

공원 재생을 위한 정책 및 지속 가능한 경영구조 연구

- 그린 에스테이트 사례를 중심으로 -

남진보¹⁾ · 김남춘²⁾ · 김두원³⁾

¹⁾ 영국 셰필드대학교 The Place-keeping Research Group · ²⁾ 단국대학교 녹지조경학과 ·

³⁾ 달랏대학교 생물학과

Exploring Policy Contexts and Sustainable Management Structure for Park Regeneration

- A Focus on the Case of Green Estate Ltd, Sheffield, UK -

Nam, Jin-Vo¹⁾ · Kim, Nam-Choon²⁾ · Kim, Du-Won³⁾

¹⁾ The Place-keeping Research Group, The University of Sheffield, UK.

²⁾ Dept. of Green & Landscape Architecture, Dankook University.

³⁾ Faculty of Biology, Da Lat University, Vietnam.

ABSTRACT

Today, there is increasing recognition of the importance of urban regeneration for better public places. Urban parks as a public area play an important role in harnessing its positive impact on people's well-being: where the standards and funding off/for the parks are getting worse. There is however less a focus on policy approach to park regeneration in the country. Nevertheless, a few UK's cases of such innovative park management(PM) has shown successful park regeneration based on policy support. Therefore, the aim of this research is to draw policy implications by exploring a case of successful park regeneration. To address the aim, this research conducts an in-depth case study of 'Manor Fields Park, UK', digging into its PM structure and PM body 'Green Estate Ltd' in relation to relevant policy. The data is mainly collected by interviews including a group interview. The analytical framework 'Place-keeping(PK)' and its six dimensions are employed to determine the characteristics of MFP's PM structure. Resultingly, there is a significant shift in the approach to PM

First author : Nam, Jin-Vo, The Place-keeping Research Group, The University of Sheffield, UK,
Tel : +44-114-453-4139, Email : jinvo.nam@gmail.com or j.nam@sheffield.ac.uk

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

Received : 6 May, 2019. **Revised** : 30 August, 2019. **Accepted** : 23 August, 2019.

which stresses the principle of long-term and self-sustaining structure led by a non-profit organisation and strong impacts of policy. In this context, PK highlights significant drivers for parks regeneration particularly in terms of policy implications: 1)providing policy support to encourage non-profit organisations in PM, 2)extending community involvement in decision-making processes, 3)promoting income generation by community groups, 4)shifting public awareness of shared responsibility for PM, 5)completing regular park maintenance assessment by community groups, and 6)delivering low-maintenance approaches to PM. To support these implications, PM structure for successful parks regeneration does meet a holistic and multi-dimensional approach of place-keeping underlined by understanding policy contexts and rethinking current status quo of PM. Addressing these implications will shed light on urban PM in an era of austerity and ultimately contribute to improving people's well-being.

Key Words : *Urban Park, Place-Keeping, Sustainable Management, Governance, Social Enterprise*

I. 서 론

1990년대 이후, 도시재생의 긍정적 기능에 입각하여 그 필요성에 대한 인식은 증가하였다(Hall and Hubbard, 1996). 이는 낙후된 지역에서 발생하는 전반적인 사회문제(e.g. 건강, 교육, 경제, 범죄 문제 등)를 해결하는데 기여해왔다(De Magalhães, 2015). 국내에서도 낙후된 도시 지역에 거주하는 시민들의 삶의 질을 높이기 위해 시행되고 있다(Jun et al., 2019). 특히, 2013년 ‘도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법’이 제정된 이후, 중앙 및 지방정부에 의한 도시재생사업 정책을 활발히 펼치고 있다. 그러나 정책적 시도가 항상 긍정적인 결과만을 도출하지는 않는다. 즉, 국내 쇠퇴 지역에 대한 환경 개선이라는 기본 취지에는 부합하나, 재생 사업이 과도하게 공공 부문 지원을 통한 지속적인 투자를 요구하여 장기적으로 추진하기 힘든 실정이다(You et al., 2014). 반면, 선진국에서의 정책적 방향은 공공 부문 지원, 비영리 및 커뮤니티 단체의 재생 사업 참여가 동시에 진행되기도 한다. 특히, 영국, 미국, 일본에서는 시민참여를 통한 지역사회에 대두되는 문제를 해결하기 위한

자력 수복 모델이 활성화하고 있다(Lee, 2011). 국내에서도 2010년 이후, 이와 같은 패러다임의 변화로 주민참여 주도형 도시재생에 관심이 높아졌다(Kim et al., 2014). 그러나, 주민참여를 바탕으로 하는 국내 도시 재생은 다양한 갈등을 양산하는 쟁점 요인으로 작용하였다(Baik and Hwang, 2016). 반면, 영국에서는 지역에 기반을 둔 커뮤니티 참여를 바탕으로 지속가능한 도시 재생 정책 방향과 함께 긍정적인 결과를 보여주고 있다(Kim and Woo, 2010). 여기서, 영국 도시재생 정책이 시사하는 바는 사업대상지의 다양성과 자연환경이 가져다주는 혜택의 이해로부터 시작한다. 일반적으로 도시재생 정책은 정부의 지원아래 쇠퇴된 주택지역 향상을 과도하게 목표로 두는 경향이 있다. 이러한 결과는 낙수효과(Trickle-down effect)의 긍정적인 기대 효과가 아닌, 낙후 지역의 활성화로 인해 중산층 이상의 계층 유입과 동시에, 저소득층 원주민을 다른 곳으로 밀어내는 젠트리피케이션²⁾이

1) 도시재생 사업으로 인해 중산류 층의 유입으로 문화, 사회, 경제적인 측면에서 긍정적 효과가 저소득층으로 전달되는 기대효과를 말한다 (Madden, 2014).

2) 젠트리피케이션은 도시재생 사업으로 인한 역기능

라는 도시재생의 부정적 결과를 초래하기도 한다(Heath et al., 2016). 그러나, 영국 도시 재생 정책의 주요 대상지는 많은 이들이 이용할 수 있는 공공장소를 우선으로 해야 함을 강조한다(Mcinroy, 2000). 즉, 잘 관리된 환경 속에서 많은 사람들이 이용할 수 있도록 공공장소가 도시 재생을 위해 고려되어야 함을 보여준다. 동시에, 자연환경이 가져다주는 인간의 정신적, 육체적, 사회적 혜택에 대한 기여에 대한 이해가 도시재생의 장소 선정에 영향을 주었다. 그 중, 대부분이 자연요소로 구성되며, 생태적으로 기여도가 높은 공공장소로서의 공원녹지가 주는 긍정성에 대한 인식의 시작은, 낙후된 도시 공원이 도시재생 사업의 일환이 되는 계기가 되었다. 국내 상황에 있어서도 공원녹지가 다양한 자연, 생태적 기여를 하고 있음에는 충분한 이해하고 있다. 그러나, 공원 인력, 재원 부족, 장기적 공원관리 정책 및 계획 부재로 인한 전반적인 공원 녹지의 관리적인 문제, 특히 자연환경 보전 문제가 지적되고 있다 (Kim et al., 2010). 이는 자연환경복원 및 보전을 위한 공원녹지 재생의 필요성과 이를 강조하는 정부 정책이 한걸음 물러나 있음에 경종을 울린다.

영국에서의 공원 재생 사업은 공원의 질적 악화의 인식과 지방정부 주도에 의한 정책적 방향성으로 부터 시작한다. 1990년대 이후, 영국의 재정악화와 경쟁적 패러다임으로 인한 의무경쟁입찰제도(Compulsory Competitive Tendering)³⁾는 영국 공원녹지의 질을 저하시켰다(Nam and Dempsey, 2019a). 이는 잘 관리되지 못한

공원에서 비사회적 행위가 자주 발생하면서 사회적 쟁점이 되었다(Nam and Dempsey, 2018). 이러한 쟁점에 대한 고민은 공원재생을 위한 정책 및 프로그램을 요구하는 계기가 되었다. Atkinson et al.(2014)에 따르면, 대부분의 도시 및 녹지 재생은 공공기관의 주도로 시행되었다. 그러나, 최근 영국에서의 재정악화로 인하여 중앙정부가 사업주체가 되는 공원재생을 기대하기는 힘든 환경이다. 이는 지방자치체를 채택하는 국내의 사정과 그 맥락을 같이 한다. 영국 지방정부 주도 정책은 과거 정부 정책 ‘The Local government Act 1988 in The Conservative, 1979-1997’을 시작으로 최근 정부 정책, The Local Government Act 2000 in The New Labour(1997-2010)와 The Localism Act 2011 in The Conservative(2010-2019) including The Coalition(2010-2015)에 의해 적극 시행되었다. 영국 지방자치체의 강화는 지방 정부 주도의 공원 재생 사업을 추진하게 하는 계기로 작용하였다. 기존 사례로, 1986년 런던의 크리스탈 팰라스 공원(Crystal Palace Park), 1986년 글라스고의 가넷힐 공원(Garnet Hill Park), 최근 2000년 선덜랜드의 모우브레이(Mowbray Park)와 2001년 브래드포드의 리스터파크(Lister Park)에서 지방정부 주도의 공원재생 사례를 찾아볼 수 있다. 이 후 역시, 전반적인 영국 공원 경영 방향은 이와 비슷한 맥락에서 강력한 지방정부 주도의 흐름으로 전개되었다(Nam and Kim, 2019a). 그러나, 이와 같은 주요 정책이 공원의 경영 및 관리적인 측면에서 강조하는 것은 자금, 거버넌스, 파트너십, 평가 및 관리의 개념을 동시에 강조한다. 이러한 흐름은 전반적인 공원 조성 및 경영에 대한 패러다임을 바꾸는 계기가 되었다. 즉, 최근 영국 정부에서의 부족한 예산은 새로운 공원설립(Place-making)에서 지방 정부 주도의 장기적 공원경영 및 재생(Place-keeping: PK)으로 그 방향성의 변화를 가져왔다. 이러한 흐름에 중요한 특징 중 하나는, 지방정부에 의한

을 정의하며, 낙후 지역이 활성화되면서, 그 지역의 중상류 계층이 유입됨과 동시에 부동산 가격의 상승과 임대사업의 비용 상승으로, 저 계층의 기존 지역 주민이 공존하지 못하게 되어, 다른 지역으로 밀려 나감을 의미한다 (Lees et al., 2015).

3) CCT는 1980년대 영국 보수당에 의해 착수된 정책이며, 공공부문 경영에 민간기업이 서비스 제공(예: 음식, 청소, 보안, 운송)에 입찰하도록 허용하는 정책이다.

공원 재생은 커뮤니티 주도의 거버넌스형을 강조한다. 공공재에 대한 소유의식 증가(Peter et al., 2010)라는 긍정적 효과를 앞세워 적극적인 커뮤니티 참여를 통한 재생은 1999년 정부보고서 ‘New Deal for Communities(NDC)’에 의해 구체적인 지침이 제시되었다(DETR, 1999). 이 정책의 결과 보고서에 의하면, 39개의 열악한 지역의 공원녹지 재생을 위해 지역 전략적 파트너십을 토대로 커뮤니티 그룹을 참여시켰으며, 80% 이상의 지역에서 긍정적인 결과를 도출하였다(CLG, 2006). 이로 인해 정책, 자금의 지원과 파트너십, 거버넌스 기본구조를 통한 향상된 공원 재생 성과를 도출할 수 있었다. 그러나, 2008년 이후, 정부의 정책적 지원 프로그램 NDC의 종료와 함께 대부분의 공원이 지속적이고 효과적인 공원경영을 이어 나가지 못하였다. 이러한 결과는 정책적 이해의 부족과 PK이론이 강조하는 장기적 접근 관점에서의 맥락을 이어가지 못함으로 볼 수 있다. 그러나, 긍정적 표본이 되는 사례로써, 영국 셰필드시의 마너필드공원(Manor Fields Park: MFP)은 정부 및 자금 지원 프로그램 Single Regeneration Budgets (SRB)’의 종료 후에도 혁신적인 경영 체제로 성공적인 공원재생 사례를 보여주었다. 특히, MFP의 주 경영주체, 비영리 단체인 사회적 기업 그린 에스테이트(Green Estate Ltd: GEsLtd) 주도로 공원 재생이 진행되었으며, 현재까지도 성공적인 공원 경영을 보여주고 있음을 주목할 필요가 있다. 이는 계속될 영국 재정악화의 예상(Heritage Lottery Fund, 2016) 속에서 지방정부 지원 부족의 한계를 극복할 수 있는 혁신적인 공원경영 및 재생을 위한 대안으로 제시될 수 있다. 영국에서의 성공적 공원재생 사례에 대한 깊은 이해는 2008년 이후, 국내의 재정적자 누적 등으로 인한 재정적 어려움에 직면하고 있는 실정에 있어서(Lim and Park, 2014), 국내 공원 재생 및 경영에 정책적, 실천적 시사점을 가져다줄 것이다. 그러므로, 이 연구의 목적은

다음과 같다. 첫째, GEsLtd의 경영 구조 속에서 공원재생을 성공적으로 수행한, 마너필드공원의 경영 구조를 분석하고자 한다. 둘째, 장기적 관점에서 공원 경영을 강조하는 최근 경향을 고려하여, PK분석 틀을 통해 정책을 기반으로, 거버넌스, 파트너십, 자금, 평가 및 관리의 개념들이 어떻게 연구 대상지의 공원 재생 및 경영 구조에 적용되었는지 이해하기 위함이다. 셋째, 위와 같은 분석과 이해를 바탕으로 향후 지속될 예산 지원의 어려움 속에서 성공적 공원 재생을 위한 국내 정책적, 실천적 시사점을 제시하기 위함이다.

II. 연구 범위 및 방법

1. 연구범위

본 연구는 영국 네번째로 큰 도시인 셰필드시에서 공원 재생 사업을 시행하였던 공원을 대상으로 한다. 셰필드는 영국 내 가장 녹지분포가 풍부한 도시이며, 공원 녹지에 관한 정책 결정 및 향후 전망에 대해 혁신적인 대안을 제시함으로, 도시 공원 녹지 경영을 위한 시사점을 전달하는 상징적인 도시이다(SCC, 2010). 특히, 영국에서의 여러 공원재생 사례 중, 지난 20년간 공원재생에 있어서 대표적 성공적인 사례로 평가되고 있는 마너필드공원(Manor Fields Park: MFP)이 위치한 도시이다. 이 공원은 성공적인 공원재생에 기여한, 사회적 기업인 그린 에스테이트 공원 경영체제로서 지방정부 주도의 일반적인 공원경영 구조와 차별을 보이고 있다. 그러므로, MFP 공원 경영 구조의 분석 및 고찰을 통해 공원 재생 및 경영을 위한 중요한 시사점을 제시함을 연구의 범위로 한다.

2. 연구방법

본 연구에서는 효율적 공원 재생을 위한 공원 경영 구조의 방향성을 제시하기 위해 이론연구와 적용사례 연구를 시행하였다. 이론연구에서



Figure 1. Site plan (Original resources from google map and Digimap provided by EDINA, Edinburgh University, UK).

는 영국에서의 공원녹지 정책, 특히 1990년대 후반 소개된 공원재생 정책과 연계된 전반적인 영국 공원 녹지 경영에 대한 이론적 고찰을 수행하였다. 이를 바탕으로 성공적인 공원재생 사례를 선정하였다. 우선, 선정된 공원의 경영 구조를 분석하였다. 자료 수집의 어려움으로 대상지 공원에 대한 경영구조 및 전략에 대한 전반적인 자료는 GEsLtd CEO 및 직원과의 인터뷰를 통해 수집하였다. 또한, 추가적인 공원경영 자료, 특히 커뮤니티를 포함하는 이해관계자의 참여와 공원경영과의 관련 자료를 수집하기 위해, MFP 정기 회의에서 그룹 인터뷰를 통해 수집하였다. 인터뷰 참가자는 개인정보 보호 차원에서 익명 처리되었으며, 인터뷰와 관련된 모든 정보는 연구자만이 연구 목적으로 사용함을 전제로 하기로 하였다. 대상지 공원경영 분석과 더불어 최근 정책 및 이론적 중심이 되는 장기적 관점에서의 접근 개념을 중심으로 심층 분석하였다. 이를 위해, 장기적 관점에서의 공원경영

을 추구하는 이론 Place-keeping 분석 틀을 이용하였다. 사례연구 대상지의 경영분석을 위해 정책, 거버넌스, 자금, 파트너십, 평가 및 관리의 세분화된 개념을 통해 심층 분석하였다. 이를 토대로 도출된 결과로 향후 지속될 예산 부족 및 재정 마련의 어려움 속에서 효율적 공원재생 및 공원경영을 위한 시사점을 제시하였다.

3. 대상지 개요

영국 셰필드시 중심으로부터 남동쪽 약 3km 떨어진 곳에 위치한 MFP는 1980년에 조성된 셰필드시 소유의 공공 공원이다. 셰필드의 세가지 공원 분류(도시, 지구, 지역) 중 지구공원에 속한다. 24만 m² 규모의 공원이며, 서쪽으로 마너 시민농장과 공동묘지가 위치하고 있다 (Figure 1).

북쪽, 남쪽 및 동쪽에는 일반 주택단지가 조성되어 있으며, 남서쪽에는 주민생활을 위한 소규모 상업시설이 위치하고 있다. 이 지역은 영

국내 하위 10%의 사회·경제적 규모가 열악한 곳이며(DCLG, 2015), 비사회적 행위 및 기타 범죄가 자주 발생하는 지역이다. 1998년까지, 공원경영의 실패로 버려진 땅이 되어 비사회적 행위는 더욱 심각해졌다 (Figure 2. Top).



Figure 2. Before and after the regeneration of Manor Fields park. Resources from website of Manor Fields park(Top) and on-site photo by an author(Bottom)

그러나, 1998년 마너 케슬 발전 트러스트의 성공적 재건기금(Single Regeneration Budgets)을 바탕으로 1999년 사회적기업 GEsLtd의 경영 참여와 함께 점진적으로 공원의 기능을 회복되기 시작하였다. 자금지원이 끝나는 2004년부터는 GEsLtd를 통해 경영되었으며, 공원의 모습은 버려진 땅에서 사랑받는 공원으로 탈바꿈하기 시작하였다(Figure 2. Bottom). 현재는 성공적인 공원재생 사례로서 영국의 국가공원평가 Green Flag Award에 2016년, 2017년 연속 수상

함으로써 공원경영의 긍정적인 평가를 받고 있다. 전반적으로 경사가 심하며, 공원의 시설물은 어린이 놀이터, 파빌리온, 장애인 및 관리차량을 위한 주차장, 다용도 사용 건물인 요크 하우스가 설치되어 있다. 다양한 식재패턴이 형성되어 있으나, 주로 자연주의 식재를 통한 생태계 보전 및 저비용 관리를 채택하고 있다.

4. 분석의 틀: Place-keeping analytical framework

최근 영국 공원경영과 관련하는 맥락은 정책 지원아래, 다양한 기금 프로그램, 이해관계자들의 거버넌스형 또는 파트너십 형태를 통해 공원경영에 관여한다(Nam and Dempsey, 2018; Nam and Dempsey, 2019a). 또한, 공원의 전반적인 경영에 대한 평가를 통해 질 높은 공원을 만들려는 노력들이 수행된다(Nam and Kim, 2019a). Arts and Leroy(2006)의 이론 ‘Policy Arrangement Approach’은 영국의 녹지정책 방향성에 대한 충분한 이해를 요구한다. 이러한 정책적 이해는 자금을 조달하기 위한 기회를 제공하며, 거버넌스 또는 파트너십 형태의 여러 이해관계자를 통해 문제를 해결할 수 있다고 언급하였다(Mattijssen et al., 2018). De Magalhães and Carmona(2009)의 연구에서도, 공공부문 서비스 경영에서는 정책을 중심으로 재정, 전반적인 관리 및 이해관계자들의 참여를 통해 복합적으로 움직이고 있다고 주장한다. 즉, 전체적인 개념의 접근을 통해 공원경영을 이해할 필요가 있다. 이와 관련하여, 영국 공원경영의 맥락에서 Place-keeping이론은 장기적 관점에서의 공원경영을 정책을 바탕으로, 거버넌스, 자금, 파트너십, 관리 및 평가를 통한 분석 접근법을 활용한다(Figure 3).

Dempsey and Burton(2012)에 따르면, 공원녹지경영에 있어서 정책은 가장 중요한 구심점 역할을 한다. 이러한 정책의 지침을 바탕으로 예산 및 자금 조달이 결정되며, 거버넌스 형태의



Figure 3. Place-keeping analytical frameworks (Dempsey and Burton, 2012)

이해관계자 참여 또는 책임, 정보 공유를 통한 파트너십 구조가 결정될 수 있다. 이를 통해 전반적인 경영 및 관리를 평가받으며, 체계적인 PK과정의 이해는 궁극적으로 가치 있는 결과물을 생산하기 위해 지속적이며, 잘 관리된 공원 녹지가 유지되는데 기여를 한다. PK 이론은 2008년 Wild, Ogden, Lerner에 의해 처음 소개되었으며, 장기적 경영 및 관리적 접근이라는 맥락에서 출발하여, 사회적, 환경적, 경제적 향상에 이르기 까지를 고려한다(Wild et al., 2008). 결과적으로는 이러한 개념 적용을 통해 장소의 향상을 그 목적으로 한다. 이 후, 영국 셰필드대학의 Dempsey와 그의 연구팀을 중심으로 공공 장소 및 공원 녹지 경영에 적용하여 실천적 이론으로 발전시켰다. 최근, 그들의 연구에서 공공 장소 관리(Dempsey and Burton, 2012), 파트너십을 통한 효율적 관리(Dempsey et al., 2016a), 정책 및 공공 서비스(Dempsey et al., 2016b), 공원 식재 관리(Nam and Dempsey, 2019a), 자원 마련(Nam and Dempsey, 2019b), 국민 건강을 위한 실천적 접근(Nam and

Dempsey, 2019c) 등 PK이론을 적용하여 분석, 결과 또는 시사점을 도출하였다. 국내 연구에서도 도시공원의 조성 및 운영관리 전략적인 측면에서 PK이론을 통해 분석하였다(Sim and Zoh, 2016). 그러므로, 장기적인 관점에서의 경영 구조 및 전략에 대한 정책을 기반으로 하는 통합적 분석을 위해, PK이론의 분석 틀을 적용하며, 정책적, 실천적 시사점을 도출하기로 한다.

III. 연구결과

1. 경영구조 분석

영국에서 다양한 이해관계자 참여를 통한 공원 녹지 경영 전략은 자주 소개되고 있으나, 현재에도 대부분의 도시 공원은 지방 정부 소유 및 주도로 경영되고 있다. 그러나, 이와 같은 경영 구조안에서, 예산 삭감의 이유로 지방 정부의 공원 관리는 적극적이지 못하며, 이로 인해 공원 관리의 질적 저하 및 공원에서의 비사회적 문제가 자주 발생하고 있다(Nam and Dempsey, 2018). 그러나, 성공적인 공원 재생 사례로 소개

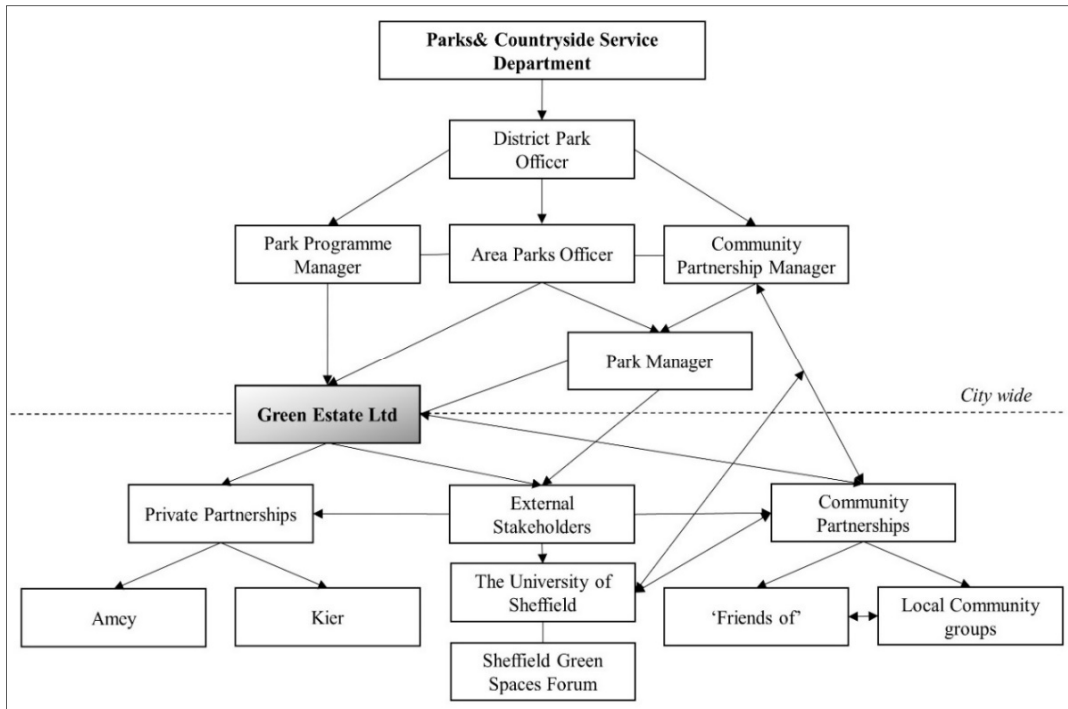


Figure 4. The structure of park management of Manor Fields Park managed by Green Estate Ltd (Reformed structure by authors, based on general local government-led management organisation).

하고 있는 MFP는 일반적인 경영 구조가 아닌 비영리단체/사회적기업에 의한 지정관리제를 채택하고 있으며, 다양한 이해관계자들과의 관계 속에서 공원경영을 효율적으로 운영하고 있다 (Figure 4).

사례 조사를 통해 밝혀진 MFP 경영의 의사결정 구조에서 흥미로운 점은, 다른 지정관리제 하에 있는 공원과 같이 경영의 일부만을 주도하는 것이 아닌 총괄적으로 공원경영을 책임진다. 완전한 자산 이전정책 하의 공원경영 구조가 아니므로 외부 업체 계약과 같은 의사결정 권한은 셰필드 시에 주어진다. 그럼에도, 공원의 시설물을 관리하는 외부 관리 업체(Amey and Kier)를 지위 및 감독할 수 있는 적극적 거버넌스 형태의 의사결정권을 지니고 있다. 대부분의 공원경영에 대한 의사결정은 셰필드 시의 공원경영 담당부서 인 공원 및 지역 서비스 부서의 공원프로그램 관리자, 지역공원 담당자 및 지명된 세

필드 시 공원 관리자와의 협의를 통해 이루어지는 형식적 체계이나, 실질적으로 GEsLtd에 의사결정 권한을 위임한다. 즉, 대부분의 의사결정 권한은 셰필드 시보다 GEsLtd에 주어진다. 이러한 이유는 GEsLtd의 경영구조가 공원경영에 필요한 자금을 GEsLtd가 직접 창출해내는 자립형 지정관리제이기 때문이다. 동시에 셰필드 시는 GEsLtd의 주도적 관리체계에 의존하고 있다. GEsLtd 경영 구조의 다른 특징은 외부 이해관계자와의 소통을 중요시 여긴다. 특히, 셰필드 대학, 셰필드 그린스페이스 포럼, 지역커뮤니티 단체들과의 정기적 의사소통은 GEsLtd경영이 추구하는 주요 경영전략이다. 특히, 커뮤니티 그룹 ‘Friends of Manor Fields’의 적극적인 활동은 GEsLtd의 경영에 활력을 부여한다. GEsLtd의 경영 구조 및 전략과 관련하는 정책, 자금, 거버넌스, 파트너십, 평가 및 관리 개념에서의 심층적 분석은 다음 장 PK이론을 통해 다음장에서

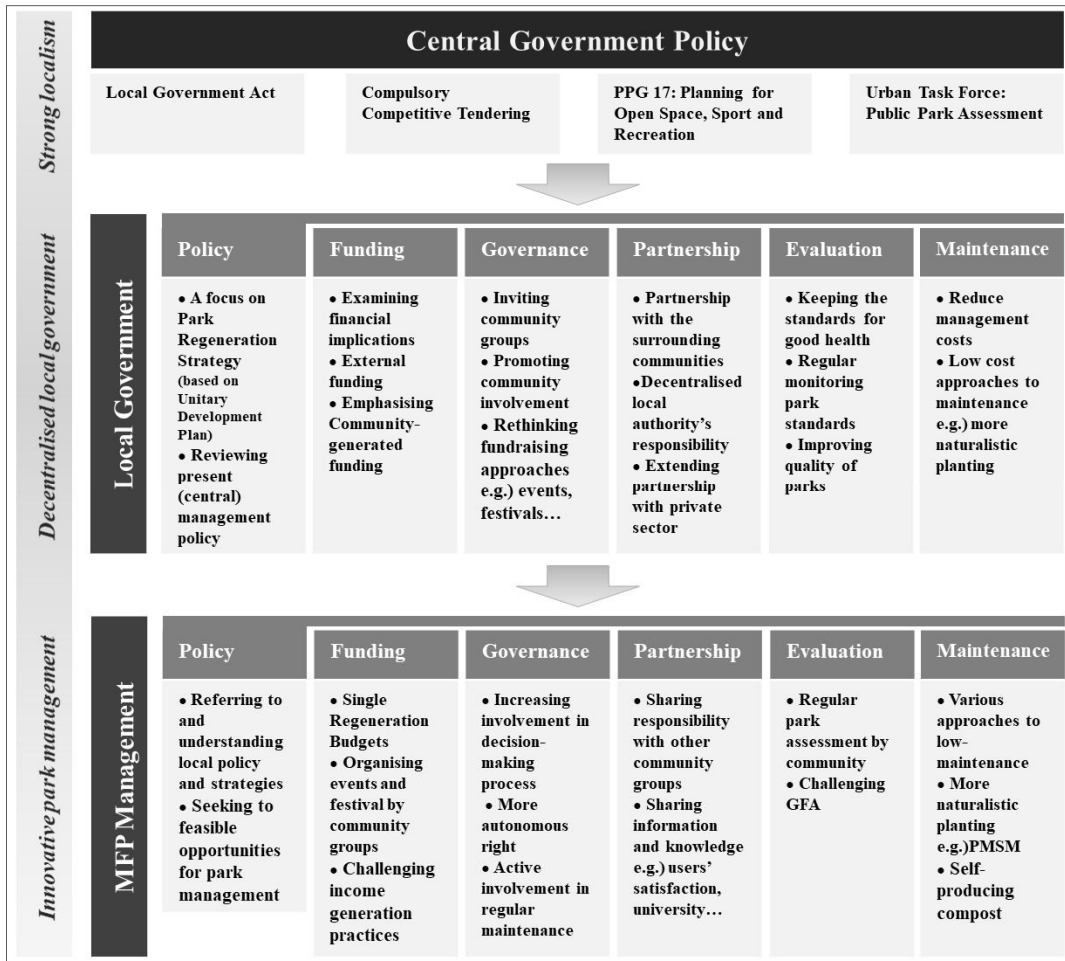


Figure 5. Result of analysing correlation of urban park policy between central, local government and the park management of the case site in relation to park regeneration. Sources from reviewing core park policy ‘Sheffield Park Regeneration,1993/1999’ and analysing the case study.

다루어 질 것이다.

2. Place-keeping 이론을 통한 심층분석

1) 정책

지방자치주의 강화의 큰 맥락에서 중앙정부의 주요정책은 지방정부의 새로운 정책을 바탕으로 공원재생에 큰 영향을 가져다주었다. Figure 5에서 보여주는 바와 같이, 주요 중앙정부 정책은 강력한 지방자치주의를 시행하였으며, 동시에 공원 재생을 위한 다양한 개념의 기본 틀을 제공한다.

주요 정책의 패러다임은 중앙정부가 관리해

오던 공공부문 서비스의 상당한 부분을 지방정부로 이양하는 것으로 지방정부에겐 부담스러운 방향성이다. 반대로, 지방정부의 의사결정 권한은 증가하였으며, 지방정부에서 시행하는 정책에 대한 이해는 더욱 중요하게 되었다. 이를 반영하듯 셰필드 시, 지방정부 정책은 자체적인 공원 녹지 정책을 발표하며, 공원 재생을 위한 정책적 방향을 제시하였다(Figure 5). 지방정부는 중앙정부의 정책 방향을 반영하여, 주요정책 (Sheffield Park Regeneration)을 중심으로 자금, 거버넌스, 파트너십, 평가 그리고 관리의 개



Figure 6. Events and festival organised by community groups mainly by Friends of Manor Fields Park. Sources from website of Manor Fields Park.

념의 틀 안에서 지역 내에서 실현가능한 접근 방향을 제시한다. 그러나, 지방정부는 다시 한번 권력 분권화를 시도하며, 권한과 책임을 새로운 경영 구조와 함께 다양한 이해관계자에게 분산 시킨다. 특히 본 연구에서는 GEsLtd가 그 중심에 위치하며, 커뮤니티와 책임을 공유한다. 그러므로, 공원재생의 성공 여부는 지방정부의 주요 정책의 이해와 실천에서 부터 시작될 수 있다. MFP의 공원재생에 있어서, 정책의 이해와 실천이 거버넌스, 자금, 파트너십, 평가 및 관리 개념 안에서 수행되었는지 다음 장에서 자세히 다루도록 한다.

2) 거버넌스

중앙정부 정책 ‘European Communities Act 1972’를 시작으로 ‘The Sustainable Communities Act 2007, 2010(updated)’에 이르기까지, 커뮤니티 참여 활성화를 위한 정책은, 영국에서 지역경제, 사회적 쟁점 해소, 지역주민을 위한 환경 및 건강 향상을 위해 지역 커뮤니티에 다양한 기회를 제공하는 정책으로, 커뮤니티의 의사결정 참여를 권장한다(The Stationary Office, 2007). 반면, 지역공원 녹지관리에 지방정부와 커뮤니티의 책임을 동시에 부과하는 정책으로 해석되기도 한다. 셰필드 공원 재생의 시발점인 Sheffield’s Parks Regeneration 1993, 1999에서도 지방정부 주도하에서 적극적 커뮤니티 참여형 공원경영의 방향을 제시한다. 본 연구에 따르면, GEsLtd의 경영 전략은 이러한 정책적 방향을 반영한다. GEsLtd가 주

도하는 적극적 거버넌스 구조의 커뮤니티참여는 의사결정 참여를 바탕으로, 공원관리 모니터링, 재정지원기회제공을 통해 공원재생에 큰 공헌을 하였다. 그러나, 의사결정 참여와 참여를 위한 기회 및 장소의 제공은 무엇보다 중요시되어야 할 쟁점이다. 두 달에 한번 첫 번째 화요일에 정기적으로 MFP 공원경영 관련 회의를 공원 내 요크 하우스에서 개최한다. 이 회의에는 보통 15명 내외의 이해관계자들이 참여하며, GEsLtd CEO를 중심으로 한 MFP 프렌즈 그룹, 셰필드시 공원관계자 및 기타 지역 커뮤니티 단체들이 참가한다. 이들의 의견 수렴을 통해 크게 두 가지 주요 사안을 진행한다. 첫째, 커뮤니티 그룹을 통해 진행된 공원관리 모니터링 보고를 바탕으로 GEsLtd에서 문제를 인지하며, 즉시 해결방안을 강구하고 실행한다. 이 자리에서 실행을 위한 노동력 및 자금을 집행할 수 있는 권한을 커뮤니티 그룹에 부여하며 향후 계획을 세운다. 다수의 인원 또는 추가적인 인적자원이 필요하게 될 때, MFP프렌즈 그룹 주도하에 지역 커뮤니티 단체에 협조를 요청하거나, 직접 자원봉사자를 모집한다. 이를 통한 노동력 서비스는, 공원 관리를 위한 예산을 줄일 수 있다. 둘째, 커뮤니티참여를 통한 공원경영 재원 마련에 대한 논의이다. 보통 MFP의 경우, MFP 프렌즈 그룹이 주도하는 정기적 행사 e.g.) Park Run, 정기 축제 또는 모닥불(Bonfire) 행사를 통해 자금을 모금한다(Figure 6).

모금된 금액을 집행할 수 있는 권한 또한 프렌즈 그룹에 주어진다. 프렌즈 그룹은 이 금액

Table 1. Key income generation and expenditure (per month, unit £)

Key Income Generation Practices		Key Expenditure	
External funding (e.g. Area Based Grant)	65,000	Direct staff costs	50,037
Sheffield City Council contribution	10,000	Management contribution and % on costs	5,037
Endowment	10,000	Premises	2,000
On-site activities and events	10,000	Consumable	2,000
Commercial activities(café, wedding, compost)	10,000	Machinery replacement maintenance and repair	2,000
		Fuel	2,500
		Vehicles	2,000
		Green waste and rubbish disposal	1,500
		Playground and maintenance repair	2,000
		SuDs programme	10,000
		Stonehirst maintenance and planting programme	10,000

Reformed table based on original resources provided by GEsLtd.

을 이용해 또 다른 행사를 개최하거나, 공원관리를 위한 재정으로 집행한다. 이는 공원경영 구조안에서 커뮤니티 그룹에 적극적 의사결정 권한을 부여함으로써 적극적 활동을 유도하는 긍정적인 경영사례로 소개될 수 있다. 동시에, 지속적인 커뮤니티 활동의 활성화를 위한 인적 자원 조달을 위한 노력은 끊임없이 진행되고 있음을 발견하였다.: *우리는 지금도 새로운 회원을 찾고 있다. 인적자원이야 말로 가장 커뮤니티 활동을 위한 기본 전제가 된다.*-인터뷰내용.

3) 자금

중앙정부 정책이 제시하는 재원마련으로 외부자금유치를 통한 공원경영은 영국에서의 필수적인 경영전략이다. 그러나, 지방정부의 공원정책은 재원마련을 위한 구체성과 실질적인 실천을 강조한다. Single Regeneration Budgets이 종료된 2004년 이후, GEsLtd의 공원경영은 외부자금유치와 더불어 커뮤니티 중심의 재정자립형 전략을 채택하였다. GEsLtd의 공원경영을 위한 수입구조는 외부자금유치 e.g.) Area Based Grant를 통해 매달  65,000 예산을 확보한다 (Table 1).

지방정부로 부터의 재원 지원은  10,000에 불

과하다. 기타 필요한 재정은 커뮤니티 활동에 의한, 기부금  10,000, 이벤트 및 이동식 놀이시설 (pop-up playground)을 통해  10,000, 상업적 영업 (카페, 결혼식장 대여, 자체 거름생산 및 판매 등)을 통해  10,000의 재정을 추가로 확보한다. 이와 같이, 커뮤니티 활동을 통한 재원 마련이 성공적인 이유는, 그들은 커뮤니티 회원이자 지역 주민이기 때문이다. 즉, 그들의 선호도는 바로 지역 주민들의 선호도와 상당부분 일치한다.: *“우리는 많은 지역 주민이 우리의 행사에 참여하기를 바란다. 그러나, 우리는 그들이 무엇을 원하는지 잘 알지 못한다. 우리가 좋아하는 것을 할 뿐이다. 예로, 우리는 모닥불(Bonfire) 행사를 좋아한다. 아마도 지역주민들도 좋아하는 것 같다. 10,000명이나 와 주었으니...”*-인터뷰내용. 이와 같은 재원 마련 활동에 대한 집행 사항은 <표1>와 같으며, 보통 수입이 지출을 초과하며, 잉여자금은 향후 공원발전을 위한 혁신적인 투자로 이어진다. 일례로써, 공원 내 지속가능한 배수로 시스템(Sustainable Drainage System) 프로그램을 통해, 세 필드의 집중 호우 대비 및 수자원을 통한 생태계 관리에 투자를 한다. 또한 지역 역사 자원을 위한 노력의 일환으로써 MFP의 17세기 소유주인 노포크 공작(Duke of Norfolk)의 역사적인 장소인

MFP안의 사냥터와 농장을 유지하려고 노력하고 있다.

4) 파트너십

정책이 제시하는 방향을 긍정적, 실천적으로 반영하는 파트너십 공원 경영 구조는 동시대 성공적인 공원 재생을 위한 선택이 아닌 필수 개념이다. 본 연구에서 나타나는 GEsLtd의 파트너십 경영전략은 참여를 통한 이해관계자들과의 책임, 의견 및 지식의 공유이다. MFP와 관련하는 다양한 이해관계자들은 적극적인 의견 제시와 직접적인 육체적 참여를 통해 공원 경영에 기여하고 있다. 특히, 지역 커뮤니티 그룹과의 오랜 파트너십은 책임공유를 이끌어냈다. GEsLtd가 MFP경영에 참여한 이래, 지속적인 지역커뮤니티 그룹과의 대화를 시도하였다 e.g.) 지역주민협회(Tenants and Residents Associations), 마너지역 방과 후 학교클럽(Manor After School and Kids Klubs), 지역경찰, 셰필드 야생동물 트러스트, 마너 & 캐슬 발전회(Manor and Castle Development), 마너 시민농장(Manor Allotments) 등. 이러한 GEsLtd의 소통 노력은 더 많은 커뮤니티 회원을 모집하는데 동기 부여가 되었으며, 일반 지역 주민들에게까지 자연스럽게 전달되었다. 그 결과, 지역 주민들을 자연스럽게 공원 관리를 위한 책임 공유 인식을 가지게 되며, 실천에 이르게 만들었다.: “나는[커뮤니티 회원] 우리 할아버지가 약15년 전, 이 공원에서 커뮤니티 회원으로, 휴지 줍는 봉사활동을 하는 것을 자주 보아왔다. 나도 그 일을 여기서 하고 있으며, 많은 일반 주민도 동참하고 있다. 이것은 여기에서 자연스러운 일이다.”-인터뷰내용. 지역 커뮤니티들과의 파트너십은 노동력이 다소 필요한 MFP의 공원 관리, 정기 및 대형 행사에 도움을 주었다. 또한, 각 커뮤니티 단체의 지역 관리평가 및 지역주민 평가의 결과에 대한 정보를 서로 공유하며, 지역 주민의 요구 및 불만을 해소하는데 도움이 되었다. 지식 공유를 위한 파트너로서 대학의 역할 또한 중요시된다. GEsLtd의 경우 셰필드

드 대학 조경학과와의 긴밀한 파트너십을 통해 식지 관리, 특히 식재 및 품종 개발을 위한 분야에서 큰 성과를 이루었다. 실례로, Pictorial Meadow Seed Mix(PMSM)라는 저비용 관리형 초원식 식재를 위한 다양한 식물 품종들이 개발되었다. GEsLtd가 여러 품종에 대한 특허를 가지고 있으며, 종자를 판매하는 사업을 시행 중이다. 현재에도 셰필드 대학과의 연구협력은 진행중이며, GEsLtd는 셰필드대학에 연구공간과 연구 중인 식물 표본들에 대한 보안관리를 제공한다. 즉, 파트너십을 통한 정보 및 책임의 공유는 GEsLtd의 파트너십 경영전략에서 흥미롭고 긍정적인 결과를 보여주고 있다.

5) 평가

The National Audit Office는 GFA를 도시 공원 녹지 경영 및 발달을 위한 국가적인 평가 지표로 사용할 것을 권고하였다(NAO, 2006). 그러나, 전문가 평가에 의존해야 하는 GFA가 가지고 있는 부정적인 요소(Nam and Kim, 2019a)는 셰필드시의 독립 공원 평가 지표인 셰필드 스탠다드(Sheffield Standards)⁴⁾에 의해 그 해결 방안을 찾을 수 있다. 정기적인 공원 평가를 강조하는 국가 정책과, GFA의 영국 공원 경영에 있어서의 역할과 기여는 GEsLtd의 공원 경영 평가를 통해 증명될 수 있다. 그러나, 단지 GFA 지표의 신뢰성뿐 아니라, 셰필드 스탠다드 지표를 통한 커뮤니티 참여를 통한 정기적인 평가 수행을 높게 평가해야 한다. GEsLtd는 1999년 이후 정기적으로 공원이 용자에 대한 만족도 평가를 셰필드 스탠다드를 통해 정기적으로 진행해왔다. 또한, 위에서 언급한 바와 같이, 지역 커뮤니티단체에 의해 수행된

4) GFA의 평가 기준을 바탕으로 셰필드 시에서 간소한 공원 녹지 평가 지표이다. 13개의 주 평가 항목과 질문 형식의 76개의 하부 평가 항목을 가지고 있다. 매년 평가를 목표로 하고 있으며, 공원, 정원, 레크레이션 그라운드, 공동묘지, 주말농장과 같은 다양한 녹지 공간을 평가하기 위한 도구로 사용되고 있다(Nam and Kim, 2019a).

조사 및 평가에 대한 정보를 공유해 왔다. 그러나, 체계적인 공원경영 평가를 위해 2012년 GFA가 정식 국가공원경영 평가도구로 지정된 후 이 평가 지표를 바탕으로 매년 공원평가를 추가적으로 실시하고 있다. 셰필드 스탠다드와GFA지표를 통한 자체평가를 바탕으로 문제점에 대한 해결은 정규 미팅에서 보고되고 개선되어 왔다. 그러나, 이러한 노력은 장시간 진행해 왔으며, 반드시 전문가만이 공원 관리 평가를 수행해야 하는 선입견에서 탈피할 수 있다.: “우리는 공원 관리 전문가가 아니다. 셰필드 공원 관리 부서의 관리 목표도 잘 알지 못한다. 그러나, 꾸준히 우리의 관점에서 잘 된점과 못된점을 보고하고 있는 것이다. 운이 좋게 우리는 GFA를 수상한 것 같다. GFA 심사자의 판단과 우리의 판단은 크게 다른 것 같지 않다.”-인터뷰내용. 이러한 노력은 2016년 2017년 연속 GFA를 수상하는 결과를 가져왔다(Figure 7).



Figure 7. MFP awarded Green Flag Award 2015-2016. Source from Green Estate Ltd webpage.

이러한 과정은 GFA가 강조하는 커뮤니티 참여와 향후 경영전략과 같은 주 지표를 만족시킴과 동시에 이러한 지표들의 중요성을 되새기는 좋은 계기가 된다. MFP와 같이 셰필드 스탠다드와 GFA 지표를 이용한 공원경영 발전 사례는 GFA가 추구하는 주 목적이며(Greenhalgh and Parsons, 2004), 궁극적으로 공원경영 발전을 통한 이용자의 만족도 향상에 기여하고 있음을 발견할 수 있다.

6) 관리

저비용 공원관리 전략은 최근 영국의 재정 부족 현상을 반영하는 경영 대안이며, GEsLtd의 공원 관리는 이러한 흐름을 잘 반영하고 있다. 특히, 저비용 관리의 강조 측면에서 자연주의 식재의 필요성이 대두되고 있음을 발견한다.: “저비용 관리적 접근은 필수적인 관리 방향이다. 자연주의 형태의 식재는 이와 관련하여 가장 중요한 포인트 중 하나이다.”-인터뷰내용. <표1>에서 보여주는 것과 같이 공원경영 비용 중 인건비가 가장 많은 부분을 차지하는 것을 알 수 있다. 커뮤니티 참여를 통한 인건비 절감은 기본으로 하며, 추가 인건비를 줄이기 위한 저비용관리 전략을 채택하고 있다. 특히, 식재 패턴에 따른 노동력의 차이는 상당하다. 고비용 관리 식재로 인한 인건비 상승은 공공 공원의 주 경영자인 지방정부와 커뮤니티의 공원경영 참여에 있어서 상당한 부담으로 작용한다(Nam and Dempsey, 2019a). 이러한 인식을 반영하듯, GEsLtd는 저비용 식재, 자연주의 식재 중 다년 식 초원식/야생화 식지 패턴을 주로 사용한다(Figure 8).

특히, GEsLtd의 특허종인 PMSM는 이미 Eden 프로젝트와 다양한 영국왕립 원예협회(Royal Horticultural Society) 주관 프로젝트를 통해 검증되었다. 풍부한 매트릭스 형태의 초원식/야생 식재 패턴은 이미 영국의 공원 이용자들로부터 긍정적인 호응을 받고 있다(Hoyle et al., 2017). PMSM의 다년생 식물을 바탕으로 화려한 꽃과 풍부한 식재 매트릭스를 보여주는 GEsLtd의 식재 관리 전략은 이용자의 만족도와 저비용관리의 전략에 부합하는 좋은 사례가 될 수 있다. 또한, 저비용 공원 경영 전략의 일환이며, 유기질 영양분을 식물에 제공하기 위한 천연 퇴비의 직접생산과 판매는 흥미로운 소재가 될 수 있다. 이는 불필요한 퇴비 구매 비용을 절약하며, 동시에 친환경적인 생태전략으로 평가될 수 있다.



Figure 8. Representative PMSM: Cottage Garden(left) and Pictorial Prairie(right). Sources from Green Estate Ltd webpage.

3. 종합

정책의 시행이 항시 성공적일 수는 없다. 그러나, 모든 나라의 정책은 국민의 삶의 질 향상을 위한 목적을 가진다. 본 연구에 의하면, 정책의 지속적인 제안과 정책의 이해는 성공적인 공원 재생을 위한 기본 전제가 된다. 또한, 지방자치체의 강화에 의한 지방정부의 책임과 권한이 강화되었다 하더라도, 중앙정부에 의한 정책적 방향성 제시는 큰 역할을 한다. 이를 전제로 동시대 공원 경영의 효율적 접근은 **Place-keeping** 이론의 여섯 가지 개념을 통해 분석되었다. 접근방법은 공원 재생을 위한 핵심 개념은 정책적 기반을 둔 장기적 관점에서의 자립형 지속가능 경영 전략이다: “우리의 공원은 장기간 세월의 [재생 사업] 진행으로 변화를 가져왔다. 셰필드의 유일한 지속가능한 공원이며, 앞으로도 그렇게 진행될 것이다.”-인터뷰내용. 추가적으로 GEsLtd가 추구하는 공원 경영 구조에서 나타나는 것과 같이 정책의 이해를 통한 실천적 접근은 반드시 공원 재생을 위한 시작점이 되어 한다. 여기에, 다양한 이해관계자들, 특히 커뮤니티 그룹의 적극적인 참여는 필수적인 활동이 된다. 성공적인 공원재생 사례, GEsLtd 경영분석을 통해 도출되는 맥락 역시 PK이론이 주장하는 여섯 가지 개념들의 총체적 그리고 상호연결성이 명확하게 나타난다(Figure 9).

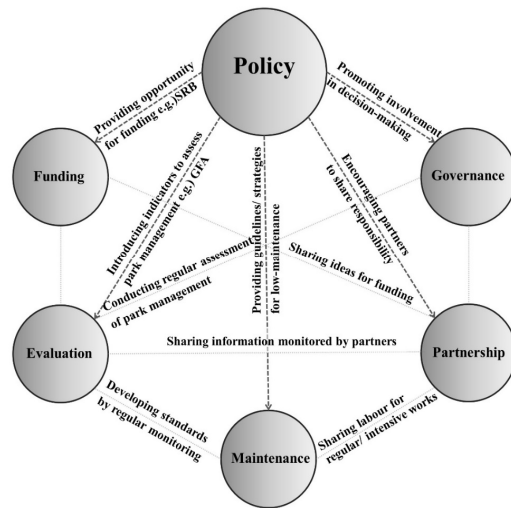


Figure 9. Drawing concept of place-keeping coordination in the structure of Manor Fields Park management

특히, 정책의 역할은 가장 중요한 요소로 분석된다. Figure 9에서 나타나는 것과 같이 정책은 다른 다섯 가지 개념을 지배하며 직접적 영향을 주는 원동력을 가지고 있다. 그러나, 정책을 중심으로 하는 다른 다섯가지 개념들 역시 서로 연계작용을 통해 긍정적인 시너지를 확대한다. 적극적 거버넌스는 파트너십 관계에 있는 이해관계자들의 의사결정 참여를 통해 책임공유, 공원관리, 공원평가, 수익창출을 통해 공원

경영에 기여한다. 파트너십은 지역 이해관계자와의 정보와 지식 공유를 통한 모니터링 강화 및 이용자의 공원이용 인식을 이해하며, 공원평가 및 관리를 위해 반영한다. 즉, 성공적인 공원 재생을 위해 PK이론이 주장하는 여섯 가지 개념 각각의 중요성을 간과해서는 안된다. 동시에, 여섯 가지 개념들이 서로 상호 연계하여 작동함을 상기해야 한다. 이는 동시대 지속 가능하며 장기적인 관점에서 공원경영을 위한 중요한 이해점이 될 것이다.

IV. 시사점

MFP를 공원 재생에 성공시킨 GEsLtd의 경영 분석으로 부터 도출되는 시사점은 동시대 재정적 어려움속에서 운영되고 있는 영국 도시 공원 뿐만 아니라 국내에 또한 적용될 수 있다. 본 연구에서 시사하는 바는, 정책이해를 바탕으로 하는 지속가능한 자립형 공원경영 구조이다. 이는 장기적 관점에서의 지속가능한 접근개념을 추구하는 PK이론의 주요 개념에 부합한다. 이에 정책을 중심으로 PK의 개념들을 통해 시사점을 제시하고자 한다. 첫째, 정책적 기본 전제로, 지방정부는 중앙정부의 정책을 바탕으로 새로운 정책 소개 및 실천을 위한 정책 활성화 방안을 강구해야 한다. 이는 비영리 단체의 육성과 커뮤니티 참여를 촉진시킬 수 있는 중앙 및 지방 정부의 정책적 장치 마련을 포함한다. 연장선에서 비영리 단체 경영 공원과 적극적인 커뮤니티 참여 공원에 자원마련을 위한 기회를 제공하는 정책적 과제를 소개해야 한다. 더불어, 커뮤니티 그룹의 정책 이해도 및 자원 마련 기회에 대한 정보 접근성을 높여 줄 수 있는 제도적 컨설팅 지원이 요구된다. 이러한 정책적, 제도적 장치는 비영리 단체의 주도 하에, 대학, 시민단체와 같은 다양한 전문가 비영리 단체들의 참여는 커뮤니티 그룹들의 공원 정책 이해도를 높이는 데 도움이 될 것이다.

둘째, 커뮤니티 참여와 그들의 활동을 촉진시키기 위해 적극적인 거버넌스형 공원 경영 구조가 요구된다. 국내에서도 커뮤니티 활성화에 대한 논의는 하고 있으나(Kim, 2012), 구체적으로 국내 정책에서도 커뮤니티 그룹에게 보다 자유로운 의사결정권을 부여함과 동시에 책임감을 수반하도록 하여야 한다. 의사결정 참여 여부에 따라 책임감은 증대되고 이는 적극적 참여를 유도한다(Nam and Kim, 2019b). 그러므로, 의사결정 참여 기회제공을 통한 적극적이고 지속가능한 참여를 유도하는 맞춤형 정책이 요구된다. 이러한 정책의 시도는 커뮤니티의 적극적 참여를 통한 공원관리 모니터링, 공원경영의 재정 기여 등 여러가지 측면에서 긍정적으로 작용될 것이다. 더 나아가, 영국 셰필드와 같이 지방정부의 공원 관리 부서에 커뮤니티 활성화를 위한 커뮤니티/파트너십 담당자의 자리를 위한 제도적 장치 마련이 필요가 있다.

셋째, 커뮤니티를 통한 자원마련의 기회를 목적으로 하는 정책이 요구된다. 국내에서 공원 활성화를 위해 주민참여가 자원마련에 긍정적인 역할을 한다(Kim et al., 2015). 그러나, 일반적으로 육체적 참여에 소극적이며(Kim et al., 2002), 참여 활동에서도 프로그램 운영, 공원 안내 및 홍보 등으로 제한적인 것으로 나타난다(Kim et al., 2010). 국내에서 지방 정부에 의한 자원 마련에 큰 어려움으로 작용하고 있는, 공원 일몰제 시행이 가까워지고 있다. 이러한 장기미집행시설의 실효에 대한 대안으로 수익형 공원 도입의 필요성을 제기하였다(Jang et al., 2011). 그러나, 현재 국내 도시 공원의 재정 상황을 고려하였을 때, 자원 마련을 위한 적극적 참여를 단지 공공부문의 책임으로 한정 지을 수는 없다. 이에, 커뮤니티 그룹을 포함하는 다양한 이해관계자들의 자원 마련 활동은 피할 수 없는 현실임을 정책을 통해 상기시킬 필요가 있다.

넷째, 파트너십의 확대와 공원 경영에 대한 책임공유 의식 전환을 유도할 수 있는 정책적

관심이 필요하다. 영국에서 재정건전성 악화로 인해 지방정부가 의사결정 참여에 점점 물러나고 있는 상황이다(Nam and Dempsey, 2018). 이는 다양한 이해관계자들, 특히 지역주민들의 공원경영에 대한 책임공유를 통해 적극적인 참여를 유도하여 해결해야 한다. 국내 도시 공원의 관리가 전적으로 공공 부문의 책임으로 인식되는 경향이 있다(Kim, 2015). 커뮤니티들의 보다 적극적인 참여로 책임공유 인식전환이라는 패러다임이 일반주민에게까지 전달되어야 한다. 이는 책임공유라는 인식 전환 속에서 보다 많은 이해관계자들을 공원 경영으로 초대할 수 있는 원동력이 될 수 있다.

다섯째, 정기적인 공원 평가 도구 제공을 위한 정책적 의지와 커뮤니티 맞춤형 공원 평가 도구가 개발되어야 한다. 국내에서도 녹지 및 생태공원 조성시 사후 평가 및 전문가의 정기적인 평가를 강조하고는 있다(Lee and Sung, 2013). 그러나, 커뮤니티의 평가 참여는 공원 경영자와 이용자와의 중간자이며, 동시에 이용자로서 공원 평가에 관리자 및 이용자 측면의 견해를 동시에 반영할 수 있다. 추가로, 노동력 부족으로 인한 정기적 공원 평가의 결여에 대한 공백을 메울 수 있다. 국내에서도 영국의 GFA와 같이 신뢰 높은 국가차원에서의 공원 녹지 경영 평가 지표의 개발이 시급하다. 더불어, 국가 차원의 평가 지표 활용성의 한계를 고려하여(Nam and Kim, 2019b), 셰필드 스탠다드(Sheffield Standard)와 같이 커뮤니티에 의한 평가가 시행될 수 있도록 간소화된 독립적 지역 도시 공원 평가 도구가 요구된다.

여섯째, 국내 환경에 적용가능한 자연주의적 식재 선택을 유도하는 제도적 장치와 가이드라인이 제공되어야 한다. 저비용 관리 전략은 동시대 공원 운영 및 유지관리의 어려움에 대처하는 필수 사항이 된다. 특히, 영국 공원경영의 가장 많은 비용을 차지하는 식재 영역에서는 저비용 관리가 예산 부족 상황에서 큰 기여를 하고 있다. 그러므로, 저비용 식재 패턴인 자연주의 식

재가 선호되어야 할 것이다. 구체적으로 이용자의 식재 패턴에 대한 만족도를 고려하여, 꽃과 다양한 색을 보여주면서 저비용 관리가 가능한 초원식 식재의 도입이 절실하다. 영국의 식물의 생육환경과 비교하여, 열악한 국내 식물의 생육환경을 감안한다면, 식재 패턴의 선택은 신중히 고려해야 할 사항이다. 그러므로, 식물의 지역 생육 환경을 고려한, 국내형 초원식 식물의 품종 개발에 투자를 할 필요가 있다. 또한, 국내 커뮤니티들의 육체적 활동의 소극적 참여에서 탈피해 식재 관리에 동참이 필요하다.

성공적 공원 재생 사례 연구에서 PK이론을 통해 도출된 것과 같이, GEsLtd에 의한, 혁신적인 경영 전략에 대한 중요성과 시도의 필요성이 요구된다. 그러나, GEsLtd의 성공적인 공원재생 사례에도 불구하고 이러한 경영구조가 확대되지 못하는 것에 대한 재고가 필요하다. 현재 영국 공원 정책을 통한 경영의 흐름을 이해하며, 의사결정에 있어서의 바텀업(Bottom-up) 방식의 경영 구조를 이해하는 공원경영 리더십 또는 경영자원이 요구된다. 즉, 다양한 이해관계자, 특히 커뮤니티 그룹의 공원경영 참여가 증가하는 추세에서 경영자는 여러 이해관계자들의 의사결정을 위한 장소 또는 기회를 마련해 주며, 그들의 의견을 반영함으로써 그들의 참여를 적극적으로 이끌 수 있는 경영능력이 요구된다. 이러한 시사점이 보여주는 바는, 특히 다양한 비영리 이해관계자의 참여를 통한 장기적 공원 재생은 도시재생의 역기능으로써의 젠트리피케이션 문제를 해결할 수 있는 방안으로 제시될 수 있다. “우리는 [도시재생으로 인한] 많은 사람들이 엄청난 삶의 노력에도 불구하고, 다량 주택 소유자의 유입과 월세의 인상으로 밀려나가야만 했던 젠트리피케이션을 런던에서 보아왔다. 그러나, 여기는 다르다. 오랜 시간 동안 우리가 [공원재생] 해냈으며, 이로 인한 혜택, 큰 상승은 아니나 집값 상승의 혜택 또한 우리가 누리고 있다. 젠트리피케이션에 대한 저항을 한 적

이 없다.”-인터뷰내용. 이는 공원 조성이 환경 개선으로 인해, 고소득자들의 유입으로 젠트리 피케이션 야기하는 것과 같은 부작용으로 작용하는(Moon et al., 2017) 국내에 도시 재생 사업에 시사하는 바가 크다. 또한, 일부 나라에서 공원 내 사유지를 구입하지 못해 민간공원⁵⁾ 도입과 같은 수익형 공원경영과 제도의 등장에 있어서, 수익사업주체 선정시 반드시 고려되어야 할 것이다.

V. 결 론

세계적으로 1990년대 이후, 지속적으로 진행되고 있는 도시재생 사업은 낙후된 지역을 되살리는데 크게 기여하고 있다. 비슷한 시기, 영국에서 재정 건전성 악화로 인하여, 공원 경영에 대한 문제가 자주 발생하며, 황폐화된 공원까지 발생하면서 공원 재생의 필요성이 대두되었다. 그러나, 중앙 및 지방정부로부터 재정지원은 갈수록 어려워지면서, 성공적인 공원 재생을 위한 혁신적인 공원경영전략이 절실히 요구되었다. 이 연구에서는 성공적 공원재생 사례를 분석함으로써 향후 지속될 정부 예산 지원의 어려움에 대응점을 시사하고자 하였다. 특히, 장기적 관점에서의 공원경영 이론인 Place-keeping의 개념을 적용하여, 시사점을 제시하였다. 기본적으로 추구해야 할 공원 재생을 위한 시사점은 정부 정책의 이해를 바탕으로 하는 지속가능한 자립형 공원경영구조를 갖추어야 한다. 이를 추구하기 위해, 정책의 강조를 전제로 하며, 다음과 같은 시사점을 제시한다. 첫째, GEsLtd와 같은 비영리 단체의 육성과 커뮤니티 참여를 촉진시킬 수 있는 인센티브형 정책적 장치가 마련되

야 한다. 둘째, 커뮤니티 참여와 그들의 활동을 촉진시키기 위해 의사결정 참여 기회를 확대를 전제로 하는, 적극적인 거버넌스형 공원 경영구조를 위한 정책적 지원이 요구된다. 셋째, 도시 공원 경영을 위한 자원 마련 활동을 공공 부문 책임에 국한하지 않으며, 커뮤니티의 적극적인 활동 확대 참여가 자원 마련까지 기여하여야 할 필요성이 대두된다. 이에, 정책적 홍보를 통해 이와 같은 필요성을 상기시킬 필요가 있다. 넷째, 국내 도시 공원의 관리가 전적으로 공공 부문의 책임의 인식에서 벗어나, 다양한 이해관계자들의 책임공유라는 인식 전환이 필히 선행되어야 한다. 다섯째, 커뮤니티 주도의 정기적인 공원경영평가가 수행이 요구된다. 이에, 신뢰성 높은 국가 차원 및 커뮤니티 평가 참여시 접근 용이한 공원 평가지표의 개발이 필요하다. 여섯째, 저비용 관리를 목적으로 하는 국내형 초원식 식재의 도입을 유도하는 정책 제시와 가이드라인의 필요성이 대두된다. 마지막으로, 정책적 이해를 바탕으로 이와 같은 혁신적인 공원 경영구조를 주도할 수 있는 경영능력을 갖춘 리더십이 필요하다.

이러한 시사점의 이행은 중요한 자연환경 자원으로써의 공원녹지 기능 복원 및 보전에 기여할 것이며, 자연이 가져다주는 다양한 혜택을 국민에게 전달해 줄 것이다.

본 연구의 시사점은 공원재생 뿐 아니라 동시대 공원 경영에 어려움을 겪고 있는 영국, 국내 및 세계 여러 나라에 적용될 수 있다. 그러나, 본 연구사례와 같은 경영 구조의 이해와 경영능력을 바탕으로 공원재생을 성공적으로 이끌 수 있는 경영자 양성을 위한 정책적 장치는 선행과제가 될 것이다.

본 연구의 한계로서, GEsLtd가 추구하는 지속 가능한 자립형 공원 경영 구조의 타 공원에 적용함으로써 얻어지는 학문적 연구 부재가 지적될 수 있다. 이는 이와 같은 경영 구조의 신뢰성을 높이기 위한 향후 과제가 될 것이다.

5) 민간공원제도: 한국에서 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 일부개정안에 의하며, 5만㎡ 이상 공원에 민간이 전체 면적의 70% 이상을 공원으로 조성해 지자체에 기부채납 하고, 나머지 30%는 공원에서 해제해 필요한 수익시설을 설치하도록 하고 있다.

감사의 글

이 논문은 환경부의 재원으로 “한국환경산업기술원의 도시생태 건강성 증진 기술개발사업(과제번호: RE201901248)”의 지원을 받아 연구되었습니다.

References

- Arts, B. · Leroy, P. 2006. Institutional dynamics in environmental governance. Dordrecht: Springer.
- Atkinson, G. · Doick, K. J. · Burningham, K. and France, C. 2014. Brownfield regeneration to greenspace: Delivery of project objectives for social and environmental gain. *Urban Forestry & Urban Greening* 13(2014): 586-594.
- Baik, M. S. and Hwang, J. 2016. Distribution of Opinion Decision-making among Participatory Citizen in the Urban Regeneration Project. *Korea Real Estate Academy* 67: 45-57 (in Korean with English summary).
- CLG. 2006. Effectiveness of Aftercare Provisions for Minerals Workings. Research report to The Stationery Office.
- DCLG. 2015. English Indices of Deprivation 2015. Research report to Department for Communities and Local Government.
- De Magalhães, C. 2015. Urban Regeneration. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (2015): 919-925.
- De Magalhães, C. and Carmona, M. 2009. Dimensions and models of contemporary public space management in England. *Journal of Environmental Planning and Management* 52: 111-129.
- Dempsey N. · Burton, M. and Duncan, R. 2016a. Evaluating the effectiveness of a cross-sector partnership for green space management: The case of Southey Owlerton, Sheffield, UK. *Urban Forestry and Urban Greening* 15:155-164.
- Dempsey, N. · Burton, M. and Selin, J. 2016b. Contracting Out Parks and Roads Maintenance in England. *International Journal of Public Sector Management* 29(5): 441-456.
- Dempsey, N. and Burton, M. 2012. Defining place-keeping: The long-term management of public spaces. *Urban Forestry & Urban Greening* 11(2012): 11-20.
- DETR. 1999. New Deal for Communities: Developing Delivery Plans. Research report to Department of the Environment, Transport and the Regions.
- Greenhalgh, L. and Parsons, A. 2004. Raising the Standard: The Green Flag Award Guidance Manual. Research report to CABE.
- Hall, T. and Hubbard, P. 1996. The entrepreneurial city: new urban politics, new urban geography. *Progress in Human Geography* 20: 153-174.
- Heath, S. C. · Rabinovich, A. and Barreto, M. 2017. Putting identity into the community: Exploring the social dynamics of urban regeneration. *European Journal of Social Psychology* 47(7): 855-866.
- Heritage Lottery Fund. 2016. State of UK Public Parks 2016. Research report to Heritage Lottery Fund.
- Hoyle, H. · Jorgensen, A. · Warren, P. · Dunnett, N. and Evans, K. 2017. “Not in their front yard” The opportunities and challenges of introducing perennial urban meadows: A local authority stakeholder perspective. *Urban Forestry & Urban Greening* 25(2017): 139-149.
- Jang, N. J. · Kim, J. and Hwang, J. A. 2011. A Study on the Urban Park Management System

- with Special Use Permits in Seoul. Research report to Seoul Development Institute.
- Jun, S. M. · Yeom, J. W. and Jung, J. C. 2019. The Impact of Urban Regeneration Projects on Livability: Focusing on Urban Regeneration Priority Areas in South Korea. *Korea Environmental Policy and Administration Society* 27(1): 27-54 (in Korean with English summary)
- Kim, H. 2012. A Management Characteristics of the National Government Park in Japan. *The Journal of Korea Society of Environmental Restoration Technology* 15(5): 1-17 (in Korean with English summary)
- Kim, H. J. · Cho, J. H. and Kang, E. J. 2010. An Evaluation on Management Types by Characteristics of Urban Parks. *Journal of Korean Institute of Landscape Architecture* 38(5): 21-30 (in Korean with English summary).
- Kim, H. J. · Kang, E. J. and Jo, J. H. 2010. An Evaluation on Management Types by Characteristics of Urban Park. *Journal of Korean Institute of Landscape Architecture* 38(5): 21-30 (in Korean with English summary).
- Kim, J. and Woo, H. D. 2010. A Study of the British City Regeneration Policy and the Implementation System. *Korea Real Estate Academy* 40: 181-191 (in Korean with English summary).
- Kim, T. D. 2014. Comparative Resident Satisfaction Studies between Changwon and Cheongju Regeneration Projects. *Korea Environmental Policy and Administration Society* 22(2): 153-181 (in Korean with English summary).
- Kim, Y. H. · Kim, S. H. and Kang, Y. J. 2015. The Impact of Public Participation on the Management of Geumgang Park: Focusing on the Participation of the Advancement Committee Formed by Resident Interest Groups. *Korea Environmental Policy and Administration Society* 23(4): 29-56 (in Korean with English summary).
- Kim, Y. G. · Cho, J. H. and Park, T. H. 2002. A Survey on the Awareness of Citizen Participation in Urban Park Management -The Case Study of Choansan Urban Neighborhood Park. *Korean Journal of Environment and Ecology* 16(3): 287-295 (in Korean with English summary).
- Kim, Y. K. 2015. The Policy of Park Asset Transfers in England: A Move toward Community Ownership and Park Management. *Journal of Korean Institute of Landscape Architecture* 43(1): 108-119 (in Korean with English summary).
- Lee, D. 2011. A Study on the Activation Ways of Activating Urban Regeneration and Citizen-Governmental Partnership. *Korea Real Estate Academy* 44: 125-139 (in Korean with English summary).
- Lee, J. H. and Sung, H. C. 2013. A Study on the Post-management and Improvement of Ecosystem Conservation Fund Return Projects. *The Korea Society of Environmental Restoration Technology* 16(2): 1-12 (in Korean with English summary)
- Lees, L. · Shin, H. B. and Lopez-Morales, E. 2015. *Global Gentrifications: Uneven Development and Displacement*. Bristol: Policy Press.
- Lim, S. S. and Park, J. H. 2014. A Study on the Introduction of Laws for Financial Stability of Local Government. Research report to Korea Institute of Local Finance.
- Madden, D. J. 2014. Neighborhood as spatial project: Making the urban order on the downtown Brooklyn waterfront. *International Journal of*

- Urban and Regional Research 38: 471-497.
- Mattijssen, T. · Buijs, A. · Elands, B. and Arts, B. 2018. The 'green' and 'self' in green self-governance-A study of 264 green space initiatives by citizens. *Journal of Environmental Policy and Planning* 20: 96-113.
- McInroy, N. 2000. Urban Regeneration and Public Space: The Story of an Urban Park. *Space and Policy* 4(1): 23-40.
- Moon, S. W. · Kim, E. and Ku, J. H. 2017. Analysis on the Effect of the Urban Park Development on Change of Urban Spatial Structures - Focused on Gentrification around Seoul Forestry Park in Seongdong-gu -. *Journal of Korean Institute of Landscape Architecture* 45(2): 76-88 (in Korean with English summary).
- 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. 2019a. Understanding stakeholder perceptions of acceptability and feasibility of formal and informal planting in Sheffield's district parks. *Sustainability* 11(2): 360.
- Nam, J. and Dempsey, N. 2019b. Acceptability of income generation practices in the 21st century urban park management: the case of Sheffield's district parks. *Journal of Environmental Management* (review in process).
- Nam, J. and Dempsey, N. 2019c. Place-keeping for Health? Charting the Challenges for Urban Park Management in practice. *Sustainability*, 11(16): 4383.
- Nam, J. and Kim, N. 2019a. An understanding of green space policies and evaluation tools in the UK: A focus on the Green Flag Award. *Journal of the Korean Society of Environmental Restoration Technology* 22(1): 13-31 (in Korean with English summary)
- Nam, J. and Kim, H. 2019b. Differential levels of governance and its impact on urban park management and users' satisfactions in Sheffield district parks, UK. *Journal of Korean Institute of Landscape Architecture*. 47(4) (accepted) (in Korean with English summary).
- Peters, K.·Elands, B. and Buijs, A. 2010. Social interactions in urban parks: stimulating social cohesion?. *Urban Forestry & Urban Greening* 9(2010): 93-100.
- SCC. 2010. Sheffield's Great Outdoors. Research report to Sheffield City Council.
- Sim, J. Y. and Zoh, K. J. 2016. Strategies of Large Park Development and Management through Governance. *Journal of Korean Institute of Landscape Architecture* 44(6): 60-72.
- The Stationery Office, 2007, *The Sustainable Communities Act 2007*, London: The Stationery Office.
- You, J. Y. · Jung, S. Y. · Park, J. E. · Jo, P. G. · Kwon, H. I. · Song, J. E. and Park, S. R. 2014. Promoting private sector's participation for urban regeneration. Research report to Korea Research Institute for Human Settlements.