

## 영국 녹지 정책과 녹지 평가 발달에 대한 이해: Green Flag Award를 중심으로

남진보<sup>1)</sup> · 김남춘<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> 셰필드대학교 The Place-keeping Research Group · <sup>2)</sup> 단국대학교 녹지조경학과

### An understanding of green space policies and evaluation tools in the UK: A focus on the Green Flag Award

Nam, Jin-Vo<sup>1)</sup> and Kim, Nam-Choon<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> The Place-keeping Research Group, The University of Sheffield, UK,

<sup>2)</sup> Dept. of Green & Landscape Architecture, Dankook University.

#### ABSTRACT

Green spaces are recognised for the benefits. They bring to the quality of people's lives. However, since the 1980s there has been a general increase in poorly-managed green spaces. In an attempt to address this issue, green space policy has changed its focus on green space management through the gradual introduction of green space evaluation tools, such as the Green Flag Award (GFA). The GFA, as an established green space evaluation tool in the UK, reflects a shift in policy drivers of green spaces management. However, there is a lack of research investigating the contextualisation between a wide range of policy contexts and such green space evaluation tools (the GFA in this study). The aims of this study are therefore to explore the development of green space evaluation since the late 1990s, with respect to the growth of the GFA and its impact on other evaluation tools across the UK and several countries. To address the aims, this study employs in-depth literature reviews on UK green space policy mainly conducted by government. In addition, case studies are presented, focusing on the GFA and independent green space evaluation tools intrinsically derived from the GFA in the UK's cities and Nordic countries. Results show that based on the awareness of the severity of declining standards of green spaces, newly emerging policy arrangements have been adopted to address negative issues, which affect the standard of green spaces such as the transfer of responsibility for green space

---

**First author** : Nam, Jin-Vo, The Place-keeping Research Group, The University of Sheffield, UK,  
Tel: +44-114-222-0616, Email: jinvo.nam@gmail.com

**Corresponding author** : Kim, Nam-Choon, Dept. of Green & Landscape Architecture, Dankook University,  
Tel: +82-41-550-3643, E-mail: namchoon@dankook.ac.kr

**Received** : 12 November, 2018. **Revised** : 17 February, 2019. **Accepted** : 14 February, 2019.

management, the implementation of Compulsory Competitive Tendering and ongoing budget cuts. Significantly, the GFA's indicators reflect the emerging changes of economic and social contexts associated with green spaces management where, in particular, the prospect of continuous budget cuts, which encourages communities to become involved in green space management. The GFA has widely contributed to leading such UK's cities and other countries to be able to create their independent green space evaluation tools in different approaches based on stakeholders' (mainly community) involvement in the decision-making process of green space evaluation. In conclusion, this study implies that successful green space evaluation tools do embody the value of green spaces and address drivers of emerging green space management with correspondence to the context of policy arrangements. Importantly, stakeholders have an opportunity to be involved in a partnership in the decision-making process through some green space evaluation tools. It is hoped that for well-managed green spaces this study will contribute valuable knowledge to our existing understanding of green space management in an era of austerity.

*Key words: Green space policy, Green space evaluation, Green Flag Award*

## I. 서 론

녹지가 가져다주는 정신적, 사회적, 환경적 그리고 그 밖의 다양한 혜택은 널리 알려져 왔다. 녹지의 중요성에 대한 강조는 녹지경영을 위한 영국녹지정책에서 지속 반영되어왔다. 그러나, 녹지경영과 관련하는 정책과 의사 결정이 항상 최상의 녹지상태를 보증해 주지는 않는다. 특히, 영국에서 1980년대 이후, 녹지의 질적 저하가 감지되면서, 녹지의 중요성에 대한 이해와 함께 만족스러운 녹지상태로 복원하려는 노력은 중앙정부 및 자치단체 정책을 통해 시작되었다. 도시공원의 관리적 상태는 쓰레기, 낙서와 같은 비사회적 행위가 공원 내에서 빈번하게 발생하면서 악화하였으며, 수북한 잡초 (Wilson and Hughes, 2011), 심지어 기능을 유지하기 힘들 정도로 버려진 녹지까지 등장하였다 (Burton and Mathers, 2014). 공원에서의 비사회적 행위는 최근에도 전반적인 공원경영에 있어서 중요한 문제점으로 대두되고 있다 (Nam and

Dempsey, 2018).

1990년대 후반, 영국 신노동당 정부(The New Labour Government, 1997-2010)는 녹지 혜택과 중요성을 강조하며, 녹지의 질 저하에 대한 원인을 국가 정책 차원에서 찾고자 하였다 (Urban Parks Forum, 2001). 대표적인 공원평가 정책 The Urban White Paper of 2000과 Public Parks Assessment, 2001을 통해 도시공원의 관리문제를 이해하기 시작하였다. 이러한 정책들은 도시공원의 질 저하에 대한 경각심을 불러일으켜 주었으나, 동시에 체계적인 녹지평가 도구의 부재를 인식하게 되는 계기를 마련하였다. 중앙정부의 이와 같은 정책적 시도는 새로운 녹지 평가 도구를 생산하기보다, 벤치마킹을 통한 기존의 검증된 그리고 정책을 반영하는 평가지표를 이용하고자 하였다. 이와 같은 배경은 Green Flag Award (GFA)를 국가 차원의 대표적 녹지 평가 도구로 공식적으로 선정하는 계기가 되었다 (MHCLG, 2012). GFA는 녹지 공간이 질 높은 장소로 관리되기 위한 27개의 평가지표를 제공

하며, 궁극적으로 모든 이가 잘 관리된 녹지 공간을 이용할 수 있게 하기 위함이며, GFA의 활용은 영국 녹지평가에 있어서 공원평가체계를 확립하는 공헌을 하였다 (Greenhalgh and Parsons, 2004). 더 나아가, 국내적으로 영국 내 자치단체와 국제적으로 유럽, 오세아니아 그리고 기타 여러 나라에 확대 이용되고 있다 (Green Flag Award, 2017). 녹지 질 저하에 대한 인식, 정부의 녹지 정책 그리고 녹지 평가 도구의 발달은 녹지의 중요성과 녹지의 질적 향상을 강조하는 공통된 맥락을 가지고 있다. 이러한 맥락은 결과론 적으로 녹지의 질 향상을 통한 인간 삶의 질적 향상에 이바지하게 된다. 녹지의 질 향상을 위한 녹지평가는 관련하는 녹지 정책에 대한 이해를 바탕으로 평가목적과 평가 방법 및 절차가 서로 간에 동일한 방향을 제시해야 함을 강조한다 (Daniel et al. 2018). 즉, 국가 차원에서 통합되고 일관된 녹지평가 지표가 요구된다.

영국의 정책을 바탕으로 하는 녹지평가의 발달과 적용에 관한 연구, 특히 국가를 대표하는 녹지평가 지표인 GFA에 대한 연구는 공원 관리, 운영에 있어서 실행적, 제도적 시사점을 줄 수 있다. 이 연구에서는 1980년대 녹지의 질 저하를 시작으로, 1990년 후반 이후 영국의 녹지 정책과 녹지평가 발달로 이어지는 흐름과 시사점을 성공적 녹지평가 사례 GFA를 통해 이해하고자 한다. 이에 이 연구의 목적은 다음과 같다. 첫째, 영국의 녹지 정책의 전반적 배경에 대해 알아보고자 함이다. 둘째, 영국 녹지평가 정책의 확립과 적용을 국가 녹지 평가 도구 GFA의 발달을 통해 이해하기 위함이다. 셋째, GFA 발달에 대한 분석을 바탕으로 어떻게 효율적으로 확대, 적용 및 시사점을 제시하였는지 이해하기 위함이다. 본 연구는 위와 같은 연구 목적을 이행하기 위해, 영국 녹지 정책과 녹지 평가 발달에 대한 맥락을 GFA를 중심으로 주로 정부 정책 문헌 연구와 사례 연구를 시행하였다. 영국

의 녹지 평가 정책 발달의 배경과 방향을 이해하기 위해 1990년대 후반 이후, 신노동당과 연방정부의 정책 보고서를 중심으로 문헌 연구를 진행하였다. 이를 바탕으로 영국 대표 녹지 평가 도구 GFA의 출시 배경과 발달 과정을 이해하고자 하였다. GFA 평가지표 분석을 통해 성공적 녹지 평가 도구 분석으로부터 발견되는 시사점을 알아보고자 하였다. 주로 정부 정책 보고서에 의한 GFA 평가를 분석하였다. 이는 녹지 정책과 녹지 평가 도구 사이에서의 맥락과 방향성을 이해하기 위함이다. GFA를 활용하면서 녹지 평가 도구로서 긍정적 평가와 보안점을 도출하고자 사례 연구 지표로서 영국 주요 도시 Edinburgh와 Sheffield 시의 GFA를 바탕으로 하는 녹지 평가 도구 Green Flag Award & Parks and Green Space Quality Assessments와 Sheffield Standard 지표를 분석하였다. 또한, GFA 지표의 해외 확대 적용한 성공적 사례로 Nordic Green Flag Award를 통해 지표 적용 및 확대 과정을 이해함으로써 GFA를 활용하기 위한 시사점을 전달하고자 하였다.

## II. 영국의 녹지평가 정책 발달 배경

1990년대, 영국의 녹지평가 정책의 발달은 녹지 공간의 중요성이 다시 대두되면서, 녹지 공간의 질 저하의 검증과 원인 분석으로부터 시작되었다. 녹지가 가져다주는 다양한 혜택에 대한 이해와 함께, 계속되는 녹지 질 저하를 바라보는 심각성에 대한 인식은 1990년대 후반 영국 정부 신노동당에 의해 시작되었다.

*“우리는 모든 사람이 잘 관리된, 안전한, 아이들이 놀 수 있는 그리고 열린 공간을 만들어야 한다. 그곳은 사람들이 거주하고 있는, 일하고 있는 곳과 가까운 곳이어야 한다.”-DETR, 2000, p.90.*

The Urban White Paper of 2000의 도시 정책 의제로서, 도시 녹지 공간의 가치를 인식하고

**Table 1.** Criteria of Public Parks Assessment

	Criteria	Sub-criteria
Part 1	Numbers of parks owned by the authority	
Total parks	Expenditures	Revenue / Capital
	Condition	Current / Trend over last 10 years
	Park strategy	
Part 2	Lists the main features of parks and their present status	Condition of 28 facilities
Individual parks of national or local historical importance	Condition	Current (Park overall, built structures, railings drives & paths, trees, shrubs, flowers & bedding, grass, water features/facilities and seats) Trend in condition over ten years (same as above)
	Expenditures	Revenue / Capital / Public grant award
	Training opportunities	Horticulture / arboriculture, park management, specialised management of historic parks and other
	Estimated number of visitors per year	
	Visitor satisfaction survey	

Reformed table: Original sources adapted from Public parks assessment Appendix 1 (Green Space Forum, 2002.)

질적 향상에 목표를 두는 정책을 시작하였다. 그러나 녹지 공간의 상태 저하에 대한 실질적 근거가 제공되지 않았으며, 이는 녹지 공간의 질적 저하에 대한 심각성을 이해하기에 부족하였다. Public Parks Assessment (PPA) 2001 녹지 평가 정책은 도시공원의 질적 하락에 대한 심각성을 검증하고, 실질적 자료를 수집하기 위해 수행되었다 (Urban Parks Forum, 2001). 이 평가 지표는 영국의 모든 공공 공원을 대상으로 하였으며, 공원 시설 및 구조물의 관리 상태, 회계, 방문자 만족도를 바탕으로 시행하였다 (Table 1). 현재 녹지상태와 과거 10년의 녹지상태를 분석함으로써 녹지 공간의 질 저하 원인을 장기적인 관점에서 찾고자 하였다.

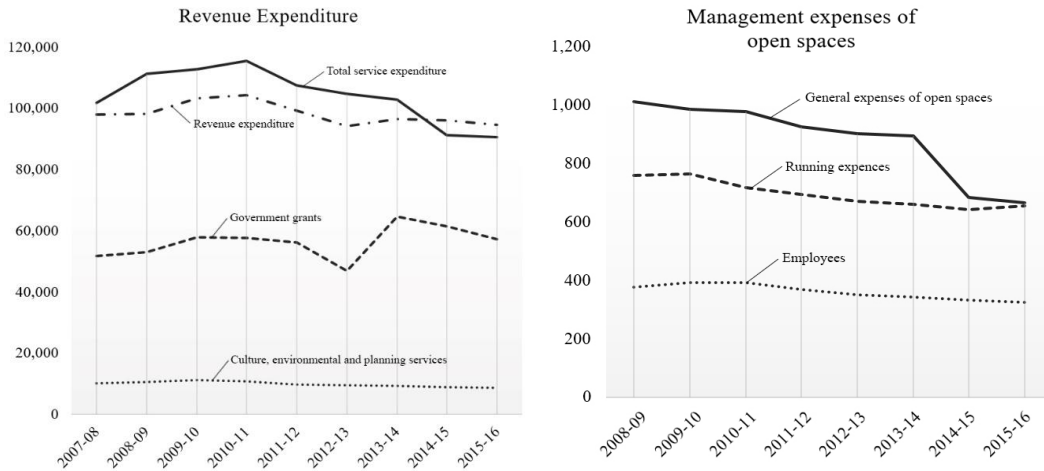
이 평가 결과에 따르면, 82% 공원이 평가 지표에 나타나는 항목에서 전반적으로 관리 상태가 악화한 것으로 나타났으며, 더욱 심각한 것은 이러한 상태가 계속될 수 있다는 것이다. 특히, 95% 자치단체가 녹지경영 예산 및 자금이 지속해서 줄어들고 있음을 알려주고 있다. 이러

한 예산 부족 현상은 관리적 측면에서 가장 부정적인 요소로 분석되었다 (Barber, 2005). 이 녹지평가는 녹지상태의 심각성을 확인할 수 있는 실질적인 자료로 사용되었고, 녹지 질 저하의 경각심을 불러일으키는 계기를 제공하였다. 계속된 녹지 평가로서 PPG 17:2002<sup>1)</sup>은 공원의 질적, 양적 저하를 야기시키는 예산 부족 문제를 강조한다 (ODPM, 2002). 이 평가 정책의 특징은 이미 검증된 PPA 2001의 결과를 바탕으로 녹지 공간의 긍정적 영향을 강조함과 함께 질적 저하의 원인 분석을 위한 자료를 지속해서 제공한다.

“깨끗하고 안전한 그리고 잘 관리된 경관은 모든 연령대의 사람들이 녹지 공간에 대한 매력과 활기를 복돋아 줄 것이다.”-Vision Statement PPG:17 Assessment Guide (ODPM, 2002).

이와 같은 녹지 공간 질 저하에 대한 실질적인 자료수집과 동시에 그 원인을 찾고자 하는

1) PPG17:2002 주요지표: 질적향상, 양적향상, 접근성 향상, 예산충족, 다목적 용도의 사용



**Figure 1.** Revenue Expenditure and Financing by service between 2007 and 2016 (£ million)  
 Reformed graphs: Original sources adapted from Local authority revenue expenditure and financing, (DCLG, 2007-2016).

연구들이 수행되었다. 1980년대 이후, 녹지 공간의 질적 하락의 원인은 녹지 공간에 대한 소유·관리 주체의 이전, 강제경쟁입찰 (Compulsory Competitive Tendering: CCT) 그리고 지속적인 예산 삭감이 주요 원인으로 발견된다. 첫째, 녹지 공간의 매입과 관리의 주체가 중앙정부에서 지방정부로의 이전은 도시공원의 질 저하의 원인이 되었다. 1972년 이전, 국가의 공원, 녹지 공간의 토지 및 필요한 예산은 중앙정부로부터 지원되었다. 녹지 공간의 제공과 관리의 의무는 지방자치단체가 아닌 중앙정부임을 알 수 있다. 그러나, 이러한 정책은 The Local Government Act 1972에 의해 수정되었다 (TSO, 1972). 즉, 녹지 공간의 매입부터 관리까지 자치단체에 의해 수행하도록 하는 법에 따른 의무가 부과되기 시작하였다 (Layton-Jones, 2016). 이러한 영향은 자치단체의 예산 부족의 원인을 가져다주었으며, 녹지 공간 관리의 적극성과 관심이 낮아지는 계기가 되면서, 질적 하락 원인으로 간주하였다 (Lasdun, 1991, 187-202). 둘째, CCT의 도입은 도시공원 경영에 어려움을 전달하였다(Dempsey et al. 2016). The Local

Government Act 1988은 녹지 공간 관리를 포함하는 자치단체의 역할과 경영구조의 변화 일부로 CCT를 소개하였다 (HMSO, 1995). 이 정책은 자치단체가 필요로 하는 노동력을 입찰하는 방식으로 민간업체로부터 제공받아야 함을 명시하였다. 그러나, 결과적으로 녹지 공간의 관리적 측면에서 부정적인 결과를 초래하였다. 예로서, 현장 직원의 수가 줄어들면서, 공원의 안전에 문제를 야기시켰다 (Barber, 2005). 또한, 기존의 오래 숙련된 직원을 대체하여, 민간기업의 검증되지 않은 직원들이 고용됨으로 인한 기술적 관리문제를 초래하였다 (Layton-Jones, 2016). 전반적인 공원경영의 구조는 저비용 관리체계로 전환되었으며 (Dempsey et al. 2018), 이러한 문제는 바로 녹지 공간의 질적 저하를 초래하는 직접적 원인으로 제공되었다.

“우리는 값으로 판단할 수 없을 정도의 공원의 인프라를 선물 받았다. 그러나, 문서화 된 이러한 제도 (Compulsory Competitive Tendering)는 불필요한 비극적인 기회를 제공한다.”- the House of Commons Select Committee, 1999.

셋째, 중앙정부로부터 예산 지원 삭감은 녹지

**Table 2.** Green spaces-related policies and strategies after The New Labour Government

<b>Government</b>	<b>Year</b>	<b>Policies or strategies</b>
The Conservative-Liberal Democrat Coalition Government	<b>2015</b>	• Protecting green spaces, <b>DCLG</b>
	<b>2014</b>	• Doorstep and Millennium Greens: making changes, <b>DEFR and Natural England</b>
	<b>2012</b>	• Good practice guidance for green infrastructure and biodiversity, <b>TCPA</b> • National Planning Policy Framework, <b>DCLG</b>
	<b>2011</b>	• The Localism Act 2011, <b>TSO</b>
	<b>2010</b>	• The Big Society: a new policy environment for the third sector?, <b>TSRC</b>
The New Labour Government	<b>2010</b>	• The New Deal for Communities Experience: A final assessment, <b>DCLG</b>
	<b>2008</b>	• PPS12 – creating strong safe and prosperous communities through Local Spatial Planning, <b>TSO</b>
	<b>2006</b>	• Enhancing Urban Green Spaces, <b>National Audit Office</b>
	<b>2005</b>	• “How to create quality parks and open spaces” guidance, <b>ODPM</b>
	<b>2003</b>	• The green book, <b>HM Treasury</b>
	<b>2002</b>	• PPG 17 Planning for Open space, Sport & Recreation, <b>ODPM</b>
	<b>2001</b>	• Public parks assessment: Final report, <b>Urban Parks Forum</b>
	<b>2000</b>	• The Urban White Paper of 2000, <b>DETR</b>
	<b>1999</b>	• Urban Task Force Report, <b>Urban Task Force</b>

공간의 질적 저하에 가장 큰 장기적인 부정적 원인을 제공하였다. 영국의 주민들은 본인들이 내는 지방자치체가 그들이 사는 도시의 모든 서비스를 감당할 수 있다고 믿고 있다. 그러나, 실제 총 자치단체의 예산의 약 25% 정도밖에 되지 않는 액수이며, 나머지 예산은 중앙정부로부터 포물라 공식 공유(Formula Spending Share)라 불리는 정책안에서 지원을 받게 된다 (CABESpace, 2006). 그러나, 영국 물가 상승<sup>2)</sup>과 꾸준한 경제적 성장을 고려하였을 때, 중앙정부로부터 지원은 점진적으로 줄어들고 있는 것으로 나타난다 (Figure 1). 특히, 연방정부 이후, 경상비와 인건비 부분에서 지속해서 감액되고 있음이 확인된다. 이러한 예산 삭감의 추세는 고용 및 관리비용 감축이 계속되는 결과를 초래하며, 녹지 공간의 질적 저하에 부정적인

영향을 지속해서 줄 수밖에 없음을 보여준다. 특히, 최근 Heritage Lottery Fund (2016)에 의하면, 향후 예산 부족 현상은 계속될 것이라는 부정적인 전망을 86% 공원 관리자들이 예상하였다. 이러한 재정적 부정적 전망 아래, 중앙정부 중심의 영국 녹지평가 정책 특히, 예산 총원과 관련된 정책에 대한 기대는 높지 않다. 즉, 중앙정부로부터가 아닌 지방자치단체 및 커뮤니티 참여에 의한 해결 방안이 요구되었다.

### III. 영국 녹지평가 정책의 확립과 적용

녹지의 가치 인식과 정부 차원에서의 녹지평가의 필요성에 대한 강조는 두 영국 정부, 신노동당 (The New Labour Government 1997-2010)과 연방정부 (The Conservative-Liberal Democrat Coalition Government 2010-2018 현재)에서 꾸준히 정책으로 반영되었다 (Table 2).

가장 중요한 맥락의 변화는 녹지 공간의 질적

2)영국 물가상승률 2007-2016 평균 2.3 퍼센트 상승 (United Kingdom Consumer Price Index (CPI) History 2007-2016)

회복을 촉진하고, 지방정부의 권리 강화와 동시에 녹지 관리 부담을 커뮤니티참여를 통해 해결하고자 하였다. 그러나, 두 영국 정부의 녹지평가 정책들을 살펴보면 중요한 차이를 발견할 수 있다. 신노동당의 경우 녹지 질 저하의 원인을 규명하고자 하는 노력이 선행되었으나, 연방정부의 주요 정책은 증가된 자치단체의 녹지경영에 대한 책임 강화와 커뮤니티를 통한 경영을 확대하고 있음을 알 수 있다. 신노동당 이전의 정부에서 이미 *The Local Government Act 1972*를 통해 커뮤니티와 지방정부 주도의 전략적 녹지경영을 목적으로 하는 정책이 소개되었다 (TSO, 1972). 그러나, 중앙정부로부터의 지원과 충분한 예산 확보를 통해 적당한 수준의 녹지 관리 상태를 유지함으로써, 이러한 정책은 크게 활성화되지 않았다. 반면, 1999년 신노동당의 집권과 함께 *Urban Task Force Report*를 통해 녹지 공간을 포함하는 전반적 경관의 디자인과 도시와의 연결성 그리고 다양한 이용을 강조하는 미래 비전을 제시하였다 (Urban Task Force, 1999). 그러나, 녹지의 질적 저하가 감지됨과 함께, 녹지가 주는 혜택을 극대화하는 강한 인식은 *The Urban White Paper of 2000, Public parks assessment* 마지막 리포트를 통해 시작되었다. 이 연구에 따르면, 도시 및 지방 공원을 포함한 영국 전반에 걸쳐 공원의 심각한 질적 저하를 자치단체의 조사를 바탕으로 알리고자 하였다. 계속되는 녹지평가에 대한 노력은 *PPG17*을 통해 나타난다. 존재하는 녹지 공간을 녹지평가를 바탕으로 되살리고, 녹지가 가져다 주는 사회적, 생태적 가치를 지키고자 지속 가능한 발전 청사진을 제시하였다. 정부의 경제, 재정 정책 부서 *HM Treasury*에서도 *The Green book 2003*을 통해 깨끗한 녹지 공간의 관리를 바탕으로, 더욱 안전한 공간을 시민에게 제공해야 함을 강조하였다. 그러나, 자치단체의 예산 부족은 계속되었으며, 녹지의 질적 향상이 거시적으로 보이지 않아, 커뮤니티참여를 강조하는

중앙정부 차원에서의 새로운 비전 *How to create quality parks and open spaces*를 통해 전달하였다 (ODPM, 2005). 공원의 질적 향상을 위해 커뮤니티참여와 자치단체와의 협력을 강조하는 정책을 제시하였다. 정부 차원에서 *Enhancing Urban Green Spaces*를 통해 녹지 질 향상에 관한 기존 녹지정책의 수정과 보안을 통해 반복적으로 녹지의 혜택을 강조하는 계기가 되었다 (National Audit Office, 2006). 2008년 이후 녹지 정책의 기본은 커뮤니티참여를 파트너십 구축을 통해 강조하는 것으로 시작한다. 특히, *PPS12 - Creating strong safe and prosperous communities through local spatial planning* (TSO, 2008)과 *The New Deal for Communities Experience: A final assessment* (DCLG, 2010)는 중앙정부, 자치단체 그리고 커뮤니티그룹의 지속 가능한 파트너십을 통해 녹지 공간의 재생을 이루고자 하였다.

커뮤니티참여를 통한 녹지 공간의 개선은 연방정부의 주요 정책 ‘*Big Society*’ 의제를 통해 더욱 확대된다 (TSRC, 2010). 녹지 공간과 사회 전반적 경관 및 오픈스페이스 향상을 위해 커뮤니티참여를 강조하였다. 또한, 커뮤니티참여의 효과를 극대화해 노동력 대체와 자금 조달의 기회로 삼으며, 예산 부족의 어려움을 보완하고자 하였다. 반면, 자치단체의 책임과 부담은 가중되었음을 발견할 수 있다. *The Localism Act 2011*은 자치단체 주도하에 지역 사회, 경제를 발전 시키고자 함을 강조하며, 커뮤니티그룹과의 파트너십 관계를 적절히 유지함으로써 지속적인 발전을 꾀 하고자 하였다 (TSO, 2011). 2012년 *National Planning Policy Framework*의 경우, 지속적인 발전을 기본 전제로 커뮤니티의 지역발전 시스템과 녹지계획 참여를 위한 거버넌스형 정책을 제시하였다 (DCLG, 2012). 특히, 2012년 *Good practice guidance for green infrastructure and biodiversity*는 *The Localism Act 2011*을 바탕으로 하는 정책으로서, 예산확보방

안, 장기적 경영과 커뮤니티참여를 통해 녹색사회기반시설을 확대하는 방안을 제시하였다(TCPA, 2012). 연방정부의 계속된 녹지 정책은 예산 확대 및 자본 충당을 위한 기회를 다각적인 방면에서 찾고자 하는 모습을 보인다. Doorstep and Millennium Greens: making changes는 현재 예산 부족의 해결이 쉽지 않음을 이해하며, 중앙정부 차원이 아닌 다양한 잠재적 기회를 통한 예산 확충을 통한 녹지 공간의 향상을 제시한다(DEFRA and Natural England, 2014). 그러나, 위와 같은 정책들은 녹지 관리 상태 파악과 지속적인 관리 체계의 필요성에 대한 이해가 선행되어야 함을 지적한다. 정부 차원에서의 녹지 혜택의 강조, 질적 저하의 인식 그리고 녹지평가 필요성에 대한 이해에도 불구하고 혁신적인 녹지 평가 도구를 제시하지 못함으로써, 벤치마킹을 통해 이를 해결하려는 시도가 1990년대 후반부터 나타나기 시작하였다.

## IV. Green Flag Award의 이해

### 1. Green Flag Award의 배경

Green Flag Award (GFA)는 1996년 영국(잉글랜드)에서 처음 출시되었으며, 평가 및 시상은 1997년부터 시행되었다. GFA의 주 목적은 녹지평가를 통해 공원과 녹지 공간의 질을 향상시키고, 더 좋은 공원을 만들기 위한 촉진제로서 역할로서 시작되었으며, 질 높은 공원과 녹지 공간의 제공을 통해 이용자들의 높은 기대치에 부응하며, 그들에게 녹지 공간의 존재감을 인식시키기 위함을 강조한다(Greenhalgh et al. 2006). 이전 정부에 의한 녹지평가 정책과 다르게 점수화된 지표를 통해 1996년 이후 2017년 현재까지 시행되고 있다. GFA의 긍정적인 평가는 the Urban White Paper of 2000을 통해 알려지기 시작하였다: “GFA를 녹지 관리 향상을 위한 국가적 녹지평가로써 사용할 것을 제안한다

(DETR, 2000).”

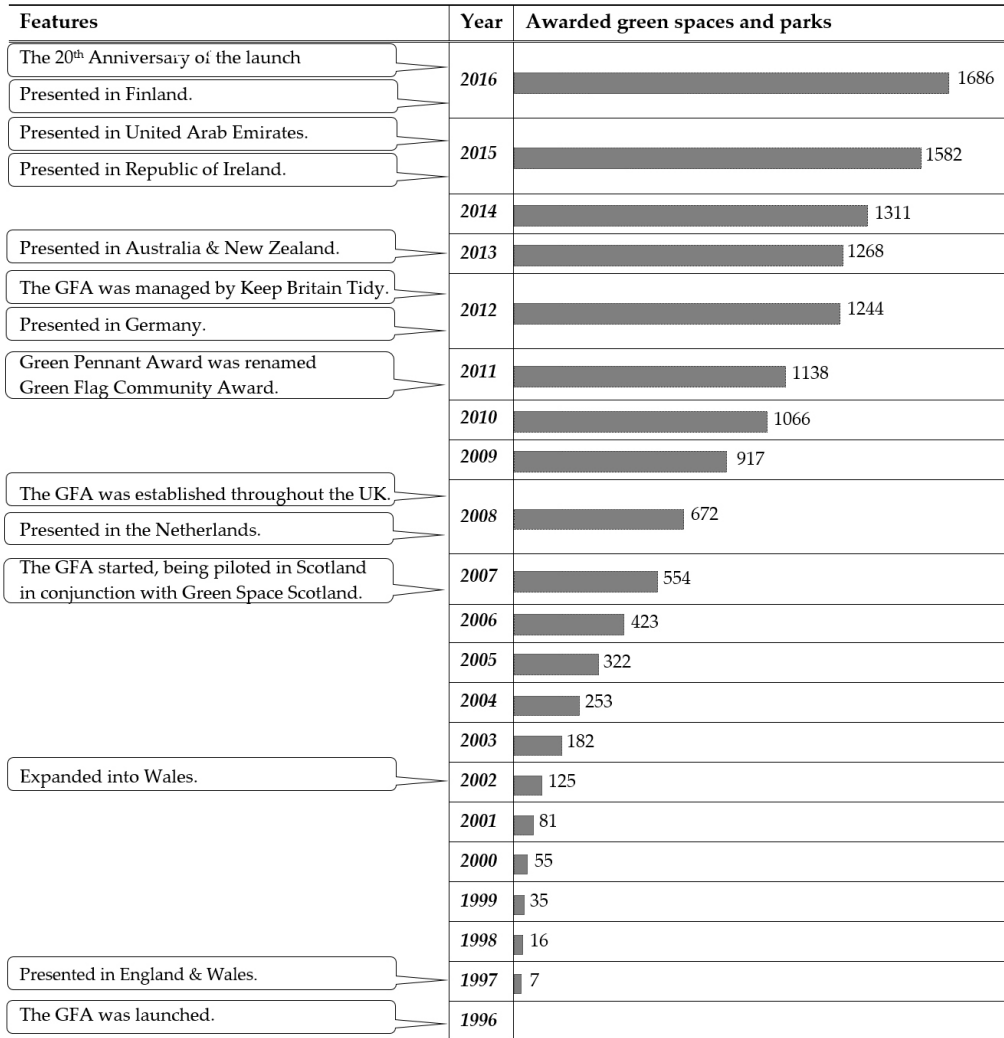
위의 정책에 따르면, 도시공원의 중요성을 인식시켜야 하며, 존재하는 녹지 공간에 대한 전반적 평가를 GFA를 통해 검증하고자 하였다. 그러나, 최초의 국가 녹지평가지표로 승인된 것은 2012년 Keep Britain Tidy에 관한 부여와 함께 the UK Government Department for Communities and Local Government (DCLG)를 통해 5년간 승인되었다(MHCLG, 2012). 이후 GFA는 국가녹지평가지표로서의 우수함을 평가받아 2017년 추가 5년간의 국가 녹지평가지표로의 지위를 계속 인정받게 되었다(MHCLG, 2017).

### 2. Green Flag Award의 발달

GFA 참가를 통해 수상된 녹지 공간의 수는 1997년 7개의 녹지 공간에 대한 수상을 시작으로, 2016년 1,686개의 녹지 공간이 수상함과 같이 지속 증가하고 있다(Figure 2). GFA는 1996년 잉글랜드에서 최초 시행으로, 이후 웨일즈, 스코틀랜드 그리고 북아일랜드까지 영국 전 지역으로 확대되었다. GFA의 필요성과 기여도에 대한 신뢰는 이미 2000년 The Urban White Paper of 2000을 통해서도 이미 언급되었다. “공원과 오픈스페이스의 질적 향상을 위한 정책에 Green Flag Award를 적용하며, 이는 전반적인 공원 발전을 위한 정책의 이해와 발달에 이바지할 것이다.” Regulation 17 in The Urban White Paper of 2000.

2000년 이후, 정부 차원에서 GFA의 신뢰성을 인정하여 국가적 녹지 평가 도구로서 적극적으로 이용할 것을 권장하였다. 이후 National Audit Office, 2006은 도시 녹지 공간 경영의 발전을 위해 국가적 기준으로서 GFA를 적극적으로 사용할 것을 권장한다. 이러한, GFA의 강조와 국가적 차원의 녹지경영 기준으로서의 발달은 자치단체에까지 전달된다. 영국 에든버러와 같이 일부 지방자치단체에서는 GFA 참가를 위한





**Figure 2.** The development of Green Flag Award and the number of winning sites  
 Reformed figure: Original sources adapted from Greenhalgh and Parsons, 2004 and Green Flag Award website

예비평가 목적으로 독립된 녹지평가를 출시하거나, 셰필드, 버밍햄, 맨체스터와 같은 대도시에서는 GFA를 바탕으로 한 독립된 자체 녹지평가를 시행하고 있다. Greenhalgh and Parsons (2004)에 따르면, 69%의 지방자치단체에서 지역 사회 및 지방정부와 시민의 녹지평가 참여를 격려하기 위해 GFA의 평가 기준을 사용한다. GFA 발전의 바탕은 녹지 공간의 질을 검증하기 위한 체계적인 점수화 시스템과 더불어, 예산

및 자금 확보를 위한 기회를 제공해 주기 때문이다. 즉, 영국 내 최대 자금지원 단체인 복권기금은 녹지 공간이 성공적으로 자금을 지원받기 위해 GFA 평가지표 기준을 이해하고 충족해야 한다고 명시하였다. “Green Flag Award는 모든 접근 가능한 공공녹지 및 장소에 적용할 수 있다. 평가는 공원 관련 자원봉사자에 의해 수행될 수 있으며, 특히 공원 평가자의 경우 Lottery Funding을 받기 위한 조건을 충족하기 위해

*Green Flag Award의 지표를 반드시 이해하여야 한다.* -MHCLG, 2012

녹지 공간을 위한 예산 및 자금 부족 현상이 계속되는 상황에서 복권기금을 받기 위한 수많은 녹지 공간에서 GFA 평가 기준을 반드시 충족시켜야 할 검증 단계가 된 것이다. 반면, GFA에 대한 부정적인 해석도 발견된다. GFA 수상 대상이 이미 좋은 질의 녹지 공간에서 수상 되었으며, 반대로 질이 좋지 않은 녹지 공간 특히, 사회, 경제적 환경이 열악한 지역에 위치한 공원에서의 수상은 드물다 (National Audit Office, 2006). 이것은 녹지 질이 좋지 않은 곳의 녹지 공간 향상을 위한 목적과 거리가 있으며, 더 나아가 빈곤 지역의 녹지 공간의 향상을 위한 기여도가 높지 않음을 한계로써 지적한다.

이용자의 생각과 경험을 이해하고 이해관계자 참여를 통한 상호 간의 소통과 이해는 공원의 질 저하를 방지하기 위한 공원경영의 필수적 의사 결정 과정이다 (D'Antonio et al. 2013). 정책이 이용자의 요구를 정확히 이해하지 못하거나 (Seo and Sung, 2009a), 일방적인 전문가에 의한 의사결정은 이용자 만족도에 부정적인 결과를 초래할 수 있다 (Seo and Sung, 2009b). 그럼에도 불구하고 GFA의 전문가 평가에 의존은 이용자의 만족도 및 주 이해관계자로서 커뮤니티의 의사가 반영되지 못하고 있음을 알 수 있다. 이용자가 직접 평가에 참여하지 않더라도 URBIO<sup>3)</sup>의 평가지표와 같이 계획과 디자인 단계에서 이용자의 만족도 그리고 시민단체 의견을 반영하는 평가 항목 및 과정의 필요성을 시사한다.

## V. Green Flag Award의 지표 구성과 커뮤니티참여의 강조

GFA 평가방법은 크게 데스크평가와 현장평가로 나누어지며, 데스크평가는 9가지의 중요 평가지표를, 현장평가 8가지 중요 평가지표와 더불어 총 27가지 세부항목을 가지고 있다 (Appendix 1). 그러나, GFA가 다른 평가지표와 눈에 띄게 구분되는 사항은 커뮤니티참여의 강조이다. GFA의 주요 평가에서 나타나듯이 커뮤니티참여는 녹지경영과 발전에 이바지하며, 더 나아가 커뮤니티참여를 위한 미래에 대한 비전을 제시하도록 평가 항목으로서 명시하였다. 이러한 커뮤니티참여의 강조는 이미 영국 녹지 정책에서도 그 중요성을 자주 언급하였다. 커뮤니티참여는 녹지 공간의 질적 향상을 주도하는 전제가 되며, 자치단체와의 협력을 통해 녹지 공간에 대한 주인의식을 가지며, 비용 절감에 큰 역할을 함으로써, 전략적 녹지경영에 이바지하고자 한다 (DTLR, 2002). 또한, 2003년 Sustainable Communities: Building for the Future (ODPM)을 통해 GFA, 지속적인 커뮤니티참여를 적극적으로 장려함을 다시 한번 강조하였다. 녹지 공간을 경영하기 위한 예산 및 자본의 감소에 따라 커뮤니티를 통한 노동비용 절감의 효과와 함께 최종적으로 녹지의 질을 높이고자 하였다. 이와 같은 강조는 2010 연방정부의 제안을 시작으로 의제 'Big Society'를 통해 강조된다.

*"The Big Society는 정부와 시민 사이에서 변화를 가져오기 위한 'the Big Society' 정책을 촉진하기 위한 열망을 중심으로 하는 새로운 정책이다. 특히, 자원봉사나 커뮤니티 활동에 대한 정부 지원의 변화를 알리고자 한다."* -The Big Society: a new policy environment for the third sector?, TSRC, 2012.

계속되는 커뮤니티의 녹지 공간 경영 참여

3) URBIO Index conducted by Müller, 2008 is an evaluation tool to measure the sustainability of green spaces, consisted of 25 indicators in 6 groups reflecting the contexts of governance and management (Park et al. 2015).

강조는 2018년까지도 국가녹지평가를 위한 지표로 사용되고 있다. 중앙정부와 자치단체의 커뮤니티 중요성에 대한 인식은 GFA 녹지평가를 위한 주요 기반으로 삼으면서 더욱 강조되고 있다. GFA가 다른 녹지평가지표보다 커뮤니티참여를 더욱 중요하게 여기는 것에 대한 근거는 Green Flag Community Award를 통해 설명될 수 있다. Green Pennant Award 알려진 Green Flag Community Award는 2011년 이후 새로운 이름으로 운영되고 있다. GFA와 다르게 7개의 주요 항목과 24개의 세부항목을 현장평가만으로 시행한다 (Appendix 1). 특히, 커뮤니티참여와 관련하여 GFA가 가지고 있는 2개의 세부항목보다 확대된 5가지의 세부 평가 항목에 의해 더욱 구체적인 커뮤니티참여에 대한 평가가 이루어진다. 의사결정자로서 확대된 참여와 지속적인 커뮤니티 구성원의 확대를 바탕으로 녹지 공간에 대한 질적 향상에 대한 긍정적인 미래와 장기적 관점에서의 녹지경영을 제시하고 있다.

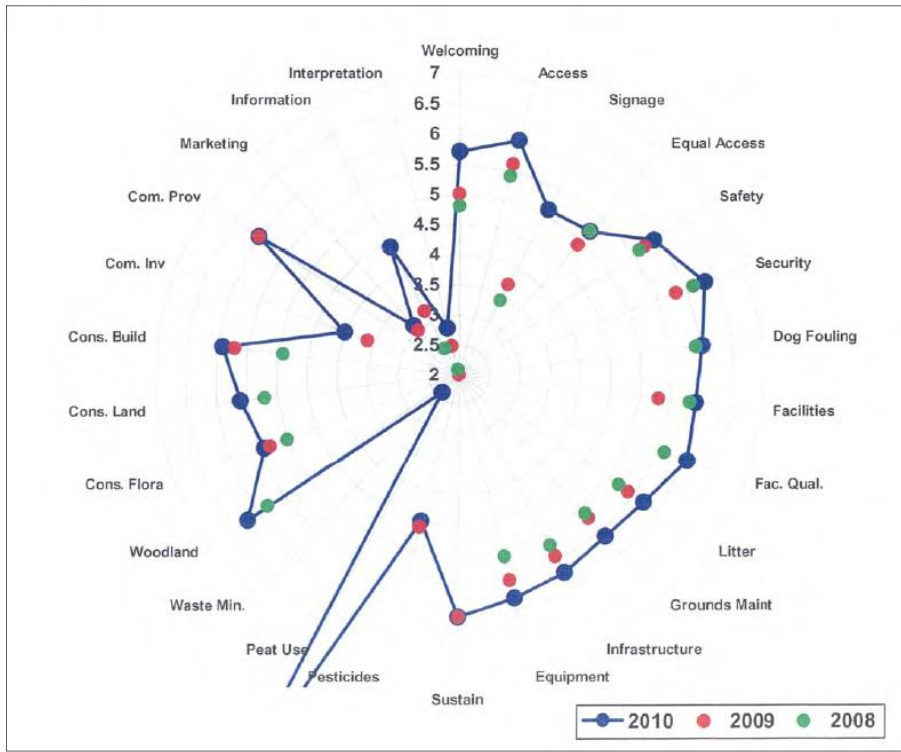
그러나, 정부 주요 정책을 통해 커뮤니티참여와 관련되어 발견되는, 간과하지 말아야 할 정책 방향은 지역 자치 주의이다. 즉, 녹지경영의 책임을 지역 자치단체로 전과함과 동시에 커뮤니티참여와 파트너십을 강조하고 있다. The Sustainable Communities Act 2007: Update Report, DCLG (2013)에서 주장하는 정책을 자세히 살펴보면, Localism Act 2011을 바탕으로 지역주의와 커뮤니티 가치를 강조하고 있다. 다시 말하면, 커뮤니티 가치를 지역 자치단체의 리더십을 통하여 더욱 증진하고자 함을 주장하고 있다 (DCLG, 2013, p12 Action 23: Community asset). 최근 공원경영에 있어서 자치단체의 권한과 참여가 제한적이기는 하나 (Nam and Dempsey, 2018), 중앙정부 그리고 자치단체의 정책 방향과 맞추어 GFA가 제시하는 커뮤니티참여는 파트너십 구조 속에서 지속 강조된다.

## VI. Green Flag Award에 의한 평가 사례

Localism Act 2007 이후 더욱 강조된 지역 자치단체의 녹지경영 역할 확대와 녹지평가의 중요성은 GFA의 필요성을 더욱 증가시켰다. 이러한 필요성의 증가와 함께 점점 증가하는 자치단체들이 GFA 녹지평가를 선행 지표로 채택하여 발전시키고 있다. GFA 평가 수준의 녹지 공간을 위한 예비평가로써 영국 에든버러 도시의 Green Flag Award & Parks and Greenspace Quality Assessments (EGPGQA) 그리고, GFA를 기반으로 자치단체의 성격에 맞게 발전시킨 녹지평가 기준을 사용하고 있는 성공적 사례로서 셰필드의 Sheffield Standard를 설명할 수 있다.

### 1. 에든버러 (Edinburgh-Green Flag Award & Parks and Greenspace Quality Assessments: EGPGQA)

에든버러는 영국 스코틀랜드의 수도로서, 약 50만이 거주하고 있는 영국 10대 도시 중 하나이다. 에든버러는 2007년 처음으로 GFA에 참가하였으며, 2개의 녹지 공간에서 수상하였다. 그 이후, 2010년 13개 공간에서 수상하였으며, 계속하여 GFA를 바탕으로 하는 녹지평가 및 경영으로 탈바꿈하고 있다. 에든버러 도시는 다른 도시에 비교하여, GFA 참여가 늦기는 하였으나, 2007년 이후 도시 녹지평가 기준으로서 GFA를 적극적으로 권장하고 있다. EGPGQA는 GFA 신청을 위한 사전 단계로서, 에든버러 자치 내에서 시행하는 GFA를 바탕으로 하는 독립된 녹지평가 지표이다. 2008년 이후, 97명의 녹지 관련된 직원과 외부 파트너 그리고 프렌즈그룹 구성원이 EGPGQA를 위해 교육을 받고 있다. 매년 약 133개의 공원이 평가를 받았으며, 이러한 과정의 결과는 공원의 질을 평가하는 데 중요한 역할을 하였다. 매년 계속된 EGPGQA를 이용한 녹지평가를 통해 저하되는 공원의 질을 효과적으로 관리하며, 자치단체와 커뮤니티



**Figure 3.** The citywide judging criteria average scores between 2008 and 2010 in Edinburgh Sources adapted from Green Flag Award & Parks and Greenspace Quality Assessments, Edinburgh City Council, 2010

의 참여를 통해 공원 발전에 이바지하는 소유의 식을 깨닫게 하고 있다.

“모든 사이트는 매년 4월, 5월 및 6월 중 재 평가된다. 이를 통해 공원의 변화하는 상태를 효과적으로 모니터링하고 추가 현장 관리 요구 사항을 파악할 수 있다……또한 교육을 받은 평가자의 인원을 늘려 현장 유지 관리 직원과 지역 사회의 공원 품질 기준에 대한 인식과 이해를 높이고, 모든 관련 서비스 분야에서 공원 개선에 대한 '소유권'을 재고할 것입니다.”- *Green Flag Award & Parks and Greenspace Quality Assessments (Action 3.10), TIEC, 2010*

GFA 기준으로 평가하는 에든버러의 녹지 공간은 비용적 측면, 즉 GFA를 신청하기 위한 추가적 비용을 줄이는 데도 경제적으로 작용하고 있다. 또한, 몇 년간의 평가 자료 축적을 통

해 과거 녹지경영 상태의 변화를 분석할 수 있다. (Figure 3).

이러한 에든버러 공원녹지 평가체계는 2007년 2개에서, 2017년 30개의 녹지가 GFA를 수상하는데 기여하였다 (Edinburgh City Council, 2017). 즉, 에든버러 도시에 조성된 공원에 대한 질적 관리가 전반적으로 상승하였다고 볼 수 있다.

## 2. 셰필드 (Sheffield-Sheffield Standard)

셰필드는 56만이 거주하고 있는 영국 잉글랜드의 네 번째로 큰 대도시로서, 녹지 분포가 높은 도시 중 하나이다. 2016년 14개의 녹지 공간에서 GFA를 수상하였을 정도로 녹지 관리 및 질 향상에 관한 관심이 높은 도시이다. 2010년 셰필드 의회는 *Sheffield Standard*를 발표하며, 독립적인 녹지 평가 도구를 소개하였다

**Table 3.** Assessment criteria for the Sheffield Standard

<b>Criteria/ Sub-criteria</b>	
1. Welcoming	8. Dog fouling
2. Good and safe Access	9. Appropriate provision of facilities
3. Signage	10. Quality of facilities
4. Equal access for all	11. Litter and Waste management
5. Community Involvement	12. Grounds maintenance, horticulture, habitat management
6. Safe equipment and facilities	13. Building, infrastructure and/or equipment maintenance
7. Personal security on site	

Sources adapted from Sheffield City Council, 2009

(Sheffield City Council, 2013). 13개의 주 평가 항목과 질문 형식의 76개 하부 평가 항목을 가지고 있다 (Table 3). 매년 평가를 목표로 하고 있으며, 공원, 정원, 레크레이션 그라운드, 공동 묘지, 주말농장과 같은 다양한 녹지 공간을 평가하기 위한 도구로 사용되고 있다. Sheffield Standard는 기본적으로 GFA 평가 기준을 바탕으로 하고 있으며, 13개의 평가 항목 중 특히 커뮤니티참여의 평가 기준은 GFA 평가 기준을 토대로 구성되었다 (Sheffield City Council, 2016). Sheffield Standard와 GFA의 비교되는 점은 전문가들로 이루어지는 GFA의 평가와 다르게, 녹지 관련 지역 사회 단체, 프렌즈 단체 등 다양한 이해관계자들도 평가에 참여할 수 있도록 76개의 질문 형식의 하부 평가 항목을 제공하였다는 점이다. 반대로, GFA의 평가 항목인 지속 가능성, 보존 및 마케팅은 평가하지 않고 있다. Sheffield Standard는 다양한 이해관계자 특히, 커뮤니티의 적극적인 참여를 공원관리 단계부터 평가까지 확대함으로써, 녹지 경영을 통합적, 체계적으로 이해함과 동시에 책임참여의 중요성을 강조하기 위함임을 알 수 있다. 그러나, 일부 커뮤니티그룹이 활동하지 않는 지역공원에서는 셰필드시의 공원 & 지역 관리국에 의해 단독으로 평가되고 있다. 이는 커뮤니티참여의 부재 시 나타날 수 있는 커뮤니티 중심의 책임참여를 통한 체계적 녹지평가를 추구함에 있어

서 한계로 도출된다.

### VII. Green Flag Award 지표의 적용 확대: Nordic Green Space Award

Green Flag Award의 지표 적용은 영국 전역 그리고 유럽, 심지어 호주, 뉴질랜드 아랍에미리트까지 확대되었다. 2008년 영국 외의 국가로서 처음으로 네덜란드 두 곳의 녹지 공간에서 GFA를 수상하였다. 이후, 2012년 독일, 2013년 호주와 뉴질랜드, 2015년 아랍에미리트 그리고 2016년 핀란드까지 확대되었다. 네덜란드 Almelo 공원을 관리하는 켈리는 GFA 지표의 적용 확대를 환영하는 메시지를 전달하였다.

*"GFA 시행의 우수한 사례와 높은 기준이 유럽으로 확대해 왔다. 해외에 GFA와 같은 표준이 없으므로, 영국 이외의 지역에서 GFA 평가를 받기를 기대하고 있다. 우리는 GFA로부터 교훈을 얻었고 많은 것을 배워오고 있다."* - *Mentoring partnership extends Green Flag Award to Dutch parks, Appleby, 2008.*

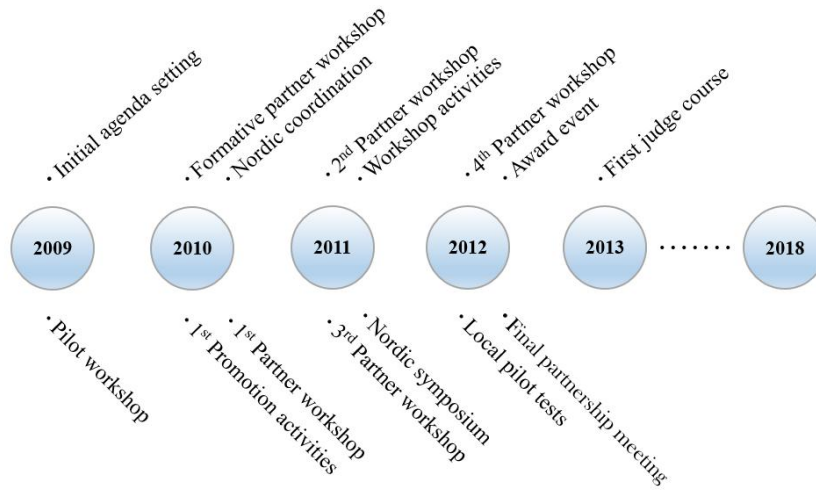
그러나, 다른 나라의 일부 녹지 공간이 직접 참여한 GFA와 다르게, 벤치마킹을 통하여 GFA를 근본으로 새로운 녹지 평가 도구를 개발하기도 하였다. Nordic Green Space Award (NGSA)는 2009년 GFA평가 위인 이자 공원 컨설턴트 Sid Sullivan에 의하여 GFA를 벤치마킹하게 되

었다 (Virtanen, 2017). NGSA는 덴마크에서 시작하여, 노르웨이 그리고 스웨덴과 함께 발전시킨 독립된 녹지 평가 도구이다. 평가위원회는 각각의 나라를 대표하는 기관 Norway: Bad, Park and Idrett (BPI), Sweden: Association of Swedish Town Treasury Farmers (FSS), Denmark: Municipal Park and Nature Managers (KPN)을 통해 구성된다. 평가 지표는 3개의 주요 핵심 항목, 10개의 주요 평가 항목 그리고 41개 질문 형식의 하부 평가 항목으로 이루어져 있다<sup>4)</sup>.

평가 과정은 GFA와 거의 흡사하다. 전문 평가 위원에 의해 데스크평가와 현장평가로 나누어 실시된다. GFA와 구별되는 점은, 현장평가에서 나타난다. GFA의 경우 미스터리 샵과 같이 예고되지 않은 가운데 현장 평가가 이루어진다. 그러나, NGSA의 경우 사전 예약을 통해 공원 관리자와 핵심 이해관계자와의 인터뷰를 시행함으로써, 더 많은 정보를 바탕으로 평가하고자 한다. Lindholst et al. (2016)에 의하면, NGSA의 신뢰성은 녹지의 질을 평가하고 정의함에 있어, 지역적으로 접근하기 용이하며, 작은 비용을 통해 행정적, 문화적 그리고 구조적으로 실행 가능함을 보여준다. NGSA의 경우도, GFA와 영국 녹지 정책이 추구하는 이용자 또는 커뮤니티의 공원경영 참여를 강조하고 있다. 더 나아가, NGSA는 북유럽 국가의 문화적 성격을 보여주기도 한다. 다문화주의를 지향하는 국가 이미지를 반영하듯 (Stokke, 2013), 외국인 또는 자국 언어가 불편한 이용자들을 환영하기 위한

항목을 평가에 반영함은 NGSA의 인상적인 평가 항목으로 볼 수 있다. Figure 4는 NGSA가 북유럽 국가 정책 속에서 어떻게 독립적으로 발전된 녹지 평가 도구로 성장할 수 있었는지 잘 나타내고 있다. NGSA가 GFA와 구별되는 또 다른 점은 지표 확립 및 발달 과정에 있어서, 다양한 이해관계자들의 참여와 체계적인 파트너십을 통한 정보 공유와 소통으로 볼 수 있다. 파트너십을 통한 비전은 전문가들의 전문지식과 녹지경영과 관련된 다양한 이해관계자들로부터 일반인의 녹지 이용 혜택을 극대화 하기 위한 평가지표를 적용하는데 가치를 두고 있다 (NGSA, 2011). 특히, 각 나라의 정부, 대학 및 녹지 관련 단체들의 컨퍼런스 와 워크숍을 통한 의견교환과 다양한 이해관계자들의 참여를 통한 예비평가는 NGSA를 더욱 발전시킬 수 있었던 과정으로 분석된다. Lindholst et al. (2016)에 의하면, NGSA는 실질적 관리자들과 학술적 지식의 정보 공유를 바탕으로 하며, 통합된 전략, 발전, 이용자의 참여, 녹지 관리, 레크레이션 그리고 생태적 기능을 강조하는 녹지 공간의 질에 대한 정의를 내리기에 적합한 형태로 발전하였다고 주장하였다. 2009년 9월 덴마크 National Association of Park and Nature Managers를 시작으로, 2009년 12월 덴마크 자치단체의 참여, 그리고 2010년 2월 코펜하겐 대학의 주체로 녹지 질을 평가하기 위한 파트너십이 제안되었다. 2010년 8월 노르웨이 National Association for Outdoor Recreation Management 주체로 오슬로에서 핵심적인 이해관계자들의 참여를 바탕으로 NGSA 의제에 대한 발전 방향을 제안하였다. 이후, 네 차례 파트너십 워크숍과 2012년 마지막 파트너십 미팅을 통해, 2013년 처음으로 평가단이 구성되었으며, NGSA 핸드북 출간과 함께 2018년 현재까지 지속 확대 및 발전되고 있다.

4) The criteria of Nordic Green Space Award: 1-Structure and general aspects (Size, character and location Accessibility), 2- Functionality and experience (Recreational and social aspects, Culture and history, Nature and biodiversity, Landscape and aesthetics and Environmental and climate) and 3-Management and organisation (Management, Maintenance and Communication and information) (Lindholst et al. 2016 and the full NSGA assessment scheme, 2011).



**Figure 4.** Developing Nordic Green Space Award  
 Reformed figure: Original sources adapted from Lindholst et al. 2016

### VIII. 결 론

건강한 녹지가 인간과 자연에 주는 다양한 혜택은 이미 많은 선행 연구를 통해 강조되어왔다. 그러나, 영국에서 여러 외부조건에 의해 적당한 관리를 받지 못하는 경우가 1990년대 자주 발견되면서 녹지의 질이 하락하기 시작하였다. 이러한 심각성 인식은, 1990년대 신노동당의 녹지 가치 재고로부터 시작되었으며, 녹지평가 발달은 신노동당 정책을 기반으로 한다. 녹지상태의 실질적인 자료수집 착수와 이에 따른 원인 분석하고자 하였고, 세 가지 중요 원인을 제시한다: 첫째, 녹지경영의 권리 이양, 둘째, 강제경쟁입찰 (CCT) 정책 셋째, 지속적인 예산 삭감. 이러한 원인을 해결하기 위한 대안으로 커뮤니티참여 확대를 모색한다. 이러한 정책의 흐름은 새로운 정권 연방정부 의제 ‘Big Society’를 통해 더욱 강조되었다. 커뮤니티참여 강화와 정부정책의 방향은 영국 녹지평가 지표를 통해서도 자세히 나타난다. 1996년 출시와 함께, GFA는 2012년 영국의 대표적 녹지평가 지표로 발전하였다. 특히, 커뮤니티참여를 평가 항목으로 채택

함은 GFA 평가지표가 녹지경영에 있어서 커뮤니티참여를 강조하고 있음을 보여준다. 더불어, 별도의 커뮤니티참여를 강조 평가하는 Green Flag Community Award를 시행하고 있음은 커뮤니티 역할이 녹지경영에 높게 기여하고 있음을 알려준다. GFA의 발달과 신뢰성은 영국 전역 그리고 세계 여러 나라에서 GFA를 직접 참여하거나, 각 나라의 특성에 맞춘 독립된 녹지평가 지표를 위한 선행 지표로 사용되고 있음을 근거로 확인할 수 있다. 또한, GFA 지표를 통한 녹지관리평가는 전반적으로 녹지 질 향상에 기여함을 발견하였다. 이 연구에서 살펴본 바에 의하면, GFA와 같은 성공적인 녹지평가 지표를 적용 확대하기 위해 세 가지 시사점을 가져다준다. 첫째, 녹지의 가치 이해를 통해, 정부 정책이 현재 녹지상태에 대한 분석과 향후 방향을 제시해야한다. 둘째, 정부 정책 및 방향을 이해를 바탕으로, 지역 자치주의 강화에 따른 지방정부로부터의 녹지평가 주도가 필요하다. 셋째, GFA를 바탕으로 하는 독립된 녹지평가지표에서 보았듯이, 커뮤니티그룹 및 다양한 이해관계자의 녹지평가 과정 참여는 반드시 수행되어야 한다.

결과적으로, 정책 방향의 이해를 바탕으로, 지방 정부 주도하에 커뮤니티 및 이해관계자들의 녹지평가 의사 결정 참여를 통한 녹지평가가 수행되어야 함을 보여준다. 그러나, GFA 및 본 연구에서 소개된 독립평가지표를 적용 및 참고함에 있어, 한계점이 도출될 수 있다. Nam and Dempsey, 2019의 연구에서 보여준것과 같이, 지역 및 공원 특성상 이해관계자, 특히 커뮤니티참여의 적극성은 다양하게 나타난다. 이러한 의미는, 특정 나라 및 지역 커뮤니티 활동 부재 또는 소극적 활동으로 인한 녹지평가 참여가 어려움으로 나타날 때, 극복해야 할 과제로 지적된다. 그러므로, NGS에서 보여주는 녹지평가지표 설계 및 시행을 위한 시작단계부터 다양한 이해관계자의 초대는 중요한 시사점을 전달해 준다. 이는 향후 개정될 GFA지표 및 GFA를 바탕으로 하는 독립평가지표 확립 과정에서 반드시 고려되어야 할 사항이다. 이러한 시사점을 반영하는 녹지평가의 수행은, 궁극적으로 녹지의 질 향상에 이바지하며, 녹지로부터의 다양한 혜택을 지속적으로 누리기 위함이 될 것이다.

## References

- Appleby, M. 2008. Mentoring partnership extends Green Flag Award to Dutch parks. Twickenham, UK: Horticulture Week.
- Barber, A. 2005. Green Future: A study of the management of multifunctional urban green spaces in England. Reading, UK: Green Space Forum.
- Burton, M. and Mathers, A. 2014. Collective responsibility for place-keeping: Are partnerships the solution for open space management? In Dempsey, N· Smith, H. and Burton, M. (Eds.), Place-keeping: Open space management in practice. Abingdon, UK: Routledge.
- CABE Space. 2006. Urban parks: Do you know what's getting for your money. London: CABESpace.
- Daniels, B.·Zaubrecher, B. S.·Paas, B.·Ottermanns, R.·Ziefle, M. and Roß- Nickoll, M. 2018. Assessment of urban green space structures and their quality from a multidimensional perspective. Science of the Total Environment 615(2018): 1364-1378.
- D'Antonio, A.·Monz, C.·Newman, P.·Lawson, S. and Taff, D. 2013. Enhancing the utility of visitor impact assessment in parks and protected areas: A combined social-ecological approach. Journal of Environmental Management 124(30): 72-81.
- Sheffield City Council. 2016. Sheffield Trees and Woodlands Strategy 2016-2030. Reserch report to Sheffield City Council.
- DETR. 2000. Urban White Paper of 2000: Our Towns and Cities: The Future - Delivering an Urban Renaissance. Reserch report to Department of the Environment Transport and the Regions.
- DCLG. 2009 to 2016. Local authority revenue expenditure and financing. Reserch report to Department for Communities and Local Government.
- DCLG. 2010. The New Deal for Communities Experience: A final assessment. Reserch report to The Stationary Office.
- DCLG. 2012. National Planning Policy Framework. Reserch report to Department for Communities and Local Government.
- DCLG. 2013. The Sustainable Communities Act 2007: Update Report. Reserch report to The Stationary Office.
- DEFRA and Natural England. 2014. Doorstep and Millennium Greens: making changes. Reserch



- report to Department for Environment, Food & Rural Affairs and Natural England.
- DTLR. 2002. Improving Urban Parks, Play Areas and Open spaces. Reserch report to Department for Transport Local Government and the Regions.
- Dempsey, N.·Burton, M. and Selin, J. 2016. Contracting Out Parks and Roads Maintenance in England. *International Journal of Public Sector Management* 29(5).
- Dempsey, N.·Jayaraj, R. and Redmond, E. 2018. There's always the river: social and environmental equity in rapidly urbanising landscapes in India. *Landscape Research* 43(3): 275-288.
- Edinburgh City Council. 2017. Parks Quality Assessments 2017. Reserch report to Edinburgh City Council.
- Green Flag Award websites.  
<http://www.greenflagaward.org.uk>
- Greenhalgh, L. and Worpole, K. 1995. *Park Life: Urban parks and social renewal*. London: Comedia and Demos.
- Greenhalgh, L. and Parsons, A. 2004. *Raising the Standard: The Manual of the Green Flag Award (updated)*. Reserch report to Department for Communities and Local Government.
- Greenhalgh, L.·Newton, J. and Parsons, A. 2006. *Raising the standard-The Green Flag Award Guidance Manual*. London: CABESpace.
- Heritage Lottery Fund. 2016. *State of UK Public Parks 2016*. London: Heritage Lottery Fund.
- HMSO. 1988. *The Local Government Act 1988*. London: Her Majesty's Stationery Office.
- Lasdun, S. 1991. *The English Park: royal, private and public*. New York: Rizzoli International Publications.
- Layton-Jones, K. 2016. *History of public park funding and management (1820-2010)*. London: Historic England.
- Lindholst, A.·Cecil, C.·van den Bosch, K.·Kjøller, C. P.·Sullivan, S.·Kristoffersson, A.·Fors, H. and Nilsson, K. 2016. Urban green space qualities reframed toward a public value management paradigm: The case of the Nordic Green Space Award. *Urban Forestry & Urban Greening* 17(2016): 166-176.
- MHCLG. 2012. *More Green Flag Awards for great local parks*. Reserch report to Ministry of Housing, Communities & Local Government.
- MHCLG. 2017. *Government to extend Green Flag Award for 5 more years*. Reserch report to Ministry of Housing, Communities & Local Government.
- Müller, N. and Kamada, M. 2011. URBIO: an introduction to the International Network in Urban Biodiversity and Design. *Landscape and Ecological Engineering* 7(1): 1-8.
- Nam, J. and Dempsey, N. 2018. Community food growing in parks? Assessing the acceptability and feasibility in Sheffield, UK. *Sustainability* 10(8): 2887.
- Nam, J. and Dempsey, N. 2019. Understanding stakeholder perceptions of acceptability and feasibility of formal and informal planting in Sheffield's district parks. *Sustainability* 11(2): 360.
- NAO. 2006. *Enhancing Urban Green Spaces*. London: National Audit Office.
- Nordic Green Space Award. 2011. *Nordic Green Space Award*. Oslo: Nordic Green Space Award.
- ODPM. 2002. *Vision Statement PPG:17 Assessment Guide*. Reserch report to Office of the Deputy Prime Minister.

- ODPM. 2003. Sustainable Communities: Building for the Future. Reserch report to Office of the Deputy Prime Minister.
- ODPM. 2005. "How to create quality parks and open spaces" guidance. Reserch report to Office of the Deputy Prime Minister.
- Park, E. H.·Kim, J. W. and Oh, C. H. 2015. A Study on the Development of the Urban River Environment Evaluation Indexes Using Delphi Method. *Journal of The Korea Society of Environmental Restoration Technology* 18(6): 27-38. (in Korean with English summary)
- Seo, J. Y. and Sung, H. C. 2009a. A Study on the User's Actual Condition and Analysis of Spatial Organization on the Urban Park. *Journal of The Korea Society of Environmental Restoration Technology* 12(6): 99-111. (in Korean with English summary)
- Seo, J. Y. and Sung, H. C. 2009b. A Study on the User-driven Urban Park Development Plan Awareness Survey. *Journal of The Korea Society of Environmental Restoration Technology* 12(2): 61-72. (in Korean with English summary)
- Sheffield City Council. 2013. Sheffield Standard. Reserch report to Sheffield City Council.
- Stokke, H. 2013. Nordic Multiculturalism: Commonalities and Differences: in Kivisto, P. and Wahlbeck, O. 2013. *Debating Multiculturalism in the Nordic Welfare States*. New York: Springer Link.
- The Stationary Office. 1972. The Local Government Act 1972. London: HM Treasury.
- The Stationary Office. 2004. The Green Book. London: HM Treasury.
- The Stationary Office. 2008. PPS12: Creating strong safe and prosperous communities through Local Spatial Planning. Reserch report to Department for Communities and Local Government.
- The Stationary Office. 2011. The Localism Act 2011. London: Department for Communities and Local Government.
- Third Sector Research Centre. 2012. The Big Society: a new policy environment for the third sector?. London: Third Sector Research Centre.
- TCPA. 2012. Good practice guidance for green infrastructure and biodiversity. Reserch report to Town and Country Planning Association.
- TIEC. 2010. Green Flag-Parks and Greenspace Quality Assessments. London: Transport, Infrastructure and Environment Committee.
- Urban Park Forum. 2001. Public parks assessment: a survey of local authority owned parks. Urban Park Forum. London: GreenSpaces.
- Virtanen, K. 2017. Standard for green areas: The Green Flag Award, Lepaa Campus. Reserch report to Lahti University of Applied Sciences.
- Wilson, O. and Hughes, O. 2011. Urban Green Space Policy and Discourse in England under New Labour from 1997 to 2010. *Planning Practice & Research* 26(2).

**Appendix 1.** The criteria of Green Flag Award and Green Flag Community Award

Green Flag Award Criteria			Green Flag Community Award Criteria	
Desk Assessment	Field Assessment		Field Assessment only	
Presentation	A welcoming Place	1. Welcome 2. Good and Safe Access 3. Signage 4. Equal Access for All	A Welcoming Place	1. Welcome 2. Good and Safe Access 3. Signage 4. Equal Access for All
Healthy, Safe and Security	Healthy, Safe and Secure	5. Appropriate Provision of Quality Facilities and Activities 6. Safe Equipment and Facilities 7. Personal Security 8. Control of Dogs/Dog Fouling	Healthy, Safe and Secure	5. Appropriate Provision of Quality Facilities and Activities 6. Safe Equipment and Facilities 7. Personal Security 8. Control of Dogs/Dog Fouling
Maintenance of Equipment, Buildings and Landscape	Well Maintained and Clean	9. Litter and Waste Management 10. Horticultural Maintenance 11. Arboricultural Maintenance 12. Building and Infrastructure Maintenance 13. Equipment Maintenance	Well Maintained and Clean	9. Litter and Waste Management 10. Overall standard of maintenance
Litter, Cleanliness, Vandalism	Environmental Management	14. Managing Environmental Impact 15. Waste Minimisation 16. Chemical Use 17. Peat Use 18. Climate Change Adaption Strategies	Biodiversity, Landscape and Heritage	11. Conservation of landscape & historic features 12. Conservation of biodiversity
Environmental Management	Biodiversity, Landscape and Heritage	19. Management of Natural Features, Wild Fauna and Flora 20. Conservation of Landscape Features 21. Conservation of Buildings and Structures	Community Involvement	13. Promotion of green space / project 14. Links to the wider community 15. Involvement in decision making 16. Involvement in operations 17. Appropriate provision for the community
Biodiversity, Landscape and Heritage	Community Involvement	22. Community Involvement in Management and Development 23. Appropriate Provision for Community	Management / Achievements	18. Innovation and creativity 19. Resources secured / used 20. Graffiti and vandalism
Community Involvement	Marketing and Communication	24. Marketing and Promotion 25. Appropriate Information Channels 26. Appropriate Educational and Interpretational Information	Environmental Management	21. Sustainable materials use 22. Waste recycling and minimisation 23. Chemical Use 24. Peat Use
Marketing and Communication	Management	27. Implementation of Management Plan		
Overall Management				

Reformed table: Original sources adapted from Greenhalgh and Parsons, 2004 and Green Flag Award website.