

# 도시재생 척도로서 녹색인프라의 역할

- 1920~1999년의 시대적 흐름을 중심으로 -

김사랑\* · 이정\*\*

\*순천대학교 대학원 조경학과 · \*\*순천대학교 조경학과

## I. 서론

도시의 성장에서 발생하는 다층적인 문화적 양상과 경제적, 사회적 양상은 도시 내 열린 공간과 밀접한 관계가 있으며, 그 중심에는 녹색인프라가 적용되어 왔다. 도시개발의 단계에서 녹색인프라는 보수수단으로 활용되어 왔으며, 도시의 경제적·사회적·환경적 측면에서 다양한 혜택을 제공해왔다(윤희연, 2013b). 최근 국내에서는 도심지 활성화를 위한 '도시재생' 관련 정책 추진과 연구적 화두가 활발하며, 이러한 화두로서 국외의 장기적 녹색인프라 구축 사례를 통해 도시 활성화의 구심적 역할에 대해 역설하고 있는 연구(박재민 외, 2017; 오은석 외, 2014; 윤희연, 2013a; 이상준 외, 2013; 이광국 외, 2013; 박훈, 2012; 김우영, 2012; 오준걸, 2012)도 다양하게 진행되고 있다. 그러나 국내는 녹색인프라 구축에 있어서 비교적 짧은 역사적 흐름을 가지고 있으며, 일부 도시에 국한되어 성공적 선례가 충분히 축적되지 않아(윤희연, 2013b), 이를 통한 도시재생 방안 마련에는 다소 소극적인 양상을 보인다. 우리나라는 근대적 개항 이후 도시의 팽창과 쇠퇴 양상을 지속적으로 겪어왔으며, 최근에는 쇠퇴지역을 중심으로 도시재생 활성화를 위한 지원 사업을 지자체와 연계하여 국가적 차원에서 추진 중에 있으나, 단기성 접근으로 인한 도시 침체현상은 여전히 지속되고 있다. 이러한 시점에서 도시를 장기적 관점에서 재생시키고, 궁극적으로 살기 좋은 도시를 만들기 위한 노력에 앞서 국내 도시개발의 일환으로 실시되어온 사례의 역사적 전개 속에 녹색인프라의 역할을 고찰하고, 지속가능한 도시재생의 척도로서 녹색인프라의 가능성을 역설하는 것(윤희연, 2013b)은 중요한 과제이다. 따라서 본 연구는 도시재생의 일환으로 실시되어온 사례를 바탕으로 시대적 흐름을 파악하고, 도시재생의 척도로서 녹색인프라의 역할을 분석하는데 목적을 두었다.

본 연구를 위한 기초자료의 수집은 동아일보, 경향신문, 매일경제, 한겨레의 온라인 신문 아카이브가 구축되어 있는 인터넷 포털사이트 네이버 뉴스라이브러리를 활용하였다. 아카이브 내 구축되어 있는 자료의 기간(1920~1999년)을 본 연구의 시간적 범위에 동일하게 적용하였으며, 특정 개념에 대한 시대적 변화 양상을 고찰한 선행연구(오세인, 2016; 주신하, 2012; 박승진,

2003; 이시영 외, 2000)를 바탕으로 총 6단계(1920~1945년, 1946~1960년, 1961~1970년, 1971~1980년, 1981~1990년, 1991~1999년)로 구분하였다. 본 연구에서 중요 논제로 언급되는 녹색인프라의 개념은 도시와 지역적 맥락에서 광의로 사용되는 오픈스페이스와 자연지역을 상호 연결한 네트워크를 의미하며, 공원, 녹지, 하천, 습지, 정원, 텃밭, 그린벨트 등을 포함한다(박재철 외, 2014). 도시재생의 맥락에 있어 녹색인프라의 역할을 파악하기 위해서는 두 가지로 구분하여 해석할 필요가 있다고 판단하였다. 전자는 객관적 정보를 기반으로 하는 뉴스를 통해 시대적 흐름을 파악하는 것이고, 후자는 사회적 관심사의 논평이나 의견을 바탕으로 기고된 기획/연재, 사설, 칼럼 등에서 공원, 녹지를 포함한 녹색인프라의 연결 요소들의 언급을 중심으로 검토하여 사회적 인식을 파악하였다.

## II. 도시재생의 시대적 흐름과 녹색인프라의 역할

1920~1945년은 도시 전면의 정비에 일제의 관여와 억압을 받았던 역사적 시기이며, 도시의 모습에 큰 변화를 겪게 되었으나 여전히 경제 및 사회적 측면에서는 여전히 농촌 중심의 기반이었기 때문에 이 시기에 발생한 물리적 변화를 도시재생의 측면에서 접근하는 데는 한계를 지닌다. 분석 결과, 현대적 "도시재생"의 개념과 맥락을 같이 하는 기사는 없었으며, 주로 "도시" 또는 "재생"의 어휘 형태소가 개별로 기재된 경우가 많았다. 총 16편의 기사 내용은 농촌기구, 농촌생활, 보건운동, 미가폭등, 간이수도문제 등 농촌문제와 위생, 기반시설에 관한 사항의 출현빈도가 높았다. 특히 급속히 진행되는 무분별한 산업화의 문제를 지적하며, 유람에 치우친 도시정책이 아닌 도시 전반의 계획과 발전 활동을 언급(1938.1.27., 동아일보)하였는데, 이러한 주장은 쇠퇴한 지역에 대한 배타적 의식에서 벗어나 적극적인 경제 부흥을 추구하는 점에서 현대의 도시재생과 같은 맥락으로 이해할 수 있으며, 도시의 무분별한 개발과 이를 통해 잃어가는 전통성, 근대 신흥도시로서의 지역적 특성을 간과하는 도시정책에 대한 우려가 있었음을 시사한다.

1946~1960년은 시대적 혼란의 영향으로 주로 열악한 도시 빈곤과 우범, 농촌문제 해결과 봉건적 고리대부업 제거를 위한 토지개혁, 재정확립 등 도시 실태 및 재건에 대한 기사가 주를 이루었다. 특히 전쟁으로 인해 발생한 도시 바락크(막사, 판자촌)의 철거문제와 난민의 생활 영위에 관한 대책 마련을 촉구(1952.12.04., 동아일보)했다. 토지 자원을 도시상공자본으로 전화하여 자본 재생을 도모하는 농지개혁(1950.10.20., 동아일보)은 향후 집약적 도시성장으로 농촌과 도시의 불균형 양상을 초래하게 되는 발단 중 하나로 볼 수 있다. 또한, 유럽 도시의 견문을 통해 문화자원의 발굴 및 보존과 양성에 대한 문제(1960.8.29., 동아일보; 1960.6.8., 동아일보; 1956.06.04., 경향신문)를 논하기 시작했다. 이로써 도시의 물리적 기반 정비와 더불어 문화적 재생을 도모하기 시작한 것으로 보인다.

1961~1970년은 국가주도의 재개발 시기였으며, 추구했던 도시부흥의 맥락은 외국자본의 적극적 도입과 공업화를 바탕으로 하는 경제 재건이었다(1961.1.1., 동아일보). 도시화로 인한 도농의 격차는 심화되었으며(1967.11.11., 동아일보; 1965.1.1., 동아일보; 1962.2.20., 경향신문), 농촌의 미풍양속과 정서를 계승(1967.9.11., 매일경제)하고, 지역성과 전통성 상실을 극복하자는 인식이 나타났다. 또한 도시녹지의 필요성에 대한 인식이 나타나면서 도시녹지, 공원, 정원에 대한 키워드의 출현빈도가 증가했다. 처음으로 여성의 경제적 토대를 마련하는데 있어서 정원요소를 활용하자는 주장을 펼치면서 방안으로 도심지 빈터에 뽕나무를 심는 한그루 운동을 통한 눈에 생산을 언급(1962.1.17., 동아일보)하였다. 또한 미국의 레크레이션 역할을 수행하는 센트럴파크, 유럽의 정원 등 사례를 소개하면서 도심지 내 공원, 녹지, 좁은 땅의 정원이 제공하는 다양한 복지를 강조하며, 국내 도입을 통해 도시 및 도시민 생활의 재생을 이룩할 필요성을 주장(1963.12.9., 동아일보; 1962.6.5., 동아일보)하였다. 도시계획과 발전양상에서 균형을 잃어가고 있는 도시 문제를 지적하면서 도시의 특색을 확보하고, 침체된 환경 개선을 위한 녹지대 및 공원, 깨끗한 거리 조성을 통해 복지증진을 추구하자는 주장(1970.3.2., 경향신문)은 도시 내 녹색인프라의 역할을 강조하고 있는 것을 볼 수 있다. 반면에 1968년 9월 3일의 기사를 살펴보면 '새서울건설'을 위한 계획 추진(고가도로 건설, 도시계획, 도로포장, 주택건설 등)을 명목으로 예산확보를 위한 명동공원의 매각에 대한 내용을 다루었는데, 명동공원에 대한 부정적 인식(이용자 부재, 사회문제 발단 장소 등)을 이유로 매각되어 대규모 빌딩이 들어설 것이라는 언급이었다. 이는 공원이 제공하는 쾌적한 환경과 여가공간 등의 복지적 측면과 동시에 사회적 문제를 야기시키는 공원의 이면을 동시에 나타낸다. 당시의 공원 관리나 공원과 연계된 주변 환경의 정비가 미흡했음을 알 수 있으나, 당시 고층건물들이 산재되어 있는 명동공원 주변 여건을 고려했을때 명동공원의 매각은 사유화를 통한 지역 내 공공성과

커뮤니티 공간의 상실, 공적 개입에 있어서 공원의 역할에 대한 장기적 인식이 미비했음을 시사한다. 또한 도시의 외관에 비해 문화나 근본 정신적 사상은 저급함을 지적하면서 도시문화의 부흥을 위한 시민교육의 필요성을 주장(1962.4.24. 경향신문)하는 기사도 등장하였다. '미래를 향한 현대의 도전' 시리즈에 기고된 <참여무용>은 당시 커뮤니티 댄스를 개척한 앤 헬프린이 주도하는 커뮤니티 활동의 선도사례를 소개(1969.2.13., 경향신문)했다. 당시 국외에서는 시민 주축의 도시 퍼포먼스를 통해 시민의 참여와 치유를 지향했음을 파악할 수 있으며, 이를 국내에 소개한 것은 커뮤니티 활동에 대한 미래지향적 태도임을 시사한다. 또, 다른 인식의 전환점은 경제발전예 의한 도시공해에 대해 관심을 비치기 시작했다는 점이다. 2차 세계대전 이후 미국의 공해방지 대책 마련 사례를 거론하면서 국내 아황산가스 등 공해의 계량적 수치를 제시하고, 공업화 및 도시 팽창으로 인한 공해의 심각성과 이를 방지하기 위한 대책으로 그린벨트와 완충지대의 설치를 역설(1970.6.24., 매일경제)함으로써 산업화 및 도시화로 발생한 환경문제를 인식하기 시작한 것으로 판단된다.

1971~1980년은 제1차 국토종합개발 10개년 계획의 추진에 따라 역세권 개발(1971.12.17., 매일경제; 1971.2.19., 경향신문)을 통한 토지재생, 폐자원 재생을 통한 절감(1971.11.27., 매일경제), 여가 및 레크레이션의 새로운 전망(1972.2.9., 매일경제)이 주요 이슈로 나타났다. 더불어 오물처리, 폐품 재활용, 교통문제, 생태계 파괴 등 다양한 환경문제를 지적하였다. 특히 공해진단 대책으로 자연보존강연회를 개최(1972.5.31., 동아일보)한 것은 본격적으로 환경적 문제를 학술적으로 다루기 시작했음을 알 수 있다. 1972년 6월에 스톡홀름에서 개최된 유엔 환경회의에서 실시한 공동자원의 보호를 위한 국가적 공동 책임 합의(1973.6.28., 매일경제)를 통해 환경문제가 세계적 이슈였음을 파악할 수 있다. 또한 개발에 치우쳐 고적의 보존을 소홀히 한다(1973.9.22., 경향신문)는 내용과 함께 산맥의 고도를 가로막는 건축 등에 대한 지적도 나타났다. 공해로 인해 피해를 입은 수목 관리 실시, 도심교통공해지구 내 내공해성 수목 식재 등 환경문제에 대응한 도심 녹화에 대한 인식(1973.4.20., 동아일보)은 이전과는 다르게 도심 내 녹지의 관리의 중요성이 점차 증대됨에 따라 관리가 실현화 된 시기라 판단된다. 1977년 3월 9일 기사 <인구재배치, 도시개혁의 향방>에서는 벨기에 브뤼셀의 선조가 가꾼 200년 된 숲, 파리의 도시미관을 위해 개발허가권이 문화성에 한정되어 있음을 소개하면서 수도권 인구의 집중을 해소하는 도시개혁에 대한 기대감을 드러냈다. 반면에 도시화(Urbanisation)의 부작용을 지적하면서 도시화된 지역 속에 다시 전원화를 생각하는 현대도시의 재생운동이 시작되었음을 강조하는 논단(1980.8.8., 경향신문)도 기고되었다.

1980~1990년에는 국가적 이벤트와 맞물려 도시와 국토환경 측면에서 개발 촉진적 시책이 추진되어 다양한 환경문제가 야기

되었는데, 도시공해를 공론화함으로써 공해 대책의 필요성을 인식하고, 대책수립을 모색하는 시기이다. 분석결과, 기사 103편 중 41편은 쓰레기, 매립, 오염, 생태계 파괴, 재활용 등과 관련된 환경문제였으며, 이전시대에 비해 빈도수가 증가하였다. 푸른 숲과 맑은 공기, 깨끗한 물을 보존하자는 내용의 칼럼 기고가 증가했으며, 그린벨트 설치를 통한 도시 팽창을 막자는 의견도 다수 나타났다. 또한 건설부에서 도시 내 좁은 녹지공간을 개발제한지역 내에 도입하겠다는 명분에 대해 강력하게 비판(1983.6.2., 경향신문)하는 기사도 등장했다. 도시 근교의 녹지 보존, 하천의 기능회복과 보존 등 장기적 관점에서의 경관 회복의 필요성에 대한 인식이 높아졌으며(1984.2.6., 동아일보: 1982.09.28., 경향신문), 택지난의 대책으로 그린벨트의 훼손보다는 도심 재개발사업으로 토지효율을 높이지는 주장도 나타났다. 1984년 서울도시기본계획안의 성안을 계기로 도시건설을 장기적으로 접근하지 못하고 시급한 해결을 우선적으로 했던 기존의 정책을 비판하면서 도시재생 기회를 놓쳤다는 지적(1985.1.23., 동아일보)도 나타났다. 이 시기에 환경문제에 대한 사후처리 대책 위주에서 탈피하고, 사전 예방차원의 정책으로 전화하고자 환경청 산하에 새로 8개 지방지청을 설치(1986.7.11., 동아일보)하였다. 이는 기존의 환경영향평가제도와 법제화를 강화하고, 심각한 공해문제에 대한 대책 마련을 위한 노력의 일환이었다. 환경문제와 더불어 도시 내 문화의 부재에 대한 지적(1983.9.23., 경향신문)도 나타났는데, 심포지엄을 통해 서울거리의 비문화적 요소와 전통의 상실을 극복하기 위한 문화 프로그램 도입과 문화 환경 재생 추구를 공론화 하였다. 종합적으로 당대의 도시환경 문제 극복을 통해 도시를 재생하면서 지역성의 회복과 문화 양성이 중요 요소임을 지속적으로 역설하고 있으나, 당대의 실현성 징후는 거의 찾아볼 수 없는 시기로 판단된다.

1991~1999년은 경제수준이 향상되면서 삶의 질에 대한 관심과 경관과 환경 보존에 대한 관심이 증대되는 시기로서, 이러한 분위기는 자연회귀 현상을 추구했다. 가족과 주말농장을 찾고 친환경 텃밭을 가꾸는 사례(1992.9.19., 동아일보: 1991.9.9., 동아일보: 1991.1.1., 동아일보)가 증가하였고 유럽의 환경정책을 소개(1991.10.22., 동아일보)하면서 친환경도시의 시책과 교육, 환경의식이 도시 내 문제를 해결하기 위한 처방으로 인식하기 시작한 시기로 판단된다. 또한 1992년 6월 리우데자네이루 지구정상회담이 개막되는 시기였으나, 과거 20년 전 천명되었던 유엔 인간환경선언문의 목표인 환경 개선의 징후는 찾아볼 수 없다는 우려(1992.6.16., 경향신문)가 이어지기도 했다. 특징적인 것은 도시의 시대의 흐름이 세것만을 추구하는 시대에서 도시의 기억이 공존하는 공간을 새롭게 해석하려는 움직임이 나타났다는 것이다. 단순한 경제적 이윤만이 아닌 도시 곳곳에 잠재되어 있는 빈터, 재생할 수 있는 강변, 산자락 등이 새로운 도시의 장소로 변개할 수 있는 충분 필요 요소임을 강조(1992.10.18., 한겨

레)하였으며, 주거환경의 새로운 시스템으로서 '잔디지붕 생태 주거단지'를 소개하면서 생태건축 전문 설계사무소의 증가를 언급(1995.4.26., 한겨레)하였고, 1991년 서울 북촌일대 한옥보존 지구가 해제되는 실정을 비판하면서 전통의 맥을 지켜야 한다 주장(1997.3.12., 경향신문)하였다. 이는 1960년대부터 1980년대까지 새로운 것의 개발 촉진적 양상을 추구했던 근대적 도시재생과 비교하면 녹색인프라와 공존해 온 도시의 흔적들을 재발견하고, 지속가능한 자원으로 활용하자는 인식의 전환으로 현대적 도시재생과 같은 맥락을 보이는 것으로 판단된다. 물리적 환경의 개선보다 사회, 경제, 문화, 생태 등의 종합적 고려를 바탕으로 도시재생을 수행해야 한다는 논리가 전제된 것이다. 특히 막대한 개발이익을 포기하는 대신 자연복원을 추구하고, 계획수립에 시와 중앙정부, 환경단체 등의 긴밀한 협력은 녹색인프라와 더불어 도심 속 유산을 영위하는 합리적 방안임을 강조(1996.1.12., 한겨레)하였다. 도시 내 여가 및 문화적 공간을 요구하는 도시민들의 인식변화와 보존과 개발의 양면성을 지닌 시설 이전적지를 공원화하는 세계적 흐름(김효정, 2014)이 반영되어 선유도 공원 조성계획, 난지지구 환경재생공원 조성, 뚝섬지구, 잠실지구의 문화 관광 프로그램 개발, 광나루지구의 생태공원 조성, 한강변 녹화, 자연형 호안 조성, 한강변 관리 등 지속가능한 환경과 경관관리를 실현(1999.6.9., 한겨레)하고자 하는 방안이 모색되었다. 교육에 있어서도 학생들을 대상으로 거리의 가로수 밑에 화단을 조성하는 등 환경보호를 체험하는 프로그램을 선호하는 경향이 나타났는데(1997.4.22., 동아일보), 선진국의 가로수 밑 화단 조성을 빗대어 논한 점은 작은 거리에 화단을 가꾸는 것이 도시 환경 개선의 선진적 태도로 인식하는 것으로 판단된다. 이러한 양상을 볼 때 사회 및 환경적 요구에 부합을 전제로 도시 내 녹색인프라 구축의 실천적 양상이 증가하였고, 동시에 시민의 역할 강화 및 커뮤니티 활동을 추구하기 시작하면서 본격적으로 도시재생에 있어서 녹색인프라의 역할이 부각되는 시기로 판단된다.

## 참고문헌

1. 김우영(2012) 후기 산업시대 문화기반 도시재생 전략에 관한 연구: 랜드마크를 활용한 도시개발 사례를 중심으로. 한국도시설계학회지 13(6): 5-21.
2. 김효수(2006) 신문을 통해 본 조경의 정책과 인식변화에 관한 연구. 서울시립대학교 석사학위논문. pp. 9-12.
3. 김효정(2014) 시설 이전적지 공원화 사업의 공간 재해석 유형 연구. 한국도시설계학회지 15(4): 141-152.
4. 박승진(2003) 탑골공원의 문화적 해석. 한국조경학회지 30(6): 1-16.
5. 박재민, 성종상, 조혜령(2017) 지속가능한 발전을 위한 정원도시 개념의 변천과 함의에 관한 연구. 한국도시설계학회지 18(2): 21-35.
6. 박재철, 양홍모, 장병관, 서주환, 나정화, 김현, 권경호, 이경주, 윤상준, 안명준(2014) 녹색인프라의 이해와 구축 방안: 한국 녹색도시 정책의 미래. (사)한국조경학회 pp. 26-27.
7. 박훈(2012) 대규모 공원의 도시적 의미와 계획특성 연구: 국내의 도

- 시공원을 중심으로, 대한건축학회연합논문집 14(3): 63-74.
8. 송주형(2016) 온라인 신문 아카이브 연구: 국내의 구축사례를 중심으로. 기록학연구 48: 93-139.
  9. 오세인(2016) 1920~1930년대 신문과 잡지에서 나타난 공간 표상의 변화 과정 연구: 거리를 중심으로. 한국시학연구 46: 239-265.
  10. 오은석, 키노시타타케시, 이지웅(2014) 공원자산을 활용한 도시공원 재정비의 효과 및 영향에 관한 연구. 한국인간식물환경학회지17(2): 163-174.
  11. 오준걸(2012) 도시재생을 위한 브라운필드의 건축기획특성에 관한 연구: 영국LDA, 미국 EPA와 BRA의 비교를 중심으로. 한국생태환경건축학회 논문집 12(3): 61-67.
  12. 윤희연(2013a) 고급화공원의 경제성: 뉴욕 하이라인의 헤도닉분석. 국토계획 48(7): 135-152.
  13. 윤희연(2013b) 도시공원의 경제적 역할: 미국 도시 재생 운동에서의 사례를 바탕으로. 한국조경학회지 41(4): 85-100.
  14. 이광국, 임정민(2013) 선진국의 도시재생 흐름 고찰과 시사점: 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본의 법제도를 중심으로. 대한국토계획학회지 48(6): 521-547.
  15. 이상준, 유석연(2013) 기후변화시대의 지속가능한 개발을 위한 도시의 공간단위특성 연구: 영국 에코타운 사례를 중심으로. 한국도시설계학회지 14(1): 25-42.
  16. 이시영, 심준영(2000) 한국 농촌 주거경관의 변화 양상: 1920~1990년대까지 신문기사를 중심으로. 한국전통조경학회지 18(1): 32-42.
  17. <http://newslibrary.naver.com>