

성숙도시 시대, 노후·저이용 도시공원 재정비 방안

2021. 8

이태희·최석인·박용석

■ 들어가며	4
■ 문헌 고찰	7
■ 관련 정책 및 제도 고찰	16
■ 민간자원을 활용한 노후·저이용 공원개선 사례연구	25
■ 정책 제언	39

- 국내 생활권공원 중 다수는 경제 성장과 신규 주거지 건설이 본격화되는 시기에 조성되었는데, 2018년 기준으로 조성된 지 20년이 넘는 공원이 공원수 기준으로 34%(면적 기준 33%), 10년이 넘는 공원은 66%(면적 기준 56%)에 이르고 있음.
 - 특히 서울시의 경우 조성 후 20년 이상 된 공원의 수가 전체의 69%, 10년 이상은 91%에 이름.
- 공원은 수목이 차지하는 비중이 높아 ‘오래될수록 좋다’라는 인식이 존재하나, 실제로는 조성된 지 오래된 공원은 아래와 같은 노후화 문제로 인한 재정비 수요가 발생하고 있음.
 - 먼저, 일상적인 소규모 유지·관리만으로는 충분하지 않은 공원 시설물의 교체 및 신설 수요가 발생함. 특히 놀이터의 놀이기구는 아동 안전과 밀접한 관련이 있어 요구되는 교체 주기가 짧은 경향이 있음.
 - 또한, 조성 당시 가용자원이나 설계기술이 부족하여 공원의 질이 만족스럽지 못한 경우가 많음. 그리고 시간이 지나면서 시설이 진부해지거나 달라진 이용자의 니즈를 충족시키지 못하는 경우도 많음.
 - 마지막으로, 조성 당시 수목 선정에 대한 세심한 계획이 부족한 경우가 많고, 조성 후 수목 관리가 체계적으로 되지 않은 곳이 대다수임. 이로 인해 공간의 장소적 잠재력을 충분히 살리지 못하고 있을 뿐 아니라, 위험수(부러질 우려가 높은 나무 등)도 상당수 존재하는 등 안전 관련 위험도 있음.
- 과거부터 현재까지 우리나라의 공원 정책은 양적 확대에 치중하는 경향이 있는 반면, 기존 공원의 질적 개선에 대해서는 충분한 관심을 가지지 않고 있음.
 - 현재 대부분의 공원은 일상적인 유지·관리나 소규모 시설 개선사업 위주로만 관리되고 있음. 대규모 재정비수요 발생 시 특별교부금 등의 예산을 활용하여 비정기적·비체계적으로 정비되고 있으며, 그것마저도 드물게 추진되고 있음.
- 공원 재정비사업을 위해서는 공공부문과 민간 영리·비영리 부문의 자원 활용 방안을 종합적으로 고려할 필요가 있음. 여기서는 이를 위한 세부 방안과 기본적인 사업모델을 제시함.
- 먼저, 공공재로 전통적으로 공공부문(제1섹터)이 조성, 관리를 담당해 왔던 공원시설 재정비를 위하여 재정지출을 확대하고, 연계 가능 정책을 적극적으로 활용할 필요가 있음. 또한, 성능 저하 등을 체계적이고 객관적으로 평가할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있음.
 - 연계가 가능한 주요 중앙정부 정책으로는 생활SOC사업과 도시재생사업이 있음.
- 또한, 고령화 등으로 인해 복지 수요가 증가하는 반면 SOC사업 예산은 축소되고 있는 구조적 환경 속에서, 공공재정만 활용해서 공원 재정비를 하기에는 상당한 한계가 있음. 따라서 민간 영리부문(제2섹터)의 자원을 활용할 수 있는 방안을 고민해 볼 필요가 있음.
 - 여기서는 민간투자를 활용한 공원재정비에 적합한 신규 사업방식(가칭 ‘민간 도시공원 재정비 특례사업’)을 제시함.
- 마지막으로, 민간 비영리부문(제3섹터)도 크라우드펀딩이나 주민참여예산 등을 활용하여 재원의 일부를 조달할 수 있음. 또한, ESG가 강화되고 있는 사회 분위기 속에서 기업의 CSR 재원을 활용해서 공원 재정비사업을 추진하는 방안도 고려할 필요가 있음.

I 들어가며

❖ 소득 수준이 향상되고, 건강과 여가문화 등 삶의 질에 관한 관심이 커지면서 도시공원에 대한 수요가 높아지고 있음. 특히 최근 미세먼지 문제와 코로나19 위기를 겪으면서 양질의 공원·녹지 공간의 가치가 더욱 주목받고 있음.

- ‘숲세권’, ‘공세권’이라는 용어에서도 볼 수 있듯이 공원은 대표적인 선호시설임. 소득 수준이 향상되고 삶의 질에 관한 관심이 높아지면서 공원에 관한 관심과 수요는 점차 증대되고 있음.
- 최근에는 미세먼지 문제가 대두되며 미세먼지 저감숲, 바람길 조성 등에 관한 관심과 수요가 높아지고 있으며, 특히 코로나19를 겪으며 공원의 가치가 더욱 조명받고 있음. 최근 발표된 구글 지역사회 이동성 보고서에 따르면 공원을 찾는 수요가 코로나19 발생 이전과 비교해 64% 증가했다고 함.¹⁾

❖ 또한, 공원은 지역경제 활성화, 주민 건강 및 주거환경 개선, 공동체 활성화 등 다양한 분야에 기여하고 있는 중요한 사회기반시설(social infrastructure)임.

- 지역경제 활성화, 물리적 환경개선, 지역주민의 신체적·정신적 건강 증진과 공동체 활동공간 제공 등 경제적·물리적·사회적 측면에서의 도시재생에 기여하고 있음.²⁾ 이 밖에도 공원은 건강, 노인, 환경 등과 관련한 다양한 도시문제 개선에 기여하고 있음.

❖ 하지만, 이렇게 ‘다다익선’으로 여겨지는 공원은 조성 시는 말할 것도 없고, 조성 후 유지·관리에도 상당하고 지속적인 비용이 발생함. 특히, 조성 후 오랜 기간이 지나면 일상적인 소규모 유지·보수만으로는 충분하지 못한 시설 노후화 문제가 발생하는데, 이 문제를 개선하기 위해서는 큰 비용이 소요되는 대대적인 재정비사업이 필요함.

- 시설의 노후화로 인한 각종 안전문제 발생 위험 외에도 시대 변화에 따라 발생하는 새로운 사회적 수요(예 : 레크리에이션 공간 확대, 사회적 약자를 배려한 배리어프리 디자인 적용 등)에 대한 대응에도 한계가 있음. 또한, 공원시설이나 프로그램이 진부해져 이용자의 만족도가 저하되는 문제도 발생함. 따라서, 공원이 가진 잠재적 가치를 온전히 실현하기 위해서는 대대적인 재조성사업이 필요함.

❖ 우리나라에는 급속한 경제발전과 도시화가 진행되는 과정에서 다수의 공원이 조성되었는데, 이로 인해 현재 조성된 지 20년이 넘는 생활권 도시공원의 수가 전체의 약 34%에 이르는 등 노후화 현상이 두드러지게 나타나고 있음.³⁾

1) Google(2021), 「코로나19 지역사회 이동성 보고서」, (access: <https://www.google.com/covid19/mobility/>; 4월 12일 방문)
 2) 임희지(2005), “청계천복원사업의 도심재생 효과”, 서울경제, pp.35~45 ; 김정화·김용국(2019), 「영국의 포용적 도시재생을 위한 공원녹지 정책 사례 연구」, 한국조경학회지 47(5), pp.78~90 ; 김용국, 조상규(2019), 「포용적 근린재생을 위한 공원 정책 개선방안 연구」, 건축공간연구원 ; 서동환(2018), 「공원으로 인한 자생적 도시재생에 관한 연구 : 경의선 숲길 공원을 중심으로」, 연세대학교 석사학위논문.

❖ 하지만, 지금까지 우리나라의 도시공원 정책은 양적 확대에 집중해온 반면, 노후공원 재정비를 포함한 기존 공원의 질적 향상에는 충분한 관심을 가지지 못해 왔음.

- SOC 관련 예산이 전반적으로 축소되는 추세 속에서, 특히 공원은 도로나 철도보다 후순위로 밀리는 경우가 많음. 이 가운데서도 지역 정치인들의 정치적 이익과 양적 확충을 강조하는 제도의 영향으로 인해 정책의 우선순위는 기존 공원 재정비보다는 신규 공원 조성에 있는 경향이 있음.
- 따라서, 재정비사업의 수요에 비해 배정되는 예산이 매우 제한적일 뿐 아니라, 실제 사업화로 이어지는 경우에도 특별교부금 등 비정규적이고 체계적이지 못한 방식을 통해 추진되는 경우가 많음.

❖ 도시화 비율이 90%를 넘어서고 기성시가지 노후화 문제가 대두되고 있는 ‘성숙도시’ 시대에 공원의 양적 확대는 큰 비용이 수반되는 등 여러 한계가 있음. 이러한 상황 속에서, 상대적으로 훨씬 적은 비용이 수반되고 만족도 개선 효과가 큰 노후·저이용 공원의 질적 개선에 더 많은 관심을 가지고 정책적으로 지원할 필요가 있음.

- 연구에 따르면 지역주민의 공원 만족도에 미치는 가장 큰 요인은 공원 서비스의 질적 수준이라고 함.⁴⁾

❖ 또한, 공공재정 여력이 감소하고 있는 상황 속에서 이를 실현하기 위해서는 재정 외에도 민간(영리부문, 비영리부문) 재원을 활용할 수 있는 방안도 함께 검토될 필요가 있음.

- 대표적인 공공재로 분류되는 공원 재정비에 있어, 비배제성을 유지하기 위해서는 불가피하게 공공재정의 역할이 클 수밖에 없을 것임. 하지만, 저출산·고령화·양극화 문제가 심화되고 있는 상황 속에서 복지예산 규모가 증가하고 있고, 특히 지방 도시의 재정 여력이 감소하고 있는 상황에서 공공재정 ‘만’을 활용해 노후·저이용 공원을 개선·관리하는 데는 상당한 한계가 있을 것임.
- 한국과 유사한 저출산·고령화로 인한 가용예산 부족과 기존 공원의 유지·관리에 대한 부담 문제를 먼저 겪고 있는 일본의 경우, 2017년 Park-PFI 제도를 도입하여 민간의 재원과 노하우를 공원의 운영·관리·개선에 활용하려는 시도를 적극적으로 해 오고 있음.

❖ 따라서, 본 연구에서는 공공 및 민간 재원을 활용하여 노후·저이용 공원을 재정비하고, 관리·운영하는 방안을 탐색해 봄.

- 본 연구에서는 공공재원뿐 아니라 영리 및 비영리 부문의 민간재원을 활용하여 노후·저이용 공원을 재정비하는 방안을 탐색해 봄.
- 이중 특히 민간 영리부문의 투자를 활용하는 공원 재정비사업은 당위론적 주장을 넘어 개략적인 사업모델까지 제시해봄.

3) 김용국·김영현·양시웅(2020), 「민·관 협력을 통한 노후 공원 재정비 및 관리·운영방안 연구」, 건축공간연구원, p.30.

4) 김용국(2019), 「포용적 근린재생을 위한 공원 정책 개선방안 연구」, 건축공간연구원.

■ 본 연구에서 사용하는 용어의 의미는 아래와 같음.

- 공원 재정비사업 : 일상적인 유지·관리나 소규모 시설 개선사업 차원을 넘어, 상당한 정도의 공원시설 개선·신설을 포함하는 성능 개선사업. 일각에서는 재조성, 리모델링 등의 용어도 사용되고 있음.
- 노후공원 : 조성된 지 오랜 기간이 지나 공원의 질적 저하가 심대하게 나타나거나 안전 문제로 인해 성능개선이 필요한 공원.
- 저이용 공원 : 조성된 지 오래되지 않더라도 공원의 질적 문제로 인해 장소적 잠재력을 충분히 발휘하고 있지 못하고 있는 공원.
- 민간투자사업 : 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에서 정의하는 민간투자사업 외에도, 영리 목적의 민간재원을 활용하여 공공시설 및 서비스를 개선하는 사업 전반을 의미함.

■ 본 연구 수행을 위하여 총 15명의 정책 담당자를 인터뷰⁵⁾ 하였음.

- 주요 도시의 노후·저이용 공원 재정비 관련 공공정책 현황을 파악하기 위해 국토교통부 녹색도시과와 7대 특·광역시⁶⁾의 공원녹지 기본계획 담당자 총 8명을 인터뷰함.
- 재정비사업의 추진 과정과 사업효과 등에 관한 현황을 파악하기 위해 광역지자체 단위에서 재정비사업의 예산배정과 사업추진을 담당하고 있는 공무원 3명과, 기초지자체 단위에서 사업 집행을 담당하고 있거나 담당했던 공무원 4명을 인터뷰함.

5) 코로나19로 인하여 전화로 인터뷰를 진행함.

6) 서울특별시, 6대 광역시.

II 문헌 고찰

1. 노후·저이용 공원 현황 및 재정비 필요성

- 국내 생활권공원 중 다수는 경제 성장과 신규 주거지 건설이 본격화되는 과정에서 함께 조성되었는데, 2018년 기준 조성된 지 20년이 넘는 공원이 공원수 기준으로 34% (면적 기준 33%), 10년이 넘는 공원은 66%(면적 기준 56%)에 이르고 있음(<표 1> 참조).
 - 특히 서울시의 경우 조성 후 20년 이상 된 공원의 수가 전체의 69%, 10년 이상은 91%에 이룸.⁷⁾
- 공원은 생명체이자 시간이 지날수록 가치가 더해가는 특성이 있는 수목(樹木)이 차지하는 비중이 높아 주택 같은 건축물과는 노후화 양상이 다름. 그럼에도 불구하고 조성 후 상당한 시간이 경과되면 아래와 같은 노후화로 인한 재정비 수요가 발생함.
 - 먼저, 공원 내 시설물(벤치, 퍼거러, 놀이터 놀이기구, 화장실, 보행로 등)이 일상적인 소규모 유지·관리만으로는 충분하지 않은 교체 및 신설 수요가 발생함. 이 중 특히 놀이터의 놀이기구는 아동 안전과 밀접한 관련이 있어 요구되는 교체 주기가 짧은 경향이 있음.
 - 또한, 조성 당시 가용자원이나 설계기술이 부족하여 공원의 질이 만족스럽지 못한 경우가 많음. 또한, 시간이 지나면서 시설이 진부해 지거나 달라진 이용자의 니즈를 충족시키지 못하는 경우도 많음. 이로 인해 이용자의 만족도가 공원의 잠재적 가치에 미치지 못하는 경우가 많음.
 - 마지막으로, 조성 당시 수목 선정에 대한 세심한 계획이 부족한 경우가 많고, 조성 후에도 수목 관리가 체계적으로 되지 않은 곳이 대다수임.⁸⁾ 이로 인해 녹지공간의 장소적 잠재력을 충분히 살리지 못하고 있을 뿐 아니라 위험수(부러질 우려가 높은 나무 등)도 상당수 존재하는 등 안전에 대한 우려도 있어 전반적인 수목 관리가 필요함.
- 과거부터 현재까지 우리나라의 공원 정책은 양적 확대에 치중하는 경향이 있는 반면, 기존 공원의 질적 개선에 대해서는 충분한 관심을 가지지 않고 있음.⁹⁾
 - 법적으로 1인당 녹지면적에 관한 규정만 존재할 뿐, 공원의 질적 수준과 관련된 지표가 부재함.¹⁰⁾ 또한, 지역 정치인들도 상대적으로 ‘성과가 덜 돋보이는’ 공원의 질적 개선보다는 ‘성과가 더 잘 돋보이는’ 양적 확대에 치중해 왔음.

7) 김용국·조상규(2019), 「포용적 근린재생을 위한 공원 정책 개선방안 연구」, 건축공간연구원, p.31.

8) 김원주 외(2017), 「서울시 근린공원의 수목관리 개선방안」, 서울연구원.

9) 김용국·조상규(2019), 「포용적 근린재생을 위한 공원 정책 개선방안 연구」, 건축공간연구원.

10) 이상민·김용국·이여경(2018), 「녹색도시 정책여건 변화에 대응한 공원녹지 지표 개발방안 연구」, 건축공간연구원.

- 이러한 상황 속에서, 도시공원 곳곳에서 노후화 현상이 나타나고 있음. 전술했듯 이는 안전과 관련된 문제를 초래할 수 있을 뿐 아니라, 무엇보다도 공원의 장소적 잠재력을 충분히 발휘하지 못하는 비효율을 초래하고 있음.

〈표 1〉 경과 연도별 생활권공원 개소 및 면적 현황 (2018년 기준)

구분		5년 이내	5~10년	10~20년	20~30년	30년 이상	총계
공원수 기준 (단위 : 개)	근린공원	1,131 (20%)	937 (17%)	1,712 (31%)	1,106 (20%)	663 (12%)	5,549 (100%)
	어린이공원	1,986 (18%)	1,132 (10%)	3,317 (30%)	2,858 (26%)	1,831 (16%)	11,124 (100%)
	소공원	1,071 (29%)	811 (22%)	1,411 (38%)	338 (9%)	103 (3%)	3,734 (100%)
	계	4,188 (21%)	2,880 (14%)	6,440 (32%)	4,302 (21%)	2,597 (13%)	20,407 (100%)
공원면적 기준 (단위 : m ²)	근린공원	172,546,686 (25%)	137,998,634 (20%)	157,236,560 (22%)	119,507,118 (17%)	113,099,479 (16%)	700,388,477 (100%)
	어린이공원	4,442,428 (17%)	3,053,388 (12%)	8,067,199 (31%)	6,948,915 (27%)	3,636,560 (14%)	26,148,490 (100%)
	소공원	1,899,533 (30%)	1,568,476 (25%)	1,930,641 (30%)	664,741 (10%)	275,738 (4%)	6,339,129 (100%)
	계	178,888,647 (24%)	142,620,498 (19%)	167,234,400 (23%)	127,120,774 (17%)	117,011,777 (16%)	732,876,096 (100%)

자료 : 김용국·조상규(2019), 「포용적 근린재생을 위한 공원 정책 개선방안 연구」, 건축공간연구원 p.30.

〈그림 1〉 안전을 위협하는 어린이공원 내 노후시설 (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.

- 공원의 질적 개선에 관한 관심이 부족한 가운데서도 일부 지자체에서는 주민들의 요구나 안전 등의 이유로 노후공원을 전면적으로 재정비하는 사업을 추진해왔음. 기초지자체의 사업 담당자 인터뷰에 따르면 실제로 주민들의 만족도가 상당히 개선되었다고 함.

〈그림 4〉 양천구 넘은들공원 재정비사업 전후 변화



자료 : 양천구청.

〈그림 5〉 중랑구 꽃피울 어린이공원 재정비사업 전후 변화



자료 : 중랑구청.

❖ 공원 서비스에 대한 이용자 만족도에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 단순한 ‘면적’이 아니라 ‘질’이라는 점¹¹⁾, 그리고 성숙도시 시대에 접어든 우리나라 환경에서 공원의 양적 확대는 공간적·경제적 측면에서 한계가 있다는 점에서 정책 전환이 요구되고 있음.

- 유사한 이유로 일본, 영국 등 해외 선진국에서도 공원의 질적 개선에 정책의 초점을 맞춰왔음.¹²⁾

11) 김용국·조상규(2019), 「포용적 근린재생을 위한 공원 정책 개선방안 연구」, 건축공간연구원.

12) 상계서.

2. 선행연구 및 관련 문헌 고찰

■ 국내에서는 아직 노후·저이용 공원 재정비에 관한 논의가 활발하지 않음. 관련 선행연구도 정수진(2020)¹³⁾, 김용국·김영현·양시웅(2020)¹⁴⁾ 등 매우 제한적으로 존재함.

- 정수진(2020)의 연구는 지자체 단위에서의 노후공원 현황 및 재정비의 필요성과 더불어, 노후공원 진단 방법과 관련해서 중요한 시사점을 주고 있음. 하지만, '노후' 기준을 일률적으로 20년으로 규정하고 있는 점¹⁵⁾, 재원조달 및 사업 실행에 대한 고민이 부족한 점에서 한계가 있음.
- 김용국·김영현·양시웅(2020)의 연구는 전국 단위에서의 노후공원의 현황, 재정비사업이 필요한 노후공원을 판단하기 위한 성능평가 방법 등과 더불어, 무엇보다도 민간 영리부문의 재원을 활용한 재정비의 필요성과 이를 위한 제도개선 사항을 깊이 있게 제시했다는 점에서 중요한 의미가 있음. 하지만, 구체적인 사업모델에 대한 고찰이 충분하지 못한 한계가 있음.

■ 공원의 특성을 고려할 시 재정비가 필요한 노후공원은 단순히 조성연도보다는 노후화로 인한 성능 저하 정도로 판단하는 것이 적절할 것으로 판단됨. 또한, 재정비사업이 필요한 공원을 '노후공원'으로 한정 지을 필요는 없음. 공원시설의 질이 낮아 장소적 잠재력을 충분히 발휘하고 있지 못하는 공원도 대상에 포함시킬 필요가 있음.

- 공원시설의 성능 저하는 조성연도 외에도 관리 정도와 이용자의 수 등 다양한 요인에 의해 영향을 받음.
- 또한, 공원시설의 노후화는 재정비사업의 충분조건일 뿐 필요조건이 될 수는 없음. 즉, 조성된 지 오래되어 성능 저하가 나타나는 공원 외에도 이용자의 만족도가 낮거나 공원을 통해 기대한 효과가 충분히 나타나지 않는 등 장소적 잠재력을 충분히 발휘하고 있지 못한 공원도 포함되어야 할 것임.

■ 노후·저이용 공원 재정비의 당위성을 넘어 사업이 실현되기 위해서는 재원조달 방안에 대한 고민이 필요함. 먼저, 재원 출처는 크게 세 부문으로 구분해서 살펴볼 필요가 있음.

- 재원의 출처를 공공부문(제1섹터), 민간 영리부문(제2섹터), 민간 비영리부문(제3섹터)의 3개 부문으로 나눠서 살펴볼 수 있음.¹⁶⁾ 즉, 정부나 기타 공공부문(공사 등)의 재정, 민간 영리기업의 투자, '사회적 경제'(기업 CSR 포함)나 시민사회의 모금 등을 통해 재정비 사업 추진이 가능함.

13) 정수진(2020), 「수원시 노후도시공원 재생방안 연구」, 수원시정연구원.

14) 김용국·김영현·양시웅(2020), 「민·관 협력을 통한 노후 공원 재정비 및 관리·운영방안 연구」, 건축공간연구원.

15) 공원 재정비 담당공무원 인터뷰 결과, 공원 노후도는 단순히 '시간'으로만 판별할 수는 없다고 함. 이용자가 많은 공원의 경우 20년보다 훨씬 짧은 시간 안에도 시설 노후 문제가 심각할 수 있음. 또한 지자체별로 일상적 관리 수준에 따라라도 시설 노후화 및 수목 관리 정도에 차이가 커 단순히 기간으로만 판별하기 힘들다고 함. 마지막으로, 공원의 유형에 따라라도 노후를 판단하는 데 차이가 있다고 함(예 : 어린이공원의 경우 10년 정도 지나면 시설 안전 및 놀이기구의 '유행'으로 인해 대대적인 재정비수요가 발생하나, 반면 근린공원의 경우 일부 시설을 제외하고는 전면적 정비 주기 수요가 상대적으로 긴 경향이 있음).

16) 이와 관련된 보다 자세한 논의는 '이태희(2018), 「도시재생 뉴딜을 통한 일자리 창출방안」, 수원시정연구원, pp.21~25' 참조.

- 여기서 유의할 점은 공공사업, 민간 수익사업 등으로 구분해서 파악하기보다는 2개 이상의 부문이 혼합(공동출자, 투자, 융자, 기타 지원 등)하여 사업을 추진할 수도 있다는 것임.

■ 대표적인 공공재로 분류되는 공공 공원은 전통적으로 조성부터 관리·운영까지 모두 공공부문에서 담당해 왔음.

- 기본적으로 비경합성, 비배제성의 특성을 가져 공공재로 분류되는 공공 공원은 조성부터 관리까지 전통적으로 공공부문에서 담당해 왔음.¹⁷⁾
- 국내에서도 소수 민간소유 도시공원¹⁸⁾을 제외하고는 대부분 공공이 조성하여 관리하고 있음.

■ 하지만, 1980년대 이후 전 세계적으로 공공서비스 공급에서 민간부문의 참여가 점차 확대되고 있는 흐름 속에서, 공원의 유지·관리, 심지어 조성에 있어서도 민간부문의 역할이 확대되고 있는 추세임.

- 2차 세계대전 이후 소위 ‘복지국가’(welfare state) 시절 공공서비스의 공급과 관리는 주로 정부가 전담했으며, 소요되는 비용 또한 대부분 정부가 부담했음. 하지만, 1970년대 스태그플레이션을 겪으며 공공부문의 비효율성에 대한 비판이 커졌으며, 이후 비용 절감과 서비스 질 향상 등을 위해서 공공서비스 공급에 있어 공공부문 역할이 축소되고 민간부문의 역할이 확대되어 왔음.¹⁹⁾
- 또한, 민주주의가 성숙하며 시민사회의 역량과 권한이 강화되고, 공공정책 과정에 시(주)민참여의 중요성이 강조되는 추세 속에서 공원의 유지와 관리에서도 민간 비영리부문의 역할이 확대되고 있음.

■ 보다 구체적으로, 현시점에서 특히 두 가지 측면에서 공원의 조성·운영·관리에 민간부문의 참여 확대가 요구되고 있는데, 그 중 첫 번째로 경제적 측면을 꼽을 수 있음.

- 일본이나 미국 등 대다수 선진국에서는 교육, 복지비용 증가를 포함한 다양한 방면에서 정부의 재정 지출에 대한 압박이 커지고 있는 가운데 공원의 유지·관리에 배분할 수 있는 가용예산이 축소되고 있음.²⁰⁾ 미국의 경우 재정 여력이 부족하여 제대로 관리되지 못하고 방치되어 있는 공공 공원도 존재한다고 함.²¹⁾
- 이러한 환경 속에서 큰 비용이 필요한 신규 공원 조성은 물론이고, 기존 공원의 충분한 유지·관리를 위해서도 민간부문, 특히 영리부문(제2섹터)의 참여와 투자가 절실하게 필요한 상황임.

17) 물론, 일부 배제, 경합적 성격을 띠는 때도 있어 순수한 공공재라고 볼 수는 없으나, 대체로 비경합, 비배제성을 띠므로 일반적으로 공원은 대표적인 공공재로 분류됨.

18) 2016년 7월 말 기준 전국에 총 9개 존재 [김승기(2017), 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고」, 국회 국토교통위원회 검토보고서, 입법조사처].

19) Bevir, M.(2012), 「Governance : A very short introduction」. OUP Oxford.

20) 国土交通省(2018), 「都市公園の質の向上に向けたPark-PFI活用ガイドライン」.

21) Gilroy et al.(2013), 「Parks 2.0 : Operating State Parks Through Public-Private Partnerships」, Reason Foundation.

- 한국의 경우도 마찬가지로 고령화와 양극화로 인해 복지예산 소요가 급격하게 증가하는 반면 저출산으로 인한 경제활동인구와 세수 감소가 예견되는 현시점에서, 개선이 필요한 많은 노후공원을 지금과 같이 재정'만'을 활용해 개선하고 관리하는 데는 상당한 한계가 있음.
- 특히 2020년 7월부터 장기미집행 도시계획시설 공원의 실효가 시작되어, 그렇지 않아도 재정지출 우선순위에서 후순위로 밀려있는 공원 관련 예산 중 상당수가 장기미집행 도시공원시설의 토지매입 및 공원 조성에 우선적으로 배정되고 있어²²⁾ 재정비 관련 예산은 충분히 배정되기 힘든 상황임.

❖ 두 번째로, 창의적이고 소비자의 니즈에 맞는 공원을 조성·운영하기 위해서는 해당 분야에 전문성이 있는 민간의 참여가 필요함.

- 공공선택이론에서는 공공부문 주도의 공공서비스 공급은 서비스 소비자인 시민들의 니즈를 충분히 만족시키기 힘들다고 바라보고 있음. 따라서 공공서비스 공급에 시장원리를 적용하고, 서비스의 소비자인 시민들의 참여를 통해 더욱 효율적인 서비스를 공급과 서비스 질의 개선이 가능하다고 주장함.²³⁾
- 국내의 1980~90년대 관 주도로 조성되었던 공원 중 다수는千篇일률적 디자인과 시설, 운영프로그램 부재 등의 문제를 겪고 있음.²⁴⁾ 일본에서도 공공부문이 주도하는 전통적 방식으로 조성되는 공원 중 다수는 특성 없이 유사하게 조성되고 획일적인 서비스를 제공하고 있다는 비판이 제기되고 있음.²⁵⁾
- 따라서, 보다 창의적이고 효율적으로 공원을 조성하고 운영하기 위해서는 해당 분야에 전문성이 있는 민간부문(영리부문, 비영리부문)을 적극적으로 참여시킬 필요가 있음.
- 특히 수요자 니즈에 맞는 공공서비스를 공급하기 위해서는 서비스 소비자인 시민들의 참여 기회를 확대하고, 그들의 요구에 더욱 귀를 기울일 필요가 있음. 동시에 시민들도 적극적으로 의견을 개진하고, 필요한 사항을 요구하는 등 정책 과정에 참여할 필요가 있음.

❖ 노후·저이용 공원 재정비와 관련한 선행연구는 매우 제한적이나, 공원의 조성과 운영에 있어 민간 영리부문의 투자를 통한 비용 조달이나 예산 절감 방안에 관한 연구는 장기미집행 도시계획시설(공원) 대응 방안 연구를 포함해서 일부 존재함.

- 2000년대 후반부터 장기미집행 도시계획시설(공원)의 대응 방안을 고민하면서 공원의 조성과 운영에 민간부문, 특히 영리부문을 참여시키는 방안에 관한 연구가 다수 진행되었음.
- 그 결과 민간공원 특례사업을 실시해 미집행 도시계획시설에 공원을 조성하거나, 사용수익 허가나 민간위탁을 통해 공원 내 수익시설을 적극적으로 활용하여 관리비용을 줄이는데 상당한 기여를 해 왔음.

22) 서울특별시 및 6대 광역시 담당 공무원 전화 인터뷰.

23) Dowding, K. 1996. 「Public choice and local governance. In Rethinking Local Democracy」. eds. King, D. and Stoker, G., 「Rethinking local democracy」 pp.50~66. Houndmills : Palgrave Macmillan.

24) 김용국·김영현·양시웅(2020), 「민·관 협력을 통한 노후 공원 재정비 및 관리·운영방안 연구」, 건축공간연구원.

25) 国土交通省(2020), 「公募設置管理制度 (Park-PFI)について」.

■ **현행 민간공원 특례사업²⁶⁾ 방식은 민간재원을 활용하여 공원을 신규로 조성하기에 적절하게 설계되어 있으나, 노후·저이용 공원 재정비사업에 활용하기에는 미흡한 상황임. 사용수익 허가나 민간위탁 방식을 통해 창출되는 수익 역시 관리·운영 비용 절감에는 도움이 되나, 상당한 비용이 소요되는 재정비사업비를 부담하기에는 충분하지 않음.**

- 현행 민간공원 특례사업은 매우 큰 비용이 수반되는 토지 매입비용을 조달하기에 적절하게 설계되어 있음. 하지만, 이에 대한 반대급부로 공원면적의 30% 이하를 민간사업자가 비공원 시설을 조성할 수 있게 함에 따라 공원면적이 축소되는 단점이 존재함. 또한, 현행 법률에서는 도시공원 전체 면적이 5만 m^2 이상인 공원을 대상으로만 이 사업방식을 적용할 수 있음.
- 따라서, 신규 토지매입을 할 필요가 없는 기성시까지 노후·저이용 공원시설 재정비사업에 민간공원 특례사업 방식을 활용하기에는 공원면적 축소에 따른 부정적 사회적 여론이나 면적 조건 등을 고려했을 시 미흡한 측면이 있음. 따라서, 공원 재정비사업에 민간자본 활용하기 위해서는 새로운 사업방식을 고민할 필요가 있음.
- 단, 시 외곽의 미개발지와 접하거나 미조성 공원면적이 포함된 대규모 노후·저이용 공원의 경우, 먼저 비공원 시설을 설치할 부지가 포함되도록 공원구역을 조정한 후 기존 공원을 재정비하고 나머지 면적에 부대사업을 하는 방식의 사업추진은 가능할 것임. 하지만, 이 방식을 적용할 수 있는 기성시까지 내에 위치한 도시공원은 상당히 제한적일 것으로 판단됨.

■ **손동필·김용국·제지현(2016)²⁷⁾의 연구는 공원의 본질적 기능을 심하게 훼손하지 않는 범위 내에서 설치 가능한 수익시설 종류와 관련해서 중요한 시사점을 제공해 주고 있음.**

- 이 연구에서는 5만 m^2 이상 면적에서 적용 가능한 도시공원 특례사업과는 달리 1만~5만 m^2 중·소규모 면적에서 민간 재원을 활용한 공원 조성 방안을 모색했음.
- 다양한 사례검토를 통해 이 연구에서는 유치원 어린이집, 숲체험원, 음식점, 주차장, 휴게음식점, 골프연습장, 허브식물원, 리조트, 자연체험장 등을 포함한 다양한 수익시설 종류를 제시해 주고 있음.

■ **김용국·김영현·양시웅(2020, pp.100~102)²⁸⁾ 연구에서는 공원개선사업을 위한 민간투자 확보를 위하여 필요한 공원 내 수익시설 설치와 관련한 규제개선 사항을 제시해 주고 있음. 5장에서 자세히 살펴보겠지만, 민간투자 유치를 위해서는 아래의 공원시설 설치 및 운영과 관련된 규제 완화는 반드시 필요하다고 할 수 있음.**

- (공원시설 설치 면적규제 완화) 「도시공원 및 녹지등에 관한 법률 시행규칙」 11조2항에는 일부 공원시설을 설치할 수 있는 최소 공원면적이 제시되어 있음. 이 연구에서는 이 중 휴게음식점과 일반음

26) 민간공원추진자가 전체 공원시설 부지의 30% 이하에 부대사업(일반적으로 주택건설사업)을 실시하여 사업비를 조달하는 모델.

27) 손동필·김용국·제지현(2016), 「민영공원제도 신설에 따른 수익적 시설 기준 마련 연구」, 건축공간연구원.

28) 김용국·김영현·양시웅(2020), 「민·관 협력을 통한 노후 공원 재정비 및 관리·운영방안 연구」, 건축공간연구원.

식점의 면적규제 완화(현재 10만 m^2 이상 근린공원에서 설치 가능)가 필요함.

- (공원시설 출입구 위치 규제 완화) 동 시행규칙 11조4항에서는 “도시공원에 설치하는 매점·휴게음식점·일반음식점 또는 약국의 경우 … 출입구가 해당도시공원의 바깥 주변과 접하여서는 아니된다”고 규정하고 있음. 하지만, 수익시설의 이용 편의를 높이기 위해서는 해당 규제 완화가 필요함.
- (부지면적률 규제 완화) 동 시행규칙 별표4에서는 근린공원의 공원시설 부지면적률을 40%로 제한하고 있음. 수익시설 설치를 위해서는 이를 50%까지 완화해야 함.
- (민간 보육시설 설치 허용) 동 시행규칙 별표1에서 규정한 공원 내 설치 가능한 보육 시설은 국공립 어린이집, 국공립 유치원, 혁신도시와 산업단지에 설치하는 직장 어린이집에 한정되어 있음. 공원과 연계한 수익시설의 일환으로 민간어린이집 설치 또한 허가할 필요가 있음.
- (점용허가 규제 완화) 현재 「도시공원 및 녹지등에 관한 법률 시행령」 22조, 23조, 별표1에는 광고탑이나 간판 등은 구체적 허가 기준이 부재한 상황임. 민간자원을 공원개선사업에 활용하기 위해서는 광고나 간판 등에서 나오는 수익을 해당 사업에 활용할 수 있도록 할 필요가 있음.
- (옥외영업 허용) 「도시공원 및 녹지등에 관한 법률」 49조2항에서는 지자체 조례로 정하는 도시공원에서는 행상 또는 노점에 의한 상행위를 금지하고 있음. 이를 공원 관리 및 시민들의 공원 이용에 현저한 장애를 끼치지 않는 범위 내에서 공원 재정비사업과 관련해서 허가받은 민간사업자에게 해당 행위를 허용할 필요가 있음.

Ⅲ 관련 정책 및 제도 고찰

1. 노후·저이용 공원 재정비 관련 공공정책

- 국토교통부와 광역·기초자치단체의 공원정책 담당자 인터뷰 결과, 현재 노후·저이용 공원 개선을 체계적으로 지원하는 프로그램이나 사업은 부재한 상황이었음. 지방자치단체에서는 노후·저이용 공원의 개선 수요가 다수 존재하나 정책 우선순위에서 후순위로 밀리는 경우가 많았음.

 - 기본적으로 공원은 지방자치단체 사무로 분류되기에 국토교통부에서 공원의 조성이나 유지·관리 비용을 보조해 주는 별도의 프로그램은 부재한 상황임. 법률상으로는 공원의 신규 지정에 대해서는 지원할 수 있는 근거 조항이 있으나(실제로 운영되지는 않음), 기존 공원의 질적 개선이나 관리에 지원해 줄 수 있는 법률적 근거는 부재한 상황임.
 - 지방자치단체에서는 복지재원 지출 확대에 의해 공원예산을 확보하기가 점차 어려워지고 있는 상황 속에서, 그중에서도 우선순위가 장기미집행 도시공원시설 문제 해결에 있다 보니 기존 공원은 일상적인 유지관리 수준에서만 관리되고 있다고 함.
- 그중 그나마 소요되는 사업비 규모가 작고 시설물의 안전 관련 이슈가 있는 어린이공원의 경우 전면적인 재정비사업이 상대적으로 빈번하게 추진되고 있으나, 근린공원은 비용 문제로 인해 소수 지자체에서 매우 제한적으로 추진되어 왔음.

 - 근린공원의 경우 예산 제약으로 인해 시설 기능저하나 파손 등 재정비수요 발생 시 일반적으로 해당 부분을 국지적으로 개선하는 방식으로 사업이 진행되고 있었음.
- 재정비사업의 경우 대개 기초자치단체의 요청에 의해 광역자치단체가 사업비의 일부를 보조해 주는 방식으로 추진되고 있음. 하지만, 재정비사업에 매년 일정 규모의 예산을 배정하고 있는 지자체는 부재했으며, 사업이 필요하다고 인정될 시 예산 상황에 따라 필요 예산의 전부 또는 일부가 배정되거나, 연기 후 여유가 있는 해에 배정되고 있었음.
- 사업 필요성을 판단하는 객관적인 기준은 부재함. 일반적으로 담당 공무원의 정성적 판단을 통해 대상 공원이 선정되고 있으며, 이 밖에도 정책적 판단이 아닌 ‘정치적 결정’에 의해 사업 대상이 선정되는 경우도 종종 발생하고 있음.

 - 자치구의 예산요청을 거쳐 이듬해 일반예산에 반영되어 지원되는 ‘일반적 절차’를 통해 지원되는 경

우도 있으나, '정치적 결정'에 따라 특별조정교부금 등을 활용한 '특별한 절차'를 통해 지원되는 경우도 상당수 존재한다고 함.

- 특별조정대상금을 활용한 지원의 경우 일반적으로 액수가 많지 않아 전면적인 근린공원 재정비사업을 추진하기에는 충분하지 않다고 함. 따라서 특별조정대상금은 근린공원의 경우 주로 국지적인 문제 해결에 사용되는 경우가 많으며, 반면 어린이공원은 이를 활용하여 전면 재정비사업을 추진하고 있는 경우도 있었음.

❖ 공원은 도시경쟁력 강화, 주거환경 개선, 시민 행복도 향상, 대기 환경 개선, 기타 다양한 사회문제 해결에 기여하는 중요한 사회기반시설이나, 현 정부에서 역점적으로 추진하고 있는 생활SOC사업(국무조정실 주관) 공모사업 대상에는 제외되어 있음.

- 현재 진행 중인 생활SOC사업은 도시공원의 복합화와 장기미집행 도시계획시설(공원)부지 매입을 통한 생활SOC 공급에만 초점이 맞춰져 있을 뿐, 기존 공원의 질적 개선은 포함되어 있지 않음.²⁹⁾
- 더욱이 2021년 공모사업에는 도시공원과 관련된 사업 자체가 사업 대상에 포함되어 있지 않음.³⁰⁾

❖ 산림청에서 추진하는 도시숲 사업의 대상에도 도시공원은 포함되어 있지 않음.

- 주요 사업 대상은 건물 사이 자투리땅에 녹색 씬지숲 조성, 공단이나 주요 병원 등의 옥상 녹화, 쓰레기 매립지나 하천·제방부지 등 녹화, 도시 내 국공유지 산림 녹화 등임.³¹⁾

❖ 도시공원을 주요 대상으로 하지는 않으나 도시공원의 개선에 활용 가능한 사업으로는 국토교통부에서 국정과제로 추진 중인 도시재생사업이 있음.

- 2013년 특별법 제정 후부터 본격적으로 추진되고 있는 도시재생사업은 문재인정부에서 '도시재생 뉴딜'이라는 이름의 국정과제로 대폭 확대 추진 중임.
- 정부는 연간 10조원 가량의 공적 재원을 투입할 계획을 밝혔으며³²⁾, 이후 매년 100~120곳 내외의 대상지가 새롭게 선정되고 있음. 사업은 크게 7가지 유형³³⁾으로 추진되고 있는데, 점단위 사업인 인정사업을 제외하면 광역시 기준 개소당 100억~500억원의 예산이 투입되고 있음.
- 도시재생사업 예산은 포괄보조금 방식으로 지원되고 있는데, 지역별 환경에 맞게 도시재생 목적으로 활용할 수 있음. 전술했듯 공원은 도시재생 다방면에 크게 이바지할 수 있는 잠재력을 가지고 있으므로, 도시재생의 수단으로 적극적으로 활용할 수 있음.

29) 국무조정실(2019), 「생활SOC 3개년계획(안)(2020~2022)」.

30) 국무조정실(2021), 「'22년도 생활SOC 복합화사업 선정 가이드라인」.

31) 산림청(2021), 「2021년도 도시숲경관·정원 사업계획」.

32) 국토교통부(2018), 「도시재생 뉴딜 로드맵」.

33) 경제기반형, 중심지가지형, 일반근린형, 주거지지원형, 우리동네살리기, 혁신지구, 인정사업 등 7개 유형. 총괄사업관리자 방식은 시행 주체 및 방식과 관련되기에 제외.

- 실제로 중랑구 묵2동 같이 도시재생 뉴딜과 연계하여 노후 어린이공원을 재정비하고 썸지공원을 조성하는 사례가 다수 존재함.³⁴⁾ 주민참여 과정을 통해 수립되는 도시재생 활성화계획에 공원 조성이나 개선사업이 다수 포함되는 것은 지역주민에게 있어 주거환경 개선에 공원이 크게 기여할 수 있음을 보여주고 있음.
- 이렇게 도시재생에 공원이 기여할 수 있는 잠재력에도 불구하고 아직 '지역 특화 재생사업' 유형에 공원을 활용하는 모델은 부재한 상황임. 또한, 공원을 도시재생의 핵심 도구로 활용하는 재생 수단에 대한 연구 또한 부족한 상황임.

〈그림 6〉 중랑구 묵2동 소망어린이공원 재정비사업 (도시재생뉴딜 연계)



자료 : 중랑구청 보도자료.

2. 민간 영리부문 자원 활용 관련 제도

- 전술했듯 민간부문의 재원을 활용해서 공원을 조성, 운영하는 사례는 제한적이나, 활용 가능한 제도적 근거는 이미 상당 부분 마련되어 있음. 주요 근거 법령으로는 크게 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(이하 민간투자법), 「공유재산 및 물품 관리법」(이하 공유재산법), 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」(이하 공원녹지법) 등이 있음.

- 이 밖에도 수익창출형 민간위탁 방식, 기존 시설물에 대한 사용수익허가 방식을 통해서도 유지관리 예산의 일부를 절약할 수 있으나, 전술했듯 전면적인 재정비사업을 위한 사업비를 조달하기에는 턱없이 부족하기에 본 연구에서는 자세히 고찰하지 않음.

(1) 「민간투자법」에 근거한 민자사업

34) 국토교통부에서 발표한 도시재생 뉴딜 시범사업 선정개요, 요약서, 보도자료 등 참조.

- ❖ 「민간투자법」에서 정의하는 민자사업이란 전통적으로 공공부문이 담당해 왔던 사회 기반시설의 건설·운영·관리에 있어 적시에 자금을 조달하고, 효율성과 창의성을 제고하기 위해 민간부문과 협력을 통해 추진하는 것을 의미함. 특히, 이 법에서 의미하는 민간투자사업은 민간이 설계-건설-재원조달-운영을 한꺼번에 추진하는 것을 의미함.

 - 정부는 계획수립(Plan)-평가(Evaluate)-실시계획 승인(Approve)-사업수행 지원(Support)을 담당하고, 민간은 설계(Design)-건설(Build)-재원조달(Finance)-운영(Operation)을 담당하는 방식으로 추진됨.
- ❖ 민간투자사업은 분류기준에 따라 다양한 방식으로 유형화가 가능한데, 먼저 민간투자비 회수방식에 따라 크게 수익형과 임대형 방식으로 구분함. 이 밖에도 사업 제안 방식에 따라 정부고시사업과 민간제안사업으로도 구분이 가능함.

 - 수익형 방식은 다시 사업 시행방식에 따라 BTO, BOT, BOO 등으로 구분하고, 임대형 방식은 BTL, BLT 등으로 세부적으로 구분할 수 있으나, 일반적으로 큰 틀에서 BTO, BTL 사업방식으로 구분함. 수익형과 임대형 방식을 혼합한 BTO+BTL 방식으로도 사업 시행이 가능함.
 - 정부고시사업은 주무관청이 대상 사업을 발굴하여 사업자를 모집하는 방식이고, 민간제안사업은 민간투자자가 독창성과 창의력을 발휘하여 사업을 발굴한 후 주무관청에 민간투자사업 지정을 요청하는 방식임.
- ❖ BTO 사업은 민간 사업시행자가 투자하여 사회기반시설을 건설하고 국가나 지자체에 기부채납 후 최대 50년간 관리운영권을 부여받아 운영하며 사용자에게 사용료를 징수함으로써 투자비를 회수하는 방식임.

 - 사업시행자가 사업 참여 여부를 결정에는 주요 요인에는 사용료 수입 외에도 정부의 건설보조금 지급이나 비용 보전 등의 위험 분담을 통한 사업성과 리스크의 조정이 큰 영향을 미침.
 - 대상 사업 : 최종이용자에게 사용료 부과로 투자비 회수가 가능한 시설(예 : 도로, 공원 내 유흥시설 등)
- ❖ BTL 사업은 민간시행자가 투자하여 기반시설을 건설하고 국가·지자체에 기부채납 후 최대 50년간 관리운영권을 부여받는데, 해당 시설을 다시 국가·지자체에 임대한 후 임대료와 운영비(정부지급금)를 받아 투자비를 회수하는 방식임. 여기서 중요한 것은 서비스 질 유지관리를 위해 정기적으로 실시하는 성과평가를 바탕으로 정부지급금을 차감할 수 있도록 하고 있음.³⁵⁾

 - 정부의 장기임대료 부담 축소 등을 위한 목적으로 정부가 건설보조금을 지급할 수 있음.
 - 대상 사업 : 최종이용자에게 사용료 부과로 투자비 회수가 힘든 시설(예 : 학교, 기숙사, 복지시설 등)

35) 기획재정부(2020), 「민간투자사업기본계획」 제 23-24조.

〈표 2〉 BTO-BTL 사업방식 비교

추진방식	BTO (Build-Transfer-Operate)	BTL (Build-Transfer-Lease)
대상시설 및 성격	• 최종이용자에게 사용료 부과로 투자비 회수가 가능한 시설(고속도로, 항만 등)	• 최종이용자에게 사용료 부과로 투자비 회수가 어려운 시설(학교, 복지시설 등)
투자비 회수	• 최종이용자의 사용료 (수익자부담원칙)	• 정부의 시설임대료(정부재정부담)
사업 리스크	• 사업 리스크 & 목표 수익률 높음 • 민간이 수요위험 부담 • 운영수입 변동 위험	• 사업리스크 & 목표 수익률 낮음 • 민간의 수요위험 배제 • 운영수입 확정(성과에 따른 차감 가능)
사용료 산정	• 총사업비 기준(고시·협약 체결시점 가격) • 기준사용료 산정 후 물가변동분 별도 반영	• 총민간투자비 기준(시설 준공시점 가격) • 임대료 산정 후 균등 분할하여 지급
재정 지원	• 건설기간 중 건설분담금 • 운영기간 중 비용보전	• 일반적으로 재정 지원 없으나, 예외적으로 장기임대료 축소를 위해 지원 가능

자료 : 기획예산처·KDI(2006), 「민간투자사업 업무 매뉴얼」 p.21 기반으로 저자 재작성.

❖ 2020년, 민간투자사업 활성화를 목적으로 기존의 열거주의 방식에서 사업의 적정성만 인정되면 모든 사회기반시설을 대상으로 추진 가능한 ‘포괄주의’ 방식으로 변경됨.

- 기존 열거주의에서는 법령에 추진 가능한 사업을 53개로 제한하고 있었으나, 포괄주의로 바뀜에 따라 추진 가능한 민간투자사업의 범위가 대폭 확대될 수 있었음. 기존에도 추진 가능 대상 사업에 공원이 포함되어 있던 것이나, 실제 현장에서는 공원 전체가 아닌 공원 내 일부 사업만 별개로 민간투자사업 추진이 가능한지 여부는 명확하지 않은 상황이었음.
- 해당 변화는 대상범위 확대와 리스크 축소를 민간투자사업 활성화에 기여할 수 있을 것으로 예상됨.

❖ 「민간투자법」에 근거한 민자사업은 아래에서 살펴볼 타 사업방식과 비교해 사업절차가 복잡하고 절차를 이행하는 데 더 많은 시간과 비용이 소요됨. 반면, 장기적으로(최대 50년) 관리·운영이 가능하기에 수익성 확보에 유리함. 따라서 일정 규모 이상의 사업추진 시 이 사업방식을 적용하는 것이 합리적이라고 판단됨.

- 이 밖에도 2장에서 살펴봤듯 도시공원 내 시설 설치와 관련한 설치 면적, 출입구 위치, 부지면적을 제한, 점용허가, 옥외영업 등과 관련한 다양한 규제가 존재하기에 현 제도환경에서는 민간재원을 활용한 공원시설 설치운영에 다양한 제약이 존재함.

(2) 「공유재산법」에 근거한 민자사업

❖ 「공유재산법」을 활용해서도 「민간투자법」에 근거한 수익형 민간투자사업(BTO, BOT)과 유사한 방식의 사업을 추진할 수 있음. 일반적으로 행정재산으로 분류되는 공원의 경우 기부채납 후 무상사용·수익 허가 방식을 활용하는 것이 적합할 것임.

- 기부채납 후 무상사용·수익 허가(BTO)나 대부 후 기부채납 방식(BOT)으로 민간투자사업과 유사한 형

태의 사업을 추진할 수 있음. 하지만, 대부 후 기부채납 방식은 일반재산에만 적용할 수 있기에 행정 재산으로 분류되는 공원시설에 적용하기는 어려움.

- 공유재산의 활용이 과거 유지·보수 위주의 소극적인 관리에서 탈피해서 개발 등 적극적 운용을 통해 재산의 효용성을 증대하고자 하는 방향으로 바뀌고 있어 다양한 시설이 이 법을 활용한 민간투자사업으로 추진되고 있음.³⁶⁾

❖ 기부채납 후 무상사용·수익 허가(BTO) 방식은 사업시행자(기부자)가 행정재산에 해당하는 시설을 조성한 후 기부채납할 경우 지자체가 기부자에게 최대 20년간(1회에 한해 5년간 갱신 가능) 해당 재산을 무상으로 사용·수익을 할 수 있도록 허가하는 방식임.

- 이 방식은 「공유재산법」이 정하고 있는 민간투자 사업유형으로 가장 전통적이고 대표적인 방식임.³⁷⁾ 일반적으로 행정재산에 대해 사용·수익을 허가하려면 일반입찰 절차를 거쳐야 하나, 시설을 기부채납한 자에 대해서는 수의계약으로 허가할 수 있음. 공원은 행정재산으로 분류되기에 이 방식의 활용이 가능함.

❖ <표 3>에서 볼 수 있듯, 이 방식은 무상사용 기간이 20년으로 「민간투자법」에 근거한 BTO 방식에 비해 짧아 일부 시설의 경우 사업성을 확보하기에 어려울 수 있음. 그럼에도 불구하고 「민간투자법」에 비해 절차 이행에 걸리는 시간과 비용이 적게 들기에, 무상사용 기간 내 사업성을 확보 가능한 사업에 활용하기에 적절할 것으로 판단됨.

❖ 하지만, 이 방식은 공원시설의 재정비사업에 활용하기에 아래와 같은 제약사항이 존재함.

- 먼저, 「공유재산법」에서는 기부채납 후 무상사용수익 허가 대상이 되기 위해서는 해당 시설이 행정재산이어야 하고, 지자체가 관리하기 곤란한 재산이나 필요하지 아니한 재산은 그 대상이 될 수 없음.³⁸⁾
- 따라서, 행정재산³⁹⁾으로 분류하기 힘든 “지방자치단체 사무에 해당하지 아니하고 사경제 주체로서 운영되어야 하는 상업적 성격의 시설은 일반재산으로 기부채납은 가능하나, 무상사용수익허가 대상이 아님.”⁴⁰⁾
- 또한, 동법 4조에 따른 공유재산에 한해 적용되기에, 부동산의 종물로 볼 수 있는 “건물이 아닌 기계·기구 등으로서 시설물의 철거·분해·운반 등이 용이한 시설물(놀이시설 등)은 기부채납에서 제외”됨.⁴¹⁾
- 무상사용수익 허가 대상 및 기간은 공유재산을 기부채납한 경우에 그 재산가액 범위 내에서 해당 시설을 20년 이내로 한정되며, 반면 재정비사업에 투입한 비용 또한 기간 산정에 반영되지 않음.
- 이 방식에서는 무상사용수익 허가 대상인 경우 기부채납 재산가액 범위 내에서 일정 기간 ‘무상’으로

36) 주재홍·이세구(2013) 「서울시 민간투자사업 추진을 위한 단계별 관리 방안 연구」 서울연구원.

37) 상계서.

38) 행정안전부(2018), 「공유재산 업무편람」.

39) ① 공용재산(청사관사용 등), ② 공공용재산(도로·공원하천 등), ③ 기업용재산(상수도·지하철 등), ④ 보존용재산(문화재, 보존림 등).

40) 상계서 p.18.

41) 행정자치부(2015), 「지방자치단체 공유재산 운영기준」 p.13.

사용·수익을 허가할 수는 있으나, 기간을 늘리는 대신 일정 금액의 임대료를 받거나 기간을 줄이는 대신 지자체가 일정 부분을 보조하는 방식의 유연한 사업추진이 불가능함.

- 이 밖에도, 전술했듯 「공원녹지법」에 따른 도시공원 내 시설 설치와 관련한 다양한 규제가 존재함.

〈표 3〉 BTO 방식 민간투자사업 비교 (민간투자법, 공유재산법)

구분	민간투자법	공유재산법
대상시설	민간투자법에서 정의된 사회기반시설	공유재산법에서 정하는 공유재산이자 행정자산 (사회기반시설보다 광범위)
사업주체	법인만 가능	자연인, 법인 모두 가능
사업자의 지위승계	포괄·특정승계 가능(주무관청 승인 필요)	포괄승계만 가능(주무관청 승인 필요없음)
타당성, 적격성	필수	법령에 근거 없음
공개입찰	필수	수의계약 가능
설계, 시공에 대한 관여절차	있음(VE, 책임감리 등)	없음(실무상 사업협약에 실시계획 승인절차를 두는 경우가 많음)
운영에 대한 관여	적극 관여(성과평가 등)	소극 관여
무상사용권	물권	채권
무상사용기간의 산정방식	총사업비, 운영비, 운영수입, 수익률 등을 고려	기부채납재산의 가액평가(감정평가 등), 연간 사용료 고려
무상사용기간의 상한	민간투자법에 관련 규정이 없지만 시설의 내구연한과 투자비 회수연한을 고려하여 15~30년 내외, 최대 50년	최대 20년(1회에 한해 최대 5년 갱신 가능)
제3자에 대한 사용료	징수권, 통상사용료 제한	징수권 명기 없음, 통상사용료 제한 없음
무상사용권 담보제공	관리운영권 담보 제공가능(실시협약 해지 시 지급금에 대한 담보설정도 가능)	담보제공 불가능(다만, 실시협약 해지시 지급금 존재하는 경우, 이에 대한 담보설정은 가능)
해지 시 지급금	기본계획에 귀책사유별로 상세히 규정	규정 없음
절차 이행기간	2년 내외(민간제안 방식) or 3년 내외(정부고시 방식)	1년 내외(민간제안 방식) or 1~2년 내외(정부고시 방식)
상대적 장점	장기간 운영이 가능하여 수익성 확보 용이, 투명한 절차	절차가 비교적 간소하여 단기간 내 추진 가능
상대적 단점	절차 이행기간 장기간 소요	단기 사용기간으로 수익성 확보 불리 (시설물 건설 기간도 무상사용기간에 포함)

자료 : 부산광역시 내부자료를 바탕으로 저자 수정.

(3) 「공원녹지법」을 활용한 민간공원 조성

- 「공원녹지법」에는 앞서 언급한 민간공원 특례사업 외에도 민간사업자가 「국토계획법」에 근거한 도시계획시설사업을 시행하여 공원을 조성할 수 있는 수단이 존재함. 이 경우 민간사업자가 공원을 조성한 후 소유권을 공공에 기부채납 하지 않고 사용료를 징수하는 등 수익시설로 활용할 수 있음.⁴²⁾⁴³⁾

42) 「공원녹지법」 제21조(민간공원추진자의 도시공원 및 공원시설의 설치·관리) ① 민간공원추진자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 「국토계획법」 제86조제5항에 따른 도시·군계획시설사업 시행자의 지정과 같은 법 제88조제2항에 따른 실시계획의 인

- 「공원녹지법」 21조에 근거하여 민간사업자가 공원을 조성할 경우, 개발행위를 통해 공공시설을 조성하더라도 해당 시설을 관할 관리청에 무상귀속을 할 필요가 없음(동법 21조 3항).

❖ 이 방식을 적용하면 비공원 시설 개발이 포함되는 민간공원 특례사업 방식을 활용하지 않고도 장기미집행 도시공원시설(공원)을 민영공원⁴⁴⁾으로 개발하거나, 기존의 공원 시설과 연계하여 공원을 추가로 조성할 필요성이 인정되는 인근의 도시자연공원구역이나 개발제한구역을 공원으로 개발하는 데 활용할 수 있음.

- 부산시 금강공원에서 이 방식을 활용하여 민간사업자(해당 토지 대부분을 소유하고 있는 법인)가 금강공원에 속해있는 장기미집행 도시계획시설(공원) 부지에 수익시설인 유희시설을 조성하는 사업을 추진 중임.

❖ 이 제도는 민간 영리부문의 투자 유도에 활용될 수 있으나, 동시에 기업의 사회적 책임(CSR) 관련 사업과 연계하여 비수익 목적의 민간투자 유도에도 활용될 수 있음.

3. 민간 비영리부문 자원⁴⁵⁾ 활용

❖ 민간 영리부문의 투자 금액과 비교해 적을 수 있으나, 민간 비영리부문에서도 노후·저이용 공원 개선을 위한 재원 마련에 기여할 수 있음.

❖ 먼저, 기업 CSR 사업을 활용해서도 노후·저이용 공원을 개선할 수 있을 것임. 실제로 국내에도 기업 CSR 사업을 통해 공원을 조성 및 개선한 사례가 일부 존재함. 최근 ESG(Environment, Social, Governance) 경영의 중요성이 강화되는 추세 속에서 이를 활용한 노후·저이용 공원을 개선하고 이를 촉진할 수 있는 방안을 고민할 필요가 있음.

- SK에너지는 2006년 1,020억원을 출연하여 110만평에 달하는 울산대공원을 조성하였고(울산시 부지매입), 삼성정밀화학은 '태화강 십리대숲 생태공원'의 환경정화와 시설관리 활동을 진행하였음. GS칼텍스도 여수의 70만평 대지에 1,000억원을 투입하여 문화예술공원 '예울마루'를 조성하였음.⁴⁶⁾
- CSR 재원은 기업의 사회공헌 홍보 효과가 높을 수 있는 사업에 활용하기에 특히 적합할 것임.

가를 받아 도시공원 또는 공원시설을 설치·관리할 수 있다. ② 제1항에 따라 도시공원 또는 공원시설을 관리하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공원관리청의 업무를 대행할 수 있다. ③ 제1항에 따라 설치한 도시공원 또는 공원시설에 대하여는 국토계획법 제99조에 따라 준용되는 같은 법 제65조를 적용하지 아니한다.

43) 「공원녹지법」 제40조(입장료 등의 징수) ① 공원관리청과 공원수탁관리자 및 제21조제1항에 따라 도시공원 또는 공원시설을 관리하는 자는 대통령령으로 정하는 기준 이상의 공원시설을 설치한 도시공원에 한정하여 입장료를 징수하거나 공원시설 사용료를 징수할 수 있다. ② 공원관리청과 공원수탁관리자가 제1항에 따라 징수하는 입장료 및 사용료의 금액과 그 징수방법에 관하여 필요한 사항은 그 공원관리청이 속하는 지방자치단체의 조례로 정한다. 다만, 공원관리청이 아닌 자가 설치한 도시공원 또는 공원시설을 공원관리청으로부터 위탁받아 관리하는 경우에는 해당 공원수탁관리자가 이를 정한다.

44) 도시계획시설로 지정되어 있는 도시공원 중 민간이 소유권을 가지고 운영하는 공원.

45) 민간 비영리부문의 경우, 영리부문에서 중점적으로 살펴봤던 경제적 자원을 넘어, 시민사회의 정치적 자원 등을 포함한 보다 폭넓은 범위의 자원을 살펴봄. 본 연구에서는 이를 구분 짓기 위해 전자에서는 '재원', 후자는 '자원'이라는 용어를 사용함.

46) 송두범·박춘섭(2017), 「기업의 지역환원사업 국내의 우수사례 분석·비교와 서산시 적용방안」, 충남연구원 Issue Report.

■ 또한, 주민이 자발적 모금활동을 통해 지역 노후·저이용 공원을 개선해 나갈 수 있음. 미국, 영국 등의 국가에서는 최근에는 특히 크라우드 펀드 플랫폼과 SNS를 활용하여 성공적으로 자금을 모집하여 공원 개선사업을 추진하는 사례가 상당수 나타나고 있음.

- 크라우드 펀드는 크게 투자형과 기부형이 있는데, 공원 개선과 관련해서는 기부형 방식이 주로 활용됨.
- 지역주민들이 자발적으로 모금 활동을 하는 가장 흔한 대상은 지역 정원이나 공원 개선이라고 함.⁴⁷⁾ 최근 특히 COVID-19 위기 이후 지자체의 가용 재정이 더욱 축소되어 공원이나 놀이터 관련 예산이 축소되는 상황 속에서, 영국에서는 크라우드 펀드를 활용한 자원확보는 점점 더 보편화되고 있음.⁴⁸⁾
- 영국에서는 주민들이 자발적으로 크라우드펀더(www.crowdfunder.co.uk) 같은 크라우드 펀드 플랫폼과 인스타그램이나 페이스북 등 SNS를 함께 활용해 지역 공원 개선의 필요성을 홍보하고 모금 활동을 진행해 왔음. 그중 상당수가 목표금액 달성에 성공하여 시설 개선으로 이어지고 있음.
- 이 경우 모금액만으로 사업을 진행하는 경우도 있으나, 이를 기반으로 관련 공모사업에 응모하여 추가 예산을 확보하거나 지역 정치인들에게 어필하여 공공예산을 추가로 확보하여 사업을 진행하기도 함.

■ 마지막으로, 시민사회가 동원할 수 있는 ‘자원’은 비단 직접적으로 모금을 하는 것에 그치지 않음. 투표권을 가지고 있는 시민들은 지역의 여론을 조성하고, 로비 활동을 통해 정치인들을 움직여 공공예산을 확보할 수 있음. 또한, 주민참여예산제도 같은 제도화된 직접민주주의 과정에 참여하여 공공예산을 확보할 수도 있음.

- 제도화된 직접민주주의 제도 중 노후·저이용 공원 개선에 활용하기에 적절한 것으로는 참여자에게 실질적 권한이 부여(empowerment)되는 주민참여예산제도⁴⁹⁾, 주민자치회 등이 있음.
- 특히 서울시에서는 타 지자체와 비교해 월등히 큰 규모인 총 1조원 규모⁵⁰⁾의 주민참여예산(시민숙의 예산)을 편성하여 운영하고 있음. 숙의예산은 정책 방향 및 수단 결정에 일반 시민 또는 정책 당사자의 숙의·공론이 필요한 시 주요 정책 18개 분야⁵¹⁾의 기존계속사업에 시민들이 참여하여 관련 공무원들과 함께 ‘숙의예산민관협의회’를 구성하여 숙의를 통해 예산을 편성하는 과정임.
- 제안형은 행정동, 자치구, 서울시 전체 단위에 대한 시민들의 제안 사업에 대해 심의를 통해 사업을 선정하여 지원하는 방식으로 추진됨.
- 이 과정을 통해 지역의 노후공원이 개선되는 사례도 다수 존재하는데, 다음 장에서 이와 관련한 사례를 추가로 살펴봄.

47) Davies, R.(2014). 「Civic crowdfunding : participatory communities, entrepreneurs and the political economy of place」. MIT 석사학위논문.

48) Guardian(2021) “Parents forced to crowdfund to stop playgrounds in England crumbling”, 4월 3일 기사.

49) 엄밀하게 보면 주민참여예산도 공공재정의 일부라고 볼 수 있음. 하지만, 매년 일정액이 별도로 배정되고, 예산편성 및 집행 과정이 지방 행정 및 입법조직이 주도하는 것과는 별도로 주민주도로 이뤄지기에, 본 연구에서는 민간 비영리부문의 재원으로 분류함.

50) 2021년 기준, 숙의형(9,300억원)과 제안형(700억원)으로 구분하여 총 1조원 규모를 운영 중.

51) ① 민주서울, ② 여성, ③ 복지, ④ 환경, ⑤ 시민건강, ⑥ 노동민생, ⑦ 안전, ⑧ 교통, ⑨ 문화, ⑩ 관광체육, ⑪ 주택, ⑫ 도시재생, ⑬ 공원, ⑭ 경제, ⑮ 스마트도시, ⑯ 교육, ⑰ 물순환안전, ⑱ 한강

IV 민간재원을 활용한 노후·저이용 공원개선 사례연구

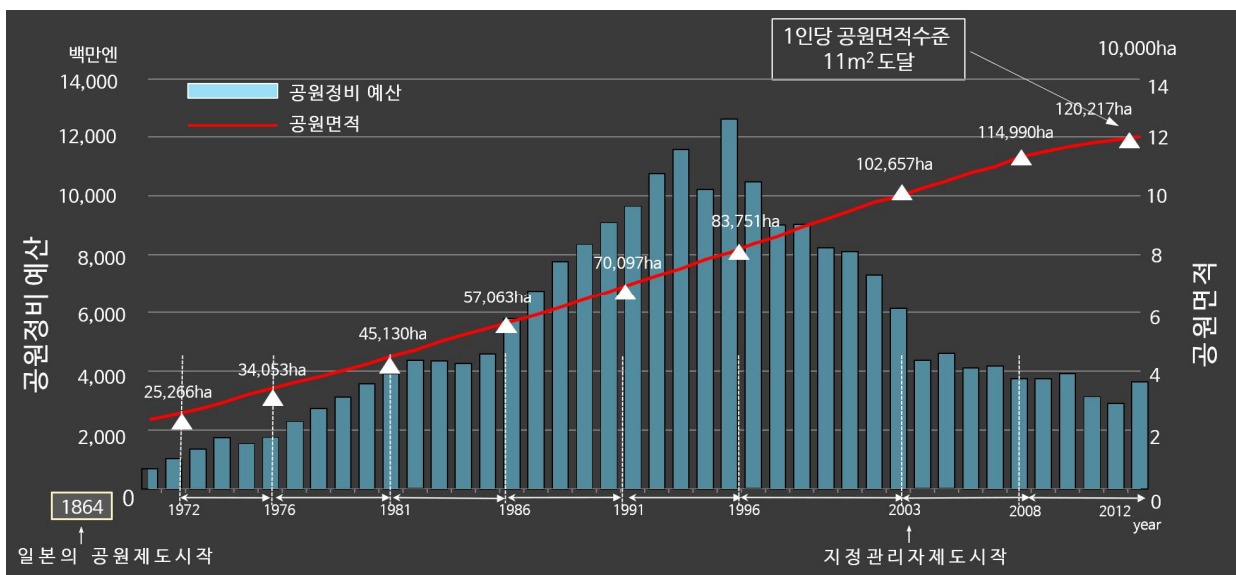
1. 해외 민간 영리부문 자원 활용 제도 및 사례 : 일본 Park-PFI

(1) 제도 개요

■ 일본은 저출산·고령화로 생산인구가 감소하고 정부 재정적자가 누적되고 있는 상황 속에서, 공원을 포함한 공공시설의 관리에 민간의 자원과 활력을 적극적으로 활용하려고 노력해 왔음. 그 일환으로 2003년 공공시설의 관리·운영을 민간 영리기업, 재단법인, NPO 등에게 포괄적으로 대행시키는 행정 처분제도인 지정관리자제도를 도입하였음.⁵²⁾⁵³⁾

- 비슷한 시기(1999년) 민간투자사업제도(PFI)가 도입되는 등 공공사업 추진에 민간의 자원을 적극적으로 활용하고자 하는 노력을 해 왔으며, 지정관리자제도 도입 또한 그 노력의 일환으로 볼 수 있음.
- 지정관리자로 지정된 단체는 지자체와의 협정에 따라 지자체로부터 받는 지정관리료에 더해 공원 이용자로부터 시설 이용요금 등을 통해 창출한 수익을 합쳐 공원을 운영·관리함. 이를 통해 공원 서비스의 향상과 동시에 예산 절감 효과를 거두고 있음 (〈그림 7〉 참조).

〈그림 7〉 일본의 공원 면적 및 공원정비 예산 변화



자료 : 히라타후지오(2019, p.33), 저자 번역.

52) 히라타후지오(2019), 「일본에 있어서의 공원의 지정 관리자제도와 공원 관리운영 사인정 제도」, Park Management 세미나 자료.
 53) 지정관리자제도를 도입한 것이 순전히 비용 절감을 위한 목적만을 위한 것은 아니나, 공공비용 절감이 핵심 이유 중 하나였음. 이 밖에도 당시 참여민주주의가 확산되는 분위기 속에서 지역주민단체, 시민단체 등이 공공정책 과정에 참여를 확대하기 위한 목적도 있었고, 민간의 '창의와 효율'을 활용하여 공공서비스의 질을 개선하기 위한 목적도 있었음.

- 일반적으로 도시공원에 대한 지정관리자제도는 공원 내 새로운 시설의 설치나 기존 시설의 대대적인 정비를 수반하지 않고 기존 공원의 운영 및 유지관리를 민간 지정관리자에게 대행시키는 방식으로 운영되고 있음.

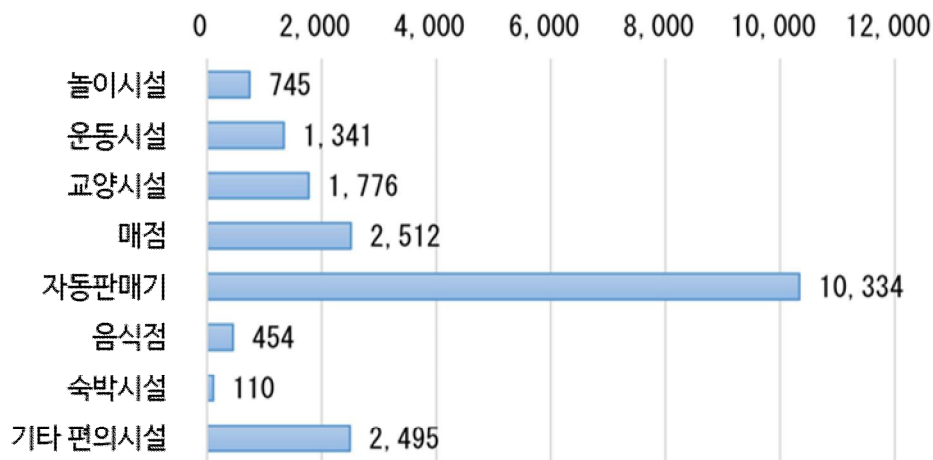
- 전국 도시공원 중 지정관리자가 관리 중인 도시공원 수는 약 1만 3,000곳(전체의 약 12%)에 이른다.⁵⁴⁾

- 이어 2004년에는 「도시공원법」 개정을 통해 ‘설치관리허가제도’를 개선하여 공원 내 시설을 공원관리자가 아닌 주체도 설치·운영할 수 있게 되었음. 이를 통해 그동안 독점적으로 운영되던 공원관리 사업에 경쟁체계가 도입되고, 각 분야에 전문성이 있는 다양한 주체가 시설을 설치·운영할 수 있게 됨에 따라 서비스 질 향상 효과를 거둘 수 있었음.⁵⁵⁾

- 설치허가 기간은 최장 10년이며, 갱신 가능함. 설치관리허가를 받아 도시공원에 설치된 시설은 자동 판매기, 매점 등의 편의시설 외에도 교양시설, 운동시설 등 다양함.

- 「도시공원법」 및 지자체 조례에 따라 대다수 지자체에서 시설물의 건폐율 총합은 2%를 넘지 못함.⁵⁶⁾

〈그림 8〉 2014년도 말 공원시설의 설치관리허가 현황 (단위 : 시설수)



자료 : 국토교통부(2017, p.39), 저자 번역.

- 지정관리자제도를 통해 관리비용을 절감할 수는 있었으나, 일상적인 유지·관리를 넘어서는 공원시설의 노후화나 ‘진부화’ 문제를 해결할 수는 없었음. 마찬가지로, 설치관리허가에서 나오는 수익만 가지고는 공원의 대대적인 재정비에 필요한 비용을 감당하기 힘들었음.

- 후자의 경우, 재정비사업을 하기에 충분한 자원 마련이 어려운 주요 이유는 최대 허용기간이 10년으

54) 국토교통부(2017), 「도시공원의 질의향상에 대한 Park-PFI 활용 가이드라인」, p.37.

55) 강명수·성현찬(2005), 「일본의 녹지정책 변화 특성에 관한 비교 연구」, 한국환경복원녹화기술학회지 8(2) : 65~75.

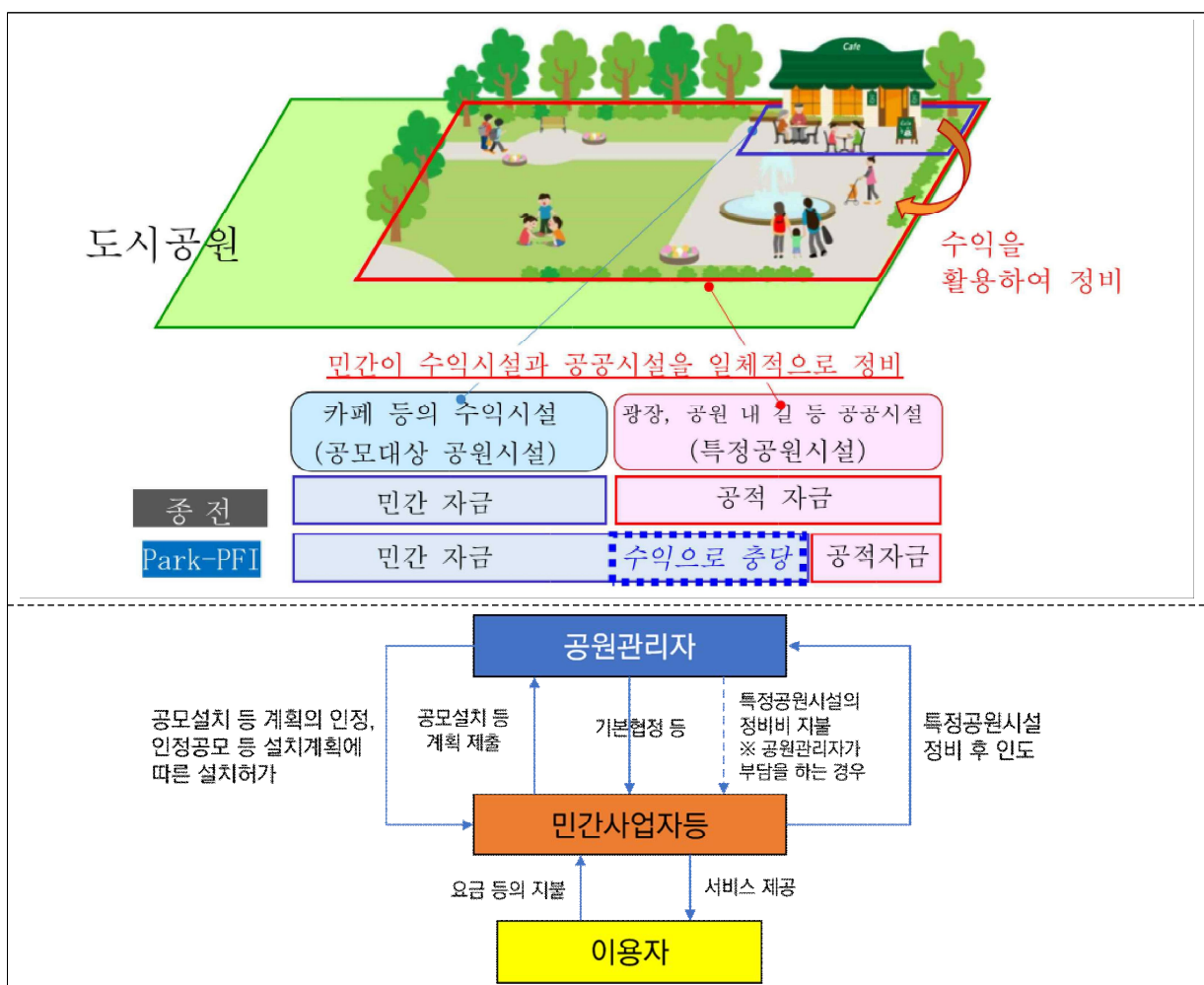
56) 휴양시설, 운동시설, 공용시설, 재해응급대책에 필요한 시설 등은 조례를 통해 10%를 추가로 부여 가능(총 12%).

로 짧고, 설치 가능한 시설의 건폐율 총합이 2%를 넘지 못하기 때문임.

- 이로 인해 2015년 일본 정부는 지자체에서 공공시설 등을 정비 시 민간재원을 활용하여 공공시설을 정비하는 방안을 우선적으로 검토하라는 지침을 하달하는 등 민간자원 활용을 통해 시설을 설치·정비하고자 하였으나⁵⁷⁾, 기존 제도하에서는 수익성 부족으로 공원 재정비사업을 진행하기 어려운 상황이었음.

■ 이에 일본 정부는 2017년 「도시공원법」 개정을 통해 민간사업자에게 특례를 제공하여 수익성을 개선하고, 이를 활용하여 노후·저이용 공원을 개선하는 Park-PFI 방식을 도입함.⁵⁸⁾

〈그림 9〉 일본 Park-PFI 개념도



자료 : (상) 국토교통省(2020, p.11), (하) 국토교통省(2017, p.4)를 저자 번역.

57) 국토교통省(2017), 「都市公園の質の向上に向けたPark-PFI活用ガイドライン」.

58) 이하 Park-PFI 정책에 대한 전반적인 내용은 「国土交通省 (2017) 「都市公園の質の向上に向けたPark-PFI活用ガイドライン」」를 주로 참조하여 작성함.

- Park-PFI에서는 민간사업자가 공원 내 수익시설 설치와 공원 내 정비가 필요한 공공시설의 정비를 동시에 실시하는 조건으로 민간사업자에게 특례를 제공함(〈그림 9〉 참조).⁵⁹⁾
 - 공모를 거쳐 카페, 레스토랑 등 공원 이용자의 편의 향상에 기여할 수 있으면서도 수익을 창출할 수 있는 시설(공모대상 공원시설)과 공원 내 길이나 광장 등이 포함된 수익시설로 활용하지 않는 공원 내 일부 시설(특정 공원시설)을 함께 정비·운영하고자 하는 민간사업자를 선정하는 방식으로 추진됨.
 - 공원 재정비를 위한 충분한 수익성 확보를 위해 건폐율(2%→12%), 운영 기간(10년→최장 20년), 편의증진시설(자전거 주차장, 간판·광고탑 등) 설치 등에 대한 특례를 제공함.
- 공모대상 공원시설에서 창출되는 수익이 특정 공원시설 정비에 드는 비용에 미치지 못할 시 공원관리자는 특정 공원시설 정비에 드는 비용을 보조할 수 있음.
- 정비된 특정 공원시설은 사업을 시행한 민간사업자가 관리·운영하는 것을 기본으로 하나, 규모나 특성에 따라 지자체가 직접 관리하거나 지정관리자 등 다른 주체가 관리할 수도 있음(공모과정에서 협정을 통해 결정). 특정공원 시설 외의 공원부지에 대한 일상적인 유지·관리 업무도 가능한 한 해당 민간사업자가 하도록 하고 있음(협정을 통해 결정).
- 민간사업자는 공모대상 공원시설에 대한 사용료를 공원관리자(지자체)에게 지급함. 지자체는 이를 다시 공원 관리에 활용함으로써 예산 절감이 가능함.
 - 구체적인 사용료는 관련 조례에 근거하여 공모 과정에서 체결한 협약에 따라 정함.
- 공공재인 공원의 특성을 고려하여, 설치되는 수익시설의 입장료 등에 상한을 설정함.
 - 공모 시 공모지침 내에 공모대상 공원시설의 입장료, 이용료 등은 지역 실정이나 해당 도시공원의 특성 등을 감안한 적정 한도를 명시하는 것을 권장함.
- 일본 중앙정부는 10억엔 이상이 소요되는 시설정비사업 시행 시 Park-PFI를 포함한 PPP/PFI 사업을 우선적으로 검토하도록 하는 등 민간재원을 활용한 공공시설 정비를 적극적으로 유도하고 있음. 이 밖에도 중앙정부는 Park-PFI 사업 장려를 위한 다양한 지원 프로그램을 운영하고 있음.
 - 중앙정부는 2017년 'PPP/PFI 추진 실행계획'을 통해 교부금사업 대상 사업에 대하여 인구 20만명 이상의 지자체가 추정사업비 10억엔 이상 소요되는 시설정비사업 추진 시 Park-PFI를 포함한 PPP/PFI 방법 도입에 관한 검토를 완료했다는 것을 명시하도록 하는 우선적 검토규정을 실시하고 있음.

59) 국토교통부(2020), 「公募設置管理制度 (Park-PFI)について」; 국토교통부(2017), 「都市公園の質の向上に向けたPark-PFI活用ガイドライン」.

- 또한, 이용요금 징수를 수반하는 시설을 새롭게 정비할 경우 지자체 인구 및 사업비 규모와 관계없이 Park-PFI 도입을 우선적으로 검토하도록 하고 있음.
- 지자체 부담을 경감하여 Park-PFI 사업을 활성화하기 위해 중앙정부는 지자체가 지급하는 보조금의 절반을 교부금으로 지원함(민관 연계형 활기 거점 창출사업). 또한, 지자체는 민간시행사에게 사업자금을 대출할 수 있는데, 정부는 다시 이 금액의 절반에 대한 용자를 제공함(최장 4년 거치 10년 상환).

❖ **Park-PFI 방식을 활용할 경우 공원관리자(지자체), 민간사업자, 공원 이용자에게 다음과 같은 이점이 있음.**

- 공원관리자 : 공원 재정비, 성능개선, 유지관리에 있어 민간 자금을 활용함으로써 재정 부담을 경감할 수 있음. 또한, 민간의 창의적인 공원 운영을 통해 공원의 매력, 서비스 질 향상을 기대할 수 있음.
- 민간사업자 : Park-PFI 도입 전과 비교해 수익시설 설치 가능 건폐율이 비약적으로 늘어나고(2%→12%) 설치허가 기간이 2배 늘어나 장기간 안정적으로 더 큰 규모의 수익창출을 기대할 수 있음. 또한, 공원의 풍부한 녹지공간을 활용해 민간사업자가 설치하는 수익시설과 광장 등을 일체적으로 디자인하고 정비할 수 있어 해당 시설의 상업적 가치를 높일 수 있음.
- 공원 이용자 : (잘 조성될 경우, 공원과 시너지효과가 있는) 상업시설이 공원 내 설치됨으로 인해 공원의 매력이 높아질 수 있음. 또한, 노후화되어 질이 저하된 공원시설이 재정비되어 공원의 편리성과 안전성이 높아짐.

❖ 「도시공원법」에 근거한 Park-PFI 사업은 「PFI법」에 근거한 PFI사업에 비해 의회의 동의를 받지 않아도 되고 SPC를 설립하지 않아도 되는 등 추진 절차가 간소하여 사업을 신속하게 추진할 수 있다는 장점이 있음. 또한, 기존 공원의 정비와 성능개선을 위한 목적에 적합하게 제도가 설계되었기에, 공원 재정비에 적절하게 활용할 수 있다는 장점도 있음.

- 반면, 민간사업자 입장에서 사업기간이 최장 20년에 그친다는 점, 운영기간 동안에도 시설사용료를 지속적으로 납부해야 한다는 점에서 PFI사업에 비해 수익성 실현에 제약이 존재함.

〈표 4〉 일본 PFI 제도와 Park-PFI 비교

구분	PFI 사업	Park-PFI 사업
근거법	PFI법	도시공원법
목적	민간자원을 활용한 공공시설 설치·운영으로 비용 절감 및 서비스 질 향상	민간자원을 활용한 공원 성능개선, 공원 서비스 질 향상, 공원관리자 재정 부담 경감
운영기간	최장 50년	최장 20년
의회 승인 필요 여부	필수	선택
공공비용 절감 효과	VFM(민간에 의한 효율적인 설치·운영·관리에 의한 비용 절감)	특정공원시설 정비비용(전부 또는 일부) + 시설사용료
사업주체	SPC	민간사업자(SPC 설립 여부는 선택사항)

자료 : 国土交通省(2020), 「公募設置管理制度 (Park-PFI)について」 등을 참조하여 저자 작성.

(2) 사례 : 포레스트 어드벤처 요코하마⁶⁰⁾

■ 요코하마시는 2018년 11월, 요코하마 동물의 숲 공원 미정비 지역 내 약 3ha⁶¹⁾를 대상으로 스포츠 놀이시설과 카페 등의 수익시설(공모대상 공원시설)을 설치함과 동시에 공원길, 광장, 벤치 등(특정 공원시설)을 조성·운영할 사업자를 모집하였음.

- 요코하마시의 포레스트 어드벤처 요코하마 사례는 ‘요코하마 동물의 숲 공원 미정비지역 기본계획’에 따라 동물원, 사토아마 가든 구역과 연계하여 당시 정비되지 않은 구역을 개발하기 위한 목적으로 시작됨.

〈그림 10〉 공모사업 위치



자료 : 横浜市(2018), 「横浜動物の森公園未整備区域における遊戯施設等の公募設置に係る募集要項 (公募設置等指針)」.

■ 요코하마시가 내건 공모대상 공원시설의 설치 관련 주요 조건은 아래와 같음.

- 요코하마 동물의 숲 공원 미정비 구역의 매력과 활기를 높여 집객으로 이어지는 시설을 제안할 것. 공원시설에 해당하지 않는 시설, 공원 내에 설치가 적합하지 않은 시설의 제안은 인정되지 않음.
- 어린이부터 노인까지 즐길 수 있는 숲과 자연을 가까이할 수 있는 시설을 설치할 것. 또한, 장애인의 접근성에 대해서도 고려할 것. 기타 공원 이용자의 안전성을 충분히 확보할 것.
- 대상지의 입지 조건과 주변 환경 등을 고려하여 공원경관과 조화를 이룰 수 있도록 조성할 것.
- 기존의 수림에 대해서는 벌채를 최소화하며 벌채가 필요한 경우는 시와 협의한 후 결정할 것.

60) 본 소절은 요코하마시가 2018년 해당 사업에 대한 민간사업자를 공모할 시 작성한 공모요강 등을 참조하여 작성함.

61) 요코하마 동물의 숲 공원은 전체 면적이 약 103.3ha에 이르는 매우 큰 공원이며, 이 중 미정비지역 중에서도 일부에 대해 Park-PFI사업을 시행함.

〈그림 11〉 요코하마시가 제시한 해당 면적 활용 방식 예

	패턴 A	패턴 B	패턴 C
<ul style="list-style-type: none"> ■ : 공모대상 공원시설 (건축물, 놀이시설) ■ : 공모대상 공원시설 이용자만 이용할 수 있는 시설 ● : 특정공원시설 (공원길, 광장, 벤치 등) ○ : 수림지(樹林地) 관리지역 			
놀이시설의 형태	유료구역을 설정하고, 그 안에 놀이기구 등을 설치	코스를 도는 운동 경기장형 시설	건축물 내에 놀이기구 등을 설치
설치관리허가면적 (공모대상 공원시설)	청색 (유료지역 면적)	청색 + 황색 (놀이기구와 놀이기구 사이를 잇는 공원길 및 사람 이동 가능 통로의 투영면적)	황색 (건축물의 면적)

자료 : 横浜市(2018), 「横浜動物の森公園未整備区域における遊戯施設等の公募設置に係る募集要項 (公募設置等指針)」.

〈그림 12〉 완공 후 모습 (Forest Adventure Yokohama, Trail Adventure)



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

- 2019년 3월 사업자 선정, 4월 설치관리허가 개시 후 시설조성 공사를 거쳐 동년 9월 Forest Adventure가 오픈하고, 다음 해 2월 Trail Adventure가 오픈하여 운영 중임.

(3) 시사점

- 일본은 저출산·고령화에 따른 공공부문 재정 상황 악화 문제를 한국보다 먼저 경험해 왔고, 이에 대한 대응으로 민간재원을 활용한 공공시설 정비를 위한 다양한 시도 및 시행착오를 해 왔다는 점에서 중요한 시사점을 제공해 주고 있음.
 - 지정관리자제도를 도입, 설치관리허가제도 범위 확대, 대규모 공공시설 정비 시 PFI사업 방식을 적극적으로 활용하는 것을 유도, Park-PFI 제도 도입 등 공공시설 정비에 있어 민간재원을 유치하기 위한 노력을 적극적으로 해 오고 있고, 이는 확대되는 추세임.
- 특히, 정책의 특성상 후순위가 될 가능성이 커 재원확보가 쉽지 않은 기존 공원 재정비 사업을 추진하기 위한 수단으로서 Park-PFI 사례 고찰의 중요도는 크다고 할 수 있음.
 - 전술했듯, 일반적으로 공원은 도로나 철도, 상하수도 등의 기반시설보다 후순위인 경우가 많고, 그중에서도 특히 기존 공원 재정비사업은 신규 공원 조성에 비해 후순위로 밀리는 경우가 많아 예산 확보가 어려운 경향이 있음.
- 일본의 Park-PFI는 기존의 「PFI법」에 의해 추진하는 것이 아닌, 개별법령(「도시공원법」)에 근거하여 도시공원 시설의 정비에 적합하게 설계되어 추진되고 있음.
 - 이를 통해 기존의 「PFI법」을 활용한 PFI사업과 비교해 의회 동의 절차가 없는 등 훨씬 수월하게 사업을 추진할 수 있을 뿐 아니라, 수익시설이 아닌 공공시설의 비율이 높은 공원에 적용하기에도 더 적절한 경향이 있음(사업별로 상이할 수 있음).
 - 또한, 공원 내 수익시설 (공모대상 공원시설)과 비수익 공공시설인 특정공원시설을 민간사업자가 일체적으로 정비하도록 함에 따라 민간사업자는 시설 간의 시너지를 극대화하고 수익시설의 상업적 가치를 극대화할 수 있는 방향으로 시설을 조성할 수 있음.
- 또한, 일본에서는 비록 의무사항은 아니나 관리의 효율성 측면에서 특정공원시설 외의 공원시설의 일상적 관리 또한 민간사업자가 하도록 유도하고 있는 특징이 있음.
 - 국내에 유사 사업방식을 도입할 경우 공원 내 수익시설과 수익시설을 제외한 공공시설의 유지관리를 통합적으로 하는 것을 권장할 필요가 있음.
 - 이 경우, 관리운영서비스 추진을 위한 재원조달 방안과 서비스 질의 유지·향상을 위한 수단을 제도에 반영할 필요가 있을 것으로 판단됨.

2. 국내 민간 영리부문 자원 활용 사례 : 부산 금강공원 재정비사업⁶²⁾

(1) 개요

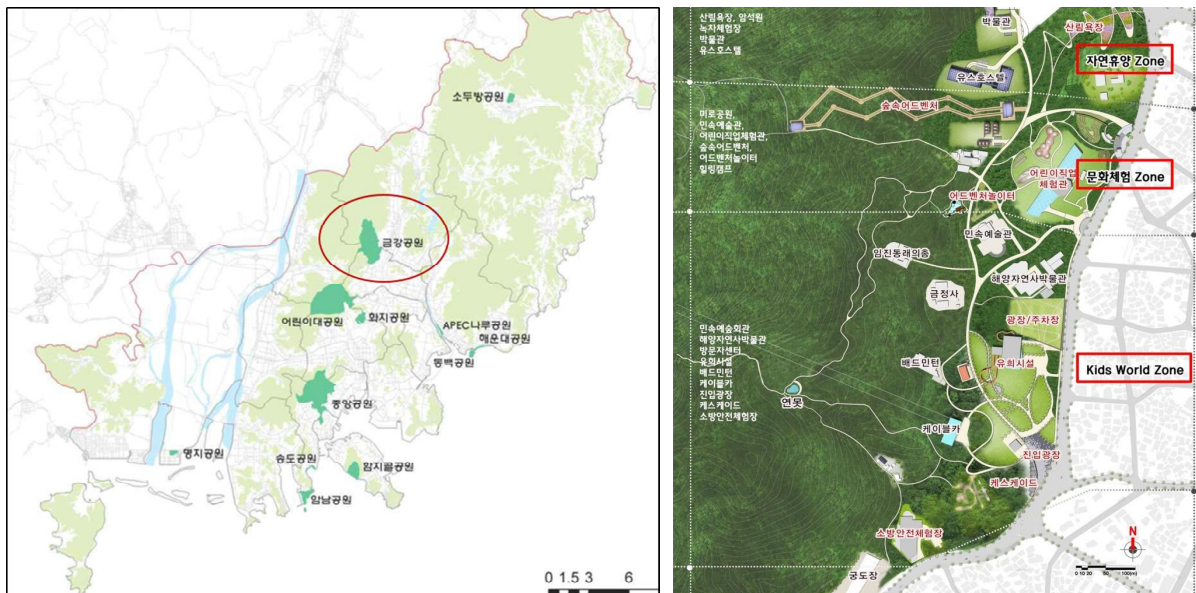
■ 1965년 지정된, 부산시에서 해방 후 첫 번째로 지정된 근린공원인 금강공원은 1980년대까지 많은 시민들의 사랑을 받던, 부지면적 300만㎡ 이상의 대규모 공원이었으나, 세월이 지나 시설이 점차 노후화되면서 경쟁력을 잃어갔음.

- 금강공원은 금강동물원(1965년), 케이블카(1967년), 식물원(1969년) 등 다양한 시설이 함께 어우러진 대규모 공원으로서, 1980년대까지 가족 나들이나 소풍 장소로 부산시민의 사랑을 듬뿍 받던 곳이었음.

■ 이에 부산시는 2010년 이래로 금강공원을 활성화시키기 위하여 재정비사업을 계획해 왔음. 하지만, 토지보상과 기반시설 조성 등에 필요한 공공재원 규모가 너무 커 충분한 예산 확보가 힘들자 부산시는 일부 사업을 민간투자를 유치해 추진하기로 함.

- 금강공원 내에는 공원시설로 지정된 민간소유 토지(장기미집행 도시공원시설)도 있었을 뿐 아니라, 노후한 케이블카 시설의 전면 교체가 필요하였기에 재정비사업에는 상당히 큰 예산이 필요하였음.
- 하지만, 빠르게 증가하는 복지예산에 반해 공원 등 SOC 예산은 축소되어 갔고, 공원예산 중에서도 상당 부분이 우선순위가 높은 장기미집행 도시계획시설을 매입하여 신규 공원을 조성하는 데 우선적으로 배정되다 보니 사업추진을 위한 예산 마련에 많은 어려움이 있었음.

〈그림 13〉 금강공원 위치 및 재정비 계획도



자료 : 부산시 공원녹지기본계획(좌), 부산시 내부자료(우).

62) 이 내용은 부산시 내부자료와 보도자료, 신문 기사, 관계자 인터뷰 등을 종합하여 작성함.

- 민간자본을 활용하여 사업으로 진행하는 것이 적합하다고 판단했던 것은 수익시설로 활용할 수 있는 케이블카 현대화사업(전면 교체)과 유희시설 조성사업이었음(〈그림 14〉 참조).

〈그림 14〉 민간투자 사업으로 추진 중인 케이블카(좌), 유희시설(우) 조성사업



자료 : 부산시 보도자료.

- 케이블카의 경우, 사업성이 충분하지 않아 민간제안자가 없어 오랜 기간 사업이 답보 상태였음. 그러다 2019년 사업제안자가 나타나 현재 「민간투자법」에 따른 BTO 사업으로 본격적으로 추진 중에 있음.

- 사업성이 충분하지 않아 사업비 회수를 위한 충분한 시간이 필요하였기에 「공유재산법」이 아닌 「민간투자법」에 따른 BTO 사업방식으로 추진하기로 함(표 3) 참조.
- 민간투자사업 대상 사업이 2020년 3월 포괄주의로 바뀌기 전에는 해당 사업방식을 적용 가능한지 여부가 불명확하였음. 하지만, 법률개정 후 대상 사업인 것이 명확해지면서 사업자가 건설, 기부채납 후 30년간 운영하여 사업비를 회수하는 조건으로 원만하게 사업절차를 진행해 나가고 있음.
- 보도자료에 따르면, 총사업비는 401.5억원이며, 이 중 민간사업자가 370.8억원을 투자할 예정임(시가 소유한 30.7억원 상당의 토지 현물 투자).

- 유희시설 조성사업의 경우, 토지를 소유한 (주)호텔농심이 「공유재산법」에 근거하여 유희시설 등으로 구성된 민영공원을 조성 후 수익시설을 운영하여 사업비를 회수하는 방식으로 사업을 구상해 나가고 있음.

- 해당 부지는 호텔농심이 소유하고 있으며, 도시계획시설 공원으로 지정되어 있음. 부산시가 토지를 매입하여 공원을 조성하기에는 예산이 부족한 상황 속에서, 대안으로 (주)호텔농심이 유희시설을 조성하여 민영공원으로 운영하는 방향으로 사업을 진행해 나가고 있음.⁶³⁾

(2) 시사점

- 금강공원 재정비사업은 국내에서는 매우 드물게 민간투자를 공원 재정비에 활용하려는 시도 중인 사례로 중요한 의미가 있음.
 - 현재 진행 중인 사업으로 추진 과정에서 변경될 수 있으나, 공원 내 수익시설을 민간투자를 활용하여 조성·개선하려는 시도는 부족한 시 재원을 보완하고 민간의 창의와 효율을 활용한 시설 운영을 통해 공원 활성화에 기여할 수 있을 것으로 기대됨.
- 「민간투자법」에 근거한 민자사업은 사업추진 과정에 긴 시간과 큰 비용이 소요됨. 따라서, 금강공원처럼 대규모 근린공원의 일정 규모 이상의 수익사업에 적당할 것으로 판단됨.
 - 수익성이 충분하지 않을 시 혼합형(BTO+BTL) 방식으로 검토할 수 있을 것임.
- 또한, 공원 내 또는 공원 인근에 민간소유의 장기미집행 도시계획시설(공원)이 있을 경우, 민간공원 특례사업 외에도 금강공원처럼 「공원녹지법」을 활용한 민영공원을 조성하는 방식으로 공원을 새롭게 조성하거나, 민간소유 토지를 사실상 공원으로 활용하고 있었을 경우 새롭게 재정비할 수 있을 것임.

3. 민간 비영리부문 자원 활용 사례

(1) 크라우드펀딩 활용 사례 : 영국 Ware Priory Park 내 어린이 놀이터 공간⁶⁴⁾

- 두 딸의 아빠이자 아이들에게 공원 및 야외 놀이공간이 매우 소중하다고 생각하는 Gavin은 타운의 중앙공원인 Priority Park의 공간과 시설이 매우 낙후되어 있음을 안타깝게 생각하고 있었음. 이에 그는 뜻을 함께하는 사람들과 Priory Park Pioneers(이하 PPP)라는 그룹을 조직하여 크라우드펀딩을 통해 자금을 모금하기 시작했음.
 - 그들은 2021년 2월 그룹을 구성하고 크라우드펀딩 플랫폼 'Crowdfunder'를 활용하여 모금을 시작함. 또한, Facebook과 Instagram 같은 SNS와 전단지 등을 활용하여 지역 주민들의 동참을 호소함.
 - 이 밖에도 HIIT, 줌바를 활용한 피트니스 행사 등의 이벤트를 개최하고, 여기에서 나오는 수익금 또한 공원재생 재원에 활용함. 크라우드펀딩에서는 일정 금액 이상을 후원 시 기부 명판에 이름을 새긴 다거나(개인 £100, 사업체 £500 이상), 이름이 새겨진 벤치 제작(£350 이상), 이름이 새겨진 특별제작 기념판(£500) 제작 등의 방식으로 지역주민들과 사업체의 참여를 독려함.

63) 사업자가 최초 제안한 안은 공공기여에 대한 이견으로 현재 부산시 도시공원위원회 심의에서 반려된 상태임.

64) 이 내용은 Priory Park Pioneers의 페이스북, 인스타그램, 크라우드펀딩 플랫폼 웹페이지 설명자료 등을 바탕으로 작성함.

〈그림 15〉 노후·낙후되어 있는 Priority Park(상)과 Gavin이 크라우드펀딩에서 제안한 향후 개선안(하)



자료 : <https://www.crowdfunder.co.uk/priory-park-ware#start>(2021.6.11일 검색).

❑ 주민 모금 활동과 동시에 PPP는 지역 정치인들에게도 공원재생 필요성을 설득하였고, 정책에 반영해 주기를 요청함. 또한, 활용 가능한 외부 펀드를 탐색하며 신청하는 작업을 병행하였음.

- 이를 통해 모금액에 더해 공공재정과 외부 펀드를 합쳐 공원을 재생하려고 함.
- 그 결과 관할 기초지자체(town council)에서는 2022년도 예산에 공원재생 사업을 반영하기로 함.
- 또한, 관할 광역지자체(district council)에서 운영하는 공동체 지원사업에 응모하여 £2,000를 추가로 확보하였음.

❑ 이들의 열성적인 모금 활동은 비즈니스 업체들의 호응과 참여를 끌어냈음. 지원은 지역 소상공인들의 소규모 지원부터 대기업의 보다 큰 금액의 지원까지 다양했음. 이들은 PPP 활동을 지원함으로써 사회적 책임(CSR)을 수행함과 동시에 홍보 효과를 누림.

- 모금 활동 기간 동안 총 8개 지역 비즈니스의 동참을 이끌어 내었고, 이를 모금 활동 참여 독려에 활용하였음. 각 사업체들은 참여자 중 공개 추천을 통해 나름의 경품을 지급하였는데, 예를 들면 Van

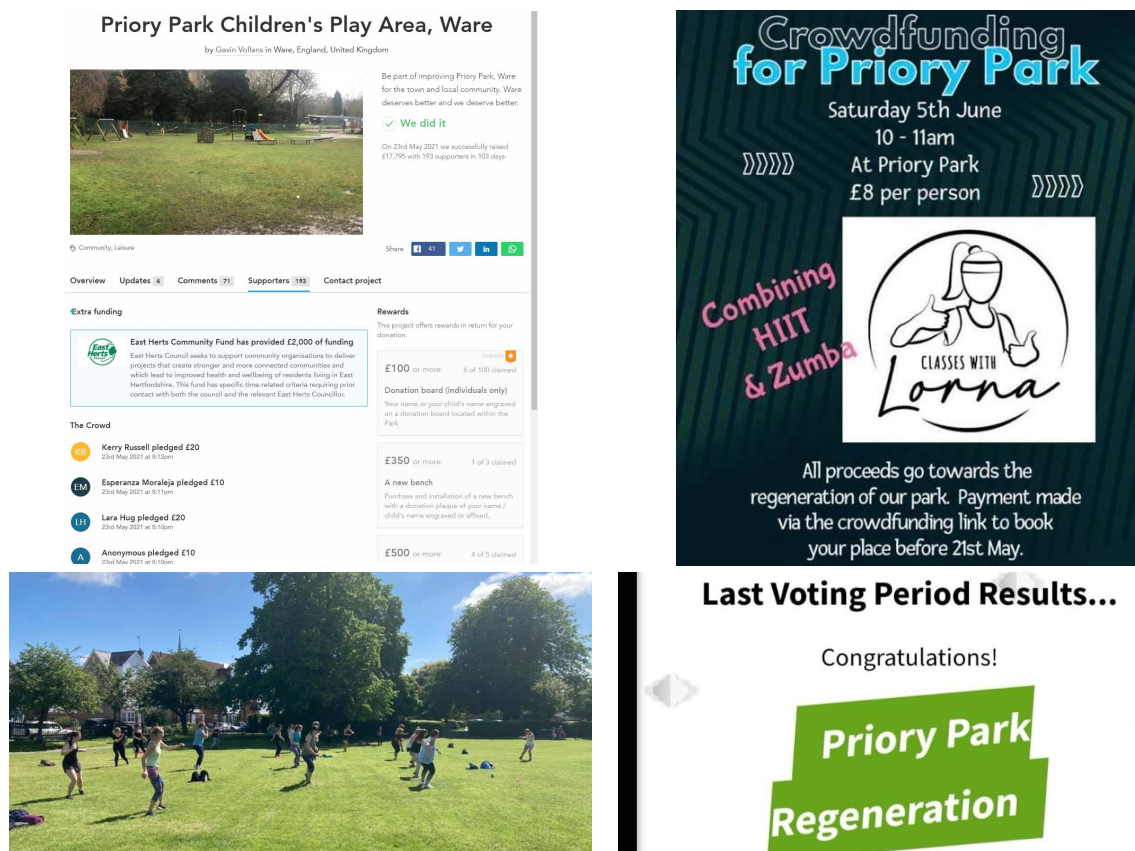
Hage라는 조경용품 회사는 크라우드펀딩 참가자 중 1명에게 £100 상품권을 제공하였고, 슈퍼마켓 체인 Asda는 1명을 선정하여 식품 바구니를 제공하는 등임.

- 또한, 글로벌 헬스케어 회사인 GSK는 PPP 활동을 지원을 위해 £1,500를 기부함.

❖ 크라우드펀딩을 통한 모금 활동은 5월 23일 종료됨. PPP는 열성적인 모금 활동 결과 103일 동안 £1만 7,795를 모금할 수 있었음. 비록 당초 목표로 한 £3만에는 미치지 못했으나, 추가로 확보한 공공예산과 펀드, 그리고 모금 종료 후에도 다양한 활동을 통해 추가로 모은 금액을 함께 활용해서 어린이 놀이공간 및 시설을 개선해 나갈 계획임.

- 크라우드펀딩이 종료된 후에도 참여자들의 열성적인 활동을 통해 추가로 모금을 진행해 오고 있음. 한 참여자는 재능기부 방식으로 기여하기도 하였는데, 공원에서 유료 피트니스 강좌를 열고 여기에서 모금된 금액(£224)을 공원재생에 기부하였음.
- 또한, Asda 재단이 운영하는 Green Token 프로그램에 참여자들이 열성적으로 투표 활동에 참여하여 추가로 1등 상금으로 £500를 확보함.

〈그림 16〉 열성적으로 모금 활동과 공원 설계과정을 주도적으로 추진해 나가고 있는 PPP 멤버들



자료 : Priory Park Pioneers Facebook(2021.8.10일 검색).

(2) 서울시 주민참여예산(시민숙의예산)을 활용한 공원 개선 : 서울시 은평구 갈곡리공원

■ 갈곡리 어린이공원은 2000년까지만 해도 재활용 쓰레기를 쌓아두는 바람에 제구실을 못 했던 곳임. 이곳을 당시 주민들이 나서 “갈곡리공원 제모습찾기 주민모임”을 조직하여 공원 환경개선 활동을 추진해 나갔음. 이후 구의원의 도움으로 1억원의 추경예산을 활용하여 ‘갈곡리 공원’으로 1차 단장을 완료함.⁶⁵⁾

- 주민들은 사진전, 영화제 등을 통해 다른 지역주민들의 관심과 지지를 불러모았으며, 서명운동을 통해 지역 여론을 지역의 구의원에게 전달하여 쓰레기 야적 중단 및 공원 개선공사를 위한 추경예산 편성을 이끌어 냄.

■ 하지만 이후 공원이 노후화되면서 공원 성능이 저하되고, 변화된 주민 니즈를 충족시키기 부족했으며, 각종 안전사고 위험이 발생했음. 이에 주민들은 주민참여예산제도 과정에 참여하여 2012년과 2016년 각각 공원 개선을 위한 예산을 확보하여 공원 성능개선 사업을 추진하였음.⁶⁶⁾

- 2012년 ‘갈곡리 열린공원 조성’을 위해 5,000만원의 예산을 확보하여 기존 쉼터 공간을 5배로 확대하고, 돌탑과 벤치, 운동기구 등을 새롭게 설치하였음. 또한, 안전을 위해 CCTV도 설치하였음.
- 2016년, 시설이 낡고 바닥 곳곳이 파이는 등 공원시설 노후화로 인한 안전사고 위험이 커졌음. 이에 공원 정비 필요를 느낀 주민들은 주민참여예산에 참여하여 ‘다행(다 같이 행복한) 나눔 프로젝트’라는 이름으로 총 6,500만원의 예산을 확보하여 공원 재정비 및 공동체 사업을 추진하였음. 파손된 공원 바닥을 고무칩으로 바꾸고, 운동시설과 놀이시설을 정비한 후 이름을 ‘갈곡리 어린이공원’으로 바꿈.

〈그림 17〉 재정비사업으로 개선된 갈곡리 어린이공원



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

65) 오마이뉴스(2006) “갈곡리공원 ‘타일벽화’의 특별한 사연”, 5월 25일 기사.

66) 은평구청(2012), 「2012년 주민제안사업현황」 ; 은평구청(2019), 「나는 은평입니다」, 은평구청 내부자료 등을 참조하여 작성함.

V 정책 제언

1. 노후·저이용 공원 재정비 활성화를 위한 정책 기본방향

- 상당수 도시공원이 노후화, 진부화, 관리 소홀 등으로 인해 성능이 저하되고 공원의 잠재적 효용 가치를 충분히 활용하지 못하고 있는 상황 속에서, 공원의 질적 개선을 위한 재정비사업은 중요한 의미가 있음.

 - 상당수 공원에서 일상적 유지관리로 대응 가능한 수준을 넘어서는 시설 노후화 현상이 나타나고 있으며, 공원의 장소적 잠재력에 비해 시민들이 체감하는 만족도가 낮은 경우가 상당수 존재함.
 - 최근 코로나 팬데믹 위기를 겪으며 공원의 가치가 재조명되는 현시점에서, 기존 공원의 질적 개선에 더 많은 관심을 가질 필요가 있음.
- 하지만, 지금까지 우리나라에서는 공원의 양적 확대에 치중하고 있으며 기존 공원의 질적 개선에는 충분한 관심을 가지지 않아 왔음. 공원의 성능을 진단·평가할 수 있는 체계적인 기준이 부재할 뿐 아니라, 성능개선 관련 정책이 부재하고 충분한 사업비가 배정되지 않고 있음.
- 공공 공원은 비배제, 비경합적 성격을 가지고 있는 공공재로 분류되기에, 기본적으로 공원 개선사업을 위한 정책적 지원을 강화하고 공공재정 투입을 확대할 필요가 있음.
- 동시에, 복지재정 수요 증가로 인한 SOC 예산 비중이 축소되고 있는 큰 추세 속에서, 그리고 공공부문이 가지고 있는 경직성, 비효율성 같은 근본적인 한계 속에서, 민간부문(영리, 비영리)의 자원도 함께 활용할 수 있는 방안에 대한 고민이 필요함.
- 민간 영리부문 투자를 활용하는 경우, 수익시설 설치로 인한 공원의 본질적인 기능과 ‘비배제성’이라는 공공재로서의 공원의 특성 훼손(공원면적 축소 포함)을 최소화할 수 있어야 할 것임. 또한, 이상적으로는 수익시설과 공원시설 간 시너지 효과가 날 수 있도록 유도할 필요가 있음.

 - 즉, 수익시설 설치를 통해 공원의 전반적인 매력도가 향상될 수 있고, 동시에 공원으로 인해 수익시설의 수익성이 향상될 수 있는 시설이 설치되도록 유도할 필요가 있음.

❖ 기본적으로 민간 영리부문의 투자를 유치하기 위해서는 민간시행자와 행정기관 모두 사업 검토부터 입찰, 협약체결을 거쳐 수익시설 설치까지 상당한 거래비용이 소요됨. 따라서, 민간 영리부문 투자를 활용한 공원 재정비사업은 대규모 공원에서 일정 규모 이상의 수익성을 기대할 수 있는 사업⁶⁷⁾에 적용하는 것이 적합할 것임.

- 특히, 「민간투자법」에 근거한 민자사업은 사업절차가 매우 복잡하기에 큰 규모의 거래비용이 소요됨. 따라서, 이를 상쇄할 수 있을 만큼의 큰 규모의 사업에 적합할 것으로 판단됨.
- 또한, 대다수 소규모 공원에는 거래비용을 상쇄하고 기업 투자를 유인할 만한 기대 수익을 확보할만한 규모의 경제를 실현하기 어려울 뿐 아니라, 전술했던 공원의 특성 훼손을 최소화하면서 일정 규모 이상의 수익시설을 설치하기도 어려울 것임.

❖ 현재의 제도적 환경 속에서는 소규모 공원의 경우 공공 재정사업으로 추진하는 것을 제외하면 민간 비영리부문의 자원(주민참여예산 포함)을 활용하는 것이 현실적일 것임.

- 앞에서 살펴본 영국 Ware의 Priority Park, 서울 은평구 갈곡리 어린이공원 사례는 주민들이 주도해서 지역의 소규모 공원을 개선하는 모범적 사례라고 할 수 있음.

〈표 5〉 현 제도적 환경 속에서, 공원 재정비사업에 활용 가능한 민간자원 및 그 특성

구분	민간 영리부문			민간 비영리부문		
세부 구분	민간투자법 기반 민간투자사업	공유재산법 기반 BTO	공원녹지법 기반 민영공원	주민주도 크라우드펀딩	주민참여예산	기업 CSR
주요 장점	최대 50년까지 민간사업자가 수익시설을 장기간 운영 가능하여 투자비 회수 용이 / 민간사업자에게 사업비 보조 가능	민간투자법에 의한 민간투자사업 대비 거래비용 低 (절차이행기간 등)	민간자원 활용하여 민간소유 공원시설부지에 공원조성 가능	시민의식 & 지역애착 고양, 공감대 형성 시 추가적인 자원 확보 가능성 高(공공예산, 기업CSR 등)	시민의식 & 지역애착 고양, 지역민 니즈 높은 곳에 예산 배분 가능(대의제 민주주의의 단점 보완)	민간기업 자원 활용하여 공원 재정비 가능
주요 단점	거래비용 高 (절차 복잡, 오랜 시간 소요), 이용료 지급하지 않는 사람 배제될 가능성 高	사용·수익 기간 상대적으로 짧아 투자금 회수 불리, 배제 가능성 有 (좌동), 사업비 보조 제약	배제 가능성 有 (좌동)	자발적 모금 활동으로, 타 사업방식 대비 기대 모금액 低	낮은 참여율로 자원 배분 과정 조작 가능, 사업당 배정되는 사업비 低	사업 주도권 부재(적재 적소에 적합한 사업 추진 어려움)
적합한 공원 및 사업 규모	대규모 공원, 대규모 사업	대규모 공원	민간소유 미집행 도시계획시설 (공원) 부지	소규모 사업	소규모 사업	기업의 사회공헌 홍보 효과 높은 사업

67) 공원과 수익시설마다 특성이 상이하기에, 본 고에서 말하는 ‘대규모’ 또는 ‘소규모’ 공원의 구체적인 면적이나 사업 규모를 특정할 수는 없음. 예를 들면, 절대적인 규모가 크지 않은 공원에 설치하는 소규모 카페라도 구매력을 갖춘 공원 이용자가 많고, 주변에 해당 카페와 경쟁할 수 있는 시설이 부재하거나 적은 곳에서는 충분한 수익성을 기대할 수 있어 민간투자 사업방식으로 추진할 수 있을 것임. 따라서, 본 고에서 ‘대규모’, ‘소규모’, ‘일정 규모 이상’이라는 용어는 개념적 의미로 사용함.

- 이 밖에도, 최근 ESG 경영의 중요성이 강조되고 있는 사회 분위기 속에서, 공원 재정비에 기업의 CSR 재원을 활용하는 방안도 고려할 필요가 있음. 이는 특히 기업의 사회공헌 활동에 대한 높은 홍보 효과를 기대할 수 있는 공원에 적용하기에 용이할 것임.
- 앞에서 살펴본 제도와 사례를 종합적으로 고려했을 때, 현 국내 제도적 환경 속에서 공공재정 외 활용 가능한 자원과 그 특성은 <표 5>와 같이 정리해 볼 수 있음.
- 현재 기반시설의 설치, 개선에 민간 영리부문의 투자를 활용하는 데 사용되는 대표적인 방식인 「민간투자법」이나 「공유재산법」을 활용한 사업은 공원 재정비사업에 적용하기에 다양한 제약이 존재함.
 - 교량, 철도, 도로, 발전소 등 대규모 사회기반시설의 건설·운영에 주로 활용되는 「민간투자법」에 근거한 민자사업은 절차가 복잡하여 거래비용이 지나치게 크다는 단점이 있음. 따라서, 이를 상쇄할만한 수익을 기대할 수 있는 공원은 매우 제한적으로 존재할 것임.
 - 「공유재산법」에 의한 BTO 방식을 공원 재정비사업에 활용 시, 전술했듯 기부채납 대상은 행정재산이어야 하기에 사경제 주체로서 운영되어야 하는 상업적 성격의 시설이나 영구축조물이 아닌 놀이시설 등은 그 대상에서 제외됨. 이로 인해 공원에 설치 가능한 수익시설의 종류에 상당한 제약이 발생함.
 - 또한, 무상사용수익 허가 대상 및 기간은 기부채납한 행정재산의 재산가액(감정평가액) 범위 내에서 결정되는데, 따라서 기부채납한 물품이나 재정비사업에 투입한 비용 또한 기간 산정에 반영되지 못함.
 - 게다가, 이 방식에서는 무상사용수익 허가 대상인 경우 기부채납 재산가액 범위 내에서 일정 기간 ‘무상’으로 사용·수익을 허가할 수는 있으나, 기간을 늘리는 대신 일정 금액의 임대료를 받거나 기간을 줄이는 대신 지자체가 일정 부분을 보조하는 방식의 유연한 사업추진이 불가능함.
 - 무엇보다도, 2장에서 살펴봤듯 현재 「공원녹지법」 및 하위법령에서는 공원시설의 종류나 설치에 많은 제약이 부과되어 있음. 예를 들면 공원에 설치 가능한 대표적 수익시설인 휴게음식점, 일반음식점은 현 제도에서는 10만㎡ 이상의 근린공원에만 설치 가능하며, 해당 시설의 출입구가 바깥과 접할 수 없어 수익 창출에 상당한 제약이 존재함. 「민간투자법」이나 「공유재산법」에는 이러한 규정을 적용받지 않을 수 있는 특례조항이 부재하기에 민간투자를 유치하는 데 커다란 장애 요인으로 작용할 것임.
 - 따라서, 해당 사업방식을 활용할 경우 이러한 애로사항을 상쇄할 수 있을 만큼의 규모의 경제를 실현할 수 있는 대규모 공원에서의 수익성 높은 사업을 제외하면 민간 영리부문의 투자를 유치하기 힘들 것으로 판단됨.
- 따라서, 다양한 공원의 재정비사업에 민간투자를 보다 폭넓게 활용하기 위해서는 다수의 도시공원에 적합한 새로운 사업수단이 필요함. 이는 3절에서 자세히 살펴봄.

2. 노후·저이용 공원 재정비를 위한 체계적 정책 마련 및 공공재원 투입 확대

■ 노후공원 개선을 위해 우선 필요한 것은 공원의 노후화로 인한 성능 저하를 체계적으로 진단하고 평가할 수 있는 체계를 마련하는 것임.

- 전술했듯 공원은 시간이 지날수록 가치를 더해가는 측면이 있고, 이용 빈도나 관리 정도에 따라 노후화로 인해 발생하는 질적 저하 차이가 큼. 따라서, 단순히 조성 후 기간만 가지고 노후화를 판단하는 것이 아닌, 체계적인 평가체계를 마련할 필요가 있음.
- 이러한 평가체계가 있어야 전면적인 재정비사업이 필요한 노후공원을 선정하고 예산을 지원할 수 있는 근거가 될 수 있을 것이고, 불필요한 특혜시비를 최소화할 수 있을 것임.

■ 또한, 공원을 조성한 지 현저하게 오래되지는 않았으나 장소적 잠재력을 충분히 발휘하고 있지 못하여 개선이 필요한 공원으로 존재함. 이러한 공원 중 부분적인 개선보다는 전면적인 재정비사업이 적절하다고 판단되는 공원을 선정하는 과정과 절차 또한 필요할 것임.

- 이를 위해서는 역시 장소적 잠재력에 비해 공원이 저이용되고 있다는 것을 평가할 수 있는 체계가 필요함. 특히 이러한 공원은 불가피하게 '정성적 측면'에 대한 평가가 중요할 것이기에, 적절한 공론화 절차를 마련할 필요가 있을 것임.

■ 다음으로, 공원이 제공하는 다양한 편익을 고려할 시, 지자체는 기존 공원의 질적 개선에 재정투입을 확대할 필요가 있음.

- 공원은 지역경제 활성화, 주거환경 개선, 지역주민의 신체적·정신적 건강 증진, 공동체 활동공간 제공, 미세먼지 저감, 열섬현상 완화 등 다양한 방면으로 시민들의 삶의 질 향상에 기여하고 있음.
- 공원의 질적 측면이 매우 중요하다는 것을 다시 한번 명심해 볼 때, 지자체는 기존 공원의 질적 개선에 투입되는 재정을 확대할 필요가 있음.

■ 하지만, 대다수 지자체의 열악한 재정 여력을 고려할 시 공원 재정비사업 부담을 지자체에게만 부담시키는 것은 바람직하지 않음. 하지만 현시점에서 기존 공원 개선사업에 국가가 보조할 수 있는 근거는 부재한 상황이기 때문에 제도개선이 필요함.

- 도시공원의 조성, 관리 업무는 기본적으로 지자체 사무로 분류되어 있으며, 국가가 지원해주는 사례는 매우 제한적임. 이 중 공원 조성의 경우 「공원녹지법」 44조⁶⁸⁾에 따라 지원할 수 있는 근거는 마련되어 있으나⁶⁹⁾, 기존 공원의 유지·관리에 지원할 수 있는 근거는 부재한 상황임.

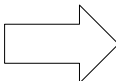
68) 「공원녹지법」 제44조(비용 보조) ① 공원관리청이 시행하는 도시공원사업에 드는 비용에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 비용의 전부 또는 일부를 국고에서 보조할 수 있다.

- 대다수 기초지자체들의 열악한 재정 상황을 고려할 시, 제도개선 후 정부와 광역지자체는 매년 공원 성능개선 공모사업을 진행하여 매년 일정 개수의 노후·저이용 공원을 순차적으로 개선할 필요가 있음.

❖ 별도로 ‘공원사업’으로 분류되는 사업 외에도, 공원의 질적 개선에 활용할 수 있는 사업이 다수 존재하는데, 대표적으로 최근 국무조정실 주관으로 추진 중인 생활SOC사업을 꼽을 수 있음. 하지만, 생활SOC에 공원이 포함되어 있으나⁷⁰⁾, 2021년 공모사업 대상에는 빠져있음. 향후 진행되는 공모에 포함시킬 필요가 있음.

- 공원은 시민의 일상생활에 매우 중요한 사회간접자본인 것을 고려할 때, 생활SOC사업 공모에 도시공원 관련 사업, 특히 노후공원 개선에 활용할 수 있는 사업을 반드시 포함할 필요가 있을 것임.

〈표 6〉 공원을 활용한 도시재생을 위한 지역 특화재생 사업유형 제도개선

현재 특화재생사업 유형 ⁷¹⁾		개선 제안	비고
대학타운 특화모델		좌동	
건축·경관 특화모델			
건축자산 연계 특화모델			
역사·문화 특화모델			
지역상권 특화모델			
여성친화 특화모델			
농촌지역 특화모델			
공공생활서비스 특화모델			
지역사회 통합돌봄 특화모델			
빈집밀집구역 특화모델			
목재친화형 목재도시 특화모델			
동행사업(골목길 연계 집수리) 특화모델			
-		공원연계형 (추가)	새 유형 (경제기반형 포함)

❖ 노후·저이용 공원 개선은 노후·낙후 도시문제를 개선하기 위해 추진하는 도시재생사업과 상당한 겹침이 존재함. 도시재생사업은 포괄보조금 방식이 적용되고 있으며, 지역주거환경 개선이나 경제활성화 등 도시재생과 관련된 사업에 폭넓게 적용될 수 있음. 향후 공원이 도시재생에 보다 적극적으로 활용될 수 있도록 할 필요가 있음.

- 이를 위해서는 ‘공원을 활용한 도시재생’을 위한 국내외 성공사례를 적극적으로 소개하고, 지역 특화재생사업에 ‘공원 연계형’을 신설하여 공원을 활용한 도시재생사업 대상지를 확대 선정할 필요가 있음.

69) 제도적 근거는 존재하나 실제 국가가 지원한 사례는 매우 제한적으로 존재함.

70) 국무조정실 생활SOC 웹사이트 내 ‘생활SOC 개념’ (<https://www.lifesoc.go.kr/etc/whatIsSoc>).

71) 2021년 선정 기준(출처 : 2021 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인).

- 청계천 복원, 경의선 숲길 등에서 볼 수 있듯 공원은 도시경쟁력 제고와 지역경제 활성화에 획기적인 기여를 할 수 있음. 하지만, 현재 경제기반형 사업에는 지역 특화재생사업 가산점(2점)이 부여되지 않고 있음.
- 따라서, 경제기반형 도시재생에도 해당 사업모델을 활용할 수 있도록 하고 시범사업을 추진할 필요가 있음.⁷²⁾ 특히 사업 규모가 큰 경제기반형의 경우 민간부문의 투자를 유치하여 함께 추진하는 것이 바람직할 것임.

3. 민간 영리부문 자원을 활용한 공원 재정비에 적합한 사업수단 신설

(1) 제도설계 기본방향

■ 공원은 비배제성이라는 특성이 있는 공공재라는 점과 공원 재정비사업은 본질적으로 현존하는 공원의 성능을 개선하는 사업이라는 점을 고려할 시, 민간재원을 활용한 공원 재정비 사업모델을 고안함에 있어 아래와 같은 기본 방향을 제시함.

- ① 공원 내 수익시설 설치 시 공원의 본질적 기능을 심대하게 침해하지 않아야 하고, 대상지의 입지 조건과 주변 환경 등을 고려하여 공원경관과 조화를 이룰 수 있어야 함.
- ② 민간재원을 활용한 재정비사업은 공원의 매력도를 높이고 이용자들을 위한 서비스 질과 만족도를 향상함과 동시에, 해당 사업을 공공 재정사업으로 추진 시 대비 공공재원을 절감할 수 있어야 함.
- ③ 수익시설과 비수익시설 간 시너지를 높이고, 사업의 효율성을 제고하기 위해 단일 민간사업자(SPC 포함)가 수익시설과 비수익 공공시설을 일체적으로 정비하는 것을 기본으로 함⁷³⁾. 이 경우 수익시설의 기대수익 규모에 비해 비수익시설 재정비에 소요되는 금액이 큰 경우 공공이 사업비를 보조할 수 있음.
- ④ 「공유재산법」에 의한 BTO 사업과 같이 행정재산의 기부채납 후 재산가액 범위 내에서 무상으로 사용수익을 허가하는 방식이 아닌, 기부채납하는 공유재산, 물품, 투입된 사업비 외에도 월 임대료까지 종합적으로 고려하여 최장 20년 내에서 적정한 사용수익 허가 기간 및 임대료를 정함(임대료의 경우 유상사용수익 허가 시, 협약조건에 따라 유상/무상 사용수익 허가 가능).
- ⑤ 사업 검토, 입찰, 협약 등에 소요되는 거래비용을 상쇄하고 높은 수준의 사업자를 유치하기 위하여 필요시 복수 공원의 번들링을 통해 규모의경제 실현을 가능하게 함. 동시에 이를 통해 대규모 공원, 높은 수익성이 기대되는 사업 외에도 중소규모 공원에서 민간재원을 활용한 다양한 형태의 재정비사업 추진을 가능하게 함.

72) 예로는 대규모 미군 이전부지를 공원으로 조성할 계획을 가지고 있는 춘천역 주변의 경우 '공원주도형 도시재생' 사업을 하기에 적합할 것으로 판단됨.

73) 단, 공원의 규모가 크고 수익시설과의 연계가 떨어지는 비수익 공원시설이거나, 전면적 재정비사업의 필요성이 낮은 비수익 공원시설이 혼재되어 있는 경우, 수익시설에서 창출되는 기대 수익 대비 공원 재정비 비용이 현저히 큰 경우, 기타 일체적 재정비사업을 통해 얻을 수 있는 효용이 낮다고 판단하는 경우 해당 비수익 공원시설에 대해서는 공공부문이 별도로 발주하여 사업을 추진할 수도 있음.

- ⑥ 수익시설은 불가피하게 어느 정도의 배제성을 지닐 수밖에 없으나, 가격이 지나치게 비싸지 않아야 하고 배제되는(수익시설 이용자만 활용할 수 있는) 공간이 지나치게 넓지 않아야 함.
- ⑦ 별채되는 수목과 수익시설이나 주차장 등 부대시설 설치로 인해 훼손 또는 축소되는 공원 면적이 최소화될 수 있도록 노력해야 함.

■ 이와 함께, 민간사업자가 사업비 회수를 위한 수익 창출을 가능하게 하기 위해서, 2장에서 언급했던 김용국·김영현·양시웅(2020, pp.100~102)⁷⁴⁾이 제시한 공원 내 수익시설 설치와 관련한 규제개선이 필요함.

- 민간사업자가 공원 내 수익시설 설치와 공원 재정비사업을 함께 시행하는 경우 공원시설 설치 면적규제(특히 휴게음식점과 일반음식점), 공원시설 출입구 위치 규제, 부지면적률 규제, 민간 보육시설 설치, 점용허가 규제, 옥외영업 등과 관련한 규제를 완화하는 특례를 부여할 필요가 있음.

(2) 설치 가능한 수익시설 예

■ 설치 가능한 수익시설의 종류를 고려함에 있어 앞에서 언급한 기본 방향을 충실히 고려할 필요가 있음.

- 무엇보다도 공원의 본질적 기능을 심대하게 침해하지 않음과 동시에 공원의 매력도를 높이고 이용자들을 위한 서비스 질과 만족도를 향상시킬 수 있어야 함.
- 또한, 공간·가격적 측면에서 수익시설을 이용하지 않는 사람에 대한 배제 정도가 지나치지 않아야 함.

■ 이러한 기본 방향을 고려했을 시, 공원 내 설치 가능한 수익시설의 예는 아래와 같음. 공원의 위치, 이용자, 크기 등의 특성을 충분히 고려해서 해당 공원에 적절한 수익시설을 설치할 수 있어야 할 것임.

- F&B 관련 시설 : 카페, 레스토랑, 휴게음식점, 바비큐장, 소규모 야외 주점(예 : 생맥주 판매 등) 등
- 교육시설 : 유치원 어린이집, 숲체험원, 자연체험장 등
- 체육시설 : 승마, 수영장, 골프연습장, 어드벤처 파크 등
- 유흥시설 : 놀이시설, 어린이 테마정원, 애완동물 관련 테마파크, 리조트 등
- 공연시설 : 소규모 야외 공연장 등
- 기타 상업시설 : 리테일 쇼핑시설, 음식점, 허브식물원, 키즈카페 등

74) 김용국·김영현·양시웅(2020), 「민·관 협력을 통한 노후 공원 재정비 및 관리·운영방안 연구」, 건축공간연구원.

〈그림 18〉 수익시설로 활용할 수 있는 시설 예(上 : 어린이 테마정원 ; 下左 : 야외 바베큐장 ; 下右 : 펌)



THE MORTON ARBORETUM Children's Garden.



Burswood Park, WA, Australia.



Damhouse in Crooks Valley Park, Sheffield, UK.

자료 : (좌상, 우상) Featherstone INC website ; (좌하) Burswood Park website ; (우하) Trip Advisor website.

- 여기서 중요한 것은 위에서 언급한 시설은 예일 뿐이며, 이 외에도 기본원칙을 충실하게 지키는 선에서 민간사업자의 창의력을 최대한 활용할 수 있는 방향으로 사업이 운영될 필요가 있음. 이를 위해서는 수익시설 종류를 포괄주의 방식으로 운영하고, 민간 제안이 가능하게 할 필요가 있음.

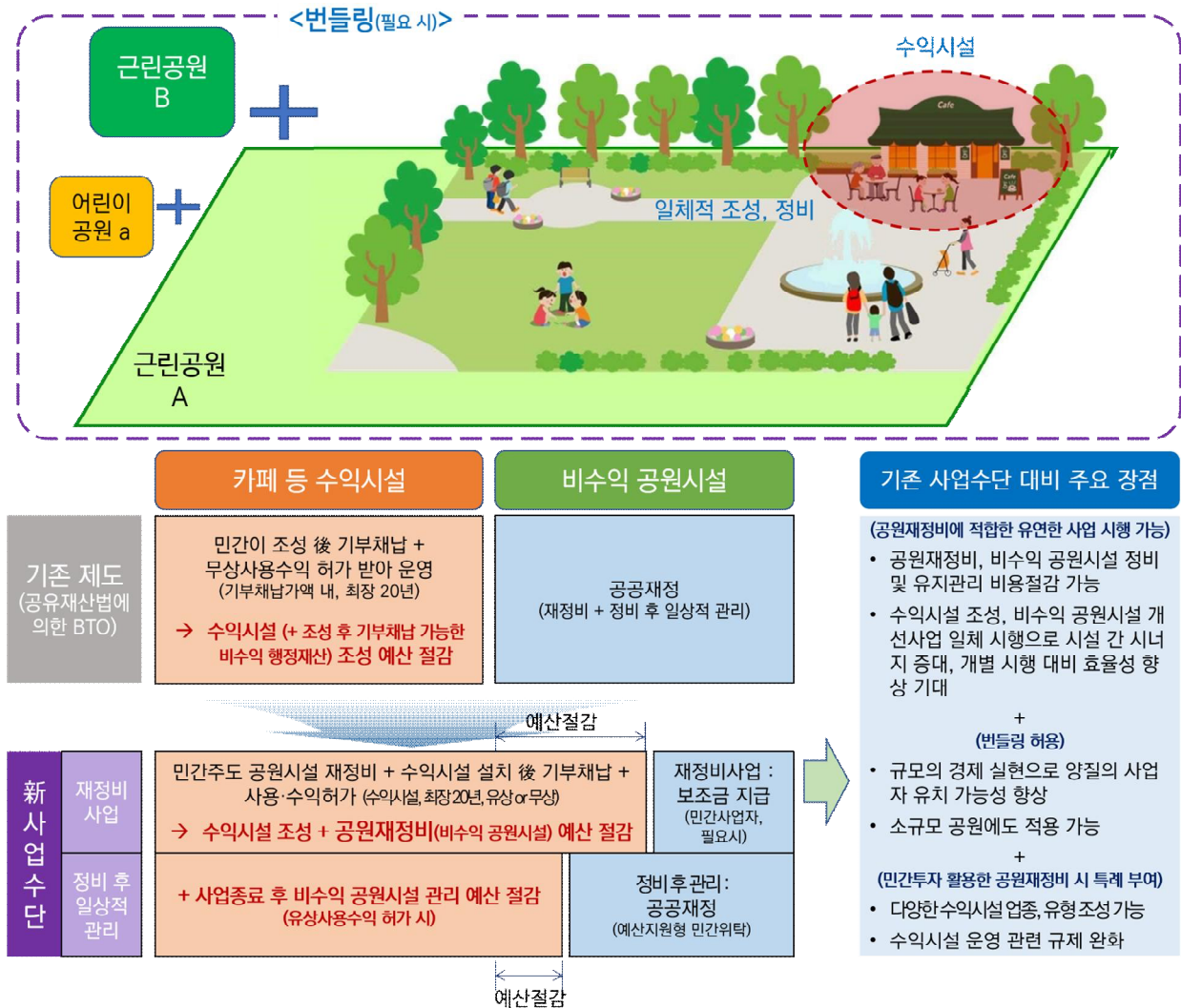
(3) 사업모델 제안

- 본 고에서는 공원의 특성에 따라 다음과 같이 두 가지 방식의 사업모델을 제안함.⁷⁵⁾

① 「공원녹지법」 내 신규 사업수단 도입 (가칭, ‘민간 도시공원 재정비 특례사업’)

75) 이 밖에도 앞서 살펴봤듯 「공원녹지법」에 의한 민영공원 조성과 연계하는 방식도 있으나, 일부 미집행 도시공원시설에만 적용하기에 적합하기에 여기서는 자세히 다루지 않음.

〈그림 19〉 「공원녹지법」 내 신규 사업수단 개념도 및 사업수단 간 비교



■ 먼저, 공원시설의 특성을 충분히 고려하고, 신속하고 유연한 사업추진을 위해서는 「공원녹지법」 내 ‘기부채납 후 무상사용·수익 허가’(BTO, 「공유재산법」 근거) 방식을 근간으로 하는 새로운 사업 수단 도입을 검토할 필요가 있음(〈그림 19〉 참조).

- 이를 통해 민간자본을 활용해서 공원 재정비사업을 하는 목적인 공원시설 조성·재정비를 통한 공원 매력도 향상과 공공예산 절감 효과를 동시에 도모할 필요가 있음

■ 새로운 사업수단에서도 기존 「공유재산법」에 따른 사업과 같이 최장 사용수익 허가 기간을 20년으로 하되, 「공원녹지법」 내 다양한 특례를 제공하여 유연한 사업시행, 규모의 경제 실현, 수익시설 설치 및 운영 등을 지원하여 원활한 사업 추진을 도모할 필요가 있음.

- 이 중 특히 중요한 것은 조성 후 기부채납 가능한 수익시설이나 비수익 행정재산 외에도, 비수익 공원시설의 재정비에 소요되는 비용도 해당 수익시설의 사용수익 허가 기간 및 임대료 산정에 반영될 수 있도록 하는 것임. 이를 통해 공원재정비분 아니라 (유상사용수익 허가 시) 비수익 공원시설 유지 관리에 필요한 예산 절감을 함께 가능하게 할 수 있음.
- 또한, 수익시설 조성과 비수익 공원시설의 전부 또는 일부 개선사업을 일체적으로 시행하여 시설 간 시너지 증대를 도모할 수 있으며, 개별시행 대비 사업의 효율성을 향상시킬 수 있게 됨.
- 유연한 사업추진이 가능. 기부채납하는 공유재산, 물품, 투입된 사업비 외에도 임대료까지 종합적으로 고려하여 사용수익 허가 기간과 임대료를 정할 수 있을 뿐 아니라, 필요시 보조금을 지급할 수도 있음.
- 번들링을 허용하여 양질의 사업자 유치 및 소규모 공원에도 해당 사업방식 적용이 가능할 수 있음. 번들링을 적용하는 경우, 해당하는 모든 공원 내 수익시설을 설치할 수도 있을 것이나, 이 중 일부 공원에만 수익시설을 설치하고 일부 공원은 비수익 공원시설의 재정비사업만 진행할 수도 있도록 함.

② 「민간투자법」을 기반으로 시행하되 「공원녹지법」 내 일부 특례조항 삽입

- 부산 금강공원의 사례처럼 20년 내 충분한 수익을 창출하기 힘든 시설이 존재함. 이 경우 비록 사업절차가 더욱 복잡하긴 하나 「민간투자법」에 기반한 민간투자사업을 활용하여 보다 오랜기간(최장 50년)동안 수익시설을 운영하여 사업성을 확보할 수 있을 것임.
 - 「민간투자법」을 활용하는 경우 이 밖에도 필요성이 인정될 시 정부가 보조금(건설분담금)을 지급하는 것이 가능하고, 재정비사업에 투입되는 비용 또한 민간투자비에 포함되어 계산될 수 있다는 장점이 있음.
- 이를 위해서는 「민간투자법」에 기반하여 민간사업자가 공원 재정비사업을 시행할 때, 앞에서 제시한 「공원녹지법」에 의한 신규 사업 수단과 유사하게 「공원녹지법」 내 공원시설 설치 면적규제, 공원시설 출입구 위치 규제, 부지면적을 규제, 민간 보육시설 설치, 점용허가 규제, 옥외영업 등과 관련한 규제를 완화하는 특례조항을 신설할 필요가 있음.
- 하지만, 「민간투자법」을 활용할 경우 타 사업방식 대비 거래비용이 많이 들고 절차 이행기간이 더 길기에, 이를 상쇄하고 적용하기에 적합한 공원이 매우 제한적이라는 단점이 있음.
 - 앞서 제시한 '제도설계 기본방향', 즉 수익시설 설치로 인한 공원 훼손 최소화, 배제성 최소화 등을 충실히 반영 시 일부 대규모 공원을 제외한 대다수 생활권 공원에 적용하기 어려울 것으로 예상됨.
- 이를 보완할 수 있는 한 가지 방법은, 수익시설 조성과 공원 재정비(전부 또는 일부)를 일체적으로 시행 후 수익시설에 대해서만 일정기간 관리운영권을 양도하는 것이 아닌(BTO), 비수익 시설에 대한 관리운영권도 함께 부여받고 이중 비수익시설에 대한

임대료와 운영비(정부지급금)를 받아(BTL) 수익성을 확보하는 방법을 고민해 볼 수 있음(BTO+BTL).

- 이 경우, 비수익시설에 대한 BTL사업은 공공부문이 직접 관리·운영할 경우와 비교해 비용 절감 효과나 서비스개선 효과를 기대할 수 있는 경우에 한함.
- 민간사업자가 비수익시설을 포함한 공원 전체를 관리·운영할 경우 수익시설만 신경을 써서 관리할 우려가 있음. 따라서, 서비스의 질과 연계하여 임대료를 지원하는 것이 바람직할 것임.
- 혼합형 사업방식을 적용 시 민간사업자는 BTO사업으로만 추진할 때와 비교해 사업성을 개선할 수 있는 장점이 있고, 공공입장에서는 공원 재정비 및 이후 관리운영에 드는 비용을 절감하고 서비스를 개선할 수 있는 장점이 있음.

■ 전술했듯 이 방식을 적용하기에 적합한 공원은 매우 제한적으로 존재할 것으로 예상되고 거래비용도 더 큼. 따라서, 대다수 생활권 공원에서는 「공원녹지법」에 근거한 신규 사업 수단(가칭, ‘민간 도시공원 재정비 특례사업’) 활용을 우선적으로 고려할 필요가 있을 것임.

4. 민간 비영리부문 자원을 활용한 공원 재정비 활성화

■ 비록 여러 가지 한계는 있으나, 앞장에서 살펴봤듯 민간 비영리부문이 가지고 있는 자원 또한 노후·저이용 공원 개선에 큰 기여를 할 수 있는 상당한 잠재력이 있음

- 크라우드펀딩은 일반적으로 모금 가능한 자원 규모가 크지 않을 경우가 많음. 주민참여예산의 경우 마찬가지로 대다수 지자체에서 절대적인 규모가 크지 않은 경우가 많고, 제안한 주민 그룹 간 경쟁을 통해 선정되며, 현실에서는 ‘동원’이 빈번하게 나타나고 있기에 소수 주민들의 노력만으로 재원을 확보하기 어려울 수 있다는 한계가 있음.
- 기업 CSR은 해당 기업의 니즈(홍보효과 등)와 운영철학, 가능자원 규모가 필요한 공원 재정비 사업과 일치해야만 실현될 수 있는 제약이 있음.
- 그럼에도 불구하고, 직접 민주주의의 채널·권한·지원금액이 확대되고, 주민참여와 ESG 경영이 장려되고 있는 사회적 분위기 속에서 향후 노후·저이용 공원 개선에 상당한 기여할 수 있을 잠재력을 가지고 있다고 할 수 있음.

■ 현재 우리나라는 공원 재정비사업에 민간 비영리부문의 자원을 활용하기 위한 제도적·기술적 기반은 대체로 마련되어 있음. 정부와 지자체는 국내·외 성공사례를 적극적으로 발굴하고, 이를 적극적으로 홍보하고 지원하여 시민들의 자발적인 참여를 독려할 필요가 있음.

- 「지방재정법」 39조에 따라 국내 모든 지자체에서 주민참여예산제도가 제도화되고 운영되고 있음. 특히 서울 등 일부 지자체에서는 여기에 상당한 예산을 배정하는 등 매우 적극적으로 운영 중에 있음.
- 또한, 정부와 지자체에서 민간 비영리부문을 대상으로 다양한 공모사업을 진행하고 있음. 최근 지역공동체 기반의 활동을 대상으로 하는 공모사업이 대폭 증가해 왔음. 사업당 지원 금액이 크지 않은 경우가 많으나, 주민들의 의지가 있다면 이를 활용해 부분적으로라도 공원시설을 개선할 수 있을 것임.
- 이 밖에도, 정부로부터 사회적 기업 인증을 받은 클라우드펀딩 플랫폼인 오마이컴퍼니를 비롯하여 다수의 클라우드펀딩 플랫폼이 존재함. 이러한 여러 플랫폼을 활용하여 보다 많은 시민들이 지역의 공원 개선에 관심을 가지고 적극적으로 참여하도록 유도할 필요가 있음.
- 중요한 것은, 영국 Priority Park 사업과 같이 클라우드펀딩, 주민지원 공모사업, 기업 CSR, 일반예산 지원 등 다양한 출처의 재원을 함께 활용해서 보다 큰 규모의 재정비 사업을 추진할 수 있다는 것임.

■ 클라우드펀딩의 경우, 제도와 기술적 기반은 마련되어 있으나 이를 지역문제 해결에 활용하는 것이 보편화 되어 있지는 않음. 따라서, 클라우드펀딩을 활용한 지역주민 주도 사업, 특히 공원개선사업 추진을 활성화하기 위해 정부가 매칭펀드 방식의 지원을 통해 이 방식을 보다 대중화시키는 것을 검토해 볼 필요가 있음.

- 이와 관련해서는 런던시에서 클라우드펀딩 민간 플랫폼사인 Spacehive와 손잡고 성공적으로 추진 중인 ‘Crowdfund London’ 프로그램을 참고할 필요가 있음.⁷⁶⁾

■ 지역공동체 대상 공모사업, 클라우드펀딩, 주민참여예산 등만 가지고는 대적인 공원 재정비를 위한 충분한 재원을 모금하기는 어려움. 따라서, 정부와 지자체는 주민들의 니즈와 의지가 확인되고 해당 사업의 필요성이 인정될 시 정규 예산을 함께 편성하거나 연계 가능한 사업예산을 활용하여 적극적으로 지원할 필요가 있음.

■ 마지막으로, 기업의 CSR 자원 또한 공원 재정비사업에 요긴하게 활용할 수 있는 상당한 잠재력이 있음. 따라서, 기업의 참여 동기를 높여주기 위한 고민이 필요할 것임.

- 특히 기업 CSR의 주된 목적은 기업의 홍보 및 이미지 개선이라는 것을 고려할 때, 재정비사업 후 설치되는 공원 시설물에 기업의 홍보에 도움이 되는 시설 설치를 허용하는 것을 고려해 볼 필요가 있음.

이태희(부연구위원·thlee@cerik.re.kr)

최석인(선임연구위원·sichoi@cerik.re.kr)

박용석(선임연구위원·yspark@cerik.re.kr)

76) 이와 관련해서는 ‘김건(2019), 「클라우드 펀딩을 활용한 런던의 지역 공동체 주도 도시재생 사례」, 서울시 도시공간개선단’ 참조.