

도시의 정체성 ④

서울, 20세기 후반 : 팽창과 성장의 가속, 도시의 원형을 넘어서다

Identity of the City ④ _ Seoul, the second half of the 20th century

: Acceleration of expansion and growth, beyond the original form of the city

글. 김선아

Kim, Seon-ah

(주)스페이스엔지니어링 건축사사무소

■ 변화의 배경과 특징

생존의 장소로 시작된 서울의 재구성 한국 전쟁 이후 서울은 일제강점기 동안 진행된 도시 변형 중, 훼손된 도시의 원형을 회복하고 고유의 의도를 가진 근대 도시로 거듭날 기회를 얻었다. 그러나 도시의 대부분이 파괴된 상황에서, 일자리를 찾아 수도로 몰려든 사람들에게 서울은 가난에서 벗어나기 위한 장소로서의 역할을 위한 도시의 재건으로 시작되었다.

생산과 소비의 장소 서울은 대한민국의 수도, 행정 중심지로서의 역할을 하는 것 외에도, 국가 경제의 한 축을 담당하는 생산 장소로서의 역할을 했다. 국가의 재건 이후, 서울은 도시 스스로의 경제동력을 유지하기 위해 준공업에서 경공업으로, 또 서비스업으로 생산의 영역이 확대되었다. 이러한 생산도시는 '소비 도시'라는 양면성 또한 갖추게 된다.

양과 속도의 장소 빠르게 변하는 인구증가로 인해 서울은 끊임없이 변화하는 삶의 다양한 요구에 지속적으로 대응해야 했다. 도시 서울이 선택한 전략은 가능한 최대한의 양을 최대한의 효율성을 추구하면서 작동하는 도시로 만드는 '실용주의'였다.

외국 문화의 이식 한국전쟁이 끝난 후 미국 문화의 영향력은 미국으로부터의 원조와 개입으로 인해 한국 사회에서 결정적인 위치를 차지한다. 냉전 시기였던 20세기 후반까지 대부분의 국가들에 미국의 영향력은 보편적이었다. 그러나 한국의 경우 이를 제대로 수용할 수 있는 독자적인 토양이 준비되지 않았다는 점이 문제였다. 20세기 첫 50여 년 동안 식민 도시를 겨냥한 일본의 개입으로 만들어진 근대 도시 서울은 일본이 남긴 제도와 사업방식 등을 이어받고, 이 바탕에 미국의 도시계획 제도, 계획내용 사업 방식 등을 적극적으로 수용하며 다양한 문화가 이식된 도시화를 진행하였다.

■ 도시 계획의 내용들

관련 법, 제도의 제정과 계획들 서울은 1952년 단핵 4부 도심의 도시재건계획 수립을 시작으로, 1962년 시작되어 제5차 경제개발계획까지 경제개발계획과 함께 1966년 건축법 제정, 1972년 국토개발법, 주택건설촉진법, 1980년 택지개발촉진법 등 정부의 관련 법 제정에 따라 도시기본계획을 수립하고, 주택 및 인프라 건설을 위한 각종 개발사업을 추진한다. 서울의 도시기본계획은 폭발적으로 증가하는 인구에 맞추어 도시화 지역을 확대하고, 증가한 인구에 맞는 도시기본계획을 지속적으로 재수립해야 했다.

토지구획정리사업과 도시 개발 1950~1960년대의 도시재건 시기를 지나 1970~1990년대까지 서울은 영동개발계획으로 인한 강남개발 외에도 역사 도심부의 곳곳도 재개발을 진행¹⁾하여 현재의 역사 도심부 건물의 규모와 높이의 기준이 되었다. 1986, 1988년 아시아선수권대회와 88올림픽은 도시의 무허가 건물지역일대, 노후지역을 철거 정비하고, 대대적인 잠실개발의 기회로 활용하며, 도시 내 취약계층들의 저항운동이 시작되는 계기가 되었다.²⁾

아파트로 조성된 대량의 주거지들 1972년 주택건설촉진법이 제정되고, 도시계획법 시행령 16조에 아파트지구가 신설, 1976년 서울시는 아파트지구 건축조례를 제정³⁾하며 14개의 아파트지구를 한강변 일대에 지정하고, 주택공급을 위한 방법으로 대규모 고층 아파트 건설을 시작하였다. 이는 역사 도심부의 인구밀도를 분산하기 위한 대책으로, 영동개발과 함께 강북과 강남을 연결하는 한강 대교의 건설과 주요 도로만의 건설이 이어졌다. 또한 이에 더해 대다수의 강복소재 중고등학교들을 영동지역으로 이전하며 본격적인 강남시대를 열고, 이 과정에서 여의도, 잠실일대의 공유수면 매립사업과 강변북로, 올림픽대로 등의 도시고속화 도로의 건설이 완성되었다.

1) 강홍빈, 서울 도심공간의 변화와 정책의 역사 I : 관리주의적 접근, 서울시정연구 제7권 제1호, 1999.6

2) 1987년 7월 17일 서울시철거민협의회 결성, 전국철거민연합회(전철연), <http://www.nasepl.org/?c=4/5>

3) 아파트지구 관리정책 방향, 서울시, <https://news.seoul.go.kr/citybuild/files/2017/04/58f6f639f33087.91767221.pdf>

<그림 1> 시대별 정부, 서울시 주요 법, 제도 및 서울시 주요 사업

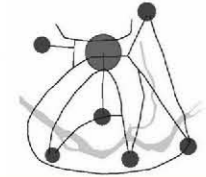
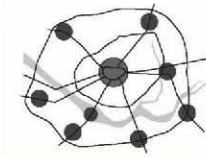
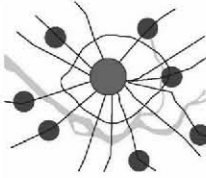





구분	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대
정부	1961년 하천법 제정 1962년 제1차 경제개발 5개년 계획 건축법 제정 1966년 토지구획사업법 제정 1967년 제2차 경제개발 5개년 계획	1972년 제3차 경제개발 5개년 계획 1차국토개발계획 토지이용기본계획 토지이용시행계획 도시계획법 제정 주택건설촉진법 제정 국토이용관리법 제정 1977년 제4차경제개발 5개년 계획수립	1980년 택지개발촉진법 제정 1982년 제5차 경제개발 5개년 계획 국토이용계획 제2차 국토개발계획 1983년 국토이용계획 1987년 제6차 경제개발 5개년 계획	1990년 주택건설촉진법 시행령 개정 1991년 도시계획법 개정 1992년 제7차 경제개발 5개년 계획 제3차 국토개발계획
서울시	1966년 서울도시기본계획(단핵6부도심), 독심일대 토지구획정리사업 한강연안정비계획 한강제방사업 1967년 서울시정 7개년 계획, 한강개발 3개년 계획, 여의도 제방사업 1968년 강남일대 토지구획정리사업 여의도 한강연안 개발계획	1971년 영동지구신시기계계획 여의도종합계획 공유수면매립사업(잠실일대) 1972년 서울시정종합계획(단핵 7부도심) 이수일대 토지구획정리사업 1973년 잠실지구 종합개발계획 1975년 주택수립7개년계획 영동아파트지구개발계획 1977년 택지개발사업 1978년 서울도시기본계획 (1국심, 7지역중심, 27지구중심, 157근린 중심) 택지개발사업	1980년 서울도시개발장지구상 중기계획 (18개 대생활권, 90개 중생활권, 333개 소생활권) 1981년 개포동 택지개발 촉진지구 지정 1984년 서울시 도시기본계획 (1주핵, 3부핵, 13부심, 50지구 중심) 1986년 한강연안 종합정비계획 1989년 수서동 택지개발 촉진지구 지정	1990년 서울도시기본계획 (1도심, 부도심, 58지구 중심) 1990년 자치구도시기본계획 주택지조성사업 1997년 서울도시기본계획 (1도심, 5부도심, 11지역중심, 54지구 중심)
주요 사업	1967년 여의도 올림픽대로(노량진-신길동) 1968년 윤중제 공사 국회대로(신월C-경부간선도로), 경부간선도로(양재-반포) 1969년 강변북로(양화대교-한강대교)	1970년 경부고속도로 경기도광주대단지계획 삼일대로 1971년 여의도 5.16 광장 개장 1974년 서울 지하철 1호선(서울역-청량리) 1975년 강남고속버스터미널 개장 국회의사당 여의도 이전 1977년 테헤란로	1980년 지하철 2호선(신설동-종합운동장) 1984년 강남대로(압곡사거리-양재역) 1985년 지하철 3호선(구파발-독립문) 지하철 4호선(상계-한성대입구) 1986년 올림픽대로(개화나들목-동작대교) 1987년 동부간선도로(당현4교-상계주공)	1995년 지하철 5호선(왕십리-상일동) 1996년 지하철 7호선(장암-건대입구) 지하철 8호선(잠실-모란) 1999년 여의도 여의도공원 개장 내부순환도로(성산대교-성동교)

도로 및 지하철노선은 최초 개통일

© 서울 도시계획역력 1, II

<그림 2> 도시기본계획의 연력과 주요 내용

© 서울 도시계획연력 I, 75~180P

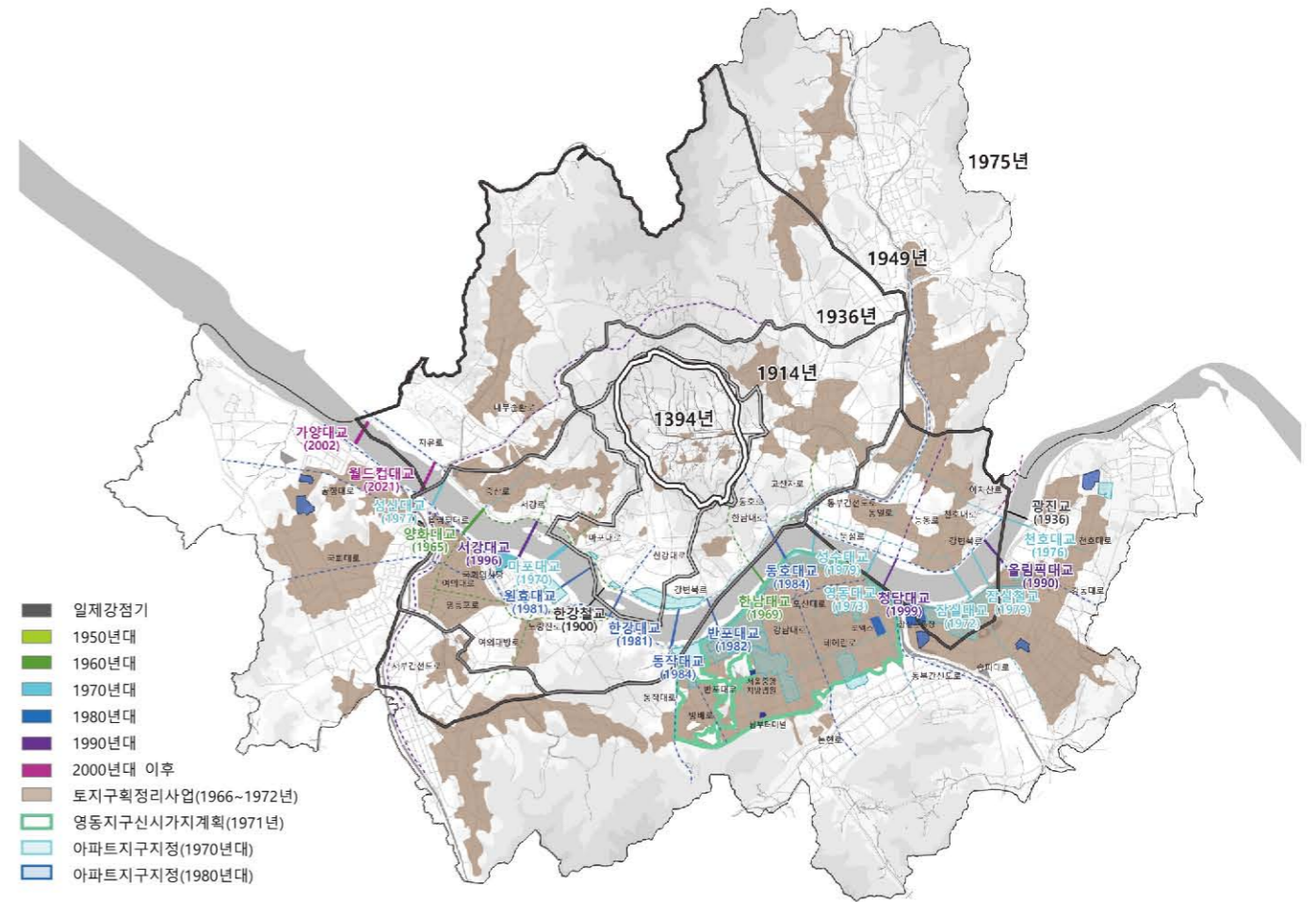
	<p>1966, 도시기본계획</p> <ul style="list-style-type: none"> - 목표년도 1985년, 계획인구 500만 명 - 서울광역권을 중심시가지역, 교외지역, 녹지지역, 주변지역으로 구분하여 개발방향 제시 - 6개의 부도심 구상, 행정부는 광화문, 입법부는 영등포, 사법부는 영동에 분산배치 - 비현실적인 목표인 구설정과 여건변화로 수정 불가피
	<p>1970, 도시기본계획 조정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 목표년도 1991년, 계획인구 760만 명, 1966년의 계획내용 중 일부 수정 - 수도권 인구집중억제정책의 강화 등 여건변화 수용 - 여의도의 개발, 부분적으로만 법정계획으로 고시
	<p>1972, 시정종합계획</p> <ul style="list-style-type: none"> - 목표년도 1991년, 계획인구 750만 명 - 기본도심과 미아, 청량리, 천호, 영동, 영등포, 화곡, 은평의 7부심으로 구상 - 가로망은 3개의 순환선과 14개의 방사선도로로 구상 - 법정계획이 아니며 도시개발행정을 추진하기 위한 지침서적 계획
	<p>1978, 서울도시기본계획(안)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 목표년도 2001년, 계획인구 700만 명, 강북지역의 개발 억제 - 위성도시 및 신도시 건설, 광역교통망 체계 도입 - 상위계획인 수도권 정비 계획의 변경으로 백지화
	<p>1980, 서울도시개발장기구상 및 중기계획</p> <ul style="list-style-type: none"> - 목표년도 2001년, 계획인구 945만 명 - 단일도심집중식 도시구조에서 다핵도시구조로 개편 - 전철 역세권 개발 - 법정계획으로서의 절차 미비로 법정계획으로 채택되지 못함
	<p>1984, 도시기본계획</p> <ul style="list-style-type: none"> - 목표년도 2001년의 계획인구를 1000만 명, 1주핵, 3부핵, 13부심, 50지구중심의 도시구조로 개편 - 전출중심의 대중교통체계 수립과 역세권 개발, 에너지 및 자원 절약적 도시로의 지향 - 공청회의 지연으로 법정화되지 못함
	<p>1990, 서울도시기본계획</p> <ul style="list-style-type: none"> - 목표인구 1,200만 명 - 균형되고 분산된 다핵도시공간구조 지향 - 공원녹지계획의 비중 증대 - 역세권 개발, 최초의 법정계획
	<p>1997, 서울도시기본계획</p> <ul style="list-style-type: none"> - 목표인구 1,200만 명, 1도심, 4부도심, 11지역중심, 54지구중심 - 대도시권 개발계획, 교통, 공원녹지, 사회복지 비중 증대

1981~1983, 구단위기본계획

- 각 구별 계획, 지방자치체 도입에 대비한 시안적 도시계획

1991~1995, 자치구도시기본계획

- 22개 자치구별 계획(1995년 분구 후 3개 자치구 기본계획 수립)
- 법정계획의 하위계획으로 자치구의 특성을 반영한 도시계획



<그림 3> 서울시 시대별 영역+연도별 사업지도

© 서울 도시계획연력 II

도시의 형성

도시 영역의 변화

도시화지역의 팽창 서울은 예상치 못한 지속적인 인구 증가로 시가지 면적을 점진적으로 확대하고 도시계획을 지속적으로 수정해야 했다. 현재의 서울 면적은 1975년 605.23제곱킬로미터로 확정되었으며, 1995년에 25구, 424행정동(2010년 말) 체계가 완성되었다.⁴⁾ 서울의 확장은 19세기 후반부터 도시 남측과 서측으로 진행되기 시작하여, 20세기 후반 50여 년간 지속되며 외사산 기슭에 도달하면서 확장을 멈췄다. 서울은 인구분산을 위해 진행된 1968년 서초구 일대인 영동 1지구 개발, 1971년부터는 강남구에 해당하는 영동 2지구 개발, 1980년대의 개포지구개발 등의 강남개발로, 중구와 종로구를 중심으로 하는 역사중심지인 한강 북측과 토지구획정리사업, 택지개발촉진법, 아파트지구지정 등에 의해 신시가지로 조성된 강남지역으로 양분되었다. 500여 년의 역사도시가 유지했던 20킬로미터 내외의 면적이 지난 1세기 동안 20배가 증가했고, 현재 서울의 모습의 대부분은 바로 이 시기에 형성된 도시화지역이라고 할 수 있다.

도시 영역의 양분화 확장된 서울 도시화지역의 대부분은 1970년대부터 개발된

한강 이남에 해당한다. 이러한 도시 영역의 확장으로 이전 도시의 경계 역할을 하던 내사산, 한강과 같은 입지선정 시 도시 요소의 의미 또는 역할은 변경되었고, 서울은 이 시기에 한강의 남쪽지역과 북쪽지역으로 양분화되었다. 강남을 향해 퍼져나가 외사산에서 멈춘 팽창과 변화의 원시력은 '도시 내 균형발전을 위해' 다시 도시 안으로 돌아오는 구심력으로 작용하며 역사도심 지역도 변화시켰다. 일정한 시기에 일관된 도시계획에 의한 도시의 형성이 아니라 예측하지 못한 인구증가로 수정안 수립을 반복했던 서울의 도시계획은, 고르게 작용하지 못한 도시변화에 의해 서울 곳곳에 도시양극화의 모습을 만들어냈다.

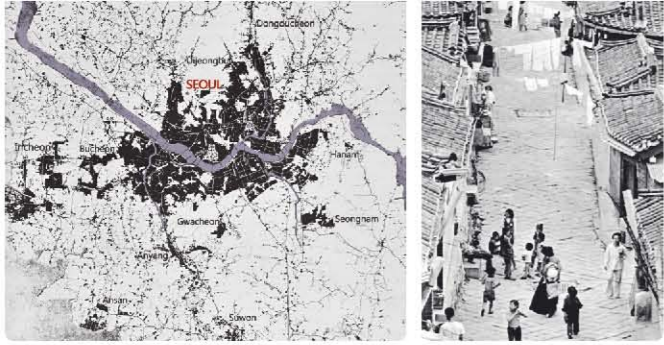


<그림 4> 1950년대 무허가건물 전경



<그림 5> 영동 2지구 토지구획정리사업 조감도, 압구정동, 2000년대

4) 김선용, 서울연구원, 2021-08-31서울정책아카이브, <https://seoulsolution.kr/ko/content/3182>



<그림 6> 서울 도시화영역과 위성도시, 1991 © 서울 도시계획 1392-1994, 서울시, 1991
<그림 7> 마을 골목길, 1975년

새로운 도시 상징들

도시인프라 한국전쟁 이후 도시 재건~경제개발기 동안 서울은 팽창된 도시 영역을 하나의 도시로 네트워크화 하고, 중요하게 고려되는 장소들의 효율적인 연결을 위해 '속도'가 보장되는 다양한 도시 인프라를 조성했다. 이 시기 도시의 상징은 '발전'이라는 가치를 드러내는 요소였으며, 발전의 기준은 수많은 자동차가 달릴 수 있는 지상의 넓은 도로, 고가도로 또는 지하터널과 같은 방해 받지 않고 이동이 가능한 복층 도로, 도시의 생산성에 기여하는 많은 사람을 동시에 이동시킬 수 있는 지하철 노선의 건설 등이었다. 3개의 터널을 통해 내사산을 뚫고 외사산까지 진행된 서울의 도시화지역 확대 및 지금 서울 모습의 뼈대를 완성한 데에 토목공사의 역할이 있었다고 할 수 있다.



<그림 8> 남산 1호 터널, 1970년



<그림 9> 퇴계지하차도, 1970



<그림 10> 잠수교, 1976년

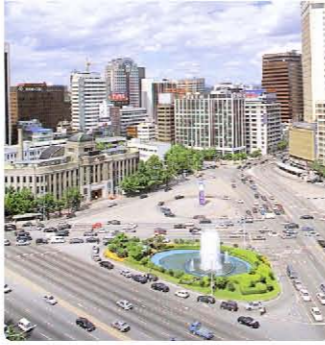


<그림 11> 동부간선도로, 1992년

공공공간 19세기 말 시작되어 20세기 전반기까지 도시 곳곳에 조성된 외부공간 또는 공원과 같은 공공공간은 건축물의 바탕 또는 배경으로 여겨졌던 요소에서, 도시에서 계획되어야 하는 중요한 요소로 고려되기 시작했다. 이 과정에서 도시 대부분의 열린 공간을 형성해왔던 자연은 '녹지'라는 이름으로 도시 용도의 하나가 되며, 자연 녹지는 도시 성립시기의 도시화 지역보다 우위에 있었던 역할을 잃게 되었다. 또한 도시로 들어온 자연인 공원과 함께, 도시 곳곳에는 크고 작은 외부공간 또한 조성되기 시작했다. 공공에서 제공하는 외부공간들은 작은 규모의 커뮤니티 단위의 동네의 골목에서, 대도시 서울의 시민들 모두가 익명성을 유지하면서도 함께 할 수 있는 역할을 하기 시작했다. 민간에서 조성하는 외부공



<그림 12> 한강 수영장, 1991년



<그림 13> 서울 시청 앞 광장, 1990년

간은 상업적 이익과 연결되도록 조성되어 민간영역임에도 공공성을 갖춘 새로운 도시 영역을 만들어내기 시작한다.

고층건물 서울의 본격적인 현대 도시 진입은 20세기에 등장한 신기술공법과 신재료에 의한 고층건물의 확대로, 도시 원형의 모습인 분지형 도시로서 자연 속에 묻힌 장소가 아닌, 자연을 뚫고 건설되는 경관을 연출하며 완전히 새로운 모습이 되었다. 주거공간 또한 일제강점기 시기에 등장한 도시형 한옥이 1960~70년대에 여전히 건축되었으며, 단독주택, 2층 양옥주택, 3~4층 규모의 다세대 다가구 주택에서, 1970년 공공에서 주거공급을 위한 정책적 사업으로 건설되기 시작한 아파트는 서울의 No.1 주거공간이 되었다.



<그림 14> 삼일빌딩(1968년), 삼일고가차도(1969년)

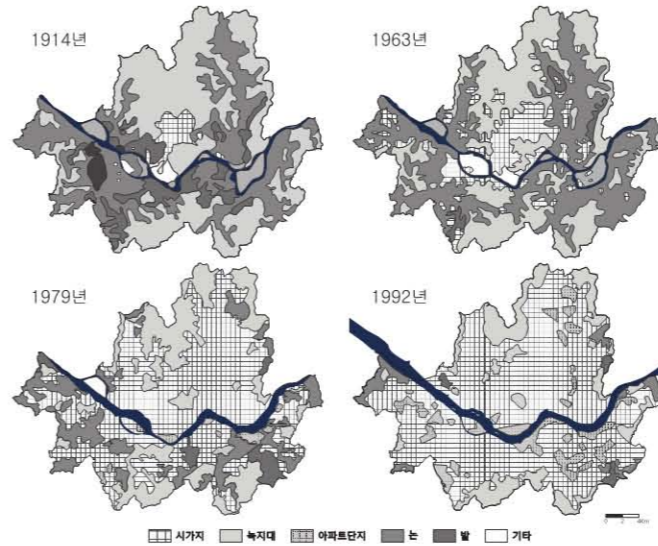


<그림 15> 여의도 63빌딩, 1985년

■ 도시 형태(La forma urbana)

자연 안의 도시에서 도시 안의 자연으로

외사산으로의 지속적인 확장으로 서울은 도시원형이 만들어지는 시기와는 다른 모습으로 변모했다. 내사산 능선의 요새화된 경계는 완전히 사라지고 도시의 경계는 외사산이 되었다. 외곽 지역은 서울의 일부가 되고, 서울은 외사산 너머의 위성 도시와 연결되어 있다. 도시의 표면적 확장으로 인해 도시 지리는 변화하였고, 도시의 구성 요소들은 다른 의미로 변모했다. 역사도심 지역의 남측과 한강 북쪽 사이에 있는 지역은 20세기 중반까지도 도시의 주변 외곽 지역이었으나, 20세기 후반에 이르러서는 북쪽 도시와 남쪽 도시를 구분하는 지리적 위치로 인해 도시의 중심에 위치하게 되었다. 도시의 경계와 방향의 지시적 배경인 산들은 도시 안에서 이동하는 동안 지속적으로 나타나고 사라지며 서울의 도시 풍경과 공존한다.



<그림 16> 서울 토지이용의 변화, 이미지 재구성
© 이해은, 서울경관의 변화 중 조선시대 이후 서울 토지의 이용과 경관의 변화, 서울학연구, 1994년

유기적 그리고 기하학적 도시조직들

자연지형에 따라 형성된 내사산 안의 자기완결적 도시조직은, 식민지 시대의 기하학적 직교도로의 조성으로 물리적으로 개방된 도시로 변화를 시작했다. 지난 50년 동안 도시의 형태는 개입시기와 도시지역의 특성에 따라 다양한 형태로 변모해왔다. 오랜 역사로 인해 변형의 기회가 가장 많은 역사적 중심지에는 수많은 유형이 발생했다. 원래의 유기적인 유형, 식민시대의 토지구획정리작업으로 인한 기하학적인 유형, 1950년대 전쟁 후의 복구와 1970년대와 1980년대의 재개발 사업으로 기존 도시조직의 삭제와 새로운 개입들이 공존한다.



<그림 17> 내부순환도로와 주변 도시화지역, 1996년

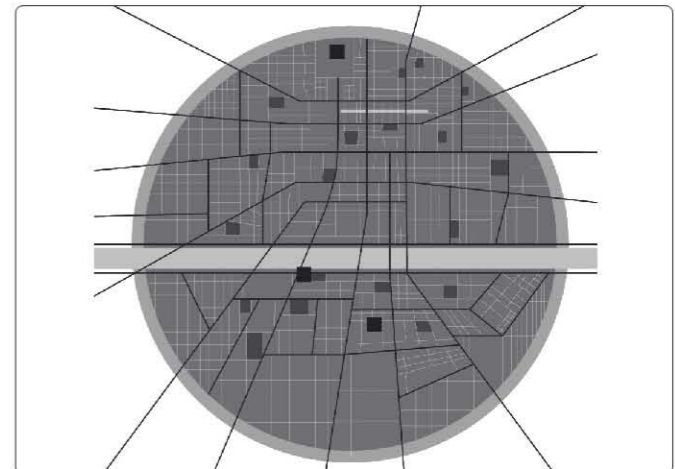
크고 작은, 높고 낮은 건축물들

유기적, 그리고 기하학적 도시조직들과 함께 서울의 토지를 또한 다양한 형태와 크기로 공존한다. 이 토지 안에서 건물의 높이와 용적은 300여개의 지구단위계획 계획 안에서의 각 구역의 기준을 따르거나, 지구단위계획구역 외의 지역에서는 건축법에 의한다. 서울은 도시 영역 전체를 하나의 영역 단위로 고려하여 일

관된 높이를 부여할 수 없을 만큼 확대되었고, 한국의 건축기준은 개별 토지가 입지한 위치, 공간이용의 수요, 토지주의 부동산적 활용에 따라 토지별로 입지에 따른 다른 건폐율과 용적율, 높이 적용이 가능하며, 10년 미만의 짧은 시간마다 지역별, 구역별 도시관리 기준은 변화했다. 이러한 여건들은 각각의 토지들마다 모두 다른 형태의 건축물이 들어선 서울의 경관을 만들어냈다.



<그림 18> 역사도심부, 2000년



<그림 19> 서울 20세기 후반 도시형태
© 김선아, Configurazione dell'Identita' della Citta' di Seoul. La possibilita' e' potenziona:ita'della fisicita' urbana, Roma, La Sapienza, ICAR 21, 2008

* 별도 표기하지 않은 이미지들의 출처
서울사진아카이브
<https://archives.seoul.go.kr/contents/seoul-photo-archiv>



김선아 건축사·(주)스페이스엔지니어링 건축사사무소
(주)스페이스엔지니어링 건축사사무소 대표로, 1988년 한양대학교 건축학과 및 2001년 베니스건축대학(IUAV), 2008년 로마 국립대학(La Sapienza, Valle Giulia)을 졸업했다. 대한민국의 건축사이자 이탈리아 건축사, 도시계획학 박사이다. 현재 서울시 공공건축가, (사)한국건축가협회 스마트 도시건축위원장, (사)한국도시계획협회 부회장으로 활동 중이다.

spacing-pa@kaka.com