

일본 국영공원 관리 특성 분석

김 현

단국대학교 녹지조경학과

A Management Characteristics of the National Government Park in Japan

Kim, Hyun

Dept. of Landscape Architecture, Dankook University.

ABSTRACT

This study sought to discover new directions for management and operation national urban parks in Korea by analyzing the reality of the national government parks of Japan where these parks are already well established and managed. In the case of a Japanese national government park, its supporting system was established after the park was built.

The means of management also shifted their direction from putting more priority to the administrative body to the residents. The management practices are changing process of its character with focus on residents as the main entity of activity from their existing position of participants. In other words, the national government parks of Japan are going beyond the previous practice of providing maintenance activities to providing experience, interpretation functions to these activities. Especially, they were establishing local networks to plan and execute programs in collaboration with the park management and NPOs. However, they fall short of tangible outcomes despite their continuous efforts to expand the community involvement and reduce the cost in maintenance. To facilitate the effective management of the urban parks in Korea in the near future, much thought needs to go into the management practices ensuring conservation of resources in the land of Korea, as well as people's use of recreation, community revitalization, and development and transfer of advanced technology to provide appropriate

First author : Kim, Hyun, Dept. of Landscape Architecture, Dankook University,
Tel : +82-41-550-3635, E-mail : hyunkim@dankook.ac.kr

Corresponding author : Kim, Hyun, Dept. of Landscape Architecture, Dankook University,
Tel : +82-41-550-3635, E-mail : hyunkim@dankook.ac.kr

Received : 7 February, 2012. **Revised** : 21 February, 2012. **Accepted** : 7 March, 2012.

preparations to create urban parks in Korea.

Key Words : *National Urban Park, NPO, Resident Participation, Law of Urban Park, Sustainable Relationship.*

I. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

도시공원은 도시민들에게 여가와 레크리에이션 공간으로서 활용될 뿐만 아니라 환경적으로 건강하고 지속가능한 도시 형성을 위한 주요 기반시설로서 자리매김하고 있으며 국민의 삶의 질 향상과 더불어 도시의 경쟁력을 높이는 중요한 기반시설로 인식되고 있다. 그러나 한국 지방자치단체의 재원 및 의지 부족 등의 이유로 토지보상금이나 시설조성비 조달이 어려워 2010년말 기준 전체 미집도시계획시설 중 공원이 가장 많고 도로, 유원지, 녹지 순으로 나타났으며 공원·녹지가 전체 미집행시설 중 53%나 차지하고 있다. 특히 2010년 기준 전국의 지자체가 고시한 도시공원면적 중 도시자연공원구역을 제외한 순수 도시공원 면적은 832km²에 불과하며 이 중 85%인 705km²는 용지 매입조차 안 된 상태이다¹⁾.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 조경계를 중심으로 국가가 직접 조성하고 관리하는 국가공원 제도 도입이 논의되고 있다. 법제도적 측면에서는 도시공원으로 자리매김하지 못했으나 우리나라 최초의 국가공원인 용산공원은 2008년 제정된 용산공원조성특별법에 의거하여 국가가 조성 주체가 되어 2016년 개장을 목표로 2011년 12월부터 현상설계가 진행되고 있다²⁾. 조성이후 관리에 대해서는 용산공원 조성 특별법 제20조(용

산공원의 관리청), 시행령 제17조(용산공원 등의 관리 위탁)에 명시되어 있으나 국가공원 경험이 전무하고 관련 연구 부족 등으로 관리정책의 방향성이 명확히 정립되지 못하고 있다. 실제 다양한 사람들이 이용하고, 이용율이 높을 뿐만 아니라 동식물 등 지속적 관리를 요하면서도 공공재적 성격이 강하고 수익성이 낮은 공원의 특성상 효율적인 관리방안 수립은 매우 중요한 과제이다. 공원은 한번에 완성되는 것이 아니라 지속적으로 만들어지고 관리되어야 하는 도시공간의 공적 공간(안명준, 2011)이며, 녹지의 확보나 여가 공간 제공의 의미를 넘어 지역 네트워크와 문화의 중심공간으로 주민의 공원에 대한 요구도는 점점 높아지고 있는 점을 감안한다면 효율적인 관리운영에 대한 심도있는 논의가 요구된다.

본 연구에서는 우리나라의 국가공원과 유사한 유일한 사례이며 기초성되어 이용, 관리되고 있는 일본 국영공원의 관리 특성을 분석하여 향후 우리나라 국가공원 관리체계의 기본방향을 정립하기 위한 기초자료로 제공하고자 한다.

2. 연구의 방법 및 범위

본 연구는 일본 국영공원의 관리특성을 파악하고자 국영공원 관리 관련 법·제도, 예산, 조직에 대한 분석과 함께 손용훈(2011), 유자와(湯澤, 2011) 등의 최근 연구에서 가장 효율적인 관리방안으로 대두된 주민참여프로그램에 대하여 정리, 분석하였다. 주민참여프로그램의 경우 기존연구 결과와 일본 국영공원 위탁관리단체 중 하나인 일반사단법인 공원재단³⁾이 관리하고 있는 14개

1) 국토해양통계누리 인터넷 홈페이지(<http://stat.mltm.go.kr>). 2010년말 기준 전체 도시계획시설의 미집행 현황은 1,470km²이며, 시설별로는 공원이 705km²로 가장 많고 도로(395km²), 유원지(72km²), 녹지(69km²) 순으로 나타났다.

2) 용산공원설계국제공모 공식홈페이지(www.yongsanpark-design.com)

3) 재단법인 공원녹지관리재단이 2012년 4월 1일 일반사단법인 공원재단으로 명칭이 변경되었다.

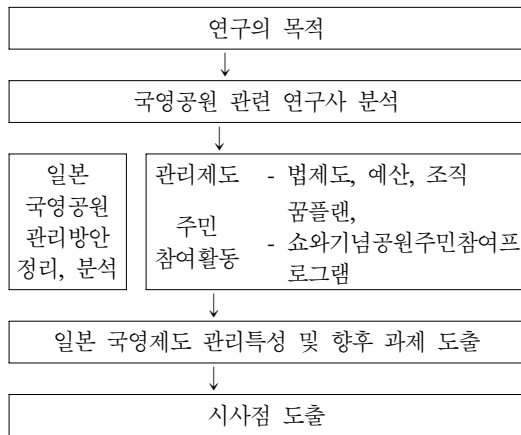


그림 1. 연구의 흐름도.

국영공원에 대한 조사보고서 내용을 중심으로 분석하였다. 외국 정책 연구의 특성상 문헌만으로는 구체적인 정보를 수집하기 어려움에 따라 2011년 8월과 12월 국토교통성 도시지역정비국 공원녹지경관과와 공원재단, 쇼와기념공원(昭和記念公園) 고모레비노사토 간담회(こもればの里懇談會)의 자문을 얻어 자료 수집 및 확인 작업을 수행하고 향후 과제를 도출하였다.

II. 연구사

일본 국영공원에 대하여 국내에서는 박구원(2009), 손용훈(2011)의 연구가 수행된바 있다.

박구원(2009)의 연구는 도시공원보다는 관광 레크리에이션 거점이라는 관점으로 국영공원의 기능과 효과에 대하여 분석하였으나 관리운영에 대해서는 주목하지 않았다. 손용훈(2011)은 국가공원적 관점에서 해외선진사례와 분석하여 국가도시공원제도의 개념을 명확히 하고 조성 및 관리현황, 당면과제를 제시하였다. 다만 관리부문에서는 국토교통성과 공원내 위탁책임자 중심의 조직 구성을 중심으로 분석하고 최근 일본의 주요 관리수법인 주민참여에 대해서는 논하지 않았다.

일본의 국영공원 관리와 관련 연구들은 대부분 주 5일제도입과 국가재정 위기 등이 이슈화된

1995년 이후부터 진행되었으며 개별 대상지를 중심으로 다른 연구와 전체 국영공원을 대상으로 하는 포괄적 연구로 대별되었다.

유자와(湯澤, 2011)는 국영공원의 자원을 활용한 이벤트 등의 주민참여 프로그램 개발로 이용권 확대와 지역 활성화 방안을 연구하였으며, 고토우(後藤, 1999)는 국영기소산센공원(國營木曾三川公園) 사업을 대상으로 환경교육의 장으로 활용될 때의 문제점을 지적하고 프로그램개발과 지도자 육성의 필요성을 제기하였다. 이와야 등(岩谷 등, 2009) 또한 자연환경체험의 장으로서 국영공원의 방향성을 제시하였다. 최초방문객과 재방문객은 일정, 프로그램 차별화하는 등 대상별로 자연체험 프로그램을 다양하게 구성하는 것이 바람직하며, 이러한 자연체험을 위한 기반시설로서 국영공원의 자연환경 보전 역할을 강조하였다.

테라시마 등(寺島 등, 2002)은 국영히타치해변공원(國營ひたち海浜公園)을 대상으로 주민참여 활동 중 하나인 스이센(水仙)가이드를 대상으로 현재의 지원방안을 정리하고 주민참여 활성화를 위해서는 주민 네트워크 구축을 위한 관리자의 배려와 기술의 필요성을 제시하였다.

구체적인 대상지 중심의 연구가 중심을 이루는 가운데 국영공원 전반의 관리운영에 대한 연구는 가네코(金子, 2000), 히라마츠 등(平松 등, 2010)이 수행하였다. 가네코(金子, 2000)는 유지관리비용 분석을 실시하여 공원유지관리수준이 높은 대도시권역의 도도부현(都道府縣⁴⁾), 유지관리수준이 낮지만 공원 정비율이 높은 도도부현, 유지관리수준도 공원정비율도 낮은 도도부현 등 전국 국영공원의 공원관리가 3분류될 수 있으며 관리비용은 이러한 관리수준과 함께 공원형태 및 디자인에 따라 좌우된다고 고찰하였다. 히라마츠 등(平松 등, 2010)은 국영공원의 전시시설 설치

4) 일본의 광역자치단체로 도(都, 동경도), 도(道, 북해도), 부(府 오사카부, 교토부), 현(縣 43개)을 묶어 이르는 말로 우리나라의 시도와 동일한 의미이다.

및 관리운영 실태를 조사하여 향후 사회적 요구와 입지특성을 살린 전시시설 설치와 함께 관리목적과 의도를 명확하게 직원에게 전달하는 등 직원교육의 필요성과 함께 주민참여의 중요성을 제안하였다.

기존연구에서는 주로 특정 공원을 대상으로 식물관리, 교육기능, 주민참여의 현황을 분석하여 문제점 및 향후 발전방안 도출이 중심을 이루었고 주민참여는 주로 구성원의 네트워크와 참여의식, 프로그램에 초점을 두고 있어 지원체계에 대한 고찰은 이루어지지 않았다. 전체 국영공원을 대상으로 진행된 연구의 경우에도 통계자료를 중심으로 전시시설, 관리비용에 대한 연구가 대부분으로 관리운영에 대한 분석은 미흡하였다.

공원에 대한 욕구 증가, 그린 인프라에 대한 필요성 증가와 함께 공원에서 중요하게 부각되고 있는 것이 지속적인 운영관리(안명준, 2011)이다. 국내 도시공원의 관리에 대한 연구는 김용국 등(2011), 김진탁 등(2011), 박을진(2010), 박은진 등(2007), 오동준 등(2005) 등 관리기법, 관리정책, 주민참여와 관련하여 많은 연구가 수행된 바 있으나 최근 부각되고 있는 국가도시공원에 주목한 연구는 손용훈(2011)의 연구가 유일하다.

본 연구는 이러한 인식을 토대로 향후 우리나라 국가공원 관리의 방향성을 검토하기 위한 기초연구로서, 일본 국영공원의 법·제도, 예산, 조직 중심의 관리체계와 주민참여활동 지원체계를 정리, 분석한 것이다.

III. 일본 국영공원의 관리체계 분석

1. 일본 국영공원의 법제도적 해석

1948년 구황실원지(舊皇室園地) 정비를 위하여 신주쿠고엔(新宿御園)내에 입지한 국영공원 공사사무소가 공원을 정비한 이래 1976년 개정 전까지 건설성설치법에 의거한 ‘공공공지 및 보승지(保勝地)’로서 국영무사시노구릉삼림공원(國營武藏丘陵森林公園), 국영아스카역사공원(國營

飛鳥歷史公園) 등이 정비된 것이 국영공원의 유래가 되었다. 이후 1976년 도시공원법 개정에 따라 현재의 국영공원 제도가 구축되었다. 당시 국영공원 관련 도시공원법 개정내용의 주안점을 정리하면 다음과 같다. 먼저 국가가 도시공원 설치, 관리의 주체에 포함되었다. 둘째, 하나의 도도부현을 초월한 광역적 대규모 도시공원(이호공원(イ號公園), 이하 광역국영공원으로 칭함)과 국가적 기념사업 등으로 각의결정에 따라 설치되는 공원(로호공원(ロ號公園), 이하 기념국영공원으로 칭함)을 국영공원으로 지정하였다. 셋째, 광역국영공원의 조성 및 관리에 대한 도도부현의 비용 부담을 명시하였다. 국가가 기초성한 대규모 공원의 위상과 성격을 명시하고 관리방향을 법제화한 것이다.

일본 국영공원은 도시공원법에 의거하여 국토교통성이 조성·관리하는 도시계획시설로서 도시공원법제2조, 제2조의3, 제29조, 고도보존법 제14조, 도시녹지법 제31조, 수도권권교녹지보전법 제17조, 간키권보전구역(近畿圏域保全區域)의 정비에 관한 법률 제18에 의거하여 조성·운영된다. 상위계획인 사회자본정비중점계획을 토대로 조성·관리되며 공원녹지의 보전과 창조, 지구온난화방지, 열섬현상 완화, 생물다양성 보전 등 지구환경 문제에 대응을 도모하고 역사적 경관 유지와 지역활성화 추진 및 지진 재해시의 복구의 거점, 피난지 등 방재기능과 어린이, 고령자를 포함한 국민이 안전하게 즐길 수 있는 도시공원 정비를 주요 목적으로 한다.

세계 각국은 우수한 자연환경을 국립공원 등으로 지정하여 보전이용하고 있으나 도시공원의 경우 영국과 같이 역사적 배경을 갖는 왕립공원과 스웨덴 스톡홀름의 국립도시공원(National Stadsparken), 핀란드의 5개 공원 이외에는 지역 공공단체가 주체가 되고 있다. 기존 연구에서 일본의 국영공원을 미국의 국립휴양지(National Recreational Area)라고 영역하고 있으나 기념국영공원⁵⁾의 경우에는 국가역사공원(National His-

표 1. 일본의 도시공원 예산제도 변화.

연도	내용	보조율 등
1948년	공공공지 정비사업 중 부흥토지지 구획지정리에 포함되는 공원, 녹지의 정비(1976년까지)	시설 : 1/2-1/3
1950년	공공시설정비사업(공원, 운동공원, 묘지) 실시	시설 : 1/2
1951년	국민체육대회시설정비사업	시설 : 1/2
1952년	공공시설정비사업의 용지취득비에 대한 보조 실시	용지 : 1/3
1956년	아동공원 정비사업	시설 : 1/2
1959년	도시공원정비에 대한 보조율 일률화	시설 : 1/3, 용지 : 1/3
1972년	시설정비비의 보조율 인상	시설 : 1/2, 용지 : 1/3
1976년	국영공원제도 신설	광역국영공원의 국가 부담률 정비 : 2/3, 유지 : 1/3 로호 국영공원의 국가 부담률 정비 : 10/10, 유지 : 10/10
1977년	광역국영공원의 지방공공단체 부담율을 높임 (도시공원법시행령부칙제5항 : 1977년도 한정)	광역국영공원의 국가 부담률 정비 : 6/10, 유지 : 1/2
1978년	광역국영공원의 지방공공단체 부담율 증가를 계속 연장 (도시공원법시행령 부칙 제5항 : 1989년도까지 연장)	
1989년	광역국영공원에 대한 지방공공단체 부담율 연장 (도시공원법시행령부칙제5항 : 1993년도까지 재연장)	
1993년	보조율 영구화(광역국영공원의 직할 부담율)	광역국영공원의 국가 부담률 정비 : 2/3, 유지 : 5.5/10
2010년	광역국영공원의 유지관리에 대한 지자체 부담율 폐지(2010년 경과조치시 안전대책 등 개수공사 등에 한정하여 부담금 징수)	광역국영공원의 국가 부담률 정비 : 2/3, 유지 : 5.5/10

자료 : 國土交通省(2011), 野村綜合研究所(2011)를 토대로 작성.

toric Park)과 유사하다. 그러나 이 또한 국립공원과 도시공원이라는 위상과 입지의 차이에 따라 도입시설, 프로그램은 매우 상이하므로 오히려 우리나라 도시근린공원과 입지, 도입시설 등이 매우 유사하다. 이러한 의미에서도 한국 국가공원 제도 도입에 있어서도 참고가 되는 가장 적절한 사례라 할 수 있다.

2. 국영공원 예산제도

일본은 이미 17개 대형 국영공원을 정부가 조

성하여 관리하고 있다. 국영공원의 조성비용은 1976년 도시공원법 개정 전까지는 공공공지 정비사업으로 전체 시설비용의 1/2~1/3을 보조하였다. 도시공원법 개정과 함께 광역권 국영공원의 정비에 대해서는 2/3, 유지관리비용의 1/3을 국가가 지원하여 타 도시공원에 비하여 국가 보조율이 약 33% 높고 관리비용을 지원하여 국가 지원율이 높은 도시공원으로 자리 잡았다. 물론 기념국영공원에 대해서는 조성 및 유지 비용 전액을 국가가 담당하였다(國土交通省, 2011).

1978년 광역국영공원의 국가 부담률 중 유지비용을 50%로 늘리고 정비비용을 60%로 감소하는 등 유지관리에 대한 지방공공기관의 부담률을 높여 지자체의 경제적 압박요인으로 작용하였으

5) 국가적인 기념사업 또는 일본고유의 우수한 문화적 자원을 보전 및 활용하기 위한 목적으로 내각회의에 의해 결정하여 설치하는 공원(도시공원법 제2조 1항2호).

표 2. 일본 국영공원의 조성 및 관리 목표.

구분	구분	2008년	2009년	목표치 (2012년)
도보로 접근가능한 녹지네트워크율	성과실적(%)	약 67	약 67	약 70%
	달성율(%)	95.7	95.7	
1인당도시공원면적	성과실적(m ² /인)	9.6	9.7	10.3m ² /인
	달성율(%)	93.2	94.2	
도시권역에서 물과 녹지 등 공적공간 확보량	성과실적(%)	약 1%증가	약 2%증가	2007년도대비 10%증가
	달성율(%)	10	20	
전국민에 대한 국영공원이용자수 비율	성과실적 (전국민인의1인)	3.8	3.8	전국민 3.5인 중 1인이 이용
	달성율(%)	91.4	91.4	
생물다양성확보를 위한 양호한 수림지 등 자연환경을 보전, 창조하는 공원과 녹지	성과실적(ha)	약 400	약 900	2007년도보다 2,200ha 증가
	달성율(%)	18.2	40.9	
일정수준의 방재기능을 지닌 오픈스페이스가 1개소 이상확보된 대도시 비율	성과실적(%)	약 26	약 26	약 35%
	달성율(%)	74.3	74.3	
국영공원공용면적	성과실적(ha)	2,507	2,727	- (3,001)
	달성율(%)	-	-	

자료 : 國土交通省(2011) 내부자료를 토대로 작성.

나 이러한 지자체의 부담을 줄이기 위해 1993년부터는 정비비용의 2/3, 유지비용의 5.5/10로 국가부담율을 높이고 있다(國土交通省, 2011).

國土交通省(2011)에 따르면, 도시공원의 이용 만족도 제고와 자원 보전을 위해 도시공원사업에 대한 조사의 중요성이 강조되면서 2009년부터 도시공원 조성 및 관리비용 계상이 “도시공원조사비등”으로 변경되었다. 2010년에는 지역공공단체가 실시하는 사회자본정비사업에 대하여 지금까지 지급하던 개별보조금을 원칙적으로 폐지하고 자율적 예산을 수립하기 용이한 2.2조엔의 종합교부금⁶⁾이 신설되었다. 특히 공영조직의 법인화·민영화, 공공사업 및 공공재 관리에 대한 민간개방 확대(國土交通省關東地方整備局, 2011) 등의 사회 변화와 2010년 도시공원법 시행령 개

정에서 나타난 광역국영공원 유지관리비에 대한 지역 공공단체의 부담금 폐지로 향후 국영공원 유지관리비용 확보는 사회적 이슈가 되고 있다.

국영공원의 조성비 및 관리비의 경우 2000년을 기준으로 조성비는 계속 감소경향을 보이고 있지만 유지관리비는 계속 증가(손용훈, 2011)하여 2010년 총집행액 중 유지관리비용으로 9,015백만 엔이 소요되었다. 게다가 2010년 현재 국영공원 총 계획면적 중 76%가 미개원(國土交通省, 2011)되어 있어 향후에도 조성비용에 대한 압박은 계속될 전망이다. 전체 운영비의 85%가 세금에 의존하고 있으며 나머지 15%만이 공원자체수익, 기부금 등으로 충당하고 있어 국영공원의 유지관리 비용은 국가뿐만 아니라 지자체에 있어서도 커다란 부담으로 작용하고 있다.

이런 관점에서 막대한 예산이 소요되는 국영공원의 초기 시설중심의 계획에 대한 재검토 의견이 제기되고 있으나 여전히 1ha당 3백만 엔이 소요되는 계획을 변경하지 못하고 있다. 오히려 주목할 만한 변화는 국영공원의 관리운영에 대한

6) 종합교부금은 기간사업뿐만 아니라 도시공원사업, 도시공원의 방재사업, 고도 및 녹지 보전사업, 녹지환경정비 종합지원사업에도 사용가능하며, 전년 국고채무부담행위의 세출, 보조율차액 등의 필요액을 예산 계상한다(國土交通省, 2011).

변화이다.

3. 국영공원 관리 조직

현재 국영공원의 주무관청은 국토교통성(과거 건설성)이며 개별 국영공원은 공원이 소재하는 지자체가 아닌 국토교통성 산하 지방정비국과 국영공원관리사무소가 관리한다(財團法人公園綠地管理財團, 2008). 여기에는 당시 건설성이 직접 국영공원을 관리운영하여 도시공원 운영의 노하우는 물론 선진적 기술 개발, 전통적 기술의 계승과 국가정책의 모델시책 발굴 등을 실현하고 향후 모든 도시공원 관리에 활용하고자 했기 때문이다. 또한 국영공원의 면적이 팽대하고 복수의 지자체에 걸쳐 입지하고 있어 명확한 관리주체를 결정하기 어려워 국가가 관리하는 것이 효율적인 것으로 판단되었기 때문이다.

국유재산관리는 국토교통성이 직접 수행하지만 동식물과 건축물 관리, 홍보, 행사 등은 위탁관리로 이루어지고 있다. 1974년 도시개발법 당시 100ha이상의 대규모 면적에서 현장 관리 비중이 높은 특성과 함께 행정조직 축소라는 당시 사회문화적 배경으로 위탁관리를 담당하는 재단법인 공원녹지관리재단(현 공원재단)이 조직되었다.

그러나, 공원재단이 대부분의 국영공원 관리와 연구를 담당했던 위탁관리제도는 최근공영조직의 법인화·민영화, 내각부의 ‘총합규제개혁회의’ 결과에 따른 공공사업 및 공공재 관리에 대한 민간개방 확대 정책에 따라 공개입찰과정을 거쳐 관리자가 선정되는 형태로 변경되었다⁷⁾. 이는 2004년 개정된 도시공원법에서 ‘지정관리자제도’ 및 ‘설치관리허가자제도’가 구현되었고, 이에 따라 요도가와하천공원(淀川河川公園), 국영기소산공원(國營木曾三川公園)의 일부는 재단법인 하천환경관리재단⁸⁾, 국영오키나와기념공원(國營

沖繩記念公園)은 (재)해양박람회 기념공원 관리재단(海洋博覽會記念公園管理財團)⁹⁾이 담당하는 등 총 5개¹⁰⁾ 공익법인이 공원운영유지관리 업무를 분담하고 있다.

한편, 국영공원의 이용편이성과 매력성 제고를 위해 설치된 판매시설, 수족관, 전망시설, 야외수영장, 박물관, 주차장 등의 유료시설인 ‘특정공원시설’은 주택도시정비공단(현 도시재생기구)이 관리하고 있다. 특정공원시설제도는 수익자 부담 원칙에 의해 공단이 시설을 관리하여 국가의 재정 부담을 줄이기 위해 실시된 제도이다. 이외에도 다음과 같은 목적을 가진다. 첫째 국영공원으로서 공익성을 확보한다. 둘째 민간사업자의 노하우를 습득하여 향후 도시공원에 적극적으로 활용한다. 셋째 이용요금의 상한과 하한선을 규정하여 수익 창출 조건이 다른 공원 또는 시설에 적절한 요금제를 실시하여 일정수준의 국영공원 서비스 만족도를 유지한다.

1979년 도시계획중앙심의회 의 ‘향후 도시공원 등 정비와 관리 방향에 대해’를 근거로 1981년 주택도시정비공단이 발족되고 특정공원시설 업무는 공단내 공원녹지부에서 담당하였다¹¹⁾. 이후 도시기반정비공단(1999년)을 거쳐 도시재생기구(2004년)가 담당하고 있다. 다만 특정법인합리화 계획에 따라 추가 설치는 없이 기존시설의 유지관리업무만 수행하고 있으며 1995년 16개 공원, 120개소에서 2010년에는 15개 공원, 102개소로 점차 축소되고 있다. (주)노무라종합연구소(野村

성, 경제산업성이며 하천을 기반으로 하는 계발활동, 연구활동, 친수공원 관리를 목적으로 설립되었다.

9) 1976년 국영오키나와기념공원의 관리기관으로 설립되었으며 2008년 아열대식물 조사, 연구, 기술 개발 및 교육을 보완하기 위하여 종합연구센터가 발족되었다.

10) (재)공원녹지관리재단, 국영기소산공원 관리운영 업무 기소산공원매니지먼트 공동체, 국영타키노스즈란구릉공원운영유지관리업무 삿포로시공원녹화협회 공동체, 국영아스카해협공원관리운영사무 효고현 원에 공원협회 공동체, (재)하천환경관리재단.

11) UR도시기구 홈페이지(<http://www.ur-net.go.jp/>)

7) (재)공원녹지관리재단 홈페이지(<http://www.prj.or.jp/>)

8) 1975년 설립된 재단법인으로 주무관청은 국토교통

綜合研究所, 2011)에 따르면 도시공원법에 명시된 설치관리허가자제도에 대한 참여도와 관심도는 매우 낮은 실정이다. 공원시설의 수익성이 부족하고 공익과 사익의 균형을 이루는 사업형태를 가져야한다는 중압감이 민간단체 참여를 어렵게 하는 요인으로 지적되고 있다.

이외에도 역사유적 발굴 및 이를 활용한 프로그램 개발을 위하여 (독)국립문화재기구 나라(奈良)문화재연구소, 동경대학이 참여하고 있으며 4개의 NPO법인이 환경교육, 사토야마(里山) 야외 박물관 위탁업무, 방재교육 등을 담당하고 있다.

따라서 국영공원 관리는 국토교통성이 주무관청이나 공원내 특정공원시설은 도시재생기구가 위임하여 수익자부담원칙에 따라 설치 및 관리하고 있으며 입장료가 징수되는 시설의 경우 공원재단 외 5개 공익법인에게 위탁관리하고 체험, 교육 또는 전문연구에 대해서는 5개 대학, 연구소, 주민협력체, NPO단체 등 사업성격에 맞는 적절한 조직과 연계하여 운영하는 등 과거¹²⁾에 비해 탄력적 운영체제로 변화된 것을 알 수 있다.

IV. 주민참여활동의 특성과 협력체계

1. 주민참여활동

일본 국영공원의 관리는 식물, 동물, 건축물관리 및 청소 등을 포함하는 ‘유지관리’, 입장권 발매 및 개찰 등의 창구 업무, 이용안내와 지도 업무, 행사 개최 등의 ‘이용관리’, 도시공원법상의 인허가 수속 등 ‘법령에 의거한 관리’로 구분된다(財團法人公園綠地管理財團, 2008).

최근 생활의 여유를 존중하는 가치관과 주5일제 정착, 그리고 복지, 환경, 주민자치 등의 사회문화적 키워드 등장, 이용자의 수준 향상으로 이용관리 분야는 가장 많은 변화와 요구를 맞아 주민참여가 핵심어로 떠오르고 있다. 일본 도시공원

에서 시민참여는 80년대부터 실시되었으나 1995년 고베대지진을 계기로 자원봉사활동자수 및 단체수가 현격하게 증가하였으며 교육, 문화, 복지 등 사회 전반으로 확산되고 있다(財團法人公園綠地管理財團, 2007).

도시공원에서도 청소활동과 수목 유지관리 부문의 자원봉사는 증가하고 있으나 공원관리의 주체적 역할을 담당하지는 못하고 있다(山本教夫, 1999). 이에 국토교통성은 주민 참여에 의한 공원녹지 관리수법 개발과 전문지식을 활용한 자원봉사제도 도입, 육성수법 개발(財團法人 都市綠化技術開發機構編, 2001)에 대한 연구를 실시하고 그 중요성을 발표한 바 있다.

표 6은 국영공원에서 실시되는 주요 시민참여 활동을 정리한 것이다.

財團法人公園綠地管理財團(2008)에 따르면 1999년 57개 프로그램, 16,342명의 참가자가 2001년 85개 프로그램, 38,680명으로 증가하였으며 2007년에는 84개 프로그램, 51,546명으로 증가추세를 보이고 있다.

테라지마 등(寺島 등, 2002)의 연구결과에 따르면 국영공원에서 산, 잡목림 유지관리, 장미 등 화단관리, 동식물 보전 등 다양한 분야에서 주민활동이 이루어지고 있으며, 특히 국영공원을 제외한 도시공원에 비하여 행사 및 이벤트가 높은 비중을 차지하였다. 국영공원을 제외한 도시공원에서는 유지관리활동 관련 주민참여율이 약 70%로 높았으며 그 중에서도 청소활동이 50%를 차지하는 반면 국영공원의 경우 청소활동이 1.2%에 불과하고 이용관리 측면의 시민참여가 71.7%로 매우 높게 나타났다(표 3).

시민참여 프로그램의 특성을 도출하기 위하여 2007년 기준 연간 100회 이상 활동이 이루어진 프로그램을 표 4로 정리하였다. 그 결과 모든 주민참여프로그램은 유지관리활동을 동반하며 이를 기반으로 체험, 해설 등의 이용관리 활동을 수행하고 있다는 것을 알 수 있었다.

공원재단이 운영하는 국영공원 중 2007년도

12) 과거에는 국토교통성을 중심으로 (재)공원녹지관리재단(현 공원재단)과 도시재생기구 등 3개의 주요 축으로 관리되었다.

표 3. 도시공원의 주민참여활동.

구분	도시공원 (국영공원 제외)	국영 공원
	건수(%)	건수(%)
유지 관리	산, 잡목림 유지관리활동	1(2.8) 5(5.9)
	화단관리활동	0(0.0) 15(17.6)
	동식물 보전활동	6(16.7) 3(3.5)
	청소활동	18(50.0) 1(1.2)
이용 관리	이용자 가이드	4(11.1) 4(4.7)
	이벤트 보조 및 운영	7(19.4) 55(64.7)
	모니터링	0(0.0) 2(2.4)
계	36(100.0)	85(100.0)

주 : 도시공원의 주민참여활동 조사가 이루어진 2001년 자료를 토대로 작성.

조사내용은 (재)공원녹지관리재단(2008), 테라지마 등(寺島 등, 2003)의 내용을 토대로 작성.

100회 이상 실시된 프로그램은 총 19개로 전체 84개 프로그램 중 약 23%를 차지한다. 이들 프로그램에서는 이용관리활동 이외에도 회원은 물론 지역주민, 학생과의 정기적 만남, 교육이 이루어지면서 지역에 기반을 둔 네트워크가 구축 또는 구축 과정에 있다. 쇼와기념공원(國營昭和記念公園), 키소산센공원(國營木曾三川公園), 요시노가리역사공원(國營吉野ヶ里歴史公園)에서는 관리자, NPO와의 연계하여, 이들이 중심이 되어 프로그램을 기획하고 실시하는 ‘주민참여형 공원관리 프로그램’이 계속 증가하고 있다.

2. 꿈 플랜(Dream Plan)

공원관리자와 함께 국영공원 주민참여를 이벤트화 한 대표적 제도가 꿈 플랜이다. 이용자가 공원에서 하고 싶은 활동을 직접 응모하여 각 공원 심의회에서 통과되면 실제로 국영공원에서 실현되는 제도로 1996년 공원녹지관리재단(현 공원재단)의 자주사업으로 시작되었다. 공원재단이 매년 발행하는 공원녹지관리 개요에 따르면 최초

로 시작된 1996년에는 5개 국영공원에서만 실시되었으나 1997년 8개소, 2007년 14개소로 확산되었다.

꿈 플랜의 실시 목적은 국영공원의 존립 목적과 유사한 부분을 찾아볼 수 있다. 국영공원은 공서양속에 위해하지 않다면 어떤 활동도 수용할 수 있어야 한다는 도시공원의 오픈스페이스 개념을 내포하고 있다. 또한 국영공원은 대규모로 광역 이용권에서 이용해야 한다는 국영공원의 설치 목적에 따라 공원이용의 목적과 방법이 타 도시공원보다 폭넓게 설정되어야 한다는 것이다. 마지막으로 자유로운 공원이용을 위해서는 관리자가 지정한 활동에만 한정되어서는 안 되며 이용자인 주민이 자주적으로 행동할 수 있도록 지원해야 한다는 현대적 공원관리 방향성이 포괄된 것이라 하겠다.

꿈 플랜은 독창적인 계획을 기대하여 장르를 구분하지 않고 모집한다.

꿈플랜의 성격을 분석하기 위하여 (재)공원녹지관리재단이 1996년 꿈플랜을 시작 당시 작성한 유형을 기준으로, 2007년 실시된 136개 꿈플랜을 대상으로 정리하였다(표 3). 다만 앞서 서술한 바와 같이 꿈플랜은 주민참여프로그램과 마찬가지로 여러 성격을 포괄하고 있어 가장 유사한 유형으로 분류하였다.

‘각종 교실 및 대회 개최’의 경우 게임, 스포츠는 물론 2010년 레저인기종목이었던 윈예, 가드닝과 일본 전통정원 교실, 윈예교실 등 그 내용이 매우 다양하였으며 그 중에서도 국영공원내 자연자원을 활용한 공작체험하는 활동이 가장 많이 나타났다. 표 5에서 보면 1996년의 경우 동창회, 결혼식이 나타났으나, 2007년 실시된 프로그램의 경우 응모한 그룹이나 개인만이 즐기는 내용으로 한정되는 사업은 일절 없었다. 또한 계절의 특성을 살린 이벤트가 과반수를 넘고 특히 공원이용이 어려운 동절기에 일루미네이션, 음악회, 동계스포츠, 캠프 등 다양한 프로그램이 개최되어 공원이용의 효율성을 높이는데 일조하고 있다(표 6).

표 4. 일본 국영공원의 주요 주민참여 활동.

공원명	주요주민참여활동	연간이용자수 등록자수 연간활동횟수	프로그램 개요
국영무사시구릉삼림공원(國營武藏丘陵森林公園)	무사시노(武藏野)구릉삼림공원 불란티어(환경교육)	1,266인 46인 139회	- 학교, 어린이회 등 일반단체를 대상으로 환경 학습활동 지도 - 일반인 대상의 이벤트 운영 보조
국영아스카역사공원(國營飛鳥歴史公園)	아스카사토야마 그룹	4,045인 236인 241회	- 아스카(飛鳥)의 문화, 여가를 학습하여 방문객에게 전달 - 신규등록자에게 매년초 교육 실시
국영쇼와기념공원(國營昭和記念公園)	국영쇼와기념공원고도레비노오카(こもれびの丘) 불란티어	2,090인 101인 81회	- 공원북측 '삼립존'에 위치한 고도레비노언덕에서 무사시노지역의 잠목림경관 재현을 위한 잠목림 관리 - 절기별 일본전통이벤트 개최
	국영쇼와기념공원고도모노모리(子供の森) 불란티어	765인 48인 120회	- 공원이 입지하는 행정구역내 수공예모임과 어린이모임단체가 공동운영 - 매주 토요일, 공휴일에 공작지도, 월2회 공작교실개최, 연4회어린이공작프로그램운영 - 연7회 '네이처게임과 아트' 프로그램 실시
	국영쇼와기념공원가이드 불란티어	1,777인 84인 119회	- 일반인 가이드는 물론 장애인, 고령자 가이드 서비스실시 - 자연체험프로그램 운영
국영타키노스즈란구릉공원(國營瀧野すずらん丘陵公園)	플라워 가이드 불란티어	494인 24인 126회	- 공원내 컨트리가든 초화류 보전 및 가이드 - 자원봉사자 스스로 연수회 실시 - 2001년부터 시작된 프로그램
국영키소산센공원(國營木曾三川公園)	EE 네트 발견관	176인 30인 162회	- 자연발견관의 환경교육사업 지원, 단체 지도, 전시물작성 보조 등을 개별적으로도 실시 - 기술 향상과 회원간 네트워크 강화를 위해 이벤트 기획, 실시
	농가휴게관	470인 18인 235회	- 지역노인회와 일정을 맞추어 2인이 하루씩 방문하도록 하여 돌봄 서비스를 진행
	플라워파크 강남회	2,320인 142인 205인	- 공원관리자와 함께 진행 - 초화관리, 초화장식, 꽃 가이드, 자연관찰, 자연활용, 정보발신, 공원가이드
국영미치노쿠호반공원(國營みちのく杜の湖畔公園)	가마로바타(窯爐端)모임	370인 28인 117회	- 가마로바타(窯爐端)의 집에서 매주 토요일, 공휴일에 농기구에 대한 해설. 절기마다 과거 일본 문화 체험이벤트 실시
	후루사토무라(故郷村)의 민화모임	338인 31인 136회	- 매주 토요일, 공휴일에 동북지방 전래민화를 소개 - 평일에는 학교단체 응대 - 민화축제 개최
국영사누키만노공원(國營讃岐まんのう公園)	모과나무 꿈 클럽	1,286인 73인 415인	- 토, 일, 공휴일 일반인 대상 원예, 허브, 목공, 솟만들기 체험을 기회, 지도, 운영 - 평일 학교단체 대응 - 원내 이벤트에 스텝으로 참여
	국영사누키만노공원해설가 불란티어	707인 71인 219회	- 공원의 역사, 자연, 문화를 소개 - 자연을 직접 체험하는 해설 - 자연생태원내 밭, 잠목림, 습지 관리 - 이벤트 운영

표 4. 계속

공원명	주요주민참여활동	연간이용자수 등록자수 연간활동횟수	프로그램 개요
국영에치고구릉공원 (國營越後丘陵公園)	장미 볼란티어	1,752인 112인 148회	- 장미원 관리 및 장미재배기술 습득 - 장미축제기간 장미원 가이드
국영알프스아즈미노 공원(國營アルプス安曇野公園)	아즈미노 공원파트너	3,145인 41인 321회	- 공원프로그램 기획, 실시 - 아즈미노의 자연, 문화, 예술을 소개 - 자연체험프로그램 진행
국영요시노가리역사 공원(國營吉野ヶ里歴史公園)	히미카(卑弥呼) 응접대	536인 23인 120회	- 수학여행 등 학교단체 대상 ‘환경집락존’ 관 광안내
	캐스트 볼란티어	1,402인 101인 165회	- 야요이(弥生)프로그램을 운영하면서 공원관리 자의 자격으로 체험참가자를 지도, 해설
국영아카시해협공원 國營[明石海峽公園]	해협 프렌즈	3,156인 60인 122회	- 인근 장애인작업소와 함께 원예복지활동 - 춘추 이벤트시 공원가이드 - 월1회 목공교실등 회원이 이벤트 기획, 실시

자료 : (재)공원녹지관리공단(2008) 자료를 토대로 작성.

다만 실제 응모계획 중 채택, 실천되는 비율이 매우 낮다. 1996년 응모건수 961건 중 21%인 202건이 1차 통과하였고 실제 집행된 것은 148건(15%)이었다. 97년의 경우에도 29%, 9%, 98년에도 20%, 9%, 2007년의 경우에도 25%, 12%에 불과하다. 이렇게 낮은 실적의 원인을 운영상에서 찾아볼 수 있었다. 먼저 심사위원회가 1년에 1회(13)밖에 개최되지 않아 주민들이 자유롭게 모임을 만들고 의견을 제시하는데 한정적일 수 있다는 점이다. 또한 심사위원 구성과 심사기준에서도 그 이유를 고찰할 수 있었다. 둘째, 심사위원회는 학술책임자를 심사위원장으로 국토교통성 공원사무소장과 교육, 레크리에이션, 매스컴 관계자 등 일반적 구성원으로 이루어져 있으며 심사기준 또한 공원에서의 실시가능성에 중점을 두고 있어 창의적이며 자유로운 발상이 담긴 계획은 실제 채택되기 어렵다. 셋째, 한정된 예산으

로 일정수준 이상의 계획이 모두 참여할 수 있는 열린 정책이 아니라 우수계획을 우선 선발하는 공모정책의 한계성을 가지고 있다고 판단된다.

3. 국영쇼와기념공원의 시민참가활동의 특성

1) 국영쇼와기념공원의 개요

동경도 타치카와(立川)시와 아키시마(昭島)시에 걸쳐 입지하는 국영쇼와기념공원(國營昭和記念公園)은 쇼와천황(昭和天皇) 즉위 50년을 기념하여 조성된 국영공원이다. 미군 타치카와 비행장이 이전하면서 1977년 타치카와시 반환된 후 시의회 동의를 얻어 도시계획시설로 결정된 후 1983년 약 70ha의 공원면적으로 개원하였다. 개원후 레인보우 수영장, 어린이숲, 일본정원, 스나가와구치(砂川口), 분재원 등이 차례로 정비되고 2005년 11월 녹지 문화지구, 2007년 고모레비노사토(こもれびの里)가 운영되기 시작하는 등 전체 계획면적(165.3ha) 중 162.5ha가 개원되었다(財団法人公園緑地管理財團, 2008).

도쿄도심에서 전철로 40분 거리에 위치하여 가장 많은 공원이용객이 방문하는 공원으로 2007

13) 실제 심사위원회는 연 2회 개최되지만 제 2회 심사위원회는 실시된 계획 중 우수계획을 선발하여 시상하기 위한 심사이므로 계획 채택과 실현을 위한 심사는 실제 1회에 불과하다.

표 5. 꿈플랜의 유형분류.

유형	행사회수	
	꿈플랜 2007년	꿈플랜 1996년
어드벤처 체험	7	7
오리엔티어링(orientteering) 및 자연관찰	22	10
캠프	10	7
음악발표	5	5
회화, 사진	10	-
수공예체험관련	17	16
교실, 대회개최	20	29
요리	3	3
결혼식, 동창회	-	3
놀이기구 설치	5	7
화단, 수목 가꾸기	2	6
동물, 애완견	7	7
스포츠 이벤트	10	12
자원봉사활동	15	-
프리마켓(Free Market)	2	1
그외	1	10
계	136	123

자료 : (재)공원녹지관리공단(2008), 山本(1999) 자료를 바탕으로 작성.

표 6. 꿈플랜이 실시되는 계절.

구분	건수	
계절 제한이 없는 행사	67	
계절 특성을 살린 행사	봄	10
	여름	22
	가을	12
	겨울	25
	계	69
총계	136	

자료 : (재)공원녹지관리공단(2008) 자료를 토대로 작성.
주 : 계절 제한이 없는 사계절형 행사가 67건, 계절별 특성을 살린 69건의 행사가 실시됨.

년 방문자수 약 349만 명으로 누적 방문자수 4,884만 명을 기록하고 있다.

국영쇼와기념공원에는 2007년 기준 18개 단체

가 활동하고 있다. 이들 단체는 공모형과 연계형으로 분류된다. 공모형 볼란티어는 공원관리자가 사회적 요구가 높은 활동내용을 기획, 입안한 후 볼란티어를 모집하여 실시하는 활동으로 가이드 볼란티어 등 7단체가 이에 해당된다. 연계형 볼란티어는 외부의 기존단체와 연계하여 활동을 시작한 그룹으로 야조 볼란티어 등 11단체가 활동 중이다. 연계형의 경우 도시공원법 제10조 3에 따라 주민이 신청하고 공원관리자가 허가한 프로그램이 공원이용자로부터 호응이 높을 경우 주민 참여활동으로 계속 실시된다(寺島 등, 2002).

2) 고모레비노사토의 관리운영체계

지역주민, NPO, 민간기업, 행정의 협력체계를 이루어 주민이 계획, 정비단계에서부터 참여한 대표적 사례가 국영쇼와기념공원의 ‘고모레비노사토(こもればの里)’이다. 고모레비노사토는 공원북단에 위치(약 2.8ha)하며 1960년대 일본 무사시노 지역의 농촌풍경을 재현한 공간이다.

국도교통성은 계획단계에서 관리까지 주민과 함께 사업을 진행하고자 홈페이지를 통해 회원을 모집하여 고모레비노사토클럽(こもればの里クラブ)을 2002년 9월 60명으로 발족¹⁴⁾시켰다. 공원을 계획하기 위하여 약 5년간 21회의 워크숍과 테마별 연구회가 개최되어 의견을 교환하고, 전문가와 함께 부지와 경관에 대하여 해석하는 과정을 거쳤다. 주민들은 역사, 지세, 식생, 생태계, 수계, 물의 경사, 주변의 토지이용 등 부지의 특성과 경관적 잠재력을 파악한 결과를 간담회, 코디네이터, 컨설턴트와 의견을 나누면서 공원에 대한 생각을 정리할 수 있었다. 이 과정에서 도시공원법은 물론 국영공원이라는 공적공간의 성격과 위상에 대한 교육도 실시하여 회원 스스로가 공원의 공적 기능과 토지의 잠재력을 살리면서도 주민들의 요구를 담아내도록 하여 지금의 고모레

14) 2007년 4월 기준 106명(남 56명, 약 50명/ 성인 94명, 어린이 12명)이 참여하였다.

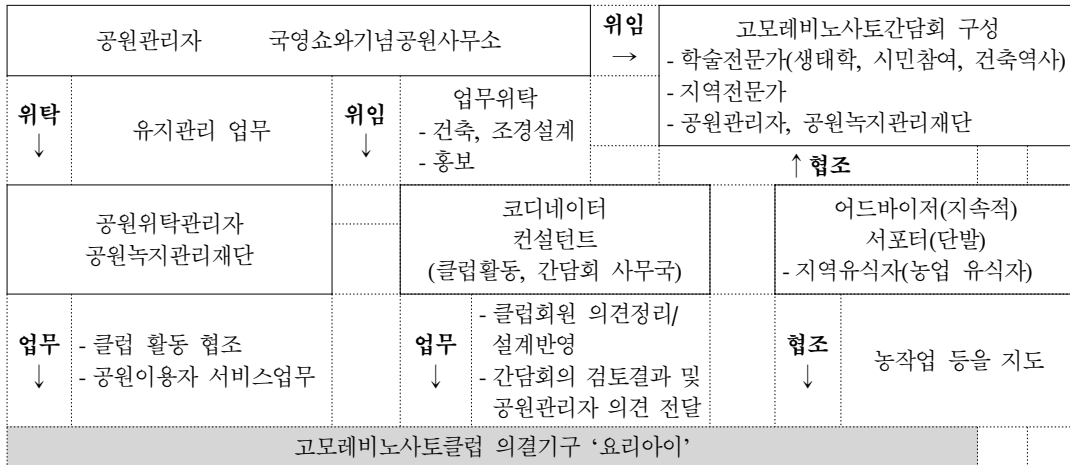


그림 2. 고모레비노사토 지원체계.

자료 : 三井 등(2002)을 토대로 작성.

비노사토 공간이 조성되었다¹⁵⁾.

다음단계로 고모레비노사토 클럽은 관리 운영 활동 거점인 논과 밭을 중심으로 정비활동과 체험프로그램을 연구하였다. 어린이부터 고령자까지 모두가 쇼와(昭和)시대의 경관과 생활을 쉽게 이해하기 쉬운 체험프로그램을 어떻게 만들어 내야 하는지 전문가와 함께 논의하면서 전통먹거리, 벼농사, 밭농사, 수확제, 전통 놀거리 문화 재현, 방문객 체험이벤트 등 다양한 행사를 개최할 수 있었다. 이러한 과정을 통해 회원들은 자연스럽게 지역사회의 전통적인 생활패턴(life style)과 자연환경을 자연스럽게 습득하고 공원에 애착심을 갖게 되었으며 유지관리에 대한 책임감과 함께 주민 네트워크도 강화될 수 있었다(三井 등, 2002).

계획단계에서 관리운영까지 주민참여활동이 가능했던 것은 지원체계가 구축되어 있기 때문이다. 전문가로 구성된 지원조직 '코모레비노사토 간담회', 농업 등 현장지도를 위한 '어드바이저'와 '서포터', 건축과 조경설계를 담당하고 코모레비노사토 사무국 역할을 담당하는 '코디네이터'

가 위탁, 위임, 협조의 형태로 연계 운영되고 있다(그림 2).

주민조직만으로 전체 계획을 수립하기 어려우므로 생태학, 시민참여, 건축역사 전문가와 농사에 박식한 지역 농업전문가, 공원관리자, 공원재단이 고모레비노사토 간담회를 구성하여 전문적인 컨설팅을 실시하고 있다. 지역에 거주하는 박식한 고령자인 어드바이저로부터 농사, 옛전통놀이를, 역시 지역에 거주하는 우동집 주인인 서포터즈로부터 우동만들기를 배워 체험프로그램을 진행하였다. 부지 계획을 담당하는 건설턴트는 코디네이터이자 사무국 역할을 동시에 진행하면서 주민의 다양한 의견을 반영한 설계를 진행할 수 있었다¹⁶⁾.

고모레비노사토가 개장한 이후부터 주민참여는 일부 역할이 변경되거나 통합되어 그림 3과 같은 과정으로 전개된다. 회원은 모든 사업에 대하여 활동계획서를 작성하고 요리아이의 검토를 받아 공원관리자에게 제출한다. 기존의 의결기구였던 요리아이는 클럽 회원 중심의 사무국으로 변신하여 활동계획서를 검토하고 활동을 직접 운

15) 국영쇼와기념공원(國營昭和記念公園) 고모레비노사토(こもれびの里) 공식홈페이지(<http://www.showakinenpark.go.jp/komorebi/>).

16) 국영쇼와기념공원(國營昭和記念公園)고모레비노사토(こもれびの里) 공식홈페이지(<http://www.showakinenpark.go.jp/komorebi/>).

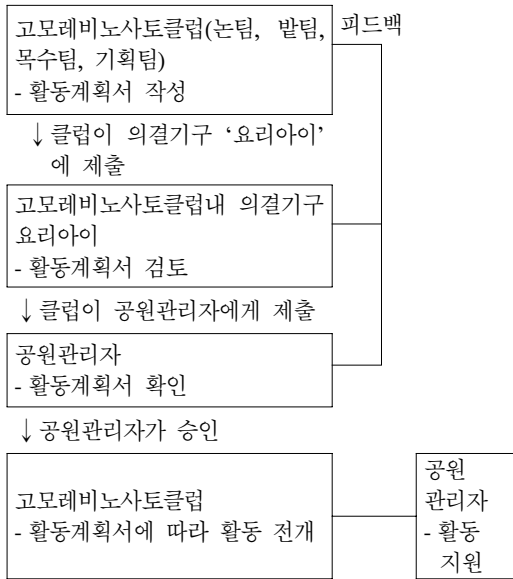


그림 3. 주민참여 활동의 실천 과정.

자료 : 三井 등(2002).

영한다. 코디네이터는 진행상의 고충을 들어주고 이를 바탕으로 활동을 조정할 수 있도록 돕고 어드바이저는 ‘지도원’이라는 명칭으로 농업 등의 활동을 지원하고 있다. 활동계획서는 목적, 내용, 일정 외에 활동의 의의, 참고문헌, 필요한 물품 등이 정확히 기재되어 있어 계획이 채택된 후 공원관리자가 지원방안을 수립하는 기초가 된다. 공원관리자는 주민 주체성을 지지하기 위하여 계획서 내용을 중심으로 하는 것을 원칙으로 하고 있다(財團法人公園綠地管理財團, 2007). 다만 국영공원이라는 공적 공간에서 적절한 활동인지, 일반 방문객에게 의도하지 않은 영향을 미치지지에 대해서는 반드시 주민과 함께 검토(國土交通省關東地方整備局, 2011)하여 공원의 공익성과 주민의 창의성을 함께 배려하고 있는 것을 알 수 있었다.

이미 계획단계에서부터 오랜 시간을 같이 해온 동지식과 공원행정을 이해하고 있는 협력체계가 구성(三井 등, 2002)되어 있으며 연중 계획서 제출시기가 자유로워 앞서 지적된 국영공원 주민참여 활동에서 나타나는 문제점은 거의 나타

나지 않고 있다. 다만, 회원의 고령화에 따른 세대교체가 핵심과제로 떠오르고 있다. 계획당시부터 호흡을 같이 해온 회원들이 고령화되어 향후 새로운 사업 추진력, 젊은 세대와의 커뮤니케이션 능력, 관계성 등의 새로운 문제점이 대두되고 있다.

V. 결론 및 시사점

본 연구는 일본 국영공원의 관리 실태를 법제도, 조직, 예산이라는 지원체계 중심으로 정리 분석하고 특히 최근 이슈화되고 있는 일본 국영공원의 주민활동프로그램에 대하여 고찰하였다. 이 과정에서 일본 국영공원의 조성과 관리 목적이 국토자원보전, 광역방재, 레크레이션 이용, 지역활성화와 함께 전통적 기술의 계승과 선진 기술개발임을 알 수 있었다. 일본전통, 습지 등의 시설물 관리와 농경지경작, 전통먹거리 개발 등 이용관리에 필요한 기술 개발과 실험적 적용이 이루어지고 있었다.

일본 국영공원의 관리 특성은 다음과 같이 정리되었다. 첫째, 국영공원은 법제도적 지원체계를 구축하고 있다. 선조성 후지원체계의 역사를 가지고 있는 국영공원은 도시공원법에 근거한 도시계획시설로서 성격, 입지, 도입시설 면에서 우리나라에서 도입하고자 하는 국가공원에 가깝다. 둘째, 일본 국영공원 관리조직은 수익자부담원칙, 공공재 관리에 대한 민간 개방, 주민 불란티어운동 확산 등의 사회문화적 변화와 공원운영노하우 축적으로 탄력적 운영체제로 변화하고 있다. 주무관청인 국토교통성을 중심으로 공공기관, 대학, 연구소, 민간기업, 주민협력체, NPO단체 등 공원시설과 사업 성격에 맞는 적절한 조직과 연계하여 운영하는 등 과거에 비해 탄력적 운영체제로 변화된 것을 알 수 있었다. 셋째, 일본 국영공원의 경우 국가가 재정부담을 늘렸음에도 불구하고 초기 계획이 가지고 있는 시설중심이며 광대한 면적 확보, 공원내부수익이 전체 공원에

산의 15%에 불과한 만성적인 저수익시설이라는 난제 등으로 인하여 국가공원 조성에 대한 달성률이 매우 낮을 뿐만 아니라 계속되는 유지관리 비용으로 인하여 국영공원은 중앙, 지방단체의 재정을 압박하는 정책과제로 인식되고 있다. 넷째, 주민이 기존의 유지관리 위주의 참여자에서 유지관리를 기반으로 지역 네트워크를 구축하고 공원관리자, NPO와의 연계를 통해 프로그램을 기획, 실시하는 등 관리운영의 주체로 자리 잡고 있다. 특히 이벤트 등 이용관리 부문은 과거 행정 중심에서 주민으로의 이동이 뚜렷하게 나타났다.

새로운 관리방안으로 대두되고 있는 주민참여 프로그램 조사에서 나타난 결과는 다음과 같다. 첫째, 주민참여프로그램은 그 내용을 분석한 결과 유지관리활동을 근간으로 해설과 교육이 이루어지는 복합적 형태를 띠고 있다. 이와 함께 정기적이며 지속적인 활동이 증가추세이나 여전히 이벤트 성격의 프로그램 비율이 높게 나타났다. 둘째, 주민참여활동의 프로세스가 기존의 공모사업과 동일하게 진행되어 주민의 자주적, 창의적, 자발적 참여를 진작시키지 못하는 단점을 가지고 있는 것으로 드러났다. 다만 고모레비노사토의 성공사례에서 계획단계에서부터의 주민참여와 탄력적인 지원체계가 주민참여를 높이는 유효한 수단으로 고찰되었다. 셋째, 17개 국영공원 중 3개소에만 나타나고 있으나 주민이 관리자, NPO와의 연계를 통해 공원관리는 물론 프로그램을 기획·실시하는 등 공원운영의 주도자이자 든든한 지원자로서 충분한 역할을 수행하고 있는 것을 확인할 수 있었다.

본 연구를 통해 다음과 같은 과제가 도출되었다. 향후 국영공원 관리 효율성을 높이기 위해서는 향후 관리비용 축소를 위한 첫걸음으로 국영공원 면적의 적절성과 시설 중심의 초기계획에 대한 검토가 요구된다. 이와 함께 국영공원 시설의 수익성 창출방안이 강구되어야 하며 국영공원의 조성 타당성에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 정부의 재정이 투입되는 공원의 추진여부를 경제

성으로만 판단하는 것은 불가한 일이지만 공익성을 손상하지 않으면서 관리비용을 일정부분을 감당할 수 있는 최소한의 경제성과 함께 또한 해당 지역의 관련 계획과의 연계성, 특수성과 사회문화적 가치에 따른 정책 판단 등도 중요한 쟁점으로 다루고 유지관리의 부담을 최소화하고 이용만족도를 높이기 위한 계획체계 재검토를 통하여 재원조달계획의 실현가능성을 제고해 할 것이다. 또한 자주적인 주민참여활동을 보다 활성화하기 위하여 주민활동 지원체계를 명확히 구축해야 한다. 행정과 전문인력(개인, 단체, 기업) 그리고 주민, 시민단체가 주축을 이루도록 구성하되 해당 공원과 도입시설의 특성에 따라 탄력적으로 적용한다. 여전히 그 비율이 높은 공모형의 경우 주민 대부분이 활동의 의의를 제대로 인식하지 못하여 이벤트, 문화센터 기능에 머무르고 있으며 참가자의 자주적, 자발적 의식이 낮고 참가자간 네트워크가 발달하지 못하고 있다. 따라서 계획단계에서부터 주민을 참여시키고, 주민 스스로가 즐겁게 공원생활을 즐기면서 지속적으로 활동할 수 있도록 주민참여활동의 의의와 기술, 역할 분담 등에 대한 연수, 교육을 실시하고 소속감을 갖출 수 있도록 공간, 규정집 등을 제공하는 것도 효과적일 수 있다.

한국과 일본의 국가도시공원 도입 배경은 시대적 차이가 분명히 존재하지만 국민의 대규모 공원에 대한 국민의 수요와 함께 국가가 공원 조성에 참여하길 갈망하는 사회적 요구가 매우 높았다는 점, 그리고 제도화 전에 국가가 조성한 공원사례가 먼저 등장한 점에서 매우 유사하다. 그러나 일본의 국영공원 도입시기가 일본의 고도성장기였다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 따라서 일본 국영공원 제도의 향후과제를 중심으로 시사점을 찾아야 한다. 본 연구를 통해 우리나라 국가공원의 관리방향을 검토하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 운영관리의 행정적, 재정적 뒷받침을 명확히 하여야 한다. 일본의 경우 제도 도입이전부

터 조성되었던 국가 기념공원의 체계적이며 적절한 관리를 위해 국영공원 제도를 도입하였다. 관리주체와 비용부담에 대한 명확한 제도적 뒷받침으로 현재의 국영공원이 존재할 수 있었다. 단기적으로는 특별법, 장기적으로는 도시공원 및 녹지에 관한 법률 개정을 통해 국가의 지원범위를 명확히 명시하고 공원관리를 위한 조직, 예산, 활동내용을 명확히 할 필요가 있다. 한국의 경우 국가공원의 조성방향에 대한 논의가 다각적으로 진행되고 있으나 토지매입과 함께 관리비용에 대한 국가의 주도적 역할이 절대적으로 필요하다.

둘째, 국가, 지자체, 시민, 전문가집단이 협업하는 구조를 구축하여 공원의 합리적인 운영을 도모해야 한다. 광범위하며 다양한 시설과 동식물이 존재하는 국가공원을 관리하기 위해서는 전문지식과 노하우가 요구되며 타 도시공원 관리에 적용될 수 있는 기술 개발을 위해서도 전문가집단으로의 위탁 또는 자문기구 설립이 필요하다. 또한 시민단체나 시민의 참여를 적극적으로 유도하여 공원이용 활성화와 함께 관리비용을 최소화할 수 있다. 한편 용산공원의 조성과정에서 나타난 국가와 지자체의 이견 그리고 현행 도시공원 및 녹지에 관한 법률상 조성주체가 지자체인 점을 감안하여 지자체의 역할도 분명히 명시하여야 한다.

셋째, 계획단계부터 주민을 참여시키고, 주민 참여활동에 대한 지원체계를 구축하여 향후 관리방향을 주민과 함께 구상해야 한다. 행정과 전문가, 주민, 시민단체로 구성하되 일률적인 지원체제보다는 공원의 특성에 따라 탄력적으로 구축하여 다양하고 효율적인 관리방향을 모색하는 것이 바람직하다.

본 논문은 일본국영공원의 관리특성을 도출하기 위해 국영공원 관리제도와 주민참여를 대상으로 연구를 진행하였으나 공원 수익시설 운영관리에 대해서는 접근하지 못했다는 한계점을 가지고 있다. 향후 국영공원내 수익시설 관리 실태를 분석하고 문제점 및 시사점을 도출하여 공익적 기

능을 손상하지 않으면서 관리비용의 일정부분을 감당할 수 있는 효율적이며 실질적인 관리방향을 도출하고자 한다.

인 용 문 헌

- 김용국 · 한소영 · 조경진. 2011. 민 · 관 파트너십 도시공원 조성 및 관리방식 연구. 한국조경학회지 39(3) : 83-97.
- 김진탁 · 조중현. 2011. 도시공원의 운영 및 관리에 대한 지역주민과 관광객 간 인식 차이 연구 - 인천광역시 월미공원을 중심으로. 한국환경생태학회지 25(3) : 432-441.
- 박구원. 2009. 관광레크레이션 체계형성을 위한 제도연구 : 일본국영공원의 제도적특성과 역할을 중심으로. 관광학연구 33(3) : 125-148.
- 박울진. 2010. 도시공원녹지 관리에 대한 주민참여 의식-익산시 일반이용자와 환경단체의 의식 비교를 중심으로. 대한국토계획학회지 45(1) : 199-209.
- 박은진 · 성현찬 · 서정영 · 강규이 · 성미성. 2007. 도시 공원녹지 환경의 차이에 따른 주민 만족도 변화 분석.과천 · 의왕 · 하남시를 사례로. 한국환경복원녹화기술학회지 10(3) : 60-70.
- 손용훈. 2011. 국가도시공원제도의 개념과 관리운영상의 과제 : 일본 국영공원제도의 운용사례를 중심으로. 대한국토도시계획학회 46(3) : 79-92.
- 안명준. 2011. 미집행 도시공원의 해체 위기와 도시공원 정책 전환의 요청- '공원일몰제'와 '국가도시공원'의 이해. 환경과조경 283, pp. 66-68.
- 오동준 · 이재근. 2005. 전문가, 이용자간 평가비교를 통한 도시자연공원 관리방안 -인천광역시 도시자연공원을 중심으로. 한국환경복원기술학회지 8(3) : 21-32.
- 財團法人 都市綠化技術開發機構編. 2001. 公園綠

- 化技術5個年計畫.
三井雄一郎・倉本 宣・板垣 久美子・西川 嘉輝.
2002. 市民参加による公園づくり國營昭和記念公園こもれびの里. 造園技術報告集雜 3. pp.66-67.
- 湯澤憲. 2011. 國營公園での地域ブランド構築の可能性. 地域ブランド研究 6. pp.45-55.
- 後藤和夫. 1999. 環境教育の場と國營公園. 造園雜誌 62(4) : 331-332.
- 岩谷 柚子・市村但土・金岡省吾・黒澤和陸.
2009. 自然體驗サービス提供施設としての國營公園におけるパークマネジメント研究. 造園雜誌 72(5) : 331-332.
- 寺島悦子・平松玲治・上壇孝順. 2002. 國營公園における公園管理者からの市民参加活動への支援方策について. 造園雜誌 65(3) : 204-207.
- 金子忠一. 2000. 維持管理費用分析からみた都市公園管理の特性にかんする考察. 造園雜誌 63(5) : 671-674.
- 平松玲治・堀江典子・大浦 康史. 2010. 博物館的機能か見た國營公園における展示施設の設置状況と管理運営に関する研究. 造園雜誌 73(5) : 473-476.
- 山本教夫. 1999. 大規模公園(國營公園)管理手法事例. ランドスケープ研究 62(4) : 328-330.
- 財團法人公園綠地管理財團. 2007. 公園綠地管理の概要.
- 財團法人公園綠地管理財團. 2008. 公園綠地管理の概要.
- 野村綜合研究所. 2011. 新たな都市構造の形成に資する綠地政策の綜合檢討調査.
- 國土交通省. 2011. 國營公園成果報告書.
- 國土交通省關東地方整備局. 2011. 國營昭和記念公園運營維持管理業務民間競争入札實施要綱.