

하이라인 3단계 개통으로 본

선형 공원 조성 사업의 특징과 시사점

박근현
유타대학교 도시계획 및 설계
박사과정

미국 뉴욕 센트럴파크는 근대 공원의 시작을 알렸다. 1857년 개장한 센트럴파크는 규모, 프로그램의 다양성, 위치 등에 있어서 뉴욕뿐 아니라 미국을 대표하는 공원이 되었다. 센트럴파크는 도시와 분리되어 시민들에게 휴식공간을 제공하고 도시환경 문제를 완화해 주는 ‘허파’와 같은 존재로 작동한다. 이와 같은 도시-공원의 관계는 20세기 공원의 전형이 되어 미국뿐 아니라 전 세계의 도시공원 계획에 영향을 미쳤다.

2009년 맨해튼 남서부에 하이라인(High Line)이 문을 열면서 뉴욕은 미국을 대표하는 공원을 하나 더 갖게 되었다. 하이라인은 그 형태나 이용자의 경험 측면에서 센트럴파크와 정반대의 공원을 표방하고 있다. 고가철도에 조성된 이 공원은 주변 건물과 직접 맞닿아 있어 대부분의 시야가 자연이 아닌 도시공간으로 열려 있다. 센트럴파크의 정온함보다는 뉴욕 브로드웨이의 부산함에 가까운 공원이다.

이용자들 역시 새로운 형태의 공원을 환영하고 있다. 소셜네트워크 서비스 중 하나인 인스타그램(Instagram) 조사에 따르면 하이라인은 뉴욕 관광 명소 3위, 세계 관광 명소 10위에 선정되었다. 또한 연간 500만 명이 방문하고 1만 2,000여 개의 일자리를 창출할 정도로 경제적 가치가 크다. 미국 내 다른 도시들뿐만 아니라 전 세계 도시들이 또 다른 ‘하이라인’을 갖기 위해 노력하고 있다. 서울역 고가교 공원화 사업에서 볼 수 있듯이 한국도 예외가 아니다.

필자는 이 글에서 지난 9월 이뤄진 하이라인 3단계 개통의 의미와 다양한 논의를 소개하고자 한다. 하이라인이 어떠한 과정으로 만들어졌는지, 어떠한 점에서 새로운 공원으로 불릴 수 있는지, 그리고 하이라인이 가져온 효과는 무엇인지를 살펴보고자 한다.

이 글이 도시 내 선형 공원의 의미를 재조명하고 국내 도입에 대한 시사점을 찾는 기회가 되기를 기대한다. 글을 쓰기 위해 뉴욕에서 근무하면서 하이라인을 수차례 방문한 경험이 있는 두 조경설계가(편의



3단계 개통이 완료된 하이라인

상 A와 B로 부르겠다)를 이메일로 인터뷰하였고, 그 결과 일부를 글에 담았다.

하이라인의 조성 과정

1934년 뉴욕 맨해튼 서부에 위치한 대규모 공업지대의 제품을 수송하기 위해 서부수송선(West side line)이 건설되었다. 하지만 1950년대에 고속도로를 이용한 트럭 수송 산업이 성장하면서 철도 수송 수요가 감소하였고, 1980년에 이르러 이 철도가 폐쇄되기에 이르렀다. 이후 서부수송선은 뉴욕 펜실베이니아 역에서 출발하는 여객선으로 재탄생하였으나 펜실베이니아 역(맨해튼 34번가) 남쪽에 해당하는 1.45마일(2.33km)의 구간은 철도 폐쇄 이후 25년간 방치되었다.

오늘날 하이라인으로 불리는 이 구간은 한동안 수풀이 우거진 공중정원이 되었다. 1980년대 맨해튼 서부선 주변의 토지주들은 뉴욕시에 고가철로 철거를 요청하였다. 하지만 시민들의 반대로 철거가 이루어지지 않았고, 1999년 하이라인 보전과 공공공간 전환을 위해 시민들이 주축이 된 ‘하이라인의 친구들(Friends of the High Line)’이라는 비영리조직이 설립되었다. 2004년 뉴욕시는 하이라인 공원 조성을 위해 5,000만 달러(약 500억 원)의 예산을 책정하였고, 같은 해 하이라인의 친구들과 뉴욕시는 하이라인 설계공모전을 열어 당선작을 뽑았다. 당선팀은 제임스 코너 필드 오퍼레이션스(James Corner Field Operations)가 주축이 된 조경·건축·식재 합동설계팀이었다. 2006년 뉴욕시는 하이라인의 소유권

을 가지고 있던 CSX Transportation, Inc.로부터 토지를 양도받아 하이라인 공원 조성을 시작하였다. 2009년 6월 1단계, 2011년 6월 2단계가 개통하였고, 지난 9월 3단계가 개통하였다.

하이라인 공원의 전체 길이는 2.33km이고 맨해튼 갠스부르트가(Gansevoort Street)에서 34번가까지 총 22개의 블록을 지난다. 공원의 폭은 10~15m이고 높이는 약 7.5m이다. 1단계와 2단계 구간은 남북방향으로 길게 뻗어 있으며, 30번가에서 34번가 사이의 3단계 부지는 2018년 완공예정인 허드슨 야즈(Hudson Yards) 재개발사업 부지를 끼고 서쪽으로 크게 도는 구간이다.

하이라인은 정치인, 공무원과 조경가, 도시설계가의 협력이 아니라 일반 시민들의 생각에서 출발하여 이를 정치적·경제적 동력으로 삼아 만들어진 공원이라는 점에서 의의가 크다. 비록 하이라인을 완성해 낸 것은 뉴욕시와 공모전에 당선된 설계팀이었지만, 공원화를 향한 시민들의 아이디어와 의지 없이는 하이라인이 실현되지 않았을 것이다. 그것이 바로 우리가 하이라인을 ‘블룸버그(Michael Bloomberg)의 하이라인’ 혹은 ‘제임스 코너의 하이라인’으로 부르지 않는 이유다.

1999년 하이라인 인근에 살던 조슈아 데이비드(Joshua David)와 로버트 해먼드(Robert Hammond)는 하이라인을 보전하고 공공공간으로 개발하는 운동을 벌이고자 ‘하이라인의 친구들’이라는 비영리단체를 만들었다. 하이라인의 친구들은 뉴욕시 정치·경제적 리더들과 시민들을 꾸준히 설득하여 하이라인 공원화를 실현해 냈을 뿐만 아니라 꾸준한 민간 모금과 참여를 바탕으로 연간 300만 달러(약 30억 원)에 달하는 운영비용의 대부분을 조달하고 있다. 이외에도 배리 딜러(Barry Diller) IAC/Expedia 회장과 그의 부인 다이앤 본 퍼스텐버그(Diane von Furstenberg)가 하이라인 조성을 위해 뉴욕시에 총

3,500만 달러(약 350억 원)를 기부한 것을 비롯해 수많은 기업가와 시민들의 기부가 뒷받침되었다.*

하이라인 개발을 가능하게 한 데에는 뉴욕시의 지원 역시 매우 컸다. 하이라인 1-2단계 구간에 투입된 총 사업비 1억 5,000만 달러(약 1,500억 원) 중 70% 이상(1억 1,220만 달러)을 뉴욕시 예산으로 충당하였다. 나머지 예산 중 2,070만 달러는 연방정부 예산, 70만 달러는 주정부 예산이 투입되었으며, 하이라인의 친구들을 비롯한 시민들이 약 4,400만 달러를 후원하였다.

재정적인 지원뿐 아니라 제도적인 지원으로는 개발권양도제(TDR)를 활용한 용도지역 변경이 있었다. 뉴욕시는 2005년 6월 하이라인이 포함된 맨해튼 첼시 서부지역에 주거·상업개발을 촉진하고 하이라인을 공원화하기 위해 해당 지역을 특별용도지구(Special West Chelsea District)로 지정하였다. 이 특별용도지구는 하이라인을 중심으로 약 30m 폭의 회랑(High Line Transfer Corridor)을 포함하고 있다. 이 회랑에 포함된 부지는 하이라인의 경관, 통풍 및 채광을 확보하도록 건물 높이와 규모, 디자인의 제한을 받는다. 하이라인에 인접한 건물을 재개발할 때에는 건축선을 하이라인과 같은 높이로 5~8m 후퇴(set back)시켜야 한다. 또한 전체 부지의 20%를 하이라인과 연계된 녹지공간으로 조성해야 한다. 이러한 규제에 대한 보상으로 개발권양도제를 활용하여 개발이 제어된 부지의 개발권을 해당 지구 내 특정 지역의 개발권(용적률)으로 보전해 주고 있다.**

새로운 공원, 하이라인

센트럴파크를 설계한 옴스테드는 그의 에세이「Public Parks and the Enlargement of owns(1870)」에서 공원이 ‘사람들이 도시에서 완전히 벗어나서 부산하고 시끄러운 거리를 잊고 온전히 쉴 수 있는 장소’가 되기를 바랐다. 이와 달리 ‘하이라인의 친구들’의 설립자



기존 공원과 달리 도시경관을 감상하는 하이라인(위)
뉴욕의 스카이라인과 허드슨강의 저녁노을을 바라볼 수 있는 벤치(아래)

중 하나인 로버트 해먼드는 하이라인을 센트럴파크와 직접 비교하며, “하이라인은 자연 속에 있으면서도 거리를 느끼고 엠파이어스테이트 빌딩을 바라볼 수 있는 곳”이라고 말하였다.*** 이처럼 하이라인은 20세기의 정온한 공원과는 다른, 새로운 공원을 표방한다.

기존의 면적인 공원과 달리 하이라인에서 느낄 수 있는 새로운 경험은 크게 세 가지를 들 수 있다. 하이라인이 제공하는 첫 번째 신선함은 도시와 공원의 새로운 관계에 있다. 하이라인의 대표설계자인 제임스 코너는 도시로 둘러싸인 공원인 하이라인을 ‘차경(borrowed landscape)’이라고 지칭하였다.*** 우리가 근대 도시공원에서 자연을 감상했다면, 하이라인에서는 도시를 감상한다는 것이다.

인터뷰 대상자 A는 “복잡한 도시에서 떠올라, 도시와 관계 맺으면서도 약간의 거리를 두는 공간의

특수성이 하이라인만의 매력”이라고 말한다. 하이라인에서는 공원 외부, 즉 도시를 바라보는 주요 조망점들에 작은 전망테라스를 마련하여 좁은 폭의 단점을 극복하고, 이용자들이 쉬면서 도시경관을 즐길 수 있도록 하였다. 특히 건물 사이로만 통과하던 1·2단계 구간과 달리 3단계 구간은 허드슨강(Hudson river)으로 이어지기 때문에 뉴욕의 멋진 스카이라인과 허드슨강의 열린 경관을 감상할 수 있다. 두 인터뷰 대상자 모두 허드슨강 건너편으로 지는 저녁노을의 아름다움에 매료되었다고 말한다. 특히 3단계 구간에서 해가 지는 허드슨강을 바라보고 기대 누울 수 있는 시설물을 기존 철로를 따라 배치한 것은 ‘차경’을 활용한 설계기법으로 볼 수 있다.

하이라인에서는 도시와 공원의 다양한 연결고리를 제공하기 위해 구체적인 설계기법들을 활용하였다. 대표적인 장소가 공원 곳곳의 작은 무대공간이다. 남북방향의 하이라인을 가로지르는 동서방향의 스트리트들이 하이라인과 만나는 지점에 작은 무대 또는 벤치 등 휴게공간이 배치되어 있다. 작은 무대의 배경은 투명한 유리로 만들어져 있어서 공원이용자들이 공연이 없는 대부분의 시간대에 이 무대에 앉아 지나가는 뉴욕시민들의 삶을 관찰할 수 있다. 또한 이 무대는 공원 외부의 시민들이 공원을 방문한 연인·가족·친구들의 모습을 바라보기도 하는 ‘상호관찰의 공간’이다.

두 번째 신선함은 하이라인 3단계 구간이 근대 산업유산의 낡은 감각을 극대화하였다는 사실이다. 하이라인은 과거의 철로 구조물, 철로가 폐쇄된 이후 자라난 야생화나 잡초, 그리고 새로 설치된 조명이나

* http://www.nytimes.com/2011/10/27/nyregion/20-million-gift-to-high-line-park.html?_r=0

** <http://www.nyc.gov/html/dcp/html/westchelsea/westchelsea1.shtml>

*** “The Worldwide Trend of Elevated Parks”, *Travel and Leisure*, 2012. 7.

**** http://www.nytimes.com/2011/10/27/nyregion/20-million-gift-to-high-line-park.html?_r=0

예술작품들이 공존하고 있어 매력적이다. 특히 3단계 구간은 1·2단계와 달리 철로가 폐쇄되고 25년간 방치되어 온 하이라인의 모습을 최대한 보존하고 있다. A는 하이라인 3단계 구간을 “1·2단계의 디자인 언어를 유지하여 전체 구간의 통일성을 주면서도, 공원과 직전까지 방치된 식생이나 콘크리트 구조 등을 그대로 노출하여 장소의 역사적인 의미를 다시 한 번 생각해보 수 있게 하는 구간”이라고 평가했다. B 역시 하이라인 3단계의 매력을 다음과 같이 언급하였다. “기존의 1·2단계 구간에서는 새로 식재된 화려하고 아름다운 초목들, 곳곳에 있는 예술작품과 세련되고 매끈하게 제작된 화강석 포장재 위로 뉴욕을 관통하며 거니는 즐거움이 그 주된 매력이라고 볼 수 있다. 반면에 3단계는 과거 하이라인 그대로의 모습을 간직하고 있어 도시의 잃어버린 과거와 새로운 현재가 공존하는 아름다움을 가지고 있다.”

세 번째 신선함은 선형 공원인 하이라인이 ‘걷기’ 좋은 공원이라는 점에서 찾을 수 있다. 선형 공원은 ‘도시공간과의 근접성’과 ‘공간체험의 연속성’으로 정의될 수 있는데,^{*} 하이라인은 이 두 가지를 잘 충족한다. 하이라인은 선형 공원 중에서도 폭이 매우 좁은 편이라 다양한 활동이 어렵다는 단점이 있지만, 그만큼 걷기에 집중하면서 시시각각 변화하고 움직이는 도시경관을 경험할 수 있다. 하이라인에서 우리는 “높은 건물들, 반짝이는 전광판을 보고, 북적이는 차량 위로 걸으면서, 옆으로 자라난 초목들을 느끼며 기존의 대규모 공원들이 주는 편안함과는 새로운 경험을 할 수 있다”는 게 B의 얘기다.

때로 선형 공원은 도시의 주요 지점들을 서로 연결하는 보행로의 역할을 하기도 한다. 하이라인은 시민들에게는 보행 이동통로를 제공하고, 관광객들에게는 새로운 관광루트를 제공한다. “하이라인 1단계의 시작점인 최남단 부분이 비어가든, 패션스토어, 호텔, 레스토랑과 카페 등 뉴욕에서 가장 인기 있



걸고 쉴 수 있는 공간으로 조성된 하이라인

고 트렌디한 공간과 바로 연결되기 때문에 공원이용자들의 흐름이 자연스럽게 도시 속으로 연장된다.” (B) 이렇게 도시 내 다양한 장소와 공원 사이에서 멈추지 않는 동선의 흐름이 선형 공원으로서 하이라인의 매력이다.

하이라인의 영향

뉴욕시에서 2011년 발표한 내용에 따르면, 하이라인은 20억 달러(약 2조 원)의 경제적 효과를 창출할 것이라고 한다.^{**} 이는 용도지역 변경 이후인 2006년부터 추진된 29개의 대형 개발사업으로부터 추정된 것이다. 이 개발사업들로 인해 1만 2,000여 개의 일자리가 생기고 2,558개의 주택이 건설되며, 1,000개의 호텔 객실과 수많은 사무실 공간 및 미술 갤러리들이 생겨난다.

2013년 한 해에만 480만 명이 하이라인을 찾았다. 뉴욕 현대미술관(MOMA), 자유의 여신상에 이어 세 번째로 많은 방문객 수다. 허드슨강과 펜스테이션으로 이어지는 3단계까지 개통했으니 올해는 더 많은 방문객들이 찾을 것으로 기대된다. 인터뷰

* 박근현·김재철·이태웅, 「공원복지 구현을 위한 선형 공원의 조성 효과와 공급방향 연구」, 국토연구원, 2013.

** <http://www.nyc.gov/html/dcp/html/about/pr060711.shtml>

대상자 A는 3구간이 아직 모두 완공되지 않았고 허드슨야즈 재개발사업 등 인접 지역의 개발이 한창 진행 중에 있기 때문에, 10년 후 완성된 모습이 더욱 기대된다고 말한다.

하지만 하이라인 조성으로 인해 서민들의 공간이 고소득층의 주거 및 상업·업무지구로 바뀌는 젠트리피케이션(주택고급화)이 발생했다는 비판도 거세다. 하이라인 개발 전 첼시 서부 지역의 지가는 맨해튼 평균 지가에 비해 8% 정도 낮았다. 첼시 서부 지역에는 경공업이 밀집해 있었고 서민들도 많이 살았다. 하지만 2003년과 2011년 사이 공원 주변의 지가는 103%나 상승하였다. 시정부와 부동산개발업자들은 이러한 변화를 환영했지만, 이 지역에서 수십 년간 살고 일해 온 사람들은 결코 그럴 수 없었다. 한 자동차 정비소는 하이라인 개장 이후 수익이 35% 감소하였고, 50년 이상 성행해 온 레스토랑들은 단골 손님들을 잃고 결국 문을 닫았다.*

하이라인 주변의 한 상인은 하이라인을 '부동산 개발업자들을 위한 트로이의 목마'라고 비유하기도 한다.** 그만큼 중소상인들에게 미치는, 예기치 못한 사회·경제적 효과가 크다는 것이다. 그 상인은 하이라인에 엘리베이터와 계단 등 접근지점이 설치되어 있기는 하지만, 대부분의 방문객들은 관광버스를 타고 와서 하이라인의 끝에서 끝까지 한번 걸어볼 뿐, 주변에 공원을 빠져나와 상점을 이용하지 않는다고 말한다. 하이라인이 지역경제에 미칠 것으로 기대했던 효과 중 매출 증대는 미미하고 임대료 상승이 너무 커서 결국 상점 문을 닫을 수밖에 없다는 것이 그의 얘기다.

<뉴욕 타임스> 칼럼니스트 제리미아 모스(Jeremiah Moss)는 하이라인을 처음 방문해 보고 공원 내에서의 활동이 지나치게 통제되어 마치 공원이 아니라 박물관에 온 것 같이 느꼈다고 말하였다.*** 공원이용자들은 대부분 명품 쇼핑백을 들고 한껏 멋

을 내고 있었으며 고급문화를 즐기러 온 상류층처럼 보였다는 것이다. 하이라인의 방문기를 살펴보면 좁은 폭의 공원에 비해 이용자가 너무 많아 사실상 걷는 것 외에 아무 활동도 할 수 없었다고 불평하는 사람들도 많다. 공원 이용시간이 제한된 것 역시 공공공간으로서 공원 안에서 벌어질 수 있는 많은 활동들을 제약하고 있다.

여기서 중요한 것은 뉴욕시의 정책과 지원이 젠트리피케이션을 불러왔다는 점이다.**** 2005년 뉴욕시 도시계획국과 시 의회는 하이라인 주변 지역을 특별용도지구로 지정하여 고밀 복합개발을 촉진시켰다. 이 과정에서 공청회를 한 차례 열기는 하였으나 지역주민의 참여와 지역 경제·사회의 보전을 위한 노력은 사실상 부재하였다. 또한 앞서 살펴보았듯이 1·2단계 사업비 약 1,500억 원 가운데 뉴욕시가 1,200억 원, 연방정부가 207억 원, 주정부가 7억 원을 투입하였다. 이와 같이 막대한 정부예산이 투입한 결과가 '지역주민과 상인들의 비자발적 이주'라는 점이 하이라인의 비극 중 하나다. 도시계획학자 제니퍼 울취(Jennifer Wolch)는 하이라인을 이른바 '생태-젠트리피케이션(eco-gentrification)'의 대표적 사례로 묘사한다.***** 대규모의 공원 조성사업은 민간자본에 의존할 수밖에 없고, 이는 새로운 주민들이 기존의 주민들을 대치하는 결과를 낳기 쉽다는 것이다.

* http://www.nytimes.com/2012/08/22/opinion/in-the-shadows-of-the-high-line.html?_r=0

** <http://vanishingnewyork.blogspot.com/2014/10/la-lunchonette.html>

*** http://www.nytimes.com/2012/08/22/opinion/in-the-shadows-of-the-high-line.html?_r=0

**** <http://www.fastcodesign.com/3037135/evidence/how-parks-gentrify-neighborhoods-and-how-to-stop-it>

***** Jennifer Wolch, Jason Byrne, and Joshua Newell, "Urban green space, public health, and environmental justice: The challenge of making cities 'just green enough'", *Landscape and Urban Planning*, 2014, p.125, pp.234-244.

맺음말

블룸버그 시장 시절 뉴욕시 도시계획국장으로서 하이라인 공원화를 주도했던 아만다 버든(Amanda Burden)은 공공공간이 가진 힘에 대해 다음과 같이 말한다. “공공공간은 당신이 도시에서 어떻게 살아가는지, 그 도시에 대해 어떻게 느끼는지, 그리고 어떤 도시에 살 것인지를 결정하는 데 큰 영향을 미친다.”* 공원이나 공공공간을 이용하는 사람뿐 아니라 그 공간이 도시 안에 있음으로써 시민들이 갖게 되는 만족감과 자긍심이 대단히 크다는 것이다. 인터뷰에 응한 B 역시 “하이라인은 지역주민들이 시작하여 시민들의 자발적 후원과 참여로 이루어진 공원이며, 지금도 지역주민과 뉴욕시민이 가장 사랑하는 공원 중 하나라는 점에서 성공적인 공원”이라고 평가하였다.

한때 모든 도시들이 ‘구겐하임 미술관’을 갖기를 원했던 것처럼, 이제는 ‘하이라인’을 갖기를 원한다. 미국 내 다른 도시들뿐 아니라 전 세계적으로, 과거의 역할을 다한 철도나 고가도로를 공원으로 탈바꿈시키려는 시도가 다양하게 추진되고 있다. 한국에서도 최근 박원순 서울시장의 하이라인을 모델로 서울역 고가교를 공원화하겠다는 계획을 밝힌 바 있다. 이른바 ‘하이라인 효과’다. 동기는 역시 도시경쟁력 확보와 경제성장이다.

하지만 하이라인이 우리에게 보여주는 것이 장밋빛 환상만은 아니다. 하이라인과 같은 공원 조성 사업은 과연 우리 사회에 어떠한 영향을 미치는가? 지속가능성의 3가지 요소(환경·경제·사회)로 보자면, 하이라인이 다양한 동식물이 사는 환경을 제공하고 주변지역의 지가를 2배 이상 상승시켰으며 수많은 일자리를 창출했다는 점에서 환경적·경제적 지속가능성은 충분히 충족했다고 말할 수 있다. 하지만 하이라인이 조성됨으로써 많은 중소상인들과 저소득층 주민들이 타의로 지역을 떠나게 되었다. 사회적 지속가

능성은 철저히 간과된 것이다. 하이라인은, 공원 개발이 모든 이들에게 바람직한 것은 아니며, 어떠한 지역에 공원과 공공공간이 얼마나 필요한지는 그 지역주민들의 참여로 결정되어야 함을 일깨워 준다.

모든 도시가 하이라인을 가져야 하는 것은 아니다. 폐쇄된 고가교가 반드시 공원이 되어야 하는 것은 더더욱 아니다. 하지만 공원에 대한 수요가 늘어나고 고밀의 도시 내에 가용 부지는 부족한 상황에서, 과거의 기반시설을 포함하여 도시 내 모든 공간이 공공공간이 될 가능성을 내포하고 있다. 시민들은 도시와 유기적으로 연계된 공원이 제공하는 새로운 감각을 기꺼이 즐긴다. 건설공학과 정보통신의 발달 역시 다양한 부지에 다양한 형태의 공원을 현실로 만들어 준다. 또 다른 하이라인을 갖고자 하는 우리에게 필요한 것은 창의력과 사회적 소통일 것이다.

* 아만다 버든, TED 강연, 2014. 3.