

공공성 확보측면에서 민간공원특례사업 운영특성분석[†]

- “부산광역시를 사례로” -

The Private-Initiated Park Development Project in Terms of Securing Publicity Operation Characteristics Analysis[†]

- Busan Metropolitan City as a Case -

권영달*, 박현빈**, 김동필***

*(주)한성개발공사 전무, **부산대학교 조경학과 박사과정, ***부산대학교 조경학과 교수

Gweon, Young-Dal*, Park, Hyun-Bin**, Kim, Dong-Pil***

*Managing Director, Inc. Hansung Engineering

**Ph.D. Course, Dept. of Landscape Architecture, Pusan National University

***Professor, Dept. of Landscape Architecture, Pusan National University

Received: November 02, 2022

Revised: November 21, 2022 (1st)
January 02, 2023 (2nd)

Accepted: January 02, 2023
3인익명 심사필

Corresponding author :

Dong-Pil Kim

Professor, Dept. of Landscape
Architecture, Pusan National
University, Milyang 50463, Korea
Tel. : +82-55-350-5400
E-mail: kimdp@pusan.ac.kr

국문초록

본 연구는 민간공원특례사업 추진단계에서 전국 최초로 민간 참여형 -협의체를 도입하고, 시행과정에서 제도의 유연한 적용과 구별된 정책적 요소 등을 도입한 부산광역시를 대상으로 사업추진의 과정을 살펴보고 운영특성 및 성과 등을 분석하고자 하였다. 분석결과 첫째, 사업방식에 있어 혼합방식을 도입하여 우선협상자를 선정하였는데, 이는 타 지자체에서 볼 수 없는 독자적 사업방식으로 공공재의 민간개발에 따른 공정성과 투명성을 확보하기 위한 새로운 시도로 평가될 수 있다. 둘째, 공원별 특성을 고려한 가이드라인과 비공원시설의 입지, 면적, 최고높이 등 세부지침 등을 명시하여 지역 정체성을 살린 합리적 개발계획 수립의 준거와 평가기준의 토대를 마련하였다. 셋째, 사업과정에 있어서 민간협의체인 권한위임형 라운드테이블을 통해 투명성을 확보하여, 특혜의혹과 같은 분쟁 등의 발생을 최소화하였다. 넷째, 기부채납되는 공원시설의 품질향상과 설계 적정성 확보를 위하여 실시계획인가 이후 총괄계획가 도입 및 건설사업관리(설계단계) 용역을 수행토록 하여 지역 내 명품공원의 효율적 구현과 특화를 도모하였다. 그 결과 부산광역시는 일몰로부터 5개 공원, 2.25km²의 공원면적 보전과 토지보상 및 공원조성비 7,400억 원 절감을 통해 효율적인 사업진행을 하였으며, 무엇보다 민간이 주도하고 기관이 지원하는 새로운 운영형식 도입으로 새롭게 시행된 민간공원특례사업의 공공성 강화를 제시하였다. 다만 이러한 제도적용과 검증절차 등으로 인하여 사업기간이 장기화되고, 민간사업자의 재정적 부담과 함께 공원서비스가 지연되고 있어 기간 단축을 위한 관련 특례법 제정과 사업방식의 개선 등이 보완되어야 할 것으로 보인다.

주제어: 일몰공원, 혼합방식, 가이드라인, 권한위임형 민간협의체, 총괄계획가

ABSTRACT

This study examines the process of project promotion in Busan, which introduced the private participation-type consultative body for the first time in the country in the promotion stage of the private-initiated park development project, and introduced flexible application of the system and differentiated policy elements in the implementation process, and examines the operational characteristics and we tried to analyze performance, etc. As a result of the analysis, first, the preferred bidder was selected by introducing a mixed method in the project method, which is an independent project method that cannot be seen in other local governments. Second, by specifying guidelines considering the characteristics of each park and detailed guidelines such as the location, area, and maximum height of non-park facilities, criteria for establishing a rational development plan utilizing regional identity and the basis of evaluation standards were laid. Third, in the project process, transparency was secured through the delegation-type roundtable, in which the private sector performs the functions and roles of key actors, thereby preventing disputes such as suspicion of preferential treatment. Fourth, in order to improve the quality of park facilities to be donated and to secure design adequacy, after approval of the implementation plan, a general planner was introduced and construction project management (design stage) services were performed to promote efficient implementation

[†]본 연구는 부산대학교 자유과제 학술연구비(2년)에 의해 수행되었음.

and specialization of luxury parks in the region. As a result, the city of Busan carried out the project efficiently by conserving 5 parks from sunset, a park area of 2.25km², and reducing land compensation and park construction costs by KRW 740 billion. Reinforcement of the public nature of the private-initiated park development project was suggested. However, due to the application of these systems and verification procedures, the project period is prolonged, and park services are delayed along with the financial burden on private operators.

Keywords: Sunset Park, Mixed Method, Guidelines, Delegated Public-Private Council, Landscape Architect

1. 서론

도시공원은 사람과 환경을 치유하는 공유재로서 도시지역에서 자연경관을 보호하고, 도시민의 건강과 휴식 및 정서생활 향상을 도모하는 필수시설로서 자리매김하고 있다(Choi, 2014). 최근 사회적 문제로 대두되고 있는 온실가스, 미세먼지, 도시미기후, 열섬화 등 환경문제 해결의 효과적인 사회적 재난 대응수단으로서 공원의 가치와 효용성이 날로 높아지고 있다.

그러나 2020년 7월부터 장기미집행도시공원 일몰제로 인해 상당수의 도시공원이 시설에서 해제되었고, 이로 인한 도시공원의 양적축소 및 해제된 녹지의 난개발 노출로 시민의 생활환경 질은 저하될 것으로 예상된다. 특히 지자체의 평균재정자립도가 50%에 불과한 재정여건상 토지매입을 통한 공원의 보전 및 유지 등 적극적 대응은 사실상 불가능하다(Jung, 2015).

이에 국토교통부는 재정적 대응방안의 일환으로 「도시공원부지에서의 개발행위 등에 관한 특례」 제도를 통한 민간공원특례사업을 시행하게 되었고, 민간공원추진자가 공원시설부지의 70% 이상을 매입 후 조성하여 지자체에 기부 채납하는 조건으로 30% 이하의 부지 내 공원시설이 아닌 비공원시설 설치를 허용토록 하였다. 사업추진에 있어 민간공원특례사업의 방식과 절차는 국토교통부의 「특례사업 가이드라인」을 준용하여, 지자체별로 제안에 의한 방식과 공모에 의한 방식 중 선택하여 시행하였고, 평가방법 및 지침 등도 이를 따르고 있다. 다만 우선협상자 선정부터 수용까지 초기 진행절차에서 방식의 선정에 따라 다소 차이가 발생하나, 계획안의 조정 이후 행정절차 과정은 동일하게 진행되었다. 이를 통해 민간공원특례사업은 전국 31개 지자체, 74곳에서 시행되었고, 재정여력이 없는 지자체의 효율적 공원보전방안으로서 민간자본의 투입을 통한 지자체의 재정적 부담은 경감하며, 일몰공원의 해제를 막고자 많은 지자체가 검토·적용하게 되었다(Gweon et al., 2021).

이러한 민간공원특례사업과 관련한 연구는 제도 시행초기부터 다수 이루어져왔다. 대표적으로 Kim(2017)은 광역시중 인구수 및 재정자립도가 가장 낮은 광주광역시 9개 공원을 대상으로 모의분석을 통하여 사업성 유무를 검증하고, 민간공원특례사업 제도운영과 관련하여 지자체의 담당공무원을 대상으로 심층인터뷰를 진행하여 원활한 민간공원추진을 위해 국토교통부 내 도시공원TF 구성 및 컨트롤타워 역할, 중앙정부와 지자체의 역할분담, 지자체 지원방안, 주민의견 수렴절차 이행 등의 개선이 필요한 것으로 제안하였다. Hong et al.(2016)은 민간공원제도가 가지고 있는 문제점에 대한 분석과 시사점 도출을 위해 수원시를 대상으로 사업자측면과 지자체측면에서 문제점을 분석하고자 하였다. Park(2018)은 공익과 사익의 형평성 확보를 전제로 시뮬레이션분석을 통해 실현가능한 범위 내의 개발밀도를 도출하고자 하였고 Park(2019)은 추동공원과 직동공원의 민간공원특례사업을 분석하고, 서울, 경기도의 미집행 근린공원 70개를 연구대상으로 선정하여 지형별 미집행 근린공원의 특성을 파악하며, 공원 내 주거지를 개발할 때 주거지의 규모와 밀도, 공원조성과 주거지 개발의 적지, 공원의 활용과 공공성 등 3가지 계획요소별 개발방향을 제안하였다. Lee(2019)는 민간공원특례사업 제도 시행에 따른 갈등요소 및 의식조사를 통한 문제점과 대응방안을 파악하였는데, 사업추진에 있어 승인과정에서 나타난 다양한 문제점과 갈등원인을 조사하고, 여기서 공통적으로 나타나는 갈등의 유형을 분석하여 전문가의 설문조사를 통한 해결방안을 모색하고자 하였다. Shin(2020)은 특례사업의 시행과정에서 발생하는 다양한 문제점과 장애요인을 관련 선행연구를 통해 점검하여 사업의 원활한 진행과 활성화를 위한 사업성 평가 검토의 평가지표를 개발하고자 하였다. 그리고 Gweon et al.(2021)은 전국에서 시행 중인 민간공원특례사업을 대상으로 내용분류를 통한 특성분석으로 문제점을 도출하고 개선방안을 제시하였다. 하지만 이처럼 장기미집행 도시공원의 대응수단이자 공공의 재원마련방안으로 추진되어 전국적 이슈가 된 민간공원특례사업과 관련하여 제도시행 초기에서 최근까지 다양한 분석과 논의가 진행되어 왔지만 민간공원특례사업을 추진한 특정도시를 대상으로 제도적용과 운영과정의 세부내용을 중심으로 사례 연구하여 평가한 경우는 찾아볼 수 없었다.

이에 본 연구는 민간공원특례사업이 추진 중인 지자체 중 다수의 공원을 대상으로 독자적 사업방식 및 평가방법과 민간참여형 협의체를 구성하여 제도의 유연한 집행과 공공성을 확보하기 위해 노력한 부산광역시를 대상으로 전 과정을 세부적으로 분류하여 분석함으로써 제도적용 및 운영의 차별성과 특성 그리고 사업성과를 살펴보고 공유하는데 목적이 있다. 이를 통하여 순차적으로 도래할 일몰공원의 민간공원특례사업 운영에 있어 정책적으로 고려되거나 보완되어야 할 개선방안을 모색하고자 하였다.

2. 연구방법

2.1 연구대상 및 범위

본 연구는 제도시행 이후 민간공원특례사업이 추진 중인 31개 지자체 중 최초로 관련 위임형 민관협의체 도입과 독자적 사업방식 및 정책요소 등을 통한 제도의 유연한 적용과 운영으로 사업을 시행한 부산광역시를 연구대상으로 대상공원 선정에서 사업시행까지 과정을 범위로 설정하여 살펴보고자 하였다.

2.2 조사 및 분석방법

부산광역시의 사업추진 전 과정을 세부적으로 조사하고, 이해하기 위하여 2015년 국회에서 열린 ‘미집행 도시공원 해법은 없는가?’의 주제로 열린 심포지엄을 시작으로 관련 행사 및 제안에 따른 사전 설명회 참석, 부산시 홈페이지의 고시공고¹⁾를 통해 사업대상지별 공고문 및 가이드라인, 세부지침 등 사업추진 관련 자료들을 확보하였다. 그리고 민간사업자 선정과정에서 사용되어진 민간공원특례사업 대상공원별 세부 자료 및 확정된 사업내용들은 우선협상자 결정 이후 부산광역시 관련 부서와 민관협의체인 라운드테이블의 협조를 받아 조사하였다. 또한 사업추진 및 운영을 진행한 시 담당관과의 대면 인터뷰 등을 통하여 정책수행에 따른 다양한 의견들을 수렴하였다.

확보된 대상공원들의 사업내용은 Ministry of Land, Infrastructure and Transport(2016)에서 작성한 「민간공원 조성 특례사업 가이드라인」에서 규정하고 있는 절차를 바탕으로 사업개요, 세부 사업특성, 사업특성분석, 사업효과로 대분류 후 사업개요는 일몰공원 현황 및 대상공원 선정, 세부 사업특성에서는 사업방식, 평가방법, 공원·비공원 시설, 민관협의체 도입, 사업시행 순으로 항목을 세분화하여 Microsoft Excel 2013 프로그램을 활용한 기초자료 분류 후, 이를 기술통계분석하여 사업효과로 도출·활용하였다.

3. 결과 및 고찰

3.1 사업개요

3.1.1 일몰공원 현황 및 대상공원 선정

부산광역시는 90개의 일몰공원 중 미조성 사유지 면적이 5만㎡ 이상인 도시공원 30개소를 도시관리계획 재정비용역을 통하여 분류 후(Table 1 참조), 폐지가 진행 중이거나 개발제한구역 및 보전녹지지역에 속한 도시공원을 제외한 23개소를 대상공원으로 선정하였다. 이 중 공공기관본인 대면공원과 화전공원을 제외한 21개소를 2017년 1월부터 재정투입 없이 공원을 확보할 수 있는 민간공원특례사업으로 3회에 걸쳐 추진함으로써, 업무효율성을 높이며 공공성 강화를 도모하고자 하였다(Table 2 참조).

3.2 세부 사업특성

3.2.1 사업방식

사업방식에 있어 타 지자체에서 적용된 공모나 제안 등 단일방식이 아닌 제안서 제출공고 방식과 제 3자 제안 공고방식을 통한 두 번의 평가과정을 거치는 혼합방식으로 시행하였다. 이는 먼저 추진 대상공원별 제안서 제출공고를 통하여 최초제안자를 선정한 이후, 다시 제 3자 제안공고방식을 진행하여 우선협상자를 최종적으로 결정하는 방식이다.

특이한 것은 제안서 제출공고에서 접수된 제안서에 대한 사전 협의 및 타당성 검토 등 스크리닝과 주민여론 등을 고려한 심층분석을 통하여 공원별 특례사업 추진과 보존 여부를 확정토록 하였다.

Table 1. Busan invalidation of decision park list

Region	Park name	Type	Initial decision	Note
Jung-gu	Jungang	A	1986.12.02	-
Yeongdo-gu	Ham Jigol	A	1972.12.30	-
Seo-gu	Jinjeongsan	A	2000.05.16	-
Sasang-gu	Sasang	A	1972.12.30	-
Saha-gu	Goejeong	A	1995.05.16	-
	Dangli	A	1995.05.16	-
	Jwiseom	E	1972.12.30	To be abolished
Buk-gu	Deokcheon	A	1972.12.30	-
	Mandeok	A	1980.11.17	-
Gangseo-gu	Nul-Cha	A	1994.01.07	-
	Gaduk	B	1993.12.30	-
	Hwacheon Gym Park	C	1995.03.11	-
	Oncheon	A	1995.05.16	-
Dongnae-gu	Myeongjang	A	1972.12.30	-
	Geumgang	A	1965.04.21	-
	Dongnae Historic Park	A	1972.12.30	-
	Sajik	A	1995.05.16	To be abolished
Busanjin-gu	Hwaji	A	1985.08.27	-
	Gaya	A	1995.05.16	To be abolished
	Children's Grand Park	A	1978.09.21	-
Geumjeong-gu	Jangjeon	A	1965.04.21	-
	Busan Cemetery Park	D	1966.11.17	Cemetery park
Nam-gu	Igidae	E	1986.12.02	-
	Daeyeon	A	1944.01.03	-
Haeundae-gu	Cheongsapo	E	1986.12.02	-
	Jangji	A	1972.12.30	-
	Songjeong	A	1971.04.07	Development restricted area
Gijang-gun	Bongdaesan	A	1997.07.31	-
	Dal-Eumsan	A	1997.08.06	Conservation green space
	Bulgwangsan	A	1997.08.06	Conservation green space

A: Neighborhood park, B: Natural park, C: Gym park, D: Cemetery park, E: Waterside park

Table 2. The private-initiated park development project park list in Busan

Status of project	Project park	Sites
1st	Igidae, Oncheon, Deokcheon, Hwaji, Cheongsapo, Bongdaesan, Goejeong, Jangjeon	8
2nd	Gaduk, Nul-Cha, Dangli, Mandeok, Myeongjang, Jangji, Jungang	7
3rd	Geumgang, Dongnae Historic Park, Sasang, Jinjeongsan, Children's Grand Park, Ham Jigol	6
Total	21 sites	

또한, 최초제안자는 제출된 제안서에 대한 사전 타당성 검토 및 사전협의 결과 결격사유가 없는 경우 제안서 제출자 다수에게 최초제안자 지위를 부여하여 타 지자체의 단독 제안자 선정방식과 다른 형태로 진행하였다. 이후 확정된 공원을 대상으로 제 3자 제안공고방식을 시행하여 최종적으로 우선협상자를 선정토록 하였다.

이러한 사업방식은 두 번의 평가과정을 거쳐, 우선협상자를 선정함으로 준비기간과 운영에 따른 행정의 부담과 참여업체의 노력 및 경비투입 등을 가중시킬 우려도 있지만, 공공재의 민간개발에 따른 시민의 관심과 특혜의혹 등을 고려 시, 면밀한 검증을 통한 공정성과 투명성을 확보한 시도로 평가될 수 있다.

Table 3. Main contents of guidelines for notification of proposal submission

Item	Contents
Common	<ul style="list-style-type: none">• In accordance with 「Urban Park Act」 and 「Guidelines on Special Cases for Development Activities in Urban Park Sites」.• Park facilities establish a comprehensive and rational plan for park facilities stipulated in the 「Urban Park Act」.• Non-park facilities should be planned in consideration of the topography of the site, the skyline, and the landscape with the surrounding area, and should be suitable for individual laws that fit the contents of the proposed project.• Galmatgil (including the main hiking trail) within the park is not cut off and its value is improved.• The land compensation cost, which is the standard for deposit, faithfully reflects the actual transaction price (Note: the average compensation price for each city park in Busan is 3.5 to 5.0 times the official land price).• The standards presented in the guidelines may change during the prior consultation, third-party announcement, negotiation, and project implementation stages, and the completed park may differ from the contents of this guideline.• For matters not specified in the guidelines, the Ministry of Land, Infrastructure and Transport's 'Special Business Guidelines' shall be followed.
Individual matters	<ul style="list-style-type: none">• Non-park facilities cannot be installed.• Notes on proposals for park facilities and non-park facilities.• Others.

Source: Busan (2017a)

3.2.2 평가방법

최초제안자 선정을 위한 평가방법은 대상공원별 현황특성을 고려한 가이드라인을 설정하여 이를 토대로 평가하도록 하였다. 공원별 가이드라인의 주요내용은 Table 3과 같이 공통사항과 공원별 유의사항으로 구분하였으며, 공통사항에는 크게 국·공유지 관련과 공원시설 및 비공원시설 계획 시 고려사항, 보행네트워크 개념의 갈맷길과의 연계, 토지보상비 거래가격 등에 관한 내용 등을 포함하여 지역의 현황여건을 고려한 접근방안을 수립하도록 하였다.

계획수립기준에 있어 기본원칙은 공공성 유지를 최우선 가치로, 주변 자연경관과 조화되는 공원시설 및 비공원시설 조성을 통한 부산광역시 공원·녹지의 위상을 높일 것을 요구하였다. 그리고 최초제안자 선정 시 제기된 사전 검토 및 타당성 분석 결과를 반영하고, 라운드 테이블에서 개진한 의견에 따라 만들어진 공원별 세부사항을 반드시 따르도록 규정하였다(Table 5 참조).

특히 공원별 세부지침에서 특례공원 사업지 내 비공원시설의 입지, 면적, 최고높이와 층수 등을 공원특성별로 가이드라인을 설정하여 개발규모 및 경관을 엄격히 통제하였다(Figure 1 참조). 또한 공원시설 설치 유의사항과 공법 등을 구체적으로 명시하여 과도한 지형훼손을 지양하고, 주변부와 조화로운 조성이 되도록 하였는데, 이러한 구체적인 지침서를 통한 평가방법은 공공성 강화와 비공원시설 적정화로 합리적 개발과 부산의 정체성을 살리기 위한 것으로 기존 개발사업과 차별화를 나타내고 있었다.

이후 제 3자 제안공고를 통하여 제안서 제출공고에서 선정된 다수의 최초제안자와 신규 참여업체를 대상으로

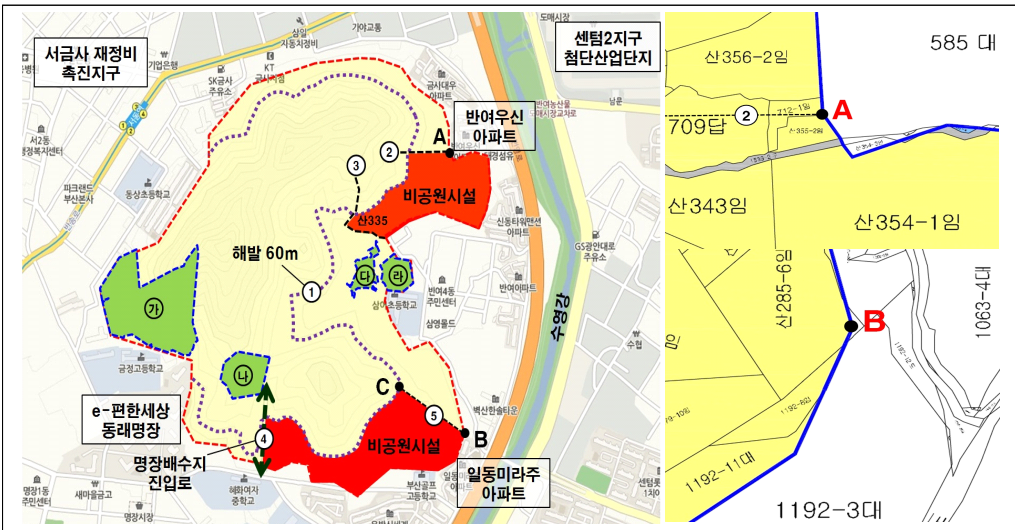


Figure 1. Myeongjang Park Commentary

Table 4. Main contents of third-party proposal notification guidelines (plan establishment criteria)

Article	Contents
Article 9 basic principles of planning	<ul style="list-style-type: none"> For private park special projects, the maintenance of public nature should be the top priority. It should be possible to raise the status of parks and green spaces in Busan by creating park facilities and non-park facilities in harmony with the surrounding natural landscape. A reasonable land use system should be established to maintain the harmony between development and conservation while introducing facilities of an appropriate size to match the local characteristics of the site itself. The detailed guidelines for each park (Appendix-1) made according to the opinions of the roundtable must be followed in consideration of the results of the preliminary review and feasibility analysis.
Article 10 park facilities plan	<ul style="list-style-type: none"> A plan should be established considering the existing natural environment and historical resources as the top priority. Park facilities should be considered for the convenience of local residents, and facilities for residents living in non-park facilities should not be installed.
Article 11 non-park facility plan	<ul style="list-style-type: none"> Non-park facilities should be planned in consideration of the topography of the site, the skyline, and the landscape of the surrounding area. The non-park facility and the side adjacent to the existing residence should create a buffer zone to minimize interference with each other while maintaining connectivity. It should be ensured that citizens' walking paths (climbing paths, galmat paths, and school paths) are not cut off due to the installation of non-park facilities.

Source: Busan(2017b)

Table 5. Third-party proposal evaluation (examination) table

Items	Score	Factors	Methods	Note
Financial structure business status	5	Financial structure evaluation by current ratio	Quantitative	1-1
	5	Evaluation of business condition by credit rating	Quantitative	1-2
Stability of business execution	10	Degree of fulfillment of the requirements for designation of the project operator (land area owned, amount of land owned)	Quantitative	2
Business performance	5	Park facility business performance (landscape construction results for the last 5 years)	Quantitative	3-1
	5	Non-park facility business experience and ability	Non-quantitative	3-2
	5	Disciplinary action, such as restrictions on participation in bidding	Quantitative	3-3
Scale of non-park facilities	10	Building-to-land ratio and floor area ratio of non-park facilities	Quantitative	4
Creation plan	20	Installation cost and area of park facilities	Quantitative	5-1
	15	Adequacy of business goals and plan directions, fidelity of plans and expected effects	Non-quantitative	5-2
Implementation plan	20	The reality, specificity, reliability and validity of the financing plan and project implementation plan	Non-quantitative	6
Total	100	-	-	-

Source: Busan(2017b)

제안평가하여 우선협상자 선정을 하였다. 이를 위해 계획수립기준과 공원별 세부지침을 마련하였고, 평가심사를 위하여 배점 비율 및 가산점 적용방식을 ‘특례사업 가이드라인’ 별표2를 기준으로 평가(심사)표를 작성하였다(Table 4, 5 참조).

또한 ‘특례사업 가이드라인’에서 최초 제안자에게 총 평가점수의 10% 범위에서 우대할 수 있도록 한 규정에 대해서도, Table 6과 같이 최초 제안내용과 제 3자 제안 공모(안)를 비교하여, 바공원시설 면적 및 위치와 공원조성비의 일치율에 따라 가산점 부여를 차등 적용하는 별도 산정기준을 만들어 운용하였다. 이러한 계획수립기준과 공원별 세부지침 및 구별된 평가기준을 도입함으로써 제안단계에서부터 현실적이고 합리적인 사업계획 수립을 유도했다.

Table 6. Criteria for calculating points for initial proposers

Category	Area and location matching rate of non-park facilities		
Consistent rate of park construction ratio	More than 70%	40%-70%	Less than 40%
More than 90%	10% of score	5% of score	0%
80%-90%	5% of score	5% of score	0%
Less than 80%	0%	0%	0%

- Area and location matching rate of non-park facilities =

(Area of originally proposed non-park facility within proposed non-park facility / Area of non-park facility under revised proposal) × 100

- Match rate of park construction cost = (Modified proposed amount / Original proposed amount) × 100

3.2.3 공원·비공원시설

3.2.3.1 공원시설

부산광역시시는 우선협상대상자의 제안내용을 중심으로 제안의 적정성을 검토하여 세부내용에 대한 협상을 진행하였으며, 2018년 6월 최종수용을 통보하고, 2019년 11월 사업계획을 결정하였다. 결정된 평균 기부채납 공원면적률은 83.76%이며, 공원시설은 지역별 요구도가 높은 행복문화센터, 복합커뮤니티센터, 수영장 등 공공 기여형 시설과 숲속캠핑장, 반려견 놀이터, 아뜰리에, 스카이워크 등 특화시설을 도입하여 생태, 예술, 전통을 중심으로 지역특성과 결합한 산지형 거점공원으로 계획하였다(Table 7 참조).

3.2.3.2 비공원시설

비공원시설은 5개 공원 모두 공동주택으로 계획하였으며, 용도지역은 당초 최초 제안 시 2종, 3종 주거지역과 준주거지역에서 2, 3종 주거지역으로, 평균 세대수 및 비공원시설률도 873세대, 16.24%로 하향 조정되어 결정되었다(Table 8 참조). 특히 부산광역시 기념물 제 6호인 구포왜성을 포함한 보존지역이라는 입지특성을 지닌 덕천공원은 자연지형을 살리며, 문화자산에 대한 경관영향을 최소화하기 위한 용적률 적용으로 특색 있는 테라스형태로 계획되었다.

3.2.4 민관협업체 도입

3.2.4.1 구성 및 운영

다변화되는 사회문제에 대응하기 위해 정책동향이 거버먼트 중심에서 거버넌스로 이행되고 있는 과정 속에서, 민간공원특례사업은 공공재로서 시민의 이해와 삶의 질에 직접적 연관을 맺고 있어, 부산광역시시는 철저한 공익성을 원칙으로 민간사업자의 과도한 이익을 배제하고자 하였다. 이를 위해 시민이 참여할 수 있는 제도적 절차를 마련하는 것이 정책의 절차적 정당성을 확보하는 것이라고 볼 수 있으며, 이를 소홀히 할 경우 정책의 수용성에 문제가 생길 가능성이 높아 2017년 3월 전국 최초로 라운드테이블을 구성·운영하였다(Yeom, 2012).

Table 7. Park facility decision

Park	Area (㎡)	Ratio of donation park area (%)	Park facilities
Oncheon	118,617	87.5	Lawn yard, health green, citizen happiness culture center, multi-purpose shelter, etc.
Deokcheon	155,982	74.2	Visitor center, observation deck, culture field, resting place, etc.
Myeongjang	792,205	88.8	Community terrace, complex community center, sports core garden, sky walk
Sasang	619,674	83.4	Sasang square, forest campground, Sasang vitality sports center, dog playground, etc.
Dongnae Historic Park	564,574	84.9	Emotional playground, artificial rock wall, swimming pool history yard, community center, etc.
Average rate of donation area			83.76%

Table 8. Proposal and decision contents of non-park facility

Park	Proposal				Decision			
	Non-park facility	Area of use	Households	Facility rate	Non-park facility	Area of use	Households	Facility rate
Oncheon	Apartment house	Semi-dwelling	529	12.0	Apartment house	Class 3	358	12.5
Deokcheon		Class 2	240	25.9		Class 2	206	25.8
Myeongjang		Class 3	1,856	11.2		Class 3	1,672	11.2
Sasang		Class 2	1,065	16.6		Class 2	840	16.6
Dongnae Historic Park		Class 3	1,438	15.0		Class 3	1,285	15.1
Average number of households / non-park facility rate						873 Households / 16.24%		

Source: <https://www.busan.go.kr>

라운드테이블의 위원은 전문성과 일관성 부여 차원에서 민간공원특례사업 시행방침 결정에 참여한 자문위원과 도시공원 및 도시계획위원회 위원을 중심으로 전문가와 시·구(군)의원 및 특례공원소재 구(군)의 주민대표, 그리고 환경단체와 공무원 등 총 17명으로 조직하였다(Table 8 참조). 특히 민이 주도하고, 관이 지원하는 권한위임의 적극적 참여형식을 갖추며, 공공성이 확보된 사업추진을 위한 운영규정(안)을 세부적으로 마련하였다(Table 9 참조).

운영방식은 실무형 진행을 통한 토론과정 속에서 상충되는 사안에 대해서만 심층토론으로 의견을 합의·도출하는 소통형 협의방식을 적용하였다. 또한, 주요의제 결정 시 출석위원 2/3 이상의 찬성을 원칙으로 하되, 제안자 선정 시 부산광역시의 의결권은 배제토록 하였다. 이는 타 지자체의 행정주도형 사업과 구분되며, 민주적 논의에 의한 합리적 대안을 도출하는 공공시스템을 통하여 체계적 방향성과 공정성의 틀을 마련함으로써 사업의 신뢰성을 확보할 수 있도록 하였다.

3.2.4.2 기능 및 역할

라운드테이블은 민간공원특례사업 대상지 선정에서부터 제안서 제출공고 가이드라인 결정, 공월별 제출된 최초 제안서의 공공성 검토분석과 선정여부 결정, 제 3자 제안공고를 위한 가이드라인 설정 및 선정된 최종 제안서의 주요 도입시설에 대한 반영여부 검토와 사업시행과정에서 발생하는 문제점 조정 등 사업추진 과정별 주요사항의 스크리닝과 결정의 핵심 주체로서 기능과 역할을 수행하였다(Table 10 참조).

먼저 제안단계에서 특례사업의 목표와 기준에 부합여부를 평가하여 최초제안자와 우선협상자를 선정하는 가장 중요한 시작점으로 참여 제안사의 현황설명과 질의응답, 제안서에 대한 관련 기관·부서의견 청취와 자기자본 및 재원조달 비율을 통한 기업의 재무건전성 파악, 사업추진에 따른 수익률 및 토지보상비와 공월시설의 투자와 공월조성단가 등 제안 적정성을 중심으로 면밀한 검증절차를 주도하였다. 이를 통하여 행정절차상 유의사항 및 선행 해결과제를 도출하고, 비공월시설의 용도지역 변경에 대하여 주변 용도지역과의 연계성 및 교통량 등을 고려한 합리적 결정을 도모하였다. 또한 지역별 공공성 강화를 위한 공공기여방안의 필요성과 사업에 의한 녹지축과 해안경관축 등의 훼손을 방지하기 위해 대응방안 검토 및 지역주민의 의견 등도 수렴하였다. 그리고 현장방문과 주민설명회 및 도시공원위원회 자문 결과를 바탕으로 제안서의 수용여부를 판단하고, 불수용 시 불수용 사유와 수용 시 꼭 필요한 가이드라인을 적시하여, 효율적이고 공정한 평가를 하도록 하였는데, 그 결과 탈락업체에서 이의제기나 불복과 시민단체와 지역주민의 반발 등을 최소화하였다.

이후 협상단계에서는 제안단계에서 조정되고 수정된 우선협상대상자의 제안서별 주요 도입시설에 대한 종류 및

Table 9. Round table committee composition

Type	Council composition	Members
Civic groups	Busan environmental movement association, etc.	5
Experts	Park green space, landscaping, urban planning, architectural housing, etc.	5
Regional representative	City/Gu (gun) members, village residents, etc.	5
Public	City (Gu/Gun) head of department, etc.	2

규모에 대한 세부검토를 통하여 반영여부를 결정하였고, 시행단계에서는 사업시행과정에서 발생할 수 있는 여러 문제점에 대한 의견조율 및 자문 등을 통한 관리·감독으로 사업의 원활한 마무리를 하였다(Table 11 참조).

Table 10. Round table operation regulations (draft)

Article	Contents
Article 1 (Installation and function)	① Organize and operate a roundtable (hereinafter referred to as the “Committee”) in relation to the special project for private park creation pursuant to Article 21-2 of the Act on Urban Parks and Green Spaces (Special Cases concerning Development Activities, etc. on Urban Park Sites). ② The main functions and roles of the committee are as follows. 1. Selection of the target park for the private park development special project 2. Determination of guidelines for notification of proposal submission 3. Review and analysis of publicity, etc. of proposals submitted for each park 4. Decision on whether to select the initial proposal for each park 5. Determination of guidelines for notification of third-party proposals 6. Review and analysis of whether selected proposals are reflected in major facilities 7. Review of problems that occur in the project implementation process of the selected proposal company 8. Major matters and decisions related to the promotion of other private park development special projects
Article 2 (Composition)	① The chairperson shall be composed of no more than 17 members, including one each from inside and outside. The internal chairperson is the director of the Climate and Environment Bureau, and the external chairperson is elected by civic groups and expert groups. ② Members shall be appointed or commissioned by the Mayor from among the following persons: 1. No more than 5 persons engaged in a civic organization; 2. No more than 5 experts in the fields of parks, green spaces, landscaping, urban planning, and architecture; 3. No more than 5 local representatives (1 city councilor, 1 gu/gun member, 3 villagers) recommended by the gu/gun where the park is located 4. One person each from the Director of Climate and Environment Bureau (Park Operation Division), and the Park Area Director (Director).
Article 3 (Terms)	① The term of office of civic groups and experts in the field of park, green space, landscaping and urban planning and architecture shall be two years, but they may be reappointed only once. However, the term of office of a substitute member shall be the remainder of the predecessor's term. ② From among local representatives, three villagers shall remain until the end of the private park creation special project for the relevant park. ③ Elected positions (city council members, ward councilors) and public officials shall be in office during the period during which the private park creation special project is implemented.
Article 4 (Dissolution)	If a member of the committee falls under any of the following subparagraphs, the member may be dismissed: 1. When it is difficult for a member to perform his/her duties due to the death of a member, a disease requiring long-term treatment, or staying abroad for more than 6 months 2. When the members themselves want to be dismissed 3. When a member loses his/her qualifications in relation to his/her duties or causes social trouble due to gross negligence 4. When it is deemed inappropriate to perform the duties due to other damage to dignity, etc.
Article 5 (Chairperson duties)	① The chairperson represents the committee and oversees the affairs of the committee. ② The internal chairperson presides over the meeting, and when the internal chairperson is unable to perform his/her duties due to unavoidable reasons, the external chairperson acts on his/her behalf. The appointed member shall act on his/her behalf. ③ In case the head of the park operation department attends on behalf of the director of the climate and environment department, the outside chairperson presides over the meeting.
Article 6 (Meeting)	① The chairperson convenes a meeting of the committee and becomes the chairperson. ② The meeting of the committee begins with the attendance of a majority of the members, and the meeting proceeds as a practical type in which opinions are shared after hearing explanations from the proposer or researcher, etc. Public officials and other related persons may be present. ③ In case of conflicting opinions during the meeting, consensus can be reached as much as possible through in-depth discussion, but if the chairperson determines that it is necessary to select a proposal for a special project for private park development or make other decisions, at least two-thirds of the members present. Decisions are made by affirmative vote, and public officials exclude their voting rights from the decision-making process. ④ Approval and opposition in the decision-making process shall be kept private, but the decision result shall be made public in principle. However, in case of objection, the objection must be prepared anonymously by the chairperson and attached to the resolution.

Table 10. Continued

Article	Contents
Article 7 (Avoidance)	① Members of the Committee shall be excluded from the resolution of the Committee if they fall under any of the following subparagraphs: 1. In case a member or his/her spouse or former spouse becomes a party to the relevant agenda; 2. When the member is or was a relative of the party to the relevant agenda; 3. When a member has provided advice, research, or services on the relevant agenda; 4. Where a member or a corporation to which the member belongs is or has been an agent of a party to the relevant agenda.

Table 11. Roundtable features and roles

Type	Phase		
	Proposal	Negotiation	Enforcement
Process	Selection of the first proposer and preferred bidder	Urban planning facility Designation of business operator	Execution
Times	3 (Current status explanation, review analysis, final decision)	3	3
Mission	Accept proposal decide whether	Determination of the type and size of the facility to be introduced	Supervision of implementation process

3.2.5 사업시행

3.2.5.1 협약체결 및 사업시행자 지정

공원조성계획이 결정된 후 2019년 12월 31일에 부산광역시와 민간공원추진예정자 간에 「민간공원 조성 특례사업 가이드라인」의 별표3 ‘표준협약(안)’을 기초로 협약체결이 이루어졌고, 광주광역시 등 일부 지자체에서 명시된 초과이익 환수 등 세부특약은 포함되지 않았다(Table 12 참조). 이에 대해 부산광역시 담당자는 특례사업 추진과정의 검증절차와 평가 및 협상과정을 통해 확정된 사업계획에 대하여 협약에서 별도의 특약사항을 명시할 필요가 없다고 판단하였다. 그러나 부동산시장 등 주변 여건변화에 의한 과도한 초과이익이 발생한 경우 사업완료시점에 공공기여방식 등을 민간과 협의할 수 있다는 입장을 나타내었다. 이후 2020년 2월 5일 사업시행자 지정이 이루어지며, 참여사 모두 특수목적법인인 SPC로 전환하였다(Table 13 참조).

3.2.5.2 공원조성계획 및 실시계획인가

사업시행자 지정 완료 후, 일몰기한 도래 전인 2020년 6월 30일까지 실시계획인가 고시를 최종 확정하기 위하여 후속절차에 따라 공원조성계획 결정(변경) 고시와 공원과 비공원시설에 대한 실시계획 인가도서를 작성하여 관련 부서협의 및 개별법에 따른 각종 영향평가 등을 시행하였다.

Table 12. Main contents of the agreement

Type	Contents
1. General rules	1) Purpose of the agreement and scope of business 2) Project implementation method/ Burden of project cost 3) Definition of terms / interpretation of the convention
2. Rights of the parties to the convention · on duty matters concerning	1) Designation of private park promoters 2) Rights and obligations of private park promoters 3) Contract · liability due to subcontracting 4) Insurance purchase / faithful implementation of the agreement
3. About donation	Subject, time, and conditions of donation collection
4. Concerning financing	Payment of compensation, etc.
5. Urban planning, etc.	Area, type and scale of non-park facilities
6. Compensation for land purchase, etc.	Compensation work such as land purchase
7. Business expense settlement, etc.	Settlement of business expenses and return of the execution balance, etc.

Table 12. Continued

Type	Contents
8. Park facilities management of business	1) Design · licenses, etc. 2) Implementation plan approval / construction period and commencement 3) Construction project management such as supervisory authority 4) Process management / project performance deposit 5) Supervision and inspection of the market
9. Mayor's support	1) Administrative support 2) Change of urban management plan
10. Risk sharing	1) Principle of risk allocation 2) Reasons attributable to the private park promoter and treatment 3) Reasons attributable to the market and treatment 4) Renegotiation matters such as business change 5) Reasons and handling of force majeure, etc.
11. Termination of the convention	1) Termination of the agreement due to the expiry of the period 2) Termination of agreement due to premature termination 3) Effect upon termination of the agreement 4) Calculation of compensation and payment upon cancellation
12. Disposition of rights	1) Transfer and provision of collateral 2) Change of private park promoter
13. Resolution of disputes	Dispute resolution / arbitration

Table 13. Designation of business operator

Type	Operator	Designate	Note
Oncheon	Oncheon Park Development Co., Ltd.	2020.2.5	-
Deokcheon	IPC Development	2020.2.5	-
Myeongjang	Jeongsang City Park Co., Ltd.	2020.2.5	-
Sasang	Sasang Park Holdings Co., Ltd.	2020.2.5	-
Dongnae Historic Park	Raon Construction Co., Ltd. Consortium	2020.2.5	Changed to D&Park Co., Ltd. (2020.11.24)

사업추진을 위한 행정절차가 모두 완료된 후 부산광역시는 기부 채납되는 공원시설의 품질향상을 위하여 두 가지 정책방안을 도입하여 시행하였다. 먼저 21년 6월 문화재 위원회 심의 중인 덕천공원을 제외한 4곳의 특례사업 공원시설에 대하여 총괄계획가(landscape architect) 위촉을 통한 공원 내 조경과 건축 등 사업에 대한 기본구상, 부분별 기본계획, 실시설계 참여진 구성 등 공원계획에서부터 준공까지 다양한 계획주체들을 총괄 지휘하도록 하였다 (Table 14 참조).

그 외에도 공원조성 실시설계에 대한 공법 적합성과 설계 적정성 등에 대하여 건설사업관리 용역(Table 15 참조)을 시와 민간사업자가 공동으로 21년 8월에 발주하여 검증을 진행하였다. 이는 민간사업자에 의해 조성되어 기부 채납되는 공원시설 및 공간의 유사성 극복을 통한 차별화로 지역 내 명품공원으로 구현하고자 한 행정의 적극적 의지를 반영한 결과이다.

Table 14. Appointment status of general planner by park

Park	Director	Note
Oncheon	Choi	Dep. Landscape Architecture professor
Deokcheon	-None-	-Committee reject-
Myeongjang	Jeong	Landscape Architect
Sasang	Yang	Dep. Landscape Architecture professor
Dongnae Historic Park	Kang	Dep. Urban Engineering professor

Table 15. Construction project management (detail design) business scope

Item	Construction project management business scope
Design stage	<ol style="list-style-type: none"> 1) Review the suitability of various related plans and calculation standards (specifications, guidelines, laws, etc.) 2) Review whether sufficient prior opinions from local civil petitioners have been collected 3) Review the relevant laws and regulations applicable to the task, prepare and operate the construction project management procedure, and review the suitability of design standards and construction standards (standards and specialized specifications) 4) Review of adequacy of detailed design (draft) 5) Reviewing the suitability of the selection of the applied method, materials used, and various types of performance improvement 6) Business support in case of civil complaints or litigation related to detailed design 7) Review of adequacy of installation of auxiliary facilities (ventilation facilities, lighting, disaster prevention facilities, drainage facilities, landscaping, etc.) 8) Confirmation of adequacy of construction and adequacy of maintenance plan 9) Review and confirm whether the structural calculation of facilities, etc. is appropriate 10) Whether the design drawings and structural calculations are consistent and appropriate (including whether reinforcing bars are appropriate, etc.) 11) Review and confirm the adequacy of the contents of the investigation (surveying, local conditions, ground condition, obstacles, sluice gates, various materials, etc.) 12) Review and confirm whether the results of the on-site investigation are properly applied to the design 13) Review of recommendations for use of new methods, new technologies, and special methods 14) Additional correction instructions for omissions, errors, and unclear parts in the design document 15) Review of the implementation of the matters reviewed by the Parks Committee and the Urban Planning Committee 16) Implement the procedures for introducing and registering computerized programs in accordance with relevant laws, and check whether the user uses the program after verifying it 17) Review of adequacy of drawing 18) Review of the appropriateness of the construction specifications 19) Periodic construction project management (design stage) result report 20) Local confirmation and inspection of matters stipulated in the guidelines (Ministry of Land, Infrastructure and Transport) for design competition, implementation of basic design, etc. and review of economic feasibility of design 21) Check whether the various design documents (reports, specifications, drawings, structural statements, load statements, statements, quantity calculations, etc.) match 22) Check and submit the results of the computer program for major structures 23) Review of adequacy of maintenance design 24) Review of seismic design 25) Review of conformity with design standards 26) Stability review when connecting with existing structures and dismantling existing structures 27) Review how to relocate various obstacles such as landscaping trees and whether the relocation period is appropriate 28) Review of economic feasibility (VE) and project cost adequacy of detailed design 29) When a designer subcontracts, review whether it is legal or appropriate 30) Create a designer's work log and review the contents 31) Review of adequacy of construction period and construction cost (lifecycle cost) 32) Preparation of result reports on construction project management 33) If you have no experience in applying major structures, or to prevent safety accidents when applying construction methods, etc., research, analyze, and review similar domestic and foreign cases, prepare an optimal (draft), and reflect the design 34) When drafting construction specifications, prepare standard drafts for safe construction by hazardous and risky work type and work stage, and prepare precautions before, during, and after construction 35) Review the adequacy and content of the design safety report advisory meeting in accordance with Article 75-2 of the Enforcement Decree of the Construction Technology Promotion Act 36) Support for review of adequacy and contents of underground safety impact assessment and environmental impact assessment and consultation with related organizations 37) Review of design content adequacy and completion rate for previously prepared design documents 38) When other additional tasks occur, the ordering party and the contracting party will discuss and decide

3.2.5.3 사업시행 및 완료

2017년 민간제안접수를 시작으로 추진된 민간공원특례사업은 2020년 6월 실시계획인가 이후 사업시행을 위한 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제 15조의 규정에 따라 보상계획공고 및 열람 → 감정 평가 및 보상금 산정 → 손실보상협의 → 수용재결(협약이 성립되지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우) → 재결 보상금 지급 또는 공탁 순의 보상절차가 진행되었다. 이 과정에서 협의수용 지연과 분묘이장 등의 문제로 보상기간이 길어졌고, 덕천공원의 경우 구포왜성 훼손 우려로 문화재위원회 심의과정에서 부결되어 몇 차례의 보완과정을 거쳐 사업시행이 가장 늦게 이루어질 것으로 나타났다.

부산광역시시는 2021년 11월까지 토지보상절차가 마무리되어 공원부지 기부채납이 이루어지면, 주택건설 사업승인과 공원실시설계 보완 등을 완료 후 2022년 6월부터 사업을 착공하여 2024년 12월에 본 사업을 완공할 계획이다. 이는 사업설명회 등에서 제시한 당초 일정보다 4년이 더 연장된 것으로 평가 및 검증절차 과정에서 많은 시간이 소요되었다(Table 16 참조).

3.3 사업특성분석

부산은 일몰대상공원 90개를 도시관리계획 재정비용역과 자문회의를 통해 분류 후 최종 21개소를 민간공원특례사업의 대상공원으로 선정하여 2017년 1월부터 3회에 걸쳐 단계적으로 제안서 제출공고를 추진하였다.

사업방식에 있어 제안서 제출공고방식과 제 3자 제안공고방식을 통한 혼합방식 적용으로 공공재의 민간개발에 따른 공정하고 투명한 사업자 선정을 하였다.

평가방법은 제안서 제출공고와 제 3자 제안공고의 평가과정에서 공원특성별 가이드라인 설정 및 세부적 지침서와 최초제안자에게 부여되는 가산점도 최초제안과 일치율에 따라 차등화하는 평가기준을 마련하여 부산만의 정체성을 살리고자 하였다. 또한 비공원시설의 개발규모 및 경관 통제와 입지특성을 고려한 합리적 개발을 유도함으로 기존 개발사업과는 차별성을 부여하였다.

공원시설은 지역별 요구도가 높은 공공 기여형 시설의 우선적용과 산지형을 살린 특화시설을 도입하여 지역의 거점공원으로서 조성하고자 하였고 비공원시설은 사업성을 고려하여 전국의 민간특례공원사업과 같이 공동주택을 도입하고 있었다.

그리고 전국 최초로 민간이 주도하고 관이 지원하는 민관협의체인 라운드테이블을 조직하여 사업 전 과정에서 핵심주체로서 기능과 역할을 유기적으로 수행하였다. 특히 적정성 검증, 행정절차상 유의사항 및 선행 해결과제 도

Table 16. Business implementation schedule

Schedule	Main contents	Note
2017 April - September	Receipt of private proposals	-
2017 December - 2018 October	Round table (1st, 2nd, 3rd) and notification of acceptance of proposal	Preferred negotiator selection
2019 October	Deliberation by the Urban Planning Committee	-
2019 November	City Park Committee deliberation	-
2019 December	Agreement signed	-
2020 January	Deposit payment	-
2020 February	Business designation notice	-
2020 March	Determination of park development plan and announcement of topographical drawings	-
2020 June	Implementation plan approval notice and land compensation notice	-
2021 March	Urban management plan (use area) decision (change)	-
2021 June	Appointment of general planner	-
2021 August	Implementation of construction project management (design stage) service	-
2022 June	Construction scheduled to start	-
2024 December	Construction to be completed	-

출, 비공원시설 용도지역 결정, 녹지축 훼손 대응방안 검토, 지역민 의견수렴과 제안서 수용여부 판단 및 가이드라인 적시 등에 의한 여러 분쟁원인을 최소화함으로써 사업의 방향성과 공정성의 기틀을 마련하였다.

사업시행에 있어 협약체결은 일부 지자체에서 특약사항으로 포함한 초과이익 환수방안 등이 포함되지 않은 표준 협약(안)을 토대로 이루어졌고, 사업시행단계에서 공원별 총괄계획가 위촉과 설계에 대한 건설사업 관리용역을 추진하여 기부 채납되는 공원시설에 대한 품질향상을 도모하였다.

그러나 이러한 새로운 시도와 정책도입에 의한 평가 및 검증절차로 인하여 사업기간이 당초 계획보다 4년 이상 더 소요될 것으로 나타났다.

3.4 사업효과

부산은 사업방식과 평가방법, 민관협의회 운영 등 전국의 민간공원특례사업의 사업방식 및 추진과정에서 구별되어 다양한 사업효과를 나타내었다.

먼저 총 5곳의 민간공원특례사업을 통해 공원기부채납에 따른 토지보상비 약 2,200억 원과 공원조성 공사비 약 7,400억 원의 지자체 예산절감 효과와 공원일몰로부터 2.25km²의 도시공원 면적을 보전하였다.

둘째, 대상공원의 선정에서부터 사업추진과정에 있어 타 지자체와 구별된 유연한 제도적용과 운영에 의한 차별화로 지역 정체성을 살리며, 보전과 개발의 합리적 계획수립을 유도하였다.

셋째, 기존의 행정주도 방식에서 벗어나 민간이 주도하고, 관이 지원하는 적극적 참여형태의 민관협의체인 라운드테이블 운영을 통한 공공성 강화와 절차적 정당성 확보로 사업 시행과정에서 특혜의혹 및 소송, 민원 등의 갈등요인을 최소화하였다.

마지막으로 이러한 유연한 제도적용과 정책운영이 특례사업에 미친 결과를 광역시와 전국 지자체 등 도시규모적 측면과 사업방식 및 민관협의체 구성여부 등으로 구분하여 사업내용을 비교분석하면, 평균 기부채납 공원면적률과 평균 비공원시설률 등에서 타 지자체와 뚜렷한 결과 차이를 나타내었다(Table 17, 18 참조).

Table 17. Comparison of presence and composition of public-private consultative groups by region

Type	Puplic-private consultative group foremd					Avg.	Unformed
	Busan	Gwangju	Daejeon	Cheongju	Jinju		Nation wide
Project sites	5	10	3	7	1	-	48
Project method (cases)	E	B	A	A(5) B(1) C(1)	C	-	A B C
Avg. park area ratio (%)	83.76	85.30	75.94	71.59	81.98	79.71	76.33
Avg. non-park facility rate (%)	16.24	14.70	24.06	28.41	18.02	20.29	23.67
Avg. coverage ratio (%)	17.54	15.68	18.17	18.18	18.17	16.96	18.50
Avg. floor area ratio(%)	232.11	213.98	223.33	226.66	229.90	225.20	245.52
Avg. households	872	1,265	1,167	1,200	798	1,061	1,514

A: Sole proposal, B: Proposal notification, C: 3rd party proposal notice, D: Public subscription proposal, E: Mix

Table 18. Comparison by city size

Type	Num	Average(%)			Note
		Donation collection park area	Non-park facility	Households	
Busan	5	83.76	16.24	872	-
Metropolitan city	19	80.31	19.69	1,248	Dae-gu Incheon Gwangfu Daejeon
Nation wide	69	77.42	22.58	1,415	Except: Busan

4. 결론

본 연구는 민간공원특례사업이 추진 중인 지자체 중 사업의 공공성 확보를 위해 민간참여형 협의체를 최초로 도입하고, 독자적 사업방식 및 평가방법을 적용하며, 다수의 공원을 사업 중인 부산광역시를 대상으로 사업과정을 세부적으로 분류하여 분석함으로써 타 지자체와 차별점과 운영효과를 살펴보고자 하였다.

먼저 타 지자체와 사업추진과정에서 차별화된 정책은 다음과 같다.

첫째, 사업방식에 있어 단일방식이 아닌 최초제안자 제출공고와 제 3자 제안공모를 적용한 혼합방식을 도입하여 두 번의 평가과정을 통한 우선협상자를 선정하였다. 이는 부산에서만 이루어진 독자적 사업방식으로 공공재의 민간 개발에 따른 공정성과 투명성을 확보하기 위한 새로운 시도로 평가할 수 있다.

둘째, 평가방법에 있어 공원별 현황특성을 고려한 가이드라인과 비공원시설의 입지, 면적, 최고높이와 층수 등 세부지침을 세부적으로 작성하여 명시함으로 부산의 정체성을 살린 합리적 개발계획 수립의 준거와 평가기준의 토대를 마련하였다. 또한 평가기준에 부합한 다수의 최초제안자를 선정하여 제 3자 제안공모를 시행함으로 선정과정에서의 불필요한 의혹을 차단하였으며, 최초제안자에게 부여하는 가산점도 별도의 선정기준을 마련하여 최초제안 내용과의 일치율에 따라 배점을 차등화함으로 초기단계에서부터 현실적이고 실현가능한 사업계획을 유도하였다.

셋째, 권한위임형 민관협의회인 라운드테이블을 전국최초로 구성운영하여 사업 전 과정에서 평가, 선정, 조율 및 조정 등 핵심주체로서 기능과 역할을 수행함으로 사업의 체계적 방향성과 절차적 정당성을 확보하도록 하였다. 이를 통해 지자체별 사업운영과정에서 발생되고 있는 다양한 특혜의혹 제기과 소송, 주민반발 등 여러 갈등원인들의 발현요소를 제거하였다.

넷째, 기부 채납되는 공원시설의 품질향상과 설계의 적정성 확보를 위하여 실시계획인가 이후 공원별 총괄계획가 도입 및 건설사업관리(설계단계) 용역을 수행토록 하였다. 이는 특례사업을 통한 지역 내 명품공원의 효율적 구현과 품질확보를 위한 행정의 적극적 의지가 반영된 결과이다.

마지막으로 이러한 유연한 제도적용과 정책운영이 특례사업에 미친 결과를 광역시와 전국 지자체 등 도시규모적 측면과 사업방식 및 민관협의회 구성여부 등으로 구분하여 사업내용을 비교분석하면, 평균 기부채납 공원면적률과 평균 비공원시설률 등에서 타 지자체와 뚜렷한 결과 차이를 나타내었다.

다만, 이러한 절차적 정당성과 공공성 확보를 위해 세밀한 검증절차와 협의과정으로 인하여 사업기간이 당초보다 장기화되어 외부 여건변화에 의한 민간사업자의 재정적 리스크 요인의 상존과 함께 지역 내 공원서비스가 지연되어었다. 그럼으로 사업기간의 단축을 위하여 개별법에 의해 진행되는 행정절차상의 과정을 통합한 관련 특례법 제정과 사업방식을 공모방식으로 단순화하는 개선방안 등이 검토되어야 할 것으로 나타났다.

그러나 처음으로 시행된 민간공원특례사업 제도에 있어 확립화된 제도의 도입을 통한 사업추진을 진행한 타 지자체와 달리 독자적 사업방식 운영과 비공원시설 세부 가이드라인 설정, 민간주도 협의체 도입, 총괄계획가 위촉 및 건설사업관리 용역 수행 등을 통한 비공원시설 입지, 면적, 층수규제 등을 통한 적정화와 공원시설의 품질개선을 통한 공원녹지의 위상강화로 공공성 확보의 토대를 마련한 부산광역시의 운영기법은 향후 순차적으로 도래할 민간자본을 활용한 도시공원 내 특례사업 및 유사사업 진행 시 제도 및 정책 적용과 보완에 있어 시사하는 바가 크고, 효율적 운영의 기초자료로 활용될 수 있으리라 기대해 본다.

References

1. Busan(2017a) Guidelines for Proposal for Private Park Development Special Project.
2. Busan(2017b) 3rd Party Proposal Notification Guidelines.
3. Choi, Y. M.(2014) A Study on the Applicability of Privately-Invested Park Development Law for Small Unexecuted Neighborhood Parks in Seoul. Master's thesis, Seoul National University.
4. Gweon, Y. D., H. B. Park and D. P. Kim(2021) A study on the characteristics of projects following the promotion of private park special projects. Journal of Korean Institute of Landscape Architecture 49(5): 112-124.
5. Hong, S. J. and S. J. Chung(2016) Activation of private sector participatory development system for urban park - Focused on urban park in Suwon city -. Korea Real Estate Academy Review 67: 87-101.
6. Jung, G. R.(2015) The Study on Building of Unexecuted Urban Park for a Long Time Using Development Activity Exception. Master's thesis, Gachon University.

7. Kim, H. G.(2017) A Study on the Promotion Plan of Special Exception Business in Long-Term Non-Executed Urban Parks through the Simulation Analysis. Doctor's thesis, Kyung-Hee University.
8. Lee, J. H.(2019) The Private-Initiated Park Development Project Implementation Strategies through Conflict Cause Analysis. Master's thesis, Kwang Woon University.
9. Ministry of Land, Infrastructure and Transport(2016) Guidelines for Special Projects for Private Park Creation, Auri.
10. Park, S. J.(2018) A Study on the Floor Area Ratio by Development Type for the Development of Private Park in Pyeongtaek. Master's thesis, Gachon University.
11. Shin, D. H.(2020) A Study of Evaluation Indicators for the Rational Promotion of Special Projects for the Construction of Private Parks. Doctor's thesis, Dong-Eui University.
12. Yeom, D. Y.(2012) A Study on the Factors that Citizen Participation Affects Policy Acceptance. Doctor's thesis, Kook-Min University.
13. <https://www.busan.go.kr>