


| 보 도 자 료 | | |
|---|--|------------------------------------|
|  CERIK 한국건설산업연구원 <small>Construction&Economy Research Institute of Korea</small> | 배포일자 2021년 8월 17일 / 총 8매 | |
| 담당부서 연구책임자 | 경제금융연구실 이태희 부연구위원 | ☎ 02-3441-0825 / thlee@cerik.re.kr |
| 보도일시 | 8월 18일 조간(온라인은 17일 오후 13시)부터 보도해주시기 바랍니다. | |

넓고 진부한 도시공원… 공원도 재정비가 필요하다

- 조성한 지 20년 이상 된 도시공원, 전국 34%, 서울은 69%에 이르고 있어
- 지금까지 공원을 확충하는 데만 초점을 맞춰온 반면, 질적 개선은 소홀해 왔어
- 대표적인 공공재인 공원, 성능평가체계 구축하고 공공 예산 확충해야
- 공공재정만으로는 한계..., 민간 재원을 적극적으로 활용하려는 방안 마련 필요

□ 삶의 질에 관한 관심이 커지면서 ‘숲세권’, ‘공세권’이라는 용어에서 볼 수 있듯 공원에 대한 관심과 선호가 증가하고 있다. 특히 최근 코로나 위기를 겪으며 답답한 시민들의 휴식처로서 도시공원의 가치가 더욱 주목받고 있으나 최근 노후화 문제가 심각한 상황이다.

□ 이에 한국건설산업연구원(원장 이재영)은 17일 ‘성숙도시 시대, 노후·저이용 도시공원 재정비 방안’ 보고서를 통해 도시공원 노후화 실태를 분석하고, 공공과 민간의 다양한 자원을 활용하여 공원을 재정비하는 방안을 제시했다.

□ 국내 다수의 도시공원에서는 조성된 지 오랜 기간이 지나 노후화 문제가 본격적으로 나타나고 있다. 2018년 공원수 기준으로 조성된 지 20년이 넘는 공원은 34%, 10년이 넘는 공원은 66%에 이르고 있다.

- 도시화가 가장 먼저 시작된 서울시의 경우 1970년대 중반부터 생활권 내 공원이 본격적으로 조성되기 시작해서 조성 후 20년 이상 된 공원이 전체의 69%, 10년 이상은 91%에 이르는 등 공원의 노령화가 특히 많이 진행되었다.

□ 공원은 수목이 차지하는 비중이 높아 ‘오래될수록 좋다’라고 생각하는 경우가 많다. 하지만, 실제로는 노후화 문제로 인해 일상적인 유지·관리를 넘어서는 수준의 대대적인 재정비가 필요하다.

- 먼저, 시간이 지나면서 공원 시설물의 신설, 교체 수요가 발생한다. 특히 어린이 놀이터는 놀이기구 노후화 시 안전 문제가 발생하기에 재정비 수요가 잦다.
- 또한, 과거 공원이 조성될 당시 가용자원이나 설계기술이 부족하여 장소의 잠재적인 가치를 충분히 실현하지 못하는 경우가 많다. 또한, 오랜 시간이 지나면서 진부해지거나 이용자의 달라진 니즈를 충족시키지 못하는 경우도 많다.
- 마지막으로, 조성 당시 수목의 식수와 관련한 세심한 계획이 부족했을 뿐 아니라, 조성 후에도 체계적으로 관리되지 못한 곳이 많다. 이로 인해 위험수(부러질 우려가 높은 나무 등)가 방치된 곳도 상당수 존재한다.

□ 이태희 부연구위원은 “여러 연구에 따르면 공원 이용자 만족도에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 단순한 면적이 아닌 공원의 ‘질’이다. 하지만, 지금까지 우리나라 공원 정책은 공원의 양적 확대에 치중해 온 반면, 기존 공원을 질적으로 개선하는 데는 상당히 소홀하였다”고 지적했다.

□ 대표적인 공공재로 분류되는 공원을 재정비하기 위해서는 공공 예산 투입 확대가 불가피하다. 이를 위해서는 체계적인 공원 성능평가를 바탕으로 공원 개선사업을 확대 시행하고, 연계 가능한 사업을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

- 현재 공원의 성능이나 질에 관한 평가체계가 부재하다. 효율적 자원 배분과 불필요한 특혜 시비 최소화를 위해서는 체계적 평가체계 마련이 선행돼야 한다.
- 또한, 지자체 예산만으로는 한계가 있으므로, 도시재생, 생활SOC 사업 등 연계 가능한 사업을 적극적으로 발굴해서 공원재정비 사업을 추진할 필요가 있다.

□ 저출산·고령화 등으로 공공재정 여력이 감소하고 있는 상황 속에서, 공원재정비 사업에 민간부문 (영리) 재원을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 실제 일본, 미국 등에서는 공원재정비에 민간 재원을 적극적으로 활용하고 있다.

- 저출산·고령화로 인한 가용예산 부족과 기존 공원의 유지·관리에 대한 부담 문

제를 먼저 겪고 있는 일본에서는 2017년 Park-PFI 제도를 도입하여 민간의 재원과 노하우를 공원의 운영·관리·개선에 적극적으로 활용해 오고 있다.

- 재정적 측면 외에도, 시민들의 눈높이가 높아진 현시대에 공공 주도의 ‘천편 일률적’인 공원서비스 공급은 이용자 만족도 측면에서도 부족한 점이 많다. 일본에서는 Park-PFI 제도를 바탕으로 민관합동 공원재정비를 통해 상당한 예산을 절감했을 뿐 아니라 이용자들의 만족도도 향상시킬 수 있었다.

- 민간투자를 활용해서 공원재정비 사업을 추진하기 위해서는 기존의 민간투자 관련 제도로는 충분하지 않다. 따라서, 우리나라도 일본의 Park-PFI와 유사하게 공원시설에 적합한 새로운 사업 수단을 신설하고, 일부 규제를 완화할 필요가 있다.
 - 이에 따라 이 연구에서는 민간투자를 활용한 공원재정비에 적합한 신규 사업 방식(가칭, ‘민간 도시공원 재정비 특례사업’)을 제시하였다.

- 마지막으로 최근 주민참여, ESG 경영 등이 강조되고 있는 시대적 흐름 속에서, 정부(제1섹터)나 민간 영리부문(제2섹터) 외에도, ‘제3 섹터’(민간 비영리부문)의 경제적·정치적 자원도 공원재정비 사업에 유용하게 활용될 수 있다.
 - 영국과 미국 등에서는 지역 주민이 크라우드펀딩 플랫폼과 SNS를 활용해서 사업비를 모금하고, 지자체를 압박하여 추가적인 예산을 지원받아 주도적으로 공원을 재정비해 나가고 있는 사례가 많다.
 - 이 밖에도 주민주도 활동을 지원하는 주민참여예산이나 주민들을 대상으로 하는 공모사업 예산을 활용할 수도 있다.
 - 또한, 최근 ESG 경영이 강조되고 있는 분위기 속에서 기업 CSR 재원을 공원 재정비사업에 활용할 수 있다. 이를 위해서는 공원 내 기업홍보가 가능한 시설 설치를 허용하는 등 기업의 참여 동기를 높여주기 위한 고민이 필요할 것이다.

- 이 부연구위원은 “공원을 개선하자는 것에 반대할 사람은 없겠지만 중요한 것은 재원을 확보하는 일이다”면서, “공공재인 공원을 개선하기 위해서는 기본적으로 공공재원 투입을 확대하는 것이 필요하겠으나, 이와 동시에 민간의 자원을 적극적으로 활용하는 방안도 함께 고민할 필요가 있다”라고 주장했다.

<별첨 1> 노후공원 관련 참고자료

〈그림 1〉 안전을 위협하는 노후된 어린이공원 (좌), 중심부가 썩어 부러질 우려가 큰 위험수 (우)



자료 : (좌) 백제news (2013) "노후 어린이시설 안전관리 이행 촉구" (11월 26일 기사),
(우) 이데일리 (2021) "보행자 덮치는 시한폭탄" vs "도시 허파"...애물단지된 플라타너스" 7월 29일 기사

〈그림 2〉 노후화로 인해 장소적 잠재력을 충분히 발휘하지 못하는 서울 어린이대공원(1973년 조성)



자료 : 저자

〈그림 3〉 최근 조성되어 시민들에게 매력적인 공원 서비스를 제공하고 있는 서울식물원 공원(2019년 조성)



자료 : 저자

〈그림 4〉 양천구 넘은들공원 재정비사업 전후 변화



자료 : 양천구청

〈그림 5〉 중랑구 꽃피울 어린이공원 재정비사업 전후 변화



자료 : 중랑구청

<별첨 2> 민간 영리부문 투자를 활용한 공원 재정비사업 사례 (일본, 한국)

〈그림 6〉 일본 Park-PFI 사업을 통해 시설 조성 + 공원 재정비 사례 (Forest Adventure Yokohama)



자료 : (좌상, 우상) Forest Adventure Yokohama twitter ; (좌하, 우하) trailadventure.jp website.

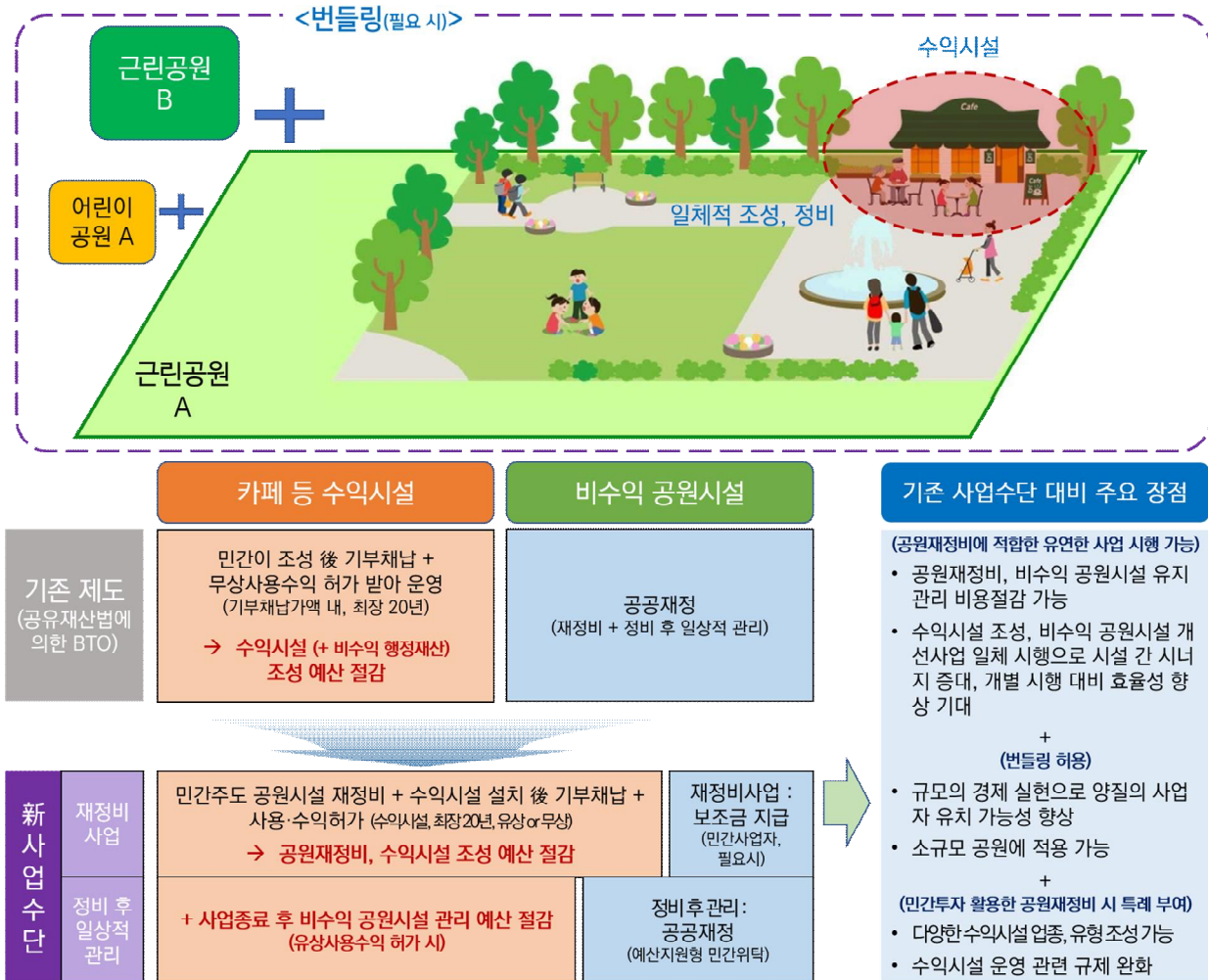
〈그림 7〉 민간투자를 활용해서 추진 중인 부산 금강공원 재정비사업 [케이블카(좌), 유희시설(우)]



자료 : 부산시 보도자료.

<별첨 3> 공원녹지법 내 신규 사업수단 개요 (본 연구 제안)

<그림 8> 「공원녹지법」 내 신규 사업수단 개념도 및 사업수단 간 비교



<별첨 4> 민간 비영리부문 자원을 활용한 공원재정비 사례 (영국, 한국)

〈그림 9〉 크라우드펀딩을 활용해 주민주도로 공원 재정비사업을 추진 중인 영국 Priority Park



자료 : <https://www.crowdfunder.co.uk/priory-park-ware#start>

〈그림 10〉 주민참여예산을 활용해서 재정비사업을 추진한 서울 은평구 갈곡리 어린이공원



자료 : 서울(2019), “갈곡리공원의 ‘기적’… 쓰레기 놀이터에서 주민참여 공간으로”, 1월 24일 기사.