

제8주제 – 도시환경과 시민사회 : 서울그린트러스트의 사례

2016년 11월 3일

주제발표 | 양병이 (서울대학교 명예교수)

진행 | 이재준 (공동 주임교수)

발제요지

신 거버넌스의 주체로서 시민단체 : 한국내셔널트러스트, 서울그린트러스트 등 20년 넘게 환경관련 시민단체를 이끌어 오면서 정부와 시민사회가 협력하여 보다 바람직한 도시환경을 만들 수 있다는 것을 확인하였다. 정부의 정책이나 사업에 대한 반대활동보다는 정부가 하지 못하는 일을 시민들이 적극적으로 참여하여 가능하게 함으로써 정부와 시민사회의 협력을 이루어 낼 수 있었다. ‘거버넌스(governance)’는 넓게 보면 정부의 전반적인 통치과정이라고 할 수 있다. 최근에는 거버넌스 개념에서 더 나아가서 신 거버넌스(new governance)가 등장했다. 시민사회를 정부의 활동영역에 포함시켜 새로운 파트너로서 인정하고, 협력체계와 네트워크를 구축하자는 것이다. 정부-시민사회-시장(market)이 공존한다는 것을 받아들이면서 시장논리 보다는 협력체제를 강조하는 개념이다. 신 거버넌스의 특징은 정부와 시민이 수직적 통치관계가 아닌 수평적 협력관계를 이룬다는 점이다. 정부의 의사결정과정에 시민사회의 역할이 중요시 되며,

자발적 동의에 의한 네트워크를 형성하여, 함께 방향을 잡아가는(co-steering) 관계를 형성한다. 이러한 개념이 출현한 배경으로는 정부의 역할과 위상 축소, 정부 밖의 전문가와 시민사회의 참여와 권한 증대, 그리고 새로운 공공관리의 필요성이 대두된 점을 들 수 있다. 즉, 사회가 복잡해지고 정부가 모든 것을 다 해결해 줄 수 없다는 인식이 확산되면서 시민사회가 부각되고 역할이 커지는 추세이다. 신 거버넌스의 개념은 중앙정부 보다 지방정부 차원에서 더 활발하게 적용될 수 있다. 공공서비스 제공을 위한 민관 파트너십의 구축이나 주민과의 네트워크 구축에 있어 중앙차원 보다는 지방차원이 용이하기 때문이다. 또한 지방정부가 주민들과 가까이 있어 교류가 용이하고 주민들이 더 신뢰할 수 있으므로 신 거버넌스를 적용할 가능성이 높다. 지방정부 차원의 신 거버넌스는 활발한 시민참여를 전제로 한다. 주민·행정·전문가/시민단체의 네트워크가 도시관리의 주체가 되기 때문이다. 지자체별 시민단체의 발전단계에 차이가 있지만, 시민참여 방식에는 여러 가지가 있다. 정책 제안, 각종 계획 수립 과정 참여(서울시, 수원시의 경우 시민계획단 활동

을 통한 참여 사례), 예산결정과정 참여, 도시계획사업 시행과정 참여(마을만들기 등), 갈등조정과정에 참여, 기부 등을 통한 시민참여 등 다양하다.

서울그린트러스트의 사례 : 신 거버넌스의 사례로 서울그린트러스트를 들 수 있다. 서울그린트러스트의 비전과 목표는 시민과 함께 만드는 녹색도시, 생활권내에서 녹색공간을 늘리고 가꾸기, 녹색을 즐기는 다양한 방법 공유, 녹색문화 확산을 통한 세대 연결, 사회와의 소통이다. 시민들의 자발적 참여를 통해 운영되는 서울그린트러스트는 지난 10년 동안 서울 시내에만 10만 그루의 나무를 심었다. 시민모금을 통해 서울시내 서울숲, 노을공원, 북서울꿈의숲, 푸른수목원 등 4개 대형 도시공원 조성에 기여하였다. 북서울꿈의숲에 심겨진 나무의 50%는 시민들의 모금을 통한 기금으로 심겨진 것이고, 벤치의 경우 100% 시민 기부에 의해 설치되었다. 식목일에 기증자의 식목 행사가 있는데 그때 나무를 심고 기증자 명패를 붙였다. 작년에 북서울꿈의숲에 방문했을 때, 내가 심은 나무에 명패가 그대로 있는 것을 보고 무척 반가웠다. 그리고 식목일에 부대행사로 타일에 그림을 그려서 조각에 붙이는 이벤트가 있었다. 이후 방문했을 때 그 타일을 발견하고 무척 반가웠다. 이처럼 명패, 타일 등의 활동을 통해 기증자의 뜻을 기억해주시니 의미가 있었고 그런 활동이 시민참여에 있어 중요하다는 것을 느꼈다. 서울그린트러스트는 서울숲 관리 운영을 맡는 것을 목표로 13년 간 활동해오고 있다. 이는 1980년에 100만평에 가까운 뉴욕 센트럴파크를 관리 운영하기 위해 설립된 비영리 민간단체인 ‘센트럴파크 컨서번시(Central Park Conservancy)’를 모델로 한 것이다. 이 단체는 설립 이래 현재까지 시민모금을 통해 8억 달러 이상을 센트럴파크의 복구와 개선을 위해 투자하였다. 연간 운영비 6,500만 달러 중 75%를 시민들의 모금을 통해 컨서번시가 부담하고 있다. 2013년에 뉴욕시와 컨서번시 간 10년 간의 관리협정을 체결하였다. 이러한 장기 관리협정을 통해 공원의 관리주체인 뉴욕시와 컨서번시는 35년 간 파트너십을 이어오고 있다. 따라서 뉴욕시는 정책 영역에서 역할을 하고, 컨서번시는 장기적으로 공원 관

리의 하드웨어, 소프트웨어 관리 운영을 지속적으로 해올 수 있었다. 서울그린트러스트도 2016년 11월 1일부터 3년간 계약을 통해 서울숲 운영을 전담하고 있다. 서울숲은 우리나라 공역역사상 최초로 민간단체가 조성하고 운영에 참여한 사례이다. 서울시 대형공원의 1m²당 연간운영비용을 비교해보면 서울숲이 3,500원으로 가장 적게 소요된다. 나머지 공원들은 적게는 5,400원, 많게는 21,000원이 넘는 곳도 있다. 이처럼 연간 운영비용이 서울숲이 가장 적게 든다는 것이 판명되었다. 그동안 서울그린트러스트의 지원으로 인한 예산 절감효과로 나타난 것이다. 2003년 5월, 서울숲 조성 시 시민모금에 의한 조성기금 50억 원을 기부하고, 2005년 서울숲 개장 이후 시민모금에 의한 40억 원이 운영기금으로 사용되었다. 서울그린트러스트가 서울숲을 위한 시민모금을 통해 기금 마련에 기여하였다. 2015년 서울시의 서울숲 예산은 40억 원이다. 그리고 서울그린트러스트가 만든 수입예산은 약 19억 원인데, 이 중 4억 원이 서울시 보조금이고 나머지 14억 원은 시민모금에 의해 만들어진 것이다. 지난 11월 1일, 2016년부터 2018년까지 3년 간의 서울숲 운영관리를 위해 서울시와 서울그린트러스트 간에 체결된 업무협약에서 서울시는 행정 관리를 전담하고, 서울그린트러스트는 하드웨어와 소프트웨어 측면의 모든 관리를 전담키로 하였다. 뉴욕 센트럴파크의 센트럴파크 컨서번시와 같은 역할이 기대되는 서울그린트러스트의 서울숲 운영관리 전담 시스템은 국내 첫 사례이자 시금석이 될 것이다. 만약 성공적으로 추진된다면 서울그린트러스트의 지속적 운영관리가 가능하고 다른 지역의 공원 관리사례로 확산될 수 있는 가능성을 지닌다.

시민참여 프로그램 운영 : 지난 10년간 서울그린트러스트에서 약 4천여개 프로그램을 운영하였다. 이 중 숲 놀이터, 숲유치원도 운영하였고, 청소년 리더십 프로그램인 아웃도어 스쿨을 통해 3천명의 청소년들이 서울숲에서 활동을 하였다. 청소년들이 그들 스스로 아이디어를 내서 자발적으로 페스티벌을 개최하는 등 잘 진행되었다. 또한 인턴십, 자원봉사 프로그램을 만들어서 새로운 일자리를 창출하고 봉사 기회를 제공하고자 하였다.

그동안 약 4천 8백 명에게 인턴십 실습, 단기 봉사 기회를 제공하였다. 서울숲 사랑모임을 통해 자원봉사자들이 스스로 서울숲을 위해 자원봉사를 하는 시스템이 구축되었다. 지난 10년 간 참여한 자원봉사자는 개인 및 기업을 포함해서 5만 명을 넘었다. 사회공헌 프로그램을 운영하고 있는 많은 기업들이 서울숲 자원봉사를 희망하고 있다. 시니어, 주부, 은퇴자들에게 인생 2막을 열어주기 위해 시니어 프로그램도 많이 만들었다. 지난 10년간 300여 명의 도시숲 리더와 15,475명의 생태전문 해설가를 양성했다. 이처럼 서울그린트러스트에 제공한 프로그램에는 남녀노소 모두가 활발히 참여하여 신 거버넌스의 가능성을 확인할 수 있었다.

우리동네숲 만들기 사업 : 서울 시내 자투리 땅을 찾아내서 공원으로 조성하는 우리동네 숲 만들기 사업을 하고 있고 현재까지 27개 공원을 조성하였다. 우리동네숲 프로그램은 동네에 숲을 조성해서 ‘우리동네’라는 의식을 갖도록 하자는 취지에서 시작되었고 그 과정에서 동네 공동체 의식이 향상된 여러 사례가 있었다. 우리동네숲 프로그램의 참여주체는 서울시 구청(토지재정), 주민공동체(동네숲 관리), 시공사 전문가, 기업(후원) 등이 있다. 절차는 대상지모집 및 선정-전문가 참여 주민 워크숍-주민 참여 설계 워크숍-후원기업 서울시 서울그린트러스트(서울그린트러스트) 지역주민간 협약체결-실시설계 및 시공-주민참여 식재-주민참여 프로그램 운영-모니터링(서울그린트러스트)의 순서로 거버넌스의 원칙을 지키면서 진행되었다. 설계는 조정설계가의 자원 봉사로 이루어졌고, 주민들의 의견을 적극 수렴하여 주민참여 방식으로 설계하였다. 동네에서 빈 땅을 확보하기가 어려우므로 주로 방치된 국공유지를 대상으로 소유기관에게 허락을 받고 나무를 심어 공원을 조성한 사례가 많았다. 공원 조성에 필요한 예산은 시민들의 기부금 외에 한국시티은행, 유한킴벌리 등 기업 후원이 있었고, 기업후원금으로 나무, 벤치, 시설물을 구매하였다. 이어서 주민과 함께 나무 심고, 주민이 관리주체가 되어 관리해오고 있다. 시민기부의 사례를 들자면, 한국시티은행은 고객들을 대상으로 지로 고객 중 인터넷 전환고객

을 대상으로 절감비용(우송료, 지로용지, 인쇄비)을 기부하는 캠페인을 시작했고 그렇게 모여진 기부금을 우리동네숲에 기부하였다. 동네숲 조성이 진행되면서 사회복지적인 측면도 고려해야겠다고 생각해서 사회복지시설도 대상 범위에 포함시켰다. 2010년에 18호 경생원의 꿈이 자라는 텃밭에는 배추를 키워서 김장김치를 만들기도 하였다. 2011년에는 22호 장애인 종합복지관인 남부 장애인시설에도 텃밭을 조성했다. 이렇게 동네숲, 텃밭을 조성한 후에 하드웨어, 소프트웨어 측면에서 모니터링을 지속적으로 실시하고 있다. 교육 프로그램도 계속 운영하고 있는데, 어린이집 교육 프로그램과 연계한 동네숲 프로그램을 추진하였다. 경생원과 잠원초등학교 사례에서는 초등학교 저학년 어린이들을 대상으로 한 교육프로그램과 연계하여 운영하였다. 20호인 시립지적장애인복지관의 경우는 직업교육 프로그램과 연계해서 운영하였다. 이 밖에 다양한 교육프로그램이 우리동네숲 프로그램과 연계해서 추진되었다.

녹색공유센터 운영 : 주민과 마을을 중심으로 한 서비스 제공형 공원이자 녹지를 만들어보고자 서울그린트러스트 사무실을 성수동 단독주택으로 이전해서 녹색공유센터 운영을 시작했다. 센터 마당에 텃밭을 조성하고 동네를 녹화하기 위해 캠페인을 시작하였다. 문을 열어 놓고 주민들의 관심을 갖도록 하였다. 꽃수레를 만들어서 화분을 싣고 동네를 돌아다니면서 나누어 주었는데, 처음에는 동네 주민들이 관심이 없다가 수차례 반복하자 동네 주민들이 관심을 갖기 시작하였다. 주민들에게 화분을 나눠주고 빈터에 꽃도 심었다. 동네에 꽃이 많아지기 시작했다. 점차 주민들의 호응도가 높아졌고, 꽃동네로 바꾸기 위한 캠페인도 하였다. “사람들 사이에 꽃이 필요합니다.”라는 캐치프레이즈를 내걸고, 성수동 동네꽃축제를 개최하였는데 체험, 식사 등 다양한 이벤트를 하였다. 서울숲 주변 동네가 꽃 동네가 되기 위한 노력 덕분인지 이 지역이 상당히 변화하였다. 이전에 낙후된 동네였지만, 현재는 카페나 사무실이 들어와서 변신하고 있다.

나눔커 기금 캠페인 : <나눔커(나누는 꿈꾸는 커가는)

기금>을 위한 캠페인은 서울그린트러스트가 주관하고 유한 김벌리가 후원한 기금사업으로서, 신청한 시민단체나 시민에게 기금을 전달해서 시민들이 공원, 텃밭, 꽃 등 지역을 녹화하는 활동을 지원하는 사업이다. 나뭇키 기금을 통해 14개소의 공원을 조성하였다. 참여단체는 ‘공릉동 동그라미 천사’, ‘창의공작소’, ‘한진 맹학교’, ‘동대문 청년들’ 등 그룹이 있었고 그들의 지역을 녹화하기 위한 활동을 하였다.

공원의 친구들 프로그램 : 공원의 친구들 프로그램은 자원봉사자 1명당 환산된 금액을 매칭펀드로 해당 공원에 지원하는 프로그램이다. 서울그린트러스트는 자원봉사자들에게 봉사할 공원을 지정해주고, 자원봉사자 수에 따라 공원에 매칭펀드 비용을 조정한다. 그렇게 함으로써 공원의 부족한 예산과 자원봉사자들을 지원하는 효과가 있다. 자원봉사자들에게 쉽고 다양한 봉사활동 기회를 제공하였다. ‘일 년 열 두달 즐거운 가드닝 봉사활동’, ‘배움과 성장이 있는 가드닝 봉사활동’, ‘온가족이 함께 하는 가드닝 봉사활동’ 등 다양한 프로그램을 만들어서 자원봉사 기회를 제공하였다. 입양하는 방식도 있는데, 단체나 시민들이 입양 받은 지역을 지속적으로 관리를 하는 것이다. 서울 25개 공원과 지방 18개 공원이 참여하고 있으며, 공원 자원봉사자와 관리 비용을 지원하고 있다. 수원시의 경우 청소년문화공원, 서호공원, 만석공원, 일월공원 4개 공원이 포함되어 있다. 또한 여러 기업들이 후원을 통해 참여하고 있다.

파급효과와 개선과제 : 서울그린트러스트 활동이 전개되면서 이러한 활동이 지방으로 확산되고 있다. 현재 부산 그린트러스트, 수원 그린트러스트 등이 발족하는 등 파급효과가 나타나고 있다. 시민참여가 쉬운 일은 아니지만 시민들과 함께 녹색 도시를 만들기 위한 노력이 가시화되고 확산되고 있다. 한 편 서울그린트러스트가 공원의 유지관리에서 서울시의 파트너로서 자리 잡는데 여러 가지 애로사항이 나타나고 있다. 공무원들이 공원 관리주체로서의 역할을 잃을지 모른다는 우려에서 시민단체에 대한 거부감을 보이는 경우도 있고, 시민단체의 역

량을 과소평가하여 시민단체가 과연 해낼 수 있을까 하는 불신도 있다. 그러나 공원관리 실무를 시민단체에 위임하면 공무원은 정책개발 등 더 큰 역할을 할 수 있을 것이다. 시민참여에 대한 제도적 기반도 미비하다. 도시행정에 시민단체의 참여에 대한 제도적 기반이 없어서 서울숲 관리주체를 선정할 때 경쟁입찰을 하였는데 참여 신청업체가 없어서 2회 유찰 후, 3차 입찰에서 서울그린트러스트가 지명낙찰 되어서 참여하게 되었다. (갑과 을의 관계에 의한) 3년간 한시적 용역 계약으로 활동하게 되었지만 3년 후에 대한 불확실성으로 불안감이 있다. 또한 행정절차가 매우 복잡하다. 그동안 서울그린트러스트 직원들은 가족 같은 분위기에서 일했는데, 용역 계약에 따라 노사협약을 통한 노사관계가 되어 어색한 분위기가 되기도 하였다. 정부 예산 회계법상 시민단체의 수익사업에 의한 수익의 활용이 불가능하기 때문에 수익사업을 할 수 없는 것도 장애요인이다. 또한 지자체장의 교체에 따른 정책 변화에 따라 장기적이고 지속적인 시민참여가 보장되지 않는 애로사항이 있다.

종합토론

시민사회 활동의 정치성과 자발성 : 시민단체가 정치성을 띠고 정치권력화되어 시민단체에 대한 긍정적, 부정적 이미지가 공존한다는 점과 기부금 모집에서 반강제성을 떨 수 있다는 점이 제기되었다. 또한 시민사회 영역의 발전이 상대적으로 미약한 한국의 경우에도 신 거버넌스의 개념이 정착될 수 있는지에 대한 다양한 질문이 있었다. **정성호 서울도시주택공사 건설사업부장(33기)**는 서울그린트러스트의 경우 기업을 포함한 시민모금이 순수한 자발적 기부인지 강제성이 있는 것은 아닌지 질문하였다. **우미경 서울시의원(33기)**는 센트럴파크 컨서번시의 경우 기부자가 시민인지 기업인지 질문하였다. **양병이 명예교수**는 서울그린트러스트의 경우 정부정책에 대한 반대활동을 하지 않고, 정부와 시민사회가 공유할 수 있는 사회적 가치를 찾아 협력하려는 자세로 접근해 온 점을 소개했다. 또한 시민과 기업에게 기부를 강요하지 않고, 서울그린트러스트 활동의 가치를 제시하여 자발

적 참여를 이끌어 내고 있음을 밝혔다. 기업이 먼저 자발적으로 기부하는 경우는 많지 않으며, 활동의 가치를 홍보하면 이에 대해 기업이 공감할 때 참여하는 방식이라고 한다. 한국씨티은행의 경우, 모기업인 씨티은행 창립200주년을 맞아 의미 있는 기념사업을 하고 싶었는데 서울그린트러스트가 회사의 기존의 ‘밥퍼’ 공동체 봉사 활동 장소에 나무심기 사업을 제안하여 기부하게 되었고, 그 후 한국씨티은행장이 이사장으로 참여하게 되었다. 동네 소공원 만들기 사업의 경우에도 쓰레기가 방치된 장소를 아름답게 변화시키는 일이라 주민들이 자발적으로 참여하는 것이라고 소개했다. 서울그린트러스트 운영에 자원봉사자와 적은 월급을 불평하지 않는 상근직원이 참여하고 있는데, 이는 모두 한국 사회에도 신거버넌스의 한 축인 자발적 시민영역이 있음을 보여주는 것이라는 의견을 나타냈다. **박상권 교통안전관리공단 연구위원(33기)**은 정부의 실패, 시장의 한계로 인해 NPO, NGO가 등장하였는데, 우리나라의 시민사회단체는 정치적 성격을 갖는 경우가 많은 반면, 일본의 경우 정권이 바뀌어도 풀뿌리 운동이 지속적으로 활동한다고 비교하였다. 사회적 기업을 어떻게 활성화하고 시민단체가 어떻게 이끌어 나갈지에 대한 방안이 필요하며, 행정주도로 획일적으로 하는 것이 한계가 있기 때문에 시민단체의 참여를 이끌어내는 것이 중요하다는 의견을 밝혔다. **양병이 명예교수**는 한국의 경우에도 사회변화에 따라 개인과 기업의 자발적 기여가 증가하고 있으며 그린트러스트 같은 사회적 가치에 공감이 확대되는 추세라는 점을 상기시켰다.

서울그린트러스트의 운영 : 우미경 서울시의원(33기)은 서울그린트러스트의 상근직원, 자원봉사, 시민과 기업의 기부금 비율에 대해서 질문하였고, **신지형 서울시 에너지시민협력과 주무관(33기)**은 서울시가 시민단체와 사업을 할 때, 민·관 갈등보다 민간-민간의 갈등이 더 어려운 경우가 있는데, 그런 사례가 있었는지, 어떤 해결 방안이 있었는지 질문하였다. **양병이 명예교수**는 서울그린트러스트에 직원 13명의 상근직원이 있고 활동가 및 자원봉사자들이 있으며, 낮은 급여수준에도 불구하고 긍

정적이고 칭찬받을 만한 일을 하는 것에 대해 보람을 느낀다고 밝혔다. 서울그린트러스트 활동의 경우 민·민 간 갈등은 거의 없었다고 밝혔다. 그 이유로 서울숲의 경우 수익사업이 아니기 때문에 다른 민간단체와 경쟁관계에 있지 않았으며 지원한 단체가 없어서 서울그린트러스트가 맡게 되었다고 소개했다. **김은희 니켈세케이 서울지사 부지사장(33기)**은 일본에서 건축물 공사 시 기부채납에 의해 조성된 공원 등은 시가 관리하기 때문에 소프트웨어 없이 하드웨어만 관리되어 황실화되지 않고 시설로 방치되는 문제가 있었는데, 이 문제를 해결하기 위해 단순히 시에 기부하는 것이 아니라 타운 매니지먼트(town management)나 지역 매니지먼트(area management) 등 SPC 조직을 만들어서 관리 운영하는 방식을 취하고 있다고 소개하였다. 여기에서는 수익사업을 할 수 있고, 그 수익으로 다시 관리 운영 비용에 충당하는 방식이다. 예를 들면, 미드타운의 경우 지역 매니지먼트가 기업을 대상으로 공원의 공간을 임대하는 것을 통해 수익을 창출한다. 기업의 입장에서는 사람들이 많이 모인 공간에서 신제품을 소개하는 등의 활동을 할 수 있고, 공원 방문객의 입장에서는 흥미로운 활동을 기대할 수 있다. 이렇게 공원에 시민들의 활동이 담길 때 공원은 더 흥미로운 곳으로 기억될 수 있다는 의견을 제시했다. **양병이 명예교수**는 서울숲에서 수익사업을 제한한 적이 있으나 정부예산 회계법에 따라 불가능한 상태라고 한국의 실정을 소개했다. 서울그린트러스트가 서울숲 관리의 하드웨어/ 소프트웨어를 다 맡았지만 서울숲이 서울시의 소유이기 때문에 수익사업이 허용되지 않으며, 허용된다고 해도 현재 제도하에서는 수익금이 정부예산으로 들어간다는 점을 지적했다. 그래서 별도의 모금에 의존하고 있으며, 제도 개선이 필요하다는데 공감하였다.