

부산시 공원녹지 거버넌스 구축 방안 연구

김윤리* · 이유직**

*부산시 남구청 · **부산대학교 조경학과

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

리우회의 이후 성장의 가치는 대순환을 이루었다. 지속가능한 발전의 흐름은 이를 실천해 가는 과정에서 수정과 변화를 거치기는 하나 환경, 경제, 사회라는 세 가지 인자의 균형과 보완적 발전에 대한 당위성은 변함이 없다.

최근 국경의 개념과 상관없이 인적, 물적 자원의 이동이 개인적 성향과 부합하는 매력적인 도시에 초점이 맞추어지고 있다. 이러한 맥락에서 각각의 도시는 보유자원에 대한 현황과 가치에 대한 이해를 높여 장기적인 안목에서 지속적인 관리를 하여야 한다. 도시 속에서 자연을 느낄 수 있는 녹지공간은 그것이 가지는 자연적인 가치를 누리는데 어떠한 자격요건도 필요치 않고 나이와 성별, 빈부의 차이 등에 따른 어떠한 차별도 없이 나눌 수 있고, 참여할 수 있는 대상이므로 도시 속에서 지속가능성이 구현되는 첫 번째 요소이다. 이러한 녹지공간이 도시의 지속가능성을 높이는 주요한 자원이 되기 위해서는 조성 과정과 운영에 있어 지나친 이용과 개발에서 엄격히 보호되어야 하며, 사회구성원의 참여가 확보되는 제도적 뒷받침이 이루어져야 한다. 행정과 민간이 함께 지속가능한 공원녹지의 운영이라는 공동의 목표를 공유하며 활동해 나가야 하는 것이다.

이러한 협치구조에 대한 평가는 시간이 필요하겠으나 2002년 요하네스버그 WSSD에서 국제적 협의내용을 이행함에 있어 민간부분의 참여를 담보할 수 있는 방안으로 거버넌스적 접근이 공식적으로 제안된 바 있으며 이와 같은 세계적 추세에 맞춘 협치 구조는 정책실천의 효율성과 그 성과의 긍정적 결과를 기대할 수 있는 새로운 전환점이 될 것이다. 본고는 도시의 공원녹지에서 조성 과정과 운영의 이슈가 되고 있는 거버넌스 체제에 대해 알아보고 민간의 역할과 파트너십 발전을 고찰하며, 부산시를 사례로 공원녹지의 조성 과정과 운영에 거버넌스 체제를 도입하는 방안을 모색하고자 함에 그 목적이 있다.

2. 연구의 내용 및 방법

연구의 목적을 이루기 위하여 거버넌스 체제의 일반적 특징을 선행연구를 통해 알아보고 공원녹지의 조성 과정과 운영상에 유

용한 주요 개념을 정리하였다. 그리고 국제사회에서 통용되는 거버넌스 개념들 중 비교적 포괄적이며, 세부적인 요소를 제시하고 있는 UNDP의 Good Governance 개념을 중심으로 거버넌스 파트너십에 대해 고찰하여 8가지 성격기준을 제시하였다. 또한 민과 관의 협치과정과 그 결과물을 토대로 거버넌스 파트너 성장단계를 5단계로 설정하여 그 발전모형을 구축하였다. 그리고 이러한 제안 모델을 바탕으로 부산시의 NPO 등의 민간단체를 대상으로 분석하여 부산시가 가지고 있는 거버넌스 파트너의 잠재적 자원의 현황을 알아보았다. 마지막으로 이러한 결과를 바탕으로 바람직한 거버넌스 체제의 구축방안을 제안하였다.

II. 거버넌스 파트너십의 성장모델 구축

1. Good Governance와 거버넌스 파트너의 성격기준

공원녹지의 조성 과정과 운영에 행정과 민간이 함께 책임을 공유하며 정책실현에 상호보완적 역할을 수행하는 거버넌스 체제는 시민의식 성장에 따른 시대적 요구에 상응하는 사회문제 참여체제로서 행정부분이 독점적으로 정책을 이끌어 나가는 것이 아니라 정책 영향권 내의 이해관계자들을 새로운 정책의 주체로 받아들이는 것이다. 아울러 민간부분은 지금까지 수립된 정책을 비판하고 권리를 주장하는데 익숙해 왔던 것과는 달리 공공정책에 참여하여 공익의 실천에 대한 책임을 공유함으로써 행정은 정책의 실천파트너를 얻고 민간은 정책 참여 경험으로 역량함양과 정책이해도를 높여 결국 정책의 신뢰성과 지속가능성을 창출할 수 있는 새로운 정책 실천조직의 형태인 것이다. 거버넌스 체제를 통해 발전적 성과를 얻고 또 이러한 사례로 인해 파급효과를 가져올 수 있는 파트너십이 되기 위해서는 행정부분의 인식전환과 함께 민간부분 거버넌스 파트너 또한 여러 측면에서 갖추어야 할 점들이 있다. 이런 맥락에서 본 연구는 UNDP에서 제시하는 Good Governance의 내용을 기초로 행정부분과의 협치 긴밀도를 알아볼 수 있는 8가지 거버넌스 파트너 성격기준을 도출하였다.

1) 조직형성의 배경

민간 또는 행정과 민간이 공동으로 주도하여 만들어진 합목

적적 조직 여부

2) 예산 보조 여부

단체에 대해 일부의 경상적 경비를 지원할 수도 있고, 사업 수행에 따른 재정보조를 할 수도 있다. 예산은 의회로부터 승인받으므로 사용목적과 용도에 대한 검증을 거치는 작업으로 간주되고 추진하는 사업의 중요성을 인정받는 의미도 가진다.

3) 합의점 도달 경험

처음부터 공동의 목표를 가지고 협력적 관계를 지향하는 단체일 수도 있고 대립적 관계에서 출발하여 합의점을 찾을 수도 있다. 각 단계에서 일어나는 갈등을 극복해 나가는 경험이 다수의 이해관계자의 의견조율을 중요시하는 거버넌스 체제에서 대단히 중요한 요건이 된다.

4) 공공사업의 책임과 의무 분담여부

거버넌스의 민간부분 파트너가 흔히 말하는 관변단체와 구분되는 특징 중의 하나이다. 의견제시의 역할에 머무는 것이 아니라 명확한 책임과 의무를 분담할 때 발언권과 영향력을 확장할 수 있다.

5) 자체적 펀드 조성활동 및 운영여부

민간부분이 가지는 가장 실제적인 활동분야이며, 행정부분에서 기대하는 분야이기도 하다. 단순한 후원회가 아닌 사업추진에 필요한 재원을 마련하기 위한 기금조성 활동을 기획하고 조성된 기금을 사업에 투입하거나 예산과 일정부분 대응하는 매칭펀드를 조성할 수 있어야 한다.

6) 커뮤니케이션 메카니즘의 확보여부

의견 대립이 발생할 때 이의 합리적 해결과 이러한 대립으로 나타나는 사업추진 지연 등의 악영향을 최대한 감소시킬 수 있도록 행정부분과 파트너 간의 의사소통 경로가 확보되면 이해관계자들의 네트워크가 훨씬 효과적으로 작동될 수 있다.

7) 거버넌스 체제를 통한 특징적 정책실현 실적

녹지자원의 특징상 지나친 이용을 제재하여 생태적 자생력 확보하는 운영방안을 제시하여 실천하거나 자연적 기능을 보호하면서 이용하는 프로그램을 개발하는 등 장기적으로 행정부분과 공동으로 성과를 이루어 낸 실적은 거버넌스 체제를 통한 공공이익 확대창출의 증거가 되며 거버넌스 체제의 확대에 기여한다.

8) 행정부분의 보완여부

거버넌스 체제를 통해 민간부분 파트너는 일회성 행사의 개최에 그치지 않고 사회전체에 효과가 스며들 수 있는 장기적 목표를 가진 지속적인 사업을 추진해 나갈 수 있어야 한다. 잠

재적 자원봉사자를 발굴하는 등의 효과를 통해 행정력이 미치지 못하는 부분을 보완하게 되므로 공원녹지 운영의 거버넌스적 접근을 긍정할 수 있는 증거가 된다.

2. 거버넌스 발전모델 구축

해외 및 국내의 선행 사례를 토대로 거버넌스 체제 성립의 과정과 결과를 기준으로 하여 공원녹지 조성의 운영에 집중하는 거버넌스 파트너의 발전단계를 구분하면 다음과 같이 다섯 단계로 나눌 수 있다.

1) 1단계

비영리민간단체지원법에 등록 요건을 만족하여 공익에 기여하고자 하는 비전을 가지고 있는 단체로서 행정력이 미치지 못하는 공익적 성격의 사업을 수행하여 사업별 예산지원을 받는다. 또는 일정 조직을 갖추지 않았더라도 공통의 관심사나 취미 등을 공유하기 위해 정기적인 모임을 갖는 수준이다.

2) 2단계

상시 직원이 있는 일정수준의 조직을 갖추고 있어 각종 정보를 관리하고 행정부분의 결정에 대한 다양한 의견을 개진하고 수정을 요구한다.

3) 3단계

행정부분에서 할 수 없는 제한된 영역을 대신하며 맡은 분야에 대한 명확한 책임과 의무 설정을 받아들이고 분담한다. 민간단체의 유연성을 발휘하여 조직인력 배치도 프로그램에 따라 탄력적으로 운영하고 생태자원의 운영에 필요한 인력을 자원봉사자 인력으로 대체할 수 있는 역량을 가진다. 또한 사업추진에 필요한 재원의 일정부분을 충당하기 위한 기금조성 활동을 하고 사업에 투입한다.

4) 4단계

쟁점부분에 대한 일정수준의 합의 및 목표를 달성한다.

5) 5단계

거버넌스 체제를 통해서 이루어낸 결과를 통해 거버넌스 체제를 긍정할 수 있는 성과를 창출하여 행정과 민간부분이 파트너십에 대한 법적 관계를 정립하고 다른 생태자원에 대해서도 거버넌스 체제의 확대 시행하는 파급효과를 가져온 단계이다.

III. 부산시 공원녹지거버넌스 고찰

부산시에는 2007년 현재 비영리민간단체지원법에 의거하여 431개의 민간 단체가 등록되어 있는데 이중 일반적 공익사업을

표 1. 거버넌스 파트너의 민관협치도 결과

협치도 구분	0	1~5	6~8	9~11	12~13	14
단체 수	46	5	3	-	-	-

표 2. 발전단계 구분결과

	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
단체 수	51	1	2	-	-

제외하고 공원녹지와 관련된 사업을 하는 단체로는 ‘백양산·동천 사랑 시민모임’ 등 54개가 있다.

이러한 단체에 대하여 8가지 성격기준을 적용하여 협치 긴밀도를 살펴본 결과는 표 1과 같다. 그리고 거버넌스 발전 정도를 분석해 본 결과는 표 2로 정리된다. 그 결과를 살펴보면 조직형성부분만 만족하는 단체가 46개소로서 85%를 차지하는 것으로 나타났다. 발전단계 측면에서는 1단계가 대부분을 차지하고 있으며 3단계 수준으로 발전한 2개의 단체는 사업을 진행 중에 있으므로 4단계로 발전할 가능성이 있는 것으로 나타났다.

온천천의 생태하천 개발과 100만평 문화공원은 진행 중인 사업이므로 아직 실제적 정책목표를 달성하는 단계에 미치지 못하였으므로 부산의 거버넌스 파트너는 3단계까지 성장하였고 4단계까지 발전할 가능성을 가지고 있는 것으로 파악된다.

그러나 5단계로의 발전에 반드시 필요한 요인은 행정부분의 전향적 대응이라 할 것이다. 서울그린트러스트와 센트럴파크 컨서번시 같은 조직은 그 시작이 행정과 민간의 공동목표에 대한 의견합의로부터 시작되었다는 점을 고려할 때, 민간 또는 행정의 협치제안에 대하여 상호 교감이 이루어지고 긍정적인 반응이 나타나기 위해서는 행정부분에서의 거버넌스 체제 필요성에 대한 이해가 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다.

IV. 바람직한 거버넌스 구축방안 제안

부산시는 미군부대 이전적지를 활용한 부산시민공원을 비롯한 크고 작은 녹지공간에 대한 조성계획을 가지고 있다. 이러한 공원녹지를 조성하고 운영하는 부분에 있어 행정부분의 독자적인 관리가 아닌 민간단체를 운영에 참여시킴으로써 행정부분의 부담을 줄이고 지속적인 운영을 가능하게 하기 위해서는 다음과 같은 구체적인 실천전략이 필요하고 판단된다.

첫째, 거버넌스 지원조직을 구축한다. 행정부분에서 거버넌스 체제를 구축하고자 한다면 성공적인 성과를 이룰 수 있도록 적극적인 지원을 아끼지 말아야 한다.

둘째, 거버넌스 파트너 양성 아카데미를 운영한다. 생태자원 운영에 참여하는 거버넌스 파트너 구성원들은 의무적으로 이수하는 프로그램을 운영한다.

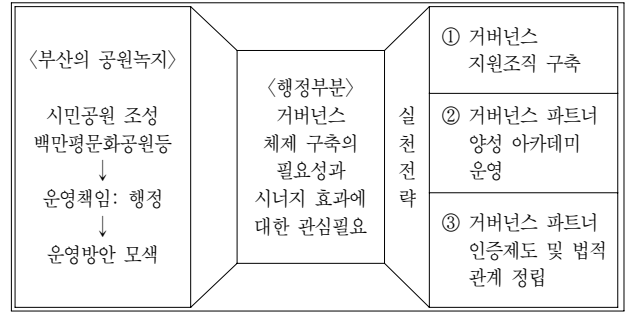


그림 1. 부산시 생태자원의 거버넌스적 접근을 위한 제안

셋째, 거버넌스 파트너 인증제도를 마련하고 법적 관계를 정립한다. 여기에는 상호간 지켜야 할 의무에 대한 규정이 포함되어야 한다.

V. 결론 및 고찰

본 논문은 매력적인 도시의 중요자원중 하나인 공원녹지의 지속가능한 조성하고 운영을 가능하게 하는 방안으로써 거버넌스적 접근을 살펴보고자 함에 그 목적이 있다. 공원녹지의 조성하고 운영에 참여하는 거버넌스 파트너로서 시민단체에 요구되는 성격기준은 조직형성 배경, 예산보조 여부, 합의점 도출 경험유무, 공공사업의 책임과 의무 분담 여부, 자체적 펀드조성 활동 및 운영 여부, 커뮤니케이션 메카니즘 확보 여부, 거버넌스 체제로 인한 정책 실현 실적 여부, 행정부분의 보완 여부와 같은 여덟 가지 성격기준에서 이러한 파트너의 성격기준에 따른 경험 정도에 따라서 행정부분과의 긴밀도를 진단할 수 있다.

또한 행정부분의 파트너로서 책임과 의무를 공유하고 거버넌스 체제의 영향력 있는 파트너로서 발전하는 다섯 단계의 구분으로 각 단계로 성장하는데 필요한 핵심적 역량을 추출할 수 있다. 거버넌스 파트너의 성격기준 및 단계별 구분을 통하여 향후 거버넌스 체제 구축의 파트너십에 대한 지향점과 현황을 진단할 수 있다. 민간부분은 행정부분을 보완하고 책임을 공유한다는 점에서 거버넌스 체제에 대한 통합적 이해가 요구된다. 또한 거버넌스 체제가 시작되기 위해서는 행정부분의 거버넌스 체제에 대한 이해가 가장 중요하다고 하겠다.

아울러 거버넌스 지원조직을 구축하고, 거버넌스 파트너 양성 아카데미 등과 같은 민간단체를 업그레이드 시킬 수 있는 제도를 모색하고 거버넌스 파트너 인증제도 등과 같은 제도적 장치를 마련함으로써 보다 합목적적인 제도정착이 이루어지도록 노력하여야 할 것이다.

인용문헌

1. 강신겸(2002) 농촌관광의 가능성과 발전방향, 삼성경제연구소 보고서.
2. 강신겸, 최영국, 김성진, 윤양수(2004) 지속가능한 관광실태 및 성공조

- 건. 국토연구원보고서.
3. 건교부(2006) 수자원장기종합계획. 건교부.
 4. 고선영(2004) 한국생태관광의 현황과 과제- 농촌관광을 중심으로. 지리교육론집 48: 153-166.
 5. 권형길(2002) 지속가능한 발전의 탐구. 충북대학교. 국민윤리연구 제51호. pp. 239-268.
 6. 김귀곤(1994) 생태도시로 전환을 위한 서울시 공원녹지 정책의 역할. 한국조경학회지 22(3): 192-204.
 7. 김귀곤, 최희선, 박미영(2006) 자연과 더불어 살고 싶은 생태도시. 살기 좋은 지역만들기. 국가발전위원회.
 8. 김명진(2007) 생태하천 복원 방안. 환경영향평가 16(1): 59-68.
 9. 김선근, 김고은, 이지은, 신동훈, 이규석(2004) 도시 자연형 하천 공사후의 경관 개선방안- 서울시 양재천을 사례로. 한국환경복원녹화기술학회지 7(5): 66-74.
 10. 김일태(1998) 생태도시 조성을 위한 추진전략. 서울시립대학교 도시행정연구 13(1): 105-132.
 11. 김영미, 김성섭, 송영석(2007) 생태관광축제로서 함평나비축제의 상품개발과정. 성공요인 및 평가. 관광연구저널 21(3): 459-484.
 12. 김중순, 강형선(2004) 환경거버넌스 - 지속가능한 발전을 위한 환경관리 네트워크의 구축. 집문당.
 13. 김재현(2007) 생태도시·마을을 생각하다. 시민과 도시 11월호. pp. 10-15.
 14. 김찬석(2001) 지속가능한 생태도시조성을 위한 토지이용계획에 관한 연구: 경기도 하남시를 사례로. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
 15. 김찬우(2005) OECD에서의 지속가능발전 논의. www.pcsd.go.kr.
 16. 김판석, 사득환(1998) 지속가능한 발전에 대한 이해와 개념정립. 한국정치학회보 32(4): 71-88.
 17. 문순홍 역(1995) 지속가능한 사회를 향한 생태전략. 도서출판 나라사랑.
 18. 박용남(2007) 지속가능한 생태도시, 꾸리찌바. 시민과 도시 11월호. pp. 16-21.
 19. 박종건(1996) 한국의 생태도시조성 정책방향. 지방의제21과 생태도시 개발에 관한 국제 심포지엄 주제발표논문.
 20. 박태운, 노경임(2006) 생태공원 조성 및 생태교육 프로그램에 대한 요구조사. 한국환경복원녹지기술학회지 9(6): 95-106.
 21. 서울특별시(2004) 서울숲조성 기본 및 실시설계. 서울특별시.
 22. 유성(2002) 지속가능발전 세계정상회의(WSSD)의 주요 논의 안건. 대한지방공제회 37(11): 11-27.
 23. 윤희정, 임승민(2004) 녹색관광 자원유형분석 및 국내 적용가능성 연구. 한국조경학회지 32(4): 49-58.
 24. 이강오(2006) 서울숲 시민참여 과정과 주요 성과(서울그린트러스트, 녹색서울시민위원회, "서울그린트러스트 도시숲 심포지엄 V"). 서울그린트러스트. pp. 9-29.
 25. 이근향(2006) 서울숲의 민관협동 운영시스템(서울그린트러스트, 녹색서울시민위원회, "서울그린트러스트 도시숲 심포지엄 V"). 서울그린트러스트.
 26. 이정록(2005). 지역발전을 위한 생태·녹색관광 전략: 전남함평군을 사례로. 지역개발연구 35(1): 31-53.
 27. 이재준(2007) 생태도시·마을을 생각하다. 시민과 도시 11. pp. 4-9.
 28. 임상오(2006) 창조형 경제시대의 도래와 창조도시. 살기 좋은 지역만들기. 국가균형발전위원회.
 29. 장근조(2004) 전북지역 녹색농촌관광 활성화 방안에 관한 연구. 한국관광정보학회 관광정보연구 16(3): 193-226.
 30. 정금희(2002) 「지속가능발전 세계정상회의」 주요 합의. 대한지방행정공제회 37(11): 28-37.
 31. 차미숙, 박형서, 정윤희 외(2003) 지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구. 국토연구원 보고서.
 32. 최영국, 임상연(2005) 생태관광 활성화방안 연구 -지역주민참여유도를 중심으로. 국토연구원 보고서.
 33. 최정권(2002) 도시하천의 생태적 보전과 복원. 대한지방행정공제회 37(401): 42-55.
 34. 하남시(2000) Human, eco-city로 가는 노력. 하남시.
 35. 환경부(2003) 자연생태우수마을을 찾아서. 생태관광가이드북. 환경부.
 36. Cranz, Galen and Micheal Boland(2004) Defining the sustainable park: A fifth model for urban park. Landscape Journal 23(2): 102-120.
 37. <http://www.pcsd.go.kr>
 38. <http://www.upo.or.kr>
 39. <http://www.maeulsoop.or.kr>