

공원녹지계획에 있어서 시민참여정책의 변화* : 서울, 인천, 대구, 울산, 부산을 중심으로

하 혜 경**

본 연구는 공원녹지계획에 있어서 점차 활성화되고 있는 시민참여정책의 현황을 파악하고자, 대도시권 주요 5개 도시의 공원녹지정책보고서를 바탕으로 1990년대와 2000년대 이후 시민참여정책을 비교하기 위해 분석지표를 도출하여 시대별 흐름을 파악하였다. 그간 공원녹지계획은 시민참여의 중요성에도 불구하고 이를 진단, 평가할 수 있는 지표가 없었기에 본 연구에서는 이론적 고찰을 통해 분석지표(주체, 단계, 제도적 측면)를 설정하여 이를 대도시권 공원녹지계획에 대입하여 시대별 변화를 탐색하고, 비교함으로써 추후 공원녹지계획에 있어 시민참여 정책 설정시 바람직한 방향을 제시하였다는 점에서 의의가 있다.

분석결과를 살펴보면, 5개 도시 모두 1990년대와는 달리 2000년대 이후 공원녹지계획에서 시민참여정책이 다양하게 발전된 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면 첫째, '참여주체' 측면에서는 행정기관의 필요에 의한 동원적이고 수동적인 참여에서 점차 시민 스스로의 필요와 요구에 의해 능동적인 참여로 확대되었음을 확인하였다. 과거 외부 전문가의 주도적인 역할이 역전되어 시민이 중심이 되고, 행정기관과 외부전문가는 보조자 또는 진행자의 역할을 하기도 한다. 둘째, '참여제도' 측면에서는 형식적이던 워크숍과 공청회는 여전히 이루어지고 있지만, 다양한 참여제도 및 의사소통 창구가 조성되었다. 마지막으로, '참여단계' 측면에서는 기존의 공원관리단계에서 이루어지던 참여가 공원 계획·설계단계는 물론 상위단계인 정책단계에서도 적용되는 경우를 발견하였다. 공원녹지정책뿐만 아니라 관리단계까지 시민참여계획을 보다 세분화하여 작성해야 하고, 참여주체, 참여제도, 참여단계에 있어 지속적인 참여를 유도할 수 있는 연결고리가 필요하다. 앞으로 공원녹지계획에서의 시민참여정책을 활성화시키기 위해 시민들과 행정기관, 외부전문가 등 민-관을 연결할 수 있는 시민협의회가 운영되도록 로컬 커뮤니티 및 지역디자인센터와 같은 참여 통로를 확대하여 지속적으로 시민을 교육하고 참여를 독려할 수 있는 디딤돌 역할이 필요한 시점이다.

주제어 _ 공원녹지정책, 주민참여, 도시공원, 공원녹지기본계획, 커뮤니티

* 본 연구는 제 1저자 하혜경의 석사학위 논문인 “서울시 공원녹지행정에 있어서 주민참여 연구(2005)”를 바탕으로 2000년대 이후 발간된 5개 도시의 공원녹지계획들을 보완·발전하여 작성되었음

** 서울시립대학교 대학원 조경학 박사, IFUE&PARTNERS 사업부 이사(hhk1425@hanmail.net, First Author)

Changes in Citizen Participation Policy in Park and Green Administration : Focusing on Seoul, Incheon, Daegu, Ulsan, and Busan

Ha, Hye-kyung*

The purpose of this study is to grasp the current status of resident participation that is gradually being activated in the administration of parks and green areas, and to find a desirable direction for resident participation through the problems. As a research method, the current status of residents' participation in park and green administration in the 1990s and 2000s was identified based on the park and green area policies of five cities. After that, the differences in resident participation policies between cities were compared. Based on this, the participation of residents in the park and green area administration was compared in terms of subject, stage, and institution.

The analysis results show that, unlike in the 1990s, in all five cities, residents' participation policies were diversified in the 2000s park and green space plans. Specifically, first, in terms of the participant, it was confirmed that the passive participation system according to the needs of the administrative agency was gradually expanded to active participation by the residents themselves. In the past, the leading role of external experts has been reversed, and administrative agencies and external experts, centered on citizens, play the role of facilitators. Second, workshops and public hearings, which were formal in terms of the participation system, are still being held, but various participation systems and communication channels have been established. Lastly, in terms of the participation stage, participation in the existing park management stage is applied not only to the park planning and design stage, but also to the higher level policy stage. In the future, a link between citizens, administrative agencies, and external experts is needed in order to revitalize resident participation policies in park and green administration. For example, local communities and regional design centers that can connect residents and administrative agencies could play a role.

Key words _ Park and Green Area Policy, Resident Participation, Urban Park,
Park and Green Area Master Plan, Community

* Ph. D. of Landscape Architecture, Graduate School, University of Seoul, IFUE&PARTNERS Director of Research Department
(First Author)

I. 서론

이 시대의 공원녹지는 기본 욕구이다. 최근 기후온난화, 도시열섬현상 등 기후변화와 코로나 19 사태와 같은 도시환경의 급격한 변화는 기존의 공원녹지에 대한 관심에서 나아가 필수적인 욕구로 인식되고 있다. 이러한 상황은 정부 주도의 공유지 공급의 한계를 극복하고, 시민참여를 적극적으로 유도하는 공원녹지계획의 전략과 맞닿아있다. 시민들의 공원녹지에 대한 수요와 함께 공원녹지법 등 근거법의 마련으로 삶의 질을 향상시키기 위한 다양한 녹지 정책이 마련되었다. 특히, 웰빙 문화 확산은 주거지 근처 공원녹지의 조성과 시민참여가 필수적인 정책으로 이어지고 있다.

최근 국내·외 여러 지자체들은 시민참여형 정책수립 및 거버넌스의 필요성을 인식하고, 다양한 범위와 방법으로 시민참여형 정책수립을 시도하고 있다. 전병혜(2019)는 우리나라에서도 기존 하향식(Top-Down) 정책수립 과정에 대한 비판을 통하여 주민참여 기반의 마을만들기, 시민참여형 도시재생의 추진 등 상향식(Bottom-up) 계획 수립 및 시민사회가 협력형으로 계획을 추진하고 있음에 주목하였다.¹⁾ 지방자치제 이후 민선 시작과 함께 공원녹지계획의 시민참여는 지자체마다 중요한 고려 요인이 되고 있으며, 관이 주도하여 참여만 하던 시민들은 공원녹지 사업을 결정하는데 있어 대상지를 선정하는 등 사업 자체를 주도하는 경우가 증가하고 있다. 형식적인 시민참여가 있는 경우가 여전하지만, 계획·설계 단계에서부터 시민들이 직접 대상지를 선정하고 설계에 참여하는 등 적극적인 방향으로 변화하고 있다.²⁾

우리나라 공원녹지계획은 1962년 도시계획법에서 1967년 공원법이 분리되어 제정되면서 시작되었다. 1993년 지방자치제 실시 이후, 2005년 민선 자치단체장이 선거로 선출되면서 공원·녹지는 시민들의 호응을 얻고자하는 단체장의 주요 의제로 등장하였다. 2005년 도시공원법을 전면 개정한 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」시행으로 개정된 법률에서는 공원녹지를 1) 도시공원, 녹지, 유원지, 공공녹지(公共空地) 및 저수지, 2) 나무, 잔디, 꽃, 지피식물(地被植物) 등의 식생이 자라는 공간식생이 자라는 공간, 3) 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 공간 또는 시설로 광장, 보행자전용도로, 하천, 녹화가 이루어진 곳 등 더 광범위하게 공원녹지를 정의하고 있다.³⁾

그러나, 여전히 공원녹지분야에 있어 시민참여의 상황을 회의적으로 보는 시각이 있다. 박윤진

1) 전병혜(2019), “도시정책 수립에 있어서 시민참여 단계와 방법에 관한 연구: 용인시 공무원 인식조사를 중심으로”, 『도시행정학보』, 32(3), p45.
 2) 박종숙(2001), “공간을 디자인하는 사람들: 서울시 동작구 사당 3동 양지공원”, 『국토』, 8월호, 89-93.
 3) <http://www.law.go.kr> 국가법령정보센터, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 (약칭: 공원녹지법)」

(2010)은 주민참여제도가 비체계적이고 형식적으로 실시되고 있는 것은 아직까지 각 자치단체가 시민참여의 필요성과 중요성을 인식하기보다는 주민참여를 주민에 대한 구정의 홍보제도로 인식하고 있기 때문이며, 이로 인해 주민들의 참여 의욕 또한 저조한 실정이라고 판단하였다(2010; 8).⁴⁾ 공원녹지계획에 있어 서울시 주민참여 현황을 연구한 하혜경(2005)은 주민참여에 대한 관심과는 대조적으로 정책적으로는 반영이 미비하여 간접적이고 소극적인 참여에 그치고 있다고 판단하였다.⁵⁾ 이 연구는 1995년에 발간한 공원녹지계획을 연구자료로 채택하고 있어 현재 기준에서 보면 20년 전 결과이므로 재검토할 필요성이 있다.

2000년대 이후 조경계에 당면한 공원 일몰제, 도시숲법, 조경법 제정 등은 일상생활공간 인근에서 공원녹지를 즐길 수 있도록 하기 위한 정책이기에 주체가 되는 시민들의 참여가 매우 중요하다. 시민참여란 형식적인 참여에서 적극적인 참여로, 나아가 주도적인 참여로 진행되는바 그 자체가 하나의 공원녹지사업으로 떠오르고 있다. 공원녹지계획의 상위단계인 정책단계나 계획단계의 참여정책은 시공 후 관리단계에서도 시민들의 자발적 참여를 기대할 수 있는 장점이 있다. 따라서, 시민조직과 시민단체는 시민의 역할을 대변하는 공원녹지분야의 새로운 주체임을 인식하고, 공원녹지계획에 있어 시민참여의 역할 변화에 대해 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

본 연구는 국내 공원녹지계획의 일부인 시민참여정책의 현황을 파악하고자, 이론적 고찰을 통해 주민참여정책을 판단할 수 있는 분석 지표를 유형별로 구체화시키는데 목적이 있다. 또한, 분석지표를 1990년대와 2000년대 이후의 공원녹지계획 보고서를 비교 검토함으로써 대도시권 공원녹지계획의 주민참여 현황을 진단하여 바람직한 방향을 모색하는데 의미가 있다. 따라서, 본 연구의 질문은 다음과 같다.

연구질문 1. 공원녹지계획에서 시민참여정책을 판단할 수 있는 분석 지표는 무엇인가?

연구질문 2. 도출된 분석지표를 국내 공원녹지계획의 시민참여정책에 대입하였을 때, 1990년대와 2000년대 이후 차이가 있는가? 있다면 변화의 차이는 무엇인가?

4) 박용진(2010, “최근 통계현황으로 본 도시공원녹지 변천 특성: 서울시를 중심으로”. 『한국산림휴양학회지』, 14(1): 7-16.

5) 하혜경(2005). 『서울시 공원녹지행정에서 시민참여 연구』, 서울시립대학교 대학원 조경학과 석사학위 논문.

II. 선행연구 고찰 및 분석의 틀

1. 선행연구 고찰

1) 우리나라 공원녹지정책의 전개

공원녹지란 앞서 공원녹지법에서 언급했듯이 공원과 녹지의 합성어이다. 협의의 의미는 도시계획구역 내에서 도시공원법에 의해 지정된 공원과 녹지 등을 총칭하지만, 광의로는 포장된 하천, 광장, 도로 등 오픈스페이스와 녹화된 모든 공간을 일컫는 포괄적인 개념이다. 즉, 공원녹지란 일상적 생활에서 접하는 모든 녹화된 공간으로 일상생활의 중요한 일부이다. 이러한 공원녹지를 계획하고자 전국의 주요 도시는 『도시공원 및 녹지 등에 관한 법률』에 의하여 공원녹지기본계획은 10년 단위로 수립하는 법정계획을 세우도록 되어있다. 공원녹지법은 상위계획인 도시기본계획에서 제시한 공원과 녹지조성 등에 관한 기본 방향을 달성하기 위해 보다 체계적이고 구체적인 실행계획을 세운다.

공원녹지정책과 관련된 대표적인 사례 연구는 김향자(1987)의 도시공원계획의 변화관한 연구로 서울시 공원녹지에 대한 시대사적 분석과 도시공원 양적인 변화의 흐름을 탐색하였다.⁶⁾ 1967년 공원법이 분리된 이후 1980년대는 공원의 양적 증대와 녹지 확충에 노력하던 시기였다. 김덕삼(1990)은 한국 도시공원의 변천에 관한 연구에서 서울시 공원녹지정책의 시대적 변천을 태동기, 초기공원 조성기, 근대적 공원 계획기, 과도기, 현대적 공원계획기로 구분하고 그 특징을 설명하였다.⁷⁾ 김덕삼의 연구는 1995년 지방자치제가 실시되기 이전의 공원녹지정책의 변천사를 잘 설명해주고 있다. 김용기(1994)의 서울시 공원녹지제도 및 정책에 관한 연구는 동경의 공원녹지 정책의 실현과정을 동경 녹의 마스터 플랜을 사례로 설명함으로써 일본사례를 통해 공원녹지 정책의 다양한 추진정책방안과 함께 지속적인 공원녹지제도의 방향을 제시하였다는 점에서 의의가 있다.⁸⁾

2000년대 이후 선행연구의 가치는 지방자치제 이전과 이후에 관한 정책변화를 보여주고 있다는 점이다. 박인재(2002)는 서울시 도시공원의 변천에 관한 연구에서 도시공원에 대한 정책 변화, 공원면적 및 행정조직 변천을 고찰하면서 시대구분에 따라 공원녹지정책을 평가하였다.⁹⁾ 이양주(2009)는 지방정책연구자의 입장에서 우리나라 공원녹지정책의 패러다임을 검토한 후 지방자치단체의 공원녹지에

6) 김향자(1987), 『도시공원 계획의 변화에 관한 연구』, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.

7) 김덕삼(1990), 『한국도시공원의 변천에 관한 연구』, 경희대학교 대학원 박사학위논문.

8) 김용기(1994), “서울시 공원녹지제도 및 정책의 외국과의 비교”, 『한국조경학회지』, 22(3): 184-191.

9) 박인재(2002), 『서울시 도시공원의 변천에 관한 연구』, 상명대학교 박사학위논문.

대한 큰 관심에도 불구하고, 빈약한 재정문제로 신도시 개발부담금에 의존해 공원녹지를 조성함으로써 구도시와 신도시의 도시공원 불균형을 지적하기도 하였다.¹⁰⁾ 박울진(2010)은 2000년대 이후 10년간 도시공원녹지 주요 현황을 연대별 통계자료의 검토를 바탕으로 새로운 도시공원녹지 정책 지표설정 및 방향을 제시하였다. 그는 서울시 도시공원녹지의 정책지표의 추이, 공원녹지 정책 변천, 조직 및 구성원현황의 변천, 공원 및 녹지현황 변천뿐만 아니라 조직 소관별 예산 총괄 현황과 조경관련 조례 및 규칙 연혁의 변천을 자세하게 도출하였다.¹¹⁾ 2010년 이후 공원녹지정책에 관한 연구는 국내연구보다는 이양주(2007), 김연금·최정민(2012), 채진해 외 4인(2014), 김정화·김용국(2019)의 연구에서 나타났듯 주로 중국, 영국 등 유럽의 공원녹지계획 사례를 검토하고, 정책을 연구하는 추세이다.¹²⁾

국내 공원녹지 지표 운용에 있어서는 건축도시연구소에서 발간된 이상민 외(2018)의 연구에서는 ‘정량지표’와 ‘정성지표’로 구분하고 있으며, 국토교통부(2019)에서 발간한 공원녹지 지표를 크게 ‘양적 지표’와 ‘질적 지표’로 구분하고 있다. 따라서 공원녹지계획을 비교하는데 있어 주요 비교 항목은 ‘양적 접근’과 ‘질적 접근’으로 구분하여 분석 결과를 제시하고자 한다(표 1 참조). 종합하자면, 공원녹지계획에 관련된 기존 연구들은 공원녹지계획 그 자체를 분석함으로써 ‘시민참여’에 대해서는 일부로 다루거나 다루지 않아 시민참여정책에 대한 연구는 미비한 실정이다. 따라서, 본 연구에서는 도시공원법에 의거하여 공원녹지계획이 10년 단위로 계획되고 있는 대도시권을 대상으로 공원녹지계획에서 시민참여정책의 변화양상을 분석기준 및 세부요소에 따라 그 변화상을 검토함으로써 기존 연구와 차별성을 가진다.

〈표 1〉 선행연구를 통한 공원녹지계획 분석지표

	저자	연구 내용	분석대상
국내 공원 녹지정책 연구	김향지(1987)	도시공원 계획의 변화에 관한 연구	한국의 도시공원
	김덕삼(1990)	한국도시공원의 변천에 관한 연구	한국의 도시공원
	김용기(1994)	서울시 공원녹지제도 및 정책에 관한 연구	서울시 공원녹지
	박인재(2002)	서울시 도시공원의 변천에 관한 연구	서울시 도시공원
	이양주(2009)	지방정책 연구자가 본 공원녹지 정책의 패러다임	한국의 공원녹지정책 (지방정책 연구자 관점)
	박울진(2010)	최근 통계현황으로 본 도시공원녹지 변천 특성	한국의 도시공원녹지(통계형)

10) 이양주(2009). “지방정책 연구자가 본 공원녹지 정책의 패러다임”. 『한국논총』, 48: 135-155.

11) 박울진(2010). “최근 통계현황으로 본 도시공원녹지 변천 특성: 서울시를 중심으로”. 『한국산림휴양학회지』, 14(1): 7-16.

12) 이양주(2007). 『중국의 공원녹지정책 사례연구』, 경기개발연구원.

김연금·최정민(2012). “영국 공원녹지 정책의 최근 경향과 특성”, 『한국조경학회지』, 40(2): 86-96.

채진해 외 4인(2014). “공원녹지기본계획의 운영체계 및 계획내용에 관한 연구. -런던, 뉴욕, 베를린, 시드니, 서울 사례를 중심으로-”. 『한국조경학회지』, 42(2): 91-102.

김정화·김용국(2019). “영국의 포용적 도시재생을 위한 공원녹지 정책 사례 연구”. 『Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture』, 47(5): 78-90.

외국 공원 녹지정책 연구	이양주(2007)	중국의 공원녹지정책 사례연구	중국 공원녹지정책
	김연금·최정민 (2012)	영국 공원녹지 정책의 최근 경향과 특성	영국 공원녹지정책
	채진해 외 4인 (2014)	공원녹지기본계획의 운영체계 및 계획내용에 관한 연구: 런던, 뉴욕, 베를린, 시드니, 서울 사례를 중심으로	영국, 미국, 독일, 호주, 한국의 대표도시의 공원녹지계획 대상
	김정화·김용국 (2019)	영국의 포용적 도시재생을 위한 공원녹지 정책 사례 연구	영국 공원녹지정책
국내 공원녹지 지표 운용	국토교통부(2019)	공원녹지의 양적 지표	녹지율, 공원녹지 총량,
		공원녹지의 질적 지표	근린공원 접근성, 생활권공원의 서비스 공급수준, 공원녹지 생물 다양성 지표
		기타 지표 관련 연구	-
	이상민 외(2018)	공원녹지의 정량 지표	녹지량, 공원면적, 거리
		공원녹지의 정성 지표	접근성, 이용성
본 연구		2010년 이후 국내 공원녹지정책 연구 미흡, 최근 외국사례 경향 분석 증가	⇒ 국내 주요 대도시권으로 분석 대상 설정 ⇒ 공원녹지의 양적 지표, 질적 지표로 구분함

2) 시민참여의 개념과 참여이론

시민 참여는 다의적인 개념이다. 통상적으로 주민참여와 유사한 용어로 시민참여란, 지방자치단체의 특정사무나 사업의 결정·집행과정에서 도시 단위의 공동이익을 중심으로 참여하는 것을 말한다. 주민참여는 이보다 더 좁은 지역단위의 참여를 뜻한다.¹³⁾ 참여의 유형으로 실질적 참여와 형식적 참여를 구분한 학자는 아른스타인(S.R. Arnstein, 1969)이다. 그는 도시행정과정을 관찰하면서 행정공무원이 주민들을 행정과정에서 어떤 식으로 다루는지에 대한 관찰을 통해 8가지의 주민참여 단계¹⁴⁾로 구분하면서 크게 주민참여를 조작하는 단계부터 주민이 완전한 영향력을 행사하는 주민통제의 단계(비참가-형식적 참가-진정한 참가)로 구분하였다. 주민을 위원으로 간주하여 참가한 것으로 보는 ‘조작’이나, 주민불만을 해소하는 ‘치방’은 참가라고 할 수 없는 비참여 단계이다. 정보를 전달하는 ‘알림’이나 주민의 의견을 듣는 ‘의견청취’, 주민 의견을 어느 정도 반영하나 판단은 그 외 조직이 결정하는 ‘회의’는 명목상 참여시키는 형식적인 참여일 뿐이다. 시민과 행정이 함께 결정권을 공유하는 ‘파트너십’이나 ‘권한의 위임’, ‘시민에 의한 제어’가 되는 상황이야말로 실질적인 참여라 할 수 있다고 하였다(표 2 참조).

2007년 공공참여를 위한 국제협회(International Association for Public Participation; IAP2)¹⁵⁾

13) 최창호(1999), 『지방자치학』, 서울: 법문사, p639.

14) 한상철(2001), 『시민행정론: 시민활동의 전개와 행정』, 법문사, p66.

15) International Association for Public participation(2007), IAP2 Public Participation Spectrum(이상대 외, 2015: 12) 재인용.

는 도시계획과정에서의 시민참여를 ① 정보제공(information), ② 협의(consult), ③ 개입(involve), ④ 협업(collaborate), ⑤ 권한부여(empower) 5단계로 구분한 바 있다. 도시계획과정에서의 시민참여 현황을 진단한 이상대 외(2015)는 2010년대 이전의 도시계획 수립 과정에서 시행해온 것들은 1단계의 정보 제공이나 2단계의 협의 수준에 그친다고 평가한 바 있다.¹⁶⁾

〈표 2〉 아른스타인(S.R. Arnstein, 1969)의 시민참여이론

연구 내용	분석 대상
시민주도, 시민에 의한 통제 시민대표, 위임된 힘(Citizen control) 공동 협력(Partnership) 회유책(Placation) 의견청취(Consultation) 정보제공(Imforming) 긴장완화(Therapy) 조작(Manipulation)	• 능동적 시민 참여 degree of citizen power • 형식적 참여 degree of tokenism • 비참가 non-participation
본 연구에 적용된 시민참여의 제도적 유형	• 실질적 참여 • 형식적 참여 • 비참여

* 자료 : 한상철(2001; 66), 전병혜(2019; 48)를 참고

2. 시민참여정책의 분석 지표 도출

도시공원녹지계획상에 주민참여정책을 판단하기 위해 크게 누가 참여하느냐에 따라 참여주체가 필요하다. 또한, 시민참여가 어떤 제도를 통해 참여하느냐에 의해서 참여제도로 구분된다. 마지막으로 참여주체가 어느 단계에서 참여하느냐에 따라 참여단계에 대해 판단할 수 있다. 도시공원녹지계획의 구조를 수직적인 관계에서 나누면 최상에 정책단계가 있고, 다음으로 계획·설계단계, 공사단계, 관리단계 등으로 구분된다.

주체별 시민참여는 대한민국토·도시계획학회(1998)의 기준에 따라 참여주체는 크게 다섯 가지로 나누어 볼 수 있다. 주민대표, 주민, 공무원, 정부기관 등 외부기관, NGO단체 등이다.¹⁷⁾ 일반적인 행정분야와는 달리 공원녹지계획에서는 외부 전문가(설계가)의 역할은 중요하다. 따라서, 본 연구에서는 시민,

16) 이상대 외(2015), 『시민참여 도시계획의 제도화 방안』, 경기연구원, p12.

17) 대한민국토·도시계획학회(2009), 『도시계획론』, 보성각, p147.

시민단체, 외부 전문가, 행정기관 등으로 구분하여 살펴보고자 한다.

제도적 시민참여는 아른스타인(S.R. Arnstein, 1969), 허준(2002), 박기관·조석주(2005), 전병혜(2019)의 연구를 참조하여 아른스타인의 이론에 의거하여, ‘비참여’, ‘형식적 참여’, ‘실질적 참여’로 구분하였다. 제도별 주민참여는 주민의 참여활동이 제도하에 되어있는가의 여부에 따라 제도적 참여와 비제도적 참여로 나눌 수 있다. 비제도적 참여는 공식적으로 인정되어 있지 않은 활동으로서 시민단체를 통한 참여와 시민운동 등이 그 예이다. 공원녹지계획에 있어 시민참여는 시민의 의사에 따라서 이루어지는 비제도 참여도 중요하지만, 여전히 정부나 지자체에서 주도적으로 시민을 참여시키는 워크숍, 공청회, 주민설명회, 공람 등 주민참여를 위한 제도들이 작동되는 경우가 많다. 본 연구에서는 제도적 참여 중에서도 전혀 참여가 이루어지지 않는 비참여와 형식적인 참여, 실제 능동적으로 참여하는 경우로 구분하여 살펴보고자 한다.

단계별 시민참여는 허준(2002), 전병혜(2019), 김홍렬·조세환(2015)의 연구를 참조하여 정책단계, 계획·설계단계, 공사단계, 관리단계 등으로 구분할 수 있다. 정책단계는 공원녹지계획에 대한 장기기본계획이며, 계획·설계단계는 정책계획을 위한 중단기 계획이다. 공사단계는 개발사업을 실시하기 위한 집행계획으로 공원을 조성하는 시공단계가 해당된다. 관리단계는 조성된 공원을 유지관리하기 위한 계획이다. 이상 선행연구를 바탕으로 정리된 공원녹지계획의 주민참여정책의 분석지표를 정리하면 아래와 같다.

〈표 3〉 공원녹지계획의 시민참여정책의 분석지표 도출

지표 유형	선행연구 분석 지표						본 연구의 분석지표
	대한국도·도시계획학회(1998)	아른스타인(S.R.Arnstein, 1969)	허준(2002)	박기관·조석주(2005)	전병혜(2019)	김홍렬·조세환(2015)	
주체	<ul style="list-style-type: none"> • 주민대표자 • 공무원 • 주민 • 외부기관 • 전문용역인 	-	-	-	-	-	<ul style="list-style-type: none"> • 시민 • 시민단체 • 공무원 • 외부전문가
제도	-	<ul style="list-style-type: none"> • 비참여 • 형식적참여 • 실질적참여 	<ul style="list-style-type: none"> • 제도적 참여 • 비제도적 참여 • 개인적 참여 • 집단적 참여 	<ul style="list-style-type: none"> • 공청회 • 주민제안제도 • 주민간담회 • 주민의견조사 	<ul style="list-style-type: none"> • 정보제공(소식지) • 협의(설문조사, 회의) • 개입(워크숍) • 협업(시민자문위원회) • 권한부여(주민투표, 시민배심원, 권한위임) 	-	<ul style="list-style-type: none"> • 비참여 • 형식적참여 • 실질적참여
단계	-	-	<ul style="list-style-type: none"> • 정책계획단계 • 정책집행단계 • 정책평가단계 	-	<ul style="list-style-type: none"> • 6단계 : 주민 주도 • 5단계 : 주민 활동 • 4단계 : 주민+행정 • 3단계 : 주민의견반영 • 2단계 : 적극 참가 • 1단계 : 소극 참가 	<ul style="list-style-type: none"> • 계획단계 • 설계단계 • 시행단계 • 유지관리단계 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책단계 • 계획설계단계 • 공사단계 • 관리단계

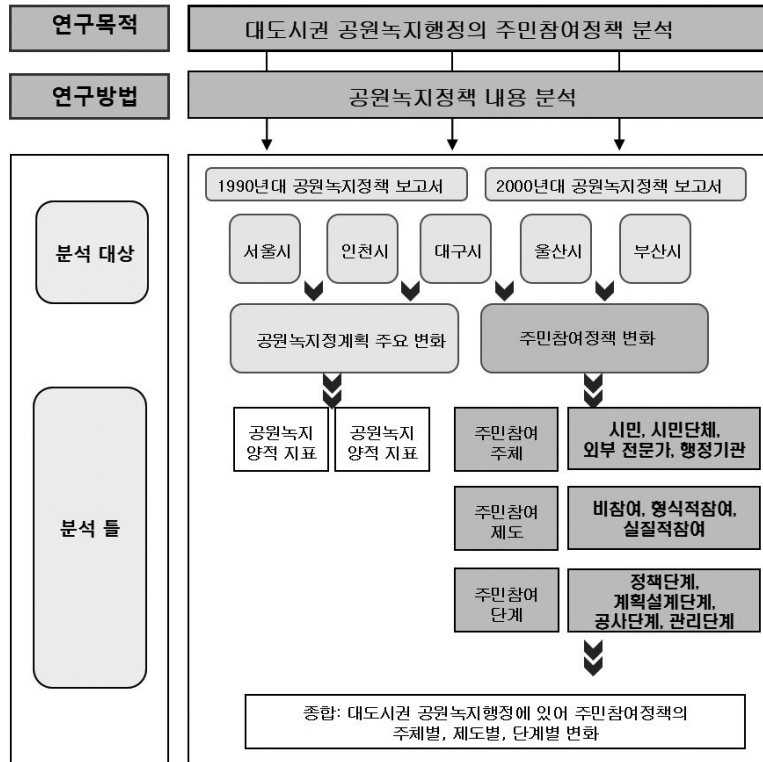
3. 연구 방법

연구의 방법으로 대도시권 주요 5개 도시의 공원녹지정책보고서를 바탕으로 1990년대와 2000년대 이후 공원녹지계획 문헌자료에 수록된 시민참여 현황을 내용 분석하였다¹⁸⁾. 공원녹지계획은 공원녹지 수요에 대한 근거법에 따라 도시마다 10년 단위로 계획을 세우고 있다. 예를 들어 인천시의 경우 1995년 발간 이후 2016년에 공원녹지기본계획을 수립한 바 있다. 따라서, 연구자료의 선정시 1990년대와 2000년대 이후 공원녹지기본계획이 수립된 바 있는 대도시권 5개 도시를 선정하였다. 서울, 인천, 대구, 울산, 부산시는 1990년대와 2000년대 이후 공원녹지계획의 주민참여정책 부분이 구체적으로 계획서에 포함되어 있다는 장점과 자료수집의 용이성으로 비교가 가능한 연구대상지이다.

연구의 범위는 도시마다 약간의 차이는 있지만, 주로 1990년대 공원녹지계획과 2000년대 공원녹지계획 내용으로 구분된다. 예를 들어 1995년 서울시에서 발간한 공원녹지정책 보고서와 2015년에 발간된 2030 서울시 공원녹지 기본계획은 20년의 차이를 보여준다. 내용적 범위는 5개 대도시의 공원녹지의 양적 지표, 질적 지표, 시민참여정책 부문의 변화를 비교하였다. 구체적으로 시민참여정책으로는 주체, 제도, 단계별 측면에서 변화 유무에 집중하였다. 따라서, 본 연구는 공원녹지계획에 있어서 시민참여정책의 현황을 도출하고자 서울시, 인천시, 대구시, 울산시, 부산시 공원녹지정책을 중심으로 1990년대 공원녹지계획과 이후 2000년대에 발간된 공원녹지계획상에 시민참여정책 현황을 비교함으로써 시민참여 방향을 제시할 수 있는 기초자료로 제공하고자 한다. 이상 대도시권 공원녹지계획의 주민참여정책을 고찰하기 위한 분석지표 및 연구의 흐름을 정리하면 아래와 같다<그림 1 참조>.

18) 서울특별시(1995), 『서울시 공원녹지정책 방향연구』, 서울특별시.
 서울특별시(2020), 『2030 서울시 공원녹지 기본계획』, 서울특별시.
 인천광역시(1995), 『인천시 녹지공원 정책방향』, 인천광역시.
 인천광역시(2016), 『2030 인천광역시 공원녹지기본계획』, 인천광역시.
 대구광역시(2002), 『대구시 녹지기본계획』, 대구광역시.
 대구광역시(2011), 『2020 대구광역시 공원녹지기본계획』, 대구광역시.
 울산광역시(1995), 『울산시 도시녹화 정책방향』, 울산광역시.
 울산광역시(2017), 『2030 울산 공원녹지기본계획』, 울산광역시.
 부산광역시(1999), 『부산시 공원·유원지 정비 및 개발계획』, 부산광역시.
 부산광역시(2011), 『2030 부산광역시 공원녹지기본계획』, 부산광역시.

〈그림 1〉 연구의 구성



III. 연구결과 및 고찰

본 장에서는 지방자치제 이후 서울시, 인천시, 대구시, 울산시, 부산시의 공원녹지계획의 변화를 간략히 소개한 후 1990년대 대도시권 공원녹지계획의 시민참여 정책의 방향과 2000년대 이후를 심층 비교함으로써 시민참여 발전 추이 현황을 살펴보고자 한다.

1. 서울시 공원녹지계획의 시민참여정책 변화

우리나라 공원녹지정책의 발아는 기존 도시계획법(1962년 발의)에서 1967년 공원법으로 분리하여 제정한 것이 시작이다. 지방자치제 이후 서울시 공원녹지정책을 살펴보면, 민선 1기(1995-1997)는 공

원녹지 및 도시경관에 대한 시민 참여가 '시작'된 시기라 할 수 있다. 1996년 길동생태공원, 양재천 자연형하천, 셋강 생태공원, 여의도광장 공원화, 마을마당 조성, 1997년 공장 시설 이전지의 공원화, 걷고 싶은 거리 만들기 사업 등에서 시민참여의 필요성이 제기되었다. 민선 2기(1998-2001)은 2002년 한일월드컵 등 국제행사를 대비하여 공원녹지에 대한 시민참여가 본격적으로 활발해졌다. 생명의 나무 1000만 그루 심기 행사시 시민들을 참여시키기도 하였다. 1998년 생활권 주변 녹화, 희망의 숲 조성사업, 2000년 월드컵공원, 선유도공원 등 공원조성사업과 인사동길 조성 등 가로 녹화사업 실시, 생태하천 복원사업 등에서 시민참여를 독려했다. 2000년 이전에는 공원녹지의 양적 확충을 목적으로 녹지의 양을 증대하고, 시민참여를 유도하는 시기였다.

민선 3기(2002-2005)는 청계천, 서울광장, 서울숲, 승례문 광장 사업 등을 중심으로 생활권 녹지 100만평 늘리기 사업이 실시되었다. 2004년 공원 NGO활동 본격적으로 이루어짐에 따라 시민들의 참여는 적극적인 형태를 취하게 되었다. 민선 4기(2007-2010)는 한강르네상스, 남산르네상스, 북서울 꿈의 숲, 서서울 호수공원, 서울창포원 등 조성 사업 등 도시경관을 향상하고, 생활권내에서 시민들이 이용할 수 있는 공원을 확충하는 노력이 있었다. 이 시기에는 도시농업에 대한 관심으로 시민참여를 적극적으로 유도하여 직접 가꾸고 돌보는 행위로 이어지게 하였다. 또한, 서울시의 낡고 오래된 300개의 어린이 공원을 상상어린이공원으로 재조성하면서 주민들과 어린이들이 공원 계획단계에서부터 참여하는 정책을 펼쳤다.

민선 5기(2010-2012)는 시민과 함께하는 푸른서울 가꾸기사업, 옥상녹화사업, 아파트 열린 녹지사업, 학교공원화 사업 등을 추진하였다. 민선 6기(2012-2019) 서울시는 보행자우선도로를 확대하여 생활권 특성과 주민의견을 반영하여 생활권 계획을 수립하였다. 2030 한강 자연성 회복계획 수립, 푸른도시 선언으로 '공원도시'개념으로 접근한 것이 특징으로 시민예산 참여제, 시민참여단 구성 등 정책결정에서 시민참여를 확대하였다. 이 시기에는 시민참여 프로그램이 더욱 다양해지는데, 72시간 도시생생 프로젝트, 서울, 꽃으로 피다 캠페인, 숲해설가, 시민정원사, 도시농업전문가 등 시민 전문가 양성, 가로수 입양하기 제도 등이 추진되었다. 또한, 생활권 주변 10분 거리 공원, 생애주기별 힐링공원, 학교와 사회복지시설에 80여개 싱싱텃밭 설치, 쌈지마당, 유아숲 체험장, '맛춤' 동네 뒷산 공원 등 시민생활 밀착형 녹지 공간 조성하였다.

종합하자면, 지방자치제 이전 및 민선 1기부터 민선 3기까지는 공원녹지를 확보하고, 도시를 녹화하는 등 녹지확보 정책과 더불어 시민참여가 시작되었다면, 민선 4기부터 5기에는 도시민이 참여하는 공원녹지정책이 점점 강화되고 있다고 볼 수 있다. 민선 6기부터 현재까지는 단순 참여보다는 시민 주도로 사업을 계획하고 설계에 참여하여 디자인하는 실질적인 참여단계에 이르렀다고 할 수 있다. 2030 서울시 공원녹지계획에 따르면, 계획·설계단계, 조성단계, 관리단계, 시민기금조성단계 등 다양한 단

계 및 방법으로 시민참여를 독려했다고 판단된다.

서울시는 계획·설계단계에서부터 시민참여의 필요성을 인지하고 있으나 방법의 부재로 어려움을 나타내고 있다. 공청회, 워크숍 수준에 그치고 있다. 조성단계에서는 시민참여를 위한 교육 및 정보제공을 하고 있다. 관리단계에서는 시민참여가 적극적이데, 다양한 참여프로그램을 운영하고 있다. 그 외 시민기금조성시 기업체, 시민들을 대상으로 참여 방안을 마련 중에 있다. 이와 같은 가이드라인은 공원녹지의 규모 및 대상에 따라 판이하게 적용되지만, 1990년대와 비교해 볼 때 공원관리단계에서 시민들의 참여가 이루어졌던 것에 비해 공원녹지 조성단계별로 참여가 확대되었다고 볼 수 있다<표 4 참조>.

<표 4> 서울시 공원녹지계획의 시민참여정책 비교

구분	명칭	공원녹지계획의 변화		시민참여정책
		양적 지표 (공원녹지 총량확보)	질적 지표 (공원유형, 이용프로그램)	
서울시 (1995)	서울시 공원녹지정책 방향연구	<ul style="list-style-type: none"> * 미시설 공원녹지집행 * 개발사업시 공원녹지 확보 * 환경녹지총량 보호관리 	<ul style="list-style-type: none"> * 도시소공원, 역사문화공원, 생태공원 등 다양화 * 구 특화 프로그램 다양화, 민간프로그램 신설 	<ul style="list-style-type: none"> * 자원봉사, 공원 관리시 참여 확대
서울시 (2020)	2030 서울시 공원녹지 기본계획	<ul style="list-style-type: none"> * 공원서비스 소외지역에 도시녹화 * 신규공원 확충 및 재정비 (1개동 1개 공원, 시설이적지, 폐철도부지 공원화) * 도시개발사업시 공원확보 * 미집행공원 조성 * 서울 둘레길 조성 등 걷기 좋은 녹지조성, 단절된 녹지축 연결 	<ul style="list-style-type: none"> * 서울시 공원 분류체계 정비 및 주제공원 재분류 * 주제공원은 조례 개정을 통해 생태공원, 놀이공원, 가로공원 추가 지정 * 공원관리 파트너십구축 * 녹지활용, 녹화계약 활용 	<ul style="list-style-type: none"> * 시민참여 공원프로그램 증대 * 계획단계, 조성단계, 조성단계, 시민기금 조성 단계별로 시민 참여 청구 마련

2. 인천시 공원녹지계획의 시민참여정책 변화

인천광역시는 1883년 제물포 개항과 함께 외국의 선진문물을 받아들이는 관문의 역할을 해 온 도시이다. 일제강점기 개항도시로 출발하여 압축성장기인 1970년대 이후부터는 산업과 물류의 중심도시이자 인천경제자유구역으로서 국제도시로서 이미지를 가진 도시이기도 하다. 인천광역시의 지역적 특성과 여건을 반영하여 수립한 1995년 발간된 “인천시 녹지공원 정책방향”과 2016년 발간된 “인천광역시 공원녹지 기본계획”을 비교함으로써 공원녹지정책 여건변화와 함께 시민참여정책의 변화를 조감해보고자 한다<표 5 참조>.

첫째, 공원녹지의 양적인 측면에서 1990년대 인천시는 도시 전체를 대상으로 녹지를 확충하고자 하였다. 도심내 철로변, 인공지반 등 녹지 확충하고, 담장 생활타리에 녹화하였다. 도심내 녹지총량을 증대하기 위해 생활권내 녹지량을 확보하기 위한 방안이었다. 반면, 2000년대 이후는 S자 녹지축(계양산-청량산)과 동서 녹지축(월미공원-인천대공원) 및 Y자 녹지축 계획(중앙공원-연희공원, 중앙공원-굴포천)을 함으로써 인천의 주된 녹지축을 강조하였다.

둘째, 공원녹지의 질적인 측면에서 1990년대 인천시는 공원 이용프로그램에 있어 생태교육을 중시하여 자연생태교실, 어린이생태교실, 주부생태교실 등 시민참여 방안을 모색하였다. 2000년대 이후 인천시는 기존 공원의 유형인 소공원, 역사공원, 문화공원, 수변공원, 묘지공원, 체육공원에서 ‘도시농업공원’, ‘기타공원’을 추가하여 공원의 다양성을 추구하였다. 또한, 장기미집행시설에 대해 신규공원을 지정하고, 소규모의 공원이나 자투리 공간을 활용한 공원계획 등에 주력함으로써 생활권 공원 확충을 중시하였다. 기존의 생태교육 중심의 프로그램은 교육프로그램, 체험프로그램, 운동레저프로그램, 공연문화프로그램 등으로 다양해졌다.

셋째, 시민참여 측면에서는 1990년대는 녹지공원의 관리 및 운영부분에 참여하여 자원봉사하는 활동이 주를 이루었다. 또한, 이용 프로그램에 참가자로 참여하는 수동적인 참여방안을 모색하였다. 2000년대 이후는 시민들이 참여하여 숲을 조성하고, 시민과 기업이 입양하여 관리하는 ‘Adopt Greens’ 제도를 도입하여 보다 적극적인 시민참여정책을 도입하였다. 시민들의 참여로 녹지가 가꾸어지고, 가로환경 및 공원을 관리하는 단계로 발전하였다. 즉, 인천시의 시민참여는 공원 정책단계 또는 공원계획·설계단계 보다는 공원 이용 및 관리단계에서 시민참여가 중점적으로 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

〈표 5〉 인천시 공원녹지계획의 시민참여정책 비교

구분	명칭	공원녹지계획의 변화		시민참여정책
		양적 지표 (공원녹지 총량확보)	질적 지표 (공원유형, 이용프로그램)	
인천시 (1995)	인천시 녹지공원 정책방향	* 도심지 철로변, 인공지반 등 녹지확충 * 담장, 가로녹지대 녹화 * 도로에 의해 단절된 녹지축 확보	* 특색있는 녹지공원 조성 * 자연생태교실, 어린이생태교실, 주부생태교실 운영	* 녹지공원의 관리 및 운영부분에 참여 * 자원봉사자제 * 자연환경학습 프로그램에 참여
인천시 (2016)	2030 인천광역시 공원녹지 기본계획	* 도심 내 유휴지, 개발제한 구역 내 공원확충 가능지, 도심내 상징녹지축, 군부대 이전적지 등에 공원녹지를 확충함 * S자 녹지축의 보전과 연결, 활용방안 등에 관한 계획	* 소공원, 역사공원, 문화공원, 수변공원, 묘지공원, 체육공원, 도시농업공원, 기타공원으로 구분 * 교육프로그램, 체험프로그램, 운동레저프로그램, 공연문화프로그램	* 나무은행 활성화 * 시민의 숲 조성 관리 * Adopt-Greens 제도 * 시민관리위원회 * 시민 기념식수 활성화

3. 대구시 공원녹지계획의 시민참여정책 변화

대구시는 경상북도 남부에 위치한 도시로 팔공산, 대구대공원 등 도심외곽부가 산지로 둘러싸여 환상형을 이룬다. 녹지면적은 풍부하나 시민들이 체감할 수 있는 생활권내 녹지가 낮은 편이다. 대구는 1995년 지방자치시대가 시작되면서 공원녹지의 필요성과 공원녹지에 대한 시민의식이 높아져 시민의 견의 반영 및 각종 시민단체들의 활동이 활발해졌다. 1990년대 대구에서 시작된 ‘담장 허물기 사업’은 생활권내 녹지 확보의 선두역할을 한 대표적인 공원녹지사업이다.

본 장에서는 대구시의 지역적 특성과 여건을 반영하여 수립한 2002년 발간된 “대구시 녹지기본계획”과 2012년 발간된 “대구광역시 공원녹지기본계획”을 비교함으로써 공원녹지정책 여건변화와 함께 시민참여정책의 변화를 조감해보고자 한다(표 6 참조).

첫째, 공원녹지의 양적인 측면에서 대구시는 도시 전체를 대상으로 녹지를 확충하고자 하였다. 앞서 언급한 담장허물기 사업이 가장 대표적이며 그 외 옥상녹화, 가로녹지 확충사업, 학교녹화사업을 진행하였다. 반면, 2000년대 이후는 다양한 방법으로 공원을 확충하였는데, 도시자연공원 재정비로 도시공원을 지정하고, 1동 1공원 계획으로 마을마다 공원을 이용하도록 계획하였다. 공한지나 공유자산을 활용하여 신규공원으로 지정하는 방법 등으로 공원면적을 확충하고 있다.

둘째, 공원녹지의 질적인 측면에서 1990년대 대구시는 공원유형 중에서도 어린이공원, 근린공원, 마을마당, 도심주제공원 등을 강조하였다. 반면, 2000년대 이후 대구시는 소공원, 역사공원, 문화공원, 수변공원, 묘지공원, 체육공원, 도시농업공원, 기타공원으로 구분하여 공원의 다양성을 추구하였다. 공원 이용 프로그램에 있어서도 차이를 보이는데, 1990년대에는 산림교육과 공원 이벤트 프로그램을 주로 진행하였다면, 2000년대 이후는 문화학습, 체육학습, 자연학습으로 구분하고 있다는 점에서 프로그램이 세분화되었다고 할 수 있다.

셋째, 시민참여 측면에서는 1990년대는 공원녹지 관리단계에서 자원봉사를 유도하는 등의 참여가 있었고, 그 외 워크숍이나 공청회는 관의 주도하에 진행되었다. 2000년대 이후는 공원 계획시 대상지 선정단계에서부터 시민기금조성이나 지역주민이 녹화사업지를 선정하도록 유도함으로써 사업 대상지 선정단계에서부터 참여를 이끌어 내고 있다. 또한, 공원계획 단계에서는 공원녹지의 명칭이나 및 디자인 공모시 참여를 유도하고, 시민설명회 및 설문조사를 통해 시민들의 의견을 계획에 반영하도록 하고 있다. 공원 조성단계에서는 시민들이 조성 현황을 감리하도록 시민감리단을 운영하며, 시민들의 수목헌수 운동이나 시민녹화 상담실을 운영하여 식재 조성시 참여를 독려하고 있다. 이용 및 관리단계에서는 시민단체 등을 조성하여 마을 공원을 직접 관리하도록 하고 있다. 타 도시사례와는 달리 대구시의 가장 큰 특징은 공원녹지 대상지 선정에서부터 시민 참여 및 의견청취를 적극적으로 유도하여 정책으로 진행한다는 점이다.

〈표 6〉 대구시 공원녹지계획의 시민참여정책 비교

구분	명칭	공원녹지계획의 변화		시민참여정책
		양적 지표 (공원녹지 총량확보)	질적 지표 (공원유형, 이용프로그램)	
대구시 (2002)	대구시 녹지 기본계획	<ul style="list-style-type: none"> * 학교녹화, 담장허물기 사업 * 옥상녹화, 가로녹지 확충사업 * 소하천 정비 * 삼림녹지 관리방안 	<ul style="list-style-type: none"> * 공원 다양화(어린이공원, 근린공원, 마을마당, 도심주제공원 등) * 산림교육 * 축제 및 이벤트 프로그램 	<ul style="list-style-type: none"> * 공원녹지 관리에 있어 참여정책(워크숍, 공청회, 자원봉사 등)
대구시 (2011)	2020 대구광역시 공원녹지 기본계획	<ul style="list-style-type: none"> * 공원 확충 계획 <ul style="list-style-type: none"> - 도시자연공원 재정비에 따른 도시공원 지정 - 도심 내 신규공원 확충(공한지, 공유자산 등) - 시가지 개발사업에 의한 확충 - 소 생활권 공원(1동 1공원) 계획 - 도시시설 이전적지를 이용한 공원조성 * 두꺼비 서식지를 생태경관보전 지역으로 지정 	<ul style="list-style-type: none"> * 소공원, 역사공원, 문화공원, 수변공원, 모지공원, 체육공원, 도시농업공원, 기타공원으로 구분 * 문화, 체육, 자연학습으로 구분 	<ul style="list-style-type: none"> * 대상지 선정단계 : 대구시의 미활용 부지 제안(시민기금 조성운동, 생활권내 지역주민 녹화사업지 공모) * 계획단계 : 공원녹지의 명칭 및 디자인 공모, 시민설명회 및 설문조사, 기업참여형 녹화사업 등 * 조성단계 : 시민감리단 운영, 범시민 수목헌수운동, 시민 녹화상담실 운영 * 이용 및 관리단계 : 공원까지 사업, 동호회, 시민단체 활동 전개

4. 울산시 공원녹지계획의 시민참여정책 변화

울산시는 태화강을 중심으로 시가지가 형성되었고, 도시의 중심에는 방어진, 염포, 장생포항 등이 자리잡고 있다. 울산시는 인근의 밀양, 부산, 양산, 경주시와 인접한 해안도시이다. 우리나라에서 대표적인 항만 중심의 산업도시 이미지를 가진 지역이기도 하다. 울산시는 도시성장과 발전의 요체였던 공업이 부정적 이미지로 각인되자 “숲 속의 공업도시(1995)”라는 도시 미래상에서 ‘공업’이라는 단어를 빼고 2030년 울산 공원녹지기본계획의 미래상에는 “녹색심장이 울리는 도시 Hybrid-Eco Ulsan (하이브리드-에코 울산)”으로 변경함으로써 생태도시 울산을 강조하고 있다.

본 장에서는 대구시의 지역적 특성과 여건을 반영하여 수립한 2002년 발간된 “대구시 녹지기본계획”과 2012년 발간된 “대구광역시 공원녹지기본계획”을 비교함으로써 공원녹지정책 여건변화와 함께 시민참여정책의 변화를 조감해보고자 한다(표 7 참조).

첫째, 공원녹지의 양적인 측면에서 울산시는 도시 전체를 대상으로 녹지를 확충하고자 하였다. 현존하는 녹지 보전방안과 시가지구역 내 녹지면적을 10% 확보하는 등 도심내 녹지량을 확보하는 노력이 있었다. 반면, 2000년대 이후는 도심지 내 생활권공원을 확충하였고, 장기미집행 도시·군 계획시설 해

제(2020년)에 따라 새로운 지정보다는 결정된 시설들을 정비·연계하여 녹지네트워크를 확보함으로써 녹지량을 증대하였다.

둘째, 공원녹지의 질적인 측면에서 1990년대 울산시는 다양한 방법으로 공원을 확충하였는데, 공단 주변의 공장 녹화 및 가로, 공공시설 등 생활권 녹지 확충에 노력하였다. 반면, 2000년대 이후 울산시는 생활권공원(울산의 상징공원, 레포츠 공원, 스토리 있는 공원, 자연 공원)을 특성화 하였다. 또한, 공원유형에서 역사문화공원 및 해안공원은 타도시에 볼 수 없는 공원 유형을 기타조례를 근거로 제안하였다.

셋째, 시민참여 측면에서는 1990년대는 계획단계에서는 공청회, 지역주민 제안제도, 워크숍 등을 진행하였고, 조성시 시민에 의한 담장·벽면녹화에 참여하도록 하였다. 그 외 동사무소, 반사회 등 주민조직과 녹색운동 조직하였다. 2000년대 이후는 공원녹지 조성단계에서는 공원 조성 아이디어를 모집하였고, 이용단계에서는 공원녹지 이용에 대한 안내사항을 마련하였다. 그 외 공원 이용시 아이디어 제안을 유도함으로써 시민참여에 의해 지속적인 공원관리 시스템이 형성되도록 하였다.

〈표 7〉 울산시 공원녹지계획의 시민참여정책 비교

구분	명칭	공원녹지계획의 변화		시민참여정책
		양적 지표 (공원녹지 총량확보)	질적 지표 (공원유형, 이용프로그램)	
울산시 (1995)	울산시 도시녹화 정책방향	<ul style="list-style-type: none"> * 현존 녹지 보전 방안 * 시가화구역내 녹지면적 10% 확보 * 새로운 녹지공간 창출, 녹지면적 증대 	<ul style="list-style-type: none"> * 공단 주변 및 공장 녹화 * 가로, 공공시설, 학교, 주택단지 등 녹화 * 도시미관광장, 커뮤니티 도로 확충 	<ul style="list-style-type: none"> * 시민에 의한 담장, 벽면녹화 방안 * 동사무소, 반사회 등 주민조직과 녹색운동 조직 * 공청회, 주역주민제안제도, 워크숍 등 * 공원관리추진위원회(공원애호회, 공원을 아끼는 모임 등)
울산시 (2017)	2030 울산 공원녹지 기본계획	<ul style="list-style-type: none"> * 기존 도심지 내 생활권공원을 확충 * 장기미집행 도시·군계획시설 해제(2020년)에 따라 새로운 지정보다는 결정된 시설들의 정비·연계하여 녹지네트워크 * 국가산단주변 완충녹지 형성 	<ul style="list-style-type: none"> * 생활권공원 특성화 (울산의 상징공원, 레포츠 공원, 스토리 있는 공원, 자연 공원 등 테마) * 공원유형에서 역사문화공원 및 해안공원은 타도시에 볼 수 없는 특성화 * 이용프로그램은 문화, 체육 자연 학습으로 구분 	<ul style="list-style-type: none"> * 공원녹지 조성단계 : 의견 수렴 강화, 공원 조성 아이디어 모집 * 공원녹지 이용단계 : 공원녹지 이용 지도 마련, 공원 이용 아이디어 제시, 공원녹지 프로그램 이용, 도시농장 가꾸기 등

5. 부산시 공원녹지계획의 시민참여정책 변화

부산시는 1925년 진주에서 부산으로 경남도청이 이전되면서 급속한 발전을 이루었다. 일제강점기 개항 후 한산한 어촌에서 대륙침략의 발판이자, 경남의 중심도시인 근대도시 역할을 하였다. 본 장에서는 부산시의 지역적 특성과 여건을 반영하여 수립한 1999년 발간된 “부산시 공원·유원지 정비 및 개발계획”과 2011년 발간된 “2030 부산광역시 공원녹지기본계획”을 비교함으로써 공원녹지정책 여건변화와 함께 시민참여정책의 변화를 조감해보고자 한다<표 8 참조>.

<표 8> 부산시 공원녹지계획의 시민참여정책 비교

구분	명칭	공원녹지계획의 변화		시민참여정책
		양적 지표 (공원녹지 총량확보)	질적 지표 (공원유형, 이용프로그램)	
부산시 (1999)	부산시 공원·유원지 정비 및 개발계획	<ul style="list-style-type: none"> * 도시개발사업을 통한 공원녹지 확충 * 도시 부적격 이전적지의 공원 용지로의 전환 	<ul style="list-style-type: none"> * 공원 조성시 규모, 거리에 따라 공원조성(소생활권, 중생활권, 대생활권) * 생태·문화프로그램 위주 	<ul style="list-style-type: none"> * 공원계획단계 워크숍 통한 시민아이디어 반영 * 공원명칭 시민참여 * 운영관리를 위한 참여체계 구축 * 자원봉사자 양성
부산시 (2011)	2030 부산광역시 공원녹지기본 계획	<ul style="list-style-type: none"> * 공원 확충 <ul style="list-style-type: none"> - 상징공원 6개소 - 생활 속 공원 - 도시재생을 통한 공원조성 	<ul style="list-style-type: none"> * 생활권공원과 주제공원 외 도시자연공원구역, 유원지, 녹지 등 일반적임 * 기존 프로그램의 유형+새로운 프로그램을 개발 * 생태, 문화프로그램에서 교육, 놀이, 치료프로그램을 결합 	<ul style="list-style-type: none"> * 시민참여의 단계별 발전 방안 모색(공원의 이용자 → 관심자 → 참여자) * 공원 회원제도 운영 * 시민단체 지원 프로그램 * 공원 자원봉사자 등록제도

첫째, 공원녹지의 양적인 측면에서 부산시는 도시 전체를 대상으로 녹지를 확충하고자 하였다. 도시 개발사업을 통한 공원녹지 확충하고, 도시에 적합하지 않은 이전적지를 대상으로 공원용지로 전환하였다. 반면, 2000년대 이후는 다양한 방법으로 공원을 확충하였는데, 핵심적인 주제는 부산의 상징공원을 6개소 조성한다는 것이었다. 부산을 상징하는 대표 공원을 조성하는 계획은 다른 도시에서 볼 수 없는 도시 정체성을 강조한 공원계획이라 할 수 있다.

둘째, 공원녹지의 질적인 측면에서 1990년대 부산시는 공원 조성시 규모, 거리에 따라 소생활권, 중생활권, 대생활권으로 구분하여 공원계획을 세웠다. 반면, 2000년대 이후 부산시는 생활권공원과 주제공원 외 도시자연공원구역, 유원지, 녹지 등 공원유형은 일반적이다. 공원 이용 프로그램에 있어서도 차이를 보이는데, 1990년대에는 생태프로그램과 문화프로그램 등을 중심으로 참여프로그램을 운영한 반면, 기존의 생태, 문화프로그램에서 교육, 놀이, 치료프로그램을 결합하여 새로운 프로그램을 개발하

여 적용하고 있다.

셋째, 시민참여 측면에서는 1990년대는 공원계획단계에서 워크숍을 통해 시민 아이디어, 명칭 공모 등을 진행했고, 관리단계에서 자원봉사를 유도하는 등의 참여가 있었다. 2000년대 이후는 공원의 이용자를 참여자로 유도하기 위해 공원관리단계에서 시민단체 지원프로그램과 공원 회원제도, 공원 자원봉사자 등록 제도를 운영하고 있다. 또한, 설문조사, 이벤트, 콘테스트, 워크숍 등 커뮤니케이션 수법의 개발 및 적용에 관한 증진 전략을 보고서에 담고 있다.

V. 대도시권 공원녹지계획의 시민참여정책 변화

앞서 IV장에서 살펴본 바와 같이 서울, 인천, 대구, 울산, 부산 5개 대도시권 공원녹지계획을 양적 지표, 질적 지표, 시민참여정책 측면으로 구분하여 1990년대와 2000년대 이후의 변화를 비교해보았다. 본 장에서는 공원녹지계획에 있어 시민참여정책 부문을 ‘참여주체’, ‘참여제도’, ‘참여단계’ 측면에서 구체적인 변화정도를 살펴보고자 한다.

1. 참여주체의 변화

공원녹지계획에서 참여의 주체는 시민, 시민단체, 외부 전문가, 행정기관으로 구분된다. 2000년대 이전에는 행정기관의 주도하에 외부 전문가에 의해 공원녹지가 설계되었다. 일반 행정분야와는 달리 공원녹지계획에서는 외부 전문가인 설계가의 역할이 중요하였다. 시민조직 및 시민단체는 시민의 역할을 대변해 줄 수 있는 공원녹지분야의 새로운 주체임에는 틀림없지만, 시민이 참여할 수 있는 제도는 주로 행정의 주도하에 공청회나 주민설명회 등 행정기관이 추진하는 사업의 들러리 정도였다.

2000년대 이후는 시민과 행정 또는 시민과 외부 지원세력 등 두 주체간의 관계를 통해 진행되는 경우도 있고, 외부의 지원 없이 시민들만의 힘으로 이루어진 사례도 있다. 시민자치 확산과 함께 미시적인 생활환경을 개선하고 시민참여 주도로 지역재생사업이 시도되면서 시민을 중심으로 진행되고 있으며, 행정기관과 외부 전문가는 진행자, 조정자 역할로 변화하고 있다. 종합해보면, 1990년대 공원녹지계획에 있어 시민참여정책의 주체는 외부 전문가와 행정기관의 주도하에 시민은 형식적으로 참여하였던 반면, 2000년대 이후에는 시민, 시민단체, 외부전문가, 행정기관의 협업으로 공원대상지를 공모하고, 공원을 계획·설계하는 단계에서부터 시민이 주체적인 역할을 하고 있다고 판단된다.

2. 참여제도의 변화

공원녹지계획에서 시민참여가 이루어지는 제도는 비참여, 형식적 참여, 실질적 참여 등으로 구분된다. 1990년대 이전에는 워크숍, 공청회, 주민설명회, 공람 등 시민참여를 위한 제도가 있었으나, 관 주도하에 형식적인 참여로 다양한 주민의 의견을 반영하는데 한계가 있었다. 형식적이던 워크숍과 공청회는 여전히 이루어지고 있지만, 다양한 참여제도 및 의사소통 창구가 조성되고 있다. 특히, 2000년대 이후 기존의 제도들을 유지하면서 공원사업 대상지 선정에서부터 공원관리단계까지 다양한 참여 제도를 도입하고 있다. 공원녹지계획의 주민참여제도는 주로 정책 및 계획단계에서 형식적으로 시행되었던 것이 점차 관리단계로 다양한 제도가 도입되고 있는 것은 바람직한 현상이다. 그러나, 여전히 행정기관 주도하에 참여제도가 진행되므로 주민의견이 대표성을 가지기 어렵고 소극적으로 의견을 개진하는 경우가 많아 다양한 주민의견을 수용하기에는 한계가 있다.

1990년대 시민참여 제도는 정부기관 등 외부기관과 공무원 주도하에 진행되었다면, 점차 비영리 시민단체와 시민대표에서 개개인의 시민이 직접 참여하는 방향으로 가고 있다. 시민참여 단계의 변화는 공원관리단계에서 일부 참여가 있었다면, 점차 공원녹지의 계획·설계단계부터 시민이 실질적으로 참여하는 사례가 증가하고 있다. 시민참여 제도의 변화는 비참여에서 형식적인 참여로 공원을 계획하는 단계는 점차 실질적인 참여로 나아가고 있음을 알 수 있다.

3. 참여단계의 변화

공원녹지계획에서 시민참여가 이루어지는 단계는 정책단계, 계획·설계단계, 공사단계, 관리단계로 구분된다. 1990년대에는 정책단계에서 시민참여는 찾아보기 힘들었다. 다만, 계획·설계단계에서 참여가 가능한 유형은 주로 공람, 고시, 대중매체 등이 있는데, 이 역시 시민이 관심을 가지는 경우에 해당된다. 행정기관이 주도적하여 시민을 참여시켰는데, 주민설명회, 주민공청회, 워크숍, 자문위원회, 설문조사, 민원, 자문위원회 등으로 시민의견의 대표성을 가진다고 보기는 어렵다. 공사단계에서는 시민이 참여하기 어려운 단계이나 수목 식재 등 시민참여가 증가되는 단계이다. 관리단계에서는 공원녹지 확충과 관리를 위해 개인 봉사 및 녹색운동조직 등 시민단체의 활동 위주로 진행되었다.

시민참여 단계의 변화는 공원관리단계에서 일부 참여가 있었다면, 점차 공원녹지의 계획·설계단계부터 시민이 실질적으로 참여하는 사례가 증가하고 있다. 1990년대에는 공원녹지계획에 있어 시민참여 정책의 참여단계는 주로 공원관리에 머물렀다. 그러나, 2000년대 이후는 도시마다 차이를 보이고 있지만, 상위단계에서 참여가 이루어지고 있다는 것이 공통점이다. 공원 사업지를 선정하는 정책단계에

서부터 시민이 참여하는 경우도 발견된다. 또한, 공원계획·설계단계에서 직접 계획도면에 시민들이 원하는 공원의 모습을 그리기도 하면서 직접 참여하고 있다. 또한, 기존의 자원봉사자와 같은 수동적인 참여수준에서 시민정원사, 산림보호지도요원, 재해방지위원, 공원명예감시관, 시민조직 활동 등 직접 참여하는 방식과 함께 감시 및 보호하는 역할을 동시에 하는 등 참여 창구가 다양해졌다.

VI. 결론 및 제언

본 연구는 공원녹지계획에서의 시민참여가 어느 정도인지, 그리고 어떠한 형태로 나타나고 있는지 유형을 분석하고 그 유형들이 어떠한 방향으로 발전해야 하는지 제시하기 위해 시민참여정책의 분석지표를 도출하는데 목적이 있다. 도출된 분석지표를 대도시권 주요 5개 도시의 공원녹지정책보고서에 대입하여 1990년대와 2000년대 공원녹지계획의 시민참여 현황을 파악하였다. 이를 토대로 현재 공원녹지계획에 시민참여정책을 참여주체, 참여단계, 참여제도적 측면에서 어떠한 변화가 감지되었는지 결과를 도출하였다.

분석결과를 살펴보면, 현재의 공원녹지계획에 있어서 새로운 패러다임은 다름 아닌 시민의 자발적인 참여와 주체적인 역할을 통해 공원녹지 확충체계의 정립을 의미한다고 볼 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 5개 도시 모두 1990년대와는 달리 2000년대 공원녹지계획에서 시민참여정책은 실질적인 참여로 발전된 것으로 나타났다.

첫째, 참여주체 측면에서는 행정기관의 필요에 의한 동원적이고 수동적인 참여제도에서 점차 시민 스스로의 필요와 요구에 의해 능동적인 참여로 확대고 있음을 확인하였다. 과거 외부 전문가의 주도적인 역할이 역전되어 시민이 중심이 되고, 행정기관과 외부전문가는 보조자, 진행자의 역할을 하고 있다. 둘째, 참여제도에 측면에서는 형식적이던 워크숍과 공청회는 여전히 이루어지고 있지만, 다양한 참여제도 및 의사소통 창구가 조성되었다. 셋째, 참여단계 측면에서는 기존의 공원관리단계에서 이루어지던 참여가 공원 계획·설계단계는 물론 상위단계인 정책단계에서도 적용되는 경우를 발견하였다. 상위단계에서 참여가 능동적으로 이루어짐에 따라 시민, 시민단체, 행정기관, 외부 전문가는 종적인 관계로 합의 도출을 위한 파트너 역할을 유지하는 것이 가장 중요하다고 볼 수 있다.

본 연구는 국내 5개 대도시권의 공원녹지기본계획의 시민참여정책을 1990년대와 2000년대 이후를 비교함으로써 시민참여의 유형을 주체, 제도, 단계별 변화 양상을 검토한 연구이다. 이를 통해 향후 타 도시 공원녹지기본계획의 시민참여정책의 현황을 진단할 수 있는 분석지표를 제안했다는 데 의의가 있

다. 추후 연구에서는 공원녹지계획보고서 검토의 한계를 벗어나 각 지자체 여건을 고려한 시민참여정책의 실천사례를 체계적으로 구축할 필요가 있다. 따라서 실제 대도시 또는 중소도시의 공원녹지계획에 있어 시민참여 실천사례를 데이터화하고 이를 진단, 평가하는 연구가 요구된다.

무엇보다 공원녹지계획에서의 시민참여는 이들을 중재하고 연결고리 역할을 할 수 있는 단체의 육성이 중요하다. 공원녹지정책뿐만 아니라 공원녹지계획단계에서부터 시민참여계획을 보다 세분화하여 작성해야 하고, 초기단계부터 시민협의회가 운영되도록 커뮤니티디자인센터나 주민자치센터와 같은 참여 통로를 확대하여 지속적으로 시민을 교육하고 참여를 독려할 수 있는 디딤돌 역할이 요구된다. 즉, 시민과 행정기관의 중간단계인 민-관을 연결하는 시민단체, 로컬 거버넌스에 대한 연구가 조속히 진행되어야 한다. 본 연구는 기존 공원녹지정책보고서와 같은 문헌연구에 의존해서 시민참여정책의 현황을 파악함으로써 실제 시민의 인식을 파악하는 점은 부족하였다. 추후 연구에서는 공원녹지계획의 시민참여정책에 대한 시민들의 인식 양상을 보완함으로써 시민조직이 실질적으로 작동될 수 있는 기틀을 마련하는 것이 필요하리라 본다.

■ 참고문헌 ■

- 김덕삼(1990). 『한국도시공원의 변천에 관한 연구』, 경희대학교 대학원 박사학위논문.
- 김연금·최정민(2012). “영국 공원녹지 정책의 최근 경향과 특성”, 『한국조경학회지』, 40(2): 86-96.
- 김용기(1994). “서울시 공원녹지제도 및 정책의 외국과의 비교”, 『한국조경학회지』, 22(3): 184-191.
- 김정화·김용국(2019). “영국의 포용적 도시재생을 위한 공원녹지 정책 사례 연구”. 『Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture』, 47(5): 78-90.
- 김향자(1987). 『도시공원 계획의 변화에 관한 연구』, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.
- 대구광역시(2002). 『대구시 녹지기본계획』, 대구광역시.
- 대구광역시(2011). 『2020 대구광역시 공원녹지기본계획』, 대구광역시.
- 대한국토·도시계획학회(2009). 『도시계획론』, 보성각.
- 박기관·조석주(2005). “민선자치시대 주민정책참여의 성과평가와 과제 : 민선 10년의 성과를 중심으로”, 『지방정부연구』, 9(4) : 111-130.
- 박울진(2010). “최근 통계현황으로 본 도시공원녹지 변천 특성: 서울시를 중심으로”. 『한국산림휴양학회지』, 14(1): 7-16.
- 박인재(2002). 『서울시 도시공원의 변천에 관한 연구』, 상명대학교 박사학위논문.

- 박종숙(2001). “공간을 디자인하는 사람들: 서울시 동작구 사당 3동 양지공원”, 『국토』, 8월호, 89-93.
- 부산광역시(1999). 『부산시 공원·유원지 정비 및 개발계획』, 부산광역시.
- 부산광역시(2011). 『2030 부산광역시 공원녹지기본계획』, 부산광역시.
- 서울특별시(1995). 『서울시 공원녹지정책방향연구』, 서울특별시.
- 서울특별시(2020). 『2030 서울시 공원녹지 기본계획』, 서울특별시.
- 울산광역시(1995). 『울산시 도시녹화 정책방향』, 울산광역시.
- 울산광역시(2017). 『2030 울산 공원녹지기본계획』, 울산광역시.
- 이상대 외(2015). 『시민참여 도시계획의 제도화 방안』, 경기연구원.
- 이양주(2007). 『중국의 공원녹지정책 사례연구』, 경기개발연구원.
- 이양주(2009). “지방정책 연구자가 본 공원녹지 정책의 패러다임”. 『한국논총』 48: 135-155.
- 인천광역시(1995). 『인천시 녹지공원 정책방향』, 인천광역시.
- 인천광역시(2016). 『2030 인천광역시 공원녹지기본계획』, 인천광역시.
- 전병혜(2019). “도시정책 수립에 있어서 시민참여 단계와 방법에 관한 연구: 용인시 공무원 인식조사를 중심으로”. 『도시행정학보』, 32(3): 45-61.
- 채진해 외 4인(2014). “공원녹지기본계획의 운영체계 및 계획내용에 관한 연구. -런던, 뉴욕, 베를린, 시드니, 서울 사례를 중심으로-”. 『한국조경학회지』, 42(2): 91-102.
- 최창호(1999). 『지방자치학』, 서울: 법문사.
- 하혜경(2005). 『서울시 공원녹지행정에 있어서의 주민참여 연구』, 서울시립대학교 대학원 조경학과 석사 학위 논문.
- 한상철(2001). 『시민행정론: 시민활동의 전개와 행정』, 법문사.
- <http://www.law.go.kr> 국가법령정보센터.

원 고 접 수 일 | 2020년 10월 10일
 1차심사완료일 | 2020년 11월 2일
 2차심사완료일 | 2020년 11월 13일
 최종원고채택일 | 2020년 11월 16일

하혜경 hhk1425@hanmail.net

2020년 서울시립대학교 일반대학원에서 조경학 박사학위를 받았다. 조경설계회사, 경남과학기술대학교 조경학과 강사 및 영남대학교 겸임교수로 활동한 바 있으며, 현재는 지역개발 및 지역활성화 컨설팅회사인 IFUE&PARTNERS 사업부에서 재직 중이다. 박사학위 논문은 “대표경관과 사회적장소의 변천을 통해 본 역사도시 진주의 지역성”으로 도시의 지역성을 유추할 수 있는 주요 관점으로 시각적 대상으로서 ‘대표경관’과 사람들의 활동 배경이 되는 ‘사회적 장소’가 중첩되는 ‘지역거점’이 그 지역의 지역성을 함축하는 장소라고 설명하였다. 관심을 가지는 주제로는 지역성, 도시경관, 도시이미지 등으로 주로 경관과 장소, 지역을 주요 주제로 연구 중이다.

대표적인 논문으로는 “기록매체를 통해 본 일제강점기 진주의 명소 특성(2020)”, “진주 지역사회운동 진원지의 장소성과 그 변천: 근현대(조선말기-현대)시기를 중심으로(2019)”, “장소기억에 나타난 진주성(晉州城)의 경관이미지 변화: 문헌분석 및 개인 면담을 중심으로(2018)”, “통시적 원형경관 해석을 통해 본 강진 백운동 원림의 복원 방향(2017)”, “산본신도시와 김포한강신도시의 공원·녹지체계 비교로 본 경관특성 고찰(2016) 등 다수가 있다.