

남산 제모습 가꾸기 사업의 도시생태공원으로서의 평가

정 숙 영* · 김 경 배**

Urban Ecological Park Design : A Case of Namsan Rehabilitation Project

Sook-Young Jeong* · Kyung-Bae Kim**

요약 : 도시생태공원은 도시공원과 생태공원의 통합 개념으로서 ‘자연’과 ‘사람’을 동시에 중요시하고 양자간의 조화와 균형을 추구한다. 본 논문은 자연과 시민, 역사성을 동시에 회복하고자 노력했던 ‘남산 제모습 가꾸기’ 사업을 도시생태공원 가꾸기 노력의 한 일환으로 평가해 볼 수 있다는 점에 착안하여, 도시생태공원의 관점에서 그 성과와 한계를 심층 분석해 보고자 하였다. 나아가 향후 도시생태공원 조성시 고려해야 할 핵심계획요소와 바람직한 계획방향 설정을 위한 시사점을 도출하고자 했다. 분석 결과, 남산 제 모습 가꾸기 사업은 종합적으로 볼 때 자연생태보전 측면과 시민이용편의 측면에서 괄목할만한 성과를 이루고 있는 것으로 평가되었다. 특히 남산 제 모습 가꾸기 사업의 최우선 과제로 조성된 야외식물원과 한옥마을은 녹지 회복과 시민 휴식공간 조성 측면에서 그 효과가 가장 높은 것으로 분석되었다. 반면, 시민이용성 제고의 핵심과제였던 보행접근성 강화 사업은 담당자 교체, 세부계획 부재, 사업비 부족 등의 이유로 거의 실현되지 못한 한계로 남았다. 연구의 시사점은, 향후 도시생태공원 조성시 무엇보다 기존 생태환경의 고유성과 향토성이 가장 중요하게 고려되어야 한다는 것이며, 이를 위한 생태기반 시설과 서식환경 조성사업이 이루어져야 한다는 점이다. 또한 시민이용 제고를 위한 학습공간 조성 및 프로그램 개발, 역사문화 자원 및 건축물의 적극적 활용 등의 계획적 접근 방법도 매우 중요하다는 시사점을 얻었다.

주제어 : 도시생태공원, 남산공원, 남산 제모습 가꾸기 사업

ABSTRACT : This paper aims to find out detailed ways of improving the quality of urban ecological park by assessing the accomplishments of Namsan Park Rehabilitation (NPR) Project from the viewpoint of urban ecological park design. The results suggest NPR project achieved significant progress in terms of natural habitat restoration and the provision of citizen's recreation space despite of its lack of progress for improving pedestrian accessibility. The results also suggest several policy recommendations as follows. Firstly, for pursuing urban ecological park design it is important to focus on the preservation of existing local habits and species rather than providing new sets of ecological habitats. Secondly, this research suggests that educational facilities and citizen participation programme should be developed with high priority for future ecological park design. Finally this research suggests the preservation of Namsan Park's historical buildings and cultural resources should be given high priority for future development

Key Words : urban ecological park, Namsan park, Namsan park rehabilitation project

* 서울시정개발연구원 도시계획부 연구원 (Researcher, Department of Urban Planning, Seoul Development Institute), 논문주작성자임.
** 인하대학교 건축학과 전임강사 (Instructor, Department of Architecture, Inha University), 교신저자임.

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1992년 리우 환경회의 이후 ‘지속가능한 개발’은 주거, 산업, 공원 등 물리적인 공간조성 측면뿐 아니라, 제품생산, 관광, 경영, 정책, 생활양식, 교육(프로그램)에 이르기까지 21세기 우리의 모든 삶의 분야에 막대한 영향을 미치고 있음은 주지의 사실이다. 이러한 흐름 속에서 1970년대부터 외국에서 논의되어 온 생태공원이 지속가능한 개발과 친환경적 개발의 한 실천과제로서 인식되게 되었고, 우리나라에서도 1980년대 후반부터 생태공원 개념과 기법이 소개된 이후, 90년대부터 본격적인 생태공원 조성을 위한 노력을 경주해 오고 있다.¹⁾

그러나, 이와 같은 배경에서 조성된 생태공원들은 주로 하천복원 생태공원이나 자연생태공원으로서, 주로 자연과 생물의 보전을 중요시하는 개념의 공원계획이 많이 적용되었다. 반면, 시민들의 건강과 휴양, 정서 함양을 목적으로 조성한 도시공원에는 자연 기능을 강화하여 생태공원화한 사례는 그리 많지 않다. 도시생태공원은 도시공원과 생태공원의 통합 개념으로서 ‘자연’과 ‘사람’을 동시에 중요시하고 양자간의 조화와 균형을 추구하기 때문에 기존 도시공원 또는 생태공원과는 구별된다고 볼 수 있다. 향후 도시생태공원의 필요성과 가치는 점차 늘어날 것으로 보이는데, 그것은 생

태공원에 대한 요구가 계속해서 증가하는 한, 신규공원 조성에서뿐 아니라 기존 도시공원의 ‘생태공원화’ 사업도 계속해서 추진되어질 것으로 전망되며 특히, 최근의 공원 계획은 자연생태의 ‘복원’ 측면과 사람들이 보고 즐길 수 있는 자연생태의 ‘이용’ 측면을 함께 고려하는 추세에 있기 때문이다.

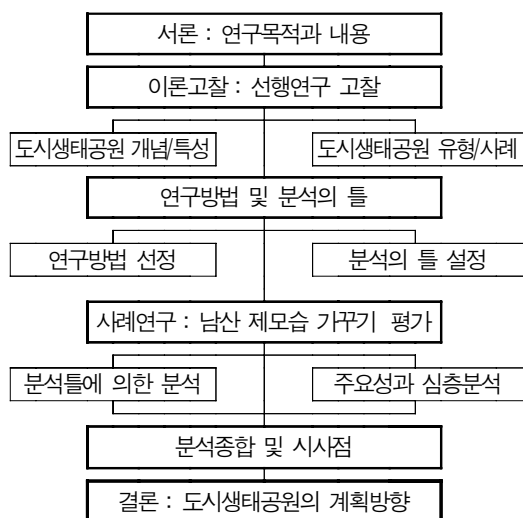
이와 같은 도시생태공원 즉, 기존 도시공원의 생태 요소를 강화하여 재정비한 사례로는 서울의 ‘남산공원’이 대표적이다. 남산공원은 지리적으로 도심에 위치하여 도시공간 조직과 밀접하게 관련되어 있는 녹지공간이자, 법정공원으로서 자연보다 사람을 우위에 둔 도시자연공원이지만 1991년부터 시작된 ‘남산 제모습 가꾸기’ 사업에 의해 ‘자연성’과 ‘역사성’을 점차 회복해 가면서 ‘도시 속 생태공원’으로서의 면모를 갖추어 가고 있기 때문이다.

따라서, 본 연구에서는 서울 도심의 자연발생적 녹지공간이자 독특한 장소성을 가지고 있는 남산공원을 사례 대상지로 선정하여, 도시생태공원화 노력의 한 일환이라고 볼 수 있는 ‘남산 제모습 가꾸기’ 사업을 평가해 봄으로써, 도시생태공원으로서의 남산 제모습 가꾸기 사업의 성과와 한계는 무엇인지, 기존 사업에 반영된 계획특성과 시사점은 무엇인지, 궁극적으로 사례 연구를 통한 일반적인 도시생태공원의 바람직한 계획방향은 무엇인지 고찰해 보고자 한다.

1) 생태공원은 1993년 서울시 난지도 생태공원계획 발표를 계기로 학계와 정부, 시민들의 관심이 크게 집중되기 시작하였으며, 1997년 여의도 샛강 생태공원 조성을 필두로 각 지방자치단체를 통해 새로운 공원조성의 패러다임으로 받아들여지기 시작했다. 전승훈(2000: 1) 참조.

2. 연구의 내용 및 흐름

연구의 내용적 구성 및 흐름은 다음과 같다. 먼저, 도시생태공원의 개념과 계획특성의 이론 고찰로서 선행연구 검토를 통하여 도시생태공원의 개념 및 특성, 유형을 살펴본다. 둘째, 연구방법을 제시하고 이론 고찰을 통한 분석의 틀(평가측면 및 항목, 주안점)을 설정한다. 셋째, 사례연구로서 남산공원의 개요를 간단히 살펴보고 도시생태공원 관점에서 남산 제모습 가꾸기 사업의 기본계획의 내용을 개략적으로 살펴본 뒤, 사업의 추진결과에 따라 각 핵심과 제별 주요성과 및 한계를 심층 분석/평가하고자 한다. 마지막으로, 평가를 통하여 사업 이후 도시생태공원으로서 남산공원의 달라진 모습은 무엇이며 계획적 시사점과 효과는 무엇인지를 고찰하여, 궁극적으로 기존 공원의 특성을 감안한 도시생태공원의 바람직한 계획방향을 도출해 보고자 한다(<그림 1> 참조).



<그림 1> 연구의 흐름

II. 이론적 고찰

1. 도시생태공원의 개념 및 특징

기존 연구를 살펴보면, 먼저 현중영(1993)은 도시생태공원이 상실·약화된 도시 내 고유한 자연생태적 기반을 야생동식물이 서식 가능하도록 복원하거나 강화시킴으로써 도시환경의 질을 높여주는 동시에 도시민들에게 자연생태와 연관된 위락기회를 제공하고 자연생태를 학습할 수 있는 교육적 기능을 수행한다고 언급하고 있다. 그리고 이준미 외(1999)는 도시생태공원의 가치가 ‘이용가능한 도시공원의 확대’와 ‘도시생태계의 보전’에 있다고 보고, 공원의 가치를 이용가치와 보존가치의 두 측면으로 나누어 강조하고 있다. 또한, 성종상(2000)은, 도시생태공원이란 자연과 격리된 도시에 살아있는 자연을 들여오기 위해 조성되는 것이라고 말하면서, 이는 ‘도시 속 자연’(Nature in City)의 역할을 해 온 도시공원의 기능과, 최근에 대두된 생태공원(ecological park)의 기능 즉, 다양한 생태계를 보전 또는 재현하고 그 자연에 대한 이해와 체험의 기회를 제공해주는 기능을 함께 포함한다고 하였다. 그리고 이러한 도시생태공원 조성을 통해 인간과 자연의 공생관계가 (부분적이거나) 형성될 수 있다고 보았다.

이와 같이, 도시생태공원은 자연 비중의 생태공원에서 기인한 것이지만, 기존 도시공원의 기능을 기본으로 하면서 도시생태계를 회복시키기 위한 공간이자 도심 내 부족한 자연학습장소 제공을 목적으로 조성되고 있다는 것에

여러 학자들이 의견을 같이하고 있다.

요컨대, 도시생태공원은 19세기 서구의 근대 산업사회에서 출발한 ‘도시공원’(Urban public park)²⁾과 1970년대 영국에서 출발한 ‘생태공원’(Ecological Park)의 양 측면이 만나 형성된 개념으로서, 인간의 건강과 휴식, 위락, 편의의 요구를 수용하면서, 동시에 자연생태계의 보전 기능과 관찰·학습 기능이 균형있게 부가된 공원이라 할 수 있다.

이러한 도시생태공원은 도시공간 속에 담겨지는 자연으로써, 기본적으로 도시공원으로서의 특성과 생태공원(Ecological Park)으로서의 특성을 함께 가지고 있기 때문에, 사실상 기원이 되는 전통적 의미의 생태공원과는 다른 특성을 가진다(<표 1> 참조). 보다 인간 중심적이고 공간 이용의 기능성에 비중을 둔다. 초기에는 시민들의 자발적 관심 하에 자연적으로 형성되었던 생태공원이 점차 인간 생활이 중심이 되는 지역에 인위적으로 조성되면서 잠재적 자연요소의 보전과 인간의 요구를 고려한 자연활용 계획이 함께 접목된 형태로 발전했기 때문이다.

따라서, 도시생태공원은 도시생태계의 회복 효과, 녹지 네트워크 상의 중심거점, 생물종 다양성의 보전 기능, 인간의 환경과 건강에 대한 욕구 충족, 삶의 질 향상에의 기여 등 오늘날의 건조한 도시 환경을 지속가능하게 만드는 데에 유효한 공간이라 할 수 있으며, 지속가능한 도시 공간 창출이라는 패러다임과 맞물려 그 수요가 점차 증가할 것으로 예상된다.

<표 1> 생태공원과 도시생태공원의 비교

구분	생태공원	도시생태공원
발생지	영국	-
발생배경	버려진 토지의 건전한 관리 시민들의 자발적 관심	잠재적 자연요소가 존재하는 토지 시민들의 요구 반영
비중	자연중심	자연중심 + 인간중심
목적 및 기능	자연생태계 재생, 복원, 관찰·학습	인간의 휴식, 위락, 정서함양, 경관 + 생태계 재생, 보전, 자연관찰·학습
주안점	안정성, 건전성, 생물종다양성	아름다움, 쾌적성, 기능성 + 안전성, 건전성, 생물종다양성
조성방식	자연형성, 생태적 방식	인위적, 원예적 방식 + 생태적 방식

※자료 : 최정권(2000: 25~26)을 참조하여 재구성함.

2. 도시생태공원의 유형 및 사례

도시생태공원의 유형은 조성방식에 따라 다음 세 가지 방식으로 구분해 볼 수 있다. 첫째는, 기존에 있던 공원과 오픈스페이스에 자연적인 특성이 강화되도록 개선하여 조성하는 방식이 있다. 둘째는, 작은 숲이나 철도변 등 버려진 땅들을 보다 적극적으로 이용하여 생태적인 장소로 탈바꿈시킨 방식이 있다. 셋째는 새로운 부지에 자연 생물을 인위적으로 도입하여 형성시킨 유형이 있다. 현재의 도시 상황에서는 두 번째 방식이 가장 유용하며, 실제 적용 사례도 가장 많다. 첫 번째 유형은 기존 도시공원으로서의 역할과 효용성을 담보하면서 자연성을 강화해야 하는 방식이기 때문에 기존 공원의 이용편의성이 더 중시되어 생태

2) 성종상(2000: 10~11)

적인 특성이 도시공원에 형식적으로 가미된 공간이 되기 쉽다. 또한, 세 번째 유형은 새로운 부지에 생물을 인위적으로 도입해서 생태공원화해야 하기 때문에 사실상 초기 공원 조성의 비용과 노력이 많이 소요되어 실현가능성이 약한 한계가 있다(<표 2> 참조).

<표 2> 도시생태공원의 유형 및 사례

유형	특성	대표사례
1) 기존공원에 자연강화	· 기존공원과의 연계 · 기존 공원이용자 고려 · 도시공원+생태공원 형식	남산공원 길동생태공원
2) 기존 토지, 시설적지 등에 조성	· 현 도시구조에 가장 적합 · 가장 일반적인 사례	윌리엄커티스 난지도공원 선유도공원
3) 신규 조성	· 생물을 인위적으로 도입 · 실현가능성 떨어짐	-

도시생태공원의 각 유형별 대표사례는 <표 2>에서도 알 수 있듯이 서울 시내에 조성된 몇몇 공원에서 엿볼 수 있다. 특히, 서울시의 경우는 외곽을 둘러싸고 있는 북한산, 도봉산, 관악산 등의 산림지역과 한강 등의 주요 하천을 제외하면 거의 대부분이 시가화된 지역으로 구성되어 있다.³⁾ 그 어떤 도시보다도 도심 속 자연공간이 필요한 곳이며, 단순한 휴식처로서의 도시공원이 아닌 생태기능을 수행하면서 지속가능한 도시 환경 창출에 기여할 수 있는 도시생태공원 조성이 요구되는 곳이다. 이에, 서울시는 심각한 도시생태계 훼손을 방지하고

시민들에게 쾌적한 생활환경을 제공하기 위하여 도시공간 속 녹지 확충을 위한 다양한 공원 조성 사업을 일찍부터 추진해 왔다. 그 대표적인 예가 1990년부터 시작된 남산 제모습 바꾸기 사업이다. 이것은 남산공원의 역사적 위상과 자연성을 회복하여 남산의 제모습을 찾아 시민들에게 되돌려주고자 했던 사업이다.⁴⁾ 일제 시대와 개발 시대를 거치면서 훼손되고 잠식당한 요소를 우선적으로 제거하고 자연생태 요소로 대체함으로써 자연 본래의 모습을 회복시키고자 시도하였으며, 동시에 접근성과 시설 개선을 통해 이용편의성을 증대시키고자 노력했다. 이러한 점에서, 남산공원은 기존 도시공원의 기능을 유지하면서 생태요소를 강화한 도시생태공원으로 볼 수 있다.

또한, 서울시의 공원녹지확충 5개년 계획의 일환으로 조성된 길동생태공원(1999년)도 도시생태공원의 한 예로 볼 수 있다. 공원 조성 이전에는 산림지와 경작지로 구성되어 있는 도시자연공원이었는데, 생물다양성 증진을 위해 기존 논을 복구하여 습지로 조성하고 주변 초지와 연계함으로써 자연생태적 요소를 강화하였다.⁵⁾ 그리고, 시민들에게 자연을 접할 수 있는 체험 기회와 휴식처를 제공함으로써 시민이용과 생태계 회복이라는 두 가지 측면을 실현하고 있다.

2000년 이후에는 기존 토지나 시설 적지 등에 조성한 도시생태공원이 등장하였다. 난지도

3) 1999년 서울시에서 시행한 도시생태계 현황조사 결과에 의하면 서울은 전체 면적의 58%가 시가지로 되어 있고, 나머지 42% 중 6%가 하천, 5%가 경작지, 26%가 산림으로 구성되어 있음.

4) 남산제모습찾기 100인 시민위원회(1991: 6) 참조.

5) 최정권(2000: 27)을 참조하여 재구성함.

매립지에 조성한 난지생태공원과, 정수장 시설을 재활용하여 조성한 선유도 공원이 대표적이다. 과거와 달리, 토지를 이용함에 있어 도시공간으로 개발하지 않고 생태적인 장소로 조성함으로써 생물공간이자 시민들 휴식공간으로 활용하는 적극적인 노력을 엿볼 수 있다.⁶⁾

III. 연구방법 및 분석의 틀

1. 연구방법의 선정

본 연구는 사례 연구(case study)의 방법을 채택하였다. 이유는 본 연구의 궁극적인 목적이 지속가능한 도시생태공원 가꾸기 사업의 핵심계획요소 구현 과정과, 그 과정을 통해 나타난 추진성과 및 한계는 무엇인지, 그리고 그 원인과 배경은 어디에 있는 것인지를 구체적으로 알고자 하는 데에 있기 때문이다. 또한, 가장 대표적인 사례를 선정하여 심층 분석하는 방법이 보다 정확한 데이터와 현황 자료를 확보할 수 있고, 이를 근거로 평가한 결과와 향후 계획 및 정책 수립에 시사점을 준다는 측면에서도 유효할 것으로 판단하였기 때문이다. 따라서, 본 연구에서는 서울시의 대표적인 도시생태공원 조성 사례인 ‘남산 제모습 가꾸기’를 선정하여, 문헌연구, 현장조사, 최근 15년간 보도된 신문기사 분석, 공무원 및 관계자 인터뷰 등을 실시하였다.

2. 분석의 틀

이론 고찰에서 살펴보았듯이, 도시생태공원은 도시공원으로서의 심미성, 쾌적성, 공원 이용 기능성과 함께 생태공원으로서의 생태계의 안정성과 종다양성 등을 균형있게 추구하는 것이 중요하다. 이에 본 연구에서는 도시생태공원 가꾸기 사례로서 ‘남산 제모습 가꾸기 사업’을 대상으로, 도시생태공원의 두 가지 기능, 즉 ‘자연생태의 보전’ 측면과 ‘시민이용의 편익’ 측면을 분석의 틀로 삼아 4개의 핵심사업과 각 계획요소들을 평가해 보고자 한다.

세부 평가항목의 선정은 우선, 김수봉(1996), 성종상(2000), 최정권(2000), 이경재(2001) 등의 선행 연구에서 제시하고 있는 도시생태공원의 계획 및 설계요소, 도시공원 또는 생태공원 사례에 나타난 모든 계획기법들을 모두 취합한 뒤, 중복되는 요소들은 제외하고 상호 관련 있는 요소들을 소그룹으로 묶었다. 그리고 그 각각의 소그룹들이 내포하고 있는 계획적 성질 또는 범주가 자연생태 보전 측면을 강화하는 것인지, 시민이용 편익 측면을 강화하는 것인지를 객관적으로 판단하여 <표 3>과 같이 분류하였다. 이와 같은 과정을 통해 최종적으로 선정된 자연생태보전 측면의 평가항목은 9개, 시민이용편익 측면의 평가항목은 10개로써, 총 19개의 평가항목이다.

다음으로, 남산 제모습 가꾸기 사업의 주요 성과에 대한 심층 분석은 4대 핵심사업,⁷⁾ 즉

6) 오충현(2000: 4~5) 참조.

7) 본래, 남산 제모습가꾸기 사업의 추진과제는 5가지이다. 본문에 명시한 4가지 과제와 ‘주변지역 경관관리’ 과제가 그것이다. 하지만, 경관관리 과제는 계획의 미비함과 장기간의 시간 소요, 사업 추진력 부재 등으로 거의 실현된 바가 없다. 또한 본 연구에서는 도시생태공원 조성의 의의를 생태환경의 보전과 시민이용의 활성화 측면으로 제한하고 있는 바, 분석 내용과 관련성이 적어 경관관리 계획 측면을 평가에서 제외하였다.

1)잠식시설의 이전 및 적지 공원화, 2)자연생태계의 보전과 자연학습 공간화, 3)역사환경보전 및 문화기능 도입, 4)보행접근로의 강화의 관점에서 각 사업별 계획내용 및 추진결과를 비교해 보고, 구체적으로 실현된 사업과 미실현된 사업의 규명, 그리고 실현된 사업의 성과와 의미, 미실현된 사업의 요인은 무엇인지 등을 고찰해 보고자 한다.

<표 3> 도시생태공원으로서의 평가 측면과 항목

평가측면	평가항목	평가의 주안점
자연 생태의 보전	1. 생태기반시설조성	연못, 습지
	2. 생물다양성	다충식재, 다양한 동물
	3. 생물이동성	이동통로 확보
	4. 서식환경개선	은신처, 먹이공급
	5. 자연성 회복	식재계획, 녹지복원
	6. 친수성	투수체계, 수공간
	7. 향토고유성	토종식물복원
	8. 자연학습공간 조성	데크, 전시
	9. 생태계 보호관리	울타리, 난간
시민 이용의 편익	10. 역사자원 활용	고유의 역사 반영, 문화재 복원
	11. 관람이용시설설치	비지터센터, 전시관, 전망대 등
	12. 보행친화성	보도재료, 조명
	13. 접근편의성	대중교통연계, 동선 연결, 안내판 등
	14. 안정성	웬스, 난간
	15. 공원시설의 쾌적성	화장실, 휴게소 등
	16. 공원이용프로그램 개발	관찰, 학습 프로그램 운영, 전문요원배치
	17. 문화다양성	행사, 이벤트, 축제 등
	18. 건강성	운동시설, 산책로 등
	19. 휴식공간 조성	휴게시설

IV. 사례연구 : ‘남산 제모습 바꾸기’ 사업의 평가

1. 사례선정의 이유 및 사업의 개요

1) 사례 선정의 이유

도시생태공원이 지속가능한 도시를 만드는 하나의 실천방안이 되기 위해서는 생태환경의 보전 측면과 시민이용의 편익 측면을 고려하는 것뿐 아니라, 조경계획가와 같은 전문가 외에 지방정부 관계자, 시민단체, 지역 주민대표 등 다양한 주체가 함께 참여해서 추진해 나가야 한다. 이러한 관점에서, 도시생태공원의 유형 중 첫 번째 유형에 해당하는 남산공원은 ‘남산 제모습 바꾸기’ 사업을 통해 도시자연공원의 생태적 요소 강화를 추구하고자 했던 사례로서, 남산 본래의 자연성과 역사성을 되찾고 동시에 시민이용의 편의성을 높이하고자 다각적인 노력을 기울였던 사례라고 볼 수 있다. 특히 남산 제모습 바꾸기 사업은 지방정부, 그리고 전문가 및 시민들로 구성된 ‘100인의 시민위원회’의 추진으로 이루어졌기 때문에 다양한 주체의 참여 사례로서도 그 의미가 크다고 볼 수 있기 이 연구의 사례 대상으로 선정하였다.

2) 대상지 및 사업의 개요

본래 남산공원은 소나무가 울창하고 다양한 동식물이 서식하며, 조선시대부터 주민들의 각종 축제의 장이자 휴식처로 이용되어 왔다. 풍수지리상으로는 서울의 안산이며, 수도방위를 위한 서울성곽과 봉수대가 있던 곳이다. 그러나, 일제시대와 경제성장기를 거치면서 남산공

원은 성곽, 봉수대, 국사당 등 주요 문화유산을 소실했고, 외래종으로부터 소나무가 침식되었으며, 일제의 고의적 훼손과 도시 성장과정에서 많은 잠식건물들이 대거 입산(入山)함으로써 녹지가 파괴되고 동식물이 사라지게 되었다(<그림 2> 참조). 바로 이와 같은 배경에서, 많은 전문가들과 시민, 정부 관련자들이 합심하여 남산공원 고유의 모습을 되찾고자 ‘남산 제모습 가꾸기’ 사업을 진행하게 된 것이다.



<그림 2> 남산공원의 훼손 사례

남산공원의 면적은 약 90만 평(2,921,452m²)으로 행정구역상으로는 중구와 용산구에 걸쳐 위치하며, 북으로는 충무로와 퇴계로, 남으로는 소월길, 동쪽으로는 장충단길, 서쪽으로는 소파길로 둘러싸여 있다. 전체 면적의 86.0%가 해발 200m 이하이고 대체로 완경사이다.

남산 제모습 가꾸기 사업은 서울시 추진본부⁸⁾의 지원 하에, 일반시민, 단체, 전문가 73인

과 지역주민 30인의 총 103인으로 구성된 ‘100인 시민위원회’에 의해 추진되었다. 사업의 기본방향은, 남산의 역사적 위상과 훼손된 자연환경을 회복시켜 남산의 제모습을 찾음으로써, 시민들을 위한 역사·문화·휴식·교육의 장소로 되살리고자 하는 것이었고, 계획과제는 공원 잠식시설의 이전 및 적지 공원화, 자연생태의 보전과 자연학습 공간화, 역사환경보전 및 문화기능도입, 보행접근성의 강화, 주변지역 경관관리 등 5가지였다.

2. 분석의 틀에 의한 핵심계획요소 분석

본 절에서는 남산 제모습 가꾸기 사업에서 추진된 4개의 핵심사업과 각각의 사업별로 적용된 계획요소들이 도시생태공원의 관점에서 볼 때 어떻게 적용되었는지를 알아보기 위하여, 3장에서 설정한 분석 틀의 평가항목에 따라 분석해 보고자 한다. 남산 제모습 가꾸기 기본계획(1991)의 내용과 이후에 추진된 결과를 근거로, 분석한 결과는 다음과 같다.

1) 자연생태의 보전 측면

먼저, 자연생태 보전 측면을 강화하는 데에는 잠식시설 이전 및 적지 공원화 사업과 자연생태계 보전 및 자연학습 공간화 사업이 여러 항목에서 다양한 효과를 거둔 것으로 나타났다. 남산공원의 자연과 경관을 침해하고 있던 잠식시설을 과감히 철거하고 그곳에 녹지와

8) 추진본부의 본부장은 부시장으로 하고, 분야별 추진반은 4개반으로 시설이전, 자연보전, 역사문화, 경관관리로 편성되어 있었으며, 임무는 종합추진계획의 입안, 세부계획 및 집행계획 수립, 계획의 부문별 집행, 홍보 및 관련사업 추진이었다. 남산제모습찾기 100인 시민위원회(1991: 7) 참조.

수공간, 식생 환경을 조성한 결과이다. 다만, 생태학습공간이 초기의 적극적인 계획과 달리 소극적으로 조성되어 이에 대한 대안이 지속적으로 보완되어야 할 것으로 보인다. 평가항목별로 구체적인 계획요소를 살펴보면, 우선 생태기반시설로서 예장지구에 새롭게 조성된 한옥마을 내의 연못과 한남지구의 야외식물원 내 습지 및 야생화공원 계획을 들 수 있는데, 이는 공원 조성과 함께 구현되어 다양한 생물들이 서식할 수 있게 되었다. 생물다양성 측면에서는 고라니, 반딧불이 등 생물 방사 계획과 생물 서식환경 확충 계획이 추진되었고, 서식환경 개선을 위해서는 종자식물 식재를 통한 먹이공급, 새집 등 은신처 설치, 토양시비를 통한 토양 및 식생환경 개선 등의 계획이 추진되었다. 생물이동성 관점에서는 에코브리지를 설치하여 생물이동통로를 확보하고자 하는 계획이 있었으나, 결과적으로는 보행교만 설치하고 실현되지 못하였다. 자연성 회복 면에서는 잠식시설을 걷어내고 녹지를 복원하여 공원을 조성하였으므로 거시적인 관점에서 친녹성이 구현된 것으로 평가할 수 있으며, 친수성 측면에서는 장충지구 내 실개천 조성 계획이 있었으나 사업기간 내에 실현되지 못하였다.⁹⁾ 향토고유성은 남산의 고유수종인 소나무를 식재하고 전이수종인 아까시나무림은 벌채하는 등 식생관리계획을 통해 실현하였으며, 자연학습공간 조성 면에서는 미군시설 철거 후 생태학습장을 설치하고자 한 애초의 계획은 이루어

지지 못하였으나, 야외식물원과 야생화공원 내에 식물감상 공간 등 생태학습장으로서의 역할이 가능한 공원을 조성함으로써 초기의 성과를 올렸다고 볼 수 있다.

2) 시민이용의 편익 측면

시민이용 편익과 관련된 계획들은, 4개 사업에서 고루 제시되어 있었으나 주요 핵심 계획들이 다 실현되지 못하고 단기간에 실현 가능한 과제들만이 일부 추진됨에 따라, 결과적으로 시민이용 편익을 강화하는 데에는 각 사업들이 부분적 기여를 한 것으로 분석되었다. 4개 사업을 평가해 보면, 잠식시설 이전 및 적지 공원화 사업을 통하여 문화다양성과 건강성, 휴식공간 등이 강화되었고, 자연생태계 보전 및 자연학습 공간화 사업에 의해 다양한 공원이용프로그램이 증가되었으며, 역사문화보전 및 다양한 문화기능 도입 사업에 역사자원 활용 및 문화다양성이 확보되었다고 볼 수 있다. 반면, 보행접근성 강화 사업은 계획만 수립되었을 뿐 대부분 실현되지 못하여 매우 낮게 평가되었다. 평가항목별로는 계획요소를 평가해 보면, 먼저, 역사자원 활용 계획에서 서울성곽, 국사당, 노인정 등 역사문화재 복원 계획이 있었으나 다 이루어지지 못하였고, 소극적으로 봉수대 복원과 남별영터·남소영터에 표석 설치 계획은 실현되었다. 초기에 구체적인 계획은 없었으나 한옥마을을 조성하면서 전통가옥

9) 그러나, 남산 제모습 가꾸기 사업 종료 후인 2003년에 서울공원녹지관리사업소는 '남산공원 장충지구 수경시설 조성 공사 보고서'를 발간하고 실개천 등 보다 구체적인 실시계획을 수립하였음. 사후에도 남산 제모습 가꾸기 사업에서 실현하지 못했던 친수공간계획 실현을 위해 노력을 기하고 있음을 알 수 있음.

5채를 실물크기로 복원한 것은 역사문화 자원 설 설치는 기본계획상에 미군통신시설 이전적
을 잘 활용한 예라고 볼 수 있다. 관람이용시 지에 도시경관조망대 조성, 미군종교휴양소를

<표 4> 남산 제모습 바꾸기 사업에 적용된 도시생태공원으로서의 계획 요소 분석

평가 측면	핵심과제 평가항목	잠식시설 이전 및 적지 공원화	자연생태계 보전 및 자연학습 공간화	역사문화 보전 및 다양한 문화기능도입	보행접근성 강화	효과
자연 생태 의 보 전	1. 생태기반시설조성	· 한옥마을 내 연못 조성 · 야외식물원내 습지조성				●
	2. 생물다양성		· 동물 방사, 서식환경조성			●
	3. 생물이동성				· [미추진]에코브리지 설치	×
	4. 서식환경조성	· 야외식물원, 야생화공원 조성	· 토양시비 · 먹이공급, 종자식물식재 · 인공새집 등 은신처설치			▲
	5. 친녹성	· 잠식시설 철거, 녹지복원				●
	6. 친수성	· [미추진]살개천 조성				×
	7. 향토고유성		· 아까시나무림 벌채, 소나무 식재			▲
	8. 자연학습공간 조성	· [미추진]미군시설 철거후 생태학습장 조성	· 야생화공원 조성 : 자연학 습 및 식물감상공간 · [미추진]식물원이전 확장 · [미추진]생태학습관 조성 · [미추진]자연학습로 조성			▲
	9. 생태계 보호관리					×
시 민 이 용 의 편 의	10. 역사자원 활용			· 봉수대 복원 · 유적지에 표석 설치 · 한옥마을 전통기옥 복원 · [미추진]성곽, 국사당, 노인 정 복원		▲
	11. 관람이용시설설치	· 잠식시설 중 1동을 '남산전 시관'으로 활용 · [미추진]미군부대 이전후 도시경관조망대 설치	· [미추진]식물정보센터 설치	· 봉수대복원과 함께 전망대 조성 · 한옥마을 전통건축 전시 · [미추진]향토문화전시장, 시사전시관 설치		●
	12. 보행친화성				· 북측순환도로의 보행전용화	●
	13. 접근편의성		· 야외식물원 안내도 및 식물 설명		· 한옥마을-남산 연결 보행 로 1개소 설치 · 보행교(다리) 1개소 설치 · 장애인배려, 접지안내판, 음 향신호기 설치 · [미추진]용산-소월길 연결 · [미추진]보행진입로 4개소 보행교 4개소, 보행광장, 주 차장 보행육교 등	×
	14. 안정성				· 볼라드 설치 · 남측순환도로 차폭축소	△
	15. 공원시설의 쾌적성	· 화장실 개선				●
	16. 공원이용프로그램 개발		· 식물교실, 식물의 이해, 반 딴벌이 교실, 숲속여행 프 로그램 운영중	· 역사문화교실		●
	17. 문화다양성	· (구)국악고를 공연장으로 이용 · 한옥마을에서 전통혼례행 사, 무형문화공연, 공연예술 행사(등이 열림		· 목멱산 대천제(팔각정) · 전통음악 공연(팔각정) · 전통혼례행사(한옥마을) · 무형문화공연(한옥마을) · 공연예술행사(국립극장)		●
	18. 건강성	· 한옥마을과 야외식물원에 조깅로, 산책로 조성 · 실내테니스장 리모델링 · [미추진]다목적운동장설치		· 맨발공원 조성	· 산책로 조성	●
	19. 휴식공간 조성	· 휴게시설 확충	· 휴게공간 조성	· 자연주제 가족공간 조성		○

식물정보센터로 활용, 향토문화전시장 및 시사 전시관 설치 등 다양한 안이 제시되어 있었으나, 결과적으로는 한남지구 주택 1동을 리모델링하여 개관한 ‘남산전시관’, 봉수대 복원과 함께 조성한 ‘전망대’ 정도만이 실현되었다. 보행 친화성을 반영하는 계획으로는 북측순환도로의 보행전용화를 들 수 있는데, 차량을 통제하고 산책로를 조성함으로써 많은 시민들의 건강과 토양환경 개선의 긍정적 효과를 가져왔다. 접근편의성으로는 보행로 신설, 보행교 설치, 보행동선 연결, 보행광장 조성, 버스노선 확충, 정류장 신설 등 많은 계획이 있었으나, 거의 반영되지 못하였으며, 다만, 북측순환도로에 점자안내판과 음향신호기를 설치함으로써 장애인들의 접근편의성은 향상되었다고 볼 수 있다. 안정성 차원에서는 남측순환도로에 차량을 허용하는 대신, 차폭을 축소하고 블라드를 설치함으로써 차량으로부터 안전한 산책로를 조성하였다. 공원시설 쾌적성 면에서는 별도의 시설 재정비계획은 없었지만 공원화 사업을 통해 한옥마을과 야외식물원 주변이 쾌적한 공간으로 변모되었고, 사후에는 화장실 정비 사업이 추진되어 환경 개선과 시민이용 편의 향상을 실현했다. 공원이용프로그램 개발과 관련해서는 생태교육과 역사교육 프로그램 계획이 적극적으로 추진되어 왔다. 현재는 식물교실, 숲속여행 프로그램, 반딧불이 교실, 남산의 역사, 서울성곽이야기 등 역사문화교실

등이 운영되고 있으며,¹⁰⁾ 지속적으로 발굴하고 홍보하는 데 노력을 경주하고 있다. 문화다양성 면에서는 목멱산 대천제, 전통음악 공연, 전통혼례행사 등 다양한 행사와 공연이 절기마다 열리고 있어 긍정적으로 평가할 수 있다. 건강성을 고려한 계획으로는 야외식물원 내 산책로, 남산순환도로 산책로, 한옥마을 내 산책로, 실내테니스장 리모델링, 장충지구에 다목적 광장, 사후에 맨발공원 등이 조성되어 건강성을 실현하고 있다고 평가할 수 있다. 마지막으로 휴식공간 조성 면에서는 전체적으로 사업이 추진되면서 공원 확충과 환경개선, 휴게시설 확충이 동시에 이루어졌기 때문에 각 사업에서 두루 적용되었다고 볼 수 있다.

3. 주요성과 심층분석

본 절에서는 앞서 분석한 남산공원의 도시생태공원 계획요소 추진결과를 심도있게 평가해 보기 위하여, 남산 제모습 바꾸기 사업의 4대 핵심과제별로 주요성과 및 한계를 심층 분석해 보고자 한다.

1) 잠식시설의 이전 및 적지 공원화 사업

남산 제모습 바꾸기 사업의 가장 큰 핵심 과제는 남산공원 내 잠식건물을 모두 철거하고 적지를 공원화함으로써 녹지 복원과 함께 시민들에게 휴식 공간으로 되돌려주는 것이었다. 이전적지 공원화 계획은 지구별로 볼 때, 예장

10) 남산공원 웹사이트 및 서울시 내부자료, “남산공원 프로그램 진행 개요”, 남산공원 홍보책자 등 참조

지구는 전통한옥마을, 한남지구는 야외식물원 조성, 회현지구는 애국가 마당, 장충지구는 어린이·노인모임터를 조성하는 것으로 계획되어 있었다. 사업추진을 통해, 잠식건물 총 141개동 중 121개동(군부대 건물 52개동, 외인아파트 및 주택 52개동, 개인 단독주택 15개동, 이전 1개동, 리모델링 1개동)이 이전·철거되었으며,¹¹⁾ 전체 부지면적 대비로 보면, 약 94,400평 중 66%인 약 62,200평이 이전, 완료되었다.

적지 공원화 사업의 가장 큰 성과는 예정지구에 있던 군부대와 수방사 건물을 철거하고 그곳에 남산한옥마을(1998)을 조성한 것, 한남지구의 외인아파트와 단독주택을 철거한 후, 그곳에 야외식물원(1997)과 야생화공원(2001)을 조성한 것이다. 이로써 자연성과 경관이 회복되었고, 시민들에게도 쾌적한 휴식공간과 문화 체험, 자연학습 등의 기회가 제공되었다. 자연생태 보전 측면에서 볼 때, 생태기반시설 조성, 생물서식환경 제공, 자연학습공간 조성 등의 효과가 있었고, 시민 이용의 편의 측면에서는 관람이용시설의 증대, 공원시설의 쾌적성 확보, 문화다양성 실현, 건강성 구현, 휴식공간 조성 등의 매우 긍정적인 변화를 가져왔다고 평가할 수 있다.

반면, 회현지구에는 어린이놀이터, 장충지구에는 다목적 광장 등 일부 계획만이 추진된 한계를 보였는데, 그 원인은 예산 미확보, 민원발생, 현실성 부족 등에 있는 것으로 보여진다.

또 하나의 한계는 현재까지 철거되지 않고 남아 있는 잠식시설(남산맨션, 미군종교휴양소, 미군부대시설, 정부기관 시설)들을 들 수 있는데, 이는 이해관계 조정의 어려움과 보상문제 등으로 인하여 사업이 장기화되었기 때문이다. 향후에는 이들 시설의 이전 및 공원화 사업을 지속적으로 추진해야 할 것이다. 이상의 내용을 요약하면 <표 5>와 같다.

2) 자연생태의 보전과 자연학습 공간화 사업

자연생태 보전과 자연학습 공간화 사업에서는 세부 과제로서, 토양회복(토양시비), 식생회복(아까시나무림 벌채, 소나무 식재), 야생동물 서식환경 개선(종자식물 식재, 은신처 설치 등), 생태학습공간 조성(자연학습장, 자연학습로 조성, 생태학습 프로그램 개발) 등이 계획되어 있었다. 결과적으로, 장기간에 걸친 토양시비와 지속적인 소나무림 보전 및 식재(비료시비, 병충해 방지),¹²⁾ 야생동물 환경개선 사업이 추진되었고,¹³⁾ 다양한 생태학습 프로그램이 개발되었지만, 적극적인 의미의 생태학습공간 조성은 이루어지지 않았다.

본 사업의 가장 큰 성과는 자연생태계 및 식생 회복에 있다. 완전한 회복은 아니지만 훼손된 남산공원에 야생동물의 수가 점차 증가하고, 1급수 서식 생물과 먹이 그물을 연결하는 개구리가 출현하였으며, 철새가 도래하는 등 종다양성의 효과가 가시적으로 나타났다.¹⁴⁾

11) 서울시 내부자료 “남산제모습가꾸기사업 추진현황”의 추진실적 내용 참조

12) 이경재(2001) 참조

13) 서울시 내부자료, “남산 자연생태 복원·보전 계획” 참조

14) 문화일보 2004년 3월 13일자 기사, 한국일보 2004년 3월 29일자 기사 참조

<표 5> 잠식시설의 이전 및 적지 공원화 사업의 추진결과 및 평가

세부사업	계획내용	추진결과 ^{1, 2}	평가 : 성과 및 한계
군부대(수방사) 이전/철거	이전·철거후, 적지에 '남산골' 재현, 전통문화 연수 공간으로 조성	이전완료, 남산한옥마을 조성	● 자연성, 쾌적성 제고 휴식, 문화체험 공간
국악고등학교 이전	이전후, 각종공연활동 지원 기능, 연구소, 국제적 NGO 기관 사무실로 활용	이전완료, 공연장으로 활용 (국립극장 예술진흥회)	● 문화다양성 실현
외인아파트 이전/철거 외인임대주택 이전/철거 외국공관·관저 이전/철거	이전·철거후, 수목원, 소동물원, 생태교육장 등 교육 기능 및 체육 시설 도입	이전/철거 완료 야외식물원 조성 야생화공원 조성	● 생물서식환경 제공 휴식공간 제공 자연학습공간 제공
개인단독주택 이전/철거	교육 및 체육 공원화	15동 철거, 야외식물원 조성 1동-남산전시관으로 활용	● 관람이용시설 설치
남산맨션 이전/철거	이전·철거후, 주차장으로 활용	미추진	× 이해관계 미해결 ³
정부기관 이전	이전후, 도서관, 시사전시관, 향토 문화전시관 등 공공문화기능 도입	현재 이전 추진중 1동은 체육관 리모델링	△ 예산 미확보 ³ 효과 미미
미군종교휴양소 이전	이전후, 이전적지에 생태학습공간 조성	미추진	× 장기사업으로 전환 ³
미군부대시설 이전/철거	이전후 이전적지에 도시경관조망대, 휴게소 설치	미추진	× 장기사업으로 전환 ³
회현지구 애국가 마당 조성	어린이놀이터, 애국가마당 조성 식물원 철거 후, 성곽복원	부분추진 (어린이놀이터 조성)	△ 현실적 계획 미비 예산 미확보
장충지구 어린이·노인 모임터 조성	다목적운동장 및 녹지조성, 실개천 친수공간 및 산책로 조성, 리틀 야구장 철거	부분추진	△ 사업추진력 부족



[남산골 한옥마을]



[야외식물원]



[야생화공원]



※ 범례 : ● : 추진성과 높음 ○ : 추진성과 보통 △ : 추진성과 낮음 × : 추진성과 없음

1. 서울시 내부보고 문건 2. 현장답사 3. 관련공무원 인터뷰

또한 고유수종인 소나무를 1991년부터 2000년
까지 꾸준히 식재한 결과, 약 18,000주가 증
가하였다.¹⁵⁾ 또 하나의 성과는 자연학습공간

조성이라고 볼 수 있다. 순수한 생태공원으로
조성된 공원에 비해서는 다양하지 못하나, 현
재까지 어린이에서부터 성인에 이르기까지 많

15) 서울시 내부자료, “남산 소나무림 보존사업 내역” 참조

은 시민들이 참여하고 있는 바, 시민들 요구에 부응하기 위한 노력을 적극 기울이고 있다고 볼 수 있다. 따라서, 자연생태 보전 측면에서 볼 때, 생물다양성 확보, 서식환경 조성, 향토 고유성 실현, 자연학습공간 조성 등의 긍정적 변화를 가져왔다고 평가할 수 있다.

반면에, 생태학습공간으로 조성키로 했던 미군 종교휴양소 부지가 이전되지 못함으로 인하여, 자연학습장과 자연학습로 조성 사업은 추진되지 못한 한계가 있었다. 다만, 한남지구에 조성

된 야생화공원의 인공습지가 자연생태공간의 역할을 포함하고 있는 수준이다. 이러한 계획이 실현되기 위해서는 남아 있는 잠식 시설 철거 사업이 우선적으로 해결되어야 할 것으로 보인다. 생태계 회복 사업들은 장기 계획으로서 꾸준히 실천할 때 그 효과가 나타나는 것이므로, 향후에도 토양 회복, 소나무 추가 식재 및 보존, 외래수종의 관리, 다양한 소생물 서식공간 조성, 생태학습공간 확충 등 지속적인 노력이 필요할 것으로 판단된다(<표 6> 참조).

<표 6> 자연생태계 보전과 자연학습 공간화 사업의 추진결과 및 평가

세부사업	계획내용	추진결과	평가 : 성과 및 한계
토양회복 사업	토양시비 : 석회 살포 후, 마그네슘 비료 시비	사업추진 ⁴	△ 서식환경 개선
식생회복 사업 (남사면, 소나무 밀집지역)	소나무 식재 : 65,000주 식재 - 단기:40,000주, 장기:25,000주	사업추진 ¹ (18,907주 식재)	● 식생회복 ● 향토고유성 실현
	아까시나무림 벌채 : 62,000주 벌채 - 단기:7,000주, 장기:55,000주	소극적 추진 ¹ (일부벌채)	○ 외래수종 관리 ○ 향토고유성 실현
생물서식환경 개선 (자연학습로, 약수터)	먹이공급 : 식이식물(종자식물) 식재	사업추진 ⁵	○ 서식환경 조성
	서식환경제공 : 놀이공간, 은신처, 둥지 설치	사업추진 ⁵	● 서식환경 조성
생태학습공간 조성 (외인아파트, 미군종교 휴양소 이전지)	자연학습장 조성 - 미군 종교휴양소 → 식물정보센터/자연 생태학습관으로 활용 - 남산식물원 이전 확장	미추진	× 잠식시설 철거 사업의 장기화에 따른 실현불가
	한남동~예장동 자연학습로 조성 - 자연학습장—전통문화동네 2.1km 구간 조성	미추진	× 현실적 계획 미비 사업추진력 부족
다양한 자연학습 프로그램 개발	다양한 자연학습프로그램 개발과 운영 - 전문요원 교육, 배치	사업추진 ⁶ (생태, 역사관련 프로그램)	● 공원이용 프로그램 개발 ● 시민요구에 부응



[소나무숲]



[올챙이 출현]



[자연학습 프로그램 운영]



※ 범례 : ● : 추진성과 높음 ○ : 추진성과 보통 △ : 추진성과 낮음 × : 추진성과 없음

1. 서울시 내부보고 문건 2. 현장답사 3. 관련공무원 인터뷰 4. 연구문헌 : 이경재(2001) 5. 신문기사 참조
6. 서울시공원녹지관리사업소, “남산공원” 홍보 소책자

3) 역사환경보전 및 문화기능 도입 사업

역사환경보전과 문화기능 도입을 위한 사업은 소실된 서울성곽(4개 구간)과 봉수대(5개 중 1개소), 국사당, 노인정 등 고증을 통한 역사문화재 실물복원 사업, 복원이 불가능한 남별영, 녹천정, 민속놀이행사지 등은 유적지에 표석 또는 설명안내판 설치, 무형문화 활용(민속행사 재현)을 통한 행사 및 역사프로그램 개발, 시설지구별 다양한 문화공간 조성(전통, 생태교육, 휴식, 체험, 전시 등)이 계획되어 있었다. 결과적으로 물리적 차원의 계획은 거의 실현되지 못하였고, 1993년에 봉수대 1개소가 팔각정지구에 복원된 것과, 남별영·남소영터에 표석과 안내판이 설치된 것이 유일하다.

이러한 봉수대 복원과 표석 설치 사업의 성과는 소극적으로나마 훼손된 역사성을 회복하는데 새로운 시발점이 되었다는 점과 시민들에게 남산의 역사적 의미를 되새길 수 있는 기회를 제공했다는 점, 교육·휴식·조망할 수 있는 공간을 제공해 주었다는 점에 있다. 시민이용의 편의 측면에서도 역사자원의 활용과 관람이용시설이 증가된 면에서 다소의 긍정적 변화를 유도했다고 볼 수 있다. 또 하나의 성과는 무형문화재 복원을 위한 옛 민속행사의 발굴과 재현, 시민축제화(목멱산 대천제, 음악의 장—현악합주, 탈춤, 사물놀이, 전통기악, 무형문화재 시연—다전칠기장 등 공예품과 송절주 등 민속주 시연, 전통혼례전수 등)를 통해 문화다양성을 실현하고 있다는 점이다.¹⁶⁾

반면, 긴 사업기간과 철저한 고증이 필요한

성곽복원과 국사당, 노인정 등의 역사문화재 복원은 예산 부족과 사업 장기화로 실현되지 못하였다. 또 다양한 문화공간 조성의 일환으로 추진하고자 했던 회현지구의 애국가마당과 장충지구의 충효공간 및 어린이·노인을 위한 모임공간이 관심과 예산 부족, 추진력 부족으로 조성되지 못하고 소극적인 보수에 그치는 한계가 있었다. 공원이용 프로그램 개발 차원에서도 애초 계획상으로는 시민전시관을 조성하여 이와 연계된 역사프로그램을 개발코자 하였으나, 전시관이 조성되지 않음에 따라 추진되지 못하였다. 대신 안중근의사기념관에서 출발하는 남산역사문화교실(남산의 역사, 한성성곽이야기 등)이 현재 운영중에 있다.

향후에는 역사성 회복에 더욱 더 노력을 기울여 미추진된 서울성곽과 국사당 복원 등 소실된 문화재를 되살려야 할 것이고, 이와 연계된 다양한 역사교육프로그램을 개발하며, 상대적으로 미진했던 회현지구와 장충지구의 문화공간 조성을 위한 전략을 모색할 필요가 있다. 이상의 내용을 정리하면 <표 7>과 같다.

4) 보행접근성의 강화 사업

남산제모습가꾸기 사업에서는 시민이용의 편의성 제고를 위하여 ‘접근성 향상’과 ‘보행환경개선’ 사업으로서, 외곽과 남산의 연결로 확보, 접근로 보행환경개선(가로시설물 정비 등), 남산—용산공원 간의 연결로 확보, 주차장 외곽 설치(장충지구—리틀야구장, 한남지구—구면허시험장), 보행교 설치, 남산공원길 보행

16) 한국일보 1999년 4월 9일자 기사, 서울시공원녹지관리사업소, “남산공원” 홍보 소책자 참조

전용화 등을 추진하고자 했다. 그러나, 구체적인 계획 내용에 비해서 실현된 바가 거의 없고, 내부순환도로의 보행전용화 사업과 보행교 1개 설치 수준에서 종결되었다.

그럼에도 불구하고, 접근성개선 사업의 가장 큰 성과는 북측순환도로를 보행전용화한 것이

라 할 수 있다. 차량통행을 제한하고, 블라드를 설치하였으며, 장애인을 고려한 음성인식 및 점자 안내판을 설치함으로써 시민들이 보다 편리하고 쾌적하게 이용할 수 있는 환경으로 개선하였다. 이에 반해, 남측순환도로는 시민 편의, 이해관계자의 민원 등을 고려하여, 사업

<표 7> 역사문화보전 및 문화기능 도입 사업의 추진결과 및 평가

세부사업	계획내용	추진결과	평가 : 성과 및 한계
역사복원사업	성곽복원 : 4개의 소실된 구간(총 960m) 복원	미추진	× 예산부족, 사업장기화 ³
	봉수대복원 : 5개 봉수대 중 1개소 복원	추진 ^{1,2}	○ 역사성 회복 전기 마련 관람이용시설의 설치
	국사당복원 : 왕산 국사당을 팔각정 자리에 복원	미추진	× 예산부족, 사업장기화 ³ 현실적 계획 미비
	노인정복원 : 원형 복원	미추진	× 현실적 계획 미비
역사보전사업	표석 / 설명안내판 설치 - 남별령, 녹천정, 민속놀이행사지 등에 설치	추진 ^{1,2} (남별영터 · 남소영터 등)	● 역사성 회복 전기 마련
무형문화유산 활용	옛 민속행사 재현, 시민축제와의 연계 - 활쏘기, 씨름, 산제 등	추진 ^{4,5} (목멱산 대천제 등)	● 문화다양성 실현
역사프로그램 개발	시사전시관 조성 후, 연계 추진 - 서울의 발달사 전시, 보관, 연구, 역사 교육	시사전시관 미추진 남산역사문화교실 운영	△ 시사전시관 미조성으로 인한 실현 불가
다양한 문화공간 조성	애국가의 상징공간화, 이벤트 행사장 조성	미추진	× 예산부족, 추진력부재
	전통생활문화, 향토문화 전시장 조성 시사전시관, 시민대상 교육장 조성	부분추진 ⁵ (전통건축 전시, 행사개최)	○ 문화다양성 실현
	충효공간, 경로당 신설, 어린이공간 확대 국립극장 : 공연예술공간, 무대예술 전문가 교육 기능	소극적 추진 ⁵ (국립극장 공연예술)	△ 예산부족, 추진력부재
	식물 주제의 가족휴식공간 조성 종합식물공원 및 생태학습공간 조성	추진 ² (식물 주제, 야생화공원)	○ 휴식공간 제공 교육 및 문화 체험



[봉수대 복원]



[표석 설치]



[무형문화 재현:목멱산대천제] [다양한 민속행사:전통혼례]



※ 범례 : ● : 추진성과 높음 ○ : 추진성과 보통 △ : 추진성과 낮음 × : 추진성과 없음

1. 서울시 내부보고 문건 2. 현장답사 3. 관련공무원 인터뷰 4. 신문기사 참조 5. “남산공원” 홍보 소책자

기간 내에 보행전용화하지 못하고 차량통행을 허용하였는데, 대신 일방통행으로 한정하고 보행로를 확보하기 위하여 차폭 축소 및 보행로 경계 표시 등 소극적인 정비 차원에서 사업을 추진하였다. 그러나, 2005년 5월부터 남측순환도로도 일반차량의 통행을 금지하고 셔틀버스 운행 시스템을 도입함으로써 사후에라도 보행친화성과 안정성을 실현하게 되었다. 두 번째 성과로는 남산골 한옥마을에서 남산공원길로

연결되는 보행교를 설치함으로써 단절된 생태공간과 보행동선을 연결하고 한옥마을 진입부에 보행광장과 차량 접근성을 고려하여 주차장을 조성한 것을 들 수 있다. 그러나, 사실상 보행교는 사람의 보행동선만 연결했을 뿐, 생물이동통로(ecobridge)로서의 역할을 하지 못하는 한계가 있다. 시민이용 편의의 측면에서 볼 때, 순환도로의 보행전용화와 보행교 설치 는 보행친화성과 접근편의성, 건강성 향상을

<표 8> 보행접근성 강화 사업의 추진결과 및 평가

세부사업	계획내용	추진결과	평가 : 성과 및 한계 ²³
용산-남산 연결	용산공원-남산 소월길 가로공원 신설(길이 800m)	미추진 ³	× 사업추진력 부족
보행진입로 확보 (5개소)	충무로역-한옥마을-남산 연결 2개소, 장충동 하천변에 1개소, 한남동 신설주차장(구면허시험장)-남산 연결 1개소, 용산공원-남산 연결 개1소	소극적 추진 ²³	△ 예산 미확보 사업추진력 부족 이해관계자 조정 미흡
보행교 설치 (5개소)	1호 터널 진입로와 교차지점에 2개소 설치 한남동 : 소월길에 1개소, 이태원로에 1개소 설치 용산동 : 반포로에 1개소 설치	부분추진 (1개소 : 1호터널 진입부) ²	△ 예산 미확보 현실적 계획 미비 사업추진력 부족
보행광장 설치 (3개소)	소월길 조망점 2개소, 타워호텔 뒤 1개소 설치	미추진	× 사업추진력 부족
주차장 외곽설치 (장충동, 한남동)	리틀야구장 부지에 주차장 (100대) 설치 구면허시험장 부지에 주차장 (1,000대) 설치	미추진	× 이해관계자 조정 미흡 현실성 부족
보행환경개선 (소월길)	신호등, 가로등 확충, 버스노선 확충, 정류장 조정	미추진	× 예산 미확보
보행전용화 (내부순환도로)	차량통행제한, 블라드 설치, 무공해 교통수단 도입	부분추진 ²⁴ (북측순환도로)	● 보행친화성, 안정성 실현 접근편의성, 건강성 실현
역사탐방로 개설	신라호텔-회현 서측광장 동서간 3km 구간	미추진	× 현실적 계획 미비
산책로 개설	4개 노선 신설	미추진	× 사업추진력 부족



[보행교 설치]

[북측순환도로 보행전용화]

[산책로 이용 모습]

※ 범례 : ● : 추진성과 높음 ○ : 추진성과 보통 △ : 추진성과 낮음 × : 추진성과 없음

1. 서울시 내부보고 문건 2. 현장답사 3. 관련공무원 인터뷰 4. 신문기사 참조 5. “남산공원” 홍보 소책자

가져왔다고 볼 수 있다.

전반적으로 접근성 향상과 보행환경개선 사업은 대부분 도시계획사업으로서(진입도로 확충 및 신설, 주차장 확보, 보행교 신설 등), 관계기관 또는 이해관계자와 협의상의 어려움, 예산 미확보 등의 문제로 실현되지 못하였다. 향후 소월길 보행환경개선(신호등, 가로등 확충, 보행광장 조성 등)과 역사탐방로(신라호텔뒤편—회현지구, 3km) 신설, 산책로 확충 사업이 추진되어야 할 것이며 최소한의 주차장 확보문제 등도 해결되어야 할 것이다(<표 8> 참조).

4. 분석의 종합

지금까지 도시생태공원의 관점에서 남산 제모습 가꾸기 사업의 계획요소를 분석하고, 사업의 주요성과 및 한계를 4개의 핵심과제별로 심층 분석하였다. 이상의 결과를 도시생태공원 가꾸기 사업의 핵심요소인 “자연생태보전” 측면과 “시민이용편익” 측면에서 종합적으로 분석해 보면 다음과 같다.

남산 제모습 가꾸기 사업을 통하여 도시생태공원으로서 남산공원의 특성이 강화된 것은, ‘자연생태보전’ 측면에서는 생태기반시설 조성 과 서식환경 조성, 생물다양성, 자연학습공간 조성, 자연성 회복으로 분석되며, ‘시민이용편익’ 측면에서는 역사자원의 활용, 관람이용시설 설치, 공원이용프로그램 개발, 문화다양성 실현, 건강성 제고, 휴식공간 확충으로 분석된다. 반면에, 친수성, 생물이동성, 생태보호관리, 안전성 등은 매우 취약한 것으로 나타났다.

각 사업별 세부 성과를 살펴보면, 첫째, 남산

제모습 가꾸기의 최우선 과제였던 ‘잠식시설 이전 및 적지 공원화’사업은 도시생태공원으로서의 두 측면을 가장 잘 균형있게 고려한 것으로 평가된다. 이는 기존 잠식시설을 대거 철거하고 한옥마을(예장지구)과 야외식물원 및 야생화공원(한남지구)을 조성하면서 녹지회복과 시민 휴게공간 조성이라는 두 가지 목적을 성공리에 수행했고, 가장 큰 성과로서 도시생태공원으로서의 기반을 충분히 갖추게 되었기 때문인 것으로 보여진다. 그러나, 회현지구와 장충지구의 공원화 조성사업과, 미군부대 등 아직까지 남아 있는 잠식시설 철거사업이 많은 세부사업의 시간적 한계와 경제 위기 시점과 맞물린 재원 부족 등의 문제로 적극 추진되지 못했기 때문에, 부분적인 자연성 회복, 친수성, 관람이용시설 설치, 보행친화성, 접근편의성, 공원시설의 쾌적성, 안정성 면에서 한계를 나타냈다.

둘째, ‘자연생태계 보전 및 자연학습 공간화’사업은 ‘자연생태 보전’ 측면을 특히 강화시켰다. 지속적인 토양과 식생 회복의 노력, 서식처 제공 등 생물서식환경 개선의 노력이 있었고, 잠식시설 이전적지 공원화사업과 연계된 녹지 공간 확대와 자연학습 공간 및 프로그램 제공의 기회가 그 효과를 더해 준 것이다. 이는 생태기반 조성, 생물다양성, 서식환경 조성, 향토 고유성, 자연학습공간 조성 등 자연생태 보전 기능 향상과 함께, 공원이용프로그램과 휴식공간을 제공해 줌으로써 시민들이 남산공원의 자연적, 역사적 가치를 느낄 수 있는 기회가 늘어난 것이므로 이용편익 측면에도 기여한 바가 크다고 볼 수 있다. 다만, ‘자연학습장’ 및 ‘자연학습로’ 조성이 적극 추진되었다면 보다

더 도시생태공원으로서의 역할을 충분히 발휘할 수 있는 계기가 되었을 것이라 생각된다.

셋째, ‘역사문화보전 및 다양한 문화기능’ 사업은 시민이용의 편익 측면에 그 효과가 집중되어 나타난다. 시민들이 남산제모습가꾸기 사업을 통해서 보다 더 다양한 문화 향유와 역사 체험을 하게 됨으로써, 문화다양성 실현과 공원이용프로그램 개발의 특성이 강화되었다. 또한 전통가옥 전시 등 관람이용시설이 확충되는 효과도 가져왔다. 그러나 역사성 회복의 핵심인 소실문화재 복원 사업이 적극성과 재원의 부족으로 극히 일부만 추진된 점, 더욱이 복원된 봉수대마저 사업이 종료된 현재, 또 다시 훼손의 우려가 있다는 이유로 시민들의 통제를 제한하고 있는 점 등은 한계로 지적된다.

넷째, ‘보행접근성 강화’ 사업은 특히 시민이용 편익 차원에서 접근편의성을 크게 향상시키고자 했던 사업이었다. 그러나, 계획과 달리 대부분 도시계획사업이면서 사업 장기화로 인한 담당자 교체, 기본계획의 미비 및 현실적 세부 계획 부재 등 사업 추진에 있어 일관성을 가지지 못했기 때문에 그 성과가 매우 미흡했다. 따라서, 여전히 시민이용의 불편을 초래하고 있으며, 공원 이용의 안정성과 쾌적성 면에도 기여한 바가 약하다. 소기의 성과는 북측순환도로의 보행전용화 사업이었는데, 이를 통해 보행친화성과 건강성 측면이 강화되었지만, 제시된 여러 가지 보행환경 관련 사업이 미제로 남아 전반적으로 접근편의성에서 성과가 매우

미약한 것으로 판단된다. 이상과 같이 사업의 추진성과에 따라 강화된 도시생태공원으로서의 특성을 종합하면 <표 9>와 같다.

V. 결론

도시생태공원은 지속가능한 도시 공간 창출이라는 패러다임과 맞물려 그 수요가 점차 증가할 것이다. 본 연구에서 살펴본 도시생태공원은, 소극적 의미의 생태공원 즉, 자연과 생물 위주의 공간으로서 자연생태학습의 장(場)과는 구별되는 것으로, 도시공간 속에서 자연과 인간이 동시에 누릴 수 있는 보다 포괄적 의미에서의 생태공원을 말한다. 이러한 도시생태공원은 1)공원의 이용가치의 변화 즉, 환경보전과 시민이용의 균형을 추구하는 공원이 각광을 받을 것이라는 점, 2)생태공원의 한계를 극복하고 역사와 문화, 교육 등 사회적 요소가 함께 결합되므로, 지속가능한 개발에 기여한다는 점, 3)최근 시민들의 관심이 단순한 휴식에서 웰빙(Wellbeing), 로하스(LOHAS)¹⁷⁾ 등 건강과 휴양, 정서함양, 친환경 분야로 집중되고 있어 이에 대한 부응 전략이 요구된다는 점 등을 고려할 때, 도시생태공원은 지속적으로 조성되어야 할 것으로 보인다. 이러한 배경에서 지금까지 남산제모습가꾸기 사업을 도시생태공원의 관점에서 평가해 보았는 바, 본 연구를 통해 얻은 도시생태공원의 계획적 시사점을 정리하면 다음과 같다.

17) 로하스(LOHAS : Lifestyles Of Health and Sustainability) : 건강한 삶을 추구하는 웰빙의 개념을 넘어서 친환경, 사회정의, 자기발전과 지속가능한 삶에 가치를 두는 생활방식 또는 그러한 소비자집단을 뜻함.

<표 9> 종합 : 남산 제모습 가꾸기 사업의 추진성과에 따른 도시생태공원으로서의 특성 분석

도시생태공원의 평가측면		자연생태의 보전									시민이용의 편익									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
		생태 기반 시설	생물 다양 성	생물 이동 성	서식 환경 개선	친 녹 성	친 수 성	향토 고유 성	자연 학습 공간	생태 보호 관리	역사 자원 활용	관람 이용 시설	보행 친화 성	접근 편의 성	안 정 성	시설 의패 적성	이용 프로 그램	문화 다양 성	건강 성	휴식 공간 조성
핵심사업별 주요계획	잠식 시설 이전 및 적지 공원 화	군부대 철거후 남산골 조성	●				●			▲										●
		국악고 이전후 사무실로 활용																▲		
		외인아파트 철거후 수목원, 생태교 육장 조성	●	▲		▲	●			●		●					●			●
		단독주택 철거후 교육, 체육공원화					●				●		×							
		남산맨션 철거후 주차장이용																		
		정부기관이전후 공공문화기능도입														▲			▲	
		미군종교휴양소 철거					×		×											
		미군부대시설 철거후 도시경관조망 대, 휴게시설 설치					×					×								
		회현지구 내 애국가 마당 조성					×				×			×		×				×
		장충지구 어린이노인모임터 조성					×	×											▲	▲
자연 생태 계 보전 과 자연 학습 공간 화	토양회복				●															
	남사면(소나무밀집지역) 식생회복					●		●												
	북사면/북동사면 식생회복							▲												
	생물서식환경 개선(먹이 공급)		▲		●															
	서식환경 제공	●	●		●															
	자연학습장 조성 (한남지구)								×											
	자연학습로 조성								×											
	다양한 자연학습프로그램 개발															●				
역사 문화 보전 및 다양 한 문화 기능 도입	서울성곽 복원									×										
	봉수대 복원									●	▲				●				▲	
	국사당 복원									×										
	노인정 복원									×										
	유적지 보전									●										
	무형문화유산 활용									●						▲	●			
	역사프로그램 개발															●				
	회현지구 문화공간 : 애국가 상징																×		×	
	예장지구 문화공간 : 전통생활문화									●	▲						▲	●		
	장충지구 문화공간 : 충효공간																	▲	▲	
보행 접근 성의 강화	한남지구 문화공간 : 자연주제							●			●								●	
	용산공원-남산연결 가로공원조성													×						
	보행진입로 확보 (5개소)													▲						
	보행교 설치 (5개소)													▲						
	보행광장 설치 (3개소)													×						
	주차장 확충 (외곽)													×						
	소월길 보행환경개선													×						
	남산공원길의 보행전용화				▲							●	●	▲				●		
	성벽을 따라 역사탐방로 개설									×						×				
산책로 개설											×						×			

※ 범례 : ● : 사업적극추진 또는 사업 추진후 효과 높음 ▲ : 사업 소극추진 또는 추진후 효과 보통 × : 미추진 또는 효과미미

첫째, 기존 도시공원의 생태적 요소 강화를 통해서 도시생태공원을 조성하고자 할 때에는 무엇보다 기존 생태환경의 고유성과 향토성을 살리는 것이 중요하다. 남산공원에서는 이를 위하여 고유수종인 소나무를 지속적으로 식재하고 전이수종은 벌채함으로써 원형 회복을 위한 많은 노력과 관리에 힘을 쓰고 있다.

둘째, 생태기반시설 조성 및 서식환경을 조성해 주는 것이 필요하다. 기존 환경이 인공적인 요소가 많고 생물이 서식하기에 적합하지 않다면 남산공원에서 잠식건물을 철거하고 야생화공원이나 연못을 인공적으로 설치해 준 것처럼 인공구조물을 제거하고 습지나 실개천 등을 조성하여 종다양화를 유도할 수 있다.

셋째, 생물서식공간 조성과 함께 이를 활용한 적극적인 자연학습공간 마련 및 학습프로그램 개발을 추진하는 것이 필요하다. 예를 들어 생물서식공간과 생태학습공간을 유기적으로 연계시키고 생물에 대한 안내판 설치, 탐방로 조성 등을 계획함으로써 자연생태보전과 시민이용편익의 두 가지 측면을 함께 향상시키는 것이 중요하다.

넷째, 역사문화자원 등 기존 부지가 가지고 있는 잠재적 요소를 최대한 활용하여 주제 있는 휴식공간을 조성한다. 남산공원의 경우 성곽복원과 연계된 휴식공간 조성을 계획하였으며, 봉수대를 모티브로 한 전망대 설치 등 개성있는 공간연출을 시도하였다. 이러한 공간에서는 관련 행사개최도 가능하므로, 문화다양성도 실현할 수 있다. 공원 속 문화 향유는 시민이용 편의 차원에서도 중요한 계획요소가 될 수 있다.

다섯째, 관람이용시설 즉 전시관, 비지터센터, 전망대 등의 조성이 필요할 경우, 기존 공원시설을 재활용하거나, 관람코스 등과 연계시키고 특정 사업에 의한 공원 정비를 추진할 때 함께 연계시키는 방안을 고려하도록 한다. 남산공원은 기존 주택을 남산전시관으로 활용하고 있으며, 봉수대를 복원하면서 시내전망이 가능한 공간을 연출해 놓았다.

여섯째, 자연생태공간과 시민들의 건강을 위한 공간을 따로 계획하지 않고, 상호 유기적으로 연결될 수 있도록 계획한다. 남산공원의 경우, 식물원 내에 산책로를 설치하여 식물감상과 휴식, 운동이 동시에 가능하도록 배려했으며, 맨발공원, 연못 등도 산책로 또는 조깅로와 연계하여 계획하면 더욱 효과적일 것이다.

본 연구의 의의는 2000년에 남산 제모습 가꾸기 사업이 종료된 이후, 현재까지 이 사업의 추진 성과와 한계에 대해서 객관적으로 분석하고 평가한 연구가 없었는데, 본 연구에서 최초로 도시생태공원의 관점에서 남산 제모습 가꾸기 사업에 대한 평가를 시도해 보았다는 점에 있다. 또한 10년 간 진행되어 온 사업의 추진결과를 문헌연구, 현장조사, 신문기사, 각종 간행물, 공무원 인터뷰 등을 통해 종합적으로 분석하고 그 실증 데이터를 총체적으로 제공하였다는 점에서도 의의를 찾을 수 있다.

참고문헌

- 김경배, 2004, 『남산공원의 실태분석 및 개선방향』, 서울
시정개발연구원
김수봉, 1996, “지속가능한 도시개발을 위한 진해시민의

- 공원녹지 개념 및 이용의식에 관한 연구 -진해시 중학교 학부모를 사례로-, 『환경과학논총』 제1권 제1호, 97~112
- 김연수, 1993, “서울시 도시림의 휴양기능에 대한 경제적 가치평가에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 석사학위논문
- 남산공원관리사무소, 2003, 『남산공원현황조사용역』
- 남산제모습찾기 100인 시민위원회, 1991, 『남산제모습찾기 기본계획』, 서울특별시
- 박인재, 2002, “서울시 도시공원의 변천에 관한 연구”, 상명대학교 박사학위논문
- 서울특별시 공원녹지관리사업소, 2003, 『남산공원 장충지구 수경시설 조성공사 보고서』
- 서울특별시, 1992, 『남산제모습가꾸기 기본계획』
- 성종상, 2000, “도시생태공원의 계획과 설계”, 『자연보전』 110호, 10~17
- 오충현, 2000, “서울시의 생태공원 정책”, 『자연보전』 110호, 4~9
- 이경재, 2001, 『남산 도시자연공원 식생환경 실태 및 관리방안』, 서울특별시
- 이준미·조규영·박헌수, 1999, “도시생태공원의 평가기준에 관한 연구”, 대한국토·도시계획학회지 『국토계획』 제34권 제3호(통권 102호), 159~168
- 전승훈, 2000, “생태공원의 개념과 의의”, 『자연보전』 110호, 1~3
- 최정권, 2000, “생태공원의 유형과 주요선례”, 『자연보전』 110호, 25~33
- 현중영, 1993, “외국의 생태공원 사례”, 『환경과 조경』 61호, 66~71

원 고 접 수 일 : 2006년 2월 1일
1차심사완료일 : 2006년 2월 20일
최종원고채택일 : 2006년 3월 21일