

# 한국전쟁 후 도시 부흥 차원의 계획적인 도로정비 시기 (1950년대 초반 ~ 1970년대 초반)

이 광 훈 서울연구원 명예연구위원

## ‘전쟁 재해 부흥계획’ 수립과 추진

전후 도로정비는 1948년 ‘한미원조협정’에 의해 미국 대의원조기구인 경제협조처(ECA: Economic Cooperation Administration)의 원조 예산으로 시작되었다. 서울시는 도시계획위원회를 조직하고 도시건설계획안을 마련하였는데 도로개수(改修)와 신설, 교량건설 등이 대부분이었다. 전쟁으로 황폐화된 서울을 국제도시로 만들기 위해 서울시는 도시계획으로 도로를 지정·고시하였다. 1952년 수립된 「전재부흥계획」에서 39개의 계획가로를 신설, 6개의 기존 계획가로를 폐지, 18개의 기존 가로는 확장하기로 하고 1955년부터 본격적인 공사에 들어갔다. 지금의 한강대로와 태평로로 이어지는 5.5km 구간이 당시 대대적인 공사를 통해 정비되었다.

1958년부터는 청계천 복개공사가 시작되었다. 당시 청계천은 토사와 오물이 쌓이고 준설도 불가능한 상황이었다. 6.25 전쟁 후 들어서기 시작한 판자촌에서 배설물이 하천에 그대로 흘렀고 악취가 진동했다. 종로구 광교에서 동대문 오간수교까지 2,358m 구간을 복개하였다. 이 시기 도로정비는 신설보다는 기존 도로를 개보수하고 확장하는 수준에 머물렀다.

### ▶ 청계천 복개공사



### ▶ 한도 직후 남대문-서울역 간 도로공사

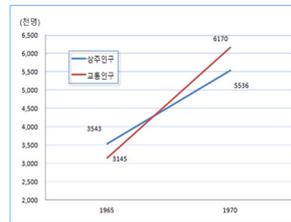


## 방사순환형 서울시 도로망 체계 구축

인구의 폭발적 증가로 서울시 행정구역은 계속 확장되었으나 도시공간구조는 도시 규모와 맞지 않게 사대문 안을 단핵으로 하는 1극 중심 체계였다. 도시의 주요 기능이 사대문 안의 도심에 집중되었고 도로와 교통 모두 외곽에서 도심으로 집중되는 패턴을 보였다. 심각한 문제는 이들 방사도로를 보완하는 순환도로체계가 정비되지 못해 외곽 간의 교통까지도 도시를 경유해야 하는 것이었다. 시내버스, 승용차, 화물차가

뒤섞여 교통이 마비되는 일이 비일비재하였다. 차량이 10만여 대에 불과했는데 교통혼잡은 지금보다도 심각했다.

### ▶ 인구 증가추세보다 가파른 교통인구 증가추세



### ▶ 차량이 얽혀 혼잡해진 광화문 네거리 일대(1970년)



1960년대 후반 취임한 김현옥 서울시장은 불도저 시장이라고 불렸을 정도로 강력한 도시계획 추진에 의한 도로건설을 해냈다. 김현옥 시장은 취임하자마자 「서울특별시 교통난 완화책」을 통해 단기·중기·장기의 교통난 완화책을 제시하였는데 단기대책으로 지하철도와 보행육교를 건설하고 중장기대책으로 지하철 건설과 도로 건설을 약속하였다. 놀랄 만한 것은 단기대책 중 대부분이 공약 발표 후 며칠 뒤인 5월 1일부터 시작해서 광복절인 8월 15일까지 끝난다는 것이었다. 이어 발표된 제2차 공약은 도로 건설에 집중되었고 하루에 10개 이상의 도로를 착공하는 등 서울시민이 놀랄 만한 추진력을 보였다. 서울시내에서 외곽으로 나가는 주요 방사축 도로 대부분은 이 시기 확장되거나 신설되었다. 서북쪽으로 홍제동-갈현동간 도로, 동북쪽으로 돈암동-우이동간 도로, 동쪽으로 성동교-위키힐, 서쪽으로 독립문-사직로 도로, 남쪽으로는 시청앞-서소문-아현동-신촌-한강교 간 등 주요 간선도로 정비가 이때 이루어졌다.

### ▶ 2개 순환선과 방사도로 중심의 1960년대 도로망



### ▶ 신부도심과 인구배분 및 1,2,3순환로 계획도면



그렇다고 도로 건설이 주먹구구식으로 추진된 것은 아니었다. 도시기본계획 상의 도시공간구조계획을 도로계획 차원으로 구현하는 작업이 수행되었다. 즉, 도심 일점 집중형의 도심부 교통난 완화를 위해, 첫째 도심지와 외곽지역을 연결하는 방사선 도로의 신설과 확장, 둘째 외곽지역 상호간을 연결하는 환상 순환도로의 신설과 확장에 중점을 두었다.

1960년대 후반기는 서울시 도시 정비에서 가장 역동적인 기간이라 할 수 있다. 1965년에서 1970년까지 불과 5년 동안 3,852km의 도로를 신설 또는 개량하였다. 1960년대에 건설된 방사선도로는 14개 노선에 이르렀고 순환선 도로도 2개 노선이 건설되었다. 이로써 초창기 서울시 도로망 패턴은 방사순환형 체계를 갖추게 되었다. 부족한 도로 건설 예산 하에서도 순환도로 정비를 구상하고 실현에 옮겼다는 것은 당면한 교통처리에만 집착하지 않고 도로네트워크 차원에서 계획적으로 접근을 하였음을 알 수 있다.

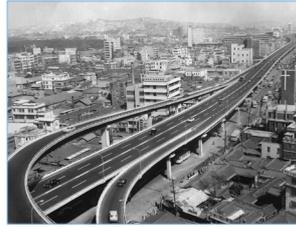
### 고가도로, 지하차도, 보행육교 전성시대

서울시는 1968년 49개 노선을 대상으로 3개월에 걸친 대대적인 교통량조사와 분석을 시행하였다. 분석결과 도심 주변에서 발생하는 교통혼잡과 정체에 대응하는 유일한 방법은 혼잡구간이나 교차로를 고가도로 등으로 입체화하는 것이라고 판단하였고 바로 교차로 입체화에 돌입하였다. 일부 과학적인 교통운영도 제안되었으나 당시 통신호 운영 기술과 교통공학적 도로관리는 초보적 수준이었다.

당시 언론보도를 보면 지하차도, 고가도로, 지하보도, 보행육교는 마치 근대화된 서울을 상징하는 것으로 짧은 기간에 너무 많이 건설된 인상마저 주고 있다. 이런 배경에는 당시 김현옥 시장의 역할이 매우 컸다. 선진 외국도시를 시찰하고 돌아온 김현옥 시장은 외국의 고가도로에 깊은 인상을 받았고 출장 중에 서울시에도 고가도로를 건설해야 되겠다는 결심을 굳혔다. 그는 서울시의 경우 급격한 인구 증가에 따라 부도심이 개발되고 있고 도심과 부도심 간의 교통량도 증가하고 있어서 고가도로가 필연적이라고 필요성을 설명했다.

1967년 서울시는 건설부에 제출한 '서울시 고가고속도로 건설사업 계획'에서 고가도로의 필요성으로 통과교통 흡수, 교통시간 단축을 통한 교통난 해소, 도심 과밀화 방지로 인한 도시적 제거 등을 제시하였다. 고가도로는 1970년 아현고가도로 개통을 시작으로 서울역고가도로, 청계천고가도로가 속속 건설되었다. 1960년대 13개의 고가도로를 건설하였으며, 1970년대에는 그보다 많은 35개를 건설하였다. 고가도로는 개통과 동시에 조국의 발전을 대표하는 상징물이 되었고 달력에도 자주 등장하는 서울의 대표 홍보물이었다.

#### ▶ 청계고가도로 완공



#### ▶ 시내 고가도로 조감도



지하도로는 1971년 퇴계지하차도부터 1980년 구반포지하도로까지 23개가 건설되었다. 1970년대 도로정비 정책 중 대표적인 하나는 방사선도로의 소통 촉진을 위한 교차로 입체화였다. 특히 1970년대 집중된 고가도로 정비는 도심으로의 교통소통 증진이 주목적이었다. 고가도로 유형은 크게 4가지로 구분됐다. 첫째는 교차로 소통개선을 위한 것, 둘째는 철도 횡단을 위한 것, 셋째는 지형 단차 극복을 위한 것, 넷째는 고가도로 자체가 간선도로인 고가도로 유형이다. 1960년대에는 교차로 소통유형이 가장 많았다. 1970년대에는 교차로 소통유형이 9개소, 철도횡단이 10개소, 지형 단차 극복 유형이 8개소, 간선도로 유형이 1개소 등으로 다양해졌다.

고가도로와 지하차도 외에 이 시기의 지하보도와 보행육교 건설도 눈여겨볼 필요가 있다. 1960년대 중반부터 시작된 서울시 지하보도 건설은 1970년대 들어서도 계속되었다. 1960년대 광화문지하보도, 의주로지하도, 서울역 지하도에 이어 1970년대 들어서도 회현지하도를 필두로 지하도 건설은 지속되었다. 보행육교 역시 1960년대 중후반부터 건설이 본격화되기 시작해서 1970년대 들어서서도 건설이 계속되었다. 특히 1960년대 후반 신문기사를 보면 하루 10여 개소의 지하도와 보행육교를 동시에 착공하는 것을 보도하고 있다.

이 시기에는 절대적으로 부족했던 도로정비사업도 활발히 진행되었다. 1960년대 초반 서울의 범위는 북쪽으로 갈현동, 구기동, 평창동으로 동쪽으로 미아동, 장위동과 중랑천 이북 지역, 남쪽으로는 광나루길을 따라 광장동에서 한강대교, 서쪽으로는 흑석, 노량진, 상도, 대방, 구로, 양평동으로 이어졌다. 그러나 남산과 한강으로 인한 지리적 조건으로 인해 서울은 동서 방향으로만 도시가 발달하였고 남북으로는 한강대교와 광진교로만 왕래가 가능하였다. 당연히 도로의 절대 물량이 부족했고 도로정비사업도 미진하였다. 🍀

이광훈 . going08translee@gmail.com

#### 참고문헌

1. 서울특별시, 1988, <서울특별시장거리 혼잡도 및 주행속도 분석 보고서>
2. 서울역사박물관, 2014, <안녕! 고가도로>
3. 서울역사박물관, 2013, <돌격건설: 김현옥 시장의 서울 1, 2>
4. 서울시정개발연구원, 2001, <서울 20세기: 공간변천사>