



장경석 | 국회입법조사처 국토해양팀
입법조사관/도시계획학박사
(jangks@assembly.go.kr)

한강변 모래밭과 아파트 단지

1. 들어가며: 모래밭의 추억

1956년 5월 3일 토요일 제3대 대통령 선출을 위한 선거운동 기간 중 민주당 후보 신익희의 유세현장인 한강 모래밭(현재의 용산구 동부이촌동 한강 둔지)에는 약 30만 인파가 몰려 인산인해(人山人海)를 이루고 있었다. 자유당의 독재에 맞서 ‘인민에 의한 인민을 위한 인민의 정치를 실현’하겠다는 그의 연설을 듣기 위해 서울시민들이 구름처럼 운집하였던 것이다. 비록 신익희가 한강변 유세 이틀 뒤인 5월 5일 호남선 열차에서 뇌출혈로 급서거하였으나, 한강변에 운집한 대규모 청중의 모습은 대한뉴스를 통해 전국 곳곳에 알려졌으며, 그 후로도 오랫동안 한강 모래밭은 대규모 인원을 동원하는 각종 행사장으로 활용되었다.

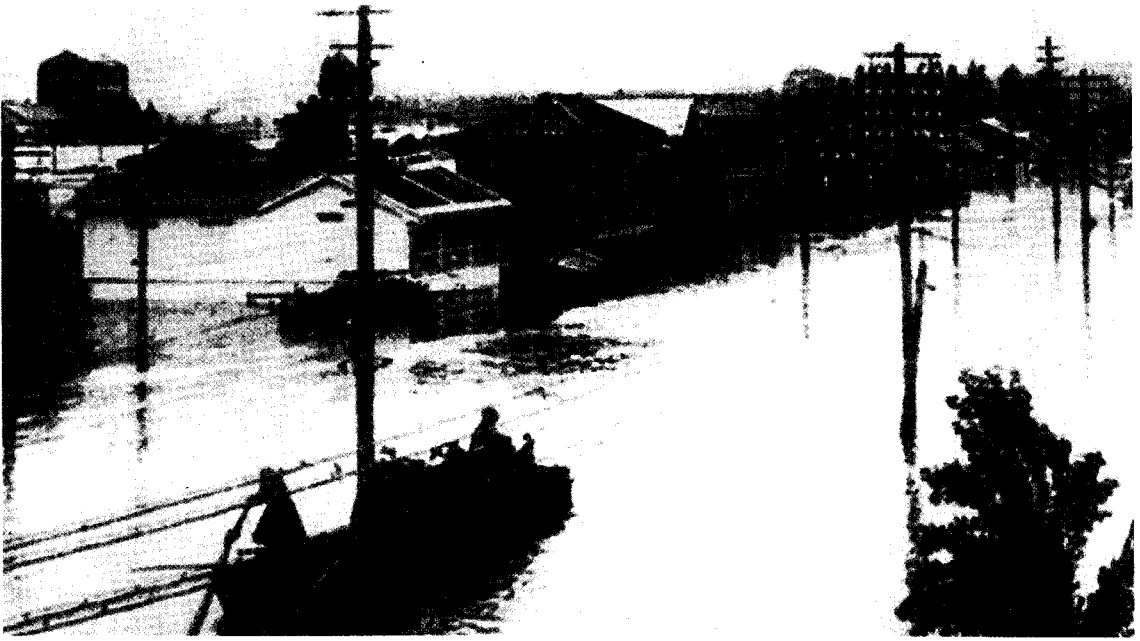
그런데 신익희의 한강 모래밭 선거유세가 있는 지 54년이 지난 지금, 서울 한강변을 가득 채워 30만명의 인파를 수용할 수 있었던 그 모래밭은 흔적조차 찾아볼 수가 없다. 사람들은 서울의 한강변을 아파트에게 내준 것에 대해 못내 아쉬워하는 일이 있는 것 같다. 이는 한강변이 아파트라는 사적인 주거공간이 아닌, 보다 많은 사람들을 위한 공적인 공간이 되었어야 하는 것 아니냐는 생각 때문일 것이다. 물론 이러한 점 때문에 서울시에서도 아파트는 어찌하지 못하더라도, 한강변을 시민

들을 위한 휴식처로 만들기 위해 그간 많은 노력을 기울여왔던 것도 사실이다.

경제개발 초기에 한적한 서울의 변두리이자 홍수 때마다 대규모 물난리를 겪던 저습지에 불과했던 한강변은 급속한 경제개발속도와 맞추어 제방공사, 강변도로공사, 공유수면 매립사업, 토지구획정리사업 등을 통해 주거지로 개발되면서, 그 습한 모래밭 대신에 아파트가 가득한 주거지로 탈바꿈하게 되었다. 이제 한강변에 아파트가 들어서게 되는 과정을 하나씩 되짚어가는 시간여행을 떠나보자.

2. 한강의 홍수와 제방공사

한강변에 근대적인 제방을 처음으로 쌓은 것은 일제시대인 1923년에 시작된 것으로 알려져 있다. 1991년 서울시사편찬위원회가 발간한 「한강의 어제와 오늘」이라는 책자에 의하면 한강 주변의 만성적인 홍수 피해를 방지하기 위해 지금의 서울 용산구 동부이촌동, 서부이촌동 지역에 대한 제방축조 공사를 시작하였으며, 제방의 높이는 1920년 홍수위보다 약간 높은 약 7.7m로 하고, 호안·수문 등의 공사를 동시에 진행하였다고 한다. 제방공사는 1~3공구로 나누어 시행되었으며 1923년 5월 27일에 기공하여 1925년 9월 8일에 준공되었다. 그



런데 1925년 7월에 있었던 전대미문의 을축년 대홍수로 인해 제방이 유실되는 사고가 발생하였다. 당시 측정된 수위는 한강 인도교에서 11.76m, 구룡산에서 12.74m, 뚝섬에서 12.95m로 신용산 제방 안에 있던 이촌동은 순식간에 침수되었고 신·구룡산과 영등포 등에서도 제방이 무너져 시가지와 농경지가 모두 물속에 잠기게 되었다고 한다. 또 뚝섬에 있던 상수도수원지도 침수되어 상수도 공급이 끊기는 등의 피해를 보게 되었다. 당시 수해로 인해 서울지역만 사망 222명, 부상 130명, 행방불명 101명 및 이재민 94,726명 발생이라는 많은 인적피해가 발생하고 가옥피해 36,837호, 제방 파손 32,751간, 교량 파손 828개소, 전담 9,255정보 침수 및 유실이라는 물적인 피해가 발생했다고 한다.

이후 한강의 제2차 제방공사는 1927년부터 1938년까지 12년간에 걸쳐 실시되었다고 한다. 제방 상단의 높이는 각 지점의 예상 홍수위 보다 각각 1.5m 높게 책정했으며, 제방 상단의 너비는 원칙적으로 5.5m로 하여 홍수에 대비하도록 하였다. 이때 축조된 제방은 신용산, 구룡산은 물론 영등포·뚝섬·장한평 등에 걸쳐 총 34건으로 연장 32km에 달했다고 하며 투여된 경비 총액은 당시로 바서는 거액인 170만 엔이었다고 한다. 결국 이때 축조된 제방은 1960년대 전반기까지 한강의 홍수방지

를 위한 제방으로 기능을 하게 되었던 것이다.

3. 강변도로 건설사업

해방과 6·25 전쟁을 거치면서 한강 제방에 대한 관리가 이뤄지지 못하다가 본격적인 경제개발이 시작된 이후 한강 제방에 관심을 기울인 이가 나타나게 되었다. 1966년 당시 서울시장이었던 김현옥¹⁾은 그 해 가을에 한강 강변을 따라 제1한강교에서 김포공항까지에 이르는 자동차 전용도로를 개설하되, 제방의 기능도 동시에 지니는 강변 제방도로를 건설하기로 했던 것이다.²⁾ 즉 당시 김현옥 시장은 한강변에 홍수 방지를 위한 제방을 쌓고 그 위에 도로를 놓게 되면 제방도로라는 일석이조의 결과가 생길 수 있다는 것을 알게 되었던 것이다.³⁾ 그런데 머지않아 김현옥 시장은 이 제방도로 건설이 일석이조가 아닌

- 1) 김현옥은 1966. 3. 31 - 1970. 4. 15까지 서울시장으로 재직했으며, 재임기간 중 서울 시내에 많은 공공 토목사업을 주도하여 이른바 '불도저 시장'으로 알려져 있다.
- 2) 당시 서울 시내를 달리고 있던 자동차의 총수는 겨우 2만대를 약간 넘었으나 서울시장의 그런 지시는 결코 자동차 통행의 원활을 위한 의도가 아니었으며 오히려 전시행정적 성격을 띠고 있었다고 보고 있다(손정목, 2003).
- 3) 이 제방도로에 대해 서울시 도시계획과장과 서울시립대학교 교수를 역임했던 손정목 교수는 이 도로건설의 궁극적인 목적은 대통령ی 청와대로부터 김포공항까지 최단 시간 내로 도달하기 위한 통로를 만들기 위한 것이라고 증언하고 있다(손정목, 2003).

〈표 1〉 한강종합개발 3개년 계획의 강변도로 개설계획

구분	내용	비고
제1로	제1한강교 남단 기점 여의도 입구까지의 3.7km	한강남안
제2로	제1로의 끝에서 제2한강교(양화대교)까지의 3km	한강남안
제3로	제1한강교 북단에서 제2한강교(양화대교) 북단까지의 5.9km	한강북안
제4로	제1한강교 북단에서 독섬까지의 10.4km	한강북안
제5로	독섬에서 광나루까지의 10.8km	한강북안
제6로	제1한강교 남단에서 독섬 대안까지의 11.2km	한강남안
제7로	독섬 대안인 잠실에서 천호동 입구까지의 14.8km	한강남안
제8로	제2한강교(양화대교) 북단에서 난지도를 끼고 서쪽으로 5km	한강북안
제9로	제2한강교 남단에서 김포공항까지에 이르는 9.5km	한강남안

일석삼조라는 것을 알게 되었다. 즉 한강제방공사를 하게 되면 기존의 하천부지였던 땅이 제내지(堤內地)가 되면서 새로운 토지가 생겨나게 되며, 이렇게 생긴 땅을 매각하면 다시 제방을 쌓을 재원이 마련된다는 사실을 알게 되었다는 것이다.

이 공사 이후에 김현옥 시장은 한강변에 제방을 쌓아 그 위에 도로를 만들고 제방공사로 생겨난 새로운 토지를 팔아 강변도로 건설재원으로 활용하는 ‘한강개발 3개년 계획’을 발표하였다(손정목, 2003a: 319). 한강개발 3개년 계획은 강변1로에서 강변9로까지 강변도로를 건설하는 계획이 주를 이루었으며, 이를 통해 치수와 택지조성, 도로건설의 일석삼조 목적을 달성하려는 의도가 있었다. 이 도로공사는 계획대로 모두 이루어지지는 않았지만, 궁극적으로 현재의 한강변 북쪽의 강변북로와 한강변 남쪽의 올림픽대로 개설로 이어지게 되었으며, 이후 한강변 공유수면매립사업을 본격적으로 시작하게 되는 계기가 마련되었다(서울시사편찬위원회, 2001).

4. 여의도 개발과 공유수면매립사업

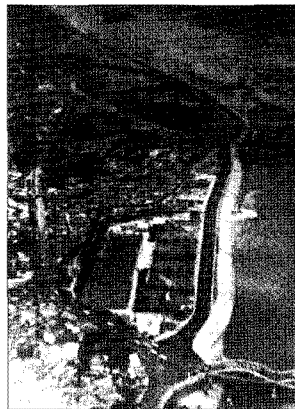
한편 최초의 강변도로 건설 이후 당시 모래섬으로 방치되었던 여의도를 개발하기 위한 새로운 구상이 시도되었다(손정목, 2003a: 321). 널리 알려진 바와 같이 여의도(汝矣島)라는 지명유래와 관련해서, 이전의 여의도 지역이 모래밭이어서 별다른 쓸모가 없는 땅이었으므로 ‘너(汝)나 가져라’는 의미로 붙여졌다는 설이 있다. 그런데 이 쓸모없는 땅을 개발하는 여의

도윤증제 공사가 1967년 12월 27일에 시작되어 1968년 6월 1일에 완공되었으며, 이로 인해 기존의 모래밭이 단숨에 도시용지로 바뀌게 되었다.

여의도 개발사업은 이후 한강변을 매립하여 택지를 조성하는 이른바 공유수면매립사업의 본격적인 출발이었다.⁴⁾ 공유수면 매립사업은 1962년 1월 20일에 제정된 「공유수면매립법」에 의해 바다, 하천 등 수면을 매립하여 육지화 하는 사업이다. 공유수면매립사업은 공유수면인 바다와 하천 등에 제방을 쌓고 육지와 연결된 부분을 신규 토지로 조성하는 과정

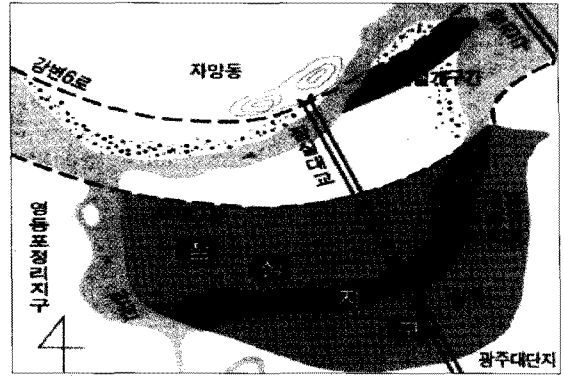
을 거친다.

1962년 이후 시작된 공유수면매립사업을 통해 서울의 한강변 지형은 극적으로 변화하게 되었다. 1960년대 후반에 시작하여 1970년대 전반까지 약 10년간 한강연안의 구석구석이 공유수면매립으로 모습을 바꾸었다. 천주교 절두산 성당과 같은 소구



(그림 1) 강변도로 개설 이후의 한강변 모습 (자료: 손정목, 1997, p. 135)
주: 아래쪽이 한강대교

4) 우리나라 최초의 공유수면 매립사업에 의한 택지조성은 용산구 동부이촌동에서 이루어졌다고 한다. 한국수자원개발공사에 의해 68년 11월에 시작되어 69년 6월 완료된 동부이촌동 매립사업 결과 총 12만 1,827평에 이르는 토지가 새로 생성되었으며, 이후 공무원아파트 1,313호, 한강맨션 700호, 외국인아파트 500호에 이르는 아파트가 건설되었다.



(그림 2) 매립 이전과 이후의 잠실섬 (자료: 손정목, 2003b, p.179, 193)

모 개발로부터 경인개발(주)에 의한 반포지구, 동부이촌동과 그 대안의 흑석동, 반포지구, 서빙고동과 압구정동, 구의동, 잠실섬의 매립에 의한 잠실지구와 같이 대규모 개발사업이 지속적으로 이뤄지게 되었던 것이다. (그림 2)는 1960년대까지 잠실지역에 존재했던 한강 하중도의 하나인 잠실섬의 모습을 보여주고 있다. 아마 이 잠실섬의 존재를 아는 사람들은 그리 많지 않을 것이다. 잠실섬은 한강 공유수면매립사업을 통해 잠실지구를 조성하기 위한 토사로 활용되면서 자취를 감추게 되었다. 이러한 한강 공유수면매립사업은 한강 주변을 주거지역으로 변화시키는 데 결정적인 영향을 끼친 것으로 볼 수 있다.

여담이지만 한강변 공유수면매립사업이 장기적 계획에 의해 추진되었다기보다는 산발적 계획에 의해 이뤄졌으며 개발

사업의 집행도 졸속으로 이뤄진 경우가 많았다고 한다. 한강변 공유수면매립사업 과정에서 원래 계획보다 더 많이 쌓은 경우(동부이촌동과 압구정동), 매립허가신청 명분이 원래는 택지가 아니었던 경우(압구정지구의 경우 현대가 건설공사용 각종 콘크리트 제품공장건설을 위한 대지조성 및 강변도로설치가 목적이었음)와 같이 궁극적으로는 민간기업의 '땅 장사'를 도와준 사업이 적지 않았으며, 잠실지구 공유수면매립사업과 같이 실제 사업일과 행정적인 서류상 공사일자가 일치하지 않을 정도로 졸속으로 공사가 이루어진 경우도 많았다는 것이다(손정목, 2003b: 327-341).

〈표 2〉 한강변 강변도로 및 공유수면매립사업에 의한 택지조성실적

연도	사업지역	면적	시행자	비고
67.3.	강변도로(강변1로)	24,000평	서울시	
67.12. ~ 68.6.	강변2로(신길동, 당산동)	144,000평	서울시	
67.12. ~ 68.6	여의도 윤중제	870,000평	서울시	시범아파트 건설 1,596가구
68.11. ~ 69.6	동부이촌동	121,827평	한국수자원개발공사	공무원아파트 1,313호 한강맨션 700호, 외국인이아파트 500호
69.2	압구정동	48,027평	현대건설	도로용지 6,657평, 제방용지 1,412평 국가 귀속후 40,003평에 현대건설이 현대아파트 5,909호 건설
70.4. ~ 73.6.	서빙고동	60,505평	공영사(工榮社)	신동아건설 매수후 신동아아파트 1,326호 (1983년)
70.7. ~72.7.	구반포	189,856평	주)경인개발삼부토건, 현대건설, 대림산업 컨소시엄	29,115평 국가귀속 160,241평 매립자 귀속후 주공에 일괄매수 되어 99동 3,650호를 지어 매각
78.5. ~ 83.5.	구의지구	137,800평	서울시	137,800평 중 50,621평이 현대건설에 양도
71.2. ~ 78.6.	잠실지구	753,398평	주)잠실개발(현대, 대림, 극동, 삼부, 동아건설 컨소시엄)	108,682평 제방용지 및 도로->국유화 644,716평->개발자에 귀속

자료: 손정목, 2003a, pp.321-340의 내용을 정리

5. 경부고속도로 건설과 구획정리사업

한편 서울 강남지역의 경우 한강변 아파트단지 형성에 큰 영향을 준 사건이 있었으니, 바로 경부고속도로 건설사업이었다. 1968년 말 경부고속도로 서울~수원 구간 공사를 위해 개발된 영동지구⁵⁾ 구획정리사업으로 인해 우리나라의 공간구조는 물론 서울의 공간구조가 크게 바뀌게 되었다. 경부고속도로 건설사업은 당시 박정희대통령의 최고 관심사 중 하나였으니, 서울시장 입장에서도 어떤 일이 있어도 신속하게 완성해야 할 과업이 아닐 수 없었던 것이다.

그런데 경부고속도로의 서울구간공사(제3한강교~양재동 분기점 구간의 7.6km)는 시작부터 어려움에 봉착해 있었다. 그간 대대적인 시내도로 건설사업을 추진하던 서울시로서는 이미 재정이 궁핍해질 대로 궁핍해져 경부고속도로 서울구간의 토지확보를 위한 추가적인 재원마련이 어려운 상황이었다. 당시 서울시장이었던 김현옥은 1966년 취임 당시부터 도로공사 등 공공사업을 서울시내에서 대대적으로 벌여 나감으로써 공공재원이 거의 바닥났기 때문이었다.

이 때 서울시가 고속도로 건설을 위해 사용한 방법은 '토지구획정리사업'이었다. 토지구획정리사업이란 원래는 농지를 정리하는 기법으로, 토지 측량을 통해 경지정리를 해야 할 대상토지의 총량을 산정하고 수로나 농로와 같이 공공목적으로 활용되어야 할 토지량을 계산하여 이 비율(감보율이라고 한다)을 제외한 토지를 원 토지 소유비율대로 계산하여 나누어주는 방법이다.

이러한 구획정리사업기법은 사업시행청인사업구역으로 지

정하게 되었던 것이다(손정복, 2003b: 94). 이로 인해 경부고속도로 주변에 공공기관 입장에서 토지이용계획을 수립하기만 하면 공공용지를 수용하고도 보상하지 않고 필요한 용지를 확보할 수 있다는 장점이 있었다.⁶⁾ 서울시는 고속도로 건설에 필요한 92,000평의 토지를 확보하기 위해 14,171,133m²(4,286,768평)에 이르는 지역을 토지구획정리 해당하는 현재의 반포동, 잠원동 일대가 개발되는 계기가 마련되었다.⁷⁾ 이렇게 토지구획정리사업을 통해 농지에서 도시용지가 된 서울 강남지역 한강변이 아파트 용지로 변화하게 되었던 것이다.

6. 아파트 지구의 지정

한강변에 아파트 위주의 경관이 펼쳐지는 데 있어, 결정적인 역할을 한 것이 있었으니, 이는 한강변이 도시계획에 의한 용도지역상 아파트 지구로 지정된 점이다. 아파트지구는 서울의 중고층 아파트 건설을 도시계획적으로 지원하기 위해 마련된 제도이다. 즉 아파트지구로 지정된 지역은 아파트만을 지어야 하는 규제를 받게 되는 것이다. 최초의 아파트 지구지정은 1976년에 있었다. 아파트지구 지정의 배경에는 대규모 아파트

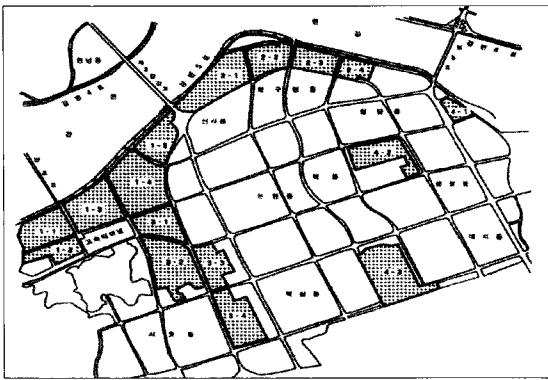
- 5) 영동(永東)이란 실상은 '영동포 동쪽'의 줄임말이다. 사실 영동은 지리적 경계를 확정할 수 없는 지명인 셈인데, 그만큼 개발 초기 강남이 끝없는 내대지였다는 점을 짐작하게 한다.
- 6) 물론 기존에 농지였던 땅이 갑작스레 도시 내 상업용지로 용도가 변경됨으로써 토지가격이 급등하고 이로 인해 1970년대~1980년대 강남을 필두로 하는 부동산 투기 열풍의 원인이 되기도 하였다. 여하간 부동산 투기열풍이 없었던 1960년 후반에 영동지구 토지구획정리사업은 영동지구 일대의 도로용지를 서울시가 돈을 들이지 않고 확보할 수 있도록 해준 사업이었던 것이다.
- 7) 한편 영동지구의 구획정리사업은 당시 최고 통수권자의 강북개발 억제 및 강남 개발과도 그 맥을 같이 한다고 할 수 있다. 이러한 강북개발 억제정책은 최근까지도 지속적으로 추진되었으며, 이 과정에서 정부기관, 교육기관 등의 이전이 이루어지게 되었다(강홍빈, 1999: 15-16).

〈표 3〉 1970년대 아파트 지구 지정현황

지구명(구)	면적(천 m ²)	내 용	비 고
반포지구(서초)	5,508	도곡지구(강남)	728
청담지구(강남)	367	잠실지구(송파)	2,458
이수지구(서초)	83	서빙고지구(용산)	814
이촌지구(용산)	160	여의도지구(영등포)	590
원효지구(용산)	102	구의지구(광진구)	403
화곡지구(강서)	292	암사,명일(강동구)	617
압구정지구(강남)	1,191	가락,암사(송파구)	113

단지를 건설하여 주택부족문제를 해결하고 강남지역의 개발을 촉진하기 위한 것으로 특히 1970년대 이후 가속화되고 있는 아파트 건설을 부양하기 위한 수단이었다고 할 수 있다(장성수, 1994: 162).

이후 1976년 구의지구가 추가로 지정되었으며 이어 암사, 명일지구와 가락, 암사지역이 차례로 아파트지구로 지정되었다. 이후 1980년대 들어서는 1983년에 아산간게임 선수촌지구가 새로이 아파트지구로 지정되었다. 결국 이러한 아파트지구의 지정은 결정적으로 서울의 한강을 아파트가 둘러싸인 지역으로 바꿔놓게 되었다고 할 수 있다.



〈그림 3〉 강남지역 아파트지구 현황 (자료: 손정목, 2003c, p. 317)

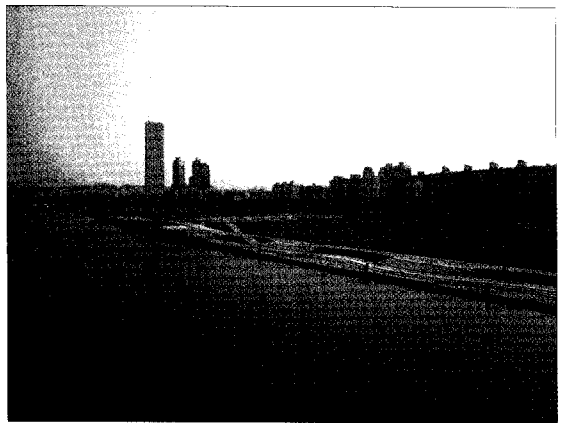
7. 나가며

우리나라의 극적인 경제성장의 성과를 ‘한강의 기적’이라고 표현해왔다. 그만큼 한강은 경제발전과정에서 극적으로 변화해왔고, 어쩌면 한강 모래사장에 불과했을 강변이 세련된 국제도시면모에 걸맞은 공원으로 변모해오고 있다. 특히 한강이 잘 보이는 아파트는 이른바 조망(眺望) 프리미엄을 안고 매우 비싼 가격에 거래되고 있다. 그만큼 한강의 변화과정은 우리가 그간 겪어온 현대 한국의 경제, 사회적 변화를 축약하여 보여주는 것 같다.

역사에는 가정이 있을 수 없다. 그럼에도 사람들은 기왕에 확정된 역사적 사실에 대해서 상상의 나래를 펼치려는 경향이 있다. 이런 상상력이 통한다면 지금의 한강변이 아파트 위주의 경관이 아니라, 어느 햇빛 고운날 아름다운 금모래밭이

반짝이고 있는 장면을 상상할 수도 있을 것이다.

그러나 보다 중요한 것은 과거의 경험을 통해서 배울 수 있는 사람이 보다 나은 미래를 만들 수 있다는 점이다. 또한 현재 아파트 위주의 한강의 모습이 최종적인 경관이 아니라 또 한 역사적 변화의 한 과정일지 모른다는 점이다. 앞으로 그려질 한강의 경관이 우리나라의 미래 문화와 밀접하게 연관되어 있으리라는 점을 생각하면 한 차원 높은 하천문화의 탄생을 위해 지혜를 모아야할 때가 아닌가 고민해 본다.



〈그림 4〉 현재 여의도 한강변의 모습 (자료: 마포대교에서 본 여의도 (2010년 2월 저자가 촬영))

참고문헌

- 강홍빈(1999), “서울도심공간의 변화와 정책의 역사 I: 관리주의적 접근”, 서울시정연구, 제7권 제1호, 3-22.
- 서울시사편찬위원회(2001), 한강의 어제와 오늘, 서울특별시.
- 손정목(1997), “서울도시계획이야기 16: 만원 서울을 해결하는 첫단계, 한강개발(중)”, 국토, 8월호, 국토개발연구원.
- 손정목(1998), “서울도시계획이야기 31: 강남개발의 전개I”, 국토, 11월호, 국토개발연구원.
- 손정목(2003a), 서울도시계획이야기 1, 한울.
- 손정목(2003b), 서울도시계획이야기 3, 한울.
- 장성수(1994), “1960-1970년대 한국 아파트의 변천에 관한 연구”, 서울대 대학원 박사학위 논문.