21C 도시공원의 Paradigm

김 용 근
서울시립대학교 교수

I. 서 론

서울시와 같은 거대한 도시에서 공원과 녹지의 필요성을 강조하는 것은 새삼스러운 일이 아니다. 도시공원은 다양한 기능을 갖고 있지만 도시환경을 정화하고 건강한 생활환경을 제공하는 녹지공간이라는 차원에서 관심이 고조되고 있다. 서울시에서 직면하고 있는 공원과 관련된 모든 과제는, 첫째 절대적으로 충분한 양의 공원·녹지를 확보해야 하고, 둘째 조성된 공원과 녹지는 본래의 기능과 역할을 충분히 수행할 수 있도록 적절하게 관리해야 하는 것이다.

도시개발이나 재개발, 그리고 주거환경 정비차원에서 충분한 녹지의 확보는 지역의 이미지 향상뿐만 아니라 실질적으로 토지나 건물의 경제적인 가치를 상승시켜 지역 주민들에게 직·간접적으로 긍정적인 영향을 미치고 있다. 그러나 불행히도 공원과 녹지를 충분히 지정할 수 있는 가용지는 부족한 실정이며, 지가상승에 따라 공원녹지를 충분히 확보하기란 쉬운 일이 아니다. 관광개발대상지로 지정되었던 뚝섬을 시민의 숲으로 조성하여 녹지를 확보하는 결정은 획기적이었다. 그러나 이와 같이 새로운 녹지를 확보하는 것은 개발에 따라 얻을 수 있는 거액의 개발수익을 포기해야 가능한 일이었으므로 결국은 엄청난 비용을 지불하고 녹지를 확보하게 된 것이다.

공원녹지의 필요성이 강조되고, 이에 따라 값비싼 대가를 치루고 새로운 공원들이 조성되고 있지만 허술하게 관리되거나 바람직하지 못한 이용으로 인해 심하게 훼손되는 경우가 많이 있다. 귀중한 세금으로 조성되는 공간이 주인이 없는 땅처럼 함부로 이용될 뿐만 아니라 마치 자신의 정원이나 뒤뜰같이 개인적인 목적으로 전용되기도 하며, 지역주민들이 동호회라는 이름아래 이기적이며 배타적으로 점용되는 사례들이 많아 공원관리에 어려움을 겪고 있다. 앞으로는 공원 부지를 확보하기도 어려울 뿐만 아니라 지역주민의 민원이 가장 발생하게 되는 공원이 바람직하게 관리되기 위해서는 기존의 유지관리의 개념에서 탈피하여 새로운 관리개념으로 공원관리정책이 재정립되지 않으면 안 된다.

21세기의 공원녹지 정책은 '조성'이라는 단어로 설명되기엔 어색한 부분이 없지 않다. 공원녹지의 가용지가 고갈되어 대상부지를 확보하기조차 어려운데 새롭게 공원을 조성한다는 개념은 그 자체가 새 시대의 공원녹지 정책의 방향을 수용하는데 한계가 있다. 물론 기본적으로 공원과 녹지 면적을 넓히는 조성사업을 꾸준히 추진하여야 하지만 어렵게 확보된 공원을 잘 관리해서 본래의 기능을 지속적으로 유지시키는 노력이 필요하다.

지금까지의 공원녹지 관리는 유지관리의 한계를 넘지 못했다는 주장에 대해 강한 반론을 제기하지는 못할 것이다. 그 동안 공원과 녹지는 조경수목을 비롯한 각종 식물들을 비배관리하거나, 시설물의 경우 보수 사이클이나 내용연한을 기준으로 유지·보수하는 정도에 그쳤다. 특히 편익시설물 관리의 경우, 공원이용자의 바람직하지 못한 이용으로 의해 훼손된 후에 대처하는 사후관리형식을 띠고 있다 해년마다 많은 예산이 반복적으로 투입되고 있다. 이에 행정규모의 축소에 따라 관리예산이 축소되고 관리인원 감축까지 겹쳐 보다 적극적인 관리정책을 수행하기 어려워지고 있다. 그러나 최근 들어 공원관리에서 두드러지게 변화하고 있는 현상은 공원과 녹지의 생태학적

접근, 이용자에게 교육시키고 홍보하는 교육프로그램에 대한 관심, 공원조성과정에서 지역주민의 참여 확대, 다양한 이용프로그램의 개발 등이 있다. 이는 체계적인 공원관리의 필요성에 대한 인식이 변하고 있으며, 공원관리 기술개발에 노력하고 있다는 증거다. 이제 공원은 수목이 울창하게 우거진 녹지가 조성되고 다양한 편익시설이 공급되어 시민들이 편하게 쉴 수 있는 곳이라기보다는 각종 이용프로그램을 개발하여 지역주민들에게 보다 밀접하게 다가가는 적극적인 관리 개념으로 전환되고 있다. 초기에는 숲 해설이나 생태해설과 교육 등이 시민단체나 환경단체, 혹은 관심있는 자원봉사자들 중심으로 이루어졌으나 최근에는 서울시에서 전문가를 고용하여 공원체험 프로그램을 운영하는 것을 보면 서울시 공원관리정책의 방향을 짐작하게 한다.

공원 관리에서 야기되는 문제의 근원은 공원자원에 대한 인식이 관리자와 이용자 사이에 차이가 있기 때문에 발생한다. 이용자 입장에서, 특히 공원에 인접한 곳에서 살고 있는 지역주민의 경우 공원녹지를 그들을 위한 공간으로 보고 독점하려는 경향이 있는데 그 정도가 심한 곳은 공원구역 내에 텃밭을 조성하거나 소동물을 키우는 우리를 만들어 놓거나 폐기물 적치장 등으로 이용하는 사람들이 있다. 지역주민의 이기심은 인접지역 주민들이 공원 편의시설을 이용하는 것조차 방해하는 경우가 있으며 공공을 위한 편익시설을 도입하는 경우에도 민원이라는 미명하에 선별적으로 채택하고나 거부하는 사례가 종종 있어 공원관리행정을 어렵게 하기도 한다. 공원관리를 책임지고 있는 지자체의 경우에는 민원유발에 대한 부담 때문에 그들의 과도한 요구에 적극적으로 대응하지도 못하고, 그렇다고 적절한 대응책도 제시하지 못하는 경우가 비일비재하다. 현재 공원행정 현장에서는 사사건건 주민과 주민간 혹은 주민과 관리자 간에 마찰이 발생하고 있으나 그 해법이 명쾌하지 않다. 이와 같은 현상은 새로운 사회 환경의 변화에 대응하여 공원관리에 대한 관리자나 이용자의 인식을 조율하는 적극적인 노력이 이루어지지 못했기 때문에 파생되는 문제라고 생각하며 이와 같은 공원관련 문제들을 종합적으로 파악하고 해결하는 해법을 제시하는 공원종합관리계획이 수립되어야 한다.

이제 한정된 공원녹지 자원을 잘 보호·관리하여 지속적으로 그 기능을 유지하기 위해서는 수목이나 시설물을 관리하는 기존의 유지관리뿐만 아니라 이용프로그램이나 이용자 훼손행위 등을 미연에 방지하는 예방적 차원의 이용자관리기법들이 개발되어야 한다. 도시공원에서는 공원자원과 공원을 이용하는 시민들과의 마찰에서 발생하는 것이므로 생태연구와 같이 자연자원에 관한 투자와 함께 이용자의 행태를 이해하고 바람직한 방향으로 유도하기 위한 이용자 관련 연구가 동시에 이루어져야 한다.

II. 공원 정책의 주변 환경 변화

1. 공원공급의 양적인 변화

서울시 공원은 도시공원법으로 지정된 총 1,414개소를 비롯하여 도시공원법에는 지정되어 있지 않으나 공원목적으로 활용되고 있는 한강시민공원이나 올림픽공원 등 20여개의 기타공원으로 이루어져 있다. 현대적 의미의 도시공원이 우리나라에 도입된 이래로 여러 가지 형태의 공원들이 조성되었다. 도시계획 공원은 60-70년대에 대부분이 지정되었으며 도시구획정리사업도 70년대에 가장 활발하게 이루어지면서 많은 공원이 이시기에 조성되었다. 연도별 공원의 증감현황을 살펴보면 20개인 도시자연공원의 경우 1980년대 까지 모두 조성되었고, 근린공원이나 어린이공원의 경우에도 70-80년대에 가장 많이 조성되었다. 공원법의 개편에 따라 조성되는 방법이 달라 같은 조건에서 비교하기 쉽지는 않지만 전반적인 경향으로 보면 초반의 공원 도입기를 거쳐, 70-80년대 대량 공급기, 그리고 1990년대 안정적 공급기 등으로 구분할 수 있다. 특히 민선자치시대인 1990년대 후반 공원녹지 확충 5개년계획과 생명의 나무 1000만 그루심기 운동, 월드컵 공원의 지정 등으로 증가폭이 큰 것으로 분석된다.
2000년 상암동 밀레니엄공원의 지정, 상암동 택지개발지구의 공원지정, 그리고 법규의 규정에 속하지 않는 공원의 신규공원지정 등으로 공원면적은 꾸준히 증가할 것으로 보인다. 특히 뚝섬 숲을 조성하는 사업이나 앞으로 추진될 것으로 기대되는 용산공원 등 대규모 공원녹지사업까지 고려한다면 앞으로도 공원뿐 아니라 공원과 같은 기능을 갖고 있는 녹지는 꾸준히 증가할 것으로 판단된다.

2. 공원 공급의 한계

서울시에서 공원과 녹지의 양을 늘리는 일은 시민들의 강력한 요구일 뿐만 아니라 도시환경정비 차원에서도 지자체 스스로가 적극적으로 추진해야 할 역점사업이다. 공원녹지의 권역별 불균형 문제를 해결하려거나 공원의 단절을 연결하기 위한 공원녹지연계 대책들이 제시되고 있지만 공원과 녹지를 새롭게, 그것도 적절한 위치에 조성하기란 그리 쉬운 문제가 아니다. 그 이유는 첫째, 서울시가 조성하고 싶어도 공원녹지를 조성할 가용지가 거의 없다는 것이다. 80년대부터 시작된 택지개발사업의 경우에도 새로 개발할 토지가 많지 않아 감소하고 있는 추세이며, 그 결과 공원녹지공간의 확보도 어려워질 전망이다. 둘째, 지가상승으로 인해 공원녹지 대상지역을 확보하는데 많은 예산이 소요된다. 도시계획상 공공용지로 지정이 되어 공원현황에는 포함되어 있지 않은 쌈지공원이나 마을마당과 같은 소규모 시민휴식공간을 조성하는데 드는 비용도 수월하게 충당하지 못한 실정인데 대규모 공원을 새롭게 조성하기란 매우 난감한 문제이다. 셋째, 대규모 공원녹지 확보를 위한 정치적인 결단은 그에 상응하는 대가를 지불해야 가능하다. 뚝섬 숲과 같은 공간이

시민의 휴식공간으로 전용되기 위해서는 타 용도로 개발되었을 때 기대할 수 있는 엄청난 개발수익을 포기해야만 가능하다. 이러한 사실을 감안한다면 용산공원 조성의 경우에도 천문학적인 개발수익을 포기해야만 가능한 일이다. 결국 공원녹지의 요구 도는 갈수록 증대되는 반면 그에 따른 녹지공간을 새롭게 조성하는 사업은 갈수록 어려워질 것은 자명한 일이다.

3. 공원녹지 모습의 다양화

서울의 도시공원의 특징 중의 하나는 산지형 공원이 공원면적에서 차지하는 비율이 79%에 이르고 도시자연공원은 모두가 산지형 공원이며, 근린공원의 경우에도 근린공원 전체면적의 62%를 차지하고 있다는 것이다. 물론 이용자의 휴식공간의 기능차원에서 본다면 편익시설을 공급하지 못한다는 한계가 있으나, 도시의 환경보전적 차원에서 공원기능은 충분히 수행하고 있어 다행스러운 일이다. 택지개발이나 토지구획정리 사업에 의해 조성되는 공원은 도시공원으로서의 전형적인 모습을 갖추고 있으나 개발가용지의 절대적인 감소로 이젠 기능이나 형태, 면적규모의 크기에 관계없이 확보가 가능한 모든 종류의 녹지를 확보하는 노력이 이루어지고 있다. 쌈지공원, 마을마당, 담장 허물기(학교/ 주택/ 공공기관 등), 습지조성, 생태보존지역 지정 및 생태공원, 주변 야산 가꾸기 등 다양한 이름과 사업으로 도시 내에 공원과 녹지를 조성하는 노력을 경주하고 있다. 그동안 사각지대로 인식되어 왔던 옥상이나 인공지반위의 녹화사업까지 감안한다면 도시공원법에 속해 있는 여부를 떠나 충분한 공원과 녹지를 확보하는 것이 더 중요하게 될 것이다. 이젠 공원녹지의 이름과 형태가 다양해지고 그 기능도 매우 광범위해질 것으로 본다.

4. 공원녹지 이용욕구의 다양화

전통적인 공원의 기능과 역할은 변하지 않는다고 하더라도 공원 내에서 발생하는 이용자들의 활동은 시대의 변화와 여가욕구의 다양성과 함께 빠른 속도로 변하고 있으며 같은 기능이라고 할지라도 시대에 따라 시민들이 인식하는 기능의 중요도도 함께 변한다. 특히 최근 들어 공원의 질적인 문제, 즉 도시생태계의 균형을 유지하기 위한 생태학적인 연구가 많아지고 있으며, 공원이용프로그램의 개발을 통해 시민들의 공원 이용률을 높이고, 공원이용과 관리에 적극적으로 참여시키려는 노력이 이루어지고 있다. 자연과 환경에 대한 관심이 높아지고 시민을 위한 교육과 홍보기능이 강화되면서 편하게 쉬거나 놀이 또는 운동 등의 여가활동으로 소화시키는 기능에서 벗어나 환경해설이나 자연생태의 이해를 위한 체험교육 프로그램이 다양하게 수용되고 있다. 특히 학교교육에서 수용하기 어려운 체험학습이 공원에서 이루어지고 있어 현대공원의 기능과 역할이 새롭게 이해되고 강조되고 있다. 서울시의 경우 최근 몇 년 사이에 공원 이용프로그램의 개발 움직임이 두드러지게 나타나는 것은 공원관리에 있어서 변화하고 발전된 부분이라고 볼 수 있다.

5. 지속가능한 관리개념 강화

서울시와 같이 도시환경자체가 삭막한 곳은 자연자원의 등급의 우수성 여부를 떠나 자연자원의 존재하는 자체가 중요하게 인식되기 시작했다. 이미 서울시의 경우도 택지개발 등 도시화 과정에서 급속도로 사라지고 있는 녹지는 보호되어야 하는 입장이 되었고, 혹시라도 경솔하게 계획되었거나 과도하게 개발되어 훼손될 경우 원상으로 되돌려 놓을 수 없는 자원의 특성상 계획수립과정부터 자원훼손을 극소화하는 주의가 요구되고 있다. 도시에서 녹지는 아껴야 하는 존재가 되었으며 개발주도적인 시기에 사용되었던 지속가능한 개발이라는 개념도 이젠 지속가능한 관리라는 개념으로 전환되어야 한다. 계획수립과정 중 자연자원의 가치를 보존하거나 보호해야 할 경우 자원의 훼손을 극소화 하는 자원중심형 계획수립과정도 이젠 자연자원의 가치여부에 관계없이 자원중심형으로 전환해야 할 것이다. 오래전 자연환경을 훼손한다는 반대를 무릅쓰고 조성된 골프장의 경우 골프장 주변이 주택단지 등으로 개발되어 삭막하게 변한 지금에 와서는 골프장만이 주변에 남아 있는 훌륭한 녹지역할을 하고 있는 것을 보아도 자연자원 관리의 의미를 강조하기 않을 수없다.

III. 공원 관리의 이해

1. 공원관리의 구분

공원관리의 구분은 공원의 자연자원과 편익시설물을 원하는 수준으로 유지하도록 꾸준히 점검하고 보수하는 유지관리와, 공원관리를 위해 소요되는 예산편성, 조직관리, 재산 및 자산관리 등이 주 내용인 운영관리, 그리고 이용자관리로 이루어져 있다. 이용자관리에는 공원이용자의 행태조사나 선호도 조사를 통해 그들의 욕구들 파악하여 이용만족도를 높이고 이용자의 안전사고를 예방하는 일, 이용자의 훼손행위 등을 통제하고, 이용프로그램을 개발하여 지역주민의 참여와 이용편의를 제공하기 위해 교육홍보 등을 관장하는 일 등이 포함된다. 기존의 공원관리업무는 조경식물이나 시설물을 점검하고 보수하는 유지관리에 치중하고 있었다. 반면 공원이용과 관리에 대한 이해를 높여서 이용편리성, 안전관리, 및 공원자원과 시설에 대한 훼손행위를 절감 할 수 있는 여건을 조성하는 이용자관리부분에 대한 인식수준이 매우 낮은 편이며 개발된 기술도 일천한 실정이다.

2. 유지관리 시대의 한계

공원이용프로그램의 개발이나 이용자 체험프로그램의 운영, 공원이용자들의 동호인 모임 활성화, 그리고 공원조성계획과정에서의 주민의견 수렴과정의 활성화 등 공원관리에 대한 관심이 증가하

고 있으나 현재의 관리수준은 여전히 유지관리 시대의 한계를 벗어나지 못하고 있다. 특히 시설물관리는 노후 되었거나 이용자의 파괴행위로 인해 훼손되었을 때 보수하는 사후 관리정도에 머무르고 있다. 이것은 이용자들이 스스로 주의해서 훼손을 감소하는 것에 비해 예산을 낭비하거나 인력의 에너지를 소모하는 낙후된 관리기법이다. 기존의 유지관리기법의 무용론을 주장하기보다는 상대적으로 관심이 적었던 이용자 중심의 관리기법이 개발·보완되어야 할 것이다.

이용자 중심의 관리기법의 발달이 부족할 수밖에 없었던 이유로는 첫째, 이용자 중심의 관리에 대한 인식이 부족했다. 즉 공원이 발달된 나라의 관리기술을 터득하고 현실에 적응하는 선진기술의 도입이 늦었다고 볼 수 있다. 둘째, 조경기사 자격시험과목 중 필수과목인 조경관리학의 구성내용은 거의 대부분 수목관리와 시설물관리에 치중되어 있어 전문적인 기술을 전달하는 자료조차도 정비되지 못한 실정이다. 현재의 학교교육 내용 중에서도 이용자 관리부분이 잘 다루어지지 못한고 있는데 임업직 공무원이 대부분이 현재의 관리자들은 더 더욱 이런 교육을 접할 기회가 없었다고 해도 과언이 아니다. 셋째, 이런 현실에서 민선자치제의 도입은 지역주민의 이기주의적 이용행태를 엄격하게 규제할 수 없는 한계를 가지고 있다. 자치단체장의 능력은 지역주민의 표심으로 평가되기 때문에 지역주민이 공원이나 녹지를 자신들의 점유물같이 이용하고 있는 실정에서도 이용관리를 엄격하게 규정할 수 없는 구조적인 문제까지 안고 있다. 다섯째, 공원조성과정에서 관리(유지관리)단계를 제일 하위단계로 인식하고 있어 공원이 다 조성되기까지 관리의 본질적인 논의가 이루어지기 쉽지 않다는 것이다. 즉 공원조성계획을 수립하는 전문가나 관리책임자 모두 공원조성 단계를 계획-설계-시공-관리라는 전통적인 개념에 얽매여 있어 공원관리에 대해 잘못 인식하고 있을 수밖에 없다. 이런 실정에서 관리가 단순한 유지관리 수준의 한계를 넘어 새로운 개념으로 발전하기란 쉬운 일은 아니다.

VI. 종합관리(Total Management) 시대의 도래

1. 종합적인 관리의 기본개념

1) 한정된 자원을 잘 활용하기 위한 총체적인 관리개념이 정립되어야 한다.

종합관리의 전제는 한정된 자원의 가치의 지속적인 유지에서 시작된다. 앞에서 언급하였듯이 앞으로 서울시에서 공원 부지를 얻기는 쉬운 일이 아니며, 구할 수 있다고 하여도 엄청난 대가를 지불하지 않으면 안 된다. 개발주도적인 사회에서와 같이 수많은 시행착오를 거쳐 가면서 자원을 관리할만한 경제적인 여력이 없다는 것이다. 이젠 쉽게 구할 수 없는 자연자원을 잘 관리해야 하며, 불가피하게 인위적인 개발을 할 경우에도 실수 없이 개발되어야 한다. 그 동안 우선 개발하고 사후에 잘 관리하면 된다는 식의 무책임한 개발이 허용되어서도 안 된다. 주민의 민원이라거나 주민들에게 편의를 제공한다는 목적아래 조급하게 계획을 수립하고, 조악하게 시공하고 난 후 관리팀에게 책임을 전가하는 식으로는 한정된 자연자원을 지속적으로 관리할 수 없다. 공원을 아무

리 많이 개발하고, 과정상 실수를 한다고 하더라도 넉넉하게 제공될 자원이 있다면 몰라도 그렇지 않은 서울의 실정에서는 총체적인 공원관리개념이 수립된 후 매우 조심스럽게 다루어져야 할 것이 바로 공원·녹지자원이다. 조성과정에서 계획-설계-시공-관리의 모든 단계는 종합적인 관리라는 목표 하에서 추진되어야 한다. 한정된 자원을 잘 관리하기 위한 계획, 설계가 수행되어야 하며, 이용자의 바람직하지 못한 이용행태를 대비한 시공과 유지관리 등도 결국 종합적인 관리개념을 실현하는 과정에서 검토되어야 한다.

2) 관리를 바탕으로 한 공원조성계획이 수립되어야 한다.

종합관리의 개념 하에서도 공원을 조성하는 과정은 계획, 설계, 그리고 시공 완료 후 이용에 따른 관리단계로 이루어진다. 그러나 프로세스가 같다고 하더라도 사업을 추진하는 책임자의 시각이 관리를 염두에 두고 추진한다면 각 단계에서 조사되고 거론되어야 하는 검토인자들이 달라질 것이다. 공원을 조성하는 과정에서 각 단계마다 관리의 기능을 보다 적극적으로 검토하여야 하며, 관리책임자의 소견이 공원계획과정에서 소외되어서는 안 된다는 것이다. 일반적으로 과업지시서에 제시되는 검토내용에 관리를 위한 사항을 포함해야 하며 조사검토 시 형식적인 자료모음이 아니라 보다 실질적인 자료조사가 이루어져야 한다. 조사내용에서 보강되어야 할 부분은 첫째, 이용자(지역주민)의 이용행태 조사 부분이다. 용역과정에서 보고서 내용을 채우는 정도로 너무나 형식적으로 시행되고 있기 때문에 조사결과가 계획에 얼마나 진중하게 반영되었는가를 찾아보기가 힘들다. 이용자 관리를 위한 이용자행태조사에 대한 인식이 낮기 때문에 용역비용 중에서 극히 미미한 정도로 책정되어 심도 있는 연구조사를 기대하기 어렵다. 물론 이용자행태조사에 대한 전문가가 많지 않은 것도 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

둘째, 지역주민의 의식조사나 요구사항에 대한 조사가 폭넓게 실시되어야 한다. 계획·설계가의 계획개념이 결정된 상태에서 그 결정의 당위성을 보충하기 위해 형식적으로 주민의식조사를 실시하는 경우가 많다. 주민들의 의식조사는 무엇을 원하는가를 묻는 설문과 함께 그들이 공원정책에 대해 얼마나 알고 있으며, 공원업무가 어떻게 추진되고 있는가, 공원의 조성과 관리의 어려움은 무엇이며, 잘 관리되기 위해서 자신들의 책임과 의무는 무엇인가 등을 심도 있게 물어야 한다. 즉, 주민설문조사는 요구사항과 함께 주민들의 책임과 의무를 동시에 파악하는 내용으로 실시되어야 한다. 한정된 공원자원은 주민들이 요구한다고 해서 함부로 계획되고 그들을 위해 편하게만 관리되어서도 안 된다. 주민들의 요구를 충분히 수요하도록 노력은 하되 주민의 요구사항과 공원의 정책이나 운영실태에 대한 그들의 책임과 의무수준을 비교하여 관리전문가가 수용여부를 결정하게 하는 것이 바람직하다.

셋째, 최종보고서에서 공원관리 부분이 대폭 강화되어야 한다. 공원조성계획서의 관리부분은 보고서의 제일 뒷부분에서 언급된다. 내용의 양도 적어 문제지만 관리개념이나 관리방법 등이 앞에서 언급되었던 계획내용을 고려해서 제시되고 있는 것인지에 대한 확신이 없다. 계획/설계를 한 사람이 따로 있고, 관리부분을 정리하는 사람은 따로 있다. 그저 형식적으로 관리에 대한 부분을 서술하고 있을 뿐이다. 현장에서 관리책임자들이 직접 활용하기에 현장감이 없는 일반적이고 포괄적

인 내용일 뿐이다. 공원관리방법의 제시는 우리나라의 환경에 맞아야 하며, 지정된 공원의 특성을 고려한 현장감 있는 방법이 다루어져야 한다. 현 실정에서라도 과업지시서에 관리에 관한 부분을 상세히 제시하고, 그 내용을 엄격하게 관리한다면 관리를 위한 결과물의 수준을 높일 수 있다.

3) 수요예측의 한계 (공급량은 관리할 수 있는 범위 내에서 결정한다).

공원계획과정에서 적정한 편익시설의 공급규모를 산정하기 위해서 수요예측을 하게 된다. 공원관련 용역의 과업내용에서 수용예측을 강조하고 있는 것은 수요와 공급을 조정하기 위한 것인데 매우 형식적으로 수행되는 경우가 대부분이다. 그러나 앞으로 맞이하게 될 관리시대에는 공급량을 결정하기 위한 수요예측이 필요 없게 된다. 물론 완벽한 수요예측방법이 없기 때문에 지금 시행되고 있는 예측결과에 대해 누구도 정확하다고 장담할 수 없기도 한다. 수요와 공급을 조정한다는 것은 수요의 정도에 따라 공급량을 조정할 수 있다는 개념으로 충분히 공급량을 확보하고 있을 때 거론되는 이론이다. 공원을 이용하고자 하는 잠재 이용자가 많이 있다면 그 수준에 맞추어 편익시설을 공급해야 하는데 서울의 실정에서 가능한 일일까?

서울의 인구과밀 정도는 세계적인 수준에 달하였고 서울에서 공원으로 공급되어야 할 공간은 갈수록 줄어들고 있다. 아무리 많은 사람들이 공원의 필요성을 강조하고 녹지의 양을 확보하라고 요구해도 넉넉하게 제공할 여력이 전혀 없는 실정이다. 지역주민의 공원 이용에 대한 수요를 아무리 조사해도 그 양에 적합하게 공급할 수 없는 입장에서 어떻게 수요와 공급을 조정할 수 있단 말인가. 이제 공원은 지자체가 공급할 수 있는 능력범위 내에서 공급하게 될 것이며, 공원 내에서 조성되어야 하는 편익시설물의 규모도 자연환경을 훼손하지 않는 범위 내에서 결정되는 것이다. 그리고 공원에서 수용할 수 없는 초과 방문객은 다른 대체장소를 이용해야 하며, 이미 수용범위를 초과한 방문객의 이용은 엄격하게 제한되어야 한다. 주민을 위한 서비스 수준은 공원자원이 이용압박을 견딜 수 있을 때 가능한 개념이지 공원의 자원자원이 과도한 이용으로 인하여 훼손되거나 파괴될 정도인데도 주민들을 요구사항을 무리하게 수용하는 공원행정이 되어서는 안 된다. 수요에 대해 공급이 절대적으로 부족한 현실에서는 공급할 수 있을 만큼만, 그리고 적정하게 관리할 수 있는 한계 내에서 공급량이 결정되어야 한다. 그 양은 이용자가 결정하는 것이 아니라 공원관리자, 관리주체, 공원관리의 전문가에 의해 결정되어야 하며, 이용자인 주민은 그 결과를 이해하고 관리방침을 수용해야 한다.

4) 이용자를 보다 적극적으로 관리하는 정책이 수립되어야 한다.

공원은 시민들이 편하게 쉬는 곳이다. 그래서 될 수 있으면 이용객들이 관리인으로부터 최소한의 규제나 통제를 받게 하는 것이 가장 이상적이다. 그러나 계속해서 언급하고 있듯이 서울시의 공원이 직면하고 있는 문제는 공원의 이상적인 관리정책을 수행할 수 있을 만큼 여유롭지 못하며, 동시에 이용객들의 공원이용 수준도 매우 낮은 편이다. 공원이용객들이 급증하면서 곳곳에서 마찰과 갈등이 야기되고 있으며, 앞으로 더욱 더 심해질 수밖에 없다. 공원조성과정에서 공급자인 지자체의 의도에 대한 주민들의 요구와의 공급자와의 갈등, 도입시설이나 시설배치의 위치선정에

대한 지역주민간의 갈등, 자원을 보호하자는 시민단체와 편익시설을 설치해 달라는 주민, 그리고 그 중간자 입장의 지자체간의 갈등, 공원 이용 방법에 따른 이용자 간의 충돌 등 수많은 마찰과 갈등이 일어날 것이다.

공원은 공공장소로서 많은 시민들이 만족할 수 있는 방향으로, 그리고 한정된 자원이 지속적으로 보호 관리될 수 있도록 관리해야 하며 그 책임과 의무가 공원관리 책임자에게 있다. 따라서 공익을 추구하기 위해서는 공공의 목적에 위배되는 이용객들의 행위에 대한 엄격한 관리규정이 적용되어야 할 수 밖에 없다. 공원은 본래의 목적대로 이용자의 편익을 고려한 관리계획이 수립되어야 하고 공공의 목적이 우선되어야 하며, 그 목적을 달성하기 위해 공원관리자가 주도적인 관리정책을 집행하여야 한다. 공원은 모든 시민들이 자기 임의대로 편하게 쉬는 곳이 아니라 관리목적에 적정하게 쉬는 곳이다. 남을 배려하지 못하거나 자원을 함부로 훼손하거나, 개인 또는 특정집단이 점용하여 사용하거나, 공원을 이용하는데 충돌을 야기해서 위험을 초래할만한 행위들은 모두 이용을 제한하거나 규제해야 한다. 공원관리 시대에는 시민이라는 이름만으로 모든 자유를 누리려는 과욕한 이용자를 제한하고 규제하는 엄격한 이용자 관리기법들이 도입되어야 한다. 공원이용은 이용자들이 스스로 자신의 욕구를 자제해야 하며, 자제할 수가 없어 문제가 발생될 가능성이 있을 때에는 관리자에 의해 규제되어야 한다. 앞으로 공원관리는 이용자의 자제와 관리자의 규제로 구성된다고 해도 과언이 아니다.

2. 공원 이용자 관리

공원 이용자에 대한 주요 관리내용은 주민의 관리참여, 이용프로그램의 개발, 그리고 공원 내 이용자의 각종 그릇된 활동을 관리하는 이용자 훼손행위 관리로 구성되어 있다.

1) 주민참여제도

(1) 서울시의 현황

주민참여제도는 우리나라의 경우 1980년을 전후로 이에 대한 논의가 많이 되기 시작했다. 서울시의 경우 1999년부터 2005년까지 시행되는 어린이 놀이터 제정비사업의 명칭을 "주민 참여형 어린이 공원재정비공사"로 지정하고 계획과 설계 및 시공과정에 지역주민 참여를 의무사항으로 정하고 있다. 1996년부터 추진되고 있는 '마을마당 조성사업'과 1998년부터 2002년까지 '걷고 싶은 거리 만들기 시범가로 조성사업'에서도 주민의견을 반영하고 있다. 특히 민선자치시대를 맞이하여 지역주민 관심이 많은 공원 관련사업이 시행될 경우 주민들의 의견을 적극적으로 수용하려는 의지표현이기도 하지만, 다른 한편으로는 주민들의 참여가 사회적인 요구의 한 형태로 나타나기 시작했다고 볼 수 있다. 같은 맥락에서 공원조성사업의 경우에도 지역주민의 의견을 적극적으로 수용하는 여건이 조성되고 있다. 지역주민의 참여는 의견을 개진하는 부분과 직접 관리현장에 참가하는 노력봉사까지 포함된 개념이나 우리나라의 경우 의견을 개진하는 정도에 머무르고 있다.

(2) 주민참여의 유형

주민참여의 유형은 크게 초기 의견수렴단계와 중간 의견조정단계, 그리고 조성 후 공원관리에 직접 참여하는 단계 등으로 구분할 수 있다.

첫째, 초기 주민의견 수렴단계는 공원을 조성하는 초기단계에서 부지선정, 기본구상, 조성방향 및 도입시설과 프로그램 선정 등에 관한 주민들의 의견을 수렴하는 과정이다. 주민제안 및 요구사항 등이 설문조사의 형식으로 수합되며 필요하면 위원회 등을 구성하여 대표를 통해 주민들의 의견을 개진하고 있다.

둘째, 다음은 중간의견조정단계가 있다. 사업의 규모와 복잡성에 따라 여러 단계로 나누어 추진될 수 있는 의견조정단계는 대부분 과업이 수행되는 중간단계에서 그 동안 수행된 용역의 중간결과를 주민설명회의 형식으로 설명하고 의견을 조율하는 단계다. 공개토론이나 문서를 통해 서로의 의견이 교환되고 상반된 의견을 조율한다.

셋째, 공원관리에 직접 참여하는 일종의 공원관리에 자원봉사자로 직접 참여하는 경우를 말한다. 개인자격으로나 단체의 자원봉사단을 조직하여 공원의 유지관리 업무나 홍보 및 교육, 그리고 각종 내부 업무에 직간접적으로 참여하는 방법을 말한다. 간단한 공원청소작업이나 잡초제거 등을 포함해서 나무 가지치기나 비배관리 등에 이르기까지 그 범위와 내용이 다양하다. 최근에 "워킹 홀리데이"라는 명칭으로 공원의 관리에 노동력을 제공하는 이벤트가 있었는데 이것이 바로 공원관리에 직접적으로 관여하는 사례라 할 수 있다. 공원관리에 직접 참여하는 것은 꼭 육체적인 노동에만 국한되지 않으며 트러스트 운동 등도 포함된다.

외형적으로 워킹 홀리데이는 시민이 공원관리에 참여하는 대표적인 사례라고 할 수 있다. 그러나 유감스럽게도 워킹 홀리데이의 이벤트가 기존의 자원봉사 활동의 일환으로 진행되었다고 한다. 약간의 수고비도 지급이 되었다. 수고비는 보는 각도에 따라 일종의 인센티브라고 할 수 있는데 이 방법은 일시적으로 공원관리의 참여를 활성화시킬 수는 있어도 인센티브의 인플레이 현상(더 좋은 효과를 얻기 위해서는 수고비를 더 올려 주어야 한다), 그리고 인센티브효과의 부메랑효과(수고비가 없어지면 참여하지 않는다) 등에 의해 장기적으로는 역효과를 얻을 수 있다. 매우 신중해야 할 부분을 너무 쉽게 생각하지 않았을까 걱정이 된다.

주민참여는 공원을 일방적으로 조성하여 지역주민들에게 이용하도록 하는 방법에 비해 실제 주이용자가 될 지역주민의 의사를 적극적으로 반영한다는 의미가 있으며, 그 결과 공원에 대한 지역주민의 관심이 향상되어 공원의 이용이나 관리측면에서 주인의식이 커질 것이라는 기대도 불러일으킬 수 있다. 하지만 우리나라에서는 아직 주민참여에 대한 시도는 의미는 좋으나 일종의 요식행위에 불과하다는 비판을 받고 있다. 주민참여 과정에서 계획가와 이용자 간의 의사교환을 통해 서로의 역동적인 상호작용이 강조되어야 하는데 반해 현실에서는 요식행위로서 어떤 규칙에 따라야 하며 어떤 순서로 해야 하는지 등 기술적인 측면이 강조되어 왔다.

2) 주민참여형 관리의 우려사항

주민참여가 성공적으로 수행되기 위해서는 시민들의 공공의식, 시민의식, 주인의식 등이 성숙되었을 때 기대되는 것이다. 서울시민의 수준은 어느 정도인가가 앞으로 공원관리에서 주민의 자발적인 참여 수준과 정도를 결정짓게 될 것이다. 주민참여의 의미는 긍정적이나 그 의미나 방법이 잘못 도입되면 부정적인 면이 더 부각될 수도 있다. 예를 들면, 주민의 의견이나 요구사항 등이 민원이라는 왜곡된 방법으로 포장되어 공원이 개인이나 지역주민의 이익을 대변하는 각축장으로 오용될 수 있다. 심할 경우에는 공원인근 주민들에 의해 공원이 사적목적으로 전용되거나, 타 지역 주민의 이용에 대해 배타적이 될 수 있으며, 공간이용이나 시설배치까지도 그들의 주장에 의해 좌지우지될 수 있다. 현재 지자체의 현장에서 직면하고 있는 문제들이 대부분 이러한 범주에 속한다. 너무 강한 주인의식이 잘 못 표출되면 공원업무를 원활하게 수행하는데 어려움을 겪게 된다. 공원에 인접하거나 공원이 내려다보인다는 이유만으로 엄청난 경제적인 이익을 보고 있으면서도 시민을 위한 공원의 계획과 관리가 개인에게 불편을 준다는 이유로 투쟁하는 현상들이 바로 극단적인 주민의 의사반영의 전형이다. 이익집단간의 갈등(사회적 갈등)을 전문적으로 해석하고 해법을 제시하는 연구가 활성화 되어야한다.

(3) 주민참여 확대의 한계

주민 참여의 정도는 시민의식 수준, 주민들의 전문성 여부, 참여자의 대표성, 그리고 협의과정에서 의견을 조율하는 기술 등에 의해 결정된다. 따라서 현재 서울시민이나 공원주변의 주민들의 의식수준을 향상시키는 광범위한 노력이 필요하다. 이를 통해 공원에 대한 새로운 관리개념을 정립하고, 확립된 공원관리의 기조 하에서 주민참여를 비롯한 각종 공원관리 방안을 재정립할 필요가 있다. 시민의 공원에 대한 관심과 바람직한 이용은 지속적인 교육과 홍보를 통해서 이루어져야 하며, 시민이나 주민의 교육과 홍보는 공원관리 중에서 이용자 관리의 중요한 부분이기도 하지만 주민참여 차원에서 고려해야 할 사항이 있다.

주민은 전문가가 아니기 때문에 공원관리에 있어 참여하는 한계가 있다. 동시에 참여한 주민들의 책임소재가 불명확하기 때문에 주민이 참여하는 일의 내용 및 책임한계를 명확하게 규정해야 한다. 주민들은 어려운 일이나 지저분한 일에 참여하는 것을 피하기 때문에 노력봉사형 주민참여 사업을 추진할 때는 불쾌감을 유발하고 즐거운 마음으로 참여할 수 있는 일을 선정하는 것이 바람직하며, 동시에 참여과정에서 발생할 수 있는 안전사고를 예방할 수 있도록 각별히 주의해야 한다.

(4) 주민의사 수렴 (설문조사) 시 고려사항

공원조성계획 용역을 수행하는 과정에서 주민의사를 수렴하는 것은 필수 항목이다. 그리고 매우 중요하게 다루어진다. 특히 공원조성의 방향이나 도입시설물을 결정하기 위한 방법으로 주민설문조사를 실시하고 있는데 이 설문조사가 너무 형식적으로 이루어지고 있으며, 그 내용도 이론적인 근거에 의해서 작성되기 보다는 용역목적, 과업의 내용을 묻는 수준을 벗어나지 못하고 있다. 현

제도 하에서 시행되고 있는 설문조사만이라도 현실적으로 성실히 수행된다면 효과적인 공원관리를 위한 기초 자료를 충분히 수집할 수 있다. 현 과업지시서의 과업내용 중에서 주민조사내용, 방법 등을 보강하는 방법이 절대적으로 필요하다.

설문내용은 단순히 무엇을 원하는가에 관한 질문뿐만 아니라 공원의 조성 및 관리현실에 대해 얼마나 이해하고 있으며, 주민들의 이용실태에 대한 소견, 공원이용과 관리에 대한 책임과 의무 등 다양한 설문을 실시해 주민의 요구사항과 함께 시민으로서의 책임과 의무에 관한 이해수준까지 파악되어야 한다. 주민설문내용에 대한 해석은 주민의 요구를 최대한 수용한다는 것이 아니라 수용가능한 주민의 요구사항과 책임과 의무를 다해야 할 조건들을 동시에 제시하여 관리자와 이용자의 상호의견들이 공원계획과 관리방안에서 제시되어야 한다.

주민들의 이기적인 갈등문제는 갈등의 존재여부를 묻는 일차원적인 설문이 아니라 갈등의 현황을 이론적인 틀을 통해 설명하고, 이론적이고 논리적인 근거를 중심으로 해법을 제시해야 한다. 해법도 검증되지도 않은 외국의 사례를 나열하는 것을 탈피하여 우리 실정에 맞는 현실적인 방안이 검토되어야 한다. 이러한 내용들을 과업지시서에 상세히 포함시킨다면 보다 현실적인 공원계획을 수립할 수 있을 것이다.

2) 이용프로그램 관리

2002년 서울시 공원녹지과에서 발간된 "시민과 함께 하는 서울의 공원"이라는 책자는 서울시 공원관리의 미래지향적인 지표를 제시하고 있다고 평가된다. 이 책자에는 공원이용프로그램의 필요성과 중요성을 강조하고 있으며, 서울시의 곳곳에서 시범적으로 운영되고 있는 사례까지 집대성하고 있다. 서울시의 인구증가나 공원에 대한 요구량 증가에 비해 공원의 공급량을 급격히 증가시킬 수 없다면 공원의 이용 효율을 높이는 방법을 개발할 수밖에 없다. 단층이나 저층으로 해결못하는 주택문제를 아파트라는 새로운 개념으로 해결하는 것과 같은 개념으로 이해하면 된다. 아파트는 공중으로 층수를 올리면 되지만 공원은 그렇게 할 수가 없다. 결국 다양한 이용프로그램을 도입하여 공원의 이용효율을 높이는 동시에 이용자의 여가만족도를 향상시키는 방법이 바로 다양한 이용프로그램의 개발과 공급이다.

서울시의 경우 초기 단계지만 실무자들이 관심을 많이 가지고 있으며, 담당자들 또한 심도 있는 노력을 하고 있어 다행스러운 일이다. 이용프로그램의 내용도 처음에는 생태관련 체험과 교육 등으로 시작하였으나 이제는 문화, 예술, 체육, 생활 등 그 범위가 확대되고 있다. 관련 전문가도 처음에는 자원봉사자가 주축을 이루었으나 이젠 담당 공무원들이 시민단체나 환경단체, 그리고 자원봉사자들과 협조체제를 구축해나가고 있다. 본격적인 이용프로그램 개발시대를 대비하여 많은 관심과 투자가 이루어져야 하며 본격적인 학술연구도 폭넓게 수행되어야 한다.

(1) 이용프로그램 유형(주제)

자연과 생태체험으로부터 시작하여 다양한 개발노력이 이루어지고 있는데 일단 이용프로그램 유형의 개발한계는 없다고 생각해야 한다. 공원을 구성하고 있는 인자인 자연자원으로부터 시작하

여 각종 문화시설에 이르기까지 모두 이용프로그램의 주제가 될 수 있으며, 다양한 여가욕구와 무한한 상상력을 지니고 있는 시민들의 잠재된 활동까지도 모두 소재로 활용될 수 있다. 공원에 마련된 수많은 크고 작은 공간(공터)은 이용자의 의지에 의해 다양한 활동을 수용할 수 있는 다목적 기능으로 만들어져 있다. 이용프로그램은 프로그램을 개발하고 제공하는 관리자의 의도에 따라 수용되거나 활용되기도 하지만 공원을 이용하는 사람들이 스스로 자기의 목적에 맞게 개발해 나가는 부분도 큰 비중을 차지하고 있다. 즉, 공원이용프로그램은 관리자와 이용자의 상호작용을 통해 공원의 특성과 관리목적에 적합한 프로그램을 서로 만들어 간다.

이용프로그램 유형(주제)의 개발한계는 없다. 일단 공원에서 수용할 수 있는 모든 활동과 방법이 개발 대상이 된다는 폭넓은 접근이 이루어져야 한다. 그러나 프로그램의 내용이 반드시 공원이용의 편의를 도모하고, 시민을 즐겁게 해야 한다는 서비스 공급차원에 구속되어서는 안 된다. 공원수목을 비배관리하고, 시설물을 유지·보수하고, 청소하는 등 공원의 거의 모든 관리기능도 체험프로그램으로 개발하여 시민의 참여를 유도할 수가 있다. 앞에서 언급했던 워킹홀리데이와 같이 휴일 시민이 노력봉사를 통해 공원관리 프로그램에 참여하는 것도 운동이 부족한 도시민에게 즐거움을 줄 수 있는 이용프로그램인 것이다.

공원은 시민을 위한 공원이면서도 특정인이 아니 불특정 다수의 시민을 위한 공공 공간이다. 그러므로 이용자의 안전을 위한 시설의 유지·관리, 그리고 타 이용객의 이용만족도를 저하시키는 행동을 하는 이용자를 교육하고 이해시키는 것 또한 공원관리의 중요한 기능이다. 시민들이 이런 홍보와 교육 자료를 개발하고, 제작하고, 현장에서 실무자와 함께 일반 이용객을 대상으로 관리교육의 봉사활동에 참여한다면 이것도 훌륭한 이용프로그램이다. 자원봉사자에 의해 운영되고 있는 생태해설이나 숲 해설과 같은 일이 이 범위에 속한다.

(2) 차별화된 이용프로그램

공원이용 프로그램의 개발은 그 공원의 자원과 이용현황을 면밀하게 분석/검토하는 것으로부터 시작된다. 그 공원의 고유한 특성을 특화하여 개발하는 것이 공원간의 차별화를 추구하는 기본이다. 프로그램은 현시대의 관심사항이 포함되어야 하며, 현대사회에서 관심이 되고 있는 주제가 곧 이용프로그램의 근간이 되어야 한다. 건강에 관련된 문제, 환경과 생태에 관련된 사항, 사라져 가는 향토문화에 대한 관심, 학교나 가정에서 해결할 수 없는 현장체험교육에 대한 문제, 그리고 공원이 지역사회에 미치는 기능 중 지역주민간의 유대강화를 통한 지역공동체의식 향상 등 다양한 관심과 주제들이 공원 활동에서 수용될 때 공원별 차별화의 가능성은 증가된다.

공원프로그램은 소설이나 드라마의 시나리오 작업과 같은 과정을 거친다. 일종의 창작활동이라고 할 수 있다. 자연자원의 형상이나 현상, 그리고 주변의 역사적인 내용에 의미를 부여(Story Making)하고 공원에서의 활동에 적합하도록 각색을 한다. 프로그램을 개발하는 과정에서는 공원관리자의 입장이 아니라 이용자의 입장에서 접근해야 하며, 개발되어 제공된 프로그램은 꾸준한 모니터링을 통해 내용을 보완하는 프로그램 진화과정을 거쳐야 한다. 특히 주의해야 할 점은 외

국의 사례를 검증과정 없이 바로 우리 실정에 적용하거나 도용하는 것은 피해야 할 것이다. 공원이용프로그램은 공원관리 현장에서 개발되는 것이 가장 바람직하다.

(3) 이용프로그램 개발자세

우리나라의 경우 대부분이 담당 공무원들이 프로그램개발팀을 구성해서 사업을 추진하고 있다. 프로그램 개발자는 전반적으로 인간 활동에 대한 이해와 관심이 높아야 하며, 사회 환경의 변화에 관심을 기울여야 한다. 또한 호기심이 많고 상상력이 풍부해야 하며 자기 생각이나 감정을 솔직하게 표현할 수 있는 훈련이 되어 있어야 한다. 공원이용을 다양한 놀이의 일종으로 본다면 일단 권위주의에서 탈피하여 놀이를 즐기는 아동적인 순수하고 솔직한 마음자세를 가져야 한다. 이러한 마음을 가진 사람은 그렇지 못한 사람에 비해 프로그램 아이디어를 도출하는데 훨씬 유리할 것이다. 경직된 공무원사회에서 오랫동안 생활해온 공무원의 경우 상대적으로 사고방식이나 자신의 생각과 아이디어를 표현하는 방법이 유연하지 못한 부분이 있다. 일단 자신의 경직된 사고를 유연하게 하는 훈련을 해야 하며, 생각만 할 것이 아니라 실제 행동으로 자신의 모습을 바꿔보는 적극적인 노력이 필요하다. 특히 이용프로그램 개발은 형식이 없이 아이디어를 개발하고 제공하는 소프트웨어 산업이기 때문에 용역으로 발주하는데 어려움이 있을 것이다. 그러나 종합관리시대에는 프로그램도 연구용역으로 발주되어 보다 적극적으로 개발되어야 한다. 예를 들어 정통부에서 추진되었던 지역정보화 사업의 경우 처음에는 프로그램개발용역이 없었다. 초창기 정보망을 구축하는 공학적인 접근을 시도했었으나 곧 한계를 인식하고 프로그램개발도 용역으로 발주하게 되었다. 공원조성계획이 시설물배치 중심의 물리적인 계획이라면 이용프로그램 개발은 공원이용을 원활하게 하는 소프트한 계획이라고 할 수 있다.

3) 이용자 관리

공원이 바람직한 방향으로 관리되기 위해선 이용자관리에 역점을 두지 않으면 안 된다. 그동안 공원시설물을 비롯하여 자연생태·환경 등의 유지관리에 치중해 왔으나 아무리 잘 관리된 공원의 물리적인 환경이라도 그 안에서 활동을 하는 이용자의 관리 없이 지속적으로 그 가치를 유지할 수 없다. 자연환경이 훼손되고 시설물이 파괴되는 것은 사용연수에 따른 자연적 손실의 경우도 있지만, 이용자에 의한 심각한 문제야기가 더 심각하다. 이렇듯 공원관리시대에서는 이용자 중심의 관리체제를 정비해야 한다.

(1) 이용자 관리의 목적

이용자 관리의 목적은 첫째, 이용자의 잘못된 이용이나 과도한 이용으로 인해 훼손된 자연환경이나 시설물을 보호하는 것이다. 기존의 유지관리가 훼손이 발생한 후 유지·보수하는 사후관리 방법이라면, 이용자 관리에 의한 자원의 보호는 미연에 잘못된 행동을 예방하여 자원의 훼손을 저감시키는 사전관리방법이라 할 수 있다. 둘째, 이용자가 공원을 방문할 때의 방문만족도를 높이는데

그 목적이 있다. 다양한 이용자가 한 공간에서 활동을 하기 때문에 공원을 편하게 이용할 수 있는 각종 정보를 제공해 주어 이용의 편이성을 높여주어야 한다. 셋째, 공원에서 발생할 수 있는 안전사고를 예방하기 위해 다양한 안전관련 정보를 제공하여 불의의 사고로부터 이용자를 보호하는 것도 이용자 관리의 중요한 목적이다. 넷째, 관리인력과 보수비용, 관리비용 등 각종 예산을 절감하는 목적이 있다. 이용자 스스로 공원 관리인이라는 생각으로 공원을 이용하여 공원의 관리가 효율적으로 이루어진다면 결국 공원관리비용을 절감하는 효과를 보게 된다.

(3) 이용자 훼손행위 (바람직하지 못한 행위)

우리 주변의 공원에서는 여러 가지 형태의 훼손행위들이 발생하고 있으며, 이런 공원의 훼손행위에 의한 보수비용은 경제적인 손실을 초래하고, 공원의 다른 이용자의 여가 만족도를 감소시키는 심리적인 피해와 더불어 이용자들의 안전성까지 고려한다면 이용자 훼손행위 공원관리의 중요한 관심사가 아닐 수 없다. 공원에서의 훼손행위는 보통 반달리즘(Vandalism)으로 통용하고 있고, 그 분류도 다양하지만 보통 고의로 행하는 물리적인 파괴행위를 반달리즘이라 칭하고, 반달리즘을 포함하여 공원여가환경에서 일어나는 물리적이거나, 사회심리적으로 손해를 일으키는 행위를 총괄적으로 공원훼손행위 (Depreciative Behavior)라고 분류한다.

이용자 훼손행위에는 고의적인 범법행위를 포함하여 무지나 무의식적인 습관에서 유발되는 쓰레기 버리는 행위, 시설물을 파괴하는 행위, 공공시설물을 훔치는 행위, 역사문화적인 유물을 훼손하는 행위 등과 함께 물리적으로나 심리적으로 다른 이용자의 여가 만족에 손해를 입히는 행위 등이 광범위하게 포함된다. 공원을 훼손행위로부터 관리하기 위해서는 이용자 훼손행위의 심리학적인 이유를 이해하고, 그 이론적 배경을 중심으로 한 공원 관리기술의 개발이 요구되고 있다.

(4) 이용자 훼손행위 관리방법

이용자 관리는 사회과학적인 접근을 통해서 이루어진다. 사회학이나 심리학, 그리고 사회심리학적 이론을 도입하여 이용자의 바람직하지 못한 이용행태의 근원을 이해고, 우리 실정에 적합한 해소방안이 제시되어야 한다. 이용자의 잘못된 행위들에 대해 관념적으로 이해하거나 상식적인 설명으로 그 해법을 찾으려는 경향이 있었다. 이론이 도입된 경우에도 국내 공원에서 실험적 검증절차를 거치지 않고 이용되는 경우가 있어 시행착오를 유발하는 부작용을 일으키는 경우가 있다.

공원에서의 이용자 훼손행위를 관리하는 접근방법에는 크게 직접적인 접근방법과 간접적인 접근방법으로 구분할 수 있다.

직접적인 접근방법은 입산금지나 자연휴식년제와 같이 이용범위를 한정하거나, 이용자의 범법행위를 감시하여 심한 경우에는 벌금부과나 구속하는 등의 방법을 통해 이용자의 행위를 직접적으로 관리하는 방법을 말한다. 의도적인 파괴행위자에게 자신의 행위결과에 대하여 법적인 책임을 지우는 관리방안이 대표적인 예다. 이러한 직접적인 관리방법을 통해 공원에서 이용자 규제에 대한 법 적용이 원활하게 되기 위해서는 첫째, 범법행위에 대한 명확한 규정이 필요하고, 둘째, 법

의 내용이 일반 이용자들에게 이해되고 널리 주지되어야 하며, 셋째, 권한을 가진 관리자에 의해, 넷째, 공명정대하게 적용되어야 한다. 아무리 좋은 공원관리 법규라고 해도 일반 이용자들의 공감을 얻지 못하고, 홍보의 미비로 규제내용의 자체를 잘 모르고, 법 적용이 공평하게 적용되지 못한다면 무의식, 무지, 책임회피적인 훼손행위는 물론이고 관리당국의 불신에 기인한 의도적인 훼손행위는 더 심각해질 수가 있으므로 관리당국의 세심한 배려가 요구된다.

간접적인 관리방법은 이용자 스스로가 공원법규를 준수하여 공원관리에 참여하게 하는 관리방법이다. 이 접근방법은 공원계획이나 설계 시 이용자의 훼손행위를 미연에 방지할 수 있는 대책을 고려하는 계획상의 기법이나 홍보 및 교육을 통해 이용자에게 바람직한 공원 이용방향을 제시하는 Communication기법이 있다.

공원계획이나 설계의 개념에 관리개념을 가미하는 경우는 공원의 동선계획이나 시설물의 설계 및 배치 등의 다양한 접근을 통하여 이용자가 공원을 이용하면서 훼손행위를 유발하는 환경을 미리 제거하는 기법이다. 예를 들어서 합리적인 동선체계는 계획된 공간을 바르게 이용하도록 유도하고, 내구성이 있는 소재를 사용하거나, 시설물의 색채 및 배치 등이 이용자의 환경심리를 고려하여 계획함으로써 환경 탓으로 돌리는 이용자의 무의식이고 반복적인 훼손행위를 간접적으로 해소시킬 수가 있다.

도시공원에서의 Communication기법은 공원 이용자에게 공원의 필요성이나 이용자의 훼손행위가 가까운 장래에 어떠한 결과를 초래할 것인가 등을 이용자에게 인식시키는 방법이다. 평소 이용자가 쉽게 인식하지 못한 부분을 강조하거나, 공동재산인 도시공원에 대한 이용자의 사회책임 등을 홍보나 안내책자를 통하여 강조함으로써 이용자가 공원관리 업무를 이해하고 스스로 훼손행위를 줄이게 하는 방법들을 말한다. 공원을 효과적으로 관리하기 위해서는 간접적인 방법과 직접적인 방법이 적절하게 균형을 이루어야 하나 간접적인 방법은 직접적인 방법을 도입하기 이전에 이용자 홍보차원에 필요하다. 직접적인 단속도 이용자가 공원관리의 내용이나 취지를 명쾌하게 인식했을 때 효과적인 점을 감안하면 간접적인 접근방법을 적극적으로 연구할 필요가 있다.

V. 마치면서

현대의 도시공원의 중요한 기능은 도시민에게 쾌적한 휴식공간을 제공한다는 일차원적인 범위를 넘어서 도시민의 건강과 생명자체를 보호하는 절대적인 역할로 인식되고 있다. 앞으로 서울시는 아무리 큰 대가를 치르더라도 공원의 절대적인 양을 늘려야 할 것이며, 동시에 공원 가용지가 감소하고, 공원녹지 부지를 확보하는데 천문학적인 예산이 소요되므로 공원의 가치가 손상되지 않도록 잘 관리해야 하는 책임과 의무를 가지고 있다. 자연자원은 잘못 다루어 훼손될 경우 회복되기 어렵기 때문에 특별히 잘 관리되어야 하며, 점점 열악해지는 서울환경의 현실에 비추어 이제는 더 이상 환경훼손이라는 시행착오를 반복해서 도시자원을 낭비해서도 안 된다. 앞으로는 한정

된 공원자원을 잘 관리하여 도시민의 생활환경을 윤택하게 하기 위해 단순한 유지관리 시대의 한계를 극복하고 종합적인 관리시대를 맞을 준비를 해야 한다. 그 중에서 주의를 기울여야 할 사항을 정리하면,

첫째, 공원조성계획을 수립하는 사업을 공원 종합관리계획을 수립하는 내용으로 전환해야 한다. 사업의 기본 과정에서 계획-설계-시공-관리의 단계별 위계가 아니라 한정된 자원을 잘 관리해야 한다는 관점에서 계획단계에서부터 관리의 개념이 적극적으로 고려되어야 한다. 그리고 관리에 필요한 각종 내용들이 보완되고 강조되어야 한다. 공원과 녹지의 관리정책도 고갈되는 화석에너지 절약이나 물자의 절약과 같은 수준에서 강조되어야 한다. 공원은 시민들에게 필요하면 언제든지 공급될 수 있는 넉넉한 자원이 아니다. 아깝고 귀한 것은 사용하기 전부터 매우 조심스럽게 다루는 것과 같이 공원도 종합관리계획을 수립하여 미래의 공원고갈사태에 대비해야 한다.

둘째, 공원조성계획 용역의 과업지시서에 공원관리를 위한 내용을 보강하도록 과업내용을 보완해야 한다. 공원관리계획을 수립하기 어려운 경우 현 실정에서는 과업지시서를 보강하게 되면 공원관리에 관한 문제를 저감시킬 수 있다. 형식적으로 요구되고 있는 주민설문조사의 조사항목과 방법, 이용자관리와 관련된 조사와 평가, 그리고 실질적인 관리방안 등을 현실적으로 보강할 필요가 있다.

셋째, 이용자 중심에서 관리자 중심의 공원운영체제를 구축해야 한다. 한정된 자원, 그것도 미래에는 아주 중요한 역할을 하게 될 공원자원을 지역주민의 편협적인 요구나 잘못된 이용방법으로 훼손시켜서는 안 된다. 공원은 공원의 관리자가 관리할 수 있고, 이용자가 자원을 손상시키지 않을 범위 내 이용자에게 공개되는 관리방안이 마련되어야 한다. 비전문가인 일반 이용자들은 관리목표와 관리규정을 준수해야 하며 장기적인 공공이익에 반하지 않도록 자신의 욕구를 자제해야 할 것이다. 자제를 하지 못한 이용자는 공원관리자에 의해 활동에 대한 규제가 이루어진다.

넷째, 관리자는 공원의 현황이나 관리목표, 그리고 새롭게 도입되는 관리규정 등을 일방적으로 강요하기 보다는 교육과 홍보를 통하여 이용자의 이해를 구하도록 노력해야 한다. 공원 내에서의 각종 교육·홍보자료를 개발하고, 적절하게 제공하는 방법을 사회과학적인 접근방법을 통해 적극적으로 개발하여야 한다. 그리고 주민의 적극적인 참여를 유도하고, 관리한계범위 내에서 제공될 수 있는 다양한 이용프로그램을 개발하여 이용자의 여가만족도를 향상시켜야 한다.

다섯째, 이용자를 이해하고 효과적으로 대응할 수 있는 전문연구가 활성화되어야 한다. 이용자 조사연구는 사회과학적인 연구방법 등이 동원되어야 한다. 상식적이고 관념적인 접근을 통해서는 이용자의 사회심리를 이해할 수가 없으며, 그 결과 과학적인 관리방법을 개발하기 어렵다. 공원관리 기법이 발달한 선진지역의 관리이론과 방법을 우리 환경에 순응시키는 연구를 통하여 공원관리와 관련된 기초 자료를 축적하는 노력이 필요하다.