

도시공원 특성에 따른 관리유형의 평가

김효정* · 강은지* · 조중현**

*서울시립대학교 대학원 조경학과 · **(주)명소IMC

An Evaluation on Management Types by Characteristics of Urban Parks

Kim, Hyo-Jung* · Kang, Eun-Jee* · Cho, Joong-Hyun**

*Dept. of Landscape Architecture, Graduate School, University of Seoul

**Myeong-So IMC

ABSTRACT

The purpose of this study was to suggest customized management methods tailored to the characteristics of each type of park. Related literature was reviewed to determine the types of and management methods for urban parks to discuss the possibility of the involvement of citizens in park management and committing park management to the private sector. As a result of analyzing the literature, it has been found that each park should be managed separately according to its type in light of its characteristics and the strengths and weaknesses of each management method. For this reason, this must be a very important element for preventing damaging behavior at tourist destinations.

First, natural mountainous parks are ordinary parks that do not require any professional management knowledge or skills. Accordingly, these parks should be managed by the districts in which they are located. Second, eco-oriented parks ask for specialized management. As domestic cases show, it will be advisable to commit the management of these parks to specialized, highly-experienced private organizations. Third, facilities-centered parks are large in size in response to the diverse needs of citizens, and it seems that a combination of different methods is better than merely sticking to any particular method.

Key Words: Management of The Urban Parks, Types of Urban Parks, Natural Mountainous Parks, Eco-Oriented Parks, Facility-Centered Parks

국문초록

본 연구는 최근 공원관리에 대한 새로운 방법론이 요구됨에 따라 공원유형을 재분류하고, 그에 적합한 관리방식을 제안하고자 하였다. 제안된 공원유형은 공원이용자, 이용시설 및 자원, 관리업무의 난이도에 따라 ‘산지자연형 공원’, ‘생태목적형 공원’, ‘시설집중형 공원’으로 분류할 수 있었다. 이를 바탕으로 공무원과 일반시민 등 이용자로 나누어 설문조사를 한 결과, 산지자연형 공원은 주민들이 일상적으로 이용하는 공원으로 전문적인 지식이나 기술을 필요로 하지 않으므로

Corresponding author: Joong-Hyun Cho, Myeong-So IMC, Gwangju 502-827, Korea, Tel.: +82-62-382-9435, E-mail: jhcho0427@hanmail.net

자치구에서 관리하는 것이 적합한 것으로 나타났다. 생태목적형 공원은 전문성이 요구되는 공원으로 전문성을 가진 민간단체를 지정하는 것이 좋으며, 시설집중형 공원은 복합적인 공간으로한 방식보다는 다양하고 복합적인 관리방식이 필요한 것으로 나타났다.

주제어: 도시공원 관리, 도시공원의 유형, 산지자연형 공원, 생태목적형 공원, 시설집중형 공원

I. 서론

시대의 변화에 따른 시민들의 욕구가 다양해짐에 따라 이를 충족시키고 질 높은 환경을 제공하기 위해 많은 녹지와 공원이 조성되고 있다. 2009년 창포원, 북서울 꿈의 숲, 서서울문화공원이 조성되어 개장하였으며, 2011년 중랑생태문화공원, 푸른수목원 등이 개장될 예정이다. 또한, 공원의 양적 증대뿐만 아니라 기존 공원을 재조성하는 리노베이션 계획도 예정되어 있어 공원 환경은 변화되고 개선될 것으로 예상된다.

이에 따라 이미 조성된 공원과 향후 조성될 공원이 시민들에게 만족할 만한 서비스를 제공하기 위해서는 공원관리에 대한 새로운 방법론이 요구된다. 현재 도시공원의 관리는 조직과 체계, 이용자의 욕구, 유지관리에 대한 기초적인 계획을 세우지 못한 채 현상 유지의 관리수준을 벗어나지 못하고 있으며, 이러한 원인은 관리 전문기구 및 인력 부족에 있다는 전문가 의견이 지배적이다(서울특별시, 1995). 또한, 현재 공원관리는 신규공원이 조성될 때마다 사업소를 신설하는 등 조직이 확대되어 비효율적인 운영이 되고 있으며, 생태공원 등 공원이 다양화됨에 따라 관리업무에 전문성이 요구되지만 현행 조직원들은 공원관리업무에 대해 전문성이 떨어지는 등 전문인력도 부족한 상태이다.

현재 도시공원을 관리하는 방안으로는 직영관리, 시설관리공단, 민간업체, 시민참여에 의한 관리를 포함하는 위탁관리가 있다. 서울시의 직영관리는 시 관리공원과 구 관리공원으로 구분되어 관리되어야 하지만, 제반 여건 부족으로 시 관리공원을 구에서 관리하고 있는 실정이다. 또한, 위탁에 의한 관리는 시설관리공단의 경우 어린이대공원이 서울시시설관리공단에서 관리되고 있긴 하나 예산상의 문제 등 다양한 문제를 안고 있다. 민간업체에 의해 관리되는 경우에는 질 좋은 서비스를 제공할 수 있는 반면 관리업무가 제한적이고 수동적이며 책임 있는 행정이 부족할 수 있다. 시민참여에 의한 관리는 효율화뿐만 아니라 주인정신, 애착심 등 정신적인 만족감을 줌으로써 시민의식을 성숙시키는 큰 장점이 있다. 그러나 이는 미리 시민들의 요구에 적합한 관리방안을 준비하고 진행해야 더 큰 효과가 있다는 것을 명심해야 한다.

이러한 다양한 관리 기법을 공원에 적절하게 적용하기 위해

서는 무엇보다 공원특성별 공원관리 업무를 전문화해야 하며, 시민 인식 조사를 통해 시민 욕구에 맞는 관리방안을 수립해야 한다. 본 연구는 이와 같은 배경을 바탕으로 현 서울시 공원을 특성별로 분류하고, 공원을 실제 운영하는 관리자와 이용하는 이용자간 관리인식을 조사·분석하여 공원특성별 관리방안을 제시하고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 도시공원 유형에 관한 연구

도시공원은 「도시공원및녹지등에관한법률」의 제4장 '도시공원의 설치 및 관리'의 제15조 '도시공원의 세분 및 규모'에서 도시공원을 그 기능 및 주제에 의하여 생활권 공원과 주제공원으로 분류하며, 생활권 공원은 소공원, 어린이공원, 근린공원으로 세분되고, 주제공원은 역사공원, 문화공원, 수변공원, 묘지공원, 체육공원, 그 밖에 특별시·광역시 또는 도의 조례가 정하는 공원으로 세분된다.

생활권 공원은 도시생활권의 기반공원 성격으로 설치·관리되는 공원으로 소공원, 어린이공원, 근린공원을 포함한다. 소공원은 소규모 토지를 이용하여 도시민의 휴식 및 정서함양을 도모하기 위해 설치하는 공원이며, 어린이 공원은 어린이의 보건 및 정서생활의 향상에 기여함을 목적으로 설치된 공원이다. 마지막으로 근린거주자 또는 근린생활권으로 구성된 지역생활권 거주자의 보건·휴양 및 정서생활의 향상에 기여함을 목적으로 설치된 공원을 근린공원이라 한다. 근린공원은 면적에 따라 근린생활권, 도보권, 도시지역권, 광역권으로 세분된다(표 1 참조).

주제공원은 생활권공원 외에 다양한 목적으로 설치되는 공원으로 역사공원, 문화공원, 수변공원, 묘지공원, 체육공원을 포함한다. 역사공원은 도시의 역사적 장소나 시설물, 유적·유물 등을 활용하여 도시민의 휴식·교육을 목적으로 설치하는 공원을 말하며, 문화공원은 도시의 각종 문화적 특징을 활용하여 도시민의 휴식·교육을 목적으로 설치하는 공원을 말한다. 수변공원은 도시의 하천변·호수변 등 수변공간을 활용하여 도시민의 여가·휴식을 목적으로 설치하는 공원이며, 묘지공원은 묘지이용자에게 휴식 등을 제공하기 위하여 일정한 구역 안

표 1. 도시공원의 유형

공원구분	설치목적
생활권공원	소공원 소규모 토지를 이용하여 도시민의 휴식 및 정서함양을 도모하기 위하여 설치하는 공원
	어린이공원 어린이의 보건 및 정서생활의 향상에 기여함을 목적으로 설치된 공원
	근린공원 근린거주자 또는 근린생활권으로 구성된 지역생활권 거주자의 보건·휴양 및 정서생활의 향상에 기여함을 목적으로 설치된 공원
주제공원	역사공원 도시의 역사적 장소나 시설물, 유적 등을 활용하여 도시민의 휴식·교육을 목적으로 설치된 공원
	문화공원 도시의 각종 문화적 특징을 활용하여 도시민의 휴식·교육을 목적으로 설치하는 공원
	수변공원 도시의 하천변·호수변 등 수변공간을 활용하여 도시민의 여가·휴식을 목적으로 설치하는 공원
	묘지공원 묘지이용자에게 휴식 등을 제공하기 위하여 일정한 구역 안에 장사 등에 관한 법률 제2조제6호의 규정에 의한 묘지와 공원시설을 혼합하여 설치하는 공원
	체육공원 주로 체육활동을 통하여 건전한 신체와 정신을 배양함을 목적으로 설치하는 공원
	그 밖에 특별시·광역시 또는 도의 조례가 정하는 공원

자료: 도시공원및녹지등에관한법률 제2조, 제15조

에 「장사등에관한법률」 제2조 제6호의 규정에 의한 묘지와 공원시설을 혼합하여 설치하는 공원이다. 체육공원은 주로 운동경기나 야외활동 등 체육활동을 통하여 건전한 신체와 정신을 배양함을 목적으로 설치하는 공원이며, 이 외 특별시·광역시 또는 도의 조례가 정하는 공원이 있다.

그러나 실제 도시공원의 이용형태 및 기능은 시민의 다양한 요구에 적절하게 대처하지 못하고 있다. 또한, 잠재되어 있는 기존 도시공원의 자원을 활용하는데 장애가 되며, 공원자원의 특수성을 살린 도시공원 조성에도 장애가 되고 있다(김종규 등, 2002). 그뿐만 아니라 법제적으로 공원의 유형이 다양하게 분류되어 있음에도 불구하고 2008년 조성된 공원 1,860개소 중 근린공원 247개소, 어린이공원 1,082개소, 소공원 2개소, 주제공원 7개소로 조성된 공원의 대부분이 어린이공원과 근린공원에 해당한다. 따라서 현재의 추세를 반영하고 공원의 관리에 중점을 둔 공원의 유형 분류가 필요한 것으로 판단된다.

2. 도시공원 관리방식에 관한 연구

공원관리의 주체에 관해 김원주(2007)는 서울시에 녹지를 관리하는 유형을 크게 세 가지로 나누었다. 즉, 공공이 직접 관리하는 형태, 민간이 위탁하여 관리하는 형태, 민간과 관이 파트너십을 맺어 공동으로 관리하는 형태이다. 공공이 직접 관리하는 형태로 서울시, 자치구, 시설관리공단, 사업소 등이 있으

며, 대부분의 공원이 이에 속한다. 민간 파트너십 형태로 관리하는 공원으로는 서울숲, 시민단체가 위탁 받아 관리하는 공원으로는 고덕수변 생태공원이 해당된다.

이명호(2006)는 공원관리의 주체를 관리방법에 따라 직영에 의한 관리와 간접관리에 의한 간접경영방식으로 구분하였다. 직영에 의한 관리는 공무원에 의하여 운영되는 방식으로 시와 구에서 관리하는 공원이 이에 해당된다. 위탁이란 직영 이외의 간접경영방식으로 공단(공사)에 의한 운영과 민간위탁에 의한 운영으로 구분할 수 있다고 하였다. 본 연구에서는 이를 좀 더 세분화하여 시의 사업소와 구에 의한 직영관리, 공단과 민간업체 등의 위탁 관리, 시민 참여에 의한 관리를 고찰하였다.

1) 직영에 의한 관리

서울시 직영관리는 시 관리공원과 구 관리공원으로 구분하여 관리하고 있다. 그러나 현재 제반 여건 부족으로 시 관리공원을 구에서 관리하고 있는 실정이다. 서울시 도시공원조례의 기준인 면적 10만㎡(면적기준) 이상인 시 관리 공원을 구에서 관리하고 있는 공원이 많으며, 구청은 기본적으로 구민이용을 전제로 한 구 관리공원만을 관리하여야 하지만 관할 구역 내 서울시 관리공원에 대해 관리를 해야 하는 부담을 안고 있다.

시 관리공원과 구 관리공원의 대상 선정기준인 면적 10만㎡ 이상 기준은 단지 공원의 물리적인 규모만을 기준으로 한 것으로, 규모가 작더라도 서울시의 중심성이 있는 공원 등은 별도의 기준으로 이용자 실태, 공원의 성격 등을 고려할 필요가 있다(서울특별시, 1995).

2) 위탁에 의한 관리

위탁이라 함은 직영 이외의 간접경영방식으로 공단에 의한 운영과 민간위탁에 의한 운영 등으로 구분하여 고려할 수 있다(이명호, 2006).

(1) 시설관리공단

시설관리공단은 지방자치단체가 전액 출자하여 설립된 지방 공기업으로 현재 서울시에서 공기업 위탁관리가 되고 있는 도시공원은 서울시시설공단에 의한 어린이대공원이 있다. 공기업 위탁관리는 관리의 전문화와 효율성을 높이기 위해 시행되고 있으나, 예산상의 문제와 공원의 공익적 측면, 행정적 측면에서 문제가 제기되고 있다. 특히, 시설관리공단은 서울시의 시설을 관리하고 있는 공기업으로 다양한 성격의 시설들과 함께 일부 공원을 관리하고 있기에 내부 자원 배부 결정에 따라 공원 관리사업 부분의 중요성이 낮게 취급될 수 있다. 또한, 현재 어린이대공원 관리를 포함한 17개 주요 사업을 수행하고 있어 3개 푸른도시사업소 및 서울대공원의 운영 및 관리까지 사업영역이 확대되면 조직이 지나치게 비대화되어 운영의 효율성을 저해할 우려도 있다. 따라서, 서울시 푸른도시사업소(구, 공원녹

지관리사업소)의 관리기능이 확대된다면, 가급적 서울시의 관리대상으로 포함시키되 부분적인 유희시설에 대해서는 시설이 용권을 임대하는 방안을 검토해야 한다(서울특별시, 1995).

(2) 민간업체

공원은 쾌적성을 증진하는 서비스로서 도시공공서비스에 속하게 되는데, 이 때문에 공원관리업무에서의 민영화도 나타나게 되었다. 민간위탁은 정부부문의 과부하현상을 감소시켜 주면서 보다 효율적인 서비스를 공급할 수 있지만 나름대로 조건과 한계를 지니기도 한다. 장점으로는 민간부문의 경쟁성과 이윤동기를 촉진시킴으로써 서비스 전달 비용의 감소와 인건비 절감 등 비용절감과 질 좋은 서비스를 제공할 수 있으며, 정부부문에 부족한 전문성을 민간부문에 충족시킬 수가 있다(경기개발연구원, 1997; 박동수, 1990; 서울특별시, 1995).

그와 반면 지나친 이윤동기에 집착함으로써 저임금이 우려되며, 서비스 단가가 높지만 질이 낮아질 수 있다. 계약과정에서 부패가 개입될 여지가 높고 민간기업의 도산으로 서비스공급이 중단될 수도 있다. 또한, 적절한 민간기업의 부재와 특정 서비스분야에서 민간기업의 과소로 경쟁유발이 어려울 수도 있으며, 공원관리를 위탁받아 시행하므로 관리업무가 제한적이고 수동적이며 책임 있는 행정이 부족할 수 있다(경기개발연구원, 1997; 박동수, 1990; 서울특별시, 1995; 임현주, 2003).

서울시는 일본의 경우 위탁관리방안을 이용자 관리측면의 운영관리와 시설관리측면의 유지관리로 구분하고 있다고 밝히며, 서울시의 위탁관리방안 도입시 이에 대한 적극적인 검토가 필요하다고 하였다. 서울시 공원 내 시설물도 위탁관리가 이루어지고 있는데, 시설별 관리 유형은 매점, 식당, 휴게소 등 편의시설과 테니스장, 수영장 등 운동시설로 구분되어진다. 공원 규모가 큰 사업소 산하 공원일수록 다양한 위탁관리가 발생하며, 노원구와 관악구 같은 경우, 타 구에 비해 위탁관리 시설물을 많이 보유하고 있는데, 이는 수락산, 관악산 도시자연공원 등 대규모 공원을 보유하고, 많은 이용객을 유도, 높은 수익을 보장하기 때문이다(서울특별시, 1995).

(3) 시민참여에 의한 관리

시민들의 공원관리 참여는 관리의 효율화뿐만 아니라 주인의식과 애착심, 소속감을 얻게 해줌으로써 정신적인 만족감을 주며, 시민의 공동체 의식, 시민의식의 성숙을 촉진한다. 공원이용시 안전하고 쾌적한 이용과 행정적 측면에서도 관리인력과 비용의 절감효과를 가져올 수 있다. 시민들의 활발한 참여와 활동은 공무원들의 사고방식과 행동패턴을 바꾸어 놓을 수 있으며, 시민들은 공무원들에게 중앙 의존적 사고를 버리고 자주성, 창의성을 발휘할 것을 촉구하고, 시민의 활발한 의견투입과 감시활동은 공무원들의 의식과 정책과정에 변화를 가져올 수 있

다. 이와 같은 시민참여를 위한 의식의 변화는 공원관리에 참여함으로써 변화를 가져올 수 있다(김미나, 2006).

III. 연구방법

1. 조사분석 방법

현재 법제적으로 분류되어 있는 공원의 유형은 조성시의 유형으로 향후 조성될 공원과 기 조성된 공원의 효율적인 관리를 위한 공원의 유형 분류가 필요하다. 이에 본 연구는 공원을 특성별로 유형화하고 그에 따른 관리자와 이용자의 인식 차이를 조사·분석하여 적절한 관리방식을 제안하고자 하였다. 선행연구 및 문헌 조사를 통해 도시공원의 유형분류 기준을 선정하고, 이에 대한 시민 및 관리자의 인식을 알아보기 위하여 설문 조사를 실시하였다. 설문은 총 3부분으로 서울공원관리에 관한 전반적인 내용과 앞서 분류한 산지자연형, 생태목적형, 시설집중형 공원의 관리방식에 관한 인식, 마지막으로 공원관리의 시민 참여 필요성과 원하는 참여 분야로 나뉜다(표 2 참조).

조사대상자는 관리자 집단에 공무원(시청, 구청, 푸른도시사업소, 서울시설공단)을 선정하였고, 시민단체에는 서울숲 사랑모임과 길동지기, 공원살피미, 일반시민을 선정하였다. 조사방법은 구조화된 설문지를 이용하여 직접설문조사를 실시하였으며, 2009년 10월 19일부터 26일까지 총 8일간 진행하였다. 유효표본 총 103부를 수집하였고, 자료는 사회과학통계패키지 SPSS Ver 12.0 프로그램을 활용하여 분석하였다.

2. 인구통계학적 특성

조사결과 응답자는 전체 응답자의 53.3%(55명)이 시민단체로 46.7%(48명)은 관리자로 나타났다(표 3 참조).

구체적인 항목을 살펴보면 시민단체의 경우 서울숲사랑모임이

표 2. 설문지의 변수

구분	설문항목의 구성내용
공원 관리	서울시 공원관리의 문제점
	서울시 도시공원의 효율적인 운영방식
유형별 관리인식	산지 자연형 관리방식
	생태 목적형 관리방식
	시설 집중형 관리방식
시민참여	시민참여의 필요성
	시민이 참여하길 원하는 분야
개인특성 관련	직업, 소속

표 3. 인구학적 특성

구분	내용	빈도(%)
관리자	시청공원 관리자	12(11.7)
	푸른도시사업소 관리자	11(10.7)
	구청공원 관리자	13(12.6)
	어린이대공원 관리자	12(11.7)
시민단체	서울숲 사랑모임	19(18.4)
	길동지기	9(8.7)
	공원살피미	10(9.7)
	일반시민	17(16.5)
계		103(100.0)

18.4%(19명)로 가장 높게 나타났으며, 일반시민이 16.5%(17명), 공원살피미(9.7%), 길동지기(8.7%)로의 순으로 나타났다.

관리자의 경우 구청공원 관리자가 12.6%(13명)로 가장 높게 나타났다으며, 어린이대공원 관리자와 시청공원 관리자가 11.7%(12명)로 동일하게 나타났다. 그와 비슷하게 푸른도시사업소 관리자도 10.7%(11명)로 나타나 관리자 사이에 비슷한 비율이 나타났다.

IV. 결과 및 고찰

1. 도시공원 유형화

본 연구에서는 기존의 도시공원 관리에 있어서 공원의 관리 업무 특성에 따른 유형분류가 시도되지 않았던 국내 연구동향을 고려하여, 관리방식 산정을 위한 도시공원의 분류 기준을 3가지로 정립하였다.

첫째, 도시공원을 서울시민 전체가 이용하는지 주로 공원 근처 주민이 이용하는지 공원 이용자를 고려한다. 둘째, 공원의 이용시설 및 자원이 자연경관 즉, 산인지 휴양시설이나 유희시설 등의 유인시설인지, 이 모든 것이 복합된 특수/복합시설인지를 고려한다. 셋째, 서울시 도시공원 관리 업무의 특성을 고려하여 일상적인 일반 업무인지 전문적 기술이 요구되는 전문 업무인지를 고려한다. 이를 토대로 공원의 유형을 분류해 보았다.

공원 유형분류 기준인 공원이용자, 이용시설 및 자원, 관리업무의 난이도에 따른 세부기준은 표 1과 같다. 이 기준에 따라 공원을 유형화하여 세 가지로 분류하였다. 분류된 세 가지의 유형은 산지자연형 공원, 생태목적형 공원, 시설집중형 공원으로 명명하였다(표 4 참조).

1) 산지자연형 공원

산지자연형 공원은 표 4 세부기준의 A1B1C1, A2B1C1에 해당

표 4. 공원 유형분류의 세부기준

분류기준	세부기준
공원이용자(A)	지역(구) 이용자(A1)
	서울시민 전체 혹은 기타시 이용자(A2)
이용시설 및 자원(B)	산, 호수 등의 자연경관(B1)
	휴양시설, 유희시설 등의 유인시설(B2)
	특수/복합시설 또는 특수자원(B3)
관리업무의 난이도(C)	일상적 관리수준(C1)
	전문적인 관리(C2)

하는 공원으로 이용자는 지역민을 포함한 서울시 전체 이용자가 이용하는 곳으로 자연경관 위주의 이용시설 및 자원을 이용하며, 일상적 관리수준의 관리업무가 필요한 공원이다. 산지자연형 공원의 일상적, 주기적 관리업무는 주로 수목 등의 식물관리, 시설물의 유지관리업무가 해당된다. 구릉지성 공원이 많은 서울의 공원들은 교목이나 관목 등 수목의 전정 및 관수, 시비, 제초, 방충해 방제 등 식물관리가 주요 업무라고 할 수 있다. 시설물의 경우는 주민체육시설 등의 보수 및 유지관리, 화장실 관리가 해당된다. 공원시설물은 그 크기와 기능이 다양한데, 수목이라도 야생초화류나 집단적 초화류 식재 같은 경우는 일상적인 관리대상이라 할 수 없으며, 교양시설이나 휴양 편익시설의 경우도 카페테리아 등의 서비스 기능을 갖춘 시설일 경우는 단순한 유지관리 대상에서 제외된다.

2) 생태목적형 공원

생태목적형 공원은 표 4의 A2B3C2에 해당되는 공원으로 서울시 전체의 시민이 이용하며 특수/복합시설 또는 특수자원인 생태자원을 이용하고, 전문적인 관리가 공원이다. 최근 도시환경에서 자연생태계 보존의 필요성이 대두되면서 도시공원 중에는 야생 초화류원이나 생태연못, 습지 등을 도입하여 질 높은 경관 및 환경을 제공하려 한다. 이들 시설들의 관리에 있어서는 초화류의 관리 및 생태공원 등의 관리에 상당히 많은 유지관리 인력이 소요될 뿐만 아니라 화훼나 생태에 대한 전문적인 지식이 요구된다. 꽃묘나 잔디, 야생초화류와 같이 경관의 수준을 유지하기 위하여 화훼 등의 소재와 생태에 대한 전문적인 지식을 가진 관리가 이루어져야 한다. 생태연못 또한 다른 시설들보다 세밀한 관리가 요구되고, 지속적으로 생태계의 변화를 모니터링해야 한다.

3) 시설집중형 공원

시설집중형 공원은 서울시 전체 혹은 기타 시의 시민이 이용하는 공원으로 휴양시설, 유희시설들이 있으며, 전문적인 관리가 필요한 표 4의 A2B2C2에 해당되는 공원을 말한다. 도시공

원에 대한 욕구가 다양화되면서 위락적 수요 또한 증가하고 있다. 기존 도시공원에는 그네·미끄럼틀, 시소·정글짐 같은 유희시설이 도입되어 있지만, 이러한 시설들만으로는 진화하는 위락욕구가 충족될 수 없기 때문에 하나의 공원 내에서 위락, 휴식, 문화, 편익 등의 기능을 복합적으로 수용하여 이용자들의 공원만족도를 높이도록 구성되어 있다. 이들 시설은 유료화가 가능한 여건을 갖추고 있으므로 마케팅 측면의 적극적인 관리가 필요하다.

새롭게 분류된 공원 유형을 기존의 공원 유형과 매치시켜 보면 표 5와 같다. 산지자연형 공원은 기존 공원 유형 중 도시공원의 일상적이고 주기적인 관리업무가 필요한 공원으로 소공원, 어린이공원, 근린생활권, 도보권 근린공원, 구릉지성의 도시지역권, 광역권 근린공원, 도시자연공원, 묘지공원과 체육공원이 해당된다. 생태목적형 공원은 생물서식처 확보가 중요한 공원으로 도시지역권 근린공원이나 광역권 근린공원에 해당되는 생태공원이 생태목적형 공원에 해당된다.

최근 신규 대형 공원들이 조성되고 있는데, 이들 공원은 근린공원으로 구분되기는 하지만, 일상적인 근린공원들과는 관리내용에 차이가 많다. 이 공원들은 시설중심의 공원이라 할 수 있는데 대부분 넓은 면적에 종류가 다양하고 복합적이며, 유지관리가 전문적으로 필요한 시설이 도입된 공원으로 기존의 도시지역권, 광역권 근린공원이 이에 해당된다. 서울시 도시공원을 본 연구의 공원 유형으로 분류하면 다음과 같다(표 6 참조).

2. 서울시 공원관리에 관한 인식

1) 서울시 공원의 전반적인 관리방식

공원의 유형별 적합한 관리방식을 알아보기 전에 서울시 공원의

표 5. 공원 유형의 비교

현행법에 따른 공원 유형	관리특성을 따른 공원 유형	
소공원	산지자연형 공원	
어린이공원	산지자연형 공원	
근린생활권공원	산지자연형 공원	
생활권공원	도보권근린공원	산지자연형 공원 생태목적형 공원
	도시지역권근린공원	생태목적형 공원 시설집중형 공원
	광역권근린공원	산지자연형 공원 생태목적형 공원 시설집중형 공원
주계공원	묘지공원	시설집중형 공원
	체육공원	시설집중형 공원
도시자연공원	산지자연형 공원	

표 6. 공원 유형에 따른 서울시 도시공원 분류

공원 유형	공 원 명	
산지자연형	근린생활권	천호공원, 간대배공원, 훈련원공원, 도곡공원 등
	도보권	영등포공원 등
	도시지역권	사직공원, 삼청공원, 고척공원, 배봉산공원, 답십리공원, 상도공원, 오금공원, 와룡공원, 달터공원, 서리풀공원 등
	광역권	오동공원, 초안산공원, 백련공원, 청량공원, 봉화산공원 등
도시자연공원	관악산공원, 봉산공원, 용마산공원, 수락산공원, 불암산공원 등	
시설집중형	서울숲, 여의도공원, 어린이대공원, 북서울 꿈의 숲 등	
생태목적형	길동자연생태공원, 서울창포원, 월드컵공원 등	

표 7 서울시 공원의 전반적인 관리방식

구분	관리자	시민단체	전체
	빈도(%)	빈도(%)	빈도(%)
전체공원을 동일방식으로 관리	9(8.9)	2(2.0)	11(10.9)
공원 유형별로 관리	40(39.6)	48(47.5)	88(87.1)
기타	0(0)	2(2.0)	2(2.0)
계	49(48.5)	52(51.5)	101(100.0)

전반적인 관리방식에 대해 알아보았다.

구체적인 내용으로 일괄적으로 동일방식으로 관리하는 것이 적합하다고 생각하는지 공원 유형별로 관리하는 것이 적합하다고 생각하는지 알아보았다. 조사 결과, '서울시 공원을 유형화하여 유형별 관리'가 관리자 39.6%(40명), 시민단체 및 동호회 47.5%(48명)로 높게 나타났다(표 7 참조). 이로써 관리자와 시민단체 및 동호회 모두 전체공원을 동일방식으로 관리하는 것보다 공원을 유형별로 관리하는 것이 더 효율적인 것으로 생각하는 것으로 보인다.

2) 서울시 공원관리의 문제점

서울시 공원관리의 문제점으로 관리자는 '공원관리 인력 및 관리비 부족'이 41.6%(37명)로 가장 높았으며, 시민단체 및 동호회는 '공원녹지의 전문성 결여', '장기적 공원관리계획의 부재'가 각각 27.6%(27명)로 가장 높은 비율을 차지하였다. 유의수준 $\alpha = 0.05$ 에서 '공원녹지의 전문성 결여', '프로그램 편중', '공원관리 인력 및 관리비 부족', '신규수요에 대응하기 어려운 조직 운영' 항목이 통계적으로 유의하게 나타나 그룹별로 공원관리의 문제점 인식에 차이가 있음을 알 수 있었다(표 8 참조). 따라서, 앞으로 공원관리의 전문성에 중점을 두고 관리해야 할 것으로 판단되며, 장기적으로 공원관리계획을 세워 실현해 나가야 할 것이다.

표 8. 서울시 공원관리의 문제점

문제점	관리자	시민단체	전체
	빈도(%)	빈도(%)	빈도(%)
관리주체별 관할 공원 구분 불명확	4(4.5)	7(7.0)	11(5.9)
공원 녹지의 전문성 결여	8(9.0)	27(27.6)	35(18.7)
장기적 공원관계획의 부재	20(22.5)	27(27.6)	47(25.1)
프로그램 편중	3(3.4)	15(15.3)	18(9.6)
공원관리 인력 및 관리비 부족	37(41.6)	14(14.3)	51(27.3)
신규수요에 대응하기 어려운 조직 운영	17(19.0)	8(8.2)	25(13.4)
계	89(100.0)	98(100.0)	187(100.0)

3) 서울시 도시공원의 효율적인 운영방식

시민의 만족도를 향상시키고 더 나은 서비스를 제공하기 위해 효율적일 것이라 생각되는 운영방식으로 '전담기구 설립 후 관리'가 29.1%(30명)로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 '시 직영' 26.2%(27명), '시민참여' 22.3%(23명)의 순으로 나타났다. 그룹별로 보면 관리자는 '시 직영' 43.1%(22명), '전담기구 설립 후 관리' 23.5%(12명)의 순으로 나타났으며, 시민단체 및 동호회는 '시민참여' 42.3%(22명), '전담기구 설립 후 관리' 34.6%(18명)의 순으로 나타났다. 이는 카이제곱 값 42.995, 자유도 6, 유의확률 0.00으로 그룹간 효율적이라 생각되는 운영방식에 차이가 있음을 알 수 있었다(표 9 참조). 시민단체는 공원의 효율적인 운영방식으로 전문성을 꼽은 것으로 보아 전담기구를 설립하여 관리하는 것이 공원관리의 전문성을 향상시킬 수 있을 것이라 기대하고 있다는 것을 알 수 있다.

3. 공원 특성별 적정 관리방식

1) 산지자연형 공원에 적합한 관리방식

지역민들이 일상적으로 이용하는 구릉지성의 공원으로 일상적인 관리수준의 공원으로 산지자연형 공원의 적합한 관리방식이다. 관리자와 시민단체 및 동호회 모두 '자치구에 관리위임'이 각각 55.8%, 39.2%로 가장 높게 나타났다(표 10 참조). 이에 대한 장단점을 분석한 결과, 응답자들은 산지자연형 공원을 자치구에 관리 위임했을 경우 책임소재가 분명하며, 관리실태의 정확한 파악이 가능하지만, 전문적인 관리가 불가능하고 업무가 타성화 될 것이라 생각하는 것으로 나타났다(표 11 참조).

이상의 내용을 문헌조사와 사례조사를 통해 종합해 보면 산지자연형 공원의 경우, 자치구 관리가 공원의 주 이용자인 주민과 관리자가 직접 소통함으로써 만족도 향상에 기여할 수 있으며, 주민들의 민원발생시 구청에 의한 신속한 대응으로 신뢰감을 확보할 수 있다.

2) 생태목적형 공원에 적합한 관리방식

서울시민 전체가 이용하는 특수한 주제를 가진, 전문적인 관리를

표 9. 서울시 도시공원의 효율적인 운영방식

구분	관리자	시민단체	전체
	빈도(%)	빈도(%)	빈도(%)
시 직영	22(43.1)	5(9.6)	27(26.2)
자치구에 관리 위임	9(17.7)	4(7.7)	13(12.6)
민간위탁	0(0.0)	3(5.8)	3(2.9)
전담기구 설립 후 관리	12(23.5)	18(34.6)	30(29.1)
시민참여	1(2.0)	22(42.3)	23(22.3)
서울시설공단	5(9.8)	0(0.0)	5(4.9)
기타	2(3.9)	0(0.0)	2(2.0)
계	51(100.0)	52(100.0)	103(100.0)

표 10. 산지자연형 공원에 적합한 관리방식

구분	관리자	시민단체	전체
	빈도(%)	빈도(%)	빈도(%)
시 직영	12(27.9)	11(21.6)	23(24.5)
자치구에 위임 관리	24(55.8)	20(39.2)	44(46.8)
서울시설공단	3(7.0)	1(1.9)	4(4.3)
공원관리공단	4(9.3)	6(11.8)	10(10.6)
시민단체 + 서울시	0(0.0)	13(25.5)	13(13.8)
계	43(100.0)	51(100.0)	94(100.0)

표 11. 산지자연형 공원에 적합한 관리방식의 장·단점

구분	내용		빈도
자치구에 관리위임	장점	책임소재 분명	17
		관리실태의 정확한 파악	16
	단점	업무의 타성화	15
		전문적인 관리 불가능	18
계			66

요하는 공원에 적합한 관리방식으로 '공원관리공단을 설치하여 운영'이 29.1%(27명)로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 '시 직영' 25.8%(24명), '시민단체와 서울시 합동'이 22.6%(21명)으로 나타났다(표 12 참조).

그룹별로 보면 관리자는 '시 직영' 40.5%(17명)의 응답비율이 높았으며, 시민단체 및 동호회는 '공원관리공단을 설치하여 운영' 35.3%(18명), '시민단체와 서울시 합동' 29.4%(15명)의 순으로 나타나 그룹별 생태목적형 공원의 적합한 관리방식에 차이가 있음을 알 수 있다. 관리자의 경우 현재 서울시 푸른도시사업소에서 생태공원을 관리하고 있으므로 현재 관리방식을 고수하려는 것으로 판단되며, 시민단체 및 동호회는 생태공원의 특성상 전문적인

관리가 필요하기 때문에 전문성이 있을 것이라 생각되는 공원관리공단을 설치하여 관리하는 것이 적합하다고 생각하는 것으로 판단된다.

생태목적형 공원의 장단점에 대한 응답을 살펴보면 공원관리공단에 관리위임할 경우, 이용자에게 양질의 서비스를 제공하고 전문가를 합리적으로 이용할 수 있으며, 대규모 시설물의 합리적 이용이 가능하지만, 필요 이상의 인건비와 관리비가 소요될 것으로 생각하는 것으로 나타났다. 관리자의 경우 생태목적형 공원은 시 직영으로 관리해야 한다는 의견이 많았는데, 시 직영으로 관리할 경우의 장점으로는 책임 소재가 분명하다는 점이 있지만, 업무가 타성화 되고 신규수요에 대응하기 어려운 조직이라는 단점이 있다고 생각하는 것으로 나타났다(표 13 참조).

생태공원은 놀이공원보다 공공성이 강하고 강한 외부경계를 유발하는 긍정적 외부성이 존재하므로 공공부문 관리는 필연적이라고 할 수 있다. 그러나 관리업무의 성격으로 보면 생태계 보전 및 관리, 생태계 모니터링 및 이용자관리 등 전문적 관리가 필요하며,

표 12. 생태목적형 공원에 적합한 관리방식

구분	관리자	시민단체	전체
	빈도(%)	빈도(%)	빈도(%)
시 직영	17(40.5)	7(13.7)	24(25.8)
자치구에 위임 관리	6(14.3)	9(17.7)	15(16.1)
서울시설공단	4(9.5)	2(3.9)	6(6.5)
공원관리공단	9(21.4)	18(35.3)	27(29.1)
시민단체 + 서울시	6(14.3)	15(29.4)	21(22.6)
계	42(100.0)	51(100.0)	93(100.0)

표 13. 생태목적형 공원에 적합한 관리방식의 장·단점

구분	내용		빈도
시직영	장점	책임소재 분명	11
		관리상태의 정확한 파악	8
		장기적으로 안정	8
	단점	업무의 타성화	7
		신규수요에 대응하기 어려운 조직운영	7
공원관리공단	장점	이용자에게 양질의 서비스 제공	9
		전문가의 합리적 이용	9
		대규모 시설물의 효율적 관리	10
	단점	필요 이상의 인건비 소요	9
		신규수요에 대응하기 어려운 조직운영	7
계			85

공공성을 담보하면서 장기적 관철관리가 가능한 방식이 요구된다. 설문조사 결과인 공원관리공단 설치의 목적이 전문성 확보라면 공공성을 담보하면서 전문적인 역량을 갖추고 관리운영 경험이 풍부한 민간단체에 위탁하는 것이 적절하다고 판단된다.

3) 시설집중형 공원에 적합한 관리방식

서울시민전체가 이용하는 유인시설을 2개 이상 갖춘 집중적, 전문적 관리가 필요한 시설집중형 공원에 적합한 관리방식으로 관리자는 '시 직영'이 55.8%(24명)로 가장 높게 나타났다. 그러나 시민단체는 '시민단체와 서울시 합동'이 28.0%(14명)로 가장 높게 나타났다. 이는 카이제곱 값 15.486, 자유도 4, 유의수준 0.004로 통계적으로 유의성이 인정됨에 따라 그룹별 시설집중형 공원의 관리방식에 차이가 있음을 알 수 있었다(표 14 참조).

시설집중형 공원에 적합한 관리방식으로 시 직영이라 응답한 경우, 시 직영이 이용자에게 양질의 서비스를 제공하며, 대규모 시설물의 효율적인 관리가 가능하다고 여기는 것으로 나타났으며, 반면에 업무가 타성화 될 것이라 생각하는 것으로 나타났다. 시민단체 및 동호회의 경우 시민단체와 서울시가 협동하여 관리해야 한다고 생각하는 것으로 나타났으며, 이 방식이 이용자에게 양질의 서비스를 제공하지만, 책임소재나 권한의 범위가 불분명하다고 생각하는 것으로 나타났다(표 15 참조).

시설집중형 공원은 어느 한 방식을 고수하기보다 시민단체가 할 수 있는 분야는 시민단체에게 위탁하는 등의 복합적인 방법이 필요하다고 판단된다. 시설집중형 공원을 시에서 관리할 경우, 공원의 조성 및 관리, 운영 업무가 일괄 수행되어 행정의 효율성을 확보할 수 있으며, 행정인력비용을 감소시킬 수 있다. 특정일 공원 이용객이 집중되는 경우, 이용객의 안전을 위한 질서유지 등에 행정력의 행사가 가능하고, 민원에 적극적인 대응이 가능하여 공공성을 담보할 수 있다. 그러나 새롭게 도입되는 전문적인 관리가 필요한 시설의 경우는 관리가 곤란한 경우가 있다. 따라서 시설집중형 공원의 경우 어느 한 방식을 고수하기 보다는 시민참여나 민간위탁관리가 가능한 분야는 위탁하는 등 복합적인 방법이 필요하다고 판단된다.

4. 시민참여 관리방식에 관한 인식

향후 공원관리에 있어 시민의 참여가 필요한지에 대해 전체의 81.8%(81명)가 필요하다고 응답하여 앞으로 공원관리에 시민을 참여시킬 수 있는 다양한 방안을 마련해야 할 것으로 생각된다(표 16 참조). 참여를 원하는 분야로는 공원의 관리 내용 중 '프로그램 운영, 공원안내 및 홍보 등의 이용관리'를 전체의 54%(73명)가 응답했다.

그룹별로는 관리자의 59.3%(35명)가 시민이 관리에 참여하면 하는 분야로 '프로그램 운영, 공원안내 및 홍보 등의 이용관리'

라 응답했으며, 시민단체 및 동호회의 50.7%(38명)가 시민이 참여하길 원하는 분야로 관리자와 동일한 항목을 선택했다. 유의수준 $\alpha=0.05$ 에서 모든 항목의 유의확률이 0.05보다 높게 나타나, 관리자와 시민단체 및 동호회 간의 시민참여 선호 분야의 차이가 없음을 알 수 있었다(표 17 참조).

이는 선행연구와 동일한 결과로 이용자들은 공원관리활동에 있어서 숲 지킴이나 모니터링 등에서는 높은 빈도를 보이나, 공원청소관리 지원과 같이 다소 힘든 노동력이 필요한 유형은 기피하는 경향을 보인다. 하지만 인근 지역주민단체가 공원을 관리한다면 인건비의 절감, 안전 확보 등을 주민의 자발적인 참여를 통해 해소할 수 있다.

근린공원은 인근지역주민들의 직접적인 생활편익시설일 뿐만 아니라 잘 관리되면 주변지역의 부동산가치의 상승을 가져올 수

표 14. 시설집중형 공원에 적합한 관리방식

구분	관리자	시민단체	전체
	빈도(%)	빈도(%)	빈도(%)
시 직영	24(55.8)	10(20.0)	34(36.6)
자치구에 위임 관리	2(4.7)	5(10.0)	7(7.5)
서울시설공단	4(9.3)	11(22.0)	15(16.1)
공원관리공단	9(20.9)	10(20.0)	19(20.4)
시민단체와 서울시	4(9.3)	14(28.0)	18(19.4)
계	43(100.0)	50(100.0)	93(100.0)

표 15. 시설집중형 공원에 적합한 관리방식의 장·단점

구분	내용		빈도
시직영	장점	이용자에게 양질의 서비스 제공	10
		대규모 시설물의 효율적 관리	10
	단점	업무의 타성화	9
		인사정체	8
시민단체 + 서울시	장점	이용자에게 양질의 서비스 제공	9
	단점	책임소재나 권한 범위가 불분명	8
계			54

표 16. 시민참여의 필요성

구분	관리자	시민단체	전체
	빈도(%)	빈도(%)	빈도(%)
필요하다	38(77.6)	43(86.0)	81(81.8)
필요하지 않다	6(12.2)	4(8.0)	10(10.1)
모르겠다	5(10.2)	3(6.0)	8(8.1)
계	49(49.5)	50(50.5)	99(100.0)

표 17. 시민이 참여하길 원하는 분야

구분	관리자	시민단체	전체
	빈도(%)	빈도(%)	빈도(%)
수목관리	3(5.1)	9(12.0)	12(9.0)
이용관리(프로그램 운영, 공원안내 및 홍보)	35(59.3)	38(50.7)	73(54.5)
시설물관리(화장실, 공원 청소 등)	8(13.6)	8(10.6)	16(11.9)
운영관리(기부 등)	13(22.0)	18(24.0)	31(23.1)
기타	0(0.0)	2(2.7)	2(1.5)
계	59(44.0)	75(56.0)	134(100.0)

있으므로 그로부터 편익을 얻는 주민들에게 공원관리를 위탁하는 것은 '수익자부담의 원칙'에 입각한 공익수혜의 사회적 형평성을 달성하는 수단으로써 유용하다. 이에 시민의식 향상이 시간이 걸리는 문제임에도 지속적인 홍보와 교육을 통해 시민의식이 향상될 수 있도록 꾸준히 노력해야 할 것이다.

V. 결론

본 연구는 질 높은 환경을 제공하기 위하여 기 조성된 공원과 향후 조성될 공원의 시민 이용만족도를 향상시킬 수 있는 적정 공원관리방식을 제안하고자 하였다. 연구결과, 서울특별시 도시공원의 유형분류 기준에 따라 '산지자연형 공원', '생태목적형 공원', '시설집중형 공원'으로 각 유형을 구별할 수 있었다. 산지자연형 공원은 지역민들이 일상적으로 이용하는 구릉지성공원으로 일상적인 관리수준의 공원이며, 생태목적형 공원은 특수한 주제를 가진 전문적인 관리를 요하는 공원이다. 시설집중형 공원은 서울시민 전체가 이용하는 유인시설을 2개 이상 갖춘 집중적, 전문적 관리가 필요한 공원이다.

조사결과에 따라 각 관리방식을 제안하면 산지자연형 공원은 일상적으로 이용하는 공원이므로 책임소재가 분명하고, 관리실태를 정확히 파악하여 민원발생시 긴급한 대응이 가능한 자치구에서 관리하는 것이 공원관리의 효율성을 높일 수 있을 것이다. 생태목적형 공원은 특수관리를 요하는 식물이나 생태적으로 관리해야 하는 전문성이 요구되는 공원이다. 이는 다양한 현장활동과 경험을 축적하고 전문성을 갖춘 민간단체에 위탁하는 것이 적합하다고 생각되며, 이 때 민간단체는 공공성을 훼손하지 않는 범위 내에서 효율성을 추구해야 한다. 시설집중형 공원은 공원이 대형화 되면서 시민들의 다양한 욕구를 복합적으로 수용한 공원으로 공공주도하에 부분시설을 위탁하는 방안을 고려해볼 수 있다. 시가 주도함으로써 주민에 대한 신뢰도를 높일 수 있을 뿐만 아니라 도산이나 파업에 의한 관리중단이 없고 현 운영인력을 활용할 수 있다. 또한 민간위탁 업체의 이윤추구로

인한 서비스의 질 저하는 시민들의 시설관리 및 이용에 대한 평가를 수시로 체크하도록 하는 등 관리의 효율성을 높이도록 해야 한다.

시민단체가 참여하는 일은 아직 시민의식의 미성숙으로 시민이 공원관리에 참여하는 것을 부정적으로 보는 견해도 많으나, 이는 오랜 시간이 걸리는 문제로써 꾸준한 참여를 유도하고 홍보와 교육을 통해 시민의식이 향상될 수 있도록 해야 하겠다. 본 연구결과가 실제 공원관리방식을 산정하는 데 적용되기 위해서는 각 공원관리 방식의 경제성이나 공공성, 공원의 세밀한 특성에 관한 추후 연구가 진행되어야 할 것으로 판단된다. 이는 본 연구의 한계라 생각되는 부분이다.

인용문헌

1. 경기개발연구원(1997) 도시공원의 확대전략에 관한 연구. 경기개발연구원.
2. 김미나(2006) 서울숲 공원관리에 있어서 시민참여에 대한 관리주체와 공원이용객 인식연구. 서울시립대학교 대학원 석사학위논문.
3. 김원주(2007) 시민참여를 통한 생활권 공원녹지 조성방안. 서울시정개발연구원.
4. 김종규, 고원용, 이원식, 김홍규(2002) 시설기능에 따른 도시공원 분류. 대한국토·도시계획학회 추계학술대회 논문집.
5. 박동수(1990) 도시공공서비스의 공급체계. 한국지방자치학회지 2(1): 163-195.
6. 서울특별시(1995) 서울시 공원녹지 정책방향 연구. 서울특별시.
7. 이명호(2006) 도시공원의 효율적 이용관리 운영 방안에 관한 연구. 경원대학교 산업·환경대학원 석사학위논문.
8. 임현주(2003) 도시공원의 서비스 평가. 영남대학교 대학원 석사학위논문.

원 고 접 수 일: 2010년 10월 18일

심 사 일: 2010년 11월 11일

게 재 확 정 일: 2010년 11월 18일

3 인 의 명 심 사 필