현대성으로의 가치인식전환과 도시공공공간의 변화상에 관한 연구

- 1960년대 이후 서울의 도시가로환경과 그 담론을 중심으로 -

The Study on the Correlation between Value Recognition and Urban Design Policy on the Urban Street

- Focused on the Spatial Changes in Seoul during the Modern Periods -

Author 이지영 Lee, Ji-Young / 정회원, 서울대학교 디자인학부 강사, 디자인학박사

Abstract

This study focuses on the genealogical analysis of the urban public spaces by the local history of Seoul which is significantly different from western cities. The analysis targets the discourse of the urban street which defines urban space-structure among the urban public spaces. Based on the analysis, we define the progress levels of urban public design policy in Seoul.

Firstly, in 1960's and 1970's, 'urban reconstruction' was intensively carried out for the country modernization, and 'vehicle preferred street expansion' resulted in damages to historical inheritance, in-humanized street, and cultural uniformity. 1980's and 1990's would be defined as 'politic acceptance of plural values to the urban street.' There were the Olympic Games held in Seoul in 1988, which were the celebrations of the 600th capital establishment and the autonomous local government system. In the meanwhile, diverse values on the urban street were discussed in terms of globalization. There also were the self-reflection for the urban skyscrapers and high-population rate, the cultural uniformity of urban street, and the commercialization in downtown with urban reconstruction plans. Then, the sense of landscape and amenity was focused. Various urban projects and regulations were held according to the changes of value recognition. 2000's can be defined as 'introduction to the organic integration and the urban public design governance.' In the 21st century, types of recognition have changed significantly, which include publicness, humanism, sustainability, symbolism, artistry, placeness, and communication. They cause the establishment of ordinances and the installation of integrated organization via urban design administration. The legislation has been revised in order to support the various methods for the maintenance and operation of urban landscape in terms of local characteristics. New regulations were established for residents to participate in the processes of the urban planning with street design policy.

Keywords 서울, 사회가치인식, 도시공공공간, 도시공공공간 제도, 도시공공공간 정책
Seoul, Urban Street, Value Recognition, Urban Public Design Policy

1. 서론

1.1. 연구의 배경과 목적

삶의 가치, 정치적 이념, 시대의 패러다임 등 한 사회에서 공유된 가치인식은 갈등과 교류를 반복하며 공공공간의 질서를 재편하고, 형식을 재구성한다. 따라서 도시공공공간은 단일한 주권자에 의한 일방향적 생산물이 아닌 다양한 사회구성원 간의 문화적 상호작용 현상 그 자체로 보아야 한다. 따라서 본 연구는 서구와는 상이한 역사 발전을 통해 형성되어 온 서울의 도시공공공간의 도시공공공간에 관한 사회적 가치인식의 변화상과 이를 특수성을 이해하기 위한 방법으로 각 시대별로 형성된

변인으로 나타난 도시공공공간의 형식, 디자인 변화상에 대한 통시적 접근을 시도한다. 나아가 도시공공공간을 개인의 삶에 밀접하게 연계된 생활환경의 연속체로 환기시키고 향후 도시공공공간 조성의 대안적 방법과 방향 모색을 위한 규범적 당위성을 지닌다.

본 연구의 목적은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫 번째는 특유의 정치적 상황과 서구사회에서부터 시작된 근대적 질서 붕괴의 영향이 혼재한 서울의 현대기를 중심으로 도시공간의 변화와 더불어 사회구성원들의 가치인식의 시대별 일면모를 살펴보는 것이다. 도시공간 변화에 대응하여 일상의 도시공공공간인 도시가로를 어떻게 느끼고 경험해나갔는지를 살펴봄으로써 한 시대에

통용되는 가치인식이 어떠한 맥락에서 구성되고, 어떠한 의미를 부여받게 되는지를 시대별로 살펴보고 이를 유형화함으로써 시대별 특수성을 구별하고자 한다. 두 번째 목적은 도시공공공간에 대한 가치인식의 지향점과 개념을 분석함으로써 그것이 이후에 제도라는 메커니즘을 통하여 정당성을 얻고 물리적으로 드러나는 과정에 대한 단초를 제공하는 것이다. 마지막으로 가치인식의 지향점 변화로 인하여 각 시대 상황 아래 도시가로 디자인이 특유의 형식을 갖추게 되었음을 규명하는 것이다. 이를 통하여 그 동안 주거환경, 상업디자인에 치중되었던 사회문화사적 디자인 연구의 지평을 넓혀 한국의 공간문화 발전사의 토대를 마련하고자 한다.

1.2. 연구 방법 및 범위

전체 연구는 근대적 도시로의 변화로 인하여 도시가로 환경이 조성되기 시작한 1896년부터 현재까지를 시대범위로 삼고 있다. 본 연구논문은 <근대기 도시공공공간의 변인으로서 사회가치인식과 제도의 변화상에 관한 연구>의 후속편으로 선행연구에서 조명한 시대적 연구범위 이후, 즉 1960년대 부터를 연구의 대상으로 한다. 도시공간의 변화를 중심으로 시대상의 구분은 한국 현대사의 시대구분을 참조하여 산업화 시대로 일컫는 1960년대~1970년대, 민주화 시대로 분류되는 1980년대~1990년대, 그리고 현 시점인 2000년대 이후로 구분하였다. 후속연구와의 시기분할을 1950년대 말로 구분지은 것은 1960년대부터 본격적인 산업화를 맞아 급진적인 도시공간의 재편 현상이 나타나는 등 도시공공공간의 변천사 측면에서 전환점이 된다고 판단하였기 때문이다.

연구의 공간적 범위는 행정구역상의 서울을 대상으로 한다. 서울을 공간적 대상으로 삼은 이유는 도시의 변화상과 더불어 도시공공공간에 대한 여러 논란이나 실행들이 다른 지역에 비하여 훨씬 풍부하게 나타났기 때문이다. 아울러 특정한 지리적 범위를 설정하지 않은 이유는 본 연구의 목적이 도시공간의 변천과 그로 인해 나타난 사회구성원의 경험, 의미변화와 같은 사회현상을 연구대상으로 하고 있기 때문이다. 즉 각 시대마다 사회전반이 공유하고 있었던 서울이라는 인식의 범위와 공간변화의 결과로 나타난 서울의 지리적 경계가 복합된 인식론적 실체로서의 서울을 연구의 공간적 범위로 삼고 있다.

연구 방법으로는 시대별로 추구된 사회적 가치인식의 유형화를 위하여 도시공공공간에 대한 시대별 담론에 대한 자료분석을 시도하였다. 참고자료는 일간지 기사 중 도시가로, 거리와 같은 대상을 일컫는 용어로 범위를 한정하여 자료를 정리하였고, 도시가로에 대한 가치판단, 문제제기, 방향제시 등이 드러난 내용들을 추출하여, 담고 있는 개념 간의 유사성과 차이점에 입각하여 일반적인

개념으로 자료를 분해하고, 범주화를 시도하였다. 또한 사회적 가치인식이 구현된 실체로써 도시가로 형성의 배경과 디자인 형식을 분석하기 위하여 서울특별시 시정자료정보관의 데이터베이스와 시정개발 연구원 간행물을 참조하였다.

<표 1> 참고자료 목록

분류	자료명	발행처	참고한 연도	비고
일간지	조선일보	조선일보사	1920-2011	조선일보 홈페이지 데이터베이스
	동아일보	동아일보사	1920-2011	네이버 뉴스라이브러리
	경향신문	경향신문사	1961-2011	
	매일경제	매일경제	1966-2011	
	중앙일보	중앙일보사	1999-2011	중앙일보 홈페이지
	서울도시연구	서울시정개발 연구원	1992-2011	-
시정자료	시정개요	서울특별시	1970-2009	서울특별시 종합정보관
	시정현황		1963-1964 1970-2009	

2. 1960년대 이후 서울의 공간변천사

2.1. 1960년대~1970년대 서울의 공간변화

1960년 초반 하여도 수도서울은 일제강점기의 공간구조를 크게 벗어나지 못하고 있었다. 한국전쟁 이후 급증한 가건물은 1960년대 초 정치적 혼란 속 행정력 이완현상에 따라 무허가 불량주택으로 발전하였고, 낮은 산록과 저지대를 모두 덮어버리기도 하였다. 이에 따라 서울시에서는 최초의 ‘미관지구’를 지정하여,¹⁾ 무허가 건물을 교외부로 이동시켰다. 이로 인해 미아리, 봉천동, 신림동 등에 무허가 건물 공인지대가 형성되었고, 불량주택지대는 더욱 확대 재생산되었다.²⁾ 아울러 1962년 일제강점기의 조선영단이 대한주택공사로 이름을 바꾸고 ‘수도미화와 근대문명 확산’을 목표로 마포아파트를 건립하였다.³⁾ 이후 1970년대에는 도시의 기능을 분산하고 도심의 성장을 억제하기 위한 목적으로 동부이촌동, 여의도 시범아파트가 건설되었고, 잠실, 반포, 압구정 단지 등이 조성되었다.⁴⁾ 북한과 무력으로 대치하고 있는 상황에서 인구집중은 국가안보 측면에서 바람직한 현상으로 보이지 않았기 때문이다.⁵⁾ 강남개발이 본격화 되면서 광복의 자동차 도로와 나란히 줄지은 아파트 단지가 형성되기 시작하였다. 이 당시 「주택건설촉진법」으로 용적률 300퍼센트에 건물 높이의 제한이 없는 ‘아파트지구’라는 개념이 만들어졌고, 표준화된 아파트단지 건설 규정이 생겨나 도시경관의 표준화, 반복적 복제의 틀이 만들어졌다.⁶⁾ 한편 1962년부터 시작된 정부의 경제개발 5개년 계획

1) 동아일보 1966년 1월 26일 기사, 도심에 미관지구를 설정

2) 손정목, 한국도시 60년의 이야기 1, 한울, pp.86-87

3) ibid., pp.276-277

4) ibid., pp.280-303 참조

5) ibid., p.133

6) 발레리줄레조, 아파트공화국, 후마니타스, 2007, p.109

으로 인해 국내의 경제활동이 활발해짐에 따라 서울시내의 인구집중은 더욱 가속화되었고,⁷⁾ 서울은 무질서한 교통지옥이 펼쳐졌다. 이러한 상황을 단기간에 처리하기 위하여 1966년 서울시는 전구역을 21개 생활권으로 설정, 자동차를 중심으로 하는 가로망을 담은 최초의 서울 도시기본계획을 수립하고⁸⁾ 대대적 ‘교통도로’⁹⁾ 건설이 이루어졌다. 수많은 간선도로들이 건설되었고 시내도로들도 확장과 정비가 이루어졌다.¹⁰⁾ 이로써 서울은 현재와 같은 자동차 중심의 공간구조를 갖추게 되었다.¹¹⁾

해방이후 대부분의 건축들이 미군정의 원조로 발주되고 미국에 의지하여 이루어진 재건사업이 많았기 때문에 국제주의 건축양식이 무비판적으로 수용되고 있었다. 특히 이 시기에는 모더니즘 건축양식이 ‘일체청산’과 ‘반공’의 이미지를 상징하는 것으로 여겨졌기 때문에 근대화된 조국을 과시하는 선전도로로 더욱 확산되어 갔다.¹²⁾ 1970년대에는 ‘민족전통의 계승과 발전’이라는 명목으로 ‘고안된 전통’¹³⁾을 재생산하기 위한 정부의 문화진흥정책이 활발하였다. 이러한 정책들은 민족주의와 국가주의 중심의 ‘한국성’을 형성하는데 일조하였는데,¹⁴⁾ 공공청사의 건축에도 ‘한국성의 표현, 재창조, 승화’의 조건이 요구되어 국립민속박물관, 국회의사당, 세종문화회관과 같이 전통을 차용한 건축물들을 탄생시켰다.¹⁵⁾

2.2. 1980년대~1990년대 서울의 공간변화

1980년대는 경제의 고도성장과 86, 88대회를 잘 치려야 한다는 대의명분 아래 서울을 주목하게 될 아시아와 세계인의 눈에 현대화된 도시의 면모를 보여주는 것이 최대과제가 되었고, 도심재개발은 단시간 내에 달성할 수 있는 주요한 수단으로 인식되었다. 특히 4대문 안은 고층빌딩으로, 불량주택지구는 아파트타운으로 바뀌는 ‘성형수술(成形手術)’¹⁶⁾이 시작되었다. 이를 통해 을지로,

태평로 등의 도심부가 완전히 새로운 모습으로 탈바꿈하여 ‘공간혁명’이라 할 만한 변화를 가져왔다.¹⁷⁾ 특히 1970년대 이후 도시경관의 변화를 주도한 국제주의 양식을 모방한 고층 상업건물이 근대도시의 변모에 있어 적절한 적응단계를 거치지 못하고 급속도로 경관을 고층화, 획일화시켜갔다.¹⁸⁾ 88올림픽을 앞두고 국제적인 도시면모를 보여주기 위하여 조성된 강남 테헤란로가 대표적인 예이다. 이곳은 수많은 고층빌딩이 집중적으로 들어서며 새로운 도시가로 이미지를 형성하였다.¹⁹⁾ 그리고 이 같은 상업경관이 점차 확산되어 갔다.

재건축과 재개발에 의한 고층아파트 건립도 더욱 활성화되었고, 도시 속에 개발 가능한 택지가 거의 바닥이 나면서 아파트가 기존 주거지에도 거침없이 들어서게 되었다.²⁰⁾ 또한 1980년대 들어 주거안정 대책으로 불법적 주거형식인 ‘다세대주택’을 공식화하고, ‘다가구주택’도 법제화함에 따라 이러한 유형의 주택이 본격적으로 건축되기 시작했다. 이는 1980년대 주택공급에 상당한 기여를 하였지만, 개별필지에서 나타나는 건축의 개성을 지우고, 도시경관의 다양성을 파괴하는 원인이 되었다.²¹⁾

2.3. 2000년 이후 서울의 공간변화

1960~70년대의 급진적 근대화와 1980~90년대 도심재개발사업은 도시성장 견인의 역할을 하였지만, 서울만의 독특한 정체성을 해치는 문제도 야기했다. 그러나 1994년 ‘서울정도 600년’을 맞아 급격한 도시의 공간변화로 야기된 도시문제들에 대한 반성이 이루어지게 되었다. 또한 2002년 월드컵 개최를 계기로 세계인들에게 서울다운 정체성을 알려야 한다는 인식도 형성되었다. 이에 1992년 ‘남산 외인아파트 철거’, 1998년 ‘남산골 한옥마을 조성’등 ‘남산 제모습 찾기’를 필두로 600년 역사의 전통을 보유한 역사문화와 자원의 보존 및 보전을 위한 노력들이 시도되었다. 서울성벽이 부분적으로나마 원형을 찾았고,²²⁾ 일제시대 식민정책과 1960~70년대 개발정책으로 훼손되었던 궁궐도 각각 제 모습을 찾았다.²³⁾ 1960년대 복개되었던 청계천이 2005년 물길로 조성되었고, 지천에 대한 복원사업²⁴⁾이 이루어지는 등 자연자원에 대한

7) 최상철, 현대 서울도시계획의 변화: 1950-2000, 서울 20세기 공간변천사, 서울시정개발연구원, 2005, p.518

8) *ibid.*, pp.520-529 참조

9) 1966년 당시 김현옥 서울시장이 만든 용어로, 보도육교, 지하도, 고가도로, 간선도로 등 교통을 원활하게 하는 일체의 시설을 이르는 말이다. 손정목, *op. cit.*, p.144

10) 손정목, 서울도시계획이야기 4, 한울, 2003, p.35

11) *ibid.*, pp.75-76 참조

12) 김종균, 1920년대부터 2000년까지 한국디자인사, 미진사, p.106
김수근의 세운상가(1968), 김중업의 삼일빌딩(1969)이 당시의 대표적인 국제주의 건축물이다.

13) 한국사회에서 ‘한국의 정체성’ 혹은 ‘한국성’을 나타낸다고 생각되는 많은 전통들도 지배자의 관점에 의해 선별된 전통들이 반복적으로 재생산됨으로써 정착된 것으로 볼 수 있다. 영국의 역사가 에릭 홉스봄은 이를 고안된 것(*invented*)이라고 하였다. 김종균, *op. cit.*, p.137

14) *ibid.*, p.139

15) 이규복, 서울 근대도시경관 읽기, 서울 20세기 공간변천사, 서울시정개발연구원, 2001, pp.137-138

16) 경향신문, 1984년 12월 17일 기사, 하루가 다른 ‘서울성형수술’ 한 해동안 얼마나 변했나

17) 손정목, 도심부 재개발제도가 정착되는 과정(IV), 월간 국토, 1998년 4월호, 국토연구원, 1998 참조

18) 1980년대 초 건립 당시 동양최고의 높이를 자랑했던 여의도 대만생명 63빌딩(1979-85), LG트윈타워(1983-87), 광화문의 교보빌딩(1978-93)등이 있다.

19) 이규복, *op. cit.*, pp.139-140

20) 이규복, *op. cit.*, p.145

21) 손정목, 서울 20세기 주거환경의 변천, 서울 20세기 공간변천사, 서울시정개발연구원, 2001, p.294

22) 서울특별시, 역사문화유산의 변화기록 및 시민인식 조사를 통한 서울도심의 정체성 연구, 2010, p.15

23) *ibid.*, pp.34-35

24) *ibid.*, p.79

복원도 활발히 이루어졌다.

한편 도심부는 지난세기에 무분별하게 이루어졌던 재개발로 인해 도심공동화 현상이 심각한 수준에 이르게 되었다.²⁵⁾ 이에 강남북 균형개발을 목표로 ‘뉴타운’ 사업이 추진되었다. 2002년부터 2007년까지 3차에 걸쳐 26개의 뉴타운사업지구와 9개의 균형발전촉진지구가 지정되었고, 길음, 은평, 왕십리지구가 완공되었다. 2006년부터는 본격적으로 ‘도심재창조’사업을 추진하여 사대문안 도심재개발이 다시 활성화되었다. 이 사업의 일환으로 2007년부터 ‘동대문 운동장 공원화 사업’이 추진되어 ‘동대문 디자인 플라자&파크’가 완공을 앞두고 있다. 이 같은 사업들은 표면상 지속가능한 개발을 추구하고 있지만, 철거위주, 민간주도 개발 등으로 새로운 시대 패러다임을 역행한다는 비판을 받기도 하였다.

2000년대부터는 지방자치제의 활성화와 주5일제의 영향으로 거리와 광장, 공원과 같은 공공공간을 찾는 시민들의 수가 크게 증가하였고, 이를 수용하기 위한 다양한 시민공간이 형성되기도 하였다. 2002년 월드컵 때 길거리 응원 메카로 떠올랐던, 서울시청 앞이 2004년 서울광장이 되었고, 도로 가운데 고립되었던 승례문은 2005년 ‘승례문광장’이 되었다. 2007년부터 추진된 한강르네상스로 여의도, 반포, 난지, 뚝섬지구의 한강공원이 각종 문화, 체육시설과 시민휴식 공간이 어우러진 수변공원으로 조성되었다. 또한 2009년 시작된 남산르네상스로 장충자락, 한남자락, 남산타워 주변이 정비되었고, 일제시대와 1960-70년대 무분별하게 건설되었던 건물들이 철거, 자연지형으로 복원되었다.

2.4. 소결

<표 2> 1950년대 이후의 서울의 도시공간변화

시대구분	공간변화
1960년대 ~ 1970년대	집합경관의 황폐화 자동차 중심도시로의 재편 프로파간다적 건축양식의 확산 강남으로의 확장
1980년대 ~ 1990년대	올림픽을 위한 도심재개발 자본에 의한 도시공간 계층화 무국적의 상업경관 확산
2000년대 이후	역사, 생태경관의 복원 도심균형발전을 위한 도심재개발 시민공공공간의 양적 증가

3. 도시가로의 대한 사회가치인식의 변화

3장에서는 서울의 공간변화에 따라 사회구성원들이 일상의 도시가로를 어떻게 느끼고 경험해나갔는지 시대별 담론을 고찰하고, 이를 통해 도시공공공간에 관한 가치의 지향점과 개념을 분석하고자 한다.

25) 강홍빈, 서울도심공간의 변화와 정책의 역사 1: 관리주의적 접근, 서울시정연구 제7권 제1호, 서울시정개발연구원, 1999, p.14

3.1. 1960년대 ~ 1970년대의 사회가치인식

(1) 전근대성의 청산과 공공질서 확립

1960년 자유정권이 수립되면서 도시가로의 있어서도 ‘독립국가 수도서울’의 체모를 갖추어야 한다는 인식이 나타났다. 이러한 논의는 5·16 이후 혼란해진 민심을 수습하고 반공(反共)과 근대화(近代化)를 표방하는 새로운 지배 이데올로기를 내세우기 위한 범국민 의식개혁운동인 ‘신생활재건운동(新生活再建運動)’²⁶⁾의 영향을 받은 것이었다. 이러한 영향으로 거리에 노출되는 전근대적 구습으로 인한 미관상의 폐해도 지적되었다.²⁷⁾ 그러나 1970년대 들어 국민생활수준이 향상되었음에도 공공공간은 오히려 황폐함을 더해갔다. TV보급률이 높아지자 상가와 아파트, 주택가에 TV안테나가 난립²⁸⁾하였고, 도난방지를 이유로 담장 위에는 철조망을 마구 휘감아 경관을 어지럽히는 현상도 나타났다.²⁹⁾ 이에 정부주도하에 시민의식을 개혁하고, 이를 통하여 공공질서를 확립하고자 하는 인식이 더욱 강화되었다.

(2) 프로파간다의 수단으로써의 도시가로

이 시기 한국사회는 정부가 대내적으로 최고이자, 대외적으로 독립의 권한을 갖고 하위 공동체를 공권력으로 규율하는 시대였다. 결국 공공공간의 구성에 있어 국민이나 사회 구성원 간 민주적 문화형성 과정이 성장하지 못하였고, ‘국가’ 이데올로기에 종속된 인위적 문화조성이 이루어지게 되었다.³⁰⁾ 대표적인 것이 도시의 공공영역에 세워지는 기념미술했다. 이러한 기념미술했다 지배층이 역사를 순리에 따라 계승했다는 설득을 전파하도록 돕는 도구의 기능을 하기 때문이다.³¹⁾ 이외에도 5.16 이후 공공공간에 범람한 재건의 구호도 눈살을 찌푸리게 하였다. 처음에는 ‘반공’, ‘방첩’ 현판이 이후에는 ‘증산’, ‘수출’, ‘건설’의 구호가 가세하여 불기 시작하였다. 시청 정면에 대통령의 초상화가 붙는 일까지 생기자 “정부가 내거는 현판, 현수막, 행사탑, 초상화 등이 도시의 미관과 교통을 방해함은 물론 정부청사가 가지는 위신을 손상시키는 일”이라는³²⁾ 비판이 일기도 하였다.

(3) 도시가로의 비인간화

1960년대 도시가로 정책은 늘어가는 교통량의 완화를 위한 ‘도시가로의 공간적 확보’와 도시근대화를 위한 ‘불

26) 5·16 군사정변 정권에 의해 설립된 국가재건최고회 산하기관으로 재건국민운동본부를 발족시켜 국민의 정신변혁을 위해 전개한 범국민운동이다. 이후 새마을운동으로 흡수되어 계승되었다.

27) 동아일보, 1962년 2월 7일 사설, 도시미관 해치는 장구

28) 경향신문, 1971년 5월 19일 기사, 보기좋은 안테나 난립 도시미관에 묘책없나

29) 동아일보, 1972년 2월 10일 기사, 주택가 철조망 없애기 운동

30) 김중권, op. cit., pp.22-23 참조

31) Malcolm Miles, 미술, 공간, 도시, 박삼철 역, 학교재, 2000, p.114
그람시(Antonio Gramsci)는 이런 특성을 들어 공공미술했다 ‘헤게모니’를 획득하기 위한 수단 중의 하나라고 규정했다.

32) 동아일보, 1965년 6월 1일 사설, 초상화, 현수막, 행사탑, 현판을 없애자

광건축물 일소'로 압축된다. 그리고 행정의 중점을 도로의 신설과 확장에 두어 수많은 차도 건설이 이루어졌다. 이는 차량의 이동을 위한 차도확충을 의미하는 것으로 사람 : 자동차라는 이분법적 공간분리를 수반할 수 밖에 없었다. 자동차와 공간을 공유하며 속도의 위협과 먼지로 고통받던 보행자를 급기야는 도로의 장애물로 여기게 된 것이다. 실제로 이 시기에 건설된 도로의 상당수는 “보도가 없는 것”을 특징으로 하고 있었다.³³⁾ 당시 전문가들은 자동차 중심의 도로건설이 교통난 해소의 근본적인 대안이 될 수 없음을 지적하였으나³⁴⁾ 자동차 중심에서 인간중심으로 행정당국의 인식이 전환되는 것은 적지 않은 시간을 필요로 하는 것이었다.

(4) 도시가로의 환부가 된 역사문화

1960년대에 시행되는 모든 사업계획에는 ‘뉴서울’, ‘새서울’이라는 구호가 따라붙었다. 이는 과거를 청산하고 새로운 수도로서 면모를 갖추겠다는 당국의 의지가 반영된 표현이었다. 그러나 역설적으로 ‘오래된’, ‘현재의’ 서울을 모두 지워버리고자 하는 가치관이 내포된 것이었다. 즉 서울이 지닌 지리적 입지와 문화유산보다 개발이 앞서야 한다는 논리적 토대였던 셈이다. 따라서 도로의 신설, 확장에 따라 수많은 문화재들이 철거 또는 이전, 훼손을 당하는 등의 수난을 겪었다. 서울시와 문화재위원회 간에는 ‘개발이 우선인가, 보존이 우선인가’ 라는 입장차이로 논쟁이 끊이지 않았다.³⁵⁾ 그러나 서울시는 1961년 시청 옆 태평로를 넓히면서 덕수궁 담을 헐었고, 1966년에는 광화문 입체교차로공사를 이유로 비각을 인근녹지대로 옮겼다.³⁶⁾ 문화재위원회의 승인없이 보물 177호인 사직단 정문을 가로지르는 신설도로 건설도 강행되었으며, 일제강점기 성벽이 허물려 홀로 놓여있던 남대문은 차도 속에 갇힌 섬이 되었다.³⁷⁾

(5) 도시가로에 대한 미학적 인식 형성

1970년대 들어 급속한 경제성장과 그로 인한 소비문화가 확산되자 서울의 도시가로는 광고물이 범람하게 되었다. 이러한 혼란상을 인식한 디자인 교육계를 중심으로 간판과 상업과사드에 관한 미화 담론이 활발히 제기되었다. 1965년에는 “서울의 타락한 도시미의 재할 및 개선을 꾀하고 생활주변의 미화작업을 제창하기 위하여” 발족된 ‘서울아트커미션’ 주최로 ‘제1회 미화디자인 세미나’가 있었다. 전문가들은 간판과 쇼윈도 디스플레이에 있어 “효과적인 색채, 적절한 조명, 좋은 디자인의 디스플레이가 종합적인 테마를 갖고 상점의 성격과 품위를

말해주어야 한다.”고 하며, 일제강점기부터 지속되어 온 취체 중심의 조치에서 나아가, 시민들의 인식개선을 통해 도시미³⁸⁾를 살려야 한다고 지적하였다.³⁹⁾

3.2. 1980년대 ~ 1990년대의 사회가치 인식

(1) 국제도시로서 도시가로의 규범

1980년대 들어 올림픽 개최를 앞두고 도심재개발이 본격화됨에 따라 무질서한 도시면모를 일신할 수 있을 것이라는 인식이 생겨났다. 반면 급박한 도시공간변화가 도심의 전통적인 환경과 분위기를 파괴하고, 기계적이고 반인간적인 환경을 조장할 것이라는 우려도 제기되었다.⁴⁰⁾ 이에 고층건물과 인공축조물로 가득한 획일적인 도시경관을 넘어 가로환경 정비에 있어 좀 더 정감어린 환경 조성이 필요하다는 당부의 목소리도 나타났다.⁴¹⁾ 한편 양 대회 기간 동안 서울을 방문할 국내외 이용객들을 위하여 복잡한 가로망과 교통상황 속에서 공간을 알기 쉽게 판별할 수 있도록 도와주는 안내체계의 정립도 시급해졌다. 이에 가로, 교통안내표지판의 규격, 글자크기, 설치위치 등에 국제규격을 적용하고, 표기를 통일하는 등의 필요성이 제기되었다. 도시가로의 외형갖추기에 급급할 것이 아니라 사회 전반의 공공안내체계가 바로잡혀야 한다는 인식이 나타난 것이다.⁴²⁾

(2) 질서미에서 예술미로의 인식전환

해방 이후와 비교하여 1980년대까지 서울의 도로율은 4.6%에서 16%, 포장율은 0.026%에서 83%로 향상되었다.⁴³⁾ 그러나 도시가로의 구성물-간판, 건물외관, 시설물-은 매우 무질서하고 조화롭지 못했다. 따라서 가로의 구성물들을 미학적 관점에서 바라보고, 구성물들 간의 조화로우음을 중시해야 한다는 인식이 확산되었다.⁴⁴⁾ 아울러 1999년 문화관광부가 지정한 ‘건축문화의 해’를 맞아 저급함과 몰개성, 상업성에 물든 건축물이 도시가로에 범람하는 것에 대한 각성의 소리가 높아졌고, 정체성과 예술성을 지닌 건축문화 조성을 통하여 도시가로 풍경을 풍요롭게 가꾸어야 한다는 인식이 확산되어갔다. 더 나아가 미학적 조화로우음을 넘어 도시가로에 예술성을 반영해야 한다는 인식도 생겨났다. 이러한 변화는 국민들의

33) 동아일보, 1966년 3월 7일 기사, 새서울의 청사진-서소문육교

34) 경향신문, 1966년 6월 15일 기획기사, 시정숙제-육교, 지하도

35) 김상기, 큰일났다 종묘벽도 허무는 판, 경향신문, 1967년 9월 27일 사설

36) 동아일보, 1966년 3월 15일 기사, 새서울의 청사진-광화문 입체교차로

37) 동아일보, 1978년 4월 26일, 빛 잃어가는 남대문

38) 1970년대 당시 매스컴에 자주 등장하는 도시미(都市美)라는 표현이 있다. 이는 ‘도시 안의 도로·광장·교량·공원·가로수·건물 따위를 종합적으로 정비함으로써 생기는 도시경관의 아름다움’을 뜻하는 말로 이른바 경관에 대한 인식을 대변한다.

39) 경향신문, 1965년 9월 1일 칼럼, 생활주변의 미화작업 서울아트커미션의 세미나르

40) 동아일보, 1987년 2월 30일 기사, 재개발 10년 변하는 서울도심 ‘도시미화’와 ‘풍물상설’의 개발현장...문제점과 대책

41) 동아일보, 1982년 3월 26일 기사, 어지러운 공해간판

42) 경향신문, 1982년 11월 27일 사설, 빈약한 안내문화-전진사회로 가는 필수조건을 갖추자

43) 경향신문, 1985년 9월 18일 기사, 인구 90만의 경성부 1,000만의 국제도시로

44) 김은준, 간판의 미, 매일경제, 1984년 3월 9일 칼럼

소득향상에 따른 문화수준의 향상과 서울올림픽을 ‘문화 올림픽’으로 치루고자 한 정부의 노력, 그리고 ‘미술관 속의 미술’에서 ‘대중 속의 미술’로 변화하는 미술계의 움직임이 어우러진 결과였다.

(3) 자본주의 욕망의 표상으로 도시가로

1980-90년대에 들어 서울의 도시가로에 대한 지적은 대체적으로 무질서하고 삭막하다는 비난이 많았으나 서울만의 문화를 느낄 수 있는 장소들도 자생적으로 나타났다. 이러한 장소들은 경제성장에 기인한 새로운 문화에 대한 욕구, 부동산 시장, 유통 소비산업의 논리 등과 결합하여 대중의 풍요로운 생활환경을 담은 새로운 도시경관을 형성해 나갔다.⁴⁵⁾ 대학로는 ‘젊은이들의 거리’로 ‘문화향유’를 통해 도시의 생명력을 맞출 수 있는 곳이었으며, 압구정동 로데오거리는 ‘한국자본주의 욕망구조의 표상’이라 불리며, 오렌지족이라는 새로운 인간형을 탄생시키기도 하였다.⁴⁶⁾ 그러나 이러한 장소가 온통 상업성 일색이라는 비판도 일어났다. 문화이론가 강내회는 이러한 장소들을 ‘자본주의 문화공간’이라 명명하고, 사람 대신 상품, 자본의 지배로 뒤덮혀 버린 공공의 영역을 ‘사람의 거리’로 되찾아야 한다고 비판하였다.⁴⁷⁾

(4) 자동차 중심에서 인간 중심으로의 인식전환

1960-70년 완성된 자동차 중심의 도시구조와 이후 지속적으로 증가하는 자동차, 그리고 보행자에 대한 배려 부족으로 보행환경은 더욱 열악해져갔다. 이에 ‘보행권리’를 되찾고자 1989년 ‘한국보행연맹’이 출범, ‘건강보행대회’를 시작하였고, 1993년 6월 ‘보행권 신장을 위한 도심지 시민 걷기대회’가 대대적으로 개최되었다. 이들은 <보행자 권리선언>을 통하여 차의 통행보다 사람의 통행과 안전의 우선, 학교권역과 주거생활 권역의 설치, 장애인 보행권 보장을 위한 도로체계 및 시설 개선, 횡단보도에서의 보행자 우선 통행원칙 보장 등을 실천과제로 채택하고, 거리행진을 가지기도 하였다.⁴⁸⁾ 그리고 1997년에는 도시가 지닌 문제를 종합적으로 해결하기 위해 각계 전문가와 시민이 연대한 ‘걷고싶은도시만들기시민연대(도시연대)’가 출범하였다.⁴⁹⁾ 이들은 보행자가 거리와 생활공간에서 생명의 존엄, 행복을 느낄 수 있는 살기 좋은 도시, 환경친화 도시를 실현하기 위한 다양한 실천적 활동을 펼쳐나갔다.

3.3. 2000년 이후의 사회가치인식

(1) 이벤트 장소로서 도시가로

서울은 세계인의 축제인 월드컵의 준비로 새천년의 시작을 맞이하였고 ‘2002 한일 월드컵’이 진행된 6월 한달 동안 뜨거운 응원열기의 현상을 경험하게 되었다. 월드컵이라는 비일상적 상황이 평소에는 허용되지 않았던 도시 공공공간에서의 축제적 일탈을 허용하는 기회를 만들어 주었고, 거리 곳곳이 응원의 무대이자 놀이마당이 되었다. 이를 통해 자발적 참여와 정서적 일체감, 적극적인 자기 표현을 수용하는 장으로 인식되기 시작하였다. 비일상적 경험들로 인해 시민들에게 그저 지나다니는 길로만 여겨지던 도시가로는 도심 속 여가지향의 장소로 인식된 것이다.

(2) 공공디자인의 확산

지난 반세기를 지나오며 서울시민들은 이전과는 비교할 수 없는 물질적 풍요를 누리게 되었고, 디자인에 대한 인식도 확산되었다. 그럼에도 불구하고, 서울은 여전히 무질서한 시각매체들과 조악한 공공건축물로 사적영역과 공적부문 간 균형을 이루지 못했다. 오히려 급속한 경제성장은 유치하고 어설픈 키치적 취향의 거리가구들로 꾸미기 경쟁을 일으켜 무질서와 혼란을 더욱 가중시켰다.⁵⁰⁾ 이에 2000년대에는 공공공간 전반의 디자인 수준을 바로잡고 공공성을 회복시키기 위한 실천적 논의들이 활발히 이루어졌다.⁵¹⁾ 각종 안내표지, 가로시설물, 간판, 공공미술품에 이르기까지 도시가로를 구성하는 구성물들 전반을 아울러 ‘공공디자인’이라는 용어가 통용되기 시작하였다. 그리고 디자인계 전문가들과 학계인사들은 도시가로를 구성하는 구성물들이 지녀야 하는 디자인 방향에 대한 논의를 통해 사회 전반에 공공디자인에 대한 관심을 높여갔다.⁵²⁾

(3) 도시경쟁력의 지표로서의 도시가로

21세기 들어 세계화와 범세계적 보편주의라는 외부적인 힘과 더불어 지역의 고유성과 정체성에 바탕을 둔 대내적인 힘이 동시에 작용함에 따라 세계도시들은 지역경쟁력을 높여 지역경제와 산업, 관광 등을 활성화하는 전략인 ‘도시마케팅’에 주력하게 되었다. 서울 역시 도시가치를 브랜드화하고, 상품적 가치를 높여야 한다는 인식이 형성되었고,⁵³⁾ 이에 2008년 서울시는 문화를 통하여 고부가가치를 창출한다는 ‘컬처노믹스(Culturenomics)’를 도시정책의 주요전략으로 제시하였다. 도시가로의 구성에 있어서도 이러한 관점이 반영되어 공공디자인을 지역의 문화적 가치를 높이는 수단으로, 도시가로를 문화상품의 한 형식으로 인식하게 되었다.

45) 이규목, op. cit., p.141

46) 이규목, op. cit., p.142

47) 강내회, 공간, 육체, 권력, 낯선 거리의 일상, 1995 참조

48) 동아일보, 1994년 1월 8일 기사, “걷고 싶다.” 보행자의 권리 선언, 2백회 맞는 ‘건강보행대회’

49) 동아일보, 1999년 11월 23일 기사, 제5의 힘 시민운동, 시민단체들 환경개선 운동

50) 승효상, 서푼짜리 문화, 동아일보, 2002년 8월 2일 칼럼

51) 동아일보 기획기사, 공공디자인 도시를 바꾼다, 2002

52) 권영길, 권영길 교수의 공공디자인 산책, 중앙일보, 2006, 2007

공공공간의 폐쇄함을 바로잡고 공공디자인의 방향을 제시하기 위하여 기획된 시리즈로 2006년 7월부터 2007년 9월까지 총 54편이 연재되었다.

53) 최병대, 서울다운 브랜드 만들자, 동아일보, 2007년 7월 4일 칼럼

(4) 관에서 민으로 도시가로의 주체에 대한 인식 전환

도시 경쟁력 확보를 위한 수단으로 공공디자인에 대한 사회 전반의 관심이 높아지기는 하였지만, 기능적 공간만 충족할 뿐 활기차고 정감있는 도시가로 조성은 잘 이루어지지 않았다. 전문가들은 이에 대한 원인으로 지자체 간 성과중심의 경쟁에 따른 디자인 과잉과 획일화, 그리고 전시성 위주의 정책으로 인한 지속성과 과급력 부재를 지적하였다. 이로 인하여 도시의 고유한 정체성을 상징해야 할 중심가로들이 오히려 도시 안에서 가장 개성없는 공간이 되고 있다는 것이다.⁵⁴⁾ 따라서 경제주의적 명분보다 그 장소에 사는 사람들의 정체성과 맥락을 고려하며, 그 과정도 공간을 사용하는 사람들에게 맡겨두어야 한다는 인식이 나타났다.⁵⁵⁾ 공공공간을 공유하며 형성된 사회적 연대가 장소성을 회복시키고, 환경을 유지하는 힘이 된다는 것이다.

(5) 도시가로와 지속가능한 도시

20세기 후반부터 개발과 성장이 자연환경의 파괴나 훼손을 불가피하게 수반하고, 미래 인간의 삶에 위협적 요인이 된다는 자각이 국제적으로 수용됨에 따라 ‘지속가능한 개발(sustainable development)’⁵⁶⁾이라는 개념이 정착되기 시작하였다. 지속가능한 개발이란, ‘미래세대의 필요를 충족할 수 있는 능력을 손상시키지 않는 범위 내에서 현세대의 필요를 충족시키는 개발’로 정의되고 있다.⁵⁷⁾ 이에 따라 환경에 미치는 부하가 적고, 자연생태계가 가지고 있는 생태적 원리가 유지되는 자연친화, 환경친화적인 도시, ‘생태도시’를 지향할 것을 강조하게 되었다.⁵⁸⁾ 이에 따라 도시가로의 조성에 있어서도 도시생태의 기본조직이라는 인식, 즉 생태성을 전제하여야 함이 강조되고 있다.

3.4. 소결 : 도시가로의 변인으로써 사회가치인식

3장의 담론분석의 결과 <표 3>의 가치 유형이 가로환경을 구성하는 요인으로 정착되었음을 확인할 수 있었다. 4장에서는 그러한 가치인식이 정당성을 얻으며, 제도화되는 과정, 도시공공공간의 물질적 공간형식의 변화상을 시대별로 고찰하고자 한다.

<표 3> 사회가치인식의 변화 : 1960년대 ~ 2000년 이후

	1960	1970	1980	1990	2000	2010
상징성 Symbolism	프로파간다의 수단으로 인식 도시의 상징성 지역문화의 상징으로 인식					
공공성 Publicness	강요된 공익주의			공공=시민으로의 패러다임 전환		
역사성 Historicity	서울다움과 지역문화의 고유성 인식					
인본주의 Humanism	자동차 중심에서 인간 중심으로의 인식전환					
예술성 Artistry	침묵미에서 예술미로 인식전환 참여와 소통의 예술					
장소성 Placeness	지역정체성 표출의 수단				이벤트의 장소, 시민생활의 장소로 인식	
지속가능성 Sustainability	자연도입의 필요성 인식				공동체의 연속성, 지속성 개념으로의 확장	
소통성 Communication	민-관 소통의 거버넌스 구축의 필요성 인식 필요성 인식					

4. 가치인식에 따른 도시가로환경의 변화

4.1. 1960~70년대 도시가로 정책의 변화

(1) 보도육교와 지하도의 확충

1963년 서울시 건설사업 예산을 보면 도로교량사업의 예산이 전체 시정예산 중 40% 가량에 이른다.⁵⁹⁾ 자동차만의 길을 늘려가기 위해 도심의 공중을 지나다니는 고가도로가 건설되었고, 수많은 생활하천을 덮어 차의 길⁶⁰⁾로 만들어 갔다. 이와 더불어 차량통행에 방해가 되는 보행자를 도로에서 분리하기 위하여 수많은 육교와 지하도 건설이 이루어졌다. 세종로 방면의 원활한 통행을 위하여 지하도를 건설한 ‘광화문입체교차로’는 이의 대표적 사례이다. 지하도 설치 후 교차로 사방에 설치된 입구를 통해 보행자들은 모두 지하로 통행하게 되었고, 주변의 차량들이 모두 논스톱 통과가 가능해졌다.⁶¹⁾ 그러나 차량통행의 효율성만을 추구하는 과정에서 늘어나는 지하도의 출구 및 육교는 보행공간을 더욱 협소하게 만드는 요인이 되어 보행환경은 더욱 열악해져 갔다.

(2) 도시가로의 기념비화

1964년 5월 16일 ‘국회문교공보위원회’의 발의로 서울시내 미술대학생들의 손으로 만든 역사 위인 37기의 석고상이 서울 남대문에서 중앙청에 이르는 태평로의 녹지대에 설치되었다. 그리고 이를 기념하는 ‘애국선열의 조상제막식’이 거행되었다. 당시 이는 행사의 의도, 작품의 수준, 도시미관 상의 문제에 이르기까지 역사계, 미술계로부터 수많은 논란을 불러일으켰다.⁶²⁾ 이와 유사한 맥

54) 경향신문, 2009년 10월 5일 기사, 경향신문 63 창간특집-한국인, 복제인간 붐어뽕 인생

55) 경향신문, 2009년 10월 6일 기사, 디자인 행정, 왜 이래! 3-역사문화자원 파괴

56) 1987년 세계환경발전위원회가 발간한 브룬트란트 보고서(Brundtland Report), <우리 공동의 미래(Our Common Future)>에 처음 명시되었으며, 1992년 리우(Rio)회의에서는 좀 더 진일보한 개념인 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(Environmentally Sound and Sustainable Development, ESSD) 개념이 주창되었다.

57) Brundtland G.H.: Our Common Future, Report of the World Commission on Environment and Development, 1987

58) 김자경, 생태도시 그린웨이, 공간디자인의 언어, 날마다, 2011, p.498

59) 서울특별시, 1963년 시정현황, 1963

60) 동아일보, 1962년 12월 10일 기획기사, 뉴서울 하천덮개공사

61) 동아일보, 1966년 3월 15일자 기사, 새서울의 청사진-광화문입체교차로

락으로 1966년에는 광복절을 맞아 서울시내의 가로명을 정비하는 사업이 벌어졌고 ‘울곡로’, ‘다산로’ 등과 같이 위인들의 명칭이 가로명으로 등장하기 시작하였다. 1968년부터는 광화문의 이순신동산, 덕수궁의 세종대왕 동상 등 새로운 동상들이 세워졌다.⁶³⁾ 그러나 이후 동상이 이전되는 등의 일이 빈번하자 동상건립에 대한 체계적인 사전준비의 부족, 장소선정에 있어 역사적 관련성이 고려되지 않았다는 지적을 피할 수 없었다.

(3) 시민동원을 통한 가로정비

1970년부터 추진된 ‘새마을운동’은 국민의 총체적인 참여로 근면·자조·협동의 기본적인 정신과 실천을 행하는 지역사회 개발운동이다. 도시에서는 ‘도시새마을 사업’을 통하여 녹지조성사업, 거리환경미화, 거리질서확립이 이루어졌는데, 구체적으로는 하수도 복개, 골목길 포장, 간판, 불량건물 정리, 거리의 돌출물, 지장물 단속 등이 이루어졌다.⁶⁴⁾ 새마을사업의 추진은 주로 내무부 산하의 지방공무원에게 하달된 사업지침에 따라서 추진되었다. 정기적 혹은 국제행사를 앞두고 ‘봄맞이 환경정비’, ‘도시환경질서 확립 결의대회’ 등의 환경정비사업이 발표되었고, 단속기간 동안 환경정비가 이루어졌다. 하지만, 당시의 권위주의적인 정치풍토, 관료에 의한 동원에 힘입은 사업수행방식으로 지역사회운동으로는 한계를 드러냈다.

4.2. 1980~90년대 도시가로 정책의 변화

(1) 올림픽을 대비한 상징가로 조성

1986년 아시안게임과 1988년 서울올림픽은 도시가로 정책에 있어 큰 변화를 가져다 준 사건이었다. 대회 개최국가로서 수준 높은 도시가로환경의 조성이 필요하다는 인식이 생겨났기 때문이다. 그 일환으로 종합운동장이 건립되는 잠실지구의 도시설계와 더불어 한국종합전시장으로부터 경기장까지의 구간을 ‘올림픽 상징가로’로 조성하는 작업이 이루어졌다.⁶⁵⁾ 이에 따라 가로의 공원화, 쾌적한 보행공간의 조성, 가로의 국제수준화를 기본 방향으로, 주변 아파트 단지의 담장을 철거하고, 녹지대를 조성하는 작업이 이루어졌다. 그리고 도심부에는 세종로를 중심으로 하는 ‘국가상징거리’가 계획되었다.⁶⁶⁾ 그러나 1990년대까지 이곳은 별도의 사업이 추진되지 않다가 1995년 ‘국가중심가로 및 서울상징거리 조성계획’, 2003년 ‘시민광장조성 기본계획’, 2006년 ‘광화문광장 조성계획’을 거쳐 현재의 광화문 광장으로 완성되었다.⁶⁷⁾

(2) 문화예술활동에 기반한 장소화

올림픽을 계기로 문화도시로 거듭난 서울을 보여주고자 한 정부는 지역의 문화적 특성에 기초하여 도시가로를 활성화시키는 ‘문화의 거리’ 조성사업을 추진하였다. 서울대가 관악캠퍼스로 이전한 이후 문예진흥원을 중심으로 특색있는 문화공간이 마련되어 가고 있었던 대학로가 문화의 거리 1호로 지정되었다. 서울시는 문화예술진흥원과의 협의를 통하여 도로변 건물의 용도와 높이를 제한하고, 전면공지를 확보하여 미술품을 설치하는 등의 방안을 마련하였다. 그리고 1985년 5월 4일 문화의 거리 개장 이후 매주 토, 일요일과 국경일을 차 없는 날로 지정하였고 그곳에서 다양한 예술활동을 펼쳤다.⁶⁸⁾ 1987년에는 종로2가에서 안국동 사거리에 이르는 구간이 인사동 문화의 거리로 선정되었다. 그리고 야외공간을 활용한 골동품 전시와 판매, 거리입구 안내사인 설치 등의 지원이 이루어졌다.⁶⁹⁾

(3) 미술장식품의 의무설치

정부에서는 문화예술의 진흥과 도시환경의 개선을 위하여 1972년 「문화예술진흥법」을 제정하였다. 그리고 이 법령의 제13조에 의하여 1만²m² 규모 이상의 건축물을 건축할 시 해당 건축비용의 100분의 1이상에 해당하는 금액을 회화·조각등의 미술장식에 사용할 것을 권장토록 하는 방안이 마련되었다. 이 법령에 의하여 1984년 서울시는 연면적 1만²m² 이상의 건축물에 대하여 미술장식품을 의무화⁷⁰⁾하는 내용을 담은 조례를 제정하였고, 이후 신축건물에는 미술품이 의무적으로 설치되게 되었다. 그러나 양질의 예술작품을 확산시킨다는 본래의 취지와는 달리 환경과 조화되지 못하는 낮은 수준의 미술품이 양산되는 등 부작용도 나타났다.

(4) 각종 특화거리 사업의 활성화

1980년대에 들어오면서 지방자치 및 지방분권의 요구는 더 이상 무시할 수 없는 시대적 요구가 되었다. 도시 정책에 있어서도 이러한 변화가 수용되어 서울시의 경우 1980년부터 구단위에서 분권적으로 도시계획을 수립하도록 하였다. 그러나 그간 분출하지 못한 지역이기주의가 표출되며⁷¹⁾ 경쟁적인 계획안들이 상정되는 현상이 나타났다. 가로디자인 정책에 있어서도 유사한 현상이 일어나 구마다 성과중심 경쟁에 따라 수많은 도시가로사업도 추진되었다. 강남구 ‘유행의 거리’, 서초구 ‘예술의 거리’,

62) 동아일보, 1964년 7월 16일 사설, 애국선열석고상 철거문제

63) 김종균, op. cit., pp.144-145 참조

64) 서울특별시, 1972년 시정개요, 1970, pp.53-54

65) 매일경제, 1984년 7월 11일 기사, 잠실지구 도시설계 확정 건축물 이치, 규모 등 규제

66) 동아일보, 1982년 12월 26일 기사, 서울 도심미관정비계획 마련

67) 민현석·송지영, 옛길의 가치규명 및 옛길가꾸기 기본방향 연구: 서울도심 사대문안을 중심으로, 서울시정개발연구원, 2009, p.67

68) 서울특별시, 서울아시아경기백서 3, 1987, pp.142-143 참조

69) 경향신문, 1988년 3월 4일 기사, 인사동 제2의 골동가시대 연다.

70) 1972년 8월 제정된 「문화예술진흥법」에 의해 건축비용의 100분의 1이상에 해당하는 금액을 미술장식에 사용할 것을 권장토록 하는 방안이 최초 도입되었고, 1984년부터 의무화되었다.

71) 91년부터 문화부로부터 상징조형물 제작에 지원비가 지급되었고, 93년에는 정식으로 문화의 거리 행사와 거리조성사업을 위한 예산도 책정되기도 하였으나 95년 이래로 지원예산은 끊겼다. 이후 2003년 ‘문화지구 지정에 의한 관리계획’에 따라 지역전체가 문화지구로 지정되어 현재에 이르고 있다. 최상철, op. cit., p.544

이태원 ‘외국인의 거리’ 등 각 구별로 다양한 문화의 거리가 등장하였고 1990년대는 수많은 테마거리, 특화거리들이 속출하였다. 이러한 사업들은 표면적으로는 장소특정성을 추구하지만, 지역특성에 대한 고민 없이 성과위주로 추진되는 경우가 많아 장소성을 살리지 못하고 흉내내기식 디자인에 그치는 경우가 빈번했다.⁷²⁾

(5) 걷고 싶은 도시가로 만들기

1990년대 후반에는 ‘자동차 중심의 도시가로’에서 ‘인간 중심의 도시가로’로의 인식전환에 영향을 받아 보행자 중심의 디자인에 바탕을 둔 도시가로사업이 대대적으로 추진되었다. 이는 1997년 제정된 「서울특별시 보행권 및 보행환경 개선을 위한 기본조례」에 바탕을 두고 있다. 이에 따라 ‘걷고 싶은 도시 만들기’ 사업의 일환으로 걷고 싶은 녹화거리, 차 없는 거리 조성사업 등이 이루어졌다.⁷³⁾ 보행환경 개선을 위해 주로 적용된 디자인 규범은 차도를 축소하여 보도를 확충하고, 확보된 보도에 안내사인과 가로등, 벤치와 같은 공공시설물, 가로수 및 플랜터를 설치하는 것이었다.

4.3. 2000년 이후 도시가로 정책의 변화

(1) 환경재정비를 위한 토탈디자인적 접근

1980-90년대 추진되었던 도시가로디자인 사업은 주로 지역의 대표거리들을 대상으로 삼았다. 그러나 2000년대에 들어서는 낙후된 도심의 재생사업이 본격 추진됨에 따라 도심부 가로에 대한 종합적 개선도 필요해졌다. 대표적인 사례가 2004년 ‘청계천 복원사업’과 더불어 이루어진 청계천변과 종로 일대의 변화이다. 이 사업은 가로포장, 가로시설물, 조경식재 및 가로수와 같은 공공부문은 물론 가로판매대, 옥외광고물, 건축물 외관과 같이 민간부문의 협력이 필요한 부분까지 종합적으로 디자인하는 이른바 ‘토탈디자인(total design)’방식으로 이루어졌다. 이후 정부가 추진하는 대부분의 가로디자인 사업은 도로교통, 공공시설물, 조명, 건축, 조경 등 다양한 분야가 종합적으로 검토되는 ‘토탈디자인’의 방식으로 이루어지고 있다. 그러나 민-관 참여, 분야 간의 협력 등이 적극적으로 이루어지지 않아 큰 실효성을 얻지 못하는 경우도 많다.

(2) 미술장식품설치에서 공공미술로의 변화

감상 위주의 ‘미술품’으로부터 ‘대중 속의 미술’로, 그리고 ‘걷는 거리’에서 ‘보고 즐기는 거리’로의 인식변화로 인하여 도시가로는 시민들의 일상 속으로 예술이 침투할 수 있는 가능성의 영역으로 여겨지게 되었다. 이에 따라 도시가로의 구성요소들을 예술적 감성으로 어루만져 ‘미술장식제도’의 한계를 극복하기 위한 노력들이 이루어졌다. 더불어 미디어의 발달로 등장하게 된 미디어 아트는 거리예술의 새로운 장르로 인식되었다. 이러한 변화에

따라 서울시는 2007년부터 ‘도시갤러리 프로젝트’를 추진하였다. 이 사업을 통하여 의자, 벤치, 휴지통, 버스정류장, 불라드, 전화박스 등 거리 가구는 물론 교량, 재래시장, 한강, 사회기반시설에 이르기까지 다양한 요소에 예술성을 부여하는 특색 있는 사업이 추진되었고, 지역주민의 창작 참여 프로그램을 운영하여 공동체 중심의 공공미술을 지향하기 위한 시도들이 이루어졌다.

(3) 도시생태성 보전을 위한 도시가로 디자인

1990년대 후반 추진된 ‘걷고 싶은 도시 만들기’ 사업은 차량위주의 도로를 보차 공존형 도로구조로 변경하여 보행환경을 개선하고, 수목식재를 통하여 녹지량을 증가시키며, 편의시설을 설치하여 보행자의 휴식과 안전을 도모하는 그린디자인의 방향으로 발전해갔다.⁷⁴⁾ 이러한 흐름이 지속되어 2007년부터는 도시의 생태적 지속가능성에 초점을 둔 ‘그린웨이조성사업’⁷⁵⁾이 추진되었다. ‘그린웨이사업’은 간선도로 보다는 차량 통행이 적은 이면도로를 대상으로 기존의 차로를 조정하는 등의 공간변화, 그리고 이를 통해 확보된 보행공간을 활용하여 풍부한 조경을 적용하는 방식으로 이루어졌다. 그러나 단기적이고 부분적인 적용에 그쳐 통합적인 그린 네트워크로 도시의 생태적 질을 향상시키는 데는 기여하지 못했다.

(4) 디자인가이드라인에 의한 도시가로 디자인

서울시는 단발적이고 지엽적인 사업 추진으로 야기된 도시가로의 무질서와 혼란을 바로잡고, 도시경관을 체계적으로 개선, 관리하기 위해 2006년 「서울특별시 도시디자인 조례」를 제정하였다. 이 조례에 따라 5개년 단위로 도시디자인기본계획을 수립하여야 함은 물론 도시디자인 세부지침을 담은 가이드라인을 마련하도록 하고 있다. 이에 2008년 공공건축물, 공공시설물, 공공공간, 공공시각매체, 옥외광고물 등 5개 분야의 지침을 담은 <디자인서울 가이드라인>이 발표되었다. 아울러 가이드라인의 준용으로 일관성 있는 도시가로디자인을 유도하는 ‘디자인서울거리’ 사업⁷⁶⁾도 추진되었다. 이는 기존의 ‘토탈디자인’ 방식에 더하여 자치구의 각 부서와 지역주민, 전문가의 참여도를 높인 ‘민-관 협력’ 방식으로 진행되었다. 그러나 민간참여의 확대에도 불구하고 시민공감대를 충분히 얻지 못했다는 평가를 받기도 하였다.

(5) 참여를 통한 도시가로 디자인 유도

정부는 우리국토를 지역특성이 살아있는 조화롭고 유기적인 경관으로 바꾸어 나가기 위하여 2007년 「경관법」을 제정하였다. 법령에 따르면 지방자치단체는 주민이 제안하는 계획내용을 담아 지역경관을 체계적으로 관

72) 한겨레, 1992년 5월 7일 기사, ‘문화의 거리’ 독자성이 생명

73) 박현찬, 걷고싶은 거리만들기 시범가로 시행평가 및 향후 추진방향 연구, 서울시정개발연구원, 2001, pp.9-16 참조

74) *ibid.*, p.49

75) 1997년 걷고싶은 녹화거리 조성사업으로 시작하여 2007년까지 총 29개의 그린웨이가 조성되었다.

76) 2007년 9월 1차 사업대상지로 10개 거리가 선정된 이후 2008년에 2차 사업 20개소, 3차 사업으로 20개소가 선정되어 2010년까지 사업이 추진되었다.

리하고 향상시킬 수 있도록 ‘경관계획’을 수립하여야 하며, 지역적 특성에 맞는 경관사업을 추진하기 위하여 지역주민, 시민단체, 전문가 등으로 구성된 ‘경관사업추진 협의체’를 구성하여야 한다. 즉 개발중심의 하향식 도시정책을 탈피하여 경관관리 체계의 틀 안에서 주민들의 적극적인 참여를 전제로 도시가로디자인 사업이 이루어지도록 하고 있다.⁷⁷⁾ 「경관법」에 의한 도시디자인은 주민의 자발적 참여로 삶에 밀착된 디자인 유도과 지속성 있는 사업추진이 가능하다. 그러나 주민 간 유대감이 강력히 뒷받침되는 경우가 아니면 협의의 주체 간 의사소통 미숙으로 가치의 충돌과 갈등이 심화될 수 있어 세심한 접근이 요구된다.

4.4. 소결 : 시대별 도시가로 디자인의 변화

(1) 1960-70년대 도시가로 디자인의 변화

5.16군사정변으로 집권한 3공화국은 ‘반공’과 ‘근대화’를 통해 새로운 지배이데올로기를 표방하는 도시건설에 착수하였다. 그리고 성냥갑 같은 아파트단지와 무국적의 모더니즘 건축, 자동차 전용 도로망을 기초로 도시공간을 확장해 갔다. 또한 일제시대 정착된 포장도로 형식이 거의 보편화 되어 아스팔트 차도와 콘크리트 블록을 덮은 보도가 일괄적으로 적용되었다. 그리고 광폭의 도로 위로 달리는 차량을 근대화의 상징으로 여기던 행정풍토로 인하여 통행의 흐름에 방해가 되는 보행자를 육교와 지하차도로 분리하는 공간변화가 나타났다. 여기에 당시 국가 이데올로기를 표방하는 인위적 문화조성을 위해 위인들의 명칭이 가로명으로 적용되고, 인물 동상들이 세워지기도 하였다.

<표 4> 1960-70년대 도시가로의 공간형식과 디자인 변화

주요개념 (가치인식)	- 국가 상징성 - 효율성 - 공공성
제도적 배경	-차도건설 중심의 건설사업 추진 -가로명 정비 및 동상건립의 추진 -도시새마을 운동의 추진
공간형식과 디자인요소	-광폭의 차도와 보행육교 및 지하도로 보차분리 -교차로 부근 가각정비와 지하출입구 설치 -장소의 맥락과 무관한 상징기념물 설치 및 도로명 정비
대표공간사례	소공로
	광화문로

(2) 1980-90년대 도시가로 디자인의 변화

이 시기 서울올림픽을 잘 치루어야 한다는 명분 아래 이루어진 도시공간 변혁으로 서구 국제주의 양식을 모방한 고층상업건물 중심의 새로운 스카이라인이 형성되었다. 그리고 이에 걸 맞는 국제적 수준의 도시가로 규범

77) 2011년 현재 총 6개 지구가 경관사업 예정지로 지정되어 계획을 수립 중에 있다.

을 갖추기 위한 노력이 이루어졌다. 새로운 도시설계와 더불어 지정된 ‘올림픽 상징가로’에는 기존 아파트 단지의 담장을 허물어 보행공간을 확충하고 여유 공간을 활용하여 녹지대를 조성하는 방식이 적용되었다. 이전에는 녹지대가 도로의 중앙분리대 또는 교통섬에 형성되는 경우는 많았으나⁷⁸⁾ 이 시기를 통해 간선도로를 중심으로 건축선을 후퇴시켜 전면공지를 확보하고 이를 활용해 보도 상 녹지를 조성하는 것⁷⁹⁾이 보편화되어 갔다.

아울러 1984년부터 면적 1만²m² 이상의 건축물에 미술품 설치를 전면 의무화하게 되어 전면공지 상 환경조각 등의 미술품을 함께 설치하게 되었다. 또한 올림픽을 계기로 추진되었던 ‘문화의 거리’ 사업을 이후 확산된 특화가로 조성사업으로 지역의 장소성을 드러내기 위한 목적의 게이트나 상징조형 등을 설치하는 가로들이 늘었고, 지방자치제도의 본격적 시행 이후에는 해당 자치구의 상징로고를 적용한 시설물들도 속속 등장했다. 60-70년대까지는 도시가로구성물 중 디자이너의 표현이 개입할 수 있었던 대상이 거의 없었지만, 90년대에는 디자이너의 내적 사유에 의한 표현, 그리고 시각적 차별화를 갈망하는 지자체의 요구가 혼재되어 추상성과 장식성을 띤 도시가로시설물들이 경쟁적으로 설치되었다.

<표 5> 1980-90년대 도시가로의 공간형식과 디자인 변화

주요개념 (가치인식)	- 국가 상징성 - 지역 장소성 - 예술성
제도적 배경	-도시설계를 통한 연속적 가로공간 유도(미관지구 설정) -전면공지 확보 및 미술품장식품 설치 의무화 -문화의 거리 및 각종 특화거리 사업의 추진
공간형식과 디자인요소	-건축선후퇴를 통한 보행공간 확충 -전면공지를 활용한 보도의 녹지대 조성 및 미술품의 설치 -지역을 상징하는 상징조형, 게이트, 시설물의 설치
대표공간사례	올림픽 상징가로(잠실)
	테헤란로
자치구 C.I. 사례	
종로구 영등포구	

(3) 2000년대 도시가로 디자인의 변화

2002년 월드컵의 뜨거운 응원 열기는 이동의 수단으로만 여겨졌던 도시가로를 여가문화의 장으로 인식케 하였고 행정 일선에서는 21세기 세계지역화의 흐름에 힘입어

78) 1970년대 후반 도로확충과 더불어 도로의 중앙분리대나 로터리 가운데 녹지대 설치가 꾸준히 시행되었다. 그러나 이는 도로 가운데 설치되어 다가가갈 수 없는 그야말로 보이기 위한 것일 뿐이었다.

79) 1972년 10월 일부 미관지구의 건축물에 한하여 도로경계선에서 3m후퇴한 선을 건축물의 벽면선으로 하여 공지를 확보하고, 녹지를 건설하도록 하는 ‘도시조경을 위한 건축벽면설정안’이 이미 마련된 바 있었다. 동아일보, 1976년 7월 22일 기사, 도로서 3m 거리 두게, 미관지구 노변건물 서울시 방침

‘도시마케팅’에 관심을 가지고 도시가로를 하나의 문화상품으로 인식하게 되었다. 이에 따라 도시가로가 지닌 역사문화적 맥락, 즉 장소성에 기초하여 다양한 도시가로 정책이 추진되었다. 또한 인본주의, 지속가능성 등 가치의 다변화 현상으로 이를 반영한 다양한 디자인 시도가 이루어졌다. 80-90년대 까지 도시가로디자인을 차도에 부속된 보도의 장식적 개선으로 여긴 것과 달리 차량 중심의 공간형식을 극복하고자 하는 시도가 이루어졌다. 차도를 축소하거나 형태를 조정하여 보행공간을 확충하고, 차량의 속도를 감소시켜 보행의 질을 높이며, 보행동선과 자연스럽게 어우러지는 조경과 공공미술로 휴식의 기능을 부여하는 등의 디자인 변화가 나타났다.

아울러 공공부문의 디자인 과잉과 사적공간의 난잡함으로 균형을 잃은 도시가로를 정비하기 위해 사업 추진 방식에도 변화가 일어났다. 공공, 민간, 장르의 구분없이 관련 분야와 주체가 협력하여 조화로운 디자인을 이끌어 나가는 ‘토탈디자인’이 도입되었다. 2008년 <디자인 가이드라인>을 제정하여 가로환경의 연속성과 지속성을 유도하기 위한 방편도 마련되었다. 그러나 관주도적 관성에 의한 민관 간 소통, 분야 간 협력이 원활하지 않은 점은 해결해야 할 과제이다. 이를 보완할 수 있는 대안으로 최근 ‘주민협의체’가 도시가로 사업을 주도하는 방식이 시도되고 있다. 그러나 협의 주체 간 의사소통 미숙으로 가치의 충돌과 갈등이 심화될 경우 사업진척을 담보하기 어렵다는 점, 도시가로 조성과 관련된 다양한 법적, 제도적 장치들과의 위계 문제 등이 지적되고 있다.

<표 6> 2000년대 도시가로의 공간형식과 디자인 변화

주요개념 (가치인식)	- 통합성 - 지속가능성 - 참여와 협력	
제도적 배경	-도심재생으로 인한 도심부 가로 재정비(지구단위계획) -도시디자인 조례와 공공디자인가이드라인 제정 -경관법에 따른 참여적 경관디자인 방안 마련	
공간형식과 디자인요소	-포장, 시설물, 조경, 옥외광고물, 건물외관, 조명, 미디어 등 토탈디자인 -보행자 중심 설계와 휴식, 안전 등 다양한 욕구의 고려 -역사적 맥락, 장소성에 기초한 디자인 및 공공미술 적용	
대표공간사례	덕수궁길	강남대로

5. 결론

시대별로 논의되었던 도시가로에 대한 담론 고찰 결과 가치인식의 주체와 가치속성의 다변화라는 측면에서 현대성의 징후를 확인할 수 있었다. 1960-70년대에는 ‘국가적 상징성’, ‘국가적 공공성’이 주된 가치로 대두되었으나 80-90년대 들어 ‘인본주의’, ‘예술성’, ‘장소성’, ‘역사성’으

로 가치가 다변화함을 알 수 있었다. 그리고 이를 물리적으로 어떻게 실현시킬 것인가에 대한 다양한 제도적, 정책적 모색이 이루어졌다. 2000년 이후에는 ‘지속가능성’, ‘소통성’ 등의 가치가 더해지며 도시가로디자인의 형식 뿐 아니라 디자인 절차와 방법에 있어 새로운 접근의 필요성을 요구받고 있다.

아울러 이를 토대로 나타난 ‘공간형식과 디자인’ 변화상 분석을 통하여 현대 서울의 도시가로디자인 발전단계를 ‘1960-70년대: 근대화 표방에 따른 도로중심의 공간구조 확산, 1980-90년대: 다변화한 가치인식과 지역성을 드러낸 표현요소의 양적 증가, 2000년대: 다양한 도시가로 구성요소 간 균형잡힌 디자인 추구, 그리고 관련분야 간, 민-관 간 수평적 협력의 지향’으로 정의하고자 한다. 이와 같이 시대별로 지향하는 가치에는 차이가 있었지만, 이것이 가치인식의 주체들이 지향하는 가로환경의 구성에 대한 요구로 나타나며 도시가로디자인의 형식적 변화를 일으키는 동인으로 작용하였음을 알 수 있었다.

본 연구는 물리적 상태에 국한한 디자인 분석의 한계를 극복하고 사회문화적이고 미시적인 차원에서 실증적 분석을 시도하였다는 점에 의의가 있다. 이를 통하여 사회문화 현상과 가치인식을 단순한 나열식 사건전개가 아닌 현재의 도시가로를 특징짓고 있는 현재성의 본질로 파악하고자 하였다. 급변하는 유행에 따라 시시각각 변화하는 산업제품과 달리 우리의 공공공간은 과거와 현재의 형식이 공존하며 익숙함을 유지한다. 따라서 장소를 다루는 디자이너에게 있어 과거로부터 유래된 것들을 이해하고 재평가 하는 것은 매우 중요한 과제이다. 본 연구가 도시공공디자인에 접근하는 디자이너들에게는 우리의 도시공공공간의 지속과 변화상을 예측하는 기준으로, 한국의 근현대 디자인사를 연구하는 연구자들에게는 디자인 연구의 지평을 넓히는 의미있는 시도로 인식되기를 기대한다.

참고문헌

1. 강홍빈, 서울도심공간의 변화와 정책의 역사 1: 관리주의적 접근, 서울시정연구 제7권 제1호, 서울시정개발연구원, 1999
2. 김자경, 생태도시 그린웨이, 공간디자인의 언어, 날마다, 2011
3. 김준곤, 1920년대부터 2000년까지 한국디자인사, 미진사, 2000
4. 박현찬, 김고선은 거리만들기 시범가로 시행평가 및 향후 추진 방향 연구, 서울시정개발연구원, 2001
5. 서울시정개발연구원, 서울 20세기 공간변천사, 서울, 2001
6. 민현석·송지영, 옛길의 가치규명 및 옛길가꾸기 기본방향 연구: 서울도심 사대문안을 중심으로, 서울시정개발연구원, 2009
7. 손정목, 한국도시 60년의 이야기 1, 한울
8. 손정목, 도심부 재개발제도가 정착되는 과정(IV), 월간 국토, 1998년 4월호, 국토연구원, 1998
9. 말컴 마일즈, 미술, 공간, 도시, 박삼철 역, 학교재, 2000
10. 발레리줄레조, 아파트공화국, 후마니타스, 2007

[논문접수 : 2013. 10. 13]

[1차 심사 : 2013. 11. 20]

[게재확정 : 2013. 12. 13]