

**서울 도심공간의 변화와 정책의 역사 II :**  
**계획적 패러다임의 모색\***  
 The History of the Transformation of Urban Space of  
 Seoul and Urban Policy II : Search for Planning Paradigm  
 강 흥 빈\*\*

<b>목 차</b>	
I. 머리말	III. '도심', '도심지역'에 대한 관점
II. 역사적 '도심정책'의 성격	IV. 체계적인 도심관리를 위한 제언

**ABSTRACT**

Hong-Bin Kang

In Korean planning history, there has never been a comprehensive policy which focuses on the central urban area. This is due to the lack of theoretical, methodological and empirical studies to define the spatial extent of the urban core in order to support such policies to be formulated. Also there has been little effort to bring the various policies and regulation of different fields under a single framework. Even the City Planning Legislation which is the legal framework for the management of central urban area only suggests a vague definition of the spatial limits and concept of what urban core is. The parallel position of other legislations such as the Legislation for Industrial Location and Development undermine the implementation of a comprehensive and consistent management policy.

This study examines the epistemological and axiomological premise of how the problems of past policies were produced and resolved. This paper also examines the paradigmatic character that runs through the diverse policies which were implemented in different periods with differing objectives. Through this analysis one can understand the character and structural limitations of past policies and find the current agenda for future policy formulation.

\* 본 논문은 서울시립대학교 서울학연구소에서 서울특별시의 용역사업으로 수행한 『서울 도심부관리 기본계획 (안)』(책임연구기관 : 서울시정개발연구원) 중 『서울도심부 변천과정 연구』의 내용일부를 요약, 정리한 것임.

\*\* 서울시정개발연구원장

## I. 머리말

엄밀하게 말해서 우리의 계획사에는 일관된 ‘도심정책’, 또는 도심지역을 대상으로 하는 종합적이며 특화된 정책은 존재하지 않았다. 그러한 정책을 뒷받침하기 위해서는 하나의 지리적 범주로서 ‘도심’을 어떻게 규정할 것인가에 대한 이론적, 방법론적인 논의와 함께, 서울의 경우 ‘도심지역’의 공간적인 범위를 어떠한 기준에 의해 어떻게 확정할 것인가에 대한 경험적인 연구가 필수적이지만, 이러한 노력은 별로 경주된 바 없다. 뿐만 아니라 4대문 안에서 벌어지는 각종 건축활동에 대한 규제, 또는 ‘도심적’ 기능이라고 여겨지는 제반 기능들과 관련이 되는 분야별 시책들을 횡적으로 종합 조정하려는 노력 역시 미미했다. 도심변화의 관리에 대한 최종적인 준거의 틀을 제시해야 할 법적 도시계획조차도 ‘도심’ 또는 ‘도심지역’의 개념 및 공간적 범위설정에 대해 인상적이며 모호한 태도를 취해왔을 뿐 아니라, 개별적으로 작용하는 여러 법과 제도들, 예컨대 ‘수도권정비계획법’, ‘산업입지 및 개발에 관한 법률’ 등과 병렬적인 위치에서 관리됨으로써 도심 공간에 대해 종합적이며 일관성있는 정책이 입안되고 시행될 수 없었다.

그동안 도심지역에 대해 시행되어온 여러 정책과 시책들의 몇 가지 대표적

인 특징을 살펴보면 목표와 수단의 상충, 또는 목표끼리의 상충, 정책간 정합성의 무시와 개별주의적 접근, 즉지적 고려의 미비, 절차적 합리성의 철저한 배제 등이 관찰된다. 그리고 그 기저에는 고전 생태주의적 도시관과 발전론적 정책기조가 깊숙이 자리잡고 있음이 발견된다.

이 글에서는 과거의 정책, 시책이 상정했던 문제상황이 무엇이며 어떠한 가치지향을 가지고 그 문제상황에 대한 진단과 처방을 내렸는지 그 가치론적, 인식론적 전제를 살펴보고자 한다. 그리고 시대와 목적에 따라 펼쳐졌던 다양한 정책, 시책들을 관류하는 어떤 계획의 ‘파라다임’이 존재했었는지 점검해보고자 한다. 이러한 작업을 통해서 우리는 과거의 정책, 시책들이 지녔던 성격을 이해하고 그 구조적인 한계와 함께 앞으로의 정책입안을 위한 시사점을 찾아볼 수 있을 것이다.

## II. 역사적 ‘도심정책’의 성격

### 1) 강남개발, 강북억제 : 목표의 모순성 또는 목표와 수단의 상충

1970년대를 통틀어 정부와 서울시는 강북성장을 억제하고 강남개발을 촉진하기 위해 다양한 규제와 유도책을 썼다. 강북 도심지역에서는 학교, 학원의 신설은 물론 유흥음식점, 호텔 등의 신

설을 억제하였고, 나아가서는 강북인구의 강남이전을 앞당기기 위해 강북의 각급 학교의 강남 이전을 강력하게 유도했다. 그 의도는 물론 강북의 인구, 시설집중을 억제하기 위한 것이었으며, 이러한 시책의 결과로 강북에 거주하던 대부분의 중산층은 강남의 아파트 단지로 이주하였다. 그러나 그렇게 이주한 적지에 서울시는 대기업의 본사, 관청의 청사 등 도심기능이 고밀도로 들어가도록 용인하였을 뿐 아니라, 나아가서는 도심재개발을 촉진하여 금융, 업무, 기업본사 등의 기능이 다시금 강북의 도심으로 재집중하도록 만든다. 일단 중산층 주민은 강북에서 빠져나갔지만, 주간인구는 오히려 훨씬 자라나도록 만든 것이다. 이는 강남개발을 정당화한 정책목표였던 ‘도심기능의 분산’에 정면으로 배치될 뿐 아니라, 강남개발을 정당화한 또 하나의 목표였던 ‘직주근접’의 구상과도 상충되는 결과였다. 명시적으로 제시된 정책목표와 정면으로 상충되는 시책이 별다른 제재없이 그대로 펼쳐져 온 것이다.

## 2) 정책간 정합성예의 무관심과

### 개별적, 단기적 접근

도심에 대한 제반정책과 시책은 그 기저에서 개발지상주의의 공통적 가치관을 공유할 뿐, 구체적인 시책차원에서 정책, 시책의 상호적 정합성, 조화

성을 보장하는 조정적 계획 내지는 준거의 틀을 가지지 못하였다. 1981년 시도된 도심지역에 대한 고도제한이라든가, 도시설계안들이 부분적으로 그러한 역할을 할 수 있는 계획들이었으나, 탁상계획으로 그쳤을 뿐 시행되지는 못했다. 그러한 까닭에 사업들은 자주 개별적, 자기완결적으로 추진되었으며, 게다가 시장 등 정책결정자가 바뀔 때마다 정책기조가 바뀌고 전임자의 사업이나 계획이 백지화되는 경우도 심심치 않게 생겨나 정책, 시책끼리 서로 상충하게 되는 상황이 벌어졌다. 인구분산을 하겠다고 해놓고 강북에 도심기능을 다시 집적시킨다든가, 교통분산을 겨냥해 건설한 남산터널이 도심으로서의 교통집중을 유발해 통행료를 받아야 할 상황이 벌어진다든가, 도심의 자동차교통 억제를 주장하면서 “3대공간”의 하나로 도심에 대형주차장 건설에 골몰한다든지 하는 예는 흔히 발견된다.

## 3) ‘고립주의적’ 접근 — 맥락주의적, 즉지적 접근의 결여

정책과 사업의 입안과 시행과정에서 각 사안을 독립적, 개별적으로 취급하는 경향이 과하다 보니, 각 사안을 자기완결적으로 처리하는 계획문화가 깊숙이 자리잡게 되었다. 특히 도심재개발사업의 경우, 개발계획의 수립과정에서 해당 지역의 공간적, 사회적, 역사적

맥락이 무시되는 경우가 많아 도시공간 상에 주변과 단절된 거대한 섬들을 만들어내는 결과를 가져왔다. 또한 '성장', '개발', '발전'에 대한 맹목적인 추구는 이를 암울했던 과거 역사로부터의 탈피와 동의어로 파악하는 '반역사주의적' 가치지향을 조장했다. 이에 따라 신개발이나 재개발의 경우, 대상지에 아로새겨진 역사적 맥락을 존중해야 한다는 의식이 나타나지 않았고, 관련된 제반제도와 절차에서도 그러한 가치를 존중할 것이 요구되지 않았다. 결과적으로, 기술관료주의적 가치관이 팽배하게 되었으며, 도심공간은 서로간에 유기적인 관련성을 잃은 파편화된 장소들의 조합으로 바뀌어갔다.

#### 4) 절차적 민주주의의 배제

철저한 중앙집권적 체제속에서 도시정부는 대통령을 정점으로 하는 중앙정부의 일개 집행기관일 수밖에 없었으며, 도시관리업무는 국가의 경제성장과 관련된 정책과 철저히 종속된, 하위의 범주로 접근될 수밖에 없었다. 모든 목표는 위로부터 아래로 하향식으로 정해졌으며, 목표가 수단을 타당화한다는 수단적 합리주의의 관점이 풍미했다. 형식주의의 절차의 운영행태 속에서 실질적인 시민참여의 기회는 배제되었다. 수단적 합리성에 함몰된 관료에 대하여 시민사회는 물론, 전문계의 견제능력 역

시 대단히 미약했다. 비판적 역할을 전혀 수행하지 못하였으며, 오히려 '관변의 시너'로서 관료적 행정행위의 보조자적인 역할을 하는 데 그쳤다. 강남개발, 학군재편성 등 시민의 일상생활과 관련된 주요 사안에 대하여 '공공의 영역'에서 비판적, 합리적으로 검증되고 토론될 기회가 제공되지도 않았지만, 시민사회와 전문계로부터 그러한 기회를 요구하는 목소리도 자라날 수 없었다.

#### 5) 개발지상주의와 '성장기계적' 가치성향

강북 도심지역으로부터 강남 신개발지로의 시설과 인구의 이동, 그리고 강북으로의 재집중현상은 양 지역 모두에 막대한 양의 부동산 개발기회를 제공함으로써 건설산업의 성장을 촉진하고 고용을 증진하며 연관산업을 발전시키는 등 경제성장에 긍정적인 효과를 가져왔다. 강남에서의 대규모 아파트 단지 건설, 강북에서의 사무소 건물의 신축, 도심외곽에서의 달동네 주민의 집단이주와 이에 따른 아파트의 건설은 그 자체만으로도 엄청난 건설수요를 만들어 냈지만, 아울러 이렇게 생겨난 새로운 도시기능들을 연결하기 위한 도로, 교량, 터널 등 도시기반시설에 대해서도 막대한 건설수요를 만들어 냈다. 이러한 건설경기의 호조는 전반적인 경기활성화에 기여한 바가 크지만, 동시에 개발이익을 겨냥한 부동산 투기를 부추김

으로써 토지가격을 앙등시키고 개발이익이 사회적으로 편중되는 결과를 낳아 영세민, 영세자영업의 파탄을 가져오게 하는 데 일익을 담당했다. 그러나 개발과 성장은 사회적 효과와 배분적 정당성이 어떻든 그 자체로서 추구되어 마땅한 가치로 여겨졌다.

### III. ‘도심’, ‘도심지역’에 대한 관점

#### 1) 분산주의와 집중주의의 혼재

전술한 대로 도심, 도심지역에 대한 과거의 정책에는 도심 또는 도심지역에 대한 명확한 개념규정이 결여되어 있다. 도심, 도심지역이 무엇인지는 개념적으로나 실제적으로 너무나 자명하기 때문에 분석적인 논의는 불필요하다는 식이다. 또한 과거의 도심, 도심지 정책에는 서로 상반된 두가지 문제의식이 동시적으로 추구되었다. 하나의 문제의식에 따르면 현재의 도심은 지나치게 집중되고 밀도가 높으며 혼잡하고 부적격 시설이 혼재되어 있어 밀도를 낮추고 시설들을 분산시켜야 할 필요가 있다. 다른 문제의식에 따르면 도심이란 도시를 움직이는 중추적 기능이 모여있는 곳이기 때문에 더욱 더 토지이용을 ‘고도화’하고, 중심기능을 못하고, 중심기능의 집적도도 낮은 수준이다. 하나는 분

산주의적 시각으로 ‘다핵도시론’의 밑바탕이 되는 논리이고, 다른 하나는 집중주의적 시각으로 ‘도심재개발’, ‘규모의 경제론’의 기반이 되는 관점이다. 분산주의와 집중주의의 두 상반된 ‘파라다임’, 또는 ‘모델’이 논리적으로 충분히 관련지어지지 못한 채, 두루뭉수리로 섞여서 경우에 따라서는 이 논리가, 다른 경우에는 저 논리가 금과옥조로 채택되어왔던 것이다. 이 속에서 오늘날 도심지역이 보이는 혼란상이 잉태된다.

#### 2) 도심인가 도심지역인가 - 개념의 혼동

분명 ‘도심’과 ‘도심지역’은 구분하는 것이 마땅한, 상이한 개념이다. 도심은 기능적 범주인데 비해 도심지역은 지리적 범주이다. 무엇을 도심이라고 볼 것인가 하는 문제는 개념규정의 일반론적인 문제이지만, 어디까지가 도심지역인가 하는 문제는 실제의 지리적 범위설정과 관련된 조사와 획정의 문제이다. 도심적인 시설이 공간적으로 집적된 곳을 기능적으로 도심이라고 지칭하는 것은 무방하겠지만, 막연하게 ‘도심지역’이라고 확정해 놓은 공간에 ‘비도심적 기능’이 있으면 안된다는 판단은 논리적으로 방어되지 않을, 규범적인 판단이다. 이러한 판단에 입각해 도심공간을 관리하는 것은 불합리할 뿐 아니라 위험한 일이다. 그럼에도 불구하고 서울시의 도시계획에서 이 두 개념

은 명확하게 규정되지 않은 채 쓰여져 왔을 뿐 아니라, 간간히 상호대체적으로 쓰이기까지 했다. 예컨대, 2001년 도시기본계획에서는 '도심은 곧 도심지역을 말한다'라고 서술하고 있다. 개념 사용에 있어서의 이러한 '비철저성'은 그 뒤에 숨어있는 '개발론적' 패러다임에 계획문화가 얼마나 깊게 젖어있었는지를 명료하게 보여준다.

도심지역과 도심을 동일하게 생각할 경우, 지리적 공간인 '도심지역'안의 기능은 모두 도심적 기능이 들어가는 것이 당연하다고 생각하고, 그렇지 못한, '비도심적' 기능, 예컨대 구멍가게나 공기구 제작, 도매 등의 시설이 '도심지역'에 위치한 것은 부적격인 것으로 생각해버리기 쉽다. 들어가서는 안될 것이, 그리고 들어갈 자격이 없는 것들이 들어선 것으로 판단하게 된다. 그러나 문제는 사대문안이 도심지역이라는 설정 자체가 근거가 없다는 데에 있다. 만일 도심지역의 범위를 축소해서 본다면 부적격 시설은 더 이상 부적격이 아니게 된다. 사실 우리의 도심지역은 다른 도시들에 비해 너무 넓게 확정되어 있다.

### 3) 기능의 중심성, 배타적 우선주의의 신화

기능적인 관점에서 도심기능을 '중심기능'의 집적지로 이해하게 되면, 마

찬가지의 엘리트주의적 오류에 빠지기 쉽다. 중심적인 것, 강한 것, 경쟁력이 큰 것은 주변적인 것, 약한 것, 경쟁력이 약한 것보다 더 중요하고 정당하며, 우선적이고, 자연스러우며, 있어야 할 위치를 차지하고 있다는 류의 해석을 하게 된다. 시장에서의 경쟁원리를 아예 윤리적 규범으로 받아들이는 것이다. 이러한 관점은 '중심적'인 것에 '주변적'인 것이 양보, 희생, 대체, 잠식, 수용되는 것이 당연하고 자연스러울 뿐 아니라 바람직하다는 논리로 연결되어, 이러한 엘리트주의적인 정책을 타당화하는 데에 동원된다. 이러한 관점은 고전 도시생태학에 입각한 도시관으로 주장하기도 한다. 토지이용상 강자, 즉 입지경쟁에서 우위에 있는 기능이 그보다 약한 기능을 밀어내거나 대체해가는 '약육강식'의 논리가 도시변화를 지배하는 논리라는 것이다. 이러한 논리는 또한 시장의 매개 속에서 이윤극대화를 지향하는 개체들간의 경쟁이 가장 균형 잡히고 자연스러운 도시공간을 만들어 낸다는 고전 경제적 해석과도 상통한다. 이러한 관점들은 도시의 발전을 '전근대적'인 기능이 '근대적'인 기능으로 대체되어 가는 것으로 이해하는 '발전주의'적인 모델에 지극히 부합되는 태도이다. 서울과 관련된 도시관리의 발상에는 분명, 이러한 '패러다임'이 광범위하게 지배하여 왔다.

#### 4) 고전도시 생태학과 신고전주의 경제학 모델의 문제

어떠한 학문적인 배경을 가진 사람들이 어떠한 이론적 배경을 가지고 서울시 도시정책의 수립에 참여했는가를 실증적으로 검토하는 것은 향후 도시사에서 다루어야 할 문제이다. 그러나 여기에서는 이러한 가치지향이 당시 성장주의를 채택한 한국의 권위주의적 국가관리, 목표관리적 경제운용의 정서와 합일되는 태도였으며, 따라서 이러한 가치지향에 대해서 광범위한 사회적 지지가 있었으므로 그 이론적, 실천적 타당성에 대한 문제제기 자체가 이루어질 수 없었다는 데에 주목하는 것으로 족하다.

그러나, 도시생태학과 신고전주의적 '약육강식'의 모델이 서술적으로 정확한가, 윤리적으로 정의로운가, 전략적으로 현명한가, 현실적으로 문제해결력을 가졌는가가 문제이나, 여기에 대해서는 의문의 여지가 많다고 생각한다. 그 이전에 도심지역이 '도심'이라는 전제부터 재고해 봐야 한다. 도심지역에 단독주택, 구멍가게, 공기구판매업이 들어선 것이 이상한 것인가, 이들은 부적시설이라서 설자리와 권리가 없는 것인가. 누구의 어떠한 기준에 의해 그러한 것인가. '경쟁력'이란 누구의 관점에서 본 경쟁력인가. 대기업에서의 관점인가. 주변적 영세산업과 주류산업과의 관계를

중심과 주변부, 공식과 비공식부분의 관점으로만 볼 것인가. 이 둘은 상호 의존적이며 상보적인 기능을 수행하는, 한 생산체제의 두 모습이 아닌가. 프랑스가 낳은 금세기의 탁월한 역사가 페르낭 브로델이 그의 역저 '물질문명과 자본주의'에서 되풀이 지적한 대로, 한 시대, 한 공간, 한 사회에는 가장 진전된 형태의 자본주의와 함께, 그 발생연도는 오래지만 아직 완전히 새로운 생산체제로 대체되지 않았고, 그것에 완전히 편입되지도 않은 '전시대'의 생산체제가 변하지 않고 '삼층집'을 이루어 함께 공존하는 것이 아닌가. 이러한 역사적 과정을 단순화하여, 한 층위가 다른 층위를 완벽하게 대체한다는 목표를 가지고, 현실을 그것에 맞추고자 하는 것은 큰 부작용을 가져올 권위주의적 무리수이다.

#### IV. 체계적인 도심관리를 위한 제언

해방이후 지금까지 도심지역에 적용된 도시관리정책의 성격은 한마디로 동시대에 진행된 국가주도 압축적 경제성장정책의 충실한 시너라 해야 할 것이다. 압축적 경제성장정책이 도시공간에 초래한 제반 사회, 경제, 물리적 문제들을 그 문제들을 만들어낸 정책의 '패러다임'은 그대로 유지한 채 그 연장

선상에서 문제의 완화를 추구해 왔던 것이다. 대기업 본사들과 금융업소들이 밀집한 태평로1가와 남대문로의 도시공간은 일단 도심재개발의 결과이지만 그 재개발을 가능하게 만든 것은 국가와 자본이 밀착하여 대기업위주로 성장해온 저간의 경제발전사였으며, 을지로와 청계천로, 남대문과 동대문시장에 들어선 영세자영업, 도매업의 공간은 '정보화'시대의 문턱에서도 여전히 '주변부 포디스트(Fordist)'적인 생산방식과 '테일러주의(Taylorism)'적 생산양식이 첨단산업과 공존하고 있음을 보여준다. 오늘날 국가부도 직전에까지 이른 한국경제의 파탄상은 바로 도심지역에서 보이는 공간적인 혼란상과 동전의 앞뒷면처럼 상호관련성을 가진다. 과속으로 달려온 성장, 질이 도외시된 양적성장, 거대자본 위주의 발전이 가져온 여러 가지 '거품'들을 걷어내는 일이 한국사회의 현안과제라면, 바로 그러한 상태의 공간적인 반영인 도심공간을 보다 균형잡히고 안정된 도시지역으로 정비하는 일 또한 서울의 도시계획의 중요과제라 아니할 수 없다. 이러한 점에서 도심공간에 대한 보다 합목적적이며 체계적인 관리가 요망된다. 지난 시대의 도심정책에 대한 반성에서 출발하여 보다 체계적인 도심관리를 위한 몇가지 착안사항을 제시하고자 한다.

## 1) 종합적인 도심공간 관리계획의 수립

누차 지적되었듯이, 과거 도심공간에 대한 종합적인 계획은 존재하지 않았다. 도시기본계획을 구체화하는 차원에서 이러한 계획이 수립될 필요가 있다. 이를 위해서는 무엇보다도, 대상으로 하는 도심지역의 범위를 명확한 기준을 가지고 설정하여야 한다. 지금까지 4대문안은 도심지역이라고 막연하게 규정하는 것은 적합하지 않다. 만하탄 전체가 뉴욕의 도심이라고 말할 수 없는 것처럼 4대문안은 순수한 도심공간으로서는 지나치게 넓으며, 비도심적 기능 역시 계속 존치될 것으로 보여지기 때문이다. 둘째, 종합계획에서는 공간계획과 산업경제계획은 물론, 같은 공간계획 안에서도 부문간 계획들이 상호 정합성있도록 연계되어야 한다. 셋째, 모든 단위사업, 단위계획이 종합적인 관점에서 점검, 구상되어야 한다. 예컨대 재개발사업은 도심의 경제사회 공간에 지대한 변화를 가져오는 일대사업이지만, 아직까지는 물리적인 측면과 부동산 개발 측면에서만 다루어졌을 뿐 개발에 따른 경제사회적 파급효과에 대해서는 체계적인 점검이 이루어지지 못했다. 재개발로 어떠한 분야의 고용이 줄고 또는 늘며, 그로 인해 도시경제기반과 시민생활에 어떠한 변화가 초래될지에 대한 점검은 뒷전에 둔 채 교통량이 얼마나 느니 주차갯수를 얼마 늘이

라든가, 진입구를 바꾸라는 등등의 '영향평가'에만 주목한다면 앞뒤가 바뀔 꼴일 수밖에 없다.

## 2) 상황진단과 처방에서 편협한

### '성장론', '발전주의'의 논리 배제

지적되었듯, 도심의 분산과 집중에 대해 항상 상충된 목표들이 동시에 추구되었던 것이 저간의 사정이다. 도심이 더욱 성장해야 하는가, 더욱 분산해야 하는가, 이 양자 사이에서 명확한 입장을 취하기는 쉽지 않다. 그러나, 다른 각도에서 문제를 재설정할 필요가 있다고 생각한다. 지금까지 제기된 '경쟁력', '성장', '비교우위'의 논리는 대개 대자본, 거대기업, 중심부의 입장에서 설정되고 구성된 논리이기 때문에, 사태의 전모를 보여주기에 너무 일방적인 그림이었다고 여겨진다. 근대적인 유통이 발전하면, 재래시장은 '당연히' 모두 '슈퍼'나 백화점으로 바뀌어야 하고, 산업구조가 고도화하면, 제조업은 모조리 부가가치 높은 3차산업 —바람직하기는 정보산업—으로 바뀌어야 하며, 영세자영업자, 무등록공장 등은 모두 주류 경제활동에 도움이 안되는 '비공식', '주변부' 경제이므로 축출, 대체되어야 마땅하다는 논리는 역사적으로도 옳지 않고, 이론적으로도 조야한 논리이다. 이러한 논리에서 출발하여 금융회사와 대기업본사가 더욱 많아지면 도

심이 발전한 것이고, 재래시장이 그대로 있으면 정체된 상태라고 보는 것은 옳지 않다. 그러므로, 이러한 교조주의적인 '발전론', '성장주의'의 선입관에서 벗어나 현재 도심지역의 상황을 냉정하고 균형잡힌 시각으로 다시 관찰할 필요가 있다. 그런 속에서 계획과제와 발전목표가 새롭게 정립될 것이다.

## 3) 역사적 맥락의 존중과 '보편주의적' 건강부회의 배제

서울의 도심은 나름대로의 근대화과정을 통해 형성된 구체적이며 특수한 하나의 공간이다. 오늘날 서울의 도심공간이 가지고 있는 가능성, 한계, 문제들은 모두 이러한 고유의 역사적 형성과정 속에서 잉태되고 고착되어 온 것이다. 이러한 현실을 역사성이 배제된 이론에만 입각해서 파악하려 하는 것은 위험한 발상이다. 무릇, 이론은 집단의 경험에서 배어나오며, 집단의 경험은 각기 특수성과 보편성을 지닌다. 서울처럼 중앙집권적인 체제 속에서 식민통치와 분단의 경험을 겪고, 정부주도의 압축성장을 이룩한 도시의 문제를, 이러한 역사적 경험과 동떨어진 과정 속에서 자라온 서구도시의 체험에서 추상화된 도시이론으로 재단할 수는 없다. 그러기보다는 각 도심 속의 각 부분지역이 지닌 역사, 기능, 상호관계 등의 맥락을 최대한 존중하면서, 그 잠재력

이 커나가도록 하는 '조장적 계획'이 무엇보다 소망스럽다.

#### 4) 도시조직의 단위로서 '길'의 존중

지나간 도시계획에서는 의도적이었던, 그렇지 않았건 철저하게 도시공간의 조직요소로서 길의 역할을 파괴하는데 노력을 경주했다. 삼일고가도로는 총무로 2,3가를 단절하고, 회현고가로는 남산변과 명동일대를 끊어놓았으며, 소공동, 태평로 일대의 재개발은 서로 끊어진 섬들을 양산해 놓았다. 크고 작은 개발이 일어날 때 길은 그저 대지 경계선이거나 사업경계일 뿐으로 건물들은 길을 아예 외면하거나, 내향적으로 들어서는 경우가 많았다. 이러한 경향은 아마도 개별 사업들을 자기완결적, 고립적으로 다루도록 조장하는 법체제와 계획/시행문화에서 연유하는 바도 크지만, 한편으로는 과장된 상태로 이땅에 들어온 '모더니즘' 도시설계가 교조적으로 수용된 결과가 아닌가 한다. 이러한 상황은 조화롭고 서로 잘 섞여 돌아가는 도시를 만들어내는 데 대단히 적합치 못하다. 그러기에 도심공간은 역사적으로도 길을 중심으로 커왔고, 조밀한 개발밀도, 버스와 지하철 등 대중교통수단에 비해 상대적으로 열등한 자동차 전용체제 등을 보아서도 유지될 수 없는 방향이므로, 속히 폐기되어야 마땅하다. 서울은 로스앤젤레스가 아

니며, 그렇게 될 수도 없고 되어서도 안된다.(그런데도 한때 계획가들은 그런 꿈을 꾸었던 게 아닌가 모르겠다)

#### 5) '소통적 합리성'과 '절차적 민주주의'가 보장되는 계획, 실천과정의 정립

개발독재시절, 도시의 관리는 전적으로 관료와 그 주변 '전문가'들의 전담사항으로 치부되었었다. 오로지 이들만이 도시계획의 문제를 이해하고 목적을 설정하고, 합리적인 집행수단을 고안해 낼 객관적 지식과 윤리적 엄격성과 실천적 효율성을 지녔다고 보았다. 이러한 상황 속에서는 무엇을 문제로 삼을 것인가, 그 문제에 대한 대책들 중에서 어떠한 대책을 선호할 것인가에 대한 공적 토론은 거의 이루어지지 않는다. 도심 관련된 시책의 역사 속에서는 대통령, 또는 시장 등 최고결정자의 '일방적' 지시에 의해서 추진된 일들이 얼마든지 있다. 이러한 계획, 실천과정 속에서는 파급효과가 큰 주요사안일수록 공론에 회부되지 않고 '밀실'에서 급속하게 결정되는 경우가 많다. 이러한 관행은 철폐되어야 한다. 관료들의 가치중립성, 효율성은 하나의 신화이지 현실이 아니다. 또한 도시관리의 문제가 전문가에게 위임해야 할 '수단적 합리성'만의 문제도 아니다. '전문가' 역시, 그다지 전문적이지도 못한 것이 우리의 실상이다. 중요한 것은 한 사

회가 모두 공감하는 문제에 대해서, 공감하는 방향으로 시책이 형성되는가 하는 것을 확인하고 점검하는 일이다. 이러한 일에 대한 시민 사회적 요구가 없다고 관료에 위임하는 것은 바람직하

지 못하다. 시민사회가 그러한 요구를 해나가도록, 도심관리의 문제에 대해 스스로의 공론을 만들어 나가도록 조장하고 요구할 필요가 있다.

## 참고문헌

1. 강홍빈, 1995, “도시개조시대의 서울”, 「계간사상」, 겨울호.
2. 김진균, 조희연 편, 1990, 「한국사회론」, 한울.
3. 김형국, 권태준, 강홍빈, 1985, 「사람의 도시」, 심설당.
4. '96 서울학 국제 심포지엄, 1996, 「동양 3국의 근대화와 도시발달 : 서울, 북경, 동경의 비교사적 고찰」, 서울시립대학교 서울학연구소.
5. 페르낭브로델, 1995, 「물질문명과 자본주의 I - 2, 일상생활의 구조 下」, 까치.
6. 한국도시연구소 편, 1998, 「한국도시론」, 박영사.
7. Lefebvre, Henri (translated by Donald Nicholson-Smith), 1996, *The Production of Space*, Cambridge: Blackwell.
8. Mumford, Lewis, 1961, *The City in History*, New York: Harcourt, Brace & World, Inc.
9. Simmel, Georg, 1969, "The Metropolis and Mental Life", in *Classic Essays on the Culture of Cities*, Richard Sennett (ed.), London: Prentice-Hall.
10. Zukin, Sharon, 1991, *Landscape of Power*, Berkeley: University of California Press.