

2019 인재양성 프로그램  
연구자 최종 결과보고서

# 도시공원을 둘러싼 사회현상 및 담론변화 연구

- 서울을 중심으로 -

A Study on Changes in Social Phenomena and Discourses  
around Urban Parks - The Case of Seoul -

2020.03.

고하정  
(박사후펠로우십)

# 제 출 문

재단법인 숲과나눔 이사장 귀하

본 보고서를 “도시공원을 둘러싼 사회현상 및 담론변화연구”의 최종 연구 결과 보고서로 제출합니다.

2020년 3월 31일

연구원 : 고하정(박사후펠로우)

※ 본 보고서의 내용은 연구자의 의견이며, (재)숲과나눔의 공식적인 견해와는 다를 수 있습니다.



## 결과보고서 초록

연구원	고 하 정	구분	박사후펠로우십
연구제목	한글	도시공원을 둘러싼 사회현상 및 담론변화연구	
	영문	A Study on Changes in Social Phenomena and Discourses around Urban Parks	
연구기간	2019. 3. 1. ~ 2020. 2. 28.		
색인어	한글	도시공원, 공원조성비용, 서울시의회, 언론미디어, 텍스트마이닝	
	영문	Urban Park, Park Construction Cost, Seoul City Council, Mass Media, Text Mining	

### ○ 결과보고서 요약

#### ■ 서론

- ° 도시공원은 도시의 공원녹지 중에서도 접근이 쉬워 이용률이 높은 공간으로 도시환경을 유지하게 하고 도시민의 휴식 및 여가생활 등 삶의 질 유지 역할을 수행한다.
- ° 도시의 거시적 관점에서 보면 공원의 지속성은 이해관계가 복잡하며, 도시공원이 당면한 여러 문제와 논의를 해결하고 대책을 세우기 위해서는 현재에 이르게 된 과정을 파악하는 것이 필요하다.
- ° 공원조성 관련 예산과 관련 회의록, 언론미디어 자료를 검토, 분석을 통해 추이와 경향성을 파악하고 시기별 주요쟁점을 파악하는 것을 연구목적으로 한다.

#### ■ 연구결과

- ° 서울의 도시공원은 초기에 양적확충에서 시장의 가시적 성과를 위한 대형공원 조성 시기를 거쳐 최근 생활권 주변 공원녹지 확보와 시민참여로 흐름이 변화하고 있다.
- ° 공원녹지 예산은 시의 다른 주요시정 예산 필요시 감소하는 경향이 있다.
- ° 공원별 투입예산의 다차원척도 분석 결과, 단기간에 예산이 집중투입된 유형, 주요 정책사업이거나 토지보상비가 높은 공원들이 포함된 유형, 장기간에 걸쳐 공원부지 매입 및 조성이 이루어지는 유형으로 구분되었다.
- ° 서울시의회 회의록 텍스트분석 결과, 서울시장의 역점사업에 따라 시기별 주요단어가 연결되는 특징을 확인하였다. 또한, 모든 시기에 공통적으로 높은 비중으로 출현하는 단어는 '예산'으로 공원녹지 조성을 위해서 매우 중요한 이슈인 것을 확인하였다.
- ° 언론미디어 토픽모델링을 통해 토픽을 구분하고 시기별 추이와 트렌드를 분석해보았다. 그 결과, 공원조성(토픽1), 역사문화공원(토픽2), 프로그램(토픽3), 대공원동물(토픽4), 공원조성과정갈등(토픽5)으로 총 5개의 토픽으로 구분되었으며, 모든 토픽이 상승추세로 분석되었다.

#### ■ 결론

- ° 본 연구를 통해 대형공원을 중심으로 양적 확장을 추진하던 민선 초기에서 시민참여와 거버넌스로 확장되는 변화양상을 확인할 수 있었다.
- ° 도시공원이 지나온 시간의 흐름에 따른 변화를 다각도로 살펴보고 특정 성격에 치중하지 않고 객관적으로 기록하고 분석하였다는데 큰 의미가 있다.



# 요 약 문

## I. 제 목

### 도시공원을 둘러싼 사회현상 및 담론변화연구

- 서울시를 중심으로 -

## II. 연구의 배경 및 목적

현재의 도시는 인구집중화 및 시가지건조화로 인해 생태계 파괴, 기후변화, 미세먼지 등 다양한 도시문제를 안고 있다. 국내 도시는 산업발전 시기를 거치며 도시집중화로 인해 현재 인구의 90%가 도시에 거주하고 있다. 이렇게 모든 인프라가 집중된 도시에서 도시공원 및 녹지는 도시환경을 유지하게 하고 도시민의 휴식 및 여가생활 등 삶의 질 유지 역할을 한다. 특히 도시공원은 하천, 산림 등 다른 녹지에 비해 접근이 용이하여 이용률이 높다. 도시공원은 다른 도시녹지에 비해 사회문화적 기능 및 가치가 높아 현재 당면한 여러 도시문제를 해결할 수 있는 가능성을 가지고 있으나, 공원용지 확보, 공원조성갈등 신규 녹지를 확보하는 것에 많은 어려움이 있다.

우리나라 도시공원은 도시개발과 함께 짧은 시간 안에 공공주도의 대형공원 조성으로 양적으로 압축성장 하였다. 빠른 성장과 개발 탓에 충분한 논의와 의견수렴 과정이 미흡했기 때문에, 도시공원이 당면한 여러 문제와 논의를 해결하고 미래를 위한 대책을 세우기 위해서는 현재에 이르게 된 과정을 먼저 파악하는 것이 필요하다. 그간 도시공원의 역사만큼이나 공원에 대한 법·제도, 역사, 시민참여 등 다양한 관점의 연구가 이루어졌다. 하지만, 아직까지 공원조성에 필요한 비용과 담론을 가지고 시계열적으로 살펴본 연구는 부족했다.

이에 본 연구는 서울시 공원현황, 공원조성 관련 예산과 기록, 언론미디어 자료를 검토하고 다각적인 분석으로 그간의 공원과 관련된 기록을 고찰하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로는 서울시 도시공원 조성 관련 예산과 집행 기록이 남아 있는 서울시의회 회의록, 언론미디어 데이터를 중심으로 다양한 자료를 수집하여 분석하고 검토하여 변화추이와 맥락을 파악하는 것이다. 이를 통해 그동안 진행된 도시공원 조성과정의 시계열적 흐름을 살펴보고, 객관적 자료를 토대로 향후 나아가야 할 공원조성의 올바른 방향에 대하여 논의해보고자 한다.

### III. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 공간적 범위는 서울특별시 도시공원으로 한정하고, 시간적 범위는 민선시장 집권체제 이후인 1995년부터 2019년까지 지난 25년의 시간 동안 기록된 도시공원의 기록을 대상으로 하였다. 구체적으로는 서울시 도시공원변화와 조성 관련 예산, 집행 기록이 남아 있는 서울시의 회 회의록, 언론미디어 데이터를 중심으로 다양한 자료를 수집하고 각 데이터에 맞는 적절한 방법으로 분석하고 검토하여 객관적으로 변화추이와 맥락을 파악하고자 하였다. 서울시 도시공원의 정책은 서울시장의 철학과 의지에 따라 많은 영향을 받을 것으로 판단됨으로, 본 연구에서는 민선시장의 임기를 고려하여 최종적으로 5개 시기로 구분하여 분석하였다.

도시공원 예산 파악을 위해서는 서울시 예산 자료 중 서울시 도시공원의 전반적인 업무를 담당하고 있는 푸른도시국의 예산편성과 집행내역을 주자료로 분석하였으며, 서울시의회 자료와 서울시 주요업무계획서, 공공데이터포털을 통해 구득가능한 전산화된 공문자료를 활용하여 관련 내용을 검토하였다.

도시공원과 관련된 사회현상 및 담론 분석을 위해 서울시의회 전자회의록을 활용하여 서울시 민선 1기 시장 임기 시작인 1995년 7월부터 2019년 12월까지 서울시의회 전자회의록 열람 및 공원 관련 텍스트 데이터를 수집하여 각 시기별로 정리 및 정제하였다. 언론미디어 데이터는 국내 대표 중앙지를 대상으로 하였다. 사전조사를 통해 데이터 구득 여부 확인하여 최종적으로 6개 언론사(경향신문, 국민일보, 동아일보, 서울신문, 조선일보, 한겨레)를 선정하였다. 추출된 키워드의 빈도와 관계를 통해 텍스트 네트워크 분석을 시행한다. 본 연구에서는 한글사용에 최적화되어 검증된 텍스트 분석도구인 Netminer 4.4을 활용하여 자연어 처리(Natural Language Processing), 의미연결망 분석(Semantic Network Analysis), 잠재디리클레할당(latent Dirichlet allocation) 토픽모델링을 실시하였다. 분석 목적은 두 가지로, 1) 추이와 경향성 파악, 2) 시기별 주요 쟁점 및 이슈 분석에 초점을 맞춰 연구를 진행하였다.

### IV. 연구결과

첫 번째로 서울시 도시공원 조성, 정책, 그리고 행정조직의 변화를 살펴보았다. 민선1기는 지방자치시대의 시작으로 공원녹지의 양적 확충이 중심이었으며, 민선2기에는 월드컵공원, 선유도공원 등 대형공원을 조성하기 시작하였다. 민선3기에는 청계천 복원과 함께 서울숲 조성이 이루어졌으며, 민선4기에는 권역별 균형을 고려한 북서울꿈의숲과 서서울호수공원 등이 조성되었다. 민선5기에 들어서는 시민이용을 고려한 다양한 정책을 추진하였으며, 민선 6-7기에는 도시재생

관점의 공원조성사업이 추진되었다.

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, 공원조성과, 조경과, 자연생태과, 산지방재과로 편성되어있다.

두 번째, 서울시 예산서 분석을 통해 공원조성 예산을 분석하였다. 푸른도시국 중 공원조성 관련 부서인 공원조성과와 공원녹지정책과를 중심으로 시책과 예산을 살펴보았다. 서울시 예산은 지속적으로 증가하였으나, 푸른도시국 및 공원조성 예산은 서울시 예산과 함께 증가하지는 않았다. 민선시장의 주요 시책에 따라 공원녹지 예산은 주요 시책에 따라 다른 예산 필요시 감소하는 경향이 있다. 하지만, 공원녹지는 일시적인 예산투입과 단기적 효과를 위한 것이 아니므로 지속적으로 일정한 예산이 투입되어 조성 및 유지관리 비용으로 집행되어야 한다.

민선시기별 예산금액을 살펴보면, 민선 1기의 공원의 양적 확보를 위한 예산투입과 민선 3~4기의 주요시책사업으로 공원조성예산 증가한 반면, 민선 6기 이후 공원조성 예산이 급격하게 감소하였다. 이는 민선 초기에 양적확충에서 시장의 가시적 성과를 위한 대형공원 시기를 거쳐 최근 도시재생에 초점을 둔 생활권 주변 공원녹지 확보와 시민참여로 흐름이 바뀌는 것으로 이해할 수 있다. 공원별 연평균 예산과 해당기간 기준으로 3개의 유형으로 구분되었다. 단기간동안 많은 예산이 투입된 단기집중형, 주요 정책사업 또는 지가가 높은 지역 공원조성으로 많은 예산이 투입된 유형, 그 외 장기간에 걸쳐 예산편성이 이루어진 장기분산형으로 구분하였다.

세 번째, 담론 변화 분석을 위해 서울시의회 회의록과 언론미디어의 텍스트 데이터를 분석하였다. 서울시장의 역점사업에 따라 시기별 주요단어가 연결되는 특징이 나타나며, 모든 시기에 공통적으로 높은 비중으로 출현하는 단어는 서울시의회의 주요 업무 중 하나인 '예산'으로 공원녹지 조성을 위해서는 매우 중요한 이슈인 것을 확인하였다.

언론미디어 주제분석을 통해 토픽을 구분하고 시기별 추이와 트렌드를 분석결과, 총 5개의 토픽으로 분석되었다. 토픽 1(공원조성) 2,187건(28.98%)으로 신규공원 또는 시설 조성에 대한 내용을, 토픽 2(역사문화공원)는 1,072건(14.20%)으로 역사적 의미가 있는 공원의 재조성과 역사적 장소인 공원에서의 기념, 추모 등의 행사 내용을 담고 있다. 토픽 3(프로그램)은 1,760건(23.32%)으로 공원 내 전시, 콘서트, 공연 등의 문화행사와 계절별 축제, 체험 프로그램 내용의 문서가 상위에 포함되어 있다. 토픽 4 (대공원동물)은 1,199건(15.89%)으로 동물원에서의 새로운 동물의 탄생과 죽음, 사육사와 관련된 사건, 사고 내용이 다수 포함되어 있다. 토픽 5(공원조성과 정갈등)의 해당문서는 1,329건(17.61%)으로 공원조성을 둘러싼 갈등과 논의쟁점 내용을 포함한 문서가 수렴되었다. 5개의 토픽별 트렌트 파악을 위해 회귀식을 통해 추세증감을 살펴본 결과, 모든 토픽이 상승추이인 Hot토픽으로 분석되었다.



## V. 연구의의

본 연구는 민선자치시대 이후 25년간의 도시공원 변화와 담론을 정리하고 분석을 목적으로, 현재 우리의 도시공원이 당면한 현안을 지나온 시간의 흐름에 따라 사회현상의 변화를 다각도로 살펴보고 기록하는 의미를 가진다. 구체적으로는 정책 및 예산의 변화, 그에 대한 언론에서 다루는 담론에 대한 그간의 기록의 정리하고 특정 성격에 치중하지 않고 사회현상의 변화를 객관적으로 살펴보는데 큰 의미가 있다.

도시공원은 도로 등과 함께 필수적인 기반시설이며, 일상생활에 있어 여가활동을 위한 필수적인 공간이다. 본 연구가 이해관계자가 아니더라도, 관련 전문가들과 서울시민이 서울시 공원녹지와 관련된 행정과 예산편성 및 집행에 더욱 더 많은 관심을 가지게 되는 계기가 되기를 바란다.

# 목 차

## I. 연구개요

1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
2. 연구범위 .....	3
3. 연구방법 .....	4

## II. 이론적 고찰

1. 도시공원의 개념 및 법제도 .....	7
1.1 도시공원의 개념 .....	7
1.2 도시공원 법제도 변천 .....	8
1.3 도시공원 결정 권한 및 조성 절차 .....	11
2. 도시공원 연구동향 .....	12
2.1 도시공원 변천 및 조성에 대한 연구 .....	12
2.2 담론분석 연구동향 .....	14
3. 도시공원의 역사 .....	15
3.1 근대 도시공원 .....	15
3.2 공화국시대의 도시공원 .....	16
3.3 지방자치시대 민선체제의 도시공원 .....	18

## III. 서울시 도시공원

1. 도시공원 현황 및 시기별 변화 .....	21
1.1 시기 I .....	25

1.2 시기 II	26
1.3 시기 III	27
1.4 시기 IV	29
1.5 시기 V	31
2. 서울시 도시공원 정책 변천	33
1.1 시기 I	34
1.2 시기 II	34
1.3 시기 III	35
1.4 시기 IV	36
1.5 시기 V	36
3. 서울시 공원녹지분야 행정조직의 변화	38

#### IV. 서울시 도시공원 조성예산

1. 도시공원조성 예산편성현황	42
2. 공원유형별 예산분석	47
2.1 법적 공원유형별 예산편성현황	47
2.2 공원관리유형별 예산편성현황	48
3. 유형구분	50
4. 소결	54

#### V. 도시공원 담론변화

1. 서울시의회 회의록 분석	56
1.1 시기 I	58
1.2 시기 II	60

1.3 시기 Ⅲ .....	62
1.4 시기 Ⅳ .....	64
1.5 시기 Ⅴ .....	66
1.6 시기별 비교분석 .....	69
2. 언론미디어 분석 .....	73
2.1 미디어 보도 추이 .....	76
2.2 토픽모델링 결과 .....	76
2.3 시기별 비교분석 .....	85
3. 소결 .....	88
Ⅵ. 결론 .....	90
참고문헌 .....	92

## 표 차례

표 1. 도시공원 규모 및 도입시설 .....	7
표 2. 도시공원 유형의 변천 .....	10
표 3. 도시공원의 시대적 구분 .....	16
표 4. 서울시 공원면적 증감현황 .....	21
표 5. 연도별 서울시 도시공원현황 (천m <sup>2</sup> ) .....	22
표 6. 서울시 공원녹지 주요정책 변천 .....	33
표 7. 서울시 본청 공원녹지 행정조직의 변천 연표 .....	40
표 8. 서울시 본청 예산추이 (백만원) .....	43
표 9. 시기별 평균예산액 (백만원, %) .....	45
표 10. 시기별 도시공원유형 예산편성 (백만원, %) .....	47
표 11. 시기별 공원관리유형 예산편성 (백만원) .....	49
표 12. 1995년 이후 조성된 공원예산 연평균금액 .....	51
표 13. 1995년 이전 조성된 공원예산 연평균금액 .....	52
표 14. 서울시의회 회의록 시기별 분석대상데이터 및 분석결과 .....	57
표 15. 시기Ⅰ에 대한 상위20 키워드 빈도 및 중심성 분석결과 .....	58
표 16. 시기Ⅱ에 대한 상위20 키워드 빈도 및 중심성 분석결과 .....	62
표 17. 시기Ⅲ에 대한 상위20 키워드 빈도 및 중심성 분석결과 .....	63
표 18. 시기Ⅳ에 대한 상위20 키워드 빈도 및 중심성 분석결과 .....	65
표 19. 시기Ⅴ에 대한 상위20 키워드 빈도 및 중심성 분석결과 .....	69
표 20. 빈도합계 상위50 키워드 변화 .....	70
표 21. 언론미디어 시기별 분석대상데이터 .....	74
표 22. 상위30 키워드 출현빈도 .....	75
표 23. 토픽별 상위15 키워드의 토픽 수렴확률 .....	77
표 24. 토픽 1(공원조성) 수렴확률 상위10 & 하위5 문서 .....	82
표 25. 토픽 2(역사문화공원) 수렴확률 상위10 & 하위5 문서 .....	82
표 26. 토픽 3(프로그램) 수렴확률 상위10 & 하위5 문서 .....	83
표 27. 토픽 4(대공원동물) 수렴확률 상위10 & 하위5 문서 .....	83
표 28. 토픽 5(공원조성과정갈등) 수렴확률 상위10 & 하위5 문서 .....	84
표 29. 시기별 및 토픽별 해당 문서수 .....	85

## 그림 차례

그림 1. 연구흐름도 .....	6
그림 2. 도시공원 유형별 현황도 .....	23
그림 3. 근린공원 유형별 현황도 .....	23
그림 4. 시기별 도시공원 조성 현황도(1995-2019) .....	24
그림 5. 시기 I_도시공원 조성연도별 현황도(1995-1998) .....	24
그림 6. 시기 II_도시공원 조성연도별 현황도(1999-2002) .....	27
그림 7. 시기 III_도시공원 조성연도별 현황도(2003-2006) .....	28
그림 8. 시기 IV_도시공원 조성연도별 현황도(2007-2011) .....	30
그림 9. 시기 V_도시공원 조성연도별 현황도(2012-2019) .....	31
그림 10. 서울시 및 푸른도시국의 연도별 예산 추이 .....	44
그림 11. 연도별 도시공원유형별 예산편성 추이 .....	47
그림 12. 연도별 공원관리유형별 예산편성 추이 .....	49
그림 13. 공원예산 연평균금액 분포도 .....	50
그림 14. 공원유형 분류결과 .....	53
그림 15. 시기 I 네트워크 분석결과 .....	59
그림 16. 시기 II의 네트워크 분석결과 .....	61
그림 17. 시기 III의 네트워크 분석결과 .....	64
그림 18. 시기 IV의 네트워크 분석결과 .....	66
그림 19. 시기 V의 네트워크 분석결과 .....	68
그림 20. 시기별 주요키워드 빈도수 및 중심성 추이 .....	71
그림 21. 총출현빈도 상위키워드의 시기별 출현빈도율 .....	71
그림 22. 수집데이터의 연도별 추이 .....	74
그림 23. 토픽별 주요 키워드 .....	77
그림 24. 토픽 1(공원조성)의 상위30 키워드 및 상위500 워드클라우드 .....	78
그림 25. 토픽 2(역사문화공원)의 상위30 키워드 및 상위500 워드클라우드 .....	78
그림 26. 토픽 3(프로그램)의 상위30 키워드 및 상위500 워드클라우드 .....	79
그림 27. 토픽 4(대공원동물)의 상위30 키워드 및 상위500 워드클라우드 .....	79
그림 28. 토픽 5(공원조성과정갈등) 상위30 키워드 및 상위500 워드클라우드 .....	80
그림 29. 시기별 토픽비율 .....	85
그림 30. 각 토픽의 연도별 증감추이 .....	86
그림 31. 각 토픽별 트렌드 분석 .....	87



# I. 연구개요

## 1. 연구의 배경 및 목적

현재의 도시는 인구집중화 및 시가지건조화로 인해 생태계 파괴, 기후변화, 미세먼지 등 다양한 도시문제를 안고 있다. 도시의 녹지 공간은 이러한 도시문제를 해결할 수 있는 가능성을 가지고 있으나, 신규 녹지를 확보하는 것에 많은 어려움이 있다. 게다가 도시공원 일몰제로 인해 기지정된 공원마저도 재정난으로 지정이 해지될 위기에 처해있어 사회적으로 문제가 되고 있다. 하지만, 도시공원 일몰제 해결을 위해서는 장기적인 대비책을 마련해야 하는 문제임에도 불구하고 그동안 잘 알려지지 않고 있다가 1년 남은 지금 시점에서야 주목받고 있다. 도시공원 일몰제가 가지는 사회적인 의미와 현재 도시공원이 처한 상황은 도시공원의 역사에 있어 어떤 지점에 있는 것일까? 본 연구는 이러한 의문을 가지고 공원을 둘러싼 사회현상을 살펴보고자 한다. 과거는 단순히 지나간 사실에 그치지 않고 시간의 흐름과 함께 지속적으로 현재와 미래에 영향을 미치게 된다. 현재는 과거의 산물이고 현재의 사회현상은 미래를 만들기 때문에 현 상황에 대한 역사적 성찰과 정확한 이해를 바탕으로 향후 나아가야 할 방향을 정할 필요가 있다.

국내 도시는 산업발전 시기를 거치며 도시집중화로 인해 현재 인구의 90%가 도시에 거주하고 있다. 2018년 기준, 우리나라 국토면적은 106,286km<sup>2</sup> 중 도시지역은 17,789km<sup>2</sup> (16.7%)이며, 주민등록상 총인구 5천만 명 중 4.7만명(91.8%)이 도시지역에 거주하고 있다<sup>1)</sup>. 이렇게 모든 인프라가 집중된 도시에서 도시공원 및 녹지는 도시환경을 유지하게 하고 도시민의 휴식 및 여가생활을 위한 공간<sup>2)</sup> 등 삶의 질 유지 역할을 한다. 특히 도시공원은 다른 형태의 녹지보다 접근이 쉬워 이용률이 높으며, 공원으로 인한 지역활성화, 주변지가 및 거주가치 향상 등의 사회문화적 가치를 가진다(Benedict & MacMahon 2002). 뿐만 아니라 도심열섬저감, 미기후 조절, 미세먼지 저감 등 다양한 생태계서비스를 제공하고 있다(Bolund and Hunhammar, 1999; Ernstson et al., 2010). 이렇듯 도시공원은 시민들에게 여가활동을 위한 문화공간 제공 및 건강증진을 도모하기 위한 목적을 가지는 공간으로 도시 내 주요 공간요소 중 하나이다.

우리나라 도시공원은 단시간 내 공공주도의 대형공원 조성으로 양적으로 압축성장 하였다. 서울의 공원은 1946년 이후 1960년까지 큰 변화가 없다가 1974년 393개이던 공원수가 1983년 2,045개로 크게 증가하였다. 도시공원을 조성하고 유지관리하기 위해서는 다양한 주체의 의지와 실행력이 중요하며, 한 도시의 거시적 관점에서 보면 공원의 지속성은 더욱

1) 2018년 도시계획현황 통계(국토교통부&한국토지주택공사) 참고

2) 문화체육관광부(2016)에서 국민여가활동을 위한 여가공간에 대해 조사한 결과, 생활권공원이 여가활동을 위해 많이 이용한 공간 3순위(6.8%)로, 이용을 희망하는 여가공간 2순위(5.2%)로 응답되었다.



더 이해관계가 복잡하다. 도시공원이 당면한 여러 문제와 논의를 해결하고 미래를 위한 대책을 세우기 위해서는 현재에 이르게 된 과정을 정확히 파악하는 것이 필요하다. 미집행 도시공원에 대한 이슈가 많은 지금의 현실 또한 그러하다. 미집행 도시공원은 도시공원의 토지확보와 연결되는 문제로 지난 1999년 헌법재판소에서 장기미집행 도시계획시설에 대해 헌법불합치 판결(1999.10.21. 97헌바26) 이후부터 미집행 도시공원과 관련된 정책 또는 제도적인 관점에서 원인과 해결방안을 찾거나 평가지표 및 우선순위 선정 관련 연구는 다수 진행되어왔다. 또한 공원의 유지관리 차원에서 민간참여 연구도 최근에 많아지고 있다.

하지만, 아직까지 공원조성에 필요한 비용과 조성과정에서의 담론을 가지고 사회현상을 분석한 연구는 거의 없었다. 지금까지의 시계열적 관점에서 행정, 정책, 언론의 변화를 살펴보는 것은 큰 의미를 가진다.

본 연구에서는 ‘도시공원은 지난 20년동안 어떻게 변해왔는가? 현재 도시공원은 어떠한 모습인가? 도시공원과 얽힌 다양한 담론은 무엇인가? 도시공원의 활용은 어떻게 변화하였는가?’에 대한 질문을 가지고 시간의 흐름에 따라 다양한 공원 조성과 관련한 사회현상을 찾아 기록하고자 한다. 구체적으로는 민선시장 집권체제 이후인 1995년부터 2019년까지 25년의 시간 동안 기록된 도시공원의 역사의 발자취를 찾고 관계를 고찰해보고자 한다. 이를 통해 도시공원의 과거부터 현재까지의 흐름 속의 이해관계와 담론을 도출하고 지금 도시공원이 가진 현안에 대한 대응방안을 찾고자 한다. 이러한 일련의 과정을 통해 이후 우리가 나아가야 할 방향에 대한 실마리를 찾을 수도 있으며, 혹 그렇지 않더라도 다시 반복되지 않도록 기록하고 대처하고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

이에 본 연구에서는 공원조성의 현황, 공원조성 관련 예산과 회의록, 언론미디어 자료를 검토하고 다각적인 분석으로 그간의 공원과 관련된 기록을 고찰해보고자 한다. 구체적으로는 서울시 도시공원 조성 관련 예산과 집행 기록이 남아 있는 서울시의회 회의록, 언론미디어 데이터를 중심으로 다양한 자료를 수집하고 다양한 방법으로 분석하고 검토하여 변화 추이와 맥락을 파악하는 것이다. 이를 통해 그동안 진행된 도시공원 조성과정의 시계열적 흐름을 살펴보고, 향후 나아가야 할 공원조성의 올바른 방향에 대하여 논의하고자 한다.

## 2. 연구범위

본 연구의 공간적 범위는 서울특별시 도시공원으로 한정하고 시간적 범위는 1995년부터 2019년까지로 한다. 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 서울 외 다른 지자체에서는 쉽지 않은 것이 사실이며, 서울시의 행보에 따라 타 지자체에 많은 영향을 주기 때문에 연구대상으로 선정하였다.

2000년대는 도시공원에 대한 높아진 시민의식으로 다양한 계층의 입장차이와 갈등이 본격적으로 시작되는 시기이기도 하며, 최근 이슈가 되고 있는 미집행 도시공원 역시 그 전의 여러 갈등에 대한 판결이 1999년에 이루어지며 토지소유자의 재산권과 관련한 문제가 본격화되었다. 서울의 역사를 고려하면 첫 민선시장이 들어서는 1995년 이전과 이후로 크게 구분이 가능하기에 이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 1995년~2019년을 시간적 범위로 선정하였다. 자료의 수집 및 검토에 따른 시간적 한계로 인해 민선시기만을 대상으로 하였으나, 필요에 따라 1995년 이전 문헌도 함께 검토하였다.<sup>3)</sup>

도시공원은 공원녹지법에 의한 공원녹지기본계획에 의해 장기적인 관점에서 계획되고 조성되어야 한다. 하지만, 계획이 수립되어 있어도 조성사업 시행 당시 시장의 주요 정책사안에 따라 계획이 수정되거나 다르게 추진되기도 한다.<sup>4)</sup> 서울시 도시공원의 정책은 서울시장의 철학과 의지에 따라 많은 영향을 받을 것으로 판단됨으로, 본 연구에서는 민선시장의 임기를 고려하여 최종적으로 5개 시기-1995.7~1998.6(민선1기), 1998.7~2002.6(민선2기), 2002.7~2006.6(민선3기), 2006.7~2011.9(민선4기), 2011.10~2019.12(민선5~7기, 3선 재임 중)-로 구분하여 분석하였다. 민선1기는 지방자치시대의 시작으로 공원녹지의 양적 확충이 중심이었으며, 민선2기에는 월드컵공원, 선유도공원 등 대형공원을 조성하기 시작하였다. 민선3기에는 청계천 복원과 함께 서울숲 조성이 이루어졌으며, 민선4기에는 권역별 균형을 고려한 북서울꿈의숲과 서서울호수공원 등이 조성되었다. 민선5~6기에 들어서는 도시재생공원 조성과 도시공원일몰제 관련 정책을 추진하고 있다.

연구의 내용적 범위는 법적 의미의 도시공원 전체로 하되, 예산분석 연구에서는 데이터 구득의 한계로 생활권공원 중 소공원과 어린이공원은 제외하고 근린공원과 주제공원으로 분석대상을 한정한다.<sup>5)</sup>

3) 민선시장 선거는 1995년부터이나, 서울연구원(2017)은 1992년까지를 시정 구분상 민선1기 시기와 함께 구분하고 있기 때문에 자료 해석에 있어 사회현상 배경으로 참고하였다.

4) 이명박 민선 3기 시적, 청계천 복원사업과 뉴타운 개발사업을 추진하기 위해서 2000년에 수립된 서울시 도시기본계획을 2002년에 대대적으로 수정하였다. (홍성태, 서울의 개혁, 2014. p49)

5) 도시계획상 공원은 아니지만 공원목적으로 활용되고 있는 올림픽공원, 용산가족공원은 포함하였으며, 선형공

### 3. 연구방법

연구 목적을 달성하기 위해 관련 선행연구와 보고서, 회의록, 언론미디어 내용을 검토하고 시기별 흐름에 대한 변화와 주요 이슈와 갈등쟁점을 밝힘으로써 도시공원의 현안을 다양한 맥락에서 고찰하고자 한다. 서울의 도시라는 큰 틀에서 도시공원을 이해하고 행정자료를 분석하여 시기별 주요 이슈를 파악하였다. 이를 위해 서울시 인구, 도시공원현황 등 통계자료를 분석하고 관련 정책 및 연구문헌을 검토하여 정리하였다. 통계자료는 통계청과 서울시에서 제공하는 공공데이터를 활용하였으며, 서울시의 정책 관련 자료도 참고하였다.

도시공원의 변화를 살펴보고 담고 있는 내용의 시각화를 위해 공간데이터도 포함한다. 서울시 도시공원의 공간변천과 사회적 영향을 파악하기 위해 지도상 중첩분석을 수행하였다. 공간분석을 위해서는 서울의 산과 공원 사이트에서 제공하는 서울도시공원현황 통계 자료를 기초<sup>6)</sup>로 공공데이터포털의 전국도시공원표준데이터와 선행연구를 통해 구축된 전국도시공원 데이터베이스<sup>7)</sup>를 참고하였다. 공간데이터는 GIS를 활용하였으며, 고시일자와 조성년도 기준으로 변화를 파악하였다.

도시공원 예산 파악을 위해서는 서울시 예산 자료와 서울시 도시공원의 전반적인 업무를 담당하고 있는 푸른도시국의 예산편성과 집행내역을 주자료로 분석하였으며, 서울시의회 자료와 서울시 주요업무계획서, 공공데이터포털을 통해 구득가능한 전산화된 공문자료를 활용하여 관련 내용을 검토하였다.

도시공원과 관련된 사회현상 및 담론 분석을 위해 다양한 텍스트 자료를 활용하였다. 서울시의회 전자회의록을 활용하여 내용분석을 실시하고 정량자료 해석하는데 참고하였다. 텍스트 데이터는 서울시 민선 1기 시장 임기 시작인 1995년 7월부터 2019년 12월까지 서울시의회 전자회의록 열람 및 공원 관련 데이터를 수집하여 각 시기별로 정리 및 정제하였다. 정제된 데이터는 한 명의 발언내용이 하나의 문서 분석단위가 되도록 '대, 회, 년도, 안건명, 안건구분, 발언자, 직책, 발언내용' 순으로 정리하여 본 연구의 분석시기별로 분석을 실시하였다. 또한, 필요시, 추가적으로 국가기록원에 소장된 법률(안)과 관계부처의 검토서 및 공문을 함께 검토하였다. 서울시의회 회의록 중 푸른도시국 내용을 주로 담고 있는 환경수자원위원회 회의록을 연구대상으로 하였는데, 회의록 내용분석을 통해 공원관련 예산결정 과정과 함께 당시의 주요 논의쟁점을 확인할 수 있다.

언론미디어는 공원과 관련된 사회현상, 갈등, 인식을 담고 있어 서울시의회 회의록과는 다른 관점에서 공원조성에 대한 외부 시각을 확인할 수 있다고 판단하여 연구대상으로 선정

---

간인 한강시민공원, 지천변공원은 제외하였다.

6) 서울의 공원 현황 통계자료(2018.01.01.기준), 검색일 2019년 07월 22일, <http://parks.seoul.go.kr>

7) 한국조경학회 & 국토연구원, 2011. 저탄소 녹색성장형 도시공원 조성 및 관리운영 전략 정책연구 (부록01, 전국도시공원 데이터베이스, 국토해양부

하였다. 언론미디어 자료는 신문 보도 자료를 중심으로 통시적 변화상을 고찰하고, 시기별로 나타난 주요 담론을 정리하는데 적절하다. 본 연구에서는 국내 대표 중앙지를 대상으로 하였다. 1995년~2000년 기간의 데이터 구득에 어려움이 있어 사전조사를 통해 데이터 구득 여부 확인하여 과거 뉴스 전문 수집이 불가능 한 언론사를 제외하고 1차로 후보 언론사를 선정하였다. 각 언론사는 내·외부의 영향에 따라 동일한 시기에 따른 토픽의 차이가 발생함으로(최진호 외, 2019) 1차 선정된 후보 언론사의 언론 성향을 고려하여<sup>8)</sup> 최종적으로 6개 언론사(경향신문, 국민일보, 동아일보, 서울신문, 조선일보, 한겨레)를 선정하였다. 연구 데이터는 Python을 활용하여 2019년 12월까지의 기사를 각 일간지 웹사이트에서 직접 수집하였으며, 수집단위는 해당기간 내 제목에 ‘공원’이라는 키워드가 포함된 뉴스기사이며, 기사 전문을 분석단위로 한다. 수집된 데이터는 연월일, 제목, 본문, 언론사, url를 포함한다.

텍스트분석방법은 다음과 같다. 먼저, 텍스트 데이터를 연구 목적과 분석에 맞게 수집하고 정제하는 과정을 반복적으로 거친다. 서울시의회 회의록은 전자회의록을 통해 ‘공원’ 관련 내용을 추출하였으며, 기사의 수집은 각 언론사 홈페이지와 네이버 뉴스를 활용하여 웹 크롤링(web crawling) 방식으로 데이터베이스를 구축하여 쿼리를 통해 연구에 필요한 데이터를 추출하였다. 서울시의회 회의록은 1인이 질의 또는 응답하는 내용을 하나의 문서단위로 코딩하여 텍스트 분석을 진행하였으며, 언론미디어 기사는 하나의 기사를 하나의 문서단위로 보고 본문 내용에 해당하는 텍스트를 연구대상으로 삼았다. 다음 단계로 문서 단위로 수집한 텍스트 데이터를 분석할 수 있도록 의미 단위 형태소로 변환, 추출한다.

연구문제의 특성상 핵심개념, 기관, 지역 등의 정보를 담고 있는 명사만으로도 시계열적 토픽구조가 충분히 드러날 것으로 판단하여, 형태소 분석 과정에서 명사만 추출하여 분석에 활용하였다. 또한, 형태소 분해 과정에서의 단어가 분해되어 의미전달이 어렵거나, 특정어 쓸림현상을 방지하기 위해 사전 전처리 과정을 통해 복합(합성)명사에 대한 사용자사전을 별도로 등록하였다. 예를 들면, ‘어린이공원’이 ‘어린이’+‘공원’ 으로 별도로 분리, 인식되지 않도록 하고, 일반적인 복합명사를 하나의 키워드로 인식하기 때문에 해석에도 용이하다.

추출된 키워드의 빈도와 관계를 통해 텍스트 네트워크 분석을 시행한다. 본 연구에서는 한글사용에 최적화되어 검증된 텍스트 분석도구인 Net-miner 4.4을 활용하여 자연어 처리(Natural Language Processing, 이하 NLP), 의미연결망 분석(Semantic Network Analysis, 이하 SNA)을 실시하였다. 추출된 키워드 필터링을 거쳐 최종 상위 키워드에 대해 중심성 및 응집성 분석을 실시하였다. 중심성(Centrality)은 하나의 노드가 전체 연결망에서 중심에 위치하는 정도를 나타내는 지표이다(Csardi and Nepusz, 2006, Koji Tanaka etc.,

8) 국내에서도 언론사의 정치적 편향은 오랫동안 존재해 왔다. 대표적인 일간지를 중심으로 정치 지형이 좌우로 나누어져 왔으며, 자신들의 정치적 입장에 따라 특정 이슈를 부각해 오곤 했다.(주재원 2015). 국내 언론은 1998년 <한겨레신문>이 창간한 이후 <조선일보>, <중앙일보>, <동아일보> 등 주요일간지와 이념적 차별화를 추구하고, 보수 신문들이 이에 대응하면서 보수-진보의 이념 전선이 형성되었다.(이재영&박재영, 2010)

2013). 단어 간 네트워크의 응집성 분석을 위해서 일반적으로 키워드 네트워크분석에서 주로 사용하는 연결커뮤니티(Betweenness Community) 분석을 함께 수행하였다.

언론미디어 데이터는 잠재디리클레할당(latent Dirichlet allocation, 이하 LDA) 토픽모델링을 활용하였다. LDA 토픽모델링은 문서 내 말뭉치에 숨겨져 있는 토픽을 찾아내는 생성확률모델로 디리클레 분포의 특징상 문헌집합에서 추출된 주제들이 독립적이라고 가정한다는 한계점이 있으나, 사전학습없이 주제분류가 가능하다는 장점이 있다. 전체의 주제 분포와 각 주제에 해당 문서가 포함될 확률을 알 수 있어 대규모 데이터 분석에 유용한 모델로, 수집된 대량의 자료에서 구조화되지 않은 숨겨진 주제 구조를 밝혀낼 수 있다는 점이 토픽모델링의 강점이다(Blei, 2012).

LDA에서 최적의 토픽수를 산출하는 통계적 해법이 별도로 있는 것은 아니나, 선행연구에서 제시된 하이퍼 파라미터 값을 참고하여 알파 0.01~0.1, 베타 0.01~0.001 사이에서 값을 조정하면서 토픽수를 4~20개까지 값을 주어 분석하는 과정을 반복하였으며, 토픽 분석 후 토픽들을 행렬로 구성하여 토픽 간 유사도 코사인 유사도 확인을 통해 최종 토픽수를 결정하였다. 이러한 반복적인 과정을 통해 각 토픽별 주제의 해석가능성, 밀도, 크기값 등을 고려하며 가장 유의미한 분류를 최종분석결과로 선정하였다.

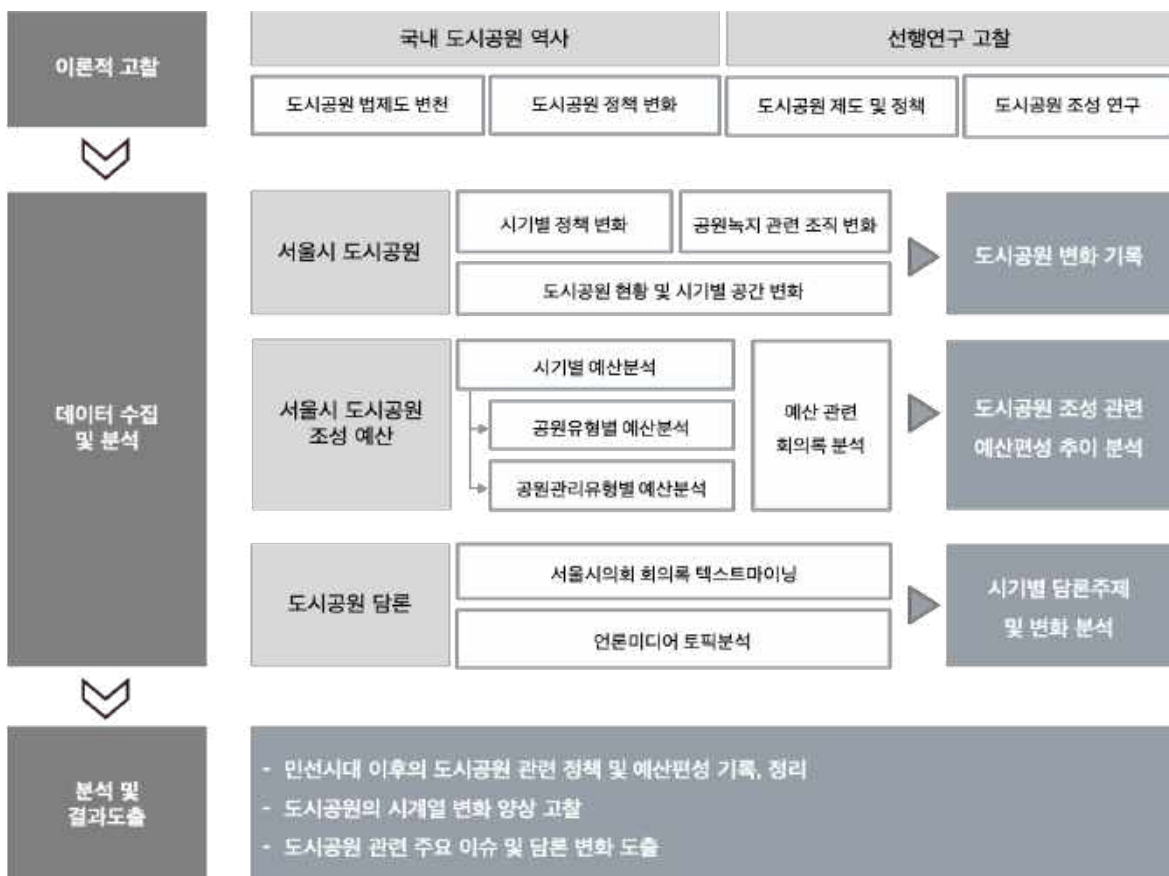


그림 1. 연구흐름도

## II. 이론적 고찰

### 1. 도시공원의 개념 및 법제도

#### 1.1 도시공원의 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 도심에 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.

표 1. 도시공원 규모 및 도입시설

구분		규모	시설율	목적 및 기능	
생활권 공원	근린 공원	광역권	100만㎡	40% 이하	주말 옥외휴양, 오락활동에 적합한 조경, 휴양, 유희, 운동, 교양, 편의시설  일상의 옥외휴양, 오락활동에 적합한 조경, 휴양, 유희, 운동, 교양, 편의시설
		도시지역권	10~100만㎡		
		도보권	3~10만㎡		
		근린생활권	1~3만㎡		
	소공원	-	20% 이하	소규모 공간에 휴식을 위해 유희, 운동시설	
	어린이공원	-	60% 이하	어린이의 이용을 고려한 유희, 운동, 운동시설	
주제 공원	역사	-	-	역사적 장소나 시설물, 유적·유물 등을 활용	
	문화	-	-	각종 문화적 특징을 활용	
	수변	-	40% 이하	하천변·호수변 등 수변공간을 활용	
	묘지	10만㎡	20% 이하	묘지이용자에게 휴식 등 제공 위하여 묘지와 공원시설을 혼합하여 설치	
	체육	1만㎡	50% 이하	운동경기나 야외활동 등 체육활동을 통하여 건전한 신체와 정신 배양 목적	
	도시농업공원	1만㎡	40% 이하	도시민의 정서순화 및 공동체 의식 함양을 위하여 도시농업을 주된 목적	
	기타공원	-	-	인구 50만 이상 대도시의 조례로 정하는 공원	

출처: 도시공원및녹지등에관한법률 및 시행규칙 참고

도시공원의 유형은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제15조 규정에 의해 그 기능 및 주제에 의하여 생활권공원과 주제공원으로 세분화하고 있다. 생활권공원은 도시생활권의 기반 공원 성격으로 설치·관리되는 공원으로서 소공원, 어린이공원, 근린공원을 말하고, 주제 공원은 생활권공원 외에 다양한 목적으로 설치되는 역사공원, 문화공원, 수변공원, 묘지공원, 체육공원, 그 밖에 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 해당 도시지역 안에 거주하는 주민 1인당 6㎡ 이상으로 하고, 개발제한구역 및 녹지지역을 제외한 도시지역 안에 있어서는 도시공원의 확보기준은 해당도시지역 안에 거주하는 주민 1인당 3㎡ 이상으로 제시되어 있다. 하지만, 이는 도시공원으로 결정된 면적을 규정한 것이며, 양적으로 공원면적을 늘리기 위해 공원으로 지정된 도시외곽의 산림, 도시 내의 궁 등이 공원 면적에 포함되어 있어<sup>9)</sup>, 실질적으로 사람들에게 공원으로 인식되어 이용되는 1인당 공원면적과는 차이가 있다.

## 1.2 도시공원 법제도 변천

도시공원의 역사를 살펴보기 위해서는 우선 도시공원 법제도 변천을 살펴볼 필요가 있다. 도시공원 법제도는 도시공원의 확보, 설치 및 관리를 위해 도시공원 및 도시계획 등 관련 법령으로 규정하는 제도를 말한다.

도시공원의 정책, 법제도 연구는 1970년대 도시공원의 확보에서 1990년대에 조성 및 관리에 관한 주제로 확장되었으며, 1990년대에 들어서 논의가 활발하게 진행되었다. 대표적으로 이대우(1976)는 일제부터 1970년대 중반까지의 공원 정책과 공원 관련 법규를 규제측면에서 연구하였으며, 박윤진(1996)은 도시계획시설과 비도시계획시설로 나누어 도시공원녹지 관련 법규 현황을 고찰하였다. 김용기(1994)는 1990년대의 도시공원 관련 법규나 정책에 주목하였으며, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 대한 효과와 문제점에 대한 연구(박문호, 2006; 최형석, 2006)도 진행되었다. 도시공원 법제도 변천에 대한 연구(오창송, 2018)에서는 1934년부터 2017년까지의 국내 도시공원 법제도의 변천과 함께 공원조성과 관련한 부분도 함께 다루고 있다.

도시공원의 법제도를 다룬 연구 중 시대적 변화에 초점을 맞춘 연구를 중심으로 고찰하였으며, 선행연구내용을 참고하여 정리하였음을 미리 밝힌다.

---

9) 1930년대 공원면적 확보를 위해 조선총독부는 경복궁, 창경원, 덕수궁을 공원으로 지정하였으며, 표고 70m 이상의 산지도 자연공원으로 지정하여 당시 1인당 공원면적은 28.3㎡에 달했다.(오창송 2018)

우리나라는 1934년 일제강점기에 제정된 「조선시가지계획령」부터 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」까지 80여년의 역사를 가지고 있다. 본격적인 법제도 이전에 일제에 의해 시구개정(市區改正, 1912년)과 시가지건축취재규칙(1913년)에 따라 도시와 건축을 정비 및 규제하였다. 이후에도 도시공원의 별도의 법은 없었으나 「조선시가지계획령(1934년 제정)」과 「(구)도시계획법(1962년 개정)」을 통해 시가지 계획 및 공원예정지의 행위를 제한하는 제도 원칙이 있었다. 제1·2공화국시대의 공원은 일제 강점기에 제정된 조선시가지계획령을 내무부령이라는 명칭으로 변경하여 계속 준용하였으며, 전쟁으로 훼손된 산림 사방사업이 주요 정책이었다. 하지만, 전쟁 중인 1951년 산림보호임시조치법을 제정하고 사방사업에 주력하였으나, 전쟁으로 인한 여건과 예산부족으로 진행이 어려웠다(산림청, 1998).

이후 제3·4공화국시대에는 군부통치하의 경제기반 조성기로 이 시기에 도시계획법, 공원법, 산림법 등 관련 법령을 제정하여 법체계를 정립하였다. 1961년 산림령을 산림법으로 대체하고 1962년 조선시가지계획령을 도시계획법과 건축법으로 분리 제정하였다. 도시계획법 제정되면서 공공시설 입지 및 주택조성을 위해 공원 해제할 수 있도록 하였으며, 고궁과 국군묘지를 공원으로 지정하는 내용이 포함되어 있다. 1966년 토지구획정리사업법을 통해 지구면적의 3% 이상을 공원면적으로 확보하도록 규정하였다. 1967년 제정된 「공원법」에서 ‘도시공원’이란 용어가 처음 사용되고, 도시계획시설로 규정되어 도시공원의 설치 및 관리는 「공원법」의 적용을 받게 되었다. 공원법의 제정으로 지리산 국립공원을 시작으로 전국적으로 13개소의 국립공원의 지정이 이루어졌다. 「공원법」은 도시공원에 국한되어 있던 의미를 도시가 아닌 자연풍경까지도 공원의 범주에 포함시켜 공원의 개념은 확대하는데 일조하였으나(양병이, 1986), 기존 「도로법」, 「도시계획법」에서 차용된 조문·조항으로 인해 기존 법률에 의존하는 한계를 가지고 있었다. 1971년에는 도시계획법이 전면 개정으로 도시공원의 종류를 어린이공원, 자연공원, 근린공원, 묘지공원으로 구분하였다.

1980년 「공원법」이 폐지되고, 「도시공원법」과 「자연공원법」과 분리되었는데, 「도시공원법」은 도시공원의 독립된 법규로 조성계획과 공원시설 기준을 법으로 명시하여 도시공원 및 녹지의 설치 근거를 신설하였고, 공권력 남용의 소지가 있던 ‘시권의 제한’이 삭제되었다. 하지만 공원위원회 설치 조항과 미집행 해소방안도 삭제되었다. 처음 의도와 달리 국회 심사에서 용지 확보와 토지매수 관련 보상 조치가 삭제되면서 「도시계획법」에 따라 법조문이 만들어져 독자성을 확보하지 못하였다. 어린이공원에 대한 결정권한(1982년)과 공원 내 공공시설의 결정과 기존공원의 시설면적 변경에 관한 사항(1989년)을 시·도지사에게 위임하였으나, 어린이공원을 제외한 대부분의 결정권한이 건설부장관에게 있었다.

1990년 자연공원법 개정으로 국립공원 업무가 건설부에서 내무부로 이관되었으며, 1991년 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정의 개정에 따라 도시공원의 조성계획결정이 시·도지사에게 위임되었다. 1993년 1월 13일 각 구청의 지방자치에 따른 원활한 공원관리를 위



해 시소유공원과 구소유공원으로 구분하고 소유구분에 따라 비용을 부담하도록 하였다.<sup>10)</sup> (서울특별시. 도시공원조례 개정. 1993)

1993년 지방자치제도의 시행과 규제완화 정책으로 「도시공원법」은 규제보다 민원 중심으로 전환되면서 많은 개정을 거치게 된다. 이 과정에서 「도시계획법」 예외 조문이 신설되었고, 장기미집행 도시공원 내 토지소유자의 권리 제한이 완화되었고 민간 도시공원사업을 위한 제도지원이 마련되었다. 1993년 건설부에서 도시공원조정기준을 통해 구체적인 해제기준을 정하였으며, 1994년 12월 31일 도시계획법 개정으로 위임된 공원조성계획 결정권이 건설부장관으로부터 지방자치단체로 이양되었다. 1993년 규제완화조치와 지방자치단체의 제도 개선 요구에 따라 정부는 도시공원에 관한 법률을 총 9차례, 시행령과 시행규칙은 총 29차례 개정되었다.(오창송, 2018) 구체적인 개정 내용을 살펴보면, 1993년 민간이 소유한 도시공원과 공원시설의 영구소유권이 보장되었으며, 1999년 개인 소유의 점용 건축물 또는 공작물의 이전명령이 삭제되었다.

표 2. 도시공원 유형의 변천

1939		1962	1967	1971	1980	1993	2007	2013	2016		
시가지계획령		도시계획법	공원법	도시계획법	도시공원법	도시공원법	공원녹지법*	공원녹지법*	공원녹지법*		
국가도시공원											
대 공 원	자연	대공원	자연공원		도시자연공원		도시자연공원구역				
	운동						체육공원				
	보통		보통공원	근린공원	근린공원	근린공원	광역권	생활권 공원	근린 공원	광역권	
소 공 원	근린	근린공원	근린공원				근린공원			도시계획권	도시계획권
										도보권	도보권
										근린권	근린권
아 동 유 아	아동 유아	아동공원	어린이공원			소공원 어린이공원					
			준 공 원	도로 가원 (街園)	도로공원						
		묘지공원			묘지공원		주 제 공 원	역사공원			
						문화공원					
						수변공원					
						체육공원					
						묘지공원					
						도시농업공원					
						기타공원					

\*공원녹지법-도시공원민녹지등에관한법률 약칭

10) 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.

이후 2000년 헌법재판소의 헌법불일치 결정에 따라 매수청구가 가능하게 되었으며, 일몰제가 부칙에 신설되었다. 2005년 「도시공원법」을 전면 개편하고 지방자치단체의 정책을 제도적으로 수용하여 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」이 제정되었다. 이 때 장기미집행 도시공원 문제를 해소하기 위해 예외적인 특례 조항들이 신설되었고, ‘도시자연공원구역’이 만들어졌다. 도시자연구역은 기존의 도시계획시설인 도시자연공원과는 다르게 용도구역의 한 종류로 별도의 시설 설치 없이 자연 그대로 공원기능이 가능하며, 실효제도가 없고 행위제한이 매우 강하다. 2009년 법률을 전면개정하여 민간공원특례를 신설로 민간공원의 설치기반이 마련되고 도시자연공원구역 규제와 공원조성계획절차를 완화하였으며, 2011년 4월 장기미집행 도시공원에 대한 지방의회의 해제 권고를 신설하였다. 2013년 도시농업공원이 신설되었고, 2016년 국가가 도시공원에 대한 지정 및 예산을 지원할 수 있도록 국가도시공원특례를 신설하였다.

### 1.3 도시공원 결정 권한 및 조성 절차

일제강점기 시기에 도시공원의 설치는 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·도지사에게 위임하였으며, 1989년 공원시설계획 중 공공용물의 설치와 시설면적 변경에 관한 사항도 시·도지사에게 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 제령으로 도시공원사업 시행이 가능하게 되었다. 이후 2000년 전부 개정된 「도시계획법」으로 도시계획 결정은 지방자치단체의 자치사무<sup>11)</sup>가 되었다.

11) 자치사무란, 국가로부터 간섭받지 않고 자율적으로 처리할 수 있는 지방자치단체 본래의 고유사무로 그 지방 주민의 복리에 관한 사무를 포괄적으로 처리하는 기능을 가리킨다. 지방자치단체의 사무는 자치사무와 위임사무로 나뉘는데, 위임사무는 국가나 상급 자치단체의 위임에 의해 지방자치단체가 처리하는 사무를 말한다. 우리나라의 지방자치법은 자치사무와 위임사무(단체위임사무)의 구별을 인정하지만 자치사무의 범위를 명시하지는 않고 있다. (행정학사전, 2009. 1. 15, 이종수)

## 2. 도시공원 연구동향

### 2.1 도시공원 변천 및 조성에 대한 연구

국내 도시공원에 대한 선행연구는 다양하게 이루어졌으나, 본 연구에서는 사적(史的) 연구를 중심으로 고찰하였다. 1970~80년대에는 주로 도시공원 개발방안과 이용자실태분석에 관한 연구가 많았으나, 1980년대 후반이 되면서 도시공원계획의 변화과정이나 현황을 중심으로 연구(박미숙, 1989; 피정훈, 1988)가 나타나기 시작하였다. 그 중 김동훈(1976)은 국내 도시공원의 조성배경과 해외 사례를 비교하여 초장기 도시공원 조성에 대한 연구를 진행하였으며, 이대우(1976)은 규제측면에서 시대별로 공원정책 변화를, 김향자(1987)은 도시공간 구조요인을 중심으로 도시공원 계획변화 영향을 연구하였다.

1990년대 들어서 도시공원에 대한 연구가 더욱 다양화해졌는데, 그 중 도시공원 변화에 초점을 맞춘 연구를 살펴보면, 김덕삼(1990)이 서울을 중심으로 1890년대 이후의 한국도시공원의 개념과 변천과정 추론을 통해 태동기, 근대, 현대로 구분하였다. 강신용(1994)은 일제강점기 공원과 신사의 관계를 중심으로 근대 도시공원녹지 과정을 서술하고 있다. 민주현(1994)은 서울시 공원 녹지의 형성과 변화요인을 정책과 사업을 중심으로 연구하였으며, 전영옥(1998)은 조선시대 원유의 영선을 제도적 측면에서 접근하였다. 2000년대에는 장운환(2001)이 서울시 도시공원의 혼란기(1940-60년)의 과정을 행정, 정책, 계획 부분으로 고찰하였으며, 박인재(2002)는 개항기부터 2000년까지를 6단계로 구분하고 서울시 도시공원의 시대별 변천을 정리하였다. 강신용과 장운환(2004)은 앞선 연구를 정리·보완하여 한국근대 도시공원사에 대한 저서를 통해 개화기, 식민지기, 혼란기, 전환기로 근대 도시공원사를 구분하였다. 또한, 최용호(2005)는 서울시의 공원녹지정책 분석을 통해 도시공원의 보전, 시민협력, 생물다양성 측면이 점진적으로 증가하고 있으나, 공원녹지정책이 여전히 확충을 전체로 하고 있다고 지적하였다. 최근 연구로는 김영하 외(2017)는 부산의 일제 도시공원을 대상으로 도시성장과 도시공원 변화를 고찰하였으며, 오창송(2018)은 도시공원 법제도의 변천과 관련 이슈에 대한 쟁점을 고찰하였다.

도시공원의 확보 및 조성에 관한 논의는 1970년대부터 제기되어 왔는데 박병주(1972)는 도시 공간에서 공원정책을 무기한 미루는 행정 관행이 시민들의 공원에 대한 기대감을 사라지게 하다고 지적하였고, 강병기(1972)는 공원 통계가 도시공원 조성 현황을 파악할 수 없거나 자연녹지와 혼동을 조장하고, 고의적으로 통계 수치를 조작하는 등 실적 과장에 대한 문제점을 지적하였다. 장문기(1972)는 토지가격이 상승하기 전에 공원면적이 확보가 필요함을 언급하였고, 유병림(1978) 역시 도시공원 문제는 녹지공간 확보가 중요하므로 토지매입계획과 도시계획사업으로 공원을 확보하여야 한다고 하였다. 황기원(1993)은 공원을 유희지 또는 유보지로 바라보는 시선과 시설 중심 조성에 대한 문제제기와 함께 단순한 공원

확충 논리는 도시문제 해결에 해답이 될 수 없다고 언급하였으며, 김영대(1995)는 공공시설로 공원녹지에 대한 낮은 인식과 투자가 미흡함을 지적하였다. 김동필&이기철(1996)은 장기적인 토지의 매입계획 수립과 사유지 우선 매입을 방안으로 제시하였으며, 오구균(1995)과 박문호(1996)는 도시공원조성 우선순위를 결정할 수 있는 지표로 인접 공원과의 거리, 사유지 매입비, 근린공원 총족량, 미집행 기간, 이용권 인구밀도 등을 제시하였다.

미집행 계획시설에 대한 논의는 1999년 도시계획법 제4조의 헌법불합치 판결을 전후하여 활발히 진행되었다. 초기의 연구들은 대부분 장기미집행 원인을 찾고 해소하기 위한 정책 제언이 주로 이루어졌으나, 점차 집행우선지역 선정 및 평가를 위한 연구가 이루어졌으며, 최근 거시적인 지표를 활용하여 도시차원의 종합적인 평가를 위한 지표체계를 구축하는 연구가 많아졌다. 이병준(2000)은 서울시 장기미집행 도시공원 발생 원인을 분석하고 해소 방안으로 공공과 민간의 균형을 도모할 수 있는 법제도의 개선 방안을 제시하였으며, 박진근(2012)은 서산의 도시공원 예정지의 매수청구권과 일몰제 분쟁에 관한 대법원 판례의 태도와 문제점을 법리적 차원에서 분석하였다. 이상민&심경미(2013)은 도시공원 유지관리 평가 지표를 통해 지역별 종합순위를 제시하였으며, 신재욱(2014)은 장기미집행 도시공원 보상제도 개선방안에 대해 연구하였다. 문상덕(2014)은 도시공원 관련 법적 고찰을 통해 도시공원의 확충과 유지관리의 균형이 중요하며, 민간특례공원과 도시자연공원구역제도의 우려되는 부분에 대해 언급하였으며, 황희연 등(2015)은 장기미집행 도시공원의 조성과 관리를 위한 대처방안을 검토하였다. 반면, 이호준(2001)은 장기미집행의 존치와 해제 사이의 갈등양상을 지자체, 공무원, 정치인, 소유주, 시민, 계획가 등의 구성원 간 관계를 통해 표현하였다. 이러한 미집행과 관련한 갈등양상과 관계를 이해하는 것은 담론을 해석하는데 매우 유용하다.

## 2.2 담론분석 연구동향

담론은 하나의 사회적 집단을 함축하는 의미를 가지는데, 담론분석은 주로 언론, 행정분야를 중심으로 많은 연구가 이루어져왔다. 언론학에서 대표적인 시계열 분석연구로는 의제설정(agenda setting)을 들 수 있다. 1970년 시작된 의제설정 연구는 한 매체의제가 어떤 영향을 주는지 판정하는 연구를 의미한다. 토픽모델링은 언론학 분야의 대표적인 시계열 내용분석연구인 의제설정과 유사한 측면이 있지만, 언론의 논조나 성향분석보다는 이슈와 쟁점 파악을 통한 시계열적 변화를 정량적으로 확인하고 변화를 파악할 수 있다.

여러 담론 중에서도 도시담론은 도시를 읽고 해석하는 과정에서 이해할 수 있다. 조명래(2009)는 1890년대 후반 도시지식 등장과 진화 과정을 4단계(토목적, 성찰적, 시민적, 권력적)으로 나누고 이를 토대로 제도적, 비판적, 인문학적, 사회운동적, 건축적 도시담론으로 구축되었다고 하였다. 공원을 대상으로 한 담론연구는 공원의 시민참여에 관점에서 접근한

연구는 존재하나 공원조성에 초점을 맞춘 다루고 있는 연구는 미흡한 편이다. 이에 공원에 대한 민간참여를 다룬 연구를 포함하여 살펴보았다.

현재 국내의 도시공원은 관주도의 일방적인 소통방식으로 지속성을 가지는 것은 한계가 있다. 일례로 도시공원의 대표 상징은 뉴욕의 센트럴파크도 복잡한 사회현상 속에서 성공적으로 개장했음에도 불구하고 1970년대 시의 재정위기로 공원관리에 예산이 삭감되면서 우범화되고 낙후되면서 다른 모습의 공원으로 변모하였고, 이에 대응하기 위해 1980년 센트럴파크 컨서번시가 설립되면서 다시 원래의 기능을 회복하게 되었다.(조경진, 2007)

서구사회에서 1970년대에 일어난 일은 국내에서도 1990년대에 들어 유사하게 나타난다. 과거의 권위적인 행정에서 다양성을 인정하는 민주화 과정을 거치면서 시장과 시민사회의 참여가 강화되면서 거버넌스가 등장하였다. 1990년대에 걷고 싶은 도시 만들기, 생명의 숲 가꾸기 운동도 이 시기에 등장하였으며, 1990년대 후반~2000년대 초 전국적으로 민간주도의 도시공원 거버넌스 확산이 이루어졌다. 대표적으로는 광주의 푸른길공원(사단법인 푸른길)과 청주 원흥이공원, 부산 효동네공원 및 부산시민공원 등이 있다. 도시공원에서의 다양한 계층의 활동참여는 학습과 소통의 기회 뿐만 아니라 사회적 건강 증진으로 이어진다는 측면에서 정책적으로도 장려하였다.(김완순 외, 2013)

1998년 남산공원에서 시민 자원봉사자를 모집하여 생태프로그램 운영 및 모니터링 활동 지원을 시작으로, 2000년 초 월드컵공원, 선유도공원을 중심으로 생태프로그램을 운영하는 자원봉사자 모임이 크게 증가하였다. 이러한 공공의 지원정책은 공원의 시민참여를 대중화하고 확장하는데 기여하였다. 김병수(2003)는 시민참여 제도적 장치를 통해 참여시민들에게 제공된 다양한 인센티브는 도시녹화 시민운동의 활성화와 사유 토지의 녹지율 증대에 기여할 것이라고 하였으며, 오충현(2006)은 1993년 지방자치제 시행과 1995년 민선자치가 시작됨에 따라 시민참여가 가속화 되었다고 보고 서울의 생태공원 자원봉사자 모집, 서울그린트러스트를 사례로 들었다. 공공지원을 통한 도시공원의 시민참여 활동은 1990년대 후반부터 성장기를 거쳐 최근 활성화기로 접어들고 있다(심주영, 2018).

최근, 텍스트마이닝(text mining)과 토픽모델링(topic modeling)을 활용하여 국내 언론 보도를 분석한 연구들이 활발하게 이루어지고 있다. 대통령 이슈소유권(박승정 외, 2017), 사드 (THAAD) 배치(김영욱 등, 2017; 정원준, 2018)과 같은 정치적·외교적 이슈, 원자력발전(이태준 등, 2017), 스마트폰 중독(김형지 등, 2018), 미세먼지(이준웅&김성희, 2018), 저출산 논의(노법래&양경은, 2019)와 같은 정책적·사회적 이슈 뿐만 아니라 ‘정원’에 대한 시대적 정의(우경숙&서주환, 2016), 용산미군기지 공원화 과정의 담론(심주영, 2017) 등 공간 개념 또는 특정 장소에 대한 담론을 파악하거나 정책을 검토하는 연구도 점차 증가하고 있다.

### 3. 도시공원의 역사

국내 도시공원에 대한 선행연구는 다양하게 이루어졌으나, 본 장에서는 공원정책이나 공원사적(史的) 연구를 참고하여 크게 3개의 시기로 구분하여 도시공원의 시대별 변화를 정리하였다.

표 3. 도시공원의 시대적 구분

연도	이대우 (1976)	김덕삼 (1990)	박인재 (2002)	강신용&장윤환 (2004)	2030 서울시 공원녹지 기본계획(2015)
~1910	암흑적 개척단계	도시공원의 태동기	도시공원의 여명기	개화기	도시미화 및 가회계몽시설
~1945		근대적 도시공원기 (~1967)	도시공원의 실험기	식민지기	일제강점기 (민족문화말살)
~1961	도시공원의 수난기		혼란기	-	
~1967	정체단계 (~1966)		도시공원의 전환기	확충기	도시공원의 안정화, 확충시기
~1970	발전단계				도시공원의
~1975		현대적 도시공원기	정비기		
~1979	-			도시공원의	-
~1986		-	생태적 접근기		
~1990	-			-	-
~1993		-	-		
~2000	-			-	-

#### 3.1 근대 도시공원 (~1945년)

개항기(1884~1910년)에 처음 공원이 조성되는 도입시기로 도시공원이 사회계몽시설로 도시미화차원에서 조성하던 시기이다. 조선말 문호개방 이전에는 별도의 공원은 없었으나, 마을 앞의 마당, 정자, 연못을 중심으로 한 공간에서 놀이, 만남, 휴식 등 공원의 행태가 이루어졌다. 1889년 인천 외국공동조계 안에는 최초의 근대식 공원으로 기록되는 만국공원(萬國公園)이 조성되었으며, 1893년에는 인천 일본인 거류민단 지역에 동공원(東公園)이 조성되었다. 경성의 최초의 공원인 파고다공원<sup>12)</sup>은 1896년에 시작되어 1899년 조성을 완료하였다. 1896년 독립협회에서 독립문을 짓고 그 주변을 공원화하여 독립공원을 조성하였으나 1898년 독립협회가 강제해산되면서 다시 농경지로 되었다. 독립공원은 시민들의 모금으

12) 1992년 이곳의 옛 지명을 따라 파고다공원에서 탑골공원으로 개칭하였다.

로 만들어진 우리나라 최초의 공원이지만, 관련 문헌이 거의 남아있지 않아 정확한 확인은 불가능하다(강신용.&장윤환, 2004). 현재의 독립공원은 1988년 서울시에서 독립문 주변 서대문형무소자리에 조성한 것이다.

일본인이 한양도성 안에 남산 북서사면에 모여 살았는데 청일전쟁의 승리를 기념하고자 1897년 화성대공원 명명한 부지에 1989년 경성 최초 신사를 창건하였다. 이후 일본세력이 강해지면서 1908년 남산에 한양공원 공사를 시작하여 2010년 개원하였다. 화성대공원과 한양공원은 1930년 이후 남산공원으로 합병되었다.

일제강점기(1911~1945년)의 시작인 1910년 8월 한일합방과 함께 도시공원업무는 조선총독부로 이관되었다. 이 시기에는 근린주구이론의 적용 등 현대적인 도시공원체계를 표방한 도시공원 조성을 시도하였다. 1927~1930년에 걸쳐 경성 도시계획(1927~1959)을 마련하였는데, 공원을 위생시설로 설정하고, 아동공원, 근린공원, 도시공원, 운동공원으로 구분하였다. 이후 1934년 조선시가지계획령이 제정·발표되어 1945년 광복시점까지 적용되었다(손정목, 1989).

1927년부터 3년에 걸쳐 작성한 경성도시계획(1959년, 인구 70만)에서 공원조성기준을 바탕으로 아동공원 983,300m<sup>2</sup>, 근린공원 497,000m<sup>2</sup>, 도시 공원 1,065,000m<sup>2</sup>, 운동공원 519,700m<sup>2</sup>로 총 3,065,000m<sup>2</sup>, 38개 공원을 계획하였다.(손정목, 1989) 이후 1934년 조선시가지계획령이 제정됨에 따라 1936년 수립된 경성부시가지계획(1965년, 인구 110만)에 의해 1940년 처음으로 도시계획에 의한 공원이 지정이 이루어졌다. 경성부 공원면적 지표를 1인당 공원 면적 20m<sup>2</sup>로 하며 총 공원면적이 13,536천m<sup>2</sup>(대공원은 11개소, 근린공원 42개소, 소년공원 168개소, 아동공원 672개소)가 필요한 것으로 산출하였다. 실제 지정(총독부고시 208호)된 공원은 자연공원 9개소, 근린공원 31개소, 아동공원 86개소, 도로공원 13개소, 운동장 1개소로 모두 140개소(13,812천m<sup>2</sup>)였는데, 이중 사유지가 7,363천m<sup>2</sup>로 53.3%를 차지하였다. 대부분 외곽의 산림형 공원에 치중하여 현존(現存)하고 있는 곳은 60개소에 불과하다.(박인재, 2002)

### 3.2 공화국시대의 도시공원

1919년 3·1운동을 촉매로 1945년 8·15 해방되면서 서울은 경성에서 대한민국 수도 서울로 태어났다. 1946년 9월 28일 경성시에서 서울시로 공식적 명칭이 변경되었으며 1949년에 서울특별시로 전환되었다.

제1·2공화국시대(1945~1961년)는 한국전쟁으로 인해 도시복구가 중심이었는데, 이 시기에 공원이 피난민과 저소득층에 의해 점유 및 훼손되었다. 1950년대 후반부터 이루어진 이농민의 다량유입으로 도심지 및 도심주변의 구시가지에 대한 도심 과밀화 문제는 1960년대의 도시빈민가와 무허가건물에 대한 문제로 이어졌고, 이에 대한 대책마련이 도시의 주요

이슈였다. 1953년 9월 전쟁이 끝난 후에야 새로운 도시 건설이 시작되었다. 1955년 남산공원과 장충공원 면적을 확대하고<sup>13)</sup>, 1958년 올림픽운동장 건립 일대를 용마자연공원(7,758천m<sup>2</sup>)와 뚝도공원(1,462천m<sup>2</sup>)으로 지정하였다. 이후 정치적 격변기와 예산문제로 올림픽운동장 계획이 추진되지 못하자 대부분의 공원부지가 해제되었다. 그러나 이 계획으로 인하여 용마자연공원의 일부(3,268천m<sup>2</sup>)가 공원으로 남게 되었다. 이 시기에 1953년 건축행정요강<sup>14)</sup>과 1959년 도시계획공원변경 내무부령<sup>15)</sup>으로 인해 많은 공원이 해제되었다. 또한 남산공원을 시민공원으로 조성한다는 명분으로 이승만 동상을 설치하여 숭배화 공간으로 이용되었다.

1960년대에는 상하수도 시설 및 주택이 건설되었는데, 아파트의 도입도 이때 이루어졌다. 제3·4공화국시대(1961~1979년)에는 경제개발정책과 함께 공원정책이 비중있게 다뤄지면서 어린이공원, 서울대공원 등 대규모 공원이 조성되었으며, 기존공원 내에도 남산식물원 등 교양·편의시설들이 조성되었다. 1962년 경복궁, 덕수궁, 창덕궁, 종묘의 고궁은 근린공원으로 현충국립묘지가 묘지공원으로 지정되었는데<sup>16)</sup>, 일제 때의 사적지 경기 경향을 그대로 받아 현재 문화재청이 관리하고 있으나, 아직도 공원으로 지정되어 있어 개선이 필요하다.

서울시는 1960년대 후반에 부도심 조성 및 개발, 대규모 토지구획정리 및 주택지 조성 사업 등 많은 개발사업을 추진하였다<sup>17)</sup>. 이 시기에 군사적 필요에 의해 남산 1,2호 터널과 제2순환도로, 북악스카이웨이 건설이 시행되었으며, 공공시설 설치를 위해 공원 해제가 지속적으로 이루어지기도 하였다. 시정10개년계획(1965년)과 대서울기본계획(1966년)의 공간 계획구상은 강남개발, 부도심조성 등 현재 서울의 도시인프라 골격 형성에 많은 영향을 주었다. 이 시기에는 일부 공원녹지 개발계획이 있으나, 정치적 사업이거나 기존 오픈스페이스의 용도전환 등을 위해서였다(권영덕, 2012).

1970년 서울도시기본계획을 수립과 1973년 치산녹화 10개년 계획으로 서울의 공원관리도 도시림의 치산녹화 사업이 중점으로 이루어졌다. 1971년 서울 외곽에 개발제한구역을 설치하였으며, 1973년에는 전국으로 확대, 적용하였다. 특히, 1973년에는 청와대에 조경담당비서관<sup>18)</sup>을 두어 개발에 대한 자연경관 훼손을 최소화 하려고 노력하였다. 이 시기에 675개(141.74km<sup>2</sup>)의 공원이 지정되었으며, 국내 조경학문의 도입, 조경업역의 정착, 공원녹지조직의 확대가 이루어졌다. 1973년 능동 어린이대공원과 도산공원이 개원했으며, 1974년

13) 1955년 7월 11일 남산공원을 348,000 m<sup>2</sup>에서 1,256,600m<sup>2</sup>로, 장충공원을 418,000m<sup>2</sup>에서 669,500m<sup>2</sup>로 종전의 공개녹지를 편입하여 확대지정하였다.

14) 서울특별시 공고 제24호. 1953. 8. 3

15) 내무부. 도시계획 공원변경. 내무부고시 제461호. 1959. 3. 12

16) 공원법 개정으로 묘지공원 유형이 신설되어 현충국립묘지가 묘지공원으로 지정되었다.

17) 권영덕(2012)에 의하면 1960년대 서울시 공문서의 키워드 분석결과, 도로건설과 무허가건물, 도시구획정리 사업이 80% 이상을 차지하고 있는데, 이 중 60% 이상이 1960년대 하반기에 해당한다.

18) 1973년 정부의 경주개발계획 추진을 위해 조경전문가의 필요성을 느끼고 조경담당 비서관을 두었으며, 이로 인해 국내 조경분야의 발전 및 교육 육성에 크게 도움이 되었다.(우리나라 국토도시이야기, 2015)



수표소공원, 1976년에 서울대학교 이전으로 마로니에공원이 공원으로 지정되었다. 또한 강남개발과 함께 도산공원, 신사공원, 학동공원이 조성되었다.

제5·6공화국시대(1979~1992년)에는 86아시안게임과 88올림픽대회를 치르면서 대대적인 도시정비가 이루어졌다. 1960~70년대 급격한 인구증가와 주거지 개발에 집중되었던 부분이 1980년대에 소득이 향상되고 삶의 질에 대한 관심이 생기면서 공원녹지 용지확보를 위한 공원지정이 급격히 늘어났다. 1985년 수립된 서울시 도시공원녹지 정책 연구를 통해 서울시 공원정책 및 공원관리의 평가와 종합적인 정책 제안이 이루어졌다. 1981년 한강개발종합계획에 의한 한강시민공원화사업, 1982년 수도녹화 5개년계획(1차), 1987년 수도녹화 5개년계획(2차), 1989년 근교 큰 산 살리기, 1991년 서울정도 600년사업 등도 이 시기에 이루어졌다. 택지개발사업을 통해 공원이 조성되었으나, 택지개발사업에 포함된 자연공원과 근린공원이 해제되고 택지개발지 내 근린공원과 어린이공원이 신규 조성되어 양적으로 공원면적이 크게 증가하지는 않았다.(박인재, 2002)

1984년 서울대공원, 1983년 어린이교통공원이 개원하였으며, 1984년 올림픽공원계획을 통해 기념공원이 조성되었다. 1986년 이전적지 공원화 사업으로 시가지 내의 군부대 및 학교 이전지에 공원이 조성되었다.<sup>19)</sup> 이 외에도 553개 공원을 지정하였으며, 도시공원의 일부(56.62km<sup>2</sup>)를 국립공원으로 지정하였다. 푸른서울가꾸기운동 1차(1982-1986)의 결과로 도심생활권에 녹지확보 및 수목식재가 이루어졌으며 시민들의 녹화 의식이 향상되었다. 이어 2차계획에 의해 도시조경수준향상, 경관림 조성 등을 추진하였다.<sup>20)</sup>

### 3.3 지방자치시대 민선체제의 도시공원

1990년대의 서울은 급격한 인구증가로 인구 천만<sup>21)</sup>의 대도시가 되었으며, 이와 함께 산업구조의 다양화, 환경의 변화 등 복잡한 도시문제가 시작된 시기이다. 1990년 지방자치시대가 시작되고 1995년 민선체제가 도입되었는데 관선시장은 평균 6개월~1년반 정도의 임기였으나 민선 시장은 4년의 임기를 가지다보니 시정 측면에서도 많은 변화가 나타나기 시작하였다. 문민·국민정부시대(1993~2000년)에는 민선시장에 의한 공원녹지정책이 이루어지기 때문에 임기 내에 수행가능한 계획을 중심으로 공원녹지사업이 추진되었다. 서울에 본격적으로 공원이 조성되기 시작한 것은 1995년 초대 민선시장인 조순 전 서울시장 이후부터이다. 1980년말부터 택지개발사업으로 인한 공원확보가 이루어진 반면, 공원지정 후 장기

19) 강북의 학교가 강남으로 이전함에 따라 경희궁공원(서울고교), 원서공원(휘문고교), 수송공원(수송초등학교), 배재공원(배재중고교), 손기정공원(양정고교) 등이, 군부대 이전지로는 보라매공원(공군사관학교), 문래공원(육군 제6관구사령부)163, 노량진공원(공군본부) 등이 조성되었다.

20) 서울특별시, 1982, 서울시정백서, pp407-409; 서울특별시, 1987, 서울시정백서, pp511-514; 서울특별시, 1991, 서울시정백서, 서울특별시, pp373-374.

21) <http://data.seoul.go.kr/dataVisual/seoul/seoul100List.do> (2019년 2월 4일 기준)

간 사업시행을 하지 않은 토지소유주의 민원과 행정규제완화로 재개발 및 주거환경개선사업의 경우에는 일부 공원지역이 해제되었다. 이 시기에 난곡, 상도동과 같은 지역 재개발이 사회적 문제로 등장하기도 하였다.

서울정도600년을 기념하여 남산 제모습찾기 사업(1991~1998년), 도시공원위원회 구성, 최초의 주민참여방식 도입을 통한 100인의 시민위원회 등 활발한 정책을 수립하였다. 1992년 리우환경회의를 기점으로 생태공원 조성, 환경공원조성이 추진되었으며, 서울시정개발연구원(현 서울연구원)이 개원하여 서울시와 관련된 현안문제 방안마련과 계획이 가능하게 되었다. 1991년 짬지마당 조성계획, 1994년 도시환경림 조성사업, 1993년 어린이공원 현대화 계획도 진행되었다. 1995년 서울시 도시기본계획안을 통해 도심녹지축 회복하는 것을 계획하였으며, 1995년 공원녹지확충5개년 계획을 수립하여 영등포 시립병원과 OB 맥주공장, 천호동 파이롯트 공장, 동대문구 전매청 창고, 성수동 삼익악기공장, 등촌동 성진유리공장 등의 공장 및 시설이적지와 여의도광장이 공원으로 조성되었다.

1990년대는 생태교실 운영 등에 시민봉사 등의 시민참여가 시작되는 시기이기도 하다. 양재천이 자연형 하천으로 조성되고, 여의도 샛강생태공원, 길동 자연생태공원이 조성되면서 시민들의 생태학습에 대한 관심과 인식의 전환이 이루어졌다. 공원조성보다는 관리분야에서 시민참여가 먼저 이루어졌는데, 1997년 서울시에서 공원별 자원봉사활동 프로그램 체계를 갖추었다. 공원 조성분야에서는 1999년 주민참여형 어린이공원 재정비사업이 추진되면서부터 시민참여가 시도되었다. 1990년대 후반에 제한된 공원녹지 분야의 시민참여방안이 2000년대에 들어서면서 시민참여에 대한 관심이 증가하면서 시민환경운동 등 구체적인 활동으로 나타나게 된다.

### Ⅲ. 서울시 도시공원

#### 1. 도시공원 현황 및 시기별 변화

서울의 공원은 1946년 이후 1960년까지 큰 변화가 없다가 1974년 393개이던 공원수가 1983년 2,045개로 크게 증가하였다. 1989년 말 공원현황은 1,220개소, 125.89km<sup>2</sup>로 개소수는 토지구획정리사업, 택지개발사업 등으로 꾸준히 증가하였지만 국립공원 변경 등에 따라 공원면적은 70년대와 비교하여 35.80km<sup>2</sup>나 감소하였다.

1995년 1천만명의 인구, 행정구역 면적 605km<sup>2</sup> 중 계획공원(유원지, 하천변공원, 시설녹지 포함)이 152.8km<sup>2</sup>(25.2%)로 민선자치시대 이후 공원녹지면적은 꾸준히 증가하였다. 민선1기 ‘공원녹지확충 5개년 계획’으로 0.31km<sup>2</sup>가 증가하였으며, 민선2기 ‘생명의 나무 천만그루 심기사업’과 난지도 매립지 일대가 월드컵 공원으로 지정되면서 면적이 1.96km<sup>2</sup>나 증가하였다(박인재, 2002).

표 4. 서울시 공원면적 증감현황

연도	행정구역(km <sup>2</sup> )	인구(만명)	공원면적(km <sup>2</sup> )	1인당 공원면적	1인당 도시공원면적
1945	136.0	90.13			
1950	268.35	169.32			
1955	268.35	157.48			
1960	268.35	244.54			
1965	613.04	347.08			
1970	613.04	543.31			
1975	627.06	688.95			
1980	607.27	836.43			
1985	605.43	963.91			
1990	605.34	1,062.78			
1995	605.78	1,059.59	150.84	14.2	9.8
2000	605.5	1,037.32	155.85	15.0	10.3
2005	605.4	1,029.70	164.21	15.9	10.6
2010	605.25	1,057.54	169.79	16.1	10.8
2015	605.25	1,029.71	167.94	16.3	11.1
2018	605.24	1,004.96	168.84	16.8	11.5

\*출처: 서울열린데이터광장 서울시 공원통계

\*\* 공원면적은 기타공원인 유원지, 한강시민공원, 마을마당 포함한 면적임

2018년 말 현재 도시계획법에 의한 서울시 도시공원(도시자연, 어린이, 소공원 제외)은 총 513개소(약 50km<sup>2</sup>)인데, 그중에 근린공원은 407개소(약 45km<sup>2</sup>), 주제공원은 106개소(약 4km<sup>2</sup>)에 해당한다. 주제공원은 세부적으로 체육공원 6개소, 묘지공원 4개소, 문화공원 54개소, 역사공원 18개소, 수변공원 14개소, 생태공원 1개소, 가로공원 9개소로 나누어진다. 추가로 올림픽공원, 경춘선숲길, 용산가족공원(약 1.7km<sup>2</sup>)은 도시공원이 아닌 기타공원에 분류되지만, 생활권 내 많은 주민들이 이용하는 근린공원으로서 역할을 하고 있어 대상지에 포함하였다. 하지만, 서울시 공원녹지의 76% 이상이 산림으로 서울의 외곽지역에 편중되어 있어 생활주변에서 시민들이 쉽게 접할 수 있는 공원녹지는 여전히 부족하다.

표 5. 연도별 서울시 도시공원현황 (천㎡)

연도	근린	묘지	문화	체육	역사	수변	생태	가로	합계
1995	33,335	2,990							36,325
1996	33,504	2,990							36,494
1997	33,739	2,990		30					36,759
1998	34,146	2,990		30					37,166
1999	34,192	2,990		30					37,212
2000	35,929	2,990		30					38,949
2001	36,111	2,990		30					39,131
2002	36,295	3,116		30					39,441
2003	36,367	3,070		50					39,487
2004	36,731	3,070		50					39,851
2005	37,115	3,070		50					40,235
2006	37,604	3,062		53	110				40,829
2007	38,567	3,061	8	53	110				41,799
2008	39,883	3,060	284	53	151	36			43,467
2009	43,093	1,919	349	53	335	36			45,784
2010	43,221	2,378	356	66	335	36			46,392
2011	43,268	2,378	450	66	335	36	52		46,584
2012	44,058	2,416	593	133	414	35	52		47,701
2013	43,740	2,416	600	149	416	81	52	2	47,456
2014	44,890	2,378	615	133	440	98	52	7	48,613
2015	45,015	2,378	712	133	460	113	52	15	48,876
2016	45,192	2,378	727	149	501	113	52	15	49,126
2017	45,156	2,378	755	162	501	117	52	22	49,143
2018	45,442	2,378	787	183	501	227	52	26	49,595

\*출처: 서울열린데이터광장 서울시 공원통계

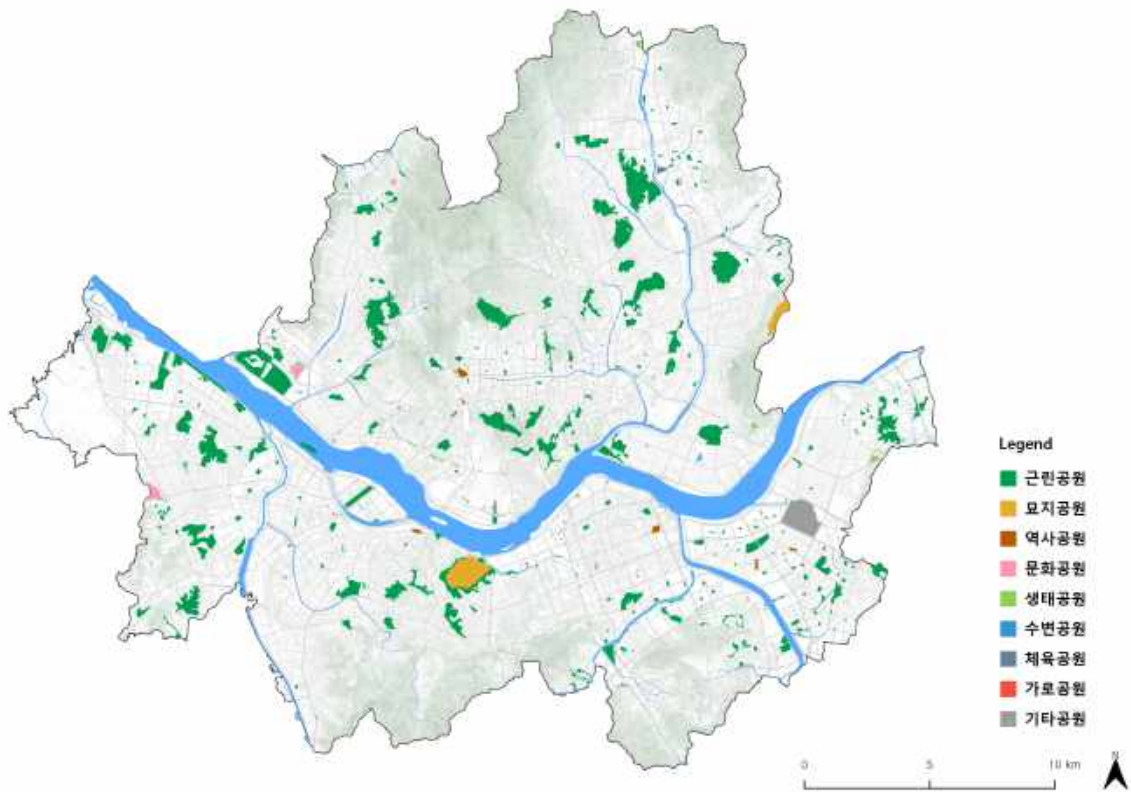


그림 2. 도시공원 유형별 현황도

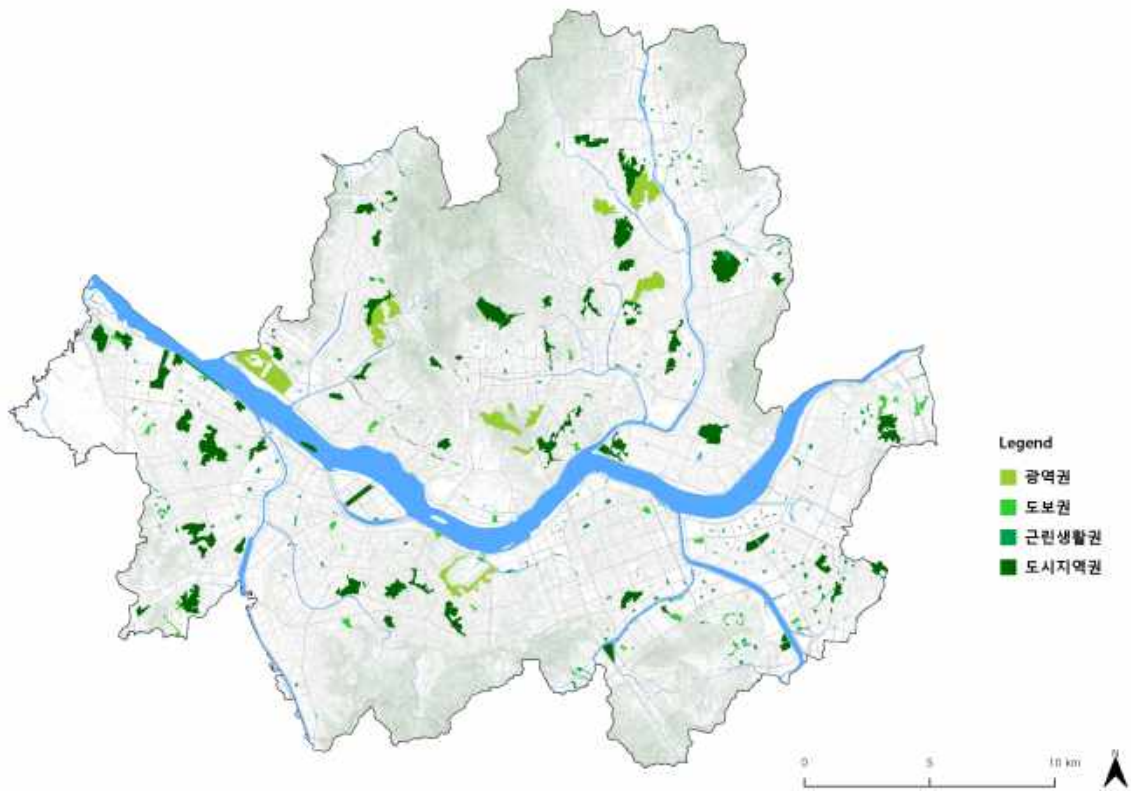


그림 3. 근린공원 유형별 현황도

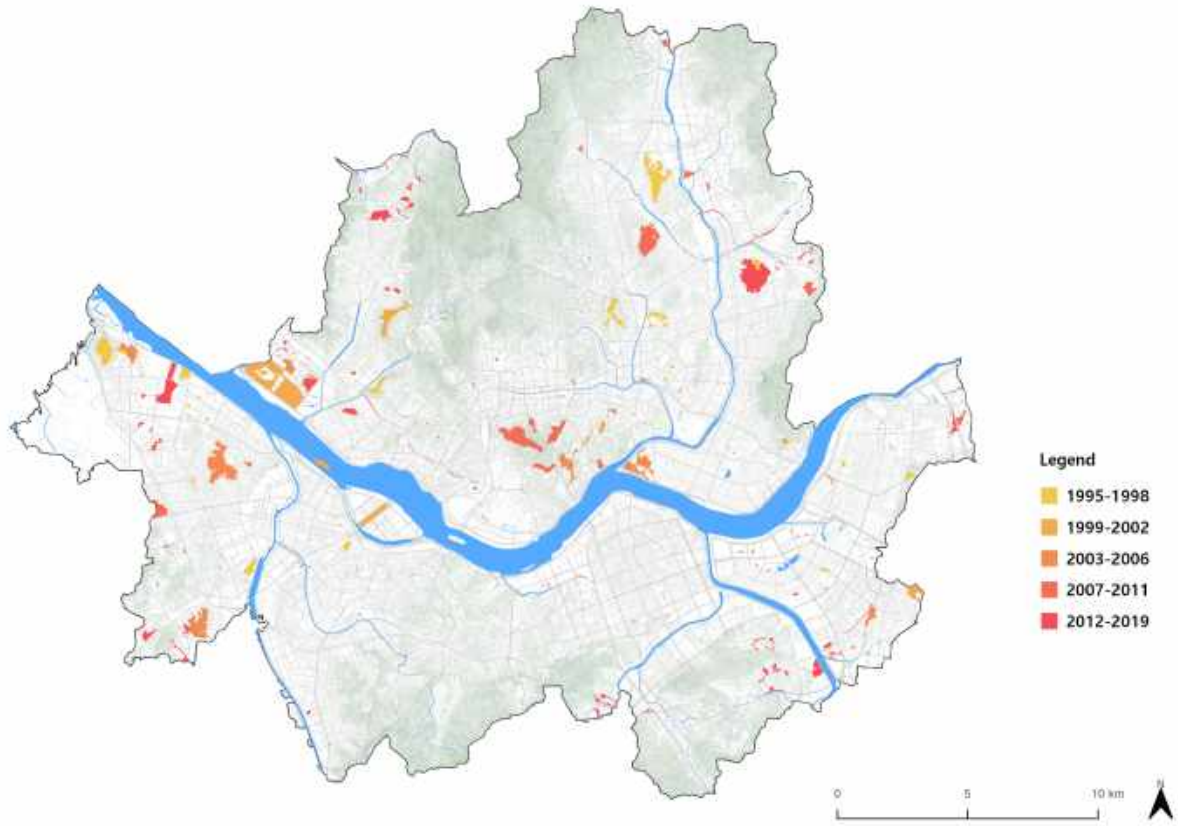


그림 4. 시기별 도시공원 조성 현황도(1995-2019)

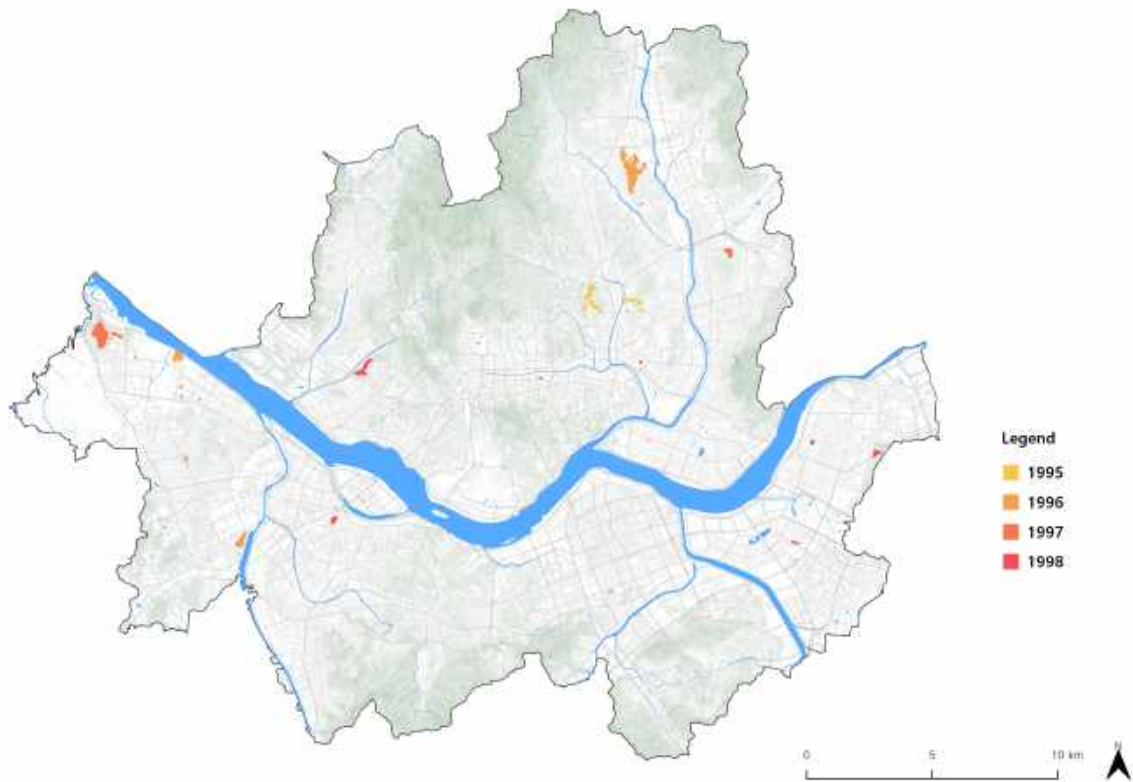


그림 5. 시기 I\_도시공원 조성연도별 현황도(1995-1998)

## 1.1 시기 I

공원녹지에 관심이 많았던 시장 영향으로 성장과 개발 위주의 도시계획을 마감하고 삶의 질 향상과 쾌적한 도시환경을 만들어가는 출발점으로 공원화 사업이 시작되었다. 서울특별시 '공원녹지확충 5개년 계획(1996~2000)'은 공원녹지의 보전과 확충을 정립한 최초의 정책이었다. 5개년 계획 시행에는 1조4천억원의 예산이 투입되어 1백74만평의 공원이 추가 조성안이 포함되어 있으며, 이 계획에 따라 시유지를 매각하던 정책을 수정하여 공원 부족 지역 내 용지보상을 통해 거점공원을 조성하기 시작하였다.

구체적으로는 영등포 OB맥주공장과 문래동 대선제분, 천호동 파이로트, 성수동 삼익악기 부지 등 서울시내 대형 공장이적지를 공원으로 조성을 추진하였다. 공장이적지를 아파트 또는 상업적으로 개발하려는 갈등에도 조성을 추진하여 공장으로 인해 피해를 받던 시민들이 누릴 수 있는 공원으로 조성되었다. OB맥주공장 부지에 건설한 영등포공원은 영등포역과 인접한 넓은 공원부지에 운동 및 문화시설이 입지하였으며, 파이로트 공장 이적지에 조성된 천호동공원은 야외공연장과 잔디광장, 자연학습장이 조성되었고, 삼익악기 공장 자리에는 운동시설과 산책로 조성되었다. 하지만, 대선제분 부지는 당시에 공원으로 조성되지 않았으나, 최근 도시재생 이슈와 함께 다시 논의되고 있다. 간데메공원은 면적은 총 1만 5,180㎡로 공원녹지가 부족한 동대문구 주택밀집 지역의 전매청 창고 자리에 조성하였으며, 그 외에도 소규모 시유지와 사유지매입을 통해 1백곳에 '마을마당'을 조성계획이 포함되어 추진되었다. 또한, 남산공원 주변의 안기부, 수방사 등을 철거하고 남산식물원, 체력단련장 등을 조성하였다. 또한 남산으로의 접근성을 높이고, 남산의 역사성과 자연보전사업으로 문화유적 표석 설치와 소나무 심기사업을 추진하였다. 이 사업은 다음 시기까지 이어져 지속적으로 추진되었다.

능동 어린이대공원은 1973년 5월5일, 당시에는 16만평의 대규모로 동양 최대 규모로 개원하였으나, 노후된 시설과 새로운 공원 개념을 도입하기 위해 2004년부터 현상공모를 통해 2006년 3월 기본계획을 완료하였다. 이해찬 정무부시장과 음악가 정명훈 간의 협의로 시작된 논의 끝에 당시 제도 및 주변 여건으로 수용할 수 없는 부분을 제외하고 1996년 환경테마공원으로 조성하여 환경교육의 장으로 만들기로 결정되었다. 어린이대공원 내 환경공원조성은 1996년부터 1996년 8월 현상공모를 통해 1997년부터 2000년까지 노후시설을 보완하는 방향으로 재조성사업이 추진되었다.

1980년도까지 평소에는 시민들의 여가공간으로, 필요시 국가행사장소로 활용되었던 여의도광장을<sup>22)</sup> 공원녹지 확충 5개년 계획(1994년 수립)에 의해 1996년부터 본격적으로 도심

22) 1916년 일제가 건설한 여의도 비행장과 활주로는 이후 정시비행장으로 활용되다가 광복 이후 공군이 사용하였다. 잦은 침수문제로 여의도에 주둔하던 군부대 이전으로 공군 기지의 활주로는 1971년 5.16광장이라는 이름의 비상활주로로 남겨져있던 여의도광장은 1970년대와 80년대에 걸쳐서 체제 선전용, 국내, 국제 행사 장소로 활용되었다.

공원화사업을 추진하였다. 조성과정에서도 조성후에도 여러 갈등이 있었으나, 최종적으로 1996년 12월까지 여의도광장 공원화 기본구상안을 확정하고 1997년 4월 공사에 착수하였으며, 1998년 10월부터 부분적 공개, 1999년 2월 완전 개장되었다.

홍릉수목원 일대에 청량근린공원, 답십리근린공원, 용마산공원 등 공원조성과 함께 안양천, 중랑천 등 9곳의 하천변에 시민휴식공원 조성을 추진하였다. 또한, 하수처리장 복개하여 주민들의 생활체육공원을 조성하였다. 생태학습에 대한 수요증가 및 생태계복원 인식 전환으로 양재천이 자연형 하천으로 조성되었으며, 여의도 샛강생태공원, 길동생태공원 등이 조성되었다. 강동구 길동생태공원은 두번 도시자연공원(588,395㎡) 중 일부인 75,095㎡에 해당하는 지역에 훼손된 자연환경을 복원하고 자연체험기회를 제공하기 위해 조성되었다.

공원녹지계획에 따라 난지도 공원화 사업도 매립 후 기반조성공사가 추진되었다. 매립지 안정과 오염방지시설 공사를 진행하였으며, 서울시내 빈 땅으로 방치돼 있거나 텃밭 주차장 고물적치장소 등으로 이용되는 자투리 사유지에 주민들이 쉽게 접근할 수 있는 소공원인 마을마당을 조성하였다. 공원 조성 외에도 기존에 통제위주로 이용이 불가능했던 공원시설을 공원이용차원에서 이용객 편의위주로 전면 개편하기로 하고 1996년 봄부터 잔디밭을 개방하였으며, 용산공원 등의 공원을 무료로 개방하여 야외결혼식 장소로 활용할 수 있도록 하였다. 또한 한강시민공원 자전거전용도로 및 자동차·자전거 겸용도로를 설치하여 여가생활을 즐길 수 있도록 하였다.

## 1.2 시기 II

이후 직무대행 기간을 거쳐 민선 2기 시장으로 당선된 고건 시장은 이전 시장이 추진하고 있던 공원녹지 사업들을 이어받아 추진하는 한편, 생명의 나무 천만그루 심기 정책(1997~2002)으로 토지보상비 부담이 적은 생활권 주변과 가로변 녹화가 시작되었다. 생활 주변 공원녹지 공간의 확충을 위하여 미시설공원의 시설화 및 공원개발 확대방안으로 낙산 복원사업, 근린공원 조성, 학교용지 공원조성사업을 추진하고 남산 제모습가꾸기사업의 마무리도 진행되었다. 대표적으로 1998년에 개장예정이던 여의도공원이 설계안에 대한 여러 반대와 노점, 노숙자 등 사회여건과 갈등 속에서 개장일이 계속 연기된 끝에 1998년에 부분개장, 1999년 개장하였다.

월드컵 개최를 계기로 전 시기에 안정화 사업을 추진한 결과, 다양한 동식물이 살 수 있는 생명의 땅으로 복원, 공원조성사업이 추진되어 2002년 5월 월드컵공원으로 개장하였다. 월드컵공원은 자연과 사람이 평화롭게 만다는 ‘평화의 공원’, 하늘과 맞닿은 초원 ‘하늘공원’, 서울의 노을이 가장 아름답게 펼쳐지는 ‘노을공원’, 버들가지 피어나는 ‘난지천공원’ 네 개의 컨셉공원으로 조성되었으며, 쓰레기 매립지에서 환경생태적 공간으로 복원된 곳으로 환경재생 관련 세계적으로 주목받고 있다.



2002년에 최초의 재생공원인 선유도 공원이 조성되었는데, 선유도 공원은 서울 서남부 지역의 수돗물을 공급하던 선유정수장이 2000년에 폐쇄되면서 기존 시설을 활용하여 조성한 곳으로 재생공원을 처음 시도한 사례라 할 수 있다. 서울시에서 164억의 예산을 들여 조성하였으며, 110,440m<sup>2</sup> 면적에 자작나무숲, 소극장 등 시설을 도입하여 2002년에 개장하였다.

기존 공원 시설정비 및 추가설치도 이루어졌는데, 1986년 공군사관학교 부지에 조성되어 기존 시설을 그대로 이용하던 보라매공원이 단계별로 재정비가 추진되었다. 이 외에도 채석장 절개지를 이용한 암벽등반시설 설치, 걷고 싶은 맨발공원 조성, 근교산 자연학습관 찰로 조성이 추진되어, 여의도공원, 영등포공원, 보라매공원, 용산가족공원 등 주요공원에 맨발공원이, 신정동 신타리공원에 자연학습장 등이 조성되었다.

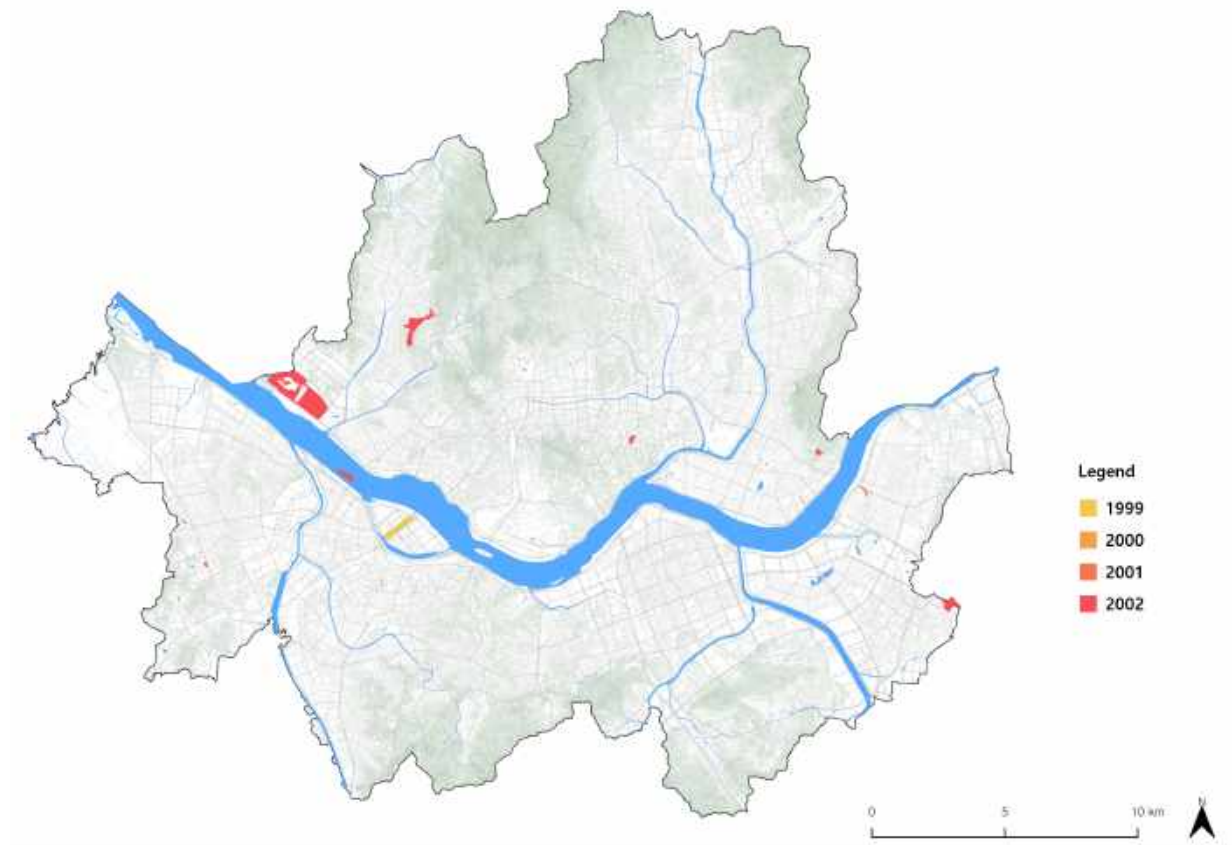


그림 6. 시기 II\_도시공원 조성연도별 현황도(1999-2002)

### 1.3 시기 III

민선 3기 이명박 시장의 당선으로 버스전용차로, 청계천 복원 등의 사업을 추진하였다. 1958년 복개된 이후 도로로 이용되던 청계천이 복원되어 2005년에 개방되었다. 1760년에 원형이 완성된 청계천은 남촌과 북촌을 구분하는 경계선이자 서민들의 생활터전이었다. 일제 강점기 조선총독부는 대륙 침략 수송로로 활용하기 위해 세종로사거리에서 무교동까지

청계천을 복개했고, 광복과 6·25 등의 혼란을 거치면서 청계천은 방치되었다가 광고에서 신답철교까지 순차적인 복개가 이루어졌다. 그러나 2003년 7월부터 복개된 도로를 걷어내고 청계천을 복원하는 공사를 진행한 끝에 2005년 10월 청계천 복원공사가 완료되었다.

대표적으로 2005년 6월에는 서울숲공원이 개장하였다. 서울숲공원이 조성된 뚝섬은 조선시대에는 사냥터로 사용되었으며, 1954년 뚝섬 서울경마장 이후 골프장(9홀), 1986년 체육공원 및 승마장으로 이용되었다. 뚝섬일대의 35만평은 서울시의 도심부에 유일하게 남아 있는 대규모 미개발지여서 1990년대에 들어 서울시에서 여러 번의 뚝섬지구개발계획안이 발표되었을 만큼 도시화 과정에서 높은 관심을 받고 있는 지역이었다. 1995년 대규모 체육공원계획, 1998년 외국자본을 도입을 통해 국제첨단업무단지, 2001년 복합관광타운 개발계획을 거쳐 2003년 민선 3기 '생활권 녹지 100 만평 늘리기' 사업과 서울 동북부지역의 대규모 녹지공간 확보 정책방향에 따라, 친환경 생태형 테마공원으로 조성되었다. 2003년 4월 서울시는 '서울숲조성추진단'을 구성하였고, 2005년 6월 2년여 조성사업을 거쳐 개원하였다. 서울숲은 폐천부지에 생태숲과 연못을 조성하고, 경마장 자리에 문화예술공원, 뚝도 정수장에는 체험학습원과 습지생태원을 조성하였다.<sup>23)</sup>

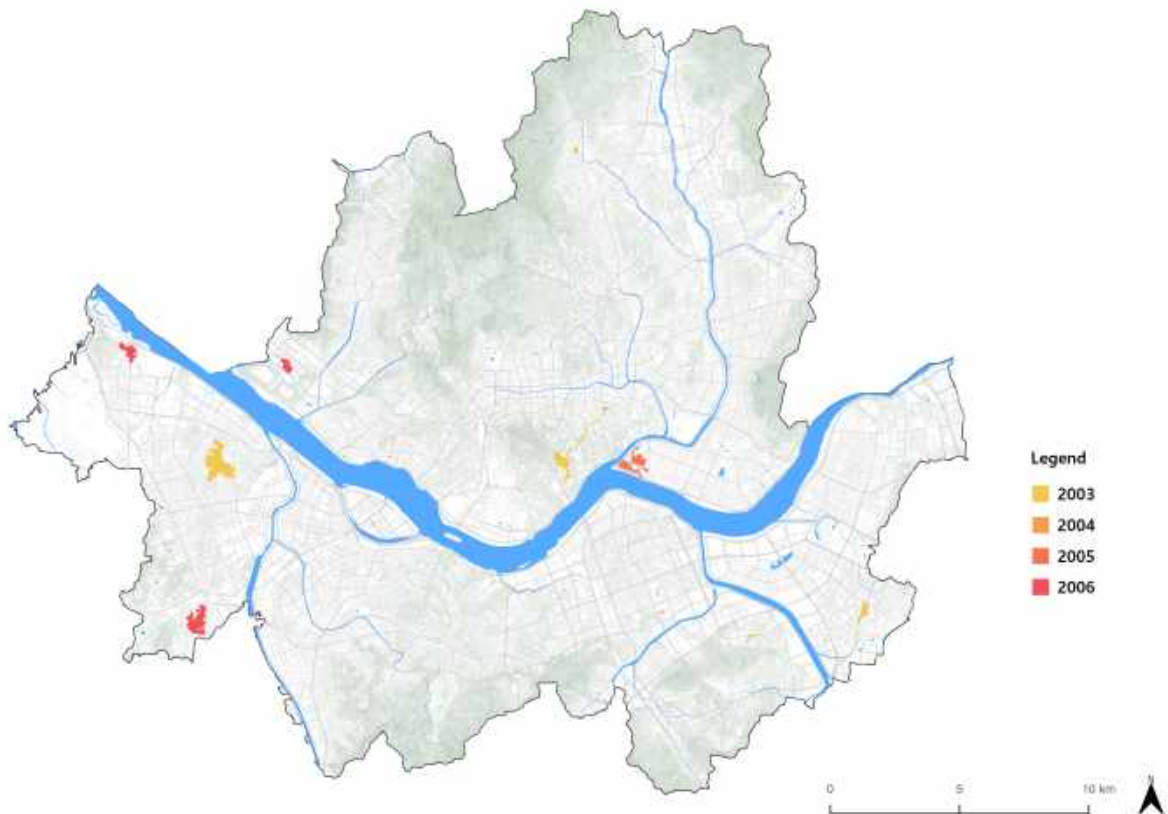


그림 7. 시기 III\_도시공원 조성연도별 현황도(2003-2006)

23) 서울특별시, 2006. 서울숲이야기

기존에 추진되던 미집행 공원 보상과 기존 공원 재정비, 신규공원조성이 추진되었다. 보라매공원 재정비사업을 통해 1단계(2002~2004)로 X-Game장, 축구장, 농구장, 암벽등반대 등으 설치하였으며, 2005년 연못 수질개선, 장미원 조성, 2006년에 무궁화동산, 향기원, 광장 등을 조성, 2007년 녹지사업소 청사 증축으로 재정비를 완료하였다. 2004년 중랑구 봉화산공원은 신내동의 봉화산 계곡을 따라 있던 무허가 건축물을 철거한 뒤 26,257㎡의 면적에 전통놀이마당을 꾸미고, 역사공원, 잔디마당, 야외무대와 함께 입구에 인공폭포를 조성하였으며, 북한산 자락 소나무림이 남아 있던 공간이 오랜기간 토지보상 절차를 거쳐 34,955㎡의 출발공원으로 조성되었다.

개발제한구역(그린벨트) 내 유휴공간을 활용해서 중랑구 망우동 나들이공원과 구로구 향동 푸른수목원, 강동구 암사동 역사생태공원 조성을 추진하였다. 나들이공원은 용마산과 망우묘지공원이 연결된 그린벨트지역에 잔디마당과 생태수로 등의 시설과 주변산림의 숲관찰로 도입이 검토되었으며, 개발제한구역 내 훼손된 생태를 복원하고 공원형 수목원을 조성하기 위해 구로두 향동 10-1 일대(100,234㎡)에 생태숲, 생태연못 등을 조성하는 사업계획을 수립하고 2005년 12월 도시계획시설사업 실시계획 고시를 하였으나 토지보장 절차가 늦어져서 푸른수목원 조성이 지연되었다.

#### 1.4 시기 IV

오세훈 시장의 지역별 공원녹지 격차 해소를 위해 지역의 대형공원 조성이 추진되었으며, 전 시장의 계획을 이어받아 개발제한구역(그린벨트) 내 유휴공간을 활용해서 망우동 나들이공원과 향동 푸른수목원, 암사동 역사생태공원이 조성이 진행되었다.

나들이공원은 중랑구 망우동 산 30-7일대에 용마산과 망우묘지공원이 연결된 그린벨트 지역 32,000㎡을 활용하여 2003년 공원조성기본계획을 수립하고, 2004년 실시설계를 거쳐 2007년 1단계로 잔디마당, 생태수로 등의 시설과 숲 관찰로를 조성하였다. 그 후 2008년 주변지역의 뉴타운사업을 고려하여 179,336㎡(강서차고지 대체녹지 56,493㎡, 임야 90,843㎡) 부지에 2단계로 양호한 입지여건을 감안한 문화생태공원을 조성하였다.

2009년 광화문 광장이 조성과 함께 북서울꿈의숲, 서서울호수공원, 서울창포원이 조성되었다. 북서울꿈의숲(662천㎡)은 서울 강북구와 도봉구 등 6개 자치구에 둘러싸인 강북지역 최초로 조성된 대형공원으로 과거 드림랜드(1987년 개원, 2008년 폐원)가 있던 자리에 조성되었다. 민선 4기 역점사업이기도 했던 북서울꿈의숲은 국제현사용모를 통해 당선작을 선정하고 2008년 10월 공사가 시작되어 2009년 10월에 오픈하였다. 주요시설로는 호수, 대형잔디광장, 월광폭포, 서울디자인갤러리, 전망대, 미술관 등이 있다. 서서울호수공원(217천㎡)은 옛 신원정수장을 재생한 문화공원이다. 2006년 12월 제 기능을 하지 못하는 신원정수장과 그 일대 부지 225,368㎡에 서울의 지역 불균형을 해소하고자 공원조성이 결정되

면서 수도특별회계 재산(정수장)을 일반회계로 이관하는 절차를 거치게 된다. 2007년 7월 현상공모를 통해 공원조성기본계획, 2008년 5월 공원설계를 통해 공사에 착공하여 2009년 10월 말에 서남권 최대 규모의 테마공원으로 조성되었다. 기존 정주시설인 침전조와 펌프 동 건물을 활용한 정원과 미술관, 간이야구장, 전통정원 등을 조성되어 있으며, 여름철에는 풍부한 수자원을 이용한 분수, 물놀이장으로 시민들에게 많은 인기를 얻고 있다. 서울창포원(51천㎡)은 도봉산과 수락산 사이에 위치한 붓꽃을 테마로 하는 특수식물원으로 붓꽃원, 약용식물원, 습지원 등 12개 테마 공간으로 조성되었다.

서대문 독립공원은 일제강점기 역사와 문화재(서대문형무소, 독립문)가 있으나 관리가 미흡한 탓에 재조성하기 위해 2007년 5월에 재조성 계획을 수립하였고 2007년 8월에 현상공모를 통해 조성방향을 결정, 2008년 공원입구 주변 3,828㎡ 보상절차를 통해 공원으로 편입, 2008년 8월 공사 착공하여 2009년 10월 28일 준공되어 재개방되었다.

문정동 근린공원은 폭 30m, 길이 1.4km의 선형의 공원으로 1983년 계획되었던 수원부곡~남양주 도농 간 철도개설이 1993년 취소된 후 10년간 방치되었다가 공원으로 계획되었다. 폐철도부지에 선형녹지축 조성을 위한 공원화 계획을 수립하여 2004년 이본 및 실시설계를 완료, 2006년 물의 공원 조성(길이 770m), 2007년 12월 지장 가설건축물 철거, 2008년 7월 숲의 공원과 흙의 공원 조성, 2009년 11월 잔여부지 조성을 완료하였다.

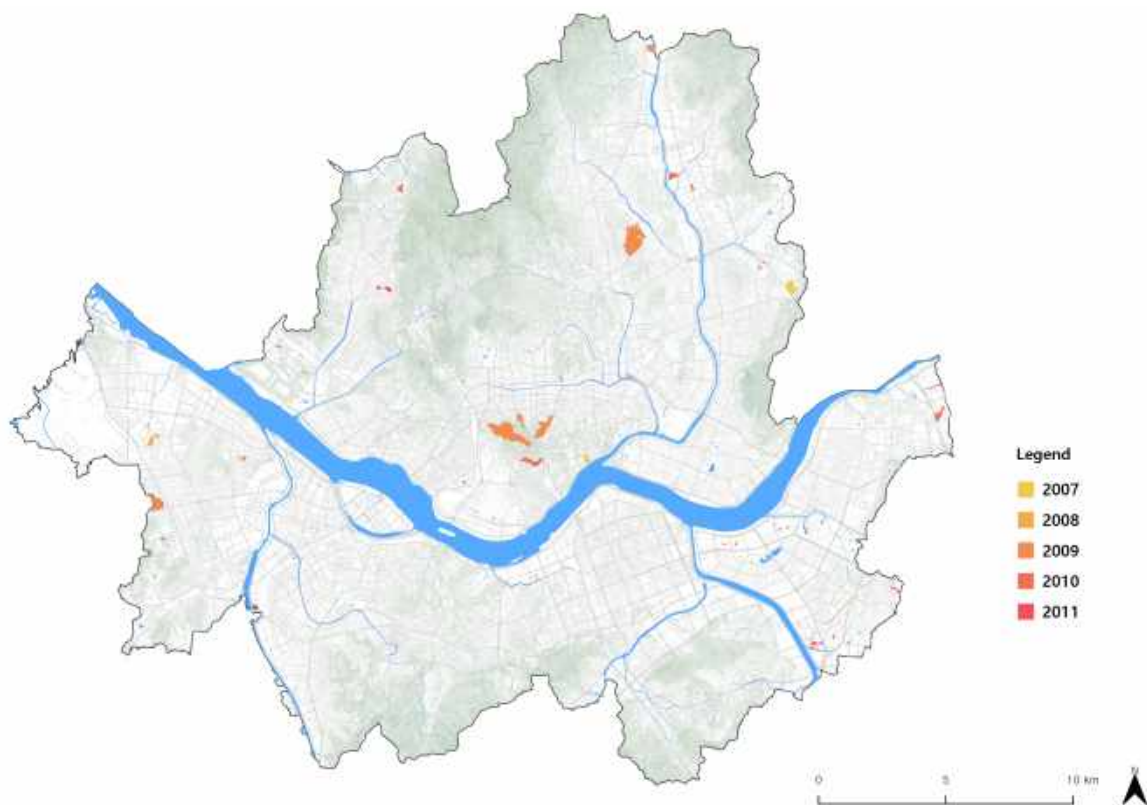


그림 8. 시기 IV\_도시공원 조성연도별 현황도(2007-2011)

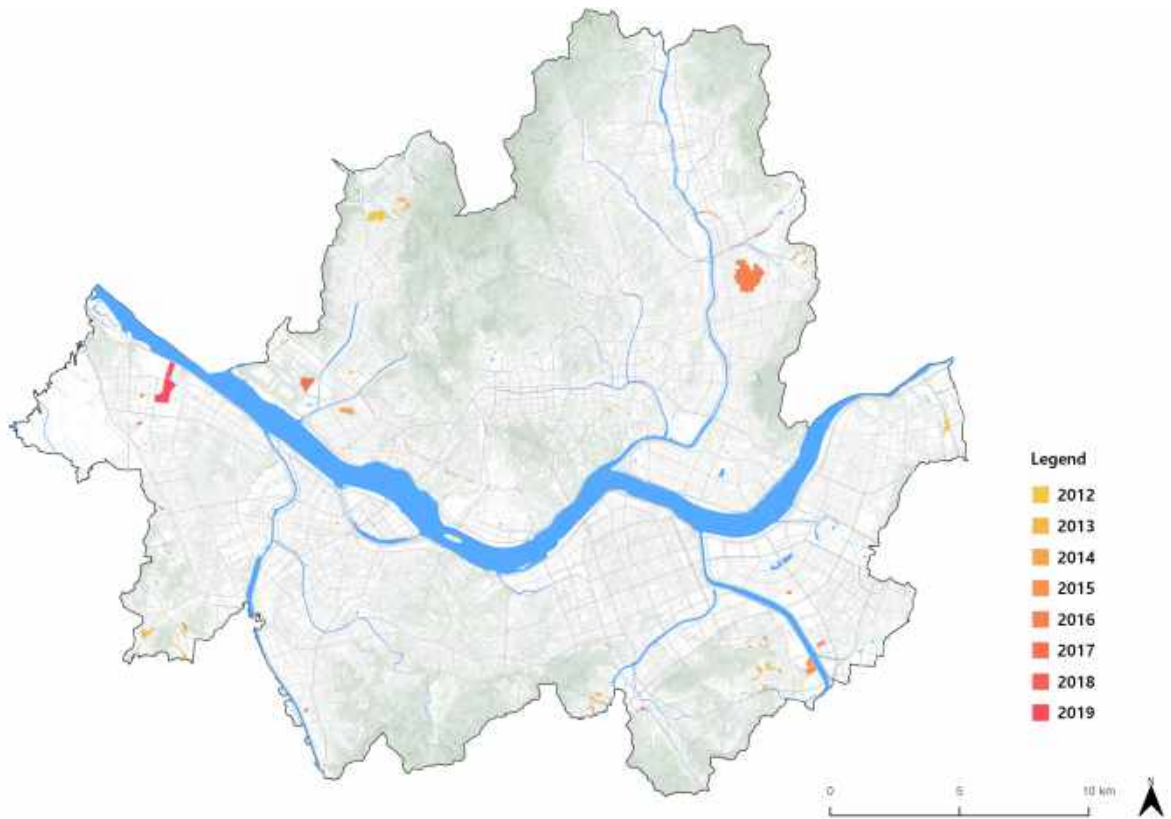


그림 9. 시기 V\_도시공원 조성연도별 현황도(2012-2019)

봉화산 근린공원은 2000년 우선지역부터 순차적으로 보상 및 조성사업을 시행하였다. 2010년 9월까지 305억원의 예산을 투입하여 187,172㎡ 토지를 보상하고 공원을 조성하였으며, 봉제산 근린공원은 강서구 화곡동 산 41-6번지 일대 10,671㎡ 규모로 무허가건축물과 불법경작지로 사용되던 곳을 2004년부터 총 102억원의 보상비를 들여 토지보상을 완료하였으며, 2010년 18억원의 예산을 들여 공사를 진행하였다. 2010년 7월 오픈한 중랑캠핑숲은 망우동 241-20 일대 임야지역 180,000㎡(54천여평)을 2007년부터 새롭게 조성하여 2010년 11월 오픈하였다. 이 외에도 역별 체육공원 추진, 조성하였다.

### 1.5 시기 V

박원순 시장 임기를 기준으로 구분한 시기 V는 다른 시기에 비해 긴 기간으로 대표적인 공원 조성과정을 중심으로 살펴보았다. 2013년 6월 구로구 향동저수지 주변에 푸른수목원이 개원하였으며, 문화비축기지와 경춘선 공원화사업도 시작되었다.

푸른수목원은 서울시 최초의 시립수목원으로 기존에 있던 향동저수지를 살려 수생식물원을 조성하고 교육프로그램과 친환경관리 중심의 “생태의섬(Eco-Island)”을 목표로 계획되었으며, 토지보상 등 조성과정을 거쳐 2013년에 개원하였다. 푸른수목원은 구역별로 다른 식물을 살펴보고 교육체험이 가능하도록 조성된 우선사업지구와 산림지구로 이루어져 있으며,

향동근린공원, 천왕산 도시자연공원과도 연결되어 있어 이용측면 뿐만 아니라, 생태적 측면에서도 그린네트워크가 연결되도록 조성되었다. 2100여종의 식물과 함께 잔디마당, 향기원, 암석원, 어린이 정원 등의 테마공원, 북카페와 숲교육센터 등도 운영중이다.

2009년 시민개방이 이루어진 경춘선 숲길은 2013년 11월 착공하여, 7년만인 2019년 5월 6km 전구간이 개방되었다. 2010년 12월 열차운행중단 이후 방치되어 있던 곳을 3개의 공간컨셉을 가지고 단계별로 2015년, 2016년, 2017년 차례로 조성하여 개방하였다. 경의선 숲길(102천㎡, 길이 6.3km, 폭 10~60m)은 용산선(용산~수색 구간)으로 발생한 지상공간을 공원으로 만든 프로젝트로 공원 조성은 2009년부터 시작해서 2016년에 전 구간이 완공되었다. 경의선 숲길은 서울에서 가장 긴 공원으로 마포구 연남동에서 용산구 원효로로 이어진다. 경의선 홍대입구역 6번 출구에서 와우교까지 250m 구간에 조성된 책거리가 주요한 특징이며, 서울시민 주도하에 만들고 관리되는 시민공원이라는 점에서 의미가 있는 공원이다.

문화비축기지(140천㎡)는 기존 '마포석유비축기지'를 재생하기 위해서 2013년 시민 아이디어를 모집하고, 2014년 국제현상설계공모를 통해 2016년에 완공에 완공된 문화공원이다. 기존의 5개 석유탱크는 공연장, 전시장, 다목적파빌리온, 커뮤니티센터로 변화하였으며 친환경 복합 문화공간으로 활용되고 있다. 문화비축기지는 기존의 폐산업시설의 역사적 의미를 보존하고 활용했다는 측면에서 주목받았다.

2015년 11월 노들섬 시민공모 거쳐, 노들숲 치유, 노들숲길 발굴 조성 등과 연계한 복합문화기지로 조성을 위한 '노들섬 특화공간 조성 사업'을 발표하였다. 1950년 노들섬은 시민들이 모래사장과 한강을 즐기던 공간으로 이명박 시장때 이곳에 오페라하우스를 짓겠다는 구상을 오세훈 시장이 한강르네상스 사업과 함께 추진하였으나, 박원순 시장때 들어서 임시 도심농업공원으로 조성되어 임대텃밭으로 활용하다가 1년 내내 공연이 가능하고 다양한 예술인이 모일 수 있는 문화 집합소로 만드는 조성 사업을 추진하고 있다. 또한, 조선시대 군사들의 무예훈련장(예장)이 있었으나 일제강점기를 거치면서 옛 모습을 잃은 남산 예장자락(2만 2,330㎡) 복원하여 공원으로 조성하는 '남산 예장자락 재생사업'을 2015년 12월부터 추진하고 있다.

그 외에도 노후된 공원을 재조성도 추진되었다. 최초의 숲 개념 도입하여 86년에 개장한 양재 시민의 숲은 2015년 현상설계공모를 통해 2017년부터 부분적인 공사를 거쳐 재조성하였으며, 2002년에 개장한 낙산공원의 노후된 시설물 재정비를 추진하였다.

최근에 개원한 마곡지구 서울식물원(503천㎡, 유수지 포함 657천㎡)은 2015년 11월 착공하여 2018년 10월 임시개원을 거쳐 2019년 5월에 정식오픈하였다. 약 8천㎡ 면적의 온실 외에도 열린숲, 주제원, 호수원, 습지원이 조성되었으며, 식물 보전과 증식을 위한 식물 연구소, 시민들이 이용할 수 있는 식물전문도서관, 식물문화센터, 씨앗도서관 등의 편의시설이 갖추어져있다. 무엇보다 다양한 교육 프로그램이 잘 갖추어져 있는 특징이다.



## 2. 서울시 도시공원 정책 변천

서울시 공원녹지 정책은 정치·경제·사회 여건과 법·제도변화에 따라 변화에 따라 함께 변화하였다. 시대의 흐름에 맞춰 공원마다 만들어지게 된 배경과 과정은 모두 다르다. 도시는 많은 사람들이 다양한 이해관계 속에서 함께 사는 곳이며, 주어진 환경이 유한하기 때문에 치밀한 계획에 따라 개발되어야 한다.

한국의 최초의 도시계획은 일본 총독부가 1934년에 ‘조선시가지계획령’을 제정한 것부터 시작되어 현재의 공원 또한 도시계획과 공원녹지기본계획에 의해 계획되고 조성되었다. 1967년 공원법이 도시계획법에서 분리되면서 제정되면서 도시공원 개념이 생겼지만, 당시에는 산림녹화가 주를 이루었다. 이후 1970년대는 도시경제발전으로 도시의 모습이 변화하는 시기로 마을단위 녹화사업, 유희시설이 확충되고 어린이대공원, 남산식물원과 같은 공원이 처음 조성되었다. 1980년부터 1994년은 지방자치시행 전 국가정책으로 공원녹지사업이 추진되던 시기로 이전적지 공원화를 시작으로 아시안게임, 올림픽 등의 국제행사와 연계하여 아시아공원과 올림픽공원이 조성되었다. 1991년부터 10년간 추진된 남산제모습가꾸기사업은 남산의 경관 회복을 목적으로 남산을 가리고 있는 외인아파트 2동을 폭파 철거한 것으로 환경의 시각적 질에 대해 본격적으로 관심을 갖게 되는 경관관리 시작의 의미를 갖는다. 1985년과 1995년에 수립된 서울시 도시공원녹지 정책 연구를 통해 도시공원 중요성 부각과 함께 다양한 정책을 추진하게 된다.

표 6. 서울시 공원녹지 주요정책 변천

시기	기간	주요추진사항	주요 사업
I	1995.7 -1998.6 (민선1기)	지방자치시대에 부응하는 공원녹지 확충	여의도광장 공원화, 길동생태공원 조성 등 공원녹지확충 5개년 계획
II	1998.7~2002.6 (민선2기)	친환경 문화공원 조성, 생명의 나무 천만그루 심기	월드컵공원 조성, 선유도공원, 새서울우리한강사업
III	2002.7~2006.6 (민선3기)	생활권 녹지 100만평 늘리기	청계천 복원, 서울광장, 서울숲 조성
IV	2006.7~2010.6 (민선4기)	지역간 균형을 고려한 공원 조성 (생활권 공원녹지 330만㎡ 확충)	북서울꿈의숲, 서서울호수공원, 서울창포원 등 권역별 대형공원조성
	2010.7~2011.8 (민선5기)		
V	2011.10~2014.6 (민선5기)	시민과 함께 만들고 가꾸는 녹색도시	서울, 꽃으로피다 캠페인, 푸른수목원, 암사역사생태공원 조성 푸른도시선언 및 전략계획 발표
	2014.7~2018.6 (민선6기)	숲과 정원의 도시, 천개의 숲, 천개의 공원사업	문화비축기지, 경의선, 경춘선, 서울로 7017 조성
	2018.7~ 현재 (민선7기)	숲과 정원의 도시, 푸르게 안전하게 가까이에서 누리는 숲,정원 조성	서울식물원, 시민의숲 재조성, 장기미집행 공원용지 보상

\*출처: 2030 서울시 공원녹지 기본계획, 푸른도시국 업무추진계획 참고

## 1.1 시기 I

민선시작 첫 선거를 통해 조순 시장이 당선되어 공원녹지 정책방향 발표를 통해 공원녹지의 정책의제 및 사업의 계획을 제시하였으며, 환경기본조례 및 환경헌장 제정하고 서울의 제21을 작성하여 UN에 제출하였다. 또한, ‘공원녹지 확충 5개년 계획’을 중심으로 공장이 적지를 공원화 하였으며, 공원 이용프로그램 개발 및 자원봉사자 관련 정책을 시행하였다.

서울시 공원녹지확충계획(1996.8-2020.6)은 민선 1기의 역점시책으로, 1996년 8월 서울시 공원녹지에 대한 최초의 계획으로 환경친화적 도시를 만드는 수단으로 공원녹지를 확보해야한다는 취지로 수립되었다. 녹지의 양적 확충과 질적 향상, 그리고 시민참여의 확대를 주요 내용으로 담고 있으며, 이 계획에 따라 서울시는 매년 4천억원의 예산을 들여 녹지량의 확충 및 질적수준의 확대를 진행하였다. 산업시설이전지 공원화사업으로 OB공장과 파이로트 공장 부지가 공원화 되었으며, 양재천 생태하천 복원과 길동생태공원, 여의도광장의 공원화가 추진되었다. 또한 본 계획을 토대로 1998년까지 삶의 질 향상을 위한 본격적인 공원정책이 시행되었으며 환경 및 공원녹지에 대한 수요 증가와 함께 공원녹지에 대한 개념이 확장되었다.

1996년부터 추진된 마을마당 조성사업은 330~990㎡규모의 시유지 자투리 땅을 휴식 녹지공간으로 조성하기 위해 마을마당 조성 기본계획을 공모를 통해 10개의 작은 마을마당이 조성되었다. 이 외에도 담장허물기, 견고싶은 거리 등의 사업이 추진되었으며, 1997년 공원 이용 프로그램 개발정책 및 자원봉사자 육성정책으로 인해 시민참여가 증가하였다. ‘녹색서울 시민위원회’, ‘쓰레기문제 해결을 위한 시민협의회’ 등 시민과 함께 환경문제를 풀어나가기 위한 제도적인 장치를 마련하였다.

## 1.2 시기 II

1998년에서 2002년은 시민들과 함께 하는 공원녹지 사업과 함께 시민참여활동이 본격화되기 시작하였다. 생명나무 천만그루심기사업(1998.7-2002.6)은 제2기 민선시장의 임기내 공약사항으로 시민 한 사람이 한 그루의 나무를 심는다는 뜻에서 목표를 설정하였다. 연간 식재 목표량을 공공부분 700만그루, 민간부분 300만 그루로 나누고, 생활주변녹화, 도시녹지벨트조성, 공원 및 산림녹화, 시민녹화·희망의숲 조성으로 구분하여 추진되었다. 총 2,200억의 예산을 민간부문에서 800억원, 공공에서 1,400억원을 부담하여 민간참여의 계기를 마련하였다. 2001년 12월말 기준, 1400여만 그루를 식재하여 양적으로는 초과달성하였으나 질적인 부분이 미흡하다는 지적을 받았다. 그럼에도 불구하고 생명의 나무 천만그루 심기사업을 계기로 생활권 주변녹화사업이 추진되었으며, 공원조성사업, 생태하천 복원사업 운동 등이 이루어졌다. 1996년부터 시작되어 2000년까지 1990년대 초반 째지마당과 유사



한 마을마당조성사업이 추진되었는데 총 119개소를 조성하여 도심공원 확충에 기여하였다.

2002년 월드컵 개최로 난지도를 월드컵공원으로 조성하고, 정수장으로 활용하던 선유도를 공원화하면서 재생공원에 대한 개념이 도입되면서 공원의 선진화 여론이 등장하였다. 이 뿐 아니라, 생활주변녹화를 위하여 옥상공원화사업, 도시녹지벨트 조성, 공원산림녹화, 시민 녹화 희망의 숲 조성, 녹지의 보전관리 사업을 추진하였다.

### 1.3 시기 Ⅲ

민선 3기의 역점시책인 생활권녹지 100만평 늘리기사업(2002.7~2006.6)은 35만 평에 이르는 독섬 서울숲 조성, 청계천 복원, 나들이공원 등 중대형 녹지공간의 조성과 학교공원화, 대학 및 공공기관 담장개방 녹화, 벽면 및 옥상 녹화 등의 내용을 포괄하는 공원녹지정책이다.<sup>24)</sup> 생활권녹지 100만평 늘리기사업으로 노후한 주요 공원을 재정비하는 일도 함께 진행되었다. 차량 통행이 가능하던 남산공원은 2005년 5월부터 승용차 이용을 금지하고 순환버스를 도입하였으며, N서울타워 리모델링과 남산 소나무 탐방로를 조성하였다. 보라매 공원은 개원 후 노후된 시설을 청소년을 위한 시설로 재조성하고 다양한 교육 및 체험 프로그램 운영으로 현재까지 지역주민을 위한 공간으로 활용되고 있다.

이를 바탕으로 서울시에서는 2002년 7월부터 2006년 6월까지 총 110만평(3,638,700㎡)의 녹지를 확충하였다. 공원분야는 1,724,402㎡ 확충되었는데, 구체적으로는 근린공원 536,605㎡과 기타공원(독섬서울숲 포함) 1,209,813㎡로 크게 증가하였으며, 1동1마을공원 확충면적이 38,372㎡에 달한다. ‘1동1마을공원’ 사업은 주거환경이 열악한 주택 밀집지역에 약 3000~4000㎡ 규모의 공원, 지하주차장, 어린이집 등을 복합조성하는 것으로 2003~2006년까지 11개소를 조성하였다.

2004년부터 시행된 주5일 근무제, 가족구성원의 감소 등 생활환경이 변화하고 여가활동이 증가하면서 관련 공간의 요구가 더 높아졌으며, 조망경관 가치에 대한 인식도 확산되었다. 2005년 서울숲조성 등 중대형 공원이 조성되면서 시민을 위한 휴식공간이 확충되었으며, 2002년 월드컵을 계기로 2004년 서울광장 개장, 2005년 청계천 복원사업<sup>25)</sup> 등 대규모

24) 생활권 녹지 백만평 늘리기 사업(2002~2006)은 장기 계획을 전제한 중기 계획으로 시민의 입장에서 계획을 수립하기 위해 여러 분야의 전문가들이 참여하였고, 공공부문과 민간부문의 역할을 명확히 구분하여 행정 효율성을 높였다(최용호, 2005).

25) 청계고가 및 복개도로의 안전문제를 해결하기 위해 시작된 청계천 복원은 구간별로 다른 컨셉을 가지고 진행되었다. 청계천 1공구는 시작점인 청계광장에서 광장시장까지 2km 구간으로 도시형 하천으로, 청계천 2공구는 광장시장부터 황학교까지의 2.1km 구간으로 수변문대, 문화의 벽, 프로그램 분수 등으로 조성되었다. 청계천 3공구는 황학교에서 신답철교까지의 1.74km에 해당되며, 청계천 4공구는 신답철교부터 청계천 하류이자 중랑천과 합류하는 구간으로 자연형 하천으로 조성되었다. 이중 청계천 복원구간은 태평로 입구(청계광장)부터 신답철교까지 총 면적 375,705㎡ 중 조경면적은 81,418㎡에 달한다.

사업도 추진되었다. 개발제한구역(그린벨트) 내 유휴공간을 활용해서 중랑구 망우동 나들이 공원, 구로구 향동 푸른수목원, 강동구 암사동 역사생태공원이 조성 계획이 추진되었다.

#### 1.4 시기 IV

민선 4~5기는 오세훈 시장이 연임한 시기로 한강르네상스, 남산르네상스 사업이 추진되었으며, '맑고 매력있는 세계도시'를 비전으로 '맑고 푸른 서울'을 핵심추진사업으로 제시하였다. 글로벌 수도로서의 브랜드 가치를 높이기 위한 정책들을 펼쳤으며, 특히 경관적인 측면에서의 공원녹지 조성과 민간건축물 옥상녹화지원사업을 전개하였다.

민선 4기의 생활권 공원녹지 330만㎡ 확충사업은 공원용지로 지정되어 있지만, 사유지 보상이 이루어지지 않아 무단경작, 무허가 건물 등으로 자연경관이 훼손된 채로 방치된 곳을 수목식대 및 공원시설 설치를 통해 시민들이 이용할 수 있게 공원을 조성하는 사업으로 이를 통해 동네뒷산공원 조성 64개소, 701,198㎡가 확충되었다.<sup>26)</sup>

2007년부터 2010년 사이에는 북서울꿈의숲, 서서울호수공원, 서울창포원 등 권역별 대형공원 조성되었으며, 옥상녹화, 학교녹화 등을 통한 생활권 녹지 확충과 그린네트워크 구축이 진행되었다. 2008년부터 2010년까지 주민참여를 통해 어린이공원을 개선, 상상어린이공원으로 재조성하였으며, 2010년부터 2012년까지는 푸른서울가꾸기를 중심으로 옥상녹화 사업, 아파트 열린녹지사업, 학교공원화 사업을 추진하였다. 2011년 3월 최초로 민간과 녹지활용계약으로 주민쉼터를 조성하여 개방하여 토지보상없이 예산을 절감하여 11월 도시공원을 조성, 개방하였다.

#### 1.5 시기 V

서울시 최초 3선 서울시장이라는 타이틀을 가지는 박원순 시장이 당선되면서 서울시 시정은 큰 변화를 겪게 된다. 공원녹지에 대한 부분 또한 시민참여가 중시되고 도시 전반적인 녹지를 조성하는 '공원도시' 개념으로 변화를 도모하였다.

2012년 3월에는 기존에 여러 사업으로 추진하던 나무심기 사업을 단일화해서 시민참여를 적극적으로 유도하기 시작하였는데, 서울시에서 시행하고 있는 생활권 녹지조성 관련 사업은 22개 유형으로 '한뼘 동네공원 조성', '벽면녹화사업', '옥상녹화사업', '아파트 열린녹지조성' 등이 대표적이다. 2013년부터는 '서울, 꽃으로 피다' 캠페인을 통하여 시민참여를 통한 생활주변 녹화사업을 추진하였으며, 같은 해 4월 기존의 공원녹지로 한정되었던 공원 개념을 도시 전체로 확장하는 '푸른도시선언'과 2014년 2월에는 초록특별시 서울을 위한 푸른도시 전략계획을 발표하였다.

---

26) 공원현황 2011 참고

푸른도시선언 전략계획(2014) 내용을 살펴보면 기존의 공간확보 및 조성을 중심으로 이루어지던 공원녹지정책을 시민참여와 소프트웨어 중심의 정책으로 전환하는 것을 주요 골자로 하고 있다. 공원조성과 관련하여서는 기존의 일반적인 여가활동을 위한 공원에서 생애주기별 맞춤형 공원조성 추진과 역사문화적 가치가 있는 공원의 역사성을 회복하기 위한 복원사업 진행계획을 담고 있다.

2015년 3월 ‘1000개의 숲, 1000개의 정원’ 버려진땅, 자투리 공간 등을 활용하여 소규모 녹지 조성사업을 추진하였으며, 7월 생애주기별 테마숲 90개 조성계획, 9월 서울정원박람회 개최하여 노후된 월드컵공원을 80개 정원으로 공원을 재조성하였다. 2015년 6월 ‘더불어 사는 숲의 도시, 서울’을 미래상으로 2030 공원녹지기본계획 발표하였으며, 2019년 현재 도시공원 일몰제에 대비하여 공청회 등을 통해 정비하고 있다.

이 외에도 마포 석유비축기지 재생 및 공원화, 철도부지 활용한 선형 숲길공원 조성(경의선, 경춘선)하였으며, 동네뒷산공원 조성 사업(2011~2014)을 통해 25개소 194,000㎡ 녹지공간을 확충하였다.

서울시정 4개년(2019~2022) 계획에서 도시공원 실효 대응 및 도심 내 녹지공간 확충을 주요 정책방향으로 제시하고 공원용지 중 사유지 보상을 위한 단계별 공원용지 보상 추진 계획을 발표하였다. 또한 실효 전까지 보상할 수 없는 공원용지에 대해서는 공원기능을 유지할 수 있도록 ‘도시자연공원구역’으로 지정과 녹지활용계약을 체결하겠다고 하였다. 그 외에도 국가보훈처, 문화재청과 함께 2024년까지 서울시 대표 독립운동 추모공원으로 조성한다는 ‘효창독립 100년공원 조성’ 계획을 발표하였으며, 도로 상부 공원화사업(국회대로, 동부간선도로 등)과 동네뒷산 공원 조성, 유휴지 녹화 등을 통해 공원녹지 확충사업을 추진하고 있다.

### 3. 서울시 공원녹지분야 행정조직의 변화<sup>27)</sup>

서울의 공원녹지분야 행정조직은 1945년 해방이후 서울시 공원 업무는 1958년까지 토목과에서 이후부터 1962년까지는 도시계획과에서 맡다가 토목과에 공원시설계가 신설되면서부터 1965년까지 토목과에서 담당하고 있었다. 1973년 녹지국이 생기면서 조경과, 녹지과, 공원과가 소속되어 별도의 전담 조직이 생기게 되었다. 이후 1981년 행정조직 축소로 인해 환경국과 공원녹지국이 환경녹지국으로 통합되었으며, 이후 1983년 공원녹지과가 공원과와 녹지과로 분리되고, 1989년 조경과를 신설하여 다시 3개과 체제가 되었다. 1993년 김영삼 정부 출범후 작은 정부 지향으로 서울시에서 총 2국 7과를 감축시켰는데, 이때 환경녹지국과 조경과가 축소대상에 포함되어, 공원녹지 관련조직은 2개과(공원과, 녹지과)로 도시계획국으로 흡수되었다.

1996년 민선 1기 조순 시장은 환경, 청소, 공원녹지를 묶어 환경관리실을 설치하였고, 「공원녹지확충 5개년계획」을 수립하고 공원녹지기획관 제도를 만들었다. 1997년에 공원과 및 녹지과의 사무를 구분하여 조경계획과를 신설하여 공원과, 녹지과, 조경계획과로 3과 체계가 되었으나, IMF경제위기로 인해 1998년 민선 2기 시장 시작 무렵 지방자치단체 구조 조정으로 공원과와 녹지과가 통합되어 공원녹지과가 되었다.

2000년에는 공원녹지과, 조경과로 2과 체계로 환경관리실에 속해 있으며, 그 외 2개사업소(공원녹지관리사업소, 서울대공원관리사업소)와 7개 사무소(공원녹지관리사업소 예하 조직으로 남산, 여의도, 보라매, 천호동, 용산, 독립공원과 시민의숲관리사무소)로 구성되었다. 기타 공원녹지 분야 기능을 가지고 있는 사업소는 한강관리 사업소(건설국 산하)에 시설방제부의 녹지과, 시 직속 본부인 건설안전관리본부 토목부에 조경팀, 서울특별시 시설관리공단에서 어린이대공원관리사무소, 여미지식물원을 관리하였다. 2002년까지 2과 체계를 유지하다가, 2003년 1단계 조직개편에 의해 서울시 조직은 기존 3실 8국 5관 체제에서 1실 11국 8관 체제로 변경되면서, 환경관리실은 환경국으로 변경되었다. 공원관리체계도 지역별관리에서 권역별관리로 변경되었다.

2005년 1월 조직개편을 통해 푸른도시국이 신설되면서 공공분야에서 공원녹지 영역이 확대되었다. 푸른도시국은 민선3기 중점과제인 '생활권녹지 100만평 늘리기', '서울숲 조성' 등의 사업 추진을 위해 기존 환경국 산하의 2개과(공원과, 조경과)에서 공원녹지분야를 독립시켜 3개과(자연생태과, 공원과, 조경과) 체계를 갖춘 조직으로 확대·신설한 것이다. 환경국은 환경정책, 환경보전 등을 전담하도록 분리하였다. 푸른도시국 신설에 따라 기존 공원녹지관리사업소(3급)를 녹지사업소(4급)로 개편하였고, 공원운영 및 공원프로그램 개발·보급업무를 공원녹지관리사업소에서 푸른도시국 공원과로 이관하였다. 이후, 2007년 개편

27) 서울특별시 조직변천사 및 서울시 예산서 참고

을 통해 '서울숲공원관리사무소' 신설하여 공원과에서 하던 서울숲관리 업무가 이관되었다.

2008년 5월 19일 서울시는 2010년까지 1,500명을 감축한다는 내용을 담은 「2008 조직·인사 쇄신 계획」을 발표하고, 사업소 조직을 통·폐합하는 등 단계적인 인력 감축을 시행한 해였다. 1실 12국에서 1실 4본부 9국 체제로 본부제가 확대되었다. 북서울꿈의숲 등 대형 공원 사업 수행을 위한 '공원조성과'가 신설되고 공원과에서 푸른도시정책과로 명칭이 변경되었다. 2009년 서울대공원관리사업소 명칭을 '서울대공원'으로 변경하였으며, 신규공원 증가에 따른 기존 공원관리사업소간 업무범위 불균형을 해소하고, 공원관리조직의 장기적인 조직 운용을 위해 권역별 3개 사업소 관리체제로 개편하였다. 기존 공원별로 관리하던 공원관리사업소(녹지사업소, 남산공원관리사업소, 월드컵공원관리사업소)를 동부·중부·서부 등 3개 권역으로 구분하여 관리하는 체제로 변경하였다. 그리고 그 명칭도 본청의 푸른도시국과 연계하여 '푸른도시사업소'로 개정하였다. 2010년 1실 4본부 9국에서 1실 8본부 5국으로 본부 중 심의 조직 체제로 개편하면서, 공원 분야도 공원 업무의 통합을 위해 조직이 변경되었다. 균형발전본부에서 담당하던 남산르네상스를 푸른도시국 공원조성과 산하 추진반(남산르네상스추진반)으로 변경하고 푸른도시국이 공원업무 전체를 관장하게 하여 일원화된 공원르네상스 업무 추진하도록 하였다.

2011년 1실 8본부 5국 체제에서 5실 4본부 5국 체제로 바뀌면서 푸른도시국이 공원녹지국으로 바뀌었으나, 2012년 다시 푸른도시국으로 변경되었다. 2012년에는 산사태 등 급경사지 안전관리 업무를 위해 산지대책반을 신설하였다. 2013년 푸른도시정책과에서 공원녹지정책과로, 사업소 역시 푸른도시사업소에서 공원녹지사업소로 명칭을 변경하였다. 또한 푸른도시국에 기존의 산지대책반의 업무를 연결하는 산재방재과가 신설되었다.

2019년 현재, 푸른녹지국은 공원녹지정책과, 공원조성과, 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. 그리고 공원녹지정책과는 시민참여 프로그램 운영, 공원 유지관리 및 이용활성화, 공원조성과는 노후공원 재조성, 미집행 공원조성, 도심공원 확충을 중심으로 시책을 추진하고 있어 본 연구에서는 두 과를 중심으로 시책과 예산을 살펴보았다.

지금까지 논고한 서울특별시 공원녹지분야 조직의 변천사항을 연표로 나타내면 아래와 같다.

표 7. 서울시 본청 공원녹지 행정조직의 변천 연표

연도	명칭	공원분야	공원 외 분야	사업소	기타
1994	도시계획국	공원과	녹지과	공원녹지관리사업소 서울대공원사업소	
1995					
1996	환경관리실	공원과	조경과, 녹지과		
1997					
1998		공원녹지과	조경과		
1999					
2000					
2001					
2002			민주공원 조성 추진지원단		
2003		환경국	공원과		조경과
2004	민주공원 조성 추진반				
2005	푸른도시국*	공원과	조경과 자연생태과	녹지사업소 남산공원관리사업소 월드컵공원관리사업소 서울대공원사업소	
2006					
2007					
2008					
2009		공원조성과 푸른도시정책과	조경과 자연생태과	동부푸른도시사업소 중부푸른도시사업소 서부푸른도시사업소 서울대공원	
2010					
2011					
2012			산지대책반		
2013		공원조성과 공원녹지정책과	조경과 자연생태과 산지방재과	동부공원녹지사업소 중부공원녹지사업소 서부공원녹지사업소 서울대공원	
2014					
2015					
2016					
2017	서울로운영단				
2018					
2019	서울식물원				

출처: 서울특별시 조직변천사(2013), 서울시 연도별 예산자료  
 \*2011~2012년에 일시적으로 공원녹지국으로 명칭이 변경되었음

## IV. 서울시 도시공원 조성예산

도시공원 및 녹지를 조성하기 위해서 법제도와 정책도 물론 중요하지만, 가장 중요한 것은 예산이다. 1999년 판결 이후 미집행 시설의 종류별로 다양한 분야에서 연구가 진행되었는데, 다수의 연구에서 공통적으로 지방의 재정문제와 계획 자체의 태생적 문제, 제도적·사회적 여건의 변화, 행정적 문제를 주요 원인으로 지적하고 있다(김원주, 2015). 미집행 공원과 관련한 현 상황도 그간의 예산집행과 밀접한 관계를 가지고 있다.

예산이란 정부 또는 지방자치단체가 법률 등에서 정하는 바에 따라 일정한 형식에 의거 편성하고 국회 또는 의회의 심의·의결을 거쳐 확정되는 1회계연도의 재정계획을 말한다.<sup>28)</sup> 예산의 본질적 의미는 금액 자체의 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 작성되다가, 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.<sup>29)</sup>

서울시 예산은 서울시가 1년 동안 거두어들이는 세금 등의 수입과 사용계획을 금액으로 나타낸 것으로 예산은 전년도 편성과 당해 연도의 집행, 익년도 결산을 통해서 하나의 주기가 마무리된다. 이에 시기별 구분 기준을 동일하게 적용하되, 민선시장 교체 1~2년후 시정에 따른 예산반영이 되는 점을 고려하여 당해 연도 예산까지 포함하였다. 서울시는 국립공원과 문화재관리국 소관 궁, 능, 원을 제외한 공원과 녹지를 관리하고 있다. 2019년 현재 서울시의 공원녹지관리 주관부서는 푸른도시국이며, 그 산하에 공원조성과, 공원녹지정책과, 조경과, 자연생태과, 산지방재과가 있다. 이 중 공원조성과 관련이 있는 서울시 본청의 공원조성과 예산을 중심으로 연도별 도시공원 조성 관련 예산 내역을 토대로 도시공원의 변화를 분석하였다. 자치구 산하 공원과 유지관리 중심으로 운영되는 사업소는 분석대상에서 제외하였다.

28) 국가재정법 제 2조. 지방자치단체의 회계연도는 매년 1월 1일에서 시작해 동년 12월 31일에 종료하도록 규정하고 있다.

29) 성과주의예산이 가진 유용성에도 불구하고 성과지표의 개발, 예산주기에 따른 다음해 예산에 반영여부, 재정사업사업의 정치적 의사결정 등의 이유로 평가가 쉽지 않다는 한계점이 있다.

## 1. 도시공원조성 예산편성현황

본 연구에서는 지난 1995년부터 2019년까지의 서울시 본예산을 중심으로 도시공원 조성 관련 예산의 변화추이를 분석하였다.<sup>30)</sup> 예산은 총계와 순계<sup>31)</sup>를 함께 파악하여야 하는데, 본 연구에서는 도시공원 사업에 초점이 맞추어져 있으므로, 편의상 총계기준으로 작성하였다. 1개년도 예산서에는 전년도에 사용한 금액까지만 표시가 되기 때문에 사업에 들어간 총 금액을 확인하기 어려운 점이 있다. 이에, 실제 이월된 금액이 반영된 예산현액이 아닌 예산서 금액을 기준으로 분석을 진행하였다. 또한, 연도별 예산을 분석을 진행하다 보면 작년 예산작성시 확정금액과 집행금액에서 차이가 나는 경우가 종종 발생하는데, 이런 부분은 서울시의회 회의록과 서울시 결재문서를 참고하여 해석하였다.

서울시 재정규모는 1974년 1천억이며, 1981년에는 1조, 1994년에는 10조를 돌파하였다. 그 후 지속적으로 증가하여 2009년 24조 1,538억원으로 최고점에 올랐다가 2010년 21조 5,859억원, 2011년에는 20조원대로 감소하였다. 이후 2012년, 2013년 서서히 증가하여 2019년 35조 7,416억원, 2020년 39조 5,359억원이 편성되었다.

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 삭감대상 1순위로 종종 예산이 줄어들고, 일반적으로 지방자치단체들은 도시공원 사업비 확보에 소극적이었다. 공원조성 예산이 포함된 푸른도시국은 타 소관부서에 비해 총괄예산 비중이 상대적으로 적은 편이다. 또한, 푸른도시국에 편성된 재정은 한정되어 있으나, 공원 확보를 위해서 토지매입에는 많은 비용이 필요하기 때문에 도시공원 조성 예산 비율이 높은 편이다. 서울시가 도시공원 용지에 대한 보상을 시작한 것은 1978년부터로 추정되고 1993년까지 15년간 용지매입을 위해 투자한 비용은 총 1,874억원으로 1년 평균 123억에 불과하였다(오창송, 2018). 서울시는 7대광역시 중 공원의 노후 수준이 가장 높은 지자체로 공원수 기준 69%, 공원면적 기준 78% 이상이 조성된 후 20년이 경과한 상태이며, 푸른도시국 예산의 55% 이상을 신규공원 조성에 약 35%를 기존 공원을 정비하는데 사용하고 있다(김용국 외, 2019). 이에 최근에는 공원이 경제적 가치를 인근 지역의 수익상승과 지가상승으로 치환하여 합리적 판단을 촉구하기도 한다(윤희연, 2013).

30) 2002년부터 전산으로 자료가 공개되고 있기 때문에 2002년 이전 자료는 서울도서관 자료실에 보관된 예산 자료를 참고하여 작성하였다.

31) 총계규모란 일반회계에서 특별회계로, 특별회계에서 특별회계로 전출되는 모든 예산을 각각의 회계별로 합산하기 때문에 전출입금이 2중으로 계상되는 결과를 빚게 된다. 회계간 전·출입금중 중복분을 제외한 것이 순계규모이다. (출처: <https://www.narasallim.net/80>)



표 8. 서울시 본청 예산추이 (백만원)

연도	서울시 예산 총계	푸른도시국 예산 (시예산%)		공원녹지 예산 (국예산%)	
		예산액	비율	예산액	비율
1995	7,926,766	77,724	0.98%	32,283	41.54%
1996	8,616,018	115,611	1.34%	61,818	53.47%
1997	9,676,127	478,640	4.95%	374,669	78.28%
1998	8,399,530	160,380	1.91%	138,798	86.54%
1999	9,450,215	191,669	2.03%	83,214	43.42%
2000	10,717,774	258,193	2.41%	98,373	38.10%
2001	11,632,010	206,513	1.78%	94,840	45.92%
2002	12,957,841	213,876	1.65%	125,009	58.45%
2003	14,543,249	210,799	1.45%	114,783	54.45%
2004	15,855,254	437,584	2.76%	367,573	84.00%
2005	16,866,973	428,930	2.54%	198,747	46.34%
2006	15,985,407	456,941	2.86%	191,896	42.00%
2007	19,070,057	489,238	2.57%	220,967	45.17%
2008	20,974,402	800,618	3.82%	441,107	55.10%
2009	24,153,807	739,236	3.06%	347,698	47.03%
2010	21,585,900	621,094	2.88%	252,006	40.57%
2011	20,999,913	333,437	1.59%	135,347	40.59%
2012	22,275,627	373,837	1.68%	154,717	41.39%
2013	23,789,045	382,083	1.61%	132,817	34.76%
2014	24,969,266	314,574	1.26%	81,179	25.81%
2015	26,513,778	365,953	1.38%	117,836	32.20%
2016	29,822,376	387,784	1.30%	126,276	32.56%
2017	31,981,854	445,545	1.39%	142,295	31.94%
2018	35,781,692	429,219	1.20%	135,426	31.55%
2019	35,741,608	1,286,893	3.60%	979,704	76.13%

출처: 서울시 통계연보 및 연도별 예산서 참고



그림 10. 서울시 및 푸른도시국의 연도별 예산 추이

소관별(실·국·본부) 예산 총괄 현황을 살펴보면 전체적으로 매년 물가상승과 사회여건 변화에 따라 서울시 총 예산은 증가 추세에 있으나, 푸른도시국 예산은 비율적으로 보면 오히려 감소추세임을 알 수 있다. 푸른도시국 예산<sup>32)</sup> 변화 추이를 서울시 예산대비 비율로 살펴보면, 평균적으로 2.1% 정도로 형성되어 있는데 민선시장의 정책에 따라 그 추이에 영향이 있음을 알 수 있다. 1997년 공원녹지확충5개년계획에 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 급증하였다.<sup>33)</sup>

시기별로 서울시 전체 예산에서 푸른도시국 예산이 차지하는 비율의 변화를 통해 시장별로 공원녹지 사업에 어느 정도 규모의 예산을 편성하였는지 알 수 있다. 2018년까지 평균 2.01% 정도의 예산이 푸른도시국 예산으로 편성되었으며 2019년에 급증한 예산을 반영해도 평균 2.12%대로 높지 않다. 시기별로 살펴보면, 시기 IV에 평균 2.79%로 가장 높게 나타났으며, 시기 V는 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 주요정책을

32) 푸른도시국 신설 전 예산은 환경관리실, 환경국 조직의 공원녹지 관련 조직의 예산만 별도로 추출하여 정리하였다.

33) 2019년은 도시공원 일몰제로 인한 집중적인 예산편성이 이루어진 시기임으로 2018년까지 예산기준으로 분석을 진행하였다. 2020년 부문별 예산은 공원환경 2조 6849억원으로 사회복지 12조 8904억원 다음으로 많으며, 도로교통 2조 4131억원보다 조금 많은 수준이다. 2020년 푸른도시국 예산은 서울시 예산의 27.5%(7,181억원)로 두 번째로 많다고 하지만, 공원관련 예산은 2019년과 비교하여 오히려 감소하였다.

집작할 수 있다. 푸른도시국 예산 중 공원조성 관련 예산만 보면, 1995~2018년까지 평균 46.75%를 차지한다. 시기 I 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 시기 V의 예산은 공원조성예산이 국예산 대비 1.38%, 시예산 대비 0.46% 밖에 편성되지 않은 것으로 보아, 공원조성 비용이 매우 급감하였다.

민선시장 시정에 따라 국 예산 내 공원조성 관련 예산은 차이를 보이는데, 푸른도시국 전체 예산 뿐만 아니라, 정책적으로 단기간에 공원을 조성하기 위해 해당사업 연도 1~2년 사이에 큰 비용이 투입되기도 한다. 예산 분류기준 변동에 따라 특정 사업 항목이 다른 항목으로 이관되는 경우도 있고, 사업명도 시책별로 구분되다 보니 한 공원에 투입되는 비용이 여러 세부항목으로 나뉘어져서 편성 및 집행되기도 한다.

이에 본 연구에서는 시기별로 어떤 공원에 어느 정도 규모의 예산이 투입되었는지 검토하기 위해 공원별로 예산투입내역을 정리해보았다. 공원별 예산분석을 위해서 시책과는 별도로 공원명칭을 기준으로 예산서에 기재된 예산액을 정리하였으며, 신규 공원 조성 뿐만 아니라, 기존 공원의 재정비(재조성) 예산도 함께 검토하였다. 신규 공원조성 관련해서는 미 집행 공원조성, 도심공원 확충, 생활권 공원 조성 사업 등이 해당되며, 기존공원정비는 노후공원 재조성, 남산 제모습가꾸기 등의 조성에 초점을 맞춘 사업 등을 포함하였다. 반면, 해당 시기에 조성되었으나 푸른도시국이 아닌 다른 부서나 기관 등의 외부 예산이 투입되었거나 시예산이 투입되지 않은 구공원, 그리고 연구대상이 아닌 소공원과 어린이공원은 제외하였다.

표 9. 시기별 평균예산액 (백만원, %)

시기	기간	서울시 예산	푸른도시국 예산		공원조성 예산		
			예산액	시예산대비 %	예산액	국예산대비 %	시예산대비 %
I	1995 ~1998 (민선1기)	8,654,610	208,089	2.40	151,892	72.99	1.76
II	1999~2002 (민선2기)	11,189,460	217,563	1.94	100,359	46.13	0.90
III	2003~2006 (민선3기)	15,812,721	383,564	2.43	218,250	56.90	1.38
IV	2007~2011 (민선 4~5기)	21,356,816	596,725	2.79	279,425	45.83	1.31
V	2012~2018 (민선 5~7기)*	27,876,234	385,571	1.38	127,221	33.00	0.46

\*시기 V 2019년은 도시공원 일몰제로 인한 집중적인 예산편성이 이루어진 시기임으로 2018년까지 예산으로 분석하였음

1995년 이전 관선시장 시절과 달리 민선시대가 열리면서 공원녹지에 대한 다양한 사업이 추진되었다. 민선 1기인 조순 전시장은 공원녹지에 많은 관심을 가지고 공원 확충을 위한 다양한 사업을 추진하였는데, 그 영향으로 공원녹지 예산이 급등하였다. 민선 1기 시기에 여의도광장 공원화 사업, 광화문 시민열린마당, 공장 및 시설이적지 공원화 사업이 추진되었다. 1997년에 공장이적지 공원조성으로 인해 근린공원에 높은 예산이 편성되었는데, OB맥주공장 이적지(1140억), 파이롯트공장 이적지(690억), 전매청 창고부지(190억) 등을 매입하여 공원으로 조성하였다. 그 외에도 남산공원(남산제모습찾기), 길동생태공원, 도시자연공원(용마, 관악산 등), 어린이대공원 환경공원 조성 등이 진행되었다. 민선 2기에는 주요시책사업으로 생활권 녹지공간 확충을 위한 생명의 나무 천만그루 심기사업이 추진되었으나, 관목 위주의 사업이었으며 녹지의 연결 등 생태적인 고려가 부족했던 것으로 평가되고 있다. 주요공원사업으로는 국제대회를 위한 월드컵공원과 한강정수장을 재생한 선유도공원이 조성되고, 민선 1기부터 추진되던 여의도공원이 오픈하였다. 신규 공원 조성은 높지 않으나, 민선 1기의 사업들이 이어져 도시자연공원과 근린공원에 지속적인 예산편성이 이루어졌는데, 낙산공원 복원사업의 예산 금액은 민선 2기동안 500억이 넘는 예산이 사용되었다. 민선 3기는 민선 1기 다음으로 시예산 대비 공원조성예산 비중이 높은 시기로 신규 대형공원 조성 예산 금액이 많다. 특히 독섬 서울숲 조성예산에 3년(2003~2005년)동안 2,330억여원의 예산이 편성되어 민선 4기 공원조성예산의 40%로 집중되어 있다. 민선3기 역시 기존에 추진되던 도시자연공원(관악산, 안산, 북한산)과 근린공원(초안산, 봉화산) 예산이 지속적으로 편성되었으며, 이 외에 보라매공원 재정비, 푸른수목원, 중랑 나들이숲 등의 공원조성사업이 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, 서리풀공원으로 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 조성 뿐만 아니라 공원부지 보상에 대한 예산도 감소하였다는 의미로 타 분야에 비해 공원분야가 시정의 우선순위에 들지 못한 것으로 해석할 수 있다. 최근 공원일몰제가 이슈화되면서 미집행 도시공원 실효제를 앞두고 2019년 공원 보상 관련 예산을 9천억원을 편성하였으며, 2020년 예산에도 약 6천억원을 편성하여 남은 토지를 내년까지 추가적으로 매입하여 도시공원을 보존을 추진하고 있다.

## 2. 공원유형별 예산분석

### 2.1 법적 공원유형별 예산편성현황

시기별 예산 편성현황 정리를 위해 도시공원및녹지 등에 관한 법률에 의한 도시공원 유형을 기본적인 기준으로 삼았다. 도시공원및녹지 등에 관한 법률 제2조에는 도시공원의 설치 목적, 설치기준, 유치거리, 규모, 건폐율 등을 규정하고 있으므로 공원유형을 통해 면적규모와 성격을 짐작할 수 있다. 최종적으로 시기별로 근린공원, 주제공원, 도시자연공원, 기타로 구분하였으며, 기타 항목을 통해 해외에 자매공원조성비용과 특정공원명 없는 미집행공원부지 매입비 등 법적 공원유형으로 구분이 어려운 공원조성 관련 예산을 포함하였다. 시기별로 근린공원은 60~70%, 도시자연공원 20~30%의 비율로 예산편성이 이루어지고 있는 것을 확인 할 수 있다. 하지만, 법적공원유형 구분으로는 시기별 차이가 뚜렷하게 나타나지 않는데 이는 예산편성시 공원유형을 우선적으로 염두하는 것은 아니기 때문으로 사료된다.

표 10. 시기별 도시공원유형 예산편성 (백만원, %)

시기	기간	도시자연공원	근린공원	주제공원	그 외	총합계
I	1995 -1998	47,627.0 (30.9%)	102,031.8 (66.1%)	248.7 (0.2%)	5,982.3 (3.9%)	154,332.1
II	1999~2002	18,513.0 (25.2%)	54,193.5 (73.7%)	1,610.0 (2.2%)	68.3 (0.1%)	73,528.6
III	2003~2006	34,222.8 (20.8%)	119,756.5 (72.7%)	400.0 (0.2%)	10,596.8 (6.4%)	164,676.0
IV	2007~2011	45,032.8 (17.9%)	182,111.4 (72.5%)	11,866.8 (4.7%)	14,657.4 (5.8%)	251,295.1
V	2012~2018	28,216.0 (23.9%)	72,299.7 (61.2%)	12,987.0 (11.0%)	4,578.3 (3.9%)	118,081.0

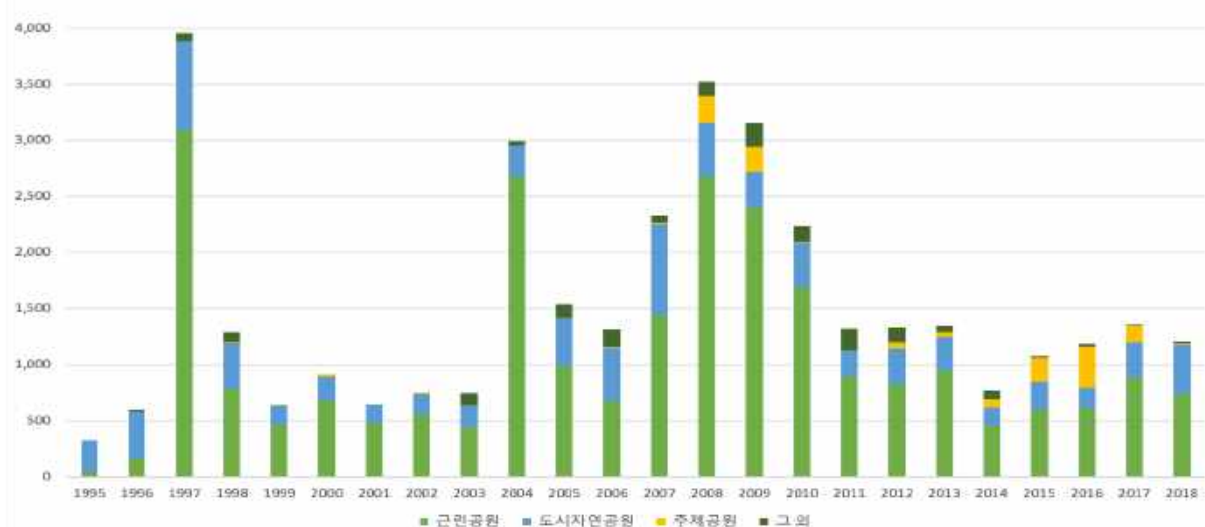


그림 11. 연도별 도시공원유형별 예산편성 추이

## 2.2 공원관리유형별 예산편성현황

도시공원은 각각 공원조성 배경과 목적, 조성면적, 조성전 여건, 주어진 지형과 자연특성, 공원 주변 여건이 다르고 공원관리주체가 다르기 때문에 앞서 진행한 법적 공원유형 분류가 아닌 별도의 기준을 통한 내용고찰이 필요하다. 공원관리의 주체에 대해서는 공공 직접관리, 민간위탁, 민·관 공동관리로 크게 나누어 볼 수 있다(김원주, 2007). 공공이 직접 관리하는 형태는 서울시, 자치구, 시설관리공단, 사업소 등으로 구분할 수 있으며, 어린이대공원처럼 서울시 주요공원 중 위탁에 의해 타기관(국민체육진흥공단, 국립현충원 등)<sup>34)</sup>에 관리되는 곳도 있다. 서울시 직접관리는 시 관리공원과 구 관리공원으로 구분할 수 있는데, 본 연구에서는 서울시예산에 초점이 맞춰져 있음으로 시직영공원, 자치구에 위임관리하는 시공원, 그 외 공원(구관리 공원 등)으로 크게 나누어 검토하였다.<sup>35)</sup>

2019년 기준, 본 연구대상에 해당하는 시 관리공원은 시직영공원 26개소이며, 시공원 76개소이다.<sup>36)</sup> 이 중 1995~2019년 푸른도시국 예산서에 기재된 공원 중 도시자연공원을 제외하면 시직영공원 17개소와 시공원 47개소로 분석이 불가능한 공원 3개소를 제외하고 공원별 평균 예산편성을 분석하였다.<sup>37)</sup> 예산편성기간과 예산액에 따라서 시정의 주요 정책사안에 따라 2~3년 사이에 급격하게 예산편성이 이루어져 공원조성 사업이 이루어진 경우와 도시자연공원, 미집행공원 등 장기적으로 조성되는 공원으로 구분할 수 있다. 공원조성 시기에 따라 1995년을 기준으로 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(778억), 북서울꿈의숲(631억), 여의도공원(174억), 문화비축기지(150억) 등 주요시책사업이 짧은 기간에 많은 비용이 투입되어 조성된 것을 확인할 수 있다. 반면, 초안산, 봉화산, 백련, 천마, 평고개 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 나누어보면, 1995년 이후에 조성된 공원이 더 많은 비용이 투입된 것을 알 수 있다. 이는 토지지가의

34) 서울시 공원을 관리하는 타기관은 국민체육진흥공단 외에도 문화재청, 국립현충원, 국립공원관리공단, 한강사업소가 있으나, 본 연구대상이 아니므로 분석에서 제외하였다.

35) 도시공원법에 의한 서울시 도시공원조례에 따라 10만㎡ 이상 공원은 시에서, 10만㎡ 미만은 구에서 관리하도록 되어 있으며, 서울의 상징성이 있거나 다른 주요 이유가 있을 경우 시에서 관리하고 있다.

36) 연구대상 범위가 아닌 광장, 강변공원과 1995년 이전에 조성되었거나 미조성인 공원은 제외하였다.

37) 1995년 공장이적지 공원화 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.

상승 등 외부요인으로 인한 예산 상승으로 해석할 수도 있지만, 장기간 토지보상이 이루어지는 공원들이 양쪽 모두에 포함되어 있는 것을 감안하며 특정 공원에 집중된 예산으로 인한 영향이 더 큰 것으로 판단된다.

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 추진계획이 있을 경우 시예산이 편성된다. 하지만, 자치구 예산이 부족한 경우 공원에 소요되는 비용이 구예산 우선순위에서 밀려 논의 조차 불가능 하거나, 자치구의 계획에 따라 서울시에서 해당년도에 예산을 편성했음에도 구 예산을 확보하지 못하여 예산이 불용되는 경우도 발생한다. 이러한 문제도 자치구 예산의 일정비율을 공원녹지를 위한 예산을 확보하거나 예산 확보가 어려울 경우 시민펀딩, 거버넌스 등 다른 형태로라도 지속적인 공원녹지 조성 및 유지관리를 위해 제도적, 정책적 해결 방안이 필요하다.

표 11. 시기별 공원관리유형 예산편성 (백만원)

시기	기간	시직영공원	시공원	그 외 공원	합계
I	1995 -1998	58,189.6 (37.7)	82,027.9 (53.2)	14,114.5 (9.1)	154,332.1 (100)
II	1999~2002	23,243.5 (31.6)	43,330.5 (58.9)	6,954.6 (9.5)	73,528.6 (100)
III	2003~2006	74,209.4 (45.1)	73,290.8 (44.5)	17,175.8 (10.4)	164,646.0 (100)
IV	2007~2011	72,254.7 (28.8)	158,049.8 (62.9)	20,990.6 (8.4)	251,295.1 (100)
V	2012~2018	19,703.8 (16.7)	85,036.5 (72.9)	12,340.7 (10.5)	118,081.0 (100)

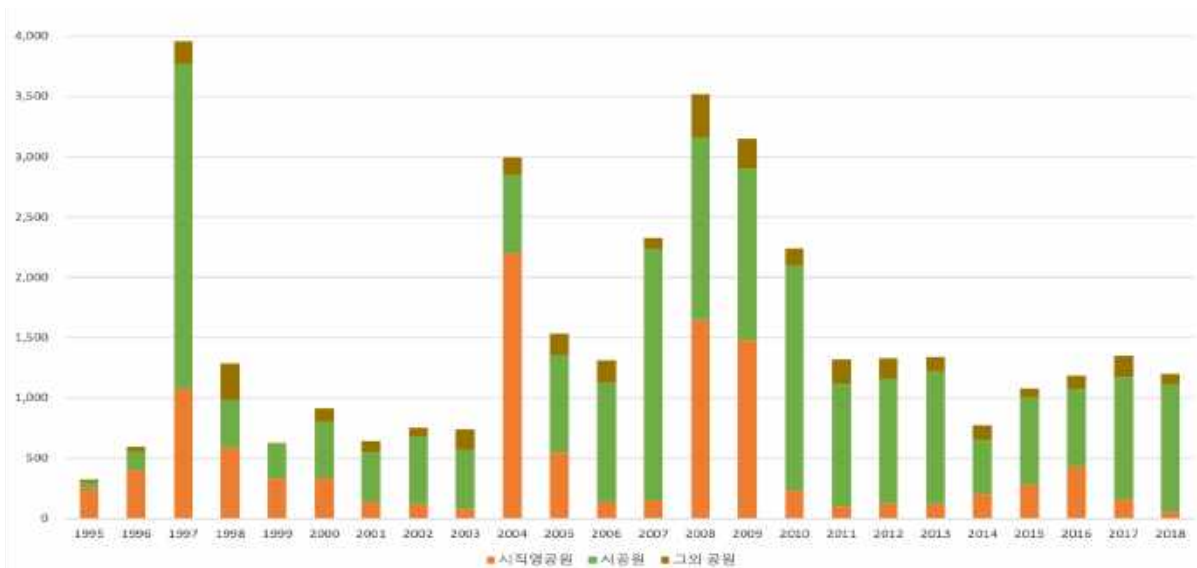


그림 12. 연도별 공원관리유형별 예산편성 추이

### 3. 유형구분

예산분석결과, 시정의 주요 정책사안에 따라 2~3년 사이에 급격하게 예산편성이 이루어져 공원조성 사업이 이루어진 경우도 있었고 그렇지 않고 도시자연공원이나 미집행공원에 대해서 장기적으로 조성되는 유형으로 구분이 가능하다.

우선, 민선자치시대가 시작된 시기이자, 본 연구에서 시간적 범위에 해당하는 참고 있는 1995년을 기준으로 구분하여 연평균예산금액을 확인해보았다. 1995년 공장이적지 공원화 사업처럼 여러 공원이 하나의 예산으로 편성되어 하나의 공원에 투입된 예산을 정확히 알기 어려운 경우와 경의선숲길과 경춘선숲길처럼 임대로 공원 부지를 사용하거나, 선유도공원, 월드컵 공원과 같이 다른 예산이 투입되어 조성된 경우는 정확한 비교가 어려우며, 제외되었다.

1995년 이후 조성된 공원은 27개소로 평균 조성기간은 8.56년, 연평균금액은 82.57억원으로 단위면적당 금액은 0.19억원/m<sup>2</sup>이다. 연평균 예산 상위순으로 살펴보면, 서울숲, 북서울꿈의숲, 문화비축기지 등의 주요시책조성사업이 짧은 기간에 많은 비용이 투입되어 조성된 것을 확인할 수 있다. 반면, 초안산, 봉화산, 백련, 천마, 꿩고개 공원 등은 20년에 걸쳐 장기간 동안 꾸준히 예산집행이 이루어지고 있다. 1995년 이전에 조성된 공원은 34개소로 평균 조성기간은 9.48년, 연평균금액 47.48억원으로 단위면적당 0.11억원/m<sup>2</sup>이다. 도시공원 일몰제로 인해 2019년 예산편성이 포함되어 연평균금액이 높게 나타나는 경우가 있고, 이런 경우는 대부분 토지보상비, 노후공원 재조성에 소요되는 비용을 위해 예산이 편성되었다. 반면, 명일, 오동 도곡 공원처럼 장기간에 걸쳐 꾸준히 예산집행 이루어진 공원도 있다.

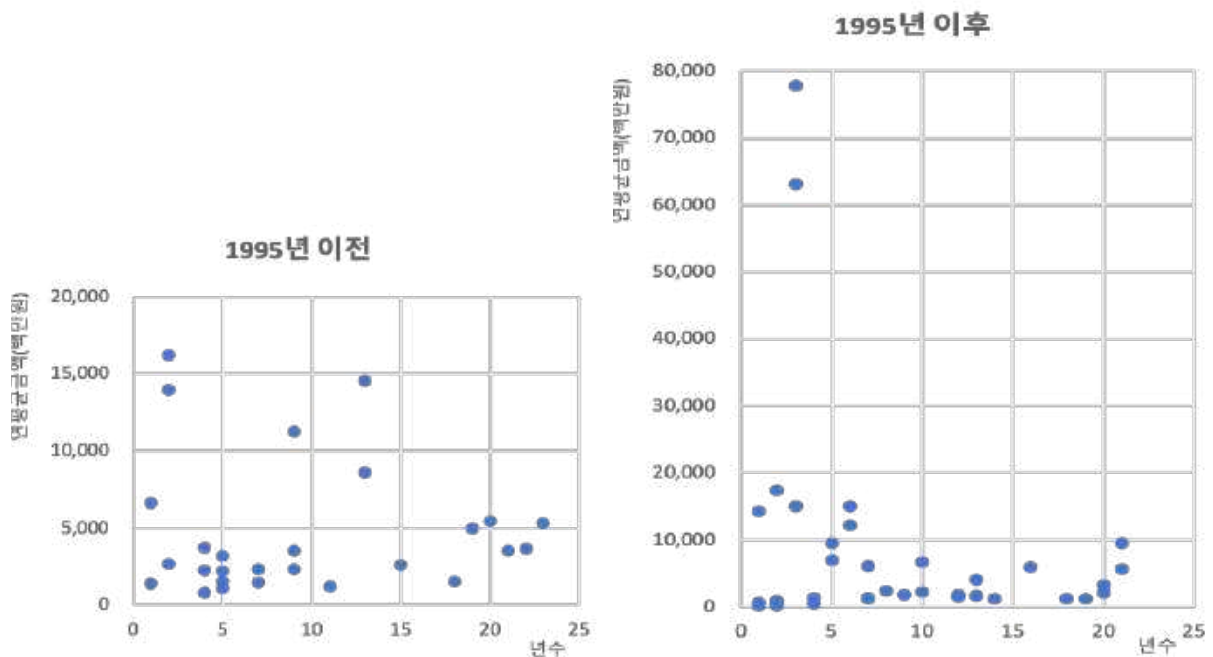


그림 13. 공원예산 연평균금액 분포도



표 12. 1995년 이후 조성된 공원예산 연평균금액

no.	공원명	구 분	공원조성연도	예산편성연도수	연평균 금액
1	서울숲	도시지역권	2005	3	77,780.23
2	북서울꿈의숲	도시지역권	2009	3	63,106.55
3	여의도공원	도시지역권	1999	2	17,429.50
4	문화비축기지	문화공원	2017	3	15,001.33
5	까치산공원	근린생활권	1997	6	14,963.39
6	중랑캠핑숲-나들이숲	도시지역권	2007	6	12,165.00
7	서서울호수공원	문화공원	2009	5	9,581.40
8	초안산근린공원	도시지역권	1996	21	9,541.81
9	경의선숲길	도시지역권	2016	5	7,064.28
10	성산공원	도시지역권	2014	10	6,756.67
11	경춘선숲길	기타공원	2018	7	6,172.15
12	봉제산-백석근린공원	도시지역권	2003	16	5,942.60
13	봉화산근린공원	도시지역권	2016	21	5,652.70
14	푸른수목원	도시지역권	2013	13	3,999.45
15	백련공원	도시지역권	2002	20	3,233.98
16	항림-갈현근린공원	도시지역권	2012	8	2,389.58
17	장지공원	도시지역권	2003	10	2,287.15
18	개웅산공원	도시지역권	2006	12	1,853.14
19	공동공원	도시지역권	1998	9	1,793.44
20	갈산공원	도시지역권	1996	13	1,723.08
21	불광공원	도시지역권	1998	12	1,513.33
22	개화근린공원	도시지역권	2006	7	1,429.07
23	공산공원	도시지역권	1996	4	1,299.93
24	천마공원	도시지역권	2002	18	1,289.56
25	평고개공원	도시지역권	2006	19	1,286.91
26	진관공원	광역권	2008	7	1,252.14
27	신사근린공원	도시지역권	2008	14	1,234.17

\* 셀색이 있는 부분은 2019년 예산편성액 포함임

표 13. 1995년 이전 조성된 공원예산 연평균금액

no.	공원명	구 분	공원조성연도	예산편성연도수	연평균 금액
1	말죽거리공원	도시지역권	-	2	16,235.11
2	서리풀공원	도시지역권	1982	13	14,553.56
4	방배공원	도시지역권	-	2	13,979.19
5	낙산공원	도시지역권	1989	9	11,244.74
6	현충근린공원	광역권	1978	13	8,587.48
7	광평공원	도시지역권	-	1	6,664.05
8	명일공원	도시지역권	1988	20	5,430.44
9	오동공원	광역권	1987	23	5,326.66
10	도곡공원	도시지역권	1993	19	4,954.61
11	장군봉근린공원	도시지역권	1987	4	3,733.44
12	쌍문공원	도시지역권	1971	22	3,671.06
13	영축산근린공원	도시지역권	-	9	3,508.15
14	상도공원	도시지역권	1983	21	3,501.22
15	성북공원	도시지역권	1990	5	3,172.20
16	달터공원	도시지역권	1992	2	2,687.50
17	응봉공원	도시지역권	1988	15	2,638.33
18	보라매공원	도시지역권	1986	7	2,350.71
19	답십리공원	도시지역권	1992	9	2,322.22
20	계남공원	도시지역권	1989	4	2,294.59
21	어린이대공원	도시지역권	1973	5	2,207.16
22	개운산공원	도시지역권	1995	20	2,111.99
23	배봉산공원	도시지역권	1993	18	1,567.01
24	홍릉공원	도시지역권	1979	5	1,524.40
25	효창근린공원	도시지역권	1981	7	1,508.27
26	사직공원	도시지역권	1979	1	1,389.12
27	노량진공원	도시지역권	1993	11	1,251.51
28	시민의숲	도시지역권	1986	5	1,113.40
29	사육신묘지공원	역사공원	1978	4	795.04
30	용왕산공원	도시지역권	1989	4	552.25
31	청량근린공원	도시지역권	1995	1	500.00
32	우장산공원	도시지역권	1988	2	306.50
33	오금공원	도시지역권	1990	1	218.00
34	고척근린공원	도시지역권	1988	2	144.00

\* 셀색이 있는 부분은 2019년 예산편성액 포함임

유형구분을 위해 공원별 연평균예산과 해당기간을 가지고 군집분석과 다차원척도 분석을 실시한 결과, 크게 3 유형으로 구분할 수 있다. 우선, 서울숲, 북서울꿈의숲은 3년이라는 단기간동안 연평균 6~700억여원의 예산이 투입된 공원으로 단기집중 예산편성된 유형이다. 그 다음은 중랑캠핑숲, 서서울호수공원, 문화비축기지, 경의선, 경춘선과 같이 단기간 예산편성으로 추진된 주요 정책사업이거나 서리풀, 방배공원처럼 강남, 서초에 위치하여 토지보상비가 높은 공원이 포함된 유형으로 모두 21개소 공원이 포함되었으며, 각 공원별 연평균 약 100억원의 예산이 투입되었다. 그 외 대다수의 공원(38개소)은 연평균 18억여원 예산편성된 공원으로 장기간에 걸쳐 공원부지 매입 및 조성이 이루어지거나 단발적으로 예산편성이 이루어진 공원이 포함된 유형으로 구분할 수 있다.

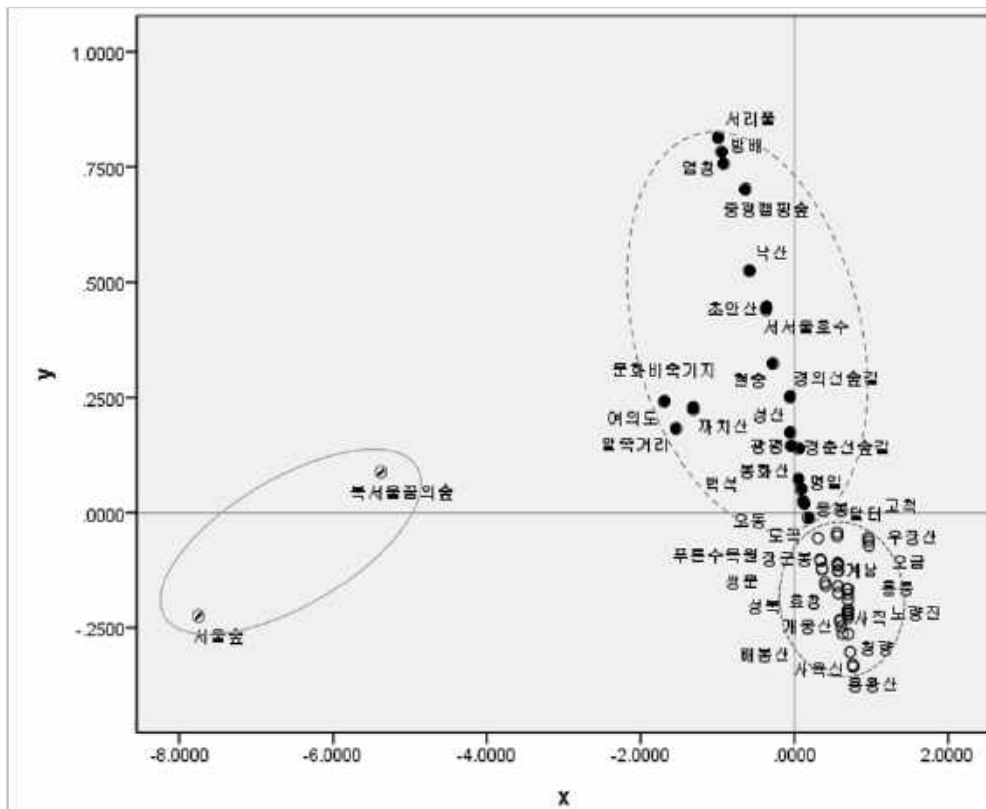


그림 14. 공원유형 분류결과

## 4. 소결

서울시 예산서를 기준으로 공원조성 관련 예산편성을 분석하고 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 주요시책사업으로 공원조성예산 증가한 반면, 민선 6기 이후 공원조성 예산이 급격하게 감소하였다. 이는 민선 초기에 양적 확충에서 시장의 가치적 성과를 위한 대형공원 시기를 거쳐 최근 도시재생에 초점을 둔 생활권 주변 공원녹지 확보와 시민참여로 흐름이 바뀌는 것으로 이해할 수 있다. 셋째, 공원별 연평균 예산과 해당기간 기준으로 3개의 유형으로 구분되었다. 단기간동안 많은 예산이 투입된 단기집중형, 주요 정책사업 또는 지가가 높은 지역 공원조성으로 많은 예산이 투입된 유형, 그 외 장기간에 걸쳐 예산편성이 이루어진 장기분산형으로 구분할 수 있다. 넷째, 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 추진계획이 있을 경우 시예산이 편성된다. 하지만, 자치구 예산이 부족한 경우 공원에 소요되는 비용이 구예산 우선순위에서 밀려 논의조차 불가능 하거나, 자치구의 계획에 따라 서울시에서 해당년도에 예산을 편성했음에도 구예산을 확보하지 못하여 예산이 불용되는 경우도 발생한다. 이러한 문제도 자치구 예산의 일정 비율을 공원녹지를 위한 예산을 확보하거나 예산 확보가 어려울 경우 시민펀딩, 거버넌스 등 다른 형태로라도 지속적인 공원녹지 조성 및 유지관리를 위해 제도적, 정책적 해결방안이 필요하다.

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 있다.<sup>38)</sup>

38) 시민참여예산의 편성은 공모를 통해 접수한 시민들의 요구를 민관 예산협의회에서 심사하고 시민투표를 통해 선정하는 것으로 2020년 시민참여사업은 총 852개, 675억 6,100만원이 선정되어 본예산에 편입되었음

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 접근되어야함으로 일정금액에 대한 지속적인 예산편성과 유지관리 방안이 정립되어야 할 것이다. 이와 함께 예산편성 및 집행 과정에 대해 전문가와 시민의 관심이 필요하다. 예산편성 및 집행, 조성과정, 그리고 유지 관리까지 공원의 주인은 누구이고, 그 과정에서 우리의 역할은 무엇인가를 고민이 필요한 시점이다.

예산 데이터를 수집하고 분석을 진행하면서 가장 아쉬웠던 점은 공원 조성과정의 기록에 관한 부분이다. 특히, 공원조성에 투입된 대한 예산이 하나의 데이터로 정리되어 있지 않다는 점이다. 담당부서가 나뉘어져 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 구득이 나아진 것은 사실이다. 하지만, 단년도 예산을 관리하는 현재의 체계에서 하나의 공원에 사용된 예산이 조성과정부터 유지관리까지 적절하게 편성되고 집행되는지 알 수 있는 문서를 구하기에는 어려웠다.

---

며, 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)

## V. 도시공원 담론변화

### 1. 서울시의회 회의록 분석

서울특별시의회 회의록 분석을 통해 도시공원 조성 관련 예산편성 및 집행 과정의 논의 사항과 갈등 쟁점을 확인할 수 있다.

서울시의회 회의록 중 푸른도시국 관련 위원회인 생활환경위원회와 환경수자원위원회 전자회의록을 활용하였다. 민선 1기(제4대 의회, 1995.7.1~1998.6.30)는 생활환경위원회에 속해 있었으며, 그 이후인 민선 2기(제5대 의회)부터는 환경수자원위원회에 속해서 회의가 진행되었기에 공원 업무 관련 회의록을 검토하여 데이터를 수집하였다. 회의록 내용분석을 통해 공원관련 예산결정 과정과 함께 업무보고를 통한 집행현황, 당시의 주요 갈등쟁점을 확인할 수 있다.

서울시 민선 1기 시장 임기 시작인 1995년 7월부터 2019년 12월까지 서울시의회 전자회의록 열람을 통해 ‘공원’이 포함된 질의 및 응답 등 발언을 기록한 텍스트 데이터 수집하여 각 시기별로 정리 및 정제하였다. 정제된 데이터는 한 명의 발언내용이 하나의 문서 분석단위가 되도록 ‘대, 회, 년도, 안건명, 안건구분, 발언자, 직책, 발언내용’ 순으로 정리하여 본 연구의 분석시기별로 분석을 실시하였다. 분석에 사용된 문서는 총 1,466건이며, 형태소 분석을 거쳐 5,699개의 단어가 추출되었다.

분석방법은 한글사용에 최적화되어 검증된 텍스트 분석도구인 Netminer 4.4을 활용하여 자연어 처리(Natural Language Processing, 이하 NLP), 의미연결망 분석(Semantic Network Analysis, 이하 SNA)을 실시하였다. 추출된 키워드 필터링을 거쳐 최종 상위 키워드에 대해 중심성 및 응집성 분석을 실시하였다. 중심성(Centrality)은 하나의 노드가 전체 연결망에서 중심에 위치하는 정도를 나타내는 지표이다(Csardi and Nepusz, 2006, Koji Tanaka etc., 2013). 단어 간 네트워크의 응집성 분석을 위해서 일반적으로 키워드 네트워크분석에서 주로 사용하는 연결커뮤니티(Betweenness Community) 분석을 수행하였다.

민선 1기는 공원녹지 업무가 환경관리실 산하 조직으로 별도의 푸른도시국이 신설된 이전에 비해 연구대상에 해당되는 문서건수가 적으나, 이후에는 유사한 분량으로 수집되었다. 민선시장 시기별로 분류하면 기간이 제일 긴 시기 5의 분석대상 문서건수와 추출 단어수 역시 제일 많아 상위 키워드 중심으로 필터링을 거쳐 분석을 실시하였다.

각 시기별 네트워크에 대해 상위 100~150개의 키워드로 구성되도록 쿼리를 통한 필터링을 거쳐 최종네트워크를 선정하였으며, 최종 네트워크에 해당하는 단어가 유효분석단어수에 해당한다. 또한, 모든 시기의 네트워크에서 검색키워드인 ‘공원’의 중심성이 너무 강해 네트워크 구조를 무너뜨리기 위해 검색어인 ‘공원’ 키워드를 제외하고 분석을 진행하였다.

이는 전체 네트워크 중심값을 낮춰 연결정도를 여러 노드에 분산하여 하위 네트워크 분석을 용이하게 할 뿐만 아니라, 시각적으로 네트워크 식별이 가능하다.

각 시기별 상위 20개 키워드에 대해서 중심성지수값을 표시하였으며, 네트워크 중심성 지수(Network Degree Centralization Index)는 연결의 집중화 정도를 나타내는 지표로 값이 높을수록 소수의 키워드에 집중되어 있는 것으로 해석할 수 있다. 연결중심성(Degree centrality)은 하나의 노드가 다른 노드와 연결된 정도를 나타내며 자주 나타나는 노드는 빈도수가 높다는 점에서 핵심적인 의미를 가지고 있음을 나타낸다. 즉, 많은 노드와 연결되어 있는 노드가 중심성이 높게 측정된다. 매개중심성(Node Betweenness centrality)은 하나의 노드가 다른 노드들 사이에서 차지하는 위치를 의미하는데, 매개중심성이 높은 노드가 다른 노드 간의 연결 역할을 한다. 하나의 노드가 지닌 매개중심성이 클 경우 전체 연결망을 제어할 수 있으므로, 빈도수가 작더라도 매개중심성이 높으면 문장 속에서 의미가 있는 단어로 해석가능하다. 근접중심성(Closeness Centrality)이란 네트워크 내의 다른 키워드들과 얼마나 근접하게 연결되어 있는가를 의미하며, 해당 키워드가 얼마나 네트워크 중앙에 위치해 있는가를 측정하는 것이다. 응집분석 결과로 나타난 응집그룹은 연결커뮤니티(Betweenness Community) 분석을 통한 결과값으로 커뮤니티 분석은 노드 간의 연결인 링크중심성(Link Betweenness Centrality)이 높은 곳을 고려하여 결속구조를 나타내는 방법으로 직접적으로 연결된 노드들을 묶어서 그룹 간에는 링크가 최소화되도록 클러스터링하는 방법으로, 링크값을 기준으로 클러스터링 된 그룹을 나타낸다.

표 14. 서울시의회 회의록 시기별 분석대상데이터 및 분석결과

구분	시기 I	시기 II	시기 III	시기 IV	시기 V
기간	1995.7~1998.6	1998.7~2002.6	2002.7~2006.6	2006.7~2011.9	2011.10~2019.12
민선시장	민선1기 조순	민선2기 고건	민선3기 이명박	민선4~5기 오세훈	민선5~7기 박원순
서울시의회	4대	5대	6대	7~8대	8~10대
분석건수	50건	270건	264건	297건	585건
추출단어수	164개	808개	737개	1,067개	2,923개
유효분석단어수	85개	118개	123개	133개	159개
연결중심성 지수	14.99%	17.79%	13.75%	15.71%	21.20%
매개중심성 지수	49.51%	50.71%	51.26%	35.79%	41.61%
인접중심성 지수	27.29%	32.16%	28.79%	23.80%	35.35%

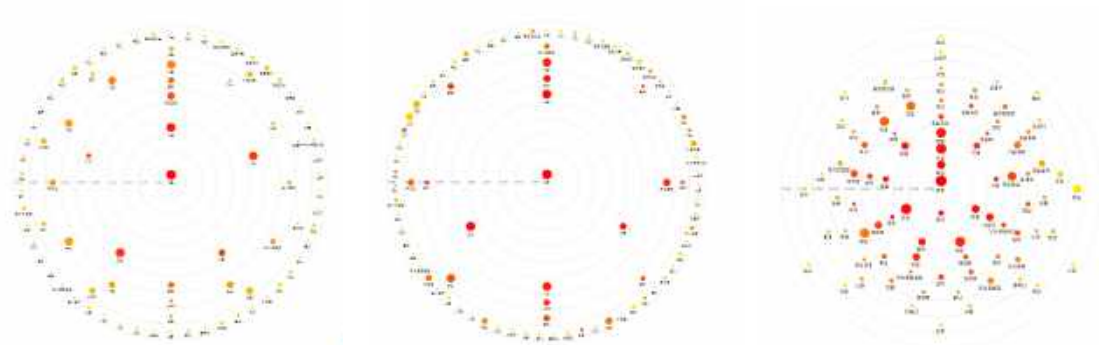
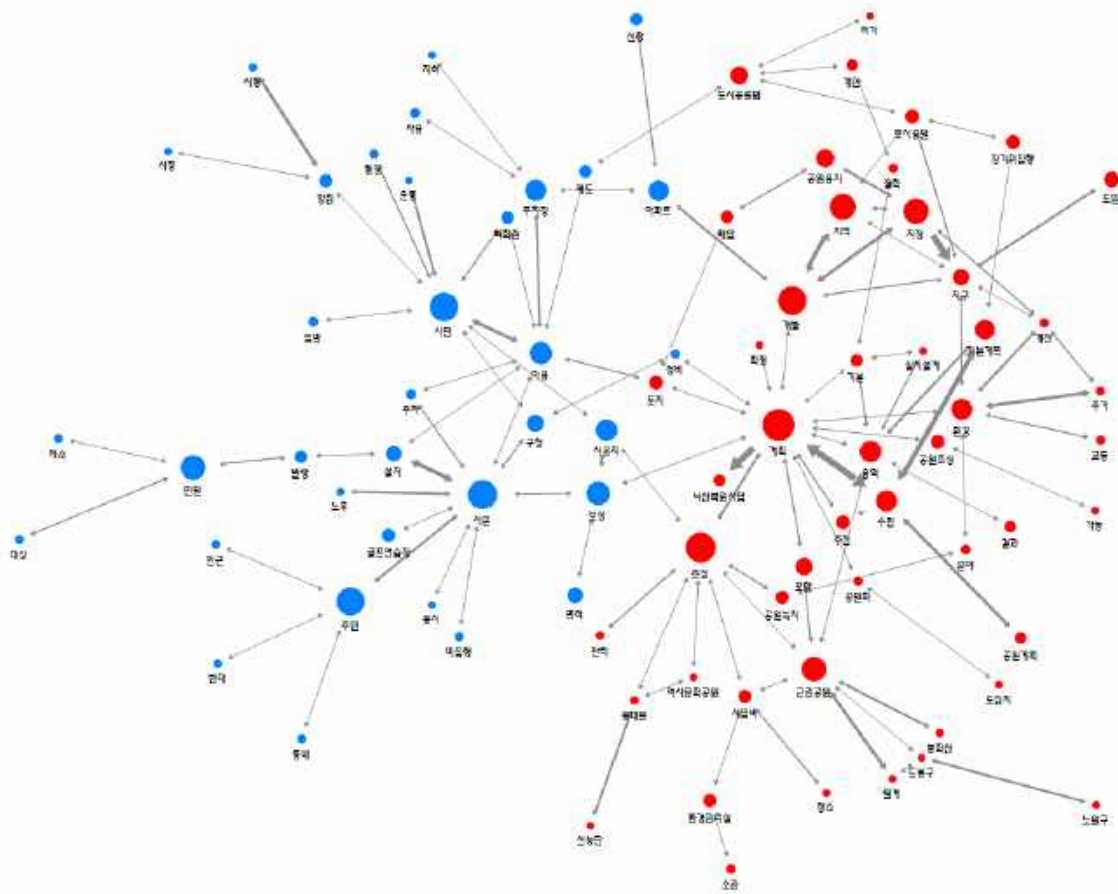
## 1.1 시기 I

서울의 첫 민선시장인 고건 시장 취임후 1997년 공원녹지확충계획의 영향으로 공원녹지 예산이 급등하였으며, 여의도광장의 공원화 사업, 광화문 시민열린마당, 공장 및 시설이적지 공원화 사업이 추진되었다. 상위 키워드를 중심으로 응집성 분석 결과, 두 그룹(Modularity 13.22)으로 분류 되었다. 각 그룹의 주요 단어를 살펴보면, 그룹 1(Red, density 0.057)은 ‘계획’, ‘조성’, ‘근린공원’ 등의 키워드를 중심으로 네트워크를 형성하고 있는데, ‘낙산복원사업-계획’, ‘계획-수립’, ‘지구-지정’ 간에는 링크가 높게 형성되어 있으며, 전체 시기 그룹 중에 E-I index(-0.842)가 가장 높은 가져 그룹 내 링크수가 가장 높은 것으로 분석되었다. ‘근린공원’, ‘환경’, ‘용역’, ‘개선’, ‘사업비’, ‘공원조성’, ‘도시공원’, ‘도시공원법’의 키워드가 연결중심성이 높게 나타나는 주요키워드로, 주로 예산편성 및 업무보고 안건에서 언급되는 공원조성계획과 관련한 주요사업과 행정과정에 대한 내용을 담고 있다.

표 15. 시기 I에 대한 상위20 키워드 빈도 및 중심성 분석결과

no	키워드	빈도	tf-idf	연결중심성	매개중심성	근접중심성	응집그룹
1	계획	69	28	0.179	0.528	0.378	1
2	조성	42	23	0.095	0.246	0.324	1
3	시설	37	15	0.119	0.230	0.311	2
4	개발	35	15	0.095	0.164	0.303	1
5	시민	35	14	0.060	0.113	0.289	2
6	주민	33	10	0.048	0.071	0.242	2
7	지역	31	14	0.048	0.008	0.249	1
8	지정	27	15	0.060	0.014	0.247	1
9	근린공원	26	8	0.036	0.047	0.269	1
10	민원	26	17	0.083	0.109	0.176	2
11	보상	25	6	0.048	0.188	0.339	2
12	이용	23	12	0.095	0.227	0.323	2
13	수립	20	9	0.036	0.106	0.304	1
14	용역	20	8	0.048	0.068	0.285	1
15	환경	20	10	0.048	0.036	0.303	1
16	사유지	20	9	0.071	0.088	0.259	2
17	주차장	20	4	0.071	0.100	0.298	2
18	아파트	18	7	0.036	0.050	0.270	2
19	기본계획	16	9	0.036	0.021	0.245	1
20	도시공원법	15	8	0.024	0.003	0.222	1





Degree Centrality

Node Betweenness Centrality

Closeness Centrality

그림 15. 시기 I 네트워크 분석결과

반면, 그룹 2(Blue, density 0.066)는 ‘시설’, ‘시민’, ‘이용’ 키워드가 연결중심성이 높게 나타나 그룹 2의 중심키워드로 다른 키워드로 네트워크를 이루고 있다. 특정사업에 대한 키워드(주민, 주차장, 아파트, 민원, 구청, 백화점, 골프연습장)의 연결로 지역공간에 기반한 구체적인 사업의 진행사항 또는 청원에 대한 내용을 담고 있다. ‘보상’은 연결중심성은 높지 않으나, 매개중심성은 높은 키워드로 (0.1879) 그룹 2에서 중심키워드 역할을 하는 것은 아니지만, 두 그룹의 중심어인

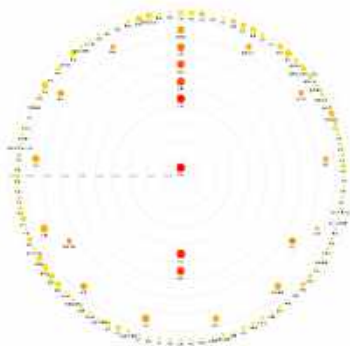
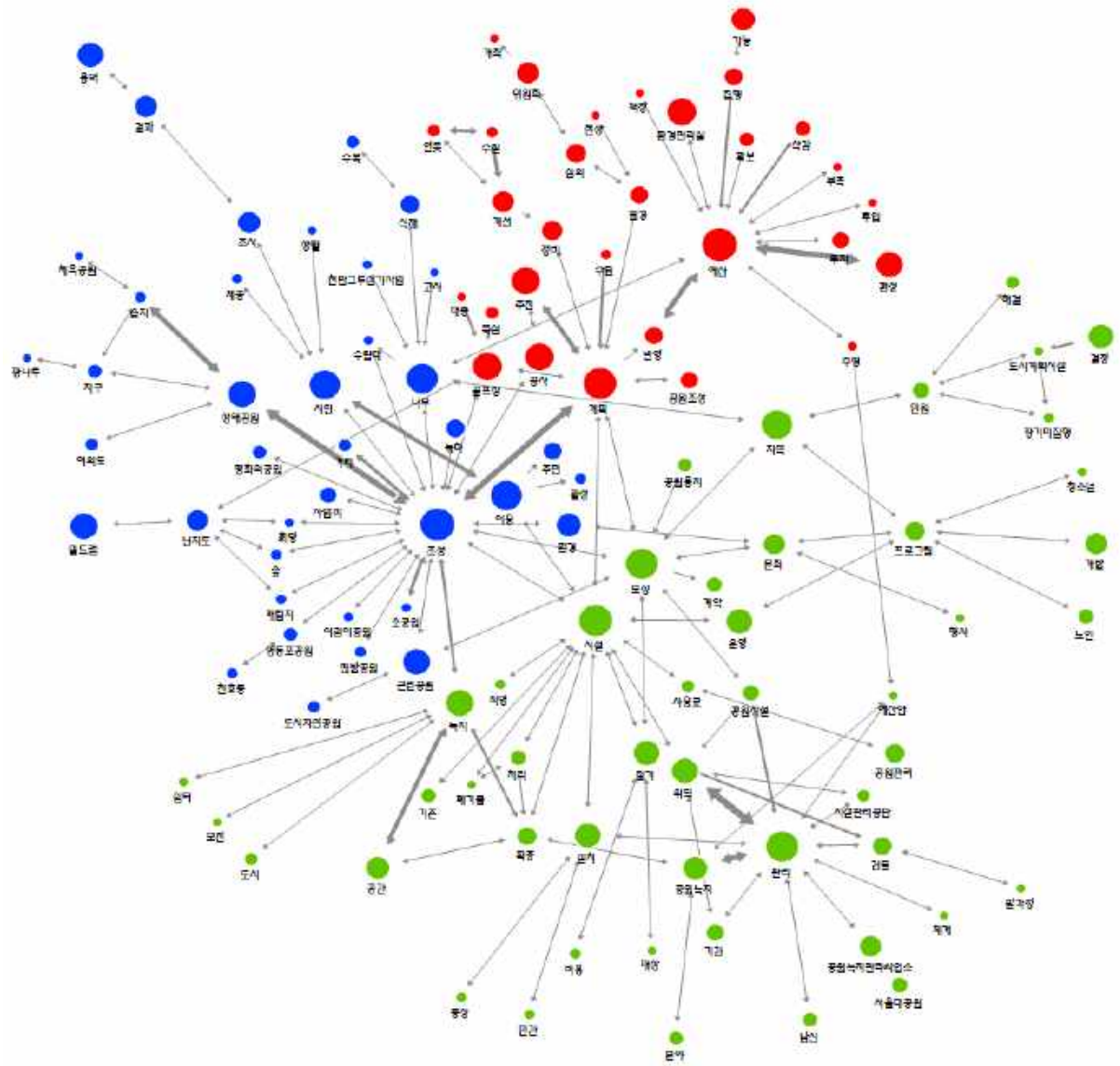
‘시설’, ‘계획’의 매개역할을 하고 있으며, ‘사유지’와 높은 링크값을 나타내어 함께 자주 언급되는 것을 알 수 있다. 그룹 1보다는 작지만, E-I index(-0.733)가 높아 그룹 내 링크수가 높게 나타났다.

## 1.2 시기 II

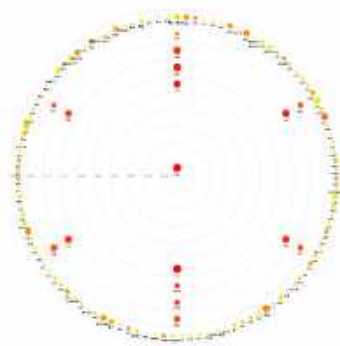
민선 2기에는 민선 1기부터 추진되던 여의도공원이 오픈하고, 세계대회를 위한 월드컵 공원과 선유도공원이 조성되었으며, 생명의 나무 천만그루 심기사업이 주요 시책사업으로 진행되었다.

응집성 분석 결과, 세 그룹(Modularity 20.89)으로 묶여지는데, 그룹 1(Red, density 0.069)은 ‘예산’과 ‘계획’을 중심으로 두 개의 작은 네트워크가 뿔어나가고 있으며, ‘예산’과 ‘계획’은 ‘반영’ 키워드에 의해 연결되어 하나의 클러스터를 이루고 있다. ‘예산’은 ‘편성’, ‘반영’과 강하게 ‘집행’, ‘삭감’과 약하게 연결되어 있으며, 또 다른 중심 키워드인 ‘계획’ 예산 반영을 위한 ‘추진’ 현황이나 ‘변경’ 등의 키워드와 네트워크를 형성하고 있어 예산 편성심사 및 결산과 관련된 내용으로 볼 수 있다. 그룹 2(Blue, density 0.053)은 높은 중심성 값을 가지는 단독키워드를 중심으로 다른 키워드가 연결되어 네트워크가 확장되는 구조를 가지는데, ‘조성’은 연결중심성(0.197), 매개중심성(0.530), 인접중심성(0.408) 값이 빈도수가 더 높은 ‘예산’ 보다도 강한 중심성을 가지며, 해당 시기 중 E-I index(-0.722)값이 가장 높게 나타났다. ‘근린공원’, ‘소공원’, ‘어린이공원’ 등의 공원유형과 ‘영등포공원’, ‘난지도’, ‘생태공원’ 등 구체적인 공원명과 연결되어 민선 2기에 추진된 공원조성 관련 내용임을 확인할 수 있다. 또한, 또 다른 중심키워드인 ‘나무’를 매개키워드로 ‘천만그루심기사업’, ‘식재’ 키워드와 연결되어 민선2기 주요 시책사업 진행에 대한 내용도 포함하고 있다.

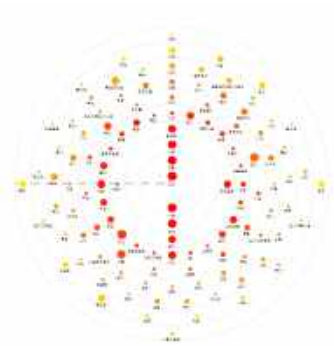
이에 반해, 그룹 3(Green, density 0.058)은 그룹 1과 2에 비해 여러 키워드에 중심이 분산되어 느슨한 구조를 가진다. ‘시설’, ‘관리’, ‘보상’, ‘녹지’ 키워드를 중심으로 ‘위탁’, ‘설치’, ‘철거’, ‘공원녹지’, ‘문화’, ‘확충’ 등의 키워드를 통해 상호 연결되어 네트워크를 형성하고, ‘녹지-공간-확충’, ‘공원녹지-관리-위탁’ 간에 높은 링크값을 가지고 있어 공원녹지 조성을 위한 과정 및 유지관리 내용을 담고 있다. 또한 ‘사용료’, ‘철거’ 등의 키워드를 통해 그 과정에서 나타나는 갈등, 그리고 ‘장기미집행’, ‘도시계획시설’, ‘결정’과 ‘민원’, ‘지역’ 키워드 링크를 통해 1999년 당시 헌법불합치 판결에 따른 미집행 공원에 대한 부분에 민원과 보상에 대한 고민이 있었음을 확인할 수 있다.



Degree Centrality



Node Betweenness Centrality



Closeness Centrality

그림 16. 시기II의 네트워크 분석결과

표 16. 시기II에 대한 상위20 키워드 빈도 및 중심성 분석결과

no	키워드	빈도	tf-idf	연결중심성	매개중심성	근접중심성	응집그룹
1	예산	249	92	0.103	0.181	0.288	1
2	조성	216	85	0.197	0.530	0.408	3
3	시설	153	76	0.111	0.295	0.367	2
4	계획	139	75	0.085	0.237	0.374	1
5	관리	131	53	0.094	0.102	0.264	2
6	보상	125	41	0.077	0.180	0.355	2
7	나무	114	42	0.060	0.201	0.337	3
8	이용	97	44	0.034	0.045	0.279	3
9	시민	95	56	0.043	0.094	0.302	3
10	지역	81	48	0.034	0.117	0.299	2
11	골프장	74	20	0.043	0.048	0.307	1
12	공사	69	37	0.017	0.003	0.292	1
13	환경관리실	69	43	0.009	0.000	0.224	1
14	추진	67	42	0.017	0.001	0.274	1
15	녹지	63	32	0.051	0.070	0.307	2
16	생태공원	60	23	0.034	0.083	0.298	3
17	편성	59	28	0.009	0.000	0.193	1
18	월드컵	59	23	0.009	0.000	0.224	3
19	근린공원	58	23	0.026	0.017	0.313	3
20	위탁	53	18	0.043	0.044	0.293	2

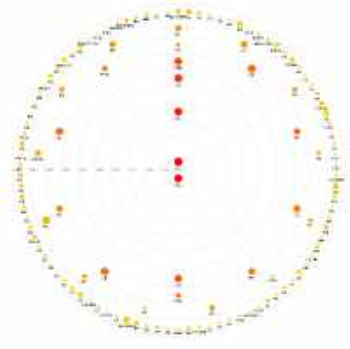
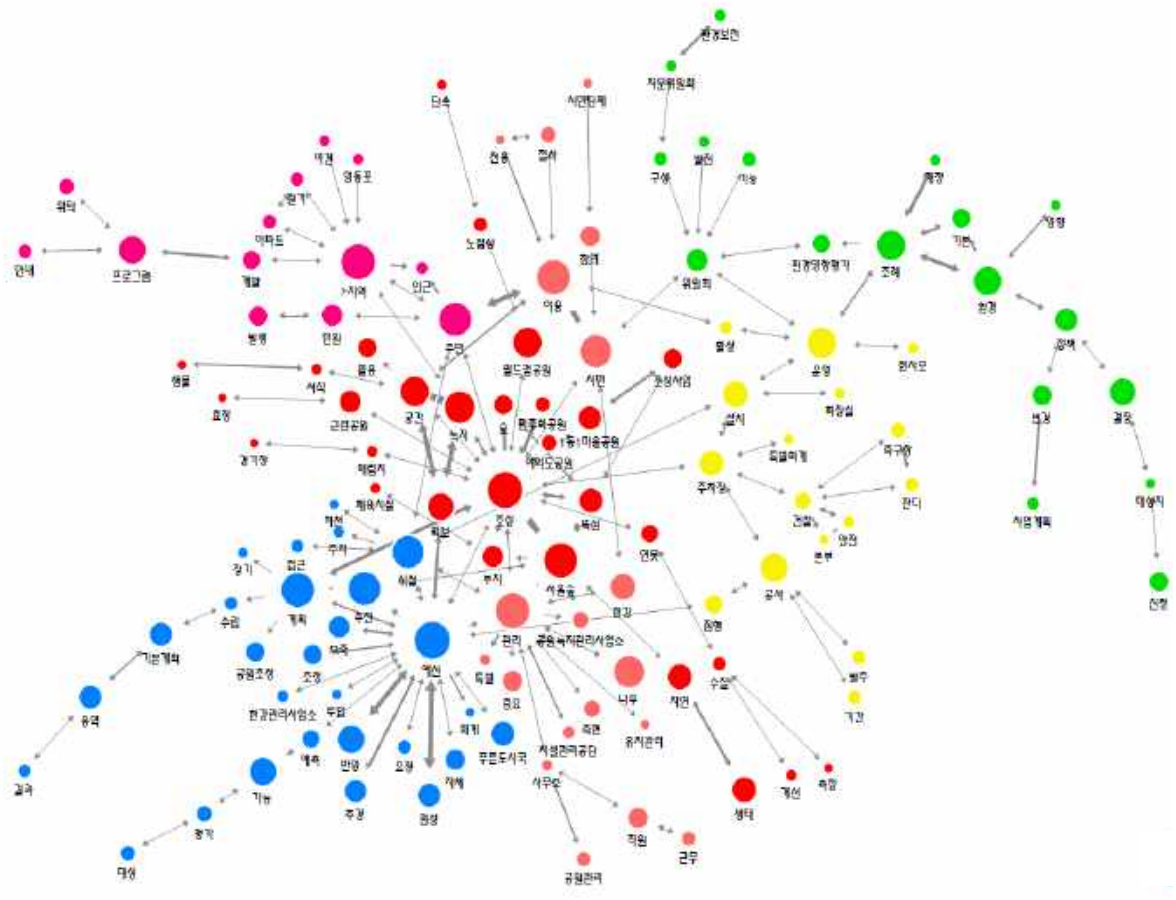
### 1.3 시기 III

민선3기는 이명박 시장의 대형공원 조성 정책으로 인해 공원조성 예산이 급증하였던 시기로 회의록에서도 그런 내용을 담고 있다. 응집성 분석 결과, 4개 그룹(Modularity 15.09)으로 구분되었는데, 그룹 1(Red series, density 0.042)은 노드 61개로 구성되고, 해당 시기 중 가장 높은 E-I index(-0.767)값을 가지는 네트워크로 ‘조성’, ‘지역’, ‘관리’ 키워드를 중심으로 연결망을 형성하고 있다. 특히 ‘조성’은 연결중심성(0.156), 매개중심성(0.539), 인접중심성(0.365) 모두 가장 높은 핵심키워드로 특정공원명(서울숲, 월드컵공원, 1동1마을공원, 효창-근린공원, 여의도공원, 민주화공원, 숲 등)과 조성 대상을 의미하는 키워드(매립지, 부지, 연못 등)와 연결, 확장되어 각 공원에 대한 이슈를 담고 있다. 그룹 1의 ‘녹지-공간-확보’, ‘조성-서울숲-뚝섬’, ‘주민-이용-시민’ 간의 링크값이 매우 높게 나타나 관련 내용이 시기 2의 회의록에서 빈번하게 언급되었음을 알 수 있다. 그룹 2(Blue, density 0.077)는 ‘예산’을 중심으로 ‘시설’, ‘계획’과 연결되고

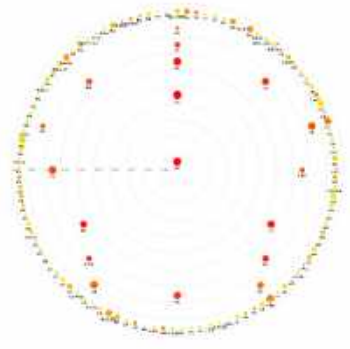
‘편성’, ‘반영’과 높은 링크값 가지는 예산심사 관련 네트워크이다. ‘예산’과 함께 쓰이는 키워드(추경, 투입, 예측, 조정, 부족, 회계, 집행)와 예산편성의 기준이 되는 키워드(수립, 기본계획, 공원조성)와 연결망을 형성하고 있어 예산편성 심사와 집행, 결산 안건에서 주로 언급되는 내용임을 알 수 있다. 그룹 3(Green, density 0.118)에서 연결중심성(0.049), 매개중심성(0.133), 인접중심성(0.257)이 가장 높은 키워드는 ‘위원회’로 빈도수가 높은 ‘환경’, ‘운영’, ‘조례’, ‘영향평가’ 키워드를 매개로 인접 키워드와 네트워크를 형성하며 운영위원회 관련 내용을 담고 있다. 그룹 4(Yellow, density 0.142)는 ‘운영’, ‘설치’, ‘주차장’의 키워드가 중심키워드로 다른 키워드와 연결망을 형성하고 있어, 시설 설치나 주차장조성 등의 구체적인 내용을 담고 있다. 그룹 3,4의 중심키워드가 그룹 1, 2의 주요 키워드의 중심성에 비해 낮은 값으로 전체 네트워크에서는 중심성이 상대적으로 떨어져 더 적은 노드수로 네트워크가 형성되나, 그룹 내 노드수에 비해 연결정도가 더 높아 밀도는 더 높은 값을 가진다.

표 17. 시기Ⅲ에 대한 상위20 키워드 빈도 및 중심성 분석결과

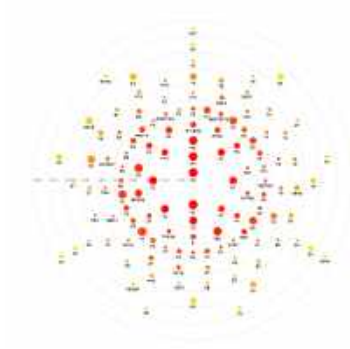
no	키워드	빈도	tf-idf	연결중심성	매개중심성	근접중심성	응집그룹
1	예산	373	122	0.156	0.280	0.327	2
2	조성	186	90	0.156	0.539	0.365	1
3	지역	157	72	0.074	0.128	0.247	3
4	관리	156	67	0.107	0.186	0.316	6
5	계획	140	85	0.049	0.098	0.291	2
6	이용	104	59	0.049	0.075	0.286	6
7	서울숲	104	34	0.057	0.044	0.268	1
8	주민	103	44	0.049	0.146	0.305	3
9	추진	103	69	0.025	0.004	0.256	2
10	시설	101	52	0.057	0.153	0.310	2
11	시민	99	68	0.041	0.164	0.304	6
12	나무	85	26	0.008	0.000	0.241	6
13	녹지	80	37	0.033	0.054	0.288	1
14	운영	69	34	0.041	0.172	0.251	5
15	월드컵공원	66	34	0.016	0.033	0.271	1
16	조례	66	15	0.041	0.154	0.208	4
17	공간	65	34	0.049	0.065	0.293	1
18	환경	62	31	0.033	0.110	0.176	4
19	공사	61	28	0.033	0.035	0.245	5
20	프로그램	56	14	0.025	0.033	0.202	3



Degree Centrality



Node Betweenness Centrality



Closeness Centrality

그림 17. 시기Ⅲ의 네트워크 분석결과

### 1.4 시기 IV

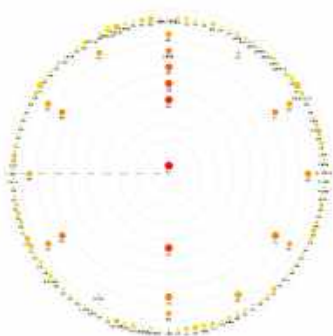
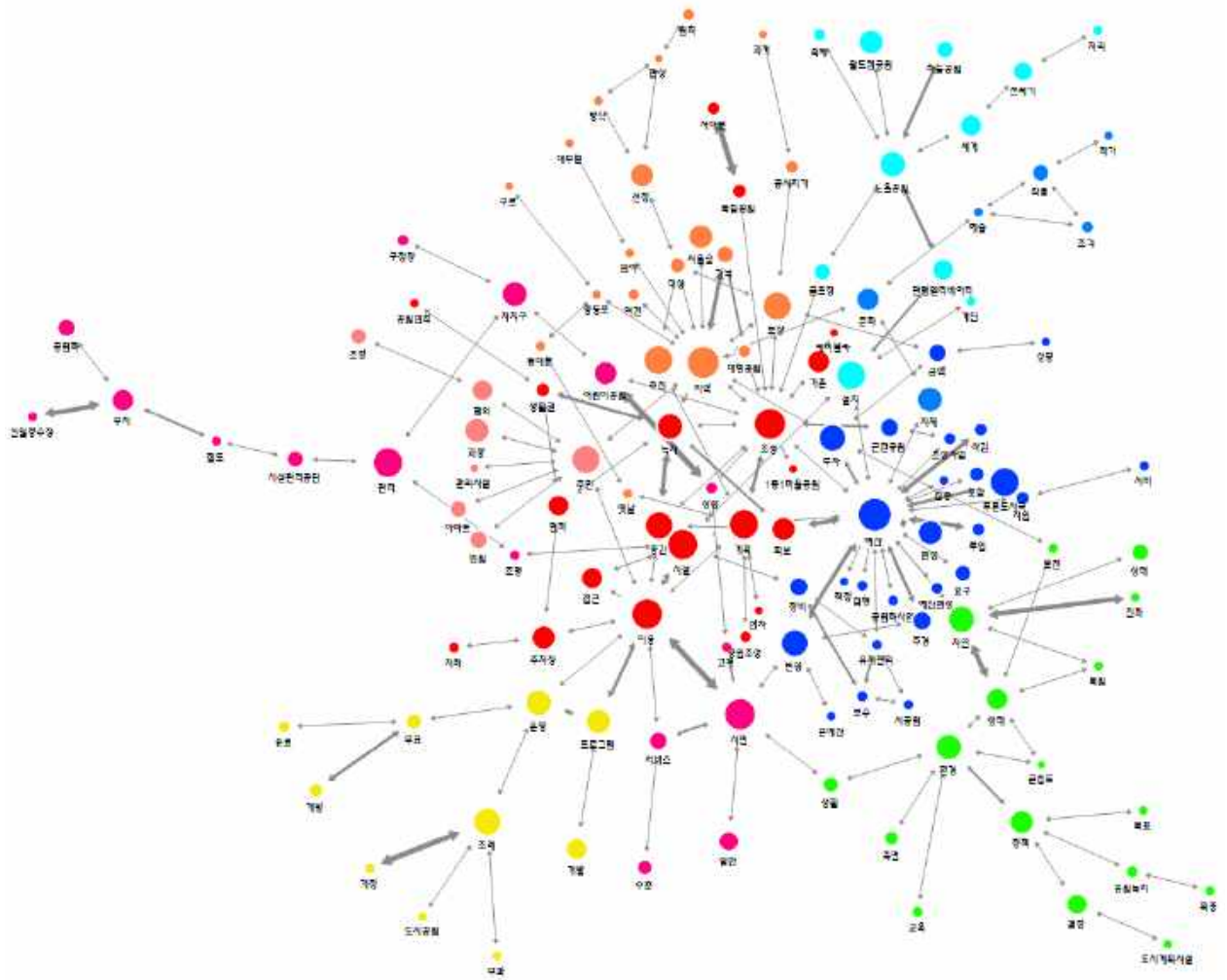
시기 IV는 오세훈 시장의 재직임기로 사퇴 후 다음 시장 선거까지의 시의회 회의록을 분석하였다. 응집성 분석 결과, 5개 그룹(Modularity 12.87)이 모듈리티가 가장 높게 나왔으나, 9개 그룹(Modularity 11.39)도 비슷한 값을 가지고 있어 해석에 참고하였다. 그룹 1(Red series, density 0.042)은 4개의 세부 네트워크가 하나의 네트워크를 이루고 있는 구조로 63개 키워드 간 복잡한 연결망을 가지고 있다. ‘조성’, ‘지역’, ‘이용’ 순으로 중심성값이 높게 나타나는데,

‘조성’과 ‘이용’은 다른 그룹의 키워드와도 긴밀하게 연결되어 전체 네트워크에서 주요키워드임을 알 수 있다. 뿐만 아니라 그룹 1에는 ‘예산’을 제외한 상위 15개의 키워드 대부분이 포함되어 있어 시기 IV의 중심 내용을 담고 있는 네트워크라고 할 수 있다. 하지만, 많은 내용을 담고 있다보니 그룹밀도값은 가장 작은 값(0.042)을 가진다. 크게 ① 공원시설조성 계획, ② 대형공원(서울숲, 강북 등) 조성추진과정, ③ 자치구 관리공원, ④ 주민협회의 내용을 담고 있다. 그룹 2(Blue series, density 0.071)는 중심값이 높은 ‘예산’ 키워드(연결 중심성 0.174, 매개중심성 0.384, 인접중심성 0.330)를 중심으로 특히, ‘확보’, ‘반영’, ‘추경’, ‘투입’, ‘삭감’, ‘푸른도시국’과 높은 링크값을 가지며, 그룹 내 대부분의 키워드와 직접 연결되어 있다. 이는 다른 시기의 예산 네트워크에서도 주로 나타나는 키워드로 예산 편성, 심사, 결산과 관련한 내용을 담고 있다.

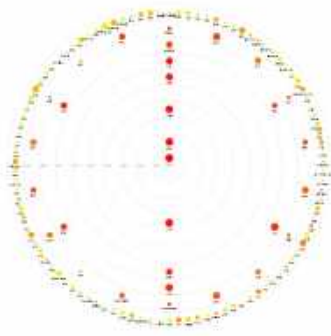
표 18. 시기IV에 대한 상위20 키워드 빈도 및 중심성 분석결과

no	키워드	빈도	tf-idf	연결중심성	매개중심성	근접중심성	응집그룹
1	예산	390	123	0.174	0.384	0.330	2
2	지역	241	103	0.098	0.241	0.310	1
3	시민	188	90	0.045	0.094	0.266	1
4	조성	182	85	0.106	0.314	0.337	1
5	시설	166	89	0.045	0.099	0.284	1
6	이용	164	84	0.076	0.264	0.306	1
7	계획	156	85	0.061	0.155	0.324	1
8	관리	120	60	0.023	0.076	0.200	1
9	설치	110	54	0.030	0.064	0.280	4
10	푸른도시국	110	61	0.008	0.000	0.249	2
11	추진	108	64	0.015	0.015	0.258	1
12	주민	105	55	0.053	0.127	0.278	1
13	보상	97	39	0.038	0.055	0.274	1
14	공간	84	47	0.030	0.026	0.287	1
15	조례	83	31	0.030	0.045	0.196	5
16	자연	79	46	0.038	0.109	0.214	3
17	노을공원	79	35	0.045	0.091	0.263	4
18	투자	79	44	0.030	0.076	0.287	2
19	반영	78	39	0.030	0.033	0.272	2
20	녹지	75	41	0.045	0.045	0.284	1





Degree Centrality



Node Betweenness Centrality



Closeness Centrality

그림 18. 시기Ⅳ의 네트워크 분석결과

### 1.5 시기 V

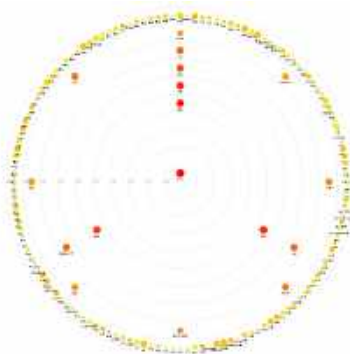
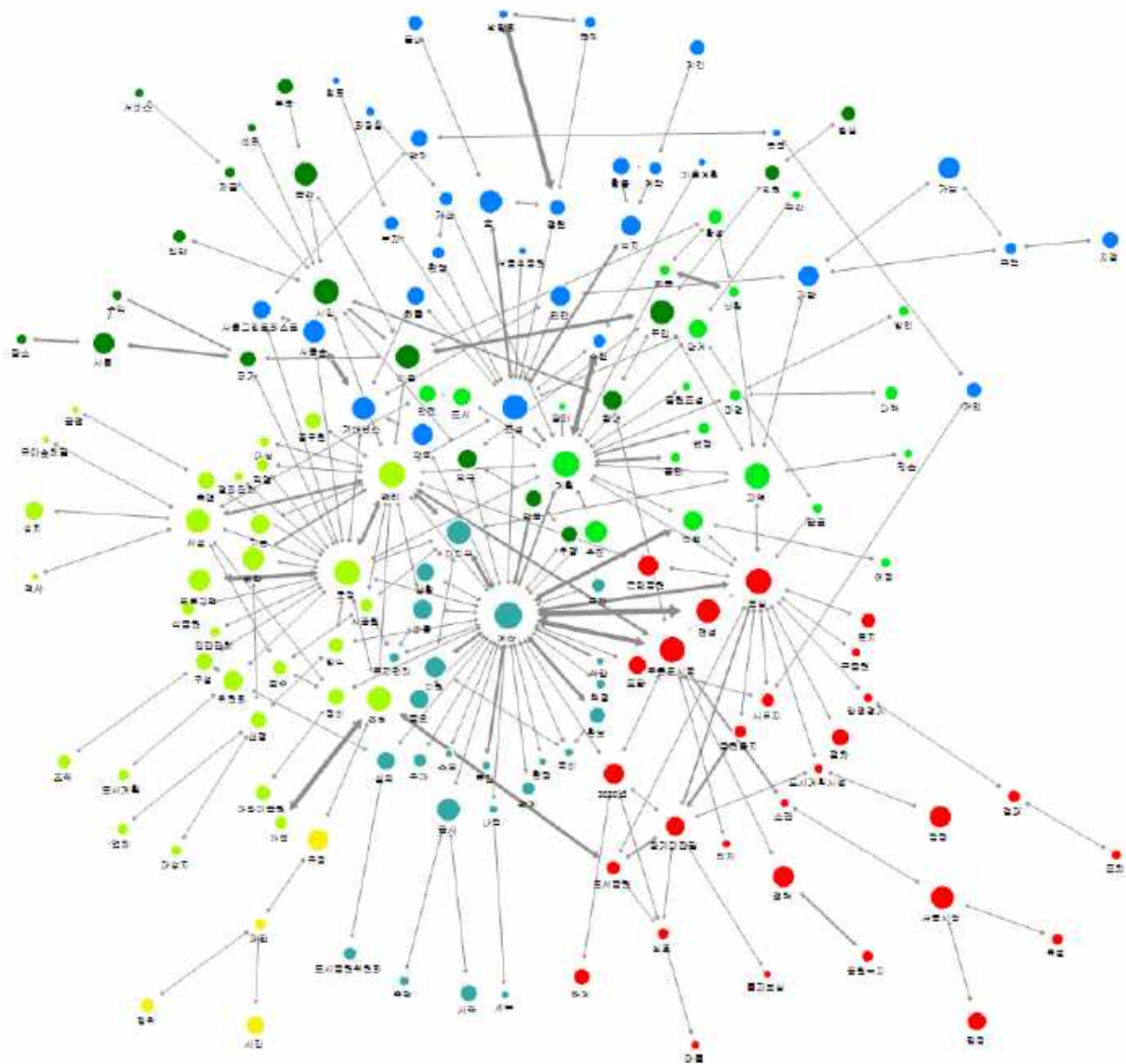
5개의 시기 중 가장 기간이 길어 해당 문서수가 많다보니 많은 키워드가 추출되어, 분석에는 상위 키워드만 사용되도록 필터링 하였다. 응집성 분석 결과, 7개 그룹(Modularity



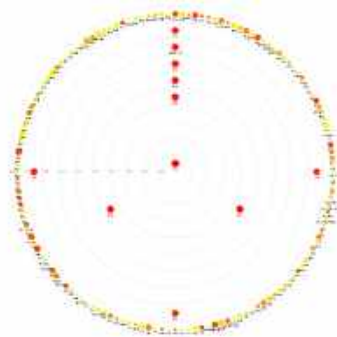
11.95)로 가장 높은 값을 가지나, 담고 있는 내용의 상위 그룹 검토를 위해 4개 그룹 (Modularity 9.50)의 결과를 참고하였다.

그룹 1(Red, density 0.084)는 ‘보상’이라는 중심키워드와 또 다른 중심키워드인 ‘푸른도시국’에서 확장, 연결되는 네트워크 형태로 ‘장기미집행’, ‘도시공원’, ‘실효’ 등 도시공원일몰제 관련 키워드가 높은 중심성 값을 가지고 있으며, ‘편성’, ‘서울시장’, ‘결정’, ‘정책’, ‘2020년’ 등의 키워드 빈도가 높아 일몰제와 관련한 보상내용의 그룹임을 알 수 있다. 그룹 2(Blue, density 0.075)는 ‘조성’을 중심으로 확장 네트워크와 ‘거버넌스’에서 확장된 키워드가 다른 그룹의 키워드와 연결되어 있다. ‘조성’을 중심으로 ‘녹지’, ‘숲’, ‘정원’ 등의 키워드가 연결되어 있으며, ‘거버넌스’에서 ‘서울숲’, ‘민간’, ‘개발’, ‘가능’, ‘구역’ 등의 키워드가 연결되어 공원녹지조성에 관한 내용을 담고 있다.

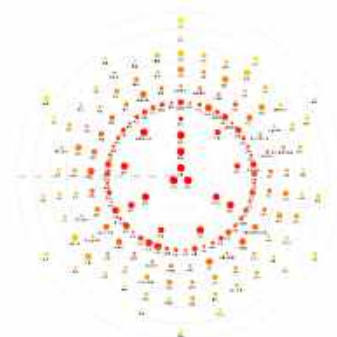
그룹 3에서 그룹 6은 응집성 분석 결과, 인접도가 높은 내용으로 내용 이해를 위해 유사계열색 (green series)으로 시각화 하였다. 그룹 3 (Yellowish green, density 0.082)는 ‘관리’(연결중심성 0.114, 매개중심성 0.232, 인접중심성 0.417), ‘운영’(연결중심성 0.127, 매개중심성 0.240, 인접중심성 0.395)의 두 개의 중심키워드로부터 31개의 키워드가 확장, 연결되는 네트워크인데, 두 키워드는 다른 네트워크와도 많은 링크를 이루고 있어 시기 V의 전체 네트워크에서도 높은 중심성을 가지는 키워드이다. 운영 관련 키워드(시설, 프로그램, 민간단체, 위원회 등)와 제도 및 절차를 의미하는 키워드(위탁, 조례, 정비, 선정, 방식 등)를 나타내는 연결되어 있으며, ‘어린이공원’, ‘시공원’, ‘식물원’, ‘유아숲체험’, ‘역사’ 등의 구체적인 키워드를 통해 해당 그룹의 내용이 공원의 운영관리와 관련된 내용임을 알 수 있다. 그룹 4(Soft green, density 0.5)는 4개의 노드로 연결된 매우 간단한 네트워크로 그룹 3의 ‘조례’에서 확장되어 ‘규정’, ‘제한’으로 연결되는 제도 측면 네트워크이다. 그룹 5(Dark green, density 0.129)는 ‘시민’, ‘주민’, ‘이용’ 세 개의 키워드에서 ‘허가’, ‘참여’, ‘요구’, ‘민원’ 등의 키워드가 연결되어 이용자 측면의 내용을 담고 있다. 그룹 6(Blue green, density 0.101)은 중심키워드인 ‘예산’을 중심으로 확장되는 네트워크 구조로 그룹 내 키워드가 대부분 직접 연결되어 있으며, 다른 그룹의 주요 키워드와도 연결되어 전체 키워드 중에 중심성(연결중심성 0.228, 매개중심성 0.431, 인접중심성 0.446)과 빈도(789)가 가장 높은 값을 가진다. 그룹 외부의 ‘편성’, ‘보상’, ‘집행’, ‘푸른도시국’의 키워드와 그룹 내 ‘자치구’, ‘공사’, ‘지원’, ‘비용’, ‘국비’, ‘확보’ 등의 키워드로 연결되어 공원예산비용 관련 내용임을 알 수 있다. 그룹 7(Yellow, density 0.105)은 21개의 단어로 구성되는데, 네트워크의 중심이 되는 ‘계획’은 중심성 값(연결중심성 0.114, 매개중심성 0.226, 인접중심성 0.417)이 높아, 그룹 내 뿐만 아니라 그룹 외 단어와 연결되어 전체 네트워크의 매개키워드 역할을 수행한다. ‘지역’, ‘추진’, ‘집행’, ‘단계’, ‘마련’ 등의 키워드로 연결되어 공원 및 도시계획 관련 내용을 담고 있다.



Degree Centrality



Node Betweenness Centrality



Closeness Centrality

그림 19. 시기 V의 네트워크 분석결과

표 19. 시기Ⅴ에 대한 상위20 키워드 빈도 및 중심성 분석결과

no	키워드	빈도	tf-idf	연결중심성	매개중심성	근접중심성	응집그룹
1	예산	582	214	0.195	0.397	0.409	2
2	관리	375	164	0.143	0.319	0.413	1
3	지역	278	148	0.045	0.091	0.314	1
4	운영	273	113	0.135	0.339	0.398	1
5	보상	267	83	0.060	0.168	0.332	3
6	시민	243	119	0.053	0.077	0.309	1
7	푸른도시국	241	135	0.030	0.025	0.324	1
8	조성	235	110	0.083	0.181	0.356	2
9	계획	219	112	0.083	0.135	0.380	2
10	시설	184	109	0.038	0.059	0.315	1
11	조례	172	60	0.045	0.123	0.337	1
12	주민	168	74	0.038	0.051	0.271	1
13	이용	157	84	0.030	0.038	0.316	1
14	자치구	156	70	0.053	0.046	0.357	1
15	거버넌스	149	38	0.038	0.016	0.303	2
16	서울숲	126	37	0.023	0.001	0.293	2
17	위탁	124	44	0.030	0.073	0.317	1
18	프로그램	123	62	0.008	0.000	0.285	1
19	편성	121	64	0.008	0.000	0.291	2
20	공간	113	56	0.015	0.015	0.237	1

## 1.6 시기별 비교분석

시기별 주요 키워드에 대한 빈도 및 중심성 변화를 분석한 결과, 전체 5개 시기에 모두 추출된 키워드는 조성, 지역, 관리, 계획 등 총 16개이며, 이들 단어에 대한 빈도수와 중심성지수를 시각화해보았다. 빈도수와 중심성지수는 각 시기별 네트워크 상에서의 키워드 역할을 짐작할 수 있는 부분으로 값의 차이를 시기 간 절대적 비교수치로 볼 수는 없다. 하지만, 본 연구에서 구분한 분석시기는 시장별로 구분하여 동일한 기간이 아니며, 각 시기별 추출된 키워드의 출현빈도와 연결정도에 따라 중심성값이 변화하므로 각 시기의 빈도수와 중심성지수를 함께 살펴보는 것은 의미가 있다. 모든 시기에서 큰 차이없이 비슷하게 중심도지수를 보이는 ‘추진’, ‘공원조성’, ‘대상’ 키워드는 일반적으로 자주 언급되는 키워드를 의미한다. ‘계획’, ‘시민’, ‘개발’, ‘근린공원’은 시기 I에서 높은 값을 보이는데 이는 분석데이터 수가 적다보니 다른 시기에 비해 작은 빈도수에도 네트워크 상에서 높은 중심성을 가지는 역할을 하기 때문이다.

표 20. 빈도합계 상위50 키워드 변화

no	word	시기 I		시기 II		시기 III		시기 IV		시기 V		frequency sum
		frequency	TF-IDF	frequency	TF-IDF	frequency	TF-IDF	frequency	TF-IDF	frequency	TF-IDF	
1	예산	-	-	249	92	373	122	390	123	798	257	1810
2	조성	42	23	216	85	186	90	182	85	290	133	916
3	계획	69	28	139	75	140	85	156	85	319	142	823
4	관리	5	4	131	53	156	67	120	60	410	180	822
5	지역	31	14	81	48	157	72	241	103	302	164	812
6	시설	37	15	153	76	101	52	166	89	246	128	703
7	시민	35	14	95	56	99	68	188	90	271	134	688
8	이용	23	12	97	44	104	59	164	84	180	96	568
9	보상	25	6	125	41	-	-	97	39	315	96	562
10	운영	-	-	52	30	69	34	75	43	300	124	496
11	주민	33	10	33	18	103	44	105	55	188	82	462
12	푸른도시국	-	-	-	-	43	25	110	61	296	157	449
13	추진	11	10	67	42	103	69	108	64	114	67	403
14	조례	-	-	-	-	66	15	83	31	205	69	354
15	편성	-	-	59	28	41	23	60	38	183	84	343
16	공간	-	-	44	25	65	34	84	47	128	63	321
17	녹지	-	-	63	32	80	37	75	41	93	46	311
18	설치	12	6	52	34	47	28	110	54	85	49	306
19	서울숲	-	-	-	-	104	34	60	31	126	37	290
20	프로그램	-	-	38	15	56	14	63	20	125	63	282
21	근린공원	26	8	58	23	38	25	42	22	99	46	263
22	결정	-	-	50	35	48	30	47	29	112	57	257
23	개발	35	15	43	22	29	16	48	32	101	66	256
24	공사	-	-	69	37	61	28	-	-	125	56	255
25	환경	20	10	48	27	62	31	73	41	51	36	254
26	자치구	-	-	-	-	-	-	72	31	174	77	246
27	반영	-	-	33	27	53	30	78	39	74	51	238
28	가능	4	4	46	34	56	37	-	-	110	86	216
29	정책	-	-	-	-	42	21	57	30	108	66	207
30	위탁	-	-	53	18	23	12	-	-	125	45	201
31	확보	-	-	25	18	48	29	56	34	72	49	201
32	나무	-	-	114	42	85	26	-	-	-	-	199
33	민원	26	17	28	22	37	19	40	23	65	45	196
34	숲	-	-	16	9	30	14	-	-	138	61	184
35	집행	-	-	33	19	28	14	22	15	94	49	177
36	위원회	-	-	43	22	38	15	-	-	95	49	176
37	투자	-	-	30	21	-	-	79	44	58	42	167
38	과정	-	-	-	-	-	-	58	34	107	72	165
39	추경	-	-	13	11	40	22	41	21	69	27	163
40	선정	-	-	-	-	31	16	56	21	74	48	161
41	정비	6	4	39	22	-	-	41	28	74	40	160
42	거버넌스	-	-	-	-	-	-	-	-	154	41	154
43	부지	-	-	-	-	37	20	53	30	59	34	149
44	어린이공원	-	-	13	8	-	-	57	21	67	26	137
45	측면	-	-	-	-	25	21	31	25	77	41	133
46	기본	9	6	-	-	30	20	-	-	93	58	132
47	서울시장	-	-	-	-	-	-	-	-	128	74	128
48	공원녹지	10	7	49	31	-	-	23	18	45	30	127
49	지원	-	-	-	-	-	-	28	20	99	58	127
50	공원조성	11	8	31	22	30	22	23	17	31	27	126

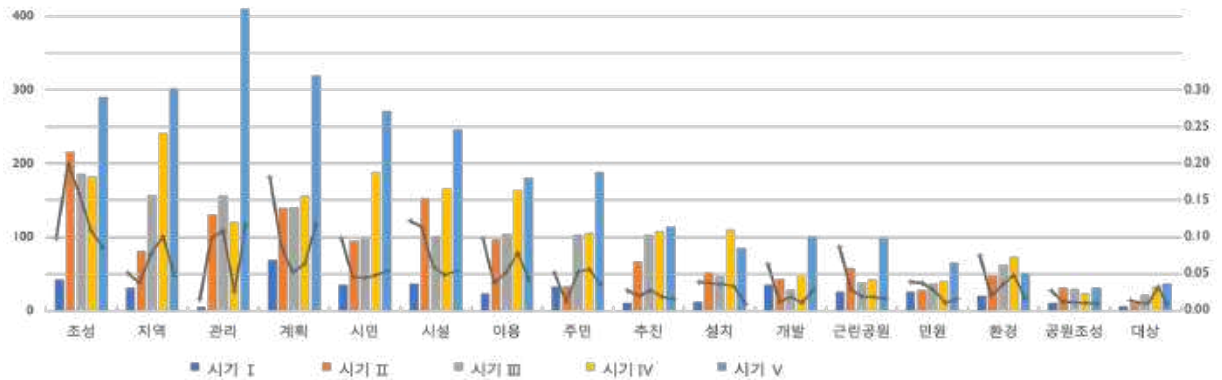


그림 20. 시기별 주요키워드 빈도수 및 중심성 추이

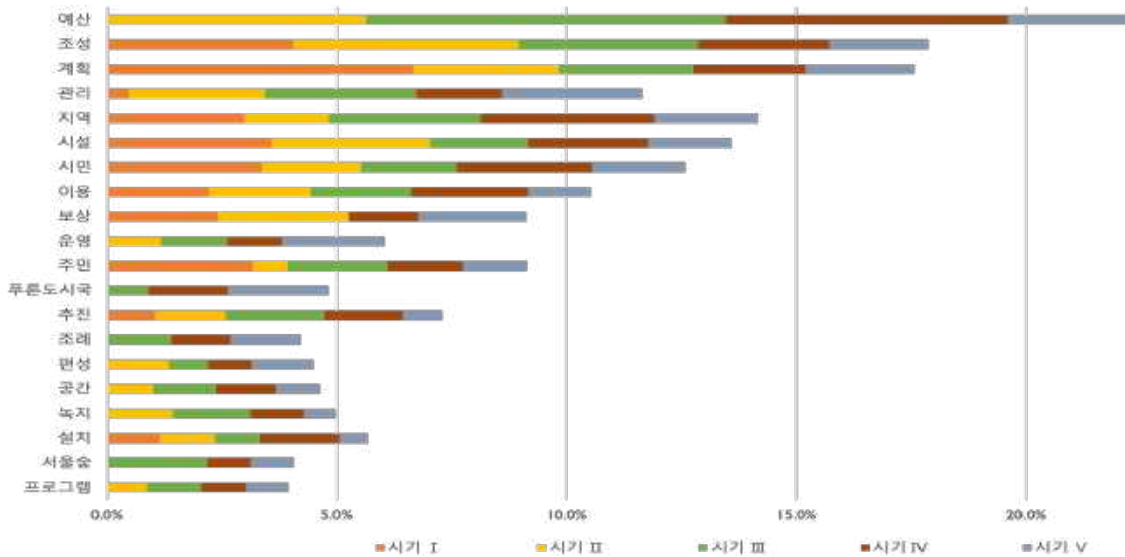


그림 21. 총출현빈도 상위키워드의 시기별 출현비도율

각 시기별 키워드 출현빈도수를 분석시기별 전체빈도수 기준으로 백분율을 산출하여 출현빈도 정도를 비교해보았다. 전 시기의 빈도수 합은 예산(1,810), 조성(916), 계획(823), 관리(822), 지역(812), 시설(703), 시민(688), 이용(568), 보상(562) 순으로 나타난다. 그 중 상위 20개의 키워드를 살펴보면, 시기 I을 제외하고 모든 시기에서 ‘예산’은 5% 이상을 차지하며 높은 출현빈도를 나타냈다. 이는 회의록 안건 중 예산 관련 비중이 크다는 것을 의미하는데, 예산편성 심의(편성, 예측, 요청 등), 예산추경(부족, 반영 등), 예산결산심의(집행, 불용 등)에 모두 예산 키워드가 포함되기 때문이다. ‘계획’은 다른 시기에 비해 시기 I에서 높은 비중을 나타내는데, 이는 공원녹지기본계획 수립 및 계획에 따른 공원녹지조성에 대한 내용이 다수 포함되어 있기 때문이다. 반면 ‘관리’와 ‘운영’ 키워드 출현비율을 통해 민선 1기에는 공원 조성에 초점이 맞춰져 있어 유지관리에 대한 부분에 대한 논의는 미흡했음을 알 수 있다. 민선 2기부터 운영, 공간, 녹지, 프로그램, 숲 등의 키워드가, 민선 3기

부터 조례, 서울숲, 월드컵공원 등이 출현하는데, 특히, 서울숲은 민선 3기에 출현빈도가 매우 높아 푸른도시국의 역점사업임을 확인할 수 있다.

각 시기에 특정 이슈를 확인을 위해 특정시기에만 나타나는 단어를 살펴보았다. 시기 I 기에는 도시공원법, 구청, 골프연습장 등의 키워드가 시기 II에는 월드컵공원 조성 관련 키워드(생태공원, 월드컵, 난지도 등)가 많이 나타난다. 시기 III에는 한강 관련 키워드(한강, 한사모, 한강관리사업소 등)가, 시기 IV에는 월드컵공원 정리 관련 키워드(노을공원, 세계, 엘리베이터, 쓰레기, 하늘공원 등)와 서대문 독립공원, 대형공원조성사업 등의 키워드가 출현한다. 시기 V에서는 거버넌스(서울그린트러스트, 민간단체 등) 공원일몰제(2020년, 해제, 실효, 감정평가, 용지보상 등)관련 키워드가 높은 빈도수로 추출되었다.

분석결과, 크게 전 시기에 걸쳐 출현하는 ‘공원조성’, ‘예산’ 등의 일반적인 단어와 ‘서울숲’, ‘대형공원’, ‘민간단체’ 등 시기별 논의쟁점에 따라 일시적으로 출현하는 단어로 구분 가능하다. 첫째, 서울시장의 역점사업에 따라 시기별 주요단어가 연결되는 특징이 있다. 또한, 서울시 공원조성은 행정정책은 물론 시의회 위원들의 관심사와 각 관할지역의 이슈 언급에 따라 행정추진에 영향을 끼치기도 한다. 시기별 이슈를 종합해보면, 시기 I 은 신규공원조성계획 및 사업과 청원 내용이 주요 내용으로 구체적으로는 공원이나 주차장 등 지역편의 시설이나를 두고 무엇이 우선인지 갈등이 있기도 하고, 공원 조성을 위한 토지보상금액의 적정성과 예산편성 우선순위에 대한 내용이 주요 쟁점으로 부각된다. 시기 II에서는 조성과 관련해서는 월드컵공원과 천만그루심기, 그리고 민선 1기에 추진된 공원조성에 대한 내용이 언급되며, 기존 공원의 유지관리에 대한 논의가 시작되었다. 시기 III에서는 서울숲 조성, 공원 내 연못 수질개선사업 등이 주요 쟁점이며, 다른 시기와의 가장 큰 차이점은 ‘서울숲’이 하나의 공원임에도 불구하고 높은 빈도로 인해 다른 공원에 대한 이슈가 상대적으로 적게 언급된 반면, ‘보상’ 키워드는 출현하지 않았다. 시기 IV에는 주요사업이라고 평가되는 강북대형공원 외에도 지역공원에 대한 예산과 운영관리에 대한 내용이 주요 이슈로 분석되었다. 시기 III과 IV에서는 장기미집행, 공원용지 관련 키워드가 출현하지 않았으나, 시기 V에서는 공원일몰제에 대한 예산편성 이슈가 매우 뜨거운 쟁점으로 나타나는데, 이는 2020년 공원일몰제를 앞두고 많은 논의가 진행되고 있는 것을 의미한다. 그 외에 거버넌스, 민간단체가 주요키워드로 출현하는데, 여전히 논의중이기는 하나, 기존의 관 주도 조성 및 운영체제가 조금씩 변화하고 있음을 알 수 있다.

모든 시기에 공통적으로 높은 비중으로 출현하는 단어는 서울시의회의 주요 업무 중 하나인 ‘예산’으로 공원녹지 조성을 위해서는 매우 중요한 이슈인 것을 확인하였다. 연결 키워드와 함께 내용을 살펴보면, 예산금액에 대한 증감과 불용액과 이월금액에 대한 내용이 다수 출현하였다.

## 2. 언론미디어 분석

### 2.1 미디어 보도 추이

서울의 도시공원을 둘러싼 사회적 변화 추이를 살펴보기 위해 미디어 자료를 통한 텍스트 분석을 수행하였다. 현대 언론은 사회에서 발생하는 현상과 다양한 정보를 정확하게 전달하는 역할을 한다(박재영 외 2016). 하지만 미디어를 통해 보여지는 현상은 미디어에 의해 재구성된 현상으로 현실(reality)은 아니다. 언론은 여러 사안 가운데 어떤 주제를 선택하거나 배제시킴으로써 의제나 담론을 형성하는 현실규정자(definer of reality)이며(Gitlin, 1980), 미디어가 어떤 이슈의 특정 측면을 강조한다면 사람들이 해당 이슈에 대해 생각하고 말하는 데 영향을 미칠 수 있다.(McCombs, 2014) 즉, 뉴스가 생산되면서 재구성되는 정보는 사람들의 경험과 인식에 영향을 미치며, 대중담론을 나타내는 지표로 활용될 수 있다(Thompson, 1995). 특히, 한국 국내에서는 1980년 후반 민주화와 함께 문민정부가 들어서면서 언론이 과거처럼 정부의 공식적인 이데올로기를 단순히 전달하는데 그치지 않고, 언론 스스로 이데올로기를 창출하면서, 매스미디어가 의제설정을 통해 현실 구성에 미치는 영향력은 더욱 강해졌다(한동섭&임종수2002).

공원에 대해 살펴보면, 언론은 「공원법」이 제정될 당시만 해도 국내 언론은 공원을 민주주의의 상징이라 칭하였으며(Kyunhyang, 1964.5.16), 공원법 제정을 기대하면서도 그로 인해 자연을 해치지 않을까 우려하였다.(Dong-A, 1966.12.5) 또한, 서울 시장의 공원 정책에 대한 관심을 다루는 논설에서는 “서울 시장의 공원 사랑은 유별나다. 역대 5명의 민선 시장은 모두 자기 이름표를 단 공원을 하나 이상씩 갖고 있다. (중략) 큰돈 들이지 않고 자기 이름표를 새길 수 있는 사업 중 공원만한 것도 없다.” 라고 공원에 대한 견해를 밝히고 있다.(Kyunhyang, 2013.9.2)

국내 언론보도 매체 성향에 따라 보도의 편향성이 있으므로, 사실문제와 가치문제에 있어 그 목소리를 다르게 내고 있다. 시사저널이 매년 실시하는 전문가 대상으로 설문조사 결과에 따르면<sup>39)</sup> 신문사 중에서는 조선일보와 한겨레가 매년 강세를 보이며 보수·진보 매체를 대표한다. 사전조사를 거쳐 1995년 이후 기사 수집이 가능한 대표 중앙지 6개의 언론 미디어를 중심으로 검색어는 ‘공원’으로 데이터를 수집하였다. 본 연구의 시간적 범위인 1995년 7월부터 2019년 12월까지 보도된 데이터를 수집한 결과, 전체 기사 8,595건 중 도시공원 관련 보도 7,547건에서 36,573개의 단어를 추출하여, 토픽모델링을 활용하였다. 공

39) 시사저널 안성모기자, '2018, 누가 한국을 움직이는가5', 2018.8.17. (<http://www.sisapress.com/news/articleView.html?idxno=177603>) 조선일보는 영향력, 한겨레는 신뢰도에서 top 3에 들었다. 조선일보는 영향력(25.7%) 3위, 신뢰도(6.9%) 6위, 열독률(11.2%) 5위를 차지했다. 한겨레는 영향력(7.5%) 7위, 신뢰도(12.5%) 3위, 열독률(12.3%) 4위에 올랐다. 지난해에 비해 순위와 지목률이 일부 하락했다. 경향신문은 신뢰도(9.2%) 4위, 열독률(10.4%) 6위에 올랐다.

원소녀, 온라인 탐골공원과 같은 공원과 직접적 관련이 없는 기사는 스팸문서로 처리하여 제외하였다. 분양과 관련된 기사도 수집되었으나, 최종 분석 데이터에서는 제외하였다.

전체적인 보도추이를 살펴보면 상승추세로 나타나며, 연평균 300개의 공원 관련 기사가 보도되었다. 연도별로 살펴보면, 1996~1997년에 일시적으로 증가, 1998-2000년에 감소하였다가 다시 증가, 감소 추이를 보이는데, 특히, 2009년을 제외하고는 2007~2014년 기간에는 평균 248건으로 공원 관련 기사가 감소하였다. 하지만, 이는 데이터 수집에 있어 언론미디어 홈페이지에서 제공하고 있지 않아 수집이 불가능한 데이터를 제외한 추이로 추후, 데이터가 추가수집이 가능할 경우 변화추이는 다를 수 있다. 조선일보는 2005년 이전, 한겨레는 2000~2004년 기사는 언론사 사이트에서 조회 및 수집이 불가능한 기사로 분석데이터에서 누락되었다.

표 21. 언론미디어 시기별 분석대상데이터

구분	시기 I	시기 II	시기 III	시기 IV	시기 V
기간	1995.7~1998.6	1998.7~2002.6	2002.7~2006.6	2006.7~2011.9	2011.10~2019.12
민선시장	민선1기 조순	민선2기 고건	민선3기 이명박	민선4~5기 오세훈	민선5~7기 박원순
수집건수	908	1,171	1,196	1,556	3,764
분석건수	822	1,064	1,097	1,419	3,145
분석건수/연평균	205.5	266	274.3	270.3	381.2

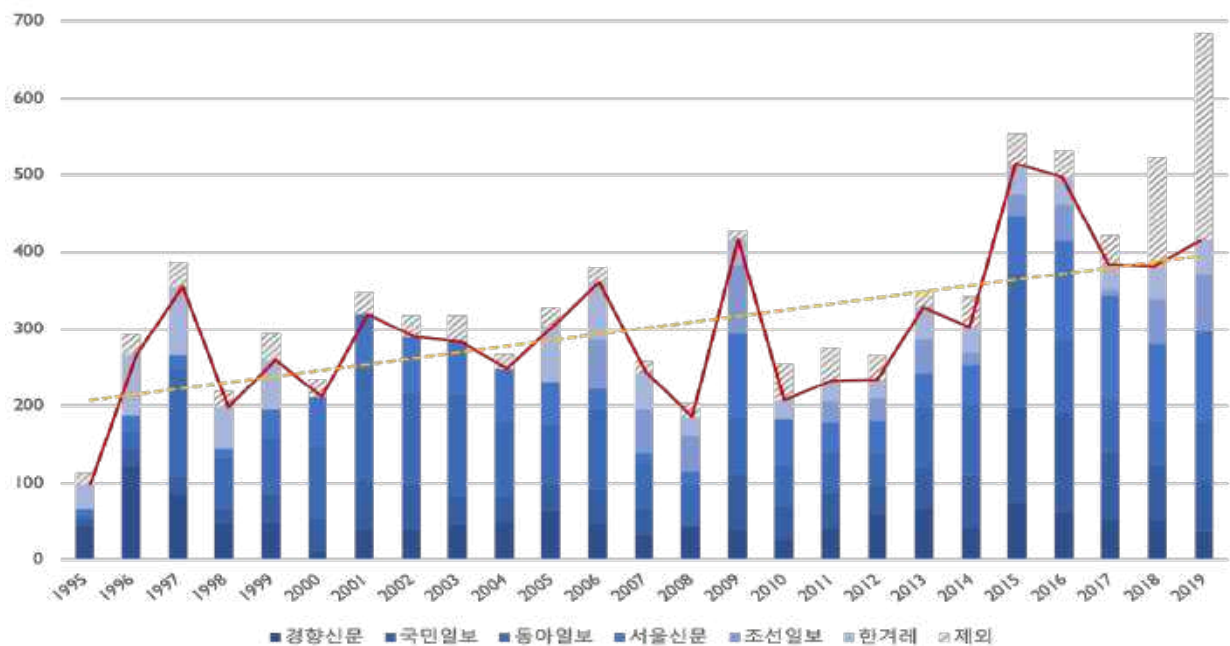


그림 22. 수집데이터의 연도별 추이



표 22. 상위30 키워드 출현빈도

no	word	frequency	TF-IDF	word	frequency	TF-IDF
1	주민	3151	1	필요	1004	753
2	서울대공원	2248	67	나무	1232	742
3	한강	2070	114	가족	1196	727
4	부지	2020	6	세계	1273	726
5	정부	1978	250	지정	1487	703
6	국립공원	1831	330	일대	881	676
7	도시	1796	2	도심	974	661
8	동물	1767	607	프로그램	1330	653
9	행사	1736	1	방안	891	649
10	공사	1695	1	모습	856	647
11	환경	1650	1	경기	841	644
12	체험	1613	356	건립	1308	642
13	한국	1613	1	도로	1175	639
14	생태	1598	18	결정	946	639
15	개발	1596	344	여의도	1150	628
16	역사	1589	12	다양	735	626
17	어린이	1587	24	결과	820	625
18	지정	1487	703	개장	923	621
19	시간	1435	1	공연	1392	618
20	한강공원	1421	545	포함	740	614
21	광장	1418	125	무료	844	609
22	동물원	1400	497	동물	1767	607
23	공연	1392	618	사용	892	606
24	어린이대공원	1370	544	개최	729	594
25	지구	1341	559	조사	941	591
26	프로그램	1330	653	각종	695	589
27	건립	1308	642	시장	1203	587
28	세계	1273	726	사이	689	580
29	나무	1232	742	발표	754	577
30	시장	1203	587	상태	696	575

전체 키워드를 대상으로 출현빈도수와 TF-IDF 값을 기준으로 상위 30개 단어를 살펴보면, 주민, 부지, 도시, 행사, 공사, 환경, 한국, 시간 등의 단어는 빈도수는 높으나 기사에서 자주 언급되는 일반적인 단어로 중요도는 낮은 단어가 출현빈도 상위단어로 다수 나타나는 것이 확인되었다. 반면, 일대, 도심, 방안, 모습 등은 출현빈도가 상대적으로도 낮음에도 단어 중요도는 높은 것을 알 수 있다. 빈도와 중요도를 함께 파악하는 것은 분석결과 해석에 있어 중요한 의미를 가진 단어를 구분할 수 있는 기준이 된다.

## 2.2 토픽모델링 결과

토픽 모델링 결과 최종적으로 5개 토픽을 결정하였으며, 각 토픽을 나타내는 주요구성단어 중 고빈도 단어 15개를 추출하여 순서대로 제시하였다. 토픽명은 특정문서가 특정토픽을 반영할 확률값과 TF-IDF값을 고려하여 각 토픽에 해당하는 핵심 키워드를 중심으로 연구자가 정하였다.

분석결과, 토픽 1에 할당될 확률이 높은 단어순으로, 한강, 공사, 도로, 주차장, 자전거, 여의도, 녹지, 광장, 도심, 연결, 개장, 개방, 남산, 독섬 등의 단어도 상위 출현하였으며, 이 중 ‘자전거’, ‘구간’, 연결, 한강시민공원 등은 토픽1에 수렴될 확률이 매우 높은 것으로 분석되었다. 한강공원에 대한 내용이 많은 부분을 차지하고 있으나, 생태공원, 근린공원, 자연공원 등의 단어도 함께 포함되어 있어, 토픽 1 해당문서 검토결과, 신규공원 및 시설 조성 관련 문서가 다수 나타나 토픽 1은 ‘공원조성’으로 하였다. 토픽 2에서는 역사, 대통령, 서울역, 고가, 운동, 민주, 선생, 탑골공원, 묘역, 효창공원, 기념관, 독립운동, 기념공원 등의 단어가 상위에 포함되었으며, 문서 검토 결과 역사적 의미를 가진 공간 조성이나 장소에서의 행사에 대한 문서가 많은 것으로 나타났다. 이에 토픽명을 ‘역사문화공원’으로 하였다. 토픽 3은 행사, 체험, 공연, 프로그램, 축제, 가족, 교실, 홈페이지, 가을, 무대 등의 단어를 포함하고 있으며, 해당문서를 살펴보면 자연체험교실, 계절별 축제, 공연 등 공원 내에서 즐길 수 있는 문화프로그램 내용을 담고 있어 ‘프로그램’이라고 정하였다. 토픽 4에서는 서울대공원, 동물, 동물원, 어린이대공원, 호랑이, 대공원, 발견, 사고, 사육사 순으로 높은 확률값을 가진다. 토픽 5에서는 국립공원, 부지, 정부, 지정, 개발, 용산공원, 추모공원, 건립, 결정, 방안, 도시공원, 협의, 반대, 요구 등의 단어가 포함되었으며, 크게 용산공원, 추모공원, 도시자연공원, 도시공원 등의 신규공원 조성 관련 조성과정 이슈, 또는 기조성된 공원에서의 주체별 갈등을 담고 있는 문서가 많았다. 이에 토픽 5는 ‘공원조성과 정갈등’이라고 토픽명을 부여하였다.

표 23. 토픽별 상위15 키워드의 토픽 수렴확률

no	Topic 1		Topic 2		Topic 3		Topic 4		Topic 5	
	한강	0.010	역사	0.009	행사	0.010	서울대공원	0.020	국립공원	0.011
2	주민	0.009	대통령	0.007	체험	0.010	동물	0.017	주민	0.010
3	공사	0.007	한국	0.006	공연	0.010	동물원	0.013	부지	0.009
4	한강공원	0.006	서울역	0.006	프로그램	0.009	어린이대공원	0.010	정부	0.009
5	도시	0.006	평화	0.006	어린이	0.008	호랑이	0.007	지정	0.008
6	도로	0.006	고가	0.005	축제	0.007	경찰	0.006	개발	0.007
7	주차장	0.005	운동	0.005	가족	0.007	대공원	0.006	용산공원	0.007
8	나무	0.005	노인	0.004	무료	0.005	발견	0.006	추모공원	0.007
9	지구	0.005	민주	0.004	교실	0.005	사고	0.006	용산	0.006
10	자전거	0.005	선생	0.004	시간	0.005	사자	0.005	건립	0.006
11	구간	0.005	탐골공원	0.004	참여	0.005	사육사	0.005	결정	0.005
12	여의도	0.005	시대	0.004	청소년	0.004	안전	0.005	시장	0.005
13	생태공원	0.005	정부	0.004	세계	0.004	마리	0.005	방안	0.004
14	녹지	0.004	중구	0.004	대회	0.004	확인	0.004	필요	0.004
15	광장	0.004	세계	0.004	참가	0.004	결과	0.004	도시공원	0.004

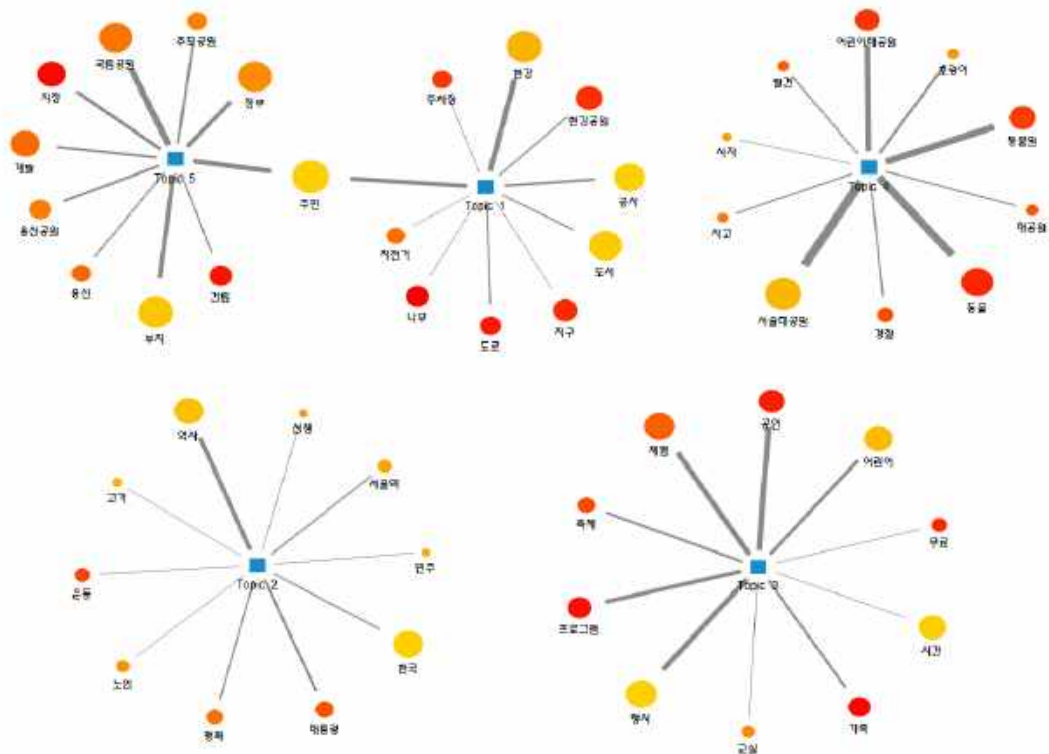
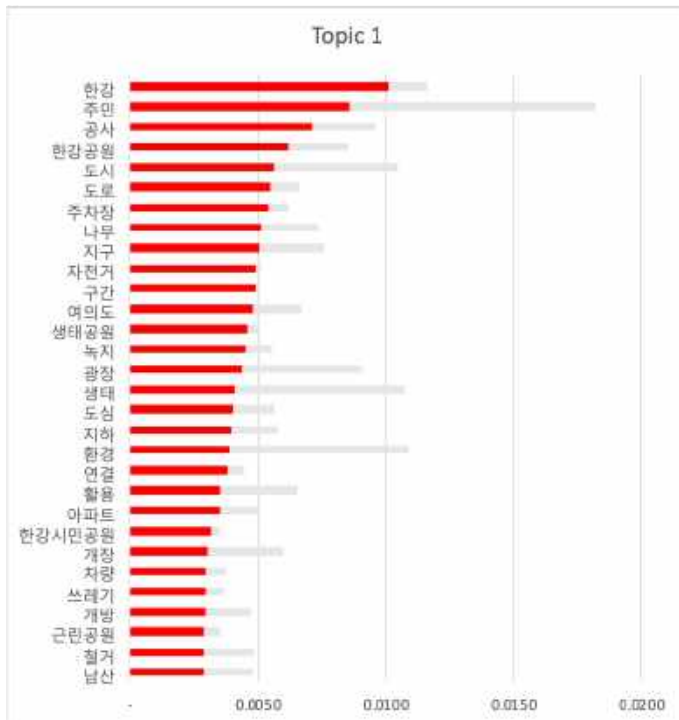
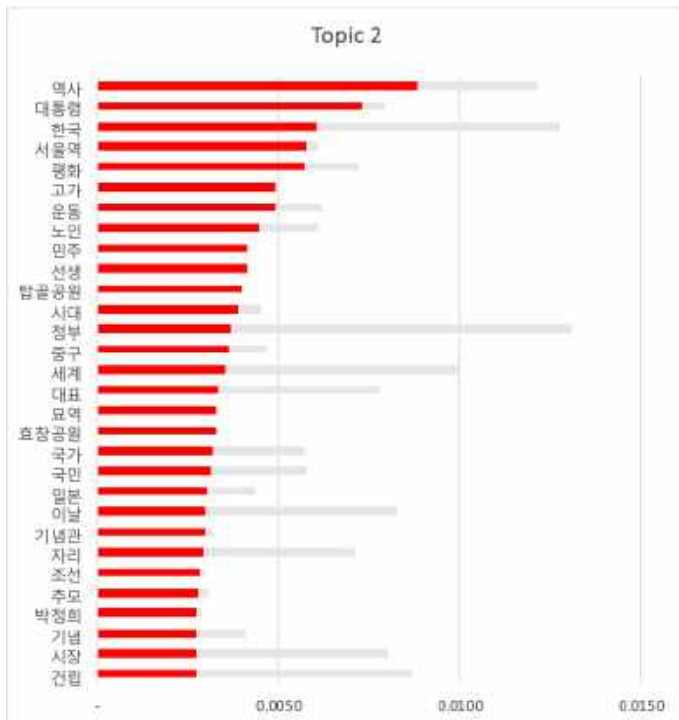


그림 23. 토픽별 주요 키워드



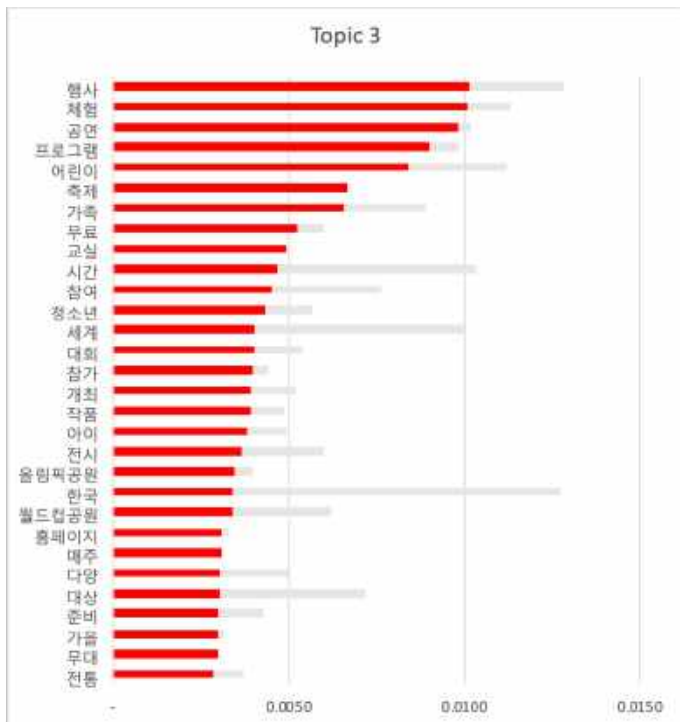
Estimated term probability within the selected topic Overall term probability

그림 24. 토픽 1(공원조성)의 상위30 키워드 및 상위500 워드클라우드



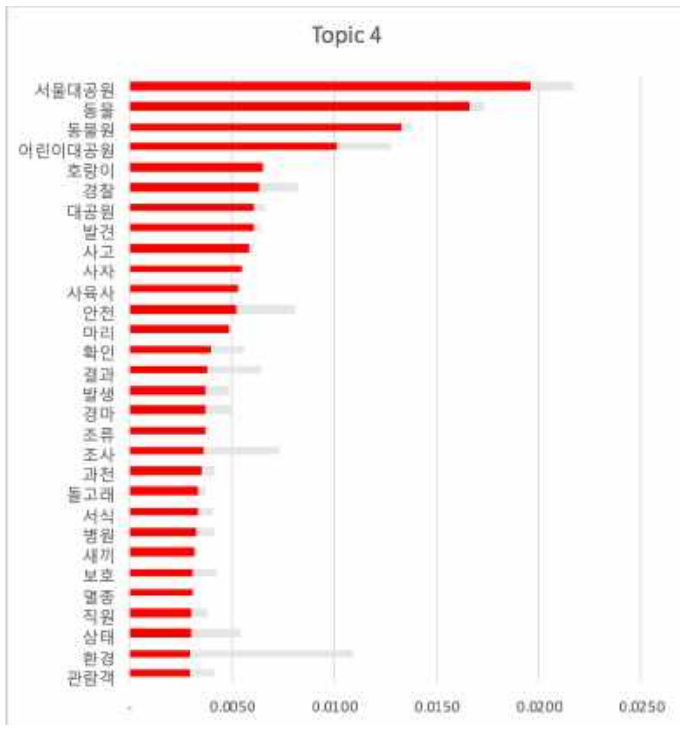
Estimated term probability within the selected topic Overall term probability

그림 25. 토픽 2(역사문화공원)의 상위30 키워드 및 상위500 워드클라우드



Estimated term probability within the selected topic Overall term probability

그림 26. 토픽 3(프로그램)의 상위30 키워드 및 상위500 워드클라우드



Estimated term probability within the selected topic Overall term probability

그림 27. 토픽 4(대공원동물)의 상위30 키워드 및 상위500 워드클라우드



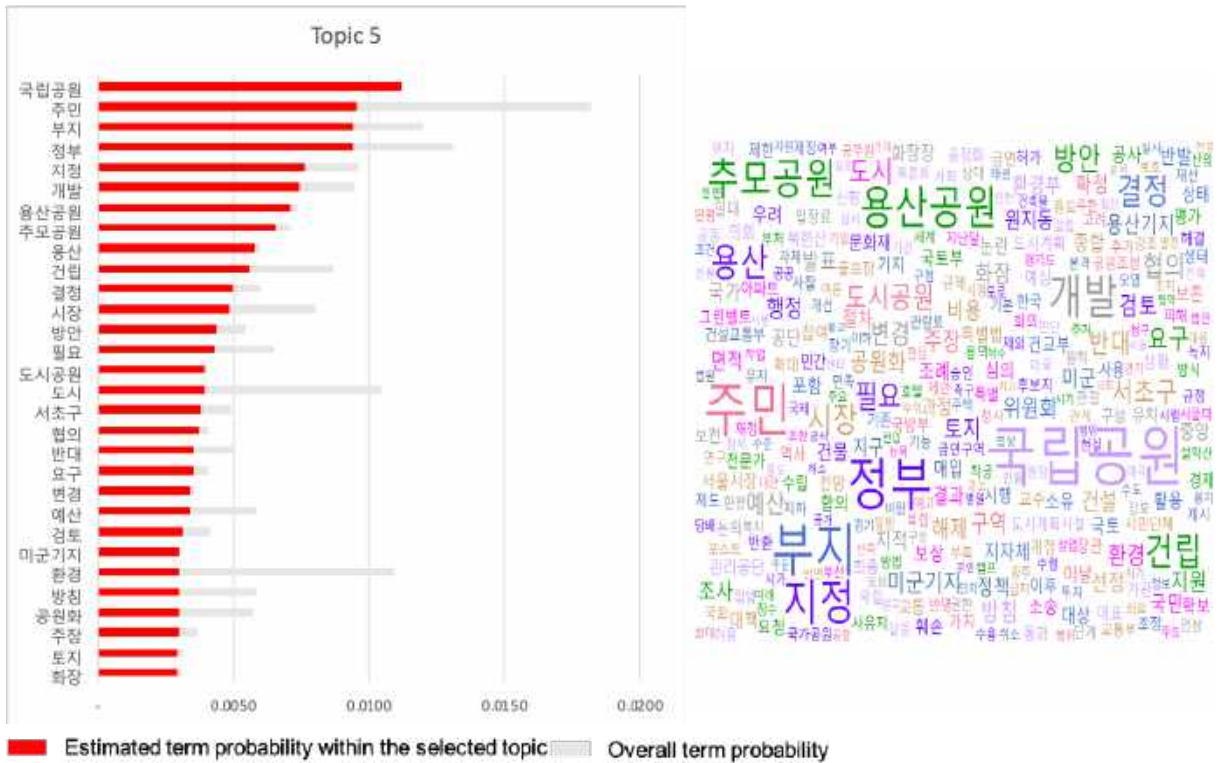


그림 28. 토픽 5(공원조성과정갈등) 상위30 키워드 및 상위500 워드클라우드

각 토픽이 담고 있는 내용을 좀 더 자세히 검토하기 위해 토픽별로 수렴된 기사의 제목과 본문내용을 확인해 보았다. 토픽모델링 특성상 하나의 문서가 하나의 토픽에만 수렴되는 것이 아니므로, 토픽별로 각 토픽에 수렴확률 기준 상위 10개 문서(no.1~10)와 하위 문서 5개 문서(no.11~15)를 함께 검토하였다. 상위 토픽의 경우 토픽에 포함될 확률은 0.98~0.99로 1에 수렴하는 값을 갖는 반면, 하위 문서는 0.27~0.3정도의 낮은 수렴값을 가진다.

토픽 1(공원조성) 해당문서는 2,187건(28.98%)으로 가장 많은 문서가 수렴되었다. 상위 문서 내용을 살펴보면 신규공원 또는 시설 조성에 대한 내용이 대부분이다. 한강공원과 한강지천에 대한 시설조성, 추가공원조성 관련 이슈가 많으며, 유수지, 호수공원, 생태공원 관련 내용도 포함하고 있다. 그 외에도 공장이적지 공원 조성(시기 I 집중), 관악산, 용마산 등의 도시자연공원, 학교공원화사업, 폐선부지 공원화(시기 VI~V 집중) 내용의 문서가 수렴되었다. 토픽 1은 토픽 5(공원조성과정갈등)과는 달리 공원조성, 개장 등의 일정, 정책에 대한 정보전달 성격을 가진다.

토픽 2(역사문화공원)는 1,072건(14.20%)으로 역사적 의미가 있는 공원의 재조성과 역사적 장소인 공원에서의 기념, 추모 등의 행사 내용을 담고 있다. 특히, 다른 시기에 비해 시기 V의 문서가 높은 수렴값에 많이 분포하고 있는데, 서울역 고가공원 조성사업에 대한 갈등이 토픽 5가 아닌 토픽 2에 포함되었다. 이는 해당 문서 본문에서 사용된 단어들

울역 고가가 가지고 있는 역사성과 문화적인 의미의 단어를 많이 사용하였기 때문인 것으로 판단된다. 또한, 토픽 2의 하위문서는 토픽 1(공원조성)과 토픽 3(프로그램)의 확률값과 큰 차이는 없으나, 본문에 사용된 단어가 토픽 2로 수렴될 확률이 더 높아 토픽 2로 분류되었다.

토픽 3(프로그램)은 1,760건(23.32%)으로 두 번째로 많은 문서가 수렴되었다. 공원 내 전시, 콘서트, 공연 등의 문화행사와 계절별 축제, 체험 프로그램 내용의 문서가 상위 포함되어 있다.

토픽 4 (대공원동물)은 1,199건(15.89%)이 포함되어 있는데, 상위 문서에서 다른 토픽과는 달리 동일 내용 문서가 다수 집중되어 있어서 다른 매체의 동일한 날짜(연월일), 동일 내용의 기사일 경우, 토픽의 다양한 내용 검토를 위해 차순위 기사를 표에 정리하였다. 내용을 살펴보면, 2015년의 어린이대공원에서 사육사가 사자에 물려 사망한 사건에 대한 기사가 상위 1~7위에 해당되며, 상위 30위 문서 내 20건, 상위 500위 문서 내에도 동일 사건을 다루는 문서가 다수 포함되어 토픽 4의 상위 대부분이 해당 사건에 대한 문서이다. 이외의 문서를 살펴보면, 서울대공원 호랑이 탈출, 동물들의 탄생, 죽음, 식사량 등 동물 관련 이슈를 문서를 담고 있다. 하위 문서에는 대공원과 동물원의 시설, 최신 이슈 내용의 문서가 작은 확률값으로 수렴되었다. 토픽 4 해당문서를 보면, 동물원에서의 새로운 동물의 탄생과 죽음, 사육사와 관련된 사건, 사고 내용이 다수 포함되어 '대공원동물'로 하였다. 참고로 서울대공원, 어린이대공원의 경우, 다른 토픽에서도 나타나는데, 토픽 1에서는 개장 관련 내용, 토픽 3에서는 해당 공원의 행사나 축제 등의 내용, 토픽 4에는 동물원의 사건사고, 동물 관련 내용의 문서가 수렴되었다.

토픽 5(공원조성과정갈등)의 해당문서는 1,329건(17.61%)으로 용산공원과 원지동 추모공원 관련 문서가 다수 포함되어 있다. 그 외에도 공원용지에 해당하거나 신규공원 조성을 위한 그린벨트, 도시자연공원, 종교부지 등에 대한 갈등과 논의쟁점 내용을 포함한 문서가 수렴되었다.

표 24. 토픽 1(공원조성) 수렴확률 상위10 & 하위5 문서

no	시기	연도	제목	토픽1	토픽2	토픽3	토픽4	토픽5
1	3	2005	한강공원에 인라인 전용도로 조성	<b>0.995</b>	0.001	0.001	0.003	0.001
2	5	2015	식물들과 함께해요 하늘과 맞닿은 옥상공원	<b>0.992</b>	0.001	0.002	0.003	0.001
3	1	1996	안양천등 9곳 시민공원화	<b>0.992</b>	0.002	0.003	0.002	0.002
4	3	2005	한강공원에 총 25km 인라인 전용도로	<b>0.991</b>	0.002	0.003	0.002	0.002
5	4	2007	서울시내 학교 80곳 담장 허물고 공원화	<b>0.991</b>	0.001	0.003	0.001	0.003
6	4	2009	탄천물재생센터 공원으로 '변신'	<b>0.991</b>	0.002	0.003	0.002	0.002
7	5	2016	반포한강공원 잠수교 남단 올림픽대로 연결 통과도로 개선 재개통	<b>0.990</b>	0.002	0.002	0.003	0.003
8	1	1997	영등포 OB맥주·천호동 파이롯트·성수동 삼익약기 부지등 대형공장터 5곳 시민공원 된다	<b>0.990</b>	0.001	0.005	0.001	0.003
9	2	1998	영등포 OB맥주터 공원 오늘 개방	<b>0.989</b>	0.002	0.003	0.003	0.003
10	4	2009	서서울 호수공원 26일 개장	<b>0.989</b>	0.001	0.003	0.004	0.002
11	3	2004	[단신]'쌈지공원 조성' 외	<b>0.309</b>	0.297	0.286	0.067	0.041
12	2	2002	서울 동대문구 공원녹지관리 실명제	<b>0.304</b>	0.033	0.235	0.137	0.291
13	4	2009	[수도권] 서울대공원, 미래형 복합 테마공원으로	<b>0.303</b>	0.022	0.265	0.231	0.179
14	1	1996	인간의 후각과 도시공원	<b>0.292</b>	0.218	0.086	0.271	0.133
15	3	2004	[우리고장 자랑]시민의 휴식터 '금강공원'	<b>0.278</b>	0.045	0.255	0.216	0.206

표 25. 토픽 2(역사문화공원) 수렴확률 상위10 & 하위5 문서

no	시기	연도	제목	토픽1	토픽2	토픽3	토픽4	토픽5
1	5	2018	독립운동가 성지 효창공원 속히 민족공원으로 조성하라	0.001	<b>0.992</b>	0.001	0.001	0.004
2	5	2017	'고려인 강제 이주 80년' 우즈벡 타슈켄트 서울공원 정문에 기념비 건립	0.004	<b>0.986</b>	0.002	0.003	0.004
3	4	2009	김준곤목사 장례 엄수 5000여명 애도 속 춘천경춘공원묘원 안장	0.001	<b>0.983</b>	0.008	0.002	0.006
4	2	1999	효창원 선열 추모제전...13일 오후 효창공원서	0.002	<b>0.983</b>	0.008	0.003	0.004
5	5	2014	늦봄 문익환 목사 모란공원서 주기 기념행사	0.001	<b>0.983</b>	0.003	0.004	0.009
6	3	2004	윤봉길 의사 순국 72주기 18일 효창공원서 추모식 열려	0.004	<b>0.983</b>	0.004	0.004	0.005
7	1	1998	항일독립투사 김상옥열사 동상 제막... 2 8 일 마로니에공원	0.002	<b>0.981</b>	0.003	0.012	0.002
8	2	2001	탑골공원 3·1운동 성지로 새로조성	0.006	<b>0.981</b>	0.004	0.004	0.005
9	5	2018	여기자協, 삼일공원서 유관순 열사상 제막식	0.009	<b>0.980</b>	0.007	0.002	0.002
10	2	2001	탑골공원 3·1운동 성지로 새로조성	0.006	<b>0.980</b>	0.004	0.004	0.005
11	3	2002	[新시니어타운]아시아선수촌아파트 " 아시아공원이 정원 "	0.249	<b>0.300</b>	0.175	0.261	0.014
12	2	1999	'씨랜드'추모공원 조성	0.280	<b>0.298</b>	0.129	0.101	0.193
13	5	2013	'서울의 공원' 탄생 뒷이야기 책 펴내	0.228	<b>0.286</b>	0.222	0.160	0.104
14	2	2002	[인천/경기]부영공원 내달 5일부터 개방 등	0.247	<b>0.281</b>	0.184	0.126	0.162
15	4	2010	사람과풍경 세계 젊은이들 청주 두꺼비공원서 주경야독	0.135	<b>0.279</b>	0.232	0.263	0.092



표 26. 토픽 3(프로그램) 수렴확률 상위10 & 하위5 문서

no	시기	연도	제목	토픽1	토픽2	토픽3	토픽4	토픽5
1	5	2015	역새발의 장관 '서울역새축제' 하늘공원에서 10~17일 개최	0.002	0.002	<b>0.991</b>	0.004	0.001
2	3	2004	"도시의 공원에서 느끼는 가을의 멋..."	0.004	0.002	<b>0.990</b>	0.002	0.002
3	4	2006	[수도권]"가을아 놀자" 공원 생태프로그램 풍성	0.006	0.002	<b>0.990</b>	0.001	0.001
4	3	2006	"대공원으로 손잡고 봄맞이 가요' 서울·어린이대공원 다양한 문화행사	0.001	0.002	<b>0.989</b>	0.007	0.001
5	2	1999	'새천년 과학기술과 함께' 과학축전 개막...올림픽공원서	0.003	0.005	<b>0.989</b>	0.002	0.001
6	3	2004	공원별 가을프로그램 마련	0.008	0.001	<b>0.988</b>	0.001	0.001
7	2	2001	남산공원 자연학습교실 풍성	0.005	0.002	<b>0.988</b>	0.002	0.004
8	4	2009	[수도권] 토요일엔 공원에서 무료공연 즐기세요	0.007	0.002	<b>0.987</b>	0.002	0.002
9	5	2019	클래식 공연 울현공원서 즐겨요...'별꽃 페스티벌'	0.004	0.003	<b>0.986</b>	0.003	0.003
10	3	2005	월 공원 문화행사 다양	0.009	0.002	<b>0.986</b>	0.002	0.001
11	5	2014	춤 인 서울 업그레이드 어린이대공원 시민 만나다	0.280	0.002	<b>0.316</b>	0.218	0.184
12	5	2019	서울의 공원-도로-지하철, 기업 혁신기술 시험장으로	0.244	0.065	<b>0.314</b>	0.212	0.165
13	5	2017	[기교]태릉선수촌을 '스포츠 역사 공원'으로	0.268	0.272	<b>0.305</b>	0.010	0.145
14	4	2007	그의 삶 그의 꿈 토마스 기차가 달리는 가야공원	0.132	0.275	<b>0.289</b>	0.188	0.116
15	5	2012	제주 첫 자연장공원 '한울누리' 문 열어	0.265	0.237	<b>0.278</b>	0.023	0.197

표 27. 토픽 4(대공원동물) 수렴확률 상위10 & 하위5 문서

no	시기	연도	제목	토픽1	토픽2	토픽3	토픽4	토픽5
1	5	2015	어린이대공원 사육사 사자에 물려 사망 놀이기구 놀다가 참변	0.001	0.001	0.001	<b>0.996</b>	0.001
2	5	2015	어린이대공원 사육사 공격 상황 실제로 살펴보니 충격	0.002	0.001	0.001	<b>0.995</b>	0.001
3	5	2016	서울대공원 폐사 황새 마리 고병원성 판명 동거하던 원앙새 여 마리 어찌나	0.001	0.002	0.001	<b>0.994</b>	0.001
4	5	2016	동물원 대식가·소식이 순위는... 서울대공원 최고 '먹방스타'는 아시아코끼리	0.001	0.001	0.002	<b>0.994</b>	0.001
5	5	2015	어린이대공원 사육사 공격 에 숨겨진 비밀	0.002	0.001	0.001	<b>0.994</b>	0.002
6	5	2013	서울대공원 호랑이, 여우우리 뛰쳐나온 호랑이 사육사 물어 중태..."무슨 일이?"	0.001	0.002	0.001	<b>0.994</b>	0.002
7	5	2015	어린이대공원사자 사육사 물어 숨지게 해도대체 왜	0.002	0.002	0.002	<b>0.993</b>	0.002
8	5	2015	어린이대공원 사육사 사자 남아 있는 줄 모르고 들어간 듯	0.003	0.001	0.001	<b>0.993</b>	0.002
9	5	2013	서울대공원, 2012년엔 코뿔소 탈출 사고... 진압 과정 심장마비死	0.002	0.002	0.002	<b>0.992</b>	0.002
10	5	2018	서울대공원 순수혈통 백두산 호랑이 마리 탄생해	0.001	0.003	0.004	<b>0.990</b>	0.001
11	4	2011	지자체들 "자연공원 관람료 받을까 말까"	0.106	0.029	0.272	<b>0.313</b>	0.281
12	4	2009	[녹색산업도시 울산] 국내 최대규모 '울산대공원' 장미원 등 생태시설 눈길	0.299	0.062	0.287	<b>0.311</b>	0.040
13	2	2001	[독자편지]국립공원 장삿속 해도 너무해	0.272	0.041	0.163	<b>0.304</b>	0.220
14	5	2018	단양군, 지질명소 12곳 국가 공원 인증 박차	0.183	0.096	0.192	<b>0.271</b>	0.258
15	4	2009	[수도권] 서울대공원, 15억원 내걸고 국제 공모전	0.267	0.004	0.266	<b>0.270</b>	0.194

표 28. 토픽 5(공원조성과정갈등) 수렴확률 상위10 & 하위5 문서

no	시기	연도	제목	토픽1	토픽2	토픽3	토픽4	토픽5
1	2	2002	현장 리포트 / 원지동 추모공원 4월착공 난항	0.001	0.001	0.001	0.001	<b>0.997</b>
2	3	2003	서울시, 승소뎌 원지동 추모공원 강행	0.001	0.001	0.001	0.001	<b>0.997</b>
3	4	2006	서울시, 용산공원 법안 수정요구... “주변지역 난개발 우려...”	0.001	0.002	0.001	0.001	<b>0.996</b>
4	4	2007	‘원지동 추모공원’ 추진 탄력	0.001	0.001	0.001	0.001	<b>0.996</b>
5	4	2006	서울시 용산공원특별법안 수정 요구	0.001	0.002	0.001	0.001	<b>0.996</b>
6	4	2006	정부, 용산민족공원 '제한적인 용도변경' 추진	0.001	0.001	0.001	0.001	<b>0.996</b>
7	4	2007	원지동 추모공원 산 넘어 산	0.001	0.001	0.001	0.001	<b>0.996</b>
8	4	2006	'용산공원' 입장차만 확인한 서울시장-추건교 회동	0.001	0.002	0.001	0.001	<b>0.995</b>
9	5	2018	'용산공원' 한가운데 있는 美軍호텔 옮기나	0.001	0.002	0.001	0.002	<b>0.994</b>
10	4	2006	정부 “용산공원내 상업지구 개발안해”...서울시案 수용	0.002	0.002	0.001	0.001	<b>0.994</b>
11	2	2002	자전거대여업자들 여의도공원 4개월 집회신고 '선점'	0.138	0.308	0.215	0.016	<b>0.322</b>
12	5	2018	김기덕 서울시의원 여의도공원경의선숲길 등 직영관리공원 심장충격기 없어	0.270	0.002	0.197	0.238	<b>0.293</b>
13	4	2011	고양 호수공원 작은도서관 주민 아이디어 반짝반짝	0.275	0.260	0.104	0.078	<b>0.283</b>
14	4	2006	[희망의 그물짜기]해상국립공원 '최고의 비경'	0.248	0.120	0.194	0.156	<b>0.282</b>
15	5	2014	국립공원관리공단 맞춤형 탐방지도 大賞	0.170	0.061	0.259	0.233	<b>0.277</b>

### 2.3 시기별 비교분석

최종 토픽모델링 분석결과를 가지고 연도별, 시기별로 검토를 통해 시간의 흐름에 따라 토픽의 변화양상을 살펴보았다. 토픽별로 특정기간에 대한 증감폭에는 차이가 있지만, 전반적으로 증가추세를 나타내고 있다.

시기별로 살펴보면, 토픽1은 시기V에 급격히 감소하였으며, 토픽2는 시기Ⅲ과 시기Ⅳ에는 일시적으로 감소하였다가 시기V에 다시 증가하였다. 토픽4는 문서량이 지속적으로 증가하였으며, 토픽5는 시기 I 과 시기V에는 다른 시기에 비해 문서비중이 적게 나타났다.

표 29. 시기별 및 토픽별 해당 문서수

		시기 I	시기 II	시기 III	시기 IV	시기 V
수집문서건수		908	1,171	1,196	1,556	3,764
분석문서건수		822	1,064	1,097	1,419	3,145
연평균 분석문서건수		205.5	266	274.3	270.3	381.2
토픽당 해당 문서수	Topic1 (공원조성)	315	330	341	528	673
	Topic2 (역사문화공원)	142	137	92	152	547
	Topic3 (프로그램)	170	290	318	273	709
	Topic4 (대공원동물)	69	106	125	179	720
	Topic5 (공원조성과정갈등)	126	201	221	287	494

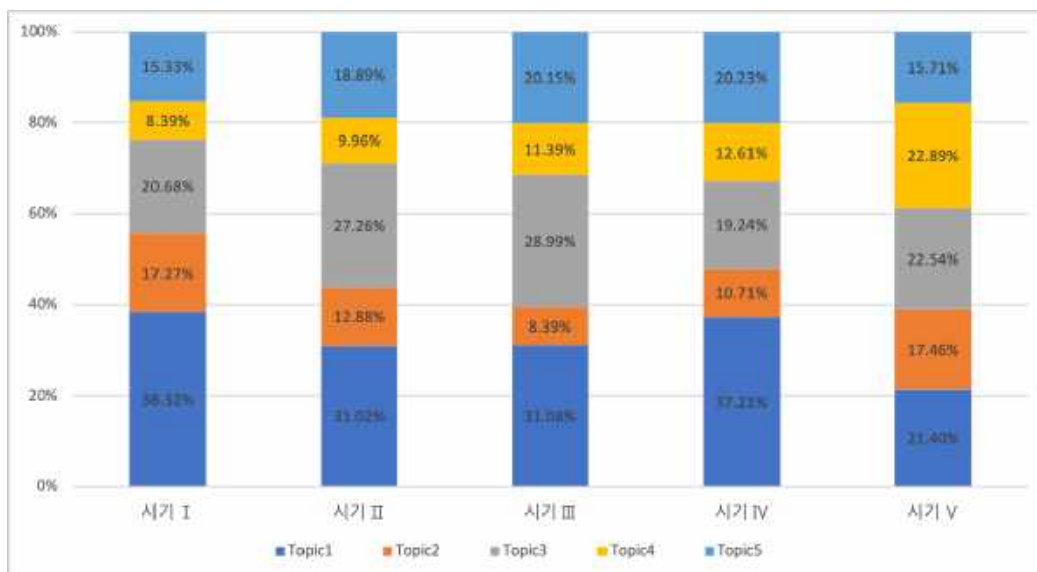


그림 29. 시기별 토픽비율

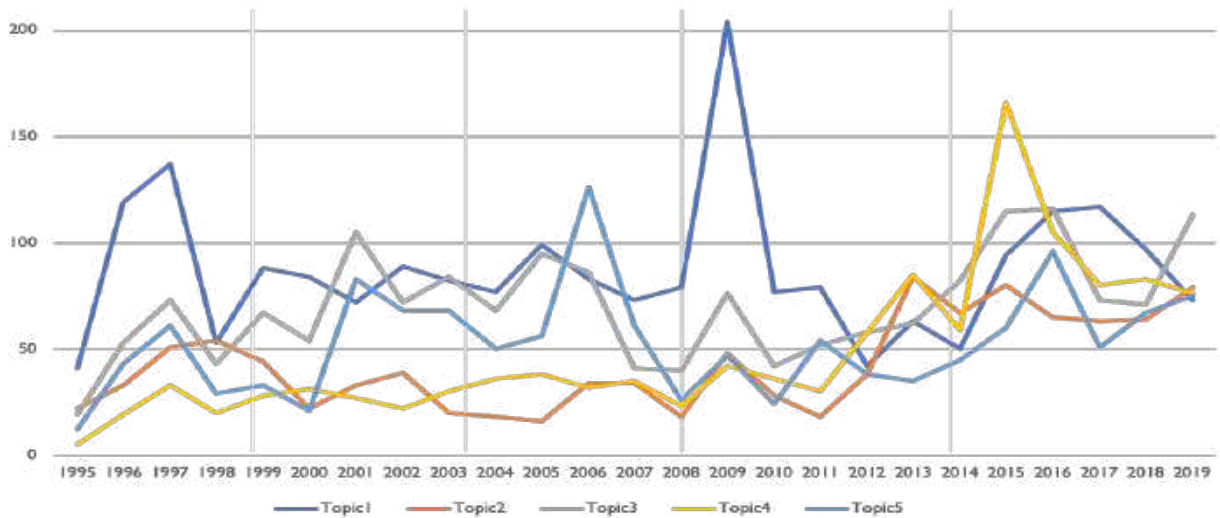
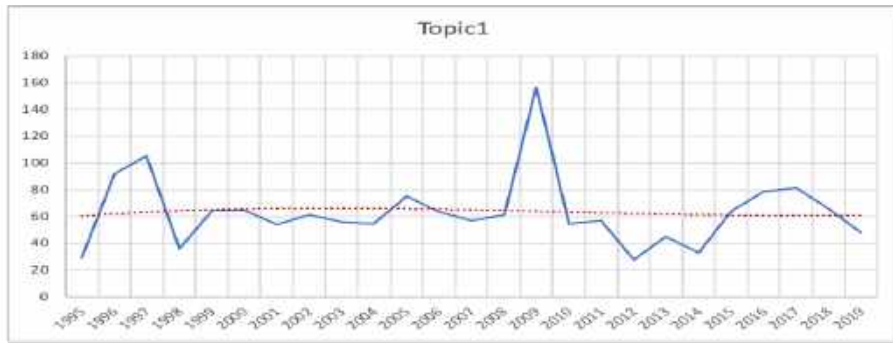


그림 30. 각 토픽의 연도별 증감추이

연도별로 살펴보면, 토픽 1(공원조성)은 시기 1의 1996-1997년, 시기 4의 2009년에 급격히 증가하였으며, 시기 5, 2012년을 기점으로 감소하였다가 이후 증가추세를 보이다가 2017년 이후 다시 감소하였다. 토픽 2(역사문화공원)는 시기 1에서는 증가하다가 시기2~4에 걸쳐 증감을 반복하였다. 이후, 시기5에 들어서 전반적으로 상승 추이를 보이고 있다. 토픽 3(프로그램)은 시기 3인 2016년까지 증가하다가 시기 4에서는 감소하였다가 시기 5에 들어서면서 다시 증가하였다. 토픽 4(대공원동물)은 전반적으로 상승세를 보이다가 2015년에 일시적으로 증가하였다. 토픽 5(공원조성과정갈등)은 각 시기별로 고점(시기 1의 1997년, 시기2의 2001년, 시기 3의 2006년, 시기 4의 2007년, 시기 5의 2016년)을 찍었으며, 2001~2007년 사이에 다른 기간에 비해 많이 증가하였다.

25년간의 토픽들의 연도별 추세 증감을 확인하기 위해 시계열 모형을 추정하기 위해서 선형회귀모형을 가정하고 분석한 결과, 적절한 모형이 도출되지 않았다. 즉, 시계열 그래프는 증감이 있는 형태고 선형회귀식으로는 설명력이 낮아 비선형 회귀분석을 통해 시계열 모형을 추정해봤다.<sup>40)</sup> 5개의 토픽을 3차 다항식 추세선을 활용하여 트렌드 분석을 진행하였다. 6차 다항회귀식이 결정계수 값을 크나 본 연구는 예측을 목적으로 하지 않고 회귀모형의 과적합문제가 있을 것으로 보여 간결하게 표현할 수 있는 3차 다항식의 추세선을 트렌드 분석 기준으로 채택하였다. 토픽모델링 분석결과로 도출된 총 5개의 토픽별 추세증감을 회귀식을 통해 살펴본 결과, 모든 토픽이 증가추세인 Hot토픽으로 판단된다. 하지만, 단순히 언론미디어 반복적인 생성으로 인해 빈도가 올라간 것 일 수도 있으므로 선불리 판단할 수는 없다.

40) 박대민(2016)은 뉴스 빅데이터는 시계열 데이터로, 시차에 따른 데이터 간의 관계가 비선형적(nonlinear)이며, 많은 경우에 비정상적(nonstationary)인 특성을 갖는다고 하였다.



— Topic  
 ..... 다항식

그림 31. 각 토픽별 트렌드 분석

### 3. 소결

본 연구는 예산을 포함한 행정 논의가 담겨있는 서울특별시의회 회의록 텍스트분석과 담론에 영향을 주는 언론미디어 토픽모델링 분석을 통해 공원 관련 논의와 주요 쟁점을 확인하였다.

먼저, 서울시의회 회의록 분석과정을 통해 서울시 공원의 정책적 변화가 회의록에 고스란히 녹아있음을 확인할 수 있었다. 분석결과, 첫째, 서울시장의 역점사업에 따라 시기별 주요단어가 연결되는 특징이 있다. 또한, 서울시 공원조성은 행정정책은 물론 시의회 위원들의 관심사와 각 관할지역의 이슈 언급에 따라 행정추진에 영향을 끼치기도 한다. 둘째, 모든 시기에 공통적으로 높은 비중으로 출현하는 단어는 서울시의회의 주요 업무 중 하나인 '예산'으로 공원녹지 조성을 위해서는 매우 중요한 이슈인 것을 확인하였다. 연결 키워드와 함께 내용을 살펴보면, 예산금액에 대한 증감과 불용액과 이월금액에 대한 내용이 많았다. 물론 예산집행 과정에서 예산안 편성시 예측하지 못한 문제들이 나타날 수 있지만, 매 시기에 반복적으로 지적되는 만큼 예산편성과 예산결산의 오차범위는 최소화하여 적절한 시기에 필요한 곳에 예산편성 이루어질 수 있는 방안마련이 시급하다.

언론미디어 주제분석을 통해 토픽을 구분하고 시기별 추이와 트렌드를 분석해보았다. 그 결과, 공원조성(토픽1), 역사문화공원(토픽2), 프로그램(토픽3), 대공원동물(토픽4), 공원조성과정갈등(토픽5)으로 총 5개의 토픽으로 분석되었다. 토픽 1(공원조성) 해당문서는 2,187건(28.98%)으로 가장 많은 문서가 수렴되었는데, 신규공원 또는 시설 조성에 대한 내용이 대부분으로, 토픽 1은 토픽 5(공원조성과정갈등)와는 달리 공원조성, 개장 등의 일정, 정책에 대한 정보전달이 중심이다. 토픽 2(역사문화공원)는 1,072건(14.20%)으로 역사적 의미가 있는 공원의 재조성과 역사적 장소인 공원에서의 기념, 추모 등의 행사 내용을 담고 있다. 토픽 3(프로그램)은 1,760건(23.32%)으로 두 번째로 많은 문서가 수렴되었다. 공원 내 전시, 콘서트, 공연 등의 문화행사와 계절별 축제, 체험 프로그램 내용의 문서가 상위에 포함되어 있다. 토픽 4 (대공원동물)은 1,199건(15.89%)이 포함되어 있는데, 해당문서를 보면, 동물원에서의 새로운 동물의 탄생과 죽음, 사육사와 관련된 사건, 사고 내용이 다수 포함되어 '대공원동물'로 하였다. 토픽 5(공원조성과정갈등)의 해당문서는 1,329건(17.61%)으로 용산공원과 원지동 추모공원 관련 문서가 다수 포함되어 있으며, 공원조성을 위한 그린벨트, 도시자연공원, 종교부지 등에 대한 갈등과 논의쟁점 내용을 포함한 문서가 수렴되었다. 5개의 토픽별 트렌트 파악을 위해 회귀식을 통해 추세증감을 살펴본 결과, 모든 토픽이 상승추이인 Hot토픽으로 판단된다. 하지만, 본 연구에서 다룬 6개 매체의 기사에 한정된 결과이며, 단순히 언론미디어 매체의 대중노출을 늘리기 위한 반복적인 생성으로 인해 빈도가 상승한

것일 수도 있으므로 선불리 판단할 수는 없다.

서울시의회 회의록에서 다루는 공원은 법적 도시공원 범주 내의 푸른도시국에서 관리하는 공원에 한정되어, 행정에서 논의하는 공원과 사람들이 이용하고 인식하는 공원의 범주는 다르다. 실제로 이용하는 시민들이 공원이라고 인식하고 있는 올림픽공원은 도시계획상 운동장으로 결정되어 있으며, 용산가족공원 역시 공원부지가 아닌 녹지지역, 풍치지구로 결정되어 있어 기타공원으로 포함되어 있다. 특히, 용산(가족)공원은 미군과의 관계를 고려하여 도시공원으로 지정되지 않았는데 대통령의 지시로 대부분의 토지가 국립박물관 부지로 할애되고 남아 있는 자투리 공간만 공원으로 명맥을 유지하고 있는 실정이다. 올림픽공원도 시설물 설치에 제한을 받지 않는 운동장으로 언제 어떤 시설이 도입될지 예측하기가 어렵다. 뿐만 아니라 공공공지인 마을마당도 필요에 따라 타용도로 전환될 우려가 매우 높은 토지라고 할 수 있다.(박인재, 2002) 본 연구대상에서는 제외하였지만, 한강시민공원은 지목상 하천으로 공원으로 지정할 수 없으나, 시민은 공원으로 인식하고 있다. 하천(한강시민공원)을 제외한 일반 대지의 기타공원은 도시계획상 공원으로 지정하여 추후 개발 등의 타용도로 전환되지 않도록 개선이 필요하다.

본 연구는 전체 회의록 중 공원에 대한 부분에 한정하여 분석을 진행하여 해석이 풍부하지 못하다는 한계점이 있다. 또한, 회의록은 서울시의회 회의록에서 데이터를 수집하여 서울시 공간에 한정된 데이터인 반면, 언론미디어는 ‘공원’을 검색어로 하는 기사에서 다루고 있는 본문을 모두 수집하여 데이터 같은 범주에서 분석하기에는 어려움이 있었다. 이러한 데이터 전처리의 한계로 회의록과 언론미디어를 각각 분석하였으며, 좀 더 정제된 분석 방법을 통해 같은 공원에 대한 이슈를 회의록과 언론미디어 관점에서 정리하고, 민원 등 다른 관점의 데이터를 함께 비교 및 해석하는 연구가 추후 진행된다면 더욱 심도깊은 결과 도출이 가능할 것으로 기대된다.

## VI. 결론

우리나라 도시공원은 짧은 시간 안에 공공주도의 대형공원 조성으로 양적으로 압축성장하였다. 도시공원이 당면한 여러 문제와 논의를 해결하고 미래를 위한 대책을 세우기 위해서는 현재에 이르게 된 과정을 정확히 파악하는 것이 필요하다. 하지만, 아직까지 공원조성에 필요한 비용과 조성과정에서의 담론을 가지고 사회현상을 분석한 연구는 거의 없었다. 본 연구는 그 시작으로 민선시장 집권체제 이후인 1995년부터 2019년까지 지난 25년의 시간 동안 기록된 도시공원의 역사의 발자취를 찾고 관계를 고찰해보았다. 구체적으로는 서울시 도시공원변화와 조성 관련 예산, 집행 기록이 남아 있는 서울시의회 회의록, 언론미디어 데이터를 중심으로 다양한 자료를 수집하고 다양한 방법으로 분석하고 검토하여 변화추이와 맥락을 파악하였다. 분석 목적은 두 가지로, 1) 추이와 경향성 파악, 2) 시기별 주요 쟁점 및 이슈 분석에 초점을 맞춰 연구를 진행하였다.

첫 번째로 서울시 도시공원 조성, 정책, 그리고 행정조직의 변화를 살펴보았다. 민선1기는 지방자치시대의 시작으로 공원녹지의 양적 확충이 중심이었으며, 민선2기에는 월드컵공원, 선유도공원 등 대형공원을 조성하기 시작하였다. 민선3기에는 청계천 복원과 함께 서울숲 조성이 이루어졌으며, 민선4기에는 권역별 균형을 고려한 북서울꿈의숲과 서서울호수공원 등이 조성되었다. 민선5기에 들어서는 시민이용을 고려한 다양한 정책을 추진하였으며, 민선 6-7기에는 도시재생 관점의 공원이 조성되었다. 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, 공원조성과, 조경과, 자연생태과, 산지방재과로 편성되어있다.

두 번째, 서울시 예산서 분석을 통해 공원조성 예산을 분석하였다. 푸른도시국 중 공원 조성 관련 부서인 공원조성과와 공원녹지정책과를 중심으로 시책과 예산을 살펴보았다. 서울시 예산은 지속적으로 증가하였으나, 푸른도시국 및 공원조성 예산은 함께 증가하지는 않았다. 민선시장의 주요 시책에 따라 공원녹지 예산은 주요 시책에 따라 다른 예산 필요시 감소하는 경향이 있다. 하지만, 공원녹지는 일시적인 예산투입과 단기적 효과를 위한 것이 아니므로 지속적으로 일정한 예산이 투입되어 조성 및 유지관리 비용으로 집행되어야 한다. 민선시기별 예산금액을 살펴보면, 민선 1기의 공원의 양적 확보를 위한 예산투입과 민선 3~4기의 주요시책사업으로 공원조성예산 증가한 반면, 민선 6기 이후 공원조성 예산이 급격하게 감소하였다. 이는 민선 초기에 양적확충에서 시장의 가시적 성과를 위한 대형공원 시기를 거쳐 최근 도시재생에 초점을 둔 생활권 주변 공원녹지 확보와 시민참여로 흐름이



바뀌는 것으로 이해할 수 있다. 공원별 연평균 예산과 해당기간 기준으로 3개의 유형으로 구분되었다. 단기간동안 많은 예산이 투입된 단기집중형, 주요 정책사업 또는 지가가 높은 지역 공원조성으로 많은 예산이 투입된 유형, 그 외 장기간에 걸쳐 예산편성이 이루어진 장기분산형으로 구분하였다.

세 번째, 담론 변화 분석을 위해 서울시의회 회의록과 언론미디어의 텍스트 데이터를 분석하였다. 서울시의회 회의록 중 공원 관련 텍스트 네트워크 분석결과, 서울시장의 역점사업을 중심으로 시기별 주요단어가 연결되는 특징이 나타나며, 모든 시기에 공통적으로 높은 비중으로 출현하는 단어는 서울시의회의 주요 업무 중 하나인 '예산'으로 공원녹지 조성을 위해서는 매우 중요한 이슈인 것을 확인하였다. 하지만, 서울시의회에서는 예산, 행정업무, 청원 관련 안건을 중심으로 처리함으로 이슈가 되지 않거나 시의회 해당 위원의 관심사가 아니면 중요하게 다뤄지지 않는 한계가 있었다. 언론미디어 LDA 토픽모델링을 통해 토픽을 구분하고 시기별 추이와 트렌드를 분석해보았다. 그 결과, 공원조성(토픽1), 역사문화공원(토픽2), 프로그램(토픽3), 대공원동물(토픽4), 공원조성과정갈등(토픽5)으로 총 5개의 토픽으로 분석되었다. 5개의 토픽별 트렌트 파악을 위해 회귀식을 통해 추세증감을 살펴본 결과, 모든 토픽이 상승추이인 Hot토픽으로 판단된다. 기본적으로 언론미디어 자체의 총량이 증가한 이유도 있겠지만, 공원에 대한 관심 증가로 공원 관련 정보전달 뿐만 아니라 이해관계자와 시민단체 등의 갈등도 증가하고 있다. 두 개의 다른 성격의 텍스트 데이터를 분석한 결과, 서울시의회 회의록에서 다루는 공원은 법적 도시공원 범주 내의 푸른도시국에서 관리하는 공원에 한정되어 있으나, 언론미디어에 나타난 사람들이 이용하고 인식하는 공원의 범주는 다른 것을 확인 할 수 있다. 이는 수집데이터 범주의 차이로 인한 오차를 고려한다고 해도 행정 관점과 이용자 관점에 있어 관심 이슈가 다른 것을 보여준다.

본 연구는 현재 우리의 도시공원이 당면한 현안을 지나온 시간의 흐름에 따라 사회현상의 변화를 다각도로 살펴보고 기록하는 의미를 가진다. 구체적으로는 정책 및 예산의 변화, 그에 대한 언론에서 다루는 담론에 대한 그간의 기록의 정리하고 고찰해보았다. 특정 성격에 치중하지 않고 사회현상의 변화를 객관적으로 살펴보는데 큰 의미가 있으며, 추후 다른 연구의 기초적인 자료로 활용될 수 있을 것이다. 본 연구의 한계에 대해서도 추후 심도있는 접근을 통해 더 풍부한 해석과 현안 문제에 대한 대안 도출이 이뤄지기를 기대한다.

공원은 도로 등과 함께 필수적인 기반시설이며, 도시민 삶에 있어 야외 여가활동을 위한 필수적인 공간이 되었다. 하지만, 도시공원 조성의 경우 이해관계자 외에는 관심을 갖기가 쉽지 않으며, 예산 또한 시민의 세금으로 편성됨에도 불구하고 시민들이 관심을 갖고 살펴보기가 어려운 것이 현실이다. 본 연구를 시작으로 서울시에서 이뤄지는 행정과 예산에 전문가들과 서울시민이 더욱 더 많은 관심을 가지게 되는 계기가 되기를 바란다.

## 참고문헌

- Benedict, M.A. & McMahon, E.D. 2002. Green Infrastructure: Smart Conservation for the 21st Century. *Renewable Resources Journal*, Autumn Edition, 12-17.
- Blei, D. M. (2012). Probabilistic topic models. *Communications of the ACM*, 55(4), 77-84.
- Bolund, P., & Hunhammar, S. (1999). Ecosystem services in urban areas. *Ecological economics*, 29(2), 293-301.
- Csardi, G., & Nepusz, T., 2006, The igraph software package for complex network research. *InterJournal, complex systems*, 1695(5), 1-9.
- Ernstson, H., Van der Leeuw, S. E., Redman, C. L., Meffert, D. J., Davis, G., Alfsen, C., & Elmqvist, T. (2010). Urban transitions: on urban resilience and human-dominated ecosystems. *Ambio*, 39(8), 531-545.
- McCombs, M. E., Shaw, D. L., & Weaver, D. H. (2014). New directions in agenda-setting theory and research. *Mass communication and society*, 17(6), 781-802.
- Tanaka, K., Takahashi, M., & Tsuda, K., 2013, Comparison of centrality indexes in network Japanese text analysis. *International Journal of e-Education, e-Business, e-Management and e-Learning*, 3(1), 37.
- 강병기 (1972) 우리나라 도시공원의 현황과 문제점, *도시문제* 7(6): 16-31.
- 강신용 (1994) 韓國における近代都市公園の受容と展開. 일본 교토대학교 대학원 박사학위논문.
- 강신용 (1995) 한국근대도시공원사. 서울:도서출판 조경.
- 강신용과 장윤환 (2004) 한국근대 도시공원사, 서울: 대왕사
- 국토교통부 (2011) 저탄소 녹색성장형 도시공원 조성 및 관리운영 전략 정책연구
- 권영덕 (2012) 1960년대 서울시 확장기 도시계획, 서울연구원
- 권영덕, 고진수, 박유진 (2012) 1960년대 서울시 확장기 도시계획, 서울연구원
- 김덕삼 (1990) 한국도시공원의 변천에 관한 연구, 경희대학교 대학원 박사학위논문
- 김동필, 이기철 (1996) 도시공원의 관리체계에 관한 연구. *한국조경학회지*, 23(4), 1-11.
- 김동훈, (1976) 한국 의 도시공원 에 관한 사적 고찰 , 서울을 중심으로, 충남대학교사회과학연구소, 논문집. 3(2):191-210
- 김병수 (2003) 도시공원 및 녹지제도 개선방안, 국토 259: 105-110.
- 김영대 (1995) 우리나라 도시 공원녹지의 문제점과 개선방향, *도시문제* 320: 9-20.
- 김영욱, 함승경, 김영지, 최지명. (2017) 사회 쟁점에 대한 비판적 담론 분석: 사드 (THADD) 배치 관련 보도에 대한 빅데이터 분석 중심. *커뮤니케이션 이론*, 13(4), 40-91.
- 김영하, 윤국빈, 강영조 (2017) 일제강점기 조선시기지계계획령에 고시된 부산 소재 도시공원 의 변천, *한국조경학회* 45(1): 1-15.
- 김완순, 김인호, 안계동, 양병이, 오충현, 온수진, 허진숙 (2013) 서울 그린 트러스트 : 시민과 함께한 녹색 도시 만들기, 나무도시
- 김용국 (2019) 포용적 근린재생을 위한 공원 정책 개선방안 연구, 건축도시공간연구소 기본연구 보고서
- 김용기. (1994) 기획논설(Review) : 서울시 공원녹지제도 및 정책의 외국과의 비교. *한국조경학회지*, 22(3), 3184.
- 김원주, 강규이, 김한배, 서영애, 박수지. (2015). 서울시 역사공원에 역사의 색 입히기, 서울연구원
- 김원주, 신상희, (2007). 시민참여를 통한 생활권 공원녹지 조성방안, 서울시정개발연구원
- 김향자 (1987), 도시공원계획의 변화에 관한 연구, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문
- 김형지, 김선우, 김성태. (2018). 스마트폰 중독에 관한 미디어 보도 토픽 모델링 분석: 2010~ 2018 년까지 정부 정책 비교를 중심으로. *방송통신연구*, 38-69.
- 나상기 (1973), 도시공원의 기능과 시설, *도시문제* 8(3): 9-16.
- 노법래, 양경은. (2019). 한국 사회 저출산 논의 구조와 그 변환에 관한 텍스트 마이닝 분석-2000 년 이후 언론 기사문에 대한 토픽 모델링과 토픽 구조의 시계열적 변동을 중심으로. *한국사회복지학*, 71(4), 153-175.
- 노태욱 (2001), 도시공원·녹지의 현황과 과제, *도시정보* 227(0): 4-18.
- 문상덕 (2014), 도시공원에 관한 법적 고찰, *지방자치법연구* 14(4): 159-186.
- 문화체육관광부, 한국문화관광연구원 (2016) 국민여가활동조사
- 민주현 (1994) 서울시 공원녹지 형성과 변천과정에 관한 연구. 서울시립대학교 대학원 석사학위논문
- 박길용 (2003) 지속가능한 도시공원 녹지정책:서울시를 중심으로

- 박대민. (2016). 장기 시계열 내용 분석을 위한 뉴스 빅데이터 분석의 활용 가능성: 100만건 기사의 정보원과 주제로 본 신문 26년. 한국언론학보, 60(5), 353-407.
- 박문호. (2006). 개정 도시공원법에 따른 도시공원 정책: 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 개정의 효과. 도시문제, 41(449), 22-32.
- 박문호 (1996), 도시공원 조성의 우선순위 결정에 있어서 계층분석과정 기법의 적용, 한국 조경학회지 24(1): 42-54.
- 박문호 (1997), 도시공원 내 사유지에 대한 대응방안, 지방자치 105: 42-46.
- 박미숙 (1989) 서울시 도시공원과 녹지현황에 관한 연구 성균관대학교 석사학위논문
- 박병주. (1972). 특집/도시녹지의 개발과 보전: 도시의 자연환경 보전과 공원녹지의 정비. 도시문제, 7(6), 4-15.
- 박승정, 전진오, 김선우, & 김성태. (2017). 국내 주요일간지의 대통령 이슈소유권에 대한 빅데이터 분석: LDA (latent Dirichlet allocation) 토픽 모델링 (Topic Modeling) 을 중심으로. 정치정보연구, 20(3), 25-55.
- 박울진 (1996) 도시공원녹지 관리제도에 관한 연구, 경희대학교 대학원 박사학위논문.
- 박울진 (2002) 도시녹화시책의 동향분석, 한국산림휴양학회지 6(2) : 33-42
- 박울진 (2010) 최근 통계현황으로 본 도시공원녹지 변천 특성 서울시를 중심으로, 한국산림휴양학회지 14(1), 7-16.
- 박인재 (2002), "서울시 도시공원의 변천에 관한 연구," 상명대학교 대학원 박사학위논문
- 박인재, 이재근, (2002), 서울시 조경분야 조직변천에 관한 연구, 한국정원학회지, 20(1):37-42
- 박인재, 이재근, (2002), 서울시 도시공원 변천에 관한 연구. 한국전통조경학회지, 20(4), 105-117.
- 박진근 (2012) 재산권규정의 재해석을 통한 재산권 최고규범으로서 사적 가치, 법과정책연구, 12(3), pp.1287-1311.
- 성소미, (2004) 재산권제한에 관한 입법기준 : 장기미집행 도시계획시설에 관한 헌법불합치결정의 분석을 중심으로, 국회사무처 법제실.
- 손정목. (1989). 일제강점기 도시계획 연구. 일지사
- 신영현, (2009), 미집행 도시계획시설의 합리적 관리방안 연구, 가천대학교 석사학위논문.
- 신익순. (2000). 한국과 미국의 조경관련조례의 비교분석. 한국조경학회지, 28(5), 26-38.
- 신익순 (1996), 장기미집행 도시공원의 문제점과 개발촉진을 위한 법제도 개선에 관한 연구: 광주광역시를 사례로, 산업기술연구논문집 3: 203-218.
- 신재욱, (2014) 장기미집행 도시공원의 보상제도 개선에 관한 연구 : 서울시 도시공원을 중심으로
- 심주영. (2017). 용산미군기지 공원화 과정의 도시담론 분석: 텍스트 마이닝을 활용한 신문기사 분석을 중심으로. 한국도시계획학회지 도시설계, 18(5), 37-52.
- 심주영. (2018). 서울숲공원 관리체계에 나타나는 공원 거버넌스 형성 과정 (Doctoral dissertation, 서울대학교 대학원).
- 심준영, 김유일, 이시영, (2010), 공공서비스로서 도시공원녹지평가, 「한국조경학회지」, 제37권 6호, pp.19-27.
- 양병이, (1986) 한국조경의 반세기에 관한 역사적 고찰. 서울대학교 40주년학술세미나 논문, p73
- 오구균, (1995) 장기 미집행 도시공원(시설)의 개발방안, 시경연구논집, 5, pp.491-531.
- 오창송, (2018) 우리나라 도시공원 관련 초기 법률 입안과 [공원법 1967-1980년] 시행과정에서 나타난 유보지로서 도시공원에 관한 제도의 문제. 한국조경학회지, 46(3) 103-116.
- 오창송. (2019). 민간공원 관련 제도의 변천과 경로의존성-1967년부터 2005년까지 도시공원 법령을 중심으로. 한국조경학회지, 47(2), 133-145.
- 오충현 (2006), 우리나라 도시공원 정책의 문제점, 도시문제 449: 33-46.
- 우경숙, 서주환, 여화선. (2016). 민간정원 '화수목'의 유니버설디자인 평가 분석. Journal of Integrated Design Research, 15(3), 135-146.
- 유병림 (1978), 자연보호운동과 도시공원정책, 도시문제 141: 32-39.
- 윤희연 (2013). Is a High-quality Park Worth the Cost?: Hedonic Analysis of Housing Market near the High Line, New York City. 국토계획, 48(7), 135-152.
- 이대우 (1976), 공지(OPEN SPACE)의 규제라는 측면에서 본 우리나라의 공원정책에 관한 연구: 그 역사적 변화과정을 중심으로, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문
- 이병준 (2000) 장기미집행 도시계획시설의 발생원인분석과 해소방안에 관한 연구 : 서울시 도시공원을 중심으로, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문
- 이상민. 심경미, (2013), 도시공원 정책 수립을 위한 공원 평가 모델 개발연구, 건축도시공간연구소.
- 이상민. 심경미, (2014), 생활인프라 확충을 위한 미집행 도시공원의 관리체계 마련 정책 연구, 건축도시공간연구소.
- 이재수, (2013), 정책 네트워크 관점에서의 도시재생 사업 분석, 서울대학교 대학원 박사학위논문.

- 이정연, 정태열 (2013), 대구 도시공원의 변천에 나타난 사회적 의미 해석, 한국조경학회 41(3): 72-82.
- 이종수 (2009) 행정학사전, 대영문화사
- 이준웅, 김성희. (2018). 미세먼저 재해 보도의 프레임 분석: 구조적 주제모형 (Structural Topic Modeling) 의 적용. 한국언론학보, 62(4), 125-158.
- 이태준, 이승배, 오창동. (2017). 원자력 이슈에 대한 정부와 언론의 커뮤니케이션 전략 비교연구: 토픽모델링 (Topic Modeling) 의 적용. 언론과학연구, 17(3), 172-229.
- 이호준. (2001). 지역난단: 집단갈등이 정책결정과 집행에 미치는 영향-서울시 상계동쓰레기소각장건설사태를 중심으로. 도시문제, 36(397), 114-126.
- 장규진 (2002) 서울시 도시공원계획의 변천과 근린공원의 조성, 고려대학교 대학원 석사학위논문
- 장문기 (1972), 도시공원 녹지와 조경, 도시문제 7(6): 44-49.
- 장문기 (1974), 도시 내 공원녹지의 조경, 도시문제 96: 31-39
- 장원환, (2001), 혼란기 서울도시공원의 수난과 정착과정, 경북대학교 대학원 석사학위논문
- 전병국, (1999), 장기미집행 도시계획시설의 개념과 현황, 도시연구, 제34권 369호, pp.9-20.
- 전영욱. (1998). 조선 후기 苑囿의 營繕에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문
- 정영현. 이양재, (2003), 장기미집행 도시계획시설의 재검토를 위한 정량적 평가기준 설정에 관한 연구, 국토계획, 제38권 1호, pp.37-51.
- 정원준. (2018). 사드 (THAAD) 이슈를 둘러싼 한국과 중국 간 갈등 쟁점의 변화 추이 연구: 빅데이터를 이용한 시계열 토픽 모델링 과 언어 네트워크 분석 기법으로. 한국광고홍보학보, 20(3), 143-196.
- 조경진. (2003). 프레데릭 로 옴스테드의 도시공원관에 대한 재해석. 한국조경학회지, 30(6), 26-37.
- 조경진 (2007). 공원문화의 현실과 지평. 환경논총, 45, 33-54
- 조명래. (2009). 한국의 도시지식에 관한 고찰. 공간과 사회, 91-137.
- 최승호 (2000) 서울시 도시공원 확충을 위한 관련 제도 개선에 관한 연구 한양대학교 석사학위논문
- 최용호 (2005), 공원녹지정책의 분석 및 방향 설정 연구: 서울시를 중심으로, 고려대학교 대학원 박사학위 논문
- 최진호, 이해수, 진은형. (2019). 4차산업혁명에 관한 뉴스 빅데이터 활용 토픽 분석: 언론사 유형 및 주요시기에 따른 비교를 중심으로. 사이버커뮤니케이션학보, 36(2), 173-219.
- 최형석. (2006). 개정 도시공원법에 따른 도시공원 정책: 우리나라 도시공원 및 녹지정책의 개선방안. 도시문제, 41(449), 60-73.
- 피정훈, (1988) 도시공원 및 유원지 현황과 문제점에 관한 고찰, 대구대학교 대학원 석사학위논문,
- 한국조경학회, 국토연구원, (2011). 저탄소 녹색성장형 도시공원 조성 및 관리운영 전략 정책연구
- 한동섭, 임종수. (2002). 미디어의 정보원 진술 활용과 현실 정의. 『한국언론학보』 권. 제 46-3 호, 520-556.
- 허강무, (2013), 도시계획시설사업의 수용 및 보상에 관한 법적 쟁점, 행정법연구, 통권 35호, pp.197-219.
- 허윤아, (2014), 경관법을 중심으로 한 지자체 경관행정체계와 경관사업의 시행과정 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 홍성태, (2014), 서울의 개혁, 진인진
- 황기원 (1993), 우리나라 도시공원의 현황과 과제, 토지개발기술 24: 5-14.
- 황기원, (2002), 서울 20세기 공원 녹지의 변천: 자연속의 도시에서 도시속의 자연으로, 서울 20세기 공간변천사, 서울시정개발연구원.
- 황희연, 윤중경, 윤은주, 이승우, 이일희, 전병혜, 지남석. (2015). 장기미집행 도시·군계획시설 현황과 과제 I: 도시공원을 중심으로. 도시경보, 4-25.
- 서울특별시, (1982), 서울시정백서
- 서울특별시, (1985). 서울시 공원녹지 정책방향 연구
- 서울특별시, (1987), 서울시정백서
- 서울특별시, (1991), 서울시정백서
- 서울특별시, (1995). 서울시 공원녹지 정책방향 연구
- 서울특별시, (1997) 서울도시기본계획
- 서울특별시, (1997), 서울특별시 조직변천사 I
- 서울특별시, (2001) 서울의 환경
- 서울특별시, (2001), 서울특별시 조직변천사II

서울특별시, (2002) 도시공원 · 조경관련 법규집  
서울특별시, (2005). 공원으로 놀러 가자. 서울: 서울특별시  
서울특별시, (2005). 도시비교통계. 서울: 서울특별시.  
서울특별시, (2006). 서울숲이야기  
서울특별시, (2008) 서울의 공원 100선. 서울: 서울특별시.  
서울특별시, (2008) 시정백서. 서울: 서울특별시.  
서울특별시, (2009) 서울의 환경. 서울: 서울특별시.  
서울특별시, (2013), 서울특별시 조직변천사 III  
서울특별시, (2015), 2030 서울시 공원녹지기본계획  
서울특별시, (2019), 2030 서울시 공원녹지기본계획  
서울특별시, 각 연도, 「예산서」  
산림청, (1998) 한국임정50년사

법제처 <http://law.go.kr>

서울특별시 <http://seoul.go.kr>

서울열린데이터광장 <https://data.seoul.go.kr>

나라살림연구소 <https://www.narasallim.net/80>

서울의 공원 현황 통계자료 <http://parks.seoul.go.kr>

서울의 산과공원 <http://parks.seoul.go.kr>.

통계청 국가통계포털 <http://kosis.kr>

\* 본 보고서의 내용은 연구자의 의견이며, (재)숲과나눔의 공식적인 견해와는 다를 수 있습니다.