

# 이대로 좋으니까? 광화문광장 재구조화,

광화문을 비롯한 서울이 현재 겪고 있는 문제와 미래의 과제들을 함께 논의하는 자리

2019.08.21 (수) 14:00  
2019.08.22 (목) 14:00  
경제정의실천시민연합 강당

## 1차 토론회

8월 21일 14:00 - 17:00  
공론화와 역사문화를 중심으로

사회

- 이영범 경기대학교 건축대학원 교수

발제

1부

광화문광장은 누구와 어떻게 소통해야 하나

- 김은희 권고실은도시만들기시민연대

토론

- 박수정 행정개혁시민연합
- 임희지 서울연구원
- 서울시 광화문광장기획반장

발제

2부

광화문광장은 '누구의' 역사광장이어야 하나

- 황평우 한국문화유산정책연구소

토론

- 전상봉 서울시민연대
- 안창모 광화문포럼 역사관광분과 간사
- 문화재청 국립문화재연구소 실장

## 2차 토론회

8월 22일 14:00 - 17:00  
교통문제와 주한제개발(GTX)을  
중심으로

사회

- 배웅규 중앙대학교 교수

발제

광화문광장과 앞으로의 교통환경

- 김상철 공공교통네트워크

광화문광장과 난개발의 가능성

- 남은경 경제정의실천시민연합

토론

- 백인길 대전대학교
- 김규원 한겨레신문 전국에디터
- 서울시 광화문광장사업반장
- 서울시 교통운영과장
- 광화문포럼 도시공간분과 위원

광화문광장 재구조화 출속추진 중단을 촉구하는 시민사회단체  
서울시민재정네트워크, 서울시민연대, 문화연대, 경실련, 서울YMCA, 행정개혁시민연합, 서울녹색당  
권고실은도시만들기시민연대, 한국문화유산정책연구소, 문화도시연구소

# 이대로 좋으니까? 광화문광장 재구조화,

광화문을 비롯한 서울이 현재 겪고 있는 문제와 미래의 과제들을 함께 논의하는 자리

2019.08.21 (수) 14:00  
2019.08.22 (목) 14:00  
경제정의실천시민연합 강당

## 1차 토론회

8월 21일 14:00 - 17:00  
공론화와 역사문화를 중심으로

사회

이영범 경기대학교 건축대학원 교수

발제

1부

광화문광장은 누구와 어떻게 소통해야 하나

김은희 권고실은도시만들기시민연대

토론

박수정 행정개혁시민연합

임희지 서울연구원

서울시 광화문광장기획반장

발제

2부

광화문광장은 '누구의' 역사광장이어야 하나

황평우 한국문화유산정책연구소

토론

전상봉 서울시민연대

안창모 광화문포럼 역사관광분과 간사

문화재청 국립문화재연구소 실장

## 2차 토론회

8월 22일 14:00 - 17:00  
교통문제와 주한제개발(GTX)을  
중심으로

사회

배웅규 중앙대학교 교수

발제

광화문광장과 앞으로의 교통환경

김상철 공공교통네트워크

광화문광장과 난개발의 가능성

남은경 경제정의실천시민연합

토론

백인길 대전대학교

김규원 한겨레신문 전국에디터

서울시 광화문광장사업반장

서울시 교통운영과장

광화문포럼 도시공간분과 위원

광화문광장 재구조화 출속추진 중단을 촉구하는 시민사회단체  
서울시민재정네트워크, 서울시민연대, 문화연대, 경실련, 서울YMCA, 행정개혁시민연합, 서울녹색당  
권고실은도시만들기시민연대, 한국문화유산정책연구소, 문화도시연구소



# 광화문광장 재구조화 졸속추진 중단을 촉구하는 시민사회단체 기자회견

서울시민재정네트워크, 서울시민연대, 서울복지시민연대, 문화연대, 경실련,  
견고싶은도시만들기시민연대, 서울YMCA, 행정개혁시민연합, 한국문화유산정책연구소,  
문화도시연구소, 서울녹색당

**2019년 7월 22일, 오전 11시 30분**  
**광화문광장(이순신동상 앞)**

## 광화문광장 재구조화 사업 주요경과

시민소통 부분	사업추진 부분
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2016.9. ~ 2017.6. 광화문포럼 구성 및 운영</li> <li>○ 2017.5.31. 광화문광장 시민대토론회를 통한 포럼결과 발표</li> <li>○ 2017.7.16. ~ 7.18. 새로운 광화문광장 조성을 위한 주민설명회</li> <li>○ 2018.7.21. 광화문시민위원회 발족</li> <li>○ 2018.7.25. 광화문광장 조성 시민토론회</li> <li>○ 2018.7. ~ 광화문시민위원회 분과위원회 및 상임이사회 개최</li> <li>○ 2019.1.25. 광화문시민위원회 정기총회</li> <li>○ 2019.3.28. 광화문시민위원회 시민참여단 워크숍</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2017.8.24. 광화문광장 종합기본계획 용역 착수</li> <li>○ 2018.4.10. 기본계획(안) 기자설명회</li> <li>○ 2018.7.16. ~ 7.18. 새로운 광화문광장 조성을 위한 주민설명회</li> <li>○ 2018.7.19. 종합기본계획 용역 준공</li> <li>○ 2018. 10. 12 광화문광장 조성 설계공고</li> <li>○ 2019. 1. 24 국제현상공모 당선작 발표</li> <li>○ 2019. 1. 30 수도권광역급행철도 A노선 광화문 복합역사 신설 타당성조사 및 기본계획 용역 공고</li> <li>○ 2019. 2 광화문광장 조성 실시설계 발주</li> <li>○ 2019. 7. 10 시경찰청 교통안전시설 심의 1차 회의 개최</li> <li>○ 2019. 7. 11 광화문광장 주변 교통개선 기본 및 실시설계용역 공고</li> </ul>

## 기자회견 순서

- 사회\_김상철 서울재정시민네트워크 기획위원
- 취지 배경\_ 김은희 견고싶은도시만들기시민연대
- +발언\_광화문광장 재구조화사업의 성격에 대해\_ 남은경 경실련
- +발언\_광화문광장 역사복원에 대해\_황평우 한국문화유산정책연구소
- +참가단체 발언\_단체 별 3분 이내
- 기자회견문 발표\_이재석 서울재정시민네트워크 대표

### ‘졸속.불통.토건’ 광화문광장 재구조화 사업은 중단되어야 합니다 - 사업은 중단하고, 귀는 열고, 생각은 모아야 -

지난 1월 광화문광장 재구조화에 대한 국제현상공모 결과가 발표된 후, 그야말로 서울시는 질주하고 있습니다. 국제현상공모(안)은 그동안 다양한 형태로 고민되었던 광장의 대안이 하나로 제시되었고, 기존 노선경쟁에서 탈락한 GTX-A 도심복합역사 신설 계획이 포함되었습니다. 또한 한편으로 밀어놓는 차도에 기존의 대중교통이 어떻게 연계 운용될 수 있는지 모호하기 짝이 없습니다. 무엇보다 시민소통을 위해 설치했다던 광화문광장시민위원회가 사실상 형식적이고 폐쇄적 운영으로 제 기능을 하지 못하였다는 것이 드러나기도 했습니다.

소통과 대화를 강조하는 서울시라면 ‘너무 빨랐다’며 잠시 숨을 골라야 했습니다. ‘지금부터라도 제대로 듣겠다’고 공론화를 위한 논의의 광장을 열었어야 합니다. ‘미처 이야기를 하지 못했다’며 사과를 했어야 합니다. 하지만 서울시는 바로 실시계획을 실시하고 동시에 GTX-A 복합역사에 대한 타당성 용역을 시행했습니다. 지난 6월에는 도시건축공동위원회를 통해서 용도구역을 변경 했습니다. 시민들의 의견을 들을 새도 없이 형식적 절차를 진행하고 있습니다. 이 말은 곧 그대로 가겠다는 의지의 표현입니다. 어떻게 해서든 2021년 5월말로 예정되어 있는 준공시기를 맞추겠다는 뜻입니다. 그러다 보니, 문화재청의 월대복원을 핑계로 조기착공 이야기가 나옵니다. 같은 서울시 내에서도 ‘이렇게 사업을 서두는 것은 무슨 이유가 있는가’라는 목소리가 들립니다.

우리는 광화문광장이 역사적 광장이면서도 현재의 광장이고 미래의 광장이어야 한다고 생각합니다. 광화문은 대한민국 수도 서울의 중심이고 그 위상에 걸맞게 바뀌어야 합니다. 그런 점에서 광화문 일대 차도를 줄이고 광장의 규모를 넓히는 것에서 끝날 것이 아니라 도심부 전체로 확대하여 차량진입을 억제하고 대중교통 중심으로 도시구조를 개편하는 방안을 고민해야 할 시점입니다. 그런데 새로운 광장에 대한 폭 넓은 고민과 논의 없이 정해진 일정에 맞춰 숙제하듯이 진행하고 있습니다. 정해진 일정에 맞추려다보니 차량도 보행도 포기하지 못해 현 광장보다 나올 것이 없습니다. 광장을 활성화하기 위해 검토 중인 역사 건립과 주변 개발은 투기와 예산낭비가 예상되어 오히려 부작용을 걱정해야 하는 상황입니다. 무엇보다 이러한 방식은 과거 개발주의시대 토건사업 방식을 답습하고 있습니다. 시민사회단체

는 현재 박원순 시장이 추진하는 광화문광장 재구조화 사업은 실익보다는 부작용이 크고, 미래의 가치를 담고 있지 못한 단편적 토건사업으로 중단되어야 한다고 생각합니다.

(1) 현재의 광화문광장은 불과 10년 전 오세훈 전임 시장이 722억원을 들여서 재구조화한 형태입니다. 당시에, 현재에도 광장으로서는 아쉬운 부분이 많습니다. 하지만 불과 10년 만에 다시 1천억원에 가까운 돈을 들여서 광장을 재구조화하려면 그에 따라 사회적 합의가 있어야 합니다. 무엇이 문제이고 그래서 무엇을 고치고자 하는지에 대한 이야기가 공개적으로 진행되어야 합니다. 하지만 어느 것 하나 제대로 공개되지 않았습니다. 당장 작년 7월에 완료된 ‘광화문광장 개선 종합기본계획 보고서’는 공개되지 않았습니다. 현재 진행 중인 실시설계의 중간보고 역시 공개되지 않고 있으며, 서울시와 서울시경이 하는 교통대책회의 역시 어떤 논의를 하고 있는지 알 수가 없습니다. 광장이 광장답지 않게 추진되고 있습니다.

(2) 특히 사업추진의 주요한 근거로 삼고 있는 광화문포럼의 경우에는 다양한 광장 대안을 검토한 것으로 알려져 있습니다. 그런데 현재와 같은 광장 형태가 어떤 배경으로 무슨 논의 과정을 거쳐서 결정되었는지 알 수가 없습니다. 결국 2021년 5월이라는 준공시기에 맞춰 가장 가능한 대안을 선택한 것이 아니냐는 의혹이 가능합니다. 이는 과거 이명박 전 시장이 준공시기에 맞춰서 당선작 대신 잔디광장을 선택한 서울광장과 같습니다. 이런 과정에서 광화문광장시민위원회 등 소통기구도 형식화되었고 지역주민들의 이야기만이 민원이라는 형태로 여과 없이 전달되고 있는 상황입니다.

(3) 현재 추진 중인 광화문광장 재구조화 사업은 지상부에 상업공간과 더불어 복합역사의 사업비 마련을 위해 다양한 상업개발을 전제로 합니다. 또한 청계천복원사업이 그랬듯이, 서울역고가 7017이 그랬듯이, 그리고 세운상가 도시재생사업이 그랬듯이 광화문광장 재구조화 역시 공간의 상업화와 더불어 부동산 투기와 젠트리피케이션을 불러올 것입니다. 그동안 주춤했던 주변지역의 도시개발이 가속화될 수 있습니다. 하지만 현재 서울시의 광화문광장 재구조화 사업에는 이와 같은 도시 문제의 대책은 보이지 않습니다.

(4) 여기에 현재의 도로계획이 차량 중심에서 보행과 대중교통으로 전환되는 것인지는 의문입니다. 서울시는 현 광화문광장의 문제를 차량으로 인한 보행단절성을 제시하고 있습니다. 그러나 현재 추진 조성안도 차도가 광장의 중앙부를 관통하여 보행단절성 문제는 여전히 개선되지 않았습니다. 대중교통의 연계 및 이용을 활성화하는 방안도 찾아보기 어렵습니다. 결국 광화문광장 재구조화 사업을 통해서 이익은 누가보고 비용은 누가 부담하게 될지에 대한 검토가 필요합니다. 문제가 생긴 후에는 더 많은 비용이 필요할 것입니다.

(5) 그런 점에서 노선변경과 신규 역사 설치에 따른 추가비용과 비효율의 문제가 예상되는 GTX-A 역사 설치에 대해서도 전면 제고가 필요합니다. 당장 대심도철도가 서울도심에 왜 필요한지에 대한 논의를 해야 하고 민자사업으로 추진하고 있는 GTX-A사업에 막대한 재정을 지원해야 하는 조건을 따져봐야 합니다. 또한 역사적 복원을 위해 오히려 기존의 광장이 축소되는 것은 아닌지, 나아가 현재 시점에서 조선시대의 월대복원이 정말 필요한 것인지에 대한 논의 자체가 필요합니다. 이런 비용은 서울시나 문화재청이 부담하는 것이 아니라 서

울시민과 국민들이 부담하는 것입니다. 누구에게 묻고 누구의 합의를 구한 것인지 답해야 합니다.

우리는 현재의 광화문광장을 옹호하는 것이 아니라는 점을 분명히 합니다. 우리가 반대하는 것은 현재 박원순 시장이 2021년 5월 준공을 목표로 추진하고 있는 사업이고, 그렇게 졸속적으로 만들어질 광화문광장에 반대하는 것입니다.

서울시가 2021년 5월 준공이라는 목표를 포기해야 합니다. 광장은 정해진 일정에 만들어지는 공산품이 아닙니다. 당연히 소통과 합의 역시 박원순 시장의 개인 스케줄에 맞춰 하는 행사가 아닙니다. 광화문광장 재구조화 사업을 지금 중단하길 바랍니다.

2019년 7월 22일

**광화문광장 재구조화 졸속추진의 중단을 요구하는 기자회견 참가단체 일동**







# 1차 토론회



## ■ 발제

### ■ 광화문광장을 광장답게, 시민과 함께 하자

김은희 (도시연대정책연구센터장)

#### 1. 광화문광장 재구조화 중단을 요구하는 이유는.

[총론 05. 광화문광장 재구조화는 상향적, 사회적 합의의 과정이어야 한다]

국가중심공간을 수복하는 일만큼 전사회적 합의를 필요로 하는 것은 없다. 2002년 우리의 에너지와 합의는 서울광장과 광화문광장을 싹틔어냈다.(중략)광화문광장을 제대로 거듭나게 하기 위해서는 교통문제 등 수많은 사회적 합의의 과제를 풀어야 한다. 따라는 이는 전 시민, 전 국민이 참여하는 합의와 상향식 계획과정을 통해 만들어져야 한다.

(출처:광화문광장 개선의 방향과 원칙, 광화문포럼 결과와 회의기록 16페이지/2017 광화문포럼)

광장은 일부 전문가의 탁월한 식견과 전문성, 훌륭한 설계안, 행정의 추진력에 의해서가 아니라 광범위한 시민들의 공론화와 실험, 협의, 합의과정속에서 만들어진다.

시민단체들이 광화문광장 재구조화 중단을 요구한 이유다.

“우리는 광화문광장이 역사적 광장이면서도 현재의 광장이고 미래의 광장이어야 한다고 생각합니다. 광화문은 대한민국 수도 서울의 중심이고 그 위상에 걸맞게 바뀌어야 합니다. 그런 점에서 광화문 일대 차도를 줄이고 광장의 규모를 넓히는 것에서 끝날 것이 아니라 도심부 전체로 확대하여 차량진입을 억제하고 대중교통 중심으로 도시구조를 개편하는 방안을 고민해야 할 시점입니다. 그런데 새로운 광장에 대한 폭 넓은 고민과 논의 없이 정해진 일정에 맞춰 속제하듯이 진행하고 있습니다.

현재의 광화문광장은 불과 10년 전 오세훈 전임 시장이 722억원을 들여서 재구조화한 형태입니다. 당시에, 현재에도 광장으로서 아쉬운 부분이 많습니다. 하지만 불과 10년 만에 다시 1천억원에 가까운 돈을 들여서 광장을 재구조화하려면 그에 따르는 사회적 합의가 있어야 합니다.”

(시민단체 기자회견문 中)

## 2. 오세훈시장의 광화문광장, 무엇이 문제였는가

오세훈시장의 광화문광장도 따지고 보면 여러 과정을 거쳤다.

2006년도에 인간중심의 공간, 역사문화회복이라는 가치를 전면에 내세우고 가치(세종광장 조성방침을 수립하였으며, 이후 722억원을 투입하여 2009년 8월1일 개장하였다.

가장 논란이 많은 광장 배치안(양측·중앙·편측)은 시민의견조사를 통해 중앙배치안으로 최종 확정하였으며, 광화문광장이라는 명칭은 시민과 서울시지명위원회 의견을 통해 결정했다.

“프랑스 파리의 샹젤리제 거리, 미국 워싱턴의 내셔널몰, 영국 런던의 트라팔가 광장, 체코 프라하의 바츨라프 광장 등 한 나라를 대표하는 광장들이 가진 매력적인 요소들을 꼼꼼히 점검했습니다. 이들 광장은 하나의 큰 공통점을 갖고 있었는데, 바로 각 나라의 역사와 문화, 예술을 느낄 수 있다는 겁니다. 그래서 광화문광장 역시 역사와 문화, 예술이 공존하는 공간으로 콘셉트를 잡았고, 동시에 다른 도시가 부러워하는 600년 역사에서 비롯된 풍부한 문화자본을 바탕으로 세계의 광장들과 차별되는 광화문광장을 완성할 수 있었다고 생각합니다.”

[출처] 광화문광장과 스페이스마케팅 <오세훈>

그럼에도 현 광화문광장은 거대한 중앙분리대라는 조롱섞인 비판에 직면하고 있다.

그런데 수많은 전문가와 공무원이 함께 했고 시민의견에 충실히(?) 따랐음에도 왜 이런 일이 벌어진 것일까? 당시 주도적으로 참여한 공무원이나 전문가들은 이러한 비판에 많이 억울할 법도 한데 아직까지 아무 말이 없다. 궁금하다.

어떻든 광화문광장 재구조화가 필요하다면 오세훈시장 당시의 광화문광장 조성과정에서 대해 복기하고 문제가 무엇이었는지 공론화가 우선되어야 한다. 기존 광화문광장의 한계는 ‘디자인’으로 해결되는 것이 아니라 ‘과정과 절차’를 통해 해결되기 때문이다. 그래서 현 광화문광장 조성과정에서 전문가들의 논의내용은 무엇이었고, 광장 조성안에 대한 각자의 입장은 무엇이었는지, 선정되는 과정에서 나타난 논란과 결과에 대해 되짚어봐야 한다. 왜 세종대왕 동상이, 왜 플라워카페가, 왜 쉼터가 들어서게 되었는지 과정도 찬찬히 훑어봐야 한다. 오세훈시장이나 또 다른 권력자의 과도한 집념이 어떻게 광화문광장 조성에 투영되었는지, 그래서 왜곡된 것은 무엇인지도 따져봐야 한다. 설계안에 대해 시민의견을 물었다면 사전 정보 내용과 소통방식도 따져봐야 한다. 비워야 한다는 원칙이 어떻게 작동되었는지, 그리고 어떻게 왜곡되었는지도 따져봐야 한다.

이 과정을 통해 우리는 광화문광장 재구조화가 과거 오세훈시장의 광화문광장 조성과정과 무엇이 어떻게 다른지 이해하게 된다. 그리고 그 당시의 문제를 어떻게 극복하고 있는지, 또 극복해야 할 것은 무엇인지 공유할 수 있다. 동일한 오류를 반복해서

는 안되기 때문이다.

그래야만 722억원을 들인, 10년도 안된 광화문광장을 1천억원이 넘는 예산을 다시 들이면서 바꾸겠다는 서울시의 정책을 시민들은 조금씩 이해하게 된다.

현재 광화문광장 재구조화는 과거 오세훈시장의 광화문광장 조성과정과 무엇이 어떻게 다른가? (2006년이라는 시간적 여건도 고려해서 답을 주기 바란다.)

### 3. 박원순시장의 광화문광장 재구조화, 왜 시작했을까

2013년 또는 2014년으로 기억한다. 매년 상반기 기자간담회를 통해 박원순시장은 ‘광화문광장의 문제점’을 지적했다. 현재의 광화문광장은 문제가 많기 때문에 전면적인 변화가 필요하다는 것인데 광장을 세종문화회관쪽으로 확대하며, 육조거리 재현, 율곡로에서 세종로-시청-서울역까지 지하개발에 대한 구상 등의 내용이였다.

지속적인 박원순시장의 광화문광장 재구조화에 대한 구상발표는 서울연구원의 연구로 이어졌고, 도시연대도 서울연구원의 의뢰를 받아 2014년 12월 [광화문 광장 역사성 증진 및 시민이용 개선을 위한 시민들의 체험프로그램 운영 보고서]도 제출했다.

그런데 박원순시장이 지속적으로 제기한 문제들이 세종문화회관쪽으로 확대해야만 해결되는 것일까?

현저하게 부족한 횡단보도, 주변과 특히 보행자들의 가장 많이 이동하는 종로방면과 단절, 1년 내내 끊임없이 펼쳐지는 행정의 기획행사, 이로 인한 시민들의 일상적 행위는 밀려나버렸고, 과잉 행사판에서 무분별하게 펼쳐지는 몽골천막과 소음, 광화문을 가로막는 거대한 무대, 조악한 판매물건들은 편측으로 옮긴다고 해결될 문제는 아니었다. 보행편의를 고려한다면 과감하게 차선축소 및 대중교통전용차선 도입이나 속도 30 등을 펼치는 것이 훨씬 더 필요한 정책일지도 모른다. 지하개발 구상 역시 경복궁역이나 안국역 등 활용되지 못하고 있는 인근 지하공간에 대한 활성화 정책이 우선되어야 하지 않을까?

2014년과 2017년 두 차례 진행한 시민 대상으로 설문조사에서도 광화문광장 향후 개선방향에 대해 시민들은 ‘현행 틀 내에서 시민이용성 개선’에 대해 42.2%/40%가 동의했으며, 전면 개선은 16.3%/18.8%에 지나지 않았다.(출처 : 시민토론회 자료집/광화문광장 논의의 배경)

2019년 6월 28일자 한국경제신문 기사를 참조하면 서울시의회 자체 설문조사 결과 70%에 달하는 응답자가 ‘현 광화문 광장에 만족한다’고 답했다.<sup>1)</sup>

광화문광장 재구조화, 왜 해야 하는가.

누구는 시민의 즉자적인 의견보다 전문가 의견이 훨씬 더 중요하다고 할 수도 있다. 전문가의 식견을 기반으로 역사적 맥락도 따져보고, 미래가치를 내다보면서 왜곡된 현재의 도시공간구조를 제대로 자리매김할 수 있기 때문일게다.

1) [서울시는 지난 4월 새 광화문광장 기본 계획을 발표하고 연말에 시의회에 예산을 요청했다. 당시 서울시의회는 예산 심의 과정에서 시민광장 설계비와 감리비를 전액 삭감했다. 자체 설문조사 결과 70%에 달하는 응답자가 '현재 광화문광장에 만족한다'고 답했기 때문이다. (2019.06.28/한국경제)]

그렇다고 해도 시민들과 공감대 형성 및 필요성에 대한 동의가 있어야 한다. 전문가들의 의견들을 가지고 끊임없이 시민과 필요성에 대해 공감대를 형성해야 한다.

우리에게 광화문광장은 어떤 의미인지, 그래서 우리가 무엇을 해야 하는지가 설계안보다 우선되어야 한다.

사족하나) 오세훈시장의 스노보드대회 vs 박원순시장의 초대형워터슬라이드 설치.  
광장 재구조화 이후 광장이 어떻게 쓰일지 궁금하다.

#### 4. 광화문광장 재구조화, 시민들과 소통한다는 것은.

광화문광장에 대한 논의는 1990년대까지 거슬러 올라간다. 서울시 상징거리 조성계획 수립이나 문화재청 경복궁복원사업, 녹색교통진흥지역 논의 등을 보면 오랜 세월을 거쳐 수많은 논의와 정책들이 광화문으로 모아졌음을 알 수 있다.

광화문광장 재구조화에 대한 논의도 이와 맥락을 같이한다고 한다. 이와 연계하여 광화문광장 재구조화에 대한 본격적인 논의는 2016년 9월 광화문포럼으로 출발했는데 외부 33명, 서울시 14명으로 구성되었으며 매달 분과회의 진행, 분과별 논의, 시민1천명 대상 설문조사, 전문가 토론회 등을 진행했다. 시민참여단도 구성하여 광화문광장의 미래상에 대해 두차례 워크숍도 진행했다. 2018년도에는 광화문시민위원회를 구성했는데 50명의 전문가와 100명의 시민들이 참여하고 있다. 100명의 시민위원들의 활동은 여러가지 사정으로 미비한 점이 없지 않았으나 2019년 하반기부터 활발한 활동을 기획하고 있다.

이와 같은 과정을 보았을 때 서울시 입장에서는 억울할 수 있을 것이다. 2014년부터 비공식적인 준비가 있었고, 2016년부터 본격적으로 공론화자리를 열면서 행정주도가 아니라 '민간주도'의 과정을 거쳤음에도 시민소통이 부족하다는 지적에 대해 할 말이 많을 것이다. 현재와 같은 추진일정은 충분한 준비속에서 진행되었기에 문제가 없다는 입장일 것이다.

시간상으로 보면 서울시의 입장이 충분히 이해된다. 그런데 실질적인 내용을 들여다 보면 과연 충분까지는 아니더라도 무엇을 어떻게 소통했는가라는 질문은 떠나지 않는다.

시민위원회는 플랫폼이다.

그 자체가 결정기구가 아니라 결정된 내용에 대해, 과정과 이견들에 대해 충분히 공개하고 다양한 공론화를 열어나가는 논의의 플랫폼이어야 한다. 그래서 시민위원회는 논의된 내용과 정보를 어떻게 시민들에게 전달할지 고민하고, 시민들과 공론화를 열어나가면서 공론화된 내용들을 다시 재논의하고 그 결과를 시민들에게 돌려주는 역할을 해야 한다.

광장은 이런 과정에서 만들어진다.

지금까지 서울시가 광화문광장 재구조화에 대해 어떤 내용을 어떤 방식으로 어떻게 공론화했는지 이야기해야 한다. 시민위원회 논의 내용이나 중요한 쟁점, 이견 등을 공론화한 적이 있는지 이야기해야 한다.

시민들은 이미 짜놓은 틀이나 계획에 설득되는 대상이 아니다. 시민 참여는 시민들과 함께 필요성을 공유하고 다양한 이견과 갈등들에 대해 관심을 표명하고, 자신의 이야기를 펼쳐놓을 수 있는 과정이어야 한다.

시민들은 충분히 납득된다면 불편을 감당하면서까지 비용을 지불할 준비가 되어 있다. 특히 우리들의 미래를 위해, 미래세대를 위해서라면 더더욱 그렇다.

그래서 100명의 시민위원 자체의 활동을 고민하기보다 150명의 시민위원회가 어떻게 시민소통의 플랫폼 역할을 할 수 있을지에 대해 다시 논의되어야 한다.

##### 5. 광화문포럼안 (전면광장화/지하차도)은 왜 바뀌었을까?

서울광장 조성과정은 쉽지 않았다. 1996년도부터 ‘시청앞을 보행자광장으로’라는 주장을 내세우며 거리행진, 홍보물배포, 토론회 등을 진행했지만 번번이 서울시와 협상은 중단되었다. 그리고 2001년 다시금 도시연대는 보행자광장을 요구하기에 이르렀고, 이명박시장이 당선되면서 급물결을 타기 시작했다. 이미 교통대책은 수립되었고, 구체적인 광장 조성을 위해 광장조성시민위원회도 구성되었다. 위원들의 적극적인 활동에 의해 서울광장 조성사업은 활기를 띄었지만 당선된 서현교수의 설계안이 기술적 문제에 부딪혀 난항을 겪게 되었다. 그런데 어느날 서울시는 잔디광장을 발표하였고, 이후 일사천리로 잔디광장이 조성된다. 당시 광장조성위원회 위원장이었던 강병기대표는 이명박시장에게 ‘위원회와 상의 없는 일방적 행정’이라며 강하게 항의하였는데 광장조성시민위원회 위원이었던 황기원교수는 이를 두고 ‘좋은시작, 거친과정, 나쁜결과’라고 평가했다. 서현교수는 ‘시장인가, 추장인가, 시민인가, 부족민인가’라며 서울시 행정을 강하게 비판했다. (‘견고싶은 도시’(2004년 5.6월호)

광화문포럼은 2017년 5월, 지상 전면 보행자 광장+지하 차도라는 안을 채택, 발표하게 된다. 실제 채택과정에 많은 이견이 있었으며, 모두가 동의한 것은 아니었지만 어떻게 합의된 안으로 발표한 것이다. 당시 현 정부의 광화문시대 기회를 적극 활용하여 4,500억원이 소요되는 사업비에 국비 지원 방안을 모색하자는 등 실현을 위한 이야기들이 오고갔었다.

그런데 2018년 4월, 서울시는 현재와 같은 광화문광장 재구조화 안을 기본계획안으로 채택하고 이에 따라 국제설계공모를 진행한다. 서울시는 “광화문포럼의 전면 보행자광장 안에서 편측 광장 안으로 바뀐 것은 서울시 내부 검토 과정에서 문제점이 드러났기 때문이다. 광화문포럼 안은 지하도로의 안전성이나 경관 등 문제로 실행하기 어



려운 안이었다.”고 해명자료를 내놓았지만 공색하다.

우선, 전면보행자광장 안이 제기되었을 때에도 굉장히 많은 논란들이 있었다. 안정성, 시공가능성, 예산문제만이 아니라 타당성에 대한 이견도 있었다. 그럼에도 결정된 이유는 광화문 포럼의 취지에 있지 않았을까.<sup>2)</sup>

실제 광화문포럼에 참여했던 많은 위원들은 2017년 5월 발표 후 몇 달 뒤 마련된 포럼자리에서 변경된 안을 듣게 되었다. 당시 몇몇 위원들은 (지상 전면광장안에 찬성했던 반대했던) 결정안이 바뀐 이유에 해명을 요구하기도 했었지만 명쾌한 답변을 들은 기억은 나지 않는다.

결정안은 변경될 수 있다. 그러나 반드시 재 논의과정을 거쳐야 한다. 시공을 늦추더라도 다양한 형태의 정책들을 만들어나가면서 실현방안을 모색해야 한다.

그럼에도 궁금해진다.

현재 실행하기 어려운 안이 미래에도 어려울까? 현 시장의 재임기간에 마무리하려 하기 때문에 어려운 것은 아닐까? 서울광장 조성과정과 광화문광장 재구조화 과정은 다른가?

## 6. 광화문광장 재구조화는 서울의 미래비전을 만드는 것이어야 한다.

광화문광장 중단을 요구하는 시민단체들의 기자회견문에도 나왔듯이 현 광화문광장을 옹호하는 것은 아니다. 변화가 필요하다는 것에 대해서 동의한다.

그럼에도 우선 서울시의 행보를 일시 중단하고 다시 논의하자는 것은 서울의 미래를 만들어나가는 매우 중요한 계기이기 때문이다. 광화문포럼이나 광화문위원회의 활동을 평가절하하거나 부정하는 것이 아니라 그간의 활동을 공유하고, 내부 쟁점 등에 대해 공론화하는 과정을 갖자는 것이다.

이참에 시간과 예산의 한계를 극복하는 기회였으면 한다. 행정의 일정이 아니라 시민들과 함께 만드는 일정에 의해서 움직임의 필요도 있다. 단체장의 임기라는 시간적 제약에서 벗어나 논의가 길고 깊게, 넓게 열리면서 시민들의 강제에 의해 광화문광장이 재구조화되었으면 한다.

여전히 대안을 마련해가는 과정인 교통대책에 대해서 이번 기회에 서울버스개편 Ver2를 기획하고 전면화하는 논의도 열렸으면 한다. 과거 청계천 복원과정과 맞물려 2004년 서울시버스체계를 획기적으로 재편했던 것처럼, 이번 기회에 20년이 경과된 서울시 버스체계를 전면적으로 재편하는 것이 필요하다. 보행과 대중교통 중심의 서울을 만들어내기 위해서는 현재와 같은 어정쩡한 설계안으로는 불가능하기 때문이다.

---

2) [광화문 포럼의 취지도 모든 것을 내려놓고 당장 개선을 염두에 두고 방향과 원칙을 마련하는 것이 아니라 향후 100년을 내다보고 광장 개선의 방향과 원칙을 마련하자는 취지에서 시작하였다.](출처: 광화문광장 개선의 방향과 원칙, 광화문포럼 결과와 회의기록 65페이지/2017 광화문포럼)

광장을 광장답게 만드는 것은 시민이다. 광화문 광장 개선의 핵심은 시민이다.  
국가상징 공간이건 역사성 회복을 위한 광장이건 그 곳을 광장답게 만드는 것은 결국  
시민이다. 시민들에 의해 서울의 미래가치가 생성되어야 한다.  
그렇기에 서울시의 촛촛한 추진일정을 중단하고, 공론화 장이 열리기를 제안한다. 광  
범위한 논의들이 벌어지면서 광화문광장의 의미와 가치는 재창출될 것이며, 그 가치  
를 실현시켜나가는 과정이 바로 광장문화다.



## ■ 발제

### ■ 광화문광장 “누구의” 역사광장 이어야하나!

황평우

#### I.

기념물 또는 상징물의 정의와 기준점은 시대마다 달라진다. 권위주의 시대는 권력자나 권력자의 책사였던 전문가들이 주도 했다면, 최근에는 시민, 민중들의 요구와 행위들의 결과가 적극적으로 반영된다. 이런 관점에서 본다면 서울시에 의해 진행되는 소통 없고 독선적인 광화문 재구조화사업은 권위주의 시대에 진행되던 “만들어진 전통”과 다를 바가 없다.

아울러 역사의 피해만 강조하며, 극복보다는 감정상 대립인 “집단 이기주의나 국가주의”가 강요되는 근대적 후진성도 탈피할 때가 되었다.

따라서 기억과 기념물에 대해서 시민의 집단지성과 전문적인 역사 해석에서 시민의 참여는 현실적으로 매우 중요하며, 당연하게 받아들여 져야한다.

#### II.

우리역사에서 경복궁과 광화문은 어떤 의미이며, 왜 중요하며, 누구의 경복궁과 광화문 이어야 하는가에 대한 집단적 공론화는 없었다.

누구나 아는 경복궁은 과거 조선의 정궁이었다. 광화문은 법궁의 정문이었다. 이를 일제가 훼손한 것도 사실이다.

그러나 1592년, 경복궁은 임진왜란 시 조정을 비우고, 백성을 피의 살육 현장에 그대로 두고 도망간 선조와 권력가들에 분노한 민중(백성)이 불태운 곳이다. 이후 270년간 폐허로 있다가, 1868년 고종 때 흥선대원군이 중건을 시작해서 1888년 복구했다. 이때도 반대를 무릅쓰고 흥선대원군은 민중(백성)의 고혈을 짜내어서 민중의 원성이 하늘을 찔렀다.

이후 7년간 사용되다가 1895년 일제의 명성황후 시해 후 또 폐궁되다시피 한다. 1910년부터 일제에 의해 파괴는 가속되었고, 광화문은 현재 국립민속박물관 정문자리에 이전되었다가 한국 전쟁 때 파괴된다. 광화문과 근정전 사이에는 조선 총독부가 들어섰고, 1995년 김영삼 정권 때까지 한국의 정부기관으로 사용되었다.

이후 민족정기, 일제청산 등의 기치아래 경복궁(광화문) 복원<sup>3)</sup>사업이 1991년 부

3) 복원! 수십 수백 년 전 모습으로 시·공간을 완벽하게 복원한다는 것은 사실상 불가능하다. 우리는 복

터 2010년 까지 3500억 원, 2011년부터 2025년 까지 5400억 원이 투입된다. 조선총독부 철거비용과 수많은 연구 용역비 까지 합하면 무려 1조원 가까운 예산이 투입되는 것이다.

그러나 이러한 경복궁 중건도 제대로 지어졌는지는 여러 의문이 남는다. 대표적으로 2002년 경복궁의 정전(대표격) 근정전 네 곳의 고귀주(가운데 기둥 약 27m)중 한 기가 꺾어져 해체공사를 하게 되는데, 해체 해보니 무려 세 기둥이 썩었다. 당시 한일월드컵이 개최되니 빨리 완공해서 세계인들에게 보여주자고 했으나, 신중론이 우세하여 월드컵 기간 중에 근정전 수리하는 모습을 세계인에 보여줬다. 오히려 이러한 신중론이 세계인들에게는 더 긍정적이었고, 당시를 회고해보아도 신중하고 차분하게 보수공사 하는 것이 더 당당했었다.

### Ⅲ.

#### 경복궁 중건 사업의 문제점

- 경복궁 중건에 국고 1조(건축 9,000억, 연구비 등등)가 투입되었으나
- 공사를 위한 공사만 했고, 왜 중건 공사를 해야 하는지 철학학적 고민이 없었다.
  - 부실 공사, 공사 비리, 원형 훼손 등에 대한 부정적 인상만 난무했다. 경복궁과 광화문의 중건 공사 중 공사 비리, 고증 부족, 원형 훼손, 장인(무형문화재) 휴대 등 부정적인 보도가 무려 수백 건이 넘었다.
  - 전통 건축이 함유하는 “아우라”는 없고, 마치 드라마 촬영세트장 같은 복구로 많은 사람들에게 실망을 안겨주었다.
  - 권력층에게만 공개되는 권위주의 시대의 재현-복구된 건물에 과도한 상징성부여로 무리한 신성화를 불러일으켜 시민들은 접근이 철저하게 제한되었고, 권력층에게만 개방되는 특권층의 전유물이 되었다.(경희루의 세계검사대회 음주가무 추태, 창경궁의 세계언론인대회 음주추태, 경희루의 전두환 정권 회식, 세계철강인대회 추태, 드라마 촬영시 위험행동 등)
  - 위 사건 이후 일반 시민에게 개방되는 행사가 늘어나기도 했다.
  - 문화재 공사업체, 소수 자문전문가들만 배불리는 역사 문화 복구 사업으로 전락.
  - 소수 공무원 일자리 창출 및 일자리 유지(시민적 확장성은 없음).
  - 복구 계획, 건축과정, 점검 등이 밀실에서 진행(공개적 과정이 전무)
  - 중간 검토, 반성, 문제점 점검 등의 중간과정이 없었다. 광화문 편액의 완전성에 10년이 소요되었다. 이제는 무조건 복구, 복원이 아니라 진정성 있는 반성과 점

---

원이라는 말을 너무 쉽게 쓴다. 조선시대에도 중건, 중수라는 용어를 사용했다. 현대에 와서 문화재복원이라고 쉽게 사용하는 것은 수천억 원을 사용하는 문화재사업에서 진정성이 없기에 용어라도 자기 만족을 표현하기 위한 애처로운 몸부림에 불과하다.

검을 해야 할 때이다.

#### 중건시점에 대한 기준점

훼손되거나 사라진 궁궐의 중건에 있어 기준점을 어디에 두느냐 문제는 매우 중요하다.

경복궁의 경우 조선의 정궁 역할을 한 기간은 임진왜란이후 불과 고종때 중건한 후 7년, 이후 22년간 다시 폐허였다.

위 사실을 보면 과거 조선의 경복궁 중건 모습이 오늘날 한국의 **역사문화복원 기준점**이 되어야하는가에 대해 의문이 든다. 상징적으로 조선총독부(중앙청)가 조선의 정궁인 경복궁을 훼손 했다고 해서 “**경복궁 중건은 논의도 없이 오늘날 역사문화복원에 대한 부동의 상징(기준)**”이 되어 버렸다.

이 과정에서 역사문화의 “기준점과 상징성”에 대한 시민적 합의는 없었다.

#### IV.

##### 이제 무엇을 해야 하는가?

1. 한국역사에서 경복궁과 광화문이 가장 중심인가에 대한 성찰이 있어야 한다. 단순히 일제에 의해 훼손되었다고 한국역사 자존심의 대표 상징으로 1조를 들여 복구할 대상인가? 아니면 철학적이고 인문학적인 반성과 점검이 먼저 필요한가? 이다. 그리고 실물복구보다 실천적 방향에 대해 우선 고민해야 할 것이다.
2. 소수 전문가(건축가, 역사가)들이 주도하는 경복궁, 광화문 역사복원이 시민적 공감대와 역사적 진정성이 있는가? 이 또한 밀실 정책 일뿐이며, 오히려 역사 왜곡일 뿐이다. 시민의 집단 지성과 공론화가 우선되어야한다.
3. 지금까지 궁궐과 경복궁 등의 복구공사에 대한 반성과 점검을 공개적으로 충분히 논의하고 “반성”의 시간을 가져야한다.
4. 박원순 시장은 “반성”과 “성찰”을 토대로 진취적으로 나아 가야하는 기준점으로 “시민의 시장”이 되어야 하는 적격자임에도 불구하고 기존 막무가내 공사 파인 이명박과 오세훈 시장과 다를 바가 없다는 지적에 겸허하고 실제적으로 반성하고 재발을 하지 않겠다는 약속을 해야 한다.

5. 전 한국사에 걸친 광화문의 역사 중 가장 상징적인 사건은 시민의 촛불 혁명으로 부정한 권력을 탄핵시키고 정권을 교체한 역사와 1960년 419혁명, 1592년 민중의 봉기로 경복궁을 태워버린 저항의 역사로 본다.

따라서 광화문 역사광장 주인공은 민중, 시민이다. 과거 조선의 건축이 아닌, 시민이 주인 되는 역사의 광장 이어야한다. 광화문 역사광장은 “월대복원”이 아니라, 시민성, 공개성을 토대로 한 21세기 “시민의 광화문 광장” 역사를 만들어 나가야한다.

6. 시민이 중심 되는 광장에 이순신과 세종대왕은 역사의 진정성이 있는 자리로 이전해야 한다는 내용에 대해 진지하게 논의해야한다. 이순신장군과 세종대왕에게 역사의 정체성이 있는 자리와 존재의 자유를 부여하는 것도 고려해야한다.

7. 월대복원? 과연 월대<sup>4)</sup>가 무엇인지 아는 시민이 몇 명인가? 세트장? 의정부를 또 중건하겠다는 것인가?

광화문 앞의 월대와 의정부를 지금 왜 복구해야할 만큼 중요하고 의미 있는 건축인가? 월대란 광화문의 기초기단이며 광화문을 우뚝 솟아 높이 보이게 하는 역할을 한다. 그 앞으로 돌출되는 교각은 권력의 상징일 뿐이다. 광화문 광장은 권력의 상징이 되어서는 안 된다고 본다.

서울시 주장대로 월대를 완벽하게 완성하려면 현재 세종로 전체 면적에 대해 1.5m 가량 걷어내야 한다. 이것에 대한 비용과 실효성에 대해 논의해야한다.

---

4) 월대의 다른 의미는 어머니의 품과 같이 따뜻하고 온화함을 상징한다는 주장도 있다.







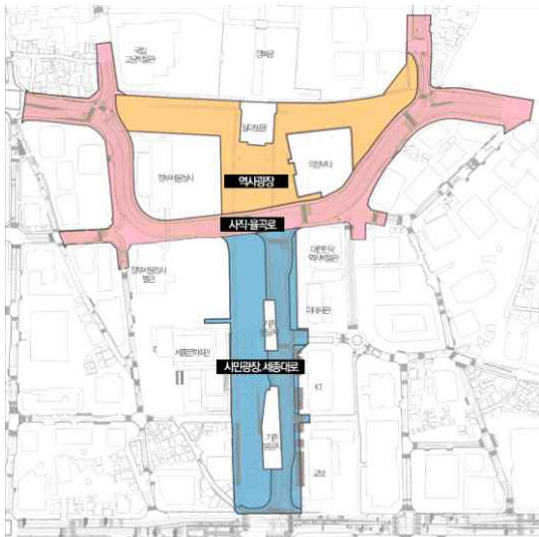
# 2차 토론회



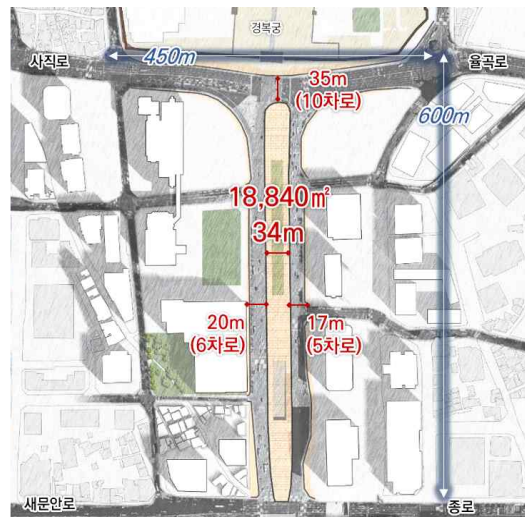
■ 발제

■ 광화문광장 재구조화와 피상적인 교통계획의 한계  
- ‘전체가 광장이 되도록 하자’ -

김상철 / 공공교통네트워크 정책위원장



<국제현상공모(안)>



<현재 광화문광장>

광화문광장의 재구조화를 둘러싼 여러 쟁점 중에서 교통계획을 둘러싼 논란은 특히 절충적-임시방편적 성격을 보이고 있다. 이 때문에 수차례의 ‘대중교통 중심의 도심 재구조화’라는 천명에도 불구하고 실제 제시되는 계획들은 기존의 자가용 통행 중심의 도로 체계를 최대한 존치하는 것을 기본 골자로 해서 희망적인 변화의 방향을 덧칠하는 듯한 인상이다. 이는 기본적으로 교통계획의 급격한 변화가 미치는 혼란이 예상보다 크기 때문에 당연히 전제되는 보수적인 성격을 반영하는 것이기도 하다. 그럼에도 불구하고 도심 내에 대규모 도시계획이 공공주도로 진행될 때 기대할 수 있는 도시구조의 변화는 교통체계를 중심으로 나타날 수 밖에 없다는 점에서, 절충적 혹은 임시방편적 계획은 오히려 장래의 교통체계 변화를 모호하게 함으로서 혼란을 장기화할 수 있다는 점에서 한계를 지닌다.

오히려 필요한 것은 구체적인 변화의 방향이고 이와 같은 물리적 환경의 변화에 맞춰서 광화문광장과 같은 대규모 도심 구조의 재구조화가 진행됨으로서 당장의 혼란에도 불구하고 구체적이고 예측가능한 변화를 명확하게 보여주는 것이라 할 수 있다. 그런

점에서 현재 서울시가 광화문광장 재구조화 과정에서 내놓고 있는 교통계획은 아쉽다. 실제로 이명박 전시장의 경우에는 청계천복원 과정에서 기존에 계획으로만 존재했던 버스체계 개편을 단행했으며 초기의 혼란에도 불구하고 해당 계획이 일관성을 가지고 지속적으로 추진됨에 따라 과거로의 역진보다는 새로운 교통체계의 적응이라는 방식으로 도시구조의 변화를 가져왔다. 특히 청계천복원과정과 교통체계의 개편이 체계적으로 결합됨에 따라서 청계천복원 사업의 종료 시점에서는 이미 전반적인 버스체계 개편이 완료되었다는 점을 주의깊게 볼 필요가 있다.

현재 광화문광장 재구조화 과정에서 제기되는 교통계획은 지난 6월 및 7월에 교통영향평가 심의에 따른 수정보완이 진행된 상태이고 여전히 서울시가 제시하는 교통계획에 대한 혼란이 진행 중이다. 이는 큰 방향으로는 대중교통 중심 체계를 내걸고 있음에도 불구하고 기존의 사직로와 율곡로의 연장을 존치시킴으로서 보여준 도로체계의 변화를 둘러싼 쟁점이 주된 논란이라는 점에서 명확하게 한계를 지닌다. 오히려 서울시가 기대하는 논란이라면 ‘어떻게 하면 광화문광장을 매개로 하는 보행 중심의 도시구조를 만들 수 있을까?’여야 하지만 지난 1월 국제현상공모 발표 이후 광화문광장 재구조화를 둘러싼 쟁점은 사직로-율곡로의 굴곡 도로에 대한 논란과 우회도로의 용량에 대한 의구심에 놓여 있는 것에서 드러난다.

교통계획과 관련하여 광화문광장재구조화 정책에 주문하는 내용은 명확하다. **명확하게 교통체계의 변화에 대한 상과 이 과정에서 도입할 다양한 수요관리정책을 정하는 것이다.** 보행 중심의 도시구조라면 이런 상징성을 보여줄 수 있는 기능을 광화문광장 재구조화에 명확하게 반영하자는 것이다. 또한 대중교통 중심이라면 다양한 대중교통수단들의 복합적인 구조화의 상을 명확하게 잡자는 것이다. 그리고 녹색교통진흥구역으로서의 정체성이 핵심적인 정책목표라면 이를 달성할 수 있는 수요관리계획의 명확한 방향성을 우선적으로 고려하자는 것이다. 그래서 광화문광장 재구조화가 현재의 교통체계에 대한 땀질식 변화로 귀결되는 것이 아니라 광화문광장을 재구조화함으로써 도심 내 교통구조가 근본적으로 바뀐다는 명확한 ‘예측가능성’을 부여하자는 것이다.

이 글은 왜 현재의 광화문광장 재구조화 과정에서 논의되는 교통계획이 한계를 가지고 있는지를 현재까지 확인된 계획을 통해서 진단한다. 그리고 광화문광장을 매개로 하는 교통임팩트에 초점을 맞춰서 어떤 방식의 변화가 필요하고 가능한지에 대한 제안을 담는다. 이 내용은 현재까지 진행된 주요한 논의들의 성과를 부정하자는 것이 아니다. 오히려 오랜 기간의 고민과 구상에도 불구하고 명확하고 단순한 원칙이 분명하지 않은데서 보이는 혼란을 확인하는데 목적이 있다. 그런 점에서 토론이 필요하다면 더 토론을 해야하고 다른 방식의 사회적 합의가 필요하다면 그럴 시간이 필요하다는 것이다. 그런 점에서 광화문광장을 매개로 하는 교통체계의 개편이라는 기회를 지

나치게 단기적인 물리적 광장의 변화에만 맞춰서 놓치지 말자는 제안이다.

## 1. 논의의 정리

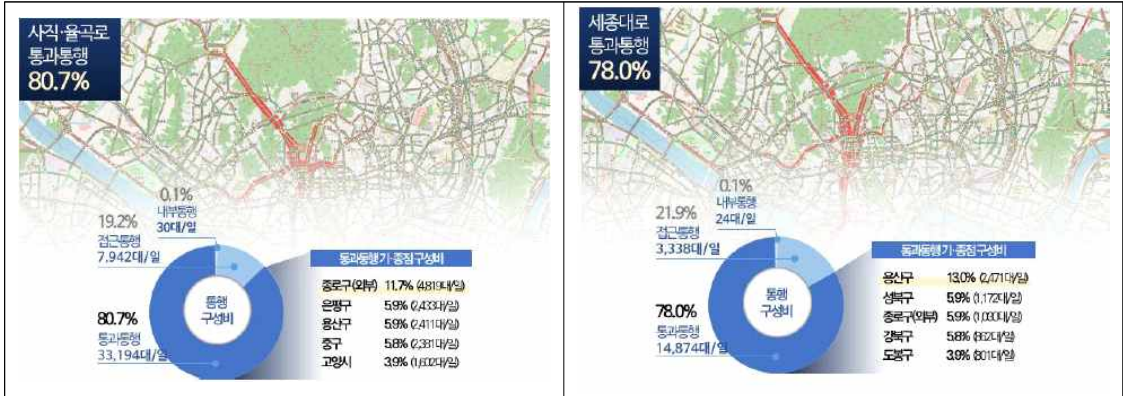
지난 1월 24일에 발표된 국제현상공모 설계안의 발표가 새롭게 조성될 광화문광장에 대한 가장 구체적인 청사진이라고 했을 때, 당시 보도자료에서 확인할 수 있는 교통 계획과 관련된 사항은 다음과 같다.

- 해치광장 등 세 곳으로 단절되어 있던 지하공간은 하나로 통합된다
- 광장을 중심으로 도심 지하공간을 단절 없이 연결해 보행권을 확보한다(광화문-시청-을지로-동대문에 이르는 지하 보행 네트워크 구축)
- 녹색교통진흥지역 특별종합대책과 연계한 도심 내 승용차 이용감축, 대중교통 인프라 확충 등 다각적인 도심 교통량 저감 및 분산 대책을 준비한다
- GTX-A노선의 광화문 복합역사 신설을 추진한다(녹색교통진흥지역 특별종합대책의 선도적 실행방안)
- 광화문 일대 주민 대표, 교통 전문가, 시구의원 등으로 구성된 '광화문 교통대책위원회'가 마련된다

이상에서 볼 수 있듯이 광화문광장 재구조화에 대한 국제현상공모 발표 과정에서 공식적으로 제시된 교통계획은 '지하 보행 네트워크'와 '녹색교통진흥구역 종합대책'을 매개로 하는 GTX-A노선 신설과 교통수요 분산 정책이 주요한 골자다. 우선 서울시가 중요하게 강조한 보행 중심의 도심구조는 모두 '지하 공간'의 재구조화로 구현되고 녹색교통진흥구역을 매개로 하는 대책은 GTX-A 광화문역사 신설이 전부다. 하지만 이후 논란의 과정은 서울시가 제시한 2가지 사항에 대한 것이 아니라 서울시가 '월대 복원에 따른 우회도로'로 언급된 사직로-율곡로 구간에 집중되고, 광장 한편으로 조성되는 왕복차선에 집중된다.

사실 2018년 7월에 나온 <광화문광장 개선 종합기본계획>에는 2018년 1월의 보도자료에 나온 2가지 사항보다는 오히려 우회도로 안이 좀 더 구체적으로 다루어지고 있다. 우선 세종대로와 사직로-율곡로 노선의 주요한 통행량이 통과통행 수요라는 것과 각각 서북권-도심 구간의 통행과 동북권-서남권의 통행패턴이 주요하게 나타나고 있다는 점을 보여준다. 이런 통과통행 수요의 특징은 우회 분산을 통한 수요관리가 가능하며, 이를 통해서 광화문광장을 중심으로 하는 자가용 교통량의 상당부분을 줄일 수 있다는 것을 보여준다.

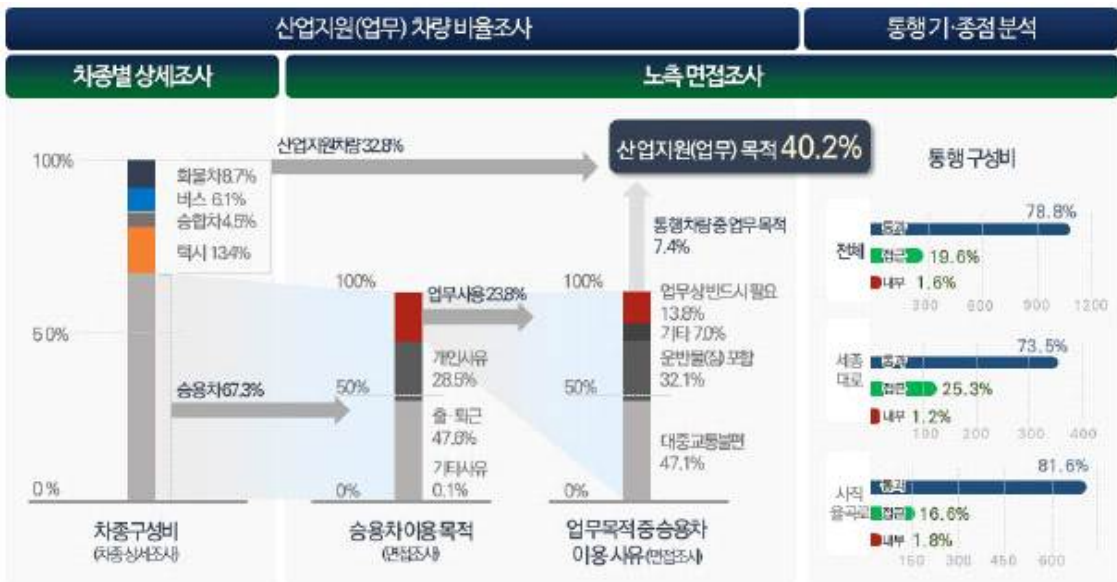
사직로, 울곡로 및 세종대로 통행행태분석



\*종합기본계획 47쪽.

또한 차종 상세조사를 통해서 통행차량의 67%가 승용차 통행이며 이 중에서 47.6%가 출퇴근 용이고 업무사용은 23.8%인데, 업무사용자 중에서 47%는 대중교통이 불편하기 때문에 승용차를 이용하는 수요라는 점을 보여준다. 그리고 최초 차종별 상세조사에서 승용차 외의 산업지원차량 32% 중에서 택시가 13%, 버스가 6%로 20% 정도가 대중교통수단으로 나타났고 승합차나 화물차 등 그야말로 사업용 차량의 통행으로 나타났다. 이런 조사결과는 사실상 대중교통 수단의 확대를 통해서 상당수의 승용차 수요를 줄일 수 있다는 것을 보여준다.

차종 상세조사 및 노측면접조사 결과



그런 점에서 통과통행의 수요를 다른 도로망 체계로 분산하는 한편, 대중교통체계를 강화함으로써 목적통행 수단을 승용차에서 전환시킬 수 있다는 기본적인 방향의 타당

성은 확인된다. 이는 2018년에 발표된 <한양도성 녹색교통진흥지역 특별종합대책(안)>의 구상과도 이어지는데, 녹색교통진흥지역을 우회하는 순환로를 활성화하여 도심부 통과차량을 줄이겠다는 방향이다.

녹색교통진흥지역 대책 중 도심권 교통운영 전략

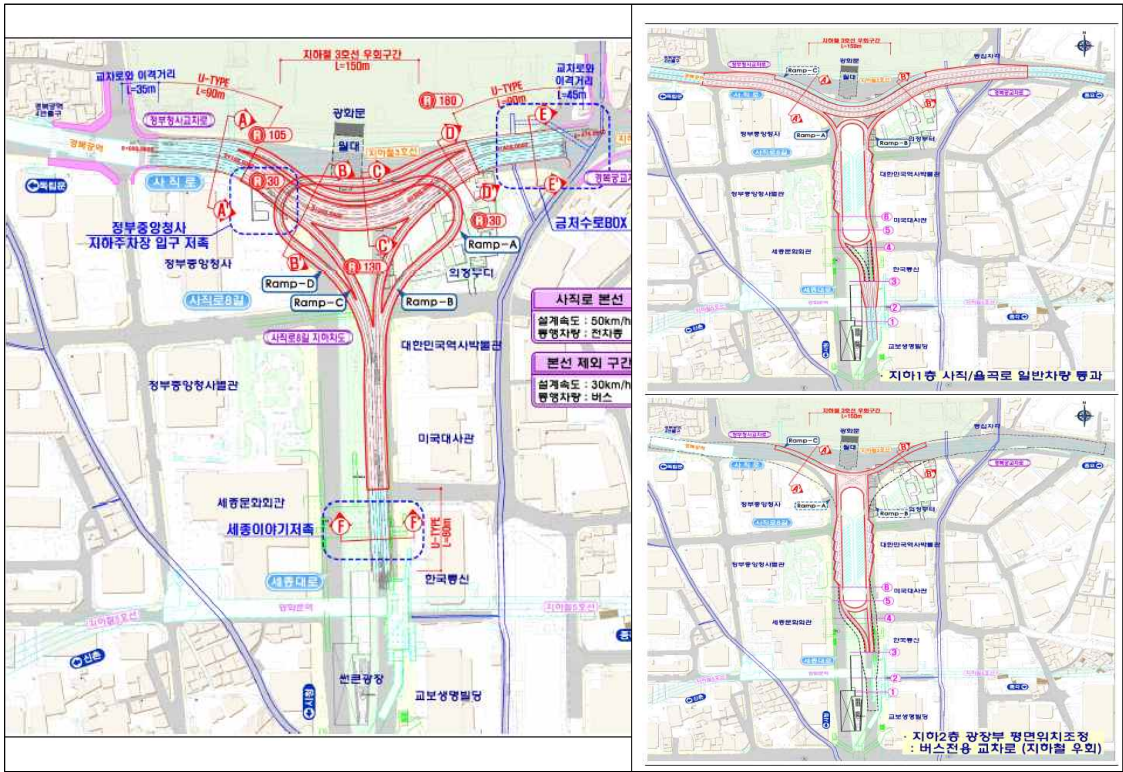


흥미로운 것은 이런 전반적인 교통계획 전략 하에서 광화문광장 재구조화 과정에서 검토한 대안을 검토하는 과정이다. 종합계획수립과정에서 검토한 안은 크게 3가지로, 모두 도로계획과 연관되는 대안들이다.

[1대안: 전면지하화(광화문포럼안)]

■ 광화문포럼에서 최초 제안한 안은 현행 사직-울곡로/세종대로 광화문광장 구간을 지하화하는 것을 골자로 하고 있는데, 입체화 방안은 사직-울곡로의 지하차로와 세종대로로 진출입하는 도로를 별도의 램프시설로 지하화하는 것을 제안하고 있다. 이를 수정한 복층화 방안은 사직-울곡로 지하도로를 1층으로 세종대로에서 진입하는 차량의 흐름은 지하도로 2층으로 배치하는 안이다. 각각 버스환승시설을 설치하는 안을 제시하고 있다.





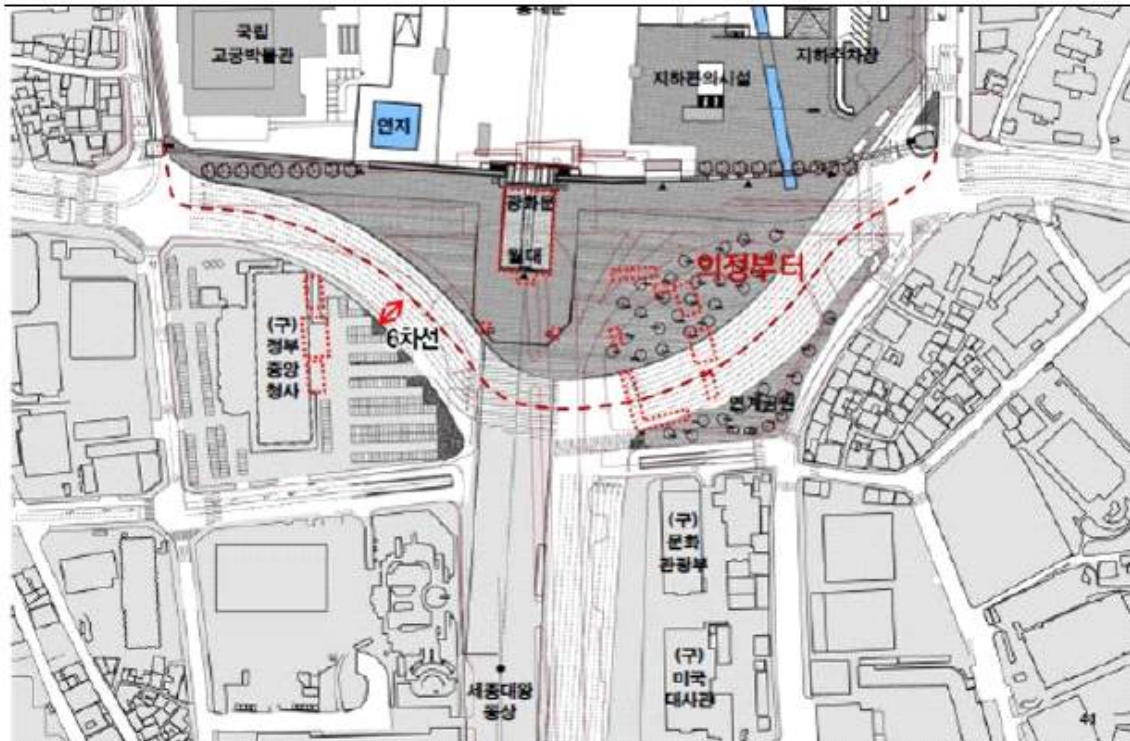
[2대안: 부분지하화(광화문포럼 개선안)]



■ 광화문포럼의 개선안으로 제시된 안이 두 번째 대안으로, 사직-올곡로를 지하화하고 세종대로의 진출입 노선을 기존의 지하차도를 활용해서 우회시키는 방식이다. 이를 위해서 주요 도로의 차선을 1개 차선, 많게는 2개 차선을 늘리는 방안으로 제시되었다. 이는 최초의 제안안이 담고 있는 지상부의 전면 광장화라는 방향성을 살리면서도 앞서 전면지하화 방식이 가지고 있는 한계를 보완하는 방식으로 제안된 것이다.

[3대안: 지상우회안(문화재청+이로재안)]

- 3번째 대안은 월대복원을 전제로 해서 광장을 세종문화회관 쪽으로 붙이고 편측의 도로를 유지시키면서 월대를 우회하는 도로를 설치하는 안이다. 이 안에 현재 재구조화안과 다른 점은 기존의 6차선 도로를 그대로 존치시키는 것을 전제로 하고 있기 때문에 지금의 역사광장 안보다 역사광장의 면적이 크지 않고 기존의 시민광장이 있던 의정부터의 일부가 도로로 편입된다는 부분이다.

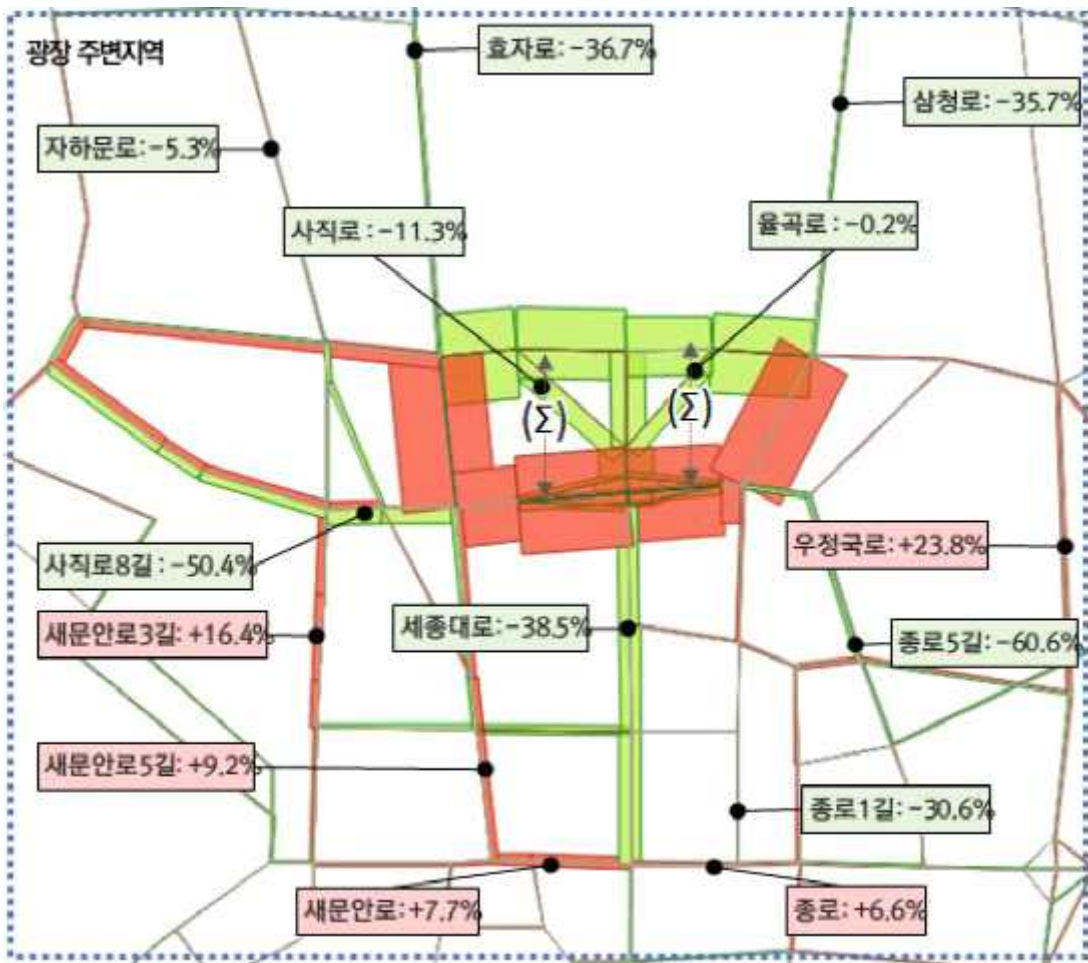


현재 국제현상공모 당선작은 위의 대안 중에서 제3안을 기반으로 해서, 지상의 우회 도로를 확장하는 방안을 보완한 것이다. <종합기본계획> 상으로는 문화재청+이로재 안의 한계로 “의정부터 일부 및 육조 동측 부분 훼손, 보행 단절, 지상 차량운행에 따른 경관문제와 소음, 분진 발생으로 쾌적성 저하, 휴식공간 배치 등 시민 요구 반영에 한계가 있”다는 점을 들고 있다. 그리고 이를 보완하는 방안으로 제시되는 것이 현재와 같이 새문안로5길을 활용하는 방식의 우회도로 안이다. 이 과정에서 쟁점이 되었던 것은 차량의 통행속도를 높이기 위해 도로의 곡선을 반영할 경우 보상비가 2,175억원 가량이 소요된다는 점이었는데 결국 현재와 같은 급 경사로 방식의 도로안 (설계속도 40Km/h안)이 제안되었다(이 안도 보상비 248억원 이상이 들어가 전체 979억원이 소요되는 것으로 추산되었는데 도로 확장을 최소화하여 공사비 소요를 줄인 것으로 보임).

이 안에 따르면 사직-울곡로는 최대 11.3%, 광화문교차로에서 광장으로 진입하는 차



량은 최대 38% 가량 줄어들 것으로 예측되었고, 주요한 우회도로로 우정국로, 새문안로3길, 종로 등의 교통수요가 많게는 23%, 적어도 6% 이상 늘어날 것으로 예측되었다.



또한 월대복원을 고려한 우회 도로안에 따라 기존의 차량통행 속도와 비교해서 최대 3배 이상의 이동시간 증가가 이뤄질 것이라고 예측되었는데, 특히 사직터널에서 안국역으로 가는 구간의 경우에는 현재 6분에서 20분으로 늘어나고, 안국역에서 사직터널로 가는 구간은 현재 5분에서 11분으로 증가할 것으로 예측되었다.

<종합기본계획>에는 광화문포럼에서 제안된 지하화안과 문화재청, 이로재에서 제안한 우회도로안을 검토하고 우회도로안을 채택하여 도로계획을 구상하는데 초점이 맞춰져 있기 때문에 기존의 대중교통과 연관되는 쟁점이 구체적으로 제시되어 있지 않다. 그래서 대중교통과 관련한 쟁점은 2019년 7월에 통과된 <세종로 제1종지구단위계획 구역 및 계획 변경 결정>에 따른 교통영향평가(안)를 통해서 확인할 수 있다.

우회도로안에 따른 운행시간 변화

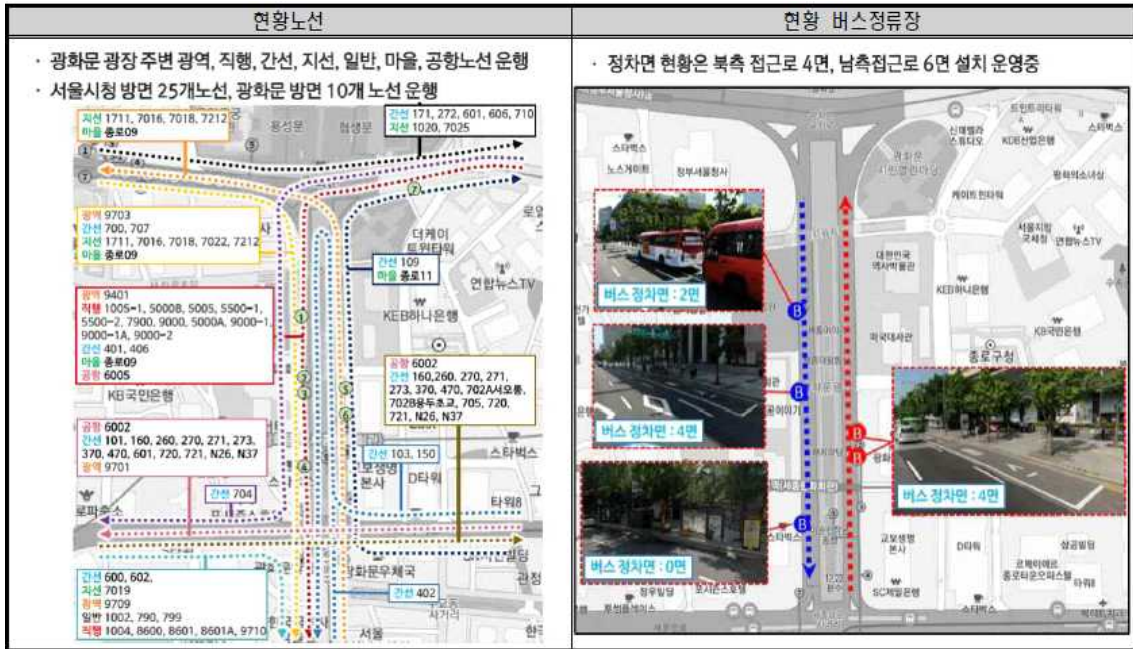
구분		현황	광장 조성안
(동서축) 사직터널 ↔ 안국역	사직터널 →안국역	6분 28초	20분 54초
		현황대비(%)	323.2
	안국역 →사직터널	5분 16초	11분 51초
		현황대비(%)	225.0
(남북축) 신교동교차로 ↔ 세종대로사거리	신교동교차로 →세종대로사거리	7분 39초	10분 20초
		현황대비(%)	134.9
	세종대로사거리 →신교동교차로	8분 14초	11분 23초
		현황대비(%)	138.1

세종로 제1종지구단위계획 구역 및 계획 변경안은 2011년 4월 제6차 교통영향평가분석 개선대책 심의결과를 바탕으로 2013년 지구단위계획안을 확정할 때 다뤄졌다. 2011년 당시 교통영향평가의 목적은 이명박 정부에서 추진했던 대한민국역사박물관 조성에 따라 관광버스 등 교통 신규 수요에 대한 계획과 더불어 세종로광장, 광화문광장, 대한민국역사박물관 연계성 확보를 위한 횡단보도 신설, 안내표지판 및 노면표시의 추가 설치 등이 포함되었다.

2019년 다뤄진 <세종로 제1종지구단위계획 구역 및 계획 변경안>에 따른 교통영향평가는 광화문광장 재구조화 추진에 따라 발생하는 교통계획의 변화를 담고 있는데, 형식으로는 2013년에 확정된 지구단위계획 중에서 교통영향평가의 부분을 변경하는 방식으로 진행한다. 이는 현행 교통영향평가 지침 제29조를 통해서 교통개선대책 변경 허용 범위를 초과한 경우 교통영향평가서를 변경심의회하도록 한 규정에 근거하여 진행되었다. 변경안은 6월에 제출되었고 7월에 변경안에 대한 보완내용을 담은 심의의결보완서가 제출됨으로서 관련 절차가 종료되었다.

지난 1월부터 논란이 되어왔던 광화문광장재구조화를 둘러싼 교통계획이 사실상 절차를 마무리 한 것인데, 세부적인 내용을 구체적으로 알고 있는 곳은 거의 없었던 것으로 보인다. 실제로 7월 말이 되어서야 관련된 지구단위계획 변경이 진행된 것을 알 수 있었는데, 사회적 관심사가 이렇게 큰 사안에 대해서 형식적인 행정절차를 일사천리로 진행한 것이다. 특히 앞서 종합추진계획에서 공백으로 남겨진 세부적인 교통대책들의 쟁점이 지구단위계획 내 교통계획의 변경 사항에 담겨져 있다는 점에서 볼 때 매우 아쉬운 부분이다. 전반적인 도로의 형태는 큰 틀에서 종합추진계획에서 제출한 것과 크게 다르지 않다. 그렇기 때문에 대중교통과 관련한 사항에 주목하여 관련 내용을 살펴본다.

현재 광화문광장 주변 세종대로의 버스정류장은 시청방향 3개소(정차 6면), 광화문방향 2개소(정차4면)이 운영중에 있으며, 광역버스 9개노선, 간선버스 11개노선, 지선버스 6개노선, 마을버스 2개노선, 공항버스 1개노선이 운영 중이다.



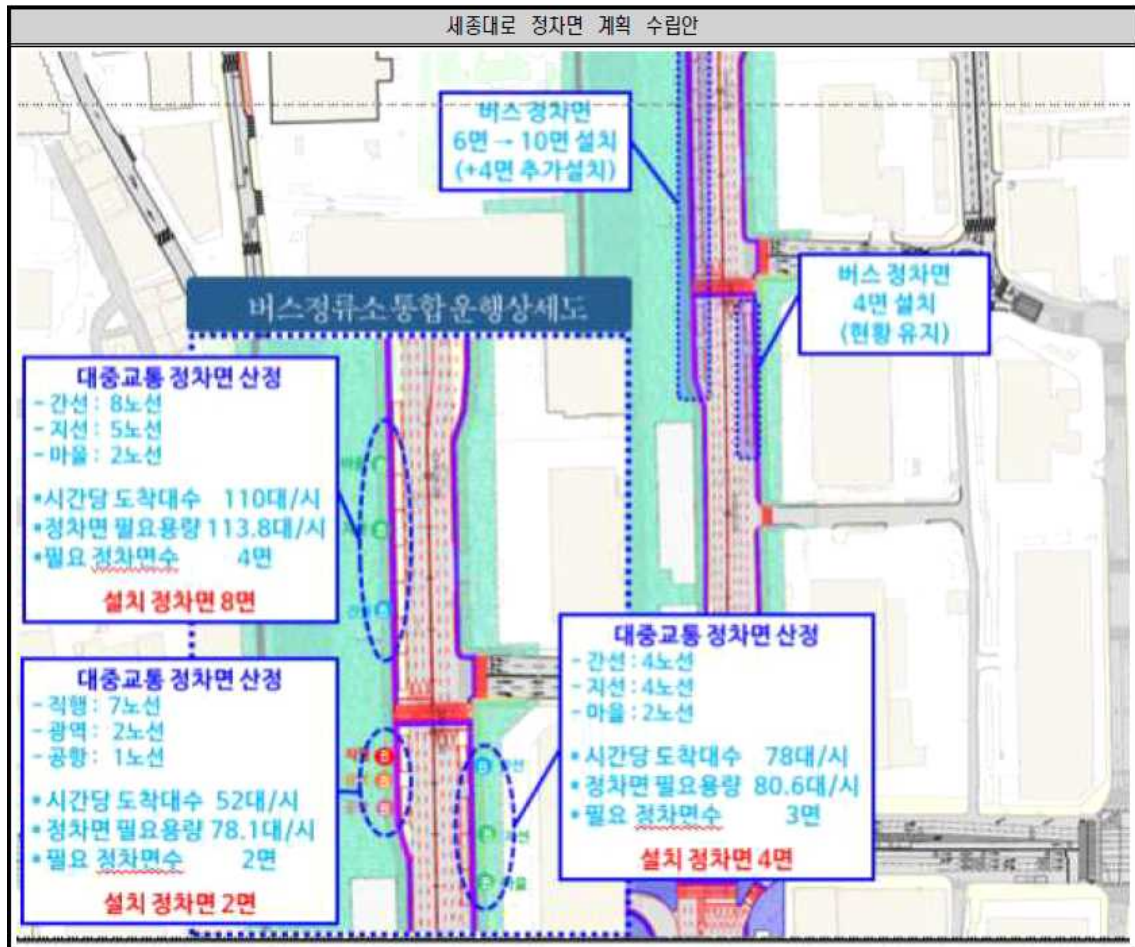
위의 현황도처럼 북측은 2개소가 거의 연속적으로 있는 형태이지만 남측의 경우에는 4개소가 정부종합청사 옆 공원에서부터 광화문지하철역사 앞까지 길게 늘어져 있는 형태다. 중앙차로와 다르게 가로변 정류장의 경우에는 승하차 차선에서 운행 차선으로 들고 나는 운행의 특징 상 기존 편도 5차로의 경우 4, 5차선은 버스가 들고 나는 운행의 패턴이 반복된다. 그런데 이를 6차로로 축소하게 되면 편도 3차로가 됨으로, 현재와 같이 양측의 운행 노선을 그대로 두면 각각 편로 1차선 씩만 일반적인 차로로서 기능할 가능성이 높다.

현재 재구화에 따른 계획을 보면 세종문화회관 쪽으로 붙이게 되는 광장의 특징 상 광장의 남측 면에 6개소의 정차면을 둔다는 계획이다. 광장 남측면의 버스 정차면의 경우 정차면의 도로를 부분적으로 추가했다. 교통영향평가를 위한 교통계획안에 따르면 시간당 필요용량은 총9면인데 설치 정차면은 14면이어서 버스 운행에 필요한 정차면수가 충분히 공급되었다 볼 여지가 있다. 하지만 이것은 어디까지나 29개의 노선 버스가 균일하게 운영될 때의 내용이고 버스가 몰리는 경우에는 오히려 기존 1차로가 버스 정차면으로 운영될 공산이 크다. 특히 남측면에 설치되는 직행 7개 노선, 광역 2개 노선, 공항 1개 노선의 경우에는 일반 노선버스에 비해 정차시간이 길 수 밖에 없다는 점과 바로 횡단보도가 있어서 운행 과정에 대기시간이 생겨 버스 적체 현상이



반복적으로 나타날 수 밖에 없을 것으로 보인다.

이런 계획은 기존의 10차로를 6차로로 줄이면서도 기존의 노선버스 운행체계를 그대로 유지하기 위한 방안을 모색한 결과다(물론 3개 노선의 경우에는 유턴이 불가능해서 우회처리 하게 됨). 이렇게 되면 시민광장의 차선 부분에 버스정류장이 설치될 수밖에 없고 키오스크 시설물이 설치될 개연성도 있다. 시민광장에서 대규모 행사가 있는 경우에는 현재와 같이 1, 2 차선을 추가로 확보하더라도 버스 운행이 가능했지만 광장의 한 편에 승강장을 설치할 경우에는 대규모 행사가 광장에서 일어날 경우 버스 운행 자체가 불가능할 정도의 영향을 받을 수 밖에 없다. 하지만 6월에 있었던 교통영향평가 심의 과정에서는 “버스와 승용차 대수를 별도로 제시하여 상행/하행 버스정차면을 제설계하고 차로운영계획을 수립할 것”이라는 의견만이 제시되었을 뿐이고, 이에 대해 서울시는 일부 정차면의 확보를 계획하는 것으로 수정했을 뿐이다.



<종합추진계획>과 <교통영향평가 변경안>을 통해서 공통적으로 확인할 수 있는 것은 애초 ‘보행중심 도시로의 전환’과 ‘녹색교통진흥구역 종합계획’을 주되게 제시했던 맥락과는 다르게 현재 확인할 수 있는 교통계획은 모두 광화문광장 재구조화에 따른 기

존 교통체계의 현상 유지를 위한 절충과 임시방편적 계획들이라고 할 수 있다.

안타깝게도 <교통영향평가 변경안>에 따라 진행된 사전검토보완서와 심의의결보완서에서 주요한 쟁점 사항들은 모두 구체적인 계획이 있는 상황이 아니라 단순한 언급만 있거나 혹은 ‘할 계획이다’라는 식의 단편적인 정보만 있는 상황이다. 이는 현재 광화문광장 재구조화사업에 따른 교통계획이 광화문광장을 매개로 하는 적어도 녹색교통진흥구역 전체 혹은 서울시 전체의 광역적 교통체계에 대한 임팩트를 고려하고 있지 못한 것이 아닌가라는 한계를 보게 한다.

실제로 교통수요예측 모형에 따라 직접적인 영향권 외에 간접영향권은 서울시 전역으로 나타났고 특히 새문안로, 새문안로3길, 종로, 사직로8길에서 통일로, 청와대로 등 에까지 교통수요에 영향을 미친다고 하지만 이에 대한 종합계획은 보이지 않는다. 또한 녹색교통진흥구역과 관련해서도 7월 중 자동차관리시스템을 도입하여 5등급 차량에 대한 진입을 금지하고 도심권 유입제한 신호운영 전략 중 하나로 통과차량 우회도로 및 도심 순환로 소통개선 사업을 진행한다고 하지만 이를 연말까지의 일정으로 제시하고 있다. 또한 관광버스 주차장의 폐쇄에 따른 대체 주차장 확보와 관련해서 주차 단속요원 및 질서계도요원의 배치 외에 방안들을 모두 검토 혹은 장기과제로 제안하고 있는 상황이다. 특히 논란이 되고 있는 것 중 주요한 쟁점인 GTX-A 광화문 복합역사에 대한 구상이나 해당 노선과 중복되는 버스노선의 조정 등의 쟁점 역시 다뤄지지 않고 있다.

그러니까 현재까지 확인할 수 있는 광화문광장 재구조화 사업에 따른 교통문제는, 단지 상층부의 광장 부분을 바꾸는 것으로 협소화하고 이에 대한 사회적 영향을 최소화하는 방식으로 관리하여 큰 쟁점없이 외형적인 변화를 꾀한다는, 서울시의 광화문광장 재구조화 추진전략에 의해 검토되었다는 점이다.

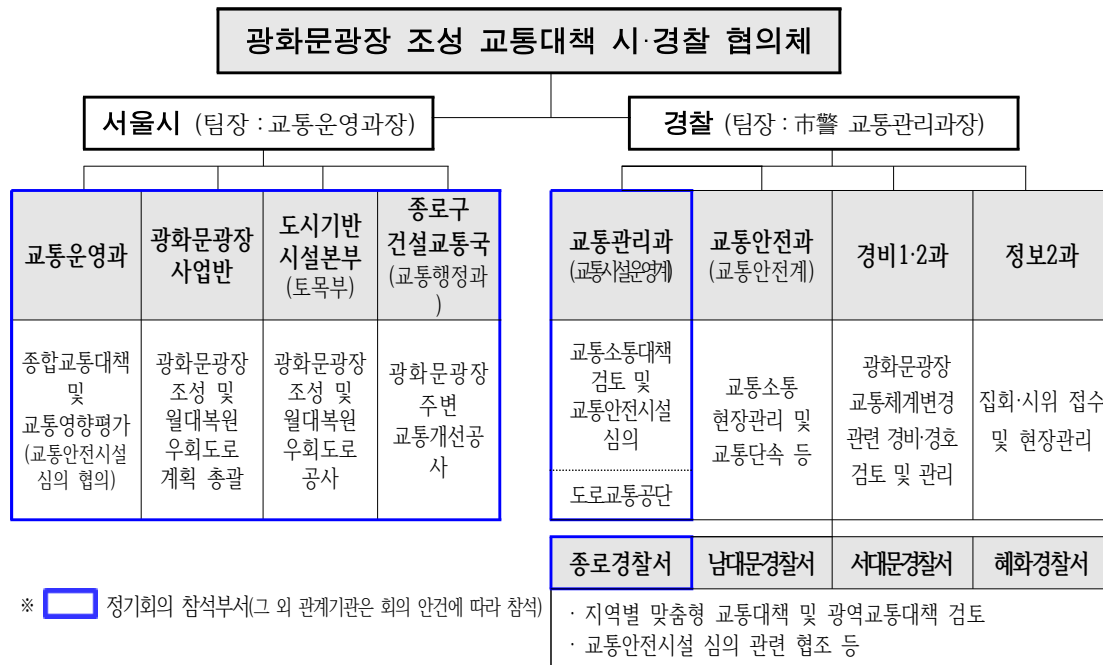
## 2. 광화문광장 재구조화라는 계기

서울시는 지난 8월 초에 <세종로 지구단위계획 재정비에 따른 교통영향평가 용역>에 대한 설계변경을 검토하고 있다. 이 계획은 새롭게 필요가 발생해서 추진하는 것이 아니라, 순전히 광화문광장 재구조화라는 지상부 상의 변화를 정해진 일정에 따라 추진하기 위해 동일한 과정을 쪼갠 결과다. 즉 광화문광장 재구조화를 둘러싼 점 단위 교통계획을 쪼개서 우선 교통영향평가를 진행해야지 이후에 실시계획 인가 및 보상 등의 절차를 빠르게 추진할 수 있고 이를 통해서 2012년 5월이라는 공기를 맞출 수 있기 때문이다. 서울시가 이번에 준비하고 있는 용역은 원래 2018년부터 2020년까지 2년 간 연구기간을 가지고 있던 과업이기 때문에 나머지 1년 분의 용역을 지금부터 수행한다는 취지다. 주요한 내용은 교통영향평가의 공간적 범위를 광화문광장 주변 직

접 영향권에서 광역차원으로 확장하고 도심권으로 유입하는 교통량을 줄이기 위해 광역적 차원의 교통대책 및 우회전략 수립 등 교통수요 축소방안을 추가하는 것이 골자다. 해당 내용을 오는 2019년 10월에 심의를 거쳐서 완공한다는 계획이다.

이와 별도로 서울시는 <광화문광장 주변 교통개선 기본 및 실시설계 용역>을 시행한다. 추경을 통해서 확보된 1억 5천만원의 재원으로 시행되는 이 용역은 사실 앞서 이야기한 교통영향평가 변경계획과 거의 흡사하지만 별도의 계획으로 추진하면서 광화문광장 조성공사를 제외한 광장 주변영향권 교차로 및 생활권 도로를 대상으로 진행한다. 즉 앞의 추진과제는 광역적 차원의 교통계획이고 이 추진과제는 인근 주변의 생활권 차원의 교통계획이 되는 셈이다.

그리고 지난 6월부터 ‘광화문광장 조성의 원활한 교통안전시설 심의를 위한 시, 경찰 협의체’를 구성하여 운영한다. 구성목적은 종합기본계획 및 교통대책위원회, 종로구 등 요청사항 총 33건 중에서 교통안전시설 심의가 필요한 22건에 대한 사전 검토를 진행하기 위한 것이다. 관련 운영계획에는 “광화문광장 조성일정(20. 1월 착공)에 맞춰 차질 없도록 교통안전시설 심의 조기통과 필요”라는 것을 명확하게 밝히고 있으며 해당 협의체의 구성 목적으로 “체계적인 교통대책 수립 및 교통안전시설 심의 조기통과(19.8.)”로 명시되어 있다.



서울시가 말한 보행중심의 도심구조와 녹색교통진흥구역을 내세운 대중교통 중심의 교통체계는 어디에 있는가?

보행중심의 도심구조라면 보행이라는 이동수단이 여타 이동수단에 비해 우선권을 가



진다는 것을 의미한다. 당연히 경합하는 이동수단 간에 위계를 정하면 하위의 교통수단은 ‘불편함’을 느끼게 된다. 공간은 경합재이기 때문에 당연히 그렇다. 그런데 서울시의 보행중심은 ‘지하공간 네트워크를 통한 보행공간’ 외에 어떤 방식으로 실현되고 있는지 모호하다. 광장의 공간이 넓어진다고 이를 보행공간이라고 하면 올림픽공원이나 서울숲이 있는 지역의 보행권은 서울에서도 으뜸인 곳일 것이다. 즉 걸을 수 있는 공간이 아니라 걸어서 통행의 목적을 수월하게 달성할 수 있을 때 보행중심도시가 된다. 이를 위해서는 현행 가로 주차환경에 대한 고민이 필요하다. 사람을 지하로 넣을 것이 아니라 거리 위의 주차장들을 지하로 넣을 고민을 해야 한다.

또한 광화문광장을 위시한 종로구간은 신호등에 의해 보행이 단절되는 일이 없도록 보행우선 구간들을 구상하여 설치할 필요가 있다. 이를 위해 주요 간선도로의 경우에는 일방통행으로 전환하는 등의 방법으로 차량통행 자체를 억제하는 수단을 활용하는 것이 필요하다. 또한 대중교통 중심의 녹색교통진흥구역이라고 대중교통을 무조건 다 집어 넣는 것이 대안은 아닐 것이다. 대표적으로 GTX-A노선이 그렇다. 아직까지 광화문역을 추가로 신설할 경우 광화문을 통과하는 승용차 수요를 얼마나 수용할 수 있는지에 대한 조사가 나오질 않았다. 그것이 아니라 광화문으로 오는 진입수요만 늘리겠다는 것은 녹색교통진흥구역의 취지와 전혀 다르다. 오히려 도심 내에 의도적으로 혼잡도를 늘리겠다는 것인데, 이것이 타당한지도 모르겠다.

무엇보다 광화문광장은 종로구의 한 지역이 아니라 서울시 전체의 요소로서 접근할 필요가 있다. 광화문광장의 교통계획이 고작 반경 1.5Km의 문제에 집중하게 되면 광화문광장이 가지고 있는 역사성이나 사회성은 모두 그 범위에 갇히게 된다. 비교하자면 이명박 전시장이 청계천복원을 하면서 이를 단순히 인근지역의 재생으로만 국한했다면 어땠을지 고민하면 좋겠다. 적어도 청계천복원과정을 서울시 전체에 영향을 미치고 이를 통해서 미래 서울의 방향성을 보여주었다는 점에서 보면 광화문광장 재구조화사업이 참조할 부분이 많다. 특히 교통계획과 관련해서 더욱 그렇다. 상대적으로 오래 준비가 되었다고는 하지만 버스체계 개편과 고가도로 정비의 문제는 쉽게 집행되기 어려운 주제다. 하지만 이를 동시에 시도함으로써 적어도 청계천복원이 단순히 과거 복개천의 복원이라는 국지적인 가치가 아니라 서울이라는 도시 전체에 훼손할 수 없는 변화를 이끌어 냈다.

광화문광장의 재구조화 역시 이런 방식의 깊은 영향을 줄 수 있는 고민이 필요하다. 그런 점에서 광화문광장의 재구조화 방향을 ‘지하화 VS 우회도로’로 접근한 것은 명백하게 한계가 있는 접근법이 아닌가 싶다. 이를테면 구태여 세종대로의 일부분이 광장 옆에 존치할 필요가 있을까? 사직로와 을곡로의 연결이 구태여 경복궁 앞으로만 연결될 이유가 있을까? 현재의 위치에 버스승강장이 꼭 있어야 할 하는 걸까?

물론 이런 고민들 역시 2016년부터의 광화문포럼 등의 절차를 통해서 있을 수 있다. 하지만 닫힌 포럼을 통해서도 공론이 만들어질 수 없다. 이미 결정이 내려진 내용을 둘러싸고 경제적 요인과 사업기간을 주된 근거로 삼아서 대안들을 검토하고 선별하는 것은 지나치게 광화문광장 재구조화의 맥락을 협소하게 접근하는 것일 수 있다. 무엇보다 앞서 살펴보았듯이 교통계획 중에서 가장 중요한 두 가지의 측면, 즉 보행중심의 도심구조와 녹색교통진흥구역의 활성화라는 방향을 담은 교통계획은 구체적으로 드러나 있지 않다.

특히 미국대사관의 이전이 예정되어 있고 종로구청 역시 신청사를 지어 이전을 준비 중이다. GTX 복합역사 계획과 신분당선이 들어서게 되면 또다시 광화문광장에서 공사가 진행된다. 이처럼 광화문광장이라는 도시공간에 영향을 줄 수 있는 요인들이 5년 내에 존재하는 상황에서 1천억원에 가까운 광화문광장 재구조화사업을 하는 것은 아무리 봐도 조급하다.

광화문광장을 재구조화함으로써 바뀔 수 있는 교통계획의 가능성은 생각보다 크고 이런 가능성에 비가역적인 서울시 교통정책의 진보를 가져올 수 있다는 아쉬움이 있다. 적어도 <종합기본계획>과 <환경영향평가 변경안>은 이런 가능성보다는 광화문광장 재구조화에도 불구하고 현재와 같은 교통환경을 유지시키는데 급급한 내용이다. 광장 하나만 피상적으로 바뀌는 것이 기존에 광화문광장을 바꾸는 중대한 이유일 수는 없다. [끝]



## ■ 발제

### ■ 광화문광장 조성과 주변지역 정비를 둘러싼 문제와 과제

남 은 경  
경실련도시개혁센터 국장

1. 들어가며
2. 광화문광장 재구조화사업 개요
3. 광화문광장 재구조화사업 추진 경과
4. 광화문광장과 주변지역 정비의 문제점
  - 1) 도심광장에 대한 비전과 종합적 계획 부재
  - 2) 개별사업의 타당성과 효과에 대한 검증 미비
  - 3) 투기와 젠트리피케이션에 대한 대책 부재.
  - 4) 쫓겨나는 세입자에 대한 대책 미비
5. 개선방안

## 1. 들어가며

2016년 9월, 서울시가 보행중심 세종대로 구현전략 마련을 위한 시민.전문가 거버넌스인 <광화문포럼>을 구성하며 시작된 광화문광장 재구조화사업이 공간적 위상과 역할에 걸맞지 않게 추진되고 있다. 광화문광장은 서울 역사도심의 중심이며, 시민의 힘으로 부패한 정권을 무너뜨린 시민혁명의 상징적 공간이다. 따라서 이러한 공간적 위상에 부합하는 광화문광장 조성방안을 만들기 위해서는 먼저 도심부 전체를 아우르는 비전과 큰 그림을 그려야 한다.

서울시는 광화문포럼 출범 당시 미래 100년을 바라보는 관점으로 비전을 잡고 구체적인 방안을 만들고 사회적 합의를 기반으로 구현전략을 제안한다는 계획이었다. 그러나 서울시가 추진 중인 광화문광장 조성방안은 도심에 대한 큰 그림 없이 광화문의 보행환경개선사업에 국한해 도심 내 차량수요관리와 개발밀도 관리 등 차량 통행을 줄이고 보행과 대중교통 중심으로 시스템을 전환하기 위한 근본적 대책에 대한 고민은 좀처럼 보이지 않는다. '21년 5월까지 공사를 끝내기위해 물리적 광장조성에만 급급했다는 의혹도 가능해진다.

차량중심의 통행체계를 보행과 대중교통 중심으로 개편하는 방안이 선행되지 않으면 보행중심 광장 조성은 구호에 그칠 가능성이 크다. 현행 조성방안은 보행단절성을 개선되지 못하고 광장 조성에 따른 교통 혼잡과 통행불편은 오히려 지역주민과 시민의 부담이 될 것이라는 것이 많은 도시 및 교통전문가의 의견이다. 그러나 시는 광장 면적이 증가해 보행과 휴식공간이 늘어난다는 점만 강조할 뿐 예상되는 문제에 대해서는 명확한 대책을 제시하지 못하고 있다. 아울러 광장활성화를 위한 개별사업들이 타당성에 대한 검증 없이 우후죽순 추진되어 향후 광장을 둘러싼 난개발 우려도 높다.

광화문을 포함한 서울 역사도심을 차량 중심에서 보행중심으로 전환한다는 기본방향에 대해 많은 시민과 전문가들은 원칙적으로 찬성한다. 그러나 현재 추진 중인 광장재구조화사업계획이 최선의 대안인가에 대해서는 토론이 필요하다. 광화문광장 재구조화사업은 많은 예산이 소요될 뿐만 아니라 시민의 삶에 크고 작은 영향을 미치는 사업이다. 따라서 서울시는 사업을 강행하기 보다는 사업을 면밀하게 검토한 추진해 불필요한 갈등과 혼란을 최소화해야 한다. 이 글에서는 광화문광장 재구조화사업의 개요와 추진경과 및 주변 정비를 둘러싼 쟁점과 과제를 짚어보고자 한다.

## 2. 광화문광장 재구조화사업 개요

현재 광화문광장



새롭게 조성되는 광화문광장



1) 역사광장 조성(경복궁 광화문 월대 복원 및 주변 정비)

- 위 치 : 종로구 세종로 1-67 일대
- 사업기간 : '17. 08. ~ '21. 05.
- 사업내용 : 역사광장 조성 약 3만6천m<sup>2</sup>
  - 문화재 : 월대 및 동서십자각, 궁성 복원, 해치상 이전 등
  - 도로이설 : 폭 30~39m(6차로), 길이 910m, 면적 4만7천m<sup>2</sup>
- 사 업 비 : 약 742억원(국비 371, 시비 371)

2) 광화문광장 조성

- 위 치 : 종로구 세종로 1-68 일대
- 사업기간 : '17. 08. ~ '21. 05.
- 사업내용 : 시민광장 조성 약 2만5천m<sup>2</sup>
  - 기존광장 확장 : 도로공간 재편하여 문화·휴식 공간 조성
  - 세종대로 재편 : 폭 30~40m(6차로), 길이 435m, 면적 1만8천m<sup>2</sup>
- 사 업 비 : 약 487억원(전액 시비)

3) 월대조기복원(당초 /23년 완공 --> '21년 광화문광장 사업 종료 시)

- '19년 월대 발굴조사 시행 위한 사직-울곡로 우회도로 개설
- '21년 월대 복원 완료.

4) 향후계획(안)

- '19. 7월 도시관리계획 변경결정 고시 및 주민설명회
- '19. 9월 실시계획 인가
- '20. 1월 공사 착공
- '21. 5월 광장 개장(예정)

3. 광화문광장 재구조화사업 추진 경과

○ 광화문광장 재구조화 사업 추진 경과

일자	추진 내용	전개 과정
2016.09~17.06	서울시, 광화문포럼 구성 및 운영	거버넌스
2017.04.	박원순시장, 문재인후보와 광화문 재구조화 논의	
2017.04.	문재인후보, 청와대 이전 대선 공약 발표	대선 공약화
2017.05.	서울시, 광화문광장 시민대토론회를 통한 포럼결과 발표	원칙수립
2017.07.	서울시, 새로운 광화문광장 조성을 위한 주민설명회	
2017.08.	서울시, 광화문광장 종합기본계획 용역 착수	
2018.04.	서울시, 기본계획(안) 기자설명회_박원순후보 새로운 광화문광장 조성 지방선거 공약	
2018.07.	서울시, 종합기본계획 용역 준공	기본계획 수립
2018.07.	서울시, 광화문시민위원회 발족	거버넌스
2018.07.	서울시, 광화문광장 조성 시민토론회	
2018.10.	서울시, 광화문광장 조성 설계공고	
2019.01.	청와대, 대통령 집무실 광화문 이전 보류	
2019.01.	서울시, 국제현상공모 당선작 발표	당선작 발표
2019.01.	행안부, 서울시 기본계획 원안 수용 곤란. 미합의 발표	
2019.01.	서울시, 광화문시민위원회 정기총회	
2019.01.	서울시, 수도권광역급행철도 A노선 광화문 복합역사 신설 타당성조사 및 기본계획 용역 공고	GTX-A 타당성/기본계획 공고
2019.02	서울시, 광화문광장 조성 실시설계 발주	설계 발주
2019.03.	서울시, 광화문시민위원회 시민참여단 워크숍	
2019.05.	서울시, 도시계획 변경(도로 변경) 주민 열람공고	
2019.06.	서울시, 도시계획 변경 도시건축심의위원회 통과	
2019.07.	시경찰청 교통안전시설 심의 1차 회의 개최	
2019.07.	광화문광장 주변 교통개선 기본 및 실시설계용역 공고	교통개선 설계 용역 발주
2019.07.	행안부, 일정 재조정 요청 공문 서울시에 발송	
2019.08.	서울시, 지구단위계획 변경 고시	도시계획 변경
2019.09.	서울시, 실시계획 고시 예정	

#### 4. 광화문광장 재구조화사업의 문제점

- 계획과 주변 개발을 중심으로 -

1) 서울 도심광장에 대한 비전과 종합적인 계획이 부재하다.

○서울 도심광장의 의미와 광장조성에 따른 도심 재편에 대한 큰 그림이 없다.

- 광화문은 역사도심의 중심이며 시민혁명이 이루어진 상징적 공간이다. 광화문의 중심성과 상징성, 역사성 등 공간의 위상과 역할에 걸맞는 계획이 수립되고 추진되어야 한다. 즉 광화문이라는 공간에 한정해 도심광장을 어떻게 조성할지를 정하기 전에 도심부를 어떻게 재편할 것인가에 대한 비전과 큰 그림을 만든 후 이와 연계한 광화문광장의 구체적 조성방안과 추진전략을 고민해야 한다.

- 그러나 서울시는 도심광장의 영향권을 역사도심으로 확대해 보다 다양한 방안을 검토하기 보다는 세종로 일대 광장조성과 인접건물의 환경과 이용개선을 광장 재구조화사업의 정책목표로 삼고 있다. 광장조성은 보행중심으로 공간을 재편하기 위한 하나의 정책 수단일 뿐 사업의 최종 목표가 될 수 없다. 정책개선의 대상이 잘못된 시스템 개선이 아닌 환경개선에 둘 때 사업의 목표는 올바르게 실현되기 어렵다. 단기간 내 성과를 내기위한 토건사업이라고 비판하는 이유이기도 하다.

- 시간이 걸리더라도 도심내 차량수요를 억제하고 대중교통체계를 강화하는 방안 등 당장의 효과를 기대하기 어렵더라도 사회적 비용과 부작용을 최소화할 수 있는 다양한 정책적 수단이 고민되어야 한다. 현 광장조성계획은 사업의 우선 순위와 목표가 무엇인지(보행인지, 간선도로 기능 유지인지, 역사문화 복원인지)도 모호한 사업이 되었다.

○ 부문별 사업의 타당성과 효과 검토가 미비하다.

- 종합적 계획과 추진전략을 만들기 위해서는 개별사업의 타당성과 사업간 시너지효과 등이 계획수립 전 검토되어야 한다. 그러나 도시계획 따로 교통개선대책 따로 역사건립 따로 등 개별사업이 제각각 추진되어 사업추진 여부와 우선순위 등이 면밀하게 검증되지 못한 채 단순히 사업에 정당성을 부여하기 위한 형식적 절차에 그치고 있다.(GTX-A 타당성 검토 용역 및 기본계획수립, 교통개선 기본계획 수립 전 지구단위계획 우선 변경)



2) 노선변경과 신규 역사 신설에 따른 사업비 증액과 시업의 비효율 문제가 예상되는 수도권광역급행철도(GTX-A) 변경에 대한 전면 재검토가 필요하다.

○ GTX-A는 수도권 서북부와 동남부를 연결하는 광역철도망 구축사업임.

- (개요) 수도권 생활권 광역화에 따라 서울과 경기도 간 거점을 연결해 장거리 통행수요에 효율적으로 대처하고 외곽에서 도심까지 30분대 접근을 위해 광역철도망 구축.

(사업구간) 파주~일산~대곡~진관내~서울역~삼성 간 43.6km, 정거장 5개소

(총사업비/사업방식) 2조 9,017억원/ BTO 방식

(사업자) 2개의 참여사 중, 1,2단계 평가를 거쳐 1개 업체가 우선협상대상자로 선정되었고, 현상 및 민간투자심의위 심의를 거쳐 사업시행자 지정함('18.12.13)

○ 광화문역사 신설로 광역교통대책의 효율성은 떨어진다.

- 광역철도망 구축사업은 광역교통체계 구축사업으로 광화문광장조성계획과는 위상과 목적이 다른 사업이다. 국토부의 2차레 평가에서 탈락한 도심 우회노선(시청역 경유)은 높은 사업비(역사 건설비용으로 2,000억원 추가 소요)와 속느린 속도로 인해 타당성과 경쟁력측면에서 우위가 낮은 사업이다.

- 그런데 광화문 활성화를 위해 노선을 변경하며 역사를 추가 건립하는 것은 GTX-A 사업 목적에 배치될 뿐만 아니라 정치적 고려 등 다른 외부 요인에 따라 대중교통계획을 왜곡하는 결과를 초래한다.(과거 지하철 노선이 정치적 외압 등 외부적 요인에 의해 노선이 변경된 사례와 유사).

○ 광화문역사 신설에 따른 사업비 증액과 재정부담 문제가 발생할 것으로 예상된다.

- 국토부는 실시협약에 반영되지 않은 건설비용 전액과 역사 운영수입으로 운영비용을 충당하기 어려운 경우 차액을 포함하여 증액된 사업비 전액을 역사 설치를 요구한 원인자인 서울시에 부담시킨다는 입장이다. 서울시가 무리하게 추진할 경우 막대한 예산지출과 사업자 운영수입 보장을 위한 역사의 과밀개발이 우려된다.

3) 도심 개발밀도 관리와 부동산 투기와 젠트리피케이션에 대한 대책은 없다.

○ 주변지역 개발밀도 관리방안이 없다.

- 서울 도심은 과도한 개발로 역사문화자원의 훼손과 옛 도시구조의 파괴로, 특성과 매력을 점점 잃어가고 있다. 서울 도심의 경쟁력을 회복하기 위해서는 '개발과 집중을 유발하는 고밀개발사업'을 지양하고, 보전과 점진적 정비를 통한 지속가능한 도시 관리체계로 전환해야 한다.
- 광화문광장 조성으로 주변지역 환경이 개선되면 그간 주춤했던 도심재개발사업에 대한 개발압력이 증가하고 사업이 활성화될 것으로 예상된다. 도심 고밀개발을 유도하는 대규모 철거재개발사업을 점진적으로 정비하기 위한 소규모 개발방식으로 전환하는 방안이 마련되어야 한다.

○땅값 상승과 투기, 젠트리피케이션 대책이 부재하다.

- 청계천복원사업으로 주변지역 땅값은 2배 이상 상승했고, 재개발사업이 활성화되면서 도심산업생태계가 붕괴되는 등 도심재개발사업에 따른 부작용은 지속적으로 나타나고 있다. 광화문광장 주변지역도 청계천복원 때와 같이 사업이 가시화되면 개발 압력이 증가하여 도심재개발사업의 활성화로 이어질 것이다. 서울시 차원에서 도심 지역 땅값과 임대료 상승으로 인한 투기와 젠트리피케이션을 방지하기 위한 대책은 무엇인가?

4) 수용 토지 상가세입자의 영업권 보장을 위한 대책이 미흡하다.

○역사광장 조성을 위한 민간토지 수용과 세입자의 영업권 침해는 불가피한 선택인가?

- 상가건물 세입자 20가구는 예상치 못한 광장사업 추진과 토지수용으로 영업권을 박탈당하고 생존권의 위협에 놓여 있어 사업추진에 반대하고 있다. 서울시는 <공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률>에 의거 상가세입자에게는 '영업장 이전으로 발생하는 4개월분의 영업이익 감소액에 대한 손실액'을 보전할 계획이나, 영업권 박탈에 대한 실질적인 보상대책으로는 매우 미흡한 실정이다.
- 세입상가의 영업권은 생존권과 직결되므로 최대한 이를 보호할 수 있는 정책을 우선해 결정해야한다. 즉 토지의 강제수용을 수반하는 사업은 개인의 재산권과 영업권을 침해하므로 타당성과 공익성을 충분히 검토하고 불가피하다면 손실을 최소화할 수 있는 대책을 수립해야 한다(시간 확보와 경제적 보상등).

## 5. 개선방안

- 현 광화문광장재구조화사업 추진 중단
- 서울 도심과 비전수립과 광화문광장 조성을 위한 단계별 추진전략 마련
- 충분한 검토와 의견수렴 등 시민합의 절차 준수

**Memo**