한국정원디자인학회지 6(3): 237~244, 2020. 12.
DOI https://doi.org/10.22849/jkigd.2020.6.3.004
JOURNAL OF THE KOREAN INSTITUTE OF GARDEN DESIGN

pISSN 2465-8146
eISSN 2713-637X

영국 19세기 빅토리아 시대의 공원녹지 재원 마련 정책 연구

남진보

국립목포대학교 조경학과 교수

A Study on Policy Approaches to Income Generation for Parks and Green Spaces in the 19th Century, the Victorian Era, UK

Nam, Jinvo

Assistant Professor, Dept. of Landscape Architecture, Muan Campus, Mokpo National University

ABSTRACT

Parks have been long contributing to harnessing a lot of health benefits. Recently these have been more highlighted after Covid-19 pandemic in which increasing people have visited public parks to pursue their physical and mental health improvement. Nevertheless not enough budgets for parks deliver negative aspects which quantity and quality of parks are getting worsened because of budget issues. This study therefore seeks theoretical and practical remarks derived from the Victorian era, UK as the era brought meaningful political approaches to challenging income generation. Interesting finding is revealed that the first opening public park and others afterwards originated to address Cholera epidemic spreading out and improve blue-collar workers' health. In the line with this, several characteristics of political approaches are shown that income generation practices were-firstly local governments played a reading role under introducing and supporting policies and secondly multi-stakeholders in public, private and community sectors were involved in the forms of partnerships and governance. These bring academic, political and social implications that academically remarkable studies have to point out the positive impacts of parks on people's health, politically new agenda has to reflect the correlation between parks and health benefits against pandemic crisis and socially all have to share the responsibility for managing public parks.

Key Words: Covid-19, Green Space Policy, Localism, Governance, Partnership

국문초록

공원이 국민건강에 기여함은 오래전으로 잘 알려져 왔다. 최근 코로나 사태는 더욱 많은 사람이 정신 및 육체 건강을 위해 공원을 방문하게 되는 계기가 되었다. 그런데도 공원 녹지 조성 및 관리를 위한 충분하지 못한 예산 집행은 부정적인 요소를 전달하며, 공원의 질적 하락을 일으키기도 하였다. 이에, 재원 마련에 대한 필요성이 주목받고 있다. 이에 본 연구는 영국 19세기 빅토리아 시대의 오래된 역사가 있는 영국 재원 마련 방법의 이해를 반영하여 국내 시사점을 도출하고

Corresponding author: Nam, Jinvo, Assistant Professor, Dept. of Landscape Architecture, Muan Campus, Mokpo National University, Muan, South Korea, Phone: +82-61-450-2364, E-mail: jinvo.nam@gmail.com

자 하였다. 그 결과, 영국에서의 재원 마련의 근간은 19세기 초반 콜레라 전염병의 유행에서부터 시작되었으며, 일반 노동자의 건강을 고려하여 공원 녹지가 조성되는 계기가 되었다. 이러한 특징은 첫째, 지방정부 주도로 권력 이양과 함께 시도되었다. 둘째, 민간부문 및 커뮤니티 부문을 포함하는 다양한 이해관계자들의 참여가 영국 거버넌스형 기반으로 구축되어 다양한 재원 마련 방법이 시도되었다. 이러한 시도는 최근까지 개념을 계승하고 있다. 그러나, 가장 중요한 것은 영국 19세기 빅토리아 시대에 이미 공원이 가져다주는 인간 건강에 긍정적인 역할에 대한 이해를 바탕으로, 정책을 수반하는 재원 마련이 전개되었다는 것이다. 이에, 최근 장기적인 코로나 사태 해결의 강구책으로 공원의 중요성을 더욱 강조하며, 사회적으로 공공 공원을 지키기 위한 책임을 공유하는 실천을 바탕으로 하는 영국식 거버넌스 체재가 도입되어야 한다.

주제어: Covid-19, 녹지정책, 지역주의, 거버넌스, 파트너십

Ⅰ. 서론

공원 녹지로부터 인간 및 자연이 부여받은 사회, 육체, 정신, 생태, 환경에 대한 다양한 혜택은 이미 널리 알려져 있다(Nam and Dempsey, 2019). 특히, 최근에 Covid-19 위기로 인한 공원 이용 51% 증가(Google Community Mobility Reports, 2020)는 공원 녹지의 필요성을 더욱 증대한다. 서양에서 19세기 초반 이와 같은 이해는 시작되었다. 전염병 확산과 관련하여 영국 1830년대 빅토리아 여왕 시대(1837~1901)에 공원 녹지 활성화를 위한 실질적인 정책 시행을 찾아볼 수 있다. 최초의 공공 공원인 버큰헤드(Birkenhead) 공원도 이와 연관성이 깊다. 이와 같은 깊은 이해와 개념이 정책으로 연결되어 시행됨은 최근 경제 침체로 인한 예산 부족으로 영국 공원의 심각한 관리적 어려움에도 살아남아 공원 녹지로부터의 혜택을 국민에게 전달하는 기반이 된다. 즉, 빅토리아 시대 정신을 이어받아 끊임없는 재원 마련을 위한 정책적 시도를 보여주었기 때문이다(Nam and Dempsey, 2020a). 이는 현재 영국 공원 녹지 경영, 관리에 있어서 재원 마련 정책과의 연결성을 보여주고 있다. 그러나, 국내에서 도시공원 일몰제가 2020년 7월에 시행됨에 따라, 반대로 도시공원이 가져다주는 다양한 혜택이 감소할 것으로 보인다. 더욱 심각한 것은 장기 미집행 보상으로 보상 재원이 6,000억원 이상의 지방채를 발행해야 해서(김유리, 2017) 지방정부의 예산에 대한 부담이 가중되고 있다. 또한, 장기 미집행 보상뿐만 아니라, 최근 및 앞으로 국내 공원 녹지 관리를 위한 예산 부족으로 재원 마련의 필요성은 일반적 해결문제 해결을 확대해야 한다는 주장이다(김연금, 2015). 최근 국내에서 공원 조성을 위한 재원 마련에 대한 강조와 제안을 제시하고 있으나(남진보와 김남춘, 2019; 남진보와 김현, 2019), 해결하는데 어려움을 보여주고 있다. 도시공원에 대한 역사가 짧은 국내에서 이와 같은 어려운 상황에 직면함에 따라, 비슷한 어려움을 경험한 선진국의 재원 마련과 관련하는 정책적 접근방법에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다. 영국 공원 정책 및 운영관리 측면에서 거버넌스(남진보와 김현, 2019), 평가(남진보와 김남춘, 2019), 공원 재생(남진보 등, 2019) 등의 선행연구를 통한 영국 사례 적용은 이미 다루어졌으나, 재원 마련에 관한 연구는 찾아보기 힘든 실정이다. 이에, 다시금 공공 공원을 최초로 조성한 영국 빅토리아 시대에 재원 마련 정책 이해는 국내 정책 및 학문적 시사점을 전달하며, 문제 해결을 위한 실마리를 가져다줄 것이다. 이에 본 연구는 영국 빅토리아 시대 공원 조성 및 관리를 위한 재원 마련에 대한 정책 특징을 이해하고자 한다.

연구목적은 다음과 같다. 첫째, 최초 공공 공원의 탄생하는데 재원 마련과 관련하는 배경을 알아보고자 한다. 둘째, 영국 빅토리아 시대 재원 마련을 위한 다양한 정책적 접근방법을 이해하고자 한다. 셋째, 재원 마련의 다양한 시도에 대한 특징을 도출하고자 한다. 넷째, 이를 바탕으로 국내 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 연구방법

본 연구에서는 영국 공원 조성 및 관리를 위한 재원 마련 정책 이해와 국내 시사점을 도출하기 위하여, 영국 공공 공원 조성 시초기인 빅토리아 시대(1837~1901)의 공공 공원 녹지 정책을 분석함을 연구 범위로 한다. 1833년 빅토리아 시대 공원 관련 최초의 정책인 Select Committee on Public Walks 1833을 연구 범위의 시작으로 한다. 1901년 빅토리아 시대가 마감하였으나, 이 시대에 직접 영향을 받은 1900년대 초반, 주요 정책 또한 본 연구의 범위로 한다.

19세기 빅토리아 시대의 정책과 최근 정책적 연관성 측면에서 이후 관련 정책을 심층 분석한다. 영국 빅토리아 시대 재원 마련 정책 사례에 대한 분석을 기초로 하여 국내 녹지 관리를 위한 시사점을 도출하고자 함을 연구 범위로 한다. 연구 방법은 빅토리아 시대 공공부문, 공원 녹지 정책과 관련하는 일차자

료(primary materials)를 영국 입법부(legislation.gov.uk) 기록, 국가기록보존소(The National Archives), 기타 국가기관 웹사이트를 통해 수집하였다(Table 1 참조). 이차자료(secondary materials)는 Web of Science 및 Google scholar에서 재원 마련, 영국 빅토리아, 공원 녹지 키워드 검색을 통해 추출된 논문 및 출판물을 수집하였다. 오래된 시대를 배경에서의 연구인 만큼 출판되지 않은 자료 등은 삼차 자료(tertiary materials)를 영국 셰필드 대학교 기록보관소 (Western Bank Library Archive; WBLA Special Collections) 및 전시 자료 (National Fairground and Circus Archive; NFCA)를 통해 정성적 자료를 수집하였다. 위의 세 가지 자료를 통해 빅토리아 시대의 재원 마련 배경, 관련 정책, 재원 마련 사례를 추출하여 종합적으로 분석하였다. 분석된 연구를 바탕으로 국내 정책적 시사점을 도출하였다.

Table 1. Introduction to income generation-related policies

Year	Policy	Core Approaches
1833	• Select Committee on Public Walks	• Proposing inevitableness of Income generation approaches
1835	• Municipal Reform (Corporations) Act	• Imposing property tax
1847	• Towns Improvement Clauses Act	• Imposing real estate tax on increased property
1848	• Public Health Act	• Driving health levy
1851	• Kensington Improvement Act	• Imposing council tax
1853	• Charitable Trusts Acts	• Generating charity funds
1859	• Recreation Grounds Act	• Generating funds by involvement of non-profit community
1860	• The Public Improvement Act	• Generating funds by benefators
1875	• The Public Health Act	• Enacting income generation in statutory-service
1881	• Open Space Act	• Involving non-profit organisations actively
1881	• Metropolitan Open Spaces Act	• Generating funds for specific activities in parks. e.g.) sports, amenity facilities
1883	• Open Space Act	• Enlarging income generation approaches led by local authority
1883	• Municipal Corporation Act	• Generating funds led by coordination between local authority and charitable organisations
1887	• Open Spaces Act	• Enlarging income generation approaches led by local authority
1888	• The Local Government Act	• Delevring local authority-led income generation approached to post govenments
1890	• The Public Health Acts Amendment Act	• Enlarging budgets for parks in relation to public health

Ⅲ. 최초 공공 공원 탄생과 재원 마련: 전염병 그리고 국민건강

빅토리아 시대의 공공 공원에 관한 관심과 최초의 공적 자금 지원 시민 공원 'Birkenhead Park, 1847'의 탄생은 영국 전역을 휩쓸었던 전염병과 국민건강 혜택에 대한 평등권에서부터 시작된다(Fig. 1 참조).

최근 전 세계를 공황에 빠트린 Covid-19의 위협은 영국 공공 공원 탄생과 배경에 관한 연구 필요성을 불러오기에 충분하다. Nam and Nicola(2020a)의 연구에서 국민건강을 위해 빅토리아 공원 조성되었다고 주장되었으나, 이에 대한 배경에 대한 고찰은 부족하다. 1831년 10월 선덜랜드(Sunderland)에서의 첫 번째 콜레라 유행은 빠르게 확산하여 1982년 1월 영국의 중심 두 도시 에든버러(Edinburgh)와 런던(London)을 폐허로 만들었다. 전국은 황폐해졌으며, 삶의 질은 급격하게 하락하였다. 특히, 노동자들의 건강 문제는 심각하였다. 이러한 심각성은 일반화되지 않았으나, 이와 같은 문제에 간과하지 않았던 빅토리아 여왕은 공공 공원을 활용 방안을 제시하였으며, 정책과 재원 마련을 통해 해결하고자 하는 체계를 구축하였다. Select Committee on Public Walks(SCPW) 1833과 Public Health

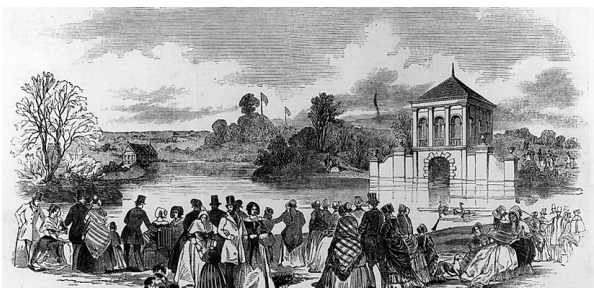

Fig. 1. First opening Birkenhead Park
자료: Nam(2018).

Act(PHA) 1848은 영국 빅토리아 시대의 핵심이 되는 공원 정책이다. 빅토리안 공원 움직임의 시작은 SCPW 1833부터이며, 영국 공원 녹지 정책에 있어서 최초로 재원 마련 £10,000를 조성하여, 지방정부가 공원 조성 계획을 위한 예산을 관리하였다. 예산 확보와 집행 주체의 중요성이 나타난다. 예로, 리버풀(Liverpool) 지방정부에 근무하였던 Isaac Holmes는 최초로 공공 공원을 조성할 것을 제안하였다(WBLA Special Collections 자료). 추가적인 중앙정부의 재원 마련은 버큰헤드 공원 조성을 위해 편성되었다. £800의 예산은 버큰헤드 공원을 설계한 Joseph Paxton에게 주어졌다(NFCA 자료). 이로 인해 최초의 공적 자금 지원 시민 공원 'Birkenhead Park, 1847'가 탄생하였다. 이와 같은 혁신적인 사례는 다른 나라에 공원 녹지의 긍정성과 필요성을 전달한다. 예로써, 뉴욕 센트럴 파크의 설계가인 Frederick Law Olmsted가 1850년, 1858년 두 차례 적극적인 답사를 통해 1858년 센트럴 파크가 첫 개장을 하기까지 동기를 부여하기도 하였다(Olmsted, 2015: 244).

이와 같은 취지에도 불구하고 공공 공원의 수는 턱없이 부족하였으며, 더욱이 공원 이용 및 혜택에 대한 불균형이 계층 간에 발생하였다. 빅토리아 시대의 공원 조성은 공공 공원의 기본 역할로써 국민건강 혜택에 대한 평등에서 시작한다. PHA 1848의 정책적 의의는 공원 녹지에 대한 재원 마련을 위한 정책 제안과 계층 간 공원 녹지 이용으로 인한 혜택에 대한 불균형 해소로 분석된다. Poor Law 1832를 시작으로 건축가이자 사회혁명가인 Edwin Chadwick이 본 법안을 지휘하였다. PHA 1848의 정책 방향성을 발판 삼아, 재원 마련 및 예산 편성을 국민건강을 위한 공원 조성에 기반을 두었다. PHA 1848, 74항에도 모든 권한의 행사는 공공 공원을 통한 기쁨 제공을 통한 노동자 계급을 위한 건강증진에 쓰여야 함을 명시하고 있다(Venon, 2019: 141). 이는 정책 방향성을 명확히 하고 있음을 보여준다. 결론적으로, 영국 빅토리아 시대 공원 조성의 배경에는 전염병으로 인한 국가적 위기와 황폐화로 인한 국민건강 악화라는 부정적 쟁점에 대하여, 재원 마련을 뒷받침하는 정책적 지지와 함께, 계층 간의 불균형 해소를 통해 국민건강 증진에 기여하는데 시초가 된다.

Ⅳ. 재원 마련을 위한 정책적 접근

빅토리아 시대의 재원 마련을 위한 주요 정책은 1833년 Select Committee on Public Walks를 시작으로 1890년 The Public Health Acts Amendment Act에 이르기까지 다양한 방향성을 제시한다(Table 1 참조).

동시에 다양한 재원 마련 방법을 시도하고자 하였음을 발견할 수 있다. 최초 공원 정책 Select Committee on Public Walks 1833을 시작으로 앞에서 언급한 것과 같이 공원 조성을 위한 관심과 재원 마련의 필요성이 제기되었다. 정책적 제안에 관하여도 다양성을 가진다. 1835년 Municipal Reform(Corporations) Act에서는 특권 및 상위계층에게 공원 조성을 위한 부과금을 그들의 자산에 부과함으로 재원 마련을 시도하였다. Towns Improvement Clauses Act 1847에서는 공원 조성에 따른 부동산 가치 상승에 기반한 재원을 마련하기도 하였다. 공원이 인간의 건강에 긍정적으로 기여하는 깊은 이해의 시작은 Public Health Act 1848에서 잘 나타나 있다. 공원 조성을 위한 정부 차원에서의 예산 편성이 적극적으로 적용되기 위한 기반이 되는 정책으로 여겨진다. 지역 세금에 의해 재원 마련의 시도도 1851년에 선을 보였다. Kensington Improvement Act에서는 영국 지방세인 council tax를 통해 공원 용지 매입을 위한 재원을 마련하였다. 자선단체에 의한 재원 마련이 공원 조성을 위해 활용되기도 하였다. Charitable Trusts Acts 1853은 다양한 자선단체에서의 기금 마련을 큰 비율은 아니었으나, 공원 조성을 위해 일부 시도되었다. National Playing Fields Association과 같은 비영리 단체에서 Recreation Grounds Act 1859의 정책 테두리 안에서 공원 조성 및 관리를 위한 재원 마련과 동시에 조성과 관리를 위해 개입하기 시작하였다(Seeley, 1973: 95). 공원 조성을 위한 후원자를 통한 재원 마련으로 공원 용지를 제공받아 조성을 위한 재원을 대체하기도 하였다(The Public Improvement Act, 1860). 1875년도의 The Public Health Act는 공원 녹지 관리에 있어서 최초의 법정 조항(Statutory provision)으로 이끌어 냈다. 즉, 공원 관리에 대해 정부 의무가 부과됨으로 재원 마련이 정부 차원에서 추가예산이 이루어졌다. Open Space Act 1881, 1883에서는 Kyrle Society와 같은 공원 및 공공장소 조성 및 관리를 위한 비영리 단체를 통해 재원 마련이 체계적으로 시도되었다(Fitz-Gibbon, 2018: 169). Municipal Corporation Act 1883의 영향력 아래에서 실제 Charitable Trusts Acts 같은 기금조성 단체를 통해 상당 부분의 재원을 제공받기도 하였다(Scott and Wethered, 2012. section 68). 기타 공원 및 공공장소에서의 운동기구 및 체육시설 지원을 통해 재원 마련에 도움이 되기도 하였다(Metropolitan Open Spaces Act, 1881). Open Spaces Act 1887, The Local Government Act 1888의 정책 분석에 따르면, 1880년대 후반의 정책에서는 지방정부의 공원 조성 및 관리를 위한 권한을 강화하여 지방정부 주도하에 다양한 재원 마련을 고민케 하는 계기를 만들었다. 계속된 지방정부의 권한 강화는 The Public Health Acts Amendment Act 1890을 통해 국민건강과 관련하는 사항에 대해 다양한 방법으로 예산을 조성하여, 공원

조성을 위한 재원 마련으로 사용되기도 하였다. 이처럼 빅토리아 시대의 공원과 연관하는 정책들은 특정한 목적과 새로운 시도를 위한 다양한 재원 마련 접근방법을 소개하였다. 그러나, 이러한 주요 정책 방향과 더불어 보다 세부적이고 다양한 재원 마련 방법을 공공부문 중 지방정부에 의한, 파트너십 도입과 거버넌스형 재원 마련 같은 다양한 시도를 바탕으로 소개되기도 하였다.

V. 빅토리아 시대 재원 마련 정책 특징

부에 대한 불균형, 계급사회는 영국 빅토리아 시대 존재하였다. 반대로 부의 계층에서의 공원 조성을 위한 일부 열망자, 선구자 그리고 자선사업가로부터 기부금이야말로 빅토리아 시대 중요한 공원 조성을 위한 재원 마련 방법이었다. 즉, 영국 빅토리아 시대 공원 조성 문화의 시작은 자선에서 시작되었다고 간주할 수 있다. 그러나, 부와 혜택의 불균형은 지방자치제 강화를 기반으로 지방정부 주도, 민간부문의 파트너십 그리고 비영리 단체의 거버넌스형 재원 마련 참여를 통한 해결의도의 특징을 가진다.

1. 지방정부로의 권한 이양과 재원 마련

빅토리아 시대 중앙정부에 의해 공원 녹지로의 혜택 이해, 필요성 제기 및 이행 등을 통해 중앙정부 자체 예산을 통한 공원 녹지 부재매입을 위한 재원 마련 £10,000, Primrose Hill (£20,236), 1846년 의회 승인을 통한 Battersea Park 매입을 위한 £104,903 조성과 같은 재원 마련을 통한 공원 조성이 일부 진행되었다(Cunningham, 1980). 그러나 중앙정부 예산 집행에 대한 Manchester and Bradford와 같은 대도시에 집중적으로 집행되면서, 지역 불균형으로 인해 지방자치 제도가 강화되는 계기가 되었다.

1) 지방정부로의 정책적 권한이동 배경

빅토리아 시대 초반부터 지역계획에 다양한 공공부문의 재원이 마련되었으며, 이는 지방정부의 권한 강화와 더불어 재원 마련의 책임을 동시에 수반한다. 이와 같은 지방자치제의 전개는 정책적 뒷받침으로부터 시작된다.

공원과 관련하는 지방자치제의 시작은 Select Committee on Public Walks 1833에서 발견된다. 최초로 지방정부가 공원 조성과 유지를 위한 재원 마련의 필요성을 언급하였다. 실질적인 지방자치제의 개념 성립과 공원 녹지를 위한 연관성은 Municipal Reform(Corporations) Act 1835에 의해 추진된다. 본 법안에서 178개의 자치구(Borough)가 독립적인 의회(council)를 구성하는 것이 허가되면서 지자체의 시작을 알렸다. 그러나, 의회 구성원의 비리와 부패로 공원 녹지 운영에 문제가 발생함에 따라, 중앙정부 주도로 회귀하기도 하였다. 그러나, 다시 The Public Health Act 1875는 법률조항(Statutory Provision)에 의거 지방정부가 공공 공원 관리에 대한 의무성을 부과하였다. 이는 동시에, 중앙정부의 보조금을 수령 받게 되는 계기가 되었다. 그러나, 1887년 Open Spaces Act에 의해, 공원 녹지의 조성과 관리를 확대해 시행하여 공원 녹지에 대한 소유 권한과 관리에 대한 책임을 부과하였다. 결과적으로 중앙정부의 보조금과 역할의 의무가 지방정부로 이전되었다. 지방정부에서는 재원 마련의 필요성이 가중되는 시기이기도 하다. 이에 따라, 지방정부에서는 The Public Health Acts Amendment Act 1890에 의거 지방정부의 공원 녹지에 대한 자치권을 확대하며, 공원 입장료 부과와 같은 재원 마련에 박차를 가하였다. 1906년 Open Spaces Act가 바로 영국 공원의 관리체제의 전환한 정책으로 중요성을 지니며(Bond et al., 2017: 64), Local Government Act 1972에 이르기까지 역사적으로 이어져 온다. 그러므로 1906년의 Open Spaces Act는 공원 관련 정책에서 시대를 뛰어넘는 상징성을 가진다.

2) 지방정부 주도 재원 마련(Revenue Income Generation)

영국 빅토리아 시대의 지방정부에서는 지방자치제 강화에 따른 권한 강화와 함께 다각적인 재원 마련을 시도한다. 특히, 지방정부 주도의 수익형 재원 마련은 지방세를 중심으로 이용요금, 정기기부금(Subscription), 사업형 재원 마련 등과 같은 특징을 보였다.

지방세의 등장은 지방정부의 수익형 재원 마련을 위한 큰 의미를 부여한다. Municipal Reform(Corporations) Act 1835에 의한 지방의회 구성의 승인과 함께, Kensington Improvement Act 1851에서는 최초로 지방세(council tax)를 도입하여 공원 조성을 위해 쓰였다. 법 발의를 통한 적극적인 정책결정도 소개되었다. The Public Improvement Act 1860은 공원 관리를 위한 세금 비율을 추가로 부과할 수 있도록 법제화하였다. 더 나아가 The Public Health Act 1875는 지방세 부과 중 가장 큰 비율로 공원 조성 및 관리를 위한 예산이 할당되도록 하였다. 19세기 후반에는 지방정부의 재원 마련 부담이 가중되었으며, 예산을 충당하기 위한 공공 공원 이용에 관해 이용세를 부과하기 시작하였다. The Public Health Acts Amendment Act 1890에 의해 지방정부의 권한을 확대하며, 공공 공원의 입장료를 부과 관리하였다. 이와 같은 공원이 영리 목적으로 이용된 것은 19세기 중반으로 거슬러 올라간다. 1854년 공원에서 public

house, beer-houses를 운영하여 이용자 방문을 늘리면서, 공원 내 비즈니스의 시작을 알리기도 하였다(Cunningham, 1980). 빅토리아 공원 조성을 위해 의존하였던 일반 기부금(donation)은 정기적 기부금(subscription)의 형태로 지방정부의 주도하에 적극적으로 시도하였다. 영국 맨체스터에서는 최초로 정기기부금에 의한 재원 마련 £30,000을 성공적으로 보여주기도 하였다. 이와 같은 긍정적 정책 유산은 더비의 Derby Arboretum (Arboretum Park renamed)은 정기기부금에 의존하여 현재까지도 관리 가능한 구조를 구축하는 데 기여하였다(Wray, 2015).

2. 파트너십 도입과 재원 마련: 주택발전계획 활용

최근 영국에서 시행 중인 주택발전제도(Housing Development Scheme)에 관한 관심이 국내에서 공원일몰제 시행 전후로 상당히 높다(Fig. 2 참조). 주택발전제도는 Housing Development Grant라고도 불리며, 2008년 The Planning Act 2008의 211항에 의해 명시되어 있으며, 개발을 목적으로 하는 민간사업 부문에 일정 비율의 투자세 개념의 지방세를 부과하여, 지역 커뮤니티를 포함하는 전반적인 커뮤니티 인프라 구축을 위해 재투자되는 방식으로 활용된다.

그러나, 흥미로운 것은 이와 같은 제도 및 계획을 통한 공원 조성 및 운영을 위한 도입은 1847년 빅토리아 시대에서 이미 시행되었음을 발견한다. 더 나아가, 이와 같은 제도를 정착시키기 위해 정책적 지지와 함께 시행되었다. Towns Improvement Clauses Act 1847는 정부 주도로 부유 지역 주변에 공원 조성 계획을 통해 주택 자산 가치 상승을 통한 재원 마련을 계획하였다. 더욱이 1847년 버큰헤드 공원 조성과 관련하여 주택발전계획을 연동한 공원계획은 부유한 지역에 주택자산가격 상승

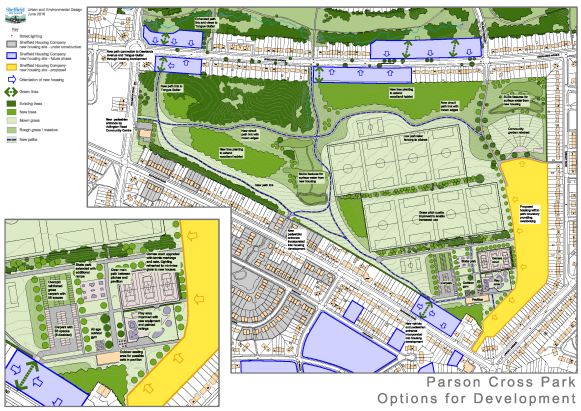

Fig. 2. Housing Development Scheme conducted by Sheffield City Council, UK
자료: Nam(2018).

으로 이와 같은 발전 계획에 탄력을 가져왔다(Cunningham, 1980). 지방정부의 예산 부족으로 민간부문 건설사업과 지방정부 간의 공공 운영 또는 파트너십 체결을 통해 존재하는 주택과 더불어 추가적인 주택 건설과 공원 조성을 통해 자산 가치를 높이고자 하였다. Town Gardens Protection Act 1863(Chapter 13:26-27)에 의하면, 공원 및 공공 정원 주위 또는 둘러싸인 곳에 있는 주택거주자에게 지방세를 추가로 부과하기로 하였다(Seeley, 1973: 95). 이와 같은 혁신적인 재원 마련은 최근 Local Government Finance Act 1992의 근원이 되어 현재까지 유지되고 있다. 이와 같은 사례가 많지는 않으나, 민간부문 건설사업 분야와의 파트너십 개념 도입과 주택발전제도의 근간이 되는 정책 도입은 재원 마련을 위한 소중한 경험을 가져다준다.

3. 거버넌스 개념 도입을 통한 재원 마련

영국에서 조경과 관련하는 커뮤니티 활성화는 이미 널리 알려져 있으며, 적극적 실천을 통해 오랜 시간 영국 공공 공원 관리에 기여하였다(남진보와 김남춘, 2019). 커뮤니티 탄생이 빅토리아 시대에 기록이 남겨져 있을 만큼 오랜 역사가 있다. 그러나, 빅토리아 시대의 커뮤니티 특징은 거버넌스형, 즉 의사결정 참여를 바탕으로 한다. 또한, 이러한 단체의 독립적인 운영을 보장하였으며, 정책적 지원을 동시에 제공하는 특징이 발견된다. 그러나, 재원 마련을 위한 활동의 범주가 넓지는 않았다. 영국 공원 커뮤니티의 시초는 1860년대 부유한 지역의 공원 녹지 이용자 참여라는 역사적 사실이 발견되며(Cunningham, 1980), 빅토리아 시대 바로 이후에도 커뮤니티 조성과 활동은 지속해서 나타난다(Table 2 참조).

1865년 Ruskin 여성으로부터 시작된 공원 커뮤니티는 1869년 Charity Organisation Society가 Charitable Trusts Acts의 정책 지지 속에 설립되어, Marylebone 지역에서 첫 활동을 보여주었다(Deakin, 2000: 176). 커뮤니티 성격의 비영리 회사 People's Garden Company가 1871년 설립되었다. 매년 공원 이용회원과 비회원으로 구분하여, 연 정기권과 입장료를 부과하여 공원을 위한 재원을 마련하였다. 그러나, 운영 시기는 1875년까지로 짧은 역사를 가지며 커뮤니티 정착의 어려움을 보여주었다. 그러나, 1878년 The Kyrle Society는 단체 설립부터 설립 이후까지 Metropolitan Open Spaces Act 1877, Open Space Act 1881/1883의 정책적 지원을 받으며 활성화하였다(Tarn, 2010: 117). 이는 곧 영국 커뮤니티 활성화를 위한 근원이 된다. 기부에 의한 재원 마련으로 방법에 대한 다양성은 부족하나, 건설사, 투자사 등 규모 있는 영리 목적 민간부문 회사를 통해 기부금을 조성할 수 있었다(Liebmann, 1995: 63). 일반 노동자들도

Table 2. Introduction to governance-led income generation practices

Establi-shed	Organisations	Supporting/ relevant policy	N of member-ship
1869	• Charity Organisation Society	Charitable Trusts Acts 1853	N/I
1871	• People's Garden Company		N/I
1878	• The Kyrle Society	Metropolitan Open Spaces Act 1877 and Open Space Act 1881 and 1883	N/I
1884	• Liverpool corporation		N/I
1885	• National Footpath Preservation Society		178
1888	• Metropolitan Public Gardens Association		680
1893	• The Society for Checking the Abuses of Public Advertising		753
1899	• The National Trust	National Trust Act 1907	200
1903	• Charitable Association Society		300
1904	• Selboume Society		1700

자료: Sutton(2000); Quash et al.(2016)의 자료를 바탕으로 재구성.

자선활동을 통해 놀이터나 공원시설물 설치를 위한 재원을 충당하였다. 이후의 커뮤니티 단체 National Footpath Preservation Society 1885, Metropolitan Public Gardens Association 1888, The Society for Checking the Abuses of Public Advertising 1893, The National Trust 1899는 회원제도(membership)를 도입하여 공원 관리 재원을 마련하였다. 회원수는 Table 2와 같으며, 활동영역은 정기적 공원 관리를 수행하였다. 예산은 자체 회원들의 회비에 의존하였다. 그러나, Hill, Hunter and Canon에 의해 1895년 설립에 착수하여, 1899년 등록된 The National Trust는 National Trust Act 1907에 의해 본 단체가 자산을 취득하여 총관리를 할 수 있는 권한을 부여받게 된다(Bailey, 1925). 정부 의회의 승인 없이 독립적으로 활동을 보장하였으며, 시작은 Lake District의 보존과 공공장소의 조성을 위한 자산 획득 및 기부에 의한 장소 관리였다. 그러나, 활동영역이 공원 녹지 및 정원 등 공공장소로 확대해 나갔다. 이 단체의 활동은 이미 널리 알려진 현재까지 영국 공원 녹지 및 공공장소를 위해 다양한 프로그램을 통해 이바지하며, 그 전통을 이어가고 있다. 연결성 측면에서 빅토리아 시대 바로 이후에도 Charitable Association Society가 1903년에 Selboume Society가 1904년에 설립되어 왕성한 활동을 보여주기도 하였다. 즉, 빅토리아 시대의 거버넌스 개념은 멤버십과 직접 참여라는 최근 영국 거버넌스의 특징을 그대로 반영한다.

Ⅵ. 시사점

빅토리아 시대의 공원 조성 및 관리를 위한 재원 마련 정책의 특징을 통해 국내 학문적, 정책적 시사점이 도출될 수 있었다.

첫째, 공원 녹지가 인간 및 자연에 가져다주는 혜택, 특히 국민건강에 크게 이바지하는 데에 관한 지속적인 연구와 제안이 필요하다. 빅토리아 시대 공원 녹지 관련 정책과 재원 마련의 필요성이 영국 전반에 걸친 콜레라 전염병에서 비롯되었다는 흥미로운 결과를 발견할 수 있었다. 최근 국내뿐만 아니라, 전 세계에 걸쳐 공황에 빠트린 Covid-19가 심각한 문제를 초래하는 지금 시국에 더욱더 공원의 필요성은 주장되어야 한다. 둘째, 정책적 기반을 둔 재원 마련 방법에 대한 지속적인 시도가 필요하다. 빅토리아 시대의 재원 마련의 다양성은 본 연구를 통해 밝혀졌으며, 이러한 시도는 최근 영국 공원 관리를 위한 재원 마련의 근간이 되고 있다. 이는 경제적으로 어려움을 겪고 있는 영국 공원 녹지 관리 쟁점에서 해결방안을 제시한다. 즉, 국내에서도 다양한 재원 마련에 대한 시도를 통해 시행착오를 최소화해야 한다. 이에, 본 연구의 빅토리아 시대의 재원 마련 사례 및 접근방법에 대한 이해가 선행되어야 한다. 셋째, 다양한 이해관계자의 참여를 통한 재원 마련의 시도가 요구된다. 빅토리아 시대의 재원 마련은 중앙정부를 시작으로 지방정부의 주도하에 커뮤니티, 민간부문이 참여하면서 크고 작은 성과를 보여주었다. 이에 National Trust Act 1907과 같은 비영리 단체의 공원 녹지 운영 참여를 위한 정책적 뒷받침이 선행되어야 한다. 즉, 국내에서의 모니터링 위주의 시민참여가 아닌 의사결정 참여와 동시에 실천하는 영국 거버넌스 형 체재가 도입되어야 한다. 공공 공원은 누구에게나 열려 있는 장소임과 동시에 관리를 위한 책임도 동시에 공유되는 사회적 분위기가 조성된다. 이에 이용자를 포함하는 다양한 이해관계자 참여를 통한 재원 마련은 국내 도시공원 미집행법 시행과 맞물려, 온 국민이 사태의 심각성을 인식하고, 공원의 필요성을 주장할 수 있어야 한다.

Ⅶ. 결론

건강에 관한 관심과 전염병 확산 위기가 계기가 되어 공원

녹지의 중요성을 이해함을 시작으로, 영국 빅토리아 시대에 재원 마련 정책은 일찍이 소개되었다. 이러한 배경에는 실질적 이행을 위한 정책적 적극성을 보여준다. 동시에, 재원 마련을 위한 지속적인 방법 시도에 깊은 고민의 모습을 찾아볼 수 있었다. 이러한 배경에는 영국 빅토리아 시대의 재원 마련의 특징을 보여준다. 일찍이 지방 자치주의 제도의 형태를 보여주며, 지방정부 주도로 재원 마련을 시도하였으며, 파트너십 그리고 거버넌스라는 최근 쟁점이 되는 맥락을 도입하였다는 것이다. 그러므로, 국내에서도 학문적으로 공원 녹지의 필요성을 끊임없이, 더욱이 최근 Covid-19로 인한 위기 상황에서 더욱 적극적으로 주장할 필요가 있다. 이에, 다양하고, 적극적인 정책적 뒷받침은 장기적인 관점에서 시행되어야 하며, 해결하는 데 공공, 민간, 커뮤니티 부문에서 동시에 공원 녹지 활성화를 위한 책임을 공유할 필요가 있다.

그러나, 본 연구는 영국 빅토리아 시대의 시간적 범위에서 재원 마련에 대한 쟁점을 이해하고자 하여, 이후 세계대전 그리고 최근 영국 경제위기에서의 재원 마련에 관한 연구가 이루어지지 않은 한계점을 보여준다. 이는 추가적인 연구의 필요성을 불러오며, 향후 과제가 될 것이다.

References

1. 김연금(2015) 커뮤니티의 공원 소유와 관리・운영 방안으로서 영국의 공원 커뮤니티 자산 이전 정책. 한국조경학회지 43(1): 108-119.
2. 김유리(2017) 장기미집행 도시공원 및 녹지 보상재원 마련을 위한 지방채 발행과 보상우선지역 선정. 한국조경학회지 45(3): 92-106.
3. 남진보, 김남춘(2019) 영국 녹지 정책과 녹지 평가 발달에 대한 이해: Green Flag Award를 중심으로. 한국환경복원기술학회지 22(1): 13-31.
4. 남진보, 김현(2019) 도시공원관리 거버넌스 구축정도에 따른 이용자 만족도 차이 - 영국 셰필드 지구공원을 대상으로-. 한국조경학회지47(4): 50-60.
5. 남진보, 김남춘, 김두원(2019) 공원 재생을 위한 정책 및 지속 가능한 경영구조 연구 -그린에스테이트 사례를 중심으로-. 한국환경복원기술학회지 22(4): 15-34.
6. 최희선, 안소은, 이후승, 송슬기, 이길상(2019) 도시의 지속가능성을 위한 공원녹지 정책의 재정립 방안. 한국환경정책평가연구원.
7. Bailey, J. (1925) The national trust. The Town Planning Review 1(3): 150-156.
8. Bond, P. H., Brown, P. and Brown, P. K. (2017) Rating Valuation: Principles and Practice. Routledge.
9. Conway, H. (2014) Public parks and their conservation. In M. Harney, eds., Gardens & Landscapes in Historic Building Conservation. John Wiley & Sons Ltd.
10. Cunningham, H. (2016) Leisure in the Industrial Revolution: c. 1780-c. 1880. Routledge.
11. Deakin, N. (2000) Origins of the Welfare State: Voluntary Action. Taylor & Francis.
12. Fitz-Gibbon, D. (2018) Marketable Values: Inventing the Property Market in Modern Britain. University of Chicago Press.
13. Liebmann, G. W. (1995) Six Lost Leaders: Prophets of Civil Society. Lexington Books.
14. Nam, J. (2018) Understanding Stakeholders' Perceptions of Current and Future Landscape Management Practices. Ph. D. Dissertation. The University of Sheffield, UK.
15. Nam, J. and Dempsey, N. (2019) Place-keeping for health? Charting the challenges for urban park management in practice. Sustainability 11(16): 4383.
16. Nam, J. and Dempsey, N. (2020a) Exploring the Driver Changes of Parks-Related Policy and Its Inevitableness in the UK (under review).
17. Nam, J. and Dempsey, N. (2020b) Acceptability of income generation practices in 21st century urban park management: The case of city district parks. Journal of Environmental Management 264(2020): 109948.
18. Olmsted, F. L. (2015) The Papers of Frederick Law Olmsted: The Last Great Projects. Johns Hopkins Press.
19. Quash, B., Rosen, A. and Reddaway, C. (2016) Visualising a Sacred City: London, Art and Religion. Bloomsbury Publishing.
20. Scott, M. and Wethered, S. (2012) Charity Law Handbook: 3rd Edition. Spiramus Press Ltd.
21. Seeley, I. H. (1973) Outdoor Recreation and the Urban Environment. Springer Nature.
22. Sutton, P. W. (2000) Explaining Environmentalism: In Search of a New Social Movement. Routledge.
23. Tarn, J. N. (2010) Five Per Cent Philanthropy: An Account of Housing in Urban Areas Between. Cambridge University Press.
24. Vernon, J. (2019) Modern Britain, 1750 to the Present. Cambridge University Press.
25. Wray, I. (2015) Great British Plans: Who Made Them and How They Worked. Routledge.
26. Google Community Mobility Reports, https://www.google.com/covid19/mobility/data_documentation.html?hl=en#about-this-data
27. 영국 입법부. https://www.legislation.gov.uk
28. 국가기록보존소. https://www.nationalarchives.gov.uk/
29. 영국 셰필드 대학교 기록보관소(Western Bank Library Archive: Special Collections).
30. 영국 셰필드 전시 자료(National Fairground and Circus Archive).

Received : 5 November, 2020
Revised : 2 December, 2020
Accepted : 2 December, 2020
2인익명 심사필