

# 경성부 도시계획에서 나타나는 공원녹지정책의 변화 양상

조세호\* · 김영민\*\*

\*서울시립대학교 대학원 조경학과 · \*\*서울시립대학교 조경학과

## I. 배경과 목적

공원이라 함은 19세기 서구에서 왕실 등이 소유하고 있던 녹지 공간을 일반에 개방하면서부터 시작되었으며 산업혁명의 도시 근대화 과정으로 인한 도시문제를 해결하기 위해 '도시계획적' 차원에서 도입이 되었다. 특히 영국은 '도시위생'의 관점과 근로자를 위한 장소로 조성하였으며, 독일은 상류시민으로 계몽하기 위한 '도시장치'로서 공원을 계획하고 도입했다. 한국에서는 근대 이행기였던, 개항 후 민간단체인 독립협회에 의한 독립공원(1898)의 조성이 우리 스스로 시작되었으나, 1910년부터 35년간의 일제강점기 시작되면서 도시의 문명화된 시설이자 국민을 계몽시키는 근대 공원 조성에 대한 열망은 좌절되고 일제에 의해 공원들이 지정되거나 조성되기 시작한다.

본 연구는 이런 역사적 배경과 연류로 일제의 공원녹지정책이 서구의 근대 도시 공원과는 다르게, 어떤 관점으로 어떤 방식으로 계획·조성·운영 되었는지 의문을 제기하고, 이에 당시 경성부 도시계획에서 나타나는 공원녹지정책의 변화 양상에 대해 살펴보고자 한다.

## II. 연구 동향 및 방법

지금까지의 근대 공원에 관한 연구는 개항기 공원의 도입과 인식, 1940년 총독부 고시에 의한 첫 공원계획과 독립 후 1960년대 첫 공원계획까지의 사실들을 시계열적으로 나열하여 연관관계를 넓은 범위로 분석하거나, 남산공원, 독립공원, 파고다공원, 자유공원 등의 각각의 근대 공원의(史)에 대해서 좁은 범위만 다루어져 왔는데, 너무 넓거나 너무 좁게 연구가 되어왔다. 특히 소극적으로 다루어왔던 일제강점기의 공원녹지에 관해서는 강신용과 장윤환(2004)의 연구에서 조선총독부의 공원정책에 대한 연구를 다루었으나, 경성부에 대해서는 도시계획안에서의 공원 내용을 언급하고 일부만을 다루며 소개하는 것이 그치고 있다.

이에 본 연구는 일제강점기 경성부를 범위로 한정하고 일제강점기 한반도에서 생겨난 공원 등의 시설들이 어떠한 연유로 어떠한 장치로 조성되었는지, 경성부 도시계획 제 1차안(案) 이전부터 나타나는 현황들과 계획들을 조사하여 그들의 의도와 함의를 분석하

는 것에 초점을 둔다. 여러 안(案)들에서 나타나는 현황과 계획을 함께 분석하며 그 변화의 양상을 다룬 것은 한국 근대 공원사 기초 자료로서, 특히 일제강점기 공원녹지정책 연구에 있어서 필요하리라 사료된다.

조선총독부, 경성부 등의 관련 내부 문서들은 가능한 한 1차 문헌조사를 기본으로 수집, 발굴하고 문헌상의 내용과 비교하기 위해 당시 신문기사, 회의록, 잡지, 사진, 도면 등을 참고로 한다. 다만 1차 문헌으로 분석할 수 없는 자료는 2차 문헌을 활용하여 분석 하도록 한다. 수집한 1차 문헌인 경성부의 공원녹지 계획을 제 1차안(案)(1927)<sup>1)</sup>, 2차안(1928)<sup>2)</sup>, 3차안(1930)<sup>3)</sup>으로 나누고 최종 계획인 경성시가지계획공원(1940)<sup>4)</sup> 까지 4개의 계획으로 구분하여 각 년도 별 공원 현황의 변화를 통시적으로 파악하고 각 계획에 대한 내용의 의미를 분석한다. 다만 1차안이 발행되기 전 1925년의 현황 조사인 '경성 도시계획조사자료'를 발굴한 자료와 1932년에 발행된 제 2차안과 동일한 제목과 내용의 자료도 추가하여 분석하기로 한다.

## III. 도시계획안(案)에서의 공원 현황과 계획

### 1. 1차안(案) (1927년)

제 1차안(1927)이 나오기 전에 '경성도시계획조사자료(1925)'라는 제목의 자료가 먼저 발행되는데<sup>5)</sup>, 이는 조선총독부 토목과로부터 지시를 받은 경성부가 항목에 따라 자료를 더하여, 도시계획 준비를 위한 첫 번째 현황조사였다. 조선총독부, 경성부의 공식적인 도시계획 관련 내부문서에서 공원녹지에 대해서는 처음 언급된 것으로 보이나, 계획이라기보다는 1925년까지 공원 녹지가 이미 총 10개소<sup>6)</sup>가 조성되어있었다는 현황(公園遊歩地及運動場一覽表)이 '위생'과 관련된 항목에서 질병, 수도, 하수 등과 함께 언급되었다. 이어서 '경성도시계획자료조사서(1927)'라는

1) 경성부(1927) 경성도시계획자료조사서(京城都市計畫資料調査書)

2) 경성부(1928) 경성도시계획조사서(京城都市計畫調査書)

3) 경성부(1930) 경성도시계획서(京城都市計畫書)

4) 조선총독부 내무국 토목과(1940) 경성시가지계획공원결정안

5) 日本国立国会図書館近代デジタルライブラリー, 소장

6) 한양남산공원, 장충단공원, 훈련원공원, 사직단공원, 효창원공원, 파고다공원, 철도공원, 수원(태평정), 수원(신교), 운동장

제목으로 제 1차안이 발행되는데, 공원녹지에 대한 언급은 1925년과 같이 '위생'의 항목에서 공원의 관점을 크게 강조하고 있었으며, 공원 현황은 공원 7개소, 유보지 2개소, 운동장 2개소로 앞선 조사보다 1개소(경성운동장)가 더 늘어난 총 11개소로 늘어났다. 그러나 이 계획은 천문학적인 액수가 소요되며 현실적이지 못한 계획으로 비난 받았고, 이어서 새로운 도시계획을 구상하게 된다.(손정목, 1990)

## 2. 2차안(案) (1928년)

제 2차안은 '경성도시계획조사서(1928)'라는 제목으로 1차안을 새롭게 구상하여 각종 도면을 포함한 구체적인 계획이다. 지역·지구제를 도입하여 상업지역, 공업지역, 주거지역, 특별지역, 공원지구, 방화지구를 설정했다. 위생이나 보건의 관점이 아니라 도시계획적인 지역(地域)과 지구(地區)제(制)를 통해 공원지구를 설정하였다는 점이 앞선 계획과 다른 점이다. 공원에 대한 현황은 공원 7개소, 유보지 2개소, 유보장 1개소로 총 10개소이며, 이전 현황에 비하면 1개소가 줄어 들었는데, 이는 훈련원 공원이 경성운동장으로 명칭이 변경된 것이다. 이처럼 공원, 유보지, 유보장, 운동장의 종별 구분이 재조정 되거나 면적, 총공사비, 유지비, 시설 등의 항목에서 변화가 보인다. 또한 대부분의 공원은 산악, 산림지에 공원이라고 명명된 것이거나, 황실소유토지가 개방, 장식되어 개원된 것임에 불과하고 전혀 다른 새로운 공원은 없었다.

## 3. 3차안(案) (1930년)

도시계획에 대한 열기가 식어 좌절되어 가던 시기에 그동안의 결과를 정리하는 의미로(손정목, 1990) 제 3차안이 조선총독부 내무부 토목과에서 작성되었다. 도시민의 보건상 가장 중요한 것은 공원시설이며 도시화에 따른 지가상승과 도심부의 자유공지의 감소, 주거 밀집의 심각에 도시는 점점 위생상 위험한 지역으로 공원의 필요성을 강조한다. 자유공지의 필요성, 화재, 지진 등 발생 시 피난처로 사용하여 인명을 확보할 수 있다고 설명하며, 위생 시설의 하나로 생각하면서도 재난 대책의 시설로서도 그 필요성을 언급하고 있었다. 구미의 주요 도시공원 계획 기준을 참고하여 38개소의 공원이 경성부에서 처음 계획되었고, 도시공원, 근린공원, 아동공원, 운동공원으로 세분화하며 구체적으로 계획했다. 그러나 자연공원이라는 명목으로 표고 70m 이상의 산림을 공원으로, 경복궁, 창덕궁, 덕수궁을 경복원(園), 창덕원, 덕수원으로 계획하거나, 대체로 산림을 이용하는 곳을 공원으로 지정하여 녹지율을 높이는 착시효과를 가지고 왔다. 한편, 공원녹지에 대한 현황은 공원 7개소, 유보지 3개소, 운동장 1개소로 총 11개소가 존재했으며, 앞 선 현황자료에 비하면 종별 변경, 명칭 변경 등의 변화가 있었으나 새로운 공원은 없었다.

## 4. 경성시가지계획공원 (1940년)

1930년 '경성도시계획서' 이 후에는 뚜렷한 도시계획이 없었으나, 당시 조선총독부 내무국 토목과에서는 도시계획령 또는 시가지계획령이 제정을 준비하면서 계속 연구를 거듭하며, 1936년에 수립한 도시계획에 거의 그대로 반영되었다(황기원, 2001). 그러나 법적으로 유효한 고시가 없어 계획되지 못하다 1940년에 이르러 '경성시가지계획공원'이 결정고시가 되면서(조선총독부고시 208호, 1940) 서울에 처음으로 140개소(대공원 18개소, 근린공원 23개소, 아동공원 86개소, 도로공원 13개소)의 4종류로 총 13,812,000㎡에 달하는 공원이 계획된다. 그러나 시가지 중앙부에서 광대한 토지 취득이 곤란했기 때문에 당시 시급했던 아동공원의 계획을 주로 하였고, 교외지의 아동공원은 토지구획정리 사업에 의해 위치가 결정되는 것이 편하기 때문에, 이곳에서는 대공원, 근린공원 계획에만 그치게 된 점이다. 또한 140개소의 공원은 구미 기준을 참고하여 공원배치모식도 등을 이용하여 계획을 시도했으며, 특히 도시 위생 시설의 관점이 앞섰던 이전 계획을 보다는 아동복지, 재해 대책, 방공(防空) 등 또 다른 관점으로 공원녹지의 필요성을 강조했다.

계획 예정이었던 140개소의 공원을 제외한 현황은 공원 7개소, 특수정원(特殊庭園) 2개소, 운동장 2개소로 총 11개소로 총 면적 1,160,000㎡이었다. 표 1.의 12, 13, 14, 15가 처음으로 신설된 공원 현황이다. 삼청공원(1934), 행정공원(1935)이 공원으로 지정 되어있었으며, 대한제국황실소유의 토지가 특수정원이라는 명목으로 창경원, 덕수궁이 지정되었다.

## IV. 공원녹지정책의 변화 양상과 그 함의

총독부와 경성부의 도시계획에서 나타나는 현황과 계획을 바탕으로 공원녹지의 변화 양상과 그 의미를 알아보고자 한다.

첫째, '정치적 수단'으로서 공원녹지의 이용이다. 1925년 첫 현황 조사에서 이미 공원녹지(공원, 유보지, 운동장)로 10개소나 지정 되어있었던 것을 확인하고, 완전한 공원계획이 수립되기 전에 어떤 연유로 공원이 조성되었는지 그 과정을 밝힌다. 그 중 새로 조성된 공원이 아닌 단순히 공원이라는 이름으로 지정된 곳은 남산공원(1897), 창경원(1911), 장충단공원(1919), 훈련원공원(1919), 사직단공원(1924), 효창원공원(1924) 등이 공원으로 지정되었는데, 1930년과 40년의 계획에서는 경복궁, 창덕궁, 창경궁, 덕수궁 등 대한제국황실의 궁궐, 성역들을 공원화 시켜 일반 시민들에게 개방해버린 것이 대다수였다. 당시 근대적 산물인 도시공원의 필요성에 대한 주장 보다는 일제강점기라는 시대적 상황에서 정치적 압력에 의해 먼저 지정되었던 공원이기 때문에, 이 공원들은 정치적 수단으로서 이용되었다고 사료된다.

둘째, '보건과 위생'으로서 공원녹지가 이용되었다. 1925년

표 1. 1925년-1940년 도시계획안(案)의 공원녹지현황(㎡)

번호	명칭	개설일	명칭변화(년도)	1925	1927(1차)	1928(2차)	1930(3차)	1932	1940(최종)
1	한양남산 공원	1912년 8월	남산한양 공원(32) 남산 공원(32)	161,901	161,901	▲ 278,760	161,618	177,223	▼ 113,300
2	장충단 공원	1919년 9월	-	463,155	463,155	463,155	462,344	▼ 248,139	▼ 213,500
3	훈련원 공원	1919년 9월	경성운동장(28)	148,863	148,863	148,863	148,602	-	-
4	사직단 공원	1924년 5월	-	231,049	231,049	226,883	230,644	227,501	▼ 50,000
5	효창원 공원	1924년 8월	효창 공원(40)	93,375	93,375	93,375	93,212	▲ 272,787	▼ 236,600
6	파고다 공원	성종2년	-	11,019	11,019	11,019	10,999	11,019	11,400
7	만철 공원	1915년 10월	철도 공원(27)	24,985	24,985	24,985	24,941	24,985	▼ 23,700
8	수원(樹園)(태평정)	1923년 4월	-	1,798	1,798	1,798	1,794	1,798	-
9	수원(樹園)(신묘)	1914년	황토현 광장(30)	4,132	4,132	4,132	4,125	4,132	-
10	운동장	1908년	유보정(28) 삼각지(30)	1,653	1,653	1,653	1,650	-	-
11	경성운동장	1925년 10월	-	-	17,279	-	17,249	▲ 75,041	▼ 73,500
12	삼청 공원	1934년 3월	-	-	-	-	-	-	187,000
13	앵정 공원	1935년 1월	-	-	-	-	-	-	1,000
14	창경원	1910년 11월	어원(御苑)-창경원(11)	-	-	-	-	-	183,300
15	덕수궁	1933년	-	-	-	-	-	-	66,700
합계	-	-	-	1,141,930	▲ 1,159,209	▲ 1,254,623	▼ 1,157,178	▼ 1,042,625	▲ 1,160,000

-1940년의 안(案)에서 도시계획적 관점으로 보았을 때, 경성부의 산업화가 급진적으로 발전 하면서 발생하는 각종 질병과 사망, 상하수도의 오염, 토지가격 상승에 따른 공지의 감소 등 급격한 산업화와 도시문제의 해결책으로써 공원 조성의 필요성을 강조했다. 1936년에는 보건상과 보급, 공원 시설과 보건과의 관계 등에 대한 논의들이 거듭 강조되면서, 공원의 필요성이 수없이 언급되었는데, 소공원을 증설하여 도시의 오염을 청소해야 한다는 등의 주장은 도시 산업화에 따른 인구집중, 전염병 등의 여러 문제에 의해 제기되는 것이었다. 물론 산업혁명으로 생겨난 구미의 도시공원과도 흐름을 같이 하는 부분이기도 하다.

셋째로 '방재 대책'으로서 공원녹지가 이용되었는데, 이는 1930년대 이후로 들어서면서 일본의 관동대진재(關東大震災)의 사례를 통해서도 그 피난처로서의 공원의 필요성을 거듭 강조하거나, 중일전쟁, 태평양전쟁 등의 전시상황 속에서 대피처로서의 활용도 언급하는 것으로 보아 유사시 대피소 역할을 하게 되면서 도시 안에서 새로운 오픈 스페이스를 만들어내는 변화를 가져오게 되었다. 이는 전시 중 공습을 피하기 위해 정책을 내놓으며 방공공지의 넓은 광장을 형성하는 것을 계획하기도 했다.

## V. 결론 및 제언

근대 이행의 개항기에 우리 스스로 도시의 문명화된 시설인 공원의 도입과 조성이 시작되었으나 일제강점기가 시작되면서 그 꿈은 좌절되고 일제에 의해 공원녹지들이 지정되거나 조성되었다. 이러한 연유로 경성부 도시계획의 제 1차, 2차, 3차안, 1940년 경성시가지계획공원의 4개의 계획과 현황 그리고 도시계획관련 문

서 이외의 자료에서 나타나는 공원 현황과 계획을 분석한 객관적인 내용을 기초로 하여, 그 변화 양상을 당시의 총독부, 경성부 등의 정책자, 정치인 등은 어떠한 의도로 공원을 활용 하였는지 파악하고자 재 고찰한 것이다.

일제강점기라는 특수한 시대적 상황에 의해 조선총독부, 경성부에서의 공원녹지는 크게 '정치, 보건위생, 재난'의 세 가지의 변화 양상으로 나타났다. 그러나 공원계획은 계획에 그치고 재정문제나 전시 중이었던 일본 중앙정부의 무관심 속에 많은 투자를 할 여유가 없이 거의 실현되지 않았다. 또한 새로운 공원계획 이론을 구상하여 경성부에 적용한 것이 아니라, 구미 도시의 공원계획 기준을 참고하여 계획한 것이었다. 그러나 산업화된 경성부의 각종 도시문제를 해결하기 위한 시설의 하나로써 공원의 필요성을 특히 강조했음을 알 수 있었다. 이러한 일제강점기 경성부의 공원녹지정책의 양상이 광복 후의 경성부 즉, 서울의 초기 공원녹지정책과는 어떤 연관 관계가 있었는지 그 변화 양상을 재 고찰하고, 현재의 서울공원녹지와는 어떻게 다른가에 대한 새로운 연구가 필요하다.

## 참고문헌

1. 경성도시계획연구회(1936) 조선도시문제회의록
2. 경성부(1925) 경성도시계획조사자료
3. 경성부(1927) 경성도시계획자료조사서
4. 경성부(1928) 경성도시계획조사서
5. 경성부(1932) 경성도시계획자료조사서
6. 조선총독부 내무국 토목과(1930) 경성도시계획서
7. 조선총독부 내무국 토목과(1940) 경성시가지계획공원결정안
8. 조선총독부(1940) 조선총독부관보, "경성시가지계획공원 고시 제208호"
9. 강신용, 장윤환(2004) 한국근대 도시공원사, 대왕사, 서울
10. 손정목(1990) 日帝強占期都市計劃研究, 일지사, 서울
11. 황기원(2001) "서울 20세기 공원녹지의 변천 - 자연속의 도시에서 도시속의 자연으로", 서울 20세기 공간 변천사, 서울시정개발연구원, 서울
12. 日本國立國會圖書館近代デジタルライブラリー, <http://kindai.ndl.go.jp/>

7) 경성도시계획연구회(1936) 조선도시문제회의록