

서울 도시교통의 건설과 경관의 변화

서울은 세계적인 메가시티입니다. 하지만 서울의 발전과 성장을 단지 도시 면적의 확장이나 인구 증가만으로 설명할 수 있을까요? 정치, 사회, 기술, 안보 등 다양한 요소가 도시계획 과정에서 복합적으로 작용한 결과물이 오늘의 서울을 만들었다고 할 수 있습니다.

서울의 도시계획은 1960년대 산업화와 경제성장 시기, 인구 팽창에 대응하려는 목적으로 시작되었습니다. 강북에 밀집되었던 인구와 주택난 해결을 위해 한강 남역을 도심에 포함하는 구상을 하게되며, 이 과정에서 서울 도심의 전차 철거, 고가도로 건설, 지하철 개통 등 교통망 정비 가 시작되었습니다. 여기에 남산터널, 북악스카이웨이 등 분단 수도인 서울을 ‘요새화’하는 계획이 추가되고, 1980년대 아시안게임과 올림픽이라는 세계적인 이벤트와 함께 한강 주변 개발, 올림픽대로와 강동대로, 신시가지 등이 개발되었습니다.

이 책에 수록한 6편의 연구는 1960~1980년대에 걸친 도시교통의 건설과 경관 변화를 주목하고 있습니다. 교통시설이 서울이라는 도시의 경관을 형성하는데 큰 영향을 주었다고 보고, 개별 주제를 통해 중점적으로 살펴보았습니다. 1960~1970년대 고가도로 건설과 도시 조직 변화, 1970~1980년대 강남고속버스터미널과 반포의 도시 경관 변화, 지하철 2호선 건설과 서울의 공간 확장, 88서울올림픽과 한강 개발, 목동·신정동 건설, 강동지역 개발과 천호대교 건설, 1·21사태와 서울의 요새화를 주목

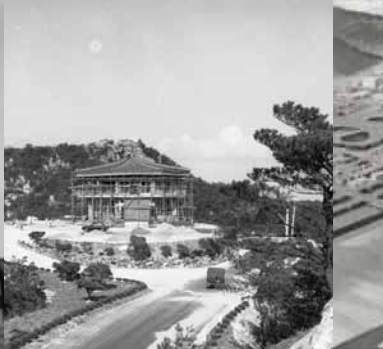
하였습니다. 이를 위해 집필진은 도시계획과 관련한 기록물을 살펴보고 새로운 기초 자료에 대한 조사와 수집을 진행했습니다. 중앙도시계획위원회 회의록, 서울시 도시 관련 문서철, 각종 정부 문서와 다양한 잡지, 기술조사보고서, 신문, 회의록 등 폭넓은 1차 자료도 활용하였습니다.

이 연구들이 시사하는 점은 서울의 교통 인프라와 공간 구조 변화가 단지 물리적 확장만을 의미하는 것이 아니라, 제도와 권력, 기술과 담론이 복합적으로 결합된 결과물이라는 것입니다. 서울 도시계획 과정에서 건설된 여러 시설물들은 서울이라는 도시가 어떻게 구상되고, 입체적인 도시 공간으로서 발전을 실현했는지 확인해줍니다.

이 책의 발간에 기여해주신 집필자 선생님들과 연구원들, 그리고 원고를 검토하고 토론해 주신 심사자 여러분께 깊은 감사를 드립니다. 서울역사편찬원은 앞으로도 다양한 분야의 서울사 연구를 지속적으로 지원하며, 도시의 과거와 미래를 연결하는 의미 있는 연구 성과를 축적해 나가겠습니다. 연구자와 시민 여러분의 지속적인 관심과 애정을 부탁드립니다.

2025. 6.

서울역사편찬원장 이상배



차 례

- 발간사 • 2
- 총 론 • 6
- 찾아보기 • 320

제1장 1960~1970년대 서울 고가도로 건설과 도시조직 변화_이길훈

- 1. 머리말 • 20
- 2. 고가도로계획의 변화와 확정 • 22
- 3. 고가도로 건설로 인한 도시조직과 도시경관의 변화 • 71
- 4. 맺음말 • 79

제2장 1970~1980년대 초 강남고속버스터미널의 설치와 반포 도시경관의 변화_박경렬

- 1. 머리말 • 84
- 2. 강북 도심부 버스터미널의 강남 이전 논의와 터미널 입지의 확정 • 88
- 3. 강남종합버스터미널 운영의 이원화와 울산 부도 이후
터미널 통합 계획의 좌초 • 106
- 4. 강남고속버스터미널 주변 도시경관의 변화와 그 성격 • 125
- 5. 맺음말 • 143

제3장 지하철 2호선 건설과 서울의 공간 확장_곽경상

- 1. 머리말 • 148
- 2. 지하철 건설계획의 발표와 2호선 노선 구상 • 150
- 3. 지하철의 건설과 버스 노선 재정비 • 163
- 4. 맺음말 • 184



제4장 88서울올림픽이 서울 도시교통과 경관에 미친 사례 _이준희

1. 머리말 • 188
2. 한강종합개발사업과 올림픽대로 건설 • 193
3. 새로운 도시경관 형성과 목동 신시가지 개발 • 205
4. 맺음말 • 220

제5장 강동지역의 도시개발사업과 천호대로 및 천호대교 계획 _김태운

1. 머리말 • 226
2. 1960~1970년대 서울의 인구증가와 동남권의 서울 편입 • 229
3. 천호지구 토지구획정리 사업을 통한 택지정비사업 • 241
4. 천호대교, 천호대로의 신설과 동남권 교통 요충의 형성 • 258
5. 맺음말 • 271

제6장 1968년 '안보 위기'와 서울의 도시경관 변화 _예대열

1. 머리말 • 276
2. 1·21 사태의 발발과 개발을 통한 안보 • 277
3. 서울의 '요새화'와 도시경관 변화 • 288
4. 맺음말 • 318

서울 도시교통의 건설과 경관의 변화*

곽경상 연세대학교 국학연구원 학술연구교수

21세기 글로벌 슈퍼스타 도시로 성장한 서울은 한국 도시공간의 중요한 실험장이었다.¹ 식민지 도시 개발이 한국 도시의 ‘결핍성’을 보여준 가운데, 해방 이후 신국가 건설에 부합하는 신도시 건설 문제가 중요 이슈로 부상한 것은 1950년대였다.² 하지만 한국에서 도시 개발을 위한 계획 인력과 계획이론, 개발조직과 건설 기관 등을 제대로 갖추지 못했기 때문에 그와 같은 조건을 갖추기까지 상당한 시간이 필요했다.³ 1960년대 산업화와 경제성장 논의가 본격화되면서 도시 건설 역시 일정한 개발 체계를 갖게 되었다. 그 시기 전국의 도시 개발은 전광석화처럼 진행되었

.....

* 이 연구를 위해 연구팀은 서울기록원 소장 기록물을 적극적으로 활용했다. 연구에 필요한 기록물을 제공하는데 협조해주신 서울기록원과 담당 김지혜주무관님께 깊은 감사を表한다.

- 1 리처드 플로리다는 뉴욕과 런던, 도쿄와 파리 등과 더불어 서울을 슈퍼스타 도시의 반열에서 분석하고 검토했다. 이에 대한 내용은 리처드 플로리다·안종희 역, 《도시는 왜 불평등한가》, 매일경제신문사, 2018 참조.
- 2 1950년대 서울의 도시계획 논의와 추진에 대해서는 성나연, 〈전후 서울의 탄생, 1952-1986 -토목기술자, 도시계획가, 건축가의 수도 구상과 실천-〉, 서울대학교 건축학과 박사학위논문, 2024, 3장 참조.
- 3 1950년대 도시계획 기구와 인력, 사상의 실태에 대해서는 곽경상, 〈해방 이후 도시개발 기구의 재편과 새로운 도시 구조의 모색〉, 《동방학지》 203, 2023 참조.

고, 도시경관 역시 새롭게 변모하는데, 그러한 도시의 발전 모델이 된 곳이 서울이었다.

당시 서울은 급속한 도시화와 팽창하는 인구를 수용하기 위해서 한강 남역을 개발하는 계획을 내놓았고, 아파트를 중심으로 한 근린주구계획과 한강을 시야에 둔 도시 정비와 경관계획을 수립했다. 또한 도심의 노면 전차를 철거하고 지하철 건설계획과 고속도로와 같은 새로운 교통망 건설을 모색했다.

흥미로운 점은 이러한 거대한 개발에 대해서 당시 언론과 시민들은 물론, 개발 당사자인 서울시 역시 성공을 확신하지 못했다. 1966년 <서울백지계획>과 대서울의 <마스터플랜>을 두고 이구동성으로 “실현성이 거의 없다”고 봤지만,⁴ 20년 이후 계획은 현실화해 갔다. 그리고 1980년대 ‘메가 이벤트’가 개최되면서 서울은 국제적인 도시로 도약했고,⁵ 1990년대 세계화의 바람 속에서 세계적인 도시로 성장할 수 있었다.

이처럼 급속한 서울의 성장과 발전의 배경에는 여러 요인이 있지만, 특히 주목해야 할 것은 서울의 교통체계와 교통 시설의 발전이다. 지하철과 고가도로는 도심을 강북에서 강남까지 확장시켰고, 이동의 가속화를 가져왔다. 올림픽대로와 천호대교 등 도심의 내부 순환로와 한강대교 등은 서울의 부도심 개발을 촉진시켰다. 또한 고속도로 건설은 서울과 지역을 신속하게 연결하는 교통망이 되었다. 따라서 서울의 도시교통 개발과 그에 따른 도시의 경관 변화를 살피는 것은 현재의 서울이 발전해 온 과

.....

4 <어리둥절 2개의 ‘서울’>, 《경향신문》 1966년 8월 13일.

5 ‘메가 이벤트’가 강남 개발과 서울의 도시발전에 미친 영향은 김백영, <강남 개발과 올림픽 효과 -1970~1980년대 잠실 올림픽타운 조성사업을 중심으로>, 《도시연구: 역사·사회·문화》 17, 2017 참조.

정과 도시 공간의 특징을 파악하는 데 중요한 시사점을 준다.

서울의 교통 발달에 따른 도시경관 변화는 다양한 연구자를 통해서 연구가 진행되었다. 먼저 손정목은 냉전 자본주의와 군인 정치인의 활동을 주목하며 이 개발 과정에 대해서 살폈다. 그는 박정희와 김현옥, 양택식, 구자춘 등 정치적 지배 블록의 ‘실적주의’와 ‘돌진형 토건 개발’을 강조했다. 서울 전체가 ‘공사관’이 된 채 한강대교와 고가도로가 건설되고, 아파트가 올라가며, 지하철이 개통되는 일련의 개발이 즉흥적인 행정 과업의 결과에서 나온 것이라고 본 것이다. 그는 “계획의 부재 속에서 성과주의와 군사주의, 부동산 투기가 난무했고, 그 과정에서 서울이 확장하고 발전해 갔다”고 주장했다.⁶

다른 한편으로, 김의원은 행정 기술관료의 활동과 구상을 강조하고 있다. 그는 서울을 외곽과 연결하는 한강대교와 도심의 내부 순환로, 여의도와 강남 등 대규모 건설 프로젝트는 서울시와 서울시 도시계획위원회, 건설부 관료에 의해 논의되고 추진되었음을 강조하고 있다.⁷ 손정목과 김의원은 개발 당시에 연구자이면서 실무자로서 박정희를 중심으로 한 지배 블록이 서울을 어떻게 인식한 가운데 도로와 철도 등 교통체계와 인프라를 구축해 갔는지 증언하고 있다.

이러한 경험적 사례연구와 함께 주목되는 것은 서울의 성장을 대중교통의 발달 속에서 이해하고 살피는 연구들이다. 이해은은 서울의 도시발전이 도심의 대중교통에 경쟁을 불러왔다는 점을 지적했다. 그 개발 과정에서 전차와 버스가 도태된 반면, 지하철과 자가용이 교통수단의 중심

.....

6 손정목, 《서울 도시계획 이야기》 1~5, 한울, 2003.

7 김의원, 《한국국토개발사연구》, (주)대학도서, 1982.

으로 자리잡혀 가는 역사적 변화를 설명하였다.⁸ 김성원은 서울의 도심 교통이 상호 긴밀히 연관되어 내적 연계와 결합 속에서 도시 성장을 견인해 갔음을 강조하고 있다. 그는 서울의 도시 철도망을 중심으로 철도가 자동차와의 동맹 속에서 성장해 갔음을 지적하고 있다.⁹ 이러한 대중교통 연구는 서울의 교통망과 교통수단이 도시의 성장 속에서 어떠한 내용을 갖고, 계기적 변화를 보이며 발전해 왔는지를 보여준다.

이상과 같은 선행 연구들은 서울 도시계획의 기획자가 도심의 교통망과 교통 인프라를 어떻게 구축해 갔으며, 그 개발 속에서 나타난 대중교통의 모습을 이해하는 데 도움을 준다. 하지만 서울의 교통망은 단순히 서울만의 독립적인 공간 인식 속에서 진행된 것은 아니었다. 서울은 국가-지역 간 상호관계 속에서 교통계획이 논의되고 추진되었다. 그 대표적인 사례가 고속도로 건설이다. 이른바 ‘강남시대’의 개막을 알린 고속도로는 전국의 도로망을 서울과 연결하는 것이었다. 그리고 이 고속도로는 서울의 지하철과 결합하며 서울의 성장과 발전을 추동했다. 그렇게 서울 도심권역의 확대는 도로망의 확대를 가져왔는데, 동쪽에 건설된 강동대로와 서쪽이 개발된 올림픽대로가 강동구와 강서구를 형성하게 했다. 또한 남한과 북한의 군사적 대치는 서울의 공간계획과 도로 건설에 중요한 영향을 끼쳤다.

따라서 본 연구에서는 서울의 경관 변화와 교통의 관계를 ‘초지역성’, ‘안보론’, ‘하이모던’의 관점에서 살펴볼 것이다. 본 연구에서는 크게 세 가

.....

8 이혜은, 〈서울 20세기 교통의 발달〉, 《서울 20세기 공간변천사》, 시정개발연구원, 2001.

9 김성원, 〈서울 도시철도와 수도권 교통결합체의 구성에 관한 연구, 1962~2016〉, 서울대학교 과학사 및 과학철학전공 박사학위논문, 2017.

지에 초점을 두고 연구를 진행할 것이다.

첫째, 서울 도시교통 체계의 변화와 개발을 통해서 서울의 성장을 볼 것이다. 1960년대 이후 서울시의 가장 큰 고민은 격증하는 인구와 주택난을 어떻게 해결할 것인가였다. 서울역-광화문-동대문-청량리역으로 연결된 강북의 도심권역은 당시의 주택 수요와 개발 압력을 감당할 수 없게 되면서 한강 남역을 도심권에 포함시켜 ‘새서울’을 만들어야 한다는 주장과 구상이 모색되기 시작했다. 이른바 ‘남서울 개발’은 새로운 도시 이론과 다양한 기술관료와 건설사, 기업가, 정치인 등이 참여한 가운데 기획되고 추진되었다. 그 과정에서 도심의 전차가 철거되고, 고가도로를 건설해서 도로와 연결하며, 지하철이 개통되는 등 새로운 교통망을 통해서 지상과 지하에 ‘순환선’을 건설할 수 있었다. 따라서 이번 연구에서는 지상의 고가도로와 지하의 철도 개발을 통해서 진행되는 도시의 성장과 경관 변화에 대해서 살펴볼 것이다.

둘째, 분단 수도 서울의 ‘요새화’를 위한 계획과 개발을 살펴볼 것이다. 분단 이후 남한과 북한의 군사적 대치 상황은 서울에 대한 군사적 방비와 유사시 철수에 용이한 안보적 상황을 고려하는 것이 필요했다. 1968년 1월 21일 무장공비의 남한 침투는 청와대를 중심으로 한 수도의 요새화 문제를 고민하게 했다. 그것은 적에 대한 침입을 막아야 하며, 유사시에는 이동을 위한 루트를 확보하는 것이었다. 그리고 그 구상은 기존의 서울 교통체계 위에서 검토되고 추진되었다. 안보적 공간으로서 서울의 요새화 구상이 어떻게 논의되고 추진되었는지를 살펴볼 것이다.

셋째, 서울 도심의 철거와 개발을 통해서 진행된 신시가지 개발사를 살펴볼 것이다. 서울 도심권역 동쪽과 서쪽의 끝에 위치한 강동구와 강서구는 본래 서울의 도심 철거민들과 빈민들이 모여서 생활하던 곳이었다.

1960·1970년대 도심의 정비사업으로 밀려난 빈민들이 생활하던 이곳이 도심의 재개발권역에 포함되면서 철거와 개발을 둘러싼 양측의 갈등이 첨예했다. 강동대로와 올림픽대로의 건설로 강동구와 강서구가 신도시로 탈바꿈하게 되는데, 이 개발은 1980년대 신도시 개발의 모습과 양상을 이해하는 중요한 사례이다. 본 연구에서는 이러한 측면을 강조한 가운데, 도시 개발의 사회사적인 모습 역시 주목할 것이다.

이 같은 연구는 다양한 주제와 방대한 내용을 다루는 만큼 여러 연구자들의 참여와 협업을 통해서 연구를 진행하였다. 또한 기존의 연구 성과가 부족했던 부분인 점을 고려해서 새로운 자료의 조사와 수집에 적극적으로 나섰다. 이러한 점을 고려해 이번 연구에서는 크게 세 가지의 연구 방법에 집중하였다.

첫째, 학제 간의 융합과 협력이다. 서울의 교통체계를 주제로 다양한 분야에 대한 연구가 필요하기 때문에 한국사뿐만 아니라, 북한사, 건축사 등 다양한 전공자들의 참여 속에서 상호 협업해 갔다. 각자 전공 분야의 특성을 살려서 다양한 방법론으로 접근해 의미 있는 성과를 얻을 수 있도록 노력했다.

둘째, 분단에 대한 인식과 냉전 문제를 도시 공간 속에서 고민하였다. 분단과 전쟁을 거치면서 형성된 남한과 북한의 군사적 대치는 두 진영 모두에게 안보적 공간을 구축하게 했다. 서울뿐만 아니라 평양 역시 안보적 요새화를 구상한 점을 고려하며 수도 서울의 요새화 문제를 살펴 보았다.

셋째, 새로운 자료의 수집과 폭넓은 검토를 진행하였다. 이번 연구에서는 지하철과 내부 순환로, 남산터널과 고속버스터미널, 한강대로와 신시가지 등을 연구 주제로 다루는 만큼 새로운 기초자료에 대한 조사와 수집

을 병행하였다. 중앙도시계획위원회 회의록, 서울시 도시 관련 문서철 등 각종 정부 문서철과 다양한 잡지, 기술조사 보고서, 신문, 회고록 등 폭넓은 1차 자료를 새롭게 수집하였다. 이번 연구에서는 이러한 자료를 중심으로 분석하고 검토해 새로운 사실들을 밝히고 있다.

이 같은 문제의식과 연구 방법으로 총 6건의 연구를 진행하였다.

이길훈은 <1960~1970년대 서울 고가도로 건설과 도시조직 변화>를 통해서 서울의 고가도로 건설이 도시계획과 도시경관에 미친 영향에 대해서 살폈다. 1960~1970년대는 한국이 자력으로 도시계획 제도를 제정하고 이 제도에 따라 도시기본계획을 수립한 시기였다. 또한 인구팽창에 대응한 도시 확장기로 지금의 서울에 대한 시가지의 골격 형성과 인프라 구축에 지대한 영향을 주었던 시기였다. 이 같은 점들을 고려하면서 연구에서는 서울시의 고가도로가 등장하게 된 계기와 고가도로 개발이 도시의 경관 변화에 미친 영향을 살폈다. 이 연구에서는 서울의 고가도로 등장과 개발을 크게 세 가지 측면에서 조명했다. 첫째, 서울의 도시기본계획안을 중심으로 고가도로의 내용을 검토한 것이다. 연구에서는 1966년 서울 도시기본계획에서 서울시 교통 문제 해소를 위해서 고가도로가 계획되었고, 이러한 시각은 1970년대 강화되고 있음을 보여준다.

둘째, 고가도로가 서울시의 도시계획 논의에서 어떻게 인식되는 가운데, 개발계획이 마련되었는지를 밝히고 있다. 서울의 고가도로 건설 방향은 서울의 동서축을 연결해 도심과 교외를 이어주는 것이었지만, 중앙도시계획위원회의 심의를 거치며 강남을 연결하는 남북축으로 수정되었음을 보여준다.

셋째, 서울의 고가도로가 도시경관에 미친 영향에 대해서 살피고 있다. 이 연구에서는 창신동-송인동, 관철동-예지동-종로5가의 연결 사례를

통해서 고가도로가 미친 서울의 경관 변화에 대해서 살피고 있다.

박경렬은 <1970~1980년대 초 강남고속버스터미널의 설치와 반포 도시경관의 변화>를 통해서 고속버스 터미널의 건설 과정과 그 버스터미널이 공간 변화에 미친 영향을 살피고 있다. 1970년 경부고속도로의 개통은 경제개발기 한국의 교통정책에서 중요한 변곡점이 되었다. 경부고속도로의 개통으로 기존에 식민권력이 완성한 철도 중심의 교통망이 고속도로 중심으로 재편되었기 때문이다. 경부고속도로의 개통 이후 영동고속도로와 호남고속도로를 비롯해 국내 주요 지역을 연결하는 고속도로가 연이어 개통했다. 국내의 언론들과 도시 전문가들은 고속도로의 개통을 ‘수송 수단의 근대화’ 또는 ‘수송혁명’을 이룰 수 있는 계기로 인식하며 건설에 박차를 가하는 한편, 필수 시설로서 고속버스터미널 건설을 검토하기 시작했다. 이 연구에서는 1970년대 당시 서울의 고속버스터미널이 고속버스업체와 서울시 그리고 정부 간의 시각차를 보이며 충돌한 가운데 터미널 건설 사업이 공전하고, 계획이 수정되는 과정을 살피고 있다. 연구의 내용은 크게 두 축으로 설명되고 있다.

첫째, 고속버스터미널의 위치를 둘러싸고 정부와 서울시 등 행정기관과 민간 기업 사이의 갈등과 협력을 살폈다. 연구에서는 고속버스업체와 울산 등 민간 기업들이 수익의 극대화라는 목표 속에서 강북에서 강남으로 수정되는 터미널 건설계획에 참여하는 과정을 조명했다. 둘째, 강남고속버스터미널을 중심으로 반포지구가 도시의 부도심으로 성장해 가는 과정을 조명했다. 고속버스터미널을 중심으로 강남 개발이 진행되는 양상을 살핀 것이다.

곽경상은 <지하철 2호선 건설과 서울의 공간 확장>을 통해서 2호선 순환선 건설 노선을 둘러싼 서울시 도시계획위원들 간의 대립과 순환선

건설이 도시경관과 대중교통체계에 미친 영향을 살폈다. 1960년대 중반 서울의 인구팽창과 심각한 도시화 문제를 해소하기 위해서 모색된 것은 ‘남서울 개발’이었다. 강남개발의 본격적인 시작점이었던 이러한 부도심 개발과 더불어 도입이 모색된 것이 지하철이었다. 당시 지하철은 지상의 도로망이 수송의 한계에 도달했다는 인식 속에서 해결책으로 검토된 교통수단이었다. 일본과의 협력 속에서 계획된 지하철 2호선 노선도는 당시의 강북 도심권을 중심으로 계획되었다. 그런데 1970년대 강남지구 개발이 시작되면서 지하철의 노선 변경 필요성이 제기되기 시작한 것이다. 이 연구에서는 지하철 2호선의 노선을 둘러싸고 진행된 서울시의 논의 과정과 2호선 순환선 건설이 도시에 미친 영향에 대해서 살피며, 크게 두 가지 문제를 집중적으로 조명했다.

첫째, 지하철 2호선의 노선 지정을 둘러싸고 서울시 도시계획위원들 간의 의견 대립이 있었는데, 나상기를 비롯한 다수의 위원들은 기존의 광화문-종로권이 중심이 되는 동-서 노선을 2호선으로 강조한 반면, 구지춘 서울시장과 서울시 건설 관료들은 강남개발을 위한 순환선을 주장했다. 양측의 주장은 최종적으로 서울시의 의견이 관철되면서 순환선으로 수정되었다. 둘째, 지하철 2호선 순환선 개발은 새로운 교통 거점으로서 지하철 역세권이 개발되고, 버스의 노선망이 지하철과 연결되며 변화했다. 2호선 순환선의 등장 속에서 서울의 도시교통 환경이 변화된 것이다.

이준희의 <88서울올림픽이 서울 도시교통과 경관에 미친 사례 -올림픽대로와 목동을 중심으로>는 메가 이벤트인 올림픽을 계기로 진행된 한강변 정비사업과 목동 신시가지 개발에 대해서 살폈다. 서울의 급속한 인구 증가에 따라서 도시 정비사업 일환으로 시작된 한강종합개발사업은 88서울올림픽 유치가 결정되면서 제2차 한강종합개발사업으로 발전했

다. 이 사업은 한강변 하천 공간을 다목적으로 개발해서 국제적인 도시로서 성장시키는 것이었다. 서울의 도시경관은 이 시기 한강종합개발 사업을 통해서 크게 변모하는데, 이 연구에서는 새로운 경관개발로서 한강종합개발을 살피는 한편, 신시가지 개발로서 목동 건설에 대해서 살폈다.

먼저, 한국종합기술공사가 기획한 한강종합개발사업의 내용을 통해서 이 개발이 도시교통과 시민 생활에 미친 영향에 대해서 살폈다. 다음으로 ‘올림픽 가시권’에 포함되는 목동·신정동 지구에 대한 철거와 목동 신시가지 개발에 대해서 살폈다. 목동 신시가지는 영국의 후트 신도시를 모델로 한 선형도시 구조라는 점을 강조한다.

김태윤의 <강동지역의 도시개발사업과 천호대로 및 천호대교 계획 - 토지구획정리사업과 교통인프라 형성을 중심으로>는 서울의 동남권에 위치한 강동구 천호지구의 개발과 성장에 대해서 살피고 있다. 이 논문에서는 서울 동남부 지역인 강동구 개발의 효시라고 할 수 있는 천호지구 개발을 주목하고 있다. 1970년대를 전후로 진행된 천호토지구획정리사업과 암사 토지구획정리사업을 중심으로 강동구의 형성사를 살핀 것이다. 1974년 천호지구가 부도심 계획지구로 지정되면서 시영아파트 개발이 시작되었다. 하지만 1970년대 천호지구 토지구획사업은 도심지와의 연결성 미비로 부도심으로서의 역할이 제한된다는 점을 지적한다. 또한 암사지구 토지구획정리사업 역시 시영아파트 건설을 통해서 개발되었음을 밝히고 있다. 상대적으로 도심과의 연계성이 떨어진 강동구 지역은 천호대교의 건설과 경부고속도로가 개통되면서 성장해 갔음을 강조한다.

흥미로운 점은 강남인 영동지구 토지구획사업과 강동의 천호·암사 토지구획사업을 비교한 것이다. 지리적으로 같은 강남이지만 이들 지역은 상당한 차이를 보인다는 점을 강조하고 있다. 연구에서는 그 차이에

대해서 두 가지를 지적했다.

첫째, 강남의 영동지구 토지구획사업이 강남의 천호·암사토지구획사업보다 규모가 두 배가 더 크고, 개발 과정에서 영동지구는 세금 혜택과 '명문'학교 이전 등 다양한 성장 요인이 더해졌다고 강조한다. 둘째, 강남의 영동지구는 아파트 중심의 근린주구계획이 실시되어 신도시로의 성장을 보일 수 있었던 반면, 강동의 경우 천호·암사지구 배후는 개발제한구역으로 묶이면서 성장과 발전이 제한됐다는 점을 지적한다. 그렇게 같은 강남권에 속하지만 영동지구와 천호·암사지구는 다른 성장 패턴을 보였음을 밝히고 있다.

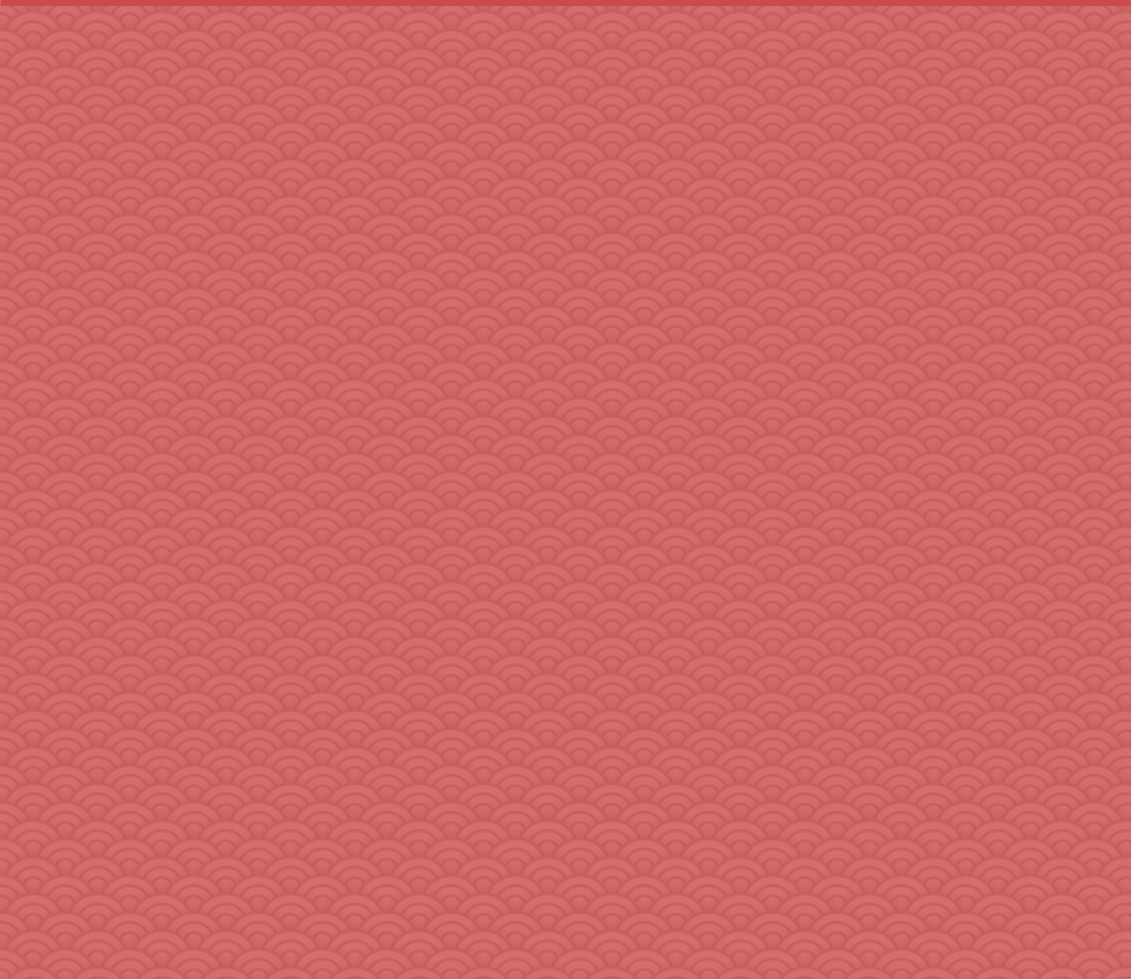
예대열은 <1968년 '안보 위기'와 서울의 도시경관 변화>를 통해서 서울의 '요새화'에 대해서 살폈다. 이 연구에서는 1968년 '1·21 사태'와 '푸에블로호 사건' 등 이른바 북한의 도발을 계기로 진행된 서울의 개발과 요새화 논의를 중점적으로 살폈다. 이와 함께 북악스카이웨이와 남산터널, 행정수도 이전 등 남북의 대치와 전시^{戰時}에 대한 대처를 시야에 두고 진행된 서울의 공간 개발과 수도 이전 문제를 다루고 있다. 이러한 도시의 요새화를 촉진시킨 것이 1·21 사태와 '울진·삼척 무장 공비 사건'이라는 점을 지적하고 있다. 그에 따른 요새화의 추진 사례를 크게 세 가지로 정리했다.

첫째, 1·21사태는 대통령 경호상을 이유로 출입을 억제하고, 개발을 제한했던 북악산 일대의 개발을 촉진시켰다. 북악스카이웨이 건설과 평창동 일대를 개발함으로써 향후 북한 게릴라들의 침입을 막을 수 있다고 본 것이다.

둘째, 울진·삼척 무장 공비 사건은 서울의 요새화를 촉진시켰는데, 향후 벌어질 수 있는 전시를 대비해 반공호를 설치하자는 주장이 제기된

것이다. 하지만 대규모 대피소는 막대한 예산과 반대 여론이 심화되면서 남산터널 계획으로 수정된 것이다.

셋째, 북한의 도발에 대한 안전을 위해서 수도의 이전 논의가 제기된 것이다. 그것은 북한의 장사정포에 대해서 안전하고, 서울로부터 1시간 내지, 1시간 30분 정도 소요되는 '제2의 수도' 건설 방안이 논의된 것이다. 1977년 행정수도 백지계획은 당시 진행된 산업기지 개발과 동일한 개발 패턴을 보이지만 박정희 정권의 몰락으로 개발이 중단되었다.



제1장

1960~1970년대 서울 고가도로 건설과 도시조직 변화

이길훈(서울시립대학교 건축학부 교수)

1. 머리말
2. 고가도로계획의 변화와 확정
3. 고가도로 건설로 인한 도시조직과 도시경관의 변화
4. 맺음말

1. 머리말

고가도로(高架道路)란 공중에 구조물을 설치하여 그 위에 입체적으로 조성한 도로를 말한다. 고가도로의 목적은 도시 교통의 혼잡을 덜고 교통 소통을 원활히 하기 위하여 건설된다. 한국에서 고가도로가 도시계획에 도입되는 것은 1960년대이다. 1960~1970년대는 한국 자력으로 도시계획 제도를 제정하고 이 제도에 따라 도시기본계획을 수립한 시기이다. 또한 인구팽창에 대응한 도시확장기로 현 서울의 시가지 골격형성과 인프라 구축에 지대한 영향을 주었던 시기이기도 하다. 1960년대는 서울의 도시 문제에 본격적인 관심이 집중되면서, 이를 해결하기 위한 도시계획이 구상되고 수립되기 시작한 시기였다. 당시 서울은 급격한 인구 증가로 인해 다양한 도시문제에 직면하고 있었으며, 그 주요 이슈는 인구 집중, 주거 문제, 도시 인프라의 부족 등으로 정리할 수 있다.¹ 이 중 도시확장과 인구집중에 따른 도시인프라의 부족을 해결하기 위하여 김현옥 시장(재임 1966.3.31.~1970.4.15.)은 도시교통문제를 해결하기 위한 수단으로 대중교통보다는 도로와 관련 시설을 늘리고자 하였다. 서울시는 1966년 4월 8일 발표한 ‘교통난 완화를 위한 종합계획’을 통해 도로 확장과 도시 교통 기반 확충에 나섰다. 해당 계획에는 5건의 도로 확장 공사, 11개 간선도로의 지선 정비, 21개 세로 도로의 포장 공사뿐 아니라, 6개의 육교 및 세종로와 명동 지역에 각각 1개씩 총 2개의 지하도 건설이 포함되었다. 이에 더불어 1966년 12월 말 김현옥 시장은 처음으로 ‘고가도로 건설’을 발표한다.²

.....

1 권영덕, 《1960년대 서울시 확장기 도시계획》, 서울연구원, 2012, 6쪽; 서울역사편찬원, 《서울도시계획사》 2, 2021, 12~25쪽.

2 <난산의 서울시예산, 규모 213억 기채 41억 포함>, 《조선일보》 1966년 12월 29일.

서울시 고가도로에 관한 선행 연구는 청계고가도로에 집중되어 있다. 이 또한 2003년 철거 전후 청계천을 복원하는 과정에서 그 자리에 있던 청계고가도로에 대해 도시경관, 교통, 개발 등의 다양한 관점에서 연구가 이루어졌다.³ 이 연구들은 청계고가도로의 역사를 포함하였으나, 청계고가도로를 건설한 이유와 진행 과정은 자세하게 다루지는 못했다. 또한 고가도로를 도시의 시설로서 인식하고 도시의 발전 과정 속에서 다루는 연구도 부족한 형편이다. 역사와 사회 분야에서 청계고가도로에 집중하여 건설 과정과 이를 서울의 도시개발 속에서 이해한 연구한 성과가 일부 존재하나,⁴ 이 또한 고가도로 건설을 위한 계획과 실재는 다루고 있지 못하여 그 실상 파악이 어렵다.⁵

이 연구는 1960~1970년대 서울에서 추진된 고가도로 건설 사례를 중심으로, 급격한 도시화에 직면한 서울시가 도시문제에 대응하기 위해 수립한 도시계획적 대응 방안을 역사적으로 고찰하고자 한다. 이를 위해 다음 세 가지 관점을 중심으로 고찰한다.

첫째, 고가도로가 서울시 도시계획에서 어떻게 언급되고 있는지를 분석한다. 둘째, 고가도로 건설 과정에서의 논의와 계획이 실제로 어떻게 반영되고 실행되었는지를 살핀다. 셋째, 고가도로가 서울의 도시조직 및 도시 경관에 미친 영향을 탐구한다. 특히, 기존 연구들이 고가도로 건설 자체에 집중했던 한계를 넘어, 고가도로가 초래한 도시조직 변화에 대해

.....

3 이상현, 〈건축을 통해 보는 2002년 한국의 사회상 청계천 복원사업〉, 《건축》 46-12, 2002; 송인호, 〈청계천로의 도시 조직:물길과 고가도로 중첩〉, 《국토》 210, 1999.

4 손정목, 〈청계천 복개공사와 고가도로 건설〉, 《도시문제》 37-407, 2002.

5 김종립, 〈청계고가도로 건설을 통해 본 1960년대 후반 서울의 도시 개발〉, 서울대학교 과학사 및 과학철학 석사학위논문, 2013.

더욱 구체적으로 논의하고자 한다.

이 연구는 새로운 자료를 바탕으로 1960~1970년대 서울의 고가도로 건설과 도시조직 변화라는 주제를 재조명하려는 시도이다. 그 과정에서 고가도로 건설에 관한 설명은 기존 연구들보다 세밀하고 자세하게 다루어, 상대적으로 미흡했던 ‘도시조직 변화’ 부분을 강화하는 데 초점을 맞춘다. 이를 통해 고가도로 건설이 서울의 도시공간에 미친 변화를 입체적으로 조명하며, 향후 도시계획 연구에 중요한 시사점을 제공할 것이다.

2. 고가도로계획의 변화와 확정

1) 서울시 도시계획 속에서의 고가도로계획

(1) 1965년 ‘시정10개년계획’

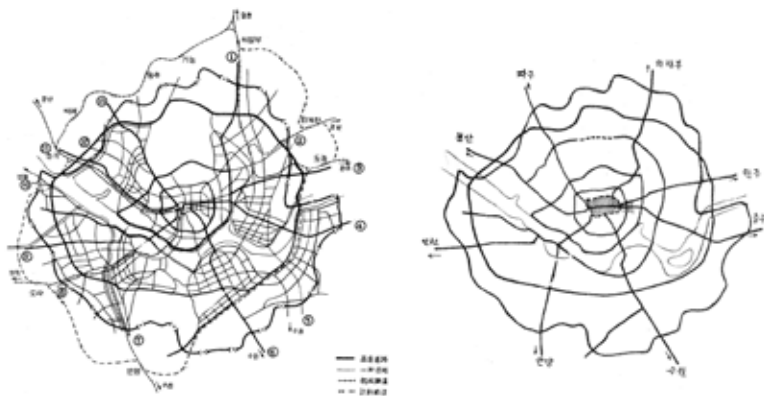
1965년 계획된 ‘시정10개년계획’은 서울시의 중장기적인 발전을 위한 최고 수준의 종합 계획으로, 서울시의 정책 방향과 주요 사업을 규정하는 문서였다. 이 계획은 서울시의 전반적인 행정과 발전 전략을 설정하는 데 중요한 기초가 되었다. 이 계획의 목표는 서울시의 발전을 위해 10년 동안 해결해야 할 주요 과제를 설정하고, 인프라와 경제적 발전을 위한 기초를 마련하는 것이었다. 핵심영역으로는 교통, 상수도, 하수도, 주택, 공공시설 등 도시인프라 확장과 개조가 중심이었다. 특히 교통 문제 해결을 위한 도로망 확장과 개선, 그리고 주거지 개발과 같은 분야가 중요한 비중을 차지했다.

1965년 시정10개년계획에서는 수도권 대도시로서의 기본적인 도시구조를 정비하기 위한 방침을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 한강 이

남을 비롯한 교외지역에 대규모의 구역정비사업으로 신시가지를 개발하고 도심으로부터 이에 연결되는 고속 방사간선 및 순환도로를 건설하여 도심기능을 분산시킨다. 둘째, 중심시가지의 정상적인 도시기능을 발휘할 수 있도록 가로를 현대적인 규모로 정비한다. 셋째, 지하철(고속전차) 입체교차로, 지하도, 육교 등 교통시설의 입체화와 각종대중차량의 개조로 교통난을 완화한다. 넷째, 상수도 생산량을 증가시키고 급수시설을 현대화하여 급수지역의 확장과 더불어 순차 증가될 급수난에 대처한다. 다섯째, 하수도 시설을 확장 개수하고 오수처리장 등 위생 하수도 시설과 주요 하천의 복개로 시민위생과 교통량 완화에 이바지토록 한다. 여섯째, 대도시에 필연적으로 부가되는 불량지구를 정비하고 불의의 재해로부터 인명과 재산을 보호할 수 있도록 사방, 조림, 제방 축조, 치산치수와 소방장비를 현대화한다. 일곱째, 각종 도시토목, 건설사업용 장비를 현대화하여 시간과 예산을 절약한다고 제시하고 있다. 1965년 발표된 시정10개년계획에서는 입체교차로에 대하여 언급되나 고가도로가 방법론으로 제시되지는 않는다.

(2) 1966년 ‘서울기본도시계획’

고가도로가 처음으로 언급된 도시계획은 1966년 ‘서울기본도시계획’이다. 1966년에 계획된 서울기본도시계획은 서울시의 중장기적인 도시 발전을 위한 기본적인 틀을 제공하는 계획으로, 시정10개년계획을 바탕으로 구체적인 도시 구조와 배치를 설정하는 세부 계획에 해당되었다. 서울기본도시계획의 목표는 서울의 도시 구조와 주요 인프라를 체계적으로 설정하고, 기능적으로 분리된 도심지와 주거지, 상업지구를 계획하여 도시의 효율적 성장을 도모하는 것이었다. 이에 핵심 영역으로는 도시의 주



서울도시기본계획의 교통망 계획과 간선가로망도
출처: 서울시, 《서울도시기본계획》, 1966, 240~241쪽.

요 구조와 기능적 분화, 교통망 계획, 주택 개발, 상업 및 산업 지구의 배치 등이 포함되었다. 특히 서울의 시가지 확장을 위한 교통망과 주요 도로망이 설계된 특징이 있다. 주요 사업으로 시내와 외곽을 연결하는 교통망 확장을 위한 도로 설계, 상업지구와 주거지구의 기능적 구분, 공공시설의 배치를 구체화하는 작업이 포함되었다.

이미 정해진 가로망 계획의 수정원칙에 관하여 설명하고 있는데, 다음과 같다. 기본계획의 수립에 따라 도시기능이 분산될 것은 물론이나 도심지역은 국민 경제 규모 확대와 더불어 점차 고도 발전 현상이 나타날 것이고, 교통이동 구조도 도심 내 이동보다는 오히려 성외 유출입 교통의 격증 현상이 나타날 것이므로 다음과 같은 원칙 하에 교통망 계획을 수정하고자 한다. 이때 언급된 것은 여섯 가지로 첫째, 기본계획이 구상한 골격가로망계획에 따라 기존 계획이 조정되어야 할 부분의 수정, 둘째, 고속교통계획 및 특수교통계획(지하, 고가 등)에 의하여 그 연관 교통기능 상 조정이 불가능한 부분의 수정, 셋째, 성외 유출입 교통처리 능력의 강화를

위한 도심 제1환의 확대 수정, 넷째, 성내 교통의 안전과 급속한 소통을 기하기 위하여 자동차도로와 도보도로의 분리가 긴요한 지점의 분리 수정, 다섯째, 지역 상관의 명확한 변화가 예기되어 교통수요 추정에 근본적인 요인 변동이 있고, 투자재원조성이 어려운 지역에 대한 기존 계획의 한정된 수정, 여섯째, 수도 서울의 장래에는 일정 지역 간에 왕복 교통이 발생할 것이므로 이에 대비한 한정된 부분적 수정이 이에 해당한다. 이때 두 번째로 특수교통계획에 지하, 고가도로 등이 언급되어 있어 고가도로를 교통계획의 방법론으로 상정하고 있음을 확인할 수 있다.

(3) 1970년 도시기본계획조정수립

1970년의 '서울도시기본계획조정수립'은 서울시의 기존 도시기본계획을 검토하고, 도시 성장과 변화에 맞춰 계획을 보완 및 수정하는 과정이었다. 이는 서울시의 도시 구조와 정책을 실현하기 위한 중요한 조정에 해당한다. 1970년 '도시기본계획조정'의 목표는 서울의 급격한 인구 증가와 도시문제에 대한 대응을 위해 기존의 도시기본계획을 재조정하고, 보다 실현 가능한 계획으로 수정하는 것이었다. 이 계획의 핵심 영역은 교통체증 문제를 해결하기 위한 입체 도로망 계획, 주택 문제 해결을 위한 재개발과 신시가지 개발, 그리고 환경 개선을 위한 도시 설계의 재구성이 주요 내용이었다. 이에 따른 주요 사업은 기존 계획에 따라 입체 교차로와 고가도로 건설, 신도시 건설을 위한 계획이 수립되었으며, 기존의 도심지 개발 계획을 보완하여 도시 전역에 균형 잡힌 발전을 추구하였다는 특징이 있다.

1970년에 발표한 도시기본계획조정에서는 교통계획상의 기본방침을 두 가지로 설명하고 있는데, 첫째, 도시공간구조면에서의 기본방침과



CBD교통계획도

출처: 서울시, 《서울시 도시기본계획조정수립》, 1971, 272~273쪽.

둘째, 고속대량교통시설의 필요성으로 언급하고 있다. 이중 도시공간구조계획에서 지하철이든 고가도로이든 하나 또는 두 개의 교통축을 동서로 관통하게 하고 현재의 도심지역은 그 전체를 CBD로 개발, 향후 새로운 도심지역은 교통축을 중심으로 완전선형패턴으로 개발될 것으로 가정하였다. 여기서 고가도로가 도시공간구조에서 언급되고 있다. 또한 도심부의 동서와 남북방향의 부하교통량 비율은 2.5:1인데 비하여 도로용량은 남북방향이 큰 상태여서 동서방향의 교통소통을 위한 대책이 시급한 실정이나 서울시의 지형적 조건과 도심부의 가로망구성으로 보아 가로의 신설 또는 확폭은 어려우므로 혁신적인 교통대책이 필요하다고 언급하였다. 그러면서 순환형 고속도로가 언급하고 있다. 특수교통계획에 지하, 고가도로 등이 언급되면서 고가도로를 교통계획의 방법론으로 상정하고

있음을 확인할 수 있다.

(4) 1972년 '시정종합계획'에서의 교통계획

1972년에 계획된 '시정종합계획'은 서울시의 종합적인 발전을 위한 계획으로, 서울의 정치·경제·사회 전반에 대한 방향성을 제시하는 계획이었다. 이는 1970년대 서울시가 당면한 문제를 해결하기 위한 중장기적 계획으로, 각 분야에 대한 구체적인 실행 방안을 제시하는 상위 계획에 해당된다. 시정종합계획의 목표는 서울의 도시문제를 해결하고, 장기적인 발전을 위한 기본 틀을 마련하는 것이었다. 1970년대의 서울은 교통난, 환경 문제, 급격한 인구 증가 등이 큰 문제였기 때문에 이를 해결하기 위한 구체적인 실행 방안이 필요했다. 이 계획의 핵심 영역은 교통·주택·상업지구와 산업지구의 배치, 환경 개선 등 다양한 분야에 대한 계획이 포함되었다. 이 계획은 서울의 교통 문제 해결을 위한 고가도로와 같은 대규모 인프라 사업을 중점적으로 다루었다는 특징이 있다. 이에 따른 주요 사업으로 교통난 완화를 위한 고가도로 건설, 신도시 개발, 주요 상업지구와 주택지구의 배치 그리고 환경 정비 작업이 포함되었다. 고가도로는 특히 도심의 교차로 문제를 해결하고, 대중교통 대신 차량 통행을 원활하게 하기 위한 중요한 교통수단으로 계획되었다.

1972년 시정종합계획은 1972~1981년의 계획으로 각 시기별 교통체계의 지표를 살펴보면, 도로신설·도로포장·주차장확충·지하철·고가도로·입체교차로 등의 증설을 포함하고 있다. 고가도로도 1972년 시점까지 지속적으로 증가할 계획에 있으나, 지하철의 증가추세가 두드러짐을 확인할 수 있다.

〈표 1〉 1972년 시정종합계획의 시기별 교통체계 지표

구분(단위)	1970(A)	1976	1981(B)	B/A*100
총인구(천명)	5,536	7,150	7,500	135.5
교통인구(천명)	6,170	8,866	10,050	162.9
자동차수(대)	60,422	170,000	315,000	119.6
도로(km ²)	34.85	44.57	55.69	
포장(km ²)	10.2	26.89	50.1	511.2
주차장(km ²)	0.05	0.43	1.02	2,040
지하철(km)	-	31.44	82.94	
고가도로(m)	2개소/4,699	6개소/10,367	7개소/13,497	247.9
입체교차로(m)	10개소/6,895	30개소/16,075	42개소/23,095	335.0
지하도	14개소/12,358	27개소/31,633	45개소/40,718	329.5
터널(m)	4개소/3,575	5개소/4,065	6개소/5,325	149.0
교량(m)	398개소/16,141	405개소/28,629	462개소/31,989	198.2

2) 서울시 고가도로의 계획

(1) 고가도로계획의 시작

서울의 고가도로를 실제적으로 계획하고 실행에 옮긴 것은 제14대 서울시장인 김현옥 재임기간이다. 김현옥 시장은 윤치영 시장 뒤를 이어 불도저 시장으로 불렸으며, 취임하면서 공약으로 교통난 완화, 주택 보급을 내걸었다.

이를 실현하기 위하여 서울 수도의 면모를 크게 변동시킬 사업으로 8가지가 소개되고 있다.⁶ ① 망우, 수유 등 14개 지역 구획정리, ② 400만 평의 택지조성, ③ 변두리 10개 환상도로 신설 및 확장, ④ 서울역 뒤 종합시장 건설, ⑤ 청계천고가도로 건설, ⑥ 삼각지 등 3개처 입체교차로 건설, ⑦ 보광수원지건설과 하수처리장설치, ⑧ 가스회사 설립 등이다. 이때 청

.....

6 <난산의 서울시 예산, 규모 213억 기채 41억 포함>, 《조선일보》 1966년 12월 29일.

계고가도로 건설이 새해에 이루어질 서울 주요사업으로 언급되고 있다. 청계천 고가도로는 1,000m 건설로 예산은 3억 500만 원으로 추정되었다.⁷

(2) ‘서울시 고가고속도로 건설사업계획’의 구체화

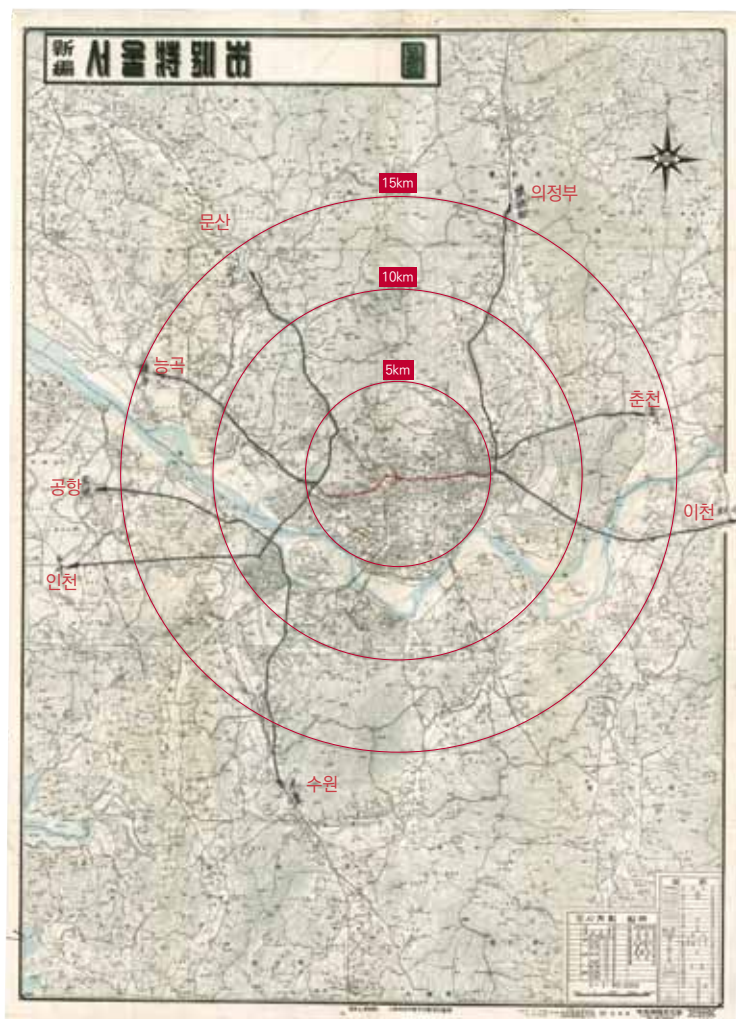
1966년 12월 말 김현옥 시장이 처음 구상하고 발표한 고가도로는 1967년 8월 9일 ‘서울시 고가고속도로 건설사업계획’이라는 이름으로 구체화된다. 서울시는 본 문건에서 고가고속도로의 건설사업계획의 목표를 “서울 도심부의 교통소통을 완화하고 기하급수적으로 증가하는 장래 교통량에 대비하는 동시 교통체계의 현대화와 도심 고도화를 촉진하며 입체적 교통처리를 위하여”라고 밝히고 있다. 다만 방법에 있어서는 효율성을 위하여 “기존 계획도로를 이용하라” 하였다. 다음과 같은 내용의 고가고속도로 건설 사업을 시행하고자 보고 및 협의차 건설부장관에 보낸 문건이다. 고가고속도로의 시공구간은 연희교차로~서대문~청계로~용두동이며, 연장 10km, 폭원 16m(4차선), 설계속도 60km/hr(4급), 교통용량은 2,000대/편도로 계획하고 있다. 사업효과로는 ① 교통혼잡 제거, ② 장래 예상 교통 대비, ③ 교통체계 현대화, ④ 부도심 개발 촉진, ⑤ 도시의 균형 발전 및 오지 이용 계획 등을 들고 있다. 이때 계획 개요 도면을 첨부하고 있는데 <그림 1>과 같다.

이 도면에 따르면 당시 계획한 고가고속도로의 위상을 확인할 수 있다. 서울 도심을 동서로 관통하는 고가고속도로를 중추노선으로 하여 서울이 각 지역과 연결할 수 있도록 계획하고 있다. 이 도면은 고가고속도로가 지속적으로 강조하였던 교통혼잡을 해결하는 한 수단으로 채택되기

.....

⁷ <난산의 서울시예산, 규모 213억 기채 41억 포함>, 《조선일보》 1966년 12월 29일.

도 하였지만 부도심 개발 촉진, 도시의 균등 발전도 주요 목표로 하고 있음을 시사한다.



〈그림 1〉 서울시 고가도로계획 개요 도면

출처: 건설교통부 주택도시국, 〈서울시 고가고속도로 건설사업계획〉, 《서울도시계획13》, 1965, 2쪽(국가기록원 관리번호: BA0866473).

1967년 9월 11일 건설부 장관의 ‘서울시 고가고속도로 건설사업계획에 대한 의견서’를 살펴보면 다음과 같은 내용이 작성되어 있다. 고가고속도로 건설 사업계획에 대하여 중앙도시계획위원회에서 심의하고 있다는 점과 건설부에서는 원칙적인 면에서는 찬성이지만 기술적인 부분은 검토를 요청하고 있다. 마지막으로 서울시는 건설비로 국고보조 25억 원을 요구하고 있으나 이는 1967년, 1968년 예산에도 반영이 어렵다는 점을 짚고 있다.

첫째, 현재 중앙도시계획위원회에서 심의 중임.

둘째, 건설부에서는 원칙적인 면에서 찬성임. 다만, 기술적인 세부 문제는 검토를 요함.

셋째, 서울시에서 건설비로 국고보조 25억 원을 요구한데 대하여는 현재의 건설부 예산 형편으로는 곤란하다고 보며, FY68 예산안에도 반영된 바 없음.

1967년 9월 11일

특정지역국 도시계획과장 김○○

1967년 9월 15일, 서울시 도시계획에서 고가도로 건설이 <도시계획법> 제4조에 의거하여 공식적으로 결정되었음을 고시하였다. 당시 보고에 따르면, 초기 계획과는 다소 차이가 있었으며, <그림 2>를 보면 우선 시행구간이 결정되었음을 확인할 수 있다. 이러한 계획 결정 과정에서는 서울시 전역에 걸친 종합적인 고속도로망 구축을 위해 기본계획을 우선 수립한 후, 이를 기반으로 상세한 고가도로망 계획을 제출하라는 지시가 포함되었다. 이는 장기적이고 체계적인 계획 없이 현안 문제를 성급하게



(그림 2) 서울시 고가도로 건설사업계획 및 고가도로 노선 결정

출처: 건설교통부 주택도시국, 〈서울시 고가도로 노선 결정〉, 《서울도시계획13》, 1965, 3쪽(국가기록원 관리번호: BA0866473).

해결하려 했다는 지적을 포함하고 있으며, 결과적으로 도시계획과 무관하게 이루어진 졸속적인 결정이라는 비판을 내포하고 있다.

1967년 11월 23일에 개최된 제13회 중앙도시계획위원회 회의록에 의하면 안전중 서울도시계획일부결정 및 변경에 포함되어 있다. 고가도로는 중앙도시계획위원회 소위원회심의 결과에 첨부되어 있는데, 소위원회는 1967년 11월 21일에 개최되어 심의되었고, 이것이 다시 23일 중앙도시계획위원회에서 보고된다.

안전은 서울 고가도로 신설 결정이고, 소위원회 의견은 “전노선 중 용두동-연희동, 용두동-세종로간은 기히 동부 서울을 연결하는 중추간선인 폭원 50m의 가로계획상에 고가도로를 건설하여 가로의 기능 입체화시키는 것이므로 서울시계획안 중 우선 용두동부터 세종로까지만을 결정

기술심사용지(심사자, 결재자 모두 1967.11.24.)

제목: 서울시 고가고속도로 노선 결정

서도계 415-2669(1967.8.9.)로 보고된 본 고가고속도로계획은 도시계획법 제2조의 시설이므로 중앙도시계획위원회에 상정 심의 의결된 바에 따라 우선 용두동부터 세종로 구간만을 다음 조서와 같이 결정 고시하고 서울특별시장에게는 다음 사항을 지시함이 가합니다.

가. 서울시 고가고속도로 노선 결정 조서

종별	번호	폭원	연장	시점	종점	비고
고가고속도로	1	16m	6,000m	용두동	세종로	-

나. 지시사항

- (1) 도시계획법 제2조의 시설로서의 결정도 않된 시설에 대하여 사업착수하는 사례가 없도록 할 것.
- (2) 조속 서울도시계획 기본계획을 수립한 후 이에 감안한 서울 전역에 걸친 고속도로망 계획을 수립하여 제출할 것. 끝.



서울시 고가도로 건설사업계획 및 고가도로 노선 결정

출처: 건설교통부 주택도시국, 〈서울시 고가도로 노선 결정〉, 《서울도시계획13》, 1965, 3쪽(국가기록원 관리번호: BA0866473).

하고 세종로부터 연희입체교차로까지는 차후 전체고속교통망계획을 수립한 후 이에 따라 결정키로함”이라 적시하고 있다. 도시계획시설로 결정되지 않은 사항에 대하여 사업에 착수해서는 안되며, 서울시도시기본계획을 수립한 후 고가도로도 결정할 것을 지시한다. 이 사실을 《조선일보》에서는 다음과 같이 게재하고 있다.

〈서대문-청계로-동대문 고가도로 확정〉

수정없이 통과

일부반대론에 불구

도시계획위서

지난 10월 1일 서울시에서 기공한 서대문-청계로-동대문간 고가도로 노선이 11월 23일 건설부에서 열린 중앙도시계획위원회에서 무수정 통과되어 확정되었다. 도심부 복판을 횡단하는 이로움이 없고 오히려 도심지에 차량을 집중케하는 폐단이 클 것이라고 일부에서 주장함으로써 논란이 되어왔는데 중앙도시계획위원회는 이 노선을 적합하다고 판정한 것이다.

서울시는 이 노선을 제안하면서 반대론자들이 대안으로 내세운 제1순환선도로 율곡로-퇴계로-독립문-중앙청의 고속화안보다 건설비용이 적은 점을 강조했다. 시당국에 의하면 순환도로의 여장은 10.6km로 청계로의 4km에 비해 6.6km가 길고 토지 수용을 해야할 땅이 6만 4,500평이나 되며 또 건설비도 청계로는 15억 원이 소요되는데 반해 순환도로는 105억 규모가 소요되므로 넘겨지 못한 시 재정상 청계로노선을 채택했다는 것이다.⁸

.....

⁸ 〈서대문-청계로-동대문 고가도로 확정〉, 《조선일보》 1967년 11월 25일.

제13회 중앙도시계획위원회 회의의 의결사항은 다음과 같다. 이 안건에 대해서 제10회 본회의에 상정하였으나 소위원회를 구성 심의한 후 본회의에서 재심의 하도록 결정되었다. 따라서 5차례의 소위원회를 거쳐 다음과 같이 결정되었으므로 제13회 중앙도시계획위원회에 상정하여 의결되었다. 서울시 신청안은 연장 11km였으나 그 일부 구간인 용두동-세종로 구간의 연장 6km가 실제적으로 의결되었다. 이는 1967년 12월 8일 건설부고시 제782호로 서울도시계획 고가도로를 결정하였다.

〈표 2〉 고가도로 신설 조서

종별	번호	폭원	연장	시점	종점	비고
고가고속도로	1	16m	6km	용두동	세종로	서울시 신청안 연장 11km

건설부고시 제782호

서울도시계획 고가도로를 다음과 같이 결정하였기 고시한다. 관계도서를 서울특별시청에 비치하고 토지소유자 및 관계인의 종람에 공한다.

1967년 12월 8일

건설부장관 주 원

3) 서울시 고가도로 건설계획서

서울시 고가도로 건설계획은 국가기록원 소장 자료로 1967년 8월 9일 작성된 《서울시 고가고속도로 건설사업계획》에 포함되어 있다. 두 건의 고가도로 건설계획이 첨부되어 있는데, 한 건은 〈서울시 고가도로 건설계획서〉이며, 다른 한 건은 〈청계천은거 및 고속고가도로 건설사업계획서〉이다. 〈청계천은거 및 고속고가도로 건설사업계획서〉는 계획서 작

성 기관인 (주)미림기술공단과 1967년 5월로 작성 날짜가 기입되어 있으나, 앞에 첨부되어 있는 '서울시 고가도로 건설계획'에는 작성 기관과 날짜가 표기되어 있지 않다. 다만, 내용상 고가도로의 노선인 청계로와 순환로를 비교하고 있어 노선의 타당성 검토로 해석된다. 따라서 (주)미림기술공단이 작성한 <청계천은거 및 고속고가도로 건설사업계획서> 보다 앞서 작성된 것으로 판단된다. 본 절에서는 <서울시 고가도로 건설계획서> 와 <청계천은거 및 고속고가도로 건설사업계획서>를 살펴보고자 한다.

(1) 서울시 고가도로 건설계획서

<서울시 고가도로 건설계획서>는 계획 요약서와 본 계획서로 구성된다. 계획서의 내용은 도시교통난 요인을 분석하고 도시교통 해결 방안을 제시하고 있다. <표 3>에서 도시교통난의 요인으로 대중교통량의 증가, 자동차 교통량 증대로 분류하고 있으며, <표 4>에서는 이에 따른 해결책을 제시하고 있다.

<표 3> 도시교통난요인

분류	증가요인	증가율
대중교통량 (교통인구)증가	• 인구급증으로 교통인구 증가 • 부도심개발로 교통수송인구 증대 • 도시기능고도화로 업무교통인구 증대	9.6%

<표 4> 도시교통해결방안

분류	교통난 상태	해결방안	대책	해결책(수단)
대중 교통난 (교통 인구)	• 통근교통 • 승차곤란증대 • 교통사고증대 • 업무활동제한	• 대중대량교통수단 -고속전차(지하철) -모노레일 • 자동차교통수단 -증차 -도로신설확장	• 대중대량교통수단 으로 고속전철(지하 철)건설이 필요함 • 이와 병행하여 자동 차교통수단도 강구 되어야함	• 고속전차건설 (지하철) • 서울역-청량리역 간 8.5km • 차관신청중임

분류	교통난 상태	해결방안	대책	해결책(수단)
자동차 교통난	• 보행속도저하 • 가로교통능력 감소 • 교차점혼잡증대 • 교통사고증대	• 가로용량증대 -가로신설확장 -교통시설, 육교시설 -주차장정비확충 -교통규칙 • 가로입체화 -고가도로 -지하도로	• 가로확장은 한도가 있으므로 무제한확장은 불가 • 제한된 가로에서는 입체도로가 최선의 대책임 • 연속된 교차로입체화는 결과적으로 고가도로시설	• 고가도로 건설 • 연회입체로-용두동간 10km • 가로확장은 증대하는 교통수요에 대처할 수 없음

〈표 4〉에 따르면 대중교통난과 자동차교통난으로 나누어서 당시의 교통난 상태 분석과 해결방안, 대책, 해결책을 제안하고 있다. 우선 대중교통 상태로는 통근교통, 승차곤란 증대, 교통사고 증대, 업무 활동 제한을 들고 있다. 대책으로는 고속전차 건설로 지하철을 제시하고 있다. 자동차 교통난 상태로는 보행속도 저하, 가로교통 능력 감소, 교차점 혼잡 증대, 교통사고 증대를 들고 있다. 해결 방안으로 가로 용량 증대와 가로 입체화를 제시하였다. 다만 가로 용량 증대에 한계가 있으므로 제한된 가로에서는 입체도로가 최선이며 연속된 교차로 입체화는 결과적으로 고가도로라 언급하였다. 결국, 가로 확장만으로는 증대하는 교통수요에 대처할 수 없다고 분석하며 고가도로 건설을 제시하고 있다.

이후 대부분의 내용에서 고가도로 노선인 청계로(서대문-청계로-동대문간)와 순환선(율곡로-동대문-퇴계로-서울역-독립문-중앙청)을 구간, 규모, 입지 조건, 공사 관계로 나누어 비교하고 있다. 서술 방식은 비교를 통해 청계로의 장점을 부각하였는데, 청계로는 공사비가 저렴하고 시공이 용이하며, 사유재산을 침범하지 않고, 교통 처리 효과가 높다고 판단하고 있다. 따라서 고가도로 기능상 순환선에 비하여 청계로가 최적지라고 분석하고 있다.

〈표 5〉는 고가도로 노선인 청계로와 순환선 비교를 요약한 내용이다.

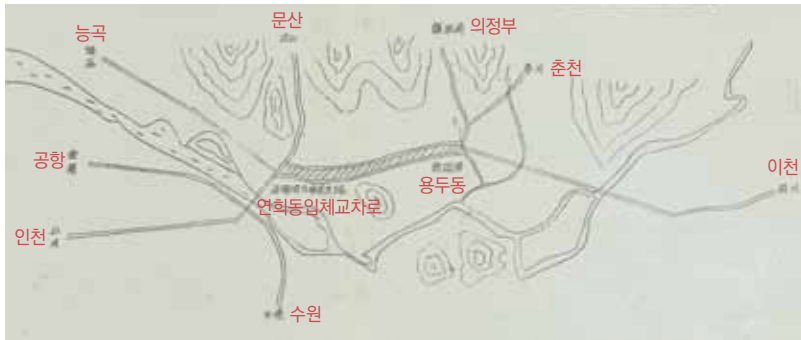
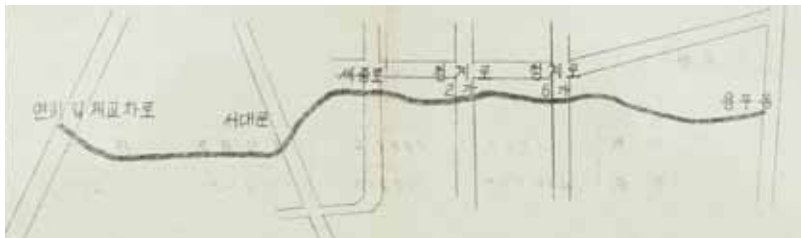
〈표 5〉 고가도로 노선

	청계로	순환선
구간	서대문-청계로-동대문간	율곡로-동대문-퇴계로-서울역-독립문-중앙청
규모	4km, 폭 50m	10.6km, 폭 25~35m
입지 조건	1) 자연적 지세와 도시구조 -남북 방향은 백악과 한강으로 봉쇄되어 통과교통 및 교통발달에 제약 -도시 기능 및 교통은 동서방향으로 장축형 구성, 동서방향 중심의 교통처리가 효과적 2) 교통효과 -단거리에서도 순환선과 유사한 교통처리 효과 가능 3) 하수망 구조 문제 -청계천 중심으로 하수망이 유입되어 일부 지하차도 건설에 어려움 존재 4) 업무지역과 교통발달 -청계로를 중심으로 동서방향 업무지역 발전, 교통 분산처리 시 청계로 중심이 효과적	1) 남북 교통 제한 및 동서 중심 교통 처리 -백악과 강으로 남북 간 교통이 제한, 동서 방향(수유리-영등포 등)으로만 교통망이 형성 -교통처리는 불완전하며 특정 방향으로 편중됨 2) 교통효과 -주요 교차로가 청계로와 같은 동서 방향에 집중, 통과교통처리 위주 -동서 중간지점의 교통량 처리에는 한계 존재 3) 순환선 문제 -순환선은 주거지역을 지나 도시미관을 손상, 고가도로로 적합하지 않음 4) 교량 및 터널 시공의 어려움 -사직터널, 남산육교, 서울역 인근의 시공상 난점으로 인해 고가도로 건설 부적합 5) 순환선의 구조적 한계 -단거리 교통처리 효과가 청계로와 동일.
공사 관계	1) 경제적 효율성 -기존 도로 활용으로 순환선 대비 건설비 7배 절약 가능(순환선 건설비의 13%) -사유지 수용 없이 시공 가능하며, 순환선 보상비만으로 충분히 경제적 2) 공사 중 교통 편의 -교통용량이 커 공사 중에도 교통에 지장 없음 -순환선 대비 약 2.5배 짧은 거리로 공사 기간 단축 및 빠른 교통처리 효과 달성 3) 시공 용이성 -도로 용지 확보와 지형 상태가 평균적이어서 시공이 쉬움	1) 경제적 비효율성 -동일한 교통처리 효과 대비 청계로보다 공사비가 7배로 비경제적. 2) 사유지 문제 -가로 폭 확장을 위해 최소 15~25m 필요, 약 64,500평의 사유지 수용 및 7,800만 원의 보상비 발생 -민유재산 피해가 큼. 3) 지리적 및 시공 제한 -도로 입체화 시공이 지리적 조건으로 어려움 4) 교통 혼잡 증가 -도로 폭 협소로 공사 중 교통 마비, 교통 혼잡도 증가
결론	1) 경제적 효율성 2) 시공의 용이성 3) 사유재산 보호 및 토지 활용 4) 고가도로 적합성	1) 경제적 비효율성 2) 지리적, 시공 제한 3) 사유재산 문제 4) 고가도로 부적합성

청계로와 순환선을 비교한 결과, 경제적 효율성, 시공의 용이성, 사유재산 보호 및 토지 활용에 있어서 고가도로 적합하다고 판단하였다.

이 계획서에서는 고가도로의 필요성을 다음과 같이 다섯 가지 요인에 근거하여 서술하고 있다. 첫째, 교통량 증가이다. 서울시 중심부 32개소를 조사하여 증가율을 산출해 보면 1967년의 자동차 대수는 1966년에 비해 22.7% 증가할 것으로 예측하고 있다. 둘째, 서울의 인구증가이다. 서울시 인구증가는 1965년 347만 명, 1966년 380만 5,261명으로 9.66% 증가할 것으로 예측하고 있다. 셋째, 서울의 자동차 등록대수의 증가이다. 자동차 등록대수는 1960년 7,818대, 1965년 1만 6,624대, 1966년 2만 638대로 증가폭이 42.52%로 급증하고 있다. 넷째, 서울의 도로율 증가 추세이다. 서울시의 도로율 증가 추세는 1964년 도로면적 1,076만 7,585km², 1965년 1,084만 8,693km², 1966년 1,124만 7,033km²으로 전년 대비 3.67% 증가 추세를 보이고 있다. 다섯째, 이 모든 인프라의 추정 한계 연도의 추세이다. 추정 결과 종로2가, 을지로2가의 경우는 이미 도로 상황이 한계를 초과한 상태이며, 청계로2가는 1972년 초과 예정으로 추정되었다. 이 계획서에서는 고가도로의 특징을 다음과 같이 밝히고 있다. 첫째, 자동차 전용도로이다. 둘째, 고속고가도로이다. 셋째, 도심부 자동차 교통처리의 도시 고속도로이다.

이렇게 계획된 고가도로의 효과는 다음과 같이 추측하고 있다. 첫째, 통과교통을 흡수하고 교통시간을 단축하여 결과적으로 교통난이 해소될 것이다. 둘째, 도심지 과밀화 방지로 도시악 제거될 것이다. 셋째, 지역격차를 완화하여 도시 균등 발전을 도모할 수 있을 것이다. 넷째, 각종 교통 체계를 확립할 수 있을 것이다. 다섯째, 교통문제 중 하나인 사고율이 저하될 것이다.

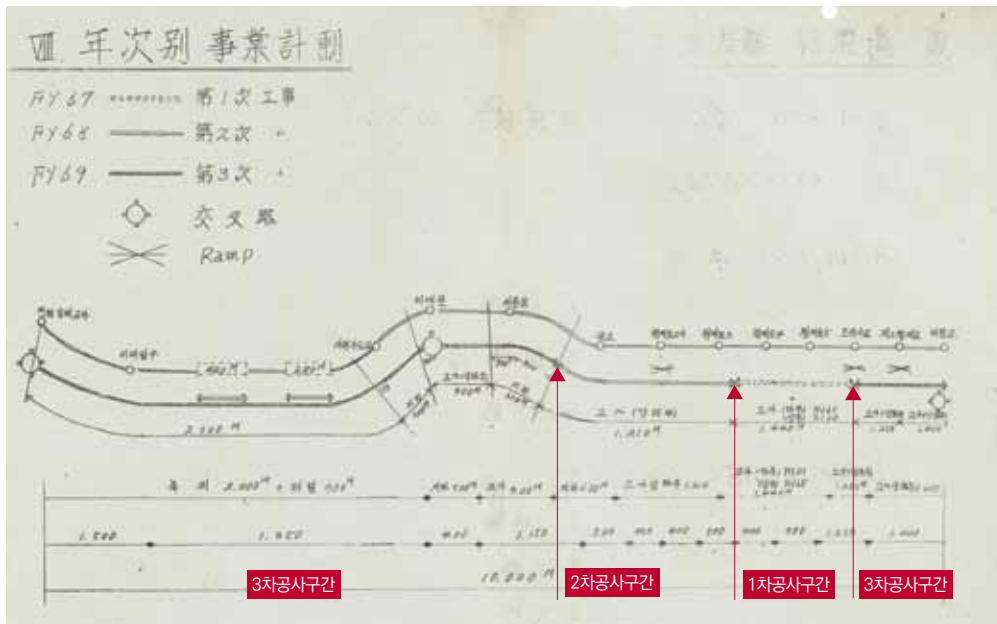


서울 고가도로 건설계획서의 청계로노선(상) 및 외부 지역 연결 노선(하)

출처: 건설교통부 주택도시국, 〈서울시 고가고속도로 건설사업계획〉, 《서울도시계획13》, 1965, 54~58쪽
(국가기록원 관리번호: BA0866473).

이 계획서의 계획 대상 고가도로노선은 <표 5>에서 다각도로 분석하고 이미 최적지로 판단한 청계로(연희입체교차로-용두동)를 중심에 두고 이 노선이 외곽과 연결되는 부분을 조명하고 있다. 연희입체교차로와 용두동을 연결하는 10km의 노선을 표기했고, 청계로노선이 외부지역 즉, 의정부, 춘천, 이천, 수원, 인천, 김포공항, 능곡과 연결을 보여주고 있어 본 계획 고가노선의 역할을 명확히 하고 있다.

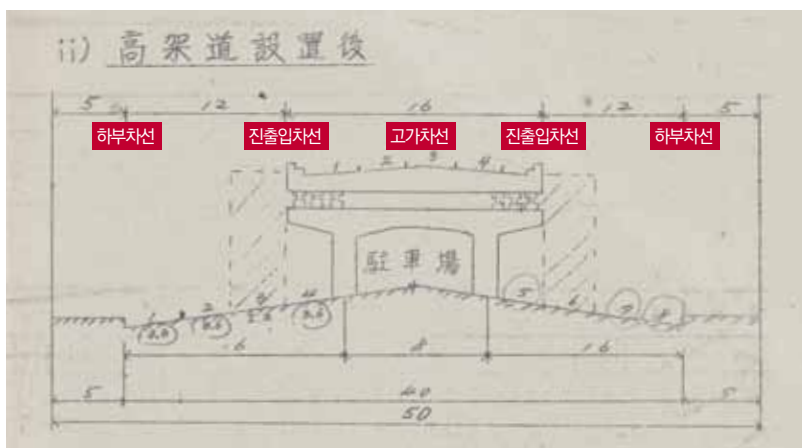
고가부의 구조는 다음과 같이 계획하였다. 고가도로의 높이는 7m, 폭원은 16m로 계획하고 있다. 램프는 신설동, 오간수교, 3.1m 규모로 3개소가 설정되어 있으며, 인터체인지는 연희, 마장교, 서대문 3개소로 설정하였다.



〈그림 3〉 연차별 사업 계획

출처: 건설교통부 주택도시국, 〈서울시 고가고속도로 건설사업계획〉, 〈서울도시계획13〉, 1965, 62쪽(국가기록원 관리번호: BA0866473).

이 고가도로는 1967~1969년 3개년 사업으로 계획하였다. 연차별 사업계획은 〈그림 3〉과 같다. 3개년 사업 중 1년차인 1967년 계획된 제1차 공사구간은 청계3가에서 오간수교 사이이며 하부구조 공사에 해당한다. 1968년 제2차 공사구간은 세종로와 광교 사이지점에서 오간수교까지이며 상하부공사에 해당한다. 1969년 제3차 공사구간은 연희입체교차로에서 마장교까지 나머지 전구간이다. 이 계획의 특징은 일부 구간 즉, 아현·가도교 일대, 세종로 일대를 지하로 계획하였다는 점이다. 결국 이 계획 중에서는 1차년도 계획과 2차년도 계획이 시행된다.



〈그림 4〉 고가도로설치 후 평면 이용계획

출처: 건설교통부 주택도시국, 〈서울시 고가고속도로 건설사업계획〉, 《서울도시계획13》, 1965, 63~65쪽
(국가기록원 관리번호: BA0866473).

고가도로의 이용계획은 〈그림 4〉와 같다. 고가도로 상부에 3.6m 기준으로 4차선을 계획하였고, 하부는 3.6m 기준으로 8차선이 확보되었다. 8개 차선 중에서 통행을 위한 연속차선으로 6차선을 계획하고 나머지 2차선은 램프 전용 진출입차선으로 계획하였다.

(2) 청계천은거 및 고속고가도로 건설사업계획서

서울시는 (주)미림기술공단에 의뢰하여 1967년 5월에 〈청계천은거 및 고속고가도로 건설사업계획서〉를 발행한다. 이 계획서에는 서울시의 교통 현황 및 장래 추정, 이에 따른 고속고가도로의 필요성 및 교통량추계, 고속고가도로의 노선계획 및 구조물 개요, 사업비개산, 효과평가가 담겨 있다.

이 계획서의 목적은 현재 시공 중인 청계천 제2청계교까지의 복개공

사에 이어 제2청계교에서 마장동까지 복개하여 중앙관통 간선도로를 확보하고 서울 중심가를 통하는 이 청계로를 통하여 청량리 및 동부 서울 방면의 교통을 대폭 완화시키고 장차 고속고가도로의 건설을 위한 본사업에 대한 기술적, 경제적 연구 분석의 결과를 나타남에 있음을 밝히고 있다.

이 보고서에서는 지금까지 도로을 확보를 위해 서울시가 하고있는 노력을 다음과 같이 서술하고 있는데, 그 내용을 살펴보면 ① 한강연변의 도로계획, ② 청계천을 위시한 각 하천의 복개로 도로 건설, ③ 시가지내 도로 확장, ④ 교외지구와의 연결도로의 신설·증폭 및 지하철 계획, ⑥ 교외지구와의 고속도로 및 고가도로확장이다. 이 사업계획서는 청계천 복개로 도로 건설과 고속고가도로를 함께 계획했다는 부분에 있어서 그 특징이 있다.

청계천 복개(제2청계교-마장교간)로 도로의 건설, 청계로 위의 고속고가도로의 건설의 필요성, 장래의 전망 및 그 효과 및 규모를 연구 분석한 결과를 종합하면 다음과 같다.

- ① 청계천 복개의 연장은 마장교를 지나서 마장동까지 연장하여 동부 서울 계획 간선 도로(노폭 50m)와 연결시킨다.
- ② 청계천 복개로 도로구축을 하면 유효차로 폭 48m, 차선 수 16차선으로서 최대 11만 2,000대/일의 용량을 갖는바 이는 향후 20년 후인 1986년의 추정교통량 11만 6,000대/일에 만족될 것이다.
- ③ 청계천 복개는 상기의 교통량에 대비하고 교통혼잡을 완화하는 직접적인 수익 이외에도 인근지역의 지가상승, 시민의 보건위생상의 효과 등 약 12억 4,000만 원으로 추산되는 간접이익이 있다.

- ④ 고속고가도로는 신촌고개(공향로와 연결)을 고가시점으로, 아현로타리, 서대문, 광화문, 청계로를 통한 마장동까지 연장 9,300m를 고가화하고 마장동-광장교 앞에 이르는 부분을 평면 고속도로 하여 광장교 앞에 고속도로의 종점을 두는 총 15.2km의 노선을 택한다.
- ⑤ 고속고가도로의 유효노폭은 16m, 4차선으로 하여 설계속도 70km/h(44mph), 설계최대용량 6만 대/일로서 향후 10년 후 1976년도 추정교통량 5만 3,400P.C.U/일에 맞도록 한다.
- ⑥ 입체교차개소는 아현동로타리(마포로와 연결), 서대문(제1순환선과 연결), 청계로2가(도심지로 환도 및 삼일로와 연결), 오간수교(제1순환선과 연결), 제2청계교(우이동, 수유동지구와 연결), 마장교(청량리 및 동부 서울과 연결) 등 6개소에 둔다.
- ⑦ 본 고속고가도로 편익은 상기의 이용교통량에 주는 직접적인 수익 이외에도, 도심지주민의 교외지구에 분산, 시가로 교통혼잡의 완화, 수송시간의 단축, 지가의 균형, 도심지대의 확대 등 많은 간접적인 이익이 있다.
- ⑧ 본 계획에 소요되는 사업비는 청계천복개비(제2청계교-마장동간) 23억 7,300만 원, 고속도로건설비(약 15.2km) 60억 7,300만 원 및 용지매수비 20억 원으로 총 104억 4,600만 원이 소요되며, 1km 당 순공사비는 평균 4억 원이 소요된다.
- ⑨ 본 사업의 예정 공기는 4개년으로 추산된다.

(주)립기술공단에서 보고한 <청계천은거 및 고속고가도로 건설사업 계획서>의 특징은 청계천은거와 고속고가도로 건설을 함께 계획한 것으로 청계천 복개의 노선과 고속고가도로의 노선이 기록되어 있다.

우선, 청계천 복개의 노선계획은 당시 청계천을 따라 복개하는 방법 이외의 다른 노선계획이란 있을 수 없다고 판단하고 있다. 복개 종점은 마장동까지 연장하고 이를 계획도로인 동부간선도로와 본 청계로를 마장동에서 연결시키는 것을 계획하였다. 이는 도로용지절감으로만 보아도 유리하다고 분석하고 있다. 또한 이 복개는 앞으로 필요에 따라 연장될 수 있는 것이므로 이번 계획은 마장동까지 복개하는 것으로 충분하다고 판단하고 있다.

다음으로 고속고가도로 노선의 경우에는 종로, 을지로 및 퇴계로를 비교하고 있다. 종로, 을지로는 지하철도계획노선으로 이미 선정되어 있었으며, 노폭이 좁아서 고속고가도로를 건설하기에 적합도가 떨어진다고 분석하였다. 또한 퇴계로는 시중심지에서 떨어져 있고, 노폭이 좁으며, 노선구배가 급하여 청계로에 비하여 적합하지 못하다고 분석하였다.

이때 이 고속고가도로의 목적이 다음과 같이 드러난다. 고속고가도로는 중심도심지를 관통하는 고속도로로서 교외지구와의 연결하는 것을 목적으로 한다고 적시되어 있다. 따라서 그 시작점을 신촌고개에 두어 이미 건설된 고속도로인 공항로와의 연결, 영등포, 김포지구에 이르게 하고 동측으로는 청계로를 관통하여 계획 중인 서울 동부 및 천호동 지구를 연결하도록 광장교앞에 종점을 두는 것이 이전에 언급한 각 노선을 비교 검토한 결과 최적의 노선이라고 판단하였다.

한편, 구조물 개요와 형식은 다음과 같이 계획되었다. 고속도로의 구조물계획으로는 여러 가지 비교안이 검토되었다. 그 하나는 청계로 일부 또는 전 노폭을 고속화하고 각 십자로를 입체교차 시키는 안이 있었다. 이 안은 각 십자로가 많고 이를 모두 고가로 입체교차 시키는 것은 그 공사비가 노선을 고가화하는 것과 같거나 그 이상으로 추정되어 효과적이

지 못하며 도시미관상도 좋지 못하다 판단하였다. 또 다른 비교안으로 고속도로를 평면화하되 각 십자로부에서는 고가화하여 입체교차를 이루는 안을 검토하였다. 이 안도 앞서 기술한 안과 같은 결과로 효과가 없다고 판단하였다.

따라서 고속도로는 시가지의 전체를 고가로 함이 다른 비교안보다 구조상이나 공사비나 도시미관으로 판단해도 탁월하므로 이 안을 채택 안으로 하고 있다. 또한 마장동에서 광장교 앞에 이르는 노선은 공사비가 저렴한 평면도로로 건설하는 것이 기술적 및 지형적으로 유리하다고 판단하였다.

고가도로의 구조물의 형식은 4차선 노폭 16m를 기준으로 하며 다음과 같은 5개 안을 토대로 하여 그 장단점을 분석하였다. 일단 P.C.Beam

〈표 6〉 구조물 형식 및 장단점 분석

항목	제1안	제2안	제3안	제4안	제5안
형식	P.C. Beam Slab (단 경간)	P.C. Box Girder Cantilever 및 Slab 복합구조 (3경간 연속)	P.C. Box Girder (3경간 연속)	P.C. Box Girder (flat support) (단 경간)	P.C. Box Girder (2차선씩 분리) (단 경간)
경간 폭원	24m 16m(4차선)	30~40m 16m(4차선)	30m 16m(4차선)	24m 16m(4차선)	24m 8+8m(4차선)
장점	• 응력해석 명료 • 시공이 용이 • 공기 짧음 • 공사비가 저렴	• 구조물미관 수려 • 경간 김 • 하부도로의 이용도가 큼	• 구조물미관수려 • 경간 김	• 구조물미관수려	• 구조물미관 수려 • 램프설치가 용이
단점	• 미관이 좋지 못함 • 경간이 짧음	• 하부도로이용자의 시각이 피로함 • 통수단면을 줄임 • 공사비 증가 • P.C.Box Girder를 현장제작	• P.C. Box Girder를 현장시공으로 공기가 김 • 공사비 증가	• 공기가 김 • 경간이 짧음 • 공사비증가	• 하부도로폭을 많이 점유함 • 공사비증가 • 공기 김
교각 간격	8m	-	8m	8m	8m

Slab와 P.C.Box Girder로 나눌 수 있다. P.C.Beam Slab의 기본적인 장점은 시공이 용이하고, 공기가 짧으며, 공사비가 저렴하다는 것이다. 반면 단점은 미관이 좋지 못하고 교각간 경간이 짧다는 점이다. 한편, P.C.Box Girder는 경간이나 차선분리 등에 따라 다양한 형식으로 다시 나눌 수 있으나 공통적인 장점은 구조물 미관이 수려하다는 점이 있고, 단점으로는 현장 제작으로 공기가 길고, 공사비가 증가한다는 점이다.

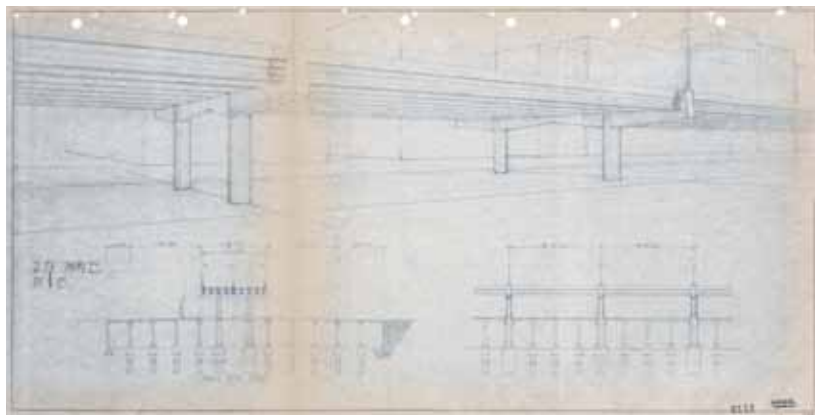
이 제시안 중에서 어느 것이 선정되었는지 살펴보기 위하여 사진과 비교하였을 때, 구간마다 다르게 적용되었음을 확인할 수 있다. 가장 많이 보이는 용두동-삼일로 구간은 제1안과 제2안을 결합한 형태로 시공되었음을 확인할 수 있었다. 제1안은 P.C.Beam Slab으로 미관이 좋지 못하고 경간이 짧다는 단점이 있는 반면, 응력해석이 명료하고 시공이 간단하며, 공기가 짧고, 공사비가 저렴하다는 장점이 있다. 제2안은 P.C.Box Girder Cantilever 및 Slab 복합구조로 구조물 미관이 수려하고 경간이 길며, 하부도로의 이용도가 크다는 장점이 있는 반면, 하부도로 이용자의 시감의 피로함, 통수단면이 줄어단다는 점, 공사비가 증가한다는 점 등의 단점이 있다. 결과적으로 구간마다 다른 구조 형식이 적용되었다는 것은 완공 내지는 공사 사진으로도 비교가 가능하나 신문 기사를 통해서도 확인할 수 있다. 1967년 11월 22일 《경향신문》에 따르면 청계5~6가 사이는 'A업자'가, 4~5가 사이는 'B업자가 시공하기도'라고 언급하고 있다.⁹

사업의 내용은 크게 ① 청계천 복개, ② 청계로 고속도로 구축으로 구분되는데 각 사업의 효과를 살펴보면 다음과 같이 직간접적으로 나누어 설명할 수 있다.

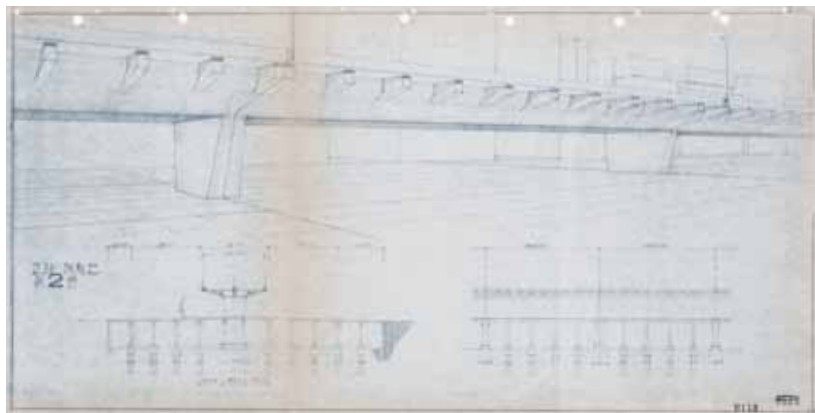
.....

9 <찬반양론 속에 고가도로공사>, 《경향일보》 1967년 11월 22일.

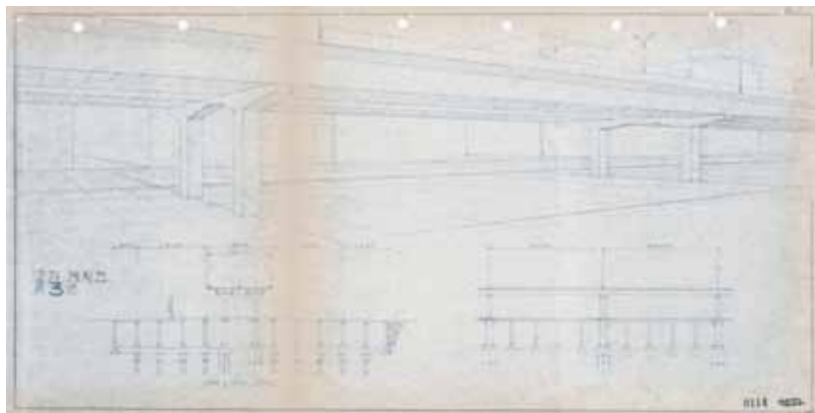
1안

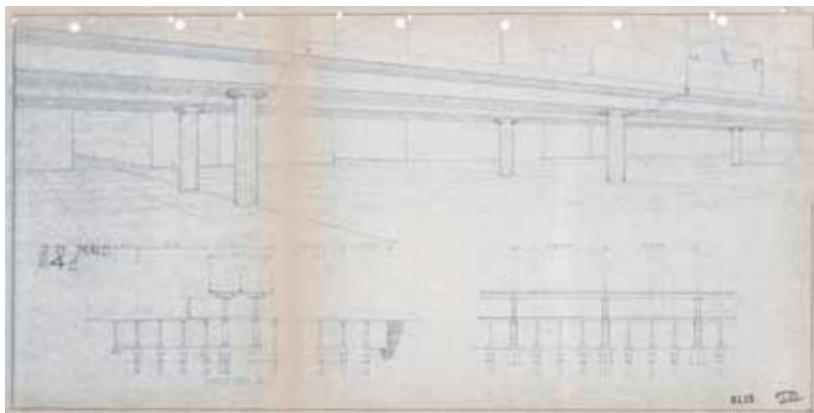


2안

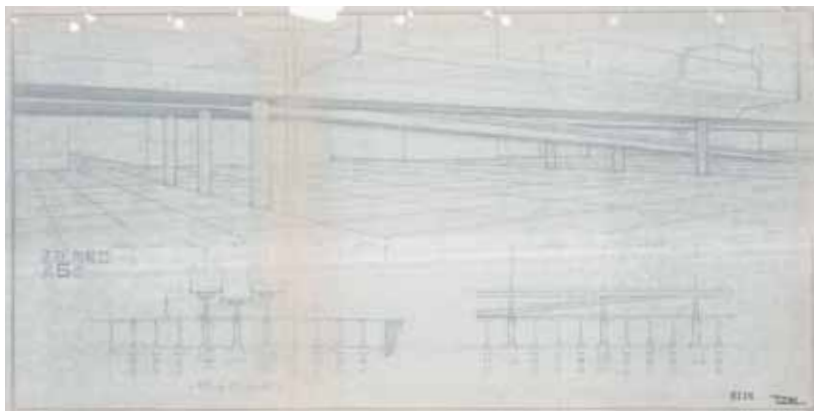


3안





4안



5안

5개의 고가도로 구조물 계획안

출처: 서울시, 〈서울시 고가고속도로 건설사업계획〉, 《서울도시계획13》, 1965, 112~116쪽(국가기록원 관리번호: BA0866473).

우선, 청계천 복개의 효과는 직접적으로 약 8% 내외의 낮은 도로율의 증대와 서울 동부지구 주민의 도심지 유통과 불결한 하수도를 위생하수도로 개수하여 시민의 위생관리 및 중앙도심지 교통혼잡을 완화할 것으로 기대하고 있다. 또한 청계천 복개의 간접적 효과로는 가용토지의 증



구간별 다른 하부구조를 보이는 청계로고속고가

출처: (좌) 국가기록원, (우) 서울기록원.

가, 인근 지역의 지가 양등, 도시미관의 개선, 교통사고율의 감소 등의 효과가 있을 것으로 추정하고 있으며 이를 액수로 환산하여 약 12억 원으로 추측하고 있다.

한편, 고속도로의 가설로 오는 직접적인 효과는 이용 교통량의 운행비의 감소, 교통 시간의 단축, 교차점 정체비의 절약, 사고 비용의 축소 등의 수익이 있다. 또한 간접적인 효과로는 도심지 주민의 교외지구 분산, 도심지구의 확대, 도심지 교통 혼잡의 완화 등의 효과가 있을 것으로 추정하고 있다.

4) 서울시 고가도로 건설에 대한 전문가들의 의견

(1) 전 서울시 도시계획과장 한정섭의 의견

전 서울시 도시계획과장 한정섭은 《동아일보》를 통하여 1967년 8월 12일과 15일, 두 차례에 걸쳐 고가도로 건설 반대를 표명한다. 한정섭은

1925년 함흥 출생으로 1952년 서울대학교 공과대학 건축과를 졸업하였다. 대학 시절 은사였던 주원과의 인연으로 1954년부터 서울시 도시계획위원회 연구원으로 일하였으며, 1962년 5월부터 1966년 7월 14일까지 서울시 도시계획과장으로 근무한 이력을 가지고 있다.¹⁰ 이 글의 기고 직전까지 한정섭은 서울시 도시계획에 관한 실무와 이론 모두를 잘 알고 있던 사람으로 기고문 의견을 파급력을 미루어 짐작할 수 있다. 한정섭은 고가도로 건설 용역 결과가 나온 직후였던 1967년 6월부터 이미 고가도로 건설을 반대하며 《건축계》에 〈고속전차의 건설을 촉구하며〉라는 글을 게재한 바 있다. 이와 같은 맥락으로 8월 12일 기사에서는 현재의 서울시가 처한 교통난의 해결을 위해서는 대량대중교통에 해당하는 고속전차가 더 우선되어야 한다고 주장하고 있다.

서울 교통난의 근본 원인을 통근 시간 통근 시간 대량 교통수요를 핵심으로 보고 대량수송 교통수단(고속전차, 지하철 등)의 부족과 대중교통 수송량 부족으로 판단하였다. 이에 방법으로 고가도로의 한계를 언급하고 있는데, 고가도로는 승용차 중심의 교통 인프라로 대중교통 수요 해결에는 효과가 없으며, 자가용차 보급률이 낮은 국내 현실에서 고가도로의 필요성이 낮다고 주장하였다. 고속도로와 버스의 기능은 상충되어, 도심 내 교통난 해소에는 기여하지 못할 것으로 예측하였다. 한편, 비용 문제 또한 언급하고 있다. 공사비용이 신문 보도보다 실제로 훨씬 높아, 최대 91억 8,800만 원 추정하고 있으며, 동일한 비용으로 지하철 1호선(서울역-청량리) 건설 가능하다고 지적하였다. 고가도로의 효율성 평가 자료가 없으며, 유료도로로 운영하기에는 이용 차량이 적고, 반면 지하철은 비용 대비 수익성

.....

¹⁰ 김종립, 앞의 글, 2013, 53쪽.

이 검증된 대안이라고 주장하였다.

따라서 미래를 고려한 대안으로 대량교통 수송 능력을 가진 지하철 건설이 교통난 해결의 더 합리적인 방안이며, 고가도로 건설은 도심 미관, 비용, 효용성 측면에서 부적절하며 재검토가 필요하다며 재고를 요구하였다.

〈독자논단, 고가도로의 재고를(상)〉

지난 8일자 석간보도에 의하면 서울시 당국은 논의돼오던 용두동-신촌로타리 간 고가도로를 8·15일을 기해 착공하리라 한다. 서울 시내의 교통난을 해결하기 위해 그동안 버스 증차, 지하철, 육교 건설 등을 추진, 부분적으로 다소 나아진 점도 있으나 늘어나는 인구와 차량 때문에 시내의 교통난은 근본적으로 개선 안된채 여전한 상태인데 앞으로 증가할 교통인구, 차량수 등을 고려한다면 보다 근본적인 대책이 절실하다. 그러나 그 방법으로서 현 시점에서 고가도로를 건설한다 함은 도시고속도로의 기능과 서울시 교통난의 문제점을 잘못 파악한 것이며 더구나 그 고가도로를 도심 한복판을 가로지르는 청계노상에 건설한다는 것은 도시고속도로의 기능상 또는 도시미관상 있을 수 없는 일이므로 발표된 바와 같은 고가도로의 건설계획이 재고되기 바라면서 이상 두 가지 점에 대해 논술하고자 한다.

첫째, 서울뿐만 아니라 세계 각국 대도시에 있어서의 교통난의 가장 큰 문제점은 통근 교통에 있으며 아침 저녁 러시아워의 대량교통 수요 인원을 어떻게 신속하게 처리하는가에 있다. 이를 위해 대량인원을 한꺼번에 고속으로 나를 수 있는 교통기관이 필요한 것이다. 이와 같은 사실은 승용차의 보급률이 높은 歐美 도시인 뉴욕, 시카고, 파리, 런던 등에서도 퇴근 교통에

는 대량 고속교통기관인 고속전차 지하철, 고가철, 교외철 등의 이용률이 월등하다는 것으로도 증명되고 있다. 서울의 경우 고속전차도 없고 도시교외철도도 발달되지 않아 대중교통기관으로서 약간의 노면전차 외에는 주로 버스를 이용하고 있는데, 그 대수도 제한되어 절대수송량이 부족한 것이 문제인 것이다. 따라서 아침, 저녁 통근시에 차를 기다리고 타는데 시간이 걸리며 그 시간을 예측하기 힘든데 시민의 불편과 시간적 육체적 소모가 많은 것이다.

따라서 서울시의 교통난을 근본적으로 해결하는 방법은 이 절대 수송량을 어떻게 늘리는가에 달려있는데 도시고속도로의 기능은 주로 승용차를 고속으로 달리게 하기 위한 것이므로 대중교통수요를 해결하는데는 별 도움이 되지 않는 것이다. 특히 자가용차 보급률이 낮은 우리 현실과 또한 가로교통이 점차 혼잡해진다고는 하지만 외국대도시의 가로 교통사정과 비교해서 아직 여유가 있는 지금 다른 교통시설 보다 먼저 서울에 고속도로를 건설하지 않으면 안될 이유는 없는 것이다. 고속도로에 버스를 달리게 하여 버스를 증차하면 되지 않겠는가라고 생각할지 모르지만 도시내 버스란 비교적 근거리에서 정거장을 많이 두어 승객의 편의를 도모하고 한정된 정원에 많은 사람을 바꿔 태우면서 운임을 적게 하여 수지를 맞추는 교통기관이며 도시 고속도로는 그 기능상 그 노선상에서 정차시킬 수 없으며 일반 가로에 내려올 수 있는 램프도 상당한 거리를 두고 설치하는 것이므로 고속도로의 버스이용이란 별의의가 없다.

또, 한 신문보도에에는 이 고가도로 총 공사비가 35억 원으로 돼있지만 서울시가 용역발주하여 지난 5월 받아들인 <청계천암거 및 고속도로 건설 사업계획서>에 의하면 신촌이대 입구 못미처 마루턱에서 마장동 경원선 건너까지의 고가도로 공사비만 48억 1,500만 원이며 여기에 신촌고가-세종

로간 용지매수비 20억원을 합하면 68억 1,500만 원이 소요된다(신문보도에 용두동-신촌간이라 되어있으므로 마장교까지를 따져도 65억 5,100만 원).

또한 동계획서에 의하면 제2정계교-마장동간 청계천복개 공사비가 23억 7,300만 원이 소요되니 이를 합하면 91억 8,800만 원이 된다. 그런데 대량 교통기관으로서 서울시 교통난을 근본적으로 해결할 수 있는 고속전차건설은 막대한 비용 때문에 착수못한다고 하는데 1965년도 서울시 간행 《수도고속전차계획서》에 의하면 서울역-청량리 간 제1호선 지하철 8.5km의 총건설사업비(차량 및 차고포함가) 86억 3,700만 원이니 2년간의 물가변동을 감안한다 하더라도 고가도로와 복개공사비를 합친 돈이면 기설철도 연변전부가 혜택을 입을 1호선 지하철을 건설할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 사업추진에 있어서도 1차년도에 서울역-세종로 간을 21억 원정도 들여서 개통하면 고속전차를 운행하면서 나머지 구간을 계속 공사할 수 있는데 비해 고속도로의 경우는 램프간 평균거리가 2km되지만 4km나 6km 거리의 고속도로를 이용할 자동차란 거의 없을 것이다.

또한 고속전차 1호선은 연이자율 6%로 30년 상환에 비용편익비율이 1.0270이란 계산이 나와있지만 고가도로에 대해서는 전기 사업계획서에도 그 요과평가를 생략하고 있으므로 알길이 없으나 서울시와 경기도를 합해야 아직 3만 대도 못되는 자동차 등록수로 보나 고가도로의 노선 위치를 보아 유료로 이용할 자동차가 그리 많지 않을 것이므로 유료도로로 건설비를 상환하겠다고 하는 것은 무리한 일 같으며 이런점에 대한 신중한 검토도 없이 고가도로를 건설한다는 것 자체도 무모한 일이다.¹¹⁾

.....

11 <고가도로 건설의 재고를(상)>, 《동아일보》 1967년 8월 12일.

한정섭은 8월 12일과 15일 양일간에 걸쳐 고가도로의 재고를 호소하며 고가도로 건설을 비판한다. 뒤이은 8월 15일의 기사에서는 고가도로의 노선 위치에 대하여 비판하고 있다.

도시고속도로의 기본적인 목적을 설명하며, 도시고속도로는 도심을 관통하기보다 방사환상형으로 설계되어 도심의 차량 분산을 돕는 것이 원칙이며, 이미 계획 중인 제1환상선(서울역-광희동-동대문-중앙청-독립문-서울역)이 도심부를 순환하며 각 방향에서 접근하는 차량을 효과적으로 분산할 수 있는 이상적인 고속도로 노선임을 밝히고 있다.

이러한 맥락에서 청계로 고가도로계획의 문제점을 살펴보자면, 도심을 장축 방향으로 관통하는 노선으로 고속도로 설계의 기본 원칙에 어긋나며, 통과교통 차량까지 도심으로 유입시켜 교통혼잡을 가중시키고, 도시미관을 손상시킨다. 청계로 주변 지역(신세계백화점, 안국동, 종로5가 등)은 한정된 램프만으로 차량 분산에 어려움이 있으며, 이 고가도로의 설치로 인해 상가 밀집 지역의 연변 토지 이용에 악영향을 미칠 가능성 크다고 주장하였다. 한편 제1환상선 고속도로의 장점을 언급하고 있다. 제1환상선은 도심지구 어디에서나 900m 이내로 접근 가능해 효율적인 교통 분산 가능하며, 길이가 더 길고 램프 설치가 용이해 차량 분산에 유리하여 도심 교통혼잡 완화 및 장기적인 도시고속도로 계획에도 부합한다.

도시미관 및 경관 문제를 언급하고 있는데, 청계로 고가도로는 서울의 주요 간선도로와 주변 경관(삼대문, 시청, 북악산, 삼각산 등)을 훼손할 것이며, 가로 연변의 토지 이용과 건축 환경에 부정적 영향을 끼칠 가능성 또한 내포하고 있다.

현 단계에서의 교통대책으로는 세 가지를 언급하고 있다. 첫째, 제1환상선을 기준으로 도시고속도로망을 계획하고, 해당 지역의 고층 건물



서울시 고가도로 건설계획안과 제1순환선 고속화안

출처: 〈고가도로 건설의 재고를(하)〉, 《동아일보》, 1967년 8월 15일 재작성.

및 건축 제한 시행 필요하다. 둘째, 동대문~미대 앞 구간(제1순환선)의 미개통 부분을 개통하고, 교차점부터 입체화를 추진해야 한다. 셋째, 대량 고속 교통기관(지하철 등)의 설치를 우선적으로 고려해야 한다.

따라서 청계로 고가도로는 경제성, 효율성, 미관 모두에서 부적합하며, 도시 교통 계획과 장기적 발전 방향에 어긋나며, 다른 대안으로 제1순환선 고속도로와 대량교통수단 즉 지하철의 도입을 적극 검토해야 한다고 주장하였다.

〈고가도로의 재고를(하)〉

“상식을 벗어난 장축관통, 청계로 위 설치계획은 부당”

다음 고속도로의 노선위치 문제인데 모든 도시계획이 종합 검토되고 결정되어야 한다는 것은 재론할 것도 없거니와 고속도로에 관해서도 도시의 토지이용계획과 도시 간 고속도로 일반국도 도시 내 간선, 가로망계획 등과 관계를 고려하면서 자동차의 기종점조사 등에 의해 도시 전반에 걸친 고속도로망을 결정하고 이에 따라 그 일부분씩 건설해 나가야 하는 것이

다. 한편 도시고속도로의 기능을 보면 도시교외부나 시외부에서 발생하는 자동차 또는 도시 간 고속도로로 대도시 주변까지 달려온 자동차들을 목적지인 중심지가까지 빨리 도달시키는 한편, 중심지가에서 교외부나 시외부 또는 도시간 고속도로로 분산시킬 수 있도록 하는 자동차 전용도로이다. 따라서 노선망 형태는 일반적으로 방사환상형이 되는 것이며 특히 도심부면에서의 고속도로 기능은 각 방면에서 모여드는 고속도로 이용차량을 신속하게 도심내로 분산시킬수 있게 하는데 있으며 이르기 위해 보통 내부 환상방식을 채용하는 것이다.

서울의 경우, 도시계획기본간선가로 제1환상선(서울역-광희동-동대문-중앙청 앞-독립문-서울역) 내를 대개 도심지구로 생각할 수 있으며 그 형태도 동서약 4km, 남북 약 1.8km의 타원형을 이루고 있으며 제1환상선은 도심부환장고속도로 노선으로서 이상적이며 도심 내 어떤 지점도 이 환상선에서 900m 이내의 거리에 있으며, 간선가로 횡단점도 한두 개소에 지나지 않는다. 그러므로 이제 1환상선에 고속도로를 설치하면 내부에는 고속도로를 끌어들이 필요도 없으며 끌어들이서는 안되는 것이다. 그런데 타원형도심의 장축방향으로 고속도로를 관통시킨다는 것은 도시고속도로 기능의 초보적인 상식에도 어긋나는 일로서 도심에 용무도 없는 통과교통 차량까지 유인하여 그렇지 않아도 복잡한 도심교통을 더욱 혼잡하게 만들고 도시미관을 손상시킬 뿐이다.

이번 건설한다는 노선의 도심부에 대해 대충 살펴보면 일반가로와 연결되는 램프의 설치 개소는 제1환상선 상인 오간수교와 서대문 네거리 부근 그리고 청계로2가 등 3개소이다. 고속도로의 기능상 이 이상의 램프를 설치할 수도 없다. 그런데 가령 신촌 방면에서 중앙청이나 시청 쪽으로 갈 자동차는 서대문에서 내리든지 청계로2가에서 내려 일반 가로를 이용해야 하는데, 서

대문에서 내리는 것이 오히려 빠를 것이다. 또한 서울 운동장 부근이나 종로5가 을지로5가 부근에 갈 자동차는 오간수문에서 내리게 된다. 용두동 방면에서 도심에 이르는 차량에 대해서도 비슷하게 생각할 수 있다. 그리고 신촌 방면으로 가는 도심부에 용무가 없는 자동차들은 도심 교통혼잡을 막기 위해 도심통과를 피하도록 계획해야 하는 것이다.

그렇다면 청계로2가 램프를 이용하는 것이 유리한 도심 지역은 대개 신세계백화점, 안국동 네거리, 원남동 네거리, 퇴계로4가 내 지역 등이라 생각할 수 있는데 이 지역에 분산시킬 차량 등을 청계로2가 한 램프에 집중시킨다는 것은 램프 설치하기에 충분치 못한 그 장소의 여건을 무시하더라도 무리한 일이며 그곳까지 고속으로 달려온 자동차가 속히 빠져나가지 못한다면 고속도로의 기능을 다할 수 없는 것이다. 이에 비해 제1환상선에 고속도로를 설치할 경우 그 연장이 보다 길어지므로 램프 수도 늘릴 수 있어 집중차량의 도심 분산이 보다 쉽고 또한 위 지역에 대해서도 남북 양쪽에서 접근할 수 있으니 보다 가로교통의 혼잡을 완화할 수 있는 것이다.

서대문-오간수교 간 거리보다 제1환상선의 길이가 2배 이상 길고 환상이기 때문에 환내 도심지구나 그 주변에 자동차를 분산시키는 데 유리하다는 것은 쉽게 이해할 수 있을 것이다. 그러면 제1환상선에도 고속도로를 만들고, 청계로 상에도 만들면 보다 자동차 분산이 효과적이지 않겠느냐고 생각할지도 모르나 앞에서도 언급한 것과 같이 도심 어느 지점이나 900m 이내에 도달할 수 있는 제1환상선 내에 고속도로를 끌어들인다는 것은 오히려 피해야 할 통과교통을 유인하여 도심부를 혼잡하게 만들고 도시미관을 해치고 가로연변 토지 이용에 악영향을 끼쳐 도심기능을 서하시키게 된다. 서울역에서 국보 제1호인 남대문을 바라보며 오다 남대문에

서 방향을 바꿔 시청을 마주보고 다시 서울시청 부근에서 중앙청을 마주 바라보는 가로는 그 주변 건물들이 아직 시원치 않아 그렇지 폭원이나 노선형대가 대단히 훌륭한 서울의 주요 간선으로 특히 시청 앞에서 세종로를 향해가면서 바라볼 수 있는 북악산, 삼각산의 배경은 세계 어느 도시에 서도 찾아보기 힘든 좋은 가로인 것이다. 이 가로를 기능상 필요치도 않은 고가로서 가로질러 서울의 가장 아름다운 경관을 망치다니 천부당 만부당한 일이다.

도시고속도로란 원래 일반가로는 별도로 계획해야 되는 것이며, 경우에 따라 폭원이 넓은 일반가로에 설치하기도 하지만 될수 있으면 일반가로 특히 연변을 상가로 이용하는 가로는 피하는 것이 원칙이다.

그런데 청계로에 고가도로를 설치하면 대부분 상가로 이용되고 있는 연변 토지이용에 악영향을 끼칠 것이 뻔한 일이다. 폭원 50m 폭이 확보된 부분도 그러한 진대 아직 계획폭원을 확보하지 못한 다동 일대나 확폭계획이 없는 서대문-신촌고개 간(28~30m)에 고가도로를 건설했을 때 그 연도가 어떻게 되리라는 것은 남소문육교 부분(가로 폭원 30m)의 현황을 보면 쉽게 알 수 있다.

어쨌든 앞으로 급증할 자동차교통에 대비하여 서울시에도 도시고속도로가 필요해질 것이며 지금부터 그 계획을 세워둬야할 것은 두말할 나위도 없지만 이들을 위해서 우선 해야할 일은 충분한 검토 밑에 도시 전반에 걸친 합리적인 고속도로망을 계획·결정하고 장차 건설을 위하여 용지 확보 또한 필요한 용지에 대한 고층건물, 건축제한 등이 선행되어야 한다.

그리고 현 단계로서는 도심 가로교통의 혼잡을 완화하고 장차 고속도로의 완성에도 도움이 되게 내부 환상 고속도로를 제1환상 기본간선에 따라 정확하게 노선 측량하여 확정 계획을 세우고(반드시 제1환상선과 일치시킬

필요는 없고 부분적으로 환상가로외를 이용할 수 있을 것이다) 그 지역 내에 고층건물을 못짓게 하는 동시에 제1환상선 미개통 부분인 동대문-미대 앞을 개통하고(현재 계획 폭원 30m는 최소한 40m로 변경해야 할 것임) 재정이 허락하는 한도 안에서 교통량이 가장 많은 교차점부터 입체화 해나가도록 하고 현시점에서는 우선 대량고속교통기관의 설치를 보다 적극적으로 추진해야 할 것으로 본다.

이상과 같은 이유로 막대한 재원이 필요한 반면 교통난의 근본적인 해결책은 못되며 도시고속도로의 노선으로도 부적당하고 도시미관을 해치는 청계로 상 고가도로 건설계획은 재고되기를 바란다.¹²

(2) 대한토목학회의 의견

다음은 대한토목학회 등 전문가집단이 반대함에도 불구하고 착공된 고가도로에 대한 의견이다. 대한토목학회는 현재의 교통난 완화를 위한 최선의 방안이 아니라고 반대하고 있다. 반대 이유로는 도시미관, 공법상 문제를 들고 있다.

1967년 《동아일보》 10월 18일 기사인 〈고가도로 건설은 도시미관 해쳐, 지하철로 바꾸도록〉에 대해 대한토목학회는 서울시의 고가도로 건설은 도시미관만 해칠 뿐 교통난 해소에 크게 기여하지 못할 것이라고 주장하며, 고가도로 건설계획을 지하철 건설로 바꾸도록 건의하였다. 또한 현재의 고가도로 건설계획은 상가로 발전하고 있는 청계천 이용도를 낮추게 될 것이며, 고가도로 건설에 소요되는 예산 68억 원에 조금만 더 보태

.....
¹² 〈고가도로 건설의 재고를(하)〉, 《동아일보》 1967년 8월 15일.

면 지하철 제1호선(서울역-청량리)간 건설 공사를 할 수 있다고 주장하였다.

당시 대한토목학회의 고가도로 건설계획에 대한 반대 의견은 단순히 특정 사업에 대한 이견이라기보다는, 도시의 장기적인 발전과 미관, 교통 문제의 근본적인 해결을 고려한 것이었다. 또한 단순히 경제적 논리로 도시 공간을 활용하는 것에 대해 비판하며, 종합적이고 지속 가능한 도시계획의 필요성을 강조했다. 1967년 대한토목학회는 고가도로 건설에 반대하며, 단기적인 교통난 해결책이 아닌 장기적인 도시계획과 지속 가능성을 고려해야 한다고 주장한 전문가 집단이었으나, 《경향신문》 11월 22일 기사에 따르면 이러한 반대의견 속에서도 고가도로 공사는 착공하였음을 확인할 수 있다.

〈찬반양론 속에 고가도로 공사〉

1967년 8월 15일 찬반양론 속에 서울의 동서를 잇는 고가도로 착공

서울 용두동-청계로-연희입체교차로까지 총연장 10km 폭 16m

각계의 찬반 의견 속에 착공된 서울의 동서를 잇는 고가도로는 추위도 아랑곳없이 교각공사가 한창

지난 8·15에 착공된 이 고가도로는 서울 용두동-청계로-연희 입체교차로까지 총연장 10km, 폭 16m

1967년부터 3년차 계획으로 완성될 이 고가도로는 총예산 36억 원, 서울시의 각종 건설 중 최대규모인데 1969년 말까지 완공되면 서울의 심장부가 크게 변한다. 이 고가도로가 완성되면 하루 동서를 질주하는 3만 대의 각종 차량은 논스톱으로 달려 도심지 노면 교통에 큰 효과를 가져오게 된다는 게 서울시의 전망이다. 그러나 대한토목학회와 대한건축가협회는 현재

의 교통난 완화를 위한 최선의 방안이 아니라고 반대의견도 내고 있어 전문가들은 도시미관과 공법상 세심한 주의를 기울여야 된다고 고가도로 건설에 따르는 문제점을 제시하고 있다. 한편에서는 ① 도심을 동서로 뺀 도로보다 남북으로 잇는 대로가 보다 아쉽다. ② 노폭이 넓어 각종 차량의 소통이 잘되는 청계도로의 한복판에 교각을 세움으로써 길의 반가량을 못 쓰게 되며 옥상옥격이 될 수도 있다. ③ 36억 원의 예산으로 예산이 없어 집행 못하는 종로-을지로-율곡로 등의 도시계획을 강행하는 것이 더 좋다고 주장한다.¹³

(3) 대한건축학회의 의견서

대한건축학회에서는 1967년 10월 10일 서울시 당국이 발표한 <고가 고속도로계획의 시정을 회망하는 건의서>를 대한토목학회와 연서로 서울시장에게 제출하였고, 그 전문을 《건축》에 게재하며 반대 의사를 표명하였다. 전문의 내용은 첫째, 서울의 현 교통난 완화수단으로 최선의 방안이 아니라는 점이다. 그 이유는 고가도로는 대중, 대량교통기관이 아니고 유송량이 적은 자동차전용도로에 불과하다는 점이다. 특히 그 시점의 서울의 자동차는 불과 3만 대가 채 되지 못하였다. 둘째, 고가도로의 기능상으로도 도심관통은 불합리하다는 점이었다. 불합리한 이유로 다음의 세 가지를 들고 있다. ① 도심관통자동차교통량 자체가 많지 않다. 대도시 자동차교통의 대부분은 도심지대에 기종점을 둔 단거리교통과 교외부와 도심부문을 연결하는 교통량이 대부분으로, 도심부를 관통하는 통

.....
13 <찬반양론 속에 고가도로 공사>, 《경향신문》 1967년 11월 22일.

과교통량의 비율은 많지 않다는 점이다. ② 도시 주변으로부터 도심부에 집중되는 자동차의 신속한 분산을 기하기 어렵다. ③ 이미 교통이 극히 복잡한 도로상황에 고가도로로 인한 교각, 램프, 인터체인지 등을 설치하게 되므로 단거리 교통에 대한 장애가 더욱 커진다. 즉 대한건축학회와 대한토목학회는 공동성명을 통해 교통완화의 방법으로 고가도로, 고가도로의 노선 모두 문제점으로 지적하고 있으며, 향후 충분한 자료조사와 분석연구에 의하여 시내외 전체적 고속도로망계획을 수립하는 것이 합리적인 노선을 모색할 수 있을 것이라고 주장하였다. 또한 말미에는 무엇이 되었든 교통난 해소를 위한 근본 시설을 설치하기까지 시일이 걸릴 것이므로 그간의 과도기적 해결방안도 제시하고 있다. 다음은 건축에 게재된 건의서 전문이다.¹⁴

.....

14 대한건축학회, 〈고가고속도로계획 시정을 희망하는 건의서〉, 《대한건축학회지》 11-26, 1967, 44쪽.

〈건축서 1967년 10월〉

조국의 근대화를 위한 제반시정에 주야 분투하시는 귀하의 노고에 충심으로 사의를 표하나이다.

우리 건설기술자는 국가적 건설사업에 관여할 수 있는 역군임을 영광으로 생각하는 동시에 책임도 또한 크다고 자인하는 바입니다. 급변교통난 해소의 한 방안으로서 발표된 서울시 고가고속도로계획은 그 규모로나 사명으로 보아 실로 국가적 대사업에 위함으로 토목, 건축기술자의 큰 관심사가 되어 토목, 건축의 양 학회는 본건에 대하여 누차 검안한 결과 본 계획은 서울시 당국이 원하는 목적을 달성하기에는 효과적이 못 될 뿐 아니라 고속도로로서의 자체 기능상으로도 타당치 못하다고 상정되므로 다음 주요한 이유의 개요를 첨부하여 건의하오니 본 계획의 시정 있으시기를 희망하여 마지 않습니다.

1967년 10월 일

서울시 중구 명동2가 5의 5

사단법인 대한건축학회장 이균상

서울시 중구 명동2가 5의 5

사단법인 대한토목학회장 황정철

서울시장 귀하

〈이유서〉

1. 서울시 교통난의 요인

서울시의 교통난은 조석 러시시 통근, 통학 교통의 폭주와 인구 400만에 가까운 도시에서 고속 대량교통 기관 없이 버스, 노면전차 등에만 의존함에 있다.

2. 서울시 교통난 완화의 요건

서울시의 교통난을 완화하기 위하여는 그 요인의 해소 즉, 대중, 대량, 고속의 교통기관을 건설함으로써 버스와 노면전차에 의존하고 있는 교통량의 대부분을 전환케 하여야 한다.

3. 대중, 대량, 고속에 적응한 교통기관

여러 가지 교통수단 중에서 고속전차(지하 혹은 고가)가 가장 전기 요건을 구비한 도시교통기관이며 러쉬 시 대량교통을 처리하는 수단으로 세계 각 대도시가 보편적으로 지하철도에 의존하는 것도 그 연유가 이에 있다고 하겠다.

4. 발표된 고가고속도로 계획

(가) 서울의 현 교통난 완화수단으로 최선의 방안이 아니다. 고가도로는 대중, 대량교통기관이 아니고 수송량이 적은 자동차전용도로에 불과하다.

(나) 고가도로의 기능상으로도 도심관통은 불합리하다. 고가도로는 현재로서 서울의 교통난 완화란 주목적에 최선의 방안이 되지 못하는 이상, 더 논의할 필요는 없으나 주 목적을 떠나 고속도로 자체의 기능상으로도 보아도 현안 고가도로는 다음 (a), (b), (c)와 같은 불합리한 점이 지적된다.

(a) 도심관통 자동차 교통량은 근소하다. 대도시 자동차 교통의 대부분은 도심 지대에 기종점을 둔 단거리 교통과 교외부와 도심부간의 왕래교통이 이를 점하고 있으며, 도심부를 관통하는 통과교통량은 그 비율이 적다.

(b) 도심 변방으로부터 도심부에 집중되는 자동차의 신속한 분산을 기하기 어렵다.

(c) 교통의 극히 복잡한 도로상에 교각, 램프, 인터체인지 등을 설치케 되므로 단거리교통에 대한 장애가 더욱 크다.

원칙적으로 도시 고속도로의 도심부분에서의 기능은 도시변방과 도심부간의 왕래 자동차의 신속한 분산에 있음으로 이를 위하여는 도심부 주변의 환상선과 이로부터의 방사선을 가지는 형태의 선이 이상적이며 계획의 순서로서 교통량, 토지 이용도 등 충분한 자료조사와 분석 연구에 의하여 시내의 전체적 고속도로망 계획을 수립함으로써 합리적인 노선을 모색할 수 있을 것이다.

5. 결론

발표된 고가도로 계획은 현재로서는 서울시 교통난 해소의 방안으로서 효과적이지 못될 뿐 아니라 고속도로 자체 기능상으로도 타당치 못하다.

6. 과도조치

주제는 아니나 서울시 교통난 해소의 근본시설이 완성되기까지 상당한 시일을 요할 경우에는 응급책으로 다음 열기한 사항 등에 대하여 연구 실시함도 도움이 될 것이다.

(가) 도시계획 제1환선 가로의 개통정비

(나) 중앙지대 노면전차를 버스로 대체

(다) 교통혼잡이 특히 심한 교차점의 입체화

(라) 주차장 정비

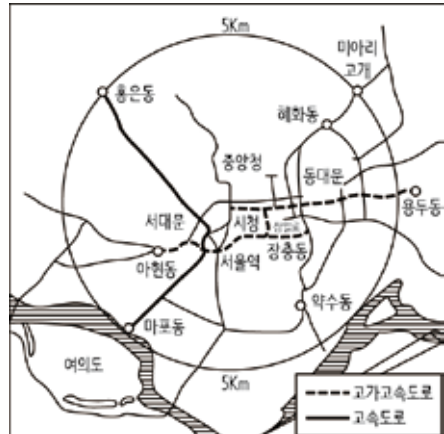
(마) 계획노선의 부분적 노선폭 확장으로 버스 정류장 정비

(바) Traffic Control Center 의 설치 이상.

5) 서울시 고가도로의 실제

(1) 청계고가도로

청계고가도로는 서울시 중구 주자동에 위치한 남산1호터널과 성동구 마장동을 잇는 총연장 5.8km의 고가도로였다. 1967년 서울시에서 건설부에 제출한 고가도로계획안에 따르면 공식 명칭은 서울시 고가고속도로였다. 1차 구간이 준공된 이후에는 삼일빌딩의 이름을 따서 삼일고가도로로 불렸으나, 1984년 서울시는 고가도로가 청계



청계고가를 포함한 서울고가계획

출처: 《경향신문》 1968년 8월 22일 재작성.

천 복개 위에 세워진 구조물이므로 청계고가도로로 명칭을 변경하였다. 이후 마장동-삼일빌딩 구간은 청계고가도로, 삼일빌딩-남산1호터널 구간은 삼일고가도로로 구분하여 불렀다.

1969년 3월 22일 용두동-삼일로 구간이 먼저 개통되었고, 용두동-마장동 구간은 1970년 8월 개통, 마지막으로 삼일로-남산1호터널 구간이 1976년 8월 15일에 개통되면서 전 구간이 완성되었다.

이 고가도로의 계획은 수 차례 바뀌었는데, 처음 계획 당시인 1966~1967년에는 연희입체교차로-서대문-광교-청계로-동대문-마장동으로 계획되었다. 이 계획은 3개년 계획으로 시행될 예정이었으나, 첫 심의통과 구간이 용두동-세종로까지 6,000m로 변경되면서 한차례 바뀌게 된다. 이중 용두동-삼일로구간이 우선적으로 1969년 3월 22일에 준공되었고, 이후 삼일로와 남산1호터널을 잇는 구간이 1976년 완공된다.

이에 따르면 처음에 1966~1967년 고가도로의 목표는 도심과 외곽을 연결하는 중추 시설로 특히 동서를 연결하는 것이었다. 동측으로는 동부간선도로 및 천호와 연결하며 서측으로는 영등포와 김포를 연결하는 것이었다. 1968년 8월 22일 《동아일보》에서 발표한 고가고속도로의 청사진을 살펴보면, 고가도로의 계획이 바뀌기는 하였으나 여전히 동서를 연결하는 중추적인 동선으로 계획하였음을 확인할 수 있다.

이 계획은 1970년 이후 삼일로-남산1호터널로 그 방향성을 완전히 튼 것이 확인된다. 1970년대에는 동서를 연결하는 도심의 동서 중축선의 건설보다 도심과 강남을 연결하는 것이 더 중요한 목표가 되었음을 확인할 수 있다.

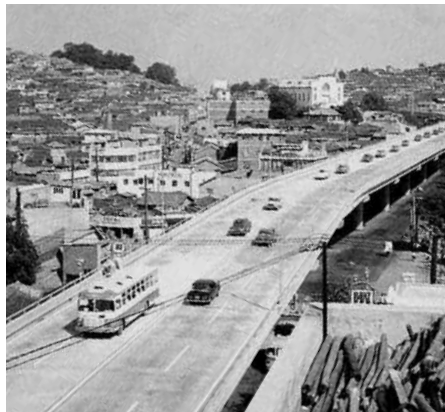
(2) 환상고가고속도로

순환선으로도 불린 환상고가고속도로는 1967년 청계고가도로와 함께 계획된다. 김현옥 시장은 3개년 계획으로 공사비 63억원을 투입하여 시내중심부에 20.5km의 환상고가고속도로를 건설하기로 발표한다.¹⁵ 이 때 당시에 김현옥 시장은 10km 연장의 청계고가고속도로와 20.5km의 환상고가고속도로를 모두 건설할 계획이었다.

이 고가고속도로는 독립문-사직터널-중앙청(지하)-원남동-동대문-광희입체교차로-퇴계로-서울역-서대문-독립문의 제1순환도로망과도 연결되며 세종로 지하차도도 이 도로의 한 부분이 된다. 그러나 이 환상고가고속도로는 공사비가 고가이며, 지리적 조건으로 도로입체화가 불가능하며, 사유재산피해가 막심한 등 고가도로기능상 적지가 아닌 것으로 판단되었으며 환상고가고속도로 건설은 결국 무산되었다.

(3) 아현고가도로

서울시가 교통난 해소책의 하나로 건설한 가장 첫 고가도로는 중구 중림동-마포구 아현동을 연결하는 아현고가도로였다. 1968년 2월 3일에 착공하였고, 9개월 15일 만에 완공되어 1968년 9월 19일에 개통되었다. 총 3억 2,000만 원의 공사비를 들여 총 연장 942m, 폭



아현고가도로
출처: 국가기록원.

.....
¹⁵ 〈서울시내 중심가에 환상고가고속도로〉, 《조선일보》 1967년 6월 14일.

16m의 4차선으로 건설되었다.¹⁶

서울시 당국이 많은 시민들과 국회 국정감사반까지 “시민의 복지 후생은 놔두고 건설사업만한다”는 비난 속에서도 아현고가도로를 건설한 것은 첫째, 폭주하는 교통량을 빨리 소통시킨다는 점, 둘째, 따라서 인구가 외곽으로 분산된다는 점, 셋째, 김포가도와 경인고속도로에 접속시킨다는 점 등의 도시계획상 실리를 추구했던 것이라 평가하였다.¹⁷

(4) 서울역고가도로

서울역고가도로는 1969년 3월 19일 착공하여 1970년 8월 15일에 개통된 서울역 북쪽의 고가도로로 퇴계로와 만리재로, 청파로를 연결하는 총연장 1,150m로 건설되었다.

(5) 서대문고가도로

서대문고가도로는 충정로2가 138번지부터 종로구 평동 112번지까지를 잇던 374m 길이의 고가도로였다. 1971년 4월 15일에 개통되어 신촌, 마포 방면과 광화문, 종로 방면을 직결로 연결하는 역할을 하였다.

.....
¹⁶ <19일 개통 아현고가도로>, 《매일경제》 1968년 9월 18일.

¹⁷ <내일을 닫는 거보(1) 서울 아현고가도로>, 《동아일보》 1968년 12월 12일.



1970년 <새서울약도>에 표시된 고가도로계획도

출처: 서울역사박물관.

3. 고가도로 건설로 인한 도시조직과 도시경관의 변화

1) 예지동의 도시조직과 도시경관의 변화

(1) 예지동 269일대의 도시조직

청계고가는 북측으로는 관수동-관철동-장사동-예지동-종로5가-종로6가-창신동-송인동-신설동-용두동과 접하고 있다. 남측으로는 수표동-입정동-주교동-방산동-을지로6가-신당동-황학동-마장동과 접하고 있다. 그 중에서 일부이지만 예지동 일대와 창신동 일대의 필지가 1910년대 지적 원도에서 현재에 이르기까지 어떻게 변화했는지 살펴보고자 한다.

1912년도, 1929년도 지적원도에 따르면 예지동 일대는 청계천과 길,



예지동 269번지 일대 청계천에 접한 필지의 도로 확폭 출처: 1929년 지적도 참조 재작성.

필지 순으로 이루어졌던 부분이 폐쇄지적도 따르면 청계천에 접한 길이 확폭되면서 필지가 도로로 전환되는 것을 확인할 수 있다. 이때 확보된 도로 폭은 8m이다. 이 일대는 1958년부터 1960년에 광교에서 주요교까지의 구간에 속하며 1차적으로 복개된다. 이후 1969년에 고가도로가 들어서고 이즈음

에 필지들이 합필되면서 예지동에도 큰 필지들이 들어서는 것을 확인할 수 있다.

이렇게 오랫동안 사용되던 청계고가 1990년 들어 노후화 문제와 안전 문제가 대두되기 시작하였고, 청계천 복원이 논의되어 2000년부터 ‘청계천 살리기 연구회 심포지엄’이 개최었고, 2002년 3차 심포지엄에 이명박 전 대통령이 참가하면서 같은 해 2002년 서울시장 후보로 청계천 복원을 공약으로 내세웠다. 당선된 이후 2003년 7월 1일 청계고가 철거를 시작으로 광화문 동아일보사 앞부터 성동구 신답철교까지 약 5.84km의 구간을 2005년 9월 30일에 완공하여 지금에 이른다. 현재는 하천폭은 줄고, 도로가 더 확폭되었으나 전체 폭은 크게 변화되지 않았다.

(2) 예지동 269번지 일대의 도시경관

고가도로 건설로 인하여 인근 도시경관이 어떻게 변화했는지를 살펴보고자 한다. 고가도로가 건설되기 이전, 건설된 직후, 시간이 지난 이후

의 시점에 고가도로라는 이질적인 도시시설물이 들어섰을 때 도시경관은 어떻게 변화하는지 전후 사진을 통해 확인한다. 예지동 269번지 일대의 도시경관을 청계천 복개 시점, 도로완공 후, 청계고가도로 완공 시점 등으로 나누어 살펴보면 큰 변화 없이 2층 정도의 건축물이 들어서 있는 것을 확인할 수 있다.

〈그림 5〉는 서울시가 대한건축학회, 대한토목학회 등 학계와 여론의 반대를 무릅쓰고 우리나라에서 처음으로 청계도로에 고가도로를 건설하



1962년 청계천 복개공사 모습과 완공 후 모습



1967~1968년 중구 을지로 일대 청계고가도로 모습과 완공 후 모습

〈그림 5〉 청계천 복개공사 전후의 도시경관 변화
출처: 국가기록원.

고 있는 모습이다. 1967년 내 오간수교-세운상가 앞까지 교각 54개를 세운다는 계획하에 현대건설과 대림산업이 공사를 나누어 맡아 진행했다. 사진을 보면 청계5가와 청계6가 사이에서 교각 공사가 진행 중인 모습이
다(1967년 12월 28일).

2) 창신동의 도시조직과 도시경관의 변화

(1) 창신동 436번지 일대의 도시조직

창신동 일대의 필지는 1910년대 지적원도에서 현재에 이르기까지 어떻게 변화했는지 살펴보고자 한다. 1914년도 지적원도에 따르면 창신동 일대는 청계천과 제방, 길, 필지 순으로 이루어져 있다. 폐쇄지적도와 현재 시점의 지적에 따르면 필지는 청계천에 면하는 부분을 제외하고는 분필이 지속적으로 이루어지는 것을 확인할 수 있다. 반면 청계천을 면하는 필지는 정면폭이 길고 안길이가 짧은 필지들이 형성되는 것을 확인할 수 있다.



청계천에 접한 필지 분할과 세장형 필지화
출처: 현재 지적도 참조 재작성.

(2) 창신동 436번지 일대의 도시경관

창신동 436번지 일대의 도시경관을 청계천 복개 시점, 도로완공 후, 청계고가도로 완공 시점 등으로 나누어 살펴보면 청계천이 있었던 시점에는 제방부분에 빼곡히 불법점유건축물이 들어서 있었으며, 청계천을 복개하며 철거된 것을 확인할 수 있다. 또한 이 지점부터 창신동에서 송인동에 이르기까지 5층 규모의 주택과 점포를 포함하는 상가형아파트가 1968년에 줄지어 건축되는 것을 확인할 수 있다.



1965년 창신동 일대 청계천 복구공사 모습



1968년 청계고가도로 공사 모습



1965년 청계천 도로 완공 후 모습

창신동 436번지의 도시경관 변화
출처: 국가기록원.



1979년 창신동-송인동 일대 상가형아파트 건설 후 항공사진
출처: 국토지리정보원.

동대문상가아파트를 포함하여 상가형아파트가 들어선 모습은 1979년 항공도를 통해서도 확인할 수 있다. 동대문상가아파트는 완공은 1968년이다. 그러나 시작은 1966년 서울에 인구를 수용하기 위해 상가형아파트가 서울 전역에 대대적으로 계획되고 그 중 이 지역에는 동대문상가아파트가 1967년 10월 2일에 기공식을 갖는다. 불량지구 개발사업의 하나로 오간수교와 제1청계천변에 건립되는 이 상가아파트는 1,851평, 5~6층 짜리 4동으로 1, 2층은 점포, 3층 이상은 아파트로 사용되도록 계획되었다.¹⁸ 청계천을 복개한 후, 청계고가의 건설보다 앞서 계획된 것이 불법점유건축물들의 철거와 수용이었다는 점을 확인할 수 있었고, 청계천의 복개, 청계고가의 건설, 상가형아파트가 이 지역의 도시경관의 변화를 야기시켰다.

.....

18 <동대문상가아파트 기공>, 《조선일보》 1967년 10월 3일.

3) 용지매입 및 보상

1966~1967년에 계획된 청계고가도로의 건설은 그 규모와 영향력 면에서 당시 서울시의 주요 도시개발 프로젝트 중 하나였다. 이 고가도로는 교통 혼잡을 해소하기 위한 중요한 교통망으로 설계되었으며, 이에 따라 많은 사유지들이 도로 건설을 위해 수용되었다. 청계고가도로 건설을 위한 용지 매입과 보상 과정은 서울시의 도시개발 계획에서 중요한 부분을 차지했으나, 그 과정에서 여러 가지 사회적, 법적 논란이 발생했다.

1966~1967년에 계획된 청계고가도로는 순환선과 다르게 사유재산이 보호된다고 하면서 건물 이전에 대한 보상비가 저렴하다고 표현되어 있으나 <서울시 고가도로 건설계획>에 따르면 보상비가 비용내역에 포함되어 있다. 3개년 연차별 계획의 비용 내역을 확인하면 다음과 같다.

IV 内訳(年次別)

	1966年度		1967年度		1968年度		1969年度		1970年度	
	区画整理費	土地取得費	区画整理費	土地取得費	区画整理費	土地取得費	区画整理費	土地取得費	区画整理費	土地取得費
高 架 道	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000
橋 梁	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000
護 欄	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000
其他 及 地 代	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000
計	5,200,000	5,200,000	5,200,000	5,200,000	5,200,000	5,200,000	5,200,000	5,200,000	5,200,000	5,200,000

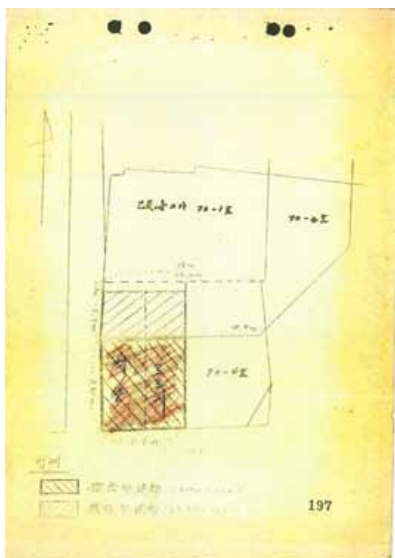
서울시 고가도로 건설계획에 따른 보상 내역

출처: <서울시 고가고속도로 건설사업계획>, 《서울도시계획13》, 1965, 60쪽(국가기록원 관리번호: BA0866473).

국가기록원 자료에 의하면 <을지로 입구-삼일고가도로 간 건물 이전 보상 협의 통지>건에 대하여 내부결재로 보상 통지 방법으로 세 가지 안을 검토하고 있다. 을지로 입구-삼일고가도로 간 도로확장공사구간에 저축 편입된 건물에 대하여 건물 철거 이전에 관한 보상에 대하여 첫째 안은 협의안으로 당시 지장물 철거 및 이전 보상금 산정 지침에 의거하되, 건물 경과 년수는 산정 지침 제2항 자호에 따라 현실적으로 조정하는 안, 두 번째 안은 철거 이전 보상금을 결정 통보하는 안으로 철거이전에 70%

지급, 철거 이전후 나머지가 지급 되는 안, 세 번째 안은 기 진행된 (1971년 5월 18일) 토지소유자에게 협의 통지한 것과 같이 실시하므로 적극 협조하도록 안내하는 안이다. 이중 실제로 11동의 건축물 512.65평에 대하여 두 번째 안과 같이 통지한다. 이때 11동의 내역은 보상 관련 문서에도 나와있다.¹⁹

<그림 6>은 같은 을지로입구-삼일고가도로 간 도로확장공사구간에 누락된 철거대상 건물을 조사한 내용이다. 건물 위치는 을지로2가 70-4 좌측으로 누락 사유는



〈그림 6〉 철거 대상 건축물과 필지 상세도

출처: <을지로입구-3·1로 고가도로 간 도로확장에 따른 보상>, 《을지로입구-3·1로간》, 1974, 195·197쪽(서울기록원 관리번호: IT1148953).

19 <을지로입구-3·1로 고가도로 간 도로확장에 따른 보상>, 《을지로입구-3·1로간》, 1974, 202쪽(서울기록원 관리번호: IT1148953).

한 필지 안에 여러개의 건물이 존재하여 일부 누락하였다고 조사하고 누락한 부분에 대하여 1974년 지장물 철거 이전 보상금 산정 지침에 의거하여 보상함을 확인하고 있다.

1974년의 보상 내역에 따르면, 일부 건물의 철거 대상이 누락된 사례가 발견되었는데, 이는 하나의 필지 안에 여러 개의 건물이 존재할 경우, 이들 모두가 정확히 파악되지 않아서 발생한 문제였다. 누락된 건물들에 대해서는 추가적인 보상이 이루어졌으나, 이러한 실수는 시민들의 불신을 초래했다. 또한, 고가도로의 건설로 인해 많은 상업 지역과 거주지가 재편성되었고, 이는 지역 경제와 주민들의 삶에 큰 영향을 미쳤다. 고가도로가 도시의 주요 교통망으로서 기능하게 되면서, 일부 지역은 개발이 촉진되었고, 일부는 고립되거나 쇠퇴하는 결과를 낳았다. 따라서, 고가도로 건설 과정에서의 용지 매입과 보상 문제는 단순한 행정적 절차를 넘어서, 당시 서울시의 도시 개발과 주민들의 삶에 깊은 영향을 미쳤음을 알 수 있다.

4. 맺음말

이 연구에서는 1960~1970년에 계획되고 건설된 고가도로가 첫째, 서울시 도시계획에서 어떻게 언급되고 있는지, 둘째, 서울 고가도로가 조성될 때 논의, 계획과 실제로 어떻게 다르게 건설되었는지, 셋째, 서울시 고가도로 건설로 인해 주변 도시조직의 변화와 경관의 변화를 살펴보는 것을 목적으로 하였으며, 다음과 같은 세 가지 결과를 도출하였다.

첫째, 1966년 <서울기본도시계획>에서 고가도로는 교통난을 해소할

수 있는 방법론으로 처음 제시되었으며, 1970년대 초부터는 고가도로 건설이 구체적인 계획으로 발전되었다. 서울시 도시계획 속에서 교통 문제를 해결하기 위해 고가도로 건설이 중요한 해결책으로 제시되었고, 1970년대에는 본격적으로 계획이 구체화되었다. 도시계획 속에서 고가도로는 주요 교통노선의 확장과 효율적인 교통 흐름을 위한 중요한 인프라로 인식되었음을 확인할 수 있었다.

둘째, 서울시 고가도로의 초기 계획은 서울 동서 방향의 주요 교통축으로 도심과 교외지역을 연결하는 목표로 설정되었다. 그러나 중앙도시계획 심의를 거쳐 고가도로의 구체적인 경로가 조정되면서, 원래 계획했던 동서 방향의 연결보다는 도심과 강남을 연결하는 방향으로 노선이 변경되었다. 이러한 변화는 서울의 교통망과 도시조직의 변화에 중요한 영향을 미쳤으며, 고가도로가 교통 문제를 해결하려는 도시의 전략 속에서 어떻게 조정되었는지에 대한 중요한 사례를 제공한다.

셋째, 고가도로 건설이 이루어지면서 주변 도시조직과 경관에 변화가 나타났음을 확인할 수 있었다. 특히 창신동-송인동과 관철동-예지동-종로5가 지역에서 두 가지 다른 양상의 변화가 관찰되었다. 창신동-송인동 지역은 청계고가도로와 함께 상가 아파트들이 건설되어 높은 건축물이 늘어났고, 이로 인해 지역의 도시 경관에 큰 변화가 일어났다. 반면, 관철동-예지동-종로5가 지역은 도로 확폭을 위한 필지 전환과 합필이 일어났지만, 상대적으로 낮은 건축물들이 들어서면서 비교적 완만한 도시경관 변화를 보였다. 이러한 차이는 고가도로 건설이 서울의 다양한 지역에서 어떻게 다른 방식으로 도시조직을 변화시키고, 경관에 영향을 미쳤는지를 보여준다.

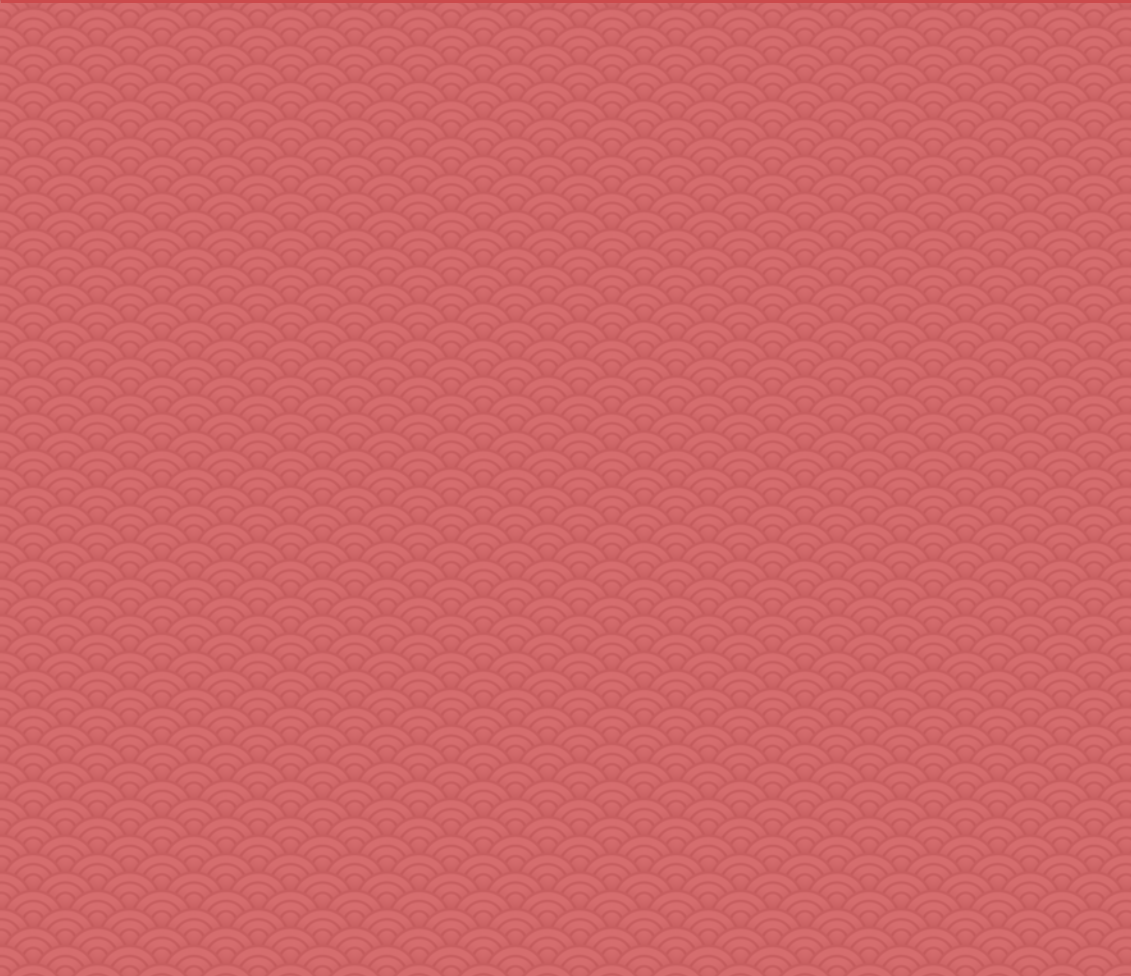
이 연구를 통해 1960~1970년대 서울에서 고가도로가 단순히 교통 문

제를 해결하는 기능을 넘어서, 도시 조직과 경관을 변화시키는 중요한 도시계획의 일환으로 자리잡았음을 확인할 수 있었다. 고가도로 건설은 서울시의 도시성장과 변화 과정에서 핵심적인 역할을 했으며, 이는 향후 도시계획과 인프라 설계에 중요한 시사점을 제공한다.

이 연구는 1960~1970년대 서울의 급격한 도시 확장과 교통 문제를 해결하려는 노력 속에서 고가도로가 어떻게 중요한 도시계획의 일환으로 등장했는지를 상세히 보여준다. 서울은 급격한 인구 증가와 도시 팽창으로 교통과 주거 문제를 동시에 겪고 있었고, 이에 대한 해결책으로 고가도로가 제시되었다. 이러한 과정은 서울의 역사적 맥락에서 고속 성장과 대규모 인프라 건설이 도시 환경에 미친 영향을 이해하는 데 중요한 사례를 제공한다.

고가도로 건설은 도시계획과 교통, 경제적 측면에서 중요한 변화를 일으킨 사건이었으며, 이 연구는 그 시기 서울시의 발전과 문제 해결 방식에 대한 새로운 이해를 제공한다. 특히, 고가도로가 초기에는 동서 연결을 목표로 했으나 실제로는 도심과 강남을 연결하는 축으로 변화한 점은 서울의 교통망과 경제적 중심지의 변화가 어떻게 연계되어 있었는지에 대한 중요한 인사이트를 제시한다.

하지만 이 연구는 고가도로 건설과 그 영향을 분석하는 데 중점을 두었기 때문에, 고가도로가 서울시의 전반적인 도시 정책과 경제적 발전에 미친 영향을 종합적으로 분석하는 데는 한계가 있다. 또한 고가도로가 주변 주민들의 생활에 미친 직접적인 영향, 예를 들어 주거지의 변동이나 주민의 이동 패턴 변화에 대한 심층적인 분석이 부족하다. 향후 연구에서는 이러한 사회적, 경제적 측면을 보다 구체적으로 다루어 고가도로가 서울시민의 일상에 미친 영향에 대해서도 평가할 필요가 있다.



제2장

1970~1980년대 초 강남고속버스터미널의 설치와 반포 도시경관의 변화

박경렬(성균관대학교 사학과 박사과정 수료)

1. 머리말
2. 강북 도심부 버스터미널의 강남 이전 논의와 터미널 입지의 확정
3. 강남종합버스터미널 운영의 이원화와 울산 부도 이후 터미널 통합 계획의 좌초
4. 강남고속버스터미널 주변 도시경관의 변화와 그 성격
5. 맺음말

1. 머리말

1970년 경부고속도로의 개통은 경제개발기 한국의 교통정책에서 중요한 변곡점을 이룬다. 경부고속도로의 개통으로 기존에 일제 식민권력이 완성한 철도 중심의 교통망이 고속도로 중심으로 재편되었기 때문이다. 경부고속도로의 개통 이후 영동고속도로와 호남고속도로를 비롯해 국내 주요 지역을 연결하는 고속도로가 연이어 개통했다. 국내의 언론들과 도시 전문가들은 고속도로의 개통을 ‘교통수단의 근대화’ 혹은 ‘수송혁명’을 이룰 수 있는 계기로 인식하였다.¹

그러나 1970년대 초까지만 해도 한국에 자가용을 보유한 가정의 수는 매우 적었다. 이는 국내에서 생활수준이 가장 높았던 지역인 서울의 경우에도 마찬가지였다. 1970년 경부고속도로 개통 당시 서울에 등록된 자가용 승용차는 약 3만 5,000대에 불과했다. 당시 서울시에 거주하는 전체 가구 중 약 2%만이 자가용 승용차를 보유하고 있던 셈이다.² 이러한 상황에서 개인이 자가용을 이용해 고속도로를 통행하는 경우는 드물었다. 도로는 개통했지만 정작 그 도로를 이용할 자동차가 부족했던 것이다.

이 공백을 메운 교통수단이 바로 고속버스였다. 고속도로가 개통되자 국내의 주요 운송업자들은 해외에서 고속버스를 들여와 운행을 개시했다. 고속버스를 운행하기 위해서는 버스 승·하차에 필요한 승차장, 승객들이 대기할 대합실, 버스가 주차할 수 있는 주차장(泊車場), 차량 정비를

.....

1 건설부 주택·도시·지역계획연구실, 〈고속도로건설과 도시성장〉, 《도시문제》 3-2, 1968, 84쪽; 김의원, 〈고속도로의 경제성과 지역계획에 미치는 영향〉, 《도시문제》 3-2, 1968, 33쪽; 〈도로혁명, 곧 산업혁명〉, 《매일경제》 1968년 12월 21일.

2 교통부, 《건설백서》, 1971, 103~104쪽.

위한 정비소 등 각종 시설들이 필요했다. 이와 같은 시설들을 집결시켜 놓은 공간이 바로 고속버스터미널이다. 요컨대 고속버스터미널은 1970년대 한국이 ‘수송의 근대화’를 달성하기 위해 반드시 필요한 도시 시설이었다. 이러한 맥락에서 1970년대 전국 주요 도시들에는 고속버스 운행이 편리한 곳에 고속버스터미널이 설치되었다.

하지만 서울의 고속버스터미널은 그 위치와 운영을 둘러싸고 고속버스 업체와 서울시·정부 간 이해관계가 상충했다는 점에서 처음부터 모순을 노정하고 있었다. 승객 대부분이 강북 도심에서 거주하고 활동했기 때문에 버스업체들은 도심에 터미널을 마련하여 운행을 이어가고자 했다. 반면 서울시와 정부는 강북 도심의 인구와 시설을 분산한다는 원칙 하에 터미널 시설을 영동 즉 강남에 설치할 의도를 내비쳤다. 강남구 반포동³에 설치된 강남고속버스터미널은 이와 같은 모순과 그로 인한 갈등을 조정하고, 고속버스 업체들의 반대에 맞서 정부의 의도를 관철해간 결과물이었다. 그러한 점에서 강남고속버스터미널은 경부고속도로 개통으로 인한 서울의 공간 확장과, 그 공간의 활용을 둘러싼 경합의 양상을 보여주는 중요한 사례라고 할 수 있다.

1970년대 강남개발에 대해서는 다양한 학문 분야에서 논의가 이루어져 왔지만, 강남고속버스터미널에 주목한 연구는 많지 않다. 기존 연구들은 영동 토지구획정리사업이나 강남 도시계획에 주목하거나, 강남의 ‘도시성’⁴을 규명하는 차원에서 아파트 건설, ‘강남 8학군’의 탄생, 부동산 투

.....

3 1988년 강남구가 분구되어 서초구가 신설되기 전까지 반포동은 행정구역상 강남구에 속해 있었다(서울역사편찬원, 《서울 洞의 역사: 서초구편》2, 2023, 13~14쪽).

4 ‘도시성(urbanism)’은 연구자마다 그 의미와 용법이 서로 다른 다소 다의적이고 모호한 개념이다. 일반적으로 도시성은 ‘도시적 생활양식’ 혹은 ‘도시 지역의 삶의 뚜렷한

기 등에 대한 분석을 진행하였다.⁵ 이들 연구는 강남의 도시 형성 과정을 다각도로 조명하고, 강남이라는 도시공간의 성격을 해명하는 데 일정한 성과를 거두었다. 하지만 강남의 개발 과정에서 고속버스터미널 설치가 갖는 역사적 의미에는 큰 관심을 두지 않았다.

1970년대 강남개발의 맥락에서 강남고속버스터미널의 설치 과정과 그것의 역사적 의미를 분석한 최초의 연구는 손정목에 의해 이루어졌다. 1970년대에 서울시 도시계획국장과 내무국장 등을 역임한 손정목은 1974년 서울시장으로 부임한 구자춘具滋春이 국민대·홍익대 건축과 교수를 역임한 김형만金炯萬의 '3핵도시' 구상을 수용·현실화하는 과정에서 강남고속버스터미널의 위치가 반포로 확정되었다고 설명했다.⁶ 이후 연구들은 손정목의 해석을 대체로 따르는 가운데, 신문자료와 관 편찬자료 등을 활용해 관련 사실들을 개괄적으로 정리해왔다.⁷ 그러나 선행 연구들은 3핵도시 구상과 강남개발이라는 역사적 흐름을 구성하는 한 요소로서 고

.....

특징'이라는 의미로 사용되지만, 도시적 생활양식이 물질적 공간환경 및 도시정치와 긴밀한 관계를 맺는다는 측면을 염두에 둘 필요가 있다(김백영, 〈1990년대 수도권 형성과 한국 도시성의 전환〉, 《사회와 역사》 127, 2020, 224쪽; 앤서니 기든스·필립 W. 서튼·김봉석 역, 《사회학의 핵심 개념들》, 동녘, 2022, 116쪽).

5 장상환, 〈해방 후 한국자본주의의 발전과 부동산 투기〉, 《역사비평》 66, 2004; 이옥희, 〈서울 강남 지역 개발 과정의 특성과 문제점〉, 《한국도시지리학회지》 9-1, 2006; 윤은정·정인하, 〈강남의 도시공간 형성과 1960년대 도시계획 상황에 대한 연구〉, 《대한건축학회논문집》 25-5, 2009; 안창모, 〈강남개발과 강북의 탄생과정 고찰〉, 《서울학연구》 41, 2010; 전강수, 〈1970년대 박정희 정권의 강남 개발〉, 《역사문제연구》 28, 2012; 오제연, 〈1976년 경기고등학교 이전과 강남 8학군의 탄생〉, 《역사비평》 113, 2015; 지주형, 〈강남 개발과 강남적 도시성의 형성 -반공 권위주의 발전국가의 공간선택성을 중심으로〉, 《한국지역지리학회지》 22-2, 2016; 서울대학교 SSK동아시아도시연구단, 《강남 만들기, 강남 따라하기》, 동녘, 2017.

6 손정목, 《서울 도시계획 이야기》 3, 한울, 2003.

7 서울역사편찬원, 《서울도시계획사》 2, 2021; 서울역사편찬원, 앞의 책, 2023.

속버스터미널을 인식한 결과, 고속버스터미널이 구체적으로 어떠한 논의 과정을 거쳐 계획·설치·운영되었는지를 밝히지 못했다. 또한, 강남고속버스터미널 설치에 따른 터미널 주변 지역의 경관 변화와 그것의 성격을 규명하는 데까지 나아가지 않았다.

본 연구는 위 선행 연구들의 한계를 고려하면서 크게 두 가지에 주목하여 논의를 전개하고자 한다. 첫째, 강남고속버스터미널의 설치와 운영을 둘러싼 주체들 간의 구체적인 갈등 및 경합의 양상을 추적할 것이다. 서울의 확장과 분산이라는 정책적 압력을 하나의 축으로 놓는 가운데, 반포 지역에 고속버스터미널을 설치하기 위한 세부적인 논의과정을 함께 그려낸다면, 강남고속버스터미널 설치가 현대 서울의 개발사에서 갖는 성격과 의의를 보다 치밀하게 규명할 수 있을 것으로 생각한다.

둘째, 갈등과 경합의 결과물인 강남고속버스터미널이 주변 지역의 경관 변화에 미친 영향을 살필 것이다. 일반적으로 ‘도시경관(都市景觀(urban landscape))’은 가로 폭, 건축선, 건축물 높이, 건축 간격, 건축 양식 등 도시의 외형을 결정하는 다양한 요소들을 포괄하는 개념으로 이해된다.⁸ 그러나 이와 같은 도시경관 개념은 도시 내외부를 오가며 거주·활동하는 다양한 인간 군상들이 창출하는 이동의 풍경을 담아내기 어렵다는 한계가 있다. 이러한 점을 고려하여 이 글에서는 ‘도시경관’을 ‘인공 구조물과 인간의 이동이 만들어 낸 도시풍경’을 통칭하는 넓은 의미의 용어로 사용하고자 한다. 고속버스터미널을 포함하여 그 주변 아파트와 상가들이 이 글에서 다루는 도시 구조물이라고 한다면, 집합으로서 인간 이동의 흐름은 교

.....
8 西村幸夫町并み研究會 서울대학교 도시설계 포럼 편저, 《도시경관과 도시설계》, 태림문화사, 2003, 12~20쪽.

통체계의 변화를 통해 파악할 수 있을 것이다. 다시 말해, 이 글은 고속버스터미널을 위시한 도시 구조물의 인위적 조성과 그에 따른 교통 흐름의 변화가 강남 반포 일대의 도시풍경을 주조해간 양상을 밝히는 것을 두 번째 목적으로 삼는다.

2. 강북도심부버스터미널의 강남 이전 논의와 터미널 입지의 확정

1) 1970년대 초 강북도심부 고속버스터미널의 난립과

터미널 이전 논의의 전개

1968년 경인고속도로의 개통과 경부고속도로 서울-오산 간 노선의 개통으로 한국의 자동차운수업계는 새로운 국면을 맞이했다. 고속도로 유통망을 선점하여 한국 운수업계의 선두주자로 도약하려는 업체들 간의 경쟁이 시작되었기 때문이다. 고속도로를 운행하기 위해서는 일정한 속도를 유지할 수 있는 고가의 특수 차량을 보유해야 했던 만큼, 대자본을 보유했거나 정부와의 유착관계를 활용하여 외국으로부터 차관을 획득할 수 있는 업체들이 유리했다.⁹ 교통부는 각 운수업체로부터 고속버스 운영 신청을 접수하고 1968년 11월부터 고속버스 운영에 대한 영업 인가를 시작했다. 1969년 말 현재, 경부고속도로에는 9개 업체가, 경인고속도로에는 3개 업체가 인가를 받았다. 이들 업체는 일본, 미국, 서독제 버스를 도입하여 경쟁적으로 운행을 개시했다. 특히 노선 거리가 짧고 경쟁 구도가 단순했던 경인고속도로 방면과는 달리, 9개의 업체들이 영업 인가를 받

.....
9 이장호, <특집: 고속도로·고속경제 -좌충우돌 고속버스>, 《비즈니스》 116, 1970, 34쪽.

있던 경부고속도로 방면의 경쟁은 매우 치열했다.¹⁰

고속버스 업체들은 각기 서울 도심에 터미널 부지를 확보하고 영업을 시작했다. 1971년 11월 현재 서울 시내의 고속버스터미널은 모두 10개소였는데, 중구 도동의 코리아그레이하운드(이하 코·그) 터미널을 제외한 모든 터미널이 서울의 주요 도심이라 할 수 있는 제1순환선(서울역-독립문-중앙청-동대문-퇴계로-서울역) 범위 내에 산재해 있었다.¹¹ 도심에서는 넓은 부지를 확보하기가 어렵고 대지 사용료가 비싸다는 단점이 있었지만, 고속버스 업체들은 승객 유치를 위해 대지 사용료 지출을 마다하지 않았다. 자체 터미널 부지를 소유하고 있던 한진관광을 제외한 나머지 업체들은 수십만 원에 달하는 대지 사용료를 매달 지출하는 실정이었다.¹²

그러나 서울 도심의 지가가 매우 비쌌던 만큼, 각 업체들이 운영하는 고속버스터미널의 규모는 대체로 영세한 수준이었다. <표 1>에서 볼 수 있듯이, 호남정유로부터 부지를 임대하여 사용하고 있던 유신상운을 제외하면 각 터미널의 대지면적은 모두 1,000평 미만이었다. 또한, 50대 이상의 차량을 주차할 수 있을 만한 부지를 확보한 터미널은 벤즈터미널(동대문상가)이 유일했다. 가장 많은 수의 고속버스를 보유했던 한진관광의 터미널 부지면적은 두 곳을 합해 약 900평에 지나지 않았다. 게다가 한진 터미널에는 한진관광 소유의 고속버스 외에도 삼진고속과 호남고속의 버스가 함께 주차하여 실제 수용 대수는 훨씬 많았다.¹³ 각 고속버스 업체들이

.....
¹⁰ 고속버스의 도입과 고속버스 업계의 성장 과정에 대해서는 손정목, 앞의 책, 2003, 286~290쪽 참조.

¹¹ 손정목, 앞의 책, 2003, 292쪽.

¹² 서울대학교 행정대학원 도시 및 지역계획학과, 《서울특별시주차장 및 터미널계획》, 서울대학교출판부, 1972, 115쪽.

¹³ 서울대학교 행정대학원 도시 및 지역계획학과, 앞의 책, 1972, 114~115쪽.

이윤 증대를 위해 보유 고속버스 대수를 계속 늘려가는 상황에서 도심에 위치한 기존의 터미널들은 상대적으로 비좁게 느껴질 수밖에 없었다.

〈표 1〉 1971년 11월 서울시내 고속버스터미널의 위치 및 규모 현황

터미널명	위치	대지면적(평)	정차장(평)	주차능력(대)
코·그	중구 도동	448.2	348.2	15
속리산관광	중구 을지로3가	215	215	9
유신상운	중구 초동	1386.8	500	40
동양고속	종로구 공평동	800	600	30
한진관광	중구 봉래동	700.7	551.17	29
한진제1터미널	중구 봉래동	185.6	167.1	3
벤즈(을지로 6가)	중구 을지로6가	385	290	12
벤즈(동대문)	동대문구 창신동	343	343	10
벤즈(상가)	종로구 종로6가	628	500	50
삼화고속	종로구 관철동	167.7	113.2	7

출처: 서울대학교 행정대학원 도시 및 지역계획학과, 앞의 책, 1972, 114~116쪽 정리.

서울시의 입장에서 가장 큰 문제는 서울 도심 한복판을 왕래하는 고속버스들이 서울 시내 교통에 큰 장애를 유발한다는 것이었다. 고속버스들이 터미널로 출입하기 위해서는 차선을 바꾸고 차체를 회전시키는 등의 작동이 필요하다. 그런데 고속버스들은 차체가 일반 차량보다 더 길었기 때문에 이와 같은 고속버스의 움직임은 주변 차량의 운행에 지장을 줄 수 있었다. 이러한 이유에서 도심지에 위치한 고속버스터미널은 당대 언론으로부터 도심지 교통의 주요 장애물로 언급되었다.¹⁴

각 고속버스터미널의 열악한 시설과 불결한 위생상태도 빈번히 지적

.....

14 〈복새통 도심에 새 두통 -고속버스 정류장〉, 《경향신문》 1970년 5월 3일; 〈고속버스…터미널〉, 《매일경제》 1970년 6월 27일.

되었다. 각 터미널들은 정류장, 승강장, 대합실 등 기본적인 시설들을 구비하기는 했지만, 그 규모가 협소하고 무질서하게 배치되어 있어 승객들의 불편을 초래했다. 또한 주유 시설, 유개차고(有蓋車庫), 종업원 휴게실, 배수시설, 소방시설 등 터미널의 유지·관리에 필요한 시설을 갖춘 터미널을 찾아보기 어려웠다.¹⁵ 게다가 고속버스 탑승객을 상대로 한 소매치기와 암표상 등이 활동하여 고속버스터미널 주변은 서울 도심의 ‘새로운 우범지대’로 인식되었다.¹⁶

이와 같은 배경에서 1970년을 전후하여 고속버스터미널의 이전 문제가 거론되기 시작했다. 서울시와 교통부 등 관계 당국은 터미널을 조속히 부도심지로 이전하겠다고 약속했지만, 고속버스 업체들의 반발이 예상되는 상황에서 논의가 쉽게 진전되지는 않았다.¹⁷ 1970~1971년 서울시에 대한 국회 국정감사에서 고속버스터미널의 입지와 이전 문제는 핵심 쟁점 중 하나였다. 국회 교통체신위원회 소속 의원들의 지적 사항은 크게 두 가지였다. 첫째는 시외버스와 고속버스에 대한 서울시의 태도가 공평하지 않다는 점이었다. 1969년 서울시는 이미 교통 혼잡 문제를 거론하며 서울 시내에 산재해 있던 시외버스터미널들을 성동구 마장동, 용산구 한강로3가, 서대문구 홍은동 등 3개 터미널로 통합·이전시킨 바 있었다.¹⁸

15 서울대학교 행정대학원 도시 및 지역계획학과, 앞의 책, 1972, 115~116쪽.

16 <북새통 도심에 새 두통 -고속버스 정류장>, 《경향신문》 1970년 5월 3일; <서울 새 풍속도(127) -자동차 시대(完)>, 《경향신문》, 1971년 4월 5일.

17 <고속버스 ‘터미널’ 모두 강남으로>, 《매일경제》 1970년 3월 19일; <교통난 고려 부도심지로>, 《매일경제》, 1970년 6월 27일; <북새통 도심에 새 두통 -고속버스 정류장>, 《경향신문》 1970년 5월 3일.

18 1960년대 후반 서울 시내에는 서울역 앞, 을지로6가, 순화동, 종로5가, 신설동 등지에 시외버스터미널이 산재해 있었다. 서울시는 이를 교통혼잡의 원인으로 지목하고 시외버스터미널의 교외 이전 계획을 1968년 ‘특수시책사업계획’에 포함시켰다. 이

교통체신위원회 위원들은 서울시가 시외버스터미널은 시 번두리로 이전 시켜놓고 고속버스터미널은 도심에서 운영할 수 있도록 허가한다면 이는 불공평한 처사이고, 그 배경에는 고속버스 업자들과 권력층 간의 유착 관계가 있다는 의혹을 제기했다.¹⁹ 둘째로는 고속버스터미널 이전에 대한 서울시의 의지가 확고하지 않다는 비판이 제시되었다. 위원들의 질의에 대해 서울시는 몇몇 후보지를 두고 교통부와 협의 중이며, 고속버스 업체들의 자금난 때문에 당장 터미널을 이전하기는 어렵다는 답변으로 일관했다.²⁰ 고속버스터미널의 입지 문제는 국정감사에서도 지속적으로 언급될 만큼 중요한 도시문제로 인식되었지만, 그것을 해결하려는 논의는 지지부진하게 진행되었던 것이다.

실제로 실무 차원에서 고속버스터미널의 통합 이전은 각 관계부처, 고속버스 업체들, 민간 토지소유자 등의 이해관계가 얽힌 복잡한 문제였다. 1970년 하반기에 서울시 도시계획국은 약 4곳의 터미널 후보지를 일차적으로 선정하고 이를 서울 도시계획위원회에 회부했다. 각 후보지의 위치를 정확히 확인할 수는 없지만, 의주로2가 중앙도매시장 앞, 한남동

..... 계획에 따라 서울시는 도심의 주요 시외버스터미널들을 광화문을 기점으로 5km권 바깥에 위치한 3개의 터미널로 통합·이전시켰다. 그러나 그 이후에도 중구 양동, 성북구 미아동 등 시내 곳곳에 소규모 시외버스터미널들이 설치되어 도심의 교통 흐름을 방해하였고, 이는 1970년대 중반 시외버스터미널의 강남 이전이 논의되는 배경이 되었다(〈시외버스주차장 교외로 이전 지시〉, 《조선일보》 1967년 9월 20일; 〈시장 현대화 등 30건〉, 《경향신문》 1967년 12월 11일; 서울대학교 행정대학원 도시 및 지역계획학과, 앞의 책, 1972, 116쪽).

¹⁹ 주요 고속버스 업체의 성장 과정 및 박정희 정권과의 관계는 손정목, 앞의 책, 2003, 287~290쪽 참조.

²⁰ 국회사무처, 〈서울특별시〉, 《1970년도 국정감사 교통체신위원회 회의록》 1970년 5월 23일; 10월 20일; 국회사무처, 《1971년도 국정감사 교통체신위원회 회의록》 1971년 11월 8일.

면허시험장, 제2한강교 복단, 영등포구 당산로3가의 구 영등포 공작창 부지 등으로 짐작된다.²¹ 그중에서 서울시가 가장 선호하는 후보지는 서울역 복단 의주로2가에 위치한 중앙도매시장 부지였다. 서울시가 선정한 부지의 대부분은 철도청이 소유한 국유지였다. 애초 철도청은 서울역 이용 여객을 위한 주차장 시설을 건설하기 위해 해당 지역 내 철도구역의 복개를 계획하고 있었다. 이에 서울시는 철도청과의 협의를 거쳐 해당 부지를 고속버스터미널 후보지로 선정했던 것이다.²² 서울시로서는 해당 부지에 터미널을 건설하면 토지보상 비용을 최소화하면서 부지를 확보할 수 있었을 뿐만 아니라, 남대문 부근에 밀집되어 있던 도매시장을 외곽으로 분산·이전시키는 효과를 거둘 수 있었다. 또한, 해당 부지는 제1순환선 노선에 인접하여 교통 면에서도 상대적으로 양호한 편이었다.

하지만 이와 같은 서울시 측의 구상에 모두가 동의한 것은 아니었다. 서울 도시계획위원회 내부에서 다양한 반론이 제시되었는데, 이는 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째는 터미널이 도심에 있어야 한다는 의견이다. 이화여대 지리학 교수로서 서울 도시계획위원회 위원을 겸직했던 강석오(姜錫午)는 “외국의 예를 보더라도 차고는 시외에 있어도 시발차 지점은 도심에 있다”고 하며 터미널이 도심에 있어야 한다고 주장했다.²³ 보다

.....
²¹ 〈9개 고속버스 터미널 이전에 문제점〉, 《경향신문》 1972년 2월 29일; 서울역사편찬원, 앞의 책, 2021, 335쪽.

²² 서울시 도시계획위원회, 〈도시계획위원회 제7차 회의 심의안〉, 《심의안 및 회의록, 1970》, 서울시 도시계획위원회, 1970, 122쪽(서울기록원 관리번호: FI5911); 서울시 도시계획위원회, 〈도시계획위원회 제8차 회의 심의안〉, 《심의안 및 회의록, 1970》, 1970, 144쪽(서울기록원 관리번호: FI5911).

²³ 서울시 도시계획위원회, 〈도시계획위원회 제7차 회의 심의안〉, 《심의안 및 회의록, 1970》, 1970, 111쪽(서울기록원 관리번호: FI5911).

근본적인 차원에서 서울시의 구상과 대립하는 의견도 있었다. 이승만 정권기 제2대 법제처장을 지낸 신태익申泰益은 터미널을 한 곳으로 통합시키면 오히려 교통량이 증가할 수 있고, 시민들의 편익에도 큰 도움이 되지 않는다고 주장했다. 또한, 중앙도매시장 부근을 재개발할 경우 사유지 소유주들에 대한 보상 문제가 제기될 수 있으며, 터미널 개발의 이익이 특정 개인에게 돌아갈 수 있다는 점을 지적했다.²⁴ 중앙도매시장을 재개발하여 고속버스터미널을 건설한다는 계획은 1971년 초 중앙도시계획위원회에 회부되었으나 심의 과정에서 표류하다 결국 좌초되었다.²⁵

중앙도매시장 부지에 터미널을 건설하려는 계획이 좌초한 이후 서울시가 차선책으로 물색한 장소는 서울역 건너편 북쪽 퇴계로변에 있었던 남대문로4가 84번지의 세브란스병원 부지였다. 손정목에 따르면, 이곳은 2,420평에 달하는 대규모 공지空地였을 뿐만 아니라, 남산순환도로가 개통되어 있었기 때문에 시내교통 처리에 가장 적합하다고 판단되는 위치였다.²⁶ 1972년 5월 12일 서울시는 건설부에 이곳을 고속버스터미널 용지로 지정해달라고 요청하는 한편, 기존의 한진 고속버스터미널과 종로6가의

.....

24 서울시 도시계획위원회, <도시계획위원회 제7차 회의 심의안>, 《심의안 및 회의록, 1970》, 1970, 111~113쪽(서울기록원 관리번호: FI9511); 서울시 도시계획위원회, <도시계획위원회 제8차 회의 심의안>, 《심의안 및 회의록, 1970》, 1970, 143~151쪽(서울기록원 관리번호: FI9511).

25 다만 중앙도매시장의 재개발 사업은 그대로 진행되어 1976년 10월에는 중앙도매시장 부지에 의주로 공원이 개장했다(<의주로공원 만들어>, 《조선일보》 1975년 9월 2일; <서울의 새 명소...의주로공원 개장>, 《조선일보》 1976년 10월 16일). 당시 서울시 기획관리관으로 근무했던 손정목은 의주로 중앙도매시장 부지가 터미널로 적합하다고 생각하여 서울시장 양택식에게 이 부지를 고속버스터미널로 이용할 것과 그것이 구체화되기 전까지는 우선 공원용지로 지정해줄 것을 건의했다고 회고했지만, 기록상으로는 확인할 수 없다(손정목, 앞의 책, 2003, 295~296쪽).

26 손정목, 앞의 책, 2003, 292쪽.

동대문 벤즈고속버스터미널(이하 동대문고속터미널)을 조건부로 ‘현실화’하는 방안을 검토했다.²⁷ 한진 터미널과 동대문고속터미널의 현실화는 1971년 4월 13일부로 시행된 <자동차정류장법>의 경과조치에 의해 도심 내 기존 터미널들의 사용 만료 기일이 도래했지만, 서울시가 아직 시 외곽 지역에 터미널 부지를 확보하지 못함에 따라 임시적으로 해당 터미널의 사용을 허가한 것이었다.²⁸

서울시가 터미널 4곳(한진 제1·2터미널, 동대문고속터미널, 서울역 동부터미널)의 시설 결정 요청을 건설부에 제출한 시점은 1972년 6월 20일이었다. 서울시는 서울역 동부터미널에 동양고속, 코·그, 유신고속, 속리산관광, 삼화고속 등 5개 업체 266대, 한진 제1·2터미널에 한진관광과 삼진고속 2개 업체 143대, 동대문고속터미널에 광주고속, 중앙고속, 천일고속, 한남고속, 한일고속, 동부고속 등 7개 업체 316대의 버스를 배치하고자 했다. 서울역 동부터미널에서는 전 노선에 대해 버스가 발착했으며, 상대적으로 서측에 위치한 한진 제1·2터미널이 경인고속도로 노선을, 동측에 위치한 동대문고속터미널이 영동고속도로 노선의 수송 비중을 분담하는 구조였다.

이 4곳의 터미널은 3년 기한을 두고 잠정적으로 활용될 예정이었다. 교통부·건설부·서울시의 3개 부처는 1975년 말까지는 적지를 선정하여

27 <고속버스 종합 터미널 외곽지이전계획 변경>, 《동아일보》 1972년 5월 12일.

28 1971년 4월 13일부터 시행된 <자동차정류장법>의 부칙 제2조 ‘경과조치’의 내용은 이 법이 시행되기 시작한 당시 “자동차정류장시설을 유상으로 타인에게 공용하고 있는 자 또는 당해 자동차운송사업에 전용으로 사용하고 있는 자”는 법의 시행일로부터 1년간은 자동차정류장 면허 또는 인가를 받은 것으로 본다(《자동차정류장법》, 1971년 1월 12일 제정, 1971년 4월 13일 시행, 법률 제2273호). 해당 규정에 따르면 서울 도심에 산재한 기존 고속버스터미널들의 사용 만료 기일은 1972년 4월 13일이었다.

중합터미널을 건설하기로 합의했고, 국무총리실에서도 이를 승인했다.²⁹

중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐 1972년 9월 1일 건설부고시 제393호로 위 4곳의 터미널이 결정 고시되었다.³⁰

관계 부처 간 합의에 의해 터미널 이전 방침이 확정되었지만, 서울 도심에 입지한 기존 터미널들의 이전이 순조롭게 진행되지는 못했다. 동양고속이 세브란스병원 부지에 터미널을 건립하여 이전하고, 중앙고속과 동부고속이 동대문 고속버스터미널에 합류하는 등의 성과는 있었지만, 속리산관광·삼화고속·유신고속 등 3개 업체는 이전을 거부하고 기존 터미널을 계속 사용했다.³¹ 그 표면적인 이유는 동대문 고속터미널의 ‘정류장 사용약관’이 확정되지 않았다는 것이었지만, 보다 근본적으로는 터미널 시설 이전으로 인한 추가적인 비용 지출을 원하지 않았기 때문이다.³² 1973년 제1차 석유과동으로 버스 운행 횟수가 감축되고 대합실의 난방 시설도 가동하지 못하는 상황³³에서 터미널 이전 비용을 감당할 수 있는 업체는 많지 않았다.

.....
²⁹ 손정목, 앞의 책, 2003, 293쪽; 〈처리지침서〉, 《서울도시계획29》, 132쪽(국가기록원 관리번호: BA0706063).

³⁰ 총무처, 〈서울도시계획 고속여객자동차정류장 결정(건설부 고시 제393호)〉, 《관보 제6245호》, 1972년 9월 2일, 15쪽(국가기록원 관리번호: BA0192238).

³¹ 손정목, 앞의 책, 2003, 293쪽.

³² 〈고속버스 주차장 단일화 곁돌아〉, 《동아일보》 1973년 12월 28일.

³³ 〈석유쇼크 그 현장 ② 고속·일반버스 터미널〉, 《경향신문》 1973년 11월 24일.

2) 구자춘 부임 이후 강남으로의 터미널 이전 결정과

〈강남 버스 종합터미널 기본계획〉 수립

서울시가 터미널의 통합 이전을 본격적으로 추진하게 된 시점은 1974년 9월 구자춘 시장의 부임 이후였다. 구자춘이 1974년 10월경 건축가 김수근(金壽根)의 소개로 김형만을 만나 그의 ‘3핵도시론’을 수용하면서 지하철 순환선(2호선), 강남고속버스터미널 등 강남 지역의 개발에 필수적인 시설들을 구상하게 되었다는 서사는 이미 알려져 있다.³⁴ 구자춘은 김형만의 주선을 통해 KIST 교통경제연구실에 고속버스터미널 설계 용역을 의뢰했고, KIST 교통경제연구실은 1975년 3월경 용역보고서를 제출했다.³⁵

해당 보고서의 정확한 내용을 확인할 수는 없지만, 그 핵심 내용은 다음과 같았다. 우선 보고서는 고속버스 수요가 매년 증가할 것이라는 전제 하에 1980년대 초까지는 기존 터미널을 도심 밖으로 분산하여 영등포와 영동의 2개로 축소·통합하는 것을 목표로 삼았다. 그러나 당시의 교통체계와 업체들의 입장을 고려할 때, 단시일 내에 영등포와 영동에 터미널 시설을 완비하여 버스들을 이전시키기는 어려웠다. 따라서 보고서는 일차적으로는 도심의 터미널을 통합 정비하는 동시에 영등포·영동에 터미널을 건립하고, 이차적으로는 영등포와 영동의 터미널 규모를 확장하여 이곳으로 도심의 터미널 시설을 영구 이전시키는 방안을 건의했다.³⁶ 그

.....

34 김형만의 ‘3핵도시’ 구상과 그것의 수용과정에 대해서는 손정목, 앞의 책, 2003, 259~272쪽; 대한민국토·도시계획학회, 《이야기로 듣는 국토·도시계획 반백년》, 보성각, 2009, 400~401쪽.

35 보고서의 제목은 〈서울시내 고속버스터미널 입지선정을 위한 조사연구〉로 알려져 있다(손정목, 앞의 책, 2003, 299쪽). 하지만 현재 그 원문을 확인할 수는 없다.

36 〈영등포·영동으로 이전 -중심가의 고속 터미널-〉, 《매일경제》 1975년 3월 28일.

리한 점에서 보고서는 장기적인 관점에서 터미널의 영구적인 외곽 이전을 구상하면서도, 잠정적으로는 도심·영등포·영동의 '3원 체제' 운영을 제안했던 것이다.

영동지역은 터미널 이전을 위한 후보지로 계속해서 거론되어 왔으나, 1975년 이전까지는 그것이 구체적인 계획의 형태로 진전되지 못했다.³⁷ 이는 승객 수요가 도심에 비해 적고 연계교통이 불편하다는 치명적인 한계 때문이었다. 터미널이 승객들의 주거지역으로부터 멀리 떨어져 있고, 고속버스 승객들을 그들의 출발지·목적지로 수송할 연계교통이 제대로 갖춰져 있지 않다면, 그 터미널을 이용할 승객들의 불편이 가중될 것은 명백했다. 이는 양택식 시정기 서울시가 터미널 시설을 과감하게 영등포 혹은 영동으로 이전하지 못하고, 서울역 부근 등 상대적으로 도심과 가까운 곳에 터미널 건설을 시도했던 이유 중 하나였다.

하지만 구자춘 시정기의 서울시는 달랐다. 더욱 신속하고 과감하게 영동으로의 터미널 이전을 추진했다. 1975년 5월 9일 서울시 도시계획위원회 회의에서 서울시 측은 영동지역 터미널 부지의 구체적인 위치를 제시했을 뿐 아니라, 서울시 전역의 터미널을 모두 영동으로 통합시킨다는 계획을 설명했다. 한 위원이 영동 외에 다른 곳에도 터미널이 생기는지 질문하자 서울시 측은 “거의가 이곳으로 집중되도록 유도”할 것이라고 답

.....

³⁷ 1970년대 초 서울시는 영동지구의 신사동 부근을 고속버스터미널 후보지 중 한 곳으로 선정하고 논의한 바 있었다. 신사동은 제3한강교 인근으로 고속도로와의 접근성이 좋았으며, 용지 확보가 용이하다는 장점이 있었다(서울대학교 행정대학원 도시 및 지역계획학과, 앞의 책, 1972, 125~126쪽). 그러나 기존 교통수단과의 연계가 불편하다는 단점이 지적되어 결국 신사동 안은 폐기되었다(서울시 도시계획위원회, <도시계획위원회 제8차 회의 심의안>, 《심의안 및 회의록, 1970》, 1970, 142쪽, 서울기록원 관리번호: FI9511).

변했다.³⁸ 서울시가 선정한 터미널 부지는 반포동 385 일대의 대지로, 면적은 4만 9,550평이었다. 원래 이 부지는 시가 소유한 체비지^{替費地}가 아니고 개인들이 나누어 소유하던 사유지였다. 서울시 구획정리 2과는 이곳의 지주들에게 서울시가 가진 다른 위치의 체비지와 교환하여 이 부지를 체비지로 확보할 수 있었다.³⁹

당시 반포동 385번지 일대는 영동지역에서 서울시가 고속버스터미널 부지로 선정하기에 최적의 장소 가운데 하나였다. 우선 1970년대 초반까지 영동지구 토지구획정리사업, 제방도로 건설, 공유수면 매립 등이 진행되어 이미 도시개발을 위한 기초 작업이 대략 완성되어 있었다. 또한 1972년 12월부터 반포주공아파트 1단지의 입주가 시작되면서 이미 반포동 일대에는 상당수의 인구가 거주하고 있던 상황이었다.⁴⁰ 이에 더해 인접한 영동 제2지구에도 영동공무원아파트, 영동AID차관아파트 등이 연이어 준공되었다. 무엇보다 해당 부지는 경부고속도로 진·출입에 용이하다는 이점이 있었다.

서울시가 작성하여 건설부에 제출한 <고속버스 정류장 계획(종합)>에 따르면, 도심의 고속버스터미널 7개소와 남행^{南行}시외버스터미널 3개소가 반포의 강남고속버스터미널로 이전할 계획이었다. 단점으로 지적되었던 도심과의 연계 문제는 신설할 반포대교와 제3순환선을 통해 해결하고자 했다.⁴¹ 이와 같은 전면적인 터미널 이전 계획은 당시 서울시가 터

.....
38 서울시 도시계획위원회, <도시계획위원회 회의록(제5차 회의)>, 《서울도시계획37》, 1975, 589쪽(국가기록원 관리번호: BA0706075).

39 손정목, 앞의 책, 2003, 301쪽.

40 서울역사편찬원, 앞의 책, 2023, 34~40쪽.

41 서울시, <고속버스 정류장 계획(종합)>, 《서울도시계획37》, 1972, 597~599쪽(국가기록원 관리번호: BA0706075).

터미널을 2개 혹은 3개의 지역에 분산 배치하기보다는 영동으로 단일화하고자 했음을 보여준다. 손정목의 추정과 같이 강남으로의 고속버스터미널 이전에 ‘강북 인구의 강남분산’을 지시한 박정희의 연두순시가 영향을 미쳤는지는 확실하지 않지만,⁴² 적어도 구자춘이 1975년 4월을 전후하여 강남으로 터미널을 통합 이전시키겠다는 결심을 굳혔다는 것은 분명하다고 생각된다.

건설부는 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐 1975년 6월 25일 건설부 고시 제108호로 반포에 고속버스터미널 건설을 인가했다.⁴³ 서울시는 1976년 6월까지 터미널 준공을 목표로 1975년 10월부터 터미널 부지의 정지공사·주변 도로 공사·배수로 공사에 착수하는 한편, 김형만이 이끄는 한국도시개발연구소에 터미널 마스터플랜 작성을 의뢰했다.⁴⁴ 그와 동시에 서울시는 중앙고속·동부고속·유신고속·광주고속·동양고속 등 주요 고속버스 업체들과 민간 전문가들로 구성된 회의체인 ‘강남종합터미널 건설추진위원회’를 조직했다. 이 추진위원회는 터미널 건설에 관련된 문제들을 논의하는 ‘협의체’를 표방하였으나, 서울시의 방침을 업체들에 일방적으로 전달하는 역할만을 수행했을 뿐, 학계나 업체들의 의견을 수렴하지는 못했다.⁴⁵

한국도시개발연구소가 〈강남 버스 종합 터미널 기본계획〉(이하 ‘기본계획’)

.....
⁴² 손정목, 앞의 책, 2003, 300쪽.

⁴³ 총무처, 〈서울 도시계획 일부변경 결정(건설부 고시 제108호)〉, 《관보 제7081호》, 1975년 6월 25일, 29쪽(국가기록원 관리번호: BA0193038).

⁴⁴ 〈영동버스터미널 10월 착공〉, 《조선일보》 1975년 9월 18일; 〈강남버스 종합터미널 세부계획 확정〉, 《조선일보》, 1975년 10월 30일.

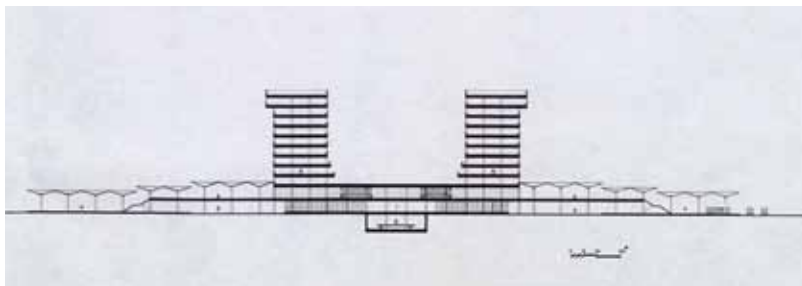
⁴⁵ 강남종합터미널 건설추진위원회, 〈강남종합터미널 건설추진위원회 회의 보고〉, 《고속버스터미널이전추진경위》, 1975, 13~16쪽(서울기록원 관리번호: FI80523).

이라는 제하의 보고서를 제출한 시점은 1975년 10월 17일이었다. ‘기본 계획’에서는 터미널 계획의 목적으로 “도시의 균형 발전 유도(강남개발의 촉진)”, “도심부 교통혼잡의 완화”, “새로운 교통체제의 확립”, “방위 교통 체제의 확립” 등 네 가지를 제시했다. 이와 관련하여 ‘기본계획’은 터미널의 건설 효과로 “강남 개발의 선도적 역할”을 할 수 있다는 점과 “다핵도시 발전에 기여”할 수 있다는 점을 들었다.⁴⁶ 강남고속버스터미널의 기본 목적이 강남 개발과 이를 통한 ‘다핵도시’로의 공간구조 재편임을 짐작할 수 있는 대목이다.

‘기본계획’은 계획의 과정, 계획 방향, 단계별 건설 및 투자계획 등을 비교적 상세히 밝히고 있다. 우선 한국도시개발연구소는 계획 수립을 위해 두 단계의 작업 과정을 거쳤다. 첫 번째 단계는 현황 분석을 통해 건설 목표를 설정하는 작업이었다. 주변 지역의 인구 규모, 경제, 승객 이동, 교통수단, 토지이용계획 등을 고려하여 교통현황과 부지적합성 등을 분석하고, 이를 기존 터미널 현황과 비교하여 시설 소요 면적을 산출했다.

두 번째 단계는 계획안 구상과 결정 작업이었다. 한국도시개발연구소는 일차적으로 6개의 초안을 작성하고 이를 다시 2개의 대안(代案)으로 압축했다. 6개의 초안 가운데 4개는 반포 터미널에 고속버스와 시외버스를 통합하는 종합터미널 계획안이었고, 나머지 2개는 시외버스를 제외한 고속버스 단일 계획안이었다. 종합터미널 계획안은 또 2가지 유형으로 나뉘었는데, 하나는 매표·대합 시설과 승·하차장을 1개의 층에 배치하는 ‘평면형’ 계획안이었고, 다른 하나는 이를 2개의 층에 나누어 배치하는 ‘입체형’ 계획안이었다. 평면형과 입체형 계획안은 다시 고속버스·시외버스

46 한국도시개발연구소, 《강남 버스 종합 터미널 기본계획》, 1975, 1·45쪽.



강남버스종합터미널 최종안 기본단면도(집중형 계획안)

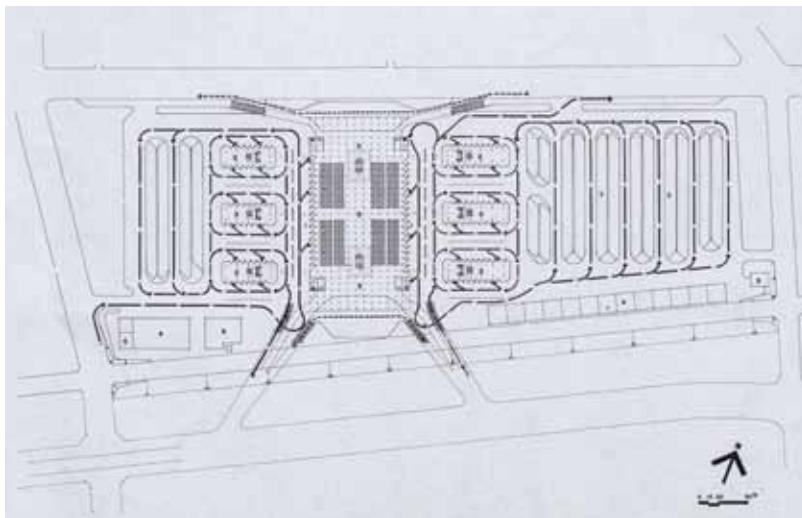
출처: 한국도시개발연구소, 앞의 책, 1975, 33쪽.

승차장이 통합된 ‘집중형’과, 승차 기능이 분리된 ‘분리형’으로 구분되었다.

이 가운데 ‘기본계획’에서 채택한 2개의 대안은 모두 입체형 계획안이었다. 입체형 계획안에서는 2층에 매표·대합 시설이 집중되고, 계단을 통해 1층의 승차장으로 나갈 수 있도록 구상하였다. 2개의 입체형 대안 중 최종적으로 결정된 계획안은 집중형 계획안이었다. 이 계획안은 고속버스터미널 건물과 시외버스터미널 건물이 서로 연결되면서 대합실과 매표소, 구매소 등을 공유하는 구조였다. 2층 위로는 12층까지 사무실, 상점 등 부수적인 시설들이 건립될 예정이었다. 한국도시개발연구소 측은 이 계획안이 승·하차 기능, 시내교통과의 연계, 운영 면에서 효율적이며 건물 배치에 있어서도 유동적이라고 평가했다.⁴⁷

‘기본계획’에서 계획 방향의 핵심은 교통계통의 완전한 분리였다. 다시 말해 승객과 차량의 동선을 분리시켜 승객의 안전을 보장하는 동시에, 고속버스·시외버스·시내 교통수단의 진행방향이 상호 충돌하지 않도록 계획하고자 했다. 이를 위해 ‘기본계획’에서는 고속버스와 시외버스의

47 한국도시개발연구소, 앞의 책, 1975년 10월 17일, 2~41쪽.



터미널 1층 동선 및 평면 계획

출처: 한국도시개발연구소, 앞의 책, 1975, 29쪽.

비고: 중앙 공간 기준, 좌측: 시외버스터미널 부지, 우측: 고속버스터미널 부지

굵은 실선: 고속버스·시외버스 동선, 점선: 택시 및 승용차의 동선

진·출입로를 분리하고, 고속버스·시외버스와 시내 교통수단, 승객들의 동선을 명확히 규정했다.

우선 고속버스 및 시외버스는 남측 도로에서부터 진입하여 하차장·정비장·박차장·승차장 순으로 우회전하여 지정된 출구로 진출하도록 계획되었다. 다음으로 연계교통은 터미널 빌딩의 남측 및 북측 광장으로만 진·출입이 허용되며, 택시 및 승용차는 지상 1층 광장에서, 시내버스는 2층 광장에서 승객을 태우도록 계획되었고, 고속버스터미널과 시외버스터미널 건물 사이의 지하공간으로는 지하철이 통과하도록 구상되었다.⁴⁸ 각

48 한국도시개발연구소, 앞의 책, 1975, 18·29쪽; 서울시 도시계획국, 〈강남버스종합터미널 마스터플랜〉, 《고속버스터미널이전추진경위》, 1975, 21~22쪽(서울기록원 관

중 교통수단 사이의 교통흐름이 비교적 세심하게 고려된 계획안임을 알 수 있다.

하지만 이와 같은 대규모의 터미널 시설을 불과 1년도 되지 않는 기간 내에 완공하기는 불가능했다. 이에 ‘기본계획’은 우선 1976년 6월까지 일부 고속버스의 운행을 위한 기본시설을 건립하고, 1980년까지 총 3단계에 걸쳐 터미널을 완공하기로 계획했다. 1단계에서는 고속버스 운행에 필수적인 승차장·박차장·정비고·세차장·출입용 램프·연계교통 등의 시설을 건설하는 데 주안점을 두었다면, 2단계에서는 고속버스터미널의 승객 편의를 위한 매표소·대합실·관리실 등을 완비하고 시외버스터미널의 필수 시설을 조성하고자 했다. 3단계는 1단계와 2단계에서 미처 완비하지 못한 시설들을 보충하는 마무리 단계였다. 필요 재원으로는 전체 추정 예산 33억 4,000만 원 가운데 약 14%인 4억 6,000만 원이 1단계에 투입될 예정이었고, 2단계 공사에는 전체 예산의 약 71%인 23억 7,000만 원이 투입되어 가장 많은 금액이 할당되었다. 3단계에는 나머지 예산 5억 900만 원이 배정되었다.⁴⁹ 이와 같이 불균형한 단계별 예산 배분에는 나머지 시설은 천천히 건립하더라도 우선 고속버스를 긴급하게 강남으로 이전시켜 운영하겠다는 서울시의 강한 의지가 반영되었다고 생각된다.

‘기본계획’의 주요 내용과 예산 계획은 거의 그대로 채택되었다. 서울시는 1단계 공사에서 사용할 건설비를 4억 6,100만 원으로 책정하고, 1976년 상반기까지 고속버스의 승·하차장, 정비·세차장, 박차장, 연계교통시설과 공원녹지의 일부 시설을 우선 조성하기로 결정했다.⁵⁰ 주목할

.....
리번호: FI80523).

⁴⁹ 한국도시개발연구소, 앞의 책, 1975, 42쪽.

⁵⁰ 서울시 도시계획국, <강남버스종합터미널 마스터플랜>, 《고속버스터미널이전추진

점은 1단계에서 건립될 고속버스터미널의 필수 시설에서 대합실·식당·매점 등 승객의 편의를 위한 시설은 제외되었다는 것이다. 물론 위와 같은 시설들이 없어도 버스가 운행하는 데에는 큰 지장이 없었지만, 터미널을 이용하는 시민들은 큰 불편을 감내해야만 했다.

강남고속버스터미널의 1차 공사는 1976년 4월 8일에 시작되어 같은 해 9월 1일에 완료되었다.⁵¹ 본 건물은 없었지만, 3개의 승차장과 300평 규모의 공동정비고는 갖춘 형태였다. 손정목의 표현대로 “가건물의 연속”이었던 이 터미널 시설은 주로 도심에서 출발한 고속버스의 중간 경유지 혹은 야간 주차장 용도로 이용되었다.⁵² 요컨대, 강남고속버스터미널의 1차 공사는 터미널을 가급적 “싼값에 빠르게” 개장하는 데 방점이 찍혀 있었다.

서울시가 이처럼 속도를 중시했던 배경에는 역시 최고 권력자, 즉 박정희의 강남개발에 대한 압박이 있었다. 1975년 3월 4일 연두순시에서 박정희는 서울시장 구자춘에게 강북 인구를 강남으로 유치할 것을 강하게 지시했고, 이에 구자춘은 박정희에게 지하철 순환선 건설을 골자로 하는 ‘3핵도시’ 계획을 보고했다.⁵³ 종합버스터미널 설치 계획도 이와 같은 서울시의 공간구조 재편 논의에 깊숙하게 관여되어 있었다. 유신정권의 최고 권력자가 강남개발을 지시했고, 버스터미널의 건설이 강남개발을 구성하는 하나의 요소인 이상, 터미널의 입지와 이전에 관한 추가적인 논

.....

경위》, 1975, 26~27쪽(서울기록원 관리번호: FI80523).

51 <강남 종합버스터미널 기공>, 《경향신문》 1976년 4월 8일; <강남 종합버스터미널具 서울시장참석 개장>, 《매일경제》 1976년 9월 1일.

52 손정목, 앞의 책, 2003, 302쪽.

53 <강남에 인구분산 -박대통령 지시 일선행정 부조리제거도>, 《매일경제》 1975년 3월 5일; <영동-영등포 두 부도심 개발>, 《조선일보》 1975년 3월 5일.

의는 성립되기 어려웠다. 관건은 얼마나 ‘빨리’ 박정희의 지시사항을 완수할 수 있느냐였다. 서울시의 입장에서 터미널을 사용하는 시민의 편의나 시설의 완결성 등은 후순위로 고려할 문제였던 것이다.

3. 강남종합버스터미널 운영의 이원화와 울산 부도 이후 터미널 통합 계획의 좌초

1) 강남종합버스터미널의 이원화와 터미널 운영의 ‘파행성’

서울시는 터미널의 입지선정 및 계획 수립 과정에서 자신들의 의도를 대체로 관철해왔지만, 실제 고속버스를 운행하는 주체인 고속버스 업체들의 협조 없이는 터미널을 건설하거나 운영하기 어려웠다. 이에 서울시는 삼화고속·속리산고속·유신고속 등 3개 업체를 제외한 나머지 9개 고속버스 업체를 규합하여 1975년 11월에 ‘서울강남고속버스터미널(주)’을 발족시켰다.⁵⁴ 서울시의 계획은 일차적으로 고속버스만이라도 일부 이전하여 강남에서 운행하는 것이었으므로 우선 고속버스 업체들로부터 이루어진 법인체를 구성하여 이들로 하여금 터미널 건설과 운영 비용을 충당하게 했던 것이다.

하지만 서울시가 고속버스뿐만 아니라 도심에서 출발하는 시외버스까지 강남으로 조기 이전하는 방안을 추진하면서 강남종합버스터미널의 이원화 논의가 진행되었다. 서울시는 일차적으로 강남종합버스터미널에 고속버스 206대와 시외버스 100대를 수용할 계획을 수립하고, 동

.....
⁵⁴ 손정목, 앞의 책, 2003, 301~302쪽.

측 터미널에는 고속버스를, 서측 터미널에는 시외버스를 각각 배치하고자 했다.⁵⁵ 1976년 7월 강남종합버스터미널을 고속버스터미널과 시외버스터미널로 분리 운영하기로 결정되면서 시외버스터미널 건설을 협의할 별개의 법인 구성이 필요해졌다. 서울시 도시정비국은 강남종합터미널 건설부지 4만 9,000평을 고속버스터미널 2만 9,000평, 시외버스터미널 2만 평으로 분리한다는 방침과 그에 따른 변경 일정을 관계 부서에 통보했다. 그에 따르면 시외버스터미널 건설을 담당하게 될 법인은 1차 공사를 1976년 11월 30일까지 완료하고, 1978년까지 터미널 시설 전체를 완공하여 총 960대의 시외버스를 운행하게 될 예정이었다.⁵⁶

시외버스터미널 부지를 매입한 주체는 울산실업(이하 울산)이었다. 울산은 1975년 6월 신선호(申善浩)와 그의 동창들을 중심으로 설립된 회사로, 1970년대 중후반 ‘중동불’을 타고 가파르게 성장하던 여러 기업들 중 하나였다. 자본금 100만 원의 소규모 ‘오퍼상(offer商)’에서 출발한 울산은 사우디아라비아에 시멘트를 수출하여 막대한 수익을 올렸고, 이를 기반으로 신진알미늄·금융해운·동원건설 등을 인수하여 1978년경에는 종합무역상사로 발돋움했다. 또한, 울산은 강남의 부동산 투기 열풍에 편승하여 강남·잠실 일대의 대규모 부지들을 사들였는데, 그중에는 잠실 석촌호수 부지와 반포 시외버스터미널 부지도 포함되어 있었다.⁵⁷ 울산이 시외버스터미널의 운영권을 확보하고 서울종합터미널(주)를 설립하면서, 강남종합버

55 서울강남고속버스터미널주식회사, <정관(1975년 11월 8일)>, 《강남종합버스정류장면허철(Ⅱ)(서울고속 최초면허)》, 1976, 20~39쪽(서울기록원 관리번호: FI80519).

56 서울시 관광운수국, <강남 종합버스 터미널 건설계획 수정(시외버스터미널 건설 계획)통보>, 《고속버스터미널이전추진경위》, 1976, 35~39쪽(서울기록원 관리번호: FI80523).

57 이국영, <한국경제 비화(41) 울산실업 신선호 사건>, 《조세금융신문》 2019년 11월 23일; 어기선, <기업HISTORY: 울산그룹>, 《파이낸셜 리뷰》 2023년 12월 5일.

스터미널의 이원화 체제가 확립되었다.

울산이 시외버스터미널 부지를 매입한 이유를 특정하기는 어렵지만, 한 가지 추정은 가능하다. 울산이 본격적으로 사세社勢를 확장해가던 1970년대 중후반에는 경제개발의 성과가 가시화되어 ‘대량생산’ 시대가 도래하였고, 대량생산된 생산품의 판매를 증진하기 위해서는 ‘유통의 근대화’가 필요하다는 인식이 대두되었다. 그에 따라 정부와 국회에서는 ‘도소매업근대화촉진법’·‘유통근대화촉진법’ 등의 제정이 논의되었고, 삼환기업·삼부토건·벽산그룹 등 건설업계 대자본들은 아파트단지나 주요 시장 부근에 대규모 쇼핑센터 건립을 추진하며 유통업 진출을 적극적으로 모색했다.⁵⁸ 이와 같은 맥락에서 울산 역시 시외버스터미널 부지에 터미널 기능과 유통·위탁 기능을 동시에 수행할 수 있는 종합교통쇼핑센터 건립을 추진했다고 추정할 수 있다. 실제로 울산 측은 시외버스터미널 건물에 호텔과 오락 시설, 유통 센터 등을 유치할 것을 구상했다.⁵⁹

서울시가 시외버스터미널 부지 1만 9,953평에 대한 공개 입찰을 진행한 시점은 1977년 4월 26일이었고, 그다음 날인 4월 27일에 서울시와 울산이 부지 매각 계약을 체결했다.⁶⁰ 울산종합조정실 재무관리부장이었던 주치호朱致鎬의 서술에 의하면, 울산은 시외버스터미널 부지 매입을 위

.....

58 유봉로, <신경쟁시대의 경제전략(19) 유통혁명>, 《매일경제》 1976년 2월 24일; <도소매업 근대화촉진법안 마련>, 《매일경제》 1975년 7월 26일; <농수산물 관계법령 통합 <유통근대화촉진법> 제정>, 《경향신문》 1976년 7월 14일; <모든시장을 범인·대형화·유통근대화 뒷받침>, 《매일경제》 1977년 8월 26일; <대기업들 유통업에 본격진출>, 《매일경제》 1977년 8월 24일.

59 울산실업주식회사, <강남종합버스터미널 사업추진계획>, 《강남종합버스터미널관계철(2)》, 1977, 10쪽(서울기록원 관리번호: FI80522).

60 <시외버스 터미널 부지 매각결과 보고 및 매매계약 체결>, 《고속버스터미널이전추진경위》, 1976, 65쪽(서울기록원 관리번호: FI80523).

해 전담반을 편성하여 수개월 간의 치밀한 준비 작업을 거쳐 한진그룹과의 입찰경쟁에서 승리할 수 있었다.⁶¹ 이와 같은 사실관계만을 놓고 보면 서울시와 울산 간의 거래는 기업의 ‘전략적 결정’이 시의 ‘공식 절차’를 걸쳐 관철된 지극히 합리적인 과정이라고 평가할 수 있다.

하지만 고속버스터미널 부지와 달리 단일 기업에 부지 전체를 매각했다는 점, 서울시의 용지 매수 과정이 불투명하다는 점 등은 울산에 대한 특혜 의혹이 제기될 수 있는 여지를 남겼다. 1977년 11월 1일에 실시된 제98회 국회 12차 법제사법위원회 회의에서 신민당 한병채^{韓柄采} 의원은 구자춘 서울시장에게 “서울시가 구획정리사업을 하기 전까지는 허허벌판”이었던 사유지를 서울시가 자의적으로 환지하여 체비지로 설정하고, 이를 다시 울산에 매각한 경위를 밝히라고 추궁하며 이것이 터미널 건설을 둘러싼 이권 문제와 관련이 있다는 의혹을 제기했다. 이에 구자춘은 시외버스업자들의 자본력이 영세하기 때문에 서비스 시설을 할 능력이 없어 이를 대기업에 매각하고자 했으며, 수의계약이 아닌 공개 입찰을 거쳐 울산에 매각했기 때문에 아무런 문제가 없다고 해명했다. 또한 용지 매수 역시 사유지를 서울시가 보유한 토지와 “등가환수”를 한 것이기 때문에 시민의 사유재산권을 침해한 일이 없다고 주장했다.⁶² 그러나 절차

.....

61 주치호, 《서울은 지금 몇시인가: 신선호와 울산 드라마》, 정우, 1983, 74~82쪽. 주치호의 저서에 따르면 울산 기획본부팀은 내수 시장 거점으로서 서울 시내에 백화점을 확보하기 위해 터미널 부지 매입을 추진했다. 이를 위해 울산 내부에서 편성된 전담반은 6개월간 합숙하며 부지 매입을 위한 공작을 준비했고, 결국 한진그룹과의 입찰 경쟁에서 승리했다. 물론 주치호의 서술 중에는 사실과 부합하지 않는 내용이 적지 않다. 그러나 적어도 울산 측이 시외버스터미널 부지 매입을 위해 치밀한 준비 과정을 거쳤다는 정황만큼은 수용할 수 있다고 생각된다.

62 국회사무처 편, 〈1978년도 예산안(계속)〉, 《제98회 국회 법제사법위원회 회의록(제12호)》, 1977년 11월, 10~11·20쪽.

의 적법성은 차치하더라도, 충분한 재무조사나 안전장치 없이 울산과 같은 신생기업에 대규모 체비지^{替費地}를 매각하기로 한 서울시의 결정은 그 자체로 문제의 소지가 될 수 있었다.

시외버스터미널 부지의 매각 계약이 체결된 것은 종합버스터미널의 이원화 결정으로부터 이미 9개월이 지난 후였고, 서울시가 애초에 설정했던 시외버스터미널의 1차 공사 완공 기일로부터도 5개월이 지난 시점이었다. 시외버스터미널 부지의 매각이 지연됨에 따라 시외버스터미널의 준공 시기도 그만큼 늦어졌다. 울산 측은 1977년 8월 1일에 박차장 8,000평 시설 공사에 착수했고, 같은 해 10월 6일에 대합실용 2층 가건물을 착공했다.⁶³ 시외버스터미널 1차 공사는 해를 넘겨 1978년 3월 1일이 되어야 완공되었다. 시외버스터미널의 개장이 지연될수록, 3개의 승차장만으로 운영하고 있던 고속버스터미널의 부담은 더욱 가중될 수밖에 없었다.

실제로 고속버스터미널이 개장한 1976년 9월부터 시외버스터미널이 준공된 1978년 3월까지 고속버스터미널의 운행은 파행을 거듭하고 있었다. 애초 서울시는 1976년 11월까지 고속버스터미널과 시외버스터미널의 1차 공사를 완료하여 고속버스 206대, 시외버스 100여 대를 수용할 계획을 세웠다. 고속버스의 경우 인천·수원행의 단거리 노선을 제외한 전체 고속버스의 약 30%를 우선 수용하고, 시외버스의 경우에는 도심에서 5km 반경 이내에 위치한 용산의 남부터미널과 도동·신촌 영업소의 시외버스들을 강남으로 이전시킨다는 방침이었다.⁶⁴

.....

63 <시외버스 터미널 시설보증금 환불>, 《고속버스터미널이전추진경위》, 1978, 79~80쪽(서울기록원 관리번호: FI80523).

64 서울시 관광운수국, <강남종합버스정류장수용계획(1차)>, 《고속버스터미널이전추진경위》, 1976, 47~48쪽(서울기록원 관리번호: FI80523).

하지만 고속버스터미널의 개장을 앞두고 서울시는 기존 방침을 전면적으로 전환했다. 고속버스·시외버스의 일부 대수를 강남으로 이전하는 대신, 도심에서 발착하는 전체 노선이 강남고속버스터미널을 경유하도록 지시한 것이다. 이와 같은 전환이 이루어진 구체적인 경위는 파악할 수 없지만, 서울시는 방침 전환의 이유로 “이용시민의 교통편의, 시내교통량의 외곽분산 및 강남종합버스정류장 이용률 제고” 등을 제시했다.⁶⁵ 이를 근거로 추론하자면, 서울시는 아직 고속버스·시외버스를 강남으로 이전 시키기에는 시기상조이며, 도심지의 교통량을 강남 방면으로 분산시키기에도 전체 노선이 강남터미널을 경유하게끔 지시하는 것이 더 효율적이라고 판단했을 가능성이 있다.

서울시가 고속버스의 강남터미널 이전을 일단 보류하게 된 또 하나의 원인은 고속버스 업체들의 반발이었다. 고속버스 업체들은 강남에 종합터미널을 세우겠다는 구자춘의 의지에 우선 굴복하기는 했지만, 그렇다고 해서 서울시의 요구대로 당장 도심지의 터미널을 포기하고 강남으로 이전할 의도는 없었다. 강남고속버스터미널의 운행이 개시된 직후인 1976년 10월 6일에 개최된 ‘강남종합버스터미널 운용대책회의’에서는 고속버스의 이전 문제를 두고 관계 부처인 교통부·서울시와 고속버스 업체들 사이에 신경전이 벌어졌다. 교통부는 “어떤 일이 있어도 연내에 국민에게 약속한 일부 대수의 이전은 강행되어야” 한다고 주장하며, 업체들에게 “신의성실의 입장에서 자발적이고 적극적으로 성실히” 고속버스 이전에 대한 방안을 수립 및 이행할 것을 촉구했다. 서울시 측도 “대합실과 승

.....

⁶⁵ 서울시 관광운수국, <강남종합버스정류장 1차 수용업체 변경통보>, 《고속버스터미널이전추진경위》, 1976, 57~59쪽(서울기록원 관리번호: FI80523).

무원 대기실이 구비되면 연내에 전 대수가 나가야 할 것”이며, 자금 문제만 해결된다면 “가시설이라도 하여 나갈 수 있다”고 발언하며 고속버스 이전에 대한 의지를 드러냈다.⁶⁶

이에 고속버스조합 측은 고속버스의 일부 대수를 강남으로 이전하면 버스의 발착 빈도가 감소하여 불편이 초래될 것이고, 기차와 시외버스에 승객을 다 빼앗겨 고속버스의 영업에 지장을 줄 수 있다고 주장하며 맞섰다. 나아가 조합 측은 고속버스의 이전이 급한 문제가 아니며, “사업자의 터미널 건설추진에 대한 의욕을 상실”하게 하므로 “전부 이전한다”는 표현을 삼가 달라고 발언했다. 조합 측이 제시한 방안은 우선 현 상태로 강남터미널을 경우 운행하면서 “추세를 보아” 이전 문제를 결정하자는 것이었다. 강남고속버스터미널 측도 강남터미널을 기·종점 터미널로 운용하려면 대합실과 승무원 대기실, 식당 등이 구비되어야 하는데, 업체들의 자금난 때문에 계획도 세우기 어려운 실정이라고 발언하면서 업체들의 입장을 대변했다.⁶⁷

고속버스의 강남 이전을 둘러싼 관계당국과 고속버스 업체 간의 갈등은 이듬해 봄까지 지속되었다. 고속버스 업체 측은 강남터미널에서 승차하는 고속버스 승객의 수가 전체 승객 수의 2.2%에 불과하며, 강남으로 고속버스를 이전할 경우 도심-강남 간 연계교통비 발생으로 인한 승객 부담 가중·승차난과 압표 성행·교통난 심화 등의 문제를 야기할 수 있다

.....
⁶⁶ <강남종합버스터미널 운용대책회의 개최>, 《고속버스터미널이전추진경위》, 1976, 60~61쪽(서울기록원 관리번호: FI80523).

⁶⁷ <강남종합버스터미널 운용대책회의 개최>, 《고속버스터미널이전추진경위》, 1976, 62~63쪽(서울기록원 관리번호: FI80523). 고속버스조합과 강남고속버스터미널은 별도의 주체로 해당 회의에 참석하였지만, 양자 모두 고속버스 업체들로 구성된 조직이라는 점에서 동일한 이해관계를 공유하는 관계였다.

고 주장하며 관계 당국을 계속 압박했다.⁶⁸ 당국은 1976년 11월부터 약 3차례에 걸쳐 고속버스 일부 대수의 이전을 업체 측에 지시했으나, 업체들이 반발하여 모두 무효화됐다. 이 과정에서 무리하게 이전을 강행하려는 서울시와 상대적으로 신중한 태도를 보였던 교통부 간의 미묘한 알력과 의견충돌도 있었던 것으로 보인다.⁶⁹

일부 고속버스들이 강남고속버스터미널로 이전하기 시작한 것은 1977년 3월부터였다. 3월 1일에는 17개 노선 103대가 강남으로 이전했고, 4월 21까지 총 22개 노선 452대가 이전을 완료했다.⁷⁰ 서울-인천, 서울-수원 노선을 제외한 잔여 고속버스들은 7월 1일과 8월 20일 양일에 걸쳐 강남고속버스터미널로 완전 이전했다.⁷¹ 정부가 강북 인구 분산을 위해 전방위적인 사업을 추진하는 상황에서 업체들로서도 더 이상 고속버스의 강남 이전을 지연시키기는 어려웠던 것으로 생각된다.

서울시는 강남에 고속버스터미널 시설을 인가한 지 약 2년 만에 강북의 고속버스를 모두 강남으로 이전시키는 성과를 거두었지만, 제대로 된 터미널 시설을 채 갖추지도 못한 상황에서 무리하게 추진한 고속버스의 강남 이전은 오히려 역효과를 초래했다. 고속버스터미널 전 대수의 강남 이전은 터미널을 출입하는 고속버스 숫자뿐만 아니라, 강북 도심과 강

.....
68 <고속버스 종합터미널 강남구 이전 보류 건의 -전국버스사업조합->, 《조선일보》 1976년 11월 24일.

69 <고속버스 33% 수용키로>, 《조선일보》 1976년 11월 6일; <권위와 현실의 갈림서 교통부 고심>, 《경향신문》 1976년 11월 27일; <‘직행버스 백지화’ 납득 못해>, 《조선일보》 1977년 4월 17일.

70 <고속터미널 이전 재고 요청>, 《조선일보》 1977년 3월 25일; <“고속버스 터미널 이전 한시름 봐”>, 《조선일보》 1977년 4월 24일.

71 <고속버스터미널 강남 이전 또 수정>, 《조선일보》 1977년 6월 25일; <고속버스‘터미널’ 모두 강남으로 이전 서울-수원 제외>, 《매일경제》 1977년 8월 20일.

남터미널을 연계하는 시내버스·택시·승용차 수의 폭발적인 증가를 야기했던 것이다. 1977년 10월 현재, 강남고속버스터미널에는 37개 노선 643대의 고속버스가 하루 2,338회씩 운행하고 있었다. 터미널 이용객 수는 평일에만 9만 6,000명, 주말 및 공휴일에는 10만 명에 육박했다.⁷² 게다가 폭증하는 교통량을 감당하기 위해 서울시가 터미널 주변 도로의 신설 및 확장공사를 빈번히 시행하면서 터미널 인근의 교통사정도 매우 혼잡했다.⁷³

터미널 주변의 교통 상황이 갈수록 악화되자, 서울시는 당시 공사 중이던 울산의 시외버스터미널과 고속버스터미널을 다시 하나의 터미널로 통합하고, 울산 측 터미널인 서울종합터미널에 고속버스 노선을 분산 수용하는 방침을 구상하기 시작했다. 1978년 1월 말, 서울시는 강남고속버스터미널에서 발착하는 고속버스 38개 노선 644대 가운데 호남·영동방면 고속버스 20개 노선 283대를 서울종합터미널에 수용한다는 방침을 내부적으로 확립했다.⁷⁴

2월 9일에 서울시가 호남·영동방면을 운행하는 8개 업체에 대해 서울종합터미널을 사용하도록 지시한 행정명령에 따라 3월 1일부터 서울종합터미널에서 호남·영동 방면 노선 고속버스의 운행이 시작되었다.⁷⁵

72 <지하철 2호선 강남터미널에 이어져야>, 《동아일보》 1977년 10월 11일.

73 최정호, <眞洞塔-고속버스>, 《경향신문》 1978년 2월 24일.

74 서울시 관광운수국, <서울종합터미널 사업시행에 따른 협의>, 《강남터미널인가관계철(서울종합 최초면허)》, 86쪽(서울기록원 관리번호: FI80520).

75 서울시, <고속버스 서울종합터미널 사용명령>, 《고속버스터미널이전추진경위》, 1978, 82~85쪽(서울기록원 관리번호: FI80523); <강남 종합터미널 문 열어 -호남·영동 20개 노선 고속버스 발착>, 《경향신문》 1978년 3월 2일. 서울시는 <자동차정류장법> 제21조 조항과 <자동차운수사업법 시행규칙> 제3조에 근거하여 행정명령을 발동하였다. <자동차정류장법> 제21조 '사용명령' 조항에 따르면 교통부장관은 "공중의 편리와 자동차운송사업의 수송망정비를 위하여 필요할 때에는" 자동차운송업

시외버스터미널용으로 건립되었던 건물이 호남·영동 방면 노선 고속버스터미널로 전용되면서, 종합시외버스터미널은 다른 지역으로 옮겨갈 수밖에 없었다.⁷⁶ 애초 단일 터미널로 계획했던 강남종합버스터미널을 고속버스터미널과 시외버스터미널로 이원화하고, 이를 다시 하나의 고속버스터미널로 통합하는 조석변개(朝夕變改) 식의 정책 전환은 서울시가 강남터미널의 교통 수용력을 정확히 평가하지도 못한 상황에서 우선 버스를 강남으로 이전시키는 데에만 급급했음을 방증한다.

2) 터미널 본건물 신축 계획의 추진

터미널 이용객 수가 계속 증가하는 상황에서, 강남고속버스터미널과 서울종합터미널을 모두 고속버스터미널로 전용하는 조치는 단기적인 해결책에 불과했다. 강남터미널의 수용력 문제를 해결하기 위해서는 본건물을 예정대로 건립하는 작업이 반드시 수반되어야 했다. 이에 서울시는 1978년 6월 1일에 서울종합터미널 본건물을 착공하고, 3달 뒤인 9월 1일에 강남고속버스터미널 본건물을 착공하여 1979년까지는 본건물 2동을

.....

자에 대해 인근 공용자동차정류장을 사용할 것을 명할 수 있었다. 그러나 〈자동차운수사업법〉 시행규칙 제3조 ‘특별관할’ 조항에 따라 교통부장관이 아닌 서울시가 행정명령의 주체가 된 것으로 보인다. 서울시는 교통부장관, 경기·전남·경남도지사, 울산, 전국고속버스조합 이사장 등에게 행정명령 내용을 통보했는데, 이에 대해 울산 측의 특별한 반발이나 항의 등은 확인되지 않는다.

⁷⁶ 서울시는 강남구 서초동의 대지 3만 평을 시외버스터미널 부지로 낙점하고 이곳으로 강북의 시외버스터미널을 이전시키려 했으나 지주들의 이해관계가 충돌하여 현실화하지 못했다. 서울시는 1990년에 이르러서야 강남구 서초동 1446번지의 화물트럭터미널 부지를 확보하여 시외버스들을 이전시킬 수 있었다(〈서초동 461-464등 3만 평 버스터미널 부지로〉, 《조선일보》 1978년 3월 22일; 〈서초시외버스터미널 개장〉, 《경향신문》 1990년 7월 2일). 이곳이 현재의 서울남부터미널이다.

모두 준공시키겠다고 발표했다. 서울종합터미널 본건물은 지하 2층에 지상 20층, 강남고속버스터미널 본건물은 지하 2층, 지상 7층 규모로 계획되었다. 터미널 시설뿐만 아니라 호텔, 쇼핑센터, 사무실 기능까지 갖춘 복합건물 구상이었다. 서울종합터미널 건물에만 350억 원, 강남고속버스터미널 건물에는 약 88억 원의 공사비가 소요될 것으로 추정되었다.⁷⁷ 하지만 본건물의 설계 과정에서 다소 시일이 지연되어 1978년 6월에 강남고속버스터미널 본건물을 착공하겠다는 서울시의 계획은 실현되지 못했다.



강남고속버스터미널 및 서울종합터미널 본건물의 예상도와 모형

출처: 서울기록원.

비고: 1978년 3월 구자춘이 서울종합터미널을 시찰했을 때 전시되었던 강남고속버스터미널 및 서울종합터미널 본건물의 예상도 및 모형을 촬영한 사진. 예상도 우측의 건물이 서울종합터미널 본건물, 좌측의 건물이 강남고속버스터미널 본건물이다.

77 <강남터미널 본건물 20층 6월 착공>, 《조선일보》 1978년 3월 23일.

두 터미널의 설계가 대략 완료되어 본건물 건설계획이 서울시 도시 계획위원회에 상정된 시점은 1978년 6월 23일이었다.⁷⁸ 이로부터 약 1주일 후인 7월 1일에는 터미널 건설에 관련된 실무자들 간의 합동심의회가 개최되었다. 이날 심의회에서 지적된 핵심 문제는 서울시의 교통수요 추정이 잘못되었다는 것이었다.

서울시 도시계획위원 최상철崔相哲은 본건물 신축 후 터미널 주변의 통행량 수준은 강북 도심의 주요 지역인 명동과 소공동을 상회할 것이라고 지적했다. 나아가 그는 터미널에 복합적 기능을 유치하려는 기존 계획이 터미널 건설보다는 ‘부도심 개발’의 성격을 가지므로, 계획의 목적 자체가 수정되어야 한다고 주장했다.⁷⁹ 서울시가 명목상으로는 터미널 건설을 내세우면서도, 그 이면에는 터미널 주변을 강남권의 새로운 부도심으로 계획하려는 의도가 내재하고 있는 것이 아니냐는 비판이었다. 그 외에도 고속버스터미널과 시외버스터미널 분리의 효용성, 강남고속버스터미널과 서울종합터미널 간 건설계획 모델의 상이함 등이 지적되었지만, 가장 핵심적인 쟁점은 결국 현재의 도로로 향후 증가할 교통량을 감당할 수 있는가였다. 심의회는 양 터미널의 계획안을 “교통능력 측면에서 예의 검토”하고 전문가들의 의견을 다시 청취하기로 결정한 후 폐회했다.⁸⁰ 터미널의 설계를 맡은 울산 측은 7월 19일에 본건물의 마스터플랜 일부를 서

78 서울시 교통국, <버스터미널 건설계획 심의요청>, 《강남터미널인가관계철(서울종합 최초면허)》, 1978, 127쪽(서울기록원 관리번호: FI80520).

79 서울시, <고속버스터미널 본건물 신축에 따른 합동심의회(도시, 교통, 미관위원회)>, 《고속버스터미널이전추진경위》, 1978, 96~97쪽(서울기록원 관리번호: FI80523).

80 서울시, <고속버스터미널 본건물 신축에 따른 합동심의회(도시, 교통, 미관위원회)>, 《고속버스터미널이전추진경위》, 1978, 97쪽(서울기록원 관리번호: FI80523).

울시에 제출했고, 이후 본격적인 세부 심의가 실시되었다.⁸¹

8월 7일과 8월 18일에 개최된 수도행정자문위원회 교통분과 회의는 7월 1일의 합동심의회에서 지적되었던 사항들을 재논의하는 자리였다. 두 차례의 회의는 반병길潘柄吉, 황규복黃圭輔, 박동언朴東彦 3인의 위원으로 구성된 소위원회가 건의서와 교통량 평가서 각 1건을 서울시에 제출하는 것으로 종료되었다.⁸²

우선 회의록과 황규복이 제출한 교통량 평가서에 따르면, 소위원회는 터미널 신축 이후의 교통량 변화를 추정하는 데 어려움을 겪었다. 이는 울산 측이 제시한 교통 자료의 신빙성이 낮았기 때문이다. 울산 측 자료에는 터미널 남측의 예상 교통량이 시간당 200대 정도로 기재되어 있었지만, 실제 교통량은 시간당 1,000대 이상이었다. 다시 말해, 울산 측은 예상 교통량을 과소평가하고 있었다. 이에 황규복은 1985년까지 지하철이 완성되지 못한다면 현재 계획을 대폭 수정해야 한다고 평가했다.⁸³

한편 반병길이 제출한 건의서의 골자는 크게 두 가지였다. 첫째는 터미널이 “영구적인 서어비스”를 제공할 수 있도록 건립되어야 한다는 것이었다. 즉, 터미널 본건물은 고속버스터미널 기능을 우선적으로 수행하도록 계획되어야 하고, 그 외의 시설은 어디까지나 터미널 기능을 보조하는

81 서울종합터미널주식회사, 〈터미널 상가 분양공고에 따른 내용 보고〉, 《강남터미널인가관계철(서울종합 최초면허)》, 1978, 159쪽(서울기록원 관리번호: FI80520).

82 서울시 관광운수국, 〈수도행정 자문위 교통분과 회의록〉, 《강남터미널인가관계철(서울종합 최초면허)》, 164~165쪽(서울기록원 관리번호: FI80520).

83 서울시 관광운수국, 〈수도행정자문위 교통분과 회의록〉, 《강남터미널인가관계철(서울종합 최초면허)》, 164쪽(서울기록원 관리번호: FI80520); 황규복, 〈서울종합터미널·강남터미널 신축설계의 예상교통량 평가〉, 《강남터미널인가관계철(서울종합 최초면허)》, 171쪽(서울기록원 관리번호: FI80520).

수준에 그쳐야 한다는 의견이다. 이는 1978년 7월 1일의 합동심의회에서 최상철의 지적과도 상통하는 것이었다. 그러나 터미널 본건물의 공사비는 어디까지나 사기업체, 즉 울산이나 강남고속버스터미널 측이 부담해야 했기 때문에 이들에게 일정한 보상이 주어질 필요도 있었다. 따라서 반병길은 두 업체가 운영적자를 보상하기 위한 수단으로 백화점과 오피스 기능의 유치를 일정 부분 허용해야 한다고 보았다.⁸⁴

정리하자면 터미널 본건물 신축에 대해 민간 전문가들이 지적한 문제는 두 가지로 요약된다. 첫째는 본건물 신축 후 증가할 교통량을 어떻게 처리할 것인가였다. 서울시는 강남터미널과 강북 도심을 연계하기 위해 고가도로를 신설하고 시내버스와 택시를 증차하는 등의 방안을 강구했지만, 강남터미널과 강북을 연결하는 지하철이 건설되지 않는 한 교통량의 증가를 근본적으로 제어하기는 어려웠다. 두 번째 문제는 터미널 외 시설의 유치를 어느 정도까지 허용하느냐였다. 울산과 고속버스터미널 측은 수익 보전을 위해 쇼핑센터나 호텔 등의 기능을 터미널에 유치하고자 했지만, 그렇게 되면 터미널을 중심으로 새로운 ‘부도심’이 형성되어 오히려 교통량의 폭증을 야기할 수 있었다. 그러나 서울시가 경비 절감을 위해 터미널 설치의 재정적 부담을 민간 업체 측에 떠넘기는 상황에서 업체 측의 입장도 고려하지 않을 수 없었다.

하지만 보다 근본적인, 그리고 누구도 예상치 못한 또 하나의 문제가 잠재하고 있었다. 그것은 바로 울산의 재정 상황이었다. 강남터미널의 절반을 책임지는 울산이 흔들리자 터미널의 운영은 새로운 국면에 접어들었다.

.....

84 서울시 관광운수국, 〈건의서〉, 《강남터미널인가관계철(서울종합 최초면허)》, 166~167쪽(서울기록원 관리번호: FI80520).

3) 울산 부도와 울산터미널의 ‘未完’

1978년 하반기부터 울산이 사우디아라비아에서 추방될지도 모른다는 풍문이 단자회사와 사채업자들 사이에 퍼지기 시작하면서 울산의 자금 사정이 악화되기 시작했다. 1978년 8월 실시된 ‘8·8투기억제조치’도 공격적으로 부동산을 매입해오던 울산에 악조건으로 작용했다.⁸⁵

터미널 본건물의 조속한 완공과 각종 상업시설의 유치는 울산이 자금난을 타개하기 위한 하나의 유용한 방책이 될 수 있었다. 울산은 부동산 업체인 삼정주택과 동산개발에 본건물 상가 입주 희망자들의 신청을 접수하여 임대 우선권을 주기로 약정하고, 1978년 9월에 삼정주택을 통해 신문에 본건물 2·3층 상가에 대한 분양공고를 개시했다.⁸⁶ 그런데 울산 측이 아직 본건물의 건축 허가 신청도 제출하지 않은 상태에서 분양공고를 신문에 게재하고 평당 300~350만 원의 분양대금을 접수했다는 점이 문제가 되었다. 대통령비서실은 서울시에 공문을 보내어 이 문제를 지적하고, 본건물 신축사업의 추진상황과 입주 희망자들의 피해 예방 대책을 보고하라고 지시했다.⁸⁷ 이 사건은 울산이 입주 희망자들의 예치금에 대한 보호를 약속하고, 경위를 해명하는 사과문을 신문에 게재하는 것으로 일단락되었다.⁸⁸ 그러나 이와 같은 피해 예방 대책이 마련되지 않은 채

.....
⁸⁵ 이국영, 〈한국경제 비화(41) 울산실업 신선호 사건〉, 《조세금융신문》 2019년 11월 23일.

⁸⁶ 〈터미널 상가 분양공고에 따른 내용 보고〉, 《강남터미널인가관계철(서울종합 최초 면허)》, 155쪽(서울기록원 관리번호: FI80520); 〈서울종합터미널 본건물 아케이드 분양〉, 《경향신문》 1978년 9월 25일.

⁸⁷ 〈종합버스터미널 상가분양 공고에 따른 내용 조사〉, 《강남터미널인가관계철(서울종합 최초 면허)》, 154쪽(서울기록원 관리번호: FI80520).

⁸⁸ 〈터미널 상가 분양공고에 따른 내용 보고〉, 《강남터미널인가관계철(서울종합 최초 면허)》, 157쪽(서울기록원 관리번호: FI80520); 〈종합터미널 상가분양 공모에 따른

로 본건물의 신축이 좌절되었다면, 이 사건은 대규모의 법적 분쟁으로까지 이어질 수 있었다. 울산이 본건물 상가분양을 서둘렀던 것은, 자금 상황의 악화에 따른 울산의 ‘조급함’과 무관하지 않았다.

이러한 상황에서 서울시의 터미널 통합 요구는 울산에 또 다른 압박으로 다가왔다. 1978년 초 고속버스터미널과 시외버스터미널의 통합을 원칙으로 확립한 이후 서울시는 두 터미널의 통합을 지속적으로 요구해왔다. 특히 강남고속버스터미널 측 본건물이 착공된 1978년 말 이후에는 서울시의 요구가 더욱 노골화되었다.⁸⁹ 1979년 1월 6일과 12일에 개최된 터미널 운영에 관한 회의에서 서울시 제2부시장 김명년(金命年)은 교통 동선의 활용이나 시설 이용의 측면에서 장점이 있음을 언급하며 양 터미널 회사의 통합을 중용했다.⁹⁰

서울시의 요구에 대한 두 터미널 측의 의견은 미묘하게 달랐다. 우선 강남고속버스터미널 측은 서울시의 통합 원칙에 동의하면서 서울종합터미널을 매입·합병하는 방안을 긍정적으로 검토했다. 반면 서울종합터미널 측은 터미널을 통합 운영하는 방안을 고려해볼 수 있다고 하면서도, 그 전제로 터미널 본건물 건축허가를 최대한 빨리 내달라는 의사를 전달했다.⁹¹ 이와 같이 두 회사 간에 의견 차이가 있었던 이유는 울산의 자금

.....

내용 조사), 《강남터미널인가관계철(서울종합 최초면허)》, 201쪽(서울기록원 관리번호: FI80520).

⁸⁹ 강남고속버스터미널 본건물은 1980년 11월 준공을 목표로 1978년 11월 23일에 기공식을 가졌다(〈‘강남고속버스터미널’ 착공 연건평 3만 6,000평…80년 완공〉, 《조선일보》 1978년 11월 24일).

⁹⁰ 서울시, 〈회의록(1979년 1월 6일)〉, 《고속버스터미널이전추진경위》, 1979, 113쪽(서울기록원 관리번호: FI80523); 서울시, 〈회의록(1979년 1월 12일)〉, 《고속버스터미널이전추진경위》, 1979, 116쪽(서울기록원 관리번호: FI80523).

⁹¹ 서울강남고속버스터미널주식회사, 〈터미널 종합문제 추진 진척사항 보고〉, 《고속버스

난 때문이었다고 생각된다. 울산은 터미널 본건물의 건축허가를 조속히 얻어내어 분양금을 접수하고자 했던 반면, 고속버스터미널 측은 울산의 자금난을 이용하여 서울종합터미널의 합병을 추진했던 것이다.

두 터미널의 통합 논의가 공전하는 동안, 울산에 대한 청와대 사정당국의 조사가 시작되었다. 1979년 2월 울산은 은행공동감리단의 경영조사를 받은 데 이어, 3월에는 치안본부 특수수사대가 신선호를 연행하여 수일간 조사를 실시했다. 4월 3일, 검찰은 결국 신선호를 업무상 횡령과 〈외국환관리법〉 위반 등의 혐의로 구속하여 서울구치소에 수감했다.⁹² 창업자이자 실질적인 그룹 총수였던 신선호의 구속은 울산의 존속 자체를 위협하는 사건이었다. 신선호가 부재한 울산은 구심점을 잃고 와해되었다.

신선호 구속 이후 재무부는 울산을 해체하기로 결정하고, 서울신탁은행(이하 신탁은행) 등 4개 시중은행으로 구성된 공동감리단에 서울종합터미널을 포함한 울산 산하 기업체를 모두 매각하여 채권을 확보하도록 지시했다.⁹³ 하지만 문제는 서울종합터미널의 매각이 쉽지 않았다는 것이다. 1977년 울산이 토지대금을 완납하여 서울종합터미널 부지는 사실상 울산의 소유가 되었지만, 1979년 당시에는 아직 토지구획정리사업이 완료

.....

터미널이전추진경위》, 98-99쪽(서울기록원 관리번호: FI80523); 〈회의록(1979년 1월 12일)〉, 《고속버스터미널이전추진경위》, 1979, 116쪽(서울기록원 관리번호: FI80523).

⁹² 〈신선호씨(울산 전대표) 조사 -경영부실원인등 추궁-〉, 《동아일보》 1979년 3월 23일; 〈신선호씨(울산 전대표) 구속 -105억 횡령·외화불법보관 혐의-〉, 《동아일보》 1979년 4월 4일.

⁹³ 〈울산그룹 내달 완전해체〉, 《조선일보》 1979년 4월 8일. 은행공동감리단은 서울신탁은행, 한일은행, 제일은행, 조흥은행으로 구성되었다. 그중 서울신탁은행은 울산의 주거래은행으로, 울산에 약 600억 원의 여신을 제공한 상황이었다(〈은행업무경색 부작용 확산우려 -울산문책인사 확대로-〉, 《매일경제》 1979년 4월 13일).

되지 않은 상황이었기 때문에 신선호 앞으로 토지소유 명의변경이 되지 않았다. 다시 말해, 서울종합터미널 부지는 서울시 명의의 땅이었기 때문에 신탁은행이 차압할 수 없었던 것이다.⁹⁴ 따라서 신탁은행이 서울종합터미널을 매각한다고 하더라도 매입자는 토지에 대한 소유권을 주장할 수 없었고, 주주로서의 권리 행사만 가능했다. 게다가 신탁은행 측이 서울종합터미널의 매입 조건으로 642억 원에 달하는 부채 상환을 제시했기 때문에 선뜻 터미널 매입에 나서는 기업이 많지 않았다. 1979년 공개 입찰에서는 강남고속버스터미널 측이 단독 응찰했으나 신탁은행 측의 요구 금액을 충족시키지 못해 유찰되었다. 1980년에 실시된 3차례의 공매에서는 아예 서울종합터미널의 입찰을 시도한 업체가 없었다.⁹⁵

신탁은행은 서울종합터미널의 매각을 두고 서울시와도 충돌이 불가피했다. 1979년 5월 25일과 6월 7일에 개최된 터미널 운영 회의에서 김명년 서울시 제2부시장은 양 터미널의 통합이 “정책적인 문제”이므로 서울종합터미널을 강남고속버스터미널 측에 수의계약으로 매각하여 조속히 통합시켜야 한다고 강조했다. 신탁은행 측은 절차상 수의계약은 진행할 수 없으며, 공매 절차를 진행하여 더 많은 금액을 입찰하는 업체에 터미널을 매각해야 한다고 반박했다. 하지만 서울시 측은 터미널의 운영 허가는 신선호에게 해준 것이기 때문에 강남고속버스터미널이나 울산이 아닌 제3자에게 터미널 운영권을 넘길 수 없다는 입장을 고수했다.⁹⁶

.....

⁹⁴ 손정목, 앞의 책, 2003, 307쪽.

⁹⁵ <울산알미늄등 3社 3차 공매도 유찰>, 《매일경제》 1979년 7월 13일; <서울터미널 또 유찰 -입찰신청자 없어>, 《매일경제》 1980년 4월 19일.

⁹⁶ 서울시, <회의록(1979년 5월 25일)>, 《고속버스터미널이전추진경위》, 1979, 119~124쪽(서울기록원 관리번호: FI80523); 서울시, <회의록(1979년 6월 7일)>, 《고속버스터미널이전추진경위》, 1979, 125~127쪽(서울기록원 관리번호: FI80523).

이와 같은 고착 국면이 전환된 것은 1981년 하반기 무렵이었다. 먼저 신탁은행 측은 공매가 계속 유찰되자 울산 측에 터미널 신축을 허용하고, 터미널 운영 수익에서 부채상환금을 회수하기로 방침을 변경했다.⁹⁷ 이 방안은 서울종합터미널을 기반으로 재기를 모색했던 울산과 채권 확보를 최우선 목표로 설정한 신탁은행 모두에 최선의 전략이었다. 울산은 진흥^{進興}기업과 터미널 시공에 관한 협의를 구체적인 수준까지 진전시켜갔다.⁹⁸

한편 서울시 측은 1980년 9월 박영수^{朴英秀} 시장의 부임 이후 터미널 통합 문제를 전면 재고하기 시작했다. 1981년 10월 강남고속버스터미널 본건물의 준공을 앞두고 고속버스터미널 측이 양 터미널의 통합을 요구하자, 서울시 측은 신축 터미널의 주차시설이 부족하고 진입로에 교통체증이 발생한다는 이유를 들며 강남고속버스터미널 측의 요구를 외면했다.⁹⁹ 그러나 서울시가 터미널의 이원화 상태를 유지하기로 결정한 더욱 근본적인 이유는 당시의 교통 수요 추세로 보아 몇 년 후에는 추가적인 터미널 시설이 필요하다고 판단했기 때문이다. 울산이 터미널 신축을 추진하는 상황에서 서울시는 울산의 계획을 승인하여 대규모의 터미널 시설을 확보할 심산이었다.

하지만 울산의 터미널 신축은 결국 신탁은행에 대한 부채상환 문제를 해결할 수 있을 때에만 비로소 가능한 계획이었다. 울산과 진흥기업의 합작이 신탁은행과의 이견을 좁히지 못해 무산된 이후, 울산은 터미널 신

97 <‘종합터미널’ 경영 울산에 맡겨>, 《매일경제》 1981년 8월 15일.

98 <울산 종합터미널건물 신축>, 《매일경제》 1981년 10월 20일; <울산터미널 곧 착공… 10층 규모 내년 하반기 완공>, 《동아일보》 1981년 10월 30일.

99 <서울고속버스터미널 내달 준공>, 《경향신문》 1981년 9월 28일; <고속터미널 해매는 서울시>, 《조선일보》 1981년 10월 25일.

축을 여러 차례 시도하였으나 번번이 좌절되었다. 난항을 겪던 서울종합 터미널 신축 문제는 1989년 울산이 삼성그룹과의 합작에 성공하면서 극적으로 해결되었다. 삼성 측이 공사비 500억 원을 부담하는 대신, 신세계가 백화점을, 호텔신라가 호텔을 각각 운영하고, 울산이 터미널을 운영하는 조건이었다.¹⁰⁰

이 신축 터미널은 1994년 12월 ‘센트럴시티’라는 명칭으로 착공되어 2000년에 완공되었다. 1978년 고속버스 영동선·호남선 방면 가건물이 운행을 개시한 지 22년 만이었다. 그동안 영동선·호남선 고속버스를 이용하는 승객들은 인접한 경부선·구마선 신축 터미널에 비해 노후화되고 열악한 가건물을 사용하는 불편을 겪을 수밖에 없었다. 이 ‘불편함’은 서울시의 졸속행정과 파행적인 터미널 운영, 울산·강남고속버스터미널·신탁은행 등 민간 자본의 사익 추구 행위가 승객의 편의에 우선했기 때문에 발생한 결과물이었다.

4. 강남고속버스터미널 주변 도시경관의 변화와 그 성격

1) 강남고속버스터미널의 혼란상과 연계교통 문제

1976년 9월, 강남고속버스터미널에서 고속버스의 운행이 시작되었다. 처음에 강남고속버스터미널은 도심지에서 발착하는 고속버스의 중간 경유지로 활용되었기 때문에 강남에서 승차하는 승객의 수가 많지는

.....
¹⁰⁰ 〈고속버스터미널 호남선 부지 25층짜리 복합건물 짓는다〉, 《동아일보》 1989년 12월 30일.

않았다. 강남고속버스터미널을 이용하는 승객의 수가 급증하기 시작한 시점은 1977년 3월 강북의 고속버스들이 강남으로 이전하면서부터였다. 정확한 통계는 아니지만, 1976년 11월 강남고속버스터미널을 이용하는 승객의 수는 하루 평균 약 1,000명 수준이었는데, 약 1년 후인 1977년 10월에는 약 10만 명으로 100배 가까이 증가했다.¹⁰¹

강남고속버스터미널 이용객 수의 급증은 크게 두 가지 문제를 야기했다. 첫째는 터미널의 기존 시설로는 이용객의 수요를 충족시킬 수 없었다는 것이다. 1976년 9월 준공된 터미널은 대합실도 제대로 갖추지 못한 승차장 형태의 가건물이었다. 겨울이 다가오자 터미널 측은 승차장 칸막이 공사를 실시하고 난방 시설을 구비하여 1976년 12월부터 대합실 운영을 개시하였으나,¹⁰² 500평도 되지 않는 대합실로 하루 수만 명의 승객을 수용하는 것은 무리였다. 게다가 승객들이 이용할 만한 편의시설도 턱없이 부족했다. 대합실에는 1개의 매점만 설치되었을 뿐, 식당이나 다방 등도 부재했다. 심지어 화장실 시설도 부족하여 건물 밖에 임시 화장실을 설치해야 하는 형편이었다. 편의시설이 부족한 틈을 타 터미널 바깥에는 간지도시락과 아이스크림 등을 파는 행상들이 자리를 차지하여 터미널 주변의 혼잡도는 가중되었다.¹⁰³ 1977년 7~8월에 걸쳐 고속버스 전체

.....
101 〈고속버스종합터미널 강남구 이전 보류 건의 -전국버스사업조합〉, 《동아일보》 1989년 12월 30일; 〈지하철 2호선 강남터미널에 이어져야〉, 《동아일보》 1989년 12월 30일.

102 서울강남고속버스터미널주식회사 〈자동차 정류장 구조 변경 인가 신청〉, 《(1976)강남종합버스정류장면허철(Ⅰ)》, 1976, 67~69쪽(서울기록원 관리번호: FI80518); 서울시 관광운수국 〈자동차 정류장 구조변경 시설검사〉, 《(1976)강남종합버스정류장면허철(Ⅰ)》, 87~89쪽(서울기록원 관리번호: FI80518).

103 〈강남고속버스터미널 서비스 시설없어 불편〉, 《경향신문》 1977년 5월 2일.

노선이 강남으로 이전하면서 대합실 면적이 720평으로 증축되고 식당·다방·화장실 등의 시설 보완이 시도되었지만, 그만큼 이용객 수요도 증가하여 승객들의 불편은 여전했다.¹⁰⁴

두 번째 문제는 연계교통의 부족과 교통체증이였다. 이 문제는 강남으로 터미널을 이전하기 전부터 민간 전문가들 사이에서 가장 중요하게 지적되어 오던 사안이었다. 서울시는 강남고속버스터미널의 접근성을 개선하기 위해 1976년에 반포대교를, 1978년 5월에 남산3호터널을 준공하고 시내버스들이 고속버스터미널을 경유 운행하도록 지시했다. <표 2>와 1980년대 강남고속버스터미널을 경유하는 주요 시내버스의 노선도는 1977~1980년 사이 서울 시내의 시내버스 노선들이 강남고속버스터미널과 연결되는 과정을 보여준다.

<표 2>에서도 알 수 있듯이 서울시는 시내 주요 지역을 운행하는 시내버스 노선들을 강남고속버스터미널과 연계시키고자 했다. 예컨대 1977년에는 신촌·천호동·영등포 등 서울의 주요 부도심과 면목동·수유리·삼양동·정릉·문화촌 등 서울 변두리의 주거지역이 터미널과 연결되었다. 1977년 6월 현재 강남고속버스터미널을 경유하는 시내버스는 총 22개 노선 427대로, 서울 전역을 포함해 성남·김포 등에서도 강남고속버스터미널까지 시내버스로 이동할 수 있게 되었다.¹⁰⁵ 1978~1979년에는 쌍문동·공덕동·상계동·번동·의정부 등이 터미널과 연결되어 터미널로부터 시내버스로 이동할 수 있는 지역의 범위가 더욱 확대되었다. 1970년대 말

.....

104 <불편한 강남고속터미널>, 《조선일보》 1977년 8월 5일; 고영재, <불쾌한 “서울의 고속관문” -강남종합터미널 불편 많다>, 《경향신문》 1978년 1월 14일.

105 <강남터미널-시내버스 연결 9개 노선 220대 추가운행>, 《조선일보》 1977년 4월 13일; <강남고속버스터미널 버스 74대를 연계운행>, 《경향신문》 1977년 6월 27일.

(표 2) 1977~1980년 강남고속버스터미널과의 연계를 위해 변경된 서울 시내버스 노선 일람

시기	방향	노선번호	운행대수(대)	노선*
1977.4	천호동	21	15	천호동-터미널-영등포
	영등포 (영등)	14	11	천호동-터미널-영등포
	삼양동	22	11	삼양동-잠수교-터미널
	성남시	36	27	성남시-터미널-영등포
	서울역	80	13	서울역-잠수교-터미널
	성북동	90	10	성북동-제1한강교-터미널-사당동
	봉천동	289	10	서울대-터미널-제3한강교-동대문
	망우리	567	17	망우리-제3한강교-터미널-사당동
	신촌	88	21	망원동-터미널-사당동
	정릉	1	10	정릉-제2한강교-AID아파트-터미널
	면목동	86	36	면목동-터미널-사당동
	신정동	111	28	목동-노량진-터미널-난곡
	김포	105	12	김포-터미널-여의도
	마포	89	25	사당동-터미널-제2한강교
1977.4.	구로, 개봉	140	25	개봉동-터미널-봉천동
	수유리	84	25	화개사-제1한강교-터미널
	답십리	56	38	답십리-터미널-사당동
1977.6.	양재동	288	20	양재동-터미널
	장위동	16	6	장위동-터미널
	거여동	573	6	거여동-잠실-터미널
	문화촌	551	24	문화촌-서울역-제1한강교-터미널
	북한 산성	156	14	북한산성-서울역-제1한강교-터미널
1978.8.	수색	146	미상	수색-종로-제3한강교-터미널
1979.5.	수색	141-1	12	수색-동교동-공덕동로터-삼각지-이태원- 잠수교-터미널
1979.6.	세검동	미상	미상	터미널-세검동
1979.8.	잠실	미상	미상	터미널-삼성교-잠실시영아파트

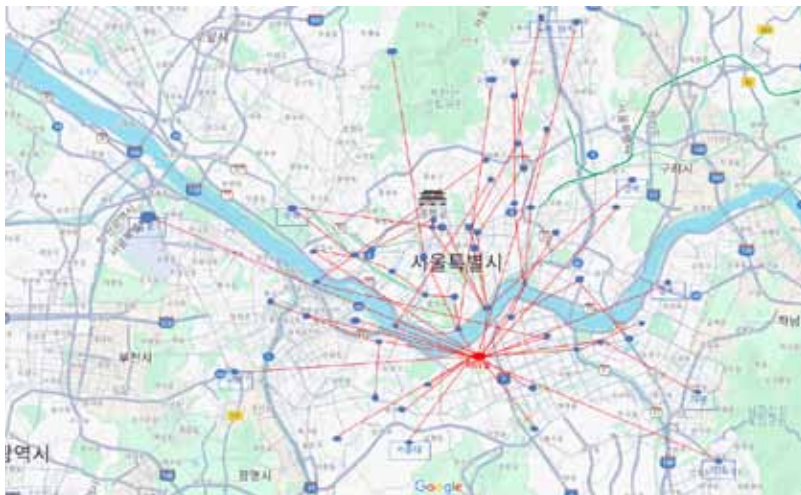
시기	방향	노선번호	운행대수(대)	노선*
1979. 10.	상계동	117	미상	상계동-중계동-청량리-동마장-성수대교-터미널
	변동	29	미상	변동-종암동-제기동-동마장-성수대교-신사동-터미널
	쌍문동	311	미상	도곡동-터미널-제3한강교-남산1호터널-청계2가-서울운동장-쌍문동
	의정부	113	미상	의정부-도봉동-미아리-삼전교-종로5가-장충동-국립극장-제3한강교-터미널
	신림	137	미상	잠실-잠실대교-화양동-영동교-신사동-터미널-흑석동-노량진-신림동
1980. 4.	망원동	15	8	망원동-합정동-동교동-신촌-아현동-광화문-종로2가-남산1호터널-제3한강교-터미널-반포-사당로-소라아파트

출처: <강남터미널-시내버스 연결 9개 노선 220대 추가 운행>, 《조선일보》, 1977년 4월 13일; <강남고속 버스터미널 버스 74대를 연계운행>, 《경향신문》, 1977년 6월 27일; <146번 버스 노선변경>, 《동아일보》, 1978년 8월 28일; <내달부터 9개 버스노선 변경>, 《경향신문》, 1979년 4월 28일; <10개 버스노선 1일부터 변경>, 《경향신문》, 1979년 5월 30일; <6개 버스노선 변경>, 《동아일보》, 1979년 8월 15일; <성수대교 개통따라 일부 버스 노선변경>, 《조선일보》, 1979년 10월 17일; <강남 교통 수요 늘어 2개 직행버스노선 내일부터 변경운행>, 《경향신문》, 1980년 4월 15일.

비고: 각 노선이 지나는 주요 지점들만을 기입하였음.

까지 강남고속버스터미널을 경유하는 시내버스 노선은 꾸준히 확충되어 서울의 변두리와 도심 그리고 터미널을 연결하는 시내버스 교통망이 <표 2>와 1980년 강남고속버스터미널 경유 주요 시내버스 노선도처럼 구축되었다. 불과 2~3년 만에 강남고속버스터미널이 서울 시내버스의 주요 중간 경유지로 부상하게 된 것이다. 이는 서울시가 터미널과의 연계교통 확보라는 시급한 과제를 시내버스 노선의 조정을 통해 일차적으로 해결하고자 했음을 보여준다.

하지만 시내버스와 달리, 택시의 자율적 운행은 서울시가 행정권을 발동하여 통제하기 어려운 영역이었다. 짐이 많고 서울 지리에 익숙하지 않은 승객은 목적지까지의 교통수단으로 택시를 선호하는 경향이 있었다. 그러나



1980년 강남고속버스터미널을 경유하는 주요 시내버스의 노선도

출처: 구글 지도(map.google.com)에 필자 작성.

비고: 푸른색 점은 노선의 기·종점과 주요 경유지, 붉은색 점은 강남고속버스터미널임. 각 점 사이의 붉은색 선은 각 지점 사이의 노선을 직선으로 단순화하여 표현.

애초에 도심을 두고 강남고속버스터미널에서 영업하는 택시의 수 자체가 적었을 뿐만 아니라, 택시들은 더 많은 운임을 받아내기 위해 합승·승차 거부 등의 행위를 일삼았다.¹⁰⁶ 이와 같은 택시의 ‘횡포’는 특히 통금이 임박한 야간에 더욱 심화되었다. 밤 10시 30분을 넘겨 고속버스에서 하차한 승객들이 이용할 수 있는 교통수단은 택시가 거의 유일했지만, 택시의 수가 부족했기 때문에 승객들은 옷돈을 주고 택시를 잡거나, 그도 여의치 않으면 주변 여관에서 묵을 수밖에 없었다. 여관비조차 마련하지 못한 승객들은 인근 파출소에 가서 밤을 지내기도 했다.¹⁰⁷

¹⁰⁶ 〈택시횡포 막을길 없나 (3)강남터미널은 ‘횡포전시장’〉, 《경향신문》, 1978년 5월 25일.

¹⁰⁷ 〈교통사각지대 밤 10시 30분 강남터미널 -발목이는 ‘막차손님’〉, 《조선일보》 1978년 5월 24일.



1978년 1월 강남고속버스터미널 지하도 공사 현장

출처: 서울기록원.

비고: (좌) 강남고속버스터미널 북측 지하도 건설 모습이다. 사진 상단에는 가설 육교로 통행하는 보행자들이 보인다.

(우) 1978년 1월 고속버스터미널을 북측에서 바라본 전경이다. 지하도 건설 현장 좌우로 난 가도로로 승용차와 택시, 버스가 무질서하게 통행하고 있다. 사진 우측에는 시내버스에서 내려 터미널로 이동하는 승객들과 버스 탑승을 기다리는 승객들이 보인다.

시내버스와 택시 그리고 고속버스와 보행자가 뒤엉키는 강남고속버스터미널 주변 도로의 교통량은 항상 포화상태였다. 이러한 교통난을 더욱 가중시킨 요인은 고가차도와 지하도 건설 공사였다. 고가차도는 반포대교 잠수교를 통행하는 차량이 정지하지 않고 강남고속버스터미널과 남부순환도로에 직결되도록 설계한 도로로, 반포 지역과 강북 도심 간의 통행시간을 단축시킬 것으로 기대되었다. 한편 강남고속버스터미널 북측에 건설되었던 지하도는 보행자의 이동 동선을 분산시켜 노면의 교통 혼잡을 완화시키는 동시에, 지하상가를 입점시켜 승객들의 편의를 도모한다는 명목으로 계획되었다.

문제는 고가차도와 지하도 건설 공사가 거의 동시에 이루어졌다는 것이다. 고가차도는 1977년 11월 착공되어 1년 만인 1978년 11월에 준공되었으며, 지하도는 1977년 10월에 착공하여 1980년 6월에 개통했다.¹⁰⁸

108 <강남터미널 고가도 준공>, 《동아일보》 1978년 11월 17일; <국내최장장...착공 2년 8

두 공사는 각각 터미널의 서북쪽 측면과 북쪽 측면의 통행에 큰 지장을 주었다. 서울시는 차량과 보행자의 통행을 위해 지하도 건설 현장을 우회하여 임시 가도로를 내고 가설 육교를 세웠으나, 이는 임시방편에 불과했다. 두 공사가 동시에 진행되면서 터미널 주변의 경관은 ‘공사판’을 방불케 했다.¹⁰⁹

1978년 12월 《동아일보》에 소설가 김홍신金洪信이 기고한 탐방기는 당시 강남고속버스터미널의 혼잡한 분위기를 잘 보여준다. 그 내용은 아래와 같다.

수만 명의 인파가 한데 어우러져 철 만난 벌집처럼 시끌땡땡한 고속터미널은 가는 사람 오는 사람 환승객으로 인산인해를 이루고 있다. 여기에 안내 방송의 시끄러운 스피커 소리와 차량의 소음이 겹쳐져 **강남의 터미널은 그야말로 장바닥이다.** (중략) 현재 양쪽 터미널은 임시막사로 화장실과 공중전화 음료수 폐수처리 등과 서비스 시설을 갖추지 못하고 있어 승객들을 짜증스럽게 하고 있다. 그러나 **결정적으로 시민들에게 불편을 주는 것은 터미널 입구의 지하도 건설이다.** 말이 지하도이지 사실은 지하상가의 설치가 주목적인 이 지하상가 공사장은 마구 헤쳐놓은 자재와 흙먼지와 교통의 방해로 서울의 첫인상을 구겨놓고 있다.¹¹⁰ (필자 강조표시)

김홍신의 눈에 비친 1970년대 말 강남고속버스터미널은 “장바닥”을 연상시키는 공간이었을 뿐만 아니라, “서울의 첫인상을 구겨놓는” 장소였

.....

개월만에 강남지하도 개통>, 《경향신문》 1980년 6월 20일.

109 최정호, <고속버스>, 《경향신문》 1978년 2월 24일.

110 김홍신, <서울요철>, 《동아일보》 1978년 12월 14일.

다. 수많은 인파와 버스들이 내는 시끄러운 소음, 화장실과 전화를 사용하기 위해 길게 늘어선 줄, 지하도 건설공사장 주변으로 흩날리는 흙먼지 등은 터미널 이용객들이 일상적으로 마주한 풍경이었을 것이다. 이와 같은 혼란상은 서울시가 뚜렷한 대책 없이 강북의 고속버스들을 강남으로 이전했기 때문에 만들어진 결과물이었다.

요컨대, 강남고속버스터미널 주변 지역에 대한 서울시의 교통행정은 노면 혼잡을 가중시키고 있었다. 그렇다면 지상보다는 지하를 이용하는 방식, 즉 지하철의 개통이 교통혼잡을 줄이기 위한 보다 근본적인 해결책이 될 수 있었다. 실제로 고속버스터미널을 지하철과 연계해야 한다는 주장은 강남고속버스터미널의 계획 단계에서부터 지속적으로 제기되었다. 애초 고속버스터미널은 현재와 같은 지하철 3호선이 아닌 4호선 노선에 포함되어 있었다. 그런데 서울시가 ‘3핵도시’ 구상의 실현을 위해 지하철 순환선 건설을 우선적으로 추진하면서 강남·강북을 연결하는 노선인 3호선과 4호선 건설은 후순위로 밀리게 되었다. 이 과정에서 강북 도심과 고속버스터미널을 연계하기 위해 순환선 노선을 터미널까지 연장하자는 논의가 진행된 바 있으나 최종 노선 선정 과정에서 수용되지 못했다.¹¹¹ 강남고속버스터미널은 1978년에 이르러서야 지하철 3호선 구간에 포함되었고, 지하철 3호선은 1980년 2월에 전체 노선이 최종 결정되었다.¹¹²

하지만 고속버스터미널 구간의 지하철 건설은 그 이후로도 난항을

.....

¹¹¹ 서울시 도시계획위원회, 〈도시계획위원회 제8차 회의록(75.7.3)〉, 《반포아파트단지(2-1)》, 1975, 65~83쪽(서울기록원 관리번호: FI5677); 〈지하철 2호선 강남터미널에 이어져야〉, 《동아일보》 1977년 10월 11일.

¹¹² 〈지하철 3·4·5호선 85년완공〉, 《매일경제》 1978년 9월 27일; 〈지하철 3호선 통일로 따라 직선화〉, 《경향신문》 1980년 2월 5일.

겪었는데, 이는 서울시와 강남고속버스터미널 측이 지하철 시공의 재정적 부담을 서로 떠넘겼기 때문이다. 서울시는 처음부터 지하철 건설의 책임을 강남고속버스터미널과 울산 측에 전가하고자 했고, 본건물의 건축허가에 고속버스터미널과 울산이 건축면적 비율에 따라 지하철 공사비를 분담한다는 조항을 삽입했다. 1980년 6월까지도 강남고속버스터미널 측이 지하철을 착공하지 않아 서울시 측은 계약 조건을 근거로 터미널 측에 지하철 시공을 지시했다. 이에 터미널 측은 울산이 재기 불능 상태이고, 지하철 3·4호선 건설 방식에 변동이 발생하였음을 근거로 시공 주체를 서울지하철건설(주)로 변경해 달라고 요청했다. 몇 차례의 공방 끝에 지하철 3호선 고속터미널역의 공사비는 고속버스터미널 측과 울산이 42:58의 비율로 분담하되, 서울지하철건설(주)이 울산 측의 비용을 우선 부담하여 시공하고, 추후 울산과 공사비를 청산하는 것으로 합의되었다.¹¹³

1985년 10월 지하철 3호선이 개통하면서 비로소 강남고속버스터미널의 연계교통 체계가 일차적으로 완성되었다. 지하철의 개통은 강남고속버스터미널이 서울의 각 지역과 지방 도시를 연결하는 교통의 ‘허브’로서 일정한 완결성을 갖추게 되었음을 의미했다.

2) 강남고속버스터미널 주변 지역의 상권 형성과 ‘부도심’으로의 전환

고속버스터미널의 반포 이전은 강북의 터미널이 강남으로 옮겨온 것

.....

¹¹³ 서울시 지하철본부, <지하철건설업무 협조>, 《(1980)강남종합버스터미널관계철(2)》, 1980, 11쪽(서울기록원 관리번호: FI80522); 정춘택, <복명서>, 《(1980)강남종합버스터미널관계철(2)》, 1980, 12~13쪽(서울기록원 관리번호: FI80522); 서울시, <지하철공사 추진에 대한 합의서 송부>, 《(1980)강남종합버스터미널관계철(2)》, 1980, 41~43쪽(서울기록원 관리번호: FI80522).

그 이상의 의미를 내포하고 있었다. 그것은 서울시가 향후 강남고속버스터미널을 강남개발의 주요 거점 중 하나로 삼겠다는 의지의 표현이었다. 손정목의 증언에 따르면, 구자춘은 김병린(金秉麟) 도시계획과장에게 강남고속버스터미널 설치의 구체적인 방안을 지시하면서 그 주변 일대에 대규모 아파트단지 조성을 요구했다. 이후 1975년 8월 서울시 도시계획국은 반포동·잠원동 일대의 부지를 '아파트지구'로 지정했다. 서울시가 요청한 아파트지구는 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐 건설부고시 제131호로 고시되었다. 그 면적은 550만 8,000㎡로, 이는 영동 제1·제2 토지구획정리지구 가운데 아파트지구로 결정 고시된 779만 4,000㎡의 약 70%에 해당하는 영역이었다.¹¹⁴ 이때 고속버스터미널의 동측, 서측, 북측 일대의 부지가 모두 아파트지구로 지정되었다.

강남고속버스터미널 주변 일대의 아파트지구 지정은 터미널과 그 주변 지역의 도시경관 및 특성을 결정짓는 중요한 분기점이었다. 1976년 1월 〈도시계획법시행령〉 개정으로 신설된 아파트지구에는 뒤이은 〈건축법시행령〉의 개정에 따라 아파트와 아파트에 필수적인 편익시설, 학교, 공공건축물 외 건축물의 건축이 일절 금지되었기 때문이다.¹¹⁵ 게다가 1977년 7월 제정된 〈서울특별시아파트지구건축조례〉의 '별표'에 따라 아파트지구에는 대지면적 3,000㎡ 이상의 아파트(불가분의 관계에 있는 부수건축물 포함)와 대지면적 300㎡ 이상 기타 건축물의 건축만이 허용되었다.¹¹⁶ 다시 말

114 손정목, 앞의 책, 2003, 309~312쪽; 〈서울 도시계획 아파트지구 결정(건설부 고시 제131호)〉, 《관보 제7432호》, 1976, 3~4쪽.

115 〈도시계획법시행령〉, 1976년 1월 28일, 대통령령 제7963호; 〈건축법시행령〉, 1976년 4월 15일, 대통령령 제8090호.

116 〈서울특별시아파트지구건축조례〉, 1977년 7월 1일, 조례 제1174호.

해, 아파트지구에는 아파트와 아파트 주민의 생활에 필수적인 시설만이 허용되었고, 개별 중소지주들의 소규모 건축행위가 원천적으로 차단된 것이다. 아파트지구 토지를 소유하고 있던 지주들은 대부분 자본 규모가 영세했기 때문에 아파트를 지을 능력이 있는 대자본에 토지를 매각할 수밖에 없었다.

아파트지구 지정의 의미를 가장 빠르게 간파하고 움직인 세력은 건설업계 대자본들이었다. 현대건설·한양주택·삼익주택·삼부토건·라이프주택·롯데건설 등이 아파트지구 토지매입을 위한 경쟁을 벌였고, 대한주택공사도 여기에 가담했다. 강남고속버스터미널 주변에는 한신공영이 터미널 북측의 토지를 대규모로 매입했고, 그 외에 대한주택공사, 경남기업, 우성건설 등이 치열한 각축을 벌였다. 이들은 1970년대 후반부터 1980년대 초반까지 각자 매입한 토지에 대단지 아파트를 차례로 건립했다.¹¹⁷ 이때 건설된 아파트단지 군_群과 각급 학교 및 상업 시설들, 그리고 그 중심에 위치한 고속버스터미널은 하나의 생활권을 구성했고, 이 지역은 반포주공1단지를 중심으로 형성된 ‘구반포’와 대비되는 ‘신반포’로 명명되었다.¹¹⁸ 아파트지구의 설정과 고속버스터미널의 설치는 곧 정주민 구와 유동인구의 증가를 의미했고, 이들의 수요를 충족시키기 위한 상권 형성의 필요성도 높아졌다.

이 지역에서 가장 먼저 건설된 상업 시설은 인창_{仁昌}상가와 강남지하도상가였다. 인창상가는 강남고속버스터미널의 주유소 운영 업체였던

.....

117 손정목, 앞의 책, 2003, 320~323쪽.

118 ‘신반포’라는 이름은 한신공영이 새로운 토지구획정리구역에 아파트를 세우면서 반포주공1단지가 있는 반포본동과 구분하여 세화여고 동측을 ‘신반포’라고 부른 데서 유래했다(서울역사편찬원, 앞의 책, 2023, 48~50쪽).

인창상사가 설립한 복합쇼핑센터였다.¹¹⁹ 인창상사의 대표는 5·16군사쿠데타 주체세력 출신으로 국가재건최고회의 위원을 역임한 옥창호(玉昌鎬)였다. 옥창호의 아들 옥경국의 증언에 따르면, 옥창호는 1976년 서울시로 부터 터미널 주변 1,000여 평 규모의 체비지 2필지를 불하받고 1977년경 상가 건물을 짓기 시작해 1979년 1월에 지하 1층, 지상 8층 규모의 건물을 완공했다고 한다.¹²⁰ 터미널 운영과는 큰 관련이 없었던 옥창호가 터미널 주유소 필지를 불하받는 과정에서는 박정희, 구자춘과의 관계가 고려되었을 것으로 생각된다. 1980년 9월 인창상가에는 지하 1층부터 지상 3층까지는 의류 도매상가, 4층과 5층에는 전자제품 도매상가가 입점해 있었고, 6층에는 뷔페, 8층에는 ‘청록회관’이라는 이름의 카바레가 영업 중이었다.¹²¹

강남지하도상가는 1977년 10월 착공한 터미널 지하도 공사와 함께 추진·개발된 지하상가였다. 서울시는 지하도 건설 자금을 확보하기 위해 민간 자본을 유치하고자 했고, 그 유인책으로 지하상가의 개발을 허용했다. 지하상가·지하도가 민간 업체의 자금으로 준공되면 서울시가 해당 업체에 상가 부분에 대한 도로점용 허가 및 무상(無償) 사용권을 주는 방식이었다.¹²² 강남지하도상가는 3개의 공구로 나누어 시공되었고, 서측의 제1공구는 반포지하상가, 중앙의 제2공구는 강남지하상가, 동측의 제3공구는 한산지하상가로 명명되었다.¹²³ 그중 반포지하상가와 강남지하상가는

.....

119 <5·16 주역들의 오늘>, 《동아일보》 1978년 5월 16일.

120 <사람들> “빼앗아 간 인창상가를 돌려주십시오”, 《함께 걸음》 1993년 9월 1일.

121 <강남고속터미널의 인창 의류 전자제품 도매상가 개장!>, 《조선일보》 1980년 9월 19일.

122 서울시, <지하도수탁공사 협약서>, 《지하도 관계철(강남터미널)》, 1977, 41~44쪽(서울기록원 관리번호: FI83764).

123 강남지하도상가의 제3공구는 ‘한산지하상가’, ‘한신지하상가’, ‘한상지하상가’ 등 다

상훈^{祥熏}기업과 동아^{東亞}건설이, 한산지하상가는 한산^{韓山}기업과 미릉^{美隆}건설이 공동 출자하여 시공했다.¹²⁴ 반포지하상가와 강남지하상가는 1979년 6월, 한산지하상가는 1981년 3월에 시장개설 허가를 취득하여 개장했다.¹²⁵ 강남지하도상가는 1~3공구를 합한 전체 길이가 약 870m, 전체 면적이 약 9,400평에 달하는 대규모 지하상가로, 당시 서울시에서 건설되고 있던 지하상가 중 최대 규모였다.¹²⁶ 반포지하상가와 강남지하상가에는 정부의 도매시장 이전 정책에 따라 강북의 주요 시장에서 이전해 온 의류 도매업자들이 자리를 잡았고, 한산지하상가에는 지방의 화훼업자들이 공동출자하여 꽃 도매시장을 형성했다.¹²⁷ 한산지하상가의 꽃 도매시장은 인창상가, 강남고속버스터미널의 본건물 지하 꽃 상가와 연결되어 거대한 ‘꽃 상권’을 이루었다.

.....

양한 명칭으로 표기되어왔다. 특히 ‘한산지하상가’라는 명칭은 1980년대 중반부터 사용되기 시작하다가 1990년대에 이르면 ‘한산’과 ‘한신’ 표기가 거의 동일한 비중으로 혼용되고 있음을 확인할 수 있다. 이는 강남지하도상가 주위에 한신공영이 건설한 대단지 아파트들이 입지해 있었고, 당초 명칭인 ‘한산’과 ‘한신’의 발음이 유사하여 발생한 착오라고 생각된다. 이 글에서는 서울시가 해당 지하상가에 대해 시장개설허가를 내줄 당시의 공식 명칭이 ‘한산지하상가’였음을 감안하여 ‘한산지하상가’로 표기를 통일한다.

¹²⁴ 서울시 건설국, <강남종합터미널 앞 지하도 시설 공동투자 승인>, 《지하도 관계철(강남터미널)》, 18~19쪽(서울기록원 관리번호: FI83764); 서울시 도로국, <지하상가의 시장개설 허가방침>, 《한신종합시장(한산지하상가)》, 1980, 3쪽(국가기록원 관리번호: BA0044205).

¹²⁵ 강남구, <시장시설허가(개장승인)>, 《반포지하상가》, 1979, 153~155쪽(국가기록원 관리번호: BA0044193); 강남구, <시장개장승인>, 《한신종합시장(한산지하상가)》, 1981, 48~52쪽(국가기록원 관리번호: BA0044205).

¹²⁶ <강남 지하상가 준공>, 《경향신문》 1979년 4월 14일; <달라지는서울 ⑦ 지하 상가>, 《조선일보》 1978년 1월 18일.

¹²⁷ 서울역사편찬원, 앞의 책, 2023, 119~120쪽.

고속버스터미널 본건물은 건축 단계에서부터 상업 기능이 터미널 기능을 압도하는 형태로 계획 및 추진되었다. 이는 근본적으로 터미널 측이 건축비를 상인들의 임대보증금으로 충당하고자 했기 때문이다. 터미널 측은 점포 분양 및 임대를 촉진하기 위해 상인들에게 영동·호남선 터미널을 정부·구마선 터미널과 통합할 것을 약속하기도 했다.¹²⁸ 1980년 7월부터 터미널 측은 본건물 6~8층에 의류도매상이 분양공고를 내고 입점 희망자를 모집했다. 당시 강북의 주요 의류도매상들은 시장별, 업종별로 추진위원회 또는 조정위원회를 구성하고 강남의 의류상가에 점포를 이전하거나 자체적으로 회사를 설립하여 상가부지를 물색 중이었다. 그중 광장시장 상인들을 중심으로 구성된 ‘강남지역 의류도매상가 추진위원회’가 터미널 6~8층의 1,700여 개 점포를 대상으로 계약을 추진했다.¹²⁹ 터미널 의류도매상가는 1982년 3월 정식 개장했다. 이후 터미널의 의류도매상들은 사업 확장을 시도하여 1983년에는 터미널 2·4층에 원단 도매상가가 형성되었다.¹³⁰

1980년대 초에는 터미널 주변의 대형 쇼핑센터들도 연이어 개장했다. 한신공영이 신반포4차 아파트의 단지 내 상가로 계획했던 ‘신반포 4차상가’는 상가명을 ‘뉴코아 복지센터’(이하 뉴코아)로 변경하여 1980년 12월에 개장했다. 한신공영 측은 뉴코아가 신반포 4~6차를 비롯하여 인근의 한양아파트와 주공3단지를 포함하는 주거인구 3만여 명의 소비 수요를 충

128 <고속버스터미널 공익성되면 -업자·상인·시당국 입장달라>, 《경향신문》 1982년 3월 6일; <고속버스터미널 임대상 농성>, 《매일경제》 1982년 2월 9일.

129 <바로 여기가 강남에 설치되는 첫번째 의류도매상가입니다>, 《동아일보》 1980년 7월 21일; <도심지 의류상 강남으로 이전추진>, 《매일경제》 1980년 7월 26일.

130 서울역사편찬원, 앞의 책, 2023, 114~116쪽.

죽시킬 것으로 전망했다. 뉴코아는 몇 차례의 설계 변경을 거쳐 지하 1층, 지상 5층 건물로 건립되었고, 점포 수는 총 251개였다.¹³¹ 지하 1층에는 음식점과 슈퍼마켓이 입점했고, 지상 1층에는 귀금속과 액세서리, 잡화코너, 2~3층은 의류전문점과 가구점, 4층에는 전문 식당가, 5층에는 문화시설과 스포츠시설 등이 배치되었다.¹³² 뉴코아는 건립 당시 단일 쇼핑센터로는 강남에서 최대 수준이었고, 규모 면에서 강북의 주요 백화점들을 압도했다.¹³³ 그 외에 반포 강남아파트 단지의 부속시설로 건립된 ‘경남상가’, 고속버스터미널 북측 도로변에 군소 지주 94명이 공동출자하고 강남기업이 시공한 ‘반포쇼핑타운’ 8개 동이 각각 들어섰다.¹³⁴ 1980년대 중반에 이르면 고속버스터미널 주변 지역은 면적 1,000평 이상 규모의 대형 상가가 10개 이상 밀집한 서울의 주요 상권 중 하나로 성장해 있었다.

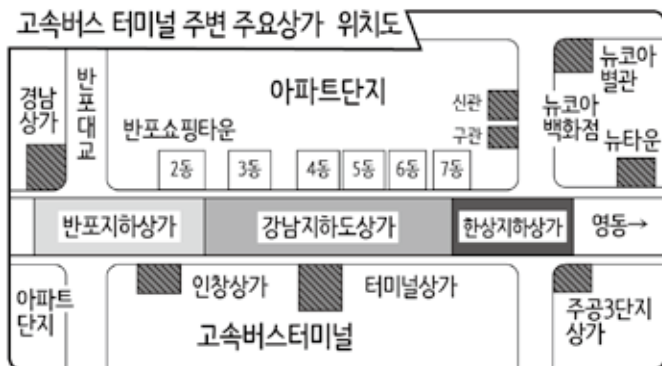
하지만 기대와는 달리 고속버스터미널 주변 지역 상가들은 초기에 영업 부진을 면치 못했다. 이는 상가의 건축, 분양, 임대 과정이 실제 소비 수요를 면밀하게 고려하지 않은 상태에서 진행되었기 때문이다. 고속버스터미널 주변 상가의 시공권을 선점한 건설업체들은 강남의 투기열을 이용해 분양가를 높게 설정했고, 점포의 분양권은 아파트 분양권과 마찬가지로 투자상품화 되어 시세 차익을 노린 가수요자들에게 판매되었다. 실제로 강남지하도상가는 보증금이 서울 시내 지하상가 중 가장 높았음

.....
 131 한신공영주식회사, <시장개설허가신청서>, 《뉴코아백화점(뉴코아시장)》, 1979, 78~80쪽(국가기록원 관리번호: BA0044204); 강남구, <시장개장 및 명칭변경승인>, 《뉴코아백화점(뉴코아시장)》, 1980, 207~211쪽(국가기록원 관리번호: BA0044204).

132 한신공영70년사편찬위원회, 《한신공영70년사》, 2020, 73쪽.

133 서울역사편찬원, 앞의 책, 2023, 249쪽.

134 <상가점포 이달 말 분양>, 《매일경제》 1979년 4월 21일; <반포쇼핑타운 착공>, 《매일경제》 1981년 6월 1일.



1985년경 강남고속버스터미널 주변 주요 상가 위치도

출처: <강남고속터미널 부근 “상가타운”가방·의류·혼수전문점 옹기종기>, 《경향신문》
1985년 9월 5일 재작성.

에도 “도로의 아스팔트만 벗겨낸 단계”에서 계약이 완료되었다고 할 정도로 높은 인기를 끌었다. 울산의 호남·영동선 터미널이 완공되면 터미널 주변 지역은 강남 최대의 상권으로 성장할 수 있다는 기대 때문이었다.¹³⁵

그러나 개장 직후 터미널 주변 상가들의 이용률은 기대를 훨씬 밑도는 수준이었고, 비교적 초기에 개장한 상가들은 상인들이 모두 입주하는 데에도 상당한 시일이 소요되었다. 인창상가의 경우 개장 6개월 후에도 입주율이 10%에 불과했으며, 반포·강남 지하상가는 임대료가 완료되는 데 6개월이 소요되었다. 상권이 형성되지 않은 상황에서 개장한 점포들은 치열한 ‘영업 전쟁’을 치러야 했다. 인창상가의 경우에는 임대 상인 100여 명이 해약을 요구하자 대표 옥창호가 도피·잠적하는 사건도 발생했다. 분양가보다도 낮은 가격에 점포를 되팔거나 임대 후에 점포를 개점하지

.....
¹³⁵ <1평 최고 500만 원 호가 울고 웃는 지하상가경기>, 《경향신문》1978년 1월 7일.

않는 사례도 비일비재했다. 이와 같은 터미널 주변 상가의 영업 부진과 ‘상가 과잉’ 현상은 1982년까지도 이어졌다.¹³⁶

터미널 주변 상가의 영업 상황은 강남고속버스터미널 본건물이 완공되고 주변 아파트단지의 입주가 일차적으로 완료된 1982년 이후부터 점차 개선되었다. 특히 1985년 지하철 3호선의 개통으로 터미널 주변 상권은 인근 아파트 주민과 터미널 이용객 외에 타지역에서 유입되는 고객까지 유치할 수 있게 되었다. 1984년 터미널 주변 상가에 대한 지역 조사를 실시했던 하승민(河承敏)은 터미널 주변 상가가 “거의 모든 기능을 갖춘 명실상부한 유통체계의 중심지로 부상”하였다고 평가하며, 지하철 3호선 개통 이후에는 터미널 주변 상가로서의 특성이 점차 사라지고 지역 주민과 일반 시민들을 위한 업종의 비중이 증가할 것으로 예측했다.¹³⁷ 실제로 1990년대에 이르면 터미널 주변 상가들은 도매 기능을 거의 상실하고 일반 소비자를 대상으로 한 소매업 위주의 상권으로 전환되어 갔다.¹³⁸

이와 같은 전환은 강남고속버스터미널 주변 지역의 공간적 성격이 ‘이동’을 그 근본적 속성으로 삼는 ‘터미널’에서 어느 정도 완결된 도시기능과 도시구조를 갖춘 ‘부도심’으로 변화되어 가는 과정과 무관하지 않았다. 1980년대 중반에 이르면 고속버스터미널 주변의 대규모 공사들이 거

.....
¹³⁶ 〈상가점포 남아돈다〉, 《동아일보》 1979년 8월 4일; 〈강남지역 상가 과잉 상태〉, 《매일경제》 1980년 11월 8일; 〈상가대표가 입주자보증금 32억 떼먹고 잠적〉, 《동아일보》 1981년 8월 8일.

¹³⁷ 하승민, 〈터미널 주변상가에 관한 지리학적 고찰 -강남고속버스터미널을 중심으로-〉, 《녹우회보》 26, 1984, 51쪽.

¹³⁸ 박희균, 〈강남고속터미널 지하의류상가〉, 《경향신문》 1994년 7월 16일; 이은형, 〈강남고속터미널 6~8층 의류도매상가 ‘교통·유행·싼값’ 3박자 갖춘 알뜰 상권〉, 《경향신문》 1991년 12월 8일.

의 완료되었고, 반포동·잠원동 일대 아파트단지의 입주도 이루어졌다. 나아가 반포동이 ‘강남 8학군’에 속하면서 1983년 반포고등학교, 1989년 세화고등학교 등 남자고등학교들이 세워졌다.¹³⁹ 고속버스터미널 주변 지역이 교통과 소비 기능뿐만 아니라 주거와 교육 기능도 담당하게 되면서 이 지역은 서울이라는 대도시의 주요 기능을 분담하는 부도심으로의 요건을 갖추게 되었다. 그러한 점에서 강남고속버스터미널의 설치는 반포 지역을 서울의 ‘관문’을 넘어 서울의 주요 ‘중심’ 가운데 하나로 개발되게 한 시발점이었다.

5. 맺음말

1970~1980년대 초 강남고속버스터미널의 설치에 서울시와 민간 자본의 이해관계가 상호 경합하고 조정되어 탄생한 결과물이었다. 서울시는 크게 두 가지 목적, 다시 말해 강남 지역의 개발과 강북의 교통난 완화를 위해 고속버스터미널의 강남 이전을 추진했다. 도심에 산재한 고속버스터미널을 강남으로 통합 이전시켜 강남개발을 촉진하고, 강북 도심과 강남고속버스터미널을 연계하여 강북의 통행량이 강남으로 분산되기를 기도했던 것이다. 한편 고속버스 업체, 울산 등으로 대표되는 민간 자본의 제1목표는 수익 극대화였다. 이들은 서울시와 정부의 터미널 이전 방침에 때로는 협조하고, 때로는 반발하면서 자신들의 수익을 극대화할 방법을 모색했다. 이와 같은 양자 간 경합과 조정의 과정은 시기에 따라 편

.....
¹³⁹ 서울역사편찬원, 앞의 책, 2023, 54쪽.

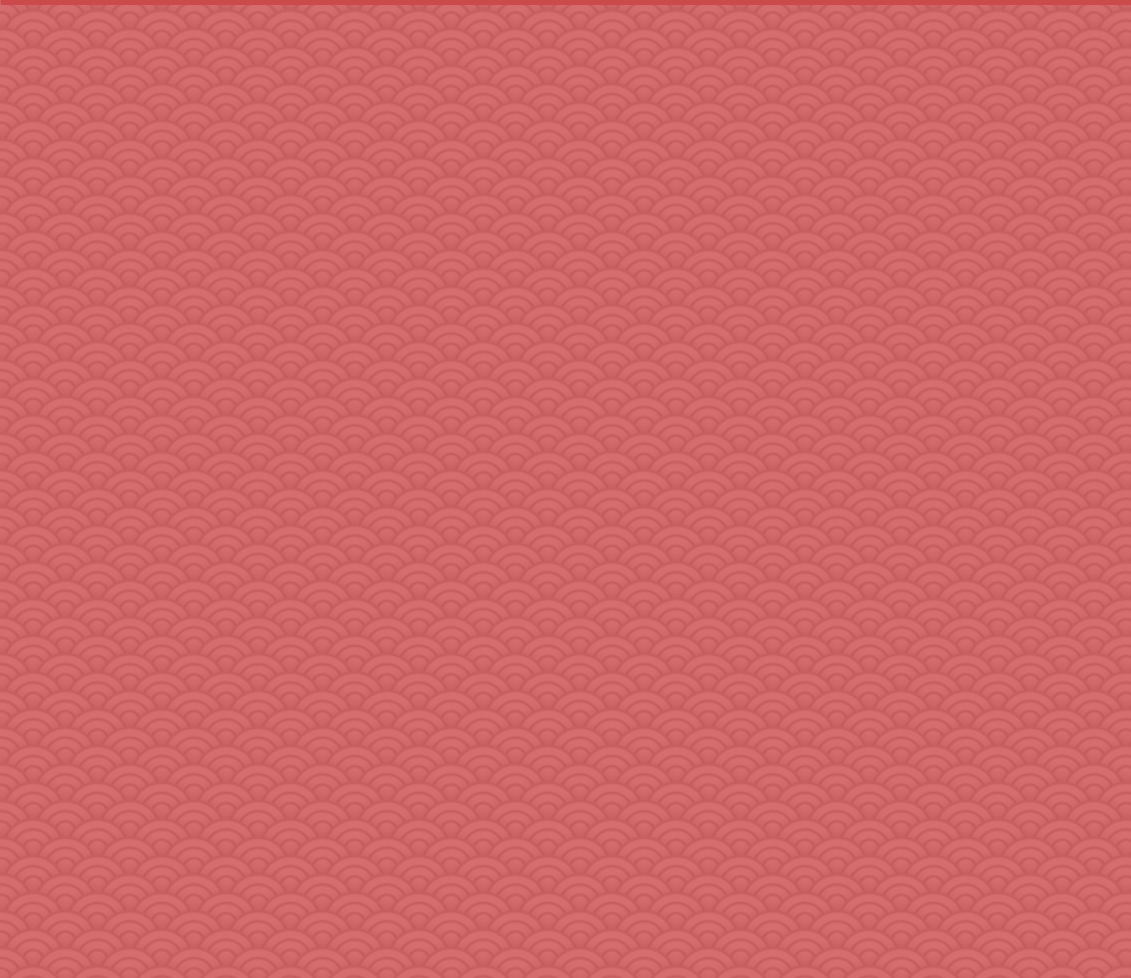
차는 있었지만, 강남고속버스터미널의 설치 과정에서 일관되게 나타나는 흐름이었다.

문제는 이와 같은 경합과 조정의 과정에는 터미널 이용객의 편의에 대한 고려가 부재했다는 것이다. 서울시와 고속버스 업체 측은 각자의 입장이 고속버스 승객 및 시민 대중의 편익과 일치한다고 주장했으나, 이는 어디까지나 자신들의 주장을 관철하기 위한 수사에 불과했다. 그 결과 터미널 이용객의 편의는 언제나 서울시의 ‘정책’과 민간 자본의 ‘이익’보다 후순위에 놓일 수밖에 없었다. 그로 인해 터미널 이용객은 연계교통의 불편함과 시설 부족이라는 두 가지 문제에 오랫동안 노출되었다. 1970년대 말 터미널과 주변 일대의 혼란상은 도시행정과 자본의 변주가 빚어낸 독특한 도시풍경이었다.

한편 터미널 주변 일대는 대규모 아파트단지와 각종 상가들이 조성되면서 명실상부한 서울의 부도심으로 성장했다. 터미널 이용객에 더해 아파트 주민들과 상가 방문객들까지 유입되면서 반포 지역은 대규모 유동인구를 포용하는 장소가 된 것이다. 또한 1980년대 이후 자가용 보유 대수의 급증으로 인해 경부고속도로의 통행량이 증가하면서 반포는 서울시내의 대표적인 교통 혼잡 지역으로 부상했다. 터미널을 강남으로 이전 시킴으로써 강북 도심의 교통 혼잡도를 낮추려는 시도는 오히려 반포 일대의 교통난을 가중시키는 결과를 가져온 셈이다. 이로 인해 현재의 강남 고속버스터미널 주변은 터미널 이용객, 터미널 부속 시설인 백화점과 상가 등을 이용하는 사람들, 대중교통으로 환승하는 사람들, 승용차와 버스 등이 뒤엉키는 복잡하고 혼란스러운 장소가 되었다.

하지만 강남고속버스터미널 주변 지역의 특성을 ‘혼잡함’만으로 설명할 수는 없다. 분량상 자세히 다루지는 못했지만, 터미널 주변 지역은

강남에서도 손꼽히는 고급 주택지로, 현재 서울에서 집값이 가장 비싼 층에 속한다. 교통 혼잡구역과 고급 주택지라는 두 가지 속성은 일견 배치되는 것처럼 보이지만, 분명 반포는 이 두 속성이 교차하고 공존하는 장소다. 이는 반포동·잠원동 일대에 건설되었던 대단지 아파트들이 2000년대 이후 대거 재개발되고, 세화여고와 반포고등학교 등이 대학진학률이 높은 ‘강남 8학군’의 대표적인 학교로 손꼽힌 것과도 무관하지 않을 것으로 생각된다. 고속버스터미널의 설치와 대규모 아파트단지 건설 및 재개발, 교육 중심지로의 부상 등 다양한 요소들이 결합하여 반포의 ‘도시성’을 창출해내는 일련의 과정을 추후의 연구과제로 남겨두고자 한다.



제3장

지하철 2호선 건설과 서울의 공간 확장

곽경상(연세대학교 국학연구원 학술연구교수)

1. 머리말
2. 지하철 건설계획의 발표와 2호선 노선 구상
3. 지하철의 건설과 버스 노선 재정비
4. 맺음말

1. 머리말

19세기 후반 대한제국의 도시개조사업 속에서 등장한 전차는 식민도시 경성의 탄생을 가져오며 도시의 구조와 교통체계 변화에 중요한 역할을 했다. 일제시기 노면전차의 “궤도교통”을 지속적으로 보호하면서 전차 중심의 교통체계는 유지되었다. 하지만 해방과 전쟁을 겪으면서 서울의 대중교통체계는 중요한 전환점을 맞이하게 된다. 전차 복구 사업과 인구 증가에 따른 도시 개발이 활발해지면서 노면전차에 대한 ‘철거론’이 부상한 것이다. 당시 대중교통체계의 재편은 단순히 교통수단의 변화에 국한하지 않고, 서울의 도심 권역 확장과 맞물려 모색되고 추진되었다.¹ 지하철의 도입은 그와 같은 조건과 상황 속에서 모색되었다.

1960년대 중반 서울은 이미 ‘만원’상태였다. 당시 ‘향도이촌’으로 증가한 인구를 서울이 감당하기 힘들게 되면서 도시 개편 방안이 논의되기 시작했다. 1966년 김현옥 시장이 등장한 이후 실시된 각종 도시개발 사업은 서울의 도시구조를 확장한 가운데 주택과 도로, 건물로 경관을 조성해 ‘새서울’을 만드는 것이었다. 이 개발에서 가장 중요한 것은 한강 남역과 북역을 하나로 연결하는 도심의 교통체계를 조직하는 것이었다. 지하철을 뚫어서 철도를 개통하고 ‘순환선’을 만들어 서울을 하나로 연결하는 도심 교통로를 형성하는 것이었다. 서울의 내부 순환선인 지하철 2호선은 강북에 편중된 서울의 도심축을 부도심 개발로 도심의 다축을 형성해 ‘대서울’을 만들기 위한 것이었다. 이 같은 개발로 서울은 지하철 시대를 열 수

.....

1 한국사에 전차의 등장과 퇴장은 최인영, 〈서울지역 전차교통의 변화 양상과 의미 (1899~1968)〉, 서울시립대학교 국사학과 박사학위논문, 2014 참조.

있었다.

지하철에 대한 등장과 추진 과정에 대한 논의는 지하철 1호선을 중심으로 진행된 가운데,² 2호선 연구는 크게 세 축으로 진행되었다. 첫째, 경험주의적 관점을 통한 실증연구이다. 손정목은 관료로서 경험했던 것과 1차 자료에 대한 분석을 토대로 2호선 순환선의 추진 배경과 건설을 살폈다. 그는 김형만의 '3핵도시' 구상을 구자춘 시장이 도시계획에 반영해 2호선 순환선이 결정되었다고 보았다.³

둘째, 공간 변동론의 관점에서 지하철의 도입과 건설을 살핀 연구이다. 이 연구는 서울의 도심 확장과 수도권 광역화 개발이 도시 지하철의 개통과 노선의 확대를 가져왔다고 주장한다. 2호선이 순환선으로 계획된 배경은 서울의 도시확장에 따른 것이라고 보았다.⁴

셋째, 행위자-네트워크(Actor-Network Theory)와 결합체 사고(Assemblage Thinking)를 서울의 대중교통 연구에 활용한 것이다. 이 연구는 서울의 도시 철도망이 계획되고 확산하는 과정을 서울시의 생산자료를 중심으로 분석하고 검토했다. 김성원은 서울의 도시계획이 교통계획에 반영되며 진행됐다는 점을 강조하며, 2호선 순환선 역시 서울 도시기본계획과 '3핵도시'

.....

2 김성원, 〈서울 도시철도와 수도권 교통결합체의 구성에 관한 연구, 1962~2016〉, 서울대학교 과학사 및 과학철학 협동과정 박사학위논문, 2017; 한국철도학회·대한교통학회, 《서울지하철건설30년사》, 서울시, 2003; 이해은, 〈서울 20세기 교통의 발달〉, 《서울 20세기 공간변천사》, 서울시정개발연구원, 2001; 손정목, 〈지하철을 건설하면 나라가 망합니다 -지하철 1호선 건설의 과〉, 《도시문제》 38-417, 2003a; 손정목, 〈서울지하철건설 주식회사-시작에서 끝까지〉, 《도시문제》 38-417, 2003b 참조.

3 손정목, 《서울도시계획이야기》 3, 한울, 2003c.

4 이인근, 〈서울지하철30년〉, 《대한토목학회지》 52-12, 2004; 이해은, 앞의 글, 2001; 한국철도학회·대한교통학회, 앞의 책, 2003 참조.

구상을 반영한 결과로 주장했다.⁵

이상의 연구들은 지하철 2호선이 어떠한 배경과 건설 과정을 거쳤는지를 이해하는 도움을 준다. 하지만 지하철 개발과 관련한 기초자료를 일부만 검토함으로써 지하철 2호선에 대한 추진 과정과 그러한 개발이 도심 교통에 미친 영향 등을 충분히 밝히지 못했다. 따라서 이 논문에서는 서울시와 서울 지하철공사가 생산한 폭넓은 자료를 검토해 지하철 2호선의 노선 결정과 순환선이 서울의 도시 교통과 시민들의 이동에 미친 영향을 살피고자 한다. 이를 위해서 2장에서는 정부와 서울시가 지하철 도입에 나선 배경과 2호선이 순환선으로 결정된 과정을 서울시 도시계획위원회의 논쟁 속에서 살피고자 한다. 3장에서는 지하철 2호선의 건설 과정과 지하철 역이 도시의 이동과 대중교통에 미친 영향에 대해서 살펴볼 것이다

2. 지하철 건설계획의 발표와 2호선 노선 구상

1) 도심 교통의 변화와 지하철의 도입 모색

1960년대 서울의 인구 증가와 교통난은 서울 도시 발전에 중요한 변화를 가져왔다. 강북에 편중된 혼란스런 도시의 문제가 논의되기 시작했고, 그 과정에서 주목된 것이 지하철이었다. 지하철이 도시 교통의 수단으로 언급된 것은 1962년이였다. 《서울도시계획백서》는 당시 서울에서 운행되는 전차로 서울의 교통난을 해소하기 어렵다고 보고, “고속전차(지하철)야말로 현재 수송력 증강상 기대할 수 있는 유일한” 방안이라고 기술했다.

.....

5 김성원, 〈서울 도시철도와 수도권 교통결합체의 구성에 관한 연구, 1962~2016〉, 서울대학교 박사학위논문, 2017 참조.



서울시 고속전차 노선망 시안도

출처: 한정섭, 앞의 글, 1965, 57쪽 지도 위에 지명 표시.

1964년 4월 14일 국회의 답변을 통해서 서울시는 서울역과 청량리 사이의 거리에 대한 지하철 구상을 밝히기도 했다.⁶ 당시 이러한 시각은 서울시의 지하철 보고서로 나타났다. 1964년 서울시 도시계획국 도시계획과 관계자가 작성한 《일본 3대 도시 지하철 및 기타 도시계획 관계 시찰보고서》⁷와 1965년 서울시 도시계획과장 한정섭이 작성한 《서울시 고속도전차 건설에 대한 제안》⁸은 일본의 지하철을 직접 탐방하고, 서울에 적용하는 방안을 살핀 것이다. 이 보고서는 일본 도쿄, 오사카, 나고야 등

6 손정목, 앞의 책, 2003c, 13쪽.

7 서울시 도시계획국, 《일본 3대 도시 지하철 및 기타 도시계획 관계 시찰보고서》, 1964.

8 한정섭, 〈서울시 고속도전차 건설에 대한 제안〉, 《대한토목학회지》 12-4, 1965.

의 사례를 살피며, 서울의 역시 교통난을 해소하기 위해서는 지하철 건설이 시급하다고 보았다.⁹

이 보고서에는 서울 지하철 노선에 대한 건설 방향을 언급했는데, 제1노선은 서울역-청량리 연장 8.44km, 제2노선은 서소문-성동역 연장 7.49km, 제3노선은 갈현동-천호동 약 27.6km, 제4노선은 우이동-말죽거리 23.9km 등 4개 노선으로 구성된 지하철 노선을 밝혔다.

실상 이 주장은 강북과 강남을 고속도전철로 연결하는 방안을 밝힌 것이다. 이러한 초기 논의가 진전되기 시작한 것은 1960년대 후반이었다. 서울시가 본격적으로 “남서울개발”을 구상하면서 도시교통체제로 지하철의 도입을 검토한 것이다. 구체적으로 정부 차원에서 지하철 문제가 모색되기 시작한 것은 1965년이였다. 1965년 4월 28일 건설부 중앙도시계획위원회에서는 서울의 지하철 도입 방안에 대한 검토에 착수했다. 당시 이 회의에서는 ① 서울시는 고속전차(지하철) 건설이 가장 경제적인 방안을 입증하는 자료를 제출하고, ② 교통부는 서울 고속전차(지하철)의 조속 건설을 위해 협조하며, ③ 고속전차(지하철) 건설에 대한 기술적 문제를 교통부와 건설부가 협의하기로 결정하였다.¹⁰

이후 중앙 정부와 서울시 간의 협의를 거쳐서 서울시는 1965년 11월 고속전차(지하철)계획을 통과시키고, 이 계획이 1966년 ‘서울도시기본계획’에 반영되었다.

이러한 지하철 논의는 1970년대 일본 철도산업계와 지하철 전문가들의 자문과 기술지원, 일본 정부의 차관 도입 등을 통해서 본격적으로 실

9 한정섭, 앞의 글, 1965, 54쪽.

10 《서울도시계획5》, 1964, 312~314쪽(국가기록원 관리번호: BA0866455).

행될 수 있었다. 이 과정에서 지하철 1호선이 도입된 것이다. 이 문제가 본격적으로 논의되기 시작한 것은 1970년 7월 열린 제4차 한일정기관료 회담이었다. 이 회담에서 일본은 서울 도시교통계획에 대한 조사단을 한국에 파견하기로 합의했다. 이에 따라 일본 정부는 전문가 10명으로 구성된 조사단을 한국에 파견해 1970년 9월 17일부터 한 달 동안 현지 조사를 실시하고 양국 정부에 조사보고서를 제출했다. 이 보고서에서 추정된 건설비는 <표 1>과 같다.

<표 1> 지하철 1호선 건설비

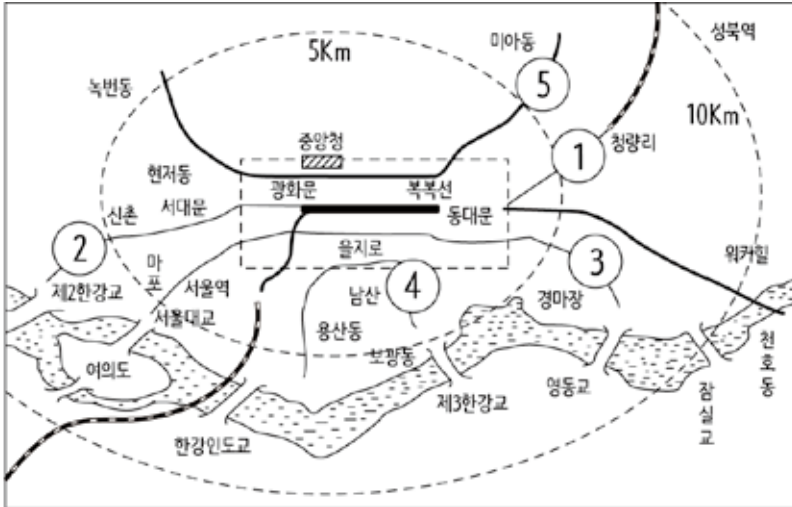
항목	비용
건설공사비	235억 6,000만 원
차량(60량분)	24억 원
총액	259억 6,000만 원

출처: 서울시 관광운수국, 《차관자금관계철》, 1974, 24쪽(서울기록원 관리번호: FI77698).

비고: 건설비에 물가와 노임의 상승은 고려하지 않았다.

당시 일본 조사단의 단장인 가쿠모토 료헤이(角本良平)는 운수성 도시교통과장과 국철 신칸센 총책 영업부장 등을 역임한 도시교통 전문가였다. 이들이 1970년 12월 7일 제출한 《서울시 수도권도시교통계획 조사보고서》는 서울 4대문 도심이 앞으로 유일한 중앙업무지구로 기능할 것이라는 전제하에 서울 및 수도권 도시철도 노선망을 계획했다. 이 조사단은 공사비 절감과 운행의 효율성을 높이기 위해서 기존 도로망과 철도망을 고려해 지하철 노선도를 수립했다. 이들은 크게 5개 노선 총 연장 133km(국철직통구간 포함 209km)의 노선을 제안했는데, 그중 지하 구간이 61km였다. 당시 4대문 직선 구간을 중심으로 위쪽과 아래쪽 U자형 노선도를 갖춘 지하철 5개 구간의 모습은 다음과 같다.

이 구간 중 가장 먼저 건설할 구간이 지하철 1호선이었다. 그것은 서



지하철 5개 구간 모습

출처: <5개 노선연 209km>, 《매일경제》, 1971년 1월 6일 제작성.

울역-청량리, 서울역-인천, 서울역-수원, 청량리-성북 간 국철 구간의 전철화 사업이었다.¹¹ 그리고 이를 위한 재원은 일본의 차관으로 진행하기로 했다. 1971년 8월 11일 동경에서 개최된 제5차 한일정기각료회담에서 일본 정부는 서울시 지하철 및 수도권 전철화사업을 위해 8,000만 달러 차관을 공여기로 합의했다. 이 자금은 일본해외경제협력기금(OECF)으로 지정되어 1972년 4월 12일 양국 정부가 체결했다.¹² 이로써 서울시의 지하철 개발이 시작된 것이다.

이처럼 서울의 교통난 해소를 위해 도입이 검토된 지하철은 남서울 개발과 도시 교통의 전환이 모색되면서 추진 방향이 잡혀갔다. 일본 철도

.....

¹¹ 김성원, 앞의 글, 2016, 74~76쪽.

¹² 《차관관계철》, 1972, 25쪽.

산업계의 지원과 일본의 차관 제공으로 완성된 지하철 건설은 구도심인 강북을 중심으로 수도권과 연결하는 노선계획이 수립되었다. 하지만 그러한 지하철 노선계획은 2호선의 추진 과정에서 중요한 변화를 보인다. 서울 도심축의 확대와 도심권 개발이 속도를 내면서 지하철의 활용 방안이 논의된 것이다.

2) 2호선 노선을 둘러싼 갈등과 변화

1975년 3월 4일 박정희 대통령의 연두순시 당시 구자춘 시장은 “서울 도심에 대한 다핵화 구상을 설명하고, 이를 뒷받침하기 위해 지하철 순환선을 추진하겠다고 밝혔다.”¹³ 이로써 2호선은 동-서 노선과 순환노선을 두고 관계자들 사이의 논쟁이 발생하게 되었다. 당시 이 논의는 강북의 인구 유입과 분산이라는 ‘현실적 필요’와 서울의 새로운 성장축을 마련하기 위한 ‘미래를 위한 투자’로 양측의 주장이 팽팽히 맞서게 되었다. 이 같은 관계자들의 논쟁이 벌어진 곳은 서울시 도시계획위원회였다.

1975년 6월 11일 서울 지하철본부는 2호선에 대한 〈순환선 건설 시설결정 사유서 및 시설결정 조서〉를 제출해 순환선의 추진 배경과 사업 개요에 대해서 밝혔다. 이 조서에 따르면, 지하철 2호선을 순환선으로 건설하는 배경을 크게 두 가지라고 밝혔다.

첫째, 서울 도심을 3핵으로 분화해 연결하기 위한 것이었다. 도시계획상 현재의 단핵 도심을 3핵 도심(기존도심-영등포-영동 잠실)으로 개발하는 기본 계획에 따라 강남지역 2개 부도심 개발을 촉진해서 3핵 도심을 연결할 순

.....

13 <2개 부도심 기능별 개발>, 《경향신문》 1975년 3월 4일; <영동-영등포 두 부도심 개발>, 《조선일보》 1975년 3월 5일.

환선을 설치한다는 것이다.

둘째, 서울 도심에 집중된 인구를 분산하기 위한 것이었다. 1975년 당시 서울의 인구 비율이 강북 72%, 강남 28%로 거주 불균형이 심한 상태이기 때문에 강북 인구를 분산해 균형있는 도시를 만들고자 한 것이다.¹⁴

기존의 서울 도시 구조가 강북에 편중됨에 따라 빚어진 문제를 해소하기 위한 것으로 1960년대 진행된 여의도 지구 개발¹⁵과 영동지구 개발¹⁶을 도심권에 편입시키기 위해서 순환선을 추진한다는 발상이었다. 이 같은 시각을 토대로 계획된 순환선의 사업 개요는 다음과 같다.

2호선 순환선의 사업 개요

1	지하철 순환선	지하: 31km, 지상: 15.5km(총 46.5km)
2	차량기지 인입선	종로선: 2.1km, 순환선: 3.5km(총 5.6km)
3	정차장(38개소)	지하: 27개소, 지상: 11개소
4	건설비	2,330억 원
5	건설 기간	1975~1984(10년)

출처: 지하철본부, <도시 고속철도(지하철 순환선 및 지하철 3·4호선) 시설 결정 요청>, 《고속철도-서고 108(75.6.23)·서고169(75.10.18)》, 1975, 25쪽(서울기록원 관리번호: FI309968).

이 사업은 지하와 지상 철길 46.5km를 순환선으로 연결해 38개의 정차장을 두고, 두 개의 차량기지를 설치해 2호선을 완공한다는 계획이다.

.....

¹⁴ 지하철본부, <도시 고속철도(지하철 순환선 및 지하철 3·4호선) 시설 결정 요청>, 《고속철도-서고108(75.6.23)·서고169(75.10.18)》, 1975, 25쪽(서울기록원 관리번호: FI309968).

¹⁵ 1960년대 여의도를 시야에 둔 도시 개발 과정은 성나연·전봉희, <김현옥 시정(1966~1970)의 '새서울' 구상과 한강 및 여의도 개발>, 《대한건축학회논문집》 411, 2023 참조.

¹⁶ 강남의 도시 형성과 개발계획에 대한 내용은 윤은정, <강남의 도시공간형성과 1960년대 도시계획 상황에 대한 연구>, 한양대학교 건축학과 석사학위논문, 2009 참조.

외자와 내자를 포함해 2,330억 원의 자금으로 10년에 걸친 건설계획을 수립했다. 그런데 “대서울”을 위한 실질적인 교통체계를 담고 있는 2호선 순환선은 서울시 도시계획위원회들 사이에 시각차를 보였다.

당시 2호선 순환선에 가장 비판적이었던 그룹은 학자들이었다. 그들은 순환선에 앞서서 서울의 북과 남을 연결하는 것이 훨씬 시급하다고 보았다. 서울의 교통체계와 성장 방향을 둘러싸고 진행된 협의에서 2호선 순환선문제가 집중적으로 논의된 것은 제8차 서울시 도시계획위원회였다.

1975년 7월 3일 열린 제8차 서울시 도시계획위원회는 강남 노선에 대한 추진 필요성을 두고 도시계획위원회들 사이에 비판이 오가며 사업의 시각차를 보였다. 1975년 6월 19일 제7차 회의에서 시작된 2호선 논의는 8차 회의에서 구체적인 이야기가 오가게 되었다. 당시 이 회의 참석자는 다음과 같다.

이 회의에서는 지하철 2호선 추진 방향을 둘러싸고 크게 세 가지를 중심으로 논의되었다. 첫째, 지하철 건설에 있어서 시급한 것이 순환선 건설인지, 아니면 남북을 연결하는 3·4호선을 시공하는 것인가였다. 둘째, 지하철과 철도 노선이 겹치는 구간에 대한 교통시설을 재조정하는 것이다. 셋째, 2호선이 도심의 외곽을 지나지 않는 데 ‘순환선’이라는 명칭을 사용할 수 있는가 하는 문제였다.

이러한 문제들에 대해서 가장 강력한 의견을 피력한 위원이 홍익대

제8차 서울시 도시계획위원회 참석자

상임 위원	김종성	
위원	이성옥	강민주
	나상기	이원환
	서영갑	권태준
	주종원	김준석
	이우현	김희섭
기타 참석자	지하철 본부장	지하철 건설과장
	계획과장	간사(도시계획계장)
	정가로계획계장	
기록	이용섭	

출처: 서울시 도시계획위원회, 〈도시계획위원회 제8차 회의록〉, 《고속철도-서고108(75.6.23)·서고169(75.10.18)》, 1975, 43~44쪽(서울기록원 관리번호: FI309968).

교수 나상기였다. 그는 서울 도심의 상황과 현실적 타당성을 토대로 ‘순환선’ 추진을 비판했다. 나상기는 이른바 “3핵도시” 개발을 위한 ‘순환선’ 추진에 의구심을 표했다. 그는 “순환로 건설이 과연 삼핵을 중심으로 한 개발 방향과 인구소산 그리고 영동 잠실지구의 개발 촉진을 위한 방향이라면 그 기여도가 과연 높을 것이냐에 의문을 표했다.” 나상기는 “우선 제일 시급한 것은 남북을 연결하는 선이고, 신시가지 개발의 유도도 도심 부에서 또는 그 외 지역에도 가장 빠른 시간 내에 도달할 수 있게 해야 개발이 될 것이라고” 보았다.¹⁷ 이 같은 주장에는 강북과 강남을 연결하는 4호선 건설이 보다 시급하다는 인식이었다. 이성옥 역시 인구 분산을 위한 효율적 논의를 위해서 2·3·4호선 전 노선에 대한 심의를 통해 우선 순위를 정할 필요가 있다고 보았다. 남북 노선의 연결이 시급하다는 주장은 강민주를 통해서도 제기되었다. 그는 순환선이 남북 노선보다 시급한 것 인지에 대해 의문을 표했다. 더욱이 “고속버스 터미널이 영동지역으로 나가게 되고 보면 이로 인한 남북의 연결 노선이 시급하다고 보며 영동지역의 개발 촉진에도 남북 노선이 도움이 된다고” 주장했다.¹⁸

이처럼 ‘순환선’이 아닌 ‘남북선’을 강조한 배경에는 영등포와 영동 잠실지구 등 강남 개발이 사업 초기 단계에 머물러 있는 반면, 강북 지역의 시급한 현안을 해소하기 위해서는 지하철을 통해서 고속도로나, 수도권 외곽과 연결하는 방안이 필요하다고 본 것이다. 따라서 지하철 4호선에 보다 더 관심을 보인 것이다.

.....

¹⁷ 서울시 도시계획위원회, 〈도시계획위원회 제8차 회의록〉, 《고속철도 -서고108 (75.6.23)·서고169(75.10.18)》, 1975, 49~50쪽(서울기록원 관리번호: FI309968).

¹⁸ 서울시 도시계획위원회, 〈도시계획위원회 제8차 회의록〉, 《고속철도 -서고108 (75.6.23)·서고169(75.10.18)》, 1975, 53, 57쪽(서울기록원 관리번호: FI309968).

‘순환선’ 건설에 대한 도시계획위원들의 반대가 지속되자 지하철 본 부장은 “남북 연결의 시급성을 인정하지만, 3핵의 연결이 정책적인 사업 임을 감안해 주길 바란다는” 요청과 함께, “영동터미널과의 연결문제 역시 순환 선사업에서 연장하겠다고” 밝혔다.¹⁹ 이 같은 문제에 대한 최종 결론은 제9차 회의에서 이루어졌다. 1975년 7월 11일 열린 제9차 서울시 도시계획위원회 참석자는 다음과 같다.

서울시 제2부시장인 김성배가 참여해 주 도한 이 회의는 그간 논의된 내용을 사전에 조율한 가운데 서울시의 방향대로 신속하게 결정되었다. 순환선은 이른바 정부 시책 으로 “현 강북 인구를 강남으로 유도하며 아울러 영동 잠실지역의 개발을 촉진하기 위한 것”라고 했다.²⁰ 이에 대해 안해균은 “인구분산 효과를 기한다면 철저한 보안 조치로서 지가 상승 등이 없게 해야 된다는 점”과 서영갑이 “개인 사유재산에 신중을 기해주기 바란다는 점”을 제기하는 선에 그쳤다.²¹ 결국 지하철 제2호선 순환선 추진은 원안대로 결정되었다.

제9차 서울시 도시계획위원회

위원장	김성배	
부위원장	곽후섭	
위원	이성옥	이원환
	김희섭	정규영
	안해균	나상기
	김재철	서영갑
	이우영	윤정섭
	임강원	
불참	김종성	강민주
	권태준	이원복
기타	간사 (도시계획과장)	서기 (종합계획계장)
	권지역 계장	정가로 계장
기록	이용섭	

출처: 서울시 도시계획위원회, 〈도시계획위원회 제9차 회의록〉, 《고속철도 -서고108(75.6.23)·서고169(75.10.18)》, 1975, 64~65쪽(서울기록원 관리번호: FI309968).

¹⁹ 서울시 도시계획위원회, 〈도시계획위원회 제8차 회의록〉, 《고속철도 -서고108(75.6.23)·서고169(75.10.18)》, 1975, 54~55쪽(서울기록원 관리번호: FI309968).

²⁰ 서울시 도시계획위원회, 〈도시계획위원회 회의록(제9차 회의)〉, 《고속철도 -서고108(75.6.23)·서고169(75.10.18)》, 1975, 72쪽(서울기록원 관리번호: FI309968).

²¹ 서울시 도시계획위원회, 〈도시계획위원회 회의록(제9차 회의)〉, 《고속철도 -서고108(75.6.23)·서고169(75.10.18)》, 1975, 74~75쪽(서울기록원 관리번호: FI309968).

한편 지하철 2호선 문제는 노선에 대한 시각차와 더불어 소요되는 자금을 확보하는 문제 역시 상당히 중요했다. 서울시 자체 재정으로 해결할 수 없는 상황에서 이 문제의 해결을 위해서는 정부의 재정적 지원이 절대적으로 필요했다. 이를 위해서 서울시는 경제기획원과 교통부, 국무총리실에 지하철 2호선 사업의 타당성과 경제성을 설명하며 정부의 재정 지원을 요청해 갔다. 1975년 5월 15일 서울시는 서울시장이 주재한 회의를 갖고, 같은 날 경제기획원을 방문해 순환선 문제를 협의했다. 그리고 다음날 국무총리실과 교통부에 지하철 순환선에 대한 기술 및 경제성을 설명하며 정부의 재정 지원을 요청해 갔다.²² 이러한 정부와의 협상에서 중요한 회의가 열린 것은 1975년 5월 19일 경제기획원과의 협의였다. 서울시는 경제기획원에서 2호선 순환선의 건설 조사 결과를 밝히며 건설비 세부 계획에 대한 협의에 들어갔다. 당시 이 회의에 참석자는 다음과 같다.

지하철 순환선 (강북-강남) 건설을 위한 협의회

주제	지하철 순환선(강북-강남) 건설을 위한 기술 및 경제성 조사	
장소	경제기획원 차관실	
일시	1975. 5. 19.	
참석자	경제기획원 관계자	서울시 관계자
	경제기획원차관	서울시제2부시장
	경협국장	지하철본부장
	기획국장	건설과장
	경협총괄과장	
	투자자 제1과장	
	물가조정국장	

출처: 지하철본부, <국고보조적극추진>, 《국고보조관계철》, 1975, 47쪽(서울기록원 관리번호: FI77705).

.....

²² 지하철본부장, <국고보조적극추진>, 《국고보조관계철》, 1975, 45~47쪽(서울기록원 관리번호: FI77705).

이 회의에서 서울시 관계자는 KIST 조사 내용을 밝혔다. 이 보고서에는 공사 구간을 4단계로 구분했다. 1단계는 시청 앞~왕십리 구간, 2단계는 시청 앞~당산동 구간, 3단계는 왕십리~구동 구간, 4단계는 구동~당산동 구간이었다. 당시 순환선의 위치 및 건설계획도는 다음과 같다.



지하철 2호선 순환선 구역(상)과 단계별 건설 계획도(하)

출처: 지하철본부, <도시고속철도>, 《고속철도 -서고108(75.6.23)·서고169(75.10.18)>, 1975, 35쪽(서울기록원 관리번호: FI309968); 서울시, <국고지원금 신청>, 《국고보조관계철>, 1975, 135쪽(서울기록원 관리번호: FI77705).

KIST 제안 계획안

3개의 계획안			
1	10개년계획 (1975~1984)		
2	11개년계획 (1975~1985)		
3	12개년계획 (1975~1986)		
10개년 자금계획서			(단위: 백만 원)
구분		계	
건설공사비	외자	차관도입	63,530
		소계	63,530
	내자	국고지원	58,000
		시비부담	58,200
		기타	42,269
		소계	158,469
	외자·내자	합계	222,000
	건설금리		13,400
총계			235,400

출처: 서울시, <지하철 순환선 건설자금 계획서 제출>, 《국고보조관계철》, 1975, 48·50쪽(서울기록원 관리번호: F177705).

비고: 내자와 외자의 총합은 2,219억 9,900만 원인데, 자료의 원문 내용을 그대로 기입해 2,220억 원으로 정리했다.

KIST는 이 사업지구에 대한 개발을 위해서 3개의 계획안을 제시했다. 이 자금계획은 외자 635억 3,000만 원과 내자 1,584억 6,900만 원에 건설 금리 134억 원으로 총액 2,354억 원이었다. 이 자금계획은 11년 계획과 12년 계획에서 동일했지만 건설 금리가 증가해 11년 계획에는 151억 2,400만 원으로 총액 2,371억 2,400만 원이었고, 12년 계획에는 건설 금리가 157억 6천만 원으로 총계 2,377억 6,000만 원으로 계상했다.

이처럼 2호선의 추진은 외자와 정부 지원금에 기댄 사업으로 서울시는 이에 대한 자금 확보를 위해 진력했다. 흥미로운 점은 1976년 3월 영국 정부 관계자가 한국을 방문할 당시 2호선 건설에 대해 영국이 관심을 표명하며 참여 의사를 타진해 온 것이다. 영국 제너럴일렉트릭사와 영국

국철 관계자가 서울시 지하철 본부 관계자와 재정 차관 문제를 논의하며, 1976년 5월 남덕우 재무부 장관이 영국을 방문할 때 깊이있는 논의를 하기로 했지만, 이 협의는 소기에 성과를 거두지 못한 것으로 보인다.²³ 결국 2호선 순환선 건설비는 일본의 경제협력기금과 정부의 재정 지원을 토대로 추진 계획이 수립되며 개발이 진행되었다.

지하철 2호선 추진 논의가 동서노선과 순환노선을 두고 충돌했지만, 최종적으로 순환선이 추진되면서 영동과 잠실지구, 여의도 등 서울의 부도심 개발이 속도를 더할 수 있었다. 이러한 지하철 순환선의 등장은 건설 과정에서 다양한 충돌을 불러왔지만, 서울의 도시 구조와 교통체계에 커다란 변화를 가져왔다.

3. 지하철의 건설과 버스 노선 재정비

1) 지하철 건설 과정과 토지 수용을 둘러싼 갈등

지하철 1호선 개발이 기존 철도 노선을 최대한 활용해 노선계획을 수립한 만큼 고속화와 지하화가 실행되지 못하는 한계를 보였다. 당시 1호선은 기존 국철 노선과 지하철 노선이 겹쳐지는 만큼 교통의 혼잡도와 위험 요인 역시 지적된 상황이었다. 2호선 추진은 ‘지상철’로 불리며, ‘저속화’라는 한계를 벗어나기 위한 노력이었고, 이를 위해서 본격적인 지하터널 공사와 지상의 철도 노선을 새롭게 계획하고 건설해 갔다. 2호선 순환선과 인입선, 정차장이 포함된 최초의 사업계획은 다음과 같다.

.....
²³ 《차관자금관계철》, 1974, 291쪽(서울기록원 관리번호: FI77698).

2호선 순환선의 사업 개요

1	지하철 순환선	지하: 31km, 지상: 15.5km(총 46.5km)
2	차량기지 인입선	종로선: 2.1km, 순환선: 3.5km(총 5.6km)
3	정차장(38개소)	지하: 27개소, 지상: 11개소
4	건설비	2,330억 원
5	건설 기간	1975~1984년(10년)

출처: 지하철본부, <도시 고속철도(지하철 순환선 및 지하철 3·4호선)>, 《고속철도 -서고108(75.6.23)·서고169(75.10.18)>, 1975, 25쪽(서울기록원 관리번호: FI309968).

2호선은 강북과 강남을 연결하는 총길이 46.5km로 지하가 31km로 전체의 약 70%를 차지하고, 지상이 15.5km로 약 30%를 차지해 고속전철의 지하화를 실현하고자 했다. 문제는 지하를 뚫고, 철로를 놓아, 고속전철이 관통할 경우, 지상의 안전이 위협될 수 있다는 점이었다. 지하와 지상, 고가철로, 철로가 혼용된 2호선 설계 문제는 상당한 기술력을 동반하는 만큼 이에 대한 설계는 국내 최고의 전문가 그룹이 참여해 진행했다. 1976년 7월 시작된 이 설계 작업은 건설 시공에 전문가였던 유신설계공단이 컨소시엄을 조직해 추진해 갔다. 당시 컨소시엄은 유신설계공단을 주축으로 동명기술공단, 대한건설탄트, 한국철도기술협력회가 참여했다.

유신설계공단은 경성고공과 서울대 토목과를 졸업한 전공렬이 세운 회사였다. 그는 1950년대 철도와 교량 건설에 참여해 1966년 유신평수설계공단을 세웠다. 이 회사는 경부고속도로 설계에 참여했고, 이후 1973년 회사명을 유신설계공단으로 변경했다.

동명기술공단은 서울대 토목과를 졸업한 신동수가 내부부와 건설부에서 건설 관료 경험을 거친 후 세운 회사였다. 그는 관료 생활 이후 국내 최고의 설계사무소인 국전설계사무소에서 활동하며 경력을 쌓았다. 신동수는 1964년 당시 ‘지하철 1호선 타당성조사’에도 참여했다. 이후 현대

건설에서 근무하며 경부고속도로 건설에 참여했고, 1970년 신현주의 국
전기술공사를 인수해 동명기술공단으로 사명을 변경했다.²⁴

대한컨설팅타트는 관료 출신인 이현경이 세운 회사였다. 그는 1942년
고베공업고등학교 토목과에 입학해 졸업 후 토목 관료 생활을 시작했다.
해방 이후 내무부에서 근무할 당시 동명기술공단을 세운 신동수의 상관
으로 들은 막역하게 지냈다. 이현경은 1964년 중앙 정부에서 서울시로
이동해 관료 생활을 이어오다 1966년 퇴직해 1967년 대한컨설팅타트를 설
립했다. 대한컨설팅타트는 1960년대 서울시 고가설계와 서울대교 등 교통
설계를 수행했고, 1970년에 지하철 1호선 구조설계에도 참여했다.²⁵

지하철 2호선 순환선 단계별 건설계획

단계	사업별	구간	연장(km)	공사비(백만원)	기간	비고
1단계	순환선	시청앞-왕십리	7.0	61,928	1975~1980	기 시설 결정요청
	순환선	성동교-답십리	2.3			
		성수동-답십리				
	종로선 인입선	신설동-답십리	2.1			
	차량기지	답십리	180			
2단계	순환선	시청앞-당산동	9.5	47,828	1977~1981	
3단계	순환선	왕십리-영동	10.5	52,325	1978~1982	
	순환선 인입선	잠실동-대치동	1.2			
	차량기지	대치동	200			
4단계	순환선	당산동-영동	19.5	70,919	1979~1984	
총계			521(차량기지제외)	233,000	1975~1984	

출처: 지하철본부, <도시 고속철도(지하철 순환선 및 지하철 3·4호선)>, 《고속철도 -서고108(75.6.23)·서
고169(75.10.18)>, 1975, 26쪽(서울기록원 관리번호: FI309968).

.....

24 동명기술공단, 《동명기술공단 50년사(1960~2010)》, 2011, 54~66쪽.

25 대한컨설팅타트, 《불굴의 반세기 대한컨설팅타트 50년사(1967~2017)》, 2017, 155~199쪽.

한국철도기술협력회는 1965년에 발족된 철도 전문 엔지니어링 회사로 철도 노선과 철로 설계를 주로 해온 회사였다.

이들 네 회사는 1960년대 이후 건설 설계 사업에 상호 협력해 왔으며, 2호선 순환선 참여 역시 그러한 경력과 역량을 토대로 이루어졌다.²⁶

이들은 지하철 순환선(강북 반월선 구간) 제1차 설계를 맡았는데, 이 구간은 시청에서 하왕십리까지 연결되는 1단계 구간이었다. 서울시는 2호선 순환선 건설 규모가 방대한 만큼 4개 구간으로 나누어 단계적으로 사업을 추진해 완성한다는 계획이었다.

최초로 제시된 순환선 건설계획 구간은 강북과 강남을 나누고, 시청역을 중심으로 한양대역에 이르는 강북라인을 1단계로 하고, 시청역에서 당산역에 이르는 구간을 2단계로 진행해 강북노선을 완성하는 것이었다. 강남의 경우는 영동 구간을 우선 개발하고, 마지막으로 서울대역을 거쳐 당산으로 이어지는 순환선 건설계획이었다.²⁷

이 건설계획은 사업의 시작과 준공이 1년씩 밀렸지만 사업 구간과 건설 내용은 동일하게 진행되었다. 1차 설계의 기본 내용은 다음과 같다.

.....
²⁶ 이들 4개 설계회사 가운데 유신설계공단과 동명기술공단, 대한건설탄트는 1호선의 시설물에 대한 설계에 참여했으며, 2호선의 설계 역시 이들의 참여 속에서 이루어졌다(서울시, <서울시 '한국종합설계' 등8개 설계사와 지하철 설계 계약>, 《매일경제》 1970년 11월 25일; <지하철 설계 계약 1호선>, 《조선일보》 1970년 11월 25일.

²⁷ 지하철 2호선 순환선의 건설계획은 전체를 4개 구간으로 구분해, 강북지역을 우선 개발하고, 이어서 강남지역을 개발할 예정이었다. 하지만 실제 개발은 강남지역이 먼저 개발되고 강북개발이 이어지면서 순환선을 완성해 갔다. 1978년 3월 9일 잠실에서 기공식이 열리며 시작된 2호선 건설은 구간별로 공사를 완료한 후 운행을 시작했고, 1984년 5월 전체 구간이 완공되며 현재의 모습이 되었다(한국철도학회·대한교통학회, 앞의 책, 2003, 24~26쪽).

지하철 순환선(강북 반월구간) 1차 설계

1	용역명	순환선(강북 반월선 구간) 제1차 설계용역	
2	사업자	유신설계공단, 동명기술공단, 대한결선타트, 한국철도기술협력회	
3	사업구간	시청앞-을지로-신당동-하왕십리	
4	시행기간	1976. 7. 12. ~ 1976. 12. 13.	
5	용역비 (천원)	당초	58,320,000
		변경	58,320,000

출처: 서울시 지하철건설본부, 《지하철순환선(강북, 반월구간) 1차 설계(용역) 준공설계서》, 1976, 2~3쪽(서울기록원 관리번호: FI278713).

이 설계 작업은 5개월에 걸쳐 계획 구간의 지질을 조사하고, 측량과 구조물을 설계해 순환선의 건설 구조를 완성하는 것이었다. 지하철본부는 기본적인 지침을 통해서 2호선의 설계 방향을 제시하며 순환선을 계획해 갔다. 지질조사와 측량을 통해서 지하철 사업 현장과 상태를 파악하였고, 구조물 설계를 통해서 지하철과 지하철 역사의 구조를 설계했다. 지하철 본부는 구조물 설계에 있어서 ‘특별사항’을 통해서 구체적인 조건을 제시했다. 당시 구조물 설계를 위해 제시된 ‘특별사항’은 다음과 같다.²⁸

특별사항

1. 본 설계는 구조시공의 공법에 따른 측벽, 지보공, 목공 및 토공을 위한 모든 기시설 설계 및 시공도를 포함한다.
2. 본 설계는 정밀을 요하는 것으로 종방향은 미세한 변위에 대하여도 감안하여야 하므로 횡방향 단면(section) 설계와 함께 종방향의 응력 검토를 아울러 시행할 것이며 열차 통과시 발생하는 진동에 대해서도 고려하

.....

²⁸ 서울시 지하철건설본부, 《지하철 순환선(강북 반월구간) 1차 설계(용역) 준공설계서》, 1976, 5~8쪽(서울기록원 관리번호: FI278713).

여야 한다.

3. 본 설계는 기히 작성된 평면 종단도에 지장물인 지하도, 교량, 건물, 하천 횡단 계획 중인 도시 토목구조물과 구조 및 시공방법을 감안 설계하여야 한다.

4. 본 설계는 구조물과 지하 수위와의 상관관계를 검토하여 안전차로 설계하여야 한다.

5. 본 설계는 곡선부와 직선부를 분류 원심력 등으로 미리 영향을 고려하여 설계하여야 한다.

6. 본 설계 정차장의 설계에는 정차장의 가능(매표, 대합실, 승강장 및 부대시설) 배치가 결정된 뒤 이에 맞는 구조물로 도시 미관을 고려하여 설계하여야 한다.

7. 배수시설은 강의 정도가 가장 큰 계절을 감안하여 시공사 배수 문제를 충분히 검토하여야 하며 정차장 배수 계통로를 결정하여 구조물 설계시 이를 감안하여야 한다.

8. 본 설계는 설계조서 작성시 건설부 및 대한토목학회 제정 무근 콘크리트 시방서, 강 도리교 시방서, 지하철 순환선 건설 규정안, 지하철 구조물 설계시방서(안)에 준하여 설계하여야 한다.

9. 본 설계의 특수성을 감안하여 다음 사항을 특히 감안하여야 한다.

가) 정차장 구조 설계

- 지상으로부터 승객유도 개통 분석.

인근 건물과 지하철 대합실과의 연결통로 개설감안.

출입구 계단, 승강장 및 정차장 내의 각종 기능의 배치 감안.

10. 이상의 작업은 각 부분 작업 내용을 3개 이상 비교 기본 설계하여 당분부 결정을 받은 후 실시 설계하고 아래의 사항 중 쌍방의 의사가 일치

되지 않을 때는 당 본부 결정에 따른다.

가) 구조 해석 방법

나) 토질 및 기초 해석 방법

다) 구조 외형 상태

라) 공법 및 추가 시방서

마) 지장물 이설 방법

바) 시공난이도 및 시공방법

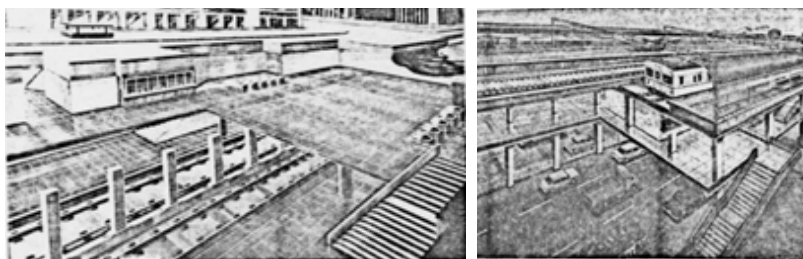
이 특별사항은 구조에 있어서 크게 두 가지의 조건을 제시하고 있다.

첫째, 지하철 공사에 따른 지상의 안정, 즉 구조기술적 측면에 대한 고려를 강조하고 있다. 지하도, 교량, 건물, 하천 등이 고려된 설계와 곡 선구간에 대한 고려가 강조된 것이다.

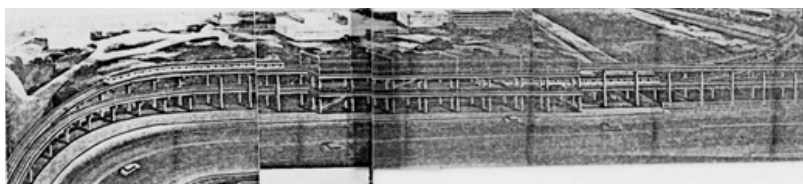
둘째, 지하철을 단순한 교통수단이 아니라 도시 경관에 대한 고려와 함께 새로운 이동의 공간으로 개발하는 것이다. 지하철 정차장은 “도시 미관을 고려해 설계되고”, 정차장이 “인근 건물과 연결되어 다양하게 기능적 배치”가 될 수 있도록 하는 것이다.²⁹ 2호선 정차장에 대한 이러한 인식은 지하철을 단순히 대중교통 수단으로만 보지 않고, 서울의 경관 변화와 도시 확장을 시야에 두고 고민한 것이다. 이런 구조적 기능은 당시 계획도를 통해서 살필 수 있다.

앞의 사진처럼 정차장의 구조가 다양한 가운데, 한양대역이 고가를 통해서 공간을 연결한 반면, 을지로역과 삼성역은 지하공간을 연결해 정

.....
²⁹ 서울시 지하철건설본부, 《지하철 순환선(강북 반월구간) 1차 설계(용역) 준공설계서》, 1976, 5~8쪽(서울기록원 관리번호: FI278713).



지하정차장 구조



고가정차장 구조

지하철 정차역 설계 구조

출처: 서울시 지하철건설본부, 《지하철 순환선(강북 반월구간) 1차 설계(용역) 준공설계서》, 1976, 6·9 쪽(서울기록원 관리번호: FI278713).

차역이 새로운 공간으로 탄생할 수 있도록 했다. 이처럼 2호선 순환선 건설이 서울의 공간 변화에 중요한 이정표가 됐지만, 그러한 개발과 변화에 모두가 호응하고 지지한 것은 아니었다. 더욱이 2호선 건설 과정은 많은 지상의 주택과 상가, 토지 등이 철거되거나 수용하면서 건설되는 만큼 재산에 피해를 본 주민들은 반발하고 나선 것이다. 이들은 중앙 정부에 2호선 노선에 대한 변경 또는 피해보상 등 다양한 요구를 청원하였다.

그러한 사례 가운데 첫 번째는 문래동 주민들의 2호선 노선 변경 요구였다. 지하철 2호선이 문래2가와 4가 경계선 도로를 통과하면서 도로변 주민 30가구가 철거 계획에 편입된 것이다. 이에 대해서 피해 주민들이 반발하고 나선 것이다. 1979년 11월 15일과 16일 이틀에 걸쳐서 신기

학과 박창일을 포함한 주민 51명은 국무총리실에 자신들의 피해 상황을 읊소하고 노선 변경을 요구하고 나섰다. 주민들은 “고가설계를 지하로 변경하고 문래동3가”를 통과하면 피해를 면할 수 있다고 정부에 노선 변경을 청원했다. 이에 대해서 지하철본부는 차량기지 인입선과 정차장, 노선구조상 설계 변경이 불가하다고 밝혔다. 1979년 11월 21일 지하철본부는 이 같은 내용을 전달하며 지하철 건설에 따른 철거가 불가피하다고 밝혔다.³⁰

주택철거에 따른 반발은 개인 차원에서든 제기되었다. 1979년 5월 7일 성동구 행당동 주민 한영호는 자신의 주택철거에 따른 보상이 전혀 없었다고 항변하며, 정부에 보상을 청원했다. 그는 자신의 주택이 무허가 건물이지만 재산세 등 제반 공과금을 납부해 왔다고 언급하며 철거에 따른 보상이 필요하다고 요구한 것이다. 이에 대해서 성동구는 철거를 고지한 상태인데, 무허가 건물에 대한 철거 보상 규정이 없어서 향후 철거보 조금 및 아파트 추첨권을 배정하겠다고 밝혔다.³¹

이처럼 지하철 설계는 지하화와 고속화를 위한 계획설계로 진행됐지만, 그 건설 과정에서 철거를 둘러싸고 주민들이 반발하는 사례가 다양하게 나타났다. 주민들은 자신의 재산권과 주거권을 내세워 노선 변경을 요구하거나, 철거에 대한 배상이나 보상을 요구하며 지하철 개발에 반대했다.

.....

30 감사담당관, <진정서 이송>, 《1979(진정처리)》 2-2, 1979, 150~153쪽(서울기록원 관리번호: FI293446).

31 감사담당관, <진정서 이송>, 《진정처리(대비민, 총리실)》 2-1, 1979, 56~58쪽(서울기록원 관리번호: FI293445).

2) 2호선 역세권 개발과 버스 노선 재정비

지하철 2호선의 등장은 서울 지하철 정차역 주변의 개발을 본격적으로 시작하게 했다. 당시 서울 인구의 과반 이상이 강북에 주거하는 가운데 강남 권역이 지하철 노선에 포함되면서 지하철 정차역을 시야에 둔 도시 개발과 성장 방안이 다양하게 모색된 것이다. 서울시는 지하철 정차역의 출구를 단순한 통로가 아닌 도시계획의 영역에 포함시켜 도시의 확장 방안을 모색하게 된 것이다. 서울시 전역을 시야에 두고 지하철 개발이 기획된 1981년 5월 9일 지하철 건설본부는 지하철 2·3·4호선 건설 구간에 연결 통로를 위한 설치 방침을 알리고, 다음 달인 6월부터 정차역사 연결 통로의 신청을 접수하고 승인 여부를 검토했다.³² 당시 지하철 역사 연결 통로를 위한 설치 방침은 다음과 같다.³³

지하철 인근 건물과 연결통로 설치 방법

1. 방향

지하철이 통과하는 도로와 인근 사유지의 토지이용도를 제고하기 위하여 여 보도상에 설치하는 지하철 출입구를 인근 건물 내에 설치토록 희망자를 공개 모집하는 등 적극 추진코저함.

2. 원칙

가. 지하철 시설물과 신청지 간의 지하통로의 건설비는 신청인 부담으로 하고,

.....

³² 지하철건설본부, <지하철 인근 건물과 연결통로 설치방침>, 《지하철 연결통로 설치 승인》, 1981, 54쪽(서울기록원 관리번호: FI77734).

³³ 지하철건설본부, <지하철 인근 건물과 연결통로 설치방침>, 《지하철 연결통로 설치 승인》, 1981, 2~5쪽(서울기록원 관리번호: FI77734).

나. 공사는 수탁공사에 대한 협약 체결 후 지하철과 동시 시공하며,

다. 공사가 완료되면 건물 내의 통로 부분을 제외한 통로 시설물은 서울시 소유로 하며 서울시에서 유지관리함.

3. 세부사항

가. 통로의 구조

- 폭: 4 미터 이상
- 높이: 3.2 미터 이상
- 내장: 지하철 시설에 준함
- 연결층: 신청 건물의 지하 1층 또는 지하 2층

나. 시설기간

- 연결대상 지하철 시설의 토목공사 기간으로 한정

다. 대상지하철 시설

지하철 2·3·4호선의 각 지하역사 및 을지로의 지하보도와 역간 乘換통로 등 연결가능한 지하철의 시설물

라. 공사의 계약 및 시행부서

- 지하철 2호선 - 지하철 건설본부
- 지하철 3·4호선 - 서울지하철 건설주식회사(지하철건설본부의 사전승인)

마. 공사수탁의 한계

공사시행 시점에서 기존 건물 등에 영향을 미치지 않고 가능한 범위 내에서 신청인과 협의하여 결정하되

- 건설공사와 동시 시행의 경우는 건물과의 접속지점을 기준으로 하고
- 건축공사와 시차가 있는 경우는 대지 경계선을 원칙으로 한다.

바. 시설물의 귀속 및 유지관리

- 원칙적으로 건물 외부에 위치한 시설물은 준공과 동시에 서울시 소유로 한다.
- 연결통로 시설물 중 건축 외부 시설물은 서울시에서 유지관리하고 건물 내부 시설물은 신청인이 유지관리 한다.

사. 연결통로상의 영업시행

- 연결된 지하통로는 원칙적으로 지하상가 및 광고 등 일점의 영업을 위한 시설을 하지 못하며
- 부득이 영업을 하고자 할 때는 신청시에 그 내용을 명시하여 별도 방침에 따라 협약체결서에 반영하고 공사규모 등을 산정하여야 한다.

아. 건축물에 대한 제한

- 건물 내에 설치될 출입구 부분의 구조 및 재료 등에 관하여는 건축 관계 법규에 따른 허가 신청 전에 지하철 측과 협의하여야 한다.
- 설치된 출입구는 건물주가 임의로 폐쇄할 수 없으며 건물 등기시 지하철 연결통로 및 출입구의 명칭과 면적을 명시하여야 한다.(원문의 밑줄 표시함)

이처럼 1980년대 초반 지하철 역사 내의 연결 통로는 지하철의 이동 통로로써 그 역할을 제한하였고, 이동 공간을 새롭게 활용하는 것도 통제했지만, 지하철 역사를 연결하고자 하는 건물들의 신청이 격증했다. 1981년 당시 지하철 역사 연결을 요청한 신청자의 사례는 1~4호선에 걸쳐서 <그림 1>과 같다.

주목되는 점은 이후 지하철 역사가 다양한 기능을 갖추면서 단순한

이동의 기능을 넘어서 상업적 활용과 사회적 활용이 활발해지게 되었다. 그 기능을 보여준 대표적인 사례가 지하철 2호선 을지로 역사의 모습이었다.

이 설계도에 따르면 을지로 지하 출입구의 경우 소공동 지하상가와 지상의 명동 상권을 연결해 주는 지하상가로 계획되어 다양한 상업시설이 들어서는 상가로 발전해 갔다. 이러한 지하철 역사 통로에 대한 공간 개조 작업은 서울시의 적극적인 개입 속에서 활발해지게 되었다. 1989년 6월 3일 서울시 건설관리국은 <지하철 인근 건물과 연결통로 기준(안)>을 제시하며 지하철 역사의 이동 공간을 정비했는데, 이 내용은 담당 부처인 도로과에 의해 네 가지 특징이 강조되었다.³⁴

첫째, 지하철 역사와 인근 건물 간



〈그림 1〉 지하철 인근 건물 연결통로 신청 위치도

출처: 서울시 지하철공사, <지하철 인근건물 연결통로 신청위치도>, 《지하철 연결통로 설치승인》, 56쪽(서울기록원 관리번호: FI77734).



1982년 지하철 2호선 을지로 구간 지하상가 및 보도 설계도

출처: 서울시 지하철건설본부, <지하철 2호선 시청-을지로입구 지하보도>, 1982, 1쪽(서울기록원 관리번호: FI123876).

³⁴ 교통기획과장, <지하철 연결통로 설치 기준(안) 검토의견 통보>, 《연결통로협의절》, 1989, 162~163쪽(서울기록원 관리번호: FI77916).

의 연결 통로 설치는 역세권 개발과 지하철 이용 승객 유치 측면에서 바람직하다는 점이다.

둘째, 이동 통로 설치 승인 후 지하철 시설물 보호와 지하철 이용 시민의 안전 및 안전운행을 위하여 완벽한 방재시설을 설치할 수 있도록 지하철공사에서 실시설계도면을 사전에 검토해 별도로 협약을 체결하는 것이다.

셋째, 기존 출입구는 보도폭을 확보하고 도시 미관을 고려할 때 보도상의 출입구를 폐쇄하고 출입구를 대지 경계선 안쪽 또는 건물 내에 설치하여 보행자가 쉽게 알아볼 수 있는 장소에 지상의 상황 및 출입구 등을 표시한 방향표시 안내도, 지하통로 구조 안내도 등을 설치한다.

넷째, 지하철 연결 통로는 기존 출입구 위치에 설치하되 폭은 최소 6m 이상, 높이 3.2m 이상, 내부는 지하철 시설에 준할 것을 강조했다.

이처럼 지하철 정차역에 대한 역세권 개발과 도시 미관이 고려되면서 지하철 출입구는 새로운 문화 공간으로 탈바꿈해 갔다. 그 대표적인 사례 가운데 하나가 1989년 5월에 개발이 시작된 ‘신촌역 지하 연결 통로’ 개발이었다.



신촌역 지하 연결 통로 위치도(좌)와 현황도(우)

출처: 서대문구, <지하철 연결통로 설치공사 시행 허가 보고>, 《연결통로협의체》, 1989, 126-127쪽(서울기록원 관리번호: FI77916).

이 사진은 신촌역에서 연세대로 이어진 공간을 지하도로 연결해 ‘현대 쇼핑센터’를 지하철 통로와 연결하는 것이었다. 이 사업은 동교동과 신촌동을 포괄하는 〈신촌시장현대화계획〉 일환으로 추진된 것인데, 당시 대학가에 쇼핑거리를 개발해 새로운 랜드마크를 조성하기 위한 조치였다.³⁵ 신촌역사가 그와 같은 변화의 무대가 된 것이다.

이러한 사례는 강남지역 개발에서도 동일하게 나타났다. 1988년 당시 2호선 역사였던 선릉역과 삼성역 등이 새로운 도시 명소로 개발된 것이다. 당시 이러한 역세권 개발로 강남지역 ‘테헤란로’를 형성할 수 있었다. 선릉역의 경우 역사 출입구를 주변의 빌딩과 연결했는데, 그 대상이 된 곳이 SK 산업이 건설한 역삼하이츠와 상제리제 센터였다. 주상복합 시설과 문화 공간이 역사와의 연결을 통해서 공간적 이점을 확보하고자 한 것이다.

강남지역에서 또 한 곳 주목되는 장소가 삼성역이다. 삼성역은 한국무역협회가 들어서는 한국종합무역센터와 연결되었다. 강북에 있던 한국무역협회를 강남으로 옮기면서 제공된 특혜로 건설된 한국종합무역센터는 업무와 주거, 쇼핑이 가능한 복합 문화공간이었다. 강남이라는 새로운 상징성을 부여하게 되는 이 공간의 계획은 다음과 같다.

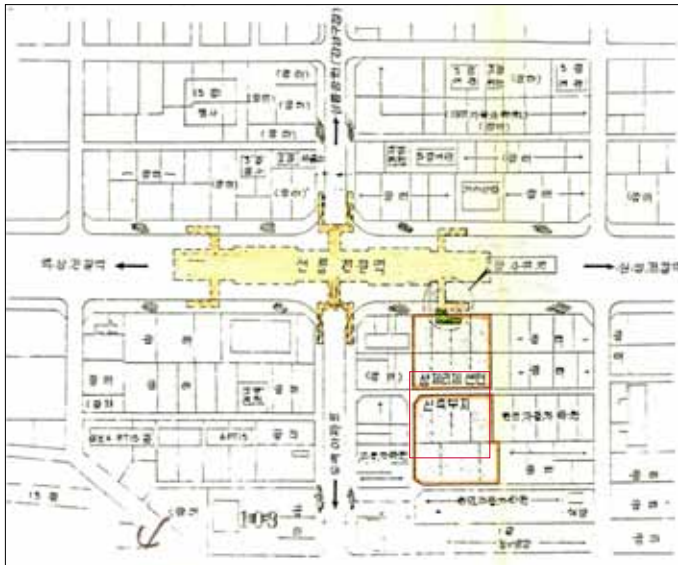
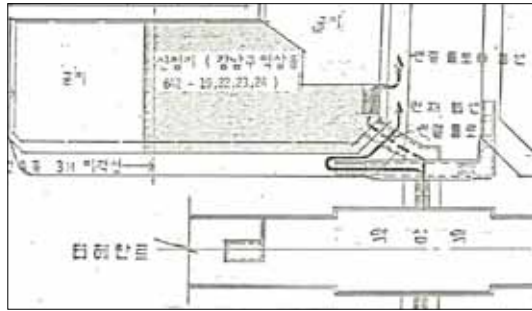
한국종합무역센터 건립계획

구분	전시동	사무동	호텔	출입국 / 관리국	쇼핑센터
면적	대지 190,413m ² (건축면적: 460,000평)				
층수	지상 5층 지하 2층	지상 54층 지하 2층	지상 34층 지하 2층	지상 4층 지하 2층	지상 4층 지하 2층

출처: 서울시, 〈삼성역 지하철 연결통로 설치공사 승인〉, 《연결통로 협의철》, 1987, 84쪽(서울기록원 관리번호: FI77916).

.....

³⁵ 서대문구, 〈지하 연결통로 설치공사 시행 허가 보고〉, 《연결통로협의철》, 119~121쪽(서울기록원 관리번호: FI77916); 서울시, 〈신천, 마포지구 도시설계 이의 신청서 처리〉, 《연결통로협의철》, 152쪽(서울기록원 관리번호: FI77916).



역삼하이츠와 상제리제 센터 연결통로

출처: (역삼하이츠) (주)SK산업, <사업계획서>, 《연결통로협의철》, 1989, 180쪽(서울기록원 관리번호: FI77916).

(상제리제센터) 상제리제센터, <지하철 연결통로 설치계획 신청건>, 《연결통로협의철》, FI77916, 1988, 13쪽.

이 개발은 전시와 업무, 호텔과 쇼핑이 가능한 거대한 문화 복합공간을 건설하는 것으로 삼성역 역세권을 강남의 랜드마크로 만드는 것이었다. 강남 코엑스 개발이 이 같은 시각 속에서 진행되었다.



한국종합무역센터 연결도로

출처: 건설관리국, <삼성역 지하철 연결도로 설치공사 승인>, 《연결도로협의철》, 1987, 90쪽(서울기록원 관리번호: FI77916).

이처럼 지하철 2호선 순환선 역사가 새로운 문화 중심 공간으로 전환한 것과 함께 주목할 점은 대중교통의 허브로 지하철 역사가 개발된 점이다. 1984년 서울시는 지하철 2호선 순환선 완공을 앞두고 서울시 도시 교통의 구조 변화를 모색했다. 당시 이 논의에서 집중된 것은 서울의 버스 노선을 조정해 2호선 순환선과 결합하는 것이었다. 당시까지 지하철 정차역과 버스 운행은 상호 분리된 채 운행되었다. 특히 강북에 편중된 시민들의 생활환경에 따라서 버스 운행 역시 강북에 편중되었다. 따라서 버스 운행과 버스 정차장 조정은 강북에 편중된 대중교통체계를 변화시키는 것이었다. 이를 위해서 서울시 공무원과 구청장, 지하철본부, 버스 회사 관계자가 참여하는 < 시내버스 노선조정 심의위원회>를 조직했다. 1984년 4월 2일 열린 이 회의에서는 노선조정의 목적을 다음과 같이 밝혔

서울시 시내버스 노선조정심의위원회

직위	성명	직책
위원장	이상연	서울시 부시장
부위원장	최상근	서울시 교통국장
위원	김인식	서울시 도시계획국장
	최종무	서울시 건설관리국장
	우명규	서울시 지하철건설본부장
	박종우	서울시 강남구청장
	강덕구	서울시 강동구청장
	이원택	서울시 영등포구청장
	신현식	서울시 마포구청장
	이순일	서울시 경찰국교통과장
	이종구	버스운송사업조합 이사장

출처: 서울시, 〈시내버스 노선변경 운행명령〉, 《지하철 2호선 완공대책 노선조정》, 1984, 95쪽(서울기록원 관리번호: FI77771).

다. “지하철 2호선의 완공에 대비 지하철 중심 대중교통체계로 단계적 개편을 위하여 시내버스 노선을 조정하고 도심 지역의 교통소통 촉진과 쾌적한 시민 교통 환경을 조성하는 것이다.”³⁶ 즉 2호선 완공을 계기로 서울의 대중교통체계를 버스에서 지하철로 전환하고, 지하철과 연계한 버스의 운행 조정으로 버스의 이동 범위를 확장하는 것이었다. 이 심의회는 2호선 운행 구간과 정차역을 중심으로 크게 두 방향으로 버스 운행과 정차 구간을 조정했다.

먼저, 2호선 통과 구간을 중심으로 버스 운행을 조정하는 것이었다. 시청-합정-문래-신림-사당-서울교대로 이어진 2호선 통과구간과 종로-을

.....

³⁶ 서울시 부시장, 〈지하철 2호선 완공대비 시내버스 노선조정〉, 《지하철 2호선 완공대책 노선조정》, 1984, 5쪽(서울기록원 관리번호: FI77771).

지로·청계로 등 도심을 통과하는 버스 운행에 대한 조정이었다.

다른 하나는 지하철 2호선 정차역을 중심으로 버스를 분산 투입해 대중교통의 운행 범위를 확장하는 것이었다. 특히 생활인구가 증가하는 도봉구·강서구·강남구·강동구·구로구·관악구·동대문구·마포구에 버스를 증편하거나 버스 노선을 조정하는 것이었다.³⁷ 이러한 노선조정 논의는 1984년 5월 14일 의결을 마치고 5월 22일부터 시행되기 시작했다.³⁸ 흥미로운 점은 이 같은 노선 조정에 주민들이 적극적으로 참여해 자신들의 주거지까지 버스 운행을 연장하거나, 버스 정류장 개설을 요청한 것이다. 이들 가운데 다수는 당시 신흥 부촌으로 떠올랐던 동부이촌동 신동아아파트, 잠원동 설악아파트, 압구정 현대아파트 등이었다.³⁹ 이들 아파트는 부녀회와 입주자대표회 등이 나서서 아파트 입구까지 버스가 이동하는 버스 정류장 신설을 요청했다.⁴⁰ 현대아파트의 경우 입주자 대표회의가 중심이 되어 서울시와 강남구 등에 진정서를 제출하고 방문하여 버스 노선을 해결해 줄 것을 요청했다. 당시 현대아파트 주민들의 활동과 버스 연장 요구는 다음과 같다.

.....

37 서울시 부시장, 〈지하철 2호선 완공대비 시내버스 노선조정〉, 《지하철 2호선 완공대책 노선조정》, 1984, 5~10쪽(서울기록원 관리번호: FI77771).

38 서울시장, 〈시내버스 노선변경 운행 명령〉, 《지하철 2호선 완공대책 노선조정》, 1984, 88쪽(서울기록원 관리번호: FI77771).

39 서빙고 신동아아파트, 〈버스노선 연장운행 요청〉, 《지하철 2호선 완공대책 노선조정》, 1984, 295쪽(서울기록원 관리번호: FI77771).

40 현대아파트(압구정동)입주 대표자회의, 〈버스공차 배치 협조 요청의 건〉, 《지하철 2호선 완공대책 노선조정》, 266~267쪽(서울기록원 관리번호: FI77771); 서빙고 신동아아파트, 〈버스노선 연장운행 요청〉, 《지하철 2호선 완공대책 노선조정》, 1984, 295쪽(서울기록원 관리번호: FI77771); 설악아파트 입주자대표회의, 〈버스노선증설 건〉, 《지하철 2호선 완공대책 노선조정》, 299쪽(서울기록원 관리번호: FI77771).

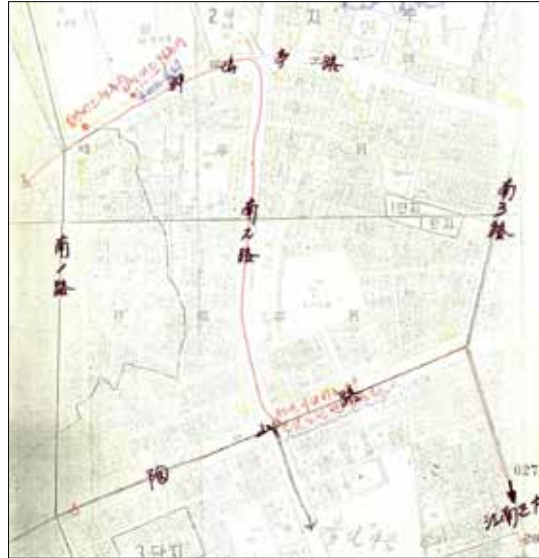
반상회 및 관계 부처 방문 건의 실적

년월일	건의 방법	비고
81.2.5.	83번 버스노선 한양, 현대아파트 경유토록 변경.	반상회 건의사항
81.7.	은마아파트-중앙청 간의 운행노선을 현재 강남구청에서 도산로를 경유 신사동을 통과하는 것을 현대 및 한양아파트를 경유토록 조치 요망.	"
81.7.	남대문 종로 방면을 진입하는 신설버스 노선 설치 요망	"
81.12.	한양, 현대아파트 경유. 종로, 시청방향 버스노선 신설 요망	"
82.3.	14번 버스 노선 증설. 좌석버스 14, 12번 중간 배차 바람.	"
82.3.	시장님 2회 방문 건의. 강남구청 4회 방문 건의.	방문대화
83.	진정서 제출 (서울시장, 시경국장, 강남경찰서장)	진정서
84.	부녀회장 및 임원 강남경찰서장 방문	방문대화
84.	부녀회 임원 교통국장 방문 건의 서울시장	방문대화

출처: 강남구 압구정동 현대아파트 부녀회, <건의내용: 교통문제 해소>, 《지하철 2호선 완공대책 노선조정》, 1984, 272쪽(서울기록원 관리번호: FI77771).

버스 운행 연장 요청 구간 지도처럼 강남의 아파트 주민들은 자신들의 주거지에 학생들의 통학과 주민 불편을 지적하며 버스의 운행 조정을 요청해 아파트 단지 앞 이동을 가능하게 했다.

이처럼 지하철 2호선 순환선 정차장은 한편으로는 새로운 문화공간으로 변화되며 지역의 랜드마크가 되었고, 다른 한편으로는 버스 노선과의 결합을 통해서 서울의 경관 변화와 이동 공간을 확장시켰다.



압구정 현대아파트(상)와 잠원동 설악아파트(하) 버스 운행 연장 요청 구간

출처: (상) 강남구 압구정동 현대아파트 부녀회, <건의내용: 교통문제 해소>, 《지하철 2호선 완공대책노선조정》, 274쪽(서울기록원 관리번호: FI77771).

(하) 삼익아파트 입주자 대표회의, <버스노선 증설건>, 《지하철 2호선 완공대책노선조정》, 300쪽(서울기록원 관리번호: FI77771).

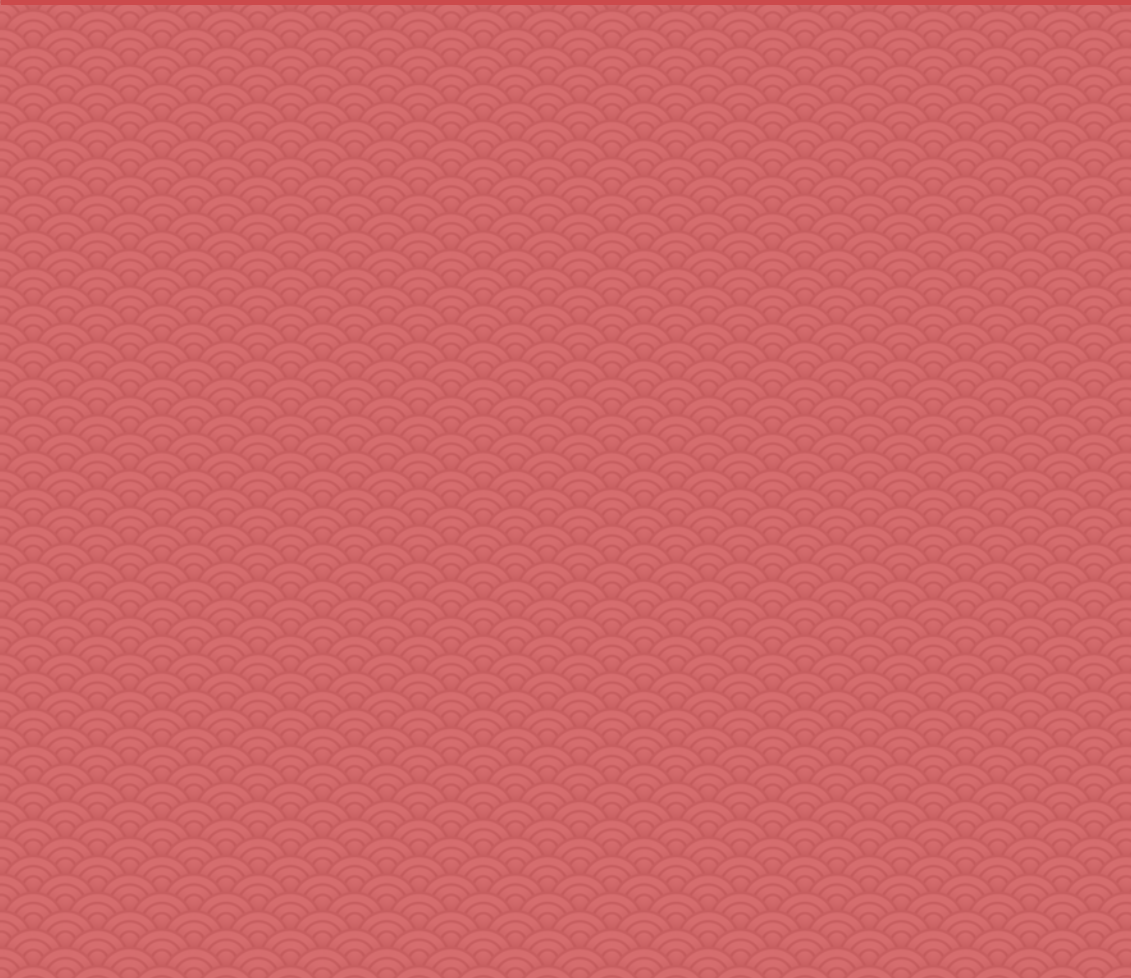
4. 맺음말

19세기 후반 등장한 전차가 해방 이후 철거되는 가운데, 서울의 지하는 고속전차의 길이 열리게 되었다. 1960년대 후반 국내 기술력의 한계와 재정적 어려움을 극복하기 위해서 한일 간의 협력으로 시작된 지하철 건설 논의는 1970년대 지상의 대중교통을 대체하며 도시의 핵심 교통수단으로 자리매김했다.

지하철 1호선이 국철 노선을 활용한 지상철의 모습을 보인 반면, 지하철 2호선은 본격적인 지하의 고속전철로 계획되고 추진되었다. 당시 2호선 노선으로 제기된 것이 순환선이었다. 서울 도심에 부도심을 설치해 도심권역을 '단핵'에서 '다핵'으로 전환하는 '3핵 구상'이 2호선 사업에 반영된 것이었다. 영동·잠실지구와 영등포지구를 포괄하는 지하철 순환선은 애초에 정해진 사업 방향과 다르고, 사업의 필요성을 두고 서울시 도시계획위원들의 시각차를 보였다. 홍익대 교수 나상기를 포함한 다수 위원들은 남·북선이 우선해야 한다고 주장하며 순환선을 반대했다. 그러나 서울시는 강남 개발에 대한 속도를 높이고, 도시의 구조와 교통체계 변화를 위해서 순환선을 계획대로 추진했다.

이 사업은 유신설계공단이 컨소시엄을 조직해 노선과 정차역을 설계하고 건설해 갔다. 건설 과정에서 주택과 토지 수용을 둘러싼 주민들의 반발이 있었지만 지하철 노선은 수정없이 진행되었다. 그렇게 진행된 2호선 순환선 개발은 도심 경관구조에 변화를 가져왔다. 지하철이 한강 남역을 지나면서 강남 개발의 속도를 높일 수 있었고, 거점이 되는 지하철 역은 지역의 랜드마크로 활용되고 개발되었다. 이처럼 메트로폴리스 서울의 탄생은 지하의 교통망이 개통되면서 가능했는데, 지하철 2호선은

도심의 교통과 생활공간이 지하철을 매개로 형성되고 발전하는 계기를 만들었다. 그리고 2호선에 이어서 3호선과 4호선 지하철이 건설되면서 서울지하철은 서울과 수도권을 연결하는 광역교통망으로 발돋움해 서울의 성장을 견인해 왔다.



제4장

88서울올림픽이 서울 도시교통과 경관에 미친 사례

-올림픽대로와 목동을 중심으로-

이준희(연세대학교 글로벌한국학연구소 연구교수)

1. 머리말
2. 한강종합개발사업과 올림픽대로 건설
3. 새로운 도시경관 형성과 목동 신시가지 개발
4. 맺음말

1. 머리말

1981년 9월 30일 독일 바덴바덴에서 제84차 국제올림픽위원회(IOC) 총회가 열렸고, 이 총회에서 서울은 1988년 하계올림픽 개최지로 선정되었다. 일본 나고야를 제치고 서울이 올림픽 개최지로 선정되면서 대한민국 ‘서울’은 세계의 주목을 받는 도시가 되었다.

한국 정부와 서울시, 정·재계가 전력을 다해 1988년 올림픽을 유치하긴 했으나 세계에 선보일 서울은 과거 올림픽 개최지와 비교하여 그 위세를 ‘과시’하기에는 턱없이 부족했다. 서울시와 한국정부는 ‘세계는 서울로, 서울은 세계로’라는 표어 아래 국제도시, 선진도시로¹ 탈바꿈해야하는 운명에 놓여 있었다.

당시 서울은 해방과 한국전쟁을 거치면서 폭발적으로 인구가 증가했고, 1960~1970년대를 거치면서 이촌향도현상이 심화되어 서울의 인구는 약 900만 명을 목전에 두고 있었다.² 서울은 급격하게 증가하는 인구에 따라 주거, 교통, 환경 문제 등 다양한 문제가 대두되고 있었다. 인구증가로 인한 문제는 교통난과 주택난을 야기하였는데, 직장을 찾아 서울로 몰려든 사람들은 저렴한 주거환경을 마련하기 위해 한강 하천에 있는 무허가촌에 집결하는 결과를 낳기도 했다. 교통문제도 심각하여 늘어나는 인구를 서울시 교통체계가 따라가기 어려웠고 이에 따라 종합적인 해결책

.....

1 김정빈, <88 서울올림픽, 서울을 어떻게 변화시켰는가>, 《88올림픽과 서울》, 서울역사박물관, 2018, 205~207쪽.

2 박정희 정권기 서울의 인구과밀과 사회문제, 인구 분산정책은 다음의 연구를 참고했다. 임광순, <박정희 정권기 인구분산정책의 추진과 성격>, 고려대학교 역사학과 박사학위논문, 2024.

이 제시되어야 할 필요성이 제기 되었다.

특히, 서울의 중심을 흐르는 한강은 서울의 공업화로 인한 공업폐수와 상업지·주거지 증가로 인한 생활하수로 오염이 심각한 상태에 이르렀다. 이미 박정희 정부 시기(1967~1970) 제1차 한강종합개발사업이 실시되어 한강의 범람을 막고 제방도로를(강변도로) 건설하여 서울 동서간 교통망을 확충하였다. 또한 제방을 쌓으면서 공유수면의 매립공사가 진행되어 택지가 조성되었고, 이에 따라 동부이촌동, 압구정동, 여의도, 잠실지구가 새로 정비될 수 있었다.

서울의 확장에 따라 1970년에 마무리된 제1차 한강종합개발사업의 후속 개발사업이 진행되어야 함에도 불구하고 서울시는 부분적인 대책만 강구하고 있었다.³ 1981년 서울올림픽 개최가 확정되자 한강개발은 선택이 아닌 필수적인 개발사업으로 급부상 하였다. 서울을 국제적인 도시로 변화시키기 위해서는 서울을 가로지르는 한강개발이 필수적이었다. 제2차 한강종합개발사업(이하 한강종합개발사업)은 한강이 가지고 있는 개발가능성을 극대화하면서 하천공간을 다목적으로 이용·개발하여 국제도시로서의 면모를 갖추는 데 목표가 있었다.⁴ 더하여 한강 본래의 기능을 회복시키고 푸른 물을 다시금 맞이하는 데 초점을 맞춰 한강 주변을 ‘물의 공원’으로 조성하고자 하였다.⁵

한강 주변을 개발하는 데 있어 치수治水 사업이 핵심이 되었고, 한강 개발로 조성되는 공유지 일부를 도시민의 여가생활 공간으로 활용하였다. 또한 한강개발을 통해 서울 동서를 잇는 강남로 확장하는 동시에 주

.....

3 서울시, 《한강종합개발사업 건설지》，1988a, 6쪽.

4 장인식, 〈한강종합개발사업 개요〉, 《대한토목학회지》 32-3, 1984, 5쪽.

5 서울시, 앞의 책, 1988a, 6~8쪽.

변환경을 개선하고자 하였다. 한강을 따라 동서를 잇는 강변도로의 남쪽에 위치한 강남로를 신설·확대 개발하여 1970년대부터 시작된 강남개발의 교통망 확충, 김포와 암사대교를 잇는 도로를 통해 잠실에 이를 수 있는 올림픽 준비가 주요 사업으로 제시되었다.

이처럼 한강종합개발사업은 1980년대 이후 서울의 성격을 결정지을 수 있는 중요한 변곡점이었다. 1988년 서울올림픽을 준비하면서 한강을 중심으로 한 서울의 경관이 급격하게 변화하고 있었고, 이에 따른 문제점도 발생하였다. 서울올림픽 개최에 따른 명^明과 암^暗은 이미 여러차례 언급된 바 있으나⁶ 한강종합개발사업과 주변 환경개선을 당시 누적된 서울의 주거문제와 올림픽 개최를 위한 도시경관의 재구성과 결합하지 못한 측면이 있다. 올림픽대로의 건설은 서울의 동서교통망을 확충하고 만연한 도심(강북)의 교통문제를 분산하고, 향후 도시건설의 과제로 제기되었던 강남개발에 힘을 실어주는 데 초점이 맞춰졌다.

올림픽대로 건설과 주변환경의 재구성은 목동 신시가지 개발과도 밀접한 연관성을 가진다고 할 수 있다. 1986년 아시안게임과 1988년 서울올림픽 유치는 새롭고 발전된 서울을 세계인에게 ‘과시’할 수 있는 기회였다. 김포국제공항에서 잠실을 잇는 올림픽대로의 주변환경은 서울을 인식하는 첫 관문이었다. 올림픽대로에 인접한 1980년대 초 목동, 신정동, 안양천 일대가 무허가주택의 집결지였다는 점은 도로 개설과 도시경관의 재구성을 필요로 했다고 할 수 있다.

그동안 올림픽대로와 관련한 주요 연구는 찾아보기 어려웠다. 서울

.....

6 대표적으로 박해남, 〈서울올림픽과 1980년대의 사회정치〉, 서울대학교 사회학과 박사학위논문, 2018이 있다.

시에서 발행한 강남로 개발사업(올림픽대로)에 대한 정부의 공식기록⁷이 이를 대표하고 있다. 최근 올림픽과 관련한 서사들도 서울올림픽의 성공적인 개최에 초점을 두면서 균형적인 시각으로 올림픽을 바라보고자 하며, 대체로 긍정적인 평가를 가지고 있다.⁸ 박해남의 연구는 올림픽을 사회정치적 시선에서 주목하여 당시 사회질서의 창출과 사회통합을 분석하고 있어 균형적이고 비판적인 시선으로 올림픽과 사회를 고찰하였다.⁹ 당시 문헌자료는 아니지만 1988년 김동원이 다큐멘터리 형식으로 만든 영화 <상계동올림픽>은 올림픽과 주변환경개선 문제를 철거민문제와 결합하여 풀어냈고 이는 서울 개발의 명과 암을 여실히 보여주었다.

1970년대가 전두환의 12·12군사쿠데타로 마무리되면서 1980년대는 신군부의 등장으로 시작되었다. 신군부는 ‘주택 500만 호 건설’ 계획을 발표하여 서민들의 주거문제를 해결하겠다는 의지를 보여주면서 정권의 명분을 획득하려고 했다. 전두환 정부는 1981년 1월 1일부터 효력을 발휘하게 된 <택지개발촉진법>을 제정했다.¹⁰ 건설부 장관의 지정에 따라 일괄 매수하여 택지 개발을 할 수 있게 만들었다. 이를 바탕으로 ‘주택 500만 호 건설’의 대장정이 시작되었고 개포, 고덕, 목동, 상계, 중계동 등의 단지들이 만들어질 수 있었다.¹¹ 이들 지역이 대체로 도시빈민들이 모여사는 무허가주택 집결지였기 때문에 향후 철거문제는 피할 수 없는 것이

.....

7 서울시, 앞의 책, 1988a; 서울시, 《한강종합개발사업 건설지 별책》, 1988b.

8 서울역사박물관, 앞의 책, 2018.

9 박해남, 앞의 글, 2018.

10 이 법은 도시지역의 시급한 주택난을 해소하기 위하여 주택건설에 필요한 택지의 취득·개발·공급 및 관리 등에 관하여 특례를 규정함으로써 국민주거생활의 안정과 복지향상에 기여함을 목적으로 한다(www.law.go.kr).

11 손정목, <주택 500만 호 건설과 목동 신시가지 개발(II)>, 《국토》 229, 2000, 117쪽.

었다. 그러나 이러한 폭력적인 개발은 올림픽이라는 국제적 이벤트 속에서 연결된 것이었다.

특히, 목동 신시가지 개발은 전두환 정부의 대표적인 주택 공급정책의 일환이었다. 더군다나 1988년 제24회 하계올림픽 개최지로 서울이 선정되면서 서울 개발은 더욱 시급한 문제로 부상하였다. 목동을 비롯한 서울의 무허가주택 집결지는 1988년 서울올림픽 개최(1986년 아시안게임)로 외부인에게 노출 될 수 있는 소위 ‘올림픽 가시권’¹²이라고 여겨지는 모든 지역들은 도시 서울의 ‘과시’를 위한 전시장으로 탈바꿈해야 할 운명에 놓였다. 정부와 서울시는 올림픽 개최를 계기로 서울 개발에 전환점으로 삼고 장기 계획을 통한 발전상을 제시하였다. 이때 ‘올림픽 가시권’ 속에 있었던 목동 신시가지 개발 구역은 서울이 숨기고자 했던 공간에서 ‘과시’의 공간으로 전환된다는 데 그 의미가 있다고 할 수 있다.

본 연구는 위와 같은 문제의식을 바탕으로 올림픽 개최로 인한 한강 종합개발사업에서 올림픽대로의 건설의 구체적인 내용을 밝히고, 이에 따른 새로운 도시경관의 형성이 목동지역에서 어떠한 방식으로 구성되는지에 대해 살펴보고자 한다.

.....

¹² 박해남, 〈88서울올림픽과 시선의 사회정치〉, 《한국현대 생활문화사: 1980년대》, 창비, 2016, 139쪽.

2. 한강종합개발사업과 올림픽대로 건설

1) 한강종합개발사업과 한강 주변경관의 변화

한강종합개발사업은 1960~1980년대까지 2차례의 사업으로 나타났다. 1967~1970년간 이루어진 제1차 한강종합개발사업은 한강 범람 문제를 근본적으로 해결하고자 하는 노력으로 치수에 중점을 둔 개발사업이었다. 서울이 확장됨에 따라 한강의 중요성이 더욱 증대되는 가운데 홍수에 따른 피해도 심화되었고, 이를 복구하는 비용도 증가할 수 밖에 없었다. 따라서 한강의 범람을 막으면서 공유지를 활용하고, 제방도로를 건설하여 서울 동서를 이을 수 있으면서도 도심을 관통할 수 있는 교통망을 형성하고자 하였다. 특히, 여의도를 개발하여 새로운 서울의 도심으로 만들고자 했다.

당시 서울시장이었던 김현옥은 제1차 한강종합개발사업 설계의 핵심을 “① 여의도를 서울 도심에서 인천으로 이어지는 선형 도심 가운데 놓는다. ② 한강다리와 남북 강변도로를 설치해 서울 강남북의 중심 거리가 되게 한다. ③ 여의도 서쪽 끝에 국회, 동쪽 끝에 서울시청을 배치하고 이 사이의 가로로 여의도의 중 심축으로 삼는다. ④ 여의도 지상에는 차가 다니고 보행자를 위해 2층 데크(보행공간)을 설치한다”로 설정하였다.¹³ 그러나 이러한 도시설계는 천문학적 비용이 요구되었기 때문에 실현되지 못했다. 결국 김현옥 시장은 “① 한강개발, ② 13만 호에 달하는 판잣집 철거 및 개량, ③ 내년 6월(1968년)까지 수돗물 10만 t 증산, ④ 9개구 중

.....
¹³ 김규원, <당시 설계자들 “회한스럽소”>, 《경향신문》 2005년 2월 15일.

합청사 건설”로 사업 목표를 변경했다.¹⁴ 그러나 제1차 한강종합개발사업은 한강 치수 산업과 제방도로 완성, 여의도 개발과 동부이촌동, 잠실지구 등이 정비되는 것으로 마무리되었다.

제1차 한강종합개발사업의 결과로서 여의도 개발은 오늘날까지 서울의 주요 개발의 역사로 남게 되었다. 당시 한강 물줄기를 바꿔 여의도가 도시의 역할을 할 수 있게 만들었지만, 원주민들은 봉천동과 신정동으로 강제이주되는 아픔을 겪기도 했다.

제1차 한강종합개발사업은 부분적인 성과를 얻을 수 있었다. 그러나 1970년대 서울의 공업화와 이촌향도현상의 심화로 인한 급격한 인구 증가는 한강 주변 공유지에 무허가촌이 급증하는 결과를 가지고 왔다. 이에 따라 생활하수와 공업용 폐수가 한강을 오염시켜 한강은 죽어가는 강으로 변모하게 되었다.

1981년 9월 독일 바덴바덴에서 1988년 서울올림픽 개최가 확정되면서 한강종합개발사업은 서울을 변모시킬 최선의 방법으로 제시되었다. 1981년 10월 당시 전두환 대통령이 “서울지역 내 한강골재와 고수부지를 활용하는 방안을 검토할 것”¹⁵이라는 지시를 내리면서 한강종합개발사업이 본격적으로 시작되었다. 전두환은 서울올림픽을 치르는 계기를 통해 한국을 방문하는 외국인들에게 한국의 경제발전을 재현하고자 했고,¹⁶ 이는 한국에 도착하는 순간부터 올림픽을 경험하는 과정에까지 영향을 미치게 했다. 한국에 도착하여 서울을 가로지르는 동안 외국인들의 시선에 ‘선진적’인 도시로서 서울을 비춰야 했다.

.....

14 <한강개발 등에 1,000억 투자>, 《경향신문》 1967년 11월 1일.

15 서울시, 앞의 책, 1988a, 4쪽.

16 박해남, 앞의 글, 2018, 190쪽.

이러한 관점은 전두환의 회고록에 잘 나타난다.

내가 한강을 종합적으로 개발해야겠다고 생각한 것은 올림픽대회의 서울 유치가 결정된 직후부터였다. 우리 5,000년 민족사상 최대의 행사를 개최할 수 있는 기회를 만들기는 했는데, 과연 그 엄청난 과제를 성공적으로 치러낼 수 있느냐 하는 문제를 생각하니까 해결해 나가야 할 과제가 한두 가지가 아니었다. (중략) 그때 제일 먼저 결심해야 했던 것이 한강종합개발 사업이었다. 각종 경기장을 비롯하여 많은 올림픽 관련 시설이 한강 주변에 배치되도록 계획되고 있었다. 뿐만 아니라 한강은 발전하는 한국의 모습을 보여줄 수 있는 상징적 의미도 있었다. 올림픽 개막행사의 시작이 한강에서 펼쳐지도록 계획되어 있었고 강변도로는 마라톤 코스로 지정되어 있었다. ‘한강의 기적’을 세계에 선보이기 위해서는 강물이 깨끗해야 하고 주변경관도 아름답게 정비해야 했다.¹⁷

당시 대통령의 지시 이후 서울시에서는 치수와 관련한 내용은 산업기지개발공사(현 수자원공사), 토지와 골재 관련 정보는 현대건설과 한양라이프주택에서 수집하여 민간기업의 자료를 수합한 이후 한국종합기술개발공사에 넘겨 기본 설계를 하도록 하였다.¹⁸ 한국종합기술개발공사는 김수근이 부사장으로 있었고 제1차 한강종합개발사업에서 여의도 개발에 참여했었던 기업이었다. 한강종합개발사업의 기본 이념은 아래의 5개의 목표표로 정리될 수 있다.¹⁹

17 전두환, 《전두환 회고록 2: 청와대 시절》, 자작나무숲, 2017, 556~557쪽.

18 서울시사편찬위원회, 《임자, 올림픽 한 번 해보지!》, 2013, 93쪽(이상연 구술).

19 서울시, 앞의 책, 1988a, 8~9쪽.

1. 86아시안게임 및 88서울올림픽을 대비한 도시환경개선
2. 도시화 팽창으로 각박해진 인간성 형성에 윤택함을 주고 하천애호의 정신 함양, 새로운 공간의 창출
3. 공공성, 공간성, 광역성을 가진 건전한 시민레크레이션공간 확보
4. 본연의 한강 기능으로 회복하면서 한편으로는 잠재 가용 자원을 경제적으로 개발 이용
5. 利水, 치수의 안전성과 주변 지역의 환경정비 그리고 강변도로 확장, 도시교통난 해소

정부는 한강종합개발사업이 서울을 세계적인 스포츠 이벤트를 치를 수 있는 도시로 만들 수 있는 가장 현실적인 방법이라고 생각했다. 이 사업을 통해 한강을 중심으로 서울의 공간을 선진적이고 국제적인 위상에 걸맞게 재구성하고자 했다. 이러한 기본 이념은 네 가지 핵심사업으로 귀결되었다.²⁰

첫째, 저수로 정비사업이었다. 저수로 정비는 황폐화되고 불안정한 수로를 고정시켜 안정화시킴으로서 일정한 수심을 유지하여 골재를 채취(준설)하고 홍수를 방지, 공유지 생성을 목적으로 하였다. 한강 수질개선과 물줄기 변화를 통한 한강 개발의 기본 사업이었다.

둘째, 시민공원조성 사업이었다. 시민공원조성 사업은 자연퇴적지와 제방을 통해 생성된 공유지에 강변공원을 조성하는 사업이었다. 시민공원은 9개의 체육공원과 2개의 유원지, 1개의 자연학습장, 1개의 잠실지구 주차창으로 조성하여 시민들의 편의와 여가생활을 보장하도록 하였다.

.....

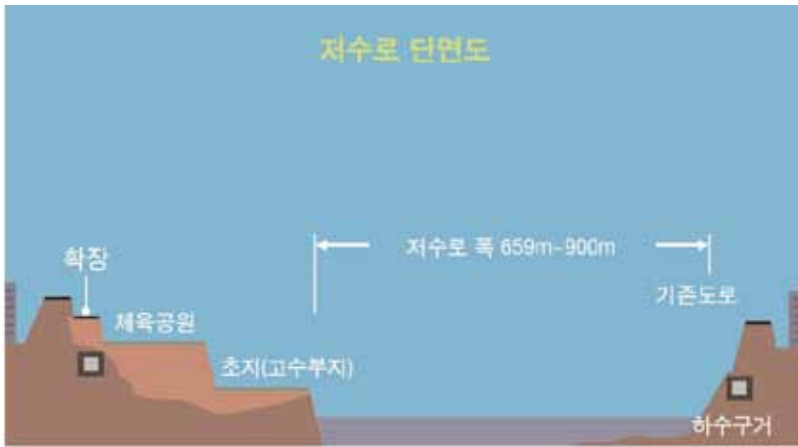
²⁰ 서울시, 앞의 책, 1988a, 11~13쪽.

한강 치수사업을 발생한 공유지를 활용하여 한강 주변에 시민을 위한 공간을 형성하고 주변지역을 개선하는 역할을 하였다.

셋째, 올림픽대로 건설이었다. 올림픽대로는 김포공항에서 잠실경기장까지 연결되는 자동차전용 도시고속화도로로 김포공항에서 잠실 올림픽경기장까지 노스톱으로 주행이 가능하게 하였다. 암사동에서 염창교까지 한강 남측 26km 구간은 4차선에서 8차선으로 확장하거나 도로를 신설했고, 양화대교에서 신행주대교까지 10km는 제방을 새로 쌓아 6차선 도로를 신설한 것이었다. 총 36km에 이르는 도로를 건설한 것으로 기존의 강남로(강변남로)를 신설하고 확장연결하여 완성한 것이었다. 올림픽도로는 86아시안게임과 88올림픽을 관람하러 온 외국인들이 서울이라는 공간을 접하는 첫 번째 장소가 되었고, 도로가 지나가는 곳은 서울의 경관이 되었다.

넷째, 분류하수관로 설치 사업이었다. 이 사업은 도시의 생활하수 및 오수(汚水)가 한강으로 직접 방류되는 것을 막아 한강을 정화하려는 목적에서 건설되었다. 고덕동에서 행주대교 간 한강연안을 따라 건설된 분류하수관로는 탄천하수처리장, 안양하수처리장, 난지하수처리장, 청계·중랑하수처리장과 결합하여 기존 한강의 모습을 되찾는 데 핵심적인 역할을 하도록 하였다.

정부가 추진한 네 가지 핵심사업은 1982년 9월부터 1986년 9월까지 약 4년간에 걸쳐 이루어졌다. 한강종합개발사업은 집중호우에 취약한 한강을 정비하여 홍수를 대비했고, 작은 지류를 없애고 분류 중심의 물길을 통해 하천의 오염을 방지했다. 지류 정비사업은 여의도나 압구정동과 같은 새로운 지역을 발생시켰고, 상습 침수지역의 피해를 막는 결과를 가져올 수 있었다. 1970년대 이후 한강의 오염과 부패가 심각해 하천의 외관



한강종합개발계획 저수로 단면도

출처: <한강종합개발>, 《대한뉴스》 1405, 1982년 10월 7일 영상 이미지 재작성.

의 거부감이 커졌었지만 한강종합개발사업은 이를 개선했다. 하천 주변 경관을 새로 조성하여 새로운 한강을 건설하고자 한 것이다.

한강 준설浚渫을 통한 하천정비사업은 새로운 지역을 조성할 수 있었고 이를 활용하여 둔치, 체육공원, 도로 등을 신설하여 시민을 위한 공간을 만들었다. 이에 따라 서울을 한강과 더욱 밀접한 관계성을 확보하여 친수親水 도시 서울을 조성할 수 있었다. 또한 올림픽대로의 건설은 서울 동서, 남북을 잇는 도로로서 도심의 교통체증을 완화하고 강변북로의 교통량을 분산하며 남북을 잇는 교량을 통해 서울을 좀 더 용이하게 연결할 수 있게 하였다. 한강종합개발사업은 한강을 이용한다는 측면에서는 긍정적인 평가를 받을 수 있었다. 그러나 빠른 사업기간과 무리한 물길 변경 및 유속이 한강이 가지고 있던 본연의 모습을 잃게 하는 계기가 되었다. 기왕의 접근용이성이 크던 한강은 시민공원조성(한강둔치사업)으로 접근성이 떨어지게 되었다. 그럼에도 불구하고 한강종합개발사업을 통해 서

울은 빠르게 변화하고 있었다.

2) 올림픽대로 건설과 서울 도로교통망 개선

제2차 한강종합개발사업의 일환으로 김포에서 암사를 잇는 총 거리 36km의 도시고속화도로인 올림픽대로가 1986년 5월 개통하였다. 올림픽대로는 기존 강변남로 즉 강남로라고 불리는 한강 남쪽 도로를 확장하고 양화대교에서 신행주대교까지의 10km를 신설하여 완공되었다. 서울시는 완공된 강변도로의 이름을 한강개발의 ‘역사적 의의’와 서울올림픽을 기념하기 위해 올림픽대로로 변경하였다.²¹ 올림픽대로 건설에는 약 1,412억 원의 공사비와 연인원 100만 명이 동원된 거대한 도로건설 사업이었다.

기존 한강 강변제방도로는 1960년대 후반부터 시작하여 1970년대 전반에 걸쳐 건설되어 서울 동서와 한강다리를 통해 한강 남북을 잇는 중요도로로 활용되었다. 1960년대 후반부터 강변 제1로에서 제9로까지 건설되었는데 1981년 당시 구분은 아래와 같다.²²

제1로 한강대교 남단 기점, 여의도 입구까지의 3.7km 구간(한강남변)

제2로 제1로의 끝에서 양화대교까지의 5km 구간(한강남측)

제3로 원효로 4가에서 강변을 따라 서행해서 양화대교 북단까지의 5.94km 구간(한강북변)

제4로 원효로 4가 제3로의 기점에서 동쪽으로 뚝섬수원지 앞까지 10.46km 구간(한강북변)

21 <서울 강남로 곧 개통>, 《동아일보》 1986년 5월 1일.

22 서울시, 앞의 책, 1988a, 216~217쪽.

제5로 독섬수원지 앞에서 광진교까지의 10.86km 구간(한강북변)

제6로 한강대교 남단에서 독섬수원지對岸까지의 11.2km 구간(한강남변)

제7로 제6로 끝에서 광진교 남단까지의 14.8km 구간(한강남변)

제8로 제3로의 서단에서 현 성산대교 가설지점(한강북변)

제9로 양화대교 남단에서 현 성산대교 남단(한강남변)

제1로~제9로는 한강 제방에 건설된 도로로 서울 동서를 잇는 중요 도로였으나 1970년대 강남개발과 승용차의 증가, 지하철 건설의 지연, 인구의 증가로 인한 교통량 증가 등 누적된 문제가 상습적인 교통 정체를 야기했다. 86아시안게임과 88올림픽을 치르기 위해서는 도로망 개선과 대중교통의 확충이 요구되었다.

정부와 서울시는 지하철 2·3·4호선 건설을 1985년에 마무리하고 주요 교량인 반포대교 건설, 한강대교와 양화대교 확장, 원효대교를 완공하여 서울시의 교통체계를 개선하였다. 도시 내 지역 간의 원활한 소통을 위해 주요 간선도로망을 확충하여 도시에 집중된 교통량을 외곽으로 분산처리하였다. 또한 지하철과 도로망을 연결하여 대중교통체계를 고도화하였다.²³

서울올림픽 개최가 확정된 이후 강변북로와 강남로의 교통량 분산과 한강 남북의 원활한 교통망 확대, 서울 동서의 원활한 교통망 확충을 위한 도로망 개선정책이 요구되면서 한강종합개발사업에서 도로정비사업은 주요 사업으로 자리매김하였다. 특히, 86아시안게임과 88올림픽을 위해 한국을 방문하는 외국인들에게 서울로 진입하는 첫 번째 길이었던 올

23 서울시사편찬위원회, 《서울교통사》, 2000, 567쪽.

림픽대로는 선진적이고 세련된 도로 이미지를 제공하고 깨끗하고 아름다운 주변환경을 조성하여 서울을 ‘과시’할 수 있어야 했다. 따라서 올림픽대로는 기존 1시간 이상 걸렸던 김포-잠실 구간의 주행시간을 30분 내외로 줄이고 각 거점에 입체교차로와 간선도로 연결을 통한 원활한 교통체계를 구축하고자 했다. 올림픽대로 건설과 한강종합개발사업에 힘입어 주변환경도 동시에 개선되었다. 한강의 물줄기를 따라 건설되는 도로의 경관 확보를 통해 63빌딩과 같은 발전된 서울을 확인할 수 있게 하였다.²⁴

서울시의 올림픽대로 건설계획은 빠르게 진행되었다. 서울시는 1981년 한강종합개발사업 계획 당시 올림픽대로의 교통수요 예측을 위한 조사에 착수하였다. 교통수요조사는 구간별 소요 차선 수의 탄력적 운영, 교차로 시설 확충과 입체화 여부 결정과 공사비 예측에 중요한 요소로 작용할 터였다.²⁵

서울시는 현재 강남로의 교통 현황을 분석하여 기본적인 수요조사에 들어갔고 이를 바탕으로 교통 수요예측이 가능한 모델을 정립하였다. 이 과정에서 가장 핵심적인 부분은 예측 시기의 기준을 확정하는 것이었다. 일반적으로 향후 15~20년 이후를 기준으로 삼고 계획을 수립하는 것이 타당했으나 당시 인구, 토지이용 문제, 자가용 증가율을 비롯한 사회경제적 변화를 정확히 예측할 수 없는 상황에 따라 기준년도를 확정하기 어려웠다. 이에 따라 교통량과 인구의 연관성을 고려하여 서울시는 1990년대 초 예측 인구를 약 1,100만 정도로 설정함에 따라 1991년을 기준으로 올림픽대로 건설의 세부내용을 확정하였다. 기존 강남로를 8차선까지 확장

.....
²⁴ 성나연, <전후 서울의 탄생, 1952-1986 -토목기술자, 도시계획가, 건축가의 수도 구상과 실천>, 서울대학교 건축학과 박사학위논문, 2024, 303쪽.

²⁵ 서울시, 앞의 책, 1988, 218-240쪽.



올림픽대로 구간 중 노량대교 조감도

출처: 서울시 홍보담당관·한국종합기술개발공사, 《한강종합개발 기본계획보고서(요약)》, 1983, 27쪽 (서울기록원).

하고 신설도로는 새로 쌓은 제방에 6차선으로 건설하였다.

올림픽대로는 김포에서 잠실까지 **논스톱Non-stop** 자동차전용도로로 건설되었기 때문에 자동차 속도 규정이 시내와 다르게 규정되어야 했다. 당초 계획 속도는 100km/hr로 하자는 의견이 나왔으나 도심 내 교통의 원활한 처리에 방점을 둔 사업이었기 때문에 80km/hr로 결정되었다. 최대속도가 100km/hr가 될 경우 공사비 증가와 도시 공해를 야기시키고, 교통사고 등의 인명피해가 예측되었기 때문에 속도를 줄였다고 할 수 있다. 올림픽대로 개통 당시 “도로가 잘 만들어져 실제 차량이 달리는 속도는 쉽게 100km를 넘어설 수 있어 제한속도에 유의해야 한다”라는 보도²⁶도 있었지만 개통 이후 올림픽대로 진입로의 부분적인 정체현상²⁷이 나타

26 <신설 올림픽대로 통행 어떻게>, 《동아일보》 1986년 5월 2일.

27 <올림픽대로 병목현상>, 《동아일보》 1986년 5월 6일.

나 계획 속도를 제대로 달성하기 어려웠다.

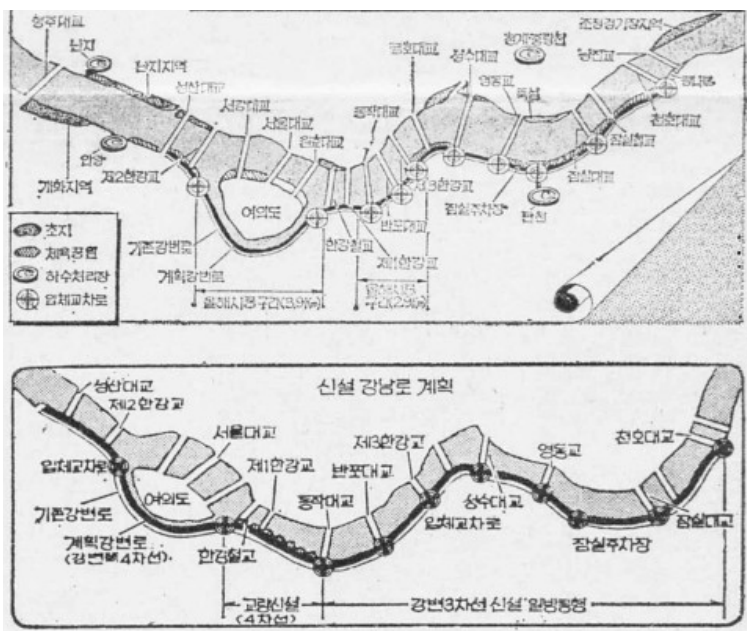
올림픽대로는 서울의 동서를 가로지르는 자동차전용도로의 성격을 가지고 총 36km의 구간이 신설과 연결(연장) 및 확장하였다. 김포에서 암사에 이르는 구간에서 15개의 한강교량교차 지점과 7개의 신설입체교차로가 연결되어 한강 동서남북을 잇는 고속화도로가 될 수 있도록 설계하였다.

〈그림 1〉과 〈그림 2〉를 통해 올림픽대로의 연결교량과 입체교차로 현황, 올림픽 개최 확정 이후 연결된 지선도로를 확인할 수 있다. 올림픽대로 건설 계획 시 입체교차로(interchange)²⁸를 건설하여 차량의 상하행 흐름을 원활히 하고자 하였다. 일반적인 평면도로 교차로의 정체를 예측하여 도로의 높이를 달리해서 교차하는 형식인 입체교차로 건설방식을 도입하여 교통흐름을 원활히 하고자 하였다. 서쪽의 행주대교를 시작으로 도심을 관통하여 천호대교까지 이르는 구간에 15개의 교량에 교차로를 신설 및 개량하여 한강 북쪽의 도심과 연결하고자 했다. 이에 따라 강변북로와의 연결이 용이해지는 가운데 도심의 교통정체를 해소할 수 있을 것으로 기대하였다. 그러나 오히려 입체교차로는 당시 운전자들에게 혼란을 야기하여 정체의 주요 원인으로 지목되기도 하였다.²⁹ 입체교차로의 문제는 지선도로와의 연결에 문제점을 노출하게 하였고, 도심고속화도로라는 이름이 무색하게 일부 구간은 정체가 만연하게 되었다.

.....

²⁸ 입체교차로는 입체적 교차형식으로 교차하는 도로와 도로, 도로와 철도를 말하는데 동일한 평면도로에서 교차하는 것이 아니라, 높이를 달리해서 교차한다. 횡단 육교·횡단 지하도에서부터 고속도로의 인터체인지까지 여러 가지가 있으며 도로와 철도가 교차하는 육교나 가드(guard)처럼 서로의 교통이 접촉하지 않는 것과 인터체인지와 같이 연결로에 의해 서로 접촉되어 있는 것으로 구별된다(〈입체교차로〉, 《두산백과》(www.doopedia.co.kr).

²⁹ 〈미로같은 올림픽대교 진입로 찾기 힘들다〉, 《경향신문》 1986년 5월 8일.



〈그림 1〉 올림픽대로 연결교량 및 입체교차로 건설계획
출처: 《서울시보》 27, 1982년 10월 4일(서울기록원).



〈그림 2〉 올림픽 개척 확정 이후 연결한 지선도로
출처: 서울역사박물관, 앞의 책, 2018, 125쪽.

서울올림픽을 준비하는 과정에서 올림픽대로는 도심 내 고속화도로로 설계되어 김포에서 잠실을 잇고 한강 이남의 주요도로가 될 수 있었다. 1970년대 강남개발은 서울 인구를 강북에서 강남으로 이동시켰고 올림픽대로는 강남에서 서울 동서를 잇는 주요도로로 자리매김하였다. 그러나 서울시가 예측한 1991년 수요치보다 폭발적으로 증가한 강남 인구와 자가용 증가는 올림픽대로의 정체와 원인이 되었다. 그럼에도 불구하고 올림픽대로 건설은 강변북로와 함께 서울 도심을 동서로 관통하면서 한강의 남북을 잇는 주요 도로로 평가받고 있다.

한강종합개발계획의 일환으로 건설된 올림픽대로는 전술한 바와 같이 아시안게임과 올림픽을 위해 방문한 외국인들이 처음으로 경험하는 한국의 도로였으며 주변경관을 살필 수 있는 시간을 보내는 곳이기도 했다. 한강 개발 과정에서 도로건설과 주변지역의 환경정비는 서울시의 도시경관의 재구성이기도 했다. 전두환 정부는 ‘올림픽 가시권’에 있는 서울의 경관을 개선하고자 했고 이는 ‘올림픽을 대비한 도시구조의 재편성’ 계획이 실현되는 가운데 그의 일환으로 1983년 목동 신시가지 계획이 발표되어 한강변 시가지 개발로 확대되었다.³⁰

3. 새로운 도시경관 형성과 목동 신시가지 개발

1) 도시경관 재구성과 ‘올림픽 가시권’ 형성

1981년 9월 30일 독일 바덴바덴에서 올림픽 유치가 결정된 이후 한

.....

³⁰ 성나연, 앞의 글, 2024, 306쪽.

국은 1986년 아시안게임과 1988년 서울올림픽을 치르기 위한 준비에 박차를 가했다. 전두환 정부는 아시안게임과 올림픽 개최를 토대로 삼아 한국의 국가적 위상을 높이기 위한 준비가 시작되었고, 세련되고 발전된 한국의 모습을 세계에 알려 선진적 도시 이미지를 구축하고자 했다.

대체로 올림픽 준비를 통해 도시가 개발되고 공간이 재구성되었다는 것은 주지의 사실이다.³¹ IOC의 기준에 따라 해당 도시는 경기장, 선수촌, 도시기반 건설 등을 수행해야 했고, 각 점검 시 그 기준에 부합해야 하는 결과를 가지고 있어야 했다. 1988년 서울올림픽도 마찬가지로 IOC 기준에 부합하는 올림픽 경기장 및 부속시설, 도시기반 등이 반드시 구비되어야만 했다. 특히, 원활한 경기 진행과 선수들의 이동 등을 위한 도시교통 문제는 구체적인 도시경관의 재구성에 중요한 요소라고 할 수 있다. 도로의 생성과 변경 및 재구성을 통해 도시의 연결망이 재구축 되기 때문이다.

1964년 도쿄올림픽의 주요 사업 중 도로망 구축은 시내와 교외를 잇는 노선이 신설되어 올림픽 경기에 필요한 이동성을 용이하게 했고, 이에 따라 도쿄는 자연스럽게 시외 동서남북으로 연결되게 되었다. 또한 고속화도로를 건설하여 도시교통 이동성 제약을 시외로 돌려 원활히 하였음은 물론 도시간 이동에 용이성도 제고하였다. 일본 정부는 도쿄올림픽을 위해 “수도고속도로, 환상_{環狀} 7개 호선 등 총 22개 노선, 총연장 54.6km, 총사업비 710억 엔”을 들여 도로교통망을 신설·정비하였다.³² 도쿄올림픽 준비를 통해 도로교통망 구축사업 이외에도 신설되는 경기장 및 사회기반시설의 정비 및 신설을 통해 기존의 도시경관은 단시간 내에 변할 수

31 김은혜, 〈1964년 도쿄올림픽과 도시개조〉, 《사회와 역사》 109, 2016, 230~231쪽.

32 김은혜, 앞의 글, 2016, 237쪽.



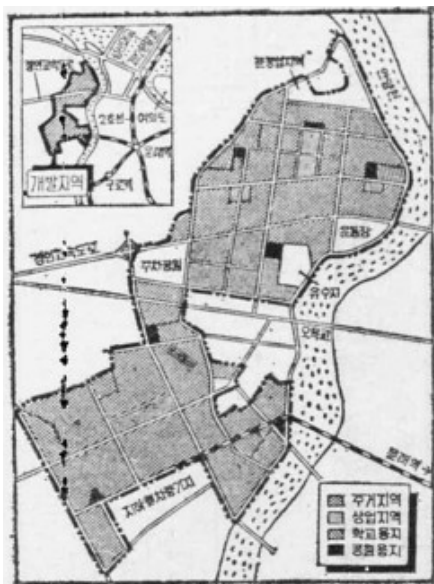
〈그림 3〉 개발 전 목동지구

출처: 목동지구개발사업소, 《목동신시가지건설》, 1998, 2쪽(서울기록원).

있는 가능성을 내포하고 있었다. 도시 성격에 따른 변화가 올림픽 개최와 맞물리면서 급속도로 도시경관이 변화했다고도 할 수 있다.

1988년 서울올림픽을 위한 정부의 도시경관 재구성 노력도 IOC 기준에 맞게 설계하되, 세련된 서울의 모습을 ‘과시’하고자 하는 성격을 가지고 있었다. 김포국제공항에서 잠실 서울올림픽 주경기장까지 연결되는 도시고속화도로인 올림픽대로 건설은 주변 도시경관 정비를 요구했다. 특히, 김포국제공항에 다다르며 하늘에서 보는 서울의 모습과 잠실로 가는 첫 번째 길목에 위치한 목동·신정동의 안양천 일대는 정부가 신속히 정비해야 하는 지역이었다고 할 수 있다.³³

33 손정목, 《서울 도시계획 이야기》 4, 한울, 2003, 302쪽.



〈그림 4〉 신정·목동 신시가지 개발부지 도면
출처: 《서울시보》 47, 1983년 4월 21일(서울기록원).

전두환 정부는 1983년 4월 11일 목동·신정동 일대 40~50만 m²(136만 평)을 택지로 개발하여, 1986년까지 9,000억 원을 투입 2만 4,000~3만 가구(인구 10~12만 명)가 살 수 있는 신시가지 개발한다는 내용을 발표하였다.

목동 신시가지 개발은 서울의 주택난을 해소하기 위해 서민들을 위한 주택단지 건설하는 데 목적이 있다고 설명했다. 당시 주택가격 상승과 서울의 과잉인구의 주거문제를 해결하면서도 전두환 정부의 정권 명분 쌓기, 86아시안게임과

88올림픽 준비를 위한 서울 도시미화 방침이 중첩되면서 서울 서부 최대 도심개발이 시작되었다. 목동지구는 1970년대 말까지 구획정리사업으로 택지를 조성하던 서울시의 개발방침에 토지 공개념을 활용한 공영개발과 합동개발 개념을 도입하여 시행된 신시가지 개발이라는 점에서 이전 개발과 차이가 있었다.³⁴

특히, 정부는 1980년 12월 11일 소위 〈택지개발촉진에 관한 특례법〉(이하 택지개발촉진법)을 마련하여 사유재산권 보호보다 개발을 우선으로 하는 초법적인 특례법을 제정하여 개발에 필요한 법적근거를 마련하였다. 〈택

34 손정목, 앞의 글, 2000, 121쪽.

지개발촉진법》은 당시 주무장관인 건설부 장관이 ‘택지개발예정지구’로만 지정하면 그 토지는 일괄 매수되어 택지로 개발할 수 있는 초법적 특례법이었다. 이 법을 통해 대규모 토지가 수용될 수 있었고 신시가지를 개발할 수 있는 기초가 되었다. 〈택지개발촉진법〉은 목동 신시가지 건설 이후 1기 신도시 개발에서도 그 위용을 발휘하였다.

목동·신정동, 안양천 일대의 도시경관 재구성은 한강종합개발사업과 올림픽대로 건설, 올림픽 개최라는 국내외적 대형사업 속에서 진행되었다. 즉, 올림픽 개최 시 한국을 ‘과시’할 수 있는 ‘올림픽 가시권’으로서 목동 신시가지가 건설되어야 했던 것이다. 동시에 1983년부터 부동산투기 현상이 심화되면서 강남을 비롯한 전국의 토지가격, 아파트가격이 상승하게 되었다. 이에 따라 정부는 부동산투기 억제 정책을 발표하고 부동산 안정화를 적극적으로 모색하였다. 1983년 4월 발표된 목동 신시가지 개발은 국내외적인 요소가 결합된 결과로 나타났다. 정부는 두 마리 토끼를 잡기 위한 방편으로서 목동 신시가지 건설을 계획할 것이라고도 볼 수 있다.

그러나 〈택지개발촉진법〉으로 지정된 지역이라고 할지라도 원주민들의 보상문제와 1960년대부터 축적된 무허가주택 문제를 해결해야 했다. 목동 신시가지 개발에 포함된 무허가주택 집결지는 자연발생된 마을이 아니었다. 1964년 서울시로부터 용산구 후암동, 영등포구 대방동, 서대문구 대현동 철거 당시 신규 정착지로 안양천 뚝방 지역에 1가구에 8평씩 균등하게 땅을 대여하여 스스로 주거환경을 조성케 한 곳이었다. 이후 여의도, 송인동, 이촌동 해방촌 등의 철거민들이 몰려들면서 대규모 무허

가주택 집결지가 형성되었다.³⁵ 철거민들은 쓰레기차를 타고와 쓰레기처리
럼 버려진 곳에 새로운 터전을 마련하여 새로운 마을을 조성한 것이다.

1950~1960년대 초 무허가주택이 자연발생 할 수 없을 정도로 기피되
었던 곳에 서울 도심에 살았던 무허가주택 주민들을 강제로 재배치하고
하천부지를 사용할 수 있는 권리를 서울시가 부여한 사실은 다른 지역 철
거민과 차별화될 수 있는 여지를 가지고 있었다. 또한 이 지역 주민들은
각종 세금을 납부하고 있었다. 가옥주와 지주들은 방범비, 적십자회비,
재산세, 청소비, 하천부지 사(賃)용료 등 각종 세금을 납부하고 있었기 때
문에 정부는 이 지역을 사유재산으로 인정하고 적절한 보상을 해야 한다
고 인지하고 있었다.³⁶ 세입자들도 마찬가지로 각종 세금과 서울시에 주
민세까지 납부했기 때문에 공영개발 방식의 철거는 가옥주와 지주, 전세
입자를 포함한 보상대책이 있을 것으로 기대한 것이다.

1960년대 이후 서울시의 철거 정책은 도심지역 도시빈민을 주변지역
으로 몰아내고 중심부를 개발하는 것이었다. 기존 도심지역 무허가주택
집결지가 철거되면서 주민들은 도심 주변 무허가주택 집결지로 주거지를
옮겨갔는데, 문제는 이러한 철거행태가 계속되면서 일부 남아있는 도심
지역 무허가주택과 주변지역 무허가주택의 가격 및 전월세 가격이 상승
했다. 철거민들은 결국 또다른 무허가주택으로 이주할 수 밖에 없었기 때
문에 근본적인 주거안정이 되지 않는 이상 서울의 무허가주택 집결지는
해소될 수 없었다. 이 지역은 서울에서도 가장 열악한 주거환경을 가지고
있었고 따라서 가장 저렴한 무허가주택 집결지였다. 열악한 주거환경을

.....
³⁵ 이동철, 《목동아줌마》, 동광출판사, 1985, 92쪽.

³⁶ 강서구, 〈목동신시가지개발에 따른 무허가건물 정리방안〉, 1983, 6쪽.

가지고 있었으나 저렴한 주택 및 전월세 가격과 도심과의 근접성은 장점으로 작용했다.

목동 신시가지 개발지역의 철거문제는 서울의 주거문제 심각성의 민낯을 보여주는 것이었다. 그러나 정부는 적절한 보상 없이 이 지역 주민들을 퇴거시키고 신시가지 건설을 폭력적으로 추진하였다.³⁷ 전두환 정부는 ‘올림픽 가시권’을 위해 한국을 방문하는 외국인들의 시선에서 무허가 주택 집결지를 지워버렸다.

새로운 도시경관을 설계하기 위해 정부는 목동 신시가지 건설을 한국 최초의 현상설계를 통해 시작하였다. 당시 서울시장이었던 김성배는 평소 친분이 있는 건축가 김수근과 목동 신시가지 개발과 관련한 내용을 논의했는데, 김수근의 제안으로 현상설계를 실시한 것이다.³⁸ 1983년 5월 11일 서울시는 ‘목동 신시가지개발 세부 계획’을 발표했다. 주요 내용은 다음과 같다.³⁹

- ① 관내에 초등학교 5개 등 모두 11개의 학교를 설치
- ② 관내에 열병합발전소를 건설하여 전지역의 난방을 집중공급
- ③ 20~55평의 아파트 2만 5,000 가구분을 건설 공급하는데 분양과 임대 비율은 2:1
- ④ 시가지건설 기본계획은 현상공모토록 할 것이며 당선작 5편으로 하고

.....

³⁷ 목동지역 철거민들의 구체적인 내용은 다음을 참조. 이동철, 앞의 책, 1985; 김선진, 〈도시계획 사업의 행위자로서 철거민의 등장 -1980년대 목동 신시가지 개발 사례 연구〉, 서울시립대 건축학과 석사학위논문, 2024.

³⁸ 손정목, 앞의 책, 2003, 305쪽.

³⁹ 손정목, 앞의 책, 2003, 307쪽.

각 1,000만 원의 상금을 지급

- ⑤ 9월 중에 택지조성 공사를 시작, 11월부터 아파트 건설 공사에 착수하면서 일반 아파트분양도 개시

서울시가 내놓은 세부 계획은 국제적 수준의 신시가지 건설을 지향하는 것이었다. 이 외에도 상업시설 확충 및 주민편의시설 확장, 중대형 병원 이전, 원활한 교통을 위해 건설중인 성산대로를 목동을 통과하도록 계획을 수정하고, 지하철 2호선과 5호선 통과 등이 포함되었다.⁴⁰ 각 건축·건설 전문가들은 서울시가 밝힌 세부 계획을 토대로 현상설계를 준비했다. 그러나 약 40일 간의 짧은 공모 기간에 따라 12개팀 밖에 작품을 제출하지 못했다. 최고점수를 받은 ‘서울건축컨설턴트’(삼우기술단·서울건축의 컨소시엄)가 선정되어 실제 설계가 시작되었다.

목동 신시가지는 후크HOOK신도시 계획안으로 후크신도시의 중심부를 도시공간구성의 핵심요소로 삼은 선형線型중심지구로 설계되었다. 선형도시 설계는 영국의 후크신도시 계획안에 착안한 것이었다. 영국에서 발생한 후크신도시 계획은 근대 이전 하천, 해안선 등을 따라 형성된 자연발생적 형태에서 벗어나 근대 이후 기술과 자원 등의 요소와 밀접하게 관계를 맺도록 설계하여 도시공간전체가 선형의 형태로 구성되도록 의도하는 것이었다. 특히, 근대 이후 선형도시는 새로운 교통체계와 결합하게끔 설계할 수 있었다.⁴¹ 목동 신시가지 개발은 인위적인 선형線型을 중심으로 하여 도시를 개발하도록 의도하였다.

40 <목동 새시가 세부 계획 확정 아파트 11월 착공·분양>, 《조선일보》 1983년 5월 12일.

41 김윤지, <목동신시가지와 후크신도시의 선형중심축 비교 연구>, 서울시립대학교 건축학과 석사학위논문, 2015.



〈그림 5〉목동신시가지 중심지구 개발도

출처: 목동지구개발사업소, 앞의 책, 1988, 14쪽(서울기록원).

목동은 택지개발지구로 지정된 대부분의 농지와 안양천 주변 무허가 주택들의 흔적은 모두 지우고 세련된 서울을 위한 고층 아파트와 세련된 도시가 세워질 준비가 되었다. 〈그림 5〉에서 보이듯이 다양한 목적으로 구성된 중심지구를 선형으로 구축한 이후 중앙에 녹지공간을 확보, 블록 별로 왕래가 가능한 구조로 설계하였고, 그 주변에는 고층 아파트를 배치 하여 한국형 신도시의 원형(原型)이 탄생될 수 있었다. 또한 목동 신시가지 개발은 1990년대 본격화되는 1기 신도시 즉, 일산과 분당 신도시 계획의 모태가 되었다.

정부는 목동 신시가지 개발 지역을 〈그림 3〉에서 나타나는 낙후된 모습에서 〈그림 5〉 우측 하단에 나타난 세련된 서울로 전환하여 새로운 서울의 이미지를 만들어내고자 했다. 박해남이 지적했듯이 올림픽 개최에

다른 도시개조가 만들어낸 이미지는 ‘인정경관’과 ‘낙인경관’으로 나타나게 되는데,⁴² 목동 신시가지 개발의 경우에는 ‘낙인경관’이 될 수 있는 요소를 사전에 제거하여 ‘인정경관’으로 전환한 것이었다. 서울의 팽창과 국내외적 요인이 복합적으로 작용하면서 이 지역의 경관이 재구성되었고, 그 중심에는 올림픽이라는 국가적 이벤트가 자리잡고 있었다.

2) 목동 신시가지 개발과 신도시 경관

1980년대 사회문제로 부각된 부동산투기 문제와 서울의 주거문제, 1986년 아시안게임과 1988년 서울올림픽 개최라는 국내외적 요인은 서울 도시경관의 재구성을 촉발했다. 특히, 올림픽 개최는 발전하는 한국과 서울을 알릴 수 있는 기회였다. 앞서 밝힌 바와 같이 한국을 방문하는 외국인들에게 김포에서 잠실주경기장을 잇는 올림픽대로는 서울의 이미지를 형성하는 데 중요한 역할을 하게 되었다.⁴³ 올림픽대로에서 보이는 여의도 63빌딩의 존재도 한국의 발전상을 세계에 보여주고자한 의도가 다분히 있다고 할 수 있다. 김포국제공항에서 서울 도심으로 진입하는 첫 번째 길목의 목동·신정동, 안양천 지역 개발은 필수적이었다.

1983년 3월 정부는 목동 개발을 위한 사전 자문위원회를 구성하고 서울시장과 간담회를 열었다. 동년 4월 11일 서울시장 김성배는 목동지구 신시가지 개발계획을 발표했다. 5월 11일에는 목동지구 개발을 위해 목동지구개발사업소를 발족하고 세부 계획과 설계를 확정하기 위한 준비 작업에 들어갔다. 정부가 주도하고 강서구와 구로구가 협조하면서 개발

.....
⁴² 박해남, 〈서울올림픽과 도시개조의 유산: 인정경관과 낙인경관의 탄생〉, 《문화와 사회》 27, 2019.

⁴³ 성나연, 앞의 글, 2024, 303쪽.



〈그림 6〉 목동 신시가지 조감도

출처: 목동지구개발사업소, 앞의 책, 1988, 5쪽(서울기록원).

사업이 진행되었다. 목동 신시가지 개발사업은 후크신도시안 계획되어 도시 중심을 지나는 선^線을 매개로 도시가 팽창할 수 있었다. 서울 개발에 있어 대규모 도시계획이 실행된 것이다.

후크신도시 개념은 영국의 후크신도시를 모델로 하여 후크의 선형중심지구를 채용한 것이었다. 영국은 대도시과밀현상을 해소하고자 새로운 도시계획이 제안되었고 이는 인구과밀해소, 쇠퇴지역개발촉진, 자족적이고 균형 잡힌 커뮤니티 형성을 목표로 후크신도시를 계획하였다. 특히, 인위적으로 기술, 자원, 교통 등을 밀접하게 연결시킨 선을 중심으로 도시를 계획하여 선형중심지구는 도시 전체의 사회적, 업무적, 문화적 생활 기증을 갖게 하고자 했다.⁴⁴ 목동은 영국의 후크신도시를 참조하여 서

.....

⁴⁴ 김윤지, 앞의 글, 2015, 20~35쪽.

울 서남부의 중심핵으로 부동산투기 억제와 급증하는 주택수요에 대응하고자 건설된 측면이 있었다. 사실, 목동은 남북방향으로 길게 뻗어 있었기 때문에 후크신도시안이 지형적으로 적합했다.

<그림 5>와 <그림 6>에서 확인할 수 있듯이 북쪽 목동교에서부터 남단 신정2교까지 우측에 안양천을 두면서 남북으로 연결되는 선형중심지구는 공원, 복합시설, 문화복지시설, 업무시설, 상업업무시설, 행정업무시설 등 다양한 목적으로 구성되었다. 특히, 상업시설과 복합시설을 약 총 면적의 51%를 할양하여 상업적 도시구성에 초점을 맞추었고, 사회복지시설과(14%) 공원녹지(16.3%)를 할애하여 선진적 신도시로서의 면모를 갖추었다. 2개의 선이 만나는 후크에는 상업시설, 공공시설, 공원, 사회복지시설 등의 다양한 목적의 시설이 공존하게 설계하여 접근성을 높였다. 이러한 계획은 차원 높은 도시 규모 개발계획을 통해 도시 속의 도시(New town in town)를 건설하겠다는 의도를 가지고 있으면서 종합개발 방식을 통해 뉴타운(New town in city)을 건설하여 자족적인 도시를 구축하고자 했다.⁴⁵

올림픽 준비를 위한 서울 도시공간 재구성에서 건축물의 스카이라인은 한국의 발전상을 보여줄 수 있는 중요 요소 중 하나였다. 목동 신시가지 개발에서 고층 아파트 건설은 올림픽대로 주변 경관의 스카이라인을 구성하는 데 일조했다고 할 수 있다. 목동 신시가지가 후크신도시로 설계되면서 선형중심지구를 중심으로 14개의 아파트단지가 조성되었다. 목동 아파트단지는 총 14개 단지 중 20층 주거동이 18개, 19층 주거동 1개로 계획되었다. 목동 아파트 1단지부터 14단지까지 고층아파트가 남북을 가로지르는 선형중심지구를 둘러싸면서 목동 신시가지 동쪽과 서쪽에 스

.....
⁴⁵ 김윤지, 앞의 글, 2015, 42쪽.

카이라인을 구축할 수 있었다. 도심고속도로인 올림픽대로를 달리면서 서울의 첫 경관으로 마주치는 대규모 아파트 스카이라인은 발전된 서울의 이미지를 구축할 수 있는 요소가 되었다.

목동은 도시 설계 내용상으로 고밀도 상업시설과 복합시설이 집중된 지역이었고,⁴⁶ 대규모 주거지역이 밀집하면서 서울의 신도시가 되었다. 한편으로는 ‘올림픽 가시권’이라는 명분 아래 세련된 서울을 보여줄 수 있는 신도시의 모습과 고층아파트로 형성된 스카이라인은 올림픽을 치르면서 만들어진 ‘인정경관’이 되었다고 할 수 있다.

목동 신시가지 계획의 목표가 자족적 신도시를 구축하려고 했기 때문에 계획한 도시 내부에 다양한 시설이 완비될 필요가 있었다. 또한 과거 개발 지역에 대한 부정적 이미지를 쇄신하고 서울의 주요 지역으로 부상하기 위해서는 다양한 유인책이 필요했다.

후크신도시 계획의 특징 중 하나는 교통에 있었다. 목동 신시가지를 목동 동로와 서로로 구분하고 이를 일방통행으로 도로망을 구축하여 교차로에서의 혼잡을 줄이고 직진 차량의 지속적인 흐름을 유지할 수 있도록 하였다. 특히, 양방향일 때 야기되는 교통체증을 방지할 수 있었다. 선형중심지구 동서에 위치한 주거단지의 통행을 고려하여 보행자를 위한 시설을 구축했다는 점은 특징적이라고 할 수 있다.

한편, 목동 신시가지 개발에 있어 당시 건설 중에 있었던 2호선을 연장하고 5호선을 목동에 연결하여 교통 편의성을 높일 수 있도록 의도하

.....

46 김성홍은 목동의 현재 모습은 1995~2006년 사이에 상업시설이 완전히 들어서면서 형성되었다고 보고 있다. 특히, 2000년 이후 학원이 상업시설에 입주하기 시작하면서 현재의 목동이 구축되었다고 보고 있다. Kim, Sung Hong, 〈Housing Site Development and a Shift in Urban Architecture at Mok-dong in Seoul〉, 《서울학연구》 59, 2015.

였다. 그러나 아파트 단지와 지하철 역과의 연결이 원활치 않았고, 도시 내 교통의 불편함은 신도시의 한계를 보여주는 것이었다.

1983년 5월 서울시가 내놓은 세부 계획의 주요 골자였던 초·중·등 학교 신설과 명문중고등학교 유치를 통해 목동 신시가지의 교육환경을 개선하고자 했다. 목동이 개발을 시작하자 당시 서울시장이었던 염보현 양정중·고등학교와 진명여자중·고등학교 이전을 타진하였다. 서울 시내에 위치한 두 학교는 부지가 협소하여 확장 가능성이 없었기 때문에 강남 이전을 원하고 있었는데 염보현의 권유와 목동 이전에 따른 혜택에 부응하여 목동으로 이전하게 되었다.⁴⁷ 목동 신시가지 개발 과정에서 교사 이전에 대한 혜택을 주었고, 양정고와 진명여고가 목동으로 이전하면서 학부모들이 목동 아파트 단지로 유입될 수 있었다. 목동 개발이 완료되는 시점인 1988년 양정고, 1989년 진명여고 이전은 목동이 서울 서부 교육특구 성격을 가질 수 있는 토대가 되었다.

또한 주거단지와 학교의 접근성 및 주변 환경 조성은 신도시가 가질 수 있는 장점으로 부각되었다. 대규모 주거단지가 들어섬에 따라 녹지환경 및 상수도 문제와 에너지 자급이 필요했다. <그림 6>에서 확인할 수 있듯이 목동 신시가지 개발 과정에서 열병합 발전소를 설치하여 대규모 주택단지의 난방 및 에너지 문제를 해결했고 일간 150t 규모의 쓰레기소각 설비를 갖추어 도시에서 배출되는 쓰레기 문제를 일부 해소할 수 있었다.⁴⁸

대규모 아파트 주거지역의 문제는 녹지공간의 확보라고 할 수 있다. 목동 신시가지의 특징 중 하나는 아파트 단지의 약 30%를 녹지공간으로

47 손정목, 앞의 책, 340~341쪽.

48 <목동 열병합발전소 8월착공>, 《조선일보》 1984년 6월 16일.

할애했다. 목동 제1공원, 신정동 제1공원과 단지내 근린공원 5개소, 아동공원 19개소, 어린이 놀이터 113개소를 설치하여 충분한 녹지 및 휴식공간을 조성하였다. 녹지공간에는 소나무, 느티나무, 은행나무 등을 식수하여 한국의 옛 정취를 느낄 수 있게 배려했고, 아파트 주변에 큰 인공 동산을 만들어 마치 자연 속에 있는 것 같은 느낌을 주도록 설계하였다.⁴⁹

도시 속 도시를 구성하면서 병원, 사회복지시설, 전문 체육시설, 공공기관 설치하여 주민들의 편의성을 높이하고자 했다. 선형중심지구 내에는 청소년수련관, 도서관을 위치시켜 동서로 배치된 주거단지를 고려하여 접근용이성을 높였다. 목동에 종합운동장시설을 조성하여 잠실과 대쌍을 이루게 하는 동시에 서울 서북지역에 체육과 레저 중심지 역할을 수행할 수 있게 하였다. 특히, 목동에는 잠실에 없는 아이스링크를 설치하여 특징적인 모습을 가질 수 있었다.

대규모 인구가 유입되는 만큼 병원시설도 필수적으로 갖춰야 했다. 그러나 대형 병원들이 입주할 꺼리는 가운데 이화여대 병원이 목동에 들어오기로 했으나, 병원 건설에 차질을 빚으면서⁵⁰ 1993년 9월에야 이화여대 목동병원이 개원하게 되었다. 서울시는 목동을 개발하면서 주요 공공기관을 유치하려고 했지만 도심에서 벗어나는 부담에 따라 국제우체국과 한국방송협회, CBS가 이전했을 뿐이었다. 서울에서 새로운 도시가 조성되고 있었지만 기왕의 계획만큼 사회적으로 적극적인 조응되고 있지 않았다.

이러한 분위기는 목동 아파트의 미분양 사례에서 잘 보여주고 있다.

49 한국토지개발공사 조사부, 《목동 신시가지 개발사업 사례 연구》, 1988, 96~99쪽.

50 〈목동 대학병원 신축 낙장〉, 《경향신문》 1988년 7월 5일.

1986년 현재 목동에 대한 부정적 인식 즉, 상습 침수지역이며 철거민과의 분쟁으로 생성된 이미지, 안양천 오염으로 인한 악취와 공항 인접에 따른 소음 연상, 영동지역과 비교하여 생활여건이 전반적으로 낙후 되었다는 데 미분양의 주요 원인이 있었다. 당시 부동산 수급 불균형으로 인한 부동산 경기 침체도 주요 원인으로 지적되었다.⁵¹

1989년 목동 신시가지 개발이 일단락되었지만 1~14단지 아파트는 물론 상가 미분양은 심각한 수준에 이르렀고 이는 서울시의 부담이 되었다. 서울시의 부담은 쉽게 해소되지 않았지만 계획했던 도시경관은 일정 부분 달성하고 있었다. 1988년 성공적으로 올림픽을 치렀으며 한국의 위상은 그 어느때 보다 향상되어 있었다. 또한 목동 개발을 통해 획득한 신도시 개발 계획은 1990년대 일산과 분당에서 이루어지는 1기 신도시 건설의 원형이 되었다는 점은 서울에서 계획된 새로운 유형의 도시경관 형성이 향후 각 지역 신도시의 모습을 만들었다는 데 그 의미가 있다고 할 수 있을 것이다.

4. 맺음말

1981년 9월, 1988년 올림픽 개최지가 서울로 확정되면서 서울의 공간은 대대적인 변화를 맞이하게 되었다. 당시 대통령이었던 전두환은 한강을 중심으로 하는 한강종합개발사업을 지시하여 한국을 방문하는 외국인들에게 선진적인 서울의 모습을 보여주하고자 했다. 한강종합개발사

.....
⁵¹ 목동지구개발사업소, 〈목동아파트 미분양사유〉, 1986, 12~14쪽.

업은 서울의 상습적인 홍수문제를 해결하는 동시에 환경, 교통, 시민생활 개선 등 다양한 방면에서 서울을 변화시키고자 했다.

1982년 9월에 시작된 한강종합개발사업은 한강 저수로 정비사업, 시민공원 조성 사업, 올림픽대로 건설, 분류하수관 설치 사업을 핵심으로 진행되었고 1986년 9월 완료되었다. 한강변 개발사업은 한강의 근본적인 경관을 개선하는 사업이었다. 한강의 준설을 통해 일정한 수위와 강폭을 유지할 수 있었고, 공유지 개발과 제방을 통한 강변도로 건설이 가능해졌다. 이에 따라 오수와 폐수로 오염되었던 한강은 점차 본래의 모습을 찾을 수 있었고, 서울은 ‘과시’할 수 있는 경관으로 변모하고 있었다.

올림픽대로는 한강종합개발사업의 핵심사업 중 하나로 한강변을 따라 건설된 서울 도심고속화도로 건설되었다. 올림픽도로는 강변북로의 역할을 분산담당하고 각 지점에서 서울의 동서남북을 잇는 역할을 수행함과 동시에 1970년대 강남개발로 인한 인구 이동의 관점에서도 강북의 도심을 이을 수 있는 주요 도로가 되었다. 올림픽과 관련해서는 김포와 잠실을 잇는 도로로서 한국을 방문하는 외국인들에게 첫인상을 남길 수 있는 경관이었다. 따라서 한강종합개발사업에서는 환경개선사업이 동시에 진행되었는데, 서울의 ‘올림픽 가시권’에 있는 불건전한 시설의 정비도 동반되었다. 올림픽대로에서 보여지는 서울의 경관에 낙후된 서울의 모습은 포함되지 않았다.

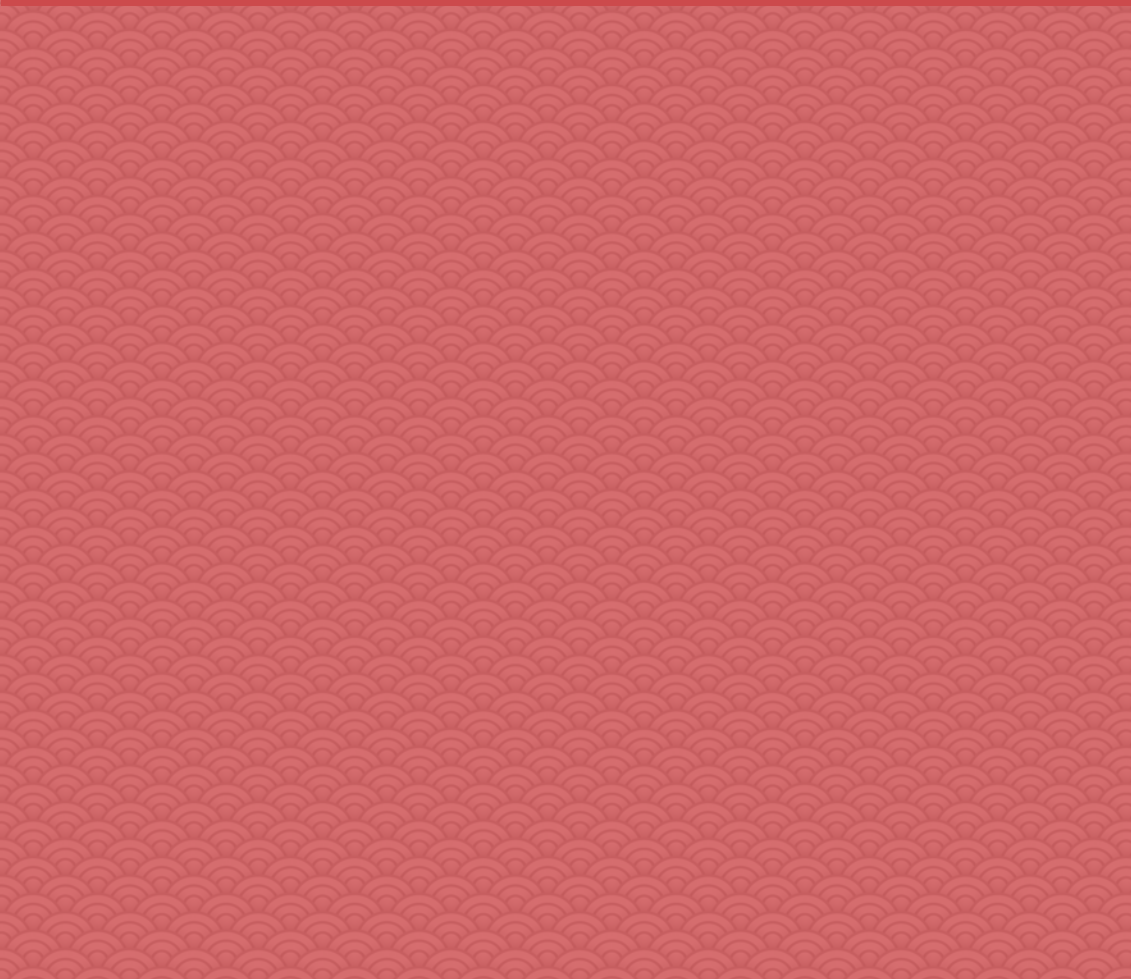
목동 신시가지 개발은 서울의 주택난 해소와 올림픽을 위한 도시경관 재구성을 동시에 해결할 수 있는 방책이었다. 이미 ‘올림픽 가시권’에 목동·신정동, 안양천이 포함되면서 이 지역에 살고 있었던 무허가주택 주민들은 정부의 폭력적인 방법으로 주거지를 잃게 되었다. 정부와 서울시는 새롭게 구성된 목동 신시가지를 ‘과시’의 공간으로 내세우기 위해서

고질적인 서울의 문제를 일거에 제거한 것이었다.

목동 신시가지 개발은 기왕의 서울 개발과 다르게 택지개발촉진법을 활용하여 공영, 합동개발 방식으로 진행되었다. 도시 속의 도시 개념을 충분히 수용하고 후크신도시(선형중심지구) 형태의 도시공간을 구성함으로써 주거와 일터, 상업시설, 복지시설 및 체육시설, 녹지공간 등의 접근성을 높였다. 특히, ‘올림픽 가시권’에 포함되었던 목동은 선형중심지구 좌우로 배치된 고층아파트 건설을 통해 스카이라인을 형성하였고 이는 올림픽대로를 통해 김포국제공항에서 잠실로 가는 외국인들에게 발전된 서울을 보여줄 수 있는 요소가 되었다.

정부가 바랐던 목동 신시가지 개발은 자족적 도시 속의 도시 건설이었기 때문에 하나의 도시 기능을 할 수 있는 지역으로 구성되었고, 이는 1990년대 1기 신도시의 모태가 되었다는 데 그 의미가 있다고 할 수 있겠다.

1980년대 서울의 올림픽유치는 서울 도시개발을 촉발했고 한강종합개발사업으로 귀결되면서 한강과 그 주변 개발을 본격화하였다. 올림픽대로는 외국인들에게 서울을 ‘과시’할 수 있는 공간이 되면서 선진적인 서울의 모습을 선전할 수 있는 공간으로 활용되었다. 목동 신시가지 개발은 서울이 숨기고 싶은 서울의 민낯을 ‘과시’의 공간으로 전환시키는 계기가 되었다. 이 과정에서 시민들은 개발의 피해자가 될 수 밖에 없었다. 그러나 ‘과시’의 공간으로 재구성된 공간들은 1990년대를 지나 서울 중산층의 주거지가 되었다는 사실을 상기할 때 올림픽과 개발 간의 상관관계에 대한 장기적이고 종합적인 연구가 요구된다.



제5장

강동지역의 도시개발사업과 천호대로 및 천호대교 계획

-토지구획정리사업과 교통인프라 형성을 중심으로-

김태윤(서울대학교 아시아연구소 선임연구원)

1. 머리말
2. 1960~1970년대 서울의 인구증가와 동남권의 서울 편입
3. 천호지구 토지구획정리 사업을 통한 택지정비사업
4. 천호대교, 천호대로의 신설과 동남권 교통 요충의 형성
5. 맺음말

1. 머리말

서울시 동남부에 위치한 자치구인 강동구는 1970년대 중반부터 본격적으로 개발되기 시작해 천호지구와 고덕지구 등의 택지개발사업을 통해 도시 정비가 진행되었다. 강동구 중에서도 천호동은 가장 먼저 상업이 발달한 지역이었으며, 광진교와 천호대교, 천호대로의 준공과 함께 서울 동남권 교통의 요충지로 자리매김하였다. 이 지역은 일제시기부터 한강 근교 지역 중에서도 큰 마을이 형성되어 있었기 때문에 한강 이북과 이남을 오가는 광진교가 1936년에 준공되기도 하였다.

1970년대 서울 및 강남 개발이 활발히 진행되던 시기, 천호동에서는 강동지역 최초로 토지구획정리사업이 실시되었으며, 이를 통해 주거·상업이 혼합된 복합 기능의 도시 공간이 조성되었다. 1980~1990년대 길동, 명일, 고덕지구에 대규모 아파트 단지가 들어서면서 천호지역의 상업 기능은 강화되고 주거 기능은 축소되는 경향이 있었지만, 구축 다세대 주택과 재건축이 진행되면서 다시금 대규모 아파트 단지가 형성되는 등 여러 층위의 역사를 가진 공간이다.

도시사 연구에서 소위 ‘강남개발’의 역사는 매우 흥미로운 주제라고 할 수 있다. 강남개발의 역사는 단순히 강남 개발의 역사에만 그치지 않고 국토개발 및 인프라 개발의 역사와 밀접하게 관련되어 있기 때문이다. 강남개발사 이외에도 서울을 주제로 한 근현대 도시 연구들은 현재 상당히 축적되어 있는 상황이다. 서울역사박물관, 서울역사편찬원, 서울학연구소를 중심으로 각 구의 역사를 살펴보는 여러 프로젝트와 연구 총서는 메트로폴리스 서울을 미시적인 관점에서 분석했다는 점에서 의미가 있다. 이러한 연구를 통해 서울의 확장 과정과 개발의 역사가 경로 의존성

을 지니는 동시에, ‘개발’과 ‘보존’이라는 명제에서 소외되거나 방치된 여러 공간이 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 연구 지형은 한강을 기준으로 한강 이북 지역의 개발사와 서울 동서 지역의 역사 중 규명되지 않은 부분이 존재한다는 것을 방증하기도 한다.

강남개발 연구에서 주로 다루어지는 연구는 현 강남, 서초, 송파지역에 집중되는 경향이 있다. 공간적으로도 강남의 범위는 시기별로 ‘강남구 → 강남구·강동구 → 강남구·서초구·송파구·강동구’를 의미해왔다. 하지만 시기적으로 강남 지역을 인식하는 사회적 통념이 변화하여, 현재는 범강남지역으로 ‘강남구·서초구·송파구’로 강남 3구를 한정하고 있으며, 교육에 있어서는 강남구와 서초구로만 한정하고 있다.¹ 이러한 사회적 통념은 연구에도 반영되어 현 강동지역은 ‘강남개발사’의 영역에서 배제되어 왔다.

1960~1980년대 서울의 개발과 관련된 연구는 강남개발에 집중될 수밖에 없었다. 그 이유는 1970년대 초부터 서울시가 인구를 강북 40%, 강남 60%로 분산한다는 계획하에 강북의 개발을 억제하고 강남에 개발을 집중시켰기 때문이다.² 게다가 1970년대 북한의 도발이 지속되면서 서울 요새화 계획 및 한강 이남 개발이 진행되었고, 이는 인구 증가 해결책이자 안보적인 목적에서 추진되었다. 이러한 시대적 배경은 연구에도 그대로 반영되었다.³

1 오제연, 〈1980~1990년대 강남 8학군을 둘러싼 사회적 논란과 그 귀결: 서울시 고등학교 학군 문제를 중심으로〉, 《서울과 역사》 116, 2024, 122쪽.

2 정재정, 〈끝없는 질문 서울에서 강남이란〉, 《서울과 역사》 116, 2024, 199쪽.

3 강남개발과 관련된 연구는 현재도 활발하게 진행 중이다. 대표적인 연구는 다음과 같다. 윤은정, 〈강남의 도시공간형성과 1960년대 도시계획 상황에 대한 연구〉, 한양대학교 건축학과 석사학위논문, 2009; 안창모, 〈강남개발과 강북의 탄생과정 고찰〉, 《서

강남의 ‘개발사’ 연구는 주로 강남과 강북 간의 차별, 즉 개발과 억제라는 이분법적 구도로 설명되는 경우가 많다. 그러나 강동구의 역사는 강남 개발사에 포함되면서도 강북지역과의 긴밀한 연결성을 유지해 온 중요한 공간이다. 특히 송파구로 이어지는 일방향적 개발 흐름 속에서 강동구는 개발 억제에 대한 지역 내 여론과 정책적 고려를 수용함으로써, 현재까지도 과거 강남구에 속했던 행정구역 중 녹지 비율이 가장 높은 지역으로 남아 있다. 이처럼 강동구는 강남과 강북의 지역적 특성을 동시에 지닌 ‘중첩적 로컬리티’를 보여주는 공간이며, 서울 도시 개발사에서 개발과 억제가 혼재된 사례로 주목할 수 있다. 이러한 공간 특성에서 중요한 역할을 하는 것이 바로 교통 인프라인데, 한강 남북을 연결하는 천호대교와 천호대로는 이 지역의 도시적 위상을 결정짓는 핵심축이라 할 수 있다.

하지만 천호 일대, 내지는 천호동에 대한 연구는 개발 이전 지역조사의 일환으로만 다루어졌거나,⁴ 토지구획정리사업의 일부를 다룬 연구⁵ 정도로 이루어져 왔다. 최근에는 서울역사편찬원과 서울역사박물관에서 서울 동남부 및 동북부에 대한 자세한 조사가 이루어지면서 이 지역에 대한 관심이 높아지고 있다.⁶

본 연구는 ‘개발의 역사’에서 아직 주요 연구 대상으로 포함되지 않았

.....

울학연구》41, 2010; 한종수·강희용, 《강남의 탄생》, 미지북스, 2016; 박배균, 《강남 만들기, 강남 따라 하기》, 동녘, 2017; 이길훈, 〈1960~1970년대 서울의 인구 분산과 재배치〉, 《도시연구》36, 2024.

4 최영자·양인숙·우민자, 〈서울천호동지역조사〉, 《녹우회보》7, 1965; 황현순, 〈천호동 지역의 도시화 추세〉, 《녹우회보》16, 1974; 옥한석, 〈사진지리학에 의한 부도심의 연구: 서울시천호동의 경우〉, 《한국사진지리학회지》19-2, 2009.

5 유연·박갑순, 〈서울시 천호지구 토지구획정리 사업의 지가연향 분석〉, 《대한건축학회 학술발표대회 논문집 계획계/구조계》8-2, 1988.

6 서울역사박물관, 《천호동: 서울 동남부 교통의 관문》, 2023.

던 서울 동남부(현 강동지역) 중에서도 가장 먼저 발전한 천호 일대를 조명하고자 한다. 서울의 동남부와 동북부를 잇는 가장 중요한 인프라로는 지하철 5호선, 천호대교, 천호대로가 있다. 이 교통 인프라는 강동구에서 시작되어 동대문구까지 이어지며, 강동구는 한강 이남이라는 측면에서 강남개발사와도 연결된다. 그중에서도 천호대교와 천호대로, 그리고 강남개발 중 강동구 개발의 역사를 추적함으로써 강남에 속하지만 개발에서 억제되고 소외되었던 서울 동남부의 역사와 동북부의 역사를 함께 탐구하고자 한다.

2. 1960~1970년대 서울의 인구증가와 동남권의 서울 편입

천호동을 중심으로 한 강동구 일대는 1962년까지만 하더라도 경기도 광주군의 일부로서 한적한 농촌 지역이었다. 일제강점기까지 구천면 곡교리였던 천호지역은 오랫동안 서울 외곽의 기능을 하다가 1963년 서울시에 편입되었다. 《동명연혁고》에 따르면, 옛날부터 이곳이 인가人家 1,000호가 살만한 지역이 되리라는 풍수지리설에서 동명이 유래했다고 전해지고 있다.⁷ 이처럼 천호지역은 여러 인구가 거주할 수 있는 환경이 갖추어진 공간이었다. 일제강점기 당시 조선인들의 요구로 광진교가 부설되었다는 점을 통해 살펴보면, 일제강점기부터 천호 일대에 농사를 짓

.....

7 천호가 서울에 편입될 시점을 지켜본 토박이의 구술에 의하면 광진교가 개통하고 일 본 사람들이 마을 주민 최노인을 앞세워 건너올 그 노인이 “여기가 千戶가 살만한 곳 이다”라고 해서 천호라는 말이 생겼다는데, 뿌리가 없는 말이라고 언급한다(서울시사 편찬위원회, 《동명연혁고(XI) -강동구편-》, 1986, 152쪽).

는 인구가 어느 정도 밀집해 있었음을 유추할 수 있다.⁸

이처럼 일제강점기부터 해방 이후까지 외곽 농촌도시로 기능하던 천호동 일대는 해방 이후 서울의 확장과 도시계획의 효과로 점차 도시화가 진행되었다. 광진교를 통해 한강을 넘어오면 바로 천호동이었기 때문에 많은 인구가 모일 수 있었고, 이러한 인구는 노동력이 되어 농업 중심의 산업 구조를 변화시키는 계기가 되었다.

이는 주민들의 산업별 종사 인구 비율을 통해 명확히 확인할 수 있다. 1960년대 이전에는 농업 인구가 대부분이던 천호동이었으나, 서울로 편입되던 1963년에는 경제활동 인구 2,260명 가운데 제조업·상업·서비스업에 종사하는 인구 비율이 80~90%에 달하게 되었다. 당시 천호동의 인구와 규모는 강동구 지역 9개 행정동 가운데 가장 컸다.⁹

이처럼 천호동의 도시화 과정은 1950년대부터 이어진 서울의 폭발적인 인구 증가와 밀접한 관련이 있다. 잘 알려진 바와 같이 서울의 인구 증가는 심각한 주택 부족 문제를 야기하였으며, 이 문제를 해결하기 위한 대책으로 서울시는 한강 이남의 개발을 구상하였다.

천호동은 강남개발 이전의 서울 교외지역 중에서도 많은 인구가 정착하고 있었는데, 그 이유는 해방 전후 한강을 도강할 수 있던 교량이 한강철교(1900), 한강대교(제1한강교, 1917), 광진교(1936)뿐이었기 때문이다. 서울 시내에 정착할 수 없었던 여러 이주민들은 광진교를 통해 한강을 도보나 버스로 건너 통학과 출퇴근을 했고, 이를 통해 천호지역의 인구도 증가하기 시작하였다.¹⁰ 이외에도 한국전쟁을 거치면서 한강을 건너온 피난민들

.....
⁸ 〈광진교 준공식〉, 《조선일보》 1936년 10월 14일.

⁹ 강동구지편찬위원회, 《강동구지》, 2002, 763쪽.

¹⁰ 〈시영버스 운영에 제언함〉, 《동아일보》 1956년 10월 18일.

이 천호동에 정착한 경우도 있었다.¹¹ 전재민들의 경우, 농촌권업개척단이라는 단체를 통해 농업에 종사하거나 천호동에 신설된 여러 공장에서 일하며 생계를 유지하였다.¹²

1960년생 천호지역의 토박이인 한 구술자는 다음과 같이 기억했다.

광진교 쪽에서 오면 구사거리가 있어요. 송파가는 쪽, 경기도 광주, 이천, 여주 가는 쪽, 거여동 군부대 가는 쪽이 모이는 사거리에 사람이 몰리는 거예요. 그런데 처음엔 사람이 얼마 없었어요 여기에 사람들이 몰리기 시작하게 한국전쟁 때 철원, 양주 이런 데로 사람들이 많이 내려온 이후예요. 1·4후퇴 당시에는 한강에 다리가 한강대교하고 광진교밖에 없었으니까 군인들이 피란민들을 태우고 광진교 밖에 없으니까 군인들이 피란민들을 태우고 광진교를 건너온 거예요. 차 200여 대가 피난민들을 실어서 구사거리에 왕창 내려놓고 갔대요. 그리고 나니까 여기에 시외버스터미널도 생기고, 극장도 생기고 그랬어요. 극장도 3~4개가 있었어요.¹³ (밑줄은 필자표시)

많은 피난민의 유입은 천호동의 시가지화를 견인하는 요소였다. 특히 강동지역 일대의 모든 인구를 합쳐도 천호동의 인구가 더 많았을 정도로, 천호동의 역사에서 인구 증가는 중요한 요소였다. 물론 이렇게 정착하게 된 피난민들은 움막을 짓고 살거나 큰집의 행랑채를 칸칸이 나누어 방처럼 꾸미고 사는 등 어려운 삶을 영위하고 있었다.

11 <정착난민들에 온정>, 《조선일보》 1957년 2월 23일.

12 서울시사편찬위원회, 앞의 책, 1986, 152~153쪽.

13 서울역사박물관, 앞의 책, 2023, 84~97쪽(심우민 구술).

이처럼 인구가 증가하자 노동력이 확보된 1950년대 천호지역에는 많은 산업시설이 신설되었다. 특히 한강의 잦은 범람으로 인해 만들어진 질 좋은 진흙으로 요업 제품을 제작할 수 있었기 때문에 요업 공장¹⁴이 가장 많이 들어섰다. 그 선례로는 1935년 제1연와공장의 사장이 천호동 일대의 점토를 공장 부지 내에서 직접 채굴해 사용할 수 있다는 사실을 확인한 뒤, 약 10만 평에 달하는 대규모 부지에 공장을 설립한 사례를 들 수 있다. 이후 일제시기 천호동 일대에는 제1연와공장을 비롯하여 광성요업사, 한일연와공장 등의 연와공장과 기와 토관 등 여러 공장들이 세워져 공장지대를 이루었다.¹⁵ 이렇게 조성된 공장지대에서는 해방 이후 간장독, 뚝배기 등의 식기를 지속적으로 생산하였고 기와생산량도 많아 서울과 경기도에 공급하였다. 암사동의 한일연와공장에서는 국내 최초로 청기와를 개발하여 대통령 관저, 청와대에 공급하기로 하였다.¹⁶

이처럼 오랫동안 형성된 요업 공장 지대 주변에는 한동안 다른 분야의 공장이 들어서지 못하였다. 그러다가 천호동 지역이 서울시에 편입되면서 성내동 일대에 중소규모의 공장들이 들어서기 시작하였다. 특히 직물 공장이 약 20개 신설되었는데, 이 중 경기제사공장과 한양직물공장이 100명 이상의 직원과 근현대 설비를 갖춘 규모 있는 공장으로 성장하였다.¹⁷ 하지만 이렇게 대규모 공장이 들어섰어도 당시에는 배수시설이 정비되지 않아 장마와 비에 여전히 취약한 지역이었다. 1965년만 해도 “장화 없이는 못 사는 동네”가 천호동이었다는 이야기가 있을 정도로, 요업

.....

14 서울시사편찬위원회, 앞의 책, 1986, 160쪽.

15 최영자·양인숙·우민자, 앞의 글, 1965, 110쪽.

16 강동구, 《사진으로 보는 강동사》, 2004, 68쪽.

17 최영자·양인숙·우민자, 앞의 글, 1965, 111~112쪽.

공장이 많아 벽돌을 만들기 위해 판 구덩이가 많았고, 비가 오면 물이 잘 빠지지 않았다는 에피소드도 있었다.¹⁸

이처럼 입지한 공장들은 당시 천호지역 토박이들의 토지를 매입하여 건설된 경우가 많았다. 당시 토지의 시세는 평당 약 600원이었으나, 신흥 산업지구로서의 기대감으로 인해 실제 거래는 평당 1,000원 선에서 이루어질 정도로 높은 가격에 매매되었다. 지역 주민들이 공장에 땅을 판 근본적인 이유는 단순히 높은 호가 때문이 아니라, 공장이 들어오면서 자동차가 다닐 수 있는 도로가 정비되고, 수도시설과 전기시설이 들어올 것이라는 기대감 때문이었다고 한다.¹⁹

이외에도 광진교를 통해 경기도 광주 지역에서 생산된 식품을 유통할 수 있었기 때문에 식품 제조업 회사와 섬유공업 회사 등이 천호 인근에 위치하기 시작하였다.²⁰ 광진교를 통한 이동의 편리성 덕분에 한강 이남에서 서울 시내로 이동이 가능한 버스가 운행되었고, 명일동, 길동, 둔촌동 등 농업 중심 지역에서 생산된 각종 식료품 유통을 위한 상업 시설이 자연스럽게 형성되었다. 하지만 천호동을 제외하면 강동구 일대는 1970년대까지 부도심으로서의 기능보다는 농촌 지역의 역할을 담당하고 있었다.²¹

이처럼 상업 및 산업 시설과 노동력이 준비되어 강동 일대에서 가장 번성했던 천호동이었지만, 1963년 서울로 편입된 이후 1970년까지는 이렇다 할 도시 개발상이 보이지 않았다. 이로 인해 무허가 주택이 많았고,

18 서울역사박물관, 앞의 책, 2023, 438~449쪽(김수천 구술).

19 서울역사박물관, 앞의 책, 84~97쪽(심우민 구술).

20 강동구지편찬위원회, 앞의 책, 2002, 364쪽.

21 <구정명세(7) 영등포구·천호출장소>, 《동아일보》 1976년 2월 18일.

한강변은 잦은 범람으로 인한 위생 문제가 혼재되어 있었다. 당시 기사를 통해 보면 “상수도과 전기 시설은 양호한 편이나 하수도 시설은 10% 미만, 특히 수동식 전화기의 핸들을 돌리는 모습은 천호동이라는 익숙한 이름에 비해 시골 먼 소재지 같은 기분이 들게 한다”²²고 언급된 것을 통해 당시의 상황을 짐작할 수 있다.

또한 1960년대부터 큰 규모의 한강 교량이 건설되고 있었으나, 강동으로 이어지는 교량인 제7한강교(현재 천호대교)는 아직 계획 중이었다. 따라서 시내로 진입하려면 여전히 좁고 낙후된 광진교를 통해 도강해야 했다. 이러한 도시 상황은 1970년대에 들어 토지구획정리사업이 진행되고 천호대교가 신설되면서 변화하게 되었다.

1970년대 천호동이 속한 강남 일대의 도시계획이 진행됨에 따라 인구가 증가하였고, 1975년 성동구의 인구가 100만 명을 돌파하면서 분구가 불가피한 상황에 이르렀다. 이에 따라 1975년 10월 1일 대통령령 제 7816호(1975. 9. 23. 공포)에 의해 성동구로부터 강남구가 분리·신설되었으며, 천호동은 신설된 강남구로 이관되었다.²³

이와 동시에 천호동은 당시 인구가 3만 9,377명으로, 인구 3만 이상의 동은 분동한다는 시의 원칙에 따라 분동 대상이 되었다. 당시 천호동 출장소 2개를 하나로 합쳐 하나의 구區로 만들자는 의견도 제시되었으나,²⁴ 결과적으로는 1975년 10월 1일 서울시 조례 제981호에 의해 천호동은 천호1동과 천호2동으로 분동되었다. 이때의 관할 구역은 아래와 같다.

.....
²² 〈신흥지대(6) 천호동〉, 《매일경제》 1969년 12월 2일.

²³ 〈시행정구역 개편의 의의·구세의 평준화〉, 《동아일보》 1975년 9월 13일.

²⁴ 〈시방침 성동구 연내분구〉, 《동아일보》 1975년 3월 4일.

천호1동 : 천호동 412번지를 기점으로 동 407번지를 경유하여 동 315번지

에 이르는 천호로 (지금의 구천면길) 동남측 지역

천호2동 : 천호1동장 관할구역을 제외한 지역

이때 천호1동의 규모를 보면, 면적은 1km²에 인구 2만 8,084명(남 1만 3,846명, 여 1만 4,238명), 5,841가구였고, 천호2동은 면적 1.1km²에 인구 1만 7,589명(남 8,560명, 여 9,029명), 3,764가구였다.

한편, 강남 지역의 계속적인 인구 증가와 도시 개발, 서울시의 강남 북부 인구 분할 정책에 따라 강남구의 인구 증가는 지속되었다. 인구가 60만 명을 넘어가자, 강남구 신설 만 4년 만인 1979년 10월 1일, 강남구에서 탄천의 서쪽은 강남구로, 동쪽은 강동구로 분구되었다.²⁵ 이에 따라 천호출장소도 1979년 9월 26일 공포된 대통령령 제9630호에 의해 구로 승격되었다. 또한, 같은 해 9월 23일 공포된 서울시 조례 제1350호에 따라 천호출장소가 폐지되었으며, 천호동은 신설된 강동구로 이관되었다.²⁶

천호동은 계속되는 인구 증가로 1980년 7월 1일 서울시 조례 제1413호(1980. 3. 31. 공포)에 의해 천호1동에서 천호3동을 분동하여 신설하였다. 분동 이후 천호1·2·3동의 규모를 보면 다음과 같다. 천호1동은 면적 0.52km²당 인구 2만 3,754명(남 1만 2,015명, 여 1만 1,739명), 5,088가구였고, 천호2동은 면적 1.1km²당 인구 3만 36명(남 1만 4,859명, 여 1만 5,177명), 6,696가구였다. 천호3동은 면적 0.59km²당 인구 2만 2,417명(남 1만 1,014명, 여 1만 1,403명), 5,260가구였다.²⁷

이러한 인구 증가는 천호동의 지역적 성격 변화와도 연관되어 있다.

.....

25 <시방침 성동구 연내분구>, 《매일경제》 1979년 9월 5일.

26 서울시사편찬위원회, 앞의 책, 1986, 153쪽.

27 서울시사편찬위원회, 앞의 책, 1986, 154쪽.

앞서 언급했듯이, 천호동은 1963년 서울시에 편입될 당시 제조업, 상업, 서비스업에 종사하는 인구가 약 65%에 달했는데, 이는 함께 편입된 명일동, 길동, 둔촌동 등 인근 지역이 농업 중심 인구가 대부분인 것과는 다른 상황이었다. 천호 중심부에는 이미 천호구시장, 신시장, 동부종합시장과 천호동의 명동격인 천호사거리 상가가 상업의 중심가를 이루고 있었다. 이러한 시장들은 사실상 천호동 주민보다는 경기도 광주, 이천, 장호원 등에 납품을 위한 시장이었기 때문에 상권이 이미 넓은 상태였으며, 주변에 새롭게 문을 여는 상점들을 통해 새로운 인구가 꾸준히 유입되었다.²⁸

특히 현재 천호구사거리가 상업의 중심지로 기능했는데, 과거 이 지역은 시내버스 및 합승버스의 종점이었을 뿐 아니라, 광주·이천 등 경기도 인근 지역은 물론 멀리 상주 방면까지 연결되는 시외버스의 출발지 역할도 담당하였다. 이러한 교통 중심지로서의 기능은 천호구사거리를 서울시 인근 지역 상권 중에서도 상업 활동이 가장 활발한 지역으로 성장하게 만든 핵심 요인이었다. 소수의 중상류층을 제외한 대부분의 주민들은 생활 필수품을 이곳 시장에서 구입했고, 경기도 광주 등지에서도 천호동으로 물건을 구매하러 오는 일이 잦았다고 전해진다.

상점가는 수해의 우려가 없는 천호구릉을 등진 30~40m 경사진 곳에 발달하기 시작했는데, 이 위치는 현재 천호동 성당에서 구사거리까지의 위치라고 할 수 있다. 천호구사거리에서 서쪽으로 좁은 골목을 통하면 채소, 생선 등을 판매하는 식료품점과 노점들이 있었고, 동측으로는 의류상이 자리 잡고 있었다. 채소, 생선 등을 팔던 시장은 노점이 무질서하게 구성되어 있었던 반면, 의류 상점은 정돈된 상점가를 이루고 있었다.

.....

²⁸ 〈市場 어제 오늘(14) 천호시장〉, 《경향신문》 1971년 12월 18일.

〈표 1〉 상설시장 종별 상점수

(단위: 개)

식료품시장		잡화시장	
종별	점포수	종별	점포수
의류	6	의류	22
		잡화	5
채소·과일	21	지물포	3
		내재봉소	2
생선	25	납시도구	1
		고무신	2
노점·음식	6	철물·농기구	1
		화장품	2
과자·냉차	10	그릇	3
		기타	11
계	68	계	52

출처: 최영자·양인숙·우민자, 앞의 글, 1965, 112쪽.

〈표 1〉에서 보듯이 상설 상점은 1953년 2월, 약 1,200평의 규모로 개장되었으며, 경기도 지역 인구의 요구에 맞는 메리야스, 광목, 혼수품이 가장 많이 팔렸다고 한다. 손님층은 주로 농촌 주민들이나 광진교를 넘어 오는 구천면리 주민들이었으며, 상품의 질은 값이 싼 중하품이 많은 것이 특징이었다.²⁹

천호구사거리의 노면을 따라 병렬로 위치한 상점가는 상설시장은 아니었기 때문에 구역별로 판매 품목이 전문적으로 분화되지 못하고 잡종적 성격을 띠고 있었다. 총 상점수는 약 200개로 구성되어 있었으며, 이러한 상점의 구조는 1950년대부터 1970년대까지 큰 변화 없이 유지되었다. 실제로 천호뉴타운 계획이 추진되기 전인 2000년대까지도 이러한 상업 지역의 성격과 구조에는 큰 변화가 없었다.³⁰

29 최영자·양인숙·우민자, 앞의 글, 1965, 112쪽.

30 서울시 주택정책실, 〈천호뉴타운 3·6구역 정비계획 및 정비구역 지정(안) 심의통과〉

〈표 2〉 천호동 상점조사

(단위: 개)

업종별	점포수	업종별	점포수	업종별	점포수
도기	1	금은	2	방앗간	1
식당	6	잡화	12	위탁상회	2
가구	3	문방구	1	식품	10
미곡	3	정육점	2	라디오테레비	11
양복·양장	13	약	10	시계	2
세탁소	1	다방	4	가방	1
병원	6	사료	4	복덕방	1
가축병원	2	자전거	3	유리	1
이발관	5	철물·양철	5	토건사	1
빵집	15	술집	7	사법서사	1
양화	3	여관	6	중국음식점	2
칠	2	노점	12	사진관	3
주유소	2	냉차	3	신발고무신	3
자동차용품상	1	미장원	4	제지	2
저울	1	도장	4	계	178
책	1	의류	3		

출처: 최영자·양인숙·우민자, 앞의 글, 1965, 113쪽.

강동구의 교통과 상업의 요충지로 1970년대 초까지 성장해 온 천호동은 1970년대에 들어 강남과 강동지역의 개발과 발전으로 또 다른 모습으로 변모하기 시작했다. 일찍 개발된 천호동의 중심지는 도시계획에 의한 개발이 아니었기 때문에 가로망이 무질서하고 불규칙적이었으며, 주택지구가 낮은 저지대에 발달해 있어 새로운 도시계획에 따른 개발이 요청되고 있었다. 여기에 1960년대와 1970년대에 걸친 서울의 발전과 그에 따른 급격한 인구 증가는 인구 분산의 필요성과 절대적인 주택 부족이라

.....

, 2013(서울시 누리집 주택분야 정보, news.seoul.go.kr/citybuild).

는 문제를 낳았고, 주택지 개발이 시급한 상황이 되었다.³¹ 1965년 당시 천호동은 사대문 안 도심 지역에 살던 사람들에게 “도심에서 밀려 나와 정착하게 되는 지역”이라는 이미지가 컸으며, 그만큼 ‘외곽’이라는 인식이 강한 공간이었다.³²

이에 서울시에서 가장 먼저 시행한 계획은 1966년 서울시 영역을 확장하면서 구상했던 서울시 재정비 계획이었다. 천호지구는 이 시기 한강 동남부 지역에서 위락적 부도심 기능을 담당하는 지역으로 구상되었다.³³ 1970년에는 1966년의 서울도시기본계획을 보정한 <도시기본계획조정>이 작성되었는데, 이 계획에서 계획 구역은 확대되었으나 계획 인구는 더 낮게 설정되었다. 도시의 단핵 중심 공간 체계는 종전 계획과 같았으나, 부도심은 조정되어 미아, 청량리, 천호, 영등포, 화곡, 은평으로 설정되었다. 또한, 영동에는 행정 기능을, 여의도에는 입법 기능과 신업무지구를 계획하였으며, 도시를 8개의 방사선과 3개의 순환선으로 연결하는 방식을 구상하였다.³⁴

서울시의 인구집중을 막기 위해 구상된 1970년 계획은 강남지역에 강변7로(제3한강교~천호동), 강변8로(제2한강교~수색), 강변9로(제2한강교~난지도)를 설치하고 한강에 추가적인 교량을 세우기로 하였다.³⁵ 또한, 법정계획은 아니었지만 서울도시계획의 지침으로 만들어진 1972년 시정종합계획에서도 천호지구를 기존 도심, 천호, 영동, 영등포, 화곡, 은평 등 7개의 부도심 중

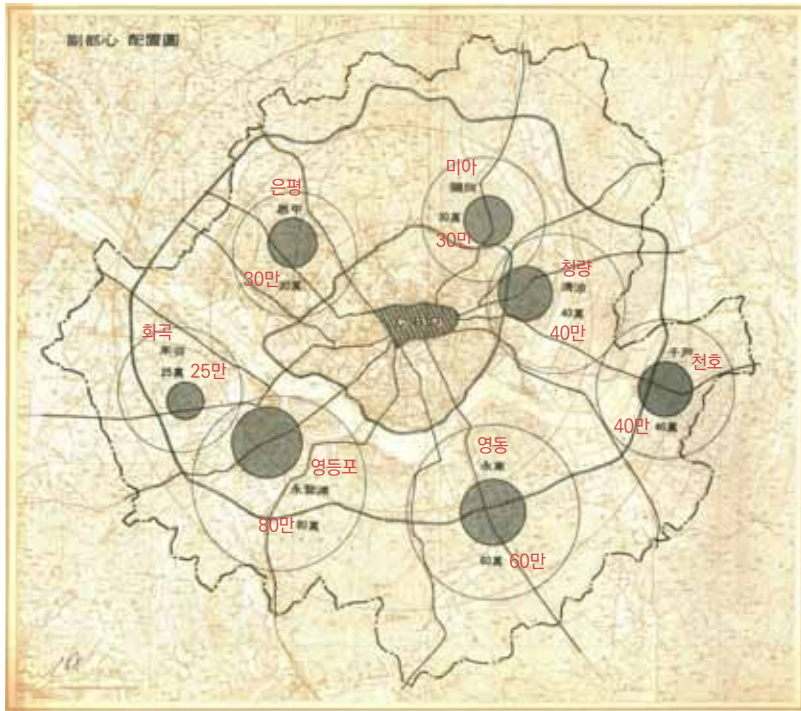
31 서울시사편찬위원회, 앞의 책, 1986, 161쪽.

32 서울역사박물관, 앞의 책, 2023, 438~449쪽(김수천 구술).

33 서울시, 《도시계획연혁집》, 2001, 79~80쪽.

34 서울시, 앞의 책, 2001, 83~84쪽.

35 <강남에 제2의 서울-70년대 새건설 청사진을 보면>, 《매일경제》 1970년 1월 17일.



1970년 도시기본계획조정 부도심 배치도

출처: 서울시, 《서울도시기본계획조정수립》, 1970, 159쪽 지도에 표시.

하나로 선정하였다. 가로망은 14개의 방사선으로 구성되었으며, 이 방사선 중 4호 방사선이 현재의 천호대로로 계획되었다.³⁶ 이처럼 1970년대 초 서울의 동쪽 ‘외곽’지였던 천호는 인구 40만의 부도심이자 한강 동부 교통의 요충지로 인식 및 계획되기 시작하였다. 서울시는 이러한 개발의 기대감에 발맞춰, 향후 증가할 인구가 생활할 수 있도록 주거시설 및 공공시설을 정비하고자 토지구획사업을 실시하였다.

.....

³⁶ 서울시 도시계획과, 《서울도시계획연혁》, 2001, 75쪽.

1970년대 초반까지만 해도 부도심으로 각광받았던 천호의 위상은 영동 및 영등포 개발이 활성화되면서 기대감과 위상에서 밀려났지만, 강동구의 중심지, 특히 상업의 중심지 기능은 그대로 유지되었다. 천호대로와 지하철 신설로 조성된 천호사거리와 기존 상업 중심지 및 시가지였던 구천호사거리가 두 축을 이루었으며, 이후에는 강동의 소비를 담당하는 지역으로 자리 잡았다. 교통 인프라가 완비된 1990년대부터 천호는 강동 일대의 주요 유통 지역으로 각광받았다. 특히, 천호역의 상권은 이전보다 46.4% 증가했으며, 소매업 매출액도 1,936억 원으로 상위급으로 분류되었다는 당시 기사를 통해 이를 확인할 수 있다.³⁷

유통과 상업, 유흥시설이 밀집하기 시작하면서 천호동은 점포 임대료가 상승하였고, 주변부에 아파트가 형성된 명일동과 풍납동 등이 주요 수요층이 되었다. 탄탄한 상권을 가진 천호 주변의 대규모 아파트 단지는 1990~2000년대 조사된 주택용과 상업 및 업무용 건물의 공시지가에서도 그 중요성을 확인할 수 있다.³⁸ 현재까지도 상업, 유통, 업무지구의 성격을 지닌 천호의 특징은 이러한 과정을 통해 형성되었다.

3. 천호지구 토지구획정리 사업을 통한 택지정비사업

1) 천호토지구획정리사업

앞서 언급한 바와 같이 강동구 일대의 도시계획은 1970년대 이전까

.....

³⁷ <서울 역세권 상권분석 유통정보 연 보고서 요약(1) 지하철역 주변 발전 주도>, 《매일경제》 1994년 7월 25일.

³⁸ 서울역사박물관, 앞의 책, 2023, 156쪽.

지 뚜렷하게 진행된 사업이 없었다. 1970년 당시 천호동 지역 주민들은 도시계획이 확정되지 않아 애로사항을 양택식 시장에게 호소하였고, 양 시장은 광주대단지 개발이 끝난 후 1970년 말까지 도시계획을 확정하겠다고 공약하기도 하였다.³⁹ 당시 강동구 일대에서 시내로 가려면 광진교를 거쳐 가는 방법밖에 없었기 때문에 천호동에 대한 도시개발계획에 대한 기대감은 다른 지역보다 상대적으로 높았다.⁴⁰ 1960~1970년대 급격한 인구 증가와 인구 분산의 필요성, 절대적인 주택 부족 문제를 해결하기 위해 서울시는 여러 곳에서 주택지 정비 사업을 시작하였다. 이러한 상황에서 천호동 지구 개발로 계획된 것이 천호토지구획정리사업과 암사토지구획정리사업이었다.

쾌적한 시가지를 조성하기 위해서는 도로, 공원, 상하수도 등의 제반 공공시설이 정비되고, 토지가 적정하게 이용되어야 한다는 명제하에, 한국 도시계획 역사에서 가장 합리적이라고 평가된 방식이 ‘토지구획정리’이다. 토지구획정리사업은 1928년 《경성도시계획조사서》를 통해 7개 구역에서 계획을 진행한 것이 그 시작이라고 할 수 있다. 이 사업은 오랜 역사를 가지고 있으며 현재까지도 이용되고 있다.

토지구획정리사업은 정비되지 않은 시가지 내에서 모든 토지 소유자로부터 각 토지의 면적이나 위치에 상응하는 일정 비율의 토지를 무상으로 제공받는 것을 전제로 한다. 이를 ‘감보’라고 하며, 이렇게 제공받은 토지를 기반으로 도로와 공원 등 공공시설을 적정한 장소에 배치하고, 시가지의 구획과 형질을 변경함으로써 토지 이용 가치를 종래보다 높여, 땅을

39 <천호동지역 도시계획 이달 말까지 확정>, 《경향신문》 1970년 11월 13일.

40 <기지계하는 수도권에 부동산바람(下) 편입예정지>, 《경향신문》 1970년 1월 28일.

제공한 소유자들에게 다시 나누어주는 ‘환지換地’가 기본 형태라고 할 수 있다.⁴¹

예를 들어 도로도 없고 주거지가 불규칙하게 형성된 도시에 토지구획정리사업을 시행하게 되면 새로운 계획에 따라 도로와 공원, 주택을 배치하고 공공시설을 정비한 뒤, 가치가 상승한 토지를 ‘감보율’에 따라 ‘환지’ 받게 된다. 이때 국가는 가치가 상승한 도시의 일부를 체비지로 조성해두고, 사업을 실행하면서 들어가는 비용을 충당하기 위해 체비지를 매매하거나 임대한다. 토지 소유자 입장에서는 소유 토지 면적이 줄어든다는 단점이 있지만, 도시가 정비되는 과정에서 여러 인프라가 형성된다는 점에서 이득을 볼 수 있다. 또한 시행 주체 입장에서는 체비지를 통해 확보한 예산으로 사업을 진행할 수 있는 장점이 있다.

1970년대 천호동의 도시 구조 변화에도 이러한 토지구획정리사업이 큰 역할을 담당하였다. 두 차례의 토지구획정리사업 시행 시기는 지역 개발의 균형과 자립적 경제 구조 달성을 목표로 했던 제3차 경제개발 5개년 계획과 궤를 같이한다. 서울의 인구는 1960년대 실시한 1차와 2차 경제개발 5개년 계획의 결과로 이미 포화 상태였지만, 이촌향도의 흐름은 1970년대에도 이어지고 있었다. 이에 따라, 서울 외곽 지역의 택지 개발을 통한 주택 공급은 당대에 해결해야 할 필수 과제였다.⁴²

광진교를 통해 이미 교통 인프라와 상업 인프라가 형성되어 있던 천호지역은 토지구획정리사업이 이루어지기 이전부터 땅값이 오르기 시작하였다. 이미 1960년대 말부터 천호지역의 땅값이 지나치게 비싸지자,

.....

41 서울시, 《서울도시계획연혁》, 2002, 1107쪽.

42 서울역사박물관, 앞의 책, 2023, 46쪽.

외곽인 고덕동과 암사동으로 땅 투기 현상이 옮겨지고 있었다. 다음 기사를 통해 당시 상황을 유추해 볼 수 있다.

천호동이 놀랍도록 발전할 수 있었던 것은 이 천호동을 경유하여 상주, 광주, 용인, 괴산, 문경 등 각 지도의 시외‘버스’가 나가고 있기 때문이다. 하지만 그보다는 이 지역이 서울시로 편입되면서부터 동부서울의 새터가 된다는 바람에 땅이라는 땅은 값이 다 뛰기 시작했다. 광나루와 한강을 끼고 있기 때문에 땅값이 오르는데 더욱 지형적으로 유리해졌는지도 모른다. 특히 (구)천호사거리 평당 2만 5,000원 정도이나 살만한 땅은 없고 변두리가 평균 2,000원 정도이며 농지는 최하 200원에서 500~600원 하는 곳도 있다. 그러나 작년만해도 이곳 중심지의 땅값은 최고 1만 6,000원이었던 것이 이제 3만 원까지도 부른다고 하니 1년 동안 배가 오른 셈이다.⁴³

특히 1970년대 남북관계의 악화와 서울 ‘요새화계획’으로 인해 강북의 개발이 제한되었으며, 이미 서울의 인구가 한강 이남으로 이동하고 있던 상황⁴⁴이었기 때문에 한강 이남인 천호지역의 토지구획정리 소식은 호재로 작용하였다. 게다가 부도심으로 주요 행정시설이나 산업시설이 미비한 지역이었기 때문에 군사적 요충지가 아니라는 점도 천호동의 땅값 상승 요인이 되었다.⁴⁵

.....
⁴³ 〈서울의 땅값(9) 천호동〉, 《매일경제》 1967년 8월 11일.

⁴⁴ 〈그린벨트로 슬렁 서울 땅값 이변〉, 《경향신문》 1971년 9월 20일.

⁴⁵ 〈국토개발이 가져올 70년의 한국(40), 서울의 미래상(39) 동부 부도심〉, 《매일경제》 1968년 2월 20일.

이러한 상황에서 진행된 천호토지구획정리사업지구는 서울 동남권 (현재 강동구·송파구)에서 처음으로 진행된 구획정리사업으로서 매우 중요한 의미를 가진다. 천호지구의 경우, 다른 토지구획정리사업과 마찬가지로 인구 분산과 주택난 해결을 위해 주택지구 형성을 목적으로 했으며, 동시에 천호지구를 성남, 여주, 이천 등지로 이어지는 남부 서울의 부도심으로 만들고자 하는 계획이었다.

천호토지구획정리사업은 1969년 11월 지역 지정 및 인가 신청이 요청되었고, 시행령은 1971년 4월 25일 건설부 고시 제29호로 공포되었다. 하지만 당시 인가 요청 지역에 개발제한구역이 포함되어 있었기 때문에 인가 신청이 반려되었다가 보완 서류를 제출한 후, 1972년 11월 6일 건설부 공고 제82호로 인가되었다. 이후 환지 예정지 지정 공고를 통해 천호 지구에 대한 토지구획정리사업이 확정되었다.⁴⁶ 당시 서울시가 수립한 신시가지 개발사업 계획에 따르면, 천호지구는 토지구획정리사업을 통해 인구 40만 명을 수용할 수 있는 부도심으로 조성될 예정이었으며, 해당 지역의 용도는 전용 주거지역으로 설정되었다.⁴⁷

천호토지구획정리사업은 도심지에서 약 15km 떨어진 약 661만 1,570.2m²를 대상으로 시행된 사업으로, 북쪽으로는 암사토지구획정리지구, 서쪽으로는 한강을 접하고 있었으며, 강 건너편에는 ‘위커힐’이 위치하고 있었다. 당시 천호동은 한강을 면하면서도 비교적 저지대였기 때문에 배수시설이 갖추어지지 않았으며, 비가 많이 오면 인근 지역이 침수되는 지역이었다. 도시화와 택지 정비가 이루어지지 않은 상태였기 때문

46 서울시, 《서울토지구획정리백서》, 1990, 677쪽.

47 서울시사편찬위원회, 앞의 책, 1986, 162쪽.



천호토지구획정리사업지구

출처: (좌) 서울시 《서울토지구획정리백서(상)》, 2017, 757쪽.

(우) 서울시 도시계획국, 〈천호토지구획사업시행인가통보〉, 《천호지구사업계획공람 및 사업시행인가철》, 3쪽(서울기록원 관리번호: IT62038).

에 일부 지역에는 농사를 짓는 토착민이 거주했고, 다른 일부 지역에서는 주택지가 정비되지 않은 상태에서 집단 주거지가 형성되어 있었다. 따라서 토지구획정리를 통해 도로 정비와 하수 위생 처리 시설을 시급히 마련해야 하는 상황이었다. 당시 기사에 따르면, 배수로가 없어 물이 좀처럼 빠지지 않으며, 1965년 홍수로 인해 290가구가 집을 잃었다고 전한다. 이에 따라 서울시는 1975년 1월 21일, 수해지구인 천호동 일대에 영세민 취로사업의 일환으로 제방을 축조하였다. 이 제방은 홍수 피해를 예방하는 동시에 택지와 공공용지를 조성하기 위함이었다.⁴⁸

사업의 결과, 1975년 6월에 공사 5개월 만에 천호 제방이 준공되었다. 준공식에서 구자춘 서울시장은 제방을 좀 더 넓게 쌓아 택지를 더 확

48 서울역사박물관, 앞의 책, 2023, 70쪽.

보호기를 바랐으나, 홍수 위험에 대비하려는 기술자들의 반대로 실현되지 못한 점에 아쉬움을 드러냈다. 이로써 총 공사비 12억 4,000만 원을 들여 폭 12m, 길이 3.6km의 제방을 축조함으로써, 택지 36만 2,000평과 공공용지 2만 7,800평이 새로 생겼다. 천호 제방 축조에 따라 천호동 일대의 한강변은 침수지역에서 벗어났으며, 강남1로 건설과 저습지의 택지화라는 성과를 이루게 되었다.⁴⁹

이처럼 천호지구는 시민들의 목소리를 수용하여 한강 인근 지역에 제방 시설을 설치하였으며, 완벽한 홍수 대책과 지구 내 하수 처리를 통해 환경을 개선하고자 하였다. 이러한 제방 공사는 토지구획정리 방식을 통해 지역을 효율적으로 개발하고 형성하고자 하는 계획의 일환이었다.⁵⁰

당시 서울시는 성동구 천호지구를 부도심권으로 개발하기 위한 토지구획정리사업의 세부 계획으로 시영아파트를 천호지구에 건설하고, 주택공사와 아파트 건립을 협의하는 등의 방법으로 개발 사업을 추진하였다. 천호구획정리사업지구는 총 78만 5,000평 규모로, 감보율을 39.4%로 전망하였다. 당시 서울시는 약 13만 평의 체비지를 평균 평당 1만 원에 매각할 수 있을 것으로 보고, 13억 원의 공사비를 이 구획정리사업에 투입하였다.⁵¹

주택 정책의 일환이었던 천호지구의 시영아파트는 천호토지구획정리사업지구 1단지와 4단지의 대지 1만 2,400평에 총 공사비 18억 원을 들여, 12평형 5층 건물 30동으로 계획되었다. 이 아파트는 무허가 주택

.....

49 서울역사박물관, 앞의 책, 2023, 71쪽.

50 서울시, 앞의 책, 1990, 676쪽.

51 <천호 토지구획정리 사업지구에 내년 시영주택 아파트 건립계획>, 《동아일보》 1970년 11월 13일.



천호시영아파트와 준공식 모습
출처: 서울기록원.

철거민 1,000가구를 수용할 수 있도록 설계되었다. 천호 시영아파트는 1974년 11월 29일 준공되었으며, 당시 아파트의 분양 가격은 180만 원이었다. 이 중 100만 원은 주택은행 융자로 지원받았고, 나머지 80만 원은 입주자가 부담하도록 되어있었다고 한다.⁵²

이처럼 천호지구에 주택이 건설되고, 천호대교 개통이 가시화되자, 시영아파트에 입주사가 지정되기도 전에 천호지구 및 강동구 일대의 부동산 값이 오르는 현상이 나타났다. 당시 다른 개발 지역과 비교해 상대적으로 가격이 낮았던 천호지구는 신흥 투자 지역으로 거론되기도 하였다.⁵³

1975년부터 천호지구의 상하수도 정비, 도로 개수 사업, 구획정리사업의 결과가 가시적으로 드러나기 시작했다. 특히, 시내 및 시외로 나가는 도로 상황이 좋지 않았던 천호지구는 우선 한강을 넘어갈 수 있는 천호대교 준공이 1976년으로 예정되어 있었다. 또한, 명일동에서 둔촌동에

52 <천호아파트 준공>, 《동아일보》 1974년 11월 19일.

53 <길동 일대 지가강세 성동구>, 《매일경제》 1975년 1월 30일.

이르는 폭 25m, 연장 4km의 도로가 새롭게 만들어져 잠실과 연결되는 도로가 개설되었다. 뿐만 아니라, 시영아파트에 주민들이 입주하기 시작하자 주변의 상하수도 시설이 완비되었고, 향후 주민 복지를 위한 학교, 공원 시설, 시장 등의 건설 계획 또한 확정 발표되었다.⁵⁴

그러나 천호동을 제외한 강동구 일대는 1970년대까지 부도심으로서의 기능보다는 농촌 지역으로서의 기능을 담당하고 있었다. 신문 기사에서도 천호동 인근 명일, 암사 지역의 특수 산업으로 콩 농사와 해바라기 농사를 언급했던 것을 보면, 천호동의 개발이 이루어지고 있었음에도 강동구 일대의 도시 경관은 크게 변화하지 않았음을 알 수 있다.⁵⁵ 이러한 이유 때문인지, 부동산 경기가 호황이었음에도 천호동의 지가는 크게 상승하지 않았다는 지역 주민의 인터뷰도 기사를 통해 확인할 수 있다.⁵⁶

천호토지구획정리사업은 1972년에 시작하여 1976년에 마무리될 사업이었지만, 중간에 사업이 반러되고 환지문제와 체비지매각 등의 처분 문제가 쉽게 해결되지 않아⁵⁷ 1977년부터 지속적으로 사업 기간이 연장되었으며, 1980년에 이르러 환지 확정 처분이 내려졌다. 1975년 말 공사가 약 60% 정도 진행되었으나, 체비지 매각과 사업 면적 특징에 있어 서울시의 계획이 치밀하지 못해 사업의 완성도가 떨어졌다는 평가도 있었다.

결과적으로, 토지구획정리사업을 통해 천호동은 많은 택지와 공공시설을 확보할 수 있게 되었다. 다만, 이전부터 도심지에 응집되어 있던 상업 및 업무 기능을 분산한다는 고려가 부족했기 때문에 ‘도심으로 집중되

54 <개발지역 총점검(6) 천호지구>, 《동아일보》 1975년 9월 23일.

55 <區政明細(7) 영등포구·천호출장소>, 《동아일보》 1976년 2월 18일.

56 <개발지역 총점검(6) 천호지구>, 《동아일보》 1975년 9월 23일.

57 <구획정리 9곳 계획 변경>, 《동아일보》 1977년 12월 24일.

는 인구 분산'이라는 초기 목표는 달성하지 못했다는 평가를 받는다. 당시 기사에 자주 등장하는 “부동산 투기만 일으키는 무계획적인 강남 개발”이라는 말처럼, 천호동 역시 사실상 1960년대 이후의 ‘상업 중심’ 공간에서 ‘주거 중심’ 공간으로 성격을 변화시키지 못하였고, 약간의 주거지 확보와 택지 정비라는 소정의 목표만 달성하게 되었다.⁵⁸

이외에도 한강변에 위치했던 무허가 주택들의 처리가 쉽게 이루어지지 않았고, 천호지구는 영동지구에 비해 지어진 주택의 수량도 상대적으로 적었다. 이에 천호동의 1970년대 토지구획정리사업은 1980년대 인구 이주를 준비하기 위한 단계였다고 평가할 수 있다. 1977년 구자춘 시장은 강북지역 중·고등학교의 강남 이전, 시영 및 민영아파트의 공급, 미개발지에 대한 과감한 주택 단지 조성 등을 계획하였고, 이를 1980년대에 실행하면서 비로소 강남 일대와 인접한 현재의 송파, 강동지역에도 인구가 분산되었다. 이러한 과정을 통해 점차 부도심의 역할을 수행할 수 있게 되었다.⁵⁹

2) 암사토지구획정리사업지구

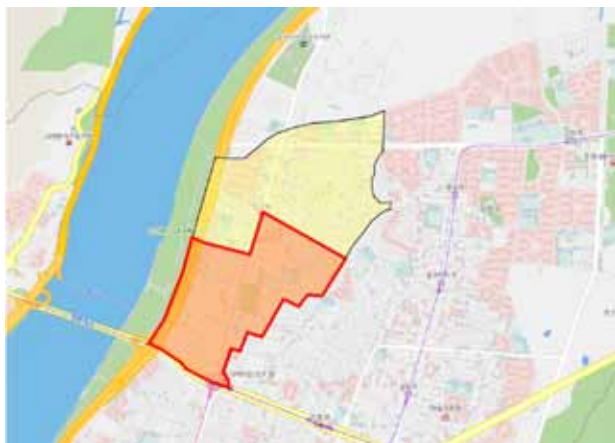
천호토지구획정리사업 이후 진행된 암사토지구획정리사업은 천호지구에서 정비된 지역의 북쪽을 연이어 개발한 사업이었다. 암사지구는 도심지에서 약 13km 떨어진 약 169만 5,867.8m²를 대상으로 구획정리사업이 실시되었으며, 동쪽으로는 천호토지구획정리 지구, 서쪽으로는 한강과 접하고 건너편에는 위키힐이, 남쪽으로는 기존 구시가지 천호동 도로를

.....
⁵⁸ 서울역사박물관, 앞의 책, 2023, 50쪽.

⁵⁹ <구자춘 시장에게 그 설계를 듣는다. 올해는 이렇게 -서울의 도시정비>, 《매일경제》 1977년 1월 7일.

경계로 하고 있었다. 천호지구와 마찬가지로 기복이 완만한 저지대이며 한강을 면하고 있지만, 배수시설이 마련되지 않아 홍수로 인한 침수 위험이 큰 지역이었다. 암사지구는 현재 천호동과 암사동 일대를 모두 포함하고 있는 지구였는데, 이 중 천호동에 해당하는 지역은 다음 그림과 같다.⁶⁰

암사토지구획정리사업은 천호토지구획정리사업이 끝날 예정이었던 1976년에 시행하여 1980년에 완성하는 사업으로 계획되었다.⁶¹ 하지만 천호지구의 사업이 예정보다 늦어지면서 암사지구와 천호지구는 결국 1980년에 함께 완공되고 동시에 확정 처분되었다. 1976년 5월 건설부로부터 승인을 받은 암사토지구획정리사업은 51만 3,371평의 사업 대상 지역을 구획 정리하여 택지 37만 6,168평을 조성하고, 전체 면적의 18%인 9



암사 토지구획정리사업지구(붉은색 음영: 천호동 구간)

출처: 서울시, 앞의 책, 2017, 921쪽.

60 서울시, 앞의 책, 1990, 822쪽.

61 서울시, 앞의 책, 1990, 922~924쪽.



암사 시영아파트와 준공사진(좌)과 기념식수 표지석(우)
출처: 서울기록원.

만 3,454평을 도로망으로 형성하도록 하였다. 또한, 4개소의 학교 부지와 2개소의 시장, 10개소의 공원 등을 함께 계획하여 서울 동남지역의 대표적인 주거지역으로 개발하는 것을 목표로 삼았다.⁶² 그 과정에서 주민들의 의견을 받고 수용하며, 감보율과 계획 도로의 너비 등을 수정하였다. 주민들의 의견 중에는 환지 소유자들이 공원 용지 책정이 부당하다고 요구하거나, 계획 도로의 폭을 수정하고 싶다는 내용 등이 있었다.⁶³

암사지구 사업에서는 총 45만 1,570.2m² 중 집단 체비지가 11만 9,008.3m², 분산 체비지가 9만 578.5m²로 계획되었다. 이 중 집단 체비지는 대한주택공사 및 국민주택사업자와 협의하여 주택 공급을 가능하게 하였다.⁶⁴ 또한 1970년대의 토지구획정리사업은 1960년대까지의 사업이 평면적 확장에만 치우쳤던 점을 반성하며, 질적·양적 균형을 이루기 위한

62 <총 工費 60억 투입 암사지구획정리認可>, 《매일경제》 1976년 5월 1일.

63 서울시 내무국, <암사지구토지구획정리사업실시계획인가공고>, 《공고(제72호~제98호)》, 1976(서울기록원 관리번호: IT881740).

64 서울시, 앞의 책, 1990, 926쪽.

개선책으로 간선도로변과 상업지, 아파트 단지, 저밀도 지구인 단독주택 지구의 크기를 우선적으로 결정하였다. 환지 이후 잔여 소규모 필지를 재분할함으로써, 건물이 무질서하게 난립하는 현상을 사전에 방지하도록 유도하였다. 이는 토지 투기를 억제하기 위한 하나의 방안으로서, 해당 과정에서 주민들의 의견을 여러 차례 수렴하였다.⁶⁵

여러 의견을 청취한 뒤, 암사지구의 아파트 건설은 천호지구보다 더 큰 규모로 진행되었다. 암사 시영아파트는 암사 구획정리지구 내 2만 2,900여 평의 대지에 43개 동 2,260가구 규모의 아파트 단지로, 천호 시영아파트보다 상당히 큰 규모였다. 대규모 단지인 만큼 1차로 29개 동을 완공한 후 14개 동을 추가로 완공하였다. 천호 시영아파트와는 달리 13평형과 9평형으로 평형이 구분되어 있었다.⁶⁶ 암사아파트는 각 가구가 연탄용 온수 보일러로 난방을 해결할 수 있도록 설계되었고, 2가구를 병합할 수 있도록 구조를 설계하였다.⁶⁷

암사 시영아파트의 경우에는 상가점포를 함께 조성하였다. 원래 이 상가건물 위치는 공원을 조성하기 위한 위치였는데 용도변경을 하여 시장의 기능을 할 수 있는 상가를 건설하게 된 것이었다.⁶⁸ 이때 상가건물의 건설을 시의 건설부에서 담당한 것이 아니라 상가건설은 따로 신동양 건설회사가 담당하였다.⁶⁹ 그리고 상가점포에 입점할 대상자 또한 신문을 통해 공개입찰하여 선정하였다.⁷⁰

65 서울시 도시계획과, 앞의 책, 2001, 1122~1123쪽.

66 〈암사아파트 준공시영〉, 《조선일보》 1976년 8월 6일.

67 〈13평 3동·9평 11동 암사아파트 완공〉, 《경향신문》 1976년 10월 29일.

68 〈서울시 암사에 상가 건설〉, 《매일경제》 1976년 5월 27일.

69 〈암사 상가 건립공사 新東洋과 隨契 심의〉, 《매일경제》 1976년 5월 24일.

70 〈암사 시영아파트 상가점포 공개입찰공고〉, 《조선일보》 1976년 8월 5일.

주택지구 건설과 더불어 천호, 암사지역의 주민들의 교통 불편 해소를 위해 서울시는 버스종점이었던 천호동의 지역적 특징을 이용하여 암사지구의 571번 버스(암사시영아파트-을지로 6가) 10대와 568번 버스(명일동-청량리) 20대를 추가로 운행하도록 지시하였고⁷¹ 당시 새로 개발되는 지역의 단지 아파트의 입주민들이 겪고 있었던 인프라부족 문제를 해결하기 위하여 추가 5억 9,680만 원을 추가로 투입하여 어린이 놀이터 시설과 시장, 생필품센터, 초등학교, 공중전화 등을 추가로 설치하였다.⁷² 상권이 중심이었던 천호지구와는 다르게 암사지구는 주거지역으로 계획이 되었으며 이후 1980년대 말 천호동과 면해있는 암사동, 명일동, 둔촌동, 길동지역에 대규모 민간아파트들이 건립되면서 천호동은 상업지구와 주거 지구적인 성격을 동시에 지니는 강동구 중심도시로 성장하게 되었다.

특히 상업을 담당하는 부도심으로 성장한 천호동은 ‘아파트 건설’에 초점이 맞춰지지 않았기 때문에, 1970년대까지는 주공과 시영 주도의 단층 및 소형 아파트 위주로 건설되었다. 이로 인해 토지구획정리의 결과 상업 중심의 택지 정비가 이루어졌고, 주택지의 범위도 작았다. 결과적으로 천호지역에는 광범위한 주택지 형성이 이루어지지 못했으며,⁷³ 대신 암사토지구획정리사업지구에 해당하는 지역에 더 많은 주택(아파트)이 건설되는 결과를 낳았다.

71 <잠실·암사지역 버스노선 일부 조정>, 《동아일보》 1976년 9월 11일.

72 <잠실·암사·월계아파트 단지 13억 원 투입 생활여건 조성 10월까지 완성>, 《경향신문》 1976년 6월 1일.

73 서울시, 앞의 책, 1990, 759쪽.

3) 천호·암사토지구획정리사업과 강남개발사업 비교

천호와 암사토지구획정리사업의 특징은 같은 강남구에 포함되어 있던 영동1·2지구 토지구획정리사업 및 강남 개발의 역사와 비교해 보면 더욱 명확해진다. 우선, 영동지구 토지구획정리사업은 규모 자체가 천호지구보다 컸으며, 도심지로부터 약 10km 거리에 위치해 강동지역보다 5~10km 더 가깝다는 이점이 있었다. 게다가 1969년 한남대교 완공이 예정되면서 교통 인프라도 천호지구보다 더 잘 갖추어져 있었다.⁷⁴ 이외에도 정부고속도로 건설사업과 연계된 토지구획정리사업으로, 고속도로 및 한남대교와 연결하기 위한 도로 정비가 광범위하게 이루어졌다.⁷⁵

한강 이남 지역의 변화는 토지구획정리사업, 한강 교량 신설, 공유수면 매립 등 여러 도시 사업이 동시다발적으로 이루어진 결과였다. 1962년 <공유수면매립법>이 제정된 이후 한강 주변 제방 조성 공사가 진행되었으며, 이는 천호지구에서도 마찬가지였다. 제방 사업의 일환으로 한강변에 매립 공사를 시행하여 홍수를 대비하는 동시에 간척사업을 통해 토지 면적을 확보하여 도시 개발에 활용하였다.⁷⁶

대표적으로 1969년 현대건설에서 압구정 지역을, 1970년 삼부토건·현대건설·대림산업이 만든 경인개발이 반포지역을 매립하여 아파트를 건설해 분양하였다.⁷⁷ 강동지역, 특히 천호지역 역시 한강과 면하고 있었기 때문에 여름철 잦은 범람으로 농경지와 취락이 유실되는 피해가 많았다. 1970년대 말에는 제방 공사를 통해 강의 유로를 안정화하고 강변을

74 서울시, 앞의 책, 1990, 668쪽.

75 서울시, 앞의 책, 1990, 677쪽.

76 서울역사박물관, 앞의 책, 2023, 144쪽.

77 서울역사박물관, 앞의 책, 2023, 145쪽.

간척해 경작지와 주거 공간을 마련할 수 있게 되었다.⁷⁸ 비록 현재 강남지역보다는 개발 시기가 다소 늦었지만, 강동 및 천호 일대 역시 간척을 통해 주거지를 확보했다는 점에서 유사한 개발 방식이 적용되었다. 다만, 개발 규모 측면에서 강남과는 분명한 차이를 보였다. 특히 1966년 발표된 <남서울도시계획>의 영향이 미치는 지역이 강동지역까지 미치지 못했다는 점은 강남과 강동 간의 가장 뚜렷한 차이 중 하나이며, 현재 나타나는 개발 격차의 중요한 원인으로 작용하였다.

그리고 가장 큰 차이라고 할 수 있는 것은 토지구획정리사업이라고 할 수 있다. 우선 규모면에서 천호토지구획정리 사업의 총 면적이 262만 1,576.9m²였던 것과 비교하면 영동 제1지구의 아파트지구 개발 기본 계획지구만을 계산해보아도 536만 7,204m²이다. 반포지구 338만 9,144m², 압구정지구 104만 6,148m², 청담지구 40만 8,465m², 도곡지구 52만 3,447m² 등 2배 이상의 면적의 차이를 확인할 수 있어 강남 토지구획사업의 주요 목적은 아파트 건설사업이었다는 점을 알 수 있다.⁷⁹ 즉 ‘주거지구’로 계획된 영동지구와 상업중심의 ‘부도심’으로 계획된 천호지구의 토지구획정리사업은 같은 강남개발이었음에도 차이가 크게 나타나게 되었다.

1970년대 영동지구 개발로 많은 아파트와 근린시설이 들어서고 지가가 상승했음에도 불구하고, 사대문 안이라는 역사적 인식과 관공서, 기업, 시장, 백화점 등이 밀집해 있던 강북에 대한 선호는 여전히 높았다. 결과적으로, 1975년까지 영동지구에는 5,300여 채의 건물만 들어섰고 인구도 10만 명 정도 증가하는 데 그쳤다. 이는 강북 개발 억제 및 기존 인프

78 강동구, 앞의 책, 2004, 104쪽.

79 서울시, 앞의 책, 1990, 692~693쪽.

라 이동 정책으로 이어졌다. 이에 따라 1972년 <특정지구 개발 촉진에 관한 임시조치법>에 따라 영동지구의 개발과 토지·건물 매입에 세금을 감면하고, 강북에 있던 ‘명문’ 학교들을 강남으로 이전하는 조치를 취하였다.⁸⁰

이처럼 강북에서 강남으로의 인구이동과 근린시설의 갖추어진 대규모 아파트 단지의 건설, 공공시설의 확충 등은 강동과 강남의 또 다른 차이를 야기하였다. 강남으로 이전한 명문학교는 주로 ‘강남 3구’에 집중되었고 ‘8학군’으로 불리며 교육열과 함께 강남지역의 인기 또한 함께 상승하였다. 이와 같은 대책들은 사실상 현재 강동지역에도 적용되었던 사업이었지만 강남과 강동의 개발의 격차는 앞서도 언급한 ‘규모’적인 면에 있었다. 1971년 도시기본계획에서도 영동지구의 수용인구가 60만으로 설정된 것에 비하면 천호는 40만으로 설정되었다.⁸¹ 1977년의 3핵 도시구상에서도 영동지구는 영등포와 함께 2개의 부도심으로 지정된 반면 천호는 1980년대까지 개발의 중심에 위치하지는 못하였다.

즉 영동1·2지구와 비교하면 강동·송파 일부 지역은 배후 주택지역, 후순위 개발 구역로 남아 있었다. 게다가 1970년대부터 서울시는 무분별한 도시계획과 확장을 막고 개발로 인한 도시문제를 최소화하기 위하여 ‘개발제한구역’제도를 도입하였다. 이미 한강변의 주요 지역이 보호지역으로 묶여 있었고 서울의 동쪽 끝이었던 강동지역의 경우 천호동 일대를 제외하고 개발이 이루어지지 않은 고덕, 상일지역 등 대부분의 지역이 ‘그린벨트’로 지정되었다.

당시 기사에 따르면 “강동지구는 천호·풍납·잠실·가락·길·암사·명

.....

80 오제연, <1976년 경기고등학교 이전과 강남 ‘8학군’의 탄생>, 《역사비평》 113, 2015, 201~203쪽.

81 <서울 20년 도시계획발표>, 《동아일보》 1971년 5월 4일.

일·둔촌동 일대가 포함되는데, 그린벨트가 절반 이상을 헤아린다.”⁸² 라고 언급될 정도로 많은 면적이 개발제한구역으로 남게 되었다. 현재도 남아있는 강동구 명일동의 삼익그린, 삼익파크 아파트가 준공(1982년)된 이후 개발제한구역은 한동안 해제되지 못하였다가 이후 부분적으로 해제되기 시작하였다. 현재도 강동구는 한강이남 지역의 여러 개의 구중 많은 녹지를 가지고 있는 구라고 소개되고 있으며 선거철마다 “그린벨트 해제”는 매우 중요한 이슈로 다루어진다. 1970~1980년대 서울의 무분별한 개발 및 부동산 투기 제한 정책의 결과가 현재까지도 이어지고 있는 것이다.

4. 천호대교, 천호대로의 신설과 서울 동남권 교통 요충의 형성

1970년대 서울, 특히 한강 이남 지역은 도시개발이 집중적으로 이루어진 공간이었다. 교통 인프라 측면에서는 도시 고속도로로 계획된 1971년 개통된 강변북로와 1975년 완공된 올림픽대로가 서울 교통의 동맥 역할을 담당했으며, 경부고속도로 완공으로 강남에서 영남 지역까지의 이동시간도 크게 단축되었다. 하지만 강동지역의 경우, 동부 지역과 강남, 강북을 직접 연결하는 도로 및 교통수단이 부족했고, 한강의 교량도 지금처럼 많지 않아 강남과 강북 간의 이동이 일부 지역에서는 자유롭지 못했다. 이러한 상황에서 1970년대 천호지역은 입지 자체가 강남과 강북의 교통 및 물류의 요충지 역할을 했으며, 도시화가 진행되면서 교통량이 증가해 광진교 이외의 도로 및 교통 인프라 확충이 절실한 상황이었다.

82 <강동지구>, 《매일경제》 1982년 1월 13일.

게다가 토지구획정리사업이 시작되고 진행되었던 1960년대 후반~1970년대 초반 사업의 효과로 공공시설이 구성되면서 구획정리사업에도 일정 정도의 조정이 있었다. 그중에서도 한강변을 중심으로 한 제방사업과 입체교차로의 신설 등의 논의 중심점에 있었으며,⁸³ 서울 동북부 및 동남부로 뻗어 나가는 도로의 신설 또한 강동과 천호 일대에 중요한 도시 개발의 쟁점이 되었다.

천호동 일대는 강북 및 시내로 진입하려면 현재의 광진교를 넘어갈 수밖에 없었다. 이 길은 과거부터 지금까지 구천면로라고 불리는 길인데,⁸⁴ 앞서 언급한 것처럼 강동구 일대에 인구가 증가하고 천호·암사토지구획정리사업이 진행되면서 교통량이 늘어나자 교통체증과 교통사고가 강동지역의 또 다른 도시문제로 대두되었다. 이에 서울시는 문제 해결을 위해 강동과 강북을 잇는 교량과 도로를 신설하겠다는 계획을 발표하게 되었다.

천호대교는 1973년 한강에 총 6개의 대교를 추가 가설하겠다는 ‘한강대교건설계획’의 일환으로 진행되었다. 한강대교건설계획은 1974년부터 1980년까지 7년간 총 81억 원을 들여 천호, 반포, 난지 등 3개 대교를 순차적으로 건설하고 1980년 이후에 공사비 87억 원으로 행주·여의·동부대교 등 모두 6개의 대교를 새로 만든다는 것이 골자였다. 서울시는 당시 제1, 2, 3한강교(한강대교·양화대교·한남대교)와 마포대교, 잠실대교, 광진교 등 6개 다리의 1일 교통량이 포화상태는 아니었지만, 1980년대에 교량 이용 차량 대수에 비추어 보았을 때 향후 교통체증을 대비하여 6개 대교의 추가

.....

⁸³ 서울시, 앞의 책, 1990, 768쪽.

⁸⁴ 현재 서울시 강동구 상일동에서 시작, 강동구 중심을 통과하여 광진교를 넘어 광진구 광장동 광진청소년수련관 앞까지 이어지는 도로이다.



1976년 이전까지 건설된 한강 교량
출처: 네이버 지도 위에 필자 표시.

건설을 계획한 것이었다.⁸⁵

당시 서울 동남부에서 서울 북부로 갈 수 있는 방법은 좁고 낙후된 광진교를 건너는 방법과 잠실지구를 통해 잠실대교를 건너는 방법이 있었다. 하지만 두 가지 방법 모두 천호동 주민들에게는 매우 위험하거나, 매우 먼 거리를 돌아가야 한다는 불편함이 있는 것들이었다. 이는 서울 동남권 뿐만 아니라 경기도 광주, 이천 지역과의 교통과도 밀접한 관련성이 있었다.

1970년대의 광진교는 가설된 지 40년 가까이 되어 노후화되어 있었다. 또한 수해로 다리 중간에서 침하사고까지 발생하며 한 차례 큰 보수공사도 진행한 다리였다. 일제시기 건설된 광진교는 폭 9m에 길이 1,100m로 서울 강남과 북을 잇는 교량 중 가장 폭이 가장 좁았으며 교량 자체의 노후화도 문제였지만, 가드레일의 노후화 또한 많은 사고의 위험성이 있었다. 이렇게 교량이 안전상의 문제가 많다 보니 당시 사고방지를

85 <80년까지 3개 80년 이후 3개 한강에 6개 대교 더 건설>, 《경향신문》 1982년 1월 13일.

위해 일방통행으로만 자동차 운행이 가능하도록 했으며 1970년대 이후 대형차량을 통제하기까지에 이르렀다.⁸⁶

심하게 노후화된 광진교는 사실상 1970년대 사용하면 안 될 정도의 상태였다고 한다. 이에 서울시 당국은 광진교를 폐쇄하겠다는 발표를 몇 차례 계획했었지만, 발표 계획이 나올 때마다 천호 및 동남부, 경기 동부 지역의 시민들의 반발이 너무 거셌기 때문에 쉽게 폐쇄 결정을 내리지도 못하고 지속적으로 이용되었다.⁸⁷ 경기 동부, 천호 일대 시민들이 광진교 폐쇄를 반대한 이유는 강북, 도심지역으로 이동하기 위해서는 광진교가 필수적이었기 때문이다. 광진교를 이용하지 못하면 위험한 나룻배를 이용하거나 잠실까지 돌아가야 하는 수고로움을 감당해야했기 때문이다.⁸⁸ 결국 강동지역과 경기 동남부 일대의 인구가 증가하면서 한강을 건너려는 인구와 자동차 교통량도 증가한 데다가 언제 붕괴될지 모르는 위험한 광진교를 건너려는 시민들의 존재는 강남개발을 주도하던 서울시에서도 필수적으로 해결해야하는 문제가 되었다. 천호대교는 이러한 복합적인 배경하에 계획 및 건설되었다.

천호대교는 당시 강남구 광장동~풍납동 지역을 대상으로 30억의 예산과 1974년 8월 17일~1977년 6월 30일 3년의 공기를 가지고 계획되었다. 토지구획정리 방식과 마찬가지로 한강주변의 토지에 대한 토지보상 절차를 거친 뒤 동아건설주식회사가 담당하여 시공하였다.⁸⁹ 남쪽으로는

.....
⁸⁶ 〈위커힐-천호동 간 새 광진교 가설 시급〉, 《동아일보》 1973년 3월 2일.

⁸⁷ 〈서울 광진교 폐쇄〉, 《동아일보》 1973년 5월 25일.

⁸⁸ 〈광진교 보수키위해 버스노선 잠실교로〉, 《경향신문》 1973년 6월 20일.

⁸⁹ 〈천호대교가설1차공사, 1971~1976〉, 《공사대장(73~76)》, 1976(서울기록원 관리번호: IT1176332).

영동고속도로와 연결되고 북쪽으로는 동부간선도로(영동교-답십리-도봉동)와 중간지점을 연결하여 의정부-창동에서 도심을 거치지 않고 여주-이천-성남으로 갈 수 있는 서울 동북부에서 매우 중요한 역할을 할 것으로 계획된 교량이었다.⁹⁰ 1969년도부터 제7한강교로 광진교 하류 300m에 지어질 것으로 계획⁹¹된 천호대교는 1974년 본격적으로 착공되었다.

사실상 천호동일대는 토지구획정리가 이루어지는 가운데서도 투기 열풍이나 지가가 영동지구만큼 크게 오르는 등의 이슈가 없었는데, 그것은 시내로의 교통이 매우 불편했기 때문이었다. 광진교는 교통량을 감당하기 어려웠으며 그마저도 노후화되어 위험한 상황이었고, 시내까지 가는 대안이 없던 상황에서 천호대교의 착공 소식은 천호동 일대의 지가 상승의 원동력이 되었다.⁹²

앞서 언급한 바와 같이 1972년부터 진행된 토지구획정리사업이 1975~1976년경 마무리됨에 따라 본격적인 공공시설 및 도시 인프라 확충에 대한 논의가 시작되었다. 천호대교와 천호대로의 건설 계획도 이러한 맥락에서 추진된 사업이었다. 당시 서울시는 천호지구를 전형적인 위성주택지구로 발전시키기 위하여 체비지 11만 1,000평을 매각하여 16억 9,000만 원을 마련, 도로, 택지, 하수도 등 기초개발 계획을 추진하였고 이러한 분위기는 주택, 택지의 가격 상승뿐 아니라 임야와 야산의 가격 상승까지 이어지게 되었다.⁹³

당시 천호동에 거주하던 주민에 따르면 천호대교가 지역 전역에 미

90 <개발지역 총점검(6) 천호지구>, 《동아일보》 1975년 9월 23일.

91 <연내 6, 7한강교 착공>, 《조선일보》 1969년 11월 12일.

92 <천호지역 땅값 강세 대교건설에 영향>, 《매일경제》 1974년 7월 17일.

93 <때 만난 천호지구>, 《매일경제》 1974년 9월 13일.

치는 영향을 줬다.

1965년 만해도 여기가 논이고 밭이고 그랬어요. 천호동이 개발된 건 1976년 천호대교가 놓이면서부터예요. 한강 앞에 광나루 수영장이 있었고 백사장도 있었어요. 팔당에서 물이 내려오다 보면 저 건너 워커힌 호텔 쪽으로 내려가거든요. 그러면서 모래가 모여 백사장이 만들어졌어요.⁹⁴

이외에도 천호대교가 천호동 개발 역사에서 중요한 의미를 가지는 것은 서울로 편입된 이후 1974년까지 약 70~80만 명의 주민이 살고 있던 천호 일대에 교통편이 매우 열악했다는 점이다. 1970년대까지도 한강 이북, 도심지역에 많은 일자리가 있었기 때문에 교통의 편리를 위해서는 대중교통의 신설이 필수였지만, 당시 여러 기사에서 확인해 볼 수 있듯이 천호지구 주민들의 가장 큰 건의사항은 ‘버스노선 증설’이었다.⁹⁵ 1970년대 초반 광진교에서 버스가 교량의 난간을 들이받고 버스가 추락한 사고⁹⁶가 있었기 때문에 주민들은 더 이상 대중교통으로 광진교를 이용할 수 없었고 잠실까지 이동한 뒤 잠실에서 한강을 건너가고 있던 상황이었다. 때문에 천호대교의 계획 및 준공은 강북권-강동남권의 이동에 획기적인 변화였다고 할 수 있다.⁹⁷

천호대교는 너비 25.6m, 길이 1.15km 총공사비 38억을 투자하여 한강대교 건설계획에 따라 1976년 한강의 8번째 다리로 완공되었다. 천호

.....

94 서울역사박물관, 앞의 책, 2023, 438~449쪽(김수천 구술).

95 〈그칠날 기약없는 서울의 출퇴근전쟁〉, 《동아일보》 1973년 7월 13일.

96 〈사망 18, 중상 32 광진교서 버스 추락참사〉, 《조선일보》 1973년 8월 19일.

97 〈강남개발 중추구실 천호대교착공을 계기로 본 그 기능〉, 《경향신문》 1974년 9월 9일.



천호대로계획도 전경

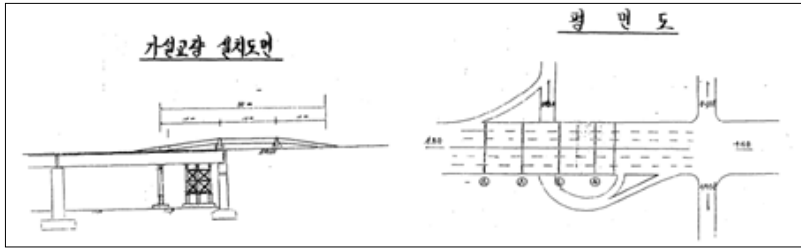
출처: 국가기록원.

대교의 공사로 인해 당시 광진교는 일시적으로 소형차와 자전거만이 통행할 수 있도록 하였고, 천호대교의 완공으로 인해 천호대로 또한 완공될 수 있었다. 이때 박정희는 천호대교와 천호대로의 준공식을 참석하고 자동차로 남부순환도로를 일주하고, 외곽도로를 시찰하면서 천호대교의 준공으로 인해 부도심-도심, 도심-외곽으로 이어지는 일이 편리하게 되었다고 하면서 군데군데 개발되어 있는 강남지역의 도시개발을 종합적으로 계획하도록 지시하기도 했다.⁹⁸

1976년 완공되었던 천호대교는 완공 당시에는 왕복 4차선 도로로 설계되어 1970~1980년대 교통량을 소화하였으며 동남부와 도심지역을 연결하는 교통 요충의 기능을 담당하고 있었다. 그러나 1990년대에 들어서면서 송파, 강동 일대에 대규모 고층 아파트 단지가 들어섰으며 인구가 급증함에 따라 교통량도 급속도로 증가하였다. 이는 천호 일대만의 문제

.....

⁹⁸ <박대통령, 서울 외곽개발 시찰서 지시 “강남지역개발 종합적인 검토 환경정리 철저”>, 《매일경제》 1974년 7월 6일.



천호대교 보수공사 설치도면

출처: 서울시 내무국, <천호대교차량통행제한공고>, 《공고철(231-276호)》, 1995, 4쪽(서울기록원 관리번호: IT937715).

가 아니었고, 한강 교량 전체에 해당하는 문제였다. 서울에 천호대교의 출퇴근길 정체가 심해지자 서울시는 1995년 동작대교를 시작으로 13개 한강교량에 대한 보수공사를 실시하였다.

이러한 한강 교량에 대한 보수사고는 1994년 10월 있었던 성수대교 붕괴사고의 영향이기도 하였다. 성수대교의 붕괴 원인이 부실한 시공과 유지관리의 부족으로 밝혀졌으며 특히 교량의 핵심 부재인 수직재의 용접 불량이가 직접적인 원인으로 지적되었다. 이러한 문제는 다른 한강 교량에서도 사고가 발생할 수 있다는 우려를 낳았고 이에 따라 서울시는 한상에 위치한 14개의 교량에 대한 정밀안전진단 및 보수공사가 진행되었다. 특히 천호, 올림픽, 잠실, 한남대교 등 5개 교량은 368개의 신축 장치 보수공사가 예정되어 한동안 차량이 통제되었다.⁹⁹

천호대교의 경우 1995년 7월 3일부터 8월 20일까지 총 중량 13톤으로 차량통행을 제한하였다.¹⁰⁰ 공사는 기존 천호대교 복단에 다리 위에

.....

⁹⁹ <12일부터 한강다리 보수시작>, 《동아일보》 1995년 2월 10일.

¹⁰⁰ 서울시 내무국, <천호대교차량통행제한공고>, 《공고철(231-276호)》, 1995(서울기록원 관리번호: IT937715).



서울교통망 계획

출처: 서울시, 《서울도시기본계획조정수립》, 1970, 249쪽.

50m의 또 하나의 다리를 설치하는 식으로 진행되었는데, 당시 서울시 도시시설 안전관리본부는 70여 일 가량 걸리는 천호대교 보수 공사를 위해 차량의 전면통제 대신 13톤의 차량만 허가하는 일부 통제방식을 선택하였다.

당시 천호대교는 강북방향에서 작용하는 토압을 못 이겨 북단대교와 첫 번째 교각 사이 상판이 교각쪽에 달라 붙게 되었던 상황으로 교통량이 증가할 경우 사고의 위험성이 있었다. 이에 기온변화 등에 따라 상판이 신축작용을 할 수 있도록 상판을 5cm 가량 잘라내 틈새를 만드는 작업이 보

수공사의 주된 내용이었다. 가교의 폭은 21m로 왕복 6차선 통행이 가능하고 30톤 이상 무게를 견딜 수 있도록 특수 강관을 사용하였다고 한다.¹⁰¹

천호대교 준공과 밀접한 관련이 있는 천호대로는 1970년부터 서울시의 계획도로노선과 전철개발과 연동되어 계획된 도로였다. 서울의 전철은 지상에서 서울 시내의 계획도로노선을 이용하고 지하에서는 지하철노선을 만든다는 원칙 아래 계획되었는데, 서울을 중심부를 기준으로 총 4개의 방사선을 염두에 두고 있었다. 당시 서울의 계획도로는 서울 중심부의 순환선(연희동-세검동-미아동-용두동-서빙고-마포-연희동, 41.6km)과 도시관통선(용두동-종로-서대문-왕십리, 12.8km), 방사1호선(용두동-수유동-도봉동, 14.5km), 방사2호선(서대문-홍제동-삼송리, 13.6km), 방사3호선(서대문-시흥-안양, 19.8km), 방사4호선(용두동-오금동-중부면, 21.3km)으로 구성되어있었고, 천호대로의 구간은 방사 4호선에 포함되어있었다.¹⁰²

서울시의 여러 주요 간선도로는 1972년 시정종합계획에 따라 서울 중심부의 교통량을 조절과 신시가지를 연결하는 순환도로의 확충, 도심의 인구 및 기능 분산을 목적으로 계획되었다. 당시 서울시는 기존 가로망에서 6개의 가로망을 추가하고 서울의 외곽을 둘러싸는 3개의 순환선과 개발지역의 간선도로인 14개 방사선을 신설 및 확장하기로 계획하였다.¹⁰³ 당시 천호대로는 방사 4호선이라는 이름으로 착공되었다가 준공할 때 천호대로로 개통되었다. 천호대교가 포함되어있는 천호대로는 엄밀하게 말해 단일도로는 아니고 3개소의 교량과 1개소의 고가도로가 주도로로 이어지는 복합도로였기 때문에 각 구간마다 일제히 착공을 시작하였다.

.....

101 <12일부터 한강다리 보수시작>, 《동아일보》 1995년 2월 10일.

102 <총 연장 123.6km>, 《경향신문》 1970년 2월 7일.

103 서울시 도시계획과, 《서울도시계획연혁》, 2001, 86~86쪽.

또한 1976년 6월 그동안 ‘방사 4호선’으로 불리던 천호대교의 이름을 14개 주요 간선도로의 명칭을 새로 제정하면서 천호대교라고 명명하였다.¹⁰⁴

앞서 언급한 바와 같이 동대문구-광진구-강동구로 이어지는 긴 노선으로 계획된 천호대로는 각 지역의 도시계획과 함께 연동되어 진행되었다. 강동의 경우 천호토지구획정리사업이 진행되면서 도로 정비를 진행했으며 동대문구의 경우 장안동의 56만 평의 택지를 정비하기로 계획된 ‘장안평지구 개발계획안’과 함께 진행되었다. 동대문구는 천호대로의 서쪽 종점인 삼일고가도까지의 공사를 진행하기 위하여 1976년 3월 5억 3,000만 원의 예산으로 계획 지구 내의 간선도로 3km와 도로 주변의 5만 평을 정지하고 1km의 배수로공사를 수행하였다.¹⁰⁵ 이렇게 동남부로 연결되는 교통인프라가 완비되자 동대문구, 용답동 일대의 지가와 주택가격도 크게 상승하는 효과를 누렸다.¹⁰⁶

2년에 걸친 공사 기간 중 소요된 사업비는 75억 6,700여만 원이었으며 주요자재는 시멘트 49만 5,000여 트럭분, 강재 2,870 t, 철근 5,360 t 포장재 6만 8,000 t으로 이제까지 있었던 도시 내 도로 건설사업으로는 가장 큰 규모였다. 20~25m 폭으로 뻗어나간 이 천호대로는 중앙에 녹지대를 조성, 도시경관을 살렸고 마장동에서 어린이 대공원까지 7km 구간에는 도로 양편으로 자전거 전용로를 설치한 것이 특징이었다. 이 구간의 도로 구조는 7m 폭의 보도옆에 5m의 자전거 전용로 다음 2m의 녹지대가 있고 중앙에 22m, 차도 그리고 같은 폭으로 다시 녹지대, 자전거 전용

104 <방사4호선을 ‘천호대로’로>, 《조선일보》 1976년 6월 27일.

105 <건설부에 승인요청 동대문구 장안동 56만 평 택지조성 계획>, 《동아일보》 1976년 3월 9일.

106 <방사4호선 개통 앞두고 각광>, 《동아일보》 1976년 5월 25일.



천호대로 노선

출처: 네이버 지도 위에 필자 표시.

로, 보도 순으로 공사가 이루어졌다.

천호대교의 개통의 가장 큰 효과는 천호, 잠실, 영동지구 등 서울의 동부지역 교통 소통이 크게 원활해진 것을 들 수 있다. 또한 영동-잠실 방면에서 시내로 들어오는 모든 차량이 한양대학교 앞 성동교를 지나게 됨으로써 위커힐에서 성동교에 이르는 새싹로는 서울에서 가장 교통체증이 심하던 곳이었는데 이번 방사4호선의 개통으로 교통량을 크게 분산 처리할 수 있게 돼 동부지역 교통체증 및 사고의 문제가 개선된 것이었다.¹⁰⁷

천호대로 건설이 서울시 건설행정에서 중요한 의미를 가지는 이유는 그동안의 토지구획정리사업과 도시개발사업이 진행될 때 수반되었던 투기와 지가 상승에 대한 문제를 예방했기 때문이다. 이전 시기의 서울시 건설행정은 계획선만 그어놓고 공사는 부분적으로 시행했기 때문에 그동안의 토지지가가 오르게 되면 막대한 보상비를 지불하여왔다. 하지만, 천호대로는 구간별 일제히 공사를 진행해 전구간을 한꺼번에 개통했기 때

107 <달라지는 서울 새모습 천호대로>, 《경향신문》 1976년 7월 2일.

문에 비용 낭비를 하지 않았다는 점과 서울시 도로 중 역대 최대 규모의 건설사업을 성공적으로 마무리했다는 점에서도 의미가 있는 것이었다.¹⁰⁸

천호동에서 천호대교를 넘어 군자-전농동-답십리-신설동까지 이어지는 천호대로의 개설은 당시 여러 신문에서 단독기사로 다루었다. 각 기사를 살펴보면 천호대로의 개통으로 도심에서 천호까지 1시간 이상이 넘게 걸리던 거리를 20분 만에 갈 수 있다는 점과 군자교를 넘어 동부간선도로, 남으로는 경부고속도로와 이어지고, 북으로는 의정부, 춘천 방면으로 사통팔달한 도로라는 점을 크게 강조하였다.¹⁰⁹

이러한 천호대교와 천호대로의 개통은 강동지역이 새로운 부도심으로 자리잡는 초석이 되었다. 전거한 바와 같이 지가 상승에 영향을 미쳤으며 교통인프라도 변화하였다. 당시 천호지역 유일한 대중교통이었던 버스는 천호동에서 잠실교로 돌아가던 5개의 버스노선 171대의 버스가 천호대로로 직접 운행하게 되었으며 군자교 인근까지의 6개의 노선 126대도 천호대로로 연장 운행하게 하였다.¹¹⁰ 이는 교통량의 분산을 의미했고, 천호동 주민들의 도시인프라 또한 점차 구비되어 간다는 것을 의미했다. 이러한 인프라의 증가는 강동구로의 인구증가로 이어졌으며 결론적으로 1980년대에는 천호대교-천호대로가 서울 동북부의 교통량을 감당하기 어려워 추가로 한강교량과 도로를 건설해야 한다는 논의에까지 이르게 하였다.

.....
¹⁰⁸ 〈달라지는 서울 새모습 천호대로〉, 《경향신문》 1976년 7월 2일.

¹⁰⁹ 〈새서울(1)〉, 《동아일보》 1976년 7월 3일.

¹¹⁰ 〈천호대로 개통까라 버스노선 대폭조정〉, 《경향신문》 1976년 7월 5일.

5. 맺음말

천호동을 중심으로 한 강동구 일대는 1962년까지만 하더라도 경기도 광주군 일부로서 한적한 농촌지역이었다. 그러나 1960년대와 1970년대에 일어난 서울의 폭발적인 인구 증가는 주택부족 문제를 야기하였고, 이를 해결하기 위한 방안으로 강남 및 잠실 일대에 대규모 아파트 단지가 조성되었다. 이와 함께 천호동 역시 높은 인구 증가율을 기록하며 도시화가 급속하게 진행되었다. 이러한 강동구 개발의 성격은 강남 도시개발계획의 일부로 진행되었지만 실제로 진행된 과정을 통해 보면 그 양상이 달랐다는 것을 알 수 있다. 그리고 이러한 과정의 결과가 소위 ‘강남 3구’(강남·서초·송파)에 강동지역이 포함되지 못하는 현재의 상황과 연결되어 있다고 할 수 있다.

천호동의 개발은 인구의 동남권으로의 이동과 영동지구개발, 토지구획정리 사업의 큰 틀에서 이루어졌다고 할 수 있다. 하지만 강남권의 개발양상과 강동지역의 개발 양상은 사업의 목적과 규모, 지역적 특성이 결합 되어 다르게 나타났다. 1960년대 도심에서 밀려온 사람들이 정착한 ‘외곽’이라는 이미지가 강했던 강동 및 강남 일대는 1970년대 토지구획정리사업을 거치면서 새로운 장소성을 가지게 되었다.

천호와 암사토지구획정리의 특징은 같은 강남구에 포함되어있던 영동1·2지구 토지구획정리사업과 비교해 보면 더욱 명확해진다. 우선 영동지구 토지구획정리 사업의 경우 규모 자체가 천호지구보다 컸으며 1969년 한남대교의 완공이 예정되어 교통인프라의 구비 또한 천호지구보다는 갖추어진 상황이었다. 이외에도 경부고속도로 건설사업과 결부되었던 토지구획정리 사업으로 고속도로 및 한남대교와의 연결을 위한 간선 도

로정비도 광범위하게 이루어진 지역이었다.

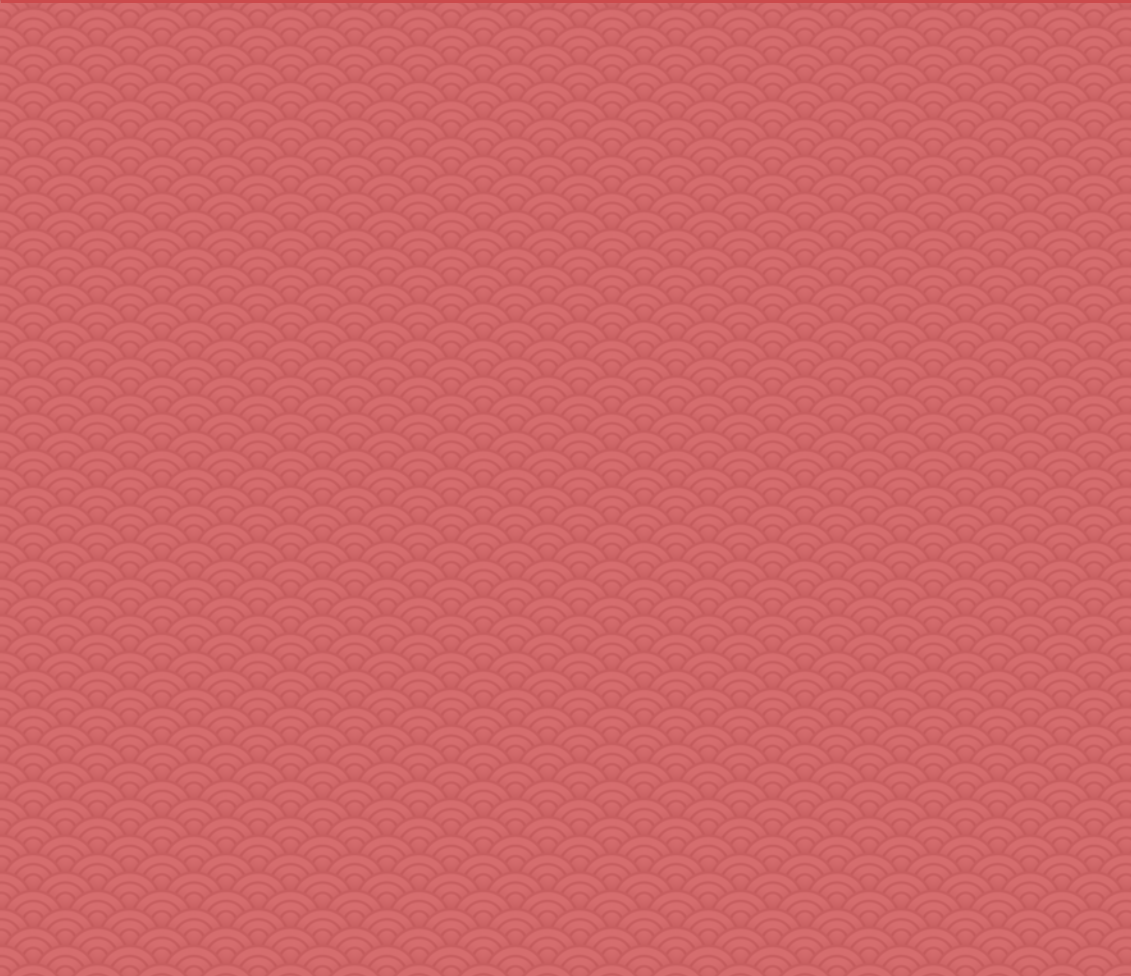
게다가 영동지구는 대규모 아파트 단지를 염두에 두고 개발을 진행했기 때문에 주로 근린주거 시설과 공공시설이 완비된 공간으로 재탄생했다면 천호와 암사지구의 경우 특히 천호지구의 경우 기존에 천호동 지역이 가지고 있던 상업 중심의 성격 때문에 주택지조성의 경우 대규모로 이루어지지 못하였다. 게다가 강북의 개발제한의 후과로 강북의 명문학교가 영동지역 특히 현재 강남구, 서초구로 이동하면서 교육과 사회적 분위기 또한 강남에 대한 동경으로 이어지게 되었다. 이러한 강남의 개발 분위기는 1980년대에서 지속적으로 이어졌지만, 강동의 경우 기존의 녹지 보호구역이 해제되지 못한 상태에서 개발제한구역으로 설정된 공간들이 생겨나면서 강남개발사와 다른 결과를 맞게 되었다.

이처럼 강남의 배후지, 개발에서 소외된 강동구는 천호대로와 천호대교가 건설되면서 서울 동남권 교통의 요충지 성격을 가지게 되었다. 1970년대 이전 강남개발과 더불어 진행된 한강교량의 건설계획과 도심과 동남부, 경기동부를 연결하던 광진교가 노후화 되었기 때문에 폐쇄해야 한다는 의견이 대두되면서 방사선 4호라 명명된 천호대로와 천호대로의 일부인 천호대교를 신설하게 되었다. 천호대교와 천호대로는 동부간선도로와 교차하고 상일나들목에서 중부고속도로로 연결되어 서울동남부의 교통의 관문뿐만 아니라 지역에서 서울로 들어오고 나가는 전국단위의 교통 중심으로 기능하고 있다.

천호, 암사의 토지구획정리사업과 더불어 진행된 천호대로, 천호대교의 준공은 강동, 천호 일대의 교통접근성의 획기적인 개선을 가져왔으며 천호 일대의 상권이 더욱 활발해지는 계기가 되었다. 이렇게 천호동이 유통과 상업의 특징을 가지게되자 천호의 배후지였던 암사지역의 토지구

확정리사업은 주공이 주도하는 대규모 주택건설이 집중되는 지역이 되었고 이를 통해 천호와 암사 일대가 서울 동부의 중요한 상업, 생활권으로 형성되는 배경이 되었다.

비록 현재의 천호는 1960년대 서울 편입 이후 부도심으로 성장할 것이라는 기대 속에 수립되었던 계획과는 다소 차이가 있으나, 여전히 잔존하는 광범위한 개발제한구역은 향후 탄소중립 실현과 도시 내 녹지공간 확보를 위한 정책적 기반으로서 중요한 잠재력을 지닌다. 아울러 강동구의 중심지로 기능하고 있는 천호는 지역 행정 차원에서뿐만 아니라 서울 도시발전사 전반에 있어서도 중요한 위상과 의미를 지니고 있다.



제6장

1968년 ‘안보 위기’와 서울의 도시경관 변화

예대열(순천대학교 인문학술원 학술연구교수)

1. 머리말
2. 1·21 사태의 발발과 개발을 통한 안보
3. 서울의 ‘요새화’와 도시경관 변화
4. 맺음말

1. 머리말

냉전과 분단은 이념적 대립의 산물이었지만, 그 충돌의 형태는 정치·경제와 같은 거시적 문제뿐만 아니라 일상이 벌어지고 있는 공간에도 직접적인 영향을 미쳤다. 특히 도시 공간은 냉전의 양상이 외형상 이념적 형태의 대결로 표출되었던 만큼, 체제 간 경쟁에서 우위를 점하기 위한 일종의 ‘전시장’으로서 역할을 했다. 냉전기 도시는 체제의 우월성을 드러내기 위해 과잉 개발되었고, 냉전 의식에 기반한 권위주의적 통치는 사회적 다양성을 말살하며 경관의 획일화를 부추겼다.

특히 서울은 한반도가 냉전 대결의 최전선이었던데다 실제 전쟁을 치른 장소였던 만큼, 냉전기 발전된 도시적 속성을 공유하면서도 보다 직접적 형태로 군사적 특성을 표출시켰다. 서울은 휴전선으로부터 불과 40km 정도 밖에 떨어져 있지 않았고, 6·25전쟁 당시 인민군 점령하에 놓였기 때문에 무력 충돌에 대비한 방위 시설을 도시 곳곳에 배치했다. 수도 서울은 남북한이 언제든지 전쟁 상태로 돌변할 수 있는 대치 상황 속에서 ‘요새 도시’의 양상을 띠며 발전해 나갔다.

물론 서울은 일제 식민 통치에서 벗어난 후 자본주의적 경로를 따라 발전해 나갔다. 도시의 공간 배치는 급격한 근대화 과정을 거치며 효율성의 원칙을 충실하게 따랐고, 도심의 접근성이 경제적 이해와 직결되었던 만큼 치열한 입지 경쟁 속에서 개발되었다. 그런 점에서 서울의 도시경관 변화는 주로 자본주의적 도시화의 틀로서 설명하는 것이 일반적이었다. 하지만 서울의 개발은 자본주의적 원리뿐만 아니라 전시 상황을 대비해 도심을 재편하는 형태로 변화되었다는 점에서 현대사를 규정지은 다양한 요인들이 복합적으로 작용한 결과라고 할 수 있다.

이와 같은 점에서 본 논문은 1968년 ‘안보 위기’ 이후 서울의 도시경관이 어떻게 변화되었는지 살펴보고자 한다. 1968년은 ‘1·21사태’를 시작으로 ‘푸에블로호 사건’과 ‘울진·삼척 무장공비 침투 사건’ 등이 연이어 벌어지며 휴전 이후 최초로 남북 간 전운이 감돌던 시기였다. 서울은 이 위기를 겪으며 북악스카이웨이, 남산터널, 시청 주변 지하상가, 그린벨트 등을 건설하며 우리가 주변에서 직접 확인할 수 있는 도시경관의 변화를 만들어냈다. 냉전과 분단의 규정력이 일상의 도시경관을 어떻게 변화시켰는지, 위의 시설들이 건설되는 과정을 통해 검토해 보고자 한다.

2. 1·21 사태의 발발과 개발을 통한 안보

1) 북한의 대남 도발 강화와 1·21 사태 발발

1964년 8월 미국 정부는 통킹만 사건을 일으키며 베트남에 대한 군사 개입을 본격화했다. 미국은 베트남 전쟁이 치열해지자 남한에 파병을 요청하였고, 박정희 정부는 1964년 의료 지원을 시작으로 이듬해부터 전투부대를 파병하였다. 그러자 북한은 1966년 10월에 열린 조선로동당 제2차 당 대표자 대회에서 베트남 문제에 관한 사회주의 진영의 단결과 북베트남에 대한 지원 의사를 피력하였다.¹ 이 회의에서 김일성은 〈현 정세와 우리 당의 과업〉이라는 보고를 통해 “사회주의 나라들은 미제 침략을 반대하여 싸우는 베트남 인민을 지원해야 할 의무”가 있다는 점을 강조하였다.²

.....

1 조진규, 〈중소대립, 베트남 전쟁과 북한의 남조선혁명론, 1964-68〉, 《아세아연구》 46-4, 2003, 248-249쪽.

2 박태호, 《조선민주주의인민공화국 대외관계사》 2, 사회과학출판사, 1987, 28쪽.

북한의 베트남에 대한 지원은 남한에 대한 도발로 나타났다. 북한은 남한처럼 대규모 병력을 베트남에 파병하지는 않았지만, 일부 공군 조종사만 보내는 대신 대남 무력 공세를 강화하는 방식으로 대응하였다. 북한은 남한에 대한 도발을 통해 한반도를 일종의 ‘제2전선’으로 만들어 한국군과 미군의 힘을 분산시키고자 했다. 남한 병력 8%가 베트남에 파병되어 있었고 미군 또한 베트남에 발이 묶여있는 상황에서, 한미 양군은 북한의 대남 공세에 과감하게 대응하거나 무력으로 반격하기가 어려웠다.³

북한이 1960년대 말 대남 도발을 감행한 것은 베트남 전쟁이라는 국제적 변수 외에도 자체적인 이유가 있었다. 북한은 이미 1960년대 초반부터 안보적 위기를 강조하며 군사력을 강화해 나가고 있었다. 북한은 1961년 남한에서 5·16군사쿠데타가 발생한 직후 소련·중국과 연이어 군사동맹 조약을 체결하였다.⁴ 아울러 1962년 12월 경제·국방 병진 노선을 표방한 이후 1966년 제2차 당 대표자 대회에서 그 노선을 공식화하며 국방비 지출을 늘려 나갔다.⁵ 그 이면에는 남한이 한일 협정을 체결하며 한미일 안보 체제를 구축해 나갔던 것과 달리, 자신의 동맹국이었던 소련과 중국이 분쟁을 겪는 등 위기감이 자리 잡고 있었기 때문이었다.

이에 따라 북한은 ‘4대 군사노선(전 군의 간부화·전 군의 현대화·전 인민의 무장화·전국의 요새화)’을 주창하며, 군사행동을 적극화하기 시작했다. 북한은 남베트남 계

3 홍석률, <1960년대 말 북한의 대남 무력공세>, 《내일을 여는 역사》 69, 2017, 266쪽.

4 국회도서관 자료국, <조선민주주의인민공화국과 소비에트사회주의공화국연방간의 우호협조 및 互相 원조에 관한 조약>, 《북한의 조약집(1949~1982)》, 1982, 178~180쪽; <조선민주주의인민공화국과 중화인민공화국간의 우호협조 및 호상 원조에 관한 조약>, 《북한의 조약집(1949~1982)》, 1982, 282~284쪽.

5 한모니가, <1960년대 북한의 경제·국방병진노선의 채택과 대남정책>, 《역사와 현실》 50, 2003, 146~148쪽.

릴라 투쟁이 성과를 거두고 있는 사실에 고무되어 남한에 대한 군사적 행동을 강화해 나갔다. 김일성은 1965년 1월 “베트남에서 인민 투쟁이 끈질기게 계속되고 있는 이유는 적^敵 공작사업이 성공적으로 이루어지고 있기 때문”이라며, 베트남 유격 활동을 모델 삼아 “대공세를 결정적으로 가할 것”을 지시하였다.⁶ 또한 김일성은 1967년 2월 8일 인민군 창건 19주년 기념일을 맞아 “우리의 경험이나 베트남의 경험으로 보더라도 분열된 나라에서는 두 가지 요소, 즉 북반부와 남반부의 혁명 역량이 모두 충실하게 준비된 상태에서만 승리”할 수 있다며 “남조선의 혁명 역량을 더욱 빨리 육성하는 문제가 중요”하다고 발언하였다.⁷

그런 상황에서 북한은 남한의 혁명 정세를 조성하기 위해 지하당 구축과 함께 유격전을 전개할 특수부대 설립에 착수했다. 1966년 5월 평양시 승호^{勝湖} 구역에 경찰국 직속 283군부대가 창설되었다. 이 부대의 임무는 산악지대에 유격 근거지를 구축하고 그 주변의 노동자와 농민을 포섭한 후 차후에 남파될 무장그룹과 접선을 피하도록 교육 시키는 것이었다. 1967년 4월에는 283군부대가 구축한 근거지에서 유격전을 전개할 1,200명 규모의 124군부대가 창설되었다. 283군부대는 1967년 5월 소규모 그룹으로 남파되어 동·서해안으로 침투, 산간지대의 밀집 지역에 유격 거점을 구축했다.⁸

1960년대 후반 북한의 도발은 남한의 무력 대응으로 상승된 측면도

.....

6 중앙정보부, 《북한 대남공작사》 2, 1973, 655쪽.

7 김일성, 〈인민군대는 수많은 혁명적 골간을 가진 무력으로 장성 강화되었다〉, 《김일성저작집》 21, 조선로동당출판사, 1983, 133쪽.

8 스즈키 마사유키, 〈북한 인민군의 유일사상체계 확립: ‘군별관료주의자’ 숙청과 비대칭전략 완성〉, 《한일공동연구총서》 7, 2004, 149~150쪽.

있었다. 이 무렵 한국군도 북한의 공세에 맞서 특수부대를 휴전선 이북으로 보내 군사시설을 공격하는 활동을 벌였다. 1967년 9월 3일 국군 특수부대가 군사분계선을 넘어 북한군의 시설을 공격해 타격을 입혔고, 그 과정에서 우리 군도 사망하는 사건이 발생했다. 1967년 11월에는 국군 특수부대가 북한군 사단 본부를 폭파했다는 기록도 있다.⁹ 후일 당시 국방부장관 김성은은 1967년 4월 국군 7사단이 북한군과 교전을 벌일 때, 휴전 후 최초로 585발의 포격을 북한 지역에 퍼부었다고 회고하기도 했다.¹⁰

소위 ‘1·21 사태’는 이러한 상황의 한복판에서 발생했다. 1968년 1월 13일 북한 정찰국장 김정태가 124군부대 제6기지 소속 31명 앞에서 “1월 21일 20시를 기하여 청와대 건물을 폭파하고 요인을 살해하라”는 명령을 내렸다.¹¹ 북한 게릴라들은 1월 17일 밤 10시경 각자 기관단총 1정, 실탄 300발, 권총 1정, 수류탄 8발, 단도 1개씩을 휴대하고 휴전선을 넘었다.¹² 이들은 군사분계선을 넘어 미국 2사단이 관할 하던 철책을 가위로 자르고 얼어붙은 임진강을 건넜다. 이후 1월 19일 새벽 5시경 파주군 법원리에 도착하여 삼봉산과 고령산을 거쳐, 20일 노고산 비봉에서 숙영한 후 21일 밤 청와대 뒤편 세검정에 잠입했다.¹³

북한 특수부대원들이 침투한 잠입 경로는 다음 지도와 같다.

정부의 발표에 따르면 애초 북한 특수부대원들의 남파 목적은 “청와

.....

9 홍석률, <1968년 푸에블로 사건과 남한·북한·미국의 삼각 관계>, 《한국사연구》 119, 2001, 185쪽.

10 조갑제, <근대화 혁명가 박정희>, 《조선일보》 2000년 1월 8일.

11 국군보안사령부, 《대공30년사》, 1978, 382쪽.

12 <청와대 북괴특공대 남파 경위 발표>, 《동아일보》 1968년 1월 27일.

13 <대통령 암살 목적, 앵무봉·비봉 거쳐 세검정에>, 《매일경제신문》 1968년 1월 23일.

대를 폭파하여 대통령을 살해하고 미국 대사관, 육군본부, 서울교도소, 서빙고 간첩수용소를 습격해 요인들을 암살하고 간첩들을 월북¹⁴시키는 것이었다. 그런데 남과 직전 습격 대상이 청와대 한 곳으로 변경되었고, 사리원 주재 황해북도 인민위원회 청사를 가상의 공격 목표로 삼아 모의훈련 후 투입되었다.¹⁴ 북한 게릴라들의 습격 계획은 다음과 같았다.



북한 특수부대원들의 서울침투경로

출처: 〈서울침투경로〉, 《경향신문》 1968년 1월 23일 제작성.

- ① 습격 시간은 당일 복귀를 위해 밤 8시로 하며 소요 시간은 3~4분으로 한다.
- ② 습격 전날 주간에 청와대가 잘 관측되는 곳에서 숙영하면서 정찰한다.
- ③ 전원 사복 차림을 하고 외투 속에 무기를 휴대한 후 취객으로 가장해 효자동 대로를 거쳐 청와대로 접근한다.
- ④ 제1조는 청와대 2층, 제2조는 1층, 제3조는 경호실, 제4조는 비서실, 제5조는 정문 초소를 맡아 기관단총과 수류탄으로 파괴한다. 운전조는 차량을 탈취하여 탈출 준비를 완료한다.
- ⑤ 습격이 끝난 즉시 차량에 분승하여 문산 방향으로 도주 후 당일 복귀한다.¹⁵

.....

¹⁴ 송효순, 《북괴도발30년》, 북한연구소, 1978, 452쪽.

¹⁵ 송효순, 앞의 책, 1978, 452~453쪽.

이 계획에 따라 북한 게릴라들은 1968년 1월 21일 밤 10시 세검정에서 청운동으로 통하는 대로 방향으로 침입하였다. 그들은 청운동 부근에서 경찰 검문에 걸리자, 총격을 가한 후 지나가던 버스를 향해 수류탄을 던졌다. 그 과정에서 게릴라 대원 김신조(金新朝)가 생포되고 5명은 현장에서 사살되었으며, 나머지 25명은 잠입했던 방향으로 달아났다. 경찰 또한 피해를 당해 최규식(崔圭植) 종로경찰서장이 사망했고, 같은 경찰서 소속 대원 2명도 중경상을 입었다. 민간인 또한 5명이 희생당하였다.¹⁶

현장에서 도주한 북한 요원 25명은 1968년 1월 22일 오후부터 23일

오전까지 군경 수색대의 포위망을 뚫지 못했다. 그들은 1월 23일 밤 서울 홍제동과 갈현동을 비롯하여 경기도 고양군·양주군·파주군 등에 2~3명씩 산발적으로 나타나 군경 측과 교전을 벌였다.¹⁷ 이후 육군과 경찰은 파주·문산·연천·양주·동두천 등지에서 퇴로 작전을 펼쳐 22명을 사살했다.¹⁸ 마지막까지 살아남은 3명 중 1명은 양주군 앵무봉 근처에서 동사한 사체로 발견되었고,¹⁹ 2명은 월북에 성공한 것으로



청와대 부근 교전 지역

출처: 〈서울에 북괴무장간첩단, 어젯밤 청운동서 31명과 교전〉, 《동아일보》 1968년 1월 22일 재작성.

16 〈서울에 무장간첩, 어젯밤 자하문에 31명 침투〉, 《경향신문》 1968년 1월 22일.

17 〈북상 中 곳곳에 출몰, 군경 북괴유격대 추격〉, 《조선일보》 1968년 1월 23일.

18 〈공비 27번째의 최후, 3일 범원리 절터골서 射殺〉, 《경향신문》 1968년 2월 5일.

19 〈공비잔당 한 명 凍死〉, 《동아일보》 1968년 2월 16일.

알려졌다.²⁰

유일하게 생포된 김신조는 내
외신 기자회견 자리에서 “과주 삼봉
산에서 나무꾼들에 들킨 것 외에 단
한 번도 검문을 당하지 않고 예정된
침입 코스를 따라왔다”고 말했다.²¹
그러자 언론에서는 방첩망에 구멍
이 뚫렸다는 안보태세를 질타하는
사설이 연이어 실렸다. 그 내용은
사전에 신고가 있었음에도 불구하고
안이하게 대처한 점, 게릴라들이
기관원임을 사칭하자 제지하지 못
했던 점, 도주한 요원들을 아직도
잡지 못했던 점 등 다양했다.²²

이처럼 1·21 사태는 휴전선에
서 청와대 부근까지 겹겹이 쳐진 방위망이 뚫렸다는 점에서 그동안 수도
방위체계가 얼마나 허점이 많았는지 보여주는 사건이었다. 이 사태는 북
한 유격대원 31명이 청와대 기습을 목표로 침투한 사건이었던 만큼, 남한
정부의 위기감과 함께 서울의 중심 도시경관 변화에 많은 영향을 불러일
으켰다.

20 송효순, 앞의 책, 1978, 452쪽.

21 <단 한번도 검문 당하지 않고 예정코스 따라 왔다>, 《동아일보》 1968년 1월 23일;
<북괴유격대의 수도침입 사건이 남긴 교훈>, 《경향신문》 1968년 1월 23일.

22 <어딘가 잘못되어 있는 방첩태세>, 《동아일보》 1968년 1월 23일.



북한 특수부대원 퇴로 및 출몰지역
출처: <북괴특공대출몰현황>, 《동아일보》 1968
년 1월 25일 제작성.

2) ‘자주국방’의 천명과 개발을 통한 안보

1·21 사태가 벌어진 지 이틀 후인 1968년 1월 23일 동해 원산 앞바다에서 미군 정보함 푸에블로호가 북한 해군에 의해 나포되는 사건이 벌어졌다. 푸에블로호는 1월 8일 일본 사세보항(佐世保港)을 떠나 10일부터 북한 인근 해역에서 통신 청취 작전을 수행하고 있었다. 북한은 푸에블로호가 자신의 영해를 침공해 나포 당시 해역으로부터 7.1mile 지점에 있었다고 발표했다. 미국은 푸에블로호가 15mile 벗어난 국제 공유 수역에 있었다고 했지만, 작전 기간 중 북한 영해의 침범 여부는 알 수가 없는 상황이었다.

미국 함정이 나포된 것은 1815년 이후 처음이었다. 미국 내에서 강경론이 대두되자 원산 앞바다에 기뢰 설치, 북한 국적의 선박 납치, 한정된 목표에 대한 공습 등 군사적 행동이 계획되었다. 실제 미국 항공모함 엔터프라이즈호가 동해로 향했고, F-105와 F-102를 비롯해 당시로서는 최신에 전투기인 F-4D 팬텀이 남한 내 공군기지에 배치됐다. 미국 항공모함 3척과 155대의 전투기가 1968년 1월 말까지 순식간에 배치되자 한반도는 휴전 이후 최대의 군사적 위기 상황에 돌입했다.²³

한반도에 전운이 감돌던 상황에서 북한과 미국은 은밀한 접촉한 끝에 푸에블로호 문제를 협상으로 풀어가는 방향으로 선회했다. 미국이 북한과 대화를 통해 문제를 해결하기로 한 이유는 푸에블로호 나포가 1·21 사태처럼 완전히 계획적이라고는 보지 않았기 때문이었다. 무엇보다 미국은 북한의 의도가 베트남 지원을 통해 한반도를 긴장시키는 것이라고 판단해 보복 공격을 할 경우 오히려 북한의 의도에 말려드는 것이라고 생

.....

²³ 김정배, 〈북한, 미국, 그리고 냉전체제: 1968년 Pueblo호 사건을 중심으로〉, 《미국사연구》 27, 2008, 123~124쪽.

각했다. 미국은 북한의 의도를 한국군을 한반도에 묶어두고 미군의 베트남전 수행을 방해하려는 차원인 냉전의 인식 틀 속에서 바라보고 있었다.

북한 또한 베트남 전쟁에 대한 지원과 ‘남조선혁명’을 위해 대남 무력도발을 자행한 것은 사실이었지만, 한국전쟁과 같은 전면전을 추구한 것은 아니었다. 설령 북한이 도발 의도가 있었다고 하더라도, 미국이 동아시아에서 동원할 수 있는 무력이 대부분 한반도에 집중되어 있는 상황에서 전면전은 사실상 무의미했다. 무엇보다도 북한은 푸에블로호 사건을 계기로 미국과 직접 협상할 수 있는 선례를 만들어 자신들의 위신을 높이거나 향후 북미대화의 통로를 마련하고자 했다.

북한과 미국은 결국 군사적 대결보다는 협상의 길을 선택하였다. 그런데 베트남 파병으로 역사상 가장 우호적이었던 한미 관계는 공교롭게도 1·21 사태와 푸에블로호 사건을 겪으며 심각한 갈등 상황에 직면했다. 박정희 정부는 북한에 대해 강력한 무력 보복을 주장했지만, 미국은 자국 선원의 구출이 우선이었던 만큼 남한을 배제하고 북한과 직접 비밀 접촉에 나섰다. 그러자 박정희 정부는 미국이 청와대 습격에 대해서는 아랑곳하고 있지 않다가 북한과 비밀 회담을 시작하며 한국 정부를 소외시켰다며 불만을 표출했다.²⁴

당시 한국과 미국 간의 갈등은 현상적 차원의 문제가 아니라 북한의 무력 공세에 대한 근본적인 인식 차이에서 비롯된 것이었다. 미국은 한반도 문제를 전 세계적 시각에서 베트남 전쟁과 결부시켜 바라봤다면, 한국은 이해 당사자로서 북한의 도발을 한반도에 한정해 바라보고 있었다.²⁵

.....
²⁴ 홍석률, 앞의 글, 2001, 197쪽.

²⁵ 조갑제, 〈근대화 혁명가 박정희〉, 《조선일보》 2000년 1월 7일.

즉 1968년 초에 발생한 안보 위기는 한미 간 두 동맹국 사이의 일시적이고 현상적 차원의 갈등이 아니라, 전 세계적 차원에서 냉전을 주도하는 미국의 입장과 한반도라는 한정된 지역의 당사자인 한국이 갖고 있던 차이를 반영한 것이었다.

이와 같은 상황에서 박정희 대통령과 한국군 수뇌부는 미국에만 의존하지 않는 새로운 안보관을 정립하며 독자적인 국방정책을 모색하기 시작했다. 이미 미국의 정계와 학계에서는 1966년부터 중국 고립화 정책의 폐기와 외교관계 수립의 필요성을 제기하는 냉전체제 다극화의 목소리가 등장하기 시작했다. 그런 상황에서 한국 정부는 서독의 에르하르트 정권이 반공주의에 기반한 ‘힘의 외교’를 펼쳤음에도 미국의 소련 유화 노선으로 인해 실각하는 모습을 보며 한미동맹에 근거한 대북정책을 근본적으로 재고하게 되었다.²⁶

아울러 박정희 정부의 대미 안보 불신은 북한의 유격전 전개에 대한 미국의 소극적 태도와 푸에블로호 사건 처리를 보며 더욱 증폭되어 갔다. 당시 미국은 중국의 유엔 가입 가능성이 높아짐에 따라 외교적 측면에서 공산권을 주목하고 있었다. 반면 한국은 여전히 지속되고 있는 중국의 인민 전쟁 위협론과 베트남에 고무된 북한 게릴라전의 실질적 가능성을 직면하면서 진영 내 안보동맹에 회의를 품기 시작했다.

이러한 상황에서 박정희 정부는 국지전 차원의 보복 조치를 고려하며 국가총동원체제를 수립하면서 동시에 ‘자주국방’을 천명하기 시작했다.²⁷ 박정희 대통령과 공화당은 ① 기존의 유엔군 중심 국방 태세에서 자

.....
²⁶ 허은, 〈1960년대 후반 냉전·분단체제의 변동과 한국의 안보관 재정립〉, 《아세아연구》 63-2, 2020, 41쪽.

²⁷ 〈자주국방확립 지시, 박대통령 지방장관·시장·군수대회서〉, 《매일경제신문》 1968

주적 국방 태세로의 전환 ② 향토예비군 250만 명 무장화 ③ 무기 생산 공장 건설 등 자주국방의 필요성과 결의를 천명하였다.²⁸ 이에 따라 1968년 2월 27일 〈향토예비군설치법〉 시행령이 제정·공포되었고, 4월 1일에는 향토예비군이 창설되었다.²⁹

그런데 자주국방은 정부의 의지만 갖고 되는 것이 아니라 그 정책을 추진할 인적·물적·재정적 조건이 뒷받침되어야 했다. 그런 점에서 박정희 정부가 구축하려고 한 총력안보체제는 ‘개발’과 ‘안보’의 측면이 함께 결합된 것이었다. 실제 1970년대 새마을운동은 기존 생산협동 조직과 노동협력 조직에서 점차 인보운동(隣保運動)이 강화되는 방향으로 나아간 측면이 있었다.³⁰ 사실 냉전 시기 지역 사회 근대화의 특징은 개발과 안보의 두 영역의 결합에서 찾을 수 있다. 미국의 근대화론자들은 근대화를 공산주의 팽창을 봉쇄하는 최선의 방안으로 여기며, 농촌을 비롯한 ‘지역사회 개발사업’을 추진해 나갔다.³¹ 이들이 제3세계의 농촌에 큰 관심을 갖고 지역사회개발사업을 수행한 것은 낙후한 곳에 급진적 이념이 침투할 수 없도록 안정화 된 공간으로 만들 필요가 있었기 때문이었다.³² 이런 점에서 개발은 곧 ‘반란대응책(Counterinsurgency)’이자 안보의 목적에 포함되는 것

.....

년 3월 7일.

28 <“美는 미봉책 집착”, 韓·美회담 결과에 국내 각계 불만>, 《매일경제신문》 1968년 2월 16일; <在鄉軍人 250만 무장 年內에 무기공장 완성, 朴대통령 범국민적인 방위 역설>, 《경향신문》 1968년 2월 7일.

29 <향토예비군설치법 개정안 全文>, 《동아일보》 1968년 2월 27일; <향토예비군 창설, 만여 명 參集 민방위결의 다짐>, 《동아일보》 1968년 4월 1일.

30 권태준·김광웅, 《한국의 지역사회개발》, 법문사, 1981, 184쪽.

31 박태암, <近代化論에 立脚한 地域社會開發 연구>, 《지역사회개발논총》 4, 1981, 136쪽.

32 허은, <1950년대 후반 지역사회개발 사업과 미국의 한국 농촌개편 구상>, 《한국사학보》 17, 2004, 275~276쪽.

이기도 했다. 그런 점에서 서울도 개발을 통해 안보의 측면을 강화할 필요가 있었다.

3. 서울의 ‘요새화’와 도시경관 변화

1) 북악스카이웨이의 건설과 평창동 일대 개발

1960년대 들어 서울의 인구는 나날이 성장하고 도시 규모는 급격하게 팽창하고 있었다. 1955년 157만 명이었던 서울 인구는 1970년 500만 명을 돌파했다.³³ 그런데 1960년대 말 서울의 인구 집중화 현상은 1·21 사태가 벌어진 청와대 뒤편 자하문 밖 부암동과 평창동 일대의 경우에는 예외였다. 그 지역은 당시까지만 해도 재래종 농민의 생산지였고, “봄철의 꽃, 여름의 과일, 가을의 단풍이 수석과 함께 어우러져 경관이 뛰어나 사람들이 야유회를 즐기러 오는 곳일 뿐이었다.”³⁴

1·21사태가 벌어진 지역(법정동으로 보면 부암동·홍지동·신영동·평창동·구기동 일대)이 조용한 시골 마을일 수밖에 없었던 이유는 ① 군사시설 보호구역으로 지정된 곳이 많아 건축 활동이 어려웠다는 점, ② 한국전쟁을 거치며 생긴 북쪽에 대한 기피 현상이 많았다는 점, ③ 인왕산·북악산을 경계로 그 이북 지역은 개발에서 소외되었다는 점 때문이었다. 지금의 자하문로(공정동-세검정)와 세검정로(홍은사거리-북악터널 방향)가 뚫려 있기는 했으나, 그 폭은 6~12m 정도의 비포장도로에 불과했다. 북악터널 또한 완공되기 이전이었기 때

.....

³³ 〈서울人口 내일로 500만 돌파, 서울시 集計 하루 800, 월 2만 5,000명 증가〉, 《조선일보》 1970년 6월 24일.

³⁴ 종로구, 《종로구지(下)》, 1994, 1013쪽.

문에 당시 세검정 쪽에서 정릉 방향으로 가려면 산을 넘지 않는 이상 달리 이동할 방법이 없었다.³⁵

이러한 지형 조건 속에서 당시까지만 해도 청와대 경호실을 비롯한 안보 관계 기관은 인왕산과 북악산 북쪽 일대의 개발을 최대한 억제하고 사람의 출입을 제한하는 것이 경호상 유리하다고 판단했다. 그러나 1·21 사태는 그 생각에 경종을 울렸고, 세검정과 평창동 일대를 개발해야 산악 지대를 이용한 게릴라들의 침입을 막을 수 있다고 인식을 전환하게 되었다.

안보를 위해 개발을 억제할 것이 아니라 촉진하는 방향으로 결정되자 가장 빠르게 움직인 사람은 ‘불도저’라고 불린 서울시장 김현옥이었다. 그는 1·21 사태 20일 만인 1968년 2월 9일 북악스카이웨이 건설 계획을 발표하였다. 그의 생각은 청와대 뒤편 북악산과 인왕산에 미아리-정릉-북악산-자하문을 잇는 방어용 및 관광용 도로를 건설하는 것이었다. 다음은 김현옥 시장이 밝힌 북악스카이웨이 구상이다.

미아리-자하문 사이의 길엔 조명등을 환히 밝힘으로써 무장 공비나 간첩 등의 침입을 막고 연변엔 관광시설을 마련, 방어와 관광의 두 가지 목적을 이루도록 할 예정인데 길이 6.7km, 폭 16m의 (중략) 도로는 옛 성터가 있는 북악산 상봉을 경유, 서울 시내를 한눈에 바라볼 수 있는 지역을 관통하게 되는데 (중략) 드라이브를 하며 시내를 조망할 수 있는 시설을 갖춘다.³⁶

.....
35 손정목, 《한국도시 60년의 이야기》 1, 한울, 2005a, 177쪽.

36 <방어·관광도 스카이·웨이, 월말착공 연내완공>, 《동아일보》 1968년 2월 9일.

북악스카이웨이는 김현옥 시장이 밀어붙여 세부 설계도 마치지 않은 상태에서 1968년 2월 1일 기공식을 거행한 후 9월 28일 완공되었다. 북악스카이웨이는 해발 280~310m의 북악산 능선을 깎아 만들었고, 총공사비 3억 400만 원과 연인원 10만 명이 동원되었다. 아울러 3개의 교량과 1개의 루프라인, 전망대와 휴게소, 180개의 수은등이 설치되었다.³⁷

이 길은 사직공원 뒤를 끼고 인왕산 중턱을 따라 자하문에 이르는 2.3km의 인왕스카이웨이와 자하문에서 성북구 돈암동에 이르는 7.7km의 북악스카이웨이로 구분된다.³⁸ 건설 과정은 모두 산허리와 능선을 따라 진행된 관계로 난공사일 수밖에 없었다. 그로 인해 북악스카이웨이는 애초 준공 예정일이었던 8월 15일에 마치지 못하게 되자, 9월 28일 서울 수복을 기념하여 완공식을 거행하였다.³⁹



1986년 북악스카이웨이 공사 모습(좌)과 현장을 시찰하는 김현옥 시장(우)
출처: 서울기록원.

37 <북악스카이웨이 개통, 자하문-아리랑고개 연결>, 《조선일보》 1968년 9월 29일.

38 이주형, <남북 극한 대립의 상징>, 《국방저널》 2023-7, 2023, 38쪽.

39 <북악 능선 도로 스카이웨이 개통>, 《동아일보》 1968년 9월 28일.

북악스카이웨이가 건설되자 1970년 7월부터 평창동 일대 30만 평 부지에 ‘평창 주택단지’ 조성 공사가 시작되었다.⁴⁰ 현재 고급 주택들이 즐비한 평창동 북측 일대는 북한산의 남쪽 자락으로 당시까지만 해도 울창한 국유림이 조성된 임야 지대였다. 박정희 정부는 1·21 사태 이후 평창동 일대를 개발하기 위해 일대 43만 평 토지의 소유권을 정부 일반 재산에서 총무처 산하 공무원연금관리기금으로 이관시켰다. 연금관리기금은 이 지역을 자연·공원용지에서 해제되도록 건설부에 요청하였고, 이후 1970년 9월 43만여 평의 땅이 공원용지 부지에서 해제되었다.

연금관리기금은 공원용지에서 해제된 43만 평을 시가의 1/10도 안 되는 평당 1,046원, 총 4억 5,000만 원에 신탁은행의 자회사인 (주)한신부동산에 불하했다. (주)한신부동산은 주택지구 27만 평을 택지로 조성한 후 울창했던 나무를 자르고 660개 필지의 대규모 택지로 분할하여 평당 최고 2만 3,000원, 최저 7,000원으로 일반에 매각하였다.⁴¹ 그 과정에서 헐 값에 (주)한신부동산으로 불하된 땅이 고급 주택단지로 변하면서 적지 않은 돈이 정치자금으로 흘러 들어갔다.⁴²

이후 자하문 밖 부암동과 평창동 일대는 도시경관이 크게 바뀌었다. 1·21사태 당시 어두컴컴하기만 했던 동네는 몰라보게 밝아졌고, 고급 주택들이 즐비하게 늘어선 지역으로 변했다. 1975년 10월에는 행정구역도 서대문구 관할에서 청와대가 속해 있는 종로구로 바뀌게 되었다.⁴³

.....

40 <아파트人氣는 여전, 평창단지 8월 준공 목표로 피치>, 《조선일보》 1971년 5월 14일.

41 <‘호화주택’ 조성에 망쳐지는 녹지대, 서대문區 평창동 북악터널입구 43만 평>, 《동아일보》 1971년 11월 22일.

42 손정목, 앞의 책, 2005a, 183쪽.

43 <서울시 행정구역 대폭조정>, 《경향신문》 1975년 9월 10일.



북악스카이웨이 준공식
출처: (좌) 서울역사박물관, (우) 국가기록원.

한편 북악스카이웨이가 건설되고 평창동 일대가 개발되자 서울 북부를 동서로 잇는 과제가 제기되었다. 북악스카이웨이는 주원^{朱源}을 중심으로 한 대한국토도시계획학회가 서울시의 의뢰로 작성한 《서울도시기본계획》중 제2순환선과 연계되었다. 서울시는 북악스카이웨이가 건설 이전 대한국토도시계획학회에 서울시 도시기본계획안 수립을 의뢰하였다. 국토도시계획학회는 1966년 8월 보고서를 제출하였고, 그 안에는 〈서울교통계획〉으로서 4개의 순환선과 14개의 방사선을 비롯하여 7개의 고속도로와 4개의 지하철망 건설의 필요성이 담겨 있었다.⁴⁴

국토도시계획학회가 작성해 중앙도시계획위원회와 경제과학심의회에 넘겨진 안의 기본 모형은 다음과 같았다.

이 계획에 따르면 서울의 제1순환선은 중앙청-독립문-서울역-장충동-동대문을 잇는 것이었다. 그런데 1968년 현재 제1순환선은 돈화문-동

.....
⁴⁴ 손정목, 〈새서울 백지계획, 도시기본계획과 8·15전시〉, 《서울 도시계획 이야기》 1, 한울, 2003a, 223~224쪽.

북악산에 터널을 뚫겠다는 김현옥의 구상은 당시 서울시의 재정 형편상 실현되기 어려운 상황이었다. 1960년대 말~1970년대 초 서울의 재정은 파산 직전이었다.⁴⁶ 서울시는 1966년에 지하도와 육교 등의 공사로 재정이 바닥난 상태인 데다가 1967년부터는 여의도 윤중제(輪中堤) 공사를 시작하여 자금 여력이 없었다.⁴⁷ 여의도 공사의 경우 새롭게 조성될 택지를 매각하여 상환할 계획으로 10억 원을 기채(起債)할 수 있었지만,⁴⁸ 북악터널은 새로운 토지가 조성되는 것도 아니었기 때문에 새롭게 자금을 끌어올 곳도 없었다.

결국 김현옥 시장은 1970년 4월 와우아파트 붕괴 사건으로 북악터널 착공을 시작하지 못한 채 시장직에서 물러났다. 이후 북악터널 개설 운영은 평창동 주택단지 개발과 마찬가지로 한국신탁은행 산하 (주)한신부동산이 맡아 담당했다. 서울시는 터널 공사를 맡아 추진하되 자체 자금이 부족했던 만큼 공사대금을 신탁은행의 개발신탁자금으로 충당하고, 준공 후 (주)한신부동산이 도로를 유료로 운영하여 자금을 회수하는 방식을 택했다.⁴⁹

북악터널은 1971년 9월 10일 완공·개통하였다. 공사 기간 약 1년 2개월이 소요된 이 터널은 미아리·정릉 방면과 신촌·불광동 방면을 최단 거리로 연결했을 뿐만 아니라 1·21 사태 이전까지만 해도 폐쇄된 공간이었던 세검정과 평창동 일대를 개방된 공간으로 탈바꿈시켰다.⁵⁰ 이제 청와

46 <파산위기의 지방재정 그 원인 近因...서울의 경우, “빚 얻어 빚 갚기”의 악순환>, 《동아일보》 1971년 11월 13일.

47 <여의도 윤중제 준공, “창외와 집념의 수중도시” 그 성곽을 다지고>, 《조선일보》 1968년 6월 2일.

48 <시 起債 10억 요청, 여의도 건설비로>, 《동아일보》 1969년 8월 28일.

49 <북악터널 착공>, 《동아일보》 1970년 7월 29일.

50 <북악터널 개통>, 《동아일보》 1971년 9월 10일.



북악터널 개통식

출처: (좌) 〈북악터널 개통〉, 《대한뉴스》 845, 1971년 9월 18일 자료 제작성, (우) 국가기록원.

대 뒤편 부암동과 평창동 일대는 북악스카이웨이와 북악터널 건설로 고급 주택단지를 비롯하여 서울 북쪽이 동서로 연결되는 교통망을 갖게 되었다.

한편 북악스카이웨이는 개통 이후 시민들의 관광 명소로 자리 잡기 시작했다. 낮에는 주로 지방에서 서울 구경을 온 사람들이나 노인들이 구경을 왔고, 밤에는 주로 연인들이나 외국인들이 찾았다. 관광회사들은 서울 시내 주요 지점과 연계하는 주·야간 코스를 만들어 투어 프로그램을 운용하였다. 이 프로그램의 “하이라이트는 날로 변모하는 서울 거리와 시원하게 뻗은 강변도로를 드라이브하며 북악스카이웨이와 남산에서 내려다보는 네온에 묻힌 서울의 밤 풍경”을 보는 것이었다.⁵¹ 북악스카이웨이는 안보적 측면에서 건설되었지만, 이제 개발된 서울의 ‘미장센’을 구경할 수 있는 가장 좋은 자리가 되었다.

51 〈시내 관광 인기 한창, 곳곳 명소와 외곽 두루 돌아〉, 《경향신문》 1972년 12월 28일.

북악스카이웨이가 개발되어 시민들이 많이 찾게 되면서 안보적으로도 역할을 한 것은 사실이지만, 청와대를 경호하기 위한 본래의 목적은 그것대로 강화되었다. 1970년 홍은사거리에 지어진 유진맨손은 유사시 구파발 방면에서 남하하는 북한군을 저지하기 위한 군사시설물로 활용될 수 있게 설계되었다.⁵² 안보 논리가 횡행하던 시절 시민들의 거주지가 최후의 바리케이트 역할을 한 셈이다. 북악스카이웨이 서편의 홍제동뿐만 아니라 동쪽의 미아리고개에도 큰 건물의 옥상에 화포와 군인들을 배치할 수 있는 시설이 건설되었다.⁵³

이후 인왕산이 전면 개방되고 북악산 북측 면의 산행이 가능하게 된 것은 1·21 사태가 벌어진 지 50년 만인 2018년에 이르러서였다. 문재인 정부는 2018년 4월 27일 ‘관문점 선언’ 직후 5월 3일 인왕산을 전면 개방하였고, 9월 19일 ‘평양 선언’ 직후에는 대통령이 출입기자단과 함께 북악산을 산행하였다. 뒤이어 2020년 11월 1일부로 북악산 성곽 북측 면 또한 완전히 민간에 개방되었다.⁵⁴

2) 남산터널 건설과 그린벨트 설치

1·21 사태 9개월 만인 1968년 10월 울진·삼척 무장공비 사건이 벌어졌다.⁵⁵ 10월 30일부터 11월 2일까지 3차에 걸쳐 북한 특수부대원 120명

.....
⁵² 〈아파트를 방호기지로…탱크도 들어가는 유진맨손의 필로티〉, 《조선일보》 2021년 9월 3일.

⁵³ 차일석, 《영원한 꿈 서울을 위한 증언》, 동서문화사, 2005, 149쪽.

⁵⁴ 〈약속 지킨 문 대통령, 52년 만에 북악산 북측면 개방〉, 《오마이뉴스》 2020년 10월 29일.

⁵⁵ 〈울진에 무장공비 30명, 강원·경북 일부 乙種 사태 선포〉, 《동아일보》 1968년 11월 6일.

이 울진과 삼척 지역에 침투하여 2개월간 게릴라전을 펼쳤다. 태백산맥을 따라 산악전 형태로 전개된 소탕 작전은 1969년 3월까지 계속되었으며 113명이 사살되고 7명이 생포되었다. 이 사건으로 국군 장병 47명과 민간인 23명이 사망하였다.⁵⁶

박정희 대통령은 울진·삼척 무장공비 사건이 마무리되지 않은 1969년 초 신년사에서 올해를 “싸우면서 건설하는 해”로 삼겠다고 발표했다.⁵⁷ 그러자 김현옥 시장은 대통령의 의지를 받들겠다고, 1월 7일 서울시 ‘요새화 계획’을 발표하였다. 당시 발표된 내용은 ① 1969년 6월까지 서울을 요새화하는 방향으로 도시계획을 재작성하고, ② 한강을 교량과 하저터널로 연결해 강북과 강남의 개념을 일소하겠다는 것이었다.⁵⁸

이후 김현옥 시장은 1969년 3월 서울시 요새화 계획 중 일부 시행 계획을 발표하였다. 그 내용은 남산1·2호터널을 뚫어 평시에는 도로로 이용하고, 전시에는 30~40만 명을 수용할 수 있는 대피소로 활용하겠다는 것이었다. 아울러 1호터널 공사비 10억 9,400만 원은 민간 자본으로, 2호터널 공사비 9억 7,500만 원은 시비市費로 충당하겠다는 계획을 밝혔다. 김현옥 시장이 발표한 구체적 내용과 관련 지도는 다음과 같다.

삼일로에서 보광수원지에 이르는 길이 1,450m, 너비 9.5m의 남산을 남북으로 꿰뚫는 1호터널과 용산 군인아파트에서 장충체육관에 이르는 길이 1,400m, 너비 9.5m의 2호터널을 3월 중에 착공하여 1970년 안으로 모두 완공한다. (중략) 두 개의 지하터널이 교차하는 남산꼭대기에서 160m의

56 홍석률, 〈1960년대 말 북한의 대남 무력공세〉, 《내일을 여는 역사》 69, 2017, 263쪽.

57 〈朴大統領 신년사(요지) “싸우며 건설하는 해”〉, 《동아일보》 1969년 1월 1일.

58 〈서울市를 요새화, 1차로 100억 투입 漢江 터널 공사도〉, 《조선일보》 1969년 1월 8일.

땅속에는 7,000평가량의 지하 로터리를 마련, 완전 입체교차도로 하여 교통량을 처리하고 유사시에는 한꺼번에 30~40만 시민을 수용하고 평화 시에는 유료 도로화한다.⁵⁹

남산1호터널 기공식은 착공 계획이 발표된 지 불과 9일 만인 1969년 3월 13일 거행되었다. 1호터널 공사비는 한국신탁은행의 신탁자금으로 지급되었으며, 개통 후 차량 1대당 60원씩의 통행료를 받아 연간 4억 5,000만 원의 수익을 올릴 것으로 계상되었다.⁶⁰ 하지만 남산 1호터널의 운용을 맡은 (주)한신부동산은 사회간접자본 운영 수익 예측이 부정확하고 전문 지식이 부족하여 결국에는 운영권을 서울시에 넘겨주었다.⁶¹ 남산 2호터널 기공식은 1969년 4월 21일 거행되었고,⁶² 예산은 1969년도 서울시 추경 편성으로 충당되었다.⁶³ 2호터널 예산이 시비만으로 건설된 것은, 1호터널에 비해 교통 기능을 크게 기대하기 어려웠기 때문이었다. 현재도 남산2호터널은 유일하게 혼잡통행료를 징수하지 않는 곳으로 남아 있다.

남산1호터널은 1970년 8월 15일에, 2호터널은 그보다 앞선 7월 8일 개통되었다.⁶⁴ 그런데 애초 서울시 요새화 계획에 포함되었던 전시 대비 방공호는 반대 여론과 막대한 공사비 및 기술적인 문제로 결국에는 백지

.....

59 <남산을 요새화, 십자형 두 간선터널 만들어>, 《경향신문》 1969년 3월 4일.

60 <남산지하터널 起工, 삼일로와 제3한강교를 연결>, 《동아일보》 1969년 3월 13일.

61 손정목, 앞의 책, 2003a, 186쪽.

62 <남산2호터널 착공>, 《경향신문》 1969년 4월 21일.

63 <서울시 추경예산, 서민아파트 남산터널 등 건설에 투입>, 《매일경제신문》 1969년 4월 25일.

64 <남산 2호터널 뚫려>, 《조선일보》 1970년 7월 9일; <남산터널 오늘 개통>, 《조선일보》 1970년 8월 15일.



남산터널 기공식에 참석한 박정희 대통령과 김현옥 시장의 시찰 모습
출처: 서울기록원.

화되고 말았다.⁶⁵ 대신 남산터널을 계획하며 가졌던 방공호에 대한 필요성은 서울시청에서 을지로6가까지 뻗어있는 지하상가 건설로 이어졌다. 을지로 지하상가는 평소 상점가로 이용되도록 건설되었지만, 전시나 유사시 서울시청을 지하로 옮기는 의도로 만들어졌다.⁶⁶

지하상가 건설 구상은 1975년 박정희 대통령의 ‘안보 강화 특별담화’ 이후 구체화 되었다. 박 대통령은 4월 29일 특별담화를 통해 “만약 북괴가 전쟁을 도발해 오더라도 수도 서울을 절대로 철수해서는 안 되며 전 시민과 정부가 끝까지 남아 사수하고 대통령도 시민들과 같이 수도를 사수하겠다”는 결의를 밝혔다. 이 담화 이전까지 북한군 남침에 대한 정부의 대응 계획은 서울 시민 한강 도강 피난이었다.

65 <15일 개통 앞둔 새 명물, 남산 1호터널>, 《경향신문》 1970년 8월 12일.

66 손정목, <황야의 무법자 -3대 공간 확충 계획>, 《서울 도시계획 이야기》 4, 한울, 2003b, 67쪽.

즉 1950년 6·25 때처럼 북한군이 남침해 오면 한강 이북 서울 시민은 일단 한강을 건너 남쪽으로 피난시킨다는 것이었다. 1970년대 초반까지 서울시의 CPX(을지연습) 초점은 500만 서울 시민을 얼마나 짧은 시간 안에 모두 한강을 건너게 하느냐의 문제였다. 그 연장선상에서 강북 인구의 억제와 강남 분산이 되풀이되어 강조되었다.⁶⁷ 그런데 1975년 대통령의 담화를 계기로 작전계획이 ‘수도 사수론’으로 바뀌게 된 것이다.

이에 따라 1974년 서울시장으로 부임한 구자춘具滋春은 수도 사수를 위한 도시경관 변화에 골몰했다. 포병장교 출신이었던 구자춘은 “적기의 공습이 있을 때 대피할 수 있는 시설”, “비상식량과 물을 비축하고 장기전에 대비하는 대규모 지하 시설”의 필요성을 절감하고 있었다. 하지만 서울시 재정으로 그와 같은 지하 시설 건설에 엄두를 내지 못하고 있던 상황에서 한국지적공사 손현수가 찾아와 민자유치를 통한 대규모 지하상가 조성 아이디어를 냈다.⁶⁸

박정희 대통령과 김종필 총리의 절대적인 신임을 받고 있던 구자춘 시장은 남북 방면으로는 남대문에서 광화문 사거리까지, 동서 방향으로 는 광화문에서 종로3가까지 그리고 시청 앞에서 을지로 3가까지 서울의 도심을 완전히 지하로 연결하는 ‘순환 지하상가 10개년 계획’을 수립하였다. 그 계획에는 전쟁 시 비상식량과 용수用水 비축시설 등이 포함되었다. 이 계획은 수립한 지 3년 후인 1978년 5월에 가서야 전체 상이 대중에게 알려졌다.⁶⁹

.....
⁶⁷ <“북괴 남침해 오면 그들은 자멸”, 박대통령 안보강화 특별담화 발표>, 《조선일보》 1975년 4월 30일.

⁶⁸ 손정목, 앞의 책, 2003b, 68쪽.

⁶⁹ <小公洞 등 9곳 商街 겸한 地下道建設擴大>, 《동아일보》 1976년 5월 21일.

서울시는 1975년 9월 우선 시청 앞 광장 끝에서 조선포호텔 앞까지 길이 152m, 너비 20~23m, 면적 1,228평의 지하상가를 착공해 1976년 8월 완공했다. 이후 소공동 2차 공사, 충무로, 종로 5가, 을지로 입구, 방산시장 앞, 종로 4가, 남대문로 3가, 영등포시장 앞, 영등포역 앞 등 총 9개소의 지하상가 건설을 이어갔다. 1976년에 착공한 9개소의 지하상가는 1년여가 지난 1977년 6월에서 9월 사이에 모두 준공했다. 구자춘 시장이 재임하는 동안 그가 허가한 지하상가는 총 15개소, 7,480평, 점포 수 1,550개에 달했다.⁷⁰

이처럼 도심에 집중 건설된 지하상가는 상업적 목적 외에 비상시 시민들의 대규모 대피 시설로 활용하기 위해 조성되었다. 특히 현재 지하철 2호선 시청역에서 을지로6가까지 연결된 지하상가는 단순히 시민들의 대피뿐만 아니라, 수도 서울 사수를 위해 서울시청을 지하로 옮겨 버티겠다는 의도가 담겨 있었다. 이후 도심 재개발이 이뤄지면서 지상의 상권이 지하로 흘러들어왔고, 지하상가는 지금까지 전통과 특색을 지니며 자리하고 있다.

또한 구자춘 시장은 서울 사수를 위해 ‘가각전제(街角剪除)’라는 방식을 시행하였다. 이 조치는 가로의 모퉁이를 잘라 예각을 정리하는 것으로 원활한 교통 흐름과 시선 확보와 더불어 시가전에 대비해 일종의 화단 진지를 만드는 것이었다. 이 시설물은 가각진지(街角陣地)라는 이름으로 만들어져 1975년 8월부터 서울 시내 곳곳에 설치되었다. 1979년 5월에는 건설부령 제225호 <도시계획시설기준에 관한 규칙>으로 법제화 되기도 하였다.⁷¹ 가각진지는 1983년까지 서울 시내 곳곳에 만들어져 그 수가 1,900여 개

70 손정목, 앞의 책, 2003b, 71쪽.

71 설정임·박철수, <박정희 대통령 연설문에서 나타난 반공이데올로기의 실현으로서 수도 서울의 요새화>, 《대한건축학회논문집》 29-4, 2013, 184쪽.

에 달했으나, 1988년 서울올림픽을 개최하면서 대부분 철거되었다.⁷²

한편 수도권 방위 문제에 대처하기 위한 도시경관 변화의 또 다른 사례는 그린벨트 설치였다. 본래 그린벨트는 도시의 무분별한 확장을 제어하며 도시의 생태환경을 보존하기 위한 ‘생태 벨트’로 고안되었다. 대표적으로 영국과 일본 대도시 인근의 그린벨트는 그와 같은 의도로 조성되었다. 한국의 개발제한구역 또한 외형상 영국의 그린벨트나 일본의 근교 지대와 마찬가지로 대도시의 무질서한 확산을 저지한다는 도시 정책적 차원에서 지정되었다. 그런데 한국의 그린벨트는 그와 같은 명시적인 정책 목표에 더해 국가 방위라는 정치·군사적 목적 또한 내재되어 있었다.⁷³

이미 1960년대 초반 서울의 인구 집중 및 공간적 확산의 문제가 심각한 사회 문제로 대두되고 있었다. 이 문제를 해결하기 위해 건설부, 서울시, 무임소장관실 등으로부터 그린벨트 설치안이 수차례 제기되었다.⁷⁴ 그러나 이 안은 정부 안팎의 개발 지상주의가 득세한 까닭에 정식 정책 의제로 다루어지지 못했다. 그런데 1970년 초 대통령의 지시로 그린벨트 제도가 도시 정책의 핵심 의제로 급부상하면서 1년 만에 실행에 옮겨졌다. 이러한 정책의 방향 전환은 단순히 도시 정책적 차원을 넘어서서 1960년대 후반의 정치·군사적 위기 상황과 밀접히 연관되어 있었다.

박정희 정부는 1970년 〈수도권인구과밀 억제에 대한 기본계획〉을 수립하고, 1971년 서울의 무분별한 도시 확장을 억제하고 인구집중 방지를

72 <定都 600년 서울 재발견, 도시계획 都心 곳곳에 군사 시설물>, 《동아일보》 1993년 8월 28일.

73 장세훈, <한국의 그린벨트, ‘환경벨트’ 아닌 ‘국방벨트’>, 《냉전, 분단 그리고 도시화》, 알트, 2017, 185쪽.

74 김의원, <개발제한구역의 역사적 의의>, 《도시문제》 175, 1981, 11~12쪽.

목적으로 그린벨트를 지정했다. 정부는 아래의 그림과 같이 서울 중심부에서 반경 15km 선을 따라 2~5km의 녹지에 개발제한구역을 설정했다.

그린벨트 제도가 빠르게 실행된 것은 1·21 사태 이후 정치·군사적 위기 상황 속에서 안보적 목적이 컸기 때문이었다. 북한 게릴라 습격 이후 서울의 방위 문제가 불거지면서 ‘호크’와 ‘나이키허큘리스’ 등 각종 군사시설과 무기가 도심 인근에 배치되었다.⁷⁵ 정부는 서울 주변에 배치된 군사시설과 무기를 안전하게 은폐시키기 위해서는 군사시설보호구역 주변을 광범위하게 포괄할 빈 땅이 필요했다. 또한 서울은 휴전선에 인접하여 북한의 지상포 사정거리 안에 위치해 있었고, 인구 500만 명 이상이 밀집해 있어 전쟁을 수행하는 데도 한계가 있었다. 서울은 인구 집중과 공간적 확장이 가속화되고 있어 전쟁 수행 능력이 저하되거나 국방상 문제를 일으킬 우려가 있었다.

박정희 정부는 이 문제에 관해 관심을 표명하기 시작했다. 본래 건설부가 주관하던 대도시 과밀 억제 차원의 수도권 정책은 이때부터 방위 차원에서 청와대가 직접 소관하는 업무로 바뀌었다. 이에 따라 청와대는 1969년 5월 수도권문제심의회를 대통령 자문기관으로 설치하고 정부비서관이 전담하도록 했다. 이후 17개 부처가 참여해 수도권 인구 집중 제어 방안을 수립했으며, 뒤이어 1969년 12월에는 수도권 인구 과밀의 방지 대책을 무임소장관실에서 총괄적으로 관장하도록 했다.⁷⁶

정책적인 측면에서도 그린벨트의 군사·안보적 측면을 확인할 수 있다. 박정희 정부는 1971년 <도시계획법>을 전면 개정하면서 제21조에 개

75 <다저진 철통 방어, 1·21 事態 한돌의 敎訓>, 《동아일보》 1969년 1월 21일.

76 국토개발연구원, 《국토 50년: 21세기를 향한 회고와 전망》, 서울프레스, 1996, 211쪽.

발제한구역 지정에 관한 이유 가운데 하나로 “국방부 장관의 요청이 있어 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 경우”를 법률 조항으로 명시하였다. 아울러 서울의 개발제한구역에서 군사시설이 집중된 북쪽 지역이 남쪽 지역에 비해 기형적으로 넓게 지정되었고, 이미 개발된 시가지 지역까지도 국방상의 이유로 개발제한구역으로 묶였다.⁷⁷

물론 그린벨트가 단순히 국방 목적의 개발제한구역 구축을 유일한 목표로 삼은 것은 아니었다. 특히 건설부는 그린벨트를 도시문제의 해소 방안으로 활용하고자 도시의 무질서한 확산 방지, 도시 주변 자연환경의 보전, 개발 예정지 주변의 투기 규제 등을 적극적으로 추진했다.⁷⁸ 그러나 국가가 강력한 힘을 발휘해 사유지가 대거 포함된 시 외곽 녹지에 대한 개발 규제를 강압적으로 장기간 실시할 수 있었던 것은 군사·안보적 차원에서 시 외곽의 미개발 공지를 철저히 보전한다는 방침이 주효한 결과 때문이라고 할 수 있다.

이처럼 1970년대 초반 그린벨트는 국방상의 목적으로 구성되어 개인의 재산권 침해를 무시한 채 국익을 앞세워 국가의 일방적인 강압적 규제가 이루어지는 방식으로 유지된 측면이 있다. 특히 그린벨트에 살거나 소유한 주민들은 1972년 10월 유신 이후의 고도의 권위주의적 정치 체제하에서 국가의 강제력에 순응하는 태도를 보일 수밖에 없었다. 박정희 대통령이 1976년 서울시청을 연두 순시하며 발언한 다음과 같은 내용은 당시 정부의 강경한 입장을 확인할 수 있게 해준다.

77 김상영, 〈금단의 땅, 그린벨트 20년〉, 《신동아》 1990년 8월, 520쪽.

78 건설부, 《개발제한구역 해설》, 1979, 13~14쪽.

정부는 그동안 수도 서울의 인구집중 억제를 위해 여러 가지 노력을 해왔으나 정부의 노력만큼 인구 증가 추세는 둔화되지 않고 있다. (중략) 그린벨트 안의 건축 억제 등 수도권 인구 억제 정책을 일단 세웠으면 부분적인 부작용이 있더라도 방침을 변경 말고 긴 안목을 갖고 장기적으로 추진해야 한다. (중략) 서울이 적의 지상포화의 사정거리 안에 있는 등 적과 너무나 가까운 거리에 있는데 그렇다고 당장 인구를 급격히 줄일 수는 없는 만큼 더 이상 인구가 늘지 않도록 하고 (후략)⁷⁹

그러나 1980년대에 접어들면서 그린벨트의 위상과 그 사회적 관계에 변화가 나타나기 시작했다. 1970년대 중화학공업화 전략의 채택으로 도시로의 인구 집중 추세가 가속되어 대도시의 성장이 가파르게 전개되었다. 따라서 그린벨트가 수도권 일원을 넘어 전국 대도시로 확산되어 갔다. 그러면서 중요한 국가시설을 보호한다는 국방정책 과제와 함께 대도시의 무질서한 확장을 저지한다는 도시 정책적 과제도 중시되기 시작했다. 이에 따라 그린벨트는 기존에 개발을 원천 봉쇄하는 형태에서 높은 지가와 가용토지 부족으로 입지를 찾지 못하는 공익 관련 시설을 입지시키거나, 주민들의 생활상 불편을 최소한으로나마 해소해 주는 명실상부한 개발제한구역으로 서서히 변모해 가기 시작했다.

또한 그 과정에서 그린벨트는 ‘국익’의 대상이 아니라 ‘공익’의 대상으로 바뀌게 되었다. 국익을 위해 희생을 감수하던 지역 주민들은 막연한 다수의 도시민들을 위해 소수의 권리가 침해받는 것에 대해 반발하기 시작했다. 그린벨트 주민들은 시 외곽 녹지 보전과 도시 팽창의 저지라는

79 <수도인구 억제정책 계속>, 《조선일보》 1976년 2월 19일.

공익을 위해 필요한 사회적 비용이 자신들에게 부당하게 전가되고 있다고 인식하고, 그린벨트 개발 및 이용이 재산권의 정당한 행사, 또는 최소한의 생존권 요구라고 판단하기 시작했다. 이런 움직임은 특히 1980년대 초반 이후 대도시 내부의 택지개발 대상 용지가 고갈되어 시 외곽 녹지에 대한 개발 압력이 가중되며 더욱 심화되었다. 그러나 여전히 권위주의적인 정체 체제였기에 이들이 정치적 조직화를 통해 정책 과정에 개입할 여지는 많지 않았다.

결국 그린벨트는 도시 확장을 저지하려는 개발제한구역에서 자연환경 보전용 녹지대로 변모하기 시작했다. 이를 둘러싼 사회적 관계는 국가와 지역주민 간의 갈등 관계에서 도시 주민의 환경권을 확보하려는 시민운동 세력과 그린벨트 주민들의 소유권을 회복하려는 주민운동 세력 간의 갈등 관계로 변모했다. 그리고 상대적으로 약화된 국가는 이러한 시민사회 내의 갈등을 조정하고 중재하는 역할을 담당하기 시작했다.

요컨대 그린벨트는 단순히 대도시 확산 및 과밀 억제를 위해 개발을 유보하거나 외곽의 자연환경을 보호하기 위한 차원도 물론 있었겠지만, 더욱 중요한 이유 중 하나는 수도권 지역의 안보와 방위를 위한 측면이 컸다. 그로 인해 그린벨트는 냉전체제가 무너지고 남북 관계가 해빙되는 1990년대 후반까지 개발제한구역 내 토지가 단 1평도 해제되지 않는 ‘철벽 벨트’로 유지가 될 수 있었다. 이 점에서 한국의 그린벨트는 냉전과 분단의 직접적인 산물이라고 할 수 있다. 그린벨트는 역설적이지만 냉전과 분단이 가져다준 극히 드문 ‘선물’이었던 셈이다.⁸⁰

80 이상의 내용은 장세훈, 앞의 글, 2017.

3) 행정수도 이전 계획

서울의 인구는 1955년 157만에서 1963년 300만을 넘어섰다. 이후 서울 인구는 산업화와 도시화로 인해 1976년 현재 765만 명에 이르렀다.⁸¹ 이에 따른 수도권 인구정책은 1970년대 중반까지만 해도 강북 지역에 한정되어 있었지만, 1976년에 이르러서는 서울시 전체 행정구역으로 확대되었다.

박정희 대통령은 1975년 초까지만 해도 “한강 이북에 많은 인구가 모여 살게 되면 그 인구를 데리고 전쟁을 할 수가 없다. 그러므로 강북에 거주하는 인구 중 상당수가 강남으로 이주하기를 바란다”고 했다. 그러던 것이 1975년 4월경부터 “비단 강북만이 아니라 서울 및 수도권 인구 전체가 억제되어야 한다”라는 것으로 바뀌게 된다.⁸²

박정희 대통령의 생각이 바뀌게 된 것은 두 가지 이유 때문이었다. 첫째는 공산화의 도미노 현상 때문이었다. 두 번째는 북한이 보유하게 된 장거리포의 사정거리 때문이었다. 1975년 4월 인도차이나반도의 캄보디아, 베트남, 라오스가 한 달도 안 되는 기간에 연거푸 공산화되었다. 박정의 대통령은 “한 나라가 공산화되면 이웃 나라들이 연달아 공산화 된다”는 소위 도미노 이론을 목도하며 충격에 빠졌다.

게다가 북한이 개발한 200km 장거리포는 만일 휴전선에서 그것을 쏘면 수도권 전역은 물론 대전까지도 잣더미가 될 우려가 있었다. 북한이 만약 중앙정부 기능이 집중된 세종로 중앙정부 청사를 향해 조준하여 쏜다면 정부 기능은 즉시 마비 상태에 빠질 우려가 있었다. 박정희 대통령

81 박수영, 〈수도권정책의 변천〉, 《경회법학》 22, 1972, 229쪽.

82 손정목, 〈1970년대 행정수도론의 전말〉, 《한국 도시 60년의 이야기》 2, 한울, 2005b, 37쪽.

은 “북에서 남침해 온다면 700만에 달하는 서울 시민을 데리고 전쟁을 수행할 수 있느냐 하는 것과 전쟁 발발과 동시에 사정거리 200km가 넘는 북한의 지상 포화가 정부종합청사를 집중 공격할 것이 분명한데 그러면 정부 기능이 일시에 마비되지 않겠는가” 우려했다.⁸³

이에 따라 박정희 정부는 1975년 하반기부터 1976년 초에 걸쳐 두 가지의 대응책을 마련하였다. 그것은 첫째, 서울시 남쪽에 북한이 보유한 장거리포 안전지대를 찾아 빠른 시일 내에 제2정부종합청사를 지어 기획·재정부처를 옮기는 것이었다. 둘째, 서울에서 1시간 또는 1시간 30분 정도 소요되는 지점에 제2의 수도를 건설하여 중앙정부 기능을 완전히 옮기도록 하는 것이었다.

1976년 <수도권 인구 재배치 기본구상>이 완료된 뒤 정부 제2정부종합청사가 1978년 과천에 건설되었다. 제2정부종합청사의 위치는 전시를 고려하여 가장 안전하다고 판단되는 곳을 중점적으로 물색하여 선택하였다. 후보지 중 과천으로 결정된 것은 북한에서 발사한 포탄이 포물선을 그리면서 떨어질 때 관악산에 부딪혀 직접적인 피해를 받지 않는다는 계산에서 나온 결과였다. 실제 과천은 사면이 산으로 둘러싸여 있어 요새화가 용이한 지형적 조건을 갖추고 있고, 제2정부종합청사의 위치 또한 관악산을 등지도록 배치하여 유사시의 위험에 대비하도록 했다.

이와 함께 박정희 정권은 북한의 사정권에서 벗어나기 위해 임시행정수도 건설을 추진하였다. 1975년 8월 2일 박정희 대통령은 진해의 하계 휴양지에서 청와대 출입 기자들과 식사하며 대외비를 전제 조건으로 다음과 같은 생각을 피력하였다.

.....
⁸³ 손정목, 《서울 도시계획 이야기》 3, 한울, 2003c, 342쪽.

수도권 인구 분산정책의 획기적인 방안은 수도를 옮기는 것 밖에 없다. (중략) 서울을 옮긴다면 인구 100만 명 규모의 새 행정도시를 건설하는 것이 좋겠다. 그렇게 되면 100만 명 내지 50만 명의 서울 인구를 데려갈 수 있을 것이다. 서울은 곧 700만 명이 넘을 것이다. 새 수도를 기존 도시로 하느냐 하는 데는 문제가 있다. 새로 건설해야 한다. 서울서 자동차로 두 시간 정도 걸리는 곳이 좋겠다.⁸⁴

박정희 대통령이 이와 같은 임시 행정수도 구상을 직접 밝힌 때는 1977년 2월 10일 서울시 연두순시 석상에서였다. 당시 이 자리에 참석한 손정목은 박정희 대통령의 지시 사항을 다음과 같이 기억한다.

① 서울시 인구 억제, ② 도로의 획기적 확충, ③ 도시 새마을운동의 심화, ④ 임시행정수도 (중략) 이런 것을 지금 단계에서 발표하며 공연히 쓸데 없는 잡음이 생길까 봐 이야기를 안 하고 있었는데, 2~3년 전부터 내가 구상하고 있는 수도권 인구의 여러 가지 정책을 수립해서 강력히 밀어야 되겠지만, 결국은 우리가 통일이 될 때까지 임시 행정수도를 어디 다른 곳으로 옮겨야 되겠다 하는 것이다. 물론 그것이 지금 구체화 된 것이 아니고 위치가 결정된 것도 아니며 몇 군데 염두에 두고 여러 가지 기초조사를 해 보고 있는데 (중략) 서울에서 한 시간 또는 길어도 한 시간 반 정도면 오고 가고 할 수 있는 그러한 범위 내에서 인구 몇십만 정도 되는 새로운 수도를 만들자는 생각이다. 서울에서 새 수도로 옮기는 인구는 그렇게 많지 않을지 모르지만 새로 행정수도가 앞음으로써 서울에 전입하는 인구

84 <2년전 鎭海構想서 짚든 '새 수도'>, 《조선일보》 1977년 2월 11일.

를 한쪽에서 잡아당기고 억제하는 데에는 상당히 큰 역할을 하게 될 것이고 또 많은 인구를 그쪽으로 유도할 수도 있게 될 것이다. (중략) 서울은 서울대로 그대로 두되 중요한 행정기관과 기타 거기에 꼭 따라가야 될 기관을 이전하자는 것이다. 중요한 문제는 인구 소산이고 또 휴전선에서 너무 접근되어 있으므로 이에 대비해서 통일이 될 때까지는 임시로 옮기자는 것이다.⁸⁵

대통령의 발표 후 대전, 청주, 공주 등 후보지로 예상되는 곳의 땅값이 순식간에 수 배에서 수십 배씩 치솟았다.⁸⁶ 박정희 대통령의 발표가 있은 후 모든 언론에서는 행정수도의 담당 부처와 후보지를 쫓고 있었지만, 정작 아무것도 정해진 곳도 없었고 담당자도 없었다. 행정수도 업무 담당자가 결정된 때는 공식 발표가 있는 지 2개월이 지난 1977년 3월이나 가서였다.

박정희 대통령은 1977년 3월 7일 제1무임소 장관실이 성안한 인구 재배치 10개년 계획의 보고를 받았다. 당시 수도권 인구 문제 관할은 제1무임소 장관인 장경순 장관 소관이었고, 장관실 산하에는 ‘수도권인구정책조정실’이라는 기구가 설치되어 있었다. 박 대통령은 박봉환 실장으로 부터 보고를 받은 후 행정수도 건설에 관해 재가하며 다음과 같은 구체적인 방안을 지시하였다.

.....
⁸⁵ 손정목, 앞의 책, 2005b, 39~40쪽.

⁸⁶ <77기자의 1년, 행정수도 쇼크 후보지 찾아라>, 《조선일보》 1977년 12월 18일.

- 새 수도의 건설은 아무리 빨라도 앞으로 10년 혹은 그 이상이 걸릴 것이며 이를 조금도 무리하게 하거나 조금씩 서두를 생각을 하지 말라.
- 행정수도 건설의 방법은 먼저 백지계획부터 수립한다. 백지계획의 작성 기간은 2년 정도로 하되 청와대에서 직접 담당한다.
- 수도 이전은 예산이 허용하는 범위 내에서 하나씩 하나씩 수행한다.
- 백지계획 수립 업무는 중화학공업기획단장 책임하에 추진토록 하라. 오늘날 수도권 인구계획을 보고한 박 실장이 기획단으로 옮겨 오원철 수석을 보좌하도록 하라.⁸⁷

이에 따라 행정수도 백지계획 담당자가 중화학공업기획단 단장 오원철로 정해졌다. 오원철은 상공부 화학과장을 시작으로 공업 1국장, 기획관리실장, 차관보 등을 거쳐 1971년 11월 대통령 경제 제2 수석비서관이 될 때까지 승승장구한 인물이다. 당시 제2 수석비서관의 업무는 중화학공업, 공업단지 조성, 군수 무기 도입과 신무기 생산 등이었다. 그의 주도 아래 반월, 여천, 창원 등 대규모 공업단지가 조성되었다.

하지만 오원철이 제조업 분야와 공업단지 조성의 베테랑이기는 했지만, 신도시 건설에 대해서는 아는 바가 없었다. 이에 따라 그는 우선 한국을 대표하는 도시계획 전문가들을 규합하여 의견을 종합하고자 했다. 당시 각계 각층의 전문가들이 망라되기는 했으나, 주축을 이룬 것은 토목, 건축, 도시계획 전문가들이었다.⁸⁸

.....

⁸⁷ 손정목, 앞의 책, 2005b, 41쪽.

⁸⁸ 그 인물들의 면면은 다음과 같다. 건축분야: 엄덕문(건축가), 김수근(건축가), 윤장섭(서울대 교수), 안영배(경희대 교수), 김정철(건축가), 윤승중(건축가) / 토목 분야: 최영박(고려대 교수), 박중현(서울대 교수), 선우중호(서울대 교수) / 도시계획 분야:

이들은 모두 해당 분야를 대표하는 당대 최고의 전문가들이었다. 각 위원들은 전공별로 연구 과제를 정해서 그것을 발표하고 다른 위원이 의견을 개진하여 결론을 도출하는 방식으로 작업을 진행하였다. 행정수도 백지계획 수립에 참여하는 데 대한 보상은 각 위원들에게 연구 용역 업무를 분담케 하여 연구비를 지급하는 방식이었다. 각자가 연구한 내용별로 1~3개의 용역 보고서가 현재 비밀문서 형태로 약 30여 권이 남겨져 있다.

이러한 상황에서 1977년 7월 23일 <임시행정수도 건설을 위한 특별조치법>이 법률 제3007호로 제정·공포되었다. 특별조치법 명칭에 임시라는 말을 붙인 이유는 행정수도가 어디까지나 국토가 통일될 때까지의 잠정 시설이며 통일된 뒤에는 서울로 돌아간다는 것을 강조하기 위해서였다. 이 법률의 제정 목적은 임시수도 예정지역이 지정되면 당연히 일어날 수 있는 땅값 상승, 부동산 투기를 미연에 방지하고 각종 계획을 조정함으로써 원활한 건설을 추진하기 위해서였다. 특별조치법은 지역의 지정, 기준지가 고시, 각종 행위의 규제, 토지수용 절차 등 총 8개의 조문으로 규정되어 있었다.

기획단에 대한 대통령의 지시는 백지계획을 수립하라는 것이었다. 그러나 한국과 같은 좁은 국토 내에서 그것도 대통령으로부터 “서울에서 1시간 30분 내지 2시간, 경부선 철도에서 30분 이내, 휴전선에서 평양까지의 거리와 맞먹는 거리” 등의 여건이 주어진 상태 하에서의 백지계획이

.....

박병주, 김형만, 광영훈(이상 홍익대 교수), 주종원(서울대 교수), 강병기(한양대 교수) / 조정 분야: 장문기(조경계획가), 유병립(서울대 교수), 임승빈(서울대 교수) / 교통 분야: 임강원(서울대 교수) / 도시지리 분야: 이기석(서울대 교수) / 경제·사회 분야: 백영훈(국회의원), 박승(중앙대 교수), 권태준, 최상철, 김안제(이상 서울대 교수), 황명찬(건국대 교수), 황인정(한국개발연구원 책임연구원) / 미술 분야: 김영중(조각가).

라는 것은 처음부터 큰 의미가 있는 것이 아니었다. 그와 같은 근본적 질문은 첫 모임에서부터 제기되었다고 한다. 새로 건설될 행정수도 후보지는 어떤 기준을 갖추어야 하느냐, 그런 기준을 갖춘 곳이 어디냐는 문제가 초기부터 제기되고 있었다. 가장 중요한 기준은 어떤 범위 안에 들어 가야 하느냐였다. 당시 범역(範域)이라 불린 구획에 관해 총 5개의 기준이 세워졌다.

첫째, 적의 공격을 감내할 수 있는 방위적 측면이 중요시되었다. 휴전선에서 70km 이상, 해안선에서 40km 이상 떨어진 지역에 행정수도를 건설해야 한다는 기준이 우선 세워졌다.

둘째, 서울에서의 거리가 중요한 기준이 되었다. 서울에서 너무 가까우면 서울의 세력권 내로 흡수될 것이고, 그렇다고 너무 먼 곳에 설치할 수도 없었다. 지도를 놓고 검토해 충북 옥천과 충남 논산이 한계선으로 그어졌다. 옥천을 지나면 경상도였고, 논산을 지나면 전라도였다. 수도인 만큼 경상도와 전라도 등 너무 남쪽에 설치할 수는 없는 일이어서 “서울에서 70km 이상, 140km 이내의 지역”이라는 기준이 세워졌다.

아울러 “국토의 중심에 가깝게 위치해야 한다”는 기준과 “면적·인구·산업 등 세 가지 중심으로부터 반경 80km를 넘지 않는 지역”이라는 기준이 세워졌다. 또한 수도가 되기 위해서는 어느 정도의 평지가 확보되어야 했다. 너무 표고가 높아서도 안 되고 가파른 경사도를 지녀서도 안 되었다. 취수와 배수도 편리해야 했다. 산을 등지고 앞에 강이 흐르는 배산임수 지역이면 더욱 좋았다. 이에 따라 다음의 10개 지역이 임시 행정수도 후보지로 선정이 되었다.

- 천원 지구: 충남 천원군 목천면·성남면 등 일대
- 진천 지구: 충북 진천군 덕산면·음성군 대소면 등 일대
- 증원 지구: 충북 증원군 신니면·주덕면, 음성군 소이면·원남면 등 일대
- 대평 지구: 충남 공주군 장기면·반포면, 연기군 금남면·동면·남면 등 일대
- 부강 지구: 충북 청원군 부용면·현도면, 충남 연기군 금남면, 대덕군 신탄진읍, 회덕면 등 일대
- 보은 지구: 충북 보은군 보은읍·삼승면·내북면·수한면 등 일대
- 논산 지구: 충남 논산군 성동면·노성면·연산면, 부여군·공주군 일대
- 옥천 지구: 충북 옥천군 윤원면·군서면·옥천읍 등 일대
- 금산 지구: 충남 금산읍·금성면·진산면 등 일대

행정수도 계획은 모두가 비밀작업이었고 어느 한 가지도 외부에 누설되어서는 안 되는 극비사항이었다. 그중에서도 가장 비밀리에 진행된 것은 지구 선정 작업이었다. 후보지를 하나씩 둘씩 압축하여 제거해 가는 작업이 진행되었다. 이 과정을 거쳐 최종 3개 지구인 천원, 장기, 논산이 남게 되었다.

천원지구는 충남 천원군 목천면(현재 천안시 동남구 목천읍)이 그 중심이었다. 이곳은 서울로부터 직선거리가 94km였고, 천안과 조치원 사이에 위치해 있었다. 북으로는 차령산맥이 흘러 비교적 높은 준봉들이 솟아 있었고, 운주산·망경산·동림산으로 둘러싸인 분지를 형성하고 있었다. 하천은 병천(竝川)이 북에서 남동쪽으로 중심부를 가로질러 흐르고 있었다.

장기지구는 당초 후보지 10개 가운데 대평지구와 공주지구 가운데 위치한 곳으로 새롭게 ‘발굴’된 곳이었다. 지구 선정위원들이 검토한 결과

공주지구와 대평지구의 중간 위치, 즉 양 지역을 절반씩 포함한 중간 지구가 매우 좋은 조건을 갖추고 있음을 알게 되었다. 중심이 공주군 장기면(현재 세종시 장군면)이었기 때문에 이름을 장기지구라고 붙였다. 장기지구는 조치원과 공주 사이에 위치해 있었고, 서울로부터의 직선거리는 120km 정도 되었다. 북단에는 북동쪽에서 흘러 내려온 차령산맥의 지맥이 국사봉과 천태산을 형성하고, 남으로는 금강이 500m의 폭을 유지하고 있었다. 멀리는 계룡산이 솟아 있으며 동쪽 끝으로는 미호천, 서쪽 끝으로는 정안천이 남류하여 금강과 합류하고 있었다. 이 지구의 지형은 대부분 표고 100m 이하의 구릉지로 25% 이하의 경사도를 지녀 도시개발에 용이하였다. 아울러 대전, 청주와 삼각형을 이루게 되고 공주, 조치원, 유성, 부여, 청양 등지를 위성도시로 개발할 수 있었다.

논산지구는 논산군 노성면 일대로 서울에서의 직선거리가 145km이고 행정구역상 충남 논산군, 공주군, 부여군 일부에 걸쳐있으며, 동북부에 계룡산이 자리하여 대전과 경계를 이루었고 서남방으로는 노성산이 자리하고 있었다. 하천은 석성천과 노성천이 북에서 남으로 흘러 논산천과 합류하고 있으나 임수라고 하기에는 빈약한 것이 흠이었다. 또한 바로 옆으로 호남선 철도 및 호남고속도로가 지나고 있으나, 영남권과의 연결은 다소 불편한 지역이었다.

오원철 경제 제2수석은 이 후보지 중 일찍부터 장기지구를 행정수도 지구로 결정을 내렸다. 오 수석이 장기지구를 염두에 둔 이유는 박정희 대통령이 행정수도 문제를 얘기할 때마다 강조했던 내용이 대체로 장기지구의 조건과 부합했기 때문이었다. 박 대통령은 “배산임수하고 서울의 남산처럼 앞을 가리는 산도 있으면 좋겠고, 호수를 끼고 있으면 더 좋겠고, 아늑하게 엄폐되었을 뿐 아니라 개방도 되었고 전라도·경상도의 어디

에도 치우치지 않고” 등등의 내용이 평소 지론이었다고 한다.⁸⁹

결국 최종 선택지는 장기지구로 결정되었다. 대상지구가 결정되었으니, 이제는 백지계획이 아닌 도시 설계 작업이 시작될 필요가 있었다. 새로운 수도가 될 토지의 가용면적은 6,400ha로서 여의도의 약 20배가 넘는 규모였다. 이 땅에 장군봉과 국사봉이 마주 보는 동서로 긴 분지에 짧은 남북의 축, 동서로 긴 축을 직교시키는 형태로 중심축을 구성했다. 신수도 중심지구 계획은 다음과 같은 것이었다.

중앙청과 시청을 남북으로 입지케 하고 시청의 연장 위에 기념관 지구를 놓고, 동과 서에 입법부·사법부를 마주보게 하고 남북·동서가 교차하는 중앙 위치에 민족의 광장을 설치하여 상징물을 놓는다. 동서 축의 남측 일대를 행정지구로 하여 행정 각 부를 배치하고 그 대칭으로 북측 일대는 업무지구로 하여 각종 관리 중추 기능을 집중시키기로 한다.⁹⁰

이후 행정수도 계획은 KIST로 이관된다. KIST는 한국의 내실 있는 경제발전을 위해 과학기술 수준의 발달, 과학기술과 산업경제의 제후가 절실하다는 박 대통령의 발상으로 미국 정부의 지원을 받아 1966년 설립된 기관이었다. 이곳에는 국내 최고의 두뇌가 집결하고 최신 설비를 갖춰 국내외로부터 권위를 인정받고 있었다. 이곳에 황용주, 권원용, 이인원 등 주로 미국에서 도시계획을 전공한 유학파들이 집결해 행정수도에 관한 구체적인 밑그림을 그리게 된다. 이들은 KIST 산하 지역개발연구소

89 손정목, 앞의 책, 2005b, 50쪽.

90 손정목, 앞의 책, 2005b, 51쪽.

에서 행정수도 건설과 관련한 많은 일을 하게 된다. 대표적으로 행정수도 건설의 타당성이나 소요비용 산정 등 비물리적 연구뿐만 아니라, 특히나 공간계획에서 있어 미국에서 익혀 온 지식과 자료들을 총동원하여 종합 계획을 만들어 냈다.

이들이 설계한 종합계획에 따르면, 십자로를 교차하는 중심축은 500m 너비로 통일되었다. 도로, 광장, 호수, 기념탑 등이 이른바 변화성 대칭으로 배치되었다. 주축主軸은 길이 2km, 너비 500m의 남북 방향이었다. 북측 끝에 중앙청 청사가 자리하고, 그 주변을 역사의 광장·민족의 광장·번영의 광장으로 이어지게 만들었다. 부축副軸은 민족의 광장에서 직 교하는 동서의 축으로 만들어 동쪽 끝에 사법부, 서쪽 끝에 입법부를 배치하고 정의의 광장과 자유의 광장을 이어지도록 구상했다.

또한 이들은 중심지구계획, 교통계획, 공원녹지계획으로 이어지는 공간계획의 말미에 특수지구계획을 만들었다. 특수지구계획은 대통령궁을 말하는 것이었다. 대통령궁은 주산이 되는 장군봉 기슭에 위치하여 공관, 집무실, 영빈관으로 이루어져 있었다. 아울러 박정희 대통령의 기호를 살려 대통령궁 주변에 인공호수를 조성할 것으로 계획하였다.

KIST 산하 지역개발연구소에 모인 연구자들은 모든 것이 갖추어진 미국 사회에서 갓 돌아온 젊은이들이었다. 그들에게는 아무런 제약조건 없이 권력도 경제력도 무한정으로 제공될 수 있다는 전제하에 도시 설계의 임무가 주어졌다. 그 결과물이 〈행정수도 건설을 위한 종합보고서〉라는 이름으로 1979년 5월 14일 박정희 대통령에게 보고되었다.

이 보고서에 따르면 임시수도는 총면적 8,600ha의 규모로 2000년 기준 인구 100만을 수용하게 될 것이었다. 행정수도 건설에 소요되는 기간은 1982년에서 1996년까지 15년간이며, 투자 비용은 1978년 불변가격으

로 5조 5,421억 원이었다. 이 중에서 총비용 중 25%인 1조 4,046억 원이 1982~1986년의 5년간 투자되도록 계획되었다. 그러나 <행정수도 건설을 위한 종합보고서>가 제출된 시기는 막대한 재정을 투여할 만한 상황이 아니었다. 전 세계 경제는 제2차 석유파동으로 꺾여 얼어붙어 있었고, 한국 정부 또한 그 여파로 <경제안정화 종합대책>을 발표하여 “불요불급한 정부 공사의 집행을 보류 또는 연기하겠다”고 발표하였다. 전체 국민경제 차원의 내핍을 강조하고 있던 상황에서, 행정수도 건설은 바로 불요불급한 사업의 대표적인 사례였다.

그로부터 얼마 지나지 않아 1979년 가을 부마항쟁이 일어났고 10월 26일 박정희 대통령이 시해되었다. 전국에 비상계엄령이 선포되었고, 행정수도 업무를 총괄해 온 오원철이 권력형 부정 축재의 죄목으로 계엄사령부에 체포되었다. 결국 박 대통령이 시해된 1979년 10월 26일 임시 행정수도 구상은 종말을 고했고, 오원철이 구속될 때 그 숨통은 끊어졌다. 이후 제5공화국 전두환 정권은 임시행정수도 구상을 계승하지 않았다.

4. 맺음말

본 논문은 1968년 안보 위기가 서울의 도시경관 변화에 미친 영향을 분석하였다. 1968년 1·21사태를 비롯한 일련의 사건들은 수도 방어에 대한 정부의 위기의식을 고조시켰고, 이에 따라 서울은 ‘요새화’라는 새로운 도시개발 기조 속에서 변화하게 되었다. 특히, 북악스카이웨이 건설과 평창동 일대 개발, 남산터널 개통, 그리고 행정수도 이전 논의 등은 안보를 고려한 개발 정책의 대표적인 사례로 볼 수 있다. 이는 단순한 경제적·도

시 계획적 필요에서 비롯된 것이 아니라, 냉전 시대의 군사적·정치적 맥락 속에서 이루어진 변화였다.

이처럼 1968년 안보 위기는 단순한 일시적 대응이 아니라 장기적인 도시 발전 방향에까지 영향을 미쳤다. 서울의 주요 기반 시설들은 당시의 안보 논리와 결합하여 조성되었으며, 이는 현재 서울의 도시 구조에도 여전히 흔적으로 남아 있다. 즉 ‘개발을 통한 안보 강화’라는 논리는 단순한 방위 전략을 넘어 도시 공간 배치와 정책 결정에 지속적으로 작용했다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

그러나 본 연구는 몇 가지 한계를 가진다. 우선 본 논문은 도시 구조 변화에 초점을 맞추었지만, 이러한 변화가 시민들의 생활 방식이나 사회적 관계망에 미친 영향에 대한 분석은 충분하지 못했다. 또한 정책 결정 과정에서 작용한 다양한 정치적·경제적 요인들에 대한 보다 심층적인 논의가 필요하다. 향후 연구에서는 보다 다양한 자료를 활용하여 당시 정책 입안자들의 의도와 실제 정책 집행 과정에서 발생한 갈등 및 조정 과정을 상세히 살펴볼 필요가 있다.

결론적으로 1968년 안보 위기는 단순한 군사적 사건이 아니라, 서울이라는 도시의 공간적·사회적 구조를 재편하는 중요한 계기가 되었다. 이러한 역사적 맥락을 이해하는 것은 현대 서울의 도시 정책을 평가하는 데에도 중요한 시사점을 제공할 수 있다. 오늘날 도시개발과 안보 정책이 다시 맞물려 가는 현실 속에서, 과거의 경험을 통해 보다 균형 잡힌 정책 방향을 모색할 필요가 있다.

찾아보기

ㄱ

가각전제 301
가각진지 301
강남 8학군 143
강남고속버스터미널 85, 129
강남구 234
강남지하상가 137
강동대로 11
강석오 93
개발제한구역 257, 306
경부고속도로 84, 88, 99, 164, 255
《경성도시계획조사서》 242
경인개발 255
경인고속도로 88, 95
경제과학심의회 292
고가고속도로 29
고가도로 20
고덕동 244
〈공유수면매립법〉 255
광성요업사 232
광진교 226, 233, 260
교통체신위원회 91
구자춘 86, 97, 109, 135, 149, 155, 246, 300, 301
국토도시계획학회 292
그린벨트 302, 304
김병린 135
김성배 214
김수근 97, 195
김신조 282

김정태 280
김종필 300
김현옥 20, 28, 69, 148, 193, 289, 293, 297
김형만 86, 97
김홍신 132

ㄴ

난지하수처리장 197
남산1호터널 67, 298
남산2호터널 298
남서울 개발 10, 154
내부 순환로 7
뉴코아 140
뉴타운 216

ㄷ

대립산업 255
대방동 209
대한건축학회 62
대한건설단트 165
대한토목학회 60
대현동 209
〈도시계획법〉 303
〈도시계획법시행령〉 135
도시계획위원회 92, 157
동대문고속터미널 95
동명기술공단 164
《동명연혁고》 229
동부간선도로 262
동부종합시장 236



마장동 43
 목동 신시가지 190, 208, 217
 무허가주택 210
 미아리고개 293



박동언 118
 박정희 137, 155, 189, 277, 286, 291, 303, 307
 반병길 118
 반포고등학교 143
 반포동 143
 반포주공1단지 136
 반포지하상가 138
 벤즈고속버스터미널 95
 부마항쟁 318
 부암동 288, 291
 북악스카이웨이 289
 북악터널 294
 비상계엄령 318



삼부토건 255
 삼성역 177
 3핵도시 86, 149, 158
 상가형아파트 76
 〈새서울백지계획〉 7
 서대문고가도 70
 서울강남고속버스터미널(주) 106
 서울건축건설턴트 212

서울기본도시계획 23
 서울도시기본계획조정수립 25
 서울역고가도로 70
 서울올림픽 207
 서울종합터미널 114
 서울지하철건설(주) 134
 선릉역 177
 선형도시 212
 세검정 293
 세브란스병원 96
 세종로 20, 33, 41, 69, 307
 세화고등학교 143
 센트럴시티 125
 소공동 지하상가 175
 수도방위체계 283
 수도행정자문위원회 118
 순환선 37, 148, 157, 267, 293
 시민공원 196, 198
 시정10개년계획 22
 시정종합계획 27
 신동수 164
 신선호 122
 신정동 214
 신촌역 177
 신태익 94
 CBD 26



아현고가도로 69
 안양천 213
 암사동 244
 암사 시영아파트 253
 암사토지구획정리사업 250

여의도 윤중제 294
 연희입체교차로 68
 염보현 218
 영동선 125
 영동지구 256
 예지동 71
 오간수교 41, 74
 오원철 311, 315
 옥창호 137
 올림픽대로 7, 190, 197, 202, 207
 와우아파트 붕괴 사건 294
 요새화 10, 227, 288, 297
 울진·삼척 무장공비 사건 296
 유신상운 89
 유신설계공단 164
 유진맨손 296
 울산 108, 119
 을지로2가 39, 78
 283군부대 279
 이현경 165
 인왕스카이웨이 290
 인창상가 137
 '1·21 사태' 280
 입체교차로 28, 203

ㅈ

〈자동차정류장법〉 95
 전궁렬 164
 정릉 293
 제1순환선 89, 292
 제1연와공장 232
 제2정부종합청사 308
 제2청계교 43

종로2가 39
 (주)미림기술공단 36, 42
 (주)한신부동산 294, 298
 중앙도매시장 94
 중앙도시계획위원회 35, 292
 지하상가 175
 지하철 23
 지하철 1호선 52, 163
 지하철 3호선 134
 지하철본부 171, 179

천

창신동 74
 천호구사거리 236
 천호대교 7, 228, 234, 248, 261, 269
 천호대로 228, 264, 269
 천호동 226, 232
 천호역 241
 천호토지구획정리사업 245, 249
 청계고가도로 21, 67, 77
 청계로 36, 55
 청계로2가 39
 청계천 복개 49
 청록회관 138
 청와대 283
 최상철 117

ㅋ

코리아그래이하운드터미널 89

ㄷ

단천하수처리장 197
〈택지개발촉진법〉 191, 209
테헤란로 177
통킹만 사건 277
퇴계로 70

ㄹ

평창동 288, 291
푸에블로호 284

ㅎ

한강대교 7, 230
한강대교건설계획 259
한강종합개발사업 189, 193, 209
한강철교 230
한국도시개발연구소 100
한국신탁은행 294
한국종합기술개발공사 195
한국철도기술협력회 166
한병채 109
한산지하상가 138
한일연외공장 232
한정섭 50
한진 터미널 89
행정수도 309, 314
현대건설 255
호남고속도로 315
호남선 125, 315
황규복 118
후암동 209
후크신도시 212, 215

집필자

곽경상 연세대학교 국학연구원 학술연구교수

이길훈 서울시립대학교 건축학부 교수

박경렬 성균관대학교 사학과 박사과정 수료

이준희 연세대학교 글로벌한국학연구소 연구교수

김태윤 서울대학교 아시아연구소 선임연구원

예대열 순천대학교 인문학술원 학술연구교수

서울역사중점연구 19

서울 도시교통의 건설과 경관의 변화

발행인 서울역사편찬원장 이상배

발행처 서울역사편찬원(history.seoul.go.kr)

서울특별시 송파구 올림픽로 424 올림픽공원 내(전화 02-413-9622)

기획·편집 박명호(시사편찬과장), 김근영

발행일 2025년 6월 30일

판매가 10,000원

편집·인쇄 ANPR(전화 031-955-9202)

발간등록번호 51-6110000-003207-01

ISBN 979-11-6071-209-4

979-11-6071-023-6 (세트)