

민간공원 관련 제도의 변천과 경로의존성[†]

- 1967년부터 2005년까지 도시공원 법령을 중심으로 -

오창송

영남대학교 산림자원 및 조경학과 시간강사

Institutional Changes and Path Dependence to Private Parks - Focused on the Urban Park-Related Laws from 1967~2005 -

Oh, Chang-Song

Lecture, Dept. of Forest Resources and Landscape Architecture, Yeungnam University

ABSTRACT

This study was raised by the need to explain why the problems related to private parks have been sustained. In order to identify the fundamental cause, it is necessary to analyze the historical and institutional context of private parks. Therefore, the purpose of this study is to identify the direction of change in the private park system and to derive the characteristics of the system as it currently appears. The framework based on the historical institutionalism was divided into the Park Act (1967-1980), the former of Urban Park Act (1980-1993) and the late of Urban Park Act (1993-2005), and each was assessed using the analysis elements of the institutional environment and the outcomes of implementation. The analysis elements interpreted the path dependency, in which the inertia toward the choice of institution is maintained, despite the change in the environment. The institution took a special form of 'negative system' and secured profitability by expanding the types of park facilities while mitigating the criteria. Additionally, the designation of private park promoters as a landowner acted as a means of compensating those with property rights to unexecuted urban parks. The expectation effectiveness on urban park creation was insufficient and the environmental regulatory functions were weakened. Thus, historically, the private park system in Korea has experienced an 'institutional decoupling' as the purpose of the system and the results of actual outcomes are not consistent.

Key Words: Deregulation, Landowner Centrism, Long-Term Unexecuted Urban Parks, Park Policy, Park Facility

국문초록

본 연구는 우리나라 민간공원과 관련된 문제점이 지속할 수 있었던 이유를 밝히고자 하는 필요성에서 제기되었다. 그리고 근본적인 원인을 파악하기 위해서는 민간공원의 역사와 제도적 맥락을 분석하는 것이 요구된다. 따라서 본 연구의 목적은 민간공원 제도의 변천 방향을 파악하고, 그 규칙으로 나타나는 제도의 특성을 도출하는 것이다. 역사적 제도주의

[†]: 이 논문 또는 저서는 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018S1A5B5A01037756)
Corresponding author: Chang-Song Oh, Lecture, Dept. of Forest Resources and Landscape Architecture, Yeungnam University, Gyeongsan 38541, Korea, Tel.: +82-53-810-2970, E-mail: 21500697@ynu.ac.kr

분석에 기초한 본 연구의 틀은 공원법(1967~1980년), 전기 도시공원법(1980~1993년)과 후기 도시공원법(1993~2005년)으로 시대구분을 하였고, 제도 환경과 작동 결과를 분석 요소로 설정하였다. 분석 내용은 환경의 변화에도 불구하고, 제도 선택에 대한 관성적 경향이 지속된다는 우리나라 민간공원 제도의 경로의존성을 해석하였다. 본 제도는 ‘예외규제방식’이라는 특별한 형태를 취하였고, 공원시설 종류의 확대와 기준을 완화하여 수익성을 확보하였다. 그리고 사업자를 토지소유자로 한정된 것은 민간공원을 미집행 도시공원에 대한 재산권 보상 수단으로 작용하였다. 그 결과 도시공원 조성에 미친 기대 효과는 미흡하였고, 도시공원의 환경적 규제 기능은 약화되었다. 역사적으로 우리나라의 민간공원 제도는 제도의 취지와 시행 결과가 일치하지 않은 ‘제도적 디커플링’이 지속되었다고 볼 수 있다.

주제어: 규제완화, 토지소유자 중심주의, 장기미집행 도시공원, 공원정책, 공원시설

1. 서론

1. 연구의 배경과 목적

현재의 민간공원은 2009년 12월에 개정된 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률에 신설된 제21조의 2 도시공원 부지에서 개발 행위 등에 관한 특례에 따라 운영되고 있다. 당시 이 특례는 10만m²의 도시공원을 대상으로 80%를 기부채납하고, 20%를 비공원시설로 조성할 수 있도록 ‘일반적인 법령에 대하여 특수하고 예외적인 경우를 규정’하는 것을 골자로 시행하였다. 그러나 특례라는 규제개혁의 수단을 활용하였음에도 불구하고 사업성과는 전무하였고, 2015년 정부는 특례의 적용 범위 확대, 절차의 간소화 등 민간공원추진자의 부담을 낮추도록 법률을 개정하였다. 사업을 중단하였던 의정부가 마중물이 되어 전국에서 민간공원사업이 가시화 되었다. 그러나 대다수 민간공원사업추진자들은 비공원시설을 설치할 부지 내 아파트건설을 제안하면서 도시공원 부족이라는 공원문제는 지가 상승, 난개발과 특혜시비 등 복합적인 사회문제로 확산되고 있는 중이다.

과거 기사를 살펴보면, 민간이 참여한 공원의 문제는 현재만의 일이 아니었다. 1967년 동아일보는 남산공원에 민간자본으로 아파트, 관광호텔, 골프장 등이 계획되면서 “시민들의 공원이 특수층의 놀이터로 바뀌게 되었다”고 보도하였다(Dong-A Il Bo, 1967. 8. 17.). 동시대 도시계획학자 윤정섭은 파고다공원 내 아케이드 상가 설치에 관한 칼럼에서 “공공투자 이론의 불모성은 도시계획 이론의 불모성과 상통”한 것으로 “공공투자 계획의 무정성성은 도시 구성에 절대 필수 불가결한 요소들을 무시하게 되는 결과를 동반(Dong-A Il Bo, 1967. 9. 12.)한다”고 비판하였다. 1991년 인천시의 계양산이 민간공원 조성으로 검토되자, 주민 100여명은 “훼손된 자연은 복원이 불가능하다”는 진정서를 인천시에 제출하였고, 전문가들은 “도시자연공원의 경우 근본이념이 자연경관 보호에 있기 때문에 민자개발계획은 무리가 따른다(Hangyerore, 1991. 2. 5.)”고 주장하였다. 더 많은 사건이 있었지만, 민간공원은 도시공원의 공공성과 대치하는 현상이 오래전부터 있어 왔다.

따라서 우리나라 민간공원의 공공성 논쟁이 지속적인 이유에 대해서 제도적 원인을 파악할 필요가 있다. 그리고 이 의문을 해결하기 위해 본 연구의 목적은 첫째, 민간공원 제도가 어떻게 발생되었고 유지되어 왔는지를 분석한다. 둘째, 민간공원 추진에 의한 역사적 사건과 관련 법률을 시대순으로 병합하여 민간공원에 대한 제도를 해석하고, 그 맥락을 파악한다.

2. 연구사

1990년대부터 시작된 우리나라의 민간공원 연구는 도시공원 조성을 위한 재원 확보 방안의 일환으로 진행되었다(Korea Research Institution for Local Administration, 1992). Hong (1994)은 도시공원에 마케팅 개념 도입의 필요성을 제시하였고, Choi and Hang(2002) 및 Won *et al.*(2007)은 민간이 설치한 공원시설에 인센티브를 제공하기 위한 적정 수준의 용적률을 제시하였다. Lee *et al.*(2009)은 민간 참여를 활성화 할 수 있는 공원시설을 검토하였고, Kim and Lee(2010)는 민간의 공원조성 행위의 유연성을 확보하기 위해 부지, 비용, 수익 등을 변수로 모의분석을 하였다.

민간공원 연구의 다른 축은 장기미집행 도시공원 문제를 해소하기 위한 수단으로 진행하였다. Shin(1996)은 민간투자 시 공원조성계획 허가 및 시행의 간소화, 상업 시설 보장, 공원조성계획 용역비용 보조, 입장료 및 시설 사용료의 자율화 등 제도개선안을 제시하였다. Noh *et al.*(2001)은 환경영향평가 등 공공 규제가 민간의 공원사업 참여를 가로막는다고 진단하였다. Lim *et al.*(2007)은 민간자본 활용 사례를 분석한 결과, 지방재정의 부담을 경감시키는데 효과가 있는 만큼, 수익성을 보장하는 제도적 유인 장치의 정립, 특혜시비와 공무원의 복지부동을 방지할 수 있는 투명한 제도와 절차 확립, 도시계획시설에 대한 지방자치단체의 총량적 대처를 주장하였다.

민간공원에 대한 정책·제도에 대한 문제를 밝힌 연구로 Yang(2007)은 1995년 청담공원 내 골프연습장 설치에 대한 판례를 분석하여 주민의 환경권과 사업시행자의 재산권 충돌을 연구하였다. Mun(2014)은 현재 민간공원조성특례에 따라 관리감독이 소홀할 경우 공원조성의 부실로 이어질 수 있다고 우

려하였다. Yoon(2016)은 민간공원에 대한 공공기관의 경험 부족으로 공공재 확충을 위한 토지재산의 사회적 논리가 해체된 점을 우려하였다. Kim(2016)은 민간공원 활성화가 미흡한 이유를 일본의 민설공원과 그 제도를 고찰하였다.

지금까지 민간공원 연구는 정책 및 제도의 개혁을 촉구하며 공식적·법적 측면 또는 계획 기술을 강조하였다. 특히 민간공원 '활성화'라는 대명제 아래 연구가 진행되면서 민간공원 제도의 내용과 시행 결과, 환경 문제에 미친 영향, 도시공원과 관련된 사건 등 인과관계를 밝히는데 소홀하였다. 따라서 민간공원 연구는 비공식적 측면까지 범위를 확장하여 상호영향과 인과적 설명을 제시할 필요가 있다.

II. 이론적 고찰

1. 민간개발 제도

도시개발사업¹⁾의 패러다임이 '대규모 물량공급'에서 지역여건을 감안한 '소규모 다품종 개발'로 변화하면서 민간의 역할이 증가하는 추세이다(Heo, 2015:1-2). 민간개발에 관한 규정은 도시계획법(1962~2002년), 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2002년~현재) 등 국토개발 법령에 추상적으로 포함되어 있지만, 토지수용법(1962~2000년), 토지구획정리사업법(1966~2000년), 사회기반시설에 대한 민간투자법(구 사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법, 1994년~현재), 도시개발법(2000년~현재) 등에 구체적으로 규정되고 있다.

민간도시개발사업에 대한 근거법의 변천은 토지구획정리사업(1960년대)→공영개발사업(1980년대)→민관합동개발사업(1990년대)→혼용방식(2000년대)으로 도시개발 주체와 방식 등 시대적 요구사항을 반영하였다. 근거법의 내용은 전면매수방식의 공용개발에 대한 문제점을 보완하기 위해 민간사업자의 원활한 재원 조달, 토지 매수의 효율성, 다수 이해관계인에 대한 절차의 단순화 등을 골자로 하고 있다(Ryu, 2000).

민간개발은 개발구역을 제안하는 과정에서 민간이 실질적 주체가 되어 사업을 시행할 수 있고, 일정한 조건이 충족된다면 토지를 수용할 수 있는 권리를 갖게 된다. 그 효과는 공공의 강제적 토지수용방식에 대한 국민의 반발심리 완화, 민간의 기술력과 자금조달능력의 제고, 창의적인 도시개발의 가능성 등이다. 그 외에도 작은 정부로의 지향, 규제완화로 인한 민간의 공공사업 참여 확대, 민간자금의 자유로운 이동, 공공과 민간의 경쟁체계 확립 등 신자유주의적 조류와도 부합할 수 있다. 그러나 민간부분의 토지수용권은 도시개발사업의 공익성 인정 여부와 민간부분의 참여 확대에 관하여 큰 실효성이 없거나 역효과를 동반하였다(Kim, 2012a). 즉, 민간개발의 확대는 민간의 창의성과 자본을 유치한다는 측면에서 긍정적 효과를 기대할 수 있지만, 이윤추구를 목적으로 하는 민간이 도시개발 사

업에 참여할 경우 공익성 확보, 개발이익의 환수, 재산권 침해 등 부정적 측면도 가지고 있다.

2. 민간공원에 대한 용어와 개념

1967년 도시공원 관련 제도가 만들어진 이후 오랜 기간 동안 민간부분이 참여하는 도시공원에 대하여 관련 법률은 명확한 용어를 사용하지 않았다. 공원법(1967~1980년) 제12조는 '비공원관리청의 공원', 도시공원법(1980~2005년) 제6조는 '비행정청의 도시공원' 또는 '공원관리청이 아닌 자의 도시공원'으로 명시하였다. 1990년대 도시공원에 대한 연구를 시작한 정부출연연구기관도 '민간부분에 의한 도시공원(Korea Research Institution for Local Administration, 1992: 107)', '민자유치사업에 의한 공원(Korea Research Institute of Human Settlement, 1995: 97)'으로 용어를 사용하였다.

2009년에 개정된 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 제21조의 2 '도시공원 부지에서 개발행위 등에 관한 특례'가 신설되면서 동법 제21조 '공원관리청이 아닌 자의 도시공원'이 '민간공원추진자의 도시공원'으로 조항 제목이 변경되었고, 이때 민간공원이란 용어가 등장하였다. 여기서 사용된 민간공원을 독립된 명사라기보다는 합성어의 형태로 '추진자'를 종속시키는 요소로 사용되고 있다. 이 때문에 민간공원이란 용어가 단독으로 사용되거나 정의되지 않고 있는 만큼, 민간공원은 법적 용어로 보기에 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 민간공원이라는 용어는 현재 각종 연구논문과 정부출연연구기관 연구보고서, 국토교통부의 보도자료 등에서 자주 사용되고 있다. 2014년 국토교통부가 발표한 '장기미집행 도시·군계획시설 해제 가이드라인'에는 국가 또는 지방자치단체의 재정사업으로 집행이 불가능한 시설에 대하여 민간투자사업으로 추진하는 '비재정적 집행가능시설'의 일종으로 '민간공원'을 명시하기도 하였다. 현재 이 용어는 일본의 민설공원과 최근 우리 정부가 추진하고 있는 민영공원²⁾과 차별하고 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 통상 민간공원이란 현 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 제21조의 2의 특례에 의거하여 개발되어지는 도시공원을 특정한 것으로 볼 수 있다.

한편, 관련 법률 조항의 연혁으로 볼 때, 민간공원을 현 특례에 의한 도시공원으로 단정하기는 어렵다. 현재 이 용어가 명시된 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 제21조는 구 법률에서 민간부분의 도시공원을 규정하였던 공원법 제12조, 도시공원법 제6조와 동일 연장선에 있다. 또한, 2005년 도시공원법을 전부 개정한 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 제21조의 제목은 2009년까지 도시공원법 제6조와 동일하였다.

이처럼, 민간공원이란 '민간부분에 의한 도시공원' 또는 '민자유치에 의한 공원'으로 해석할 수 있는 만큼 그 유형은 광범위하다. 그 유형을 살펴보면 ① 지방자치단체가 주체가 되어 공원조성계획을 수립하고, 그 계획 범위 내에서 공모 등의 방법

으로 사업자를 선정하여 시행하는 것이다. ② 토지소유자가 정부의 허가로 공원시설을 설치하거나, 공원을 조성하는 경우이다. ③ 학교 등 도심지역의 시설 이전적지에 대형 건물의 신축과 동시에 공원용지를 확보하여 조성하는 방법이다. ④ 재개발 사업이나 아파트 단지를 조성할 때 어린이공원 등을 기부채납하는 방식도 포함된다(Choi, 1992:116). ⑤ 민간부분의 자원이나 서비스를 공공부문으로 이전하는 민·관 파트너십이 있다(Kim *et al.*, 2011). 이는 민영화에서 아웃소싱에 이르는 공동프로젝트의 성격과 사회적 자본을 형성한다는 점에서 민간개발과 유사하지만 토지수용과 소유권은 공공에 일임한다. ⑥ 우리나라에는 아직 도입되지 않았지만, 공공이 소유한 공원을 커뮤니티에게 소유권과 운영권을 이전하는 공유재적 방법도 있다(Kim, 2015).

민간공원은 도시공원의 목적과 기능을 제고하여 민간이 공원조성 또는 수익시설을 설치하는 것을 의미한다. 여기서 도시공원이란 “도시지역에서 도시자연경관을 보호하고, 시민의 건강·휴양 및 정서생활을 향상시키는 데에 이바지하기 위한 것으로” 도시계획시설(현 도시·군계획시설)로 지정 또는 결정되고 공원조성계획으로 설치 및 관리되는 기반시설이자 공공시설이다. 이 때문에 민간공원 추진자는 절차상 지방자치단체장의 허가를 득하여야 하고, 실시설계 인가를 받아 도시공원 또는 공원시설을 설치 및 관리할 수 있다. 이때, 도시에 대한 범위는 명확하게 법으로 정하고 있지는 않지만, 도시적 기능을 제고할 목적으로 그 형태가 이루어지지 않은 토지(비도시)까지 포함하는 것이 일반적이다. 도시공원사업의 추진자로서 민간의 범위는 구 토지구획정리사업법(1966~2000년) 제6조에 따라 토지소유자와 그 조합뿐만 아니라, 현 도시개발법(2000년~현재) 제11조에 따라 법인, 부동산개발사업자, 도시개발사업을 시행할 능력이 있다고 인정되는 자 등까지 포괄적이다. 보통의 경우, 도시계획시설사업은 공공이 주체가 되어 원형지를 개발하여 민간에 공급하는 형태를 취한다(Kim, 2012a). 그러나 휘문고 이전적지의 원서근린공원, 청담공원 골프연습장, 민간공원 특례사업 등의 사례로 볼 때, 민간공원 추진자가 원형지를 개발하기도 한다.

따라서 본 연구에 사용하는 민간공원에 대한 조작적 개념(operational definition)은 일정한 요건을 갖춘 자가 공공의 기반시설인 도시공원에 대한 전부 또는 일부 사업을 추진하기 위해 자본을 투자하거나 참여하는 것으로 지방자치단체장의 허가를 받아 도시계획과 공원조성계획으로 결정된 토지에 공원 또는 그 시설을 설치·관리하는 도시공원이라고 할 수 있다.

III. 분석틀

1. 역사적 제도주의 분석론

제도란 “개인 활동의 기회와 유인 체계를 결정하는 게임 법칙(North, 1990)”으로 도시계획의 패턴을 결정하는 최종적인 요인이며, 생활의 기본적 질서를 제공한다. 오랜 동안, 제도 연구는 그 언어를 분석하여 미래를 예측하거나, 선진 제도의 도입 촉구 및 현 제도의 문제점을 지적하였다. 그러나 제도주의 연구는 공식적인 법, 규칙, 행정구조 등이 실질적인 정치 행태나 정책 결과를 설명하는데 한계가 있었다. 이러한 제도주의의 약점을 보완하기 위해, 제도적 배열이 정치적 상호작용을 형성한다는 신제도주의가 등장하였다(Thelen *et al.*, 1992). 그리고 제도에 대한 정태적 서술에서 벗어나 제도들 간의 상호 역동성을 분석하기 위한 “행위자들이 어떻게 행동하나?”, “제도들이 무엇을 하나?”, “왜 제도들이 지속되는가?” 등의 질문은 역사적 제도주의의 모체가 되었다(Hall and Taylor, 1996).

역사적 제도주의(Historical Institutionalism)는 제도의 역사와 맥락을 분석하는 것이다. 이 분석론은 제도를 역사 과정의 산물로 바라보고, 과거의 원인이 현재에도 영향을 미친다는 역사적 인과관계를 증명한다. 그리고 과거에 결정된 제도가 미래의 결정을 계속적으로 제약하거나, 사건에 대한 해결 방법이 향후 사회적 결과에 중대한 영향을 미친다는 경로의존성(path dependence)을 강조한다(North, 2005; Thelen, 2004; Peters, 2000; Ikenberry, 1988; Beland, 2007; Campbell, 2004; Streeck and Thelen, 2005). 따라서 역사적 제도주의 분석은 제도를 종속변수로 정책의 실행과 경험된 유산을 설명변수로 채택하여 과거에 일어난 사건이 앞으로의 전개방향을 제약하거나, 정부의 프로그램이나 조직이 일단 그 경로로 들어서게 되면 우발적 사건 이후에도 초기의 정책을 선택하게 되는 관성적 경향을 해석한다(Mahoney, 2000; Howlett and Rayner, 2006; Krasner, 1984; Pierson, 2000).

제도와 역사적 맥락을 통해 설명하려는 내용은 제도의 갈등과 균열에 관한 것이다. 역사적 제도주의는 행위자와 구조 간 상호작용 또는 불균등한 권력 관계를 정치, 경제, 사회적 과정으로 분석한다(Hall and Taylor, 1996). 특히, 제도적 요인에 의해 이익이 심각하게 왜곡될 수 있다는 것은 사회구성원 모두의 후생이 감소하는 것이기 때문에 역사적 제도주의는 국가정책의 수혜 집단과 손실을 경험하는 집단 간의 쟁점을 추적한다(Thelen *et al.*, 1992). 따라서 역사적 제도주의의 분석은 제도의 경로의존성(path dependence)에 비추어 제도의 전환점과 연속성을 규명한다. 궁극적으로 관련 제도의 언어와 실제 수준이 불일치하는 ‘제도적 디커플링(institutional decoupling)’ 상태를 검증한다.

2. 시대구분과 분석틀 설정

본 연구의 시대구분은 도시공원과 민간공원 관련 제도를 최초로 성문화한 공원법(1967~1980년) 이후부터 도시공원법(현

도시공원 및 녹지 등에 관한 법률의 전신)까지로 설정하였다. 단, 도시공원법은 시행기간 중 민간 대통령이 선출된 1993년을 시점으로 전환된 한국의 정치지형을 고려하여, 전기의 법령(1980~1993년)과 후기의 법령(1993~2005년)로 구분하였다.

본 연구의 분석 요소로는 제도적 환경과 작동결과로 설정하였다. 제도적 환경이란 역사적 제도주의에서 말하는 외부 충격에 의한 비공식적 요인에 해당된다. 즉, 제도적 환경은 도시공원을 둘러싼 사회적 환경요인과 그 영향을 받은 서비스 대상자들의 욕구가 '아이디어'와 '담론'을 형성하는 것으로 법으로 제정되기까지의 과정이라고 할 수 있다(Kim and Jang, 2017; Kim, 2012b). 작동결과는 제도 시행에 따른 정책의 성과와 평가를 기반으로 공식적으로 만들어진 제도의 시행에 관한 작용과 부작용에 관한 상태를 고찰하는 것이다(Cho, 2017). 따라서 본 연구의 분석틀은 제도를 독립변수로 제도적 환경과 작동결과를 종속변수로 설정하여 분석하고, 제도의 경로의존성에 따라 전환점과 연속성을 해석한다(Figure 1 참조).

3. 연구의 범위와 자료

앞서 제II장 '2. 민간공원에 대한 용어와 개념'에서 언급하였듯이 민간공원은 운영방식에 따라 광범위한 유형을 가지고 있다. 그러나 ③의 유형은 민간개발 사례가 드물고, ④~⑤의 유형은 정부의 프로그램적 성격이 강하며, ⑥의 유형은 현 우리나라 제도로는 시행이 불가능하다는 점에 비추어 볼 때, 본 연구의 대상은 ①과 ②의 유형으로 한정한다. 내용적 범위는 공원법(1967~1980년) 제12조 비공원관리청의 공원사업집행, 도시공원법(1980~2005년) 제6조 비행정청(공원관리청이 아닌 자, 1993년 개정)의 도시공원 및 공원시설의 설치·관리에 명시된 것으로 위 조항의 38년 동안 법령의 개폐(改廢)는 자연스럽게 본 연구의 주요 재료라고 할 수 있다.

법률로 규정하고 있는 공식적인 요소 외 제도적 환경과 작동결과를 파악하기 위한 비공식적 요소에 관한 자료는 국가기록원에 소장되어 있는 도시공원 관련 법률의 입법(안)과 관련 회의록, 신문기사 등을 수집하였다. 이외 정부출현연구기관 보고

서, 판례, 중앙 또는 지방정부의 통계자료 등을 참고하였다.

IV. 민간공원 관련 제도의 변천

1. 공원법, 1967~1980년

제12조 (비공원관리청의 공원사업집행) 공원관리청이 아닌 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 공원관리청의 허가를 받아 공원사업을 집행하거나, 공원관리청이 설치한 공원시설의 관리를 할 수 있다.

1) 제도적 환경: 초기 우리나라의 도시개발 또는 계획의 주체는 공공으로 한정되었다. 조선시가지계획령은 “국책 수행을 위한 수단으로서의 도시계획”으로 규정하였고, “필연적으로 개인의 자유는 시민 전체의 이익을 위해 제한될 수밖에 없다”³⁾는 논리로 제정되어 사권 제한과 방공 강화라는 군국주의적 모습으로 시행되었다. 비록 조선시가지계획령 제3조 “행정청이 아닌 자로 하여금 그 출원에 의하여 시가지계획사업의 일부를 집행할 수 있다”, 제44조 “시행지구 내의 토지소유자는 조선총독이 지정하는 기한 내에 그 시행의 허가를 신청하여야 한다”고 규정하였지만, 민간시행의 길은 봉쇄된 상태였다(Son, 1986). 구획정리사업으로부터 발생하는 사적 이익을 보장해 달라는 부회 의원의 요청이 있었지만, 총독부는 “자신이 납부하는 부담금에 의해 도시민 전체가 얻게 될 교통상, 위생상, 도시 반영상 얻을 수 있는 수익을 공익적 견지에서 생각해야 한다”⁴⁾며 거부하였다. 이 때문에 제령에 명시되어 있는 ‘행정청이 아닌 자’와 ‘토지소유자’란 일반적인 민간부분을 지칭하는 것이 아니었다.

우리의 손으로 제정한 도시계획법 역시 조선시가지계획령을 그대로 인계받은 관계로 민간사업은 제한된 상태였다⁵⁾. 오히려 한국전쟁 이후 비밀비재하였던 국공유지의 부정물하와 가건축물의 무단 점유 등의 도시문제를 해결하기 위해서라도 사권은 제한될 필요가 있었다⁶⁾. 그리고 전예용 건설부장관(1964. 5.~1966. 12.)은 “공권력으로 공원을 지정·설치하고 사권의 행사를 제약하는 것을 골자(Dong-A, 1964. 11. 18.)”로 한 공원법(안)이 심사 중에 있다고 밝혔다.

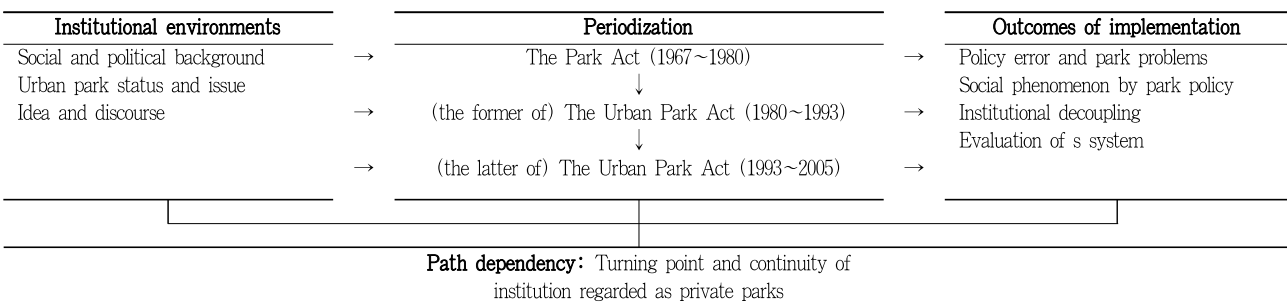


Figure 1. Framework

민간의 참여를 제한하는 당시 도시계획 원칙에도 불구하고, 1959년부터 입안을 시작한 공원법(안)은 민간의 공원사업을 중용하였다. 최초의 공원법(안) 제2조 용어의 정의에서는 공원의 종류를 국립공원, 지방공원, 사립공원으로 구분하였다. 여기서 사립공원이란 경승지로서 사인이 설치하는 공원으로 정의되었다. 제11조 비관리자의 사업집행 등에서는 공공단체 또는 사인으로 하여금 당해 사업의 전부 또는 일부를 집행할 수 있도록 하였다(Ministry of Government Administration, 1959). 당시 시행 중이었던 조선시가지계획령과 국회에 계류 중이었던 도시계획법(안)은 사인이라는 명시적인 용어를 사용하지 않았고, '행정정이 아닌 자가 일부 집행만 하는 것으로 규정하였기 때문에, 1959년 공원법(안)에서 명시한 '사인'과 '전부' 집행은 관계 법률에 예외적이었다. 1962년 도시계획법 제정 이후 입안된 동년 공원법(안)에 사립공원이 삭제되었고, 도시공원이 추가되었다. 민간의 공원사업 참여 범위는 위탁관리로 한정되었다⁷⁾. 이후 1966년 공원법(안)에 민간에 의한 공원사업은 위탁관리 외에도 전부 또는 일부 집행이 가능하도록 재조정하였고, 이 규정은 공원법으로 명시되었다.

공원사업의 민간 참여가 도시계획시설사업보다 선도적으로 제시하게 된 배경은 다음과 같다. 첫째, 사인이 설치한 유원지 등에 관하여 그(들)의 이용, 보호, 관리의 필요성이 요청되었다(Ministry of Government Administration, 1959). 1920년대 이후 일제하의 지방 도시들은 도시계획을 수립하여 공원을 신설하기보다는 상당수의 유원지, 명승지, 명소, 신사경 내를 공원으로 지정하였다⁸⁾. 둘째, 공원으로 지정된 사유지의 보상에 대한 채원 염출의 한계가 있었다. 1963년 공원법(안) 관계기관 회의록을 살펴보면, 법제처 관계자는 20~60년 후에서야 설치될 수 있기 때문에 공원지정에는 문제가 없다고 하였지만(Ministry of Construction, 1963a), 내무부와 경제기획원은 막대한 지방재정의 소요가 예상되고, 공원법이 제정되더라도 공원시설 관리를 위한 별도의 예산 염출이 불가능함으로 시기상조라는 의견이었다(Ministry of Construction, 1963b). 셋째, 1960년대 들어 도시개발 차원에서 민자 도입 방안으로 민간의 전면매수와 토지구획정리사업에 대한 논의가 진행되었다. 당시 사회·제도적 여건에 따르면 민간에 의한 전면매수는 선진국에서도 연구 중이었고, 국내의 사례도 없었다. 그러나 민간에 의한 토지구획정리사업은 관동대지진 당시 일본의 사례가 있었고, 토지소유자에 의한 소규모 사업시행이 가능하다는 이점이 있어 새로운 제도로서 가능성이 있다고 정부는 판단하였다(Cha, 1968). 결국 1966년 8월 도시계획법 제3장 토지구획정리사업은 토지구획정리사업법으로 독립하였다. 동 법률 제6조는 개발사업의 시행자를 지방자치단체와 공공단체인 대한주택공사 외 '토지소유자 또는 토지소유자가 설립한 조합'으로 규정하였다. 그리고 이 조항은 공원법상 '비공원관리청의 공원사업'의 상위 근거가 되어 1967년 민간공원의 길이 열렸다.

2) 작동결과: "예산만 가지고 일하는 시대는 지나갔다(Pae, 1970)"는 도시계획 현상은 서울시 제14대 시장인 김현옥(1966. 3.~1970. 4.)에 의해 현실화 되었다. 그의 재임 기간은 민간개발이 시행된 첫 해로 그의 법 적용과 집행 방향은 향후 공원정책에 영향을 미칠 수밖에 없었다. 그가 추진한 공원은 새로운 공원을 신설하기 보다는 미집행 공원을 조성하거나, 개설된 공원을 정비하는 것이었다. 대부분의 공원사업은 관민합동형으로 추진되었고, 민자 비율은 최소 50% 이상 차지하였다. 후임 서울시장인 양택식(1970. 4.~1974. 9.)은 어린이대공원과 북한산공원(1983년 이후 국립공원으로 지정)과 같은 대형공원을 추진하면서 민자 비율을 증가시켰다(Table 1 참조).

당시 서울시는 민간의 투자를 활성화하기 위해 대형 공원시설을 허용하였다. 실례로 관악산의 호텔, 남산의 레크레이션센터, 중지도(노들섬)공원의 카지노, 파고다공원의 아케이드, 세검정공원의 아파트 등 대형 건축물이 계획되었다. 당시 제도에 따르면 '자연공원에 효용하는 시설'은 공원법 시행령(1967. 6. 17. 제정)⁹⁾으로 '도시공원에 효용하는 시설'은 건축법 시행령(1965. 4. 20. 개정)¹⁰⁾으로 구분되었다. 단, 현재의 법령처럼 공원시설에 대한 설치 기준 등은 마련되지 않았다. 그러나 위 공원시설들은 자연공원에 설치할 수 있는 시설(예: 공원법 상 숙박시설)이거나 도시공원에 설치할 수 없는 시설들이었다.

이 법의 시설(공원시설이 아닌 시설)들은 공원의 환경성 경시와 매끄럽지 못한 행정 집행으로 언론의 비판을 받았다. 파고다공원의 경계를 따라 설치된 아케이드는 민족공원으로서 전통성을 파괴하였고, 민간사업자의 대표가 178명의 조합원 투자금을 횡령하면서 비정상적으로 공원이 개장되었다. 중구청은 서울시의 허가 없이 남산 레크레이션센터를 불법적으로 추진하였다. 산림은 훼손되었고, 장시간의 공사 중단은 결국 시민아파트로 준공되었다(Dong-A, 1967. 9. 14., 1968. 3. 20., 1968. 11. 9., 1970. 6. 19.; Kyunghyang, 1968. 2. 22., 1968. 5. 22., 1968. 6. 13., 1968. 10. 1., 1968. 11. 11.; Maeil Business, 1969. 12. 11.).

2. 전기 도시공원법, 1980~1993년

제6조(비행정청의 도시공원 및 공원시설의 설치·관리) ① 시장 또는 군수 이외의 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 도시계획법 제24조제1항의 규정에 의한 허가를 받아 도시공원 또는 공원시설을 설치할 수 있으며 그 설치한 도시공원 또는 공원시설을 관리할 수 있다(1980.1.4. 제정). ②~④항 생략.

1) 제도적 환경: 토지구획정리사업법(1966)은 민간개발의 법적 근거를 갖추면서 1960·70년대 도시개발의 어머니로 불리었다. 그러나 사업 자체가 대규모 토지를 대상으로 하였고, 지나치게 장기화 되면서 토지소유권 관계도 불안정하였다(Ryu, 2000). 동시에 지가상승의 유발, 투기의 조장, 민간부분의 지나

Table 1. Seoul metropolitan park project plan from 1967 to 1971

Park project	Cost burden		Park facility	Date
	Public	Private		
Gwanaksan	200 million	Disposal	Hotel, golf, pool, children's playground, shooting range	1967. 2. 28.
			Children's playground, hotel	1968. 11. 12.
Pagoda	20 million	170 million	History monuments, children's playground, fountain, shopping arcade	1967. 3. 12.
Namsan	150 million		Observatory, outdoor library, children's playground, road, zoo and botanical garden	1967. 6. 27.
	130 million		Pool, zoo, children's playground	1968. 2. 22.
	1,600 million	1,500 million	Tropical botanical garden, recreation center, ring road, zoological garden	1968. 11. 12.
Samcheong	190 million	390 million	Children's playground, library, pool, Dangun sanctuary	1967. 8. 14.
	2.9 million		Golf, pool, pond	1968. 2. 22.
Jungji island			Gymnasium, pool, motel, children's playground, fountain, gambling house	1967. 10. 12.
Hyochang		50 million	Golf, children's playground, pool, arboretum	1967. 12. 21.
	24 million		Golf, pool, store	1968. 2. 22.
	220 million	220 million	Zoological garden, botanical garden, rafting, monorail	1971. 5. 26.
Sajik	2.6 million		Golf, pool, store	1968. 2. 22.
Wau	1.7 million		Golf, pool, store	1968. 2. 22.
Ui	200 million		Botanical garden, golf, stadium	1968. 11. 12.
Segeomjeong			Children's playground, apartment, entertainment	1968. 11. 12.
Bukhansan	460 million	5,600 million	Ring road, cable car, etc.	1971. 4. 6.
Children's Grand Park	1,700 million	700 million	Swimming pool, elephant breeding ground, etc.	1971. 4. 20.

Source: Author re-organized a press released by the Seoul Metropolitan city

친 개발이익 등 여러 폐단점이 지적되었다. 1979년부터 정부는 토지의 원활한 수급조절과 안정적인 공급을 위한 공영개발을 극대화 하였다.

1980년 자연공원과 분리된 도시공원법은 최대 40여 년 동안 집행되지 않은 도시공원에 대한 특별한 조치의 필요성 때문에 제정되었다. 당시 정부는 “공원법은 주로 자연공원인 국립공원과 도립공원을 대상으로 제정되었으므로 인위적이고 조경적인 이용 위주의 도시공원이 설치 및 관리에 관하여 현실적으로 불합리한 점이 많으므로 도시 여건에 적절하게 대응할 수 있는 실행법(Ministry of Construction, 1979)이 필요하다”고 입법사유로 밝혔다. 즉, 공원법 자체가 자연공원을 대상으로 한 보전법제로서 성격이 강하였던 만큼 도시공원의 조성을 활성화하는데 한계가 있었다고 정부는 판단하였다. 1979년 도시공원법(안)은 “녹지와 공간의 잠식 현상을 초래함으로써 도시 주민에 대한 생활환경의 변화는 물론 도시 환경의 저해(Ministry of Construction, 1979)”를 야기하였던 과거 공원정책의 문제점을 지적하였다. 이에 정부는 시행규칙 제2조에 공원 내에 설치할 수 있는 시설의 종류를 최소한으로 제한하였고, 더불어 제4조 도시공원의 설치 및 규모의 기준, 제5조 도시공원안의 건축물의 건폐율, 제6조 공원시설의 설치기준, 제8조 공원시설의 설치면적 등을 신설하여 도시공원의 개발과 행위의 범위를 구체화하였다.

따라서 새롭게 제정된 도시공원법은 구 법률에서 규정한 민

간공원에 관한 문맥을 유지하였지만, 동법 시행규칙에 공원시설의 종류와 그 기준을 구체화하여 공공에 의해 민간공원을 제약하거나 활성화 시킬 수 있는 통제 장치를 마련하였다.

2) 작동결과: 공원시설을 엄격하게 규제한 도시공원법은 1960·70년대 민간개발로 훼손된 도시공원의 회복을 지원하였다. 도시공원 내 민간시설의 운영기간은 15~20년으로 1980년대는 행정청에 자동 귀속되는 시점이었다. 실례로 1983년 파고다공원의 아케이드 상가는 서울시에 귀속되어 철거되었고, 1987년 사직공원 내 수영장도 귀속되면서 사직단 복원정비 공사가 진행될 수 있었다. 1984년부터 서울시는 ‘남산복원계획’을 수립하기 위해 남산 내 공원 부속적 시설을 선정하여 해당 건축물의 증·개축을 불허하였고, 건축 연한이 다한 용지는 공원 용지로 전환하고자 하였다.

공원시설의 규제가 민간의 공원조성 참여를 제한한 것은 아니었다. 1979년 건설부는 도시공원법에 대하여 “도시공원의 조성관리에 있어 민간자본을 적극 유치”하기 위해 “개인소유의 땅은 민간이 직접 개발할 수 있도록 법제화 했다”고 밝혔다(Maeil Business, 1979. 9. 22.). 그리고 1982년 과천 서울대공원 공사 현장을 시찰한 전두환 대통령(1980. 9.~1988. 2.)은 경영합리화를 위해 민간투자 방안을 지시하였다(Dong-A, 1982. 3. 8.; Park, 2002: 75). 1983년 서울 삼성동 봉은사 일대 18,000평은 사찰이 사업자가 되어 국내 최초로 완전한 민간공원으로 조

성되었다. 용마공원은 평산 신씨 종친회가, 녹번공원은 태평 양건설이 주체가 되어 테니스장, 수영장 및 위락시설을 조성하였다. 서울시는 민간주체가 사업을 원활히 추진·관리할 수 있도록 시설 사용료를 직접 받을 수 있는 등 정책 지원을 하였다(Dong-A, 1983, 3, 11.; Kyunghyang, 1981, 11, 12.).

이후 정부는 공원조성에 민자 유치를 활성화하기 위해 제도 지원책을 제시하였다. 1984년 경제장관협의회에서는 ‘건설여가생활의 활성화 대책’을 의결하여 민간자본을 유치한 도시공원 조성을 논의하였다. 대책 방안으로 도서관, 음악감상실, 체육시설 등이 설치될 수 있도록 건폐율을 2%에서 10%로 상향시키도록 도시공원법 시행규칙을 개정하였다. 개방시간도 오후 6시에서 11시까지로 연장하여 유료입장이 가능하도록 하였다(Dong-A, 1984, 9, 18.). 정부는 1987년에도 동법 시행규칙을 개정하여 골프연습장, 승마장, 사진관, 기원 등 수익이 가능한 공원시설의 종류를 대폭 확대하였다.

지방자치단체도 민간공원 조성을 장려하기 위해 공공+민간의 혼용방식을 선호하였다. 광주광역시 10년 동안 집행하지 못한 우치공원(1.1km²)을 개발하였다. 대구광역시는 국공유지에 공원기반시설을 조성하였고, 토지소유자는 자가 토지에 공원시설을 설치하였다. 그러나 민간의 공원사업 참여가 도시공원 집행률을 높이지는 못하였고 공원시설은 특정시설에 편중되었다. 1986부터 1995년까지 민간이 참여한 도시공원 면적은 대구광역시 4.5km², 광주광역시 1.1km²에 불과하였다(Table 2 참조). 1993년 서울특별시의 도시공원 면적은 94.3km²였고, 민간자본으로 개발된 공원 면적은 2.0km²(약 2%)에 불과하였다. 또한, 공원시설은 골프장(8개소), 테니스장(32개소), 수영장(8개소) 등에 집중하였고, 도서관(3개소), 전시장(3개소), 문화회관(2개소) 등 일부에만 집중되었다(Seoul Metropolitan city, 1995: 71-72.).

3. 후기 도시공원법, 1993~2005년

제6조(공원관리청이 아닌 자의 도시공원 및 공원시설의 설치·관리) ①~④항 생략. ⑤ 제1항의 규정에 의하여 시장 또는 군·시의 자가 설치한 도시공원 또는 공원시설에 대하여는 도시계획법 제83

조제2항의 규정을 적용하지 아니한다. (신설 1993.8.5. 개정)

1) 제도적 환경: 1993년 문민정부가 들어서면서 국가의 정책기조는 규제완화(deregulation)로 전환되었다. 규제완화란 국민생활의 불편한 요인의 해소에서 한걸음 더 나아가 복리수준을 제고하고, 침해의 최소화를 목적으로 정부의 관여를 폐지하거나 또는 경감하는 것을 의미한다(Regulation Reform Committee, 1998). 정부 내 행정쇄신위원회(1993년)와 규제개혁위원회(1998년)가 신설되면서 국토법제는 보전중심에서 개발과 조화를 이루도록 개편되었다.

정책방향의 전환에 따라 정부는 민간공원 활성화를 위한 제도 개선안을 마련하였다. 당시 민간이 조성·관리한 도시계획시설은 도시계획법 제83조 공공시설 등의 귀속 규정에 따라 15년 또는 20년이 지나면 해당 행정청에 무상으로 귀속되었다¹¹⁾. 그러나 파고다공원 상인과 사직공원 내 수영장 사업자 등 민간사업자들은 무상귀속에 반발하였다. 그들은 사업기간동안 행정청이 요금 동결을 강요하여 적자 운영을 하였고, 시설관리를 위해 자기 자본을 투자하였기 때문에 시의 무상귀속은 무효라고 주장하였다(Constitutional Court, 1991; Supreme Court, 1995a). 비록 상급심 법원들은 민간사업자(들)의 청구를 기각하였지만, 정부는 사안의 중대성을 고려하여 민자유치를 촉진할 수 있도록 도시계획법 제83조의 적용을 예외할 수 있도록 도시공원법 제6조를 1993년 8월에 개정하였다. 이에 따라 토지소유자는 자가 공원시설에 대한 소유권을 영구히 보장받게 되었다.

1994년 8월 3일 제정된 사회간접자본시설에 대한 민간자본 유치촉진법(약칭: 민자유치법)은 공영개발에서 민간합동개발로 도시개발사업을 전환하는 계기가 되었다. 이 법은 관계 법률로 도시공원법을 설정하였고, 그 대상에 도시공원을 포함시켰다. 동법 제18조 토지 등의 수용·사용에 따라 민간공원사업자는 “토지·물건 또는 권리를 수용 또는 사용”할 수 있게 되었고, 동법 제20조에 따라 “투자비의 보전 또는 정상적인 운영을 도모”하기 위해 부대사업의 시행이 가능하게 되었다.

2) 작동결과: 도시공원과 그 시설에 대한 민간의 소유권과

Table 2. Current status of development of long-term unexecuted neighborhood park in the 5th metropolitan(1986~1995)

Province	1995 Planning parks	1995 Unexecuted parks	Neighborhood parks	
			Public and housing site development	Private and mixed development
Busan	30,220	18,604	337.1	493.3
Deagu	45,993	26,369	0	4,535.8
Incheon	29,937	11,245	706.6	0
Kwangju	13,587	9,950	671.0	1,313.1
Deajeon	37,930	25,830	102.6	2.1

Source: Author re-organized Korea Research Institute of Human Settlement(1995) and Gwangju Metropolitan City(1995)
Area: 1,000m²

토지수용권의 인정은 오랫동안 제한받아 왔던 토지소유자의 권리와 지위를 높였다. 그러나 민간공원사업의 활성화는 그 사업을 허가한 행정청과 지역주민의 갈등을 제공하였다. 그 발단은 1994년에 개장한 청담공원으로, 당시 언론은 공원의 수립대가 훼손되어가는 모습을 국민에게 알렸고, 지역주민들이 청구한 재판 결과를 보도하였다. 당시 서울고등법원으로부터 환경영향조사 용역을 받은 서울대학교 환경대학원은 골프연습장 설치로 환경 훼손이 크다고 결론을 내렸다. 또한, 도시공원은 민주성과 경관성을 원칙으로 하지만 이 사업은 특정 계층의 배타적 이용을 전제로 하고 있는 만큼 주민의 자유로운 이용이 제한적일 수밖에 없다고 평가하였다(Seoul National University Graduate School of Environmental studies, 1994).

이 사건이후 인간의 도시공원 내 골프연습장 사업과 지역주민과의 갈등은 지속되었다. 1997년 성남시는 주민의 민원을 수렴하여 서현공원 내 골프연습장 설치를 불허하였고, 사업자에게 손해배상을 하였다. 1998년 서울 도봉구가 초안산공원 내에 5개의 골프연습장 설치를 허가하자 시민단체는 거세게 반대하였다. 갈등이 커지자, 서울시 의회는 토지보상비를 지원하도록 긴급 재정을 가결하였고, 훼손된 자리는 생태공원으로 조성되었다. 이처럼 잘못 결정된 민간공원시설은 환경권과 소유권의 대립을 유발시켰고, 그에 따른 금전적 대가는 매우 컸다.

V. 민간공원 관련 제도의 경로의존성

1. 제도의 역사적 전환

민간공원 제도의 발생 자체는 완전한 공영개발로서 도시계획이라는 최초의 원칙을 수정한 것이었다. 토지구획정리사업법(1966년)이 도시개발사업 시행자를 토지소유자와 그들의 조합으로 범위를 확장시키는 법률적 근거를 마련하였다면 공원법(1967년)은 토지소유자로 한정된 '사인'에 의해 도시공원과 그 시설의 설치가 가능하도록 정책 동력을 제공하였다.

도시공원 관련 법률의 전환과 함께 민간공원의 유형도 변화하였다. 민간공원의 출발은 공원 내 공유지에 민간자본으로 공원시설을 설치하고, 일정기간 지난 후 기부채납하는 형태였다. 이는 공급자인 공공부분에서 원형지 개발을 담당한다는 토지개

발의 원칙에 기초한 것으로 지방자치단체는 민간의 공원시설에 대한 사용료를 징수하고, 무상귀속을 강제할 수 있었다. 이후 도시공원법 제정으로 토지소유자의 참여에 의한 공원개발 방식이 도입되었다. 미집행 공원은 사유지가 대부분인 관계로 토지소유자가 사유지 내에 공원시설을 설치할 수 있었던 방안이었다(Korea Research Institution for Local Administration, 1992; Korea Research Institute of Human Settlement, 1995)¹²⁾. 즉, 도시공원법 부터 민간에 의한 공원조성 개념이 현실화 되었고, 이 유형은 1994년에 제정된 민자유치법이 부대사업을 허용하면서 강화되었다(Table 3 참조).

1990년대 민주주의 사회로 이행하면서 규제완화라는 외적 요인은 정부의 시장 개입 범위를 축소하여 시장기능 회복과 경쟁촉진을 도모할 수 있는 여건을 제공하였다. 이 계기로 정부는 1993년 "행정청이 아닌 자가 설치하는 공원시설 등은 그 설치자에게 소유권이 귀속될 수 있도록 하여 민간자본에 의한 공원시설의 설치를 촉진(도시공원법 1993. 8. 5. 개정이유)하기 위한 법조문을 신설"하였고, 민간의 참여 의지가 높아질 것으로 기대하였다(Table 4 참조).

제도와 유치 유형의 변화와 외에도 정부는 공원시설관련 시행규칙을 개정하여 지속적으로 민간공원을 활성화 하고자 하였다. 정부는 두 차례에 걸쳐 "공원시설종류의 다양화를 통해 도시공원의 개발 및 조성에 있어서의 민자유치를 촉진(도시공원법 시행규칙 1986. 1. 10.; 1987. 7. 24. 개정)한다"는 동일한 입법사유를 밝혔다. 이후 1993년에 신설된 체육공원을 중심으로, 정부는 "도시공원의 효율적 개발"과 "재원 마련"이라는 동일한 입법사유를 밝히며, 총 4차례 공원시설들을 추가하였다. 따라서 총 12차례의 도시공원법 시행규칙 개정 중 6차례가 민간사업자 유치를 위한 제도 개선이었다¹³⁾.

이상 살펴본 바, 민간공원 제도는 민간사업자가 도시공원 또는 그 시설을 설치할 수 있다는 대명제를 유지하면서도 전략과 전술로 이원화하여 변천하였다. 전략적으로는 사업시행자의 자격 범위와 법률적 관계 개선을 강조하였다. 전술적으로는 도시공원법 시행규칙을 개정하여 신속하고 지속적으로 민간사업자의 행위 구축을 완화할 수 있었다.

2. 제도의 연속성

Table 3. Changes in the means of private parks building

Category	Project entity	Incentive systeme	Contribution acceptance	Profit facility
The park act (1967~1980)	Public contest	Building park facilities in common land	Reverting to the public after 15 or 20 years	Golf, pool and Out of law facilities (hotel, shop arcade)
The urban park act (1980~1993)	Landowner	Building park and park facilities in only private land		Tennis, amusement facility
The urban park act (1993~2005)			Permitting ownership of park and facilities	Golf

Table 4. Institutional changes to private park

Institutional environments		Periodization	Outcomes of implementation
Conditions	Relevant Act		
Establishment of urban planning as a means of national policy	C.P. Ordinance(1934): Restriction on the interests of citizens		
Problem of illegal disposal of parks and unauthorized occupation by makeshift dwelling	U.P. Act(1962): Principle of public development	[The Park Bill (1959)] Private Park and Execution of all or part of park by private	
A number of private pleasure ground A shortage of compensation finances	L.C.R. Act(1966): Urban development by landowner	[The Park Act (1967~1980)] Implementation of the park project and installation of the park facilities	Sterility of urban planning theory Installation of non-statutory facilities Damage to urban parks
Strengthening of public development Activation of park development Control of park erosion		[The Urban Park Act (1980~1993)] Mitigation of standards for facilities	Restoration of a parks Poor performance of project for inducement of private investment
Change of national keynote: deregulation Conflict between the public and the individual business by government attribution	U.P. Act(1971): Obligation of government attribution Act on P.P.C.(1994): Land expropriation by private	[The Urban Park Act (1993~2005)] Mitigation of standards for facilities Exemption of government attribution	Elevation of the rights of landowner Conflict of environmental rights and property rights

C.P. Ordinance: Chosun planning ordinance for urban areas

U.P. Act: Urban planning act

L.C.R. Act: Land compartmentalization and rearrangement projects act

Act on P.P.C.: Act on promotion of private capital into social infrastructure facilities.

1) 민간공원 제도는 독립적이고 선도적인 특성을 가지고 있다. 즉, 이 제도는 상위법에 해당하는 도시계획 제도의 영향을 받으면서도 도시공원의 현실에 무게 중심을 둔 조치라고 할 수 있다. 1959년 공원법(안)에서 사업시행자로 사인의 포함과 1993년 도시공원법에서 무상귀속의 면제는 상위법에 대한 '예외규제 방식(negative systeme)'이었고, 이 방식은 본 제도의 출발점이자 전환점으로 작동하였다. 이와 같은 정부의 입법 연구와 제도 수립은 1966년 토지구획정리사업법 상 토지소유자의 사업주체로서 인정과 1994년 사회간접자본시설에 대한 민간자본 유치 촉진법 제22조 "제2종 시설(도시공원 포함)들은 사업시행자 소유로 한다"는 타 법률보다 선행하였다.

2) 민간공원 제도는 규제완화의 한 형태임에도 불구하고 까다로운 하위 규정은 공원조성 활성화로 이어가지 못하였다. 법률상 토지소유자는 도시공원 또는 공원시설을 설치할 수 있다. 그러나 봉은사공원처럼 도시공원 전부를 개발 사례는 극히 드물었다. 대부분 공공에 의해 원형지를 개발한 지역과 사유지 내에 공원시설을 설치하는 부분 개발 방식으로 국한되었다. 민간공원의 조성은 국공유지에 대한 지방자치단체의 공원조성 의지와 사유지에 대한 토지소유자의 의지가 함께할 경우 가능하였다. 그리고 적절한 공원시설의 개발을 위해 토지소유자는 추가 토지의 매입과 조정에 대한 부담이 높았다. 서울특별시 도시공원 조례(1997. 12. 5. 개정 전) 제4조 비행정청의 공원조성 자격에서는 "공원조성 능력이 있는 자" 또는 "공원조성 면적의 1/3 이상의 토지를 소유하거나, 사용할 권리가 있는 자"로 규정하였다. 따라서 재정이 열악한 일반 토지소유자는 민간공원

사업에 참여하는데 한계가 있었다.

3) 토지소유자로 한정된 민간공원의 추진은 도시공원 집행 지연에 대한 보상적 성격이 강하였다. 1986년 1월 도시공원법 시행규칙 개정이유에서는 "도시공원이 지정되어 있으나, 재원 부족 등의 이유로 공원조성이 지연되고 있으므로 공원시설 종류의 다양화와 공원안의 건축물에 대한 적정성까지의 견해를 상향 조정으로 민자유치의 요인을 유발하여 공원조성의 촉진을 도모한다"고 밝혔다. 청담공원 사건 담당 법원은 "아무런 보상도 없이 공공복리를 위하여 이에 대한 사유재산권의 행사를 일체 할 수 없도록 막는 것은 우리 헌법정신에 맞다고 할 수 없다(Seoul District Court, 1994)"고 판시하였다. 즉, 우리나라의 민간공원 제도는 지방자치단체의 지나친 제정부담을 주지 않고 장기미집행 도시공원 토지소유자의 민원을 해소하기 위한 비재정방식의 일환으로 오래전부터 자리 잡고 있었다. 민간공원은 현물에 의한 직접 보상이 아닌 수익성을 보장하는 간접 보상에 해당된다.

4) 민간공원 추진은 도시공원에 대한 권리 주체를 서열화 하였다. 즉, 미집행으로 재산권을 제한 받은 토지소유자의 법적 지위를 높였고, 도시공원의 이용자이자 환경 피해자인 지역주민의 법적 지위를 낮추는 결과를 초래하였다. 실제 우리 대법원은 지역주민에 대하여 "공원이용권이라는 배타적 권리를 취득한 것으로 볼 수 없고" 민간사업자가 설치한 공원시설이 환경적 장애를 일으켰다 하여도 이는 "사법적 구제수단"이므로 "금지를 구할 수 없다"고 판시하였다(Supreme Court, 1995b). 따라서 도시공원에 대한 토지소유자의 재산권과 지역주민의

환경권은 상린관계(相鄰關係)로서 상호 조절이 필요함에도 불구하고, 도시공원에 대한 갈등은 기계적 관계로 설정되어 왔다 (Yang, 2007).

5) 도시공원시설에 대한 기준 완화는 민간사업에 의해 도시공원의 환경성과 장소성이 훼손되는 사건이 지속하였다. 특히, 도시공원 시설의 종류와 기준은 도시공원의 환경보호와 사업개발을 조정하고, 유형 잡는 역할을 담당함에도 불구하고, 관련개정은 민간공원조성에 대한 인센티브에 방점을 두면서 도시공원법 입법사유에서 밝혔던 “녹지와 공간의 잠식 현상을 조례 (Ministry of Construction, 1979)”를 방지하기 위한 환경규제장치로서 제도 취지의 한 축이 기울어지게 만들었다.

VI. 결론과 한계

본 연구는 민간공원 제도의 변천 과정을 역사적 제도주의 방법으로 분석하였다. 그리고 연구를 수행하기 위해 1967년부터 2005년까지 개폐된 도시공원 관련 법령을 토대로 제도적 환경과 작동결과로 구분하여 고찰하였다. 공원법(1967~1980년)은 민간공원을 공식화 하였고, 초기 공원정책의 근간이었지만 민간에 의한 공원 잠식도 함께 발생하였다. 전기의 도시공원법(1980~1993년)은 공원법과 동일한 제도 언어를 사용하였다. 동 법령은 공원시설의 종류와 그 기준을 상세하게 설정하여 공공에 의해 민간사업을 조정할 수 있는 장치를 마련하였고, 도시공원을 재정비할 수 있는 근거가 되었다. 후기의 도시공원법(1993~2005년)은 공원시설에 대한 토지소유자의 소유권 보장을 추가하여 민간공원 활성화를 도모하였다. 그러나 민간공원사업자는 수익성을 중심으로 공원사업을 추진하면서 도시공원에 대한 재산권과 환경권의 충돌로 이어졌다.

이상의 분석을 토대로 민간공원 제도의 경로의존성에 대한 해석은 다음과 같다. 본 제도의 전환점은 1993년 규제완화 정책에서 비롯되었다. 전략적으로는 ‘예외규제방식’이라는 특별한 형태를 취하였고, 기술적으로는 공원시설 종류의 확대와 기준을 완화하였다. 관련 제도는 민간공원사업자를 토지소유자만으로 한정하였다. 형식적으로는 민간공원사업자가 도시공원 전체를 개발할 수 있었지만, 실질적으로는 사유지에 공원시설만 설치하는 부분 개발이 상당수였다. 또한, 수익성 중심의 제도 개편은 미집행 도시공원 내 토지소유자들의 보상 수단으로 운영되면서 도시공원의 환경적 규제 기능을 약화시켰다.

지금까지 ‘토지소유자 중심주의-수익성 중심의 제도개편-보상적 수단-공원시설 기준 완화-도시공원 훼손’으로 연결되는 민간공원 제도의 역사적 맥락은 다음과 같은 시사점을 제공한다. 첫째, 민간공원 활성화를 위해 추진된 수익성 확보는 환경잠식으로 이어졌다는 것이 역사의 사실이다. 특히 설치기준이 부재한 골프연습장, 대학기숙사 등 공원시설과 법외 시설은 사

회문제로 이어졌던 만큼 미흡한 공원시설에 대하여 관련 기준을 마련하고 엄격하고 중립적인 심사 과정을 거쳐야 할 것이다. 둘째, 2020년 7월 도시공원 일몰을 앞둔 상황에서 추진 중인 현 민간공원 특례사업은 2017년 11월 기준으로 총 64개소에서 제안되었지만, 그중 12개소에서는 각종 소송과 민원 등 사회적 갈등으로 사업이 취소되거나 보류 중에 있고, 총 27개소만이 사업추진중이다(Lee, 2018). 이처럼 도시공원 관련 법률 최초 제정부부터 현재까지 정부는 민간공원 활성화를 위해 지속적으로 제도 지원을 하였지만, 실제 도시공원 조성 성과는 높지 않았다. 이러한 점을 고려할 때 일몰이후 민간공원의 토지소유자 중심주의 기조 유지에 대한 평가와 관련 제도 개선에 관한 논의가 이루어져야 할 것이다.

본 연구는 우리나라 민간공원 제도 결정 과정에서 나타나는 행위규칙, 공식적·비공식적 제도의 특성을 확인할 수 있었다. 그리고 조경분야에서 정책사 연구는 꾸준히 진행하여 왔지만, 제도사 연구는 부재하였던 만큼 본 연구가 시발점이 될 수 있다는 점에서 의의가 있을 것이다. 그러나 본 연구는 분석의 요소로 제도의 발생과 작동결과로 설정하여 제도의 취지와 공원현상과의 충돌을 밝힐 수 있었지만, 제도 자체의 문제점을 정교하게 도출하는데 한계가 있었다. 따라서 본 연구가 발전하기 위해서는 제도의 작동방식에 관한 구체적 고찰이 요구된다. 특히 사업자 자격, 사업추진 절차, 기부채납 방식, 환지 방식, 수익시설의 선정 등 현 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률이 규정하고 있는 구체적인 범주의 틀을 통해 과거 제도의 작동방식과 공원문제를 연결한다면 도시공원 제도사 연구는 향후 제도 개선에 관한 정교한 의견을 제시할 수 있을 것이다. 더불어 본 연구는 자료수집의 한계로 민간공원 변화의 양적 측면을 고찰하는데 미흡한 부분이 있었다. 즉, 전체 조성된 공원 면적 중 민간공원이 차지하는 면적, 민간공원의 주요 시설 종류 등 단편적인 자료에 의존하여 본 연구를 진행한 측면이 있다. 따라서 지방자치단체가 민간공원에 대한 체계적이고 진속적인 통계자료를 낸다면 향후 이와 같은 연구의 진단력은 높아질 수 있을 것으로 기대한다.

- 주 1. “일반적으로 도시개발이라 함은 아직 도시적 형태와 기능을 지니지 않은 토지에 도시적 기능을 부여하거나 또는 기존의 용지에 대해 도시기능 제고를 목적으로 토지의 형상이나 이용에 변화를 일으키는 일련의 개발행위라고 할 수 있다(Heo, 2015: 3).” 도시개발법 제 2조 도시개발사업이란 ‘도시개발구역에서 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 조성하기 위해서 시행하는 사업’을 말한다.
- 주 2. 민영공원 제도는 1~5만㎡의 중소규모의 장기미집행 도시공원 내 사유지내에 기부채납이 없고, 40% 이하의 부지면적에 수익시설 설치가 가능하도록 한다.
- 주 3. 경성부 토목과장(진엽로평, 榛葉老平)과 경성부 공영부장(장향항이, 長響響二)의 말을 Uhm(2005)의 책 「서울은 어떻게 계획되었는가」에서 재인용함.
- 주 4. 전계서

- 주 5. 도시계획법(1962. 1. 20.) 제5조(사업집행자) ① 도시계획에 관한 사업(이하 도시계획사업이라 한다)은 각령의 정하는 행정청이 이를 집행한다. ② 국토건설청장은 특히 필요하다고 인정될 경우에는 각령의 정하는 바에 의하여 행정청이 아닌 자에게 도시계획사업의 일부를 집행하게 할 수 있다.
- 주 6. 자세한 내용은 필자의 논문 '우리나라 도시공원 관련 초기 법률 입안과 공원법(1967~1980년) 시행과정에서 나타난 유보지로서 도시공원에 관한 제도의 문제'를 참조할 것.
- 주 7. 1962년 공원법(안) 제3조 공원의 관리청 "⑤ 국립공원, 지방공원 및 도시공원의 관리청은 필요하다고 인정할 때에는 관리청 이외의 자에게 공원의 전부 또는 일부를 관리시킬 수 있다(Ministry of Construction, 1962)."
- 주 8. Kang and Jang(2004)의 「한국근대 도시공원사」를 참조할 것.
- 주 9. 공원법 시행령(1967. 6. 17. 제정) 제1조(공원시설) 공원법 제2조 제7호에서 공원의 이용 또는 관리에 필요한 시설로서 대통령령이 정하는 것이라고 함은 공원구역 내에 설치하는 다음 각호의 시설(도시공원에 있어서는 도시계획법 및 건축법에 규정된 공원목적에 필요한 건축물에 한한다)을 말한다. - 이하 각호는 생략함 -
- 주 10. 건축법 시행령(1965. 4. 20. 제정) 제114조의2(공원경역내의 건축물) 법 제32조 제7항에서 "공원목적에 필요한 건축물"이라 함은 국가 또는 지방자치단체가 설치하는 다음 각호에 제기하는 건축물을 말한다. 1. 공원관리사무소·공중변소·휴게소, 2. 동·식물원, 3. 야외극장·야외음악당, 4. 시민보건을 위한 운동시설, 5. 관광사업진흥법상 특히 필요하고 교통부장관이 건설부장관과 협의한 것, 6. 도서관·박물관·과학관·미술관.
- 주 11. 도시계획법 제83조(공공시설 등의 귀속) ② 행정청이 아닌 자가 제25조의 규정에 의한 실시계획의 인가 또는 제4조의 규정에 의한 허가를 받아 새로이 설치한 공공시설은 그 시설을 관리할 행정청에 무상으로 귀속되며, 도시계획사업 또는 토지의 형질변경 등의 시행으로 인하여 그 기능이 대체되어 용도가 폐지되는 행정청의 공공시설은 국유재산법 및 지방재정법등의 규정에 불구하고, 그가 새로 설치한 공공시설의 설치비용에 상당하는 범위 안에서 그 인가 또는 허가를 받은 자에게 이를 무상으로 양도할 수 있다.
- 주 12. 1992년에 작성된 '도시공원의 조성과 재원조달에 관한 연구' 보고서를 살펴보면 당시 공원조성을 위한 민간자본 유치 방안으로 "미시설공원내의 사유지에 대하여 소유자가 자기자본을 투자하여 공원을 조성하고 아울러 수익시설을 갖추고 수익사업을 할 수 있도록 한다"라고 제안하였다. 즉, 1992년까지만 하더라도 도시공원 조성에 있어서 사유지로 한정된 민간의 공원조성은 매우 제한적이었던 것으로 추정된다.
- 주 13. 초기 66개였던 공원시설의 종류는 매우 정적(유스호스텔, 약국, 도서관, 실내사격장 등)이었다면 2003년 12월 마지막 부령 개정에서는 101개로 그 종류가 증가하였고 주요 수익시설로 쇼펍센터, 예식장, 공연장, 전시장 등으로 매우 적극적인 수익시설로 확대하였다.

References

- Beland, D.(2007) Ideas and institutional change in social security: Conversion, layering, and policy drift, *Social Science Quarterly* 88(1): 20-38.
- Campbell, J. L.(2004) *Globalization and Institutional Change*. New Jersey: Princeton University Press.
- Cha, I. S.(1968) Urban development and finance: The realities of the introduction of private capital to urban development. *Urban Affairs Monthly Magazine* 3(5): 30-39. 차일식, 도시개발과 재정금융: 도시개발을 위한 민간자본 도입의 실제. 도시문제.
- Cho, D. H.(2017) Analysis on the change process of financial system in real estate development from the perspective of historical institutionalism. *Journal of the Korean Urban Management Association* 30(1): 51-78.
- Choi, M. J. and K. H. Hang(2002) Effectiveness of the incentives for securing public open space in urban design. *Journal of Korea Planning Association* 37(3): 91-104.
- Choi, Y. K.(1992) Urban parks management status and problems. *Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture* 20(1): 115-118. 최용기, 도시공원 관리현황 및 문제. 한국조경학회지
- Constitutional Court(1991) 1991. 11. 15. 90헌마23.
- Gwangju Metropolitan City(1995) 2011 Gwangju Master Plan. 광주광역시, 2011년 광주도시기본계획.
- Hall, P. A. and R. C. R. Taylor(1996) Political science and the three new institutionalism. *Political Studies* 44(5): 936-957.
- Heo, K. M.(2015) Legal issues of private development in urban development projects. *Korean Public Land Law Association Conference* 98: 1-20. 허강무, 도시개발사업에서의 민간개발의 법적 문제. 한국토지공법학회 제98회 학술대회.
- Hong, S. K.(1994) Future direction of urban park and greenbelt policy for Seoul: The direction of the urban park and greenbelt policy in Seoul and the role of public and private sectors. *Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture* 22(3): 175-204. 홍성권, 서울시 공원녹지정책의 방향과 공공·민간부분의 역할 분담. 한국조경학회지.
- Howlett, M. and J. Rayner(2006) Understanding the historical turn in the policy science: A critique of stochastic, narrative, path dependency and process-sequencing model of policy making over time. *Policy Sciences* 39: 1-18.
- Ikenberry, G. J.(1988) Conclusion: An institutional approach to American foreign economic policy. *International Organization* 42(1): 219-243.
- Kang, S. Y. and Y. H. Jang(2004) *History of Modern Parks in Korea*. Seoul: Daewangsa. 강신용과 장윤환, 한국근대 도시공원사. 서울:대왕사.
- Kim, B. K.(2012a) Theory and practice on the activation of urban development by private sector-including the development of a raw land. *Public Land Law Review* 58: 69-104.
- Kim, E. M.(2012b) *Analysis of Korean Housing Policy Changes-Analysis of Historical Institutionalism*. Ph.D. Dissertation, Graduate School, Korea University, Kroea.
- Kim, H. B. and W. H. Jang(2017) The institutional understanding of the formalism of cultural policy-by the case study about the legislation process of the law for promotion of regional culture. *The Journal of Cultural Policy* 31(2): 5-29.
- Kim, H.(2016) Characteristics and policy implications of private development parks in Japan. *Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture* 44(1): 119-128.
- Kim, S. Y. and C. S. Lee(2010) A feasibility study on acquisition system of the urban parks under the special use permit. *Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture* 38(4): 54-63.
- Kim, Y. G., S. Y. Han and K. J. Zoh(2011) A study of urban park development and management through public-private partnership. *Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture* 39(3): 83-97.
- Kim, Y. K.(2015) The policy of park asset transfers in England: A move toward community ownership and park management. *Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture* 43(1): 108-119.
- Korea Research Institute of Human Settlement(1995) *A Study on the Improvement of the Installation and Management of Urban Parks*. 국토개발연구원, 도시공원의 설치 및 관리 개선 방안에 관한 연구.
- Korea Research Institution for Local Administration(1992) *A Study on the Development and Financing of Urban Parks*. 한국지방행정연구원, 도시공원의 조성 및 재원조달에 관한 연구.
- Krasner, S. D.(1984) Approaches to the state alternative conception and historical dynamics. *Comparative Politics* 16(2): 223-246.
- Lee, J. H.(2018) *The Private-Initiated Park Development Project*

- Implementation Strategies through Conflict Cause Analysis, Master's Thesis, Graduate School of Kwangwoon University, Korea.
26. Lee, J. J., S. C. Park and H. Kim(2009) A study on the effective plans to increase urban parks through activating private participation: Focusing on the plans to improve park facilities at the balance point of public and private interest, *Journal of the Korean Association of Professional Geographers* 43(4): 675-684.
 27. Lim, Y. L. and G. Y. Kim(2007) The study on a solution to urban planning facilities unexecuted in long-term by utilizing private capital: Focusing on cases, *Journal of the Korean Regional Development Association* 19(1): 123-141.
 28. Mahoney, J.(2000) Path dependence in historical sociology, *Theory and Society* 29(4): 507-548.
 29. Ministry of Construction(1962) Request the Park Bill Cooperation, 건설부, 공원법(안) 협조 요청, 보4206.
 30. Ministry of Construction(1963a) Withdrawal of the Park Act, 건설부, 공원법 철회, 건국시 182.4.
 31. Ministry of Construction(1963b) Withdrawal of the Park Act, 건설부, 공원법 철회, 건국시 442.
 32. Ministry of Construction(1979) Request of opinions according to the enactment of the Urban Park Act, 건설부, 도시공원법 제정에 따른 의견조회, 도시 442.2-1618.
 33. Ministry of Government Administration(1959) The Park Bill, 총무처, 공원법(안), 의안번호 제302호.
 34. Mun, S. D.(2014) Research on the legal system of urban park, *Korean Local Government Law Association* 14(4): 159-186.
 35. Noh, T. W., M. H. Park, M. K. Byeon, H. C. Seong, I. S. Shin, S. W. Ahn, M. W. Lee, W. S. Lee and B. K. Jang(2001) Current status and tasks of urban parks and greenbelt, *Urban Information* 227: 4-18, 노태욱, 박미호, 변문기, 성현찬, 신익순, 안상욱, 이명우, 이원식과 장병관, 도시공원·녹지의 현황과 과제, 도시정보.
 36. North, D. C.(1990) Institutions, Institutional Changes and Economic Performances, New York: Cambridge University Press.
 37. North, D. C.(2005) Understanding the Process of Economic Change, New Jersey: Princeton University Press.
 38. Pae, S. H.(1970) Urban Development and the Introduction of Private Capital: The Method and Limitation of Urban Development and the Introduction of Private Capital.
 39. Park, I. J.(2002) A Study of the History of Parks System Transformation of Seoul, Korea, Ph.D. Dissertation, Graduate School of Sangmyung University, Korea.
 40. Peters, B. G.(2000) Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism, New York: Continuum.
 41. Pierson, P.(2000) Increasing returns, path dependency, and the study of politics, *The American Political Science Review* 94(2): 251-267.
 42. Regulatory Reform Committee(1998) Regulatory Reform Plan of the Ministry of Construction and Transportation, 규제개혁위원회, '98 건설교통부 규제정비계획
 43. Ryu, H. W.(2000) A study on the changes of housing site development system and the influence of urban development system, Study on land of Korea Land Corporation 11(2): 47-60, 류해웅, 택지개발제도의 변천과 도시개발법제의 영향에 관한 고찰, 토지연구.
 44. Seoul District Court(1994), 1994. 5. 7. 자94카합2537.
 45. Seoul Metropolitan City(1995) A Study on the Policy Direction of Parks and Greenbelts in Seoul, 서울특별시(1995) 서울시 공원녹지 정책방향 연구.
 46. Seoul National University Graduate School of Environmental Studies (1994) Environmental Impact Survey of the Construction of the Cheongdam Park Golf Training Center, 서울대학교 환경계획연구소, 청담공원 골프연습장 건설에 따른 환경영향조사서.
 47. Shin, I. S.(1996) A study on improvement of legal system for promoting development of long-term unexecuted urban parks, *Journal of Green Industrial Research, Honam Univ.* 3: 203-218, 신익순, 장기미집행 도시공원의 문제점과 개발 촉진을 위한 법제도 개선연구, 산업기술연구 논문집.
 48. Son, J. M.(1986) The footprint of urban planning in Korea: Focusing on the legislation process, *Research for Local Administration* 1(2): 3-12, 손정목, 우리나라 도시계획의 발자취: 법제화 과정을 중심으로, 지방행정연구.
 49. Streeck, W. and K. Thelen, eds.(2005) Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies, New York: Oxford University Press.
 50. Supreme Court(1995a), 1995. 7. 14. 선고94누5137.
 51. Supreme Court(1995b), 1995. 5. 23. 자 94마2218.
 52. Thelen, K.(2004) How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United State, and Japan, New York: Cambridge University Press.
 53. Thelen, K., S. Steinmo and F. Longstreth eds.(1992) Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis, New York: Cambridge University Press.
 54. Uhm, K.B.(2005) How was Seoul planned, Paju:Sallim, 엄규복, 서울은 어떻게 계획되었는가, 파주: 살림.
 55. Won, J. S., J. H. Choi and K. H. Kim(2007) A study on improved incentive system for expanding public facilities for neighborhoods in the district unit plans, *Journal of Korea Planning Association* 42(3):151-161.
 56. Yang, S. U.(2007) Construction of golf driving range facilities and local resident's environmental right, *Kangwon Law Review* 25: 51-94.
 57. Yoon, E. J.(2016) Consideration of issues about public and private interests of park create through private participation, *Korean Association for Policy Studies Spring Conference*:1-16.
 58. Dong-A Il Bo, 1964. 11. 18., 1967. 8. 17., 1967. 9. 12., 1967. 9. 14., 1968. 3. 20., 1968. 11. 9., 1970. 6. 19., 1982. 3. 8., 1983. 3. 11., 1984. 9. 18. (동아일보, newslibrary.naver.com)
 59. Kyunghyang, 1968. 2. 22., 1968. 5. 22., 1968. 6. 13., 1968. 10. 1., 1968. 11. 11., 1981. 11. 12. (경향신문, newslibrary.naver.com)
 60. Maeil Business, 1969. 12. 11., 1979. 9. 22. (매일경제, newslibrary.naver.com)
 61. Hangyerore, 1991. 2. 5. (한겨레, newslibrary.naver.com)

Received : 23 January, 2019

Revised : 17 February, 2019 (1st)

13 March, 2019 (2nd)

09 April, 2019 (3rd)

Accepted : 09 April, 2019

3인익명 심사필