연구논문

발전국가의 공간개발
– 1960~80년대 서울 한강변 아파트 주거지역 형성과정을 중심으로 –

The Spatial Development of Developmental State: The Case of the Process of Residential Area Formation along the Han Riversides during the 1960s and 1980s in Seoul, Korea

장경석*

이 글은 1960년대 후반부터 1980년대 동안 서울의 한강변 아파트 주거지역 형성과정을 발전국가의 공간개발이라는 맥락에서 분석한 연구이다. 물리적으로 한강변에 아파트 단지가 들어서게 된 직접적인 원인은 '강변도로건설', '공유수면매립사업', '경부고속도로 건설사업', '아파트지구'와 같은 개발사업과 토지이용제도가 도입되었기 때문이다. 그러나 그러한 공간개발사업 및 토지이용제도의 운영이 가능하였던 것은 국가의 강한 계획적 자율성, 개발의 결과에 대해 계량화된 양적 성과주의와 효율성기준, 최고 권력자를 의식한 공간계획 및 집행과 같은 발전국가적 특성들에 기인한다고 볼 수 있다. 이렇게 한강변 아파트개발과정은 한국의 발전국가적 공간개발이 가진 명암을 포함하는 있는 하나의 축도(縮圖)라고 할 수 있다.

주요어: 한강, 개발과정, 아파트개발, 공유수면매립사업, 경부고속도로건설, 아파트지구

* 서울대학교 환경대학원 박사과정수료(jks1@snu.ac.kr)

1. 서론

서울을 가로지는 한강변의 수변공간이 보다 공용공간으로 개발되었더라면 하는 아쉬움을 토로하는 목소리가 높다. 서울을 유유히 흘러가는 아름다운 수변공간을 아파트 단지들이 병풍처럼 둘러치고 있기 때문에 한강의 경관이 주변 아파트 거주자들에게 사적으로 전유되었다는 불만이 그것이다. 같은 지역에 있는 같은 동질의 아파트라도 한강을 조망할 수 있는 아파트와 그렇지 못한 아파트 간에는 가격이 달라지는 것이 주택시장의 현실이다. 이렇듯 한강변이 공용공간으로서 많은 사람들에게 보다 개방적이고 접근성이 높은 공간이어야 한다는 현재의 소망과는 달리 과거의 어떤 과정이 현재의 한강변 모습을 만들게 된 것일까?

이 글은 1960~1970년대 한강변 아파트 개발 과정을 발전국가의 공간개발이라는 맥락에서 살펴보고자 한다. 과거 경제개발시기에 이루어진 우리나라의 공간개발역사는 다양한 주체와 그들의 노력에 의해 만들어진 성과임이 분명하다. 다만 어떤 이념이나 주장에 의해 완벽하게 설명할 수 없으며, 특히 정확하게 자본의 논리에 의해서 개발되지도 그렇다고 철저한 계획에 의한 개발이 이루어졌다고 할 수 없을 것이다.

1960년대 이후 한국은 발전국가적 성장전략을 통해 공업화에 성공함으로써 결과적으로 사회의 각 부문이 획기적인 양적 성과를 거두었다. 한국이 발전국가적 성장전략을 구사하였다고 하는 것은 국가가 주도적으로 사회의 인적, 물적, 금융적 자원을 독점하여 초기에는 수입대체, 이후에는 수출지향공업화를 위한 자본축적과 경제성장을 추진하여왔다는 것을 의미한다. 이러한 발전국가적 성장은 한국의 도시 및 주택부문에서 획기적인 성과를 거두어 왔다. 흥미 있는 사실은 도시, 주택부문이 국가가 주도한 산업화의 직접적인 대상은 아니었지만 산업화의 성공함으로써 증대된 국민소득과 소비에 대한 욕구로 인해 결과적으로 도시 및 주택의 양적·질적 개선을 이뤄냈다는 것이다(임서환, 2002: 326~327). 즉 국가의 도시, 주택부문에 대한 직·간접적 투자는 공업화를 통한 생산부문

에서의 생산증대를 초래하고 가구소득 증가를 통해 사회의 소비부문을 급성장시키게 되었던 것이다.

경제개발 초기에 한적한 서울의 변두리이자 홍수 때마다 대규모 물난리를 겪던 저습지에 불과했던 한강변은 1960년대 후반부터 1980년대를 거치면서 강변도로공사, 공유수면 매립사업, 토지구획정리사업을 통해 주거지로 개발되면서 인구 1,000만 명을 가진 서울의 고급 주거지역으로 변화하였다. 이러한 한강변 아파트개발과정은 한국의 발전국가적 공간개발이 가진 명암을 모두 포함하고 있는 하나의 축도(縮圖)라고 할 수 있다. 이 글에서는 발전국가의 공간개발의 사례로서 한강변 아파트 형성과정을 살펴보고 이를 통해 발전국가 이후의 시대를 열어가는 데 있어 공공적 도시개발의 중요성을 강조하고자 한다.

2. 발전국가와 공간개발

1) 한국의 경제성장과 발전국가

동아시아 경제성장의 원인과 경제개발 전략을 연구한 존슨은 한국, 대만, 일본 등의 동아시아 국가들이 서구의 자본주의나 사회주의적 발전과정이 아닌 제3의 형태를 띠었다고 하여 이러한 경제발전의 현상으로 '발전국가'라는 개념을 제시하였다(Johnson, 1982). 존슨에 제시한 발전국가의 특성은 다음과 같다. ① 국가활동의 근본목표로서 경제적 성장과 생산(소비와 분배에 반대되는)에 우선순위 부여, ② 업적주의(meritocracy)에 의거한 고도의 재능 있고, 응집력 있으며 규율에 잘 따르는 경제관료의 충원, ③ 산업변화(industrial transformation)의 과업이 부과된 선도적인 기관에 관료적 재능을 집중시킴(일본의 통산성, 한국의 경제기획원 대만의 산업개발부), ④ 정보 교환과 협력촉진을 위해 관료와 기업 엘리트 간 긴밀한 관계 제도화, ⑤ 특정의 이해관계와 성장을 저해할 요구들에 의해 정책네

트워크가 영향받지 않도록 보호, ⑥ 제도화된 정부-산업 네트워크 및 금융과 같은 주요자원에 대한 공공의 통제의 혼합을 통해 발전정책을 집행(Weiss and Hobson, 1995; World Bank, 1993; Johnson, 1982)이 그것이다.

특히 한국사회의 경우 반공, 냉전적 조건하에서 준(準)전시국가적 양상이 국가 발전의 중요한 변수로 등장하면서(조희연, 2001) 국가 관료제가 권위주의적 발전동원체제로 체계화되고 성과지향적인 기술적 효율성을 중시하는 체계가 성립되었다고 할 수 있다. 특히 권위주의적 지배체제의 형성은 최고의사결정자인 대통령의 의도가 정책결정의 여부뿐 아니라 성패를 좌우할 수 있었다.

2) 발전국가의 공간개발

발전국가의 산업화와 근대화 논리가 공간개발에 준 함의는 무엇인가? 우리의 공간개발 역사가 이러한 발전국가적 특성을 가지고 설명되기 위해서는 발전국가적 논리가 어떤 부분에서 어떻게 구체적으로 실현되었는지를 밝혀내는 것이 중요하다. 이에 대해서는 국내연구에서는 아직 이를 규명하기 위한 모색 단계를 벗어나지 못하고 있는 것으로 보인다.

다만, 위에서 살펴본 발전국가의 논리를 고려할 때 지난 40여 년간의 공간개발역사에서 발전국가적 특성으로 지적될 만한 요소로 다음과 같은 것이 지적될 수 있을 것이다. 첫째, 국가는 최고권력자를 정점에 두고 강한 계획적 자율성을 가지고 공간개발에 강한 영향을 준다는 점이다. 그러나 그 영향은 실제 공간개발에 대한 직접적인 투자 못지않게 공간개발과정에서 민간부문에 대한 강력한 규제자의 역할도 수행하게 된다. 예를 들어 1960~1970년대 도시개발의 주된 수단이었던 토지구획정리사업은 정부의 전면적인 토지수용과 같은 공적부문의 투자보다는 토지개발권을 공공부문이 독점한 상태에서 민간을 개발에 참여시키는 방식을 택하였다.[1] 둘째, 국가의 개발독점권의 행사와 함께 개발의 결과에 대해 계량화된 양적 성과주의와 효율성을 잣대로 평가하였다는 점이다. 예를 들어

주택건설계획의 경우 주택 500만 호 건설계획, 여의도 윤중제 공사 100일 계획 등과 같이 수치화된 목표달성을 위해 총력을 기울이는 식의 성과주의와 성과달성을 위한 최단기간, 최소자원투자와 같은 효율성 평가가 관행화 되었다. 셋째, 공간개발 집행자는 성장지향적인 정치적 최고권력자(대통령)의 의사결정에 가장 큰 관심을 가지고 그 관심사를 충족시키기 위한 전략에 골몰하였다는 점이다. 1960~1980년대 대통령이 광역 지방행정기구의 장을 임면하는 권한을 가지고 있었으며, 시정의 주요사항은 대통령의 사전재가를 받아 시행했고, 대통령의 호불호(好不好)가 정책결정과 판단의 최종잣대가 되었다(강홍빈, 1999a)는 점을 생각해 보면 최고권력자의 의도가 개발계획 및 집행에 막대한 영향을 끼쳤다고 할 수 있다.

이 글의 연구주제인 한강변 아파트 건설과정도 이러한 논리의 연속이며 특히 사회적으로 아파트가 주된 주거유형으로 자리 잡는 것과 긴밀한 연관성이 있다. 특히 아파트 이러한 정치경제 논리에 의해 개발된 한강주거지 역시 이러한 특성을 지니며 특별히 아파트형태의 주거공간생산에 강한 영향을 주었다.

3. 한강변의 아파트 개발과정

1) 강변도로건설과 공유수면 매립사업

한강변에 제방을 처음으로 쌓은 것은 일제 강점기인 것으로 알려져 있다.[2] 제방건설은 주로 홍수 방지를 위한 치수목적으로 건설된 것이었

1) 재정투자의 양이 얼마였느냐와는 별도로 주택, 도시개발 계획의 수립 및 미수립, 집행 및 미집행 모두가 공공부문에 의해 자율적으로 때로는 자의적으로 주도되었다는 점은 도시개발에 막대한 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

2) 일제는 홍수예방을 위해 한강 제방을 쌓기 위한 "1차 제방공사를 신용산 조선군 사령부 내에 있던 구 조선총독 관저 부근을 기점으로 경원철도 선로에 따라 서쪽으로 한강인도교, 서부이촌동을 거쳐 구 용산방수제와 서로 맞보면서 만초천(욱

다. 한국전쟁 이후 본격적인 경제개발이 시작된 1966년에 지속된 한강의 홍수를 방지하기 위한 제방공사와 이 제방에 도로를 개설하는 강변도로 공사 계획이 발표되었다. 이 당시 서울시장이었던 김현옥[3]은 1966년 가을에 "한강 강변을 따라 제1한강교에서 김포공항까지에 이르는 자동차 전용도로를 개설한다. 제방의 기능도 동시에 지니는 강변 제방도로이다. 내년(1967)에는 우선 제1한강교에서 영등포 입구까지를 개설할 터이니 계획을 세우라"고 지시했다(손정목, 2003a: 303).[4] 이 도로의 궁극적인 목적은 대통령이 청와대로부터 김포공항까지 최단 시간 내로 도달하기 위한 통로를 만들기 위한 것이었지만, 이 제방공사로 인해 기존의 하천부지와 제방 사이에 새로운 택지가 형성된 것을 발견하게 된 계기가 되었다고 한다(서울시사편찬위원회, 2001).

이 공사 이후에 김현옥 서울시장은 서울 한강변에 제방을 쌓아 새로운 강변도로를 개설하고 이 이 제방건설 이후 새로 생겨난 새로운 택지를 강변도로 건설재원으로 활용하는 이른바 '한강개발 3개년 계획'을 발표하였다(손정목, 2003a: 311~312). 한강개발 3개년 계획은 강변1로에서 강변9로까지 건설계획이 주를 이루었으며, 이를 통해 치수와 택지조성, 도로

천)을 따라 북상하다가 구 경부선 철도 선로까지 이르는 거리에 시공"하였다. "공사는 1~3공구로 나누어 시행되었으며 1923년 5월 27일에 기공하여 1925년 9월 8일에 준공되었다. 그런데 1925년 7월에 있었던 을축년 대홍수로 이촌동이 모두 유실되고 신·구용산과 영등포 등의 방수제가 무너져 시가지·농경지가 모두 물속에 잠기게 되었다. 또 뚝섬에 있던 상수도수원지도 침수되어 상수도 공급이 끊기는 피해를 보았다. 한강의 제2차 제방공사는 1927년부터 1938년까지 12년간에 걸쳐 실시되었다. 이때 축조된 제방은 신·구용산은 물론 영등포·뚝섬·장한평 등에 걸쳐 총 34건 연장 3만 2,684m에 달했다고 하며 투여된 경비 총액은 당시로 봐서는 거액인 170만 엔이었다고 한다. 결국 이때 축조된 제방은 1960년대 전반기까지 한강의 홍수를 지탱해 주게 되었다"(서울시사편찬위원회, 2001).

3) 김현옥은 1966년 3월 31일부터 1970년 4월 15일까지 서울시장으로 재직했으며, 재임기간 중 서울시내 건설공사를 일으켜 이른바 '불도저시장'으로 알려져 있다.

4) 손정목은 "당시 서울 시내를 달리고 있던 자동차의 총수는 겨우 2만 대를 약간 넘었으니 서울시장의 그런 지시는 결코 자동차 통행의 원활을 위한 의도가 아니었으며 오히려 전시행정적 성격을 띠고 있었다"라고 평가하고 있다(손정목a, 2003: 304).

<표 1> 한강종합개발 3개년 계획의 강변도로 개설계획

구 분	내 용	비 고
제1로	제1한강교 남단 기점 여의도 입구까지의 37.km	한강남안
제2로	제1로의 끝에서 제2한강교(양화대교)까지의 3km	한강남안
제3로	제1한강교 북단에서 제2한강교(양화대교) 북단까지의 5.9km	한강북안
제4로	제1한강교 북단에서 뚝섬까지의 10.4km	한강북안
제5로	뚝섬에서 광나루까지의 10.8km	한강북안
제6로	제1한강교 남단에서 뚝섬 대안까지의 11.2km	한강남안
제7로	뚝섬 대안인 잠실에서 천호동 입구까지의 14.8km	한강남안
제8로	제2한강교(양화대교) 북단에서 난지도를 끼고 서쪽으로 5km	한강북안
제9로	제2한강교 남단에서 김포공항까지에 이르는 9.5km	한강남안

자료: 서울시사편찬위원회(2001).

건설의 일석삼조 목적을 달성하려는 의도가 있었다. 이 도로개설은 계획대로 모두 이루어지지는 않았지만, 궁극적으로 현재의 한강변 북쪽의 강변북로와 한강변 남쪽의 올림픽대로 개설로 이어지게 되었으며, 이후 공유수면매립사업의 단초를 제공하게 되었다(서울시사편찬위원회, 2001).

한편 최초의 강변도로건설이후 당시 모래섬으로 방치되었던 여의도를 개발하기 위한 새로운 구상이 시도되었다. 1967년 12월 27일 기공해서 1968년 6월 1일 준공한 여의도 윤중제 공사는 87만 평이라는 대규모 토지를 도시용 토지로 변화시키게 되었다. 이것은 이후 한강변을 매립하여 택지를 조성하는 이른바 공유수면 매립사업의 본격적인 출발점이 되었다고 할 수 있다.[5] 공유수면 매립사업은 1962년 1월 20일자 법률 제986호 「공유수면매립법」 제정으로 시작된 바다, 하천 등 수면을 매립하여 육지화하는 사업이다. 이 사업은 공유수면에 제방을 쌓고 육지와 연결된

5) 우리나라 최초의 공유수면 매립사업에 의한 택지조성은 서울의 용산구 동부이촌동에서 시작되었는데, 한국수자원개발공사에 의해 1968년 11월에 시작되어 1969년 6월 완료된 동부 이촌동매립사업 결과 총 12만 1,827평에 이르는 토지가 새로 생성되었으며, 이후 공무원아파트 1,313호, 한강맨션 700호, 외국인아파트 500호에 이르는 아파트가 건설되었다.

<그림 1> 강변도로 개설 이후의 한강변 모습

<그림 2> 매립 이전과 이후의 잠실섬

주: <그림 1>의 아래쪽이 한강대교이다.
자료: <그림 1> 손정목(1997:135).
<그림 2> 손정목(2003c: 179; 193).

새로운 토지를 조성하는 과정을 거치게 되었다. 1960년대 후반에 시작하여 1970년대 전반까지 약 10년간 한강연안의 구석구석이 공유수면매립으로 모습을 바꾸었다. 천주교 절두산 교회와 같은 소규모로부터 경인개발(주)에 의한 반포지구, 동부이촌동과 그 대안의 흑석동, 반포지구, 서빙고동과 압구정동, 구의동, 잠실섬의 매립에 의한 잠실지구 개발사업이 그 예이다(손정목, 2003a: 327~328). 결국 공유수면 매립사업은 지금의 한강의 경관에 결정적인 영향을 끼친 사업으로 평가할 수 있다.

공유수면 매립사업은 서울시와 같은 공공이 시행한 경우와 애초부터 민간건설업체가 실시한 두 가지 경우가 있었다. 그러나 이 사업에서 애

초부터 사업주체가 중요한 것은 아니었고, 공유수면 매립공사를 통해 조성된 택지는 궁극적으로 민간건설업체와 주택공사 등에 분양된 후 분양주택을 건설하는데 사용되었다. 이 과정에서 원래계획보다 더 많이 쌓은 경우(동부이촌동과 압구정동), 매립허가신청 명분이 원래는 택지가 아닌 경우(압구정지구의 경우 현대가 건설공사용 각종 콘크리트 제품공장건설을 위한 대지조성 및 강변도로설치가 목적이었음)와 같이 궁극적으로는 민간기업의 '땅 장사'를 도와준 사업이 적지 않았다. 또한 잠실지구 공유수면매립사업과 같이 실제 사업일과 행정적인 서류상 공사일자가 일치하지 않을 정도로 졸속으로 공사가 이루어진 경우도 많았다(손정목, 2003c: 192~196).

2) 경부고속도로 건설과 구획정리 사업

1968년 말 개통된 경부고속도로의 서울-수원 간 개통으로 인해 개발된 영동지구 구획정리사업은 한국의 공간구조는 물론 서울의 공간구조와 한강변 아파트경관을 구성하는데 결정적인 역할을 담당했다. 1968년 당시 서울시장 이었던 김현옥은 도시 내 도로건설공사를 시행하였으며 이로 인해 서울시 재정이 극도로 궁핍해진 가운데 경부고속도로의 서울구간공사(제3한강교, 지금의 한남대교~양재동 분기점 구간의 7.6km)가 시작되었다. 이 때 서울시가 고속도로 개설을 위해 사용한 방법은 '토지구획정리사업'이었다. 서울시는 고속도로 서울구간에 필요한 9만 2,000평의 토지를 확보하기 위해 1,417만 1,133m^2(428만 6,768평)에 이르는 지역을 토지구획정리사업구역으로 지정하게 되었던 것이다(손정목, 2003c: 92~94). 이로 인해 경부고속도로 주변에 해당하는 현재의 반포동, 잠원동 일대에 아파트가 건설되는 계기가 되었다.[6)]

6) 한편 영동지구의 구획정리사업은 당시 최고 통수권자의 강북개발 억제 및 강남개발과도 그 맥을 같이 한다고 할 수 있다. 이러한 강북개발 억제정책은 최근까지도 지속적으로 추진되었으며, 이 과정에서 정부기관, 교육기관 등의 이전이 이루어지게 되었다(강홍빈, 1999a: 15~16).

<표 2> 한강변 강변도로 및 공유수면매립사업에 의한 택지조성실적

연도	사업지역	면적(평)	시행자	처리
1967. 3.	강변도로(강변1로)	24,000	서울시	
1967. 12~ 1968. 6	강변2로 (신길동, 당산동)	144,000	서울시	
1967. 12~ 1968. 6	여의도 윤중제	870,000	서울시	시범아파트 건설 1,596가구
1968. 11~ 1969. 6	동부이촌동	121,827	한국수자원 개발공사	공무원아파트 1,313호, 한강맨션 700호, 외국인아파트 500호
1969. 2	압구정동	48,027	현대건설	도로용지 6,657평, 제방용지 1,412평 국가귀속 후 현대건설이 40,003평에 현대아파트 5,909호 건설
1970. 4~ 1973.6	서빙고동	60,505	공영사 (工榮社)	신동아건설 매수 후 신동아아파트 1,326호(1983년)
1970.7~ 1972.7	구반포	189,856	(주)경인개발 〔삼부토건, 현대건설, 대림산업 컨소시엄〕	29,115평 국가귀속 160,241평 매립자 귀속 후 주공에 일괄매수되어 99동 3,650호를 지어 매각
1978. 5~ 1983. 5	구의지구	137,800	서울시	137,800평 중 50,621평이 현대건설에 양도
1971. 2~ 1978. 6	잠실지구	753,398	(주)잠실개발 〔현대, 대림, 극동, 삼부, 동아건설 컨소시엄〕	108,682평 제방용지및도로 → 국유화 644,716평 → 개발자에 귀속

자료: 손정목(1997b: 116~125) 요약 정리.

3) 아파트 지구의 지정

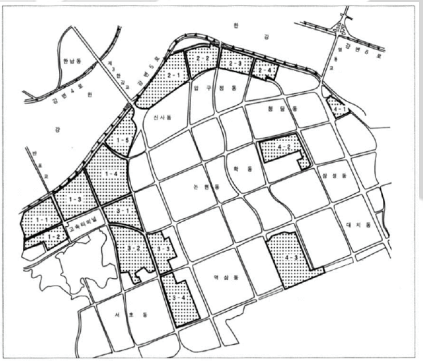
아파트지구는 서울의 중고층 아파트 건설을 도시계획적으로 지원하기 위해 마련된 제도이다. 최초의 아파트 지구지정은 1976년에 있었으며 지

<표 4> 1970년대 아파트 지구 지정현황

지구명(구)	면적(㎡)	지구명(구)	면적(㎡)
반포지구(서초)	5,508,000	도곡지구(강남)	728,000
청담지구(강남)	367,000	잠실지구(송파)	2,458,000
이수지구(서초)	83,000	서빙고지구(용산)	814,000
이촌지구(용산)	160,000	여의도지구(영등포)	590,000
원효지구(용산)	102,000	구의지구(광진구)	403,000
화곡지구(강서)	292,500	암사, 명일(강동구)	617,443
압구정지구(강남)	1,191,000	가락, 암사(송파구)	113,500

자료: 장성수(1994: 166).

<그림 3> 강남지역의 아파트지구현황



자료: 손정목(2003c: 317)

구지정의 배경에는 대규모 아파트 단지를 건설하여 주택부족문제를 해결하고 강남지역의 개발을 촉진하기 위한 것으로 특히 1970년대 이후 가속화되고 있는 아파트 건설을 부양하기 위한 수단이었다(장성수, 1994: 162). 이후 구의지구가 아파트 지구로 추가 지정되었으며 이어 암사, 명일지구와 가락, 암사지역이 차례로 아파트지구로 지정되었다. 이후 1980년대 들어서는 1983년에 아시아 선수촌지구가 새로이 아파트지구로 지정되었다. 이렇게 아파트 지구는 서울 서초구 반포지구, 이수지구, 강남

구 청담지구, 압구정지구, 용산구의 이촌지구, 서빙고지구, 영등포의 여의도 지구등 상당수가 한강변에 지정되었다.

4. 한강변 아파트의 형성과 발전국가

이상을 통해 1960~1970년대 한강변 아파트의 강변도로, 공유수면매립사업, 경부고속도로건설과 구획정리사업, 그리고 아파트지구 지정과정을 중심으로 간략히 살펴보았다. 그렇다면 이러한 물리적 개발의 과정을 발생시킨 발전국가적 특성은 무엇인가? 다음에서는 서울 한강변 아파트 형성과정의 핵심이라고 할 수 있는 국가의 역할과 그 기능의 한계는 무엇인지를 살펴보고자 한다.

1) '강한 국가'와 제한된 공공투자

한강변 아파트개발의 역사에서 드러나는 첫 번째 특징은 공간개발과정에서의 '강한 국가'의 모습이다. 한강변 개발은 앞서 제시되었듯이 한강치수사업과 강변도로건설 사업을 병행하기 위한 사업이었다. 그러나 사업의 발상은 전시 행정적 측면을 띠고 있으며 이것은 최고통수권자의 대리인이라고 할 수 있는 서울시장의 독단에 의한 것이었기에 가능한 사업이었다고 할 수 있다. 그러나 이러한 사업이 모두 국가적 권력에 의해서 수행된 것은 아니며 토지구획정리사업을 통해 상당 부분 민간투자에 의존하는 경향을 보였다.

와이스와 홉슨(Weiss and Hobson, 1995)은 발전국가의 경제 발전과 산업전환에 있어 '강한 국가'가 절대적으로 필요하다고 지적하고 '강한 국가'란 자율성과 배태성(embededness), 그리고 발전 의지를 가지고 있는 국가로 규정하였다. 자율성이란 외부압력으로부터 관료를 보호하고 장기적인 정책결정에 필요한 자율성을 향상시키는 것을 말하며, 배태성이란 국

가-산업 연계 또는 정책네트워크의 측면을 지칭하는 것으로서, 즉 부문별 전략의 설계와 이행에 있어 중심적 역할을 담당하는 것을 의미한다. 또한, 발전에의 의지는 지정학적 영향에 많은 부분 의존하는 것으로 전쟁 위험, 종속으로부터의 탈피와 같이 저발전을 탈피하기 위한 사회 제 부문의 노력을 일치시키려는 것이다(Weiss and Hobson: 1995: 241). 그들은 국가는 이때 민간기업과 협력하는 것은 배태된 강한 권력을 활용하였다고 주장하였다. 즉 민관협력이 관료의 전반적인 리더십하에서 이루어지기 때문에 '관리되는 상호의존성'이 보장되었다는 것이다.[7] 서울의 한강변 토지개발사업의 결과도 이러한 발전국가적 특성에서 보이는 강한 리더십을 공간개발에 대한 제한된 직접투자와 민간자원의 혼합을 통해 달성하려 하였다고 할 수 있을 것이다.

2) 권위주의적 리더십

위에서 언급한 발전국가의 공간개발 리더십을 주목할 필요가 있다. <표 5>는 1960~1970년대 서울의 공간개발과정에서 중요한 역할을 수행한 서울시장의 주요시책을 정리한 것이다. 특히 1966~1978년의 12년간 재임한 김현옥, 양택식, 구자춘의 시책은 서울의 공간구조를 획기적으로 전환시키는 역할을 하게 되었다. 5·16 군사 쿠데타에 가담했던 군인출신 시장들이 이 기간에 이룬 도로 및 지하철의 건설, 강남개발, 대규모 구획정리사업 등이 현재 서울의 도시공간구조를 만들었다고 해도 과언이 아닐 정도이다.

그러나 이것은 지나치게 계획의 우연성과 즉흥성을 초래하여 일방적이고 권위주의적 계획 및 집행이었다는 평가를 받게 되었다. 강홍빈(1999b)은 과거 서울의 도시계획이 그 기저에서 개발지상주의의 공통적

7) 그러나 이러한 관리되는 상호의존성이 부정적인 모습으로 나타난 것은 대규모 부정부패라는 점을 지적하지 않을 수 없다. 수많은 공간개발과정에서 나타나는 이권의 몫은 궁극적으로 정경유착이라는 부정적 결과를 낳았다.

<표 5> 1960~1970년대 주요 서울시장의 주요시책 현황

성명	재임기간	주요시책
윤치영	1963. 12. 17~ 1966. 3. 30	- 구로 숭인 은평 뚝섬 등 4개지구 4천만평에 대한 도시계획 수립 - 제2한강교(양화대교) 준공(1965.1.25), 제3한강교(한남대교) 착공 - 서울시 최초의 장기계획인 '시정10개년 계획' 수립
김현옥	1966. 3. 31~ 1970. 4. 15	- 세종로, 명동 등 지하도 개설, 자동차 전용 입체고가도로 건설 및 주요 간선도로 확장 포장 - 세운상가, 파고다 아케이드, 낙원상가 등 도심재개발 사업 추진 - 한강개발사업, 남산1·2호 터널 개통, 400여 동의 시민아파트 건설 - 영동1 2지구, 화양 망우지구, 시흥 신림지구 등 대규모 구획정리사업 추진
양택식	1970. 4. 16~ 1974. 9. 1	- 20년간의 도시기본계획 수립, 계획구역 내 6개 지역지구에 대한 건축제한 방침을 정하는 장기계획 수립 - 영동지구 구획정리사업 등 기본계획 확정 - 무허가 건물 정리 10개년 계획 및 인구 분산계획 수립
구자춘	1974. 9. 2~ 1978. 12. 21	- 도시새마을 운동의 약진과 함께 서민주택 건설, 서민생활 보호 등 서민생활 보호를 위한 시책 추진 - 도시건설의 내실화를 위해 도시기간시설 설치 - 각종 생활환경시설의 확충 및 불량지구 재개발 등 추진

자료: 서울시청 홈페이지(http://www.seoul.go.kr).

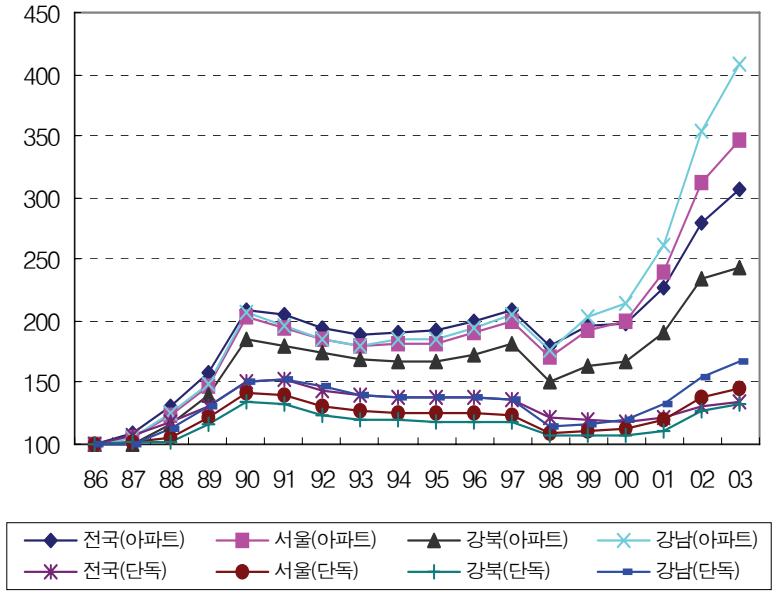
가치관을 공유하지만, 구체적인 시책차원에서는 정책, 시책의 상호적 정합성, 조화성을 보장하는 조정적 계획 내지는 준거의 틀을 가지지 못하였다고 비판하였다(강홍빈, 1999b: 25).

3) 아파트의 사회적 선택: 효율성 신화

한강변 아파트주거지 형성의 문화적 요소에 대해서 간단히 언급하고자 한다. 우리나라의 아파트가 도입된 이래 본격적인 아파트문화를 열게 된 결정적인 시기를 1978년으로 보는 시각이 있다(손정목, 1999b: 100). 우리나라의 첫 단지형 아파트는 1963년 건설된 마포아파트로 1970년 전체주택 중 0.8%에 불과하였지만 2005년 현재 전체주택의 52.7%에 달하고 있다.

이렇게 아파트라는 주거유형이 보편적인 국민주거의 형태로 자리 잡

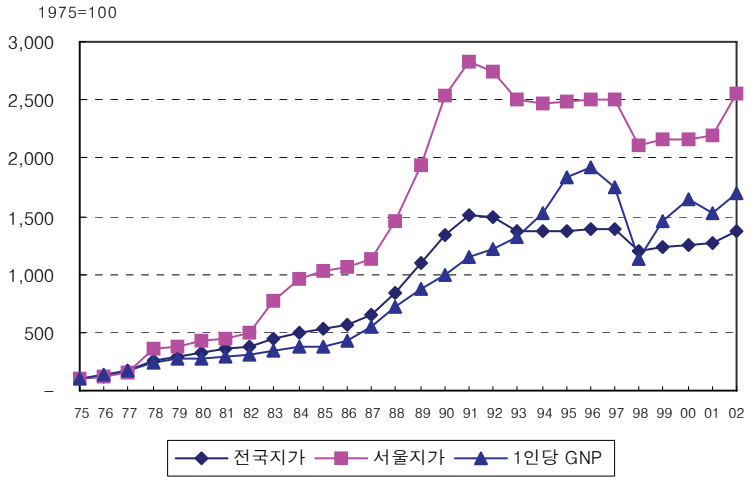
<그림 2> 전국 및 서울의 아파트매매가격지수 추이(1986~2003)



게 된 문화적 요인으로는 효율성에 대한 신화에서 비롯되었다고 보는 견해가 있다(장성수, 1994; 천현숙, 2002). 천현숙(2002: 90~101)은 우리나라에서 생활의 편리성과 프라이버시 보호와 같은 사회심리적 원인 이외에 국가로서는 정책적 효율성, 기업으로서는 생산적 효율성 그리고 개별가계에게는 투자의 효율성이 있었던 것으로 진단하고 있다. 주택의 생산과 소비에 있어서 효율성에 대한 강조는 아파트와 같이 토지를 집약적으로 사용하면서 고층의 고밀한 도시경관을 만들어내는 데 결정적인 역할을 하였다고 할 것이다.[8)]

8) 물론 한국의 지속적인 경제성장을 통한 중산층의 확산도 그 이유가 될 수 있을 것이다. 중산층의 성장과 중대형 아파트의 건설확대는 중대형 아파트를 문화적으로 선망의 대상으로 변화시켰으며 아파트형 주거문화를 이끌어내는 데 기여하였다(장성수, 2002; 손세관, 2002; 천현숙; 2002).

<그림 4> 한국의 지가 및 GNP 변화율(1970~2002)



4) 부동산 투기와 아파트 신화

우리가 잘 알고 있듯이 자본은 필요한 사람에게 가는 것이 아니라, 이윤이 가는 곳으로 가기 마련이다. 지난 40여 년의 발전과정 속에서 지속적으로 가장 이윤이 많이 나는 부문 중 하나가 부동산이었으며 그중 토지와 주택에 대한 투자는 막대한 이윤을 가져다주었다. 1970년부터 2002년까지 한국의 GNP는 1,691%라는 기록적인 성장을 보였다. 반면 동 기간 동안 전국의 지가는 1,375%, 서울지가는 2,548% 성장하였다. 한편 1986년 이후 주택가격 중 아파트 가격은 강남과 강북의 지역에 따라 그리고 단독주택과 아파트의 차이에 따라 뚜렷하게 구분된다.

서울 강남의 아파트가격은 1986년을 100으로 보았을 때 2003년 현재 408.6으로 4배 이상 상승하였고, 전국적으로는 307.5, 서울전체는 347.0, 강북은 243.7을 기록하고 있다. 이에 반해 단독주택의 경우 전국적으로는 133.7, 서울이 145.2, 강북이 133.1, 강남이 166.2에 머물고 있다.

5. 결론: 성찰적 공간개발

한강변의 주거지 공간, 특히 대규모 아파트 단지들은 지난 30년간 한강의 경관을 바꾸고 형성해온 결과이다. 한강변 아파트 형성과정은 지난날의 우리가 지속적인 경제성장을 추구하는 가운데 나타난 실적주의와 효율성 그리고 권위주의적 리더십의 산물이라고 할 수 있다. 이 글이 발전국가의 공간개발논리의 축도로서 한강변 아파트 형성과정에 주목한 것은 바로 이러한 이유이다. 그러나 결과적으로 한강개발은 보다 공공적 개발을 달성하지 못한 채 양적 성장을 추구하는 과정에서 결과적으로 수변공간의 경관이 사적으로 전유되는 결과를 가져왔다고 할 수 있다.

한편 이러한 발전국가적 공간개발의 논리가 앞으로 지속되기는 어려운 것 또한 사실이다. 그간 우리의 공간개발의 역사는 효율성에 비추어 사회적 형평성을 희생시키고, 개발의 속도에 비례해 자연환경을 파괴해 왔다는 지적을 받고 있는 것이 사실이다. 우리가 앞으로 도시개발을 통해 사회적 형평성을 제고하고, 공간개발의 효과가 사적으로 전유되기 보다는 보다 많은 오픈스페이스(open space)나 공용공간(public space)을 많이 공급하는 공공적 도시개발을 추구해야할 것이다.

이 글에서는 한강변 수변공간이 발전국가적 도시개발을 추구하는 과정에서 어떻게 변화하였는지를 살펴보았다. 역사적 사실들은 현재의 공간과 그 공간을 사용하는 사람들의 모습을 바꾸어놓았지만 과거의 경험을 통해 배운 교훈을 토대로 우리의 미래을 형성해 갈 수 있다. 공간은 사회적 힘의 반영이고 결과이지만 다시금 사회적 행동에 결과를 주기 때문이다. 서울의 한강변 아파트 형성과정 역시 우리의 사회경제적 발전과정에서 나타난 부산물이지만 미래로 가는 과정이다. 과거의 경험이 주는 교훈을 미래의 비전에 성찰적으로 적용해 볼 때다.

Abstract

The Spatial Development of Developmental State: The Case of the Process of Residential Area Formation along the Han Riversides during the 1960s and 1980s in Seoul, Korea

Jang, Kyoung-Seok

This paper analyses the process of residential area formation along the Han riversides in the context of the spatial development of developmental state in Seoul during the late 1960s and 1980s. The residential area formation, consisting of large-scale apartments blocks, in the Han riverside are deeply influenced by 'Riversides road development', 'Riversides reclamation development', 'Seoul-Busan highway construction', and 'Apartment district', which had been operated by Korean developmental state logics, characterized as the strong planning autonomy of state, quantified meritocracy and technical efficiency criteria, and the modern tradition of top-down spatial planning and implementation by hierarchical bureaucracy. It is a cosmos of the dynamics of developmental state, contained the bright and dark sides in the spatial development in Korea.

Keywords: Han river, Developmental state, Apartment development, Riverside reclamation development, Seoul-Busan highway construction, Apartment district.

참고문헌

강홍빈. 1999a.「서울도심공간의 변화와 정책의 역사 I: 관리주의적 접근」. ≪서울시정연구≫, 제7권 제1호, 3~22쪽.

_____. 1999b.「서울도심공간의 변화와 정책의 역사 II: 계획적 패러다임의 모색」. ≪서울시정연구≫, 제7권 제1호, 23~33쪽.

서울시사편찬위원회. 2001.『한강의 어제와 오늘』, 서울: 서울특별시.

서울시정개발연구원. 2002.『지도로 본 서울 2000』, 서울: 서울시정개발연구원.

_____. 2002.『서울 20세기 공간변천사』, 서울: 서울시정개발연구원.

손세관. 2002.「서울 20세기 주거환경의 변천」.『서울 20세기 공간변천사』, 서울: 서울시정개발연구원.

손정목. 1997a.「서울 도시계획이야기 16: 만원 서울을 해결하는 첫 단계, 한강개발(중)」. ≪국토≫, 통권 190권, 안양: 국토개발연구원, 132~141쪽.

_____. 1997b.「서울 도시계획이야기 16: 만원 서울을 해결하는 첫 단계, 한강개발(하)」, ≪국토≫, 통권 191권, 안양: 국토개발연구원, 116~125쪽.

_____. 2003a.『서울도시계획이야기 1』, 서울: 한울.

_____. 2003b.『서울도시계획이야기 2』, 서울: 한울.

_____. 2003c.『서울도시계획이야기 3』, 서울: 한울.

임서환. 2003.『주택정책 반세기: 정치경제환경변화와 주택정책의 전개과정』, 성남: 대한주택공사.

장성수. 1994.「1960~1970년대 한국 아파트의 변천에 관한 연구」. 서울대 대학원 박사학위 논문.

조희연. 2001.「동아시아의 자본주의 발전과 국가변화: 남한과 대만을 중심으로」. ≪공간과 사회≫, 통권 제15호, 72~100쪽.

천현숙. 2002.「아파트 주거문화 특성에 관한 사회학적 연구: 아파트주거의 확산요인을 중심으로」. 연세대 대학원 박사학위논문.

Johnson, C. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford: Stanford University Press.

Weiss, L. and J. Hobson. 1995. *States and Economic Development: Comparative Historical Analysis*, Cambridge: Polity Press

World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.