

# 도시와 건축의 통합계획을 통한 도시 만들기 패러다임의 전환

**김영옥**  
 세종대학교 건축공학부 교수,  
 국가건축정책위원회  
 국토환경디자인 분과위원장

**도시건축통합계획의  
필요성: 관행적인 도시  
만들기의 한계**

도시를 개발하고 건물을 짓는다는 것은 새로운 공간을 생산하는 행위이다. 공간은 단순히 물리적인 탐구의 객체이거나 미적인 작업의 대상이 아니다. 공간에는 개개인이 살아가는 삶의 방식과 우리가 살아가는 사회가 담긴다. 공간과 사회는 이렇게 서로 영향을 주고받는다.

사회와 공간의 밀접한 관련성을 주장하며 앙리 르페브르(Henri Lefebvre, The Production of Space, 1974)는 공간을 통한 새로운 사회 창조의 필요성을 주장하였다. 한 걸음 더 나아가 영국 UCL 대학교의 빌 힐리어 교수(Bill Hillier, The Social Logic of Space, 1984)는 공간의 구조와 다양한 사회적 현상과의 관련성을 입증하고 공간구조를 통하여 사회적 교류의 정도를 예측하고 조절할 수 있는 방법론을 제시하였다. 이러한 공간과 사회의 밀접한 관련성에도 불구하고 우리는 그동안 어떠한 사회를 지향할 것인지에 대한 고려가 부족한 채 도시공간을 만들어 왔다.

우리 사회가 도시를 만드는 일정은 항상 급박하였다. 집값 때문에 당장 사업을 추진해야 한다. 정치적인 측면에서 일정이 정해진다. 시대정신이나 사회의 비전을 위하여 어떠한 공간의 생산을 전제로 해야 하는지에 대한 성찰은 부족할 수밖에 없었다. 그러다 보니 관행적으로 해온 도시공간 만들기의 방식을 포기하지 못한다. 30여 년 전의 1기 신도시나 20년 전의 2기 신도시 때 도시를 만드는 방식을 지금도 거의 그대로 답습하고 있

다. MP(Master Planner)나 MA(Master Architect) 제도 등을 일부 도입하였으나, 도시를 만드는 절차나 기본적인 계획 방식은 거의 변하지 않았다.

우리가 택지개발을 통해서 도시를 만드는 과정은 지구지정-지구계획-지구단위계획 수립의 과정을 거친다. 그 이후 블록별 혹은 단지별 설계를 한다. 지구지정과 지구계획 과정에서 토지이용계획이 결정된다. 이러한 과정에서 토지이용계획은 도시의 입체적인 형태에 대한 구상보다는 주로 평면적으로 접근하여 결정된다. 시민들의 일상에 강하게 개입하는 건물과 도시의 공간형태가 어떻게 되는지에 대한 고려는 상대적으로 부족하다.

이러한 상태로 토지 용도의 배분 및 배치가 이루어진다. 가로와 건물의 접속 형태, 가로와 건축물이 만들어 내는 공간형태가 시민들의 일상에 주는 영향, 보행자 입장에서 가로 경관과 오픈스페이스의 연계, 블록의 크기, 도로의 폭이나 연결망의 형태, 건축물의 형태와 용도의 구성 등이 사회 형성에 미치는 영향에 대한 고려는 평면적인 토지이용계획 수립단계에는 부족할 수밖에 없다.

토지이용계획은 공간과 그에 따라 구현될 사회의 모습을 결정하는 중요한 행위임에도 불구하고 토지이용계획을 수립하는 업체를 선정할 때 입찰에 의해서 '용역사'를 선정한다. 도시의 비전이나 철학을 담은 계획안에 대한 심사는 거의 없다. 도시민의 삶이 어떻게 구성될 것인지, 도시공동체가 어떻게 형성될 것인지, 입체적인 도시의 모습에서 시민들의 활동이 어떻게 담겨질 것인지에 대한 논의는 턱없이 부족하다.

이렇게 형성된 도시의 틀 속에서 진행되는 단지설계와 건축설계는 한계가 있을 수밖에 없다. 그러다 보니 우리나라 대부분의 신도시 모습은 유사하다. 대규모 블록, 블록을 분리하는 넓은 차선, 공동체 의식과 사회적 공동선의 형성을 저해하는 대규모 고층 주거 단지가 만들어진다. 도시민의 활동을 통합하기보다는 서로를 분리하고 계층적 사회구조를 만들어 내는 도시공간을 양산한다.

그 결과 우리나라는 불명예스럽게도 세대와 집단 간의 갈등, 고독사, 자살 등 세계 최고 수준의 사회적 병리현상을 겪고 있다. 층간소음 때문에 이웃을 죽인다는 뉴스가 어느덧 낯설지가 않다. 우리나라의 자살률은 2017년 한 해를 제외하고 2003년부터 경제협력개발기구(OECD) 국가 중에서 줄곧 1위이다. 자살에는 다양한 이유가 있겠지만 그릇된 도시공간의 생산으로 인한 공동체의 와해가 미치는 부정적 영향이 크다.

에밀 뒤르켐(1897)은 “자살은 개인적인 문제가 아니라 사회적인 문제이며, 사회 통합의 정도와 깊은 관련성이 있다”라고 주장한다. 우리나라는 유감스럽게도 그동안 자살을 포함한 사회적 병리현상이 더 심각해지는 방향으로, 그리고 인간사회의 기본적인 윤리인 ‘사회적 지지(social support)’가 형성되기 어려워지는 방식으로 도시와 주거공간을 만들어 왔다. 이제 는 더 늦기 전에 이러한 공간의 생산을 멈추어야 한다.

## 도시 만들기의 새로운 패러다임, 도시건축통합계획

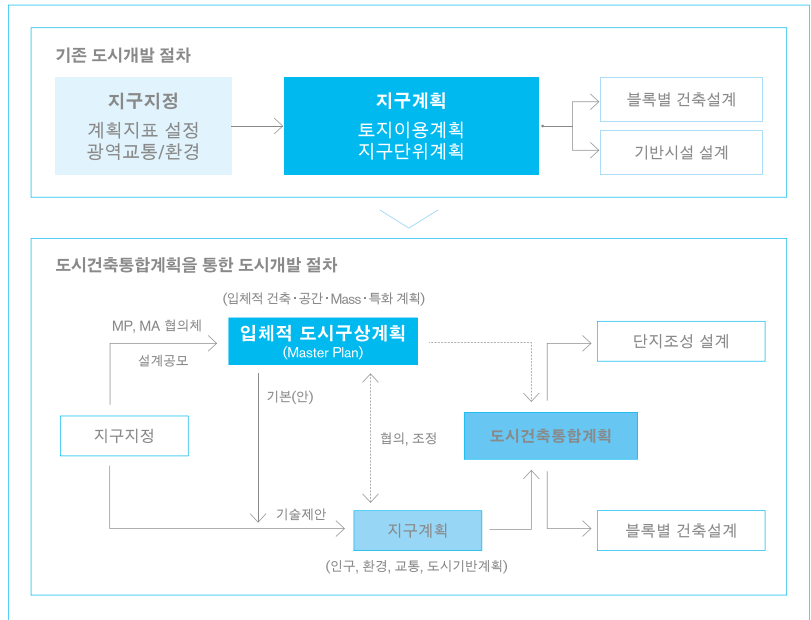
택지를 개발하는 과정에서 2기 신도시까지는 ‘선 토지이용계획, 후 건축계획’이라는 분절된 계획체계를 유지해 왔다. ‘신속’, ‘사업성’, ‘대규모’를 신봉하며 도시마다 특색 없이 유사한 도시공간과 건물을 양산하였다. 그 결과 장소는 다르지만 거의 같은 모양의 도시공간과 폐쇄적인 주거단지, 획일화된 주거공간, 임대주택 주민의 사회적 배제 현상 등을 초래하였다.

이 같은 도시 만들기의 한계를 극복하기 위해서는 도시와 건축의 통합적 계획 수립을 통한 새로운 방식의 접근이 필요하다. 이러한 맥락에서 국가건축정책위원회는 한국주택토지공사, 국토교통부와 협력하여 도시계획과 건축계획 간의 협력적이고 통합적인 공간계획 방식을 ‘도시건축통합계획’이라 명명하고 계획 수립 방법 및 절차를 새로이 설정하였다. 또한 도시건축통합계획의 기본 정신을 바탕으로 공간계획 지침을 제시하였다.

### 도시건축통합계획의 실행 절차

도시건축통합계획에서는 택지개발을 기획단계에서부터 도시와 건축 통합 마스터플랜을 공모를 통하여 선정하고 당선된 마스터플랜을 바탕으로 지구계획 및 건축설계까지 일관성 있게 적용하도록 하였다. 도시건축통합계획을 정확히 이해하기 위해서는 기존의 개발계획 수립 절차를 살펴볼 필요가 있다.

다음 페이지의 그림은 기존의 도시개발 절차이다. 택지개발의 첫 절차인 지구지정 단계에서는 도시계획 엔지니어링사가 MP라는 소수 전문가의 조언을 통해서 지구지정을 위한 계획을 수립한다. 면적과 세대수 등 도시계획 지표를 설정하고 (평면적) 토지이용계획을 수립한다. 지구지정

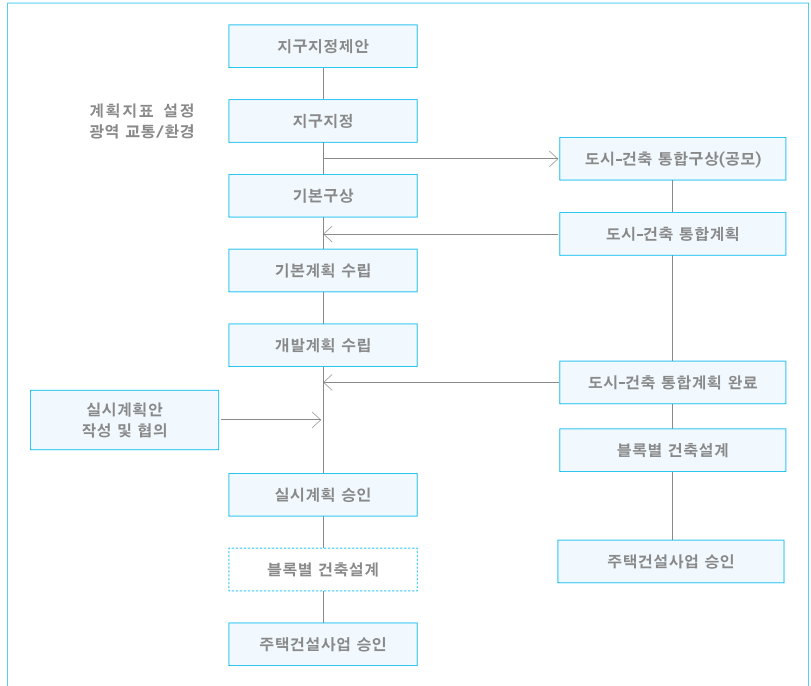


도시개발 과정의 변화

이 되고 나면 지구계획 승인을 위해서 지구계획을 수립한다. 이 단계에서는 주로 입찰을 통해 선정된 엔지니어링 업체를 중심으로 관련 부처와 협의를 하면서 토지이용계획과 지구단위계획을 확정한다. 이 단계까지 건축물을 포함한 입체적인 도시구상은 거의 없다.

이러한 과정을 거쳐 지구계획이 승인되고 나면 그제야 건축설계가 진행된다. 2기 신도시 및 그 이후의 택지개발지구까지는 일반적으로 이러한 과정을 통해서 개발계획이나 실시계획을 수립하였다. 그러나 예외적으로 GB해제지구나 일부 택지개발지구(예: 용인 구성)는 MA가 마스터플랜을 작성하고 이에 기반한 개발계획을 통해 토지이용계획을 수립하기도 하였다.

3기 신도시를 기점으로 이러한 기존의 도시 만들기 방식을 개선하기 위하여 100만 평 이상의 신도시급 규모를 포함한 모든 택지개발지구에 대해서 과거의 입찰방식으로 수립하는 평면적 토지이용계획이 아니라 마스터플랜 설계 공모를 통해 도시건축통합계획을 수립하도록 하였다. 기본적인 절차는 위 그림의 '도시건축통합계획을 통한 도시개발 절차'와 같다.



도시건축통합계획 도입에 따른 도시설계 절차의 변화

지구지정이 되고 나면 입체적인 도시구상계획에 대한 마스터플랜 설계 공모를 선행적으로 하게 된다. 그 이후 기술제안을 통한 지구계획 수립 업체(도시계획 엔지니어링사)를 선정한다. 마스터플랜에 당선된 도시설계가는 지구계획의 수립을 담당하는 엔지니어링사와 협의를 하면서 3차원 계획을 완성한다. 3차원 계획의 결과는 형태기반의 지구단위계획으로 구체화된다. 이전의 평면적인 지구단위계획과는 달리 마스터플랜 당선자는 입체적으로 도시공간 형성을 규정하는 형태기반의 지구단위계획을 수립한다. 이 과정에서는 마스터플랜 당선자가 주도하여 다양한 주체와의 협의 및 자문을 통해서 입체적인 계획을 일관성 있게 유지해 나가는 것이 필요하다.

#### 도시건축통합계획 실현을 위한 기본계획지침

앞서 기술한 바와 같이 우리나라의 관행적인 도시 만들기를 지양하고 인간 중심의 도시공간 구현을 위해서는 기본적인 계획 지침이 필요하다. 도

시건축통합계획의 취지를 달성하기 위해서 공간계획을 위한 기본적 계획 지침을 제시하였다. 지침은 입체적인 도시구상의 마스터플랜 수립 공모를 위한 지침으로 제시되었다. 역할을 하게 된다. 이 지침을 기술하면 다음과 같다.

첫째, 슈퍼 블록 일변도의 개발을 지양하고 중소규모 중심의 다양한 규모의 블록을 계획한다. 도시에서 블록이 작아지면 같은 도로율이라 하더라도 차선의 폭이 줄어들고 보행환경이 좋아지며 사람 중심의 도시가 된다.

둘째, 중·저층 연도형 건축물로 둘러싸인 인간적 척도의 도시가로공간을 조성한다. 즉 가로변 건축물을 중·저층 위주의 연도형으로 계획하고 인간적 척도의 가로공간환경을 훼손하지 않는 방식으로 계획한다.

셋째, 건축물과 가로공간이 직접 접속-소통하는 생활공간가로를 조성한다. 건축물이 가로와 공간적으로 단절되지 않고 동시에 일상의 활동이 상호 연계되도록 한다. 특히 보도에서의 활동이 직접 건물과 대응할 수 있도록 유도한다.

넷째, 가로변에 커뮤니티 및 공유 시설을 집중적으로 배치하여 가로를 중심으로 지역의 커뮤니티를 활성화한다. 단지 내보다는 가로에 커뮤니티 시설이 위치하여 가로공간 중심의 커뮤니티 활동이 일어나도록 한다.

이상은 도시건축통합계획의 목적 실현을 위한 가장 핵심적인 지침이며, 이 외에 토지이용 및 용도의 복합화와 사회적 혼합을 유도하는 지침도 있다.

## 새로운 사회를 위하여

도시건축통합계획은 도시과 건축을 분리된 단계로 도시공간을 만드는 방식을 지양하고 실제 우리가 살아가는 도시의 모습처럼 3차원적으로 공간을 기획하고 이를 바탕으로 토지이용계획을 수립하자는 것이다. 너무나 당연한 방식이지만 우리는 아주 오랫동안 그러하지를 못하였다.

도시공간의 구성은 시민들이 소통하는 방식과 그 정도에 큰 영향을 미친다. 의도된 시민들의 커뮤니티도 중요하지만 동시에 타인과의 조우 우연한 마주침도 중요하다. 우리는 일상생활에서 경험하는 사람들의 마주침 속에서 사회를 지탱하는 ‘공동선’이 만들어지도록 도시공간을 구성해

야 한다. 그래서 우리의 아들딸들이 주류가 되는 시대에는 지금의 피폐한 사회적 병리현상이 치유되어 서로를 위한 ‘사회적 지지’가 넘쳐나도록 해야 한다. 공동체의 윤리와 사회의 공동선 회복을 위한 최소한의 공간적 조건을 만들어 내야 한다.

그런데 이러한 도시를 만드는 데는 저항이 있다. 대규모 블록으로 택지를 분양하고 대형 건설사와 대자본에 의해 움직이는 시장에 우리는 익숙해 있다. 이웃과 만날 필요가 없게 하는 단지, 동 간격이 널찍해 내 집에서의 조망 확보가 우선인 단지, 공동선보다는 개인적 편리와 프라이버시를 우선시하는 고층 위주의 대규모 주택 단지를 선호할 것이다.

도시 만들기 패러다임의 변화를 달성하는 과정에서 서로의 기득권에만 안주할 수 없다. 선진국처럼 다양한 주체가 다양한 방식으로 다양한 규모의 주거 단지를 조성해야 한다. 그래야 사회의 다양성, 문화의 다양성, 경제의 다양성이 자라나고, 다양한 계층과 부류의 사람들이 살아가는 방식이 존중된다. 획일적인 도시공간, 다름을 일상에서 경험하지 못하게 하는 도시에서는 서로를 이해하고 존중하는 마음이 생겨나기 어렵다.

우리는 사람들이 서로 소통하게 하는 도시공간을 만들 수도 있고, 반대로 개인의 프라이버시를 극대화하는, 소통이 일어나지 않게 하는 도시를 만들 수도 있다. 도시공간의 조성을 시장의 선택 대상이라고만 주장하는 것은 우리 모두를 위해서 바람직하지 않다. 그러기에는 우리 사회의 병리현상이 너무나 심각하다.

신속한 주택 공급의 논리로 관행적인 도시 만들기에서 이제는 벗어나야 한다. 그래야 사회의 갈등이 줄어들고 따뜻한 인간사회를 만드는 ‘사회적 지지’가 넘쳐난다. 그래야 우리 사회에 희망이 있다. 이를 실천하기 위한 패러다임의 전환을 선언하는 결단이 필요하다. 도시건축통합계획은 ‘사회적 지지’가 만들어지는 공간적 토대를 만들 것이다.