creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

**저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.**

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

도시계획학 석사학위논문

# 도로 시설물의 생성과 변천
# : 보행에 대한 사회적 인식 연구
## - 횡단보도, 신호등, 보도육교, 지하보도를 중심으로 -

A study on the emergence and change of road facilities
: Focused on crosswalk, traffic signal, pedestrian bridge, and underground passage

2014 년 2 월


서울대학교 대학원

협동과정 도시설계학 전공

천 효 원

# 도로 시설물의 생성과 변천

## : 보행에 대한 사회적 인식 연구

- 횡단보도, 신호등, 보도육교, 지하보도를 중심으로-

지도 교수 박 소 현

이 논문을 도시계획학 석사학위논문으로 제출함

2014년 2월


서울대학교 대학원

협동과정 도시설계학

천 효 원


천효원의 도시계획학 석사학위논문을 인준함

2013년 12월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

# 국문초록

오늘날 ‘걷는다’는 행위는 인간에게, 우리 도시 공간에 중요한 요소로 인식되고 있다. '보행'이 우리사회에서 두드러진 화두로 떠오르게 된 배경에는 자동차 중심의 도시 공간 등장이 있고, 그 기원을 거슬러 올라가면 구한말의 신(新) 교통수단 등장이라는 사건이 존재한다. 개화 이후 자동차와 전차 등 새로운 교통수단이 보행자와 같은 공간을 통행하게 되면서 그 둘 사이의 다툼과 충돌은 피할 수 없는 것이 되어버렸다.

그 과정에서 중재와 안전을 위해 교통 규칙, 도로 시설물 등이 등장하게 된다. 이후 그것이 점차 다듬어지고 고도화 되면서 오늘날의 모습을 갖추게 되는데, 이러한 도로시설물의 적절한 설치는 도시 보행환경에 있어서 안전한 보행을 달성하기 위해 선행되어야 할 요소이다. 그리고 도로시설물은 도시공간구조라는 큰 틀 안에서 세부적인 보행환경을 다듬고 개선시키는 역할을 한다.

이에 본 연구는 도시 보행환경에 도로시설물이 미치는 영향이 큰 것을 인식하고, 1920년대부터 현대에 이르기까지 그것이 어떠한 배경과 사회적 논의 속에서 변화해 왔는지 밝히고자 했다. 또한, 자동차와 보행자의 대립 구도에서 보행자의 위상은 어떻게 변화하였는지를 도로시설물의 변천 과정에서 알 수 있을 것으로 예상했다.

연구는 주로 근대 교통정리를 위해 설치되었던 도로시설물의 등장에서부터 그것의 증가, 철거에 이르는 일련의 변화를 당대의 신문과 시각 자료를 검토하는 것으로 진행되었는데, 그 이전에 바람직한 보행환경 요건과 도로시설물의 종류를 검토하여 본문에서 구체적으로 다룰 도로시설물의 범위를 한정하였다.

검토 대상 자료는 1920년대에서 현대에 이르는 신문기사와 사진자료이며 이를 바탕으로 정성적 분석을 수행한다. 주요 자료인 신문과 사진자료는 각 시대상을 충분히 반영하는 매체이고, 지난 20C를 가장 쉽고 풍부하게 들여다 볼 수 있다는 점에서 채택 근거를 지닌다.

본격적으로 근대에서 시작하여 현대에 이르는 광범위한 자료의 검토와 재구성을 바탕으로 다음과 같은 사실을 알 수 있었다.

1920년대 이후 우리나라 도로시설물의 역사는 도로시설물의 도입기, 입체도로시설물의 확장기, 철거기로 구분되고 그 배경과 특징은 다음과

같다.

먼저, 1920년대부터 1940년대까지는 '교통문제'가 생겨나면서 도로시설물이 이 땅에 모습을 보이기 시작한 시기이다. 1910년대 초에 시작되어 1920년대 후반에 마무리 된 경성시구개수를 통해 남대문~서울역, 태평로, 남대문로, 을지로, 종로 등은 확폭 정비되었고 몇몇 가로들은 보차분리 된 형태로 설계되기도 하였다. 이러한 노면 위를 달리는 교통수단은 다양했고 그 중에서도 전차의 이용이 두드러졌다. 전차는 지금의 지하철과는 다르게 보행자, 자동차와 같은 선상에서 운행되었기 때문에 충돌에 대한 가능성이 높았고 1920년대 후반 교통수단의 확대로 인해 그 빈도수도 잦아졌다. 이러한 도로 교통의 시대적 상황과 함께 1929년의 조선박람회의 개최를 계기로 이 땅에 처음 횡단보도가 표시된다. 이후 심화된 교통난을 해결하기 위해 전차 노선과 보행자의 횡단 경로가 중첩됐던 남대문로, 종로, 을지로, 광화문로 등에 신호등이 설치된다. 1940년대에 들어서는 6개의 도로가 교차하는 남대문 지점의 교통혼잡 완화를 위해 지하도 건립을 위한 공사가 단행되기도 하였다. 즉, 1920년대에서 1940년대는 이 땅에 횡단보도, 신호등, 지하보도가 처음 설치된 시기로 도로시설물의 도입기이다. 이 시기에는 보행자만 통행하던 길에 전차와 각종 차량이 등장하면서 사회적으로 보행자의 안전 문제를 인식하기 시작했다.

본격적인 자동차 시대에 돌입한 1960년대부터 1980년대 까지는 입체도로시설물이 증가, 확대된 시기이다. 우리나라 최초의 보도육교인 퇴계육교가 지금의 명동역 부근에 1964년 설치된다. 이후 1966년 김현옥 시장이 취임하면서 보도육교와 지하보도가 우후죽순 생겨나기 시작한다. 지하보도는 지하상가로 진화하여 1967년에는 시청앞지하상가가 준공되었다. 이로써 해방 이후 1960년대부터 1980년대 이르는 시기는 보도육교의 출현 이후 개소수의 급증, 지하보도의 확장과 지하상가로의 변이가 이루어진 입체도로시설물의 확장기이다. 이 시기에는 자동차 시대를 맞이하면서 자동차가 길의 주인 행세를 하기 시작했고 보행자는 안전을 위해 지상으로 또는 지하로 밀려나야 했다. 즉, 자동차를 위해 보행자가 불편을 감수해야 했던 시기로 볼 수 있다.

1990년대부터 현재까지는 보행권 인식 이후 입체시설물이 퇴장하기 시작한 시기이다. 특히 보도육교는 청계천 복구 공사 중 대량 철거되었다. 지하보도의 경우 보행 연속성 향상을 위해 지상에도 횡단보도를 설치하려는 움직임이 이어지고 있다. 그 과정에서

이해관계자가 충돌하기도 하고 오랜 시간 합의를 통해 보도육교 철거 또는 횡단보도 설치가 이루어지기도 한다. 최근 서울시는 『보행친화도시 서울 비전』을 발표하여 육교 철거, 녹색신호시간 연장, 횡단보도 개소수 증대 등을 약속하고 있다. 즉, 1990년대에서 현재까지는 성장기에 설치된 보도육교가 하나, 둘씩 철거되고 횡단보도가 확장하는 입체도로시설물의 철거기이다. 보행자가 안전하고 편하게 걸을 수 있는 권리에 대한 목소리가 높아지고 한데 모아진 결과이다.

이와 같이 정리할 수 있는 도로시설물의 역사에서 시대에 따라 변화하는 보행 환경에 대한 인식을 엿볼 수 있고 이는 교통에 대한 우리의 생각과 깊은 관계를 맺고 있음을 알 수 있다. 늘어가는 차량의 소통을 원활히 하기 위해 넓은 도로, 적은 횡단보도 개소수, 많은 고가가 필수적이라고 생각하던 시기에서 현대에 들어와 차량 이용을 억제하는 추세로 변화한 것은 교통 환경 개선에 대한 패러다임이 크게 바뀐 결과이다. 그것은 긴 시간 동안 축적되어온 경험과 노력의 산물이다. 그 과정에서 충돌과 갈등이 일기도 했지만 타협을 이루어 냈고 지금도 그 노정에 있다.

본 연구는 보행자와 차량의 대립 관점에서 도시공간에서 도로시설물로 구현된 둘 사이의 줄다리기를 1920년대부터 현대에 이르기까지 순차적으로 정리한 것이다. 그 과정에서 시대에 따라 변화하였던 우리의 도로 교통, 보행 상황과 보행권에 대한 인식의 정도를 살펴볼 수 있었다. 그러나 자료의 부족으로 초기의 연구 의도를 모두 담아내지 못한 아쉬움이 있다. 설치에 이르는 사회적 논의가 담긴 자료가 부재하여 다 표현하지 못한 부분이 있고, 연구 공간도 서울의 도심으로 한정해 동네 보행 등 우리 생활과 밀접하게 맞닿아있는 이야기는 하지 못했다. 이는 차후에 관련 연구에서 지속적으로 다뤄져야 할 부분이다.

**주요어 :** 도로시설물, 보행환경, 교통정리, 보행 환경 변천
**학　번 :** 2013-20721

# 목차

**제1장 서론** ..... 2
1. 연구의 배경 및 목적 ..... 2
2. 연구의 내용 및 범위 ..... 5
3. 연구의 방법 ..... 7

**제2장 예비적 고찰** ..... 10
1. 바람직한 보행환경의 요건 ..... 10
2. 보행의 안전성과 도로시설물 ..... 12
2.1 보행환경과 도로시설물 ..... 12
2.2 보행의 안전성에 영향을 미치는 도로시설물 ..... 13
3. 선행 연구 ..... 17

**제3장 도로시설물의 출현 :교통수단과 보행자의 공존을 위한 모색** ..... 20
1. 일제강점기 도로와 교통수단 ..... 20
1.1 경성시구개수 ..... 20
1.2 일제강점기 교통수단 ..... 22
1.3 교통문제의 대두 ..... 23
2. 도로시설물의 출현 ..... 25
2.1 신호등의 출현 ..... 25
2.2 지하보도의 출현 ..... 29
3. 소결 ..... 31

**제 4 장 입체도로시설물의 증가 : 차량의 속도를 위한 보행자 분리** ..... 33
1. 자동차 시대의 도래와 교통난 심화 ..... 33
2. 입체도로시설물의 도입과 확대 ..... 37
2.2 김현옥 시장과 육교, 지하도의 대량 설치 ..... 38
2.3 입체도로시설물 설치의 배경 ..... 40
3. 지하상가의 확대 ..... 47
4. 소결 ..... 55

**제5장 입체도로시설물의 철거** ..... 58
**1.** 사라져가는 도심 보도육교 ..... 58
**2.** 횡단보도의 설치 확대 ..... 62
**2.1** 보행권의 대두와 횡단보도 설치 ..... 62
**2.2** 생존권과 보행권의 대립 ..... 65

**제6장 결론** ..... 72
**1.** 결론 ..... 72
**2.** 연구의 의의 및 한계 ..... 75

**인용문헌** ..... 76

**영문초록** ..... 78

# 표 목차


<표 1> 연구의 범위 6
<표 2> 연속간행물 목록 7
<표 3> 사진 자료 수집 목록 8
<표 4> 바람직한 보행자 공간의 특성 10
<표 5> 도로시설물의 종류 13
<표 6> 도로교통법 상 신호등, 횡단보도의 정의 및 설치기준 14
<표 7> 『도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙』상 횡단 시설 설치기준 15
<표 8> 경성부 인구와 차량 년도별 비교(1914~1931) 23
<표 9> 1945~1965 서울시 인구 추이 34
<표 10> 서울시 차량등록대수 35
<표 11> 서울시 교통수단 분담률 (1965) 35
<표 12> 도심부 지하상가 50
<표 13> 우리나라 최초의 도로시설물(횡단 관련 시설물) 55
<표 14> 2000년도 이후 종로구 및 중구의 보도육교 개소수 58
<표 15> 종로구 및 중구 횡단보도 개소수 추이 63
<표 16> 『보행친화도시 서울 비전』10개 사업 67
<표 17> 도로시설물 변화에 따른 시대구분 73

# 그림 목차


<그림 1> 연구의 흐름 5
<그림 2> 다양한 도로시설물 13
<그림 3> 두 차례의 시구개수에 의해 확폭, 직선화된 경성 내 도로 20
<그림 4> 서울역에서 남대문을 바라본 시가지 모습 21
<그림 5> 화신백화점 앞 신호등 25
<그림 6> 일제강점기 전차 노선 27
<그림 7> 지금의 을지로 사거리에 1938년 설치된 자동식 교통 정리기 28
<그림 8> 남대문 지하도로 설계도 29
<그림 9> 거리마다 사람과 차량의 싸움터 33
<그림 10> 1949~1961년 서울시 인구 추이 34
<그림 11> 준공을 눈앞에 둔 퇴계육교 37
<그림 12> 한국은행 앞 육교 개통식 (1966.6.22) 39
<그림 13> 시청 앞 육교 개통식 (1966.6.22) 39
<그림 14> 광화문사거리 지하도 기공식 (1966.4.19) 39
<그림 15> 광화문사거리 지하도 공사 후 (1966) 39
<그림 16> 육교, 지하도 건설에 대한 다양한 시각이 묻어나는 신문 기사들 43
<그림 17> 시청앞지하상가 개통식 48
<그림 18> 개풍빌딩 앞 지하도 구축공사 조감도 48
<그림 19> 시청앞지하상가 입구 모습 48
<그림 20> 1976년 소공동지하모습 1 49
<그림 21> 1976년 소공동지하모습 2 49
<그림 22> 종로구 및 중구 보도육교 개소수 변화 58
<그림 23> 2009년 철거 전 내자보도육교 현황 사진 59
<그림 24> 남산입구보도육교 현황 60
<그림 25> 리라초교앞보도육교 현황 60
<그림 26> 충무초교앞보도육교 60
<그림 27> 1999년 4월 광화문네거리에 설치된 횡단보도 64
<그림 28> 도심 주요지점 횡단보도 설치를 위한 시민단체의 운동 64
<그림 29> 명동역 횡단보도 설치위치 조정안 66

# 1 서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 내용 및 범위
3. 연구의 방법

# 제1장 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

오늘날 '걷는다'는 행위는 인간에게, 우리 도시 공간에 중요한 요소로 인식되고 있다. 걷기는 가장 원초적인 이동 방법이며 단순하지만 필수적인 신체운동 수단이기도 하고, 도시 내에서는 공간에 생기와 활기를 불어넣어 줌으로써 바람직한 도심 환경을 조성하는데 중요한 역할을 한다.

이러한 보행에 대한 중요성은 현대에 들어와 많은 이들이 공감하는 부분이며 이에 공공에서도 걷기 좋은 환경을 조성하는 것에 꾸준히 관심을 갖고 관련 정책을 펴고 있다. 특히, 서울시는 1990년대 이후 '보행친화'를 보행자전용가로 조성, 보행연속성 개선 등으로 구현하는 등 보행친화정책을 지속적으로 제시하고 있다. 즉, 이 시대에 '보행친화'는 더 이상 받아들여야 하는 대상이 아니라 당연한 것으로 여겨지는, 공공과 민간이 달성하기 위해 지속적으로 노력하는 대상이다.

이처럼 오늘날에 와서 걷기 좋은 환경에 대한 욕구는 특히 두드러지고 있다. 하지만 안전한 보행환경을 조성해야 한다는 것이 새로운 얘기는 아니다. 교통수단의 등장 이후 사로고 인한 인명 피해를 방지하는 것은 교통 관리에서 가장 중요한 화두였다. 그렇다면, 현대에 유독 보행자의 안전을 강조하고 있긴 하지만 어느 시대에나 중요한 사안이었을 것인데, 오늘날 더욱 두드러지는 이유는 무엇이고 사람들이 인식하는 중요도의 차이는 어느 정도였는가? 자동차와 보행자의 대립 구도에서의 보행자의 위상은 어떻게 변화하였는가?

위와 같은 질문들은 급격한 근대화와 전후 고도 성장을 겪어낸 우리나라를 배경으로 했을 때 그 의미가 더욱 두드러진다. 성장을 단기간에 겪어 내면서 교통문제를 해결하는 것은 도시 내에서 최우선적으로 고려해야 할 사항이었고 이 과정에서 차량과 보행자 사이 우선순위 다툼은 자연스럽게 일어났다. 차량과 보행자 중 누구의 손을 어떻게 들어주었는가는 각 시대마다 다른 양태로 일어났다. 그 결과 지난 25년간 서울 시내에 등록된 차량 수는 약 3.8배 증가하였음에도

불구하고 보행자와 차량 사이의 교통사고는 1/3 가량으로 줄어드는 모습을 보인다.[1] 즉, 차량에 대항한 보행자의 안전은 차량의 절대적인 수에 의해서만 영향을 받는 것이 아니라는 것을 확인할 수 있다. 이것은 단순히 자동차 수의 증가를 압도하는 무엇인가의 존재를 암시한다. 본 논문에서는 사회적인 인식 변화 즉, 보행자의 위상과 그것에 대한 인식 변화가 현대의 보행환경 개선을 이루어냈고 앞으로도 더 많은 성과를 이룩해 내는 데 중요한 역할을 한다는 것에 착안해 진행되었다.

이러한 보행에 대한 인식 변화는 보행 환경의 계획행위가 어떻게 변화하였는지 추적함으로써 밝혀질 수 있다. 우리 도시의 건조물들은 각 시대의 사회적 패러다임을 반영하고 있는 최종적인 결과물들이고, 이러한 이유로 시간이 흐르며 변화해 온 계획 행위의 모습을 살펴보는 것은 시대의 생각을 읽어낼 수 있는 한가지 방법이 된다. Carl Abbott은 downtown이 정치, 사회적 환경, 문화적 표현들의 다양한 트렌드에 발맞춰 변화한다고 말했다.[2] 이는 비단 downtown 뿐 아니라 우리 주변을 구성하는 다양한 건조 환경에도 적용되는 이야기일 것이다. 즉, 최근에 이루어지는 "보행자 위주"의 계획 행위에도 적용될 수 있는데, 대부분의 사람들이 당연하게 여기고 있는 보행자 중심 개념은 현대에 들어와 어떤 계기에 의해 만들어진 개념이며 이전에는 당대의 사회적, 정치적, 문화적 배경 안에서 지금과는 다른 개념을 갖고 계획 행위를 수행해왔다.

정리하면, 보행에 대한 패러다임 변화는 보행자의 안전을 달성하기 위해 수행되었던 각 시대의 다양한 노력을 추적함으로써 확인된다. 이러한 과정을 통해 확인된 우리의 보행에 대한 인식 변화는 지속되는 보행환경 개선 사업, 운동의 역사적 근거와 배경이 되어 그것을 더욱 장려하고 올바른 방향으로 나아가는데 일조할 것이다.

이와 같은 연구 배경과 목적 아래에서 본 연구는 구체적으로 각 시대의 행위를 살펴보기 위해 본 연구는 도로 시설물을 도구로 채택하게 된다. 즉, 근대 교통정리를 위해 설치되었던 도로시설물의 등장에서부터 그것의 증가, 철거에 이르는 일련의 변화를 당대의 자료를 토대로 검토한다. 이러한 논의를 통해 현대 보행 환경을 구성하는 요소들이

---

[1] 1988년 서울시의 자동차 등록 대수는 778,940대, 2012년 등록 대수는 2,969,184대로 대략 3.8배 정도의 증가를 보이나 보행자와 차량 간 교통사고 수는 1988년 30,887건에서 2012년 10,891건으로 약 1/3로 대폭 줄어든 모습을 보인다.(통계 자료 출처 : 서울 통계정보 시스템)

[2] Downtown: "a constructed concept whose meaning has changed in accordance with broader trends in political thoughts, social circumstances, and cultural expression." (Carl Abbott, 1996)

어떠한 배경과 과정을 거쳐 형성되었는지 알 수 있다. 조금 더 깊게는 그 이면에 담긴 보행에 대한 우리의 시각은 어떻게 변화해 왔는지도 알 수 있고, 지금 우리가 서 있는 지점에 대해서도 생각해 볼 수 있을 것이다.

# 2. 연구의 내용 및 범위

## 2.1 연구의 내용

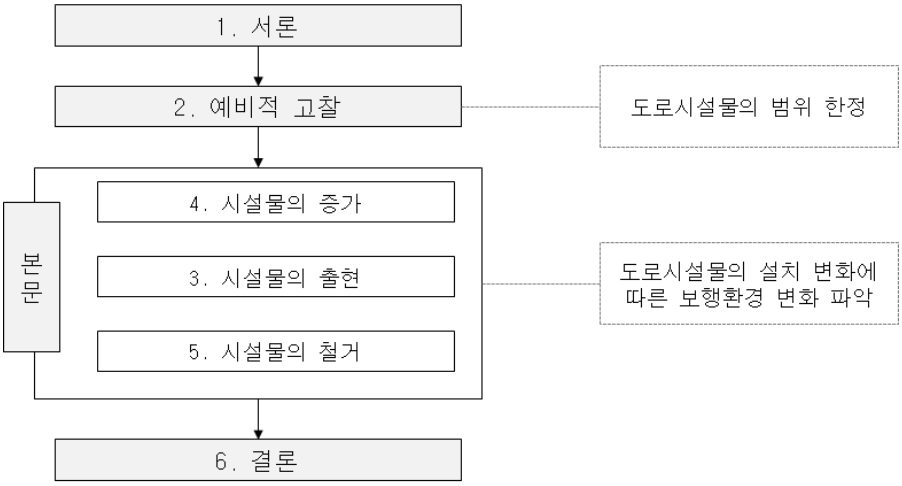
본 연구의 내용은 2장의 예비적 고찰, 3장, 4장, 5장의 본문과 6장 결론으로 구성된다.

2장에서는 바람직한 보행환경 요건과 도로시설물의 종류를 검토하여 본문에서 구체적으로 다루어지는 도로시설물의 범위를 한정한다.

다음에 이어지는 3장, 4장, 5장은 도로 시설물의 출현, 증가, 철거에 대한 것이며 그 내용은 다음과 같다.

먼저, 3장 '시설물의 출현'에서는 시설물이 최초 설치된 시대의 사회적 배경과 설치 이후의 보행 환경에의 영향을 살펴본다. 다음, 4장 '시설물의 증가'에서는 해방 후 시설물의 숫자가 급속하게 증가된 추이와 그 배경, 그리고 5장 '시설물의 철거'에서는 현대에 이르러 대규모 철거를 겪게 된 내용이 시계열로 진행된다.

마지막 6장 결론에서는 시설물의 등장, 증가, 철거의 일련의 과정을 통해 우리 보행 환경이 어떠한 변화를 겪어왔고 그에 대한 우리 인식은 어떠하였는지 정리한다.




<그림 1> 연구의 흐름

## 2.2 연구의 범위

연구의 대상은 시설물의 종류, 공간, 시간의 측면에서 그 범위가 한정된다.

대상 시설물은 보행의 연속성에 영향을 미치는 시설물에 한정하도록 한다. 이는 다음에 이어지는 2장 “예비적 고찰”에서 더 깊게 논의될 것이다.

시간적 범위는 근대 교통수단의 급증으로 도로시설물이 설치되기 시작한 시기부터 현대까지이다. 우리나라에 전차가 도입되고 자동차가 처음 모습을 보인 것은 1890년대 후반이었으나 본격적으로 그것이 지배적인 교통수단으로 자리잡고, 이후 각종 교통수단과 보행자의 충돌을 예방하기 위해 통행을 분리해야 할 필요성을 느끼기 시작한 때는 1920년대에 들어와서이다. 이와 더불어 도로시설물도 이 무렵 모습을 보이기 시작한다. 이러한 배경에서 연구의 시간적 범위는 1920년대부터 현재로 한정한다.

공간적 범위는 다수의 도로시설물들이 우리나라에 최초로 설치되었던 서울 사대문 내부이다. 그러나 나머지 서울 지역도 배제하지 않는다. 이러한 공간 범위 설정의 배경은 1920년대부터 지속적으로 ‘서울’이라는 행정 구역을 달고 일관성 있게 살펴볼 수 있는 지역이 사대문 내부라는 점에 기인한다. 또한, 보행 환경의 경우 중심 상업지와 주거 단지의 기능과 형태의 차이가 존재하는데, 사대문 내부의 경우 긴 시간 동안 용도의 측면에서 비교적 일관적인 토지 이용을 보인다는 점에서도 그 공간적 범위의 타당성을 갖는다.

**<표 1> 연구의 범위**

| | |
|---|---|
| **시설물의 범위** | 보행의 연속성에 영향을 미치는 시설물<br>(2장에서 논의) |
| **시간적 범위** | 1920년대 ~ 현재 |
| **공간적 범위** | 서울 사대문 내부 |

## 3. 연구의 방법

연구의 주된 방법은 연속 간행물과 사진자료를 바탕으로 한 정성적 분석이다. 주요 자료인 신문과 사진자료는 각 시대상을 충분히 반영하는 매체이고, 지난 20C를 가장 쉽고 풍부하게 들여다 볼 수 있다.

다음은 본 논문을 위해 검토했던 연속간행물들이다.

<표 2> 연속간행물 목록

| 서비스 신문 | 서비스 기간 | 제공기관 |
|---|---|---|
| 동아일보 | 1920.4.1(창간)~1999.12.31 | 네이버뉴스라이브러리 |
| 경향신문 | 1946.10.6(창간)~1999.12.31 | 네이버뉴스라이브러리 |
| 매일경제 | 1966.3.24(창간)~1999.12.31 | 네이버뉴스라이브러리 |
| 한겨레 | 1988.5.15(창간)~1999.12.31 | 네이버뉴스라이브러리 |
| 한성순보 | 1883.10.31~1884.10.9 | 미디어가온 |
| 한성주보 | 1868.1.25~1889 | 미디어가온 |
| 독립신문 | 1896.4.7~1899.12.4 | 미디어가온 |
| 협성회회보 | 1898.1.1~1898.4.22 | 미디어가온 |
| 매일신문 | 1898.4.9~1899.4.3 | 미디어가온 |
| 대한매일신보 | 1904.8.4~1910.8.28 | 미디어가온 |
| 매일신보 | 1910.8.30~1945.8.14 | 미디어가온 |
| 신한민보 | 1909-02-10~1945-12-27 | 한국사데이터베이스 |
| 조선시보 | 1914.11.02~1940-08-31 | 한국사데이터베이스 |
| 부산일보 (고신문) | 1914-12-01~1944-03-31 | 한국사데이터베이스 |
| 시대일보 | 1923-03-31~1926-08-31 | 한국사데이터베이스 |
| 중외일보 | 1926-11-15~1931-06-19 | 한국사데이터베이스 |
| 태평양주보 | 1930.4.29~1947.4.27 | 미디어가온 |
| 중앙일보 | 1931-10-14~1933-03-06 | 한국사데이터베이스 |
| 조선중앙일보 | 1933-03-07~1936-09-04 | 한국사데이터베이스 |
| 자유신문 | 1945-10-05~1953-12-31 | 한국사데이터베이스 |

교통문제와 도로시설물이 등장하기 시작한 시기를 파악하기 위해서 현재 아카이빙이 되어 있는 고신문을 중심으로 검토한다. 1920년대라는 대략적인 시기를 파악한 이후에는 본 논문의 연구 범위에 해당하는 신문을 중심으로 연구를 진행한다.

현재 고신문 아카이빙 서비스를 운영하는 기관은

네이버뉴스라이브러리, 미디어가온, 한국사데이터베이스가 있으며 각 가관마다 검색이 가능한 범위에는 차이가 있다. 네이버뉴스라이브러리의 경우에는 제목과 본문이 모두 검색 가능하며, 미디어가온이나 한국사데이터베이스는 제목과 키워드가 검색 가능한 상태이다.

또한, 각 시대별로 설치되었던 시설물의 모습을 확인하기 위해 사진자료도 이용되었다. 이러한 사진자료는 주로 서울역사박물관과 국가기록원이 소장하고 있는 것을 검토 대상으로 삼았다. 두 기관이 근대, 현대 서울시의 주요 가로와 사건을 담은 사진을 다량 소장하고 있기 때문이다. 서울역사박물관 사진자료는 아직 아카이빙이 이루어지지 않은 상태여서 전시에 활용된 일부의 사진만 확인할 수 있었다. 각 소장처에서 확인한 전시 도록 및 검색 키워드는 다음과 같다.

**<표 3> 사진 자료 수집 목록**

| | |
|---|---|
| **서울역사박물관 사진자료 전시명** | 1950…서울. .폐허에서 일어서다 |
| | 경성 1930 |
| | 광화문 연가 |
| | 새문길, 시간을 걷다 |
| | 서울, 폐허를 딛고 재건으로 |
| | 세 이방인의 서울 회상 |
| | 종로 엘레지 |
| | 지하철 1호선 |
| | 체코인 브라즈의 서울방문 |
| | 격동의 시대 서울 |
| | 돌격건설! 김현옥 시장의 서울 |
| | 로쎄티의 서울 |
| | 종로의 전차와 지하철 |
| **국가기록원 검색 키워드** | 지하도 |
| | 육교 |
| | 지하상가 |
| | 시청 앞 지하상가 |

# 2 예비적 고찰

1. 바람직한 보행환경의 요건
2. 보행환경의 안전성과 도로시설물
3. 선행연구

# 제2장 예비적 고찰

## 1. 바람직한 보행환경의 요건

서울특별시 조례에서 규정하고 있는 '보행환경'이란 "보행자의 보행과 활동에 영향을 미치는 물리적, 감각적, 정신적 측면과 이에 관련된 제도 등을 포함한 총체적 환경"이다.[1] 이러한 보행환경이 갖추어야 할 요소는 다양하다.

John J. Fruin은 바람직한 보행환경을 달성하기 위해 안정성, 보안·방범, 편리성, 연속성, 쾌적성, 일관성 있는 설계, 매력 있는 보행공간이 선결되어야 한다고 말한다.[2] 각 목표를 달성하기 위한 방안은 다음과 같다.

<표 4> 바람직한 보행자 공간의 특성

| 구분 | 요인 |
|---|---|
| 안전성 | 보행자 공간이 갖추어야 할 기본적인 사항이며 보행자와 자동차의 교차를 줄임으로써 달성됨. 기본적인 수법으로는 공간적 분리(평면상의 분리와 입체적인 분리)와 시간적 분리로 나누어짐. 시간적 분리에는 교통 신호가 있으며 공간적 분리에는 평면상 분리로 차량 출입을 제한하는 방법이 있고 입체분리로 언더 패스와 오버 패스가 있음. 입체분리의 경우 보행자의 불편을 초래하기도 함 |
| 보안·방범 | 높은 조도의 조명, 시계의 양호성, 몸을 숨길 곳이 없는 건물이나 정원의 형태 설계로 달성 가능 |
| 편리성 | 우편함, 공중 전화 박스, 신문 판매대, 쓰레기통, 가로수 등 스트리트 퍼니쳐(street furniture)의 설치로 달성 가능. 또한, 교통 정리 방법을 자동차의 흐름보다 보행자의 흐름에 중점을 두어 계획할 수도 있음 |
| 연속성·쾌적성 | 입체 분리를 통해 달성될 수 있음 |
| 보행로 가로망의 연속성 | 보행로의 자연스러운 연결. 계획적인 설계를 통해 달성 가능 |
| 일관성 있는 설계 | 도시 중심의 모든 요소들이 방향, 기능, 목적이 명쾌하게 전달될 수 있도록 디자인 되어야 한다는 것. |

(출처 : Fruin, J. J., 유태열, 김용성 (1997). 보행자 공간: 이론과 디자인, 재판. 서울, 泰林文化社.)

[1] 서울시, 서울특별시 보행권 확보와 보행환경 개선에 관한 기본 조례(서울특별시조례 제5459호)
[2] Fruin, J. J., 유태열, 김용성. (1997). 보행자 공간: 이론과 디자인, 재판. 서울, 泰林文化社.

다양한 요소 중 중 가장 중요도가 높고 선행되어야 할 사항은 보행의 안전성으로서 안전한 횡단을 통해 달성 가능함을 알 수 있다. 횡단의 안전성은 차량과 보행자의 분리를 분리함으로써 충족되고 그러한 분리는 시간적, 공간적으로 해결 가능한 것이다. 시간적 분리는 교통 신호 즉, 신호등과 횡단보도의 이용을 통해 이루어지고 공간적 분리는 지하보도나 보도육교인 입체 시설을 통해 달성 가능하다

또한, 보행의 편의를 향상시키는 특성은 연속성으로서 이는 입체시설의 적절한 설치를 통해 도모된다. 최근에는 입체시설이 편의를 해치는 시설물로 인식되어 보행 평면상에서 해결하려는 시도들이 요구되고 있다.

# 2. 보행의 안전성과 도로시설물

## 2.1 보행환경과 도로시설물

보행환경을 구성하는 요소는 크게 보도, 차도, 인접대지, 도로시설물로 분류될 수 있다.

보도와 차도, 인접대지는 가로라는 평면을 나누는 기준으로 각기 다른 역할을 수행한다. 보도는 보행환경을 구성하는 가장 중요한 공간으로서 보행자의 고유 영역이며, 차도는 보행환경에 영향을 주는 인접 공간으로 자동차 및 운전자의 영역이라 할 수 있다. 또한, 인접대지는 보도에 접해 보행환경에 직접적인 영향을 주는 공간이다.[1]

이와 같은 구분은 주요 이용자, 소유자를 기준으로 이루어진 것이다. 그러나 소유자에 상관없이 보행자의 움직임을 제약할 수 없고 또한, 연속적인 보행 활동을 도모하기 위해서 보도, 차도, 인접대지의 경계가 허물어지는 공간이 생겨난다. 인접대지의 경우 전면공지는 보도의 연장선으로 여겨져 보행자 공간으로 편입되기도 한다. 또한, 차도에서도 횡단보도와 같은 공간은 보행자의 횡단을 위해 그 통행이 허용된다. 횡단보도는 자동차와 보행자의 통행이 중첩되는 부분으로 보행자의 안전과 직결된 공간이기도 하다.

도로시설물은 이러한 평면에 보행 및 교통 안전과 편이를 위해 설치된 것으로서 그 종류가 다양하다. 현재 서울시에서 관리하고 있는 도로시설물은 <표3>과 같다. 관리 부서에 따라 그 명칭이 도로시설물과 교통안전시설물로 구분되고 있으나 모두 보행자와 운전자의 안전과 편이를 위해 설치된 시설물이라는 측면에서 도로시설물로 일컬어 질 수 있다.

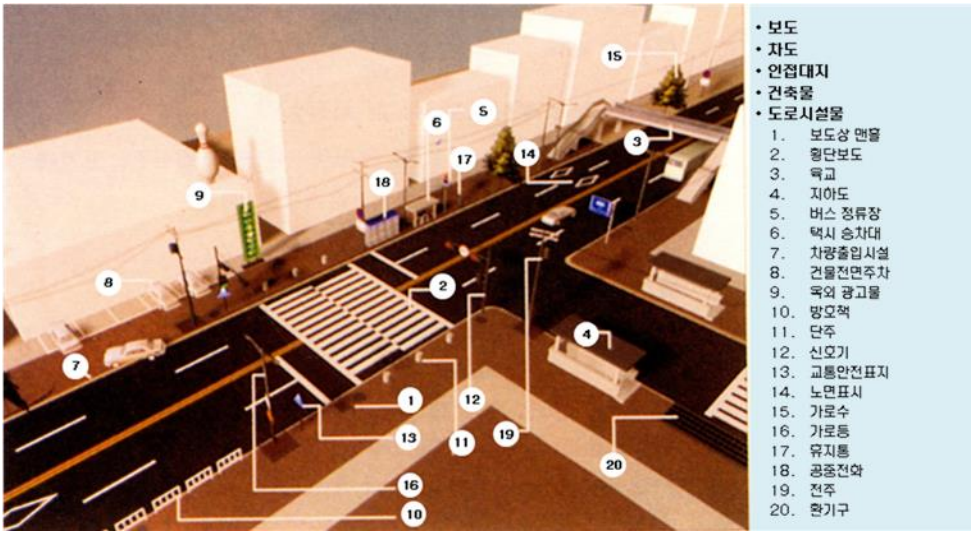
[1] 정석 and 서울시정개발연구원 (1995). 보행자 안전을 위한 도로시설물 개선방안. 서울, 서울시정개발연구원.

<표 5> 도로시설물의 종류

| 시설물 분류 | 시설물명 |
|---|---|
| 도로시설물* | 고가차도, 입체교차로, 터널, 지하차도, 지하보도, 보도육교, 복개구조물, 공동구, 언더패스, 가로등 |
| 교통안전시설물** | 신호등, 제어기, 안전표지, 노면표시(문자표시, 방향표시, 횡단보도 예고표시, 횡단보도, 선규제 표시, 안전지대), 버스 전용차로, 교통정보용 CCTV, 보행신호등 보조장치, 음향 신호기, 신호등 가변차로, 차량 검지기, 어린이 보호구역, 보행자 안내표지, 보행자 작동 신호기 |

* 도로시설물 : 서울시 도시안전본부 도로시설관리과 관리 대상 시설
** 교통안전시설물 : 서울시 도시교통본부 교통운영과 관리 대상 시설
(출처 : 서울시)

<그림 2> 다양한 도로시설물




(출처 : 정석, 서울시정개발연구원 (1995). 보행자 안전을 위한 도로시설물 개선방안. 서울, 서울시정개발연구원.)

## 2.2 보행의 안전성에 영향을 미치는 도로시설물

도로 시설물들은 보행 환경의 안전, 편리, 연속, 쾌적성을 증진시키는데 많은 일조를 한다. 각 시설물은 뚜렷한 역할을 지니고 그 기능을 다하고 있지만 시간적 제약으로 인해 이러한 시설물 모두를 살펴보는 것에는 무리가 있어 본 연구에서는 보행의 안전성과 연속성의 중요도를 앞 절에서 파악한 바, 안전성 및 연속성에 영향을 미치는 시설물로 그 대상을 한정하고 연구를 수행하도록 한다.

보행의 안전성 및 연속성에 영향을 미치는 도로 시설물은 도로를 횡단할 때 영향을 미치는 시설물로 해석될 수 있는데 가장 대표적인 시설물로는 횡단보도가 있으며 그 기능을 입체화 시킨 시설물로는 보도육교와 지하보도가 존재한다. 또한, 횡단보도가 설치된 지점에서 횡단 시점을 통제하는 신호등도 안전한 횡단을 하는데 중요한 역할을 담당하고 있다. 즉, 차량과 보행자를 시간적, 공간적으로 분리시키는 도로시설물들이다.

이러한 시설물들에 대해서 『도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙』과 『도로교통법』에서는 그 정의와 설치 기준을 명시해 놓고 있다

<표 6> 도로교통법 상 신호등, 횡단보도의 정의 및 설치기준

| 도로의 횡단(도로교통법 제10조) | | |
|---|---|---|
| ① 지방경찰청장은 도로를 횡단하는 보행자의 안전을 위하여 안전행정부령으로 정하는 기준에 따라 횡단보도를 설치할 수 있다.<br>② 보행자는 제1항에 따른 횡단보도, 지하도, 육교나 그 밖의 도로 횡단시설이 설치되어 있는 도로에서는 그 곳으로 횡단하여야 한다. 다만, 지하도나 육교 등의 도로 횡단시설을 이용할 수 없는 지체장애인의 경우에는 다른 교통에 방해가 되지 아니하는 방법으로 도로 횡단시설을 이용하지 아니하고 도로를 횡단할 수 있다.<br>③ 보행자는 제1항에 따른 횡단보도가 설치되어 있지 아니한 도로에서는 가장 짧은 거리로 횡단하여야 한다.<br>④ 보행자는 모든 차의 바로 앞이나 뒤로 횡단하여서는 아니 된다. 다만, 횡단보도를 횡단하거나 신호기 또는 경찰공무원등의 신호나 지시에 따라 도로를 횡단하는 경우에는 그러하지 아니하다.<br>⑤ 보행자는 안전표지 등에 의하여 횡단이 금지되어 있는 도로의 부분에서는 그 도로를 횡단하여서는 아니 된다. | | |
| 시설물 | 정의 | 설치 기준 |
| 횡단보도 | 보행자가 도로를 횡단할 수 있도록 안전표지로서 표시한 도로부분<br>(도로교통법 제2조) | 횡단보도는 육교·지하도 및 다른 횡단보도로부터 200미터 이내에는 설치하지 아니할 것. |
| 신호기 | 도로교통에서 문자·기호 또는 등화(燈火)를 사용하여 진행·정지·방향전환·주의 등의 신호를 표시하기 위하여 사람이나 전기의 힘으로 조작하는 장치<br>(도로교통법 제2조) | 특별시장·광역시장·제주특별자치도지사 또는 시장·군수는 도로에서의 위험을 방지하고 교통의 안전과 원활한 소통을 확보하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 신호기 및 안전표지를 설치·관리하여야 한다. |

『도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙』에서는 횡단보도를 평면횡단보도와 입체횡단보도로 구분하고 입체횡단보도는

다시 횡단보도교와 지하횡단보도로 분류하여 각각 횡단보도, 보도육교, 지하보도의 정의와 설치 기준을 규정하고 있다.

<표 7> 『도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙』상 횡단 시설 설치기준

| 대상 | 내용 |
|---|---|
| 횡단보도 설치 기준<br>(평면횡단보도,<br>입체횡단보도 공통) | 1. 보행자의 통행이 빈번한 지점으로 통행흐름을 자연스럽게 연결하여 보행자의 우회거리 및 횡단거리를 최소화할 수 있는 지점에 설치할 것<br>2. 보행자의 안전, 운전자의 가시성(可視性) 및 교차로의 교통흐름을 고려하여 설치할 것<br>3. 도로 곡선부, 급경사 구간 및 터널 입구에서 100미터 이내의 도로구간 등 교통안전과 흐름에 심각한 지장을 초래할 우려가 있는 경우에는 설치하지 아니할 것<br>4. 구조는 평면횡단보도로 할 것. 다만, 도로의 효율성 및 보행자의 안전을 위하여 필요하거나 주변여건상 평면횡단보도를 설치하기 곤란한 경우에는 자동차전용도로, 주간선도로 및 철도건널목 등에 입체횡단보도를 설치할 수 있다. |
| 평면횡단보도<br>(횡단보도)<br>설치 기준 | 1. 횡단보도의 경계를 명확히 표시하고, 횡단보도표지를 설치할 것<br>2. 도로의 폭에 따라 교통섬·안전지대 등을 설치할 것<br>3. 점자표시 및 야광표시 등을 설치하고, 야간 보행자의 안전을 위하여 필요한 경우에는 별도의 횡단보도 조명을 설치할 것<br>4. 보도와의 경계에 턱이 있는 경우에는 교통약자의 통행에 지장을 주지 아니하도록 「교통약자의 이동편의 증진법」에 적합한 턱낮추기 시설을 설치할 것<br>5. 교통약자의 통행이 빈번한 구간, 보행자우선도로와 교차하는 지점, 자동차 출입시설이나 주거단지의 진입로 등 보행자의 안전과 보행경로의 연속성을 우선적으로 고려할 필요가 있는 경우에는 횡단보도의 노면을 보도와 동일한 높이로 연결하는 고원식(高原式) 횡단보도를 설치할 것 |
| 입체횡단보도<br>(보도육교, 지하보도)<br>설치 기준 | 1. 횡단보도교(육교) 및 지하횡단보도로 구분할 것<br>2. 횡단보도교 및 지하횡단보도의 구조는 다음 각목의 기준에 의할 것<br>가. 폭은 다음의 기준에 의할 것<br>(1) 1분당 보행자수가 80인 미만인 경우 : 1.5미터 이상<br>(2) 1분당 보행자수가 80인 이상 120인 미만인 경우 : 2.25미터 이상<br>(3) 1분당 보행자수가 120인 이상 160인 미만인 경우 : 3.0미터 이상<br>(4) 1분당 보행자수가 160인 이상 200인 미만인 경우 : 3.75미터 이상<br>(5) 1분당 보행자수가 200인 이상 240인 미만인 경우 : 4.5미터 이상<br>나. 계단부의 단높이는 15센티미터(지형·지물 등 주변여건상 부득이한 경우에는 18센티미터) 이하로 하고, 단폭은 |

| | |
|---|---|
| | 30센티미터(지형·지물 등 주변여건상 부득이 한 경우에는 26센티미터) 이상으로 할 것<br>다. 보도교의 높이가 3미터를 초과하는 경우에는 계단폭 이상(직계단인 경우에는 1.2미터 이상)인 계단참을 설치할 것. 다만, 지형·지물 등 주변여건상 부득이 한 경우에는 그러하지 아니하다.<br>라. 계단이 아닌 경사로의 기울기는 18분의 1 이하로 할 것. 다만, 지형상 곤란한 경우에는 12분의 1까지 완화할 수 있다.<br>마. 보도교의 양옆에는 높이 1미터 이상의 난간을 설치하고, 각 계단모서리의 발디딤부분에는 미끄럼방지처리를 하며, 오르내리는 부분과 보도교의 윗부분에는 제12조제1항제6호의 규정에 의한 조명시설을 설치할 것 |

특히, “구조는 평면횡단보도로 할 것. 다만, 도로의 효율성 및 보행자의 안전을 위하여 필요하거나 주변여건상 평면횡단보도를 설치하기 곤란한 경우에는 자동차전용도로, 주간선도로 및 철도건널목 등에 입체횡단보도를 설치할 수 있다.”고 명시해 놓음으로써 기본적인 설치 형태는 평면횡단보도(횡단보도)로 하되 특수한 상황에서만 입체횡단보도(보도육교, 지하보도)를 허용하고 있다.

이로써 연구 대상인 시설물의 범위를 한정하게 된다. 바람직한 보행환경을 조성하기 위해 충족되어야 할 많은 요소들 중에서 가장 기본적으로 충족되어야 할 안전성과 최근의 보행 장려와 함께 그 중요성이 대두된 연속성을 보행 이론을 통해 확인하였다. 이러한 안전성과 연속성을 달성하는 데 주요한 역할을 수행하는 도로시설물은 도로의 횡단에 영향을 미치는 시설물들이며 결과적으로, 연구의 범위는 신호등, 횡단보도, 보도육교, 지하보도로 좁혀진다.

## 3. 선행 연구

국내 선행연구는 크게 도로 및 교통체계의 역사를 다룬 논문과 시설물의 역사를 다룬 논문으로 구분할 수 있다.

먼저 도로 및 교통체계를 다룬 논문으로는 경성도시계획의 전개 과정에 대한 역사적 고찰을 통해 일제하 한국에 근대적 제도가 도입되고 정착되는 과정과 그것이 해방 후 한국 사회에 남긴 식민지 유산의 일단을 파악하려 한 연구(염복규, 2009)가 있었고, 신작로의 건설과정을 중심으로 20세기 전반의 한반도 도로교통체계의 변화를 살핀 연구(히로시도, 2004)와 일제시기의 경성의 도시공간을 통해 전차노선의 변화를 살핀 연구(최인영, 2010)가 있었다. 이러한 연구들은 신작로의 출현, 광역 도로망에 집중한 것으로 본 연구를 수행함에 있어 도시 공간구조의 변화를 설명하는 데 바탕이 되었다.

본 연구의 내용과 조금 더 가까이 맞닿아 있다고 볼 수 있는 도로시설물의 출현 및 변천을 다룬 연구는 그리 많지 않다. 먼저, 국내에는 일제강점기의 도로와 자동차에 대한 자료 수집 및 그에 대한 해석을 해 놓은 연구(손정목, 1989)와 청계 고가도로라는 도시계획사적 주요 시설물에 대한 고찰(임성빈, 1991)이 있을 뿐이다. 이마저도 하나의 시설물에 대한 내용이고 논문 내에서 그 비중이 그리 크지 않다.

해외 선행연구로는 도로시설물이 도입되게 된 역사적 배경을 토대로 보행자 보호에 대한 어떠한 정책적 논의가 이루어졌는지 살펴보는 연구(Ishaque, M. M., 2006)가 있다. 그러나 시설물의 출현 배경이 정책 위주로 이루어져, 통계 수치나 신문 기사 등을 이용해 파악 가능한 구체적인 시대 상황 묘사가 부족하다.

즉, 국내의 연구 성과물은 그 절대적 수가 적으며, 그마저도 도로시설물의 역사와 그로 인한 가로환경 변화가 주요 내용이 아니다. 또한, 국외에는 시설물이 정책적, 사회적, 형태적 등 여러 차원에서 분석된 논문이 존재하나 보행자의 권리 신장이라는 측면에서 그 추이와 배경을 살펴본 논문은 부재한다. 이에 본 연구는 서울을 대상으로 개별 시설물의 최초 소개에 그치지 않고, 이후의 변화 추이를 당시 정책 및 통계자료, 기사와 함께 살펴봄으로써 시대에 따라 변화하는 우리나라의 보행에 대한 인식 변화를 파악하도록 한다.

# 3

## 도로시설물의 출현
## : 교통수단과 보행자의 공존을 위한 모색

1. 일제강점기 도로와 교통수단
2. 도로시설물의 출현
3. 소결

# 제3장 도로시설물의 출현
# :교통수단과 보행자의 공존을 위한 모색

## 1. 일제강점기 도로와 교통수단

### 1.1 경성시구개수

고종때부터 1900년대 초까지 몇 차례 도로 정비가 있어왔지만, 대규모 공사로서 근대화된 도로정비사업의 명칭을 붙일만한 것은 1910년대 초부터 약 20여년에 걸쳐 진행된 경성시구개수사업일 것이다. 1910년대 초 조선총독부는 경성의 시가정리를 위해 예산을 책정하는 것을 시작으로 경성시구개수사업에 착수했다. 이 결과 1912년 발표된 개수 예정 노선 중 서대문통, 남대문~남대문정거장, 태평통, 남대문통, 돈화문통, 의원통, 장곡천정통, 황금정통이 개수되었다.[1]

A. 서대문통
B. 남대문~남대문정거장구간
C. 태평통
D. 남대문통
E. 돈화문통
F. 의원통 (창경궁로)
G. 장곡천정통 (소공로)

가. 종묘관통선
나. 종로
다. 황금정통 (을지로)
라. 남대문 ~ 철도건널목

**<그림 3> 두 차례의 시구개수에 의해 확폭, 직선화된 경성 내 도로**

(출처 : 1921년 <京城地形圖(1:1만)> 朝鮮總督府 陸地測量部 ; 염복규 (2009), "日帝下京城도시계획의 구상과 시행", 서울대학교 대학원 재인용 후 편집 )

[1] 의원통은 지금의 창경궁로, 장곡천정통은 소공로, 황금정통은 을지로이다.

이후 수정된 계획안인 1919년 안에서는 추가적으로 종묘관통선, 종로, 남대문~철도건널목 부분이 정비되었다. 이러한 정비는 토지매수와 예산확보 등 많은 어려움을 겪었지만 꾸준히 진행되었고 1929년 조선박람회 개최를 앞두고 급하게 마무리되었다.

물론, 이러한 시구개수의 결과물들이 모두 같은 위계를 갖은 것은 아니었다. 각 도로는 그 중요성에 따라 폭과 그 설계가 달랐다. 특히 남대문정거장에서 남대문에 이르는 구간은 서울의 입구라고 여겨져 가장 넓은 폭(30間, 1間은 1.82m)으로 계획되었다. 또한, 보도는 따로 구분되었고 가로수가 심어지고 가로등도 설치되었다.

**<그림 4> 서울역에서 남대문을 바라본 시가지 모습**
(출처 : 서울특별시사편찬위원회, 『사진으로 보는 서울 제2권』p.162)

다음 기사를 통해 더욱 상세한 내용을 파악할 수 있다.

> …그 도로의 너비는 19間으로 하되 양측에 2間 7分 5厘의 인도를 설치하고 그 차도는 14間半으로 하며 전차의 왕복궤도는 남측에 면하게 하고 차로의 양측에 전등과 나무를 심고 인도의 노면에는 벽돌과 같은 것을 포설하고 차로는 중앙을 높게 할 터인데 노면도 돌로 견고케 할터이다.…
>
> <경성의 시가정리>《每日申報》1911년 12월 3일

위 기사는 남대문~서울역 구간의 시구개수 계획에 대한 내용으로서 이를 통해 몇 가지 사항을 유추할 수 있다. 먼저, 시구개수를 통해 보도와 차도가 분리된 가로가 나타나기 시작했음을 알 수 있다. 모든 가로를 보차분리형으로 설계했던 것은 아니지만 당시의 가로 사진으로 미루어 봤을 때 어느 정도의 높은 위계를 갖은 도로(남대문~서울역, 남대문통, 황금정통, 태평통 등)는 그러한 모습을 보였던 것으로 추측된다. 또한, 가로등을 설치하고 가로수를 심는 등 근대 가로의 모습을 구성하는 요소들이 나타나기 시작했다. 사진 자료상에서 도로에 대한 특별한 포장은 없었던 것으로 보이나 보도블럭은 확인할 수 있었다. 그리고 전차 선로의 위치는 가로마다 달랐다. 위 기사에 언급된 남대문~서울역 구간은 전차의 노선이 가로의 한쪽으로 치우쳐 설계되었지만 남대문통이나 황금정통은 가로의 중앙에 위치한 모습을 보인다.

## 1.2 일제강점기 교통수단

도로 위를 달리는 교통수단의 종류는 다양했다. 그 숫자가 가장 많았던 자전거에서부터 전차, 인력거, 사이드카, 객마차 등이 있었고 또한, 화물 수송을 위한 하마차와 손수레 등이 있었다.

구체적으로 당시 교통수단의 구성을 <표 8>에서 살펴보면 자동차 수는 일부에 지나지 않았고 그 숫자가 가장 많았던 것은 자전거였으며, 전차 대수도 상당했음을 알 수 있다. 전차는 1899년 개통식 이후 그 노선이 지속적으로 확대되어 1928년에는 일평균 승차인원 수가 107,864명에 이를 정도로 호황을 누렸다 (손정목, 1989)

이처럼 여러 종류의 교통수단이 혼재되어 도로를 매웠지만 통행을 규제하는 상세한 규칙은 없었고, 다만 좌측통행을 명시해 놓은 도로취체규칙 [1] 이 있을 뿐이었다. 이러한 좌측통행은 본래 우측통행이었던 것에서 1920년 개정된 사항이다.

[1] 1913년 5월 29일 조선총독부령 제53호로 제정된 도로취체규칙에는 제7조에 “도로에서 보행자는 우측, 우마・제 차는 도로중앙부의 우방을 통행하여야 한다.”고 명시되어 있다. 이러한 통행 방향은 1920년 4월 1일자로 좌측통행으로 개정되었다.

<표 8> 경성부 인구와 차량 년도별 비교(1914~1931)

| 연도 | 인구수 | 사람 수송 교통수단 | | | | | | 화물 수송 교통수단 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 자동차 | 사이드카 | 전차 | 자전거 | 인력거 | 객마차 | 하마차 | 손수레 |
| 1914 | 248260 | 12 | - | | 985 | 1231 | 4 | 565 | 3371 |
| 1915 | 241085 | 8 | - | 85 | 2468 | 1186 | 7 | 304 | 2133 |
| 1916 | 253068 | 16 | - | 93 | 3953 | 1571 | 8 | 392 | 3594 |
| 1917 | 253154 | 25 | 14 | 79 | 4485 | 1471 | 6 | 373 | 4066 |
| 1918 | 250942 | 28 | 12 | 85 | 3593 | 1475 | 6 | 408 | 4064 |
| 1919 | 248644 | 38 | 12 | 97 | 4096 | 1510 | 6 | 480 | 4344 |
| 1920 | 250208 | 33 | 12 | 103 | 4096 | 1520 | 5 | 480 | 4344 |
| 1921 | 261698 | 180 | 22 | 114 | 5673 | 1476 | 5 | 711 | 4811 |
| 1922 | 271414 | 122 | 33 | 125 | 6979 | 1604 | 5 | 835 | 5542 |
| 1923 | 288260 | 137 | 36 | 129 | 8235 | 1497 | 14 | 712 | 5043 |
| 1924 | 297465 | 71 | 31 | 123 | 7713 | 1508 | 13 | 636 | 5194 |
| 1925 | 336348 | 95 | 35 | 123 | 9455 | 1184 | 6 | 549 | 4830 |
| 1926 | 306363 | 125 | 53 | 121 | 9440 | 1337 | 6 | 493 | 4430 |
| 1927 | 315006 | 130 | 68 | 126 | 9930 | 1219 | 3 | 548 | 4956 |
| 1928 | 321848 | - | 86 | 126 | 10594 | 1233 | 3 | 601 | 5492 |
| 1929 | 340290 | - | 107 | 143 | 12277 | 1143 | 1 | 598 | 5635 |
| 1930 | 355426 | - | 144 | 143 | 15769 | 1046 | - | 599 | 6139 |
| 1931 | 365432 | - | 148 | 143 | 17541 | 955 | - | 610 | 6471 |

(출처 : 京城電氣株式會社, 『京城電氣株式會社 20年沿革史』, 1929, 부록 제10표 ; 손정목(1989), "일제강점기 도로와 자동차에 관한 연구", 도시행정연구4 재인용)

## 1.3 교통문제의 대두

교통수단과 사람의 충돌이 사회적 문제로 대두되기 시작한 것은 전차가 출현한지 얼마 되지 않아서이지만[1], 가로 위의 교통수단의 통행을 인정하고 필요성을 인식하기 시작한 이후에 제기된 때는 1920년대 후반이었다. 교통사고에 대한 기사가 이전에 없었던 것은 아니었던 것으로 보아 전혀 의식하지 않았던 문제는 아니었으나 심각한 사회문제로 부상한 것은 그 무렵 이었던 것으로 보인다.

[1] 전차가 개통되고 얼마 지나지 않아 아이가 치어 죽는 사건이 발생했다. 이에 전차를 아주 위험한 것으로 간주하고 그것을 부수려 했던 사건이 있었다. 사람이 다니는 길에 전차라는 생소한 교통수단이 도입되면서 갈등을 빚었던 최초의 사건이었다. (The New York Times, 1988년 7월 18일)

교통기관이 점점 발달됨에 따라 교통사고도 해마다 증가하는 현상인데 경기도 경찰부 작년 조사 중 경성시내 주요도로의 교통사고는 오백구십오건에 피해자는 조선인 495명 일본인 106명 도합 601명인 바, 사고가 제일 많이 발생하기는 황금정2,3,4정목 사이의 61건이오 그 다음이 종로 2,3,4정목 사이의 50건이라더라.

<도로교통사고 = 피해자육백명> ≪동아일보≫ 1928년 11월 18일

또한, 전체 교통사고건수 중 자동차 사고의 비율도 매년 증가하여 그 대책 강구에도 힘을 기울였던 것으로 보인다. 다음 기사에서 그와 같은 사항을 확인할 수 있다.

최근 시내의 교통사건은 점점 증가하는 현상인바 이에 대하여 도경찰부 보안과에서는 이것을 방지코자 그 원인을 탐구 중이오 취체도 더욱 엄밀히 하는 중이라 한다. 그리하여도 그 성적이 양호치 못하고 교통사건의 5할 4푼이 자동차 사고이다. 작년 6월 말일 자동차 사고의 총계가 142건이었는데 금년에는 183건이므로 41건이 증가하였다. 속력 시대에 교통지옥은 피할 수 없는 일이라 하겠으나 다른 나라 도시에 비해 현저히 경성 시내는 그 건수가 많다고 한다. 이 까닭에 도보안과에서는 시내 각서와 협력하여 교통 취체를 엄중히 하고 속력 위반과 정원 초과의 발견에 노력 중이라는 바 만약에 발견만 된다면 엄중한 처분을 하리라 한다.

<스피드 時代 交通事故激增>《동아일보》1931년 7월 21일

교통문제를 크게 교통체증과 교통사고로 구분한다면 이 시기는 교통사고가 문제시 되었던 시기였다. 교통체증을 고민하기에는 아직 교통수단의 절대적인 수가 많지 않았기 때문이다.

처음 전차와 자동차가 이 땅에 들어와 20년 넘는 세월 동안 운행되면서 그것과 행인의 공존은 어느 정도 당연한 일로 받아들여 졌지만, 둘 사이의 충돌을 예방하는 정리는 여전히 미숙한 상태였다. 때문에 교통문제에 대한 인식이 일어난 후 “안전한 보행”과 “가로 질서 체계 확립”을 위해 대책을 강구해야 한다는 생각은 자연스럽게 다수의 머릿속에 자리잡았을 것이다.

# 2. 도로시설물의 출현

## 2.1 신호등의 출현

<그림 5> 화신백화점 앞 신호등(1930년대)
(소장 : 서울역사박물관 "이방인의 순간포착-경성1930")

언제 신호등이 이 땅에 처음 들어왔는지에 대한 공식적인 기록은 찾을 수 없다. 각종 보도 자료에 신호등(信號燈), 꼬-스톱기(機), 교통정리기(交通整理機시)라는 키워드가 모습을 보이기 시작한 것은 1936년이다. 1936년, 동아일보는 '거리의 과학'이라는 타이틀을 달고 총 다섯 차례에 걸쳐 교통정리기, 네온싸인, 자판기 등의 물건을 소개했다. 그 중 네 번째 연재에서 교통정리기를 다뤘고 그것에 대한 구체적인 이야기를 살펴볼 수 있다.

…교통이 번화해짐에 따라 연락부절로 오고 가는 행인, 전차, 자전거, 마차 등이 조수 밀리듯 하는 남대문통, 종로, 광화문통을 생각하면 교통정리하는 순사에게 감사한 뜻을 표하지 아니할 수 없고, 그 외에도 전등으로 표를 하야 주의하라는 것은 누른빛(황색)이오, 가라는 것은 푸른빛(청색), 가지 말라는 것은

붉은 빛(적색)이니 이것을 분간하지 못하는 이들은 실수하기가 쉽습니다. … 이것은 전기로 되는 것이니 별로 이상스럴 것이 없고 꺼졌다 켜졌다 하는 시간으로 말하면 장소의 교통량에 따라 다소 틀림이 있고 또 하루 사이에도 아침 출근 학교 등교 시간에 따라 다르고 저녁 때 또한 다르지만 대체로는 4,5초로부터 1분간이면 전부 신호를 마치도록 되어 있습니다. 예를들면, 교통량이 많은데서는 적, 청이 다같이 25초고, 황색이 10초가량으로 되어 있는 것입니다.

<거리의 과학(4) 네거리의 지배자 교통정리기>《동아일보》1936년 3월 6일

위 기사에서 몇 가지 사실을 유추할 수 있다. 먼저, 당시 교통신호기는 교통순사가 실시간 작동시켰음을 알 수 있다. 또한, 1930년대에 이미 교통량에 따라 신호 길이를 조정했음을 알 수 있다. 물론, 현대와 같은 자동제어시스템은 아니었지만 교통정리에 대한 고심의 흔적을 찾을 수 있는 대목이다. 그리고 기사에 명시되어있는 바와 같이 신호등이 설치되어있던 곳은 남대문통, 종로, 광화문통이었다.

이러한 신호등이 출현하게 된 배경에는 1930년대 들어와 심화된 극심한 교통난이 있었다. 1920년대에도 심심치 않게 일어났던 전차 사고가 1930년대에 이르면서 급증했기 때문이었다. 당시 종로 네거리는 교통지옥의 표본이었다. (손정목, 1989)

이러한 교통난을 해결하기 위해 경성부는 교통안전주간을 실시하는 등의 해결책을 제시했는데 신호등의 설치도 그러한 대책 강구의 일환이었던 것으로 보인다.

초기 신호등이 설치되었던 남대문통, 종로, 황금정통, 광화문통은 기본적으로 교통량이 많은 가로였다. 사람보다는 각종 인력거, 화마차나 자동차, 전차 통행이 많았던 곳이었는데, 보행자수로만 봤을 때는 충무로도 상위권에 있지만 전차나 자동차가 지나갈 만큼의 도로 폭이 아니었기 때문에 비교적 교통 문제가 심각하진 않았던 것으로 보인다. 하지만, 교통 혼잡에 가장 큰 영향을 미쳤던 요인은 역시 전차였다. 주로 전차선로와 횡단도로가 크로스 되는 지점에 신호등이 설치되었다.

**<그림 6> 일제강점기 전차 노선**

(출처 : 서울특별시사편찬위원회(2000), "서울교통사" 서울특별시, p.265)

당시의 신호등은 지금과 같이 그 형태가 모두 통일된 것이 아니었다. 각 설치 지점마다 다른 형태, 다른 신호 표시[1]로 통행인들의 혼란을 가중시켰고 이로 인한 불평도 있었다.

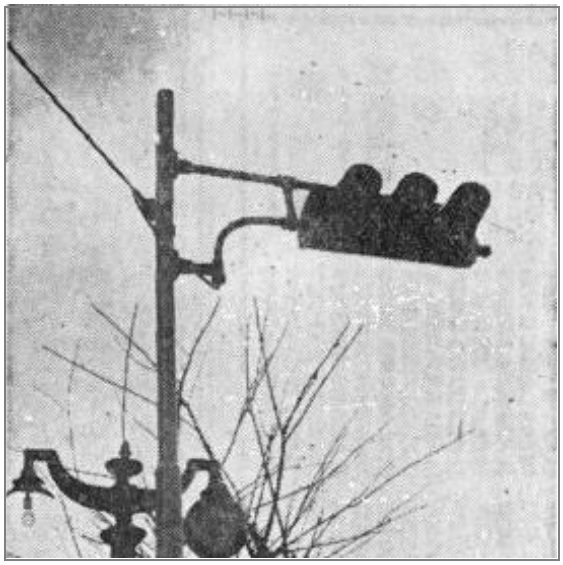
이후에 신호등의 형태와 체계는 꾸준히 발전하여 1930년대 후반에 이미 지금과 같은 모습을 보이게 된다. 1938년에는 최초로 경성역 앞 도로 교차점에 사우현수식[2] 신호기가 설치되었다. 당시 경성역은 경성의 현관으로서의 위상을 지니고 있었다. 이후 38년 12월 황금정 사거리(을지로 사거리)에는 자동식교통정리기가 설치되었다. 39년에는 남대문, 광화문, 종로에도 추가적으로 설치되었다. 역시나 교통량이 많고 전차노선이 교차했기 때문에 위의 지점에 우선적으로 설치했던 것으로 추측된다.

이러한 자동식 교통정리기의 등장은 더 이상 신호등의 작동에 교통순사가 필요하기 않게 되었음을 의미한다. 초기 교통신호기가 교통이 혼잡한 지점에서 교통정리를 하던 교통순사를 보조하는 형태로

[1] 적, 청, 황의 색으로 신호를 표시하는 곳도 있었고 앞의 기사에 나온 사진과 같이 "멈추시오", "가시오" 등 문자로 표현을 하는 곳도 있었다.

[2] 사우현수식이라나 홍황록의 세 빛 외에 화살이 달려 차마(車馬)의 행방을 지시하는 형태이다.((1938). 경성역전의 명물 삼천원짜리 최신식 꼬-스톱기가 출현. 동아일보.
)

등장하였던 것에서 시작하여 기술의 발전으로 이후에는 사람의 역할을 대신할 정도에 이른 것이다.

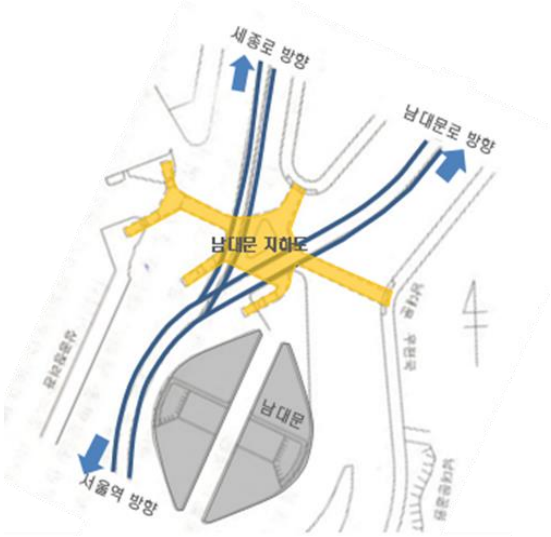


**<그림 7> 지금의 을지로 사거리에 1938년 설치된 자동식 교통 정리기**
(출처 : <황금정사가(黃金町四街)서 실시케된 자동식교통정리기> ≪동아일보≫ 1938년 12월 21일)

이러한 초기의 신호등들은 현대의 분류 체계인 '보행자 신호등'과 '차량 신호등'으로 명확히 구분지어질 수 없는 성질을 갖고 있었다. 당시의 신호등의 운영을 통해 달성하려 했던 주요 목적은 전차가 통행하는데 방해가 되는 차량과 보행자의 흐름을 통제하려는 것이었다. 때문에 차량과 보행자의 횡단 시 충돌 예방은 부수적으로 이루어진 효과여서 차량과 보행자가 충돌할 위험은 여전히 높았다.

## 2.2 지하보도의 출현

우리나라 최초의 지하도는 1942년 착공되어 1943년 준공된 남대문 지하도이다. 서울로 인구집중이 가속화 되면서 1942년 서울의 인구는 111만 4천명을 기록했다. 이와 함께 서울의 교통난도 심각해졌고 특히, 6개 방향의 도로가 교차하고 3개 방향의 전차선이 마주치는 남대문의 교통 혼잡은 대단했던 것으로 보인다. (손정목, 1989) 남대문지하차도의 건설은 몇 년 전부터 총독부 고관의 종용이 있었다고 한다. (서울특별시사편찬위원회, 2000)




**<그림 8> 남대문 지하도로 설계도**
(출처 : 서울특별시사편찬위원회(2000) "서울교통사" 서울특별시, p.239)

…명물인 지하도로가 남대문 밑바닥을 꿰뚫고 이리저리 통하게 되었다.…경성에서 제일 교통이 빈번하고 교통정리가 복잡한 이곳에 지하도로를 만들게 된 만큼 남대문을 중심으로 하여 경성우편국으로 가는 길과 경성부청으로 향하는 길 다시 경성역과 조선신궁으로 올라가는 네갈래길을 남대문 및 땅속으로 뚫어 순전히 인도로만 쓰고 남대문 옆 지상의 큰길로는 자동차, 전차, 마차같은 것이 통행하도록 한다는 것이다. 그리고 이 네갈래길의 중앙에는 직경 12m의 큰 광장을 만들고 그 한복판에는 매점을 두어 지하통행인에게 "써-비쓰"를 하게하는 이상적 지하도를 만든다는 것이며…

<南大門을 中心으로四個地下道路新設-所要豫算査定이 通過>《每日申報》1940년11월05일

이러한 남대문지하도는 우리나라 최초의 입체 시설이라는 의의를 지닌다. 교통혼잡을 완화하기 위해 몇몇 수단이 동원되었지만 이렇다 할 큰 성과를 내지 못하자 보행자의 동선을 아예 차량, 전차와 분리시켜 지하로 계획한 것이다. 남대문은 경성부청 및 조선총독부와 경성역, 용산, 충무로를 잇는 길목이었기 때문에 유난히 고관들의 눈에 띄었었던 곳이었고, 때문에 교통혼잡을 개선하고자 하는 욕구도 타 지점에 비해 더욱 크게 일었을 것이다. 결과적으로 남대문 지하에는 우리나라 최초의 지하보도가 설치되었고 운영되었다. 또한, 전시라는 특수한 상황과 맞물려 유사시 방공호의 역할도 겸할 수 있었기에 다양한 역할이 예상되었다.

남대문지하도는 해방 이후 몇 차례의 개수가 이루어졌고 지금도 이용되고 있다.

## 3. 소결

1910년대 초에 시작되어 1920년대 후반에 마무리 된 경성시구개수를 통해 남대문~서울역, 태평로, 남대문로, 을지로, 종로 등은 확폭 정비되었고 몇몇 가로들은 보차분리 된 형태로 설계되기도 하였다. 이러한 노면 위를 달리는 교통수단은 다양했고 그 중에서도 전차의 이용이 두드러졌다. 전차는 지금의 지하철과는 다르게 보행자, 자동차와 같은 선상에서 운행되었기 때문에 충돌에 대한 가능성이 높았고 1920년대 후반 교통수단의 확대로 인해 그 빈도수도 잦아졌다.

이러한 도로 교통의 시대적 상황과 함께 1929년의 조선박람회의 개최를 계기로 이 땅에 처음 횡단보도가 표시된다. 이후 심화된 교통난을 해결하기 위해 전차 노선과 보행자의 횡단 경로가 중첩됐던 남대문로, 종로, 을지로, 광화문로 등에 신호등이 설치된다. 1940년대에 들어서는 6개의 도로가 교차하는 남대문 지점의 교통혼잡 완화를 위해 지하도 건립을 위한 공사가 단행되기도 하였다.

이처럼 근대의 도로 정비, 교통수단 증가에 따라 교통 혼잡이 사회의 큰 문제가 되었고 이를 해결하기 위한 노력의 일환으로 다양한 도로시설물들이 출현하였던 것으로 보인다.

횡단보도, 신호등, 지하보도가 사회적 합의를 통해 도입되었던 것은 아니었다. 교통 혼잡과 사고가 사회적으로 문제라는 것은 많은 이들이 통감하는 부분이었으나, 목소리를 한데 모아 그것을 해결하고 공공기관에 민원을 제기할 수 있는 사회 구조가 아니었기 때문이다. 신문물에 접근 가능했던 소수의 목소리와 생각들이 반영되어 가로의 시설물들은 하나, 둘 생겨나기 시작한 것이다.

# 4

## 입체도로시설물의 증가
## : 차량의 속도를 위한 보행자 분리

1. 자동차 시대의 도래와 교통난 심화
2. 입체도로시설물의 도입과 확대
3. 지하상가의 확대
4. 소결

# 제 4 장 입체도로시설물의 증가
# : 차량의 속도를 위한 보행자 분리

## 1. 자동차 시대의 도래와 교통난 심화

1962년 5월 4일 《경향신문》의 <초만원 대서울>에서는 서울을 "교통지옥"으로, 거리는 "사람과 차량의 싸움터"로 묘사하고 있다. [1]

超滿員大서울

交通地獄

거리마다 사람과 車輛의 싸움터

揮發油값만 年間18億圓이 드는판

하루交通機關利用者200萬

<그림 9> 거리마다 사람과 차량의 싸움터

(출처 : <초만원 대서울 (3) 교통지옥> 《경향신문》1962년 5월 4일)

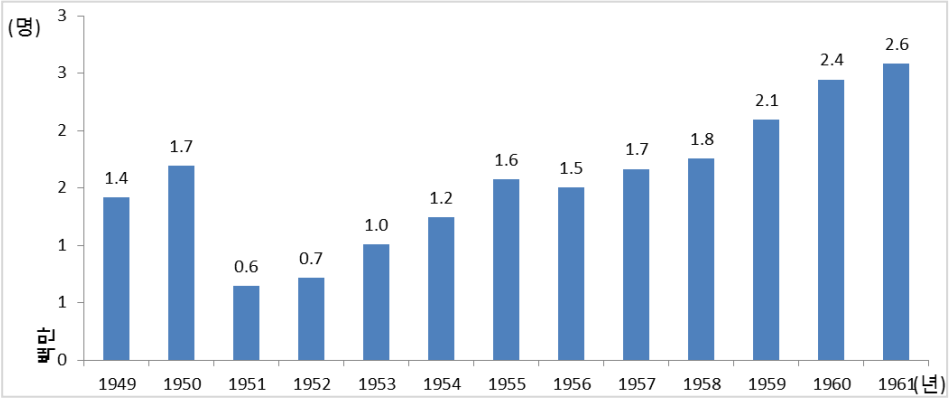
[1] "수도 서울의 교통난은 언제 어떤 방법으로 해소될 것인가? 아침저녁 러쉬아워마다 밀고 닥치고 아우성치는 시민들의 모습은 좀 과장된 표현일지는 몰라도 흡사 교통지옥을 연상케 한다. (중략) 길을 건너는 시민이 1초 동안만 한눈을 팔면 목숨을 빼앗아 갈 판국이다. 이쯤되면 시민과 차량이 맞대결하는 전쟁터다.(후략)" <초만원 대서울 (3) 교통지옥> 《경향신문》1962년 5월 4일

이처럼 서울이 “교통지옥”이 된 데에는 폭발적인 인구증가와 자동차수의 증가에 그 이유가 있다. 해방 이후 도시기발시설은 확충되지 않은 상태에서 인구는 기하급수적으로 증가하였다.

<표 9> 1945~1965 서울시 인구 추이

| 기간 | 소계 | 인구밀도(명/㎢) | 면적(㎢) |
|---|---|---|---|
| 1945 | 901,371 | 6,627.73 | 136.00 |
| 1946 | 1,266,057 | 9,309.24 | 136.00 |
| 1947 | 1,646,902 | 12,109.57 | 136.00 |
| 1948 | 1,707,522 | 12,550.69 | 136.05 |
| 1949 | 1,418,025 | 5,284.24 | 268.35 |
| 1950 | 1,693,224 | 6,309.76 | 268.35 |
| 1951 | 648,432 | 2,416.37 | 268.35 |
| 1952 | 716,865 | 2,671.38 | 268.35 |
| 1953 | 1,010,416 | 3,765.29 | 268.35 |
| 1954 | 1,242,880 | 4,631.56 | 268.35 |
| 1955 | 1,574,868 | 5,868.71 | 268.35 |
| 1956 | 1,503,865 | 5,604.12 | 268.35 |
| 1957 | 1,666,005 | 6,208.33 | 268.35 |
| 1958 | 1,756,406 | 6,545.21 | 268.35 |
| 1959 | 2,093,969 | 7,803.13 | 268.35 |
| 1960 | 2,445,402 | 9,112.73 | 268.35 |
| 1961 | 2,584,952 | 9,632.76 | 268.35 |
| 1962 | 2,983,324 | 5,001.38 | 596.50 |
| 1963 | 3,254,630 | 5,309.00 | 613.04 |
| 1964 | 3,424,385 | 5,585.91 | 613.04 |
| 1965 | 3,470,880 | 5,661.75 | 613.04 |

(출처 : 서울통계 http://stat.seoul.go.kr)




<그림 10> 1949~1961년 서울시 인구 추이

또한, 해방 전 500대에도 미치지 못했던 자동차의 수가 급증하면서 서울시는 본격적으로 자동차 시대를 맞이하게 된다. 이와 더불어 버스가 대표적인 교통수단으로 자리매김하게 되는데 급기야 1968년에는 전차를 밀어내고 도로를 점령하게 된다. [1]

<표 10> 서울시 차량등록대수

단위 : 대(%)

| | 승용차 | 버스 | 화물차 | 특수차 | 지프 | 합계 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1955 | 1,539 (23.9) | 810 (12.6) | 1,133 (17.6) | - | 2,070 (32.2) | 6,435 |
| 1960 | 5,838 (51.1) | 1,993 (17.4) | 2,647 (23.2) | 225 (2.0) | 708 (6.2) | 11.411 |
| 1970 | 60,608 (50.1) | 9,610 (7.9) | 38,623 (31.9) | 2,884 (2.3) | 9,182 (7.6) | 412,376 |
| 1980 | 260,128 (63.0) | 23,086 (5.6) | 126,444 (30.6) | 1,836 (4.4) | 882 (2.1) | |
| 1990 | 883,415 (74.0) | 103,833 (8.6) | 204,641 (17.1) | 1,744 (1.0) | - | |

(출처 : 서울특별시, 《서울통계연보》, 각 연도)
* ( ) 안은 구성비(%)

<표 11> 서울시 교통수단 분담률 (1965)

| 버스 | 합승 | 택시 | 전차 |
|---|---|---|---|
| 54.4% | 13.9% | 11.5% | 19.4% |

(출처 : 서울특별시사편찬위원회, 《서울교통사》, 2000)

이렇게 전차가 철거되고 자동차가 달리는 도로는 50년대 초반의 전후 복구에 의해 형성된 것으로서 늘어만 가는 교통량을 감당해 내기에는 무리가 있었다. 본래, 서울 도심의 주요 도로는 전후 52년에 확폭, 정비가 계획되었으나 재정난으로 66년에 들어와서야 순차적으로

[1] "70여년동안 시민의 발노릇을 해온 서울 시내 전차가 없어지게 된다. 16일 김현옥 서울시장은 오는 8월부터 70년 말까지 20억원의 예산을 들여 총연장 45km에 달하는 시내 전차 노선을 모두 철거, 변두리와 현재 건설중인 환상선으로 옮기고 현재 운행하고 있는 전차 206대를 모두 폐차, 신형 궤도차로 대체하겠다고 밝혔다. 금년에 우선적으로 철거되는 전차노선은 노량진~영등포역, 서대문~동대문, 을지로입구~서울운동장 간이다. 서울시는 전차를 변두리로 이전하는데 대비, 금년에 버스를 현재의 2670대에서 3000대로 늘릴 계획이다.(중략)
김시장은 이같이 전차를 변두리로 옮기는 것은 전차 교통인구가 금년 들어 하루 23만~24만으로 줄어 작년의 56만보다 반밖에 되지 않는데도 궤도가 도로 복판을 차지하여 자동차 교통에 장애를 가져와 교외 이전 계획을 세운 것이라고 밝혔다. (후략)" <전차가 없어진다>《동아일보》1968년 4월 16일

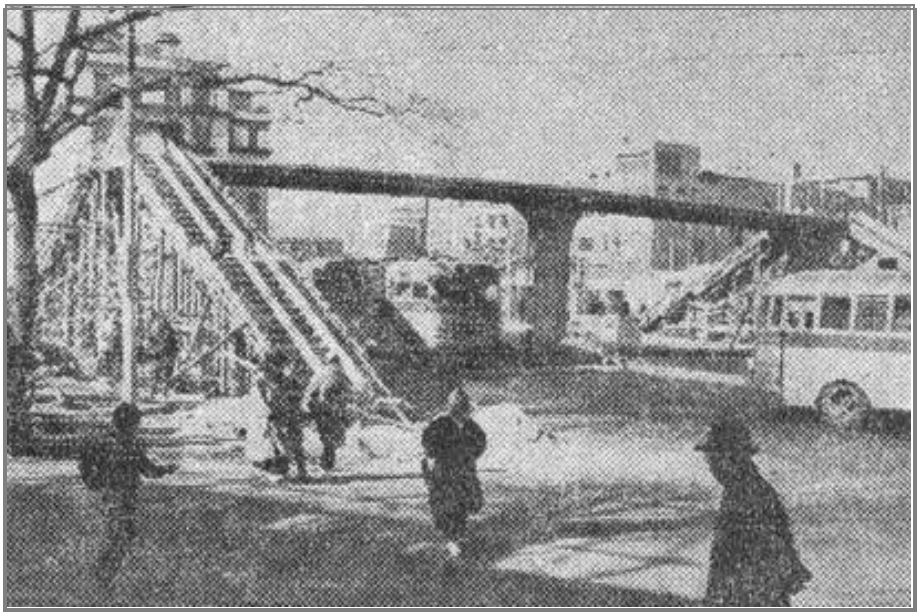
진행되었다.

쏟아지는 교통량을 수용할 시설이 완비되지 않은 상태에서 서울시가 교통지옥이 되어버린 것은 당연한 일이었다. 교통문제를 해결하는 것은 시정 중에서 가장 중요하고 시급하게 처리되어야 할 사안으로 떠올랐다.

# 2. 입체도로시설물의 도입과 확대

## 2.1 우리나라 최초의 보도육교 : 퇴계육교

우리나라 최초의 보도 육교는 1964년 남산국민교 앞 간선도로 위에 가설된 퇴계육교로서 현재의 명동역 부근이다. 이전에도 영등포역구내육교 등 육교가 설치된 경우는 있었으나 도로를 횡단하기 위한 목적으로 설치된 것은 이것이 처음이었다. 이 육교는 어린이 교통사고를 방지하기 위해 설치된 것이다. 다음은 사진과 퇴계육교의 준공 소식과 함께 기사에 실린 사진이다.



**<그림 11> 준공을 눈앞에 둔 퇴계육교**

(출처 : <퇴계육교계통> ≪경향신문≫ 1964년 12월 28일)

퇴계육교는 서울시청이 착공한 것으로 당시 원호청(국가보훈처) 옆~병무청 입구를 잇는 것이었다. 폭은 3.6m, 길이는 29m로 설계되었으며 총 공사비로 2백여만원이 투입되었다. 육교 준공 이후에는 남산국민교를 중심으로 있던 2개의 횡단보도는 폐쇄 되었다.

해당 지점은 교통이 폭주했던 지점으로 남산국민학교와 일신국민학교의 어린이들이 해마다 교통사고로 많은 사상자가 발생했던 곳이었다. 때문에 학생들의 안전한 도로 횡단을 횡단이 일차적인 설치

배경이었다.

지하보도 대신 육교가 채택되었던 배경은 육교의 건설 비용이 지하보도의 그것과 비교해 5~7%밖에 되지 않았기 때문이다.[1]

## 2.2 김현옥 시장과 육교, 지하도의 대량 설치

### 1) 김현옥 시장과 서울 교통

김현옥 시장의 취임 이후 서울 시내 교통 체계는 커다란 변화를 겪게 된다. 김시장은 취임 때부터 교통난 완화를 최우선 과제로 언급하면서 적극적인 해결책을 내놓을 것을 공언했다. 다음 기사는 취임 당시 김시장을 인터뷰한 내용으로서 그러한 그의 생각이 잘 반영되어 있다.

> 4일 오전 김현옥 서울시장은 취임식을 가진 후 첫 기자회견에서 "앞으로는 시비의 50% 이상을 건설사업에 주입, 교통망 정비, 관광개발 및 세제개혁까지도 도시건설을 위주로 해나갈 방침"이라고 밝히고 "시정의 종합계획을 빠른 시일 내에 마련, 시민 앞에 그 실천을 공약하고 금년에 그 성과를 평가 받을 작정"이라고 말했다.
>
> 김 시장은 또 "교통난 완화를 위해 노선과 차량 수를 재조정하고 정류장의 중복을 피하도록 하는 한편 일반 「버스」, 급행「버스」및 합승 등의 요금 계층제를 채택, 계층별 이용자가 분명히 구별되도록 할 것이며 지하도와 육교를 많이 만들 계획"이라고 밝혔다.
>
> (후략)
>
> <도시계획에 중점. 금년 안에 성과평가 받겠다> ≪동아일보≫ 1966년 4월 4일

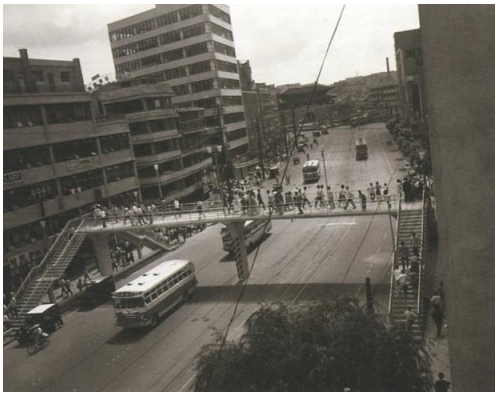
이처럼 취임 직후 기사에서도 공언한 바와 같이 그의 임기 첫해부터 육교와 지하도가 대량 설치되기 시작한다. 김현옥 시장의 취임 후 첫 인터뷰에서도 확인할 수 있듯이 교통난 완화와 보행자의 안전이라는 두 가지 목표를 달성하기 위해 김현옥 시장은 육교, 지하도 가설을 취임 때부터 강조했다.

[1] 박준철 (1992). 사라져가는 육교, 지하보도. 경향신문.

### 2) 육교, 지하도의 대량 설치

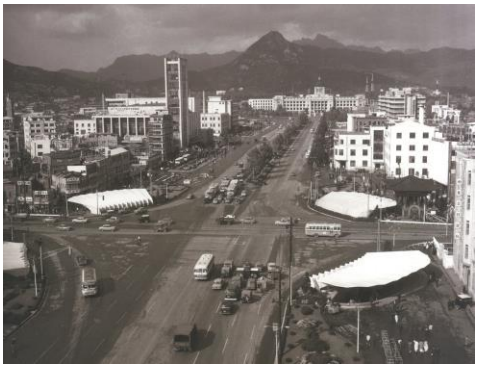
김현옥 시장의 의지를 바탕으로 1966년에만 1차적으로 4월에 육교 6개소, 지하도 2개소를 착공했고 얼마 지나지 않아 6월에 지하도 4개소와 육교 10개소를 착공했다.

<그림 12> 한국은행 앞 육교 개통식 (1966.6.22)



<그림 13> 시청 앞 육교 개통식 (1966.6.22)

<그림 14> 광화문사거리 지하도 기공식 (1966.4.19)



<그림 15> 광화문사거리 지하도 공사 후 (1966)

(출처 : 서울역사박물관 전시 "돌격건설! 김현옥 시장의 서울")

다음 기사에서 그러한 육교, 지하도 가설에 대한 김현옥 시장의 철학을 엿볼 수 있다.

> 서울시는 9일 오후 한은 앞, 상은 앞, 동대문 등에 지하도를 추가 건설하고 이미 착공한 6개 육교 외에 새로 안국동 로타리 등 10개 요소에 육교를 추가 건설하기로 결정했다. 그 밖에 시당국은 횡단보도를 대폭 줄이고 도심지의 차도 양쪽에는 보행인이 차도에 못

들어가게 가드레일도 설치할 계획이다.
(후략)

<서울역 앞 등 지하도 4개, 10개소엔 육교공사 추가> ≪동아일보≫ 1966년 5월 10일

'보행인이 차도에 못 들어가게 가드레일을 설치 ' 한다는 대목에서 보행인은 자동차의 통행에 방해가 되는 존재로 강하게 인식되었음을 알 수 있다. 이러한 현상이 고속도로가 아닌 도심지에서 일어났다는 것을 고려하면 육교, 지하도 또한 보행인의 안전 보다는 원활한 교통 흐름을 위해 설치되었다고 보는 것이 맞는 해석일 것이다.

## 2.3 입체도로시설물 설치의 배경

입체도로시설물이 설치된 목적에는 두 가지가 있었다. 하나는 보행자의 안전 도모가 그것이고, 다른 하나는 차량 운행의 스피드화가 그것이다. 다음은 육교의 그러한 성격과 1966년의 육교 공사 상황을 정리해 놓은 기사의 전문이다.

○ 지하도와 육교의 설치는 교통 작전의 간접효과 등을 얻을 수 있는 시설. 현재의 길폭으로 차량 운행의 「스피드」화와 보행자의 안전도를 높일 수 있는 이중 효과를 기할 수 있다. 전문가들에 의하면 통상 인구 50만명 이상을 포용하는 도시엔 육교가, 인구 1백만명 이상의 도시에는 육교와 지하도의 설치가 병립되어야 한다는 것. 그러나 현재 서울의 육교와 지하도는 건설중에 있는 서소문 육교와 남산국민교앞육교, 일제 때 만든 남대문 지하도뿐으로 무제한 팽창하는 인구와 교통 수단의 증가는 더욱 교통난을 가중시키고 있는 실정이다.

○ 서울의 지하도와 육교는 교통 도로의 혼란지점, 특히 간선도로의 교차점 등 요소요소에 세워져야 한다. 1960년부터 66년까지 교통 추세와 앞으로 10년간의 교통수요의 격증(전문가들은 74년의 총인구에 대한 교통량 구성 예상비율을 135.8%로 보고 있음)을 감안하면 도심지에만도 앞으로 명동입구, 세종로, 화신 앞, 을지로입구 서울역 앞 등 5개소에 지하도, 서소문, 아현 시장 앞과 청계천 복개도로 상에 3개 지점, 퇴계로에 2개 지점 등 모두 14개 지점에는 육교가 세워져야 한다는 것이 전문가들의 구체적이고 종합적인 견해. 물론 지하도의 경우는 보도지하도 외에 차도지하도의 설치를 병행해야

하지만,

○ 우선 이와 같이 세워지는 보도지하도는 제1차적으로 보행인을 지하도로 유인하여 안전도보를 할 수 있게 하는데 이렇게 되면 현재의 교통사구 인구 중 19.5%나 되는 보행자의 교통사고는 방지할 수 있게 된다. 또한 육교와 지하도의 횡단보도상의 설치는 신호 「사이클」의 단축으로 교통 용량의 향상을 이룩할 수 있다는 것. 이로써 교통의 기본인 「스피드」화와 차량운행의 질서를 확립할 수도 있지만 교통사고의 「피크」를 이룬 3월의 경우 교통사고의 90% 이상이 횡단보도와 교차로 지점에서 이루어졌다는 사실은 육교 및 지하도 건설의 시급성을 말하고 있다.

○ 우선 지하도 착공과 준공일까지 시급하게 짜놓은 세종로의 경우를 보면 상오7~8시 사이의 「러쉬·아워」때의 보행인원은 「버스」의 경우 승차 인원이 2천4백50명, 하차 인원이 1만5천45명. 합승은 승차가 6천75명, 하차가 5천4백20명, 전차의 사용인구가 3천여명으로 교통기관을 이용하여 타고 내리는 세종로 일대의 인구만도 1시간에 3만여명이 혼잡을 이루고 있는 실정. 여기에 이곳을 왕래하는 고정보행자를 합치면 엄청난 숫자다. 2시간 동안의 보행인구는 조그마한 소도시의 인구형성과 같을 정도. 따라서 우선 보도지하도만이라도 세우면 이들 보행인구를 지하도로 안전 유도하는 한편 폭주하는 교통량을 덜게 한다. 이와 같은 경우는 명동, 화신 앞 등 중심시가지의 경우도 비슷하고.

○ 13일 상오 7시30분 한은 앞을 통과하는 각종 차량은 신세계백화점 앞에서부터 한은 앞 「로터리」, 상업은행에서 소공동쪽과 미도파 쪽으로 장사진을 이루었다. 「로터리」앞에 있는 신호등, 신세계 앞 횡단보도의 신호표지, 상업은행 앞의 신호표지 등으로 각종 차량은 신호 「사이클」에 이리저리 놀아났고 「스피드」커녕 무려 이 지점을 통과하는데 보행 보다도 늦다. 약수동~신석동을 달리는 수도운수소속 21번 합승이 이곳을 달린다. 소공동에서 신세계백화점을 지나서의 정류장까지 불과 2백「미터」의 거리에 신호대기만 4번.

○ 지하도와 육교는 현재의 교통 지옥을 해소하기 위한 지름길의 하나. 그러나 서두르는 「스케줄」대로 공사가 진행될지 의문이지만 차제에 「로터리」등 교통방해물도 제거돼야.

<교통작전 (3) 지하도와 육교> ≪경향신문≫ 1966년 4월 13일

교통사고의 경감이라는 측면에서 육교와 지하도는 당시에 꼭 필요한 것으로 여겨졌는데, 이러한 사고의 바탕에는 노면 위를 자동차에게 내어줘야 한다는 고정관념이 자리잡고 있다. 도로는 자동차의 것이니 이러한 충돌을 줄이기 위해서는 보행자가 지하나 공중으로 횡단하여야 한다는 것이다. 지극히 자동차 중심적 사고에서 나온 발상이다.

또한, 차량 운행의 스피드화를 도모하기 위해 육교와 지하도 가설이 힘을 얻는 것은 말할 것도 없이 자동차 중심의 사고를 대변해준다. 도로는 좁고 자동차만 넘쳐 나는 상황에서 신호의 사이클을 단축 시키는 것은 중요한 일이었다. 그 과정에서 횡단보도를 위해 내주는 시간은 눈엣가시 같은 존재였을 것이다. 단축할 여지가 가장 많았던 횡단 시간을 지워버리기 위해 지하도와 육교를 가설하고 싶어했던 것은 당연한 일이었을 것이다.

다만, 최초의 육교였던 퇴계육교는 국민학교 앞이라는 공간의 특수성 때문에 보행자의 안전을 치중한 결과라는 해석이 설득력을 가질 수 있겠다. 그러나 이후 김현옥 시장 시절 우후죽순 생겨난 도심의 육교, 지하도 들에서 그러한 해석을 바라기엔 무리가 있을 것이다.

## 2.4 육교, 지하도의 대량 설치에 대한 사회의 반응

단기간 내에 한 사람의 의지로 이루어진 육교, 지하도 공사를 시민들은 어떤 시각으로 바라보았을까? 1966년 육교와 지하도에 대한 많은 기사들과 사회 각층의 투고는 그것에 대한 관심이 작지 않았음을 시사한다. 당장 서울 시내에 커다란 몸집으로 그 모습을 드러내기 시작했으니 그러한 관심을 불러일으키는 것은 당연한 일이었을 것이다.

**<그림 16> 육교, 지하도 건설에 대한 다양한 시각이 묻어나는 신문 기사들**

(왼쪽) <서울의 육교> ≪동아일보≫ 1966년 9월 17일

(오른쪽 위) <시정 숙제(3) 육교, 지하도> ≪경향신문≫ 1966년 6월 15일

(오른쪽 아래) <육교보다 지하도 설치토록> ≪경향신문≫ 1966년 6월 15일

육교와 지하도가 도시 교통난을 경감시켜 줄 것이라고 공언했던 전문가 및 서울시와는 달리 그 실효성의 의문을 갖는 목소리도

있었지만[1] 대체적으로 입체횡단시설이 필요하다는 인식은 다수가 공감하고 있었던 부분이었다.

그러나 그에 대한 실효성과는 별개로 도시 미관에 좋지 않은 영향을 미친다는 것과 육교 층계 때문에 가뜩이나 좁은 보행로가 더 좁아졌다는 것, 그리고 난간 등의 부재 등 그 부실한 구조 및 행태로 인한 안전상 미비, 설치 지점에 대한 의문 등 많은 문제점들이 제기되었다. 다음 기사에 당시 제기되었던 여러 문제점들이 정리되어있다.

(전략)

○ 김시장은 "육교는 앞으로 10년간 써먹으면 밑천을 뽑는다"(4월8일 발언)라고 말하여 육교는 철거할 예정으로 건설된 것이다. 세계 주요도시의 육교가 교통장애를 이유로 철거되고 있다고 지적하는 전문가들은 도시미관을 해치고 어느 한계점에서는 교통 장애가 될 육교를 현재와 같은 조건 아래에서 많이 세워야 하느냐는 것. 건설된 육교를 보면 너비가 대개 4~6m, 길이가 27m(설계 상)로 되어있으며 육교의 난간은 칸막이가 없고 오르내리는 층계의 너비가 너무 좁은 곳이있다. 또한 좁은 도로에 세워진 육교의 교각은 오히려 통행에 지장을 가져올 우려도 있다.
난간의 막이가 없는 육교는 부녀자들의 보행에 곤란을 가져오게 될 것인데 어떤 육교는 궁여지책으로 광고의 현수막을 쳐 더욱 도시미관을 해치고 있다. 광고물단속법(제3조)에 의하면 다리에는 광고물을 게시할 수 없도록 되어있는데.
또한 보도의 확장은 하지 않아 가뜩이나 좁은 보도에 층계가 차지한 부분이 많이 오히려 보행자에겐 불편을 가져온 셈인데 차도의 경우 신세계백화점 앞 등 좁은 길에서의 도로는 교통기관의 밀집현상을 더욱 조장할 우려가 있어 역학을 이용한 교각 없는 육교를 만들 수도 있지 않으냐는 게 전문가들이 보는 견해.

[1] 1966년 9월 17일자 ≪동아일보≫에 당시 서울대의대 학장 이제구씨가 투고한 <서울의 육교>에는 그러한 염려가 담긴 목소리가 언급되어있다. 이제구씨는 그러한 염려와 비난은 시내 각처에서 동시에 진행 중인 공사를 고려하지 않은 것이라고 비난하고 있다. 다음은 기사의 일부분이다. "(전략) 이에 대하여 신문, 라디오, TV는 물론 항간에 성급한 여러가지 비평이 나왔다. 도시미관상 불가하다는 의견, 임시 미봉책적인 가건축식 육교로써는 곤란하다는 견해도 있다. 또, 육교가 완성되면 시내 교통의 30% 내외가 완화된다던데 완화되는 기색은 보이지 않으니 실패라는 평도 있다. 따라서 예산의 낭비에 지나지 않는다고 하는 혹평조차 없지 않다. 그러나 날로 늘어나는 서울시의 교통난을 완화하기 위한 어떤 조차가 취해져야 하겠다는 데는 이견이 없을 것이다. 따라서 더 효과적 방법이 있다면 환영될 것이다. 여하튼 우리네 사회에는 사사건건 너무나 말이 많은 듯 하다. (중략) 육교가 거의 완성되었어도 교통은 완화되지 않느냐는 비난은 동시에 진행중인 광화문네거리, 미도파 앞 및 한은 앞 등의 공사와 관련이 있으리라는 상식을 의식적으로 망각하려는 비평이라고 하겠다. 따라서 딴 의도에서의 의식적인 공격에 지나지 아니하다는 추측을 허용케 하는 것이라고 할 것이다.

○ 도시건설 전문가들에 의하면 적어도 육교를 세운다든지 지하도를 만드는 일 등은 도시계획의 일환으로 구상하고 연차적인 계획에 의해 세워져야 할 것이라고 강조한다. 일부 시민들은 김시장의 육교 등의 공사가 "시민의 눈요기를 위한 것"이 아니냐는 소리도 있고 "언젠가는 뜯어야 하는 졸속의 건설 사업은 수도 서울 건설에 마이너스"라고 못 박는 전문가의 소리도.

이들은 어느 정도 사용하면 뜯어버릴 육교를 많이 세우느니 보다는 시간과 돈을 마련해 지하철이나 입체 교차로의 공사를 하는 것이 수도 서울의 백년대계를 위한 것이라고 말하고 있다. 현재의 광화문 보도 지하도의 공사는 논스톱 입체교차로로 하지 않는 한 차량 소통 증대에 아무런 도움도 못 된다는 것이며 사람이 물결쳐 이름 있는 명동 입구에 지하도를 건설하느니 보다 을지로 입구에 하는 것이 좋다고 주장한다.

또한 육교 건설에도 장소를 제대로 정하지 못했다는 소리와 함께 상은(商銀)앞, 한은(韓銀) 앞에 지하도를 판다고 숫자만을 늘어놓지 말고 한은 앞 로터리에 지하도를 제대로 판다면 돈 들여 신세계 백화점 앞에 육교를 건설하지 않아도 되지 않겠느냐는 등 건설 면에 재고의 여지가.

<시정 숙제(3) 육교, 지하도> ≪경향신문≫ 1966년 6월 15일

위 기사에도 잠깐 언급되었듯이 육교와 지하도 설치에 대해 김현옥 시장의 전시 행정의 산물이 아니냐는 의심이 당시에 짙게 깔려 있었다. 실제로 취임 때부터 여러 공약을 내걸고 불도저처럼 추진하는 과정에서 충분한 사회적 논의 및 합의 없이 단행되었고, 토목 공사는 임기 내에 가시적인 성과를 낼 수 있는 사업이었기 때문에 더 치중하여 도심 곳곳에 육교나 지하도를 새웠다는 의심에서도 자유로울 수 없다.

또한, 육교보다는 지하도를 선호하는 경향도 두드러지게 나타났다. 다음은 일반인 오범수씨가 투고한 기사 전문이다.

신입 서울시장의 교통난 해소책에 따라 지금 곳곳에서 육교 시설 공사가 한창이다.

(중략)

더욱이 육교는 도시미관상이나 구조상으로 찬성할 바 되지 못한다. 도시미관상 장애를 줄뿐더러 만일의 경우 방공호도 없는 수도에 지하도가 대피용 방공호 구실을 하게 될지도 모를 것을 생각할 때 이왕이면 연차적으로 3개의 육교 대신에 한 개의 지하도를

설치하는 것이 마땅하다고 본다.

<육교보다 지하도 설치토록> ≪경향신문≫ 1966년 6월 15일

미관상, 안전상의 이유뿐만 아니라 전쟁 이후 대피 시설에 대한 중요성이 크게 인식되고 있던 시절 방공호로도 이용 가능한 지하도를 설치하는 것이 더 타당하다는 것이다. 건설 비용과 시공의 측면에서 그 설치가 용이했던 육교가 1966년 입체횡단시설물이 대량 설치될 당시 지하도에 비해 더 많이 설치되었지만 통행량이 많고 혼잡도가 심했던 지점에는 지하도가 채택되었다. 이후 초기 횡단의 목적만 지녔던 지하도는 이후 상가와 결합하여 그 역할이 확대되기 시작한다.

# 3. 지하상가의 확대

## 3.1 최초의 지하상가 : 시청 앞 지하상가

지하도 건설은 지하 상가라는 새로운 개념으로 확장되었다. 최초의 지하상가는 67년 준공된 시청 앞에 위치한 지금은 '스타시티몰[1]로 불리는 지하상가이다. 시청 동쪽, 개풍빌딩과 반도호텔 사이를 잇는 지점에 건설된 것으로 시청 앞 지하상가는 1억6천7백만원의 공사비를 들여 총면적 5백50평에 3평짜리 점포 70여 개를 분양할 것으로 계획되었다. 이는 지하상점을 시민에서 분양하여 지하도 공사비를 빼냄으로써 돈 안들이고 지하도를 만들겠다는 서울시의 아이디어에서 착안한 것이다. (동아일보, 1967)

기본적으로 시청 앞에 지하도를 만들겠다는 계획은 1963년부터 논의되었다. 당시 교통사고로 늘어나는 인명피해를 막기 위해 "보행자가 한시간에 5천명내지 1만명이 왕래하며 차량이 3천대 이상 질주하는 시내 요소(경향신문, 1963)"에 지하도 건설을 추진하겠다는 것이었다. 당시 거론되었던 지점은 시청앞, 화신백화점 앞, 서울역전이었다. 건설비용을 지하상가 설치를 통해 민간자본으로 대체한다는 계획은 이 당시부터 논의되었던 것이다.

1963년의 기사 내용에 따르면 6개월 간(1963년 1월~6월) 시내에서 발생한 교통사고로 86명이 사망하고 914명이 부상 당했으며 이 중 보행자가 20.8%로 집계되었다고 되어있다.[2] 복잡한 시내 교통 상황 속에서 보행자의 안전이 위협받았고 이에 대해 해결책을 강구해야 할 필요성도 느꼈을 것이다. 이에 유동인구가 많은 지점은 육교보다는 지하도 건설을 통해 도로 횡단을 용이하게 하려 했다.

횡단의 기능만을 담당하는 지하보도는 기존에도 존재하였지만 '지하상가'는 시청 앞 지하상가가 국내 최초였기에 많은 이들의 관심을 끌었고 개통식에는 대통령 내외가 참석해 컷팅식을 갖을 정도로

---

[1] 스타시티몰은 2012년 리모델링 이후 붙여진 이름이고 이전에는 새서울지하상가로 알려졌다.

[2] 1963년 12월 7일자 경향신문 "교통요충에 지하도"에서 다음과 같은 계획과상황을 보도하고 있다. "서울시의 대대적인 건널목 지하도 설치를 위해 우선 새해 예산 4백만원으로 교통사고 중 어린이가 44%나 사망하는 비율을 막기 위해 남산국민학교 앞의 지하도를, 남산어린이놀이터 옆길에 구름다리를 테스트케이스로 4월경에 착공한다. 지난 6개월(1월~6월)간 시내에서 발생한 교통 사고로 86명이 사망하고 9백14명이 부상했으며 이중 보행자가 20.8%가 희생됐다."

큰 행사였다.

<그림 17> 시청앞지하상가 개통식
(출처 : 국가기록원 CET0021165)

<그림 18> 개풍빌딩 앞
지하도 구축공사 조감도
(출처 : 서울역사박물관
"돌격건설!김현옥시장의서울")

<그림 19> 시청앞지하상가 입구 모습
(출처 : 국가기록원 CET0021165)

지하상가는 많은 유동인구가 도로의 횡단을 위해 거쳐야 하는 공간이었기 때문에 임대 시장에서 인기가 있었고 그만큼 누구에게 임대를 할 것인가가 많은 관심을 끌었다.[1]

실제로 시청 앞 지하상가 개점 초기에 점포를 낸 상인들은 평당 임대 보증금의 4~5배가 넘는 수익을 올렸다고 한다.(이종연, 1976)

[1] 1967년 12월 22일자 ≪매일경제≫의 <서울의 명물 지하상도>에는 그러한 내용이 잘 설명되어 있다. 서울시는 착공 시 공개경쟁입찰 방식으로 지하 상점을 처리하려다가 관리상 애로와 각계 각층의 임대 청탁을 막으려 특정 업자에 대한 일괄 임대로 처리 방식을 변경하려 했는데 부당한 임대료를 물을 위험이 있다는 시민들의 반발로 공개추첨 방식을 검토하고 있다는 내용이다.

## 3.2 지하상가의 확대

시청 앞 지하상가의 호황으로 1970년대에 들어 상가를 겸하는 지하도가 다수 등장하게 된다. 이는 초기 지하도 건설비용을 충당하기 위해 고안되었던 것에서 지하상가가 수익성 있는 투자처[1]로 떠오르면서 인기가 많아졌고 이에 더 적극적으로 건설되었던 것이다.

<그림 20> 1976년 소공동지하모습 1
(출처 : 국가기록원 CET0043873)

<그림 21> 1976년 소공동지하모습 2
(출처 : 국가기록원 CET0043873)

이러한 지하상가가 호황을 누렸던 까닭은 외상 거래가 거의 없고 진열창이 통행인과 밀착되어 있어 지상 점포보다 오히려 구매 의욕이 높아지며, 날씨에 관계 없이 장사를 할 수 있기 때문이었다. (이종연, 1976) 서울시는 이러한 인기에 부응하고 도심 내 교통난을 해소한다는 의도 하에서 지속적으로 지하도를 확대해 나가기 시작한다.

[1] 1976년 11월 29일 ≪경향신문≫의 <상권 전국시대 (9) 지하상가>에서는 "지하상가 건설의 불도저 소리가 한창 요란한 소공동, 명동 일대는 지상의 땅값이 평당 5백만원부터 1천 2백 50만원(구 예술극장 앞)까지 호가하고 있고 이에 따라 서울시 소유인 이 지역 지하상가의 임대 보증금도 당초의 평당 1백47만원에서 눈덩이처럼 부풀어 올라 2백50만원까지 올라있으며 정작 점포가 모두 들어서면 얼마나 더 오를지 짐작키 어려운 실정."이라며 "황금의 땅"으로 묘사하고 있다.

<표 12> 도심부 지하상가

| 지하상가명 | 준공 | 폭(m) | 연장(m) | 면적(m2) | 관리부서 |
|---|---|---|---|---|---|
| 새서울 | 1967.12 | 9 | 480 | 1,613 | 을지로 |
| 인현 | 1970.09 | 42 | 67 | 1,878 | 을지로 |
| 신당 | 1971.09 | 12 | 397 | 5,057 | 종로 |
| 을지로 6 가 | 1975.06 | 22 | 43 | 664 | 민간위탁 |
| 청계천 6 가 | 1975.06 | 13 | 79 | 823 | 민간위탁 |
| 방산 | 1977.06 | 35 | 50 | 1,993 | 중부 |
| 충무 | 1977.08 | 23 | 72 | 2,215 | 중부 |
| 종로 5 가(한일) | 1977.09 | 15 | 35 | 1,210 | 종로 |
| 을지로입구 | 1977.09 | 20 | 87 | 2,271 | 을지로 |
| 종로 4 가 | 1977.12 | 15 | 150 | 2,996 | 종로 |
| 남대문 | 1977.12 | 24 | 134 | 3,831 | 중부 |
| 동대문 1 차 | 1978.02 | 54 | 40 | 2,529 | 종로 |
| 회현 | 1978.07 | 35 | 153 | 9,031 | 중부 |
| 소공 | 1978.12 | 18 | 346 | 6,799 | 중부 |
| 명동입구 | 1978.12 | 28 | 106 | 3,839 | 중부 |
| 종로 2 가 | 1979.12 | 25 | 133 | 4,712 | 종로 |
| 종로 5 가(종오) | 1980.06 | 25 | 141 | 4,158 | 종로 |
| 을지로 | 1983.09 | 15 | 1,649 | 23,564 | 을지로 |
| 동대문 2 차 | 1985.11 | 49 | 26 | 1,144 | 동대문 2 차 |

(출처 : 서울시정개발연구원(2006), "서울시 지하공간 기본계획 수립")

이러한 지하도는 지하철이 개통되면서 그 위상이 한층 높아지게 된다. 기존의 지하도가 지하철 역사와 연결되면서 유동인구가 급증하게 된 것이다. 지하철 1호선과 2호선의 개통에 따라 역사와 연계되어 많은 지하 상가 개발이 이루어졌다.

실제로 지하철 공사 당시 "기존 지하도의 활용"은 설계의 기본 전제로 꼽혔다.[1] 시공 상의 어려움으로 연계가 이루어지지 않은 곳을 제외하고 기존의 지하도와 지하철 역사를 통합하면서 도심 내 지하공간 형성의 단초를 닦게 된다. 즉, 단순 '횡단을 위한 시설물'을 뛰어넘어

[1] 1974년 3월 26일 ≪경향신문≫ <지하철시대(8) 종로선의 설계>에서는 다음과 같은 지하철 설계 원칙을 설명하고 있다. "지하철 건설본부는 우선 기본계획으로 지하철 건설이 거론되었던 60년대 초반부터의 관계자료를 종합분석, 검토하여 지혜를 짜내어 국내 기술을 총동원해서 건설한다는 기본 원칙을 세우고 극도로 혼잡한 노면 교통을 조화 있게 처리하고 이미 건설되어있는 지하도나 하수도 등 지하구조물을 최대한으로 활용하는 범위 내에서 사업을 추진키로 했다."

지하에 조성된 다양한 용도의 '공간'으로 확대될 기미가 보이기 시작한 것이다.

횡단의 기능 보다는 상가로서의 역할이 부각되어 시민들이 불편을 길을 건너는데 불편을 겪기도 했다. 일부 지하 상가들이 도난 방지와 시설물 보호를 위해 심야 지하상가의 통행을 막았던 것이다. 1982년 1월 6일의 ≪경향신문≫ <지하상가엔 통행 막혀 불편. 무당횡단 등 위험도>에서는 "대부분의 지하상가들이 도난방지와 시설물 보호를 내세워 지하상가의 통행을 막아 시민들을 불편케 했다. 소공지하상가 등 서울 시내 24개 지하상가와 시청 앞 역 등 12개 지하철 정류장의 출입구 셔터가 새벽 1시부터 일제히 내려져 시민들은 무단횡단의 위험과 먼 길을 도는 불편을 겪어야 했다."고 보도했다. 지하도 건설의 공사비를 충당하기 위해 도입된 상가로 인해 보행자는 지하로도 건너갈 권리를 잃었고 결국에는 도로를 무단횡단 할 수 밖에 없는 상황에 처했다. 지하보도가 불편은 했지만 안전은 보장했던 수단이라면 그마저도 뺏겨버리면서 보행자가 어쩔 수 없이 도로 위로 내몰린 것이다.

지하보도가 횡단의 목적이 옅어지고 공간화, 선형화되면서 시민들은 "마치 두더지가 되어버린 것 같다"는 느낌을 받기도 했다. 건강에 유해한 환경이라는 지적과 함께 통행의 권리를 부르짖는 다음 기사는 당시 시각을 잘 보여준다.

> 요즘 도시에 사는 사람들은 두더지 신세가 되어가고 있다. 지상의 도로는 모두 차량에 뺏겨버리고 지하도나 지하상가로 쫓겨 들어간 감이 없지 않기 때문이다. 이쪽에서 저쪽 거리로 가려면 지하도를 걷게 마련이다. 각종 차량이 홍수처럼 밀려오고 밀려가는 횡단도로를 차에 쫓기듯 위험스럽게 건너 다니기보다는 차라리 지하도를 지나는 것이 안전하기 때문이다. 또 지하철의 이용이 빈번해지면서 지상보다는 지하를 더 많이 이용하게 된다. ◆더욱이 고도의 경제 성장에 따라 지하의 공간 이용은 규모의 확대와 함께 앞으로 그 양상이 더욱 달라질 것 같다. 이미 도심에 살던 사람들은 모두 변두리로 밀려난 지 오래고 대신 도심을 차지하고 들어선 기업들은 지상뿐 아니라 지하에까지 거대한 자기 왕국을 이루어 놓고 있다. 이 때문에 유동인구의 도심 집중은 더욱 늘어나고 좁은 도심공간을 최대한으로 이용하려다 보니 시민들을 두더지로 만들어버릴 수 밖에 없다. ◆당초 지하도나 지하상가가

생겼을 때는 마치 그것이 도시의 명물처럼 인기를 끌기도 했었다. 일부러 가족과 함께 지하상가에 구경을 갈 정도였다. 그러나 요즘은 양상이 달라지고 있다. 지하도나 지하상가를 걷게 되면 금세 이맛살이 찌푸려진다. 우선 형광등 불빛이 눈에 거슬린다. 잠시 걷다 보면 눈이 따가울 지경이다. 불빛에 시력이 너무 자극을 받기 때문이다. 숨을 쉬는데도 부담감을 느끼게 된다. 가슴이 답답하고 두통까지 일어날 때도 있다. 이처럼 지하상가나 지하도를 걸으며 고통을 받다가 지상에 올라오면 그처럼 눈앞이 시원스러울 수가 없다. ◆맑은 햇빛이 어쩌면 그렇게도 눈부실 수가 있을까. 마음껏 공기를 들이마시고 싶어진다. 비록 차량 매연이나 먼지에 더럽혀졌다고는 하나 지하도의 습기와 열기에 찬 공기에 비하면 그처럼 신선할 수가 없다. 또 지하도나 지하상가에는 온갖 공중세균들이 우글거리고 있다. 수많은 행인들이 서로 밀리며 오가는 속에서 지하 환경은 공중세균들의 보금자리가 되고 있다. "차량에 뺏긴 지상의 길을 다시 시민에게"하고 구호라도 외치고 싶어질 때가 자주 있다.

<횡설수설> ≪동아일보≫1962년 3월 8일

교통난 완화, 지하 공간의 활용 등을 목적으로 활발히 개발된 지하상가는 85년 건설된 동대문2차 지하상가를 마지막으로 시설 기준 미비, 환경 악화 등의 문제로 그 개발이 중지되었다. (박준철, 1992)

## 3.3 입체시설물 간 연계성 문제의 대두

육교의 설치와 함께 지하도 및 지하상가가 우후죽순 도심에 모습을 드러내기 시작하면서 각 시설물 간 연계성에 대한 문제도 떠오르기 시작했다.

1979년 9월 10일자 ≪경향신문≫에 실린 <지하도, 지하철통로, 육교 보행자를 울린다>에서는 "서울 시내 곳곳에 세워져 있는 지하도, 지하철 통로, 육교 등 입체시설이 계획성 없이 멋대로 설치돼 이용자들에게 불편과 함께 교통 체증까지 유발하고 있다"면서 구체적 삽화와 함께 당시의 불편함을 상세히 설명했다.

"특히 서울 시내에서 가장 규모가 큰 시청 앞의 경우 부산은행과 롯데호텔 쪽을 잇는 지하도는 전철용 지하도와 연계가 돼있지 않아 롯데호텔 쪽에서 지하철을 이용하려면 을지로지하도나 소공동지하도를 건넌 뒤 다시 전철지하도로 들어가야 한다. 또 동방빌딩 쪽에서도 지하철을 이용하려면 남대문지하도를 통해 돌아가거나 서소문육교를 넘어야 하는 어려움을 안겨주고 있다"

<지하도, 지하철통로, 육교 보행자를 울린다> ≪경향신문≫ 1979년 9월 10일

이러한 문제점이 지적된 이후 79년 9월 11일 서울시는 시내 곳곳에 지하도, 육교 등 입체 시설을 연계하는 계획을 발표한다. 계획은 다음과 같다.

- ▲ 시청 앞 광장 지하도 = 현재로는 각 도로만을 횡단하게 되어있으나 지하철 2호선 건설과 시청 앞 광장 지하 주차장 계획이 이미 세워져 있으므로 이 계획이 완성되면 모든 지하도가 연결되도록 한다.
- ▲ 청량리역 앞 = 현재는 지하도가 분리되어있으나 청량리역 앞 지하종합개발이 완성되면 이 광장 지하도와 모두 연결되도록 한다.
- ▲ 종각 앞 횡단보도 = 이 횡단보도는 지하철역 출입구가 사용 시민에 비해 협소하여 임시로 설치한 것으로 이를 해결하기 위해 종로2가 지하도가 현재 공사 중에 있으므로 이것이 완성되면 횡단보도는 없애도록 한다.
- ▲ 동대문 부근 지하도 = 지하철 4호선의 경과지로서 지하철 4호선 건설 시 종합적인 계획을 세워 시공한다.
- ▲ 신설동 입체시설 = 동보극장과 시외전화국 측은 지하철역과의 거리가 멀어 지하통로를 연결하기 곤란하고 고가도로가 있어 횡단보도 상의 차량이 적은 곳은 평면횡단 처리하였으며 동대문 측 교통량이 많은 곳은 보도육교를 설치하였으나 다시 종합적인 검토를 하여 계획을 세운다.

이러한 계획은 다소 변명의 성격이 강하다. 앞에서 입체시설간의 연계성 부족을 비판한 기사가 보도된 바로 다음날 각 지적 사항에 대한

개선책을 내놓았기 때문이다.

입체시설 간 연계성 부족은 70년대 후반부터 제기된 문제임에도 불구하고 현재까지도 미흡한 부분으로 지적되고 있다. 2006년 서울시가 발표한 『서울시 지하공간 기본계획』에서도 도심지구 지하공간의 대표적인 문제점으로 "각 시설이 노후화 되어있고 단절되어 있어 이용이 활성화 되지 못한 상태"를 꼽았고 이를 개선하기 위해 각 지하공간의 연계 계획을 제시해 놓았다.

지하도가 하나의 공간이 되면서 목적지화 되기도 하였고 이 과정에서 각 지하시설 간의 연계도 중요한 사항으로 대두되었다. 이는 앞으로도 개선이 되어야 할 사항이며 새로운 층위에서의 공간 확장이라는 점에서 다시 논의되어야 할 것이다.

## 4. 소결

일제강점기 횡단보도의 출현에서 시작하여 1964년 명동역 부근에 설치된 퇴계육교로 국내 횡단 시설의 출현은 마무리가 된다.

<표 13> 우리나라 최초의 도로시설물(횡단 관련 시설물)

| 시설물 | 최초 시설물 | 설치 연도 | 위치 |
|---|---|---|---|
| 횡단보도 | 조선박람회 전 설치된 횡단보도 | 1929년 | 전차 선로를 횡단하는 곳 (위치는 알 수 없음) |
| 신호등 | 남대문로, 종로, 광화문로에 설치된 횡단보도 | 1936년(추정) | 남대문로, 종로, 광화문로 |
| 지하보도 | 남대문 지하보도 | 1943년 준공 | 남대문 |
| 육교 | 퇴계육교 | 1964년 | 지금의 명동역 부근 |

육교와 지하보도의 등장은 더뎠지만 이후 급속도로 나타나기 시작하면서 금방 새로울 것이 없는 도시 구조물로 자리 잡았다. 그 배경에는 자동차가 있었다.

자동차의 증가는 당시 거스를 수 없는 그 무엇이었다. 새로운 문물을 받아들이는 과정에는 언제나 진통이 있기 마련이며 그것이 완전히 정착하는 데에도 시간이 걸린다. 자동차의 경우에도 피할 수 없는 과정이었고 특히나 자동차의 증가는 우리의 생활 양식, 도시 구조 전제를 뒤흔들만한 것이었기 때문에 더욱 그러하였다.

문제는 자동차가 도입되고 가로의 주인이 되면서 밀려나고 박탈당한 것이 '보행자가 편하고 안전하게 걸을 수 있는 환경'이라는 데에 있다. 우리는 '자동차 시대'에 접어들면서 보도육교와 지하보도를 때려 박듯이 설치했다. 도로가 자동차의 것임은 이미 분명한 일이니 보도육교와 지하보도를 이용하면 조금 불편해도 안전하게 걸을 수 있을 것이라고 생각했고, 이는 결과적으로 '걷기 힘든 서울'을 만들어 냈다. 소수의 머릿속에서 나와 실행된 계획들이었지만 사회 전체적으로도 '성장이 우선'이라는 생각이 보편적으로 받아들여졌기 때문에 용인될 수 있었던 행동들이었다.

그러한 가운데 지하보도는 지하상가로 발전하여 새로운 층위의 공간을 형성하기도 하였고 이후에는 시설물 간의 연결성이 중요 문제로 떠오르기도 했다.

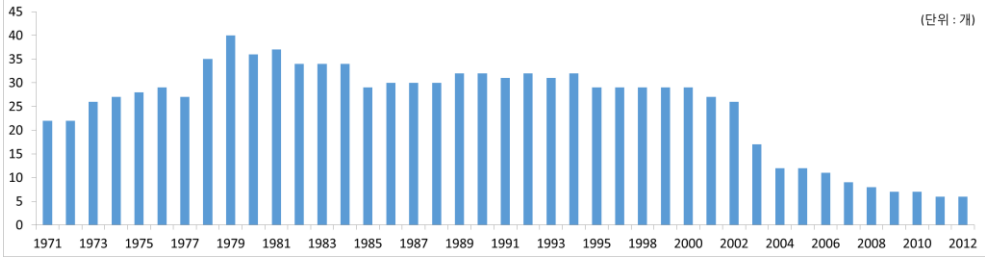
# 5 입체도로시설물의 철거

1. 사라져가는 도심 보도육교
2. 횡단보도의 설치 확대
3. 최근 보행 환경 신장을 위한 움직임

# 제5장 입체도로시설물의 철거

## 1. 사라져가는 도심 보도육교

도심 보도육교는 1960년대 처음 모습을 보인 이후 1970년대 후반 급증하였다가 2003년부터 하나, 둘 그 자취를 감추기 시작한다. 특히 2003년과 2004년은 대량 철거가 이루어진 시기인데 이는 청계천 복원 공사가 진행되면서 이루어진 것이다.[1]




<그림 22> 종로구 및 중구 보도육교 개소수 변화

(출처 : 서울통계연보 각 연도 자료를 바탕으로 재구성)

<표 14> 2000년도 이후 종로구 및 중구의 보도육교 개소수

| 연도 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 종로구 | 17 | 15 | 14 | 10 | 7 | 7 | 6 | 6 | 5 | 4 | 4 | 3 | 3 |
| 중구 | 12 | 12 | 12 | 7 | 5 | 5 | 5 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| 합계 | 29 | 27 | 26 | 17 | 12 | 12 | 11 | 9 | 8 | 7 | 7 | 6 | 6 |

(출처 : 서울시통계연보 각 연도)

가장 최근에 도심 지역에서 철거된 육교는 내자보도육교이다.[2] 내자보도육교는 내자동 29~136번지에 위치한 것으로 1992년 2월 28일 준공되어 18여 년간 사용되어 왔으나, 구조결함 및 노후로 도시미관을 저해하여 2007년 말 경복궁역 사거리에 횡단보도를

[1] <기획탐구> 사라져가는 도심육교들, 2006

[2]종로구와 중구에서 가장 최근에 철거된 육교는 신설보도육교(숭인동 1383~1048번지 왕산로에 설치된 도로시설물)이지만 사대문 밖을 벗어나 있다.

설치하고 2009년에 철거되었다.[1]

<그림 23> 2009년 철거 전 내자보도육교 현황 사진
(출처 : 종로구청)

이 외에 현재 남아있는 보도육교도 보행자 편의를 위해 지속적으로 철거될 예정이다.

현재 도심 내에 남아있는 보도육교로는 남산입구보도육교[2] 와 리라초교앞보도육교[3], 충무초교앞보도육교[4] 정도가 있다. 주요 도심 보행로에 설치되어있던 보도육교는 모두 철거된 상태이고 리라초교앞과 충무초교앞보도육교는 초등학교 앞이라는 위치적 특수성 속에서 철거되지 않고 남아있다. 남산입구보도육교의 경우 남산육교에 들어서기 전 길목에 있는 보도육교로 고가차도 앞에 횡단보도 설치가 용이하지 않기 때문에 쉽게 철거하지 못하는 것으로 생각된다.

[1] 박종일 (2009). 종로구, 내자보도 육교 철거. 아시아경제.
[2] 남산입구보도육교는 중구 남대문로5가 34번지 퇴계로에 설치된 도로시설물로서 1979년 12월에 준공되었다. (서울지명사전, 2009.2.13, 서울특별시사편찬위원회)
[3] 리라초교앞보도육교는 중구 예장동 8번지 소파길에 설치된 도로시설물로서 1971년 7월 30일 준공되었다. (위와 동일)
[4] 충무초교앞보도육교는 중구 장충동2가 173번지 훈련원로에 설치된 도로시설물로서 1979년 1월 31일 준공되었다. (위와 동일)

<그림 24> 남산입구보도육교 현황

<그림 25> 리라초교앞보도육교 현황

<그림 26> 충무초교앞보도육교

최근 육교는 그 모습에 변화를 꾀하고 있다. 이전에는 광고물이 덕지덕지 붙어있고 노후화되어 도시 미관을 해치던 시설물이었다면 리라초교앞보도육교와 같이 리모델링을 통해 새로 태어나고 있는 것이다. 육교의 설치가 불가피하거나 지형상의 이유로 횡단보도보다 더 편리할 경우에는 상징육교를 채택하는 등의 움직임도 있다.

# 2. 횡단보도의 설치 확대

## 2.1 보행권의 대두와 횡단보도 설치

1990년대 후반부터 보행권에 대한 목소리가 높아지면서 횡단보도의 개소수도 증가하기 시작하였다. 2004년부터 최근까지 종로구와 중구의 횡단보도 개소수 추이를 살펴보면 꾸준한 증가세에 있다. 횡단보도 확충은 '걷고 싶은 서울 만들기'를 시정의 최우선으로 삼았던 고건 시장[1] 때부터 강조된 사업으로 최근까지도 그 중요성이 크게 부각되는 사안이다. 보행권 신장과 보행환경 개선에 대한 이야기가 1990년대 초반부터 나오기 시작한 이후 민선1기의 보행자 중심의 교통 체계 구축을 위한 정책을 거쳐 세부적인 사업으로 구현된 결과이다. 안전하고 편리한 횡단은 '걷고 싶은 서울만들기 사업'[2]의 '보행자 안전 및 편의증진'이라는 이름 아래 '횡단보도 확충', '지하보차도 개선'

[1] "서울시는 … 한마디로 '걷기 힘든' 도시다. 그래서 고건 서울시장이 지난해 7월 "서울을 걷고 싶은 거리로 만들겠다"고 했을 때 시민들은 모두 환영했다. 서울시가 이를 위해 의욕적으로 내세운 사업 목록은 길다. … 이를테면 △횡단보도 복원과 차없는 거리 조성△자전거 이용시설 정비△보행자 안내표지판 확대△역사문화탐방로 조성△보행자에게 보도 되돌려 주기△가로환경 정비△조망가로 조성△옥외 광고물 관리△야간 경관 개선△녹화 거리 조성△작은쉼터(마을마당)조성 등의 사업을 포괄한다. 여기에 들이는 예산도 천문학적이다. 100억원대 이상 사업만도 △횡단보도 복원(150억원) … " (<걷고시은 거리 첫발부터 "삐끗"> 《한겨레》 1999년 7월 28일)

[2]

| 4개분야 | 관련부서 | 18개 사업 |
|---|---|---|
| 시범가로 조성 | 도시계획국 총괄 | 시시범가로 3개소 |
| | | 25개 자치구 시범가로 |
| 보행자 안전 및 편의증진 | 교통관리실 | 횡단보도 확충 |
| | | 차없는 거리 조성 |
| | | 안전한 동네길 조성 |
| | | 보행자 안내표지 설치 |
| | 건설국 | 지하보차도 개선 |
| 지하철 이용편의 개선 | 교통관리실 | 역접근성 제고 |
| | 지하철공사 | 생활문화공간조성 |
| | 지하철 건설본부<br>지하철/철도공사 | 환승편의시설 개선 |
| | | 환승안내 개선 |
| 특색있고 쾌적한 거리조성 | 문화관광국 | 역사문화탐방로 조성 |
| | 건설국 | 보도 되돌려주기 |
| | 주택국 | 조망가로조성 |
| | | 광고물 시범거리조성 |
| | | 야간경관개선 |
| | 환경관리실 | 걷고싶은 녹화거리 |
| | | 마을마당 조성 |

(출처 : 정호진 (2004). 도심부 보행환경 개선방안에 관한 연구 : 경복궁에서 서울역까지의 가로를 중심으로. 서울, 서울大學校 大學院. 학위논문(석사).)

등의 사업으로 구현되었다. 그 결과 2000년대 이후 횡단보도 개소수는 꾸준히 증가하였다.

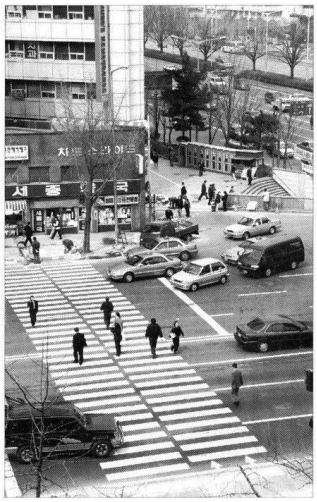
<표 15> 종로구 및 중구 횡단보도 개소수 추이

| 연도 | 계 | 신호등 있는 횡단보도 | 신호등 없는 횡단보도 |
|---|---|---|---|
| 2004 | 1436 | 420 | 1016 |
| 2005 | 1607 | 474 | 1133 |
| 2006 | 1802 | 436 | 1366 |
| 2007 | 1857 | 434 | 1423 |
| 2008 | 1944 | 451 | 1493 |
| 2009 | 1881 | 491 | 1390 |
| 2010 | 1914 | 492 | 1422 |
| 2011 | 2031 | 514 | 1517 |
| 2012 | 2135 | 544 | 1591 |

(출처 : 서울통계 http://stat.seoul.go.kr)

횡단보도의 숫자 증가는 육교 등의 입체 횡단시설이 철거되면서 그 자리를 대신해 생겨난 경우와 횡단 시설이 없던 곳에 새로 횡단보도를 표시가 경우로 나뉘어 설명될 수 있다. 앞 장에서 살펴본 육교의 철거에 따라 대체 횡단 통제 수단으로 횡단보도가 표시되었고 또한, 보행권 신장에 따라 안전하게 횡단할 수 있는 환경에 대한 요구가 높아지면서 횡단보도를 새로 표시하거나 지하보도가 있는 지상에 이중으로 횡단보도를 표시하게 된다.

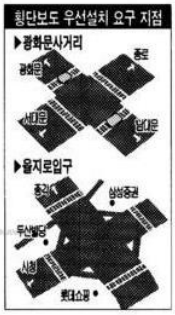
도심에 표시된 횡단보도 중 광화문 사거리의 그것은 많은 의미를 지닌다. 종로와 서대문을 잇는 동-서 방향 횡단보도는 2005년에 와서야 설치되었지만 세종문화회관 쪽과 지금의 동화면세점 부근을 잇는 횡단보도는 1999년 4월 설치되었다. 1999년 4월 8일 ≪한겨레≫에 실린 <광화문 네거리에 장애인용 횡단보도>에서 "서울시와 서울경찰청은 장애인과 노약자의 불편을 없애기 위해 광화문 네거리 세종문화회관 쪽에서 광화문 빌딩 쪽을 연결하는 횡단보도를 만들어 5일부터 운영하고 있다. 이곳은 지난 66년 광화문 지하보도가 설치됐으나 장애인과 노약자는 이용하기 힘들어 횡단보도를 설치해 달라는 민원이 끊이지 않았다." 고 얘기하고 있다.



<그림 27> 1999년 4월 광화문네거리에 설치된 횡단보도
(출처 : <광화문 네거리에 장애인용 횡단보도> ≪한겨레≫ 1999년 4월 8일)

# "횡단보도를 되돌려 다오"

「잃어버린 횡단보도를 되돌려달라」
녹색교통운동 등 6개 시민단체는 보행자및 장애인 노약자 임산부 등 교통약자들이 서울시내 간선도로를 건너면서 지하도나 육교를 이용할수 밖에 없는 불편을 덜수 있도록 횡단보도를 다시 설치해줄 것을 요구하는 운동에 나섰다。




## 장애인·노약자, 지하도·육교이용 불편
## '광화문사거리·시청앞등 10곳 우선설치'
## 시민단체 6곳 서울경찰청·市에 요구서

이들 단체는 지하도나 육교만 있는 곳과 횡단보도를 설치해도 교통 흐름에 영향이 없거나 덮한 광화문사거리, 시청앞 등 10개 지점에 대해 우선적으로 설치해달라는 요구서를 서울경찰청과 서울시에 냈다고 15일 밝혔다。이들이 선정한 대표적인 「횡단사각지대」중 하나가 신촌 로터리 홍익문고 앞 왕복 4차로도로。폭이 12m인 이 도로를 횡단하는데 성인의 걸음으로 15초 걸리지만 횡단보도가 없어 맞은편 현대백화점 쪽으로 가기 위해선 지하철 2호선 신촌역을 통할 수 밖에 없다。

이날 녹색 교통운동과 본사 취재진의 직접 확인결과 휠체어 리프트도 없이 110여개 계단으로 이어진 지하보도를 통과하는데 걸린 시간은 1분 40초。노약자나 임산부에게는 더많은 시간이 소요되는 「험난한 길」임은 물론이다。

2급장애인 김형수씨(23·연세대국문과4)는『지하철역에 리프트가 없어 이곳에서 150m 떨어진 횡단보도를 이용할수 밖에 없는데 20초면 충분히 건너는 길을 10여분간 걸어 돌아가야 한다』면서『사실상 다니지 말라는 얘기』라고 말했다。

불광동 국립환경연구원 사거리, 안국동 사거리, 송파대로와 가락로 교차점 등 20여곳의 사정도 마찬가지다。특히 광화문사거리는 지하도 밖에 길을 건널 방법이 없어 지체장애인들에게는 정부청사, 세종문화회관, 교보문고 등에의 접근이 전혀 불가능하다。

서울시립대 도시공학과 김기호 교수(46)는『횡단보도 설치로 차량 출발이 10여초 늦어질수 있지만 정체가 다반사인 상황에서는 의미가 없다』면서『보행자의 권익을 무시하는 반인간적 교통문화는 바뀌어야한다』고 주장했다。 정기수·최재영기자

<그림 28> 도심 주요지점 횡단보도 설치를 위한 시민단체의 운동
(출처 : <횡단보도를 되돌려 다오> ≪경향신문≫ 1998년 9월 16일)

광화문 사거리의 횡단보도 설치는 이후 도심에의 횡단보도 설치의 물고를 튼 사건이었고 시민단체가 보행권 회복을 위해 노력한 결과라는 점에서 큰 의미를 갖는다. 녹색교통운동 등 6개의 시민단체는 도심 주요 지점에 횡단보도를 설치해달라는 내용으로 서명 운동을 펼쳤고 이는 당시 폭발적인 반응을 이끌어 냈다고 한다. 이 서명지는 6개 단체의 명의로 경찰청과 서울시에 공식으로 접수되었고 광화문 네거리의 횡단보도 설치는 그 결과이다. (임상진, 2010)

이후 교보빌딩과 동아일보사 광화문 사옥을 잇는 지점과 종로2가의 종로서점~YMCA건물 앞, 을지로3가역(2가, 4가 방향), 남부순환도로 예술의 전당 앞(양재역 방향)등 서울 시내 31곳에도 횡단보도를 설치하는 계획이 발표되었다.

## 2.2 생존권과 보행권의 대립

보행권 신장을 위해 횡단보도 개소수가 증대는 새로운 종류의 갈등을 빚어냈다. 지하상가가 설치되어있는 건널목에 횡단보도를 설치하려는 시도가 지하상인들의 원성을 자아낸 것이다. 도심 내 횡단보도를 설치하는 과정에서 마찰을 빚었던 대표적인 사례에는 명동역 부근이 있다. 2009년 회현고가차도 철거에 맞춰 명동역 부근에 횡단보도를 설치하려는 계획을 세우기 시작하면서 마찰은 시작되었다. 중구청은 보행 환경 개선을 위해 횡단보도 설치를 추진했지만 지하상인들의 반대로 차질을 빚었다. 이후 2010년 중구청은 아래 그림과 같은 3개의 안을 제시하였고 상인들과 협상을 시도했고, 결국은 4년 간의 논의 끝에 지하상가에서 10m 떨어진 지점인 2안을 채택하여 설치하는 것으로 변경되어 2012년 6월 실행되었다.

<그림 29> 명동역 횡단보도 설치위치 조정안

(1안) 명동역 밀리오레 앞과 맞은편 기업은행을 잇는 것

(2안) 1안보다 충무로 방향으로 100m 가량 떨어진 프린스호텔과 국민은행 옆 건물을 연결하는 것

(3안) 2안보다 충무로 방향으로 조금 더 떨어진 국민은행 앞과 알파문구를 연결하는 것

(출처 : <명동역 횡단보도 위치 '10m 갈등'> ≪매일경제≫ 2012년 3월 30일)

상인들은 횡단보도가 설치될 경우 지하상가 이용객 수가 줄어들어 영업에 타격을 받을 수 있다는 이유로 반대했다. 지하상인들의 생존권과 시민들의 보행권이 충돌하는 대목이다. 기존 상인들의 생존권과 시민들의 보행권 둘 중 어느 하나의 손을 들기에는 쉽지 않은 문제이다. 명동역의 경우 어느 정도의 절충을 이뤄낸 것으로 보이지만 유동인구가 가장 많고 횡단보도가 필요한 지점에서 10m 떨어져 설치된 횡단보도가 어떤 의미를 갖는가에 대한 문제는 여전히 남아있다.

서울시가 건널목마다 횡단보도 설치를 확대해 나가려 하는 입장에서 이와 같은 충돌은 끊임없이 일어날 것이고 많은 논의를 통한 적절한 해결 방안 모색이 필요할 것이다.

## 3. 최근 보행 환경 신장을 위한 움직임

2013년 1월 21일 서울시는 『보행친화도시 서울 비전』을 발표했다. '쾌적', '안전', '편리', '이야기가 있는 거리' 총 4가지 키워드와 10대 사업이 핵심이 되는 본 계획은 2013년 현재 16%인 보행수단 분담률을 2020년까지 20%로 끌어올리기 위한 것이다.

<표 16> 『보행친화도시 서울 비전』10개 사업

| 4개 분야 | 10개 사업 목록 |
|---|---|
| 보행 환경 개선 | 보행전용거리 확대 운영 |
| | 2014년까지 보행친화구역 5개소 조성 |
| 안전한 보행환경 제공 | 생활권 보행자 우선도로 도입 |
| | 어린이 보행전용거리 운영 |
| | 생활권 이면도로 차량 제한속도 강화 |
| 편리한 보행환경 조성 | 교통약자 보행환경 종합 개선 |
| | 횡단보도 신호등 녹색시간 연장 |
| | 도심 내 모든 교차로에 횡단보도 전면 설치 |
| 보행에 역사와 문화, 이야기를 불어넣는 작업 | 보행친화도시 서울 걷기대회 개최 |
| | 도심보행길(프롬나드) 개발 |

(출처 : 서울시 "보행친화도시 서울 비전" 보도자료)

다양한 사업 내용들 중 건널목 횡단과 관련된 '횡단보도 신호등 녹색시간 연장'과 '도심 내 모든 교차로에 횡단보도 전면 설치'는 편리하고 안전한 보행환경을 조성하기 위해 필수적으로 이행되어야 할 사안이다. 구체적으로 신호등의 녹색시간은 교통약자의 보행속도에 맞춰 1.0m/s에서 0.8m/s로 완화하려 계획하고 있고, 내년까지 광화문, 안국동, 흥인지문, 시청 앞 교차로 등 도심 내 주요 교차로에 모든 방향으로 횡단보도를 설치하고, 지하보도와 육교 지점에도 횡단보도를 설치하려 계획하고 있다.[1]

사실 상세한 실천 계획에서는 약간의 변동이 있어 왔으나 이러한

[1] "서울시, 『보행친화도시 서울 비전』 발표", 서울시 2013년 1월 22일 보도자료

보행 정책은 1990년대 초기 보행권이 대두되기 시작한 이후부터 꾸준히 계획되었던 사안이다. 앞에서 언급한 '걷고 싶은 서울만들기 사업'과도 그 사업 내용이 크게 다르지 않다. 같은 내용이 지속적으로 반복되어 계획되는 것은 그 중요성이 인식되었음에도 불구하고 개선과 해결이 쉽지 않기 때문이다. 단순해 보이는 횡단보도 설치마저도 단순한 노면 표시를 넘어서 생존권과 보행권이 대립하는 문제이며, 이미 설치해 놓은 시설물을 철거하는 것도 많은 예산이 필요한 일이다. 하지만 지속적으로 오랜 시간 동안 사업을 실천해 나간다면 분명히 우리 보행 환경은 더 나은 상태에 있을 것이다.

## 4. 소결

1990년대 초 '보행권'이라는 말이 등장하고 중요하게 여겨지면서 보행환경을 개선하려는 적극적인 움직임이 일어나기 시작한다. 오랜 시간 동안 지하보도로만 횡단할 수 있었던 광화문 사거리에 횡단보도가 설치되기도 하였고 2000년대 이후에는 시설 노후화, 도시 미관 저해를 이유로 육교가 대규모 철거되기도 하였다. 또한, 지하보도와 지하상가로 횡단할 수 있는 지점에도 지상에 횡단보도를 표시하려는 노력도 지속적으로 확대되고 있다. 이러한 사업들은 서울시의 보행환경 개선 사업을 통해 1990년대 이후 지속적으로 실행되었고 지금도 계속되고 있다.

이러한 과정 속에서 철거, 설치에 이해관계를 갖은 사람들이 서로 대립하고 그것을 풀어가는데 긴 시간이 걸리기도 하였다. 보도육교의 경우 학생들의 등하굣길 안전을 위해 육교 철거를 반대하는 학부모와 장애인, 노약자의 편의 증진을 위해 철거를 옹호하는 두 세력이 충돌하고 있고, 지하상가의 경우에는 지상 횡단보도 설치 시 매출 감소를 우려하는 지하상인들과 보행환경 개선을 위해 힘쓰는 공공기관 및 시민단체가 충돌하고 있다. 두 대립자들의 강경한 의견으로 아직까지 현실화 되지 못한 사업도 있고, 적당한 타협을 이루어 내어 실현된 사업도 있다.

어느 시대에서나 안전한 보행은 중요하게 여겨졌고 그것을 달성하기 위해 다양한 형태의 노력이 수반되었다. 그러나 무엇이 진정 보행자의 편의와 안전을 위한 환경인지 고민하기 시작한 것은 1990년대에 들어와서라고 말할 수 있다. '보행권' 개념이 대두된 이후 서울시정개발연구이 보행환경 개선을 위한 일련의 정책연구를 진행하면서 본격적으로 '보행 환경'에 대한 고민이 수면위로 떠올랐다.[1] 걷기 좋은 환경은 지금까지도 꾸준히 연구되고 있고 그것을 실현하기 위해 각계의 전문가와 시민단체가 힘을 쓰고 있다. 이러한 의미에서 1990년대부터 지금까지는 입체시설물이 퇴장하기 시작하고 보행환경을 개선하기 위한 움직임이 지속되고 있는 시기로 볼 수 있다.

[1] 정호진 (2004). 도심부 보행환경 개선방안에 관한 연구 : 경복궁에서 서울역까지의 가로를 중심으로. 서울, 서울大學校 大學院. 학위논문(석사).

# 6 결론

1. 결론
2. 연구의 의의 및 한계

# 제6장 결론

## 1. 결론

이상에서 횡단보도, 신호등, 보도육교, 지하보도의 등장과 확대, 철거 및 그 과정에 반영되어 있는 우리의 보행 환경에 대한 인식을 살펴보았다. 각 시기는 도로시설물의 도입기, 입체도로시설물의 확장기, 철거기로 명명될 수 있고 그 배경과 특징은 다음과 같다.

먼저, 1920년대부터 1940년대까지는 '교통문제'가 생겨나면서 도로시설물이 이 땅에 모습을 보이기 시작한 시기이다. 1910년대 초에 시작되어 1920년대 후반에 마무리 된 경성시구개수를 통해 남대문~서울역, 태평로, 남대문로, 을지로, 종로 등은 확폭 정비되었고 몇몇 가로들은 보차분리 된 형태로 설계되기도 하였다. 이러한 노면 위를 달리는 교통수단은 다양했고 그 중에서도 전차의 이용이 두드러졌다. 전차는 지금의 지하철과는 다르게 보행자, 자동차와 같은 선상에서 운행되었기 때문에 충돌에 대한 가능성이 높았고 1920년대 후반 교통수단의 확대로 인해 그 빈도수도 잦아졌다. 이러한 도로 교통의 시대적 상황과 함께 1929년의 조선박람회의 개최를 계기로 이 땅에 처음 횡단보도가 표시된다. 이후 심화된 교통난을 해결하기 위해 전차 노선과 보행자의 횡단 경로가 중첩됐던 남대문로, 종로, 을지로, 광화문로 등에 신호등이 설치된다. 1940년대에 들어서는 6개의 도로가 교차하는 남대문 지점의 교통혼잡 완화를 위해 지하도 건립을 위한 공사가 단행되기도 하였다. 즉, 1920년대에서 1940년대는 이 땅에 횡단보도, 신호등, 지하보도가 처음 설치된 시기로 도로시설물의 도입기이다. 이 시기에는 보행자만 통행하던 길에 전차와 각종 차량이 등장하면서 사회적으로 보행자의 안전 문제를 인식하기 시작했다.

본격적인 자동차 시대에 돌입한 1960년대부터 1980년대 까지는 입체도로시설물이 증가, 확대된 시기이다. 우리나라 최초의 보도육교인 퇴계육교가 지금의 명동역 부근에 1964년 설치된다. 이후 1966년 김현옥 시장이 취임하면서 보도육교와 지하보도가 우후죽순 생겨나기

시작한다. 지하보도는 지하상가로 진화하여 1967년에는 시청앞지하상가가 준공되었다. 이로써 해방 이후 1960년대부터 1980년대 이르는 시기는 보도육교의 출현 이후 개소수의 급증, 지하보도의 확장과 지하상가로의 변이가 이루어진 입체도로시설물의 확장기이다. 이 시기에는 자동차 시대를 맞이하면서 자동차가 길의 주인 행세를 하기 시작했고 보행자는 안전을 위해 지상으로 또는 지하로 밀려나야 했다. 즉, 자동차를 위해 보행자가 불편을 감수해야 했던 시기로 볼 수 있다.

1990년대부터 현재까지는 보행권 인식 이후 입체시설물이 퇴장하기 시작한 시기이다. 특히 보도육교는 청계천 복구 공사 중 대량 철거되었다. 지하보도의 경우 보행 연속성 향상을 위해 지상에도 횡단보도를 설치하려는 움직임이 이어지고 있다. 그 과정에서 이해관계자가 충돌하기도 하고 오랜 시간 합의를 통해 보도육교 철거 또는 횡단보도 설치가 이루어지기도 한다. 최근 서울시는 『보행친화도시 서울 비전』을 발표하여 육교 철거, 녹색신호시간 연장, 횡단보도 개소수 증대 등을 약속하고 있다. 즉, 1990년대에서 현재까지는 성장기에 설치된 보도육교가 하나, 둘씩 철거되고 횡단보도가 확장하는 입체도로시설물의 철거기이다. 보행자가 안전하고 편하게 걸을 수 있는 권리에 대한 목소리가 높아지고 한데 모아진 결과이다.

<표 17> 도로시설물 변화에 따른 시대구분

| 도로시설물의 도입기 (1920~1940년대) | 입체도로시설물의 확장기 (1960~1980년대) | 입체도로시설물의 철거기 (1990년대~현재) |
|---|---|---|
| ▪ 보행자의 안전 인식<br>▪ 교통수단(전차, 자동차 등)와 보행자가 혼재되어 통행 | ▪ 보행자의 안전이 보장받기 힘든 환경<br>▪ 보행자의 안전을 위해 입체시설 대량설치. 그 과정에서 편의는 무시됨<br>▪ 자동차 우위의 시대 | ▪ 보행의 편의가 중요 사안으로 떠올랐고 보행권이 대두됨<br>▪ 자동차 시대 속에서 보행자의 영역과 권리를 확대해 나가고 있음 |

시대에 따라 변화하는 보행 환경에 대한 인식은 교통에 대한 우리의 생각과 깊은 관계를 맺고 있다. 늘어가는 차량의 소통을 원활히 하기 위해 넓은 도로, 적은 횡단보도 개소수, 많은 고가가 필수적이라고 생각하던 시기에서 현대에 들어와 차량 이용을 억제하는 추세로 변화한

것은 교통 환경 개선에 대한 패러다임이 크게 바뀐 결과이다. 그것은 긴 시간 동안 축적되어온 경험과 노력의 산물이다. 그 과정에서 충돌과 갈등이 일기도 했지만 타협을 이루어 냈고 지금도 그 노정에 있다.

보행자의 입장에 선 시민과 현대에 들어와 그들의 목소리를 한데 모아 전달하고 실천하는 시민단체, 그리고 도시 구조를 계획하고 만들어내는 공공 간의 대립구도는 새로운 것이 아니나, 안전하고 편리하게 걸을 수 있는 권리가 보장되어야 함을 함께 인식한 이후 더욱 격렬해졌다고 볼 수 있다. 일제강점기 통치 세력이 수행하는 사업에 반기를 들기 어려웠던 사회 구조에서 탈피한 이후 보행자가 느끼는 불편과 합리적 제안이 간간히 모습을 보이기도 했지만 '성장 우선'의 사회 개발 기조 아래에서 묵살되었던 것이 사실이다.

현대에 들어와서는 다양한 시민단체의 활동과 시민 개개인의 목소리가 다양해졌고 그것을 표출할 수 있는 방법도 더욱 풍부해졌다. 그 과정에서 이제는 시민과 공공의 단순한 대립구도가 아닌 다양한 이해관계자들의 첨예한 대립으로 발전하여 그 해결에 많은 시간과 노력이 필요게 되었다. 앞에서 언급한 지하도 지상의 횡단보도 설치 문제가 대표적인 케이스이다. 또한, 육교에 대해서도 장애인과 노약자 그리고 보행자의 편의를 위해 마땅히 철거되어야 한다는 생각이 모아졌으나 학교 근처 육교의 경우 등하굣길 아이들의 안전 문제로 학부모들은 그 철거를 맹렬히 반대하고 있다.

개인이 다양한 역할을 수행함으로써 어느 한쪽의 손을 들기 힘든 경우도 등장한다. 신호등 녹색신호시간 연장과 횡단보도 설치에 양면성을 보이는 것이 그것이다. 대부분의 보행자들이 동시에 운전자이기도 한 시대에서 마냥 자동차와 보행자의 대립 구도로 간주해버리기엔 힘든 사안이 되어버린 것이다. 다만 보행은 시민의 건강과 우리 자연 환경을 위해서 장려되어야 하고 보장되어야 할 권리이기에 운전자의 입장에서 양보하고 물러서야 하는 것이다.

때로는 급진적으로 자동차를 부정하는 과격한 움직임이 일기도 하지만 이미 그것에 우리와 땔 수 없는 관계를 맺고 있기에 상생하고 점차 편리한 보행을 위한 환경을 구축하는 방법을 깊게 모색해봐야 할 것이다.

## 2. 연구의 의의 및 한계

본 연구는 보행자와 차량의 대립 관점에서 도시공간에서 도로시설물로 구현된 둘 사이의 줄다리기를 1920년대부터 현대에 이르기까지 순차적으로 정리한 것이다. 그 과정에서 시대에 따라 변화하였던 우리의 도로 교통, 보행 상황과 보행권에 대한 인식의 정도를 살펴볼 수 있었다.

그러나 자료의 부족으로 초기의 연구 의도를 모두 담아내지 못한 아쉬움이 있다. 설치에 이르는 사회적 논의가 담긴 자료가 부재하여 다 표현하지 못한 부분이 있고, 연구 공간도 서울의 도심으로 한정해 동네 보행 등 우리 생활과 밀접하게 맞닿아있는 이야기는 하지 못했다. 이것들은 차후에 관련 연구에서 지속적으로 다뤄져야 할 부분이다.

# 인용문헌

## 단행본

Fruin, J. J., 유태열, 김용성. (1997). 보행자 공간: 이론과 디자인, 재판. 서울, 泰林文化社.

Boeminghaus, D. , 강병근 (1999). 보행자공간 + 의장요소. 서울, 누리에.

서울특별시사편찬위원회(2000), “서울교통사” 서울특별시

서울특별시사편찬위원회(1993), “서울統計資料集 : 日帝强占期篇” 서울특별시

서울시정개발연구원(2000), “서울, 20세기 : 100년의 사진기록”

서울특별시사편찬위원회(2002), “사진으로 보는 서울 제2권” 서울특별시

서울시(1971~2012), “서울통계연보” 서울특별시

## 연구 논문

박선우, 이주나, (2004) "보도육교 구조디자인의 세계적 추세와 설계개념" 한국공간구조논문집 4(2): 107-115.

서울시정개발연구원(2006), “서울시 지하공간 기본계획 수립”, 서울시

석종수 (2011), “보행의 연속성 확보를 위한 보도정비 방안”, 인천발전연구원

손정목 (1989), "일제강점기 도로와 자동차에 관한 연구", 도시행정연구4

심경미 (2010), “20세기 종로의 도시계획과 도시조직 변화” , 서울시립대학교 대학원

여환진 (2010), “본정과 종로:재현을 통해본 1930년대 경성 “번화가” 의 형성과 변용” , 연세대학교 대학원

염복규 (2009), “日帝下 京城도시계획의 구상과 시행” , 서울대학교 대학원

임종훈, 김동녕 (2000), "횡단보도와 지하보도간의 횡단보행특성 비교", 대한교통학회지 18: 17-29.

장덕명, 이호원 (1998), “보행자 횡단보도 설치기준에 관한 연구”, 도로교통안전관리공단 교통과학연구원

정석, 서울시정개발연구원 (1995), “보행자 안전을 위한 도로시설물 개선방안”, 서울, 서울시정개발연구원.

정호진 (2004), “도심부 보행환경 개선방안에 관한 연구 : 경복궁에서 서울역까지의 가로를 중심으로”, 서울대학교 대학원

지우석, 구연숙, 좌승희 (2008), “보행환경 만족도 연구”, 경기개발연구원: 3-4.

Ishaque, M. M. and R. B. Noland (2006). "Making roads safe for pedestrians or keeping them out of the way? An historical perspective on pedestrian policies in Britain." The Journal of Transport History 27(1): 115-137.

McShane, Clay. "The origins and globalization of traffic control signals." Journal of Urban History 25.3 (1999): 379-404.

Mohl, R. A. (2012). "The Expressway Teardown Movement in American Cities: Rethinking Postwar Highway Policy in the Post-Interstate Era." Journal of Planning History 11(1): 89-103.

## 연속간행물

《동아일보》, 《 每日申報 》, 《경향신문》, 《매일경제》, 《한겨레》

- <경성의 시가정리>《每日申報》1911년 12월 3일
- <도로교통사고 = 피해자육백명>≪동아일보≫ 1928년 11월 18일
- <스피드 時代 交通事故激增>《동아일보》1931년 7월 21일
- <교통망정리선>《동아일보》1929년 9월 5일
- <거리의 과학(4) 네거리의 지배자 교통정리기>《동아일보》1936년 3월 6일
- <황금정사가(黃金町四街)서 실시케된 자동식교통정리기>≪동아일보≫ 1938년 12월 21일
- <南大門을 中心으로 四個 地下道路新設-所要豫算査定이 通過>《每日申報》1940년 11월 05일
- <초만원 대서울 (3) 교통지옥> 《경향신문》1962년 5월 4일
- <퇴계육교계통>≪경향신문≫ 1964년 12월 28일
- <도시계획에 중점. 금년 안에 성과평가 받겠다> ≪동아일보≫ 1966년 4월 4일
- <서울역 앞 등 지하도 4개,10개소엔 육교공사 추가> ≪동아일보≫ 1966년 5월 10일
- <교통작전 (3) 지하도와 육교> ≪경향신문≫ 1966년 4월 13일
- <서울의 육교> ≪동아일보≫ 1966년 9월 17일
- <시정 숙제(3) 육교, 지하도>≪경향신문≫ 1966년 6월 15일
- <육교보다 지하도 설치토록>≪경향신문≫ 1966년 6월 15일
- <횡설수설>≪동아일보≫1962년 3월 8일
- 1979년 9월 10일자 ≪경향신문≫에 실린 <지하도, 지하철통로, 육교 보행자를 울린다>
- <광화문 네거리에 장애인용 횡단보도>≪한겨레≫ 1999년 4월 8일
- <걷고시은 거리 첫발부터 "삐끗">《한겨레》1999년 7월 28일
- <횡단보도를 되돌려 다오>≪경향신문≫ 1998년 9월 16일
- <명동역 횡단보도 위치 '10m 갈등'>≪매일경제≫ 2012년 3월 30일

## 공문서

소공동지하상가, CET0043873

지하상가보행, CET0043895

박정희대통령시청앞지하상가개통식참석, CET0021165

서울특별시 지하상가실태조사보고, C13M05227

## 전시자료

서울역사박물관

(이방인의 순간포착 경성1930, 광화문 연가, 돌격건설 ! 김현옥 시장의 서울)

**고신문 서비스 매체** 네이버뉴스라이브러리 , 미디어가온, 한국사데이터베이스

# ABSTRACT


## A study on the emergence and change of road facilities

: Focused on crosswalk, traffic signal, pedestrian bridge, and underground passage

The act of 'walking' is acknowledged as an important factor in the urban space to the people of modern day. In the background of the emerging topic of 'walking' of our society, is the appearance of automobile centered urban space which traces back to the origin of the appearance of a new means of transportation in the late Chosun Dynasty. As the new means of transportation, such as automobiles and streetcars, and pedestrians started to pass the same space after the Enlightenment period, conflict and collision were inevitable.

The traffic regulations and road facilities appear for mediation and safety during this process. They became more polished and sophisticated to have the form of today, and the appropriate installation of these road facilities is a factor which should be prioritized for the save walking in the urban pedestrian environment. In addition, the road facilities have the role of polishing and improving the specifics of the pedestrian environment in the bigger framework of the urban space structure.

This research recognizes the significant effect of the road facilities on the urban pedestrian environment and aimed to identify the background and social discussion of the changes from the 1920's to the modern day. In addition, the transition process of the road facilities was expected to show how the status of the pedestrian in the conflicting structure of automobiles and pedestrians changed.

The research mainly reviewed the newspapers and visuals of contemporary era to observe the series of change, including the appearance to the increase and demolition, of road facilities which were installed for the traffic control of the modern era, and the desirable pedestrian environment conditions and types of road facilities were reviewed in advance to specifically limit the scope

of the handled road facilities.

The subject review data are the newspapers and photo data from the 1920's to the modern times which were used as a foundation for qualitative analysis. The main data, newspapers and photo data, are media that adequately reflects the times, and holds the fact that the last 20 centuries can be observed the easiest and richest as grounds for the selection.

The following facts were found based on the review and restructuring of the vast data that officially starts in the contemporary era leading up to the modern era.

The history of South Korea's road facilities after the 1920's is divided into the introductory stage of the road facilities, expansive stage of the three-dimensional road facilities and the demolition stage and the background and characteristics are as following.

Firstly, the 1920's to the 1940's is the time when 'traffic issues' arose and and road facilities started to emerge in this land. Through the Kyungseong City Street Improvement project which started in the early 1910's and finished in the late 1920's, Namdaemun to the Seoul station, Taepyeong-ro, Namdaemun-ro, Eulji-ro, Jong-ro were widely organized and some streets were planned in the segregated form. The means of transportation that used these roads were diverse and the use of streetcars were the most prominent out of them. Compared to the subways of today, the streetcars were run on the same street and had high probabilities of collision, and the frequency increased due to the expansion of the means of transportation in the late 1920's. With these periodical situations of the road traffic and the hosting of the Chosun exhibition of 1929, the first crosswalk is displayed in this land. Afterwards, traffic lights are installed in Namdaemun-ro, Jong-ro, Eulji-ro, Gwanghwamun-ro where the crossing of streetcars and pedestrians overlapped in order to solve the intensified traffic problems. In the 1940's, the Namdaemun area where 6 streets intersect underwent an underpass construction to alleviate the traffic congestion. In short, the 1920's to the 1940's was the introductory stage of road facilities when crosswalks, street lights and underpasses were first installed in

this land. In this time period, the safety issues of pedestrians were acknowledged as social issues with the emergence of streetcars and various automobiles in streets which only pedestrians used.

The 1960's to 1980's when the automobile era officially started, was the time of increase and expansion of three-dimensional road facilities. Toegye bridge, the first footbridge of South Korea, is installed around the Myeong-dong area in 1964. Later in 1966, Hyun-Ok Kim becomes the mayor and footbridges and underpasses starts to appear everywhere. Underpasses develop into underground shopping centers and in 1967, the underground shopping center across the City Hall was built. The time after liberation in the era of the 1960's to the 1980's was the expansive stage of three-dimensional road facilities which encompasses the increase of treatment plans, expansion of underpasses and development into underground shopping centers after the emergence of footbridges. In this time period, the automobile era started and the automobiles started to dominate the roads and pedestrians were forced above the surface or underground for their safety. In short, it was an era when pedestrians had to endure inconvenience for automobiles.

From 1990's to the modern day, the tree-dimensional road facilities started to diminish after the acknowledgement of pedestrian rights. The footbridges, especially, were mostly demolished during the restoration construction of Cheonggye river. In the case of underpasses, movements to install crosswalks above the surface for the enhancement of continuity of walking is continued. The parties of interest clash in the process or install crosswalks through a long agreement process. Recently Seoul city announced the 『Pedestrian-friendly City Seoul Vision』 and promised to demolish footbridges, to increase the green light time, and to expand the improvement plans of crosswalks. In short, the 1990's to the modern times is the demolition stage of three-dimensional road facilities where the footbridges which were installed in the expansive stage are slowing being demolished and crosswalks are increasing. This is the common result of growing

vocal demands of the right of pedestrians to walk safely and conveniently.

The history of road facilities which can be organized in such manner shows the changing perspectives of pedestrian environments according to the era and infers the close relations with our thoughts on traffic. The shift from the era where broad roads, less crossroad improvement plans and more footbridges were considered essential in order to facilitate the interaction of increasing automobiles to the modern day where the use of automobiles are suppressed is the result of the great change in the paradigm regarding the improvement of the traffic environment. It was the result of experience built throughout a long time and effort. There were conflict and collision in the process but compromises have been made and are being made to this day.

This research organized the progression of the tug of war between urban space and road facilities from the 1920's to the modern era in the conflicting perspective of pedestrians and automobiles. In the process, the level of changing perspectives of each era on our road traffic, pedestrian situation and pedestrian rights were observable. The lack of data, however, was regrettable due to the inability to incorporate the initial research intention. There are unexpressive aspects due to the unavailability of data which includes the social discussion leading to the installations and the aspects closely related to our lives were not discussed due to the studied space being restricted to the city center of Seoul. These are issues that should be continually handled in relevant studies in the future.