creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

조경학석사학위논문

민간개발과 결합한 성남 제1공업단지 도시공원 조성 및 운영관리 계획

An Urban Park Development and Management Strategy for Industrial Complex 1 in Seongnam City through Public-Private Partnership

2013년 2월

서울대학교 환경대학원

환경조경학과

이 현 미

민간개발과 결합한 성남 제1공업단지 도시공원 조성 및 운영관리 계획

지도교수 조경진

이 논문을 조경학석사학위논문으로 제출함

2012년 10월

서울대학교 환경대학원
환경조경학과
이 현 미

이 현 미의 석사학위 논문으로 인준함
2012년 12월

위 원 장 _____ (인)
부 위 원 장 _____ (인)
위 원 _____ (인)

민간개발과 결합한 성남 제1공업단지 도시공원 조성 및 운영관리 계획

서울대학교 환경대학원 환경조경학과
이 현 미

위 논문은 서울대학교 및 환경대학원
조경학과학위논문 관련 규정에 의거하여,
심사위원 및 초빙심사위원의 지도과정을
충실히 이수하였음을 확인합니다.

2012년 12월

위 원 장 _____ (인)
부 위 원 장 _____ (인)
위 원 _____ (인)

국문초록

민간개발과 결합한 성남 제1공업단지 도시공원 조성 및 운영관리 계획

서울대학교 환경대학원 환경조경학과 조경학전공
이현미
지도교수 : 조경진

최근 도시공원은 커뮤니티의 여가와 시각적 자산의 장소라는 전통적인 가치를 뛰어넘어 공공 건강, 지역사회공동체 형성, 일자리 창출, 기후변화 대처 등과 같이 도시민의 삶의 질을 결정하고 도시의 경쟁력을 좌우하는 현대도시의 핵심적인 사회간접자본으로 인식되고 있다. 이와 같이 도심녹지공간의 많은 이점에도 불구하고 도시공원을 양적으로 확충하고 관리해야 하는 지자체는 재원의 한계, 중앙행정기관의 보조금 한계 등의 이유로 조성 및 관리에 있어 적극적으로 대처하지 못한다. 또한 관 주도로 조성관리되어 온 도시공원은 도시민의 여가트렌드나 이용행태의 변화를 반영하지 못하고, 법률상의 양적기준을 확보하는데 치중하여 도시공원의 질적인 문제도 나타났다. 이러한 이유로 도시공원 조성 및 운영관리에 있어 민간참여 활성화를 통한 다양한 해결방안 모색이 필요한 시점에 있다.

본 연구의 대상지인 성남 제1공업단지 또한 지자체의 공원화를 위한 재원마련의 어려움과 개발방식에 대한 이슈로 도심속에 몇 년간 빈 땅으로 방치된 상태이다. 본 연구의 목적은 국내·외의 민간참여 활성화를 위한 다양한 기법들을 검토해 보고 대상지 적용을 위한 시사점을 도출하고자 한다. 도출된 시사점을 바탕으로 대상지인 성남 1공단 부지를 대상으로 민간개발과 결합한 도시공원 개발과 운영관리의 새로운 모델을 계획하며, 그에 대한 타당성 검토를 연구 목적으로 한다.

계획의 기본방향은 입지, 이용인구, 지역분석을 통해 주거, 상업, 문화시설 등을 녹

지와 적극적으로 연계한 복합개발을 전제로 한다. 계획안은 두 가지의 대안을 제시하였는데 대안 A는 대상지의 10%에 주거, 상업시설의 수익시설을 개발하며 나머지 공간은 공원녹지공간조성, 대안 B는 대상지의 7%에 주거, 상업시설의 수익시설을 개발하며 나머지 공간은 공원녹지 공간을 조성하는 것을 기본계획으로 한다. 이 계획에 있어서 재정개념은 공공이 토지비를 부담하며, 주거시설의 분양으로 초기개발 비용을 충당한다. 상업시설은 분양이 아닌 임대전략을 통해 장기적으로 공원의 유지관리비와 예비비의 재원으로 활용하는 개념이다. 재정계획의 모의 분석은 대상지 주변 아파트의 분양가, 주변 상가의 임대가, 국토해양부에서 매년 공고하는 건축비용 등을 기본전제로 한다. 또한 부동산개발에 있어 위험요인 적용을 위해 일반적 공실률 10%와 경기침체시의 공실률 30%일 때를 각각 적용하여 분석하였다. 계획 및 재정 검토의 모의분석 결과는 다음과 같다. 대안 A는 상가 및 분양시설의 공실률이 10%일 때와 30%일 때 모두 조성과 운영관리 재원에 흑자를 보임으로 개발사업이 가능할 것으로 판단된다. 대안 B는 상가 및 분양시설의 공실률이 10%일 때는 흑자를 보이는 반면 공실률이 30%일 때는 유지관리비용에 있어 연간 약 7천만원에서 8천만원 정도의 손실을 보이는 것으로 나타났는데 이는 개발비용에서 남는 비용, 지자체와 협력, 민간기부 등을 통해 재원을 마련할 수 있다.

이러한 연구 분석결과는 대상지를 개발함에 있어 공공성의 유지와 적정한 개발을 하는데 있어 기본적인 자료가 될 수 있을 것이며, 도시공원 조성의 새로운 방법과 장기적 운영관리의 가능성을 검증해 볼 수 있었다.

성남 기성시가지와 같이 도심녹지공간의 확충이 절실히 요구되거나 장기미집행 도시공원에 대해서는 이러한 다양한 조성방법이 모색되어야 한다. 또 도시공원은 조성과 동시에 일정 시점에 완성 되는 것이 아니라 지속적으로 만들어지고 관리하여야 하는 공공공간이다. 공원의 가치증대를 위해서는 조성뿐만 아니라 지속적인 관리운영이 요구된다. 더욱 높은 질의 서비스를 요구하는 도심공원의 경우는 다양한 재원조달의 필요성이 더욱 증대되고 있다. 그러한 측면에서 보았을 때 본 연구의 의의를 살펴보자면 세 가지로 요약 할 수 있다. 첫 번째, 본 논문은 현재 도시공원 조성과 운영관리에 있어서의 문제제기를 통해 새로운 방향을 모색하였다는 점이다. 그 대안으로 조성 및 운영관리에 있어 재정자립형 공원의 개발의 가능성을 제안하였다. 두 번째는 성남 제1공업단지 부지를 대상

으로 계획을 세우고 타당성에 대해 모의분석 함으로써 실증적 연구를 하였다는 점이다. 그 결과 대상지에 일부 상업, 주거시설 등을 개발해 단·장기적 수익을 보장 받을 수 있는데 이를 활용해 지속적인 공원 운영을 할 수 있는 것으로 분석되었다. 마지막으로 도시공원이 강조되어오던 환경적, 사회적 가치와 함께 경제적 가치를 인식하는 계기가 될 수 있다는 점이다.

주요어 : 민간참여 도시공원, 복합용도개발, 성남 제1공업단지, 장기미집행 도시공원
학　번 : 2011-22352

목 차

제1장. 서론 ····· 1
제1절. 연구의 배경 및 목적 ····· 1
1. 연구의 배경 ····· 1
제2절. 연구의 범위 및 방법 ····· 3
1. 연구의 범위 ····· 3
2. 연구의 방법 ····· 4
3. 선행연구 검토 ····· 4
4. 연구의 흐름 ····· 6

제2장. 이론적 고찰 ····· 7
제1절. 도시공원 개발 및 관리운영 방식의 변화 ····· 7
1. 도시공원 패러다임의 변화 ····· 7
2. 도시공원 개발 및 관리 운영의 새로운 방향 ····· 9
제2절. 민간개발과 결합한 공원조성 및 운영·관리 해외사례 고찰 ····· 11
1. 사례공원 선정기준 ····· 11
2. 사례공원 검토 ····· 21
3. 해외 민간개발과 결합한 공원조성 사례의 종합 ····· 34
4. 시사점 ····· 42
제3절. 도시공원 조성에 있어 민간참여의 법·제도 및 사례 검토 ····· 44
1. 도시공원 부지에서의 개발행위 특례제도 ····· 44
2. 사회기반시설에 대한 민간투자법 ····· 48
3. 민간기업참여 공원조성 ····· 53
4. 국내 민간개발과 결합한 공원조성 사례의 종합 ····· 55

제3장. 대상지 이해 및 분석 ····· 7 5
제1절. 대상지 이해 ····· 75
1. 대상지 위치 및 일반개요 ····· 7 5
2. 대상지의 역사 ····· 85
3. 이슈 및 아젠다 ····· 16
제2절. 대상지 현황분석 ····· 5 6
1. 물리적 분석 ····· 56
2. 인문·사회적 분석 ····· 27
제3절. 분석의 종합 ····· 87

제4장. 계획 ····· 08
제1절. 계획의 기본방향 ····· 0 8
1. 계획의 목표 ····· 08
2. 전략 ····· 0
제2절. 계획의 기본구상 ····· 2 8
1. 프로그램 구상 ····· 28
2. 접근동선구상 ····· 68
3. 공간구상 ····· 78
제3절. 종합계획 ····· 88
1. 디자인원리 ····· 88
2. 계획의 기본방향 ····· 98
3. 계획안 ····· 9
제4절. 개발 및 운영계획 ····· 1
1. 개발 및 운영관리 조직계획 ····· 01
2. 재정계획 및 타당성 검토 ····· 31

제5장. 결론 및 제언 ····· 1

표목차

[표 1-1] 서울시 공원녹지 예산 세입·세출현황 ····· 2
[표 1-2] 선행연구의 검토 ····· 5
[표 1-3] 연구의 흐름 ····· 6
[표 2-1] 사례공원 대상지 ····· 1
[표 2-2] 지구계획에 의한 건축물 규제 ····· 1
[표 2-3] 특허사업 정비기준 ····· 1
[표 2-4] 미타카의 숲 지브리 미술관 사업체계도 ····· 2
[표 2-5] 해외 민간개발과 결합한 공원조성 사례의 종합 ····· 4
[표 2-6] 도시공원 부지에서의 개발행위 특례기준 ····· 4
[표 2-7] 고속도로 복합휴게소 현황 ····· 5
[표 2-8] 국내 민간개발과 결합한 공원조성 사례의 종합 ····· 5
[표 3-1] 성남 제1공업단지 변천사 ····· 6
[표 3-2] 1공단 부지 활용방안 시민토론회 ····· 6
[표 3-3] 대상지 분석의 종합 ····· 7
[표 4-1] 기본가정 및 산출근거 ····· 1
[표 4-2] 대상지에 개발되는 프로그램 ····· 1
[표 4-3] 대상지 개발의 총비용 ····· 1
[표 4-4] 대안 A의 향후10년간 수입 및 지출 검토 ····· 1
[표 4-5] 대상지에 개발되는 프로그램 ····· 1
[표 4-6] 대상지 개발의 총비용 ····· 1
[표 4-7] 대안 B의 향후 10년간 수입 및 지출 검토 ····· 1

그림목차

[그림 1-1] 연구의 공간적 범위 ····· 3
[그림 2-1] 민설공원제도 개념도 ····· 1
[그림 2-2] 하기야마 민설공원과 아파트 ····· 1
[그림 2-3] 시바공원과 호텔 ····· 1
[그림 2-4] 나가이 우미노테 공원 ····· 2
[그림 2-5] 도립공원 분화만 파노라마 파크 ····· 2
[그림 2-6] 입체도시공원 개념도 ····· 2
[그림 2-7] 아메리카야마 공원 ····· 2
[그림 2-5] 미타카의 숲 지브리 미술관 ····· 2
[그림 2-9] 벚나무 광장 마쿠하리 ····· 2
[그림 2-10] 오사카부 카도마 ····· 2
[그림 2-11] 카나가와현 치가사키 ····· 2
[그림 2-12] 오사카부 토요나카 ····· 2
[그림 2-13] 브루클린 브릿지 파크 평면도 및 전경 ····· 3
[그림 2-14] 다운스뷰 파크 복합단지 개발계획 ····· 3
[그림 2-15] 다운스뷰 파크 내 실내 스포츠시설(좌)과 공원녹지(우) ····· 3
[그림 2-16] 1970년대 주차장과 현재의 레벤탈 파크 ····· 3
[그림 2-17] 공원조성 전 밀레니엄 파크 부지 ····· 3
[그림 2-18] 밀레니엄 파크 평면도 및 시설물 ····· 4
[그림 2-19] 추동근린공원 민간조성계획 ····· 4
[그림 2-20] 대치 유수지 체육공원 배치도 및 전경 ····· 4
[그림 2-21] 천안 생활체육공원 조감도 및 준공사진 ····· 5
[그림 2-22] 덕평 자연휴게소 ····· 5
[그림 2-23] 울산대공원 조감도(좌)와 느티나무 산책로(우) ····· 5

[그림 2-24] GS칼텍스 예울마루 전경 ····· 45
[그림 3-1] 성남시 내 대상지 위치 ····· 75
[그림 3-2] 성남시 기성시가지와 신시가지의 도시전경 ····· 85
[그림 3-3] 성남기성시가지 내 공업단지 위치 ····· 95
[그림 3-4] 성남 제1공업단지의 변천모습과 현재 ····· 06
[그림 3-5] 대장동과 1공단 부지 ····· 16
[그림 3-6] 1공단 부지 활용방안 시민토론회 모습 ····· 26
[그림 3-7] 이해관계자 ····· 36
[그림 3-8] 대상지 개발에 있어서의 개발과 전면공원화의 상반된 의견 ····· 46
[그림 3-9] 주변토지이용현황 ····· 56
[그림 3-10] 대상지 주변경관 ····· 66
[그림 3-11] 희망대공원 ····· 76
[그림 3-12] 경기도립성남도서관과 청소년수련관 ····· 86
[그림 3-13] 대상지 교통체계 ····· 86
[그림 3-14] 도시주거환경정비계획 총괄도(좌)와 공원 및 녹지계획도(우) ·9····· 6
[그림 3-15] 신시가지와 구시가지의 공원현황 비교 ····· 07
[그림 3-16] 지형과 경사도 ····· 17
[그림 3-17] 성남시 인구현황 ····· 27
[그림 3-18] 구시가지 상권 ····· 37
[그림 3-19] 기성시가지에 대한 시민의 의식 ····· 47
[그림 3-20] 구시가지 시민들의 공원녹지 이용현황 설문조사 결과 ····· 57
[그림 3-21] 희망대공원 이용현황 ····· 67
[그림 3-22] 희망대공원 주진입로 ····· 77
[그림 3-23] 1공단 부지에 연계하여 생기면 좋겠다고 생각되는 시설 ····· 77
[그림 3-24] 대상지 분석을 통한 대상지의 장단점과 요구되는 것 ····· 97
[그림 4-1] 계획의 전략 ····· 18
[그림 4-2] 프로그램의 도출 ····· 28

[그림 4-3] 프로그램의 기본구상 ····· 38
[그림 4-4] 공공공간 프로그램 ····· 48
[그림 4-5] 개발프로그램과 규모 ····· 58
[그림 4-6] 접근동선의 구상 ····· 68
[그림 4-7] 공간구상 ····· 78
[그림 4-8] 디자인원리 ····· 88
[그림 4-9] 대안 A ····· 98
[그림 4-10] 대안 A의 수직분해도 ····· 09
[그림 4-11] 대안 B ····· 19
[그림 4-12] 대안 B의 수직분해도 ····· 29
[그림 4-13] 대안 A 평면도(좌)와 대안 B 평면도(우) ····· 39
[그림 4-14] 대안 A의 건물의 주요용도(좌)와 대안 B의 건물의 주요용도(우) ····· 49
[그림 4-15] 대안 A와 대안 B의 주요 뷰 포인트에서의 경관 시뮬레이션 ····· 59
[그림 4-16] 대안 A 조감도 ····· 69
[그림 4-17] 단대오거리에서 바라 본 대상지 전경 ····· 79
[그림 4-18] 오픈스페이스와 커뮤니티 센터 ····· 79
[그림 4-19] 대안 B 조감도 ····· 89
[그림 4-20] 단대오거리에서 바라 본 대상지 전경 ····· 99
[그림 4-21] 오픈스페이스와 커뮤니티 센터 ····· 99
[그림 4-22] 대안 A, B의 상업가로변 ····· 001
[그림 4-23] 공원개발 및 운영관리 조직계획 ····· 201
[그림 4-24] 재정계획 개념도 ····· 301
[그림 4-25] 대상지 개발의 총비용 산출 ····· 501
[그림 4-26] 수익의 산출 ····· 601
[그림 4-27] 대상지 개발의 총비용 산출 ····· 801

제1장. 서론

제1절. 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

현대의 도시공원은 일반적으로 인식되고 있는 생태환경, 경관, 여가공간으로서의 가치는 물론 기후변화 대처, 지역사회공동체 형성, 일자리 창출, 부동산 지가의 상승 등과 같이 사회·경제적 가치의 측면도 강조되면서 도시의 핵심적인 사회간접자본으로 인식되고 있다. 이와 같이 도심녹지공간의 많은 이점에도 불구하고 장기 미집행 도시계획 시설의 가장 큰 부분을 차지하고 있는 도시공원은 일몰제[1]의 시행으로 기 지정되었던 것마저 공원에서 해제될 우려가 있다. 이는 지방자치단체의 재정난과 중앙정부의 지원미비로 현실적으로 도시공원을 집행하기 어려움에서 기인한다.

일반적으로 우리나라의 도시공원은 수입보다 지출이 훨씬 초과되는 재정상태이다. 공원은 공공서비스재로 무료개방을 원칙으로 하나 공원시설의 고급화와 서비스요구 증대에 따라 점차 운영비용이 증가하는 추세를 보이고 있다.[2] 아래 [표 1-1]은 서울시 공원녹지 예산 세입·세출현황으로 수지 불균형이 심각한 상태임을 알 수 있다.

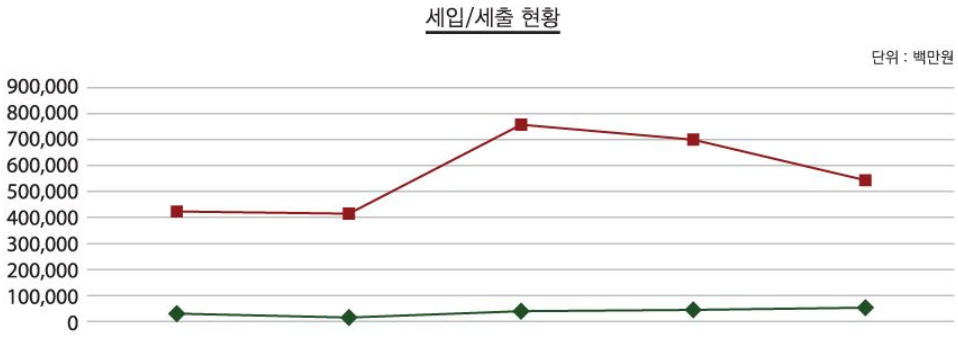
또한 삶의 질에 대한 관심이 높아지면서 도시공원시설의 확충, 체험 및 교육프로그램 운영 등 도시공원에 대한 이용자들의 요구는 증가하고 있지만 관리운영 예산의 한계로 적극적으로 대응 할 수 없는것이 현실이다.

---

1) 공원일몰제는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제48조로 공원 등 도시계획시설 예정부지는 건축등의 행위가 제한되나 지자체 재정부족으로 장기간 미집행되어 민원이 다발하자 정부는 시설 결정고시일로부터 10년 이상 미집행시설은 지자체가 5년마다 재검토하여 불필요한 시설은 해제하며, 향후 결정되는 도시계획시설은 20년 이상 미집행시 자동실효되는 도시계획법이다. (국토해양부. www.mltm.go.kr)

2) 국토해양부, 「저탄소 녹색성장형 도시공원 조성 및 관리운영 전략 정책연구」(서울: 국토해양부, 2011), pp.46-9.

[표 1-3] 서울시 공원녹지 예산 세입·세출현황



	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
세출 ■	425,573	412,450	765,333	702,856	549,513
세입 ◆	24,892	21,905	39,337	42,982	49,615

(출처 : 국토해양부(2011). 저탄소 녹색성장형 도시공원 조성 및 관리운영 전략 정책연구)

본 연구의 대상지인 성남 제1공업단지 또한 부지의 개발에 있어서 공원녹지공간의 필요성이 제기되지만 높은 토지 매입비용과 공원의 조성 및 운영·관리비용 등의 재원부족, 토지이용의 비효율성 등의 이유 때문에 물리적, 재정적으로 평면적인 공원조성에 한계가 많은 실정이다. 이러한 사실은 도시공원 조성 및 운영관리에 있어 새로운 방안이 모색되어져야 함을 의미한다. 도시공원이라는 도시 인프라의 건설과 운영관리 과정에서 기존의 공공 주도적 정책이 유발했던 문제점들을 민간부문의 참여를 통해 원활한 자금조달은 물론 운영의 효율성을 증대시키고 공원이용을 활성화하는 것이 필요하다.

본 연구에서는 성남 기성시가지 내 1공단 부지의 도시공원 조성에 있어 민간 개발과 결합한 공원조성을 제안하는 것을 목적으로 한다. 이를 통해 도시공원 조성과 운영·관리에 있어 공적인 재원의 한계를 극복함과 동시에 도심 한 가운데 위치한 대상지의 효율적 토지이용을 제시함으로써 녹지공간 확충의 가능성을 마련함에 있다. 연구의 세부목적은 다음과 같다.

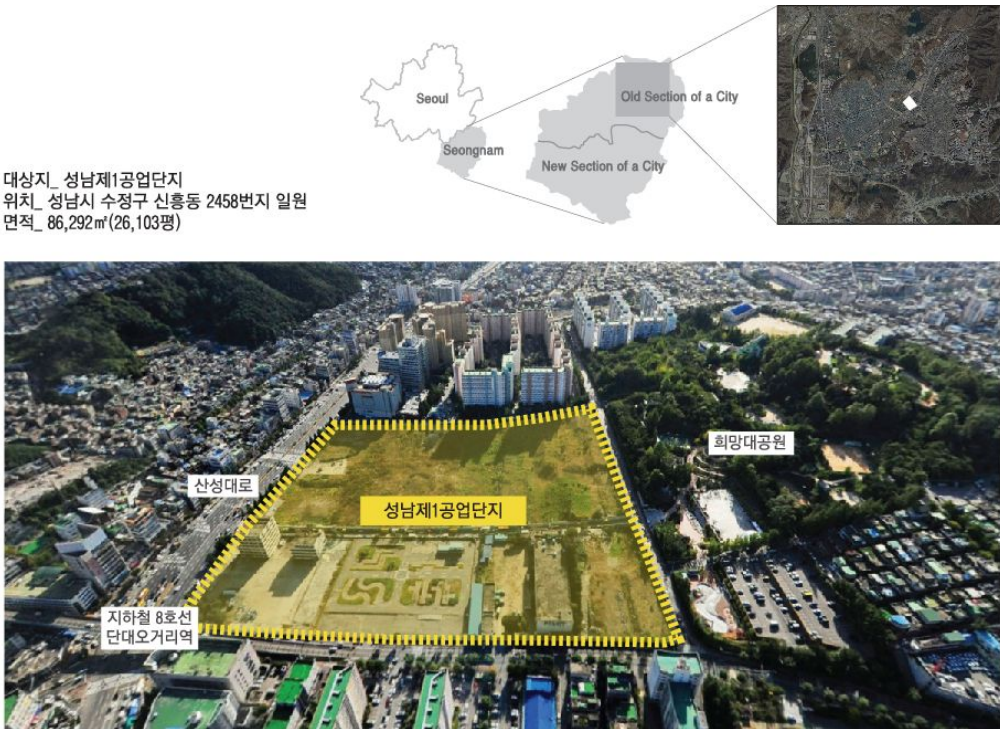
첫째, 해외 민간개발과 결합한 공원조성, 운영·관리 사례 연구를 통해 시사점을 도출한다. 둘째, 대상지에 대한 면밀한 분석과 사례연구의 시사점을 바탕으로 계획의 방향성을 모색하고 전략의 틀을 수립한다. 셋째, 대상지인 1공단 부지에 대한 새로운 도시공원 조성과 운영관리 전략 및 계획을 제시하며 타당성을 검토한다.

제2절. 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

연구의 공간적 범위는 성남 기성시가지의 중심부에 위치한 성남 제1공업단지를 대상으로 한다. 현재 행정구역상으로 성남시 수정구 신흥동 2458번지 일대이며, 면적은 86,292㎡ (26,103평)이다.

연구의 내용적 범위는 민간개발과 결합하여 조성, 운영·관리되는 해외공원 사례를 검토하고, 대상지 여건을 분석·이해 한다. 사례의 시사점과 대상지 분석을 바탕으로 도시공원 조성 및 운영·관리 계획 및 전략을 제시하며, 계획안에 대한 재원계획과 조직체계를 구상한다.



[그림 1-1] 연구의 공간적 범위

2. 연구의 방법

연구 내용은 크게 해외 민간개발과 결합한 도시공원의 조성 및 운영·관리방법, 국내 법·제도 검토와 사례검토, 대상지 이해·분석 그리고 계획의 제안으로 나뉜다.

그에 대한 방법으로 먼저 기초조사의 일환으로 선행연구를 검토한다. 기존 연구 자료와 문헌연구 및 전문가 인터뷰를 통해 해외사례를 중심으로 민간개발과 협력한 도시공원 조성방법을 검토하여 다양한 방법을 파악하고 시사점을 찾는다. 또한 국내 관련법제도를 검토함으로써 계획의 가능성과 한계를 파악한다.

현장연구는 지역의 역사나 맥락을 파악하기 위한 문헌연구와 지역민 설문조사 및 심층인터뷰를 통해 문제와 필요를 조사한다. 선행된 방법론 검토와 현장연구를 바탕으로 최종적으로 대상지에 대한 계획안과 전략을 제시하고자하며, 그에 대한 실현가능성을 검증하기 위해 공원조성 및 유지·관리에 대한 재원계획을 제안하고자 한다.

3. 선행연구 검토

윤은주 외, 도시공원부지에서 개발행위 특례에 관한 지침마련을 위한 연구 (국토해양부, 2011) 는 도시공원 부지에서의 개발행위 특례에 관한 지침을 제시하여 민간참여에 의한 미집행 도시공원 조성을 활성화 하고자 하였다. 이에 행위특례 적용에 관련이 있는 도시계획 관련 법제도를 간소화하는 방안 마련이 필요함을 말하였다.

김성용 외, 도시공원에서의 개발행위 특례 적용을 위한 사업수지분석 연구 (한국조경학회지, 2010) 는 개발행위 특례의 구체적인 적용 가능성을 수원시의 장기미집행 공원 7개소를 대상으로 공원부지 일부를 공동주택으로 개발하고 그 외 부지를 공원으로 조성하여 공원관리청에 기부채납 하는 경우의 사업수지를 분석한 결과, 공시지가가 높은 도심의 평지형 근린공원은 사업용적률 300%에서 사업실현이 가능한 것으로 분석하였다.

송지영 외, 입체도시공원개발을 위한 시사점 도출 (한국도시설계학회, 2009) 은 입체도시공원과 관련된 법 제도 및 사례를 검토하여 국내에 입체도시공원을 개발하기 위한 시사점 도출에는 의의가 있으나, 국내에 적용하기 위한 개발방법의 제시가 이루어지지 않

았다는 한계점이 있다.

김원주 외, 토지이용의 입체복합화에 따른 공원녹지 입체화 전략 (서울시정개발연구원, 2010) 은 국내 법제도적 수단을 조사하고 국내외 사례의 특징 및 시사점을 도출하고 서울에서 적용가능한 입체녹화의 대상지에 대한 방안을 제시하였다.

본 연구는 성남 제1공업단지를 대상으로 민간개발과 결합한 도시공원 조성전략을 통해 공원의 조성 및 운영관리의 새로운 방안을 제시하고자 한다. 지역의 맥락에 맞는 수익시설, 공공시설 등의 프로그램을 제시하여 토지의 효율적 이용과 사회적 요구를 고려하며, 공원 지상면적의 최대 확보 방안과 같은 물리적인 결합 형태에 대한 전략을 제시하고, 계획에 대한 재원의 시뮬레이션을 통해 타 연구와의 차별성을 부여하고자 한다.

[표 1-4] 선행연구의 검토

연구명	연구방법	주요 연구내용
윤은주 외, 도시공원부지에서개발행위 특례에 관한 지침마련을 위한 연구, 국토해양부, 2011	· 법제도 검토와 사례조사, 전문가조사, 국내 공원현황 DB분석	· 민간참여에 의한 도시공원 조성 기본방향 제시 · 도시공원부지에서 개발행위 특례 지침제안 · 도시공원 조성관련 법제도 검토 및 지자체 의견조사
김성용 외, 도시공원에서의 개발행위 특례 적용을 위한 사업수지분석 연구, 한국조경학회지, 2010	· 수원시의 장기미집행 공원 7개소를 대상으로 입지 분석과 민간추진 대상공원 유형화를 통한 유형별 사례공원에 대한 사업수지 분석	· 개발행위 특례의 구체적인 적용 가능성을 사례 공원을 대상으로 실증분석 · 수변형, 산림형, 평지형의 유형별 사업수지 분석
송지영 외, 입체도시공원 개발을 위한 시사점 도출, 한국도시설계학회, 2009	· 일본과 미국의 사례 분석과 관련연구 및 해당 지자체 홈페이지 분석을 통한 입체도시공원의 형태와 개발배경, 비용조달방법 및 유지관리 방법 등을 파악, 분석	· 입체도시공원의 개발방안에 중점을 둠 · 추후 입체도시공원의 국내 적용 시 기초자료로 활용할 수 있는 시사점 제시
김원주 외, 토지이용의 입체복합화에 따른 공원녹지 입체화 전략, 서울시정개발연구원, 2010	· 문헌연구를 통한 입체녹화조성을 위한 국내 법제도적 수단을 조사, · 국내외 사례의 특징 및 시사점 도출 항공사진 분석과 현장조사를 통한 녹화 대상지 유형을 구분하고 유형에 따른 현황분석	· 적용 가능한 입체녹화의 대상지에 대한 입체복합화 방안제시 · 입체 녹화조성에 따른 효과와 극복해야 할 문제점 제시

4. 연구의 흐름

연구는 크게 이론적 고찰에서의 해외 사례연구 및 국내 관련 법제도 검토, 대상지의 현황 및 분석 그리고 계획의 제안으로 구성하였다. 구체적 연구의 구성 및 흐름은 [표 1-3]과 같다.

[표 1-3] 연구의 흐름

제2장. 이론적 고찰

제1절. 도시공원 개발 및 관리운영 방식의 변화

1. 도시공원 패러다임의 변화

최근 도시공원은 커뮤니티의 여가와 시각적 자산의 장소라는 전통적인 가치를 뛰어넘어 공공 건강, 지역사회공동체 형성, 일자리 창출, 기후변화 대처 등과 같이 도시민의 삶의 질을 결정하고 도시의 경쟁력을 좌우하는 현대도시의 핵심적인 사회간접자본으로 인식되고 있다. 그 구체적 사례로는 루이스빌(Louisville)의 민관파트너쉽에서 공원을 조성하고 유지하기 위하여 175,000개의 임시직을 창출하였고, 뉴욕 하이라인의 조성으로 40억 달러의 민간 투자개발 붐을 촉진하였다. 캘리포니아의 연구에서는 11,000명의 미국아동을 8년동안 추적연구 한 결과 공원에서 500m내에 사는 이들의 비만의 확률이 낮다고 조사되었고 도시공원이 재개발의 도구로 활용된 지역은 지역의 공가율이 40%정도 감소하였다.[3)]

도심 녹지 공간의 가치는 경제적, 사회적, 환경적 가치라는 세 개의 핵심가치로 분류할 수 있다. 그 중 도시공원 경제학은 최근에 생겨난 학문 분야이다. 잘 조성되어진 공원과 녹지가 도시에 기여하는 경제적 이윤은 미국의 공공토지기금(Trust for Public Land)의 연구에서 조사되었다. 이는 필라델피아의 공원 시스템의 경제적 가치를 깨끗한 공기와 물, 관광, 건강, 부동산 가치, 커뮤니티 응집력 등으로 열거하고 있으며 필라델피아 시내의 공원 이용자들에 대한 경제적 이윤이 10억 달러라고 산출한다.[4)]

CABE Space의 연구, '나무에서 돈이 자라는가?(Does Money Grow on Trees?)'[5)]는 잘 계획되고 관리된 공원과 정원, 광장이 인근 부동산 가치에 어떻게 긍정적인 효과

3) 같은 책, p. 3.
4) http://www.tpl.org (검색일: 2012년 10월 23일).
5) CABE Space, *Does Money Grow on Trees?* (London: CABE, 2005), p. 9.

를 미치고, 지역으로 투자와 사람들을 끌어 들이는지를 본다. 부동산 가치 상승은 평균 5%에서 가장 높은 상승은 34%에 달했다. 이 연구는 공원 가까이 있는 것에서 생겨나는 다른 비경제적 혜택도 밝혀냈고, 훌륭한 공원과 녹지 공간이 튼튼하고 오래 지속되는 커뮤니티에 필수적임을 알아냈다. 이 연구는 2003년 복구될 때까지 1930년대에 건설된 복잡한 도로로 양분되었던 브리스톨(bristol)에 있는 퀸즈스퀘어(Queens Square)를 예를 들고 있다. 오늘날 대부분 사무실로 개조된 집들은 인기있는 업무지이고, 스퀘어에 면한 남아있는 거주용 부동산에는 다른 곳에 있는 동일한 부동산보다도 16%의 프리미엄이 붙는다. 스퀘어를 내려다 볼 수 있는 곳의 사무실 점유율은 높고, 법률과 금융 서비스, 창조산업의 전문가 사업 커뮤니티가 생겨나고 있다.

도심 녹지 공간의 사회적 가치는 신체 활동과 정신건강, 보다 나은 수준의 커뮤니티 응집력과 이웃연대감, 소속감을 배양한다. 녹지공간의 사회적 가치는 특히 접근가능성에 의해 좌우된다. 왜냐하면 사람들이 물리적으로 공간을 활용할 때에야 혜택이 축적되기 때문이다. 연구를 통해 사람들은 가장 가까운 공간을 사용하고자 하는 경향이 있음을 알 수 있다. 따라서 사람들이 사는 곳 가까이에 더 많은 녹지공간이 있다면, 혜택도 더 커질 것이라고 추정하는 것은 당연하다. CABE Space의 연구보고서인 'Urban Green Nation'에서는 영국에서 경제적 사회적으로 가장 낙후된 지역은 녹지공간의 양과 질, 사용도 역시 더 나빠진다고 밝혔다.[6)]

도시녹지공간의 환경적 가치는 잘 알려진바와 같이 녹지공간 네트워크는 복합적인 환경적 혜택을 제공하고 도시가 기후 변화의 영향에 적응하고 이를 경감하는데 도움이 된다. 이는 생물 종 다양성을 지지하고, 지표수를 흡수, 관리하고 도심열섬 효과를 경감하고 공기의 질을 개선한다.[7)]

이러한 도심녹지공간의 많은 이점에도 불구하고 공적인 재원은 감소하는 추세이다.[8)] 국가마다 서로 다른 배경과 이유가 있지만 공통적인 것은 정부와 지자체의 재정압박을 받고 있다는 점이고 이에 따른 운영효율화를 추구하고 있다.

---

6) CABE Space, *Urban Green Nation* (London: CABE, 2010), p.23
7) CABE Space, *The Role of Public Space Adapting to Climate Changa* (London: CABE, 2010), p.32
8) 김인호, "도시공원 운영관리의 새로운 방향," 「한일 도시공원 정책 세미나」, (서울: 한국조경학회, 2010), p. 70.

미국의 경우 도시공원을 위한 연방정부와 주정부, 지역 재원의 공적자금은 계속 감소하고 있으며[9] 경기불황은 시정부 및 주정부 예산에 막대한 영향을 미치고 있고 다른 예산에 비해 공원은 예산 삭감으로부터 취약하다. 이렇게 도시공원의 조성과 운영에서 가장 문제가 되는 것은 재정이며, 많은 공원들은 시군정부의 도시계획 차원보다는 택지 등 개발사업의 승인조건으로 만들어져 온 것이 사실이다. 우리나라도 최근 세계금융위기로 인한 성장의 한계, 지자체의 모라토리엄 선언, 2011년 지자체 공원 녹지예산의 축소 등 재정압박 문제가 크게 등장하고 있으며, 이에 따라 지자체별로 공원을 포함한 공공시설 재정운영의 효율화를 위한 노력이 어느 때보다 필요한 시기이다.

2. 도시공원 개발 및 관리 운영의 새로운 방향

도시공원이 도시환경 및 사회적·경제적 측면에서 중요한 공간이자 쟁점으로 부각되고 있으나 재정감소 및 공공 주도적 정책이 문제점을 유발하기도 하였다. 이를 극복하기 위하여 도시공원에서 시민참여와 파트너쉽의 활성화 상황은 국가마다 서로 다른 이유를 가지고 있지만 공통적으로 정부 또는 지자체의 재정압박 및 운영효율화와 연계되어 있다. 재정 위기에 대응하는 전략은 민관협력이 증대되고 있고 이러한 양상은 크게 세가지로 구분 할 수 있다. 첫 번째는 시민과 커뮤니티 연대, 두 번째는 민관 파트너쉽 모델, 세 번째는 공원을 지역개발과 통합하는 것이다.

시민과 커뮤니티 연대

도시공원의 시민참여는 1980년대 미국에서 본격적으로 시도되어 유럽과 일본 등에서 그 나라의 특성에 맞게 다양한 형태로 발전해 왔다. 이는 지자체가 아닌 시민들과 커뮤니티 연대가 공원을 보다 밀착하여 운영하고 관리하는 것이다.

필라델피아의 경우 125개의 '공원의 친구들'그룹이 연대하여 도시공원의 보다 질 높은 관리, 자금지원, 보호를 위해 활동하였으며 재정위기가 시민들의 자발적인 참여를

9) 2009년 캘리포니아 주지사는 80%의 주립공원 시스템의 폐쇄와 주립공원의 모든 주요 자금자원을 삭감할 것을 발표했다. 이러한 예산 삭감은 필요한 관리와 보수가 늦어지는 원인이 되었다. 2010년 뉴욕주는 82억 달러의 예산 적자를 보였다. 41개의 공원과 14개의 사적지의 폐쇄, 23개 공원과 1개 사적지의 용역 축소가 예산 부족을 줄이기 위한 제안에 포함되었다. 그 결과, 공원을 지원하고 민간 자금지원을 늘리기 위한 새로운 주립공원재단이 구성되고 있다. (The International Symposium New Ideas on Urban Parks, 2010)

촉진시키는 계기가 되었다.[10)]

민관 파트너쉽

시민과 커뮤니티의 참여를 보다 제도화된 시스템으로 구축한 비영리단체 모델은 지역의 재원과 필요에 따라 생겨났다. 공원 관리위원회(Park Conservancies)는 1980년대 미국에서 복원이 필요한 역사적 공원을 중심으로 형성되기 시작하였으며 오늘날 많은 수가 성장해 지역 시 기관과 계약을 맺고 공원을 관리하고 운영한다. 이러한 단체는 공공기관과 파트너쉽을 이루어 활동하며 기금마련과 프로그램의 운영, 관리, 토지 수용등 공원을 관리하고 운영한다. 시애틀 공원재단은 시와 함께 활동하는 독립비영리단체로 2001년에 설립되었다. 그때부터 단체는 30개의 공원 프로젝트를 완수했고, 시애틀의 공원과 녹지공간에 대한 민간후원을 2천 9백만 달러 이상 확보했다.[11)] 우리나라에도 대표적인 민관파트너쉽에 의한 도시공원 도시숲운영 혁신사례가 있으며, 북서울꿈의숲은 세종문화회관이라는 문화전문기관에 문화행사 및 시설을 위탁하여 운영수익을 높인 사례가 있다.[12)]

공원을 도시적, 지역적 전략에 통합하기

공원과 지역개발 등의 광역적 전략과 통합하는 것이다. 이를 통하여 공원의 지역 활성화의 거점이 되게하며 지역개발을 촉진하는 매개체로 역할하게 하는 것이다. 이러한 전략은 공공 인프라스트럭쳐로서의 공원을 만드는 것 뿐만 아니라 공원내의 비전통적인 수익원으로 공원의 재원을 마련하는 새롭고 혁신적인 모델을 만들어낸다. 예를 들어 뉴욕의 브루클린 브릿지 파크(Brooklyn Bridge Park)의 경우 65에이커의 공원의 개발에 있어 공원에는 레크리에이션 공간과 영리목적의 개발이 혼재되어 있다. 이는 재정적으로 자립하는 목적하에 계획되어 진 것으로 공원내의 수익시설에서 재원마련을 목표로 한다.[13)]

---

10) Catherine Nagel, "Innovative Models for Urban Park Management, Funding and Stewardship in the United States," *New Ideas on Urban Parks*, (서울: 한국조경학회, 2010), p. 54.
11) 같은 책, pp. 54-5.
12) 김인호, 앞에 든 책, p. 66.
13) Catherine Nagel, 앞에 든 책, p. 57.

제2절. 민간개발과 결합한 공원조성 및 운영·관리 해외사례 고찰

도시공원 개발 및 관리 운영의 방법을 검토하여 시사점을 찾기 위해 민간개발과 결합한 공원조성 및 운영·관리의 해외사례를 검토한다. 사례분석은 공원의 위치, 규모, 조성연도 및 기간, 조성을 위한 창의적 재원조달 방안 및 대상지 적용 가능성 등을 고려하여 일본, 미국, 캐나다의 해외공원 사례를 선정하였다. 사례공원 분석을 통해 대상지의 공원조성과 운영·관리 및 재원조달방법 등에 대한 시사점을 도출하고 전략의 틀을 수립한다.

1. 사례공원 선정기준

사례공원 대상지의 선정기준은 다음과 같다. 첫 번째, 민간의 참여나 민간개발과 결합하여 새로운 방식으로 조성된 공원, 두 번째, 창의적인 재원조달과 이를통한 효율적운영관리를 하고 있는 공원, 세 번째, 공원시설의 성격과 기능의 시사점을 가지는 공원으로 한다. 사례공원의 대상지 선정기준에 따라 각종 문헌조사와 전문가 자문을 통해 일본, 미국, 캐나다의 12개 공원을 살펴보았다. 사례공원은 [표 2-1] 과 같다.

[표 2-1] 사례공원 대상지

No.	공원명	위치
1	하기야마 민설공원	일본 도쿄도 히가시무라야마시
2	시바공원	일본 도쿄도 미나토구
3	나가이 우미노테 공원	일본 요코스카시
4	분화만 파노라마 공원	일본 야구모초시
5	아메리카야마공원	일본 요코하마시
6	오오토리공원	일본 삿포로
7	미타카의 숲 지브리 미술관	일본 미타카시
8	벚나무 광장	일본 치바현 마쿠하리 등 4곳에 조성
9	브루클린 브릿지파크	미국 뉴욕
10	다운스뷰 파크	캐나다 토론토
11	레벤탈 파크	미국 보스턴

12	밀레니엄 파크	미국 시카고

2. 사례공원 검토

(1) 하기야마(萩山) 민설공원

- **위치** : 일본, 도쿄도 히가시무라야마(東村山駅)시
- **면적** : 14,900㎡
- **조성년도** : 2009년 10월

- **공원조성의 배경**

도쿄도 히가시무라야마시 소재의 하기야마공원 구역 내 사유지인(세이부철도가 소유) 테니스코트 부지를 매각하기로 함에 따라 도시공원으로 결정되어 있는 해당 부지에 대해 시에서 부지를 매입하는 방안을 검토하였다. 그러나 재정상황 등의 문제로 부지매입에 의한 공원화를 포기해야 하는 상황이었다. 이를 극복하기 위하여 2006년 3월 도쿄도가 민설공원제도를 도입하기로 하여 같은해 5월에 사업실시요강을 발표하였다. 히가시무라야마시는 민설공원제도를 활용하여 공원으로 정비할 것을 세이부철도에 제안하였고 협상당사자간의 협의를 통하여 세이부철도가 시의 제안을 받아들여 민설공원으로의 정비를 전제로 부지를 민간 사업자에게 매각하였다.

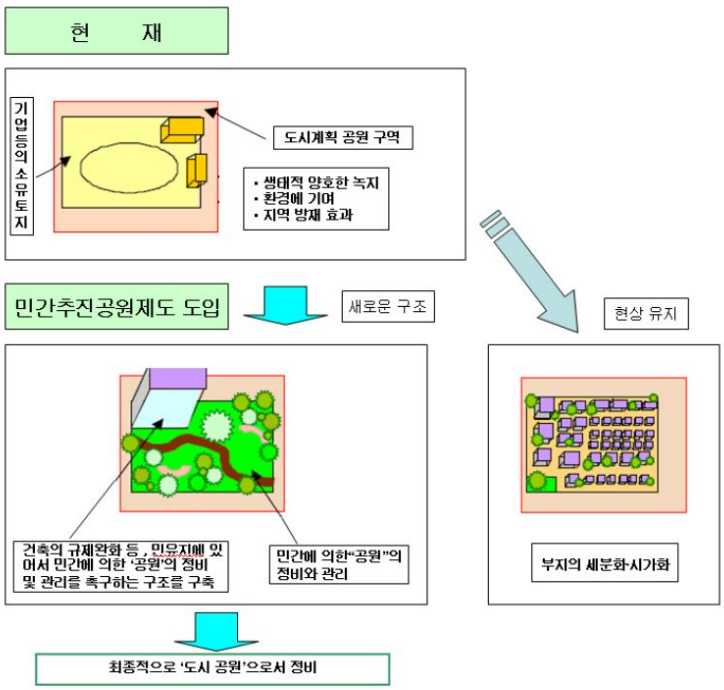
- **공원조성방법 (민설공원제도)**

하기야마 민설공원은 도쿄도가 독자적으로 운영하는 민설공원제도를 도입하여 조성되었으며, 계획 부지면적의 70%에 해당하는 약 10,000㎡를 공원으로 조성하였다. 민설공원 제도의 도입배경은 도쿄도 도시계획심의회의에서 "도쿄다운 녹지조성을 위한 신전략" 제언에 의거하여 규제 완화 등을 통하여 부지 일부를 개발하고 나머지는 공원으로 조성, 관리하도록 하는 소위 민설공원 제도가 제안되었으며 기존의 공공의 정비와 함께 민간의 활력을 도입하여 도시계획 공원녹지를 조기에 공원적인 공간으로 정비하여 공개하는 「도시공원 ·녹지정비방침」 에 포함하여 도입하였다.

민설공원제도는 지방자치단체 입장에서 재정지출을 수반하지 않고 조기에 공원을 정비할 수 있는 이점이 있으며, 민간사업자는 필요한 인센티브를 부여받아 도시공원 내에 적용된 기존의 제한을 완화하여 일정한 부지 내에서 공동주택 등을 건축할 수 있도록 하

는 것을 뜻한다. 공공의 역할은 도시계획 공원 내에 의하여 부지의 일부에 공동주택 등의 건축이 가능하게 하며 토지 소유자의 소유 비용 감소 등을 도모하기 위한 지원을 제공하며 공원면적에 대한 토지소유자의 재산세를 면세하는 혜택을 부여한다.

민간의 역할은 일정 공원 부지를 일반적으로 무료로 지역 주민에게 제공하며 인정기준에 따른 피난 장소로 효과적으로 이용하기 위해 정비와 관리를 지속적으로 하며 (최소 35년이상) 관리비 대량 출자 등을 실시한다.[14)]



[그림 2-1] 민설공원제도 개념도

출처 : 김성용, 장기미집행 도시공원에서의 개발행위 특례에 관한 연구, 2010

· 도입시설 및 조성과정

2008년 4월 총 부지면적 약 14,900㎡의 30%에 해당하는 4,470㎡에 지상 11층 지하1층 총184세대의 아파트 건설계획을 승인받아 2009년 7월 준공과 동시에 입주하였으며, 나머지 10,430㎡의 부지를"하기야마 사계절 숲 공원"으로 조성하여 2009년 10월에 개원하였다.

14) 김성용, 장기미집행 도시공원에서의 개발행위 특례에 관한 연구, 경원대학교 대학원 박사학위논문, 미간행, 2010, pp. 51-4.

2006년 12월 지구계획을 수립하여 이듬해인 2007년 4월 동 지구계획이 승인·고시되었으며 동년 7월에 시의회에서 「히가시무라야마시 지구계획구역 내 건축물 제한에 관한 조례」 개정안을 의결하여"하기야마지구 지구정비 계획구역"을 지구계획구역에 포함하여 규정함으로써 구체적인 사업 기준을 마련하였다. 건축물의 규제내용은 [표 7] 과 같다.

[표 2-2] 지구계획에 의한 건축물 규제

구분	건축물 규제내용
용도	주택, 주택겸용 사무소・점포 등, 기숙사 하숙소, 학교・도서관 등, 신사・사원・교회 등 양로원・탁아소・장애인복지센터 등, 공중목욕탕, 진료소, 병원, 노인복지관・아동복지시설 자동차차고(공동주택 부설 제외)
용적률	100% 이하
건폐율	30% 이하
부지면적	1만㎡ 이상. 단, 시장이 공익상 내지 양호한 공원 환경을 저해할 우려가 없다고 인정하는 경우는 예외로 함
벽면위치 제한	도로경계 및 인접대지경계선으로부터 건축물 외벽 또는 기둥면까지의 거리는 북쪽으로 50m, 서쪽으로 55m, 동쪽과 남쪽으로 6m 이상으로 함. 단, 시장이 공익상 혹은 양호한 공원 환경을 저해할 우려가 없다고 인정하는 경우 예외
최고높이	지반면으로부터 35m

출처 : 김성용, 2010

개발사업의 특기사항으로는 공동주택 내 조경면적 조성의무 면제 혜택을 부여하였으며, 분양광고에 민설공원 내 특례사업으로 조성된 아파트임을 공고하고, 그에 따른 공원관리부담 등을 명시하였다.[15)]

[그림 2-2] 하기야마 민설공원과 아파트

출처 : 국토해양부, 2011

15) 국토해양부, 「도시공원부지에서 개발행위 특례에 관한 지침 마련을 위한 연구」(서울: 국토해양부, 2011), p. 87

(2) 시바공원(芝公園)

- **위치** : 일본, 도쿄도(東京都) 미나토구(港区)
- **면적** : 37,751㎡
- **조성년도** : 2005년 4월 개장

· 공원조성의 배경 및 현황

도쿄도 미나토구소재 시바공원은 1873년에 일본 최초의 공원으로 지정된 유서 깊은 곳으로, 당초 정토종의 본산인 조조지(增上寺) 경내였다. 1956년 「도시공원법」 시행 이후 원 소유자에게 반환된 부지를 세이부철도가 매수하였으나, 이듬해인 1957년 12월 도쿄도는 공원부지 33만㎡ 전체를 도시계획공원으로 결정하였다. 1987년부터 지방자치단체가 일부 매수하여 왔으나 아직도 전체부지 약 60%가 민간소유로 남아 있다. 조조지 등이 들어선 공원 중심부 남측 약 8만㎡는 도쿄도립 시바공원 외에 세이부철도의 특허사업공원과 미나토구립 시바공원이 함께 정비되어 있다.

공원 남쪽의 세이부철도 부지는 당초 도쿄도가 매입하여 공원으로 조성할 계획이었으나, 막대한 재원을 마련하지 못해 여전히 사유지로 남아 골프연습장 등으로 활용되고 있었다. 1987년 9월 특허사업의 경우 도시공원 내 건폐율이 20%까지로 완화되자, 세이부철도는 고층호텔 건립을 추진하게 되었다. 이 사실이 알려지면서 1991년 말부터 호텔건립 반대 청원에 이어 1992년 6월 '공원수호회'가 결성되어 호텔건립 철회를 강력히 요구하게 되었다. 이에 세이부철도는 고층호텔을 건립하는 대신 부지의 80% 이상을 공원으로 조성하여 일반에 개방하는 특허사업을 제안하게 되었다. 이 제안을 접수한 도쿄도는 이 제안을 포함하는 '시바공원 정비방침'을 수립하고 해당 기초자치단체인 미나토구에 의견을 조회한 다음 1998년 12월 정비방침을 확정하였다.[16]

· 공원조성방법 (특허사업)

시바공원은 특허사업에 의해 조성되었다. 특허사업은 「도시계획법」 제59제 4항의 규정에 의거, 국가나 지자체외의 자, 즉 민간사업자가 사업시행과 관련한 행정기관의 면허·허가·인가 등의 처분을 필요로 하는 경우로서 이 처분을 받을 때 또는 그 외에 특별한

16) 김성용, 앞에 든 책, p. 48.

사정이 있는 경우에 광역자치단체 장의 인가를 받아 시행하는 도시계획시설 사업이다.

특허사업에 의한 공원조성은 공원관리청 외의 자는 공원시설 설치를 통하여 공원사업의 추진 및 이용 증진을 도모하기 위하여 「도시계획법」에 의한 특허를 받도록 하되, 설치대상은 「도시공원법」에 의한 시설로 제한 한다. 특허사업 취급지침에 의하면 특허사업 대상 공원은 도시의 기간공원(基幹公園)으로 도심 8구에 위치하고, 주변지역이 상업·업무 중심의 토지로 이용되며, 상당기간 공공에 의한 정비가 이루어지지 않은 곳으로 한정한다. 도쿄의 특허사업 정비기준은 [표 7]과 같다.

[표 2-3] 특허사업 정비기준

구분		정비기준
기술 기준	대상공원	· 취급지침에 따른 도시공원 전체 단, 사업구역 분할 가능
	사업규모	· 1ha 이상
	시설종류	· 수경, 운동, 여가, 교양, 휴양, 집회, 숙박, 유희, 관리시설
	건축물 등	· 건축면적은 사업구역 면적의 20%미만 단. 인공지반 등을 광장이나 녹지로 하는 경우 인공지반 상부에 설치하는 건축면적으로 함
	공공공지	· 사업구역 면적의 50% 이상 녹화면적 (인공지반 포함) 확보 · 건축면적 외 공공공지 이용에 따른 주민의견 반영
관리 운영 기준	운영관리	· 운영조직, 민원배치, 업무내용, 비상시대응 등 규정 · 전축부지 이외의 공공공지 이용에 따른 주민의견 반영
	유지관리	· 관리인력, 인원배치, 업무내용, 일정계획 등 규정 · 재난 시 방재보안체제 확립 및 공공단체와의 연계, 피난유도 등 방재 매뉴얼 구비
	공원이용	· 이용자 편의에 필요한 이용시간 확보 · 유료시설 사용료는 유사시설과 비교하여 이용자 관점에서 책정

출처 : 국토해양부, 2011

특허사업에 따른 정비조건은 특허사업 관련 정비기준 및 특허사업대상 도시공원정비방향에 적합한지의 여부와 공원시설의 종류·규모·배치와 관련하여 도시공원 부지 내 건축면적은 사업면적의 20% 이내로 하여야 한다. 또한 사업면적의 50% 이상을 녹지와 수변공간으로 정비·관리하여야 하며, 특허사업에 의한 정비시설은 수경시설·체육시설·여가시설·교양문화시설·휴양시설·집회시설·숙박시설·유희시설·관리시설 등이 있다.

특허사업에 의한 정비시설은 일반이용자에게 개방하도록 하며, 재해 발생 시 피난장소 등으로 공개하여야 한다.

특허사업공원과 하기야마 민설공원의 조성방법인 민설공원사업을 비교하면 특허사업공원은 공원의 정비 및 관리·운영기준에 근본적인 차이는 없으나 특허사업이 지가가 매우 높은 도심에서 초고층 수익시설이 입지하는 반면, 민설공원은 도심 인근에 중·고층 주거시설을 허용하는 점이 상이하다.

· 도입시설 및 조성과정

1999년 3월 세이부철도는'시바공원 특허사업'인가를 신청하였다. 신청내용에 의하면 특허사업구역 37,751㎡에 지하 3층과 지상 30층의 호텔을 짓고, 주차장 등 부대시설 상부 인공지반을 포함하여 30,219㎡(사업면적의 80%)를 공원으로 조성하는 내용이다. 인가신청을 받은 도쿄도는 곧바로 미나토구에 의견을 조회한 바, 미나토구는 문화재 보존·복원, 방재 거점 정비, 공원용지 확보노력 등 9가지 사항을 요구하였으며, 도쿄도는 미나토구의 의견을 첨부하여 1999년 4월 특허사업을 인가하였다. 특허사업 인가를 받은 세이부철도는 2001년 7월 「문화재보호법」에 의한 매장문화재 시굴조사를 마치고, 이어 「분쟁 예방 및 조정에 관한 조례」에 근거하여 특허사업에 의한 건축물계획 설명회를 개최한 다음 곧바로 구청을 경유하여 도쿄도에 건축확인신청서를 제출하였다. 세이부철도는 2001년 11월 도쿄도로부터 건축확인을 득한 다음 이듬해 2월 건축을 착공하여 2005년 4월 673객실을 갖춘 33층 호텔(The Prince Hotel Park Tower Tokyo)개장과 함께 공원정비를 완료하여 일반에 개방되었다.[17]

17) 김성용, 앞에 든 책, p. 49.

[그림 2-3] 시바공원과 호텔

출처 : http://www.princehotels.com

(3) 나가이 우미노테 공원(長井海の手公園)

- **위치** : 일본, 요코스카시(横須賀市)
- **면적** : 213,000㎡
- **조성년도** : 2005년 4월 개장

- **공원조성의 배경**

나가이 우미노테 공원이 건설된 장소는 1943년 구 일본해군 다케야마 항공기지 부지로 이후 미군주택으로서 사용되었던 토지이다. 공원조성에 맞추어 구군대 항구도시 전환법에 기반하여 요코스카시는 공원부지를 국가로 부터 무상양도 받았다. 본 부지의 이용계획을 책정에 관해서 1996년, 전문가, 시민, 현지 주민대표들을 위원으로 하는 '나가이주택지구 철거지 이용 검토위원회'를 설치하여 철거지 이용방향을 검토를 하고, 최종적으로 도시공원으로서 정비하는 기본구상을 책정하였다. 그러나 일본의 버블경제 붕괴 이후

지자체의 재정악화로 계획된 공원 정비가 순조롭게 이루어지지 못하는 상황에서 지자체의 재정부담을 경감하면서 지역경제에도 공헌할 수 있는 방안이 필요한 상황이었다. 이에 나가이 우미노테 공원은 PFI 방법을 도입하여 공원을 조성하였다.

· 공원조성의 방법 (PFI 사업)

나가이 우미노테 공원은 농업체험형 종합공원으로서 PFI(Private Finance Initiative) 수법을 활용해서 조성되었으며, 도시공원 전체를 PFI방식으로 조성한 것은 일본 최초이다. PFI는 민간자본 등의 활용에 의한 공공시설 등의 정비 등의 촉진에 관한 법률에 근거하며, 민간의 자금・경영능력 및 기술적 능력을 활용해 공공시설 등의 건설 촉진을 통해 효율적이고 효과적인 사회자본의 정비 추구를 위한 제도이다. 도시공원사업에 대한 PFI 지원으로는 수익여부와 공공성에 따라 다양한 사업방식을 적용하고 정부에서는 융자, 무이자대부 등의 재정적 지원을 제공한다.

· 도입시설과 공원시설의 운영

나가이 우미노테 공원은 주위 바다와 녹지경관을 배경으로 한 풍요로운 농업경관의 아름다운 풍경을 살리고, 사람들이 마음 편하게 이용할 수 있는 휴식의 장소, 이와 함께 자연과 공생이라는 테마를 살려 농업을 기반으로 한 주변 지역전체의 활성화의 거점으로 활용할 목적으로 공원을 정비하였다.

공원시설의 사업방식은 시설 수익성이나 PFI사업자에 의한 융통성있는 운영체제 확보라는 관점에서 BOT방식(Build-Operate-Transfer 민간사업자가 공원시설을 건설하고 사업기간동안 소유하며 운영유지관리업무를 수행한 후, 시에 소유권을 이전하는 방식)과 BTO방식(Build- Transfer-Operate 민간사업자가 공원시설을 건설하고, 조성 후 시에 소유권을 이전하고, 사업기간동안 민간사업자가 시로부터 위탁을 받고, 운영유지관리업무를 수행하는 방식)을 병용하였다.

구체적으로는 레스토랑, 방문자 센터, 온천시설, 아오조라 시장, 주차장 등 수익성이 높은 시설은 BOT시설로서 민간사업자가 운영노하우(know-how)를 활용해서 직접 경영하게 하고, 관리사무소나 체험농원, 온실, 자유광장, 보트, 친수공간 연못, 화장실 등 수익성이 낮은 시설은 BTO시설로서 시가 유지 관리비용을 부담하는 형태로, 10년간을 계약기간으로 운영하도록 하였다.

PFI사업은 최장 30년간 사업기간을 설정할 수 있지만, 공원조성 및 관리 등의 사업은 시설조성 1년반, 유지관리운영에 10년을 기간으로 정하였다. 이는 도시공원법에 따른 도시공원에서의 공원시설 설치 등 허가기간 상한을 고려한 것이며, 또한 도시공원의 특성상 시대변화에 따른 이용자 요구의 변화에 대응하기 위해서는 10년정도의 사업기간이 적당하다고 판단했기 때문이다.[18]

[그림 2-4] 나가이 우미노테 공원

출처 : http://soleiljapan.jimdo.com

(4) 분화만 파노라마 파크

- **위치** : 일본, 야구모초시
- **면적** : 전체 627,000㎡ (PFI 시행: 123,000㎡)
- **조성년도** : 2006년 6월

- **공원조성의 배경**

도립공원 분화만 파노라마 파크는 PFI법에 근거해 사업자가 비지터 센터, 주차장,

18) 국토해양부, 「도시공원부지에서 개발행위 특례에 관한 지침 마련을 위한 연구」(서울: 국토해양부, 2011), p. 89

입구 광장, 오토캠프장 등의 시설을 설계・건설하였다. BTO 방식의 시설에 대해서는 유지관리를, 또 BOT방식의 시설에 대해서는 유지관리・운영을 행한다.

・공원시설의 운영

비지터 센터, 주차장, 입구 광장은 BTO 방식으로 운영되며, 오토 캠프장, 물품판매 스페이스는 BTO 방식으로 운영된다.[19]

[그림 2-5] 도립공원 분화만 파노라마 파크

출처 : http://panorama.town.yakumo.hokkaido.jp

19) "분화만 파노라마 파크,"http://panorama.town.yakumo.hokkaido.jp (검색일: 2012년 11월 10일).

(5) 아메리카야마 공원

- **위치** : 일본, 요코하마시(横濱市)
- **면적** : 5,520㎡ (역사 890㎡, 공원 4,630㎡)
- **조성년도** : 2009년 8월 개장

- **공원조성의 배경**

아메리카야마 공원은 기존의 2층규모 역사를 4층까지 증축하여 미나토 미라이 21선(みなとみらい21)의 개통에 의한 광역교통의 편리성 향상을 목적으로 한다. 또한 야마테(山手) 지구와 모토마치(元町) 지구 사이의 약 18m의 급격한 경사지형으로 인한 열악한 보행환경을 개선하기 위해 역사의 상부공간과 인접공원용지를 활용해 통합적으로 조성되어졌다.

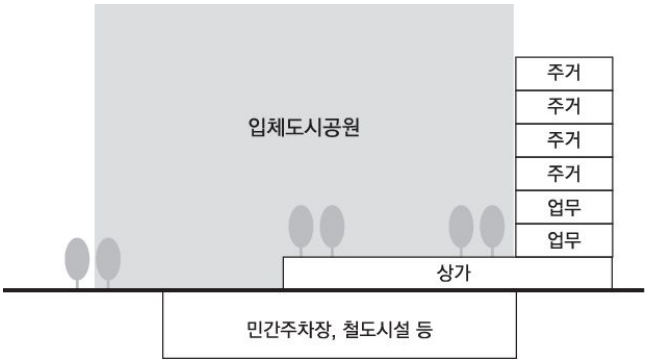
- **공원조성방법 (입체도시공원제도)**

아메리카야마 공원은 입체도시공원제도를 활용해 일본 최초로 조성된 입체도시공원이다. 일본의 경우, 도로의 상하공간은 건물로 개방하여 시가지에서 도로와 건물의 일체적 정비를 실시하고 있으며, 2004년 도입된 입체 도시공원제도를 통하여 인공대지의 설치 및 다양한 형태의 공원을 실시·계획하고 있다.

일본에서는 도심부 등에서 토지의 유효이용에 의한 도시공원의 정비가 필요하며, 과거 도시공원의 입체적 토지이용에 관해서는 도시공원법에 의해 규제되었으나, 도시공원의 하한을 정하고 하부의 공간까지 제어하기에는 도시공원법이 미치지 않는다는 한계가 있어 입체도시공원제도를 창설하게 되었다.

입체도시공원제도의 창설로 시설의 일체적 정비가 가능해졌고, 옥상공원 및 인공지반 공원 등 지금까지 볼 수 없었던 형태의 도시공원이 나타났으며, 이는 신설공원 뿐 아니라 기존공원에도 적용가능하게 되었다. 공원관리자는 입체도시공원과 일체적 구조로 형성된 건물에 대해서 해당건물의 소유자 등과 협정을 체결하여 공원관리상 필요하다고 인정될 때는 협정에 따라 해당건물의 관리를 행할 수 있도록 하였다.

이로 인해 도시공간을 입체적으로 활용할 수 있어 토지이용의 효율성 향상과 도시내 공원 확보가 가능하게 되었다.[20]



[그림 2-6] 입체도시공원 개념도

· 도입시설

아메리카야마 공원은 구 역사를 2층 건물에서 4층으로 중축하여 옥상부분을 포함한 3층과 4층의 일부를 공원시설화 하였다. 공원면적은 전체 5,520㎡ 이며, 이중 옥상부분을 포함한 옥외 공원면적이 4,630㎡, 역사안의 옥내 공원면적이 890㎡ 이다.[21] 야메테 지구와 모토마테 지구의 접근성 개선을 위하여 역내에 자유통로와 승강기를 설치하여 보행자의 동선을 정비하고, 역사옥상부분에서 아메리카산으로 연결되는 테라스를 설치하여 조망을 살린 휴식공간을 조성하였다. 공원의 조성은 도심부의 오픈스페이스 확보뿐 아니라, 양 지구를 연결하는 보행자 동선을 확보함으로써 지역활성화에도 기여한다.

요코하마시는 증축하는 입체공원 부분에 설치될 음식물 판매시설 등은 민간사업자를 유치하여 운영하도록 하였으며, 관련분야 전문가들로 구성된 「관리사업자 선정위원회」를 조성하여 사업을 추진하였다. 또한 착공 전에 사업자공모를 실시하여 민간 사업자의 의견을 사업에 반영하도록 하는 등 정부가 독자적으로 진행하는 사업이 아닌, 민간과 함께 추진하고자 하였다는 특징이 있다. [22]

---

20) 송지영, 김세용. "입체도시공원 개발을 위한 시사점 도출," 「대한건축학회 논문집」, 25(12), 2009, p. 24.
21) 한국조경학회, 「한 일 도시공원정책 세미나」(서울: 한국조경학회, 2011), p. 8.
22) 송지영, 김세용, 앞에 든 책, p. 25.

[그림 2-7] 아메리카야마 공원

출처 : http://www.google.co.kr

(6) 오오토리 공원(大通公园)

- **위치** : 일본, 삿포로시(札幌市)
- **면적** : 78,901㎡ (폭 67m, 길이 1.5km의 선형공원)
- **조성년도** : 1871년부터 화재 예방선의 설치를 통해 용지 확보 이후 점진적 조성

- **공원조성의 배경 및 현황**

1869년 판관이었던 시마 요시타케(島義勇)는 삿포로를 홋카이도의 중심이 되는 도시로 건설하기 위해서 삿포로 중심부를 북쪽의 관청거리와 남쪽의 주거상업지역으로 나누는 계획을 입안하였다. 1871년 이를 나누는 화재 예방선의 설치를 통해 오오토리 공원 용지가 확보되었고, 이후 다양한 목적으로 활용되다가 1878년 제1회 농업임시박람회 개최 장소로 사용하였다. 1909년 도쿄부는 조경전문가 나가오카 아비라를 통해 정비계획을 수립하여 산책로 등을 만들었으나 제2차 세계대전시 밭과 과수원으로 사용되다가 전후 마을의 성장과 함께 공원으로 형성되어 도심 휴식 공간으로 사용되고 있다. 오오도리 공원은 현재 삿포로시 중심부이며 동서로 길게 뻗어있으며 동쪽 끝에는 삿포로테리비전이 서쪽 끝에는 삿포로시 자료관이 자리잡고 있다.

- **공원조성 방법 (입체도시공원제도)**

오오토리 공원의 지상은 삿포로 중심가를 남북으로 나누는 폭 67m, 길이 1.5km에 약 5,000 그루의 다양한 수목이 조성되어 있는 녹지대이며, 지하는 상업시설을 확충하여

수익창출이 가능하도록 한 입체 도시공원 이다. 지하상가(오로라타운)는 지하철부터 텔레비전탑까지의 동서 약 312m에 달하는 규모의 쇼핑가이다.[23]

· 공원운영관리

공원내 조경은 1875년경 서쪽 3,4가에 서양화초의 식재를 시작으로 1952년에는 삿포로시 15개 화훼원예업체가 자원봉사로 화단조성을 하였다. 1954년에는 삿포로시 '화단추진조합'이 만들어졌으며, '아름다운 화단조성 대회'개최, 민간기업이 지원하는 '둥근 화단만들기'운동 등을 통해 민관협력을 통한 공원조성이 구체화되었다. 또한 조경관련업체에 일정 부지를 배당하여 회사를 홍보하는 조건으로 공원내 조경을 관리하도록 하고 있다.[24]

[그림 2-8] 오오토리 공원과 지하상업시설

출처 : http://www.sapporo-park.or.jp/odori

23) "오도리공원," http://www.sapporo-park.or.jp/odori (검색일: 2012년 9월 2일).
24) 송지영, 김세용, 앞에 든 책, p. 25.

(7) 미타카의 숲 지브리 미술관 (三鷹の森ジブリ美術館)

- **위치** : 일본, 미타카시(三鷹市)
- **면적** : 343,982㎡
- **조성년도** : 2007년 조성공사 착수, 단계적 조성, 2013년도 모든 공원지역 개장예정

- **공원조성의 배경**

미술관사업계획은 1992년 미타카시(三鷹市)가 동경도립 도시공원인 이노카시라 공원(井の頭恩賜公園) 서원(西園)에 문화시설 건설을 조건으로서 공원용지를 사용하도록 도쿄도와 합의한 것에서 시작되었다.

미타카시는 '제2차 미타카시 기본계획','제5 문화행정계획'에 이노카시라 공원 서원 확장 예정구역(약 2만㎡)에 미타카시의 시설 건설에 대해 도쿄도와 협의하며 추진한다라고 규정하고 구체적인 방향을 검토하였다.

이와 별도로 1997년부터 주식회사 도쿠마서점 스튜디오 지브리(Studio Ghibli INC.) 사업 본부는 자사의 미술관 설립을 검토 중이었다. 1998년3월 도쿠마 서점 스튜디오 지브리 미술관 준비팀이 미타카시를 방문하였고, 미타카시는 이를 적극 지지하며 미술관 설립을 위한 가능 부지로 이노카시라 공원 서원 부지를 소개하였다.

- **공원조성의 방법 (민간기업이 조성)**

미타카시는 도쿄도 건설국 공원녹지부에 민간사업체를 통한 공원의 문화시설 건립이 가능한지 문의하였으며, 미타카시가 도쿄도와의 교섭을 거듭한 끝에 미타카시의 시설화하는 것을 전제조건으로 도쿄도의 허가를 얻었다. 도쿄도가 제시한 조건을 충족시키기 위해 미타카시는 도쿠마서점 스튜디오 지브리 측에'지자체의 책무를 조건으로 한 기부'를 통한 미술관 건설안을 제시하고 도쿠마서점 스튜디오 지브리측은 이를 받아들여 건립 후 시에 기부채납하였다.

-'지자체의 책무를 조건으로 한 기부'(負担付き寄附)란 지자체와 기부자간에 기부에 관한계약서를 작성하여, 법에 기반하여 계약 조건에 따른 책무를 지자체가 수행하는 것을 말 함. 만약 지하체가 계약조건에 따른 책무를 수행하지 않을 경우 양자간 계약이 파기되며, 기부가 무효화 될 수 있음. (지자체법 96조1항)

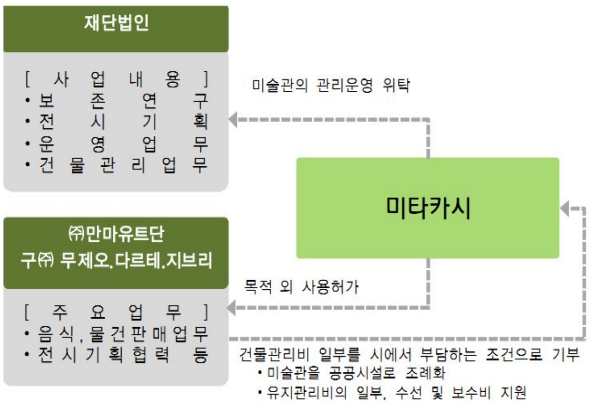
[그림 2-5] 미타카의 숲 지브리 미술관

출처 : http://www.ghibli-museum.jp

· 공원운영관리

미술관 운영은 지자체시인 미타카시, 미술관 관리운영을 위한 재단법인, 수익사업을 위한 민간 등 3개 조직으로 구성되어 있다.[25]

[표 4] 미타카의 숲 지브리 미술관 사업체계도



출처 : 국토해양부, 2011

25) 국토해양부, 앞에 든 책, pp. 90-1

(8) 벚나무 광장 (さくら広場)

· 위치 : 일본, 치바현 마쿠하리(千葉県幕張), 카나가와현 치가사키(神奈川県茅ヶ崎), 오사카부 카도마(大阪府門真), 오사카부 토요나카(大阪府豊中) 이상 4곳에 조성

· 조성년도 : 2006년 시작

· 공원조성의 배경

일본 전자제품업계의 대표 기업 주 하나인 파나소닉(Panasonic Corporation)은 자사의 기업활동과 상품을 국민들에게 보다 친근하게 선전하기 위해서 쇼룸 및 기업 뮤지엄, 그 외 각종시설 등을 전국에 걸쳐 설치하고 있다. 제1의 목적은 기업의 선전과 기업 이미지 향상이며, 그 외 최근 일본 사회에서 기업에 크게 요구되는'기업의 사회적 책임'을 수행하기 위해서 이기도 하다.

· 공원조성방법 (민간기업이 조성)

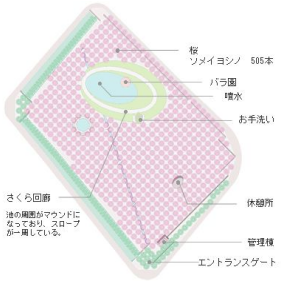
벚나무 광장은 파나소닉이 소유하는 사유지에 사유재산을 통해서 조성한 오픈 스페이스로 도시공원법에 따른 도시공원은 아니다. 지자체로부터 어떠한 특혜도 받지 않고 조성된 공원이다. 방재시 피난 장소로 제공하는 것에 대해서 각 해당 지자체와 협정을 맺고 있지만, 일상적인 공원의 운영관리, 사용규칙 등에 관해서는 파나소닉 측이 자유롭게 정한다.

· 벚나무 광장 마쿠하리 등 4곳에 조성

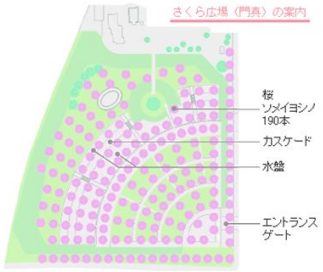
나라시노시에 위치하는 벚나무 광장 마쿠하리는 왕벚나무 505그루를 심어 벚나무 경관이 특징적인 공원으로 2006년 봄에 개원하였다. 마쿠하리신도시의 파나소닉 사유지 3.2ha를 환경과 지역을 위해 활용하기 위해 시작하였다. 조성시 수형이 아름다운 성목을 식재하여 개원과 함께 수려한 경관을 연출하고 있다. 공원은 무료로 개방하지만 관리측면에서 편의를 위해 입장시간을 일몰전으로 제안하고 있다.[26]

---

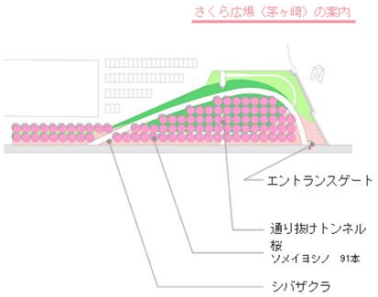
26) "벚나무 광장,"http://panasonic.co.jp/sakura/message.html (검색일: 2013년 1월 4일).



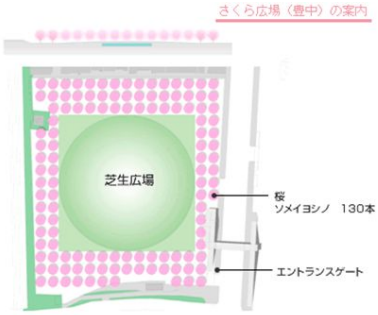
[그림 2-9] 벚나무 광장 마쿠하리 (3.2ha, 벚나무 505그루, 2006년 봄 개원)

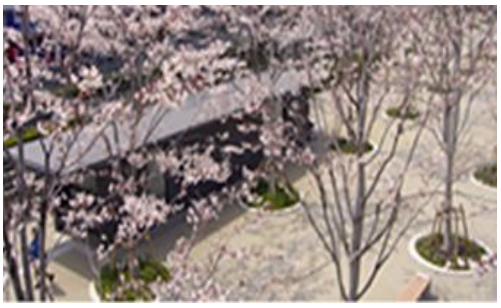


[그림 2-10] 오사카부 카도마 (1.6ha, 벚나무 190그루, 2006년 봄 개원)



[그림 2-11] 카나가와현 치가사키 (0.6ha, 벚나무 91그루, 2007년 봄 개원)





[그림 2-12] 오사카부 토요나카 (면적 1ha, 벚나무 130그루, 2009년 봄 개원)

출처 : http://panasonic.co.jp/sakura/message.html

(9) 브루클린 브릿지 파크(Brooklyn Brigde Park)

- **위치** : 미국, 뉴욕(New York)
- **면적** : 343,982㎡
- **조성년도** : 2007년 조성공사 착수, 단계적 조성, 2013년도 모든 공원지역 개장예정

- **공원조성배경**

브루클린 브릿지 파크는 지역사회에서 Brooklyn Bridge Park Conservancy를 조직하여 방치된 항구를 공원으로 조성하는 운동을 20년이상 전개하여 2007년부터 항구를 공원으로 조성하고 있다.

- **공원조성방법**

BBP는 재정자립을 전제로 운영(2002년 뉴욕시장과 뉴욕주지사의 BBP공원조성에 대한 MOU에 포함됨)되고 있다.[27] 약 4천억원에 이르는 조성비용마련은 항만당국과 뉴욕시 그리고 뉴욕시의 추가재원과 공원의 개발수익에서 창출하였다. 유지관리비용은 개발수익과 PILOT Payment에서 충당하고 있다.[28]

공원운영관리 예산의 대부분은 BBP 프로젝트 지역 안에서 수익을 창출할 수 있는 개발 사업을 통해 확보, 공원매점 임대 등을 통해 확보할 계획이다.

현재 공원의 운영관리는 One Brooklyn Bridge Park에서의 기금으로 운영하고 있으며, 남은 개발대상지는 공원개발과 페이스를 맞추어 개발하여 공원운영기금의 수요와 조화롭게 추진될 예정이다.

- **공원운영관리**

브루클린 브릿지 파크는 녹지 공간과 수익을 창출할 수 있는 개발을 함께 함으로써 공원의 운영·관리비용을 공원내에서 해결하도록 하는 전략을 취한다. 개발프로그램은 매우 제한적으로 진행하고 잠재적인 개발 유형과 장소성에 대한 체계적인 분석에 의해 선정하고 다음의 세가지 요소에 초점하여 개발용도를 결정한다.

-대상지가 공원운영관리에 충분한 재원 창출 가능여부

---

27) "브루클린 브릿지 파크," http://www.brooklynbridgepark.org/ (검색일: 2012년 8월 22일).
28) The State of New York and The City of New York, MOU, (2002)

-개발면적을 최소화하는 방향

-주변의 공원과 지역주민의 이용에 정합적 여부

대상지의 선정 기준은 다음과 같다.

-대상지 내에서 도심과 인접한 지역(특히, 공원출입구 지역)에 개발을 집중함으로서 기존 도시의 맥락과 연계하여 그 추가적 혜택이 가능하게함

-Brooklyn Heights Promenade로부터 시작되는 생태통로의 경관을 보전할 수 있어야 함

-도시와 공원이 만나는 3개 주요 출입구가 생명력이고 활력넘치는 접결점이 될 수 있는 기준

위의 기준에 따라 결정된 개발대상지 5개 사이트의 이용도는 One Brooklyn Bridge Park(OBBP: 약 100만평방피트의 창고건물을 400가구가 거주하는 콘도미니엄으로 준공), Pier6(주상복합 콘도, 상업시설과 주차장), Pier1(호텔과 주상복합 콘도개발예정), Empire Stores(19세기 커피창고를 개조하여 상업시설과 주거지역으로 개발), John Street(주상복합 예정) 이다. 총 개발면적은 8에이커로 전체 프로젝트 면적의 10% 미만에 해당된다.[29]

[그림 2-13] 브루클린 브릿지 파크 평면도 및 전경

출처: www.brooklynbridgeparknyc.org

29) "브루클린 브릿지 파크," http://www.brooklynbridgepark.org/ (검색일: 2012년 8월 22일).

(10) 다운스뷰 파크(Downsview Park)

- **위치** : 캐나다, 토론토(Toronto)
- **면적** : 2,314,801㎡
- **조성년도** : 1994년부터 현재까지 계획 진행 중, 2007년 착공, 현재 개발 진행 중

- **공원조성배경**

다운스뷰 공원의 대상지는 1830년대부터 농경지로 활용되었으며, 토론토 지역에서 두 번째로 고도가 높은 곳으로 온타리오(Ontario) 호수가 아래로 내려다 보인다고 하여 다운스 뷰(Downs View)라고 불려지게 되었다. 이 시기에 작은 촌락으로 조성되었다가 20세기에 이르러서야 주요 교외 공업 및 상업지역으로 성장하였다. 1929년에 DeHaviland 항공사가 이 지역에 조립공장과 활주로를 건설을 시작하였고, 2차세계대전 기간에는 캐나다 공군의 주요 공군기지로 이용되었으며 전후에는 전략적 공군 기지 및 보급기지로 활용되다가 1994년 캐나다 정부가 토론토 광역권의 새로운 중심부로서의 대상지 활용방안을 논의하기 시작하면서 기지폐쇄가 고려되었다. 정부의 부채를 해소하기 위해 대상지를 민간자본에 매각하려는 시도가 있었으나, 재정적 자립을 위한 제도 마련을 조건으로 한 공공녹지 시설로의 보전계획이 최종안으로 결정되었다.

- **공원조성방법**

2005년 당시 계획안에 의하면, 앞으로 10~15년에 걸쳐 단계적으로 개발될 다운스뷰 공원조성에 필요한 총공사비를 약 7천만 캐나다 달러로 예상하고 있다. 이 모든 재원의 조달은 PDP가 담당하게 되고, 2013년까지 순차적으로 각 개발단계에 필요한 재원이 조달될 계획이며 2008년 현재까지 대출을 통해 6천만불의 재원을 마련하였다. 대출금 상환은 부지 매각과 임대 수익, 조인트 벤쳐, 스폰서쉽, 시설이용료, 각종 프로그램의 운영에서 나오는 수익을 통해 이루어질 계획이며 공공부문의 재정지출은 없을 계획이다.[30]

- **공원조성전략**

1994년 공군기지 폐쇄 결정이 되었고 이듬해 캐나다 정부의 주도아래 초기 계획작업이 착수되었다. 1998년 연방 법인(non-ageng Crown Corporation)인 PDP(Parc Downsview

30) 국토해양부, 「해외공원 재원확보 사례연구」(서울: 국토해양부, 2008), p.41.

Park Inc.)가 설립되어 이후 모든 계획과 개발 과정을 책임지게 되었다. 1999년 국제 현상 설계 공모와 부지에 대한 분석및 연구를 토대로 2000년에 공원개발 계획안이 결정되었고, 2005년에 PDP가 국방부로부터 부지를 인수받으면서 2007년부터 본격적인 개발사업이 착공되었다.

다운스뷰 공원은 친환경적, 새로운 개념의 디자인을 도입한 환경적, 사회적, 경제적 목표를 동시에 이룰수 있는 미래지형적 복합단지로의 개발을 지향하고 있다. 부지중 40% 정도인 206에이커(833,652㎡)는 주거, 상업 및 문화용도로 개발할 계획할 계획이며, 모든 개발은 최소 LEED(Leadership in Environment and Energy Design)라는 녹색건물제도(Green Building System)의 실버(Silver)레벨 인증을 획득해야 한다. 다운스뷰 공원을 60%의 녹지 및 오픈스페이스와 40%의 복합단지 개발로 용도의 균형을 맞춘 것은 시장 및 경제 분석을 통해 장기적인 공원의 경제자립 및 관리와 지속적인 개선을 위해 필요한 수익의 규모를 판단하여 결정되었다. 순수 오픈스페이스가 아닌 복합단지로서의 다운스뷰공원은 이로인해 오히려 오픈스페이스와 복합단지 간 상호 가치를 높여주는 결과를 기대하고 있다. 개발로 인한 주거인구의 상주 및 증가된 유동인구는 공원의 휴율적인 이용과 관련수익을 증대하는 한편, 주거, 업무 및 상업시설들은 중요한 어메니티인 공원의 존재로 인해 직접적인 경제적인 이익을 받을 수 있다. 이로인해 주민의 세금에 의존하지 않고 공원조성에 필요한 재원을 확보할 뿐만 아니라 이렇게 개발된 공원을 대중에게 개방함으로써 지역사회에 보탬이 될 수 있게 한다는 목표를 가지고 있다.[31]

다운스뷰 파크 전체 마스터 플랜 | 다운스뷰 파크 개발계획부분 | 다운스뷰 파크 공원 및 오픈스페이스 계획부분

[그림 2-14] 다운스뷰 파크 복합단지 개발계획

출처: www.downsviewpark.ca

31) PDP Inc., *Sustainable Community Developement Guidelines* (Toronto: PDP Inc., 2007), pp. 7, 13-7.

· PDP (Parc Downsview Parc, Inc)

1994년 설립된 PDP(Parc Downsview Parc, Inc., 이하 PDP)는 '미래 세대가 향유할 수 있는 색다른 도시 레크리에이션 공원 녹지 조성' 를 목표로 하여 다운스뷰 공원의 장기개발계획 전략의 이행 및 모든 개발사업과 관리를 책임 지고 있다. 정부가 임명하는 위원장 산하의 PDP는 교통, 기반시설 및 지역개발부를 통해 정기적으로 공원의 모든 시설개발과 운영에 관해 캐나다 의회에 보고를 해야 하며, 공원운영에 대한 모든 재정의 자립을 이루어야 하는 의무를 지고 있다. 또한 2008~2009년 PDP 법인화 계획 보고서에 따르면 PDP는 재원확보를 위해 다음과 같은 전략적 원칙을 따른다.

-선 재원조달 후 점진적 개발을 추진한다.

-공원에 지속적인 투자를 함으로써 환경적, 경제적, 사회적으로 건강한 커뮤니티를 만든다는 이념을 지켜나간다.

-종합적이고 친환경적인 개발의 테두리 안에서 수익을 창출할 수 있는 공원시설의 투자와 개선사업을 우선으로 한다.

-다운스뷰 공원 재단(Downsview Park Foundation)을 통해 다양한 재원확보를 위한 파트너쉽 및 커뮤니티와의 연계방안을 모색한다.

-공원개발을 가속시킬수 있는 새로운 기회나 전략이 나타나거나, 예상하지 못한 문제에 직면할 경우를 대비하여 효율적이고 유연한 개발전략을 강구한다.[32]

[그림 2-15] 다운스뷰 파크 내 실내 스포츠시설(좌)과 공원녹지(우)

출처: www.downsviewpark.ca

32) 국토해양부, 앞에 든 책, p.40.

(11) 레벤탈 파크(Norman B. Leventhal Park)

- **위치** : 미국, 보스턴(Boston)
- **면적** : 6,880㎡
- **조성년도** : 1992년 6월

- **공원조성배경**

1954년까지 포스트 오피스 광장(Post Office Square)은 자갈포장의 광장이었다. 그해 보스턴시는 도심지 주차공간의 부족이 주변 소매 활동에 저해 된다는 것에 관심을 갖고 4층 주차건물 조성을 위해 대상부지를 40년동안 임대한다. 택시와 주차장 사업의 거물이었던 프랭크 소이어(Frank Swayer, 이하 소이어)가 대상 부지의 운영자가 되었고, 거대한 이득을 창출시켰다. 1970년대 후반 25년된 오래된 건물은 관리되지 않은 황폐화 된 공간이었다.

1982년 시민과 기업 대표들은 포스트 오피스 광장의 지상 주차장 부지위에 공원을 조성하는 것에 관해 논의한다. 개발 아이디어는 법적, 기술적 분석과정을 거쳐 사업시행자, 부동산 개발업자로 구성된 비영리 단체인 포스트 오피스 광장 프렌즈(Friends of Post Office Square, 이하 FPOS) 컨소시엄에 의해 만들어지고 추진되었다. FPOS 설립의 주도적 인물인 노먼 B. 레벤탈(Norman B. Leventhal, 이하 레벤탈)은 보스턴에서 태어나 보스턴시의 가장 탁월한 디벨로퍼들 중 한명이었고 비컨 컴퍼니(Beacon Companies) 의 대표였다.

- **공원조성방법 (상부는 공원, 하부는 주차장의 입체도시공원 방식)**

1981년 레벤탈은 시장에게 주차장 부지의 개선을 요구했으나 시는 1994년 까지 대상부지가 임대되어 있어 불가능한 입장이었다. 레벤탈은 1983년 FPOS를 설립했고 그의 금융, 보험, 부동산투자 회사 등의 기업들과 함께 하였다. 4년 동안의 노력 끝에 대상부지를 확보 할 수 있었고 당시 주차장 부지의 임대권자이던 소이어는 대상부지의 임대권을 600만 달러에 FPOS에 팔았다. 보스턴시와 메사추세츠주에는 포스트 오피스 광장 프로젝트를 위해 이용할 수 있는 공공기금이 없었기 때문에 민간 자금으로부터 약 8천만 달러를 유입하기 위해 노력했다. 그들은 프로젝트에 주식을 판매하여 3천만 달러를 확보하고,

나머지는 은행으로부터 대출을 받았다.

최종협정에서는 시를 위해 실질적이고 재정적 이익을 양보했다. 협정내용으로는 첫째, 시는 대상 부지에서 소유권에 대한 이자로 1백만 달러를 받았다. 둘째, 프로젝트에 대한 재산세로 매년 1백만 달러를 지불하였다. 셋째, 시는 공원이나 주차장에 대해 어떤 비용도 부담하지 않고 채무 상환후 남는 모든현금은 근린공원의 관리를 위해 시에 귀속되었다. 넷째, 모든 부채가 상환되면 프로젝트의 소유권은 시에 귀속될 것이라는 내용을 담고 있다. 1987년 프로젝트가 승인되었으며 1992년 6월 프로젝트가 완료되었다.

· 공원 운영관리

레벤탈 파크는 지하에 있는 1,400석 규모의 주차장 시설로부터 재정적으로 지원을 받는다. 또 도시공원 내 레스토랑, 카페 등의 시설을 넣음으로써 지속적으로 도시공원의 운영 및 관리를 위한 재정적 안정성을 확보했다. 운영 5년후 FPOS는 모든지출, 세금과 대출 이자를 충당할 수 있었다. FPOS는 11인으로 구성된 자원봉사자 이사회, 세명의 자원봉사자 직원 그리고 소규모의 관리자에 의해 감독되고 있다.[33]

[그림 2-16] 1970년대 주차장과 현재의 레벤탈 파크

출처: http://www.posquare.com

33) "레벤탈 파크," www.normanbleventhalpark.org/ (검색일: 2013년 1월 3일)

(12) 밀레니엄 파크(Millennium Park)

- **위치** : 미국, 시카고(Chicago)
- **면적** : 99,000㎡
- **조성년도** : 1997년 계획입안, 1998년 밀레니엄주차장 착공, 1999년 공원착공, 2004년 완공 및 개장

- **공원조성배경**

밀레니엄공원의 기원은 시카고의 저명한 계획가인 Daniel Burnham의 영향과 1893년 Columbian Exposition의 고전건축 사조를 바탕으로 하고 있으며 1871년 시카고 대화재의 잔해 위에 조성된 25에이커의 그랜트 공원(Grant Park)을 공원개발의 모태로 하고 있다.

1909년 수립된 Daniel Burnham의 도시계획을 바탕으로 미시건호 호안을 따라 산재되어 있던 복잡한 철도망과 하적장을 공공 녹지 공간으로 전환하였으나, 대상지의 북서측 일부는 1990년대까지 개발이 이루어지지 않은 채 유지된 상태였다. 이 후 시카고 청사(the Chicago office)의 Skidmore Owens와 Merrill의 주도하에 철길, 주차장 및 미개발 나대지로 방치되어온 대상지를 시민들을 위한 문화·여가 공간으로 변화시키기 위한 개발계획 수립이 추진되었고 현재에 이르러서는 Frank Gehry, Renzo Piano, Anish Kapoor과 Jaume Plensa 등 세계적인 건축가와 예술가들의 참여 속에 미국에서 가장 성공한 공원 중 한 곳으로 획기적인 발전을 이루게 되었다. [34]

[그림 2-17] 공원조성 전 밀레니엄 파크 부지

출처: www.millenniumpark.org

34) 김용국, 민관 파트너쉽 도시공원 조성 및 관리방식 연구, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 미간행, 2009, p.62

· 개발과정 및 재원조달

1990년대초부터 공원의 최종 개발 계획에 대한 논의가 이루어졌으나, 구체적인 개발 계획은 시카고 청사(The Chicago Office)의 Skidmore Owens와 Merrill의 주도로 1997년부터 시작되었다. 2004년 7월 개장으로 목표로 추진된 이 계획은 시카고 시에 의해 6년간 진행되면서 재원조달, 공사입찰, 공사감독 등의 절차가 이루어졌다. 재원조달을 위한 획기적인 방안이 도출되지는 않았으나, 보다 효과적인 재원조달방안의 모색과 세계의 이목을 끌기 위해서 국내외의 유명 건축가, 계획가, 예술가와 디자이너들과의 작업을 추친하였고, Frank Gehry, Anish Kapoor 등의 디자이너들의 저명한 작업들은 공원의 성공적인 조성 및 홍보에 큰 기여를 하였다.

현재 공원을 소유하고 있는 시카고시는 공원계획 및 시공 전 부분에 걸쳐 개발주체가 되었다. 시카고 공원 사업부의 주도적 역할 외에도 공원조성 전반에 걸쳐 기부단체 및 시카고 시민들의 참여가 이루어졌다. 다양한 개인, 민간단체 및 민간업체의 참여는 공원 조성에 매우 큰 역할을 담당하였으며, 거액의 기부금을 제공한 개인 및 단체들에게는 공원 주요 시설에 그들의 이름을 기입할 수 있는 권리를 부여하였다.

철로시설의 공원화와 공원지하 주차장 조성은 단일작업과정으로 시공되었고 총 4억8천986백만불의 예산이 소요되었다. 그 중 2억7천만불은 시카고시에서 나머지는 각종 기부금에 의해 충당되었다. 시카고시의 투자금액는 TIF[35]자금을 이용한 주차빌딩, 공원조경, 뮤직파빌리온, 메트라 크로스오버 등의 시설물과 4천만불의 설계 및 관리비용에 쓰였다. 주요 공원시설 공사비의 상당 부분은 기부금을 통해 충당하였다. 2002년까지 기부된 금액이 1억1천8백만불에 이르렀으며 2004년에는 1억4천3백만불, 2005년 펀드레이징이 마무리될 당시 115명의 개인 기부자와 1억7천3백5십만불을 기부금이 집계되었고, 2008년 기부금은 2억1천6백만불이 기록된 상태이다. 대표적 기부사례는 2005년 보잉회사가 야외전시장과 전시프로그램비용으로 5백만불, 2002년 Irving and Joan Harris가 Music and Dance 극장을 위한 15백만불, 1999년 Pritzker 재단이 15백만불, 그리고 1999년 McCormick Tribute 재단이 아이스 스케이트링스 조성자금을 기부한 사례 등 다양하다. 이와같이 유례없이 성

35) TIF (Tax Increment Financing). 시 혹은 지방자치단체가 해당 지역의 개발 또는 재개발에 소요되는 재원을 현재와 미래의 세금수입을 담보로 하여 자금을 조달하는 방법, 환급은 지정된 지역의 토지가치의 상승을 바탕으로 하며, 세금을 통해 이루어짐.

공적인 기부금 유치는 밀레니엄 공원이 지닌 입지적 특성 및 상징성, 비정부기관과의 견고한 파트너쉽을 통한 효과적이고 체계적인 마케팅 전략 및 캠페인 등에 기인한다. 기부금 외의 특징적인 재원마련 방법으로는 시카고시의 투자와 TIF 등을 통해 이루어졌는데, 예를들어 2002년 1년동안의 밀레니엄 공원 주차건물의 수익은 4백만불을 넘었다.[36]

밀레니엄 공원은 그 특성상 시카고 시의 다른 모든 공원과는 달리 시의 공원과가 아닌 문화국(Cultural Affairs)에서 다수의 민간 업체들과 계약하여 전문적으로 관리하고 있다. 연간 7백5십만불의 버스정류장 광고수익으로 공원관리비 전체를 충당하고 있으며 연간 5백만불에 이르는 전시 및 각종 프로그램 운영비는 2백만불의 세수와 3백만불의 스폰서쉽을 통해 조달하고 있다. 한편 공원의 모든 프로그램은 이용료 없이 대중에게 무료로 제공되고 있다.

· 도입시설

제이 프리츠커 파빌리온(Jay Pritzker Pavilion)은 4000석의 고정좌석을 포함한 11,000명의 수용규모의 야외공연 시설로서, 세계적인 건축가 Frank Gehry에 의해 설계되었다. 설계 및 시공에 6천만불 이상의 예산이 소요되었다.

비피 보행교(BP Bridge)는 스레인레스 재질의 사형(蛇形)으로 Frank Gehry에 의해 설계된 보행자 및자전거 전용교로서 밀레니엄 공원과 Daley Bicentennial 프라자를 연결한다. 클라우드 게이트(Cloud Gate)는 110톤의 스테인레스로 만들어진 물방울 형상의 조각품으로 영국 조각가 Anish Kapoor에 의해 제작되었고, 밀레니엄공원의 대표적 조형물 중의 하나이다. 크라운 분수광장(Crown Fountain) 은 두 쌍의 4.65미터 유리블럭 타워로서 측면을 따라 물이 쏟아지는 것이 특징이다. 각각의 타워는 LED 디스플레이를 이용하여 시카고 시민들의 얼굴을 투영하고 있다. 로리가든(Lurie Garden)은 1헥타르(2.5에이커)에 펼쳐진 공공정원으로서 240종 이상의 다년성 화초로 조성되어있으며, 시공을 위한 1천만불의 재원은 100% 민간기부금으로 조달되었다.

기타시설로는 1,486㎡의 면적의 인공 아이스링크, 300석 규모의 레스토랑, 300개의 자전거와 보관함 및 샤워시설이 설치되어있는 실내 자전거 보관소, 공원 안내 센터 등이 있다.

---

36) 국토해양부, 「해외공원 재원확보 사례연구」(서울: 국토해양부, 2008), pp.93-8.

· 공원 운영관리

밀레니엄 파크의 운영관리는 시카고 시에서 담당하고 있고, 프로그램의 진행은 시민이 담당하고 있다. 밀레니엄 파크 웰컴 센터(Millenium Park Welcom Center)는 프로그램에 대한 시설을 항상 새 것처럼 유지하기 위해 노력하고 있다. 센터는 정부기관으로 공원 내 시설과 각종 프로그램, 공원 투어, 행사 등 공원에 관한 모든 것을 관리하고 있다. 또한 시카고 내의 시니어 계층이 방문객들을 안내하고 각 시설에 대한 설명을 하는 등 지역사회의 참여가 활발하다.[37]

[그림 2-18] 밀레니엄 파크 평면도 및 시설물

출처: www.millenniumpark.org

37) 김용국, 앞에 든 책, p.63.

3. 해외 민간개발과 결합한 공원조성 사례의 종합

[표 5] 해외 민간개발과 결합한 공원조성 사례의 종합

구분	공원명	위치	면적	도입시설	조성	운영관리
1	하기야마 민설공원	일본 도쿄도 히가시무라야마시	14,900㎡	부지면적의 30%아파트 건설, 나머지 70% 공원으로 조성	조성주체 : 민간 조성방법 : 도쿄도 자체의 민설공원제도를 활용한 조성	민설공원제도 정비기준에 따라민간이 관리 (최소35년 이상)
2	시바공원	일본 도쿄도 미나토구	37,751㎡	부지면적의 20% 호텔, 나머지 80% 공원	조성주체 : 민간 조성방법 : 특허제도를 활용한 조성	특허제도 정비기준에 따라 민간이 관리
3	나가이 우미노테 공원	일본 요코스카시	213,000㎡	체험농원, 온실, 광장, 레스토랑, 온천, 시장 등	조성주체 : 민간 조성방법 : PFI 제도를 활용한 조성	시장, 레스토랑, 매점, 방문자센터 등 : BTO 방식 관리사무소, 전망데크 등 : BOO 방식
4	분화만 파노라마 파크	일본 야쿠모초시	전체 627,000㎡ (PFI 시행: 123,000㎡)	자연적공원과 지역센터, 레크리에이션, 체험, 오토캠핑장	조성주체 : 민간 조성방법 : PFI 제도를 활용한 조성	방문자센터 : BTO 방식 오토캠핑장 : BOT 방식
5	아메리카산 입체공원	일본 요코하마	전체 5,520㎡ (역사 890㎡, 공원 4,630㎡)	하부 : 철도 + 주차장, 상부 : 시설 + 공원	조성주체 : 공공 조성방법 : 입체도시공원제도를 활용한 조성	민간사업자 (관리사업자 선정위원회 조성)
6	오오토리 공원	일본 삿포로	78,901㎡	하부 : 상업시설, 상부 : 공원	조성주체 : 공공 조성방법 : 입체도시공원제도를 활용한 조성	자원봉사자, 민간기업의 참여 + 공공
7	미타카의 숲 지브리 미술관	일본 미타카시	343,982㎡	미술관, 레스토랑, 상점 등	조성주체 : 민간 조성방법 : 민간기업과 공공의 목적 부합	지자체 + 미술관관리운영을 위한 법인 + 수익사업을 위한 민간
8	벚나무 광장	일본 치바현 마쿠하리 등 4곳	-	벚나무를 테마로 하는 공원적공간 조성	조성주체 : 민간 조성방법 : 민간기업의 사회환원차원에서의 조성	민간기업 (파나소닉)
9	브루클린 브릿지 파크	미국 뉴욕	343,982㎡	10%는 주거, 상업, 호텔 등으로 개발, 나머지 공원조성	조성주체 : BBPC(Brooklyn Bridge Park Conservancy) 비영리단체 조성방법 : 운영관리의 재정자립을 원칙으로 복합개발	BBPC 공원 내 수익시설, 부지임대 등의 수익으로 유지관리 비용충당
10	다운스뷰 파크	캐나다 토론토	2,314,801㎡	부지면적의 40% 주거, 상업, 문화, 나머지 60% 공원	조성주체 : PDP(Parc Downsview Parc, Inc) 조성방법 : 운영관리의 재정자립을 원칙으로 복합개발	PDP 공원 내 수익시설, 부지임대 등의 수익으로 유지관리 비용충당
11	레벤탈 공원	미국 보스턴	6,880㎡	하부 : 주차장, 상부 : 공원, 레스토랑, 카페 등	조성주체 : FPOS (Friends of Post Office Square) 조성방법 : 입체도시공원	FPOS 공원 지하의 주차장수익으로 유지관리 비용충당
12	밀레니엄 파크	미국 시카고	99,000㎡	공원 내 다양한 공공미술 작품 및 레스토랑 등	조성주체 : 공공(시카고시) 조성방법 : 시정부와 민간기업, 개인 등의 기부	공공(시카고시)+ 자원봉사자

4. 시사점

· 민간자본을 활용한 다양한 재원마련의 방안

민간자본 유치를 위해 일본의 하기야마 민설공원, 시바공원 등에서는 특허사업, 민설공원사업의 제도를 활용해 민간의 공원조성 참여를 유도하였다. 두 제도는 공원의 정비 및 관리·운영기준에는 근본적 차이가 없으며, 그 내용은 공원의 일부부지에 개발을 허용하는 대신 나머지 부지에 공원을 조성·관리 하도록 하는 것을 골자로 한다. 아메리카산 입체공원과 오오도리 공원, 레벤탈 파크는 도시기반시설과 함께 설치 할 수 있는 입체도시공원제도를 활용하여 민간참여와 함께 도시공원을 확보하였다. 이러한 민간자본을 효과적으로 유치할수 있는 방법 중 하나는 담당관청과 협력을 통해 개발에 필요한 허가발급 등에 필요한 시간을 줄이는 방법이다. 개발업자들에게 시간은 돈과 직결된 문제이고 허가발급시간은 몇달에서 수년이 걸릴수도 있기 때문에 신청서 검토시 우선권을 주거나 허가발급에 필요한 절차를 조속하게 처리해 주는 것만으로도 상당한 인센티브가 된다.

미타카의 숲 지브리 미술관 사례는 유명 미술관을 공원부지에 유치하여 공원 및 주변 지역을 활성화한 사례이다. 나가이 우미노테 공원, 분화만 파노라마 파크는 민간의 자금, 경영능력 및 기술적 능력을 활용한 공공시설 등의 건설 촉진을 통해 효율적이고 효과적으로 사회자본을 정비하는 PFI제도를 활용하여 도시공원을 조성하였다.

또한 일본의 벚나무 광장 네 곳은 민간기업의 사회환원 차원에서 공원이 조성되었으며, 특히 밀레니엄파크의 경우 공원의 긍정적 이미지, 입지 및 시설물의 상징성 등에서 파생되는 광고효과를 최대한 살려서 마케팅을 한 결과 주요시설물 대부분을 기부를 통해 조성하였고, 이로 인해 공공재원 투입 부담을 경감시킬 수 있었다.

· 유지관리 효율화를 통한 비용절감 및 재원조달

사례공원 조사를 통해 살펴본 성공적인 관리조직 모델 중 하나는 브루클린 브릿지 파크, 다운스뷰 파크, 레벤탈 파크의 관리위원회(Conservancy)나 트러스트(Trust) 등의 활용이다. 정부는 이들에게 공원관리 전반을 위임하고, 주기적 감사를 실시하며, 중요한 사안의 경우 상호 협의하에 결정을 내린다. 이 경우 공공기관의 부담이 줄어들고 담당 및 협의대상이 일원화되기 때문에 관리의 효율성이 높아진다. 또 관리의 효율화를 위해 각종

편익 및 레크리에이션 시설 등 전문적 관리가 필요한 시설은 민간위탁이나 민관 공동 운영방식을 도입하여 운영하고 있다. 오오토리 공원의 경우 후원 및 민간의 참여를 위해 운영자 측에서 다양한 기회를 만들어 내고 있다.

· 공원 내 수익 사업 및 프로그램의 다양화

나가이 우미노테 공원 내의 체험농원, 온천, 레스토랑, 시장, 브루클린 브릿지 파크와 다운스뷰 파크의 주거, 상업, 호텔시설 그리고 레벤탈 공원 지하의 주차장 등 거의 모든 사례공원은 공원 내 프로그램의 다양화를 통해 수익사업을 창출하여 재원마련의 합리성과 효율성을 추구하였다. 또한 많은 사례공원이 건축물 등을 재활용하여 임대수익을 창출함과 동시에 불필요한 건설비용을 절감하고, 실내 프로그램을 활용한 수익사업을 계획하였다.

· 공원을 통한 커뮤니티 창조

다운스뷰 파크, 브루클린 브릿지 파크 등은 공원내에 복합용도개발이 이루어진 유형이다. 이러한 공원들은 주거, 업무 및 여가 기능(레크레이션 활동이 주였던 전형적 공원과 다른)이 가능한 공원 내부에서'커뮤니티'를 창조한다. 지역성을 반영한 공원 내 복합용도시설은 다양한 용도와 활동을 포괄함으로서 공원의 지속가능한 활동과 장기적 성공을 가능하게 할 수 있다.

해외사례를 통해 살펴 본 민간자본을 활용한 공원조성의 방식은 사회적 흐름, 여건, 제도 등에 따라 다양한 형식과 방법으로 조성되어짐을 알 수 있다. 이는 대상지를 개발함에 있어 공원의 재정, 기반시설, 환경, 프로그램 등에 관한 전반적인 목표를 명확하게 설정하고, 현재 부지와 주변 커뮤니티 및 기반시설의 상황에 대한 철저한 분석을 바탕으로 마스터 플랜이 수립되어야 함을 의미한다. 공원의 개발 규모나 프로그램에 있어서는 지역 발전 계획의 과정으로서 전략이 필요하며 주거, 상업 등과 함께 개발되는 복합개발의 경우 부지 내 공공성의 확보가 매우 중요한데 이를 위한 공공과 민간의 긴밀한 협력체계가 요구된다. 도시공원은 일정 시점에 완성되는 것이 아니라 지속적으로 만들어지고 관리하여야 하는 공공공간이다. 조성 후 점점 쇠퇴하는 공간이 아니라 언제나 매력있는 장소가 되기 위해서는 공원의 운영관리에 있어서 다양한 재원조달의 방법이 필요하며, 또한 지역주민의 자발적이며 직접적인 영향력을 행사하는 참여가 바탕이 되어야 함을 시사한다.

제3절. 도시공원 조성에 있어 민간참여의 법·제도 및 사례 검토

국내의 도시공원 확충을 위한 법·제도 및 다양한 조성사례를 검토하고자 문헌조사 및 전문가 및 지자체 관계자 인터뷰를 실시하였다.

1. 도시공원 부지에서의 개발행위 특례제도

건축물의 건축 또는 공작물의 설치 등 개발행위를 하고자 하는 경우 「국토계획법」 제56조에 의거 지방자치단체의 장의 허가를 받아야 하지만, 동법 제64조에 의거, 도시계획시설의 설치 장소로 결정된 지상·수상·공중·수중 또는 지하는 그 도시계획시설이 아닌 건축물의 건축이나 공작물의 설치 등 개발행위를 허가하여서는 아니 된다. 그러나 최근 공원조성에 민간의 참여를 유도하고 동시에 공원조성을 활성화하기 위하여 「도시공원법」 을 개정(2009년) 하여 도시공원 부지에서의 개발행위 등 특례를 신설하였다.[38)]

특례의 개념과 운영체계

도시공원 부지에서의 개발행위 등 특례의 개념은 장기미집행 도시공원 해소를 위한 방편으로 도시공원을 조성하여 공원관리청에 기부채납 하는 경우, 자연녹지지역인 도시공원 부지의 일부에 수익시설을 설치할 수 있도록 특별히 예외를 인정하는 것을 뜻한다.

신설된 도시공원 부지에서의 개발행위 등 특례는 민간공원추진자가 도시공원의 70퍼센트 이상을 공원관리청에 기부채납 하는 때에는 허가기준에 적합한 경우에 한하여 그 도시공원 부지의 일부 또는 지하에 공원시설이 아닌 수익시설을 설치할 수 있도록 하는 것을 골자로 한다. 따라서 민간공원추진자가 도시공원을 조성하여 공원관리청에 기부채납 하는 경우 보상 차원에서 도시공원 부지 일부에 수익시설 설치를 허용하는 일종의 시장유인적 인센티브(Market-Oriented Incentive)로, 민간의 결정과 참여를 활용하는 방향성을 가진다.

---

38) "국가법령정보센터,"http://www.law.go.kr/ (검색일: 2012년 8월 2일)

「국토계획법」 제57조 제4항에 의거, 지방자치단체의 장이 개발행위 허가를 하는 경우에는 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보, 환경오염 방지, 경관, 조경 등에 관한 조치를 할 것을 조건으로 허가할 수 있도록 함으로써 기부채납에 의한 개발이익의 환수 등을 규정하고 있다. 이와 관련하여 도시공원 부지에서의 개발행위 특례에 의한 개발이익은 수익시설 부지를 제외한 미 조성 공원부지 전체를 공원으로 조성하여 공원관리청에 기부채납 하는 방식을 취하고 있다.

여기서 “기부채납”이란 해당 토지소유자 및 민간사업시행자가 「국유재산법」에 의하여 국가나 공공기관에게 공공시설을 기부하는 일련의 법률적 행위를 말한다. 즉 민간인 또는 단체가 그의 재산을 무상으로 국가 또는 공공기관에 이전할 것을 표시하고 국가나 공공기관이 이를 승낙함으로써 성립하는 증여계약으로, 기부하고자 하는 자와 기부 받고자 하는 자 상호 간의 동의 내지는 합의가 이루어 졌을 때 가능하다.

이 같은 맥락에서 도시공원 부지에서의 개발행위 특례에 의한 도시공원 부지 내 수익시설의 종류와 규모 등에 대하여는 개발행위 허가 신청자와 승인권자 간 협약에 의하도록 하고 있는 바, 수익시설 부지의 용도 변경 내지 도시계획시설의 폐지에 따른 우발이익과 수익시설의 개발사업 수익에 따라 기부채납 하는 도시공원의 면적비율이 달라지기 때문이다.

「도시공원법」 제21조의2에 규정된 도시공원 부지에서의 개발행위 등 특례에 관한 기준 등을 요약하면 다음과 같다.

[표 6] 도시공원 부지에서의 개발행위 특례기준

구분		개발행위 특례기준
대상공원 부지규모		· 10만㎡ 이상
비공원시설 (수익시설)	설치면적	· 주거지역, 상업지역 내 : 공원부지면적의 20% 이하 · 녹지지역 내 : 공원부지면적의 30% 이하 *설치면적은 지하에 설치하는 경우 제외함
	시설기준	· 해당 공원의 본질적 기능과 전체적 경관이 훼손되지 아니할 것 · 해당 용도지역 혹은 인접 용도지역에서 설치 가능한 건축물 또는 공작물로서 지방도시계획위원회 심의를 거친 건축물 또는 공작물(도시공원부지 지하에 설치하는 경우 해당 용도지역에서 설치 가능한 건축물 또는 공작물에 한함) · 지자체 조례로 정하는 기준에 적합할 것
	관리기준	· 수익시설 및 그 부지는 공공시설 등의 귀속조항 미적용 · 지자체 장은 수익시설 부지에 대하여 필요하다고 인정하는 경우 해당 공원에서 해제하는 등 도시관리계획을 변경결정 할 수 있음
지하개발 및 부대사업	지하개발	· 도시공원부지 지하에 설치할 때는 구분지상권이 설정되어야 함 · 지자체 장은 도시공원의 이용에 지장이 없는 범위에서 그 도시 공원부지의 지하에 다른 도시계획시설을 함께 결정할 수 있음
	부대사업	· 민간공원추진자가 설치하는 도시공원을 공원관리청에 기부채납하는 경우 「민간투자법」에 의한 부대사업 시행할 수 있음
시행방법	협약체결	· 민간공원추진자는 지자체의 장과 조성공원의 기부채납 시기, 공동 시행 할 경우 그 시행방법, 공원시설이 아닌 시설의 세부종류 및 규모와 시설부지의 위치 등에 대하여 협약을 체결하여야 함
	공동시행	· 민간공원추진자에 의한 도시공원의 조성사업을 제8항의 협약에서 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 장과 공동으로 시행 할 수 있음. 이 경우 토지매입비는 민간공원추진자가 부담

출처 : 김성용, 2010

도시공원 부지에서의 개발행위 특례제도를 활용한 공원조성 사례_ 의정부시 추동근린공원 조성계획

의정부시(시장 안병용)는 도심의 중앙에 위치한 추동근린공원을 민간공원으로 조성하기 위하여 신강산업개발관리(주) 대표이사 이윤규, 한국토지신탁 김용기 대표이사 및 솔로몬투자증권 김윤모 대표이사와 양해각서를 2011년 5월 16일 체결했다.

추동근린공원은 면적 1,238,018㎡ 의 공원으로 1954년 5월 15일 도시계획시설로 결정되었으나 현재까지 공원조성율이 4.17%에 그치고 있다. 시민의 삶의 질 향상에 중요한 기능을 담당하는 공공시설임에도 불구하고, 정부의 지원 없이 열악한 재정여건으로 인해 장기간 방치되면서 사유권 침해로 인한 민원이 급증하는 추세이며 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제48조(도시계획시설결정의 실효) 및 부칙 제16조(도시계획시설결정의 매수청구 및 실효기산일에 관한 경과조치)에 따라 2020년 6월 30일까지 공원부지 매수가 완

료되지 않을 경우 2020년7월 1일자로 공원시설을 해제하도록 규정하고 있어 이를 해결하기 위해서는 추동근린공원의 민간공원조성사업을 적극 유치할 필요성이 제기되었으며, 도시공원을 민간자본을 통한 공원조성 활성화를 위하여 2009년 12월 29일 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 제21조의2 도시공원부지에서 개발행위 등에 관한 특례 조항이 신설·공포되어 민간공원조성사업 추진이 가능하게 되었다.

2011년 5월 16일 민간조성 양해각서가 체결되었고, 공원면적의 70%이상은 조성·기부채납 하고, 20%이하는 수익시설 건설 예정이다. 공사비는 한국토지신탁에서, 토지매입비는 솔로몬투자증권에서 출자하기로 했으며 총 7,680억이 소요될 예정이다. 2013년 보상에 착수하여 2015년 개장할 예정이다.[39] 하지만 시는 양해각서 체결 후 현재까지 사업에 별다른 진전이 없자 신강산업개발관리 측에 양해각서 체결 후 토지소유자 접촉 등 사업시행자 지정을 위한 노력과 재무·건설 투자자 확보 등 기본적인 사업계획을 수 차례 요구했으나, 아직까지도 제출받지 못했다. 의정부시 관계자는 "부동산 경기 침체 등으로 제안회사가 투자자 확보에 어려움을 겪고 있는 것으로 알고 있다"며 "올해 말까지 협약내용을 이행치 못하면 자동으로 무효가 되지만, 민자개발이 용이하도록 법 개정을 추진중이어서 기대를 걸고 있다"고 말했다.

[그림 2-19] 추동근린공원 민간조성계획
출처 : http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=byahn21&logNo=60130087439

39) "의정부시," www.ui4u.net (검색일: 2012년 9월 1일).

2. 사회기반시설에 대한 민간투자법

사회기반시설에 대한 민간투자법이란 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 사회기반시설의 확충·운영을 도모하기 위해 제정한 법 (전문개정 1998. 12. 31, 법률 제5624호) 이다. 1994년 '사회간접자본시설에 대한 민간자본유치 촉진법'으로 제정되었으며, 이후 2009년 6월 법률 9780호까지 54차례 개정되었다.

여기서 사회기반시설이란 각종 생산 활동의 기반이 되는 시설, 당해 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민생활의 편익을 증진시키는 시설로서 「도시공원법」에 의한 도시공원을 포함한다.

사회기반시설에 대한 민간투자법 제4조의 내용을 살펴보면 사업의 유형은 크게 네가지로 구분되며, 각 호의 어느 하나에 해당하는 방식으로 추진하여야 한다.

사업의 유형은 다음과 같다.

사회기반시설의 준공과 동시에 국가나 지방자치단체에 소유권이 귀속되고 사업시행자에게 일정기간 시설관리운영권을 인정하고 사업시행자는 시설을 운영함으로써 투자비를 회수하는 방식의 BTO (Build-Transfer-Operate), 준공과 동시에 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간동안 임차하여 사용하는 방식의 BTL (Build-Transfer-Lease), 준공 후 일정기간 동안 사업시행자에게 해당 시설의 소유권이 인정되며 그 기간이 만료되면 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방식의 BOT (Build-Operate-Transfer)와 준공과 동시에 사업시행자에게 해당 시설의 소유권이 인정되는 방식 BOO (Build-Own-Operate)가 있다.[40]

우리나라는 현재까지 수익성의 문제와 지방자치단체의 특혜시비의 의식 등으로 사회기반시설에 대한 민간투자법을 활용하여 도시공원 및 공공공간을 조성한 사례는 많지 않지만 그 중 대치 유수지 체육공원, 천안의 생활체육공원과 덕평자연휴게소 사례를 살펴보고자 한다.

---

40) "국가법령정보센터,"http://www.law.go.kr/ (검색일: 2012년 8월 2일)

사회기반시설에 대한 민간투자법을 활용한 공원조성 사례_ 대치 유수지 체육공원

서울시 강남구 대치동 유수지에 위치하고 있는 근린체육공원이다. 지방자치단체로서는 국내 최초의 민간투자방식으로 조성된 공원이다. 2006년 민간사업자와 실시협약을 맺고, 2008년 7월 23일 준공하였으며 BTL방식으로 조성되었다. 시행사 대치리버파크와 운영사두잉 씨앤에스, 민간투자자로 구성된 민간사업자가 총 투자비 190억8900만원을 대고 강남구청이 이자를 포함해 20년간 매년 24억원의 사업지원비를 보상해 주는 조건이었다. BTL방식은 민간사업자가 시설 완공 후 20년간 시설 유지·하자보수 등의 시설운영에 대한 모든 책임을 지는 방식이다.

대치 유수지 체육공원은 장마철 집중호우로 인한 피해를 줄이기 위하여 유수지 기능도 더욱 강화하여 체육공원 지하에 6,000톤 규모의 지하탱크를 새로 설치하였다.

체육공원은 총 8만 4,000㎡의 부지에 음악분수·인공암벽등반코스·스케이트장, 국제공인 규격의 인조잔디 축구장과 농구장 2면, 테니스장 2면, 생태공원·안개분수·인공폭포 등 4개 지역으로 구성되어 있으며, 축구장을 제외한 모든 시설은 무료로 사용할 수 있다.[41]

[그림 2-20] 대치 유수지 체육공원 배치도 및 전경

출처 : 두산백과

41) 김경운, "악취 풍기던 대치 유수지 체육공원으로," 「서울신문」 (2008년 7월 15일, p.12).

천안 생활체육공원 조성 사례

천안 생활체육공원은 임대형 민간투자방식으로 조성된 공원으로 2011년 3월 25일 개장하였다. 천안 생활체육공원은 천안시 삼용·청당동 일대 65필지 10만 5000여㎡ 터에 시설면적 5만 여㎡ 규모이다. 이 공원에는 축구장을 비롯한 다목적 구장, 지압보드장, 체력단련장 등 운동시설과 청소년을 위한 X-Game장, 야외공연장 등의 시설이 조성되었으며, 광장, 산책로, 팔각정, 수생 비오톱, 주차장 등 편익시설도 갖춰 시민 휴식공간의 역할을 하게 된다.

천안 생활체육공원에 들어간 민간투자비는 128억원으로, 시설은 준공과 함께 천안시에 귀속되고 시는 민간사업자인 천안건강마당㈜에 20년 동안 시설임대료와 운영비를 보전해 주는 사업방인 BTL 방식을 도입했다. 42)

[그림 2-21] 천안 생활체육공원 조감도 및 준공사진

출처 : http://www.cheonan.go.kr

42) 서정훈, "천안생활체육공원 BTL 시동," 「뉴시스」(2008년 10월 15일).

덕평 자연휴게소 조성 사례

덕평 자연휴게소는 경기 이천시, 수도권에서 강원도와 동해로 진입하는 중심도로인 영동고속도로에 위치하고 있다. 덕평휴게소는 2007년 개장 하여 연간 방문객이 1000만명에 달하며, 전국 휴게소 가운데 매출 1위를 차지하고 있다. 이는 기존의 휴게소의 주 기능인 휴식과 간단한 식사해결을 위한 장소가 아니라 쇼핑, 식당, 정원, 숲 길 등의 복합적 문화공간으로 기존 휴게소의 개념을 바꾸었기 때문이다.

덕평 자연휴게소의 사업방식은 한국도로공사가 민간사업자인 코오롱건설에 부지를 제공하는 대신 매출의 11%를 임대료로 가져가는 방식을 도입했다. 한국도로공사는 덕평 자연휴게소를 통해 연간 40억원이 넘는 임대수익을 창출한다.

이에 한국도로공사는 고속도로 휴게소에 쇼핑몰 등이 입점한 복합휴게시설을 시흥, 매송, 마장, 기흥 등으로 확대하고 있다.[43)]

[표 7] 고속도로 복합휴게소 현황

단계	사업명	위치	추진현황 및 계획
운영	행담도	서해안선 257km	운영개시 (2001.1)
	덕평	영동선 70km	운영개시 : 인천 (2007.4), 강릉 (2009.3) 3단계 개발 기본계획 수립 중
개발진행	시흥	서울외곽선 105km	사업협약체결 (2011.3) 시행법인 : (주)그린익스프레스파크 운영개시 (2014.8)
	매송	서해안선 316km	사업협약체결 (2011.12) 시행법인 : (주)하이웨이스타 운영개시 (2014.1)
	마장	중부선 327km	사업협약체결 (2010.12) 시행법인 : (주)하이플렉스 운영개시 (2012.12)
	기흥	경부선 392km	사업협약체결 (2011.11) 시행법인 : 세븐스마일 운영개시 (2013.7)

출처 : 한국도로공사

43) 김동수, "덕평자연휴게소 국내 최고의 휴게소 자리매김,"「경기일보」(2012년 9월 12일).

[그림 2-22] 덕평 자연휴게소

출처 : www.dpecoland.com

3. 민간기업참여 공원조성

민간기업은 기업의 랜드 이미지의 경제적 파급효과를 인식하고 기업의 브랜드 네임을 홍보하기 위하여 많은 노력을 기울이고 있다. 우리나라는 기업의 도시공원, 문화시설 등 참여사례가 증가하고 있으나 아직 그 범위나 참여 정도는 미미한 실정이다.

민간기업참여의 공원조성 사례_ 울산 대공원

울산은 1960년 이후 국가 경제발전의 중추로서 급속한 성장을 하는 동안 도시 환경의 질이 심각한 수준에 도달하게 되었다. 특히 중화학공업을 위주로 한 공업도시로서의 울산의 이미지는 '성장'이라는 긍정적인 면이 있는 반면 '공해도시' 그리고 '삶의 질이 열악한 도시'라는 부정적인 측면이 더 부각되기 시작 하였고, 이러한 상황 속에서 청정제 역할을 할 공원이 절실히 요구되었다.

이에 따라 1986년부터 대공원 조성을 추진해 오던 울산광역시와 기업이윤의 지역사회 환원을 기획하던 SK주식회사가 1995년 상호간 협의를 통해 울산대공원 조성사업을 시작하였다.[44] 울산광역시는 556억원을 투자하여 울산광역시 남구 공업탑 로터리 주변 신정동과 옥동 일대 364만여㎡의 부지를 매입・제공하였고, SK주식회사는 1996년부터 2005년까지 10년 동안 총 1,020 억원을 투자하여 울산대공원 시설을 조성한 후 이를 울산광역시에 무상 기부하였으며 공원 홈페이지와 공원 내 SK광장조성 등을 통하여 브랜드 네임을 홍보하였다.[45]

[그림 2-23] 울산대공원 조감도(좌)와 느티나무 산책로(우)
출처 : http://www.ulsanpark.com

44) "울산대공원," http://www.ulsanpark.com (검색일: 2012년 10월 12일).
45) 김용국, 앞에 든 책, p. 99

여수 GS칼텍스 예울마루

예울마루는 여수시 시전동 망마산 자락과 장도 일원 70여만㎡ 부지에 오페라, 뮤지컬, 콘서트, 연극 등 다양한 장르의 공연이 가능한 복합문화예술공원이다. 기본설계는 현대건축의 거장인 프랑스의 도미니크 페로(Dominique Perrault)가 설계하였다. 자연 훼손은 최소화하고 주변 환경과의 조화를 추구하고, 에너지의 효율을 극대화하는 친환경 공법을 도입했다. 시설은 태양전지 시스템을 갖춰 전기를 일부 조달해서 사용할 수 있도록 설계했는데 이는 GS칼텍스가 실천해 온 '에너지로 나누는 아름다운 세상'이라는 사회공헌 활동 슬로건의 의미를 함축하고 있다. 외부에서 보이는 것은 오직 유리로 된 지붕뿐이며, 전체 이미지는 망마산에서 계곡이 만들어져 바다로 들어가는 물의 흐름을 연상케 한다.

조성사업에 있어 GS칼텍스는 사회 공헌사업의 일환으로 1000억원에 이르는 사업비와 시공을 맡았고, 여수시는 약 140억원을 투입해 4만여평의 사유지를 매입하는 등 총 21만평에 달하는 사업 부지를 제공했다. 여수지역 시민사회단체는 10명의 지역 대표 인사들로 구성된 '사업추진협의회'를 구성해 여론을 전달하는 등 기업과 지자체, 시민사회단체가 문화예술공원을 설립하는 데 한 뜻으로 뭉쳤다.

예울마루는 남해안의 대표 문화예술 공간으로'2012 민·관협력우수사례 공모대회'[46]에서 최고상인 대상(국무총리상)을 수상했다.[47] 공모대회에서 GS칼텍스 예울마루는 2007년 10월 공동사업자인 전남 여수시와 사업 협약을 체결하고, 지난 5월 개관하는 전 과정에 걸쳐 민·관·산의 세 주체가 완벽한 조화를 이뤄낸 것으로 평가 받았다.

[그림 2-24] GS칼텍스 예울마루 전경

출처 : www.yeulmaru.org

46) 올해로 6회째인 민관협력우수사례 공모대회는 기업·정부·시민사회 등 3자(者)가 상호 협력해 사회 통합, 국가·지역 경제력 강화, 국민·지역민의 삶의 질 향상 등에 기여한 우수 민·관협력모델을 발굴하고 전국적으로 확산시키기 위한 국가적 캠페인이다. (http://www.newgovernance.org)

47) 나영석, "GS칼텍스 예울마루, 민·관협력 우수사례 대상 수상," 「경향신문」 (2012년 9월 4일).

4. 국내 민간개발과 결합한 공원조성 사례의 종합

[표 8] 국내 민간개발과 결합한 공원조성 사례의 종합

구분	공원명	위치	면적	도입시설	조성	운영관리
1	추동 근린공원 (조성예정)	경기도 의정부시	1,238,018㎡	미정	조성주체 : 민간 조성방법 : 개발행위 특례제도	공공
2	대치 유수지 체육공원	서울시 강남구 대치동	84,000㎡	축구장, 다목적구장 등의 체육시설과 광장, 야외공연장, 산책로 등의 녹지문화공간	조성주체 : 민간 조성방법 : PFI 제도를 활용한 조성	BTL 방식
3	천안 생활체육 공원	충청남도 천안	50,000㎡	축구장, 농구장 등의 체육시설과 생태공원 등의 녹지공간	조성주체 : 민간 조성방법 : PFI 제도를 활용한 조성	BTL 방식
4	덕평 자연휴게소	경기도 이천시	188,790㎡	쇼핑몰, 식당가, 산책로 등 다양한 테마의 녹지 및 시설	조성주체 : 민간 조성방법 : PFI 제도를 활용한 조성	BTL 방식
5	울산대공원	울산 광역시	3,640,000㎡	광장, 다목적운동장, 전시관, 피크닉장, 헬스장 등	조성주체 : 민간 조성방법 : 민간기업의 사회공헌사업의 일환으로 조성	공공
6	GS칼텍스 예울마루	전라남도 여수시	700,000㎡	공연장, 전시관, 카페, 분수광장, 산책로 등	조성주체 : 민간 조성방법 : 민간기업의 사회공헌사업의 일환으로 조성	민간

도시공원은 시민생활의 질과 도시 환경의 질을 높이고 도시 공간구조의 균형과 건강성을 확보하는 역할을 담당하고 있다. 또한 각 지방자치단체장들은 공원녹지의 확충 및 정비가 그 도시의 환경과 삶의 질을 높이기 위한 사회적 척도로 판단하는 중요한 과제로

부각되고 있다. 그러나 공원 개발에 대한 예산부족과 정책 결정의 우선순위 등의 이유로 공원녹지를 조성하지 못하고 장기간 방치하고 있는 실정이다.

이를 해결하기 위한 하나의 방법으로 2008년 2월 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률의 개정안으로 도시공원이 민간의 참여로 적극적으로 개발할 수 있는 법적근거가 마련되었다. 또한 PFI제도, 민간기업의 참여 등 다양한 방법의 도시공원 개발이 논의되고 실행되고 있음을 알수 있다. 하지만 여전히 조성된 사례는 미미한 정도이며, 주로 조성과정에서의 민관 파트너십이 형성됨을 알 수 있다. 또한 관 주도로 조성관리되어 온 도시공원은 도시민의 여가트렌드나 이용행태의 변화를 반영하지 못하고, 법률상의 양적기준을 확보하는데 치중하여 도시공원의 질적인 문제도 나타났다.

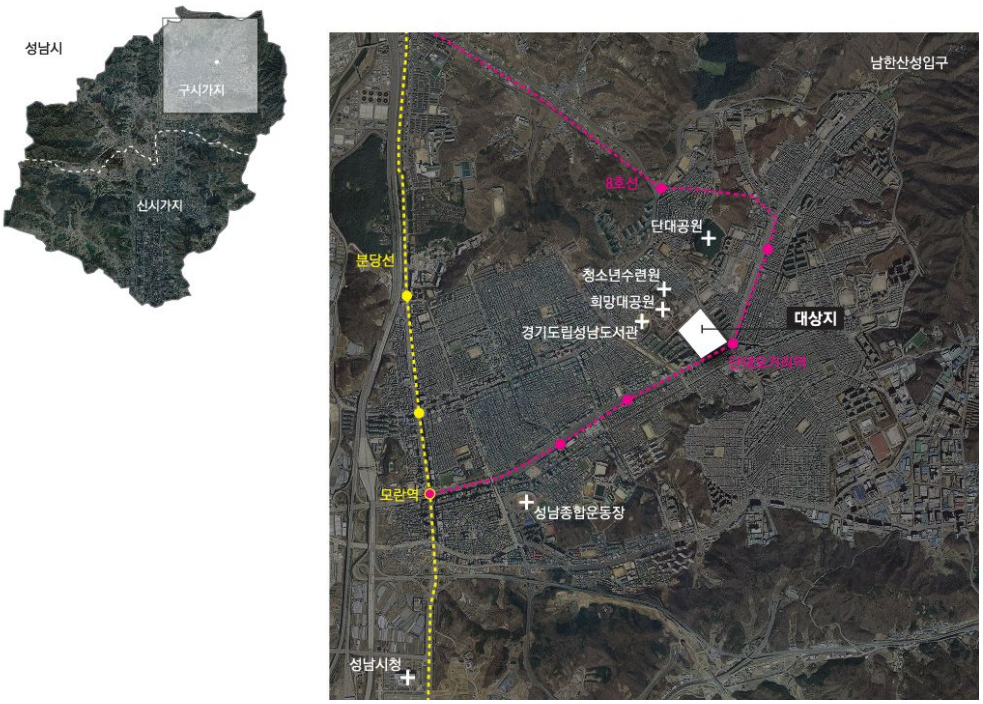
공원운영은 공원특성에 따라 민관 파트너십 구축체계가 필요하다. 이러한 운영체계를 중심으로 행정예산 외 공원 수익원 창출, 민간기금 및 기부금 등 다양한 재원확보를 통해 행정예산 의존도를 줄여나가는 것이 필요하다.

제3장. 대상지 이해 및 분석

제1절. 대상지 이해

1. 대상지 위치 및 일반개요

대상지는 성남 제1공업단지 부지이며, 위치는 성남시 수정구 신흥동 2458번지 일원이다. 면적은 86,292㎡ (26,103평)이다. 남쪽으로는 시가지의 중심대로인 산성대로를 중심으로 상가가 밀집해 있고 지하철 8호선 단대오거리역이 위치하고 있다. 북쪽으로는 성남에서 가장 오래된 공원 중 하나인 희망대공원이 2차선 도로를 사이에 놓고 대상지와 근접해 있으며, 동쪽과 서쪽으로는 주거와 상업용도가 혼재 되어있다.



[그림 3-1] 성남시 내 대상지 위치

2. 대상지의 역사

정부는 1960년대 중반부터 서울 인구집중의 분산과 무허가건물 철거를 위해 신도시나 위성도시를 개발하였다. 이 계획의 일환으로 성남 기성시가지에 30~50만을 수용하는 신도시를 계획하였다. 성남 기성시가지는 서울의 철거이주민 입주를 목적으로 20평 내외의 획지 규모를 가진 단독주택지 위주로 구성되었으며, 이러한 골격은 이촌향도로 인한 농촌 인구 유입과 부동산 붐으로 심화되었으며, 현재까지 초기의 높은 인구밀도와 구릉지의 주거지 구조가 이어지고 있다. 1996년 분당신도시 건설, 2000년대 초 판교신도시 건설로 신시가지와 기성시가지로 지역중심이 양분되었으며 이는 신, 기성시가지간 분리 및 불균형이라는 구조적 문제로 고착화되어 두 시가지간의 격차가 심화되었다.[48]

[그림 3-2] 성남시 기성시가지와 신시가지의 도시전경

정부는 1960년대 중반 서울시 무허가 주택 문제의 해결책으로 성남의 기성시가지에 신도시를 계획하였으며 이주민의 생활안정을 위한 경공업 단지를 조성하였다.

1971년 제1공업단지가 준공되었으며, 1974년 제2, 3 공업단지가 준공되었다. 1970년

48) 성남시, 「2020년 성남시 도시 주거환경정비 기본계획」(성남: 성남시, 2012), p. 3

대 초부터 1990년대 초까지 공업단지의 부흥은 도시개발 초기의 침체했던 지역 경제회복과 주민생활 안정에 기여했으며 성남시의 역사와 공업단지의 역사는 불가분의 운명적 인연이라고 할 수 있다. 그러나 1990년대 중반 이후 우리나라 대· 내외 경제 환경이 급변하여 기계화, 자동화, 공장의 해외 이전, 유통업으로의 업종 전환 등이 추진되면서 생산액과 종업원 수 그리고 입주 업체 수가 급격히 감소하게 되면서 제1공업단지는 공업 지역으로서의 기능을 거의 상실했다.[49)]

[그림 3-3] 성남기성시가지 내 공업단지 위치

1990년대 중반 이후 제1공업단지는 공업 지역으로서의 기능을 거의 상실하게 되면서 2002년부터 지역 사회의 시민 단체를 중심으로 신시가지의 환경에 비해 상대적으로 열악한 수준인 수정구, 중원구 등 기존 시가지의 환경 개선을 위해 성남산업단지 제1공단의 도심 공원화나 다른 용도로의 활용을 적극 추진해야 한다는 움직임이 활발하게 전개되고 있다.

2005년 분당구 동원동에 1공단 대체 부지를 확정하였고, 2007년 민간개발업자가 주상복합 개발을 위해 기존 공장 건물에 대한 철거를 한 상태이다. 2009년 5월 18일 성남시는 1공단 부지를 공동주택 용지, 상업용지, 일부 도심 공원으로 용도를 변경하려 하였으나 특혜논란으로 반려되어 현재까지 공지로 남아있는 상태이다. 이에 성남시측에서는 2012년 7월 성남시 대장동과 결합개발을 통해 전면공원화를 실시한다고 발표하였다.[50)]

49) 성남산업단지 관리공단, 「성남산업단지 40년사」(성남: 성남시, 2012), p. 12

[표 3-1] 성남 제1공업단지 변천사

성남 제1공업단지 변천사	
1971년 공업단지의 시작	· 1971년 3월 20일 제1공업단지 준공 · 1974년 9월 성남 공업 단지 제2, 3공단이 준공
1970년대~90년대 초 공업단지의 부흥	· 도시개발 초기의 침체 했던 지역 경제회복과 주민생활 안정에 기여
1990년 중반~ 1공단의 쇠퇴	· 1990년대 중반 이후 우리나라의 대내외 경제 환경이 급변하면서 기계화, 자동화, 공장의 해외 이전, 유통업으로의 업종 전환 등을 추진 · 생산액과 종업원 수 그리고 입주업체 수가 급격히 감소하면서 제1공단은 공업 지역으로서의 기능을 거의 상실 · 2002년부터 지역 사회의 시민 단체들을 중심으로 신시가지의 환경에 비해 상대적으로 열악한 수준인 수정구, 중원구 등 기존 시가지의 환경 개선을 위해 성남산업단지 제1공단의 도심 공원화를 적극 추진해야 한다는 움직임이 활발하게 전개
2004년 개발압력과 철거	· 2004년 민간개발업자가 땅을 사들임 · 2005년 분당구 동원동에 1공단 대체 부지 확정 · 2007년 1공단의 대체 부지가 동원동으로 확정된 후 기존 공장 건물에 대한 철거를 시작하여 대부분 완료 · 2009년 5월 18일 성남시는 1공단 부지를 공동 주택 용지, 상업 용지, 일부 도심 공원으로 용도를 변경하려 하였으나 특혜논란으로 반려
2007년~현재 공터로 방치	· 2012년 6월 성남시는 예산마련의 대안으로 대장동 결합개발 발표

[그림 3-4] 성남 제1공업단지의 변천모습과 현재

50) 김락중, "성남시, 대장구역·1공단 결합개발 본격 추진," 「성남투데이」 (2012년 7월 11일).

3. 이슈 및 안건

(1) 결합개발을 통한 전면공원화 계획 발표

성남시는 대장동 도시개발구역과 1공단 부지의 결합개발을 본격적으로 추진하기 위해 T/F팀을 구성하여 2012년 7월 11일 1차 회의를 개최했다고 11일 밝혔다. 성남시는 오는 2014년 부터 2019년까지 대장동 도시개발 구역(91만㎡)과 제1공단 부지(8만4천㎡)를 결합개발 할 방침이다.

'결합개발'은 물리적으로 떨어진 두 개의 지역을 단일 사업구역으로 묶어서 개발하는 것으로 개발여건이 상대적으로 불리한 지역의 사업성을 높이기 위한 개발방식이다. 시는 사업의 중요성을 감안하여 부시장이 T/F팀의 총괄팀장을 맡고, 행정지원, 도시계획, 기반시설, 공원조성, 도시개발 분과별 팀장은 국장급으로 구성하는 등 총 22명의 대규모 T/F팀을 구성 하였다고 밝혔다.[51]

[그림 3-5] 대장동과 1공단 부지

51) 김락중, "성남시, 대장구역·1공단 결합개발 본격 추진," 「성남투데이」 (2012년 7월 11일).

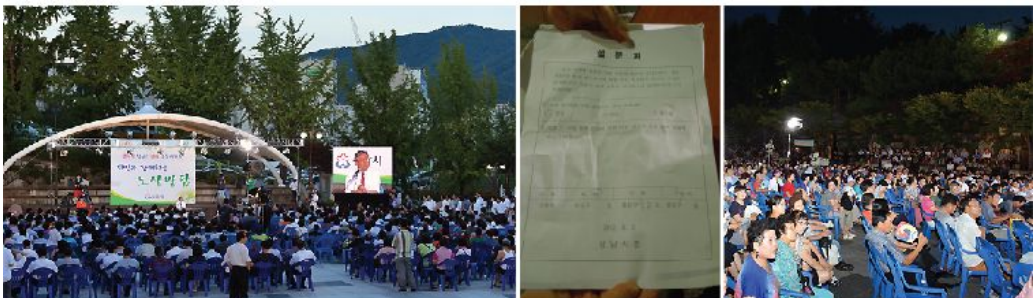
(2) 1공단 부지 활용방안 시민토론회 개최

참석한 시민들은 1공단 부지에 공원을 조성하는 사업에 대해 전반적으로 찬성을 하면서 부족한 주차장의 확,충 인공폭포 등 공원의 상징적인 랜드마크 조성, 노약자를 위한 평지공원 조성, 전통문화 체험과 아동과 청소년이 안전하게 이용할 수 있는 공원 조성과 교육문화센터 건립 등을 요구했다.

또한 친환경 소재 활용한 공원조성, 공원 일부에 여름에는 물놀이장, 겨울에 아이스링크 사용공간 확보, 전통과 미래가 함께 공존하는 명품공원 조성, 남한산성~단대오거리 중앙로 복개하천 원상복구, 공원부지 일부에 법원·검찰청 이전, 종합시장 지하상가 연장을 통해 상권활성화 방안 등의 의견을 제시했다.

[표 3-2] 1공단 부지 활용방안 시민토론회

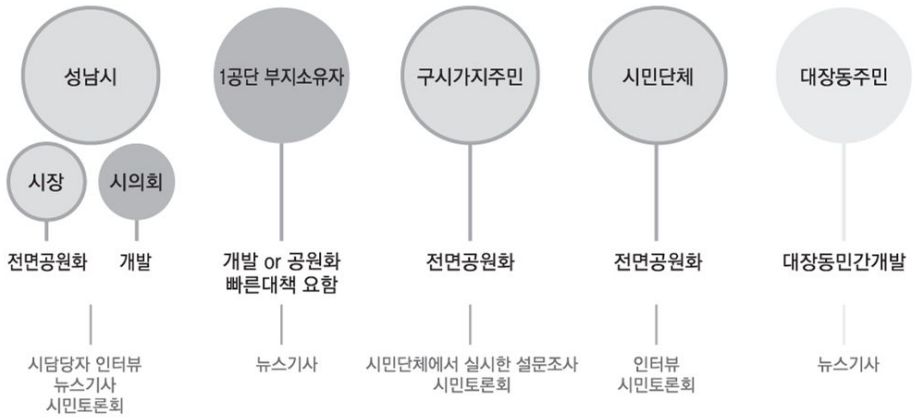
1공단 부지 활용방안 시민토론회	
주제	성남 제1공단 부지 활용 방안
주체	성남시
일시	2012. 8. 2(목) 19:00
장소	성남시 희망대공원 야외무대
참여대상	참여신청 시민, 관계 공무원
참여인원	600여명
목적	제1공단 부지 활용방안에 대한 토론 및 시민의견 수렴



[그림 3-6] 1공단 부지 활용방안 시민토론회 모습

(3) 이해관계자

대상지를 둘러싼 오랜 이해관계자는 성남시와 1공단 부지소유자, 구시가지 주민(시민단체) 이었으나, 대장동과 결합개발계획을 발표하면서 민간개발을 원하는 대장동주민 또한 이해관계자가 되면서 결합개발을 통해 전면공원화를 진행한다면 이해관계자의 갈등은 더욱 복잡해져 전면공원화 사업의 실현 가능성은 낮아 질 것이다.



[그림 3-7] 이해관계자

(4) 문제제기

도시공원의 확보는 높은 밀도의 도시개발에 대한 반대 급부적 맥락에서 조성되어 왔으며 대상지의 전면공원화 주장도 그러한 맥락에서이다. 하지만 도심에 위치한 대상지는 높은 지가와 효율적 토지이용의 요구, 공원의 개발뿐만 아니라 유지관리에 대한 지속성 등에 대한 새로운 해법을 고민해야 한다. '공원화 VS 개발'이라는 이분법적 사고가 아니라 도시개발, 도시맥락과 연동한 공원녹지의 계획적인 접근을 필요로 하며 이에 대한 합리적이고 타당한 도시공원 조성전략이 필요한 실정이다. 또한 현재 성남시 측에서는 대상지 전면공원화 계획을 위해 대상지 부지 매입계획만 가지고 있는데 이는 부지매입을 한다 해도 공원녹지의 조성과 운영관리의 재원마련에 어려움이 예상된다. 그러므로 공원녹지 조성과 함께 지역개발 등의 광역적 전략과 개발모델을 통한 수익으로 공원의 운영

관리에 대한 재원의 확보 및 토지의 입체적이고 효율적 이용을 통한 새로운 도시공원 조성방법이 필요하다.

[그림 3-8] 대상지 개발에 있어서의 개발과 전면공원화의 상반된 의견

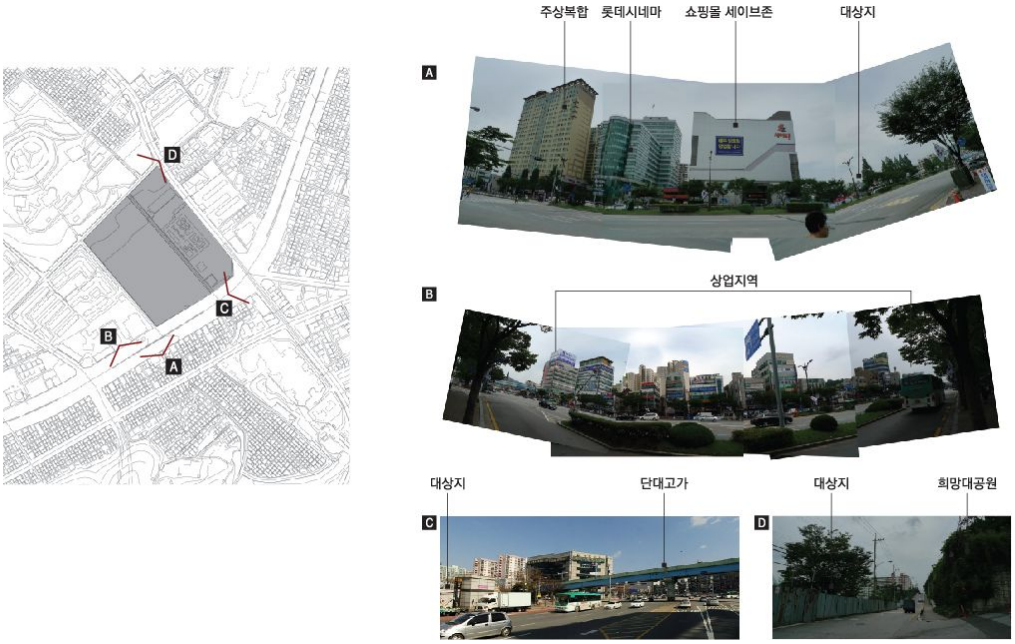
제2절. 대상지 현황분석

1. 물리적 분석

(1) 대상지 주변 토지이용과 경관

대상지는 지리적으로 구도심의 중심에 입지하고 있으며 30m, 12m 도로에 면해 있다. 30m 도로인 산성대로를 중심으로 상업이 발달해 있으며 모란역 일대와 함께 구도심의 중심상권이다. 대상지에 연접해 있는 희망대공원 방향으로 올라 갈수로 아파트 중심의 주거지가 형성되어 있다. 대상지는 주거와 상업, 녹지가 복합적으로 면해 있어 다각적인 접근 방법이 필요하다.

[그림 3-9] 주변토지이용현황



[그림 3-10] 대상지 주변경관

(2) 대상지 주변 현황

희망대공원

대상지 북동쪽에 위치하고 있는 희망대공원은 넓이는 123,194㎡ 이며, 해발고도 133m의 구릉산지로 이루어져 있다. 1970년대에 시민의 보건, 휴양 및 정서생활에 기여함을 목적으로 조성된 공원으로 성남에서 가장 오래된 공원 중 하나이다. 본래는 놀이동산이던 곳을 1997년 공원 시설로 바꿔 조성하였다.

시내가 한눈에 내려다 보이는 도심 중앙에 자리잡고 있어 전망이 좋다는 장점이 있으나 이용자를 배려하지 않은 가파른 계단과 경사는 희망대공원의 큰 단점이기도 하다. 희망대공원 내에는 성남도서관과 청소년 수련관이 위치하고 있어 청소년의 공원이용이 많다.

[그림 3-11] 희망대공원

경기도립 성남도서관, 수정 청소년 수련관

경기도립성남도서관은 1983년 성남지역 최초의 공공도서관으로 개관하였다. 전체 도서관은 지상 5층 본관과 지하 2층 지상 1층의 별관 건물로 이뤄져 있다. 도서관 주요 사업으로는 독서치료사 강좌, 영어동화, 한문/역사 인문학교실, 청소년비전교실, 멘토링 부모교실, 현장체험학습, 독서회, 학교교육지원 등을 진행하고 있다.

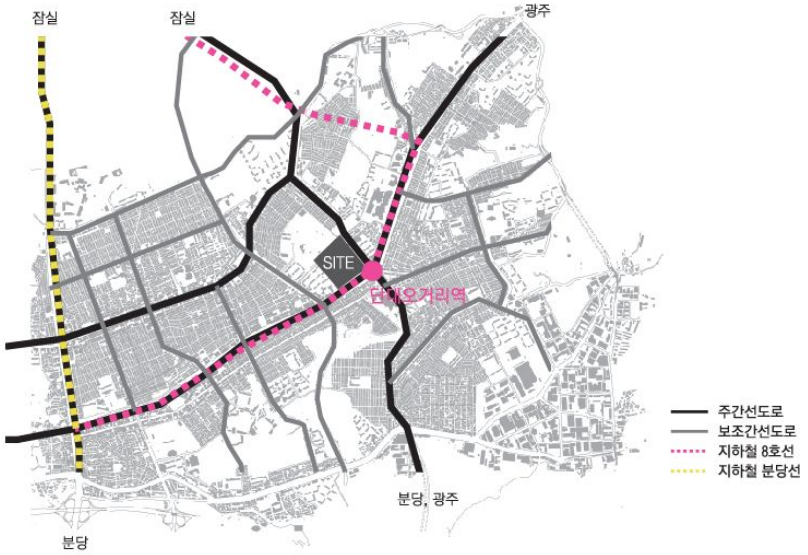
수정 청소년 수련관은 1994년 청소년 프로그램의 내실화 및 전문화를 통한 눈높이 운영의 정착, 청소년의 자율 참여 확대 및 권리 신장 도모, 지역 사회 시민을 위한 열린 공간 조성 등을 목적으로 설립되었다. 지하 2층, 지상 3층 규모이다. 지하 2층에는 수영장, 탈의실, 기전실이 있고, 지하 1층에는 헬스장, 매점, 식당, 지상 1층에는 접수처, 체육관, 공연장, 인터넷 방송국, PC ZONE, 동아리 댄스실, 사무실 등이 있다. 지상 2층에는 관리팀 사무실, 동아리실, 강의실이 있으며, 지상 3층에는 상담실, 유아 체능단, 청소년 방과후아카데미 등이 있다. 수정청소년수련관에서는 청소년 문화존, 가족과 함께하는 오토 캠프, 상상 유유 프로젝트, 상상 마켓-프리마켓, 댄스·락·가요·풋살·축구 등 각종 경연대회, 상설 예술 무대, 영상 아카데미 등 다양한 장르의 행사를 통해 청소년의 끼와 재능을 발산할 수 있는 청소년 활동이 매년 이루어지고 있으며, 일상적으로 청소년과 주민들을 위한 수영, 헬스 등의 스포츠 강좌 및 다양한 교육 프로그램을 진행하고 있다.[52)]

52) "수정 청소년 수련관,"www.snyc.net (검색일: 2012년 8월 16일)

[그림 3-12] 경기도립성남도서관과 청소년수련관

(3) 교통체계

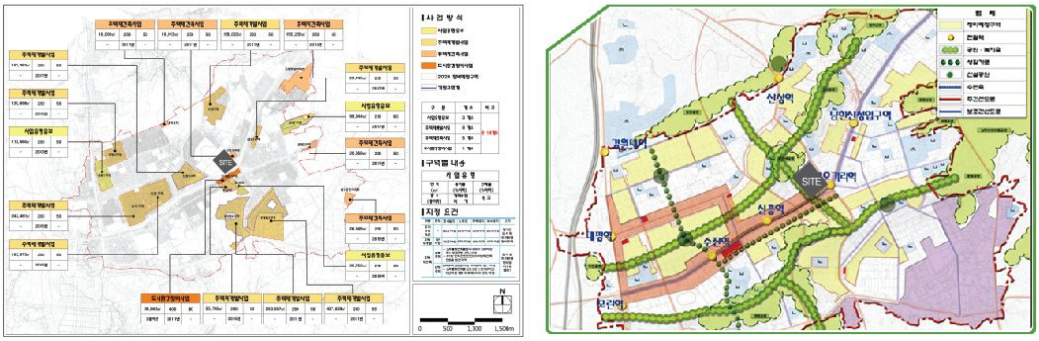
대상지는 구도심을 관통하는 주간선도로인 산성대로와 희망로가 교차하는 지점에 위치하며, 대중교통은 분당선 환승역 모란역과 잠실을 잇는 지하철 8호선이 지나며 대상지에 근접하여 지하철 8호선 단대오거리역이 위치한다. 대상지를 면하고 있는 버스정류장은 3개소가 있으며, 일반·지선·간선·직행·공항·마을버스가 운행된다. 버스노선은 서울, 분당을 비롯해 주변 경기지역 수원, 안양, 의왕, 광주와 인천·김포공항 등을 연결한다.



[그림 3-13] 대상지 교통체계

(4) 주변개발계획

대상지 인근의 관련 개발계획으로는 성남시 도시주거환경정비계획이 있다. 대상지 주변의 상업지역은 도시환경정비사업중이며, 오래된 다세대 주택을 중심으로 주택 재개발, 주택 재건축 사업이 진행, 예정 중이다. 도시주거환경정비계획의 공원 및 녹지 계획도를 살펴보면 희망대공원을 중심으로 그린웨이가 계획되어 있어 녹지 네트워크 축으로서의 가능성을 보여주고 있다.



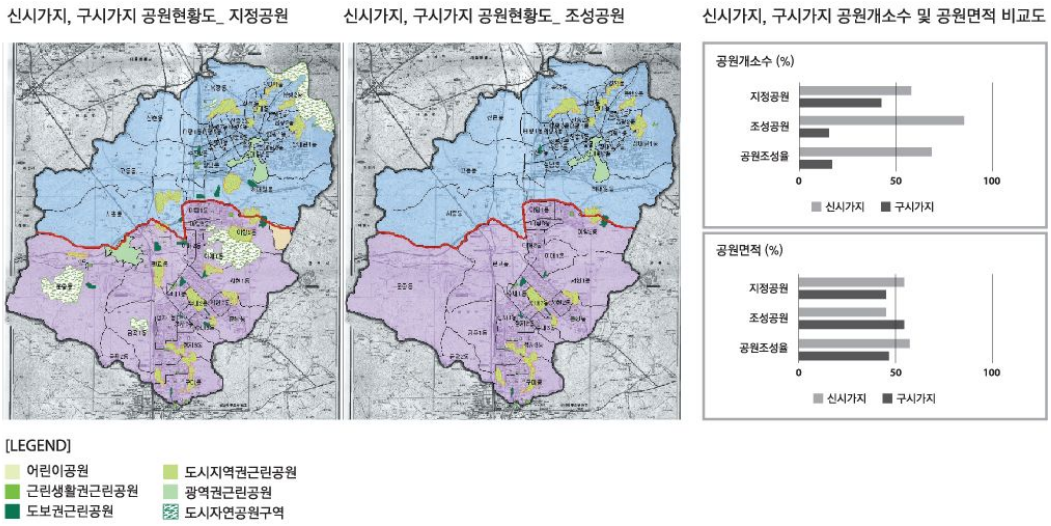
[그림 3-14] 도시주거환경정비계획 총괄도(좌)와 공원 및 녹지계획도(우)
출처 : 성남시, 2020년 성남시 도시주거 환경정비 기본계획, (2012)

(5) 성남시공원녹지현황

구시가지와 신시가지의 공원개소수를 비교해보면 구시가지에는 101개소의 공원이 지정되어 전체공원의 42.26%를 차지하며, 신시가지에는 138개소의 공원이 지정되서 57.74%로서 신시가지에 공원 개소수가 1.37배 더 많다. 또한 구시가지에는 101개소 공원 중 17개소가 조성되어 16.8%의 조성률을 보이며, 신시가지에는 138개소 공원 중 94개가 조성되어 68.1%의 조성률을 보이고 있어 역시 신시가지가 4.1배 수준 많은 조성율을 보이고 있다.

조성공원을 보면 구시가지에 17개소 15.3%, 신시가지에 94개소 84.7%가 위치하여 신시가지에 구시가지의 5.5배의 공원이 더 위치하는 것으로 나타났으며 조성공원의 경우 지정공원보다 더욱 더 구시가지와 신시가지 사이의 격차가 벌어진다.[53]

또한 구시가지의 공원은 주로 기존의 산림지형을 이용해 조성되어있으며, 이는 불편한 접근성으로 인해 이용자층의 한계와 프로그램의 단순화로 인한 공원이용 시간대와 이용자층의 한계를 보이고 있다.



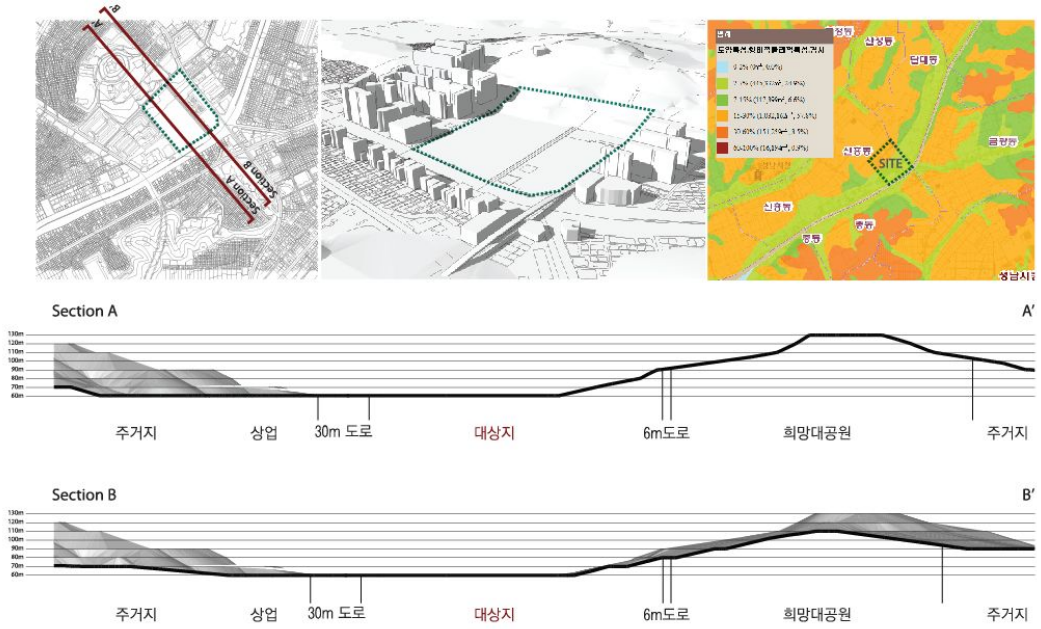
[그림 3-15] 신시가지와 구시가지의 공원현황 비교

출처 : 이양주, 도시공원의 불균형 배치 개선방안 연구, (2009)

53) 이양주, 「도시공원의 불균형 배치 개선방안 연구」(수원: 경기개발연구원, 2009), p.119

(6) 대상지의 지형조건

대상지는 해발고도 133m의 희망대공원과 연결된 지형이며 대상지의 3분의 1정도가 경사지형으로 희망대공원과의 연계성과 접근성을 고려한 계획이 되어야 한다. 나머지 3분의 2는 평지로 주거·상업지역과 연결되어 있다.



[그림 3-16] 지형과 경사도

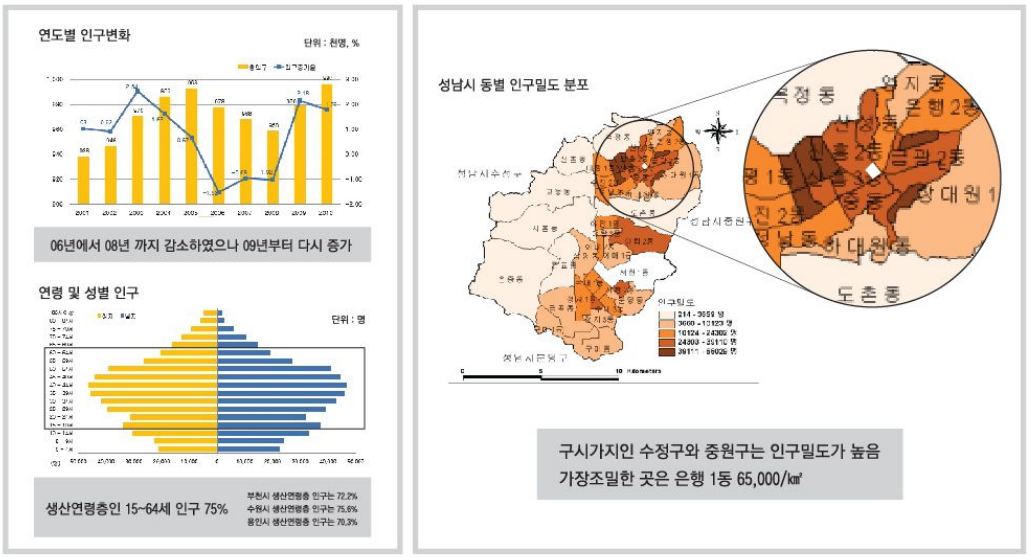
2. 인문·사회적 분석

(1) 성남시 인구현황

성남시의 인구는 2011년 현재 979.795명이다. 06년~08년 까지 감소하였으나 09년부터 다시 증가하기 시작하였다. 0~14세 인구는 16.7%, 65세 이상 인구는 11.3%이다.

생산연령층인 15~64세 인구는 75%로 전국평균 72.8%보다 비율이 높고, 수원시와 비슷하며 부천시와 용인시에 비해서는 비율이 높다. 유소년인구부양비는 22.3%로 전국 평균인 22.8%보다 낮고, 노년인구부양비는 11%로 전국 평균인 14.5%보다 낮다. 여자 인구 100명당 남자 인구를 나타내는 성비는 99.5로 여자가 다소 많다.

인구밀도는 6.915명/㎢으로 수원시 인구밀도 8,819명/㎢ 보다 낮으며, 서울시 인구밀도 16,567/㎢ 보다 매우 낮은 편이다. 그러나 시가화지역은 인구밀도가 높은 편이며 특히 구시가지 수정구와 중원구는 인구밀도가 매우 높다. 가장 조밀한 곳은 은행 1동으로 65,000명/㎢이다.



[그림 3-17] 성남시 인구현황

출처: 성남시. 성남통계연보. (2010)

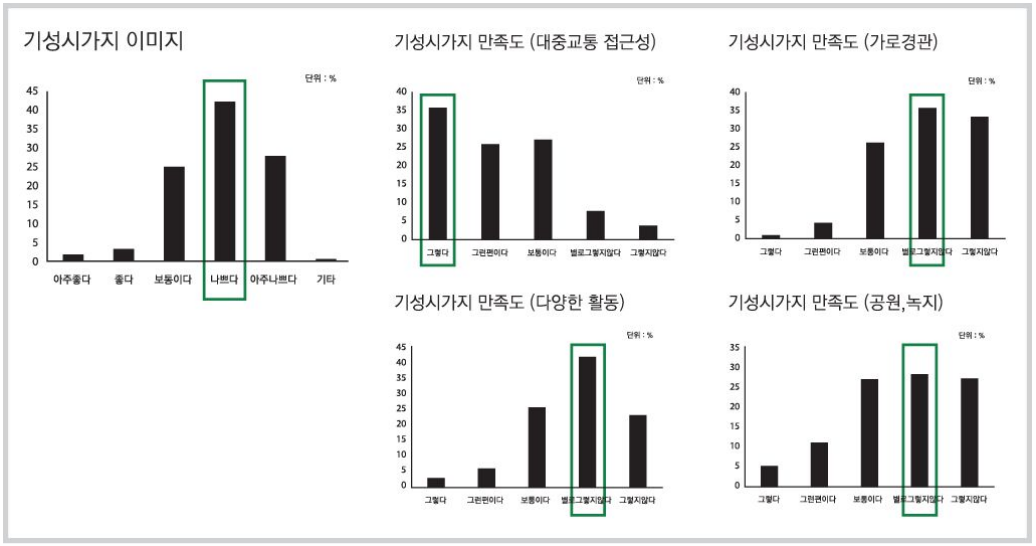
(2) 기성시가지 상권

지하철 8호선이 지나는 산성대로를 중심으로 구도심 상권이 발달하여 있으며, 대상지 옆의 세이브존과 모란역일대가 구도심의 중심상권이다. 또한 신흥역과 수진역을 잇는 지하상가의 상권도 발달해 있다. 지하상가는 총길이 725m, 폭 28m 로 의류, 화장품, 신발 등의 패션업종과 이동통신 대리점이 밀집해 있으며 하루 유동인구가 30~40만명이다. 2010년 성남시민회관과 인접한 태평동에 신세계쉐덴 주상복합 아파트와 이마트가 생기면서 젊은 사람들이 많이 찾고 있다. 구도심의 상권은 주로 산성대로의 주요 지하철 역을 중심으로 발달해 있는데 주로 할인점, 위락, 식음 시설이 발달해 있으며 유동인구가 많다. 하지만 모란5일장을 제외하고는 특화된 상업시설을 없는 편이다. 문화적 요소나 공공시설, 녹지와 결합된 형태는 전무해 한정된 세대가 한정된 장소만 이용하는 편이며, 가족단위의 문화교육시설이나 외식업 시설이 부족하다.

[그림 3-18] 구시가지 상권

(3) 기성시가지에 대한 시민의 인식

「2020 성남시 도시·주거환경정비기본계획」의 성남 구도심 기능활성화 방안에 대한 거주민 설문조사 내용을 참고하면 기성시가지에 대한 시민의식은 주변지역에 비해서 나쁘다와 아주나쁘다가 70%로 매우 높게 나타난다. 기성시가지에 대한 만족도는 대중교통 접근성을 제외한 물리적 환경이나 문화적 요소에 대해서는 만족도가 매우 낮게 조사 되었음을 알 수 있다.



[그림 3-19] 기성기사지에 대한 시민의 인식

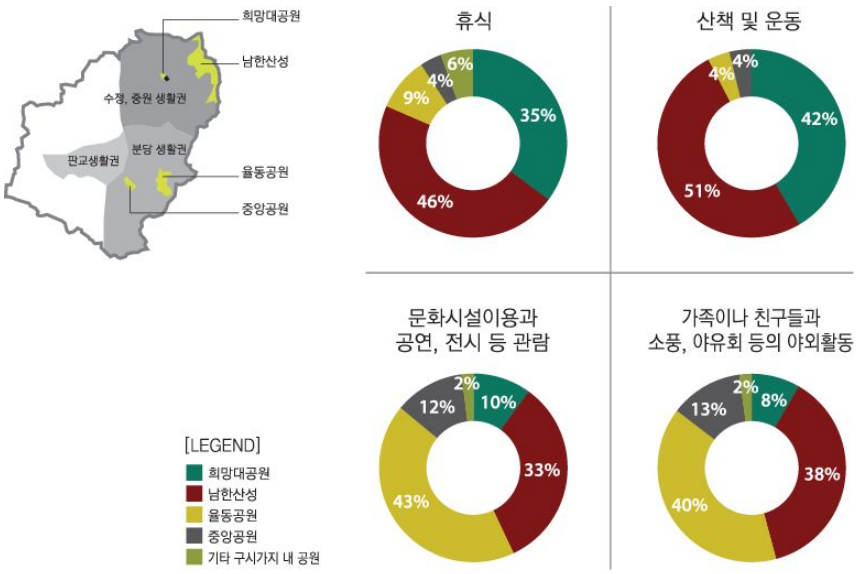
출처 : 성남시, 2020 성남시 도시·주거환경정비기본계획, (2012)

(4) 이용자 분석

이용자 분석을 위해 성남시 수정구 신흥동 제1공업단지 일대 거주민을 대상으로 성남 구시가지 시민의 공원이용 현황과 1공단 부지가 공원으로 조성된다면 공원 내 필요하다고 생각되는 시설과 프로그램 그리고 공원관리에 있어 시민참여에 관한 의견에 대해 설문 조사를 실시하였다. 일시는 2012년 10월 6일 토요일 오후1시에서 5시 사이, 장소는 성남시 제1공업단지 일대, 매수는 50부로 하였다. 그 결과는 아래와 같다.

구시가지 시민들의 공원녹지 이용현황

구시가지 시민들의 공원녹지 이용현황을 알아보기 위해 휴식, 산책 및 운동, 문화시설 이용과 전시 공연등의 관람, 가족이나 친구들과의 야외활동을 하기 위해 주로 어떤 공원을 찾는지 설문하였다. 휴식, 산책이나 운동의 기본적인 공원의 기능을 이용하기 위해서는 남한산성을 가장 많이 이용하며, 소풍 등 야외활동과 어린이 놀이터 등의 시설 이용 등 가족이나 친구, 동료와의 공원이용을 위해서는 분당의 율동공원과 남한산성을 주로 이용하는 것으로 조사되었다.

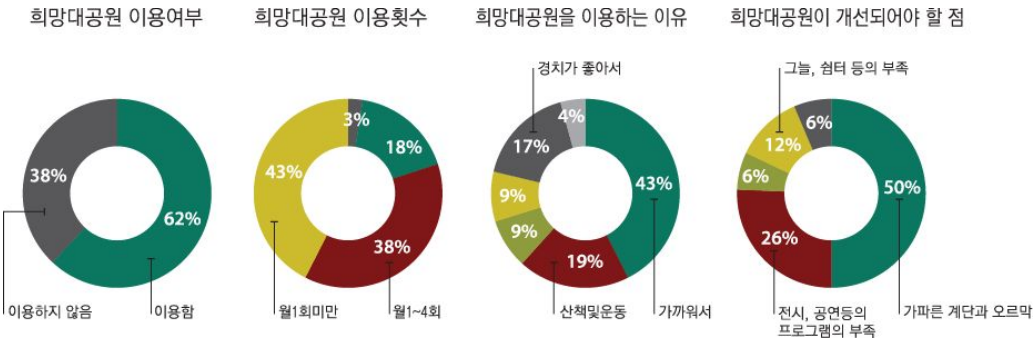


[그림 3-20] 구시가지 시민들의 공원녹지 이용현황 설문조사 결과

희망대공원 이용현황

대상지와 물리적으로 근접한 희망대공원 이용현황을 조사하기 위하여 희망대공원의 이용여부, 이용횟수, 이용한다면 그이유와 공원이 개선되어져야 할 점을 설문하였다. 설문조사와 관찰을 통해 살펴본 희망대공원의 이용현황은 중원, 수정구의 중심생활권 내의 가장 대표적인 공원임에도 불구하고 설문대상자의 38%는 공원이용을 하지 않는 것으로 나타났다. 희망대공원을 이용한다고 응답한 이용자들의 이용횟수도 한달에 한번 미만으로 낮게 나타났다. 희망대공원은 생활권에서 거리가 가깝고 산림지형을 이용해 조성한 공원이라 공원에 올랐을때 경치가 좋다는 장점이 있으나 가파른 계단과 오르막 등으로 접근성이 불편하다는 점이 공원이용을 하지 않는 가장 큰 이유로 조사되었다. 또한 전시, 공연, 행사 등의 프로그램의 부족 또한 공원이용객을 저하시키는 요인으로 작용하였다.

희망대공원은 도심의 중앙에 입지하고 있어 위치가 좋고, 산림지형을 이용하여 조성된 공원이기 때문에 경관이 좋다는 장점이 있음에도 불구하고 불편한 접근성으로 이용자층에 제한이 따르며 이용의 빈도가 낮고, 다양한 프로그램의 부재로 인해 이용객은 분당이나 잠실 등의 공원을 이용하는 경우가 많아 이용자 수 또한 낮은 것으로 조사되었다. 도심 중심에 위치한 구시가지 내의 대표적 근린공원인 희망대공원은 도시민의 다양한 라이프 스타일을 담아내지 못하고 있다는 것을 보여준다.

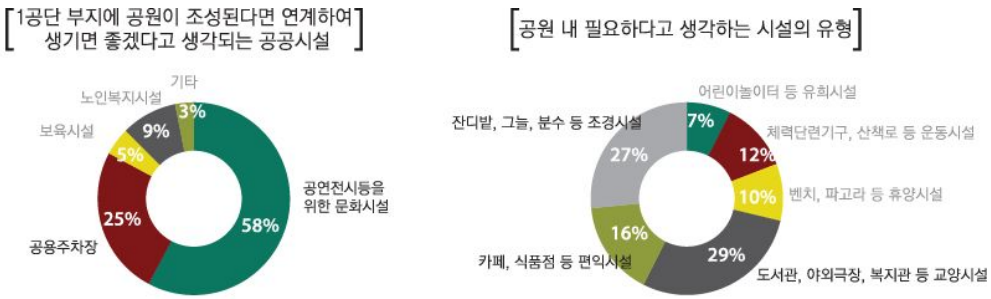


[그림 3-21] 희망대공원 이용현황

[그림 3-22] 희망대공원 주진입로

1공단 부지에 공원이 조성된다면 연계하여 생기면 좋겠다고 생각되는 시설

1공단 부지에 공원이 조성된다면 연계하여 생기면 좋겠다고 생각하는 공공시설과 공원시설의 유형을 조사하였다. 그 결과 공공시설은 공연, 전시 등을 위한 문화시설이 필요하다는 의견이 높았으며, 공원 시설의 유형은 도서관, 야외극장, 복지관 등 교양시설, 조경시설, 카페나 레스토랑 등 편익시설이 높게 나타났다.



[그림 3-23] 1공단 부지에 연계하여 생기면 좋겠다고 생각되는 시설

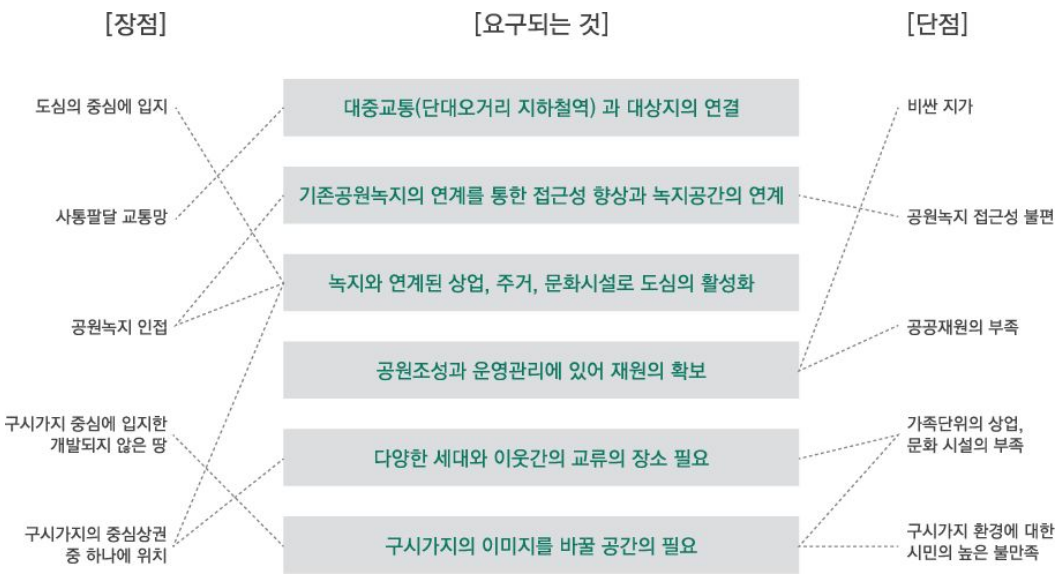
제3절. 분석의 종합

문헌조사, 현장답사 지자체 관계자, 대상지 인근 주민의 인터뷰 및 설문조사 등을 통한 대상지의 물리적, 인문사회적 분석의 내용은 [표 3-3]과 같다.

[표 3-3] 대상지 분석의 종합

분석 대상		분석 정보
물리적 분석	주변 토지이용	대상지는 구도심의 중심상권에 위치 상업, 주거지역, 녹지가 복합적으로 면해 있음
	주변 현황	기성시가지의 중심대로인 산성대로변 위치, 지하철 8호선 단대오거리역 인접, 근린공원인 희망대공원 인접, 기성시가지 중심상권 중 하나인 세이브존 인접
	교통체계	주간선도로인 산성대로와 희망로가 교차 대중교통은 지하철 8호선과 서울, 분당, 주변경기지역을 연결하는 버스노선
	성남시 공원녹지현황	신시가지가 구시가지 보다 공원조성률 4.1배 더 높음 신시가지가 구시가지 보다 공원개수 5.5배 더 많음
	지형	대상지의 북동쪽(희망대공원 방향)으로 갈수록 경사지형
	주변 개발계획	대상지 주변의 상업지역은 도시환경정비사업중 구시가지의 오래된 다세대 주택을 중심을 주택 재개발, 재건축 사업 진행중
인문사회적 분석	성남시 인구현황	기성시가지의 수정구와 중원구는 인구밀도가 매우높음
	기성시가지 상권	모란역, 단대오거리, 신흥역 등 지하철 역세권을 중심으로 주로 위락, 식음시설, 할인점 등이 발달
	기성시가지에 대한 시민인식	시민들은 구시가지 이미지가 나쁘다고 생각하는 경향이 높으며 주거환경, 가로경관, 문화공간, 공원녹지 등에 있어 불만족도가 높음
	이용자분석	도심속 대표적 근린공원인 희망대공원의 이용도 낮음 1공단부지에 공원이 조성된다면 연계하여 생기면 좋겠다고 생각하는 시설은 공연, 전시 등을 위한 문화시설과 도서관, 야외극장, 복지관 등 교양시설이 높게 나타남

대상지 분석을 통한 대상지의 장점을 정리해 보면 도심의 중심에 입지해 있다는 것, 사통팔달의 교통망이 연결되어 있으며 공원녹지가 인접해 있다는 것, 구시가지의 중심에 입지해 있지만 개발되지 않은 토지 그리고 중심상권에 위치하고 있다는 것이다. 단점은 비싼 지가와 인접한 공원녹지의 불편한 접근성, 구시가지 내 가족단위의 상업시설이나 문화시설, 커뮤니티 시설이 부족하다는 것 등이다. 장점을 최대한 하며 단점을 해결할 수 있는 방안을 찾기위해 대상지를 통해 요구되는 것을 정리하면 대중교통과 대상지, 녹지의 연결을 통한 접근성 향상, 녹지와 연계된 상업, 주거, 문화시설의 개발로 도심의 활성화와 공원조성과 운영관리 재원의 확보, 다양한 세대와 이웃간의 교류의 장소의 필요 등으이다. 이는 [그림 3-24] 와 같으며 대상지를 계획함에 있어 기본전제가 된다.



[그림 3-24] 대상지 분석을 통한 대상지의 장·단점과 요구되는 것

제4장. 계획

제1절. 계획의 기본방향

1. 계획의 목표

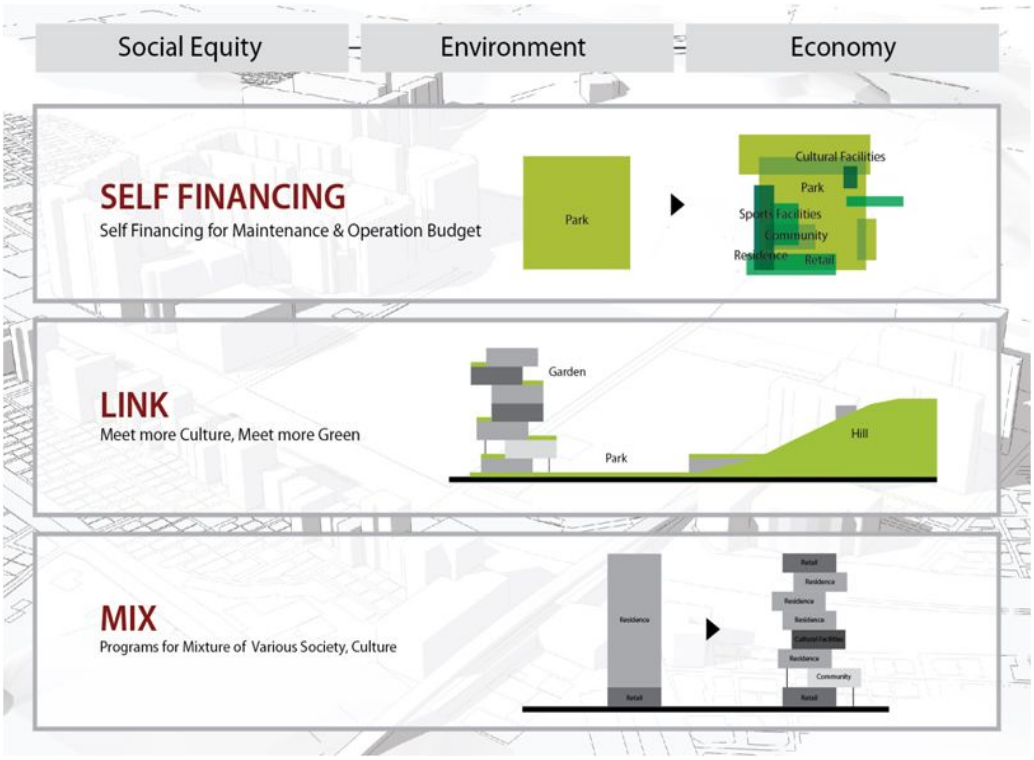
본 연구의 제2장의 해외사례와 국내 법·제도 검토 등을 토대로 한 시사점과 제3장의 대상지에 대한 이해와 분석을 바탕으로, 실질적이고 창의적인 공원조성 및 운영·관리 계획을 제시하고자 한다. 계획의 목표는 대상지를 통해 도시공원 조성과 운영·관리에 있어 새로운 모델을 제시하는 것이다. 세부적으로는 첫 번째는 공원 내 수익시설 도입을 통한 공원 개발 및 운영관리 재원의 창출, 두 번째로는 공원녹지의 개발과 함께 구도심내 부족한 문화시설 및 커뮤니티 시설을 함께 도입함으로 구도심의 구심점 역할을 하는 장소를 만드는 것이다.

2. 전략

계획의 전략은 크게 두가지로 다음과 같다. 첫 번째, 공원 내 개발되는 수익시설은 대상지 주변의 다양한 용도를 반영하여 녹지와 연계된 상업, 주거, 문화시설 등의 복합적 기능을 담는다. 개발로 인한 주거인구의 상주 및 증가된 유동인구는 공원의 활성화 및 이용자로 하여금 다양한 활동을 가능하게 해 줄 것이며, 주거, 상업 및 문화 시설 또한 중요한 어메니티인 공원녹지의 존재로 인해 직접적인 경제적인 이익을 받을 수 있을 것이다. 이는 결과적으로 오픈스페이스와 복합시설 간 상호가치를 높여주고자 함이다. 또한 장기적으로 시민의 세금에 의존하지 않고 공원조성 및 운영관리에 필요한 재원을 확보하고자 하는 것이다.

두 번째, 근접한 녹지공간인 희망대공원과 대상지의 녹지연계, 대상지 오픈 스페이스와 수익시설의 연계, 청소년 수련관 및 경기도립도서관의 공공시설과 대상지 내 문화시설

과의 연계를 통한 녹색문화공간을 확장하는 것이다. 물리적, 프로그램적으로 연계된 각 시설과 공간은 구도심의 노후된 환경에 대한 불만족과 전시관, 공연장 등의 문화시설의 필요성을 충족시키고 다양한 이용자 층을 수용할 것이다.



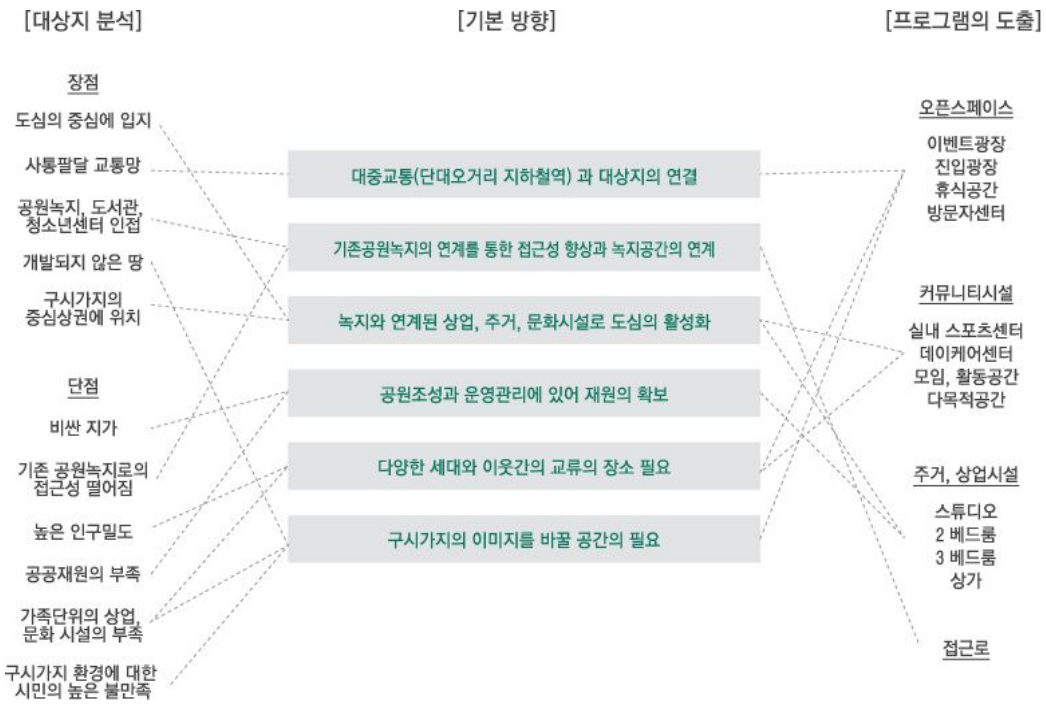
[그림 4-1] 계획의 전략

제2절. 계획의 기본구상

1. 프로그램 구상

(1) 프로그램 도출

필요 프로그램을 도출해 내기 위해 대상지에 대한 물리적, 인문사회적 이해와 대상지 주변 이용과 현황을 살펴보았으며 이용자 설물조사 및 인터뷰를 통해 요구되는 프로그램을 수용한다. 기본 프로그램으로는 오픈스페이스, 근접한 공공시설과 연계한 커뮤니티시설 및 문화시설, 공원조성과 운영관리에 있어 재원의 확보를 위한녹지와 연계된 주거와 상업시설 프로그램으로 구성된다. 프로그램의 도출과정과 도출 된 프로그램은 [그림 4-2]와 같다.

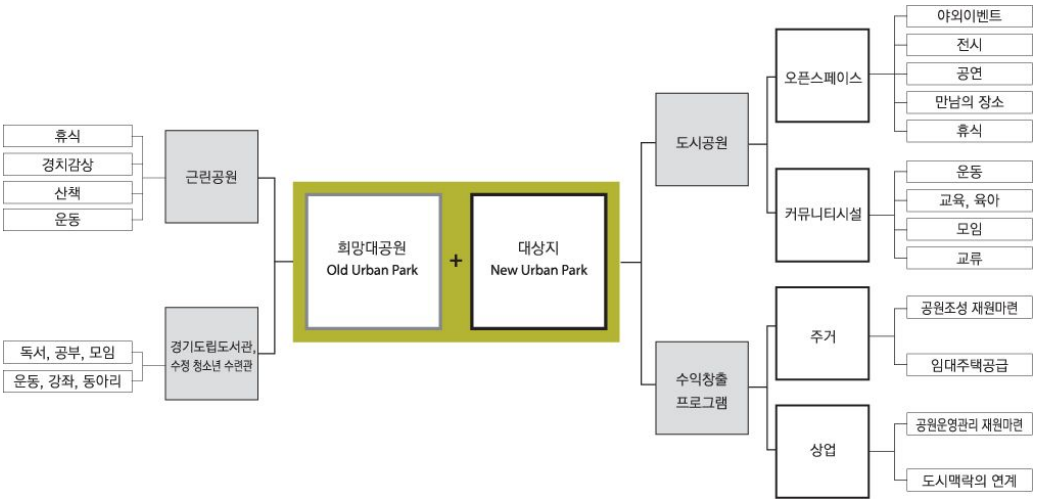


[그림 4-2 프로그램의 도출]

(2) 프로그램의 기본구상

대상지의 녹지 및 공공공간의 성격을 규정짓는데 중요한 요소중의 하나는 희망대공원이다. 희망대공원은 산지형 근린공원으로 휴식, 산책, 가벼운 운동 등의 소극적이고 다소 정적인 기능을 담당하고 있다. 이 공원을 대상지와 연결함으로서 도시 내의 녹지공간을 확장한다. 또 한가지 중요한 요소는 대상지가 구도심 중심 상업·주거지구인 산성대로에 면하고 있는 것인데 대상지 내의 수익시설 개발은 구도심의 활성화와 함께 공원 내 수익을 발생시킬 것이다. 대상지를 계획함에 있어 기존의 공원계획과 차별화되는 프로그램인 수익창출 프로그램은 주변의 상업·주거지역의 특성과 저소득층이 다수 살고있는 지역임을 반영해 일반아파트와 임대아파트, 임대용 상업시설을 대상지 내에 함께 계획하여 공원조성의 재원을 마련하고 공원운영에 있어서 재정자립을 목적으로 한다.

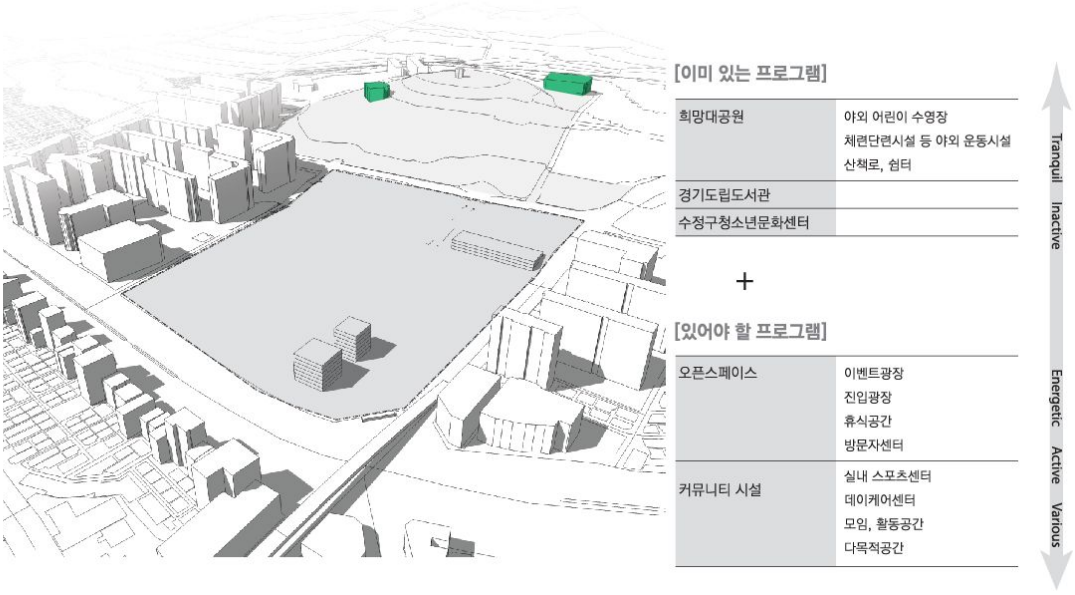
대상지는 도심내 상업지구와 녹지공간으로 나누어진 공간을 자연스럽게 연결해주는 매개체로서의 역할을 할 것이다.



[그림 4-3] 프로그램의 기본구상

공공공간 프로그램

대상지와 인접한 희망대공원은 근린공원으로써 야외운동시설과 산책로, 휴게장소, 야외 어린이 물놀이장 등의 시설을 갖추고 있으며, 공원 내에는 경기도립도서관과 수정구 청소년 수련센터가 위치하고 있다. 이로 인해 청소년의 이용 빈도가 높지만 가파른 계단, 오르막 길 등의 접근성의 문제로 다양한 이용자층을 수용하지 못한다. 이에 대상지를 통한 자연스로운 동선계획을 통해 기존 산지형 근린공원의 접근성을 개선하고 기존공원의 활성화와 확장을 도모한다. 대상지와 근접한 희망대공원이 가벼운 운동 및 산책 등의 근린공원의 역할을 한다면, 대상지는 주변의 주거지와 상업지역을 이용하는 사람들을 흡수할 수 있는 오픈스페이스 계획이 필요할 것이다. 가족단위와 상업공간을 이용자등 다양한 이용자층을 위한 공공공간 및 녹지공간과 구도심내의 부족한 커뮤니티 공간 및 문화시설을 대상지 내에 확보하도록 한다.



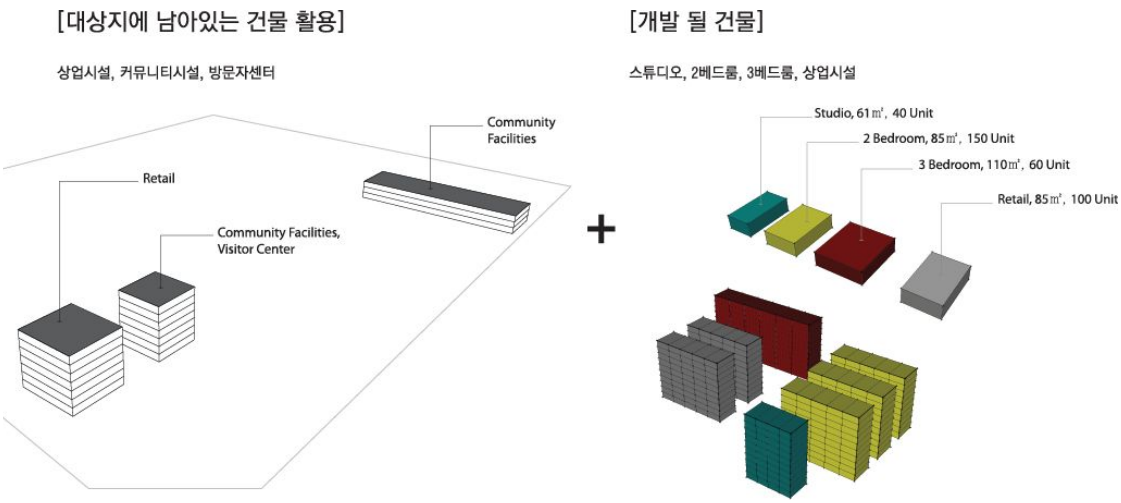
[그림 4-4] 공공공간 프로그램

개발 프로그램

수익창출을 위한 개발 프로그램은 기존 도시의 맥락을 유지하는 것을 기본 전제로 한다. 프로그램의 내용은 산성대로의 활성화를 위한 상업시설의 개발, 상업가로 이면의 주거지역과 연결한 주거시설 그리고 공연전시등을 위한 공연장 및 복지관 등의 문화시설 및 커뮤니티 시설로 규정한다.

개발규모의 결정기준은 다음과 같이 한다. 공원의 조성과 운영관리에 충분한 재원 창출 가능 여부와 희망대공원 및 주변 경관을 해치지 않는 범위내에서의 개발이어야 한다.

개발프로그램과 규모는 상단에 제시한 기준에 따라 약 61㎡ 크기의 스튜디오 40세대, 85㎡ 크기의 2베드룸 150세대, 110㎡ 크기의 3베드룸 60세대, 85㎡ 크기의 상가 100개로 한정한다. 현재 대상지에는 세 개동의 공장건물이 남아있는데 이를 활용해 위치에 따라 상업시설, 커뮤니티센터, 방문자센터의 기능을 부여하고자 한다.

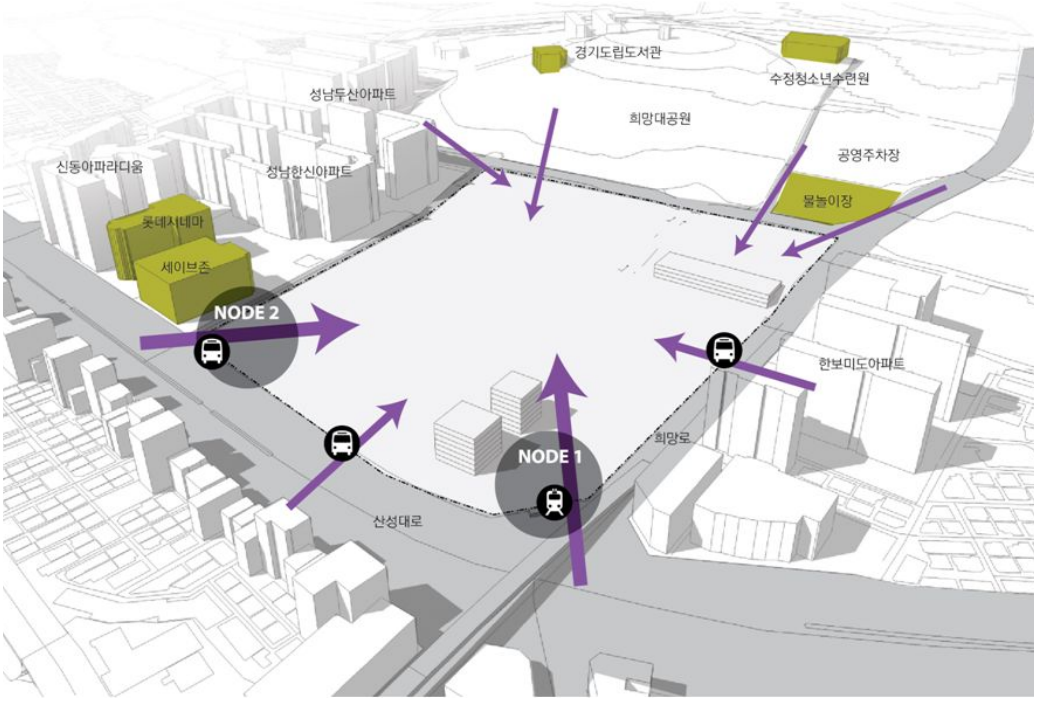


[그림 4-5] 개발프로그램과 규모

2. 접근동선구상

사면이 도로이고 각 면은 상업, 주거, 녹지를 면하고 있는 대상지의 특성상 도보접근은 기본적으로 모든 면에서 가능하도록 한다. 가장 넓은 도로인 8차선 산성대로변에는 지하철 8호선 단대오리거역과 사람들을 모으는 시설인 세이브존이 위치함으로 진입광장을 조성하여 자연스러운 접근을 유도하며 많은 수의 이용객을 수용하도록 한다.

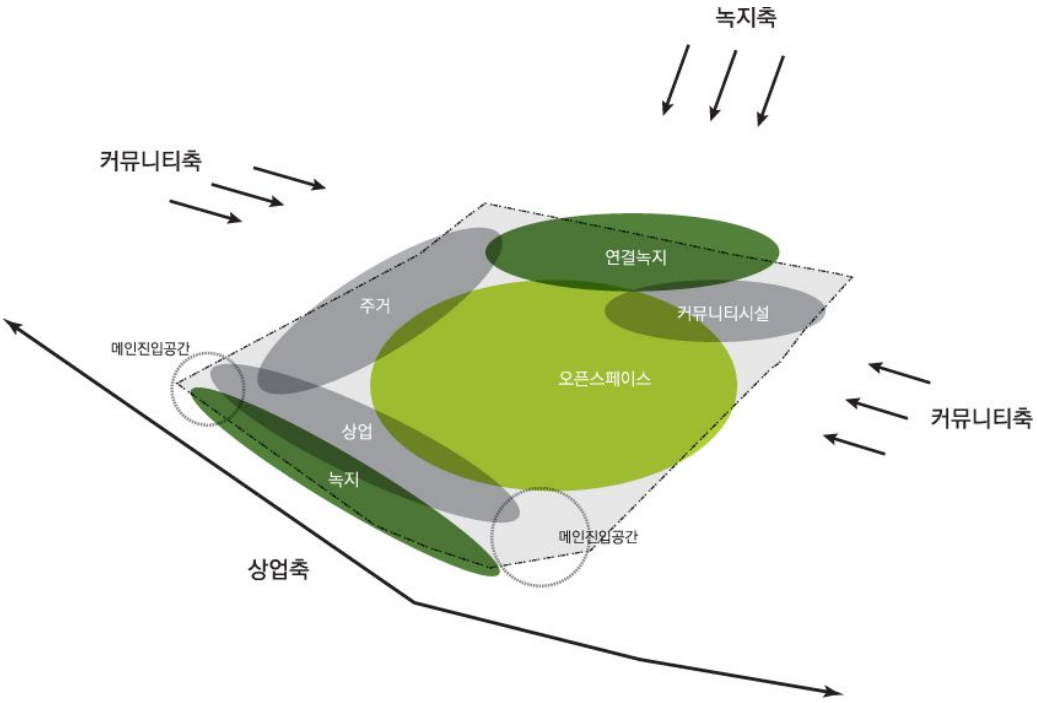
대상지는 희망대공원과 면해 있지만 2차선 도로로 인한 보행자의 위험과 불편함이 따를것으로 예상된다. 이는 오버브릿지, 인도의 적극적 확보 등을 통해 희망대공원과 대상지 녹지간의 연속된 동선을 확보하도록 한다.



[그림 4-6] 접근동선의 구상

3. 공간구상

대상지의 공간은 크게 오픈스페이스, 주거와 상업, 문화공간, 커뮤니티시설, 진입공간과 연결로로 나누어진다. 상업공간은 상업시설이 발달해 있고 대중교통의 정거장 및 역사시설이 위치하는 산성대로 축을 연장하는 선상에 구상한다. 건물의 매스가 가장 높은 주거공간은 대상지와 근접한 아파트단지와의 선상에 구상함으로써 희망대공원의 경관을 최소화시킨다. 사람들의 유입이 가장 많을 것으로 예상되는 지하철 8호선 단대오거리 역사, 세이브존이 위치한 두 곳은 메인진입공간으로 계획하며 커뮤니티시설은 기존 건물에 남아 있는 건물을 중심으로 배치한다. 오픈스페이스는 다양한 물리적 요소와 프로그램을 연결하는 하나의 구심점이자 연결고리로 대상지의 중심에 위치하며 옥상녹화, 인공지반 녹화 등 적극적으로 녹지공간을 계획한다.



[그림 4-7] 공간구상

제3절. 종합계획

1. 디자인전략

계획에 있어 가장 중요한 점은 공공성의 유지이다. 이는 계획의 전제인 공원조성과 유지관리를 위한 수익시설이 함께 개발되기 때문이다. 계획안은 수익시설과 녹지의 비중을 달리하여 두 가지의 대안을 제시하도록 한다. 그에 앞서 계획의 전제가 되는 전략을 공유한다. 디자인 전략은 다음의 세 가지와 같다.

01. 공공공간 우선 배정

02. 희망대공원과 공원녹지의 연결

03. 산성대로 상업거리의 활성화

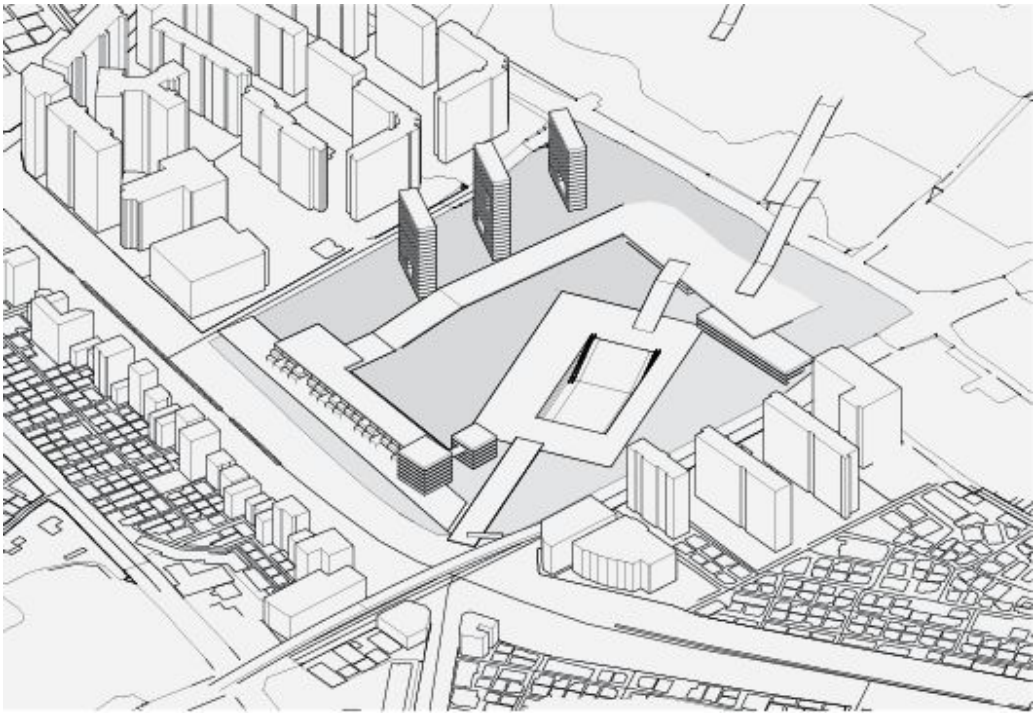
첫 번째로 공원녹지공간을 조성하는 것은 본 계획을 통해 이루고자 하는 가장 큰 목표이기도 하다. 대상지 주변의 열악한 주거환경과 주민 모두를 위한 공공공간은 쾌적한 도시환경을 만들기 위한 첫 번째 조건이다. 공공공간을 중심으로 주거와 상업, 커뮤니티 시설을 조성하며 각 시설간의 유기적 연계를 유도한다. 두 번째는 희망대공원과 대상지와의 연결을 통한 녹지의 확장으로 이용이 낮은 기존 근린공원의 활용도를 높이는 것이다. 각각 성격이 다른 두 공원의 연결을 통해 이용자로 하여금 더욱 다양하고 풍요로운 경험을 가져다 주도록 한다. 세 번째는 녹지와 연계한 상업공간을 통해 현재 침체되어 있는 산성대로 상업거리를 활성화시키는 것이다. 녹지공간은 상업시설을 이용하는데 있어 그 공간에 더 머무르게 하는 요소가 되게하며 사람들을 공원으로 자연스럽게 유도 할 것이다.

[그림 4-8] 디자인원리

2. 계획의 기본방향

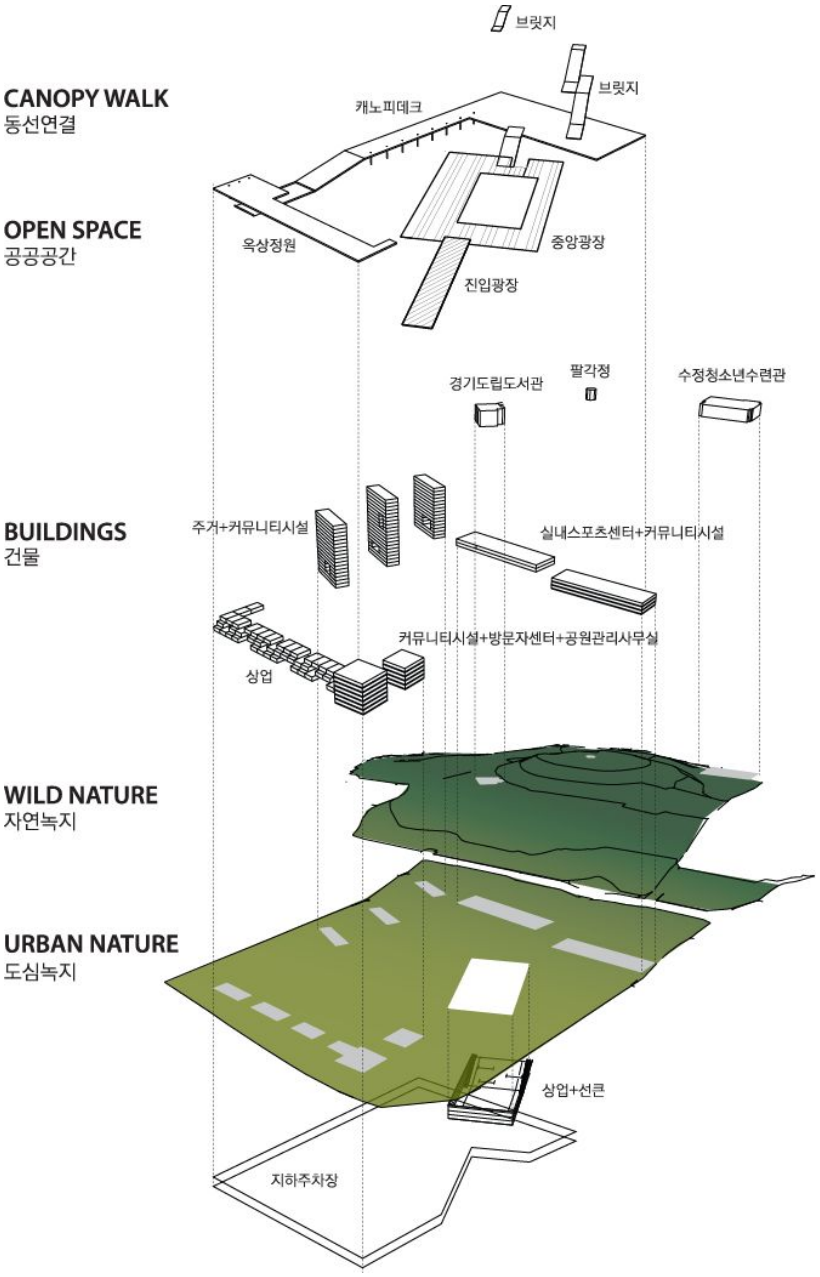
(1) 대안 A

대안 A는 보행자 주요동선인 지하철 역사로부터 공원녹지 그리고 희망대공원으로의 연결 방안을 모색한다. 그 방법으로 희망대공원쪽으로 올라갈수록 레벨이 생기는 대상지의 기존지형을 최대한 반영하며 이용자의 접근성을 극복하기 위해 데크, 오버브릿지의 장치를 적극적으로 이용한다. 산성대로 상업거리의 활성화와 공원 내 수익시설 개발을 위해 산성대로와 면한 부분과 광장 내 선큰부분에 상업시설을 계획하며, 기존 주거지와 면한 부분은 주거 및 상업의 복합시설을 계획하며 기존 건물 세 동은 문화시설 및 커뮤니티시설을 계획한다. 개발시설의 면적 비율은 공공공간은 77,656㎡이며 개발되는 공간은 8,636㎡으로 전체면적의 약 10%를 차지한다. 이는 시장 및 경제분석을 통해 장기적인 공원의 경제자립 및 관리와 지속적인 개선을 위해 필요한 수익의 규모를 판단하여 결정한다.



[그림 4-9] 대안 A

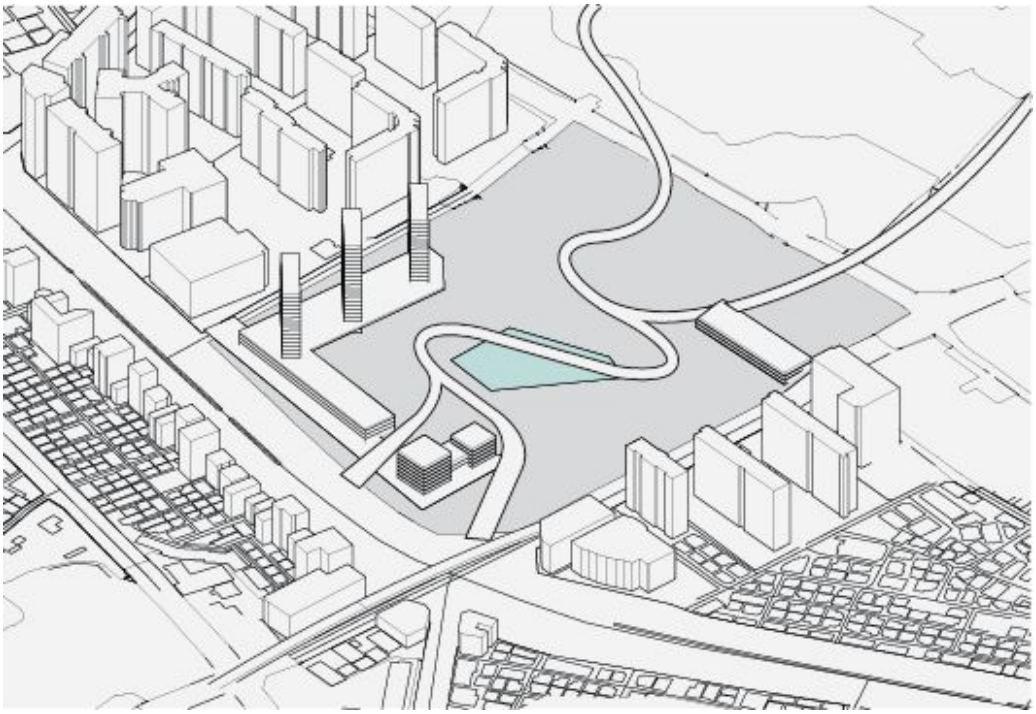
대안 A의 수직분해도이다. 대상지의 오픈스페이스와 희망대공원의 산지형 근린공원이 하나의 커다란 녹지축을 형성하며, 건물은 상업시설과 주거시설, 각종커뮤니티 시설이 위치한다. 캐노피테크와 오버브릿지, 광장, 썬큰 등은 도시와 녹지, 복합시설을 연결하는 주요 동선이자 다양한 활동이 일어나는 거점공간이다.



[그림 4-10] 대안A의 수직분해도

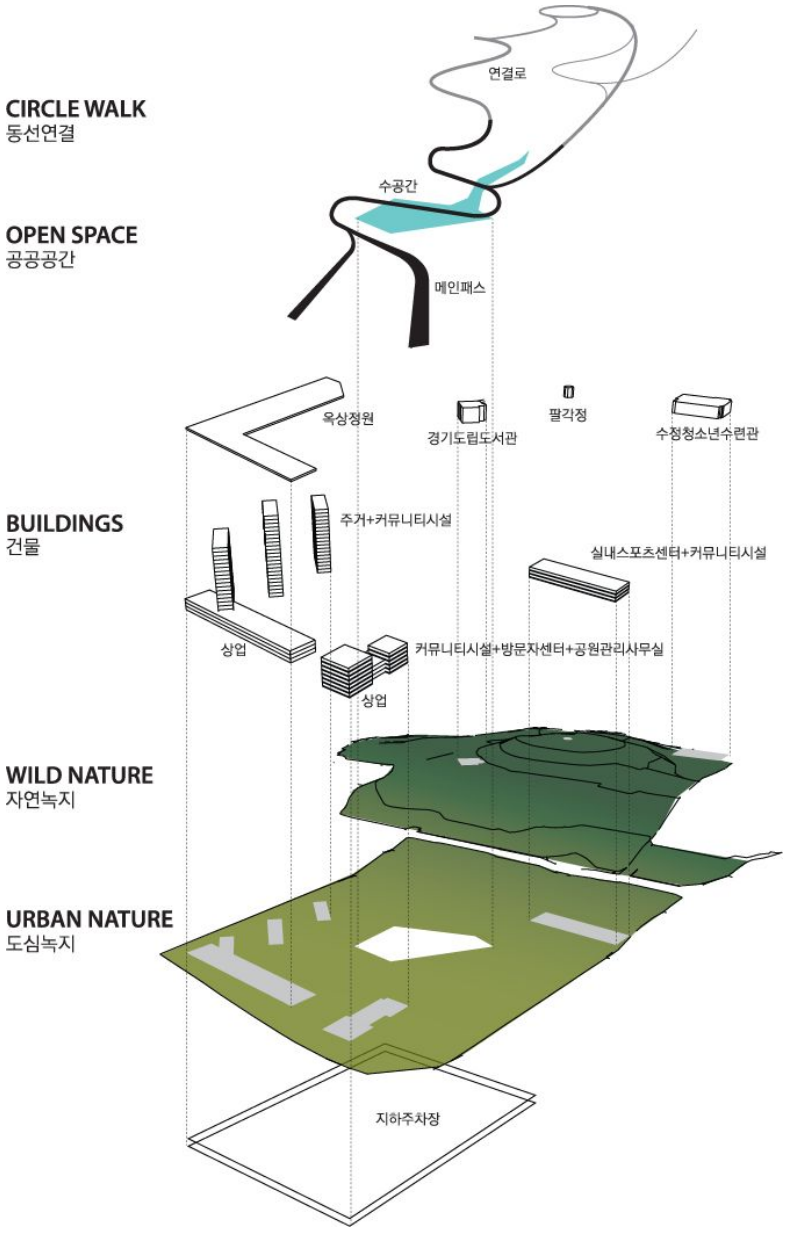
(2) 대안 B

대안 B는 대상지를 계획함에 있어 가장 매력적인 요소인 희망대공원을 적극적으로 끌어들여 하나의 커다란 녹지공간을 계획하는 것이다. 이는 자연스럽게 두 개의 나누어진 공간을 하나의 큰 공간으로 인식하게 함으로써 개발된 부분으로 인한 녹지공간의 축소를 극복하고자 한다. 산성대로 상업거리의 활성화와 공원 내 수익시설 마련을 위해 산성대로 축에 상업시설을 계획하며, 주거용 건물은 산성대로 전면에서부터 배치함으로써 공원내부에서의 경관을 확보하고 녹지의 면적을 더욱 많이 확보 하고자 한다. 면적의 비율은 공공공간은 80,251㎡이며 개발되는 공간은 6,041㎡ 으로 전체면적의 약 7%를 차지한다. 이 또한 시장 및 경제분석을 통해 장기적인 공원의 경제자립 및 관리와 지속적인 개선을 위해 필요한 수익의 규모를 판단하여 결정한다.



[그림 4-11] 대안 B

대안 B의 수직분해도이다. 녹지공간은 대안 A와 마찬가지로 대상지의 오픈스페이스와 희망대공원의 산지형 근린공원이 하나의 커다란 녹지를 형성한다. 건물은 산성대로와 면한 상업시설, 상업시설 상부의 주거시설과 공원 내에는 각종커뮤니티 시설이 위치한다. 지하철과 버스정류장으로부터 대상지를 거쳐 희망대공원까지 연결된 루프형 메인동선은 도시와 녹지 및 수공간, 복합시설을 연결하는 주요 동선이다.



[그림 4-12] 대안B의 수직분해도

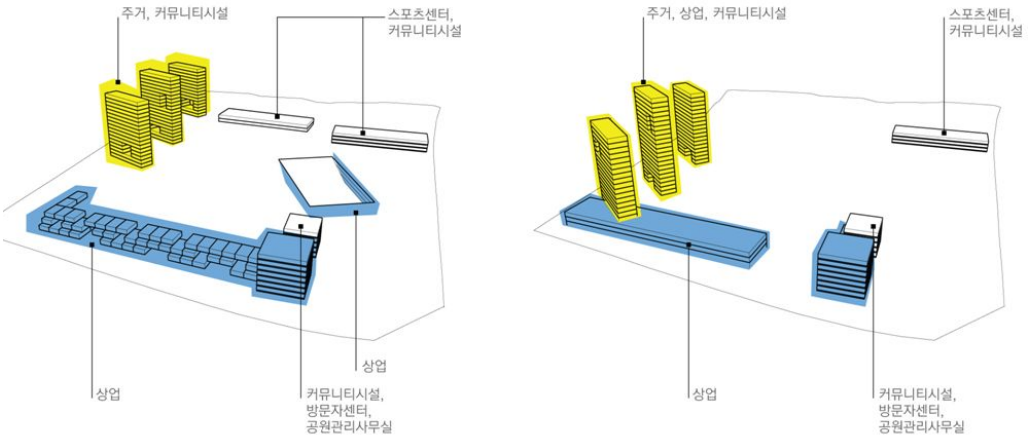
(3) 평면도

대안 A와 대안 B의 평면도이다. A안은 B안에 비해 복합시설의 개발이 더욱 적극적으로 계획되었으며, 광장과 데크를 중심으로 공공공간을 계획하였다. 희망대공원이 휴식과 가벼운 운동 등 근린공원으로서의 역할을 한다면 대상지의 공공공간은 도시민의 다양한 활동과 프로그램을 담을 수 있는 공간의 성격을 더욱 강조하고자 함이다. 대안B는 대안A보다 개발을 좀 더 적게하며 개발시설의 산성대로변 집중 배치를 통해 적극적으로 공원녹지를 확보하고자 하였다.

[그림 4-13] 대안 A 평면도(상)와 대안 B 평면도(하)

(4) 건물의 주요 용도

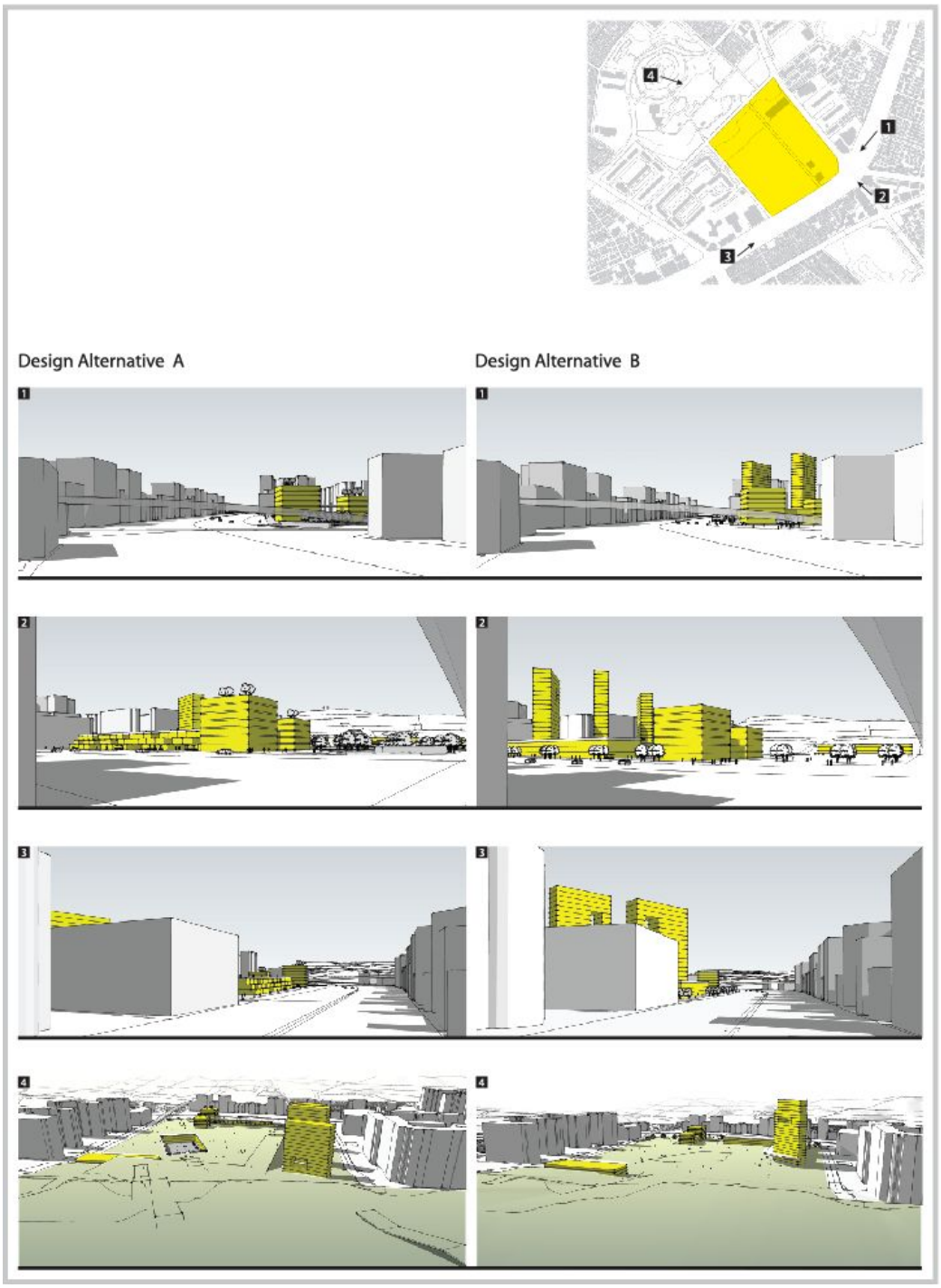
건물의 주요 용도는 지역적 차원에서의 주변맥락과 공원의 조성 및 유지관리를 위해 필요한 수익의 규모 그리고 지역민의 의견을 반영하여 결정하였다. 노란색은 주거시설이 주요 용도인 건물이며, 파란색은 상업, 흰색은 커뮤니티 시설 및 스포츠센터, 방문자센터 등이 주요 용도이다.



[그림 4-16] 대안 A의 건물의 주요용도(좌)와 대안 B의 건물의 주요용도(우)

(5) 경관분석

본 연구는 타 공원조성 계획과는 달리 개발되는 건물과 기존에 남아있는 건물을 활용하는 계획이므로 경관분석 과정을 거치고자 한다. 대안 A와 B에 대해 주요지점에서의 경관 시뮬레이션을 통해 실제적으로 대상지가 도시에서 어떠한 경관을 갖는지 살펴보았다. 가장 높은 경관을 이루는 요소인 주거동의 위치가 경관의 중요한 부분을 차지함을 볼 수 있다. 대안 A는 주거동이 대상지 내부에 위치하여 산성대로 및 단대오거리 등 대상지 외부경관이 조화로운 반면, 대안 B는 주거동이 산성대로 전면으로 위치해 내부의 공공공간 확보와 녹지 경관을 좀 더 확보할 수 있는 각각의 특성이 있다. 하지만 높은 매스의 건물은 도시의 새로운 경관으로 작용하므로 기존 도시와 조화로운 경관을 이룰 수 있는 디자인 필수적일 것이다.



[그림 4-17] 대안 A와 대안 B의 주요 뷰 포인트에서의 경관 시뮬레이션

3. 계획안

(1) 대안 A

조감도

[그림 4-18] 대안 A 조감도

전경 및 오픈스페이스

보행인구가 가장 많은 단대오거리에서 메인 진입광장을 중심으로 연결되는 오픈스페이스와 상업공간이다. 공원 내부의 오픈스페이스와 커뮤니티 센터, 상업시설은 이용자로 하여금 다양한 활동과 머무름을 유도하여 공원을 활성화 시킨다.

[그림 4-19] 단대오거리에서 바라 본 대상지 전경

[그림 20] 오픈스페이스와 커뮤니티 센터

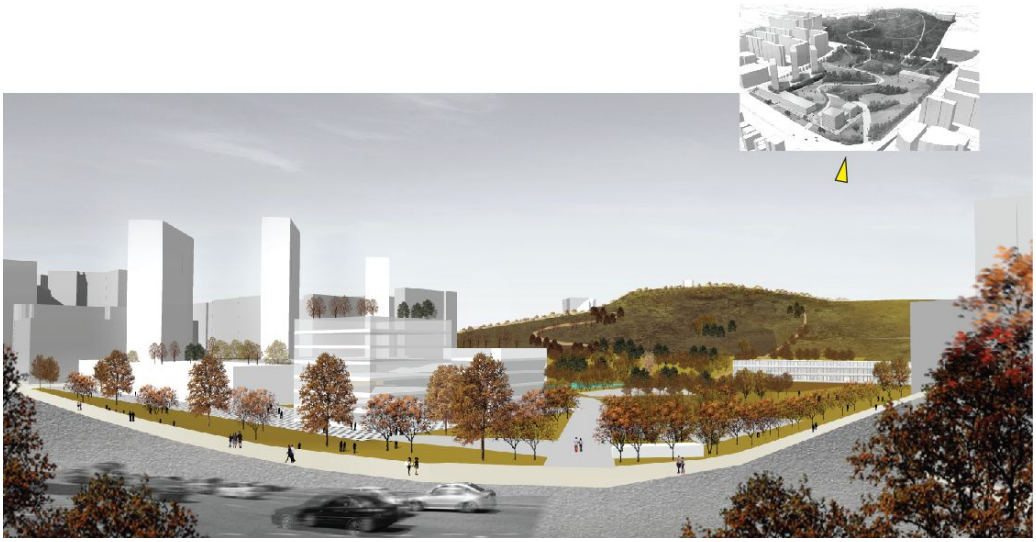
(2) 대안 B

조감도

[그림 4-21] 대안 B 조감도

전경 및 오픈스페이스

[그림 4-20]에서 보는 것처럼 보행인구가 가장 많고 상업축이 발달한 산성대로변은 메인 진입광장을 중심으로 오픈스페이스와 상업공간이 연결된다. 녹지와 연결된 커뮤니티 센터 및 문화시설은 다양한 커뮤니티 활동과 공원 활성화에 기여할 것이다.



[그림 4-22] 단대오거리에서 바라 본 대상지 전경

[그림 4-23] 오픈스페이스와 커뮤니티센터

[그림 24] 대안 A, B의 상업가로변

제4절. 개발 및 운영계획

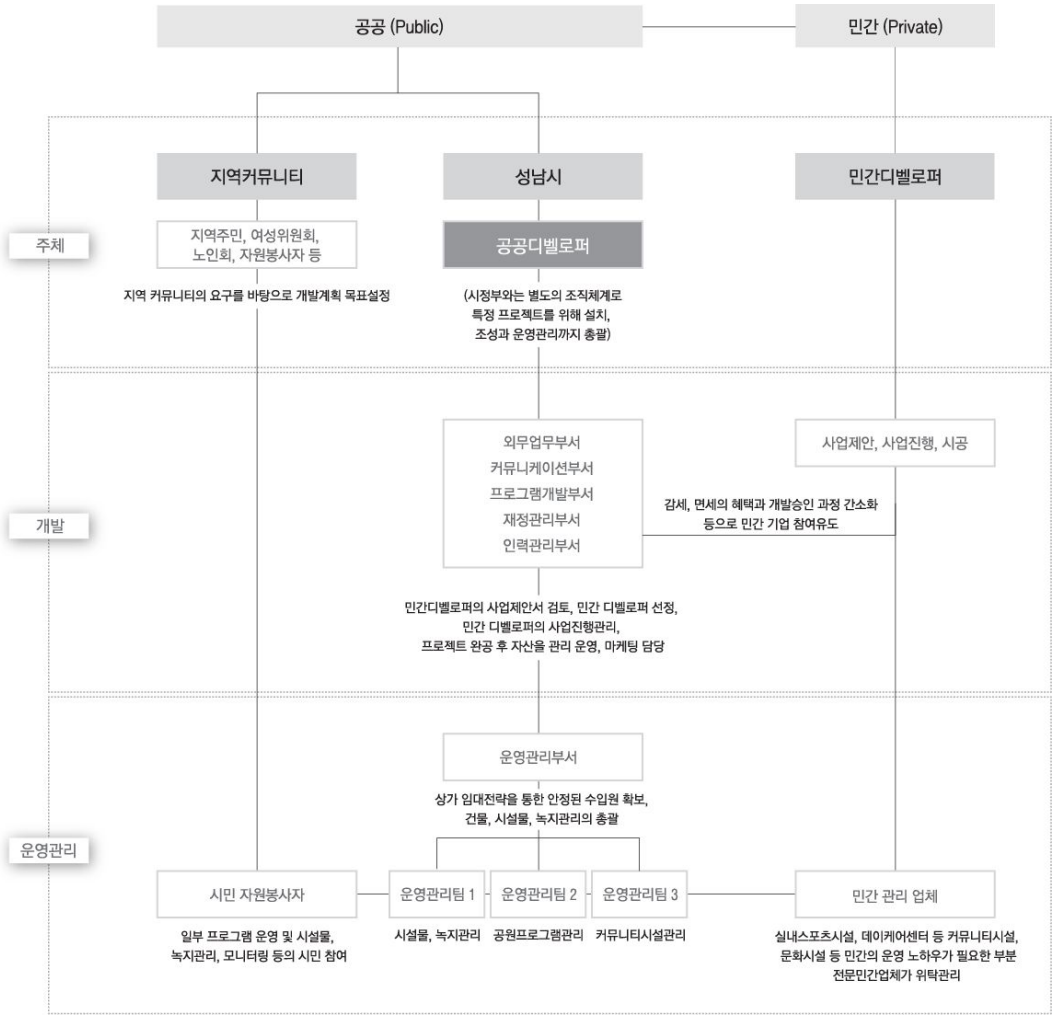
1. 개발 및 운영관리 조직계획

우리나라 도시공원의 대부분은 공공의 재원과 서비스로 조성, 관리 되어지기 때문에 재원이 절대적으로 부족한 상황이다. 이에 민간개발의 도입을 위해 2009년 제정된 「도시공원부지에서의 개발행위 특례제도」는 민간이 일부부지를 수익시설로 개발하고 나머지 부지에 공원을 조성해 공원관리청에 기부채납하는 방식을 법으로 제정하였으나 수익성의 보장 여부와 부동산경기침체 등의 영향으로 조성된 사례는 전무하다.

민간주도적으로 공원이 조성된다 하더라도 민간은 조성부지를 대상으로 사업을 진행하기 위한 목적달성의 필요조건으로 공원을 조성하는 과정에만 참여할 가능성이 높아 지속적이고 장기적인 공원의 유지관리 측면은 고려되지 않았다고 볼 수 있다.

이러한 한계점을 극복하고 지속가능한공원의 운영관리를 위해서 본 연구에서는 기본적으로 공공과 민간의 파트너쉽 형태를 제안한다. 여기서 공공은 공공조직(공공디벨로퍼)과 지역커뮤니티를 의미하며, 민간은 민간디벨로퍼와 금융회사를 지칭한다. 성남시는 시정부와는 별도의 조직체계로 성남1공단개발 및 관리를 위한 공공디벨로퍼를 설치한다. 공공디벨로퍼는 개발과 유지관리 등 공원을 위한 조직으로 공원 개발에 있어 민간 디벨로퍼의 사업제안서 검토, 민간 디벨로퍼 선정, 민간 디벨로퍼의 사업진행관리업무를 수행한다. 그리고 프로젝트 완공 후 자산을 관리 운영하며 마케팅을 담당한다. 공공디벨로퍼는 개발에 있어 감세, 면세의 혜택과 개발승인 과정 간소화 등으로 활발한 민간 기업의 참여를 유도하도록 한다. 또한 개발 이전에 지역커뮤니티의 요구를 바탕으로 개발계획의 목표를 설정하는 것이 중요하다.

운영관리에 있어서도 여전히 공공디벨로퍼는 성남1공단 공원의 주체적 역할을 하며 민간과의 협력적 관계를 유지한다. 공원 내 실내스포츠시설, 데이케어센터 등 커뮤니티시설, 문화시설 등 민간의 운영 노하우와 재원이 필요한 부분은 민간업체에 위탁·관리한다. 또한 일부 프로그램의 운영 및 시설물, 녹지 등의 관리, 공원 모니터링 등은 시민 자원봉사자와 협력하는 조직체계를 유지함으로써 현재 공공이 전임하여 관리하여 생겨나는 재정적문제나 획일적인 공원의 조성, 서비스 질의 문제 등을 극복하고자 한다.



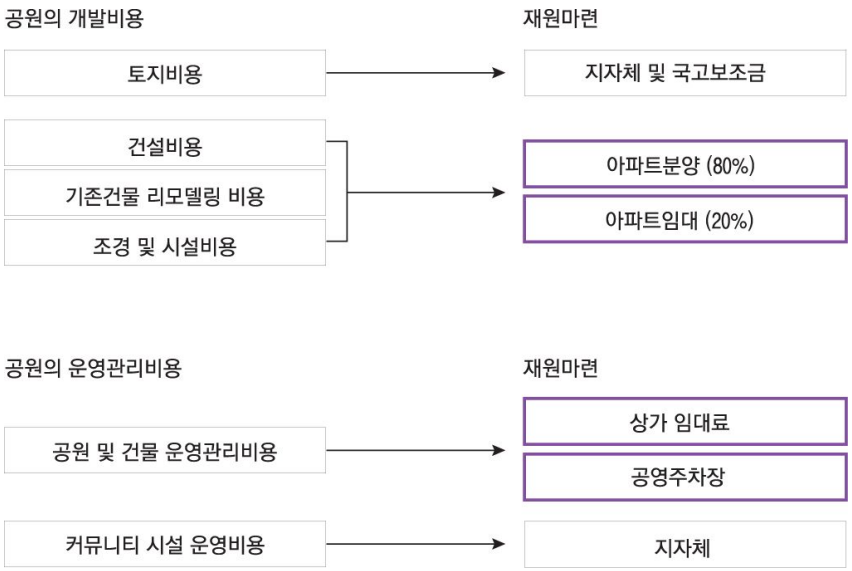
[그림 4-25] 공원개발 및 운영관리 조직계획

2. 재정계획 및 타당성 검토

(1) 재정계획 개념

재정계획에 대한 부분은 본 논문에서 매우 중요한 부분 중 하나로 기존 공원조성 및 운영관리 방식과 차별화되는 지점이며 제시하는 계획의 실현가능성을 보여줄 수 있는 하나의 방법이다. 복합개발 방식으로 이루어지는 공원조성 계획에 있어 비즈니스 플랜은 필수적이다. 공원조성과 운영을 위한 안정적이고 독립적인 재원확보를 위해서 다양한 재원에 대한 세부전략이 필요하다.

여기서 제시하고자 하는 재정계획안은 공공과 민간이 협력하는 방식이다. 토지비용은 공공이 부담하고, 공공디벨로퍼는 민간과의 협력개발을 통해 주거시설 분양으로 건물과 조경의 건설비용을 마련하며, 상업시설은 장기적 임대전략을 통해 공원의 운영관리 비용을 충당하는 개념이다. 이러한 재정계획은 공원이 재정적으로 지속가능할 뿐만 아니라 공원의 다양한 문화를 만들고 민간과 지역민 참여의 창구 역할을 할 수 있을 것이다.



[그림 4-26] 재정계획 개념도

(2) 기본가정 및 산출근거

계획안에 대한 재정계획을 수립하기 위해서 먼저 토지비, 건설비 및 주변 아파트 분양가, 상가 임대가 등에 대한 기준을 마련한다. 대상지 지가는 국토해양부의 개별공시지가(2012년 1월 1일 기준)를 적용하여 산정한다. 건축비용은 국토해양부에서 매년 발표하는 ㎡당 표준건축비(2012년 기준)를 적용하였으며, 공원조성비용은 LH에서 발표한 근린공원조성공사비(2009년 기준)를 기준으로 한다. 기존 세 개동의 건물에 대한 건물리모델링 비용은 건설회사의 상가리모델링자료를 참조 하였다.

아파트 분양을 위해 대상지 주변에서 현재 분양중이거나 최근 분양된 아파트나 주상복합 분양가 및 매매가격을 인근부동산에서 조사하여 적용하였다. 층별 상가 임대가격 또한 대상지 주변의 층별 상가 임대가격을 기준으로 한다. 공원의 유지관리비는 대상지와 같이 집중적으로 관리가 필요한 공원[54]을 기준으로 하여 ㎡당 연간유지 관리비를 적용하여 산정한다. 향후 10년간의 지출과 수익 그리고 순수익을 산출하기 위해 인플레이션을 적용하는데 그 기준은 IMF가 2013년 우리나라의 인플레이션을 예상한 수치인 3%로 설정한다.

[표 4-1] 기본가정 및 산출근거

Items	Rate (KRW)	Reference Data
대상지 지가 (㎡)	2,300,000	개별공시지가(2012.01.01기준)
건축비용 (㎡)	1,500,000	표준건축비 (2012 기준)
공원조성비용 (㎡)	110,445	근린공원조성공사비(2009 기준)
건물리모델링비용 (㎡)	220,000	상가리모델링자료참조 (2012 기준)
주변지역 아파트 분양가 (㎡)	4,100,000	신동아파라디움,중동힐스테이트,단대푸르지오 분양가 참조 (2012.10 기준)
주변지역 상가 임대가(전용15평)_1F	50,000,000 / 2,000,000 (deposit/monthly fee)	신동아파라디움,중동힐스테이트,단대푸르지오, 상업거리 임대가 참조 (2012.10 기준)
주변지역 상가 임대가(전용15평)_2F	40,000,000 / 1,800,000 (deposit/monthly fee)	상동
주변지역 상가 임대가(전용15평)_3F	30,000,000 / 1,600,000 (deposit/monthly fee)	상동
건물유지관리비 (Year)		CAPEX (Capital Expenditure, 자본적 지출): 약 5%
공원유지관리비 (㎡당 운영비_Year)	15,000	집중관리형 공원인 올림픽공원, 북서울 꿈의 숲 공원유지관리비 참조 (2009 기준)
인플레이션	3%	IMF 자료참조

54) 서울시에서는 자체적으로 공원이용자의 특성, 자원의 특성, 관리의 난이도에 따라 유형화하여 자연형, 집중관리형, 특수목적형 공원으로 구분하는 것을 검토하고 있다. 집중관리형 공원은 어린이대공원, 북서울 꿈의 숲과 같은 이용자들이 편익욕구를 충족하고자 문화기능을 겸비한 카페테리아, 놀이시설 등 전문적인 운영관리가 요구되는 공원으로 시설의 고급화 및 전문화 등으로 관리비용이 점차 증가하는 공원을 뜻한다. 공원운영체계 서울시 개선방안(2010)

(3) 타당성 검토_ 대안 A

건설비 및 금융비용 산정

건설비 및 금융비용을 산정하기 위해 대상지에 개발되는 프로그램을 정리하면 크게 주거, 상업, 커뮤니티시설 및 공원녹지 시설로 나뉜다.

[표 4-2] 대안 A의 대상지 프로그램

Program	# of Unit	Unit Size (㎡)	Area Size (㎡)	Floor
Res(Studio,Sale)	40	61		
Res(2Bed,Sale)	150	85		
Res(3Bed,Sale)	60	110		
Retail(Rent)	100	85		
Cultural Facility			2,066	2
Community Facility			1,735	3
Public Space			77,656	

토지비용은 지자체에서 부담한다는 가정하에 공원개발의 조성비용을 산정하기 위해 건설비용, 기존 건물의 리노베이션비용과 조경비용을 합하여 총 공사비를 산정하도록 한다. 새로 지어지는 건물의 건설비용은 주거, 상가, 커뮤니티시설을 포함해 약 516억원의 비용이, 기존건물 3동의 리노베이션비용은 약27억원이 산정되었다. 조경시설은 170억원의 비용이 산정되어 총 공사비는 약 715억원의 비용이 산정되었다.

(단위 : 원)

총 비용	=	건설비용	+	기존건물 리노베이션비용	+	녹지 및 공공공간 조성비용
71,457,860,000		51,633,000,000		2,740,540,000		17,084,320,000

C = C1 + C2 + C3 여기서 C : 총비용
C1 : 토지매입비
C2 : 공원조성비
C3 : 수익시설 부지 개발사업비

[그림 4-27] 대상지 개발의 총비용 산출

[표 4-3] 대상지 개발의 총비용

	Total Development Cost						
토지비용	Land Acq	TBD					
건설비용	Construction	Type	Unit Size (㎡)	Rate	Cost (KRW)	# of Unit	Total Cost (KRW)
		Res(Studio)	61	1,500,000	91,500,000	40	3,660,000,000
		Res(2Bed)	85	1,500,000	127,500,000	150	19,125,000,000
		Res(3Bed)	110	1,500,000	165,000,000	60	9,900,000,000
		Retail	85	1,500,000	127,500,000	100	12,750,000,000
		Cultural Facility	2,066	1,500,000	3,099,000,000	2	6,198,000,000
							51,633,000,000
기존건물 리노베이션비용	Renovation	Building1	1735	220,000	381,700,000	3	1,145,100,000
		Building2	413	220,000	90,860,000	7	636,020,000
		Building3	623	220,000	137,060,000	7	959,420,000
							2,740,540,000
녹지 및 공공공간 조성비용	Site Amenity and Landscape		77,656	220,000			17,084,320,000
총비용	Total development cost						71,457,860,000

향후 10년간 수입 및 지출 산정

공원의 조성과 유지관리 재원계획을 검토하기 위해 향후 10년간의 수입 및 지출을 산정한다. 수익을 산정하기 전에 재정 위험을 줄이기 위해 공실률을 염두해 두는데 본 연구에서는 안정적 운영상태인 공실률 10%일 때와 부동산 경기 악화, 경제침체 등을 고려한 공실률 30%일 때를 각각 산정하도록 한다. 공원 내 수익시설을 통한 주 수익원은 개발초기단계의 아파트 분양수입과 매달 발생하는 상가의 임대료이다. 아파트는 80%를 분양하며, 나머지 20%는 저소득층을 위한 임대주택으로 할당한다. 아파트 분양으로 인한 수입은 약 715억원 정도로 총 공사비와 비슷한 수입이 발생하는데 이는 공원 전체의 개발비용으로 사용한다. 상가에서 매달 발생하는 임대료 수익은 [표4-4]에서 볼 수 있듯이 공실률 10%일 때 연간 약 20억원의 수입과 13억의 지출, 공실률 30% 일 때 연간 약16억원의 수입과 12억원의 지출이 예상된다. 지출은 공원시설과 녹지, 건물 등의 유지관리 및 예비비에 사용함으로써 계획안은 공원 내에서의 재정자립의 가능성을 보여준다.

여기서 수입은 상가 연임대료 + 상가보증금 + 아파트분양 - 공실률
지출은 건물 및 조경시설 유지관리비용 + 예비비 (수입의 5%)
공실률 보통 상황일 때 (10%)와 부동산, 경기침체 등의 시장상황이 나쁠 때 (30%)로 나누어 수입산정함

[그림 4-28] 수익 산출법

[표 4-4] 대안 A의 향후10년간 수입 및 지출 검토 (공실률 10%일 때, 공실률 30%일 때)

공실률 10% 일 때

	Proforma(Year)	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5	Year 6	Year 7	Year 8	Year 9	Year 10
수입	Income										
	Retail Rent	2,241,600,000	2,308,848,000	2,378,113,440	2,449,456,843	2,522,940,548	2,598,628,765	2,676,587,628	2,756,885,257	2,839,591,814	2,924,779,569
	Retail Deposit	4,340,000,000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Res. Sales	71,471,200,000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Less: Vacancies (10%)	-224,160,000	-230,884,800	-237,811,344	-244,945,684	-252,294,055	-259,862,876	-267,658,763	-275,688,526	-283,959,181	-292,477,957
	Effect Gross Income	77,828,640,000	2,077,963,200	2,140,302,096	2,204,511,159	2,270,646,494	2,338,765,888	2,408,928,865	2,481,196,731	2,555,632,633	2,632,301,612
지출	Expenses										
	Operating and Maintenance	1,164,840,000	1,199,785,200	1,235,778,756	1,272,852,119	1,311,037,682	1,350,368,813	1,390,879,877	1,432,606,273	1,475,584,462	1,519,851,995
	Real Estate Taxes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Replacement Reserves (5%)	100,872,000	103,898,160	107,015,105	110,225,558	113,532,325	116,938,294	120,446,443	124,059,837	127,781,632	131,615,081
	Total Operating Expenses	1,265,712,000	1,303,683,360	1,342,793,861	1,383,077,677	1,424,570,007	1,467,307,107	1,511,326,320	1,556,666,110	1,603,366,093	1,651,467,076
수입 (세전)	Free and Clear Cash Flow (NOI)	76,562,928,000	774,279,840	797,508,235	821,433,482	846,076,487	871,458,781	897,602,545	924,530,621	952,266,540	980,834,536

공실률 30% 일 때

	Proforma(Year)	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5	Year 6	Year 7	Year 8	Year 9	Year 10
수입	Income										
	Retail Rent	2,241,600,000	2,308,848,000	2,378,113,440	2,449,456,843	2,522,940,548	2,598,628,765	2,676,587,628	2,756,885,257	2,839,591,814	2,924,779,569
	Retail Deposit	4,340,000,000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Res. Sales	71,471,200,000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Less: Vacancies (30%)	-672,480,000	-692,654,400	-713,434,032	-734,837,053	-756,882,165	-779,588,629	-802,976,288	-827,065,577	-851,877,544	-877,433,871
	Effect Gross Income	77,380,320,000	1,616,193,600	1,664,679,408	1,714,619,790	1,766,058,384	1,819,040,135	1,873,611,340	1,929,819,680	1,987,714,270	2,047,345,698
지출	Expenses										
	Operating and Maintenance	1,164,840,000	1,199,785,200	1,235,778,756	1,272,852,119	1,311,037,682	1,350,368,813	1,390,879,877	1,432,606,273	1,475,584,462	1,519,851,995
	Real Estate Taxes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Replacement Reserves (5%)	78,456,000	80,809,680	83,233,970	85,730,990	88,302,919	90,952,007	93,680,567	96,490,984	99,385,714	102,367,285
	Total Operating Expenses	1,243,296,000	1,280,594,880	1,319,012,726	1,358,583,108	1,399,340,601	1,441,320,819	1,484,560,444	1,529,097,257	1,574,970,175	1,622,219,280
수입 (세전)	Free and Clear Cash Flow (NOI)	76,137,024,000	335,598,720	345,666,682	356,036,682	366,717,783	377,719,316	389,050,895	400,722,422	412,744,095	425,126,418

(4) 타당성 검토_ 대안 B

건설비 및 금융비용 산정

대안 B의 건설비 및 금융비용을 산정하기 위해 대상지에 개발되는 프로그램을 정리하면 크게 주거, 상업, 커뮤니티시설 및 공원녹지 시설이다. 대안 A 보다 상가개발을 25% 줄이고 오픈스페이스를 더 확보하는 방안이다.

[표 4-5] 대안B의 대상지 프로그램

Program	# of Unit	Unit Size (㎡)	Area Size (㎡)	Floor
Res(Studio,Sale)	40	61		
Res(2Bed,Sale)	150	85		
Res(3Bed,Sale)	60	110		
Retail(Rent)	75	85		
Cultural Facility			2,066	2
Community Facility			1,735	3
Public Space			80,251	

대안 A와 마찬가지로 토지비용은 지자체에서 부담한다는 가정하에 공원개발의 조성비용을 산정하기 위해 건설비용, 기존 건물의 리노베이션비용과 조경비용을 합하여 총 공사비를 산정하도록 한다. 새로 지어지는 건물의 건설비용은 주거, 상가, 커뮤니티시설을 포함해 약 484억원의 비용이, 기존건물 3동의 리노베이션비용은 약27억원이 산정되었다. 조경시설은 170억원의 비용이 산정되어 총 공사비는 약 688억원의 비용이 산정되었다.

(단위 : 원)

총 비용	=	건설비용	+	기존건물 리노베이션비용	+	녹지 및 공공공간 조성비용
68,841,260,000		48,445,500,000		2,740,540,000		17,655,220,000

C = C1 + C2 + C3 여기서 C : 총비용
C1 : 토지매입비
C2 : 공원조성비
C3 : 수익시설 부지 개발사업비

[그림 4-29] 대상지 개발의 총비용 산출

[표 4-6] 대상지 개발의 총비용

	Total Development Cost						
토지비용	Land Acq	TBD					
건설비용	Construction	Type	Unit Size (㎡)	Rate	Cost (KRW)	# of Unit	Total Cost (KRW)
		Res(Studio)	61	1,500,000	91,500,000	40	3,660,000,000
		Res(2Bed)	85	1,500,000	127,500,000	150	19,125,000,000
		Res(3Bed)	110	1,500,000	165,000,000	60	9,900,000,000
		Retail	85	1,500,000	127,500,000	75	9,562,500,000
		Cultural Facility	2,066	1,500,000	3,099,000,000	2	6,198,000,000
							48,445,500,000
기존건물 리노베이션비용	Renovation	Building1	1,735	220,000	381,700,000	3	1,145,100,000
		Building2	413	220,000	90,860,000	7	636,020,000
		Building3	623	220,000	137,060,000	7	959,420,000
							2,740,540,000
녹지 및 공공공간 조성비용	Site Amenity and Landscape		80,251	220,000			17,655,220,000
총비용	Total development cost						68,841,260,000

향후 10년간 수입 및 지출 산정

기본적으로 수익의 산출법은 대안 A와 같다. 그러나 개발되는 상가의 수가 적기 때문에 대안 A보다 조성비용이 적게 드는 반면 상가의 임대료 수익도 줄어든다. 아파트 분양으로 인한 수입은 약 715억원 정도로 총 공사비 688억원 보다 높은 수입이 발생하는데 이는 공원 전체의 개발비용으로 사용하며 남는 수익은 관리운영 및 예비비로 사용가능할 것이다. 상가에서 매달 발생하는 임대료 수익은 [표4-7]에서 볼 수 있듯이 공실률 10%일 때 연간 약 15억원의 수입과 13억의 지출, 공실률 30% 일 때 연간 약11억원의 수입과 12억원의 지출이 예상된다. 공실률 30%일 때는 연간 약 7~8천만의 손실을 보이는데 이는 개발비용에서 남는비용, 지자체와 협력, 민간기부 등을 통해 재원을 마련할 수 있다. 지출은 공원시설과 녹지, 건물 등의 유지관리 및 예비비에 사용함으로써 계획안B 또한 공원 내에서 재정자립의 가능성을 보여준다.

[표 4-7] 대안 B의 향후 10년간 수입 및 지출 검토 (공실률 10%일 때, 공실률 30%일 때)

공실률 10% 일 때

	Proforma(Year)	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5	Year 6	Year 7	Year 8	Year 9	Year 10
수입	Income										
	Retail Rent	1,644,000,000	1,693,320,000	1,744,119,600	1,796,443,188	1,850,336,484	1,905,846,578	1,963,021,975	2,021,912,635	2,082,570,014	2,145,047,114
	Retail Deposit	3,100,000,000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Res. Sales	71,471,200,000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Less: Vacancies (10%)	-164,400,000	-169,332,000	-174,411,960	-179,644,319	-185,033,648	-190,584,658	-196,302,198	-202,191,263	-208,257,001	-214,504,711
	Effect Gross Income	76,050,800,000	1,523,988,000	1,569,707,640	1,616,798,869	1,665,302,835	1,715,261,920	1,766,719,778	1,819,721,371	1,874,313,012	1,930,542,403
지출	Expenses										
	Operating and Maintenance	1,164,840,000	1,199,785,200	1,235,778,756	1,272,852,119	1,311,037,682	1,350,368,813	1,390,879,877	1,432,606,273	1,475,584,462	1,519,851,995
	Real Estate Taxes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Replacement Reserves (5%)	73,980,000	76,199,400	78,485,382	80,839,943	83,265,142	85,763,096	88,335,989	90,986,069	93,715,651	96,527,120
	Total Operating Expenses	1,238,820,000	1,275,984,600	1,314,264,138	1,353,692,062	1,394,302,824	1,436,131,909	1,479,215,866	1,523,592,342	1,569,300,112	1,616,379,116
수익 (세전)	Free and Clear Cash Flow (NOI)	74,811,980,000	248,003,400	255,443,502	263,106,807	271,000,011	279,130,012	287,503,912	296,129,029	305,012,900	314,163,287

공실률 30% 일 때

	Proforma(Year)	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5	Year 6	Year 7	Year 8	Year 9	Year 10
수입	Income										
	Retail Rent	1,644,000,000	1,693,320,000	1,744,119,600	1,796,443,188	1,850,336,484	1,905,846,578	1,963,021,975	2,021,912,635	2,082,570,014	2,145,047,114
	Retail Deposit	3,100,000,000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Res. Sales	71,471,200,000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Less: Vacancies (30%)	-493,200,000	-507,996,000	-523,235,880	-538,932,956	-555,100,945	-571,753,973	-588,906,593	-606,573,790	-624,771,004	-643,514,134
	Effect Gross Income	75,722,000,000	1,185,324,000	1,220,883,720	1,257,510,232	1,295,235,539	1,334,092,605	1,374,115,383	1,415,338,844	1,457,799,010	1,501,532,980
지출	Expenses										
	Operating and Maintenance	1,164,840,000	1,199,785,200	1,235,778,756	1,272,852,119	1,311,037,682	1,350,368,813	1,390,879,877	1,432,606,273	1,475,584,462	1,519,851,995
	Real Estate Taxes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Replacement Reserves (5%)	57,540,000	59,266,200	61,044,186	62,875,512	64,761,777	66,704,630	68,705,769	70,766,942	72,889,950	75,076,649
	Total Operating Expenses	1,222,380,000	1,259,051,400	1,296,822,942	1,335,727,630	1,375,799,459	1,417,073,443	1,459,585,646	1,503,373,216	1,548,474,412	1,594,928,644
수익 (세전)	Free and Clear Cash Flow (NOI)	74,499,620,000	-73,727,400	-75,939,222	-78,217,399	-80,563,921	-82,980,838	-85,470,263	-88,034,371	-90,675,402	-93,395,664

(5) 타당성 검토의 종합

재정계획의 개념은 주거시설의 분양으로 초기개발 비용을 충당하며, 상업시설의 임대로 장기적으로 유지관리와 예비비 비용을 마련하는 개념이다. 이러한 재정계획을 모의분석을 통하여 살펴본 바와 같이 대안 A의 개발면적 비율은 전체면적의 약 10%로 전체면적 86,292㎡중 공공공간은 77,656㎡이며, 개발되는 공간은 8,636㎡으로 주거, 상업 등의 수익시설과 문화시설 및 커뮤니티 프로그램을 설정하였다.

그 결과 상가 및 분양시설의 공실률이 10%일 때와 30%일 때 모두 흑자를 보임으로 개발사업이 가능할 것으로 판단된다. 대안 B의 개발면적의 비율은 전체면적의 약 7%로 전체면적 86,292㎡중 공공공간은 80,251㎡이며, 개발되는 공간은 6,041㎡ 으로 A안과 같이 주거, 상업 등의 수익시설과 문화시설 및 커뮤니티 프로그램을 설정하였다. 대안 B에서는 대안 A와 달리 상업시설 개발의 비율을 줄이고 공원녹지 비율을 높여 공공공간의 범위를 넓혔다. 모의 분석 결과 상가 및 분양시설의 공실률이 10%일 때는 흑자를 보이는 반면 공실률이 30%일 때는 연간 약 7천만원에서 8천만원 정도의 손실을 보이는 것으로 분석되었으나 초기의 잉여 수익과 지자체, 민간의 협력으로 가능한 정도라 예상된다.

이러한 재정개념을 가진 공원조성의 실현을 위해서는 대상지와 같이 주거와 상업이 발달한 지역에 유리하며, 이는 곧 주변 부동산의 분양, 임대가격이 높은 수도권이나 지방의 광역시 또는 대도시에서 용이함을 시사한다.

제5장. 결론 및 제언

최근 도시공원은 커뮤니티의 여가와 시각적 자산의 장소라는 전통적인 가치를 뛰어넘어 공공 건강, 지역사회공동체 형성, 일자리 창출, 기후변화 대처 등과 같이 도시민의 삶의 질을 결정하고 도시의 경쟁력을 좌우하는 현대도시의 핵심적인 사회간접자본으로 인식되고 있다. 이와 같이 도심녹지공간의 많은 이점에도 불구하고 도시공원을 양적으로 확충하고 관리해야 하는 지자체는 재원의 한계, 중앙행정기관의 보조금 한계 등의 이유로 조성 및 관리에 있어 적극적으로 대처하지 못한다. 또한 관 주도로 조성관리되어 온 도시공원은 도시민의 여가트렌드나 이용행태의 변화를 반영하지 못하고, 법률상의 양적기준을 확보하는데 치중하여 도시공원의 질적인 문제도 나타났다. 이러한 이유로 도시공원 조성 및 운영관리에 있어 다양한 방식의 민간참여 활성화를 통한 해결방안 모색이 필요한 시점에 있다.

연구의 대상지인 성남 제1공업단지 또한 공원화계획을 가지고 있으나 지자체 재원마련의 어려움과 개발방식에 대한 이슈로 도심속에 몇 년간 빈 땅으로 방치된 상태로 남아있다. 이는 기존의 공원녹지의 조성방식과 같이 전면공원화, 공공재원의 투입이 아닌 새로운 대안이 모색되어져야 함을 의미한다.

본 연구에서는 공원 내 복합수익시설을 활용한 공원의 조성 재원 마련방안 및 관리방법을 제시하였고, 그 타당성을 검토하였다. 계획안은 두 가지의 대안을 제시하였는데 대안 A는 대상지의 10%에 주거, 상업시설의 수익시설을 개발하며 나머지 공간은 공원녹지공간조성, 대안 B는 대상지의 7%에 주거, 상업시설의 수익시설을 개발하며 나머지 공간은 공원녹지공간조성하는 것을 기본계획으로 한다. 재정계획의 개념은 주거시설의 분양으로 초기개발 비용을 충당하며 상업시설은 분양이 아닌 임대전략을 통해 장기적으로 공원의 유지관리비와 예비비의 재원으로 활용하는 개념이다. 재정계획의 모의 분석은 대상지 주변 아파트의 분양가, 주변 상가의 임대가, 국토해양부에서 매년 공고하는 건축비용 등을 기본전제로 한다. 또한 부동산개발에 있어 위험요인 적용을 위해 일반적 공실률 10%와 경기침체시의 공실률 30%일 때를 각 각 적용하여 분석하였다. 계획 및 재정 검토의 모의분석 결과는 다음과 같다. 대안 A는 상가 및 분양시설의 공실률이 10%일 때와

30%일 때 모두 조성과 운영관리 재원에 흑자를 보임으로 개발사업이 가능할 것으로 판단된다. 대안 B는 상가 및 분양시설의 공실률이 10%일 때는 흑자를 보이는 반면 공실률이 30%일 때는 유지관리비용에 있어 연간 약 7천만원에서 8천만원 정도의 손실을 보이는 것으로 나타났는데 이는 개발비용에서 남는 비용, 지자체와 협력, 민간기부 등을 통해 재원을 마련할 수 있다. 이러한 연구 분석결과는 대상지를 개발함에 있어 공공성의 유지와 적정한 개발을 하는데 있어 기본적인 자료가 될 수 있을 것이며, 도시공원 조성의 새로운 방법과 장기적 운영관리의 가능성을 검증해 볼 수 있었다.

본 연구는 공원 내 수익시설 설치를 통한 공원개발 및 운영관리의 재원한계를 극복하고 구체적 부지를 대상으로 새로운 형태의 도시공원을 실증적으로 계획, 검토한 연구라는 점에 의의가 있다. 이와 같은 개발방식은 주변 부동산의 분양, 임대가격이 높은 수도권이나 지방의 광역시 또는 대도시에서 적용이 용이함을 알 수 있으며 다양한 환경과 조건에 놓인 공원녹지는 그 특성을 반영한 조성 및 운영·관리의 해법을 찾아 나가야 함을 시사한다.

또한 잘 조성되어진 공원녹지 공간은 시민들에게 녹색공간의 제공을 넘어서 새로운 공공의 가치를 창출하고 확산하는 공간이자 매개체이기도 하지만 수익을 창출하고 주변에 경제적 파급효과를 확산하고 일자리를 창출하는 등 도시공원의 환경적, 사회적 가치와 함께 경제적 가치를 인식하는 계기가 될 수 있다는 점이다.

본 연구는 민간개발과 결합하여 공원 내 수익시설을 활용한 공원의 조성 및 관리의 방법을 제시하였고, 구체적 대상지를 통한 계획과 시뮬레이션 과정을 거침으로서 그 타당성을 검증하였음은 의의가 있으나 국내에서의 실행을 위한 법·제도의 개선, 구체적인 제도·지침의 제시 등 실무적용을 위한 추가적인 연구가 필요하며, 이는 본 연구의 과제로 남겨두기로 한다.

참고문헌

[단행본]

강동구(2010).「강동구의 지속가능한 발전을 위한 도시환경정책 연구」. 서울: 강동구.

김경민(2010). 「도시개발, 길을 잃다」. 서울 : 시공사.

김인호(2011). "도시공원 운영관리의 새로운 방향,"「한 일 도시공원정책 세미나」. 서울: 한국조경학회, 국토연구원

국토해양부(2011). 「저탄소 녹색성장형 도시공원 조성 및 관리운영 전략 정책연구」. 서울: 국토해양부.

국토해양부(2011). 「도시공원부지에서 개발행위 특례에 관한 지침마련을 위한 연구」. 서울: 국토해양부.

배정한(2004). 「현대조경설계의 이론과 쟁점」. 서울: 도서출판 조경.

배정한(2007). 「조경의 시대, 조경을 넘어」. 서울: 도서출판 조경.

손용훈(2011). "요코하마시 도시공원 정책사례,"「한 일 도시공원정책 세미나」.

심상달(2008). 「공원녹지 민간참여 활성화 방안 연구」. 서울: 한국개발연구원.

성남시(2012). 「2020년 성남시 도시 주거환경정비 기본계획」. 성남: 성남시.

성남산업단지 관리공단(2012). 「성남산업단지 40년사」. 성남: 성남시.

서울시정개발연구원(2010). 「토지이용의 입체복합화에 따른 공원녹지 입체화 전략」. 서울: 서울시정개발연구원.

이양주(2010). 「도시공원의 불균형 문제와 대안」. 수원: 경기개발연구원.

이양주(2010). 「도시공원의 불균형 배치 개선방안 연구」. 수원: 경기개발연구원.

이차남(2008). 「해외공원 재원확보 사례연구」. 서울: 국토해양부.

Cabe Space(2005). *Does Money Grow on Trees?*. London: CABE.

Cabe Space(2006). *Paying for Eight Models for Funding Urban Green Space.* London: CABE.

Cabe Space(2009). *Making the Invisible Visible: The Real Value of Park Assets.* London: CABE.

Collomb, Nicole(2010). "Values of Urban Park," *The International Symposium New Ideas on Urban Parks, Korean Institute of Landscape Architecture*. 서울: 한국조경학회, 국토연구원.

Harnik, Peter(2010). *Urban Green: Innovation Parks for Resurgent Cities*, Washington: Island Press.

Mike Miles, *Real Estate Developement Principles and Process*, 홍선관 (역)(2006). 「부동산 개발의 원칙」. 서울: 이다미디어.

Nagel, Catherine(2010). "Innovation Models for Urban Park Management, Funding Stewardship in the United States," *The International Symposium New Ideas on Urban Parks, Korean Institute of Landscape Architecture*. 서울: 한국조경학회, 국토연구원.

Parc Downs Park Inc(2009). *Corporate Plan Summary 2012-2013.* Toronto: PDP Inc..

Parc Downs Park Inc(2009). *Reports to Parliament on the Access to Information Act and Privacy Act.* Toronto: PDP Inc..

Parc Downs Park Inc(2009). *Corporate Quarterly Financial Results.* Toronto: PDP Inc..

Projects for Public Spaces(2000). *Public Parks, Private Partners: How Partnership are Revitalizing Urban Parks.* New York: PPS.

Rybczynski, Witold(2010). *Makeshift Metropolis*. New York: Scribner.

Regional Plan Association(2004). *Urban Development Alternatives for the Hudson Rail Yard.* New York: Regional Plan Association.

Urban Strategies Inc.(2005). *East Bayfront Precinct Plan.* Toronto: Urban Strategies Inc..

[논문]

김용국(2009). 민-관 파트너쉽 도시공원 조성 및 관리방식 연구, 서울대학교 석사학위 논문, 미간행

김성용(2010). 장기미집행 도시공원에서의 개발행위 특례에 관한 연구, 경원대학교 박사학위 논문, 미간행

김성용, 이창수(2010). “도시공원에서의 개발행위 특례 적용을 위한 사업수지분석 연구 : 수원시 장기미집행 근린공원을 중심으로,”「한국조경학회지」, 38(4): 54-63.

송지영, 김세용(2009). “입체도시공원 개발을 위한 시사점 도출,”「대한건축학회 논문집」, 제25권 제12호(통권254호): 21-30.

이은엽(2008). “도시공원녹지의 다양한 조성기법에 관한 연구 : 민간참여 활성화를 통한 공원녹지 확충방안을 중심으로,”「한국녹지환경디자인학회」,46-47.

이양재(2001). “장기미집행 도시계획시설의 해소대책 연구,”「대한국토·도시계획학회, 건설교통부」

임영록(2007). “민간자본활용을 통한 장기미집행 도시계획시설 해소 방안 연구," 「한국지역개발 학회지」, 19(1).

이정언, 조세환(2011). “민간개발 주도형 도시공원・녹지확보를 위한 공원복합용도지구 모형에 대한 전문가 선호도 분석,”「한국조경학회지」, 39(6): 1-11.

최병두(2007). "도시 인프라 시설을 위한 민자 유치," 「한국지역지리학회지」, 13(6).

홍석호, 김세용(2011). “입체도시계획의 기법적용 및 활성화 방안에 관한 연구 : 일본사례를 중심으로,”「한국도시설계학회」, 530-543.

Lynne B., Sagalyn(2007). "Public/Private Development," *Journal of the American Planning Association*, 73: 1, 7—22.

David E., Dowall(1990). "The Public Real Estate Development Process," *Journal of the American Planning Association*, 56: 4, 504—512.

[기타]

다운스뷰 파크 홈페이지 http://www.downsviewpark.ca

브루클린 브릿지 파크 홈페이지 http://www.brooklynbridgepark.org

성남투데이 http://sntoday.com

성남시청 홈페이지 http://www.seongnam.go.kr

성남환경운동연합 http://cafe.naver.com

성남참여자치시민연대 http://www.snpd.net

시카고시 홈페이지 http://www.cityofchicago.org

공공토지신탁 http://www.tpl.org

분화만 파노라마 파크 http://panorama.town.yakumo.hokkaido.jp

오도리공원 http://www.sapporo-park.or.jp/odori

미타카의 숲 지브리 미술관 http://www.ghibli-museum.jp

벚나무 광장 http://panasonic.co.jp/sakura/message.html

레벤탈 파크 http://www.normanbleventhalpark.org

Abstract

An Urban Park Development and Management Strategy for Industrial Complex 1 in Seongnam City through Public-Private Partnership

Hyun-mee Lee
Dept. of Landscape Architecture
Graduate School of Environmental Studies
Advised by Prof. Kyung-jin, Zoh

Urban parks used to be places simply for recreations, and they used to be seen as just a visual asset to most people. However, urban parks have increased the level of life value by providing workplaces, places for community activities, and places for evacuation due to the natural disaster. Despite various advantages that green belt areas in cities, there have been a number of challenges because of the limitation of resources and funding from the government. In addition, urban parks that are managed by province government agencies have focused too much on quantitative results rather than qualitative results that benefit the citizens who actually use the parks. In order to solve those issues, they need privates to participate in making urban parks actively managed to benefit citizens. The main place for this study is the first industrial complex in Seongnam City which they have not been able to turn the complex into urban parks due to the inadequate resources and funding issues.

The main objective of the study is to learn a few ways that participants from foreign countries have tried, and we will consider adopting their methods in our country. Based on adoption to the methods from foreign countries, we will plan a new model for developing an urban park and its management. We will also evaluate the effectiveness of the methods.

The direction of the plan is to develop a complex with community, commerce, and inhabitation based on the study of location, population, and personalities of the area.

There are two alternatives. Alternative A is that they utilize 10% of the area for inhabitation, and they will develop places for commerce that will generate profits. Also, they will have some room for developing a park that people can rest. Alternative B is to give 7% of the area for inhabitation, and they will develop places for commerce that will generate profits. They will utilize the rest of the area for a park.

For this plan, government will fund for land. They will generate more money for additional development costs by selling places for inhabitation to people. For commercial complex, they will generate funding by rent income from commercial building. The plan for budget is based on parcel prices for apartments and commercial buildings near the industrial complex. Moreover, they applied 10% for the rate of operation house just to be conservative and 30% for the rate of operation house due to a bad economy. Applying these two rates to both alternatives A will be still profitable. Alternative B takes 10% of the operation house rate for commercial buildings. However, if it is 30% for the operation house rate for commercial buildings, they will lose about 70 million won to 80 million won. The results from that analysis can be the essential information for developing the industrial complex.

For the urban area, the greenbelt area or the urban park that has been planned to be developed but never started, they will need to come up with various ways for development. The urban park is not something that will be planned and completed simply. Rather, it is something that will be continuously developed and maintained. In order to increase the value of the park, we also need to focus on maintenance. For high quality service, that will require sufficient funding. The dissertation has the three main points. First, the dissertation suggested new methods or answers to possible problems in developing the urban park and its management. Second, we set the first industrial complex in Sugnam as a place that will be turned into an urban park, and we did numerous analyses for the development of inhabitation and commerce. As a result, the park can generate revenues and they can use them to maintain operation of the park. Lastly, we can reemphasize the importance on economic value along with environmental value.

부록: 주민설문지

설문취지

안녕하세요. 저는 서울대학교 환경대학원 환경조경학과 석사과정 학생입니다.
이번 설문은 '성남시 제1공업단지 도시공원 조성계획' 을 주제로 한 논문연구의 기본 자료로 쓰기 위한 목적으로 실시하고 있습니다. 이 조사 결과는 연구의 참고자료로만 활용될 것입니다. 가능한 한 빠짐없이 응답해 주시면 감사하겠습니다.

성남 구시가지 내 공원녹지 활용에 대한 조사

1. 희망대공원을 이용한다. ( ) 하지않는다. ( ) V표시

2. 희망대공원을 이용한다면 평균 이용횟수는?

① 주 5회 이상 ② 주 2~4회 ③ 월 1~4회 ④ 월 1회 미만

3. 희망대공원을 이용하는 이유는? (복수응답가능)

① 거리가 가까워서(접근성)
② 산책 및 운동을 위해 (건강관리)
③ 다양한 문화시설이 있어서 (전시, 공연 등)
④ 가족이나 친구들과 소풍, 야유회 등의 야외활동을 위해서
⑤ 경치가 좋아서
⑥ 기타( )

4. 휴식의 목적으로 가장 많이 이용하는 공원은?

① 희망대공원 ② 남한산성 ③ 율동공원 ④ 중앙공원 ⑤ 기타( )

5. 산책 및 운동의 목적으로 가장 많이 이용하는 공원은?

① 희망대공원 ② 남한산성 ③ 율동공원 ④ 중앙공원 ⑤ 기타( )

6. 다양한 문화시설 이용과 전시, 공연관람 등의 목적으로 가장 많이 이용하는 공원은?

① 희망대공원 ② 남한산성 ③ 율동공원 ④ 중앙공원 ⑤ 기타( )

7. 가족이나 친구들과 소풍, 야유회 등의 야외활동을 목적으로 가장 많이 이용하는 공원은?

① 희망대공원 ② 남한산성 ③ 율동공원 ④ 중앙공원 ⑤ 기타( )

8. 어린이 놀이터 등 놀이시설 이용을 목적으로 가장 많이 이용하는 공원은?

① 희망대공원 ② 남한산성 ③ 율동공원 ④ 중앙공원 ⑤ 기타( )

9. 희망대공원이 개선되어야 할 점은? (복수응답가능)

① 가파른 계단과 오르막 등의 불편한 접근성
② 다양한 프로그램의 부족 (전시, 공연, 행사 등)
③ 다양한 시설의 부족 (야외무대, 전시장 등)
④ 그늘, 쉼터의 부족
⑤ 오픈 스페이스(넓은 잔디밭)의 부족
⑥ 기타( )

[1 / 2]

성남시 제1공업단지 공원조성 시 필요한 시설 및 프로그램에 대한 조사

1. 1공단 부지에 공원이 조성된다면 연계하여 생기면 좋겠다고 생각되는 공공시설은? (복수응답가능)

① 공연, 전시 등을 위한 문화시설 ② 공용주차장 ③ 보육시설

④ 노인복지시설 ⑤ 기타( )

2. 1공단부지에 공원이 조성된다면 공원 내 필요하다고 생각하는 시설의 유형은? (복수응답가능)

① 어린이 놀이터 등 유희시설

② 체력단련기구, 산책로 등 운동시설

③ 벤치, 파고라 등 휴양시설

④ 도서관, 야외극장, 복지관 등 교양시설

⑤ 카페, 식품점 등 편익시설

⑥ 잔디밭, 그늘, 분수 등 조경시설

⑦ 기타( )

3. 1공단부지에 공원이 조성된다면 공원 내 필요하다고 생각하는 프로그램은? (복수응답가능)

① 생태학습, 자연관찰체험 ② 시민녹화교실, 생태강좌 ③ 글짓기교실, 미술대회

④ 예술품창작체험, 자연물공작 등 ⑤ 계절 및 테마축제 ⑥ 공연, 전시

⑦ 야외장터 ⑧ 기타( )

성남시 제1공업단지 공원조성, 관리에 있어서 시민참여의사

1. 1공단을 시민이 함께 만들어 가는 공원으로서 안전하고 쾌적한 공원을 위해 기회가 주어진다면 자원봉사참여 의사가 있습니까?

① 있다. ② 없다.

2. 자원봉사 참여의사가 있다면 참여하고 싶은 분야는? (복수응답가능)

① 불편사항 조사, 공원시설 점검 등

② 공원전역 청소 및 쓰레기 줍기

③ 화단 및 잔디밭 잡초제거

④ 방문자센터, 키오스크 등의 시설 근무

⑤ 각종 체험 프로그램 진행

⑥ 기타( )

일반사항

1. 귀하의 성별, 연령과 현 거주지 (남, 여) (세) (구 동)

2. 거주하는 주택의 형태

① 단독주택 ② 다세대(빌라) ③ 아파트 ④ 오피스텔 ㅊ 기타 ( )

3. 직업

① 농림축산어업 ② 전문직 ③ 경영직 ④ 사무직 ⑤ 생산기술직

⑥ 판매, 서비스직 ⑦ 공무원 ⑧ 자영업 ⑨ 전업주부 ⑩ 학생

⑪ 무직 ⑫ 기타