

# 도시공간의 변화에 내재한 정치·경제적 논리의 규명

—서울시 도심재개발을 대상으로—

朴 善 美\*

본 연구는 서울시 도심재개발을 대상으로 도시공간의 재편과정에 내재하는 정치·경제적 논리를 규명함으로써 도시의 형성과 변화가 사회구조의 산물임을 밝히고자 하였다. 서울시의 도심재개발 사업은 1970년대 전반부터 생산과정의 분화가 이루어짐에 따라 대기업 본사가 도심으로 집중하는 상황에서 시작되었다. 또한 도심재개발은 1980년대 불황국면에 접어들면서 더욱 활발해졌는데, 이는 불황시기의 유류자본의 문제를 도심공간을 재개발하는데 투자하여 극복하려는 논리에 근거한 것이었다. 그리고 도심재개발은 이를 전체적인 수준에서 주관하고 토지소유권의 통합, 토지수용권의 인정, 제3개발자 인정, 재정·세계상의 혜택, 건축규제의 완화 등 법적·행정적 지원기관인 서울시의 정책과 맞물려 있었다. 그 결과 생활터전으로써의 도심은 업무공간으로 단순화되고, 도심인구의空洞化現象은 더욱 심화되었다.

**主要語:** 도심재개발, 생산과정의 분화, 산업순환, 국가개입, 도심인구의 공동화현상

## 1. 서 론

### 1) 연구목적

경제발전과 도시화가 급속히 이루어진 1960년대 중반 이후 도시분포 및 도시공간의 기능적 관계와 도시내부의 지역구조에 대한 연구는 자연과학적 방법론을 도입하여 활발하게 이루어져 왔다. 朴英漢(1983)에 의하면 도시에 관한 기존의 연구는 기본적으로 생태학적 접근이라는 공통된 시각을 견지하고 있다. 도시생태학자들은 도시공간의 구성과 변화를 도시자체내의 다양한 집단간의 侵入(invasion), 遷移(sucession), 隔離(segregation)의 과정으로 설명하고 있다. 그러나 도시구조는 독립된 대상으로 스스로 변화하는 것이 아니라, 영속적인 소비구조의 정착을 꾀하는 자본가들의 투자와 그 과정에서 발생하는 문제점을 해소하기 위한 국가의 개입에 의하여 변화된다(Castells, 1977).

본 연구는 이러한 관점에서 재개발사업으로 야기되는 도시공간의 변화상을 고찰하기 위하여

먼저 도시공간의 변화에 내재하는 정치·경제적 논리를 규명하고, 그것이 현재의 도시공간상에 어떻게 반영되며, 그에 따른 문제점은 무엇인가를 검토함에 목적을 둔다. 이와 같은 목적을 달성하기 위한 분석대상으로 서울시 도심재개발지역을 연구지역으로 선정하였다. 도심재개발의 한 유형인 도심재개발은 도시구조의 변화에 자본과 국가가 깊숙히 개입하고 있어, 도시공간·자본·국가의 역학관계를 이해하는데 중요한 실마리가 된다(田邊健一·高野史男·二神弘, 1978).

### 2) 연구지역의 개관

1978년에 수립된 서울시의 도심재개발 기본계획에 따르면, 도심재개발사업의 대상범위는 제1차 순환선<sup>1)</sup>내의 6.25km<sup>2</sup>, 동대문~신설동 로터리간의 1.27km<sup>2</sup>, 마포로 주변 일대의 0.47km<sup>2</sup> 등 총 7.99km<sup>2</sup>이다. 1988년 12월말에 도심재개발 대상면적의 22.3%인 1,702,919m<sup>2</sup>(34개 區域, 406개 地區)가 도심재개발구역으로 지정되었다. 406개 사업지구 중 1988년까지 81개 지구(351,721m<sup>2</sup>)가 사업이 완료되었으며, 45개 지구

\* 고려대학교 대학원 지리학과 박사과정

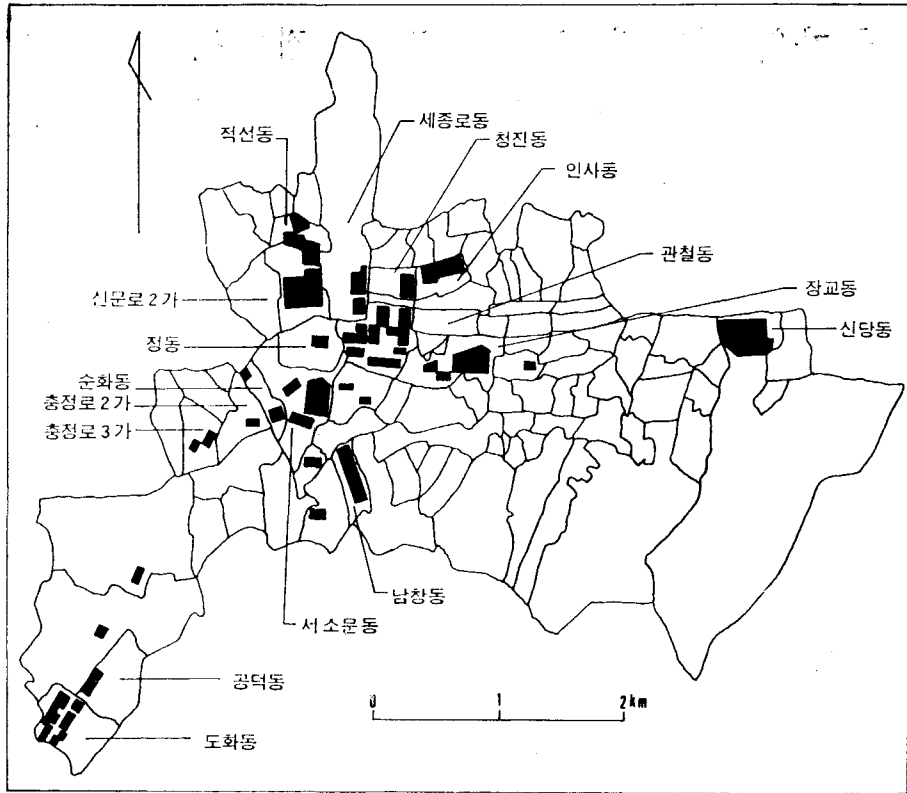


그림 1. 연구지역

가 현재 시행중에 있다. 본 연구에서는 1988년 까지 재개발사업이 완료된 26개 구역, 81개 지구를 분석대상으로 하였다(그림 1).

도심재개발사업이 완료된 지역을 구별로 보면, 중구가 16개 구역 39개 지구로 가장 많고, 그 다음으로 마포구가 3개 구역 23개 지구, 종로구가 6개 구역 17개 지구, 서대문구가 1개 구역 2개 지구의 순이다. 재개발사업이 완료된 지역은 대체로 일제시대부터 건축되기 시작한 목조·연와조의 무허가 건물들이 산재되어 있던 곳이다. 그러나 이 건물들은 1974년부터 도시미관과 토지이용의 효율화라는 목적하에 철거되어 대규모의 현대식 건물로 대체되기 시작하였다. 보통 1개 구역은 1~7개 지구로 세분되는데 1개 지구에 대형 건물 1동을 세우는 것이 일반적이다.<sup>2)</sup>

## 2. 도심공간 재구조화의 패러다임

자본주의 사회관계에서 자본은 그 스스로 재생산하고 재구조화하는데 그러한 변형은 전체 사회조직화에 영향을 미친다. 재구조화는 한 단계나 한 패턴의 조직으로부터 다음 것으로 이행, 변화하는 것을 말하는데, 자본주의 경제의 재구조화는 자본/노동간의 갈등이나 축적과정에서 필연적으로 발생하는 자본/노동간의 위기에 의해 야기되며, 그 결과는 자본의 부문간 재배치, 지리적 패턴의 변화, 자본집중에 따른 규모경제의 변화 등으로 구현된다. 재구조화는 본질적으로 노동과정이나 노동분업에 대한 변화를 궁극적으로 함축하며 또한 이 변화과정을 통해 이루어진다(조명래, 1992). 이러한 재구조화는 생산양식을 변화시키지 않은 채, 구조적 실행원리를 획득하기 위해 수단의 조직화를 변형시키는 것이다.

자본의 축적과정에서 필연적으로 발생하는 노동/자본 간의 위기는 생산과정의 기능적, 공간적 분화를 담보하며 이는 공간의 재구조화를 결과한다. 축적체제가 사회적 조절기제에 의해 안정성을 획득하는 과정은 본질적으로 공간적 과정을 통해 구체화되고 완결된다(조명래, 1992). 이러한 측면에서 볼 때, 도심재개발은 자본축적의 지역적 재구조화의 결과이다.

생산의 분화는 직업기술수준, 생산기능수준, 기업의 조직수준의 계층적 논리에 따라 각기 다른 생산단위와 그들 지위를 지닌다. 계층성에 따른(예를 들어 R & D 기능, 숙련생산기능, 반숙련기능, 미숙련 단순기능 등) 생산과정의 분화와 공간적 분화는 다시 진자기술통신의 발달과 유연적 제조체제에 의해 기업의 생산과 경영의 재통합화가 가능하다. 생산과정의 분화를 전체적으로 통제/조절할 수 있는 곳에 입지한 기업본사는 각각의 생산기능을 충족시켜줄만한 조건을 지닌 지역으로 분산된 각각의 생산단위를 재통합한다. 이는 정보력 집중이 높은 수준에서 조직화된 곳으로 지식창출과 의사결정을 집중시켜 정신노동과 육체노동간의 역사적 분화를 가속화시킨다. 이때 도심재개발은 그것의 물적 토대를 제공하는 수단으로 작용한다.

또한 도심재개발은 자본축적의 위기를 극복하는 자본재구조화의 또다른 출구로도 이용된다. 자본주의 경제하에서 일반적으로 나타나는 산업순환은 일정한 범칙성을 갖고 있다. 즉, 恐慌, 不況, 活況, 好況의 4국면을 주기적으로 통과한다는 것이다. 공황과 불황 초기는 생산부문에의 투자를 인위적으로 중단시켜 버리기 때문에 이 시기에서의 새로운 투자는 극히 소규모에 불과하다(김태완, 1991). 호황국면에서는 잉여가치의 획득을 위한 각 자본간의 경쟁이 격화되어 자본구성의 고도화가 일시적으로 극에 달하고, 「絕對的 剩餘價値」<sup>3)</sup>나 「相對的 剩餘價値」<sup>4)</sup>는 모두 주어진 기술적 수준에서 더이상 증대시킬 수 없게 된다. 이러한 국면에 자본의 투자를 증대시키는 것은 그 증대 이전과 같거나 또는 더 작은 이윤밖에 생산할 수 없다는 것을 의미한다. 이때 자본가는 원자본이 감가되는 것을 막기 위하여

자신의 수중에 있는 추가자본을 유희시켜 둔다(세계정치경제연구소, 1991).

遊休資本은 생산부문에 투입되어 얻는 이익보다 도시의 토지를 확보함으로써 얻는 이익이 더 크다는 것을 발견한다. 그래서 유희자본은 도시의 부동산에 투자되면서 자기증식을 한다. 이런 과정은 「자본의 환경부문으로의 전환」이라 불리는 것으로 지대수익을 통한 자본축적의 한 양상이라 할 수 있다. 생산부문에서 파잉 축적된 유희자본의 문제를 지가의 상승에 의한 개발이익의 사적 수취로써 해결하는 공간적 표현이 도심재개발이다.

이때 국가는 자본축적의 역동적 과정과 관련된 도심재개발에 있어서 중요한 역할을 담당한다. 도시공간의 형태와 변화과정은 비록 경제적 요인이 가장 중요하다고 해도 실제적으로는 정치적 수준에서 이해될 수 있다(Castells, 1977). 어떠한 경쟁적 사적 자본도 자본축적과 재생산의 일반 조건을 전체적으로 조성할 수 있는 능력을 갖고 있지 않다. 또한 사적 자본이 그러한 능력을 갖고 있더라도 개별 자본가들의 이해관계와 경쟁에 의해 도시구조가 비효율적으로 구성되고, 무질서하게 팽창될 것이라는 점에서 P. Schmitter의 「新組合主義(neo-corporatism)」의 개념에 기초한 국가가 사회의 모든 활동을 전체적으로 조망하고 통제함으로써 국가개입의 정당성을 확보한다.

북미나 유럽에서의 국가개입의 형태는 자본축적과정과 위기조절의 각 국면에 따라 다르게 전개되어 왔다. 1930년대 대공황은 이전의 자유방임주의식의 자본주의에서 국가규제의 역할을 강조하는 케인즈주의식으로 재구조화를 결과하였으나, 이는 다시 1974년과 1979년의 석유파동을 겪으면서 축적기능과 지배기능으로 개입성격이 변했다. 그러나 한국자본주의는 그것이 짧은 역사에 의해서라기 보다는 초기 발달단계에서 구조화된 특성에 의해 지속적으로 정치지배와 자본축적의 개입형태를 견지하고 있다.

정치체제는 어떠한 경우에도 비자본가 이익의 도구가 되지 않는다(Offe, 1974). 국가는 도심재개발에서 기본적으로 자본의 입장과 재산성의

도시공간의 변화에 내재한 정치·경제적 논리의 규명

원리에 입각하여 경제적 하부토대 및 법률적 상부구조 전체를 규제한다. 서울시가 도심재개발에 개입하는 목적은 정치적 합법성과 사회적 재분배에 있다기 보다는 정치적 지배와 자본축적에 있다. 즉, 서울시의 도심재개발정책은 도시의 불량주택문제를 해결하기 보다는 청계천로·을지로·종로 주변 등에 도시 인프라스트럭처를 제공하여 도심을 업무공간으로 활용하고, 도시기능을 회복시켜 자본의 도심에의 진입을 용이하게 하는데 목적이 있다.

### 3. 생산과정의 분화와 도심재개발

#### 1) 업무공간의 수요증대

한국의 99대 기업<sup>5)</sup>이 合併·設立·引受한 기업은 1987년까지 모두 436개로, 이는 대체로 1973년 이후에 이루어졌다. 1987년까지 99대 기업이 합병·설립·인수한 436개 기업 가운데 1972년 말까지의 그것은 56개에 불과하고, 나머지 380개 기업은 1973~1987년간에 이루어진 것이다. 따라서 자본집중이 본격화된 것은 1973년 이후라고 할 수 있다(이재희, 1990). 이러한 자본집중에 따라 기획·관리·경영 등의 업무활동, 숙련노동, 비숙련 단순노동간의 분화가 뚜렷하게 나타나기 시작하였다. 노동분화는 공간분화를 결과하는데, 업무활동은 고도의 접근성, 생산서비스업체의 이용가능성, 관련기관과의 정보교환의 용이성 등이 유리한 대도시지역을 중심으로 집중되고, 특히 도심에 밀집된다(Pred, 1977).

대기업들이 도심에 업무공간, 즉 사옥을 확보하는 데에는 2가지 방법이 있다. 첫째, 완전한 토지시장에서 기존의 지주로부터 시가에 따라 토지를 매입하여 사옥을 짓는 방식이다. 그러나 이런 방식은 토지의 소유권이 다수의 小地主들에게 분할되어 있기 때문에 분할된 토지를 구입하는 데에는 상당한 어려움이 따른다. 둘째, 이러한 어려움에 해결하기 위하여 국가가 토지시장에 개입하는 방식으로, 대표적인 경우가 도심재개발정책이다(윤일성, 1987). 도심재개발은 도시내 업무부문의 성장에 따라 국가가 토지용도들의 도적으로 변화시킨다든지, 토지수용권을 발동

한다든지 하여 대기업들의 업무용 토지확보를 용이하게 한다.

도심재개발사업의 시행주체는 크게 토지소유자, 공사, 제 3개발자로 분류된다. 토지소유자는 토지면적의 2/3 이상을 소유하고 있어야 시행자격이 주어진다. 토지소유자는 네가지의 시행방법을 통해서 재개발사업에 착수한다. 첫째, 대토지소유자가 시행지구내의 토지를 전부 매입하여 개발하는 단독개발방식이 있고, 둘째, 2명 이상의 지주가 사업비와 토지·기술 등을 공동으로 제공하여 개발하는 공동개발방식이 있으며, 세째는 토지소유자 5인 이상이 조합을 결성하여 사업비·토지·기술을 조합에서 제공하는 조합개발방식이 있다. 그리고 네째로는 조합 혹은 토지소유자가 토지를 제공하고, 사업비와 기술제공은 건설회사가 부담하여 시행하는 합동개발방식이 있다.

공사가 시행주체가 되는 경우 대한주택공사·한국토지개발공사·지방자치단체에 자격이 주어지는데, 이들은 사업의 필요성은 인정되나 주민의 개발의지와 추진능력이 부족한 경우에 개입한다. 또한 주민 뿐만 아니라 공사도 추진능력이 없을 경우는 시행면적 1/2 이상의 토지소유자나 시행면적 토지소유자의 2/3 이상이 추천한 사람 또는 사업비의 10%를 예치한 사람이 제 3개발자가 되어 재개발을 추진할 수 있다.

도심재개발사업이 완료된 81개 지구의 시행주체를 보면 토지소유자가 77개 지구(311,591m<sup>2</sup>), 공사가 1개 지구(27,981m<sup>2</sup>), 제 3개발자가 3개 지구(7,000m<sup>2</sup>)로 그 대부분이 토지소유자에 의한 개발이었다. 토지소유자를 보다 자세하게 분류해 보면, 개인이 9개 지구, 기업이 38개 지구, 언론기관이 3개 지구, 종교단체가 4개 지구, 변호사협회·서울상공회의소와 같은 비영리법인이 2개 지구, 조합이 21개 지구였다.

기업이 단독 혹은 공동으로 재개발에 참여한 지구는 38개 지구로써 전체의 약 38.2%를 차지하였다. 그러나 기업은 토지소유자로서 단독 혹은 공동개발방식으로 뿐만 아니라 합동개발, 제 3개발자격 형태로도 재개발사업에 참여하였는데, 이렇게 기업이 도심재개발에 참여한 지구는

표 1. 도심재개발 완료지구의 시행주체별 건물용도(1988년)

주용도	시행주체								
	기업	조합	개인	언론사	종교단체	비영리법인	공사	제3개발자	계
업무	30	11	5	3	3	2	0	3	57
상업	1	3	3	0	1	0	0	0	8
업무·상업	6	0	1	0	0	0	1	0	8
업무·주거	0	2	0	0	0	0	0	0	2
업무·상업·주거	0	4	0	0	0	0	0	0	4
상업·주거	0	1	0	0	0	0	0	0	1
기타	1	0	0	0	0	0	0	0	1

자료: 서울특별시, 1989, 都心再開發事業沿革誌.

59개로 총 81개 지구의 약 73%를 차지한다.

건물 延床面積의 용도별 면적을 통해 주용도를 살펴보면 다음과 같다. 순수 업무지구는 57개(70%), 상업지구는 8개(10%), 업무·상업지구는 8개(10%), 업무 및 주거지구는 2개(3%), 업무·상업·주거지구는 4개(5%), 상업·주거지구는 1개(1%), 숙박시설은 1개(1%)로 업무시설이 들어간 지구는 71개(약 87%)로써 대단히 높은 비중을 보인다.

시행주체별 지구의 건물용도를 보면, 표 1에서 보는 바와 같이 시행주체가 기업·개인·언론사·종교단체·비영리법인·공사·제3개발자인 경우는 그 대부분이 업무용 건물을 지어 사옥으로 이용하거나 임대하고 있다. 조합이 시행주체가 된 경우도 대부분 업무용 건물이지만, 업무·주거, 상업·주거용 건물 등의 주거복합지구도 7개에 이른다.

## 2) 도심경관의 변화

도심은 강남지역이나 여의도처럼 업무공간으로 인위적으로 계획되어 형성된 지역이 아니다. 서울은 600년의 전통을 가진 도시인만큼 과거와 현재라는 두 차원의 구조가 공존하고 있다(李恩淑, 1991). 특히 서울의 4대문내의 지역은 조선시대에 그 기본적 도시형태가 형성되었다. 과거로부터 형성되어온 도시는 오랜 역사가 담겨져 있는 그릇에 비유될 수 있으므로 계획된 도시처럼 규칙적이고 토지이용의 뚜렷한 분화현상은 잘 나타나지 않는다. 도심은 원래 주거지역이던 곳에 행정·업무·상업시설이 침투하여 여러 용도

들이 혼재된 곳이다. 그리고 필지가 소규모일 뿐만 아니라, 필지의 형태 역시 불규칙하다.

도심재개발에 대한 투자는 건조환경(built environment)에 대한 투자로 이어지며, 이것은 물리적 경관의 창출을 수반한다. 도심재개발은 복합용도의 세분된 필지를 통합하여 대규모의 단일 건물을 짓는 경우가 대부분으로, 10필지 미만이 1필지로 통합된 경우 21개 지구(28.4%), 10~20 필지가 1필지로 통합된 경우 13개 지구(17.6%)이며, 50필지 이상이 1필지로 통합된 경우도 7개 지구(9.6%)에 달한다. 그리하여 1지구당 평균 시행 면적은 4,279m<sup>2</sup>이며, 평균 건폐율은 44.5%로써 매우 높다.

또한 건물의 대형화는 고층화를 수반하는데 중구, 종로구, 마포구, 서대문구 전체 건물의 약 79%가 10층 미만의 건물이고, 업무지역인 여의도 일대의 건물 중 74%가 6~15층인 것과 비교해볼 때, 재개발 이후 신축된 건물의 약 68%는 11~20층으로 평균고도가 상대적으로 매우 높음을 알 수 있다(그림 2).

재개발사업의 시행으로 중구에 신축된 건물은 다음과 같다. 남대문로 4가의 서울상공회의소, 남대문로 5가의 대우재단 빌딩, 남창동의 대한화재해상보험 빌딩, 다동의 럭키금성 빌딩, 무교동의 코오롱 빌딩, 서소문의 유원 빌딩, 소공동의 동양화학 빌딩, 수표동의 천수 빌딩, 순화동의 중앙일보사, 을지로 1가의 두산 빌딩, 을지로 2가의 동양투자금융 빌딩, 태평로 1가의 서울프레스센터, 태평로 2가의 프라자호텔·삼성 빌딩, 경동의 조선일보사 별관 등 33동의 건

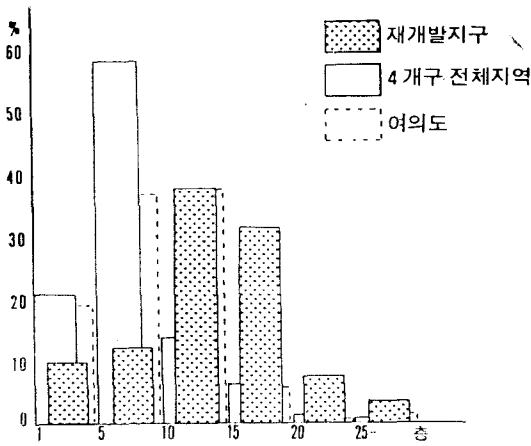


그림 2. 지구별 건물의 층수비교

물이 재개발 후에 세워졌다.

종로구는 공평동, 내자동, 당주동, 도림동, 서린동, 신문로 1가, 인사동, 적선동, 종로 1가의 일부분이 재개발되어 미도파 광화문 빌딩·세종 빌딩·변호사회관·로얄 빌딩·정우 빌딩이 세워졌다. 내자동과 적선동에는 1986~1987년에 세양 빌딩·목산제 1 빌딩·적선현대 빌딩이 완공되었고, 서린동은 1983~1984년부터 재개발이 시작되어 인주 빌딩·서린 빌딩·한일 빌딩이 세워졌다. 그밖에도 공평동의 제일은행 빌딩, 인사동의 태화빌딩, 종로 1가의 대한교육보험 빌딩 등이 재개발이후에 세워진 건물이다.

서대문구는 충정로 3가 일부분이 재개발되어 삼창 빌딩과 피어리스 빌딩이 세워졌다. 마포구는 공덕동, 도화동, 아현동의 일부 구역이 마포로를 따라서 재개발되었다. 이들 구역은 과거 공동묘지였거나 유명한 사창가였으며, 일제시대부터 형성된 불량주택지역으로 1970년대 직업을 찾기 위해 농촌을 떠나 서울로 유입한 많은 인구가 정착한 곳이다. 그러나 1984년과 1986년 사이에 대규모 재개발사업이 시행되어, 공덕동에는 럭키 금성 마포 빌딩·신용보증기금 본점사옥·제일 빌딩이 재개발 후에 들어섰다. 도화동의 마포로 주변은 삼창프라자 건물·도원 빌딩·대농 빌딩·현대마포 빌딩 등 19동의 건물이 세워졌다. 아현동은 도심재개발사업의 실시 이후에 고려아카데미라는 오피스텔이 들어섰다.

#### 4. 자본축적위기와 도심재개발

##### 1) 유희자본의 전환

제조업생산부문에 투자되지 않은 유희자본이 토지·부동산자본으로 전환되는 것은 생산부문에 당면하기 쉬운 자본축적의 위기를 지가상승의 사적 수취로 해소시키려는 소극적인 해결책의 하나이다. 따라서 자본가들은 토지·부동산에의 투자를 지역개발이라는 형식을 빌어 시도함으로써 자본의 안전성을 확보하려 한다. 그들은 경제불황시 지역개발 중에서 가장 수익성이 높은 도심재개발에 투자한다.

그림 3에서 보는 것처럼 제조업생산의 증가율과 재개발사업 진행지구수의 증가율<sup>1)</sup>은 장기적으로 볼 때 역순환적 변동(counter-cyclical variation)으로 움직여 왔음을 알 수 있다. 1975~

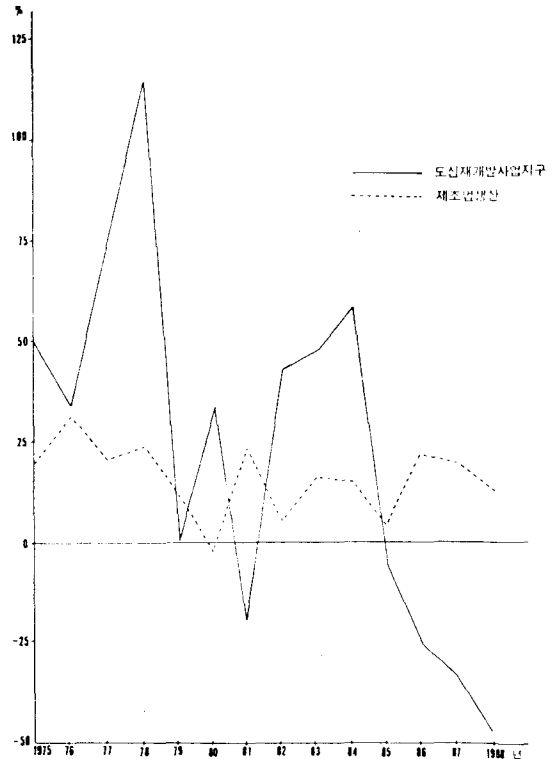


그림 3. 도심재개발 사업지구수 및 제조업생산 증가율  
자료: 서울특별시, 1989, 都心再開發事業沿革誌. 統計廳, 1974~1989, 主要經濟指標.

1981년에는 도심재개발사업이 제조업생산과 상반된 방향으로 변동하였으며, 1981~1985년에는 도심재개발사업과 제조업생산은 동일한 방향으로 변동하였다. 1985~1988년에는 도심재개발과 제조업생산이 상반되게 변동하는 것이 더욱 뚜렷해진다. 1981~1985년에 도심재개발과 제조업생산이 동일한 방향으로 변동한 이유는 서울에서 개최된 아시안게임과 올림픽이라는 국제행사를 앞두고 도시경비차원에서 재개발이 활발하게 이루어졌기 때문으로, 1981~1985년의 도심재개발은 경제외적 변수가 크게 작용한 것이다. 도심재개발 사업지구수와 제조업생산의 증가율이 역순환의 변동을 보인다는 것은 경제불황시기에 제조업생산부문에서 투자가 토지·부동산자본에의 투자로 전환되었음을 의미한다.

1980년의 한국 제조업성장률은 -2%로 1973~1989년 사이에 유일하게 마이너스 성장을 기록하였다. 그러나 통화량은 3,807억원으로 1979년의 3,274억원보다 오히려 16.3% 증가하였고, 도심재개발사업은 33.3% 증가하였다. 이러한 사실은 경제불황시에 시중통화량이 더욱 팽창하고, 그 자금이 토지와 부동산부문으로 이전한다는 사실을 보여준다.

## 2) 지가상승

都市地代의 형성은 기본적으로 자본의 가치증식 및 가치실현과 관련된 생산지역과 소비지역의 공간구조를 인위적으로 재편시키는 과정에서 발생한다. 대규모 토지개발은 그 자체가 집근성을 제고시킴으로써 더 많은 지대와 이윤을 가져다 준다. 도시지역의 경우 토지개발의 대표적인 형태가 도심재개발이다.

도심재개발사업은 입지조건 개선, 그에 따른 지가상승 등과 같은 개발수익의 공간적 확산을 초래하였다. 재개발사업이 시작된 1973년부터 1989년까지 서울의 평균지가상승률이 426%인데 비하여 도심재개발이 이루어진 지역의 평균지가상승률은 그보다 훨씬 높다. 종로구와 중구의 지가상승률은 모두 649%이고, 서대문구와 마포구의 그것은 각각 1,135%, 1,131%이다. 서대문구와 마포구는 도심재개발 이전에 대부분 거

주요도로 사용되던 토지가 재개발 이후 업무용도로 변경되어, 이들 지역의 상업·업무기능의 흡인력이 크게 증가되었다. 그래서 이들 지역은 재개발전에 이미 CBD의 역할을 담당했던 종로구나 중구에 비하여, 지가상승률이 훨씬 높다.

그림 4를 보면 재개발지구와 약간 떨어져 있는 지역의 지가상승률이 바로 인접한 지역보다 훨씬 높다는 것을 알 수 있다. 종로구에서 종로 1·3·4가동·인사동·낙원동·공평동·견지동·청진동·묘동·적선동 등과 같이 재개발지구 속하거나 재개발지구와 바로 인접한 곳의 지가상승률은 300~500%에 불과하다. 중구에서도 을지로 1가·남대문로 5가·서소문동·회현동 등이 500% 이하의 비교적 낮은 상승률을 보였다.

반면에 1,100% 이상의 지가상승률을 보인 지역은 종로구의 신영동·도림동, 중구의 명동·충무로 2가동, 서대문구의 영천동·빙천동·미조동·창천동·홍제동·대현동·남가좌동·북가좌동·홍은동을 위시하여, 마포구의 도화동·마포동·용강동·염리동·대흥동 등이다. 종로구의 도림동, 중구의 명동, 서대문구의 빙천동·미조동, 마포구의 도화동·마포동 등 몇몇 지역만이 재개발지구 속한 洞이거나 인접한 동이고, 나머지 지역들은 모두 재개발지구와 떨어진 동들이다. 이와 같이 동일 區내에서 재개발구역과의 거리가 멀어질수록 지가상승률이 높은 이유는 재개발지구의 주변토지는 재개발지구로 지정되기 1~5년 전부터 지가가 상승하여 사업시행의 단계에 이르러서는 이미 높은 지가가 형성되어 있었으므로 투기적 투자가 상대적으로 지가가 낮은 구역에서 더욱 활발하게 이루어졌기 때문이다.

그러나 재개발이 시행된 지구의 지가상승률은 주변지역에 비하여 훨씬 높다(그림 5). 종로구의 경우 재개발이 완료된 지구의 평균지가상승률(1973~89年)은 4,231%에 달하여 종로구 전체의 평균지가상승률보다 약 6.5배 높다. 중구의 경우, 재개발이 완료된 지가상승률은 2,518%로 중구 전체의 평균지가상승률보다 약 3.9배 높다. 서대문구와 마포구의 재개발완료지구의 지가상승률은 8,233%, 10,911%로 구 전체의 평균지가상승률에 비하여 각각 7.2배, 9.6배나 상

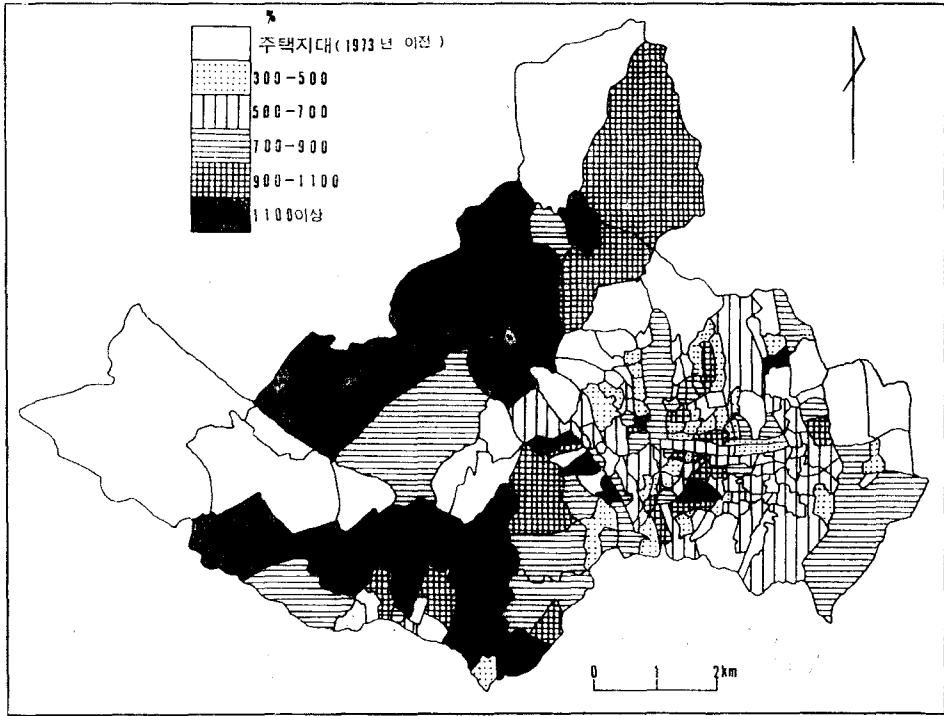


그림 4. 도심 일대의 지가상승률(1973~1989년)

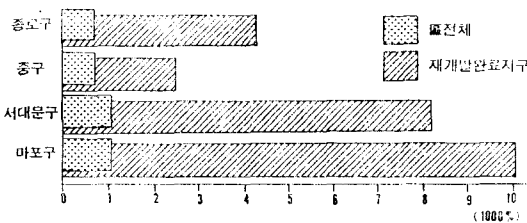


그림 5. 도시핵과 재개발완료지구의 평균지가상승률 비교

자료 : 韓國鑑定院, 1973·1990, 土地時價調査表.  
韓國鑑定院, 1990, 서울市 公示地價 都市要覽.

승폭이 크다.

### 3) 도심공동화현상

도심재개발에 따른 지대상승은 도심에서 주거 기능을 점점 더 감소시켜 도심인구의 공동화현상(emptying phenomenon)과 도심기능의 단순화를 수반했다. 수도권 인구는 이미 1960년을 전후하여 서울을 위시한 그 주변지역에서 나타나기 시작했다. 1980년대에 들어와서는 도심

으로부터 30km 지대의 거의 전 지역에서 인구 증가가 가속적으로 진행되기에 이르렀다. 그러나 한편으로는 CBD를 중심으로 하는 지역에서 인구감소라는 반대현상이 나타났다(남영우, 1985). 1975년을 기준으로 1985년 서울시의 인구는 40%가 증가했다. 그러나 종로구 및 중구와 서대문구는 각각 -20.4%, -26.3%, -12.3%로 負의 성장을 나타냈고, 마포구의 총 인구수도 4.6%의 증가에 그쳐 서울시의 다른 지역에 비해 훨씬 낮은 성장을 보였다. 서울시의 도심인구의 감소는 교통·통신기술의 진보와 소득의 증대에 따라 도시주변으로 사람들이 자발적으로 이동하여 이루어졌다기보다는 도심공간을 효율적으로 이용하려는 자본과 서울시 도시정책의 결과이다.

재개발이 완료된 지구들은 도심재개발이 이루어지기 전에는 대부분 주거·상업기능을 담당하던 곳이었다. 그러나 현재 도심재개발이 완료된 지구에 신축한 건물의 약 80%가 업무용이며, 순수한 주거용 건물은 전혀 없다. 다만 업무·판매용 건물과 주거용 건물이 혼합된 복합건물이



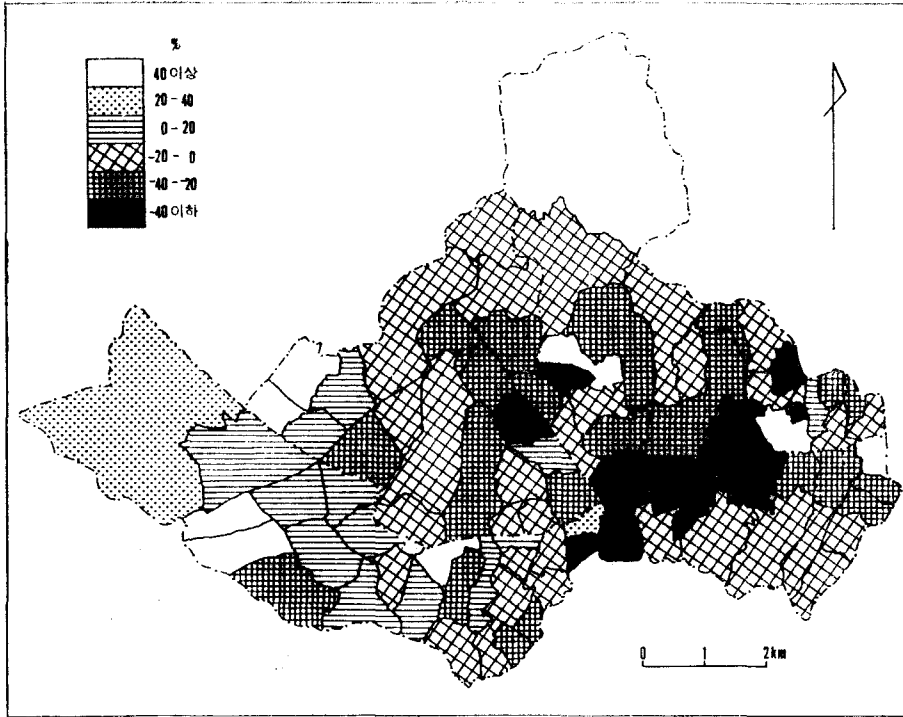


그림 6. 도심일대 상주인구의 변화(1974~1985년)

자료: 경제기획원 조사통계국, 1975·1985, 인구 및 주택센서스보고.

9동이 있을 뿐이다. 이 9동의 건물 중 1동만이 주거의 비중이 높을 뿐, 나머지 8동의 주거 비중은 약 20~30%에 불과하다.

그림 6을 보면, 1975~1985년 사이에 도심의 인구증가율이 서울시 전체의 증가율인 40%를 상회한 곳은 종로구의 평창동·종로 5·6가동·이화동, 중구의 신당 6동·황학동과 서대문구의 북가좌 1·2동, 그리고 마포구의 노고산동과 망원동 등임을 알 수 있다. 이들 지역은 모두 도심의 가장자리에 위치하여 아직까지 업무기능보다는 주거기능이 탁월한 곳이다.

종로구·중구·서대문구의 대부분 동은 전반적으로 인구가 감소하였다. 그중 중구의 경우가 가장 인구감소현상을 뚜렷하게 나타냈다. 중구의 태평로 1가동·소공동·남대문 5가동·명동·충무로 4·5가동·을지로 3·4·5가동 등의 1985년도 인구는 1975년도에 비하여 40~70% 정도까지 감소하였다. 종로구의 누상동·충신동·종로 3·4가동과 서대문구의 현저동도 40% 이상 감소한 지

역이다. 인구감소가 현저하게 나타나는 지역은 대체로 도심재개발이 이루어진 동과 그 주변지역이다. 마포구의 경우도 재개발이 이루어진 공덕동과 도화동의 인구는 10~20% 정도 감소하였다. 그리고 그 주변지역인 신공덕동, 대흥동의 상주인구도 약 24% 감소하였다.

도심재개발을 통하여 해체된 무허가 불량주택은 자본축적과정이 계속되는 한 도심주변의 노후화된 불량주택들이 철거되어 업무공간으로 재개발된다 하더라도 그것들은 즉시 다른 곳에 또 다시 생겨난다. 그리고 도시가 확대됨에 따라 다시 그곳도 재개발대상지역으로 지정되어 철거되면 또 다른 곳에 불량주택지역이 형성된다.

## 5. 서울시의 도심재개발 정책

### 1) 법적 측면

#### (1) 토지소유권의 통합

토지소유자가 재개발사업을 시행하려면 그 시

도시공간의 변화에 내재한 정치·경제적 논리의 규명

행지구내 토지면적의 2/3 이상을 소유하고, 토지소유자 및 건물소유자 총 수의 2/3 이상의 동의를 얻은 후 서울시장을 거쳐 건설부장관의 인가를 받아야 한다. 이때 토지소유자가 정당한 이유없이 동의하지 않아 2/3 이상의 동의를 얻을 수 없을 때에는 서울시 도시계획위원회 심의를 거친 후 서울시장의 결정으로서 2/3 이상의 동의를 얻은 것으로 한다. 서울시 도시계획위원회의 심의와 시장의 결정을 거쳐 사업시행자로 허가받기 위해서는 재개발지구로 지정된 토지의 1/2 이상을 확보하면 된다. 즉, 자본가는 도심재개발 지정지구내 토지의 50~100%를 확보하면 토지소유자의 자격으로 사업인가를 받을 수 있다.

본 연구지역의 경우 재개발 지정지구내의 토지를 100% 매입하여 사업인가를 받은 곳은 13개 지구에 달한다. 중구 태평로 2가의 소공 1지구, 순화동의 서울역-서대문 1구역 1지구, 무교동의 무교 7·10지구, 남창동의 남대문 1·7-1지구, 을지로 2가의 을지로 2가 10지구, 태평로 2가의 서소문 2지구, 남대문로 5가의 양동 6지구, 종로구 종로 1가의 광화문 구역, 마포구 도화동의 마포로 1구역 16·17지구는 재개발지구로 지정된 토지를 대기업이 100% 사전매입하여 사업인가를 받아낸 곳이다.

한편 2/3 이상의 주민동의를 없어서 서울시장이 도시계획위원회 심의를 거쳐 사업을 인가한 지구는 현재 한미빌딩이 있는 종로구 공평동 공평 3지구와 중구 서소문동 서소문 7지구, 을지로 1가의 1-1지구, 순화동의 마포로 5구역 9-2지구였다. 공평동 3지구는 토지소유자와 건물소유자 각각 20%만이 동의하였고, 서소문 7지구는 토지소유자의 57%, 건물소유자의 33%, 을지로 1가 1-1지구는 토지소유자의 59%, 순화동의 재개발지구는 건물소유자의 60%만이 동의하였으나 재개발사업이 인가되었다.

재개발완료지역의 1지구당 평균시행면적은 4,279m<sup>2</sup>이다. 따라서 재개발사업의 시행주체가 되려면 적어도 2,140m<sup>2</sup> 이상의 토지를 소유해야 한다. 이 정도 면적의 토지를 소유할 수 있는 재정적 능력을 가진 자는 보통 대기업이거나 토지

소유자의 조합뿐이다. 만약 토지소유자가 조합을 구성하여 시행주체가 된다 하더라도 사실상 막대한 공사비와 기술의 부족으로 대기업과 합동으로 개발할 수 밖에 없다. 그 결과 주민자력에 의한 소규모의 재개발사업은 실현가능성이 적어지고, 대자본가에 의한 재개발사업만이 가능하게 되었다.

## (2) 토지수용권의 인정

서울시의 도심재개발은 서울시가 토지소유권의 통합을 보장함에 따라 토지의 취득과 관리처분을 둘러싸고 많은 문제점이 발생하였다. 재개발지구안에서 시행자가 필요로 하는 토지·건물·기타의 권리는 현행 제도하에서 관리처분계획에서 정한 대지 또는 건축시설의 분양을 보상조건으로 하여 이를 수용할 수 있게 되어 있다. 또한 시행자는 분양신청을 하였거나 분양을 희망하는 자 이외의 토지 등도 수용할 수 있다. 그러므로 토지취득·관리처분·토지수용은 서로 분리해서 생각할 수 없는 불가분의 관계이다. 재개발사업의 시행을 위한 수용 또는 사용은 토지수용법을 적용하고, 토지수용에 관한 재결신청은 중앙토지수용위원회에 제출해야 한다.

토지수용은 원래 불가피한 공익사업인 경우에만 시행할 수 있고 그 절차도 복잡하다. 토지수용은 시장의 의견과 중앙행정기관의 협의가 있어야 하고, 일주일간의 공람을 거쳐 주민의 의견을 참조한 후에 비로서 시행된다. 그러나 도심재개발지구의 경우 이와 같은 절차를 거치지 않고도 토지수용이 가능하다. 즉, 서울시가 재개발사업을 인가하면 사업시행자는 그 지구내의 토지에 대한 수용권도 동시에 갖게 된다. 사업시행자는 토지 및 건물소유자의 2/3 이상의 찬성만 있으면, 찬성하지 않는 토지소유자의 의사와는 관계없이 그들의 토지를 수용할 수 있다. 이때 수용된 토지의 보상은 현물보상과 사후보상으로 이루어져 토지를 양도하는 영세 소지주가 손해를 본다.

## (3) 제 3개발자의 사업참여

재개발사업시행자로 지정된 지방자치단체·대한주택공사·한국토지개발공사 및 특별법인이 재개발사업 인가신청 만료일로부터 30일 이내에 사

업인가 신청을 하지 않거나 인가를 받고도 사업에 착수하지 않을 때, 혹은 전제지변 기타 이에 준하는 이유로 인하여 긴급히 재개발을 시행할 필요가 있거나 재개발사업의 시행을 지연시킴으로써 현저히 공익을 저해한다고 인정될 때, 건설부 장관은 시장의 신청에 의거 제 3개발자를 지정하여 재개발사업을 시행하게 할 수 있다.

제 3개발자의 자격으로 사업을 시행할 때는 토지 및 건물소유자의 동의를 필요로 하지 않는다. 기업이 제 3개발자로서 재개발사업에 참여하면, 행정적 절차의 문제와 토지취득의 문제 등에 있어서 서울시의 많은 보조를 받을 수 있기 때문에 제 3개발자의 사업시행인정은 대기업의 도심재개발 참여기회를 넓혀주는 수단인 하나이다. 재개발사업이 완료된 지구 중에서 중구 무교동의 무교 2지구를 현대그룹이, 다동의 다동 16지구를 쌍용그룹이, 다동 19지구를 남일물산이 제 3개발자로 지정되어 재개발을 시행한 바 있었다.

## 2) 행정적 측면

### (1) 재정 및 세제상의 혜택

서울시는 도심재개발에 소요되는 기초조사비 및 공공시설 사업비의 1/2 이내의 범위에서 재개발사업 시행자의 비용을 보조하거나, 또는 기초조사비 및 재개발사업비의 4/5 이내의 범위에서 용자하거나 용자를 알선해 준다. 조세제도의 측면에서는, 조세감면규제법과 재개발구역내 건물에 대한 시세과세 및 면세에 관한 조례에 의하여 사업시행자에게 세제상의 면세혜택이 많이 주어졌다. 재개발사업에서는 도심재개발 구역내의 토지 등을 사업시행자에게 양도하거나 사업시행자가 재개발사업에 의해 새로 조성된 건물 및 토지를 양도함으로써 발생하는 소득에 대하여는 양도소득세 또는 특별부가세를 면제한다. 또한 재개발구역내에서 시행자와 토지 등의 소유자가 취득하는 건물에 대하여는 취득세 및 등록세를 면제한다. 그리고 도시계획세가 1년간 면세되고 재산세도 감면된다(서울 特別市, 1983). 그러나 서울시는 1985년부터 조세형평의 원칙과 개발이익환수의 측면을 고려하여 도심재개발 시

행자에게 주었던 세제상의 혜택을 많이 줄였다. 1985년부터 재산세와 취득세는 전액 징수했고, 1987년부터 양도소득세는 전액 감면하던 것을 1/2만 감면하여 징수했다. 그러나 등록세는 계속해서 100% 감면하고 있다.

### (2) 건축규제의 완화

건폐율은 건축면적의 대지면적에 대한 비율이며, 용적률은 건물연상면적의 대지면적에 대한 비율이다. 건폐율과 용적률이 증가함에 따라 도심재개발사업의 시행으로 얻어지는 수익률도 증가한다(박성훈, 1980). 서울시는 도심재개발의 수익성을 보장하기 위하여 건폐율과 용적률의 규제를 크게 완화하고 있다. 서울시 조례에 따르면 서울시 4대문내 상업지역에 대한 건폐율의 제한은 45%로 되어 있으나 도심재개발구역에서는 50%까지 허용하고, 용적률의 경우 서울시 4대문내 상업지역에 대한 용적률은 670%로 제한되어 있으나 도심재개발구역의 경우 1,000%까지 허용하고 있다.

건축밀도는 필지가 크고 입지가 양호한 장소일수록 높다. 도심재개발지구로 지정된 곳은 대체로 종로·청계로·을지로·퇴계로·마포로 등의 대로변으로 입지가 양호하며, 이들 지구는 재개발 시행의 평균면적이 4,279m<sup>2</sup>에 평균대지면적이 3,463m<sup>2</sup>로 부지의 규모가 크다. 그래서 도심재개발지구에 신축된 건물들은 다른 지역의 건물보다 건폐율과 용적률이 높을 뿐만 아니라 각종 건축규제의 완화에 힘입어 그 차이가 더욱 커진다.

건폐율과 용적률의 혜택을 받은 지구는 중구 태평로 2가의 소공지구·서소문 2지구·수표동의 장교 14지구·무교동의 무교 4·5지구 및 7지구·다동의 다동 17지구·남창동의 남대문 1지구와 마포로 주변의 마포로 8지구 등 8개 지구이다.

건폐율 규제완화의 혜택을 받은 지구는 신당동의 청계지구들과 남창동의 남대문 9지구·12지구 등 13개 지구이고 용적률 규제완화의 혜택을 받은 곳은 중구 다동의 다동 16지구, 종로구 서린동의 서린 1지구·서린 11지구, 마포구 도화동 마포로 1구역 7지구 등 7개 지구이다. 건폐율과 용적률이 증가함에 따라 투자의 수익성은

도시공간의 변화에 내재한 정치·경제적 논리의 규명 높아진다. 그러나 건축밀도의 변화는 인구·교통량·상하수도량·쓰레기 처리량 등의 엄청난 증가를 초래하여 도심환경의 쾌적성을 떨어뜨리는 직접적인 원인이 된다.

## 6. 결 론

이상에서 살펴본 바와 같이 도시공간의 변화는 이윤극대화화 구조적 위기의 조절을 목적으로 하는 총체적 사회구조의 경제·정치이데올로기의 공간적 표현이다.

도심재개발은 이미 구조화되어 있는 도시의 형태 및 기능을 인위적으로 변화시키는 공간재구조화의 메카니즘으로 인식되고 있다. 본 연구에서는 서울시의 도심재개발을 분석대상으로 하여, 도시공간의 변화에 내재하는 政治·經濟的 論理를 규명하고, 그것이 현재 도시공간에 어떻게 반영되어 있는가를 살펴보았다. 본 연구의 내용을 요약하면 다음과 같다.

우리나라에서는 1973년부터 자본집중이 본격화되고 생산과정의 분화가 뚜렷해지자 업무활동의 도심으로의 집중현상이 나타났고 이는 기존 도시의 토지이용을 재편하도록 했다. 서울시 도심재개발사업은 이러한 상황에서 시작되었다. 자본의 논리가 반영된 도심재개발은 600년의 전통을 가진 서울시의 도심공간을 단기간내에 변화시켰다. 기능적 측면에서 주거·행정·업무·상업기능들이 혼재되어 있던 도시는 재개발 이후 업무공간으로 단순화되었을 뿐 아니라 가시적 경관도 바뀌었다. 재개발구역내의 필지가 커지고 규칙적인 형태로 바뀐에 따라 건물의 대형화와 고층화를 결과하여 도심으로 집중된 대기업의 경영, 관리, R&D 활동과 생산서비스업의 물적 토대를 마련하였다.

도심재개발은 경제가 불황국면에 접어들어 생산부문의 수익률이 감소할수록 더욱 활발하게 이루어졌다. 왜냐하면 더이상 생산부문에 투자되기를 꺼려하는 유류자본이 부동산부문에 투자되면서 지가상승의 사적 수취로 자기증식(self-proliferation)을 하였기 때문이다. 서울시 도심재개발은 불황국면의 초기양상을 보이던 1980년

대 초에 들어 본격화되었다. 자본축적의 장으로 도시를 재구조화하는 도심재개발은 도시의 인구를 현저하게 감소시켜 도시의 공동화현상을 더욱 증가시켰다. 이는 도심재개발이 해당 지역뿐만 아니라 그 주변지역의 지가도 큰 폭으로 상승시켜, 그 정도의 지대지불능력을 가지지 못한 주거기능을 도심으로부터 축출하기 때문에 나타난 결과였다.

그리고 도시의 변화는 자본논리의 표현물일 뿐만 아니라 이를 법적·행정적으로 지원하고 전체적인 수준에서 주관하는 서울시 정책의 결과이기도 하였다. 서울시 도심재개발정책은 주민자력에 의한 재개발의 실현가능성을 약화시키고 자본에 의한 대규모의 재개발사업만을 가능하게 하였다. 이는 도시재개발법에서 명시된 토지소유권의 통합에서 엿볼 수 있다. 도시재개발법은 자본이 토지통합을 원활하게 할 수 있도록 토지수용권을 인정하고 있고 제3개발자가 사업을 시행할 때 토지 및 건물소유자의 동의절차가 필요없도록 제정되었다. 이러한 법적 조치는 자본의 재개발사업에의 참여를 용이하게 하였다. 서울시는 도심재개발 시행자에게 재정 및 세제상의 혜택을 주고, 도심재개발구역내의 각종 건축규제를 완화시켜 줌으로써 재개발사업의 수익성을 보장하였다.

(投稿 1993년 9월 30일)

## 註

- 1) 내부순환선이라고도 한다. 마포성산대교—북악터널—월릉교—성동교—마장교—하월곡동—용비교—한강대교—성산대교를 잇는 42.1km의 순환도로를 말한다.
- 2) 을지로 2가 區域 16·17 地區는 대한주택공사가 시행주체가 되어 2개 地區를 하나로 묶어 재개발한 곳이다. 이 地區는 3棟의 現代式建築物이 지어졌기 때문에 예외적인 곳이다.
- 3) 절대적 잉여가치란 노동자에게 지불하는 임금수준을 변동시키지 않은 채 노동시간을 연장함으로써 얻는 잉여가치를 말한다.
- 4) 상대적 잉여가치는 노동일을 고정시켜 둔 채 技術革新을 통한 노동생산성을 상승시켜 필요노동시간을 단축시킴으로써 얻는 잉여가치를 뜻한다.

- 5) 1987년 현재 중업원수, 총자산, 매출액의 3가지 지표로 볼 때 資本集積水準이 높은 99대 기업을 가리킨다.
- 6) 재개발 사업은 보통 3~4년 동안 이루어진다. 예를 들어 종로구 신문로 1가의 도림 3地區는 1980년대에 시작하여 1982년에 완료되었다. 그러므로 그림 3은 1980~1982년에 공사가 진행되고 있는 地區를 포함하고 있다.

## 文 獻

경제기획원, 1975, 인구 및 주택센서스보고.  
 경제기획원, 1985, 인구 및 주택센서스보고.  
 金泰完, 1991, 戰後恐慌과 循環의 變化에 관한 연구 —1948~72년을 중심으로—, 고려대학교 석사학위논문.  
 남영우, 1985, 都市構造論, 法文社.  
 박성훈, 1980, 도시재개발의 경제적 타당성에 관한 연구, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.  
 朴英漢, 1983, “韓國都市地理學의 研究動向과 都市理解의 方向”, 地理學論叢, 10, 71-85.  
 서울特別市, 1983, 都市再開發.  
 서울特別市, 1989, 都心再開發事業沿革誌.  
 세계정치경제연구소, 1991, 자본론소사전, 들녘.  
 卍日成, 1987, 서울시 도심재개발에 대한 정치

경제학적 분석, 서울대학교 석사학위논문.  
 李恩淑, 1991, “조선시대 서울의 교통수단과 교통로”, 한국전통지리사상, 민음사, 215-250.  
 이재희, 1990, 한국독점자본 형성에 관한 연구 —제조업 99대 기업을 중심으로—, 서울대학교 박사학위논문.  
 조명래, 1992, “자본주의 재구조화와 지역불균형의 재생산”, 한국공간환경의 재인식, 한울, 61.  
 韓國鑑定院, 1973, 土地時價調査表.  
 韓國鑑定院, 1990, 土地時價調査表.  
 韓國鑑定院, 1990, 서울시 公示地價都市要覽.  
 韓國銀行, 1981, 經濟統計年報.  
 統計廳, 1991, 主要經濟指標.  
 田邊健一·高野史男·二神弘, 1978, 都心再開發, 古今書院, 東京.  
 Castells, M., 1977, *The Urban Question: A Marxist Approach*, Edward Arnold, London.  
 Offe, C., 1974, Structural Problems of Capitalist State: Class Rule and the Political Systems on the Selectiveness of Political Institution, K. von Beyme, (ed.), *German Political Studies* 1, Sage Publication, California.  
 Pred, A., 1977, *City-System in Advanced Economics*, Hutchinson, New York.

# The Political-Economic of Capitalism and its Effects on Spatial Dynamics

Sun-Mee Park\*

## Summary

In Korea, the urban studies of geography have mainly dealt with such a series of research as system of urban place and internal structure of urban area. The existing studies have been

carried out with ecological approach. Ecologists, now a days, regard organization and transformation of the urban space as the process of invasion, succession, and segregation. However it is more proper that cities should be considered not as fragmentary objects, as some ecologists insist, but as synthetic ones in social structure.

\*Graduate Student, Korea University

This research, with adopting a case of the renewal of central area in Seoul, tried to make it clear that the formation and transition of the city is a product of social structure and examined political and economic logic which exists in variation of urban space in detail. The results of this study are as follows;

Urban renewal of central area is closely related with production and reproduction in capitalist society. In urban center, as business activities had increased since 1973 due to decentralization of production process, the necessity of reorganizing the land use in existing central area accordingly increased. The urban renewal program of central area in Seoul was introduced under such situation. The urban renewal of central area reflecting the capital logic has changed the central area with six hundred year's tradition. From the urban renewal of central area, not only was the central area, which traditionally had been mixed with various functions, simplified into the unitary area of business, but also physical landscape changed. As the land lot in renewal area expanded into regular shape, buildings became larger and taller.

The program tremendously raised the price of related area. Aiming at these profits caused by the raised price, a great number of capitalists participated in the program. And as the benefit ratio of the manufacture sector continuously dropped with the economic recession, the program was carried out much more vigorously.

That was because the idle capital accumulated during the recession was invested in property sector and was self-proliferated. The urban renewal raised the land value of central area and drove out the people living in this area. The people moved into the whole parts of the city resulting diffused squatter settlements.

And the urban changes in central area were results of the policy of municipal authorities, who supported and systematized the changes lawfully and administratively, as well as realization of capital logic. Due to the renewal policies of central area in Seoul, much more renewals by the only capitalists were carried out than those by the people themselves living in that area. The integration of land ownership in the law of urban renewal shows the reason of that. Moreover, the law allows the third developer to participate in the tasks and admits the land expropriation rights. The municipal authorities guaranteed the profitability of the tasks through financial aid, tax benefit, and relaxation of regulations for construction.

As examined above, the changes in the land use of urban space have been led not by the ecological process of development of the city itself, but by the restructuring of capitalism and the intervention of the government authorities.

**Key Words:** urban renewal, economic cycle, decentralization of production, intervention of state, emptying phenomenon.