

# 한·일간 주민참여형 도시공원 조성·관리 유형 및 특성 비교 분석

## Comparative Analysis of the Types and Characteristics of Urban Parks by Residents Participation between Korea and Japan

김홍렬\* · 조세환\*\*  
Kim, Hong-Ryeol, Cho, Se-Hwan

### Abstract

The purpose of this study is to provide basic data for improving construction and management of residents participation type urban park by comparing Korea and Japan in terms of program, technique and type. This study examined general theories on residents participation type urban park centering on document research. For analysis of characteristics of resident participation type urban park, this study selected urban parks in Korea and Japan visited them and had interviewed with persons in charge about programs, park management type and park construction. Findings of this study about characteristics of residents participation type urban park in Korea and Japan are as follows. First, both Korea and Japan pursue the third sector method. And role of experts is more emphasized in coordinating conflict between residents and administration in Japan. Second, in Japan, experts in parks or ecology play a key role in coordinating conflict between residents and administration under the coordinator which leads new management expert operation system. Third, as far as operation and participation method of residents participation programs, Japan provides more opportunity for residents to participate in residents participation programs in a free manner. Fourth, In Japan, provisions of residents participation have been made systematically through ordinance or agreement on residents participation concerning urban park management which helps residents participate in urban park management more actively. Findings of this study suggest that various programs about residents participation in Korea should be developed and coordinators should be cultivated and relevant systems such as ordinance and agreements that support residents education. And residents participation should be arranged to improve capability of residents participation type urban park management in Korea.

키 워 드 ■ 도시 공원, 공원 관리, 일본 도시공원 관리, 주민참여

Keywords ■ Urban Park, Park Management, Urban Park Management of Japan, Residents Participation

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

1990년대 이후 국민소득 증가와 민주화 진전 및

지방자치제 시행으로 인해 국내 사회, 경제, 문화적  
여건이 급격히 변화하면서 국민들의 삶의 질 향상에  
따른 도시정책들과 개발 패러다임이 변화해왔다.  
특히 근래 들어와 도시계획의 패러다임이 도시개발

\* Hanyang University, Graduate School of Urban Studies(First author : hongdolry@naver.com)

\*\* Hanyang University, Graduate School of Urban Studies(Corresponding author : chosh3@hanyang.ac.kr)

에서 시가지 정비와 도시재생을 통한 마을 만들기 등으로 변모되는 과정을 거치며 각종 도시 공공사업에서 주민 또는 시민참여는 더욱 중요한 계획 요소로 다가오고 있다(김용근, 2002).

도시공원은 19~20세기 후반에 이를 때까지 근대화 과정을 거치면서 도시 환경문제를 개선하고 도시민의 건강 및 삶의 질을 개선하기 위한 목적으로 조성되었다. 이 시기의 도시공원 정책은 주로 계획적, 공급 중심 관점에서 기획되고 실천되어 왔다. 그러나 20세기 후반 이후에 접어들면서 보다 발전된 민주화 사회로의 진화와 함께 시민의식이 향상됨에 따라 각종 도시정책 기획 및 집행에 있어 시민 또는 주민의 정책 만족도 및 삶의 질 제고 차원에서 직·간접적 주민참여 기회는 점차 증가하는 추세를 보여 왔다. 수년 전부터 전개되어온 세계 경제 약화는 도시공원·녹지 등의 조성은 물론 관리에 이르기까지 정책적 우선순위에서 밀려남<sup>1)</sup>에 따라 민간 분야의 도시공원 조성하고 운영 및 관리에 대한 중요성이 점차 증대하고 있다.

도시공원 조성 및 관리에 있어서 주민과 시민 참여는 정책적 관점에서만 효용이 있는 것이 아니라 도시공원 확충에 있어 공공의 역할이 한계에 이르면 발생하는 운영, 관리의 문제점을 해소하는 대안으로 제시되고 있다. 주민과 시민들이 체감할 수 있는 도시공원 조성하고 관리를 위해서는 주민 협력과 자발적 참여를 통한 녹지 조성이 가장 바람직한 대안(김원주, 2007)으로 인식되고 있다. 이러한 관점에서 일본은 2003년 이후부터 도시공원 조성하고 관리에서 시민 또는 주민참여 차원에서 많은 성과를 이루어왔고, 관련 제도도 다양하게 마련하여 운영해왔다. 외곽에 한정되어 있던 공공시설과 공원의 관리 운영과 관리는 재단법인, NPO<sup>2)</sup>법인을 비롯한 시민과 주민 그룹 등과 같은 단체에 대행시키는 것(박지현, 2011)이 가능한 관리 제도를 적용하고 있다. 우리나라 경우에는 일본 보다 늦은 점이 있지만

2005년에 서울숲 공원 조성 및 관리에 시민참여 프로그램을 도입한 이래 청주 원흥이생태공원 등 다수 공원에서 주민참여 또는 시민참여 형태로 조성 및 관리가 이루어지고 있으며 앞으로 더 많은 관심을 기울일 것으로 기대되고 있다.

이와 같은 맥락에서 주민참여형 도시공원 사례에서 나타나는 주민참여의 유형과 특성을 고찰하는 것은 앞으로 다양하게 나타나는 도시공원의 규모와 입지, 지역주민들 경우에 적용 및 실천할 수 있는 좋은 지침이 될 수 있다.

본 연구는 이와 같은 배경에서 첫째, 한·일간 도시공원의 조성 및 관리 관련 제도를 비교 고찰하고, 둘째, 주민참여형 도시공원 관리 운영에 발전된 사례를 보여주고 있는 일본과 한국의 주민참여 공원 담당자(공공 행정실무자, 공원 관리자)와의 인터뷰와 현장조사를 통해 관리의 유형과 과정 및 방법을 비교 고찰함으로써 앞으로 우리나라 주민참여형 도시공원의 조성 및 관리 제도 및 실천 방안 마련을 위한 기초 자료 제시를 목적으로 수행되었다.

## 2. 선행연구 검토 및 연구의 차별성

주민참여에 관한 연구는 1993년 지방자치제의 시행 이후부터 꾸준히 진행됐으며, 도시공원 조성 및 운영 관리에 관한 주민참여 선행연구는 2000년대부터 두드러지게 나타나고 있다. 도시공원에 관한 주민참여의 선행 연구는 내용과 대상에 따라 다음과 같이 구분할 수 있다. 도시공원에서의 주민참여 의식 수준 조사, 민간(주민)참여형 도시공원에 대한 법률과 제도, 공원 조성 과정에서 주민참여 유도 방법으로 세 가지 유형 연구로 분류되었다.

첫째, 주민참여 의식 수준 조사는 김용근 외(2002), 김미나 외(2009)의 연구에서 국내 시민 및 주민 참여형 공원 운영의 효시가 되는 서울 숲 이용객을 대상으로 나이별, 소득별 참여 의사 정도를 분

석하면서 소극적 참여의식의 문제점 지적과 함께 전문적 지원 조직 및 제도가 필요하다는 점을 주장하였다. 이는 참여하는 주민에게 직접 의식 수준을 조사한 것으로 본 연구는 한국과 일본 주민참여형 도시공원 과정을 전담했던 전문가를 통해 조사 분석한 연구로 분석 대상에서 차이가 있다. 김연금 외(2003)는 자투리 공원 조성에서부터 관리까지 전(全) 과정을 직접 경험하면서 단계별 주민참여 의식 정도를 분석했다. 주민과 전문가의 협의체 속에서 현상들을 진단하고 논의하면서 공원 조성 및 관리 과정을 소통적 행위로 이행한 실천적 의미는 있으나 도시공간에서 나타나는 협소한 공간을 공원화하는 과정에서 소규모 주민 의견 수렴과 협의체 구성으로 진행된 단계별 내용과 합의 과정을 세세하게 검토하지 못한 것이 한계점이었다. 본 연구에서 공간적 범위는 소공원으로 국한하지 않고 주민참여 도시공원 규모를 근린공원 이상으로 하였다.

둘째, 민간(주민)참여에 대한 연구는 이은엽·명현(2008)은 일본에서 공원 관리의 민간참여를 유도하기 위해 일본 도시공원 및 녹지 법률과 조례와 지자체별 공원정책을 고찰하였고, 김현(2012)은 우리나라 공원제도와 유사한 일본 국영공원의 법, 예산, 조직에 대한 내용을 고찰하였다. 본 연구는 앞선 두 연구 내용을 참고하여 주민참여형 도시공원 사례에서 나타나는 지원 제도나 주민참여의 근거가 되는 법률과 제도 내용을 조사하여 한국과 일본 주민참여형 도시공원 특성을 고찰하는 것이다.

셋째, 주민참여를 유도하기 위한 효율적 방안으로 안현찬(2006)은 공원 계획을 주민참여로 진행하는데 있어 시각적 자료의 활용 및 배포가 주민들과 소통과 공감대 형성에 효과적이라는 결론을 도출했다. 안현찬(2006) 연구는 공원 계획 단계에 있어서 주민참여 프로그램의 효과에 대한 것이었다면, 본 연구는 도시공원의 전(全) 과정에서의 주민참여 유형 특성을 살펴보는 것이 차이점이다.

이상 선행연구 동향을 살펴보면 실제 주민참여 유형과 내용에 따른 도시공원의 참여 조직(주민협의체) 및 관리자들은 오랜 시간 동안 많은 경험이나 노하우(know how)를 통해 도시공원 프로그램부터 주민참여 방안에 직접 필요한 지원이나 제도가 무엇인지에 대한 문제를 파악하고 있다. 그러나 주민참여를 시행하면서 조성된 주민참여형 도시공원 담당자 의식조사 및 면접조사와 같이 직접 확인 조사를 통한 연구는 이루어지지 않고 있었다.

## II. 이론 고찰

### 1. 주민참여

#### 1) 주민참여 개념과 필요성

주민참여는 지역 공동사회 주민들이 그 사회 일반적인 일에 관계되는 의사결정에 힘을 행사하는 과정이다(Cunningham, 1972). 정책 결정에 대한 영향이라기보다 관리적 통제 측면에서 강조하여 정보 배분, 목표와 정책의 형성, 자원 배분과 사업 집행 등을 어떻게 할 것인가를 결정하는 과정에서 참여하지 못하는 사람들을 위한 전략이다(Arnstein, 1969). 주민참여 개념을 정리하면, 지방자치단체 또는 정책 결정 및 집행 과정에서 공식적인 권한을 가지지 아니한 주민이 결정 및 역할에 직접 또는 간접적으로 영향력을 행사하기 위한 일련의 행동이다.

자치 담당자로서 주체적인 주민은 주민의 정부 활동을 감시하고, 행정의 질 개선을 촉진한다. 이러한 주민참여 효과는 사회 심리적 요인으로서 주민 스스로 관심과 공동체 의식 고취와 동시에 정책의 환류 과정을 거치게 한다. 이 외에도 주민들의 이해 관계 대립을 조정하여 시책의 우선순위와 공공시설 설치 장소 등을 주민들이 서로 협의와 조정을 하게 함으로써 문제 해결을 도모하는 효과도 있다. 주민참여가 전제된 사업에서 주민 간의 상호작용이 활

발해지면 사회적 자본이 형성될 수 있고, 주민들은 단순한 수혜자가 아닌 정책 제안자, 정책 집행자, 정책 감시자로서 해야 할 역할이 점차 확대된다(윤해정, 2006).

### 2) 주민참여 유형

주민참여 유형은 참여 방식과 참여 의도, 참여 제도, 주도자에 따른 유형으로 나눌 수 있다. 참여 방식에 따라 개별적 참여와 집단적 참여로, 참여 의도에 따라 자생적 참여와 타이적 참여로, 참여 제도에 따라 제도적 참여와 비제도적 참여로 구분한다.

참여 주도자에 따라 행정주도형, 주민주도형, 수평형으로 분류할 수 있다. 행정주도형 즉, 공공주도형은 계획이나 외부의 사업주체가 단독으로 모든 것의 책임을 지는 경우로 일반적으로 단기간에 조성 사업을 끝내기 위해서 또는 정교한 기술적 노하우(know how)가 요구되는 경우에 나타난다. 주민주도형은 주민이 주체가 되고 외부전문가는 기술적 지원을 하는 정도이며, 주민조합이나 협의체에 의해 운영되는 것이 이에 해당한다. 수평적 참여는 지역 주민과 계획가 등이 가능한 한 동등한 입장에서 상호 작용하는 참여수준이다. 소규모 일 때 효과적이며, 다양한 이해관계를 대변할 수 있는 핵심적인 이해당사자가 포함되어야 한다(Nabeel Hamdi and Reinhead Goethert, 1997). 참여 주체가 개인이나 집단이나에 따라 개인 의사를 직접 표출하는 개별적 참여와 외부 지원을 받거나 주민들이 협의체나 시민단체와 함께 참여하는 집단적 참여로 구분할 수 있다. 주민참여 의도에 따라 주민들이 스스로 문제 제기나 공공기관에 의견 표출, 자원봉사활동 등은 자생적 참여로 포함되고, 공직자가 주민들에게 문제 해결을 위한 계획 및 정보를 제공하여 주민들의 의견을 묻는 여론조사 및 공청회 참여 등이 타이적 참여에 해당한다. 제도적 측면에서는 주민발의,

주민투표제, 공청회 및 설명회 등 제도적 틀에 의해 참여 기회가 주어지고 지원을 받는 제도적 참여이다. 시민 또는 민간단체를 통해 참여하는 것과 주민들이 주도하여 참여가 이루어지는 경우는 비제도적 참여라 할 수 있다(김수미, 2013; 김병철, 2014).

### 3) 프로젝트 단계별 주민참여 수준

Nick Wastes(2000)는 프로젝트 단계와 참여 수준에 따라 수행되는 내용을 반영한 참여 매트릭스(participation matrix)를 제시했다. 주민참여가 모든 부분에서 행동을 개시할 수 있지만 주민들과 자치단체와 함께 해야 하는 참여 계획은 음영으로 표기하여 주민참여 프로젝트 단계별 지침 기준이 된다(그림 1 참조).

Classification	Project Stages			
	Initiate	Plan	Implement	Maintain
Self Help	Community initiates action alone	Community plans alone	Community implements alone	Community maintains alone
Partnership	Authorities & community jointly initiate action	Authorities & community jointly plan and design	Authorities & community jointly implement	Authorities & community jointly maintain
Consultation	Authorities initiate action after consulting community	Authorities plan after consulting community	Authorities implement with community consultation	Authorities maintain with community consultation
Information	Authorities initiate action	Authorities plan and design alone	Authorities implement alone	Authorities maintain alone

그림 1. 참여 매트릭스  
Figure 1. Participation Matrix

Nabeel Hamdi and Reinhead Goethert(1997)는 프로젝트 단계별로 프로젝트 기획에서부터 계획, 디자인, 실행, 관리 운영까지 단계별로 주민참여(커뮤니티)의 수준을 알 수 있는 ‘프로젝트 단계와 참여 프레임워크’를 활용했다. 이 프레임워크는 주민참여가 필요한 부분에 대한 이해와 참여의 기회나 방법에 있어 다른 방식을 모색할 수 있는 도움을 제공한다(그림 2 참조).

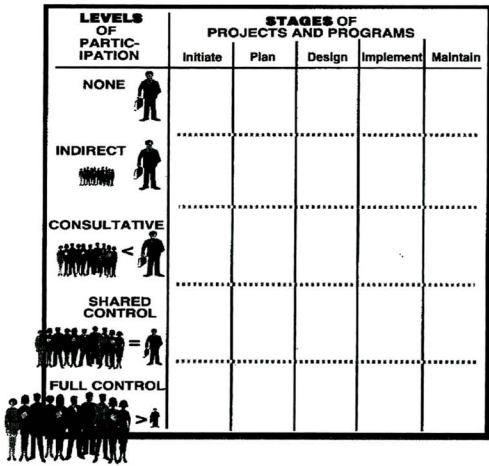


그림 2. 프로젝트 단계와 참여의 프레임워크  
Figure 2. Framework of participation and stages of projects

## 2. 도시공원 조성 및 관리에서의 주민참여 단계와 참여 유형 및 내용 고찰

공원 조성 기획단계부터 계획단계, 설계단계, 시행단계, 유지·관리단계까지로 구분하여 주민들이 참여할 수 있는 내용을 고찰했다.

기획단계는 시작 단계로 지역주민들의 관심 끌기, 공원 조성 및 지역 현안에 대한 내용을 포스터나 인쇄물로 만들어 홍보하거나 개인 대면을 통해 의견을 듣는 과정이 진행된다. 계획단계에서 주민들은 현황조사의 대상이 되기도 하고 동시에 주어진 정보를 판단하고 결정하는 주체가 되어 커뮤니티 디자인 과정에 깊숙이 개입하게 된다. 지역 현황을 파악하는 방법은 주민들이 스스로 지역에 필요한 것을 알아내고 검토하여 해결책을 찾을 수 있도록 하는 프로그램이 도입되고 있다. 주민 인터뷰, 설문조사, 지역 답사, 주민 공청회, 사진 찍기 등 다양한 방법이 도입된다. 설계단계에서 전문가는 주민들이 다양한 아이디어를 제시할 수 있도록 유도하고, 논

의와 토론을 합리적으로 진행하며, 주민들의 견해 차이와 이해관계를 조정하는 역할을 맡는다. 주민들은 디자인 워크숍, 디자인 주민평가, 공동 설계안 작성과 같은 방법으로 참여하게 된다. 시행과정에서는 직접 화단을 조성하거나 필요한 물자나 자원을 주민 스스로 조달하게 하여 공원 조성 사업에 실제로 참여한다는 느낌과 장소에 대한 애정을 심어 줄 수 있도록 한다. 공사 참여는 완공 후 조성된 공간을 아끼고 관리하는 원동력이 될 수 있기 때문에 유지관리 관점에서도 중요한 의미를 지닌다(권한·정문수, 2009).

## 3. 도시공원 조성 및 관리의 주민참여 제도의 한·일간 비교 고찰

### 1) 일본

일본 도시공원법은 도시녹지법과 도시공원법으로 양분되어 있다. 이 법 모두 도시공원의 설치와 관리, 도시 녹지 보전 및 녹화 추진을 목적으로 하고 있으나 공원이라는 표현을 전면에 내세우지 않고 '녹지의 보전 및 녹화의 추진에 관한 기본계획'(이하 녹의 기본계획)으로 도시공원과 녹지를 확보하는 것이 특징이다.

도시녹지법에 의한 '녹의기본계획'에서 주민참여는 도시계획구역에 지닌 말단 자치체가 계획을 수립할 경우 책정되는 도시공원 및 녹지의 마스터플랜에 대해서 공청회를 열어 주민의 의견 반영을 의무화하도록 하고 있다. 도시공원법에 의한 주민참여는 2003년 6월 13일 지방자치법 일부 개정에 의해 공포되어 2005년부터 지정관리자제도를 도입으로 점진적으로 시행되고 있다(예경록, 2011). 지정관리자제도는 지방공공단체에 한정되어 있던 공공시설 관리와 운영을 주식회사를 비롯하여 영리기업, 재단법인, NPO법인, 시민 또는 주민 그룹 등 다양하고

포괄적 그룹에게 대행시키는 것을 말한다. 개인투자 사업(PFI : Private Finance Initiative)<sup>3)</sup>에 의해 행해지는 민간사업자 도시 공원의 정비와 관리는 공 원관리자와 민간 사업자 간의 계약에 의해 근거하여 공원 시설 건설이나 유지관리의 행위를 민간 사 업자에게 위임하고 있다(박지현, 2011).

지정관리제도로 운영되는 사례로는 후시미코공원 (伏見港公園)으로 이곳은 시민들의 요구에 맞춰 종 합체육시설과 방재기능을 갖춘 공원으로 정비되었 으며, 재단법인 교토부(京都府)공원 공사가 지정관 리자로 관리를 수행하며 공원 프로그램을 운영하고 있다.

## 2) 한국

한국의 도시공원에 관한 법률은 1980년대 공원법 이 도시공원과 자연공원으로 분리 제정되어 집행되 어 오던 것을 2005년에 '도시공원및녹지등에관한법 률'로 전면 개정되었다. 주민 또는 시민참여를 통한 녹지 조성에 대한 국내 관련법 도시공원및녹지등에 관한법률 제8조 공청회 및 주민의견청취와 제12조 녹 지활용계약, 제13조 녹화계약이 있다.

법률에서는 주민참여 및 시민참여에 대한 것을 지방자치단체에서 조례에서 정하여 운영하도록 하 고 있다. 서울특별시 경우는 2007년 '서울특별시도 시녹화등에 관한 조례'를 제정하여 공공과 민간 부 분의 녹지조성 및 주민참여를 장려하고 있다.

서울시 도시녹화계획은 공원녹지기본계획에 의하 여 관할하는 지역에 녹화추진 계획을 작성한다. 이 때 녹화계획 효율성을 높이기 위해 민간의 참여가 가능하도록 녹화 프로그램 도입 및 녹화 계약을 체결하고 민간, 기업, 행정 각 주체별 역할과 범위를 구체화하여 실질적인 녹화추진이 이루어지도록 한 다. 녹화 계약은 도시 녹지 확보를 위해 녹화를 하 고자 토지 소유자가 시장과 자발적 협력의 협정 형

식 계약을 체결하여 주민협의회 구성, 녹화계약 이 행, 관리에 관한 지원 사항들을 포함하고 있다.

광주광역시에서는 '도시공원 및 녹지 등에 관한 조 례'를 제정하여 2015년 5월부터 시행하고 있다. 이 조례를 근거로 하여 광주환경연합을 비롯한 시민단 체는 '푸른길 가꾸기 시민모임'을 결성하여 활동을 전개하였다. '푸른길 가꾸기'에 직·간접적인 참여 및 관리에 시민단체 참여를 제도화함으로써 민·관 파 트너십 구축에 기여하고 있다.

## 3) 한·일 비교 고찰 소결

주민참여형 도시공원 관리의 한·일간 제도 및 내용 고찰 결과 다음과 같은 유사 및 차이점이 있 다. 첫째, 면적 확대를 목표로 했던 한국과 일본의 도시공원 정책은 도시공원 조성비용 저감, 공원 이 용 활성화 및 활동 다양화, 지역의 특색을 반영한 도시공원 주민참여 제도 도입, 시민과 주민들의 연 대 강화를 중시하는 정책으로 방향을 수정하고 있 다. 둘째, 일본 도시공원은 지정관리제도를 도입 하여 공원의 운영과 관리를 민간이나 시민·주민조 직 등에게 법적으로 위임하고 있으며, 각 지방자치 단체에서 조례나 협정서를 통해 효율적으로 활용하 고 있다. 셋째, 우리나라 도시공원은 공원 조성과 관리에 대한 총체적인 것을 '도시공원및녹지등에관 한법률'로 규정하고 지방자치조례에 위임하고 있다. 앞으로 지방자치조례를 활용한 도시공원 정비와 민 간의 노하우(know how)를 활용과 공원관리자 이외 에도 공원관리자 허락을 받고 공원시설을 설치 또 는 관리하는 것이 가능하도록 공원 운영과 관리에 대한 체계적인 제도가 요구된다.

## III. 분석의 틀

### 1. 주민참여형 도시공원 특성 분석 매트릭스

본 연구는 한·일 도시공원 조성 및 관리 단계마다 주민참여의 정도와 내용을 비교 분석할 수 있도록 이론 고찰에서 논의된 '주민참여 매트릭스(Nick Waste, 2000)'와 '계획단계별 주민참여(Nabeel Hamdi and Reinhead Goethert, 1997)'에 논거하여 매트릭스를 재구성하여 분석에 활용하였다. 매트릭스 세로축은 '행정(공공) 주도적 참여'부터 '간접적 참여', '협의 참여', '공동(파트너쉽) 참여', '주민주도형 참여'에 이르기까지 5개 주민참여 정도에 따른 유형을 구분하여 대상지별 수준을 반영할 수 있도록 했다. 매트릭스 가로축은 도시공원 조성의 전(全)단계를 기획, 계획, 설계, 시공, 관리까지 5개 단계로 구성하여 도시공원 조성 및 관리에 따른 주민참여 유형 및 특성 분석의 틀로 설정하였다. 즉, 설정된 분석 매트릭스를 통해 도시공원 조성 및 관리에 관한 구성원들의 직·간접적 의견 및 프로그램 운영과 관련한 주민참여 정도와 특성을 비교 분석할 수 있도록 하였다(그림 3 참조).

Classification		Stages				
		More policy orientation		More technical orientation		
		Initiate	Plan	Design	Implement	Maintain
↑ Level ↓	Faster and simpler, but increasingly less community input	Lead public				
	Indirect participation					
	Participation in consultation					
	Shared control					
	Slower and more, but increasingly more community input	Full control				

그림 3. 도시공원의 주민참여 기준  
Figure 3. The criteria of resident participation of urban park

## 2. 주민참여형 도시공원 분석 대상지 선정

주민참여형 도시공원을 분석하기 위한 대상지 선정은 도시공원 조성의 시간적 기준을 주민참여형

제도와 조직이 형성되는 2000년대 이후로 설정하였다. 내용적 기준은 공원 기획 단계부터 유지관리에 이르는 전(全)단계 범위로 주민참여가 이루어지고 있는 도시공원을 문헌조사(literature review)하였다. 특히 일본의주민참여형 도시공원 대상지 조사를 위해서 일본 치바대학교 연구소(Graduate School of Horticulture, Chiba University)를 통해 자료를 수집하였다. 분석 대상지 조사는 주민협의체가 형성되어 있거나 주민참여 조례를 근거로 조성된 곳, 지속적으로 주민참여 프로그램과 활동이 유지되고 있는 도시공원으로 하였다. 마지막으로 연구의 대상지 최종 선정은 주민참여형 도시공원 전문가 5인<sup>5)</sup>에게 연구 적합 검토를 의뢰하여 선정했다.

한국 주민참여형 도시공원은 '서울 고덕수변공원', '청주 원흥이두꺼비생태공원', '광주 푸른길공원'이고, 일본 주민참여형 도시공원은 '가나가와현 요코하마시의 코호쿠공원, 치바현 '이치하라공원', 사이타마현 '코시가야공원' 으로 각각 3곳이 본 연구의 분석 대상이 되었다.

## 3. 도시공원의 주민참여관련 인터뷰 및 자료 수집

한국과 일본 도시공원에 있어 주민참여 유형과 프로그램을 분석하기 위해 공원 조성 관계 행정 실무자 및 위탁 관리 담당자, 주민참여협의회 운영자, 시민단체 사무국장들과 함께 대면조사 및 현장조사를 수행하였다. 사전에 도시공원 조성 과정과 주민참여 내용에 대한 설명자료 요청을 전자우편(e-mail)으로 전달하여 인터뷰가 원활히 진행될 수 있도록 했다. 인터뷰는 조사 전에 준비된 질문 내용을 바탕으로 했다. 질문 내용은 분석 대상인 도시공원 조성 과정, 단계별 주민참여 내용, 참여 프로그램, 주민참여 기간 및 빈도, 주민참여에 대한 지원 체계 및 조직, 주민들의 자발적 프로그램 유·무 등

을 구성하여 인터뷰를 수행하였다. 분석 내용 작성은 제도 및 재정지원, 갈등조정, 주민참여 운영 시스템으로 구분하였다. 현장 주민참여 운영 실무자에게 받은 주민참여 안내 유인물에 대한 질의응답 내용까지 반영하여 연구자가 직접 사례 도시공원별 주민참여 특성 매트릭스를 작성했다.

#### IV. 한·일 간 도시공원에서의 주민참여 유형 및 특성 분석

##### 1. 한국의 주민참여형 도시공원 특성 분석

###### 1) 서울 고덕수변공원

###### (1) 제도 및 재정 지원

서울 고덕수변공원은 2003년 강동구 한강변 텃밭과 묘포장으로 사용되어 온 지역을 생태복원지로 조성하는 과정에서 서울시 계획에 따라 시민단체와 주민들과 함께 공원으로 조성한 곳이다. 공원 운영 및 관리과정에서 주민참여 프로그램 참여자 또는 자원봉사 활동자에게 교통비와 식비를 지급하는 재정적인 지원이 이루어지고 있다.

###### (2) 갈등조정

고덕수변공원 인근에 조성되어 있는 음식물 처리센터의 악취 발생으로 인해 공원 이용자 및 지역주민들과의 항의가 발생하고 있었다. 지역주민들과 봉사활동자들이 민원을 제기하고 있어 강동구청이 갈등 중재자 역할을 수행해야 할 것으로 사료된다.

###### (3) 주민참여 운영시스템

고덕수변공원 조성은 2003년에 서울특별시 계획으로 전문가 위주의 ‘행정(공공) 주도적’으로 시작되었다. 공원 계획 및 조성은 관(官) 주도의 전문가 집단으로 이루어졌고, 조성이 완료된 2005년부터는 2년 단위로 위탁기관을 공모와 심사를 거쳐 선정하



그림 4. 고덕수변생태공원의 주민참여로 만들어진 안내판

Figure 4. Godeok waterfront park signboard made by Resident Participation

여 운영·관리하는 위탁방식을 운용하고 있다. 공원 재조성 및 공원 안내판 만들기 등 직·간접적인 주민참여가 이루어지고 있다(그림 4 참조). 현재 주민참여는 공원 운영단계에서 공원 위탁관리자가 전문가들과 의견 교환 및 자원봉사자들과 생태체험형 프로그램을 마련하고 있다. 서울시립대학교와 위탁관리 실무자는 주민참여 과정에 대한 지속적인 모니터링을 수행하고 있었다. 공원 운영·관리 방향은 생태 보전을 중심으로 전문가와 지역 주민들의 자문을 거쳐 설정된다. 공원 관리에 있어 주민참여 방법 제공과 주민의견 수렴은 민간 위탁기관 홈페이지와 인터넷 카페로 운영하고 있다. 최근에는 민

구분 Classification		정책지향적 More policy orientation			업권지향적 More technical orientation	
		기획 Initiate	계획 Plan	설계 Design	시행 Implement	유지관리 Maintain
신속 단순 커뮤니티 참여 역할 Rapid and simple business/civic community input	행정주도 (공공주도) Lead public	●	●	●		
↑ 정도 level ↓	간접참여 (여론조사) Indirect participation					●
	협의참여 (민회/자담) Participation in consultation					●
	공동참여 (주민투표) Shared control				●	
↓ 느린 복잡 커뮤니티 참여 강화 Slow and more business/civic community input	주민주도 (민회/자담) Full control					●

그림 5. 고덕수변생태공원에서의 주민참여 유형  
Figure 5. The type of Resident Participation on Godeok waterfront park



간기업에서 공원 유지에 필요한 물품을 현물로 제공하는 간접적 참여형태도 나타나고 있었다. 강동구 자원봉사단체와 네트워크화 된 활동을 전개하고 있다. 한강공원 내 외부외탁 단체와 함께 주민참여 프로그램, 운영에 관한 노하우(knowhow)를 공유하는 워크숍을 진행한다(그림 5 참조).

## 2) 청주 원흥이두꺼비생태공원

### (1) 제도 및 재정 지원

청주 원흥이두꺼비생태공원 재정지원은 청주시로부터 공원관리에 소요되는 예산 5천만 원을 지급 받고 있었다. 추가적으로 노인 일자리 만들기 일환으로 지원비 5천만 원을 지급받아 총 1억 원의 공원 운영비 지원을 받고 있다. 그리고 한국내셔널트러스트와 연계한 공동체 프로그램 지원이 이루어지고 있었다.

### (2) 갈등조정

청주 원흥이두꺼비생태공원은 2002년 청주 법원·검찰청 일대 택지개발 과정에서 두꺼비 집단 서식처가 훼손될 위기에 처하자 택지조성 초기부터 환경단체와 택지 개발사업체 간의 물리적 갈등이 발생하였다. 지역 주민들은 주민협의회를 구성하여 개발과 환경보호 갈등 문제에 대한 택지 개발사업자들의 인식 변화를 주도하고, 생태공원 조성 및 택지 개발 조성이 진행될 수 있는 활동을 통해 공원 조성에 간접적으로 참여했다.

### (3) 주민참여 운영시스템

청주 원흥이두꺼비생태공원은 주변 택지 개발 아파트 단지별(마을)로 형성된 거버넌스를 통해 운영하고 있다. 운영비용은 택지 개발로 조성된 8개 아파트 단지에서 운영 분담금으로 지원되고 있었다(그림 6 참조). 지역 주민들의 자원봉사 활동으로 공원 관리·운영비를 최소화하고 있다. 주민협의회에서 지역 공동체 네트워크 구축 및 지역 모임을 만

들어 지역신문 발간, 공동체 프로그램, 지역 브랜드 구축 등 ‘협의적 주민참여’형태로 지역 홍보 증진과 주민참여의 가치를 증진시켰다. 2007년부터 두꺼비생태공원 안내자제도를 시행하여 장애인, 주부, 청소년에 이르기까지 다양한 계층의 주민참여 프로그램을 운영하고 있다. 원흥이두꺼비생태공원 운영에 있어 주민참여는 주민주도 보다는 전문가와 시민단체 지원에 의한 새로운 프로그램 제안과 의사 결정으로 이루어지고 있었다(그림 7 참조).

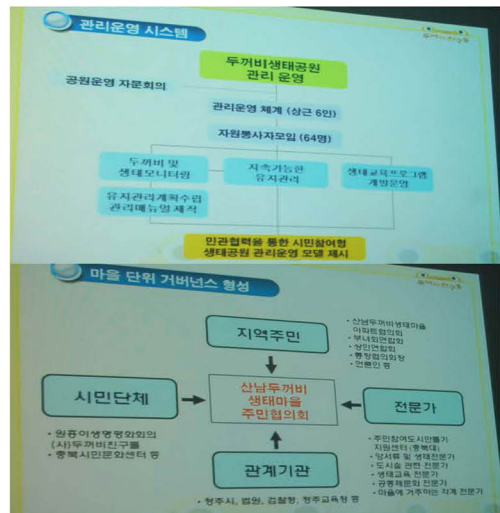


그림 6. 원흥이생태공원에서 주민참여 거버넌스  
Figure 6. Resident Participation governance on Wonheungi Ecological Park

구분 Classification	정책지향적 More policy orientation	협력지향적 More-technical orientation				
		기획 Initiate	계획 Plan	설계 Design	시행 Implement	유지관리 Maintain
상속, 단순 커뮤니티 참여 역할 Fee and simple Involvement/fee community input	행정주도 (영공주도) Lead public			●	●	
중도 level	간접참여 (의견청취) Indirect participation	●	●			●
	협의참여 (협의결정) Participation Involvement					●
저렴, 복잡 커뮤니티 참여 강조 Space and time low knowledge, more community input	공동참여 (파트너십) Share/control					
	주민주도 (자재운영) Full control					

그림 7. 원흥이생태공원의 주민참여 유형  
Figure 7. The type of Resident Participation on Wonheungi Ecological Park

### 3) 광주 푸른길공원

#### (1) 제도 및 재정 지원

2015년부터 '광주광역시 도시공원 및 녹지 등에 관한 조례'가 마련되어 주민참여가 지속적으로 이루어질 수 있는 법적 장치와 공원 운영의 지원 체계가 마련되었다. 이런 제도 및 재정 지원이 마련되기 전에는 2004년에 시작된 광주광역시 100만 그루 헌수 운동으로 2007년 '푸른길공원 참여의 숲' 조성 지원을 받았다(그림 8 참조).



그림 8. 푸른길공원에서 참여의 숲 기념비  
Figure 8. The monument of participation Forest on Pureungil Park

#### (2) 갈등조정

공원 계획에 있어서 공원에 접한 재래시장에서 요구하는 주차장 공간 마련과 공원 관리에 있어 공원 주변에서 발생하는 소음 등 민원으로 인근 지역 주민, 시민, 지자체 간의 갈등이 발생하기도 한다. 이런 경우에는 공동 워크숍을 통해 갈등을 최소화 하는 '수평적·공동 참여' 형태 주민참여 유형으로 운영되고 있었다(그림 9 참조).

#### (3) 주민참여 운영시스템

광주 푸른길공원은 7.9km에 이르는 폐선 부지를 '마을운동, 문화운동'의 일환으로 폐선 주변의 주민들과 함께 협의회를 조직하여 조성한 도시 선형공원이다. 참여의 숲은 전문가 자문과 주민참여로 3년 동안 조성했고, 공원 관리는 관(官)과 민간이 공동으로 관리하는 '공동참여형' 방식으로 진행해 왔다

(그림 9 참조). 주민참여 및 공원 프로그램은 푸른길공원 방문자 센터를 거점으로 이루어지고, 공원 주변 반경 1km를 공원 권역으로 설정하여 지역과 공생 발전이 되도록 도시재생 가이드라인을 마련하고 있다. 이를 통해 지역 주민들과 밀착된 공원으로 활용되도록 유도한 것은 공원의 '디자인 가치'보다는 '주민참여 가치'를 높여가고자 한 점에서 기존 도시공원 조성 및 운영·관리와 큰 차이점으로 나타났다.

구분 Classification	정책지향적 Policy orientation				협력지향적 Mutual orientation
	기획 Initiate	계획 Plan	설계 Design	시행 Implement	유지관리 Maintain
신속, 단순 커뮤니티 참여 약화 Fast and simple Initiative from community input	●		●	●	
간접 참여 (의견제출) Indirect participation		●			
협의 참여 (의사결정) Participation in consultation					
느린, 복잡 커뮤니티 참여 강화 Slower and more Involvement from community input					●
주민 주도 (의사결정) Full control					

그림 9. 광주 푸른길공원에서 주민참여 유형  
Figure 9. The type of Resident Participation on Pureungil Park in Gwangju

## 2. 일본의 주민참여형 도시공원 특성 분석

### 1) 요코하마 코호쿠 도시공원

#### (1) 제도 및 재정 지원

코호쿠뉴타운에서는 주민참여 지원 방식은 4가지 타입으로 운영되고 있었다. 'A'타입은 주민 모임 때 코디네이터를 파견하는 것이다. 'B'타입은 연간 코디네이터를 파견하는 방식인데, 코디네이터의 주요 활동은 주로 설문조사, 주민들의 플랜 및 활동 규칙 작성 지원, 마을 만들기 기사 만들기 지도, 홍보자료 작성 지원, 토지소유권자 정보를 제공한다. 'C'타입은 주민 모임 운영에 필요한 장소 대여료, 강사료, 사무 연락 등 주민들이 활동하는 비용을 지원하는 것이다. 'D'타입은 마을 만들기 사업비 조성으로 지역마을 만들기 플랜 등에 기반을 둔 사업의 준비비가 대상으로 지원된다(표 1 참조).

표 1. 코호쿠 도시공원에서 주민참여 지원 방법과 내용 (인터뷰 내용 요약 작성)  
Table 1. The Resident Participation Support methods and content on Kouhoku urban park

유형 Type	지원 타입 Support Types	지원 주기와 비용 Support cycle and cost	지원 내용 Support Contents
'A'	전문가 Expert	주민들과 만남 (12회/년, 모두 5번) Residents Meeting (12times/year, Total 5times)	계획(코디네이터 지원), 주민참여 규정 확인 및 검토 Planning(to support the Coordinator), heck and review of the Participation Rules.
'B'	전문가 Expert	주기적으로 지원(3년간) Periodically support (Total 3 years)	코디네이터 지원, 문제 조사, 주민참여 규칙 확인 및 검토, 커뮤니티 뉴스 작성, 홍보 자료, 토지 유권자 지원 정보 제공 Support the Coordinator. question investigation, Check and review of the Participation Rules, Community news writing, Promotional material, Provides land voter support information.
'C'	활동비 Activity Fee	년간 최고 30만엔 Up to ¥ 300,000/year	유인물 비용, 회의장소 대여비, 강사 비용, 연락비용(활동비) Printing cost, Conference room rental fee, lecture fee, Liaison fee(Activity fee)
'D'	프로젝트 비용 Project Expense	년간 최고 500만엔(3년간) Up to ¥ 5,000,000/year (Total 3 years)	프로젝트 유지비용, 디자인 비용, 제작 비용, 제작 감리 수수료 Project maintenance costs, Design fee, Construction costs, Construction supervision fee

(2) 갈등조정

요코하마시 츠즈키구에 위치한 코호쿠뉴타운은 공원 및 오픈스페이스의 균등한 배분을 위해 택지 개발에 그린 매트릭스(green matrix) 개념을 도입하고, 주민들에게 공원 및 오픈스페이스 이용 계획을 조사하여 계획에 반영했다. 코호쿠 뉴타운은 주민주도 및 지자체와 주민의 갈등을 최소화와 도시공원 공동 운영·관리를 실현하기 위해 「코호쿠 뉴타운사업추진연락협의회」를 구성하고 전문위원회를 설치했다. 지역 과제를 연구하기 위해 전문위원회 연구부회를 설치할 수 있도록 지원하고, 주민참여 공원 녹지 조성 및 정비에 다양한 사업방식을 시도해 왔다.

‘코호쿠뉴타운방식’이라고 할 수 있는 독자적인 주민참여 방식에 의한 공원시설 정비 시스템, 주민회, 아동회 등 지역 주민의 커뮤니티 핵이 되는 공원 정비가 주민, 행정 일체가 되는 ‘공동참여 주민참여’ 형태로 이루어져 왔다(그림 11참조).

(3) 주민참여 운영시스템

공원 운영 및 관리에 있어서 주민참여는 ‘간접적 참여’, ‘협의적 참여’, ‘공동 참여’로 이루어지고 있다. 자연환경을 활용한 생물, 식물 관찰 모임 등 당



그림 10. 코호쿠 그린네트워크에서 주민참여  
Figure 10. The case of Resident Participation on Kouhoku green network

출처 : Kohoku New Town, 2013, p.6

초 행정 주체로 시작된 것이 현재는 주민 스스로 기획하고, 활발하게 운영해 나가고 있다. 보존녹지 ‘애호회’가 결성되어 지역 주변의 풍요로운 자연과 공생이 공원과 녹지를 매개로 커뮤니티가 형성되고 있다. 또 공원녹지 정비 및 활용에 있어서 지역 주민회, 학생회 등 지역단체는 지역 공동체 형성의 중심이 되는 공원 정비에 대한 의견 수렴을 통해 ‘공동 참여’ 형태의 활동이 이루어지고 있다.

지역주민이 주체가 되는 활동은 공원과 주택 내 보전녹지의 청소, 유지관리, 자연림을 활용한 이벤트 개최를 전개하고 있다(그림 10, 11 참조).

구분 Classification	정책지향적 More policy orientation					업적지향적 More technical orientation
	기획 Initiate	계획 Plan	설계 Design	시행 Implement	유지관리 Maintain	
신속 대응 커뮤니티 참여 역할 Fast and simple technical input community input	행정주도 (총괄주도) Lead public					
↑ 참여 level	간접참여 (의견제기) Indirect participation			●		●
	참여참여 (의사결정) Participation Involvement					●
↓ 느린, 복잡한 커뮤니티 참여 경향 Slow and/or technical more community input	공동참여 (협의체) Shared control	●			●	●
	주민주도 (완전주도) Full control	●				

그림 11. 코호쿠 도시공원에서 주민참여 유형  
Figure 11. The type of Resident Participation on Kouhoku urban park

## 2) 이치하라 도시공원

### (1) 제도 및 재정 지원

이치하라시는 건강한 도시를 만들기 위해 지자체 행정 담당자들이 행정 개혁의 필요성을 인식하고 있다. 도시공원에 대해 전반적으로 주민, 시민과 행정이 상호 이해와 대등한 수평적 관계 속에서 각각의 역할을 하면서 책임을 가진 ‘녹지협정’ 및 ‘녹화협정’ 체계를 구축하고 있다. 공원녹지 행정 담당자들은 주민에게 서비스를 제공하며 주민 스스로가 지역 과제를 발굴하고 해결해 나갈 수 있도록 지원하고 있다. 공원 경계부 또는 주변 마을길 경계부분의 산울타리 설치 및 철거에 대한 비용 지원, 공원

애호단체와 같은 주민·시민활동 단체에게 1년간 활동 협력금 13,000엔, 기타 공원·녹지 청소 면적 1㎡당 10엔, 제초 면적 1㎡당 20엔의 재정적 지원이 이루어지고 있다.

### (2) 갈등조정

이치하라시는 공원을 지정관리자 제도를 운영하면서 위탁관리를 실시하고 있다. 공원 운영·관리의 주민·시민참여 대표적 사례가 ‘공원에호단체’와 ‘꽃과 녹의 모임’이 있다. 이 단체들과 함께 공원 관리자 자격증을 가진 전문가들은 주 3일을 공원에 상주하면서 행정과 주민 사이에서 갈등을 중재하고, 공원 민원을 해결한다.

### (3) 주민참여 운영시스템

공원 운영 및 관리에 있어 주민참여 사례의 대표적인 것이 ‘공원에호가 단체’와 ‘꽃과녹의모임’이다.

첫째, 이치하라시에서 도시공원 조성 설계와 시행은 행정과 전문가가 주도를 하지만 도시공원을 청결하게 유지하기 위해서 ‘공원에호가 단체’를 지원



그림 12. 이치하라시 공원에호가 조직  
Figure 12. the Park protection organizations of Ichihara city  
출처 : Ichihara City Hall, 2013. Recommendation of greening

및 활용하고 있다. 공원에호가 단체는 월 1회 청소와 연 5회 제초작업을 기본으로 실시하고 있다(그림 12, 13 참조).

둘째, ‘꽃과녹의모임’은 주민들이 모여 도시 및 공원 주변에 황폐해져 있는 법면 녹지를 자원봉사 활동가, 주민, 이치하라시(市)의 협력으로 ‘벚꽃 공원’으로 조성·관리하여 아름다운 경관을 만들고 더불어 지역 공동체 의식을 높여 세대를 잇는 활동 체계를 확립하고 있다(그림 12 참조).

구분 Classification		← 정책지향적 More policy orientation					→ 협력지향적 More technical orientation
		기획 Initiate	계획 Plan	설계 Design	시행 Implement	유지관리 Maintain	
↑ 정도 level ↓	산속, 단순 커뮤니티 참여 약화 Site and simple business/industry/ro community input				●		
	간접참여 (의견제시) Indirect participation			●			
	협의참여 (의사결정) Participation consultation						
	공동참여 (비로써의) Shared control		●			●	
	주민주도 (기획총괄) Full control	●				●	

그림 13. 이치하라 도시공원 주민참여 유형  
Figure 13. The case of Resident Participation on Ichihara urban park

### 3) 코시가야 도시공원

#### (1) 제도 및 재정 지원

사이타마현 코시가야시 레이크타운은 일본 뉴타운 중에서 가장 최근에 이루어진 사업으로 2006년에 지구단위계획이 결정되어 2013년에 택지 개발이 완료된 곳이다. 도시기반 정비공단(UR都市機構)과 동경도 주택 공급 공사의 레이크타운 공원·녹지에 운영에 전체적인 주민참여에 대한 지원은 이루어지지 않았다. 도시기반 정비공단에서는 지역 학교와 주민, 시민단체와 함께 공원 조성과 관리를 할 수 있는 프로그램 마련과 자체 운영이 가능한 조직체 구성 마련에 재정 및 전문가 인력 지원을 하고 있다.

#### (2) 갈등조정

레이크타운 공원에 관한 민원이나 갈등 문제가 발생할 경우에는 택지 개발 및 공원 조성을 담당했던 도시기반 정비공단에서 직접 해결하지 않았다. 코시가야시 행정담당자와 사이타마현 생태보호 협회 및 ‘Act Green’ 프로그램을 담당하는 전문가들을 통해 문제를 해결과 함께 주민·시민참여를 관리하고 있는 것으로 나타났다.

#### (3) 주민참여 운영시스템

레이크타운 택지 개발 지구에 인공적으로 조성된 호수 주변에 가로수 및 공원을 조성하고, 지역 환경단체가 지속적으로 도시공원 모니터링 및 관리를 실시하는 공동 참여형 주민참여를 활용하고 있었다. 민간기업, 행정, 주민이 함께 하는 이벤트 ‘Act Green Eco Week 2011’를 개최하여, 지역 주민과 시민환경단체와 함께 지역 및 미다카타 유적공원 투어, 수변 공원 만들기 체험 등 프로그램을 담고 있다(그림 14 참조). 택지 개발 및 공원 기획, 설계는 개발 주체인 독립 행정법인 ‘UR都市機構’에서 주택단지 입주 예정자들의 선호 요소와 여가패턴을



그림 14. 녹색 생태 주간 활동 2011  
Figure 14. Act Green Eco Week 2011

출처 : Town planning department of Koshigaya Lake Town, 2012.

조사하여 ‘간접적·공공 주도적’으로 주민 의사를 반영하여 진행했다. 코시가야 레이크타운은 공원 운영·관리에서 공원 프로그램을 주민들이 직접 의견을 제시하는 ‘간접 참여’에서부터 지역 홍수와 같은 재해 예방과 생태보전 프로그램을 함께 기획하는 ‘공공참여’에 이르기까지 다양한 주민참여 방식을 통해 공원 및 오픈스페이스 유지 관리가 진행되고 있다(그림 15 참조).

구분 Classification	정책지향적 More policy orientation			협력지향적 More technical orientation		
	기획 Initiate	계획 Plan	설계 Design	시행 Implement	유지관리 Maintain	
신속, 단순 커뮤니티 참여 약화 Fast and simple but less actively community input			●	●		
행정부도 (공공주도) Lead public						
간접참여 (의견제시) Indirect participation	●	●			●	
협약참여 (의사결정) Participation in consultation					●	
느린, 복잡 커뮤니티 참여 강화 Slow and complex but more actively community input					●	
공동참여 (실행제어) Shared control						
주민주도 (의결운영) Full control						

그림 15. 코시가야 도시공원 주민참여 유형  
Figure 15. The case of Resident Participation on Koshigaya urban park

### 3. 한·일 비교를 통한 한국의 제도 및 정책 개선 방향

한·일간 주민참여형 도시공원 조성부터 운영·관리 특성을 요약해 보면, 기획단계에는 일본이 한국보다 주민들의 의견을 적극 반영하고, 워크숍을 이끌어가는 ‘주민주도형’ 참여를 반영하고 있었다. 반면, 한국 도시공원에서는 ‘공공 주도적’ 방식으로 나타나고 있었다. 계획단계에서 일본의 경우는 전문가와 행정가, 그리고 주민들이 함께 파트너십을 형성하는 ‘공동 참여형’ 방식이 나타나고 있었다. 공원 디자인 및 공원 조성에서는 한·일 모두 ‘공공 주도적 참여’ 경향을 보였으나 일본 도시공원에서는 주민들에게 간간히 ‘간접적 공동 참여형’ 프로그램을

도입하고 있었다. 공원 운영·관리는 한·일 도시공원 주민참여 유형이 ‘간접적 참여’, ‘협의적 참여’, ‘공동 참여’ 형태가 활용되고 있는 것으로 나타났다. 일본이 한국에 비해 주민들이 주도적으로 공원을 운영 및 관리할 수 있는 행정 조직과 자금, 전문 인력 지원 시스템을 두고 있다는 점에서 차별성이 있었다 (그림 16 참조).

구분 Classification	정책지향적 More policy orientation			협력지향적 More technical orientation		
	기획 Initiate	계획 Plan	설계 Design	시행 Implement	유지관리 Maintain	
신속, 단순 커뮤니티 참여 약화 Fast and simple but less actively community input			●/▲	●/▲		
행정부도 (공공주도) Lead public	●	●				
간접참여 (의견제시) Indirect participation	●/▲	●/▲	▲		●/▲	
협약참여 (의사결정) Participation in consultation					●/▲	
느린, 복잡 커뮤니티 참여 강화 Slow and complex but more actively community input			▲	▲	●/▲	
공동참여 (실행제어) Shared control						
주민주도 (의결운영) Full control			▲		▲	

그림 16. 한·일 도시공원의 주민참여 유형 비교  
Figure 16. The case of Resident Participation on Korean and Japan urban park

일본의 주민참여형 도시공원 사례 특성 분석을 통해 한국의 도시공원 주민참여의 제도 및 정책에서 개선 방향은 다음과 같이 정리할 수 있다. 일본 도시공원에서 주민참여의 스펙트럼이 다양하게 나타나고 있는 것은 도시공원의 기획·조성단계에서 공원 디자인 방향을 주민들이 설정하고 워크숍, 코디네이터를 통한 주민 의견 수렴 등 의견을 제시할 수 있는 기회를 마련하고 있다는 것이다. 지자체 등 관공서는 이러한 과정이 원활히 진행될 수 있도록 인력과 공간, 최소한의 자금을 지원하고 있다. 공원 설계와 조성·시행단계에서는 관공서와 전문가들이 직접 주도를 하되 계획단계에서 의견 조율이 미미한 부분이나 조성 과정에서 발생하는 민원을 최소화하기 위해 코디네이터 파견 제도와 민·관·전문가 파트너십 형성을 병행하여 진행하고 있었다. 마지막

으로 공원 유지·관리단계에 있어서 일본 주민참여형 공원은 주민들이 자발적으로 공원 관리·운영 프로그램 마련이 가능하도록 하는 시스템이 형성되어 있었다. 공원지정자관리제도와 공원관리전문가 양성과 함께 마을 만들기 조례 등 지원 제도의 뒷받침, 인력, 자금, 교육 지원이 있었다는 점을 간과할 수 없을 것으로 사료된다.

## V. 결론

본 연구는 한국과 일본 주민참여형 도시공원의 조성 및 운영·관리 사례 조사·분석을 통해 비교 고찰하고, 향후 한국이 상대적으로 개선해야 할 점에 대한 시사점을 모색하기 위한 목적으로 수행하여 다음과 같은 연구의 결과를 도출했다.

첫째, 주민참여형 도시공원과 관련한 지원 및 제도 관련 사항은 한국의 경우 뚜렷하게 제시된 것이 없었으나 2007년 서울특별시, 2012년 광주광역시에 주민참여 조례 제정을 통해 본격적으로 시작되었다. 일본의 경우 우리나라보다 앞선 2000년부터 지자체의 노력과 지원이 시작되어 주민들이 주도적으로 공원을 운영할 수 있는 바탕이 훨씬 성숙되어 있는 것으로 나타났다.

둘째, 주민참여에 대한 지원 방법에 있어서 한국은 위탁 기관을 통한 프로그램 제공이나 주민활동 프로그램에 소요되는 재료 지원 정도에 머물고 있었으나 일본은 지자체에서 행정적 서비스를 지원하고, 주민들에게 상담지원 전문가를 파견하는 등 주민참여를 심도 있게 지원하는 제도가 구축되어 있었다.

셋째, 주민 전문가들의 활동비 지원 등 재정적 지원 부분에서 한국은 주민활동에 필요한 재료비 지원 등에 국한되는 등 시스템이 미비한 반면, 일본은 주민참여 사업비 뿐 아니라 주민, 행정, 시행사 사

이에서 갈등 조정 역할을 하는 주민 전문가 활동비를 지자체에서 지원하고 있음으로써 한국에 비해 상대적으로 주민참여의 효율성을 높일 수 있는 재정 지원 여건이 마련되어 있었다.

넷째, 주민과 지자체 갈등 조정에 있어서 한국의 경우는 갈등을 조정할 수 있는 조직이나 담당 전문가가 없어 의견 충돌로 공원 조성 과정에서 많은 어려움을 겪는 등 효율성이 저하되었다. 일본의 경우는 주민들이 제기하는 문제점이나 민원이 발생하여 행정담당관이 직접 해결하기 힘들게 될 경우 제3섹터 전문가나 갈등 조정자(코디네이터)를 활용하여 합리성과 효율성을 증진시키고 있었다.

다섯째, 주민참여 운영 시스템에 있어 한국은 위탁 기관 및 전문가 집단을 통해 주민참여를 간접적으로 공원 운영에 활용하고 있었다. 일본은 행정 및 개발 사업자, 공원 운영·관리 전문가, 각종 지원 시민단체를 효과적으로 운영하고 있었다. 공원 및 녹지 계획의 기획 초기부터 주민 의견을 수렴하고 반영할 수 있는 과정을 포함하고 있어 밀도 높은 주민참여 체계를 구축하고 있는 것으로 나타났다.

본 연구는 한·일간의 주민참여형 도시공원 조성 및 관리 비교를 통해 한국 도시공원 실태를 객관적 관점에서 바라봄으로써 일본 도시공원 조성 및 운영에 대한 상대적 한계점과 개선점을 모색해 볼 수 있다는데 의의가 있다. 일본 외 미국, 유럽 등 다자간 비교가 부족하여 연구의 스펙트럼이 부족한 한계가 있어 향후, 관련하여 폭넓은 연구가 있어야 할 것으로 사료된다.

주 1. 우리나라의 경우 2020년에 공원일몰제 시행에 따라 공공, 즉 각 지자체 주도의 공원 조성이 큰 정책 문제로 대두되고 있다.

주 2. NPO(민간비영리조직)란 영어로 Non-Profit Organization 또는 Not For Profit Organization라 쓰며, '민간의 영역에서 영리목적은 하지 않으며, 특정목적을 가지고 모여 활동하는 조직'이라 정의할 수 있다. NPO는 제1섹터와 제2섹터 사이에 있고, 공공이

- 나 민간이 단독으로는 행할 수 없는, 또는 단독으로 행하는 것이 적합하지 않는 일을 담당한다(박철희, 2012).
- 주 3. PFI란 Private Finance Initiative의 약어로 이른바 '선진국형 BOT'라 일컬어지는 것으로, 민간자금을 활용하여 사회간접자본을 확충·정비하는 방법으로 본래 정부가 수행해야 할 교통운송, 정보통신, 교육, 보건의료, 환경 등의 사업을 민간사업자가 설계·건설하고 자금조달에서 운영, 유지 및 관리(Design - Build - Finance - Operate : DBFO)까지 일괄하여 수행함으로써 공공서비스의 제공을 포괄적으로 민간 사업자에게 맡기는 기법을 의미한다(박희일, 2000).
- 주 4. 주민참여형 도시공원 전문가는 시민참여, 주민참여 주도 사업을 기획 및 실행, 프로그램 운영을 하고 있는 전문가로 서울 그린트러스트 운영위원 3명, 경기개발연구원 선임연구원 1명, 공공기업 사업기획처 녹지공원담당자 1명으로 선정하였다.

- Kim S. Y., 2002. "A Study on the Citizen Participation in District Unit Planning", *Architectural Institute of Korea* 18(9): 195-202.
5. 김수미, 2013. "주민참여 유형이 아파트공동체의식 형성에 미치는 영향 연구 - 노원구 시흥시 아파트 주민을 대상으로", 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문.
- Kim, S. M., 2013. "A Study on the forming of Apartment Community Sense by The Different Types of Resident Participation", Master's Degree Dissertation, University of Seoul.
6. 김연금·성종상·조석만·이규목, 2003. "주민참여를 통한 도시 소공원 설계 및 조성", 「한국조경학회지」, 31(1): 78-89.
- Kim Y. G., Sung J. S., Cho S. M., and Lee K. M., 2003. "Community Participatory Small Park Design", *Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture*, 31(1): 78-89.
7. 김용근·양진희·김해경·김영희·조중현, 2002. "공원 관리에 있어서 장소 귀속감에 따른 주민참여의식 비교", 「한국조경학회지」, 30(5): 66-77.
- Kim Y. G., Yang J. H., Kim H. G., Kim Y. H., and Cho J. H., 2002. "Effects of Place Attachment on the Sense of Citizen Participation in Urban Park Management", *Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture*, 30(5): 66-77.
8. 김용근·조중현·박태희, 2003. "도시공원 관리에 있어서 주민의 참여의식에 관한 연구 - 초안산근린공원의 이용객을 대상으로", 「한국환경생태학회지」, 16(3): 287-295.
- Kim Y. G., Cho J. H., and Park T. H., 2003. "A Survey on the Awareness of Citizen Participation in Urban Park Management-The Case Study of Choansan Urban Neighborhood Park", *Journal of Korean Society of Environment and Ecology* 16(3): 287-295.
9. 김원주, 2007. "시민참여를 통한 생활권 공원녹지 조성방안", 서울: 서울시정개발연구원.
- Kim, W. J., 2007. *Plan to Create Neighborhood Green Spaces with Citizen Participation*, Seoul: Seoul Development Institute.

## 인용문헌

### References

1. 권한·정문수, 2009. 「커뮤니티 디자인을 하다 : 주민참여로 가꿔나가는 삶의 공간」, 서울: 나무도시.
- Kwon, H. and Jeong M. S., 2009. *It is a community design: wanting to join the outgoing residents living*, Seoul: Tree City.
2. 김미나·심정선·김효정·김용근, 2009. "서울 숲 공원 관리참여 활성화를 위한 관리주체와 공원이용객 인식 연구", 「국토계획」, 44(1): 223-234.
- Kim M. N., Shim J. S., Kim H. J., and Kim Y. G., 2009. "A Study of the Management Subject and the Park User's Mind for Activating Citizen's Participation in the Seoul Forest Park Management", *Journal of Korea Planners Association* 44(1) : 223-234.
3. 김병철, 2014. "부산시 주민참여형 소공원 조성에 관한 연구", 동아대학교 도시계획·조경학과 석사학위논문.
- Kim, B. C., 2014. "A Study on the Citizen Participatory Community Park in Busan", Master's Degree Dissertation, Dong-A University.
4. 김세용, 2002. "지구단위계획에서 주민참여에 관한 연구", 「대한건축학회지」, 18(9): 195-202.



10. 김현, 2012. "일본 국영공원 관리 분석", 「한국환경 복원학회지」, 15(5): 1-17.  
Kim, H., 2012. "A Management Characteristics of the national Government Park in Japan", *Journal of Korean Environmental and Restoration Technology*, 15(5): 1-17.
11. 박지현, 2011. "일본 지정관리자 제도", 한·일 도시 공원정책 세미나, 서울특별시:서울대학교.  
Park, J. H., 2011. "Designated manager system of Japan", Paper presented at the International Seminar on Korea-Japan Urban Park Policy, Seoul:Seoul National University.
12. 박철희, 2012. "역사적 건축물의 보존활용에 대한 민간비영리조직(NPO)의 활동 분석 및 과제", 「한국도시계획학회지」, 13(6) : 137-157.  
Park, C. H., 2012. "Analyses of NPO's Activities and Issues for the Preservation and Reuse of Historic Buildings", *Urban Design Institute of Korea*, 13(6): 137-157.
13. 박희일, 2000. "민간주도에 의한 프로젝트 금융의 법적 연구", 경희대학교 박사학위논문.  
Park, W. I., 2000. "A Study on Legal Aspect of Private-initiated Infrastructure Financing", Ph. D. Dissertation, Kyung Hee University.
14. 안현찬, 2006. "주민-전문가간의 의사소통 증진을 위한 참여디자인 과정과 도구", 서울대학교 대학원 석사학위논문.  
Ahn, H. C., 2006. "Design processes and tools for improving communications among residents and experts in participatory community design", Master's Degree Dissertation, Seoul National University.
15. 예경록, 2011. "일본 도시공원법에 대해", 한·일 도시공원정책 세미나, 서울특별시:서울대학교.  
Ye, K. R., 2011. "Japan Urban Park Law", Paper presented at the International Seminar on Korea-Japan Urban Park Policy, Seoul:Seoul National University.
16. 윤혜정, 2006. "스마트성장과 시민참여", 「국토」, 299: 31-41.  
Yun, H. J. 2006. "Smart Growth and Citizen Participation", *Planning and policy*, 299: 31-41.
17. 이은엽·명현, 2008. "도시공원 정비 및 관리의 다양한 수법에 관한 연구 -일본사례를 중심으로", 「녹지환경학회지」, 4(2): 34-39.  
Lee, E. Y. and Myung, H., 2008. "A Study on the Various Urban Park Maintenance and Management Methods", *Journal of the Korean Society of Plant and Environmental Design*, 4(2): 34-39.
18. 조동호, 2008. "주민참여형 공원리모델링 계획 연구", 서울시립대학교 일반대학원 석사학위논문.  
Cho, D. H., 2008. "A Study on plan of the Resident Participation Park Remodeling", Master's Degree Dissertation, University of Seoul.
19. 최성용, 2009. 「커뮤니티 디자인을 하다 : 주민참여로 가꿔나가는 삶의 공간」, 서울: 나무도시.  
Choi, S. Y., 2009. *It is a community design : wanting to join the outgoing residents living*, Tree City.
20. James V. Cunningham, 1972, Oct. "Citizen Participation in Public Affairs", <http://www.jstor.org/stable/975227>
21. Nabeel Hamdi and Reinhaed Goethert., 1997. *Action Planning for Cities*, England:Wiley.
22. Nick Waste, 2000. *The Community Planning Handbook*, London:Earthscan.
23. Sherry R. Arnstein, 1969. "A ladder of citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planner*, 35(4): 216-224.
24. Town planning department of Koshigaya Lake Town, 2012. *Activity Report 2011*. Koshigaya Lake Town.
25. Ichihara City Hall, 2013. *Recommendation of greening*. Ichihara.
26. Kohoku New Town, Urban Development Bureau. 2013. *Green Matrix System*. Yokohama.
27. Yokohama city Development Bureau, 2013. *Yokohama town development support system*. Yokohama.

Date Received 2015-04-30  
Reviewed(1<sup>st</sup>) 2015-08-04  
Date Revised 2015-08-24  
Reviewed(2<sup>nd</sup>) 2015-09-23  
Date Accepted 2015-09-23  
Final Received 2015-10-05