

# 도시공원과 공공복지 기관의 통합적 연계 전략

조한솔 · 조경진

서울대학교 환경대학원 환경조경학과

## I. 서론

도시공원은 물리적 공간을 넘어서 사회적 기능이 일어나는 인프라로 제공될 수 있는 공간이다. 공원은 자연, 환경적 기능 외에 사람들이 공원으로 인해 건강한 사회와 환경을 가지게 될 때, 공원의 가치와 기능을 더한다고 할 수 있다. 도시공원의 유용성은 사람들의 이용과 쓰임에 있다고 해도 과언이 아니다. 새로운 도시공원에서 사회적인 쓰임을 적극적으로 끌어낼 수 있는 인프라를 만드는 것은 중요한 이슈라 할 수 있다. 오늘날 복지 인프라는 사회 환경에 대한 참여와 연대로 나아가고 있다. 그리고 도시공원과 복지 인프라는 통합적으로 설계되는 흐름을 띠고 있다. 도시공원에서 사회적인 혜택을 창출하기 위해서는 지역 인프라를 적극적으로 이용한 공원의 계획을 만들어 내야 할 것이다.

본 연구는 위의 배경을 바탕으로 다음의 문제의식을 가지고 시작하였다. 첫째, 도시공원은 사회적인 기능, 역할이 지속적으로 일어나야 하는 공간임에도 불구하고 이를 위한 연구가 턱없이 부족한 상황에 있다. 둘째, 현재 일어나고 있는 도시공원에 지역, 연대의 참여는 일부 한정되어 있는 프로그램으로 나타나고 있고 지속적인 인프라를 창출하고 있지 못하기 때문에 이에 대한 연구가 필요하다. 셋째, 지역사회의 복지 인프라는 그들의 시스템을 이용해서 도시공원에 관련된 문제들에 참여적인 인력을 이끌어 내고 있지만 도시공원에 대한 체계적인 접근이 부족한 실태이다.

위의 문제의식을 통해 본 연구는 복지 인프라를 통해 도시공원의 사회적 기능을 창출 할 수 있는 방안으로 모색했다. 이를 위해서 연구는 다음 세 가지의 세부적인 목표를 갖는다. 첫째, 연구를 통해 도시공원이 창출할 수 있는 사회복지적인 역할과 이점, 실천 분야를 연구하고 도시공원이 과거부터 진행되어 온 사회복지와의 연결점을 살펴보려 했다. 둘째, 도시공원 사례를 통해 복지적 인프라가 도시공원의 프로그램에 연결될 수 있는 실제적인 부분을 알아보았다. 셋째, 현재의 도시공원에서 사회 복지 인프라와 연계되는 전략을 제시하고자 했다. 세부목표를 살펴보기 위해 연구의 내용은 기초적 이론 연구파트, 사례연구, 전략을 제시하는 부분으로 나뉘었다. 이를 통해 새로운 도시공원의 사회적 역할이 지역의 복지인프라와 네트워킹에 대한 새로운

시각과 사고를 전환을 제공하는데 의의를 두고자 한다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 도시공원의 복지적 가치 추구

이론적 고찰을 통해 살펴볼 것은 도시공원을 복지적 가치로 이해하는 것과 공원과 복지 인프라의 접점에 대해 살펴보는 것이다. 도시공원은 초창기부터 다양한 사회복지적인 개념으로 출발하였다. 초창기 도시공원은 사회적 통제, 건강의 증진, 노동 계급의 휴식, 도시민의 여가와 같은 기능을 설정하고 있고 사회복지와 도덕적 개선의 공간 등의 의미를 지니고 있었다. 이는 도시공원이 출현하던 산업혁명의 시기에 탄생한 복지의 가치인 민주주의, 평등, 자유 등의 가치와도 맞물려 있다. 센트럴 파크의 가치를 다운닝(Downing)이 여러 계층이 평등하게 모여드는 완벽한 평등의 공간으로 평가하고 있다. 또한 초창기의 공원 조성의 주체가 이상가(Idealist), 자선가(Philanthropists), 위원회(Commissioners)로 구성이 되는 등 공원은 공동체에 대한 복지와 연대의식의 일부로 구현되었다.

현재 도시공원이 복지적 가치로서 이해되는 부분은 웰빙, 여가, 공동체 등 그 기능이 점차 사회 서비스 적인 부분들로 나가고 있다. 이는 복지의 가치가 점차 생계나 산업에서 환경, 웰빙, 참여 등의 관심으로 변해가는 여건과 맞물려 있다. 이는 도시공원이 점차 적극적인 복지적 이념을 완성시키는 장의 역할을 띠게 될 것이라는 예측도 함께 된다. 그리고 현재 진행되는 공원은 복지 인프라 간의 복합적 설계 방향에 의해 다양한 방법으로 커뮤니티 시설과 공원이 결합되어 있는 형태의 개발이 시도되고 있다.

### 2. 도시공원의 이상과 발달에 나타나는 복지적 가치 추구

이상적 도시공원에 생각과 이를 실천하기 위한 시도에 대해 공원이 변화해온 양상을 살펴보면 공공복지의 실현으로서 공원이 어떤 역할이 담당했는지를 알 수 있다. 이상도시 속 공원의 출발은 도시 전반적인 문제의 해결책이었다. 이상도시에서 나타나는 공원의 기능을 살펴보면 대부분 추구하는 바가 공동체의

표 1. 이상도시에 따른 공원 기능과 공공 인프라의 관계

이상도시	공원 설정	공원의 기능	공원과 관계 된 공공시설
전원도시	중심, 교외(그린벨트)	도시민의 여가, 문화	정부 기관, 문화, 커뮤니티, 복지시설 등
브로드에이커 시티	학교, 커뮤니티 시설 등 각종 공공 복지 시설 옆	여가의 기능, 생산과 자립, 협동심 교육의 기능	학교, 자활주택, 커뮤니티 시설 등
근린주구 이론	근린의 중앙	공동체 의식, 여가 활동	학교, 도서관, 커뮤니티센터(동네회관), 교회 등

위락, 활동, 여가의 기능을 가지고 있다. 공원 안의 구체적인 형태나 시설 위주가 아닌 기능이 설정이 되어 있고 대부분은 도시민이 재생산을 위한 공간이며 공공의 집합장소로 역할을 하고 있다. 이상 도시론 속에서 공원과 함께 중요하게 나타는 설정은 공원과 함께 주변으로 설정 된 인프라이다. 하워드(Ebenezer Howard)의 전원도시에서 나타나는 위락시설, 공공기관, 복지시설, 문화시설 등이 나타난다. 그리고 프랭크로이드 라이트(Frank Lloyd Wright)브로드 에이커 시티에서는 학교, 커뮤니티 센터 등이, 페리(Clarence A Perry)의 근린주구 이론에서는 학교 등이다. 이들 인프라의 성격은 공공적이면서 시민에게 복지적 혜택을 창출하는 서비스를 담당하는 기관들로 구성이 되어 있다. 공공적 장소 곁에 공공적 기관을 둔다는 것은 공동체적 활동이 공원의 활동과 연계 될 수 있고 이 둘의 인프라가 도시민의 활동에 대단히 중요하고 이상적인 공간이라는 의미를 띤다.

도시공원이 시대적인 발달을 복지적인 가치 추구를 달리 해왔고 이에 따라 형태적 변화와 기능을 달리 해왔다는 특징이 있다. 도시공원 발달에 따른 도시공원이 제공하는 복지적 기능의 변화 양상을 정리해 보면 다음과 같다. 초창기 도시공원은 정책적으로 열악한 환경의 해결책으로 등장했고 공원은 정책적인 수단으로 대두되었다. 이때 공원의 복지적 혜택은 소극적 레크리에이션에 머물러 있었다. 이후 레크리에이션의 수요가 급격히 늘어나면서 도시공원은 이를 적극적으로 수용하는 형태의 공원이 나오게 되었다. 이것이 개혁공원이다. 이때 레크리에이션의 수용의 형태가 분화된 어린이 공원의 등장과 대규모의 체육시설을 겸비한 레크리에이션 공원이 나타났다. 이후에 대규모의 보다는 공원에 대한 혜택이 고르게 분배 될 공원이 필요하다는 생각으로 도심의 곳곳에 크고 작은 형태 공원이 등장하게 된 모델

이 체계로서의 공원이다. 체계로서의 공원에서 생태 체계로서 공원, 참여에 대한 공원의 고민이 현재 공원의 패러다임인 지속가능한 형태로서 공원에 대한 형태를 가져오게 되었다. 지속가능한 형태의 공원은 인간, 생태에 대한 공원의 역할 수정이 있었다. 공원에 속한 자연의 전 과정을 수용하는 공원을 생각하기 시작했고 자연의 생태 과정, 공원의 메커니즘 과정 속에 참여적인 손길은 공원의 지속가능함을 실현 한다는 이상을 담고 있다. 이상의 공원의 변화에 따른 제공 혜택과 예시 사례, 그에 따른 담게 되었던 기능을 정리하면 표 2와 같다.

### III. 도시공원과 복지인프라 해외 연계사례 고찰

도시공원과 복지인프라의 연계 사례를 복지국가의 대표적 형태를 띠고 있는 미국, 영국, 스웨덴의 나라에서 공원과 공공복지기관과 연계에 일어나는 활동을 살펴본다. 공원과 복지 인프라 연계를 기관, 지역정부, 지방 등의 노력으로 나누어서 살펴보았다. 주요 기관들의 결합으로 인한 혜택의 방법과 내용을 알아보았다. 대부분 복지 인프라에서 공원에 연계 되어 있는 기관, 혹은 주민 조직은 프로그램들로 접근해 공원을 이들 활동에 자원적인 부분이 되고 있었다. 사례조사 부분을 첫 번째로 미국의 공원과 복지기관이 연계 되어 있는 것을 살펴보았다. 미국의 공원과 긴밀하게 연계된 복지 기관은 지역의 커뮤니티 센터였고 이들은 비영리 단체와 연계 혹은 자체적인 프로그램 운영으로 가까운 공원을 커뮤니티 센터 이용 주민들에게 공원에서 활동을 만들고 있다. 두 번째, 영국의 도시공원과 복지기관의 연계는 영국의 지방 자치 기관에 의한 복지 인프라와 도시공원의 결합에 관해 살

표 2. 도시공원 발달에 따른 공원 기능과 공공 인프라의 관계

구분	추구한 복지적 혜택	공원 예시	수용 기능	수용 형태
사회적 치유책의 공원	도시의 치유책, 소극적 레크리에이션	센트럴 파크	소극적 레크리에이션	산책로, 구조물
개혁공원	근린의 아동, 낙후지역 환경 공급	어린이 공원 커뮤니티 운동	어린이, 빈민의 공공적 레크리에이션 공간	어린이 공원의 시설물 형태
	대규모 레크리에이션	시민공원(Volkspark)	대규모 레크리에이션 공간	대규모 체육시설, 동물원, 식물원 등
오픈스페이스체계	공원의 시스템, 소규모 공간 공급	런던 플랜(London Plan)	공원 밀집 지역의 활동	다양한 층위의 공원
지속가능한 공원	생태적 환경, 참여적 공간	크리시 필드 공원 (Crissy Field Park)	시민 참여적 활동, 공원의 생태계 형성	다양한 생태적 체험 공간 참여 프로그램 센터

표 3. 해외사례 분석의 종합

국가	도시공원과 공공복지 기관 연계	사례 공원	혜택 공급 방법
미국	지역 - 커뮤니티센터	제퍼슨 공원 (Jefferson Park)	커뮤니티 센터의 활동을 지원하는 리모델링
		맥너슨 공원 (Magnuson Park)	커뮤니티 센터의 공원 자원 활용 프로그램
		그린레이크 공원(Green lake Park)	마이 그린레이크 (My Greenlake) 웹메거진과 커뮤니티 센터의 활동
영국	지방 정부 - 커뮤니티 센터, 비영리 단체	아우구스투스 호아킨 자연 공원 (Augustus-Hqwkins Nature Park)	이반 프랭클린 디스커버리 센터(Evan Frankel Discovery Center)의 공원 관련 활동, 프로그램 공급
영국	지방 복지 정부 기관 - 지역사회 조직	8개의 공원과 공원 연계 지역단체	Community-led Action Research 프로그램을 통해 단체의 역량강화 공원의 실태조사를 통한 영향
스웨덴	정부 - 지역 사회 조직, 커뮤니티	지역의 공원	소시오토포맵(Sociotope Map) 을 통한 지역 단체, 사용자에 의한 공원의 평가
	지역사회 조직	국립자연공원, 스톡홀름	에코파크 운동 (Ecopark Movement)를 통한 61개의 단체의 자체 활동, 조직

펴보았다. 지방 공공기관의 복지과에서는 주민들의 조직 활동을 통해서 공원의 참여 프로그램을 진행하고 이를 통해서 참여 복지의 의미와 주민 조직의 역량강화를 이루고 있었다. 세 번째, 스웨덴의 경우 복지의 체계가 가장 국가 주도적인 형태를 띠고 있는 곳으로 도시공원을 환경 복지의 일부로 보고 계획에서부터 기관, 혹은 사회적 연결에 대한 고민이 있었고 이를 풀어나가기 위해서 소시오토포 지도(Sicotope Map)이란 기법을 통해서 도시공원과 주변 사회적 자원에 대한 연계를 이루고 있었다. 그리고 도시주변의 국립공원의 운영과 관리를 비영리 단체, 주민 조직, 기관 등을 총체적으로 투입해 공원 관련 조직을 구성하는 에코파크 운동이 있었다. 이를 정리해 보면 표 3과 같다.

#### IV. 도시공원과 복지인프라 국내 연계사례 고찰

국내의 도시공원과 복지인프라의 연계사례에서 살펴본 것은 국내의 공원과 복지 인프라가 서로 어떤 형태와 방법으로 연계되어 시민들에게 혜택을 만들어내고 있는지에 대한 부분이다. 시민들이 직접적으로 공원에서 활동을 할 수 있는 프로그램으로 제공하고 있는 공원에 대한 현황조사와 관계자의 인터뷰 조사를 실시했다. 현황조사 및 인터뷰를 통해 분석한 결과 국내 공원에서 자체적인 노력으로 복지 인프라와 연계된 공원은 그리 많지 않았다. 이들의 프로그램들은 일부에 한정되어 있고 참여 층위

표 4. 국내사례 분석의 종합

구분	사례	공공복지기관과 연계 방법	도시공원 연계 방법	참여 대상
도시공원 측면의 연계	월드컵 공원	프로그램 제공	공원의 시설 확충	유치원, 자원봉사, NGO 등 가족,
	발바닥 공원	민간단체 기관 프로그램 제공	프로그램 제공	지역 학교, 유치원, 복지관, 주민 등
공공 복지적 측면의 연계	방아골종합사회복지관	지역 단체 조직, 참여	공원 리모델링, 활동 프로그램	지역 단체, 예술인, 주민,
	가양4종합사회복지관	주민 단체 조직	공원 조성, 활동 프로그램	가양 4동 주민, 학생
	서울시립대종합사회복지관	주민 단체 참여	공원 리모델링, 활동 프로그램	신내동 주민, 어린이집 학생 등
	암사3동 주민센터, 유치원	지역 단체 조직, 참여	공원에정 부지 도시농업 프로그램	주민센터, 주민자치 위원회, 유치원 MOU

또한 다양하지 않았다. 일부 도시공원의 경우 지역 복지 기관과의 연계를 시도한 공원은 활발하게 활동을 펼치고 있었다. 이들은 주로 서울시에서 관리하는 공원이기 때문에 자체 내 운영인 프라를 충분히 갖추고 있거나 민간단체를 통해 필요 프로그램의 개발을 해 지역과 연계되어 있었다.

도시 공원 측면이 아닌 공공복지 기관에서 스스로 공원에 참여하는 곳이 많이 나타났는데 대표적인 종합복지관 혹은 주민 센터에서 참여하는 사례를 면밀히 살펴보았다. 이들 기관의 특징은 공원에 연계되어 있는 활동들을 제공하고 참여하면서 자신들의 가지고 있는 인적, 프로그램적 자원들을 공원과 효율적으로 나누고 있음을 확인 할 수 있었다. 면밀히 살펴보았던 공원, 복지 인프라의 사례를 정리해 보면 표 4와 같다.

#### V. 도시공원과 복지인프라의 통합적 연계 방안

도시공원과 복지인프라의 통합적 연계 방안은 위의 이론과 사례 부분들에 대한 정리이자 종합적인 접근을 시도에 관한 부분이다. 공공복지기관과 도시공원과 연계되어 작동되는 방안은 크게 세 가지로 나누어서 살펴본다.

첫 번째는 도시공원의 참여 계획적 접근이다. 여기서 공공복지기관과 연계 전략은 크게 두 가지로 한 가지는 기존의 인프라에서 조기 활성화적 연계 방법이다. 이는 도시공원의 상태와 적

표 5. 참여계획적 연계 전략

기회 공공복지 기관과 인프라 구축 활성화와 네트워크 다층화	
전략 1 : 참여 계획에서 기존 공공복지 기관과 연계와 조기 활성화적 연계 방법	
방법 1	조기 활성화 노력으로 새로운 도시공원과 공공복지 기관과 연결
방법 2	기존 인프라의 기회요소 도시공원과 연결
전략 2 : 연계 공공복지 기관의 네트워크의 다층화	
방법 1	중심적 네트워크 구축과 예
방법 2	일대일 네트워크 구축과 예

극적 연계를 시도할 수 있는 인프라의 관계 설정을 통해 세부적 방법으로 들어갈 수 있는 장점이 있었다. 두 번째는 연계 공공복지 기관의 네트워크 다층화의 전략이었다. 이는 중심적 네트워크와 기관의 특성을 적극적으로 이용한 일대일의 인프라 연계가 있었는데 이는 연계에 있어서 적당한 중재와 투입이 필요한 부분이다.

두 번째는 도시공원의 관리 운영적 접근이다. 운영적 접근의 전략은 운영상의 공공복지 기관의 역량을 적극적으로 이용하는 것과 운영상의 과정에 민간에너지의 활용으로 두 인프라 사이의 부족한 연계 부분을 채워나가는 것으로 했다. 이 전략은 내용적으로 도시공원 프로세스와 공공복지 기관의 프로세스의 시스템적 결합을 기본으로 할 것이다. 이 접근의 전략은 두 인프라 결합으로 인한 연계적 환경의 지속성을 갖추는 것과 상이한 두 인프라 부딪치는 부분에 통합적 관리 시스템으로 효율성을 갖추는 것이 전략의 목표라고 할 수 있다.

세 번째는 이용적 측면의 접근으로 여기에서는 참여를 중심으로 하는 프로그램 제공과 포괄적 비전을 지니는 프로그램의 구성을 전략으로 했다. 이들 연계 프로그램은 물리적인 환경에 기반해 도시공원의 프로그램과 서비스 적, 구성원별 관심사에 의한 프로그램에 공공복지 기관의 프로그램이 내용적 구성을 하

표 6. 운영 관리적 측면에서 연계 전략

민간에너지의 적극적 수용과 운영상의 공공복지 기관을 적극적으로 이용	
전략 1 : 운영상에 공공 복지기관의 역량 적극적으로 이용	
방법 1	운영상에 프로그램의 투입된 예시
전략 2 : 공공복지 기관과 공원의 연계에 민간 에너지를 적극 활용	
방법 1	프로그램의 운영상의 민간에너지에 대한 예시와 성공 사례

표 7. 이용적 측면에서 연계 전략

참여적 프로그램과 포괄적 이슈의 전달 프로그램	
전략 1 : 제공 중심이 아닌 프로그램 참여 중심의 복지 프로그램 제공	
방법 1	참여적 부분이 들어가는 방법으로 프로그램을 제공
전략 2 : 공동체 연대와 환경적 이슈 등 포괄적 비전을 위한 프로그램	
방법 1	다양한 비전을 심어 줄 수 있는 프로그램의 개발

고 있었다. 프로그램의 영역을 확장하기 위해서는 내용적 측면의 개발과 지속적 참여와 비전을 가지고 공원에 접근 하는 것이 필요하다.

## VI. 결론

본 지면은 이상적 도시공원이 가진 복지적 의미를 도시공원이 지니는 행적과 현재 일어나는 공원과 복지 영역 간의 연계의 움직임을 살펴보고자 했다. 논의의 출발은 도시공원이 복지적 이념이 어떻게 연관이 있는지 알아보는 것이었다. 급속한 발전을 거듭 도시에서 도시공원은 도시민들의 경제적 이익만으로 얻을 수 없는 사회적 역할과 요구로 인해 그 공간을 지킬 수 있었다. 현대의 사회와 소통하지 못하는 형태로 운영되고 만들어져 있는 도시공원은 사회에서 쓰임이 만들어지는 과정으로 이루어져야 할 것이다. 이 관점으로 본 논의는 복지적 관점에서 도시공원을 밝히고 도시의 인프라와 소통할 수 있는 장을 밝혀 보고자 했다. 본 연구를 통해서 밝혀진 결론 다음과 같다.

첫 번째, 도시공원은 복지적 이념의 실현 공간이자 복지적 이득의 창출의 공간이자 사회 복지를 실천하는 장으로서 역할을 해왔다는 것이다. 사회적 이념은 도시공원의 초창기 이상부터 현재의 패러다임 까지 복지적 이상을 실현하기 위한 장이 지속 되어왔다. 또한 도시공원은 실제로 사회의 복지적 상태를 측정하는 지표에 직접적으로 이득을 주는 공간이 되어왔다는 것이다. 마지막으로 복지를 실천하는 현장으로서의 도시공원은 신도시나 새로운 공원의 모델로서 복지 인프라와 다방면의 통합적 설계가 시도되고 있는 공간이었다.

두 번째, 도시공원은 초기의 이상에서부터 도시민의 복지적 신장을 위한 발상이 있었고 역사적으로 이런 이상을 이루기 위한 노력을 계속 해왔다는 점이다. 이상적인 도시를 꿈꾸었던 전 원 도시론과 브로드에이커 시티 그리고 페리의 근린주구 이론에서 도시 공원은 도시민의 공공적 혜택을 위한 공간으로 사회적 복지적 기능이 설정되어 있는 공간이었다. 이후의 시대적 흐름을 따라 달려져왔던 공원은 시대가 반영하는 복지적 이상을 공원에 담아왔고 이에 따라 물리적 형태 또한 달라져 왔다. 도시공원은 지속적으로 시민의 직접적 삶의 질의 향상을 구현하는 공간이 되었던 것이다.

세 번째, 사례를 통해서 현재 도시공원의 프로세스에는 복지적 인프라의 역할이 다양하게 공급되고 있고 그 역할이 도시공원의 운영, 관리 등 시스템적 변화와 프로그램적인 변화에 다양한 영향을 끼치고 있다는 것이다. 뿐만 아니라 도시공원의 자원을 지속적으로 개발하고 쓰이는데 있어서 이런 사회적 인프라가 도시공원에 계속적인 쓰임을 만들어 내는데 영향을 끼치고 있다. 이런 사회 복지적 인프라를 잘 활용한다면 앞으로 도시공원

이 지역적 연계가 더 넓고 견고해 질 것이다.

네 번째, 전략적으로 현재 가지고 있는 복지적 인프라를 활용  
해 도시공원의 시스템을 보충해 나간다면 지속적인 도시공원 활  
용에 투입할 수 있고, 이로 인해 도시공원의 쓰임이 더 확장되는  
선순환을 이 구상된다. 전략적으로 도시공원이 가지고 있는 자  
원의 다차원적인 접근과 지역 인프라의 세부적 활용과 지지를  
만들어 낸다면 도시공원이 다방면으로 주민 생활에 가까워지고  
주민들의 삶의 질을 높이는 공간으로 자리 잡게 될 것이다.

## 인용문헌

1. 건설교통부(2006) 미래형 복지인프라 구축방안. 한국보건의사회연구원.
2. 이강욱, 오훈성(2007) OECD 주요국 여가정책 사례연구. 한국문화관광연구원.
3. 정환용(2006) 도시계획학 원론. 박영사.
4. Cranz, Galen(1982) The Politics of Park Design: A History of Urban Parks in American. London: MIT Press.
5. Cranz, Galen and Michael Boland(2004). Defining the sustainable park: A fifth model for urban parks. Landscape Journal 23:2-4.
6. Howard, Ebenezer (1902) Garden Cities of To-morrow. 조재성, 권원용 역(2006) 내일의 전원도시. 서울: 한울아카데미.
7. Perry, C. A.(1929) The Neighborhood Unit, a Scheme of Arrangement for the Family-Life Community. New York: Committee on Regional Plan of New York and Its Environs.
8. Thompson, Catharine Ward(1998) Historic American parks and contemporary needs. Landscape Journal 17(1).