

지도로 보는 수도권 신도시계획 50년 1961-2010

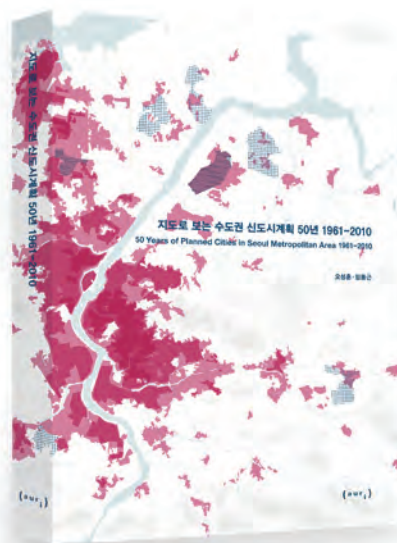
임동근
매핑 및 모델링 연구소 소장

오성훈 · 임동근, 건축도시공간연구소, 2014.

1953년 6·25전쟁이 끝난 후 두 세대가 지난 오늘날, 수도권은 상전벽해의 변화를 겪었다. 250만 명 남짓한 수도권 인구는 2,000만 명을 넘어섰으며, 도시환경 또한 그 변화를 나열하기도 힘들 만큼 변화였다. 대한민국의 경제성장을 증명하는 수도권의 도시환경 변화는 우리의 지난 역사가 담긴 거대한 문서고이며, 국토 및 도시계획 분야의 지식과 열정의 궤적을 추적할 수 있는 교과서다. 본 <지도로 보는 수도권 신도시계획 50년>은 지난 50년간의 신도시계획을 지도를 통해 일괄하여, 독자들에게 수도권의 발전사를 확인할 수 있는 계기를 제공하고자 하였다.

일반적으로 수도권 신도시계획을 논할 때 주택문제에서 시작하여 1980년대 말 진행된 ‘수도권 제1기 신도시계획’부터 논의되지만, 본 책에서는 1960년대 초 수도권 광역계획 및 서울의 도시계획이 체계화되던 시기부터 살펴보았다. 그 이유는 신도시 계획뿐만 아니라 국토의 계획 및 관리의 기본 법체계인 도시계획법, 국토건설종합계획법이 1960년대에 제정되었고, 이에 따라 수도권의 공간정책이 집행·발전되었기 때문이다. 또한 50년의 개괄을 통해 백지 위의 신도시계획이 아닌 수도권 발전의 연속된 흐름 또한 짚어 보고자 했다.

책의 구성은 연대기별로 5개의 장으로 구성된다. 전쟁 후 수도권 계획의 밑그림이 되는 1960년대(제1장)에는 대한민국의 경제재건을 위해 그려진 수도권의 공간구조들과 이를 위한 노력들을 담았다. 대부분의 국토에 계획이 적용되지 않던 시기인 1960년대에는 서구의 지역계획 및 국토계획의 흐름 속에서 서울을 중



일반적으로 수도권 신도시계획을
논할 때 주택문제에서 시작하여 1980년대 말
진행된 ‘수도권 제1기 신도시계획’부터 논의되지만,
본 책에서는 1960년대 초 수도권 광역계획 및
서울의 도시계획이 체계화되던 시기부터
살펴보았다.

심으로 하는 광역계획의 이상이 제시되었다. 구체적으로는 서울 순환고속도로와 위성도시 건설 등 지역계획의 기본 구상들을 볼 수 있고, 도시별 계획인구 설정 및 기능 부여를 통해 유기적인 지역공간구조를 추구했음을 알 수 있다. 하지만 이 시기는 급변하는 시대상황과 정부조직의 틀이 갖춰지지 않은 상황에서, 수도권 공간계획은 아직 일관된 형태로 등장하지 못하였고, 현실적인 고려가 부족한 규범적인 계획이 제시된 시기였다.

1970년대(제2장)는 가파른 경제성장과 함께 수도권의 제조업화가 빠르게 진행되는 가운데 서울의 비대화, 특히 공업기능의 도심 집중과 이를 해결하고자 하는 정책 노력들이 가시화되는 시기다. 성남·반월(안산)·과천 등의 신도시계획은 서울 외곽에 신시가지보다 규모가 큰 하나의 도시를 만들 수 있다는 인식을 보여주는 계획이었다. 성남의 경우 미실현 계획이었지만 도시계획법체계하에서 도시계획시설을 확보하는 토지구획정리사업을 진행시키고자 하였으며, 반월은 서울의 공업 기능을 재입지시키는 목적으로 진행된 수도권 유일의 신공업도시계획이었다. 과천 신도시는 1970년대 말 수도권인구집중 방지책의 일환으로 서울의 행정기능을 분산시키고자 하였고, 계획기법 및 정부의 정책의지로 1980년대 초 빠르게 도시화가 진행되었다.

반면 1980년대(제3장)는 과천신도시계획을 제외하고는 새로운 신도시계획이 진행되지 않다가 1989년 수도권 주택난을 계기로 1기 신도시계획이 발표되었다. 이때는 택지개발촉진법의 시행이 본격화되면서 수도권 서남부의 중소 택지개발을 통한 도시화가 진행된 시기였으며, 서울 외곽뿐만 아니라 서울 내부에도 신시가지 건설이 빠르게 진행되던 시기였다. 이전의 서울 반포·잠실 개발과 함께 개포·목동·상계지구가 개발되었으며, 1988년 올림픽 준비를 계기로 서울의 낙후지역 개발이 늘어났다. 따라서 추가의 신도시계획은 없었지만 도시개발의 측면에서 신도시 건설의 사회적 갈등이 표면화됨과 동시에 경제적·기술적 발전이 이루어진 시기이기도 하다. 특히 이 시기는 토지공사와 주택공사 등 공공기관들의 역량이 강화되고, 도시계획 분야의 전문가들이 본격적으로 교육되던 시기였다고 할 수 있다.

수도권 제1기 신도시가 계획 건설되는 1990년대(제4장)는 이전 시기의 계획기법들, 특히 계획 규범이었던 근린주구와 생

활권 계획을 뛰어 넘어 공공·문화·교통·에너지 시설 등등이 체계적으로 계획에 적용되면서 실질적인 도시화가 가능한 다양한 시설들을 계획 조성하였다는 의미를 갖는다. 수도권 제1기 신도시는 당시 주택 및 도시건설을 주도한 한국토지공사와 대한주택공사가 민간 건설업체와 함께 다수의 신도시를 동시에 건설하는 도시개발의 기술적 발전을 증명한다. 또한 분당·일산과 같은 거대 신규 개발뿐만 아니라 기존 도시에 인접하여 개발된 산본·평촌·중동 신도시는 계획을 토대로 기존 도시의 공간구조를 변화시키고 공공시설들을 확충하는 전례가 되었다.

수도권 제2기 신도시가 진행된 2000년대(제5장)는 기존 도시 주변으로 진행되던 중소 규모의 택지개발을 확장시킨 신도시계획이 주종을 이루었고, 지방자치제도의 출범 이래 분권화된 도시계획 아래서 중앙정부의 개입이 진행되었다는 특징을 갖는다. 그 결과 일관된 수도권 공간정책으로서 같은 시기에 계획된 신도시가 아니라, 2000년대 전 기간에 걸쳐 도시별로 다양해진 신도시계획이 작성되었다. 수도권 제2기 신도시는 제1기 신도시와 비교하여 낮은 인구밀도와 생태 경제적 고려가 증가하였지만, 반면 수도권의 연담도시화가 진행되어 수도권의 도시 확산을 유발하기도 하였다. 이는 앞으로 지방자치시대 중앙정부의 계획절차 수립을 뛰어넘어 중앙정부 차원에서 수도권 공간구조의 효율화를 진단하는 새로운 기술적 노력이 필요함을 보여준다고 하겠다.

50년이라는 긴 시간을 훑어보는 본 책은 시간과 지면의 제한으로 신도시별로 많은 도면을 수록할 수는 없었다. 각 장에서 시대별로 공간구조를 개괄할 수 있는 종합도면과 도시별로 토지이용계획, 가로망계획 등 대표적인 도면들을 지도화하여 보여주고자 하였다. 특히 계획백서에서 일반적으로 볼 수 있는 계획구역에 한정된 시각을 극복하기 위해 주변 도시의 발전 및 시가화 현황을 함께 도면화하였고, 이를 통해 계획이 진행되던 시기의 공간구조를 보여주고자 하였다.

끝으로 이 책은 자세한 연구 결과를 종합한 것이 아니라 ‘지도’의 형태로 계획도시들의 개괄을 시도함으로써 수도권 신도시계획에 대한 연구를 촉발하는 데 의의를 둔 책이다. 앞으로 본 책에서 다루지 못한 지금까지의 계획이 남긴 유산들을 냉철히 평가하는 후속 연구를 기대하며, 우리나라의 계획 분야 지식이 더욱 발전하는 데 이 책이 일조하기를 바란다.

랜드마크 ; 도시들 경쟁하다

송하엽 저, 효형출판, 2014.

송하엽
중앙대학교 건축학부 교수



기존의 랜드마크가 높이를 통해 20세기의 자본력을 보여주며 기업의 가치와 고층 주거의 매력을 강조하였다면, 이미 고층건물이 즐비한 현대 도시에서 21세기형 랜드마크는 여백의 공간인 길과 땅에서 시민을 위한 존재로 새롭게 태어나고 있다.

랜드마크(landmark)는 랜드(땅)와 마크(이정표)의 합성어이고, 말 그대로 풀이하자면 ‘멀리서도 보이는 땅에 세워진 대상’이다. 문명화 이전에는 산과 커다란 나무·바위 등의 자연물이 원시인의 이정표 역할을 했고, 이들은 종종 그 특별한 형태가 환기하는 이미지에 따라 재미있는 이름을 얻기도 했다. 또한 고대에 랜드마크 역할을 한 자연물은 믿음의 대상으로 추앙받기도 했는데, 산이 대표적이다. 영산(靈山)은 지역과 문화를 떠나 보편적으로 존재했다.

기원전부터 인간은 영산과 비슷한 ‘높은 구조물’을 만들기

시작했다. 피라미드, 중국의 탑, 유럽의 성당, 그리고 현대의 마천루 모두 어마어마한 높이로 위용을 뽐낸다. 하늘에 신성한 존재가 있다는 믿음과 남보다 높은 위치에 오르고자 하는 인간의 본성은 랜드마크를 더 높이 솟아오르게 하였다. 이 높이 경쟁은 지금까지도 계속되고 있다.

이 책에서는 도시의 스카이라인에 묻히지 않으면서 도시의 독특한 프로필을 형성하는 결정적인 건물부터 아주 작은 도시의 장치이지만 사람들이 즐겨 찾는 공유의 장까지 다양한 랜드마크를 소개한다.

높은 랜드마크들이 지금까지 한 사회를 가시적으로 보여주는 엑스레이 역할을 해왔다면, 과연 21세기에도 통할까? 21세기는 기존의 문명과는 다른 양상을 띤다. 21세기의 코드는 ‘역습’이다. 21세기에 들어서 지구의 역습, 자본의 역습, 동물의 역습, 식물의 역습, 젊은이의 역습 등 개발의 시대였던 20세기에는 관심 밖이었던 비판적 관점들이 재조명을 받으면서 우리 삶의 목표에도 수정이 불가피해졌다.

그중 가장 큰 변화는 환경에 대한 관심이다. 친환경과 지속가능성에 대한 관심은 가치 척도까지 바꾸고 있다. 지금까지는 엔진 크기에 따라 자동차 세금을 부과했는데 앞으로는 이산화탄소 배출량에 따라 부담금이 추가된다고 한다. 모든 가치 척도가 환경 중심으로 바뀌고 있는 것이다.

랜드마크 역시 한 시대의 엑스레이로서 진화하고 있다. 기존의 랜드마크가 높이를 통해 20세기의 자본력을 보여주며 기업의 가치와 고층 주거의 매력을 강조하였다면, 이미 고층건물이 즐비한 현대 도시에서 21세기형 랜드마크는 여백의 공간인 길과 땅에서 시민을 위한 존재로 새롭게 태어나고 있다.

최근 들어 공공 공간을 만드는 조경디자인과 건축을 융합하는 다양한 시도가 이루어졌다. 서울의 세종로 광장, 청계천, 한

강둔치, 선유도공원 등에도 건축과 조경이 융합된 환경이 조성되어 많은 사람이 여가를 즐긴다. 해외에서도 설치미술 작업과 건축, 조경이 융합된 환경이 소위 ‘핫스팟’으로 부상하고 있다. 또한 최근에는 개발 논리에 밀려 사라진 옛 정취를 복원하는 등 감성적인 부분까지 세심하게 배려하며 도시를 가꾸는 추세다. 근대화 과정에서 만들어진 많은 공장과 시설을 재활용하여 새로운 공간으로 탈바꿈하기도 한다.

이런 태도는 친환경성과 무관하지 않다. 산업쓰레기로 버려 환경에 부담을 주는 대신 재활용하면 쓰레기도 줄이고 시간의 흔적도 느낄 수 있기 때문이다. 오래된 것들의 역습이라고 할까?

21세기형 랜드마크는 20세기처럼 개발 의지를 표현하기보다는 더 많은 이용자가 공감할 수 있는 공간을 창출하는 데 주력하고 있다. 높아지기보다는 땅과 길에서 낮고 길어지면서 많은 사람이 사회적인 메시지를 주고받을 수 있는 환경을 제공하려는 것이다. 이렇게 사람이 만든 역사는 점점 공유의 장으로 바뀌어 가고 있다.

잠시 관점을 돌려, 우리의 도시에서 최근의 랜드마크에 대해 예를 들어보자. 지난 3월 DDP 개장 이후 DDP에 대한 언론의 관심과 그 변화는 무쌍하다. 오세훈 전 서울시장의 추진한 ‘디자인 서울’은 TIMES에도 광고로 등장했으며, 서울디자인재단도 그의 집권 시 만들어졌다. 건축계에 디자인계의 발전은 나쁜 소식은 아니며 동반상승의 가능성도 충분하다. DDP가 개장 이후 두어 달이 흐른 지금, 언론의 의견도 다양하며, 마치 ‘에펠탑효과’처럼 현재 DDP가 없어진다면 그 또한 이상한 상황이 될 것이다.

현재 DDP에 대한 원론적인 비판은 서울의 역사성을 고려하지 못하였다는 점에 쏠린다. 동대문운동장의 역사를 적극적으로 살리지 못했다는 것이다. 사실 가타부타 논하기 쉽지 않다. 역사는 계속 흘러가며, 일상적 기대와 기억을 만들기 때문이다. 박제화된 성곽과 도감의 기초가 얼마만큼 역사를 기록할 수 있을까? 군데군데 떨어져 있는 모습 때문에도 역사적 재현이 쉽지 않다. 그러나 과연 예전 모습을 그대로 지키는 것 또한 무슨 의미가 있을까? 그만큼 호랑이 담배 피우던 시대의 이야기일 수도 있다.

문제는 살아 있는 역사의 기록과 형성이다. 동대문과 성곽은 역사의 선후관계를 알려주는 좋은 장치다. 동대문운동장보다 가치 있는 우리 선조들의 작업이기도 하지만, 현재 남아 있는 성곽

과 도감들의 기초는 역사적 DNA의 촉매는 되지만, 시간의 흐름을 알려주는 액세서리일 수도 있다. 현재 ‘살아 있는’ 동대문 지역의 DNA는 뭘까? 천과 식물에 관련된 상품들의 시장과 사람들 간의 교환이다. 한밤에 가서 옷과 패션 아이템 등을 살 수 있는 곳, 중국 관광객들의 밤 코스로 각광받는 곳, 동대문운동장은 없지만 스포츠용품 도매가 이루어지는 곳이다.

이런 볼거리가 큰 역사적 의미 없이 진행될 것이라면, DDP는 다른 방식으로 동대문 DNA를 이끌어 갈 주체다. 그 주체는 전통적인 생산방식에 기대지 않으며, 생각하지 못했던 방식으로 문화콘텐츠를 이끌어 갈 싱크탱크다. 하디드는 특강에서 그녀의 건축의 공공성은 실내에서도 충분히 이룰 수 있다고 하였다. 그러나 동대문의 기운은 DDP 실내에서만 이룰 수 없다. 그만큼 동대문의 DNA는 유기적이기 때문에 DDP 하나가 크게 바꿀 수 있는 것도 아니다. 기존의 자잘한 동대문의 생산과 유통의 힘이 있는 곳에서, 전혀 새로운 책임인 디자인의 부흥이 생성하기를 기대하고 있는 것이다. 그 기대는 낯선 DDP라는 괴물의 힘을 믿고 싶은 것이다.

이 괴물은 그냥 놓아두지 말고 닳아 문드러질 때까지 이용해야 한다. 그 넓고 거리와 단절시키는 선 큰 개구부, 조경, 보행로 등이 어떤 역사를 창출할 수 있을까? 감각광활한 실내와 실외공간은 엑스포 전시장처럼 짧은 시간에 대규모 인원의 관람을 위한다기보다는, 단지 몇 명이 이용하더라도 디자인에 관련된 창조적인 작업이 일어나게끔 하여야 한다.

새 술은 새 부대에 담아야 하는 것은 맞는 말이다. 그러나 DDP는 달린 부대에 가두기보다는 그 넓은 공간에 ‘도시의 게릴라’와 같은 ‘창조부대’에 의해 점령되어야 한다. 기생이든 공생이든 돌파구가 마련되어야 한다. 비정형적인 DDP와 현재의 황량함은 예전의 동대문과 성곽의 위치에서처럼 다양한 창조작업이 일어나는 난장의 터가 되어야 한다. 그래야만 그 안에도 터라고 이름 지은 곳들이 빛을 발하게 된다.

〈랜드마크: 도시들 경쟁하다〉는 랜드마크에 대하여 지속적으로 기대하며 새롭게 만들어 나가자는 의도 아래 전문인과 일반인들이 읽을 수 있도록 지어진 유행화가 힘든 책이다. 이런 보편적인 언어를 통한 접근이 부디 학계의 연구방향도 보다 사실적이며 건강한 담론으로 이끌었으면 한다.