

# 일본의 도시공원의 운영관리체제와 개선에 관한 사례적 고찰

李 基 徹

경북대학교 조경학과

## A Case Study about Improvement and System of Management in Park, Japan

Lee, Kee-Cheol

Dept. of Landscape Architecture, Kyung Pook National University

### ABSTRACT

This study was a case about improvement and system of management in park of Japan. Technique of Maintenance make a rapid progress. In the other hand, management was fall behind. Because of, its was not accept change of consciousness and variety of social factor.

That is, not make clearly system of administration(organization, budget, etc.) for qualitative improvement of park. Besides, not make accumulation data of management and technique of maintenance.

In future, need many study about system of management.

### I. 서 론

도시의 오픈 스페이스중에서 공원녹지는 공개성과 존속성이 있다는 점에서 그 효용이 가장 높게 평가되며, 녹지체계의 중심적인 위치를 점하고 있다. 더우기 도시집중화에 따라 시민의 녹지공간에 대한 수요는 급증하며, 생활수준의 향상과 여가시간의 증대는 레크리에이션의 수요와 기능의 다양화를 요구하게 된다. 따라서 녹지공간의 양적인 확보와 질적인 향상의 중요성이 제기되고 있다.

조성설치된 공원녹지는 시민에게 쾌적하고 안

전하며 지속적으로 그 기능이 제공되어야 하며, 합리적인 관리운영으로 질적인 내용의 고양에 대한 계획의 실행과 유지관리의 활성화를 기할수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다. 그를 위해서는 공원녹지의 특성에 따라 적합한 관리방법의 개선과 관리경비의 확보, 업무종사자의 전문화, 지역주민의 참가유도, 민간활력의 활용 등 복합적인 관리계획을 면밀히 추진하므로써 공원관리에 대한 행정적인 부담을 경감시키며, 재산관리, 운영관리, 유지관리 등을 체계화하는 계획이 필요하다.

즉, 녹지공간을 효율적이고 합리적으로 관리하

기 위해서는, 관리주체에 있어서 바람직한 운영 관리체제의 확립과 행정적인 지원체제의 개선, 관리전문기관의 육성, 시민참여의 방안등을 확립하여야 할 것이다. 더불어서, 관리비용의 절감과 시민의 애호정신 고취와 자연환경보전에 대한 의식계몽 등과 같은 녹지공간의 관리에 대한 인식 전환의 구조적 변화가 선결되어야 한다고 사료된다.

따라서 본 연구는 일본의 東京(토오쿄)都, 横浜(요코하마)市, 筑波(쓰쿠바)市 등의 도시공원을 대상으로 하여 직접 방문하여 수집된 자료로부터 관리체제의 현황, 조직, 예산, 등의 운영관리적(Management적)제요소들을 종합적으로 분석하였다. 또한, 東京都의 공원녹지부와 공원녹지관리재단의 관리담당자, 横浜市 녹정국의 관리과와 남부사업소의 관리담당자, 筑波市の 공원녹지계와 筑波新都市開發(주)의 관리담당자 등으로부터 도시공원의 유지관리의 과제와 문제점, 개선방향에 대한 Hearing조사를 실시하였다.

수집분석된 자료를 통하여 지방자치체제로의

사회적 변환기속에서 개성있는 도시개발과 녹지공간조성을 추진하고 있는 우리나라 도시공원관리의 현실을 감안하여 국외 도시공원의 운영관리와 녹지행정서비스를 사례적으로 고찰함은 녹지환경의 질적 개선과 효율적인 관리체제를 확립하고 관리과제의 대응을 위한 타산지석으로 삼을수 있다고 생각된다.

## II. 관리현황

### 1. 東京都

#### 1) 도시공원 현황

東京都는 23개區, 26개市, 6개町·村, 10여개소의 島嶼지역 등으로 행정구역이 편성되어 있으며, 전체 도시면적은 2,184.3km<sup>2</sup>이며, 인구는 11,805,861인으로서 인구밀도가 5,407인/km<sup>2</sup>의 대도시로서 關東평야 남단의 평탄지에 위치하며 東京灣에 면하여 있다(東京都, 1991).

〈표 1〉 東京都 공원·녹지의 현황

| 구                |                                 | 분         | 공원수<br>(개소) | 공원면적<br>(만m <sup>2</sup> ) | 1인당공원면적<br>(m <sup>2</sup> /인) | 시면적당비율<br>(%) |
|------------------|---------------------------------|-----------|-------------|----------------------------|--------------------------------|---------------|
| 도<br>시<br>공<br>원 | 都<br>立<br>공<br>원                | 都直轄공원     | 67          | 1,297                      | 1.10                           | 0.59          |
|                  |                                 | 區長委任공원    | 1           | 3.9                        | 0.00                           | 0.01          |
|                  |                                 | 소 계       | 68          | 1,301                      | 1.10                           | 0.59          |
|                  | 區<br>市<br>町<br>村<br>立<br>공<br>원 | 區市町村立공원   | 4,307       | 2,303                      | 1.87                           | 1.01          |
|                  |                                 | 國營공원      | 1           | 116                        | 0.1                            | 0.05          |
|                  |                                 | 계         | 4,376       | 3,619                      | 3.07                           | 1.66          |
|                  | 도시공원<br>이외                      | 都立공원      | 4           | 271                        | 0.23                           | 0.12          |
|                  |                                 | 海上공원      | 34          | 669                        | 0.57                           | 0.31          |
|                  |                                 | 區市町村立兒童遊園 | 3,005       | 207                        | 0.17                           | 0.10          |
|                  | 기<br>타                          | 國民공원 등    | 11          | 336                        | 0.29                           | 0.15          |
| 公社公園이 설치하는 공원    |                                 | 182       | 99          | 0.08                       | 0.05                           |               |
| 합                |                                 | 계         | 7,612       | 5,202                      | 4.41                           | 2.38          |

\*): 자료: 東京都建設局(1991), 公園靈園事業概要

註: 도시공원은 도시공원법에 의거하여 지방공공단체가 설치한 것이며, 그 외에는 도시공원에 준하는 것으로 港灣局 소관의 海上公園, 자치단체가 설치한 兒童遊園 등이 있으며, 도시공원에 속하지 않는 都立의 특수공원(大島公園, 八丈植物公園 등), 環境廳소관의 국민공원(新宿御苑) 등이 있다.

공원녹지의 조성현황은 표 1에서 보는 바와같이 4,376개소에 36,190,000m<sup>2</sup>의 도시공원이 정비되어 있다. 그 외에 어린이놀이터, 해상공원, 국민공원 등이 3,236개소의 15,830,000m<sup>2</sup>로서 합계 7,612개소의 52,020,000m<sup>2</sup>의 공원이 정비 조성되어 있다. 이는 도시면적에 대한 공원면적율이 2.38%이며, 시민 1인당 공원면적은 4.41m<sup>2</sup>에 이르고 있다.

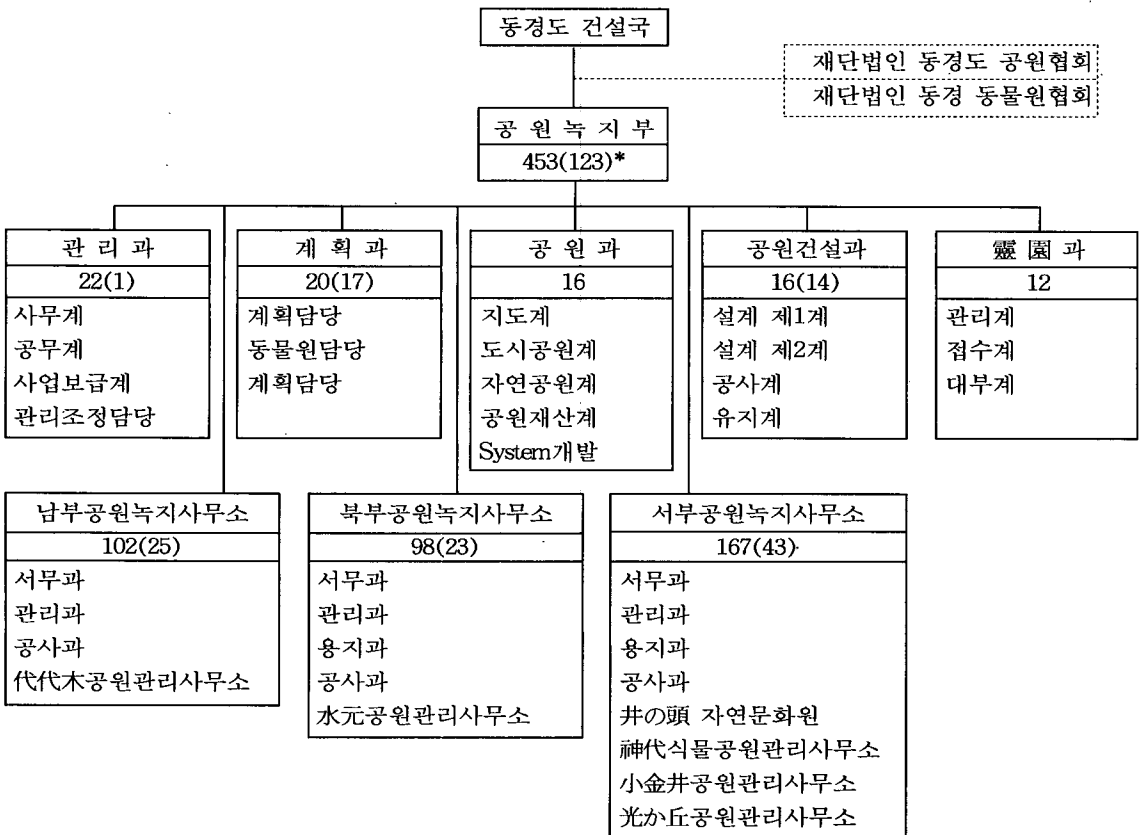
이에 東京都는 부족한 도시녹지와 생활환경을 개선하기 위하여 1981년에 전체 도시계획구역을 대상으로 하여 자연의 보호와 회복에 관한 다양한 시책을 보다 종합적이고 효과적으로 전개하기 위한 「東京都 綠의 Master Plan」을 책정하였는데, 계획의 기본방침은 녹지의 체계화(Net-Work화, 생활속의 녹지), 自然地의 질서보전과 회복(자연

보전, 水系녹지의 회복), 녹지기능의 다양화와 질적향상(녹지의 수요증대와 질적향상의 대책, 안전성의 확보) 등으로 「도시의 골격구조」로서의 녹지의 보전정비와 목표수준을 제시하고 있다.

또한, 1983년에 수립된 「綠의 倍增計劃」에서 녹지의 量, 質, 行動의 倍增을 꾀하며, ①수목 2억본 식재(1983년 현재 1억본) ②공원면적 시민1인당 6m<sup>2</sup>(1983년에 3.1m<sup>2</sup>)로 각각 배증시킨다는 목표를 세우고 있다. 즉, 2000년까지 공원면적을 72,000,000m<sup>2</sup>로 증가시켜 1인당 공원면적을 6m<sup>2</sup>를 확보한다는 목표를 세우고 추진하고 있다(東京都, 1983).

2) 관리조직과 체계

東京都의 행정기구는 都知事산하에 3실 1부



\* : ( ) 는 조정직의 인원

<도 1> 東京都 공원녹지부의 조직과 인원 현황

1청 17국이 있으며, 건설국내에 8부(총무부, 용지부, 도로관리부, 도로건설부, 공원녹지부, 하천부, 재개발부, 구획정리부)와 건설사무소 12개소, 출장소 1개소, 도로모노레일 건설사무소 1개소, 토목기술연구소 1개소, 공원녹지사업소 3개소, 恩賜上野동물원, 多摩동물공원, 江東치수사무소, 구획정리사무소 3개소, 재개발사무소 2개소로 조직되어 있다.

건설국내에서 공원녹지 관련업무를 수행하는 공원녹지부의 조직과 인원구성은 도 1에서 보는 바와같이, 5개과(관리과, 계획과, 공원과, 공원건설과, 靈園과)와 3개소의 공원녹지사업소(남부, 북부, 서부), 6개소의 관리사무소 등으로 편성되어 있다(東京都, 1992). 또한, 공원녹지부의 조직인원은 각과와 산하 각사업소 등에 총 453명이 종사하고 있으며, 조정직이 27%인 123명으로 되어 있어 우리나라의 녹지행정조직과 그 전문성에 있어 차이를 보이고 있다고 할 수 있다.

3) 관리예산과 기준

東京都 건설국의 예산(1991년)은 전체예산 7조 691억엔의 약 15.4%인 1조1937억엔인데, 이중에 공원녹지부의 예산은 1.9%인 1,369억엔으로 편성되어 있다(東京都, 1991).

표 2에서 보는 바와같이 공원관련 예산중에서 11.9%의 163억6500만엔이 유지관리비이며, 83.9%인 1147억9600만엔이 공원의 정비조성사업비로 책정되어 공원용지 매입과 조성에 대부분의 예산이 소요되고 있음을 알 수 있다. 그러나 전년도에 비하며 유지관리비의 비율이 증가하는 추세에

〈표 2〉 東京都 공원·녹지의 유지관리 및 정비의 세출현황\*) (단위: 천엔)

| 구 분      |          | 1991년 (%)          | 1992년 (%)          |
|----------|----------|--------------------|--------------------|
| 유지관리     | 공원       | 9,622,000(7.0)     | 8,826,000(6.0)     |
|          | 동물원      | 4,122,000(3.0)     | 3,691,000(2.5)     |
|          | 자연공원     | 785,000(0.6)       | 684,000(0.5)       |
|          | 靈園 및 葬儀所 | 1,836,000(1.3)     | 1,666,000          |
|          | 소 계      | 16,365,000(11.9)   | 14,867,000(10.1)   |
| 정비       | 공원       | 103,264,000(75.5)  | 121,089,677(82.5)  |
|          | 동물원      | 4,795,000 (3.5)    | 2,113,323 (1.4)    |
|          | 자연공원     | 3,531,000 (2.6)    | 2,348,000 (1.6)    |
|          | 靈園 및 葬儀所 | 3,206,000 (2.3)    | 1,068,000 (0.7)    |
|          | 소 계      | 114,796,000(83.9)  | 126,619,000(86.2)  |
| 公園靈園사업관리 |          | 5,709,000(4.2)     | 5,377,000(3.7)     |
| 총 계      |          | 136,870,000(100.0) | 146,863,000(100.0) |

\*) : 자료 : 東京都建設局(1991), 公園·靈園事業概要

있어 공원의 질적인 향상을 도모한다는 담당자의 관리방침을 뒷받침하고 있다. 이들 예산의 집행에 있어서는 그 항목을 엄격히 구별하여 산정한다는 것은 현실적으로 곤란한 부분이 많으므로 편성과 구성에 있어서 상당한 변화의 폭이 포함되어 있다고 사료된다.

전체 소요액으로 산정한 공원녹지의 유지관리비는 표 3에서와 같은데, 일반공원의 유지관리비를 보면 1990년에는 71억2021만엔으로 1989년의 59억4650만엔보다 약 13%가 증가하고 있어 공원의 질적인 향상에 상당한 비중을 주는 것이라 생각되어진다. 이들 유지관리비의 주요 구성내역은 관리위탁비가 49.7%, 일반관리비(청소, 보수, 손질 등)가 27.9%, 광열수도비가 6.4%, 용지임차비

〈표 3〉 都立공원의 유지관리경비조서\*)

|       | 1989년도 |                     |           |                  | 1990년도 |                     |           |                  |
|-------|--------|---------------------|-----------|------------------|--------|---------------------|-----------|------------------|
|       | 개소     | 면적(m <sup>2</sup> ) | 결산액(천엔)   | m <sup>2</sup> 당 | 개소     | 면적(m <sup>2</sup> ) | 결산액(천엔)   | m <sup>2</sup> 당 |
| 일반공원  | 61     | 11,178,554          | 5,946,501 | 532엔             | 64     | 11,807,851          | 7,120,208 | 603엔             |
| 주요공원  | 9      | 3,695,636           | 1,459,464 | 395엔             | 9      | 3,718,933           | 1,691,521 | 455엔             |
| 기타공원  | 52     | 7,482,918           | 4,487,037 | 600엔             | 55     | 8,088,918           | 5,428,687 | 671엔             |
| 사무비 등 |        |                     | 1,515,023 |                  |        |                     | 1,926,014 |                  |
| 미개설공원 |        |                     | 30,849    |                  |        |                     | 15,493    |                  |

\*) : 자료 : 東京都建設局(1991), 都立公園の維持管理計劃

가 58%, 시설위탁비가 44%, 사료구입비가 5.3%, 설비보수 위탁비가 0.5% 등으로 구성되어 있어 주요관리업무는 대부분 위탁관리되고 있음을 보여주고 있다(東京都, 1991). 이는 직영관리를 위주로 하는 우리나라와는 제도적인 차이가 있는 것으로 생각된다.

2 横浜市

1) 도시공원 현황

横浜市는 神奈川県의 縣廳소재지로서 16개의 行政區를 가진 中추도시로서 인구 322萬人, 시면적 431.57km<sup>2</sup>로서 東京灣에 면한 항구도시이다.

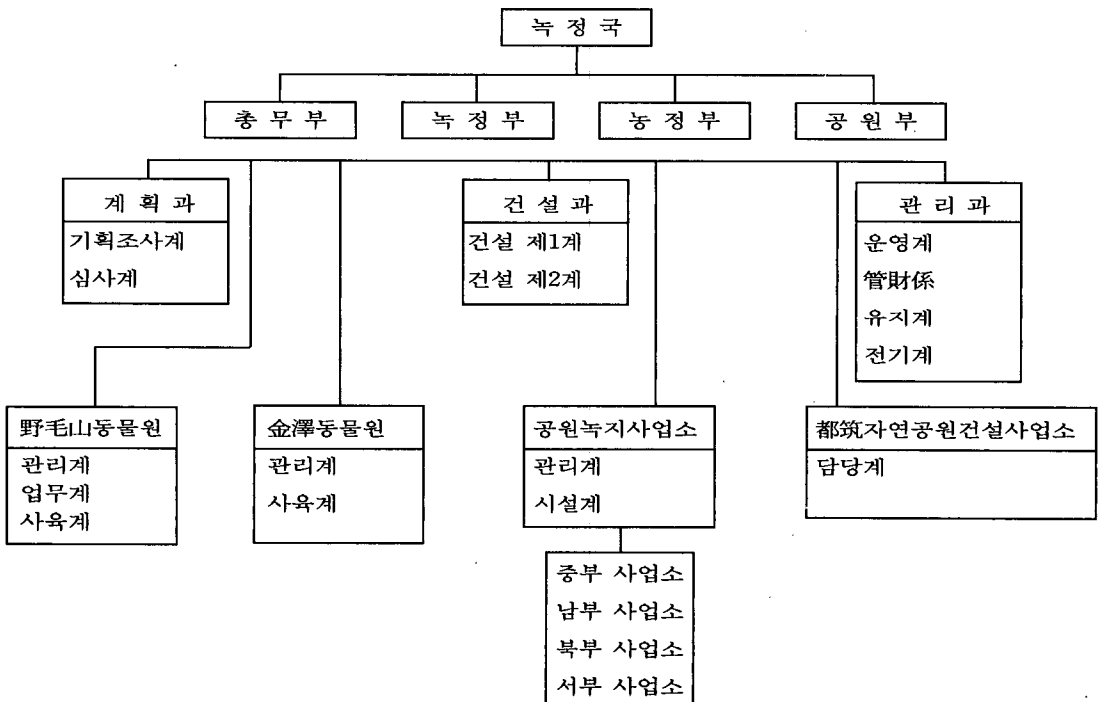
도시공원의 현황은 표 4에서 보는 바와같이 현재 조성정비된 도시공원은 일반공원과 아동공원을 합하여 총 1,754개소에 9,166,660m<sup>2</sup>의 공원면적을 확보하고 있는데, 이는 시민1인당 공원면적이 2.84m<sup>2</sup>(縣立공원 포함: 3.15m<sup>2</sup>/시민1인)가 되며, 도시면적에 대하여 약 2.12%의 공원면적을 확보하고 있어 대도시의 공원으로서 매우 낮은 수

준이다. 물론 도시공원의외에도 여러 형태의 녹지(가로녹지, 동물원, 식물원, 시민의 숲 등)가 다수 산재하고 있다.

〈표 4〉 横浜市의 도시공원 현황\*

|        |            | 1991. 4. 현재 |                       |
|--------|------------|-------------|-----------------------|
| 구      | 분          | 공원수         | 공원면적(m <sup>2</sup> ) |
| 대규모 공원 |            | 2개소         | 884,267               |
| 특수 공원  | 풍치공원       | 4           | 303,762               |
|        | 역사공원       | 1           | 5,028                 |
|        | 동물공원       | 1           | 25,829                |
| 基幹公園   | 都市基幹公園     | 종합공원 7      | 1,159,633             |
|        |            | 운동공원 4      | 586,515               |
|        | 住區基幹公園     | 지구공원 24     | 991,188               |
|        |            | 근린공원 106    | 1,744,457             |
|        | 아동공원 1,576 | 2,692,874   |                       |
| 녹지 녹도  |            | 29          | 773,107               |
| 계      |            | 1,754       | 9,166,660             |

\*): 자료: 横浜市綠政局(1991), 綠政概要



〈도 2〉 横浜市 녹정국의 조직체계

서기 2000년까지에는 시민1인당 공원면적을 10m<sup>2</sup>로 확보하며, 유지관리에도 공원애호회나 관리운영위원회 등에 의한 지역주민의 자주적인 참여를 유도하는 유연한 관리방침을 추진하고 있다.

2) 관리조직과 체계

横浜市의 행정기구는 19개의 국이 있으며, 그 중에 공원과 녹지업무를 관장하고 있는 녹정국은 산하에 4개부가 설치되어 있으며, 도 2에서 보는 바와 같이 공원부산하의 각 조직에서 공원에 관한 제반업무를 관장하고 있다.

도시공원의 실제적인 관리업무는 관리과와 4개소(중부, 남부, 북부, 서부)의 공원녹지사업소, 동물원, 식물원 등에서 관장하며, 그외에 각구의 담당과, 緑의 協會<sup>\*1)</sup>, 공원애호회, 관리운영위원회 등에서 업무를 분담하고 있다. 직영과 위탁의 혼합관리체제를 취하고 있으며 기술적이거나 전문적인 업무는 위탁하고, 점검, 수리, 순시 등과 같은 일상적관리는 각 사업소에서 직영하거나 순회점검반에 의한 직영순회관리를 도입하고 있다. 특히 아동공원과 같은 지역공원은 청소와 제초작업 같은 관리업무는 공원애호회, PTA<sup>\*2)</sup>, 町内會<sup>\*3)</sup>와 같은 시민단체의 참여로서 행정 지원하는 적극적인 형태의 관리체제를 구성하고 있다. 이와같은 공원관리에 대한 시민의 참여는 행정과 시민의 친밀감을 도모하며 공원시설에 대한 애호정신의 고취와 지역 커뮤니케이션의 중심활동이 되는 것이다.

3) 관리예산과 기준

横浜市의 전체 예산의 약 5.8%인 673억 5,732만엔이 녹정국의 연간예산인데, 이중에 약 81.7%의 550억 3,798만엔이 공원으로 편성되어 있으며 녹정총무비가 6.0%, 녹화사업비가 7.8%, 농업비가 3.0%, 제지출금이 1.4%로 되어 있어 녹정국 예산의 대부분이 공원사업비로 되어 있다(横浜市, 1991). 주요사업의 세출예산은 표 5에서와 같

이 공원 및 녹지비로서 81.7%인 550억3789만엔이 소요되는데, 이도 공원의 조성 정비에 75.8%인 510억17백만엔이 소요되고 있어 전체 녹지관련 예산의 대부분이 공원의 조성정비에 쓰이고 있음은 부족한 공원면적의 확보에 중점을 두고 있다고 사료된다.

(표 5) 横浜市緑政局의 주요사업내역<sup>\*</sup>

|                            |                     | 단위 : 천엔    |       |
|----------------------------|---------------------|------------|-------|
| 구 분                        |                     | 예 산        | %     |
| 공<br>원<br>및<br>녹<br>지<br>비 | 녹지보존사업              | 1,347,482  | 2.0   |
|                            | 시가지 녹지의 경관확보사업      | 600,000    | 0.9   |
|                            | 「푸른도시 가꾸기」 운동비      | 460,079    | 0.7   |
|                            | 「緑의 산책로」 사업비        | 490,000    | 0.7   |
|                            | 「横浜市緑의 가로만들기」 기금조성비 | 56,807     | 0.1   |
|                            | 「만남의 숲」사업           | 66,576     | 0.1   |
|                            | 「横浜 고향촌」 설치사업       | 353,310    | 0.5   |
|                            | 도시공원의 정비            | 51,017,000 | 75.8  |
|                            | 기타 사업               | 646,638    | 0.9   |
|                            | 소 계                 | 55,037,892 | 81.7  |
| 기 타(농업관계비)                 |                     | 12,966,065 | 18.3  |
| 합 계                        |                     | 67,357,319 | 100.0 |

\*): 자료 : 横浜市緑政局(1991), 緑政概要

물론 도시녹지에는 공원이외에도 여러형태의 녹지공간이 많으므로 여타 관련예산도 포함되어 도시 전체의 녹지관련부문에 쓰여지는 것이지만, 표 6에서 보는 바와같이 공원및 녹지비 전체예산(550억3789만엔)의 92.7%인 510억1700만엔이 공원정비비로 되어 지가가 높은 도심지에서의 공원용지의 매입에 대부분이 소요되고 있어 공원조성의 과제로 되고 있다. 그 외에 5.6%인 31억 384만엔이 공원의 유지관리비로 쓰이고 있어 공원의 질적인 향상보다는 면적의 확보에 많은 예산이 쓰이고 있음을 알수 있다. 이를 전체 유지관리에 산으로 도시공원 면적에 대한 연간관리비로 산출하면 약 339엔/m<sup>2</sup>이 소요되는 것으로 되는데 東京都의 568엔/m<sup>2</sup>보다 매우 낮은 수준이라 할 수 있다.

\*1): 제 3 Sector의 기구로서 관리업무나 녹화에 관한 것을 수탁한다.

\*2): 학부모회(Parent Teacher Association)

\*3): 우리나라의 반상회와 같은 조직

〈표 6〉 横浜市의 공원비의 세출내역\*

| (단위: 천엔) |            |       |
|----------|------------|-------|
| 구 분      | 예 산        | %     |
| 공원관리비    | 3,103,844  | 5.6   |
| 横浜스타디움비  | 300,130    | 0.6   |
| 동물원비     | 616,918    | 1.1   |
| 공원정비비    | 51,007,000 | 92.7  |
| 계        | 55,037,892 | 100.0 |

\*): 자료: 横浜市綠政局(1991), 綠政概要

### 3. 筑波市

#### 1) 도시공원의 현황

1961년부터 건설계획이 추진된 筑波研究學園都市는 시가지화지역(연구학원지구)과 주변개발지역으로 구성되어 1987년에 그 조성사업이 완료되었다. 동경에서 동북쪽으로 약 50km 떨어진 茨城縣의 농촌지역에 건설된 이 인공조성도시는 현재 인구 142,380인(연구학원지구: 32,380인)이며, 도시면적은 257.71 km<sup>2</sup>(연구학원지구: 36.92 km<sup>2</sup>)로서 48개의 연구교육기관과 민간연구단지, 공업단지 등이 계획적으로 입지해 있으며, 도시 자체가 인공적이며 계획적으로 설치된 도시이다.

도시공원도 도시개발에 맞추어 계획적으로 조성 정비되었으며, 표 7에서 보는 바와같이 102개소의 도시공원의 면적은 1,417,500m<sup>2</sup>로써, 시민 1인당 공원면적은 9.96m<sup>2</sup>이며, 도시면적에 대한 공원면적율은 0.55%를 확보하고 있다. 그러나 도시조성계획에 따라 설치된 이들 공원의 대부분이 연구학원지구에 조성되어 있어 계획지구인 연구학원지구만으로 환산하면 1인당 공원면적 43.8m<sup>2</sup>, 면적율 3.84%로 매우 높은 수준의 공원이 정비되어 있는 것이다. 이와같이 계획적으로 많은 도시공원이 정비되어 있으나 주변개발지구와의 연계성부족과 개발의 불균형으로 인하여 지역간의 격차가 크며, 공원이 계획지구에 편중되어 있으므로 해서 이용자가 극히 적어서 「공원이 높고있는 도시」라고도 불리운다.

공원수가 많을뿐 아니라 공원조성에 있어서 인공적 요소가 절대적으로 많아서 공원관리에 따르는 부담이 어느 도시보다 가중되고 있으며, 도시

〈표 7〉 筑波市の 공원현황\*

| 구 분    | 공원수<br>(개소) | 공원면적<br>(m <sup>2</sup> ) |           |
|--------|-------------|---------------------------|-----------|
|        |             | 아동공원                      | 근린공원      |
| 住區基幹공원 | 51          | 216,800                   | 66,700    |
|        | 25          | 66,700                    | 147,900   |
| 都市基幹공원 | 3           | 147,900                   | 200,000   |
|        | 1           | 200,000                   | 79,700    |
| 도시녹지   | 1           | 79,700                    | 106,400   |
| 계      | 21          | 1,417,500                 | 1,417,500 |

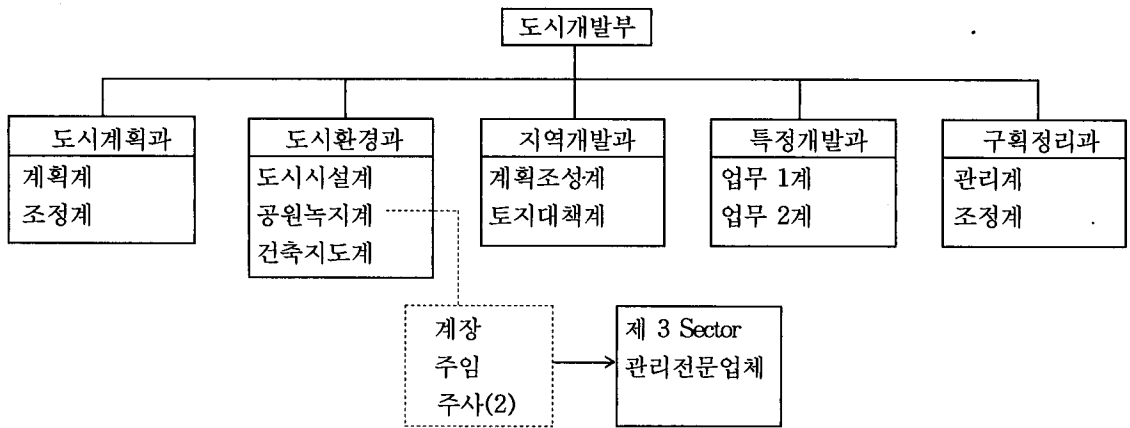
\*): 자료: 筑波市(1991), 科學·文化·人間の都市: 筑波市

의 제반시설의 조성과 관리에 소요되는 예산은 지방자치단체의 자체재정으로는 유지관리할 수가 없으므로 중앙정부로부터 도시 시설관리비를 특별재정으로서 한시적인 보조를 받고 있는 실정이다. 이와같은 공공 공원녹지외에도 연구단지내의 녹지, 시설녹지, 여타녹지를 포함하는 도시전체의 녹지율은 약 60% 정도인데 이에 대한 적절한 관리보전대책이 절실한 실정이다.

이들 공원은 정비 조성의 주체에 따라 그 관리주체도 縣, 市, 住宅·都市整備公團, 기타 등으로 관리주체가 나누어 지며, 관리재원도 각기 달리고 있어 합리적인 공원관리에 많은 과제를 내포하고 있다.

#### 2) 관리조직과 체계

1987년에 6개의 村, 町이 행정적으로 筑波市로 합병됨에 따라서 행정조직을 체계화하여 10개부를 가진 규모로 발전하였다. 공원녹지의 관련업무는 도-3에서 보는 바와같이 도시개발부의 도시환경과에서 그 업무를 관장하고 있으나, 모든 공원관리업무는 위탁관리를 행하고 있어 행정조직내에는 이들 위탁업무의 행정지원과 감리 감독을 수행하는데 필요한 조직만을 갖추고 있다. 공원녹지의 모든 관리업무는 筑波新都市開發이라는 제 3sector를 통하여 위탁하고 있으므로 행정조직내에는 그 위탁업무를 행정적으로 관장하는 조직과 인원만을 가지고 있는 것이다.



[도 3] 筑波市 도시개발부의 조직

3) 관리예산과 기준

筑波市の 공공시설(공원, 가로녹지, 보행자 전용도로 등)의 관리주체별 관리예산은 연간 약 8억 8,543만엔의 재원이 소요되고 있다. 이는 도시공원 m<sup>2</sup>당 연간 관리비가 약 625엔으로 타도에 비하여 관리밀도가 상당히 높은 수준을 요구하는 공원시설이 많다는 것을 알수 있다. 이와같은 공공시설의 관리재원은 대부분 중앙정부의 한시적 특별교부금에 의존하고 있으므로 교부금 지원이 삭감되면 이들 공원시설등의 과다한 관리비의 확보가 큰 과제로 대두되어 있는 실정이다.

별도로 정하여진 관리기준에 의거하여 계획된 관리업무에 따라 책정되어 확보된 관리예산은 제 3 Sector인 筑波新都市開發(주)에 연간관리업무가 위탁되어 시행된다.

종합공원인 洞峰공원(200,000m<sup>2</sup>)의 관리항목별 예산을 예로 들어보면 표 8과 같은데, 실내푸울과 야구장, 축구장 등 운동시설이 많기 때문에 공원면적당 관리비용이 m<sup>2</sup>당 약 1153엔이 소요되고 있어 매우 높은 수준을 나타내고 있다. 그 중에서도 인건비가 34%로 가장 많으며, 시설관리비와 식물관리비가 각각 25%, 22%로 비슷한 수준을 보이고 있다. 이와 같은 높은 수준의 관리비는 여타공원에서도 비슷한 경향을 보이고 있는데 이는 공원시설의 인공적인 요소가 많은 것과 관계가 있다고 할 수 있다.

<표 8> 洞峰公園의 항목별 관리비의 비율\*

| 항 목   | 금액(천엔)  | %     |
|-------|---------|-------|
| 인건비   | 78,846  | 34.2  |
| 식물관리비 | 50,265  | 21.8  |
| 시설관리비 | 56,279  | 24.5  |
| 청소비   | 26,308  | 11.4  |
| 운영관리비 | 18,842  | 8.2   |
| 계     | 230,540 | 100.0 |

\*: 자료: 筑波新都市開發(주)의 洞峰公園 관리자료를 정리

III. 과제와 개선방향

공원관리에 있어서 대상물을 기술적으로 그 기능을 적절히 발휘하게 하여 가시적이며 직접적으로 유지관리하는 것도 중요하지만, 이를 수행하기 위한 행정적이고 사회적인 제요소들의 적합성이 관리효율을 결정한다고 볼 수 있다.

이에 東京都의 하천공원과와 북구의 공원관리담당자, 横浜市의 관리계장과 남부공원사업소의 관리담당자, 筑波市の 공원녹지계장과 筑波新都市開發(주)의 관리과장 등을 방문하여 공원관리의 과제와 개선방향 등에 대한 Hearing조사를 한 결과를 종합하여 고찰하고자 한다.



## 1. 운영관리상의 과제

### 1) 관리비와 인원의 부족

녹지의 수요증가와 레크리에이션의 다양한 요구에 대응하여 각종 녹지와 공원의 정비가 급격히 진행되어 조성공원의 수가 많은데 비하여 관리인원이나 예산은 오히려 점감하는 경향이라서 녹지의 질의 향상을 지향하는 관리업무에는 행, 재정적으로 미치지 않는 부분이 많아서 주민이나 이용자로부터 관리상의 요구나 불만이 있어도 적절히 대응치 못하는 경우가 많다.

예를들면, 수목의 생장에 따라 가로등이 가려져 어둡고, 가지가 주택으로 넘어 온다든지, 그늘이나 낙엽의 장애, 도장, 도색, 수선, 안전, 청결 등과 같은 요구들이 증가하는데 반하여 관리예산이나 조직인원은 감소하고 있어 현실적으로 세심한 대응을 하기에는 조직의 인원이나 예산상으로 거의 어려운 실정이다.

### 2) 트러블의 증가와 대응의 어려움

이용자로부터 불만의 신고 건수가 매우 많고, 전화대응만 하는데도 많은 시간과 인원이 소모된다. 이들의 요구도 다양하여 관리목표와 상이한 것에 대한 의견 조정이 반드시 필요하게 된다. 예를들면, 관리부담도 줄이고 자연미가 있도록 수목을 자연수형으로 육성하려는 관리목표와 주민들은 생활에 지장이되므로 강전정을 요구하는 의사와 상치하는 경우 등이 있다. 이와같이 행정과 주민의 의사가 상치할때는 지역에 구성되어 있는 공원에호회, 자치회, 町內會 등을 통해서 의견을 조정하고 있으나 그 대응이 쉽지않은 실정이다.

### 3) 이용자의 도덕성에 관한 문제

공원은 24시간 개방되어 있어 다양한 시민이 이용하므로 상식밖의 행위도 많이 발생하고 있다. 예를들면, 청소년들의 파괴행위로 모래장에 병을 깬다든가 벽에 낙서를 하고, 벤취를 부수고 태운다든가 밤늦게까지 모여 놀거나 불꽃놀이를 하는 행위 등이 다른 이용자와 인근 주민에게 여러가지 불편을 주게 된다. 또한, 산보에 데리고

나온 개의 배설물을 방기하므로서 악취와 청소에 곤란을 주며, 대형쓰레기를 공원에 방기하거나 가정쓰레기를 공원 쓰레기통에 버리기도 하고, 공원시설의 이용시간과 규칙을 지키지 않으므로 장애를 야기하는 경우 등이 다발하여 불만과 진정이 폭증하는 추세이다. 이와같은 문제점에 대응하기 위하여 모든 공원을 항시 순시하며 점검할 수도 없고, 야간경비나 Vandalism 등에 대한 대응은 예산과 관리인원상 거의 불가능한 실정이다. 근본적인 해결책은 이용자 스스로 공중도덕을 지키고 공공시설을 애호하는 사회정의의 확립이 절실히 요구된다고 생각된다. 또한, 이용자측의 제문제들을 전부 행정적으로 해결하려는 시민의 행정의존 의식도 개선되어야 할 것이다.

### 4) 공원에 있어서의 자연보전

일반적으로 조성된 도시공원에서는 수목이나 화초 등이 식재되어 있어도 토양은 단단하게 굳어 있고, 野草나 곤충, 새들도 없는 메마른 공간으로 가꾸어져 있어 자연도가 매우 낮다. 자연림을 가진 공원에서도 식재목이나 시설물 등의 유지관리만 하므로 자연림의 공간은 거의 방치상태로 관리되고 있어 자연생태계가 빈곤하여지고 있다. 근년, 도시공원에서도 자연성을 추구하는 시민의 요구도 증가하고, 요구수준도 높아지고 다양해지고 있어 기존의 자연림, 계곡, 개울, 초원 등을 자연도가 높은 공간으로 조성하는 생태적 관리수법의 도입과 관리목표나 수준을 재검토하여야 할 시기에 이르렀다.

### 5) 운영관리면의 낙후성

현실적으로 공원녹지의 식물과 시설물의 유지관리만 하는 것도 힘든 실정이므로, 운영관리적인 측면은 시설의 사용허가나 모임의 허가 정도이고, 공원관리주체가 주관하는 Event나 이용자에 대한 서비스Program은 극히 미미한 실정으로 있으나, 현재제로서는 현상태의 유지이상으로 공원의 활용과 서비스의 제공은 인적, 재정적인 면에서 근본적으로 곤란한 실정이다.

현재, 자연보호단체로부터 자연관찰회를 개최하거나, 자연림을 관리하는 데에 시민의 자발적

참가를 유도하는 모임의 개최, 노인의 유희노동력을 Silver Guide로의 활용방안 등의 운영기획이 추진되고 있다.

#### 6) 관리주체(행정기구)의 多岐化

공원의 조성주체가 國, 縣, 市, 町, 공공단체 등으로 다르며, 공원의 종류에 따라 그 관리주체도 多岐化하여 관리수준이나 목표, 책임소재 등도 각기 달라서 공원의 질적인 균형과 관리방침의 명확화가 곤란하다. 또한, 도시의 중심지구와 주변개발지구와의 개발계획에 있어서 공원과 같은 도시기반시설의 개발격차도 관리수준의 적정화에 과제로 되고 있다.

#### 7) 기 타

새로운 개발지구의 경우에는 주민의 애항심내지는 지역성의 결집이 부족하여 지역이나 녹지공간에 관한 관심과 애착 등이 부족하여 공원녹지의 관리에 대한 직접적인 참여나 Volunteer활동도 기대할수 없는 실정이다.

또한, 위탁관리의 과정에서 파생되는 과제로서 섬세한 관리가 어렵고 책임소재의 불명확화 등도 주민과의 마찰의 소지가 되고 있다.

### 2 개선방향

개인주의적 사고와 복잡한 산업화, 도시집중화의 현실속에서 시민들의 다양한 레크리에이션 욕구를 충족시키며 공공재산으로서의 합리적인 유지관리를 해야 하는 공원관리 주체에서는 앞에서 제기한 과제들 외에도 각기 많은 문제점을 갖고 있는 것이다. 관리자로서는 이들 문제점의 속성을 파악하고 시민들에게 쾌적한 휴식공간을 제공하기위한 여러가지 개선책을 강구하여야 할 것이다. 현안의 과제들을 해결하기 위한 개선방향을 검토하여 고찰한 결과는 다음과 같다.

#### 1) 설계시점에서의 배려

설계의 단계에서 식재수목의 밀도를 적게 하고, 내병해충성, 내음성, 생육성, 자연수형 등의 성장과 환경을 고려하고, 경계선 부근에는 크게

자라는 나무를 심지 않는 등의 배식계획을 적절히 한다.

이를 위해서는 조기녹화나 생육이 빠른 수종이나 단조로운 식재패턴 등에서 여유있고 다양하며 계획적인 식재개념의 확립이 필요할 것이다.

#### 2) 관리예산의 확보

공원의 조성 개발도 추진하여야 하지만, 증가하는 관리업무에 따른 예산의 증액과 조직의 확대는 필수적이며, 공원의 질적인 향상과 쾌적성의 확보와 이용효율을 높이기 위해서도 적절한 관리비가 확보되어야 한다는 행정조직체내에서의 사고의 전환이 필수불가결한 것이라 생각된다.

#### 3) 이용자의 도덕성(Moral) 확립

공원이용자에 대한 행위금지나 제한하는 안내가 있어도 이의 개선은 요원한 실정이며, 이를 위해서는 사회교육적인 차원에서 공중도덕심의 양양을 위한 장기적인 지원이나 교육환경이 필요하다. 나아가서 공원에서의 각종Event나 program을 기획하여 지역주민의 공원에 대한 이해와 활용성을 높이고 애호정신을 고취시키는 것도 중요하다.

#### 4) 계획적인 관리시책의 입안

공원관리의 기본적 입장, 관리목표나 수준, 시책 등에 대한 업무방향을 명확히 하기 위한 합리적인 관리계획의 입안이 필요하다. 즉, 관행적인 관리에서 탈피하여 유연하고 계획적인 관리가 요구되는 것이다. 또한, 녹지환경의 쇠퇴, 수질악화, 자연환경 보전, 수변재생, 綠의 Recycle운동 등과 같은 종합적인 생활환경 개선에 부합하는 「물, 푸르름, 흙」 등에 대한 관리지침을 확립한다.

#### 5) 관리기술의 개발

시민의 레크리에이션에 대한 다양한 요구에 대응하기 위하여 종합적인 관리기법과 기술을 개발한다. 종전의 관리기술이나 농림업의 기법을 새로운 시점에서 내용을 향상, 활용하는 방안을 개발하고, 재료나 소재의 개발, 과학적인 유지관리 기술의 축적이 요구된다.

#### 6) 관리정보자료의 집약

공원관리를 지속적, 효과적으로 추진하기 위하여 관리정보를 공유화하며, 자료의 散亂방지, 기술의 전승 등을 위해 기왕의 방침이나 기법 등의 자료를 집약한다. 즉, 개발된 관리기술과 재미있는 착상이나 창의 등이 시간의 경과에 따라 산란되어 일회적, 직원일대의 이용에 그쳐버리기 때문에 그 정보가 불명확하게 되는 경향이 있다. 이와같은 관리자료를 체계적으로 집약함으로써 정보의 산란방지나 공유화, 기술의 계승이 축적되어 담당자가 바뀌어도 지속적이고 합리적인 공원관리가 가능하게 된다.

#### IV. 결 론

일본에 있어서 대도시의 공원관리 주체의 운영 관리적 현황과 과제 및 개선방향에 대한 것을 사례적으로 살펴본 결과, 유지관리의 기술은 어느 정도까지 개발과 보급의 진전을 하고 있으나, 운영관리적 측면에서는 사회적 제요소의 급변과 의식의 변화에 수렴되지 못하고 매우 낙후되어 있는 실정으로 나타났다.

즉, 관리조직이나 예산 등의 행정적 체제가 공원의 질적향상을 꾀하기에는 미흡하며, 관리계획, 지침, 기준 등의 확립이 명확치 못하다. 또한, 관

리기술의 축적이나 문서화가 부족하여 정보의 공유화와 메뉴얼화가 어려워 지속적이고 합리적 관리가 곤란하다.

더우기 관리의 위탁화에 따른 관리기준이나 수준의 균형이 요구되고 있다.

이와같은 문제점이나 과제가 앞으로 우리나라 도시공원의 운영관리상에서도 맥락을 같이하는 과제로 대두된다는 가정에서 적극적인 대응이 요구된다 하겠다.

#### 參 考 文 獻

1. 東京都 建設局(1991)「公園・靈園事業概要」.
2. 東京都 建設局(1983)「東京都 綠の 倍增計劃」, 東京都, 3-7, 235-240
3. 東京都 建設局(1992)「建設局 事業概要」, 東京都, 44-46
4. 東京都 建設局(1991)「都立公園 維持管理計劃」, 東京都, 6-7
5. 東京都(1991)「第3次 東京都 長期計劃」, 東京都
6. 横浜市 綠政局(1991)「綠政概要」, 横浜市, 14
7. 横浜市(1989)「横浜 21世紀プラン」, 横浜市
8. 横浜市 綠政局(1990)「公園・綠地等の管理基本計劃」, 横浜市
9. 筑波市(1991)「科學・文化・人間の都市」, 筑波市
10. 筑波市(1991). 筑波市要覽