

# 요약 및 정책건의

## 1 연구의 개요

### 1.1 배경 및 목적

첫째, 1960년대는 도시계획사에서 보면 중요한 시기임에도 연구 실적이 매우 저조하여 이에 대한 집중연구가 필요하다. 즉 1960년대는 우리 자력으로 도시계획제도를 도입하였고 이 제도에 따라 도시기본계획을 수립한 시기였다. 특히 '60년대는 인구팽창에 대응한 도시 확장기로 현 서울의 시가지 골격 형성과 인프라 구축에 지대한 영향을 주었던 시기이다.

둘째, 1960년대 도시계획사 연구결과가 종합성과 객관성이 미흡하다는 지적이 있어 이에 대한 보완연구가 시급하다. 6.25사변 등 사회적 격동기를 거치면서 원자료가 분실되었거나 '60년대는 당시 군사문화영향을 받아 차트 형태의 보고가 많았지만 기록물관리 소홀로 1차 자료 구득이 곤란하였다. 최근 당시 기록물에 대한 전산화 작업을 추진하고 있어 1차 자료의 활용이 가능해졌으므로 이에 대한 보완연구가 필요하다.

셋째, 1960년대 후반기 대규모 사업 및 공간계획에 영향을 준 '60년대 전반기의 공간계획 및 도시정책에 대한 재평가가 필요하다. 이제까지의 연구실적 및 도시계획사에서는 이에 대한 관련성을 명기하고 있지 않았다.

### 1.2 연구목적

이 연구는 1960년대 서울시 확장기 도시계획을 대상으로 1차 자료에 근거한 분석과 검토를 통해 당시 도시계획의 이슈를 도출하고 시정의 주요 과제와의 상관성과 쟁점을 파악하고자 한다.

이와 함께 당시 수립된 공간계획과 구축된 인프라를 대상으로 도시공간 변화에 영향을 준 당시의 공과(功過)와 오늘날의 발자취를 정리하고자 한다.

여기서 말하는 “1차 자료”는 서울시 및 정부가 생성·발행한 공문서와 기초통계자료, 서울시정 및 도시계획 연혁집, 도시기본계획, 시정600년사 등을 가리킨다.

## 연구범위

첫째, 시간적 범위는 서울특별시장과 박정희 대통령의 재임기간을 고려하여 설정하였다. 서울시장의 시정 목표와 주요시책, 그리고 박정희 대통령의 통치철학(훈시·지시등)과 관련한 정부정책은 서울 도시계획에 지대한 영향을 미쳐왔기 때문이다. 따라서 1960년대는 '61년 5.16 군사정권 이후 김현옥 서울시장 재임기간인 '70년 4월 15일까지를 대상으로 하였다. 이 시기는 전반기('60.5.16~'66.3.30-윤태일 시장, 윤치영 시장)와 후반기('66.3.31~'70.4.15-김현옥 시장)로 구분된다.

둘째, 1960년대 도시문제의 뿌리는 1945년 해방과 1950년대 사회적 격동기를 거치면서 누적되어 온 것도 많아 이에 대한 검토도 병행하였다. 해방 후 1950년대까지만 해도 도시계획관련 제도는 일제 강점기의 것을 거의 사용하고 있었기 때문에 필요사안에 대해서는 일제강점기의 것도 검토하기로 한다.

셋째, 공간적 범위는 서울시 도시계획구역을 대상으로 하되 새롭게 편입된 비도시계획구역, 소위 신편입지구도 함께 포함하여 연구대상으로 삼았다.

## 연구주요 내용 및 연구방법

연구의 주요내용은 크게 3단계로 구성하였다.

첫째, 도시사라는 큰 틀에서 도시계획사를 이해하고 도시계획이슈를 파악하여 시정의 주요과제와 연계성을 분석하고자 하였다. 이를 위해 1차 자료인 기초통계자료를 분석하고 관련 서울시 도시계획서 및 서울600년사 등을 참조하여 정리하였다.

둘째, 서울시의 전산화된 공문서 전수분석을 통해 당시 도시계획의 주요사안을 파악하였고 사안별로 대응방법을 도출하고자 하였다. 이를 위해 서울시 담당부서와 국가기록원의 협조하에 전산화된 공문자료(2012.9~2013.5)를 활용해 도시계획관련 키워드 검색분석 및 주요사안별 공문내용 고찰·검토를 통해 분석한 결과를 정리하였다.

셋째, 도시 확장기에 중추적인 역할을 한 공간계획과 인프라구축과 관련된 주요사업의 실적 분석을 통해 당시의 평가와 오늘날의 발자취를 정리하고자 하였다. 이를 위해 1960년대 전반기 공간계획이 1960년대 하반기 기반시설 구축 내지 서민주택 정책, 공간변천에 미친 영향을 파악하기 위해 지도상 중첩분석을 수행하였다. 특히 인프라 구축에 큰 영향을 준 도로망 확충계획은 기초도면(GIS)에 고시일자 기준으로 변경사항을 입력하여 시대별 도로망 변화를 파악하였다.

넷째, 이상의 검토 결과를 토대로 당시의 도시발전사에 기여한 공과와 오늘날의 발자취에 대해 당시 추진했던 주요사업들을 중심으로 변화과정을 살펴보고자 하였다.

## 도시사의 관점에서 본 주요 도시계획이슈

첫째, 서울로의 인구 대거 유입과 도심 과밀화에 따른 도시문제가 부각되었다. 이것은 8.15해방과 6.25사변을 거치면서 귀환동포와 월남민, 이재민과 1950년대 후반기부터는 이농민의 다량유입에 따른 기존 도시 공간의 한계를 경험하면서 서울로의 인구집중 현상에 대한 역제가 필요했다. 그리고 인구유입이 주로 도심지 및 그 주변의 구시가지에 집중됨에 따라 도심 과밀화 문제 해소가 중요한 도시계획 과제가 되었다. 이것의 해소를 위해 변두리지역으로의 인구 및 기능의 분산이 요구되었다.

둘째, 사회적 격동기를 거치면서 도심주변의 구릉지와 하천변 철도변 및 소개가로 등에 출현한 도시빈민가 및 판자촌이 도시문제로 대두되었다. 이곳은 도시성장과정을 거치면서 서민주택공급정책이 부재한 까닭에 도시 하층민 거주지인 무허가건물을 양산시켰다. 그리고 이곳은 비위생적이며 도시미관상 추하며, 치안이 부재했고 화재의 위험에도 노출되어 도시현대화의 암적인 존재이자 철거의 대상으로 인식되었다. 1960년대 당시는 무허가건물의 철거와 이전이 도시계획의 주요이슈였다.

셋째, 1960년대는 1차 경제개발 5개년계획 하에서 눈부신 산업화와 경제발전을 이루었고 문화적으로도 서구화의 선진문물이 도입되어 도시계획 관련분야의 발전에도 크게 기여하였다. 특히 서구문물의 상징인 아파트가 우리기술에 의해 자력으로 건립되었고 외국 차관 도입을 통해 상하수도 시설 및 주택이 건설되었는데 이 과정을 통해 선진 기술을 습득하였다.

넷째, 1961년 5.16 군사정부 이후에는 대통령제에 의한 강력한 중앙집권제와 군사문화가 정착되었지만 조국근대화의 일환으로 서울의 도시현대화가 최우선 도시계획과제로 추진되었다. 그리고 1968년 김신조 사건과 울진공비사건을 계기로 도시계획에서 방공개념의 서울요새화계

획(1969.1)이 중요한 도시계획과제로 부각되었다.

다섯째, 당시 도시의 실상에 의한 도시문제도 나타났다. 생활권은 대중 교통망의 미발달로 일제 강점기의 범위를 벗어나지 못하고 있었으며 도심에의 출퇴근 시 교통 혼잡은 극에 달해 개선책이 요망되고 있었다. 한강변 및 도심 내에서는 홍수피해가 빈번하여 종합적인 대책이 요구되고 있었다.

이상의 도시사 검토와 상기의 도시지표 분석결과를 토대로 도출한 도시 계획이슈는 다음과 같이 정리된다.

## 2.2 도시계획이슈와 시정의 주요과제와의 대응

첫째, “도시 인구 및 기능집중과 과밀화 심화”에 대응하기 위해 도심기능 및 인구의 분산과 이전정책이 시행되었다. 이것의 실현을 위한 수단으로 서울시는 1960년대 전반기에는 도시계획구역 확대정책을 실시하였다. 1960년대 후반기에는 부도심 조성 및 개발, 커뮤니티 중심지계획, 변두리의 대규모 토지구획정리사업과 일단의 주택지조성사업, 그리고 도심지역으로의 인구집중 억제에 위해 학교증설 억제 및 이전·공장 이전정책을 추진하였다.

둘째, “인구증가에 의한 주택부족 문제 악화”에 대응하기 위해 서민주택 공급 및 대규모 택지공급의 확대정책이 실시되었다. 서울시는 1960년대 전반부에는 대규모 토지구획정리사업과 공단주택건설, 일단의 주택지조성사업을 예산상의 이유를 들어 소극적으로 추진하였다. 그러나 1960년대 후반기에는 서울시 변두리지역을 대상으로 도심의 인구분산 차원에서 토지구획정리사업이 활발히 추진되었다. 도심지 주변에서는 판잣집 영세민을 위한 시민아파트 건립도 활발하였다.

셋째, “도시빈민가 확대”에 대응해 판자촌 철거 및 이주정착촌 조성정책이 전개되었다. 서울시는 1960년대 상반기에는 도심 내 판자촌을 철거

하고 이주정착촌을 일부 조성하였다. 1960년대 후반기에는 도심현대화의 일환으로 무허가 판자촌의 철거민과 도시계획사업으로 철거된 자들을 위해 서울시 외곽의 국공유지를 활용해 이주정착촌 및 광주대단지를 조성하였다.

넷째, “교통난 심화” 문제에 대응해 교통종합대책 전개 및 도로의 대대적인 확충정책이 추진되었다. 이것의 실현을 위해 서울시는 1960년대 전반기에는 도로 확충에 재정상의 이유를 들어 소극적으로 대응하였다. 그러나 1960년대 후반기에는 서울시 전역을 대상으로 교통난 해소와 도심 내 인구분산 유도, 도심현대화의 일환으로 도심 내 도로망의 확충, 전차운행 중단과 버스중심의 교통망 구축사업을 벌였다. 이를 위해 민자사업을 유치하고 기채를 발행하였다.

다섯째, “식수난 및 위생문제 악화”에 대응해 대대적으로 상·하수도망 및 시설의 확충과 하수처리장의 확충정책이 시행되었다. 이것의 실현을 위해 서울시는 상수도의 경우 집수원과 배수지의 신설과 확장을 하였다. 하수도는 1960년대 하반기에 외국차관을 도입해 하수종말처리장의 신설과 확장을 대대적으로 추진하였다.

여섯째, “취약한 공공재정”에 대응하여 1960년대에 후반기에 경영행정 도입과 민간자본 활용을 통한 대규모 사업이 시행되었다. 이것의 실현을 위해 서울시는 1960년대 전반기에는 토지구획정리사업을 추진하였다. 1960년대 후반기에는 도시계획에 행정경영기법을 도입하여 여의도 개발과 토지매각을 통해 시민아파트 건설 사업비를 충당하였다. 그리고 취약한 재정여건을 고려하여 민간자본을 활용한 토지구획정리사업을 전개하였고 민자 유료도로를 개설하였다.

일곱째, 조국근대화의 일환으로 “수도서울의 면모를 일신”하고자 도시의 개조와 현대화정책이 전개되었다. 이것의 실현수단으로 1960년대 하반기에 입체복합개발 및 교통시설의 보차분리, 판자촌 철거 및 미관지구지정, 도심재개발 추진사업 등이 시행되었다.

여덟째, 빈번한 “홍수재해에 대응”하기 위해 한강종합개발계획을 수립하고 관련 사업이 실시되었다. 이것의 실현을 위해 1960년대 후반에 한강 윤중제 건설과 한강변 도로건설, 한강 연접부 택지개발, 여의도 개발 계획 수립 및 사업 추진정책이 전개되었다.

아홉째, 서울을 “수출지향형 경공업 중심지”로 육성하기 위해 노동집약형 수출 산업이 육성되었다. 이것의 실현을 위해 1960년대 후반기에 구로공단, 평화시장 단지가 조성되었다.

열째, 북한과의 긴장고조 속에서 “군사적방어의 필요성”이 대두되어 서울의 요새화 계획이 발표되었다. 이것의 실현을 위해 1960년대 후반기에 남산1,2호 터널건설과 제2순환도로 건설, 북악스카이웨이 건설사업이 시행되었다.

열한째, “대도시 문제의 다양성과 심각성”에 대응하기 위해 대도시진단과 조사를 토대로 종합 도시관리시스템이 구축되었다. 이것의 실현을 위해 서울시는 시정10개년계획(1965년) 수립과 서울도시기본계획(1966년) 수립, 도시성장에 대비한 토지이용계획 수립, 지정용도지역의 변경 및 신규도입을 추진하였다. 1960년대 상반기에는 기본계획수립을 위한 기초조사 실시와 시정계획수립에 역점을 두었다면 1960년대 하반기에는 도시계획의 실현을 위한 다양한 사업추진에 역점을 두었다.

### 1960년대 서울시 공문서 분석에 의한 도시계획이슈 파악

첫째, 도시계획 이슈별 키워드 분석결과, 도로건설과 무허가건물, 토지구획정리사업이 80% 이상을 차지하였다. 이것을 중분류로 보면 교통시설계와 주택계, 택지조성계가 총건수의 90% 이상에 달한다. 이 중에서 60% 이상이 1960년대 하반기에 해당한다.

둘째, 도시 계획국 도시계획과 공문 전수조사에 따르면 1,581건 중에서 1960년대 전반기에는 도로구거 경계선과 건축선 명시 측량신청이 49%

를 차지하고 있고 1960년대 후반기에는 주택지 조성 경영사업 및 불량지구 개량사업이 62%를 차지하고 있다.

셋째, 도시계획국 도시 관리과 공문 전수조사에 의하면 3,626건 중에서 택지조성 및 토지구획정리와 관련된 공문이 2,437건으로 67.2%를 차지하고 있다. 이 중에서 1960년대 후반기 공문은 2,802건으로 77.3%를 차지하고 있다.

이상의 검토결과를 토대로 연구진은 다음 장의 공간계획에서 다룰 도시계획이슈로 도로건설과 토지구획정리사업, 그리고 무허가주택과 관련한 서민주택정책을 선정하였다.

이것과 같은 맥락에서 공문서 내용도 무허가건물의 철거와 이전, 도로건설, 하천 복개와 상가 아파트 건립, 토지구획정리사업을 대상으로 공문서내용을 검토한 결과 다음과 같은 4가지 특징이 있음을 알 수 있었다. 첫째, “무허가건물의 철거와 이전”에서는 당시 철거 대상지 관련 공문은 유형별로 위치와 담당부서, 철거대상건수와 건물동수, 세대수까지 적시하고 있어 당시 무허가 대상을 파악하는데 귀중한 자료임을 확인하였다. 그리고 무허가 철거대상인 단지조성공사 주변 및 서울역광장 주변, 서울운동장 주변, 시민아파트 건립예정지를 대상으로 이에 대한 민원과 대응을 파악할 수 있었다.

둘째, “하천복개 및 상가 아파트 건설”은 교통문제 개선과 도시현대화추구, 그리고 도시미관 개선 및 위생문제 해결을 위해 적극 추진되었다. 특히 하천복개도로 위에 무분별한 상가 아파트 건립에 따른 문제에 대한 유의사항을 건교부 장관명으로 제시했고, 시재정형편의 어려움을 들어 민자사업이 추진되고 있었다.

셋째, “도로 건설”을 보면 당시 도시차원에서는 서울시는 1960년대 후반기에 민간자본 유치를 통한 청계천 복개공사와 함께 한강변 4로 유로도로 계획서를 수립해 도로건설을 추진하였다. 이와 함께 시장과 학교의 지구 내 도로를 확보한 종로구 통인시장과 동덕여대에 대하여 서울시는



재정상의 어려움을 들어 보상조치가 어려우니 진정한에게 토지와 공사비를 부담토록 요청하였다.

넷째, “토지구획정리사업”은 민간자본을 활용하거나 기채를 발행하여 광범위하게 추진되었다. 이 같은 사례는 성산지구 토지구획정리사업지구 기채계획과 서울시 도시계획사업 토지구획정리 지역지정 및 시행명령요청에서 찾아볼 수 있다. 특히 여기서도 서울시 재정형편이 어려워 지주부담으로 시공할 수 있다고 명시하고 있다. 그리고 경인지구와 영동지구 토지구획정리사업은 고속도로 건설을 최우선시하여 추진되도록 하며, 국고 보조금 역시 채비지를 매각하여 충당하도록 명시하고 있다. 이상의 공문서 검토를 통해 알 수 있었던 것은 서울시가 취약한 재정 하에서도 대규모로 도로를 건설하고 토지구획정리사업을 추진하였다는 점이다. 이는 다양한 형태의 민자사업 추진과 토지주의 부담 및 협조가 있었기 때문에 가능하였던 것이다.

4

## 1960년대 공간계획과 인프라 구축의 특징과 영향

4 1

### 1960년대 공간계획과 인프라 구축의 특징과 영향

첫째, 시정10개년계획(1965년)상 공간계획구상은 1960년대 후반기 도시공간계획과 인프라 구축에 지대한 영향을 주었다는 것을 확인할 수 있었다. 이 계획은 현 시가지의 골격형성에도 지대한 영향을 주고 있다. 또한 당시 수립된 간선 도로망계획(1965년)을 현 가로망체계와 비교할 때 1970년대에 영동 종합개발계획 수립 시 변경된 영동지구를 제외하곤 거의 계획대로 실현되었다는 점은 주목할 필요가 있다. 특히 이 계획은 1960년대 후반기 신규 편입지역인 변두리지역을 대상으로 한 대규모 택지공급과 가로망계획에 거의 반영되고 있음을 확인할 수 있었다. 하지만 서울시 도시계획연혁과 서울600년사는 이 점을 간과하고 있다. 둘째, 1960년대 전·후반기에 대대적으로 시행된 택지조성사업도 도시

공간변천사에서 긍정적인 효과가 매우 컸다. 도심지역 내 인구 및 기능의 과집중 문제 해소와 계속 증가하는 장래인구 수용을 위한 대규모 택지공급과 인프라구축, 공공시설 확충을 통해 현대적인 도시면모를 가지게 하는데 토지구획정리사업을 적용한 것은 매우 적절한 조치였다고 판단된다. 이것은 김현옥 시장의 풍부한 시정경험과 당시 계획수립에 참여하였던 대한국토계획학회의 계획가와 서울시 실무자의 식견에서 비롯된 바가 컸다.

셋째, 1960년대는 도시 인프라 구축에 역점을 둔 시기로 오늘날 서울의 도시기반시설 및 시가지의 골격이 형성된 시기였다. 이것이 가능하였던 것은 풍부한 시정경험을 가진 서울시장의 역량과 리더십을 바탕으로 한 강력한 집행능력, 그리고 박정희대통령이 있었기 때문이었다. 즉 도심 인구 분산과 도시현대화 추진을 위해 간선도로망 건설과 고속도로망 건설에 역점을 두었으며, 장래인구 증가 대비와 도로망 확충을 위해 취약한 서울시 재정형편을 고려하여 토지구획정리사업도 적극 추진하였던 것이다.

## 1960년대 공간계획과 서민주택정책 특징과 영향

첫째, 도시확장기의 도시정책에서 영세민을 위한 서민주택의 공급정책은 후순위로 관심대상이 아니었다. 오히려 저소득층을 위한 서민주택 공급보다는 인구증가에 대비하고 도심 내 집중한 인구를 분산시키기 위해 변두리의 미개발지를 대상으로 한 대규모 택지조성사업이 우선이었기 때문이다.

둘째, 이주정착촌 조성사업은 도심 빈민촌을 서울시 전역으로 확대시키는 결과를 초래하였다. 공공의 무관심과 미흡한 서민주택정책 속에서 변두리 국공유지를 활용한 도심 철거민 및 이재민에 대한 이주정착촌 조성은 새로운 도시문제를 양산시키는 결과를 낳았다.

셋째, 이주정착촌 조성사업은 공공의 인프라시설 확충에 대한 지원 없이 영세필지만 제공하고 주민자력으로 건축하도록 허용함으로써 건축법에 미달하는 불법건축물을 양산시켜 재슬럼화를 초래하였다. 공공이 경제적 능력이 취약한 영세민에 의존한 서민주택건설 유도정책은 처음부터 한계가 있는 것이었다.

넷째, 서민을 위한 시민아파트 건설은 주민부담이 커서 실패했다. 총사업비를 정부가 40%, 서울시가 40%, 입주민이 20%로 각각 부담하는 것으로 되어 있지만 실제로 입주할 영세민의 입장에서 보면 주민부담금이 커서 입주하기가 곤란하여 그림의 떡이었다.

다섯째, 무허가 주택의 철거정책은 양성화 조치로 인해 관리상 혼란을 자초하였다. 무허가주택은 선거철이 되면 선심성 행정의 일환으로 원칙 없이 양성화 조치를 하다가 선거가 끝나자마자 다시 철거정책으로 돌변함에 따라 정책의 신뢰성 상실과 주민항의가 빈발하였다.

## 5

### 1960년대 당시의 평가와 오늘날의 발자취

#### 5.1

#### 1960년대 공간계획사의 중요성 재인식

첫째, 시정10개년계획(1965)상 공간계획구상이 1960년대 후반기는 물론 현 가로망체계와 시가지골격 형성에 지대한 영향을 미쳤다. 즉 이 공간계획은 1960년대 후반기에 대대적으로 추진한 변두리 지역의 대규모 토지구획정리사업과 도로망 건설에 지대한 지대한 영향을 주었다. 공간계획과 관련 주요사업에 대한 계획기조 역시 시정10개년계획과 같은 맥락에서 수립되었다. 또한 시정10개년계획에서 제시한 간선도로망계획은 1960년대 후반기는 물론 오늘날 서울의 가로망체계와 비교해 볼 때 1970년대 강남 종합개발계획 수립을 통해 변경된 곳을 제외하고는 거의 그대로 실현되었다는 것이 확인되었다. 그리고 시정10개년계획에서 취약한 서울시재정 상황을 고려하여 공간계획과 주요사업을 계획의

실현성이라는 관점에서 검토하여 수립하고자 노력한 것은 평가할 만하다.

둘째, 1960년대 토지구획정리사업은 당시의 도시문제 해결과 오늘날 서울의 도시발전에 지대한 영향을 주었다. 1960년대 추진된 대규모 토지구획정리사업은 오늘날 서울시의 강남·북지역의 시가지 골격형성과 도로망 구축에 지대한 영향을 미쳤다. 이 사업은 당시 취약한 공공재정 하에서 민간의 토지를 활용해 최소한의 비용으로 도시기반시설과 공공시설을 확보하는데 유효한 수단으로 활용하였다. 그리고 변두리지역을 대상으로 한 대규모 토지구획정리사업은 당시 도시문제인 계속 증가하는 인구수용과 도심 과밀화 억제에 위한 인구분산에 효과적으로 대처할 수가 있었다.

셋째, 1960년대 대규모 인프라 시설의 구축이 가능하였던 것은 정책결정자의 식견과 추진의지, 계획가의 역할과 실무자의 숨은 공로에 기인하는 바가 컸다. 1960년대 초부터 대서울 공간계획을 구상하고 인구관리 및 개발방향을 설정한 것이 1960년대 후반 이후 서울 변두리지역에서 도로건설과 대규모 토지구획정리사업을 대대적으로 실시할 수 있도록 큰 틀을 제공하였던 것이다. 당시 윤치영 서울시장은 공간계획의 기존틀을 제공하였고 이것을 뒷받침한 것이 대한 국토계획학회 소속의 도시계획가들이었다. 1960년대 후반기에 대규모 토지구획정리사업과 도로건설이 가능하였던 것은 행정경험이 풍부하고 강력한 추진력을 가진 김현옥 시장의 덕분이었다. 특히 김시장은 도시현대화와 시가지확장을 위해 도로망 확충을 최우선 사업으로 추진하였다. 그리고 이의 실현과 추진과정에서 박정희 대통령의 훈시와 지시 영향도 매우 컸다. 박대통령은 서울을 조국 근대화의 핵심 대상지로 삼아 자신의 관심사를 실현시키고자 하였다. 마지막으로 이러한 대규모 사업을 추진하는 데 있어 실무자였던 서울시 담당 공무원의 공로를 높이 평가하여야 할 것이다.

## 6.1 1960년대 공간관리정책의 긍정적인 면과 오늘날에 미친 영향

첫째, 1960년대에 급격한 인구증가에 대응하여 대도시권 차원에서 장래인구와 수요를 고려한 공간계획구상을 세워 체계적으로 대처하려고 한 것은 평가할 만하다. 당시 선진외국도시의 사례를 검토하여 서울시 공간계획구상을 수립하는 과정에서 대한 국토계획학회 및 도시계획회의 역할이 컸다.

둘째, 정책의 우선순위를 도로건설과 대규모 택지조성에 역점을 둔 것은 적절하였다. 인구가 급속히 증가하는 상황에 대처하면서 도심지역의 과밀화 문제를 해소하기 위한 인구분산을 동시에 해결하고자 변두리지역에 대규모 택지 조성하고 도심과의 연결도로망 확충을 최우선으로 한 것은 매우 효과적인 조치였다. 그리고 인구급증에 단기적으로 대응하는 주택공급방법보다는 장래인구수용과 향후 도시발전을 고려한 인프라구축을 고려한 대규모 택지조성에 치중한 도시정책도 타당하였다고 본다.

이처럼 1960년대는 인구가 급격히 팽창하던 도시확장기로 장기적인 안목을 가진 공간계획수립과 강력한 사업집행을 통해 오늘날 서울의 간선도로망의 기틀을 마련하였고 이것은 강남·북지역의 시가지 골격을 형성하는데 크게 기여하였다.

## 6.2 1960년대 도시공간 관리정책의 부정적인 면과 오늘날에 미친 영향

첫째, 인구가 계속 유입되는 상황 속에서 서민 주택난 해소를 위한 대응과 조치를 소홀히 한 결과 도시빈민가 및 무허가 판자촌이 도심주변의 구릉지와 하천변에 난립하였다. 이것에 대한 처리 역시 위법건물이나 도시의 암적인 존재로 인식하고 철거대상으로 보았다. 이런 상황에서 이주민과 철거민을 위해 도심생활근거지를 도외시하고 임시방편적으로

변두리의 국공유지를 활용해 이주정착촌을 마련하였지만 상당수가 도심으로 회귀하였다.

둘째, 입지조건이 취약한 구릉지가 많았고 인프라시설도 구비되지 않은 채 8평 이하의 영세규모로 불하한데다 공공지원보다 주민자력에 의존한 주거지 건설을 허용한 결과 이주정착촌은 대규모 불량주택지로 전락하였다. 서울시내에 국공유지가 고갈됨에 따라 정부와 서울시는 각종 도시계획사업을 통한 철거민을 수용하고자 광주대단지 등을 조성하였지만 상기의 이주정착촌과 동일한 문제가 야기되었다.

셋째, 영세민을 위한 서민주택정책의 실패를 교훈삼아 도심주변 판자촌을 대상으로 대단위 시민아파트 건립을 추진하였지만 공공의 지원이 불충분하였고 영세민의 부담액이 커서 입주가 어려웠으며 아파트 붕괴사고까지 겹치면서 이 사업은 전면 중단되었다.

이상과 같이 영세민을 위한 서민주택정책이 유명무실해지면서 실패로 끝난 것은 무허가 판자촌에 대한 공공의 잘못된 인식과 안일한 대응, 취약한 공공재정하에서 공공지원의 부족과 영세민에 의존한 주민자력의 주택건설 허용에서 비롯된 바가 컸다. 결과적으로 임시방편적이며 허술한 이주정착촌 조성사업은 서울 시가지 전역으로 대규모 불량주택지의 확산을 초래하였다.

## 7 1960년대 도시계획 중 남겨진 유산들

1960년대 도시계획과 관련되어 추진되었던 주요사업들에 대해 도시발전과정에서 오늘날에 이르기까지의 발자취를 살펴보면, 소멸과 철거, 잔존과 확장, 변질과 변모가 거듭되었음을 알 수 있었다.

### 7.1 철거 및 철거예정

첫째, 고가도로는 1960년 당시에는 교통난 해소와 도시 현대화의 일환

으로 대대적으로 건설되었지만 현재는 거의 철거되었거나 철거될 예정이다. 2000년대 후반에 접어들면서 고가도로는 도시경관을 해치는 것으로 인식되어 철거의 대상이 되었다. 그 대상지는 청계천고가도로와 아현고가도로, 회현고가도로, 삼각지고가도로 등으로 거의 철거되었거나 철거될 예정이다.

둘째, 도심지역 내 건설된 육교도 상기의 고가도로와 같은 맥락에서 추진되었다. 그러나 2000년대에 들어오면서 보행자 우선 정책과 도시경관정책이 강화되면서 육교는 철거의 대상이 되었다. 도심지를 비롯하여 시가지 전역에 산재되어 있는 상당수의 육교가 철거되었다.

셋째, 하천복개도로는 당시 교통난 해소와 비위생적인 하천변 무허가건물을 철거하기 위해 대규모로 설치되었지만 2000년 이후 거의 철거대상이 되었다. 하지만 지하철 등으로 대체할 대중교통망의 구축과 환경가치에 대한 중요성이 부각되면서 2000년대 이후 복개하천도로는 실개천으로 상당수 복원되었다. 그 대표사례지로 청계천, 홍제천, 성북천 등이 있다.

넷째, 당시 도시 현대화의 일환으로 민자사업에 의해 추진된 상가 아파트가 많은데 대부분이 철거 대상이 되었다. 건물 상당수가 복개하천변에 입지하였다. 철거대상이 된 것은 노후화되어 붕괴의 위험이 있고 실개천 복원사업과 관련된 경우가 많았다. 그 대상지로는 유진상가, 삼선상가 등이 해당한다.

다섯째, 당시 판잣집을 철거해 도심주변 구릉지에 건립된 시민아파트도 거의 철거되었다. 시민아파트는 영세규모의 아파트로 건물이 너무 노후화되었거나 부실시공 때문에 안전진단결과 붕괴위험이 높아 철거대상이 되었다. 거의 철거되고 유일하게 남은 것은 남산 회현아파트인데 이것 역시 철거될 예정이다.

이상과 같이 1960년대 건립된 건조물은 도시정책과 가치관의 변화, 그리고 건물 안전상의 이유로 거의 철거대상이 되어 버렸다.

## 잔존 및 확장

첫째, 1960년대에 건설되었던 주요 간선도로망과 터널, 교량 고속도로는 아직까지 유효하게 사용되고 있으며 서울시 인프라 시설의 근간을 이루고 있다. 그 주요대상지로는 남산1,2호 터널과 주요 간선도로망, 한강의 대교 및 교량, 경인고속도로 및 경부고속도로 등이 있다. 도시성장과 정에서 이 인프라 시설은 확장과 개선을 거듭하였지만, 그 가로망체계는 거의 유지되고 있었으며 도시발전과정에서 구축된 도로는 해당 도시가 존재하는 한 가장 오래 남은 발자취 중 하나라는 것을 새삼 느끼게 하였다. 따라서 인프라시설의 구축은 장기적인 안목과 공간계획의 큰 틀에서 신중을 기하여 이루어져야 한다는 것을 알 수 있다.

둘째, 1960년대에 대규모로 건설된 토지구획정리사업은 당시 택지공급에 효과적이었고 현 서울의 시가지 골격 형성에서도 중요한 역할을 다하고 있다. 즉 1960년대 토지구획정리사업에 의해 조성된 시가지를 보면 당시 확보된 지구 내 도로망 및 공공시설은 거의 그대로 남아 있고 그 틀 내에서 건물만을 대상으로 재건축과 재개발, 재축사업이 이루어져 건물의 형태와 용도, 밀도에 변화를 보이고 있다.

## 변질 및 변모

1960년대 형성된 시가지 내에서 현재까지 주용도의 변화는 없었지만, 건물 형태와 밀도변화가 컸던 것은 주거 용도이다. 이것을 여기서는 변질 및 변모라고 보았다. 특히 1960년대 형성된 시가지는 1990년말 이후 주택 200만호 공급정책과 관련한 주거지 밀도완화정책 및 주거지 정비정책의 영향을 받아 기성주택지 내에서 변질 및 변모가 두드러졌다. 이것의 변질 및 변모 형태는 다음과 같은 특징을 보여주고 있다.

첫째, 1960년대 형성된 변두리의 이주정착촌과 도심주변의 판자촌은



1970년대에 대부분이 불량주택개발지구로 지정되어 1990년 이후에는 재개발사업을 통해 아파트단지로 변모되었거나 재개발예정구역으로 남아 있다.

둘째, 1960년대 후반에 건립되었던 도심주변의 시민아파트는 2000년대 이후 안전상 및 도시미관상의 이유로 대부분이 철거되었다. 철거된 자리는 공원으로 복원하였거나 재개발아파트단지로 변모되었다. 전자에 해당하는 곳은 옥인아파트, 낙산아파트 등이다.

셋째, 1960년대에 시행된 토지구획정리사업지구 내 저층 단독주택지는 1990년 이후 주택공급차원에서 대폭 완화된 밀도의 영향으로 다세대·다가구주택지로 변모되었다. 지금 이들 주택지는 다시 재건축 대상지로 바뀌면서 재건축 아파트단지로 변모 중이다.

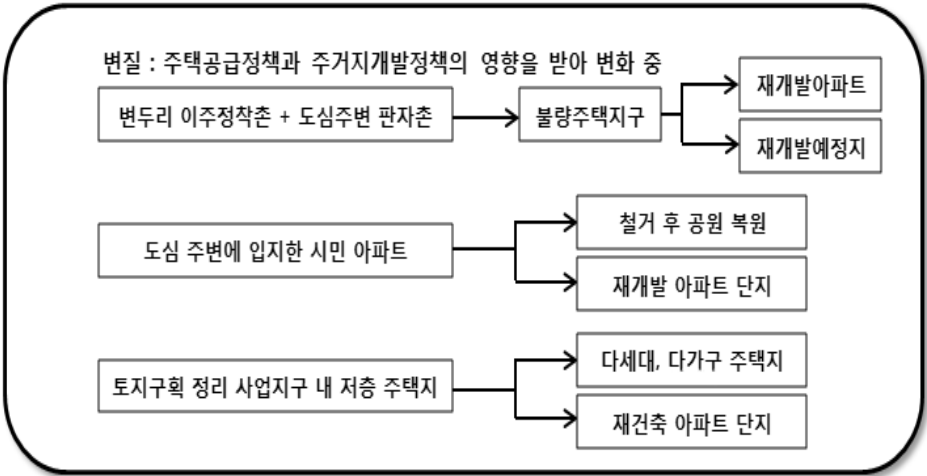


그림 1 60년대 이후 도시공간변천 속에서 주택지의 변질