



생생리포트



사람중심 도시재생, 서울역 7017 프로젝트

- I. 도시재생과 '걷는 도시' 서울
- II. 「서울역 7017 프로젝트」의 시작
- III. 「서울역 7017 프로젝트」 추진현황
- IV. 서울역 일대 도심에 살아나는 활력

서울특별시청 안전총괄본부
서울역 일대 종합발전기획단

김은주 kimeunju78@seoul.go.kr

사람중심 도시재생, 서울역 7017 프로젝트

I. 도시재생과 ‘걷는 도시’ 서울

1970년대부터 시작된 산업화로 서울을 비롯한 대도시들은 급격히 성장하였으나, 최근 물리적인 환경의 낙후 및 난개발로 인한 문제점들이 드러나기 시작했고, 성장 속도도 정체를 맞이하게 되었다. 이에 따라 우리보다 산업화가 앞섰던 유럽에서 등장한 새로운 패러다임인 ‘도시재생’이 우리나라에도 도입되었다.

‘도시재생’이란 산업구조의 변화와 신도시·신시가지 위주의 도시 확장으로 상대적으로 낙후되고 있는 기존 도시에 새로운 기능을 도입·창출함으로써 경제적·사회적·물리적으로 부흥시키는 것을 의미한다. 2015년 3월 서울시는 「서울 도시재생 종합플랜」을 발표하여, ‘사람이 중심이 되고, 서울의 정체성까지 존중한다’는 원칙 아래 27개 도시재생 선도지역을 선정하였다. 서울형 도시재생은 지역의 특성을 존중하고, 주민과 함께 추진하며, 지속성 있는 동력을 확보하는 방향으로 진행될 예정이다.

한편, 전 세계 도시들은 개발과 혁신, 발전에 대한 관심에서 변화하여 ‘사람’에 기반을 둔 도시재생과 보행친화 도시 조성에 주목하고 있다. 산업화시대의 유산을 재활용한 미국 뉴욕의 ‘하이라인 파크’와 ‘로우라인 파크’, 프랑스 파리의 ‘프롬나드 플랑떼’, 일본 요코하마의 ‘개항의 길’ 등은 거주민과 국내외 관광객이 모여들면서 도시를 새롭게 부흥하는 역할을 하고 있다.

뉴욕의 ‘하이라인 파크’는 뉴욕시 맨해튼의 로어 웨스트 사이드에서 운행되었던 2.33km의 고가철로에 꽃과 나무를 심고 벤치를 설치해 2009년 공원으로 재탄생하게 되었다. 연간 400만 명 이상이 이곳을 방문하면서, 지역 상권이 활성화되고 부동산 시장이 활기를 띠게 되었다. 파리의

‘프롬나드 플랑떼’는 1993년 버려진 고가철로를 공원으로 조성하여 훗날 하이라인 파크의 모티브가 되었다. 요코하마의 ‘개항의 길’은 해안선을 따라 만들어진 철로를 재활용한 산책로로 주변의 관광명소와 유적을 연결하는 도시의 명소로 자리 잡고 있다.



〈그림 1〉 하이라인 파크
(© David Berkowitz)



〈그림 2〉 프롬나드 플랑떼
(© Jean-Louis Zimmermann)



〈그림 3〉 개항의 길
(© 横浜フォトライブラリー)

한편, 도시의 교통정책이 차량 중심에서 보행자 중심으로 전환됨에 따라 국내외 주요 도시들은 보행친화도시로의 변신을 꾀하고 있으며, 서울시는 2013년, 「보행친화도시 서울 비전」을 발표하고, ‘쾌적하고, 안전하며, 편리하고, 이야기가 있는’ 거리를 만들기 위해 노력하고 있다. 보행자만 다닐 수 있는 보행전용거리를 확대 운영하고, 보행환경 개선이 수반되는 보행전용구역을 조성하고 있으며 그밖에도 안전한 보행환경 조성을 위한 다양한 방안이 시행되고 있다.



〈그림 4〉 연세로 대중교통전용지구

산업화시대의 교통난을 해소하기 위해 서울 주요 지역에 건설되었던 고가도로들의 효용성이 사라지고, 보행에도 불편을 초래하면서 2002년부터 점차 역사의 뒤안길로 사라지기 시작했다. 1970년 건설되어 45년 동안 서울 발전의 상징이었던 서울역 고가도로도 세월의 흐름에 따라 철거되는 듯 했다.

그러나 산업화시대의 유산을 철거하는 대신 보존하고, 여기에 ‘보행길’이라는 새로운 역할을 부여함으로써 단절된 서울역 일대에 사람이 모이게 하여 지역에 활력을 불어넣자는 의견이 나타났다. 이것이 바로 「서울역 7017 프로젝트」의 시작이었다.



〈그림 5〉 서울역 및 서울역 고가 도로 전경

Ⅱ. 「서울역 7017 프로젝트」의 시작

서울역은 하루 평균 40만 명이 오가는 서울의 관문이자 통일시대를 대비하는 유라시아 철도의 시발점이자 종착점이다. 그러나 서울역 일대는 차량길로 둘러싸여 섬처럼 고립됨으로써 도심으로의 유입에 한계를 드러내고 있다. 단적인 예로 서울역 서쪽 만리동에서 퇴계로까지 1.2km를 보행하여 이동하려면 보행자 신호등을 3번 기다리고, 횡단보도를 6번 건너야만 한다.

그 결과, 이 지역은 도심에 위치하고 있음에도 불구하고, 광화문, 용산, 마포 등 주변지역과 달리 발전이 더뎠고, 주거 환경의 노후화와 기반 시설의 부족으로 인해 지역 주민들이 큰 불편을 겪고 있다.

한편, 서울역 고가도로는 2006년과 2012년 최근 2차례의 정밀안전진단에서 안전등급 D등급 판정을 받으면서 도로로서 수명을 다해가고 있었다. 특히, 2012년 정밀안전진단에서 교량의 잔존수명이 2~3년에 불과하다는 평가를 받아 올해 말까지 시민안전을 위해 반드시 철거를 해야 하는 상황이었다. 2013년 감사원의 안전관리실태 감사에서도 심각한 파손으로 붕괴가 우려되어, 근본적인 보수·보강 조치와 교량 철거 등 근본 대책을 조속한 시행할 것을 촉구한 바 있다. 게다가 2014년 1월에는 콘

크리트 바닥판이 탈락하여 도로 하부로 떨어지는 아찔한 사고가 발생하기도 했다.

「서울역 7017 프로젝트」는 이처럼 노후화돼 철거해야 할 서울역 고가도로를 재생해 시민의 보행권을 확보하고 도심재생의 기폭제가 될 수 있는 공원으로 재탄생시키는 사업이다. 서울역 고가도로가 사람길로 바뀌면, 단절되어 있던 이 지역 일대가 17개의 사람길로 이어지면서 사통팔달의 교통 구심점으로 바뀌고, 송례문, 한양도성, 명동, 남대문시장 등 주변 관광명소를 연결하여 시너지 효과가 나타나며 나아가 주변지역의 통합과 재생의 주춧돌이 될 것이다.



〈그림 6〉 서울역 고가도로 구조물 상태



〈그림 7〉 청파동 일대



〈그림 8〉 고가 개방 행사

서울시는 2014년 10월과 2015년 5월, 두 차례에 걸쳐 서울역 고가도로를 시민에게 개방하는 행사를 개최한 바 있다. 사람길이 된 고가도로를 미리 체험할 수 있는 기회인 셈이다. 서울역 고가도로가 완공된 1970년 이래 최초로 차량 대신 사람의 발길이 닿은 것이다. 약 6만 명의 시민들이 행사에 참여하여 고가도로에 가려졌던 서울 도심의 풍경을 감상하면서 산책과 휴식을 마음껏 즐겼다. 향후 보행공원이 완성되면 삭막한 서울 도심의 풍경을 바꿀 녹색공간으로, 시민과 관광객이 찾는 서울의 대표명소가 될 것으로 기대된다.

Ⅲ. 「서울역 7017 프로젝트」 추진현황

1. 보행길로의 전환 준비

「서울역 7017」이란 ① 1970년에 만들어진 17m 높이의 고가도로, ② 1970년 차량길에서 17개의 사람길로 재탄생, ③ 1970년에 만들어져 2017년에 다시 태어나는 역사적 고가도로를 의미한다.

서울시는 「서울역 7017 프로젝트」를 구체화하기 위해 국제현상설계공모를 실시했다. 노후화된 고가도로와 주변지역의 특성을 감안해 건축·조경·구조 분야의 협업 형태로 진행하고, 근대 산업유산을 되살리는 노하우를 보유한 국내외 초청작가 7명을 선정하여 국제 지명초청 방식으로 진행했다. 국내외 명망 있는 건축·조경 전문가 5명으로 구성된 심

사위원회의 심사 결과, 네덜란드 건축·조경 전문가인 위니마스(Winy Mass)의 '보행길을 수목원으로(Green City Project)'를 주제로 한 '서울 수목원(The Seoul Arboretum)'을 당선작으로 최종 선정했다.

위니마스는 2000년 하노버 엑스포의 네덜란드관, 2030년 파리의 비전을 그려낸 그랑 파리 플뤼 프티(Grand Paris Plus Petit) 등의 프로젝트로 잘 알려진 세계적인 건축 및 도시설계 회사인 MVRDV의 창립자이자 대표이다.

당선작은 고가도로를 공중(空中)정원으로 조성하는 기본구상안으로 서울역 고가도로를 하나의 큰 나무로 설정했다. 퇴계로~중림동까지 국내 수목을 가나다순으로 심고, 램프는 나뭇가지로 비유해 시가 발표한 17개 보행길을 유기적으로 연계했다. 자연을 매개로 콘크리트 구조물을 생명의 장소로 전환하는 비전과 전략이 미래지향적이고 혁신적이라는 평가를 받았다.

현재 서울시는 당선자의 제안사항을 바탕으로 구체적인 시설물 조성 및 조경, 주변과의 연결로 조성, 기존 고가도로 보수·보강(안)을 포함한 기본설계를 마린 중이며 10월말까지 완료할 예정이다. 무엇보다 안전을 최우선으로 고려하면서 시민과 관광객이 즐길 수 있는 다양한 시설물과 콘텐츠를 마련하고 휴한·혹서기에도 방문객이 즐길 수 있도록 다채로운 풍경을 연출할 계획이다.

한편, 서울역 고가도로는 올해 11월부터 교량 바닥판 철거 및 보수·보강 공사를 시작으로 2017년 상반기까지 공사를 마무리하고, 시민에게 개방될 예정이다.



〈그림 9〉 위니마스의 구상(안)



〈그림 10〉 공원 상부 풍경(안)



〈그림 11〉 주변 건물과의 연결통로(안)



〈그림 12〉 회현동 한양도성과의 연결로(안)



〈그림 13〉 중림동 청소차고지 주변(안)



〈그림 14〉 서계동 국립극장 주변(안)

2. 3대 현안과제 추진

서울시는 소통과 협치를 시정 운영의 핵심 가치로 삼고, 시민과의 소통 속에서 서울이라는 거대 도시의 문제를 하나하나 해결하고 있다. 「서울역 7017 프로젝트」를 추진하는 과정에서도 마찬가지이다. 400여 차례에 걸쳐 지역주민과 지역상인, 전문가와 만나 소통하고, 현장의 목소리를 경청하였다. 특히 올해 4월에는 ‘현장시장실’을 열고, 서울역 주변지역을 구석구석 다니면서 주민의 요청사항을 경청했다. 그 결과, 서울역 주변 교통소통 대책 마련, 남대문시장 활성화, 서울역 북부 역세권 개발 조기 추진의 3대 현안사항이 도출되었다.



〈그림 15〉 현장시장실
(남대문시장 상인 반대)



〈그림 16〉 지역주민과의 소통



〈그림 17〉 전문가 간담회

1. 서울역 주변 교통소통 대책 마련

지역 주민들과 상인들은 서울역 고가도로의 차량 통행을 통제하면 주변 도로의 교통 혼잡이 가중되고, 남대문시장 및 만리재로 주변 봉제공장의 물류이동 경로가 길어져 지역경제에 타격이 클 것으로 우려하고 있다.

서울역 고가도로는 하루 4만 6천대의 차량이 이용하는데, 단순 통과하는 교통량이 약 60%에 달한다. 서울역 고가도로 폐쇄 및 주변 교차로 개선 시 가로 교통량 및 통행속도, 교차로 지체도 등 교통여건을 분석하여 근거리 우회차량의 통행시간을 예측한 결과, 인근 칠패로는 통행량이 27% 증가, 퇴계로는 통행량이 16% 감소하는 것으로 나타났다.

서울시는 교통전문가들과 심층적인 검토를 거듭하여 시민들의 불편을 최소화하는 대책을 수립했다. 고가도로를 대체할 동서방향 3개 축을 마

련하고, 주변지역 16개 교차로의 개선을 통해 차량정체를 최소화할 계획이다. 즉 만리재로~염천교~통일로~퇴계로 축을 형성하는 근거리 우회경로를 마련하고, 청파로~칠패로~송례문~세종대로·남대문로 축을 신설하며 청파로~한강대로~퇴계로 연계를 강화할 계획이다. 또한, 서울역 고가도로를 단순히 통과하는 목적으로 이용하는 60%의 차량은 원거리에서 우회할 수 있도록 도로전광표지(VMS), 모바일 앱, 교통방송 등 안내체계를 강화할 계획이다. 이러한 교통대책은 서울지방경찰청과의 협의와 심의를 거쳐 최종 확정될 예정이다.

한편, 남대문시장과 공덕동에서 버스 노선 축소로 상권이 침체되었다는 의견에 따라, 버스 노선을 우선적으로 원상회복시키고, 광역·공항 버스를 추가 투입할 계획이다. 퇴계로를 편도로 운행하던 5개 노선을 왕복 운행하도록 조정하고(7013A, 7013B, 463, 104, 507번) 광역버스(9701, 9709번)와 공항버스(6001번)가 남대문시장을 경유하도록 할 계획이다.

2. 남대문시장 활성화

남대문시장은 최근 10년 동안 침체가 계속되고 있다. 심각한 건물 노후와 공실률 증가, 업종변경 등의 문제를 드러내며 외국인관광객 방문선호도가 2003년 1위에서 2014년 7위로 추락하고 말았다. 현재 많은 차량이 다니고 있음에도 불구하고 남대문시장의 침체는 계속되고 있는데, 차보다 사람이 더 많이 오고 가게 되면 오히려 시장 상권이 활성화될 수 있을 것이다.

2014년 9월 「서울역 7017 프로젝트」를 발표한 이래 남대문시장 상인들은 상권 쇠퇴를 우려하며 격렬하게 반대 입장을 표명하였다. 서울시는 남대문시장 상인들과 약 70회의 면담 및 협의를 지속했으며, 시장 활성화 방안을 추진하였다.

서울시의 적극적인 노력으로 2015년 4월, 남대문시장은 중소기업청이 주관하는 ‘글로벌 명품시장’으로 선정되었고, 그 결과 남대문시장은 2018년까지 65억 원의 지원을 받을 예정이다. 또한, 지난 8월에는 서울시와 남대문시장 상인회가 함께 협력하여 남대문시장의 옛 명성을 되찾고, 세계 최고의 전통시장을 만들어 나가기로 합의했다.

남대문시장의 환경 개선을 위해 알파문구 옆 화장실 보수, 남대문로 주변 관광버스 주차장 설치, 남대문시장 내 LED 보안등 설치를 완료했으며, 이후에도 화장실 시설 현대화, 쓰레기 적환장 시설개선, 공영주차장 확보, 관광 활성화 등을 적극 추진할 예정이다.

3. 서울역 북부 역세권 개발 조기 추진

현재 서울역 북부 역세권은 2008년 12월 역세권 개발 착수 이후, 국제 금융위기와 국내 경기침체로 제자리걸음에 머물러 있다. 2014년 5월 코레일에서 민간사업자 공모 및 토지매각을 추진하고 우선협상대상자를 선정하였으나 우선협상대상자의 사업포기로 사업추진이 중단되었다. 이에 따라 서울시는 코레일과 올해 5월 테스크포스를 구성하고 사업계획에 대한 전반적 검토를 거쳐 코레일의 조속한 사업재개를 도모할 계획이다. 또한, 북부 역세권 개발과 연계된 대체교량 설치를 포함한 종합적인 교통대책을 마련할 예정이다.

3. 시민과의 끊임없는 소통

「서울역 7017 프로젝트」는 시민과 함께 만들어 가는 소통 프로젝트이다. 서울시는 지역 주민 등 이해당사자와 오피니언 리더, 분야별 전문가들의 의견과 자문을 듣기 위해 〈서울역 7017 시민위원회〉를 올해 3월 구성했다. 총 3회에 걸쳐 개최된 시민위원회에서 위원들은 「서울역 7017 프로젝트」 관련 현안을 검토하고, 향후 추진방향에 대해 의견을 제시했다. 또한, 시민위원회 산하에 기획운영, 기술자문, 도시활성화, 문화관광 등 4대 분야별 분과위원회가 구성되어 주요 현안에 대해 수시로 의견을 제시하고 있다.

한편, 지역 주민과 시민의 목소리를 사업 현장에서 청취하기 위해 서울시는 사단법인 ‘서울산책’과 함께 민관 거버넌스를 구성하고, 서울역 인근 중림로 50-1(SKY1004 빌딩 9층)에 〈7017 전망대(현장소통센터)〉를 개소하였다. 이곳에서는 현장인터뷰, 지역주민 및 시민 의견 청취, 현장홍보, 각종 설명회 등이 수시로 개최되고 있으며, 「서울역 7017 프로젝트」와 서울역 일대 도시재생에 관심 있는 지역 주민과 시민 누구나 방문하여 의견을 나눌 수 있다. 뿐만 아니라 지역주민의 공감대 확산과 의견수렴을 위해 현장을 수시로 찾아 상시적·지속적인 현장소통을 추진하고 있다.



〈그림 19〉 제3차 서울역 7017 시민위원회



〈그림 20〉 7017 전망대에서의 현장소통

IV. 서울역 일대 도심에 살아나는 활력

「서울역 7017 프로젝트」는 단순히 고가도로를 폐쇄하고 보행공원을 만드는 사업이 아니다. 침체되고 상대적으로 낙후된 서울역 서부 일대의 지역경제를 부활시키고, 도심과 서북권역을 연결하는 출발점으로 서울역 일대를 바꿔나가는 종합발전 계획이다.

서울시는 「서울역 7017 프로젝트」를 통해 서울역 동-서 지역의 단절을 해소하고 주변지역과의 녹지·보행 네트워크를 구축하고, 주변 역사문화 화자원과 연결하여 서울역 일대를 ‘역사 도심과 연계하는 국제적 관광·문화 허브’로 조성할 계획이다. 또한, 중림(만리)동, 청파(서계)동, 회현동, 남대문시장 등 지역별로 특성에 맞는 맞춤형 재생방안을 마련하는 중이다.

미국의 저명한 도시계획가이자 디자이너인 제프 스펡(Jeff Speck)은 저서 「걸어다닐 수 있는 도시(Walkable City)」에서 얼마나 마음 편하게 걸어 다닐 수 있는지, 그 척도를 나타내는 ‘워커빌리티’가 도시의 흥망성쇠를 좌우한다고 주장했다. 시민들을 걷고 머무르게 하면 도시에는 활기가 넘치고, 차량으로 이동하는 데 드는 비용이 절약되면서 경제성장에도 기여하게 된다는 것이다. 이렇듯 도시가 시민을 걷게 하려면 생활 속에서 보행이 가능해야 하고, 안전한 보행환경을 조성해야 하며, 건물과 거리 풍경이 편안하면서 흥미로워야 한다. 「서울역 7017 프로젝트」를 통해 서울역 고가도로가 차량길에서 사람길로 바뀌면 서울의 풍경이 바뀌고, 시민의 삶이 바뀌며 서울의 미래도 달라질 것이다.



〈그림 21〉 서울역 고가 도로 개방 행사 “서울역고가 두 번째 만남-고가에서 봄”