

공원복지 역할 및 이념 전개 양상에 관한 연구

한소영* · 조한솔** · 조경진***

*서울연구원 · **국립산림과학원 · ***서울대학교 환경대학원 환경조경학과

A Study on the Roles and Ideological Development of Welfare Characteristics in Parks

Han, So-Young* · Cho, Han-Sol** · Zoh, Kyung-Jin***

*Seoul Institute

**Korea Forest Research Institute

***Graduate School of Environment Studies, Seoul National University

ABSTRACT

Under the premise that parks have been a performing field of welfare ideology that benefits the citizen from the past, the present study began with a basic question on what substance a park has and how it has worked.

Therefore, this study tried to find out the theoretic background that can explain the roles of a park as an instrument for welfare, of which topic is currently being discussed, and examine how the ideology in the debate regarding welfare characteristics of parks are differentiated from those of social welfare. In addition, this study divided the process of development of parks defined by Galen Cranz in an attempt to view how welfare benefits offered by parks have changed in their development and looked into the roles and types of welfare functions that parks provided to the citizens under a certain social situation by period. Furthermore, the characteristics and development of the ideology underlying a welfare park were examined by function and element in its progression.

The results of this study are as follows. The functions that parks have performed so far can be classified into three categories. First, they have a remedial function. Parks have given direct services to 'the socially disadvantaged' such as relief, fostering, and rehabilitation. Second, parks have played a preventive function. They aim to reinforce the functions of individual, family, group, and community. Third, they have exerted a developmental function. They function to promote change of society in a way for it to contribute to social development. Looking into the roles and functions of parks from the perspective of their beneficiary class and benefits, the following were discovered. First, the beneficiaries of welfare characteristics in parks have expanded to the general public from the poor class, and the benefits of parks have spread into the public including the underprivileged in a real sense. Second, the significance of welfare characteristics in parks has also changed from literal benefits to caring for basic human rights. Third, the purpose of welfare characteristics in parks has changed from providing minimal conditions to optimal conditions. At its beginning, the ideology of welfare in parks remained ideal, confining itself to their idealistic characteristics; but as time went on, they created several social benefits in response to various social demands, developing into a field where welfare ideology manifests and is realized

Corresponding author: Han-Sol Cho, Korea Forest Research Institute, Seoul 130-712, Korea, Tel.: +82-10-3438-4691, E-mail: joil0705@gmail.com

in an active manner. Furthermore, it was witnessed that the parks and welfare of the present times are standing at the point of contact for participation and universal well-being.

The present study reconsidered the meaning and value of parks from perspective of them as a provider of welfare benefits as well as examined how the welfare ideology of parks is connected to practice. By doing so, this study discovered the various roles, values, and ideology that parks should bear in the future. Therefore, this study is expected to be a good example for future research related to the topic.

Key Words: Green Welfare, Eco Welfare, Social Welfare, Environmental Welfare

국문초록

본 연구는 공원이 과거에서부터 시민들에게 꾸준히 혜택을 주고 있는 복지이념 수행의 장이었다는 것을 전제로, 그 실체는 무엇이고 구체적으로 어떻게 그 역할을 수행해 왔는가라는 근본적인 질문에서부터 출발하였다. 따라서 본 연구에서는 최근 논의되고 있는 복지수단으로서의 공원역할에 대한 이론적 기초를 찾아보고, 공원복지에서 논의되고 있는 이념은 사회복지 이념과의 어떤 차별성을 띠는지 살펴보고자 하였으며, 공원 발달 과정에 있어 공원이 제공하는 복지혜택이 어떻게 변모되어 왔는지를 조망해 보고자 공원의 발전 과정에 따라 시기를 구분하고, 각 시기별 사회적인 상황과 맞물려 공원이 시민들을 대상으로 제공한 복지 기능의 역할 및 형태를 살펴보았다. 또한 시간의 흐름에 따른 공원복지 기능 및 요소의 전개과정에 따라 그 근간이 된 이념의 특성과 전개양상을 찾아보았다.

연구의 결과는 다음과 같다. 이제까지 공원이 수행한 공원복지 기능은 크게 세 가지 범주로 나누어 정리할 수 있다. 첫째, 치료적(remedial) 기능으로, 이는 '사회적 약자'에 대한 직접적인 원호, 육성, 갱생에 기여하는 직접적 서비스 기능이다. 둘째, 예방적(preventive)기능으로, 이는 개인과 가정, 집단 그리고 지역사회의 기능을 강화하는 것을 목적으로 부여된 공원복지 기능이다. 셋째, 개발적(developmental)기능으로, 이는 공원이 사회발전에 직접적으로 기여하도록 변화추진체계에 기능함을 말한다. 공원복지 수혜 계층과 수혜 혜택의 질적 측면에서 살펴보면, 첫째, 공원복지 대상이 빈민계층에서 일반국민으로 대상이 넓어졌으며, 공원의 혜택을 받는 실제 이용계층 역시 특수계층에서 일반 대중으로 평준화되고 있다. 둘째, 공원복지의 의미가 자전적 형태에서 인간의 기본적 권리로 이동되었다. 셋째, 공원복지의 목적이 최저조건(minimal condition)을 제공하는 것에서 최적의 조건(optimal condition)을 제공하는 것으로 바뀌고 있음을 확인할 수 있었다.

공원복지이념은 초창기에는 이념적 특성에만 그치는 자전적 성향이 컸으나, 시간이 흐르며 다양한 사회적 요구와 함께 여러 사회적 이점을 만들면서 적극적인 복지이념을 발현하는 장이 되었다. 더불어 현 세대 공원과 복지는 참여와 삶의 보편적 웰빙을 위한 점점에 놓여 있는 것을 확인할 수 있다.

본 연구는 공원 복지이념과 실천이 어떻게 연결되어 왔는지에 대한 고찰과 함께, 복지혜택을 제공하는 측면에서의 공원의 의미와 가치를 제고하고, 이를 통해 앞으로 다양한 공원의 역할, 가치 및 이념을 조망하는 연구의 선례가 될 수 있도록 하였다.

주제어: 녹색복지, 생태복지, 사회복지, 환경복지

1. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

현대에 들어 국가목표에 대한 국민 인식이 경제 강국에서 삶의 질 개선으로 전환되고 있다. 이에 따라 많은 나라들이 국민의 삶의 질 개선과 환경서비스 불균형 해소를 목표로 하고, 적극적으로 환경과 관련된 복지정책에 관심을 가지기 시작했다.

의식주문제 해결이나 사회적 일탈방지와 같은 1, 2차적 차원의 문제에 접근하고 있는 사회복지와 달리 환경은 삶의 질과 관련된 요소이기 때문이다. 우리나라에서도 생태복지, 환경복지 등의 자연자원과 관련된 복지 연구가 주목받고 있으며, 공원복지 관련 정책들 역시 복지를 강조하고 있다. 특히 최근의 공원복지 정책들은 '사회연대성'을 중요시하여 시민참여를 도모하고, 공원복지 분포의 불균형을 해소하고자 함으로써 모든 시민이 공원복지 서비스를 제공받도록 하는 물리적 '보편적 복지' 차원

으로 접근하고자 노력하고 있다(Song, 2013: 4).

환경과 관련된 지속가능한 복지 논의에서 물질적 풍요만으로 삶의 질 수준을 높이는 데는 한계가 있음을 다수의 학자들이 동의하고 있고, 이를 개선하기 위해 노력하고 있지만, 이와 관련한 논쟁은 여전히 재원확보에만 초점이 맞춰져 있다(Koh *et al.*, 2012). 특히 공원복지에 대한 논의와 연구는 녹색복지 혹은 생태복지를 실현하는 하나의 수단으로 양적 형평성에 관한 것이 대부분이며, 이에 관한 사회적 담론만 간헐적으로 있을 뿐 학문적 또는 정책적 명료한 개념 정의도 미흡한 실정이다.

공원은 이러한 지속가능한 복지에 대한 논의가 생성되기 전부터 이미 꾸준히 시민들에게 혜택을 제공해왔던 복지수행의 장이었다. 물론 공원은 우리에게 혜택을 주는 장소는 아니었다. 때로는 우범지대가 되기도 했고, 개발의 여지를 남겨놓은 미개발지로서의 역할도 했으며, 개발 논리와 맞물려 정치가들의 정치 수단으로 활용되기도 했다. 심지어 이미 조성된 도시공원조차도 토지이용의 경제성 제고라는 이유 때문에 다른 용도로 전용되는 사례들도 흔히 있었다. 그럼에도 불구하고, 공원이 거주자들에게 혜택을 주는 복지의 수단이라는 점은 처음 공원이 조성되던 과거에서부터 현재까지 보편적으로 인식되어져 왔다¹⁾.

최근에는 생활공간 속에 도시공원을 조성하여 균형적인 공원문화를 향유하게 할 것인가가 공원이 내포하고 있는 복지적 기능을 실천하는 주요한 과제(Kye, 2013: 34)라는 인식으로 넘어가고 있다. 공원이 시민들에게 제공하여야 한다고 여겨지는 복지에 대한 기능과 방법, 수단 등은 최초로 공원이 조성되던 시점부터 지금까지 꾸준히 달라져왔다. 이 변화양상은 시기별 사회적 배경과 이를 바탕으로 당대의 정책가들, 도시계획가, 조경가 등이 인식하는 공원복지이념을 기반으로 한다. 따라서 본 연구는 공원이 과거에서부터 시민들에게 꾸준히 혜택을 주고 있는 복지이념 수행의 장이었다는 것을 전제로, 그 실체는 무엇이고 구체적으로 어떻게 그 역할을 수행해 왔는가는 근본적인 질문에서부터 출발하고자 한다.

연구의 구체적인 목표는 다음과 같다. 첫째, 최근 논의되고 있는 복지수단으로서의 공원역할에 대한 이론적 기초를 찾아보고, 공원복지에서 논의되고 있는 이념은 사회복지 이념과의 어떤 차별성을 띠는지 살펴본다. 둘째, 공원 발달 과정에 있어 공원이 제공하는 복지혜택이 어떻게 변모되어 왔는지를 조망해본다. 마지막으로 시간의 흐름에 따른 공원복지 기능 및 요소의 전개과정에 따라 그 근간이 된 이념의 특성과 전개양상을 찾아보고자 한다. 공원 복지이념과 실천이 어떻게 연결되어 왔는지에 대한 고찰과 함께 복지혜택을 제공하는 측면에서의 공원의 의미와 가치를 제고하고, 이를 통해 앞으로 다양한 공원의 역할, 가치 및 이념을 조망하는 연구의 선례가 될 수 있도록 한다.

2. 연구의 내용 및 방법

본 연구는 공원의 사회적 이념 실천과 사회적 이용에 관한 부분 중 공원복지이념에 관한 발달사적 연구로 이론연구를 중심으로 이루어진다. 다양한 문헌, 각종 논문, 논설등과 연구집 등을 살펴보고, 저간에 공원에서 일어난 복지적 역할에 대한 이념과 이점, 실천 등을 밝힘으로써 공원의 복지역할에 대한 내용을 다양한 맥락에서 살펴볼 것이다. 공원복지에 대한 보편적 전개 과정을 살펴보기에는 한계가 있기에 본 연구에서는 미국 사례로 한정을 하였다²⁾.

연구는 다음과 같은 구성 체계를 취한다. 2장은 이론적 고찰로서, 공원복지 개념의 기초가 되는 이론들을 정리하고, 사회복지이념과 공원복지이념의 차이점이 무엇인지 살펴본다. 3장에서는 미국 도시공원의 시작에서부터 현재까지의 발달 시기를 구분하여 각 시기별 사회적인 상황과 맞물려 시민들을 대상으로 제공한 복지 기능의 역할 및 형태를 살펴본다. 4장에서는 공원 복지이념이 어떠한 특성을 지니고 있으며, 어떠한 형식으로 변해왔는지를 정리한다. 5장은 결론으로 연구를 종합하고, 의의와 한계를 정리한다.

3. 관련 연구사

이제까지 '공원복지'라는 용어를 직접적으로 사용하여 연구된 사례는 많지 않고, 대부분의 관련 연구들은 '녹색복지'라는 용어의 부분적 용어로 사용하고 있다³⁾. Ahn(2012)은 사회경제적 취약계층들의 녹지 접근성에 있어서 '녹색 환경 불평등'이 나타남을 진단하고, '녹색복지공간' 조성사례를 분석하여 이용자들의 정서적 신체적 효과에 영향을 미치는 요인을 파악하였다. 또한 Kim(2014)은 공원복지는 공원이라는 환경재를 통해 사회정의 실현하는 것이라 이야기하고, 녹색복지 관점에서 서울시 생활권 도시공원들의 분배적 형평성을 분석하였다. 이 연구에서 생활권 도시공원에 녹색복지의 개념을 조작적으로 적용해 '공원복지'란 용어를 사용한다.

공원복지 개념을 좀 더 직접적으로 차용한 연구는 Kim(2012), Park *et al.*(2013) 등의 연구가 있다. Kim(2012)은 공원의 시설과 콘텐츠에 대한 이용자 개인적 중요도와 이용 후 만족도의 차이를 공원복지수준이라고 볼 수 있다고 이야기하면서 이를 공원시설과 콘텐츠의 측면에서 실증적으로 분석하였다. Park *et al.*(2013)은 선형 공원이 '공원복지' 구현에 어떻게 기여할 수 있는지를 파악하기 위해 공원복지 구현 차원에서의 선형 공원의 의미를 분석하고, 관련된 실천적 전략을 도출하였다.

II. 복지수단으로서의 공원과 공원복지이념

1. 사회복지이념과 공원복지이념

일반적으로 복지란 국민들의 삶과 관련하여 일상생활에서 발생될 수 있는 여러 가지 문제점에 대해 국가가 나서 이를 해결하거나 혹은 사전에 미연에 방지할 수 있게끔 하는 제도로서, 개인이나 사회집단에서 요구하는 개인적 욕구나 사회적 욕구를 충족시켜주는 행위를 말한다⁴⁾.

현대국가와 같이 사회복지의 문제를 개인적 차원보다는 국가 정책적 차원에서 접근하게 될 때, 국가의 복지문제에 어느 정도 개입하고, 또 어떠한 방법에 의하여 급부를 행하여야 할 것인가를 결정하게 되는데, 이러한 문제들을 규범화한 것이 바로 복지이념이다(George and Wilding, 1986: 112). 최초의 복지이념은 국민 개개인의 생활의 질을 향상시키는 것에 최종 목표를 두는 것보다는 궁극적으로 이를 통해 사회문제를 해결하는데 관심을 가졌다. 개개인의 현재 행복이나 번영과 연결된 개념으로 복지를 받아들이기 시작한 것은 20세기에 들어오면서 부터이다(Williams, 1976: 322). 사실 복지이념은 인간 삶의 전반적인 삶의 질에 대한 문제이며, 문자 그대로 사람의 행복에 관한 것⁵⁾이다. 결국 인간의 '안락함', '행복'을 위한 '사회적 차원의 실천 활동'이 복지의 궁극적인 목표이기에 최종적으로 사회적 차원과 관점에서 복지 증진 역시 개인이나 분야 간의 복지이념의 달성을 통해서 얻을 수 있는 것이다(Grave, 2008: 51). 따라서 국가가 추구하는 복지이념은 단순히 복지 분야에서만 혜택으로 이를 수 있는 사안은 아니다⁶⁾.

국가차원에서의 사회복지이념의 시작은 18세기 영국에서 시작한 산업혁명으로 본다. 산업화로 인해 분해되고, 낙후된 도시민의 삶에 대해 국가적 안정을 찾기 위한 수단이었다. 비슷한 시기에 공원은 사회적, 환경적 측면에서 공동체의 삶이 붕괴되어 있던 산업화 시기에 모든 사회적 환경과 물리적 환경을 회복시킬 수 있는 수단적 장소로 사회적 필요에 의해 만들어졌다. 당시 사회복지와 공원이 감내해야 할 사회적 역할은 시대의 사회문제 전반에 걸친 것들이었다. 따라서 공원을 통해 이루고자 했던 이념은 국가 복지이념과 그 맥락과 방향을 함께한다. 이는 초기의 공원의 이념에서부터 계속 이어져 왔는데, 결과적으로 공원은 사회적 통제, 건강의 증진, 노동 계급의 휴식, 도시민의 여가와 같은 기능을 수행하는 것을 목표로 하게 된다(Taylor, 1999: 426)⁷⁾.

국가의 사회복지이념은 평등(Equality), 자유(Freedom), 민주주의(Democracy), 공동체 의식 혹은 연대의식(Solidarity), 안정과 보장의 가치(Security), 경제적 효율성(Economic efficiency)으로 요약할 수 있는데, 공원의 초창기 이념들도 이런 내용을 담기 위한 노력들이 있었다(Kim, 2003). 대표적으로 올름스데드(Olmsted)가 센트럴파크를 조성할 당시 지향했던 공원의 이념은 사회복지와 민주주의를 실현하는 도구로서의 장소였다. 여기서의 사회 복지적 이념은 영국 공원의 토대가 되었고, 미국 공원의 보편적 비전이 되어 도시민의 사회복지, 건강, 그리고

Table 1. Park welfare idea and characteristics by social welfare idea

Social welfare idea	Park welfare idea	Physical characteristics
Equality	Oriented to equal and open park to everyone	Planned distribution and open space
Freedom	Physical freedom as public area	Space with limitation in activity
Democracy	Diversity of users Diversity of participants	Space open to all and possible for independent activity
Solidarity	Space of leisure and amusement Environmentally educational space of a community Participatory space of various participants	Collective gathering, participatory activity in a park, educational space
Stability	Preservation of ecological environment Shelter for citizens	Environmentally preserved space
Economic efficiency	Public management space	Multi-functional space

도덕적 개선의 의미를 지니게 되었다(Thompson, 1998: 2)⁸⁾. 결국 사회복지이념과 공원복지이념은 비슷한 시기에 탄생했고, 공원복지이념은 공원이 존속할 수 있도록 하는 사상적 기반이기도 하다(Table 1 참조).

선진사회에서 사회복지이념은 경제적 기본수요(basic needs) 충족을 강조하는 것에서 개인의 삶의 질 및 잠재력 향상을 위한 '인간개발지수(human development index)'에 관한 이념으로 패러다임이 전환되었다(Lee, 2006)⁹⁾. 현대 여러 국가들에서 복지의 기본 이념을 가시적으로 드러내는 제도적인 수단 중 하나로 환경계획을 내세우는 이유도 이와 맥락을 같이한다(Grave, 2008: 124). 산업혁명을 거치면서 쾌적한 생활환경 수준이 단순히 인간 삶을 윤택하게 하기 위한 선택 요소가 아닌 인간의 생명과 맞닿아 있는 필수적 요소임을 깨달았기 때문이다. 이 인식은 공원을 조성하는 것 자체가 복지 실현의 하나의 형태로 여겨지게 되는 계기가 되었다.

무엇보다 어떤 지역에 공원을 조성하는 것만으로도 그 지역 주민들에게 복지 혜택을 주는 것이라고 우리가 쉽게 수긍하는 것은 기본적으로 공원은 도시민들에게 이점을 제공하는 장소라는 인식을 공유하고 있기 때문이다. 공원으로 인해 지역 주민들이 받는 혜택은 환경 개선 측면에서부터 공원을 이용하는 주민들의 건강, 사회적 활동에 관련된 사회적 측면, 더 나아가 공원 조성으로 인한 지역에 끼치는 경제적 효과 등이 있다. 최근 들어 이러한 공원의 다양한 이점과 역할들을 밝혀내는 연구들이 다양하게 진행되었다. 더불어 국제공원 및 휴양관리 연방국(IFpra)에서 공원녹지의 이점과 관련하여 최근에 연구된 논문들(2000년 1월 1일부터 2010년 4월 1일까지)을 분석하였는데, 공원이 제공하는 공원의 이점은 직·간접적으로 인간 및

사회의 복지를 증진시키는 것에 초점이 맞춰져 있다고 밝혔다(Konijnendijk *et al.*, 2013). 여기서 공원의 제공하는 다양한 사회적 이점을 복지이념과 분리하여 설명할 수 없는 이유는 공원 이점과 혜택을 제공받는 수혜계층이 불확정적이기 때문이다. 따라서 공원복지이념에 내제되어 있는 평등과 민주주의 이념은 오히려 모호한 것이므로, 공원복지이념의 특성과 역할을 살피기 위해서는 공원이 조성된 이후 직접적인 수혜를 받은 계층과 대상에 대한 고찰이 필요하다.

2. 공원복지 논의의 시작과 이론적 기초

최근에 주목받고 있는 공원복지 논의(Kim, 2012: 197)의 이론적 기초는 일반적인 사회복지 이론뿐 아니라, 환경정의 이론에서 그 뿌리를 찾을 수 있다. 여기서 근간이 되는 것은 '불균형 해소'에 대한 개념이다. 환경문제와 환경 불평등이 심화하면서 사회서비스, 건강, 주택, 교육, 사회보장 등 기초생활보장과 안전한 생활을 위해서 환경보호가 지속가능한 복지의 핵심요소로 포함되어야 한다는 주장과 함께 시작되었고, 이는 복지국가의 녹색화 담론으로 연결되게 된다(SNU R&DB Foundation, 2013: 24)¹⁰⁾. 자본주의적 모순 극복을 위한 기존의 복지국가 정책이 환경생태적인 원리와 한계를 고려하지 않음으로 문제점을 보이고 있다는 주장과 함께 환경복지국가, 생태복지국가, 녹색국가, 환경복지 자본주의 등 다양한 개념으로 등장하였고, 이를 뒷받침하기 위한 정책 수단의 근거로 생태복지, 환경복지, 녹색복지와 같은 개념들이 만들어졌다. 이 중 가장 진보적인 형태의 생태복지(eco-welfare)에 관한 개념은 자연환경과 사회환경을 하나의 생태계로 접근하며, 진정한 복지는 사람과 사람, 사람과 자연 관계의 질을 높이는 것으로 보고 있다(Koh, 2012: 24). 이러한 맥락에서 생태계와 함께하는 환경 친화적 복지를 강조(Choi, 2009)하고, 생태계의 한계를 존중하고 참여민주주의를 통해 모든 구성원이 인간답게 살기 위한 생활과 인권을 보장을 중시(Hong, 2009)한다. 반면, 환경복지는 생태복지에 비해 비교적 최근에 만들어진 개념으로 사회 취약 계층의 환경적 불평등 해소 완화를 가장 근본 목적으로 두고 있다. 이는 얼핏 환경정의라는 원론적 개념으로 회귀하는 듯 하지만, 환경복지는 좀 더 공간적 접근을 기반으로 하여 전반적인 삶의 질을 개선하고자 하는 장기적인 접근이라는 차이가 있다¹¹⁾. 녹색복지는 다양한 물리적 녹색 환경과 비 물리적 녹색 서비스를 포괄하는 광범위한 개념으로 "좋은 건강, 윤택한 생활, 안락한 환경들이 어우러져 국민들의 높은 삶의 질이 보장되는 국가와 도시를 만들기 위해 제공되는 사회·경제·환경적으로 지속가능한 녹색 서비스(Kim, 2014: 78)"로 정의된다.

공원복지는 앞서 개념들의 실천 수단으로 쓰이기 시작하며, 한편으로는 하위개념으로 여겨지기도 한다. 하지만 이들 개념

과 공원복지의 가장 큰 차이점은 공원은 사람들이 필요에 의해 인위적으로 만들어 낸 인공자원이므로, 공원복지는 공원의 형태나 프로그램에 따라 수혜자에게 제공되는 복지의 속성이 달라진다는 특징을 지니고 있다는 점이다. 더불어 공원복지를 다른 개념으로 분류하여야 하는 것은 다른 개념들과 달리 공원은 이를 취약계층을 분석하여 양적으로 제공하는 것만으로서 복지 성과를 달성했다고 볼 수 없기 때문이다¹²⁾. 예컨대 Park *et al.*(2013)은 공원복지를 앞서의 유사 개념들과 차별화하여 '공원이 제공하는 사회적 편익을 향상시키고, 그 편익을 공평하게 배분하여 국민의 복리 증진에 기여하는 것'으로 정의하고 있으며, Kim(2014)은 공원복지를 "사회경제적 지위에 관계없이 생애주기별 시민 모두가 건강 증진과 기후변화로 인한 환경위험으로부터 안전할 수 있는 공원 서비스의 전달 과정에 참여하고 공정한 혜택을 누리는 것"으로 정의하고 있다. 여기에는 모두 거주민들에게 제공되는 공원의 질적 측면에서의 복지혜택이 강조되고 있다. 따라서 공급자의 의사결정과 집행이 복지혜택 달성 여부를 판가름하게 되는 기존의 사회복지와 달리 공원복지의 경우, 유동적 형태의 복지를 수혜자에게 제공하게 된다. 공원의 양적 측면에 있어서 수혜자가 혜택을 누리는 만큼 비수혜자는 가시적으로 눈에 띄지 않지만 수혜자가 받은 수혜에 비례하는 만큼의 불평등을 감내하게 된다. 공원의 질적 측면에서의 복지혜택은 공급자보다는 수혜자의 노력에 따라 그 수혜의 양과 질이 달라지는 경향을 띤다. 수혜자가 공원복지 혜택을 극대화된 상태로 제공을 받기 위해서는 공원복지를 이러한 유동적 형태의 복지로 인지하는 것이 중요하다.

III. 공원발달에 따른 공원복지 역할 전개 양상

크란츠의 정의¹³⁾는 미국에 한정되어 있지만, 아카데미 분야에서 보편적인 공원의 흐름으로 여겨지고 있기에 이를 연대기적 시기 구분의 기준으로 삼는다. 크란츠는 정책적 사회적 변화 맥락에서 공원이 변화해 온 과정을 고찰하였다면, 본 연구에서는 시기별로 공원이 제공하였던 사회적 혜택 중심으로 복지 측면에서 살펴보고자 한다. 당대의 사회적 이념은 무엇이었는지, 복지의 수혜계층은 누가 되었고, 공원복지의 기능은 어떠했으며, 그 결과 나타나게 된 양상은 무엇이었던지 등에 대해 살펴보고, 시기별 정의와 성격은 공원복지 측면에 맞춰 수정하였다.

1. 공원발달과 공원복지 역할 전개 과정

- 1) 1850~1900: 사회 이념과 이데올로기의 투영
초기 공원은 도시화의 역기능을 순화시키기 위한 자연 대체

물로서의 역할이 가장 큰 사회적인 역할이었다. 19세기 중반 당시 도시에 닥친 콜레라 등의 전염병과 산업혁명으로 이어진 급속한 도시화에 따라 도시환경은 도시민의 생명을 위협하고 있었다. 이런 배경 속에 공원은 도시문제의 해결책으로 등장했다. 따라서 이때의 공원은 '도시'를 치유하기 위한 기능도 함께 담보하고 있었다. 물론 사람을 수혜계층으로 고려하지 않은 것은 아니다. 당시 도시민 사이에서는 계층분화가 여전히 남아 있었고, 산업현장에는 노동자들이 좋지 않은 여건에서 일하고 있었다. 공원은 이들 계층이 어울려질 수 있는 장소로 제공되었고, 노동자들의 고단한 삶에 대한 휴식처이자 자연의 공급 공간이었다. 이런 이유로 서구사회에서 19세기의 중반까지 공원 조성은 절대적인 지지를 받았다. 실러(David Schuyler)는 미국에 초창기 도시공원들의 근본 이데올로기는 도시민의 생명과 건강의 중요성에 대한 관념으로 시작하였음을 지적한다(Schuyler, 1986: 59). 공원을 조성하고 유지하는 것만으로도 도시의 생활환경과 도시민의 건강을 향상시킬 수 있다는 절대적인 믿음이 있었다. 그러나 공원 안에서 행해지는 활동은 일부의 소극적인 산책, 휴식 등에만 압축되어 있었고, 실제 이용 계층은 중상류층으로 한정되었다.

초기의 공원이 갖는 사회적인 역할은 사회개혁적인 부분이 있었다. 사회개혁적인 부분은 도시환경에 대한 개혁, 사회적 권위와 계층 분화에 대한 개혁 등이다. 공원을 통한 혜택은 도시민 전체에 해당되는 것이었고, 생명과 건강에 대한 혜택 또한 불특정한 도시민 모두에게 돌아가는 혜택으로 광범위하게 설정되어 있었다.

1851년 올름스테드(Frederick Law Olmsted)와 보(Calvert Vaux)의 당선 안을 기반으로 조성된 최초의 도시공원이라 여겨지는 센트럴 파크의 경우, 그 조성 목적에 도시공간에 자연경관을 끌어들이고 '오염된' 도시 환경을 제거하고자 함이 명시되어 있었다(Bachin, 2003: 13). 당시 도시는 공공 건강에 관심이 집중되어 있었고, 올름스테드는 공공 건강은 공원을 통해 회복될 수 있다고 믿었다. 그는 그린스워드 플랜(Greensward plan)에서 대형 공원은 '도시의 허파' 기능을 할 것이고, 이는 도시민들이 깨끗한 공기를 마실 수 있도록 한다고 이야기했으며, 공원 내에 배수가 잘되는 땅, 잘 순환되는 물길, 잘 설계된 위생 시설을 조성하는 것에 중점을 두었다(Fisher, 2010)¹⁴⁾.

더불어 센트럴 파크 안에서 행해졌던 레크리에이션은 단순히 공원에서 노동계급의 즐거움과 여가시간을 담당하는 것뿐 아니라, 이러한 레크리에이션을 통해 상위 계급의 문화를 중산층, 노동자에게 전달하는 매개체로 여겨졌다(Taylor, 1999: 444). 실제로 센트럴 파크는 수많은 감시자가 공원 사용을 감시하는 공간이었고, 많은 사람들이 규율에 어긋나는 행동으로 체포되기도 했다. 따라서 공원은 때로 공개적으로 특정 계층의 전유와 배제의 공간이 되기도 했기에, 시민 모든 계층이 수혜

를 받는 데는 한계가 있었다.

이 시기 센트럴 파크는 고용 창출의 장소이기도 했다. 고용 불안정이 만연하던 이 시기에 대규모 공원 조성 공사에 당시 비고용 인구 중 1,000명의 사람이 고용되기도 했다. 또한 공공적으로 시민들이 센트럴 파크를 통해 얻게 된 레크리에이션에 대한 태도는 이후 야외에서 레크리에이션을 즐기려는 열망과 새로운 레크리에이션 공원의 요구로 이어졌다. 이를 통해 다양한 노동자와 중산층의 삶의 형태를 만들어냈다.

2) 1900~1930: 사회 개혁과 시민 복지를 위한 공원

이 시기는 도시계획 및 조경계획에 있어 다양한 이념이 생산되던 시점이기도 했으며, 각 이념에 따라 다양한 운동이 전개되었고 공원조성에도 영향을 끼쳤다. 도시미화운동(City Beautiful Movement)과 공원운동(Park Movement)이 전개되었으며, 많은 계획가들에 의해 이상도시론이 제시되었다¹⁵⁾. 이상도시론에는 도시환경을 저해하는 산업과 공업 시설물 등이 필수불가결한 것이라 받아들이고, 이러한 산업 구조와 이상적으로 살아가기 위한 고민들이 담겨 있다. 더불어 도시의 구조를 재편함으로써 해결방안을 모색코자 하였으며, 비인간적이고 소외된 삶에서 이상적인 커뮤니티의 모습을 담기 위한 생각 또한 드러나게 되었다. 이상도시들안에 계획된 공원들은 대부분 공동체를 위한 위락, 활동, 여가 등을 위한 장소로서 역할을 한다. 도시에서 멀어진 자연과 시민 삶의 직접적인 교호를 위한 매개체가 공원 조성의 주목표가 된다. 잘 다듬어진 자연이 주는 공간의 쾌적함은 시민들이 산업 환경에서 자분을 축적해 누릴 수 있는 혜택이었고, 공원은 이를 가지적으로 드러내주는 수단이기도 했다. 이는 공원이 주민들 사이에서 영리성 없는 공동체만의 공간이라는 인식을 보여주는 예이기도 하며, 일정 제한된 공동체의 전유물이라는 게이티드 커뮤니티(gated community)적 속성을 내포하고 있기도 했다.

더불어 다양한 빈곤의 문제, 도시환경의 문제가 개인적인 문제가 아니라, 사회의 문제라고 인식하기 시작하게 되면서 혁신주의 운동(Progressive Movement)¹⁶⁾이 전개되었다. 혁신주의 운동을 뿌리로 두고, 빈민들의 삶을 향상시키고자 하는 인보관 운동(Settlement Movement)이 전개되었다. 인보관 운동은 공원 프로그램이 이용자에게 어떠한 혜택을 줄 수 있는지 대해 실증적으로 보여준 최초의 사례이다. 인보관 운동의 대표적인 사례인 제인아담스(Jane Addams)가 설립한 헐 하우스(Hull House)의 사례를 살펴보면 공원을 조성하기 전에 복지혜택의 계층을 먼저 구체적으로 한정하고 기능을 설정하기 시작하였음을 알 수 있다. 제인아담스는 1893년에 공동 주택의 비위생적이고 위험한 환경을 보고 충격을 받는다. 이 후, 그 자리에 있던 건물을 허물고, 어린이들을 위한 놀이터를 만들었고, 이것이 바로 시카고 최초의 놀이터였다¹⁷⁾. 이는 빈민촌의 문제였던

범죄발생률을 줄이면서 동시에 도시환경을 개선하는데 큰 역할을 하게 된다. 공원복지 수혜계층이 자생적으로 거주민까지 확대되었음을 알 수 있다

인보관 운동은 후에 근린에 있는 공공의 장소와 공공적 활동이 커뮤니티의 삶의 질을 높인다는 생각으로 이어지게 된다. 인보관 운동을 견인했던 주도자들의 사상적 배경을 전제하고라도 인보관 활동을 통해서 만들어진 공원들은 지역 주민들이 운영 관리까지 담당하게 되는 오롯한 지역의 공간이었으며, 참여적 커뮤니티의 본질이 담보된 공원의 시초들이다. 한편으로 근린주구 이론을 주창하였던 페리(C. A. Perry)가 관심을 가지고 있었던 오픈스페이스와 공원의 가치가 인보관 운동을 통해서 구체적으로 구현되었다고 평가받기도 한다(Lawhon, 2009: 118).

전반적으로 이 시기는 다양한 사회적 이념이 혼합되어 사회 개혁가 혹은 사회노동자들이 공원 조성에 앞장 선 사례가 많았으며, 이들이 구제하고자 하였던 대상들이 공원복지 수혜계층이 되었다. 대규모 공원의 양적 공급만으로도 공원의 혜택을 시민들이 골고루 누릴 것이라고 생각했던 이전 시기와 달리 공원이 조성되어야 할 적정 장소를 모색하기 시작했다. 구체적인 프로그램을 통해 시민들이 공원을 이용할 수 있도록 하였다. 이때 공원 프로그램은 나이와 성별에 따라 구분하여 구체화되었고, 대부분 도시 근로자들의 어린이나 성인들이 이용할 수 있도록 초점이 맞추어졌다.

반면, 중상계층을 위시한 대규모 공원 역시 도시미화운동 역시 공원운동과 함께 꾸준히 조성되었다. 마르크스주의 계열의 비평가들은 도시미화운동에서 노동계급이 절실히 필요로 하는 주택, 학교, 위생시설에 대한 고려가 빠져 있음을 지적하면서 처음부터 끝까지 중상류층 시민계급의 인식과 지지에 의해서 추진된 프로젝트라고 평가하기도 한다(Kim and Lee, 2006: 93). 배경에는 앞서 살펴 본 혁신주의 운동으로 대변되는 당시 힘을 얻어가던 노동운동과 사회주의, 이민자들에 대한 공포와 적개심이 혼재되어 있었다. 더불어 이때부터 공원은 개발유보 공간의 일환으로도 인식되기 시작했다(Barnett, 1988: 175). 이때 고려된 수혜 계층은 사람이 아니라 지역사회이다.

3) 1930~1965: 복지계층 다 차원화에 따른 공원 기능의 다변화

1930년대에 들면서 대중들과 공원 관리자 사이에서 공원이 사회적인 개혁의 중개자로서의 역할을 한다는 이상적인 생각은 오히려 배제되기 시작한다. 따라서 이상적 가치 실현을 위한 장소로서의 공원보다는 시설 위주의 공원이라도 주민들이 직접 다양한 운동을 할 수 있거나, 여러 위락행위를 할 수 있는 공원들이 다량 조성되기 시작했다. 여기에는 여가시간과 레크리에이션에 대한 전반적인 인식 변화가 영향을 끼쳤다. 과

거에 레크리에이션이 사회적으로 노동을 위해서 지양해야 할 것으로 인식하던 것에서 벗어나, 노동시간의 감소, 수입의 증가 등으로 인해 적극적으로 권장되기 시작하였다. 경제공황으로 인해 여가시간이 증가한 측면도 있었다. 공원 또한 늘어나는 레크리에이션 수요를 감당하기 위해서 변화하게 된다.

유럽 등지에서는 공공 산책 휴식 공간이 도시민들의 레크리에이션 활동을 위한 공간으로 자연스럽게 전환되는 모습을 보이는데 반해, 미국의 경우 공원에 놀이터 및 운동장들을 레크리에이션 공간으로 유치하기 시작한다. Kim은 미국에서 보여준 놀이터 조성은 어린이들의 복지에 대한 관심과 정열을 최초로 보여주는 사례라고 평가한다. 놀이터 외에 다양한 운동장의 조성은 도시민의 정신적, 육체적 복지 향상을 위한 많은 우려들을 해결할 수 있는 한 방안이기도 했다(Kim, 2004: 102).

한편으로는 본격적으로 공원은 국가차원에서 비용을 모두 부담하여 제공하여야 하는 거주민을 위한 혜택의 장소이자, 복지 공간이라는 인식이 정책적으로 드러나는 시점이다. 공원부서와 여가부서가 주택국과 결합하여 주택국이 모든 주택개발에 대한 프로그램에 책임을 갖게 됨에 따라 공원 조성비용과 유지관리비용까지를 모두 부담하게 된다. 공원은 임대주택 거주자들과 개인주택 거주자들이 함께 어울릴 수 있는 지역사회의 중심시설이 될 수 있도록 계획하였고, 이러한 목표에 따라 낮은 임대 주택, 부흥 그리고 위락시설을 포함하여 낙후지역의 개선을 국가적인 정책으로 시행하게 된다(Choi, 1996: 156-157).

이 시기에 가장 큰 변화 중 하나로 어린이들을 위한 유희공원(amusement park)의 탄생을 들 수 있으며(Choi, 1996: 158), 공원에서는 사회적인 중심시설로 공개 음악회나 애국적인 모임, 체육시합 등 주거지역 공동체의 행사가 개최되기도 했다. 미국 내에서 본격적인 교외화가 시작되면서 새롭게 조성되는 교외 지역에도 체계적인 공원들이 필요하게 되었다¹⁸⁾. 올림픽이 정착되면서 올림픽공원에 대한 역할과 개념이 정착되기 시작했다¹⁹⁾. 공원복지 수혜계층이 다 차원화되기 시작하면서, 공원복지 역할과 기능 역시 이에 맞추어 적극적으로 다변화되기 시작하였다.

4) 1965~: 공원복지 제공을 통한 정치적 이념 실현

다양한 형태의 공원이 조성된 후, 공원을 통해 사회문제를 해결하고자 하는 적극적 움직임은 사라지기 시작한다. 1960년대에 들어 늘어나는 여가 수요를 채우기 위해 공원 시설들의 수적인가 증가는 있었지만, 공원 자체로서의 규모는 축소되었다. 공원 면적뿐 아니라, 오픈 스페이스 자체의 면적의 축소가 있었는데, 이는 놀이터, 가로공원, 체육관, 주차장 벤치 등과 같이 시설 위주의 공급이 이루어지다 보니, 도시에 공원, 광장 그리고 나대지 등의 오픈 스페이스 공간의 부족현상을 가져왔기 때문이다.

대규모 공원의 입지는 당초 공원으로의 적지 또는 조성가능성에 의존할 수밖에 없기 때문에, 지역 간 도시공원 보급의 불균형 현상을 초래하였다. 점차 도시계획 의도를 갖고 시민들의 접근거리를 고려한 소공원, 가로공원 등의 새로운 유형의 공원이 생겨나기 시작했다. 소공원 확충²⁰⁾에 따라 도심지의 쇼핑 공간에서도 근무자들이 짧은 시간 편하게 쉴 수 있는 공간을 만들면서 도심 곳곳을 활력을 불어넣고자 하였다²¹⁾. 도심지 내 소공원의 시초라 여겨지는 팔레이 파크(Paley Park)가 이 시기에 만들어졌으며, 이는 뉴욕시의 시장이었던 존 린드세이(John Lindsay)가 시장 선거 공약의 일환으로 만들어진 것이다. 이때부터 행정 정책가들은 운동장, 놀이터, 수영장, 공원 도로, 중앙 분리대나 벤치 등의 시설 등을 공원의 사회적인 기능을 수행하는 것으로 여겨, 본격적으로 공원과 놀이터가 정치가들의 선거에서 정치적인 쟁점으로 본격적으로 등장하기 시작했다(Choi, 1996: 158). 이 시기 도시 필라델피아에도 많은 수의 소공원이 조성되었다. 이들의 경우, 오픈스페이스가 필요한 저소득층 거주 지역에 있는 버려진 공터에 조성되었다. 이 공원은 우선 지역사회의 성격을 반영하고, 또 어린이 놀이터에 초점을 두고 개발되었다. 주로 놀이 공간, 어린이들과 노인들의 휴식공간을 목적으로 조성되었으며, 기구 올라타기, 탐험을 위한 구역, 농구코트, 꽃과 채소밭 같이 지역주민이 스스로 체험하거나 참여할 수 있는 기능을 부여함으로써 지역주민 참여도를 높이고자 하였다(Peschardt, 2014: 23-24).

정책적인 논점을 배제하고 보면 이 시기의 공원은 모든 시민은 자신의 집에서 쉽게 접근이 가능하고, 안전하게 야외활동을 즐길 수 있는 공간이 주어져야 한다는 페러다임과 함께한다. 근린 주거환경에 맞는 다양한 오픈스페이스와 공원이 지속적으로 조성되어야 하고, 공원은 도시 예술의 한 작품으로 인식되기 시작했다. 여러 문화적인 행사가 유치되고 진행되었으며, 공원 계획적 측면에서 정적인 행위와 동적인 행위가 균형 있게 설계되었다. 원예나 환경 등 공원관련 강의 프로그램이 계획되기도 했다. 즉, 공원의 질에 따라 시민들이 공원을 통해 받는 혜택의 규모가 달라짐을 인지하게 되었다.

5) 1990~: 공원을 위한 공원복지

1990년대에 들어 사회적으로 지속가능함에 대한 논의가 나오기 시작했고, 비슷한 시기에 공원의 지속가능성에 대한 필요성과 의미에 대한 이야기들이 시작되었다(Cranz and Boland, 2004: 104)²²⁾. '지속가능한 공원'은 공원의 생태적 기능과 가치가 한층 강화된 것이며, 여기에는 환경적 측면에서의 공원의 생태적인 가치 뿐 아니라, 사회적 가치 또한 포함하고 있다(Cranz and Boland, 2004: 104). 즉, 여기서의 지속가능함은 기술적인 면이나 생물학적인 개념이라기보다는 사회적 재건의 개념이 강하다. 지속가능한 공원에 있어 내부적 자급자족의 개념은 공

원의 물리적 환경을 조성하는 부분에 관한 이야기뿐 만 아니라, 에너지, 노동력, 수 환경, 폐기물 등 공원을 구성하는 전반적인 부분에 대한 자급자족을 의미한다. 따라서 이 단계에서 복지의 의미는 좀 더 능동적인 형태를 일컫는다.

이 시기부터 공원의 공급적인 문제뿐만 아니라, 유지 관리 측면에서의 문제가 본격적으로 대두되기 시작한다. 유지관리에 실패해 황폐화된 공원은 우범지대가 되어 오히려 시민들에게 복지를 역행하는 장소가 되는 경우가 빈번하게 생기기 시작했다. 운영관리를 위한 예산 확보 면에서 정부차원의 지원만으로는 항상 부족했고, 이에 대한 해결책이 필요했다. 지속가능한 공원은 공원의 생태적인 건강을 증진시키고, 변화하는 거주민들의 여가행태에 즉각적으로 대응하며, 민·관 파트너십, 커뮤니티 관리 등의 방법을 통해 지속적인 유지 관리가 행해져야 하는 것이다.

인프라, 재생(reclamation), 건강, 사회적 웰빙 등 도시 내부에서 생성한 사회적 불균형과 형평성의 문제를 공원을 통해 해결할 수 있는 방안을 적극적으로 모색하기 시작했다²³⁾. 따라서 이때 공원이 제공하는 복지는 다양한 결과 의미를 지니고 있다. 먼저 수혜 계층 측면에서 살펴보면 이전까지는 도시, 시민 등을 대상으로 하였다면, 이 시기에 들면서 공원복지는 공원 스스로에 대한 혜택까지를 고려하게 된다. 인간의 삶의 질뿐 아니라, 공원 자체의 생명과 질, 유지 방안에 대한 고민이 필요하기 시작했다. 기존에는 공원복지 기능을 수행함에 있어 공원 내부적으로 해결하는 방식이었다면, 이 시기에 들어서는 적극적으로 외부의 도움을 받기 시작한다. 프로그램 측면에서 외부 복지기관이나 단체의 도움을 받기도 하고, 재정적 측면에 있어서도 다양한 방식이 모색되기 시작했다. 주민은 공원 운영관리에 적극적으로 참여하고 개입하기 시작했고, 이에 대한 물질적 대가를 받지 않고도 오히려 공원복지혜택을 받는다고 스스로 생각하게 되었는데, 이는 공원복지의 선순환 구조를 보여주는 한 단편이라 할 수 있겠다.

2. 공원복지 역할 및 기능 변화

앞 절의 내용을 살펴본 결과, 이제까지 공원복지 기능은 크게 세 가지 범주로 나누어 정리할 수 있다.

첫째, 치료적(remedial) 기능이다. 이는 '사회적 약자'에 대한 직접적인 원호, 육성, 갱생에 기여하는 직접적 서비스 기능으로, 초창기 공원이 정책적으로 도시공간에 환경의 해결책으로 제공되었던 것과 개혁공원에서 어린이, 이민자, 노동자 등을 주요 수혜 대상으로 삼았던 것에서 살펴 볼 수 있다. 둘째, 예방적(preventive) 기능으로 이는 개인과 가정, 집단 그리고 지역 사회의 기능을 강화하는 것을 목적으로 부여된 공원복지 기능이다. 이는 사회개혁가들이 낙후환경에 공원 혹은 레크레이션

시설을 조성코자 노력하였던 개혁공원 조성 단계와 레크리에이션의 수요가 급격히 늘어나면서 공원에 레크리에이션 기능을 적극적으로 제공하는 형태의 공원이 나오게 된 레크레이션 시설 단계에서 살펴 볼 수 있다. 셋째, 개발적(developmental) 기능을 들 수 있는데, 이는 공원이 사회발전에 직접적으로 기여하도록 변화촉진체제로 기능함을 말한다. 대형 공원을 조성하는 것만으로는 공원이 제공하는 다양한 혜택이 주민들에게 고르게 분배될 수 없음을 인지하고, 도심 곳곳에 다양한 크고 작은 형태의 공원을 조성하는 것이 중요하다는 생각에서 기인한 오픈스페이스 체계와 지속가능성을 목표로 하는 현대 도시공원들에서 살펴 볼 수 있다. 여기서 공원은 점적 단위의 공원으로서 인근 지역 개발에 핵심적인 역할을 하는 것뿐 아니라, 사회 전반적인 개발과 구조적 개편에 촉진적 역할도 한다. 특히 지속가능성한 공원에서는 공원에 속한 자연의 전 과정을 수용하는 공원을 생각하기 시작했고, 자연의 생태 과정, 공원의 메커니즘 과정 속에서 참여적인 손길은 공원의 지속가능함을 실현한다는 이상을 담고 있다. 시간이 지나면서 공원복지의 기능은 증척되고, 다기능화 되는 경향을 보인다.

공원의 물리적 제공방식 면에서 보면, 도시공원이 처음 보급되던 시기에 공원들은 대부분 대규모를 지향함을 알 수 있다. 여기서 공원은 시민들보다 도시문제 해결을 위한 '도시' 자체에 대한 복지적 관점이 컸다. 이후 시민들의 접근성과 형평

성을 고려한 다양한 소규모 공원들의 확충으로 평균규모가 지속적으로 축소되었다(Kye, 2003: 57). 소규모 공원들의 점적인 배치의 시작은 실제 공원복지 수혜 계층이 시민 중심으로 변화하였다는 것을 의미한다. 공원이 시민들에게 직접적인 혜택을 주는 장소라는 대중적 인식이 일반화 되었으며, 시간이 지나면서 단위 공원의 점적인 배치에서 탈피하여 도시공원과 도시공원들을 연결하는 한편, 폐선 철도부지와 같은 선형 도시공원의 확충으로 도시공원들이 네트워크를 형성하도록 하였다. 20세기말에는 대규모 도심 부적격시설, 즉 다양한 산업유산들의 공원화에 영향을 받아 다시 대형공원들이 나타났다.

공원복지 수혜 계층 측면에서 살펴본다면 최초로 의도된 수혜 대상이 특수계층으로 한정되었다면, 점점 더 일반국민으로 대상이 넓어졌다. 공원의 혜택을 받는 실제 이용계층 역시 특수계층에서 일반 대중으로 평준화되고 있다. 또한 공원복지의 의미가 자전적 형태에서 인간의 기본적 권리로, 삶의 질 향상 측면으로 변모하게 되는데, 이는 더 나아가서는 공원 자체뿐 아니라, 미래세대에 대한 배려로 까지 넓혀졌다. 공원복지의 목적이 최저조건(minimal condition)을 제공하는 것에서 최적의 조건(optimal condition)을 제공하는 것으로 바뀌었다.

이상의 공원의 변화에 따른 제공 혜택과 그에 따른 기능 등을 정리하면 Table 2와 같다.

Table 2. Park function and form by benefit to offer

Period	Social objective	Function	Size	Benefit	Promotor	Beneficiary	Significance of park welfare
1850~1900	Public health, social reform, urban enthronement development	Passive recreation	A large scale of 1000 or more acres	Trails and structures	Health reformist, transcendentalist, party of interest in real estate	City itself, industrial labor class-intended, middle and upper class - actual)	Autobiographical
1900~1930	Social reform	Public recreation space for children and the poor	Small sized, urban block	Provide the structural form of children's park and environment to underdeveloped region	Social reformer, social laborer, leisure laborer	Citizens(special class-children, immigrants, laborers)	Human basis rights
1930~1965	Recreation services	Recreation space of various sizes	Changed from small size to medium size. Standardized form	Larges-scaled recreation: large-scaled sports facility, zoo, botanical garden	Installation designer, bureaucrat, planner	Citizens(residents in the outer suburbs, children, leisure class)	Human basis rights
1965~	Participation, urban regeneration, riot prevention	Activity of park-dense area	Various, irregular sites	Park and park system of various levels	Politician, environmentalist, artist, designer	Entire citizens	Improvement of human basis rights and life quality
1990~	Human health, Ecological health	Citizen-participatory activity, formation of park eco-system	Various, passage is emphasized	Various eco-experience space, participation program center	Environmentalist, local residents, volunteer group, landscape architects	Entire citizens, park itself, (residents, wildlife, city, the earth)	Improvement of human basis rights and life quality, security for future generation

IV. 공원복지이념 변화 양상

우리가 현재 당연시하게 여기고 있는 다양한 공원의 이념적 특성과 가치들은 시간이 지나며 변모해가며 갖춰진 것들이다. 공원복지이념 역시 그렇다. 초기 공원들이 지니고 있었던 복지이념 중 가장 큰 특징은 공원이 사회 통합과 연대감 형성의 장으로서의 역할을 해야 한다는 사상을 기반으로 한 민주주의의 이념이었다. 이때의 민주주의의 이념은 다양한 하위 이념들이 통합된 상위의 개념이었다. 스테판(Stephen Duncan Walker)은 공원을 “공공의 부, 민주주의의 한 가지, 가난한 자와 부자, 기계공과 상인 그리고 집배원 완벽히 평등하게 어우러져 걷는 공간”이라 말한바 있다. 더불어 다운닝(Downing)은 유럽의 공원을 “사회적 자유, 여러 계층이 모두 교제할 수 있는 공간”이라 이야기 한다(Schuyler, 1986: 65). 즉, 공원이 갖고 있는 민주주의의 이념에는 모든 계층이 어울릴 수 있는 평등의 개념과 자유의 개념이 들어있음을 알 수 있다. 여기서 자유와 평등의 개념은 민주주의를 설명하는 속성이 되는 개념이었다. 더불어 경제적 효율성이 민주주의와는 또 다른 범주로 포함되어 있었는데, 이 경우, 공원이 공공관리에 의한 공공공간이라는 속성에서 파생한 다기능, 다목적의 공간이 주는 편리와 경제성에 대한 생각이었다. 클리브랜드(Cleveland)는 “문명사회의 어느 누구든지 원하는 가장 편리하고 경제적이고 적절한 형태의 땅.”이라는 언급하며, 센트럴 파크의 필요성을 언급한 바 있다(Mann, 1993: 322). 크란츠(Cranz)는 공원이 만들어지게 된 배경의 주체는 이상가(Idealist), 자선가(Philanthropists), 위원회(Commissioners) 등으로 구성된다고 이야기하면서, 이들이 가시적으로 내세우는 공원조성의 이념은 전체 “공동체에 대한 복지와 연대의식”이라 이야기한다. 이 주체들의 연대의식에 의한 공원조성 자체에서 이념들을 볼 수 있으며, 이것이 바로 공원이 내포하는 복지이념이라고 이야기한다(Cranz, 1982: 159).

공동체의 자유의 공간이자 평등의 공간이었던 공원은 과도기로 넘어가면서 경제적 불황과 여러 요인으로 인해 의미가 퇴색되는 시기를 겪게 된다. 공공공간의 유지 관리비용의 절감으로 인해 공원의 이점으로 여겨졌던 ‘경제적 효율성’과 ‘자유’와 ‘평등’의 공간이란 이념은 오히려 불량자와 청소년 범죄의 공간이 되고, 반달리즘이 들끓는 공간으로 전락한 것이다. 한편으로, 공공이 온전한 노력을 기울이는 경우에도 공원은 안정된 장소의 형태로만 지속될 수 없다는 점을 시사했고, 녹지공간과 공원이 과연 온전한 환경재화이지만 한 것인가에 대한 의문이 시작됐다.

이런 방임된 자유에 의해 나타난 공원의 복지 장소로서의 역할과 책임을 저해할 수 있는 움직임들을 제어할 수 있는 가장 현명한 방법으로 쓰인 것이 바로 ‘연대의식’과 ‘공동체적 움직임’이었다. 초기 공원의 민주주의적 패러다임은 단순히 평등한

공간, 계급에 아우르는 자유로운 공간의 속성을 의미하는 것이었지만, 최근에는 다양한 문화, 인종이 어우러지는 장소라는 개념과 다양한 참여주체가 이끄는 장소라는 맥락에서 민주주의의 가치를 드러내고 있다(Thompson, 2002: 60). 공원 운영, 이용에도 지역사회의 참여 등 공동체에 관한 사항이 점차 더 중시되기 시작했다.

V. 결론

공원은 질서 있는 도시발전이 가능하도록 하는데 있어 핵심 요소이다. 공원의 의의를 도시 환경의 질을 높이는 동시에 여가활동의 장으로서 도시민의 삶의 질을 높이는 것(Kye, 2003: 34)에 둔다면 이것만으로도 공원은 도시, 시민, 미래세대를 위한 최고의 복지수단이다. 그럼에도 불구하고, 현실적으로 공원을 조성하여 시민들로 하여금 도시공원이 제공하는 기능을 충분히 즐길 수 있도록 하는 것은 용이하지 않다. 수혜계층을 직접적으로 선별하는 일반 복지와 달리 공원복지는 수혜계층이 너무 유동적이다. 공원이용에 있어서도 공간 전유와 배제 논리에 따라 수혜계층은 오히려 역 불평등을 느끼기도 한다.

19세기 도시공간의 해결책이라는 이상과 함께 시작한 공원은 조성된 이후 오늘날까지 도시의 변화와 소통하며, 다양한 사회적 역할을 해왔다. 본 연구에서는 공원이 복지측면에서 어떤 역할들과 기능들을 하며 변모해 왔는지, 또 저간에 깔린 이념적 배경은 무엇이었는지를 연대기 순으로 살펴보았다.

그간 공원이 제공해온 복지 기능들을 종합하여 크게 분류하여 보면, ‘사회적 약자’에 대한 직접적인 원호, 육성, 갱생에 기여하는 직접적 서비스 기능 치료적 기능과, 개인과 가정, 집단 그리고 지역사회의 기능을 강화하는 것을 목적으로 부여된 공원복지 기능인 예방적 기능, 사회발전에 공원이 직접적으로 기여하도록 변화추진체제로 기능하는 개발적 기능으로 나눌 수 있다. 공원복지 대상은 빈민계층에서 일반국민으로 대상이 넓어졌으며, 공원의 혜택을 받는 실제 이용계층 역시 특수계층에서 일반 대중으로 평준화되고 있다. 또한 공원복지의 의미가 자전적 형태에서 인간의 기본적 권리로, 더 나아가서는 미래세대에 대한 배려로 까지 이동되었고, 공원복지의 목적이 최저조건(minimal condition)을 제공하는 것에서 최적의 조건(optimal condition)을 제공하는 것으로 바뀌었다.

공원복지이념은 기본적으로 민주주의 이념과 연대의식, 자유와 평등, 사회적 안정성, 경제적 효율성에 관한 이데올로기 등을 바탕으로 시기별로 무엇이 더 우선시 되느냐에 따라 다른 양상으로 나타났으며, 이는 공원의 형태, 공원복지의 기능에 까지 영향을 끼쳤다. 공원복지이념은 초창기에는 이념적 특성에만 그치는 자전적 성향이 컸으나, 시간이 흐르며 다양한 사회적 요구와 함께 여러 사회적 이점을 만들면서 적극적인 복지이

념을 발현하는 장이 되었다. 더불어 현 세대 공원과 복지는 참여와 삶의 보편적 웰빙을 위한 접점에 놓여 있는 것을 확인할 수 있다.

공원은 문화와 자연의 관계를 탐험할 수 있는 가장 이상적인 장소이며, 또 공원이 동시에 발생한 이데올로기와 환경사이에 여러 상념이 교차 하는 장소 역할을 하였다(Choi, 1996: 161). 그간 공원 발달사 속에 공원이 담보하고 실천했던 사회이념들은 다양한 방식으로 가시적 혹은 비가시적으로 표출되어 왔다. 기존에 많은 연구들이 공원의 물리적 조건 변화와 현 시대 공원의 가치를 실증적으로 분석하는데 집중되었다면, 이제는 이제껏 밝혀지지 않았던 공원과 사회이념 간의 관계, 변화과정 맥락 안에서 흐름을 조망해 보는 연구도 함께 꾸준히 병행되어야 할 것이다. 이는 공원이 원래부터 지니고 있던 가치와 성격이 변화해왔는지를 연구함으로써 미래세대 공원의 변화양상과 담보하게 될 역할에 대한 해안을 기르는데 도움이 될 것이다. 따라서 본 연구는 복지 측면뿐만 아니라, 공원이 지닌 사회이념과 역할은 다양한 차원에서 이해되고 해석하는데 있어 사례 연구가 될 수 있다는데 의의가 있다.

주 1. 이러한 점은 공원을 직접 이용하지 않는 사람들도 공원은 항상 이익을 주는 곳으로 인식하는 경향에서 살펴볼 수 있다(Godbey et al., 1992). 또한 새로운 관점에서 공원의 새로운 역할 및 가치들을 발견하고 재조명하는 최근의 연구들 대부분 역시 공원이 조성됨으로 인해 시민들이 받게 되는 혜택에 초점이 맞춰져 있다(Walker, 2004: 1).

주 2. 공원 복지에 대한 논의는 사회주의 제도가 잘 정착되었고, 공원의 역사에서도 왕정에서 시민사회로 이행되는 과정을 거친 유럽 유럽의 사례를 살펴보는 것이 오히려 더 중요한 함의를 도출할 수 있으리라 사료되나, 이 역시 연구 범주가 방대해질 우려가 있어, 우리나라와 비슷한 시기에 처음으로 도시공원이 들어서기 시작한 미국적 이론과 사례를 통해서 공원 복지의 일반을 다루고자 한다.

주 3. 예컨대 서울시는 2014년 2월 ‘푸른도시선언 전략계획’에서는 녹색문화 확산을 위한 3대 목표 가운데 하나로 365일 녹색복지를 내세우고 실천 과제들을 제시하였다(Citizen, Public Landscape Architects Group, Seoul Metropolitan City, 2014). 여기서 녹색복지를 실천하기 위한 과제들은 대체로 도시민들의 생활권과 밀접한 기존의 공원 자원을 활용하는 것에 초점을 두고 있다. 전략계획에서의 녹색복지 개념은 생애 주기를 고려한 수요자 기반의 공원 조성 및 프로그램 개발(수요기반성), 시민들의 생활환경과 물리적으로 근접한 지역을 대상으로 한 계획 수립(일상성), 녹색 서비스를 통한 신체적, 정신적 건강 향상(건강성) 등을 포괄하고 있으며(Kim, 2014: 78), 여기서 공원은 녹색복지의 실천 전략 수단인 일부본임을 알 수 있다.

주 4. 넓은 뜻의 사회복지는 사회사업 이외에 사회정책 사회보장 주택보장 공중위생 비행문제대책 등을 포함하며, 좁은 뜻으로서의 사회복지는 아동 노인 장애인에 대하여 금전 급부 이외의 이른바 서비스 급부의 방법으로 행하여지는 여러 활동의 총체를 의미한다. 이에 Romanynshin (1971)는 사회복지를 광의적 개념으로 해석하며, 사회복지는 “개인과 사회 전체의 복지를 증진시키려는 모든 형태의 사회적 노력을 포함하며, 사회문제의 치료와 예방, 인적자원의 개발, 인간생활의 향상에 직접적 관련을 갖는 일체의 시책과 과정을 포함한다.”고 하였다 반면, Barker (1999)는 협의적 의미로 사회복지는 “사회의 유지를 위해 필수적인 국민들의 사회적, 경제적, 교육적 그리고 건강에 대한 욕구들을 충족시키는 것을 돕는 한나라 전체의 프로그램들 급부들 서비스들의 체계

다.”라고 주장하였다.

주 5. 어원적으로 복지를 뜻하는 말인 welfare는 well과 fare의 의미가 합쳐진 형태로 단어는 음식 등의 공급이 안전하게 도착했음을 의미했다. Oxford Dictionary에 따르면 복지의 정의는 ‘welfare’는 첫 번째, 웰빙(well-being), 행복으로 정의되고(개인, 커뮤니티 등등), 건강과 번영이다. 두 번째는 국가의 재정적 도움이다(Lee, 2007: 48).

주 6. 복지가념은 국가와 사회가 지향하는 가치 등에 따라 매우 상이할 수 있다. 따라서 사회복지의 이념적 성격은 각 국의 복지제도와 복지정책을 수립하는데 중요한 기준이 될 수 있다(Lee, 2000: 55).

주 7. Dorceta E. Taylor는 초기의 공원은 다음의 사회적 기능과 의미를 가진 공간이라 서술하였다. (1) 사회적 통제: 도덕적 향상, 공손함 향상, 중산층 규범과 가치로 사회화, 취향의 함양, ‘고요한’ 레크리에이션, 공공교육, 자유, 사회적 무질서 축소, 일에 대한 나은 태도 유도, 효율적인 노동자 생산, (2) 문화적 계몽: 아름다운 예술, 목가적 환경, (3) 건강 증진, (4) 과밀인구 완화: 문자 그대로 혼잡한 도시에 숨 쉴 공간(breathing space) 제공, (5) 시골에 갈 수 없는 사람들을 위한 도시 리조트 역할, (6) 공유지: 도시의 사회적 증추, (7) 도시의 성장과 계획을 마련, (8) 도시에 불공급 보호, (9) 부동산 가치 증진, (10) 계급 갈등 완화, (11) 예술 작품 보관소

주 8. Thompson(1998)은 옴스테드가 설정했던 최초의 공원이념이 현재의 공원과 어떻게 이어지고 있는지 확인하며, 민주적 공간으로서 공원의 역할에 대해 옴스테드의 공원과 더불어 현재 일어나고 있는 공원 패러다임을 반영해 그 요소를 밝히고 있다. 그는 Treib의 틀인 1. 민주주의의 공원, 2. 역사적 작업과 예술로서 공원, 3. 자연으로서 공원, 4. 가르치는 자로서 공원, 5. 이상향으로서 공원을 옴스테드의 공원과 현재의 흐름으로 나누어 살펴보고 있다.

주 9. 이러한 의미에서 Robson(1976)은 “저소득층 국민을 선정하여 물질적 지원을 제공하는 재분배적 복지국가는 더 이상 중산계급이나 일반대중들에게 매력을 줄 수 없기 때문에 모든 시민의 삶의 질(quality of life)과 생활의 즐거움을 적극적으로 추구하는 복지사회(welfare society)로 발전해야 한다.”고 강조하고 있다.

주 10. McNutt은 사회복지정책의 가능성을 환경복지, 즉 환경문제의 종합적 해결을 모색하는 과정 속에서 새롭게 탐구되어야 한다고 주장하며, 유사한 맥락에서 Hoff는 지속가능성의 생태학적 원칙이 인간의 기본 욕구 충족을 위한 사회제도 재구성의 토대가 되어야 한다고 주장하였다(Hoff and McNutt, 1994).

주 11. 환경은 보편적 복지의 필수적인 요소임을 강조하고, 모든 사람들이 건강하고 쾌적한 환경을 누릴 권리를 지닌다는 원칙을 기초로 인간다운 생활을 할 수 있는 삶의 질을 보장함으로써 궁극적으로 헌법에 보장된 행복 추구하고 인간 존엄성 유지를 실현하는 것을 목표로 한다(Koh, 2012: 24).

주 12. 앞서 서론에서 밝힌 바와 같은 공원은 때로는 우범지대가 되고, 조성되는 것으로 인해 또 다른 계층에 경제적 불평등을 주기도하기 때문이다.

주 13. 크란츠는 공원 발달 과정을 사회적 목표들, 역사적 조건들 활동들, 물리적 요인들에 기반하여 다섯 가지 단계로 분류하였다. 먼저 1982년에 The Politics of Park Design에서 ① 유희공간(The Pleasure Ground, 1850~1900), ② 개혁공원(The Reform Park, 1900~1930), ③ 레크리에이션 시설(1930~1965, Recreation Facility), ④ 오픈스페이스체계(1965~1990, Open Space System)로 그 변화를 정의내린 바 있고(Cranz, 1982), 2004년에 볼란드와 함께 저술한 논문에서 1990년 이후 다섯 번째 모델은 ‘지속가능한 공원(1990- Sustainable park)’ 형태라고 정의(Cranz and Boland, 2004: 102)하였다.

주 14. 옴스테드는 동시대의 자연주의 사상가의 영향을 받아 자연의 존재가 도시 속에서 선이 되고 도시의 인간성을 회복시키는 공간으로 도시 공원을 제시하였다.

주 15. 이 시기 제시된 이상도시론은 Fritsch의 미래도시(1896), Howard의 전원도시(1898), Chanbless 도로도시(1910), Comey의 지역계획 이론(1923), Gloeden의 팽창도시(1923), Le Corbusier의 Urbanism(1924), Ferriss의 내일의 대도시(1929), Perry의 근린주구단위(1929), Wright의 Broadacre

- City(1923), Adams의 주택시대 설계(1934), Neutra의 Rush City 개조안(1934) 등이 있다(Kim *et al.*, 1999: 42).
- 주 16. 남북전쟁 이후 본격화된 산업화도시로 인해 빈곤과 극심한 소득 불균형현상이 나타났고, 이를 극복해야할 필요성에서 추진된 혁신주의 운동은 크게 세 가지 방향으로 나눌 수 있다. 첫째, 대기업의 특권을 폐지하고, 모든 개인에게 기회를 균등하게 제공하려는 경제개혁, 둘째, 시정개혁운동들을 추진하여 특정세력에 의해 좌우되고 있는 정부를 쇄신하고, 직접민주주의의 실현을 추구하는 정치개혁운동, 셋째, 빈민들의 삶을 향상시켜 빈부의 격차를 줄이고자 하는 사회복지 운동이다.
- 주 17. 인보관 운동은 단순히 시설에만 국한되어 있는 것이 아닌 주민들이 필요한 공간들을 만들고, 채워가는 형식으로 이어졌다. 놀이터의 경우 다양한 계층을 위한 가변적 공간으로 활용하였는데, 아침에는 유아, 오후에는 청소년들의 놀이터로 활용했으며, 저녁에는 청년들의 파티 장소로 사용하였다.
- 주 18. 1950년대에서 60년대 사이에 하워드(Ebenezer Howard)의 정원도시(Garden City)를 이상적 공동체로 염두에 둔 레빗타운(Levitt town)이 조성되었다. 이는 미국교외화의 대명사로 여겨진다.
- 주 19. 1912년에서 1948년 사이의 올림픽은 체육 경기와 함께 예술 경기(Art competition)가 IOC(International Olympic Committee)에 의해 행해졌다. 분야는 건축, 문학, 음악, 미술, 조각 분야로 나뉘어져 있었다. 1932년 로스앤젤레스 올림픽에서 덴마크의 클레멘스(Klemmense)가 경기장과 공공 공원 설계(Design for a Stadium and Public Park)로 건축 분야의 세부 분야였던 도시계획(town planning) 분야에서 은메달을 수여하였다. 수여대상은 올림픽 경기장이나 올림픽공원 아니라도 수상작에 포함되기도 했다. 예컨대 찰스 다운닝 레이(Charles Downing Lay)가 뉴욕 브루클린의 마린 파크로 1936년 베를린 올림픽에서 은메달을 수여했다(Stanton, 2000: 146-158).
- 주 20. 미국의 소공원 개발은 1960년대 뉴욕을 중심으로 시작되었다. 1961년부터 7년 동안 지어진 펜실베이니아의 필라델피아에 지어진 공원만 해도 60여 개이다(Peschardt, 2014: 23).
- 주 21. 미국의 오픈스페이스 시스템이 각 근린의 이용에 필요한 공간으로 태어났다면 영국의 오픈스페이스 개념은 도심 속의 자연이란 개념이 주를 이루었다. 영국에서 오픈스페이스의 기능은 도시 생태계의 한 부분으로 도시 녹지의 역할이 부각되었다.
- 주 22. 1987년 '브룬트란드 보고서(Brundtland Report)'에서 처음으로 사회의 지속가능성에 관한 개념이 소개되었고, 여기서 지속가능성은 '미래세대가 자신의 욕구를 충족시킬 수 있는 능력을 손상시키지 않는 상태에서 현재의 욕구에 부응할 수 있는 발전으로 정의되었다(Lee and Sim, 2010: 59).
- 주 23. 인프라에 관한 문제는 공원이 도시의 인프라의 기능 중 일부를 자연적으로 대체하는 등 생산적인 물리적 공간을 창출하는 설계로 대표된다. 재생은 산업시대의 유산이었던 부분들에 대한 재정적 공간으로서 공원이 생김으로써 전에 땅의 기능을 되살리는 등의 상징적, 자연적 재생을 모두 의미한다. 건강의 문제는 공원이 직접적으로 주민의 건강을 증진시키는 장소로서 의미를 갖는다. 사회적 웰빙의 장소로서 공원은 공원이 교육, 자원봉사 커뮤니티의 만남 등이 공원의 각종 자원을 통해서 형성됨을 의미한다.

References

- Ahn, S. H.(2012) A Study on Factors Influencing the Effect of Green Welfare Space. Master's Thesis, Seoul National University, Seoul, Korea.
- Bachin, R. F.(2003) Cultivating Unity: the Changing Role of Parks in urban America, Place 15(3), Cambridge: College of Environmental Design, UC Berkeley.
- Barker, R. L.(1999) The Social Work Dictionary(4th ed.), Washington D.C: NASW Press.
- Barnett, J.(1988) "Urban Design", in F. So and J. Getzels (eds.), The Practice of Local Government Planning, Washington DC:ICMA.
- Choi, J. C.(2009) Framework and Conceptual Model of Korean Eco-welfare, Ministry of Health & Welfare.
- 최재천(2009)생태복지의 개념 및 적용모델개발. 보건복지부 건강증진사업결과보고서.
- Choi, K. S.(1996) A study on the historical change of an urban park in terms of the style and concept in U.S.A. The Journal of the Institute of Metropolitan Studies 22(1): 149-163.
- Citizen, Public Landscape Architects Group, Seoul Metropolitan City(2014) Strategies for Declaration of Green City.
- 시민·공공조경가 그룹·서울특별시(2014) 푸른도시선언 전략계획.
- Cranz, G.(1982) The Politics of Park Design: A History of Urban Parks in American, London: MIT Press.
- Cranz, G. and M. Boland(2004). Defining the sustainable park: A fifth model for urban parks. Landscape Journal, Madison, WI: University of Wisconsin Press, 23: 102-124.
- Fisher, T.(2010) "Frederick Law Olmsted and the Campaign for Public Health," Design Observer. <https://placesjournal.org/article/frederick-law-olmsted-and-the-campaign-for-public-health>. (access: 2014.10.15)
- George, V. and P. Wilding(1986) Ideology and Social Welfare, London R.K.P.
- Godbey, G., A. Graefe, and S. W. James(1992) The Benefits of Local Recreation and Park Services: A Nationwide Study of the Perceptions of the American Public. Ashburn, VA: National Recreation and Park Association.
- Grave, B.(2008) What is welfare?. Central European Journal of Public Policy 2: 50-73.
- Hoff, M. and J. G. McNutt(eds.)(1994). The Global Environmental Crisis: Implications for Social Welfare and Social Work. Aldershot: Avebury. Forward by Mark Lusk.
- Hong, S. T.(2009) Eco-crisis and generation justice - From a viewpoint of eco-welfare society. Economy and Society (81): 89-111.
- Hwang, E. J.(1999) The social reform movement of Jane Addams with a Hull-House. Journal of Western History (21): 221-248.
- Kim, H. S. and M. H. Lee(2006) Contemporary understanding of the U.S. city beautiful movement - Focused on the withdrawal and legacy-. Seoul Studies 7(3): 87-106.
- Kim, J. H.(2003) On the Welfare State. Daegu: Daemyung.
- 김정현(2003) 복지국가론. 대구: 대명.
- Kim, K. J.(2012) Welfare activation strategy for a urban park users. Journal of The Korea Contents Association 12(10): 195-204.
- Kim, S. B.(2004) The Policy of Park and Green Area, Seoul: Daemyung Munhwasa.
- 김수봉(2004) 공원녹지정책. 서울: 대명문화사.
- Kim, Y. G.(2014) A study on the distributive equity of neighborhood urban park in Seoul viewed from green welfare. Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture 42(3): 76-89.
- Koh, J. K., Y. J. Lee, J. I. Lee, M. Y. Song, D. Y. Kim, and S. J. Kang (2012) Environmental Welfare is the Future Welfare. Issue & Diagnosis: 35. Gyeonggi Research Institute.
- Koh, J. K.(2012) Necessity and Direction of Policy for Environmental Welfare. Environmental Welfare: What are the Directions and tasks for?. Korea Institute of Policy Evaluation, pp.15-31.
- 고재경(2012) 환경복지 패러다임의 필요성과 정책방향. 환경복지, 방향과 과제는?. 한국정책평가연구원, pp.15-31.
- Konijnendijk, C. C., A. Matilda, B. N. Anders, and M. Sreetheran (2013) Benefits of Urban Parks: A Systematic Review. A Report for IPFRA, IPFRA.
- Kye, K. S.(2013) Creation and evolution of urban parks in Paris. Journal of the Korean Urban Management Association 26(4): 33-57.
- Lawhon, L. L.(2009) The neighborhood unit: Physical design or physical

- determinism?. *Journal of Planning History* 8(2): 111-132.
27. Lee, H. G. and S. J. Sim(2010). A exploratory study on reconstruction of social indicator system. *Korea Society* 11(1): 47-78.
 28. Lee, I. H.(2000) A study on the ideological domain of productive welfare policy and its paradigm. *Korean Society and Public Administration* 11(2): 53-69.
 29. Lee, J. H.(2006) *Sports and Social Welfare*. Seoul: DaehanMedia. 이정학(2006) *스포츠와 사회복지*. 서울: 대한미디어.
 30. Mann, W. A.(1993) *Landscape Architecture: An Illustrated History in Timelines, Site Plans and Biography*. New York: John Wiley & Sons.
 31. Park, K. H., J. C. Kim, and T. W. Lee(2013). A Study on Functionality and Accessibility of Linear Parks based on the Concept of 'Park Welfare'. Korea Research Institute for Human Settlements.
 32. Peschardt, K. K.(2014) *Health Promoting Pocket Parks in a Landscape Architectural Perspective*. PhD Thesis, Department of Geosciences and Natural Resource Management, University of Copenhagen. Copenhagen, Denmark.
 33. Romanyshin, J. M.(1971) *Social Welfare, Charity to Justice*. NY: Random House.
 34. Schuyler, D.(1986) *The New Urban Landscape: The Redefinition of City Form in Nineteenth-Century America*. London: Johns Hopkins.
 35. SNU R&DB Foundation(2013) *The Strategic Plan for Realization of Environmental Welfare*. Ministry of Environment of Korea. 서울대학교산학협력단(2013) *환경복지 실현을 위한 구상안 마련*. 환경부.
 36. Song, I. J.(2013) *A Study on Creation of Eco-welfare City through Park and Green Space*. The Seoul Institute.
 37. Stanton, R.(2000) *The Forgotten Olympic Art Competitions*(1st ed.). Victoria: Trafford Publishing.
 38. Taylor, D. E.(1999) Central park as a model for social control: Urban parks, social class and leisure behavior in nineteenth-century America. *Journal of Leisure Research* 31(4): 420-477.
 39. Thompson, C. W.(1998) *Historic American parks and contemporary needs*. *Landscape Journal*, Madison: University of Wisconsin Press 17(1): 1-25.
 40. Thompson, C. W. (2002) *Open space in the 21st century*. *Landscape and Urban Planning*. New York: Elsevier Science 60: 59-72.
 41. Walker, C.(2004) *The Public Value of Urban Parks, a Broader View of Urban Parks*. Washington: The Urban Institute.
 42. Williams, R.(1976) *Keywords: A Vocabulary of Culture and Society*. Glasgow: Fontana.

Received : 1 December, 2014

Revised : 4 January, 2015 (1st)

Accepted : 4 January, 2015

3인익명 심사필