

## 서울시 도심 계획 방식의 변화 : 1960년대부터 1990년대의 도시보전을 중심으로

이범훈

인천대학교 도시과학연구원

Change of Seoul's Downtown Planning

: Focusing on Urban Conservation from the 1960s to the 1990s

Bum-Hun Rhee

Institute for Urban Science, Incheon National University

**요 약** 본 연구는 1960 ~ 1990년대라는 시간의 경과에 따라 나타나는 서울시 도심 계획 방식의 변화를 살펴보고 도시 보전의 형성 과정을 살펴보는 것을 목적으로 한다. 분석결과, 먼저, 근대화와 도시화 등이 미친 서울시 도심 계획의 변화로 과잉 인구 문제로 인한 도심 기능의 분산 정책을 시도한 1960년대부터 강남 개발에 따른 도심의 기능 분산 정책을 추진한 1970년대, 국제이벤트와 경제성장을 이유로 기존의 도심에서 부도심으로 기능이 이전한 1980년대, 정도 600년 기념사업과 기존 도심의 역사성을 인식하게 된 1990년대까지 서울시 도심 계획의 변화를 중심으로 살펴보았다. 다음으로 시간의 경과에 따라 서울시 도심 계획에서 나타난 도시 보전의 형성 과정을 살펴보면 첫째, 기존의 건물과 가로시설물이라는 물리적 측면을 유지하였고 둘째, 문화재 주변 지역의 규제라는 공간적 측면의 유지를, 셋째, 복촌, 인사동 등 역사적 장소에 대상으로 한 공공 부문 참여인 공간적 측면의 관리를 시도하였으며, 넷째, 서울시민들에게 익숙한 장소들의 접근성을 개선한 사회적 측면의 관리 등으로 도시 보전의 개념이 물리적 - 공간적 - 사회적 측면의 순으로 형성되고 있음을 알 수 있었다.

**Abstract** The purpose of this study was to understand changes in Seoul's downtown planning from the 1960s to 1990s. The approach was examined by classifying its formation process through urban conservation. The effects of modernization and urbanization on Seoul's downtown planning were as follows. In the 1960s, Seoul attempted to decentralize urban functions due to excessive population. In the 1970s, a policy to diversify urban functions according to Gangnam development was enacted. In the 1980s, the existing downtown declined, and the sub-downtown grew with changing urban functions. In the 1990s, the identity of the existing downtown was recognized through the Seoul Memorial Project. This study also analyzed downtown planning efforts concerned with urban conservation. First, the physical aspects of existing buildings and street facilities were maintained. Second, the spatial aspects for the maintenance of surrounding areas were proposed. Fourth, the social aspects for accessibility by Seoul citizens was improved. This analysis demonstrates the concept of urban conservation based on physical-spatial-social aspects.

**Keywords** : Conservation, Development, Qualitative Study, Seoul Downtown, Urban Conservation

\*Corresponding Author : Bum-Hun Rhee(Incheon National Univ.)

email: bhhb11@inu.ac.kr

Received May 28, 2020

Revised July 16, 2020

Accepted September 4, 2020

Published September 30, 2020

## 1. 서론

### 1.1 연구의 배경 및 목적

도시계획제도란 도시계획 활동을 위한 제도를 말한다. 우리나라 도시계획제도는 국토 및 지역계획 - 도시·구역 계획 - 개별 건축물 계획의 3단계로 구분할 수 있다. 서울시의 경우, 다양한 도시·구역 계획을 수립하여 도시의 건설, 정비, 개량 등을 진행하고 있다. 특히, 한강, 역사도심 등 도시이미지 형성에 중요한 역할을 하고 있는 장소들을 대상으로 한 계획을 수립하여 행정 지침으로 활용하는데 이는 서울 도시계획만의 고유한 특징이다[1].

그동안 서울시가 도심을 다른 공간과는 별도로 특별히 종합적인 시각에서 다룬 것은 2000년 도심부관리계획이 그 출발점이며, 2004년 청계천 주변 일대의 변화에 따른 계획의 일부 수정, 2007년 사업 실행을 위한 도심 재창조종합계획을 거쳐 2015년 도심부의 역사성을 강화하는 역사도심 기본계획으로 이어오고 있다[2].

이처럼 도심이라는 장소의 중요성은 시간이 경과함에 따라 시간·공간·내용적 이슈에 있어 구체적이고 제도화되고 있다. 다만 과거에는 서울시 도심 공간을 어떻게 관리하였을까? 라는 연구질문을 제기한다. 이에 본 연구는 1960 ~ 1990년대라는 시간의 경과에 따라 나타나는 서울시 도심 계획 방식의 변화와 도시 보전의 형성 과정을 살펴보는 것을 목적으로 한다.

### 1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구의 시간적 범위는 도시기본계획이 수립하기 시작한 1960년대부터 1990년대까지 40년간이다. 내용적 범위는 이 사이 수립된 도시기본계획, 재개발기본계획, 도시설계, 관련 계획안 및 사업보고서의 내용이며, 10년 단위로 나누어 분석하였다. 이에 1960년대는 서울시 최초의 도시기본계획인 1966년의 ‘서울도시기본계획’을, 1970년대는 1972년 ‘시정종합계획’과 1978년 ‘서울도시기본계획’, 그리고 1979년 서울시 도심재개발기본계획, 1980년대는 1984년 ‘서울도시기본계획(안)’, 1983년 ‘서울특별시 주요간선도로변 도시설계’, 1985년 ‘한우지구 도시설계’, 1987년 ‘인사동지구 도시설계’를, 1990년대는 최초의 법정 도시기본계획인 ‘1994년 서울시 도시기본계획’, 1996년 ‘서울시 도심재개발 기본계획’, 1997년 ‘2011 서울도시기본계획’, 이 주요한 대상이다. 이러한 도시계획 문서는 먼저, 공공기관의 기록물이며, 둘째, 특정 도시장소에 대한 가치를 해석하여 그 도시의 정책과 사업의 방향성을 제시하는 자료의 가치를 지니고, 셋

째, 공식적인 도시계획 문서를 토대로 도심 계획의 변화를 살펴보는 것은 그동안 도심에 대한 태도와 가치를 이해하는데 도움이 된다[3].

공간적 범위는 서울시 전통적 중심부인 종로구, 중구 일대이며, 당시 도시계획, 사업보고서 등에서 언급한 사대문안 지역이 주된 대상이다. 특히, 1960년대 초반 이 지역은 영세한 편지, 협소한 도로 등 불규칙한 도시구조를 가지고 있었으며, 시가지는 과밀하고 무질서한 상태였다. 또한 화재에 취약하고 위생조건을 제대로 갖추지 못한 목조건물들이 대부분이었다. 이에 1960년대 이후 도시 행정의 주요 과제는 위생 문제 해결과 도심 기능의 회복, 그리고 낙후된 도심 환경의 현대화, 즉 재개발이었다.



Fig. 1. Spatial scope of research

본 연구의 방법은 사례연구이다. 이는 다양한 사회과학 연구방법 중 하나이며, 연구자가 사건을 통제하기 힘든 경우이거나 동시대에 실제 일어나고 있는 현상을 다룰 때, 어떻게 또는 왜와 같은 질문에 관하여 설명할 때 선호되는 방법이다[4]. 연구 방법으로써 사례연구는 개인, 집단, 조직, 사회, 정치 그리고 관련된 여러 현상에 대한 지식을 제공하는데 사용되며, 특히 현실 세계의 사건들을 ‘사례’라는 것을 통해 전체적이고 의미있는 특징 들을 담아내는 것이 가능한 연구방법이다. 특히 본 연구의 경우, 서울시 도심을 대상으로 한 도시계획이라는 현상과 정황 사이에 복잡하게 얹힌 상황이 주요 대상이며, 이는 경계가 명확하게 구분되지 않으며, 변수가 많고, 다양한 자료원으로부터 증거를 수집하고 이러한 증거들을 수렴시켜 새로운 결과를 도출하는 과정이 필요하다. 이를 위한 자료수집은 먼저, 문헌연구를 기초로 하며, 다양한 보고서 자료에 실린 내용을 토대로 비전, 목표, 원칙, 전략, 실행방안 등을 중점적으로 본다. 다음으로 2차 자료 조사인 신문기사, 홈페이지, 학술자료 등의 내용을 참고자료로 활용한다.

## 2. 이론적 고찰

### 2.1 도심 계획과 재개발 정책

도심에 상응하는 영미의 개념어들은 'Central Business District', 'City Core', 'Downtown', 'Inner City', 'City Center' 등으로 이들을 강조하는 바를 달리하여 맥락에 따라 혼용된다. 여러 개념어들이 조금씩 의미를 달리한 채 사용되는 것은 도심이 여러 가지 속성을 가지고 있으며, 지시하려는 주체의 의도에 따라 다른 어휘로 사용되고, 도심은 불변고정의 정의를 가진다기보다 지칭하려는 주체가 인식하는 속성에 따라 정의되는 대상이라고 볼 수 있다[5]. 이러한 관점에서 도심 계획이란 일반적으로 도심을 특정한 지역을 계획 대상으로 설정하는 도시계획의 한 종류이자 더 나아가 공공부문이 도심 공간을 대상으로 한 정책적 개입으로도 볼 수 있다.

우리나라의 경우, 한국전쟁 이후 산업화와 도시화를 거치면서 도심으로 인구가 집중하기 시작하였고 특히 서울시의 경우, 그림2와 같이 1960년대부터 도심의 열악한 환경을 극복하기 위해 전면 철거재개발과 대규모 민간자본을 도입하였다[6]. 서울시 도심재개발사업의 전개 과정은 1960~70년대의 도입기를 통하여 도심부 재개발에 대한 필요성을 인식하고 전면철거를 통하여 낙후된 도심부를 현대화를 실현하였으며, 1980~90년대의 강력한 추진기를 통하여 경제성장과 국제이벤트를 위해 도심 재개발을 촉진하여 이후 도심재개발의 범위 확대 및 사업수단을 보완하는 방식으로 전개되었다.



Fig. 2. Seoul downtown view in the 1960s

### 2.2 도시 보전의 의미

다만 도심재개발의 경우, 대규모 전면철거 방식으로 주로 시행되어 도심의 고유한 특성과 정체성을 상실하는 원인이 되었다. 더 나아가 서울 도심의 경우, 1394년 조

선왕조의 도읍 이후 우리나라 수도이자 600년 이상의 역사를 가진 중심지이고 고궁과 관아, 육조거리 등이 다수 존재하였다. 역사문화적 가치를 지닌 장소, 가로, 도시조직, 도시평면 등이 문화재만큼이나 중요하다는 인식은 기존의 도심 재개발에 대한 문제제기로 이어졌고, 서울 도심의 역사성과 전통성 보전을 위한 개발의 기본방향을 설정하는 도심 계획을 마련하게 되었다[7].

이러한 관점은 도시 보전의 개념과도 연계되어 있다. 도시 보전은 물리적, 공간적, 그리고 사회적 측면으로 구분할 수 있다[8]. 먼저, 물리적 측면은 형태나 외관을 강조하고 주로 오래된 건물, 건물군, 새로운 구조물, 가로시설물 등을 포함하여 건물의 보존과 밀접하다. 다만 도시구조를 물리적으로 보전하는 일은 역사학자, 고고학자, 건축전문가와 관련이 있으며 도시계획을 맡은 기관과 보전 부서에 의해서 컨트롤이 된다. 둘째, 공간적 측면으로 공간과 공간 이용의 관계, 교통 흐름과 차량 등의 관계를 포함하는 도시계획가의 시각이다. 이러한 공간적 측면의 보전은 전적으로 도시를 관리하는 주체이면서 경제계획과 밀접한 부서의 역할이다. 셋째, 사회적 측면은 이용자, 지역공동체, 도시인구와 관계가 있다. 사회적 측면은 물리적, 공간적 측면보다 정의하기 어렵지만 가장 중요하다는 견해도 있다. 도시에서의 생활이 지속가능하여야 보전의 연속성도 달성할 수 있기에 때문이다.

### 2.3 선행연구 고찰

본 연구의 주요 대상은 서울시 도심에 대해 특정 시기인 약 40여년 간 진행된 도시계획이며, 이를 간 관계와 변화를 주로 살펴보고자 한다. 이에 우선 기존의 연구를 고찰하였고 이는 서울시의 도시계획, 서울시 도심의 정체성 인식으로 구분하여 살펴보았다.

먼저, 서울시 도시계획과 관련하여 첫째, 손정목의 연구를 살펴보자 한다. 그는 1960년대 초에서 1990년까지 한국사회에서 전개된 도시화만큼 급격한 변화에 대해 과거와 미래에도 유례가 없는 사례라고 여기고 서울의 급속한 도시화와 대규모 물리적 개발을 이끌던 인물들의 욕망과 이들 사이의 역학적 관계들을 기초 자료와 증언들로 남겼다[9]. 이는 도시, 건축, 역사 등 다양한 분야의 후학 연구자들의 기준점이 되었다. 둘째, 서울시 최상위 법정계획인 도시기본계획의 내용에 관한 연구이다. 이들은 주로 계획의 실효성 여부와 부문별 계획인 경관, 산업, 교통, 시민참여 등에 대한 문제점이나 정책적 시사점을 제시하며, 더 나아가 도시공간구조에 미친 실증적인 결과를 분석하였다[10-13]. 다음으로, 서울시 도심의 정체성

인식과 관련한 연구는 서울의 도성 내부인 도심부 내 장소들인 한양도성, 종로, 북촌 등을 중심으로 이루어졌으며, 최근 도시재생과 연계하여 다양한 연구 방식으로 나타나고 있다[14-16,1]. 이들은 주로 각 시기별 도시조직, 필지, 건축물, 경관 등의 변화와 형성 과정을 살펴보고 도시가 형성된 시점부터 이어져 온 질서와 역사문화적 가치를 찾는데 의미를 두고 있다.

이처럼 서울시 도심을 대상으로 한 선행연구들은 주로 과거에서 현재로의 시간적 축을 따라 진행하는 시계열적 연구를 진행하여 서울시 도심 계획을 단편적으로 보고 있다. 이에 본 연구에서는 시대별로 관통하고 있는 도시 계획 내 보전이라는 담론을 중심적으로 살펴보자 하며 이는 본 연구의 차별성이다.

### 3. 서울시 도심 계획의 변화

본 절에서는 1960~1990년대 근대화와 도시화 등이 미친 서울시 도심 계획의 변화를 주로 파악하고자 한다. 주로 도시기본계획서 내 공간구조 계획, 중심지 체계, 생활권 구조 등이 해당된다. 또한 서울의 한양도성 내부, 오늘날 역사도심이라고 지칭하는 지역을 주요 대상으로 분석하고자 한다. 이 지역은 오랫동안 역사와 문화가 계승되어온 장소이자 사람들이 공동으로 서울시 도심으로 인정해오고 기억하고 있는 장소이기 때문이다.

#### 3.1 과잉인구로 인한 도심 기능의 분산 정책 시도 : 1960년대

1960년대 중앙정부 차원의 경제개발계획의 착수와 도시화의 급진전으로 서울시를 비롯한 대도시가 국가 성장의 중추적인 역할을 하였으며 대도시로 인구가 집중하였다. 이를 배경으로 한 1966년 신문 연재 소설로 인기를 끈 이호철의 ‘서울은 만원이다’는 당시 상황을 잘 나타내고 있다. 인구가 늘어나면서 주택난과 교통난의 심화되고 도시로 몰려든 과잉인구 상당수가 도시 빈민이 되었으며, 이는 사회적 불안과 소요를 일으킬 가능성이 컸다[17]. 이에 따라 도시계획의 수립이 요구되었고, 특히 서울시는 도시기본계획 즉 마스터플랜의 수립에 착수한다. 이는 도시화와 도시문제에 따른 도시의 발전 방향과 미래상을 제시하고자 한 것이었다. 이러한 상황에서 1966년 수립한 서울시 최초의 도시기본계획에서는 인구 및 기능의 분산이라는 정책적 목표 아래, 공간구조 계획을

시도하였다. 그림 3은 1966년 서울도시기본계획에서 제시한 공간구조 계획이다. 이에 따르면 기존 도심의 기능을 입법, 사법, 행정으로 분류하여 한강을 중심으로 입법부를 남서울에, 사법부는 영등포에 행정부는 용산 일대로 설정하여, 2개의 부도심을 강조하여 도심기능을 분류하고자 한 의도였다. 이처럼 도시 과잉인구로 인하여 이를 해결하고자 마스터플랜을 수립하였고 특히 도심의 경우, 인구 및 기능의 분산을 기조로 하는 정책으로 설정되었다.

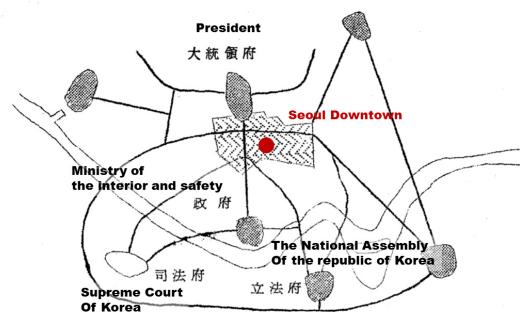


Fig. 3. Spatial structure plan in the 1966 Seoul Urban Plan

#### 3.2 강남 개발에 따른 도심의 기능 분산 정책 추진 : 1970년대

1970년대 들어 강남개발이 본격화되었다. 이는 양택식 시장의 1970년 11월 남서울 개발 계획 발표, 1971년 5월 서울을 향후 20년 이후 별모양의 대도시로 발전시킨다는 성상 도시플랜 등 다양한 방식으로 발표하였다[18]. 이러한 상황을 고려하여 서울시는 1972년 시정종합계획에서 도심 기능의 분산책을 강력하게 추진하였다. 그림 4는 당시 제시한 공간구조 계획이다. 이를 살펴보면, 기존의 도심 외에 이전보다 더욱 확장하여 영등포, 영동, 청량, 미아, 은평, 김포 등 7개의 부도심으로 설정하여 정치, 행정, 업무, 상업 등 다양한 기능을 분산하였다. 이는 서울의 인구 집중에 따른 안보상의 불리, 사회불안, 주택난 해소 등이 주된 이유였다. 또한, 주로 토지구획정리사업으로 진행되는 영동 지구와 달리, 기존의 도심은 재개발 사업으로 진행하였다. 이는 1971년 도시계획법 개정으로 재개발에 대한 제도적 토대 마련과 함께 활성화를 위한 법의 제정과 밀접한 관계가 있다. 이는 1972년 ‘특정지구개발촉진에 관한 임시조치법’을 통한 세제감면의 인센티브 제도, 새로운 조항을 보완한 1976년 도시재개발법이 단일법 제정, 1977년 도시재개발법 시행령의 제

정이었다. 즉, 강남개발이라는 국가 주도 정책에 따라 도심의 인구 및 기능의 분산 정책도 이전보다 적극적으로 추진되었다. 이에 따라 기존 도심의 경우, 강남과 같은 신도시를 지향하여 개발수단으로 전면적인 철거재개발을 활용하고자 하였다.

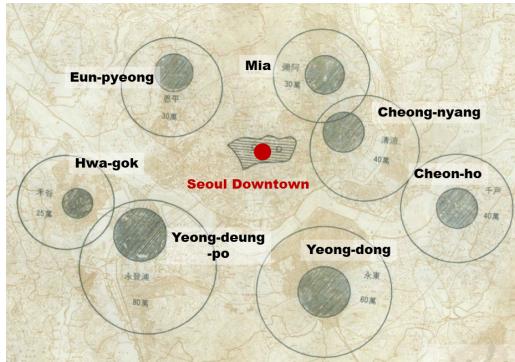


Fig. 4. Spatial structure plan in the 1972 Municipal Plan

### 3.3 국제이벤트와 경제성장으로 인한 부도심의 성장과 기존 도심의 약화 : 1980년대

1980년대 들어 1986년 아시안게임과 1988년 올림픽 개최에 성공하자 저유가, 저금리, 저환율의 3저 호황을 바탕으로 대규모 국제행사를 치르기 위한 범국가적 준비가 시작되었다. 부족한 경기시설 확충, 선수단을 위한 숙박시설 마련과 함께 도로교통 수준 개선, 한강 일대 정비, 공간환경 정비, 시민 질서의식 등 도시 미화, 경관 측면의 작업이 진행되었다[18].

한편, 서울시는 올림픽 개최도시로서 개발촉진 정책이 추진되었고 지하철 3·4호선의 개통, 자가용 승용차 보유율의 증대 등으로 공간구조의 대변혁이 진행되었다. 이에 서울시는 1984년 도시기본계획을 통해 공간구조 계획을 수립 및 실현하였다. 그림 5는 당시 수립된 공간구조 계획이다. 서울시 발전계획에 따르면 3핵인 기성도심권, 영등포권, 잠실권과 3부심인 신촌권, 청량리권, 영동권으로 설정하였다. 이전 공간구조들과 비교할 때 기존 도심의 위상을 가진 핵을 3개를 조성하고 생활권역을 설정하여 기존보다 3배로 넓은 다핵적인 공간구조를 띤 거대도시로 발전할 계획안을 시도할 것으로 나타났다. 즉, 국제이벤트로 인하여 도시 내 미화 및 경관 개선이 진행되었고 경제성장으로 인하여 공간구조의 변혁이 시작되었다. 이에 공간구조 계획에서는 부도심이 기존의 도심의 위상으로 성장하고 기존의 도심은 이전보다 그 기능이 약해졌다.

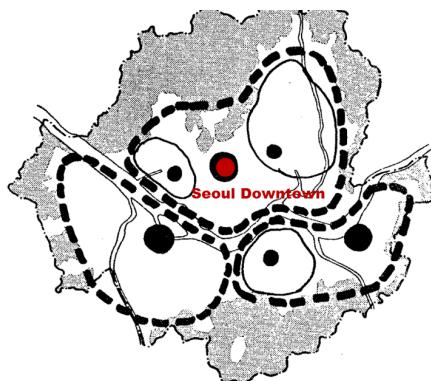


Fig. 5. Spatial structure plan in the 1984 Seoul Urban Plan

### 3.4 정도 600년 기념사업과 기존 도심의 역사성 인식

#### : 1990년대

국제행사를 성공적으로 마친 뒤 서울시는 1990년대를 맞으면서 1994년으로 예정된 정도 600년 기념사업의 준비를 힘쓰게 된다. 이러한 맥락에서 도시여건의 변화를 수용하여 도시기본계획을 수립하고 법정화 절차를 거쳐 확정하였다. 그림 6은 1994년 서울도시기본계획에서 제시한 공간구조 계획이다. 이에 따르면 기존의 도심과 영등포, 영동, 잠실, 신촌, 청량리를 5 부도심으로 설정하여 기존 공간구조의 원칙을 수용하며, 서울시 전체 지역인 각 부도심에 있어 대중교통을 중심으로 한 가로와 전철망을 도입하여 연계성 있는 공간구조를 지향하였다. 특히 각 지구별 특성을 고려한 공간 정비와 민간참여의 유도를 촉진하였다[19]. 이에 도심의 경우, 조선왕조 수도로



Fig. 6. Spatial structure plan in the 1990 Seoul Urban Plan

서 보전 대상으로 인식하여 고유한 정체성을 지닌 지구의 보호와 다양한 역사문화보존 관련 사업을 시도하였다. 이처럼 정도 600년 사업으로 인하여 도심에 대한 인식이 변화하고 이를 고려하여 도시기본계획을 수립하였다. 기존의 도심의 경우, 역사성과 전통성 보전을 위한 개발이 요구되었다.

#### 4. 서울시 도심 계획 내 도시 보전의 형성

본 절에서는 1960~1990년대까지 서울시 도심의 도시계획 접근방식 중 도시 보전의 개념을 중심으로 내용 분석을 하고자 한다. 도시 보전이란 가능한 원래의 상태로 유지하도록 규제하는 보호의 개념부터 도심의 전통적인 상업, 공공, 주거 건축물이 가능한 유지하고 개선하며, 적절한 경우 새로운 용도로 재이용하는 범위까지로 설정하고자 한다.

##### 4.1 물리적 측면(건물과 가로시설물)의 유지

1960년대 서울시 도심을 대상으로 전면적인 재개발에 대한 필요성을 인식하였다. 이에 1966년 도시기본계획에서는 도심을 당시 중심업무지구로 규정하고 4대문내를 범위로 지정하여 계획안을 마련하였다. 그림 7은 당시 개발 계획의 범위와 계획안을 나타낸 도면이다. 이 계획안을 살펴보면 주로 도심 전체를 대상으로 토지이용도를 높이고 입체화하며 기존 도시의 평면적 확대를 방지하였다. 종묘에서 퇴계로에 이르는 소개공지를 재개발지구로 설정하고 일부 지역의 경우, 시가지 특성에 따라 기존의 토지구획정리지구 이외에 미관지구, 개조지구, 개량지구로 구분하였다. 즉, 각 지구별 현황을 고려하여 최대한 기존의 시설을 활용하려는 계획안을 수립하였다. 이러한 관점에서 전재복구사업의 일환으로 실행된 기존의 토지구획정리사업지구가 가능한 원래의 상태로 유지하게 된 것이었다. 이들은 관철지구, 종5지구, 을3지구, 충무지구, 북정지구, 남대문지구였으며, 한국전쟁 이후 1950년대 전재복구를 목적으로 이루어진 도시계획 관련 사업들이었다[20]. 이는 도시 보전 관점에서 건물군과 가로시설물의 유지이며, 이를 통해 결과적으로 오늘날 관철동, 명동 등 1950년대 토지구획정리에 의해 이루어진 중소 규모의 가구들이 보전되었다.

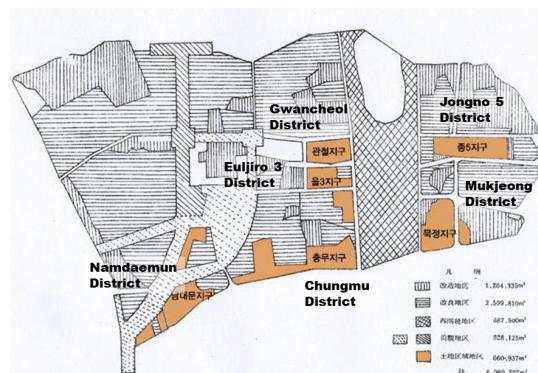


Fig. 7. Conservation plan in the 1966 Seoul Urban Plan

##### 4.2 공간적 측면(문화재 주변 지역)의 유지

1970년대는 도심과 관련하여 본격적으로 도시환경정비사업이 진행된 시기이다. 우선 서울시는 최초로 1978년 도심재개발 기본계획을 수립하였다. 계획의 범위는 그림 9와 같으며 이미 계획 수립 이전부터 재개발사업이 진행되고 있던 일부 지구를 포함하여 당시 제1순환선 내부 전지역과 동대문 ~ 신설동로터리~성동로터리~광희문로터리~동대문 연결 간선도로 이내 지역, 양동, 회현동 일부지역 등 사대문안 도심부 전체를 대상으로 전면 철거재개발 구역으로 설정한 것이었다. 다만 보전과 관련하여 기존 토지구획정리사업지구의 유지 보다 적극적인 보전에 대한 개념이 등장하였다. 그림 8은 1978년 도시기본계획에서 제시한 계획안이며, 이는 5대궁을 중심으로 하는 종로구 일대에 ‘문화재보전지구’를 설정하고자 하였다.

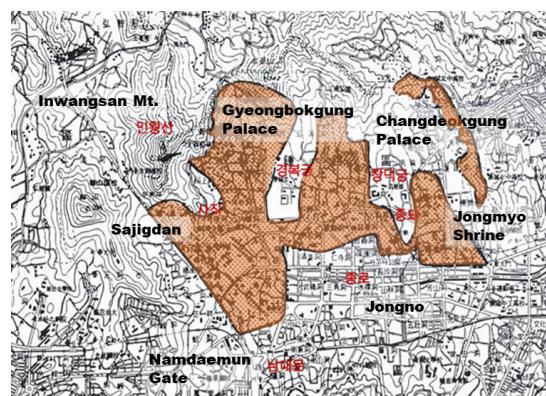


Fig. 8. Heritage Preservation in the 1978 Seoul Urban Plan

이러한 시도는 문화재의 보호 이외에도 주변 지역에 각종 건물, 도로 등 신축을 억제하고 자동차 통행 제한 및 보행자 공간을 확보하며, 고층빌딩의 높이를 제한하는 것이 주요한 내용이였다. 이러한 과정을 통해 도심의 경우, 재개발 구역임에도 불구하고 사업을 실행하는 과정에서 경복궁, 덕수궁, 종묘 등 문화재를 보호대상으로 고려해야 할 필요성이 생긴 것이다[21]. 이러한 상위 계획의 아이디어는 하위 계획인 재개발 기본계획에 영향을 미쳤다. 1966년 서울시 도시재개발 계획에서 제시한 그림 9와 같이 경복궁과 창덕궁, 종묘 사이의 을곡로 남측인 경운구역, 익선구역, 종묘구역, 연지구역, 충신구역 등에서 보존 내지 소규모 수복형 정비방식을 제안한 것이었다. 이는 도시 보전의 관점에서 공간적 측면의 유지로 볼 수 있다. 문화재 주변 지역을 대상으로 가능한 보존하는 동시에 대형 신규개발과 옛 건물의 혼합을 통한 도심 경관에 있어 다양성, 흥미, 활력을 더해주려는 개발 방향을 설정한 것이었다.

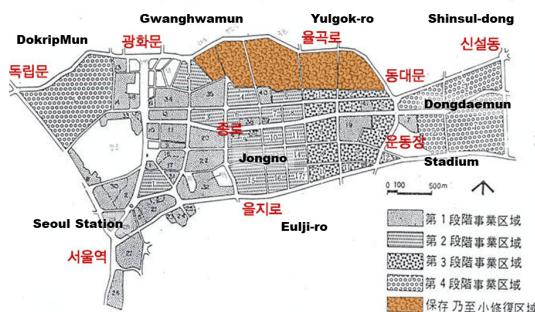


Fig. 9. Conservation plan in the 1966 Seoul Urban Redevelopment Plan

#### 4.3 공간적 측면(공공 부문의 참여)의 관리

1980년대 도심에서는 철거재개발을 촉진하면서 한편, 도시설계적 접근을 통해 도시 경관 차원에서 인식한 시기이다. 이 시기의 도심 계획 내 보전의 개념은 이전의 문화재 주변 지역의 유지 및 규제보다도 확장하였다. 특히 기존의 도심 내 다양한 물리·환경적 요소들이 역사적 가치를 지닌 자산이자 대상으로 인식하기 시작한 것이다. 이들은 한옥보존지구인 가회동, 전통문화용도인 인사동 지구, 골목길 등이 대표적인 사례였다. 서울시는 1983년 주요간선도로변 도시설계를 비롯하여 1985년 가회동 일대와 1987년 인사동 지구에 대한 도시설계 계획안을 수립하였다. 그림 10과 그림 11은 인사동 지구

도시설계의 계획안이다. 특히 아래 그림처럼 골목길이나 한옥의 경우, 가능한 원래의 상태로 유지·관리하기 위해 이들 주변 지역의 기존 건축물의 현황을 파악하고 새롭게 지을 건축물의 규모, 용도, 형태 등 별도의 건축 기준을 설정하여 규제를 시도하였다[22]. 즉, 공공부문에서 직접 도심의 품격을 높이는 수준 건축품질의 개선을 시도하는 동시에 고궁 주변의 유지와 도시형 한옥군의 관리, 그리고 전통문화용도의 유지 등을 주체적으로 관리하게 된 시기였다.



Fig. 10. Alleyway Conservation plan in the Urban Design



Fig. 11. Hanok Group Conservation plan in the Urban Design

#### 4.4 사회적 측면의 관리

1990년대 도심에서는 인구가 감소하고 교외 인구가 증가하는 공동화 현상을 방지하고자 활성화 방안을 마련하는 동시에 다양한 재개발 수법을 모색한 시기였다. 최초의 법정 도시기본계획인 '1994년 서울시 도시기본계획'에서 서울의 미래상으로 600년 역사문화의 보전을 중요한 정책으로 다루었으며, 이를 기존의 도심에서 실현하

고자 하였다. 이를 위해, 첫째, 문화재의 복원·정비하였다. 대상은 조선왕조 도읍지였던 한양의 모습을 복원하기 위해 경복궁, 창덕궁, 경희궁, 운현궁, 한양도성 등의 복원 사업이었다. 둘째, 도심 내 역사적 장소에 관한 관심이다. 문화재 이외에도 명륜동, 사직동, 인사동, 충신동, 가회동 등 지구별 특성을 고려한 정비를 시도하였다. 또한, 주요 사적지와 공원, 녹지 등을 네트워크하여 역사탐방로를 조성하였으며, 인사동길, 북촌한옥길, 명동길 등의 가로환경개선 사업을 진행하였다. 셋째, 남산, 한강 관련 가꾸기 사업이다. 궁궐 이외에도 한양의 역사적 가치를 지닌 자산들을 전면적으로 정비하였으며, 지리적 요소인 자연 경관에 대한 관심과 역사문화자산으로써 인식을 하고 정비사업을 추진하였다. 그림 12와 같이 남산 프로젝트 등이 주를 이루었다. 결과적으로 이 시기의 도시 보전은 도시 생활의 지속가능성을 위하여 이용자, 지역공동체, 도시인구와 관련이 있고 접근성이 개선하기 위한 사회적 측면의 관리가 주를 이루었다.



Fig. 12. Namsan Restoration Project

## 5. 결론

최근 도시재생과 연계하여 대다수의 오래된 도심지들이 다시 중요하게 인식되기 시작하였다. 다만 그동안 도심은 전통적인 핵심 기능이 점차 바뀌었으며, 기존의 활력을 유지하기 위해서는 많은 변화를 감수해야 했다. 결과적으로 오래된 도심만의 고유한 역사적 특성들이 무시되거나 새로운 대형 건물들로 대체되었다. 사실 도심만이 가진 다양한 규모와 크기 등 도시건축적 요소들은 오늘날 관광객이 찾는 명소가 되며 지역경제를 활성화시키고 지역민들의 자긍심을 고취시킨다. 이에 본 연구에서는 도시계획이라는 정책적 수단을 통하여 도심을 바라보는 재

개발의 태도와 도시 보전의 가치 변화를 살펴보았다.

이러한 시도는 다음과 같은 의미를 가지고 있다. 첫째, 학술적 의미로는 도시정책이 도시계획에 나타나는 영향과 연계성을 살펴보고 실행에 있어 접근방식 중 도시 보전이 인식되기 이전에는 어떤 방식으로 유지 관리 하였는지를 집중·분석한 점이다. 이는 오늘날 서울시 도심 계획을 이해하는데 하나의 실마리를 제공할 수 있다. 둘째, 정책적 의미로 도시 보전이란 도시계획과 도시재생 사이의 연계되어 있는 요소이며, 각 도심의 고유한 특성과 건축 유산은 도시재생의 출발점이 될 수 있다. 이러한 장소성과 맥락을 존중하는 개발은 현 중앙정부의 도시재생 뉴딜사업에 시사하는 바가 크다. 셋째, 실무적 의미로는 향후 서울시 도심 관리 정책 변화에 따라 도심 계획을 수립하거나 재정비 시, 재개발과 마찬가지로 도시 보전에 대해서도 필요성을 인식하고 활성화할 수 있도록 노력하며, 주요 사업 및 성과 등을 이루는데 기여할 수 있다.

이러한 도심 계획이란 도심을 특정한 지역을 계획 대상으로 설정하는 도시계획의 한 종류이자 공공부문이 도심 공간을 대상으로 한 정책적 개입이다. 우리나라의 경우, 한국전쟁 이후 산업화와 도시화를 거치면서 도심으로 인구가 집중하였고 특히 서울시의 경우, 1960년대부터 도심의 열악한 환경을 극복하기 위해 전면 철거재개발과 대규모 민간자본을 도입하였다. 그러나 이러한 재개발 방식은 도심의 고유한 특성과 정체성을 상실하는 주요 원인이 되었다. 이후 기존의 도심재개발에 대한 문제제기로 이어지고 서울 도심의 역사성과 전통성 보전을 위한 도심 계획이 마련되게 되었다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 1960~90년대까지 서울시 도심 계획 방식의 변화를 살펴보고 시간의 경과에 따라 나타나는 도시 보전이라는 개념의 형성 과정을 살펴보았다. 먼저, 근대화와 도시화 등이 미친 서울시 도심 계획의 변화를 주로 파악하고자 하였다. 1960년대부터 강남 개발에 따른 도심의 기능 분산 정책을 추진한 1970년대, 국제이벤트와 경제성장을 이유로 기존의 도심에서 부도심으로 기능이 이전한 1980년대, 정도 600년 기념 사업과 기존 도심의 역사성을 인식하게 된 1990년대까지 서울시 도심 계획의 변화를 중심으로 살펴보았다. 결과적으로 국가 주도 정책이 도심에 직접적인 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다. 다음으로 시간의 경과에 따라 서울시 도심 계획에서 나타난 도시 보전의 형성 과정을 살펴보면 첫째, 기존의 건물과 가로시설물이라는 물리적 측면을 유지하였으며, 둘째, 문화재 주변 지역의 규제라는 공간적 측면을 유지하고, 셋째, 북촌, 인사동 등 역사

적 장소에 대상으로 한 공공 부문 참여인 공간적 측면의 관리를 시도한 점, 넷째, 서울시민들에게 익숙한 장소들의 접근성을 개선한 사회적 측면의 관리 등으로 도시 보전의 개념이 물리적 - 공간적 - 사회적 측면의 순으로 형성되고 있음을 알 수 있었다. 즉, 도심 계획 내 보전의 범위는 다차원적으로, 건물 구조과 함께 가로, 개방공간, 도시유형, 녹지공간, 도시경관 등을 포함하고, 인간 활동과 도 관계로 점차 종합적으로 형성되고 있음을 알 수 있었다. 또한 공공 부문의 정치적인 정책 결정에도 큰 영향을 받는다는 사실을 통찰할 수 있었다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 서울 도심 계획 수립 이후 관련 상·하위 계획에 미친 영향이나 도시·건축적 결과물에 대한 실증적인 분석이 필요하나 이는 시간·경제·내용상의 한계로 후속 연구를 통해 진행하고자 한다. 다만 1960년대 이후 진행된 경제·사회·문화 등 시대적 상황과 관련하여 우리의 도시계획이 어떻게 대응하였는지, 다른 한편으로는 이러한 대응이 특정 장소의 태도와 가치 변화에 어떠한 결과를 가져왔는지를 분명하게 이해할 수 있게 한 점은 본 연구가 가진 의의이다.

## References

- [1] S. H. Kee, S. H. Park, "Changes of Attitudes towards Old Urban Environments in the Comprehensive Plans of Seoul, from 1966 through 2014", *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design*, Vol.35, No.2, pp.11-22, February. 2019.
- [2] J. Y. Ahn, K. H. Kim, "The Discussion on Historic Preservation of Hwashin Department Store and Its Implication on Urban Planning", *Journal of the Urban Design Institute of Korea Urban Design*, Vol.15, No.6, pp.93-110, December. 2014.
- [3] E. J. Yang, S. H. Park, "Changes and Characteristics of Planning for the Historic Urban Core in Gunsan City : Based on a Content Analysis of Gunsan's Municipal Plans from the 1960's to the 2010's", *Journal of the Urban Design Institute of Korea Urban Design*, Vol.18, No.5, pp.5-17, October. 2017.  
DOI: <https://doi.org/10.38195/judik.2017.10.18.5.5>
- [4] Robert K. Yin, Case Study Research : Design and Methods. p.230, Sage Publishing, 2013, pp.1-17
- [5] H. B. Shim, Institutional Construction of Economic Production Activities an Urban Morphologic Changes in Seoul C.B.D, Doctor's thesis, Seoul National University, Seoul, Korea, pp.7-15, 2013.
- [6] W. K. Bae, O. Kim, "Analysis on the Characteristics and the Roles of Non-implemented Renewal Projects Areas Maintaining Vitality in the Downtown of Seoul", *Seoul Studies*, Vol.17, No.3, pp.1-24, September. 2016.
- [7] H. J. Lee, S. H. Park, "Planning for Archaeological Relics Excavated in Historic Urban Cores : A Case Study of Seven Redevelopment Projects in Seoul City Center since the 2000s", *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design*, Vol.32, No.10, pp.3-14, October. 2016.  
DOI: [https://doi.org/10.5659/JAIK\\_PD.2016.32.10.3](https://doi.org/10.5659/JAIK_PD.2016.32.10.3)
- [8] A. Orbasli, Tourists in Historic Towns : Urban Conservation and Heritage Management. p.224, Taylor & Francis Group, 2016, pp.20-37
- [9] J. M. Sohn. The Story of Seoul City Planning : 50 years of Seoul's upheaval and my testimony. p.352, Hanol, 2014.
- [10] C. M. Cheol, "The Trends and Characteristics of Engaged Urban Planning in Korea : Focused on 2030 Master Plans for Cheongju, Suwon, and Seoul", *Seoul Municipal Studies*, Vol.17, No.4, pp.1-16, December. 2016.
- [11] S. Y. Kim, "A Strategy on the Environmental Color in Seoul for 2030 Seoul Plan of Townscape and Fine View Program ", *Journal of Korea Society of Color Studies*, Vol.31, No.2, pp.5-14, May. 2017.  
DOI: <https://doi.org/10.17289/jkscs.31.2.201705.5>
- [12] J. O. Suh, D. N. Kim, S. C. Lee, "The Verification of the Physical Urban Center through Comparative Analysis of the Floor Area of the Building and the Urban Center of Urban Basic Plan in Seoul : With Case Study on the Seoul Urban Basic Plan", *Journal of the Urban Design Institute of Korea Urban Design*, Vol.18, No.1, pp.105-114, February. 2017.  
DOI: <https://doi.org/10.38195/judik.2017.02.18.1.105>
- [13] Y. R. Seo, K. H. Kim, "The Impacts of City Comprehensive Plans on the Urban Spatial Structure of Seoul since 1960s: Focused on the Implementation of the Multi-Centric City Concept", *Journal of the Urban Design Institute of Korea Urban Design*, Vol.17, No.3, pp.5-23, June. 2016.
- [14] S. K. Yu, K. M. Kim, "The commercialization process in the Eastern areas within city wall of Seoul during Joseon Dynasty", *The Journal of Seoul Studies*, Vol.67, pp.239-264, May. 2017.  
DOI: <https://doi.org/10.17647/jss.2017.05.67.239>
- [15] K. M. Sim, K. H. Kim, "Urban Fabric of the Jongno Street Block Created by the Building of Licensed Shops(Sijeon) in Joseon Dynasty", *Journal of the Urban Design Institute of Korea Urban Design*, Vol.10, No.4, pp.21-36, December. 2009.
- [16] K. A. Lee, "A Study on the Effectiveness of the Law Amendment for Hanok Conservation ", *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design*, Vol.30, No.5, pp.121-130, May. 2013.
- [17] J. H. Ji, "The Development of Gangnam and the Formation of Gangnam-style Urbanism : On the Spatial Selectivity of the Anti-Communist

- Authoritarian Developmental State”, *Journal of The Korean Association of Regional Geographers*, Vol.22, No.2, pp.307-330, May. 2016.
- [18] B. Y. Kim, “Gangnam Development and Olympic Effect: Focusing on the Jamsil Olympic Town Project in the 1970s and 1980s”, *Korean Journal of Urban History*, Vol.17, pp.67-101, April. 2017.  
DOI: <https://doi.org/10.22345/kjuh.2017.4.17.67>
- [19] K. H. Kim, “History, City and People : Restoration of Original Namsan's Image”, *Review of Architecture and Building Science*, Vol.35, No.2, pp.70-72, April. 1991.
- [20] O. Y. Jang, K. H. Kim, “The Characteristics of Area-based Conservation in Korea”, *Journal of the Urban Design Institute of Korea Urban Design*, Vol.10, No.1, pp.21-37, March. 2003.
- [21] S. H. Choi, K. H. Kim, “A Study on the Planning of Semi-industrial Area Zones Developed by Land Readjustment Project in 1960s - Focused on the Ttuk-do Readjustment Project Area, Seoul”, *Journal of the Urban Design Institute of Korea Urban Design*, Vol.15, No.6, pp.157-171, December. 2014.
- [22] H. J. Kim, “The Effect of Designation of Bukchon as Traditional Housing Conservation District on Land Value”, *Seoul Studies*, Vol.6, No.4, pp.37-53, December. 2005.

---

이 범 훈(Bum-Hun Rhee)

[정회원]



- 2011년 2월 : 인하대학교 대학원 도시계획전공 (석사)
- 2017년 8월 : 서울시립대학교 일 반대학원 도시공학과 (공학박사)
- 2018년 3월 ~ 현재 : 청운대학교 건축공학과 강사
- 2019년 12월 ~ 현재 : 인천대학교 도시과학연구원 연구중점교수

〈관심분야〉

역사보존, 도시설계, 도시재생