

민·관 파트너십 도시공원 조성 및 관리방식 연구

김용국* · 한소영** · 조경진***

*서울대학교 환경대학원 협동과정 조경학 · **서울대학교 환경계획연구소 · ***서울대학교 환경대학원

A Study of Urban Park Development and Management through Public-Private Partnership

Kim, Yong-Gook* · Han, So-Young** · Zoh, Kyung-Jin***

*Dept. of Landscape Architecture, Graduates School, Seoul National University

**Researcher, Environmental Planning Institute, Seoul National University

***Graduate School of Environment Studies, Seoul National University

ABSTRACT

The purpose of this study is to perform a gap analysis between public-private partnership urban parks of Korea currently in their initial stage and various foreign cases that have been established in terms of planning(formation of public-private partnership→creation of parks→operation and management of parks) and to propose improvements for each process of planning. As a result of the gap analysis on domestic and foreign public-private partnership urban parks, the future course to be followed by urban Korean parks can be summarized as follows. First, if the public-private urban parks that exist at present were led by a single or small number of partners centered on local government entities, urban parks from that point on must be created and managed based on efficient multi-sector partnerships. Since urban parks are public spaces where public benefit is more important than profit, diverse voices of public-private sectors must be reflected with a long-term perspective. Second, urban parks are not a place to be completed but a public space which continues to develop. Therefore, they must be approached with a focus on the process instead of the result. The existing concept of domestic public-private partnership is inclined to creation of urban parks. This suggests than the government had been focusing only on quantitative increase in urban parks. In order to create values as a public space for local communities, public-private partnership is also required in operation and management of urban parks. Third, public-private partnership management of urban parks can become more effective through active community participation. Participation by local communities takes long time because transition in the consciousness about values of urban parks must be presumed. Thus in Korea, non-profit organization like Seoul Green Trust should accumulate successful creation and management of small and large urban parks through public-private partnership will settle in our nation.

Key Words: Urban Park Planning Process, Gap Analysis, Multi-sector Partnership, Community Involvement

Corresponding author: Yong-Gook Kim, Dept. of Landscape Architecture, Seoul National University, Seoul 151-742, Korea, Tel.: +82-10- 5221-7763 E-mail: yonggook2@hanmail.net

국문초록

본 연구는 도입단계에 있는 우리나라 민·관 파트너십 도시공원의 실태 분석결과를 성숙단계에 있는 다양한 국외사례와 민·관 파트너십 도시공원의 계획과정(민·관 파트너십 형성→공원조성→공원 운영·관리) 속에서 비교분석(Gap Analysis)함으로써 우리나라 민·관 파트너십 도시공원의 전개방향과 파트너십 활성화를 위한 단서를 찾는다는 것에 연구의 의의가 있다. 국내의 민·관 파트너십 도시공원 사례를 비교분석 결과, 앞으로 우리나라 도시공원의 전개방향은 다음과 같이 요약될 수 있겠다. 첫째, 지금까지 민·관 파트너십 도시공원 사례가 지자체 중심의 단일 또는 소수 파트너가 주도해 조성·관리했다면 앞으로는 도시공원의 유형별로 효율적인 다부문간의 파트너십(Multi-Sector Partnership)을 형성해 도시공원을 조성·관리해 나가야 할 것이다. 도시공원은 공익이 우선시되는 공간이므로 장기적인 관점에서 다양한 민·관 부문 관계자들의 목소리를 반영시켜야 하겠다. 둘째, 도시공원은 완성되는 것이 아니라 계속 만들어져가는 공공 공간이다. 따라서 결과 중심이 아닌 과정 중심으로 접근해야 한다. 지금까지 국내사례분석 결과, 민·관 파트너십의 개념이 도시공원의 조성과정에 적용되는 데 치우쳐 있다는 것은 도시공원의 양적 확충에 중심을 두고 있었다는 것을 의미한다. 도시공원이 지역사회 내에서 공공공간으로서의 가치를 지속적으로 만들어내기 위해서는 결국 공원의 조성과정뿐 아니라 이후 운영·관리 과정에서의 민·관 파트너십이 요구된다. 셋째, 민·관 파트너십 도시공원 관리가 효과적이고 지속적이기 위해서는 결국 지역사회 참여가 바탕이 되어야 하겠다. 지역사회의 참여는 도시공원의 가치에 대한 민·관 부문 모두의 의식 전환이 전제되어야 하므로 오랜 시간이 소요된다. 따라서 우리나라에서는 서울그린트러스트와 같은 비영리단체가 민·관 파트너십을 통해 크고 작은 도시공원을 조성 및 관리하면서 성공사례들이 축적될 필요가 있겠다.

주제어: 도시공원 계획과정, 비교분석, 다부문 파트너십, 지역사회 참여

1. 서론

1. 연구배경 및 목적

현대 도시공원은 단순히 조성됨으로써 완료되는 공간이나 소수의 이익을 추구하는 공간이 아니라 지속적인 관리가 필요한 공공공간으로 여겨지고 있다. 따라서 세계 많은 도시들은 도시공원의 운영·관리 방식에 대한 연구를 진행하고 있다. 장기 미집행 공원이 큰 문제가 되고 있는 우리나라의 경우 도시공원을 양적으로 확충하고 관리해야 하는 지자체 입장에서 재정형편 및 중앙행정기관의 보조금 한계 등의 이유로 민간참여를 통해 도시공원을 조성뿐 아니라 운영·관리하는 방안의 모색이 필요하다. 국외의 경우 행정부문이 장기간 도시공원을 조성 및 관리한 후 사회적 안정 혹은 위기 속에서 운영·관리 주체가 시민사회단체가 우세한 공동관리의 단계로 가는 추세이고, 국내는 공원 조성단계에서 부지확보 및 공원조성비용 추렴의 분담에서 시작해 행정부문이 우세한 공동관리의 형태를 보인다는 차이점이 있다. 국내에서는 1990년대부터 도시공원을 조성·관리하는 과정에 민간부문을 참여시키는 방식에 대한 다양한 연구가 진행되어 왔다. 하지만 대부분의 국내 연구들은 도시공원의 전체 계획과정보다는 세부단계에서의 민간참여방안을 중심으로 다루어 왔다. 태동기에 있는 국내 민·관 파트너

십 도시공원의 활성화를 위해서는 파트너십이 형성되고, 조성 및 관리되는 전체 계획과정 속에서의 연구가 필요한 실정이다.

따라서 본 연구의 목적은 다음과 같다. 첫째, 기본적으로 우리나라 민·관 파트너십 도시공원을 성숙기에 있는 국외 민·관 파트너십 도시공원 사례들과 도시공원의 계획 과정 속에서 비교분석하는 과정을 통해 파트너십의 형성 배경, 부지 확보 및 재원조달방식, 공원 운영·관리방식을 알아보고자 한다. 둘째, 이를 통해 현재 우리나라 도시공원 조성 및 관리과정에 있어 민·관 파트너십 구축의 문제점을 살펴보고, 셋째, 우리나라 현실에 적합한 민·관 파트너십 도시공원 조성 및 관리 방식을 알아보고자 한다.

2. 연구내용 및 방법

연구는 주로 사례분석을 통하여 이루어진다. 사례의 경우 민·관 파트너십 형성 단계, 공원조성단계, 공원 운영·관리단계 세 단계로 구분해 분석이 이루어진다. 국외사례의 경우 비교적 민·관 파트너십을 통해 성공적으로 도시공원을 조성·관리하고 있다고 평가 받고 있는 사례들을 선정한다. 반면, 아직 뚜렷한 성공사례를 꼽기 어려운 국내 사례의 경우 주로 조성단계에서 민·관 파트너십을 형성하고 있는 최근의 사례들을 선정한다. 이를 통해 국내외 민·관 파트너십 도시공원 조성·

관리 방식의 유형과 특징, 그리고 각 유형별 계획과정상에서의 장점과 한계점을 알아볼 것이다. 적용과정에서는 문헌조사, 현장조사, 심층면접방법¹⁾을 이용해 분석결과를 도출했다. 이와 같은 분석 과정을 통해 향후 국내 민·관 파트너십 도시공원의 조성 및 관리방식의 개선방향과 활성화를 위한 단서를 찾고자 한다. 선행연구, 관련사례, 관련법규 검토를 통해 분석요소를 도출하고 사례공원별로 적용하는 과정을 거친다.

따라서 본 연구는 다음과 같은 구성 체계를 지닌다. 2장에서는 민·관 파트너십 도시공원 이론적 고찰을 통해 본 연구에서 의미하는 민·관 파트너십 도시공원의 개념과 성공적인 민·관 파트너십을 구축하기 위한 구성요소를 살펴본다. 이는 이후 사례 분석의 틀을 만드는 데 활용된다. 3장은 분석의 틀에 국내외 각각의 사례들을 적용시킨 후 분석하는 과정을 거친다. 4장에서는 분석 결과를 바탕으로 국내 도시공원 계획 과정에 있어 민·관 파트너십의 도입방향 및 시사점 등을 도출한 후, 5장에서는 연구를 요약하고 연구의 한계와 의의를 살펴본다.

3. 관련 연구사

우리나라 도시공원의 조성 및 관리 과정에 있어 민·관 파트너십에 대한 논의 자체가 최근에 시작되었기 때문에 관련 연구가 뚜렷하지 않다. 김성진(1991)은 지역주민에 의한 도시공원의 관리방안을 제시했다. 설문조사 결과, 건의경험 및 참여경험이 있는 주민일수록 공원관리에 대한 참여의지가 높다는 분석 결과를 토대로 녹화행사 등의 이벤트 개최, 주민이 쉽게 공원관리에 건의하고 참여할 수 있도록 공원행정의 공개방안 등을 제시했다. 서울시정개발연구원(1995)은 서울시 미시설공원의 조성 및 토지수용을 위한 토지매입방안으로 민자유치, 민간단체에 의한 토지매수, 토지헌납, 기부제도 등의 민간참여를 위한 제도 마련을 제안했다. 경기개발연구원(1997)은 녹지 및 오픈스페이스 관련 예산확보를 위해 국비 및 도비의 지원, 재원확보를 위해 시민과 환경단체를 통한 압력단체의 구성, 민간기업과의 협력방안 등을 제시했다. 민간기업과의 협력을 위해 공원 내 민간시설을 도입해 공원의 편익성을 높이고, 민간이나 제3섹터 공익법인에 대한 시설관리허가와 위탁을 가능하게 해 민간기업의 참여를 유도한다는 내용이다. 권태자(2003)는 부산 100만평 문화공원 조성운동을 사례로 추진과정 및 주민참여의 특징을 살펴보았는데, 결과적으로 시민조직의 구성, 홍보, 기금모금운동 및 부지매입, 자원봉사자 양성, 밀리언파크 국민카드 협정 등과 같은 민간참여가 이루어진 것으로 조사되었다. 유영봉(2004)은 공원녹지분야에 있어 민간부문의 구체적인 활용방안으로 녹지관리실명제, 그린트러스트, 공원녹지 매칭펀드 등을 제시했다. 인천발전연구원(2006)은 민간자본을 이용한 공원 조성을 위해 근린공원과 유원지 중간 정도 수준의 공원을 조례

로 규정하고, 시설물을 다소 완화함으로써 민간부문이 수익성을 보장할 수 있는 방안을 제시했다. 서울시정개발연구원(2007)은 공원조성을 위한 사유지 확보 방안으로 민간설립공원제도의 도입을 위한 제도 마련을 제안했고, 민간자본 유입방안으로는 프로젝트 파이낸싱, 임대형 민자사업, 내셔널 트러스트, 브랜드 네임활용방안을 제시했다. 이재준(2007)은 열악한 지방재정과 투자미흡에 대한 도시 공원녹지의 확충 문제에 있어 민간자본을 활용할 수 있도록 기존 공원시설의 검토 및 새로운 공원시설 도입을 제안했다. 산림청(2009)은 기업과 정부간의 파트너십을 통해 도시숲을 조성할 수 있는 사업모델을 제시하였다. 도시숲 조성에 참여할 기업을 선정함에 있어 대외 이미지 관리가 필요한 대기업, 지역사회에 이윤을 환원하려는 (공)기업이나 기업인, 도시 숲 조성에 관심이 많은 중소기업들의 공동 참여를 유도하는 것을 제안하였다. 운영관리 측면에서는 중간지원 역할을 수행할 공익단체 설립을 통해 녹색 거버넌스를 구축함으로써 사회공헌을 활성화 시키고 다양한 시민단체와의 파트너십 확대를 제안하였다. 변정수(2009)는 2008년 12월 현기환 의원 외 12인이 발의한 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률에 대한 일부 개정 법률안을 바탕으로 수원시의 장기미집행 도시공원 개발에 대한 민간자본 활용의 실증적인 타당성을 분석하였다. 공원부지의 80%를 조성하여 기부채납하고 나머지 20%를 공동주택으로 개발하였을 때 분석사례로 선정된 5개의 공원 모두 개발 타당성이 있는 것으로 나타났다.

민·관 파트너십을 통한 도시공원의 조성 및 운영·관리와 관련된 연구결과, 대부분이 도시공원의 전체 계획과정보다는 세부과정에서의 민간참여방안을 제시하고 있다. 우리나라의 현실 여건에 적합한 민·관 파트너십 도시공원의 개념이나 프로세스가 정립되지 않은 상태이므로 도시공원의 전체 계획과정속에서 우리나라 민·관 파트너십 도시공원의 방향을 제시하는 연구가 필요하겠다.

II. 이론적 고찰

민·관 파트너십은 민간부문의 자원이나 서비스를 공공부문으로 이전하는 광범위한 프로젝트로서 민영화에서부터 아웃소싱(outsourcing)에 이르는 광범위한 공동 프로젝트(joint project)라고 정의할 수 있다(National Audit Office, 2002). 즉, 공공부문에서 조성·관리의 책임이 있는 프로젝트에 경제·사회적인 차원에서의 특정한 원인에 기인하여 민간부문의 참여가 필요해지면서 발생된 관계이다. 영국 공공정책 연구소에서는 민·관 파트너십을 공공과 민간 그리고 자발적 조직들이 공동된 목표에 기반하여 공공서비스를 협력적으로 공급하기 위하여 위험을 서로 공유하는 관계로 정의하였는데, 기존에 간과되었던 위험의 분담을 강조하였다(IPPR, 2001). 지금까지 우리나라

라에 있어서 민·관 파트너십은 주로 민간 부문이 갖고 있는 자본, 경영 능력, 전문 기술 등을 공공 부문에 도입하고자 하는 법·제도적 형태를 의미했다(오수길, 2003). 즉, 민간 부문의 파트너는 주로 경제적인 부문을 담당했다는 것을 의미한다. 파트너는 일반적으로 특수한 문제나 장소 안에서 공동된 관심(또는 이해관계)을 가지고 있는 그룹이나 개인들로 구성된 이해당사자들로 구성된다. 이해당사자들은 그들의 관심에 따라 집단화된다. 이런 관심은 프로젝트 유형(도시공원, 지역사회 내 정원, 주거와 도시계획)에 따라 변하고, 프로젝트에 참여한 이해당사자들의 참여 범위는 각각 다르다. 예를 들어 공원 개선과 관련된 이해당사자들은 다음과 같이 구분될 수 있다(김연금과 마기로, 2007). (1) 장소기반 이해당사자: 공원 주변에서 일하거나 거주하는 사람들, 공원을 방문하는(규칙적으로 또는 불규칙적으로) 사람들; (2) 문제기반 이해당사자: 정부 부처, 정부기관, 지역정부, 비영리단체로 구분할 수 있다. 민·관 파트너십에 대해 국제 위원회(National Council for Public Private Partnerships)가 정의한 내용에 따르면 성공적인 민·관 파트너십을 위해서는 다섯 가지 필수적인 구성요소를 갖추고 있어야 한다(www.ncppp.org). 첫째, 행정부문의 리더십(Political leadership) 둘째, 공공부문의 참여(Public sector involvement), 셋째, 면밀한 계획(A well thought out plan), 넷째, 모든 이해관계자들과의 소통(Communication with all stakeholders), 다섯째, 올바른 파트너의 선택(Selection of the right partner)이 그것이다.

민·관 파트너십 도시공원은 도시공원을 조성·관리하는 과정에 다양한 차원의 (지방)정부, 민간기업, 시민단체, 지역사회 단체, 시민이 합의를 형성해 상호 자금, 노동, 기술 등을 서로 제공하는 공원으로 볼 수 있다. 도시공원에 민·관 파트너십이 필요하게 된 것은 도시개발 분야에서 인간의 역할이 중요시되면서 만들어진 민·관 파트너십의 연장선에 있다. 즉 도시공원이라는 도시 인프라의 건설과 운영·관리 과정에서 기존의 공공 주도적 정책이 유발했던 문제점들을 민간부문의 참여를 통해 원활한 자금조달은 물론 운영의 효율성을 증대시키고, 공원 이용을 활성화하는데 목적을 두고 있다. 하지만 도시개발사업과 도시공원 조성·관리에 있어서의 민·관 파트너십은 차이가 있다. 지금까지 도시개발사업이나 수익이 만들어지는 도시 인프라를 조성할 때 민·관 파트너십은 개발편의성과 재원 확보의 용이성 측면에서 이루어졌다. 반면, 도시공원은 사업 자체에서의 직접적인 편익을 창출하는데 한계가 있기 때문에, 지역의 가치와 도시의 부가적인 가치를 창출한다는 민간부문과 행정부문 모두, 즉, 사회구성원들의 합의가 바탕이 되어야 추진될 수 있다. 즉, 도시공원이 단순히 물리적 공간이라는 인식에서 사회적 자본(social capital)으로 변할 때 가능하다는 것을 의미한다. 즉, 도시공원은 물리적 공간 → 문화적 공간 → 사회적

표 1. 도시공원 민·관 파트너십 유형

민·관파트너십 유형	유형별 특징
지원 제공	민간부문에서 공원 내 교육, 프로그래밍, 자원봉사, 투자 관련 지자체를 지원하는 유형
촉매역할	민간부문에서 신규 도시공원에 대한 재정적인 지원을 하거나, 도시공원 조성 관리에 있어 다른 이해 관계자나 공공기관과 함께 일하는 유형
공동관리	공원계획, 설계, 자본프로젝트, 유지관리를 담당하는 지자체 부서나 조직들과 함께 공동의 입장에서 일하는 유형 민간부문에서 민·관이 공유하고 있는 목적을 현실화하기 위해 지자체와 함께 일하는 유형
단독관리	지자체는 제한적으로 참여하고 민간부문이 독립적인 주체로서 기능을 하면서, 민간부문 독자적으로 공원을 관리하고 유지하는 유형
시 파트너	전체 도시나 지역규모의 공원시스템 차원에서 근린지역 내 조직이나 공원 파트너십을 통해 전체도시에 있는 공원의 지가 수준을 높이기 위해 존재하는 유형
공동개발	민간부문에서 사업성을 목적으로 공원을 조성하는데 재정적인 기여를 하거나 운영·관리하는 과정에 참여하는 유형

자료: Nigel Dunnett and Carys Swanwick and Helen Woolley, 2002: 167

자본 형성의 장으로 발전되어져 가고 있다는 의식이 형성되어야 한다는 것이다. Dunnett et al.(2002)은 미국 도시공원 사례로부터 민·관 파트너십 유형을 지원제공(assistance providers), 촉매역할(catalyst), 공동관리(co-manager), 단독관리(sole-manager), 시 파트너(citywide partners), 공동개발(co-developer) 다섯 가지로 구분한다(표 1 참조).

III. 국내외 민·관 파트너십 도시공원 사례 분석

1. 분석의 틀

1) 분석의 틀 도출

기본적으로 본 연구에서는 국외 사례와 국내 사례를 민·관 파트너십 형성, 공원 조성, 공원 운영·관리라는 세 가지 공원 계획과정의 범주로 구분해 분석했다. 민·관 파트너십 형성과정에서는 파트너십이 형성된 배경과 목적, 조성 및 관리 프로세스를 분석요소로 삼았다. 공원조성 과정에서는 부지와 재원 확보의 주체 및 역할, 방식을 분석요소로 삼았고, 공원 운영·관리 과정에서는 운영·관리의 주체 및 역할, 모금활동 방식 및 프로세스, 지역사회의 참여내용을 분석요소로 삼았다. 국내 사례의 경우 이를 대분류 틀로 삼되 국내 여건 속에서 민·관 파트너십 활성화를 위한 단서를 찾는다는 분석의 목적에 부합하기 위해 파트너별 참여를 통한 이익을 분석요소로 포함시켰다(표 2 참조).

표 2. 사례 분석의 틀

구분	분석요소	
계획과정	민·관 파트너십 형성	민·관 파트너십 형성 배경 및 목적
		민·관 파트너십을 통한 도시공원 조성·관리 프로세스
	공원조성	부지확보 주체 및 역할, 부지확보방식
		재원확보 주체 및 역할, 재원확보방식
	공원 운영·관리	운영·관리 주체 및 역할
		모금활동 방식· 프로세스
지역사회 참여		
파트너별 참여를 통한 이익		

2) 분석 대상

국외사례는 민·관 파트너십을 통해 성공적으로 도시공원을 조성·관리하고 있는 미국 센트럴 파크(Central Park), 브라이언트 파크(Bryant Park), 밀레니엄 파크(Millennium Park), 포레스트 파크(Forest Park), 레벤탈 파크(Norman B. Leventhal Park), 영국 웨이버리 파크(Waverley Park)를 분석대상으로 삼는다(표 3참조). 국내 사례는 기업의 사회적 공헌 사업의 일환으로 SK(주)와 울산시의 파트너십을 통해 조성된 울산대공원, 마찬가지로 사회적 공헌사업의 일환이지만 기업의 명예회장이 개인의 사재를 들여 대전광역시와 함께 조성한 유림공원, 조성에서 운영·관리과정에 이르기까지 민·관 파트너십 개념의 적용을 시도한 서울숲, 국내 최초로 지자체가 BTL(Build-Transfer-Lease)방식을 통해 도시기반시설을 조성한 사례인 대치유수지 테마체육공원, 복합개발방식으로 민간자본을 유치해 조성된 대구시 달서구 용산공원, 그리고 비영리단체인 서울그린트러스트가 주도해 민·관 파트너십을 형성함으로써 조성된 강동구 명일동 우리동네숲을 분석의 대상으로 삼았다(표 4 참조).

2. 국외사례 분석

1) 센트럴 파크(Central park)

센트럴 파크는 뉴욕시 공원이 운영·관리비용의 절감과 운영의 효율성을 높여 공원의 질을 높이기 위해 공공이 주도적으로 계획을 추진한 사례이다. 민간 비영리조직인 센트럴 파크 컨저번시(Central Park Conservancy: CPC)와 공원관리에 대한 위탁계약을 맺어 공동 관리(co-manager) 유형의 민·관 파트너십을 통해 도시공원을 운영·관리하고 있다. CPC는 민·관 파트너십에 의한 공원관리, 민간기금에 의한 공원관리²⁾, 시민참여에 의한 공원개선사업, 사회교육 및 고용기회증대 등의 역할을 하고 있다(조경진, 2009). 센트럴 파크는 뉴욕시를 대표하는 사회적 자본의 역할을 하고 있으며, 민·관의 긴밀하고 유기적인 파트너십을 통해 공원의 질과 서비스를 제고하고 공동체를 형성하는데 기여하고 있다(표 5 참조).

2) 브라이언트 파크(Bryant Park)

도시에서 가장 불품없는 공원 중 하나였고, 마약과 범죄가 만연던 장소였던 브라이언트 파크는 지구의 개선을 위해 인근 토지 소유자들이 협력하여 운영하는 민간 비영리조직 브라이언트 파크 복원협회(Bryant Park Restoration Corporation: BPRC)가 주도적으로 공원을 운영·관리하는 단독 관리(sole-manager) 유형의 도시공원이다(김기호와 문국현, 2006). 브라이언트 파크의 문제를 해결하는데 관리와 책임이 있는 뉴욕시 대신 BPRC가 주도한 것은 뉴욕시의 인력과 예산의 한계에서 비롯되었다. 현재는 브라이언트 파크의 운영을 담당하는 브라이언트 파크 협회(Bryant Park Corporation)와 공원관리를 전담하는 브라이언트 파크 관리협회(Bryant Park Management Corporation)로 구분되어 운영되고 있다. 업무개선지구(Business Improvement District: BID)³⁾ 내 특별과세를 통해 운영기금을 마련한다는 점, 주변 기업들과의 스폰서십을 통해 파고라, 인터넷 등의 공원시설과 다양한 프로그램을 운영하고 있다는 특징이 있다⁴⁾. 또한 공원 내 질 높은 상업시설을 유치하여 그 자체가 공원을 방문하는 목적이 되고 있다⁵⁾. 즉, 공원이 물리적 공

표 3. 국외사례 대상

공원명	부지소유	공원 조성 주체	공원 운영·관리 주체	계획 프로세스	민·관 파트너십 유형
센트럴 파크	뉴욕시	뉴욕시	센트럴파크 컨저번시+뉴욕시	시정부 주도	공동관리
브라이언트 파크	뉴욕시	브라이언트 파크 복원 협회, 록펠러기금(재정부문)	브라이언트 파크 협회, 브라이언트 파크 관리협회	브라이언트 파크 복원 협회 주도로 추진 후 시정부 승인	단독관리
밀레니엄 파크	일리노이 중앙 철도청	시카고시	시카고시	4개 시민단체 추진 후 시정부 주도	공동개발
포레스트 파크	세인트루이스시	세인트루이스시	포레스트 파크 포에버	시정부 주도로 추진 후 포레스트 파크 포에버가 조성·관리과정 참여	공동관리
레벤탈 파크	보스톤시	프렌즈 오브 포스트오피스 스퀘어	프렌즈 오브 포스트오피스 스퀘어	프렌즈 오브 포스트오피스 스퀘어 주도로 추진 후 시정부 승인	단독관리
웨이버리 파크	뉴캐슬시	뉴캐슬 시의회+ 프렌즈 오브 웨이버리 파크	프렌즈 오브 웨이버리 파크	공공부문 주도	공동관리

표 4. 국내사례 대상

공원명	부지소유	공원 조성 주체		공원 운영·관리주체	계획 프로세스	민·관 파트너십 유형
		부지확보	재원확보			
울산대공원	공유지	울산광역시	SK(주)	울산광역시 시설관리공단	기업주도로 사업추진, 지자체 행정적 지원	축매역할
서울숲	공유지	서울시	서울시	서울숲사랑모임	서울시 주도	공동관리
유림공원	공유지	대전광역시	계룡건설 회장	대전광역시	기업회장 주도로 사업추진, 지자체 행정적 지원	축매역할
대치유수지 테마체육공원	공유지	강남구	특수목적법인	특수목적법인	강남구청 주도	공동개발
강동구 명일동 우리동네숲	공유지	산림청, 강동구	서울시+씨티은행 (매칭펀드)	지역주민+푸르닝 (실질적으로는 강동구청)	서울그린트러스트 주도로 사업추진 후 다양한 민·관 부문에서 지원	축매역할
대구시 달서구 용산공원	공유지	대구광역시	삼성테크스코(주)	달서구	대구광역시 주도	공동개발

표 5. 센트럴 파크 분석 내용

구분	내용
계획과정	민·관 파트너십 형성
	공원조성
	공원 운영관리

표 7. 밀레니엄 파크 분석 내용

구분	내용
계획과정	민·관 파트너십 형성
	공원조성
	공원 운영관리

표 6. 브라이언트 파크 분석 내용

구분	내용
계획과정	민·관 파트너십 형성
	공원조성
	공원 운영관리

간에서 문화공간화 될 수 있는 소스(source)와 재원을 민간부문의 적극적인 개입으로 가능하게 했다는 특징을 갖는다(표 6 참조).

3) 밀레니엄 파크(Millennium Park)

밀레니엄 파크는 시카고시가 주도해 지역커뮤니티와 파트너십을 형성함으로써 경제적 중추가 되어온 중앙업무지구에 인

접한 문화적 장소를 조성사례로, 시정부·개인·기업이 협력한 공동 개발(co-developer)유형의 도시공원이다(Edward K, 2006). 시카고시가 민·관 파트너십을 통한 도시공원의 조성·관리에 핵심적인 역할을 해 오고 있고⁶⁾, 프로그램의 진행은 시민이 담당하고 있다. 공원 프로그램 운영과 시설을 관리하는 밀레니엄 파크 웰컴 센터(Millennium Park Welcome Center)는 정부기관으로 공원 내 시설과 각종 프로그램, 공원 투어(tour), 행사(event)등 공원에 관한 모든 것을 관리하고 있다. 고용된 일부 직원과 함께 일하는 자발적 봉사자들의 활동이 활발하다(표 7 참조).

4) 포레스트 파크(Forest Park)

세인트 루이스 시의 80%가 주거·상업·산업용도로 개발된 상황에서 포레스트 파크는 도시의 중요한 역할을 하고 있다. 경제적 상황의 악화로 시 주도로 공원을 운영하는데 재정적인 문제가 나타나 외부의 보조가 필요하게 되었다. 포레스트 파크는 세인트 루이스 시와 민간 비영리단체인 포레스트 파크 포에버(Forest Park Forever: FPF)가 파트너십을 통해 공원 마스터플랜 작성과 비전공유를 위한 민·관 협의체(포레스트 파크 계획위원회)를 구성해 각종 프로젝트의 재원을 확보하고⁷⁾ 공

표 8. 포레스트 파크 분석 내용

구분	내용
계획과정	민·관 파트너십 형성 - 세인트 루이스시의 경제적 상황 악화로 공원운영에 있어 재정적인 문제가 발생해 민간부문의 보조가 필요
	공원조성 - 민간부문 주체는 비영리단체인 포레스트 파크 포에버로 공원조성비용의 절반 부담 - 공공부문 주체는 세인트 루이스시로 부지확보, 공원조성비용의 절반 부담
	공원 운영관리 - 민간부문 주체는 포레스트 파크 포에버로 공원 운영·관리 전담 - 공공부문 주체는 세인트 루이스시로 기업후원금에 대한 세금공제와 매칭보조금 제공

원을 운영·관리하는 공동관리(co-manager) 유형의 도시공원이다(Project for Public Spaces, 2000). 세인트 루이스 시는 공채발행을 통해 공원조성비용을 마련했고, FPF는 다양한 모금 캠페인, 기부자·후원기업을 대상으로 한 공원투어프로그램, 세금공제와 매칭보조금(matching grants) 등의 인센티브 방식을 통해 모금활동을 벌이고 있다(표 8 참조).

5) 레벤탈 파크(Norman B. Leventhal Park)

레벤탈 파크는 보스턴 시의 금융지구 중심부에 위한 공원으로 지역재생사업의 일환으로 과거 넓고 보기 흉한 주차장 부지를 민·관 파트너십을 통해 조성한 사례이다. 레벤탈 파크는 노먼 B. 레벤탈 주도로 보스턴 시 기업대표들로 구성된 프렌즈 오브 포스트오피스 스퀘어(Friends of Post Office Square: FPOS)가 공원을 조성하고 관리하는 단독 관리(sole-manager) 유형의 도시공원이다. FPOS는 대상부지 소유자와의 법적 소송 끝에 임대권을 확보하고, 프로젝트 파이낸싱 방식을 통해 공원조성 기금을 마련했다³⁾. 도시공원을 민간부문의 지역재생사업의 한 부분으로 조성한 사례이며, 장기적인 관리를 위해 공원 내 주차장³⁾, 레스토랑 등의 수익발생시설을 포함시켜 운영의 안정성을 꾀한 특징을 갖고 있다(표 9 참조).

표 9. 레벤탈 파크 분석 내용

구분	내용
계획과정	민·관 파트너십 형성 - 민간부문 주도로 포스트오피스 광장의 넓은 주차장에 대한 대한 장구
	공원조성 - 민간부문 주체는 보스턴 시 기업대표들로 구성된 프렌즈 오브 포스트오피스 스퀘어로 부지 확보 및 기존 주차장 운영자의 임대비용 지불 - 공공부문 주체는 보스턴 시로 공원부지를 임대
	공원 운영관리 - 민간부문 주체는 프렌즈 오브 포스트오피스 스퀘어로 레벤탈 파크와 지하주차장의 개발과 관리, 추가운영수익은 보스턴 시에 채납 - 공공부문 주체는 보스턴 시로 주차장의 추가적인 수익으로 지역 내 공원 운영·관리

표 10. 웨이버리 파크 분석 내용

구분	내용
계획과정	민·관 파트너십 형성 - 민간부문 주체는 프렌즈 오브 웨이버리 파크로 정부보조금을 확보하기 위한 필요조건으로 공공부문과 파트너십 형성 - 공공부문 주체는 뉴캐슬 시의회, 뉴캐슬시 내 레크레이션 개발 공무원, 레크레이션 개발 지원 공무원으로 지역산업 쇠퇴, 지자체 재정 상태가 열악해지면서 공원 주변 사회적 문제 해결을 위해 민간부문과의 파트너십 형성
	공원조성 - 민간부문 주체는 프렌즈 오브 웨이버리 파크로 지역사회와 지자체 사이의 매개, 시의회와의 협력 아래 행사·회의·전시·계획공람 등에 참여, 지역사회 의견수렴을 위한 회의 개최 - 공공부문 주체는 뉴캐슬 시의회, 레크레이션 개발 공무원, 레크레이션 개발 지원 공무원으로 공원 재개발 프로세스를 위한 스케줄 작성, 예산 및 자금관련 정보 수집
	공원 운영관리 - 민간부문 주체는 프렌즈 오브 웨이버리 파크로 프로그램 진행, 자원봉사 참여 - 공공부문 주체는 뉴캐슬 시의회, 레크레이션 개발 공무원, 레크레이션 개발 지원 공무원으로 공원 운영·관리 활동 지원

6) 웨이버리 파크(Waverley Park)

웨이버리 파크는 오물, 반달리즘, 그 밖의 반사회적인 문제들이 발생하던 공원을 지역커뮤니티 그룹인 프렌즈 오브 웨이버리 파크(Friends of Waverley Park: FOWP)와 뉴캐슬 시의회가 공동으로 재개발, 운영·관리하는 공동 관리(co-manager) 유형의 도시공원이다. 1997년 영국정부의 복권기금 프로그램은 파트너십을 조건으로 했기 때문에 뉴캐슬 시는 2002년 설립된 지역커뮤니티 그룹 FOWP와 파트너십을 형성했다(표 10 참조). FOWP는 정부보조금을 획득하는 것에 대한 지식과 경험이 부족했기 때문에 뉴캐슬시는 레크레이션 개발 공무원(Recreation Development Officers), 레크레이션 개발 지원 공무원(Assistance Recreation Development Officers)를 통해 FOWP에 전문적인 조언을 해주고 있고, 다양한 지역커뮤니티 그룹의 네트워크에 참여하고 있다(김연금과 마기로, 2007).

3. 국내사례 분석

1) 울산대공원

울산대공원은 재원관련 문제¹⁰⁾로 장기 미조성 중이던 공원 지역을 민간부문의 재정적 지원을 바탕으로 조성한 사례이다. SK(주), 울산광역시, 전문가, 지역주민들은 긴밀한 파트너십을 통해 부지확보·설계·시공 등의 공원조성사업을 추진했다¹¹⁾. 일반적인 기업들의 사회공헌사업이 일회성 기부나 자선 차원에서 접근하는 것과 달리 SK주식회사는 울산광역시라는 지역사회와 함께 10년이란 기간에 걸쳐 도시공원을 조성했다. 도시공원 조성비용 대비 사회적 편익을 극대화하기 위해 수차례에 걸친 지역주민 의견조사, 전문가 검토 과정을 거쳤다. 울산광역시의 최고정책결정권자인 울산시장 및 관련 업무를 담당하는

표 11. 울산대공원 분석 내용

구분	내용
계획과정	민·관 파트너십 형성 - 공공부문 주체인 울산광역시 도시환경의 질 악화로 '공해도시'라는 부정적 이미지로 각인되던 상황에서 재원문제로 미조성 중이던 울산대공원 조성비용 추렴을 위해 시 차원에서 울산에 기반을 둔 대기업의 후원을 유도 - 울산대공원 조성 당시 SK(주) 최중헌 회장의 지역 사회 공헌사업에 대한 높은 관심을 바탕으로 울산광역시와 SK(주)는 공원조성에서 공원 운영관리 과정까지 파트너십을 형성
	공원조성 - 부지확보 주체는 울산광역시로 556억 원을 투자하여 약 34만m ² 부지를 매입 - 재원확보 주체는 SK(주)로 1차 600억 원, 2차 420억 원, 10년 동안 1,020억 원 투자
	공원 운영관리 - 운영·관리 주체는 울산광역시 시설관리공단은 일반직인 운영·관리 담당 - SK(주)는 공원프로그램 기획·운영에 참여 - 공원프로그램에 시민을 대상으로 참여를 유도
파트너별 참여를 통한 이익	민간부문 - SK(주)는 울산시민에게 기업이미지 개선, 공원조성 사업에 투자를 통한 친환경, 지역친화 기업이미지 형성, 공원 내 SK(주) 브랜드를 활용한 시설물 조성
	공공부문 - 울산광역시는 기업참여를 통한 공원 조성비용 절감, 양질의 공원시설 및 프로그램 제공

공무원들과 SK(주) 사이의 다양한 커뮤니케이션 통로가 마련되었고¹²⁾, 양질의 공원을 조성해 시민들에게 제공하겠다는 민·관 부문의 공통적인 의식이 형성되었다(SK(주)와 울산시, 2007). 공원의 운영·관리는 울산광역시 시설관리공단이 담당하고 있으며, 일부 프로그램의 기획·운영에 SK(주)가 참여하고 있다.

울산대공원은 공원조성비용 1,020억 원을 SK(주)에서 전액 지원했다는 사실과 계획-설계-시공과정에서 SK(주)가 참여해 공원의 질을 향상시키기 위해 노력¹³⁾했다는 측면에서 시사하는 바가 크다(울산발전연구원, 2007). 반면, 울산광역시는 인·허가 절차 수행 등의 행정적 문제에 적극적으로 지원했고, SK(주)와의 협의체 조직을 통해 지속적인 커뮤니케이션 과정을 거침으로써 시민들의 의견을 공원에 반영시킬 수 있었다(표 11 참조).

2) 서울숲

서울숲은 시민들의 문화공간, 시민들의 사회문화적 네트워크 형성 차원에서 공원조성과 운영·관리 과정에 민·관 파트너십이 형성된 사례이다. 서울시가 주도가 되어 공원은 조성 및 운영·관리하는 과정에 비영리단체인 서울그린트러스트를 중심으로 시민, 기업, 전문가가 참여했다. 서울시가 공원의 시설물 및 재산을 관리하고, 프로그래밍·홍보·공원보호활동·자원봉사자 교육관리 등의 운영·관리는 서울숲사랑모임(NPO)이 담당하고 있다. 현재와 같이 시설관리는 서울시가, 프로그램

운영은 서울숲사랑모임 담당하는 이원화 된 운영방식은 민·관 파트너십이 성공적으로 자리잡는 데 큰 제약요인으로 작용하고 있다. 서울시와 서울숲사랑모임이 공동의 협의나 의사소통 과정을 거치지 않고 형식적인 업무분담을 통해 공원운영의 주체만 구분되는 현 실태는 민·관 파트너십의 의미와는 거리가 있다.

서울숲은 서울시의 위탁관리방식에 제도적 한계가 있다. 2009년 이전에는 서울시와 수의계약을 통해 공원의 운영관리 업무를 맡아오던 서울숲사랑모임은 2009년부터 공개경쟁방식으로 프로그램을 위탁받게 되어 운영의 안정성과 입지가 변하게 되었다(서울그린트러스트, 2009). 공개경쟁방식은 기업이 후원하는 비영리단체가 수시로 바뀌게 될 수 있으므로, 기업이나 시민들의 지속적인 후원을 저해하는 요소로 작용할 수 있다. 민·관 파트너십의 파트너 관계가 아직까지 공공부문에 위, 민간은 아래에 있다는 수직적 상하관계 의식이 존재하는 것에서 비롯된 결과이다. 서울 숲의 프로그램 예산조달 및 운영비는 서울시와 서울그린트러스트가 매칭펀드 방식으로 조달하고 있다. 이와 같은 방식은 시의 예산이 확보되더라도 '서울숲사랑모임'의 기금이 확보되지 않으면 시 예산을 사용할 수 없다는 한계가 있다(표 12 참조).

3) 유림공원

대전광역시 유림공원은 시의 재정문제¹⁴⁾로 미조성 상태에 있던 도시공원 조성비용을 민간부문에서 후원한 사례이다(대전광역시, 2009). 민간부문인 계룡건설은 도시공원의 조성(계획-설계-시공)과정에서 대전광역시와 긴밀한 협력을 통해 사업을 추진했다. 기업과 지자체 사이가 아닌 계룡건설 명예회장 개인과 대전광역시 사이에서 양해각서(MOU) 체결을 통해 공원조성 사업이 추진되었다는 특징이 있다. 부지확보과정에서 공원부지가 모두 공유지였음에도 불구하고 대전광역시와 유성구청 사이에서의 부지소유문제¹⁵⁾로 공원조성사업이 지연되었다. 이와 같은 공공부문 간의 마찰은 기업이 순수한 의도로 지역사회에 사회적 공헌사업을 펼치는 것에 제약요소가 된다는 것을 알 수 있다. 공원조성 후 1년간 계룡건설에서 운영·관리한 후 대전광역시로 역할이 인계되었다(표 13 참조).

4) 대치유수지 테마체육공원

대치유수지 테마체육공원은 민간부문에서 사업성을 기반으로 하여 도시공원을 강남구청과 함께 조성·관리한 사례이다(강남구청, 2005). 강남구청은 지자체 주도 최초의 BTL(Build-Transfer-Lease)사업방식을 채택해 공원을 조성했는데, 이후 강남구청 관계자와 특수목적법인의 시공사였던 서희건설 주식회사 관계자와의 인터뷰 결과 현재와 같이 사회 전반적인 경제가 침체되어 있는 상황에서는 민·관 부문 모두 BTL 방식을 통

표 12. 서울숲 분석 내용

구분	내용
민·관 파트너십 형성	<ul style="list-style-type: none"> - 서울숲의 조성 취지인 시민들의 문화공간, 시민들의 사회문화적 네트워크 형성 차원에서 공원조성에서 공원 운영·관리과정에 민·관 파트너십 형성 - 서울시의 행정혁신과 예산절감, 공원의 공익적 가치를 늘리기 위한 목적 아래 서울시와 서울그린트러스트가 파트너십 형성 - 서울시가 주도가 되어 공원을 조성, 운영·관리하는 과정에 비영리단체인 서울그린트러스트를 중심으로 기업, 전문가 참여
계획과정	<ul style="list-style-type: none"> - 부지확보 주체는 서울시로 공원 부지 확보 - 재원확보 주체는 시민과 기업으로 숲 조성기금으로 2003년부터 서울숲이 개장하는 2005년까지 50억원 후원 - 전문가 및 자원봉사자들의 인적 자원 후원
	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시는 시설물 및 재산관리 역할 - 서울숲사랑모임은 프로그래밍, 홍보, 공원보호활동, 공원안내, 자원봉사자 교육관리 - 서울그린트러스트는 공원 운영관리를 위한 재원을 서울시와 함께 부담, 서울숲 사랑모임의 활동에 필요한 예산을 서울시와 매칭펀드 방식으로 조달 - 운영·관리 재원조달 방식으로는 매칭펀드방식, 재단전입금, 프로그램 참가비, 개인후원금 및 기타, 인카인드 등을 활용 - 서울숲사랑모임을 중심으로 다양한 공익프로그램, 자원봉사프로그램 운영을 통한 지역사회의 참여가 이루어지고 있음
파트너별 참여를 통한 이익	<ul style="list-style-type: none"> - 민간부문 - 기업이미지 개선
	<ul style="list-style-type: none"> - 공공부문 - 예산절감, 공원의 질과 수준 향상

표 13. 유림공원 분석 내용

구분	내용
계획과정	<ul style="list-style-type: none"> - 대전광역시 재정 문제로 체육공원으로 지정되어 있던 대상부지 미조성 상태에서 방치 - 대전광역시의 '300만 그루 나무심기' 캠페인으로 인한 지역사회의 기업, 시민들의 후원 활발 - 대전광역시를 기반으로 성장한 계룡건설 명예회장의 사회적 공헌사업의 일환으로 공원조성비용 부담 - 계룡건설 명예회장이 주도가 되어 추진하고, 대전광역시가 부지확보비용 부담 및 행정적 지원
	<ul style="list-style-type: none"> - 부지확보 주체는 대전광역시로 국토해양부, 유성구청 부지를 협의과정을 거쳐 무상으로 제공받아 공원 부지 확보 - 재원확보 주체는 계룡건설 명예회장으로 공원조성비용 100억 원 이상을 후원
	<ul style="list-style-type: none"> - 공원 운영·관리는 공원조성 후 1년간 계룡건설에서 담당하고, 1년 후 대전광역시로 인계되어 공원 시설물 및 유지보수를 담당 - 운영·관리 재원은 대전광역시에서 부담
파트너별 참여를 통한 이익	<ul style="list-style-type: none"> - 민간부문 - 지역친화적인 기업이미지 제고
	<ul style="list-style-type: none"> - 공공부문 - 미조성 중이던 공원을 기업참여를 통해 조성

한 공원 등의 인프라시설 조성사업 참여에 회의적이라는 것을 알 수 있었다. 대치유수지 테마체육공원은 도시공원의 조성 자체가 목적은 아니었지만, 공공시설의 조성·관리과정에 민간투자를 유치했다는 측면에서 국내 장기미조성 도시공원 문제를 해결할 수 있는 대안으로서 의미가 있다. 공원의 운영·관리는 특수목적법인인 대치리버파크(주)에서 담당하고 있으며, 실시협약에서 정해진 정부지급금을 강남구가 운영회사에 지급하고 있다. 대치유수지 테마체육공원은 조성과정에 지역사회의 의견을 충분히 수렴하지 못했다. 기본계획 용역실시에 따른 공원시설 및 배치안의 적정성을 일부 주민을 대상으로 한 설문조사를 통해 수렴하는데 머물렀다⁶⁾. 공원조성과정과 운영·관리과정에 지역사회의 의견을 수렴할 수 있는 창구가 마련되어 있지 않으므로 결과적으로 지역주민의 요구에 부합되는 공원을 조성하는데 한계가 있었다(표 14 참조).

5) 강동구 명일동 우리동네숲

강동구 명일동 우리동네숲은 민간의 비영리단체인 서울그린트러스트가 추진주체가 되어 기업의 후원, 지자체의 지원을 통해 재원을 확보한 사례이다(서울그린트러스트, 2008). 지자체, 자치구, 전문가, 대학, 조경업체 등과의 다부문간의 파트너십(Multi-sector partnership)을 통해 공원을 조성하고 운영·관리했다는 특징이 있다. 우리동네숲 사업은 우리나라 민·관 파

표 14. 대치유수지테마체육공원 분석 내용

구분	내용
계획과정	<ul style="list-style-type: none"> - 우·오수 방류로 인한 심한 악취 발생과 모기 등 해충의 서식지로 인근 거주민들의 고질적인 민원이 발생 - 민·관 파트너십 형성 <ul style="list-style-type: none"> - 2005년 BTL사업 활성화를 위해 기획재정부 차원에서 지방자치단체를 대상으로 참여를 권유 - 민간부문에서는 안정적인 투자처 확보를 위해 참여 - 강남구청이 BTL사업을 제안하고, 이후 실시협약내용에 따라 민간기업이 컨소시엄을 구성해 공원을 조성, 운영 및 관리
	<ul style="list-style-type: none"> - 공원 부지는 강남구청 소유부지 - 재원확보 주체는 특수목적 법인 내 시공·운영 재무적 투자자로 일정비율씩 투자 - 기본계획 용역결과에 대한 시설종류, 배치안 적정성 검토서 주민자치위원, 동·반장 등 강남구 26개동 주민설문조사 실시해 의견조사 실시
	<ul style="list-style-type: none"> - 운영관리 주체는 특수목적 법인 내 운영회사가 공원 유지·관리 담당 - 운영관리 재원조달은 실시협약에서 정해진 정부지급금을 운영회사에게 지급
파트너별 참여를 통한 이익	<ul style="list-style-type: none"> - 민간부문 <ul style="list-style-type: none"> - 시공사는 특수목적법인(SPC)과의 도급계약을 통한 이익 - 운영사는 정부지급금에서의 운영비 - 은행은 대출금 상환에 따른 이익 - 공공부문 - 민간투자유치를 통한 조속한 도시공원사업 집행

트너십 도시공원 사례 가운데 조성·관리방식 측면에서 볼 때 민·관 파트너십의 개념을 가장 잘 담아내는 공원이라고 볼 수 있다. 재원을 확보할 수 있는 기금원, 서울그린트러스트를 중심으로 하는 메커니즘(mechanism) 구축, 파트너십을 통한 다양한 재원조달, 지역사회의 참여를 통한 관리 측면에서 성공적인 민·관 파트너십 도시공원의 요소를 갖추고 있다. 하지만 도심지 내 생활권공원녹지를 확보하는 것이 목적이기 때문에 사업의 규모가 작고, 공원의 계획단계에서와 달리 실질적인 운영관리를 강동구청이 담당하고 있다는 점에서 지역주민의 자발적인 참여를 통한 공원의 운영·관리 문화가 정착하는 데에는 상당한 시간이 소요될 것으로 판단된다(표 15 참조).

6) 대구광역시 용산공원

대구광역시 용산공원은 지자체 재정문제로 도시공원 조성비용을 확보하지 못했던 부지에 사업성을 기반으로 한 삼성테크코(주)가 참여해 도시공원, 판매시설, 환승주차장 시설 등을 복합개발한 사례이다(임영록, 2007). 민간부문과 공공부문의 이익을 모두 만족시킨다는 긍정적인 점이 있지만, 개발사업 협약서의 내용을 민간부문이 성실히 이행하지 못했고¹⁷⁾, 특정기업에 대한 지나친 특혜¹⁸⁾를 부여할 수 있다는 문제점이 있다. 용산공원은 효율적인 토지이용이 요구되는 도심부에 복합개발방식에 의한 중첩적인 토지이용을 유도해 민간자본으로 도시공원을 조성한 사례로 대도시 내 생활권 공원녹지를 조성하는 하나의 방식으로 활용할 수 있다. 하지만 조성과정에서 지역주민 및 단체들과의 협의절차가 생략되어 있어 계획의 투명성과 공원시설 및 프로그램의 질 확보가 어렵다는 문제점이 있다(표 16 참조).

표 15. 강동구 명일동 우리동네숲 분석 내용

구분	내용	
계획과정	민·관 파트너십 형성	- 서울그린트러스트 우리동네숲 사업의 일환으로 추진 - 서울그린트러스트와 우리동네숲 위원회가 조정역할을 하여 민·관 파트너십을 형성하는데 결정적인 역할 수행 - 서울그린트러스트가 주도적으로 사업대상지와 민·관 파트너십을 형성하고, 이후 기업, 지자체, 대학, 지역주민들이 참여
	공원조성	- 공원 부지는 산림청 소유로 강동구청과의 협의과정을 통해 무상 양여 - 서울시와 한국씨티은행이 50% 매칭펀드 형식으로 재원확보, 한국씨티은행은 '그린씨티-우리동네숲 만들기 캠페인'의 일환으로 숲조성기금을 후원
	공원 운영관리	- 운영·관리는 명일동 주민, 신구대학 푸르닝이 주체가 되어 숲 관리하기로 계획되었으나 실질적으로는 강동구청에 의해 이루어지고 있음
파트너별 참여를 통한 이익	민간부문	- 후원기업은 기업이미지 제고
	공공부문	- 공원녹지가 부족한 도심지 내 지역주민을 위한 공공공간 제공 - 지역사회 참여를 통한 소유의식 강화

표 16. 대구광역시 용산공원 분석 내용

구분	내용	
계획과정	민·관 파트너십 형성	- 대구광역시 재정문제로 공원조성비용 확보 곤란 - 용산역세권 복합개발을 통해 민간자본을 통한 공원 조성 - 대구광역시가 주도가 되어 복합개발을 추진하고, 실질적인 조성은 삼성테크코가 담당
	공원조성	- 대구광역시가 공원 부지 제공 - 삼성테크코는 공원, 판매시설, 환승주차장 조성비용 부담, 50년 운영·관리 후 대구광역시에 기부 채납
	공원 운영관리	- 운영·관리 대구광역시가 전담
파트너별 참여를 통한 이익	민간부문	- 50년간 판매시설 운영을 통한 수익 확보
	공공부문	- 민간자본 유입을 통해 지역주민을 위한 공원을 조성, 지하철 환승주차장 확보

4. 국내외 민·관 파트너십 도시공원 조성·관리방식 비교

1) 민·관 파트너십 형성과정

파트너십 유형은 국내의 경우 공원조성과정에서의 재정적인 문제를 해결하기 위해 기업의 후원이 바탕이 된 촉매역할(catalyst)이나 공동개발(co-development) 유형이 대부분인 반면, 국외사례는 운영·관리를 통해 공원의 질과 수준을 향상을 목적으로 하는 공동관리(co-manager), 단독관리(sole-manager) 유형이 대부분을 차지했다. 공동개발 유형의 민·관 파트너십의 경우 국내 사례는 민간부문이 공원조성과정까지만 주도적으로 참여한 반면, 국외사례는 공원조성과 공원 운영·관리까지 지속적으로 민간부문이 참여한다는 차이점을 보여주고 있다. 그리고 서울숲과 우리동네숲은 서울그린트러스트라는 민간비영리단체가 주도적으로 공원의 조성·관리과정에 참여해 다 부문간의 파트너십(Multi-sector partnership)을 형성한 반면, 나머지 사례들은 지자체와 민간기업 두 이해관계자를 중심으로 파트너십이 형성되어 있고, 운영·관리과정에서 민간부문이 제한적으로 참여하고 있다. 공공주도로 운영·관리되는 대부분의 공원은 단순한 시설물로 구성된 물리적 휴식공간에 머무르고 있다. 국외 사례들은 프렌즈(Friends of Parks)와 같은 지역사회 조직이나, 비영리단체, 시민의 참여가 바탕이 되어 있기 때문에 프로젝트의 창의성이 야기되고 지역주민들이 진정으로 원하는 공원의 모습으로 만들어 나가는 배경이 된다. 즉, 우리나라 도시공원의 운영관리 과정에서 지역사회, 기업 등 민간부문의 참여가 미흡하다는 점은 공원의 질과 수준을 제고하는데 한계를 가져오며, 문화나 가치를 창출하지 못한다는 결과로 이어지고 있다.

영국 뉴캐슬 웨이브리 파크의 사례를 보면 파트너십에 대한 지방정부의 태도가 성공적인 파트너십 형성에 주요한 요소임

을 알 수 있다. 웨이브리 파크를 조성·관리하는 과정에는 지역 거주민으로 구성된 FOWP 이외의 경험과 지식을 갖춘 비영리단체가 참여하지 않았는데, 이는 지자체가 적극적으로 주민들의 참여를 촉구하고 지원했기 때문에 가능했다. 그리고 중앙정부 역시 보조금 지원뿐만 아니라 다양한 사례에서 축적된 정보를 지역사회에 지원하고 전 과정을 모니터링 함으로써 도시공원 조성·관리에 관해서는 민·관 파트너십을 통한 사업추진과 관련된 지식 부족, 지역 내 도시공원의 조성 및 운영·관리과정에 참여 가능한 기업·시민 등에 대한 정보가 미흡했다.

2) 공원 조성과정

국내 도시공원 조성·관리 실태에서 가장 큰 문제점 가운데 하나는 도시공원으로 지정된 부지 내 사유지를 매수할 수 있는 재원이 절대적으로 부족하다는 것이다. 이와 같은 특수한 현실은 국외의 민·관 파트너십을 통한 도시공원 사례에서 초점이 맞추어져 있는 운영·관리과정에서의 파트너십 형성 이전의 문제로 공원으로 존속될 수 있으나, 없느냐와 직결되는 문제이다. 반면, 국외 사례의 경우 대부분 지자체 소유의 도시공원 부지나, 공공소유의 부지를 대상으로 공원을 조성하기 때문에 부지확보가 용이하다. 공원조성을 위한 재원확보과정에서는 국외 사례의 경우 지자체 내 민·관 파트너십 도시공원과 관련된 부서나 팀이 존재해 지자체 주도로 사업을 추진할 수 있는 여건이 갖춰진 반면, 국내는 아직 민·관 파트너십을 통해 도시공원을 조성·관리해야 한다는 인식이 부족해 수동적인 태도를 취

하고 있다.

복합개발방식을 취한 대구시 용산공원과 레벤텔 파크를 비교해 볼 때 우리나라의 경우 특정 부지를 대상으로 사업을 진행하기 위한 목적달성의 필요조건으로 민간기업이 공원을 조성하는 과정에만 참여했다. 결과적으로 공원은 주 목적시설인 판매시설의 부수적인 공간이 되어 주변지역 주민들의 다양한 이용이 이루어지지 못하고 있다. 반면, 레벤텔 파크는 전체 지역재생사업의 일환으로 민간 기업들이 자발적으로 컨소시엄을 구성해 지분투자와 은행대출을 통해 공원과 부대시설을 조성하고, 이후 공원 내 수익시설의 운영을 통해 조성비용을 상환해나갔는데, 민간 컨소시엄은 도심지 내 공원이 지역사회의 경제에 파급시키는 영향을 알고 공원조성에서 공원 운영·관리 과정에 주도적으로 참여해 공원의 질과 수준을 높이기 위해 지속적으로 활동하고 있다.

3) 공원 운영·관리과정

국외 민·관 파트너십 도시공원은 조성단계에서는 지자체 주도로 계획이 추진되는 사례가 많으나, 운영·관리단계에서는 대부분 다양한 민간부문이 참여해 지자체와 수평적인 파트너십을 이루며 주도적인 역할을 하고 있다. 영국 웨이브리 파크의 경우 지자체 관리에서 커뮤니티 관리(self-management)로 바뀌면서 국가보조금이 지역커뮤니티그룹인 FOWP에게 지급되고 있는 사실을 통해 지역커뮤니티그룹의 위상을 알 수 있다. 이런 과정은 지역커뮤니티 그룹이 전문성, 경험 등이 없을 때 발생할 수 있는 문제점들이 있으나, 잠재적인 이점이 더 크다. 비록 지역커뮤니티그룹이 보조금을 받더라도 장기적 관점에서는 지자체의 공원관련 재정·행정상 비용을 절감시키고, 지역

표 17. 국내외 민·관 파트너십 도시공원 조성·관리방식 비교분석 결과

구분	국내사례	국외사례
민관파트너십 형성	<p>형성배경</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지자체 예산문제에 공원조성과정에서의 부지·재원확보 능력 부족 - 민간기업 주도로 사회공원사업의 일환으로 도시공원사업 제안 	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체의 운영관리 인력과 예산문제 - 열악한 공원환경 개선
	<p>파트너십 특징</p> <ul style="list-style-type: none"> - 공원 조성과정에서의 민·관 파트너십 중심 - 파트너십의 지속성 결여 - 수직적 파트너십 - 파트너의 다양성 부족 - 공원조성·관리 단계에서의 민·관 커뮤니케이션을 위한 통로 부족 - 공공공간에 대한 지역사회의 소유의식, 책무의식 부족 	<ul style="list-style-type: none"> - 공원 조성 및 운영·관리 과정에서의 민·관 파트너십 중심 - 지속적인 협력관계 구축을 통한 공원관리 - 수평적 파트너십 - 다양한 민·관 부문의 파트너 참여 - 공원조성·관리 계획수립단계에서 민·관 협의체 구성 - 공공 공간에 대한 높은 지역사회의 의식수준
공원 조성	<p>부지확보</p> <ul style="list-style-type: none"> - 부지확보 문제가 도시공원 조성의 핵심적인 문제 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공부문 소유로 인한 부지 확보 용이
	<p>재원확보</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지자체 내 민·관 파트너십 프로젝트 관련부서 부재 - 기업의 공원조성기금 후원에 의존 - 비영리단체 주도로 지자체와 민간부문 50:50 매칭펀드 	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체 내 재원확보를 위한 민·관 파트너십 프로젝트 지원팀 존재 - 지자체 및 비영리단체, 프렌즈 그룹을 중심으로 기업후원 유도 - 국가차원의 다양한 보조금 제도, 다양한 금융기법을 통한 재원 확보
공원 운영·관리	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회가 공원의 운영·관리과정에 소극적 참여 - 공공부문이 운영·관리과정에 주도적 역할 - 비영리단체 주도로 공공부문과의 매칭펀드를 통한 운영·관리비용 충당 - 수익을 창출할 수 있는 상업시설 및 프로그램 부족 - 법제도적 측면에서의 운영·관리 재원확보 수단 부족 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회가 공원의 운영·관리과정에 주도적 역할 - 비영리단체주도로 운영·관리 - 다양한 민간기금제도, 특별과세제도적용을 통한 재원 확보 - 공원 내 수익성 높은 상업시설 유치, 공원문화 형성에 기여 - 정적적 차원의 지원(세금공제, 매칭보조금)

사회 내 구성원들의 참여 수준을 높일 수 있다. 국내 민·관 파트너십 도시공원 사례는 운영·관리의 책임을 대부분 지자체가 갖고 있으며 민간부문이 참여한 사례도 서울숲 사례와 같이 수직적인 위계에서 서로의 역할을 명확히 구분해 진정한 파트너십이라고 보기 어렵다.

국외사례의 경우 민간부문 주도로 다양한 민간기금 조성프로그램을 운용하고, 공원 내 수익성 높은 상업시설을 유치해 공원운영·관리비용으로 사용하고 있음은 물론 공원의 다양한 문화를 만들고 있다. 반면, 국내의 경우 법제도적으로 수익시설을 도입하는 데 제약이 커 현대인들의 여가 행태를 반영하는 시설을 도입하는 데 한계가 있고, 이는 활동프로그램의 빈곤으로 이어진다. 공원기금 조성 측면에서도 공원을 당연히 공공부문에서 담당해야 하는 부분으로 사회 구성원들의 전반적인 의식이 형성되어 있다는 근본적인 한계점이 있다.

IV. 국내 도시공원 계획과정에 있어 민·관 파트너십 도입에 대한 시사점

앞서의 국내의 사례분석 결과를 바탕으로 국내 도시공원 계획과정에 있어 민·관 파트너십 도입방안에 대해 다음과 같은 몇 가지 시사점을 도출 할 수 있다.

첫째, 민간기금과 도시공원의 조성·관리 사업을 연계할 수 있는 수단이 마련되어야 한다. 국내에서 민·관 파트너십 도시공원 조성사업이 추진된 유형은 기업의 사회적 공헌사업(CSR)의 일환으로 추진된 사례와 민간투자 형태로 추진된 사례로 구분된다. 기업의 사회적 공헌사업의 일환으로 참여한 경우는 또 다시 기업주도로 도시공원의 조성비용을 후원하는 경우와 비영리단체(NPO) 주도로 기업의 후원을 이끌어내는 방식이 있다. 기업주도로 도시공원사업에 참여한 유형은 공원조성(계획 및 설계, 시공)을 위한 재원조달과정에 한정된 반면, 비영리단체 주도의 대부분 파트너십을 통해 참여한 사례들은 공원조성 및 운영·관리단계에까지 민간부문이 참여한다는 특징이 있다. 따라서 지역사회 내 사회적 공헌사업에 관심이 있는 기업에 대한 기초자료를 구축하고¹⁹⁾, 민간부문과 공공부문의 연결고리(connector)이자 조정자(coordinator)역할을 하는 비영리단체를 육성할 필요가 있었다.

둘째, 실효성 있는 지역사회 참여를 위한 제도적 기반이 구축되어야 한다. 국내 민·관 파트너십 도시공원 사례를 검토한 결과 계획 및 설계 과정에 주민을 참여시키는 경우가 있으나, 의견청취 정도에 머물고 있는 사례가 대부분이다. 또한 2000년대 들어 몇몇 시민단체를 중심으로 시민들이 직접 공원 관리에 참여하는 경우도 있었으나 운동(movement)차원에 머물고 있을 뿐 이를 위한 제도적, 법적 토대가 구축되어 있지 않아 실질

적인 효과가 크지 못한 실정이다. 공원은 시민참여가 바탕이 될 때 가치가 배가될 수 있으므로 지자체별로 도시개발사업, 도시공원 조성 및 정비사업 추진 시 그 주체가 공공부문에서 민간부문으로 이양될 수 있도록 제도적·사회적인 변화가 요구된다. 도시공원 조성을 위한 민간투자는 복합개발방식으로 조성된 경우가 있고, 2005년 임대형 민자사업(BTL)방식이 새롭게 도입되면서 이를 도시공원에 적용시키려는 사례가 나타나고 있다. 이와 같은 방식들은 민간투자를 쉽게 유치할 수 있다는 장점은 있으나, 공원의 질이 아닌 양적인 확충에 중심이 맞추어져 있다는 문제점이 있다. 지역주민의 여가욕구를 반영하고, 계획과정에서의 지역주민참여통로가 마련될 수 있는 제도적 기반이 전제되어야 하겠다(이재준, 2007).

셋째, 지자체별 민·관 파트너십 도시공원 조성·관리를 전담하는 팀이 구성되어야 한다. 지방자치단체 내 외부에서의 재원조달을 전담하는 조직을 구성해 공원녹지를 조성하거나 개선하기를 희망하는 지역주민이나 기업들을 대상으로 민·관 파트너십 프로젝트 제안을 받고 평가하는 업무와 프로젝트에 대한 지원 역할을 담당하도록 한다. 민·관 파트너십 전담 부서는 다양한 집단과 다양한 규모의 도시공원녹지에 관한 업무를 수행해야 하며, 지역주민들이 공원조성 및 관리를 위한 조직을 구성하는 방법, 은행거래를 하는 방법, 회원을 모집하는 방법 등에 관한 정보를 제공해야 하겠다.

넷째, 민간참여 활성화를 위한 인센티브 방안이 마련되어야 한다. 사회자본이라는 공원의 특성상 도시개발사업과 같이 직접적인 이익을 기대하기 어렵고, 도시공원녹지에 대한 후원문화가 정착되어 있지 않다는 점에서 민간부문의 관심과 참여를 유도할 수 있는 다양한 인센티브 방안이 마련되어야 하겠다(CABE, 2006). 도시공원과 공원시설의 이름과 브랜드명을 민간 기업에 판매하는 시설명명권 제도, 지자체의 출연금과 기업 혹은 시민의 자발적인 기부금을 통해 운영하는 도시공원기금 제도, 인센티브를 통해 민간사업자 주도의 사유지 공원화를 유도하는 민간추진공원 제도 등을 적극 도입할 필요가 있다(변정수, 2009).

다섯째, 지자체별 비영리단체가 육성되어야 한다. 서울숲이나 우리동네숲 조성사업의 사례에서 알 수 있듯이 비영리단체를 중심으로 시민과 기업, 전문가 등이 지방자치단체와 파트너십을 이루며, 도시공원의 운영·관리 과정에 참여하고 있다. 도시공원 조성·관리과정에 참여한다는 사회적 인식이 낮은 우리나라에서는 우선 서울그린트러스트와 같은 비영리단체가 민간부문의 역할을 설정하고 주도해 나갈 필요가 있다. 따라서 지자체별 대학, 전문가, 공무원 등으로 구성된 도시공원 관련 비영리단체를 구성해 지역사회의 참여를 확장시켜 나가야 하겠다.

마지막으로 공원 내 도입시설 기준의 완화가 필요하겠다. 국내 도시공원 관련법규 상 시설기준 내용의 경직성은 민간부문

의 도시공원 조성·관리 사업에의 참여는 물론 다양한 활동 프로그램을 제공하는 것에 제약요인으로 작용하고 있다. 도시공원의 공공성과 민간부분의 이익이 절충할 수 있는 선에서 시설 기준 완화가 필요하겠다. 도시공원을 무조건 공공의 구시대적 영역에 머물게 하기 보다는 새로운 여가 및 소비 트렌드, 도시개발방식 등과 접목시켜 도시공원의 가치를 높일 필요가 있겠다.

V. 결론

본 연구는 태동기에 있는 우리나라 민·관 파트너십 도시공원을 성숙기에 있는 국외 민·관 파트너십 도시공원 사례들과 도시공원의 계획 과정 속에서 비교분석하는 과정을 통해 앞으로의 우리나라 도시공원 조성 관리운영에서 파트너십의 전개 방향을 도출해 보고자 하였다.

국내의 사례들은 파트너십 형성에 있어 공원조성과정에서의 재정적인 문제를 해결하기 위해 기업의 후원이 바탕이 된 촉매 역할(catalyst)이나 공동개발(co-development) 유형이 대부분인 반면, 국외사례는 운영·관리를 통해 공원의 질과 수준을 향상을 목적으로 하는 공동관리(co-manager), 단독관리(sole-manager)유형이 대부분을 차지했다. 또한 국외사례에 비해 우리나라의 경우 특정 부지를 대상으로 사업을 진행하기 위한 목적달성의 필요조건으로, 민간기업이 공원을 조성하는 과정에만 참여하는 경우가 많았다. 결과적으로 공원은 주 목적시설인 판매시설의 부수적인 공간이 되어 주변지역 주민들의 다양한 이용이 이루어지지 못하고 있다. 또한 국외사례의 경우 민간부문 주도로 다양한 민간기금 조성프로그램을 운영하고, 공원 내 수익성 높은 상업시설을 유치해 공원운영·관리비용으로 사용하고 있음은 물론 공원의 다양한 문화를 만들고 있는 반면, 국내의 경우 법제도적으로 수익시설을 도입하는 데 제약이 커 현대인들의 여가 행태를 반영하는 시설을 도입하는 데 한계가 있고, 이는 활동프로그램의 빈곤으로 이어지고 있음을 알 수 있었다. 더불어 공원기금 조성 측면에서도 공원을 당연히 공공부문에서 담당해야 하는 부분으로 사회 구성원들의 전반적인 의식이 형성되어 있다는 근본적인 한계점이 있다.

따라서 우리나라의 경우 도시공원의 조성과정뿐만 아니라 운영·관리 과정에서의 지속적인 파트너십 구축을 위해 민간기금과 도시공원의 조성·관리 사업을 연계할 수 있는 수단을 마련하고, 실효성 있는 지역사회 참여를 위한 제도적 기반을 구축해야 하며, 지자체별 민·관 파트너십 도시공원의 조성 및 관리를 전담하는 팀이 구성되어야 하겠다. 또한 민간참여 활성화를 위한 실효성 있는 인센티브 방안을 마련하고, 지자체별 비영리단체를 육성할 필요가 있다.

국내의 민·관 파트너십 도시공원 사례를 비교분석한 결과, 앞으로 우리나라 도시공원의 조성 및 관리에 있어 파트너십의

전개방향은 다음과 같이 요약할 수 있겠다. 첫째, 지금까지 민·관 파트너십 도시공원 사례가 지자체 중심의 단일, 또는 소수 파트너가 주도해 조성·관리했다면 앞으로는 도시공원의 유형별로 효율적인 다부문간의 파트너십(Multi-sector partnership)을 형성해 도시공원을 조성·관리해 나가야 할 것이다. 둘째, 결과 중심이 아닌 과정 중심의 민·관 파트너십이 되어야 하겠다. 도시공원은 완성되는 공간이 아닌 계속 만들어져가는 공간이기 때문이다. 지금까지 국내 민·관 파트너십 개념은 도시공원의 조성과정에 치중되어 있고, 이는 공원면적의 양적 확충에 중심을 두고 있었다는 것을 의미한다. 도시공원이 지역사회 내에서 지속적으로 공공 공간으로서의 가치를 창출하기 위해서는 결국 공원의 조성과정뿐 아니라 이후의 운영·관리 과정에서의 민·관 파트너십이 요구된다. 셋째, 민·관 파트너십 도시공원 관리가 효과적이고 지속적이기 위해서는 결국 지역사회 참여가 바탕이 되어야 한다. 지역사회의 참여는 도시공원의 가치에 대한 의식의 전환이 전제되어야 하므로 오랜 시간이 소요된다. 따라서 우리나라에서는 서울그린트러스트와 같은 비영리단체가 민·관 파트너십을 통해 크고 작은 도시공원을 조성하고 운영·관리하면서 성공사례들이 축적될 필요가 있다. 그리고 도시공원 조성·관리의 틀을 결정하는 정책결정권자들의 도시공원에 대한 의식이 변하고, 법제도적인 지원이 이루어질 때 비로소 민·관 파트너십 도시공원이 우리사회에 정착될 수 있을 것이다.

본 연구는 민·관 파트너십 도시공원의 조성 및 관리과정을 성숙단계에 있는 국외사례와 도입단계에 있는 국내사례를 직접 비교했다는 한계를 지닌다. 그럼에도 불구하고 태동기에 있는 우리나라 민·관 파트너십 도시공원의 전개방향과 파트너십 활성화를 위한 단서를 찾는다는 것에 연구의 의의가 있다고 할 수 있다.

주 1. 본 연구에서는 심층면접을 통해 민간이 참여해 도시공원을 조성하거나 관리하고 있는 사례공원에 관여한 민간부문과 행정부문의 이해당사자들을 대상으로 재원확보방식별 특징 및 장단점, 참여동기, 실질적으로 얻은 이익 등을 조사했다. 심층면접은 울산대공원 환경녹지국 울산대공원조성 담당, SK에너지 사회공헌팀 담당, 서울시 푸른도시국 관계자, 서울숲 푸르미 관계자, 계동건설 유림공원 시공담당자, 대전광역시 공원녹지 담당, 한국씨티은행 사회공헌사업 관계자, 우리동네숲 사무국 관계자, 서희건설 BTL사업 담당, 강남구청 치수방재과 담당을 대상으로 실시했다.

주 2. 센트럴 파크 컨저번시는 개인을 대상으로 하는 기금조성(Individual Giving), 기업의 모금후원(Corporate Giving), 재단 기금 후원(Foundation Support), 계절별 다채로운 자선행사 개최를 통한 기금조성(Special Events), 센트럴 파크 컨저번시의 여성위원회를 통한 기금조성(Woman's Committee), 센트럴 파크 캠페인은 통한 기금조성(Campaign for CP) 등 다양한 기금모금 제도를 통해 공원의 자체적인 운영이 가능하다.

주 3. BID(Business Improvement District)는 지구의 재생 및 활성화를 위해 지역주민이 설정, 주법에 근거, 시 의회의 승인을 통해 지정되는 특별지구(special district)이다. 뉴욕시 BID법의 기본내용은

- 주의 법에 의해 사업체, 자산소유자, 비영리단체, 지방정부가 BID 조성을 목적으로 거버넌스를 형성하고, 경계를 한정하고 해당 BID 내 자산에 대한 부담금을 징수하도록 권한을 부여하는 것이다.
- 주 4. 구글(Google)은 공원 내 무선인터넷, HSBC는 책임은 공간, 에비앙(Evian)은 파라솔을 지원하고 있다.
 - 주 5. 공원 내 브라이언트 그릴(Bryant Grill), 브라이언트 카페(Bryant cage), 위치크래프트, 스타벅스 등의 상업시설이 입지해 있다.
 - 주 6. 시카고 시는 공원 인프라시설 조성을 위해 270백만 달러를 추진했다. 공원 하부에 조성된 2,200대 규모의 밀레니엄 주차장 요금을 담보로 조성기금 175백만 달러를, 센트럴 루프 TIF(central loop TIF)에 의해 제공된 세금 증액 자금조달 금액에서 95백만 달러를 추진했다. 민간부문에서는 밀레니엄 파크의 매력적인 시설물 조성을 위해 180백만 달러를, 해리스 극장(Harris Theater) 조성을 위한 캠페인에 60백만 달러를 조성했다.
 - 주 7. 세인트 루이스시는 공채발행을 통해 2003년 기준 55.7백만 달러의 공원조성기금을 마련했고, 민간 비영리조직인 포레스트 파크 포에버(Forest Park Forever)에 의해 46.9백만 달러의 공원조성기금을 마련했다. 총 102.6백만 달러의 공원조성기금은 미국에서 도시공원의 혁신을 위해 민-관 파트너십에 의해 조성된 가장 큰 규모이다.
 - 주 8. FPOS(Friends of Post Office Square)는 프로젝트 파이낸싱 방식을 통해 78.5백만 달러의 공원조성기금을 마련했다. 투자자들은 40년 안에 상환 받을 수 있는 이자율 8%의 프로젝트 지분을, 지분당 6만 5천 달러에 매입했다. 1980년대 당시 8% 이자율은 재무적 타당성이 없는 수준이었으나 지분에 주차공간에 대한 권리보증을 포함시켜 가능했다. 이를 통해 FPOS는 30백만 달러의 공원조성기금을 마련했고, 뉴잉글랜드 은행으로부터 48.5백만 달러의 대출을 받았다.
 - 주 9. 24시간 운영되는 주차장은 매년 약 860만 달러 수익을 발생시킨다. 발생하는 수익을 통해 공원 및 주차장 개발비용이던 76백만 달러에 대한 상환비용, 백만 달러의 지역 세금, 그리고 290만 달러의 공원운영비용을 부담한다. 주차장으로부터 얻은 모든 이익을 FPOS는 보스턴 시에 채납하고, 이렇게 만들어진 자금은 보스턴 시의 일반적인 재원으로 쓰일 뿐 아니라 보스턴 시 내 다른 공원을 위해서도 쓰이고 있다.
 - 주 10. 울산대공원은 1986년 국토종합개발계획 수립 당시 공원지역으로 고시되었으나, 재정적인 문제로 1995년 공원 조성은 전체 공정의 25%에 머무르고 있었다. 심완구 당시 울산시장은 1995년 7월 18일 SK에너지, 현대자동차, 현대중공업, 쌍용정유 등 울산에 상주하는 대기업의 사장단을 초청하여 간담회를 개최한 자리에서 울산시 중장기계획의 울산대공원 조성을 부분적으로 각 기업에 맡기는 민간 투자에 대하여 참여의사를 타진하였다(박창열, 2004).
 - 주 11. SK에너지는 설계, 시공, 감리자 선정 등 사업 전반의 관리를 담당했고, 부지 매입, 부지 내 지장물 처리, 각종 인허가 절차 수행, 완공 후 공원의 운영관리 등은 울산시가 담당했다(박창열, 2004).
 - 주 12. 울산대공원 조성사업 추진 실무위원회를 구성했고, SK에너지, 기본계획 수립회사인 OIKOS사, 울산광역시 관계자로 구성되었다(SK(주)·울산광역시, 2007).
 - 주 13. 울산대공원 조성과정에서 시공을 담당한 SK(주) CLX프로젝트팀은 일반 플랜트 건설을 주 업무로 수행하고 있었으므로 공원 조성에 관한 사내경험 인력 및 기술 자료가 전무한 상태였다. 따라서 울산대공원 조성사업의 각 부문, 즉 설계, 시공, 운영, 자문 등의 최고 전문가로 구성된 외부 인력을 선정하여 전문 분야의 업무를 위탁하였다(SK(주)·울산광역시, 2007).
 - 주 14. 대전광역시 유희공원은 1997년 8월 도시계획법상 체육공원으로 지정되어 있었으나, 대전시의 재정형편상 공원조성사업을 시행하지 않아 방치되던 공간이었다. 대전광역시는 2007년부터 '3000만 그루나무심기' 사업을 시행해 왔는데, 이 사업은 민간부문과 공공부문의 공동투자를 통해 사업비를 충당한다는 계획 아래 추진 중인 사업이다. 이와 같은 정책·사회적 분위기 속에서 대전광역시에서 성장한 기업인 이인구 명예회장이 도시숲 조성사업을 제안하고, 대전시에서 이를 받아들여 '시민의 숲' 조성사업을 추진하였다.

- 주 15. 유성구청이 평생학습원 예정지라는 이유로 대체용지 확보와 건축비 지원을 대전시에 요구하면서 공사가 다소 지연되었으나, 이 회장이 공사지연을 문제와 대전시와 유성구청의 '평풍게임'을 참치 못하고 기부 철회 의사를 밝히자 협상이 진전되기 시작했다.
- 주 16. 기본계획 용역실시에 따른 테마체육공원의 조성시설의 종류 및 배치안의 적정성에 대해 주민자치위원, 통·반장, 직능단체회원 등 강남구 26개동 전체 주민설문조사를 실시해 의견을 수렴한 결과, 총 936명이 참여해 95.4%인 893명이 조성계획안에 대해 높은 만족을 나타내며, 사업에 대한 적극적인 지지와 성원을 보여줬다. 936명의 강남구민이 전체를 대표하는지의 문제점이 있다.
- 주 17. 협약서 내용에는 환승주차장 333면을 확보, '지하철 환승주차장과 상가부설주차장을 구분하여 관리한다는 것을 규정하고 있으나, 실질적으로 구분되어 있지 않고, 상가부설주차장으로만 이용하고 있다.
- 주 18. 삼성테크스코(주)는 홈플러스 시설을 포함한 사유지를 계산평정가격의 1,000분의 10에 50년간 사용할 수 있는 권한이 있다.
- 주 19. 기업의 사회적 공헌 규모에 맞게 도시공원을 매칭시킬 수 있도록 미조성 중인 공원이나 유휴부지의 규모, 위치, 소요비용에 대한 데이터베이스가 구축되어야 하겠다. 더불어 도시공원을 대상으로 한 사회공헌활동이 기업이미지 개선 등에 미치는 영향을 계량적으로 분석한 결과를 제공함으로써 기업에게 참여 동기를 부여할 수 있다.

인용문헌

1. 강남구청(2005) 대치유수지 체육공원 조성 기본계획.
2. 경기개발연구원(1997) 도시공원의 확대전략에 관한 연구.
3. 권태자(2003) 주민참여에 의한 공원만들기 사례연구. 동아대학교 석사학위 논문.
4. 김기호, 문국현(2006) 도시의 생명력 그린웨이. 랜덤하우스 중앙.
5. 김성진(1991) 지역주민참여에 의한 도시공원 관리방안에 관한 연구. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
6. 김영금, 마기호(2007) 영국 공원개발에 있어서의 파트너십에 관한 연구. 한국조경학회지 35(2) : 4-11.
7. 대전광역시(2009) 유희공원 사업현황보고.
8. 박창열(2004) 기업의 사회공헌에 관한 연구-울산대공원의 사례를 중심으로. 울산대학교 대학원 석사학위논문.
9. 변정수(2009) 민간자본 활용을 통한 장기미집행 도시공원의 개발 활성화 방안에 관한 연구. 한국도시계획학회 2009년 춘계학술대회 발표논문. pp. 22-32
10. 산림청(2009). 기업참여 도시숲 조성·관리 기본계획.
11. 서울그린트러스트(2008) 2008 우리동네숲 리포트.
12. 서울그린트러스트(2009) 2008 서울숲사랑모임 애뉴얼 리포트·4년 사업보고서 자연과 함께 숨쉬는 서울숲.
13. 서울시정개발연구원(1995). 미시설공원의 조성 및 토지수용방안.
14. 서울시정개발연구원(2007). 시민참여를 통한 생활권 공원녹지 조성방안.
15. 오수길. (2003) 파트너십 거버넌스의 가능성과 한계: "지방의제 21" 추진 과정의 경험. 한국행정논집 15(2) : 283-313.
16. 울산발전연구원(2007) 울산광역시 도시공원의 가치평가: 울산대공원을 중심으로.
17. 유영봉(2004). 공원녹지 관리의 민간부문 활용방안 연구. 서울시립대학교 대학원 석사학위논문.
18. 이재준(2007) 민간활성화를 위한 공원시설 제도 개선 방안. 서울시정개발연구원 개원 15주년 기념 정책토론회 자료집.
19. 인천발전연구원(2006). 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 개정에 따른 실천방안.
20. 임영록(2007) 민간자본활용을 통한 장기미집행 도시계획시설 해소 방안 연구. 한국지역개발학회지 19(1) : 145.
21. 조경진(2009) 도시공원의 비전과 전략. 합포문화동인회 민족문화강좌.
22. CABE(2006) Paying for Parks: Eight Models for Funding Urban Green Space.
23. Uhliir, Edward K., FAIA, Chicago(2006). The Millennium Park Effect Creation a Cultural Venue with an Economic Impact. International

Symposium on Central Open Space in Multi-functional Administrative City, Korea.

24. IPPR(2001) Building Better Partnership, Commission on Public Private Partnerships.
25. National Audit Office(2002). The Cancellation of the Benefits Payments Card Project. HC 857, Session 2001-2002. London: the Stationary Office.
26. Dunnett, Nigel and Carys Swanwick and Helen Woolley(2002) Improving Urban Parks, Play Areas and Green Spaces. Department for Transport, Local Government and Regions: 145.
27. Project for Public Spaces(2000). Public parks, private partnerships.
28. SK(주), 울산광역시(2007) 행복한 울산대공원 만들기: 그 10년의 이야기.
29. <http://www.ncppp.org>

원 고 접 수 일: 2011년 4월 19일
 심 사 일: 2011년 5월 4일(1차)
 2011년 6월 15일(2차)
 계 재 확 정 일: 2011년 6월 20일
 4 인 의 명 심 사 필