

# 都市計劃의 새로운 展開

朴 炳 柱 — 弘益大學校 教授

## THE NEW PROSPECT FOR CITY PLANNING

Park, Byung Joo — Hong Ik University Professor

### 머 리 말

요즘 都市計劃界에서도 〈전환기에 선 도시계획〉이라는 이름을 붙여 과거 도시계획의 평가와 앞으로 전개되어야 할 과제에 대해 논의가 되고 있다.

우리나라는 근대적 도시계획의 역사가 앞을 내다볼 수 없을 정도로 짧은 기간에 세계에서 유례가 없는 속도로 급격한 都市化가 진행되었기 때문에 도시문제의 근본적인 병폐를 치유하지 못한 채 고민하고 있는 실정이다.

70년대의 경제의 고도성장으로 우리나라도 세계적 추세의 일환으로 현대적 생활을 생각하게 되었고, 세계의 이모저모는 즉각 각 가정의 안방 텔레비전에 비춰지고 있으니 우리의 생활환경의 낙후성이 두드러지게 문제제기되기에 이르렀다. 따라서 보다 합리적인 생활환경에 대한 개선의 요구가 강해지고 있는 것이다.

우리나라는 인구가 서울로만 집중되던 경향이 근년에 이르러 둔화되기 시작했는데, 이는 서울의 인구분산정책이 서서히 효과를 보고 있다는 증거의 현상이라고 보며, 상대적으로 지방도시의 발전이 두드러지게 나타나고 있다. 그리고 전국적으로 도시화율이 91년도에는 77%가 될 것으로 예상하고 있다.

国土計劃에서는 대도시 문제를 도외시하지 않으면서 지방도시의 육성을 내걸고 균형있는 国土空間을 편성하기 위해 계획하고 있다. 우선은 대도시와 지방의 중소도시 사이에 都市施設의 격차를 줄이기 위해서는 이러한 낙후지역에 도시시설의 투자비를 적극 지원해야 지방정주의 효과를 기대할 수가 있는데, 국가재정의 한계성으로 하여 단순하게 해결될 것 같

지는 않다.

도시계획·도시정책의 어려움이 사회적 요구나 경제적 여건의 괴리에 있음을 새삼 느끼게 한다.

本稿는 우리나라 도시계획의 과제를 논의하기 위해 먼저 구미 선진국의 80년대 도시계획 동향부터 살펴보는 것이 우리나라 도시계획 문제의 핵심에 접근하는데 도움이 될 것 같아 〈OECD의 80년대 都市問題〉를 요약해 보기로 한다. 다만 구미의 사정이 우리나라의 여건과는 매우 다르다는 것을 참고로 해주시기 바란다.

그리고 본고는 우리나라의 土地利用에 관하여 고찰하고 건축과 관련시켜 보면서 우리나라 都市計劃의 당면 과제를 살펴보고자 한다.

### 1. OECD의 80년대 都市問題

OECD(經濟協力開發機構—Organization for Economic Cooperation and Development)는 선진공업국의 대부분을 망라하여 경제성장, 발전도상국의 원조, 국제무역 등, 국제경제 전반에 걸쳐 협의하기 위한 국제기구이며 최근에는 환경문제·에너지문제 등에도 주력하고 있다. 이 기구에서 80년대의 도시문제에 관해 토의한 내용을 살펴보고자 한다. 특히 구미제국의 56개 주요도시에 관한 최근 10년간의 인구추이를 보면 인구가 감소하고 있으며, 이 결과, 都心地域에서의 失業問題의 현재화, 기존축적의 유희화, 건물의 황폐, 범죄·파괴행위의 빈발 등, 광범위한 도시문제가 발생하고 있다.

OECD제국에서의 60년대 및 70년대 전반의 도시문제는 급속한 경제성장에서 기인되었다고 할 수 있다. 즉 농촌에서의 인구유출에 따른 도시인구 증가에 대한 도시정비 대책과 소

득수준의 상승에 따른 도심부 주민의 교외이동의 대응책이 필요하게 되었다. 그리고 구체적인 문제로서는 大都市圈內的 자치단체 상호간의 사회적·경제적 대립, 공해·혼잡현상의 급증, 행정수요에 따를 수 없는 도시채정 운영 등이 지적되어 왔다. 이렇듯 급속한 경제성장이 도시문제의 원인인 한편, 문제해결에 필요한 재원을 염출할 수 있는 가능성을 내포하고 있었다.

그런데 오늘날의 도시문제는 그 양상이 매우 달라지고 있다.

한마디로 사회적 요구에 비해 경제적 뒷받침을 할 수 있는 계획을 세우기에는 너무나 큰 괴리가 생기고 말았다는데 문제의 중요성이 있다.

일반적으로 80년대를 전망하는 OECD의 도시문제를 다음과 같이 요약할 수 있다.

1) 國際經濟構造의 변화에 따라 국내경제의 대폭적인 전환이 있어야 하겠고 이런 산업조정과정은 일국의 도시 시스템에 중요한 영향을 줄 것이다.

2) 인플레이의 진행과 도시 서비스의 勞動集約的의 성격에 따라 도시채정의 압박은 더욱 강해질 것이다.

3) 토지가격, 주택가격 및 도시 서비스가격의 상승에 따라 도시 경제의 효율적인 성장에 큰 지장이 생길 것이다.

4) 에너지 가격의 급성장은 도시교통 시스템에 큰 영향을 줄 것이며 자동차와 공공교통기관의 역할 분담에 대해서도 충분한 검토가 있어야 할 것이다.

5) 도시지역내에서의 사회적·경제적 불균형은 지역 상호간의 불균형과 더불어 큰 문제로서 대두될 것이다.

6) 대도시권에서의 도시쇠퇴는 고

용기회의 문제로 확대될 것이다.

7) 도시에 있어서의 인구분포 및 연령구조의 변화는 도시 서비스에 대한 수요의 변화를 가져오고, 이와 같은 수요의 변화는 기존시설의 유지관리에의 요청과 더불어 도시재정을 크게 압박할 것이다.

또 에너지가격의 상승은 교외거주 패턴에 영향을 줄 것이다.

이상과 같은 OECD의 전망을 살펴보면 여기에 담겨져 있는 <도시쇠퇴>의 현상을 우리는 어떻게 해석해야 할 것인가에 관한 문제가 생긴다.

## 2. 土地利用의 限界性을 再認識하자

우리나라의 도시는 1970년대의 경제의 고도성장기 동안에 급성장하였다.

도시화율의 진전통계를 보면 1960년의 35.8%, 1970년 49.8%, 1980년 66.7%로서 이런 급격한 도시화율의 성장은 선진 구미제국에서는 그 예를 찾을 수가 없을 정도이다.

그리고 10년 후인 1991년의 도시화율은 77%가 될 것으로 전망하고 있다.

이 수치를 인구수로 보면 1980년의 도시인구 2,540万人, 농촌인구 1,270万人에 대해 1991년에는 도시인구 3,450万人, 농촌인구 1,050万人이 되는 추세이다.

1980년 현재의 주거 및 商業用地는 1,721km<sup>2</sup> (전 국토의 1.74%)로서 총인구 3,812万人에 대한 인구밀도가 22,150인/km<sup>2</sup> (1인당 13.5평)가 되어 매우 고밀도인 상황에 놓여 있다.

1991년의 전국인구 4,500万人에 대한 대지의 총 수요면적은 평균인구밀도 200인/ha로 볼 때 2,250km<sup>2</sup>가 산출되는바, 이 중 도로 및 공공시설용지 약 35%를 제외한 순대지면적은 1인당 9.75평에 불과하여 대지이용은 集約의 高度化가 이루어져야 한다.

1991년을 목표로 하는 제2차 국토계획의 대지에 대한 토지이용 전망을 보면 1980년의 대지면적 1,721km<sup>2</sup>에 대해 1991년에는 2,237km<sup>2</sup>로 보고 있어 앞으로 신규 대지로 500km<sup>2</sup>가 소요된다고 한다.

이상에서 도시화율·인구전망·대지의 수요면적·인구밀도 등을 새삼스럽게 나열하는 까닭은 도시계획과

건축계획의 관련에 관하여 좀 더 확실한 개념을 정리하는데 도움을 주기 위해서이다.

우리는 흔히 건축의 자유를 주장하는 경우가 많다.

자기 소유의 토지 위에 建築計劃을 수립함에 있어 지나친 규제에서 벗어나기를 원하고 있다.

우리는 자칫하면 외국의 예를, 그것도 토지자원에 여유가 있는 나라의 사례를 무감각하게 받아들이려는 경우가 있다.

이런 경향은 우리나라 國土利用의 심각성을 모르고 있기 때문이라고 본다.

국토이용의 현황이나 국토이용계획을 보면 대지의 利用限界性이 얼마나 심각한가를 뚜렷하게 알게 될 것이다.

한마디로 우리나라의 住居 및 商業用地로서의 대지면적은 위에서도 말한 바와 같이 국민 1인당 평균 純大地面積이 10평 이상은 차지할 수 없다는 것을 재인식하게 된다.

그래서 도시계획은 土地問題부터 풀어나가야 하며 토지이용계획이 주축을 형성한다는 것을 알게 된다.

여기서 잠깐 우리나라 도시의 토지이용상황을 생각해 보자.

누구나가 느끼고 있듯이 우리나라의 토지이용은 난잡하고 무질서한 결과가 되고 있다.

이것은 토지이용계획이 불충분하며 토지정책의 빈곤과 근대적 도시정비의 근간이 되는 사회자본의 축적이 부족한 때문이다.

무질서한 시가지를 어떻게 바로 잡을 것인가. 바람직한 거주환경을 정비하기 위해서는 어떻게 해야 할 것인가. 이 문제들을 한꺼번에 해결할 수 없다면 다른 긴급한 과제는 무엇인가. 과거에 저지른 잘못을 솔직하게 반성하고 새로운 도시계획의 틀을 준비해야 한다는 전환의식의 필요성을 어떻게 구체화할 것인가.

꿈을 지니지 않고 꿈이 실현될 수는 없다고 하지만 여건을 무시한 이상은 공존하기 마련이어서 우리나라가 처한 상황을 토대로 실현 가능한 현명한 박안이 도출되어야 한다.

## 3. 建築의 自由는 可能한가?

건축의 규제는 각 나라의 사정에 따

라 많은 차이가 있으며 또 그 나라안의 도시마다 각각의 특성이 고려되고 있다.

그래서 우리나라도 建築基準法에 도시에 따라 특성을 살리는 건축조례를 만들어야 한다는 소리가 고조되고 있다.

도시개발계획과 건축계획은 마치 동전의 표리의 관계인 것처럼 그 연계성이 필수적인 것이다. 다시 말해서 건축계획은 私的이익을 초월하여 公共개념에 입각한 도시개발계획에 부응하여야 한다는 것이다.

여기서 건축규제의 필요성이 생기고 그 규제의 취지는 공공성이 사적이익보다 우선해야 한다는 전제가 따르게 된다.

우리나라는 지금까지 도시의 공공성에 부합하는 건축규제가 정립되어 있지 않았기 때문에 시가지형성이 무질서하고 난잡하다는 평가를 받아 왔다.

그래서 이런 면에서의 건축규제가 더욱 강화되어야 한다는 의견이 높아지고 있다.

住居可能用地의 면적이 적고 상대적으로 토지이용의 고밀도화를 指向해야 하는 도시지역에서는 토지가 귀중한 자원이므로 그 이용을 토지소유자의 뜻과 시장구조의 지배에만 임의로 맡겨서는 안 될 일이다.

도시는 많은 사람이 모여 생활하기 때문에 자기이익과 공공의 이익이 조화를 이루어야 하며 도시의 市民이 생활하는데 있어 기본적 조건이 되는 생명·건강·안전·쾌적의 보장에 지장이 없도록 해야 하고 자기가 뜻하는 건축이 바람직한 시가지형에 기여할 수 있어야 한다.

이런 각도에서 建築計劃을 조감하면 건축의 자유는 올바른 도시형성에서 비롯하여 설정되어야 한다는 당위론이 나온다.

작금 논의되고 있는 경기 부양책으로서의 건축규제완화라는 진의가 어디에 있는지 그 상세한 내용은 알지 못하나 만일에 경기부양의 미명을 내세워 도시환경악화의 방향으로 후퇴하는 일이 없도록 방향 감각을 바로잡아야 할 것으로 생각된다.

토지가격이 높아져서 건축한 후의 분양가격도 고가이므로 경제사정이 나

쁜 요즘은 분양입주희망자가 적어 건  
폐율의 규제를 축소조정하거나 용적  
율의 규제를 더 높게 책정하여야 한다  
는 논리가 통하지 않으리라 본다.

예를 들어 아파트건설계획의 실제  
면을 보면 주어진 면적·지형을 놓고  
그 속에 어떻게 하면 住宅面積·戶數  
를 더 많이 배치할 수 있을까 하고 골  
물하는 것 같다.

규제를 받고 있는 한계치 즉, 건축  
허가가 될 수 있는 최대 한계치를 찾  
는데 모든 역량을 쏟고 있다.

용적율·건폐율·인동가격·경계선  
에서 피어야 할 거리 등, 시의 건축

조례에만 매달리다 보니 창의성이나  
기술축적에 유능한 계획설계가의 지  
혜가 동원될 여지도 없고 그럴 필요  
도 없는 상황에 놓여 있다.

생산성의 향상, 건축비의 절감을 지  
나치게 내세워 同一平面 이른바, 한  
두 종류의 표준설계로 처리하고 있는  
데 이런 획일성을 피해야 한다는 提言  
은 여러차례 되풀이 되고 있지만 주  
택가격의 節減論優位性에 밀려 악순  
환은 계속되고 있다.

우리나라는 건축계획을 너무 안이  
하게 세우고 있고 한 단면만을 생각  
하고 있는 것이다.

영국이나 다른 선진국이 100년을 걸  
려서 쌓아올린 집합주택의 계획 및 건  
설기법을 우리는 차질없이 그 原則的  
基法을 받아들여야 할 것인데도 불구  
하고 불과 20년의 역사밖에 안되기 때  
문에 미숙한 점은 이해하지만 居住空  
간의 공지확보에 관한 한 초창기보다  
오히려 후퇴되고 있는 경향이 있으니  
안타까운 일이 아닐 수 없다.

計劃과 開發의 기술 및 관련제도는  
경험을 토대로 발전시켜야 하며 건축  
의 자유도, 또한 건축규제의 문제도  
공공성을 전제로 논의되어야 한다는  
것을 되새겨 보아야 할 것이다.

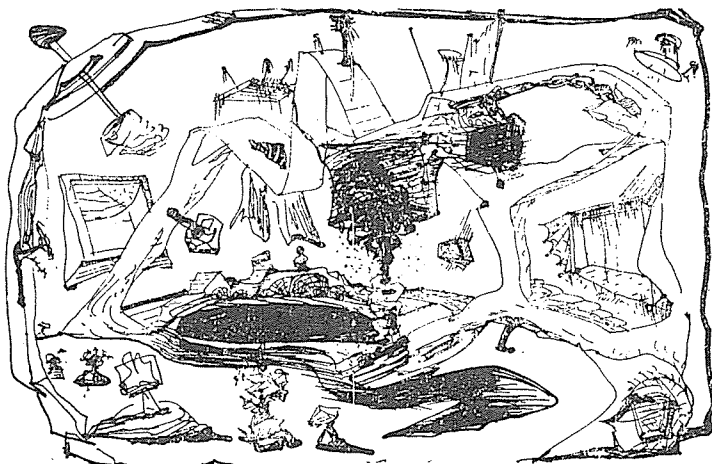
나는 공간적 형태를 디자인 했다.  
그리고 화가인 듀상, 막스, 에른스트,  
마타, 미로, 탄기와 조각가인 헤아,  
마리아들을 초청하여 나의 플랜을 수  
행하도록 의뢰했다. 그들은 열성으로  
협동했다. 나는 전체의 각 부분의 형  
식과 내용을 각기의 예술가들을 위해  
계획했다. 오해는 전혀 없었다.

만일 全體性이 이루어지지 않으면  
그것은 전적으로 나의 잘못일 것이다.  
왜냐하면 그들은 엄격하게 나의 상호  
관계 계획에 따랐기 때문이다.

하나의 전문영역의 예술가 들에 의

해서가 아니고 건축가— 화가 — 조  
각가와 시인(테마의 저자)의 그룹에  
의하여 창조된 공동작품이 가령 실  
패로 끝난다고 할지라도 조형예술의  
발전에 대해서 가장 자극적인 前途  
有望한 것이 될 것이다.

〈機能的 建築〉의 迷信인 衛生의  
신비주의에 반대하여 나는 마술적  
건축의 현실성을 주장했다. 그것은 인  
간 존재의 전체성에 뿌리가 박혀있는  
것이며, 그 축복받는 부분이나 비난  
받는 부분에 뿌리내려 있는 것이 아  
니다.



魔術的 建築 / 후레데릭·키슬러 (Frederick Kiesler)