

# 도시개발 변화에 따른 서울시 공원녹지정책 변천 연구

최정희\* · 김건우\*\*

\*한양대학교 도시대학원 랜드스케이프어바니즘전공 박사과정 · \*\*한양대학교 도시대학원 랜드스케이프어바니즘전공 조교수

## I. 서론

전 세계적으로 산업화 이후 도시는 양적인 확장과 더불어 산업 및 도시 인구 밀집, 도시민의 수요 변화에 따라 도시개발 정책이 빠르게 진행되고 있다. 특히 서울의 경우 1962년 이후 산업화 사회, 정보화 사회를 거쳐 현재 디지털 사회에 접어들면서 IT 선진도시로서 도시 변화 속도는 다른 대도시와 비교할 수 없을 정도이다. 국내 공원녹지정책 또한 도시와 함께 필수적인 요소로써 발전하여 왔으며, 1993년 지방자치시대 도래로 적극적인 공원녹지 정책이 도입되었다.

정책은 「각종 정치적·행정적 과정을 통하여 권위 있는 정부기관이 결정한 정책목표와 이를 달성하기 위한 정책수단과 관련된 기본 지침이며, 학습과 네트워크 또는 상호작용의 하위 체계」(최용호, 2005)로 정책 목표 수립에 장기적인 비전을 제시하여야 한다. 그러나 정책 결정권자의 정치적 성향으로 단기적 의사결정에 관심을 가지며, 공원녹지 정책의 일관성 있는 추진을 어렵게 만들고 단기적 성과를 위해 양적인 측면에 치중하게 되는 경향이 있었다.

본 연구는 도시적 관점에서의 공원녹지 개념을 재정립하고 국내외 도시개발 동향 및 서울시 민선시장별 공원녹지정책을 분석하여 4차 산업혁명의 그린 인프라로서 서울시 공원녹지 정책 방향을 제시함을 목적으로 한다.

## II. 연구방법

연구의 공간적 범위는 서울특별시를 대상으로 하며, 서울시 도시개발이 본격적으로 시작된 1962년부터 서울시 지방자치 민선 6기(2015년~2018년)까지 도시개발 변화에 따른 공원녹지 정책 상관성을 토대로 시대별 공원녹지정책 변천을 비평하고자 한다. 선행연구를 통해 공원녹지와 그린인프라 개념을 정립하고, 서울시 공원녹지정책 방향연구(1995), 2030 서울시 공원녹지 기본계획(2015), 시정백서 등을 토대로 공원녹지 정책을 분석하였다. 이를 토대로 도시의 공원녹지가 그린인프라로서 활용 잠재력을 갖고 기후변화, 도시 쇠퇴, 도시 환경문제 해결을 위한 공원녹지 정책이 될 수 있도록 정책적 제언으로 세계적 경쟁력을 갖춘 서울 공원녹지 정책 변화를 유도하고자 한다. 연구방법은 문

헌연구를 주로 하였으며, 도시개발 및 서울시 공원녹지 정책 변천에 대하여는 학술연구정보서비스(RISS), 한국학술정보(KISS), DBpia, 구글 스칼라(schola.google.co.kr) 웹사이트를 통해 검색키워드 '도시공원, 녹지, 공원녹지정책, 오픈스페이스, 도시개발, 그린 인프라, 도시계획, 도시패러다임, 지속가능도시'로 검색하여 1990년 이후의 논문 25편과 학회지 24편을 분석하였다. 서울시 자료는 공원녹지 정책방향(1985, 1995), 2030 서울시 공원녹지 기본계획, 정책 방향 연구보고서 4편, 온라인 자료 등을 중심으로 분석하였다. 서울시 공원녹지 정책 비평에 대하여는 시기별 정치·경제적 여건, 사회·문화적 여건, 환경·기술적 측면 등을 논문 및 학술지 자료, 연구보고서 등 총 10편, 온라인 자료 및 신문자료를 통해 파악하여 분석하였다.

## III. 연구결과 및 고찰

서울시 공원녹지정책이 본격화된 시기는 1962년 도시계획법의 제정으로 도시에 대한 체계적 개발 필요성에 따라 시작되었으며, 공원녹지정책에 대한 시기 구분은 1962년 시작으로 도입기(1962~1979), 정착기(1980~1993), 민선1기(1994~1997), 민선2기(1998~2001), 민선3기(2002~2006), 민선4기(2007~2010), 민선5기(2011~2014), 민선6기(2015~2018)로 구분하였다. 도입기와 정착기는 관선 시장 시기로 도시계획의 틀 안에서 공원녹지 부문을 다루었고, 국가적 차원의 도시계획 정책 범위 안에서 추진되었다. 1993년 지방자치시대로 접어들면서 시민 참여 확대로 공원녹지 정책에 대한 패러다임이 변하기 시작하였으며, 민선 시장 위주로 서울시 공원녹지정책을 분석하였다.

### 1. 민선1기(1994~1997) - 조순 시장 1995.7.1.~1997.9.9.

지방자치시대는 시민참여 확대로 21세기 환경도시 건설과 쾌적한 환경에 대한 시민의 수요가 있었고, 인간 중심의 서울을 만들기 위한 도시 정책의 변화시기로 공원녹지 보전과 확충에 중점을 두었다. 1995년 공원녹지확충 5개년 계획을 수립하였으며 이는 서울시 공원녹지 확충을 재정립한 최초의 정책이고 공원부족지역에 공장 이적지 등을 과감하게 보상후 거점공원으로 조성하였으며, 사유지를 매각하지 않고 소공원으로 우선 확보하는

양적 확대와 도시녹지의 질적 수준 향상, 시민 녹화 참여 확대 유도, 생태공원 조성 등 본격적인 공원녹지 정책이 추진되었다.

## 2. 민선2기(1998~2001) - 고건 시장 1998.7.1.~2002.6.30.

민선2기는 '생명의 나무 1000만 그루 심기'라는 정책 방향으로 먼저 회색도시에서 녹색도시로 변화시키고, 녹지를 보전하면서 시민과 함께 하는 사업을 추진하였다. 생활권 주변의 공지를 적극 활용하고 월드컵 대비 월드컵 공원 조성(105만평의 난지도), 시민 기념식수를 통한 시민 녹화, 공원부족지역 소공원 조성 등으로 교목, 관목 총 1,000만 그루 이상(교목 165만, 관목 1,476만)을 심었다. 생활주변 녹화로는 공공기관 담장 허물기, 옥상녹화, 학교녹화, 마을마당 조성을 추진하였고, 도시녹지벨트 조성으로 철도변 녹화, 벽면녹화, 한강시민공원 녹화, 공원 및 산림녹화로 낙산복원, 여의도광장 공원화 등이 추진되었다.

## 3. 민선3기(2002~2006) - 이명박 시장 2002.7.1.~2006.6.30.

민선3기는 '생활권녹지 100만평 늘리기'로 2002~2006년까지 4개년 계획으로 우선 10~20년의 장기 여건변화를 예측·분석하여 실효성 확보를 위해 매년 수정·보완토록 하는 중기연동계획에서 출발하였으며, 계획 수립시 시민의 입장에서 분야별 전문가가 참여하여 수립한 계획이었다. 생활권 공원 100만평 늘리기는 공원녹지의 지역간 균등화, 도심 녹지 단절로 훼손된 생태계를 회복시켜 생물 다양성을 증진시키고자 청계천 복원, 남북 녹지축 연결을 추진하였다. 푸른도시국을 신설하여 증가한 공원녹지의 효율적 관리를 도모하였다.

## 4. 민선4기(2007~2010) - 오세훈 시장 2006.7.1.~2010.6.30.

민선4기는 시정 전반에 걸쳐 글로벌화, 무한경쟁, 민간 활력이 강조된 시기로 '맑고 매력 있는 세계도시 서울'이라는 서울비전의 4번째 항목으로 '사람과 자연이 숨쉬는 환경도시'라는 슬로건 아래 '생활권 녹지 100만평 더 늘리기'를 추진하였으며, 이 시기는 창의시정, 도심 재창조, 한강 르네상스, 디자인 서울 등 차별화된 서울만의 정체성(identity) 확보하는데 주력하고, 강남북 균형발전을 위한 강북지역 대규모 공원 조성, 천만 상상오아시스 등 시민참여 정책을 도입하였다.

## 5. 민선5기(2011~2014) - 박원순 시장(2011.10.27.~2014.6.30.)

민선5기는 오세훈 시장의 사표로 인해 정책의 방향이 바뀌며,

2012년부터 박원순 시장이 취임하면서 후쿠시마 원전사고로 인해 '원전하나 줄이기' 중심 에너지정책, 시민사회 및 민간기업 참여 확대 등이 주요한 정책으로 추진되었으며, '시민과 함께 만들고 가꾸는 푸른도시, 서울'을 목표로 대규모 개발보다 사회·경제·문화·환경재생의 생활권 계획과 정비·보전·관리 등 점진적 변화와 정비에 대한 관심이 증대되었다. 한강 자연성 회복, 시민예산 참여제 등 정책결정에 시민참여를 확대하였다.

## 6) 민선6기(2015~2018) - 박원순 시장(2014.7.1.~2018.6.30.)

민선6기는 저출산, 노령화, 저성장시대로 인한 소득 양극화, 청년일자리, 노인 빈곤 등 사회적 문제 해결을 위한 사람·복지 중심의 정책, 민간협치 등이 지속적으로 추진되었고, 숲과 정원의 도시 서울, 천개의 숲 천개의 공원 프로젝트 등이 추진되었다. 공원사업 및 유지관리에 시민단체 등 민간 참여 확대 및 어린이 공원 조성 등에도 민간협업으로 사업을 추진하였다.

## IV. 결론

도시개발에 따라 공원녹지는 부문 계획에서 공원녹지 정책이라는 포괄정책으로 발전하여 왔다. 1960년 이후 우리 사회는 농촌 중심적 사회에서 도시형 사회로 급격히 이행해 왔으며, 1993년 지방자치법 개정으로 시민 참여 확대 및 쾌적한 도시 환경에 대한 요구로 실질적 공원녹지 정책이 중요한 시정 방향으로 도입되었다. 서울시 공원녹지정책 방향은 도시발전에 따른 사회경제적 여건 변화, 정책결정자의 정치적 성향, 시민의 요구에 의해 결정되어 왔으며, 민선 초기에 비해 점차적으로 공원녹지 정책은 후순위로 밀려 세계 대도시의 도시 경쟁력 확보 전략과는 차이를 나타내었다. 앞으로는 4차 산업혁명 시대의 첨단기술을 활용한 그린 인프라로 복합적, 입체적 활용이 가능한 도시전략으로서 공원녹지 정책을 도입하여야 할 것이다.

## 참고문헌

1. 권용우 외(2005) 한국의 도시체계 변화와 도시관리방향, 국토지리학회 39(1).
2. 김병수(2011) 우리나라 주요도시의 변화에 대한 국토 도시정책의 영향 분석, 한양대학교 박사학위 논문.
3. 서울특별시(1985, 1995) 서울시 공원녹지정책 방향 연구.
4. 서울특별시(2015) 2030 서울시 공원녹지 기본계획.
5. 안승일(2007) 민선 서울시장의 리더십 유형분석, 서울시립대 박사학위 논문.
6. 이양주(2009) 지방정책 연구자가 본 공원녹지정책의 패러다임, 환경논총 48.
7. 전철수(2016) 서울특별시 환경정책의 변화에 관한 연구: 민선시장별 환경정책을 중심으로, 한국외국어대학교 석사학위 논문.
8. 정희윤 외(2016) 서울시 민선자치 20년 회고와 전망(서울연구원 정책과

제연구보고서).

9. 조재성(1995) 서울의 도시변화와 도시계획. 한국도시연구소 도시연구창간호.
10. 조세환(2010) 도시환경과 그린디자인: 조경을 통한 도시 그린인프라 구축과 디자인, 대한지방행정공제회 도시문제.
11. 최상철 외(2015) 광복70주년 특집 우리나라 도시계획의 변천사, 대한

국토도시계획학회, 도시정보 3-32.

12. 최용호(2005) 공원녹지 정책의 분석 및 방향설정 연구: 서울시 중심으로, 고려대학교 박사학위 논문.
13. Friedmann, J.(1973) Urbanization Planning and National Development. CA: Sage Publications.