

---

# 1960년대 서울시 도시계획과 ‘미래도시’ 구상

-세운상가 건립을 중심으로\*

김수자 (이화여자대학교, 부교수)

## 〈목 차〉

- I. 머리말
- II. 해방 후 소개공지대 ‘종로~퇴계로’ 지역의 방치
- III. 1960년대 ‘새서울백지계획’과 ‘서울도시기본계획’에 의한  
서울 공간 재편
- IV. ‘미래도시’ 구상과 세운상가의 건립
- V. 맺음말

## 국문초록

본 연구는 1966년 서울시의 세운상가 건립 당시 표방하였던 ‘미래도시’ 구상과 실제와의 간극을 살펴보는 것이다. 서울시장 김현옥과 건축가 김수근의 ‘만남’으로 진행된 세운상가 건립은 서울시 도시개발이면서 동시에 박정희 정권이 표방한 ‘경제발전’에 대한 전시적 효과와도 연결되어 있었다. 동양 ‘최대’, 세계 ‘제일’, ‘첨단’ 시설을 갖춘 건축물이라는 세운상가를 수식하는 단어들은 건립 당시 박정희 정권의 ‘근대화’의 성과와 정권 연장에도 활용되었다. 그러나 건립 초 제시되었던 공중 보행 데크, 보행자와 차의 분리, 공중 정원, ‘미래학교’ 등 세운상가의 ‘미래’ 공간적 특성들은 정치적, 경제적, 현실적 문제들에 직면할 때 마다 변형되고 포기되며 구상 당시와는 다른 공간이 되었다.

주제어: 세운상가, 근대화, 경제발전, 미래도시, 새서울백지계획, 서울도시기본계획

\* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2018S1A5 B8069796).

## 1. 머리말

해방 이후 서울시의 도시계획은 1949년 서울특별시가 세운 도시계획, 1952년 개정, 1962년 12월 재정비 계획, 1963년 9월 미래 인구 5백 60만을 목표로 하는 마스터 플랜의 완성 등 몇 번의 시도들이 있었다. 그러나 이 계획들은 전쟁과 정치적 변동 등으로 실행에 옮겨지지 못하였다. 현재 서울의 모습에 가장 큰 영향을 미친 것은 1966년의 서울시 도시기본계획이었다. 그리고 이 계획에 기반을 두고 세운상가(世運商街) 건립이 시작되었다.

세운상가는 1960년대 세워진 한국 최초의 주상복합 아파트이며 대형 주상복합 상가군이었다.<sup>1)</sup> 세운상가가 차지하는 지역은 종로 앞 종로에서부터 청계천, 을지로, 퇴계로까지 1킬로미터 구간에 이른다. 서울 중심인 종로에서 퇴계로까지 이어지는 개발계획에는 당시 서울이 안고 있었던 주택 문제, 각종 교통 문제 등을 해결하고자 하는 필요에 의한 현실적 목적도 있었지만 다른 한편으로는 기존과는 다른 새로운 모습의 ‘미래도시’ 그리고 발전된 삶의 모습 등을 보여주고자 하는 정치적 의도 또한 내포하고 있었다. 이를 통해 1960년대, 70년대 박정희 정권의 경제발전, 근대화의 성공을 보여주고자 한 것이었다.

세운상가가 포함하고 있는 상가군은 현대상가(현재는 철거), 세운상가 가동(아세아), 청계상가, 대림상가, 삼풍상가, 풍전호텔, 신성상가, 진양상가이다. 이 상가들은 1967년부터 1972년까지 차례로 건립되었다. 세운상가는 상가군 중 하나인 세운상가를 지칭하기도 하며, 상가 8개에 이르는 거대한 구조물 전체를 지칭하기도 한다.<sup>2)</sup> 8개의 거대 구조물로서 세운상가는 전체를 포괄하는 설계로 그리고 각각의 상가는 연결성을 지니는 도시 개발계획으로 추진되었기에 그 ‘거대함’은 더욱 크게 부각되었다.

1) 세운상가 프로젝트는 세운상가 건축을 통해 서울을 현대도시로 바꾸겠다는 박정희의 정치적 모더니즘과 세운상가 프로젝트를 모더니즘 건축의 이상을 구현하고자 했던 건축가 김수근의 건축적 모더니즘의 합작이라고 평하였다. 안창모, 『세운상가-태평양전쟁의 사생아』, 『건축과사회』 2, 2005, 252쪽.

2) 세운상가의 세운이란 명칭은 1966년 9월 8일 세운상가 기공식에 참석한 김현옥 시장이 ‘세계의 기운이 이곳으로 모이랴’는 뜻을 담아 지은 것이다. 손정목, 『아! 세운상가여!』, 『서울도시계획 이야기: 서울격동의 50년과나의 증언』 1, 한울, 2014.

그러나 세운상가는 1960, 70년대라는 시대가 안고 있었던 현실적 어려움과 건축물 건립에 대한 정치 경제적 이유 등으로 초기 계획한 바의 방향으로 진행되지 못하였다. 특히 '미래 모습'의 새로운 도시를 기획하였던 내용은 초기와는 다른 형태로 변형되거나 포기되었다. 건축 설계 당시 이목이 집중되었던 인공대지, 공중 정원, 보행 데크 등과 미래학교는 관계 부처의 승인을 받지 못했을 뿐 아니라 당시 경제적 상황, 한국 과학기술과 괴리된 면을 보이기도 하였다. 그러므로 초기의 미래도시적 성격의 설계는 위축, 변경되어 사라지고 상가(商街)의 특징만을 지니는 건축물이 되었다고 할 수 있다.

세운상가 건립에 대한 연구는 도시계획, 건축학 분야에서 진행되었다. 서울시 도시계획에 참여한 경험을 기반으로 세운상가 건립에 대한 배경과 상황 등을 밝힌 손정목의 연구에서부터 세운상가가 근대화의 상징적, 기술 신화의 공간이었음을 강조하는 연구, 건축가인 김수근의 건축학 개념과 관련하여 진행한 연구들이 있다.<sup>3)</sup> 이외에도 세운상가는 '최소 면적에 최대의 임대수익'이라는 지대자본의 이윤 논리, 입주상인들의 생존 논리를 잘 보여주는 곳으로 자본에 의한 공간의 식민화로 보는 연구도 있다.<sup>4)</sup>

본고는 1966년 서울시 도시기본계획을 전후로 서울시가 추진한 도시계획의 내용과 그 과정에서 세운상가 건립이 어떻게 진행되었는지를 정치 변화 등의 시대적 상황을 기반으로 고찰할 것이다. 그리고 건축가 김수근이 세운상가 건립을 통해 보여주하고자 했던 미래도시적 특성 또한 살펴보고자 한다.

## II. 해방 후 소개공지대 '종로~퇴계로' 지역의 방치

일제 식민 시기 경성부였던 서울 관련 정책은 1930년대 들어서면서 일제의 대륙침략 전쟁 준비와 밀접하게 연결되어 추진되었다. 1936년 조선총독부는 '구도심부의 현상 유지'와 '신 편입구역(외곽지역)의 통제적 개발'을 핵심적 내용

3) 손정목, 『서울도시계획 이야기: 서울 격동의 50년과 나의 증언』 1, 한울, 2014; 이세영, 「세운상가, 한국 근대성의 공간적 알레고리」, 『문화과학』 41, 2005; 안창모, 「세운상가-태평양전쟁의 사생아」, 『건축과 사회』 2, 2005; 김일림, 「세운상가와 아키타바라의 공간학」, 『인문콘텐츠』 39호, 2015.

4) 이세영, 「세운상가, 한국 근대성의 공간적 알레고리」, 『문화과학』 41, 2005, 206쪽.

으로 하는 경성시가지 계획을 발표하였다.<sup>5)</sup> 경성시가지계획을 통해 경성부는 서울 가로망의 부설 사업, 토지구획정리사업을 계획하였다. 그러나 시가지 계획은 일제가 중일전쟁을 일으키면서 제대로 추진되지는 못하였다. 오히려 1936년 전쟁이 확대되면서 공중 폭격으로 일본 열도와 함께 폭격 반경에 포함되는 한국에 방공(防空)이 필요하다는 '방공법시행준비협의회'를 개최하고, 공중 폭격 예상을 위한 방화구역 설정, 주택 건축의 분산, 중요 건축물 방호 등의 조치를 취하고자 하였다.<sup>6)</sup> 그리고 '도시방호령' 제정을 추진하였다. '도시방호령'의 주요 내용은 도시 교외의 전답, 임야 등 필요한 경우에는 함부로 개폐를 허락하지 않고 만일의 경우 피난소로 하는 방화구역의 설정이었다. 그리고 방화건축을 장려하는 동시에 방화건축 블록을 설치하여 녹지로(綠地路), 하천 등에 의하여 연소를 방지한다는 것 등이 포함되었다.<sup>7)</sup> 그러나 서울에는 소개공지대(疏開空地帶) 설정과 해당 지역 주민들의 강제 이주 방법 외에는 특별한 방호시설의 설비, 방화건축 블록 설치 등의 조치는 없었다. 한국에서는 단지 해당 지역에 거주하는 주민들을 강제 이주시켜 폭격에 의한 화재 등의 2차 피해를 막기 위한 공지 확보책만 있었다.<sup>8)</sup>

1944년 미군기가 제주도과 부산 근처까지 출현하기 시작하면서 일본의 미국과의 전쟁은 한반도에도 영향을 미쳤다. 미 공군의 폭격권 안에 들어가면서 서울 지형에 변화가 생겼다. 1945년 3월 조선총독부는 '한반도 내의 도시 소개대망'을 발표하여 서울의 5개 '소개공지대'를 고시하였다. 이것은 1945년 도쿄 대공습으로 충격을 받고, 실시한 것으로 서울, 부산, 평양, 인천 등과 같은 도시에 소개공지대를 지정한 것이다. 서울에서는 1차로 5개 지역, 종묘~필동 사이의 지역, 종로구 원남동~동대문~광희문 지역, 서울역~회현동 지역, 서울역~갈월동 지역, 서울역~충정로 지역을 고시하였으며 2차로 19개 지역을 지정하였다. 소개공지대는 항공기에 의한 공중 공격 대비를 위한 것으로 공중 폭격으로

5) 서울역사편찬원, 『서울 2천년년사』 26, 경성부 도시행정과 사회, 2015, 269쪽.

6) 「조선에도 방공법」, 『조선일보』 1935. 5. 3.: 「도시방호령 농녹지와 피난처 설비」, 『동아일보』 1935. 7. 30.

7) 「방공법실시 병행, 도시방호령제정」, 『조선일보』 1936. 7. 30.

8) 안창모, 「세운상가-태평양전쟁의 사생아」, 『건축과사회』 2, 2005, 250쪽.

발발할 화재가 주변 지역으로 번지는 것을 막기 위해 비워 놓은 공간이다. 소개 공지대는 대규모 선형의 공지였으며, 이 소개 계획에 의거하여 서울 주민들은 도시 밖으로 나가게 되었다.

일제가 지정한 소개 대상지 중 한 곳이 종묘에서 필동에 이르는 지역이었다. 폭 50미터, 길이 1,200미터에 이르는 이 지역에 거주하던 이들은 다른 지역으로 강제 이주할 수밖에 없었다. 1차 소개는 '싸우는 도시, 완성의 진군보'라는 구호 아래 1945년 5월 11일에서 6월 말 완성되었으며, 8월 중에 2차 건물 소개가 계획되어 있었다.<sup>9)</sup> 1차 공지대 확보를 위한 실제 건축물 철거는 1945년 5월부터 시작되었다. 그러나 이후 바로 일본이 패전하면서 소개 작업은 마무리되지 못한 채 방치되었다.

1945년 8월 일본의 패전으로 한반도가 해방되었다. 전쟁은 종결되었으나 종묘에서 필동으로 이어지는 소개 도로는 미처 정비되지 못한 채 집이 없는 사람들이 모여 천막을 짓고 살게 되면서 슬럼화가 심해졌다. 전쟁의 유물로 인식되었던 소개지는 서울 시내의 "추한 모습을 다 가지고 있다"는 비판을 받았다.<sup>10)</sup> 해방 직후 주둔한 미군정은 소개공지대에 빈 공터 등을 도로로 정비하여 아스팔트를 깔 것과 불법적으로 지어진 각종 건물을 철거하겠다는 도로정비사업 실시를 발표하였다.<sup>11)</sup> 해방 이후 소개 지역은 도시미관이나 보건위생 등을 해결하기 위한 계획 등이 제기되기도 하였다.

대한민국 정부에서 소개공지를 위한 정비와 도로망 정비의 필요성을 공식적으로 발표한 때는 1948년 10월 정부수립 직후였다. 당시 내무부 장관 윤치영은 국회 본회의에서 시정방침을 발표하며 서울시 도시계획 보고를 하였다. 서울시 도시계획이 일제 말 전시 중에 완전히 정지되었고 해방 후 인구의 도시 집중과 무질서한 건축과 오물 방기로 비위생적, 비미관적이 되었으므로 빠른 시간 안에 도시민의 보건위생, 교통과 도시 자체의 건전한 발전을 위하여 도시계획에

9) 「3 도시의 소개공지 제1차로 지정 발표, 급속이전 준비」, 『매일신보』 1945. 4. 8

10) 「소개지를 긴급정리하라, 수도 서울의 면목 말이 아니다」, 『동아일보』 1947. 2. 8.

11) 「5천만원으로 신작로, 소개공지 신건물은 명춘 철해 개장될 시내의 소개폐허」, 『동아일보』 1945. 12. 25.; 「소개공지에 신도로 건설」, 『자유신문』 1948. 2. 14.

들어가겠다고 밝혔다.<sup>12)</sup> 그러나 남북이 분단되어 있는 상황 그리고 이어진 전쟁으로 이 일대는 전재민, 월남민 등 임시 거주자, 상인 등이 모여드는 지역이 형성되었다. 1949년 서울시는 국무회의에서 당해년도의 역점 3대 사업 중의 하나로 도시미관과 위생을 강조하였다. 그리고 26개 소개지 중 도심에 있는 8개의 소개지를 정리하고, 소개지 내에 있는 무허가 건물을 철거, 정비를 완료하여 도로로 사용할 것이라는 내용의 안건을 상정하였다.<sup>13)</sup> 그러나 토지보상 및 도로 건설 비용 등 막대한 재정적 부담을 해결할 수 없어 정비 사업은 진척을 이루지 못하였다. 1950년 6·25전쟁의 발발은 이 지역을 보다 더 열악한 상황으로 만들었다.

전쟁 후 서울시는 인구 3백만을 수용할 수 있는 대서울의 도시계획 초안을 마련하여 수도 재건 도시계획을 촉진시키고자 하였다.<sup>14)</sup> 이 계획은 시행되지 못하였고, 1958년 변경되었다. 1958년 허정 서울시장은 취임 당시 시민들에게 내건 공약 중 하나로 ‘도시계획 변경’을 발표하였다. 여기에는 서울시내 간선도로, 공원에 관한 내용이 포함되어 있었으며 특히 33개 간선도로의 폐지, 신설, 축소의 내용을 담고 있었다. 허정 시장은 기존의 서울시 도시계획은 30년 전 일본인들에 의해 만들어진 것이며, 한국전쟁기 폭격 등으로 폐허가 된 시를 제대로 계획하지 못하여 ‘비현실적’ 기존 건물들을 허물어야만 도시계획 실현이 가능하다고 발표하였다.<sup>15)</sup> 그리고 ‘1차부터 5차까지 정해서 제1차는 1959년 예산에 반영시켜 실시할 계획이며, 3년 내로 그 계획에 따라 도시계획이 완료될 것을 희망한다’는 포부를 밝히기도 하였다. 1958년의 서울 도시계획의 핵심은 도시계획선에 의한 도로의 신설이었다. 이 계획은 종묘 앞에서 충무로 4가를 거쳐 필동 3가까지는 50미터 계획도로를 충무로 4가에서 필동 3가까지의 퇴계로 남측 부분은 도로 폭만 15미터 축소된다는 내용을 담고 있었다.<sup>16)</sup>

12) 국회사무처, 『국회속기록』 제1회, 81차 국회본회의(1948. 10. 4): 『시정월보』 창간호, 9-12쪽.

13) 『깨끗한 도시 되려나, 팔개 소개지를 정리』, 『경향신문』 1949. 2. 18.: 『소개지를 도로로 사용』, 『조선일보』 1949. 6. 10.

14) 『도시계획안 검토』, 『조선일보』 1952. 1. 13.

15) 『서울도시계획대폭변경』, 『동아일보』 1958. 10. 31.

16) 『서울도시계획 가로 일부를 변경』, 『조선일보』 1958. 11. 01.

서울시의 도시계획은 1962년에 도시계획법과 건축법으로 기본적인 틀을 마련하였다. 1961년 국회는 일제 시기 조선시가지계획령을 대체하는 법률안으로 도시계획법을 제안하였고, 1962년 제정된 도시계획법의 제1조에는 본 법의 목적에 대해 '도시의 창설 또는 개량에 관한 사항을 규정함으로써 도시의 건전한 발전을 도모하고 공공복리의 증진에 기여함'이라고 밝혔다.<sup>17)</sup> 이 법에 의거하여 서울의 불량지구의 재개발 사업이 추진될 수 있게 되었으며 제도적인 측면에서 일제시기 서울 도시계획의 기본 방향에서 벗어날 수 있게 되었다.

### III. 1960년대 '새서울백지계획'과 '서울도시기본계획'에 의한 서울 공간 재편

1965년 서울시는 '새서울'을 목표로 시정 10개년 계획안(計劃案)을 발표하였다.<sup>18)</sup> 이 계획안에 따르면 서울시가 더 이상 행정구역을 확대하지 않고 인구 및 산업을 분산하여 건전하고 문화적인 국제도시를 목표로 하고 있음을 알 수 있다. 구체적인 서울시 도시계획의 내용을 살펴보면 변두리 지역의 6개 부도심에 각종 시설을 유치하고 고속방사선 도로와 순환도로를 연결하여 교외 지역으로 도시 기능을 분산하는 것이었다. 그리고 중심 시가지의 도로망을 현대적 규모로 넓히고 지하철, 교차로 등 교통시설을 체계화하고, 대중 차량으로 교통난을 완화하는 한편 상수도의 생산량과 급수량을 늘리고 오수처리장, 위생적 하수도 시설을 설치하며 주요 도심지 하천은 계속 복개한다는 것이었다.

1965년 5월 건설부는 도시의 토지 이용도를 높이고 시가지의 발전을 기하기 위해 시가지의 건물 고층화 계획안을 수립하고 관계 부처와 협의를 추진하는 등 도심에 고층 건물 건립이 가능하게 하였다. 건설부 조치의 주요 내용은 첫째, 주요 간선별 건축물을 높이기 위한 지구(地區) 설정, 둘째, 고적 명승지 주변을 중심으로 한 미화지구 설정, 셋째, 가옥이 밀집하여 도시 기능을 발휘하지 못하

17) 「도시계획법안(정부)」 1961.

의안정보시스템(<http://lkms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=003283/>) (2022. 9. 20. 접속)

18) 「10년후의 새서울」, 『조선일보』 1965. 2. 4.

는 불량지구를 정리하기 위한 재개발지구 설정, 넷째, 인구의 도시 집중화로 인한 농경지의 잠식을 방지하기 위한 구릉지 개발 허용, 다섯째, 가건축 허가를 허용하여 도시계획에 저촉된 사유재산의 무제한 통제 완화 등이었다.<sup>19)</sup> 이 조치의 핵심은 불량지구에 고층 건물의 건설을 집중시킬 수 있게 하는 것이었다. 이러한 조치의 완화는 이후 종로, 을지로 등 도심 중심지구의 건축에 영향을 주었다. 건설부의 조치는 고층 건물의 건축으로 주택문제를 해결하려는 의지를 보이거나 실질적으로 예산 부족과 서울 도시계획의 장기적, 구체적 계획 지향점은 보여주지 못하고 있다는 비판을 받으며 실행에 옮겨지지 못하였다.<sup>20)</sup> 당시 고층 건물 건축에 대한 비판의 주 내용은 350만 인구의 서울이 연 10만의 인구가 전입, 비대해지는 상황에 이들에 대한 세밀한 대책을 마련하지 못하고 무질서를 방치하며 팽창하고 있는 혼잡상만을 드러냈다는 것이었다.

1965년 서울시 계획 및 건설부의 조치 등은 실행되지는 못했지만 1966년 도시기본계획에 영향을 주었다. 특히 도심과 부도심체계를 상정한 것, 주택지의 도심, 부도심 주변에 고층화 건물을 유도하는 것, 도심을 중심으로 부도심과 연결되는 방사형 형태의 가로망 체계 구상이 대표적이다.<sup>21)</sup>

서울시 도시계획은 재정 및 관련 법 등의 문제로 난관에 봉착, 쉽게 추진되지는 못하였다. 그러나 박정희 대통령의 지시로 문제들이 해결되었다. 1965년 11월 26일 박정희 대통령은 윤치영 서울시장으로부터 도시건설계획 현황에 대한 보고를 듣고 “앞으로 판잣집을 더 못 짓도록 엄중 단속하라”거나 “무허가 건축물을 내년 봄부터는 기동경찰을 동원해서라도 철거하라”고 지시하며 도시계획에 박차를 가하도록 하였다.<sup>22)</sup> 박정희 대통령은 도시계획을 위해서는 법 개정을 해서라도 강력 집행되어야 한다고 힘을 실어주었다. 박정희 대통령의 서울을 현대화된 도시로 만들기 위한 도심 재개발에 대한 강한 의지의 이면에는 1966년 예정되어 있던 미국 존슨 대통령의 방한과 1967년 대통령 선거가 있었다.<sup>23)</sup>

19) 「시가지 건축물 고층화를 추진」, 『동아일보』 1965. 5. 8.

20) 「장기적이고 실현성 있는 도시계획을」, 『동아일보』 1965. 10. 26.

21) 서울역사편찬원, 『서울 2천년사』 35, 현대 서울의 도시건설, 2016, 42~43쪽.

22) 「도시계획 강력 집행하라」, 『경향신문』 1965. 11. 26.

1966년 4월 김현옥이 서울시장으로 취임한 이후 서울시 도시계획은 빠르게 추진되었다.<sup>24)</sup> 김현옥은 부임과 함께 서울시 교통난 완화책을 대시민 공약 1호로 발표하였다. 당시 서울 인구수는 350만, 자동차 총수는 1만 7,000대였고, 그 중 승용차가 1만 대, 자가용 승용차는 5,000대도 안 되었던 때였다. 그러나 서울시의 교통난은 심각하였다. 그것은 도로의 폭이 좁고, 전차가 도로 점거 부분이 많은 점 등이 원인이었다.

김현옥 시장은 1966년 부임 첫 해 8월 15일 시청 앞에서 '대서울도시계획 전시'를 통해 변화될 서울의 모습을 담은 도시계획의 청사진을 서울 시민과 공유하는 등 서울시 미래상을 제시하였다.<sup>25)</sup> 그리고 이어 '새서울백지계획'을 발표하였다.

서울의 도시계획을 제대로 하려면 막대한 건설비가 들고 땅과 건물에 대한 보상비가 엄청나니 행정도시를 건설하는 것이 옳지 않겠는가, 새 행정수도는 3-4천만 평에 인구 100-150만이 거주가 적당하다고 생각한다. 백지계획이란 도시 건설 후보지를 먼저 작성하지 않고 여러 조건을 고려하지 않은 채 백지 위에 설계를 그려 넣는 것이다.<sup>26)</sup>

'새서울'의 의미는 서울을 새롭게 한다는 것보다는 새로운 수도의 역할 수행을 뜻하는 것이라고 할 수 있다. 이것은 6·25전쟁 이후 전후 복구 과정에서 서울의 기존 도심을 그대로 두고 신도시를 계획하자는 움직임과도 관련이 있다. 김현옥 시장은 기자회견에서 "새 행정수도는 3-4천만평의 넓이에 100만 내지 150만 정도의 인구가 거주하는 규모가 적당하다고 생각한다. 아직 구체적인 복안이 없고 8월 15일까지 완성해서 발표하겠다"고 하였다. 그러나 야당은 이것은 "선

23) 1966년 미국 존슨 대통령의 서울 방문을 앞두고 미국 TV에 비추어진 시청 앞 북창동 지역의 시가지 풍경에 수치심을 느낀 재미교포사회가 박정희 대통령에게 서울 도심지역의 환경개선을 강하게 요구하였으며 이를 대통령이 받아들였다. 서울역사편찬원, 『서울2천년사』35, 현대 서울의 도시건설, 2016, 112쪽.

24) 1966년 2월 박정희 대통령은 부산 부두지구 구획정리사업 등으로 부산의 변모된 모습을 시찰하고 당시 부산시장이었던 김현옥의 노고를 평가하고 서울시장으로 기용하였다. 손정목, 『한국 도시 60년의 이야기 1』, 한울, 2005, 140~141쪽.

25) 1966년 서울시 부시장이었던 차일석의 구술 내용. 서울역사편찬원, 『서울의 도시계획을 말하다』, 2022, 22~25쪽.

26) 차일석, 『영원한 꿈 서울을 위한 증언』, 동서문화사, 2005, 91쪽.

거를 앞둔 전시 효과를 노린 무계획적인 사업” 즉 1967년 대통령 선거용 건설로 과잉 공약이라며 비판하였다.<sup>27)</sup> 새서울백지계획을 김현옥 시장은 3천만 ~5천만 평의 토지에 무궁화형 역(域)을 만들어 인구 1백만명 가량을 수용할 근대적이고, 이상적인 도시를 만든다고 발표하였다.<sup>28)</sup> 그러나 이 백지계획은 도시가 세워질 땅도, 예산도 없이 그냥 백지 위에 여기는 중앙청, 또 저기는 학교, 저기는 종합운동장, 상하수도는 이렇게 한다는 등의 도시 건설의 꿈을 그려본 것으로 실현성은 없는 계획에 불과하다는 비판을 받았다. 나아가 성급한 기본계획의 발표로 곳곳에 땅값만 올려놓는 결과를 가지고 왔다는 비판을 받기도 하였다. 이러한 비판에 김현옥 시장은 “이와 같은 계획은 당장 서울을 옮기는 것이 아니고 앞으로 도시 건설을 위한 꿈을, 발상을 그려본 것에 지나지 않는다”며 한 발 물러나는, 무책임한 모습을 보이기도 하였다.<sup>29)</sup> 당시 김현옥 시장이 발표한 새서울백지계획의 중심지구 구상은 르꼬르뷔제의 ‘300만을 위한 현대도시’에서 유래하였으며, 정사각형의 모서리에 북쪽부터 시계방향으로 대통령 관저, 행정부, 입법부, 사법부가 위치하는 배치 방식은 워싱턴 D.C와 유사하다는 평을 받기도 하였다.<sup>30)</sup> 그러나 새서울백지계획은 정확히 어디에 새 도시를 건설할 것인지를 정하지 않은 상태에서 추진된 것으로 혼란만을 야기하였다. 이 계획에 대한 부정적 여론이 높아지고, 서울 도시개발에 진전이 없자 박정희 대통령 또한 실현성이 약한 그리고 원칙만 내세운, 막연한 계획이라며 현실적인 도시계획을 세우라고 지시하였다.<sup>31)</sup>

새서울백지계획에 의한 서울의 도시개발은 서울 도시기본계획으로 선회하여 진행되었다. 김현옥 시장의 서울시 도시계획은 속도를 내기 시작하였다. 김현옥 시장은 서울시 도시계획의 필요성과 구체적인 방향에 대해 다음과 같이 밝혔다.

서울은 단순히 시민생활과 시민경제의 활동 장소뿐 아니라 우리나라 정치, 문화 및 사회

27) 『동아일보』 1966. 5. 28. ; 손정목, 『서울도시계획 이야기』 1, 한울, 2003, 214쪽.

28) 『새서울백지계획 발표』, 『동아일보』 1966. 8. 11.

29) 『어리둥절 2개의 서울』, 『경향신문』 1966. 8. 13.

30) 엄운진, 정인하, 「박병주의 ‘새서울백지계획’(1966년)과 1960-70년대 한국의 도시계획 담론에 관한 연구」, 『대한건축학회 논문집 계획계』 36-2, 2020, 102쪽.

31) 「현실적 도시계획 세워라, 서울시 순시 서 박대통령 당부」, 『경향신문』 1966. 3. 9.

발전을 좌우하는 무거운 비중과 중요한 역할을 하고 있는 동시에 국제사회에 있어서의 지위도 점차 높아가고 있다. 그러는 무렵 산업 발전과 인구 집중은 기존 공간 질서의 붕괴와 공공시설의 부족으로 대도시 사회의 모순이 노정되고 있음에 비추어 당면한 폐해의 배제, 예측되는 사태의 미연 방지 및 장래 발전에 대비하는 장기적인 종합적 계획의 수립이 긴요하게 되었다.

(중략)

- 전국계획 수도권 광역경제계획 및 서울-인천 특정지역 계획 등 국가계획과 부합되는 단위도시 기본계획의 구상
- 국가의 전국적 경제발전에 순응하여 인구 및 산업시설의 지나친 집적을 억제한다.
- 시가지 중심부를 재개발하면서 변두리에 새로운 부(副)도심적인 가구(街區)를 조성하여 기능 분산을 꾀한다.
- 인구와 교통을 수반하는 대기업 및 관청 등 관리 중추 기능의 분산
- 상하수도 및 공원, 시장, 도로 등 각종 도시시설의 확충 등등<sup>32)</sup>

김현옥 시장은 서울시를 국제도시로 성장, 발전시키기 위한 장기적 종합계획을 수립하는 것이라고 밝혔다. 구체적으로 서울시를 도심지역과 부도심지역으로 나누어 분산시키고자 하였으며 경제발전을 주요한 계획의 목적으로 설정하고 있었음을 보여주고 있다. 그리고 본 계획의 최종 목적은 서울을 대한민국의 정치, 경제, 문화의 중심지인 500만 인구의 현대적 도시로 건설하는 것이며, 1966년부터 1985년까지 20년간 시행할 장기사업이라는 점도 밝혔다.

서울도시기본계획의 핵심 내용은 서울을 동심원적 도시로 파악하고 이를 바탕으로 토지이용계획을 수립한다는 점이었다. 이것에 의거하여 생활권을 세 가지로 설정하였다. 5킬로미터 반경의 일일생활권, 15킬로미터 반경의 주말 생활권, 45킬로미터 반경의 월말 생활권이 그것이었다.<sup>33)</sup> 그리고 이를 바탕으로 교통 계획 수립시 도로체계는 순환선과 방사선으로 제시하였다. 그리고 서울의 공간 구조의 재편과 관련해서는 신시가지 개발 구상을 포괄하고 있었다. 구시가지에 집중되어 있는 기능을 분산하고, 행정부는 용산, 사법부는 영등포, 입법부는 강

32) 서울특별시, 『서울도시기본계획』, 1966, 9~11쪽.

33) 윤정섭, 「광역수도권과 도시기능계획」, 『공간』 1970년 3월호, 18쪽.

34) 서울특별시, 『서울도시기본계획』 1966, 165쪽.

남으로의 분산을 제시하고, 강남 개발을 밝혔다.<sup>34)</sup>

김현옥 시장의 ‘돌격 건설’의 구호 아래 각종 공사가 진행되었지만 뚜렷한 기본방침 없이 도시계획이 진행되는 경우가 많아, 계획은 자주 바뀌기도 하여 시민들의 비판의 대상이 되기도 하였다.<sup>35)</sup> 김현옥 시장의 서울시 도시개발에 대한 비판은 대체로 계획에 의거하지 않고 즉흥적으로 이루어진다는 점, 가시적 결과에 치중한다는 점, 문화재의 역사적 가치에 대한 무시 등이었다. 그러나 이러한 비판에 대해 김현옥 시장은 대를 위해 소를 희생하는 것은 감수해야 한다거나, 현재 시급히 해결해야 하는 것은 ‘조국 근대화’, ‘발전’이라는 논리를 폈다. 그는 각종 비판에 대해 “시대적인 조국의 과업이며 누가 해도 꼭 이룩해야 할”이라는 표현을 쓰며 아래와 같이 자신의 행동을 합리화하였다.

제가 하는 일에 대해 일부에선 즉흥적이라고 말합니다. 그러나 시급한 것을 해결하기 위해 시급히 결단을 내리고, 시급히 추진하는 것을 그렇게 평한다면 아직도 즉흥적으로 해결할 문제가 너무나 많습니다. ... 사직공원의 정돈된 모습을 과거와 비교해 보십시오. 무허가 판잣집과 오물투성이 속에서 유적을 그대로 되새겨 볼 수 있었나요. 공원 정취를 느껴볼 수 있었나요. 사직단 문 앞에 있는 고목을 그대로 보존하기 위해 나무에 석축을 둘렀습니다. 유적을 아끼는 마음은 주인이나 머슴이나 똑같습니다. ... 칠궁담 철거 계획은 전임 시장대인 1963년에 이미 고시된 것입니다. 고시된 계획은 국가의 계획이며, 국가의 계획을 거역하면 반역자가 되는 것이에요. 파고다 공원도 제가 독단적으로 한 것은 아닙니다. 이갑성 응을 고문으로 한 각계인사들로 중수위원회를 구성, 여러 차례 회의를 거쳐 조심스럽게 다룬 것입니다.<sup>36)</sup>

1966년의 서울시 도시계획은 역사적, 문화적 요소들보다 대통령이 주장하고 있던 근대화, 경제발전의 가시화가 우선적이었다. 그리고 서울시장의 사직공원의 정돈된 모습에 대한 자부심, 고시된 계획은 국가의 계획이요, 계획을 거역하는 것은 반역자가 되는 것이라는 표현에서 알 수 있듯이 서울시 도시계획은 ‘일방적’ 성격을 지니며 추진되었음을 알 수 있다.

35) 「갈광철광, 도시계획」, 『동아일보』 1967. 3. 22.: 「이랬다. 저랬다 도시계획위」, 『경향신문』 1967. 7. 18.

36) 「프리즘 67년 뉴스메이커와의 세모 대담-김현옥 서울시장과 상가 아파트 붐」, 『조선일보』 1967. 12. 22.

#### IV. '미래도시' 구상과 세운상가의 건립

1966년 10월 세운상가 지역은 도심부 최초의 재개발 지구로 지정되었다. 세운상가 부지는 일제강점기 미 공군 폭격을 대비, 화재 차단을 위해 소개공지대가 된 곳으로 토지소유권자가 서울시였다. 그러므로 이 지역은 무허가 건물을 철거하고 시행된 사유지의 개발이었다.<sup>37)</sup> 종묘에서 필동에 이르는 지역은 1966년 서울시도시계획이 실시되면서 커다란 변화를 보였다. 종로 3가에서 퇴계로의 대한극장에 이르는 세운상가가 건립된 지역은 1천 7백 8동의 불량건물에 2천 2백여 가구가 살고 있었던 슬럼지대화 되었던 곳이기도 하였다. 이곳에 서울시가 도시 근대화와 세수(稅收) 증대를 목표로 국-공유지를 무상으로 대여하여 민간 자본으로 상가 건립을 추진한 것이 세운상가 건립이었다.<sup>38)</sup>

당시 서울시는 세운상가를 기획하며 시의 주택난을 해결할 목적도 있었다. 세운상가는 단순히 상가를 건축하는 것뿐 아니라 아파트를 겸하는 주상복합 건물로 구상하였던 것이다. 1966년 서울시는 청계천을 복개하며 50미터 가로 주변의 평화시장, 방산시장에 도시미화 정비를 시작하였다.<sup>39)</sup> 이러한정비사업의 일환으로 세운상가는 재개발 지구로 지정되어 정비사업이 추진되었다. 정비사업이 추진되고 상가 건립이 추진되면서 세운상가라는 용어가 붙여졌다. 세운상가 건립은 현대건설, 대림산업, 삼풍건설 산업, 풍전산업, 신성공업, 진양종합건설 등의 민간기업체가 참여한 '동양 최대'의 서울시 도시개발 프로젝트가 되었다. 이와 같은 거대한 프로젝트인 세운상가 건립 계획에 서울시는 도로로 고시하여 작업을 해야 할 것인지, 택지로 분할하여 매각을 시작으로 계획을 추진할 것인지 고민을 하기도 하였다.

이 도시 개발계획이 본격적으로 시작된 것은 1966년 7월 김현옥 시장이 건축가이자 한국종합기술개발공사의 책임자였던 김수근에게 설계를 의뢰하면서였

37) 서울역사편찬원, 『서울 2천년사』, 2018, 112쪽.

38) 상가 건립 초기에는 20여 년간 이곳에 뿌리 박고 살아온 영세 상인들이 들고 일어나 한때 공사 중지 가처분이 내려지는 일들이 생기기도 하였다. 「문을 연 세계 제1」, 『조선일보』 1967. 7. 27.

39) 「도시 미화 계획 마련」, 『동아일보』 1965. 6. 23.

다.<sup>40)</sup> 당시 김수근은 보행자 몰, 보행자 데크, 입체도시, '보차분리' 등의 개념을 김현옥 시장에게 제안하면서 세운상가를 미래도시의 모습을 띠는 공간으로만 들고자 하였다.<sup>41)</sup> 김수근은 오염지구, 불량지구로 낙후된 지역으로 지정된 곳에 세운상가를 건립하며 '주상복합' 즉 상업기능과 주거기능을 합치고 오락, 놀이, 교육, 공공서비스 등 각종 편의시설이 함께하는 건축물을 구상하여, 입체도시를 구현시키고자 하였다.<sup>42)</sup> 김수근의 도시계획에 대한 아이디어를 엿볼 수 있는 것이 1962년 발표하였던 '미래의 도시상'이다.

... 현재 도시의 건조물이 철근 철골의 '콘크리트'로 대체되어 가고 있음은 미국의 도시를 본따지 않더라도 하나의 필연적 경향이 아닐 수 없는데 이러한 건조물의 체질 즉 도시의 체질을 철근 철골 콘크리트로 개조함에 있어서는 적어도 향후 일세기를 전망 또는 예견할 수 있을 만한 계획이 선행해야 할 것이다. 도시체질의 변경에 있어 동양의 도시가 구주의 도시보다 펍 용인한 일이겠으나 그렇다고 서울의 울지로 일대에서 볼 수 있는 거와 같은 무계획 위에 난조된 용이성은 참으로 곤란하다. 현대 도시구조에 필요한 것은 무엇이겠는가. 도시 전체를 거대한 하나의 건축물로 생각한다면 집안에 자동차를 안 들이는 것처럼 일 구역 안에 차량을 들이지 않고 보도만을 깔아 놓게 마련일 터인즉 여기에 당연히 제기 되는 여러 가지 문제에 대한 해결책의 하나로 인공대지가 생각될 수밖에 없다. 이것은 약 20년 전에 르코르뷔지에가 제안한 원리지만 최근에 많이 응용됨을 볼 수 있다. 여러 층으로 겹쳐 쌓아올린 인공대지 위에 대량생산되는 건축자재로서 각 거주자의 조건에 따라 각종 사이즈의 주택을 세울 수 있게 마련이다. (중략)

도시계획이란 말을 많이 듣는다. 그런데 우리나라 도시 서울에 관한 그것은 마치 무슨 바둑판 같이 네모 반듯한 통로망으로 엮어 놓은 시가지라야만 한다는 인상을 준다. 어불성

40) 당시 서울시 부시장이었던 차일석의 회고에 따르면 미국 버지니아의 레스톤을 모델로 세운상가를 건립하자는 아이디어를 김수근과 공유하였다고 한다. 서울역사편찬원, 『서울의 도시계획을 말한다』, 35~38쪽.

41) 세운상가 건립에 관여하였던 차일석도 세운상가를 미래의 도시로 건립하자고 제안하였다고 한다. 차일석의 회고에 의하면 "사람하고 자동차하고 완전히 구분하여 아이들을 데리고 마음 놓고 다니는... 자동차하고, 자전거는 지하보도가 있어서 밑에서 다니고, 시장에 간다든가, 극장에 간다든가, 가게에 간다든가, 사람들은 다 위에서 다닙니다. 김현옥 시장한테 이게 미래의 도시라고 소개했죠." 서울역사편찬원, 『서울의 도시계획을 말한다』, 37쪽. 윤승중, 「세운상가 이야기」, 『건축』 1994. 7.; 강난형, 「서울 메가스트러처, 세운상가의 도시단면 연구」, 서울시립대학교 석사학위논문, 2011, 46쪽.

42) 초등학교와 동사무소의 입주 계획은 무산되었고, D지구를 제외하고 다른 지구의 아파트는 주거공간의 기능을 상실하였다. 이세영, 「세운상가, 한국 근대성의 공간적 알레고리」, 『문화과학』 41, 2005, 201~202쪽.

설이다. 그런 19세기적 고정 관념에서 하루빨리 탈출해야 한다.<sup>43)</sup>

(중략)

'횡'에서 '종'으로 '평면'에서 '입체'로 생활 공간이 옮겨지는 것이 거의宿命적인 미래상이 라면 응립하는 '인공대지'군의 고층 탐 연쇄상형으로 도시의 체질은 변모할 것이 불가피할 것이며, 그 높이는 철근 콘크리트 혹은 미지 재료의 역학적 및 경제적 한계성에 의해 규제 될 것이다."<sup>44)</sup>

세운상가 기획은 1966년 김현옥 서울시장과 박정희 정권의 근대화를 표방하며 실시된 도시개발 계획이 인공지대를 도시건축에 도입하고자 했던 김수근과의 만남으로 '미래도시'를 표방하며 추진되었던 것이다.<sup>45)</sup> 김수근이 세운상가를 기획하며 미래적 특성의 건축물로 구상한 부분은 보행자와 차를 분리하는 공중 보행데크, 인공대지, 아트리움, 지상 자동차 공간의 배치였다. 입체도시, 인공대지는 지상으로부터 7.5미터 높이로 설치된 공중 보행데크 설치를 의미하였다. 종로에서 퇴계로까지 1.2킬로미터를 폭 15미터를 연결하여 보행로를 만들고자 하였다. 공중 보행로는 건물과 건물을 3층 단위의 데크로 연결하는 것이었다. 김수근은 1층을 자동차 전용도로로 만들고, 지상 3층의 옥외가로에 산책로와 쇼핑 공간의 기능을 부여하여 종로, 을지로, 충무로 등 기존의 상업거리와 입체적으로 교차하는 보행 전용 쇼핑물을 만들고자 하였다.<sup>46)</sup>

그리고 김수근은 도시 단위, 선형 블록을 강조하며 선형의 띠에 수직적으로 1~4층은 상가, 5층 이상은 아파트로 하는 주상복합 건물군으로 5층에 인공대지

43) 김수근, 「미래도시상」, 『한국일보』 1962. 1. 27.

44) 김수근, 『좁은 길은 좁을수록 좋고 나쁜 길은 넓을수록 좋다』, 공간사, 2006.

45) 1966년 11월 중순(8·15 서울 마스터플랜 전시에서 서울도시기본계획 및 새서울 백지계획 전시를 마친 후 약 2개월 후) 박대통령으로부터 당시 김현옥 서울시장과 함께 한 달간 세계의 대도시들을 순례 하라는 지시를 받았다. 서울시 도시행정을 이끄는 김현옥 시장의 안목을 높일 필요가 있으며, 서울을 이상적인 현대도시로 건설하기 위하여 선진국의 전문을 넓히고 오라는 뜻 같았다. 12월 한 달여간의 일정으로 샌프란시스코, 뉴욕, 워싱턴, 레스톤 등 여러 도시를 방문하였다. 김 시장은 특히 허드슨 강기슭을 달리는 시원스런 강변도로와 맨해튼의 정연한 도시계획, 격자형 도로망, 윌스트리트, 초현대 도시 구조에 감동 한 것 같았다. 맨하튼 거리에서 김시장은 연방 탄성을 감추지 않았다. "뉴욕은 선의 도시야, 선이 곧 예술이라고" 뉴욕의 도시 행정에 감명을 받은 김시장은 먼저 강북의 도로체계를 시원스럽게 확장 정비하고 강남(당시는 '새서울'이라고 하였음)을 뉴욕처럼 질서 정연한 현대적 신도시로 멋지게 건설하려는 의욕을 불태웠다: 차일석, 『영원한 꿈 서울을 위한 증언』, 동서문화사, 2005. 98-104쪽.

46) 윤승중, 「세운상가아파트이야기」 『건축』 1997년 7월호.

를 도입하여 공원, 어린이 놀이터, 시장을 배치하였다. 2, 4층은 보행 접근성이 떨어지므로 커피숍, 식당, 병원과 같은 제2선 서비스 기능이 배치되도록 하고, 3층 레벨에 보행과 판매가 이루어지는 쇼핑몰을 구상하였으며, 옥상에 초등학교 설립을 계획했다.<sup>47)</sup>

세운상가 내 미래도시를 구상하며 설계한 것이 공중 정원이었다. 세운상가의 5층에 300-400평 규모의 개방 공간에 김수근은 르꼬르뷔제가 위니테의 옥상에서 시도했던 휴식과 놀이, 교류가 공존하는 공동체적 공간을 만들고자 하였다.<sup>48)</sup> 그리고 채광창을 설치하여 외부의 햇빛과 바람을 끌어들이는 직사각형의 데크인 아트리움을 설치하였다. 그러나 이후 이 공간에는 화단을 조성하기도 하였으나, 녹지의 성격보다는 고장나거나 낡은 물건들을 내다놓아 산만한 공간이 되어 버려 초기에 계획했던 공간과는 거리가 있었다.<sup>49)</sup>

세운상가는 아시아 최고의 주상복합 건물임을 홍보, 지향하고 있었으며 상점뿐 아니라 동사무소, 파출소, 은행, 우체국, 극장 등의 시설 배치 등 작은 마을과 같이 독립적인 생활이 가능하도록 설계되었다. 특히 진양상가 옥상에는 상가 주민 자체들만 입학시키고자 한 초등학교 설계가 진행되며 세운상가는 현대적이며 미래지향적 건물로 주목을 받았다. 세운상가는 상품 구매와 주거가 공존하는 공간으로, 미래지향적 건물로 그리고 호화로운 문화를 향유하는 공간으로 대변되었다. 비가 와도 우산없이 상점들을 돌아다닌다는 점을 부각시키며 특별하고 화려한 곳임을 선전하기도 하였다.<sup>50)</sup>

그러나 건립 단계에서부터 세운상가는 미래도시적 성격의 요소들은 점차 약화되고 상가적 특성만이 강조, 부각되는 공간으로 자리잡아갔다. 종묘와 대한극장간의 세운상가 아파트 중 1차로 종로 3가와 청계천 3가 사이에 위치한 ‘가동’(A지구) 상가 아파트 지구가 1967년 7월 완공, 개점식을 가졌다. 상가 아파트

47) 강홍빈 외, 『청계천과 천변: 시간, 장소, 사람-20세기 서울변천사연구』, 서울학연구소, 2001: 강남형.

「서울 메가스트럭처, 세운상가의 도시단면 연구」, 서울시립대학교 석사학위논문, 2011, 51쪽.

48) 최림, 「1960년대 말 김수근의 도시 건축에 나타난 인공대지에 관한 연구」, 고려대 석사학위논문.

49) 이세영, 「세운상가, 한국 근대성의 공간적 알레고리」, 『문화과학』 41, 2005, 205쪽. 2017, 22쪽.

50) 멸앙, 「세운상가 맘모스 현대건물 중심에서 퇴계로까지」 1968. 3.

〈표1〉 세운상가 건립 연혁

시기	주요 내용	법령
1945. 4. 7.	소개공지대 지정	총독부고시 제 196호
1952. 3. 26.	도시계획도로(소개도로)지정	내무부고시 제 23호
1966. 6.	대한극장앞~청계전 4가 간 계획도로 정비 방안' 행정연구서 작성	
1966. 7	서울시장 김현옥 김수근에게 설계 의뢰	
1966. 9.8.	A-2지구 지주 조합 '아세아 상가변명회'설립 아세아 상가 기공식	
1966. 10. 15.	재개발지구 지정	건설부고시 제2819호
1966. 10. 21.	세운상가 A/B/C/D지구 설계용역 한국종합기술개발공사와 체결	
1966. 10. 25.	A-1지구 현대 상가 기공식	
1966. 11. 30.	불량지구 개량사업실시 계획 고시	건설부고시 제2912호
1967. 10. 17.	현대상가 아파트 준공	
1967. 11. 17	아세아상가 준공	
1968. 5. 30.	신성상가 준공	
1969. 11. 28	삼풍상가 준공	
1970. 5. 23	진양상가 준공	
1971. 4. 10.	청계상가 준공	
1972. 6. 15	대림상가 준공	
1974.	세운상가 주변 재4개발지구 지정 해제	

출처: 강난형, 「서울 메가스트러처, 세운상가의 도시 단면 연구」, 서울시립대 석사논문, 2011, 63쪽.

로 개점될 상가 점포는 분양 초기에 완료되었으며, 그 규모는 1, 2층 3백 16개 점포였다. 3, 4층 점포는 당시 분양 중에 있었다. 개발이 진행되면서 서울의 상가의 중심지는 그동안 종로, 명동, 소공동, 무교동 등이었지만 상업의 중심지가 세운상가 지역으로 이동할 것을 예상하였다. 이에 대한 기대감은 동 상가의 임대료를 올려놓았다. 당시 세운상가 아파트는 서울시가 후원하고 민간자본을 동원한 제일 '호화'롭게 건립한다는 평이 있었다. 그래서 융자금 없이 전액을 내고 살 정도로 서민 아파트, 서민 주택의 이미지는 거의 없었다. 건평 19평, 20평, 23평의 세 종류로 1백90만원에서 2백만원까지 이며 기존의 다른 아파트들이 가지고 있었던 불편한 점이 세운상가 아파트에는 없다고 알려졌다. 한국 최초로

엘리베이터가 설치되었고, 스텝 시설과 3층 옥상에 마당을 마련하여 어린이 놀이터가 있었던 것이 그것이다.

세운상가에 대한 높은 기대감은 서울시의 지역 개발에 대한 투자와 건축가 김수근의 미래도시 개념이 반영된 건축물이라는 점도 포함되어 있었다. 김수근은 세운상가 고층화에 대한 충분한 오픈 스페이스 공기가 확보되어 시민들은 되도록 충분한 태양, 충분한 녹지를 누리게 된다고 미래의 “그때는 이미 어떤 도시에 사느냐보다도 어디서 얼마만큼의 시간을 지내느냐 하는 것이 더 문제가 된다. 그리고 거리 개념에서도 몇 백 킬로미터라는 물리적 거리보다도 시간 거리 1일권, 1시간권 등이 더 쓰일 것이며, 주거는 집에서 작업을 직장에서 그리고 2, 3일의 주말은 수백 킬로미터 떨어진 1시간권 이내의 휴식공간 지대에서 즐기며 지낸다. 다시 말하지만 미래의 도시개발은 이상 여러 가지 면에서 인간이 얼마나 더 합리적인 도시체제에서 더 열심히 일하고 더 즐기며 행복을 누릴 수 있게 하느냐에 방향을 설정해야 한다”며 도시에서의 일상적 삶과 도시를 벗어난 휴식 공간 분리를 미래 삶의 모습으로 그리고 있었다.<sup>51)</sup>

개장 당시 세운상가는 웅장한 규모에 현대식 시설을 갖춘 서울의 새 명소로 지칭되었다. 상가와는 달리 아파트의 구조는 1~4층이 점포, 5층 이상이 아파트로 되었으며 3층 양면에는 건물과 건물을 연결, 종로 3가에서 대한극장 앞까지 고가 산책도로가 가설되며 5개의 공원, 21개의 엘리베이터, 주차장, 교환전화시설을 갖추며 동 건물 주민만을 위한 동사무소, 파출소, 은행, 우체국 그리고 초등학교 등 공공시설을 설치할 예정이었지만 모든 것이 완비되지는 않았다.<sup>52)</sup>

대표적인 것 중의 하나가 서울시가 세운상가 건물 안에 짓고자 했던 초등학교 건립의 무산이다. 서울시는 세운상가 계획 단계부터 미래학교 건립을 밝혀 관심을 끌었다. 이 학교는 세운상가 안 5개 옥상 공원 중 한 개를 계획 변경하여 계획하였으며, 시설비 1천 5백만으로 12개 교실과 8개 공작실을 갖는 최초의 아파트 학교였다. 이 학교는 초등학교 6년 동안 우산을 쓰지 않아도 되는 비 한번

51) 「선형으로 구조 변모」, 『조선일보』 1968. 8. 15. 김수근 인터뷰 기사.

52) 「서울에 또 하나의 명물 세운상가 아파트」, 『동아일보』 1967. 7. 26.

53) 「세운상가 안에 사립국교 설립」, 『동아일보』 1967. 8. 1.

맞지 않고 졸업할 수 있는 아파트 옥상의 학교라는 점이 등 미래의 학교의 모습이라며 학부모와 교육자들의 상당한 관심을 모았다.<sup>53)</sup>

이러한 관심에 김현옥 서울시장은 세운상가 아파트 초등학교 건립 계획을 직접 발표하고 이 학교의 특징으로 첫째 어린이들의 통학 부담을 없애고, 둘째 어린이들을 자동차 사고에서 완전 보호하며, 셋째 부모들의 생활 근거지와 자녀의 학원을 같은 바운더리 안에 묶음으로써 학교와 가정 생활을 융화시키는 데 있다고 밝히면서 종래의 사립학교와는 달리 이상적이고 참신한 학교임을 강조하였다.<sup>54)</sup> 그러나 서울시 교육위원회는 세운상가를 비롯하여 서부 이촌동, 마포

아파트 등지에 서울시가 세우기로 한 사립초등학교의 인가를 문교부 방침에 따라 허용하지 않겠다는 방침을 발표하였다. 그 이유는 서울시교육위원회는 문교부 방침이 1971년까지 의무교육을 정상화하고 2부제 수업까지도 모두 없앨 방침이므로 사립초등학교는 더 이상 인가하지 않겠다는 내용 때문이었다. 특히 시교육위 당국자는 현재 사립학교가 대부분 정원 미달이므로 늘릴 필요가 없다고 밝혔으며 또 초등학교 교실과 운동장을 거대한 건물의 옥상에 짓는다는 것은 시설 기준령을 어기는 것이라고 밝혔다.<sup>55)</sup> 그러나 이외에도 비싼 학교 등록금 부담으로 입학할 희망하는 학부모가 많지 않았던 것도 이유 중 하나였다. 이와 같은 요인들로 인해 미래학교로 상징되었던 세운상가내 학교 건립은 추진되지 못하였다.

서울의 대표적 불량지구였던 세운상가가 최신의 과학기술로, 최대 규모로, 최고급 아파트로의 변모는 “이만큼 잘살게 되었다”는 것을 보여주는 효과적 수단으로 활용되기도 하였다. 박정희 대통령과 육영수 여사는 세운상가가 준공되고 상가들이 개장할 때마다 행사를 같이하였다. 세운상가 개점 첫 손님이 육영수 여사였다는 것이 신문에 대서특필되었고, 육영수 여사가 관여하는 양지회는 세운상가에서 바자회 행사를 하였다. 대통령 내외의 세운상가 방문과 관련행사들은 매번 매스컴을 통해 보도되었다. 이와 같은 행사와 보도는 거대한 상가 건축

54) 「최초의 아파트학교 집과 한울다리 통학 부담 없어」, 『동아일보』 1967. 8. 2.

55) 「계획 좌절」, 『동아일보』 1967. 8. 4.

56) 「육영사 쇼핑 즐기고 세운상가 첫 손님」, 『매일경제』 1967. 7. 27.

물을 지을 정도로 한국의 경제가 발전하였으며, 최신의 각종 물건들을 쇼핑할 정도로 한국인의 삶이 여유롭고 풍요로워졌음을 홍보하는 것이기도 하였다.<sup>56)</sup>

그러나 세운상가가 가지는 현대식 건물이라는 장점은 오래가지 못하였다. 서울의 최첨단, 최고급 건물을 목표로 내세워졌던 세운상가는 도시개발계획이 강남중심으로 바뀌면서 급속히 쇠락해지기 시작했다. 이후 세운상가는 전자제품 관련 상가로 변화하기 시작하였다. 1970년대 들어 남서울 개발계획이 발표되고 강남 개발이 추진됨에 따라 강북 개발 역세의 기조하에 강북 도심 개발의 용적률 상한선이 낮아졌고 각종 건축 규제가 강화되었다. 이후 1960년대 서울 도시계획 당시 정부 및 서울시로부터 각종 혜택을 받으며 최신의 미래지향적 공간으로 표상되던 세운상가는 사람들의 관심으로부터 멀어지기 시작하였다.

## V. 맺음말

1960년대 서울의 도시계획은 복합적이었다. 일제 시기의 모습에서 벗어나고자 하는 의지, 근대화를 표방하며 변화된 모습을 보이며 정권의 정당성을 얻고자 하는 정치적 의도, 미래도시를 지향하는 건축가의 이상 등이 서울이라는 도시 공간의 변모에 영향을 미쳤다. 세운상가의 건립에는 그러한 요소들이 잘 드러난다.<sup>58)</sup>

대규모 도시 재개발사업으로 세운상가 계획이 이루어진 것은 1966년이었다.

57) 1968년 7월 1일 7대 국회는 세운상가에 최초의 의원회관을 마련했는데, 당시 국회사무처는 “세운상가 6층부터 10층까지 2천5백16평을 9천9백17만6천원에 임대 국회의원 한 사람에게 14평짜리 방을 하나씩 배정해 주고 비서관, 여비서 1명, 운전사 1명 등 4명의 보조권에 대해 월급을 지불했다. 또 의원회관에서 사용하는 전화, 우편료를 포함한 경비일체까지도 모두 국회 사무처가 지급했다. 그러다가 회관 사무실이 너무 협소하다는 의원들의 불평이 나오자 1971년 7월 20일 국회의사당(태평로) 옆에 때마침 완공된 코리아호텔로 이전했다.” 「새술은 새 부대에… 단상의 새 단장」, 『동아일보』 1971. 5. 29.

58) 1950~60년대는 전후의 경제성장 속에서 소비재들이 풍부해지고, 대중매체의 발달 그리고 우주여행에 대한 관심과 SF의 대중적 유행이 일어났던 시기이며, 한편으로는 영국, 프랑스, 일본 등을 중심으로 산업화, 도시화가 가속화되면서 도시의 고밀도를 해결하기 위한 건축의 수직적, 수평적 확장의 거대 구조의 메가 스트럭처 건축이 유행하고 있었다. 강난형, 「서울 메가스트럭처, 세운상가의 도시단면 연구」, 서울시립대학교 석사학위논문, 2011, 16쪽, 27쪽.

1966년은 박정희 대통령이 다시 정권에 도전하기 위한 중요한 해였다. 1967년 대통령 선거를 앞두고 박정희 대통령은 자신이 표방한 경제발전, 조국근대화의 성공을 강하게 표출하였으며, 그런 과정에서 건립에 탄력을 받고 추진된 것 중의 하나가 세운상가 건립이라는 거대한 국가건설 사업이었다.

한편 서울시장 김현옥과 건축가 김수근의 합작이기도 한 세운상가 건립에는 박정희 정권이 표방한 '경제발전'에 대한 전시적 효과도 연결되어 있었지만 공중 보행 데크, 보행자와 차의 분리, 공중 정원, 미래학교 등 세운상가의 '미래' 공간적 특성들 또한 가지고 있었다. 그러나 이와 같은 요소들이 정치적, 경제적, 현실적 문제들에 직면할 때마다 변형되고 포기되며 세운상가는 다른 공간이 되었고, 더욱이 서울시 도시계획이 여의도와 강남지역으로 옮겨지면서 세운상가는 초기에 보여주었던 미래지향적 모습들은 점점 사라져갔다.

## 참고문헌

- 강남형, 「서울 메가스트럭처, 세운상가의 도시단면 연구」, 서울시립대학교 석사학위 논문, 2011
- 강홍빈 외, 『청계천과 천변: 시간, 장소, 사람-20세기 서울변천사연구』, 서울학연구소, 2001
- 김수자, 『서울시현장』, 서울시역사편찬원, 2021
- 김일림, 「세운상가와 아키히바라의 공간학」, 『인문콘텐츠』 39호, 2015, 125~160쪽
- 서울역사박물관 편, 『세운상가와 그 이웃들: 산업화의 기술에서 전자만물시장까지』, 2010
- 서울특별시, 『서울도시기본계획』, 1966
- 서울특별시 시사편찬위원회, 『서울600년사』, 서울특별시, 1998
- 손정목, 『한국 도시 60년의 이야기 1』, 한울, 2005,
- 손정목, 『서울도시계획 이야기: 서울격동의 50년과 나의 증언』 1, 한울, 2014
- 안창모, 「세운상가-태평양전쟁의 사생아」, 『건축과 사회』 2, 2005, 248~258쪽
- 엄운진, 정인하, 「박병주의 '새서울백지계획(1966년)'과 1960-70년대 한국의 도시계획 담론에 관한 연구」, 『대한건축학회 논문집 계획계』 36-2, 2020, 97~108쪽
- 윤승중, 「세운상가 아파트 이야기」, 『건축』 1994. 7월호, 14~16쪽
- 윤정섭, 「광역수도권과 도시기능계획」, 『공간』 1970년 3월호, 18~20쪽
- 의안정보시스템 (<http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=003283/>) (2022. 9. 20. 접속)
- 이세영, 「세운상가, 한국 근대성의 공간적 알레고리」, 『문화과학』 41, 2005, 194~215쪽
- 차일석, 『영원한 꿈 서울을 위한 증언』, 동서문화사, 2005
- 최 립, 「1960년대 말 김수근의 도시건축에 나타난 인공대지에 관한 연구」, 고려대학교 석사학위논문, 2017

## Abstract

### **Seoul's Urban Planning and the 'Future City' Initiative in the 1960s - Focusing on the Construction of Sewoon Shopping Center**

Kim, Soo Ja(Ewha Womans University, Associate Professor)

This study examines the gap between the idea of a "future city" and the reality that was advocated during the construction of Sewoon Shopping Center in Seoul in 1966. The construction of Sewoon Shopping Center, which was carried out as a "meeting" between Seoul Mayor Kim Hyun-ok and architect Kim Soo-geun, was linked to the city's urban development and at the same time to the exhibition effect on "economic development" advocated by the Park Chung-hee Administration. The words that modify Sewoon Shopping Center, which is a building with the largest, world's best, and advanced facilities, were also used in the Presidential election that followed the achievements of the Park Chung-hee regime's "modernization" at the time of its construction. However, the 'future' spatial characteristics of Sewoon Shopping Center, such as public walking decks, separation of pedestrians and cars, public gardens, and future schools, which were presented at the beginning of its construction, were transformed, abandoned, and became different spaces whenever faced with political, economic, and practical problems.

Keywords: Sewoon Shopping Center, Modernization, Economic Development, Future City, New Seoul White Paper Plan, Seoul City Basic Plan

논문 투고일: 2022년 09월 25일 심사 완료일: 2022년 10월 17일 게재 확정일: 2022년 10월 18일
---