

요약 및 정책건의

I. 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적

- 복지와 자연환경의 시각을 결합하고자 하는 시도를 통해 생태복지, 산림복지, 환경복지 등의 개념이 논의되고 있는 추세임
- 현재 서울시의 공원녹지 정책은 ‘사회연대성’을 중요시하여 도시녹화사업에 시민참여를 도모하고, 공원녹지 분포의 불균형을 해소하고자 함으로써 모든 시민이 생태서비스를 제공받도록 하는 ‘보편적 복지’ 차원으로 접근하고 있으나, 소외계층에 대한 고려는 미흡한 실정임
- 따라서 서울시가 생태복지도시로 나아갈 수 있는 첫 단계로 공원녹지관리에서 생태복지 개념을 도입하고자 하였으며, 이를 위해 생태복지 및 생태복지도시의 개념을 정립하고 시민수요를 반영하여 공원녹지 정책수립 시 생태복지 개념을 도입하여 생태복지도시로 발전해 나갈 수 있는 방향성을 제시하고자 함

2. 연구의 내용 및 방법

- 서울시 생태복지의 개념을 정립하였음. 생태복지의 개념 및 생태복지도시 사례에 관한 문헌조사를 실시하여 공원녹지를 통한 서울시 생태복지의 정의, 기본원칙, 그리고 보장요소를 설정하였음
- 생태복지 현황분석 및 수요조사를 실시하였음. 현재 서울시의 공원녹지를 통한 생태복지 현황을 보장요소별로 분석하고, 생태복지 수요조사를 위한

설문조사를 시행하였음

- 생태복지도시를 위한 공원녹지 관리방안을 마련하였음. 공원녹지분야 생태복지 정책목표 및 비전을 설정하였고, 추진과제 및 정책지표를 마련하였으며, 실행을 위한 시민참여형 추진방안 및 제도적 개선방안을 제시하였음

Ⅱ. 주요 연구결과

1. 생태복지 개념정립

- 생태복지를 ‘생태계의 복지와 인간의 복지를 동시에 구현함으로써, 생태계에 의존하고 있는 인간의 복지가 지속가능하도록 하는 것’이라고 정의함
- 생태복지도시의 구성요소로 도시생태, 건축물/주거, 에너지, 교통, 자원순환, 문화, 커뮤니티 7가지 요소를 도출하였고 생태복지도시의 구성요소별 연계성을 극대화시키고 생태복지도시 구현효과를 가장 잘 나타낼 것으로 판단되는 수단으로 공원녹지분야를 중점적으로 다룸
- 공원녹지를 통한 생태복지를 ‘서울시민 누구나 생활권 내에서 지속가능한 양질의 공원녹지 혜택을 받을 권리를 보장하는 것’으로 정의하고, 공원녹지가 제공하는 생태서비스의 범주와 서울시의 도시적 특성을 고려하여 생물다양성, 생활권내 숲체험, 안전, 휴양, 건강, 문화, 교육, 일자리 창출의 8가지 보장요소를 선정하였음

정의

“서울시민 누구나 생활권 내에서 지속가능한 양질의
도시숲 혜택을 받을 권리를 보장하는 것”

보장요소

기본원칙



〈그림 1〉 공원녹지를 통한 생태복지 정의

2. 생태복지 현황분석

○ 공원녹지 분야의 생태복지 관련 현황은 다음과 같음

〈표 1〉 보장요소별 생태복지 현황

보장요소	현황
생물다양성	· 서울시 법정보호구역(생태경관보전지역, 야생동식물보호구역, 철새보호구역) 지정 · 관리 · 정기적 생태계모니터링 실시 및 관리계획 수립
생활권내 숲체험	· 에코스쿨 조성, 생활주변 자투리땅 녹화 · 옥상녹화 사업, 도시구조물 벽면녹화 · 주민참여에 의한 동네숲 가꾸기 · 녹지활용계약을 통한 주민쉼터 조성 · 사회복지시설의 희망숲 조성, 무장애 공원 조성
안전	· 산사태 복구 및 예방 사방사업 실시 · 산사태 피해저감 시스템 구축 및 예 · 경보 전달체계 개선 · 주요 취약공원에 조도 개선 및 방범시설 설치 · 시민단체, 자율방범대원 등 시민참여 순찰 실시 · 책임구역제 지정 운영

〈표 계속〉 보장요소별 생태복지 현황

보장요소	현황
건강	· 서울숲 U-헬스케어센터 설치 · 서울둘레길 조성 · 근교산 자락길 조성
휴양	· 캠핑장 운영(노을공원 캠핑장, 종량캠핑숲 등 5개소)
문화	· 찾아가는 시민녹화교실 운영 · 노들섬 도시농업공원
교육	· 2013년도 체험환경교육프로그램 사업 공모 · 유아숲체험장 조성 · 자연생태체험교실 운영
일자리 창출	· 취약계층 일자리 창출을 통한 도시숲 자원화 · 산림서비스 도우미 배치를 통한 산림서비스 증진

3. 생태복지 수요조사

- 서울시정 및 공원녹지 관리사업에 관심있는 성인 561명을 대상으로 설문 조사를 실시하였으며, 설문항목은 거주지역의 환경에 따른 삶의 질 만족도, 생태복지에 관한 인식수준, 생태복지도시의 구성요소, 생태복지도시 구현을 위한 공원녹지 조성방안을 중심으로 구성함
- 생태복지 수요조사 결과는 다음과 같음

〈표 2〉 시민수요조사 종합·분석

구분	시민수요조사 결과 및 방향성
삶의 질 만족도	· 응답자 대부분은 거주지역의 삶의 질과 환경쾌적성에 대해 보통이거나 다소 좋다고 생각함 · 거주지역의 가장 큰 문제점으로는 '문화예술체험공간의 부족'과 '이웃과의 교류단절'을 꼽았고, 삶의 질 증진을 위해 '맑은 공기와 깨끗한 물'을 가장 중요하게 생각함 ※ 삶의 질 증진을 위해 '도시생태'와 함께 '문화'와 '커뮤니티' 요소가 연계된 대책이 마련되어야 함
생태복지에 관한 인식수준	· 생태복지 개념을 알고 있으며(58%), 생태와 복지의 연관성이 크다고 생각함(96%) · 생태복지의 혜택은 인간과 동식물을 비슷한 수준으로 고려하여야 한다는 의견이 많음 · 또한 보편적 복지와 선택적 복지가 동시에 이루어져야 한다고 생각함 ※ 생태복지 원칙 중 '보편성'이 모든 계층과 동시에 소외계층을 포괄하는 의미로 설정하도록 함

〈표 계속〉 시민수요조사 종합 · 분석

구분	시민수요조사 결과 및 방향성
생태복지 도시 구성요소	· 구성요소 중 만족도는 ‘문화’가 가장 높고 ‘건축물/주거’가 가장 낮은 것으로 나타남 ☞ 공원녹지를 생태복지도시 조성수단으로 설정하여 ‘도시생태’를 중심으로 ‘문화’, ‘커뮤니티’ 등 다른 요소들과의 연계성을 확보하도록 함
공원녹지 분야 관리방안	· 서울시가 우선적으로 다루어야 할 보장요소는 ‘건강’, ‘안전’, ‘생활권 내 숲체험’, ‘생물다양성’ 순으로 나타남 · 서울시가 시행 중이거나 계획 중인 사업에 대하여 ‘서울둘레길 조성’과 ‘옥상녹화사업’은 50% 이상이 잘 알고 있으나, ‘사회복지시설의 희망숲 조성’, ‘유아숲체험장 조성’, ‘무장애공원 조성’은 잘 인지하고 있지 못함 · 생태복지도시를 위해 서울시가 우선적으로 추진해야 할 사업으로는 ‘생태적으로 양호한 숲의 보전’, ‘생활권 내 도시숲의 확충’, ‘생물서식처 복원’, ‘치유의 숲 조성 · 운영’이 도출됨 · 생태복지도시를 위한 조성주체로는 ‘서울시+시민단체+일반시민+민간기업’으로 이루어져야 한다는 의견이 가장 많음 · 생태복지도시 조성에서 자원봉사, 재능기부 등 참여할 수 있는 기회를 제공하는 것 또한 생태복지라고 생각함(93%) ☞ 공원녹지분야 관리방안 마련 시 보장요소 및 추진사업의 우선순위를 반영하고, 민간산 협업체 구성을 통한 시민참여형 추진방안을 마련하여야 함
참여방안	· 각종 자원봉사, 재능기부 등 참여경험이 없는 경우 그 이유는 참여의 방법을 모르거나 개인이 참여할 수 있는 기회가 적기 때문인 것으로 나타남 · 대부분의 응답자가 생태복지도시 조성 시 참여할 의사가 있음(89%) ☞ 개인이 쉽게 참여할 수 있도록 다양한 접근경로를 마련하고 관련정보를 통합제공할 수 있는 창구를 마련하는 것이 필요함

4. 생태복지도시를 위한 공원녹지 관리방안

1) 비전 및 추진과제

- 시민수요조사를 통한 보장요소의 우선순위 및 주요내용을 반영하여 공원 녹지정책의 비전을 ‘시민과 함께 만들고 가꾸는 생태복지도시, 서울’로 설정하였으며, 보장요소별 추진과제를 제시하였음

‘시민과 함께 만들고 가꾸는 생태복지도시, 서울’

VISION		
1	건강	숲을 통한 시민생명 보호 및 시민건강 증진
2	안전	자연재해, 범죄 등으로부터 안전한 공원녹지공간 조성
3	생활권 내 숲체험	전 계층의 생활권내 숲 접근성 향상
4	생물다양성	현세대와 미래세대를 위한 자연자원 보전·복원
5	휴양	도심 속 자연을 느낄 수 있는 여가공간 마련
6	문화	전 계층이 향유할 수 있는 숲 문화체험 프로그램 활성화
7	교육	숲의 가치를 느낄 수 있는 생태교육 프로그램 다양화
8	일자리 창출	다양한 형태의 녹색일자리 창출

* 시민수요조사를 통한 보장요소 우선순위 및 주요내용 반영

〈그림 2〉 정책비전 및 목표

건강	<ul style="list-style-type: none"> • 자유의 숲 조성 • 폭염피해 예방을 위한 수목그늘 제공 • 신체적, 심리적, 사회적 건강증진을 위한 프로그램 개발 • 장애없는 산책길 조성 확대 	휴양	<ul style="list-style-type: none"> • 체류형 공간 마련 및 연계프로그램 운영 • 서울 자연·철인경기 개최
안전	<ul style="list-style-type: none"> • 폭우로 인한 산사태 발생 예방 • 자연재해 대비 공원녹지 보완 및 모니터링 • 공원내 안전시설 강화 • 공원경찰제도 도입 	문화	<ul style="list-style-type: none"> • 숲문화프로그램 다양화 • 소외계층의 문화프로그램 참여지원 • 도시농업 활성화 • 공원내 가드닝센터 운영
생활권내 숲체험	<ul style="list-style-type: none"> • 벽면녹화, 옥상정원 등 생활권 내 녹지의 확충 • 사회복지시설의 희망숲 조성 • 다세대주택 밀집지역의 아름다운 마을정원 조성 	교육	<ul style="list-style-type: none"> • 연령대별 생태교육 프로그램 다양화 • 소외계층의 생태체험교육프로그램 참여지원 • '먹을 수 있는 학교숲' 조성
생물 다양성	<ul style="list-style-type: none"> • 생태적으로 양호한 숲의 보전 • 생물서식처 복원 • 민관협력 모니터링체계 구축 	일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> • 재능기부 등 시민참여기회 확대 • 공원녹지 조성·운영 관련 녹색일자리 창출 • 생태복지 정보화 서비스 구축

굵은글씨 : 시민수요조사 시 우선순위가 높은 사업

붉은글씨 : 본 연구에서 제안하는 신규사업임

〈그림 3〉 보장요소별 정책목표 및 추진과제

2) 생태복지지표

○ 보장요소별 추진과제의 효율적인 이행과 관리를 위해 정책연관성과 자료

가용성 등을 고려하여 22가지의 공원녹지분야 생태복지지표(안)를 선정하였음

- 공원녹지분야의 생태복지지표는 연간 사업성과를 작성하여 과거연도와의 대비 추세파악을 통해 지표달성도를 분석할 수 있으며 활용예시는 다음과 같음

〈표 3〉 서울시 생태복지정책지표의 활용예시

보장 요소(8)	지표	최근 연도값*			긍정 방향	최근 추세
		12년	13년	14년		
건강	무장애 산책길 연장(km)	12,9	16	20	↗	↗
	서울 둘레길 총연장(km)	61,5	110	178	↗	↗
	치유의 숲 면적(㎡)	-	300,000	300,000	↗	→
	‘쿨 그린존’ 개소수	-	5	15	↗	↗
안전	산사태 발생건수	78(‘11)	20	5	↘	↘
	안전 취약등급 공원개소수	226	189	152	↘	↘
생활권내 숲체험	1인당 공원녹지 면적(㎡)	13,8	13,9	14,2	↗	↗
	생활권 공원면적(㎡)	74,625,465	74,842,231	75,821,075	↗	↗
	주민참여에 의한 동네숲 가꾸기 개소수	24	65	100	↗	↗
	사회복지시설 숲조성 개소수	24	71	100	↗	↗
생물 다양성	생태·경관보전지역 개소수	17	18	18	↗	→
	비오름 1등급지 면적(㎡)	88,200,949	88,130,214	87,820,005	↗	↘
	자연림 면적(㎡)	77,779,792	77,639,542	77,445,964	↗	↘
	발견된 법정보호종수	88	93	95	↗	↗
휴양	캠핑장 면적(㎡)	196,760	230,465	230,465	↗	→
문화	숲문화 프로그램 운영횟수	5,681	6,375	7,059	↗	↗
	텃밭면적	154,308	168,500	185,450	↗	↗
교육	생태교육프로그램 운영횟수	5,681	6,375	7,059	↗	↗
	유아숲체험 개소수	3	5	6	↗	↗
일자리 창출	녹색일자리 종사자수(명)	880	1,020	1,100	↗	↗
	관련 시민단체수	-	-	-	↗	↗
	관련 사회적 기업수	5	10	15	↗	↗

* 2012년도 값은 현재 데이터값이며, 2013년도 값, 2014년도 값은 계획 또는 추정값임

Ⅲ. 정책건의

1. 민관파트너십 구축 영역 확대

- 공원녹지의 운영뿐 아니라 계획 및 조성과정에서의 시민참여에 대한 만족도가 높은 것으로 나타나고 있으며, 상당수의 시민들이 생태복지도시 조성을 위한 조성주체로 서울시와 시민단체뿐 아니라 민간기업과 일반시민의 참여까지도 이루어져야 하고, 자원봉사나 재능기부 등 참여의 기회를 제공하는 것 또한 생태복지라고 생각하고 있음
- 기존 민간위탁 형태에서 나아가 민관파트너십을 구축할 때 ‘민(民)’ 범위를 시민단체를 지칭하는 협의의 개념이 아닌 일반시민과 기업까지 포함하는 광의의 개념으로 접근하여야 할 필요가 있음
- 또한 계획·조성단계에서부터 민간의 참여가 적극적으로 이루어진 기존 서울숲의 모델을 토대로 지정관리자제도의 장점을 취할 수 있도록 계획단계에서부터 조성·관리 및 사후평가에 이르기까지 전 단계에 걸쳐 시민참여가 이루어지도록 하기 위한 파트너십 구축에 대한 제도적 기반을 마련하는 것이 필요함

2. 정보인프라 구축을 통한 생태복지문화 형성

- 그동안 공원녹지 조성사업들은 전반적으로 관주도의 공공사업으로 이루어져 왔으나, 최근 주민참여형 녹색사업에 대한 수요가 높아지고 있으며 주민들의 관심과 호응 또한 높은 편임
- 개인이 관주도의 특정 프로그램에 참여하지 않더라도 개별적으로 옥상, 집 앞 화단 등 생활권내 자투리공간에 대한 능동적 녹화를 실천할 수 있도록 생태복지포털을 구축하여 텃밭 및 정원가꾸기 정보를 공유할 수 있도록 정보인프라 구축이 필요함

- 또한 일정규모 이상의 주요공원에 생태문화센터 등 오프라인 공간을 마련하여 누구나 공원녹지 조성·관리에 참여하고 가드닝 정보 등 공원녹지분야 전반의 정보를 접할 수 있도록 정보교류, 학습의 장을 개설, 운영하여 일반시민의 개인적 참여확대를 활성화할 필요가 있음

3. 제도개선을 통한 행정적 지원 강화

- 공원녹지를 통한 생태복지도시 조성 활성화를 위해 조성 및 관리에 관한 구체적인 내용을 포함하는 법제적 뒷받침이 필수적이거나 현재까지 생태복지의 개념을 포함하고 있는 법률은 없는 실정임
- 관련법제에 생태복지 구현을 위한 내용을 포함하도록 일부 개정안을 제시하였으며, 『서울특별시 환경기본조례』와 『서울특별시 도시녹화 등에 관한 조례』에 해당내용을 규정하는 것이 적합할 것으로 판단됨
- 『서울특별시 환경기본조례』는 2조에 서울시의 환경보전활동의 기본이념을 제시하고 있으나 생태복지의 개념이 반영되어 있지 않아 이에 대한 구체적인 조항이 마련될 필요가 있으므로, 2조 2항에 생태복지를 구현하는 도시를, 4조 개념정의와 관련하여 생태복지의 정의를 규정하는 것을 고려할 수 있음