

도시공원의 변모과정에 대한 공간정치적 해석

- 서울 어린이대공원을 중심으로 -

이혜민* · 성종상**

*서울대학교 환경계획연구소 · **서울대학교 환경대학원 환경조경학과

1. 서론

1. 연구의 배경과 목적

오늘날 “도시공원의 부활”이라는 표현이 언급되고 있을 정도로 도시공원과 관련된 다수의 프로젝트들이 사회적 이슈로 부각되고 있으며, 다양한 논의의 장으로 떠올랐다. 도시공원은 현대도시와 밀접한 관계를 맺으며 변화중이며, 여러 분야에 걸쳐 높은 파급력을 행사하고 있다. 또한 공원조성 과정에서 이루어지는 여러 주체들의 참여 등과 같은 시대적 상황들은 더 이상 공원을 조경가의 전유물만이 아닌 다양하고 역동적인 사회관계로 구성되는 공간으로 바라볼 필요가 있음을 말해준다.

그러나 공원이 가지는 경험적 중요성에 비해 한국 도시공원에 관한 논의는 그렇게 다채롭지 못한 것 같다. 공원에 관한 지배적인 논의는 일정하게 구획된 공간의 계획 및 설계와 같은 물리적·공학적인 측면에 치우쳐 있거나, 정책 및 제도의 변화에 따른 결과로서 도시공원의 변모과정을 한정적으로 다루고 있기에 공원을 대상으로 일어나는 복잡다단한 측면을 제대로 이해하지 못한다.

본 연구는 이러한 문제의식에 기반하여 공원에 대한 관심과 영향력이 그 어느 때보다 커지고 있으며, 공원이 지닌 사회·정치적 속성에 대한 논의가 이루어지기 시작한 시점에서 대표적인 공공공간으로 볼 수 있는 도시공원의 조성에서 변모에 이르는 과정에 작용하는 다양한 공간정치적 요인들과 이들의 상호작용을 살펴보고자 함에 가장 큰 목적을 두고 시작하였다.

즉 완성된 형태와 디자인의 차원에서 공원을 바라보는 인식을 넘어 그것이 가능하게 된 이면의 측면을 살펴볼 것이다. 또한 조경 외부적인 요인에 의해 추동되는 도시공원의 조성과 변화, 이 과정에서 발생하는 잦은 전문성 훼손의 구체적인 실태와 양상을 살펴보고, 이를 바탕으로 조경학 내부의 실천적 대안을 모색함에 있어 단초를 제공하고자 한다. 마지막으로 보다 폭넓은 사회정치적 맥락에서 공원을 성찰하고 담론의 영역을 다양화함으로써 도시공원을 바라보는 시각을 확장함에 도움이 되고자 한다.

2. 연구의 대상과 방법

본 연구의 내용은 어린이대공원의 조성 및 변모과정이 공간정치적 요인에 영향을 받는다는 전제하에 어린이대공원을 대상으로 1973년 공원 개장부터 최근 재조성 사업이 완료된 2009년 5월까지 뚜렷한 공간정치적·물리적 변화가 발생한 시기별로 구분하여 공간정치적으로 해석함을 다룬다. 어린이대공원은 현대적 의미의 공원 개념이 한국에 도입되어 정착되기 시작한 1970년대에 기획된 최초의 대규모 공원으로서, 다음과 같은 측면에서 공간정치적 관점으로 보기에 가장 적합하고 대표적인 사례로 간주될 수 있다.

내적 타당성¹⁾과 관련하여 어린이대공원은 1970년대 경제 개발 위주의 압축성장기에 최고통치자의 의지가 반영된 대규모 도시공원으로서 그 생산 및 변화 과정에서 공간정치적 논의의 단초를 제공하는 중요한 대상이 될 수 있다는 점이다. 또한, 30년 전에 조성된 이후 다양한 정치사회적 의도에 의해 변모를 거듭해 왔으며, 그 결과가 공원의 공간에 혼재되어 있다. 따라서 조성 과정과 변모의 단계별 동인과 결과를 살펴봄으로써 도시공원에 작용하는 공간정치적 요인과 그 결과 양상의 변화를 해석하기에 유용하다.

다음으로 외적 타당성²⁾과 관련하여 어린이대공원은 도시공원사적 측면에서 유의미성을 지닌다. 어린이대공원은 초기 한국 도시공원의 한 유형을 나타내며, 패러다임의 변화에 따른 도시공원의 변모 양상을 보여준다는 점에서 대표성을 가진다. 또한 현대 도시공원에서 나타나고 있는 다양한 경향을 읽기에 적절한 대상이라는 점이다. 1997년 환경공원사업은 현재도 도시공원의 중요한 설계언어인 ‘환경’과 ‘생태’적 개념에 대한 흥미로운 실험의 장이 되었고, 2005년 리뉴얼 사업은 현대 도시공원의 문화자본적 속성과 시민단체의 참여를 통한 지속가능성 모색, 장소성 형성 시도 등을 보여주기 때문이다.

사례 연구방법으로 먼저 문헌조사를 시행하였다. 문헌자료로는 1차 자료로서 행정문헌과 내부문서, 보고서와 공식 간행물, 사업계획서, 설계지침서, 과업지침서, 대통령령과 시장의 연설문 등을 참고하였고, 2차 자료로서 어린이대공원을 다루는 방송보도, 신문기사 및 잡지, 그리고 어린이대공원 관련 선행연구를 수집하였다. 문헌자료를 바탕으로 어린이대공원의 변모과정에 미친 주체, 프로세스, 결과에 대한 기본적인 윤곽을 그리

고, 이후 심층면접과 현지조사를 병행하여 문헌자료 수집방법의 문제점을 보완하였다. 현지조사를 통해 배치도나 도면에 반영되지 않은 구체적인 공간의 특성을 확인하였고, 심층면접을 통해 문헌자료에는 드러나지 않는 사실들이나 에피소드 혹은 숨겨진 이야기들을 수집하였다. 특히 심층면접조사를 통해 공간정치라는 다소 민감한 주제에 관해 문서화된 자료로는 나타나지 않는 정치권력과 행정관료의 영향을 파악할 수 있었으며, 주체들 간의 갈등과 같은 실천행위 수준에서 구체적인 내용을 이끌어낼 수 있었다.

II. 도시공원의 공간정치적 해석

1. 도시공원에 관한 공간정치적 해석의 의미

도시공원을 공간정치적으로 보아야 하는 이유는 무엇일까? 전통적으로 내려온 공원의 가치인 공공성은 왜 공원을 공간정치적인 관점으로 바라보아야 하는지에 대한 해답의 실마리를 제공한다.

도시공원의 공공성은 불특정 다수의 접근이 허용된 열린 공간을 전제하기에 다양한 주체들이 공원의 형성과 변천과정에 개입하고, 상이한 이해관계 주체들이 끊임없이 사회적 의미를 생산하고 구성하며 소비하는 장이 된다. 또한 공간의 배열이 이데올로기·정치·경제 등 사회에 근거한 것이듯(Hiler and Hanson, 1988: 198), 역사적으로 공원은 사회·정치적으로 만들어졌으며, 하나의 공원 유형이 다른 공원 형태로 변천하는 것은 사회적 목표·이데올로기·사회적 태도 등이 반영된 변증법적 과정에 따른 것으로 보아왔다(Cranz, 1982; 최정민, 2006: 55). 따라서 공원에 대한 공간정치적 해석은 도시 및 지역연구와 마찬가지로 사회·정치·경제·문화의 한 단면을 해부하는 작업이라는 점에서 의의가 있다.

이처럼 공원을 공간정치적으로 접근하는 것이 유용하고 필요한 작업이라면, 공원에 관한 공간정치적 해석은 구체적으로 '공원의 무엇'을 분석요소로서 다루는가라는 의문점이 제기된다. 공원의 공간정치는 공원이라는 공간적 맥락에서 형성되고 작용하는 권력관계에 관한 것이며, 공원을 정치적으로 본다는 것은 '공원의 정치에 관한 현상들', 즉 공원구성과 재구성에 작용하는 권력관계의 형성과정, 존재양태, 구체적으로 드러나는 정치적 쟁점, 그리고 권력의 역학관계가 물리적인 공간으로 표현된 양상 등을 과학적으로 밝히고 설명함이라는 해석³⁾은 공간정치적 관점에서 다뤄져야 할 공원의 구체적인 분석대상을 제공한다.

2. 도시공원에 관한 공간정치적 연구

공원에 대한 공간정치적 연구는 크게 사회총체적인 측면과

공원 (재)조성 전·후에 참여하는 주체와 이들 간의 실천행위에 관한 것으로 진행되었다.

사회총체적인 측면에서 정치적 상황·정치가·정권 등의 정치적 요인과 신개발주의·민간자본의 개입 등의 경제적 요인들이 다뤄졌으며, 최근에는 도시공원에서 발생하는 공공장소의 사유화·대중문화의 상업화에 대한 비판적 연구들이 시도되고 있다. 주체들 간의 경합과 관련해서는 공원의 이용과 개조를 둘러싼 행정가와 지역 운동가·이용 계층 간의 갈등 및 정치행정과와 시민단체 간의 대립이 다루어졌고, 공원유치가 가져올 경제적 효과를 둘러싸고 지역 간의 갈등이나 중앙정부와 지방정부 간의 대립과 협의의 과정이 분석되기도 하였다.

이용의 측면에서 장소성 형성과정에서 작용하는 시민들과 일부 계층의 의도되지 않은 혹은 변화하는 이용에 관한 연구들이 이루어졌다. 이러한 일련의 연구들은 우리나라에서도 도시공원을 둘러싼 다양한 주체들 간의 갈등과 배제가 발생하고 있으며, 최근 서구사회에 증가하고 있는 도시공원의 사유화와 공원에서 심화되는 감시·통제, 대중문화의 상업화 현상 등이 우리나라 도시공원에도 나타나고 있음을 보여준다.

3. 도시공원의 공간정치적 해석의 틀

해석의 틀은 공간정치적 요인, 공원의 사회적 생산과정의 프로세스, 공간정치의 결과 양상을 교차하여 공원조성과 변화에 작용하는 권력관계의 형성과정, 존재양태, 구체적으로 드러나는 정치적 쟁점, 그리고 권력의 역학관계가 물리적인 공간으로 표현된 양상 등을 밝히고 설명함에 유용하다.

도시공원의 조성 and 변화는 정치권력·행정관료·전문가·자본가·시민사회를 중심으로 이들의 공원에 대한 의미화 과정을 둘러싼 주체들 간의 역학관계 속에서 만들어진다. 사회총체적인 맥락이 공원의 조성 and 변화를 유도하는 상황에서 각 주체들은 공원의 사회적 생산 프로세스에 따라 자신들의 이해를 반영하기 위해 담론을 형성하고, 이 과정에서 공원의 생산과 구성을 둘러싼 다양한 경합이 진행된다. 결과적으로 공원의 물리적·비물리적 요소들이 생성되는데, 이러한 과정은 일회적인 것이 아니라 연속적으로 중첩되면서 진행되어 공원은 끊임없는 변화의 과정을 거친다.

III. 어린이대공원 변모과정의 공간정치적 해석

1. 종합테마공원의 탄생

1973년 공원 조성에 가장 강력한 영향을 미친 것은 공원조성

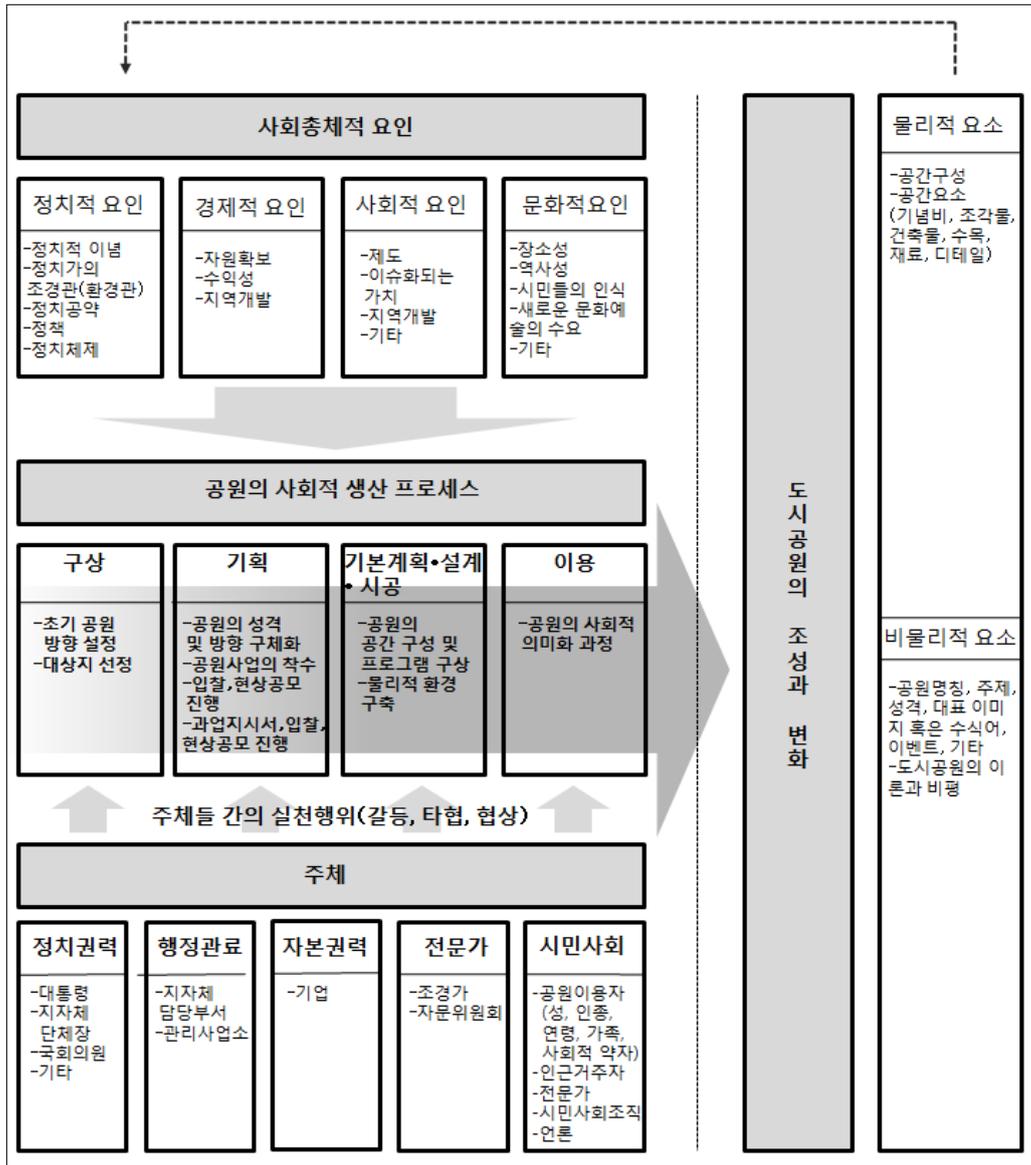


그림 1. 도시공원의 변모과정에 대한 공간정치적 해석의 틀

을 지시한 통치자와 이를 가능하게 한 국가-경제구조 간의 관계였는데, 당시 막강한 영향력을 행사하던 정권과 정치적 외압에 의해 공원조성 비용을 비공식적으로 담당했던 경제적 주체가 없었다면 어린이대공원은 불가능했을지도 모른다. 조성 과정에서 부지 소유주 컨트리클럽과 양택식 서울시장 간의 부단한 정치적 협상이 이루어졌고, 공원의 곳곳에 각종 기념비, 동상 등이 설치되어 공원은 사회정치적 이데올로기에 대한 학습의 장으로 작용하였다. 어린이대공원 조성과정은 당시 강력한 국가 헤게모니, 비민주적이고 취약한 사회 구조(시스템)의 한 단면을 보여준다.

또한, 어린이대공원이 보편적인 도시공원이나 근린공원으로서 그 역할과 기능에 대한 필요에서 출발하지 않았음은 어린이

대공원 조성 전후 주변 지역의 변화과정에 대한 유추에서도 분명해진다. 광진구 능동 일대가 뚝섬·화양·중곡지구 등의 대규모 구획정리지구로 지정되어 택지개발이 이루어지고 있었지만, 공원의 규모에 비해 유치권 규모가 충분하지 않았고, 도시생활의 일상과 밀접하게 관련을 맺는 도시공원에 대한 수요가 생겨날만한 사회적 환경도 아니었기 때문이다. 따라서 어린이대공원은 도시의 일상과 밀접한 근린공원이나 도시공원의 필요 때문이라기보다 정치적 의도가 조성과정에 개입되었음을 알 수 있다. 다만 정치적 의도의 개입 여부와 무관하게 어린이대공원은 결과적으로 도시 주변 개발을 촉진시켰고, 지역사회와 영향을 주고받으며 발전해왔다. 교통체계 개편과 도로의 신설, 주택개발의 유도 뿐 아니라 어린이대공원에 있는 다양한

방면의 출입문은 이러한 사례로 볼 수 있다.

2. 환경공원으로의 변화 시도

음악가 정명훈이 단초를 제공한 환경공원 사업은 한국사회에서는 드물게 공원을 대상으로 민간영역에서 개인적 이상을 구현하기 위해 특정 주제로 공원사업을 제안한 경우라 하겠다. 이후 정명훈의 제안은 받아들여지지 않았지만 환경이 중요한 이슈로 등장했던 사회적 배경과 조순시장의 환경정책이 맞물려 환경공원 사업이 추진되었고, 당시 환경공원에 대한 개념이 합의되지 않은 채 공원의 성격으로 주어졌다. 이로 인해 환경공원을 추진하던 정치·행정 주체가 바뀌면서 환경수지와 같은 새로운 개념을 도입하여 작동하는 환경공원의 가치를 실천하고자 했던 설계안은 상당부분 수정되어 초기 의도가 많이 퇴색되었으며, 실질적으로 어린이대공원 개조에 반영된 부분은 극히 일부에 불과했다. 이를 통해 환경공원이라는 새로운 개념에 대해 고민하게 했던 환경공원화 사업은 설계안이 지닌 진보적 개념에도 불구하고 정치·행정 주체가 지닌 시각의 차이에 의해 공원 사업이 수정·변경되었음을 알 수 있다.

3. 도시문화공원으로의 변모

최근에 이루어진 재조성(renewal) 사업은 초기 수익성 테마공원으로 재조성 방향이 설정되었으나 이후 사업 추진을 지지 하였던 정치권력이 바뀌면서 무료개방의 도시공원으로 그 성격이 수정되었다. 따라서 당선안에서 주로 다루어졌던 수익성 개선을 위한 민자시설과 수익사업은 제외되고, 예산과 자문위원들의 공원에 대한 시각적 차이로 인해 기존의 동선과 공간구조를 유지하는 것으로 최종 기본계획이 결정되었다. 그런데 실제 재조성 과정에서 전문가가 제안한 기본계획의 내용보다는 주요 의사결정자(decision maker)인 서울시장과 광진구 의원, 어린이대공원 사업소 이사장 등에 따라 단계별 사업의 우선순위와 실질적인 사업이 추진되었으며, 대부분 가시적인 성과가 드러나는 사업을 중심으로 진행되었다. 또한 이 과정에서 기존의 장소성을 구축하고 있던 시설에 대한 관련 주체 측의 선택적 기억의 조작이 반영되었고, 재조성 주체가 기존의 테마를 중심으로 진행되어 여전히 어린이대공원은 종합테마공원의 성격과 여가, 휴식, 그리고 문화공간으로서 도시공원의 성격이 혼재되어 불안정하게 동거하고 있는 듯한 느낌을 준다.

환경공원 사업이 환경이라는 사회적 패러다임에 의해 공원에 대한 정치적 의도가 표면적으로 드러나지 않았던 것처럼 2005년 재조성 사업 역시 이전과 같이 정치적 의도가 분명히 표출되기보다 문화 전략을 통해 대중적 선호에 부합하고자 하는 방식으로 드러나지 않게 이루어지고 있음을 알 수 있다. 적극적인 언론매체의 홍보와 대중적 선호, 최근 사회 전반의 주

된 이슈인 문화적 담론이 결합되어 문화공원으로서의 사회적 의미화 과정에 영향을 미쳤다. 또한 언론매체와 함께 공원 재조성에 참여한 여러 주체들, 즉 서울시 문화국과 보육담당관, 현대-기아그룹, 사단법인 한국생활안전연합 등은 공원과 관련된 공간정치적 주체의 변화를 보여준다. 다만, 서구와 달리 우리나라는 민간에 의한 공공공간의 사유화보다 국가기관에 의한 공공공간의 잠식이 발생하고 있다는 점이 특징이다. 비록 이러한 공공공간은 기업의 기부채납과 비영리단체의 운영위탁이라는 새로운 공원문화를 형성한다는 측면에서 긍정적인 점도 있지만, 이로 인해 이미 발생하고 있는 이용의 배제에 대한 문제점 역시 고려될 필요가 있다.

IV. 결론

한국의 도시공원은 서구의 도시공원과 그 조성 배경은 다르지만 국가 통치자에 의한 의도가 다분히 개입되었고, 그의 정치적 이데올로기와 정권 유지의 수단으로 활용되었다는 점에서 정치적인 영향력이 상당부분 작용하였다. 오늘날 도시공원은 더욱 사회정치적 속성을 갖는 대표적인 도시인프라로 작동하고 있다. 도시공원은 단기간에 대중들에게 어필할 수 있는 상징적 시설로서 시민사회의 관심과 사회적 수요가 증가함에 따라 정치의 대상으로 도시공원에 갖는 관심도 증가하였기 때문이다. 다만 개인적 의도가 강하게 반영되었던 이전과 달리 공원이 국가 이벤트·새로운 시대적 가치로서 환경·지역경제의 재생·문화적 가치 제고 등의 관점에서 다양하게 논의됨에 따라 직접적으로 드러나지 않지만 더욱 정교한 방식으로 정치적 의도를 담고 있다. 또한 정치권력과 행정관료의 영향이 강하게 작용하지만 이전과 달리 정치, 행정적 주체 이외에도 시민사회, 전문가, 기업 등의 참여가 미약하지만 확산되고 있고 조경 전문가의 전문성이 존중되고 있다는 측면은 긍정적 변화라고 할 수 있겠다.

- 주 1. 내적 타당성(internal validity)은 공간정치적으로 해석하기에 어린이대공원이 유효한 대상인가에 관한 문제제기로서, 이는 연구하고자 하는 개념을 정확히 측정하였는가에 관한 것이다.
- 주 2. 외적 타당성(external validity)에 관련된 것으로서, 어린이대공원을 통한 분석의 내용이 다른 도시공원에도 적용할 수 있는가에 관한 일반화의 한계이다. 전형적인 사례를 통한 일반화는 불확실성의 문제에 직면하기 때문에(Mossberger and Stoker, 2001: 812), 본 논문에서 주목하는 어린이대공원이 타 도시공원에서 발생하는 공간정치적 양상들을 설명하기 위해 어느 정도 일반화된 사례인가를 밝히는 것 역시 중요하다.
- 주 3. 조명래(1999)가 공간정치의 일환으로 도시정치에 관해 정의한 부분에서 연구자는 공원 또한 공간을 구성하는 중요한 인자이며, 도시의 일부이기에 도시를 공원으로 치환하여 재정리하였다.

인용문헌

- 1. 배정환(2008) 한국 조경의 변화와 주요 작품, 한국조경의 도입과 발전

- 그리고 비전. (재)환경조경발전재단. pp. 202-255.
2. 정영선(2002) 되돌아 본 한국 조경의 30년. 한국의 조경 1972~2002. 한국조경학회. pp. 111-112.
 3. 조명래(1999) 신도시정치(학)의 문제설정과 쟁점. 공간과 사회 11, pp. 24-62.
 4. 최정민(2006) 신자유주의 시대의 조경. 봄, 조경 사회디자인. 도서출판 조경. pp. 34-61.
 5. 환경과조경 편집부(2005) 특집: 서울숲: 좌담회: 서울숲이 남긴 것. 21세기 도시공원의 과제는?. 환경과조경 209. pp. 98-115.
 6. Cranz, G.(1982) The Politics of Park Design: A History of Urban Parks in America, Cambridge: Cambridge University Press.
 7. Hiler, B. and J. Hanson(1998) The Social Logic of Space. Cambridge University Press.
 8. Mossberger, K. and Stroker, G.(2001) The evolution of urban regime: The challenge of conceptualization. Urban Affairs Review 36(6): 810-835.