

근대 공간의 합리성과 비공식성의 해체를 위하여

영문제목

박인권*

1. 해방 70년 근대 국토 및 도시공간의 변화

해방 70년을 맞아 우리나라 근대국가의 형성과 발전에 대한 국민적 관심이 증대됨에 따라, 우리 국토 및 도시공간에 근대성이 뿌리내리는 과정에 대한 사회적, 학술적 관심 또한 증가하고 있다. 근대국가의 발전은 급격한 산업화와 도시화에 따른 도시인구의 증가, 농촌의 쇠퇴와 같은 국토 및 도시공간의 변화를 초래하였고, 이에 대응하는 국가와 공간 계획의 역할에도 변화가 나타났다.

1950년대 한국전쟁 후의 혼란스러운 정치, 사회, 경제 상황을 거치며, 1960년대 이후 급격히 진행된 도시화는 도시 인구의 폭발적 증가로 이어졌다. 해방 후 20%에 불과하던 도시화율은 2010년에는 90%를 넘어섰고, 90만 명에 불과하던 서울의 인구는 1990년에 이미 1,000만 명을 넘

* 편집위원장, 서울시립대 도시행정학과 교수(ikpark@uos.ac.kr)

어섰다. 물론 이러한 도시화는 우리 경제의 산업화와 밀접한 연관이 있다. 한국전쟁과 전후 복구, 부정부패와 정치 사회적 갈등 등으로 혼란스러웠던 1950년대를 거쳐 1960년대부터 우리나라의 산업화와 경제발전은 눈부신 성과를 거두었다. 1960년에 79달러에 불과하던 1인당 국민소득은 이제 30,000달러를 눈앞에 두고 있고, 1차 산업의 비중이 40%에 육박하던 전통적 농업국가에서 2~3차 산업이 97%에 육박하는 산업국가로 변화하였다(박재길 외, 2010).

이러한 사회, 경제, 도시의 변화 뒤에는 물론 국가의 많은 역할이 있었다. 1960년대 이후 국가는 경제개발 및 국토개발을 적극적으로 주도하였고, 이 과정에서 ‘계획(planning)’은 우리나라 근대 경제와 국토공간의 형성과 발전에 매우 중요한 역할을 수행하였다. 1962년 처음으로 시작된 경제개발 5개년계획(이후 경제사회발전 5개년계획)은 1996년 제7차 계획이 종료될 때까지 우리나라 산업 및 경제발전의 성장에 매우 중요한 역할을 담당하였다. 이보다 10년 뒤에 시작된 국토종합개발계획(이후 국토종합계획)은 우리 국토의 개발과 보전을 결정짓는 역할을 수행해왔다. 이러한 변화와 발전은 이른바 ‘근대화’라는 이름으로 이루어졌으며, 특히 국가의 행위 역시 그 자체가 ‘합리성’을 구현한 것으로 당연시되기도 하였다.

2. 근대 공간의 합리성과 공식성

근대 국토 및 도시공간의 형성의 특성은 무엇보다도 ‘합리성(rationality)’과 ‘공식성(formality)’의 확장과 일반화라고 규정지을 수 있다. 권위주의 정권하에서 이뤄진 근대 공간의 형성과정에서 국가는 자신의 행위의 정당성을 ‘합리성’에서 구하지 않으면 안 되었다. 지역과학(regional science)이라는 합리성을 바탕으로 국토공간의 수요변화를 예측하고 이를 충족시키기 위한 계획을 마련하는 것이 기본적인 접근임을 항상 강조해야만 했다. 국가 최대목표였던 ‘경제성장’의 목표지표를 정해놓고 이에 따른

공간수요와 모든 환경적 여건을 고려한 후, 목표 달성을 위한 모든 가능한 대안 중에서 최선의 대안을 선택하는 종합계획(comprehensive planning)을 채택하였고, 이러한 종합계획이 가능하면 가장 좋은 국가의 행위방식임을 강조하였다.

이른바 ‘발전국가(developmental states)’로서 한국은 국가가 합리성에 기반을 둔 계획과 정책집행을 통해 산업과 경제성장을 견인해왔다고 여겨진다. 발전국가는 경제적, 산업적 목표를 달성하기 위해 ‘전문성’을 갖춘 엘리트 집단을 고용하여, 그들의 도구적 합리성을 활용하여 계획을 수립하고 집행함으로써 효율적인 목표달성을 가능케 한다는 논리이다(Chibber, 2002; Kim & Clark, 2011). 그렇다면 우리나라의 근대 국토 및 도시 공간의 형성 또한 발전국가의 합리성에 바탕을 둔 계획행위를 통해 이뤄졌다고 할 수 있는가? 이 질문은 어쩌면 근대 공간 형성에 관한 연구에서 당연한 귀결이라 할 수 있다.

또한 근대 공간의 형성과 발전은 ‘공식성’ 확장의 역사라고 할 수 있다. 무허가 불량주택이 도시 재개발을 통해 공식적 주택으로 대체되고, 무허가 노점상, 가내수공업과 영세업체 등이 허가받은 도소매업과 대규모 제조업으로 통합 또는 흡수되는 과정을 거쳐 왔기 때문이다. 이 과정에서 ‘비공식성(informality)’은 근대화되기 이전의 것들, 자본주의 생산양식의 일반화와 함께 사라질 것들, 또는 범죄와 결부된 사회적 해악 등과 같은 이미지로 받아들여져 왔다. 분명 근대 도시공간의 확장과 전통 사회적 관계의 축소, 국가와 제도의 발달은 공식성의 영역을 확대하고 비공식성의 축소를 불러온 것은 사실이다.

그러나 근대를 넘어 탈근대 사회로 나아가는 현 상황에서도 비공식성은 결코 사라지지 않고 있다. 여전히 노점상과 무허가 영업행위가 버젓이 도시 한복판에서 벌어지고 있고, 때로는 공식부문의 행위자들과 비공식부문의 행위자들은 서로 돕고 살아가는 공생의 관계를 유지하고 있다. Roy(2005)와 Daniels(2004)가 주장하듯이 공식성과 비공식은 결코 이분법적으로 양분할 수 없으며, 둘의 관계도 결코 대립 또는 적대적이지만은

않다. 수디르 벤카테시(2009)가 목격한 바와 같이 비공식 세계에 있는 마약상 및 매춘부가 공식 세계의 주민대표 및 경찰과 은밀히 협력하며 공존하듯, 비공식성은 공식성과의 공공연한 대립과 은밀한 협력을 동시에 추구하며 공존하는 것은 아닐까? 그렇다면 이러한 공식성과 비공식성의 경계는 어떻게 형성되며, 둘의 관계를 어떻게 이해해야 하는가? 이러한 질문 또한 근대 도시공간의 형성과 발전을 이해하는 데에 빠뜨릴 수 없는 중요한 질문이다.

3. 합리성과 비공식성의 해체를 위하여

이번에 실는 두 편의 논문은 바로 근대 공간의 형성과 발전에 관한 핵심 개념인 합리성과 공식성/비공식성의 해체를 시도하고 있다. 당연한 것으로 여겨지는 합리성과 공식성의 확장과 일반화가 사실은 매우 의심스럽고 불확실할 수 있음을 보여주고 있다.

먼저 이주영(2015)은 한국의 제1차 국토종합개발계획 수립과정을 분석하여 근대 국토 및 도시공간의 형성과정의 계획적 합리성에 대해 의문을 제시한다. 발전국가론에 의해 전통적으로 받아지는 대로 전문적 관료들이 ‘합리성’을 기반으로 국가 계획을 수립하였는지, 1963~1971년의 과정을 분석하고 있다. 이를 통해 그는 우리 근대 국토공간의 형성은 “내재적으로 일관성 있는 합리성에 기반을 둔 것이 아니라 사실은 계획 이론과 사회정치적 맥락이 뒤섞여 짜깁기된 패치워크 형태의 ‘합리성’임”을 주장한다. 그의 분석은 지역과학 이론과 과학적 지식에 기초를 둔 계획 합리성이 정치적 관계 속에서 어떻게 타협되고 적응하는지를 보여줌으로써, 우리가 믿는 국가 행위 및 계획의 합리성을 해체하고 있다.

다음으로 황진태 외(2015)는 근대 공간의 공식성과 비공식성의 이분법에 의문을 제시하며, 양자를 역동적인 상호관계 속에서 파악할 것을 주장하고 있다. 그들은 비공식성이 공식성과 긴밀히 연결되어 있는 것으로 파

약할 때 노점상과 같은 구체적 사례연구에서 의미 있는 이론적, 실천적 시사점을 도출할 수 있다고 주장한다. 비공식부문의 주체들은 근대 공간에서 사라져 가는 수동적 대상이 아니라 공식적 제도의 변화를 이끌어낼 수 있는 역동적 주체가 될 수 있음을 주목하고 있다. 이를 통해 그들은 근대 공간에서 전통적 ‘공식성/비공식성’의 이분법적 논리를 해체하고 있다.

이러한 합리성과 공식성의 해체작업은 우리의 근대적 국토 및 도시공간의 형성과 발전을 제대로 이해하는 데 도움이 될 것이다. 또한 현재 우리 공간을 규정하고 있는 근대 공간의 유산의 물신화를 막고 발전적 지양을 위한 과제를 도출하는 데도 꼭 필요한 작업이다. 이번 특집호가 그러한 논의가 출발점이 되기를 기대해 본다.

참고문헌

- 박재길·김대중·고용석·김은란·박근현. 2010 『한국의 도시화 과정과 정부 정책에 관한 연구』. 국토연구원.
- 수디르 벤카테시 저. 김영선 역. 2009. 『괴짜 사회학: 통계와 연구실을 박차고 거리로 나선 괴짜 사회학자의 세상탐구』. 김영사.
- 이주영. 2015. 「한국의 제1차 국토종합개발계획 수립을 통해서 본 발전국가론 “계획 합리성” 비판」. 《공간과 사회》, 25(3), 11~54쪽.
- 황진태·권규상·조영지. 2015. 「노점상 연구에서 도시 비공식성 개념의 이론적, 정책적 함의」. 《공간과 사회》, 25(3), 55~86쪽.
- Chibber, V. 2002. “Bureaucratic Rationality and the Developmental State.” *American Journal of Sociology*, 107: 4, pp. 951~989.
- Daniels, P. W. 2004. “Urban challenges: the formal and informal economies in mega-cities.” *Cities*, 21(6), pp. 501~511.
- Kim, H. & Clark W. S. (eds.). 2011. *Reassessing the Park Chung Hee Era, 1961~1979: Development, Political Thought, Democracy, and Cultural Influence*. University of Washington Press.
- Roy, A. 2005. “Urban informality: toward an epistemology of planning.” *Journal of the American Planning Association*, 71(2), pp. 147~158.