

일제강점기 도시계획에서 나타난 근대성

- 조선시가지계획령(朝鮮市街地計劃令)을 중심으로 -

김 흥 순*

Modernity Revealed in Urban Planning in the Era of Japanese Colonist Rule - A Review on Chosun Planning Ordinance for Urban Areas

Heung-soon Kim*

요약 : 기존 연구의 상당수는 일제 강점기에 이루어진 도시계획 활동들을 식민통치와 수탈이라는 일원론적 시각을 통해 해석해 왔다. 그러나, 이러한 관점은 그 일면적이고 환원론적 인식으로 인해 식민지 도시계획에 대한 객관적인 평가를 제한해 온 것이 사실이다. 본 연구는 식민지 근대화론의 시각을 원용하여 조선시가지계획령(朝鮮市街地計劃令)과 관련 도시계획에서 표출된 근대성의 실체를 알아보았다. 분석결과 조선시가지계획령과 관련 도시계획은 그 계획의도의 성취여부와 무관하게 과학적 합리성, 산업화 및 도시화에 대한 대응, 이상주의의 추구, 공공성의 강조와 같은 긍정적 측면과 함께 획일적이고 억압적인 전체주의와 기계적 효율성의 강조라는 부정적 측면을 동시에 보여주었다. 이러한 식민지 도시계획의 특징은 일제의 억압적 식민통치의 결과물이기도 하지만, 보다 본질적으로는 근대성 안에 내재된 고유의 특징에 의해 발현된 것으로 이해할 수 있다. 본고는 이러한 시각에서 식민지 시기에 이루어진 조선의 도시계획을 ‘이식된 근대성의 명암’으로 파악한다.

주제어 : 일제 강점기 도시계획, 근대성, 朝鮮市街地計劃令, 식민지근대화론

ABSTRACT : Most existing studies have interpreted urban planning carried out in the era of Japanese rule in terms of the colonial rule and exploitation. However, those views have prevented objective understanding on the colonial urban planning due to its superficial and reductionist point of view. This study reviews modernity revealed in Chosun Planning Ordinance for Urban Areas and the relevant plans using the viewpoint of the colonial modernization theory. This study identifies that Korean urban planning had both positive aspects and negative aspects in the era of Japanese colonial rule whether or not it was successful. The positive aspects were scientific rationality, supports to industrialization, handling of urbanization, pursuit of idealism and emphasis of public interests. In the meantime, the negative aspects were uniform and oppressive totalitarianism and excessive emphasis of efficiency. This study interprets those characteristics of the colonial urban planning as inherent characteristics embedded in modernity rather than the results of the oppressive colonial rule. In this regard, this study understands Korean urban planning in the era of Japanese colonial rule as light and shade of modernity planted by colonialism.

Key Words : Korean urban planning in the era of Japanese colonist rule, modernity, Chosun Planning Ordinance for Urban Areas, colonial modernization theory

* 한양대학교 도시공학과 부교수(Associate Professor, Department of Urban Planning, Hanyang University), soon@hanyang.ac.kr

I. 서론

1934년 6월에 공포된 朝鮮市街地計劃令(이하 시가지계획령)이 한국 근대 도시계획의 본격적 출발이라는 데에 대해서는 큰 이견이 없는 듯하다¹⁾. 그러나, 계획법규의 제정 주체가 일제라는 측면에서 그 대부분의 평가는 매우 부정적인 것이 사실이다(손정목, 1990; 박형용, 1997). 그러한 시각에서 일제 강점기에 이루어진 모든 도시계획적 접근을 식민통치와 수탈의 차원으로 환원해서 평가하는 ‘식민지수탈론’적 해석이 주류를 이루어 왔다(윤정섭, 1984; 김철수, 1997; 이송순, 2006a). 즉, 도시계획과 관련된 제 현상과 도시계획 사업들을 일제의 식민통치 및 대륙침략 의도와 결부시켜 설명하는 환원론적 해석이 대중을 이루었다(강병기, 1990; 김백영, 2005). 그러나, 이러한 시각은 한국 현대 도시계획의 존재론적 근거를 부인하는 것일 뿐 아니라²⁾ 지나치게 가치편향적인 시각으로 인해 공과를 제대로 평가해내지 못하는 한계를 보일 수 있다. 본 연구는 ‘식민지수탈론’의 대척점에 서 있는 ‘식민지근대화론’적 관점을 원용하여 시가지계획령과 그에 기반한 제 도시계획적 시도에서 표출된 근대적 의의 또는 근대성(modernity)에 대해 살펴보고자 한다. 근대성의 개념은 현대적 시각에서 긍정적으로 평가되기도 하고 부정적으로 평가되기도 하므로 본 연구는 일제 강점기에 이루어진 제 도시계획적 시도에 대한 가치중립적 판단이라 할 수 있다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 본

연구의 분석 틀이 되는 제 개념을 살펴보고자 하겠다. 즉, 본 연구의 인식론적 틀이라 할 수 있는 ‘식민지근대화론’에 대해 살펴보고, 도시계획에 있어서 근대성의 개념을 논의해보도록 하겠다. 3장에서는 시가지계획령 발포 이전의 도시계획과 시가지계획령의 내용을 살펴보고자 하겠다. 4장에서는 2장과 3장에서 논의된 내용에 기초하여 시가지계획령 및 관련 도시계획의 근대성을 논의하고 그에 대한 비판적 평가를 병행하도록 하겠다. 5장에서는 연구의 발견사항을 요약하고 학술적 시사점을 제시하도록 하겠다. 본 연구는 기존에 발간된 문헌에 기반하여 논의를 전개하는 방식으로 구성된다. 연구의 내용적 범위에 있어서는 일제 강점기에 이루어진 도시계획 전반에 대한 논의보다는 근대성과 관련된 측면에 초점을 맞추어서 논의를 한정하도록 하겠다. 또한 시가지계획령이 발포된 1934년을 전후한 시기로 시간적 범위를 한정하여 논의를 전개해 나가도록 하겠다.

II. 개념적 틀

1. 식민지근대화론

한국의 자본주의는 1980년대와 1990년대를 거치면서 놀라운 성취를 이룩하였다. 이러한 한국의 경제성장 모델은 러시아와 같은 체제이행국가나 베트남과 같은 국가주도형 개발국가, 말레이시아와 같은 후발 신흥공업국들로부터 일종의 학습모델로서 연구되고 있다. 이러한 과정에서 한국 자

1) 朝鮮市街地計劃令 제정 이전의 도시계획적 시도로는 1912년과 1913년에 각각 공포된 市區改正令과 市街地建築取締規則이 있다. 그러나, 이들 시도는 각각 도로와 건축규제 측면만을 지엽적으로 다루고 있기 때문에 ‘본격적인’ 도시계획적 접근으로 보기는 어렵다.

2) 일례로서 박형용(1997)은 한국의 도시계획이 일제시대에 뿌리를 두고 있기 때문에 해방 후의 도시계획도 국가주도적이며 도구적 합리성에 치중하는 모습을 보였다고 평가한다. 越澤明 역시도 해방 후 한국 도시개발사업의 관주도성을 일제 도시계획의 유제로 해석한다(이명규, 1994b).

본주의 성장의 맥아가 식민지 시대로부터 나타났다고 보는 견해가 일부 경제사학계에서 제기되고 있는데, 다양한 유파에도 불구하고 우리는 이를 ‘식민지 근대화론’으로 통칭한다(조석곤, 1997; 이영훈, 2007). 식민지 근대화론의 핵심적 견해는 대략 다음의 두 가지로 집약된다(김동택, 1997).

- 식민지 이전의 조선은 전근대적 전통사회(gemeinschaft) 또는 비자본제 사회로서 독자적으로 자본주의적 발전을 이룰 기반을 갖고 있지 못했다.
- 한국 사회는 식민지 지배를 통해 비로소 자본제 사회가 되었다.

이러한 인식은 토지소유구조의 변화와 일제 강점기에 이루어진 산업화 및 제도적 정비에 대한 세부적이고 정교한 분석에 근거를 두고 있는데 본 연구에서는 식민지 근대화론 자체가 논의의 쟁점이 아니므로 그 자세한 논의는 생략하고자 한다³⁾.

식민지 근대화론은 기존의 민족주의 사관의 인식을 뒤엎는 것이기 때문에 기존의 ‘식민지 수탈론’자들은 식민지 근대화론을 식민지 민중의 고통을 도외시한 ‘식민지 미화론,’ ‘제국주의 미화론’으로 규정한다(김용섭, 1989; 정태현, 1997). 그들은 또한 일제가 이룬 산업화와 제도정비는 일제의 침략의도 속에서 이루어진 것으로 내생적으로 성장하고 있던 한국 자본주의의 싹을 잘라버린 조치였다고 비판한다(김동택, 1997). 하지만 식민지 수탈론자들의 주장은 규범적이고 의분에 찬 목소리에도 불구하고 실증적인 증거 제시에 있어 취약할 뿐 아니라 고정된 가치관을 통해 가시적 결과를 부인하는 문제를 야기한다. 일제가 추진한 정책의 의도와 무관하게 이룩한 성과는 분명하기 때문이다.

우선 일제의 토지조사 사업에 의해 봉건적 토지소유제가 혁파되고 근대적 토지소유제가 정립되었다(안병직·김낙년, 1995). 근대적 토지소유제의 정립은 영국에서 이루어진 인클로저 운동(Enclosure Movement)에 상응하는 사건으로 조선에 자본주의의 씨앗을 뿌린 혁명적 사건으로 평가할 수 있다. 즉, 마르크스가 언급한 자본주의의 시초축적(primitive accumulation)을 통해 산업 자본가의 출현을 야기한 사건이라 할 수 있다. 같은 배경에서 일제는 사적 자유의 원칙에 입각한 근대적 민법체계를 조선에 도입하였고 이는 이후 대한민국 민법의 근간을 이루게 된다(이영훈, 2007).

식민지 근대화론자들은 조선 몰락의 주요 원인을 산림자원의 고갈에서 찾는다(이우연, 2003). 즉, 18~19세기에 이루어진 인구의 급증이 산림의 남벌을 야기했고 이것이 반복되는 흉수와 기근으로 이어지면서 국고의 고갈과 민란의 발생을 통해 조선의 몰락이 재촉되었다는 것이다. 이러한 배경에서 일제는 통감부 시절인 1908년에 근대적 산림법을 제정하여 벌목은 물론 숲의 채취까지를 엄격하게 통제하는 육림정책을 시행했다.

1920년대 말 이래 조선의 산업화와 경제성장은 확고한 것이었다. 1930년대의 공황기에도 연평균 3.7%의 성장이 이어졌는데 그것은 급속한 산업화에 힘입은 것이었다(이영훈, 1996). 조생산 기준으로 보았을 때 1918년 조선의 농업생산액은 전체 생산액의 80%를 차지하였으나, 그것이 1940년에는 43%로 하락한 반면, 공업생산액은 1918년 15%에서 1940년 41%로 상승하였다(이영훈, 1996). NDP 기준으로 광공업 비중은 1911년 4.5%에서 1938년 18.7%로 성장하였다. 공장 수 역시 1910년 110개에서 1939년 6,590개로, 제조업

3) 식민지 근대화론에 기초한 역사평가는 박지향·김철·김일영·이영훈이 엮은 “해방 전후사의 재인식”을 참조.

노동자 수는 1931년 8만6천명에서 1943년 36만명으로 증가하였다⁴⁾(정성진, 1995).

이러한 성장은 일본과 연계된 경제활동의 활성화에 기인한다(안병직·김낙년, 1995). 즉, 일본과의 수직적 분업관계 속에서 자본주의화가 진척된 것이다. 일본으로의 미곡 수출이 증가하고 국내 공산품 수요시장이 확대되었으며, 일본상품의 수입 및 직접투자가 활발하게 이루어졌다(이영훈, 1996). 여기서 주목해야 할 사항은 민족자본가의 태동이다. 1910년 조선인 기업가에 의해 소유된 공장 수는 39개였는데, 그 수가 1918년 965개, 1939년 4,185개로 증가하고 있음을 확인할 수 있다(허수열, 1993). 반면에 일본인에 의해 소유된 공장 수는 1918년 929개, 1939년 2,768개로 조선인 소유 공장 수에 비해 상대적으로 정체상태에 머물렀다. 물론 일제 강점기 조선의 산업화가 만주사변과 중일전쟁으로 이어지는 대륙침략의 기조 위에서 진행된 것은 분명한 사실이지만 그로 인해 조선에서 산업화가 이루어진 것 또한 부인할 수 없는 사실이다. 보는 시각에 따라서는 이것을 ‘종속적’ 근대화라고도 할 수 있겠지만, 종속적 근대화도 ‘근대화’임에는 분명하다.

산업화의 공간적 표현이라 할 수 있는 도시화 역시 빠르게 진척되었다⁵⁾. 1925년까지 京城, 인천, 군산, 목포, 대구, 부산, 마산, 평양, 진남포, 신의주, 원산, 청진 등 12개 府 또는 시에 불과했던 도시 수는 1944년 개성, 함흥, 광주, 전주, 대전, 해주, 진주, 나진, 성진이 승격하여 모두 21개가 되었다(김의원, 1982). 도시인구 비율도 1930년 5.6%에서 1935년 7%, 1940년 11.6%, 1944년 13.2%로

증가하였다. 한일합병 후 1944년까지 34년 간 연평균 총인구증가율은 2%였는데, 도시인구의 증가율이 5.7%, 농촌인구의 증가율이 1.7%를 기록하였다.

도로와 철도 등 기반시설의 건설 또한 활발하게 이루어져서, 1930년 594만톤에서 1944년 3,102만톤으로 화물수송량이 급격히 증가하였다(이만열, 1997). 일제가 식민통치 시기 중에 건설한 철도연장은 3,800km에 이르렀으며, 1944년 남한의 도로 연장은 25,549km에 달하였다⁶⁾.

혹자는 일제가 조선 근대화를 추진할 이유가 없었다는 차원에서 식민지근대화론의 논리적 근거를 비판하지만 일제의 목표는 식민지 조선의 수탈이 아닌 ‘영구병합’이었다(이영훈, 2007). 따라서 우리는 상술한 조선의 근대화와 발전이 일제의 정책적 노력의 결과임을 추론할 수 있다.

2. 도시계획에 있어서의 근대성 개념

1) 근대성의 개념

근대성이 의미하는 ‘근대’는 시기적으로 서구의 16, 7세기경을 일컫는 지칭이다. 그러나, 사회과학적으로 근대의 개념은 시대적인 구분보다 당시 서구사회가 추구했던 가치와 지향점을 의미하는 측면이 강하다. 16, 7세기경의 서구는 르네상스 조류에 뒤를 이어 계몽주의와 초보적인 형태의 산업혁명을 경험하게 된다. 그 이전 봉건체제의 사회적, 경제적, 종교적 억압을 뛰어넘어 자유를 기치로 내세운 시민계급이 등장하였고, 그들이 지향하는 사회질서와 가치를 중심으로 근대정신이 성립하게 된다.

4) 김낙년(2006)은 광공업의 이러한 비중이 해방 후 1965년에 가서야 비로소 회복되었음을 지적한다.

5) 윤정섭(1984)과 김철수(1997)는 이를 ‘가도시화’에 불과하다고 폄하하나 확고한 산업화에 의해 지지된 도시화를 가도시화라고 칭한 이유를 이해하기 어렵다.

6) 경향신문. 2006년 2월 14일자 기사.

계몽사상과 결합된 근대주의는 일체의 전근대적 비합리성을 거부하고 합리주의, 과학주의를 지향한다. 근대주의가 추구하는 합리성에 대해서는 이후 많은 학자들에 의해 논의가 이루어졌지만, 주로 도구적 합리성(instrumental rationality)으로 방향성이 집약된다고 할 수 있다. 과학주의는 실증주의와 경험주의라는 방법론적 틀을 통해 엄밀한 객관성의 추구로 이어진다. 하지만, 과학주의는 종종 기계주의 혹은 기능주의라는 극단적 형태로 흐르곤 하는데, 이는 기계의 정확함에 대한 맹신에서 기인하는 것이다. 근대주의는 또한 진보에 대한 낙관론으로 이해할 수 있다. 미지의 세계에 대한 탐험과 도전은 그러한 근대정신의 발현이라 할 수 있으며, 인간의 힘으로 더 나은 세계를 만들 수 있다는 낙관적 세계관의 표현이라 할 수 있다. 근대주의는 자연 뿐 아니라 전근대적 사회까지도 정복의 대상으로 삼았는데 아시아와 아프리카가 그 주대상이 되었다.

근대주의는 19세기와 20세기에 만개하게 되는데 눈부신 성취에도 불구하고 적지 않은 문제를 야기하였다. 베버(Weber)는 근대사회를 지탱하는 두 축으로 시장과 관료제를 들고 있는데, 시장은 자원의 최적 배분기구로서 그리고 관료제는 조직의 최적 운영기구로서 그 가치를 평가받는다(김신복, 1999). 이러한 베버의 진단은 근대정신에 기반한 19세기 서구사회의 요체를 잘 묘사한 것으로 이해된다. 하지만 이 두 요소는 동시에 비인간성, 획일성, 억압성이라는 근대성에 내재된 문제의 성격을 극명하게 보여주는 단면이기도 하다. 인간조건의 개선을 슬로건으로 하여 출발한 근대주의가 도리어 인간을 억압하는 모순을 야기하게 된 것이다. 같은 맥락에서 Scott(1998)은 19세기와 20세기 근대주의의 두드러진 특징으로 국가권력의 비대화와 시민사회의 위축을 지적한다.

파시즘이나 스탈린주의로 상징되는 ‘극단적 근대주의(high modernism)’의 민주주의에 대한 위협은 근대주의 안에 내재된 문제점의 구체적인 예라 할 것이다(Harvey, 1989).

2) 건축과 도시계획에 있어서의 근대성

1920년대에 건축설계 분야에서 “합리적이고 기능적인 것이 아름답다”는 슬로건을 내건 근대주의(modernism)의 시대가 본격적으로 개화하였다. 근대주의 설계는 산업문명과 효율성에 대한 찬미인 동시에 보다 많은 사람들에게 최대한의 공간을 평등하게 분배한다는 의미에서 민주주의 이념의 물리적 구현이었다(진종현, 2006). 이러한 설계이념을 실현시켜준 것은 구조, 전기, 배관과 같은 관련기술의 비약적 발달이었다(Benevolo, 1977). 기술진보의 산물인 자동차, 철골, 엘리베이터, 에어컨 등은 인간이 원하는 곳에 인간이 원하는 형태와 크기의 건축물을 지을 수 있는 물적 토대를 제공하였다.

근대 건축가들에 의해 추진된 근대 도시계획은 도시문제 특히 산업혁명 이래 심각한 사회문제로 지적되어온 주택문제를 해결하기 위해 적극적으로 나섰다. 그 결과가 집합주택의 대대적인 건설이었다. 근대 건축 및 도시계획가들은 기능주의적 시각에서 주거지의 공간배분, 접근성, 자동차의 회전반경, 진입로 등을 주도면밀하게 계획하였다(김동국, 1999). 이러한 근대주의 건축이 주류를 이루면서 도심은 개성이 없고 비슷비슷한 박스형의 고층 빌딩들로 채워져 갔고, 교외를 중심으로 한 주거지역은 용도지역제(zoning)를 통해 분절되고 획일화된 단독주택들로 채워져 갔다.

근대주의가 만개한 1920년대에는 이전 시대부터 문제가 되어 온 주택문제와 도시문제를 기술의 진보를 통해 해결할 수 있다는 근대주의 특유의

낙관적 전망이 활발하게 제시되었다. 1922년 르 꼬르뷔제는 토니 가르니에(Tony Garnier)와 산텔리아(Sant'Elia)의 기능주의적 도시설계안을 참조해서 인구 300만명의 '현대도시(contemporary city)' 계획안을 제시했다. 르 꼬르뷔제의 현대도시계획은 특정지역을 대상으로 계획된 것이 아니었다. 그에 있어 모든 지역과 모든 사람은 대차 없는 동질적인 대상일 뿐이었다(Fishman, 1982). 이러한 배경에서 근대주의는 국제주의(Internationalism)로 이해되는데, 이는 근대주의에 내재된 평등주의와 보편성 그리고 표준화의 열망을 반영하는 것이다. 렐프(Relph)가 지적한 것처럼 르 꼬르뷔제의 이상은 멋진 꿈이었다. 그러나 동시에 그 꿈은 절대주의적이며 전체주의적인, 억압적 꿈이었다는 점 역시 부인할 수 없는 사실이다(김동국, 1999). <표 1>은 상술된 근대주의의 사회적, 미학적 지향성과 도시계획적 특징을 정리한 것이다.

III. 시가지계획령의 배경과 내용

1. 법령 공포 이전의 상황

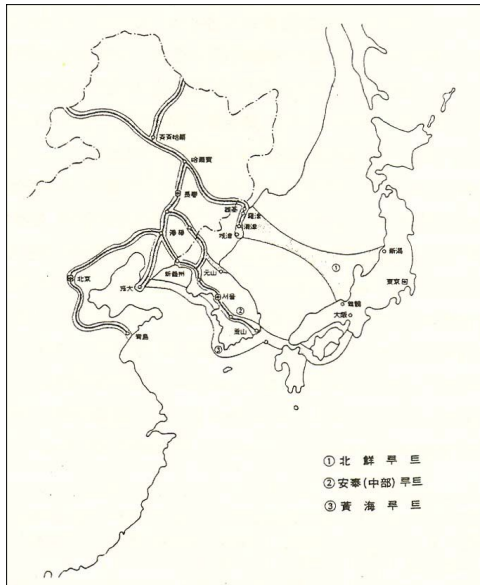
일본에서는 근대적 도시계획법이 1920년 1월 1

일을 기해 시행되었다. 반면에 조선에서는 여전히 市區改正이라는 가로망정비계획과 市街地建築取締規則이라는 초보적 수준의 용도지역제를 통해 도시가 관리되고 있었다. 1921년 이후 총독부의 소장 토목관료와 재경 일본인 자본가들을 중심으로 도시계획 제정의 시도가 이루어졌다. 이들은 京城都市計劃研究會를 결성했는데 1926년, 1927년, 1930년의 세 번에 걸쳐 京城의 도시계획을 제안하였다. 그러나, 계획은 실현되지 못하였다. 계획이 실현되지 못한 이유는 법적인 뒷받침의 미비와 막대한 비용이 소요되는 예산 등의 문제 때문이었다(손정목, 1985). 이러한 과정에서 나진의 계획적 개발이 요구되면서 시가지계획령은 서둘러 제정·공포되었다.

전술한 바와 같이 1930년대 우리나라는 급격한 경제성장과 그로 인한 도시화를 경험했다. 총독부는 일본과 조선, 만주를 연결하는 '日·鮮·滿 블록'을 구상하고 공업화 정책을 추진하였다. 공업화 정책은 자연스럽게 공업도시 건설로 연결되었다. 특히 1931년 만주사변을 기점으로 일본, 조선 북부, 만주를 연결하는 소위 '北鮮 루트' 구축이 추진되면서 대륙침략의 거점도시를 개발해야 할 필요성이 제기되었다(<그림 1>). 함경북도 나

<표 1> 근대 건축 및 도시계획의 특징

구 분	특 징
시간적 지향성	보편성, 과거와의 단절, 물역사성
공간적 지향성	보편성, 국제주의
사회적 지향성	이상주의, 평등·해방·진보에 대한 믿음(미래에 대한 낙관론), 사회주의, 과학과 이성, 국가권위의 의존, 관료적 접근, 확실성, 억압성
미학적 특성	합리성, 표준화, 기계주의, 기능주의 정치·사회적 목적으로서의 예술 이상향으로서의 미래의 표현 서민취향의 단순성(실용주의)
도시계획	도시화(산업화)와 그에 따른 주택문제에 대한 대응, 종합계획, 계량적 접근, 용도지역제, 집합주거계획, 기능주의, 자동차중심, 마스터 플랜, 권위주의



자료: 이명규(1994a)

<그림 1> 일제의 대륙진출 루트

진이 북선 루트의 조선측 기점이 되면서 문제가 나타났다. 한촌이던 나진에 투기 붐이 일어나면서 1932년 4,520명에 불과하던 인구가 1933년 9월말 15,260명으로 3.4배 증가하였고, 2,431호의 불량주택이 급조되었다(이명규, 1994b). 1932년 초 평당 10~20전에 불과하던 전답이 4월에는 5원(25~50배), 8월에는 30원(150~300배)으로 치솟았다(김의원, 1982). 인구의 급증과 제반시설의 부족, 무분별한 주택의 건설로 시가지의 난개발이 가속화되었다. 거점 도시개발을 구상하고 있던 일제에게는 매우 당혹스러운 일이 아닐 수 없었다. 지가의 급등으로 신시가지의 조성을 위해 과거 진해나 나

남에서 썼던 일괄매수, 신도시 건설 방식을 쓸 수 없게 되었다(손정목, 1991). 이러한 문제를 ‘근본적’ 수준에서 해결하고자 한 제시된 것이 시가지계획령이었다. 토지를 계획적으로 개발함으로써 투기와 난개발을 막겠다는 것이 총독부의 구상이었다. 그리고 그 구체적인 수단으로 ‘국가주도형 토지구획정리사업’ 방식이 도입되었다.

2. 시가지계획령의 내용

시가지계획령은 동 법령 제 1조에서 시가지계획을 “시가지의 창설 또는 개량을 위하여 필요한 교통, 위생, 보안, 경제 등에 관한 중요시설의 계획으로서 시가지구역에 대하여 시행하여야 하는 것”으로 규정한다. 구체적으로 시가지계획령은 다음과 같은 다섯 가지의 특징을 보여주었다(김의원, 1982; 이명규, 1994a).

첫째, 시가지의 창설이나 개량을 위해 계획을 한다는 것이다. 당시 일본 도시계획법이 기성도시만을 대상으로 했던 것에 비해 시가지계획령은 기존도시의 개량보다 신도시 개발에 초점을 맞추고 있었다(<표 2> 참조). 둘째, 교통, 위생, 보안, 경제 등에 관한 중요시설의 계획을 한다는 것인데, 이는 시가지계획의 도시종합계획적 성격을 반영하는 것이다.

셋째, 당시 일본에서 이루어진 도시계획과 달리, 시에만 한정되지 않고 아직 시가화가 이루어지지

<표 2> 일본 도시계획법과 시가지계획령의 목적 비교

	일본 도시계획법	시가지계획령
법의 목적 및 이념(제1조)	도시계획이라 칭함은 교통, 위생, 보안, 경제 등에 관해 영구히 공공의 안녕을 유지하고 또는 복리를 증진시키기 위한 중요한 시설의 계획	시가지계획이라 함은 시가지의 창설, 또는 개량을 위하여 필요한 교통, 위생, 보안, 경제 등에 관한 중요 시설의 계획

자료: 이승순(2006b: 61)

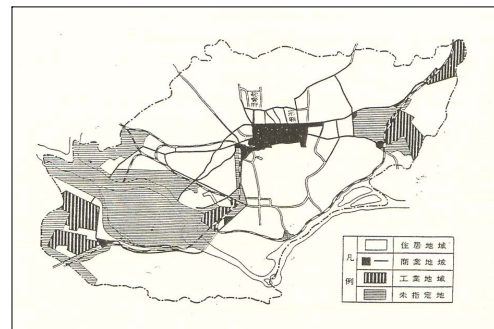
않은 장소에도 적용이 가능한 법으로 제정되었다(이명규, 1994b). 일본의 경우 1919년 도시계획법이 제정·공포된 이후 1933년에야 비로소 도시계획법 개정으로 도시 외 지역에도 계획의 적용이 가능해졌다는 점에서 시가지계획령의 접근은 상대적으로 앞서 나간 것이었다고 평가할 수 있다.

넷째, 시가지계획은 시가지계획구역에 대하여 시행하는 것을 의미한다. 여기서 “구역에 대하여”란 “구역에 위하여”라는 의미로서 “구역 내 토지나 주민을 위하여”로 해석할 수 있는데, 이는 계획구역 밖에서 시행되는 사업도 계획구역을 위해서 하는 것은 시가지계획으로 규정되었다는 점에서 확인할 수 있는 부분이다(이명규, 1994a). 즉, 시외의 화장장, 오물처리장의 설치도 계획구역 내부를 위한 것이라면 시가지계획으로 분류된다는 것이다. 다섯째, 도시계획법과 건축법을 분리하지 않고 통합해서 적용하였다.

시가지계획령 제2조는 시가지계획의 결정은 “그 구역에 관계있는 府會, 면회, 또는 면협의회의 의견을 들어 조선총독이 이를 결정한다”고 규정하고 있다. 기존 일본 도시계획과 달리 총독의 권한이 매우 크다고 할 수 있는데, 이는 시가지계획을 국가사무로 보았기 때문이라는 주장도 있지만(坂本嘉一, 1939)⁷⁾, 식민지에서 민주적 절차보다 행정적 효율성을 강조한 결과라고 볼 수 있다. 결국 계획의 입안권, 결정권, 집행권까지가 모두 총독에게 집중된 완전한 하향식·비민주적 계획의 의도되었음을 알 수 있다. 이후 1981년 도시계획법 개정시 공청회 제도가 포함되기까지 우리나라 도시계획법에는 어떠한 주민참여 장치도 보장되지 못했다.

시가지계획령은 용도지역제를 도입하고 있는데 1934년 제정 당시에는 주거지역, 상업지역, 공업

지역의 세 가지 지역을 도입하였으나 1940년 개정시 혼합지역과 녹지지역을 추가하였다. 특이한 사항은 법령에서 규정하고 있지 않은 ‘미지정지역’이라는 사실상의 용도지역이다. 미지정지역은 이름 그대로 지역의 지정이 없는 곳을 의미하는데, 이병렬(1990)은 공업지역의 중공업적 성격에 대해 미지정지역이 경공업적 성격을 갖는 지역이라고 설명한다. <그림 2>는 1939년 시가지계획령에 기초해서 작성된 京城市街地計劃의 지역도(zoning map)이다.



자료: 이명규(1994a)

<그림 2> 京城市街地計劃 지역도(1939)

1940년 개정에서는 제1조의 “교통, 위생, 보안, 경제 등에 관한 중요시설 계획”에 ‘방공(防空)’ 항목이 추가되어서 전시상황이 반영되었다. 즉, 공업입지 시 방공적 관점을 고려하고 녹지지역, 풍치지구, 공원 등의 지정을 통해 방공 및 소개에 대비하고자 하였다(이송준, 2006a). 이는 시가지계획령의 군국주의적 속성을 보여주는 것이라고도 할 수 있으나(이병렬, 1990), 본래 도시계획의 중요한 기능 중 하나가 방어 및 보안 기능임을 이해한다면 크게 이상한 것도 아니라고 할 수 있다⁸⁾. 시가지계획령은 1934년 나진을 시작으로 1945년

7) 엽복규(2005)에서 재인용.

까지 43개 도시에 적용 또는 준용되었다⁹⁾. 계획 내용에 있어서는 대부분 계획구역, 가로망, 토지구획 정리에 관한 사항이 한 묶음으로 제시되었다(이명규, 1994b).

1930년대 일본에서는 토지구획정리사업이 널리 사용되었는데, 시가지계획령 역시도 도시개발사업의 근간으로 토지구획정리사업을 활용하였다. 특이한 점은 원래 민간에 의해 추진되는 토지구획정리사업을 국가정책으로 시행하였다는 것으로, 주민의사와 관계없이 행정관청에서 토지구획정리사업을 명할 수 있는 권한을 가졌다(이명규, 1994a). 이는 토지수용과 같은 효과를 발휘하였는데, 행정청의 입장에서는 토지수용과 달리 토지소유주에게 보상을 할 필요가 없으며, 특별한 예산 없이도 사업을 실현시킬 수 있다는 장점을 갖는 접근방식이었다. 하지만 이는 정상적인 민주국가에서는 생각하기 어려운 비정상적인 접근이었다. 이 역시도 식민지에서 민주적 절차보다는 행정편의와 효율성이 강조된 예라 할 수 있다. 총독부 토목과 도시계획계장이었던 坂本嘉一은 당시 조선에서 시행된 토지구획정리사업의 강압성을 정당화하기 위해 “조선에서는 지식 및 경험이 부족하고 민도가 낮기 때문에 행정청이 일원적 도시계획사업을 집행하는 것이 필요”하다고 주장했으나¹⁰⁾, 이는 역으로 시가지계획령의 비민주성을 자인하는 증거라고 할 수 있다.

IV. 시가지계획령과 관련 도시계획에서 나타난 근대성

본 장에서는 시가지계획령과 관련 도시계획에

서 표출된 근대성을 일곱 가지로 나누어서 살펴보고 하겠다. 이 일곱 가지 특성은 <표 1>에 적시된 건축 및 도시계획에서 표출된 근대성 중 당시 도시계획에서 나타난 중요한 특징들을 필자의 관점에서 정리한 것이다.

1. 표출된 근대성의 특징

1) 과학적 합리성의 도입

우리나라의 전통적 도시조성은 周禮考工記나 풍수지리 등 동양철학에 근거하여 이루어져 왔다. 반면에 京城市街地計劃(1939) 등 일제에 의해 시도된 도시계획은 여러 가지 측면에서 서구의 과학적 합리성을 수용하고자 노력하고 있다. 첫째, 게데스(Geddes)가 주창한 조사, 분석, 계획의 합리적 계획과정을 따르고 있다(김철수, 1997). 둘째, 조사 및 분석단계에서 ‘과학적 방법론’이 채용되었다. 최소자승법이나 원단위법과 같은 객관적 근거에 기초하여 예측 및 계획을 시도하였다(손정목, 1990). 즉, 인구, 교통량, 시설용량 등이 통계적으로 예측·분석되었다. 또한 풍향이나 수량, 수질, 지형, 채광 등 기후 및 자연환경적 요인이 적극 고려되었다. 일례로 표고 75m를 기준으로 개발가능지와 개발불능지가 구분되었는데, 이때 75m는 상수도급수가능표고를 의미한다(이병렬, 1990).

셋째, 표준화된 계획기준(planning standard)을 설정함으로써 계획안이 참고해야 할 준거와 계획을 통해 성취해야 할 목표치를 제시하였다. 계획기준과 관련된 중요한 접근으로 1920년대 미국에

8) 이후 전쟁이 본격화된 1941년 일본 본토에서도 방공법의 발포로 유사한 토지이용 규제가 적용되었다(石田頼房, 2004).

9) 나진,京城, 청진, 성진, 대구, 목포, 부산, 신의주, 인천, 평양, 함흥, 원산, 전주, 군산, 춘천, 대전, 개성, 진남포, 청주, 부여, 광주, 해주, 홍남, 양시, 다사도, 경인, 강릉, 진주, 안동, 홍원, 여수, 제천, 보산, 순천, 마산, 삼척·목호, 단천, 만포, 수원, 삼천포, 김주(준용), 고원(준용).

10) 엄복규(2005)에서 재인용.

서 도입된 표준주용도지역수권법(The Standard State Zoning Enabling Act)을 들 수 있다(Cullingworth and Caves, 2003). 표준화와 효율화를 추구하는 과학적 관리운동의 일환으로 도입된 지역지구제를 전국적으로 보급하기 위해 용도지역규제의 표준규범을 제시한 것이 그 내용이다. 표준주용도지역수권법에 기초하여 1926년까지 43개주(당시 48개주)가 지역지구제의 법적인 근거를 마련했고, 420개 지방정부(전체 인구의 3/4)가 지역지구제 조례를 채택했는데, 여기에는 모든 지역은 동질적이므로 객관적 기준의 동일한 적용이 가능하다는 근대주의적 인식이 강하게 내재되어 있다. 우리는 총독부에서 발간한 京城都市計劃書나 京城府에서 발간한 京城都市計劃要覽에서 이에 상응하는 계획기준을 발견할 수 있는데, 이들 보고서는 택지면적과 도로면적 비율, 건축물 높이와 도로폭원 비율, 공원유치반경과 소요면적, 공원최소면적, 가로 폭원과 연장 등의 기준을 수치적으로 상세히 제시하고 있다(이병렬, 1990).

넷째, 계획입안에 있어서도 근대적 도시계획 수법이 적극 도입되었다. 우선 일정한 기준에 근거하여 용도지역을 구분하였다. 공업지역과 상업지역의 경우 그 결정에 있어 입지의 편리성이 적극 고려되었다. 또한 외부효과에 대한 고려가 적극적으로 이루어져서 각 용도지역간의 정합성과 상충성이 기능배분의 중요한 척도로 감안되었다. 오늘날의 도시설계에서 사용되는 수법이 市街割, 도로 폭원과 건물 높이, 도로망계획 등에 적용되었다. 생활권 개념이 도입되었는데 이는 당시 일본과 독일 등지에서 널리 채용되던 도시계획 수법이었다(石川榮耀, 1961; 西山外三, 1975). 생활권 계획은 체계적이고 기능적으로 자원을 배분할 수 있다는 차원에서 근대적 도시계획에 의해 선호되는 접근이었다. 공원계획에 있어서 이용권 개념이 도입된

것은 생활권 개념 적용의 일례라 할 수 있다. 상술된 과학성과 후술될 효율성의 강조는 낭만주의에서 합리주의로의 이행이라는 1910년대 이후 세계 도시계획계의 경향을 반영하는 것이다(김홍순·이명훈, 2006).

2) 산업화와 도시화에 대한 대응

근대 도시계획의 출발은 산업화에 대한 대응이라고 해도 과언이 아니다. 산업화로 인해 열악해진 도시환경을 다루고자 한 것이나, 도시 노동자들의 참혹한 주거환경을 개선하고자 한 것 등이 근대 도시계획의 출발이라고 할 수 있다(Benevolo, 1971). 용도 간의 기능적 분리나 노동자 주택의 공급은 그 구체적인 대응책이라 할 것이다.

근대 도시계획으로서 시가지계획령 역시 도시의 발전과 공업의 발전을 면밀히 연관시켜서 공업지역의 지정을 중요하게 고려하였다(이병렬, 1990). 시가지계획령에 의거한 신도시개발은 대부분 공업지역의 공장용지 확보와 노동자 주거지 제공이 목적이었다(김의원, 1982). 나진에서의 경험을 바탕으로 지가양등으로 인해 해당 용지의 확보가 어려워지는 상황을 막기 위해 일단의 공업용지 조성사업과 일단의 주택지조성사업이 적용되었다. 경인지역, 평양~진남포, 신의주~다사도, 삼척~묵호 외에 京城, 인천, 순천, 대구, 해주, 평양, 진남포, 원산, 함흥, 나진, 청진, 성진 등에 일단의 공업용지조성사업 계획과 일단의 주택지조성사업 계획이 수립되었다. 일제는 도시개발사업을 통해 이들 지역의 수력발전과 지하자원개발을 지원하고자 했다.

앞서 식민지 조선에서 도시화가 빠르게 진행되었음을 지적한 바 있다. 정상적인 도시화는 산업화의 공간적 표출이다. 같은 시기 중에 산업화 역시 빠르게 진행되었으므로 식민지 조선에서 이루

어진 도시화는 산업화에 조응하는 정상적인 도시화였다고 판단된다. 도시화는 불가피하게 도시문제를 야기한다. 일제의 입장에서는 어떠한 방식으로든 팽창하는 도시를 관리할 수 있는 수단이 필요했을 것이다. 그 초보적인 대응이 1912년과 1913년에 각각 제정된 市區改正과 市街地建築取締規則이다. 그러나, 이들 접근은 초보적이고 부분적인 측면만을 다루고 있다는 점에서 본격적 도시계획이었다고 보기는 어렵다. 이러한 배경에서 총독부는 조선시가지계획령을 발포하였는데, 총독부 관료인 牛島省三은 다음과 같은 주장을 통해 시가지계획령이 조선의 도시화에 대한 대응임을 밝히고 있다.

합방 이래 문화가 급격히 진보하고, 기성시가지의 통제되지 않는 팽창, 돌연한 신시가지의 출현 등이 있어 지금 도시시설에 관한 근본제도를 확립하여 그 지도표준을 정하지 않으면 안 된다(이충순, 2006b 재인용).

3) 사회실험으로서의 도시계획

신도시 건설은 근대 도시계획의 중요한 특징이다(김홍순, 2006). 공상적 사회주의자들의 일련의 제안이나 하워드의 전원도시는 현대 신도시개발의 효시라 할 수 있다(Fishman, 1982). 르 꼬르뷔제의 ‘현대도시계획’도 사실상 특정 대상지를 상정하지 않은 신도시계획이라 할 수 있으며, 이는 찬디갈(Chandigarh)이나 브라질리아라는 구체적 장소를 통해 실현된다. 우리는 이러한 모든 접근들을 사회공학적 인식에 기초한 사회실험으로 평가할 수 있다. 즉, 계획을 통해 더 나은 세상을 만들 수 있다는 믿음의 구체적 표현인 것이다.

당시 일본의 도시계획법이 기존 도시의 정비에 초점을 두었던 반면, 시가지계획령은 신도시개발

에 초점을 맞춘 도시계획적 접근이었다. 총독부 관료들은 그 이유를 조선이 도시화가 미성숙된 농경사회라는 점에서 찾았다(손정목, 1985). 신도시 개발사업으로 1934년 나진에서 300ha의 사업이 시행된 이래 1940년까지 23개 도시 54지구(5,900ha), 사업비용 4,600萬圓의 구획정리사업이 실시되었다(이명규, 1994b). 신도시개발에 초점을 맞춘 시가지계획령은 일본 본토에서의 계획보다 훨씬 근본적이고 과감한 접근을 취했다. 뒤에 다시 언급할 정부 주도의 토지구획정리사업이나 민간참여의 제한, 도시계획법과 건축법의 통합 등은 본토에서의 실패 경험을 반성적으로 반영한 것이었다. 물론 이러한 접근들은 식민지가 아니면 가능하지 않은 ‘제도의 폭력적 이식’을 의미하는 것이었다. 이는 결국 근대 도시계획은 그 출생의 비밀을 식민지에서 추진된 실험적 도시계획과 공유한다는 김백영(2005)의 지적을 입증하는 것으로, 일본 건축학회장을 역임한 高山英華의 “말하자면 국내에서 할 수 없는 것을 알제리에서 해본다던가 하는 그러한 느낌”이라는 언급과 일맥상통하는 것이다¹¹⁾(염복규, 2005).

실제로 20세기 전후에 이루어진 신도시개발의 대부분은 식민지나 신생 개발도상국가에서 이루어진 것으로 캔버라, 뉴델리, 찬디갈, 브라질리아가 그 구체적인 예이다. 이는 식민지를 지배하는 제국주의나 독재 권력이 거리낌 없이 생각한 바를 실현할 수 있었기 때문에 가능한 것이었다. 제국주의자들은 식민지에 신도시를 개발함으로써 이상도시를 건설하는 것과 동시에 식민지의 전근대성을 정복한다는 의의를 부여했다. 제국주의자의 시각에 비춰진 식민지는 서구인의 눈에 비춰진 자연과 크게 다르지 않았다. 르 꼬르뷔제의 알제리

11) 石田頼房(2004)는 이러한 진보적 도시계획이 정작 일본 본토에는 적용되지 않았다는 점에서 이를 ‘덧없이 지는 꽃(あだ花)’이라고 혹평한다.

계획 역시도 식민지라는 백지(tabula rasa) 위에 펼쳐진 '현대 도시계획'의 꿈이었다고 평가할 수 있다. 르 꼬르뷔제는 오스만(Hausmann)과 같은 거침없는 절대권력을 식민지에서 펼쳐 보이고 싶었던 것이다(Fishman, 1982). Scott(1998)이 언급한 것처럼 이러한 시도들은 '단절로서의 근대성'의 극명한 표현이다. 식민지의 토착성(vermacularism)을 전적으로 무시하고 백지위에 완전히 새로운 '문명'을 건설한다는 것이 당시 근대 계획가들의 꿈이었다. 반면에 본국의 기성시가지에서의 계획은 시카고의 경우처럼 매우 점진적이고 제한적으로 이루어질 수밖에 없었다(김홍순·이명훈, 2006). 도시계획가들에게 본국이 답답한 현실이었다면, 식민지는 무한한 이상이었다. 이러한 배경에서 일본의 도시계획가들은 시가지계획령과 관련 도시계획을 본토의 도시계획이 한층 개량된 것으로 평가한 바 있다(이명규, 1994a; 염복규, 2005).

4) 효율성 또는 효과성의 중시

시가지계획령에서는 행정의 신속한 처리와 목표에 대한 집중을 위해 절차적 정당성과 민주성을 담보하는 많은 과정들이 생략되었다. 이 역시도 르 꼬르뷔제가 꿈꾸던 절대권력의 실현과 맥을 같이 하는 부분이다(Fishman, 1982). 우리 도시계획 역사에 있어서 해방 이후 지금까지도 이렇듯 집행력이 강한 계획은 결코 존재한 적이 없다. 물론 이는 민주주의 훼손을 의미하는 것이지만 효율성과 효과성 차원에서만 본다면 매우 '우수한' 계획이었다고 볼 수 있다(石田賴房, 2004). 이는 결국 '권위에 기초한 효율'이라는 근대성의 중요한 특징을 반영하는 것이다.

토지구획정리사업의 추진에 있어서 민간의 시행을 사실상 인정하지 않고 총독부가 시행을 전담토록 한 것은 민간추진 시 복잡한 이해관계로 인

해 원활한 사업의 추진이 방해받았던 일본에서의 경험에 근거한 것이었다. 그러나, 이 역시도 식민지라는 특수성 위에 적용된 민주성이 결여된 극단적인 효율성의 추구였다고 평가할 수 있다(김의원, 1982).

일본 도시계획법에는 있으나 시가지계획령에서는 생략되거나 부가된 것들 역시 효율성 또는 효과성을 제고하기 위한 판단에 근거한 것이었다. 도시계획위원회, 지방공공단체 부담비용의 최저한도, 특별세 및 계획구역 내 국유하안지의 지방공공단체 교부규정 등이 생략되었고, 대신에 토지수용과 구획정리에 관한 규정은 상세하게 규정되었다(손정목, 1985).

5) 기능간의 분리

지역지구제에 기반한 기능분리는 산업화시대에 이루어진 근대 도시계획의 중요한 특징으로 공업지역과 주거지역의 분리는 그 핵심이라 할 수 있다. 지역지구제를 도입하고 있는 京城市街地計劃 역시 타 용도 지역과 공업지역의 분리를 강조하고 있는데 이는 공해의 영향을 감안한 것이었다. 특기할 만한 사항으로는 전체 지역면적 중 약 22.7%에 해당되는 미지정지를 들 수 있다. <그림 2>에서 볼 수 있듯이 미지정지는 공업지역에 인접하여 지정되어서 타용도지역과 공업지역의 완충지대의 역할을 수행했다(염복규, 2005). 지역 외에도 지구의 지정을 통해 기능 간 상충성의 회피를 의도했다.

주거지의 순화를 위해서는 3계층으로 이루어진 입지규제가 적용되었다(이병렬, 1990). 위험시설, 화장장, 도축장, 오물처리장, 철도, 화물운수시설, 창고, 오락시설, 요정 등 주거환경을 해칠 위험이 있다고 판단되는 건축물을 ① 공업지역 내가 아니면 건축할 수 없는 것, ② 주거지 및 상업지역에 건축할 수 없는 것, ③ 주거지에 건축할 수 없는

것의 3단계로 나누어서 그 입지를 규제하였다.

6) 공공성의 강조

1930년대 후반 일본의 군국주의화와 맞물려, 도시 중산층의 요구에 부응하는 정책적 시도라는 도시계획 본연의 의미(Beauregard, 1989)와 다르게 시가지계획령은 “국책 수행을 위한 수단으로서의 도시계획”(榛葉孝平, 1939)¹²⁾으로 흐르게 된다. 이는 도시계획에서 전체주의적 사권(私權)의 무시와 방공적(防空的) 측면의 강화라는 군국주의적 모습(이병렬, 1990)으로 나타나기도 하지만, 다른 한편으로는 공공성이 강조되는 결과를 야기한다.

京城府 공영부장인 長郷衛二는 근대 도시계획의 의의와 일제 도시계획의 정당성을 다음과 같이 지적하고 있다.

현대 도시계획의 의의는 무엇인가? 중세도시는 왕후 귀족의 도시였다. 19세기 도시는 중산계급의 도시로서 19세기 도시계획은 중산계급의 이익을 위해 상공업의 발달을 촉진시키는데 그 의의가 있었다. 현대 도시는 민중의 도시로서 19세기 도시계획에 시민 전체의 편익 증진, 공익 추구라는 목적이 가미되었다. 따라서 필연적으로 개인의 자유는 시민 전체의 이익을 위해 제한될 수밖에 없다(염복규, 2005 재인용).

長郷衛二는 나름대로의 합리적 근거를 통해 사유재산을 비롯한 사적권리에 대한 공공통제의 논거를 제시하고 있다. 같은 맥락에서 石田頼房(2004)는 일제 식민지 도시계획에서 채용된 진보성의 일단을 인정하고 그것을 토지공유개념에서 찾고 있다. 우리는 여기서 강병기(1990)가 지적한 당시 도시계획의 근대화사상, 민주사상, 사회주의 개량사상의 일단을 발견할 수 있다.

토지구획정리사업에서도 유사한 흔적을 발견할 수 있는데, 토지구획정리사업은 원래 전형적인 민

간 도시개발사업이나 식민지 조선에서는 전술한 바와 같이 국가사업으로 추진되었다. 공사비는 수익자부담금으로 전액 충당되어서 토지의 매수 없이 지주로 하여금 토지를 공출케 하여 공공용지 등을 취득하는 ‘값싼 도시정비 사업’이었다(손정목, 1990). 이는 사업비용을 토지 소유자에게 전가하는 방식으로 평가할 수 있는데, 다른 한편으로는 개발이익을 환수한 조치라고도 볼 수 있다. 이와 함께 시가지계획령 공포 이후 구획정리사업이 가장 먼저 시행된 나진에서는 토지증가세 제도가 도입되었으며, 함흥에서는 227ha의 구역을 전면 매수하여 조성 후 매각하는 방식을 택했다는 점에서 총독부가 개발이익 환수 내지는 토지투기의 억제에 다양한 방식을 채택했음을 확인할 수 있다(이명규, 1994b).

사업의 추진에 있어서도 주택지개발보다 공공시설, 특히 도로개설에 주안점이 두어졌다(이병렬, 1990). 이는 민간사업이 아닌 국가사업으로서의 토지구획정리사업의 의의를 정당화하는 논거였다. 구획정리사업으로부터 발생하는 사적 이익을 보장해달라는 부회(府會) 의원의 언급에 대해 “자신이 납부하는 부담금에 의해 도시민 전체가 얻게 될 교통상, 위생상, 도시 번영상 얻을 수 있는 수익을 공익적 견지에서 생각해야 한다”는 京城府 토목과장의 답변 역시도 같은 맥락에 기초한 발언이라고 볼 수 있다(염복규, 2005).

물론 일제의 이러한 시도들은 자본주의 사회에서 보장되는 시민의 정당한 재산권에 대한 침해라고 할 수 있으며, 그 때문에 일본에서는 시도될 수 없었던 것들이다. 일제가 공공성을 말하면서 실제로는 이러한 국가주의 이데올로기를 통해 조선민중을 수탈했다는 것이 기존 학계의 논리였다(김

12) 염복규(2005)에서 재인용.

의원, 1982; 손정목, 1990). 그러나 이러한 견해는 일부 개연성에도 불구하고, 지나친 해석이라고 판단된다. 그것은 당시 민간으로 대표되는 지주나 이해관계자의 다수가 일본인들이었다는 사실 때문이다(김백영, 2005; 염복규, 2005).

국가주의·전체주의·군국주의로 설명되는 당시 일제의 도시계획은 일본 본토에서도 예외 없이 억압적이었다(石田賴房, 2004). 따라서 일제에 의한 조선의 도시계획을 특별히 식민지에만 가해진 수탈기제로 보기는 어렵다고 판단된다. 결국 식민지 민중의 수탈이라는 측면보다는 식민지에 상존 하던 전대군성을 정복하고 근대화를 이식하려는, 그리고 산업화를 촉진시키려는 의도적 노력으로 보는 것이 더 정당하다고 판단된다. 물론 그 와중에서 식민지 민중들이 많은 피해를 입은 것도 사실이나(손정목, 1990; 김의원, 1982; 염복규, 2005), 이러한 피해의 일부는 식민지 민중들의 삶이 전근대적 전통과 긴밀히 연관되어 있었음에 기인한다는 것 또한 부인하기 어렵다.

7) 표준화된 주택과 주택단지

근대주의는 주택을 기계나 도구의 연장으로 보기 때문에 표준화된 생산을 선호한다. 현대 미국의 교외 역시도 이러한 표준화된 생산방식에 의해

건설된 것이라고 볼 수 있는데, 이는 그 단조로움과 장소성의 부재 때문에 많은 비판을 받는다.

京城에서 완공된 돈암 및 영등포 두 개의 토지구획정리사업지구는 근대주의의 특징을 두드러지게 보여준다. 토지구획정리사업에 의해 조성된 지구에는 개량 한옥지구가 들어섰는데, 기존의 개량 한옥지대와는 많은 차이를 갖고 있었다. 돈암지구의 예를 들면, 구도심 개량 한옥지대가 무정형한 필지와 막힌 골목을 특징으로 하는데 반해 새로 조성된 개량 한옥지대는 정방형의 필지와 격자형 진입로로 구성되었다(송인호, 1990). 1943년 돈암 지구에 속하는 안암정 주택지에 대한 다음의 묘사는 근대주의 기법에 의해 조성된 주거지의 중요한 특징을 보여준다(<그림 3>).

이 안암정은 모조리 집장사들이 새 재목을 드려다 우직근뚝뚝 지어는 것으로 이르고 분다면 그야말로 전통이 없는 개척촌과 같이만 보일 수밖에 없다. (중략) 놀라운 것은 청사진 두서너장의 설계로 지은 집단주택이 한 번지 안에 육십호 가까이나 된다. 사방에서 몰려와서 너는 사십호, 나는 이십호로 아파-트방 차지하듯 일제하... (후략) (염복규, 2005: 55~56 재인용)

근대주의 도시개발의 일단을 묘사하는 이 글에서 필자는 근대주의 도시계획의 몰개성과 장소성 부재를 잘 묘사하고 있다.



자료: 염복규(2005: 54~55)

<그림 3> 가회동 개량 한옥지대(좌)와 돈암지구 내 보문동 개량 한옥지대(우)

한편 급속한 도시화로 인해 심각한 주택난이 야기되었다. 1925년 경성의 주택부족율은 5.5%에 불과했으나, 1935년 22.5%, 1944년 40.3%로 증가하였다(김철수, 1997). 이러한 주택부족 현상은 경성 외의 대도시에서도 마찬가지였고, 신흥도시로 갈수록 더욱 심각했다. 총독부는 당시 심화되고 있던 주택문제를 해결하기 위해 1941년 대한주택공사의 전신인 朝鮮住宅營團을 설립하였다. 주택영단은 체계적인 주택건설과 공급을 위해 갑(20평), 을(15평), 병(10평), 정(8평), 무(6평) 등 다섯 가지의 주택 형에 대한 표준설계도를 제시하였다(염복규, 2005). 결국 표준적인 설계방식의 채용을 통해 주택을 대량으로 공급하고자 했음을 알 수 있다.

앞서 ‘산업화의 지원’에서도 언급한 것처럼 공업기능의 지원과 순화는 당시 도시계획의 핵심적 목표였다. 이러한 맥락에서 주택영단은 영등포공업지역의 배후주택지인 변대구획정리지구 6만5천평의 택지조성지구에 주택을 건설하였는데 1943년까지 1,809호의 주택을 공급하였다. 입주자들은 대부분이 영등포 공장에 직장을 가진 신흥 중산층들이었다(염복규, 2005). 기존의 문헌들은 일제의 이러한 주택건설 노력을 전쟁준비의 일환으로 폄하한다(윤정섭, 1984; 김철수, 1997). 이러한 시각이 틀린 것은 아니지만, 미국이나 영국과 같은 민주주의 국가 역시도 1, 2차 대전 시기에 군수물자 조달에 종사하는 노동자들을 수용하기 위한 주택개발에 많은 노력을 기울였다는 점에서 지나치게 편향된 관점인 것만은 분명하다(Hall, 1988; 이정형, 1997).

2. 근대성의 이면

이상 살펴본 바와 같이 1930년대말 이래 일제

가 추진했던 도시계획은 나름대로의 근대성을 내포하고 있었다. 그러나 우리가 주목해야 할 점은 당시 표출된 근대성 자체가 긍정적 의미로 직결되는 것은 아니라는 점이다. 조석곤(1997)이 지적하는 것처럼 근대화는 종종 매우 폭력적이고 고통스러운 과정을 수반한다. 石田賴房(2004)는 일제의 군국주의적 도시계획이 일본 본토에서도 매우 억압적이었음을 지적한다. 그러나 식민지 조선인이 당한 고통은 훨씬 더 심각한 것이었다. 일본인의 시각에서 조선인과 조선의 국토는 철저히 전근대적 타자였고, 정복과 교화의 대상이었다. 더욱이 자본주의와 산업화, 시민사회의 질서에 익숙지 못한 조선인들에게 그것은 더욱 더 고통스러운 과정이었을 것이다.

일제에 의해 채용된 ‘과학적 합리성’은 사실 ‘기계적 표준화’였다. 근대주의의 오류 중 하나는 기계적 획일화 또는 기계주의를 과학과 동일시한다는 것이다. 숫자에 대한 강박관념은 그 대표적인 징후이다. 그러나, 이는 잘못된 것으로, 종종 근대 도시계획의 심각한 오류로서 지적된다(김홍순, 2006). 일례로서 경성도시계획이 1965년의 인구에 즉을 110만명으로 하고 있는 것을 들 수 있다. 1965년 서울의 실제인구는 347만명이었다¹³⁾. 이러한 기계적 접근은 현실과 잘 맞지도 않았을 뿐더러 결과적으로 획일적인 도시를 초래하는 원인이 된다. 일제는 천편일률적인 기준과 기계적인 과거추세 연장을 계획의 근거로 삼기보다는 지역별 특성(locality)에 대한 연구에 보다 주력했어야 했다.

조선에서의 도시계획은 매우 권위적이고 일방적으로 진행되었는데 그것은 근대 도시계획의 특성이면서 동시에 식민지 조선에 적용된 도시계획

13) 물론 해방과 한국전쟁이 없었다면, 현실의 인구 수 역시도 달라졌을 것이다.

의 두드러진 특징이었다. 조선에서의 도시계획이 특히 실험적이고 대담한 시도를 할 수 있었던 것 역시도 식민지를 지배하고 있던 절대권력의 권위에 힘입은 것이었음을 부인하기 어렵다.

같은 맥락에서 石田賴房(2004)는 당시 식민지에 적용된 도시계획의 특징을 식민지경영의 목적과 근대도시계획 이론의 직수입 그리고 본토보다 진일보된 기술적 내용과 선진적 도시계획법제로 특징짓고 있다¹⁴⁾. 여기서 우리는 일제가 왜 조선에서 상대적으로 진보적인 도시계획을 실험했는지에 대해 물을 수 없다. 식민지 수탈론의 인식에도 불구하고 식민지 근대화론은 일제의 조선통치와 그 결과로서의 근대화를 시혜로 이해하지 않는다. 이영훈(2007)이 지적한 것처럼 일본인들은 조선의 산물을 수탈하러 온 것이 아니라 '새로운 일본'을 개발하기 위해, 즉 조선에 영주하기 위해 온 것이다. 그 계획 어딘가에는 조선인에 대한 인종청소 프로그램이 포함되었을지도 모를 일이다. 일본인들에게 있어 조선은 프랑스인들에게 있어 알제리와 같은 곳이었다. 그곳에서 영주하는 것이 목적이었으므로 좋은 환경을 만들어야 했고 선진적인 계획기법들이 적용되었던 것이다¹⁵⁾. 물론 그 와중에서 조선의 전통과 토착성은 철저히 부인되었다. 또 다른 이유로서 조선과 대만, 만주가 새로운 기법의 도입을 위한 임상실험의 대상이었음을 부인하기 어렵다(石田賴房, 2004; 橋谷弘, 2004).

결국 어떠한 이유를 대더라도 일제가 조선에서 펼친 도시계획 사업은 조선민중의 복리가 아닌 일제의 이익과 효과적인 식민통치를 위한 것이었음

을 지적할 필요가 있다. 그 두드러진 결과가 국토 공간 상의 산업적 불균형으로 나타났다. 또한 상술한 주택개발 사업에도 불구하고 당시 이농으로 인한 토막민 문제가 심각했으며 그에 대한 대책이 없었다는 점에서 일제가 시행한 주택사업이 진정한 공공성에 기반한 것이 아니었음을 알 수 있다¹⁶⁾.

개발이익의 환수 역시도 조선민중을 위한 것이 아니었다. 성공적인 도시개발을 통해 산업화를 가속화시키고자 했던 것이 그 본질적인 의도였다. 그러한 산업화의 최종목적이 조선민중의 복리에 있지 않았음은 말할 필요도 없을 것이다. 게다가 다양한 투기억제책에도 불구하고 토지투기의 광풍은 사라지지 않았다는 점에서 개발이익의 환수가 성공했다고 보기도 어렵다. 전봉관(2007)의 지적처럼 나진 이후에도 총독부의 개발사업이 추진되는 곳이면 어김없이 투기의 광풍이 따라다녔기 때문이다.

V. 결론

일제 강점기 도시계획에 관한 다수의 연구들은 일제가 추진한 도시계획을 일제의 수탈 또는 일본의 대륙침략 의도로 환원해서 설명한다. 군국주의 국가인 당시 일본의 성격을 고려할 때, 그러한 인식 자체를 완전히 틀렸다고 규정할 수는 없다. 그러나 그러한 인식이 대단히 안이한 사고방식인 것은 분명하다. 이러한 인식은 객관적이고 과학적인 비판의식을 마비시키며 당시 이루어진 도시계획적 성취와 이념에 대한 정당한 평가를 어렵게 한다. 더 나아가서 시가지계획령의 연속선상에 있는

14) 그러한 특징이 특히 강하게 적용된 곳은 만주였다. 조선에서는 상대적으로 온건한 접근이 취해졌다(石田賴房, 2004; 橋谷弘, 2004).

15) 일례로서 일본에서 전원도시운동이 활발하게 진행되던 1920년대에 조선 거주 일본 상공인과 토목관료들도 서울 남산 이남에 전원도시를 건설하고자 노력한 사실을 지적할 수 있다(石田賴房, 2004; 염복규, 2005).

16) 1940년 京城의 토막민수는 적게 잡아도 50,660명으로 전체 京城府 인구의 5.4%에 달했다(허수열, 2005).

건국초기 대한민국 도시계획의 정당성까지를 부인하는 결과를 초래한다.

앞서 살펴보았듯이 일제에 의해 이루어진 조선의 도시계획은 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 담고 있다. 그러나, 어떠한 시선에 기반하든 일제가 우리나라에 근대 도시계획을 도입했다는 사실 자체를 부인할 수는 없다. 일본 제국주의의 폭압성과 무관하게 일제가 식민지 조선에서 추진한 도시계획은 근대 도시계획의 의의와 한계를 잘 보여준다.

본고는 이를 ‘이식된 근대성(implanted modernity)의 명암’으로 지칭하고자 한다. 이는 당시 전근대적 사회인 조선에 서구 근대주의자들이 신봉했던 선진 원리로서의 도시계획의 적용을 의미한다. 그 적용 과정에서 합리성·효율성·공공성의 강조, 산업화와 도시화에 대한 대응, 사회변화의 촉진 등 생소한 이념과 원리가 적극적으로 도입되었다. 이러한 이식된 근대성은 근대성 특유의 긍정적 측면과 부정적 측면을 동시에 보여주었다. 이식된 근대성은 조선인의 삶과 조선의 공간을 근대적 모습으로 바꾸는데 일조했지만, 내재된 억압성과 보편성의 기계적 맹신으로 인해 적지 않은 부작용을 야기하였다. 이는 근대성이 지닌 야누스적 이중성에 기인하는 것이다.

식민지 조선의 도시계획은 엄정하게 평가를 받아야 하지만 그것이 근대성의 이식이라는 사실(fact)까지 부정하는 것이 되어서는 안 된다. 우리는 근대성 안에 내재된 폭력성을 직시하여야 한다. 이는 영국의 인클로저 운동이나 16세기 종교전쟁에서 확인할 수 있는 부분이다. 일제의 식민 통치가 가혹했던 것은 부인할 수 없는 사실이지만 그 일정 부분은 근대의 전근대에 대한 폭력적 타자화에서 연원하는 것이었다. 결국 우리는 기존의

인식처럼 일제에 의한 도시계획을 수탈과 억압만으로 이해할 수 없음을 알아야 한다. 기존의 이해가 빠져나가고 난 빈 자리를 채우는 것은 당시 도시계획가들의 사회공학적 이상이다. 하지만 계획을 통해 더 나은 세상을 만들겠다는 이상은 본질적으로 실현가능하지도 않을 뿐 더러 종종 악몽으로 끝난다는 탈근대적 시각을 얻기까지는 적지 않은 시간이 필요했다.

끝으로 우리는 도시계획의 보편적 가치가 무엇인지에 대해 묻지 않을 수 없다. 보편적 가치를 묻는 시각 자체가 오늘날 맞지 않는 질문이라고도 볼 수 있지만, 일제 도시계획의 공과를 짚는데 유용한 잣대가 될 수 있다는 점에서 언급할 필요가 있다고 판단된다. 21세기적 시각에서 우리는 “시민이 주인이 되어 시민의 삶의 질을 증진시킬 수 있는 공간을 만들어나가는 작업”을 도시계획의 보편적 가치로 규정할 수 있다. 그러한 차원에서 보았을 때 일제에 의해 추진된 조선의 도시계획을 성공적이었다고 평가하기는 어렵다. 식민지 도시계획에서 조선의 민중은 철저히 타자였고 계획의 목적 역시 그들의 삶의 질 개선에 있지 않았기 때문이다. 결국 우리는 근대주의 도시계획 더 나아가서 근대성의 목표가 무엇이었는지에 대해 회의를 갖지 않을 수 없게 된다. 인간에 대한 배려가 없는 높은 이상이 어떠한 의미가 있는 것인지에 대해 물음을 던지지 않을 수 없다. 결국 우리가 많은 길을 돌아서 도착한 곳은 근대 도시계획, 더 나아가서 근대성의 ‘예견된 위기’라는 지점이다. 더욱이 지금에 와서 근대 도시계획이 탈근대론자들이 주장하는 ‘내재적 해석’을 통해서만 구원될 수 있다는 것이 오늘날 근대성이 직면하고 있는 가장 큰 비극이라 할 것이다.

참고문헌

- 강병기, 1990, “서평: 일제강점기 도시계획연구,” 「국토계획」, 25(1): 234~236.
- 김낙년, 2006, “식민지 시기의 공업화 재론,” 박지향·김철·김일영·이영훈 엮음, 「해방 전후사의 재인식 1」, 책 세상, 서울.
- 김동국(역), 1999, 「근대도시경관」, 태림문화사, 서울(Relph, E., 1987, *The Modern Urban Landscape*, Johns Hopkins University Press, Baltimore).
- 김동택, 1997, “한국 자본주의의 농업적 기원: ‘식민지 근대화론’의 비판적 검토,” 「정치비평」, 3: 98~120.
- 김백영, 2005, “식민지 도시계획을 둘러싼 식민권력의 균열과 갈등,” 「사회와 역사」, 67: 84~128.
- 김신복, 1999, 「발전기획론」, 박영사, 서울.
- 김용섭, 1989, “근대화 과정에서의 농업개혁의 두 방향,” 편집부(편), 「한국자본주의 성격논쟁」, 대왕사, 서울.
- 김의원, 1982, “일제하의 한국도시계획,” 「도시문제」, 17(11): 8~25.
- 김철수, 1997, 「도시계획사」, 기문당, 서울.
- 김홍순, 2006, “뉴 어바니즘, 근대적 접근인가, 탈근대적 접근인가?” 「도시행정학보」, 19(2): 49~74.
- 김홍순·이명훈, 2006, “미국 도시미화 운동의 현대적 이해,” 「서울도시연구」, 7(3): 87~106.
- 박형용, 1997, “한국의 근대도시계획 형성,” 「공간과 사회」, 9: 74~93.
- 손정목, 1985, “일제하의 도시계획에 관한 연구(2),” 「국토계획」, 120(2): 147~163.
- 손정목, 1990, 「일제강점기 도시계획연구」, 일지사, 서울.
- 손정목, 1991, “일제하 서울의 도시계획과 건축물 입지,” 「대한건축학회지(계획계)」, 35(2): 34~39.
- 송인호, 1990, 「도시형 한옥의 유형연구」, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 안병직·김낙년, 1995, “한국경제성장의 장기추세: 1910~현재,” 한국경제학회·경제사학회 광복50주년 기념학술대회: 한국경제발전의 회고와 전망.
- 염복규, 2005, 「서울은 어떻게 계획되었는가」, 살림, 서울.
- 윤정섭, 1984, 「도시계획사」, 건우사, 서울.
- 이만열, 1997, “일제 식민지 근대화론 문제 검토,” 「독립운동사연구」, 11: 301~328.
- 이명규, 1994a, 「한국과 일본의 도시계획제도의 비교분석에 관한 연구」, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 이명규(역), 1994b, “동아시아에서 근대도시계획의 성립과 전개,” 越澤明, 「동양 도시사 속의 서울」, 서울시정개발연구원, 서울.
- 이병렬, 1990, 「도시계획활동과 사조에 관한 연구」, 한양대학교 대학원 박사학위논문.
- 이송순, 2006a, “조선총독부 도시계획 관련 정책 심의기구 연구,” 「한국사연구」, 134: 221~264.
- 이송순, 2006b, “조선총독부 시가지계획 관련 공문서의 분류와 평가,” 「기록학 연구」, 14: 53~89.
- 이영훈, 1996, “한국사에 있어서 근대로의 이행과 특질,” 「경제사학」, 21: 75~102.
- 이영훈, 2007, 「대한민국 이야기」, 기파랑, 서울.
- 이우연, 2003, “18,19세기 산림황폐화와 농업생산성,” 「경제사학」, 34: 31~57.
- 이정형(역), 1997, 「도시 디자인의 근대사」, 국제, 서울 (Barnett, J. 1987, *The Elusive City*, Icon, New York).
- 전봉관, 2007, 「력키경성」, 살림, 서울.
- 정성진, 1995, “식민지 공업화와 그 유산,” 한국경제학회·경제사학회 광복50주년 기념학술대회: 한국경제발전의 회고와 전망.
- 정태현, 1997, “수탈론의 속류화 속에 사라진 식민지,” 「창작과 비평」, 97: 344~357.
- 조석곤, 1997, “수탈론과 근대화론을 넘어서,” 「창작과 비평」, 96: 355~370.
- 진중현, 2006, “도시경관,” 김인·박수진(편), 「도시해석」, 푸른길, 서울.
- 허수열, 1993, “일제하 조선인 공장의 동향: 1930년대 조선공장 명부 분석을 중심으로,” 안병직 외, 「근대조선 공업화의 연구: 1930~1945」, 일조각, 서울.
- 허수열, 2005, 「개발 없는 개발」, 은행나무, 서울.
- 石田頼房, 2004, 「日本近現代都市計畫の展開: 1868~2003」, 自治体研究所, 東京.
- 石川榮耀, 1961, 「都市計畫及國土計畫」, 産業圖書株式會社, 東京.
- 西山卯三, 1975, 「地域空間論」, 勁草書房, 東京.
- 橋谷弘, 2004, 「帝國日本と植民地都市」, 吉川弘文館, 東京.
- Beaugard, R., 1989, “Between Modernity and Postmodernity,” *Environment and Planning D*, 7: 381~395.

Benevolo, L., 1971, *The Origins of Modern Town Planning*, MIT Press, Cambridge.
Benevolo, L., 1977, *History of Modern Architecture*, MIT Press, Cambridge.
Cullingworth, B. and Caves, R., 2003, *Planning in the USA*, Routledge, New York.
Fishman, R., 1982, *Urban Utopias in the Twentieth Century*, MIT Press, Cambridge.

Hall, P., 1988, *Cities of Tomorrow*, Blackwell, Cambridge.
Harvey, D., 1989, *The Condition of Postmodernity*, Blackwell, Cambridge.
Scott, J., 1998, *Seeing like a State*, Yale University, New Haven.

원 고 접 수 일 : 2007년 8월 20일

1차심사완료일 : 2007년 10월 11일

최종원고채택일 : 2007년 11월 12일