

# 지역주민이 참가하는 지속가능한 공원경영

## \_ 도쿄 미나미이케부쿠로(南池袋公園) 공원

Sustainable Park Management based on Citizen Participation

\_ Minami-Ikebukuro Park, Tokyo

글. 송준환 Song, Jun-hwan

아마구치 국립대학 공학부 조교수

최근, 일본에서는 도시공원 재생에 대한 새로운 논의가 활발히 진행되고 있다. 미국 뉴욕의 브라이언트 파크가 좋은 예라고 볼 수 있는데, 좋은 공원이 만들어지면서 주변의 가치가 올라가고 주변의 부동산 가치가 올라간다는 인식이 검증되고 있으며 각 지자체는 새로운 공원 프레임을 만들기 위해 많은 노력을 기울이고 있다.

지금까지의 일본 도시공원법에 의하면 공원 내 영리를 목적으로 한 시설은 공원면적의 2%까지 허용했고, 뿐만 아니라 설치관리자의 계약기간을 10년 이하로 한정했다. 이는 지하철역에 있는 자그마한 점포 정도의 매우 작은 크기로 지금까지는 공원에서는 수익을 올릴 수 없다는 인식이 강해 어느 사업자도 실제로 영리사업을 추진하기 쉽지 않았다. 그리고 공원에서는 일부만의 이익이 될 수 있는 영리사업은 공원의 공공성에 위배된다는 기조아래 금지시되어 왔다.

하지만, 올해 2월에 일본 정부는 새로운 도시공원법의 개정안을 발표했다. 노후화된 도시공원을 민간 사업자에 의한 재정비와 활용을 촉진하는 이른바 「도시공원의 재생·활성화」를 새로운 슬로건으로 내세워 지금까지 불가능했던 보육원 등의 복지시설을 설치가능하게 하였다. 그리고 사업자에 의한 ‘공공환원형 수익시설의 설치관리제도’를 창설하여 카페와 레스토랑 등의 수익시설의 설치관리자를 민간사업자의 공모를 통해 선정하되, 설치관리자의 허가기간을 10년에서 20년으로 연장했고 시설건폐율 또한 공원면적의 2%에서 그 이상 가능하도록 규제완화를 실시하고 있다.

이러한 제도적 변화를 가져오게 한 대표적 모델사업으로 작년 4월에 오픈한 도쿄 토시마구(豊島区)에 위치하는 미나미이케부쿠로 공원의 정비사업을 들 수 있다. 본 공원은 공원



그림 1) 미나미이케부쿠로 공원 전경 및 시설내부 모습

의 재정비 및 재생을 통해 불량자와 홈리스들이 즐비하던 어두운 공간에서 누구든 일상적으로 찾아갈 수 있는 공원으로 변모됐고, 하나의 ‘도시의 리빙(living)’으로서 도시민들의 편안한 휴식처가 되고 있다.

### ■공원의 재생사업 경위

이케부쿠로역에서 반경 500m내에 위치하는 미나미이케부쿠로 공원의 주변은 유티업소가 즐비하여 치안이 좋지 않고 조직폭력배들의 사무실들이 산재해 있는 지역이었다. 특히, 주변에는 절들이 많이 위치하는데, 2차 세계대전 때 미국의 폭격에 의해 주변 절들이 파괴돼 전쟁 후 구획정리사업을 통해 주변의 절들을 집약시켰다. 그 결과 남은 공간에 공원을 만들었던 것이 본 공원의 형성배경이다. 이외 주위에 상점가가 즐비해 있는데 이들은 집객을 위해 매주 각종 이벤트를 공원에서 실시했다. 하지만 절 또한 주말에 이 공원을 활용하고자 하면서 상점과 절, 서로간의 관계가 소원해 졌다. 결국 모두를 위해 만들어진 공원이 아무도 이용하지 않는 공원으로 전락해 불량자 또는 홈리스들이 모이는 공간이 되어 버렸다.

이런 가운데, 도쿄전력이 노후화된 변전소를 재정비하고자 부지를 찾았고, 토시마구는 이를 계기로 공원의 재정비를 계획하게 된다. 5년간의 변전소 지하공사를 포함하여 8년간 공원을 폐쇄해 새로운 공원의 재생을 위한 논의가 시작됐다. 토시마구는 2015년에 고층주택맨션 복합형 시청사의 건설(건축사 : 쿠마켄고(隈研吾))로 큰 이슈가 되었었는데, 그



그림 2) 미나미이케부쿠로 공원 데크 및 어린이 놀이공간

당시에 랜드스케이프를 담당했던 히라가 타츠야(平賀達也)씨가 구청장의 권유로 전체 공원계획 프로듀스를 담당했다. 그는 계속적으로 지역주민들의 의견충돌로 정리가 안되는 가장 큰 이유 중 하나였던 홈리스 문제에 대한 대안으로서 공원 상의 카페를 제안했다. 즉, 사람들이 일상적으로 자주 드나드는 활기찬 공원을 만들어 불량자가 찾기 힘든 공간을 만드는 것이 목적이었다. 다만, 공공사업이기에 이를 위해서는 의회의 승인이 필요했으나, 일부 기업의 돈을 벌기 위한 방법으로 공공재원을 쓸 수 없다는 이유로 계속적으로 불발됐다. 이 시기에 동일본대지진(2011년 3월 11일)이 발생하였고, 수도권 두 번째 규모인 이케부쿠로역의 마비에 따른 귀택불능자(帰宅不能者)를 수용할 수 있는 공간이 턱없이 부족하다는 문제점을 파악하게 되었다. 이를 계기로 이 시설을 카페만이 아니라 민간 기업이 행정을 대신하여 몇 일간의 식량을 지원하는 등의 영리목적이 아닌 재해지의 협력자로서의 자리매김하였고 이에 의회의 승인을 받아 실현 가능하게 되었다.

#### ■ 지속가능한 공원경영을 위한 새로운 시스템의 구축

상기한 바와 같이 절과 상점가 간의 의견충돌이 좀처럼 해결되지 않았다. 이에 공원에 인접해 있는 상점가, 자치회, 토지소유자, 학식경험자 그리고 카페 출점자, 토시마구(행정)의 대표자가 모여서 공원의 운용시스템을 구축하고자 「미나미이케부쿠로공원을 좋게 하는 회(南池袋公園をよくする会)」라는 플랫폼 조직을 만들었다. 불량자의 입거, 고성집회

행위 등 행정에서는 형평성의 관점에서 쉽게 반대할 수 없는 부분을 지역 조직이라는 새로운 공원운영조직형태를 통해 지역 공익(共益)의 관점에서 반대를 할 수 있는 시스템을 구축하였고, 공원 이벤트 등을 실시할 시 최종적으로 구청장의 허가가 필요하지만, 반드시 본 조직의 허가를 거쳐야만 실시 가능하도록 새로운 프로세스를 도입하였다.

지역조직을 운영하기 위해서는 지역재원이 필요한데, 이를 마련하기 위해서 레스토랑 카페의 매상의 0.5%를 지역 환원비로 지급받아 활용하고 있다. 이를 잘 성립시키기 위해서는 어떠한 출점자(사업자)를 유치하느냐가 중요한 포인트였다. 본 공원에서는 최근 일본의 공원에서 자주 볼 수 있는 스타벅스 등의 대기업을 피하고 지역 내에서 지역에 애착을 지니고 운영을 하고자 하는 자를 공공사업 프로포절 방식으로 채용하였다. 스타벅스와 같은 대기업은 건물 또한 직접 건설하고 관리 운영을 자립적으로 실시하기 때문에 행정의 입장에서는 편하다고 볼 수 있다. 하지만 지역주민들 간의 이해관계가 복잡한 본 공원의 입지적 특성상 기업의 의사결정에 치우치는 대기업이 아닌, 지역의 의견을 반영할 수 있는 지역 내 출점자를 우선시하기로 했다. 채택된 출점자는 현재 매상의 0.5%를 지역조직에 지불하고 있고, 이와 행정의 공원관리비를 합산하여 공원잔디 관리와 화장실 일일 청소 등을 실시하고 있다.

건물 1층의 카페 규모는 공원면적의 2%로 기존의 도시공원법에 따르고 있지만, 2층은 교양시설로 월1회 워크숍 실시를 조건으로 1층과 같은 규모의 공간을 제공하고 있다. 실제로 도시공원법 상에는 시설면적이 공원면적의 2%라는 규정 이외에는 어떠한 세세한 규정이 없는 것이 사실이고, 교양시설 내에서 상업활동을 해서는 안된다는 규정 또한 존재하지 않는다. 이에 최종적으로 토시마구가 도시공원법 하에 다양한 룰을 지정했고, 2층 교양시설 기능 및 활용방안을 사업자와 행정이 협정을 체결하여 실현하고 있다.

공원 또한 하나의 오브제적 공간으로서의 기능을 하던 시대에서 민간의 제안에 따른 다양한 활용공간으로 사용방법이 변모해가고 있다. 특히, 고밀한 대도시의 도심부에서의 공원은 오아시스와도 같은 공간이다. 성장에서 성숙된 사회로 변화되는 가운데, 녹지공간에 대한 사람들의 요구가 더욱 높아지고 있으며 도시의 새로운 녹지공간의 활용방법이 요구되고 있다. 지역주민이 주체가 되어 많은 사람들이 일상적으로 찾을 수 있는 공원을 만들어가고 있는 미나미이케부쿠로 공원은 선도적 사례로서 시사하는 바가 크다고 판단된다.

### <참고문헌>

1. 株式会社ランドスケープ・プラス, 南池袋公園 消滅可能性都市が掲げる持続可能な公園経営, 2016