

# 서울 도심공간의 변화와 정책의 역사 I : 관리주의적 접근\*

The History of the Transformation of Urban Space of  
Seoul and Urban Policy I : Managerialist Approach

강 흥 빈\*\*

## 목 차

- |                         |                              |
|-------------------------|------------------------------|
| I. 공간변화와 정책 - 어떻게 볼 것인가 | III. 도시개발, 재개발 정책과 공간구조의 변화  |
| II. 도시기본계획에서의 도심성격의 변화  | IV. 실패한 고도규제, 경관관리, 도시설계의 시도 |

## ABSTRACT

Hong-Bin Kang

The history of urban transformation requires an understanding of all the spatial activities taking place within the urban space. Although these spatial activities are individually initiated, they are governed by underlying economic, social, cultural political and administrative forces particular to that era and society. Both the neo-classical approach which tries to understand the changes through individual location activities regulated by market mechanism, and in the political economic approach which focuses on the self-regulating behaviour of capital and the state are limited in the analysis of urban dynamics. History of urban transformation should be understood from the viewpoint of managerialism. It is important not only to identify the problematic conditions and resolve them according to diagnosis, but also to understand the nature and functions of the 'agents' - in other words, who the 'agents' were, what their values were, from what cognitive foundation they viewed urban problems and what force and legal basis they possessed.

This study examines the trend in urban management policies and strategies of the post-colonial period. Through the progress of modern history of the central urban area of Seoul, this paper focuses on the framework and logic under which 'urban policy' was implemented, and the impact it had on the urban space.

\* 본 논문은 서울시립대학교 서울학연구소에서 서울특별시의 용역사업으로 수행한 『서울 도심부관리 기본계획 (안)』(책임연구기관 : 서울시정개발연구원) 중 『서울도심부 변천과정 연구』의 내용일부를 요약, 정리한 것임.

본 논문을 작성하는 과정에서 대화와 자료를 통해 많은 도움을 주신 손정목교수님께 감사드립니다.

\*\* 서울시정개발연구원장

## I. 공간변화와 정책 - 어떻게 볼 것인가

그동안 도심지역에 대해 시행되어온 여러 갈래의 정책, 시책에는 일련의 공통적인 성향, 또는 가치지향이 발견된다. 물론 이러한 공통적인 성향, 또는 가치지향이 어떤 명시적인 이념적, 이론적 토대 위에서 의식적으로 도출되었다고 말할 수는 없다. 그 보다는 한 시대의 계획문화를 관류했던 공통된 문제의식과 '일하는 방식'의 표현이라고 보는 것이 타당할 것이다. 이 글은 해방 이후 도심지역의 변화에 영향을 미친 도시관리 정책, 시책의 흐름에 대해 다루고 있다. 도심의 현대사가 전개되는데 있어서 정책이라고 하는 것이 어떤 기획속에서 어떠한 논리로 작용했으며, 어떠한 실제적 영향을 미쳤는가에 주목을 하였다.

### 1) '관리주의적' 접근

현재의 도심공간은 조선조로부터 물려받은 공간유산 위에 해방 이후부터 오늘날까지 건물을 짓는다는 점포를 차린다는가 하는 공간행위를 펼쳐온 무수하게 많은 토지소유주, 임대사업자, 점포주, 건설업자 등의 개별적인 활동이 모여 이루어진 결과이다. 도심공간의 변천사를 이해하기 위해서는 일단 도심공간에서 펼쳐진 크고 작은 공간행

위를 알 필요가 있다. 그러나 공간행위들은 비록 개별적으로 행해진다 하더라도 그러한 행위들의 배경에는 그 시대, 그 사회가 공유하는 일정한 경제, 사회, 문화, 정치, 행정적인 '문제상황'의 맥락이 있기 마련이다. 그러므로 도심공간의 변천사는 그러한 문제상황의 시대적 맥락을 파악함으로써 보다 심도 깊은 이해가 가능해진다. 이 '문제상황'에는 경제, 사회 등 비공간적인 과정뿐 아니라 도시공간 자체의 형태와 내용이 중요한 부분을 이룬다. 도시공간은 구조화된 물리적, 기능적 형태와 내용을 지니고 있어 경제, 사회 등 비공간적인 과정이 적응, 순응해야 구체적인 조건이 된다. 그 자체가 공간행위에 대한 수요를 만들어 내기도 하고 변화의 방향을 제한하기도 하는 등 일정한 자원성(Resource Quality)을 지니는 것이다. 그러므로 도심 변천사의 이해를 더욱 깊게 가지기 위해서는 다른 비공간적 과정들의 결과로서만이 아니라 그 자체가 변화의 조건이기도 한 '독립변수'로서 공간을 분석할 필요가 있다.

그러나 여기에서 그쳐서는 충분하지 않다. 공간행위자에 대한 미시적 이해와 경제사회적 문제상황과 공간적 맥락에 대한 거시적 이해의 중간에 이들을 매개하는 각종 정책, 시책, 규제, 유도행위에 대한 이해가 필수적이다. 관료제하의 근대사회에서도 도시공간은 직

접, 간접적인 형태로 관리되기 마련이다. 따라서 도심공간의 변천을 순전히 시장기제의 매개에 의해서 조정되는 행위주체의 미시적이며 개별적인 입지행동으로 이해하고자 하는 신고전주의적 접근이나, 자기스스로를 실현하는 ‘자본’과 ‘국가’의 자기조절작용으로 해석하고자 하는 정치경제학적인 접근에는 분명한 한계가 따르기 마련이다. 도심변천사의 이해에는 관리론적인 시각이 요구된다. ‘문제상황’을 규정하고 문제를 진단해 처방을 내리고 그에 따라 시장의 작용에 일정한 방향으로 개입하는 ‘에이전트’들의 작용에 대한 이해가 필수적이다. 그들이 누구이며 어떠한 가치지향을 가졌고, 어떠한 인식기반 속에서 도시상황을 조망하며, 어떠한 힘과 규범에 종사하는지에 대해 면밀히 검토가 있어야 한다.

## 2) 정책의 주체와 범위 : 서울시와 국가

서울 도심지역의 형성과 변화에 직접적으로 작용하는 행정기구는 물론 서울시이다. 도심에서의 시설과 기능의 입지, 도로 등 기반시설의 조성 등에 대한 관리권한은 분명 서울시에 있다. 그러나 국가의 권력이 막강했던 3공이래 권위주의 정권 아래에서는 말할 것도 없고, 지방자치제가 실시된 지금까지도 서울시의 행정작용에 국가가 대단히 광범위하고 철저하게 작용해왔다.

시장은 대통령이 임면했고, 시정의 주요사항은 대통령의 사전재가를 받아 시행했으며, 대통령의 호불호가 정책판단에 대한 최종적인 잣대가 되었다. 롯데 호텔의 건설, 강남이전축진과 강북개발억제 등은 대통령의 명시적인 지시로 시작된 일이었다. 대통령이 직접 개입하지 않은 사안이라도 중앙집권적 체제 속에서 모든 도시관련 법령들은 국가가 제정했고, 관련 주요사업들은 국가가 주도하거나 승인했으며, 모든 정책과 사업에 대한 기준, 절차 역시 국가가 만들었다. 엄밀하게 본다면, 서울시는 국가의 집행기구였던 셈이다.

그러나 정부와 서울시 당국만이 정책형성에 관련된 기구는 아니다. 비록 미미하기는 하지만 전문가 조직과 학계가 정책의 이론적 정당성을 확보하는 지원 그룹으로 연관되어 있었고, 언론기관은 정책의 정치적 타당성을 검증하는 역할을 했다. 또한, 실제 자본을 조달하여 개발사업을 시행하고, 개발이익을 전유하게 될 부동산 자본과 건설업체 또한 정책형성과정에서 일정한 작용을 제대로 파악하기 위해서는 관료기구 이외에 정책형성과 전과에 간접적으로 종사한 이들 집단들의 역할과 작용에 대해서도 세심한 분석이 요구된다.

## 3) 정책의 범위 : 공간정책과 경제정책

도심공간의 형성과 변화에 직접적으

로 작용하는 행정분야는 주로 건축, 도시계획 등 도심의 하드웨어 건설과 관련된 분야이다. 서울시는 도로계획, 도시계획, 시설계획, 재개발계획 등 다양한 메뉴를 동원하여 도심공간을 의도적으로 변화 또는 유지하려고 한다. 그러나 이러한 정책만이 오늘날의 도심공간을 만들어내는 데에 작용한 것이 아니다. 도심 공간은 성격상 경제활동들의 집적지이며, 이들의 입지와 관련된 제반정책 또한 도심공간의 형태와 성격을 형성하는 데에 결정적으로 영향을 미친다. “부적격시설”의 이전촉진정책, 학원의 개설금지, “도시형” 산업의 입지유도 등의 정책은 직접적으로 도심공간에 작용한다. 그뿐만 아니라, 국가가 산업구조개편을 위해 벌이는 각종 시책, 부동산개발의 억지, 또는 진작을 위한 각종 조치 또한 도심공간의 형성에 직접적으로 영향을 미친다.

#### 4) 정책의 목표 : 명시적 정책목표와 묵시적 ‘계획문화’

우리가 여기에서 관심을 가지는 것은 비단 정책의 명시적인 목표와 효과만이 아니다. 오히려 명시적인 서술 뒤에 숨어 있는 여러 가지 전제와 가정들을 살펴보는 것이 우리의 목적에 더욱 부합된다. 정책과 사업 속에서 ‘도심’의 이미지는 어떻게 설정되었으며, 문제상황은 무엇이라고 규정되었는지, 그리고

어떠한 인식적, 규범적 가치지향 속에서 그러한 판단을 하게 되었는지를 밝히는 것이 중요하다. 그리하여 주어진 시대에 왜, 누구를 위하여, 어떠한 정책이 펼쳐져서 누가 ‘혜택’을 보고, 누가 ‘피해’를 보았으며, 어떠한 정책환경 속에서 그러한 상황이 바람직하고 ‘정당한’ 것으로 인식되었는지를 이해하여야 한다.

## II. 도시기본계획에서의 도심 성격의 변화

이론상 도심의 형성과 변화에 작용하는 가장 상위계획은 ‘도시기본계획’이다. 구체적이며 개별적인 시책들은 이 상위계획에 최종적인 근거를 두도록 되어 있다. 그러나 실제로는 그렇지 않은 경우가 종종 발견된다. 도시기본계획은 도시의 미래상에 대한 하나의 규범적 지향점을 제시할 뿐이어서 실제 도심지역에 펼쳐지는 시책들은 도시기본계획과 무관하거나 심지어는 상치되는 경우도 드물지 않다. 그럼에도 불구하고, 도시기본계획에서 4대문안 지역을 어떻게 바라보고 있으며 그 미래상을 어떻게 그리고 있는가를 살펴보는 것은 의미있는 일이다. 이를 통해 도시계획을 입안하고 도시변화를 관리하는 주체들이 지닌 도시관과 도심에 대한 문제의식, 계

획문화의 성격을 찾아볼 수 있기 때문이다.

우리 손으로 처음 서울도시기본계획을 만든 것은 1963년의 일이었다. 그러나 서울의 공간구조와 계획의 골격은 이미 일제하에 이루어졌다. 일본은 1912년에서 18년 사이 시구개정사업을 시행해 조선조로부터 물려받은 서울의 공간구조를 바꾸는 일에 착수했다. 그 뒤 1926년 제1차 경성도시계획안을 효시로 1928년에 2차, 1930년에 3차 도시계획안을 수립하였다. 이어서 1934년에는 조선시가지계획령을 제정하고, 1936년 경성시가지계획을 수립하여 도시외곽의 개발을 위한 구획정리사업을 시작하였으며, 일제강점기 말기에는 방공령을 공포, 퇴계로, 율곡로 등 소개공지대 노선을 만들었다. 비록 대동아전쟁의 여파로 일본은 계획된 도시계획을 모두 시행에 옮기지는 못했지만, 조선조로부터 내려온 공간구조를 바꾸어놓았다. 종로를 주축으로 하는 '가지형' 공간구조를 격자형 구조로 바꾸는 한편, 전통적인 동서축의 체제를 서울역 - 용산축을 도시의 주된 성장축으로 하는 남북축의 체제로 전환시켰다. 이와 함께 남대문로, 소공동, 명동, 충무로 일대를 상업중심지로, 세종로, 태평로를 관아가로 바꾸었다.

해방 후 1949년 도시계획구역이 변경

되었으나 가로망, 인구 등의 입안을 못한 채 6.25 전쟁을 맞았고, 1952년 부산에서 종전의 지역지구를 부분적으로 조정하고 전제지구의 구획정리사업이 장훈 등 우리나라 도시계획가의 손으로 이루어졌다.<sup>1)</sup> 토지구획정리사업 이외에도 세종로, 퇴계로 등 주요간선도로가 확장되고 시청앞 광장이 설치되었지만, 도심의 구조와 성격은 일제의 유산을 물려받을 수밖에 없었다.

### 1) 동심원 구조의 탄생

서울의 공간구조를 동심원 모델을 가지고 해석하기 시작한 것은 경제개발5개년계획이 시작된 다음해인 1963년에 만들어진 '서울도시기본계획'이 시초이다. 런던 대도시권계획, 일본의 수도권 정비계획을 참고하여 마련된 이 계획에서는 서울을 동심원적인 형태를 가진 도시로 파악하면서, "구시가지는 도심지대로서 상업, 업무, 문화시설 등 각종 서비스기관을 위주로 한 도심기능의 중추부이며, 지대나 교통편리상 고급호텔과 고층 아파트로 이루어져 고밀도지구로 적합"한 곳으로 규정했다. 반면, 부도심은 은평, 송인, 구로, 뚝섬을 부도심으로 보았으며, 불광, 수색, 말죽거리, 길음, 망우, 수유 등을 커뮤니티 센터로 확정해 3단계의 도심 위계를 설정하고, 환상방사선형의 가로망을 제시

1) 손정목, "서울도시계획이야기-전재복구계획 (상), (하)", 『국토정보』제, pp.130-144, pp.129-143.

하였다.

환상방사선의 도시교통체계와 단핵을 중심으로 한 위계적 중심기능에 대한 전제는 이후의 계획에서도 계속된다. 도심지역은 변함없이 도심이었으며, 다만 부도심을 어디에 설정하는가, 생활권의 중심을 어디로 보느냐에 차이가 있을 뿐이었다. 그래서 1966년의 “도시기본계획”에서는 도심과 용산이 정치행정의 중심이며, 창동, 천호, 강남, 영등포, 은평은 부도심으로 하되, 행정부는 광화문에, 입법부는 영등포에, 사법부는 영동에 두는 계획을 제시했다.

1970년에 조정된 도시기본계획에서 “도심”은 여전히 4대문안이었으며, 미아, 청량, 천호, 영동, 영등포, 화곡, 은평 등 새로 개발되기 시작하는 강남지역이 편입되어 부도심을 형성하도록 하였다. 그리고 3개의 순환도로가 강북의 도심을 둘러싸며 (마치 한강과 북한산이 없는 듯, 도로망이 짜여졌다), 8개의 방사선도로가 도심으로부터 뻗어나가도록 계획되어, 충실한 동심원적 구성을 보였다.

강남개발이 꽤 진행된 1972년의 시정종합계획에서도 역시 동심원적인 도시구조계획을 채택하였으나 8개 대신 14개 방사간선이 계획되었다. 다만 당시 강화된 수도권 인구집중억제정책을 반영하여 도심기능을 부도심에 분산시키는 데에 강조점을 두었다.

## 2) “다핵도시론”의 등장과 강북개발 억제, 강남으로의 이전촉진

단핵중심의 도시구조구상은 1978년 도시계획에서 크게 바뀐다. 왕성하게 진행되는 강남개발을 사후적으로 타당화하는 의도를 가진 이 계획은 기존 강북과 강남, 영등포의 3핵을 중심으로 도시구조를 개편하는 것을 그 골자로 하였다. 생활권을 대, 중, 소로 나누어 계층적으로 개조하되, “기본패턴은 (강북의 기존 도심이 아니라) 한강을 중심으로 대칭을 이루도록” 의도하였다. 강북개발의 억제와 강남으로의 이전촉진 또한 이 계획의 핵심 주제였다. 강북의 기존도심은 “인구 및 기능의 과도집중에 의해 과밀에 의한 부적격 도시공간”을 이루고 있으므로, 기존 도심에 집중된 기능 중 국심적 기능만 허용하고, 학교, 학원, 자동차 부속품 등 “도심기능에 반드시 필요하지 않은 기능은 일차적으로 방출”한다는 것이다. 그리고 그 적지를 이용하여 주차공간, 도로, 녹지 등을 확보함과 동시에, 동심원적 도시구조를 이루는 기존의 순환방사구조도 격자구조로 바꾸겠다는 계획이었다.

이 계획은 상위계획인 수도권정비계획이 바뀌게 되어 백지화되지만, 그 골자는 1980 서울도시개발장기구상 중기계획에도 반영된다. 한강 이북의 개발 억제 및 강남개발촉진을 기조로 하여, ‘기존도심공간의 축소조정’을 목표로 도

심내 기존시가지내의 도매시장은 외곽으로 보내고 대규모 유통단지를 조성한다는 계획이 들어 있다. 비슷한 논리가 1981년에서 1983년 사이에 시안적 계획으로 마련된 ‘구단위 기본계획’에도 반영되어 있다.

### 3) 도심재개발사업과 도심기능으로의 ‘복귀’

목표연도 2001년, 계획인구 1000만으로 했던 1984년 도시기본계획에서는 기존의 도심지역을 “주핵”으로 하여, 세계의 “부핵”과 13개의 “부심”, 50개의 “지구중심”으로 도심기능을 위계적으로 편성하는 것을 목표로 삼았다. 이와 관련하여 전철중심의 대중교통체계를 수립해서 역세권의 개발을 촉진한다는 것이다. 바로 이 계획이 준비되던 시점이 도심 재개발사업이 제일 활발하게 진행되고 있던 시점이었다.

### 4) 신 부도심 육성, 분산과 집중의 병존

1997년 도시기본계획에서는 강남개발로 강북의 도심이 공동화되고 직주가 원격화되고 있는 것을 문제로 삼았다. 여전히 “단핵의 공간구조”를 유지하고 있고 그 핵은 제1순환선 내부로서 그 하부계층으로 부심과 지구중심이 있으나, 이러한 단핵구조가 도심의 혼잡, 교통급증을 불러오고 환경오염 등 외부불경제를 가져왔다고 판단한다. 광역화하

는 ‘거대산업복합체’ 수도권의 중심이 기존활동축에 집중하고 있어 ‘기형적 공간구조’를 낳고 있을 뿐 아니라, 향후 20년간 신규사무실소요만 900만평이 요구되어(이 근거에 대해서는 면밀하게 검토할 필요가 있다), 신 부도심을 육성할 필요가 있다는 것이다. 그래서 “600년 역사성과 현대적인 업무·상업공간이 공존하는” 기존도심 이외에 4개의 부도심을 육성하여 서울주변의 도시활동과 연계한다는 방침이다. 기존의 도심에 대해서는 과도한 업무기능집적을 억제하면서 역사환경을 보전하고, 도심형 산업은 유지하며, 정주인구를 확보해 도심공동화를 막는다는 계획이다.

2011년 도시기본계획은 일견 불가능한 목표를 제시하고 있다. 수도 서울의 중추도심기능을 유지강화하기 위해 현재정도의 재개발은 유지하면서, 금융보험업, 생산자 서비스업 등의 업무공간을 확보하는 한편, 현재 도심의 개발밀도는 그대로 유지한다는 것이다. 또한 재개발시 “인공지반, 지하공간 등의 기법을 활용하면서 블록 내부에는 인간척도를 유지”하고 을지로 3-6가는 인쇄, 의류 등 도심형산업을 활성화하는 반면, 동대문운동장 부근에는 도매 및 물류중심으로 개발한다고 한다. 대규모개발과 영세한 도시활동의 유지보전이 어떻게 조화롭게 동시에 이루어질 것인지 궁금하다.

5) 동심원적 도심관, 분산이나 집중이나 이렇게 보면 서울의 도심에 대한 기존의 관점에는 일련의 공통점이 관찰된다. 1) 중심지이론의 채택 : 도심은 중심적 기능의 집적체이며, 사대문안은 도심에 해당한다. 2) 중심지들은 위계를 가지며, 도심과 부도심, 핵 등으로 나누어진다. 위계가 큰 중심지는 작은 중심지를 포섭하며, 생활권의 위계와 상응한다. 3) 서울은 전통적으로 단핵 도시이며, 그 핵은 사대문안이다. 4) 단핵의 집중은 과밀을 불러오므로 이를 분산해야 한다. 5) 분산은 큰 위계의 것을 아래의 위계로 넘겨주는 것으로 가능하다. 6) 단핵구조의 도시에 정상적인 도시형태는 환상방사형이다. 7) 도시계획의 목적은 이론적 모형을 실현시키는 것이다.

도시계획보고서의 이론적 수준과 논리적 정치성은 차치하고, 발상과 어휘에서 버제스(Burgess)의 고전생태학적인 관점, 크리스탈러(Christaller), 로쉬(Loesch) 등의 중심지이론이 손쉽게 차용되고 있고, 근대주의도시계획사조에서 채택했던 기능별 분리주의가 사고의 바탕에 깔려있음을 알 수 있다. 이러한 접근방법의 문제점에 대해서는 뒤에 다시 논하려 한다.

### Ⅲ. 도시개발, 재개발정책과 공간구조의 변화

#### 1. 전후복구사업과 도심조직의 형성

##### 1) 적산가옥의 불하와 주거지의 필지세분화

일본의 패망후 전재민의 유입이 계속된다. 1947년 2월의 통계에 따르면 서울시의 전재민은 2만세대에 10만명이 넘었다. 이들을 수용할 주택이 태부족이어서 전재민 수용소를 건설하였으나 이로써도 충분하지 않아 많은 전재민들은 일본인이 남기고 간 적산가옥에 분산 수용했다. 적산가옥은 중구에 13,000호, 종로구에 6,000호가 있었으며 특히 도심의 남산쪽 남부에 많았다. 적산가옥에 수용된 전재민들은 그 뒤 연고자로서 들어가 살던 적산가옥을 불하받게 된다. 한 가옥에 여러 세대가 함께 임시 수용된 경우가 보통이었으므로 여러 가구가 한 가옥을 공동 소유하게 되거나 한 필지를 분필하게 되는 경우가 많이 생기게 된다. 그 결과 일본인 거주지였던 필동, 예장동, 남산동, 회현동 등 남산 일대의 주거지에서는 필지가 영세 필지들로 세분화되고 거주인구는 증가하게 되는 한편 소득수준은 저하되어 주거지의 성격과 형태에 구조적인 변화가 생겨난다.

또한 주거지의 용도 역시 순수주거지

로부터 주거와 비주거기능이 혼합된 형태로 바뀌게 된다. 특히 남산록 일인주거지였던 지역에서는 전쟁 뒤 일본인들이 남기고 간 넓은 필지에는 퍼시픽호텔, 렉스호텔, 평양면옥 등 유흥시설과 숙박·요식업소 등이 들어섰다. 아울러 영세주거지로 전락하면서 저임금 노동력이 풍부해지자 이들을 활용하면서 주변 명동, 남대문시장, 중부시장 등의 도소매기능과 연계된 가내수공업 등 도시형 제조/서비스업이 많이 들어서 도심 주변부적인 모습을 가지게 된다. 한편 전쟁의 후유증으로 공원의 관리가 느슨해진 시기에 남산록에는 송의여고, 리라국민학교, 서울예전, 삼풍 맨션, 회현 시범아파트, 앰버서도 호텔 등이 세워져 공원용지를 잠식한다. 여기에는 특히 북한 서북 지역으로부터의 월남민의 활동이 큰 역할을 했다. 한편, 명동, 충무로 1, 2, 3가 등 지역의 내부 필지들은 세분되어 영세필지들이 많이 생겨나는 데 반해, 큰 길가에는 대형건물이 점점 들어서기 시작해 차차 블록 내부로 침투한다.<sup>2)</sup>

비슷한 주거지의 파괴현상이 도심 건너 삼각산과 율곡로 사이에 형성된 전통주거지에도 진행된다. 조선조는 물론 일제와 1960년대 초반까지도 계동, 가회동, 재동, 안국동 등이 들어선 이

지역은 안정된 주거지였다. 그러나 이 지역의 고지대에도 서서히 무허가 주택들이 들어서고, 1970년대에 들어서 중산층거주자의 강남이동이 활발해지면서 전통적인 중산층 거주자를 잃는다. 이들이 떠난 자리에는 농촌에서 서울로 유입된 전입자들이 들어와 살게 되고, 전통한옥들은 셋집으로 개조되어 버린다. 여기에 다세대 다가구주택이 세워지면서 전통한옥들은 하나 둘 멸실되고 전통 주거지로서의 형태와 성격은 사라져 버린다.

## 2) 구획정리사업과 도심공간 정비

일제는 1928년 경성도시계획안을 만들면서 인사동, 관철동 등 서울의 “중앙저지대”에 대규모의 구획정리사업을 실시하여 근대화된 상업지역을 확보하려는 구상을 세웠다. 그러나 이 사업을 뒷받침할 법, 제도 등이 미흡하여 실시하지 못하고 있다가 1934년 조선시가지계획령을 공포한 뒤 2년 뒤에 계획령에 의거하여 구획정리사업지구를 지정하여 도심부를 제외한 시외곽지역부터 개발하기로 하였으나 대동아전쟁의 여파로 추진하지 못하고 종전을 맞게 된다. 그 결과 해방 당시 서울의 공간 형태는 부분적으로만 근대화된 모습을 보이고 있었다. 종로, 을지로 등 큰 길

2) 1970년대 말 이후 남산 터널이 건설되어 삼일 고가차도, 반포대교가 곧바로 남산변의 주거지를 단절시키며 관통하게 되고, 퇴계로와 반포로 등 대로 연변에 대규모 재개발사업이 시행되기에 이르자 내부적으로 쇠퇴해가던 남산 북쪽의 주거지역은 전반적으로 한층 더 주거지로서의 성격을 잃고 도심주변적인 동네로 변모하였다.

만큼은 격자형으로 정연하게 정돈이 되었으나, 블록 안에는 조선조 600년 동안 형성된 골목과 필지들이 부정형한 형태로 남아 있었고, 대로변의 필지조차도 도로와 정합되기 어려운 부정형이 대다수였다.

시의 재정투입이 최소화될 수 있는 기법인 구획정리사업은 1970년대 이후 재개발과 공영개발의 수법이 활발하게 쓰이기까지 서울의 시가지 정비에 큰 역할을 맡아왔다. 그러나 도심지역에 대한 구획정리는 극히 부분적으로만 시행되어, 전술한 대로 일제 때 고시된 구획정리지구는 돈암지구, 영등포지구 등 모두 시가지 밖이었고, 해방 이후의 구획정리 역시 서교, 동대문, 면목, 수유, 불광, 성산, 연희, 역촌 등 도시 외곽의 신시가지가 대부분이었다.

그러나, 전재를 입었던 도심부 일부 지역에 대해서는 전재복구차원에서 구

획정리가 진행되어 비교적 정연한 도시 공간을 오늘까지 남기고 있다. 사업으로는 1952년 지정되어 1960년에 완공된 '제1중앙토지구획정리사업지구'와 1953년 지정되어 1965년 완공된 '제2중앙토지구획정리사업지구'이다. 행정상 대상 지구는 두 지구로 묶여서 지정되어 있으나, 실제로 구획정리사업이 진행된 곳은 지구별로 10여개소 정도로 분산되어 있었다.<sup>3)</sup>

위 두 구획정리사업은 전란 직후 어려운 상황속에서 진행되었으나 이로써 조선조부터 내려온 필지와 가로망이 정연하게 정리되고 주거, 도로, 학교, 시장, 공원이 조성되어 향후 도심발전에 큰 터전을 만들었다.<sup>4)</sup> 특히 70년대 이후 대거 추진될 재개발 사업에서와 달리 세가로와 개별필지들을 유지함으로써, 지나친 대형개발을 막고 변화에의 적응력을 높인 점은 도심공간의 정비수

3) 제1중앙토지구획정리사업지구에 포함된 면적은 총 720,000 평방미터이다. 좀 길지만 지구지정 취지를 인용하기로 한다. 이 지구는 "수도의 도심지대로서 상업이 은성하고 일부에는 주택이 밀집하였으나 도시시설이 불비하여 보건위생 교통 등 많은 불리한 사태가 양성되고 있었던 바 급차 6.25사변으로 인하여 전소된 곳이다. 앞으로 신속한 민복귀와 아울러 조속히 건축될 것이 예측되므로 차기회에 급속정리하여 구태의연의 복구를 방지하며 제반 시설을 완비하여 근대도시로서의 요태를 정비함과 동시에 지구의 지리적, 또는 역사적으로 가진 바 상업지역으로서의 영원의 복지를 증진시키기 위하여 본 사업을 시행코자" 한다. 제1중앙토지구획정리사업 지구에 포함된 지구는 다음과 같다.

- 관철구 : 관철동, 종로1가, 관수동 각 일부
  - 종로5구 : 종로5가, 예지동 각 일부
  - 목정구 : 목정동, 쌍림동, 충무로5가, 을지로5가, 장충동2가, 예관동 각 일부
  - 을3구 : 을지로2.3가, 장교동, 수표동, 초동, 입정동, 아현동 각 일부
  - 충무구 : 충무로 1, 2, 3가, 명동2가, 저동2가, 초동, 필동1가, 주차동 각 일부
- 한편 제2중앙토지구획정리사업지구는 총 313,867 평방미터로서, 다음 지역들을 포괄한다.
- 남대문 1공구 : 북창동, 남대문로 3, 4가, 태평로 2가 각 일부
  - 남대문 2공구 : 양동, 남대문로 5가, 도동 1, 2가, 동자동 각 일부
  - 남대문 3공구 : 양동, 남대문로 5가, 봉래동 1가 각 일부

출처 : 서울특별시, 1990, 『서울토지구획정리백서』, pp.182-184, pp.200-201.

4) 양 지구 모두 사업전 도로율이 1~4%에서 31% 납짓으로 향상되었다.

단으로서 구획정리사업이 가지는 장점을 제대로 살린 결과였다. 더욱이나 명동, 수표동, 오장동 등에 각기 1000평 남짓한 공원 등 공공용지를 확보한 것은 높게 평가되어 마땅한 일이지만 아깝게도 명동공원은 1968년 민간에게 불하되어 버린다. 지금 이 자리에는 유통시설이 들어서 있다.

이 때 구획정리된 지역은 북창동, 남대문시장 일대를 제외하고는 재개발구역의 지정에서도 제외되었다. 일단 재개발이라는 다시 한번의 대수술을 필요로 하지 않을 정도로 그 나름대로 안정된 토지이용을 보이고 있다고 생각할 수 있다. 다만, 이러한 방식의 토지정리사업이 사업시행의 편이와 시급성 때문에 전채지역에만 국한되어 버려, 이 두 지구를 끝으로 도심공간 속에서 더 이상 진행되지 못하고, 결국 도심재개발이라는 수술이 가해져야 하는 상황이 된 것이 아쉽다.

### 3) 도심재개발과 도심으로의 재집중

도심재개발은 물려받은 도시의 공간 구조를 전면적으로 개조하는 대수술이다. 기존의 필지 단위의 토지소유권 관계가 그대로 유지되는 구획정리사업과 달리, 재개발의 경우에는 사업전의 소유관계가 사업에 따라 공간적으로 통합되기 때문에 대자본이 아니면 개발과 유지가 곤란한 거대사업이 될 수밖에

없으며, 따라서 재개발이 도심공간에 가져오는 충격은 다른 사업형태와 비할바 아니게 크다.

재개발사업의 효시는 1962년 도시계획법이 제정되면서 일단의 불량지구 개량사업을 도시계획으로 결정하여 시행하도록 한 데에서 찾을 수 있다. 그러나 재개발사업의 사업시행요건, 계획수립, 관리처분, 청산 등에 관한 절차는 1971년 도시계획법의 전면재개정과 더불어 제정되었다. 그럼에도 불구하고 플라자호텔 등을 제외하고는 재개발사업이 원활하게 추진되지 못하자 1972년에는 특정가구개발에 대한 임시조치법이 제정되어 사업시행자에게 조세감면의 혜택을 줄 수 있도록 하였다. 이 임시조치법은 옛 반도호텔, 국립도서관 자리에 대통령의 관심사업이었던 롯데호텔의 건설을 촉진하기 위한 의도로 만들어진 법이었다. 1976년에 이르러 재개발법은 도시계획법에서 분리되어 단일법으로 제정되고, 1981년에는 개정되어 사업추진이 수월하도록 한 재개발사업구역을 여러 사업지구로 나눌 수 있도록 하는 한편 소유자 동의요건을 강화하였고, 1982년의 개정으로 도심재개발과 불량주택재개발이 구분되었다.

서울 도심지역의 경우, 고궁과 학교, 명동과 충무로 등 1950년대 구획정리사업이 실시된 지역을 빼고는 거의 전 지역이 재개발의 대상이라 할 정도로 광

범위하게 지구지정되어 있다. 특히 도심기능이 밀집해 있는 남대문로와 태평로 1가, 2가 사이, 그리고 세종문화회관 뒤와 새문안길 연변은 전지역이 모두 재개발의 대상이거나, 재개발이 이미 완료되었다.<sup>5)</sup>

재개발사업은 의도했던 대로 도심공간의 토지이용도를 높이고 고급 업무공간을 제공하는 효과를 가져왔다. 시행되었거나 계획중에 있는 재개발사업의 건물용도는 거의 모두 업무용 빌딩이다. 이는 급격한 경제성장과 산업구조개편에 따라 크게 늘어나게 된 '화이트 칼라' 노동자에게 사무공간을 제공함과 동시에, 이들을 고용하고 있는 대기업들에게 그들의 지속적인 성장을 보장해 주기 위해 요긴한 입지적인 우월성, 즉 관청, 금융, 언론 등 힘과 돈과 영향력의 거점으로의 접근성을 제공해주었다. 당초의 조밀하고 다양한 기능이 혼재되어 있으며, 영세 소상공인들의 주거와 일자리도 섞여 있었던 구시가지가 대기업 중심의 정연하고 효율적인 업무공간으로 바뀌게 되는 것이다.

이러한 공간적인 변화는 불가피하게 기존의 고용구조에 변화를 가져온다. 도심공간에서 자영업, 소자본 업소, 중소기업, "주변적" 경제활동이 설자리를 없게 만든다. 자연림 대신에 들어선 경제림처럼 재개발지역의 토지이용은 단순하게 바뀌고, 높아진 임대료는 그 공간의 이용자의 계층을 바꾸어 놓는다. 또한 개발의 과정에서 소규모 토지소유자의 참여가 배제되어 상대적 불이익을 가져오게 된다. 도로율, 용적율, 연상면적은 압도적으로 커지지만, 이에 비례해서 교통과 주차수요, 쓰레기 발생을 늘여 도시 인프라에 대한 부담을 배가시킨다. 도시의 분산과 집중방지의 명분으로 추진하는 계획이 오히려 사람은(야간인구) 내쫓고 일은(주간인구) 불러들여 교통수요만 유발하는 셈이다.

재개발에 따라 기성시가지와 재개발된 장소와의 밀도, 입도의 이질화가 일어난다. 재개발은 대개 내향적 경향의 공간구성을 보여, 전이공간을 사공간화하며, 시각적 개방성을 제공하기는 하나, 가로 및 주변 지역환경과의 교화관

5) 구역지정현황은 32구역, 423지구로서 총 1,877,000 평방미터에 이른다. 사업지구의 대부분이 4대문안의 이른바 도심지역이고, 일부 지구는 마포로 주변, 양동, 회현동 일대, 동대문 로터리에서 상왕십리 등의 도심 주변부에 이어져 있다. 구역의 평균규모는 52,134 평방미터로 간선가로로 둘러싸인 가구가 대부분이다. 423개 지구 중 141개 지구가 인가되어 92개 지구가 사업완료되었고, 49개지구가 추진중이다. 시기적으로 보면 재개발사업초기인 1973-79년에는 소공구역을 비롯한 적선, 도림, 장교, 무교 다동, 서린 등 총 14개 구역이 지정되었고, 1977-80년에는 남대문구역, 양동, 공평, 동자, 청진, 회현동 등의 구역이 지정되었으며, 1981-83년 사이에는 대상지 토지소유자들의 요구에 따라 명동구역이 축소되었으나, 세운상가 주변지역 만큼은 지역의 낙후성에 따른 재개발의 필요성이 인정되어 사업지구로 재지정되었다. 올림픽을 앞둔 이 시기에는 재개발구역에 대한 건폐율, 용적율을 대폭 완화하여 재개발의 수익성을 보장해 줌으로써 어느 기간보다도 재개발사업이 활발하게 일어났다. 건폐율은 45%에서 50%로, 용적율은 670%에서 1000%이하 (준주거지역의 경우는 750% 이하)로 완화되었다.

계를 맺지 않는다. 단위 사업을 자기 완결적으로 추진하는 경우가 보통이어서 대개 재개발 구역은 구역대로, 공구는 공구대로 섬으로 만들어져 도시를 한층 더 삭막하게 만드는 데에 기여한다. 야간인구의 상실은 이러한 문제를 더욱 심화시킨다.

## 2. 도심부적격시설 이전촉진 : 도심의 청소

도심부적격시설 이전에 대한 추진경위는 1977년 제1무임소장관실에서 수립한 “수도권 인구재배치계획”에서 시작된다. 수도권의 과집중을 해소하기 위하여 제조업 활동에 대한 입지규제를 시행하면서, 도시에 부적격 시설로서 다음의 시설을 지정한다. 교육시설로서는 학원, 교통관련으로는 자동차 검사장, 터미널, 화물 터미널 등과, 자동차 관계 작업소, 건재상, 고물상, 화공약품, 위험물 취급소, 직업소개소, 지물가공 도매상, 섬유제품 제조업소 등이 여기에 해당된다.<sup>6)</sup>

부적격 시설 이전 방침에 따라 자동차 검사장 등은 장안동, 문래동, 성산동으로 이전했고, 터미널은 불광동, 마장동, 창동으로 이전했으며, 1977년 청계천변의 공구상 1,250업소를 전농천 북

개지 12,000평으로 옮기는 계획이 확정되었고, 이 계획에 따라 답십리 부품상단지가 건설되어 200여개 업소가 이전하였으나 청계천변에는 여전히 많은 ‘부적격 업소’가 그대로 잔존하고 있다. 1985년 청계천의 전기, 전자제품 판매업소의 이전계획에 따라 많은 업소들이 가락동으로 이전한 용산 청과시장의 후적지로 옮겨갔으나 세운상이 주변에는 여전히 전기, 전자제품의 판매업소가 집중되어 있어 매장의 이중화만 부추긴 결과가 되었다.

‘부적격시설’ 이전정책이 부진한 이유로는 우선 부적격시설을 계획적으로 한 장소에 이전시켜 단지화한다는 일 자체가 어렵고, 또한 상권이 분산되는 것을 꺼려 상인들이 잘 호응하지 않으며, 단지조성 등을 위한 토지매입과 시설건설에 막대한 비용이 소요되는 데 비해 이전한 뒤 후적지의 건물신축문제 역시 쉽게 이루어지기 어려운 문제라는 점들이 복합적으로 작용한다. 또한 부적격 시설의 기준을 적용할 도심의 공간적 범위를 어떻게 잡느냐 하는 문제도 있다.

보다 근원적인 문제는 무엇이 부적격 시설인가를 판단하는 선정기준이다. 일반적으로 섬유, 의류판매, 제조, 건축자재, 인쇄, 전기전자 등 도심집중이 ‘지나친’ 기능과 섬유, 의류제조, 판매

6) 서울시에서는 1977년 교육시설, 운수관련시설, 산업관련시설, 음식점 등 의례시설 4개분야 19개 업종 총 12,358개 업소를 도심부적격기능으로 지정하였다. 또한 1978년 ‘공장배치 및 공장설립에 관한 법률’을 제정하여 도시형업종을 지정하였다.

등 수도권 및 전국을 상권으로 하는 기능, 그리고 비닐, 포장재, 인쇄, 원자재 등 도매상이나 공장을 판매대상으로 하는 기능, 또한 공해를 발생시키거나 기계공구, 자동차 부품 등 장래 도심 적격기능에 위배되는 '정책적' 기능, 마지막으로 시민들이 도심에 대해 지닌 기대에 어긋나는 기능 등으로 제시되고 있으나, 이들이 어째서 '부적격'인지에 대하여, 그리고 이들이 입지하고 있는 곳이 과연 '도심'인가에 대하여 이중적인 모순에 빠지게 된다.

올림픽 개최에 즈음하여 청계천의 세운상가, 대림상가 등 블록 전체를 재정비하여 시계, 금은, 보석, 카메라 등의 고급 및 전문소매품과 수예, 공예 등 전통민예품을 수용하는 계획을 세웠던 적이 있었지만, 어디까지가 적격기능이고 어디에서부터 부적격기능인지를 판별하는 데에는 이론적, 방법론적으로 많은 무리가 따를 수밖에 없었다.

부적격시설의 이전은 여러 가지 측면에서 당연하고 타당한 정책으로 주장된다. 부적격 시설이 도심공간을 차지하고 있음으로써 도시공간의 균형발전을 저해하고, 도심토지의 고도이용을 저해하며, 교통을 유발하고 주정차 등으로 교통흐름을 막으며, 도시의 중심적인 위치를 선점해 요긴한 공공시설의 확보를 어렵게 하는 등의 문제가 제기되었다. 또한 부적격시설의 도심입지는 건

강한 시민생활을 위협하고, 도시기능을 저해하며, 방문객에게 나쁜 이미지를 준다는 점들도 지적되었다.

심지어 1986년 산업경제연구원에서 수행한 '도심부적기능 및 시설재정비계획 보고서'를 보면, 도심부적격 기능이란 "도심의 발전단계에서 전단계의 비도심활동이 공간적으로 도심내로 흡수되면서 기능적으로 도심에 적응하지 못하고 있는 상태에 머물고 있고, 구조적으로 진화하지 못할 때"를 말하는데, 이는 대단히 만족스럽지 못한 순환논리이다. 교통혼잡과 용도혼재를 가져오는 것은 부적격 기능이며, 부적격 기능은 교통혼잡과 용도혼재를 가져오는 기능이라는 식이다.

수도권의 공장 신·증설을 억제하면서 공장이전적지는 공공기관이 매입하고 용도를 공원, 공공시설, 저밀도 주거지 등으로 구체적으로 적시하여 규제토록 하고 있으나, 제대로 시행되지 않아 무허가 공장을 양산하고 있는 셈이 되었다.

### 3. 강남개발 촉진을 위한 학교 이전과 이전적지의 '고도이용'

지금의 도심지역의 공간형성에 적지 않은 영향을 미친 것은 강남개발로 이전한 도심의 학교 이전지의 활용양상이다. 1970년대 후반 도시인구 집중억제

를 명분으로 강남개발을 촉진하던 정부는 강남으로의 이주가 여의치 않자, 특단의 조치로서 강북에 있는 명문고등학교부터 강남으로 이전하도록 '유도'한다. 학교는 인구유발 시설이므로 학교부터 이전하면 주민이 따라 이전하리라는 계산에서였다. 그리하여 1979년까지 국민학교와 대학교를 제외한 13개 중, 고등학교가 강남으로 이전하게 된다. 여기에는 경기, 서울, 배재, 휘문, 숙명 등 명문 공립, 사립학교가 다수를 점하고 있다.

학교의 이전도 이전이지만 중요한 문제는 그 이전적지를 어떻게 활용하느냐 하는 데에 있었다. 학교 이적지는 모두 3, 4천평이 넘는 큰 땅으로서 서울 도심 곳곳에 위치하고 있으므로, 아직 재개발이 활성화되지 않은 이 시점에서서는 도심에서 손쉽게 구할 수 있는 유일한 대규모 토지였다. 이전하는 학교에서는 옛 교사와 부지를 비싸게 팔아 강남의 부지매입, 건축과 이사비용을 충당하고자 하였으며, 부지의 매입자는 매입자대로 매입비용과 위치, 대지규모에 걸맞은 개발을 하고자 원하였다. 도시관리의 책임을 맡은 당국에서는 일단 준강제적인 학교이전의 명분이 도심 인구집중 방지 및 녹지공간조성에 있는 만큼 그 명분에 부합되는 '활용계획'을 수립하고자 하였다.

1979년 서울시는 이전적지에 대한 활

용계획을 만들어 대통령의 재가를 받는다. 이 계획에 따르면, 학교 이적지는 원칙적으로 서울시가 매수하여 공원, 운동장, 광장, 녹지, 주차장, 도서관 등 공공용지로 활용하기로 하고, 예산사정 등으로 부득이한 경우에는 이적지 매수자에게 도시 계획상 용도지역에 맞는 건물을 짓도록 하되, 건폐율은 33%로 제한하고, 수도권 규제에 따라 층수와 용적율을 규제하며, 잔여대지는 공원, 운동장, 광장 등으로 활용토록 한다는 것이다.

이에 따라 일단 1981년 도심지 건축물 고도기준 조정안을 구상할 때 학교 이적지에 대해서는 공원, 주차장 등 세부활용계획이 수립될 때까지 건축허가를 유보하도록 방침이 설정된다. 그러나, 이 금싸라기 땅을 놀리는 데에 대한 "민원"이 빗발치듯 하자 1984년, 중앙정부는 도심지역의 고도규제가 지역별로 다르면 형평성에 문제가 있다는 이유를 들어, 일률적으로 수도권정비법을 적용하기로 하고, 용적율은 상업지역 600%로 하되 학교별로 개별적인 세부건축계획에 따라 집을 지을 수 있도록 규제를 풀었다.

그 결과는 지금 보는 바와 같다. 당초의 계획대로 서울시가 매입하여 공원 등을 조성한 경우는 경희궁 박물관이 건설되고 있는 서울고등학교 자리와 정독도서관이 들어선 경기고등학교 자리

정도일 뿐, 나머지는 거의가 대기업의 손에 넘어가 사옥 등이 들어서게 된다.

거의 10만평에 달하는, 학생들을 “쫓아 보내고” 남은 땅은 대기업과 관청의 업무용 빌딩들이 들어선 노른자위 땅이 되었다.<sup>7)</sup> 강북으로의 인구집중 억제와 녹지공간확보를 명분으로 진행된 학교 부지의 이전은 주간인구를 유발하는 대기업의 본사와 관청들이 훨씬 더 큰 용적으로 들어섬으로써 오히려 자동차와 사람의 교통을 유발시키는 반대결과를 가져왔다.

학교의 이전적지들은 대개 생활권 단위로 도심 여러 곳에 분산되어 있을 뿐 아니라, 큰 길에서 주거지 쪽으로 들어서 위치하고 있는 경우가 많다. 말하자면 블록의 외곽에 위치하기도 하지만, 그 안에 들어서 있는 경우도 많다는 이야기이다. 이러한 장소마다 고층, 대규모의 업무용 빌딩이 들어서면서 도심의 공간구조는 완전히 깨어진다. 단독주택지역에 들어선 다세대다가구주택들보다도 훨씬 더 큰 혼란을 만들어 낸다. 1981년 서울시 주요간선도로변 도시설

7) 휘문중학교에는 맘모스 현대사옥이, 숙명여고에는 석탄장학회가, 배재중고에는 코오롱과 체이스 맨하탄 은행이, 정신여중고에는 대한보증보험이, 덕수중에는 거평 플라자가 들어섰다. 이러한 사정은 국민학교에서도 다르지 않았다. 일신국민학교 자리에는 극동빌딩이, 종로국민학교 자리에는 종로구청이, 동대문 국민학교에는 이화여자대학 부속병원이, 남대문 국민학교에는 상공회의소가 들어섰다.

<4대문내 학교이적지 현황>

적용대상 : 13개교

구분	No.	학교명	이전일자	활용상태	학교위치	이전	면적(평)	매수자	허가준공	비고
개발완료	①	휘문중고	78.3.1	사옥	종로계동 140-2외 2필지	강남 삼성	9,838	현대	86.7.31 (사용승인)	준주거 도시설계 제2종미관 방화지구 문화재보호
	②	숙명여중고	80.2.28	사옥	종로수송 80-6외 6필지	강남 도곡	3,102	석탄 장학회, 대한 재보험	86.4.20 85.4.29 사용승인	일반상업
	③	동대문고 은석초중고	79.2.17	업무문화	종로연지 1-10외 10필지	동대문 장안	4,296	극동건설	92.10.4 사용승인	일반상업 도시설계 제2종미관
	④									
일부개발	⑤	배재중고	84.2.28	사옥	중구정동 34-9외 3필지	강동 명일	8,028	코오롱 (주)	90.8.3 사용승인	주거지역 개발 4,700 잔여 3,328
	⑥	중동고	84.2.29	사옥	종로수송 85-1외	강남 개포	5,345	한국일보 연합통신	89.6.28 사용승인	일반상업 도시설계 개발 3,420 잔여 1,925
공사중	⑦	정신여중고	78.1.21	사옥	종로연지 136-74외 3필지	송파 잠실	6,390	대한보증보험(주)	92.11.2 1 허가	일반상업 개발 3,343 잔여 3,047
	⑧	덕수중상업고	78.2.28	사옥	중구 을지로6가 17-2외 2필지 18-12	성동 행당	중 4,314 교 3,086	거평(주) 동현건설(주)	96.8.23 사용승인 95.11.1 허가	일반상업 일반상업 제2종미관 방화지구
미개발	⑨	서울고교	88.12.12	공원	종로 신문로 2-1	서초 서초	29,789	서울시		공원
	⑩	경기여고	88.2.9	미대사관	중구정동 1-8	강남 개포	4,830	미국		일반주거 학교용지
	⑪	성정여고	81.3.2	사옥	종로사직 304-28	은평 갈현	704	에스콰이어		일반주거 제3종미관 풍치지구
	⑫	보인중상업고	78.8.22	사옥	종로내수 145	강동 거여	1,357	대일홍산		준주거 제3종미관 재개발
	⑬	동북중고	80.12.22	사옥	중구 장충2가 162-1	강동 문촌	2,594	태광산업		일반주거 제2종미관

출처 : 서울시 내부자료, 1998

계 등에서 대규모 이적지의 건축에 대한 도시설계 등 구체적인 규제장치를 세울 것을 시도하였지만, 이 역시 시행되지 못하고 탁상계획으로 끝나버렸다.

결국 강북개발 억제와 강남으로의 이전축진을 모토로 강권적으로 추진된 학교이전은 다시금 도심지역으로의 주간 인구 유입을 촉진하는 대단히 효과적인 장치가 되어버렸다. 동시에 대기업의 입장으로는 도심 좋은 자리에 사옥부지를 확보하는 하나의 방편이 되기도 하였다. 결국 도심공간의 상향화(gentrification)만 조장되는 일이었다.

#### IV. 실패한 고도규제, 경관관리, 도시설계의 시도

도심지역의 변화는 대개 개별 필지의 건축행위에 의해 진행되어왔고, 그 행위를 조절하는 건축법규는 지역특수성보다는 일반성, 획일성에 기초한 것이기는 했으나 도심지역의 특수성을 감안한 도시설계 등 경관관리의 시도가 없었던 것은 아니다. 그 가운데에서도 특히 관심을 끄는 것은 도심에 대한 고도규제 시도, 주요 도로변에 대한 도시설계, 고궁 및 남산 주변 등 특수지역에 대한 경관보전노력 등이다.

##### 1) 도심 지역에 대한 고도제한의 시도

서울산업대학교 부설 수도권연구소에서 수행한 '서울시 도심고도제한에 대한 연구'는 도시설계의 제도와 용어를 사용하고 있지는 않으나 대단히 야심적인 도심의 도시설계 계획안이었다. 도심지역 전체에 일관성있는 "스카이라인과 고도제한기준"을 정립하고, 학교 이적지의 활용계획, 문화재보전계획, 도심용도의 규제계획 등을 제시하고 있다.

이 계획은 1980년 전권을 쥔 국보위에서 도심지역의 건축에 대한 '과도한' 건축제한에서 야기된 민원을 해소하기 위해 발주되었다. 당시 강남개발 촉진책으로 4대문안에 호텔, 백화점 등 다중이용업소의 신축과 용도변경이 억제되고 있었고, 1979년 수도권 심의위원회의 의결로 4대문안 간선도로에는 15층, 간선도로 이외에는 12층으로 고도를 제한하고 용적율, 건폐율 역시 법상 상한치보다 낮추어 적용하도록 되었다.<sup>8)</sup> 이에 따른 "민원해소책"으로서 새로운 기준을 만들도록 요구된 것이다.

연구자들은 해외사례와 도심공간조건 등을 검토하여, 변화있는 '스카이라인'이 형성될 수 있도록 남북축은 남산, 북악산의 '자연과의 리드미컬'한 선을 강조하고, 동서로는 기존 스카이라인의 정점인 롯데, 삼일빌딩을 정점으로 규제하며, 울곡로 이북과 이남지역에 대

8) 그럼에도 불구하고 대통령이 추진한 롯데백화점은 지어졌다.

해 등고선별로 고도제한하도록 함으로써 획일적인 고도규제로부터 탈피할 것을 주장했다. 그뿐 아니라, 기조호텔, 카바레 등 건축물 용도규제가 인구소산책과 무관함을 밝히면서 그 철폐를 주장하고, 가로 및 시설물의 정비, 관아지구, 사무지구, 위락 레크리에이션 지구 등 도심에 특별용도지역을 신설할 것과, 문화재 보호, 보전을 위한 기준 마련, 학교 이전적지에 대한 건축기준 설정방향을 제시, 재개발사업시 블록제 도시설계의 제시 등 당시로서는 상당히 발전적인 경관관리안을 제시하였다. 그러나 이 계획 역시 당시 '민원해소'로 민심을 잡으려한 새 정권의 입장에서는 지나치게 규제적인 계획으로 평가되어 채택되지 않는다.

## 2) “북촌”, “남촌” 주거지의 고도관리

사대문안의 공간에서 울곡로의 이북, 퇴계로의 이남 지역은 주거계의 기능이 강한 지역으로서 북악산, 남산록에 기대어 경관적으로 중요성을 지니고, 특히 북촌 마을은 한옥가옥이 밀집하고 경복, 창덕 양 궁궐 사이에 위치하여 역사적인 의미가 깊기 때문에 특별하게 관리되어왔다. 비록 일제 때 일인들의 거주지역화하기는 했으나 남촌 역시 남산 제모습찾기 사업의 일환으로 경관관리구역으로 지정되어 일반 건축규제보다 강화된 규제가 가해져왔다. 가회동,

계동 일대의 북촌마을에 대해서는 한옥의 증개축을 억제하기 위한 '한옥보존지구'의 방침이 미관4종지구의 틀에 얽혀져 가해졌으며, 동시에 최고고도지구로서 3층이상의 건물의 신축이 불가능하도록 규제되었다.

그러나 이 일대는 강남개발과 함께 당초의 부유한 주민들이 대거 이주하고, 그 자리에 지방으로부터의 전입자들이 들어와 살면서 집들은 대개 셋집으로 개조, 분화되고, 게다가 각종 규제로 개발은 물론 유지, 관리가 제약을 받다보니, 내용은 부실하고, 껍데기조차 남아지는 상황이 전개되었다. 거기에 휘문, 창덕 등 중·고등학교의 이전 적지에 대규모 기업, 관청건물이 들어서면서 그 주변의 주거기능을 서비스기능으로 대체하다 보니, 전통주거환경보전지구로서의 명분도 상당히 약화된 것이 사실이다.

이러한 상황에 밀려서, 서울시는 누차 한옥보존지구의 기준을 완화하였으나 이 지역의 영세한 필지상황과 도로망, 그리고 섬세한 지형조건을 감안하여 고도기준은 유지하려 하였으나, 이 또한 중앙정부로부터의 개입으로 상당정도 완화되기에 이르렀다. 남촌마을의 상황도 그렇게 다르지 않다. 지구내 도로의 불비, 미지형 보전의 필요성, 남산 경관 차폐위험 등으로 경관관리구역을 설정해 3층 이상 건물의 신축을 금지하

고 있으나, 이 또한 개발을 원하는 주민들과 '표'에 민감한 정치인들의 협공으로 경관관리 노력이 지속되기에는 어려움이 있을 것 같다.

### 3) 도시설계 : 거듭된 시도와 무산

1980년에 건축법에 “도심부내의 건축물에 대한 특례규정”이 신설되고, 1982년 건축법시행령에 도시설계작성기준이 마련되면서, 도심부에 대한 도시설계가 추진되었다. 도시설계는 대지내 건축물의 위치, 건물의 규모, 용도, 형태 등에 대한 계획뿐 아니라 대상구역의 토지이용계획 등을 포괄하는 종합적인 관리계획으로서 개별 필지의 건축행위에 직접적으로 작용하는 강력한 경관관리 수단이다.

법의 제정 취지에 따라 도심부에 대해서 여러 건의 도시설계가 서울시로부터 발주되어 추진되었다. 먼저 1983년 “서울특별시 주요간선도로변 도시설계 (I)”사업이 완료되었다. 이는 세종로, 태평로, 종로, 을지로를 포괄하여 거리 총 연장 7.50km, 면적 1,777,300 평방 미터를 포괄하는 계획이었으며, 이어

율곡로, 인사동, 가회동 등의 도시설계안이 수리되었다. 이들은 접근방식, 분석적 층위의 차이 등은 있으나 대부분 정밀한 현황의 조사에 바탕을 두고 건축선의 조정, 건물층고의 제시, 입면 등에 대한 기준, 건축용도, 보행 및 자동차 동선 등에 대한 나름대로의 관리계획을 수립하였다.<sup>9)</sup>

그러나 실제 이 도시설계안들은 율곡로-대학로 계획을 제외하고는 모두 시행에 필요한 지구지정의 절차를 밟지 않음으로써 하나의 시안으로서 그치고 만다. 새로운 제도의 도입에 따르는 시행청과 “전문계”의 미숙에서 생겨난 시행착오라고 할 수 있겠으나, 그보다도 한창 도심개발, 재개발의 열기가 높은 시점에 도심지역의 건축행위에 대한 일반법에 추가하여 그 이상의 규제장치를 엮는다는 것이, 더군다나 그에 따른 보상의 방법이 개발되지 않은 상황에서, 무리일 수밖에 없었다. 결국, 도심지역에 대해서는 일관성 있고 포괄적인 경관관리, 도시설계적 제어방침은 마련되지 못한 채 오늘에 이른 셈이다.

9) 율곡로 계획은 서울대학교 환경대학원 환경계획연구소 (연구책임 강홍빈, 양윤재)에서, 인사동 계획은 서울건축 (연구책임 김종성)이, 가회동은 한양대학교에서 계획을 수립하였다.

## 참고문헌

1. 강홍빈, 1995, “도시개조시대의 서울”, 『계간사상』, 겨울호.
2. 김진균, 조희연 편, 1990, 『한국사회론』, 한울.
3. 김형국, 권태준, 강홍빈, 1985, 『사람의 도시』, 심설당.
4. 김호기, 1995, 『현대자본주의와 한국사회 : 국가, 시민사회, 민주주의, 사회비평사』.
5. 서울특별시, 1980, 『서울도시개발 장기구상 중기계획 (1), (2)』, 도시 및 지역계획연구소.
6. 서울특별시, 1981, 『서울시 도심 고도제한 기준에 관한 연구』, 서울산업대학교 수도권연구소.
7. 서울특별시, 1983, 『서울시 주요 간선도로변 도시설계 (I)』, 한국종합기술개발공사.
8. 서울특별시, 1984, 『2000 서울도시기본계획 (案)』, 서울대학교 환경계획연구소, 도시 및 지역계획연구소.
9. 서울특별시, 1986, 『도심부적 기능 및 시설 재정비계획의 구상』, 산업경제연구원.
10. 서울특별시, 1990, 『서울토지구획정리백서』.
11. 서울특별시, 1997, 『2011 서울도시기본계획』, 서울시정개발연구원.
12. '96 서울학 국제 심포지엄, 1996, 『동양3국의 근대화와 도시발달 : 서울, 북경, 동경의 비교사적 고찰』, 서울시립대학교 서울학연구소.
13. 손정목, 1977, 『조선시대 도시사회사 연구』, 일지사.
14. 손정목, 1996, “서울도시계획이야기-전 재복구계획 (상)·(하)”, 『국토정보』, 제180, 181호.

15. 손정목, 1996, 『일제강점기 도시사회상 연구』, 일지사.
  16. 손정목, 1996, 『일제강점기 도시화과정 연구』, 일지사.
  17. 페르낭브로델, 1995, 『물질문명과 자본주의 I - 2(일상생활의 구조, 下)』, 까치.
  18. 한국공간환경연구회, 1993, 『서울연구』, 한울.
  19. 한국도시연구소 편, 1998z, 『한국도시론』, 박영사.
  20. Gottdiener, 1994, *The Social Production of Urban Space*, Austin: University of Texas Press.
  21. Gottmann, J., 1972, Urban centrality and the interweaving of quaternary activities, in G. Bell and J. Tyrwhitt, eds., *Human Identity in the Urban Environment*, Baltimore: Penguin.
  22. Harvey, David, 1993, *Social Justice and the City*, Blackwell.
  23. Lefebvre, Henri (translated by Donald Nicholson-Smith), 1996, *The Production of Space*, Cambridge: Blackwell.
  24. Mumford, Lewis, 1961, *The City in History*, New York: Harcourt, Brace & World, Inc.
  25. Simmel, Georg, 1969, "The Metropolis and Mental Life", in *Classic Essays on the Culture of Cities*, Richard Sennett (ed.), London: Prentice-Hall.
- Zukin, Sharon, 1991, *Landscape of Power*, Berkeley: University of California Press.