

서울시 도시공원조성예산 변동 추세[†] - 예산서를 중심으로 -

고하정

(재)숲과나눔 박사후연구원

Analysis of Budget Trends related to Creation of Urban Park in Seoul - Focusing on Budgetary Document -

Ko, Ha-jung

Ph.D. Research Fellow, Korea Safety Health Environment Foundation

ABSTRACT

Urban parks are important spaces of ecological and socio-cultural value to citizens who lead busy lives in increasingly complex and densely populated megalopolises. However, creating and maintaining city parks takes the will of the authorities to put it into practice and provide the attendant financial resources. That explains why we are focused on the budget aspects for the Seoul Metropolitan City in relation to creating park spaces. Our findings were as follows: 1) The overall city budget has steadily increased, but the budget allocated to Green Seoul Bureau and new park development has decreased since 2011. 2) As for elected officials, the budget grew during the time of the first, third, and fourth mayors as the creation of parks was considered to be a major priority, but after the sixth popularly elected mayor, the budget was sharply cut. 3) About 10% of the budget was allocated to the parks managed by the self-governing districts, compared to the ones under the direct management of the city. Furthermore, the analysis of the average annual budget for each park and how long (in terms of year) the budget for each park is invested showed that it was classified into three different types of category. Local governments adhere to the principle that their budget must be compiled and expended for a single year, which makes it hard to establish and push ahead with a long-term plan. However, as parks and green areas should not be approached from a short-term perspective for performance but from a long-term perspective, securing the consistent amount of budget is essential. This study has significance in that it attempted to analyze the budget issues related to parks, which has not been studied in depth so far, but the subject in this paper was limited to the budget for Green Seoul Bureau. Therefore, further research is needed because the parks managed by the self-governing districts were not considered.

Key Words: Urban Park, Municipal Budget, Park Construction Cost, Elected Seoul Mayor

[†]: 본 연구는 (재)숲과나눔 인재양성 프로그램 지원을 받아 수행되었으며, 숲과나눔환경학술포럼에서 발표된 내용을 수정·보완하여 작성하였음

Corresponding author: Ha-Jung Ko, Ph.D. Research Fellow, Korea Safty Health Environment Foundation, Seoul 06737, Korea, Tel.: +82-2-6318-9006, E-mail: tweety1229@snu.ac.kr

국문초록

도시공원은 복잡하고 과밀한 도시에서 도시민들에게 생태적 가치뿐만 아니라, 사회문화적 가치가 있는 중요한 시설이자 공간이다. 하지만, 도시공원을 조성하고 유지관리하기 위해서는 다양한 주체의 의지와 실행이 필요하며, 특히 재정적인 부분이 뒷받침되어야 한다. 이에 본 연구에서는 서울시를 대상으로 도시공원 조성 관련 예산분석을 진행하였다. 연구결과, 첫째, 서울시 예산은 지속적으로 증가한 반면, 푸른도시국 및 공원 조성 예산은 2011년 이후 감소하였다. 민선시기별로 보면 공원조성이 주요 시책사업이었던 민선 1기, 3기, 4기에는 예산이 증가한 반면, 민선 6기 이후부터는 예산이 급격하게 감소하였다. 시공원에 비해 자치구에서 관리하는 공원은 예산이 10% 내외로 분석되었다. 둘째, 예산편성 특징인 공원별 연평균예산과 예산투입기간(연단위)을 기준으로 3개의 유형으로 구분할 수 있었다. 단년도 예산편성을 원칙으로 하는 지방자치단체 여건상 장기적인 관점에서 계획을 세우고 추진하는 것은 어려움이 있을 것이다. 하지만, 공원녹지는 단기적인 성과를 위한 사업이 아닌 장기적인 관점에서 접근하여야 하는 만큼 지속적인 예산확보를 위한 방안이 필요하다. 본 연구는 그동안 연구되지 않았던 공원 관련 예산분석을 시도하였다는 점에서 의의가 있으나, 연구대상을 푸른도시국 예산으로 한정하여 자치구 관할 공원에 대해서는 검토하지 못한 한계가 있어 추가 연구가 필요하다.

주제어: 도시공원, 시예산, 공원조성비용, 서울시 민선시장

1. 서론

현재의 도시는 인구집중화 및 시가지 건조화로 인해 기후변화, 생태계 파괴 등 다양한 도시문제를 안고 있다. 도시의 공원·녹지는 복잡한 도시에서 도심열섬 저감, 미기후 조절, 미세먼지 저감 등 생태적 기능을 통해 도시환경을 유지하게 하고, 도시민의 삶의 질 향상을 위한 휴식 및 여가생활 공간으로 역할을 한다. 특히, 도시공원은 다른 형태의 녹지보다 접근이 쉬워, 지역활성화, 거주가치 향상 등 사회문화적 가치가 매우 높다(CABE, 2009; Konijnendijk *et al.*, 2013). 이에 전 세계적으로 공원이 공공정책에서 주요한 이슈이며, 좋은 공원시스템과 인프라를 구축하기 위해 힘쓴다(Harnik, 2012).

서울의 공원은 1946년 이후 1960년까지 큰 변화가 없다가 1974년 393개이던 공원수가 1983년 2,045개로 크게 증가하였다. 2018년 기준 서울시 전체 공원면적은 168.37km²로 행정구역 605.2km² 대비 27.82%로 1인당 공원면적 16.63m²에 달한다. 하지만, 서울시 공원녹지의 76% 이상이 산림으로 서울의 외곽지역에 편중되어 있거나 이용자의 접근이 쉽지 않아 생활주변에서 시민들이 쉽게 접할 수 있는 공원녹지는 여전히 부족하다. 새로운 도시공원을 조성하고 유지관리하기 위해서는 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체, 지역주민 등 다양한 주체의 의지와 실행력이 중요하다. 또한, 도시차원의 거시적 관점에서 보면 공원의 지속성은 재원마련, 정치적 이슈, 토지소유주 등 다양한 문제를 안고 있어 더욱더 이해관계가 복잡하다. 도시공원을 조성하기 위해서는 법제도와 정책도 물론 중요하지만, 무엇보다 가장 중요한 것은 예산이다. 1970년대부터 논의된 도시공원의 확보와 조성, 1999년 헌법불합치 판결 이후 미집행시설에 대한

연구가 다양하게 진행되었는데, 다수의 연구에서 공통적으로 제도적·사회적 여건의 변화, 행정적 문제와 함께 지방의 재정 문제를 주요 원인으로 지적하였다. 미집행 공원과 관련한 공원 일몰제가 이슈인 현재의 상황도 그간의 예산집행과 밀접한 관계를 가지고 있다고 볼 수 있다.

예산이란 정부 또는 지방자치단체의 1회계연도의 재정계획으로 예산의 본질적 의미는 금액 자체의 차이보다 예산편성을 통해 달성하려고 하는 것이 무엇인지의 의사결정에 대한 내용이다. 지방자치단체 예산은 다양한 분야의 사업들이 중요도와 우선순위에 의해 예산배정이 이루어지며, 이는 당시 시장의 시정 상황과 사회적 배경의 영향을 받는다. 공원 조성을 위해서는 조성과정에 드는 시간과 노력뿐만 아니라, 토지확보와 조성 비용 비중이 크기 때문에 공공의 예산 투입이 중요하다. 하지만, 그간 공원 예산에 초점을 맞춘 연구는 전무하였으며, 최근에 와서 공원예산을 포함하는 연구가 조금씩 시도되고 있으나, 공원별 재정에 대한 데이터 구축이 쉽지 않아 공원에 투입된 예산을 다룬 연구는 거의 없는 실정이다. Kim(2019)은 공원의 유지관리 관점에서, 서울시 직영공원의 최근 5개년 유지재정 검토를 통해 운영관리 예산감소에 대해 기조성된 공원의 운영관리예산의 확보가 필요함을 강조하였는데, 각 공원별 예산분석을 시도한 유일한 연구라 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 서울시 도시공원 조성 관련 예산편성현황을 살펴보고, 민선시장 선출 이후 지난 25년간의 시간 흐름에 따른 변화 추이를 분석하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로는 법적분류, 관리주체 등 공원 기준을 세분화하여 예산편성 비율을 살펴보고, 공원별 예산편성 특징을 도출을 통해 향후 방향을 제시하였다.

II. 연구범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구의 공간적 범위는 서울특별시의 도시공원으로 한정하였다. 서울시는 대한민국의 수도이자 정치·경제·문화의 중심지로 타 지자체 중 재정자립도가 가장 높아 다양한 이슈에 대한 대안수립이 용이하다. 미집행 도시공원 문제에 있어서도 적극적인 해결의지를 가지고 다양한 접근을 통해 방안을 마련하고 있으며, 이 외에도 도시공원 관련 사업에 있어 새로운 사업을 다양하게 주도하고 있다. 이러한 주체적인 행정은 서울의 다른 지자체에서는 쉽지 않은 것이 사실이며, 서울시의 행보에 따라 타 지자체에 많은 영향을 주기 때문에 연구대상으로 선정하였다.

시간적 범위는 지방선거의 의해 민선시장이 선출된 1995년부터 2019년까지로 한다¹⁾. 관선시장 시기와 달리 민선시장시기에는 중앙정부의 영향이 적어지고, 시장의 자주적인 의사결정이 가능할 것이며, 이러한 시정 의지가 예산에 반영될 것이라고 생각하여 민선시장 선출 이후로 연구의 시간적 범위를 정하였다.

2019년 현재 서울시의 공원녹지관리 주관부서는 푸른도시국으로, 서울시 연도별 예산서에 기재된 공원조성과 관련이 있는 공원조성과, 공원녹지정책과의 예산편성내역을 주자료로 활용하여 연도별 도시공원 조성 관련 예산편성현황을 분석하였다. 조직의 변화에 의해 주무부처가 변경된 경우, 동일공원의 유사 사업에 근거하여 예산내역을 정리하였다. 필요시 서울시의회 자료와 서울시 주요 업무계획서, 공공데이터포털을 통해 구득 가능한 전산화된 공문자료를 활용하여 관련 내용을 검토하였다. 예산 검토시 법적 도시공원이기는 하나, 규모가 작은 소공원과 어린이공원은 제외하였으며, 공원 조성 이후 유지관리를 중심으로 운영되는 사업소 예산은 분석대상에서 제외하였다.

2. 연구방법

서울시 예산은 서울시가 1년 동안 거두어들이는 세금 등의 수입과 사용계획을 금액으로 나타낸 것으로 예산은 전년도에 편성과 당해 연도의 집행, 익년도 결산을 통해서 하나의 주기가 마무리된다. 예산은 총계와 순계를 함께 파악하여야 하는데, 본 연구에서는 도시공원 조성사업에 초점이 맞추어져 있으므로, 편의상 총계기준으로 작성하였다. 1개년도 예산서에는 전년도에 사용한 금액까지만 표시가 되기 때문에 사업에 들어간 총 금액을 확인할 수 없기 때문에 실제 이월된 금액이 반영된 예산현액이 아닌 예산서 금액을 기준으로 분석을 진행하였다. 또한, 연도별 예산을 분석을 진행하다 보면 전년도 예산서의 확정금액과 집행금액에서 차이가 나는 경우가 종종 발생하는

데, 이런 부분은 서울시의회 회의록과 서울시 결재문서를 참고하여 해석하였다.

서울시 도시공원의 정책 역시 서울시장의 철학과 의지에 따라 많은 영향을 받을 것으로 판단됨으로, 본 연구에서도 민선시장의 임기를 고려하여 크게 1995~1998년(민선1기), 1999~2002년(민선2기), 2003~2006년(민선3기), 2007~2011년(민선4~5기), 2012~2019년(민선5~7기, 3선 재임중)로 나누어 분석하였다. 지방선거는 6월에 실시되어 7월부터 민선시장 임기가 시작되며, 익년도 예산에 시정 철학이 반영되는 점을 고려하여 임기가 중복되는 연도의 경우 당해년도 예산까지 전임시장 기간으로 포함하였다.

민선시장 시정에 따라 공원조성 관련 예산편성 정도에 차이가 있는데, 시정의 중요도에 따라 정책적으로 단기간에 공원을 조성하기 위해 해당사업 연도 1~2년 사이에 큰 비용이 투입되기도 한다. 또는 예산 분류기준 변동에 따라 특정 사업 항목이 다른 항목으로 이관되는 경우도 있고, 사업명도 시책별로 구분되다 보니 한 공원에 투입되는 비용이 여러 세부항목으로 나눠져서 편성 및 집행되기도 한다. 이에 본 연구에서는 시기별로 어떤 공원에 어느 정도 규모의 예산이 투입되었는지 검토하기 위해 공원별로 예산투입내역을 정리, 분석하였다. 공원별 예산 분석을 위해서 시책과는 별도로 공원명칭을 기준으로 예산서에 기재된 예산액을 정리하였으며, 신규 공원 조성뿐만 아니라, 기존 공원의 재정비(재조성) 예산도 함께 검토하였다. 검토한 예산에 대해 예산서의 사업을 몇 가지 예로 들면, 신규 공원 조성 관련해서는 미집행 공원조성, 도심공원 확충, 생활권 공원 조성 사업 등이, 기존공원정비는 노후공원 재조성, 남산 제모습 가꾸기 등의 조성에 초점을 맞춘 사업 등이 해당된다²⁾.

III. 이론적 고찰

1. 도시공원 개념

도시계획시설은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 2조 6호에서 크게 7개 시설군(총 52개 시설)으로 지정하고 있는데, 이 중 도시공원은 광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지와 함께 도시계획시설의 공간시설에 속하는 시설이다. 일반적으로 정의되는 도시공원은 도시에 위치한 도시민을 위한 오픈스페이스로 「국토계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제6호 나목의 규정에 의한 공원으로서 「도시지역에서 도시자연경관을 보호하고, 시민의 건강·휴양 및 정서생활 향상에 기여하기 위하여 설치 또는 지정된 곳으로, 동 법 제30조의 규정에 의한 도시관리계획으로 결정된 것을 말한다. 도시공원의 유형은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제15조 규정에 의해 그 기능 및 주체에 의하여 생활권공원과 주제공원으로 세분화하고 있다. 생활

권공원은 도시생활권의 기반 공원 성격으로 설치·관리되는 공원으로서 소공원, 어린이공원, 근린공원을 말하고, 주제공원은 생활권공원 외에 다양한 목적으로 설치되는 역사공원, 문화공원, 수변공원, 묘지공원, 체육공원, 그밖에 특별시·광역시 또는 도의 조례가 정하는 공원을 말한다. 최근의 도시 공원은 기존의 휴식·운동 등과 함께 문화행사의 장으로도 이용되고 있으며, 지역주민들의 적극적인 참여로 다양한 커뮤니티의 장으로 활용되고 있다. 도시공원 면적기준은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 시행규칙 제4조에 의거 해당도시지역 안에 거주하는 주민 1인당 6m² 이상으로 하고, 개발제한구역 및 녹지지역을 제외한 도시지역 내 도시공원의 확보기준은 해당도시지역 안에 거주하는 주민 1인당 3m² 이상으로 제시되어 있다. 하지만, 이는 도시공원으로 결정된 면적을 규정한 것이며, 양적으로 공원면적을 늘리기 위해 공원으로 지정된 도시외곽의 산림, 도시 내 궁궐 등이 공원 면적에 포함되어 있어³⁾, 실질적으로 사람들에게 공원으로 인식되어 이용되는 1인당 공원면적과는 차이가 있다.

도시공원의 설치의 일제강점기 때 제령 제3조에 따라 조선총독이 정하는 행정청이 사업시행자가 되어 토지구획정리사업으로 진행하였다. 이때부터 도시계획 및 공원 사업시행자는 지방행정청이 되었고, 지금까지도 유지되고 있다. 1967년 「공원법」에 따라 국립공원과 도시공원이 지정된 기준에 따라 대부분 국공유지로 선정되었으나, 「공원법」 제6조(지정 등의 기준) '도시공원은 제외한다'는 단서 조항에 따라 도시공원에 대한 기준은 1940년 일제의 공원계획기준이 유지되었다. 1980년 10월 「도시공원법 시행규칙」 제정으로 도시공원 계획기준이 명확하게 규정되었다. 1982년까지는 공원조성 결정권한이 건설부장관에게 있었으나, 도시계획법의 개정으로 어린이공원에 한하여 시·도지사에 위임되었으며, 1989년 공원시설계획 중 공공용물의 설치와 시설면적 변경에 관한 사항도 시·도지사에 추가적으로 위임되었다. 1988년 지방자치제도와 함께 「도시계획법」을 개정(1991.12.14. 개정)하여 건설부장관의 도시계획 결정권한이 지방자치단체로 위임되어 국가(건설부 장관)의 별도 승인없이 지방자치단체의 재량으로 도시공원사업 시행이 가능하게 되었다. 이후 2000년 전부 개정된 「도시계획법」으로 도시계획 결정은 지방자치단체의 자치사무가 되었다.

2. 도시공원 및 정책변화 연구동향

도시공원의 확보 및 조성에 관한 논의는 1970년대부터 제기되어 왔는데, 미집행 계획시설에 대한 논의는 1999년 도시계획법 제4조의 헌법불합치 판결을 전후하여 활발히 진행되었다. 초기의 연구들은 대부분 장기미집행 원인을 찾고 해소하기 위한 정책 제언이 주로 이루어졌다. 이후 집행우선지역 선정 및 평가를 위한 연구가 이루어졌으며, 최근 거시적인 지표를 활용

하여 도시차원의 종합적인 평가를 위한 지표체계를 구축하는 연구가 증가하였다. 1970~80년대에는 주로 도시공원 개발방안과 이용자실태분석에 관한 연구(Chang, 1974; Yoo, 1978)가 많았으나, 1980년대 후반이 되면서 도시공원계획의 변화과정이나 현황을 중심으로 연구가 나타나기 시작하였다. 1990년대 들어서 도시공원에 대한 연구가 더욱 다양화해졌는데, 대표적으로 Hwang(1993)은 공원을 유희지 또는 유보지로 바라보는 시선과 시설 중심 조성에 대한 문제제기와 함께 단순한 공원확충 논리는 도시문제의 해답이 될 수 없다고 하였으며, Kim(1995)은 공공시설로 공원녹지에 대한 낮은 인식과 투자가 미흡함을 지적하였다.

다양한 선행연구 중 도시공원 변화과정에 초점을 맞춘 연구를 중심으로 살펴보면, Kim(1990)은 서울을 중심으로 1890년대 이후의 한국도시공원의 개념과 변천과정 추론을 통해 태동기, 근대, 현대로 구분하였으며, Kang and Jang(2004)은 서울시 도시공원의 혼란기(1940-60년)의 과정을 행정, 정책, 계획부분으로 고찰하였다. Park(2002)는 개항기부터 2000년까지를 6단계로 구분하고, 서울시 도시공원의 시대별 변천을 정리하였으며, Choi(2006)는 서울시의 공원녹지정책 분석을 통해 도시공원의 보전, 시민협력, 생물다양성 측면이 점진적으로 증가하고 있으나, 공원녹지정책이 여전히 확충을 전제로 하고 있다고 지적하였다. 이후 연구들은 특정공원에 초점을 맞춘 사례연구가 대다수이며, 도시공원 변화에 초점을 맞춘 연구는 미비하다.

도시공원의 변화를 살펴보기 위해서는 재정적인 여건을 함께 검토해야 함에도 불구하고, 기존 선행연구에서는 사회현상적인 부분을 고찰하는데 그치고 있다. 공원 조성 및 유지관리를 위해서는 공공예산이 중요함에도 불구하고, 데이터 구득의 한계와 분석의 어려움으로 인해 접근이 쉽지 않기 때문에 그간 공원 관련 예산 관련 연구가 전무했던 것으로 판단된다. 성과주의 예산 도입과 전자문서 공개로 과거에 비해 데이터 접근이 용이해졌기에 공공예산을 분석을 통해 향후 공원 관련 예산 집행에 대한 방향성 제시가 필요하다.

3. 서울시 예산현황

예산이란 정부 또는 지방자치단체가 법률 등에서 정하는 바에 따라 일정한 형식에 의거 편성하고, 국회 또는 의회의 심의·의결을 거쳐 확정되는 1회계연도의 재정계획을 말한다⁴⁾. 예산의 본질적 의미는 금액 자체의 규모 차이보다 예산편성 과정에서 시정의지가 담긴 추진정책 및 사업으로, 예산편성을 통해 달성하려고 하는 것이 무엇인지의 의사결과의 과정을 확인할 수 있으며, 예산 집행을 통해 계획을 달성했는지 성과를 확인할 수 있다. 예산제도는 1920년대 초반 행정부의 재정지출의 통제를 목적으로 시작되어 경비항목별로 예산안을 작성하는 품목별분류 예산제도(life-item budgeting system)에 따라 작

성되다가, 정책목표별 재정지출과 성취도에 관한 정보에 대한 관심이 제고되면서 2001년부터 전국 최초로 성과주의 예산제도(Performance-based Budgeting System)를 도입되었다. 성과주의예산은 목적별 사업과 활동을 중심으로 예산항목을 분류하여 단위사업에 대한 집행성과의 측정·평가가 용이하다. 하지만, 성과주의예산이 가진 유용성에도 불구하고, 성과지표의 개발, 예산주기에 따른 다음해 예산에 반영 여부, 재정사업사업의 정치적 의사결정 등의 이유로 평가가 쉽지 않다는 한계점이 있다.

서울시 재정규모는 1974년 1천억원이며, 1981년에는 1조원, 1994년에는 10조원을 돌파하였다. 그 후 지속적으로 증가하여 2009년 24조 1,538억원으로 최고점에 올랐다가 2010년 21조 5,859억원, 2011년에는 20조원대로 감소하였다. 이후 2012년, 2013년 서서히 증가하여 2020년 예산 39조5천억원으로 확정되었다. 분야별 예산은 시정의 중요도에 따라 배정되기 때문에 당시 사회적 배경과 함께 시장의 시정 성향에 영향을 받는다. 도로교통부문은 대표적으로 조건예산이며, 환경부문에서도 서해갯길 조성 등 토건사업이 포함되어 있어 토건 예산 중심으로 이루어졌다. 박원순 시장 취임 이후 토건 예산 중심에서 복지예산 중심으로 변화되어 사회복지부분은 지속적으로 증가하였다.

이에 비해, 도시공원은 공공재정 각감대상 1순위로 종종 예산이 줄어들고, 일반적으로 지방자치단체들은 도시공원 사업비 확보에 소극적이다. 서울시 공원조성 예산이 포함된 푸른도시국은 타 소관부서에 비해 총괄예산 비중이 상대적으로 적은 편이다. 푸른도시국에 편성된 재정은 한정되어 있으나, 공원 확보를 위한 토지매입에는 많은 비용이 필요하기 때문에 푸른도시

국 예산 중 도시공원 조성 예산 비율은 높은 편이다. 2018년 기준, 서울시 푸른도시국은 예산의 55% 이상을 신규공원 조성에 약 35%를 기존 공원을 정비하는데 사용하고 있다(Kim and Cho, 2019). 이에 최근에는 공원이 경제적 가치를 인근 지역의 수익상승과 지가상승으로 치환하여 합리적 판단을 촉구하기도 하였다(Yoon, 2013).

4. 서울시 도시공원 정책 및 조직 변화

서울시 공원녹지 정책은 정치·경제·사회 여건과 법·제도 변화에 따라 변화에 따라 함께 변화하였다. 민선1기는 지방자치시대의 시작으로 공원녹지의 양적 확충이 중심이었으며, 민선2기에는 월드컵공원, 선유도공원 등 대형공원을 조성하기 시작하였다. 민선 3기에는 청계천 복원과 함께 서울숲 조성이 이루어졌으며, 민선 4기에는 권역별 균형을 고려한 북서울꿈의숲과 서서울호수공원 등이 조성되었다. 민선5기에 들어서는 시민 이용을 고려한 다양한 정책을 추진하였으며, 민선 6-7기에는 도시재생 관점의 공원조성사업이 추진되었다(Table 1 참조).

예산 검토를 위해서는 예산이 배정된 조직에 대한 고찰이 선행되어야 한다. 서울시 공원녹지분야 행정조직의 변화를 살펴보면, 1995년까지 공원녹지 관련 조직은 공원과, 녹지과로 도시계획국 산하에 있었으나, 민선 1기 출범 이후, 환경관리실이 설치되고, 공원녹지기획관 제도가 만들어졌다. 이후 2003~04년 환경국을 거쳐 2005년 푸른도시국 신설로 공원녹지분야가 독립되었으며, 2019년 현재, 푸른도시국은 공원녹지정책과, 공원

Table 1. Major policy of park and administrative organization in Seoul

Age	Period	Major policy	Major projects	Organization	
				Bureau	Division
I	1995.7 - 1998.6 (1st)	Expansion of park green space to meet the local autonomy era	Yeouido Park, Gildong Ecological Park, etc. Five-year plan to expand park green space	Environmental management (Office)	Park
II	1998.7~2002.6 (2nd)	Creating an eco-friendly cultural park, Plant 10 million trees of life	World Cup Park, Seonyudo Park, New Seoul Hangang River Project		Park greenery
III	2002.7~2006.6 (3rd)	Increase 330ha of living area	Restoration of Cheonggyecheon, Seoul Plaza, Seoul Forest	Environmental Bureau	Park
IV	2006.7~2010.6 (4th)	Park creation considering regional balance, City in the park	Dream Forest, SeoSeoul Lake Park, Seoul Iris Garden, Large park creation by region	Green Seoul Bureau	Park construction, green urban policy
	2010.7~2011.9 (5th)				
V	2011.10~2014.6 (5th)	Green city built and nurtured with citizens	Pureun Arboretum, Amsa History Ecological Park, Green city declaration and strategic plan presentation		Park construction, park greenery policy
	2014.7~2018.6 (6th)	Forest and garden city, Thousand Forests, Thousand Parks	Oil Tank Culture Park, Gyeongui Line Forest Park, Gyeongchun Line Forest Park, Seoulo 7017		
	2018.7~2022.6 (7th)	Forest and garden city, Create forests and gardens that are safe to enjoy close up	Seoul Botanic Garden, re-creation of Citizen's Forest, Compensation for long-term unexecuted park		

Source : Organizational Transformation History of Seoul II (2001), Organizational Transformation History of Seoul III (2013)

조성과, 조경과, 자연생태과, 산지방재과로 편성되어있으며, 사업소로는 동부공원녹지사업소, 중부공원녹지사업소, 서부공원녹지사업소, 서울대공원, 그리고 신설된 서울식물원이 조직되어 있다. 각 부처의 업무를 간단히 살펴보면, 조경과는 생활주변 녹지확충, 시민참여 녹지조성, 녹지벨트 구축, 녹지보전 강화, 시설녹지 및 휴식공간 조성을 자연생태과는 생태계복원사업, 생태계보전사업, 야생동식물 보호사업, 산지방재과는 산림재해방지, 산림방재 전문가 육성을 중점적으로 추진하고 있다. 공원녹지정책과는 시민참여 프로그램 운영, 공원 유지관리 및 이용활성화, 공원조성과는 노후공원 재조성, 미집행 공원조성, 도심공원 확충 등 사업을 중심으로 시책을 추진하고 있어 본 연구에서는 공원조성 관련 부서인 공원녹지정책과와 공원조성과 예산을 중심으로 살펴본다.

IV. 연구결과

1. 시기별 예산편성현황

서울시 예산 중 공원녹지 예산이 포함된 푸른도시국은 타 소관부서에 비해 총괄예산 비중이 상대적으로 적은 편이었다. 소관별(실·국·본부) 예산 총괄 현황을 살펴보면 전체적으로 매년 물가상승과 사회여건 변화에 따라 서울시 총 예산은 증가 추세에 있으나, 푸른도시국 예산은⁵⁾ 비율적으로 보면 오히려 감소추세임을 알 수 있다(Figure 1 참조). 푸른도시국 예산을 서울시 예산대비 비율로 살펴보면, 평균적으로 2% 정도로 예산이 편성되었는데, 행정조직의 변화보다는 공원조성정책에 따라 예산편성 추이에 영향이 있음을 알 수 있다. 행정조직이 축

소되었던 1998년에 시예산대비 1.91%로 잠시 감소하였으나, 이는 IMF에 의한 경제적 여건의 변화로 인한 조직 축소, 예산 감소로 판단된다. 정책 측면에서 살펴보면, 1997년 공원녹지확충 5개년계획에 의해 서울시 총 예산의 4.95%까지 상승하고, 2004년 2.76%(서울숲), 2008년 3.82%(북서울꿈의숲)로 대형공원 조성시기에 일시적으로 상승하는 것을 볼 수 있다. 2011년 이후 1% 대로 감소하였다가, 2019~2020년에 도시공원일몰제로 인한 토지보상을 위해 일시적으로 예산이 급증하였다⁶⁾.

시기별로 서울시 전체 예산에서 푸른도시국 예산이 차지하는 비율의 변화를 통해 시장별로 공원녹지 사업에 어느 정도 규모의 예산을 편성하였는지 알 수 있다. 1995년부터 2018년까지 평균 2.01% 정도의 서울시 예산이 푸른도시국 예산으로 편성되었으며, 2019년에 급증한 예산을 반영해도 평균 2.12%대로 높지 않다. 시기별로 살펴보면, 시기Ⅳ에 평균 2.79%로 가장 높게 나타났으며, 시기Ⅴ는 평균 1.38%로 서울시 총예산이 급증한 것을 고려하면 푸른도시국 예산규모가 오히려 축소되었을 알 수 있다. 푸른도시국 예산은 단순히 공원조성 뿐만이 아닌 공원녹지 관련 전반적인 사업을 추진하는 부서로 예산규모를 통해 각 시기별 주요 정책을 짐작할 수 있다. 푸른도시국 예산 중 공원조성 관련 예산만 보면, 1995~2018년까지 평균 46.75%를 차지한다. 시기Ⅰ 도시공원 조성 예산 비율이 국예산 대비 72.99%, 시예산 대비 1.76%로 가장 높게 나타나는데, 이는 공원확충 5개년 계획에 의해 공장 및 시설이적지 공원화 사업 등 공원조성이 적극적으로 이루어진 것으로 해석된다. 이에 반해 시기Ⅴ의 예산은 공원조성예산이 국예산 대비 1.38%, 시예산 대비 0.46% 밖에 편성되지 않은 것으로 보아, 공원조성 비용이 매우 급감하였다(Table 2 참조).

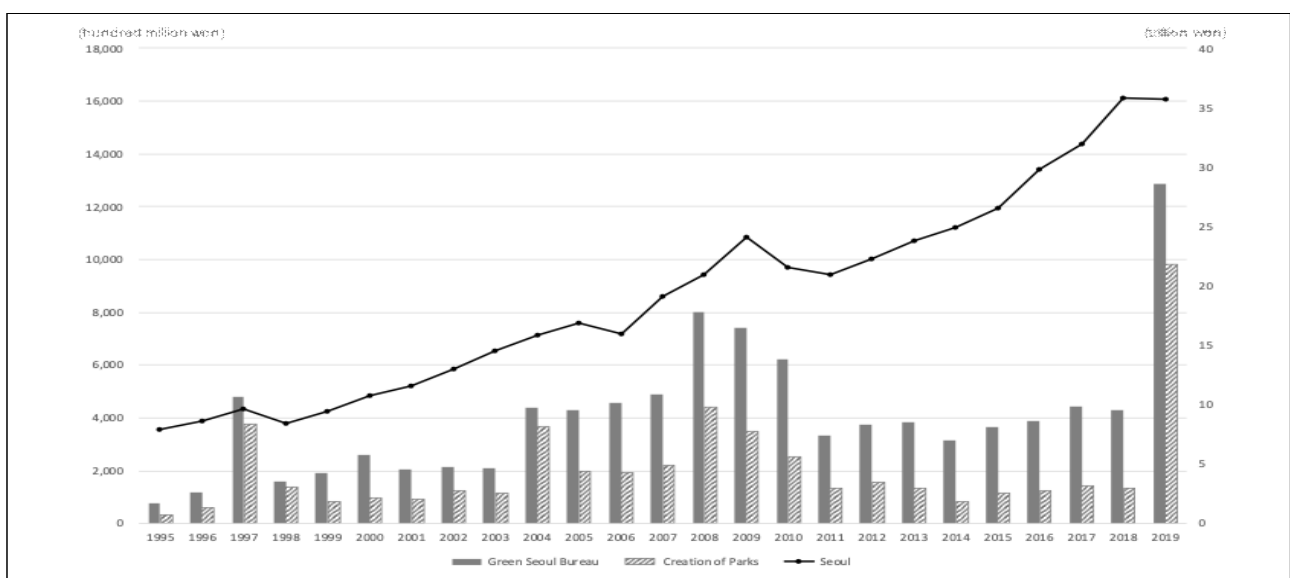


Figure 1. Budget trends by year

Source: Annual Budget Data in Seoul

Table 2. Average budget by period

Age	Period	Seoul (Million won)	Green Seoul Bureau		Creation of parks		
			Million won	% (of city)	Million won	% (of Bureau)	% (of city)
I	1995~1998	8,654,610	208,089	2.40	151,892	72.99	1.76
II	1999~2002	11,189,460	217,563	1.94	100,359	46.13	0.90
III	2003~2006	15,812,721	383,564	2.43	218,250	56.90	1.38
IV	2007~2011	21,356,816	596,725	2.79	279,425	45.83	1.31
V	2012~2018	27,876,234	385,571	1.38	127,221	33.00	0.46

Source : Annual Budget Data in Seoul

1995년 이전 관선시장 시절과 달리 민선시대가 열리면서 공원녹지에 대한 다양한 사업이 추진되었다. 민선 1기인 조순 전 시장은 공원녹지에 많은 관심을 가지고 공원 확충을 위한 다양한 사업을 추진하였는데, 그 영향으로 공원녹지 예산이 급증하였다. 민선 1기 시기에 여의도광장 공원화 사업, 광화문 시민열린마당, 공장 및 시설이적지 공원화 사업이 추진되었다. 1997년에 공장이적지 공원조성으로 인해 근린공원에 높은 예산이 편성되었는데, OB맥주공장 이적지(1,140억원), 파이롯트공장 이적지(690억원), 전매청 창고부지(190억원) 등을 매입하여 공원으로 조성하였다. 그 외에도 남산공원(남산제모습찾기), 길동생태공원, 도시자연공원(용마, 관악산 등), 어린이대공원 환경공원 조성 등이 진행되었다. 민선 2기에는 주요 시책사업으로 생활권 녹지공간 확충을 위한 생명의 나무 천만그루 심기사업이 추진되었으나, 관목 위주의 사업이었으며, 녹지의 연결 등 생태적인 고려가 부족했던 것으로 평가되고 있다. 주요 공원사업으로는 국제대회를 위한 월드컵공원과 한강정수장을 재생한 선유도공원이 조성되고, 민선 1기부터 추진되던 여의도공원이 오픈하였다. 신규 공원 조성은 많지 않으나, 민선 1기의 사업들이 이어져 도시자연공원과 근린공원에 계속적인 예산편성이 이루어졌는데, 낙산공원 복원사업의 예산 금액은 민선 2기동안 500억원이 넘는 예산이 사용되었다. 민선 3기는 민선 1기 다음으로 시예산 대비 공원조성예산 비중이 높은 시기로 신규 대형공원 조성 예산 금액이 많은 편이다. 특히 똑섬 서울숲 조성예산에 3년(2003~2005년)동안 2,330억여원의 예산이 편성되어 민선 4기 공원조성예산의 40%를 차지할 정도로 예산이 집중되어 편성되었다. 민선 3기 역시 기존에 추진되던 도시자연공원(관악산, 안산, 북한산)과 근린공원(초안산, 봉화산)에 지속적으로 예산이 편성되었으며, 이 외에 보라매공원 재정비, 푸른수목원, 중랑 나들이숲 등의 공원조성 사업이 신규 추진되었다. 민선 4기는 디자인 관련 르네상스 사업이 추진되던 시기로, 남산 르네상스, 북서울꿈의숲, 서서울호수공원, 중랑캠핑숲 등의 대형공원조성사업이 추진되었다. 전체 예산 중 북서울꿈의숲 예산이 16.6%로 가장 높고, 중랑캠핑숲 5.5%, 서서울호수공원 4.1% 정도의 예산이 투입되었다. 그 외 많은 예산이 투입된 공원은 관악산도시자연공원과 근린공원인 초안산, 서리풀공원으

로 예산 대부분이 미집행 토지보상비에 해당된다. 민선 5기 이후에는 공원조성 예산이 다른 시기에 비해 감소하였다. 서울 내에 대형공원을 조성할 수 있는 가용부지가 드물고, 주로 서울로 7017, 경의선, 경춘선 등 선형의 공원사업이 주로 이루어지다보니 다른 시기에 비해 공원조성에 집중적 예산이 투입되지 않았다. 하지만, 예산축소는 신규공원 조성뿐만 아니라, 공원부지 보상에 대한 예산도 감소되었다는 의미로 타 분야에 비해 공원분야가 시정 우선순위에 포함되지 못한 것으로 해석할 수 있다. 최근 미집행 도시공원 실효제를 앞두고 공원일몰제가 이슈화되면서 2019년 공원 보상 관련 예산을 9천억원 편성하였으며, 2020년 예산에도 약 6천억원을 편성하여 남은 토지를 내년까지 추가적으로 매입하여 도시공원을 보존을 추진하고 있다.

공원별 예산편성을 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률에 의한 도시공원 분류를 기준으로 구분해보았다. 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 제2조에는 도시공원의 설치시 목적, 설치기준, 유지거리, 규모, 건폐율 등을 규정하고 있으므로 공원유형을 통해 면적규모와 성격을 짐작할 수 있기에 최종적으로 시기별로 근린공원, 주제공원, 도시자연공원, 기타로 구분하였다. 기타 항목은 대부분 매수청구보상 및 도시공원 감정평가 부족분, 소송에 따른 보상비 증액 등 장기미집행공원 관련 비용이 큰 비중을 차지하며, 해외 자매공원조성비용, 특정공원명이 기재되지 않은 공원부지 매입비 등 법적 공원유형으로 구분이 어려운 공원조성 관련 예산을 포함하였다. 법적분류로 분류하여 살펴본 결과, 근린공원은 60~70%, 도시자연공원 20~30%의 비율로 예산편성이 이루어지고 있는 것으로 분석되었다(Table 3 참조). 하지만, 법적공원유형 구분으로는 시기별 차이가 뚜렷하게 나타나지 않는데, 이는 예산편성시 공원유형을 우선적으로 염두하는 것은 아니기 때문으로 사료된다.

도시공원의 예산은 공원관리주체에 따라 재정현황이 다르기 때문에 앞서 진행한 법적 공원분류가 아닌 공원관리주체를 기준으로 분석을 실시하였다. 공원관리운영은 직영관리, 간접관리, 민간위탁으로 크게 나누어 볼 수 있다. 공공이 직영관리하는 형태는 서울시, 자치구, 시설관리공단, 사업소 등으로 구분할 수 있으며, 어린이대공원처럼 서울시 주요 공원 중 위탁에 의해 타기관(국민체육진흥공단, 국립현충원 등)에 관리되는 곳

Table 3. Budget by park type

Period		Legal park type				Park management type		
		Urban nature park	Neighborhood park	Theme park	Etc.	Direct management park	Borough delegation park	Other park
I	1995 - 1998	30.9%	66.1%	0.2%	3.9%	37.7%	53.2%	9.1%
II	1999~2002	25.2%	73.7%	2.2%	0.1%	31.6%	58.9%	9.5%
III	2003~2006	20.8%	72.7%	0.2%	6.4%	45.1%	44.5%	10.4%
IV	2007~2011	17.9%	72.5%	4.7%	5.8%	28.8%	62.9%	8.4%
V	2012~2018	23.9%	61.2%	11.0%	3.9%	16.7%	72.9%	10.5%

Source : Annual Budget Data in Seoul

도 있다⁷⁾. 간접관리는 준정부기관(시설관리공단 등)을 통한 관리로 어린이대공원이 이러한 방식으로 운영 중이며, 위탁관리는 공원 일부 및 전체 유지관리를 공기업, 민간단체, 시민단체 등에 위탁하는 방식이다. 현재, 서울시 대부분의 공원은 직영관리 방식으로 운영하고 있다. 서울시 직영관리는 시 관리공원과 구 관리공원으로 구분할 수 있는데, 본 연구에서는 서울시 예산에 초점이 맞춰져 있으므로 서울시에서 직접관리하거나 서울시 산하 사업소에서 관리하는 시직영공원, 자치구에 위임운영관리하는 시공원, 그 외 공원(구관리 공원 등)으로 나누어 검토하였다⁸⁾. 자치구 관리위임의 경우, 서울시에서 자치구에 유지관리 및 보수정비 업무를 자치구에 위임하고, 관련 예산은 자치단체 경상보조 형태로 지급하는 형태로 이루어진다. 관리주체에 따라 분류하여 살펴본 결과, 시직영공원과 시공원에 예산의 90%가 편성되어 있음을 확인하였다. 반면, 자치구에서 관리하는 공원이 포함된 '그 외 공원'은 10%에 그치는데, 구공원의 경우 시예산의 지원을 통해 공원이 조성되며, 자치구의 추진계획이 있을 경우 시예산이 편성되기 때문에 예산편성비율이 높지 않은 것으로 사료된다(Table 3 참조).

2. 예산편성 특징에 따른 유형구분

법적공원분류에 따른 예산편성의 관계를 찾을 수 없었으며, 관리유형별로 분석한 결과, 구공원은 서울시 예산편성이 꼭 필요함에도 불구하고, 전체 예산액의 대부분이 시직영공원을 포함한 시공원 중심으로 편성되어 있는 부분을 확인하였다. 이에 시공원으로 대상을 한정하여 편성된 예산편성 총기간(연도)과 연평균 금액을 중심으로 분석을 시도하였다. 1995~2019년 푸른도시국 예산서에 기재된 공원은 시직영공원 17개소와 시공원 47개소로, 분석이 불가능한 공원 3개소를 제외하고⁹⁾ 61개 공원을 대상으로 분석하였다. 이러한 분석을 통해 시정의 의지가 반영된 단기간에 집중예산편성이 이루어진 특수적인 경우와 장기간 계획을 가지고 이루어지는 경우로 구분이 가능하다.

먼저, 본 연구에서 다루는 민선시장시점인 1995년을 기준으로 공원조성시기를 구분해서 살펴보면, 1995년 이전에 조성된

공원은 모두 34개소로 평균 9.5년에 걸쳐 연평균 47.48억원이 투입되었다. 명일, 오동, 도곡공원처럼 장기간에 걸쳐 꾸준히 예산집행이 이루어진 곳도 있는 반면, 말죽거리, 방배, 광평공원처럼 도시공원 일몰제로 인한 2019년 예산편성으로 연평균금액이 높게 나타난다. 1995년 이후 조성, 개원한 공원은 27개소로 평균 8.5년, 연평균 82.57억원이 편성되었다. 연평균 예산액 상위순으로 살펴보면, 서울숲(778억원), 북서울꿈의숲(631억원), 여의도공원(174억원), 문화비축기지(150억원) 등 주요 시책사업이 짧은 기간에 많은 비용이 투입되어 조성된 것을 확인할 수 있다. 반면, 초안산, 봉화산, 백련, 천마, 뽕고개 등은 20년에 걸쳐 장기간 동안 꾸준히 예산집행이 이루어진 공원에 해당한다. 장기간에 걸쳐 예산편성이 이루어진 경우, 대부분 토지보상비, 노후공원 재조성에 소요되는 비용이 편성된 것으로 볼 수 있다. 조성시기 기준으로, 1995년 이후에 조성된 공원이 더 많은 비용이 투입된 것을 알 수 있다. 이는 토지지가의 상승 등 외부요인으로 인한 예산 상승으로 해석할 수도 있지만, 장기간 토지보상이 이루어지는 공원들이 두 시기에 모두에 포함되어 있는 것을 감안하며, 특정 공원에 집중된 예산으로 인한 영향이 더 큰 것으로 판단된다.

시정의 주요 정책사안에 따라 2~3년 사이에 급격하게 예산편성이 이루어져 공원조성 사업이 이루어진 경우와 장기적으로 조성되는 공원 등 예산편성 특징에 따른 공원유형 구분을 위해 군집분석과 다차원적도 분석을 실시하여, 해석이 가능한 3개의 유형으로 구분하였다. 다차원분석결과, 유사성계수(stress)는 .026으로 적합도가 좋고, RSQ값은 .986으로 설명력이 높게 나타났다. 다차원 분석은 2차원으로 나타난 것으로 단편적으로 표현할 수는 없으나, X축은 예산금액 측면을 나타내고, Y축은 편성기간을 측면이라고 추정해볼 수 있다(Figure 2 참조).

유형 A(n=31)는 공원당 평균 638억원 예산이 최소 5년에서 최대 23년까지 평균 14년의 기간동안 장기간에 걸쳐 공원부지 매입 및 조성이 이루어진 공원으로 쌍문, 상도, 오동, 명일, 개운산, 백련, 뽕고개공원 등 토지보상을 통한 공원용지 확보를 위해 장기간 예산편성으로 추진된 공원과 낙산공원, 중랑캠핑숲, 푸른수목원과 같이 중장기 공원조성정책에 의해 예산이 편

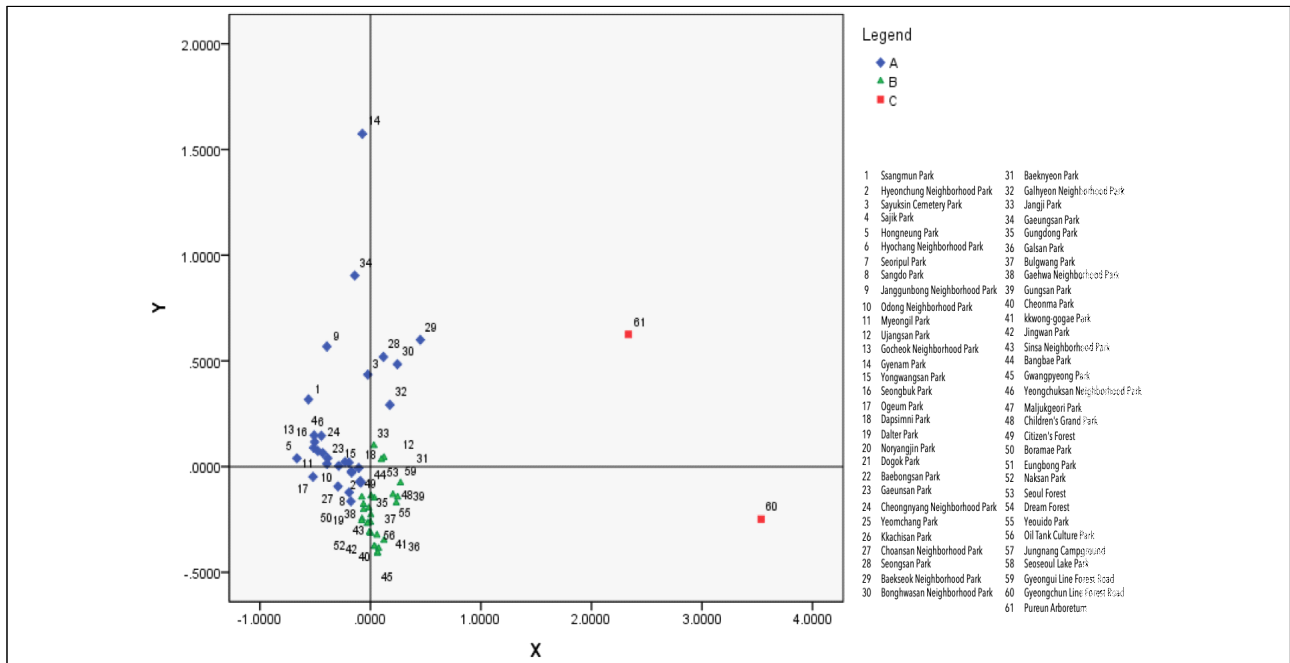


Figure 2. Results of park classification

성된 경우가 해당된다. 유형 B(n=28)는 평균 4년동안 평균 총 예산 160억원의 예산이 투입된 공원으로 서서울호수공원, 여의도공원, 어린이대공원 등 주요 정책사업에 의해 비교적 단기간 내에 조성된 공원과 청량, 광평, 달터 등 단발적으로 예산 편성이 이루어진 공원이 포함된 유형으로 구분할 수 있다. 유형 A와 유형 B는 공원별 연평균 예산편성금액이 각각 49억원, 46억원으로 평균예산은 유사하나, 유형 B에 단기간의 적은 예산이 편성된 공원이 많아 표준편차가 더 크다. 유형 A와 유형 B를 교차분석한 결과, 총예산과 예산편성 총기간에서 유의미한 차이(유의수준 $p < .01$)를 보였다. 앞의 두 유형과 달리, 서울숲, 북서울꿈의숲은 3년이라는 단기간동안 연평균 6~700억여원의 예산이 투입된 공원으로 단기집중 예산편성된 유형C(n=2)에 해당된다. 유형 C는 연평균 700억원이 편성되어 3년동안 평균 2,000억원의 예산편성이 이루어졌다. 유형 C의 경우 공원조성이 짧은 시간 내에 집중적으로 이루어진 시장 역점사업에 해당되는 공원으로 시장의지가 예산에 직접적인 영향을 준 단적인 예로 볼 수 있다. 유형 C는 유형 A, B의 장기미집행 토지보상이나 노후화된 공원을 재조성하는 것과는 달리, 가시적인 성과를 염두한 주요 역점사업으로 대규모 공원조성으로 추진되어 조성되었다는 특징이 있다. 예산편성을 기준으로 공원조성 유형을 3개로 구분하여 공원조성 예산편성 특징을 확인하였다.

V. 결론 및 제언

서울시 예산서를 기준으로 공원조성 관련 예산편성을 분석

하고, 시기별 예산분석을 통해 공원정책 변화와 의미를 확인하였다. 민선시장 임기에 따라 시기를 구분하여 분석을 실시하였으며, 법적 공원유형과 관리주체에 따른 예산현황을 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 서울시 예산은 지속적으로 증가하였으나, 푸른도시국 및 공원조성 예산은 함께 증가하지는 않았다. 민선시장의 주요 시책에 따라 예산편성 우선순위가 달라지기 때문인데, 공원녹지 예산은 주요 시책에 따라 다른 예산 필요시 감소하는 경향이 있다. 공원녹지는 일시적인 예산투입과 단기적 효과를 위한 것이 아니므로 지속적으로 일정한 예산이 투입되어 조성 및 유지관리 비용으로 집행되어야 할 것이다. 둘째, 민선시기별로 살펴보면, 민선 1기의 공원의 양적 확보를 위한 예산투입과 민선 3~4기의 주요 시책사업으로 공원조성예산 증가한 반면, 민선 6기 이후 공원조성 예산이 급격하게 감소하였다. 이는 민선 초기에 양적 확충에서 시장의 가시적 성과를 위한 대형공원 시기를 거쳐 최근 도시재생에 초점을 둔 생활권 주변 공원녹지 확보와 시민참여로 흐름이 바뀌는 것으로 이해할 수 있다. 셋째, 시직영공원과 시공원에 비해 자치구에서 관리하는 공원이 포함된 '그 외 공원'은 예산 10% 내외로 분석되었다. 시에서 관리하는 공원 외에는 구에서 예산이 편성되어야 시예산과 함께 사용될 수 있기 때문에 구에 공원 관련 추진 계획이 있을 경우 시예산이 편성된다. 하지만, 자치구 예산이 부족한 경우 공원에 소요되는 비용이 구예산 우선순위에서 밀려 논의조차 불가능하거나, 자치구의 계획에 따라 서울시에서 해당년도에 예산을 편성했음에도 구예산을 확보하지 못하여 예산이 불용되는 경우도 발생한다. 이러한 문제도 자치구 예산

의 일정비용을 공원녹지를 위한 예산을 확보하거나 예산 확보가 어려울 경우 시민편당, 거버넌스 등 다른 형태로라도 지속적인 공원녹지 조성 및 유지관리를 위해 제도적, 정책적 해결방안이 필요하다. 공원별 연평균 예산과 해당기간 기준으로 3개의 유형으로 구분되었다. 장기간에 걸쳐 예산편성이 이루어진 중장기분산형(A), 단발적 또는 단기간동안 공원조성을 위한 예산이 투입된 중단기형(B), 짧은 기간동안 많은 예산이 집중적으로 투입된 단기집중형(C)으로 구분할 수 있다. 공원조성은 장기적인 관점에서 지속성을 염두하고 이루어져야 하는 사업임에도 불구하고, 단기간 예산의 집중으로 가시적 성과를 보여주기 위한 수단으로 활용되기도 한다. 하나의 공원에 예산이 집중됨으로 다른 공원의 유지관리 비용이 감소 또는 삭감되는 것이 아닌지, 어떻게 예산을 편성하는 것이 더 많은 시민에게 공원서비스를 제공할 수 있는 것인지 더 많은 고민이 필요하다.

또한, 민선시장의 임기와 단년도 예산편성을 원칙으로 하는 지방자치단체의 여건상 장기적인 관점에서 공원조성을 위한 집행계획을 세우고, 꾸준히 추진하기는 쉽지 않다. 하지만, 장기적인 계획이 아닌 시장의 정책추진에 따라 도시계획시설이 해제, 변경될 경우 다시 공공성을 가진 용지로 활용하기 어려운 것이 현실이다. 2020년 예산 내용을 보면, 서울시 시민참여예산사업을 통해 신청되는 다양한 사업 중 공원녹지 관련 사업이 건수 기준 12.7%, 금액 기준 27.7%로 공원녹지에 대한 시민의 요구와 갈망이 있음을 짐작할 수 있다¹⁰⁾. 하지만, 2020년 서울시 예산은 증가하였음에도 불구하고, 푸른도시국 예산은 감소하였으며, 현재 추진되고 있는 국회대로 상부공원조성사업도 다른 실국에 반영되었다. 공원녹지는 단기적인 성과를 위한 사업이 아닌 장기적인 관점에서 접근되어야 함으로 일정 금액에 대한 지속적인 예산편성과 유지관리 방안이 정립되어야 할 것이다. 이와 함께 예산편성 및 집행과정에 대해 전문가와 시민의 관심이 필요하다. 예산편성 및 집행, 조성과정, 그리고 유지관리까지 공원의 주인은 누구이고, 그 과정에서 우리의 역할은 무엇인가를 고민이 필요한 시점이다.

본 연구를 진행하면서 가장 아쉬웠던 점은 공원 조성과정의 기록에 관한 부분이다. 특히, 공원조성에 투입된 대한 예산이 하나의 데이터로 정리되어 있지 않다는 점이다. 담당부서가 나눠져 있어 공원 조성 예정지의 용도에 따라 푸른도시국에서 관여할 수 없는 부분들이 존재한다. 그러한 경우 업무적으로는 협업방식으로 이루어지고 있었으나, 관련 기록은 찾을 수 없었다. 성과예산제도 도입과 전자문서화로 인해 이전에 비해 데이터 구축이 나아진 것은 사실이다. 하지만, 단년도 예산을 관리하는 현재의 체계에서 하나의 공원에 사용된 예산이 조성과정부터 유지관리까지 적절하게 편성되고 집행되는지 파악할 수 있는 문서는 찾기 어려웠다.

본 연구는 1995년 이후 민선시장 25여년의 예산변화를 다룬

연구로 그동안 연구되지 않았던 공원조성 예산분석을 시도하였으며, 추후 다른 연구의 기초자료로 활용될 수 있다는 점에서 의의가 있다. 하지만, 서울시 예산서 기준의 푸른도시국의 공원조성 관련 예산만 분석하여, 자치구에서 조성 및 관리운영하는 공원에 대해서는 검토하지 못한 한계가 있다. 또한, 민선시장 시기에 따른 각 공원에 대한 조성예산을 정리해 보았으나, 처음 의도한 공원별 조성예산 비용 분석을 시도하기에는 데이터 구축의 어려움으로¹¹⁾, 본 연구에서는 공원 관련 재원에 대한 부분까지는 검토하지 못하였다. 추후 공원에 투입된 재원과 총 금액 등의 데이터를 추가 수집하여 공원의 재정현황을 더욱 더 면밀히 살펴보고, 공원에 필요한 재정마련에 대한 대안검토가 검토가 이루어져야 할 것이다.

- 주 1. 시기별 평균금액 산출에 있어서는 2019년은 도시공원 일몰제로 인한 집중적인 예산편성이 이루어진 시기임으로 2018년 예산까지 분석을 진행하였다.
- 주 2. 해당 시기에 조성되었으나, 푸른도시국이 아닌 다른 부서나 기관 등의 외부 예산이 투입되었거나 시예산이 투입되지 않은 구공원, 그리고 연구대상이 아닌 소공원과 어린이공원은 제외하였다.
- 주 3. 1930년대 공원면적 확보를 위해 조선총독부는 경복궁, 창경원, 덕수궁을 공원으로 지정하였으며, 표고 70m 이상의 산지도 자연공원으로 지정하여 당시 1인당 공원면적은 28.3㎡에 달했다(Oh, 2018).
- 주 4. 국가재정법 제 2조, 지방자치단체의 회계연도는 매년 1월 1일에서 시작해 동년 12월 31일에 종료하도록 규정하고 있다.
- 주 5. 푸른도시국 조직신설 전 기간의 예산은 환경관리실, 환경국 조직의 공원녹지 관련 조직의 예산만 별도로 추출하여 정리하였다.
- 주 6. 1999년 미집행 도시계획시설 헌법불합치 판결 이후부터 서울시는 2조에 가까운 예산을 집행하여 사유지를 매입하였으며, 남은 토지를 내년까지 추가적으로 매입하여 도시공원을 보존하기 위해 2019년은 도시공원 일몰제로 인한 집중적인 예산이 편성되었다. 2020년 부문별 예산은 공원환경 2조 6,849억원으로 사회복지 12조 8,904억원 다음으로 많으며, 도로교통 2조 4,131억원보다 조금 많은 수준이다. 2020년 푸른도시국 예산은 서울시 예산의 27.5%(7,181억원)로 두 번째로 많다고 하지만, 공원관련 예산은 2019년과 비교하여 오히려 감소하였다.
- 주 7. 서울시 공원을 관리하는 타기관은 국민체육진흥공단 외에도 문화재청, 국립현대미술관, 국립공원관리공단, 한강사업소가 있으나, 본 연구대상이 아니므로 분석에서 제외하였다.
- 주 8. 2019년 현재, 서울시는 서울시 도시공원조례 제 30조 및 별표 5의 '공원녹지의 사무구분'에 의하여 도시공원의 관리책임은 10만㎡이상 공원은 시에서, 10만㎡ 미만은 구에서 관리하도록 되어 있으며, 서울의 상징성이 있거나 다른 주요 이유가 있을 경우 시에서 관리하고 있다. 도시자연공원과 10만㎡ 이상의 근린, 체육공원, 묘지공원 그리고 국가 및 시 관리시설주변의 완충녹지는 시 소유(市所有)로 하며, 어린이공원과 10만㎡ 이하의 근린공원, 체육공원 그리고 시소유 녹지 이외의 완충 및 경관녹지는 구소유(區所有)로 된 것이다. 이 같은 공원의 소유구분에 따라 시소유공원을 구청에 위탁하여 관리하는 공원에 대하여 1996년부터 유지관리비를 지급하게 되었다.
- 주 9. 1995년 공장이적지 공원과 사업처럼 여러 개의 공원이 같은 항목의 예산으로 편성되어 하나의 공원에 투입된 예산을 정확히 알기 어려운 경우와 공원조성에 투입된 금액에 비해 푸른도시국 예산에 편성된 예산이 현저하게 작은 경우(월드컵공원 등)는 제외하였다.
- 주 10. 시민참여예산의 편성은 공모를 통해 접수한 시민들의 요구를 민관 예산협의회에서 심사하고 시민투표를 통해 선정하는 것으로 2020년 시민참여사업은 총 852개, 675억 6,100만원이 선정되어 본예산에 편입되었으며, 푸른도시국 소관사업은 108개 사업, 187억 4,400만

원으로 108개 사업은 크게 24개 사업(공원녹지정책과 11개, 조경과 7개, 자연생태과 3개)으로 구분할 수 있다.(서울시의회 제290회 2차 환경수자원위원회 회의록 중 내용 발췌).

- 주 11. 푸른도시국 예산에 한정하였기 때문에 경의선숲길과 경춘선숲길처럼 임대형식으로 공원부지를 사용하거나, 선유도공원, 월드컵 공원과 같이 다른 예산이 투입되어 조성된 경우는 정확한 비교가 어려운 한계점이 있다.

References

1. Annual Budget Data in Seoul, Seoul.
2. CABI. (2009). Making the Invisible Visible: The Real Value of Park Assets, Summary. CABI Space.
3. Chang, M. K.(1974) Review: Landscape architecture in green space of city, Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture 2(2): 2049.
4. Choi, Y. H.(2006) Policy on green Seoul, Korean Journal of Environment and Ecology proceeding Papers 2006(1): 11.
5. Harnik, P.(2012) Urban Green: Innovative Parks for Resurgent Cities, Island Press.
6. Hwang, K. W.(1993) Review: Urbanscape and urban planning, Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture 21(3): 3117.
7. Kang, S. Y. and Y. H. Jang(2004) Korea Modern Urban Park History.
8. Kim, D. S.(1990) A Study on the Change of Korean Urban Park, Ph.D. Thesis, Kyung Hee University.
9. Kim, W. J. (2019) Plan for Improving the Park Management System, The Seoul Institute.
10. Kim, Y. G. and S. K. Cho(2019) Park-based Inclusive Neighborhood Regeneration Policy, Architecture & Urban Research Institute.
11. Kim, Y.(1995) Special:Urban parks and citizens' lives: Problems and improvement directions for urban parks in Korea, Urban Affairs 30(320): p. 9-20.
12. Konijnendijk, C. C., M. Annerstedt, A. B. Nielsen, and S. Maruthaveeran (2013) Benefits of urban parks: A systematic review. A report for IPFRA, IPFRA.
13. Minutes of the 290th Second Environment and Water Resources Committee, Seoul Metropolitan Council.
14. Oh, C. S.(2018) Legal issues of urban parks as a reservation area in the initial legislation on urban parks in Korea and the implementation of the park act(1967~1980), Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture 46(3): 3-116.
15. Organizational Transformation History of Seoul II (2001).
16. Organizational Transformation History of Seoul III (2013).
17. Park, I. J.(2002) A Study of the History of Parks System Transformation of Seoul, Korea, Ph.D. Thesis, Sangmyung University.
18. Yoo, B. R.(1978) Nature conservation and urban environment: Nature conservation movement and urban park policy, Urban Affairs 13(5): 32.
19. Yoon, H.(2013) Is a high-quality park worth the cost?: Hedonic analysis of housing market near the high line, New York City, Journal of Korea Planning Association 48(7): 135-152.

Received : 03 March, 2020

Revised : 16 April, 2020 (1st)
07 May, 2020 (2nd)

Accepted : 07 May, 2020

4인익명 심사필