

도시 오픈스페이스 계획 과정의 시민참여 정책 분석

- 서울, 인천, 광주, 대구 공원녹지기본계획을 중심으로 -

Public Participation Policies in Urban Open Space Planning

- Focused on Park and Green Space Master Plans of Seoul, Incheon, Gwangju, and Daegu -

박영석*, 배정한**

*서울대학교 대학원 협동과정 조경학 박사과정 수료, **서울대학교 조경·지역시스템공학부 교수

Park, Yeongseok*, Pae, Jeong-Hann**

*Ph.D. Candidate, Interdisciplinary Program in Landscape Architecture, Graduate School, Seoul National University

**Professor, Dept. of Landscape Architecture and Rural Systems Engineering, Seoul National University

***Adjunct Researcher, Research Institute of Agriculture and Life Sciences, Seoul National University

Received: June 24, 2024

Revised: July 18, 2024 (1st)

August 11, 2024 (2nd)

Accepted: August 12, 2024

3인익명 심사필

Corresponding author :

Jeong-Hann Pae

Professor, Dept. of Landscape

Architecture and Rural Systems

Engineering, Seoul National

University, Seoul 08826, Korea,

Tel.: +82-2-880-4877, E-mail:

jhanpae@snu.ac.kr

국문초록

오픈스페이스는 도시의 정체성을 드러내고 삶의 질을 높이는 대표적인 공공 공간이며, 지역 주민의 안전하고 쾌적한 삶을 위한 중요한 기반시설이다. 오픈스페이스 조성 과정은 주민을 포함한 이해관계자들 간 시민참여가 반드시 수반되어야 한다. 이러한 관점에서 오픈스페이스 조성 시 시민참여를 보장하는 법령을 정리하고 서울, 인천, 광주, 대구 공원녹지기본계획의 시민참여 정책을 분석하였다. 그 결과 모든 사례 도시의 기본 구상에 시민참여 개념이 탑재되어 있으나, 시민참여 관련 정책은 두 가지 한계를 갖는다. 첫째, 과정적 관점에서 현행 법령에서 보장하는 시민참여는 단조롭고 수동적인 방식이며 이벤트 중심의 단발성 사업에 그친다. 둘째, 내용적 관점에서 시민참여를 수행하기 위한 대상 계층, 단계별 소통 내용과 방식이 미비하여 실질적인 내용의 참여가 이루어지기 어렵다. 전반적으로 오픈스페이스 조성 관련 시민참여 제도와 정책이 개선되는 경향을 보이고 있으나, 향후 시민참여의 과정과 내용의 측면에서 구체적인 전략이 필요하다.

주제어: 공원녹지법, 시민소통, 제도 분석

ABSTRACT

Urban open spaces are crucial public areas that ensure the safety and comfort of citizens. Effective creation and management of these spaces require consensus and cooperation among stakeholders, emphasizing procedural rationality. Open spaces are not just physical structures but cultural artifacts that reflect the desires and values of the citizens and require public participation. This study explores the institutional and policy frameworks for public participation in the creation of urban open spaces. It analyzes the institutional environment by examining relevant laws, executive orders, and initial studies on public participation in the Urban Comprehensive Planning and the Park and Green Space Master Plan. The study then analyzes the public participation policies in the Park and Green Space Master Plan of Seoul, Incheon, Gwangju, and Daegu. The basic plan of the park and green space in the four cities includes the concept of public participation. However, the public participation policies have two limitations. First, from a procedural standpoint, the public participation mandated by current laws is only a monotonous, one-time project. Second, from a content perspective, the communication materials directed at the target class and the step-by-step process for facilitating public participation are insufficient. Overall, while the policies for creating open spaces are improving, there is a pressing need for a comprehensive strategy to enhance both the process and content of citizen participation in the future.

Keywords: Act on Urban Parks and Green Areas, Public Communication, Institutional Analysis

1. 서론

도시 오픈스페이스는 시민의 안전하고 쾌적한 삶을 보장하는 필수적인 공공 공간이다. 오픈스페이스는 물리적으로 건설된 공공 공간일 뿐만 아니라 지역의 경제, 사회, 문화, 환경 분야에 직간접적인 영향을 미치므로, 지역 이해관계자들 간의 공감대 형성 및 협의를 통한 절차적 합리성을 강화하는 것이 중요하다. 또한 공공 재원을 이용하여 조성된 오픈스페이스는 도시기반시설로서 영구히 유지 관리되기 때문에, 공리주의 관점에서 최대 다수의 행복을 추구해야 한다. 이러한 관점에서 오픈스페이스는 시민들의 필요와 욕망을 바탕으로 직조되는 문화적 산물로서 시민참여(public participation)¹⁾ 과정을 수반할 필요가 있다.

행정학적 개념으로서 시민참여는 “주권자인 시민이 정치공동체에 관한 권리와 의무를 행사하는 것”(이승종과 김해정, 2018: 64)을 의미하나, 소통을 통해 대중 참여를 촉발하는 관점의 시민참여는 “대중의 관심사, 수요, 가치가 의사 결정에 포함되는 과정”이며 “대중의 지지를 받는 더 나은 결정을 목표로 하는 양방향 의사소통이자 상호작용”(Creighton, 2005: 7)이다. 또한 시민의 참여로 조성되는 오픈스페이스는 “시민을 계획 과정의 한 부분으로 초대하는 기회를 제공”하는 것이다(Cilliers and Timmermans, 2014: 426).

물리적 공간의 건설 관점에서 오픈스페이스는 사전 구상 단계, 계획 및 설계 단계, 시공 및 감리 단계를 거치며, 이 과정에서 대상자를 둘러싼 다양한 공간적·비공간적 이슈와 결부되기에 주민을 비롯한 이해관계자 간 의사소통 계획이 반드시 필요하다. 더불어 오픈스페이스를 조성한다는 것은 조성 전후 지역 사회의 변화를 감안하고, 이해관계자 간 공감대 형성과 협의를 도출하는 과정을 포함하므로 조성 단계별로 관련 주제 간 면밀한 소통이 요청된다.

도시 환경 조성의 관점에서 시민참여는 ‘1980년대 자생적 마을만들기에서 비롯되어 1990년대 시민단체 주도의 커뮤니티 공간 만들기를 거쳐 2000년대 주민참여형 설계와 커뮤니티 디자인이 2010년대 관주도의 도시재생사업으로 이어지면서’(김은희, 2012: 16-39) 공공 계획 과정의 상수로 자리 잡았다. 그럼에도 오픈스페이스 조성 과정의 시민참여 제도는 조성 주체의 일방적인 정보만을 전달하거나 사업계획 반영 권한이 낮은 수준의 의견 수렴에 그치고 있다. 이러한 왜곡된 의견 수렴은 사회적 합의라는 이상향의 외피를 쓴 채 ‘조성 주체의 정당성 확보 또는 사회적 수용성 제고의 목적에 활용’하는 것이며(정정화, 2018: 108), 이는 시민참여의 본질을 훼손하는 것이다.

이에 국내 도시 오픈스페이스 조성 과정의 시민참여 제도를 살펴보고 한계와 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위해 오픈스페이스 조성 관련 법률 및 시행령과 오픈스페이스 조성을 포함하는 공공 계획을 정리하여 제도적 환경을 종합하고, 서울특별시(이하 서울시), 인천광역시(이하 인천시), 광주광역시(이하 광주시), 대구광역시(이하 대구시)의 2030년 공원녹지기본계획의 시민참여 정책을 살펴본다. 공원녹지기본계획은 해당 도시의 자연·인문·역사·문화·환경 등 지역적 특성을 감안하여 공원녹지의 확충·관리·이용·보전에 대한 장기 계획을 담고 있으며 부문별 기본계획 항목 가운데 주민참여 프로그램이 포함된다(공원녹지기본계획 수립지침). 본 연구에서는 각 도시별 공원녹지기본계획의 기본 구상과 공원녹지 조성 단계의 시민참여 계획을 중심으로 시민참여 정책을 살펴보고 한계 및 시사점을 도출하고자 한다.

본 논문은 다음의 구성 체계를 갖는다. 도시계획시설로서 도시 공원의 결정 과정과 관련 법률과 시행령을 정리하여 제도적 환경을 종합하고(2.1장), 도시기본계획 수립 과정의 시민참여 제도에 대한 선행 연구(2.2장)와 공원녹지계획의 시민참여 특성에 대한 선행 연구(2.3장)를 정리한다. 이어 서울, 인천, 광주, 대구의 2030년 공원녹지기본계획의 시민참여 정책을 분석하여(3장), 오픈스페이스 조성 과정의 시민참여 정책이 갖는 한계와 시사점을 도출한다(4장). 본 연구에서 다루는 오픈스페이스는 도시 생활권에서 시민들이 일상적으로 접근하기 편리한 외부 공공 공간으로서, 그 공간적 대상은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」(이하 공원녹지법) 제15조 「도시공원의 세분 및 규모」에서 정의하는 생활권공원을 이른다. 또한 국가별, 문화권별 오픈스페이스 조성 절차와 이에 따른 시민참여 문화가 상이하여 보편적 과정을 살펴보는 데 한계가 있으므로 본 연구에서는 국내 사례로 한정하였다.

2. 오픈스페이스 계획의 시민참여 제도

2.1 관련 법령의 시민참여

도시 오픈스페이스가 조성되기까지는 장기간에 걸친 행정 절차가 소요된다. 가령 도시 공원의 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법), 공원녹지법, 해당 지방자치단체 조례 등에 의거하여 조성되는데 일반적인 도시 공원 조성 절차로서 서울시의 공원조성계획 결정 및 사업시행 절차는 다음과 같다(그림 1 참조). 상기 과정의 의견 수렴 방안은 각 조성 단계별로 결정된 사항에 대한 공람, 공고, 고시에 국한된다. 공원 조성 단계별로

시행 절차	시민참여 방안	관련 법령
① 조성계획(안) 수립	공원녹지기본계획 또는 주민의견 반영한* 조성 계획안	• 공원 *주민의견 반영방안에 대한 법령 없음
② 주민의견청취 및 유관기관·부서 협의	2 이상의 일간신문과 시를 포함한 기관 인터넷 홈페이지 공고하고 게시판 또는 공보 게재(14일 이상)	• 국토계획법 제28조 • 공원녹지법 제16조, 제16조의2 • 서울시 도시계획조례 제7조
③ 공원조성계획 입안	-	• 공원녹지법 제16조
④ 도시공원위원회 개최	-	• 공원녹지법 제50조
⑤ 공원조성계획 결정	공보, 시 또는 도의 인터넷 홈페이지 공고(14일 이상)	• 국토계획법 제30조 • 공원녹지법 제16조, 제16조의2
⑥ 지형도면 작성·고시	관보, 공보 고시	• 국토계획법 제32조 • 도시이용규제기본법 제8조
⑦ 도시계획시설사업(공원조성) 실시계획 공람·고시	관보와 국토교통부 인터넷 홈페이지, 시 또는 도의 공보와 인터넷 홈페이지 게재	• 국토계획법 제88조, 제90조, 제92조 • 같은 법 시행령 제100조
⑧ 사업 시행	-	• 공원녹지법 제19조, 제21조

그림 1. 서울시 공원조성계획 결정 및 사업시행 절차
출처: 서울특별시(2021: 22)의 내용을 중심으로 재구성하였음

결정된 사항을 관보나 공보, 인터넷 홈페이지에 게재하고, 열람 기간 내 의견서를 제출하는데 그치고 있다(서울특별시 도시계획 조례 제7조). 도시계획시설로서 공원의 설치를 위해 조성계획안을 수립하고 주민 의견을 청취하여 공원조성계획이 결정되는 절차는 오픈스페이스가 조성되기 위한 중요한 시작 단계이나, 이 과정에서 시민참여를 보장하는 제도는 소극적이고 수동적이다.

나아가 오픈스페이스 계획 관련 법령에서 시민참여를 담보하는 내용은 다음과 같다(표 1 참조). 먼저 국토계획법은 광역도시계획, 도시·군기본계획, 도시·군관리계획의 수립을 통해 광장, 공원, 녹지 등 공간시설의 위치와 규모, 목적 등을 결정한다. 해당 계획의 수립 또는 변경 시 미리 공청회를 개최해야 하며(제14조) 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항에 따라 변경 사항이 발생하는 경우 주민에게 재공고 및 열람하도록 명시되어 있다(제28조). 또한 같은 법 시행령에서 공청회 개최 관련 사항을 적시하고 있고(시행령 제12조), 주민 의견의 반영 여부에 대한 결과를 통보하게 되어있다(시행령 제22조).

공원 조성을 위한 직접적인 실행은 공원녹지법의 제정 사항에 따라 진행되며, 해당 지방자치단체의 조례와 대상지 인접 지역 지구단위계획 등 관련 계획과 결합하여 추진된다. 공원녹지법에서는 공원녹지기본계획의 수립 또는 변경 시 미리 공청회를 개최하고(제8조), 변경 시 공보와 인터넷 홈페이지에 공고하여 주민 의견을 청취하도록 제정되어 있다(제16조). 공원 조성을 위한 상위 계획으로서 공원녹지기본계획의 수립 또는 변경 시에는 공청회를 개최해야 하나, 실제 공원조성계획 결정 및 사업시행 절차에서는 공청회의 법적 의무가 없다. 또한 일정 기준(표 1의 각주 참조)에 따른 주민의 요청이 있을 경우 공원조성계획의 타당성을 재검토하도록 제정되어 있으나(제18조), 수렴한 의견에 대한 반영 여부를 회신하는 조항과 시행령 상 공청회 개최 관련 사항이 존재하지 않는다.

지역별 특수 지정 목적에 따라 도시 및 주거환경정비구역과 재정비촉진지구로 결정되는 경우, 각각 「도시 및 주거환경정비법」(이하 도시정비법)과 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」(이하 도시재정비법)에 의거하여 공동이용시설 또는 공원과 녹지의 조성계획을 포함해야 한다. 도시정비법은 도시·주거환경정비기본계획의 수립 또는 변경 시 주민 공람(제6조), 계획 입안 또는 변경 시 주민에게 서면 통보 후 의견 수렴(제15조)을 명시하고 있다. 같은 법 시행령에 따르면 서면 또는 전자문서를 통한 의견서 제출이 가능하며(시행령 제6조), 미채택 시 의견 제출 주민에게 사유를 통보해야 한다(시행령 제13조). 도시재정비법에서는 재정비촉진계획의 수립을 관장하며, 이는 공원·녹지 조성 및 환경보전 계획을 포함한다. 이 계획의 수립 또는 변경 시 주민 공람 후 공청회를 개최해야 하며, 조례로 정하는 바는 주민 동의 절차를 거쳐야 한다(제9조). 그럼에도 공청회 개최 관련 내용과 기준은 명시되어 있지 않다.

오픈스페이스 계획과 관련된 법령은 다음 세 가지 특성을 가지고 있다. 첫째, 수렴된 의견의 후속 조치와 수용 여부에 대한 법적 보장이 없다. 주무 행정기관은 기본적인 의견 수렴 절차만 거치면, 추가 조치 없이 해당 계획안

표 1. 오픈스페이스 계획 관련 법령의 시민참여 제도

법률			시행령		적용 대상
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	제14조, 제28조	- 계획의 수립 또는 변경 시 미리 공청회 개최 - 계획안 입안 시 주민의 의견 수렴 - 조례로 정하는 내용 변경 시 재공고 및 열람하여 주민 의견 수렴	제12조, 제22조	- 공청회 개최 관련 일반 사항 명시 반영 여부 검토 결과의 통보	- 광역도시계획, 도시·군관리계획 내 광장, 공원, 녹지 등 공간시설
도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	제8조, 제16조, 제18조	- 계획의 수립 또는 변경 시 미리 공청회 개최 - 계획의 변경 시 공보, 인터넷 홈페이지 공고 통해 주민 의견 청취 - 기준에 따른 주민 요청 시 계획 전반 재검토	없음	없음	- 공원녹지기본계획 내 공원녹지, 도시공원, 공원시설 등
도시 및 주거환경정비법	제6조, 제15조	- 계획의 수립 또는 변경 시 주민 공람 - 계획의 입안 또는 변경 시 주민에게 서면 통보 후 주민설명회 및 공람하여 의견 수렴	제6조, 제13조	- 의견서 제출 가능(서면, 전자문서) - 마재택 시 의견 제출 주민에게 사유 통보	- 도시주거환경정비기본계획 내 공동이용시설(공원, 놀이터 등)
도시재정비 촉진에 관한 특별법	제9조	- 계획의 수립 또는 변경 시 주민 공람 후 공청회 개최 - 조례로 정하는 내용은 주민 동의 절차 필요	없음	없음	- 재정비촉진계획 내 공원·녹지 조성 계획

a: 공원조성계획의 정비를 요청할 수 있는 주민 요건은 소공원 및 어린이공원의 경우 '공원구역 경계 250미터 이내 거주 주민 500명 이상', 이외 공원의 경우 '공원구역 경계 500미터 이내 거주 주민 2천명 이상'의 동의를 필요함(같은 법 시행령 제15조)

을 진행할 수 있다. 가령 공원녹지기본계획과 공원조성계획 결정 및 사업시행 과정에는 주민 의견 검토 결과 및 반영 여부를 통보하는 규정이 없어, 의견 수렴 절차가 형식적인 요식행위로 전락될 가능성이 있다²⁾. 둘째, 의견 수렴 방식이 단조롭고 수동적이다. 법령에 명시된 의견 수렴 방법은 공청회, 열람 및 공람 등에 불과하며, 공원녹지법과 도시재정비법은 공청회 관련 세부 사항을 규정한 시행령이 없다. 또한 인터넷과 모바일 미디어 환경이 보편화되었음에도 인터넷 홈페이지 내 공고 외에는, 의견 수렴에 있어 정보통신망의 활용 가능 여부를 명시하고 있지 않다. 셋째, 의견 수렴 과정의 수행 시기에 대한 명확한 기준이 없다. 국토계획법 시행령은 공청회 개최 목적, 일시 및 장소, 내용 개요 등을 지시하고 있으나, 해당 사안의 진행 단계에 따른 개최 시기를 명시하고 있지 않다. 따라서 대부분의 공청회는 계획 수립이 거의 완료된 사업 후반부에 개최되어 중대한 결함이 아닌 이상 의견 반영이 어렵다.

2.2 도시기본계획의 시민참여

양재섭과 김태현(2011)은 서울시의 도시기본계획과 지구단위계획 수준에서 시민참여 실태와 제도상의 문제점을 진단하고 개선방향을 도출하였다. 도시계획 수립과정의 시민참여 제도가 갖는 문제점으로는 계획안 완성 이후 형식적인 의견 수렴이 이루어지고, 공청회, 설문조사, 열람 등 단조롭고 소극적인 방법에 그치며, 도시계획 특성에 맞는 사전 정보의 제공이 부족하다고 보았다. 또한 제한된 기간과 예산 범위 안에서 공공의 적극적인 노력과 지원이 부족하며, 지역 주민과 공동체는 해당 계획의 이해관계자로서 참여하기 어려운 점을 지적했다(양재섭과 김태현, 2011: 63-66). 이를 개선하기 위해 도시계획, 지역 현황 등 전문정보를 알기 쉽게 풀이하여 제공하고, 법정 계획 수립 시 홈페이지나 소셜네트워크서비스(Social Network Service, 이하 SNS)를 활용한 소통을 제안했다. 다음으로 계획 수립 초기부터 기존 주민 공동체를 비롯하여 다양한 이해관계자의 참여를 유도하고, 시민참여 전문 인력 육성 및 도시계획 지원센터 설치를 제안했다. 마지막으로 현행 제도상 계획의 완성 시점에 실시하는 공청회를 초반부와 중후반부에 2회 이상 개최하고, 도시계획 심의 부속자료로서 시민참여 보고서를 제출하게 하며, 시민참여 과정의 지원을 위한 도시계획 조례의 제정을 제시하였다(양재섭과 김태현, 2011: 101-110).

이상대와 정유선(2015)은 현행법 제도상 시민참여의 내용과 문제를 분석하였다. 특히 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 주민제안제도의 수준에서 국토계획법과 시행령, 경기도 조례를 비교하였다. 연구에 따르면 1980년대 공청회, 공람, 의견서 제출 등이 가능하게 되었고, 1990년대에는 도시계획 입안 시 시민의 제안을 받고 초안에 대한 공람이 허용되었으며, 2000년대 들어 주민제안 지구단위계획 제도를 도입하고 도시계획 입안 시 시민의견을 수렴하게 되었다. 그럼에도 부동산 업계 종사자나 민원인들 위주의 형식적인 공청회가 열리게 되어, 법에서 규정하는 시민참여는 “짧은 시간에 단편적이고 단조로운 참여”(이상대와 정유선, 2015: 17)만을 열어두었다고 지적한다. 이를 개선하기 위해 시민참여를 제도화 하여 도시계획 수립 시, 정보 제공과 협의 수준을 넘어 개입과 협업 단계까지 끌어올려야 한다고 보았다. 이에 계획 수립 착수 단계부터 시민참여계획서를 작성하고, 도시계획 입안 초기부터 시민협의회 운영을 의무화할 것을 제안했다. 또한 SNS를 활용하여 진행 과정 등 정보 공개에 투명성을 확보하며, 시민참여 활동 내용의 보고서 제출과 시민협의회 관련 전문가 파견, 조례 등 자치법규 개선을 제시했다(이상

대와 정유선, 2015: 61-63).

이다에 등(2021)은 현행 도시계획 수립지침에서는 설문조사, 공청회, 주민간담회, 주민계획단, 도시대학, 주민공모, 의견서 제출, 설명회 등을 주민참여 방안으로 규정하고 있으나 다음과 같은 한계점을 갖고 있다고 보았다. 첫째, 참여 방식의 측면에서 참여 시기와 형태가 제한적이고 수행해야 하는 기본 절차로서만 시행되었다. 둘째, 참여 대상의 측면에서 주민참여제도상 참여 계층과 규모에 대한 규정이 없어 대표성과 이해관계 수준을 평가하기 어렵다. 셋째, 정보 제공의 측면에서 신문, 관보, 공보 등을 통해 간략히 홍보하고 있어 시민들이 충분한 설명이나 정보를 제공받을 수 없다(이다에 등, 2021: 22-31). 이에 도시계획 전 과정에 참여하면서 의견 수렴 및 자문을 수행하는 주민대표기구 ‘커뮤니티보드’를 개선 방안으로 제시했다. 이 조직은 주민참여의 공식 창구로서 행정청과 주민 사이의 중간 조직 역할을 수행하며, 계획수립 관련 정보와 진행 절차를 상시 공유하고 관계자의 의견을 수렴한다. 커뮤니티보드의 참고 사례로 미국 뉴욕시 커뮤니티보드(Community Boards), 미국 휴스턴시 슈퍼근린지구 협의회(Super Neighborhood Council), 수원시 도시정책 시민계획단, 세종시 마을계획단을 들었다(이다에 등, 2021: 32-35).

도시기본계획 수립의 시민참여 제도에 관한 선행 연구에서 세 가지 의제를 도출할 수 있다. 첫째, 도시기본계획 수립 과정의 정보 제공 측면에서 효율적인 소통 방안이 필요하다. 현행 제도상 신문, 관보 등 단조로운 채널에 국한되어 있어 인터넷 미디어 등을 활용한 입체적인 전략이 요청된다. 또한 정보의 내용 측면에서도 계획의 논의 과정과 단계별 결정 사항을 공개하여 정책 이해도와 계획 당위성을 고취할 필요가 있다. 둘째, 도시기본계획 수립 과정에서 수행되는 시민참여 프로그램 참가 주체의 대표성 확보가 필요하다. 이해관계자의 대상과 규모를 객관화하기 어려운 만큼, 해당 지역 주민을 중심으로 중간 조직을 결성하는 등 정보 공유와 의견 교류의 창구로 삼는 방안이 제시되었다. 셋째, 도시기본계획 수립 과정의 행정 절차 측면에서 계획 초기 단계부터 시민참여를 보장하는 제도적 안배가 필요하다. 현행 법령에 따르면 계획의 후반부에 공청회를 개최해도 문제가 없기에, 조성 주체의 행정 편의주의와 형식 절차의 남용을 방지할 필요가 있다.

2.3 공원녹지계획의 시민참여

도시·군기본계획을 수립하는 시는 공원녹지법에 따라 10년 단위로 공원녹지기본계획을 수립하며 5년마다 타당성을 재검토하여 변경 계획을 수립할 수 있다(제5조). 공원녹지기본계획은 “공원녹지의 확충, 관리, 이용 방향을 종합적으로 제시하는 기본계획”(공원녹지법 제5조)으로서, 공원녹지의 계획 방향과 목표, 여건 변화, 종합적 배치, 축과 망, 수요와 공급, 보전·관리·이용에 관한 사항 등을 포함한다. 또한 이 계획은 도시기본계획에서 설정한 공원 및 녹지 조성에 관한 기본 방향을 실현하기 위한 구체적인 실행 계획을 포함한다.

공원녹지 정책과 기본계획에 관한 선행 연구는 국내 공원녹지 정책의 변화(김용기, 1994; 박인재와 이재근, 2002; 이양주, 2009), 공원녹지 현황과 정책 제안(손상락과 윤병구, 2002; 김병수, 2003; 박정인, 2010), 공원녹지의 평가(심준영 등, 2010; 김민재와 이영성, 2017), 도시공원녹지의 통계적 변천(박을진, 2010; 고하정, 2020; 고하정, 2022), 국외 공원녹지 정책 연구(이양주, 2007; 김연금과 최정민, 2012; 채진해 등, 2014; 김정화와 김용국, 2019) 등이 수행되었다. 그럼에도 공원녹지계획과 정책에 관한 연구는 드물며, 특히 시민참여를 다룬 연구는 더욱 부족하다. 공원녹지계획의 시민참여에 관한 연구는 서울시 공원녹지 정책의 주민참여를 다룬 연구(하혜경, 2005), 시민참여에 기반한 생활권 공원녹지 조성에 관한 연구(김원주, 2007), 국내 5개 도시 공원녹지계획의 시민참여 정책을 정리한 연구(하혜경, 2020) 등에 그치며 연구의 주요 골자는 다음과 같다.

하혜경(2005)은 공원녹지 정책과 주민참여에 관한 연구 동향을 정리하고, 서울시 공원녹지 행정 단계별 주민참여의 실태를 분석했다. 특히 공원녹지 행정을 ‘정책계획·사업계획(이하 정책계획) 단계, 집행계획 단계, 관리계획 단계’로 분류하여, 각 단계에서 수행 가능한 주민참여 방법에 대한 현황과 문제점을 도출하였다. 정책계획 단계에서 관련된 의견조사, 공고·공람, 전문가 자문, 도시계획위원회 자문, 공청회 등을 운용 가능하나, 수렴 방법이나 범위에 대한 규정이 부재하여 형식적이고 편파적으로 진행될 우려가 있었다. 집행계획 단계에서는 시정 자문위원회, 주민공청회, 여론 모니터, 주민공람, 주민설명회, 민원, 설문조사 등을 운용 가능하나, 정책안이 확정되어 가는 시기에 수행되는 경우가 많아 의견 수렴의 기능을 하지 못하며 공청회와 공람은 참여를 촉발시키는 효과가 매우 미미하였다. 관리계획 단계에서는 시민정원사, 산림보호지도요원, 1사1산1하천 등 지방자치단체에서 개별적으로 프로그램을 운영하여 참여를 유발하였다(하혜경, 2005: 41-46).

김원주(2007)는 시민참여를 통한 생활권 공원녹지 조성 방안을 고찰하였다. 도시에서 자주 접할 수 있는 공공녹지(생활권 공원, 가로수, 광장, 공공공지)와 사유지(조경녹지, 공개공지, 특수공간녹화)를 생활권 공원녹지로 규정하

고, 조성 방안을 ‘부지확보, 녹지조성, 녹지관리, 재원확보’로 분류하여 기술하고 있다. 특히 녹지조성 방안은 ‘사전 예비단계, 계획 및 설계단계, 공사 진행단계’로 나누어 각 단계별 방안을 제시하고 있다. 먼저 사전예비단계에서는 발의와 조직화를 통해 주민들의 조직적 구심점을 형성하고 주민활동을 통해 지역의 현황을 파악한다. 다음으로 계획 및 설계단계에서는 공청회와 워크숍 등 다양한 형식으로 의견을 수렴한다. 그러나 관련 법 상 공청회를 제외하고 의견 수렴의 법적 근거가 없으며, 비전문가인 시민의 의견을 모을 수 있는 합리적인 방법도 부족하다고 지적했다. 마지막으로 공사 진행단계에서는 현실적으로 시민들이 참여할 수 있는 기회와 방안이 드물다고 보았다(김원주, 2007: 111-116).

하혜경(2020)은 서울시, 인천시, 대구시, 울산광역시, 부산광역시의 공원녹지정책보고서를 정리하여 시민참여 현황을 분석하였다. 그 결과, 1990년대에 비해 2000년대의 시민참여 정책이 참여 주체, 참여 제도, 참여 단계의 측면에서 개선된 것으로 나타났다. 먼저 참여 주체 측면에서는 과거 행정기관 주도하에 설계가의 역할이 가장 중요하게 여겨지던 때와는 달리, 2000년대 이후에는 시민들이 중심이 되어 공원 대상자를 공모하고 계획 과정에도 주체적으로 참여한다고 보았다. 또한 참여 제도의 측면에서 1990년대 이전에도 워크숍, 공청회, 주민설명회 등이 있었으나 관 주도의 형식적인 의견 수렴 창구에 불과했고, 2000년대 이후에는 시민들이 실질적으로 참여할 수 있는 제도적 장치가 마련되었다. 마지막으로, 참여 단계의 변화 측면에서 2000년대 이전에는 시민들의 참여가 주로 공원관리단계에만 국한되었으나, 2000년대 이후에는 공원 계획 및 상위 정책 단계에서도 시민참여가 장려되고 있다고 평가하였다(하혜경, 2020: 21-22).

공원녹지계획의 시민참여 정책은 도시계획 수립 과정의 시민참여 제도와 유사한 문제점을 보인다. 첫째, 공청회 외에는 시민들의 의견 수렴을 할 수 있는 법적 근거가 없고, 이를 보완할 시민참여의 제도적 장치가 미비하다(김원주, 2007). 둘째, 1990년대에 비해 2000년대 이후 시민참여 제도가 개선되었으나(하혜경, 2020), 시민참여 예산과 지원이 미흡한 현실에서 조성 주체의 행정 편익과 절차적 효율을 극복하기는 어렵다(하혜경, 2005). 셋째, 제도적으로 규정된 시민참여조차 형식적이고 단조로운 절차로 수행되었다(하혜경, 2005; 김원주, 2007). 이러한 문제점을 포함한 시민참여 정책은 ‘정부 정책에 관한 정당성과 합법성의 부여’(장철호와 한상연, 2004: 19)와 ‘정책 시행의 효율성, 정책에 대한 주민들의 이해 증진, 지역 사회 개발의 지속가능성 확보’(주성수, 2004: 53-54) 등의 기대효과를 달성하기 어렵다. 다음 장에서는 서울, 인천, 광주, 대구의 2030년 공원녹지기본계획 분석을 통해 시민참여 정책을 구체적으로 살펴보고자 한다.

3. 공원녹지기본계획의 시민참여 정책 분석

공원녹지기본계획은 도시 현황에 대한 기초 조사를 통해 공원녹지의 미래상과 목표를 설정하고 이를 추진하기 위한 전략과 실행계획을 수립한다. 이 계획은 ‘공원기본계획, 녹지기본계획, 도시녹화계획, 도시자연공원구역 기본계획, 공원녹지 기본계획, 공원녹지의 관리·이용·주민참여계획’ 등의 부문별 기본계획을 포함한다. 특히 공원녹지의 관리·이용·주민참여계획의 주민참여 프로그램은 “적절한 주민참여 방법을 검토하여 가능한 모든 과정에 주민이 참여할 수 있는 프로그램을 마련”해야 한다고 규정하고 있다(공원녹지기본계획 수립지침 제7장 제3절). 이번 장에서는 서울, 인천, 광주, 대구 공원녹지기본계획(목표연도 2030년)의 기본 구상과 공원녹지 조성 과정의 주민참여 프로그램을 중심으로 시민참여 정책을 살펴본다. 상기 도시의 계획은 타 도시 공원녹지기본계획에 비해 시민참여에 대한 미래상과 추진 전략이 뚜렷하고, 주민참여 프로그램을 비교적 명확하게 제시하고 있다.

3.1 2030년 서울특별시 공원녹지기본계획

서울시는 공원녹지기본계획의 추진목표에 시민참여를 명시하고 세부 내용에도 참여 관련 내용을 담고 있다. 또한 공원녹지 조성 단계별로 시민참여의 문제점과 개선 방안을 제시한다. 특히 계획 및 설계 단계에서 효율적인 시민참여 방법이 부재하며, 조성 단계에서는 참여 방법의 제약과 참여 기회 및 정보의 부족을 지적한다. 또한 참여에 기반한 시민녹화기금 제도를 제시하고 있으나 공원녹지의 조성보다 기 완공된 공원녹지 운영을 위한 사업의 지원을 담고 있다. 서울시는 2014년 7월부터 2015년 6월까지 공원녹지기본계획을 수립하는 동안 시민공청회와 설문조사를 통해 시민들의 의견을 수렴하였다.

3.1.1 기본 구상의 시민참여

서울시는 공원녹지기본계획의 미래상으로 “공원 속의 도시, 서울”을 설정하고, “공원 소외지역 해소, 도시생태 건강증진, 걷기 좋은 녹지 조성, 시민참여 공원운영”을 공원녹지 추진목표로 삼았다. 이 목표 중 ‘시민참여 공원운영’의 세부 내용으로 “공원관리 파트너십 구축, 공원 프로그램 수준향상, 녹지활용·녹화계약 활용”을 제시하였다(서울특별시, 2015: 181). 또한 공원녹지의 보전체계, 확충체계, 이용체계, 경관체계를 구상하여 종합 배치에 적용하였으며, 이 중 이용체계 구상 부문에서 “수요자 중심의 공원이용 프로그램 확대, 수요자의 의견을 반영하는 관리 시스템 구축”을 담으면서 공원서비스 수준의 향상을 추구한다고 밝히고 있다(서울특별시, 2015: 188-189).

3.1.2 조성 과정의 시민참여

서울시는 공원녹지의 ‘계획 및 설계 단계, 조성 단계, 관리 및 운영 단계, 시민녹화기금 조성’으로 구분하여 단계별 시민참여 현황 및 문제점과 시민참여 방안을 제시하고 있다. 본 연구에서는 오픈스페이스 조성과 관련한 계획 및 설계 단계와 조성 단계만을 다루고자 한다.

계획 및 설계 단계에서는 서울숲과 한평공원의 조성 사례 외에 시민들의 의견을 수렴하여 공원녹지를 설계한 사례가 없다고 보았다. 특히 이 단계에서 시민들의 참여 욕구가 높고 있으나, 공청회를 제외하고 시민들의 의견을 수렴할 제도적 근거가 없으며 시민들의 의견을 합리적으로 모으는 수단도 부족하다고 평가했다. 이에 의견 수렴을 보장하는 규정의 보완과 참여를 위한 합리적 기법의 마련이 필요하다고 보았다. 또한 시민들의 참여가 용이하도록 공청회와 워크숍을 개최하고, 다양한 계층의 의견을 폭넓게 수렴할 수 있는 도구의 개발 필요성을 피력하고 있다. 예컨대 ‘모형·이미지 KIT, 아이디어 스케치, 만들기 놀이, 설문조사, 주민인터뷰’와 같은 소극적 도구와 디자인 회의와 같은 적극적 도구를 계획 및 설계 단계의 시민참여 방안으로 제시하고 있다(서울특별시, 2015: 473-478).

조성 단계의 시민참여 현황은 거의 없으며, 서울숲에서 시민들의 자원봉사로 진행한 나무심기 행사 정도를 사례로 들었다. 또한 이벤트성 행사가 있더라도 참여 기회가 극히 적어, 시민들이 참여할 수 있는 다양한 여건이 조성되어야 한다고 보았다. 가령 시민들이 참여할 수 있도록 관련 기술의 교육과 정보 제공이 필요하며, 이를 통해 시민들이 사공 과정에 참여함으로써 인력 및 예산을 절감하고 공원에 대한 주인의식을 고취할 수 있다고 보았다. 또한 서울시가 토지 조성, 정보 제공, 교육 등 기반을 제공하고 시민이나 단체가 식재 등을 통해 자발적으로 조성하는 ‘시민공간 조성 방식’에 대해 간략히 다루고 있다(서울특별시, 2015: 478-479).

3.2 2030년 인천광역시 공원녹지기본계획

인천시는 공원녹지 추진목표와 이를 수행하기 위한 기본방침에 시민참여를 명시하고, 오픈스페이스 조성 단계를 분류하여 참여 방안을 제시함으로써 구체적인 실천 전략을 구상하였다. 그러나 각 단계에서 제시되는 프로그램들은 세부 수행 방안을 담보하지 않는 원론적인 제안에 그치고 있다. 또한 오픈스페이스 종류와 특성에 따른 시민참여의 방식에 대한 안배가 부재하다. 인천시는 2014년 6월부터 2016년 4월에 걸친 계획 수립 기간 동안 시민공청회와 설문조사를 통해 시민들의 의견을 수렴하였다.

3.2.1 기본 구상의 시민참여

인천시는 “New green city-Human city Incheon”을 공원녹지기본계획의 미래상으로 상정하고, “실천 가능한 공원·녹지의 정비, 국제·문화·관광도시 미래 수요에 대비한 공원·녹지계획, 사람 중심의 공원·녹지계획”을 공원녹지의 목표로 설정하였다. ‘사람 중심의 공원·녹지계획’의 세부 목표는 “모든 시민이 만족하는 공원녹지 조성, 시민이 만들어 가는 공원녹지 조성, 민간자본 유치 공원녹지 확충”으로서 이를 달성하기 위해 “녹(綠)의 골격 보전 및 연결, 자연과 공생도시 조성, 질적 향상과 실현가능한 녹의 조성, 살기 좋은 도시를 위한 녹의 조성, 인상에 남는 녹의 경관 조성, 시민과 함께 만드는 녹의 도시 조성” 등 여섯 가지 기본방침을 세웠다. 특히 ‘시민과 함께 만드는 녹의 도시 조성’을 위한 추진전략으로 시민과 행정이 지속적으로 논의할 수 있는 워킹그룹 구성, 공원녹지 교육을 통한 인식의 전환, 공원녹지 운영 관리 분야에 시민참여 대안 마련 등을 제시하고 있다(인천광역시, 2016: 276-278).

3.2.2 조성 과정의 시민참여

인천시는 주민참여 계획으로 “나무은행 활성화, 시민의 숲 조성 관리, Adopt-Greens 제도, 시민관리위원회, 녹지실명 관리, 큰 나무 등록관리, 시민녹화상담실, 시민 기념식수 활성화, 민간담양 허물고 나무심기 추진계획, 시민과 함께 만드는 공원·녹지, 시민참여 통합관리(시민관리 통합 웹사이트 운영)”을 제시하고 있다(인천광역시, 2016:

637-646). 이 가운데 오픈스페이스 조성 관련 정책은 ‘시민의 숲 조성 관리’와 ‘시민과 함께 만드는 공원·녹지’에서 다루고 있다.

시민의 숲 조성 관리는 산림청에서 추진해 온 국민의 숲 사업을 참조한 것으로 밝히고 있다. 산림청에 따르면 국민의 숲은 개인, 단체, 기업 등이 지정된 국유림에서 나무를 심고 가꾸는 산림 체험 사업을 의미한다(<https://www.forest.go.kr>). 반면, 인천시의 시민의 숲은 개인, 시민단체, 기업이 참여하는 숲 조성 및 관리 사업을 육성하고 지원하는 정책으로, 대표적인 유형으로 ‘단체의 숲, 스타숲, 가족숲·동네숲’ 등을 제시하고 있다. 단체의 숲은 학교, 기관, 기업 등 지역 내 단체와 인천시 및 산하 자치구의 유휴부지를 연계하여 협약을 체결하고, 역할을 분담해 숲의 조성과 관리를 수행하는 방식이다. 스타숲과 가족숲·동네숲 역시 각각 연예인 팬클럽, 가족 및 동네 주민과 인천시가 협력하여 숲을 조성하며, 인천시는 주로 조성 대상지를 선별하여 제공하는 역할을 담당한다(인천광역시, 2016: 638). 상기 ‘시민의 숲 조성 관리’ 내용은 대구시 공원녹지계획에도 완전히 동일하게 기재되어 있다(대구광역시, 2017: 509).

시민과 함께 만드는 공원·녹지에서는 ‘부지선정 단계, 계획 단계, 조성 단계, 이용 및 관리단계’로 나누어 시민 참여 방안을 다룬다. 부지선정 단계에서는 시민단체에서 공유지, 이전적지 등의 공원을 위한 시민기금 조성운동과 시민 공모를 통한 녹화 사업 대상지 선정 및 조성 방안을 담고 있다. 계획 단계에서는 공원조성 지역 시민의 아이디어를 반영한 공원·녹지 조성사업이 직·간접적으로 공원·녹지 조성에 참여하는 기업참여형 가든을 제시한다. 조성 단계에서는 시민들의 헌수를 통해 공원·녹지를 조성하여 기증자를 기록하는 ‘시민기념식수’, 공원·녹지 조성 과정을 모니터링 하는 ‘시민감리단’, 녹화상담·나무심기·기술지원 및 교육 등을 수행하는 ‘시민녹화상담실’ 운영을 담고 있다(인천광역시, 2016: 644-645).

3.3 2030년 광주광역시 공원녹지기본계획

광주시 공원녹지기본계획은 시민과 함께 공원녹지 만들기를 세부 목표로 삼고, 시민참여 기회의 확대 추진을 강조하고 있다. 본 계획을 수립한 2015년 7월부터 2017년 12월 사이 시민설명회 2회, 시민공청회 2회, 설문조사를 수행하는 등 타 도시의 계획 수립 과정에 비해 적극적으로 의견을 수렴하였다. 이러한 과정을 ‘시민참여형 공원녹지기본계획’으로 명명하고 계획 내 포함하여 기술하였다. 그럼에도 공원녹지 조성 과정의 주민참여 프로그램 계획은 단편적이고 단조롭다.

3.3.1 기본 구상의 시민참여

광주시는 “지속가능한 녹색도시”를 공원녹지기본계획의 미래상으로 삼고, “사람과 동물이 함께 숨 쉴 수 있는 광주”를 계획목표로 하여 “푸른 도시의 인프라가 되는 공원 만들기, 건강도시와 마을공동체 형성을 위한 공원복지, 시민과 함께 만들어가는 공원녹지, 도시의 경쟁력을 강화하는 공원녹지”를 4대 목표로 제시한다. 특히 ‘시민과 함께 만들어가는 공원녹지’의 추진 전략으로 “광주의 역사, 문화, 자연을 대표하는 공원 조성”과 “시민참여 기회 확대와 생활권 주변 공원·녹지 정비 및 확충”을 상정하고, ‘공원 유형 재분류 및 생활권 공원녹지 확충, 광주를 대표하는 공원 지정, 시민녹화 등 시민참여형 녹화사업 추진, 지속적인 시민참여를 위한 거버넌스 구축’ 등을 명시하고 있다(광주광역시, 2017: 271-272).

3.3.2 조성 과정의 시민참여

광주시 공원녹지기본계획의 주민참여 프로그램 계획은 “녹지실명제, 시민녹화, 시민식수 활성화, 시민참여형 공원녹지기본계획”을 담고 있다. ‘녹지실명제’는 지역 주민의 참여를 통해 녹지대, 가로수, 공원 내 수목을 관리하는 방안이며, ‘시민식수 활성화’는 기념식수 등 이벤트성 나무심기를 통해 참여를 독려하고 있으나(광주광역시, 2017: 548-549) 이는 본 연구에서 다루는 공원녹지 조성과는 거리가 있다.

공원녹지 조성과 관련한 유일한 시민참여 정책은 시민녹화이다. 도시공원 내부 또는 도심 자투리 공간에 시민들이 직접 나무를 심거나 녹화방안에 대한 상담과 기술지원을 담고 있다. 그럼에도 “시민참여로 식재된 묘목은 초기에는 녹화 효과를 기대하기 어려우나, 나무가 성장함에 따라 시민들의 자부심과 애착심이 증가”된다거나 “자립적으로 자신의 마을을 가꿀 수 있도록 자체적으로 조직을 구성하여 마을녹지를 가꾸도록 장려”한다는 등 시민참여의 본질과 실천에 대한 정책적 기여를 기대할 수 없는 방안을 제시하고 있다(광주광역시, 2017: 548).

시민참여를 강조한 ‘시민참여형 공원녹지기본계획’은 실제 다른 도시의 공원녹지기본계획 수립 과정에 비해 횟수가 많았다(시민공청회 2회, 시민설명회 2회, 설문조사 등). 그럼에도 해당 의견 수렴 과정과 결과에 대해서는 요약

된 결과만을 기록하고 있다. 시민공청회의 경우 ‘수행 일시, 장소, 참석인원, 제시 의견과 조치계획, 현장 사진’을 간략하게 담고 있다(광주광역시, 2017: 643, 649). 144명이 참석한 1차 시민공청회에서는 제시된 의견이 없었으며, 82명이 참석한 2차 시민공청회에서는 제시 의견 5건에 대해 3건을 반영하고 1건을 일부 반영하였다(1건은 기반영). 두 차례 시민설명회의 내용과 결과에 대한 기록은 전무하다. 또한 시민설명회(1차 2016년 12월, 2차 2017년 1월)와 시민공청회(1차 2017년 2월, 2차 2017년 10월)는 계획 수립 과정(2015년 7월부터 2017년 12월)의 중후반부에 집중적으로 이루어졌으며, 이는 앞서 서술한 제도적 한계로부터 자유로울 수 없다(2장 참조).

광주시는 시민참여형 공원녹지기본계획을 표방하면서 계획 수립 단계부터 “시민이 함께 참여 하여 공원 및 녹지의 질적 향상을 위하여 시민의 의견을 적극적으로 수렴”하고 “시민참여를 통하여 행정 계획에 대한 시민의 공감대를 높이도록”(광주광역시, 2017: 272) 추진한다고 밝혔다. 타 도시에 비해 비교적 다양한 의견 수렴 방식과 더 많은 횟수를 수행하였음에도 그 결과로 수립된 시민참여 정책과 프로그램은 시민참여형으로 수립하지 않은 타 시의 계획에 비해 미진하다.

3.4 2030년 대구광역시 공원녹지기본계획

대구는 시민과 함께하는 숲의 도시를 공원녹지의 미래상으로 삼고, 공원 조성 및 관리 전 단계에서 민관협력을 통해 공원녹지 행정의 중심을 시민참여로 전환해야한다고 밝히고 있다. 대구시 공원녹지기본계획의 시민참여 정책은 참여의 내용과 방식에 있어 가장 심도 있는 내용을 제시하고 있다. 특히 주민참여의 실태를 바탕으로 이를 타개하기 위한 제도 개선 방안과 사례를 담고 있다. 다만 오픈스페이스 조성 단계에 따른 프로그램과 정책이 수립되어 있지 않으며, 대부분의 내용은 기 조성된 오픈스페이스의 운영 관리 단계에서 주민참여를 활성화하는 방안을 다루고 있다. 대구시는 2016년 5월부터 2017년 3월 까지 계획이 수립되는 동안 시민공청회와 설문조사를 시행했다.

3.4.1 기본 구상의 시민참여

대구는 “시민과 함께하는 숲의 도시 대구”를 2030년 공원녹지기본계획의 미래상으로 설정하고, “기존 공원녹지는 보전, 공원녹지가 단절된 곳은 연결, 공원녹지가 부족한 지역은 확충”을 목표로 삼았다. 이를 위한 다섯 가지 추진 전략으로 “생태계 보전 O·K(Open parK, 이하 O·K), 공원·녹지의 물리적 경계 O·K, 공원·녹지 소외 지역 O·K, 공원·녹지 이용 경계 O·K, 산림과 수변의 통합 O·K”를 제시했다. 특히 ‘공원·녹지 이용 경계 O·K’는 공원녹지 관리의 초점을 시설 중심에서 시민의 이용 중심으로 전환하고, 민관협력을 통해 공원녹지 조성 및 관리 전 단계의 시민참여를 유도하는 등 공원녹지 관리 패러다임의 전환을 제시한다(대구광역시, 2017: 248-251).

3.4.2 조성 과정의 시민참여

대구시 공원녹지기본계획의 주민참여 계획은 “주민참여 방안, 주민참여 프로그램, 정원 활성화 계획”으로 구성되어 있다. ‘주민참여 방안’ 분야는 “홍보/교육, 시민참여/유도, 시민참여를 통한 공원·녹지 관리”를 포함한다. ‘홍보/교육’ 항목에서는 공원녹지 조성 및 관리 과정에 시민들의 참여의사가 높으나, 시민의 참여 절차나 범위가 한정적이고 관련 사례가 부족하다고 보았다. 이에 공원녹지 조성 초기 단계부터 지역 관련 전문가로 구성된 ‘그린오너’(민간녹화운동) 등을 통해 기획, 조정, 자문 등을 수행할 것을 제시한다. ‘시민참여/유도’ 항목에서는 주민, 전문가, 기업, 행정기관이 역할을 분담하고 상호 연계한 공원녹지 정책 수립과 사업 실시를 담고 있다. 이를 위해 참여 프로그램 개발, 법·제도 인센티브 제공, 지자체의 지원책 등을 제시한다. 또한 반상회 조직을 활용한 시민 의견 수렴, 민간단체 중심의 녹화사업 자문위원회 운영, 지역 환경 조성을 위한 녹지협정 체결, 기업의 기부·기증 제도 활성화, 개발권양도제, 녹화조성기금을 통한 주민복지제도 운영 등을 다루고 있다. ‘시민참여를 통한 공원·녹지 관리’ 항목에서는 시민들이 공원녹지의 “수동적인 수혜자에서 적극적인 참여자”로 나아가야 한다고 강조한다. 특히 전문가, 주민, 기업, 행정 간 파트너십 형성과 주민 참여에 따른 인센티브 부여 제도를 통해 읍·면 단위의 커뮤니티 운영에 대한 행정적 뒷받침을 제시하고 있다(대구광역시, 2017: 503-305).

‘주민참여 프로그램’ 분야는 “나무은행 활성화, 녹지의 실명관리, 큰 나무 등록관리, 시민녹화상당실 및 나무시장 개설 운영, 시민 기념식수 활성화, 민간담장 허물고 나무심기 추진계획, 시민의 숲 조성 관리, 공원녹지 입양”을 담고 있다. 대부분은 공원녹지의 운영 관리에 대한 내용이며, 오픈스페이스 조성 관련 내용인 ‘시민의 숲 조성 관리’는 인천시 공원녹지기본계획에서 제시된 ‘시민의 숲’ 내용과 완전히 동일하게 기재되어 있다(인천광역시, 2016: 638; 대구광역시, 2017: 506-510).

마지막으로 ‘정원 활성화 계획’은 “정원을 문화와 예술이 결합된 새로운 융·복합 공간으로 활용, 「정원산업 진 사회」 개최를 통해 정원문화 확산과 산업화 촉진, 정원을 주변 관광자원과 연계한 ‘정원관광’ 브랜드화 추진, 정원 활성화를 위한 다각적 홍보 마케팅 전개, 정원사 도입”에 관한 내용을 담고 있다(대구광역시, 2017: 510-512). 그러나 해당 계획은 정원이라는 공간적 대상을 공공을 위한 도시 오픈스페이스로 상정하기보다 도시 경관 및 산업 자원의 대상으로 설정하고, 정원 문화의 확산과 활성화를 위한 프로그램을 담고 있어 본 연구에서 다루지는 않는다.

4. 시민참여 정책의 한계와 시사점

앞서 오픈스페이스 조성의 시민참여 관련 법령과 도시기본계획, 공원녹지기본계획의 시민참여 정책을 살펴보았 다(그림 2 참조). 오픈스페이스 계획 과정에 있어 시민참여 정책의 한계와 시사점은 다음과 같다.

4.1 과정의 한계

과정적 관점에서 시민참여 정책은 다음의 한계를 드러낸다. 첫째, 법적 기준의 미비로 인해 실질적인 의견 수렴 과정의 이행에 한계가 있다. 국내 오픈스페이스 조성 관련 법령을 검토한 결과, 대부분 공청회 등을 명시하고 있으나 이를 운영하는 구체적인 법적 기준이 부족하여 실질적인 시민참여를 도모하기 어렵다. 특히 공청회의 운영 시기와 횟수를 명기하지 않아 대개의 경우 사업의 후반부 계획안이 완성된 시점에서 설명회 수준으로 수행되며, 계획안의 성격에 따른 적절한 정보의 제공이 미흡하다(양재섭과 김태현, 2011). 이에 의견 수렴 등 시민참여의 수행 시기를 계획 수립의 초기 단계에 수행하고 시민들이 방향 설정에 참여할 수 있어야 하며(이상대와 정유선, 2015), 제한적이고 절차적 성격이 강한 현행 시민참여제도의 의견 수렴 방식을 개선해야 한다고 보았다(이다예 등, 2021).

둘째, 시민들의 의견을 수렴했더라도 이것의 반영 여부와 후속 조치에 대한 최소한의 환류 과정에 대한 제도적 보장이 부족하다. 법적 절차에 따른 공공 계획안은 절차적 정당성의 권위를 부여받으므로 보다 실질적인 시민참여가 가능하도록 법령의 개선이 요청된다. 특히 공원녹지기본계획의 시민참여 정책은 2000년대 들어 크게 신장되었다고 하나(하혜경, 2020), 실제 공원조성 결정 과정과 사업의 이행 과정에는 공청회의 의무가 없다(2.1장). 법령은 현장의 시민참여를 저해하는 과도한 기준으로 작동해서도 안되지만, 현장의 합리성을 담보하기 위한 버팀목으로서 최소한의 법적 기준은 필요하다.

셋째, 공원녹지기본계획의 기본 구상에 시민참여 개념이 탑재되었더라도 이를 실천하기 위한 과정으로서 정책의 개발이 미진하다. 서울, 인천, 광주, 대구 공원녹지기본계획의 미래상, 추진 목표, 추진 전략에는 ‘시민, 참여, 민관 협력, 파트너십, 시민참여형, 함께 만드는’ 등의 개념이 적용되어 있다(3장). 그럼에도 시민참여 정책과 프로그램은 이벤트 중심의 단발성 사업이 대부분이었다. 서울과 인천의 경우 공원녹지 조성 단계에 따른 시민참여 정책의 필요성을 밝히고 있음에도, 관련 사례의 부족 등을 들며 원론적인 방안을 나열했다(3.1장과 3.2장).

4.2 내용의 한계

오픈스페이스 조성 과정에 있어 시민참여의 제도적 환경과 이를 실천하기 위한 내용의 한계는 다음과 같다. 첫째, 시민참여의 수행 환경에 관한 세부 내용과 기준이 부족하다. 시민참여가 발생하기 위한 환경의 관점에서 오픈

	관련 법령의 시민참여	도시기본계획의 시민참여	공원녹지계획의 시민참여	공원녹지기본계획 사례
검토 문헌	<ul style="list-style-type: none"> 국토의계획 및 이용에 관한 법률 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 도시 및 주거환경정비법 도시재정비 촉진에 관한 특별법 	<ul style="list-style-type: none"> 양재섭과 김태현(2011) 이상대와 정유선(2015) 이다예 등(2021) 	<ul style="list-style-type: none"> 하혜경(2005) 김원주(2007) 하혜경(2020) 	<ul style="list-style-type: none"> 2030 서울특별시 공원녹지 기본계획 2030 인천광역시 공원녹지 기본계획 2030 광주광역시 공원녹지 기본계획 2030 대구광역시 공원녹지 기본계획
주요 현황	수렴된 의견의 후속 조치와 수용 여부에 대한 법적 보장 없음	오픈스페이스 조성을 포함한 계획 내용에 대한 정보 제공 미흡	공청회 외 의견 수렴의 법적 근거 및 제도적 보완 장치 미비	서울: 조성 단계별 시민참여 방안 제시, 시민참여 방법의 미비 지적
	의견 수렴 방식(형식과 방법)이 단조롭고 수동적임	계획 수립 과정의 시민참여 참가 주체의 대표성 확보 부족	계획 수립 과정의 시민참여 수행을 위한 예산과 자원 미흡	인천: 조성 단계별 시민참여 방안 제시, 구체적인 실행 방안 미흡
	의견 수렴 과정의 수행 시기에 대한 명확한 기준이 없음	계획 수립 과정의 초기 단계부터 시민참여 보장하지 않음	법령으로 규정된 시민참여조치 형식적인 절차로 수행	광주: 시민참여형 계획 지향하나 참여 기록 미비, 조성 과정의 참여정책 부족
				대구: 참여 제도 개선 및 실천 방안 제시, 조성 과정의 참여정책 부족

그림 2. 오픈스페이스 조성의 시민참여 제도 현황 종합

스페이스 조성 과정의 시민참여에 있어 모바일 미디어 등 온라인 공간의 활용에 소홀해왔다(2.2장). 정보 공개의 측면에서 온라인 공간을 활용하여 대상지 정보와 계획 수립 과정 등 진행 내용에 대한 정보를 효율적으로 공유할 수 있음에도 적절히 활용된 사례는 드물다. 일부 사업의 경우 온라인 공간을 활용하였더라도 정보의 공개 범위와 분량 등이 일정하지 않고, 사업이 완료되면 관련 정보의 게시 또는 공개를 종료한다. 또한 현행 법 제도는 오픈스페이스 조성의 시민참여에 대해 참여 대상과 규모를 규정하고 있지 않으며, 이로 인해 대상지 공간과 이해관계의 수준이 모호한 참가자들의 의견 수렴을 통해 시민참여 결과를 도출할 수도 있다는 문제가 있다(이다예 등, 2021).

둘째, 시민참여의 운영 방법과 수행 방식에 대한 개발이 미흡하다. 오픈스페이스 조성 관련 법령에서 제시된 시민참여는 공람, 공고, 공청회, 의견서 제출 등에 그친다(2.1장). 공원녹지 조성을 위한 상위 계획으로서 공원녹지기본계획의 수립 과정에서도 설명회, 공청회, 설문조사 등이 제한적으로 수행되었으며(3장), 공원녹지기본계획 내 주민참여 계획 부문에서도 시민참여의 수행 방안 및 사례가 부족하다는 점을 밝히고 있다(3.1장과 3.4장). 또한 인천과 대구는 산림청 ‘국민의 숲 사업’의 공간적 대상과 범위만을 변용한 ‘시민의 숲 사업’을 두 도시의 계획에 완전히 동일하게 수록하는(3.2장과 3.4장) 등 시민참여 방안 개발에 대한 한계를 드러낸다.

셋째, 오픈스페이스 조성 단계에 따른 시민참여와 소통 소재에 대한 한계도 도출된다. 공원녹지기본계획의 사례 조사에 따르면 서울시는 공원 계획 및 설계 단계에서 시민 참여 욕구가 증가하고 있으나 이를 효과적으로 반영할 수 있는 방법이 부족하다고 지적했고(3.1장), 광주시는 시민참여형 공원녹지기본계획을 추진했으나 단조로운 의견 수렴 방식과 타 도시에 비해 빈약한 정책 결과에 대한 비판에서 자유로울 수 없다(3.3장). 또한 오픈스페이스 시민참여의 선례로 널리 알려진 광주 푸른길공원도 도시 내 폐선부지의 경전철 도입을 시민들의 참여로 반력시키고, 시민들의 힘으로 공원을 추진하여 준공되었음에도(전경숙, 2009) 참여 내용과 방법 측면에서는 현실적인 어려움이 있었다고 밝히고 있다³⁾.

4.3 시사점

오픈스페이스 계획 과정의 시민참여는 제도적 관점에서 과거에 비해 참여의 범위와 수준이 신장되고 있으나, 의견 수렴의 수행 시기와 반영 및 후속 조치에 대한 법적 근거가 없다. 또한 제도권에서 규정하는 시민참여 방법은 공청회·공람·의견서 제출 외에 전무하며, 정보의 공개 정도와 참여 계층의 확보에 대한 최소 기준도 부재하다. 정책적 관점에서 주요 도시의 공원녹지기본계획은 시민참여 개념과 실행 계획을 포함하고 있으나, 기 조성된 공원녹지의 운영과 관리 측면에서 시민들의 참여를 장려하는 방안 중심으로 수립되어 있다. 특히 오픈스페이스 조성 과정의 시민참여 정책들은 기본 구상과 세부 전략을 통해 일관성 있는 프로세스로 접근하기보다 원론적인 아이디어 중심의 프로그램 나열에 그치고 있다.

현행 시민참여 제도에서는 시민참여가 오픈스페이스 조성의 전반에 걸쳐 충분히 결속되지 못하고 있으며, 이로 인해 과정과 내용의 측면에서 한계를 보인다. 먼저, 과정적 관점에서는 시민참여를 수행하기 위한 제도적 환경과 이를 지지하는 여건이 미비하다는 점이 드러나고 있다. 서울, 인천, 광주, 대구 공원녹지기본계획의 기본 구상에서는 공히 시민참여 개념을 명시하고 있으나, 이를 실행하기 위한 시민참여 정책과 프로그램은 단선적인 이벤트의 조합에 그치고 있다. 이는 공원녹지와 시민참여의 유기적 관계에 대한 사회적 공감대가 형성되어 있으나, 그것을 실천하기 위한 전략과 방안에 대해서는 구체적으로 개발된 바가 없다고 볼 수 있다.

내용적 관점에서는 오픈스페이스 조성 과정에서 시민참여를 실천하기 위한 참여 대상과 환경, 방법과 소재에 대해 한계를 드러낸다. 서울과 인천은 오픈스페이스 조성 과정을 단계별로 분류하고 시민들의 참여 욕구가 증가하고 있다고 파악했으나, 참여 방안과 참고 사례가 부족하여 주민참여 프로그램이 파편화된 행사 중심으로 수립하였다. 앞서 2장에서는 제도적으로 보장되는 최소한의 시민참여 장치가 미비하여 참여가 저해되었다면, 3장의 공원녹지계획 사례에서는 능동적이고 주체적인 시민참여를 장려하기 위한 정책적 장치가 부족함을 보여준다.

오픈스페이스 조성 과정의 시민참여를 육원칙으로 환원하면 과정의 한계는 ‘언제(참여 시기)’, ‘어떻게(참여 제도)’, ‘왜(참여의 역할과 목적)’의 물음에서 비롯된다. 같은 맥락에서 내용의 한계는 시민참여를 ‘누가(참여 계층)’, ‘어디서(참여 환경)’, ‘어떻게(참여 방법)’, ‘무엇을(단계별 참여 소재)’로 정리할 수 있다. 이러한 관점에서 시민참여 정책의 한계를 극복하기 위해서는 다각적인 관점의 접근이 필요하다. 요컨대 시민참여라는 사회적 행위의 주체와 소통 내용에 관한 역할론, 시민참여의 수행 목적별 소통 방식에 관한 방법론, 오픈스페이스 조성 단계별 참여에 관한 과정론 등의 관점에서 연구가 확대되고, 효율적인 소통이 가능한 시민참여 프로세스의 개발과 실증 사례가 검토되어야 한다.

5. 결론

시민참여는 주로 행정학, 정치학, 사회학에서 발달해온 개념으로 민주정치와 대의민주제를 보완하는 어떤대로 자리매김해왔다. 국가가 주도한 마을만들기 사업과 도시재생 사업을 통해 지역 단위 공간 전략 구상과 실천의 바탕에 시민참여라는 사회적 경험이 누적되었고, 이를 통해 참여라는 키워드는 공공 계획의 한 축에 상수로 자리 잡았다. 이 과정에서 도시공간과 공원녹지를 다루는 정책 분야에서도 시민참여를 장려하고 촉진하는 제도적 환경이 마련되어 왔다. 그럼에도 오픈스페이스 조성 과정의 시민참여는 내용과 방법, 과정과 결과 측면에서 미흡하다.

이에 본 연구는 오픈스페이스 조성 관련 법령의 제도적 환경과 도시기본계획의 수립 과정, 공원녹지기본계획의 시민참여 등 정책적 환경을 정리하였다. 특히 서울, 인천, 광주, 대구 공원녹지기본계획의 시민참여 정책은 다음과 같이 요약할 수 있다. 서울시는 계획 및 설계, 조성, 관리 단계로 나누어 시민참여 방안을 제시하고 시민참여 방법의 미비를 문제로 지적하며 시민들의 쉬운 참여 유도 방안을 강조한다. 인천시도 오픈스페이스 조성 단계를 나누어 시민참여 방안을 제시하였으며, 시민의 숲 조성 사업 등을 다루었지만 구체적인 실행 방안이 부족하다. 광주시는 시민참여형 공원녹지기본계획을 지향했으나, 시민참여 과정에 대한 기록이 미비하고, 오픈스페이스 조성 과정의 유일한 시민참여 정책으로 시민녹화사업을 제시하였다. 대구시는 주민참여 실태를 바탕으로 제도 개선 방안과 실질적인 참여 방안을 제시했으나, 오픈스페이스 조성 단계에 기반 한 참여 정책과 프로그램은 수립되어 있지 않다.

이러한 관점에서 도출한 오픈스페이스 조성 과정의 한계는 다음과 같다. 첫째, 과정적 관점에서 현행 법령이 보장하는 시민참여는 단조롭고 수동적이며, 공청회 등의 개최 기준이 불명확했다. 이는 행정 편의주의의 관점에서 절차 상 효율을 추구하기 위해 제도를 유용할 수 있는 여지를 남겨두고 있다. 또한 오픈스페이스 조성 과정의 시민참여 정책과 프로그램을 일관성을 갖춘 프로세스로 착안하지 못하고 이벤트 중심의 개별 사업으로 상정하는 경향이 있었다. 둘째, 내용적 관점에서 시민참여를 수행하기 위한 대상 계층의 확보, 단계별 소통 내용과 방법 등이 미비했다. 특히 관련 법령에서 규정하는 시민참여 방식이 공청회, 공람, 의견서 제출 등 단순하고 일방향적이며 시민참여를 장려하기 위한 제도적 장치는 부재한 실정이다. 이는 앞서 과정적 한계와 상호작용하면서 절차적 정당성만을 확보하기 위한 수단으로 전용될 가능성을 내포하고 있다.

본 연구는 기존 조경학계에서 충분히 다루지 않았던 오픈스페이스 계획 과정에서의 시민참여의 제도적·정책적 한계점을 도출했다. 특히 오픈스페이스 계획 관련 법령과 주요 도시의 공원녹지기본계획에서 시민참여 정책을 종합적으로 검토함으로써, 이 분야의 정제된 학술적 논의에 새로운 전환점을 제공한다는 점에서 의의를 지닌다. 나아가 도시 오픈스페이스 조성을 위한 주요 공공 계획인 도시기본계획과 공원녹지기본계획은 시민참여를 중심으로 패러다임 전환을 모색해야 한다. 도시 오픈스페이스는 도시 환경 구조와 지역 사회의 일상을 연결하는 공간적 고리이며, 시민참여는 공공 정책의 정당성, 효율성, 지속가능성을 확보하는 핵심 전략이기 때문이다. 더불어 시민의 참여로 조성하는 오픈스페이스는 시민의 일상과 가치를 도시에 이식하는 과정이자 풀뿌리 민주주의의 실천적 결과라는 점에서 조경학계의 깊은 관심이 요청된다. 향후 연구에서는 참여 기반 오픈스페이스의 사례 분석을 통해 소통 구조와 과정을 심층적으로 탐구하고, 이를 바탕으로 국내 시민참여의 과정적·내용적 한계를 극복할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

주 1. 본 연구에서 쓰이는 시민참여와 주민참여는 공히 '시민이 정책 및 행정과정 등 공공의 의사결정에 참여하는 것'으로 혼용하였으며, 선행 연구에서 주민참여로 기술되었거나 특별히 대상지의 지역 주민을 지칭할 때 주민참여로 기재하였다.

주 2. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제9조(공원녹지계획의 수립 등)는 공원녹지기본계획 수립 또는 변경 시 공청회를 통해 주민과 전문가로부터 의견을 들어야 하나, "제시된 의견이나 조건의 내용이 타당하다고 인정하는 경우"에 반영한다는 간략한 표현에 그치고 있다. 같은 법 제16조의2(공원조성계획의 결정)는 공원조성계획의 결정 시 주민 의견 청취를 위해 공보 및 인터넷 홈페이지에 14일 이상 공고하여 일반인이 열람하도록 되어 있으나, 의견 반영 여부 고지와 후속 조치, 공청회 개최의 법적 의무가 없다.

주 3. 광주 푸른길공원 조성 과정에서 조정 분야 전문가로 활동한 전남대학교 조경학과 조동범 교수는 인터뷰에서 "푸른길을 만드는데 시민들이 참여한다고 하는데 솔직히 기술적인 부분은 그렇지 못하는 부분이 있었다 …… 조성과정에서 행정의 역할이 명확하지 않은 가운데 여기에 참여하는 가구들의 포지션을 정확하게 주지 않아 행정과 전문가가 결합하는 시스템이 애매하다 …… 초창기 행정에서 그러는 그림이 시민들도 생각할 수 있도록 해야 하는데 시가 설계하는 방식은 충분히 설명적이지 못했다 …… 행정과 시민단체 사이에서 중간에서 답답해하는 것을 절충하기가 힘들었고, 폐선부지 활용방안으로 이전에 조성된 사례가 없었던 점이 힘들기도 했다"고 말한 바 있다(시민의소리, <https://www.siminsori.com>).

References

1. 고하정(2020) 서울시 도시공원조성예산 변동 추세 - 예산서를 중심으로. 한국조경학회지 48(3): 1-11.
2. 고하정(2022) 국내 도시공원 유형변경에 따른 시설변화 연구 - 서울시 공원을 중심으로. 한국조경학회지 50(2): 76-88.
3. 공원녹지기본계획 수립지침(국토교통부 훈령 제1102호).
4. 광주광역시(2017) 2030년 광주광역시 공원녹지기본계획. 광주광역시.
5. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(법률 제19117호).
6. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(대통령령 제34319호).
7. 김민재, 이영성(2017) 공원녹지 편익의 외부효과. 한국지역개발학회지 29(2): 111-132.
8. 김병수(2003) 도시공원 및 녹지제도 개선방안. 국토 295: 105-110.
9. 김연금, 최정민(2012) 영국 공원녹지 정책의 최근 경향과 특성. 한국조경학회지 40(2): 86-96.
10. 김용기(1994) 서울시 공원녹지제도 및 정책의 외국과의 비교. 한국조경학회지 22(3): 184-191.
11. 김원주(2007) 시민참여를 통한 생활권 공원녹지 조성방안. 서울시정개발연구원.
12. 김은희(2012) '마을만들기는 운동이다.' 우리, 마을만들기. 나무도시: 10-39.
13. 김정화, 김용국(2019) 영국의 포용적 도시재생을 위한 공원녹지 정책 사례 연구. 한국조경학회지 47(5): 78-90.
14. 대구광역시(2017) 2030년 대구광역시 공원녹지기본계획.
15. 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률(법률 제17893호).
16. 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행령(대통령령 제33321호).
17. 도시 및 주거환경정비법(법률 제19225호).
18. 도시 및 주거환경정비법 시행령(대통령령 제34321호).
19. 도시재정비 촉진을 위한 특별법(법률 제17893호).
20. 도시재정비 촉진을 위한 특별법 시행령(대통령령 제33858호).
21. 박인재, 이재근(2002) 서울시 도시공원 변천에 관한 연구. 한국전통조경학회지 20(4): 105-117.
22. 박윤진(2010) 최근 통계현황으로 본 도시공원녹지 변천 특성. 한국산림휴양학회지 14(1): 7-16.
23. 박정인(2010) 주민의 공원녹지의식에 따른 도시공원녹지확충 연구. 한국산림휴양학회지 14(3): 29-37.
24. 서울특별시 도시계획 조례(서울특별시조례 제9270호).
25. 서울특별시(2015) 2030년 서울특별시 공원녹지기본계획.
26. 서울특별시(2021) 서울특별시 도시공원위원회 운영 매뉴얼.
27. 손상락, 윤병구(2002) 도시민의 공원녹지의식에 의거한 공원녹지정책에 관한 연구. 국토계획 37(4): 59-81.
28. 심준영, 김유일, 이시영(2010) 공공서비스로서 도시공원녹지평가. 한국조경학회지 37(6): 19-27.
29. 양재섭, 김태현(2011) 서울의 도시계획 수립과정에서 시민참여 실태와 개선방향. 서울시정개발연구원.
30. 이다예, 최정윤, 김중은, 서형주(2021) 시민참여 도시계획 실현을 위한 커뮤니티 보드 도입·운영 방안. 국토연구원.
31. 이상대, 정유선(2015) 시민참여 도시계획의 제도화 방안. 경기연구원.
32. 이승종, 김혜정(2018) 시민참여론. 박영사.
33. 이양주(2007) 중국의 공원녹지정책 사례연구. 경기개발연구원.
34. 이양주(2009) 지방정책 연구자가 본 공원녹지 정책의 패러다임. 환경논총 48: 135-155.
35. 인천광역시(2016) 2030년 광주광역시 공원녹지기본계획.
36. 장철호, 한상연(2004) 행정과 시민참여. 경희대학교 출판국.
37. 전경숙(2009) 지속가능한 도시 재생 관점에서 본 광주광역시 폐선부지 푸른길공원의 의의. 한국도시지리학회지 12(3): 1-13.
38. 정정화(2018) 공론화를 통한 사회적 합의형성의 성공조건. 한국정책과학학회보 22(1): 101-124.
39. 주성수(2004) 시민참여와 정부정책, 시민참여 시리즈 1. 한양대학교 출판부.
40. 채진해, 조정진, 김승주, 허윤경, 황주영(2014) 공원녹지기본계획의 운영체계 및 계획내용에 관한 연구 - 런던, 뉴욕, 베를린, 시드니, 서울 사례를 중심으로. 한국조경학회지 42(2): 91-102.
41. 하혜경(2005) 서울시 공원녹지행정에 있어서의 주민참여 연구. 서울시립대학교 대학원 석사학위 논문.
42. 하혜경(2020) 공원녹지계획에 있어서 시민참여정책의 변화: 서울, 인천, 대구, 울산, 부산을 중심으로. GRI 연

구논총 22(4): 1-24.

43. Creighton, J. L.(2005) The public participation handbook, John Wiley & Sons.
44. Cilliers, E. J. and W. Timmermans(2014) The importance of creative participatory planning in the public place-making process. Environmental and Planning B: Planning and Design 41(3):413-429.
45. 산림청 홈페이지 ‘국민의 숲 개요’ https://www.forest.go.kr/kfsweb/kfi/kfs/cms/cmsView.do?cmsId=FC_001331&mn=AR02_03_03_01
46. 시민의소리(2014. 6. 4.) “폐선부지의 재탄생, 운영 실태와 대안을 찾다 [2]” <https://www.siminsori.com/news/articleView.html?idxno=77026>