

공원매니지먼트 시대를 걷는

일본재단법인 공원재단 이사장 미노모 토시타로

1. 처음에

인구감소 사회의 오픈스페이스 정책

2040년 이후 매년 100만 명 이상의 속도로 인구가 감소한다는 일본. 인구감소에서 성숙사회를 맞이하는 가운데, 지금까지와 다른 대처가 다양한 곳에서 시작되고 있다. 사회 전체의 가치관과 인식이 극적으로 바뀌는 패러다임의 변화이다. 철도계 교통 인프라가 신칸센으로 이동한 것에 의해, 재래선(在來線, 시속 200km 이상으로 운행하지 않는 노선을 지칭)에 변화가 보이고 있다. 이동수단뿐만이 아닌 현대의 체류 공간으로서 열차 안에서 식사와 차창의 풍경, 타 지역에 들려 마을의 거리를 즐기는 등의 복합이, 프리미엄 소비를 일으켜 속도뿐만이 아닌 새로운 철도의 가치가 되어 각광받고 있다.

제2차 세계대전 후 부흥기부터 고도경제성장에 전국의 도시에 정비된 각종 공공시설은 노후화되어 재건축의 시기에 와 있다. 단순한 재건축이 아닌, 필요성의 재검토를 거쳐 시설관리의 논의가 이루어지고 있다.

본 논문의 키워드인 공원녹지도 예외 없이 큰 기로에 놓여 있다. 따라서 인구감소 사회의 오픈스페이스 정책을 새롭게 확립할 시기에 와 있는 것에 쉽게 납득이 간다. 새로운 정책 없이는 기존의 공원과 녹지의 미래가 위태롭다. 이런 새로운 정책의 중요한 키워드가 매니지먼트(management)이다. 일본어로는 「관리운영이 계속되는 경영, 경영마인드를 가진 관리운영」으로 인식하는 것이 적절할 것이다.

본 논문에서는, 지금까지의 오픈스페이스 정책을 살펴보는 것부터 기술한다. 지금까지 공

원의 가치가 향상되어 온 과정도 있지만, 반대로 가치가 하락해온 사례도 있다는 것을 충분히 인식하고 싶다. 이에 대한 두 가지의 분기점, 즉 가치의 향상과 가치 저하의 전환점이 「공원매니지먼트 시대의 시작」이라고 하고 싶다.

사회 전체의 가치 인식 변화에 따른 미래의 공원 모습, 새로운 공공 공간으로서의 공원을 생각해야 한다. 이것이 민관 연계에 의한 공공 공간이라 말할 수 있다. 그리고 현재의 공원을 한탄하는 평론에 멈추지 않고 가치를 높이는 논의, 적어도 그 실마리가 되고 싶다. 우리는 인구증가 사회의 오픈스페이스 정책에 대해서는 일종의 성과를 얻었지만, 인구감소 속에서의 방법은 미개발로서, 전혀 새로운 길을 모색하는 것이다. 이에 표제를 「공원매니지먼트시대를 걷는」 것으로 했다.

2. 도시공원의 탄생과 가치의 증감

(1) 산업혁명과 도시공원

본 원고의 키워드인 도시공원을 엄밀히 영어로 표기하면 Public Park이다. 하지만 간단히 Park로 하는 경우가 많다.

여기서 퍼블릭파크(Public Park)가 사용된 것은, 그전에 로얄파크라는 용어가 있었기 때문으로, 이와 같이 사용하게 되었다. 그리고 이 용어의 발단은 산업혁명으로 거슬러 올라간다. 산업혁명은 제임스 왓트(1736-1819)의 증기기관의 실용화를 기원으로 하는 것이 일반적으로 1769년이다. 방적기계 등을 갖춘 공장이 가동하게 되고, 노동자가 공장의 주변에 모여 살게 되며 근대도시가 탄생하게 된다. 산업혁명의 산물로

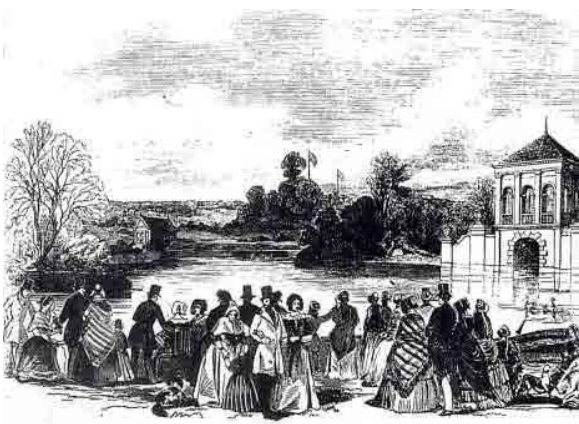
서 근대도시는, 지금까지의 농업·농촌사회를 공업·도시사회로 전개시켜온 것이다. 농촌거주자와 도시거주자의 이분화이다. 또한, 근대도시의 성립 시기부터 초기단계에 있어, 지배자계급과 피지배자계급이 같은 도시의 인접한 장소에서 살아왔다. 그러나 양자의 거주조건은 크게 달랐다. 왕후귀족과 교회 목사 등 상류계급의 사람과, 산업혁명에 의해 가동된 공장에서 일하는 노동자와는 생활환경에 있어 커다란 격차가 있었다. 그 차이의 하나가 로얄파크를 이용할 수 있는가 없는가였다. 로얄파크는 왕실 소유의 수렵원으로 상류계급의 사람들이 여기서 사냥을 즐기고 신선한 공기를 마시며, 눈부시게 내리쬐는 태양 아래에서 일광욕을 즐기는 것이 가능했다. 공원으로 번역되는 Park·파크는, 원래부터 수렵원을 의미하고 있었다.

산업혁명의 결과로써 근대도시가 성립된 지 얼마 지나지 않아, 왕실 소유의 수렵원은 시민에게도 개방되었다. 시민에게 개방된 로얄파크에서 가까운 지역은 과혹한 도시환경으로부터 구제되었다. 공원을 「도시의 허파」, 「도시의 창」으로 표현한 것이 이 시대부터이다. 산업혁명 이후 과혹한 환경을 말해주는 데이터로서, 개방된 로얄파크를 이용할 수 있었던 상류계급과 그렇지 않았던 하류계급에는 평균수명에 커다란

차이가 있었다는 보고가 있다.

산업혁명에 의한 런던의 도시성장도 템스강의 한정된 수운(水運)만으로는 얼마 안 있어 한계가 왔다고 느껴, 원자료를 수운에 의존하는 공업은 런던을 벗어나 만안지역의 리버풀과 맨체스터에 입지 하게 되었다. 이는 시민을 위한 공원을 도시계획 초기부터 생각해, 공터에 시민을 위한 도시공원을 조성하는 계획을 세우고, 궁리 끝에 버킨헤드공원이 170년 전에 탄생하였다. 그리고 이와 동일한 시기인 런던에서도 로얄파크가 인접하지 않은 동부지구에 빅토리아파크가 신설되었다.

즉 산업혁명은, 영국에 이어 프랑스, 독일, 그리고 미국, 뒤늦게 일본에도 영향을 끼쳤다. 우리는 이러한 국가를 후일 선발전진국으로 부르며, 이것은 제2차세계대전 전인 제1차산업혁명에 따른 근대도시 및 근대국가가 되어 「공원이 있는 도시와 도시공원 제도를 가진 국가」가 되었다. 뉴욕의 센트럴파크(1858), 파리의 뷔트쇼몽공원(1864), 동경의 히비야공원(1903)은 신설된 도시공원이며, 베를린의 티어가든(1840~1850), 밴쿠버의 스탠리 파크(1888)등은 기존의 오픈스페이스를 공원으로 재정비 한, 곧 세계를 대표하는 공원으로서 명성을 높여 현재 세계의 도시공원으로서 널리 알려져 있다. 이러한 산업혁명은 세계 각 국으로 확대되어 근대도시의 성장과 동시에, 도시공원은 도시의 얼굴 또는 이상적 도시만들기의 거울이 되어, 높은 존재감을 나타나게 되었다.



The opening of Birkenhead Park, 1847.

그림-1 세계최초의 도시공원 버킨헤드공원의 개원식 풍경

(2)일본에 있어 도시공원의 발생과 전개

그러면 일본의 도시공원의 탄생은 어떻게 이루어졌을까?

메이지정부는, 그 탄생으로부터 그다지 많은 시간이 걸리지 않는 동안에 도시에 공원이 필요하다는 것을 인식했다. 대일본제국헌법(1889)이 제정되기 4년 전인 1885년에 내각제가 성립하였지만, 그전까지는 당시 최고의 관청인 태정관

포달(太政官布達)에 의해 정책의 집행이 이루어졌다. 공원에 관해서는 1873 년의 태정관포달 제 16 호에 의해 그 설치가 시작되었다. 이렇듯 메이지정부는 도시공원의 효능을 일찍이 인식했지만 마을 만들기와 연계해 계획적으로 공원을 정비한 된 것은 1888 년부터 1903 년에 걸친 시구(市区)개정 설계를 기다려야만 했다. 그 후, 메이지(明治)시대-다이쇼(大正)시대, 그리고 쇼와(昭和)전쟁 시대까지 국토의 요처에 근대도시를 구축하여, 그 안에서 도시공원의 정비도 진행해 갔다.

그러나, 제2차세계대전에 의해 전국 115 도시의 중요한 구역이 재해를 입고, 이제까지 구축된 시설이 파괴되어 도시공원에 있어서도 부흥의 움직임이 일어나게 되었다. 부흥은 시가지의 재생이지만 종래의 복원이 아닌, 자동차 교통에 대응한 가구(街区)구성의 도시계획이라는 특징이 있으며, 도시공원의 계획적 정비도 이 안에서 추진되었다. 일본의 토지소유제는 사유지가 대부분을 점하고 있기 때문에, 합리적으로 도로와 공원의 공공시설용지를 만드는 공리가 요구되어, 그 수법으로 토지구획정리가 대대적으로 도입되었다. 이것에 의해 구획정리구역의 3%, 거주상정 인구 1 인당 3 m²의 도시공원을 정비하는 방침이 채택되었다. 그러나 구획정비의 대상

구역은 넓지 않아 정비된 공원은 소규모였다.

1960 년대부터 1964 년까지 이어온 이케다 하야토(池田勇人)내각은, 전쟁 후의 부흥기부터 고도경제성장기를 이은 정권으로, 소득 배증 계획을 내건 정권 운영으로 일정의 성과를 국민에게 보여줬다. 전신태세에는 아이의 출생률이 저하되지만, 그 후 전재(戰災)부터 부흥기로 자손 번영을 위한 베이비붐 시대가 오게 된다. 여기에 모터리제이션의 발달로 자가용차의 보급이 이루어짐에 따라 자동차의 왕래가 증가하며, 골목에서 노는 어린이와 여기에 진입한 차량과의 충돌이 빈발하여 어린이의 교통사고가 사회 문제화되었다. 이러한 문제에 재빨리 일어난 것이 부부연합회로, 국민의 목소리를 배경으로, 어린이 복지정책의 근거가 되는 아동복지법(1947), 시가지에 인접한 공원을 정비 관리하는 법률로써 도시공원법(1956)이 제정되었다. 복리·후생과 건설·마을만들기로부터 어린이를 위한 정책이 채택된 것이다. 이것에 의해 급속히 아동공원과 아동 놀이터가 정비되었다.

이후, 정책의 다양한 곳에서 세계의 각 도시와의 비교가 이루어졌으며, 국제적으로 비교해 볼 때 일본의 공원정비 수준이 빈약하며, 주민 1 인당 공원면적이 적다고 지적되었다. 1971 년 3 월 31 일을 시점으로 전국의 공원량은 1 인당

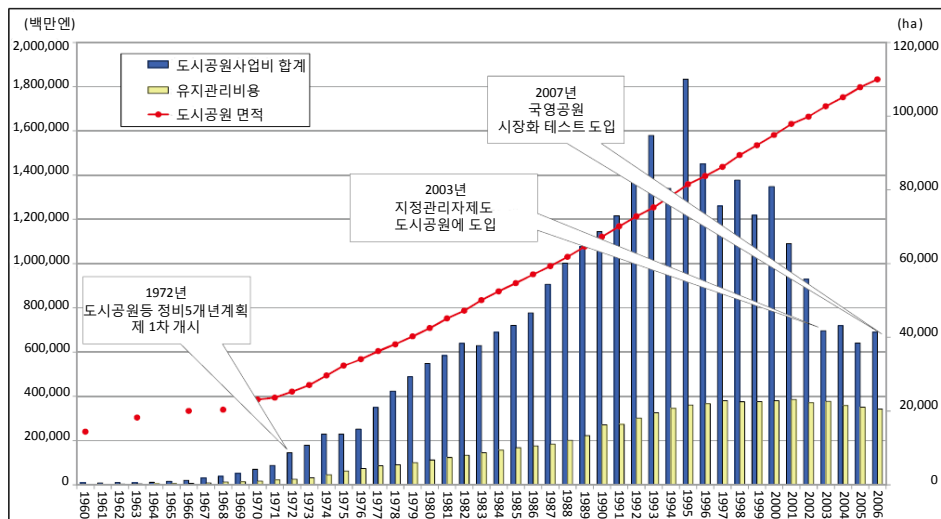


그림-2 도시공원의 정비추이와 정비비용/관리비의 비율

2.7 m²로, 녹지 양이 많던 대도시 코베시(神戸市)조차 2.97 m²의 저수준으로, 런던이 22.8 m², 뉴욕이 19.2 m², 베를린 24.7 m²과 약 10 배에 미치는 차이를 보였다.

여기서 도시공원의 정비 목표량을 도시공원법에서 규정한 최저 수준의 시빌 미니멈으로부터 표준적인 수치를 상향 조정하는 목표 설정과, 동시에 확실한 실현을 이루기 위해 전략프로그램이 책정되었다. 1972 년에 시작된 제 1 차도시공원등 정비 5 개년계획이다.

(3) 도시공원의 양적 확대 추이

공공사업에 관계되는 5 개년 계획은, 1951 년 도로정비를 시작으로, 1960 년에 하천정비, 1961 년부터 항만정비, 1963 년부터는 하수도정비도 시작하였으며, 도로는 늦어져 18 년 후인 1972 년부터 도시공원 등의 정비사업이 시작되었다. 계획기간을 기본 5 년으로 정하고, 투자규모를 제시하며, 진척률을 내걸어 실적을 점검하면서 계획적인 공공시설의 정비 추진을 꾀한 것이다. 1972 년 제 1 차로 시작된 도시공원등 정비 5 개년계획은, 2000 년도까지 31 년간, 6 차에 걸쳐 이루어져, 77,400ha 의 공원 증설을 달성했다. 5 개년계획 착수 전 도시공원 면적의 전국 수치는 23,600ha 였지만, 4.28 배인 101,000ha 로 증가하였다. 이 기간 동안 1 년당 공원정비 면적은 평균 2,500ha 에 이른다. 이렇듯 공원면적의 증가를 달성할 수 있었던 것은, 6 차에 걸친 계획기간에 있어 기간에 따라 과제를 설정하고, 기간공원(基幹公園)의 정비부터 특수공원의 정비까지, 레크리에이션이 가능한 공원부터 생활환경의 개선에 이바지하는 공원까지, 방재의 역할을 가진 공원부터 고령화 사회 대응의 공원까지, 다양한 정책이 전개해 왔기 때문이다. 시책공원의 표현에도 다양다색한 공원을 정비해 왔다고 돌이켜 볼 수 있다. 이것에 의해 2015 년도 말에는 전국 10 만 6,849 개소에 총면적 12 만 4,125 m²로, 국민 1 인당 10.3 m²를 달성했다.

그러면 여기서, 일반적으로 공원수가 증가하면 공원의 평가는 높아진다고 알려져 있다. 점진적인 공원 증설 시기에는 공원으로부터 받은 편익과 공원 주변에의 정비효과가 높다고 평가되었다. 그러나, 머지않아 반드시 그렇지 않다는 현상이 나타났다. 공원에서의 범죄가 적지 않게 발생하고, 공원 주변의 노상주차, 공원에서의 소음과 야간 이용에 의한 주변 주택지에의 민폐행위를 마스크 등에서 다루고, 크게 성장해버린 수목과 야생조류에 의한 민원도 있으며, 공원의 외부불경제가 사회 문제화되는 사태가 되었다. 즉 공원 가치의 저하이며, 도시공원을 반드시 환영하지 않는 흐름이다. 마침 인구감소 사회가 도래해 1 인당 공원면적에 지표화된 공원의 정비목표가 유효성을 잃어 금과옥조로 여겨지지 않았다. 양적인 공원정책만으로는 공원에 높은 관심을 가진 스테이크홀더(stakeholder)의 요구에 응할 수 없었고, 반대로 질적인 공원정책으로의 요구가 급속히 높아졌다.

(4) 도시공원 · 관리운영의 시대

지정관리자제도와 시장화테스트

해외의 주요 도시와 양적인 면에서 어깨를 나란히 할 수 있는 수준에 달한 일본의 도시공원은, 관리비와 관리체제에 있어 새로운 과제를 안게 되었다.

여기에는 행정개혁 전반에 있어 민간활력의 움직임 등도 있었던 것부터, 공원에서도 당연히 종래의 연장선이 아닌 새로운 제도가 요구되었다. 행정의 합리화와 효율화를 목적으로 지정관리자제도가 도입되었지만, 이것만이 아닌 공공서비스의 질적 향상을 목적에 두고, 이를 위해서는 민간활력의 도입이 불가결하다는 판단을 이유로 받아들여졌다. 전자는 공공의 모든 것을 행정이 부담하는 것이 아닌, 점차적으로 시민이 담당하는 것으로 이해할 수 있다. 그리고 후자는, 누구든지 공공서비스 사업에 참가할 수 있도록 하는 것으로, 경쟁원리가 작용하여 소비

자에게 질 높은 서비스를 제공하는 것이 기대된다.

지방자치체의 도시공원에 있어서 2003년 이후에 지정관리자제도가 도입되었고, 국가 도시공원인 국영공원에 있어서는 4년 후인 2007년부터 공모형 기획경쟁 시장화 테스트가 도입되었다. 어느 쪽이든 기존의 방식이 대폭 변화한 것에 당혹감이 있었지만, 배후에는 고이즈미(小泉) 내각의 구조개혁으로 제정된 「경쟁 도입에 의한 공공서비스의 개혁에 관한 법률」(2006)이 있다. 공적서비스의 효율화와 민간활력의 도입이라는 두 마리의 토끼를 쫓는 시험이었다. 여기서 중요한 것은 효율과 민간활력이라는 두 단어의 정확한 이해라고 필자는 생각한다. 전자의 효율에 있어서는 효과를 수반하지 않으면 의미가 없다. 공적서비스의 일방적인 비용 삭감이 목적은 아니다. 후자의 민간활력에 있어서는, 규제에 의해 참가할 수 없었던 것을 참가할 수 있도록 하여 평가를 실시, 기존의 민간기업의 논리로서 과연 공공서비스 사업을 할 수 있는가이다. 이것에 관한 건설적인 의논을 한 뒤, 기업의 체제 개선이 가능한 가이다. 민간이 참여하기 쉽게 계약기간 동안 환경만들기와 업무집행 절차의 간략화, 기업의 체제 개선에는 공공서비스를 지속하게 담당하는 신기업에 적합한 인재 육성에 있다. 우선 필요한 것은 이 역할의 담당



사진-1 쿠마모토시(熊本市) 스이젠지 에즈코 공원(水前寺江津湖公園)

자가 되고 싶다고 생각하는 롤모델 구축에 있다.

지정관리자제도와 시장화테스트의 도입으로 도시공원의 관리운영은 변화했다. 틀림없이 현장은 패러다임이 변화하였고, 공원설치자에 있어서도 패러다임의 전환을 실감할 수 있을 것이다. 행정으로부터 유지관리 등의 위탁비용으로 받은 기본수입뿐만 아니라 관리운영에서, 수익사업을 적극적으로 기획구상하여 독자적으로 자원화한 것을 자금화하여 전체적인 공원 관리운영을 하는 단계로 이동해 왔다. 기존의 공원행정은 공무원직이 국토(国土), 도도후현(都道府県), 시정촌(市町村)으로 구분해 공원 전체를 평균적으로 관리운영하는 체제였다. 국가가 설치한 국영공원은 전국에 16개소, 전국 47개의 도도후현에는 평균 10개소 전후의 공원이, 기초자치체에 있어서는 약 1,500개소의 공원과, 인구 30만명의 도시에서는 평균 280개소의 공원을 관리운영하는 현황에 있다. 개수와 면적이 증대한 반면, 담당 직원 특히 전문직의 삭감이 진행되어, 기존의 일괄적인 행정의 관리운영에는 무리가 있었다. 물론 공원에호회와 공원관리회라는 주민 불런티어 등에 의해 유지되는 체제도 있었지만, 어느 정도 규모 이상의 공원에서는 이러한 방법이 적용되지 않았으며, 도시를 대표하는 규모의 공원에서는 독립된 공원사무소를 설치하였다.

이렇듯 기존 체제의 한계성을 근거로 만들어진 지정관리자제도는, 담당하는 공원이 고정된 것부터, 공원 이용자와 공원 주변의 시민과 기업이 상당히 친밀한 관계로 협동에 의해 관리운영이 가능하게 되었다. 그러면서 자연스럽게 비용대비효과도 고려하게 돼 경영마인드가 생기게 된다. 그뿐만 아니라 공원자원의 활용, 생활의 질 향상과 연계된 프로그램의 제공, 홍보와 프로모션 실시에 의한 공원 명소와 이벤트 개최 정보를 수시로 발신하게 된다. 이에 행정이 직접 시행하는 관리운영과는 비교할 수 없는 공원서비스, 공원의 가치 향상이 보이게 된다.

3. 공원매니지먼트의 도래

행정은 공공의 담당자이다. 이 공공은 현재 무엇을 우선 시 하고 있는가. 지방자치체의 행정정비의 지출 구성을 보면, 고령화사회가 되면서 민생비용의 비율이 커진 것을 알게 된다. 이것이 30년 전이면 토목비 등의 공공사업비에 많은 것을 차지하여 공공시설의 건설정비에 충당되어졌다. 그리고 건설된 후에는, 필요한 유지관리비를 충당하는 것이 당연했다. 그러나 초고령화사회를 목전에 두고 고령자복지와 국민건강보험 등의 민생비용은 증가한 반면, 교육비와 토목비는 감소되어, 공공시설의 관리와 수선에 할당된 비용 절감이 불가피했다. 자산관리의 의논이 일어, 목표를 세우고 정비해온 공공시설이, 관리비 부족에서 삭감에까지 이르게 되었다. 이에 어떻게해야 관리비 감축을 피하며, 관리와 수선, 그리고 건설적인 개조와 재디자인을 위해 재원을 확보할까, 내부개혁 또는 독립채산적인 정책이 요구되었다. 예를 들면, 고령화사회에 의료비의 삭감으로 이어지는 건강수명을 위한 공원서비스가 될 수 있다면, 민생비용의 일부를 공원비용에 대체하는 것도 무모하지 않다. 또한, 행정이 조달할 수 없는 공공에 대해서는 행정 이외에 어떻게 담당할까를 생각하고 방향을 찾아야 된다.

(1)지역력 시대의 공원

도시공원은, 메이지정부 이후 중앙집권국가로 구축되어, 머지않아 150년의 역사를 거닌다. 그동안, 지방자치법과 도시공원법 제정에 의해 공원설치의 주체는 지방공공단체로 많이 이동했다. 그러나 도시공원법에 국영공원제도가 편입된 것으로 도시공원의 새로운 시대가 왔다고 생각한다. 입장료와 유료시설의 국영공원이 공원서비스의 개혁을 선도한 것이다. 국영공원을 중앙집권의 산물이라고 말할 수는 없지만, 국가가 전체적인 방침을 보인 중앙집권적인 방법과 지방분권에는, 획일적일까 독자성이 충분할까의 차

이가 하나로서 보인다. 획일적인 정책이 너무 강하면 공원의 아이덴티티를 잃어버리고 매력이 부족해진다. 그것만일까, 이제부터 공원관리운영에는 시민의 힘, 커뮤니티의 힘, 기업의 힘 등 지역력을 활용하는 것이 불가결이지만, 이것은 원활하게 작용하지 않는 위험성이 있다.

공원매니지먼트 시대와 지역력 시대는 같은 것이라는 것을 모두가 공유해야 하며, 이에 맞는 이념을 내걸어, 각각의 공원에서 독자적인 방안이 확산되도록 관리를 실시해야 한다.

(2)도시공원의 진화와 두개의 개혁

공간정비와 프로그램개발의 양류

지정관리자제도로 운영되고 있는 공원은 약 12%, 13,000개소의 공원이 있다. 약 15년이 지난 지정관리자제도는 어떻게 평가되고 있을까. 관리사업자가 바뀌었다는 것만으로 매정하게 말하는 것은 문제가 있다. 유지관리를 포함한 운영에 민간사업자의 지식과 경험이 발굴되어 일보 전진했다고 평가된 사례, 그리고 수익사업을 효과적으로 전개한 것에 새로운 공원서비스가 탄생하여 앞으로가 기대되는 사례 등, 성과가 수단계, 혹은 몇 가지의 특징을 보여 왔다. 그래서 이번 도시공원법 개정에 의해 민간사업자 등이 공원에 카페와 레스토랑을 정비해 운영하는 공공환원형 수익사업의 시나리오가 제시되었다. 민관협력사업(Public Private Partnership)등은 하드웨어를 먼저 정비하고 프로그램 제공 등 소프트웨어 측면을 이후에 대응하는 것이 많았던 종래의 방법으로부터 전환해, 운영프로그램·액티비티 디자인을 선행시켜 그것에 필요한 하드웨어를 설치해 방향을 변화해 가는 것이 특징이다. 이러한 시기에 행정에는 우수한 전문가의 의견이 필요하다고 필자는 생각한다. 그러나 이것을 불린티어와 같은 유식자에 의존해 평가와 협의회 등의 운영까지 위임하는 것은, 매우 걱정스럽다.

(3)생활대국의 열쇠가 되는 공원

공원매니지먼트의 전개로 도시공원의 가치가 높아지고 생활 본위의 성숙사회가 실현될 수 있으면 좋겠다. 이것에는 무엇보다 확고한 이념이 중요하다. 이념 없는 행동에는 때에 따라 가치의 존재와 효과가 보이지 않기 때문이다. 생활대국은 경제대국과 맞서 사용되는 것이 많고, 물질문명에 빠지지 않고 정신문명에도 열중하는 사회와 연결된다. 여기서 생활대국에는 물질의 소비만이 아닌 경험을 중시한 소비에 무게를 둔다.

공공의 복지 관점에서, 최저한의 생활환경 정비와 서비스를 「행정이 담당하는 공공」을 주류로 한 시빌미니멈(civil minimum)시대에는, 물질에 의존이 강했다. 다음에 이것이 시설유료제를 도입하는 등 수익자 부담을 가미한 공공서비스의 시대, 그리고 이것으로부터 밀레니엄 소비도 시야에 넣은, 공공서비스 시대로의 이행에 의해 경험을 중시한 소비에 관심을 가지게 되었다.

많은 국민들이 물질에만 만족하지 않고, 경험을 중시한 소비에 대가를 지불하게 되었다. 초고령화의 성숙사회에서는, 가까운 장소에서, 사계절과 시간에 맞게, 아름다운 자연환경 안에서, 생태계서비스를 선택적으로 이용하려는 것까지 오게 되었다. 이러한 거점이 앞으로 도시공원의 모습이다.

여기서 도시공원이 상당히 거대한 외부 경제 효과를 발휘하는 것을 모두가 공유한다. 공원에 인접해 공원을 전망할 수 있는 호텔 객실과 공원에서 가까운 아파트에 파크하임 또는 파크레지던스라는 명칭이 사용되는 것에 그 실태가 부

각된다. 그러나 이는 공원을 유효히 활용하지 않는 것이다. 공원을 지역자원으로 인식해도 공원으로부터의 편익을 자산화하지 않고 있다. 이에, 도시디자인의 전략 부족을 지적할 수 있다.

4.공원매니지먼트의 열쇠

(1)외부 경제와 파크·이니시어티브

공원 안에서 발휘된 가치뿐만 아닌 공원 밖으로 미치는 가치도 유효하게 활용하는 것이 파크·이니시어티브의 전제로, 이것에 의해 공원매니지먼트를 생각하는 것을 추천한다. 도시공원에 인접한 지역에 재개발이 구상되는 것은 적지 않지만, 종래에는 이러한 경우, 공원을 일절 관여하지 않고, 재개발용지 단독으로 진행하는 것이 부지기수였다. 그러나, 이제부터는 공원과 도로를 포함한 새로운 디자인을 생각해야 한다. 이런 이상적인 방식을 개발하는 것이 공원매니지먼트 시대의 가장 중요한 사명일 것이다. 공원 주도의 마을만들기 구상의 전개이다. 그리고 이것은 시설관리에 하나의 답을 제시할 수 있다.

파크·이니시어티브에 의해 지역 개선을 실현하는 것으로 랜드스케이프·이니시어티브의 가능성을 넓히고 싶다.

(2)공원매니지먼트의 요구단계

공원 정책에 있어서 양적 정비와 질의 향상은 상호 필요한 사항이다. 양적인 정비가 일정 수준까지 도달하게 되면, 다음은 그 가치를 얼마나 높일 것인가이며, 질적인 향상이 요구된다. 관점에 따라서는 상호 필요한 수요라고 말할 수 있다. 질적 요구에 대응한 대책에는, 우선 깨끗한 정리정돈이 우선이며, 화장실과 자판기 주변 등을 청결히 하는 것에 있다. 그리고 레스토랑과 매점, 카페코너 등의 수익시설에 활기를 만드는 것이다. 한층 더 요구 수준을 높으려면 공원자원과 계절마다의 공원 특성을 활용한 이용 프로그램을 개발해 제공하고 있는가이다. 공원 이용자수가 목표를 달성하고 있는지, 이용자 통



그림-3 공원개혁의 삼륜차 모델

계를 실시하여 증감의 요인분석을 게을리하면 안 된다. 또한, 이용자수와 함께 공원이용자의 만족도 평가를 파악해야 한다. 고전적인 대면식 설문조사 만이 아닌, 인터넷을 활용하여 공원 평가에 관한 정보수집도 실시해야 한다. 이러한 노력이 계속되면, 「꼭 필요한 공원」의 실상이 보인다. 도시공원을 스톡매니지먼트 시대를 선도하는 공공장소로 만들기 위해서는 공간 이용에 관한 관심이 결여되면 안 된다.

(3)지역에서 탄생하는 세계 수준

영국이 도시공원의 발생국이라는 것은 서두에 언급했다. 그뿐 아니라 공원과 레크리에이션의 연계성을 최초로 다룬 국가이기도 하다. IFPRA (International Federation of Parks and Recreation Administration) 의 설립에 있다. 이 조직은 약 60 년의 활동을 통해 일정한 성과를 올려, 현재는 WUP (World Urban Parks) 로 이행했다.

공원서비스를 객관적으로 평가하고, 그것을 공원매니지먼트의 개선에 연계하는 움직임도 그 하나이다. 20 년 전 1997 년부터 영국에서 시작된 그린플래그어워드(Green Flag Award)가 그것이며, 영국뿐만이 아닌 스코틀랜드와 북아일

랜드까지 넓혀졌으며, 이후 일본을 비롯하여 세계적으로 넓게 주목받고 있다고 생각된다.

여기서도 그 개요를 소개하고 싶다. 공원이 쾌적하게 이용되고 있는가. 건강한 생활에 기여하고 있는가. 생물다양성에 공헌하는 점에서 국민적 유산에 충족되고 있는가. 마을만들기 전반에 있어 랜드스케이프적인 관심에 부응하고 있는가 등등. 다양한 관점에서부터 그린플래그(Green Flag)를 걸고 적합한 공원을 선정하고 있다. 해당 공원의 역사적 배경을 정확히 감안한 매니지먼트를 요구하는 것도 잊어서는 안 된다. 또한, 공원과 별개로 녹지에 있어서도, 지구환경적인 관점을 세워, 해당 녹지가 지역 생태계의 구성요소로서 완수하고 있는지 역할을 점검하고, 국소적으로는 야생생물이 이동하는 회랑으로서, 또는 홍수 조정 기능, 생물다양성의 관점에서부터 지속 가능한 환경에 공헌하고 있는가를 평가하고 있다. 물론 식재 또는 경관을 중시하여 평가하는 것에 대해서도 말할 필요 없이 자명하다. 평가기준은, 일반적으로 어떤 공원에서도 노력하면 달성할 수 있는 항목이다. 그렇다 하더라도 고득점을 간단히 얻을 수 있는 것은 아니다. 해당 공원에 「녹색 깃발」을 거는 것이 가능한 그린플래그상을 얻는 것에는, 엄정한 심사를 거치지 않으면 안 된다. 이하의 8 항목 각각에 있어 7 단계의 채점표가 있다. ①모두가 방문할 수 있는 공원인가, ②건강한 혹은 안전하며 보안상 문제가 없는가, ③유지관리가 충분하며 청결한가, ④주변의 환경관리는 어떠한가, ⑤생물다양성·랜드스케이프 유산적으로 어떠한가, ⑥커뮤니티의 관여는 어떠한가, ⑦마케팅으로 커뮤니케이션은 이루어지고 있는가, ⑧경영은 실시되고 있는가에 있다. 이것으로 알 수 있는 것은, 도시공원의 질적 향상에는, 이것을 담당하는 직원의 향상심과 노력, 그리고 팀으로서의 결속이 결여되면 안 된다. 도시공원이 탄생된 지 정확히 170 년이 되지만, 이러한 상황을 파악하고 우리 주변에 있는 공원을 하나하나 재검토하며,

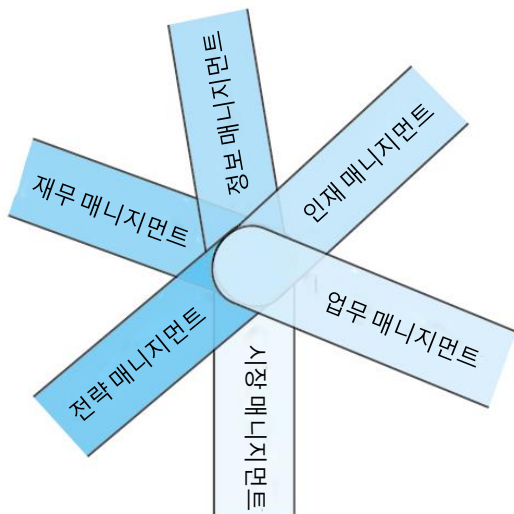


그림-4 공원 매니지먼트의 6 가지 원칙

아름답고 활력 있는 장소로 바꾸어가는 행동을 시작할 시기에 있다. 바야흐로 「배우는·생각하는·행동하는」 것이다.

5. 끝으로

공원매니지먼트의 6 대 요소

공원매니지먼트는 우수하고 복합적인 대응을 요구한다. 필자는 공원매니지먼트에 필요한 항목을 ①업무, ②재무, ③정보, ④시장, ⑤인재, 그리고 ⑥전략, 6 가지로 지적했다.

유지관리와 운영관리의 업무매니지먼트가 첫 번째이며, 전자는 시설관리와 식물관리가 있으며, 경년열화와 경년성장을 키워드로 계획 수선과 풍경을 갖추는 것을 기본 전략으로 하고 싶다. 또한, 운영관리에서는 안전·안심 매력 있는 프로그램의 개발과 제공에 있다.

다음으로, 적절한 관리에는 ②재정적 뒷받침이 필수적이며, 여기에 예산주의와 결산주의의 두 가지 키워드를 의식하고 싶다. 지출 억제 방안과 수입을 증가시키는 정책을 불가역행으로 생각해 가는 것이다. 공익지출과 CSR 도 고려해 내부유보(内部留保)를 시야에 넣고 기금조성도 하나의 방안으로 하고 싶다.

세 번째로, ③정보 매니지먼트는 통계를 활용한 과학적 매니지먼트에의 도전으로, IT의 비약적인 발전에 힘 입어 대응하게 된다. 공원매니지먼트에 관한 각종 데이터는 빅데이터로 축적되어 있다. 그러나 그 활용은 이제 첫걸음이다. 이 매니지먼트 개발에 있어서 하나의 기업으로는 경제적 합리성이 결여되며 연구기관과의 연계를 포함한 조직적인 운영이 바람직하다.

네 번째로, ④시장 매니지먼트는 수요와 공급의 관점에서 중요한 역할을 한다. 공원 이용자의 예측이 가능하다면, 효과적, 효율적인 매니지먼트가 가능하다. 사회와의 커뮤니케이션으로 홍보에 힘을 쏟고, SNS와 이용자 교류 등에 주목하여 시장 전략의 새로운 시대를 구축하고 싶다.

다섯 번째로, ⑤인재 매니지먼트에 관해서는, 공원 관리운영조직 (기업·NPO 혹은 협회·재단)을 상정한 경우, 필자는 "인재(人在)·인재(人材)·인재(人財)"의 3 단계를 육성 모델로서 표현하고 있다. 현장훈련을 포함하여, 교육에 보탬이 되는, 이전에 배운 것을 다시 배울 수 있는 연수기회를 만드는 것이 중요하며, 효과적이다. 직원의 향상심에 부응하는 하나의 방법으로 유용하기 때문이다. 또한, 인재 육성에는 "지식·경험·인맥"의 순환, "동기부여·해결력·자신감부여"의 3 가지 방식을 도입하고 싶다.

그리고 마지막으로 장기적인 목표연도를 정하고 매니지먼트를 생각하는 ⑥전략 매니지먼트이다. 사회의 변화를 바탕으로 스스로를 바꾸는 것을 진화라고 해석하지만, 10년·20년 등 장래를 내다보고 필요한 대안을 세우는 것으로, 문제 의식을 명확히 하고, 장기적인 관점을 의식하여 자기점검을 계속하는 것이다.

공원 매니지먼트 시대는, 혼자서는 걷기 어려운 도로 위에 놓여 있는지도 모른다. 그러나 걷기 쉬운 길만이 아닌 새로운 길을 걸으면 거기서 무언가 발견하는 것이 있다는 명언을 남긴 알렉산더 그레이엄 벨의 말을 마음에 두고, 조금씩 길을 걸어 나가고 싶다.

【참고문헌】

- 1) 都市公園問題研究会 (1974) : 都市と公園緑地—人間性回復への道—、(財) 日本都市センター
- 2) 舟引敏明 (2014) : 都市緑地制度論考、デザインエック(株)
- 3) 坂井文 (2014) : 英国におけるオープンスペースの管理運営に関わる施策の変遷 1995 - 2010 年の動きに着目して、環境情報科学学術研究論文集 28、319 - 324
- 4) Raisingthestandard、TheGreenFlagAwardguidancemanual,2016
- 5) 蓑茂壽太郎 (2015) : 公園改革につながる公園マネジメント試論、公園管理運営研究 Vol8、4-11、(一財) 公園財団公園管理運営研究所