

일반논문

수도의 재구성과 수도권의 탄생 1960년대 초반 서울특별시의 변화를 중심으로

The Re-organization of territory and the birth of Sudogwon (capital region) in the South Korean developmental state, 1960s.

김동완*

이 글은 발전주의 국가가 들어서던 1960년대 초반, 서울을 중심으로 일어난 일련의 국가공간 프로젝트를 다룬다. 쿠데타에 성공한 박정희와 군사정부는 1962년 서울특별시장의 지위를 장관 수준으로 격상시키고, 이듬해인 1963년 전격적으로 서울의 행정구역을 확장한다. 그리고 당시로는 생소했던 수도권이라는 언어를 동원해 국가공간을 위계적으로 조직하기 시작한다. 이러한 작업은 주권 권력이 응당 행하는 영토화의 일부인 동시에, 당시 정권의 전략적 선택이 드러나는 계기였다. 이 글은 수도권이 만들어진 정책결정과정을 역사적으로 해석해 발전주의 국가의 공간성을 밝히고자 한다. 한국전쟁 이후 지속된 수도만들기의 국가 실천, 수도 서울로 몰려드는 인구 관리 전략, 산업화를 위한 영토 기획은 수도 서울과 서울 주변을 재구성한다. 요컨대 발전주의 영토기획에 필요했던 주권 논리와 구획 방식이 수도와 수도권을 만들어냈다는 것이 이 글의 핵심 주장이다.

주요어: 수도권, 스케일, 국가공간, 지역계획, 통치성

1. 서론

한국의 도시 계획사에는 매우 극적이지만, 거의 알려지지 않은 장면들이 있다. 1962년 서울특별시 지위변경과, 이듬해 서울특별시 행정구역

* 경남대학교 사회학과 교수(dwgimm@kyungnam.ac.kr)

확장, 그리고 ‘수도권’(首都圈)의 등장은 그런 사례다. 지금까지 박정희 정권의 공간생산에 대한 많은 연구가 있었지만, 정작 수도 서울의 정치지리는 주목받지 못했다. 그러는 사이 이 사건들은 이해할 수 없고 설명하기 어려운 우발적 사건, 혹은 한 개인의 야심이 만들어 낸 역사의 해프닝처럼 다뤄졌다(손정목, 2005: 117~118 참조). 한 나라의 수도에 닥친 극적 변화, 그것도 저 유명한 한국 ‘발전국가’(developmental state; Amsden, 1989)의 초기 프로젝트 치고는 관심 받지 못한 불운한 사건들이다. 그러나 이 사건들은 1960년대 발전국가의 국가 공간을 이해하는 열쇠가 된다. 그저 사실로만 존재하는 사건들이 여전히 우리의 정치지리, 지역지리를 지배하고 있다는 점에서, 학술적인 해명을 서두를 이유는 충분하다.

수도는 한 국가의 정치적 중심이다. 수도 변동의 정치적, 역사적 실재를 다루지 않고 국가의 공간을 논하기는 어렵다. 발전국가의 공간성을 해명하려면, 1960년대 서울과 수도권의 정치지리를 검토해야 한다. 국가의 특별한 역할이 강조되는 발전국가라면 더욱 그렇다. 그런데 그 간의 연구에서 ‘수도’와 ‘수도권’은 사전적 의미에 갇혀 있었다. 연구 범위를 제한하는 공간적 경계로만 존재했다. 국가, 영토, 주권 등 수도와 연관된 일련의 개념은 낯설다. 이런 가운데 임택순(1985)의 연구는 2000년대 이전 수도의 정치지리를 본격적으로 다룬 드문 저작이다.¹⁾ 그는 서구의 정치지리 이론을 원용해 수도 서울의 역사를 개괄한다. 조선조 이래 수도 서울의 변화를 다양한 자료로 검토했다. 그러나 이 연구는 1394년부터 1980년까지 약 600년의 시간대를 동일한 비중으로 다루고 있어, 분석적 성취에 한계가 있다. 특히 해방 이후 근대국가의 수도 생산과정을 간략히만 다뤄 아쉬움이 크다.

이런 문제의식에서 본 연구는 1962년부터 1963년까지 수도 서울을 들

1) 물론 예외적으로 수도에 대해 관심을 두었던 특정 국면도 있었다. 노무현 정권의 행정수도 이전계획이 논란을 일으켰을 때다. 김형국(2003), 방승중(2005), 장영철(2011) 등이 행정수도 문제를 다룬 대표적 연구다. 하지만 법 논리를 다루는 성격이 강해 수도 자체의 정치지리는 크게 부각되지 못했다.

러싼 일련의 국가 프로젝트를 다루고자 한다. 연구 질문은 크게 두 가지이다. 우선 1962년 서울시의 법적 지위를 격상시킨 정치적 정당성이 무엇인지 살펴볼 것이다. 아직은 야사로 남아있는 이 사건을 수도의 정치 지리로 분석하는 것이 이 글의 첫 번째 초점이다. 두 번째 질문은 1963년 서울확장과 이어진 수도권 구상의 배경이다. 해방 이후 지속적으로 제기되었던 수도 구성 논리가 1960년대 초반 도입된 지역(광역)계획 개념과 만나 어떤 공간을 생산했는지, 그리고 수도권이 국가 공간에서 어떤 위치를 차지했는지가 연구의 초점이다.

이를 위해 본 연구에서는 해방 이후 1960년대 초반까지 서울을 수도-수도권으로 구성하는 일련의 제도적·담론적 실천을 검토했다. 우선 국가의 공식 기록 자료로서 국가기록원(<http://theme.archives.go.kr>)의 정부문서·국무회의록·관보, 국회 회의록 DB(<http://likms.assembly.go.kr/record/>)의 회의록 자료, 그리고 서울도서관 서울 원문 DB (<http://lib.seoul.go.kr/searchS/eaz>)의 서울시 정책 자료를 검토했다. 다음으로 공식적 기록 자료로 알기 힘든 정보는 네이버 뉴스라이브러리(<http://newslibrary.naver.com>)의 동아일보와 경향신문 아카이브를 참고했다. 이상의 자료 조사를 통해서 확인할 수 없는 사항에 관해서는 국내외의 회고록과 자서전 등을 참고하였다.

2. 이론적 배경: 영토화와 수도만들기

1) 수도, 주권, 영토: 수도는 어떻게 영토를 대변하게 되었나?

(1) 수도개념의 형성과 주권국가

영어나 프랑스어에서 *capital*, 혹은 *capitale*는 머리(首)를 뜻하는 라틴어 *caput*에서 기원한다. 이 단어들은 12세기까지 ‘머리’를 지칭했는데, 문단의 첫 머리를 장식하는 대문자나 사형을 뜻하기도 했다. 국가의 정치적 중심을 의미하기 시작한 것은 15세기 중반 프랑스어의 *— cité capitale*를

줄인 — 여성형 명사 *capitale*가 등장하면서부터다.²⁾ 당시는 영국과 프랑스 간의 100년 전쟁이 마무리 되는 시점으로 프랑스 민족주의와 중앙집권화, 나아가 영토에 대한 문제의식이 생겼다.³⁾ 이로부터 200여 년 간 숭한 전쟁을 거치며 영토국가 관념이 유럽 전역으로 확산했고, 1648년 베스트팔렌 조약에 이르러 “영토국가의 제도화”(푸코, 2011: 394~397)가 일 단락된다. 모호한 경계의 중세 영토가 명확한 경계의 근대 영토로 이행하는 과정에서 수도의 정치적 위상과 역할은 크게 강화되었다(김동완, 2013 참조).

영토 국가에서 수도는 명령과 권위의 최상부이고, 미학적 첨단이며, 교통의 중심인 동시에 지식생산의 기지이다.⁴⁾ 영토 조직 과정은 영토 전반의 순환망을 구성한다. 수도는 순환이 시작되고 끝나는 곳이다. 명령과 규율, 인구나 물자가 순환하는 중심이 수도이다. 물론 수도의 미덕이 수도의 지위를 기계적으로 결정하지는 않는다. 시대에 따라, 국가에 따라, 기술과 문화의 차이가 있고, 수도-영토 관계도 다양하게 변주한다 (Agricola, 2000; Wagenaar, 2000; Van der Wusten, 2000; Claval, 2000 참조).⁵⁾

2) 영어와 프랑스어에서 *capital*의 의미 변화에 대해서는 Oxford English Dictionary 온라인 판을 참고했다(OED Online. March 2013. Oxford University Press, <http://www.oed.com/view/Entry/27450?result=2&rskey=Wojodl&>, 최종접속일 2013년 5월 11일).

3) 성백용(2013)에 따르면 백년전쟁 당시 많은 엘리트들의 저술에서 민족이 중심적 가치가 되었다. 이 시기 프랑스 인들은 프랑스 민족에 대해 이야기하기 시작했고, 애국주의를 자극하는 기술들이 통치술의 중요한 부분으로 자리매김했다.

4) 특히 이러한 주장은 푸코(2011: 33~39)의 통치성 연구에서 잘 드러난다. 그는 수도(首都) 문제에 천착했던 르메트르(Alexandre Le Maître, 1682)의 『수도론』을 인용하며, 수도-영토의 논리적 결합을 주권적 통치 차원에서 설명한다.

5) 이 논문들은 2000년 *GeoJournal*에서 기획한 특집에 실렸다. 각각은 유럽연합 등장 후 수도와 영토 간 관계를 다룬다. 열거한 논문 외에 총 열두 편의 연구가 실려 있어 서구 유럽의 수도 통치를 개괄하기 좋은 자료이다. 자세한 내용은 *GeoJournal* 51(1-2)를 참고할 것.

(2) 수도는 영토를 대변한다.

실제 수도는 다양한 모습이다. 워싱턴이나 앙카라처럼 정치·행정 기능만 있는 도시가 있는가 하면, 런던·파리·베를린·도쿄처럼 정치·행정·문화·경제 모든 것의 중심인 도시도 있다. 이들은 주권자의 처소라는 수도 본연의 기능을 잃지 않으면서도, 각기 다른 형태와 기능을 획득해 왔다. 이 차이는 각 수도가 걸어 온 역사적 경로를 통해서만 이해할 수 있다. 따라서 우리가 더 탐구하고 의심할 문제는 수도가 영토에서 갖는 정태적인 지위가 아니라, 영토 조직의 역동에서 수도가 조형되는 과정이다. 수도는 그저 가만히 정치적 중심이 된 것이 아니다. 정치 지리적 의미에서 ‘변경’(frontier)에 개입해 ‘경계’(boundary)를 정하는 지난한 실천의 결과이다(Dijkink, 2000: 65; Claval, 2000: 77 참조).

지정학자로 유명한 Kristof(1959)는 변경(frontier)과 국경(boundary)의 차이를 비교해 영토-수도 관계를 설명한다. 그에 따르면 변경은 내부지향의 공간이다. 즉, 변경은 내부, 즉 주권의 시선에 의해 의미를 얻는다. 그러나 온전한 내부가 아닌 점이지대(漸移地帶)이다. 변경은 선이 아니다. 온전한 영토는 아니지만, 영토로 삼을 유익이 있는 모호한 지대가 변경이다. 국가적 이익은 시대에 따라 상황에 따라 바뀐다. 따라서 변경은 전략적으로 정의된다(Kristof, 1959: 272 참조). 주권 권력이 영토를 조직하는 전략과 방식이 변경을 (재)구성한다. 반대로 경계(boundary)는 변경의 모호함을 제거한 선이다. 주권 국가의 국경은 제도적 경계다. 영토는 닫힌 경계를 가진다. 영토는 국경이 분할한 면(面)으로 ‘안’/‘밖’, ‘우리’/‘그들’을 이항 분할한다(Paasi, 1996: 14). 영토와 경계의 논리는 영토 내부에도 그대로 적용된다. 국가는 자신의 영토 내부를 입체적으로 구획한다. 행정구역, 필지, 공업단지 등 국가가 제도적으로 설정한 다층적인 영토가 틈새 없는 면(面)을 완성한다.

영토와 변경의 관계에서 완성, 혹은 종결은 없다. 국가는 끊임없이 변경을 생산한다. 이미 확정된 영토라도 사회의 변동, 가치체계의 변화, 기술의 발달에 따라 언제 변경으로 재정의될 지 모른다. 쥘리피케이션

(gentrification) 연구로 잘 알려진 Neil Smith(1996)는 그의 주저 *New Urban Frontier: Gentrification and the revanchist city*에서 젠트리피케이션이 일어나는 도심부 낙후지역을 도시의 새로운 변경으로 정의한다. 이것은 단순한 비유가 아니다. 영토 내부 구획은 영구불변이 아니다. 이미 개발된 영토라도, 다음 라운드의 ‘공간 생산’(르페브르, 2011)에서 변경이 될 가능성은 언제나 있다.

요컨대 주권권력의 영토는 변경을 지정하고 영토를 구획하는 일련의 과정이다. 여기서 수도는 주권적 논리를 변경으로 밀어 붙이는 명령의 출발점이다. 수도를 정점으로 한 영토 생산은 영토 조직을 (재)구성하는 입체적 과정이다. 그리고 이 과정에서 수도의 위상과 형태도 조정 받는다. 일례로 Claval(2000)은 권력의 형태가 중앙 집권형인지, 지방 분권형인지에 따라 수도의 기능과 상징 배치에 차이가 있다고 보았다. 중앙집권적인 국가 만들기는 영토의 위계나 기능 분업에서 하향식 조직을 강조하기 때문에 수도의 행정적·상징적 기능이 강화된다고 주장한다. 반대로 분권은 국가 하위의 지역, 도시 스케일로 국가의 통치기능을 이전하기 때문에, 수도의 형태도 그에 맞춰 변한다고 말한다. 이런 의미에서 수도는 국가의 자기 상징이며(Dijkink, 2000: 65~66 참조), 영토성의 지리적 표현이다(강조는 필자).

2) 수도권 분석의 프레임: 국가공간과 지역계획

(1) 국가공간과 지역스케일: 하향식 지역주의로서 지역만들기

국가는 “공간에서 공간과 함께 태어났고, 공간과 함께 소멸”할 수도 있다(Lefebvre, 1977: 84). 특정 국가는 그 국가의 성격, 전략에 따라 상이한 형태의 ‘국가 공간’(state space)을 필요로 한다. 그런데 국가는 사회관계의 결정(結晶)인 동시에, 하나의 과정이므로, 국가 공간 역시 국가와 함께 변동하는 지속적인 공간 과정(spatial process)이다.⁶⁾ 앞서 살핀 수도-변경 관계 역시 국가 공간의 한 차원이다. 이미 눈치 챌 독자도 있겠지만, 국가

의 공간 조직은 입체적인 특성을 띤다. 설령 영토를 평면의 이미지로 상상한 사람이라 해도 이내 그것만으로는 부족하다는 것을 알 수 있다. 공간의 입체적 조망을 가능하게 하는 다른 차원이 필요하다. 바로 스케일(scale)이다.

국가공간의 입체적 상상은 영토를 구획하는 기술과 함께, 도시-지역-국가 등으로 이어지는 일련의 스케일을 통해 가능하다. 스케일을 고안하거나, 스케일 간에 새로운 분업구조를 만드는 정치적 실천은 국가 공간에서 매우 중요하다(Brenner, 2004; 김동완 2013). 국가는 당대의 합리성과 전략에 따라 영토와 스케일을 조직하고 구성한다. 그 중에서도 지역은 국가의 전략과 정책에 따라 가장 빈번히 구성, 재구성되는 스케일이자 영토이다. 서구 근대의 출현 이래 국가와 도시는 높은 안정성을 유지하고 있다. 이에 반해 지역 스케일은 크게 요동쳤다. 국가 내부에도, 국제적 관계에도, 국가-도시-마을을 아우르는 범역에도 지역 스케일이 구성되었다. 그만큼 다양한 지역이 나타났다가 사라진다.

영국의 지역연구자 Keating(1998)은 지역을 구성·재구성하는 지역화 담론을 ‘위로부터 지역주의’(top-down regionalism)와 ‘아래로부터 지역주의’(bottom-up regionalism)로 나눈다. 지역 만들기(region building)에서 지역과 지역주의의 관계는 역전된다(김동완, 2009). 지역주의는 지역을 만드는 정치적 담론이자 실천이다. Keating(1998)은 국가 정책으로서 하향식 지역주의와 정치적 요구로서 상향식 지역주의를 대별했다. 후자의 경우 지역 내 개발요구가 어떻게 지역을 구성하는지 분석하는 프레임으로 국내에서도 사용된 바가 있지만(김동완, 2009 참조), 국가 정책을 지역스케일 구성 담론으로 보는 것은 아직 낯선 접근이다. 하지만, Keating의 주장처럼 국가는 법, 제도, 국가합리성 등의 이름으로 손쉽게 지역을 구성·재구성한다. 행정구역이나 경제권역, 개발구역이나 제한구역은 국가가 지역

6) 사회관계로서 국가(state as social relation), ‘과정으로서 국가’(state as process) 등 최근까지 국가이론의 성취에 관해서는 Jessop(2007)을, 국가공간과정(state-spatial process)에 관해서는 Brenner(2004), Gimm(2013)을 참고할 것.

을 생산하는 다양한 형태들이다. 국가는 지역스케일을 생산함으로써 국가 공간을 효과적으로 재조직한다. 이 글에서 살펴볼 지역계획, 광역계획은 국가가 지역 스케일을 (재)구성하는 전형적인 방식이다.

(2) 국가공간 생산 도구로서 지역계획

주권권력의 영토 통치는 수도 만들기에서 시작한다. 수도에서 시작하는 체계적인 명령, 자원의 순환이 영토화의 출발점이다. 조금 더 입체적인 국가공간 개념에서 기술한다면 중심에서 주변으로, 정점에서 기층으로 공간을 건축하는 국가적 기획이 영토 만들기의 요체다. 스케일 분업을 구성하고 조직하는 국가적 실천이 국가의 공간을 생산한다. 국토계획은 그 중에서도 가장 익숙한 제도적 이름일 것이다.

국토계획은 국가스케일에서 영토공간을 위에서 아래로 조직하는 기술이다. 국민국가 하위 스케일을 (재)구성하고 조직하는 정책 도구다(Gimm, 2013 참조). 영토 내부의 영토를 조직하는 한편, 스케일 간 분업구조를 형성한다. 그런데 국토계획에서도 가장 유연하고 효과적인 스케일은 지역이다. 큰 변화를 피하는 국가 기획에서 국가 하위 스케일을 조직하는 방식은 공간 생산 전반에 큰 영향을 준다. 특히 생산의 거점(주로 도시)과 배후를 — 새로운 지역으로 — 조직하는 방식, 거점 간의 연결망을 구성하는 방식 등은 시급히 해결해야 하는 과제이다. 지역은 이 작업에서 국가스케일과 도시스케일을 연결하는 한편, 성장 거점 배후지를 연결하는 중간 스케일로 구성된다. 여기서 등장한 제도적 수단이 ‘지역계획’(regional planning)이다.

본래 지역계획은 게데스(Patrick Geddes, 1854~1932)가 제안한 개념이다. 19세기 말 서구 도시의 혼란과 오염을 목격한 게데스는 도시와 주변 지역의 생태적-기능적 연결을 주장한다(Geddes, 1915). 당시 도시 문제는 아주 심각하여 인류의 멸종을 예견하는 이도 있을 정도였다. 무능한 국가에 대한 게데스의 전망은 지역을 기반으로 한 아나키즘에 가까웠다(홍, 2005: 188~239). 지역계획의 여러 논쟁이 있는 후, 1924년 암스테르담에

서 열린 ‘국제주택 및 도시계획회의’(International Federation for Housing and Planning, I.F.H.P.)는 대도시 계획의 중요한 도구로 지역계획을 제안하게 된다(대한국토·도시계획학회, 2004: 311~313).⁷⁾

이처럼 지역계획은 도시 문제를 해결하기 위해 새로운 범역을 설정하고 생산하는 실천으로서 성립했다. 지역계획, 혹은 광역계획이라 불린 새로운 기술은 도시가 생존하기 위한 자연의 조건, 생태적 질서를 계획 차원에 도입해 지역을 구성했다. 특히 케데스와 초기 지역 계획가들은 공동체에 기반을 둔 아나키즘 전통과 상향식 계획의 이상을 갖고 있었다. 비록 1930년대 미국의 ‘뉴딜정책’과 1944년 영국의 ‘대런던 계획’을 거치며 국가의 하위계획으로 포획되지만, 그 동안에도 지역 담론은 상향식 접근과 하향식 접근의 각축장이었다.⁸⁾

그런데 일본에서 지역계획은 애초에 국가주도의 하향식 계획으로 수용된다. 1926년 일본의 부흥국 계획과는 「지방계획 위성도시급 전원도시(地方計劃衛星都市及田園都市)」라는 팸플릿을 통해 암스테르담 회의 결과를 보고했다(염복규, 2008:174).⁹⁾ 1930년 제2회 전국도시문제회의에서도 이와 관련한 보고가 있었다. 1920년대 일본의 지역계획을 주도한 인물은 이이누마 가즈미(飯沼一省)로 전원도시론의 지지자로 알려진다(염복규, 2008: 174). 그는 “도시의 팽창문제에 대한 이론적 해결의 근거는 지방계

7) 이 회의에서 결의한 7개 조항의 개략은 다음과 같다(대한국토·도시계획학회, 2004: 311~313). (1) 대도시의 무한정적인 팽창은 결코 바람직하지 않다; (2) 도시의 무제한 팽창은 위성도시로 방지해야 한다; (3) 도시의 밀집지역은 녹지대로 둘러싸고 도시의 교외를 개발하지 않아야 한다; (4) 도시 상호 간, 또는 도시 지역 간 교통문제에 유의해야 한다; (5) 상호근접한 도시 간, 또는 대도시와 그 외곽의 소도시 간에 연담화가 진행되지 않도록 하는 지역계획이 필요하다; (6) 지역계획은 융통성 있게 하되, 공공목적이 아니면 합부로 변경할 수 없다; (7) 도시계획이나 지역계획이 권위를 갖기 위해서는 법적 구속력이 있어야 한다.

8) 케데스의 지적 배경과 지역계획의 초기 성격에 대해서는 홀(2005: 188~239)의 논의를 참고할 것.

9) 염복규(2008: 172)의 지적처럼 당시 일본에서는 ‘regional planning’을 지방계획으로 번역해 불렀다. 이 글에서는 직접 인용한 부분에 한해 원문을 따라 지방이라고 쓰되, 영어를 병기한다. 그 외에는 모두 지역으로 통칭한다.

획론에 있다”며 분산적 도시계획과 소도시 건설을 주장했다(飯沼一省, 1927).¹⁰⁾ 하지만 일본의 지역계획은 태평양 전쟁을 기화로 ‘국토계획’의 하위 계획으로 편입, 동원된다(염복규, 2008: 175). 전쟁이라는 비상 국면에서 일어난 일이지만, 국가가 지역계획을 통해 지역스케일을 구성하고 동원했던 경험은 일본의 역사적 경로를 형성했다.

한국에서 지역계획은 일본 못지않게 중앙집권적인 계획수단이였다. 최초의 지역계획은 1930년대 조선총독부의 구상에서 찾을 수 있다(염복규, 2016: 343~367). 경인지역계획이나 경성광역계획 등이 지역계획의 범주에 속한다고 알려진다. 계획안으로만 있었다는 한계는 있지만 일본의 하향식 지역계획이 조선에 전해졌다는 증거로는 충분하다. 다만 한국 지역계획의 식민지 기원을 단선적으로 말하긴 어렵다. 지역계획을 국토-지역-도시의 위계로 이해하는 방식이 일본과 한국에서 친숙한 논리였다는 선에서만 유효하다. 일본의 제도나 지적전통은 이 논문에서도 주요하게 다루지만 1960년대 한국의 발전주의 공간생산(박배균·김동완, 2013 참조) 차원에서 이해할 필요가 있다. 대한국토·도시계획학회를 창립하고 국토계획을 주도한 주원의 영향력이나, 그가 소개한 국토계획, 지역계획 수단은 박정희 정권의 국가 공간 전략을 통해서 실현된 것이다.¹¹⁾ 일제강점기에 전해져 아이디어와 담론으로 떠돌던 지역, 지역계획 관념이 1960년대 중앙집권적 영토 조직 과정에서 적극 동원되었고, 그 영향면 위에 오늘날의 국가 공간이 있다.

(3) 수도권 분석의 프레임과 분석대상

다시 영토와 수도의 문제를 생각해 보자. 국가 만들기의 지리는 수도를 중심으로 동질적 영토를 형성하는 과정이다. 수도는 통치의 이념형이 세워지는 곳이고, 그 모델이 확산하는 출발점이다. 하지만 동질적 영토

10) 염복규(2008: 174)에서 재인용.

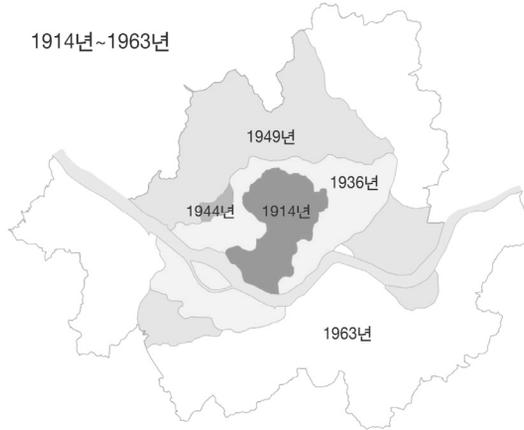
11) 주원의 영향과 한국 지역계획에 대해서는 뒤에서 상술하겠다.

공간은 평면적으로 해결되지 않았다. 영토의 동원에 지역스케일이 등장했다. 국토계획과 그 하위에 배치된 지역(혹은 광역) 계획은 지역스케일을 만드는 일련의 기술들이었다. 여기서 우리는 ‘수도권’(首都圈) 개념을 서로 다른 두 차원의 중첩으로 규정할 수 있다. 다시 말해 주권적 공간으로서 수도, 기능적 공간으로서 지역이 결합해 수도권의 정치지리를 조형한다(강조는 필자). 한편으로는 영토 통치에서 수도의 중심성이, 다른 한편으로는 국가 공간에서 지역 스케일의 가능성이 동시에 드러나는 공간이 수도권이다.

이제 필자는 1960년대 초반을 배경으로 수도 건설과 광역계획, 두 가지 상호 연관된 — 그러나 별개로 다뤄진 — 역사적 개념을 교차시키려 한다. 물론 한국의 국가공간을 근대국가의 성립부터 검토한다면 1960년대 이전에도 몇 번의 중요한 순간이 있다. 대한제국이 수립되던 19세기 말 한성 개조사업이나, 일제 강점기 조선 총독부의 경성부 계획, 해방 직후 미군정기 ‘특별시’ 지정은 지난 100여 년 근대 서울의 지층에서도 기억해야 할 장면이다. 그러나 본 연구에서는 1960년대 초 박정희 정권이 발전주의 도시화의 경로를 형성하기 시작한 시기, 수도-수도권 기획을 집중적으로 다룰 것이다. 전체를 일괄하기에는 지면의 한계도 있지만, 경험 연구의 밀도를 떨어뜨리지 않기 위해 연구 범위를 좁힐 필요가 있다. 덧붙여 1960년대의 사건들은 현재의 시공간 경험을 규정하는 중요한 조각인 동시에, 미래의 공간 기획이 딛고 설 수밖에 없는 발전주의 공간성의 토대이기 때문이다.¹²⁾

12) 최근까지도 국내외에서는 탈발전주의(post developmentalism) — 신발전주의(Neo-developmentalism) 논쟁이 진행되고 있다(박상영, 2015). 발전주의 국가의 소멸과 연속에 대한 입장 차이가 있긴 하지만 최소한 발전주의 국가와 국가공간의 영향력이 1990년대 말, 혹은 2000년대까지도 지속되고 있다는 점은 최근 연구 결과를 통해 확인할 수 있다(박배균·김동완, 2013 참조).

<그림 1> 서울시 행정구역 확장



출처: 서울연구원, 2013: 42.

3. 300만 ‘대서울 계획’과 한강중심 서울 구상: 주권·영토 기획과 수도 서울.

1) 한국전쟁 중에 그려진 ‘대서울’ 계획: 국가, 대수도를 상상하다

광복 후 서울인구는 급증했다. 주민등록을 기준으로 1945년까지 100만 전후로 변동하던 인구가 1948년에는 170만 명까지 늘었다.¹³⁾ 물론 실제 인구는 170만 명 이상이었을 것으로 추정된다. 1949년 8월 서울지역 확장을 명하는 대통령령 제159호, 『시·도의관할구역및구·군의명칭·위치·관할구역변경의건』은 이러한 시대상황을 반영했다. 이 조치로 기존 136 km²의 서울 지역은 288 km²으로 늘어나 약 152 km²의 면적이 신규 발생했다(정문진, 2008: 30). 그러나 확장의 축은 동서 방향이었다. 한강 이남으로는 기존의 영등포 지역에 시흥군 동면 3개리(구로리, 도림리, 반대방리)를 편입하는 데 그쳤다.

13) 자료출처: <http://stat.seoul.go.kr> 서울시 정보화기획담당관.

서울시 경계가 넓어졌지만 신규 편입지를 도시계획 구역으로 당장 편입한 것은 아니다. 실제 계획이 작성될 때까지는 잠재적 개발용지로만 남아 있었다. 광복 직후 부족한 역량과 물자를 감안하면 당장의 도시계획은 기대하기 어려웠다. 1950년 2월 현재 서울시의 구상에서는 기존 서울 시계(1936년 확장구역) 내 미개발지가 우선 계획 대상이었다.¹⁴⁾ 당시 서울시는 미아리와 홍제동 등 기존 계획구역 내 전차 부설 사업도 예산 부족으로 착수하지 못했다. 게다가 그 해 발발한 한국전쟁은 그나마 진행되던 도시계획 사업 대부분을 파괴해 버렸다. 그런데 몇몇 정책 입안자는 폐허가 된 서울에서 뜻밖의 아이디어를 떠올린다. 1950년 11월 21일 발표된 ‘대서울 계획’이다.¹⁵⁾

‘대서울’은 당시 정부나 대중매체에서 간혹 수사로만 쓰이던 말이다. 1930년대 조선총독부의 ‘대경성’ 계획을 연상시키기도 한다. 그러나 새로운 수도 ‘대서울’을 상상하는 기획은 그 자체로 ‘대경성’과 단절을 선언한다는 점에서 의미심장하다. 대강의 내용은 기존 가로망의 확장, 중앙청과 시청 사이 광장 설치, 지하철 설치 등이다. 서울 외곽의 위성도시 설치와 고속철도망 구상이 눈에 띈다. 이듬해인 1951년에 발표된 ‘대서울 계획’의 상세 내역을 보면,¹⁶⁾ 구서울 도심을 ‘복구시대’로 정해 전재(戰災)를 복구하고, 한강 이남 ‘신설시대’에 위성도시를 건설해 충분히 성장시킨 후 차차 합시(合市)한다는 구상이 있다.¹⁷⁾ 그런데 ‘대서울 계획’에는 당시로서는 파격적인 개념이 있었다.¹⁸⁾ 바로 ‘한강 중심 대서울’ 구상이다.

1950년대까지 한강은 서울의 자연 경계였다. 영등포조차 서울시에 편

14) 《경향신문》 1950년 2월 25일자, “10년 후의 도시계획 홍제 미아리로 확대.”

15) 《조선일보》 1950년 11월 22일자, “30년 후를 예상한 대서울의 계획안.”

16) 《동아일보》 1951년 2월 16일자. “한양 도읍 오백년에 종지부! 새로운 수도 점정(占定)을 계획입안.”

17) 《동아일보》 1951년 3월 1일자, “미려웅장한 신수도, 서울시당국의 신설도시 계획안.”

18) 《조선일보》 1951년 11월 12일자, “한강중심의 대서울, 도시계획 수정안(遂成案).”

입된 지 15년이 되지 않은 때였다. 광복 직전에는 영등포 읍회가 서울 편입에 반대해 주민운동을 벌이기도 했다(김하나, 2014: 60~61). 이런 시절에 한강을 서울의 중심에 놓는다는 서울 확장 구상이 발표된 것이다. 1952년 3월 25일 서울시 당국은 그간 작업을 토대로 도시계획안을 출판해 배포했다. 서울 환도에 즈음해 당국이 발표한 ‘대서울건설 5개년계획’에서 한강 이남 지역을 포함, 한강을 중심으로 하는 인구 300만 ‘대서울’이 등장했다.¹⁹⁾ 언론보도에 따르면 동계획서의 계획구역은 서울역을 중심으로 반경 15km 내외의 700 km² 범위이며, 내부에 5km 간격으로 도심지대, 중간지대, 교외지대를 동심원형으로 배치했다.²⁰⁾ 안타깝게도 현재로서는 이 계획안의 전모를 알 길이 없지만, 당시 작성된 도면은 이후 서울시 자료로 전해진다(서울시, 1977). 도면상으로는 1939년 일제의 도시계획과 크게 다르지 않다. 여의도를 녹지로 지정했을 뿐, 다른 용도지역은 거의 동일하다. 하지만 1952년판 도시계획도면 중 가로망 계획안에는 작지만 사사roi 넘기기 어려운 변화가 하나 있다.

2) 수도의 미덕과 국가적 이상: 1950년대 ‘대서울 계획’의 의의와 한계²¹⁾

1952년 가로계획은—1939년 일제의 계획에 비해—전반적으로 축소되었다. 성긴 가로망 사이에 가로망이 밀집한 몇몇 지역이 보인다(<그림 2>).

상대적으로 조밀한 가로망은 세종로 일대 관청가와 노량진·흑석 지역에 배치되었다. 현재로서는 이런 계획의 배경까지 구체적으로 알 수는 없다. 도심지의 경우 전쟁으로 폐허가 된 정치 중심지를 복원한다는 의미를 추론할 뿐이다. 그런데 이 그림에서 우리는 뜻밖의 교량 계획을 발견하게 된다. <그림 2>에는 총 4개의 교량이 보인다. 좌측에서부터 두

19) 《경향신문》 1953년 8월 18일자. “대서울 건설 5개년계획.”

20) 《경향신문》 1952년 5월 1일자. “새 서울 건설은 이렇게, 도심지대 등삼분.”

21) 이 절은 김동완(2017: 163~167)의 내용을 참고해 확장 발전시킨 내용이다.

는 떨어진 형태의 — 국가 계획형 신도시가 위성도시였다. 일제 강점기 ‘대경성’ 구상에서도 경성을 중심으로 위성도시를 배치하는 유사한 형태의 다이어그램이 있었다(염복규, 2016: 357). 전 세계를 유랑한 지역계획 개념이 수도 서울의 비전으로 도입되는 순간이었다.

특히 눈여겨볼 대목은 윤정섭이 서울권역 개념과 위성도시 배치를 정당화하는 논리다. 그는 “서울 주변 외 서울 대지방권 내 위성도시에 관한 상론은 주원 선생 저(著) 『국토정책의 이론과 운용』 참조”라며 동계획의 이론적 근거를 밝힌다. 주원이 누구인가? 그는 1928년부터 1937년까지 일본 오오하라(大原) 사회경제연구소에서 연구원으로 일하며 일본 국토·도시계획의 선구 이시카와 히데아키(石川榮熈), 이이누마 다즈미(飯沼一省)를 사사했다(이주영, 2015: 12). 특히 이이누마 가즈미는 일본 지역계획을 조형하고 정착시켰던 바로 그 인물이다.

주원이 일본에 체류하는 동안 일본의 국토계획이 본궤도에 이르지 못했다지만, 일본 사정에 밝았던 그가 국토계획을 진두지휘 했다는 사실은 많은 것을 시사한다. 1959년 대한국토계획학회 창립을 주도한 주원은 그의 저서에서 ‘서울 대도시지방계획’ 및 ‘권역계획’을 필두로 각 지방 권역별 계획을 국토계획의 틀에서 다루게 된다(주원, 1953). 인구배치와 공업배치를 중심으로 국가주도의 국토계획을 추진했다는 점은 일본의 하향식 지역계획을 언급할 충분한 논거로 보인다. 윤정섭이 ‘대서울 계획’을 평가한 대목을 살펴보자.

“상기한 웅대한 도시계획을 획책하는 데 허다한 제약이 있으니, 이를 부연하여 보면 1) 국토계획, 지방계획의 결여, 2) 도시계획법의 불비, 3) 귀속재 처리의 합리화를 들 수 있는데 … 대서울이 완성되는 날 우리 수도 서울은 삼천만 국민생활의 표징이요 UN정신의 구현화로서 자손만대에의 훌륭한 유산이 되리라 확신한다.”²⁴⁾

24) 윤정섭, 앞의 글.

윤정섭은 수도 서울이 갖는 상징적 의미를 분명히 언급한다. 그러면서 국토계획-지역계획-도시계획의 계열 속에 서울 권역을 위치시킨다. 주원의 영향이나 윤정섭의 평가를 통해 보면, 당시 서울 도시계획이 동원되는 방식이 드러난다. 전쟁 후 ‘대서울 계획’은 주권자의 처소를 시급히 복구하지는 선언인 동시에, 국가 공간 조직을 재편하는 시발점이었다. 그것의 실행 여부와 무관하게 말이다. 현실 조건은 녹록하지 않았다. 첫 단추를 꿰기도 어려웠다. 전쟁 중에 구상된 탓에 서울을 마치 백지처럼 가정했다.²⁵⁾ 강북 도심권 도로 23개 모두를 확장·재편하겠다는 야심찬 구상이 아닌가. 그러나 수도 서울이 물리적으로 완곡되었다 해서 토지대장의 소유관계가 사라지지는 않는다. 시간, 자원 모두 부족했다.²⁶⁾ 토지구획정리사업이 앞의 전부였던 시절에 거대한 계획은 이상과 구호일 뿐이었다.

자원동원에 실패한 계획은 규제로 남았다. 재산권 행사에 제약을 받던 토지 소유자들은 불만이 컸고, 도시계획 재검토를 촉구하는 민원이 급증했다.²⁷⁾ 결국 서울시는 도시계획을 수정한다.²⁸⁾ 우선 기존 구도심 지역의 도시계획선을 전면 완화했다. 중요 간선도로만 남겨두고 대부분의 골목길을 계획에서 제외해 재산권 행사를 가능하게 했다. 세종로 기점 15km를 서울시에 편입시키되,²⁹⁾ 매 5km마다 위성도시를 배치하기로 했다. 소유관계가 복잡한 강북의 도심을 피해, 한강 이남에 위성도시를 개발하는 계획을 세웠다. 결국 1950년대 말 서울시 도시계획은 도심 기점 15km 범위까지 서울을 확장한다는 기본 원칙을 유지하면서, 구도심 외

25) 《동아일보》 1958년 4월 1일자, “現實無視한 都市計劃.”

26) 1950년대와 1960년대 초반 한국은 원조 경제에 의존하고 있었다. 미국의 원조 정책에 따라 다소간의 변화가 있지만, 국가 재정 상황은 좋지 않았고, 민간 자본 동원도 여의치 않았다. 석유조차 배급에 의존하는 실정이었다. 이와 관련한 자세한 사항은 김동완(2014)을 참고할 것.

27) 이상의 내용은 《경향신문》 1958년 8월 23일자, “都市計劃을再檢討”를 참고.

28) 《동아일보》 1958년 10월 31일자, “서울 都市計劃大幅變更.”

29) 어떤 이유에서인지 몰라도 기존 서울역 기점에서 세종로 기점으로 바뀌어 공표되었다.

부의 위성도시 건설에 주력하는 방향으로 선회했다. 결과적으로 실행되지 못했지만 ‘대서울계획’의 의의는 분명하다. 이 계획에는 전쟁 후 수도를 정비한다는 주권적 문제의식과, 서울 인구 분산이라는 실천적 목적의식이 담겨 있다. 수도만들기와 지역계획의 결합을 예비하는 흔적이 뚜렷하다. 이러한 시도는 1960년대로 이어져 본격적인 수도-수도권 만들기로 이어진다.

4. 1960년대 수도권 의 탄생, 국가처럼 보기

1960년대 초 한국 정치사는 격동을 겪는다. 4·19혁명과 5·16 쿠데타를 거치며 상반된 성격의 두 정권이 1년 차로 탄생했다. 그런데 공교롭게도 두 정권은 “국토 건설”이란 구호를 공유했다. 전쟁과 정치 불안 탓에 지연된 전 영토의 체계적 관리가 시급한 과제로 떠오른 것이다. 특히 5·16 쿠데타 이후 군부는 실제로 과업을 수행하며 국가스케일 중심의 강력한 동원체제를 수립했다. 지리적 거점은 수도 서울과 동남권의 산업 공간이었다. 군부는 국가스케일에 제도적 권능을 밀집시켜 자원 동원력을 높이고, ‘특정지역’이라는 이름을 붙여 극단적인 불균등 발전 전략을 펼쳤다 (Gimm, 2013). 수도권과 남동임해공업벨트는 당대의 국가 역량이 집결하는 특별한 공간으로 규정되었다.

이러한 시대적 배경을 염두에 두고 다음에서는 1960년대 초반 수도 서울에서 교차하는 두 가지 국가 공간을 살펴볼 것이다. 첫째는 영토화의 거점으로서 수도 공간을 구축하는 기획이고, 둘째는 국가-지역(광역)-도시로 이어지는 공간 위계의 구성이다. 전자가 해방 후 지속된 주권 논리의 일환이라면, 후자는 20세기 초반부터 세계를 여행했던 지역계획 개념이다. 수도의 특수한 지위가 제도화되는 한편, 지역 스케일로서 수도의 권역이 구성되는 서로 다른 두 가지 국가 프로젝트가 서울을 중심으로 전개된다.

1) 수도 지위의 재구성, ‘서울특별시 행정에 관한 특별조치법’

“쿠데타 주체세력 가운데 핵심 인물로서 서울특별시장이 되어 의기양양 하던 윤 시장은 자기가 한신의 지휘를 받는 부하라는 것을 알게 되자 참을 수 없는 굴욕감을 느꼈다 … 윤태일은 주체세력 중에서도 중심에 서는 인물이었는데, 그에 비해 한신은 주체세력에 속하지 않았다. 그런 한신 장군이 자기의 직속상관이라는 점을 윤태일은 참을 수 없었다. 윤시장은 최고 회의 의원들을 상대로 은밀한 운동을 전개한다”(손정목, 2005: 117~118).

원로 도시계획사학자 손정목은 그의 저서 『한국도시 60년의 이야기』에서 ‘서울특별시 행정에 관한 특별조치법’의 탄생 배경에 대해 이렇게 말하고 있다. 1962년 1월 27일 제정된 이 법은 서울특별시를 승격시켜 국무총리 산하에 두고, 서울특별시장을 중앙 각 부 장관과 동격으로 올리는 근거가 되었다.³⁰⁾ 당시 윤태일 서울시장이 한신 내무부 장관에 경쟁의식을 느껴 제도 정비를 종용했다는 것이 손정목의 논지다. 물론 당시의 정치적 상황에서 윤태일 개인이 그런 일을 도모했을 개연성도 있다. 역사적 사건을 다양하게 해석할 가능성은 늘 열려있다. 그렇지만 수도 서울의 법적 지위 문제를 한 개인의 시기심 문제로 치부하기는 어렵다. 윤태일 이후, 심지어 지금까지도 서울시의 지위가 유지되는 이유는 무엇인가? 1963년 전국적 행정구역 개편과 서울시 행정구역 확장까지 한 시야에 놓고 보면, 서울시의 법적 지위 격상은 예사롭지 않다.

특별조치법의 내용은 비교적 간단하다.³¹⁾ 전체 7조로 이뤄진 이 법안에서 가장 중요한 내용은 서울시장의 지위와 중앙정부 개입범위를 규정

30) 이보다 앞선 1946년 9월 18일 미군정 군정법령 제106호 『서울특별시 설치』에서 서울에 대한 특별한 지위를 준 바 있다. 이 법령에서 미군정은 서울을 경기도에서 분리해 다른 도와 동등한 지위를 주고 ‘independent city’로 규정했다. 1962년의 법적 조치는 여기서 한 발 더 나아가 서울특별시장을 장관급으로 격상시키고 내각에 참여시키고 있다(손정목, 2005: 25~31).

31) 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>), 최종접속일: 2015년 11월 20일.

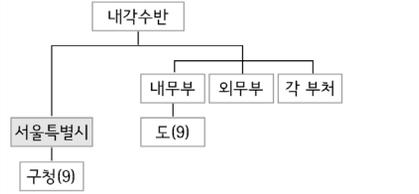
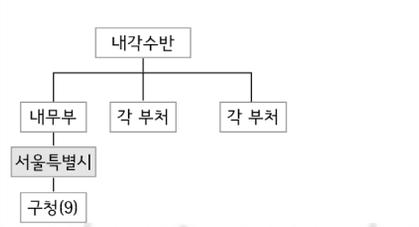
한 2조와 3조에 있다. 먼저 2조를 보면 서울특별시장을 별정직으로 하여 내각 수반 직속으로 둔다. 서울시장의 지위에 초점을 둔다면 2조가 이 조치의 핵심처럼 보일 수 있다. 그러나 3조에서 “중앙행정기관의 장은 다음 각 호에 해당하는 사항에 한하여 그 소관 사무에 관하여 서울특별시에 지시하고 감독할 수 있다”고 말한 중앙정부 개입의 범위를 보면 정반대의 해석, 다시 말해 이 법안이 서울시의 지위 상승을 목적으로 한 것이 아니라, 서울시에 대한 중앙정부의 직할 관리를 강화하기 위해 기획되었다는 해석이 가능하다. 1962년 2월 9일 제정된 동법 시행령에서 꼼꼼히 열거하고 있는 서울시 행정에 대한 중앙정부의 지시감독 범위를 보면 서울시 직할에 대한 최고회의의 의지가 더욱 선명하다. 이런 기획이 윤태일 개인의 야심에서 기인했을까?

이 건에 관한 최초의 공식적인 기록은 1961년 12월 28일 ‘국가재건최고회의 상임위원회’ 회의록 상에 있는 ‘서울특별시의 법적지위 향상 동의의 건’으로 보인다.³²⁾ 회의록에는 「국가재건최고회의 내무 제685호」에 따라 1961년 12월 22일까지 서울특별시 지위에 대한 연구보고서를 작성하도록 지시했다는 언급과 함께, 그 연구 결과를 요약 정리한 부록이 있다. 이 연구에서는 워싱턴, 런던, 도쿄, 바티칸시국에 관한 사례분석을 통해 서울특별시 승격의 네 가지 방안을 제안했다(<표 1> 참조). 현재로서는 제도 연구를 누가 언제부터 시작했는지 알 수 없다. 하지만 비교의 논리는 꽤 치밀하다. 내용을 보면 각각의 안이 지닌 장단점을 비교하고 있으며, 결론에서 “제4안을 채택하시되 서울특별시에 대한 입법조치 및 수반하는 사무처리를 위하여 중앙사무 이양준비위원회를 설치”하라는 제안으로 갈음한다.

그런데 최고회의 상임위원회에서는 전혀 다른 방향으로 논의가 흘러간다. 상임위원들은 보고서의 제안과 달리 1안과 2안으로 의견을 모았다. 먼저 유원식, 김윤근, 이석제 위원은 수도서울의 계획과 국제화를 위

32) 1961년 12월 28일 국가재건최고회의 상임위원회 회의록 제95호(출처: 국회회의록, <http://likms.assembly.go.kr/record/index.jsp>, 최종접속일: 2015년 11월 20일).

< 표 1 > 조사항목

구분	조직안과 장단점
1안	<div style="text-align: center;">  </div> <p>특징 국가재건최고회의의 직할</p> <p>장점 각 부로부터 간섭 줄고 시정이 신속해짐 의회가 불필요해 경비 절감 수도로서 지위 강화</p> <p>단점 시민 참정권 박탈, 관치도시가 됨 이중적 정부조직 서울시장에 과도한 권한 부여 현행 법률상 문제점 다수</p>
2안	<div style="text-align: center;">  </div> <p>특징 자치단체, 내각수반 직할 국가사무 대폭 이양, 시장 각의 출석</p> <p>장점 지방자치제도 지속 서울특별시 독자계획 수립, 신속한 행정 수도 서울 발전 가속</p> <p>단점 중앙통제 약화로 국정수행 둔화 중앙과 지방발전의 조화 어려움 지방자치단체 지휘계통 2원화</p>
3안	<div style="text-align: center;">  </div>

구분	조직안과 장단점
특징	내무부 소속으로 존치 국가사무 대부분을 서울특별시에 이양 시장 지위 원급대우
장점	지방자치 지휘계통 일원화 시장권한 강화, 시정의 일관성
단점	지방자치단체 지위와 권한 불균형 기구 강화로 예산 증가 각 부 간섭이 유지되어 시정 지연
조직	<pre> graph TD A[내각수반] --> B[내각사무처] A --> C[공안청] A --> D[지방청, 국] A --> E[각 부처] C --> F[서울특별시] D --> G[각 도] </pre>
4안 특징	내무부 폐지, 공안청 신설 지방청 또는 국을 내각수반 직속에 설치 시장 지위는 원급으로 함
장점	지방행정 감독권의 편제, 권력분산 공정한 지방감독과 인사, 업무효율 확보 치안행정을 전국조직에서 담당 공안청 신설로 경찰중립 전국적으로 균일한 지방시책
단점	내각수반 업무과중 국, 과 조직 증가

해 최고회의가 서울특별시를 직할해 최고회의의 리더십을 직접 발휘하자며 1안을 지지했다. 이에 대해 의장 고문으로 있던 고려대 교수 성창환과 검사출신 신직수가 2안과 4안을 지지하며 서울의 자치에 무게를 두었다. 서울시의 입장은— 이 회의에 참석한 서울시 ‘최대령’³³⁾의 발언을 통해볼 때— 2안에 가까웠다. 이런 논쟁 속에서 박정희 당시 최고회의 의장은 270만 수도 서울의 행정기구를 최고회의 직할로 두기 어렵고, 국

33) 회의록에는 간단히 『서울시 최대령』으로 기재되어 있으나, 당시 서울시 보직을 볼 때 서울시 내무국장 최선 대령으로 추정된다.

고 보조도 전체 서울시 예산의 5% 수준이므로, 2안을 기준으로 다시 연구하도록 지시했다.

1안과 2안을 두고 약간의 논쟁이 있었지만 최고회의 상임위원들은 같은 정당화 논리 위에서 논의를 진행했다. “서울을 지배하는 자가 한국을 지배”하고, 서울의 야당지지 성향을 극복하기 위해 강력한 행정력이 필요하다며 1안을 지지한 유원식이나, 260만 서울인구를 해결하고 국제도시로 성장시키기 위해 최고회의의 의사결정이 빠르게 전달되는 1안을 지지한 김윤근, “정치·경제·문화·사회의 중심지”이자 “국민여론을 반영하는 대표적인 중심지”인 서울에 관한 건이므로 2안이 타당하다는 박정희 모두 서울의 중심성과 그에 걸맞는 행정적 형식을 주장했다. 쟁점은 수도 서울에 대한 중앙정부, 특히 최고 의사결정기구의 개입정도였다.

다시 이 법안의 목적을 검토해 보자. 과연 상임위 회의 안건 제목처럼 서울시 승격에 관한 것인가? 서울시장의 정부서열은 분명히 상승했다. 그러나 이것이 서울의 자율성을 의미하지는 않는다. 유원식이나 김윤근 등 상임위원의 의견은 위에서 언급한 바와 같다. 문제는 박정희 의장의 입장이다. 그는 서울시의 예산 자율성을 근거로 1안이 아닌 2안을 지지한다. 표면적으로는 서울시의 자율성을 강조하는 것으로 보인다. 하지만 장군 박정희로서 조직을 대한 태도는 다른 상임위원들과 다르지 않았다. 특별조치법이 제정되기 직전 1962년 1월20일 상임위원회를 보자.³⁴⁾

당시 법제처장은 내각 안을 설명하면서 서울특별시의 특성 상 “시장을 별정직으로 하고 각의에 출석케 함으로써 혁명시책을 즉각적으로 시정에 반영케” 하기 위해 안을 마련했다고 설명한다. 이에 대해 박정희 의장은 사실상 내무부 장관이나 각부 장관이 “지휘 감독”하고 있던 것을 내각 수반이 “일괄 지휘케 하자는 것”이고, “내각수반이란 지휘관 밑에 일개 참모를 두는 것과 같다”며 특별한 기구나 조정관은 불필요하다고 말한다. 이를 통해 볼 때 박정희 의장 역시 1안을 지지했던 상임위원의

34) 1962년 1월 20일 국가재건최고회의 상임위원회 회의록 제7호(출처: 국회의회의록, <http://likms.assembly.go.kr/record/index.jsp>. 최종접속일: 2015년 11월 21일).

조직관과 크게 다르지 않으며, 자원의 효율성에 따라 2안을 선택했다는 결론이 타당하다. 결국 장군 박정희의 시각에서 특별조치법안은 수도 서울의 시정을 중앙정부의 지휘 체계 내에 배치해 정책과정을 가속시키는 수단이었다.

따라서 우리는 다음의 두 가지 결론을 내릴 수 있다. 첫째, 1962년 1월의 기습적인 특별조치법안은 권력의 중심이자 영토의 모범으로서 수도 서울을 대하는 당시 군부의 시선을 보여준다. 『서울시 지위에 관한 건』은 국토재건과 정부조직 재편에서 수도 서울의 위치를 재정립하는 정책과정 위에 있다. 둘째, 이 법안은 5·16 군사정권이 인식하는 중앙-지방 관계를 드러낸다. 특히 내각수반-서울특별시장 관계를 보는 군부의 조직관은 군사조직의 하향식 지휘 체계였다. 이런 조직관을 근대 국가의 관료제 특성으로 일반화할 수도 있지만, 지휘관과 참모 관계에 빚대어 설명할 정도의 중앙집권적 조직관은 흔하지 않다.

요컨대 ‘서울특별시 행정에 관한 특별조치법’은 즉흥적인 의사결정이 아니었다. 박정희와 최고회의는 정부조직 개편이나 지방자치제 폐지 문제와 함께 수도 서울의 법적 지위문제를 다루고 있었다. 비록 짧은 기간 빠르게 결정한 사안이라 해도 박정희 정권, 나아가 한국 발전주의가 요구하는 공간조직의 성격을 잘 보여주고 있다. 국가스케일 일변도의 공간관은 수도에서부터 영토 전반으로 확산해가는 중앙집권적 영토 조직화의 논리로 이어졌으며(Gimm, 2013), 그것은 국토계획과 광역계획을 고안해 기존의 도시계획에 접속하는 박정희 정권의 공간 생산 방식으로 정형화되었다.

2) 1963년 서울 확장과 수도권: 도시-광역-국토계획의 계열

1962년 5월 29일 최고회의는 서울 도시계획의 방향을 논의했다.³⁵⁾ 핵심 의제는 20년 후 인구 500만 명을 가정했을 때, 수도 서울의 계획 방향

<그림 4> 1962년 10월 행정구역 변경안



출처: 《경향신문》 1962년 10월 6일자, “맘모스·새서울의鳥瞰圖”.

이었다.³⁶⁾ 역시 토지 공급처로 손꼽힌 지역은 한강 이남 지역이었다. 한강 이남에 위성도시를 건설하겠다는 주장은 기존의 ‘대서울 계획’과 다를 바 없지만, 준비과정은 더 치밀했다. 최고회의가 있는 지 두 달 후 서울대 사범대학교 지리과가 주최한 “서울지역 확장을 위한 기초조사”가 실시되었다. 이 조사는 한강 남부 14개면(180여 리)을 망라하는 광범위한 연구였다.³⁷⁾ 같은 해 10월 정부는 서울시 확장 구역안을 발표하는데, 시흥군 신동면과 광주군 언주면³⁸⁾ 일대 50km²에 주거지역을 조성하겠다는 계획이다.

1963년 서울시 행정구역 확장은 경기도 12개 면, 90개 리를 서울시에

35) 1962년 5월 29일 국가재건최고회의 상임위원회 회의록 제43호(출처: 국회의회의록, <http://likms.assembly.go.kr/record/index.jsp>. 최종접속일: 2015년 11월 20일).

36) 《경향신문》 1962년 5월 30일자, “20년 후 인구 500만 서울로.”

37) 《경향신문》 1962년 7월 14일자, “5백만 인구 위한 서울시 확장 기초조사 착수.”

38) 현재 강남지역으로 당시 한 일간지에서는 ‘남서울’이라 불렀다(《경향신문》 1962년 10월 6일자, “맘모스·새서울의 鳥瞰圖”를 참고할 것).

편입시켰다. 서울시의 전체 면적은 268.35km²에서 613.04km²로 크게 늘었다(안창모, 2010: 74~75). 이는 1950년대 ‘대서울 계획’, 특히 윤정섭(1955)이 소개한 다이어그램에서 서울의 세력권으로 보았던 지역과 거의 일치한다. 1950년대 ‘대서울 계획’에서 지목한 위성도시를 서월 권역 내로 편입시킨 것이다. 박정희 군부는 그동안 ‘남서울’로 불리던 지역을 서울로 편입시켜 한국 전쟁 시절부터 추진해 온 수도 서울의 주권적 구상을 완성하는 한편, 실질적인 인구문제에 대처하려 했다. 한국 전쟁 직전 인구가 170만 가량 되었고, 1960년 현재 주민등록 기준 서울 인구가 250만 명 정도라는 점을 감안할 때, 20년 후 인구 500만 명 계획은 비현실적 목표가 아니었다.³⁹⁾

그런데 서울 지역 확장이 진행되고 있을 무렵, 국토를 체계적으로 조직하려는 기획이 본격적으로 등장한다. 사실 1960년 4월 혁명으로 집권한 장면 정권도 국토 계획의 중요성을 인지했다. 잘 알려진 국토건설단은 이러한 문제의식에서 조직되었다. 다만 장면 정권의 계획은 미국 원조정책의 영향으로 —노임을 보조하는— 실업정책 성격이 강했고, 토목공사 위주의 단편적 사업이 주를 이뤘다(임송자, 2013). 그런데 박정희 정권의 접근은 조금 달랐다. 1962년 11월 8일 정부는 『국토종합건설계획편성』이라는 내각수반 지시각서를 내리고, 국토개발계획을 경제개발계획에 편입시킨다. 토건 중심의 점(點)형 계획을 폐기하고 경제전략에 맞는 국토 공간 조직을 갖추기 위한 시도였다(이주영, 2015: 19). 여기서 등장하는 수단이 바로 지역계획이다.

1960년대 초 서울과 인근 지역에 대한 국가의 시선을 생각해보자. 우선 국가의 시선에서 서울은 수도였다. 1950년부터 기획된 ‘대서울 계획’에는 주권적 장소로서 서울의 이념이 담겼다. 한편 서울은 전국적인 인구 저장소였다. 국토 전반의 관리와 인구 재배치에서 중요한 광역권이였다. 두 가지 시선이 교차하는 지점에 등장한 개념이 ‘수도권’이다.

39) 이상의 인구통계에 대해서는 서울특별시 『서울 인구추이: 주민등록인구』를 참조했다(출처: <http://stat.seoul.go.kr>; 최종접속일 2017년 5월 30일).

<그림 5> 수도권 광역도시계획 예상 구역



출처: 《동아일보》 1963년 8월 9일자, “합리적 국토건설, 광역도시계획”.

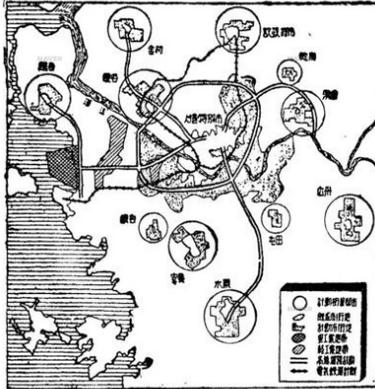
1962년까지 수도권은 거의 쓰이지 않는 말이었다.⁴⁰⁾ 수도와 광역권이 교차해 만들어진 수도권 개념은 정부가 국토건설종합계획을 추진하면서 통용되기 시작했다. 1962년 10월 한 신문에는 정부가 계획 중인 국토계획안이 공개됐다.⁴¹⁾ 기사의 골자는 다음과 같다. 당시 건설부는 전국을 여러 도시권역으로 나누고, 권역별 개발계획을 수립하려 했다. 그 중 첫 번째 광역계획 대상지를 수도권으로 삼았는데, 대강의 구역은 <그림 5>와 같다.

이듬해 10월 정부는 ‘국토건설종합계획법’을 제정 전국계획-도계획-군계획으로 이어지는 종합계획을 법제화했다. 하지만 당시 정부의 관료 역량은 종합계획을 추진하기에 충분하지 않았다(이주영, 2015: 19~21). 게다가 이 계획의 주무부서인 건설부는 1962년에 첫 선을 뮌 신생 부서였다. 현실적으로 건설부가 택할 수 있는 대안은 같은 법에 규정 되어

40) 네이버 뉴스라이브러리를 통해 동아일보, 경향신문, 매일경제 세 종의 신문을 1920년도부터 검색한 결과 1962년에야 일본의 수도권 정비계획을 소개하면서 처음 사용되었다.

41) 《동아일보》 1963년 8월 9일자, “합리적 국토건설, 광역도시계획.”

<그림 6> 경인지역 개발계획



출처: 《경향신문》, 1964년 12월 19일자.

있는 ‘특정지역건설종합계획’이었다. Gimm(2013)이 지적하듯이 발전의 섬을 구성하되, 지역(광역)적 계획을 병행하도록 한 것이다. 특정지역을 선택하는 기준은 ‘경제개발 5개년계획’이었다. 건설부에 비해 경제기획원의 국토개발 구상은 앞서 있었다. 경제기획원은 이미 1962년 개발계획 총서 1권 『경제개발을 한 계획기술과 공업개발계획의 방법』, 1963년 『국토개발의 기본구상』을 발간해 국토계획 업무를 진행하고 있었다.

정부는 몇몇 발전의 섬을 특정지역으로 지정한 후, 순차적으로 광역계획을 실시했다. 그 중 가장 먼저 지정된 곳이 바로 경인지역이다.⁴²⁾ 1964년 대통령 재가를 받은 경인지역 개발시안에 따르면 개발범위는 서울시를 중심으로 인천, 수원, 의정부 3개 시와 양주, 고양, 광주, 파주, 시흥, 김포, 강화, 부천, 용인, 화성 등 10개 군이다.⁴³⁾ 경인지역에서 초점을 두는 계획 대상은 크게 두 가지였는데 그 중 하나는 경인 간 공업지구 관

42) ‘국토건설종합계획법’상 특정지역으로는 경인지역이 최초이지만, 1962년 1월 초범적으로 지정된 울산공업지구가 실질적으로는 최초의 특정지역이다. 울산 공업지구에 관해서는 김동완(2014)을 참고할 것.

43) 《경향신문》 1964년 12월 19일자, “都市肥大와 交通重荷.”

리였고, 다른 하나는 서울-위성도시의 계열 구성이었다. 특히 이 지역의 인구 성장을 관리하기 위해 교통, 물, 식량, 전력 등 순환망을 구성하는데 역점을 두었다(<그림 6> 참조).

비록 처음 구상대로 ‘수도권 계획’을 달성하지는 못했지만, 1964년의 특정지역계획은 현재 수도권의 물리적 토대를 닦았다. 서울, 인천, 경기를 묶어 하나의 권역으로 제도화하고, 권역 내부의 순환망을 가설했다. 혹자는 1960년대 제안된 수도권 개념이 실상은 1980년대 이후에나 확정되었다고 말할 수도 있다. 하지만 중요한 것은 수도권이 언제 법적으로 규정되었느냐는 문제가 아니다. 하향식 지역주의는 제도적 경계 만 아니라 물리적·상징적 경계와 함께 작동한다(김동완, 2009). 지금도 수도권의 세 가지 경계는 지속적으로 변동하고 있으며, 서로를 규정한다. 다만 이 연구에서 검토한 국가적 기획은 우리가 현재 경험하는 수도권의 심상을 강하게 규정한다는 차원에서 이해할 수 있으며, 그런 의미에서 1960년대 수도권의 탄생을 말하는 것이다.

5. 결론

지금까지 본 연구에서는 1950년대부터 서울을 둘러싼 담론과 기획을 살펴보았다. 시작은 ‘대수도론’과 뒤이은 수도 계획이었다. 흥미롭게도 대수도론과 이를 실현하기 위한 서울 지역 확장계획은 이미 한국전쟁 중에 작성되고 있었다. 전쟁이라는 특수한 상황에서 만들어진 계획안이지만, 그 안에는 한 국가의 정치적 중심 도시를 만들기 위한 국가적 기획이 뚜렷했다. 이어 1961년 군부 집권기의 본격적 계획을 살펴보았다. 당시 군부는 서울시의 법적지위를 조정하고, 서울시 범역을 확장했다. 쿠데타 직후였지만 군부의 기획은 빠르고 적극적이었다. 그 결과는 서울시장의 지위 상향, 강남지역 편입, 현재 수도권 지역에 해당하는 특정지역계획이었다.

이제 서두에 던진 질문으로 돌아가 보자. 서울시의 법적지위 향상이나 서울 지역 확장은 1950년대 이래 지속된 수도 만들기의 일환이었다. 전쟁중에 제안된 ‘대서울’, ‘대수도’의 비전은 1950년대 ‘대수도 계획’의 형태로 유지되었고, 1960년대 실질적 기획으로 이어졌다. 그러나 1960년대 초반 집권 군부는 국가공간의 조직화라는 목표를 더했다. 국가 공간 전반을 재조직해, 단기적으로는 서울의 인구 문제를 해결하고, 장기적으로는 국가 공간을 효율화하는 일련의 기획이었다. 그 결과 — 비록 전국적으로 일괄시행하지는 못했지만 — ‘발전의 섬’과 그것을 둘러싸는 특정 지역계획이 성안되었다. 이런 맥락에서 수도권 개념은 ‘대서울’이라는 기존의 주권적 담론에 광역(지역) 계획 같은 스케일 구성 기술이 결합해 나타난 역사적 산물이었다. 1960년대 발전국가의 국가 중심 공간 전략은 개념의 결합을 실제 공간에 구현해냈다.

이상의 사건은 서울과 수도권, 더 나아가 국토공간의 현재를 구성하는 역사적 지층이다. 우리는 여전히 서울특별시의 특별한 지위를 인정하고 있으며, 수도권의 변영을 국가적 변영과 동일시한다. 그런 가운데 일각에서는 수도 서울의 특수한 지위를 제거하자는 주장을 펼친다. 서울을 단지 하나의 대도시권으로 보자는 말은 서울을 어느 도시와 같은 처지라는 논리다. 하지만 수도와 수도권은 근대 국가의 영토논리와, 발전주의 공간 전략이 결합한 역사적 산물이다. 서울과 수도권이 국가공간에서 차지하는 위치나 중심성은 국가 기획의 결과다. 국가공간은 무중력의 텅빈 공간이 아니다. 주권의 노모스는 여전히 선명하다. 분권과 자치가 시대 정신이라지만, 기계적인 분권은 오히려 위협할 수 있다. 국가의 공간 생산, 주권의 정치지리는 멈추지 않기 때문이다.

원고접수일: 2017년 11월 10일

심사완료일: 2017년 11월 15일

게재확정일: 2017년 11월 15일

최종원고접수일: 2017년 12월 5일

❖ Abstract

Territorialisation and the birth of Sudogwon (Capital-region)
in the South Korean developmental state, 1960s

Gimm, Dong-Wan

This study examines a series of state's spatial projects centered in Seoul in the early 1960s, when Korean developmentalist state came in. While enhancing Seoul's legal status, that time's government expanded the scale of city of Seoul and established a regional scale of Seoul Capital Area combining Seoul and its satellite cities (combined Seoul and its satellite cities into Seoul Capital Area). Such project composed a part of territorialization that the state (sovereign) power ought to do and at the same time, a process that spatially express the strategic selection of that time's political regime. This article aims to offer an explanation on a critical part of developmental state's spatiality by historically examining major decision-making processes since the Korean War, which has been limitedly address as unofficial history. Also, by analytically identifying political issues that were entangled with the capital region in 1960s, this article argues that the state spatial processes can not only mobilize urban political resources, but also create urban developmental discourses.

Keywords: capital area, scale, state space, regional planning, governmentality

참고문헌

- 건설부. 1963. 『국토건설종합계획대강』, 제1~5부.
- 김동완. 2009. 「1960년대 광주 지방의 지역개발담론과 아래로부터 지역주의」. 《정신문화연구》, 32(4), 247~279쪽.
- _____. 2013. 「통치성의 공간들: 한국의 정치지리를 고려한 시론적 검토」. 《공간과사회》, 44호, 129~162쪽.
- _____. 2014. 「울산공업단지의 서막, 정유공장 건설의 정치지리」. 《대한지리학회지》, 49(2), 139~159쪽.
- _____. 2017. 「강남 어셈블리지」. 박배균·황진태 편저. 『강남 만들기, 강남 따라하기』. 파주: 동녘.
- 김범수. 2006. 「중세 주권 개념에 관한 연구」. 《한국국제정치학회 학술대회 발표논문집》, 2006년 6월호, 578~595쪽.
- 김하나. 2014. 「1930년대 전후 공업도시 담론과 영등포의 서울 편입」. 《도시연구》, 11호, 37~68쪽.
- 김현수. 2004. 「전원도시운동과 뉴타운의 태동」. 대한국토·도시계획학회 편, 《서양도시계획사》, 서울: 보성각, 263~297쪽.
- 르페브르. 앙리(Lefebvre, Henri), 2011. 『공간의 생산』. 양영란 옮김. 서울: 에코리브르.
- 박배균. 2012. 「한국 지역균형정책에 대한 국가공간론적 해석」. 《기억과전망》, 27호, 81~130쪽.
- 박배균·김동완. 2013. 『국가와 지역』. 서울: 알트.
- 박상섭. 2008. 『국가·주권』. 서울: 소화.
- 서울연구원. 2013. 『지도로 본 서울』. 서울: 서울연구원.
- 서울특별시. 1977. 『1977년도시계획연혁집: 관계도집』. 서울: 서울특별시.
- 성백용. 2013. 「백년전쟁 말기 ‘영국령 프랑스’에서의 ‘저항’과 ‘협력」. 《한국서양중세사학회 연구발표회》, 75호, 19~31쪽.
- 손정목. 2005. 『한국 도시 60년의 이야기 1』. 파주: 한울.
- 안창모. 2010. 「강남개발과 강북의 탄생과정 고찰」. 《서울학연구》, 41호, 63~97쪽.
- 염복규. 2008. 「일제말기 지방·국토계획론과 경인시가지계획」. 《서울학연구》, 32호, 171~204쪽.
- _____. 2016. 『서울의 기원, 경성의 탄생』. 서울: 이데아.
- 윤정섭. 1955. 「새로운 서울 도시계획」. 《경향신문》, 1955년 3월 11일자.
- 이주영. 2015. 「한국의 국토 계획과 지역 과학 이론: 제1차 국토종합개발계획 수립의 실행, 1963-1972」. 서울대학교 석사학위논문.

- 임덕순. 1985. 「서울의 수도기원과 전개과정」. 《지리학논총》, 별1호, 1~162쪽.
- 임송자. 2013. 「민주당 정권기 국토건설사업의 추진과정」. 《사람》, 46호, 443~480쪽.
- 주원. 1953. 『國土政策의 理論과 運用』. 서울: 韓國産業科學研究所.
- 푸코, 미셸(Foucault, Michel). 2011. 『안전, 영토, 인구』. 오트르망 옮김. 서울: 난장.
- 飯沼一省. 1927. 『都市計劃の理論と法制』. 良書普及會.
- Agricola, E. M. 2000. "The Hague as the disputed showcase of the Dutch State and Dutch national identity 1814~1917." *GeoJournal*, 51(1-2), pp. 47~56.
- Amsden, A. 1989. *Asia next giant: South Korea and late industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Claval, P. 2000. "The European system of capital cities." *GeoJournal*, 51(1-2), pp. 73~81.
- Dijkink, G. 2000. "European capital cities as political frontiers." *GeoJournal*, 51(1-2), pp. 65~71.
- Geddes, S. P. 1915. *Cities in evolution: an introduction to the town planning movement and to the study of civics*. London: Williams & Norgate.
- Gimm, D. W. 2013. "Fracturing hegemony: Regionalism and state rescaling in South Korea, 1961~71." *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(4), pp. 1147~1167.
- Kristof, L. K. 1959. "The nature of frontiers and boundaries." *Annals of the Association of American Geographers*, 49(3), pp. 269~282.
- Le Maître, A. 1682. *La Métropolitée ou De l'établissement des villes Capitales*, de leur Utilité passive et active, de l'Union de leurs parties et de leur anatomie, de leur commerce, etc.
- Lefebvre, H. 1977. "Space and the state." in Brenner, N., Jessop, B., Jones, M. and MacLeod, G. (eds.). *State/Space: A Reader*, Blackwell, pp. 84~100.
- Paasi, A. 1996. *Territories, boundaries and consciousness. The changing geographies of the Finnish-Russia border*. Chichester: Wiley.
- Smith, N. 1996. *The new urban frontier: Gentrification and the revanchist city*. London; New York: Routledge.
- Smith, N. 2000. "Scale." in Johnston, R. J., Gregory, D., Pratt, G. and Watts, M. (eds.). *The dictionary of human geography* (4th edn), Oxford: Blackwell, pp. 724~727.
- Van der Wusten, H. 2000. "The cityscapes of European capital cities." *GeoJournal*, 51(1-2), pp. 129~133.
- Wagenaar, M. 2000. "Townscapes of power." *GeoJournal*, 51(1-2), pp. 3~13.