

## 南京國民政府의 首都建設과 近代的 都市計劃

尹 炯 振\*

### 서론

南京을 대상으로 세워진 ‘首都計劃’<sup>95)</sup>은 막 北伐을 마치고 南京에 수도를 정한 國民政府가 대내외적인 효과를 기대하면서 의욕적으로 추진한 사업이었다. 즉 군벌 혼전의 시대를 끝내고 새로운 중앙정부가 등장했으나 여전히 전국에 대한 지배력을 확고하게 장악하지 못한 상황에서, 새로운 국가가 탄생했음을 상징적으로 보여주고자 하는 기획이었다. 또한 도시계획사의 측면에서는 19세기 말에서 20세기 초에 이르는, 상징적 수도의 조성이라는 국제적 흐름에 동참한 것이기도 했다.<sup>96)</sup> 따라서 國民政府의 ‘首都計劃’은 중국에서 근대적 도시계획의 본격적 시작이라는 의미와 함께 새로운 국가건설의 상징이라는 점에서도 의미를 가진다. ‘首都計劃’의 입안에는 미국인 도시계획가들과 미국에서 훈련받은 중국인 도시계획가들이 참여하면서 서구 도시계획이론이 도입되었는데, 그러한 이론들은 적용과정에서 정치적 고려에 따라서, 혹은 전통적 도시계획의 전통

---

\* 건국대학교 사학과 강사

95) 이 글에서 ‘首都計劃’은 國都設計技術專員辦事處에서 草案을 작성하고 國民政府에서 1929년 12월 31일에 정식으로 공포한, 首都 南京에 대한 종합적인 都市計劃案을 지칭한다.

96) 상징적 의례공간으로 수도를 재편하는 도시계획의 흐름에 대해서는 다카시 후지타니, 한석정 옮김, 『화려한 군주: 근대일본의 권력과 국가의례』, 이산, 2003(<-T. Fujitani, *Splendid Monarchy: Power and Pageantry in Modern Japan*, University of California Press, 1996), pp.60-63 참조.

과 절충하면서 변형되기도 하였다.

南京의 ‘首都計劃’에 관한 선행 연구로는 南京 근대도시사의 일부로서 다룬 연구가 있고,<sup>3)</sup> 중국의 근대 도시계획 및 건축사의 여러 사례 중 하나로서 다룬 연구도 있다.<sup>4)</sup> 그리고 본격적인 專論으로는 王俊雄과 머스그로브(Musgrove)의 연구를 들 수 있다. 王俊雄의 연구는 정치적 상황과의 관계 및 중국에서 도시계획의 출발이라는 점에 주목한 종합적 연구이다.<sup>5)</sup> 그리고 머스그로브의 연구는 首都의 상징적 정당성의 구축에 주목하고 있다.<sup>6)</sup> 이 외에도 ‘首都計劃’의 주도적 역할을 담당했던 미국인 건축가이자 도시계획가인 머피(Henry K. Murphy)에 대한 연구도 있다.<sup>7)</sup>

‘首都計劃’의 내용에 대한 분석은 기존 연구에서도 면밀하게 이루어졌다. 그리고 그 의미에 대해서는 상징적 수도의 건설이라는 점과 근대적 도시계획의 출발이라는 점이 주로 중점적으로 부각되었다. 이 글에서는 ‘首都計劃’이 중국의 근대 도시계획의 출발이라는 점에 주목하면서도 기존의 연구와는 조금 다른 지점, 즉 중국의 근대적 도시계획의 단일한 기원으로서가 아닌 여러 원류 중 하나라는 시각에서 바라보고자 한다. ‘首都計劃’을 단일한 기원으로 보기에는

3) 羅玲, 『近代南京成市建設研究』, 南京大學出版社, 1999. 이 책의 제1장 「中西規劃理念與近代南京城市形態的形成」이 ‘首都計劃’과 관련된 내용을 다루고 있지만, 대체로 간략한 개설에 그치고 있다.

4) 田中重光, 「南京-蔣介石의 莊嚴な首都計劃」, 『近代·中國의 都市と建築』, 相模書房, 2005.

5) 王俊雄, 「國民政府時期南京首都計劃之研究」, 國立成功大學建築研究所博士論文, 2002.

6) Musgrove, Charles D., “The Nation's Concrete Heart: Architecture, Planning, and Ritual in Nanjing, 1927-1937”, Ph.D. diss., University of California, San Diego, 2002.

7) Cody, Jeffrey W., “American planning in republican China, 1911-1937”, *Planning Perspectives*, 11, 1996; Cody, Jeffrey W., *Building in China: Henry K. Murphy's "Adaptive Architecture," 1914-1935*, Seattle: University of Washington Press, 2001.

중국의 근대적 도시계획의 형성과정은 그리 단순하지 않다. 민국 시기나 國民政府 통치지역에 한정시키지 않고 바라본다면, 일본의 점령지 도시계획이나 중화인민공화국의 도시계획에 강한 영향을 미친 소련의 도시계획 등도 중국의 근대적 도시계획을 형성하는 데 중요한 영향을 미친 흐름이라고 할 수 있다. 따라서 이 글에서는 여러 흐름들의 상호 영향 관계 내지 비교를 위한 기반으로 '首都計劃'의 특징을 파악해 보려고 한다.

도시계획은 일반적으로 수십 년 이상의 장기적인 실천을 전제로 이루어진다. 그러나 '首都計劃'을 필두로 하는 민국 시기의 도시계획은 정치적 상황의 변화 때문에 대체로 계획을 충분히 실행으로 옮기지 못하고 중단되었다. 이런 점을 고려하여 이 글에서는 계획의 실천보다는 계획의 내용에 중점을 두어 분석하려고 한다. 특히 추진의 주체, 도시계획적 요소의 특징, 계획의 우선순위 등에 초점을 맞추어 살펴볼 것이다. 이를 위해 이하의 I 장에서는 '首都計劃'을 입안했던 담당기관인 國都設計技術專員辦事處를 중심으로 계획의 성립과정에 대해 살펴볼 것이다. 그리고 다음으로 II 장에서는 계획의 내용을 근대적 도시계획 이론의 차용이라는 점에 초점을 맞추어 고찰하고, '首都計劃'이 가지는 성격을 음미해보고자 한다.

## I. '首都計劃'의 성립

### 1. 國都設計技術專員辦事處와 '首都計劃'의 입안

南京이 國民政府의 수도로 결정된 것은 北伐이 완료되기 전인 1927년이었다. 1927년 4월 17일에 제73·74차 국민당 중앙정치회의에서 南京 定都가 결의되었다.<sup>8)</sup> 그러나 이 때의 定都는 國民政府

8) 田中重光, 2005, p.166. (이하에서는 같은 논저를 두 번째 인용할 때부터는 '저자, 연도'의 형식으로 약칭한다.)

가 분열되어 있던 시기였기 때문에, 이때부터 본격적인 首都建設이 시작된 것은 아니었다. 蔣介石은 汪精衛에게 정권을 양보하고 1927년 9월 28일에 下野했으며, 분열되어 있던 武漢과 南京의 國民政府가 合體하여 北伐 속행을 선언하였다. 蔣介石은 1928년 2월 1일 朝野의 복직요구에 응해 복귀한 뒤 北伐을 이끌었으며, 6월에는 北京에 도달하였다. 그리고 이때부터 본격적인 定都와 首都建設 작업이 이루어지기 시작하였다.<sup>9)</sup>

蔣介石은 北伐 완료 후 1개월이 되지 않아, 처음으로 西山 碧雲寺의 孫文 靈柩에 제사를 드리러 가 南京에 수도를 건설할 것을 제창하였다. 그는 辛亥革命 시기에 總理 孫文이 南京을 國都로 할 것을 주장했음을 지적함으로써, 南京 定都를 정당화하려고 하였다.<sup>10)</sup> 그러나 사실 孫文이 辛亥革命 전후 수도의 지점으로 주장했던 곳은 南京만이 아니었으며, 武漢, 西安, 開封 등도 수도로서 언급한 바 있었다.<sup>11)</sup> 그렇지만 南京에 定都하는 것을 정당화하는 논리는 주로 孫文의 遺教을 동원해서 제시되었으며, 孫文의 유해를 南京에 새롭게 조성된 ‘總理陵墓’<sup>12)</sup>로 옮기는 것은 南京 定都에 대한 가장 강력한 물리적 상징으로 작용하였다.<sup>13)</sup>

전통적인 古都이면서도 太平天國 시기의 파괴 이후 도시의 활력을 되찾지 못하고 있었던 南京<sup>14)</sup>을 수도로 삼는다는 것은 대규모 건설사업의 필요를 의미하였다. 이러한 首都建設의 체계적인 준비작업

9) 田中重光, 2005, p.167.

10) 「蔣中正祭孫總理文」, 『大公報』, 民國 17年 7月 7日, p.2.

11) 王俊雄, 2002, p.137.

12) 南京의 紫金山 南麓에 조성된 孫文의 陵墓를 사료에서는 보통 ‘總理陵園’이나 ‘總理陵墓’라고 지칭하고 있지만, 이 글에서는 사료용어를 직접 인용하지 않는 경우에는 ‘中山陵’이라고 부르기로 하겠다.

13) 定都 문제를 둘러싼 논의에 대해서는 Musgrove, 2002, pp.23-80에서 상세하게 분석하고 있다.

14) 首都建設이 추진되기 전의 南京의 상황에 대해서는 王俊雄, 2002, pp.117-125; 陳植, 「南京都市美增進之必要」, 『東方雜誌』 25-13, 1928 참조.

으로서 추진되었던 것이 南京을 대상으로 하는 포괄적인 도시계획인 ‘首都計劃’의 입안이었다.

‘首都計劃’을 입안한 기구는 國都設計技術專員辦事處였다. 그러나 이 기구가 ‘首都計劃’을 마련하는 책임을 맡게 되는 과정은 그리 단순하지 않았다. 首都建設을 책임질 기구로서 처음 제안된 것은 ‘規劃首都圖案委員會’였다. 이 기구는 南京市長이었던 何民魂이 1928년 7월에 제안한 것으로서, 南京市政府 산하기관으로 설정되었다. 그러나 劉紀文이 시장에 취임하면서 이 기구의 설립은 무효화되었다.<sup>15)</sup> 그 다음으로 등장한 기구가 ‘建設首都委員會’였다. 1928년 8월 張靜江이 주석으로 있던 建設委員會의 제의로 建設委員會 직속 기구로 설립되었다. 이 기구는 후에 ‘首都建設委員會’로 바뀌게 된다. 그리고 1928년 11월에 설립된 것이 바로 國都設計技術專員辦事處였다. 이 기구를 제안한 사람은 胡漢民과 戴季陶였다. 이 기구는 國民政府 직속기구로서 11월 20일 國民政府의 동의를 얻어 조직을 시작하였으며, 孫科가 책임을 맡았고 處長에는 林逸民이 취임하였다.<sup>16)</sup>

國都設計技術專員辦事處의 책임을 맡게 된 孫科는 廣州에서 이미 근대적인 도시계획을 시도한 바 있는 인물이었다.<sup>17)</sup> 孫科는 國民政府 고위층 중에서 가장 일찍 도시계획에 대한 인식을 가졌던 인물이었으며, 이는 그의 미국유학 배경과 관련이 있었다.<sup>18)</sup> 그는 廣州 시장에 취임하기 이전인 1919년에 이미 국민당이 발간하는 『建設』 잡지에 「都市規劃論」을 발표한 바 있었다. 그는 이 글에서 19세기 중반 파리의 개조와 비엔나의 ‘環街’(Ringstrasse)를 매우 높이 평가하고 있었다.<sup>19)</sup> 孫科는 廣州 시장으로 市政을 운영하면서 미국

15) 이후 ‘首都計劃’의 입안에서 南京市政府는 큰 역할을 하지 못했던 듯하다.

16) 王俊雄, 2002, p.137.

17) 廣州에서의 도시계획에 대해서는 田中重光, 「廣州-都市化と中國の近代都市計劃のはじまり」, 『近代・中國の都市と建築』, 相模書房, 2005 참조.

18) 王俊雄, 2002, p.103.

유학 경험자들을 중용하였고,<sup>20)</sup> 미국의 건축가인 헨리 머피를 초빙해 廣州의 도시계획을 제정하도록 하기도 하였다.<sup>21)</sup>

孫科가 南京의 ‘首都計劃’ 입안을 책임지게 된 것 위와 같은 인식과 경험을 평가받았기 때문일 것이다.<sup>22)</sup> 전문가를 초빙하여 도시계획을 전담하는 기구를 설치할 것을 주장한 것도 孫科였다. 國都設計技術委員會의 설치에 대한 회의의 속기록에 따르면, 孫科는 전문가를 초빙하여 도시계획 기관을 설치할 것을 주장하였다. 그리고 전문가로서 廣州에서 도시계획을 입안하는 데 참여했던 머피와 굼리치를 초빙하자고 제안하였다. 이러한 孫科의 제안에 대해 陳果夫는 이미 있는 建設首都委員會와 충돌한다는 문제를 제기하였다. 이에 대해 孫科는 기술위원회가 設計技術과 土地法制을 담당하고, 장래의 집행기관으로는 首都建設委員會라든가 南京市政府의 工務局 등이 있기 때문에 충돌하지 않는다고 주장하였다. 이렇게 전문가들로 이루어진 기술위원회를 설치하는 문제를 논의할 당시에 이미 建設首都委員會가 있었지만, 수도 논쟁의 방어책으로서 세워진 것으로 거의 기능하지 않고 있었다. 孫科는 이러한 상황에서 정치적 영향이 강한 建設首都委員會와는 별도로 도시계획을 추진할 기술자 집단의 조직을 추진한 것이었다.<sup>23)</sup> 국민당 중앙정치회의에서 陳果夫 등의 반대에 부딪친 후 戴季陶 등은 이 기술위원회를 建設首都委員會의 산하에 설치하자는 의견을 내놓았고, 이 의견은 1928년 11월 15일 제7차 國民政府 국무회의에서 의결되었다. 孫科는 설치에 관한 업무와 조직의 감독을 맡았으며 설치기간은 6개월로 정해졌다.<sup>24)</sup> 이로써 孫科가 ‘首都計劃’의 입안에서 주도적인 지위를 차

19) 孫科, 「都市規劃論」, 『孫科文集』 第一冊, 臺北: 商務印書館, 1970, p.223.

20) 孫科는 경찰국을 제외한 다섯局的 책임자를 모두 미국 유학파로 임명하였다. 한편 孫科의 市長 재임기간은 다음과 같다. 1921년 3월-1922년 6월, 1923년 2월-1924년 6월, 1926년 6월-11월. (王俊雄, 2002, pp.83-84.)

21) Cody, 1996, pp.352-355.

22) 田中重光, 2005, pp.172-173.

23) 田中重光, 2005, pp.173-174.

지하게 되었던 것이다.

이렇게 孫科의 주도로 조직된 國都設計技術委員會에는 도시계획가로서 하버드 대학에서 도시계획을 공부한 林逸民이 處長을 맡게 되었다. 그리고 건축가로서 펜실베니아 대학에서 건축을 공부했던 范文照 등이 참가하였고, 이어서 1928년 12월 1일에는 도시계획에 필요한 기초조사나 도시설계를 主務로 하는 國都設計技術專員辦事處가 설치되었다. 林逸民, 范文照 외에 미국의 건축가 머피, 토목기술자 굿리치 등이 초빙되었다.<sup>25)</sup> 초빙된 미국인 고문 중에서 머피가 성벽의 보존과 中央政治行政區의 설계에 초점을 맞춘 반면, 굿리치는 조수들과 함께 교통과 항구의 개발에 집중하였다고 한다.<sup>26)</sup> 머피와 굿리치가 廣州의 도시계획에 참여하였던 인물이었을 뿐만 아니라, 행정적인 역할을 맡았던 林逸民도 廣州에서 工務局長을 역임하였던 인물이었다.<sup>27)</sup> 결국 ‘首都計劃’의 입안에서 핵심적인 역할을 담당했던 인물들은 대부분 廣州에서의 도시계획의 경험을 공유하고 있었다. 미국식 市政에 대한 선호와 경험이 있는 孫科가 책임자였고, 미국인 계획가들이 실무를 주도했던 것이다.

계획을 주도했던 담당자들이 ‘首都計劃’의 의미를 어떻게 파악하고 있었는지는 계획안을 首都建設委員會에 보고하면서 林逸民이 썼던 문서에 잘 나타난다. 그는 ‘城市設計’는 외국에서는 일찍부터 성행하였으나, 중국에서 ‘都市設計’의 실행은 실로 國都設計技術專員辦事處의 성립에서부터 시작되었다고 말하면서, 이 國都設計技術專員辦事處가 내놓은 설계는 首都 한 곳에만 관계된 것이 아니라 국내 각 市에서 설계가 진행되는 것을 창도하기 위한 것이어서 영향이 미치는 바가 매우 크다고 지적하고 있다.<sup>28)</sup> 또한 ‘首都計劃’의 실행

24) 王俊雄, 2002, p.141. 國都設計技術專員辦事處의 설립기간은 한 번 연장되어 실제로는 13개월 동안 활동하였다.

25) 田中重光, 2005, pp.174-176.

26) Cody, 1996, p. 360.

27) 王俊雄, 2002, p. 92.

에 대해 말하면서, 각종 건설은 訓正 시기 6년 이내에 대부분 완성하고 訓正 시기에 다 하지 못한 부분은 계속해서 실행함으로써, 수도를 전국 도시의 모범으로 만들 뿐 아니라 歐美 각국의 ‘名城’과 비교하기에 충분한 곳으로 만들어야 한다고 언급하고 있다.<sup>29)</sup> 이 문건에서는 ‘首都計劃’이 외국에서 시작된 도시계획을 중국에 선구적으로 적용한 것이라고 파악하고 있으며, 또한 이 ‘首都計劃’이 이후 전국에 시행될 도시계획의 모범이자 선구로서 작용할 것이라고 의미를 부여하고 있다. 또한 이와 같은 대내적인 효과 외에도 서구의 ‘名城’을 따라잡는다는 의식도 내비치고 있어서, ‘首都計劃’의 준거를 어디에 두었는지를 보여주고 있다.

國都設計技術專員辦事處는 활동하던 중 조직상의 변화를 겪게 되었다. 즉 1929년 6월 22일 새롭게 首都建設委員會가 성립되었는데, 7월에는 이 首都建設委員會에 병합되어 산하기관으로 자리잡게 된 것이다.<sup>30)</sup> 그리고 그 해 말까지 완성된 ‘首都計劃’은 1929년 12월 31일에 정식으로 공포되었다. 그리고 이와 동시에 國都設計技術專員辦事處는 업무를 마감하였다. ‘首都計劃’은 외국 전문가가 기술적인 부분에서 핵심적 역할을 담당했던 한시적 전문기구를 통해 1년 남짓한 기간을 거쳐 마련되었던 것이다.<sup>31)</sup>

28) 「國都設計技術專員辦事處處長林逸民檢送首都計劃呈請首都建設委員會採用文, 秦孝儀 主編, 『革命文獻 第91輯 抗戰前國家建設史料-首都建設(一)』, 中央文物供應社, 1982(이하 『革命文獻91』), p.258. (原載『中央日報』, 民國 19年 2月 15日.)

29) 「國都設計技術專員辦事處處長林逸民檢送首都計劃呈請首都建設委員會採用文, pp.259-260.

30) 1929년 7월 23일 國民政府 訓令 제620호에 의해 首都建設委員會에 합병되었다. (『國民政府令孫科飭辦理國都設計技術專員辦事處併入首都建設委員會事宜文, 『革命文獻91』, p.257. / 原載『國民政府公報』, 225, 民國 18年 7月 25日.)

31) 歐美의 전문가를 기술 분야의 고문으로 초빙하는 경향은 ‘首都計劃’의 입안이 마무리된 이후에도 나타난다. 首都建設委員會가 정식으로 발족된 후, 제1차 상무위원회에서 南京市政府 고문인 독일의 도시계획가 쇼바르트(舒巴德·Schobart)와 미국의 토목기술자 마이크로스키(梅克超·Maicrosky)가 首都建設委員會의 고문으로 초빙되었다. (田中重光, 2005, p.176; 『革命文獻92』,



## 2. ‘首都計劃’의 수정과 수도건설 사업

애초에 도시계획의 입안을 위한 한시적 기구였던 國都設計技術專員辦事處는 ‘首都計劃’의 입안이 마무리되자 그 기능을 다하게 되었다. 그리고 이후의 首都建設 사업은 계획의 검토·수정·실행 등을 모두 首都建設委員會가 주도하게 되었다. 首都建設委員會는 5院을 거치지 않는 國民政府의 직할기구였다.<sup>32)</sup>

‘首都計劃’이 마련되고 首都建設委員會가 수도건설 사업을 주관하게 된 이후에 ‘首都計劃’은 여러 차례 수정이 이루어졌다.<sup>33)</sup> 그 중에서도 가장 핵심적인 변화는 中央政治行政區의 위치가 바뀐 것이었다. 中央政治行政區의 변경 외에도 도로망이나 기초시설의 계획에서 수정이 이루어졌지만 이는 대부분 中央政治行政區의 변경에 수반되는 것들이었다.<sup>34)</sup>

애초에 國都設計技術專員辦事處에서는 中央政治行政區의 위치를 城外의 中山門 동쪽, 紫金山의 南麓 일대에 설정하였다. 입지선정의 이유로는, 북쪽에는 明孝陵, 中山陵을 배경으로 남쪽으로는 넓은 대지가 있는 땅이며, 또한 여러 외국의 예를 들어서 新首都 건설이 도시의 교외에 배치되었음을 강조하였다. 그러나 이렇게 결정된 中央政治行政區의 위치는 1930년 1월 18일에 취소되어 무효화되었다.<sup>35)</sup> 그리고 같은 날 애초에 國都設計技術專員辦事處에서 中央政治行政區의 입지를 선정할 때 후보지 세 곳 중 하나였던 明故宮으

p.31.) 歐美 전문가를 고문으로 초빙하는 경향은 抗日戰爭 이후까지도 계속되는 것으로 보인다.

32) 이러한 직할기구로는 僑務委員會, 導准委員會, 全國經濟委員會, 全國財政委員會, 全國建設委員會, 內外債整理委員會, 中央研究院 등이 있었다. (田中重光,, 2005, p.175.)

33) 이 때문에 王俊雄은 ‘首都計劃’의 시기를 ‘制訂’ 시기(1928-1929)와 ‘修訂’ 시기(1930-1937)로 구분한다.

34) ‘首都計劃’ 수정의 구체적인 내용에 대해서는 王俊雄, 2002의 第4章을 참조.

35) 田中重光, 2005, pp.176-177.

로 바꾸게 되었다.<sup>36)</sup> 中央政治行政區 변경의 이유로 표면적으로 제시된 것은 紫金山 南麓 일대에 암석이 많고, 기복이 심해서 난공사가 예상된다는 것과, 이 일대에 안개가 많다는 점이었다.<sup>37)</sup>

이러한 변경은 ‘首都計劃’이 완성되어 정식으로 首都建設委員會에 보고된 지 불과 18일 만에 이루어진 것이었다. 이 시점은 아직 首都建設委員會가 본격적인 활동을 시작하기도 전이었다. 王俊雄은 이 변화를 蔣介石과 孫科의 정치적 대립구도를 기반으로 설명한다. 孫科는 ‘首都計劃’의 입안이 마무리되기 전인 1929년 7월에 이미 紫金山 南麓을 中央政治行政區로 결정할 것을 國民政府에 요청하였다. 그는 明故宮의 위치가 교통이 편리하여 상업구로 적합하며, 대부분 官有地라서 상업구로 개발되어 지가가 상승하면 재정에도 도움이 될 것이라고 주장하였다.<sup>38)</sup> 그런데 이미 1928년 가을에 蔣介石과 당시 南京市長이었던 劉紀文이 中央政治區를 明故宮 자리에 조성할 것을 결정한 바 있었고, 이러한 의사가 ‘首都計劃’의 내용을 수정하게 만들었다는 것이다.<sup>39)</sup>

中央政治行政區의 위치 변경 문제는 정치적 대립구도를 통해서도 설명할 수 있겠지만, 다른 한편으로는 전통적인 성곽도시에 대한 도시계획을 수립할 때 나타나는 일반적인 문제이기도 하다. 즉 성곽 내의 구도시를 중심으로 할 것인지, 아니면 신도시를 건설하여 중심으로 삼을 것인지의 문제는 전통도시를 대상으로 한 도시계획

36) 秦孝儀 主編, 『革命文獻 第92輯 抗戰前國家建設史料-首都建設(二)』, 中央文物供應社, 1982, p.37(이하 『革命文獻92』).

37) 田中重光, 2005, p.178. 王俊雄은 애초에 머피 주도로 紫金山 南麓 일대를 中央政治行政區로 선정한 이유가 中山陵을 의식한 것이라고 해석하고 있다. 즉 孫科가 孫文의 아들로써 國民革命의 정통지위를 가진다는 점을 드러내려고 했다는 것이다. 그러나 그가 그러한 해석의 근거로 제시한 中山陵이 잘 보여서 ‘繼述之意’가 더욱 깊어진다는 檔案의 언급만으로는 ‘繼述’의 주체가 孫科라고 단정하기는 무리라고 생각한다.(王俊雄, 2002, pp.182-183 참조.)

38) 王俊雄, 2002, p.216.

39) 王俊雄, 2002, pp.212-213.

의 중요한 쟁점이 되곤 한다. 예컨대 일본이 華北과 華中 지역을 점령한 후 세웠던 도시계획에서는 대체로 舊城 외부에 신도시를 만들고 이 신도시를 도시계획의 중심적인 과제로 설정하는 경향이 있었다.<sup>40)</sup> 北京이 그 대표적인 사례인데, 戰後 國民政府에서는 점령기 일본의 신도시 계획의 성과를 계승하려고 하였으며, 중화인민공화국 건국 초기에도 이 문제를 둘러싼 논쟁이 있었다.<sup>41)</sup> 미국인 계획가를 비롯한 ‘首都計劃’의 입안자들은 이 문제에 있어서 성곽 외부의 신도시 건설을 주장한데 반해 蔣介石을 비롯한 국민당 수뇌부에서는 전통적인 都城의 공간을 새로운 행정중심지의 위치로서 더 선호하였던 것이다.

首都建設委員會가 본격적인 활동을 시작한 것은 1930년 4월 15-17일에 열렸던 首都建設委員會 제1차 전체위원회대회에서였다. 이 대회는 국민당의 선전기관인 勵志社에서 열렸다.<sup>42)</sup> 대회 첫 날 主席 蔣介石이 訓示를 하였는데, 그는 南京에 定都한 지 이미 3년이 경과했지만, 首都建設 계획의 구체적인 것은 하나도 결정되지 않았다고 말하면서, 많은 국민이 首都建設을 냉담하게 바라보고 있다고 평가하였다. 그가 국민들의 냉담한 시선의 예로 든 것은 간선도로 건설에 따른 철거 사례였다. 그는 전 해인 1929년에 中山路와 中山東路 를 개통하기 위해 가옥을 몇 채 철거한 것만으로 사람들에서는 정부가 말하고 있는 것을 비방하는 사태가 일어나고 있다고 언급하고 있다.<sup>43)</sup>

蔣介石이 초기 수도건설 사업의 부진에 대해서 위와 같이 지적하고 있었지만, 사실 도시계획에 포함된 건설사업은 장기적인 실천과

40) 越澤明, 張俊鎬 編譯, 『中國의 都市計劃: 滿州의 都市論』, 泰林文化社, 2000(<- 越澤明, 『植民地滿洲의 都市計劃』, アジア經濟研究所, 1978), pp.250-251.

41) 西郊의 신도시를 행정중심지로 개발하려는 이른바 ‘楊陳方案’을 둘러싼 논쟁에 대해서는 王軍, 『城記』, 三聯書店, 2003, pp.73-96 참조.

42) 勵志社의 건물은 수도건설 사업의 초기 성과 중 하나였다.

43) 『革命文獻91』, pp.287-288.

정을 통해서야 실현될 수 있었다. 그러나 정치적 상황 때문에 ‘首都計劃’을 실천할 수 있었던 시간은 채 10년이 되지 않았으므로 건설의 성과만으로는 ‘首都計劃’의 성공과 실패를 논의하기는 어렵다. 다만 여기에서는 ‘首都計劃’ 중에서 어떤 사업이 우선순위를 부여받았으며 우선적으로 실천에 옮겨졌는지를 통해 ‘首都計劃’을 비롯한 國民政府의 首都建設 사업이 중시했던 과제를 살펴보고자 한다.

‘首都計劃’의 내용 중에서 가장 빨리 실현된 부분은 도시건설의 기본적인 틀인 간선도로의 건설이었다. 南京에서는 中山路를 시작으로 주요 간선도로가 1930년에서 1934년에 걸쳐 대부분 완성되었다.<sup>44)</sup> 간선도로 다음으로 빠른 성과를 보여준 분야는 대규모 공공건축물의 축조였다. 中央體育場<sup>45)</sup>(1931년 착공), 中央醫院(1932년 착공), 미술관(1933년 완공), 國民大會堂(1933년 완공), 外交部(1935년 완공) 등이 1930년대 전반을 통해 건축되었다. 그러나 이러한 도로망과 대규모 공공건축물을 제외한 공공사업기초시설의 건설은 진전이 매우 느렸다.<sup>46)</sup> ‘首都計劃’의 실행계획에서도 교통시설과 함께 中央政治行政區의 건설이 가장 먼저 이루어져야 하는 사업으로 명시되었다.<sup>47)</sup> 교통시설과 함께 공공건축물과 中央政治行政區 등 정부 부문의 사업이 우선순위에 놓여졌던 것이다. 이러한 건설의 우선순위는 공공 부문 전체가 아닌 중앙정부 영역에만 해당하는 것이었다. 市行政區만 하더라도 실행계획에서는 1933년 이후에야 시작되는 것으로 되어 있었다. 또한 당시 南京이 직면하고 있었던 가장 심각한 도시문제였던 주택의 보급 사업도 ‘首都計劃’에 포함되어 있기는 했지만 실행은 극히 부진하였다. 전반적으로 ‘首都計劃’

44) 『革命文獻92』, p.156.

45) 中央體育場은 總理陵園의 경계 내에 있는 시설물로서, 陵園의 부속시설로 다루어졌다. (『總理陵園管理委員會工作報告-對第五次全國代表大會報告』, 『革命文獻92』, p.26.)

46) 張仲禮·熊月之·沈祖煒 主編, 『長江沿江城市與中國近代化』, 上海人民出版社, 2002, pp.631-632.

47) 國都設計技術專員辦事處, 『首都計劃』, 1929, pp.171-179(이하 『首都計劃』).

의 내용과 실천에 있어서 중앙정부가 주도하는 상징적 수도의 건설이 가장 중요한 과제였던 셈이다.

## II. ‘首都計劃’의 내용과 성격

### 1. ‘首都計劃’의 구성과 특징

도시계획에 대한 평가를 하기 위해서는 물론 그 계획 내용과 함께 실행도 분석해야 할 것이다. 그렇지만 도시계획 자체가 대체로 매우 긴 시간을 내다보고 이루어지는 작업이며, 때로는 실행 여부와 상관없이 도시계획 내용 자체만으로도 의미를 가지는 경우도 있다. 도시계획의 내용은 그 자체로 계획을 세운 측의 입장과 의도를 드러내며, 다른 한편으로는 계획요소들을 통해서 여러 도시계획들 사이의 영향관계를 살펴볼 수도 있기 때문이다. 또한 실행에 옮겨지지 않은 계획이라 하더라도 계획 자체로 이후에 영향을 미치는 경우도 있다. 南京의 ‘首都計劃’은 수도를 위한 도시계획이었으나, 미처 다 실행에 옮겨지기 전에 南京이 수도로서의 지위를 유지하지 못하게 되었기 때문에 미완의 계획으로 남게 되었지만, 이후 관련 제도의 기준이 되는 등 여러 가지 역사적 의미를 지니는 계획이었다. 또한 실행 기회가 충분치 않았다는 점 자체가 南京 國民政府 국가건설의 중요한 측면을 반영하기도 한다. 이하에서는 ‘首都計劃’의 계획 내용을 중심으로 그 특징을 분석해보려고 한다.

1929년 말에 國都設計技術專員辦事處에서 내놓은 ‘首都計劃’은 모두 28개의 章으로 구성되어 있으며, 각 章의 대요는 다음과 같다.<sup>48)</sup>

48) ‘首都計劃’은 1929년에 발행된 원본(國都設計技術專員辦事處, 『首都計劃』, 1929.) 외에 최근에 출간된 판본(國都設計技術專員辦事處, 『(南京稀見文獻叢刊)首都計劃』, 南京出版社, 2006.)이 있고, 일본의 점령 후 조사업무를 담당했던 興亞院 技術部에서 일본어로 번역한 판본도 있다. (國都設計技術專員辦事處 編, 『(興

- 1章. 南京史地概略 : 역사, 지리, 기후, 인구 등의 조사결과.
- 2章. 南京今後百年人口豫測 : 계획인구를 추정한 부분으로서, 100년 후의 인구를 200만으로 예상하였다. 그중에서 城廂구역 내의 거주자가 72만 4,000명, 城外 거주자가 127만 6,000명이 될 것으로 추정하였다.
- 3章. 首都界線 : 천연 경계선을 이용한다는 것 등의 6가지 원칙을 통해 南京 城廂을 중심으로 전체 855km를 市區의 범위로 설정했으며, 그 중에서 城廂 구역의 면적은 40.9km<sup>2</sup>였다.
- 4章. 中央政治區地點 : 중앙정부의 인원이 최종적으로 10만 명에 달할 것으로 예상하였다. 紫金山 南麓, 明故宮, 紫竹林 3곳을 후보로 놓고 비교한 후, 紫金山 南麓이 가장 적합한 지점이라고 평가하였다.
- 5章. 市行政區地點 : 各國의 사례를 통해 면적, 교통의 편리함, 약간 높은 곳에 위치할 것, 인구가 집중된 곳에 있을 것 등의 4가지 원칙을 도출한 후, 이 원칙에 근거하여 大鐘亭을 행정기구의 처소로, 五臺山을 문화와 운동시설을 설치할 곳으로 선택하였다.
- 6章. 建築形式之選擇 : 건축형식의 원칙에 대해서 중국 교유의 문화를 發揚하는 것, 색의 配用, 빛과 공기의 충족, 공간을 나누어 건축하는데 유리할 것 등을 내세웠다.
- 7章. 道路系統之規劃 : 幹道, 次要道路, 環城大道, 林蔭大道, 內街 등 다섯 등급으로 도로를 구분하였다. 鼓樓 아래의 城中과 城南 구역은 원래의 도로를 개량하여 격자형 도로망을 구성하고, 城東의 明故宮의 상업과 주택구는 격자형과 방사형의 혼합식 도로망으로 계획하였다. 中央政治區나 西部工業區는 따로 정하도록 하였으며, 舊城의 성벽은 環城大道로 개량하도록 하였다.
- 8章. 路面 : 주로 아스팔트 매카담 노면을 채택하였으며 노면의 포설 전에 먼저 상수도관, 溝渠, 전선 등의 매설을 완료하도록 하였다.
- 9章. 市郊公路計劃 : 南京 城廂을 중심으로 방사형으로 계획하고, 다시 평행으로 연결하여 거미줄 모양의 도로망이 되도록 하였다. 도로 폭은 6m로 하였다.
- 10章. 水道之改良 : 성밖의 護城河는 운송, 성내의 秦淮河는 遊樂과

빛물의 배수 기능을 담당하도록 하였다.

11章. 公園與林蔭大道 : 공원의 설치가 시민의 건강 및 행복과 큰 관계를 가지고 있기 때문에 세계 각국의 대도시와 비교하여 南京 城內에 반드시 公園과 林蔭大道를 만들어야 한다고 지적하였다. 城廂과 城外에 각각 6곳의 공원을 계획했으며, 최종적으로 공원 면적이 城內에서는 453명당 1에이커, 시 전체에서는 137인당 1에이커가 되도록 하였다. 공원과 공원 사이는 林蔭大道로 연결하여 시 전체가 하나의 큰 공원이 되도록 하였다. 林蔭大道는 주로 秦淮河 연안과 舊城 성벽 밑에 설치하도록 하였다.

12章. 交通之管理 : 미국 도시의 차량관리를 참조하여, 도시 교통을 관리하는 일반법규와 특별법규를 마련하도록 하였다.

13章. 鐵路與車站 : 南京이 國都로서 전국 교통의 중심이 되게 한다. 南京城을 순환하는 철로를 건설하여 동쪽으로는 滬寧鐵路, 남쪽으로는 京粵鐵路, 서북쪽으로는 기차를 渡船하여 津浦철로와 만나게 한다. 철로 總站은 여객용과 화물용으로 분리하고 客運總站은 后宰門의 북쪽에, 貨運總站은 원래의 下關 車站에 설치하도록 하였다.

14章. 港口計劃 : 南京을 세계적인 대항구로 만들어서, 鐵路 및 公路 계획과 결합하여 1억 인구를 위한 화물을 출입하게 한다. 필요한 부두의 길이는 5만 피트이고, 下關이 港口區 로 가장 적합하며 浦口는 보조항으로 한다. 또한 長江에서 南京에 이르는 물길을 준설하여 조수에 관계없이 거대한 輪船이 통항할 수 있도록 계획하였다.

15章. 飛機場站之位置 : 공항은 水西門 서남쪽에 설치한다.

16章. 自來水計劃 : 매일 1,500만 갤런을 공급하는 것으로 계획하였다.

17章. 電力廠之地址 : 원래의 下關 電廠을 확장하기 어렵기 때문에, 3가지 기준에 따라 夾江 東岸에 새로운 電廠을 세우고, 下關 방면에 임시로 分廠을 만들도록 하였다.

18章. 渠道計劃 : 汚水와 水滯를 분리하도록 하였다. 시 전체를 남북 양대 區로 나눈 후 다시 40개의 洩水區로 나누었다. 渠道는 도로를 따라서 설치하고 상수도관과 함께 매설하도록 하였다.

19章. 市內交通之設備 : 시내의 교통수단으로는 버스를 채택하였고, 하나의 회사에서 운영하고 市政府가 감독하도록 하였다.

20章. 電線及路燈之規劃 : 고압선과 저압선을 모두 지하화하여 인도

아래에 매설한다. 가로등은 인도 위에 燈柱 방식으로 세운다.

21章. 公營住宅之研究 : 3種주택을 지어서 수입이 부족한 工人, 도로 건설로 가옥이 철거되어 거주할 곳이 없는 民衆, 정부 職工 등에게 공급하도록 건의하였다. 실제 건축계획은 정부의 재정을 살피서 계획해야 한다고 보았다.

22章. 關於學校之計劃 : 미국 표준에 의거하여 南京에서 미래의 小學은 한 곳에 학생 700명과 6畝의 면적을 기준으로 하고, 학생들의 주소는 학교에서 1마일 이내로 한다. 中學 역시 이러한 기준에 따르되, 학교의 면적은 좀더 넓어야 한다.

23章. 工業 : 地勢와 原料의 취사로 보아 南京은 공업에 적합하니, 철로를 통해 전국의 중심점이 되면 공업의 중심점이 되는 것은 틀림없다고 지적하였다. 구체적으로는 도시구역 중에서 두 곳을 공업구로 구분하여, 제1공업구와 제2공업구로 계획하였다.

24章. 浦口計劃 : 浦口를 汚染工業 및 重工業 지구로 개발하여 南京의 발전을 돕고, 공장 부근에 工人住宅을 건설하도록 하였다.

25章. 城市設計及分區授權法草案 : 전국 도시의 설계와 分區를 통일하도록 하였다. 중앙정부는 授權法을 제정하고 관련된 條例의 형식과 범위를 통일하도록 하였다. 授權法의 내용은 設計委員會의 조직과 업무, 도시계획의 결정, 土地使用分區, 土地徵收, 市地重劃, 建築管理 등을 포괄하도록 하였다.

26章. 首都分區條例草案 : 公園區, 제1주택구, 제2주택구, 제3주택구, 제1상업구, 제2상업구, 제1공업구, 제2공업구 등으로 8종의 지역으로 나누어 사용과 건축을 통제하도록 하였다.

27章. 實施之程序 : 연도별 실시 순서를 제시하였다.

28章. 款項之籌集 : 訓政 6년 동안 5,180萬元이 필요한데, 그 중에서 市政府에서 300萬元의 공채를 발행하고, 각 省에서 2,000萬元을 부담하며, 나머지 3,000萬元은 중앙정부에서 공채를 발행하는 것으로 계획하였다.

이상과 같은 ‘首都計劃’ 내용의 대부분은 한 도시를 대상으로 하는 포괄적인 도시계획에 자연스럽게 포함될 만한 것이라고 할 수



있다. 그러나 당시로서는 이러한 계획 내용이 그리 당연한 것만은 아니었다. 도시계획 자체가 1920년대 말의 상황에서는 상당히 새로운 영역이었으며, 오늘날에는 당연하게 받아들이는 것이라고 하더라도 당시의 수준에서는 유토피아적인 요소를 상당히 포함하고 있었다고 볼 수 있다. ‘도시계획’이라는 용어는 1909년에 영국에서는 ‘Town Planning’, 미국에서는 ‘City Planning’으로 동시에 탄생했던 20세기의 새로운 용어이자 개념이다. 도시계획은 곧 서구와 북미에서 새로운 전문분야로 확립되었는데, 그것은 사회적 요청이 있었기 때문이었다. 도시계획은 1930년대까지는 공공주택 정책, 녹지 계획, 대도시권 계획을 포함하면서 발전하여, 도시의 공공정책을 지탱하는 중요한 전문분야로 성장하였다.<sup>49)</sup> 따라서 ‘首都計劃’의 입안된 시기에 도시계획은 하나의 전문분야로 형성 중이었다. 따라서 ‘首都計劃’은 전반적으로 새로운 것이며, 입안 자체가 중요한 변화라고 볼 수 있다.

여기에서는 계획 내용 중에서도 새로운 조류의 도입이라는 면을 분명히 보여주면서 비교사의 기반을 마련한다는 측면에서도 유용한 것으로 보이는 지역제(zoning)와 공원 및 녹지에 대한 내용을 중점적으로 살펴보고자 한다.

위의 26章의 내용에서 보듯이, ‘首都計劃’에서는 南京을 행정구, 주택구, 상업구, 공원구 등으로 구분하고 있다.<sup>50)</sup> ‘首都計劃’에서 도로망이 동맥과 같은 것이라면, 지역제는 신체기관에 해당하는 것이라고 할 수 있는데, 지역제는 당시로서는 ‘과학적’인 도시계획에서 비교적 새로운 아이디어였다.<sup>51)</sup> ‘首都計劃’에서 지역제는 주로 1916년의 뉴욕 사례를 참조하였다.<sup>52)</sup> 王俊雄은 ‘首都計劃’에서 지역제가

49) 越澤明, 「都市計劃の誕生と都市計劃思想の展開」, 鈴木博之 編, 「シリーズ都市・建築・歴史 9: 材料・生産の近代」, 東京大學出版會, 2005, p.257.

50) 그 중에서 공원구는 성내 면적의 15.77%를 차지하고 있었다. (田中重光, 2005, p.184.)

51) Musgrove, 2002, p.124.

공간을 서열화시키는 역할을 하였다고 지적하였는데,<sup>53)</sup> 사실 지역제가 가지는 이러한 성격은 원래 이러한 계획방법이 제도로 자리잡았던 미국에서도 마찬가지였다고 할 수 있다.<sup>54)</sup>

지역의 서열화가 지역제 자체의 본질적인 속성이라고 하더라도 그것이 드러나는 방식은 계획에 따라서 차이를 보이는데, ‘首都計劃’의 지역제는 서열화가 상당히 뚜렷하게 나타난다고 할 수 있다. 무엇보다도 주택구의 등급화가 이를 잘 보여준다. ‘首都計劃’에서 공업구나 상업구를 나누는 것은 기능에 따른 분류라고 할 수 있는데 비해, 주택구의 분류는 분명히 주택의 등급에 따라 나뉜다.<sup>55)</sup>

지역제와 분리된 지구제(quarter)에 대한 규정이 뚜렷하게 나타나지 않는 점 역시 ‘首都計劃’의 특징 중 하나라고 할 수 있다. 國民政府에서 지역제의 법제화는 1930년 6월의 「土地法」 공포를 통해 처음 이루어졌다.<sup>56)</sup> 따라서 南京의 ‘首都計劃’은 지역제가 법제화되기 전에 이러한 아이디어를 중국에 도입한 것이며, 그것이 이후 도시계획의 제도화에서 일종의 기준으로 작용했음을 알 수 있다. 실제로 이후 여러 도시에서 도시계획이 입안되면서 지역제가 중요한 요소로 자리잡은 데에는 ‘首都計劃’의 영향이 컸다고 할 수 있다.<sup>57)</sup>

52) Cody, 1996, p.362.

53) Musgrove, 2002, p.131.

54) 지역제(zoning)에 대한 일반적인 사항은 피터 홀, 임창호·안건혁 옮김, 『내일의 도시: 20세기 도시계획지성사』, 한울아카데미, 2005, pp.91-96 참조. 1916년의 뉴욕 시 조례에서 토지이용과 건물 높이에 대한 지역제(zoning)가 결합된 독일 모델이 도입되었다. 19세기 말에 캘리포니아에서 유사한 규제 시도가 있기는 하지만, 이 뉴욕 사례가 미국에서 지역제가 본격적으로 적용되기 시작한 것이었다고 볼 수 있다. 그리고 이후 1920년대에 지역제는 미국에서 급속히 확산되었는데, 이 제도에는 자산가치의 안정, 저소득층의 배제 등이라는 목적도 포함되어 있었다.

55) 『首都計劃』, pp.153-170.

56) 黃世孟·李永展(임승권 譯), 『中國近代都市計劃의 變遷』, 최상철 외 편, 『東洋都市史 속의 서울』, 서울시정개발연구원, 1994, p.292.

57) 王俊雄,, 2002, pp.57-58.

이러한 면은 ‘首都計劃’이 가지는 국가제도 건설의 측면, 즉 일개 도시에 대한 계획을 넘어서 도시계획과 관련된 제도 전반의 기준을 마련한다는 점을 잘 보여준다.

지역제와 함께 ‘首都計劃’에서 눈에 띄는 도시계획적 요소로서 공원 및 녹지에 관련된 내용들이 있다. 이와 관련된 언급은 ‘分區’에 대한 항목, 道路系統에 대한 항목, 공원 및 ‘林蔭大道’에 대한 항목 등에서 찾아볼 수 있다. 지역제의 한 부분으로서 공원이 설정되는 것은 도시계획의 자연스러운 부분이라고 볼 수 있지만, 두 항목에 걸쳐서 등장하는 ‘林蔭大道’와 관련된 내용은 당시 서구의 도시계획 조류를 충실히 반영하고 있는 것으로 보인다. ‘林蔭大道’는 파크웨이(parkway)의 번역어에 해당한다. 파크웨이는 도로 양쪽 또는 중앙에 조경공사를 한 넓은 도로를 말하는데, 미국에서 발전한 도시계획 기법 중 하나이다.<sup>58)</sup> 이후 田園都市 운동의 대표적인 사례인 영국 맨체스터의 위센쇼(Wythenshawe)를 건설하면서 영국의 저명한 도시계획가인 파커가 이 파크웨이 개념을 독창적으로 적용시켰다. 1925년의 뉴욕 방문에서 이러한 파크웨이를 관찰하였던 그는 도시공원과 연계된 주거지역 접근도로로서의 파크웨이를 계획하였다.<sup>59)</sup> 즉 파크웨이 개념은 미국적인 도시계획의 원칙이었으며, 1920년대에는 영국에서 시작된 田園都市 운동과 결합되어 새롭게 변형되고 있었다.

이렇게 동시대 영미 지역에서 발전되고 있던 새로운 도시계획적 요소를 차용한 것은 무엇보다도 ‘首都計劃’의 입안에 참여한 미국인 도시계획가들의 존재에서 비롯되었다고 할 수 있다. 그러나 이러한 도입이 오로지 미국인 계획가의 기여만은 아니었던 것으로 보인다.

58) 파크웨이는 1914년 뉴욕의 브롱크스 강변도로(Bronx River Parkway)와 1920년대 위락공원계획안의 일부분으로 모제스(Robert Moses)가 개발한 사례들로부터 비롯되었는데, 초기의 사례들은 개인승용차 통행만을 위해 설계된 고속도로였으며, 위락적인 느낌을 부여하기 위해 경관을 신중하게 처리하였다.

59) 피터 홀, 2005, pp.154-155.

파크웨이와 밀접한 관련을 가지고 있던 田園都市 개념도 ‘首都計劃’에 중요한 영향을 미치고 있는데, 앞서 1장 2절에서 언급했던 首都建設委員會 제1차 전체위원회대회의 안건들을 관찰해보면 公園과 ‘林蔭大道’를 비롯한 녹지의 확보의 중요성이나 田園都市의 개념이 당시 위원회에 참여하고 있던 정부 요인들 사이에서도 널리 인식되고 있음을 엿볼 수 있다.<sup>60)</sup>

위의 전체위원회대회에서 심의된 제안 총 58건 중에서 공원과 관련된 내용이 4건 제출되고 있다. 이 4건의 제안자와 제목을 살펴보자면, 孫科가 제기한 「擬設公園及闢林蔭大道案」, 劉紀文이 제기한 「擬具首都次要道路及林蔭道路規劃案」, 孔祥熙가 제기한 「首都林園建設方案案」, 그리고 제안자가 명기되지 않은 「田園都市計劃案」 등이다.<sup>61)</sup> 사실상 주요 제안자 3인 모두가 公園, ‘林蔭大道’와 같은 녹지 확보방안을 제안하고 있는 것으로 보아, 이 문제에 대한 상당한 공감대가 형성되어 있었다는 추측이 가능하다. 또한 田園都市 개념의 영향도 파악할 수 있다.<sup>62)</sup>

60) 田園都市라는 개념은 하워드(Ebenezer Howard, 1850-1928)에 의해 1880년에서 1898년 사이에 착안된 것이다. 그것은 인구 및 고용의 상당 부분을 거대 도시의 슬럼과 스모그, 그리고 과도하게 높은 지가로부터 멀리 떨어진 개방된 시골에 건설된 새로운 자족적 신도시군으로 이주시킴으로써 도시문제를 해결하거나 적어도 완화하기 위해 제안되었다. 그리고 이러한 田園都市의 개념은 여러 가지 변형을 거치면서 세계 각지로 전파되었다. (피터 홀, 2005, p.35.) 田園都市 개념을 실행에 옮기려고 하는 田園都市 운동은 영국에서 신도시 건설의 형태로 나타났는데, 일본에서도 상당히 일찍부터 田園都市 운동이 시작되었다. 田園都市의 개념과 田園都市 운동에 대해서는 피터 홀, 2005, pp.124-185, 越澤明, 2005, pp.264-274 참조.

61) 「首都建設委員會第一次全體委員大會紀略」, 『革命文獻91』, pp.280-283. (原載『中央日報』, 民國 19年 4月 14日.) 58건의 제안 대부분이 孫科, 劉紀文, 孔祥熙가 제기한 것이었다.

62) 田中重光에 따르면 田園都市에 관련된 안건은 孔祥熙가 소개한 것으로서, 원래는 李宗黃이 제기한 것이라고 한다. 그리고 그 주요 내용은 수도의 건설은 ‘古樸莊嚴’과 田園都市를 원칙으로 해야 한다는 것이었다고 한다. (田中重光, 2005, p.180.)

‘首都計劃’에서 파크웨이의 개념은 시가지 내외의 12개소에 배치된 공원을 50-70미터 폭의 ‘林蔭大道’ 혹은 ‘環城大道’로 칭해지는 도로에 의해 연결하려 하는 형태로 나타났다.<sup>63)</sup> 당시 南京의 성벽 둘레는 약 37.13킬로미터였고, 높이는 평균 약 12-15미터, 성벽의 폭은 기저가 10-18미터, 基上은 약 7.5-8.5미터로 위에는 벽돌이 깔려 있었다. 環城大道는 현존하는 성벽을 이용한 것으로서, 그 기능은 시민이 도심을 통하지 않고 목적지에 가도록 하여, 교통의 억제와 편리성을 꾀한 것이다. 또 하나의 기능은 왕래하는 사람들이 어디에서나 자연을 향수할 수 있는 경관도로라는 점에 있었다.<sup>64)</sup> 田中重光은 성벽을 파괴하지 않고 존속시킨 또 다른 이유로서 스포를 현상을 방지하여 도시환경 악화를 억제하는 것과 방위수단으로서의 성벽이라는 점 등을 지적하고 있다.<sup>65)</sup> 이렇게 성벽을 파괴하지 않고 파크웨이 개념을 적용한 것은 머피의 생각이었다.<sup>66)</sup> 머피는 ‘首都計劃’에서 南京의 중국적 양식을 보존하려고 했는데, ‘環城大道’는 이러한 구상의 한 가지 방책이기도 하였다.<sup>67)</sup>

공원을 확보하고 ‘林蔭大道’를 건설할 뿐 아니라 ‘林蔭大道’와 ‘環城大道’를 통해 공원을 모두 연결시켜 시 전체를 하나의 공원으로 만든다는 구상이 ‘首都計劃’의 11章에 보이는데, 이것을 ‘林蔭大道系統’이라고 표현하고 있지만, 이는 이른바 ‘파크시스템’ 개념을 적용한 것이라고 할 수 있다.<sup>68)</sup> 파크시스템은 녹지와 가로수가 있는 광폭가로의 네트워크를 도시형성의 기반으로 하는 정비수법인데, 원래 19세기 중엽부터 미국의 일부 도시들에서 독자적으로 발전해 오다가 워싱턴 수도계획을 통해 계통이 다른 흐름인 19세기 말 이

63) 『首都計劃』, pp.62-64.

64) 『革命文獻92』, p.37.

65) 田中重光, 2005, pp.190-191.

66) Cody, 1996, p.358.

67) 또 다른 한 가지 방식은 中央政治行政區의 건축양식을 통해 나타난다. (王俊雄, 2002, p.160)

68) 『首都計劃』, pp.62-65.

래의 도시미운동과 결합하여 도시계획이라는 새로운 영역을 탄생시켰다.<sup>69)</sup>

지역제를 통한 공원의 확보, 파크웨이와 파크시스템의 적용, 전원도시에 대한 강조 등 위에서 살펴본 녹지와 공원에 대한 중시는 ‘首都計劃’이 세계적인 도시계획의 조류, 특히 영미권의 흐름을 받아들였다는 것을 보여준다. 한편 中山陵 역시 일종의 공원으로 인식되었는데, 中山陵은 ‘紫金山의 國父陵園은 首都 最大의 園林’이었다는 문건의 표현에서도 알 수 있듯이, 수도의 정치적 상징물인 동시에 녹지의 기능도 가지고 있었다.<sup>70)</sup>

## 2. ‘首都計劃’의 성격

이 절에서는 ‘首都計劃’의 특징을 주체, 중심 목표, 도입의 경로 등을 중심으로 고찰해 보고자 한다.

‘首都計劃’ 가지고 있는 가장 기본적인 특징은 중앙정부 중심의 계획이었다는 점이다. 수도의 도시계획을 중앙정부가 주도하는 것이 자연스러운 일이 아닐 수 없지만, 여기에서 주목하는 것은 계획의 내용에 도시문제 해결을 위한 수요가 제대로 반영되어 있지 않다는 점, 그리고 南京市政府와 같은 지방정부는 거의 개입하지 않았다는 점이다.

I 장에서 지적했듯이 ‘首都計劃’과 그 실행에서는 가로망 및 교통시설 외에 대규모 공공건축물의 건축이나 중앙정부를 위한 행정구 건설이 우선순위를 차지하고 있었다. 도시계획의 실천에서 가장 중요하게 다루어진 것이 수도의 상징적인 건축물들, 그리고 중앙정부의 수요에 따른 건설이라는 점을 통해, ‘首都計劃’이 도시문제의 해결

69) 이시카와 미키코, 이용태 옮김, 『도시와 녹지-새로운 도시환경의 창조를 향하여』, 현진기획, 2004(<-石川幹子, 『都市と緑地』, 岩波書店, 2001), pp.6-19.

70) 「戰前十年之首都建設」, 『革命文獻91』, p.8. (原載 行政院新聞局, 『首都建設』, 1947.)

을 위한 도시계획이라는 점보다는 ‘수도’ 그 자체, 혹은 수도의 상징성을 위한 계획라는 성격이 두드러짐을 알 수 있다. 南京의 도시계획이 南京市政府와는 큰 관련이 없이 중앙정부의 주도로 이루어졌다는 점도 ‘首都計劃’이 도시의 수요에 기반한 것이라기보다 중앙정부의 정당성을 강화하기 위한 장치였다는 판단을 뒷받침해준다. 대규모 공공건축물의 축조와 관련하여 언급할만한 건축물이 바로 中山陵이다. 中山陵은 사실 ‘首都計劃’이 만들어지기도 전에 이미 완공되었다. 주요 건축물 중에서도 가장 빨리, 1929년에 완공되었던 것이다. 따라서 中山陵에 대해서는 ‘首都計劃’과의 관련을 언급하는 것이 그리 적당하지 않을 수도 있다. 그렇지만 南京 國民政府의 首都建設 전반의 성격을 파악하고자 한다면 中山陵에 주목하지 않을 수 없다. 中山陵은 ‘首都計劃’보다 오히려 일찍 계획되었다. 입지 선정은 이미 1925년에 이루어졌고, 1926년에 착공되었다.<sup>71)</sup> 혹자가 南京에는 개선문, 브란덴부르크의 문, 자유의 여신상에 해당하는 상징물이 없었다고 지적하는 것처럼 中山陵은 수도 南京의 거의 유일한 기념물이다.<sup>72)</sup> 따라서 수도의 상징성을 분석하고자 할 때 가장 중요하게 다루어야 할 대상이 되지만, 여기에서는 다만 상징적 건축물의 건설이 ‘首都計劃’을 포함한 首都建設 전반에 있어서 ‘首都計劃’ 그 자체보다도 오히려 빨리 시작되고, 중요하게 다루어졌다는 점만을 지적하고자 한다.

중앙정부 중심의 계획이라는 위와 같은 판단과 관련해서 당시 가장 심각한 도시문제로 부각되었던 주택문제에 대해서 首都建設의 추진 주체가 어떻게 대응했는지를 살펴보도록 하자. 南京市는 수도 선정 이후 심각해진 주택부족에 대한 대응으로서 수도 ‘平民住宅’ 건설을 추진하였다.<sup>73)</sup> 이를 위해 ‘平民住宅’의 규모와 구조에 대한

71) 『總理陵墓建築概況』, 『革命文獻92』, p.8.(原載『中央週報』53, 1929.)

72) Musgrove, 2002, pp.269-270.

73) 『革命文獻91』, pp.258-260.

규정을 마련하였으며,<sup>74)</sup> ‘棚戶’를 정리하는 계획을 수립하기도 하였다.<sup>75)</sup> 그러나 대규모 공공건축물과는 달리 이러한 ‘平民住宅’ 건설의 실행은 매우 부진하였다. 1934년을 예로 들면, 南京市에서 건축한 ‘平民住宅’으로서 완성된 것은 和平門 밖의 平民住宅 60間, 止馬營 平民住宅 223間에 불과하였다.<sup>76)</sup> 또한 위에서 살펴보았듯이 재정을 고려한다는 전제를 달고 있긴 하지만, 공영주택의 건설과 공급은 ‘首都計劃’의 한 항목을 차지하고 있었다. 그러나 실제로 抗日戰爭이 일어나기 전의 10년 동안 건축된 市民住宅은 684戶에 불과했다.<sup>77)</sup> 공영주택이 공급이 부진했던 것은 주택문제가 심각하지 않아서가 아니었다. 오히려 定都 이후 南京의 인구는 매우 빠르게 증가하여 인구에측을 초과함으로써, ‘房荒’ 문제는 지속적으로 심각한 문제로 대두되고 있었다.<sup>78)</sup> 이 문제를 전술한 건설의 우선순위라든지 정권 내부의 정치적 대립구도가 ‘首都計劃’ 수정의 가장 중요하게 기었다는 점과 연관지어 생각해 보면, 수도건설 사업이 중앙정부의 의지에는 크게 영향을 받는 반면 도시 주민의 요구나 필요에 대해서는 민감하지 않다는 점을 잘 볼 수 있다.

중앙정부 중심의 계획이라는 점은 도시계획적 요소의 변형이라는 측면을 통해서도 찾아볼 수 있다. 예컨대 田園都市 운동이 영국에

74) 『革命文獻91』, pp.84-85.

75) 『民國二十二年至二十三年首都建設之進行概況』, 『革命文獻91』, pp.84-88. (原載 實業部中央經濟年鑑編纂委員會 編, 『中國經濟年鑑(二十四年續編)』, 1935.)

76) 『民國二十三年至二十四年首都建設之進行概況』, 『革命文獻91』, p.128. (原載 實業部中央經濟年鑑編纂委員會 編, 『中國經濟年鑑(二十五年第三編)』, 1936.)

77) 安嘉芳, 『政治都市的發展-抗戰前的南京, 1927-1937』, 中國文化大學博士論文, 1988, p.402

78) 王俊雄, 2002, pp.199-200. 南京은 太平天國의 수도이던 1850년대에는 城內의 인구가 90만에 달했으나 太平天國 진압 이후 인구가 격감한 이후 20세기 초 까지도 20만 남짓의 인구만을 유지하고 있었다. 그러다가 1910년대 중반 이후 증가 추세가 두드러져서 南京 國民政府 초기에는 50만에 가까운 인구가 거주하고 있었으며, 定都 이후에는 폭발적으로 인구가 증가하여 抗日戰爭 직전에는 100만에 달했다.(安嘉芳, 1988, p.57.)



서는 민간의 주도로 이루어졌으며 일본에서도 사기업이 이를 주도 하였다는 점을 생각해 보면, '首都計劃'에 나타나는 田園都市의 특징이 완전히 다른 환경 속에서 변형된 것을 알 수 있다. 田園都市 개념이나 공원 및 파크시스템의 채용은 南京에서는 대체로 외국의 '名城'에 뒤지지 않는 상징적 수도건설의 한 방법이었던 것이다. 공원 문제를 주도하는 주체의 차이는 1910-20년대 北京에서 있었던 민간 주도의 공원확보운동과 비교해 보아도 잘 드러난다.<sup>79)</sup>

이상에서 살펴본 성격인 국가, 즉 중앙정부가 주도하는 도시계획이라는 면은 이후에 등장하는 점령기 일본이나 중화인민공화국 초기의 도시계획과도 어느 정도 공통점을 찾을 수 있다. 차후에 보다 면밀한 검토가 필요하겠지만, '首都計劃' 이전에 나타났던 근대적 도시계획의 시도들인 租界에서의 도시 건설이나 北京에서의 공원확보운동 등과 비교한다면 국가의 강화라는 방향성이 나타나기 시작했다고 볼 여지가 있지 않을까? 근대적 국가건설 시도의 과정에서 나타나는 국가기구의 강화라는 지향이 도시계획을 통해서도 드러나는 것이 아닌가 하는 문제는 충분히 검토해볼 가치가 있을 것이다. 중앙정부의 주도라는 면과 함께 '首都計劃'의 중요한 특징으로 지적할 수 있는 것은 도시계획 도입의 경로가 서구, 특히 미국이었다는 점이다. 미국식 市政을 지향했던 孫科라든지 南京의 '首都計劃'이 랑팡의 워싱턴 계획과 같은 의미를 가지고 있다고 생각했던 머피가 중심이 되어 추진했던 '首都計劃'은 자연스럽게 계획의 준거를 미국의 도시계획으로 삼았고, 그러한 면은 앞에서 살펴보았듯이 '首都計劃'의 여러 곳에서 드러나고 있다. 핵심적인 계획 내용인 지역제를 비롯해서 학교 계획, 교통 계획 등 다양한 부분에서 미국의 사례가 기준이 되고 있으며, 각종 도시계획 요소의 도입에서도 미국적인

79) 北京의 공원확보운동에 대해서는 Shi, Mingzheng, "From Imperial Gardens to Public Parks: The Transformation of Urban Space in Early Twentieth-Century Beijing", *Modern China*, 24, no.3, 1998, pp.219-254 참조.

특징이 반영되고 있다. ‘首都計劃’의 이러한 측면은 중국의 근대적 도시계획에서 외부로부터의 이식이라는 성격이 강했다는 점을 보여주는 한편, 이후 중국에서 일본이나 소련 등 다른 지역의 영향을 강하게 받은 중요한 도시계획들이 등장한다는 점에서 비교하고 상호연관성을 검토할 필요성을 제기하고 있다.

## 결론

南京 國民政府의 ‘首都計劃’은 ‘大上海計劃’과 더불어 중국에서의 본격적인 근대적 도시계획의 출발로 자리매김할 수 있는 시도였다.<sup>80)</sup> ‘首都計劃’은 미국의 계획가가 중심이 된 전문가 기구에서 1년 남짓한 기간 동안의 조사와 연구를 거쳐 마련된 것이었으며, 무엇보다도 상징적 수도의 건설이라는 중앙정부의 필요에 따른 계획이었다. 중앙정부의 주도라는 성격이 강하게 나타난 것은 太平天國 이래 파괴로부터 완전히 회복되지 못하고 있던 南京의 도시상황에 기인한 면도 있지만, 무엇보다도 南京을 수도로서 계획했기 때문일 것이다. ‘首都計劃’은 國民國家를 지향하며 새롭게 출발하는 정부의 수도 창출이라는 면에서 단순히 한 도시의 수요에 따른 도시계획과는 차이를 나타낼 수밖에 없었던 것이다.

‘首都計劃’에 기반한 건설사업은 정치적 상황 때문에 그 성과가 제한적이었다. 그렇지만 직접적인 물질적 성과 외에도 ‘首都計劃’의 유산을 찾을 수 있다. 國民政府가 「都市計劃法」을 공포·시행한 것은 1939년의 일이다. 그리고 이 제도는 1945년 國民政府가 臺灣을 접수한 후, 오늘날까지 광범위하게 시행된 도시계획체제의 근간이 되고 있다. ‘首都計劃’은 이러한 도시계획체제의 선구가 되었다는 점

80) ‘大上海計劃’에 대해서는 전인갑, 「上海의 近代 都市化와 空間構造의 變化」, 서울대학교 동아문화연구소 편, 『中國 歷代 都市構造와 社會變化』, 서울대학교출판부, 2003 참조.

에서도 그 중요성을 찾을 수 있다.<sup>81)</sup>

‘首都計劃’은 민국 시기나 國民政府의 범위를 넘어서 오늘날의 중국 도시계획의 원류를 찾고자 할 때에도 중요한 참조점이 될 수 있다. 한 도시에 남긴 물리적 유산을 넘어서 민국 시기 도시계획에 미친 영향력 때문에 그 유산은 좀더 포괄적인 범위에서 검토되어야 할 것이다. 앞서 언급했듯이 민국 시기와 중화인민공화국 시기에 걸친 국가와 도시계획의 관계를 고찰하는 것, 서로 다른 지역을 도입의 경로로 하는 도시계획들이 어떻게 다르고 서로 어떠한 영향을 주고받았으며, 그 과정에서 어떠한 단절과 연속성이 존재하는 지를 검토하는 것은 앞으로 중국의 근대적 도시계획의 형성과정을 규명하는데 있어서 중요한 과제라고 할 수 있으며, 이 글에서 검토한 南京의 사례는 그러한 검토의 한 축이라는 점에서도 의미를 부여할 수 있을 것이다.

---

81) 王俊雄, 2002, p.3.