

## 성곽도시 화성에서 수원 현대도시로의 발전 - 도시구조 변천을 중심으로 -

From the Ancient to Today:  
The Rise and Development of Suwon

엄태웅 / 경일건축 대표, 수원과학대학 건축과 겸임교수  
by Aum Tai-Woong

- UNESCO가 시행한 세계문화재 지정으로 그 품격과 가치가 고양된 수원성은 연장 5,520m로, 복원전에는 남문은 남아있고 북문은 부서지고 서문은 서서있고 동문은 도망갔다고 비유되다가 2차에 걸친 (75~78년: 5,157.6m, 96~98년: 58.6m 복원, 362.4m 미복원) 복원으로 완벽하게 보존된 성곽도시로 더 큰 각광을 받고 있다-

수원이 도시로서 기능 역할을 담당하기 시작한 성곽도시로부터 다핵(多核)이 요구되는 현대도시로 발달하여 도시구조변천을 하는 과정과 배경을 짚어 쾌적한 정주환경의 도시로서 미래상을 살펴본다.

동향이나 서양이나 산업혁명이전의 주요도시들은 성곽을 가진 폐쇄도시(Walled Cities)로 만들어졌고 당시에 계획적으로 조직화되었던 도시구성의 제반요소들은 현재에 와서 도시의 기능지역의 형성과 분화 공간구조와 형태변화에 있어서 지리적 역사적 요인으로 크게 작용하고 있다.

성곽도시로서 현재까지 남아있는 형태를 대상으로 도시변천 과정을 基幹으로 시대별 내부구조를 이해하고 도시기능의 공간구성과 역사적 배경을 비교검토하여 수도권의 남부중심도시로서의 손색없는 수원도시를 이야기 하고자 한다.

### 1. 구수원과 수원성곽의 축성에서부터 1944년까지

#### 가. 수원의 일반개황 및 구수원

위치-수원은 경기도 중앙에 위치한 수부도시로 서울에서 38km, 인천에서 60km 거리에 있으며 남으로는 오산시와 평택시를 거쳐 1번 국도에 고속도로 부산에 다다르고 서로는 옛 남양도호부가 있었던 남양만에 닿고 서남간으로는 발안 조양으로 뻗어나간다. 동으로 용인시와 이천시를 거쳐 원주 강릉으로 연결되고 북으로는 서울을 지나 의정부 양주 포천 가평으로 육연되어 내륙교통의 중심부 요충지인 수원을 거치지 않는 육로가 없다.

연혁-수원은 고구려때 '貫忽郡'으로 지칭되면서 신라 경덕왕(742-764년)때는 '氷原郡'이라 불리고 고려 태조(918-943년)때는 '氷州', 조선조 태조 13년(1413년)엔 '水原都護府'(구수원-태안면 송산리), 정조13년(1789년)엔 '水原府'(現수원-성곽축성), 일제치하에서는(1931년) '水原郡'으로 불리우다 정부수립 다음해인 1949년부터 '水原市'가 되었다. 또 1967년 경기도청 이전으로 도청소재지가 되었다.

舊水原-수원지방은 한강유역을 둘러싸고 백제의 복진과 고구려의 남진의 거점으로 입지성이 높게 평가되고 통일신라와 고려를 거쳐서 조선조에 이르게 된다. 제22대 정조때까지의 水原邑治(도호부 청사 소재지)는 현재의 위치에 서 남으로 약 8km 떨어진 현 화성군 태안면 송산리에 위치하고 있었으며 이곳이 이른바 구수원이다. 서울에서 서해의 남양만으로 가려면 과천과 수원을 거쳐야 하므로 당시에는 중요한 요지였다.

당시 읍내의 뒷산이 화산(火山)이었는데 이 산은 옛부터 풍수지리설에 의하여 명산으로 지칭되어 오고 있었으며 왕릉의 후보지로 책정되어 국능후보지(國陵候補地)라는 표식비가 세워져 있었다고 한다.(윤선도 문집中 山陵儀)

#### 나. 성곽의 축성부터 1944년

성곽설계-세계 최고의 계획신도시 화성은(현수원) 수도인 한양을 모도시로 하여 계획적으로 조성된 하나의 형성적 도시였고 화성의 변역을 위해 수도가 지녀야 할 기능의 일부까지 이전한 것 등으로 보면 이념이나 수법이 오늘날과 비슷하다.

화성의 성제(城制)와 시가지의 배치, 가로망등 마스터플랜이 누구의 손으로 이루어진 것인지 정확한 기록은 없으나 축성계획은 다음과 같이 전해온다.

첫째, 실록 정조 17년 5월 丙辰조에 의하면 70노구에 초대 화성유수로 재임했던 채제공(蔡濟恭)을 다시 영의정으로 불러 "경의 축성계획을 보니 노재상의 정력소모가 대단" 운운한 것으로 보아 채제공도 축성계획을 제출하였고 둘째, 실록 정조 17년 12월 乙丑조 채제공이 성역(城役)의 감동당상(監董堂上)으로 조심태(趙心泰)를 결정하는 자리에서 조심태가 "성벽의 남북면은 石城으로 東西邊은 土城으로 하는 것이 좋으며 城制도 雉集(성기귀)과 樓(루터미 망루)는 새나 수레바퀴 모양이 좋고 산세가 험하지 않아 平野이나 曲城이나 譙樓는 더 필요함" 등으로 말했다고 기록된 것으로 보면 조심태도 축성계획을 했고 셋째, 실록 17년 12월 丁卯조에 의하면 왕이 조심태에게 축성에는 기초를 튼튼히 해야 하고, 雉城과 甕城도 필요하고, 미관에만 치중하고 치밀함을 등한하면 안되고, 보기에 아름다우면 적을 방어하는데도 도움이 되는 것이니 병법에 이르기를 먼저 사람의 기(氣)를 뺏는 것도 귀한 일이라는 漢

나라 故事를 들어 “장려함이 없으면 중후한 위엄도 없을 것이니 성루가 웅장 미려하고 보는 이로 하여금 낮을 잃게 하는 것도 守城에 도움이 된다”라고 말하고, 동시에 銃眼을 만들 것을 강조한 것으로 보아 정조 또한 축성에 대한 많은 연구를 하여 일가견을 가졌던 것이다.

넷째, 실록정조 18년 정월 乙未조에 수원성 쌓는데 참고하고자 팔도에 명해서 각 지방에 쌓여있는 성지(城地)에 제도를 그려 바치라고 했으니 각 지방의 성제도 참조했으며 다섯째, 丁茶山の 興猶堂全書 詩文集에 실려있는 「城設」에 의하면 華城城役に 비용과 일로 왕이 염려하시는 바 커서 신이 옛날에 들고 배운 지식을 모아 城役의 分數, 材料 濔塹 築基 伐石 治道 造車 城制의 의견을 바쳤음과 왕이 다시 甃성 砲樓 懸眼 漏槽의 제도와 기중기에 관해서 연구해 보라고 기기도설(奇器圖說) 한 권을 주시어 연구해 바쳤으며 웅성도설 현안도설 루조도설 기중도설을 차례로 소개하고 있다.

이상으로 미루어 수원성은 체제공, 조심태 정약용으로 구성된 설계단에 의해 수정 도안되었고 실행되면서 都手들의 의견으로 약간씩 수정되었다.

가로계획 설계도에서 설계한 것은 성곽만이 아니었음은 물론이다. 산업화되기 이전의 도시에서 성벽이 갖는 기능은 방위적 측면이나 권위의 상징 이외에 자칫하면 사가(市街)와 여음이 엉성하게 흩어져 큰 농촌취락의 모습과 별로 다를 바가 없게 되기 쉬운 대취락 상태에다가 일정한 규모와 질서를 부여하여 도시를 하나의 형태있는 것으로 만드는 데에 결정적인 역할을 했던 것이다.

그런데 화성의 경우 성벽을 쌓기전에 이미 초라하기는 하나 시가가 형성되고 수백호에 달하는 민가가 들어서서 여음이 형성되어 있었다.

성벽에 걸리는 가옥이 헐리는 것은 어쩔수 없지만 성벽을 원형으로 모양나게 쌓으려고 하니 동북쪽에 위치

하는 많은 민가가 성벽밖으로 나가는 것이 문제였다.

이때 화성에 내려온 왕이 읍기(邑基)를 살펴보고 팔달산에 올라 화성터를 두루 살핀 다음 북리(北里)의 인가(人家)를 철거한다는 것은 옳은 계축(計築)이 아닌 것 같다. “...이 고을의 속칭은 류천(柳川)이니— 류천의 성이 남북으로 길쭉해져 흡사 버들잎과 같은데 북쪽 인가가 있는 곳이 세번 굽어져 내 ‘川’자를 형상하게 되니 이 어찌 류천이란 이름에 더욱 근사하지 않느냐”라고 단을 내림으로 철거하지 않고 성을 밖으로 내어 쌓게 되었다.

이렇게 성 둘레가 결정되니 우선 남문과 관아 중심으로 이미 조성되었던 십자로와 북문을 일직선되게 도로의 선을 그었다.

역시 몇 채는 헐어야 했고 문루가 성벽공사 때문에 큰 우마차를 통행시키다보니 보다 넓고 편리하게 몇 개의 간선도로를 새로 내야 했고 성벽의 배수, 특히 광교천의 배수를 따라 도로망이 달라져야 했다.

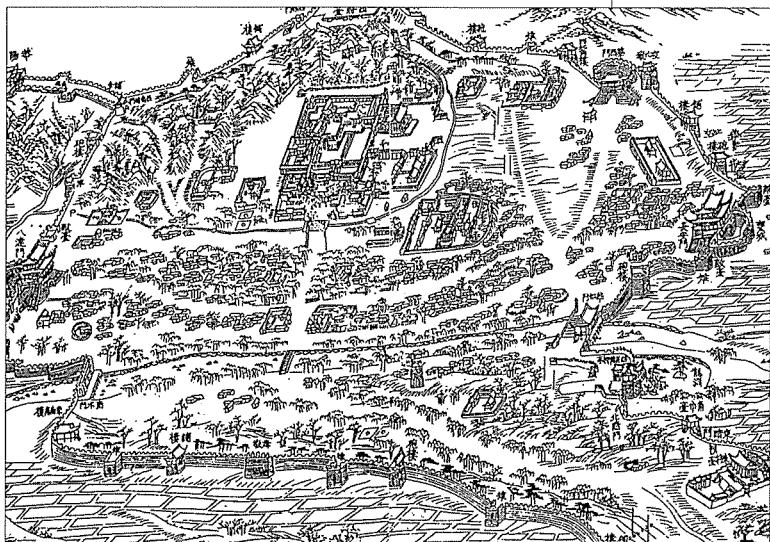
간선도로망이 결정되면서 동문과 서문자리가 고정되었다.

이렇게 해서 형성된 간선도로망은 우선 남문(팔달문)에서 십자로(現 종로네거리)를 거쳐 북문(장안문)으로 빠지는 주대로를 중심으로 십자에서 직교하고 수로를 건너 동문으로 뻗어 광주로 가는 길이 생겼으며 종전 십자로 북쪽에 또 하나의 네거리를 내어(장안 네거리) 이것을 화홍문(북수문) 訪花隨柳亭(북송시대 시인 정명도의 시구에서)과 연결되는 수로에 기점을 두고 남북주간선과 직교하여 서문으로 빠지도록 하였으니 당시로 봐서는 국내 어느 곳에서도 그 예가 없는 특색 있는 가로망이었다.

수원번영책—왕명으로 연구된 번영책은 많으나 결정된 내용은

- ① 한성부 내의 재력이 풍부한 시전도매(市廳都賣), 기타 부호들과 개성 평양 의주 동래의 거상(巨商)들을 대상으로 화성이주의 신청을 받고 이중에서 상매(商賣)에 능하고 근면 성실한 자 20인을 선정, 계(契)를 조성케 하고 이 계원들에게 관모(官帽)와 가삼(家蓆)의 국내매매 및 대중국 무역에 관한 독점권을 주었다. 이 독점권은 서울의 육의전이 가졌던 특권과 그 내용이 동일하다.

이 독점권을 행사하는 조건으로 즉시 화성으로 가서 성내에 지정된 구획내에 서로 상대하여 자손대대로 상매에 종사한다. (지정된 구획은 경로네거리와 장안을 잇는 대로변이었을 것이다) 따라서 계원마다 3~5인의 차인(差人)이 필요할 것이



화성전도

니 차인과 수종들의 가택도 이웃에 마련하여 호구수를 늘리도록 한다.

② 20호 계원들은 부유하지만 가업을 새로 마련하고 상매를 크게 벌리려면 돈이 필요할 것이니 10만량의 관금을 대어한다. 유수부에서는 그 이자를 성곽 수축의 비용으로 충당한다.

③ 계원들은 성실 근면 정직하게 업에 종사하고 남을 속이거나 행패를 부리거나 죄를 범하면 엄벌에 처했다. 또 매년 이윤 다과에 불구하고 都中(Guild)에서 금 천량을 거두어 유수부 교리방(校理方)에 납부케 하여 그 비용만큼 타주민들의 부담을 줄인다.

이와 같은 안은 도시발전의 계기가 될 수 있는 核(Core)을 마련하고 이 핵이 미치는 파급효과를 기대한 것이다.

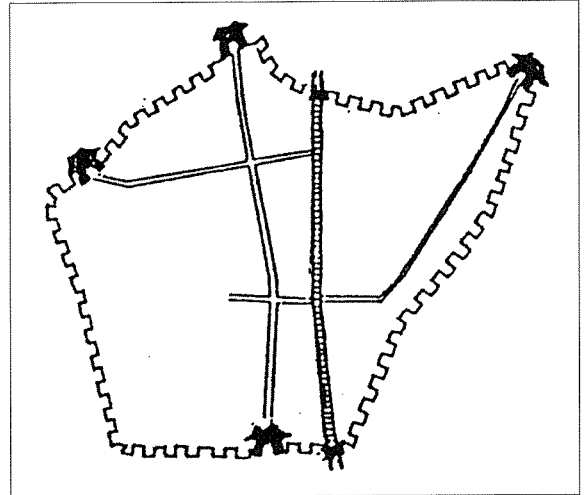
**도로형태**—우리나라는 자연지형을 최대한 이용하여 방위형태를 갖추게 되었고 도시구조도 결정되었다.

그러나 중국대륙과의 문화교류에 따라 도시계획의 원리와 기법을 받아들이기는 하였으나 오히려 형식적이고 실제로는 독자적인 도시구조를 창안하였으며 성의 구조와 설비에 있어서도 중국의 도성과는 달리 실제적인 방위능력(산성은 다르지만) 보다는 적에 대한 주민의 안도감과 용기에 주안점을 두었기 때문에 성의 중첩량(重疊量)도 작고 성벽의 높이와 폭도 작게 만들어졌으며 왕궁을 제외한 나머지 성역(城域)들의 계획은 중국에 비해 소홀하였다. 경국대전은 대로56척 중로56척 소로11척으로 노폭(路幅)을 규정하였다. 대로56척의 근거는 제후의 경도(經途) 토궐(土軌)를 따른 것이고 중로16척은 야도(野途) 이궐(二軌)를 따른 것이다. 당시는 일궐을 8척으로 보았다. 궐(軌)는 차량의 양쪽바퀴 사이의 폭인데 차체의 폭으로 생각할 수 있다. 조선의 국왕은 천자(天子)가 아니니 궐궐의 도로 폭을 규정할 수 없어 대로56척(7궐) 중로16척(2궐) 소로는 1궐이 통과하도록 양쪽에 사람이 통행할 수 있는 11척으로 정한 것이다.

1궐의 차로폭이 8척인데 영조척(營造尺) 8척의 길이는 249.68cm로 이것은 오늘날 자동차 차로폭의 최소 기준인 2.5m와 같아서 우연이러기 보기에 너무나 놀라운 일이다.

지방도시의 경우 읍내의 규모가 적은데다가 서울과 같은 대로는 돌 수 없었고 필요도 없었기 때문에 간선도로의 폭은 서울의 중로에 해당하는 16척이 기준이었고 가로망도 단순하였다.

지방도시의 읍성은 거의가 동서남북 4개의 문을 갖는 것이 통례였고 4개문을 연결하는 십자로의 도로망(주오)을 간선으로 하고 이 가로들에 평행 또는 직교하며 일정 간격을 두고 소로들이 그어져 있었다. 읍성이 없는 경우에도 이에



화성의 간선가로망

준하여 관아 앞길과 직교하는 길 하나가 간선도로망을 형성한 것이다.

이것은 하나의 모델에 불과하였고 사문을 가졌다고 이러한 가로형태를 꼭 갖추었던 것은 아니다.

4문밖에 없었던 화성의 간선도로망은 남북을 연결하는 중로에 동서방향으로 2개의 중로를 간격을 두고 교류시킴으로써 지형에 알맞게 그리고 도로의 기능면에서는 편리한 독특한 도로망을 조성하였다.

이와같은 가로망이 생긴 것은 화성의 지형상 동문과 서문이 정동(正東)과 정서(正西)에 위치하지 못하는데도 기인하지만 동서문을 이러한 위치에 놓아 남북 주간선 도로와 연결시킨 것은 동문으로 나가는 길은 광주산성(남한산성)과의 연결보다 직접 광주에 있는 왕승호벽소(旺僧互壁所)에서 성역 공사에 필요한 기와와 벽돌 운반에 필요에 의한 것이고 서문을 통해 서쪽으로 연결된 길은 숙자산(熟知山), 여기산(如岐山) 채석장에서 돌을 옮겨오기 위한 실질적인 필요성 때문이었다.

팔달문, 장안문, 방화수류정, 동장대, 서장대 등의 주요건물은 그 공사의 진행이 빨라 거의 기공후 1년내에 완성되었으며 이에 따라 시가(市街)와 여염도 제 모습을 나타내기 시작하였다.

정조 19년 정조가 모후를 모시고 화성에서 화갑연을 벌였던 대행차에 정조는 장안문에 올라 성역공사를 순시하고 방화수류정에서 용연을 보았을때 이를 수행했던 선비 이희평은 「시흥 숲막에 점심하고 오후에 화성북문을 드니 북문 이름은 장안문인데 밖에 응성을 쌓고 홍예를 곱돌로 틀고 그 안에 성문이 있는데 그 문루가 반궁(半宮)에 솟았는데 문루의 크기는 한양 남대문과 같으나 표묘하고 홍예의 높이는 더하더라.

“...종루(鐘樓)에 나가 거닐어 보니 시정이 변학함에 비할데 없고 길위 큰 개천을 처 정제하였으니 광통교(廣通橋)와 다름이 없더라. 문을 들매 가로좌우에 여염이撲地하였

는데 경화재상(京華宰相)의 집이 많고 주대문(朱大門)에 분장이 조요하니 한양과 다름이 없고 경루 십자로는는 시정(市井)이 문을 열고 앉은 것 선전 서울 종로와 같더라” 라고 하였다.

화려한 성에 제 모습을 갖춘 읍치(邑治)는 종로 네거리를 중심으로 남부와 북부의 2개의 방(坊)으로 구분되고 남부는 20개동 북부는 14개동으로 모두 34개동이였다.

## 2. 1944년 이후부터 2000년까지

1944년-1796년 축성이후 1944년까지의 수원은 계획없이 자유방임되어 왔었다. 그러다가 조선총독부가 1944년에 계획구상 29.390km를 설정하여 30년후의 장기계획을 수립하였다.

이 계획은 고식적인 임시조치에 불과하였으나 현대식 도시계획의 시초로 의의가 크다고 볼 수 있다.

1965년-서울의 위성도시인 동시에 지방중심도시인 수원은 역사적 배경과 지리적인 조건과는 달리 농업위주의 생활권의 중심도시였지 현대과학 생활권의 기틀이 미비하여 침체하였었다. 그러나 속망이던 경기도청 이전이 결정되어 명실상부한 도청소재지로서 등장하는 바 이는 22대 정조대왕이 천도할 계획으로 성곽의 4대문, 방화수류정을 구축해 놓고 뜻을 이루지 못하였던 과거를 회상하면 인과관계는 뒤에 하고 정부와 지방관청과의 차이는 있을지언정 수원시민의 쾌사(快事)이다.

수원시의 기성시가지는 총면적의 20% 미만의 협소한 지역에 L형의 장안문에서 수원역에 이르는 세장(細長)한 대상형(帶狀型)으로 되어 있어 가로와 형태도 이에 준하여 매산로와 팔달로가 L형으로 중심가로를 이루고 이로부터 남양 인천 서울 광주 용인 부산방면으로 통하는 6개의 방사가도가 있으며 새로 편입되는 지역에도 앞에 쓴 방사선들이 통과되었을 뿐 보조간선이나 상호연결 가로는 없고 국부적으로 농로와 소로가 있을 뿐이었다.

지리적으로 교통요충지에 위치한 수원은 가로망 구성이 불완전한 형태로 인하여 교통의 혼잡은 물론 소통이 부진하였다. 가장 큰 원인은 방사선을 상호 연결하는 순환선이 없기 때문에 1개 방사선에서 유입된 교통은 도심부를 거치지 않고는 다른 방사선 도로로 갈 수 없기 때문이었다.

6개 방사선은 수원이 교통의 요충지로서 클로즈업한 기본요소이므로 이들의 방향을 변동하지 않으며 이들은 국부적 위치 및 선형만 변경하여 이를 간선으로 삼고 방사선을 상호 연결하는 순환도로망 도심부에서 제1환을, 중심부에서 제2환을, 주변부에서 제3환을 배치하여 기본망을 형성하는 것이 시급해졌다.

이 기본망에 보조도로를 첨가하여 도심과 부심 또는 각 커뮤니티(Community) 중심 상호간의 연결을 하여 시

가지를 균등 발전시키면서 토지이용을 극대화시켜야 했다.

1976년-수원이 자체적 성장과 제반여건 변화에 동화됨은 물론이지만 국토종합개발계획과 그린벨트 설정 및 이미 개통된 경부고속도로와 영동고속도로의 개통 등으로 많은 변화를 가져오게 되었다.

교통량의 집중현상을 가져오는 업무상업 및 기타지구에 대한 도로망 구성은 각 존(Zone)에서 신속 안전하게 집중과 확산이 가능하도록 계획했고 도로망은 기본형태를 보존하면서 건전한 주거환경을 보호하는데 중점을 두고 모도시인 수도 서울과 관문인 인천을 연결하는 통과 간선 및 양 고속도로와 경부철도를 중심으로 시가지 내의 가로망을 구축하였다.

1980년대-경기도의 중추관리기능을 담당하는 행정중심도시, 고유한 사적자료를 소유한 고전문화도시, 농업연구의 산업기반을 가진 훈련·기술·대학교육시설이 집합된 교육연구도시, 현대과학 생산도시로의 도시미래상에 부응하고 장래 계획인구를 수용할 수 있는 주거·상업·위락공간을 확보하기 위하여 도시기본계획상의 도시기본 구조골격은 기존 시가지인 서부중심에 중심심가 기능을, 신시가지인 동부중심에는 업무의 기능을 부여함으로써 2개 핵을 구성하고 교통망은 상위(上位)계획에 따른 지역간 광역교통망을 형성해 인접 시군지역과 도시내 기존도로망을 연계화시켰다.

그리고 지역간 가로망은 방사형으로, 시가지내 가로망은 격자형으로 배치하여 순환산업 도로를 우회 통과시켜 교통의 시가지 진입을 90년대 달성하게 했다. 장래 계획인구에 대한 쾌적한 주거환경이 조성될 수 있도록 적정규모의 주거공간을 공급하고 상업기능을 지구별 적정규모로 배치될 수 있도록 하여 신시가지 중심은 집단상업 업무지역으로 유도함으로써 신시가지와 구시가지와 연계성이 강화될 수 있도록 하였다.

1990년대-수원시는 수도 서울의 대도시권에 속하며 중심대도시와 기능적 일체성을 갖는 일상생활권으로 광역교통망인 전철로 서울과 연결되고 있으며 대도시 특화기능중 주거와 교육 및 연구의 특화기능을 수행하고 있다. 주거도 백만인구 수용을 목표로 영통지구 등 6개지구 주거집단지역이 개발된다.

장래도 인구의 지속적인 증가가 예상되며 경기도의 중추관리도시, 교육 및 농업연구도시, 교통요충도시, 사적문화재의 관광도시, 수도권 주말 위락도시 등의 부여된 조건을 수용하는 도시구조가 이루어질 것이다.

그러나 용도지역의 확실성 없는 계획의 수립과 견인력 없는 도심부재로 위계성이 결여되고 중심시가지의 대상적 발달로 혼잡이 발생되고 있으며 개발제한 구역의 과다설정, 주요국가시설의 입지, 농업연구진흥시험소의 입지, 문화재보호 구역의 지정, 군사보호시설 등으로 인한 토지이용의 제약성 등이 문제점으로 남아 있다.