

일반논문

광장에서 공원으로
5·16광장 변천의 공간사회학적 접근*

From Plaza to Public Park:

The Spatial-sociological Approach to Transformation of 5·16 Plaza

장세훈**

5·16광장은 1971년 아스팔트 재질로 조성된 12만 평 규모의 초대형 광장으로, 현재는 여의도공원으로 바뀌었다. 이 연구는 이처럼 특이한 대규모 광장이 어떻게 조성되었고, 어떤 과정을 거쳐 공원으로 바뀌게 되었는가를 탐구하려는 시도다. 선행 연구들은 정치 지도자들의 행태나 공간의 논리로 설명하려 했지만 그 과정을 제대로 구명하지 못했다. 이 글에서는 공간과 사회의 관계에 주목하는 공간사회학의 관점에서 새롭게 접근하고자 한다. 이 연구를 통해 발견된 사항은 다음과 같다.

5·16광장의 조성에는 한반도의 준전시 상황, 근대화 등의 요인도 영향을 미쳤지만, 남북한 간의 체제경쟁이 결정적인 요인이었다. 여기에 권위주의적인 정치체제하에서 강력한 국가의 개입이 더해져서, 5·16광장은 대규모의 군중 동원과 국력을 과시하는 ‘국가 광장’으로 조성되고 활용되었다.

그러나 1980년대의 정치적·사회적 변동으로 시민사회의 역량이 증가하면서, 5·16광장은 그 명칭이 여의도광장으로 바뀌고 ‘시민의 광장’으로서의 성격이 강화되었다. 더 나아가 1990년대 냉전이 해체되면서 남북관계가 개선되고, 지방자치로 도시의 공간 정치에 시민 참여가 활발해지면서, 공원에 대한 정치·사회적 수요가 커졌다. 이에 서울시의 주도로 여의도광장의 공원화가 추진되었다. 그 과정에서 공원화를 둘러싼 갈등이 치열했지만, 결국 1988년 여의도공원으로 전환되었다. 그러나 공원 조성이 시민 주도로 이루어지지 못한 까닭에, 여의도공원은 ‘시민을 위한 공원’으로 자리 잡지는 못하고 있다.

* 이 논문은 2014년도 정부재원(교육부)으로 한국연구재단 한국 사회과학연구사업(SSK)의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2014S1A3A2044551).

부족한 글에 더 많은 생각거리를 제공해 주신 세 분의 심사위원께 감사드립니다.

** 동아대학교 사회학과 교수(changsh@donga.ac.kr)

이와 같이 5·16광장의 변천은 공간 자체의 논리나 정치 지도자들의 행태보다는 사회구조적 변동과 도시정치 과정에 의해 더 크게 좌우되었다고 할 수 있다.

주요어: 5·16광장, 여의도광장, 여의도공원, 공간사회학, 국가 광장, 시민의 광장, 한국전쟁, 분단, 체제경쟁, 권위주의적 국가, 민주화

1. 문제제기

광장과 공원은 도시 구성원들이 함께 모이고 누릴 수 있는 주된 공공 공간이라는 점에서 근대 도시의 꽃이자 도시 주민이 도시에서 어떠한 처지에 놓여 있는지를 보여주는 도시화의 시금석이라고 할 수 있다. 따라서 도시 내에서 광장과 공원이 어떻게 조성되고 어떠한 역할을 수행하며 그 기능과 위상이 어떻게 변모하는지를 면밀히 살펴봄으로써, 도시화의 흐름을 읽어낼 수 있다. 그러나 광장과 공원 같은 공공 공간이 서구 도시에 그 뿌리를 두고 있고, 동양, 특히 한국의 도시 전통에서는 그 원형을 찾아보기 어렵다(Mancuso, 2009; 정기용, 2008: 106; 정윤수, 2011: 15). 따라서 우리 사회에서는 광장 및 공원이 20세기 들어서야 본격적으로 조성되기 시작했고, 그나마도 식민지 경험, 전쟁과 분단, 뒤늦은 근대화 등을 겪으면서 그 건설이 지체되어 이들이 도시 공간의 주된 구성요소로 자리 잡고 도시 주민의 생활문화에 뿌리내린 것은 비교적 최근의 일이라고 할 수 있다.

그 가운데서 특히 흥미로운 사례가 서울 여의도 한복판에 자리한 여의도공원이다. 이 장소는 애초에 대규모 국가 광장으로 조성되었다가 시민 공원으로 전환되었다는 점에서 여러 모로 ‘문제적 공간’이라고 할 수 있다. 먼저 여의도광장의 전신인 5·16광장은 당시로는 낯설고 이국적인 데다가 국력에 비추어 ‘사치’로 여겨질 법한데도 전격적으로 단기간 내에 12만 평 규모의 초대형 광장으로 완공되었다. 또한 시 외곽 신시가지

의 황량한 부지에 사실상 ‘도로의 연장 및 확장’에 다름 아닌 아스팔트 광장 형태로 지어졌다. 이에 더해 한때 대대적인 군사퍼레이드와 반공 쫓기 대회, 대규모 종교 집회 및 선거 유세가 펼쳐지던 국가 광장이 도시민의 숨터인 시민 공원으로 탈바꿈했다. 더 나아가 ‘서울의 맨해튼’이라는 별칭에 걸맞게 사무용 고층 빌딩과 아파트로 뒤덮인 여의도에 주변의 고층건물 숲과는 대조적인 다소 한적한 공원이 들어선 것도 한국의 대도시에서는 대단히 이색적이다.

이러한 특성 때문에 5·16광장의 조성 및 여의도공원으로의 전환을 둘러싸고 다양한 시각에서 여러 갈래의 해석이 제기되어왔다. 그중 대표적인 시각으로 광장 및 공원 조성을 주도한 정책결정권자에 주목하는 행위론적 접근을 꼽을 수 있다. 예컨대 손정목(2003; 2005), 강홍빈(1984) 등은 5·16광장 조성을 비롯한 서울시의 각종 개발 사업을, 당시 권력의 핵심이었던 대통령과 서울시장의 결단과 강력한 추진력의 산물로 보고 있다. 또 유사한 맥락에서 5·16광장의 공원화를 초대 민선 시장이 개발독재의 잔재 청산을 앞세워 추진한 졸속적인 전시행정으로 파악하기도 한다(《신동아》 편집부, 1997; 김진애, 2008). 정치적·행정적 권한이 대통령에게 집중된 권위주의 정치체제하에서 5·16광장이 건설되었고, 민주화 이후에도 그러한 정치 관행이 잔존해서 광장의 공원화 과정을 좌지우지했으리라는 점에서, 이러한 해석은 상당한 설득력이 있다. 그러나 이들의 정치적 결단과 행정적 결정이라는 표층적인 요인에 주목한 나머지, 무리수에 가까웠던 광장 및 공원 조성이 사회적으로 수용될 수 있었던 더 심층적인 사회구조적 변인에 눈감고 있다.

이와 달리 도시계획 및 도시행정 차원에서 광장 및 공원에 대한 공간적 수요에 주목하는 공간구조적 접근도 다각도로 전개되었다(강신용·장운환, 2004; 배정환, 2007; 안창모, 2010; 이정연·정태열, 2001; 정인하, 1996; 최용호, 2013). 이들은 급속한 도시화 과정에서 각종 도시기반시설이 필요해지자 이러한 요구가 도시행정가나 도시계획 및 조경 분야 전문가의 손을 거쳐 도시공간계획으로 구현되면서, 5·16광장 조성 및 여의도공원화가

가능했다고 본다. 이러한 시각은 도시의 기능적 요건으로서 광장과 공원 같은 공공 공간이 형성되고 재편되는 생태학적 과정을 비교적 잘 서술해 준다. 그러나 이들 논자는 도시를 구성하는 건조환경이 사회를 담아내는 그릇으로 기능하는 탓에, 사회 변동으로부터 자유롭지 못하다는 사실을 간과하고 있다. 그 결과 도시의 공간개발 수요와 무관하게 시 외곽에 갑자기 대규모 광장이 들어서는가 하면, 도시 내에서 제 역할을 찾은 광장이 어느 날 갑자기 공원화되는 양상을 제대로 설명해내지 못한다.

기존 접근이 이처럼 5·16광장의 건설과 여의도공원으로의 전환을 심층적으로 풍부하게 설명하지 못한다는 점에서, 시각을 달리해서 새롭게 접근해볼 필요가 있다. 이 글에서는 이 같은 문제의식에서 출발해 다음의 쟁점을 중심으로 5·16광장의 조성 및 공원화라는 도시 공간구조의 변화를 사회 변동과 연관 지어 살펴보는 공간사회학의 관점에서 파악하고자 한다.

먼저 1970년대 초반 대규모 광장에 대한 사회적 수요가 크지 않은 상황에서 5·16광장을 급조하게 된 사회적 배경을 검토해볼 것이다.

다음으로 조성한 지 사반세기가 되고 도시 내에서 나름의 기능을 수행하는 광장을 용도폐기하고 그것을 공원화한 조치를 쉽사리 납득하기 어렵다. 이처럼 5·16광장이 어떻게 여의도공원으로 변모하게 되었는가를 그 사회적 배경 및 정책의 전개과정, 그리고 공원화의 사회적 효과라는 측면에서 따져볼 것이다.

본 연구에서는 이를 위해 2절에서 이 문제를 살펴볼 공간사회학적 접근의 기본 관점을 제시하고, 3절과 4절에서는 이러한 시각을 바탕으로 5·16광장 조성 및 광장의 공원화 과정을 살펴볼 것이다. 그리고 5절에서 이상의 논의를 요약하고 그 함의를 살펴볼 것이다.

2. 광장과 공원에 대한 공간 사회학적 접근

1) 광장과 공원, 어떻게 볼 것인가?

도시에서 광장과 공원이란 무엇이고 서로 어떻게 같고 다른가? 우선 광장과 공원 모두 근대 이후 도시를 구성하는 기본 요소로 여겨져 왔다. 또 개인들의 사적 공간을 중심으로 구성된 근대 도시에서 도시 구성원들이 함께 교류하고 이용하는 공용 공간이라는 속성을 공유한다. 그러나 도시에서 이들의 위상이나 기능을 따져보면, 몇 가지 상이한 양상을 발견할 수 있다(<표 1> 참조).

우선 광장과 공원은 그 역사적 뿌리가 다르다. 광장은 서구 도시의 역사와 궤를 같이할 정도로 그 역사적 연원이 깊다. 광장의 역사는 고대 그리스의 아고라까지 거슬러 올라가며, 이는 로마의 포럼, 중세 자치도시의 도시 광장, 절대주의 시대의 대규모 국가 광장 등으로 형태를 달리하며 면면히 이어져왔다(Mumford, 1990; Mancuso, 2009). 이와 달리 공원은 ‘근대의 발명품’이라고 불릴 정도로 근대 도시에서 처음 등장했다(배정환, 2010). 본래 왕족이나 귀족이 소유하던 개인 정원(private garden)이 근대 도시에서 대중적 정원(public garden)으로 변모해 대중에게 개방되었고 이것이 공원(public park)으로 자리 잡은 것이다(민병길, 2007: 3~8; 김영민, 2010).

다음으로 광장이 사적 공간에 둘러싸인 공적 공간이라고 한다면, 공원은 사적 공간을 공유화 또는 사회화한 결과물이라고 할 수 있다. 즉, 광장은 애초부터 도시 구성원들이 제각기 보유한 개별 공간들로 둘러싸인 공유 공간으로 출발했지만, 공원은 본래 왕족, 귀족과 같은 가진 자들의 ‘私園’으로 조성되었다가 근대화 와 민주화를 거치면서 도시 주민 모두가 이용하는 ‘公園’으로 전환된 것이다(남기준, 2010). 따라서 현대 도시에서 광장과 공원이 모두 공공 공간의 대명사이지만, 그 출발점을 비교해보면 공원은 전근대 도시의 사유 공간에서 비롯되었던 것이다.

또한 광장이 도시 속에 인공적인 환경을 발현(presentation)시킨 것이라

<표 1> 광장과 공원

| 구분 | 광장 | 공원 |
|--------|----------------------|------------------------------------|
| 공통점 | 공용 공간 | |
| 역사적 연원 | 고래(古來)의 도시 공간 | ‘근대의 발명품’ |
| 사회적 위상 | 사적 공간에 둘러싸인 공적 공간 | ‘私園에서 公園으로’: 사적 공간의 공유화(사회화) |
| 공간적 위상 | 인공의 발현(presentation) | 자연의 재현(representation): 인공의 자연화 |
| 사회적 기능 | 다용도의 개방 공간 | 지정 용도의 폐쇄 공간(휴식·행락) |

면, 공원은 도시의 인공적 환경에 자연을 재현(representation)하려 한 점에서 구분된다. 즉, 광장은 도시 구성원들이 사회적 교류, 경제적 거래 또는 정치적 동원을 목적으로 도시라는 건조 환경(built environments)에 덧붙인 또 하나의 건조 환경이다. 이에 반해 공원은 인공 건조물의 총체인 도시에서 이와 대비되는 자연 환경을 만들려는 ‘인공의 자연화’ 시도, 즉 ‘젓빛 도시 공간에 녹색 섬을 건설하려는 시도’라고 할 수 있다.

마지막으로 광장이 다용도의 개방 공간이라면, 공원은 지정된 용도를 가진 다소 폐쇄적인 공간이라고 할 수 있다. 광장의 주된 특징으로 흔히 개방성, 접근성, 다용도성을 꼽는다(Mancuso, 2009; 三浦金作, 1993). 즉, 광장은 도시의 뻣뻣한 건물들 사이의 비어 있는 공간이어서, 누구나 쉽게 접근할 수 있고, 여러 용도로 활용될 수 있다. 반면에 공원은 쾌적한 자연환경을 통해 휴양과 휴식의 제공이라는 고유한 기능을 수행하며, 접근은 비교적 용이하지만 주변 공간과는 구별된다는 점에서 광장에 비해 상대적으로 닫혀 있다(조경진, 2010).

이 같은 차이 때문에 광장이나 공원을 조성하는 과정에서 이들의 의미나 위상, 또는 기능을 둘러싸고 적지 않은 논란과 갈등이 빚어진다. 이 글에서는 이 같은 광장과 공원의 의미 맥락을 염두에 두고 이들의 조성 및 이용을 둘러싼 도시의 공간 정치에 주목하고자 한다.

2) 공간사회학적 분석틀

공간사회학적 접근은 크게 두 가지 문제의식에서 출발했다. 그 하나는 공간 문제에 무관심한 사회과학 연구에 ‘공간적 상상력’을 불어넣는 것이고, 다른 하나는 공간을 물리적 차원의 문제로 국한시키려는 공학적 접근에 ‘사회학적 상상력’을 더하는 것이다. 즉, 공간과 사회를 별개로 구분하려는 ‘학제 간 칸막이’를 걷어내고 공간과 사회의 관계를 살피자는 입장이다.

르페브르(H. Lefebvre)는 이 같은 문제의식을 학문적으로 체계화시키는데 크게 기여했다. 그는 공간이 무엇이든 담아내는 일종의 ‘빈 그릇’이 아니라 사회적으로 만들어지는 것이라는 관점에서 ‘공간의 사회적 생산’을 강조했다. 특히 공간의 생산을 둘러싼 사회세력들 간의 역학관계를 살피는 공간 정치에 주목했다(Lefebvre, 2011). 그러나 그의 논의는 추상적인 이론적 논의에서 크게 벗어나지 못해 도시 공간의 사회과학적 접근에 필요한 분석 도구를 충분히 제공해주지는 못했다.¹⁾

따라서 도시 공간의 형성에 관한 공간사회학적 분석틀을 구성하기 위해서는 르페브르의 문제의식으로 무장한 채 도시사회학의 흐름을 되짚어볼 필요가 있다. 도시사회학의 공간 연구는 크게 사회구조적 접근, 생태학적 접근, 그리고 정치사회학적 접근으로 구분해 볼 수 있다.

우선 사회구조적 접근은 도시를 둘러싼 사회적·경제적 변인을 중심으

1) 최근 르페브르의 논의를 한국의 공간 문제에 적용해서 새로운 설명을 시도하는 연구들이 잇따르고 있다. 제주의 공간 이용을 둘러싼 사회적 갈등에 ‘공간적 상상력’을 불어넣으려는 서영표(2014)의 시도나 서울 문래예술공단을 사례로 도시 공간의 생산과 전유에 ‘사회학적 상상력’을 더하려는 윤지환(2011)의 시도가 대표적이다. 그러나 이들 연구는 르페브르의 추상적 개념을 재구성해서 도시 공간에 대한 사회과학적 분석의 가능성을 제시한 점에서 고무적이지만, 공간사회학적 접근을 르페브르의 개념 틀에 가두고 있다. 이와 달리 본 연구는 르페브르의 공간사회학적 문제의식을 수용하지만 그의 개념 도식을 넘어 여타 사회과학적 연구 성과들과 연계해서 공간사회학의 지평을 확장하려 한다는 점에서, 이들 연구와 궤를 달리한다.

로 도시의 공간 개발 및 이용을 설명하려는 시각이다. 지구적 및 국가적 차원의 정치·경제적 요인에 의해 도시의 공간 정책이 좌우된다는 피터슨(Peterson, 1981)의 연구나 국가 수준의 정치·경제적 이해관계가 도시에 미치는 영향을 중시한 거와 킹(Gurr & King, 1987)의 연구가 대표적이다.

다음으로 생태학적 접근은 도시를 외부 환경과의 조화 및 내부 균형을 추구하는 일종의 생물유기체로 보는 입장이다. 이러한 시각에서는 도시 문제를 인구 및 자원의 유입과 같은 외부 환경 요인에 따른 교란으로 파악하고, 도시가 자체적으로 이러한 교란을 해소하며 균형과 조화를 되찾아가는 과정에 주목한다(Burgess, 1925; McKenzie, 1925; 1933).

마지막으로 정치사회학적 접근은 도시 공간에 관련된 다양한 이해집단들 간의 역학관계를 통해 도시 변동의 향배를 파악하려는 시도들이다. 이들은 도시 외부의 정치적·경제적 요인이 존재하지만 이들은 배경변수일 뿐이며, 그 영향도 도시 내부의 정치적 역학관계를 매개로 이루어진다는 입장이다. 멀리는 도시의 권력구조 논쟁을 벌인 헌터(Hunter, 1953)와 다알(Dahl, 1961)로부터 성장기계론을 제시한 로간과 몰루치(Logan & Molotch, 1987), 도시 정치를 강조하는 몰렌코프(Mollenkopf, 1983)와 스완스트롬(Swanstrom, 1985), 최근에 도시 레짐 이론(urban regime theory)을 주장한 스톤(Stone, 1989) 등이 이러한 입장을 견지하고 있는데, 특히 도시 공간의 개발에 주목한 대표적인 연구로는 로간과 몰루치의 논의를 들 수 있다.

이들 논의 각각은 도시 공간의 사회적 생산 및 재생산을 가능케 하는 주된 요인들을 밝히고 있다는 점에서, 이들을 준거로 삼아 다음과 같이 세 가지 차원에서 광장 및 공원의 조성 및 변용을 분석하는데 필요한 공간사회학적 요인들을 추출해 볼 수 있다.

첫째로, 지난 반세기 한국 사회는 한국전쟁 이후 정전 상황이 지속되고 분단으로 인한 남북한 간의 체제 경쟁과 갈등이 이어지고, 경제성장과 정치적 민주화, 그리고 사회발전을 동시에 추진하는 근대화가 시급했다. 이로부터 사회구조적 차원에서 한국 대도시의 공간 구성에 영향을 미치는 거시적인 구조적 요인으로는 전쟁과 분단, 그리고 근대화를 꼽을

수 있다. 이 글에서는 이들 요인이 광장 및 공원의 성격과 위상에 미치는 효과에 주목하고자 한다.

둘째로는 도시 생태적 차원에서 인구 및 자원의 유출입이 도시에서 어떻게 이루어지고 이들이 공간적으로 어떻게 배치되며 이들의 집중과 분산에 따라 어떠한 도시 문제가 발생하고 도시의 공간 구성이 어떻게 변모하는가를 검토할 것이다.

셋째로, 도시 내부적으로 도시 공간의 개발 및 이용을 둘러싼 다양한 이해집단들 간의 갈등과 대립, 경쟁, 협력과 공생 등의 다양한 관계가 형성되고 이들 간의 힘 관계가 공원이나 광장의 조성 및 변용에 큰 영향을 미쳤을 것으로 판단된다. 특히 남북한 대치 상황에서 국가 주도적 발전주의를 추구하는 과정에서 강력한 국가가 공공 공간의 조성에 깊숙이 관여했기 때문에, 도시 정치적 관점에서 국가를 중심으로 한 국가와 시민 사회 내 이해집단들 간의 관계에 주목할 것이다.

이하에서는 이 같은 세 가지 차원을 모두 포괄하되 그중 특히 공간 정치적 차원에 초점을 맞춰 5·16광장의 조성과 변용, 그리고 공원화의 과정을 살펴보고자 한다.

3. 5·16광장의 조성과 변용

1) 5·16광장 조성의 구조적 배경

광장은 여러 도시기반시설 가운데 하나지만, 공공공간으로서 다양한 기능을 수행한다는 점에서, 다양한 사회적 의미를 담게 된다. 특히 5·16 광장은 ‘5·16’이라는 명칭이나 12만 평에 달하는 규모, 대통령의 직접 지시에 따른 조성 과정 등으로 인해 당대의 사회·정치적 여건들이 서로 복잡하게 얽혀 있었다. 그렇다면 5·16광장 조성을 둘러싼 사회구조적 상황을 먼저 살펴보기로 하자.

우선 정전 20년 가까운 시간이 흘렀지만, 당시까지도 한반도에는 전쟁의 여파가 남아 있었다. 특히 1968년 초에는 청와대 급습을 노리고 북한 계릴라부대가 침투한 1·21사태가 발생했고, 뒤이어 미국 정보함 푸에블로호가 북한군에 나포되어 전쟁 일촉즉발의 사태가 펼쳐졌으며, 여기에 울진·삼척 무장공비 침투까지 겹치면서 남북 관계는 극도로 악화되었다. 이를 계기로 수도권 일원에 미사일기지 설치, 향토예비군 및 전투경찰대 신설 등과 같은 방위 역량 강화 조치와 함께 서울시에서는 ‘서울 요새화 계획’을 수립해서, 남산 터널에 20~30만 명이 대피할 방공시설을 갖추고, 한강 교량 증설, 강남 개발 등을 통해 전시 방어 대책을 강구하는 한편, 서울시 주변에 개발제한구역을 설정해서 무분별한 시역(市域) 확장으로 군 부대의 입지 및 활동이 위축되지 않도록 조치했다(설정임·박철수, 2013; 장세훈, 1998). 이러한 일련의 조치는 평범한 공공시설도 전시(戰時) 대비용 공간으로 구축하려는 군사도시화 전략으로 이어졌다. 이로부터 광장 조성에 대한 ‘전쟁 효과’의 가능성을 읽어낼 수 있다.

다음으로 전후 분단 상황이 고착되고 남북한이 각기 다른 발전 경로를 밟으면서 체제 대결이 가열되었다. 특히 냉전 상황에서 동·서로 나뉜 미·소 양대 진영이 남북한을 각기 대리자로 내세워 체제 선전에 몰두하면서, 남북한 간의 각축은 더욱 치열해졌다. 이에 더해 체제 경쟁의 총력전에 대비해서 남북한 모두 권위주의적 정치체제를 공고히 함에 따라 양자 대결은 더 첨예한 양상을 띠었다. 이처럼 군비 경쟁을 넘어 국력 과시 경쟁이 심해지는 상황에서 건조환경의 총화인 도시는 이 같은 체제 대결의 전시장으로서 구실했다. 절대주의 왕정 시대의 바로크 양식에서와 같은 대형 공공건물과 대로를 건설하고 대규모 군중을 동원하며 체제의 우월성을 과시하고자 한 것이다(김현수, 1994; 장세훈, 2000). 이때 서울과 평양은 체제 경쟁의 얼굴 격이었고, 특히 대중이 운집할 수 있는 시내 광장에 관심이 모아졌다. 여기서 대규모 광장 조성을 촉발하는 ‘분단에 따른 체제 경쟁 효과’를 상징해 볼 수 있다.

또한 1960년대는 한국 사회가 전후 복구를 넘어 본격적인 근대화

시동을 건 시기였다. 국가 주도로 경제개발계획을 수립하고 집행하는 과정에서 (경제)성장 제일주의와 개발 지상주의가 당연시되었고, 성장과 개발을 위해서는 좌고우면하지 않고 내달리는 ‘돌진형 근대화’ 노선이 전 사회적으로 확산되었다(오원철, 2006; 박태균, 2013). 여기에 군부 정권하에서 군대 문화가 결합되면서 ‘돌진형 근대화’ 노선은 더욱 견고해졌다(문상석, 2014).²⁾ 서울시가 1966년을 “건설 돌격의 해”로 삼았고, 1969년 대통령이 “싸우면서 건설하자”라는 구호를 내건 사실이나 1960년대 후반 서울시가 전시성 건설 및 개발 분야에 총예산의 70~80%를 투자한 것이 이를 잘 보여준다(김종립, 2013: 23; 정인하, 1996: 126). 그 결과 서울의 도시계획에 근대적인 건축물과 공공시설을 확충하려는 ‘근대화’ 효과가 적지 않은 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

마지막으로 서울과 여의도의 ‘생태적 효과’에도 주목할 필요가 있다. 1960년대 서울은 대대적인 이농 물결의 최종 집결지여서, 서울 인구는 1960년 245만 명에서 1970년 543만 명으로 10년 사이에 두 배 이상 급증했고, 상하수도, 도로, 주택 등 각종 도시기반시설의 부족으로 심각한 위기 상황에 직면했다(이기석, 2001). 따라서 도시의 인구수용 역량의 확충과 함께 서울의 공간적 확장이 시급했고, 이는 여의도를 위시한 한강 이남의 개발로 이어졌다.

본래 여의도는 한강의 퇴적 작용으로 형성된 200만 평 이상의 드넓은 모래밭이었으나 장마철 범람되어 경작이나 거주가 어려워 ‘너나 가져라’는 뜻의 여의도(汝矣島)라는 명칭이 붙을 정도로 버려지다시피 한 땅이었다. 그렇다고 전혀 이용하지 않던 것은 아니어서, 조선 시대에는 하중도(河中島)의 특성을 이용해서 양, 염소, 말 등을 기르는 국영목장으로 쓰였고,³⁾ 1916년 일제가 너른 벌을 이용해 비행장을 조성한 후 여의도가 개

2) 전후 미국은 한국군의 근대화를 적극 추진해서 장교 중심의 미국 연수 프로그램 등을 다각적으로 전개한 결과, 재계, 관계 등에 비해 군부의 근대화가 상대적으로 조기에 이루어졌다. 군부의 조속한 근대화는 군이 사회를 선도해야 한다는 ‘선군(先軍)’의식을 낳았고, 이것이 5·16쿠데타로 이어졌다. 그리고 쿠데타 이후 실질적으로 군부가 사회 변동을 선도하는 양상이 빚어졌다.

발 직전까지 공군 비행시설로 활용되었다(서울특별시사편찬위원회, 1985; 권혁희, 2012; 민병길, 2007: 9). 너른 벌과 비행장이라는 여의도의 인상은 여의도 개발 단계에서 광장의 이미지를 쉽사리 떠올리게 했을 것이어서,⁴⁾ 광장 조성에 대한 ‘생태적 효과’도 무시할 수 없다.

여의도의 광장 조성과 밀접히 관련된 이 같은 구조적 요인들을 바탕으로 1960년대 후반부터 광장 조성을 둘러싼 공간 정치가 펼쳐졌다.

2) ‘국가 광장’의 조성

군부 쿠데타 이후 1970년대까지 한국 사회는 국가가 물리적 폭력과 행정적 역량을 바탕으로 경제개발계획의 입안 및 실행을 주도하면서 경제성장과 사회발전을 지도하는 발전주의 국가의 틀에 따라 작동했다. 이에 비해 시민사회는 4·19혁명을 거쳤지만 여전히 미성숙한 상태였고, 재계도 걸음마 수준이어서 시민사회 내에서 국가에 맞설 만한 세력을 찾아볼 수 없었다.

도시의 공간 정치 영역도 이와 크게 다르지 않았다. 즉, 공간 개발, 특히 공공 공간의 조성 및 이용에서 민간 부문의 이해집단의 요구나 반발은 일시적이거나 국지적이었고,⁵⁾ 공공 부문의 영향력은 막강했다. 특히 대통령 1인에게 모든 권력이 집중되어 수직적으로 서열화된 권위주의 체제가 작동했기 때문에, 최고 결정권자가 도시 정책의 방향과 내용에까

3) 그 때문에 국회가 건설되면서 사라진 양말산(養馬山)이라는 지명도 여의도 일대가 말을 기르는 국영 목축장이었음을 보여준다.

4) 실제로 1971년 광장 조성 이전에도 여의도는 광장의 기능을 수행했다. 1960년대 중반 월남 파병 장병들의 숙영지 겸 환송식장으로 활용되기도 했고, 1969년과 1970년에는 국군의 날 기념행사를 개최했다(《동아일보》 1965.10.11; 1966.8.26; 1970.9.29).

5) 여의도 개발 과정에서 철거민 300여 명이 ‘살 수 있는 땅으로 이주시켜 달라’며 농성을 벌이기도 했는데, 서울시가 이주 정착지를 제공하자 불만은 쉽사리 해소되었다(《경향신문》, 1968.3.23).

지 크게 영향을 미쳤다. 이에 더해 중앙정부와 지방정부가 구분되지 않은 채 국가 행정이 일원화되어 있고 국정 업무도 그리 많지 않았기 때문에, 시정의 주요 업무까지 대통령이 직접 챙기다시피 했다.⁶⁾ 또한 다른 부처와의 갈등을 회피할 목적으로 대규모 개발 사업에 대해서는 서울시장이 대통령에게 직접 보고하고 재가를 얻는 편법을 구사하기도 해서 대통령의 입김은 더욱 커졌고, 도시 정책을 둘러싼 행정부 내 갈등이나 대립은 사전에 차단될 수 있었다. 그렇지만 내부 갈등이 완전히 사라지는 것은 아니어서, 광장 조성과 관련된 당시 공간 정치는 시민사회 영역은 배제된 채 주로 국가기구 내 갈등 조율의 형태를 띠고 전개되었다.

5·16광장 조성의 주체는 여의도 신시가지 개발을 주도했던 서울시였지만, 역설적이게도 서울시는 여의도에 대규모의 아스팔트 광장을 건설하는데 무관심했다.

이는 우선 광장 조성이 여의도 개발의 핵심 과제가 아니었고, 여의도 개발 또한 신시가지 개발이 아니라 한강 유역 정비를 목적으로 출발했기 때문이다. 여의도는 1963년 서울 시역이 한강 이남으로 확장되면서 비로소 주목받았지만, 한강 범람에 따른 홍수 피해로 개발 우선순위에서 뒤로 밀렸다. 그러다가 1966년 대홍수로 서울시내 전역이 침수되는 등 도시 관리에 심각한 위기가 발생하자, 서울시가 강변 제방을 쌓는 등 한강 유역 정비에 나섰고, 그 과정에서 뒤늦게 여의도 모래벌을 정비하고 윤중제를 쌓아 신시가지 개발하는 방안이 고안되었던 것이다(서울특별시 사편찬위원회, 1985; 안창모, 2010: 61~63). 이처럼 여의도 개발이 한강 홍수 대책의 부수적 사업으로 시작된 것이어서, 여의도 개발 계획을 수립할 당시 서울시는 광장을 단순히 신시가지에 배치할 근대적 도시 경관 정도로 여겼다.

6) 예컨대 1968년 여의도 윤중제를 조성하는 100일 사이에 대통령이 다섯 차례나 현장을 방문할 정도로 이 사업에 큰 관심을 보였으며, 1970년대 개발제한구역 관리 정책과 관련해서는 개발제한구역 해제 여부를 대통령 전결 사항으로 규정함으로써 대통령이 ‘건설부의 6급 주사’라는 농담이 돌기도 했다(손정목, 2003: 32~33; 장세훈, 1998).

이에 더해 서울시는 1960년대 후반 잇따른 도시 개발 사업의 후유증으로 개발 재원의 조달에 어려움을 겪고 있어, 대규모 공공시설 신설에 소극적이었다. 당시 ‘불도저 시장’으로 불리던 김현옥 시장은 1966년부터 시내 곳곳에 각종 개발 사업을 동시다발적으로 추진하면서, 서울시의 재정 적자를 누적시켰다.⁷⁾ 그러나 한강 유역 개발 과정에서 공유수면 매립지 매각으로 재원을 자체 조달할 수 있음을 깨닫고, 공공개발을 수익사업화해서 개발비용을 보전하는 ‘경영행정’ 방식을 고안해서 공공개발 사업에 탄력을 붙일 수 있었다(손정목, 2003: 60; 서울역사박물관, 2013: 258). 그러나 경영행정 방식이 공공개발 자원 조달의 열쇠이기도 했지만, 공간 개발의 합리적 경영을 통해 공익성과 수익성의 조화를 꾀해야 했기 때문에 이는 대규모 공공시설 조성을 가로막는 족쇄로도 작용했다. 따라서 서울시로서는 여의도 신시가지 개발에서 사회적·경제적 수요가 불분명한 대규모 광장을 조성할 생각이 없었다.

실제로 1967년의 여의도 개발 계획에서 서울시가 제시한 도시 광장은 실제로 조성된 5·16광장과는 판이하게 달랐다. 개발 계획상에 ‘민족의 광장’은 8만 평 정도의 규모였는데, 민간 자본을 유치해서 그 안에 경기장, 수족관, 동·식물원, 도서관, 음악당, 미술관 등을 건설한다는 계획이었다(《경향신문》 1967.9.22; 《동아일보》 1967.11.4.; 차일석, 2005: 125). 이는 이름만 광장일 뿐, 공원 기능을 겸한 문화·위락 공간, 즉 ‘공원형 광장’이었다.

이 같은 서울시의 발상은 도시계획 전문가들이 수립한 여의도 개발 마스터플랜에 거의 그대로 담겼다. 건축가 김수근이 주도한 한국종합기술개발공사는 당시 여의도 개발을 맡아 1968년과 1969년 두 차례에 걸쳐 여의도 신시가지 개발 계획을 제출했다. 이 계획에서는 마포와 영등

7) 서울시 예산 총액은 1966~1969년 사이 4배 가까이 늘었지만, 전체 예산 중 시세 수입의 비중은 같은 기간 동안 53.8%에서 29.9%로 줄어들었다. 이는 전체 예산의 70~80%를 도시 개발 및 건설 예산으로 편성한 데 따른 결과였다(서울시, 1966~1970; 김종립, 2013: 23~24).

포를 잇는 남북 간 간선도로를 여의도 시가지를 관통하는 고속도로로 삼아 그 지상 부분의 북서쪽에 공지(open space)를 두어 8만 평 규모의 민족광장을 조성한다는 방안을 제시했다(김석철, 2010: 393~396; 우동선 외, 2014: 281~282).

결국 서울시와 도시계획가들은 여의도 신시가지의 광장을 서구 도시를 본뜬 도시기반시설로서의 공원형 광장으로 파악했던 것이다.⁸⁾ 이러한 점에서 이들의 광장 조성 계획의 성안에는 ‘근대화’ 효과가 크게 작용했다고 볼 수 있다.⁹⁾

그러나 광장 조성을 앞둔 1970년 여의도 개발의 주체들이 대거 교체되면서 애초의 광장 조성 계획은 무산되었다. 우선 서울시의 수장인 김현욱이 1970년 초 와우 시민아파트 붕괴 사고로 경질되고 양택식 시장이 임명되었다. 도시 개발을 선도하던 불도저 시장 체제하에서는 시장이 대통령의 의중을 앞질러 보고하고 재가를 받았던 반면,¹⁰⁾ 신임 행정 관리형 시장 체제에서는 주요 개발 사업의 최종 결정을 최고의사결정권자의 정치적 판단에 위임하는 방식으로 이루어졌다. 또 여의도 개발 계획을 주도한 한국종합기술개발공사에서도 그 주역인 김수근이 물러나면서, 여의도 계획의 주체가 한국도시 및 지역개발연구소로 교체되었다. 그 과정에서 도시계획 전문가들은 예전처럼 전문가적 식견을 자유롭게

8) 손정목(2003b), 민병길(2007) 등은 애초 여의도 개발 마스터플랜에 광장 계획이 없었다가 1971년에 갑자기 등장한 것으로 보지만, 최초의 개발 계획부터(그 성격과 규모가 5·16광장과 다르지만) 광장 조성 계획이 마련되어 있었다. 따라서 5·16광장을 박정희의 ‘창안물’이 아니라, 박정희에 의해 그 규모가 확장되고 그 성격이 바뀐 것이라고 봐야 마땅할 것이다.

9) 여의도 설계를 담당했던 도시계획 전문가들은 건축에 관한 상세한 가이드라인을 담은 『여의도 특별법』을 제정해서 신시가지 전체를 관리하는 방식으로 근대적인 도시 경관을 완성한다는 발상까지 갖고 있었다(우동선 외, 2014: 283). 광장도 이 같은 근대적 도시 경관의 일환이었다.

10) 여의도 개발은 공유수면 매립, 여의도 비행장 이전 등과 같이 중앙정부 차원에서 부처들 간의 허가와 협의가 필요한 복잡한 사안이었지만, 대통령에서 시장으로 이어지는 군 출신 관료집단의 유기적 협력으로 별다른 부처 간 충돌 없이 원만하게 추진될 수 있었다(권혁희, 2012: 150~151).

개진하기보다는 발주자의 요구를 도면에 구현하는 수동적인 기술자 역할에 머물게 되었다.

이 같은 서울시와 전문가가 2선으로 후퇴하면서 대통령이 시정에 적극적으로 개입하기 시작했다. 대통령은 1970년 10월 서울시장을 청와대로 불러 여의도 중앙부에 대광장을 조성할 것을 직접 지시했다. 이에 한국도시 및 지역개발연구소에서는 (애초의 계획과 대통령의 요구를 절충해서) 미국 워싱턴을 모델로 삼아 화단과 녹지가 적절히 배합된 공원형 광장 계획을 수립했다. 그러나 청와대에서는 모스크바의 크렘린 광장이나 베이징의 톈안먼 광장에 비견할 만한 대규모 광장을 주문하며 세 차례나 계획안을 반려했다(손정목, 2003: 67~68). 그러한 과정을 거쳐 1971년 연구소에서는 청와대 방침에 입각해 최종 확정된 ‘여의도종합개발계획’을 내놓았다.

이에 따르면 여의도 서북쪽에 배치했던 광장을 신시가지 중앙에 입지시키는 한편, 본래 폭 100m의 여의도 관통도로를 300m로 넓혀 55만 명을 수용할 수 있는 12만 평 규모의 광장으로 조성하게 했다. 아울러 광장에 들어설 예정이었던 공원형 시설들을 모두 제거하고, 갖가지 대규모 행사가 가능하도록 아스팔트로 포장된 광장 형태로 조성하도록 했다(서울역사박물관, 2014: 267; 《경향신문》 1970.5.9; 《동아일보》 1970.12.5).

이 같은 계획을 바탕으로 1971년 2월 20일 착공해서 7억 6000만 원의 공사비와 연인원 6만 7400여 명, 1만 1000여 대의 건설 장비를 일거에 투입해 군사작전 식으로 건설을 추진해서 착공 7개월만인 9월 29일 초대형의 아스팔트 광장을 완공했다. 그 과정에서 ‘민족의 광장’, ‘통일의 광장’ 등 다양한 명칭이 제안되었지만, 광장 명칭 역시 청와대에서 5·16 광장으로 최종 확정했다.

결국 5·16광장은 이를 둘러싼 논란과 다양한 계획안을 무시한 채 대통령의 결단에 의해 조성되었다고 할 수 있다. 그런데 왜 당시의 경제적 여건이나 사회적 수요와 동떨어진 대규모의 아스팔트 광장 건설을 추진한 것일까?¹¹⁾ 이는 광장 조성 당시의 사회구조적 여건을 면밀히 검토함

으로써 추정해볼 수 있다.

한편에서는 당시 남북한의 극한 대립 상황에 주목한다. 즉, 1968년 1·21사태와 울진·삼척 무장공비 침투 및 푸에블로호 납북 등으로 남북 관계가 경색되어 준전시 상황으로 치닫자, 전시 군사용 비행장 용도로 대규모의 아스팔트 광장을 조성했다는 것이다(손정목, 2003: 67~70). 특히 개발 직전까지 공군비행장으로 활용되었던 여의도의 생태적 여건이나 일반 도로의 두 배 가까운 두께로 아스팔트 바닥재를 설치한 점,¹²⁾ 또 광장 사열대 부근에 비상시 요인 대피시설로 지하 병커를 구축한 점, 그리고 경부고속도로 일부 구간에도 임시 활주로를 조성한 사실 등은 ‘전쟁 효과’에 입각한 이 같은 설명에 신빙성을 더해준다(길윤형, 2005; 최용호, 2013: 194). 그러나 기존 공군 비행장을 성남으로 이전하는데 굳이 여의도 광장을 비행장으로 활용할 필요성이 크지 않았을 것이고, 두터운 아스팔트 포장은 비행기 이착륙보다는 탱크, 장갑차 등의 군사 퍼레이드에 대비한 것으로 판단되며, 지하 병커 시설도 애초 계획된 설비가 아니라 1976~1977년 무렵에 뒤늦게 설치된 점 등을 종합해 볼 때, 5·16광장을 전시 대비용 시설로 건설했다는 주장은 쉽게 수긍하기 어렵다.

다른 한편에서는 5·16광장의 명칭에 주목해서 국내 정치적 용도로 광장을 조성했다고 주장한다. 즉, 3선 개헌과 1971년 총선 및 대선을 거치면서 심각한 정치적 위기에 직면했던 정부와 여당은 집권의 정당성을 홍보하고 국민 여론을 무마하는 데 골몰했다. 그 과정에서 여당의 정치적 뿌리인 군사쿠데타의 정당성을 부각시킬 목적으로 5·16 ‘혁명’을 기념하는 대규모 광장을 조성했다는 것이다(강홍빈, 1984). 그러나 5·16광장이

11) 1966년 ‘대서울 도시기본계획’에 포함된 마스터플랜을 대통령에게 추진받는 과정에서 여의도 광장에 대해 대통령이 별도로 제안한 의견은 없었다(권혁희, 2012: 148). 그런데 1970년 하반기에 대규모 아스팔트 광장을 주문한 사실로 1966~1970년 사이에 대통령의 심경에 변화가 있었음을 추정할 수 있다.

12) 일반적인 도로용 아스팔트 두께는 30cm인데, 박정희는 탱크가 지나갈 수 있을 정도로 견고하게 건설하라며 50cm 두께로 광장을 조성할 것을 지시했다(최용호, 2013: 194).

1971년 9월 말 완공 직전까지도 ‘민족의 광장’, ‘민족 대광장’, ‘서울 대광장’, ‘통일의 광장’ 등으로 불리다가 “5·16의 정신을 이어받는다”라는 취지에서 대통령의 재가를 얻어 뒤늦게 5·16광장으로 명명된 점(《동아일보》, 1971.9.29), 또 광장 이용 실태에서 보듯이 정권 홍보 및 지지를 위한 집회 및 행사가 그리 많지 않았던 점 등을 감안한다면, 애초부터 국내 정치용으로 광장을 조성했다고 단정하기도 어렵다.

그보다는 남북한 간의 체제경쟁에서 5·16광장 조성의 주된 계기를 찾아볼 수 있다. 1970년대 초반은 남·북한의 사회·경제적 발전이 비교적 대등한 수준이었고, 정치적으로는 남북한 모두 권위주의적 정치 체제가 공고해진 시기였다. 따라서 양자는 경쟁적으로 체제 우월성을 과시하는데 힘을 쏟았는데, 이는 각종 물리적 경관들, 특히 도시의 대형 건조물 형태로 표출되었다. 그 가운데 도시 광장과 관련해 북한에서는 전후 복구 과정에서 새로운 수도 건설 구상에 따라 1954년에 이미 7만 5000m² 규모의 김일성광장을 평양시 중심부에 조성했다. 이들은 김일성광장에서 각종 군중집회와 정치·문화적 기념행사, 군사 퍼레이드 등을 수시로 개최하며 이를 국력을 대내외적으로 과시하는 주된 수단으로 삼았다(한 국정신문화연구원, 1992). 이에 남한에서도 그에 버금가는 광장을 조성하려는 열망이 고조되었지만,¹³⁾ 기존 시가지에서 그만큼 여유 공간을 찾을 수 없었는데, 여의도 신시가지가 대형 광장의 터전을 제공했던 것이다. 그 결과 애초의 ‘공원형 광장’ 계획과 달리 체제 과시용 공간 조성이라는 취지에 맞춰 집회와 군사 퍼레이드 등 다양한 행사가 가능하도록 바닥재를 아스팔트로 깔고 김일성 광장의 5배에 달하는 초대형 광장을 조성한 것이다.¹⁴⁾ 이러한 점에서 5·16광장의 조성에 ‘분단에 따른 체제 경

13) 서울시 관계자에 따르면, 북한을 다녀온 정보요원들이 이후락 당시 중앙정보부장을 통해 김일성광장에 관해 박정희 대통령에게 보고했고, 이를 보고받은 박 대통령은 김일성광장보다 더 크게 군사 퍼레이드가 가능한 광장을 지으라고 지시했다(《신동아》 편집부, 1997: 330~339; 우동선 외, 2014: 294~295).

14) 그 결과 조성 당시 5·16광장은 규모 면에서 세계 10대 광장에 들 정도였고, 동양 최대 규모의 광장으로 불렸다(《경향신문》, 1971.9.28).

쟁) 효과'가 깊숙이 작용했다고 할 수 있다.

결국 5·16광장은 서울의 인구 급증과 여의도 개발이라는 생태적 요인, 권위주의적 정치 체제, 전쟁과 분단 등의 요인이 복합적으로 작용해서 조성되었지만, 그 가운데 분단에 따른 남북한 간의 체제 경쟁이 광장의 최종적인 성격 및 위상을 규정지었다고 할 수 있다.

3) '국가 광장'에서 '시민의 광장'으로

광장의 기본 속성이나 역할은 그 조성 배경 및 의도에 의해 정해지지만, 실제 그것을 이용할 때 애초의 의도가 그대로 관철되지는 않는다. 광장을 둘러싼 사회·정치적 상황이나 이해집단들의 개입으로 광장의 사회·정치적 위상이나 기능이 바뀔 수 있기 때문이다. 이러한 점에서 광장 이용을 둘러싼 공간 정치에 주목할 필요가 있다.

북한과의 체제 대결에서 우위에 서고자 했던 애초의 5·16광장 조성 의도는 대규모의 군중집회 및 군사 퍼레이드 형태로 표출되었다. 그 대표적인 행사가 매년 10월 1일 벌어진 국군의 날 기념 행사였다. 광장 명칭을 통해 군 출신 대통령이 군사쿠데타를 정당화하겠다는 정치적 의도를 공공연히 드러낸 데다가, 주변 국제 정세의 변화 속에 자주국방 정책을 적극 추진하던 당시 상황에서, 군사 퍼레이드를 통한 국방 역량의 과시는 애초의 의도에 가장 부합한다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 1971년 국군의 날 행사에 맞추기 위해 자재와 인력을 총동원하는 돌관(突貫) 식 사업 방식으로 착공 7개월만인 9월 29일 광장을 완공하고 곧바로 10월 1일 30만여 명의 관람객이 참석한 가운데 국군의 날 기념행사를 거행했다. 특히 광장에서 군부대들이 1개월 이상 예행연습을 실시하도록 함으로써 연례행사가 된 퍼레이드의 규모나 위용을 해마다 키워갔다.

반공·안보 관련 대규모 군중집회는 국가 주도의 광장 정치를 구성하는 또 다른 축이었다. 그 이전까지 반공·안보 관련 각종 썰기대회는 서울 운동장, 남산공원 등에서 개최되었는데 장소의 공간적 제약으로 대규모

<표 2> 5·16광장의 반공·안보 관련 대규모 군중집회

| 시기 | 주최단체 | 집회 내역 | 규모 |
|---------|---------------|-----------------------------------|--------|
| 1972.05 | 반공연맹 | 북한의 위장평화공세를 규탄하는 방첩 및 승공 국민 총궐기대회 | 100만 명 |
| 1974.06 | 반공연맹 | 6·25 반공궐기대회 | 100만 명 |
| 1975.05 | 총력안보 국민협의회 | (베트남 패망 직후) 총력안보 서울 시민 궐기 대회 | 200만 명 |
| 1978.10 | 총력안보 중앙협의회 | 북괴 남침 땅굴 규탄 서울 시민 궐기 대회 | 200만 명 |
| 1981.06 | 반공연맹 | 북괴 재침홍괴분쇄 및 6·5 제의 수락촉구 범시민궐기대회 | 200만 명 |
| 1983.04 | 반공연맹 | 이용평 용사의 의거환영 및 북괴남침책동 분쇄궐기대회 | 130만 명 |
| 1983.10 | 반공연맹 | 아웅산국립묘지폭발사고 관련 북한 만행 규탄 궐기대회 | 100만 명 |

* 자료: 《경향신문》, 《동아일보》 보도 내용.

집회가 불가능했다(정호기, 2008; 2009). 5·16광장에서는 그러한 제약에서 벗어나 100만 명 이상의 군중 동원이 가능했다. <표 2>와 <사진 1>에서 보듯이, 여의도광장에서 개최된 이들 집회는 반공연맹, 총력안보협의회 등의 관련 단체들이 주도하고, 행정력을 활용해서 학생, 예비군, 직장인 등을 조직적으로 동원했다. 따라서 국가기구가 전면에서 나서지 않았을 뿐, 사실상의 관제 동원의 형태를 띤 대단위 집회를 거행했던 것이다.

관제 집회와 군사 퍼레이드는 애국심 고취 등을 통해 대내적 사회통합을 공고히 하고 국가 권력을 대외적으로 과시한다는 점에서, ‘국가 광장’으로서 5·16광장의 위상에 걸맞은 이용 방안이라고 할 수 있다. 그렇지만 이들 행사가 연간 수 차례에 불과해서, 이것만으로 광장이 제 구실을 다했다고 할 수는 없다. 따라서 광장의 다기능성을 바탕으로 여러 사회적 요구에 따라 애초에 고려하지 않았던 용도로 광장의 다각적인 활용이 모색되었다.

우선 ‘버려진 광장’이라는 비난을 우려해서 조성 초기부터 광장의 일

<사진 1> 5·16광장에서의 총력안보 서울시민 쫓기대회(1975년)



자료: 서울특별시, 『서울 사진 아카이브』(<http://photoarchives.seoul.go.kr/>).

부를 위락 시설로 활용하도록 했다. 즉, 총 12만 평 중 2만여 평을 일반 시민들에게 간이 운동시설로 개방해서 롤러스케이트, 매스게임 연습 등을 할 수 있도록 한 것이다(《동아일보》 1971.11.4). 그 결과 평일 1500여 명, 휴일 5만여 명의 시민이 몰려 자전거나 롤러스케이트를 즐기는 여가 공간의 기능을 수행했다. 그러나 이는 광장 일부에 국한된 조치여서, ‘국가 광장’이라는 5·16광장의 위상에 별 영향을 주지 않았다.

다음으로 권위주의 체제하에서 시민사회가 주도하는 대부분의 대중 집회가 원천적으로 저지되었지만, 보수 성향의 종교단체들은 집권세력과의 우호적인 관계를 바탕으로 광장에서 대규모 종교 행사를 거행했다(강인철, 2007; 최종철, 1992: 218~219). 그 시작은 1973년 기독교계가 주관한 빌리 그레이엄 목사의 전도 대회였다. 하루 최고 110만 명(대회 본부 발표, 경찰 추산 47만 명), 연인원 320만 명(경찰 추산 150만 명)이 참석한 대규모 종교 행사를 계기로 기독교가 종교적 발흥의 발판을 마련하자, 중

교단체들은 대광장의 새로운 용도에 주목했다. 그 결과 기독교계에서는 1975년부터 매년 5·16광장에서 수십만 명이 운집하는 부활절 연합예배를 개최했고,¹⁵⁾ 불교계도 1975년 석가탄신일이 국가 지정 공휴일로 지정되자 1976년부터 5·16광장에서 조계사로 이어지는 초파일 연등행사를 이어왔다. 이들과 달리 반체제적 성향이 상대적으로 강한 천주교계에서는 연례행사를 개최하지는 못했지만, 뒤늦게 1981년 천주교 조선교구 설정 150주년 기념 신앙대회, 1984년과 1989년 교황 요한 바오로 2세의 방한 행사 등을 5·16광장에서 개최하며 수십만 명의 가톨릭 신도를 운집시켜 교세를 과시했다. 이처럼 다채로운 종교 행사들이 관제 집회나 군사 퍼레이드보다 더 빈번히 개최되었지만, 이는 ‘종교 집회’라는 광장의 부가적 기능을 보여줄 뿐, 5·16광장의 기본 성격을 바꾸지는 못했다.

그러나 1980년대 들어서면서 5·16광장의 기능과 위상이 근본적으로 바뀌게 되었다.

먼저 1980년대 초반에는 국가기구의 변화가 광장의 명칭 변화를 가져왔다. 제5공화국 출범 과정에서 전두환 정권은 박정희 정권과의 차별성을 부각시켜 정치적 정당성과 국민적 지지를 확보하고자 했다. 이러한 의도는 1980년 제8차 헌법 개정 과정에서 유신 헌법(제7차 헌법)에서의 “5·16혁명의 이념을 계승”한다는 조항을 삭제한 데서 여실히 드러나는데, 그 연장선상에서 3공화국과의 단절을 부각시키는 의미에서 5·16광장도 여의도광장으로 명칭을 바꿨다. 이로써 여의도광장은 ‘혁명’의 정통성을 기념하고 반추하는 애초의 장소성과 절연하게 되었다.

그리고 이 같은 명칭 변경에 발맞춰 광장의 기능을 ‘화합의 공간’으로 재편하고자 했다. 그 하나는 광주민주화운동을 탄압하면서 일어난 국가 분열을 봉합하고 과잉정치화된 국민들을 탈정치화시키기 위해 국가가

15) 부활절 연합예배는 본래 1947년부터 남산에서 개최했다가 교계의 분열로 1962년부터 보수·진보 측이 따로 모임을 열었다. 1973년 연합예배를 다시 부활시켜 남산 야외음악당 광장에서 개최했고, 1975년부터 5·16광장에서 초교파적 연합예배를 개최했다(전택부, 1987).

주도한 ‘관제 축제’인 ‘국풍 81’ 행사였다. 이는 1981년 5월 전통문화공연을 중심으로 한 행사 닷새 동안 연인원 1000만 명을 동원하며 외형상 성황을 이뤘지만, 국민 통합과 탈정치화라는 애초 의도를 달성하지는 못했다(김백영, 2013: 111; 김지연, 2014; 한양명, 2004). 이는 비록 체제 저항 세력을 포섭하기 위한 정치적 의도를 깔고 있었지만, 여의도광장을 ‘통치 공간’, ‘권력 과시 공간’만이 아니라 ‘화합의 공간’으로 활용하려 한 시도라고 볼 수 있다. 다른 하나는 1983년 7월 KBS 방송에서 시작된 ‘이산가족 찾기’ 생방송을 계기로 여의도광장에 ‘만남의 광장’을 설치해서 운영한 것이었다. 이는 여의도광장을 ‘대결과 갈등을 조장하는 공간’이 아닌, ‘화합과 결속을 다지는 공간’으로 인식하는 계기가 되었다.

더 나아가 1987년에는 민주화 운동을 통해 시민사회가 국가기구에 대항하며 제 목소리를 내면서, 광장의 변화를 이끌었다. 이제 국가기구에 억눌려 ‘밀실’에 갇혀 있던 시민들이 시민단체나 각종 사회운동을 통해 ‘광장’으로 쏟아져 나오면서, 광장은 더 이상 ‘국가 광장’이 아니라 ‘시민의 광장’으로 변모했고, 시민이 참여하는 본격적인 ‘광장의 정치’가 시작되었다. 그 과정에서 특히 ‘대한민국 정치 1번지’인 국회 옆에 자리한 여의도광장은 ‘광장의 정치’의 새로운 주 무대가 되었다.

그 출발은 1987년 대통령 선거 유세였다. 과거 한강 백사장이나 장충단공원, 서울운동장 등지에서 행해졌던 선거 유세가 대광장을 본격적으로 활용하면서, 유력 대선 후보들은 세 과시를 위해 경쟁적으로 백만 명이 넘는 인파가 운집하는 대규모 유세전을 펼쳤다. 이를 계기로 여의도광장은 시민의 정치 참여를 촉발하고 정치적 동원을 부추기는 ‘정치적 공간’으로 거듭 나게 되었다.

이에 더해 여의도광장은 제도정치가 해소해주지 못하는 시민사회의 욕구와 권익을 분출하는 ‘시민의 공간’으로 변모해갔다. 의회 정치가 민의를 충실히 반영하지 못하는 상황에서 시민들은 스스로 시민단체나 운동조직을 결집해서 자신들의 요구를 표출하는데, 이러한 집단적 의사 표현은 흔히 광장에서의 집회·시위·농성의 형태를 띠었다. 이에 여의도광

장이 전국적 규모의 대단위 집회·시위의 무대로 등장한 것이다. <표 3>에서 보듯이, 1987년 이후 농민, 노동자, 철거민, 방법대원, 교사, 의사·약사 등 다양한 사회세력들이 각자의 이해를 관철시키기 위해 조직적으로 대항하는 공간으로써 여의도광장을 적극 활용하고 나섰다. 이러한 집회·시위 활동은 광장이 공원으로 전환하기 전까지 꾸준히 이어졌다.

그렇지만 광장의 의미 및 용도를 둘러싸고 국가와 시민사회 간의 힘겨루기가 이어졌기 때문에, 광장의 기능 및 위상의 변화가 원만하게 이루어진 것은 아니었다. 정부 정책에 비판적인 시민사회 측의 광장 이용이 크게 늘어나자 이를 제어할 목적으로 1991년 10월 서울시가 마련한 「여의도광장 운영 규정」이 그 단적인 사례다. 당시 이 규정을 통해 서울시는 사회단체들의 잇따른 집회·시위로 시민휴식공간으로서 광장의 기능이 저하된다는 이유로 광장에서 이루어지는 집회 및 행사에 대해 일정액(평당 210원)의 점용료를 부과함과 동시에 석가탄신일, 부활절, 국군의 날 행사 등 기존 행사 외에는 장소 사용을 제한할 수 있도록 했다(《동아일보》, 1991.10.17; 《경향신문》, 1991.10.18). 정치권과 시민사회 모두가 과도한 규제라며 강력하게 반발한 끝에 이 조치가 중단되었지만, 이러한 갈등과 충돌을 거치면서 광장의 주도권은 국가에서 시민사회로 서서히 이행해갔다.

결국 <표 2>에서 보듯이 대규모의 반공·안보 쫓기 대회와 같은 관변단체의 국민 동원형 행사는 1980년대 중반에 여의도광장에서 아예 자취를 감췄고, 국군의 날 행사도 점차 위축되다가 1993년부터는 아예 개최장소를 옮겼다.¹⁶⁾ 반면에 <표 3>에서 보듯이 1980년대 후반 이후 시민·사회단체가 주도하는 각종 집회 및 시위가 여의도광장을 메웠다. 이를 통해 1987년을 기점으로 여의도광장의 위상이 ‘국가 광장’에서 ‘시민의 광장’으로 전환되어 왔다고 할 수 있다. 즉, 국가가 시민사회의 광장 활용을 억압하면서 ‘위로부터의 소통’을 일방적으로 강요하는 ‘통치의 공

16) 육·해·공 3군 본부의 계룡대 이전이 완료된 1993년부터 국군의 날 행사를 충남 계룡시의 계룡대로 이전해서 개최하고 있다.

< 표 3 > 여의도광장에서의 집회·시위

| 시기 | 주최단체 | 집회 내역 | 규모 |
|---------|----------------|---|--------|
| 1988.05 | 낙농육우협회 등 8개 단체 | ‘농축산물 수입반대 전국농민결의대회’ | 1천 명 |
| 1988.11 | 가톨릭농민회 등 11개단체 | 농민단체 소속 농민의 ‘축산물 수입 저지 및 농산물 제 값 받기 전국농민대회’ | 6천 명 |
| 1988.11 | 농지개발조합 | 농민 조합원들의 농지개발조합 폐지 반대 쫓겨 대회 | 5천 명 |
| 1988.11 | 전교협 | 전국교사협의회 주관 ‘민주교육법 쟁취 전국교사대회’ | 1만 명 |
| 1988.11 | 전국단위농협 | 단위농협조합장의 ‘농협민주화 촉구를 위한 쫓겨대회’ | 1만 명 |
| 1989.02 | 수세폐지위 | 농조조합비 폐지 및 농산물 개방 반대를 위한 농민대회 | 2만 명 |
| 1989.04 | 임금투쟁본부 | 4.30 세계 노동절 100주년 기념 한국노동자대회 | - |
| 1989.11 | 전국농민대책 | 쌀값 보장 및 전량 수매 쟁취 전국농민대회 | - |
| 1990.03 | 한국노총 | 노동탄압 분쇄 및 90 임투 승리를 위한 결의대회 | 2만 명 |
| 1991.05 | 전교조 | 공안통치 종식과 전교조 합법성 쟁취를 위한 창립 2주년 기념 전국교사대회 | - |
| 1992.05 | 전교조 | 전교조 창립 3주년 기념 전국교사대표자회의 | - |
| 1992.06 | 방법원연합회 | 방법원 처우 개선 촉구 대회 | - |
| 1992.07 | 노점상연합회 | 포장마차 철거 저지 및 합법화 쟁취 대회 | - |
| 1993.06 | 그린벨트주민 | 개발제한구역제도 개혁 호소 대회 | 1.5만 명 |
| 1993.09 | 한의사협회 | 한·약 분업 관련 범한의계 결의 대회 | 1만 명 |
| 1993.09 | 전국약사회 | 조제권 사수 전국 약사 쫓겨 대회 | 2만 명 |
| 1994.03 | 철거민연합회 | 강제 철거 저지를 위한 전국 철거민 결의 대회 | 1,500명 |
| 1994.04 | 농업 지키기범 국민운동본부 | UR 국회 비준 저지를 위한 국민대회 | 1.5만 명 |
| 1994.06 | 민통련·한총련 | 우르과이라운드 국회 비준 저지를 위한 결의 대회 | 1만 명 |
| 1996.11 | 민주노총 | 민주노총 창립 1주년 기념식 및 노동법 개정을 위한 전국 노동자 대회 | 3.5만 명 |
| 1997.01 | 한국노총 | 날치기 노동악법 철폐를 위한 전국 노동자 결의 대회 | 3.5만 명 |
| 1997.01 | 민주노총 한국노총 | 날치기 노동 관련 법의 무효화와 재개정을 촉구하는 노동자 대회 | 6만 명 |

자료: 《경향신문》, 《동아일보》 보도 내용

주: 기술입체로 표시된 부분은 정부의 규제에 실행되지 못한 집회·시위 사례임.

간'이었던 여의도광장이 시민사회가 주도하는 '광장의 정치'를 다채롭게 실험하면서 '아래로부터의 소통'을 함께 진행하는 '참여의 공간'으로 변모해온 것이다.

4. 광장에서 공원으로: 여의도광장의 변신

1) 공원화의 구조적 배경

1980년대를 경유하면서 5·16광장을 둘러싼 사회적 역학관계의 변화로 광장의 위상과 성격이 많이 변화했는데, 1990년대 중반에는 광장이 아예 공원화되는 대대적인 변신이 이뤄졌다. 이는 1990년대 들어 도시 공간을 둘러싼 사회적·생태학적 여건이 근본적으로 바뀌었기 때문이다.

먼저 동서 냉전의 해체와 함께 남북한의 군사적 긴장 관계가 크게 완화되었다. 1960년대 중·후반 극단적인 군사적 충돌로 준전시 상태에 돌입했던 한반도 정세는 1970~1980년대에도 이어지는 북한의 도발로 쉽게 가라앉지 않았지만, 소련을 위시해서 동구권 사회주의 국가들이 개혁·개방 조치를 단행하면서 완료가 시작됐다. 이에 따라 서울을 전쟁 대비용 건조물로 구성된 요새도시로 건설해야 한다는 기존의 시각은 설 자리를 잃어갔다.¹⁷⁾ 즉, 도시 공간에 미치는 '전쟁 효과'가 크게 위축된 것이다.

또한 1970년대 초반까지 남북한이 사회·경제적으로 대등한 수준의 발전 정도를 보여줬는데, 1970년대 이후 남한의 고도성장으로 남북한 간의 사회발전 격차가 크게 벌어졌다(황의각, 1993: 109~168; 통계청, 1996). 따라서 남한은 과거와 달리 북한을 상대로 한 체제 경쟁에 상대적으로 무

17) 서울 북부의 외곽 도로에 설치된 대전차 방호벽이나 서울 시내 고층빌딩 옥상에 설치된 대공방어협조구역(대공진지) 등과 같은 도시 방어용 건조물들은 남북교류협력이 본격적으로 전개된 2000년대 중반부터 철거되기 시작했다.

관심한 태도를 취했다. 서울을 비롯한 대도시의 고층 건물과 화려한 시가지 풍광, 대단위 공단 시설 등이 그 자체로 국력을 드러냈던 것이다. 그 결과 국가가 앞장서서 대광장을 조성하거나 대형 공공건물을 건립함으로써 북한에 대한 우위를 과시하려는 모습을 도시 경관에서 찾아보기 어렵게 되었다.

이에 더해 1990년대에는 그 동안의 성장과 개발 일변도의 근대화 노선이 일정 정도 궤도에 올라 OECD에 가입하는 등 한국 사회가 중진국 문턱을 넘어섰지만, 성수대교, 삼풍백화점 붕괴와 같은 건설 비리와 부실 문제, 대기·수질 등의 환경오염 문제 등과 같은 돌진형 근대화의 부작용이 나타나기 시작했다(임현진·이세용·장경섭, 1998; 홍성태, 2007). 이에 생활환경 개선, 사회적 안전 보장 등을 통한 삶의 질 향상에 대한 인식이 확산되었고, 도시에서는 공원, 문화공연시설 등과 같이 쾌적하고 안정된 생활을 뒷받침할 수 있는 각종 생활기반시설을 확충하는 데 주목하기 시작했다.

그리고 서울과 여의도의 생태 환경도 크게 바뀌었다. 우선 급증하던 서울 인구가 1990년 1000만 명을 기점으로 안정세에 접어들면서, 무차별적인 개발 및 공간적 확장의 압력이 크게 줄어들었다. 또 여의도는 시가지 개발의 성공에 힘입어, 정치, 방송·문화, 금융의 중심지가 되어 ‘서울의 맨해튼’으로 불리며 새로운 부심으로 자리 잡았다(안창모, 2010; 조인직, 2006). 따라서 아스팔트로 뒤덮인 채 방치되다시피 한 12만 평의 대광장은 도시 발전의 애물단지로 여겨지기 시작했다.

이미 1980년대부터 5·16광장의 정치적 색채가 탈색되며 그 성격이 바뀌기 시작해서, 1987년 이후 ‘국가 광장’에서 ‘시민의 광장’으로 광장의 위상과 기능도 변모했는데, 1990년대 이후 이상의 요인들까지 더해지면서, 광장의 존립 자체가 위협받게 된 것이다.

2) 여의도광장의 공원화, ‘시민에 의한 공원화’인가?

민주화 이후 도시 정치의 기본 골격이 바뀌었다. 국가 권력에 휘둘리던 시민사회가 제 목소리를 내기 시작했고, 국가기구 내부에서도 대통령에게 정치·행정 권력이 집중되던 권위주의 체제에 균열이 생겼다. 그 일환으로 행정의 민주화를 통해 지방자치가 본격적으로 실시되면서 도시의 공간 정치에 주민 참여가 활성화되었다. 따라서 획일적이고 일방적인 정책 집행은 어렵게 되었고, 시민사회 내의 이익집단과 사회단체들이 시정에 개입하며 민-관 간에, 또 민-민 간에 이해 갈등과 충돌이 일상화되었다(장세훈, 2002; 최병두, 2010). 여의도광장의 공원화도 이처럼 새로운 공간 정치의 틀 안에서 전개되었다.

여의도광장을 재활용하려는 시도는 1990년대 초반부터 다각도로 이루어졌다(민병길, 2007). 이미 1992년 ‘정도 600년 기념사업’의 일환으로 광장 지하공간을 복합문화타운으로 조성해서 행정·금융의 중심지로 재편하려는 개발 계획이 추진된 바 있다. 또한 1994년에는 서울시가 ‘서울시 도시구조 개편과 전략지역 개발 계획’을 발표하며 5대 전략 지구(Big Five) 중 하나로 여의도광장을 꼽으며 광장의 공원화 방침을 밝히기도 했다.¹⁸⁾ 그러나 이들 계획은 시민사회의 참여와 지지 없이 ‘위로부터의’ 지시와 요구에 떠밀린 결과였기 때문에, 강력한 추진 동력을 얻지 못했다. 따라서 과도한 재정 부담, 시의회의 반대 등에 부딪쳐 시작도 못한 채 중단되고 말았다.

이러한 시도와 달리 1996년 서울시의 ‘공원녹지 확충 5개년 계획’에 기반한 여의도광장의 공원화 방안은 정책적 실천 역량을 담보할 수 있었다. 이는 1995년 민선 자치단체장 선거를 계기로 지방자치가 전면적으로

18) 도시 공간에서 식민통치, 군사정권 등 구시대의 잔재를 근절하려는 문민정부가 군사쿠데타의 상징물인 여의도광장을 ‘구태 청산’의 하나로 꼽은 데 따른 결과였다. 당시 김영삼 정부는 이러한 맥락에서 1994년 11월 남산 외인아파트 철거, 1995년 8월 조선총독부 건물 해체 등을 잇달아 단행했다.

실시되면서, 민주화의 효과가 도시의 공간 정치에 선명하게 각인되었기 때문에 가능했다. 우선 관선 시장과 달리 민선 시장은 시민의 정치적 지지를 바탕으로 중앙정부의 외압에 크게 휘둘리지 않으면서 시정을 운영할 수 있었다. 또 참여의 문호가 넓어진 데 힘입어 시민들도 각종 시민단체와 주민조직을 결성해서 자신들의 요구를 이전보다 강하게 개진할 수 있었다.

이러한 맥락에서 초대 민선 시장은 광장의 공원화 과정에서 시민의 광범위한 지지를 이끌어냄으로써 정책적 추진력을 발휘하고자 했다. 당시 서울시는 급속한 도시화와 산업화로 인해 심각한 대기·수질 오염, 다세대·다가구 주택의 무차별 건립에 따른 주거 과밀, 대규모 시 외곽 이주에 따른 출퇴근 교통 체증 등 생활환경 문제가 심각해서, 시민의 삶의 질이 심각하게 위협받는 상황이었다. 이에 민선 1기 조순 시장은 생활환경 개선에 일차적 시정 목표를 두었는데, 특히 정책성과를 가시화하기 용이한 공원·녹지 문제에 주목했다. 1995년 현재 서울에서 생활권 내 공원의 시민 1인당 면적이 2.96m²로, 도쿄의 5m², 뉴욕의 14.6m², 런던의 25m²에 비해 대단히 빈약해서,¹⁹⁾ 서울시의 공원·녹지 확충 계획은 쉽사리 사회적 공감대를 넓힐 수 있었다. 그 결과 1996년 8월 서울 시민 1000명을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 보면, 응답자의 87%가 공원·녹지 부족을 느낀다고 답했고, 이들 가운데 57.8%가 그 대책으로 도심지 공원 조성이나 녹화거리 조성을 손꼽을 정도였다.²⁰⁾

대다수 시민의 지지로 정책 추진에 탄력을 받았지만, 정책 실행의 관건은 재정 문제였다. 적어도 평당 1000만 원을 호가하는 도심 토지를 매입해서 공원·녹지를 조성하는 것은 재정 효율성 측면이나 재원 조달 측면

19) 서울의 1인당 공원 면적은 14.2m²여서, 그 자체로는 선진국 대도시에 비견되지만, 공원의 80% 이상이 시 외곽에 산림 형태로 편중되어, 실제 이용 면적은 거기에 크게 못 미쳤다(조용석, 1996; 최광빈, 1998).

20) 서울시 의회, 『서울시 의회 회의록: 제4대 제104회 제3차 본회의』(1996.12.3). 탁병오 환경관리실장이 발언한 내용.

면에서 비현실적이었다. 이에 서울시는 도심의 유휴 공유지, 그중 특히 여의도광장에 주목했다. 사실상의 공원 역할을 담당하는 아스팔트 광장인 여의도광장을 ‘최소한의 재원으로 최대한의 정책 효과’를 기대할 수 있는 최적지로 판단했기 때문이다.

그러나 1996년 여의도광장의 공원화 방침이 발표되면서, 이를 둘러싸고 시민사회 내에서 다양한 이해집단들의 요구가 분출하며 공간 정치가 본격화되었다. 이러한 반발은 광장의 공원화 자체를 거부하는 원론적 반대파와 공원화는 수긍하지만 그 절차와 방식을 비판하는 제한적 반대파로 크게 나뉘볼 수 있다. 원론적 반대파는 다시 네 가지의 서로 다른 입장들로 나뉘어 반발하고 나섰다.

그 하나는 여의도광장을 그대로 보존하는 것이 유의미하다는 ‘광장 보존론’의 입장이다. 이들은 대중 집회와 같은 시민의 집합적 의사 표출 공간으로서 광장이 갖는 정치적 순기능을 강조하는 한편,²¹⁾ 한국 현대사에서 여의도광장이 가지는 역사성 및 장소성을 무차별적으로 청산하는 것이 과연 바람직한지 물었다.²²⁾ 아울러 광장의 다용도성을 감안한다면, 단일 용도의 공원보다 광장이 더 효율적이라는 사실도 덧붙였다.²³⁾

이에 대해 서울시는 여의도광장의 전신인 5·16광장은 권위주의적 군사 문화의 잔재라는 점에서 기억할 만한 역사성이나 장소성을 갖고 있지 않으며, “아스팔트 광장은 전제주의 국가의 상징일 뿐”이라는 입장을 명확히 했다. 또한 공원 설계 과정에서 이들 비판을 일부 수용해서 공원

21) 그 대표적인 논자로는 김대중 대통령을 들 수 있다. 그는 1998년 4월 서울시 업무보고 자리에서 “광장 없는 도시는 세계 어느 나라에도 없다”며, “천만 시민이 사는 수도 서울에 내려준 ‘하늘의 선물’인 광장을 걸어낸 것은 이해할 수 없다”라며 공원화 사업을 정면으로 비판했다(서울역사박물관, 2015: 358~359; <동아일보>, 1998.4.30).

22) 진양교 홍익대 교수[건축·조경 전문가들의 온라인 토론장인 『아키펠럼』에서의 토론 자료(1998.11)].

23) 서울시 의회, 『서울시 의회 회의록: 제4대 제104회 제3차 본회의』(1996.12.3). 최종근 의원이 발언한 내용.

내에 소형 광장을 조성해서 광장의 순기능을 일정 정도 계승하도록 했다 (최용호, 2013: 198; 서울역사박물관, 2015: 360).²⁴⁾

다른 하나는 주로 야당 측 시의원들이 주축이 되어 광장의 공원화 방침이 가지는 정치적 의도를 비판하는 ‘공원 정치론’적 입장이다. 이들은 시급한 민원 사항도 아닌 도심 공원 조성에 막대한 예산을 낭비한다는 점에서 공원화 조치를 ‘보여주기’ 식의 전시 행정이라고 비판했다. 아울러 진정으로 시민의 생활환경 개선과 삶의 질 향상을 위한다면, 서울시가 대형 광장의 공원화보다는 도심 소공원 조성에 주력할 것을 요구했다.²⁵⁾

서울시는 이에 대해 시민들의 공원화 요구가 많다는 사실에 근거해서 공원화의 필요성을 역설하는 한편,²⁶⁾ 도심 대광장의 공원화가 기존 시유지 활용을 통해 예산 절감 효과가 크다는 점도 강조했다. 이에 더해 녹지공원 확충 계획에 입각해서 도심 소공원 조성 사업도 병행하고 있음을 부각시켰다.

또 하나는 공원의 역기능성 때문에 나타나는 피해를 우려해서 광장 주변 주민들이 공원화를 거부하는 ‘공원 반대론’을 들 수 있다. 이들은 공원 조성 이후 주변 지역 노숙자들이 대거 유입되고 청소년 일탈이 늘어나며 유흥·행락 인구가 증가해서 오히려 생활환경이 악화될 것을 우려

24) ‘광장 보존론’을 둘러싼 이 같은 논란은 광장과 공원에 대한 기본적인 인식 차이에서 비롯된 것이다. 보존론자들은 광장을 공공공간으로, 공원을 사적(위락)공간으로 바라보는 데 반해, 공원화론자들은 광장을 국가주의의 상징 공간으로, 공원을 시민사회의 공간으로 바라보았던 것이다.

25) 서울시 의회, 『서울시 의회 회의록: 제4대 제108회 제2차 본회의』(1997.5.7). 김승건 의원이 발언한 내용.

26) 1996년 8월 서울 시민 1천명을 대상으로 실시한 설문조사에서 여의도광장을 현재대로 보존하자는 의견은 12%인 반면에, 울창한 숲과 잔디가 있는 공원으로 조성해달라는 응답이 87%에 달했다(서울시 의회, 1997.2.18, 『서울시 의회 회의록: 제4대 제106회 제1차 생활환경위원회』, 탁병오 환경관리실장 발언). 또한 여의도광장의 공원화에 대한 시민 제안 공모에 참여한 99명 중 83명이 공원화 방침에 찬성 의견을 밝혔다(서울시 의회, 1997.5.7, 『서울시 의회 회의록: 제4대 제108회 제2차 본회의』, 탁병오 환경관리실장 발언).

해서, 공원화에 적극적으로 반대하고 나섰다. 15만 명 이상의 주민이 공원화 반대 서명에 참여하는가 하면, 지역 국회의원과 영등포구청을 동원해서 서울시에 공원화 반대 공문을 제출했으며, 영등포구의회 의원을 포함한 지역대표 59명이 여의도광장 재개발 공사 중지 가처분 신청서를 서울지방법원에 제출하는 등, 공원 조성에 강력하게 저항했다(《동아일보》 1997.5.3; 《한겨레》 1998.7.29, 1998.8.1).

그러자 서울시는 전체 시민의 높은 지지도를 들어 일부 주민의 이 같은 반발을 일종의 지역이기주의로 폄하했지만, 지방자치 시대에 지역 주민의 의견을 완전히 묵살할 수는 없었다. 따라서 공원 개설을 시기적으로 지연시키는 한편, 개인식 자체를 유아무야함으로써 주민과의 직접적 충돌을 우회하는 방식으로 공원화 방침을 지켰다(《한겨레》 1998.10.27).

마지막으로 여의도광장에서 롤러스케이트 및 자전거 대여 등의 상행위를 하던 새마을봉사대원들이 광장 해체로 생계를 위협받는다며 공원화에 저항하는 ‘광장 활용론’의 입장이 있다. 이들은 자신들이 광장 점용료를 지불하고,²⁷⁾ 광장 내 소란 행위에 대한 질서 유지 역할도 담당하는 사실을 들어 기득권 보호 차원에서 공원화를 거부하고 나섰다(최용호, 2013: 195). 이를 위해 이들은 ‘여의도광장 보존을 위한 대책위원회’를 결성하고 단순한 진정, 민원 제기 수준을 넘어 시청 앞 시위 등 격렬한 집단행동도 불사했다.

서울시는 이 역시 집단이기주의로 간주했지만, 이들의 극렬한 반발에 부딪쳐 광장 철거 시기 연기, 공원 개장 후 3년 간 간이매점 운영 및 자전거 대여 권한 인정 등의 형태로 이들의 기득권을 일부 인정하는 타협책을 내놓음으로써 반발을 무마시켰다.

이들과 달리 제한적 반대파는 광장의 공원화는 필요하지만 공원의 내

27) 이들은 1982년 발족해서 1983년부터 영등포구청장의 허가를 받아 잡상인 출입 단속 등 광장의 합리적 관리를 조건으로 광장을 무상으로 점유 및 이용해 오다가, 특혜 시비가 불거지자, 1996년부터 유료화해서 1996년 1억 원의 점용료를 납부했다.

용과 공원화 방식에 대한 서울시의 입장을 문제 삼았다.

한편에서는 조경학자들을 중심으로 여의도공원화가 도시 내 생태환경의 복원을 내세우면서도 실제로는 ‘도시 속의 분재’를 만드는 데 그치는 ‘상업적 생태주의’에 다름 아니며, 외형과 달리 그 내실은 인조 환경의 복제품에 불과한 ‘사이비 생태 조경’이라는 비판을 가했다. 또한 한국적 풍토와 정서를 반영하지도, 또 미래 비전도 제시하지 못한 채 과거의 관행적인 공원 양식을 되풀이한다는 점에서 ‘퇴행적 복고주의’의 산물이라고 보았다.²⁸⁾ 더 나아가 공원의 자연친화성을 앞세워 공간 개발에 대한 면죄부를 받으려는 ‘신개발주의’적 생태를 보인다는 점도 지적한다(배정환, 2010; 이유주현, 2010).

이러한 지적을 감안해서, 서울시는 공원 설계 과정에서 자연환경을 즐길 수 있는 시설, 팔각정, 세종대왕 동상 등의 역사·문화 체험 시설 등을 추가했다. 그러나 뚜렷한 주제의식 없이 갖가지 시설이 뒤섞인 탓에, 오히려 공원의 정체성을 상실했다는 또 다른 비판에 직면해야 했다(서현, 1999).

다른 한편에서는, 시민단체 등이 주축이 되어 공원화의 절차 및 방식이 여전히 주민 배제적이고 비민주적이라고 비판했다. 즉, 이들은 서울시가 겉으로는 주민자치를 내세우면서 실제로는 여의도광장의 공원화에 관한 공청회도 한 차례 개최하지 않는 등, 주민 참여를 외면한 점을 지적했다.

서울시는 이에 대해 공청회가 오히려 ‘소수의 잔치’에 그친다는 점을 지적하고, 시민 제안 공모 방식을 채택해서 모든 시민이 참여할 수 있도록 문호를 개방했음을 강조했다.²⁹⁾ 아울러 공원 설계 공모 심사 과정에도 시청 공무원과 시의원, 기자단, 시민단체 등 100여 명 이상의 각계 인

28) 김한배 대구대학교 조경학과 교수, 배정환 서울대학교 조경학과 강사, 이규목 서울시립대학교 조경학과 교수[『아키펠름』에서의 토론 자료(1998.11)].

29) 그 결과 시민 66명이 공원 바닥 블록 및 수목을 시민이 기증하는 방안 등 총 99건의 아이디어를 제출하는 형태로 참여했다(《동아일보》, 1996.12.25).

사들이 참여해서 다양한 의견을 수렴할 수 있도록 했으며(민병길, 2007: 17~18), 시민단체 등이 참여한 여의도공원 운영위원회를 두어 실제 공원화 절차를 심의·결정하도록 했음을 역설했다.³⁰⁾

이와 같은 시민사회의 반발이 이어졌지만, 서울시는 공원화 방침의 부분적인 제도 수정 및 설계 변경 등을 통해 이들의 요구를 수렴하며 공원화 방침을 관철시켰다. 이는 과거와 달리 행정 편의주의에 입각한 졸속 행정에서 벗어나 시민사회의 요구를 수용하며 민주적인 방식으로 공간의 정치가 전개되는 모습을 보여주었다. 그러나 좀 더 깊이 들여다보면, 민주적으로 다양한 의견을 수렴하면서도 최종적으로는 권위주의적으로 정책을 결정하고 집행해갔다. 이는 광장의 공원화와 관련해서 공원화 반대세력들의 역량이 분산된 데다가 지방자치 이후에도 지방자치단체장에게 집중된 지방정부의 권한이 여전히 막강했기 때문이다. 그 결과 여의도광장의 공원으로의 전환이 ‘시민에 의한 공원화’라는 주민자치의 경로를 밟아왔다고 보기는 어렵다.

3) 여의도공원, ‘시민을 위한 공원’인가?

시민 주도적인 공원화 과정을 거치지 않더라도 시민을 위한 공원이 조성될 수 있다. 그렇다면 여의도공원은 시민을 위한 공원이 되었는가?

외견상 여의도공원은 시민들로부터 사랑받는 공원이다. 1일 평균 공원 이용객이 성수기에 3만 5000여 명, 비수기에 2만 5000여 명으로, 연간 1100만 명이 공원을 이용하는 것으로 추산된다. 평일에는 공원 주변의 직장인들이 주로 이용하고, 휴일에는 가족 단위의 이용객이 다수인데, 평일과 휴일의 이용객 수는 크지 않다.³¹⁾ 이처럼 외형적인 공원 이용

30) 이에 더해 서울시는 시민들이 기증한 나무로 공원을 조성함으로써 여의도공원을 ‘시민에 의한 공원’으로 만드는 방안도 모색했지만, 기부금모집규제법에 저촉되어 실행하지는 못했다(《경향신문》 1997.6.4).

31) 2016년 2월 현재 여의도공원관리사무소의 자체 추산.

<사진 2> 여의도공원의 전경



실태만 본다면, 여의도공원이 도심 공원으로서 자리를 잘 잡았다고 평가할 만하다.

그러나 공원 이용의 실태를 좀 더 깊이 살펴본다면, 이와 다른 해석이 가능하다. 먼저 1999년 초 전면 개장한 여의도공원은 한국 전통의 숲, 잔디마당, 문화의 마당, 자연생태의 숲 등 4개의 공간으로 구성되어 있는데, 공원을 조성하는 데서 뚜렷한 주제의식 없이 서로 이질적인 다양한 요구들을 원칙 없이 수용해서 나열해놓은 모습이다. 따라서 시민들을 공원으로 끌어들이기 위한 뚜렷한 유인을 찾아보기 어렵다. 또 공원 전체를 이어주는 산책로가 단조롭고 노퍽이 좁아 주변 경관을 즐기기에 빈약하다. 또한 대형 사무용 건물과 대로에 둘러싸인 채 시민들의 일상 생활 공간과 동떨어져 있어 시민들의 접근성에도 문제가 있다(조인직, 2006; 276 ~287). 이는 여의도공원이 ‘주민을 위한’ 생활 밀착형 공간으로서 제 기능을 발휘하기 어려운 공간 구조임을 보여준다.

이에 더해 공원화 과정에서 시민적 요구의 집합적 표출 공간으로서의 기능이 크게 위축되었다. 물론 기존의 광장 기능을 보완하기 위해 공원 내에 잔디마당과 소형 광장을 설치했고, 여기서 몇 차례 집회가 이루어지기도 했다. 그러나 다수 시민과 접촉하기 어렵고 숲과 나무로 막힌 소규모 ‘마당’에서 시민적 연대 및 동조 효과를 기대하기도 어려워 공원에서 집회·시위 활동은 거의 봉쇄된 상황이다(김정아, 2010: 66~67).³²⁾ 이는 여의도공원이 더 이상 시민들이 각자의 이해·관심에 따라 다투기도 하고 연대하기도 하는 ‘시민을 위한 공적 공간’으로서의 역할을 수행하기 어렵게 되었음을 뜻한다.

이렇게 본다면, 여의도공원은 ‘인근 주민과 전체 시민을 위한 공원’으로서 제 구실을 하지 못한 채 ‘누구의 공원’도 아닌 ‘汝矣’공원, 즉 ‘당신들의 공원’에 가깝다고 할 수 있다.

5. 맺음말: 요약 및 함의

5·16광장은 뚜렷한 사회적·공간적 수요가 없는데도 1971년 갑작스럽게 대형 광장의 형태로 등장했고, 1980년대 초 여의도광장으로 그 명칭이 바뀌고 ‘국가 광장’에서 ‘시민의 광장’으로 그 사회적 기능과 역할도 변모했다. 그리고 1990년대 중반에는 여의도공원으로 재탄생했다. 이 같은 일련의 과정은 공간의 논리만으로는 설명되지 않는다는 점에서, 본 연구에서는 공간과 사회의 관계에 주목하는 공간사회학적 관점에서 5·16광장의 출현과 변용, 그리고 공원화 과정을 살펴보고자 했다.

5·16광장의 등장에는 남북한의 군사적 대치와 같은 전쟁 요인, 남북한

32) 물론 그렇다고 해서 시민 공간으로서 여의도공원의 기능이 완전히 소멸된 것은 아니다. 2011년 팟캐스트 방송 <나는 꿈수다> 여의도 콘서트에 경찰 추산 1만 6000명, 주최 추산 5만여 명이 운집한 것은 여의도공원의 시민 정치적 활용 가능성을 보여주고 있다.

의 체제 경쟁이라는 분단 요인, 근대적 도시 경관의 조성이라는 근대화 요인, 그리고 급속한 도시화에 따른 생태적 요인 등이 복합적으로 영향을 미쳤다. 그러나 시 외곽 신개발지에 초대형 아스팔트 광장이 조성된 데는 무엇보다도 북한의 김일성 광장을 능가하는 광장을 건설해서 체제 경쟁에서 우위를 차지하려는 분단 요인이 크게 작용했다. 이에 더해 행정이 일원화되고 정치권력이 집중된 권위주의적 정치체제하에서 강력한 국가 권력을 장악한 대통령이 도시의 공간 정치를 장악하고 있었기 때문에, 도시공간에 대한 사회·경제적 수요나 시민사회 및 지방정부의 반응 등을 고려하지 않은 채 마치 군사작전 하듯이 일거에 대규모의 광장을 건설할 수 있었다. 이러한 과정을 거쳐 탄생한 5·16광장은 대규모의 군중 동원 및 군사 퍼레이드를 통해 사회 통합 및 국력 과시에 기여하는 ‘국가 광장’으로 자리 잡을 수 있었다.

그러나 도시의 공간 정치 지형이 바뀌면서, 5·16광장은 그 명칭뿐 아니라 위상과 기능이 크게 바뀌었다. 우선 1980년대 초반 정권이 바뀌면서 광장의 명칭을 여의도광장으로 변경해서 광장의 정치적 색채를 지우고자 했다. 이와 함께 광장의 기능도 정치적 차원의 ‘통치와 과시의 공간’에서 문화적 차원의 ‘화합의 결속의 공간’으로 전환하고자 했다. 또한 1980년대 후반 권위주의적 정치체제가 와해되고 시민사회가 활성화되자, 여의도광장은 국가가 국민을 동원하고 국력을 과시하는 ‘국가 광장’에 머물지 않고, 시민들이 집회·시위를 통해 자신들의 집합적 권익을 표출하고 사회적 연대를 형성하는 ‘시민의 광장’이라는 새로운 역할을 더하게 되었다.

1990년대 냉전체계의 해체에 따른 한반도의 긴장 완화, 남한의 고도 성장에 따른 남북한 간의 체제 경쟁의 약화, 급속한 근대화의 부작용에 따른 도시화의 방향 전환, 그리고 도시화의 진전에 따른 생태환경의 변화 등이 겹쳐지면서, 여의도광장의 존립 근거가 문제되자, 광장의 공원화가 모색되었다. 특히 민주화를 통해 지방자치가 본격화되고 도시의 공간 정치에 시민 참여가 더욱 활발해지면서, 여의도광장의 공원 전환을

둘러싼 사회세력들 간의 본격적인 힘겨루기가 펼쳐졌다. 그러나 도시의 공간 정치에서 막강한 영향력을 가진 지방정부가 시민사회의 다양한 이해관계를 조율하면서, 광장의 공원화를 일관되게 추진해갔다. 결국 여의도광장의 공원화에는 성공했지만, 공원 조성 과정을 지방정부가 주도한 결과, 공원은 주민의 생활공간 및 시민의 공공공간으로서 제 구실을 수행하지 못하고 있다. 이러한 점에서 ‘시민에 의한, 시민을 위한 공원 조성’이라는 애초의 의도가 충실히 관철되었다고 평가하기는 어렵다.

그렇다면 이 같은 5·16광장의 조성 및 변용의 과정에 대한 분석을 통해 우리는 어떠한 함의를 읽을 수 있을까?

먼저, 5·16광장이 여의도공원으로 전환되는 일련의 과정에서 보듯이, 도시 공간의 변화를 공간 자체의 논리만으로는 제대로 설명하기 어렵다. 여기에는 사회 구조적 변동과 사회세력들 간의 역학관계를 함께 고려해야 진정으로 풍부하고 종합적인 이해가 가능하다. 따라서 도시 문제를 학제적 틀에 얽매어 단편적으로 파악하는 기존 연구 틀에서 벗어나 공간과 사회의 상호작용에 주목하는 공간사회학적 시각을 통해 총체적으로 접근할 필요가 있다.

다음으로, 이 연구를 통해 한국의 도시 연구에 전쟁과 분단이라는 한국적 특수성을 포괄하는 새로운 접근이 필요함을 확인할 수 있다. 기존의 도시 연구들이 서구 이론의 틀에 갇혀 근대화, 산업화, 인구 증가 등과 같은 근대 사회의 보편적 요인들을 중심으로 도시화 과정과 도시 공간의 변동을 설명해왔지만, 5·16광장 사례는 한국의 도시에는 그것들만으로는 설명되지 않는 현상이 존재함을 보여준다. 따라서 한국의 도시 연구를 한 단계 더 진전시키기 위해서는 한국적 특수성과 보편적 도시 이론을 유기적으로 연계하는 작업이 요구된다.

그리고 광장과 공원을 비교해보면, 양자는 도시의 기반시설이자 공용 공간이라는 공통점을 갖지만, 그 사회적 위상과 성격은 크게 다르다. 문제는 공원과 차별성 이상으로 광장 자체가 내적 다양성을 갖고 있다는 사실이다. 즉, ‘빈 공간’이라는 속성 때문에 다용도성을 갖는 광장은 그


사회적 기능과 역할이 대단히 다채롭다. 따라서 앞으로의 도시 공간 연구는 공간의 물리적 형태 뿐 아니라 공간의 사회적 기능 및 위상에 주목해서 탐구할 필요가 있다.

원고접수일: 2016년 2월 26일

심사완료일: 2016년 3월 22일

게재확정일: 2016년 3월 29일

최종원고접수일: 2016년 4월 8일

 AbstractFrom Plaza to Public Park: The Spatial-sociological Approach
to Transformation of 5·16 Plaza

Chang, Se Hoon

5·16 Plaza, which was built as a massive plaza made of asphalt in 1971, was changed into Yeouido Public Park recently. This study attempts to examine how this peculiar Plaza was created and how it could be changed into the public park. The previous studies tried to explain it by means of the logic of space or the behaviors of political leaders, but they did not succeed. This paper intends to approach this issue from the perspective of spatial sociology focusing on the relationship between space and society. The results from this study are as follows:

The making of 5·16 Plaza was influenced by many factors such as the quasi-war situation in Korean peninsula, modernization, but the regime competition between South and North Korea was the decisive factor. The intervention of the strong state based on the authoritarian regime was added to this. As a result, 5·16 Plaza was built and utilized as a ‘state plaza’ where the large-scale mobilization of masses and the parade of national power took place.

But as the civil society had further influences to the state owing to the socio-political change in 1980s, the name of 5·16 Plaza was changed into Yeouido Plaza and its characteristics as a ‘citizens’ plaza’ strengthened. Furthermore, in 1990s South-North relationships improved according to the decomposition of the Cold War and the local autonomy activated the citizens’ participation in urban politics. As a result of these changes, the social interests to the plaza decreased and the socio-political needs to the public park increased. Then the local government began to play a leading part in the conversion of the Plaza into a public park. The conflict over this issue among social forces was intense, but this conversion was completed in 1998. But as the process was not led by the citizens, the Public Park did not become

a 'public park for citizens'.

It can be concluded that the transforming process of 5·16 Plaza was more dependent upon the changes of social structure and the power structure in urban politics rather than the logic of space or the behaviors of political leaders.

Keywords: 5·16 Plaza, Yeouido Park, the sociology of space, state plaza, citizen's plaza, Korean War, the Territorial Division of Korea, regime competition, the authoritarian state, democratization

참고문헌

- 강신용·장윤환. 2004. 『한국 근대 도시공원사』. 대왕사.
- 강인철. 2007. 『한국의 개신교와 반공주의』. 중심.
- 강홍빈. 1984. 「실패한 도시계획의 전형, 여의도」. 《신동아》 301호(1984.10), 422~432쪽.
- 권혁희. 2012. 「밤섬마을의 역사적 민족지와 주민집단의 문화적 실천」. 서울대 박사학위논문.
- 길윤형. 2005.5.24. 「여의도 병커, 최근까지 관리됐다」. 《한겨레21》 560호, 46~48쪽.
- 김백영. 2013. 「4·19와 5·16의 공간사회학: 1950-60년대 서울의 도시 공간과 광장 정치」. 서강대학교 인문과학연구소(편), 《서강인문논총》 38집, 85~118쪽.
- 김석철. 2010. 「1969년 여의도 마스터플랜」. 『여의도에서 4대강으로』. 생각의 나무.
- 김영민. 2010. 「나쁜 공원, 놀이 공원: 공원의 전통적 가치를 다시 묻다」. 김영민 외 지음, 『공원을 읽다: 도시 공원을 바라보는 열두 가지 시선들』. 나무도시.
- 김정아. 2010. 「한국 사회의 공간 민주주의」. 연세대 석사학위논문.
- 김종립. 2013. 「청계고가도로 건설을 통해 본 1960년대 후반 서울의 도시 개발」. 서울대 석사학위논문.
- 김지연. 2014. 「전두환 정부의 국풍81: 권위주의 정부의 문화적 자원 동원 과정」. 이화여대 석사학위논문.
- 김진애. 2008. 『공간 정치 읽기』. 서울포럼.
- 김현수. 1994. 「북한의 도시계획에 관한 연구」. 서울대 박사학위논문.
- 남기준. 2010. 「공원과 정원의 경계: 공공 정원 문화의 확산을 꿈꾸며」. 김영민 외 지음, 『공원을 읽다: 도시 공원을 바라보는 열두 가지 시선들』.
- 문상석. 2014. 「군사 쿠데타와 국민국가 형성: 박정희 군정 체제의 유산」. 《현상과 인식》 122호, 151~180쪽.
- 민병길. 2007. 「복합 이벤트공간으로서의 여의도 공원 개발 계획」. 서울대 석사학위논문.
- 박태균. 2013. 『원형과 변용: 한국 경제개발계획의 기원』. 서울대학교출판문화원.
- 배정환. 2007. 「공원의 진화, 도시의 재생」. 『조경의 시대, 조경을 넘어』. 도서출판 조경.
- _____. 2010. 「그래서 공원이야」. 김영민 외 지음, 『공원을 읽다: 도시 공원을 바라보는 열두 가지 시선들』.
- 설정임·박철수. 2013. 「박정희 대통령 연설문에서 나타난 반공 이데올로기의 실현으로서 수도 서울의 요새화」. 《대한건축학회 논문집: 계획계》 29권 4호, 177~

187쪽.

- 손정목. 2003. 『서울 도시계획 이야기(2)』. 한울.
- _____. 2005. 『한국 도시 60년의 이야기(1·2)』. 한울.
- 서영표. 2014. 「추상적 공간과 구체적 공간의 갈등 제주의 공간이용과 공간구조의 변화」. 《공간과 사회》 47호, 5~45쪽.
- 서울시 의회. 1993-1998. 『서울시 의회 회의록』. 서울시 의회.
- 서울역사박물관(편). 2013. 『서울시정 사진기록 총서(4): 돌격 건설! 김현옥 시장의 서울 II(1968-1970)』. 서울역사박물관.
- _____. 2014. 『서울시정 사진기록 총서(5): 양택식(1970-1972)』. 서울역사박물관.
- _____. 2015. 『12인의 서울 성장 역군들이 말하는 건설 시대의 서울』. 서울역사박물관.
- 서울특별시. 1966~1970. 『서울통계연보』.
- 서울특별시사편찬위원회(편). 1985. 『한강사』. 서울특별시.
- 서현. 1999. 『그대가 본 이 거리를 말하라: 서현의 우리 도시 기행』. 효형출판.
- 신동아 편집부. 1997. 「조순 작품 여의도공원, 기대 반 우려 반」. 《신동아》 1997년 6월, 330~339쪽.
- 아키포럼. 1998. 「아키포럼」(<http://www.archforum.com/intro/talk/>)
- 안창모. 2010. 「서울의 도시화 과정에서 여의도의 소외와 개발」. 《한국도시계획학회지》 11권 5호, 53~68쪽.
- 오원철. 2006. 『박정희는 어떻게 경제강국 만들었나』. 동서문화사.
- 우동선 외. 2014. 『윤승중 구슬집: 목천 건축아카이브 한국 현대 건축의 기록 4』. 목천 건축아카이브.
- 윤지환. 2011. 「도시공간의 생산과 전유에 관한 연구」. 《대한지리학회지》 46권 2호, 233~256쪽.
- 이기석. 2001. 「20세기 서울의 도시성장」. 김광중 외, 『서울 20세기 공간 변천사』. 서울시정개발연구원.
- 이유주현. 2010. 「공원과 광장을 둘러싼 공간 정치: 시민을 공간의 소비자로 내모는 뉴 SOC정치」. 김영민 외 지음, 『공원을 읽다: 도시 공원을 바라보는 열두 가지 시선들』.
- 이정연·정태열. 2013. 「대구 도시공원의 변천에 나타난 사회적 의미 분석」. 《한국조경학회지》 41권 3호, 72~82쪽.
- 임현진·이세용·장경섭(편). 1998. 『한국인의 삶의 질: 신체적 심리적 안전』. 서울대 출판부.
- 장세훈. 1998. 「도시화, 국가, 그리고 그린벨트: 한국·영국·일본의 그린벨트를 중심으로」. 한국도시연구소(편), 《도시연구》 제4호, 33~69쪽.
- _____. 2000. 「교류·협력 시대에 되돌아본 남북한 도시화」. 《창작과 비평》 109호,

- 76~96쪽.
- _____. 2002. 『지방자치시대 지역운동의 현실과 전망』. 《경제와 사회》 53호, 63~90쪽.
- 전택부. 1987. 『한국 기독교 100년사 대계(1): 한국 교회 발전사』. 대한기독교출판사.
- 정기용. 2008. 『서울 이야기』. 현실문화.
- 정신문화연구원(편). 1992. 『한국민족문화대백과사전』. 정신문화연구원.
- 정운수. 2011. 『인공낙원: 현대 도시 문화와 삶에 대한 성찰』. 궁리.
- 정인하. 1996. 『여의도 도시계획에 관한 연구: 김수근의 1969년 계획안을 중심으로』. 《대한건축학회 논문집》 12권 2호, 123~134쪽.
- 정호기. 2008. 『국가의 형성과 광장의 정치』. 《사회와 역사》 77집, 155~190쪽.
- _____. 2009. 『이승만 시대의 위기 담론과 쫓겨 대회』. 《사회와 역사》 84집, 177~215쪽.
- 조경진. 2010. 『공원, 도시의 희망: 창조적인 도시 만들기를 통한 도시 디자인』. 김영민 외 지음, 『공원을 읽다: 도시 공원을 바라보는 열두 가지 시선들』.
- 조용석. 1996. 『서울시 공원·녹지 확충 5개년 계획안에 대한 평가와 건의』. 한국도시연구소(편), 《도시와 빈곤》 24호, 104~134쪽.
- 조인직. 2006. 『개발 40년 맞는 ‘대한민국 최초 신도시’ 여의도』. 《신동아》 (2006.11) 276~287쪽.
- 차일석. 2005. 『영원한 꿈 서울을 위한 증언』. 동서문화사.
- 최광빈. 1998. 『서울시의 공원 녹지 확충 전략』. 한국문화관광연구원, 《월간 너울》 42호.
- 최병두. 2010. 『한국의 지역정치와 지역사회운동의 전개 과정과 전망』. 《진보평론》 43호, 14~40쪽.
- 최용호. 2013. 『퍼스트 펭귄 최용호의 숲과 도시 그리고 사람』. 도서출판 담계.
- 최종철. 1992. 『한국 기독교 교회들의 정치적 태도, 1972-1990』. 《경제와 사회》 15호, 205~225쪽.
- 통계청. 1996. 『남북한 경제사회상 비교』. 통계청.
- 한양명. 2004. 『축제 정치의 두 풍경: 국풍81과 대학 대동제』. 《비교민속학》 26집, 469~498쪽.
- 홍성태. 2007. 『대한민국 위험사회』. 현실문화.
- 황의자. 1993. 『북한 경제론: 남북한 경제의 현황과 비교』. 도서출판 나남.
- 三浦金作(みうらきんさく). 1993. 『廣場の空間構成: イタリアと日本の比較を通して』. 東京: 鹿度出版會.
- Burgess, Ernest. 1925. "The Growth of the City: An Introduction to a Research Project." in Robert Park, et. al., *The City*. Chicago: University of Chicago Press.

- Dahl, Robert. 1961. *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale Univ. Press.
- Gurr, Ted & Desmond King. 1987. *The State and the City*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Hunter, Floyd. 1953. *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. Chapel Hill: Univ. of North Carolina Press.
- Lefebvre, Henri. 1974. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos. (양영란 옮김. 2011. 『공간의 생산』. 에코리브르.)
- Logan, John & Harvey Molotch. 1987. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: Univ. of California Press. (김준우 옮김. 2013. 『황금도시: 장소의 정치경제학』. 전남대 출판부.)
- Mancuso, Franco. 2007. *Squares of Europe, Squares for Europe*. Universita IUAV di Venezia. (진영선 외 옮김. 2009. 『광장』. 생각의 나무.)
- McKenzie, Roderick. 1925. "The Ecological Approach to the Study of the Human Community." in Robert Park, et. al., *The City*. Chicago: University of Chicago Press.
- _____. 1997(1933). *The Metropolitan Community*. London: Routledge.
- Mollenkopf, John. 1983. *The Contested City*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Mumford, Lewis. 1961. *The City in History*. New York: Harcourt. (김영기 옮김. 1990. 『역사 속의 도시』. 명보문화사.)
- Peterson, Paul. 1981. *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Swanstrom, Todd. 1985. *The Crisis of Growth Politics: Cleveland, Kucinich and the Challenge of Urban Populism*. Philadelphia: Temple Univ. Press.
- _____. 1988. "Semi-sovereign Cities: The Politics of Urban Development." *Polity* Vol.21, pp. 83~110.
- Stone, Clarence. 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: Univ. Press of Kansas.