

영국 공원녹지 정책의 최근 경향과 특성

김연금* · 최정민**

*조경작업소 울 · **순천대학교 조경학과

The Implications and Characteristics of the Policies for Park and Green Spaces in England

Kim, Yun-Geum* · Choi, Jung-Min**

*Wul Landscape Architecture Office

**Dept. of Landscape Architecture, Sunchon National University

ABSTRACT

Recently parks and green spaces contribute not only as a place of leisure but also for environmental welfare, social education, new jobs and CO₂ Emissions Reduction. Parks and green spaces are understood as urban infrastructures like roads and rivers. They are also included in social infrastructures like education, culture, and welfare facilities. These changes are applied to policies for parks and green spaces, many governments and local authorities make investments on them. The modification of policies for parks and green spaces in England is a good example about this trend. From this view point, this study now deals with the changing process of policies, results, and evaluation. Some implications have been deduced.

The first is the inducement of participation in policies and implementation of practices through policy papers. They are more practical than written laws which are composed of abstract sentences and generalizations. Secondly, the status of parks and green spaces is highly raised with the establishment of CABE Space and so on. This organization controls many different policies and programs related to parks and green spaces. Third is the funding for the improvement of parks and green spaces. Fourth, are the short-term measures, such as funding and management, and the long-term measures such as pursuing building of partnership and training. Fifth, the government strives to establish its partnership with the local authorities and communities through a spectrum of support in terms of information, monitoring, and developing good practices among networks. Finally, parks and green spaces are being addressed from multiple directions through the participation of numerous agents like voluntary groups, development companies, communities and so on.

Recently, in Korea, the influences of the Sunset Law for Park Site, Landscape Architecture Law, Urban Forest Law, and other related ordinances have encouraged the review on the policies on parks and green spaces needed. However, there are not many studies about them. Owing to these reasons, the cases of England will be helpful.

Key Words: Policy Papers, Practices of Policies, Organization for Parks and Green Spaces, Improvement of Parks and Green Spaces

Corresponding author: Jung-Min Choi, Dept. of Landscape Architecture, Sunchon National University, Suncheon 540-742, Korea, Tel.: +82-61-750-3874, E-mail: jmchoi117@empal.com

국문초록

최근 공원녹지 공간은 여가 활동의 장소로 뿐만 아니라 환경복지, 사회교육과 일자리 창출, 탄소 저감 등에도 기여하고 있다. 그래서 공원녹지는 도로, 하천, 항만, 상하수도, 배수 같은 도시기반시설로 이해하거나, 교육 및 문화, 복지 시설 등과 같은 인프라에 포함하기도 한다. 이러한 변화는 공원 및 녹지 공간 관련 정책에 반영되고 있고, 많은 국가나 지자체에서 관심을 갖고 투자하고 있다. 영국에서 근래 이루어진 정책적 쇄신은 이에 대한 좋은 예라 할 수 있다. 이에 본 연구는 2002년 이후 영국에서 이루어진 공원녹지 정책의 변화 과정과 내용, 변화된 정책의 특징과 시사점을 다루었다. 본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 다양한 정책서를 통한 정책 참여와 실천 유도이다. 이는 추상적 문구와 일반적 유형을 나열하여 실행 효과가 미흡한 성문법보다 실천적인 방법이라고 할 수 있다. 둘째, 공원녹지공간의 정치적·행정적 위상 제고다. 일례로 공원녹지 공간 관련 정책 및 프로그램을 총괄적으로 조정할 수 있는 조직인 케이브 스페이스를 설립하였다. 셋째, 도시공원과 녹지를 위한 지원금 제도의 도입과 실행이다. 넷째, 공원녹지 공간의 질 저하 방지와 향상을 위한 단기적·장기적 정책 마련이다. 다섯째, 중앙정부, 지방정부, 커뮤니티의 역할배분과 파트너십 구축이다. 중앙정부는 지방정부와 제도적, 정보적 지원, 모니터링, 우수 사례 선별 같은 방식으로 파트너십을 유지하고 있다. 마지막으로는 정책수립과 실천에 다양한 주체들과 커뮤니티의 참여이다. 정책수립과 실천에 중앙정부조직들뿐만 아니라 제 3부문의 단체들, 민간기업 등을 포함시킴으로써 여러 정책과의 연계성 및 실천성을 높였다.

근래 우리나라에서는 공원 일몰제, 조경법, 도시숲법 등 당면 문제와 기후변화에 대한 대처, 질 높은 도시의 삶, 지속가능성 확보 등으로 인해 공원녹지 정책에 대한 재고가 요구되고 있다. 그러나 공원녹지정책에 관한 연구는 미흡한 현실이다. 이에 국가적 차원에서 공원녹지 정책을 체계적으로 다루고 있는 영국의 사례 검토는 의미 있는 일이다.

주제어: 정책서, 정책 실천, 총괄 조직, 지원금 제도, 공원녹지의 질

1. 서론

현대 도시는 근대 공원의 태동기와는 비교할 수 없을 만큼 급변하고 있다. 한때 도시와 격리된 공원과 녹지는 범죄로부터 안전하지 않은, 사람들로부터 외면 받는 장소가 되기도 했다. 그래서 도시 사회학자 잭슨은, 공원이 사람들의 공원에 대한 진정한 욕구를 제대로 반영하지 못하고 있다고 비판하기도 했다. 발달한 교통수단, 자동차의 대중화, 도시의 교외화는 가까운 공원을 찾기보다는 교외를 찾아 더 많은 자연과 풍부한 오픈스페이스를 접할 수 있게 해주었다. 공원 녹지의 전통적인 전원적 가치는 약화되었고, 그 지위와 위상은 위기에 처했었다. 많은 도시정부들은 기존 공원의 유지조차도 부담스러워 하였고, 공공비용을 투입해 공원 및 녹지를 계속 만들어야 하는지에 대한 비판이 제기되었다. 그리고 대규모 도시 공원을 없애기도 하였다.

그러나 최근에는, 공원 녹지 같은 공공공간이 도시의 이미지를 제고하고 매력을 증진시키는 것은 동서양을 초월하여 세계 각국에서 나타나는 공통적 현상이 되었다. 즉 공원과 녹지는 '그린 오아시스'에서 도시 변화와 회복, 재생을 유도하거나 가속하는 '전략적 매개체'로 변화하고 있는(Czerniak, 2009) 것이다. 이는 정치가들과 정책입안자들 뿐만 아니라 시민들도 대체

로 공감하고 있는 사실이다. 이러한 변화는 역사적으로 공원이 사회·정치적으로 만들어졌기 때문이다(조경진, 1997). 공원이 시대의 정책적 산물임을 밝힌 크란츠(Cranz, 1982)는 하나의 공원 유형이 다른 공원 형태로 변천하는 것은 사회적 목표, 이데올로기, 사회적 태도 등이 반영된 변증법적 과정임을 강조하고 있다.

이러한 과정은 근대공원의 발상지인 영국에서도 이루어지고 있다. 산업혁명의 발상지인 영국은 왕실 정원이나 사냥터를 개방하여 공원화하는데 있어서도 선구적이었으며, 지금과 같이 공원을 계획하고 설계하여 만들기 시작한 것도 영국이다¹⁾. 영국 공원은 도시민민의 건강과 복지를 개선하기 위해 산업화되어 가는 도시에 '녹색의 허파'를 주고자 했던 부유한 박애주의자들의 재정지원을 받아 시작되었다(Collomb, 2010). 공원은 도시 문제를 해결하기 위한 시대의 산물이었던 것이다.

그러나 1970년대 이후 지방정부의 재정 부족과 체계적이지 못한 관리로 공원은 쇠락하고 사회적으로도 문제가 되었다. 이에 국가적 차원에서의 대응이 요구되었고, 2001년 도시 녹지 특별위원회(Urban Green Spaces Taskforce)가 조직되었다. 도시 녹지 특별위원회는 공원녹지정책을 연구하여 중앙정부에 제언했고, 2002년 중앙정부는 공원녹지정책서를 발간했다. 이후 영국의 공원녹지정책은 다양한 변화를 시도하였고, 그 결과

는 긍정적이라는 것이 대체적인 평가다. 따라서 도시 녹지 특별위원회의 제언 이후 영국 공원녹지정책의 전개 과정과 변화에 집중해, 특별위원회의 정책 제언이 어떤 과정을 통해 어떻게 반영되었는지 그리고 그 결과와 평가를 고찰함으로써 영국의 선구적 공원녹지 정책의 최근 경향과 특징을 도출할 수 있을 것이다.

우리나라의 경우도 공원·녹지는 많은 변화가 있었다. 특히, 1993년 지방자치제가 시행되고, 1995년 민선 자치단체장이 선거로 선출되면서 공원·녹지는 시민들의 호응을 얻을 수 있는 주제로 부각되었다. 그러나 대부분의 지방자치단체는 재정이 빈약하여 도시공원을 스스로 조성하지 못하고 신도시 개발부담금에 의존해 공원 녹지를 조성해왔다. 이로 인해 구도시와 신도시의 도시 공원의 불균형이 초래되기도 했고(이양주, 2009), 공원일몰제라는 문제 상황이 야기되었다. 이에 대한 대처방안으로 '국가공원'이 대안으로 제시되고 있다(이양주, 2009; 양홍모, 2011). 이는 현재 직면하고 있는 공원일몰제에 대한 단기적 해결방안이기도 하지만 이제까지 지방정부의 책임이었던 공원 및 녹지공간의 위상을 국가적 차원에서 검토하고, 참여해야 한다는 문제제기이기도 하다. 이외에도 최근 공원·녹지에 대한 예산 감소, 도시숲법 제정, 자연환경보전법 개정, 건설공사기준 개편안 등 여러 가지 문제와 논쟁이 대두되고 있다. 따라서 영국 공원녹지정책의 최근 경향과 특징에 대한 검토는 그 자체로 의미가 있는 일일 뿐만 아니라, 우리가 직면하고 있는 현안 문제 해결을 모색하기 위해서나 우리의 공원녹지정책 방향 연구를 위해서 좋은 선례가 될 수 있을 것이다. 이에 본 연구는 도시 녹지 특별위원회를 통해 공원녹지정책의 변화를 도모하게 된 과정, 도시 녹지 특별위원회의 정책 제언 내용, 정책 제언의 시행과 결과 및 평가를 검토하여 영국의 공원녹지 정책의 최근 동향과 특징을 도출하고, 우리나라 공원녹지정책의 시사점을 모색하는 데 목적이 있다.

본 연구는 주로 정책서 같은 문헌연구와 관련 웹사이트 자료 검토를 통해 진행하였다. 더불어 도시 녹지 특별위원회의 제언에 따라 2003년 조직된 케이브 스페이스(CABE Space)²⁾와 그린 스페이스(Green Space)³⁾ 같은 비영리단체가 발표한 모니터링 자료, 지방정부와 커뮤니티를 대상으로 하는 지침서를 연구 자료를 활용하였다. 불문법의 나라인 영국은 다양한 정책서를 통해 중앙정부와 지방정부의 정책이 발표되고 시행되고 있어, 정책서 검토는 영국 공원녹지 정책의 특징을 파악하고 시사점을 얻고자 하는 본 연구의 가장 기본적이고 필수적인 연구방법이다. 본 연구는 영국 공원녹지 정책의 특성을 규명하기 위해 정교한 분석의 틀을 고안하여 분석하기 보다는 이러한 자료를 바탕으로 영국 공원녹지 정책과 관련된 특징적 사실을 발견하여 기술하고, 영국 공원녹지 정책의 특징이라고 볼 수 있는 몇 가지 단면들을 집중적으로 검토하여 경향과 특성을 드러내도

록 하는 해석적이고 기술적 연구라고 할 수 있다.

연구 내용은 크게 영국 공원녹지 정책의 변화와 동향, 영국 공원녹지 정책의 특징으로 구성된다. 영국 공원녹지 정책의 변화와 동향은 1990년대 후반부터 지금까지의 일련의 정책 변화 과정을 문제인식 단계, 정책구상 단계, 정책시행 단계로 나누어 시계열적으로 조망하였다. 이런 과정을 거친 정책 변화와 시행, 그리고 평가 등을 종합하여 영국 공원녹지 정책 특징을 규명하고 시사점을 도출하였다.

II. 영국 공원녹지 정책 변화와 동향

대부분의 국가는 정책을 성문법제화하여 실행하는 것이 일반적이다. 그러나 성문법제화는 추상적 문구와 일반적 유형을 나열하는 경우가 많아, 그 실행 효과에 의문이 제기되고는 한다. 영국은 불문법의 나라답게 법제화보다는 다양한 보고서를 통해 중앙정부와 지방정부의 정책이 발표되고 시행된다. 즉 정책서를 통해 정책 참여와 실천을 유도하고 있는 것이다. 영국의 공원녹지 정책의 변화는 1999년부터 2010년까지 약 10년에 걸쳐 다양한 정책서를 발간하여 실행되었고, 결과는 대체적으로 긍정적으로 평가되고 있다. 본 연구에서는 먼저 이러한 전체 변화 과정을 문제 인식, 정책 구상, 정책 시행 3단계로 구분해 검토했다.

1. 문제인식 단계

첫 번째는 문제 인식 단계이다. 많은 서구 사회들과 같이, 영국의 도시 공원·녹지는 1970년대 이후부터 2000년대 초반까지 쇠락되고, 경우에 따라 반사회적 행동의 온상이 되기도 했다(DETRAC, 1999; Lai, 2002). 이에 1999년 발간된 정책서 Town and Country Parks에서는 지난 30년 동안 공원녹지쇠퇴 과정을 정리하여 공식적으로 문제를 제기했고, 2001년에는 정책서 Public Park Assessment를 통해 지방정부를 대상으로 공원의 양, 공원·녹지에 대한 예산, 상태, 평가 등을 조사해 문제를 구체화했다. 이 보고서에 따르면 지방공무원 조사 대상자 405명 중 39%가 공원 녹지상태가 좋지 않거나 쇠락하고 있다고 진단하고 있었다. 그들은 공원들 가운데 18%만이 상태가 양호하고, 37%는 쇠락하고 있다고 평가하였다(Urban Parks Forum, 2001). 이러한 쇠퇴의 원인은 다음과 같이 두 가지로 정리할 수 있다.

첫 번째 원인은 부족한 자금과 인력이었다. 통상, 영국의 공원·녹지에 대한 지방정부의 예산은 별도의 항목으로 정해져 있지 않고 예술·문화, 스포츠·레크리에이션, 관광 등을 포괄하는 레저서비스 항목에 포함되어 있어, 다른 분야의 예산이 증가하면 삭감될 수밖에 없었다(ODPM, 2006). 그림 1은 1976/77

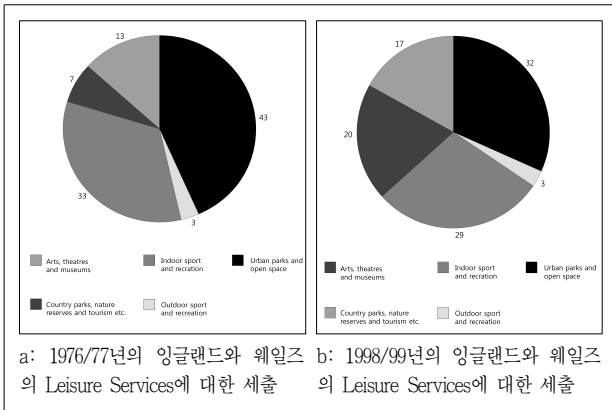


그림 1. 1976/77, 1998/99년의 지방정부의 레저서비스에 대한 지출 비교
 자료: Urban Green Spaces Taskforce, 2002: 16, 필자 재작성

년 공원에 대한 지방정부의 지출은 43%였으나, 1998/99년에는 32%로 감소되었다. 반면, 스포츠와 레크리에이션, 예술 관련 지출은 증가되었음(Urban Parks Forum, 2001)을 보여주고 있다.

두 번째는 공원 녹지분야의 낮은 정치적·행정적 위상과 체계적이지 못한 정책이 지적되었다(Urban Green Spaces, 2002). 영국의 공원녹지 정책은 다양한 관련 기구에 의해 책임이 분산되어 수행되고 있었다. 중앙정부 차원에서는 부총리실(The Office of Deputy Prime Minister: ODPM), 매체문화체육부(Department for Media, Culture and Sport), 환경농업농촌부(Department for the Environment, Farming and Rural Affairs), 산림위원회(The Forestry Commission), 교육기술부(Department for Education and Skills), 가족부(Home Office), 노동연금부(Department for Work and Pension) 등이 관련되어 책임이 분산되어 있었다(그림 2 참조). 지방정부도 중앙정부와 마찬가지로 공원·녹지에 대한 조성, 운영, 관리를 책임지는 단일 체계가 없었다. 또 공원녹지 정책을 담당하는 부서는 지방정부마다 다르고, 지방정부의 53%만이 별도의 공원녹지 정책을 갖고 있었다. 이러한 문제 인식을 바탕으로 2001년 도시 백서(Urban White

Paper)는 체계적으로 도시의 녹지 공간 개선에 집중할 것을 중앙정부에 요구하게 된다. 이 보고서는 “우리가 어떻게 살고 있는지는 우리가 어디에 살고 있는 가로 결정된다.”는 선언적 문구로 시작한다(DTLR, 2001).

2. 정책 구상 단계

두 번째는 정책 구상 단계이다. 이 단계에서는 2001년에 도시 녹지 특별위원회(Urban Green Spaces Taskforce)가 조직되어 공원녹지정책을 연구하여 중앙정부에 제언하고, 중앙정부가 공원녹지정책서를 발간하는 과정이다. 도시 백서의 요구에 따라 중앙정부는 교통부(Department for Transport, Local Government and the Regions: DTLR⁴⁾) 내에 도시 녹지 특별위원회를 구성하여 15개월 동안 운영하면서 공원·녹지공간의 질을 높일 수 있는 체계적 개선 방안을 검토했다. 특별위원회는 중앙정부의 여러 부처, 지원금과 관련된 재단, 다양한 제 3부문 단체 및 기업의 인력들로 구성되었고, 2002년 5월 최종 결과물로서 영국 공원녹지 정책 방향을 제시하고 유도하는 정책서인 Green Spaces Better Places(Urban Green Spaces Taskforce, 2002)를 발간했다(표 2 참조).

이 정책서에서 제시하고 유도하는 공원녹지 정책 방향은 ‘지역 커뮤니티의 요구와 열망을 충족시킬 수 있는 질 높은 공원 네트워크 구축과 흥미롭고도 다양한 녹지공간을 통해 지속가능한 도시 르네상스를 구현’하고자 하는 것으로 함축할 수 있다. 정책서의 구성도 이러한 방향을 보여주는 네 부분으로 이루어져 있다. 네 부분은 ‘공원·녹지공간과 도시 삶의 관계, 도전과 응전, 녹지 공간 네트워크의 형성, 녹지공간과 함께 하는 도시 르네상스’이다. 각 부분은 여러 항목으로 나누어지는 데, 각 항목은 현황 진단과 대책으로 이루어졌고, 필요에 따라 구체적 조언이 제시되고 있다. 제시된 조언은 총 52개로 중앙정부, 새로 설립될 중앙정부 기관, 지방정부를 향해 있다. 전체 목차와 구성은 표 1과 같다. 이러한 조언은 구체적 정보에 근거

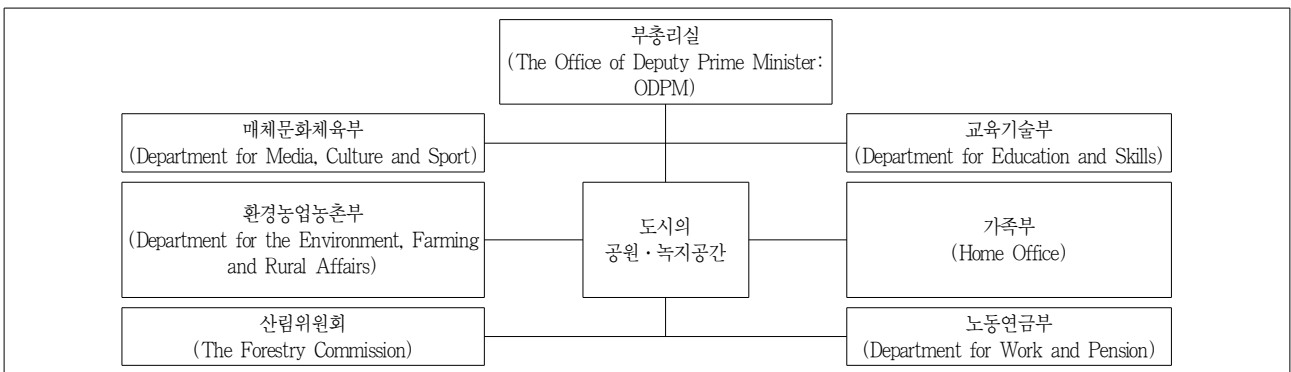


그림 2. 정책 변화 이전 영국의 공원녹지 정책 관련 기구와 체계
 자료: Urban Green Spaces Taskforce, 2002: 87, 필자 재작성

표 1. 2002년 정책서 'Green Spaces Better Places'의 목차와 구성

보고서의 항목			
Part 1. "공원 · 녹지공간과 도시 삶의 관계"	쟁점과 도전	필요의 충족	
Part 2. "도전과 응전"	지원금	자본 지원	
		세입을 통한 지원	
		지원금의 이용	
		훈련과 기술	
	파트너십 구축	파트너십의 이득	
		도시녹지공간 증진을 위한 파트너십	
		실천적 커뮤니티 참여	
		사적 영역의 개입	
	정보의 지원과 좋은 실천	파트너십 지원금	
		도시 오픈스페이스의 유형	
정보 지원의 기초			
Part 3. "녹지공간 네트워크의 형성"	전략적 방식	좋은 실천 네트워크 개발	
		국가지적 리더십	
			지역적 리더십
	지역의 녹지 공간 전략		
	좋은 계획	국가지적 계획 정책 지침	
	녹지 공간 네트워크의 형성	디자인의 개선	
		관리의 개선	
		기준의 향상과 지속적 검토	Best Value
			실행 지침
			모범자치단체제도
그린 플래그 어워드			
모니터링과 검토			
Part 4. "녹지공간과 함께 하는 도시 르네상스"	실천	우수 공간 사례	
		주요 이해자들의 역할	
		새로운 국가적 체계	

하고 있는데, 도시 녹지 특별위원회의 작업이 진행되는 동안 교통부는 셰필드 대학에 의뢰해 Improving Urban Parks, Paly Areas and Open Spaces(DTLR, 2002)를 진행했고, 최종 보고서는 특별위원회의 보고서 발표와 같은 시기인 2002년 5월에 출판되었다. 이 연구에서는 문헌검토와 함께 50개의 지방정부를 전화로 인터뷰해 공원 이용 행태, 공원 이용을 막는 원인, 도시 공간과 삶의 질과의 관계, 조성·유지·관리에 있어서의 우수 사례 등을 조사했다.

이후 특별위원회의 요구에 응하는 다양한 정책서가 발표되었다. 직접적인 대응으로서, 도시 환경의 질을 증진시킬 수 있는 정책적 방안을 제시한 Living Places - Cleaner, Safer, Greener가 발표되었다. 여기에서는 조직·제도·정책·지원금, 쇠락한

근린주구를 대상으로 한 지방 환경의 질 개선, 도시공원과 녹지공간의 질 향상, 아이디어와 좋은 실천의 수집과 공유 등을 향후 5년간의 중앙정부의 역할로 명시하고 있다(ODPM, 2002). 부록에서는 본문 내용을 종합해 테스크포스의 52개 조언에 대해 일대일로 답변을 하고 있다.

3. 정책 시행 단계

세 번째는 정책 시행 단계이다. 먼저 PPG 17가 수정되었다. PPG(Planning Policy Guidance)는 2002년 7월 중앙정부 차원에서 설정한 영국의 도시 계획 지침으로 25개의 세부 정책으로 구성되어 있고, 도시개발에서 지방정부와 개발주체가 선이행해야 할 정책을 제시하고 있다. 이 가운데 PPG 17인 Sport, Open Space and Recreation은 오픈스페이스, 운동과 여가 활동 공간에 대한 내용으로 2002년 개정을 통해 주변에 있는 공공 공간이 삶을 건강하고 행복하게 만드는 핵심임을 강조하고 있으며, 지방정부의 오픈스페이스 관련 전략 수립의 범위 및 목적, 녹지공간 전략 수립의 이유와 단계별로 누가 참여해야 하는지를 다루고 있다.

또 2002년에는 2006년까지 공원과 녹지공간을 포함한 지역 환경 개선에 이익백만 파운드를 투자하는 정책을 담은 Sustainable communities: Building for the Future, 커뮤니티 그룹에 총 삼천만 파운드를 지원해 지역의 환경 개선에 기여하도록 하는 정책을 제시한 Living Spaces 등이 진행되었다. 2003년에는 공원 녹지공간 관련 정책 및 프로그램을 총괄적으로 조정하는 조직인 케이브 스페이스(CABE Space)를 설립하고, 지방정부의 오픈스페이스 관련 전략 수립의 범위 및 목적, 단계별 참여자의 역할 등을 제시하는 가이드라인인 Green space strategies(CABE Space, 2004)을 제시하였다. 그리고 2005년에는 2008년을 목표로 깨끗하고 안전하고 녹지가 많은 공공공간 제공과 국가 전체에 걸쳐 환경의 질 증진을 위한 구체적 목표치를 명시한 PSA 8⁵⁾을 실행하기 시작하였다.

이 단계에서는 중간 점검을 통해서 정책 기조가 다소 변화하기도 하고, 구체적으로 발전되기도 했다. 첫 번째 중간 점검은 2006년 Enhancing Urban Green Space(ODPM, 2006)에서 이루어졌다. 이 보고서는 지방정부 관리자 중 자신이 관리하는 녹지공간의 질이 향상되었거나 안정되었다고 말하는 이는 2000년 44% 이하에서 2005년 84%로 높아지는 등 이제까지의 정책 변화를 긍정적이라고 평가하고 있다. 이에 대한 원인으로 부총리실(ODPM)은 ① PPG 17의 개정, ② 2003년 케이브 스페이스의 설치, ③ 그린 플래그 어워드(Green Flag Awards) 제도의 개선, ④ 2003년부터 2006년까지 이익백만 파운드의 지원, ⑤ 2004년 새로운 PSA8의 도입, ⑥ 녹지공간 개발과 관리에 있어서 좋은 실천의 발굴과 보급, ⑦ 중앙정부의 여러 부처와

표 2. 2006년 Enhancing Urban Green Space에서 제시하고 있는 정책적 조언

- ① 필요성이 높은 곳과 지역에서의 실천성을 높이는데 초점을 맞추어야 함
- ② 녹지공간 관리자의 위상과 기술을 증진해야 할 필요가 있음
- ③ 도시 녹지 공간 프로젝트에서 커뮤니티 참여를 증진시킬 수 있는 보다 실천적 도움이 필요
- ④ 도시 공간을 유지시키는데 있어서 효과적이고 효율적인 방법을 강구할 필요성이 있음
- ⑤ 도시 녹지 공간에 대한 계획은 좀 더 강화될 필요가 있음

자료: ODPM, 2006: 4. 필자 제작됨

표 3. 2010년 케이브(CABE)가 조사한 영국 공원녹지평가

- 10명 중의 9명은 공원과 녹지 공간을 이용하고 있고 높이 평가하고 있다.
- 만약 지역 공원에 대한 만족도가 높으면, 지방 의회에 대한 만족도도 높았다.
- 쇠락한 지역에서의 공원의 공급이 부유한 지역보다 낮았다.
- 소수민족 집단의 사람들이 더 적은 녹지공간을 갖고 있었고 질도 좋지 않았다.
- 녹지공간의 질이 좋을수록, 더 잘 이용 되고 있다.

지방정부, 지역 단체, 커뮤니티, 제 3부분의 단체들과의 파트너십 등을 꼽았다(ODPM, 2006: 4). 그러나 이러한 향상은 전반적이지 않으며, 최근 몇 년간의 노력과 자원만으로는 부족하므로 확산과 지속성을 추구해야 한다고 평가하면서 추후의 정책 방향을 제시하고 있다(표 2 참조).

다음의 점검은 2010년에 이루어졌는데, Urban green nation: Building the evidence base(CABE Space, 2010)를 통해 공원 녹지공간에 대한 양적, 질적 평가 및 이용행태 등을 검토하고 있다. 이는 공원 및 녹지공간 개선에 주된 역할을 해온 케이브 스페이스에 대한 평가이기도 하다. 이 보고서에서도 공원녹지 정책 변화에 대해 긍정적 평가를 내리고 있다. 현재 영국 공원은 쇠락이 중지되고 있거나, 나아가 개선되고 있다고 평가하고 있다. 또한 소득과 인종적 문제로 지역별 차이가 있기는 하나, 대체적으로 전 지역에 걸쳐 공원 녹지공간에 대한 만족도도 높게 나타나고, 주민들의 커뮤니티 활동 참여도 높아지고 있다고

표 4. 영국의 공원녹지정책 시행과 변화(1999년부터 2010년까지)

과정 단계	연도	정책 및 정책서	내용	관련 기관
문제 인식	1999	국가 도시 공원 (Town and Country Parks)	지난 30년 동안 공원 녹지가 쇠퇴해왔다고 보고하면서 개선을 요구	DETRAC
	2001	공원 평가 (Public Park Assessment)	지방정부를 대상으로 공원의 양, 공원·녹지에 대한 예산, 상태, 평가 등을 조사	Urban Parks Forum
		도시백서 Our towns and cities: the future	체계적으로 도시의 녹지 공간 개선에 집중할 것을 요구	교통부(DTLR)
정책 구상	2001	도시 녹지 특별위원회 (Urban Green Spaces Taskforce)	공원·녹지공간의 질을 높일 수 있는 방안을 연구	교통부 내에 구성
		Green Spaces Better Places	도시 녹지 특별위원회의 결과물로서 52개의 조언	교통부
	2002	Improving Urban Parks, Paly Areas and Green Spaces, and the Public Park Assessment	공원 이용 행태, 공원 이용을 막는 원인, 도시 공간과 삶의 질과의 관계, 우수 사례 등을 조사	교통부
		'Living Places-Cleaner, Safer, Greener'	도시 녹지 특별위원회 제안에 대한 대응으로 도시 환경의 질을 증진시킬 수 있는 정책적 방안 제시	부총리실(ODPM)
		PPG 17: Sport, Open Space and Recreation'의 개정	지방정부를 향해 오픈스페이스에 대한 주민들의 요구를 반영할 수 있는 전략적 틀을 요구	"
		Sustainable communities: Building for the Future	2006년까지 공원과 녹지공간을 포함한 지역 환경 개선에 이익백만 파운드를 투자하는 정책	"
	2003	Living Spaces	커뮤니티 그룹에 총 삼천만 파운드를 지원해 지역의 환경 개선에 기여하도록 하는 정책	"
		케이브 스페이스(CABE Space)의 설립	공원·녹지공간 관련 정책 및 프로그램을 총괄적으로 조정하는 조직	케이브(CABE)
		녹지 전략(Green space strategies)	지방정부의 오픈스페이스 관련 전략 수립의 범위 및 목적, 단계별로 참여자에 대한 가이드라인	케이프스페이스(CABE Space)
		2005	PSA8의 실행	2008년을 목표로 깨끗하고 안전하고 녹지가 많은 공공 공간 제공과 국가 전체에 걸쳐 환경의 질 증진(구체적 목표치 제시)
Enhancing Urban Green Space			도시 녹지 특별위원회의 제언 이후의 정책변화에 대한 평가와 정책적 조언	부총리실(ODPM)
중간 점검	2006	Open space strategies: Best practice guidance	2004년의 Green space strategies를 개정한 것으로 지방정부의 공원 녹지 전략 작성의 과정을 준비과정, 실행, 모니터링과 검토단계로 나누어 제시	케이브 스페이스와 런던시
중간 점검	2010	Urban green nation: Building the evidence base	2003년부터 공원 녹지공간 개선에 있어 주된 역할을 해온 케이브 스페이스에 대한 평가서로 공원 녹지공간에 대한 양적, 질적 평가 및 이용행태 등을 다룸	CABE Space

평가하고 있다(표 3 참조).

이와 같은 변화의 과정과 내용은 표 4와 같이 정리할 수 있다.

III. 영국 공원녹지 정책 특징

앞서 살펴본 과정을 통해 영국의 공원녹지 정책은 변화되었고, 이러한 변화는 정책 총괄 조직, 정책수립과 정보, 지원금 제도, 파트너십, 녹지 공간의 질 향상 촉진제도 등에서 특징을 갖는다. 이에 본 단락에서는 이를 보다 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

1. 공원녹지 공간 관련 정책 총괄 조직 운영

영국의 공원·녹지가 쇠락하는 중요한 원인 가운데 하나가 공원녹지 정책이 여러 조직으로 분산되어 시행되고, 공원 녹지 분야가 정치적, 행정적으로 낮은 위상을 가지고 있기 때문이라고 진단한 도시 녹지 특별위원회는 공원·녹지공간 관련 정책 및 프로그램을 총괄적으로 조정할 수 있는 조직 설립을 제안하였다. 중앙정부가 여기에 동의하여 2003년 5월에는 공원 녹지 공간 관련 정책 총괄 조직인 케이브 스페이스가 설립되었고(ODPM, 2006), 공원·녹지의 정치적, 행정적 위상을 높여 정책의 실천력과 효율성 향상에 기여하게 된다.

케이브 스페이스에게 주어진 임무는 삶의 질 향상 및 도시 르네상스 실현과 관련해 도시공원과 녹지 공간에 대한 중심적 역할이다. 구체적으로는 ① 관련 정부 부처나 기관, 자원봉사 조직, 보조금 지원처와 협력을 모색하고, ② 공원과 녹지 공간에 필요한 권한과 자원을 옹호하고 지원금과 관련한 조언을 하며, ③ 자원봉사 조직이나 사적 부문, 지방 단체들과의 파트너

십 강화를 촉진하고, ④ 공원 녹지의 수준 증진을 위한 기술과 훈련을 촉진하고 발전시키며, ⑤ 정보, 기준, 실천 방안을 연구하고 개발하는 것이다(ODPM, 2002).

이외 케이브 스페이스는 정책에 대한 모니터링과 공원·녹지에 대한 인식을 높이는 노력도 경주하고 있다. 일례로 2005년 보고서 Does Money Grow on Trees?(CABE Space, 2005)를 통해서도 잘 계획되고 관리된 공원과 정원, 광장이 인근 부동산 가치에 어떻게 긍정적 효과를 미치고, 투자와 사람을 끌어들이는지를 증명하고 있다. 또한 2009년 Making the Invisible Visible(CABE Space, 2009a)에서는 공원·녹지의 가치를 경제적, 사회적, 환경적 가치로 분류하고, 이를 수치화하는 방법과 결과를 제시하고 있다.

2. 체계적 정책 데이터 구축과 정책 수립

두 번째 특징은 정보와 관련된다. 정확한 현실진단 속에서 정책이 수립되어야 실행가능성이 높기 때문에 정보는 중요한데, 2002년의 조언이나 2006년과 2010년의 중간점검은 모두 실질적인 정보를 토대로 이루어졌다. 앞서도 언급했듯이 2002년 DTLR은 셰필드 대학에 의뢰해 도시 녹지 특별위원회의 작업에 도움을 줄 수 있도록 공원 이용 형태, 공원 이용을 막는 원인, 도시 공간과 삶의 질과의 관계, 조성·유지·관리에 있어서의 우수 사례 등을 조사했다.

이러한 정보를 근거로 2002년 52개의 조언에서는 영국 최초로 전국의 녹지공간을 목록화해 추후 정책 및 전략의 토대가 되도록 했다(표 5 참조). 이러한 목록화에서 눈에 띄는 것은 우리나라의 경우 규모(면적)와 유치거리, 기능에 따라 공원 및 녹지를 구분하는 데 비해, 영국은 도시 오픈스페이스의 계획

표 5. 도시의 오픈스페이스와 녹지공간의 유형

구분	계획 목적과 오픈스페이스 전략에 적합한 유형	오픈스페이스 감사와 학술 연구를 위한 상세 구분
녹지 공간 (Green Spaces)	공원과 정원	도시공원, 교외의 공원, 정형적 정원(디자인된 경관 포함)
	어린이와 10대를 위한 곳	놀이공간(LAPs, LEAPs, NEAPs 포함), 스케이트보드 공원, 농구장, 자주 모이는 지역(십대들이 모이는 쉼터를 포함)
	어메니티 녹지공간	비공식적 레크리에이션 공간, 주택가 녹지 공간, 주택 정원, 마을 녹지, 기타 부수적 공간
	자연적이거나 반자연적 녹지공간	숲과 관목숲, 초지, 황야나 사냥터(Heath or moor), 습지, 수로, 황무지(Wastelands), 암석지(Bare rock habitats(cliffs, quarries, pits))
	외부 스포츠시설 (자연적이거나 인공적 포장 포함)	테니스 코트, 볼링 그린, 스포츠 경사지(Sports pitches), 골프 코스, 경기장 트랙, 학교 놀이공간, 기타 공식적인 놀이공간, 기타 외부 스포츠 공간
	얼랏먼트, 커뮤니티 가든, 도시 농장	얼랏먼트(Allotments), 커뮤니티 가든, 도시 농장
	묘지와 교회마당	묘지, 교회마당
녹도	강과 수로의 둔, 가로와 열차 길, 도심과 도시의 자전거 길, 도심과 도시의 보행로, 공공통행로와 보행이 허락된 통로	
시민 공간	시민 공간	바닷가(산책로 포함), 시민 광장(플라자 포함), 시장 광장, 보행자 거리(Pedestrian streets), 녹지공간은 아니나 시민들이 옥외활동을 즐길 수 있는 공간

자료: Urban Green Spaces Taskforce, 2002: 43.

목적과 전략에 따라 도시의 오픈스페이스와 녹지공간의 유형을 구분하고 있는 것이다. 즉, 녹지 공간을 공원과 정원, 어린이와 10대를 위한 곳, 어메니티 녹지공간, 자연적이거나 반자연적 녹지 공간, 외부 스포츠시설(자연적이거나 인공적 포장 포함), 얼랫먼트, 커뮤니티 가든, 도시 농장, 묘지와 교회마당, 녹도, 그리고 시민 공간으로 구분하고 있다.

또한 2009년부터는 중앙정부 차원에서 관련 정보를 체계적으로 구축하고 있다. The green information gap(CABE Space, 2009b)이라는 보고서에서 케이브 스페이스는 공원·녹지에 대한 중요성은 누구나 알고 있지만 정보가 일원화, 체계적이지 못하다고 문제를 지적하면서, 기후 변화에 대한 계획수립, 일관된 정책 제시, 투자와 기금의 효율적 활용, 투명한 지방에서의 서비스 제공을 위해 통합적 정보 구축을 진행하고 있다고 밝히고 있다. 2010년의 중간점검 보고서 Urban green nation: Building the evidence base(CABE Space, 2010)는 이러한 작업 결과에 근거하고 있다.

3. 지원금 제도의 도입

영국은 도시공원과 녹지를 위한 지원금을 조성, 이용, 관리 계획을 마련하여 시행하고 있다. 지원금 제도는 단기적 차원에서의 해결책이기도 하고 장기적 대책이기도 하다. 공공공간 개선을 위한 자본 지원과 세입을 통한 지원 등이 전자에 해당된다면, 자원을 효율적으로 관리할 수 있는 도시 녹지 공간과 관련된 국가차원의 기관 설립은 후자라고 할 수 있다.

단기적 차원에서 공원·녹지공간의 질을 높이기 위해 추진된 지원금을 살펴보면 2003년 ODPM에서 발표한 Sustainable communities: Building for the Future라는 프로그램에서는 2006년까지 공원과 녹지공간을 포함한 지역 환경 개선에 이억백만 파운드를 투자할 것이라 밝히고 있다. 또한 같은 해 ODPM에서는 커뮤니티 그룹에 총 삼천만 파운드를 지원해 지역의 환경 개선에 기여하도록 하는 Living Spaces 계획을 착수했다.

또한 장기적으로는 기존 정책 및 제도와의 연계 속에서 자원 관리의 구체성과 실천성을 높이고 있다. 지방정부의 자원 확보를 위한 협약이나 개발업자의 개발 부담금 등은 지방정부, 토지개발업자와의 협정과 관련된 것이다. 즉, 지방정부는 계획 허가를 내주는 대신 기반시설 등과 관련한 지원금을 받을 수 있다. 또한 중앙정부는 지방정부가 공원·녹지에 대한 세금을 유연하게 사용할 수 있도록 하고 있다(Local government, 2001). 이러한 단기적, 장기적 대책마련, 민간개발업자의 기부, 로터리펀드, 제 3영역을 통한 기금 조성 등으로 전반적으로 공원·녹지공간에 대한 지원금은 증가해, 2000년부터 2006년까지 평균적으로 1년에 5% 정도 증가했다(ODPM, 2006).

4. 유도과 지원을 통한 파트너십 구축

네 번째 특징은 파트너십 구축의 장려와 지원이다. 2002년의 도시 녹지 특별위원회가 제시한 52개의 조언에서는 중앙정부와 지방정부는 공원과 녹지 전략과 프로그램을 위한 파트너십을 구축하고 지역단체의 역할을 촉진하며, 지방정부는 녹지 개선을 위한 민·관 파트너십을 구축하고, 관련 인력과 공무원을 교육하도록 하고 있다. 또한 민간부문의 참여를 높이고, 지역단체 등이 참여할 수 있도록 조언과 지원금을 제공할 것을 조언하고 있다(표 6 참조).

그리고 이러한 조언은 유도와 지원이라는 방식을 통해 실현되고 있다. 먼저 지방정부의 오픈스페이스에 대한 전략 수립의 과정을 통해서 중앙정부와 지방정부간 파트너십 형성을 확인할 수 있다. 중앙정부는 2002년 PPG 17 개정을 통해 지방정부를 향해 오픈스페이스에 대한 전략적 틀 구축을 요구했고, 2004년에는 Green space strategies라는 가이드라인을 통해 이를 지원했다. 이 보고서는 지방정부의 오픈스페이스 관련 전략 수립의 범위 및 목적, 이유와 단계별로 누가 참여해야 하는지 등을 다루고 있다. 그리고 2009년에는 런던광역시와 함께 이 보고서를 보완해 Open space strategies: Best practice guidance(CABE Space and Mayor of London, 2009)를 발표했다. 런던광역시의 경험을 토대로 전략 작성의 과정을 준비과정, 실행, 모니터링과 검토단계로 나누어 제시하고 있다. 이러한 중앙정부의 유도와 지원으로 2010년 지방정부의 99%가 녹지 및 오픈스페이스에 대한 전략을 갖고 있거나 준비 중에 있었다. 이는 점진적으로 증가한 것으로 2000년에는 53%, 2005년에는 87%, 2007년에는 94%가 전략을 갖고 있었다(CABE Space, 2010: 35).

다음으로 지방정부와 커뮤니티의 파트너십을 살펴보면, 지원금 제도인 Living Spaces는 커뮤니티가 직접 작성해 제출한

표 6. 2002년 도시 녹지 특별위원회의 52개 조언 중 파트너십 구축 내용과 관련된 내용

	내용
파트너십의 이득	중앙정부와 지방정부는 공원과 녹지 전략과 프로그램 제시
도시녹지공간 증진을 위한 파트너십	지역단체의 역할 촉진
	지방정부는 녹지 개선을 위한 파트너십과 관련 인력과 공무원 교육
실천적 커뮤니티 참여	이용 잠재력을 검토
	주민, 지역 단체 등이 참여할 수 있도록 조언과 지원금을 제공
사회적 영역의 개입	지역사회 참여의 지원
	도시공원과 녹지 증진이 이루어질 수 있도록 민간부문의 참여를 높일 것
파트너십 지원금	해의 우수 사례 연구 수행
	기존의 잠재적 지원금 제공자와의 대화 창구 마련
	주민, 제 3부문, 기업체 간의 파트너십 지원과 관련한 지원금의 흐름 및 기회에 관한 정보 제공

제안서를 검토하여 지원금을 지원해 주기 때문에 자연스럽게 지방정부와 커뮤니티는 파트너십을 가질 수밖에 없다(김연금과 마기로, 2007). 또 2008년 커뮤니티 그룹을 대상으로 하는 It's Our Spaces(CABE Space, 2007)에서는 커뮤니티가 주도해 성공적인 공간을 만든 사례를 소개하면서 주민참여를 유도하고 있다.

5. 녹지 공간의 질 향상 촉진 제도 도입

2002년의 52개의 조언에서는 모범자치단체제도(Beacon Council)⁶⁾, 베스트 벨류(Best Value)⁷⁾, 그린 플래그 어워드(Green Flag Awards), PSA 같은 녹지 공간의 질적 향상 촉진 제도를 포함하고 있다. 이 중 가시적인 성과를 낸 것은 그린 플래그 어워드와 PSA이다. 그린 플래그 어워드는 우수 사례 발굴로 공원·녹지 공간의 질을 높이고자 1996년에 시작되어 매년 유지관리 상태가 우수한 공원을 선정하는 제도이다. 평가의 기준은 '1. 환영하는 분위기, 2. 건강함, 안전과 보안, 3. 관리와 청결, 4. 지속가능한 방식으로서의 운영, 5. 보존과 유산으로서의 잠재성, 6. 주민참여의 독려, 7. 적극적인 공원 홍보, 8. 강력한 운영 계획'이다. ODPM은 2004년 6월, 2008년 12월을 목표로 하는 PSA8을 설정했고, 2005년 4월부터 실행을 시작했다. '깨끗하고 안전하고 녹지가 많은 공공 공간 제공과 공평한 지역과 국가 전체에 걸쳐 건조 환경의 질을 증진하여 2008년까지 목표치를 이룬다.'(LAN, 2006)를 주 내용으로 하며, 일곱 가지의 지표를 설정하고 있다. 이 중 공원 및 녹지공간의 질과 관련된 세 번째와 공원 및 녹지 공간 만족과 관련된 여섯 번째, 이 두 가지 지표가 공원 녹지공간과 직접적으로 관련된다(표 7 참조).

2006년 중간 평가에 해당되는 Enhancing Urban Green Space에서는 이 둘의 진행사항을 세심하게 검토하고 있는데, 2004년 1개 이상의 그린 플래그 어워드를 받은 공원·녹지공간을 갖는 지방정부의 비율은 25%이나 2008년까지는 목표치인 60%를 달성할 수 있다고 낙관하고 있다. 또한 2000년과 2003년 사이 녹지공간에 대한 도시민들의 만족도는 2000년부터 2003년 사이 8% 증가되어 71%에 다다랐으며, 2008년까지 목표치인 75%를 이룰 수 있다고 보고 있다. 그러나 2008년 5월 평가(CLG,

2008)에 따르면 세 번째 지표 중 지방정부 차원에서는 2007년에 이미 목표치를 이루었으나, 국가적 차원에서는 2008년 12월 까지 진행해야 가능하다고 보고 있다. 여섯 번째 지표와 관련해서는 2003년에 비해 많은 진전이 있었으나, 목표치를 이루지는 못했다고 밝히고 있다.

IV. 결론

지금까지 공원은 도시환경의 물리적 조건을 개선하고 미적 질을 향상하는 것으로 이해해 왔지만, 최근의 공원은 이런 가치를 뛰어 넘고 있다. 이제, 공원·녹지는 여가 활동의 장소로 뿐만 아니라 환경복지, 사회교육과 일자리 창출에도 기여하고 있다. 그래서 공원·녹지는 도로, 하천, 항만, 상하수도, 배수 같은 도시기반시설로 이해하거나, 교육 및 문화, 복지 시설 등과 같은 사회적 인프라에 포함하기도 한다(조경진, 2010). 이러한 변화는 공원 및 녹지 공간에 대한 정책에 반영되고 있어, 많은 국가나 지자체에서 관심을 갖고 투자하고 있다. 영국에서의 정책적 쇄신은 이에 대한 좋은 예라 할 수 있다.

또한 근래 우리나라에서는 공원 일몰제, 조경법, 도시숲법 등 당면 문제와 기후변화에 대한 대처, 질 높은 도시의 삶, 지속가능성 확보 등으로 인해 공원녹지 정책에 대한 재고가 요구되고 있다. 이런 상황에서 국가적 차원에서 공원녹지 정책을 체계적으로 다루고 있는 영국 사례의 검토는 의미 있는 일일 것이다. 이러한 내용을 배경으로 본 연구는 선구적 공원녹지정책을 시행하고 있는 영국의 공원녹지 정책을 고찰하여 그 특성을 정리하고, 우리나라 공원녹지정책에의 시사점을 모색하고자 하였다. 연구 결과와 이에 따른 시사점은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 다양한 정책서를 통한 정책 참여와 실천 유도이다. 이는 추상적 문구와 일반적 유형의 나열로 실행 효과가 미흡한 성문법보다 실천적인 방법이라고 할 수 있다. 비교적 최근 상황을 고찰하고 반영하는 보고서 형태의 정책서는 성문화된 정책보다 현실 상황에 부합할 개연성이 높기 때문이다. 더욱이, 현대 사회는 급변하기 때문에 이에 적절하게 대응할 수 있는 정책이 필요한데, 법제화된 정책은 현실 변화에 민감하게 대응하는데 한계가 있다. 정책의 법제화를 우선시 하는 우리에게

표 7. PSA8의 일곱 가지 지표

1. 용납이 어려울 정도도 쓰레기와 폐기물이 많다고 판단되는 지방정부의 수를 감소한다.
2. 버려진 차량의 수를 25%까지 감소시킨다.
*3. 국가적으로는 그린 플래그 어워드의 기준에 맞는 공원이나 녹지 공간을 한 개소 이상 갖는 지방정부의 수를 60%까지 증가시키고, 지방정부의 차원에서는 지구의 60%까지 증가시킨다.
4. 최소한 90%의 정부는 2점 이상을 얻을 수 있도록 ESB(Environment Services Block)를 위한 CPA(Comprehensive Performance Assessment)를 받아야 한다.
5. 지방정부는 열악한 환경에 사는 가정의 수를 감소시켜라.
*6. 공원과 오픈 스페이스에 만족하는 주민들의 비율을 높여라(목표치: 75%).
7. 자신들이 사는 장소의 질에 만족하는 가정의 비율을 높여라(목표치: 60%).

*: 공원·녹지공간과 직접적으로 관련되는 지표(자료: LAN, 2006: 39. 필자 재작성)

시사하는 점이다. 우리의 경우도 다양한 보고서를 통해 시대적 상황을 고찰하고, 이를 바탕으로 정책 비전과 전략적 목표를 수립하여 적극적으로 정책 제안을 한다면 실천적인 정책 수립과 집행이 가능할 것이다.

둘째, 공원 녹지공간의 정치적 행정적 위상 제고다. 영국은 공원·녹지가 쇠락하는 중요한 원인 가운데 하나가 공원녹지 정책이 여러 조직으로 분산되어 시행되고, 공원 녹지분야가 정치적, 행정적으로 낮은 위상을 가지고 있기 때문이라고 진단하였다. 이에 공원·녹지 관련 정책 및 프로그램을 총괄적으로 조정할 수 있는 조직인 케이브 스페이스를 설립하였다. 이는 공원·녹지의 정치적, 행정적 위상을 높여 정책의 실천력과 효율성을 높이는 데 기여하고, 공원·녹지공간이 레크리에이션 자원을 넘어 녹색인프라로 인식⁸⁾하는 데 기여했다. 우리의 경우는 비교적 단일화 된 정책 집행 조직을 가지고 있기는 하지만, 영국의 케이브 스페이스처럼 자원봉사 조직이나 사적 부문, 지방 단체들과의 파트너십의 강화, 기술과 훈련 촉진 같은 정책은 시행하지 않고 있다. 우리 정책 집행기관이 참고할 만한 시사점이라고 생각된다.

셋째, 도시공원과 녹지를 위한 지원금 제도의 도입과 실행이다. 이는 단기적, 장기적 측면을 모두 포함하고 있다. 즉, 공공공간 개선을 위한 자본 지원과 세수를 통한 지원은 단기적 효과 차원이고, 자원을 효율적으로 관리할 수 있는 국가 기관 설립은 장기적 차원의 지원이다. 최근, 우리나라의 경우도 공원 일몰제에 대한 대책으로 기업의 사회 공헌 및 기부금의 활성화 등이 모색(양홍모, 2011)되고 있으므로 이에 대한 구체적 검토는 도움이 될 것이다. 지원금 제도에 대한 진지한 검토를 통해 공원·녹지의 공공성을 담보하면서 민간부문의 참여를 확대하고 다양한 기금확보를 위한 정책적 지원 방안을 모색할 필요가 있다.

넷째, 공원·녹지공간의 질 저하 방지와 향상을 위한 단기적·장기적 정책 마련이다. 지원금 제도나 특정 공공서비스를 향상시켜 빠른 시간에 계량화된 목표치를 달성하도록 하는 프로그램인 PSA, 케이브 스페이스의 설립, 우수사례 선정을 통해 평균적 질을 높이는 그린 플래그 어워드는 단기간에 효과를 거둘 수 있는 정책이다. 반면, 관련 공무원들을 대상으로 하는 지속적인 의견 모니터링, 국가적 차원에서의 데이터베이스 구축, 다양한 가이드라인 제시, 공원 및 녹지 공간에 대한 인식을 높이려는 지속적 노력 등은 장기적 차원에서 시스템 구축이다.

다섯째, 중앙정부, 지방정부, 커뮤니티의 역할배분과 파트너십 구축이다. 중앙정부는 케이브 스페이스를 통해 다양하게 흩어져 있는 정책과 정보를 엮어주는 역할뿐만 아니라, 지방정부가 왜, 어떻게 공원·녹지공간 관련 정책을 수립해야 하는지에 대한 가이드라인을 제시하고, 지속적으로 지방정부의 정책과 활동을 주시하고 있다. 즉 제도적, 정보적 유도와 지원이라는 방식으로 파트너십을 유지하고 있다. 더불어 중앙정부가 관여하는 그린 플

래그 어워드, 리빙 스페이스 프로그램은 자연스럽게 지방정부, 커뮤니티와의 파트너십을 유도하고 있다. 우리에게도 공공과 민간 부문의 협력과 중앙과 지방 간의 정책 일관성 및 연계성 확보 등과 관련된 제도적 보완의 필요성을 시사하고 있다.

마지막으로는 정책수립과 실천에 다양한 주체들과 커뮤니티의 참여이다. 정책수립과 실천에 중앙정부조직들 뿐만 아니라 제 3부문의 단체들, 민간기업 등을 포함시킴으로써 여러 정책과의 연계성과 실천성을 높이고 있고, 정책의 내용과 실천에 있어서는 커뮤니티의 참여를 강조하고 있다. 책임 있는 이용자에서 문화적 행사 운영과 새로운 시설 개발까지 이들의 역할은 크기 때문이다. 특히 주민들의 열의와 노동력은 공원 유지 관리에 있어 직접적 자원으로 활용될 수 있다. 프렌즈 그룹은 구체적 예가 되는데, 영국에서는 개개 공원에 1개 이상의 프렌즈 그룹이 형성되어 있고, 총 4,000개 정도의 프렌즈 그룹이 활동 중에 있다. 이들 단체는 원래 지방정부가 공원관리에 좀 더 많은 관심과 노력을 기울이도록 압력을 넣기 위해 조직되었으나, 점차적으로 공원 내 프로그램 운영 및 관리 등 서비스 기능의 역할을 강화하고 있다. 이들이 무료로 제공하는 에너지와 시간은 연간 약 3,500만 파운드(Collomb, 2010)에 이른다. 주민참여는 대부분 공감하기는 하지만 형식적으로 진행될 소지가 많다. 영국의 커뮤니티 참여 방식을 참고하여 주민자치위원회, 주민협정 체결 의무화 같은 제도적 장치 마련이 필요하다고 할 수 있다.

삶의 질 향상에 기여하는 공원 녹지조성은 좋은 계획과 설계, 그리고 시공과 유지 관리가 필요하지만, 수준 있는 정책 없이 좋은 공원 녹지공간 조성은 어렵다. 점점 복잡해지는 현대 도시와 사회에서 정책의 중요성은 점점 더 중요해지고 강조될 것이다. 그러나 공원녹지 정책에 관한 연구는 미흡한 현실이다. 이에 본 연구는 향후 공원녹지정책 수립을 위한 기초 자료를 제공한다는 측면에서 의의가 있다. 물론 영국의 공원녹지 정책을 사회·경제·역사·문화적 여건이 상이한 우리나라에 직접적으로 반영하는 데에는 많은 문제와 한계가 있을 것이다. 그러나 동서양을 불문하고 현대 도시와 공원은 공통점이 많고, 공원 녹지의 기능과 역할은 유사하므로 영국의 사례에서 우리나라에 적용될 수 있는 공통적이고 보편적인 정책을 도출할 수 있을 것이다.

주 1. 1811년부터 1826년 사이에 존 나쉬(John Nash)에 의해 설계되고 시공된 리젠트 파크(Regent's Park)가 계획된 최초의 공원이다.

주 2. 케이브 스페이스는 케이브(CABE)에 소속되어 있는데, 케이브는 1999년 중앙정부의 부총리실과 매체문화체육부(Department for Media, Culture and Sport)의 지원으로 활동이 시작되었고, 매체문화체육부의 주된 업무 분야인 문화·체육·관광과 관련된 공간 환경 및 지역민의 삶의 질 개선, 지속 가능한 지역 가꾸기 관련 분야에 관여하고 있는 조직이다.

주 3. 제 3 부문의 단체인 그린스페이스(GreenSpace)는 1999년 어번 파크 포럼(Urban Parks Forum)으로 변경되었다. 역사적 도시공원을 지원하는 로터리펀드의 지원으로 조직되었고, 공원과 녹지 공간을 향상을 위한 네트워크를 이끈다(<http://www.green-space.org.uk/>).

주 4. 이 부처는 2002년에 해체하였고, 현재는 Department for Transport에서 유사 업무를 진행하고 있다.

- 주 5. PSA는 Public Service Agreement targets의 약자로, 빠른 시간 동안 특정 공공서비스를 향상시켜 수치화된 목표치를 이루도록 하는 프로그램을 말한다(<http://www.dh.gov.uk>).
- 주 6. 모범자치단체제도(Beacon Council)는 지방정부의 정책성과를 바탕으로 차등적으로 권한을 부여하는 방식이다(전유정, 2008).
- 주 7. 베스트 벨류(Best Value) 제도의 공식 명칭은 Best Value Performance Management Framework로, 지방정부가 제공하는 서비스의 질을 경제성, 효율성, 효과 측면에서 측정하는 것이다. 공공공간의 질 향상을 위해 공원과 녹지 서비스에 대한 베스트 벨류를 검토하고, 중앙정부는 베스트 벨류 측정 지표의 개발과 운영에 관한 가이드라인을 지방정부에 제공하도록 하고 있다. 공원 녹지유지 관리의 지속적 향상 촉진을 위한 베스트 벨류 제도는 지방선거에서 영향력을 갖는다. 지역 주민들은 자신이 속한 지방정부의 등급을 다른 지방정부와 비교하기 때문이다(유재원, 2005). 이 제도의 전신은 1980년대 보수당이 도입한 CCT(Compulsory Competitive Tendering)인데, 비용절감에만 집중해 전반적인 서비스의 질을 높이지 못한다는 평을 받았다. 이러한 문제 때문에 베스트 벨류 제도가 도입되었다.
- 주 8. 이러한 시선은 케이트 스페이스가 출판한 2010년의 보고서나 관련자들의 언급(Collomb, 2010)에서 확인할 수 있다.

인용문헌

- 김연금, 마기로(2007) 영국 공원개발에 있어서의 파트너십에 관한 연구. 한국조경학회지 35(2): 4-11.
- 양홍모(2011) 국가도시공원 도입의 필요성. 파주: 환경과 조경 283: 132-133.
- 유재원(2005) 성과관리를 통한 지방정부의 책임성 확립: 영국 Best Value의 교훈. 지방자치정보: 62-82.
- 이양주(2009) 지방정책 연구자가 본 공원녹지 정책의 패러다임. 한국논총 48: 135-155.
- 전유정(2008) 차등분권제의 정착과 확대를 위한 정책방행. 경북대학교 대학원 행정학석사학위논문.
- 조경진(1997) 라벨레트 공원 읽기. 서울시립대학교 수도권연구소 연구논총 23(1): 69-82.
- 조경진(2010) 도시의 공원, 경계와 매개의 수평 공간. 도시공원 국제심포지엄 발표 자료: 9-19.
- CABE Space(2004) Green space strategies.
- CABE Space(2005) Does Money Grow on Trees?
- CABE Space(2007) It's Our Spaces.
- CABE Space(2009a) Making the Invisible Visible.
- CABE Space(2009b) The green information gap: mapping the nation's green spaces.
- CABE Space(2010) Urban green nation: Building the evidence base.
- CABE Space and Mayor of London(2009) Open space strategies: Best practice guidance.
- CLG(2008) Community, Opportunity, Prosperity Annual Report 2008.
- Collomb, Nicole(2010) Values of Urban Parks, 도시공원 국제심포지엄 발표 자료: 21-46.
- Cranz, Calen(1982) The Politics of Park Design. Massachusetts: MIT Press.
- Czerniak, Julia(2009) Agency by Design. in ORO editions Ed., Landscape Alchemy: The Work of Hargreaves Associates, pp. 164-169.
- DETRAC(1999) Town and Country Parks.
- DTLR(2001) The Urban White Paper - Our towns and cities: the future.
- DTLR(2002) Improving Urban Parks, Play Areas and Green Spaces.
- Lai, Ming(2002) Community Involvement in the Restoration of Historic Urban Parks. Ph. D. Dissertation. University of Sheffield.
- LAN(2006) 'Safer and Stronger Communities - Environment, Loveability and Transport' Outcome Paper.
- Local government(2001) Strong Local Leadership-Quality Public Services.
- ODPM(2002) Living Places - Cleaner, Safer, Greener.
- ODPM(2006) Enhancing Urban Green Space.
- Urban Green Spaces Taskforce(2002) Green Spaces, Better Places.
- Urban Parks Forum(2001) Public Park Assessment.
- <http://www.dh.gov.uk>
- <http://www.green-space.org.uk>

원 고 접 수 일: 2012년 3월 7일
 심 사 일: 2012년 4월 12일(1차)
 2012년 4월 23일(2차)
 개 재 확 정 일: 2012년 4월 25일
 4 인 의 명 심 사 필