집합주거단지의 近隣住區계획

Neighborhood Planning for Multi-Unit Housing Development

REPORT

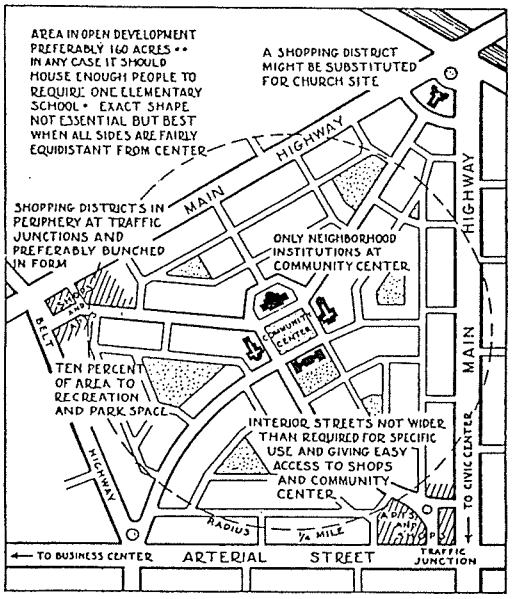
金昌碩／서울시립대학 교수
by Kim, Chang-Seok

❷

1. 序

사회적 존재인 우리 인간이 일상적인 주거생활을 바람직스럽게 영위해 나가기 위해서는 집이라고 하는 사적인 생활공간과 함께 적절한 사회적, 물적 생활환경을 필요로 한다. 도시계획학, 도시지리학, 건축학 등 인간의 정주생활에 관심을 갖는 학문분야에서는 이와같은 일상적인 생활권을 근린주구라고 부른다.

저명한 도시사학자인 「루이스 · 멈포드」에 의하면 근린주구의 존재는 일종의 자연적인 현상으로서 인류의 모듬살이 역사 속에 항상 존재해 왔다고 말하였다. 예컨대 로마시대에는 Vici라는 이름으로 불리우는 근린적 주구단위마다 자체의 근린중심과 시장을 보유하였으며, 중세도시에도 Quarter라고 하는 자치단위에 전용의 중심지와 시장은 물론 때로는 독자적인 급수시스템까지도 갖추었다고 한다. 그러나 근린주구개념이 현대도시계획기법으로 정착된 계기는 1929년 미국의 C. A. Perry에 의해



❶

비롯되었다. 그는 근린주구를 "일단의 주민들이 쾌적한 삶을 영위하는데 필요한 공공시설과 생활여건을 포용하는 구역"으로 정의하고 국민학교를 중심으로 이 생활권을 설정할 것을 제창하였다. 그의 근린주구 이론은 2차 세계대전이후 영국을 비롯한 여러나라의 신도시개발계획에 본격적으로 도입되었고 오늘날은 도시주거지개발의 기초단위로 범세계적으로 채택되고 있다.

그러나 근린주구의 개념이나 역할, 또는 그 기능에 대한 공감대가 전문가들 사이에서조차 충분히 형성되어 있지 못하며 그 계획 및 시설기준에 대한 논란도 분분한 실정이다. 따라서 이 글에서는 근린주구이론을 둘러싼 최근의 연구동향을 소개하고 이를 토대로 우리나라의 집합주거단지개발에 시사하는 바를 정리해 보고자 한다.

2. 近隣住區의 基本파라다임에 대한 論爭

앞에서 언급한 바와 같이 Perry는 근린주구를 도시주거지 개발의 기본단위로 파악하였으며 매 근린주구마다 1개 국민학교, 소공원과 놀이터, 소규모 점포군을 갖추고 모든 공공시설이 주민들의 안전한 도보권내에 입지될 수 있도록 건물이나 가로를 배치하는 등의 기본요건을 충족시켜야 한다고 제안하였다.

이와같은 Perry의 근린주구개념은 도시 주거지에 거주하는 주민들의 건강과 안녕, 그리고 복지증진이라는 현대사회 최선의 과제를 물리적 설계를 통해 해결할 수 있다는 믿음에서 비롯된 시도였다. 다시말해 그가 의도했던 근린주구라는 처방의 핵심적 요체는 사려깊은 계획과 설계를 통해 주민들에게 쾌적한 환경을 창조할 수 있으며 또한 이를 통해 도시생활의 바람직스럽지 못한 폐단들을 방지할 수 있다는 신념이었다.

이와 같은 사고의 저변에는 사회개량이라는 목표를 추구하였던 당시 미국의 실용주의 철학과 물리적 결정론에 대한 믿음이 결합되어 있었다는 것이 학자들의 일반적인 견해이다. 그러므로 Perry의

근린주구개념을 보다 정확하게 이해하기 위해서는 무엇보다도 당시에 널리 퍼져있던 지적, 사회적 분위기와 가치관을 먼저 이해하는 것이 중요하다. Perry의 근린주구단위 개념속에 용해되어 있거나 적어도 근린주구개념의 출현을 고무했을 것으로 여겨지는 가치는 대략 세가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째는, 근린주구가 대두되게 된 사회적 배경과 관련된 이른바 배경적 가치(contextual values)이다. 금세기초 미국의 엘리트 지식인들은 가족, 근린, 콤뮤니티가 점차 붕괴되고 산업화 이전에 존재하던 다양한 형태의 친밀한 인간관계가 사라지는 것에 크게 당황하였다. 따라서 그들은 「가족-근린-콤뮤니티」간에 이루어지는 전통적 인간관계의 회복을 통해서만 비인격적인 도시환경 속에서 인간의 존엄성과 아이덴티티, 그리고 복지를 보장할 수 있다고 믿게 되었으며 바로 이와같은 당시

❸

지식인들의 상황인식과 시대정서를 토대로 근린주구단위개념이 태어나게 되었다.

둘째는, 근린주구의 설계원리 속에 이미 구체적으로 용해된 이른바 명시적 가치(manifest values)로써 주로 계획가, 건축가, 환경설계가 등 실무가들이 전통적으로 신봉해온 가치들이다. 대표적인 예는 근린주구내에서의 국민학교의 역할을 들 수 있다. Guttenberg의 조사에 의하면 전통적으로 미국의 국민학교는 저녁시간대에 주민들의 레크레이션과 사교 그리고 문화활동공간으로 활발히 이용되는 경우가 많았는데 이는 국민학교가 근린주구내에서 중심적인 역할을 하고 있음을 뜻한다. Perry가 제안한 근린주구의 공간적 범위나 인구규모 등 중요한 파라메타가 1개 국민학교를 지지하는데 필요한 인구규모에 토대를 두고 설정된 점도 바로 이와 같은 미국적 특성에 기인하는 것이다.

셋째는, 묵시적 가치(tacit values)로서 이는 근린주구개발과 관련한 사회·경제적 실리의 측면 등 묵시적으로 전제되고 있거나 또는 개발업자, 투자자, 시당국 등의 사업승인 내지는 동의에 은연중 내포되어 있는 가치들을 의미한다. 무엇보다도 가장 중요한 근린주구개념의 묵시적 가치는 항상 주거유형의 균일성을 가정함으로써 사회적 동질성을 강조한다는 점이다. 근린주구는 자녀를 둔 가정이라는 동질성에서 출발하였지만 점차 가족구성의 단계를 넘어 인종적, 경제적 동질성에까지 확대되었다. 뿐만 아니라 간선도로를 근린주구의 경계로 삼는 기준은 근린주구의 영역적 보전과 이질적 사회집단의 침입으로부터의 보호가 묵시적으로 강조된 것이며 이는 결과적으로 주택보유자의 재산가치보전, 담보대출자의 안전성 확보, 콤뮤니티의 조세기반 유지라고 하는 실용적 시장가치를 아울러 보장하는 효과를 가져왔다.

이상과 같은 명시적 혹은 묵시적 가치를 바탕으로 고안된 근리주구개념이지만 그에 대한 비판도 만만치 않다.

먼저 많은 사회과학자들은 계획가들이 근린주구의 물적 측면에 지나친 편견을 갖고 있다고 지적하는데 이러한 비판속에 깔린 의미는 주민들간에 이루어지는 사교적 관계나 교류가 반드시 근린주구의 물리적 공간배치에서 비롯되는 것만은 아니며 그보다는 주민들의 사회적 동질성의 보다 중요하다는 주장이다.

이러한 비판은 계획가들로부터도 많이 제기되었다. 예컨대 Reginald Isaacs는 근린주구개념은 농촌생활에 대한 낭만적 향수에서 비롯된 것에 불과하다면서 도시적 맥락에서의 근린주구단위의 유효성에 의문을 제기하였다. 아울러 근년에는 근린주구개념이 시대착오적이라는 비판도 많이 받고 있는데 그 이유는 앞으로의 탈산업사회에 전개될 생활양식은 장소적 제약성에서 크게 탈피될 수밖에 없으므로 장소중심의 콤뮤니티가 그다지 중요한 의미를 갖지 못하리라는 설명이다.

또한 좀더 실용적인 관점에서 보더라도 Perry가 제시한 근린주구의 물리적 규모는 오늘날의 주거개발이나 재개발 규모로서 적합하지 않다는 지적도 제기되고 있다. H. Gans는 주민들의 삶에 관한 Levittown의 연구에서 주거지역 설계에 큰 영향을 준 전통적인 근린주구 개념은 주민생활이나 사회적 관계에 별로 영향을 주지 못한다고 결론지었다. 그 원인에 대해 Gans는

첫째, 전통적 근린주구 규모가 사회적 상호작용을 긴밀히 유지하기에는 너무 크며,

둘째, 대부분의 근린주구가 너무 유사하여 지역적 개성을 부각시키지 못한다는 점,

셋째로, 주민들을 하나로 묶어주는 사회적, 정치적 기능이 결여된데 기인한다고 설명하였다. 반면에 Stidell은 「콜롬비아」신도시에서의 관찰을 토대로 전통적인 근린주구 단위의 규모나 밀도는 주민들이 요구하는 수준의 서비스와 근린시설을 제공하는데 필요한 물리적 적정규모로는 적절치 못함을 지적하였다. 다시말해서 1개 국민학교를 기준으로 하여 설정한 Perry의 근린주구 인구규모는 사회적 단위(social unit)로는 너무 큰 규모인 반면 다양한 도시적 시설과 서어비스를 제공할 수 있는 이른바 도시적 단위(urban unit)로는 규모가 너무 작다는 지적이다.

그렇다면 이처럼 문제가 많은 전통적인 근린주구개념을 보완해 줄 수 있는 새로운 대안은

❶ C.A Perry의 근린주구 개념도
❷ 아파트 단지내 근린시설 상업, 업무 복합용도의 시설물이다.
❸ 상계 근린 공원

어떤 조건을 갖추어야 할 것인가? 이러한 질문에 대한 해답은 1970년대 이후에 등장한 새로운 개발 파라다임인 기본수요접근이론(Basic needs approach)에서 찾아야 한다는 것이 일반적인 견해이다. 기본수요전략은 기초적인 삶의 질 확보라는 측면에서의 형평성을 강조하며, 주민참여와 지역사회단위의 계획과 집행을 강조하는 「밑으로부터의 접근」(bottom up approach)을 중시한다. 이와같은 기본수요전략적 시각에서 현대 도시에 필요한 주거지 계획모형을 모색해온 대표적인 연구자인 T. Banerjee와 W. Baer는 새로운 대안이 갖추어야 할 네가지의 의미있는 방향을 제시하였다.

첫째, "민주적인 도시형태의 구현"(democratization of urban form)으로서 이는 주민 모두에게 유익하고 즐거움을 줄 수 있는 도시형태를 개발해야 한다는 의미이다. 다시 말해서 주택단지, 근린주구, 또는 콤뮤니티를 개발함에 있어서 전통적인 방식대로 각종 계획기준을 획일적으로 적용할게 아니라 지역사회의 특성에 알맞도록 기준을 설정하는 이른바 상향적 계획 및 설계 결정제도를 도입함으로써 주민들의 이익과 만족을 보다 많이 증진시킬 수 있다는 주장이다.

둘째, 공공시설이나 자원은 가급적 지역병리의 치유적 차원에서 배분되어야 한다는 원리이다. 예를 들어 맞벌이 가족이 많은 어려운 달동네에는 무료 탁아시설이나 어린이 놀이터가 그 어느 지역보다 절실히 필요하다. 따라서 학교, 도서관, 파출소, 소방서, 체육 및 여가시설, 탁아시설 등 공공부문에서 공급되는 각종 서비스나 시설은 가급적 어려운 여건에 처해 있는 지역의 문제를 치유한다는 차원에서 필요한 곳에 필요한 만큼 배분될 때 진정한 의미에서 주민생활의 기본수요가 형평하게 충족되어지는 것이다.

셋째는, "공공적 선택원리에 입각한 주구구성개념"(ghettoization according to the public choice paradigm)으로서 이는 주요 콤뮤니티 시설이나 서비스의 적정공급수준과 조화를 이룰 수 있도록 주구단위가 설정되어야 한다는 원칙이다. 다시 말해서 이 원칙은 일상생활에 필요한 각종 서비스의 생산과 소비가 근린주구 차원에서 최적수준으로 통제되는 것이 바람직하다는 의미이며 이를 위해서는 서어비스의 공급과 수요가 조화를 이룰 수 있도록 주민의 구성이나 규모가 설정되어야 한다는 주장이다.

넷째로, 사회적 집단간의 지나친 공간적 격리는 지양되어야 한다는 점이다. 예컨대 부유계층과 극빈계층, 노인계층과 젊은이계층 등 이질적인 사회적 집단을 공간적으로 지나치게 분리시키는 것은 사회적 위화감의 차원에서 뿐만 아니라 특히 사회적 소외계층에 대한 삶의 질의 형평한 배분을 원천적으로 불가능하게 하므로 사회적 집단간의 지나친 공간적 격리는 결코 바람직스럽지 않다는 설명이다.

지금까지 소개한 네가지 기본방향은 획일적인 전통적 근린주구구성원리의 문제점을 해소하는데 반드시 필요한 최소한의 설계지침이므로 이를 기초로 하여, 해당지역의 여건을 충분히 고려하는 상향적 근린주구계획을 수립할 때 삶의 질의 형평성이 최대한 확보될 수 있을 것이다.

3. 우리나라 근린주거개념의 문제점과 개선방향

우리나라의 근린주구개념이나 그 규모는 1개 국민학교를 기준으로 삼는 전통적인 근린주구개념의 영향을 강하게 받은 것으로 보인다. 1971년 5월 21일 건설부령 제225호로 공포된 「도시계획시설기준에 관한 규칙」 제85조 ①항에서는 "국민학교는 근린주구단위로 설치하되, 가급적 주구의 중심시설이 되도록 결정하여야 한다"고 하였으며, 같은 조

❹

②항에서는 "새로이 개발되는 지역에 있어서는 2천5백 세대를 한개 근린주거 구역의 결정기준으로 함을 원칙으로 한다"고 정하고 있다. 또한 1979년 10월31일에 공포된 「아파트지구개발기본계획수립에 관한 규정」(건설부 훈령 제464호) 제2조 ①항에서는 근린주구를 "당해주민의 주거 또는 일상생활에 필요한 시설이 도보공간내에 설치되도록 구획된 일단의 범위를 말한다"고 정의하고 제5조 ①항에서는 "근린주구는 반경에 4백m이내이고 공동주택의 계획건설 세대수는 1천세대 내지 3천세대를 기준으로 구획하여야 한다"고 규정하고 있다. 또한 동규정 제6조 ②항에 "간선도로는 근린주구내를 관통하지 아니하도록 계획하여야 한다"고 정하고 있어 집합주거단지의 경우도 역시 Perry의 전통적인 근린주구개념에 기초를 두고 있음을 알 수 있다.

또한 대부분의 근린주구계획기준이 상기한 규칙이나 규정처럼 건설부령이나 건설부훈령에 규정되어 있어 하향적이며 획일적인 지침으로서의 성격이 매우 강하다. 기준의 내용 또한 대부분 "○○세대당 ○㎡" 또는 "○○인당 ○개소"라는 획일적인 형식으로만 표현되어 있을 뿐 지역의 특수한 사정이나 문제점 등을 충분히 반영할 수 있는 계획기준상의 장치가 마련되어 있지 않다. 이미 앞에서도 언급한 바와 같이 산술적으로 균일한

시설배치가 반드시 주민생활의 기회균등성이나 형평성을 보장하는 것은 아니므로 지역의 특성에 따른 시설수요나 필요에 부응하는 개성있는 계획이 요구된다. 특히 공공시설이나 서비스의 경우는 지역의 병리현상을 치유한다는 차원에서 배분되는 것이 무엇보다도 중요하다.

특히 집합주거단지의 경우는 설계도에 따라 일시에 주택이 대량으로 공급되고 입주 또한 일시에 이루어지는 특성을 갖고 있으므로 주민의 의사를 충분히 반영하는 상향적 계획의 적용이 쉽지 않게 마련이다. 주거환경의 최종 소비자인 시민의 깨어있는 의식, 계획가의 창의적 노력, 양질의 상품으로 소비자에게 봉사하는 주택 공급자의 기업정신, 그리고 정부의 선도적 노력과 지원이

❺

❹ 아파트 단지내의 위치한 한신코아 백화점
❺ 아파트 단지내의 근린생활시설

조화를 이루어야만 주거환경의 개선이 가능한 것이다.

특히 단지계획가나 설계가들이 주민의 입장에서 계획에 임하는 자세가 무엇보다도 중요하다. 이를 위해서는 많은 전문가들이 기존의 단지를 대상으로 주민의식조사, 참여관찰 등 인간중심의 많은 현장연구를 추진하는 노력이 선행되어야 할 것이다. 수많은 사전·사후평가연구자료가 축적되고 아울러 계획가나 설계가들이 이를 적극 활용할 때 주민의 의사와 요구가 충분히 반영된 주거환경이 조성되는 것이다.

또한 주거환경의 소비자인 시민들의 주거선택의식도 혁신적으로 바뀌어야 한다. 우리나라의 대부분의 주택소비자들은 주거선택기준이 지극히 단순하여 몇평형인지, 내부마감재료가 어떠한지, 주택메이커가 어느 회사인지, 혹은 로얄층인지 아닌지 등등 주로 주택의 내부조건에 많은 관심을 기울일 뿐 단지의 시설수준이나 사회환경이 어떤지에 대한 관심은 별로 크지 않은 것 같다. 이러한 소비자의 관심부족에 편승하여 주택공급자는 법에 정한 최소한의 요건만을 마지못해 충족시키면서 단지환경의 질적 수준은 도외시한 채 모델하우스의 과대치장에만 골몰하는 실정이다.

정부의 주택정책도 주택공급 몇백만호 달성이라는 물량공급위주의 목표에 치우침으로써 주거환경의 질적 수준향상을 차분히 이끌어 나가야 한다는 또 다른 목표에는 너무 소홀히 취급되고 있다는 느낌이다. 수도권에서만 90여만 호에 가까운 주택공급목표가 불과 3~4년내에 기록적으로 달성되어지는 속도전에만 만족할게 아니라 1950년대 말에 계획이 성안되어 2천년에야 완성된다는 영국의 「밀턴·케인즈」신도시나 1965년에 개발에 착수한 후 26년이 지난 지금의 공정이 70%에 불과하다는 일본 「다마」신도시의 사례 등 선진국이 추구하는 주거환경의 질적 향상을 위한 노력도 타산지석의 교훈으로 본받아야 할 것이다.

4. 맺는 말

인간은 전생애의 절반 이상을 주거공간에서 생활한다. 특히 가정주부나 노인, 어린이들의 일상생활은 거의 모두 근린주구를 중심으로 이루어지므로 주구환경의 질적 수준이 주민복지에 미치는 영향은 매우 크다. 특히 우리나라의 대도시는 급격한 도시화의 결과로 불과 20여년 남짓한 기간에 전통적인 단독주거중심의 생활에서 아파트 등 집합주거양식으로 빠르게 변모해 가고 있다. 이러한 변화의 소용돌이 속에서 새로운 집합주거단지가 수없이 조성되고 있지만 그 질적 수준의 면에서 아직은 주민들의 요구나 필요에 충분히 부응하지 못하고 있다.

가장 비근한 예로 관혼상제등 집안 대사를 치를 때마다 당사자 가족이나 이웃주민들이 겪는 불편이 매우 심각함에도 불구하고 이런 문제를 근린주구계획의 차원에서 해결하려는 노력은 그리 눈에 띄지 않는다. 가령 파티문화가 생활화된 미국인들의 대형 아파트에서 흔히 볼 수 있는 다목적 공용공간을 일정 층수마다 마련한다거나 혹은 단지내에 다목적용도의 회관이나 공간을 확보한다면 종합병원의 삭막한 영안실이용이나 장삿속에 쫓기는 예식장 결혼식등 우리의 고유한 풍습이나 전통에도 어울리지 않는 비정상적인 관행은 충분히 개선될 여지가 있다. 그럼에도 불구하고 아직 계획적 차원에서의 개선이 이루어지지 못하는 이유는 주민들의 근린의식부족과 계획전문가의 문제의식 결여, 주택공급자의 몰이해, 당국의 무관심 등에 기인한다. 그중에서도 특히 계획전문가들의 역할과 자세가 중요하다고 생각된다. 계획가들이 문제의식을 가지고 주거환경의 수요자인 주민들의 의견이나 요구를 설계에 적극적으로 반영할 뿐 아니라 한걸음 더 나아가 그들의 전문적 지식을 토대로 주민들의 의식을 계도해 나갈 때 주택공급자나 계획당국의 능동적인 이해와 제도적 뒷받침이 비로소 가능할 수 있기 때문이다. 밑으로 부터의 상향적 계획수법이 아무리 이 시대의 상황에 부합된다 하더라도 주민들의 요구와 사회적 필요를 한데 묶어 구체적인 주거환경으로 창조하는 열쇠는 결국 계획전문가의 앞서가는 의식과 창의적 노력에 달려있다는 점에서 더욱 그러하다.