한 수법으로 이용할 수 있다.

2) 공원내 주민참여의 현황

주민참여의 현황은 표 9와 같이 미약하게 나타났는데, 대상은 학교, 공적기관이 주를 이루었고, 내용도 자연보호, 청소 등으로 단순하였으며, 시기도 부정기적으로 나타나고 있다. 다만, 서울대공원의 도시공원선교회에서 미아명찰달아주기, 놀이용품무료대여, 물품보관 등 비교적 다양한 내용으로 참여하고 있었으나, 전반적으로 주민참여에 의한 공원관리는 미약하다고 할 수 있다.

주민참여는 도시공공서비스의 보조금, 자원봉사에 해당하는 방안으로 이미 일본의 공원에 호회<sup>12)</sup>는 보조금을 받거나 자원봉사로 행하고 있고, Grant<sup>16)</sup>, 林<sup>15)</sup> 등은 민간의 비영리조직(non profit organization)에 의한 주민참여의 중요성을 강조한바 있으며, 국내의 연구<sup>7)</sup>에서도 시민의식은 높게 나타났으나 기회나 계기가 없다고 인식한 반면, 관리자는 주민의 의식결여를 큰 문제로 들고 있어 상호보완적 조치가 필요하다고 생각된다.

〈표 9〉 주민참여의 현황

구분 공원	주관자	참여내용	참여시기
남산	주한외국금융	자연보호	9월
서울	4H, MRA 등 도시공원선교회 놀이용품대여	질서유지 물품보관,	4-11월 4-11월
보라매	로타리청년클럽 어머니선도위원	미아명찰 미아명찰	5월5일 5월5일
대청	군부대 덕원공고	자연보호 자연보호	수시 수시
금강	고등학교, 대학 각학교, 단체	미아명찰 자연정화	5월5일 수시
어린이	고등학교, 대학 각학교, 단체	미아명찰 자연정화	5월5일 수시
달성	MRA 등 학생씨클, 학교	미아명찰, 청소 청소	5월5일 수시
두류	섬유기술대학 노인회	캠페인, 청소 청소	수시 수시
앞산	남구청 777관리대	청소 청소	분기 매월

3) 공원의 이용서비스의 현황

이용 서비스의 현황은 표 10과 같은데, 팸플릿을 제작배포하는 공원은 5개공원뿐이고, 제작 공원도 매년 발행보다는 2-3년에 걸쳐 발행함으로서 실수요보다 부족한 것으로 나타났다. 이용자의 요구에 대한 조사는 서울대공원만 년 2회 설문조사를 실시하였고, 그의 행복센터, 안내방송, 잡상인 및 주차단속요원정도였다.

특이한 이용서비스는 서울대공원이 Event의 반상회보 게재, 홍보사진의 지하철역에 게시하였고, 금강공원이 독서실을 운영하였고,

〈표 10〉 이용 서비스의 현황

구분 공원	팸플릿	행락 센터	안내 방송	잡상인및 주차단속	설문 조사
남산	2종2천	-	-	6회/월	없음
서울	3종10만	5개	3회/일	96명/주	년2회
보라매	없음	3개	3회/일	-	없음
대청	없음	1개	2회/일	2명/일	없음
금강	1종	2개	2회/일	6명/일	없음
어린이	3종	-	-	3명/일	없음
달성	1종500	1개	5회/일	2명/1일	없음
두류	없음	2개	3회/일	550명/년	없음
앞산	없음	5개	4회/일	4회/월	없음

두류공원에서 아르바이트생을 이용하여 이용질서확립및 잡상인 등을 단속하는 정도였다.

이와같이, 이용서비스의 내용이나 수준이 매우 미약했다고 할수 있으며, 앞으로 Hard한 면에서의 조성만을 통한 개방이 아니라 Soft한 면도 사전에 충분히 검토하여 개방하는 이용활성화 대책의 수립이 필요할 것이다.

4. 공원의 예산

1) 공원의 세출예산의 경년변화

연도별 세출현황은 표 11과 같은데, 단위면적당 평균관리비는 826원/m<sup>2</sup>으로 '90년의 500원/m<sup>2</sup>에 비해 1.5배 정도 증가하였다. 다만, 집약적인 관리가 된다고 할 수 있는 서울의 5대 공원<sup>5)</sup>의 '92연도 평균관리비 3,448원/m<sup>2</sup>과 비교하면 1/4, 일본 筑波市の 종합공원인 동봉공원 1,153원/m<sup>2</sup>으로<sup>8)</sup> 환율상의 비교수치(대략 8배)로 보면 1/10으로 나타났다.

공원별로 보라매공원이 14,194원/m<sup>2</sup>으로 가장 높고, 앞산공원이 85원/m<sup>2</sup>으로 가장 낮아 현격한 차이를 보였는데, 이는 동경도 유지관리비의 추이(80-83년)<sup>13)</sup>에서 보전녹지와 일반공원의 관리비가 1:10정도 인 것과 같이 시설이나 자연녹지의 면적에 따라 비교하기는 곤란하지만 자연녹지의 면적이 많은 금강공원, 어린이대공원, 두류공원, 앞산공원 등은 평균

〈표 11〉 세출예산의 경년변화

단위 : 백만원

년도 공원	1990	1991	1992	1993 ( '90년대비 비증가율 %)	세출/ 면적 (원/m <sup>2</sup> )
남산	2,083	3,158	3,175	3,288( 58)	1,107
서울	11,468	13,308	15,211	16,321( 42)	1,808
보라매	1,398	4,648	3,947	5,785(314)	14,194
대청	748	804	816,	860( 15)	3,136
금강	570	635	722	876( 54)	551
어린이	652	895	1,651	949( 46)	188
달성	1,009	1,085	1,132	1,260( 25)	9,714
두류	550	601	836	949( 73)	564
앞산	551	721	1,105	1,192(116)	85
평균	2,114	2,873	3,178	3,498( 65)	826( '93) 500( '90)



관리비보다 낮게 나타났다.

전반적으로 관리비용이 증가하고 있지만, 용지매입에 투자되는 비용이 확대됨으로서 공원에 투자되는 관리비는 상대적으로 줄어들게 될 것이다. 따라서 도시개발비로 분류된 일반회계 예산, 지방교부세로는 관리비의 획기적인 증가를 기대하기 어려우므로, 도시공원사업에 대해 국가보조제도를 확립한 일본의 사례를 응용하고, 녹지관리기금의 조성을 위한 세외수입원의 신설, 수익프로그램의 개발, 정부의 특별교부금의 신설 등이 고려되어야 한다고 생각된다.

2) 공원의 세입예산의 경년변화

세입예산의 경년변화는 표 12와 같은데, 증가율은 '90년의 3억 8천만원에 비해 '93년은 5억 5천만원으로 45.6%의 증가하였으며, 공원별로 보라매, 두류공원이 4배 이상의 증가를 보였는데 부지사용료증가에 그 원인이 있으며, 달성공원은 -4.8%의 감소율을 보였는데 입장료의 비중(85%)으로 보아 이용자수의 감소에 그 원인이 있다고 생각된다.

단위면적당 평균세입은 128.0원/m<sup>2</sup>으로 나타났다고, 공원별로는 달성공원이 좁은 면적에 비해 이용자가 많아 2,266원/m<sup>2</sup>으로 가장 높고, 앞산공원이 5.3원/m<sup>2</sup>으로 가장 적게 나타났다.

세출에 대한 세입율은 평균 16.2%를 차지했고, 금강, 어린이, 달성공원 등 유료공원은

〈표 12〉 세입예산의 경년변화

단위 : 백만원

년도 공원	1990	1991	1992	1993 ( '90년대 비증가율)	세입/ 면적 (원/m <sup>2</sup> )	세입/ 세출 (%)
남 산	234	268	280	270(15.4)	90.9	8.2
서 울	1,836	2,015	2,216	3,418(86.2)	378.6	20.9
보 라 매	25	57	105	142(469.1)	349.1	2.5
대 청	155	179	160	156( 1.0)	569.8	18.2
금 강	195	208	316	323(65.9)	203.3	36.9
어 린 이	333	337	315	343( 3.0)	67.7	33.0
달 성	309	320	286	294(-4.8)	2,266.3	23.3
두 류	5	25	32	25(424)	14.7	2.6
앞 산	-	-	-	90( - )	5.3	6.3
평 균	386	426	464	562(45.6)	128.0	16.2

\* '93년도 세입은 추정액임.

36.9%, 33.0%, 23.3%로 높았고, 무료공원이 서울, 대청공원이 20.9%, 18.2%를 나타냈을 뿐 그외 공원은 10% 전후이거나 미만으로 나타났다.

3) 물적구성별 예산비율의 분석

물적구성별 예산비율은 표 13과 같은데, 인건비는 회계상의 분류방식을, 동물, 식물, 시설, 행정, 이용관리비 등은 산출기초의 내용에 따라 적용하였고, 기타관리비는 각 항에 분류하기 곤란한 용지매입비, 부지임차료 등을 포함시켰다.

전반적으로 인건비가 평균 37.6%로 가장 높았고, 시설비 23.6%, 행정운영비 20.8%, 식물비 7.7%, 기타 5.7%, 동물비 4.5%, 이

〈표 13〉 물적구성별 예산비율

단위 : 백만원(%)

공 원	인 건 비	동 물 비	식 물 비	시 설 비	행 정 운영비	이 용 비	기 타
평 균	785(37.6)	334(4.5)	221(7.7)	747(23.6)	566(20.8)	9(0.1)	255(5.7)
남 산	837(29.1)	65(2.3)	507(16.8)	1002(33.9)	516(17.9)	0	0
서 울	3310(23.5)	2721(19.4)	948(6.7)	4121(29.2)	2892(20.5)	76(0.6)	9(0.1)
보 라 매	620(18.9)	26(0.8)	208(6.9)	289(9.2)	555(18.1)	0.5(0.1)	2246(46.0)
대 청	322(40.0)	3(0.4)	75(9.2)	233(28.9)	148(18.2)	1(0.1)	26(3.2)
금 강	395(56.6)	1(0.2)	47(6.6)	129(18.0)	123(17.6)	1(0.1)	5(0.9)
어 린 이	433(45.1)	1(0.2)	58(5.9)	399(33.9)	136(13.9)	0	11(1.0)
달 성	484(43.0)	191(17.2)	41(3.6)	130(11.6)	276(24.5)	1(0.1)	0
두 류	301(40.5)	1(0.1)	50(7.5)	130(17.7)	252(34.2)	0	0
앞 산	356(41.8)	0	58(6.3)	288(29.8)	192(22.1)	0	0

\* 90- 93년도의 평균치임.

용비 0.1%순으로 나타났으며, 공원의 성격에 따라 일률적으로 적용할 수는 없지만 비슷한 경향치를 보였다고 할 수 있다. 다만, 동물원을 직영으로 관리하는 서울, 달성공원과 그의 공원은 조금 차이가 있었다.

인건비는 예산이 상위그룹인 서울지역의 공원은 29.1%, 23.5%, 18.9%로 낮았고, 그의 공원은 40.0%-56.6%로 높게 나타났다. 이는 일본을 사례로 한 이<sup>8)</sup>의 34.2%와 유사하다고 할 수 있다.

동물관리비는 동물원이 있는 공원인 서울 19.4%, 달성공원 17.2%로 비슷하였고, 사용 내역은 동물사료비가 약 70-80%를 차지하였고 그의 동물구입, 동물사시설보완 등이었다 식물비는 남산공원이 16.8%로 높았는데 산림의 관리(30%), “남산재모습찾기”에 소나무식재 및 보육(30-40%)에 사용되어 높았고, 대부분 공원은 산림관리비나 산불예방을 위한 산화경방요원의 인건비에 많은 비용이 소요되었다.

시설비는 대면적 공원인 남산, 서울, 어린이, 앞산공원 등에서 29.2%-33.9%로 높게 나타난 반면 그의 공원은 20% 이하를 나타내고 있다. 또한, 서울대공원의 시설비중 위탁관리비는 10.2%-13.6%를 차지하였다.

행정운영비는 두류공원이 34.2%로 가장 높았는데 수당, 복리후생비, 공공요금의 비용이 높기 때문이며, 그의 공원은 인건비의 성격이 강한 수당, 복리후생비 등이 40%-70%를 차지하여 인건비가 높은 공원일수록 행정운영비 내 인건비적 성격의 비율이 높아진다고 할 수 있다.

이용비는 이용자와의 직접적인 접촉에 소요되는 비용으로 서울대공원에서 참여 행사나 홍보유인물 등에 0.6%로 높게 사용하였다. 그의 공원은 야외결혼식용품, 충혼탑분향행사재료, 시민독서실의 도서 등에 매우 적은 양이 사용되었다.

전반적으로 물적요소중에 인건비의 성격을 가진 요인 즉, 대수선비나 시설비의 공사에 포함되어지는 인건비를 제외하더라도 재료비, 수용비 등에 포함되어 있는 각종 작업인부비, 유

지관리인부비, 행정운영비에 포함되어진 수당, 복리후생비 등을 포함한다면, 실제 인건비는 예산의 50%를 훨씬 상회할 것으로 보여진다. 앞으로 관리의 과제는 인건비의 감축이 중요한 과제라고 생각되며, 그에 앞서 각 공원의 물적 요소에 대한 면적적, 시설적 구분과 정확한 축척의 공원도면과 시설량에 대한 조사가 있어야 한다고 사료된다.

#### IV. 요약 및 결론

1. 사유지 면적이 44.2%로 가장 높았고, 이용증가율은 5년간 22%의 증가를 보였으며, 주요시설의 관리방식은 기준이 없이 공원마다 차이를 보였다.
2. 보호위주의 관리목표를 세우고 있었고, 관리인원이나 조직은 면적이나 시설에 따라 큰 차이를 보였으며, 관리작업의 수행방식은 대부분 직영체제를 유지하고 있었고, 1년 단위의 관리계획은 있지만 중장기 관리계획은 없었고, 관리기준에 있어 식물과 시설물 공히 명확한 기준이 없었다.
3. 주최행사는 서울대공원에서, 외부행사는 보라매공원에서 다수 행해졌으나 전반적으로 미미하였다. 주민참여의 현황은 부정기적이며 회수도 적었고, 이용서비스도 매우 열악하였다.
4. 단위면적당 전체 평균세출은 826원/m<sup>2</sup>이고, 단위면적당 평균세입은 128.0원/m<sup>2</sup>이고, 세입은 세출의 16.2%로 낮게 나타났다. 물적구성별 예산비율에서 인건비가 37.6%로 가장 높았다.

관리현황은 조방적인 관리수준에 머물고 있는 것으로 나타났는데, 합리적인 관리를 위해서는 사유지의 매입, 시설 관리방식의 효율화, 관리목표의 특성화, 관리인원 및 조직의 확충, 위탁관리의 적용, 이용서비스 전략, 인건비의 절감을 위한 방안 등의 방안에 대한 체계적인 자료의 집적과 연구가 필요한 것으로 생각되었다.

## 인용문헌

1. 公園管理事務所(1993), '92業務決算 및 '93業務報告書(9個公園).
2. 노정현, 박우서, 박경원(1992), 지방자치시대의 도시행정, 나남:339-352.
3. 大邱市 山林組合(1992), 造景地の委託管理에 관한 基礎的 研究, 慶北大農業科學技術研究所:58.
4. 朴容載(1994), 서울시 綠地管理制度의 變遷過程, '94林業科學 심포지엄:24-39.
5. 서울, 釜山, 大邱市(1990-93), 一般會計 歲入歲出豫算書
6. 서울, 釜山, 大邱市公園課(1992-93), 公園現況
7. 李基徹, 金東必(1989), 地域住民의 兒童公園 利用性 및 管理에 대한 意識分析, 韓國造景學會誌, 17(2):15-25.
8. 李基徹(1993), 日本의 都市公園의 運營管理體系와 改善에 관한 研究, 韓國造景學會誌, 21(2): 80-90
9. 鄭一燮(1993), 民營化의 必要와 正當化 條件에 관한 研究, 地方行政研究, 8(1):117-134.
10. 韓國地方行政研究員(1992), 都市公園의 造成과 財源調達에 관한 研究:95.
11. 洪性權(1994), 서울시 公園녹지정책의 방향과 公衆 민간 部分의 역할분담, 2000년대를 향한 서울시 公園녹지 정책의 미래방향 세미나:1-18 .
12. 金子忠一, 內山正雄(1983), 都市公園의 管理體制에 について의 研究, 造園雜誌, 46(5):99-104.
13. 東京都(1985), 東京의 公園, 東京都建設局公園綠地 部:319-330.
14. 山田勝巳, 藤吉信(1985), 都市公園とイベント開催につい て, 公園綠地, 46(1):6-9.
15. 林 泰義(1989), 近未來のトライアングル(市民 企業 行政)을 摸索する, 地域開發, Vol. 298: 2-6.
16. Grant W. shape, charles H. Odegaard. Wenonah F. F. Sharpe(1983), Park managemet, Jon Wiely & Sons, Inc.: 94-104.
17. Ralph COBHAM, Nick Burton, Rodney Helliwell, Tony Kendle, Suki Pryce, Margery Slatter(1990), Amenity Landscape Management, E & F.N.Spon Ltd, London:8.
18. Robert E. Sternloff And Roger Warren(1984), Park and Recreation Maintenance Management (2nd ed.), N. Y., John Wiley & Sons, Inc:2-10.