

도시계획헌장을 통해 본 계획사조의 변화*

A Study on the Transition of Planning Paradigm in the Urban Planning Charters

최병선**

Choe, Byung-Sun

Abstract

The purpose of this study is to investigate the transition of planning paradigm through a comparative analysis about the urban planning charters. For analysis three urban planning charters are selected : the Charter of Athene, Machu-Picchu and Megaride, which are the most representative among others since the beginning of the 20th century. The items of analysis involve the historical backgrounds, the characteristics of description and framework, and the detailed contents of the charters. The results of the analysis are organized in three categories : first, basic standpoint on the city itself, second, methodologies and guidelines of urban planning, third, planning process and implementation system. Finally, some suggestions for Korean urban planning are made in accordance with the transition of planning paradigm. They are : First, the market oriented planning system in Korea should be substituted by the public interest oriented one as soon as possible. Second, the planning theories based on the Korean tradition and culture should be developed in addition to the guidelines of the urban planning charters. Third, the new paradigm for the post-industrial society indicated mostly in the Charter of Megaride should be explored seriously.

키 워 드 • 도시계획헌장, 패러다임변화, 아테네헌장, MATCHU추헌장, 메가리드헌장

Keywords • Urban Planning Charter, Paradigm Shift, The Charter of Athene, The Charter of Machu Picchu, The Charter of Megaride

I. 서 론

헌장(憲章)이란 한 사회나 집단이 지향해야 하는 가치로서의 기본적인 준칙(準則)을 일컫는다. 대개는 국가가 주도하여 만들지만, 때로는 특정 사회집단 또는 단체가 자신들이 지켜야 할 규범으로써 자발적으로 중의를 모아 헌장

을 작성하기도 한다. 국가간의 사안에 대해서는 UN같은 국제기구가 주도하여 헌장을 만드는 경우도 있다. 헌장은 법률과 달라서 구속력을 갖지는 않지만 적어도 윤리적 차원에서 지켜야 할 의무는 크다. 때문에 헌장이 법률보다도 강한 사회적 호소력을 갖는 경우가 적지 않다.

* 본 연구는 경원대학교 학술연구비 지원을 받아 수행되었음

** 본학회 정회원, 경원대학교 도시계획·조경학부 교수

이 연구는 현대적 도시계획이 시작된 이래로 이따금씩 작성되어왔던 도시계획현장을 통해 계획사조의 변화과정을 분석·추적하고, 이러한 변화가 우리나라 도시계획에 주는 시사점을 얻는데 목적이 있다.

연구대상으로서의 도시계획현장은 아테네현장(1933), 마추픽추현장(1977) 및 메가리드현장(1994)의 3개 현장으로 한정하였다.¹⁾ 문헌에 의하면 현대적 도시계획이 출범한 20세기의 한 세기동안 적지 않은 도시계획현장이 만들어진 바 있다.²⁾ 그러나 대부분은 특정집단 또는 단체의 개별적인 선언의 수준에 머물렀던 까닭에 범세계적인 규범으로서의 영향력은 없었다. 그러나 연구대상인 3개 도시계획현장은 세계 각국의 도시계획 관련 전문가가 모여 합의를 바탕으로 도출해낸 현장이라는 점에서 범세계적이라는 수식어가 적합한 현장들이다. 뿐만 아니라 마추픽추현장은 아테네현장을, 다시 메가리드현장은 앞서 두 가지 현장을 논의의 출발점으로 삼았다는 점에서 상기 3개 현장은 일련의 연속된 작품으로 보아도 무리가 아니다. 따라서 상기 3개 현장만을 대상으로 분석한다고 해도 20세기 도시계획사조의 변화상을 이해하는데 부족함이 없다.

연구의 방법으로는 첫째, 역사적 사실로서 3개 현장의 구체적인 내용과 이러한 내용을 담게 된 시대적 배경을 검토하고, 둘째, 시간의 연속선상에서 각 현장의 변화된 내용을 추출·분석하며, 셋째, 이러한 변화를 바탕으로 우리나라 도시계획의 현실과 앞으로의 방향을 진단해 보고자 한다.

아테네현장을 비롯한 상기 도시계획현장이 구미 선진제국의 도시계획에 미친 영향은 일부 비판적 시각에 불구하고 지대하다.³⁾ 그러나 우

리나라의 도시계획계에는 현장의 구체적인 내용은 고사하고 현장이 있었다는 사실조차 널리 알려져 있지 않은 실정이다.⁴⁾ 결국, 우리나라는 세계 도시계획계가 장기간에 걸쳐 축적해온 지식과 경험의 성과를 적절히 활용하지 못하고 있다고 할 수 있다. 이 연구는 상술한 연구목적 외에도 이와 같은 우리나라 도시계획풍토의 미진했던 부분을 보충하는데 의의를 두고 있다.

II. 도시계획현장의 시대적 배경과 주요내용

1. 아테네(Athene)현장

1) 시대적 배경

20세기 초반의 서구사회는 18세기 말엽부터 본격적으로 시작된 산업화·도시화과정이 정점을 향해 치달던 시기였다. 이미 한세기 이상 계속되어온 인구의 급성장으로 인해 도시지역은 무질서한 외연적 팽창을 거듭하고 있었다. 당시의 이와 같은 도시팽창을 주도했던 부류는 지주와 자본가였다. 이들은 자유방임적 시대조류를 타고 자본의 논리, 개발이익의 논리에 따라 도시개발을 추진하였다. 때문에 자본이익을 창출하는 도심지역은 지나친 고밀화가 진행된 반면, 황폐된 노동자 주거지역은 방치되었고, 역사유산의 훼손이 다반사로 일어났다. 공해공장과 주택이 혼재되어 있었고, 공공시설과 녹지의 부족은 심각한 상태였다. 이렇게 해서 산업혁명의 총아였던 도시는 더 이상 인간적 삶은 물론 새로운 문명을 수용할 수 없는 지경에까지 이르렀다.⁵⁾

그러나 이러한 극한적 상황은 결과적으로

도시계획이 하나의 전문분야로 탄생하는 계기로 작용했다. 이를테면 1900년을 전후하여 무소불위의 토지재산권을 제한하고 계획적인 토지관리를 꾀하고자 하는 제도가 독일을 중심으로 도입되었다. 이른바 용도지역제와 토지구획정리수법이 그것이다.⁶⁾ 다른 한편으로 각국에서 도시계획의 전문가 집단이 속속 결성되고 이론연구도 활발하게 진행되기에 이르렀다.⁷⁾ 그럼에도 불구하고 새로이 도입된 도시계획 제도는 오랜 전통의 자유방임적 건축자유를 누르기에는 역부족이었다. 또한, 전문가집단 결성과 이론연구 역시 소규모의 국지적, 개별적 차원을 넘지 못하고 있었다.

이와 같은 과도기적 상황에서 당시의 세계 건축·도시계획계를 주름잡던 불란서의 꼬르뷔지에는 “세계현대건축가회의(CIAM : Congrès Internationaux d'Architecture Moderne)”를 창설하게 된다. 이 CIAM이 최초의 범세계적 계획가 모임으로서 아테네현장의 작성을 주도하였다. 아테네현장은 CIAM의 제4차 모임(1933)시에 세계 20개국의 전문가가 참여하여 작성되었다.⁸⁾ 그러나 제 2차 세계대전이 발발하면서 현장발간이 지연되다가 10년후인 1943년에 불란서에서 꼬르뷔지에에 의해 원래의 내용이 일부 수정되어 초판이 출간된바 있고, 다시 14년이 경과한 1957년에 꼬르뷔지에의 해설을 담아 책자로 발간되었다. 우리에게 널리 알려진 아테네현장은 바로 1957년에 출간된 아테네현장이다.

2) 서술 및 내용 구성방식

아테네현장은 총 7개 부분에 95개 항목과 후기(後記)로 구성되어 있다. 7개 부분은 총론(8개 항목), 주거(21), 여가(10), 작업(11), 교통

(14), 역사유산(6), 결론(25)으로서 총론과 결론 및 역사유산 부분을 빼면 모두 도시의 주요 기능에 해당한다.

내용의 서술방식으로 아테네현장은 연역적 방법을 채택했다. 즉, 순수논리에 입각하여 도시에 대한 기본명제를 정리한 후에 이것에 근거하여 현실을 진단하고 대안을 제시하는 방식이다. 현장 각 부분의 배열 순서를 예로 들어 보면 교통은 인간생존의 필요악이고, 작업은 생존의 일부분이며, 주거는 생존의 필수적 전제이다. 때문에 총론에 이어서 주거가 나오고 계속해서 여가, 작업, 교통, 역사유산의 순서로 배열된 것이다. 개별 부분의 내용구성에 있어서도 같은 논리가 적용된다. 가령, 도시의 기본 기능에 관련된 각 부분은 각각 다시 두 개의 소부분으로 나뉘어 지는데, 전반부분은 도시현실에 대한 진단(Wir stellen fest)이고 후반부분은 이를 바탕으로한 대응방안(Deshalb verlangen wir)을 제시하고 있다.

이와 같은 서술 및 구성방식은 당시의 도시 문제가 기본논리와 합리적 사고의 부재에서 비롯된 것이라고 보는 시각을 대변하는 것으로서, 당시 기능주의를 표방했던 꼬르뷔지에의 사고방식에 크게 영향을 받은 것으로 판단된다.

3) 주요내용

전술한 바, 연역적 논리구성에 따라 현장의 머리부분인 총론은 도시를 보는 기본적인 명제를 천명하고 있다. 이어서 아테네현장이 도시의 기본적 기능이라고 적시(제 77항)한 주거, 여가, 작업, 교통부문에서 기존도시⁹⁾의 문제점을 조목조목 나열하고, 이를 해소하기 위한 대응방안을 제시하고 있다. 아테네현장이 도시계

획의 핵심이라고 주장하는 주거부분을 예로서 살펴보면 다음과 같다.

기존도시의 주거는 ▲과밀, ▲주거여건·위생열악, ▲부적절한 입지, ▲자연과의 괴리, ▲계층간의 차별적 주거입지, ▲대로변 등의 불량주거, ▲자의적 필지분할, ▲학교 등의 원거리 위치, ▲교외지역의 난개발, ▲행정구역의 무분별한 확장 등의 문제가 있다. 따라서 앞으로의 주거는 ▲지형·기후·일조·녹지·공중위생 등을 감안하여 도시의 가장 좋은 위치에 입지해야 하며, ▲주거유형에 따라 밀도를 통제해야 하고, ▲모든 주택에는 최소한의 일조가 보장되어야 하며, ▲대로변에는 주거를 입지시켜서는 안되고, ▲주택건설시에 최신공법

을 활용하여 고층화함으로써 지상에 충분한 녹지와 인동간격을 유지토록 해야한다.

도시의 기본기능에 이어서 역사유산 부문에서는 역사적 건축물의 중요성과 보전방안을 제시하고 있고, 결론에서는 전체를 종합하면서 기존도시가 황폐하게된 이유는 사적인 이익의 무분별한 추구와 이를 통제할 제도의 부재에 있음을 통렬하게 비판하고 있다.

표1은 아테네헌장의 주요내용을 대책중심으로 정리한 것이다. 이 모든 내용이 도시계획의 역사에 있어서 대단히 의미있는 것이라고 할 수 있지만 그 중에서도 특히, ▲도시의 기본적인 기능을 4가지로 구분하고 이들간의 유기적 연계체계를 촉구한 점, ▲도시를 지역의 일부로

표 1. 아테네헌장의 주요내용

구 분	내 용
총론(1-8항)	• 도시는 지역의 일부, • 인간의 정신적·육체적, 개인적·공동체적 욕구간의 균형추구, • 인간의 정신적·심리적 안정은 물리적·경제적·정치적 환경에 좌우됨, • 도시방어·과학적 발견·행정체계·교통로 등이 도시성격 규정, • 여건은 지속적으로 변화, • 기계시대의 도래로 기존질서 혼란
주거(9-29항)	• 본문참조
여가(30-39항)	• 주택지에 충분한 녹지보유, • 불량가구(街區) 철거 후 녹지확보, • 확보된 녹지에 유치원·학교·공공시설 설치, • 기성시가지 내에 여가공간 확보, • 도시의 자연자원을 활용한 여가공간 확보
작업(40-45항)	• 직주근접, • 주·공분리 및 차단녹지, • 공업지역은 철도·운하·도로와 연결, • 경공업은 주거와 연계하여 시가지내 입지, • 상업과 여타지역간의 밀접 연계
교통(51-64항)	• 정확한 통계·분석에 의한 간선도로 계획, • 기능에 따른 교통로의 분리 및 설계, • 교차로의 입체화를 통한 교통류의 연속적 흐름유도, • 보행·자전거와 차도분리, • 특성에 따른 도로구분: 주택가 국지도로·집산도로·간선도로·통과도로·고속도로, • 간선도로는 녹지로 격리
역사유산(65-70항)	• 가치있는 건축물 보전, • 필요한 경우 주요도로 우회·도심이전 등의 비상조치 시행, • 역사유산 주변 노후지구 철거·녹지 대체, • 과거양식의 신축건물 배척
결론(71-95항)	• 인간적 척도 중시, • 도시의 기본기능: 주거·작업·여가·교통, • 기본기능의 구조 확립·공간배치 및 기능간의 연계강화, • 교통의 계층체계화, • 간선교통망에 의한 근린지구 분할, • 고층화를 통한 공지확보로 교통·여가문제 해결, • 도시와 주변 농촌의 통합계획 수립, • 도시 각 부분의 균형발전, • 도시계획제도 확립, • 전문가에 의한 과학적 계획수립, • 근린지구단위에 의한 도시계획수립, • 공익은 사익에 우선
후 기	• 공익이 사익우선, • 편안한 주거·아름다운 도시·행복의 창출

주 : 헌장내용 중 현실진단 부분은 생략하고 지침이나대책을 중심으로 하여 작성하였음

보는 개방체제로 파악한점, ▲모든 도시에 전문적이고 종합적인 도시계획 수립이 필요함을 강조한점, ▲도시계획의 기본으로서 인간적 척도를 내세운점, ▲도로의 기능구분, ▲보차분리·직주근접 및 근린주구단위의 도시구성체계 등 계획의 방법론을 제시한점, ▲사의보다는 공익우선의 원칙을 천명한 점등은 당시로서는 획기적인 것으로서 그 대부분은 70여년이 지난 오늘날에 있어서도 도시계획의 기본원칙으로 삼기에 부족함이 없다. 물론 일부 내용은 시대의 흐름에 따라 그 적실성을 잃은것도 있고, 또 일부는 그간의 경험과 지식의 축적에 따라 보완이 필요한 부분도 있다. 마추픽추현장과 메가리드현장이 작성되어야 했던 이유가 여기에 있었다고 하겠다.

2. 마추픽추(Machu Picchu)현장

1) 시대적 배경

아테네현장 이후 시대는 과거 어느 때보다 빠르게 변화했다. 세계 2차대전을 거치면서 과학기술이 급속히 발전했고, 특히, 핵개발·우주 로켓발사 등에 힘입어 세계는 기술지상주의·성장제일주의에 빠져들었다. 옛것은 모두 악이었고 새것은 선이었다. 소형·소량·특성화는 악이었고 대형·대량·표준화가 선이었다. 이와 같은 사회적 분위기에 편승하여 도시계획에 있어서도 구도시 정비보다는 신도시개발이, 기존시가지 개량보다는 철거재개발이 국면을 주도하였다. 주택단지를 비롯하여 개별 건축물도 대형화·고층화를 추구했다. 심지어 60년대의 10여년간은 아예 새로운 문명에 부적합한 기존 도시를 포기하고 선진과학기술을 이용한 새로운 미래도시로 대체하자는 기상천외한 각종 제

안이 속출하기도 했다.¹⁰⁾

그러나 이러한 시기는 오래 지속되지는 못하였다. 이미 1960년대 초반부터 기술지상주의·성장제일주의의 폐해가 자명하게 드러나면서 그 허구성에 대한 비판이 제기되기 시작했고, 1970년대에 접어들어서는 하나의 거대한 흐름을 형성했다. 이를테면 1960년을 전후한 시기에 있었던 제이콥스·간스 등의¹¹⁾ 현대적 도시개발방식에 대한 비판이 이러한 흐름에 불을 지폈다면 70년 전후의 로마클럽보고서·유엔의 환경선언·오일쇼크 등은 여기에 기름을 끼얹은 꼴이 되었다. 이로써 기술지상주의·성장제일주의는 불과 한세대만에 막을 내리고, 삶의 질·환경 등이 새로이 주목을 끌기 시작했다. 대형·대량·표준화는 더 이상 선이 아니었고 새것은 결코 옛것보다 나은 것이 아니었다.

한편 제2차 세계대전 후 식민통치로부터 독립을 쟁취한 수많은 제3세계의 국가들은 국제사회에서 목소리를 높여가고 있었다. 그러나 이들 국가는 국내적으로는 수위도시의 인구집중과 만성적인 빈곤으로 말미암아 선진산업사회와는 극명하게 대조되는 어려운 상황에 직면하고 있었다.

말하자면 마추픽추현장이 작성되던 1970년대 중반은 수백년간 호황을 구가하던 산업문명이 도전에 직면한 한편, 국제사회의 일원이된 제3세계의 도시문제가 새로이 부각되면서 도시계획의 새로운 방향정립이 요구되던 시기였다. 바로 이시기에 현재의 제3세계를, 그리고 과거의 찬란했던 고대문명을 대변하는 마추픽추에서 새로운 도시현장이 만들어지게 된 것이다. 1977년 12월초, 세계 각국의 도시계획전문가가 페루의 수도 리마에 모여들었다. 이들은 리마

와 산록의 고도시 쿠츠코(Cuzco)에서 일주일간의 회의를 거친 후 현장을 마련하고 현재는 유적으로 남아있는 마추픽추로 이동하여 문서에 서명했다.¹²⁾ 이것이 곧 마추픽추현장이다.

2) 서술 및 내용구성방식

마추픽추현장은 서론과 결론을 포함하여 총 14개항으로 구성되어 있다. 각 항의 명칭은 서론, 마추픽추현장, 도시와 지역, 도시성장, 기능분리의 개념, 주거개발, 도시교통, 도시토지관리, 자연자원과 환경훼손, 문화·역사유산의 보호·보전, 기술, 계획집행, 도시개발과 건축, 결론으로 되어 있다.

마추픽추현장의 서술방식은 최초의 현장으로서 연역적 방식을 채택했던 아테네현장과는 전혀 다르다. 이 현장은 스스로의 성격을 아테네현장의 보완작업으로 규정하고 있다. 또한, 이 현장은 도시문제의 해법을 제시하기보다는 계획가의 직업의식과 목표를 자극하는데 목적을 두고 있다고 천명하고 있다. 이와 같은 기본적인 입장으로 인해 마추픽추현장은 아테네현장의 미진했던 또는 잘못됐던 부분을 가려내는 데서부터 출발하고 있다. 그리고 이를 토대로 아테네현장의 잘못된 부분을 수정하고, 그간의 여건변화로 인해 새로이 발생된 문제를 제기하는 방식으로 논의를 전개하고 있다. 때문에 전체적인 논리구성이 아테네현장에 비해 체계적이지 못하고, 내용 역시 다소 추상적인 문제제기의 수준에 머물고 있다. 이렇게된 이유는 상술한 바와 같은 현장의 성격규정에 기인한다고 하겠다. 그러나 다른 한편으로 보면 아테네현장 작성당시에 비해 훨씬 복잡해진 사회현상으로 인해 모든 경우에 적합한 보편적인 대책을 제시하기 어려웠던 시대적 상황에도 중요한 원

인이 있었다고 판단된다. 특이한 점은 결론에 앞서 기술한 “도시개발과 건축”항목인데, 다른 항목과는 달리 매우 자세한 설명을 덧붙이고 있다. 이는 현장작성팀의 대다수가 건축가로 구성되어있었던 탓이 아닌가 한다.

3) 주요내용

마추픽추현장의 도입부와 결론부에 해당하는 “서론”, “마추픽추현장”, “결론”의 3개항목에서는 새 현장을 작성하게된 동기·과정·목적·임하는 자세 등을 기술하고 있다. 특히 마추픽추를 서명장소로 택하게된 이유로서 아테네가 서구문명의 요람이자 합리주의를 대변하는 장소라면, 마추픽추는 논리만으로는 접근할 수 없는 생존의 영역, 서구와는 다른 세계를 상징하기 때문이라고 했다.¹³⁾

본론에 해당하는 나머지 11개 항목은 내용의 성격에 따라 크게 3가지 유형으로 구분할 수 있다. 그 하나는 아테네현장이 잘못 지적했던 것을 수정하는 부분으로서 “기능 분리의 개념”, “주거개발”, “도시교통” 항목이 여기에 속한다. 두 번째 유형은 아테네현장의 내용을 강조 또는 부분적으로 보완하는 부분으로서 “도시와 지역”, “도시토지관리”, “문화·역사유산의 보호·보전”, “기술”, “계획집행” 항목이 그것이다. 마지막 유형은 아테네현장에 없던 부분을 추가한 부분으로서 “도시성장”, “자연자원과 환경훼손”, “도시개발과 건축” 항목이 해당된다.

위의 3가지 유형중에서도 특히 첫 번째 유형의 주장에 대해서는 적지않은 비판이 뒤따르고 있다. 예컨대 마추픽추현장은 “기능분리의 개념” 항목에서 이렇게 주장했다. “아테네현장은 도시계획의 목표를 4가지 기본적인 기능(주거,

작업, 여가, 교통)의 종합으로 보고, 도시계획은 이들 기능의 상호작용과 변화를 이끌어가야 한다고 하였다. 이 같은 잘못된 주장 때문에 용도지역의 기능분리가 이루어지게 됨으로써 도시에서 인간간의 커뮤니케이션이 경시되고 도시생활이 빈약하게 되었다. 이는 인간의 이동성(mobility)은 더불어 있음으로써 향상된다는 사실에 배치되는 것이다. 오늘날의 계획은 도시를 개별 구성요소로 분리해서 다루면 안되고, 반대로 다양한 기능간의 통합을 추구해야 한다.”

이러한 마추픽추현장의 주장에 대해 일부에서는 아테네현장이 도시의 기본기능을 4가지로

구분하기는 했지만 기능을 분리해야 한다고 한 적은 없을 뿐만아니라, 오히려 기능간의 긴밀한 연계관계를 촉구했다고 강변하고 있다. 이들은 도시의 기능분리가 지나치게 이루어진 데는 아테네현장에 대한 잘못된 이해와 도시계획 외적인 힘이 작용했기 때문이라고 분석하고 있다.¹⁴⁾

그러나 비판이 있다고 해서 마추픽추현장의 주장이 잘못되었다거나 혹은 가치가 없다고 단정할 수는 없다. 오해였던 또는 다른 이유가 있었던 간에 많은 전문가가 그렇게 이해하고 있었고, 또한, 그로인해 도시계획이 왜곡되어 있었다면, 이를 지적할만한 정당성이 있었다고

표 2. 마추픽추현장의 주요내용

구 분	내 용
도시와 지역	• 도시화과정은 전세계적 현상, •자원한계 내에서 도시성장관리, •도시와 주변지역은 일체적·계획적 관리, •국토·지역·도시·지구계획의 연계, •계획과정에 모든 관련자 참여
도시성장	• 세계인구 증가: 생태·에너지·식량위기, •도시인구 급속증가: 삶의 질 저하, •도시성장의 문제: 선진국-도심침체, 후진국-교외불량주거
기능분리의 개념	• 본문참조
주거개발	• 도시존재기반: 주민의 커뮤니케이션과 공동생활, •도시·주택정책의 기본: 삶의 질·자연환경과의 조화, •주택은 시장문제가 아닌 사회정책수단, •주택계획·건설과정에 수요자 참여, •주거입지 및 계획에 있어서 계층간의 분리지양
도시교통	• 대중교통은 도시계획과 성장의 기본요소로서 에너지부족과 정주체계를 고려한 계획수립, •도로확충·정비보다 대중교통우선, •교통수단간 연계 및 여건변화에 적응
도시토지관리	• 토지의 공적 사용이 용이하도록 제도적 장치강구 시급
자연자원과 환경훼손	• 환경오염확산 심각, •특히, 인구집적지역의 오염심각: 대기·물·식품·소음, •관련행정기관 및 정치인의 조치 강구, •도시계획 등 관련분야도 공동보조
문화·역사유산의 보호·보전	• 역사적 유물·유적외에 문화적대상도 보호·보전, •문화·역사유산의 보호·보전·재활용은 도시발전 과정과 일체로서 추진, •역사지구내에 양질의 현대건축가능
기 술	• 기술발전의 영향 지대: 전용·남용공존, •기술은 수단: 이성적 활용 중요, •건설자재 재활용·대체가능 재료 등 개발
계획집행	• 계획은 실천을 지향하는 동태적 과정, •계획과정은 변화에 탄력적이어야 함, •이 사실을 일반인과 정치인에게 인식시킴
도시개발과 건축	• 건축의 핵심과제는 사용자에게 유용한 공간 창출, •개별건물보다 전체공간과의 조화 및 연속성 중요, •사용자가 참여하는 건축: 불완전성의 추구, •과거의 모방배제

할 수 있다. 표2는 마추픽추현장 본론부분의 주요내용을 요약한 것이다.

3. 메가리드(Megaride)현장

1) 시대적 배경

메가리드현장이 만들어지던 1990년대에 접어들면서 세계는 다시한번 거대한 변화의 물결을 맞이했다. 1970년대 초부터 주목받기 시작한 자연환경의 가치는 이제는 인간생존의 기본 전제로까지 발전했다. 나아가 인간과 자연, 인간과 인간간의 공생적 관계 정립이 인류의 지속적인 발전을 담보할 수 있는 유일한 길임이 범세계적으로 폭넓게 인식되기 시작했다.¹⁵⁾

한편, 1970년대 이래로 혁신적인 발전을 거듭한 컴퓨터와 통신기술의 통합은 인간을 과거에 경험하지 못했던 새로운 시공(時空)의 세계로 인도하였다. 이제 국경은 과거와 같은 폐쇄적인 공간구획의 의미를 상당부분 상실하게 되었고, 전통적인 산업입지의 요소는 더 이상 결정적인 의미를 가질 수 없게 되었다.¹⁶⁾ 또한, 그간의 사회체제를 지탱해왔던 수직적 계층체계는 수평적 네트워크체제로 대체되어가고 있다. 여기에 유전자공학으로 대변되는 생명공학의 획기적인 발전은 신의 영역으로 간주되던 생명창조를 인간의 영역으로 끌어내렸다. 인류는 이제 신과 인간, 실공간과 가상공간, 인간과 자연환경의 틈바구니에서 모든 것이 불확실한 미래를 앞에 두고 있다. 이것은 아테네현장의 1930년대, 마추픽추현장의 1970년대와는 전혀 다른, 수백년간 축적된 산업문명의 울타리를 뛰어넘는 새로운 양상이다. 말하자면 1990년대는 산업문명을 이을 새로운 문명의 패러다임 탐색이 요구되는 시점이었다. 마침 1990년대는

20세기가 막을 내리고 21세기, 나아가 새천년의 출범을 앞둔 전환기적 시점이기도 했다. 즉, 1990년대는 실질적인 문명의 전환점이면서 형식적인 세기의 전환점이기도 했다.

이와 같은 시대적 상황에서 1994년 5월 나폴리의 조그만 섬 메가리드에 전세계의 도시계획분야 전문가가 모여들었다. 이들은 2년여에 걸쳐 연구·제안한 현장 초안을 검토한 후 마추픽추현장에 이은 새로운 현장을 탄생시켰다.¹⁷⁾ 이것이 메가리드현장이다.

2) 서술 및 내용구성 방식

메가리드현장은 전문(前文)과 10개항으로 구성되어 있다. 10개항 각각의 명칭을 순서대로 나열해 보면 도시와 자연, 도시와 국민, 도시와 시민, 도시와 이동성, 도시와 복잡성, 도시와 기술, 도시와 복구, 도시와 안전, 도시와 미(美), 도시와 시간으로 되어있다. 각 항목의 명칭이 도시와 특정 키워드(key words)의 짝으로 구성된 것이 흥미롭다.

항목별 명칭외에도 현장의 제목에 있어서 메가리드현장은 앞서 두 개의 현장과 구별되는 특이성이 있다. 현장명칭에 부제(副題)를 달고 있다는 것이 그것으로, 메가리드현장은 “21세기 평화와 과학의 도시를 위한 기본원칙(The Founding Principles of the City of Peace and Science “La Città Cablata” of the 21st Century)”을 부제로 삼았다. 부제가 적절히 시사하고 있듯이 메가리드현장은 21세기 도시계획이 지켜야 할 기본원칙을 천명하고, 이를 실천하기 위한 과제 또는 방향을 제시하는 방식으로 논의를 전개하고 있다. 전술했던 각 항목의 명칭은 결국 메가리드현장이 내세우고자하는 21세기 도시계획의 핵심주제라고 할 수 있겠다.

또 하나 특기할 만한 사항은 각 항목의 내용설명 과정에서 다음항목으로의 연결고리를 반드시 마련하고 있다는 점으로, 이는 21세기의 도시현상은 복잡적이며 모두 연계되어 있음을 시사한 것으로 풀이된다. 또한, 현장작성배경에서 메가리드는 아테네 및 마추픽추로부터 출발했다고 설명하고 있으면서도, 본문내용에서는 양 현장에 대한 논의를 배제한 것은 메가리드현장이 20세기 현장과는 결별한 21세기의 새출발을 지향함을 암시한다. 내용의 구성이 아테네 현장에 비해 떨어지는 것은 마추픽추때와 마찬가지로 새로운 시대의 패러다임이 아직은 확연히 드러나지 않고 있는 현실에 기인한 것이라고 하겠다.

3) 주요내용

앞서 언급한대로 메가리드현장은 21세기 도시계획의 기본원칙을 담은 현장이다. 전문에서는 현장 전체를 관통하는 원칙이, 각 항목에서는 주제와 관련된 원칙이 각기 기술되어 있다. 때문에 이들 원칙을 검토함으로써 현장내용의 전반적인 골격을 파악하는 것이 가능하다.

전문은 자연과 인간간의 균형관계 확립이 인류의 존속과 진보의 전제가 된다고 했다. 아울러 도시는 지역공동체(community)의 이익을 위해 존재해야하며, 문화적 요소와 환경생태계 사이의 균형이 존중되어야 함을 역설하였다. 또한, 역사상 미증유의 변화속에서 도시의 특성과 균형상태는 변하게 되지만 여기서도 역시 인간과 자연의 균형이 반드시 유지되어야 한다고 지적했다.

이러한 기본원칙하에 각 항목의 원칙을 다음과 같이 제시하고 있다.

- 미래도시의 지속가능한 개발은 도시환경과 자연환경의 균형유지를 토대로 한다.(제 1항)

- 미래도시는 다인종이 거주하게 되는 바, 공동체간의 차이와 문화적 특성을 존중해야 하고 동시에 모든 시민에게 만족할만한 삶의 질을 제공해야 한다.(제 2항)
 - 미래도시는 모든 시민에게 장소·서비스·정보에 대한 접근을 최대한 보장하고, 모든 집단이 개별적인 욕구를 자유롭게 표현하고 충족시킬 수 있도록 해야한다.(제 3항)
 - 미래도시에서 이동은 집단교통(collective transportation)이 중심이 되어야 하고, 아울러 개인적인 이동의 자유가 보장되어야 하지만 보행과 자전거가 우선한다.(제 4항)
 - 미래도시는 물리적 체계에서 인식체계, 기능체계에서 제도체계, 건축물에서 지역공간에 이르기까지 도시전체체계와 부분별체계의 복잡성관리가 필수적이다.(제 5항)
 - 미래도시는 도시관리와 역할개선을 위해 기술혁신, 특히, 정보기술을 활용해야 한다.(제 6항)
 - 새건물 구상에 앞서 기존건물의 복구 및 기능대체 가능성을 검토함으로써 지역의 의미론적 가치를 존중해야 한다.(제 7항)
 - 도시계획의 전략은 도시의 안전, 물리적 경직성 극복, 진출입 보장에 두어야 하는 바, 이를 통한 도시의 체험과 공유는 모든 사람의 권리이다.(제 8항)
 - 새로운 건축은 단순한 기능적 효율추구에 앞서 도시민의 물적요구와 내적세계를 반영하는 아름다운 도시창조의 역할을 수행하여야 한다.(제 9항)
 - 21세기 도시, 평화와 과학의 도시는 도시의 역사와 문화의 표출이어야 한다.(제 10항)
- 메가리드현장은 이상의 원칙하에 각 원칙을 실천하기 위한 지침과 방향을 각 항목에서 서술하고 있는데, 그 내용을 요약하면 <표 3>과 같다.

표 3. 메가리드현장의 주요내용

구 분	내 용
도시와 자연	• 도시환경과 자연환경의 균형유지를 위한 지속적 도시환경 관리 및 자원보호, • 발전은 자원과 문화유산의 존중과 형평배분의 수단, • 저개발국의 내생적 발전을 토대로하는 대등한 국제적 협력관계 창출
도시와 국민	• 정부의 도시개발·관리기능 강화 및 개인적 성장지원, • 신기술을 이용한 시민과 정부의 양방향 대화 확대, • 미래의 도시는 모든 시민에게 역할부여·상호공존
도시와 시민	• 미래의 도시는 모든 시민의 민주적 참여를 바탕으로 창조, • 재화·용역·시설은 실수요에 따라 공급, • 모든 계층 집단의 시민에게 교통편의를 포함한 높은 삶의 질 제공
도시와 이동성	• 최대한의 이동편의를 보장하는 교통수단에 우선권 부여, • 공간적 이동의 대안적 방안개발, • 교통은 도시생활 및 활동과 조화롭게 관리, • 실제와 가상교통의 선택권 부여, • 생태적 균형을 지키면서 이동과 의사소통의 욕구를 충족시킬 새로운 모형과 수단개발
도시와 복잡성	• 도시활력과 삶의 질 향상을 위해 타분야 연구성과의 적용가능성 검토
도시와 기술	• 도시의 복잡성 관리·장소성 극복·경직성 해소를 위한 도시구조 모형의 재정립, • 이를 위한 기술혁신 및 신기술 활용, • 도시체계의 균형과 재활성화 도모
도시와 복구	• 팽창의 문화대신 변화와 복구의 문화확립, • 문화·역사유산의활용, • 도시성과 활력의 교외지역 확산 유도
도시와 안전	• 모든 실제 또는 가상적 통로의 진출입 안전보장, • 도시공간 배치의 탄력성 및 동질성 확보, • 도시건축 및 공간의 의미와 개성부여
도시와 미	• 미에 대한 보편적 법칙은 없음, • 모든 지역은 고유의 독특한 미를 보유, • 계획가는 과거를 알고·재해석하고·오늘의 의미와 형태로 전환할 수 있어야 함
도시와 시간	• 본문참조

주 : 전문 및 각 항목의 기본원칙은 본문내용 참조

III. 현장에 나타난 도시계획사조의 변화

도시가 장구한 세월에 걸친 역사의 산물이라고 한다면 현장은 특정한 시대의 산물이다. 따라서 현장이 그 시대의 현실적 문제나 이상을 내용으로 담게되는 것은 지극히 당연한 일이다. 이런 점에서 볼 때 아테네현장은 한세기 이상 누적된 자유방임적 산업화·도시화과정으로 한껏 황폐화된 도시환경을 치유하는 것이 중심과제였다. 이에 비해 마추픽추현장은 아테네현장 이래로 고착화된 현대 도시계획의 오

류, 산업사회의 병폐인 환경오염·자원낭비 등의 문제를 시정하는데 관심을 기울였다. 그리고 메가리드현장은 정보화·환경친화·개방화·공생공존 등 산업사회의 틀을 뛰어넘는 새로운 문명현상에 접하여 미래 시대를 열어갈 새로운 패러다임을 모색하는데 중점을 두었다. 이와 같은 3개현장의 근본적인 입장 차이는 현장의 구성·서술방식·내용의 전반에 걸쳐 선명하게 각인되어 있다. 이 연구는 3현장의 내용상의 변화상을 ▲도시를 보는 시각, ▲계획의 방법론, ▲계획수립·집행체계의 측면에서 분석하고자 한다.

1. 도시를 보는 시각

아테네현장이 보는 당시 도시의 현실은 무분별한 사익의 이전투구로 인해 황폐화된 시가지, 주변지역여건에 아랑곳 않고 팽창을 거듭하는 도시, 자동차등 새로운 산업문명에 부적합한 도시, 역사·문화유적이 곳곳에서 파괴되는 도시였다. 때문에 아테네현장이 보는 환경인식은 기존시가지의 혼잡하고 비위생적인 환경개선, 특히 주거지의 환경개선에 집중하고 있다. 도시는 지역의 물리적·경제적·정치적 일부분으로 간주하고, 개별적이며 무계획적인 시가지 확장을 막기위한 장치로서 도농통합계획의 수립을 촉구하고 있다. 아울러 문명의 이기인 기계기술은 도시의 발전을 위해 최대한 활용해야 할 대상으로 보고 있고, 가치있는 건축물은 비상조치를 통해서라도 지켜야한다고 주장하고 있다.

그러나 마추픽추현장이 마련되던 당시에는 도시의 현실이 이미 크게 변해 있었다. 아테네현장 이후 44년이 경과하면서 아테네현장이 지적했던 도시문제는 적어도 선진국의 도시에서는 대체로 정리된 상태에 있었다. 다만 아테네현장이 예견하지 못했던 새로운 문제, 새로운 사회적 욕구가 발생하면서 도시를 보는 인식도 변화되었다. 이에 따라 마추픽추현장의 환경인식은 단순한 시가지의 생활환경에서 생태·에너지·식량위기 등 범지구적 차원의 문제로 확대되고, 산업문명의 부산물인 환경오염의 제거가 새로운 환경인식의 대상으로 등장하였다. 도시와 지역은 하나의 일체화된 공간으로 인식되고, 이러한 바탕위에서 국토·지역·도시·지구단위계획의 연계관계확립이 새로운 관심의 대상이 되었다. 역사·문화보전의 개념은 개별 건축물의 한계를 뛰어넘어 무형의 문화적 측면

으로까지 확대되었다. 또한, 아테네현장 이후 무분별하게 적용된 기계기술의 폐해를 목도하면서 현대기술의 이성적 활용의 필요성을 인식하게 되었다.

마추픽추현장이 산업문명의 틀속에서 아테네현장을 보완한 것이라고 하면 메가리드현장은 산업문명을 대체할 새로운 문명의 개척을 겨냥하고 있다. 따라서 도시를 보는 시각도 이전의 현장과는 현저하게 구별되는 한단계의 도약된 모습을 보이고 있다. 환경은 더 이상 오염에 한정되거나 경고의 수준을 넘어 인류의 존속과 진보의 전제조건으로 인식되고 있다. 도시와 지역의 구분은 정보화 등의 기술혁신으로 인해 더 이상 큰 의미가 없는 것으로 인식되고, 따라서 도시와 주변지역·도시와 도시간의 동질적·균형적인 발전이 보다 의미를 갖는 것으로 간주되고 있다. 과학기술은 새로운 시대의 도시가 보이게될 복잡성의 관리 또는 과거와는 판이한 새로운 도시모형의 정립을 위해 적극적으로 활용되어야 하지만, 이를 통한 발전은 제한된 자원의 형평배분·상이한 문화의 상호존중을 촉진시킬 수 있을 때 비로써 의미있는 것으로 보았다. 그리고 역사문화유산은 그것이 건축물이나, 무형의 것이냐의 차원을 넘어 도시자체가 역사와 문화의 표출이라고 인식하였다. 이러한 바탕위에서 산업시대의 유산인 팽창문화는 변화와 복구의 문화로 대체되어야 함을 역설하였다.

2. 계획의 방법론

아테네현장이 준비되던 당시는 현대적 도시계획제도와 도시계획이론이 탄생하던 초기였다. 때문에, 도시계획의 개념·내용은 물론 계획의 방법론이나 기법에 대한 일반화된 보편적

인 지식이 없었다. 아테네현장이 도시의 기본적인 기능을 주거·작업·여가·교통의 4가지로 구분하고, 각각에 대해 현장으로서는 다소 과도하다고 생각될 정도로 비교적 상세한 논의를 전개하고 있는데는 이와 같은 시대적 상황에 근본적인 이유가 있다. 말하자면 아테네현장은 새로이 탄생한 도시계획분야를 이끌어갈 지침으로서 의미를 갖었다고 할 수 있다.

그러나 마추픽추현장은 도시계획이 이미 확고한 학문적 기반을 갖추었을 뿐 아니라, 아테네현장의 내용을 장기간의 현실적용을 통해 검증한 상황에서 작성되었다. 따라서 준칙을 제시한다는 현장의 성격에 걸맞게, 단지 도시계획이 지켜야 할 기본방향을 논할뿐이지 구체적인 방법론을 다루지는 않았다. 다만, 현실적용을 통해 검증된 아테네현장의 잘못된 부분을 바로잡는 정도에서 구체성을 드러내고 있다. 이를테면 아테네현장이 주장했던 기능분리의 오류를 지적하면서, 도시의 토지이용은 기능의 분리보다는 오히려 통합을 지향해야 한다고 했다. 같은 맥락에서 도시민의 계층간 분리입지를 반박하고, 계층간의 공존과 공동체조성의 중요성을 강조하였다. 교통부분에서는 도로의 확장 등이 결코 교통문제해결에 도움이 되지 않음을 지적하고, 대중교통우선 및 교통수단간 연계강화 등을 통한 문제해결방향을 제시했다. 한편, 아테네현장에서는 거의 언급하지 않았던 건축부분과 관련해서 마추픽추현장이 사용자 중심의 참여적 건축, 건축의 개체적 독자성보다는 주변공간과의 조화와 연속성을 강조한 것은 이채롭다.

메가리드현장도 구체적인 도시계획의 방법론을 제시하지 않고 있다는 점은 마추픽추현장과 마찬가지로이다. 오히려 마추픽추보다 한걸음

나아가 도시의 물적측면과는 거리가 있는 대단히 추상적인 방향제시에 머물고 있다. 메가리드현장이 이정도 수준의 방향제시에 머물게 된 데에는 2가지의 이유가 있는 것으로 보인다. 그 하나는 공장과 공해를 동일시하고, 물리적 거리를 도시기능배치의 근간으로 삼았던 과거의 경직된 계획이론이 오늘날의 도시에는 더 이상 적합하지 않았기 때문이었을 것이다. 다른 하나는 정보화·친환경화·개방화 등 새로운 문명현상이 도시공간과 어떠한 구조적관계를 맺게 될 것인가가 아직은 분명하게 드러나지 않고 있기 때문일 것이다. 이러한 상황에서 할 수 있는 일은 결국 미래의 개척을 위해 풀어야 할 과제를 제시하는 것에 한정될 수 밖에 없을 것이다. 메가리드현장이 계획의 방법론과 관련해서 제기하고 있는 것들은 바로 이러한 과제들이다. 예컨대, 미래도시는 도시환경과 자원을 보호해야하고, 도시활력을 증진하고 삶의 질을 향상시켜야 하며, 개인의 자유와 집단의 특성·문화를 존중해야 한다. 미래의 도시는 공급이 수요를 부추기는 과거의 방식을 버리고 재화·용역·시설을 실수요에 따라 공급해야 한다. 미래의 도시는 보행과 자전거에 우선권을 주되 집단교통중심으로 교통체계가 확립되어야 한다. 미래의 도시에서는 공간적 이동의 대안적 수단이 개발되어야 하고 모든 사람에게 도시공간으로의 자유로운 진·출입이 보장되어야 한다. 도시공간과 건축은 각각의 의미와 개성을 갖고 있어야 하고, 그것은 도시민의 물적요구와 미적세계를 반영하는 것이어야 한다. 다소의 무리에 불구하고 다시 요약하자면 메가리드현장이 상정하는 미래의 도시는 인간과 인간, 인공과 자연, 과거와 현재가 공존·공생하면서 모든 사람에게 높은 삶의 질과 최대한의

표 4. 도시계획현장 비교

구 분	아테네현장	마추픽추현장	메가리드현장
■ 도시를 보는 시각 -환경인식 -도시와 지역의 관계에 대한 인식 -발전·기술에 대한 인식 -역사·문화에 대한 인식	-원론적 차원에서 물리적 환경의 중요성 언급 -도시를 지역의 일부로 간주 -도·농통합계획 수립촉구 -기존도시체제가 기술발전에 적응하지 못함을 비판 -기술의 최대한 활용 촉구 -가치있는 건축물의 보존 필요성과 방법제시	-생태·에너지·식량위기 경고 -환경오염 대책촉구 -도시와 주변지역의 일체적 계획관리 및 각급 공간계획의 연계촉구 -기술의 양면성과 이성적 활용의 필요성 강조 -보존·보호대상을 문화적 측면으로 확대	-자연과 인간의 균형정립을 인류존속·진보의 전제로 인식 -기술혁신을 통한 공간적 경계극복시사 -도시와 주변, 도시와 도시간의 동질적·균형적 개발 촉구 -발전을 자원·문화의 존중·형평배분의 수단적 가치로 인식 -도시의 복잡성관리·새시대의 도시모형정립 등을 위한 정보등 기술혁신 활용촉구 -팽창문화를 변화와 복구문화로 대체촉구 -도시는 역사와 문화의 표출
■ 계획의 방법론 -토지이용 -교통 -건축	-도시의 기본기능 구분 -기능별 계획기법제시: 기능별 입지·밀도기준, 인간적 척도, 기능간 연계 등 -과학적 교통계획·설계의 필요성 강조 -교차로 입체화·보차분리·도로기능구분 등 기법제시 -고층화로 녹지·공공시설 확보	-기능통합 주장 -구체적 방법론의 언급없이 공동체조성·계층간의 공존·삶의 질과 자연환경조화 등 기본방향 제시 -도로확장의 문제점 비판 -대중교통우선·수단간 연계 등의 방향 제시 -사용자 중심의 건축 -개별건축의 모양보다 전체 공간의 조화·연속성 강조	-구체적인 방법론의 언급없이 도시환경과 자연보호·도시활력과 삶의 질 향상·개인의 자유와 집단의 특성존중·수요에 의한 공급체계 확립 등 방향제시 -집단교통 중심으로 교통체계를 확립하되 보행·자전거에 우선권 부여 -공간적 이동의 대안개발 촉구 -도시공간의 자유로운 진출입 보장 -도시공간·건축의 의미·개성 부여 촉구 -건축은 시민의 물적요구와 내적세계 반영
■ 계획수립·집행체계 -수립과정·주체 -집행·관리	-전문가가 과학적 분석을 토대로 계획수립 -공익의 사익우선 천명 -도시계획제도 확립 촉구	-계획은 실천을 지향하는 동태적 과정임을 일반인·정치인에게 교육 -토지공적사용의 제도적 장치 촉구	-정부의 계획·관리 기능강화 -정부와 시민의 양방향 대화보장 -계획가의 자격규정 -도시조성·관리는 정부와 시민의 공동의무

자유를 보장하는 첨단과학의 도시이다. 이런 점에서 기존도시의 문제점해소에 치중한 아테네 및 마추픽추현장과 메가리드현장 사이에는 불가피한 내용상의 단절이 나타나고 있다.

3. 계획수립 · 집행체계

계획을 수립하고 집행하는 체계에 있어서도 3현장사이의 변화는 뚜렷하다. 아테네현장은 당시의 열악한 도시환경이 무분별한 사익의 이권투구로 인한 것으로 보고있기 때문에 공익이 사익에 우선함을 도시관리의 원칙으로 삼았다. 그리고 이러한 원칙에 따라 도시개발에 관한 사권을 공익에 따라 제한하는 도시계획제도의 확립을 강력하게 촉구하였다. 아울러 도시계획은 전문가가 과학적 분석을 토대로 수립해야 함을 역설하였다.

그러나 이러한 아테네현장의 촉구에도 불구하고 사익에 대한 집착은 오랜기간 여전히 지속되었고, 체계적인 도시발전을 저해하는 요인으로 작용하였다. 이에 마추픽추현장은 토지의 공적사용을 뒷받침할 제도적 장치의 마련을 제차 촉구하였다. 동시에 도시계획 전문가는 도시계획이 실천을 지향하는 동태적 과정임을 일반시민과 정치인에게 인식시켜야함을 지적하였다. 도시계획의 수립과 집행이 결국은 시민과 정치가의 동참을 통해서 효과적으로 추진될 수 있음을 시사한 것이라고 하겠다.

메가리드현장은 마추픽추현장에서 한걸음 나아가 도시를 조성하고 관리하는 일은 정부와 시민의 공동 의무라고 규정하고, 첨단 정보체계를 이용해 정부와 시민의 양방향대화가 이루어져야함을 강조하였다. 또한, 미래의 도시에서는 정부의 계획 및 관리기능이 강화되어야 하며, 계획가는 도시의 과거를 알고 이를 재해석

하여 오늘의 의미와 형태로 환원할 수 있는 이어야 한다고 설파하였다. 요컨대 메가리드현장이 상정하는 계획수립 · 집행체계는 철저한 역사인식과 시민참여를 바탕으로 하는 공익의 실현에 있다고 하겠다.

IV. 결론 : 우리나라 도시계획에의 시사점

우리나라 도시계획은 앞서 분석한 3개의 현장이 제시하는 지향점 중에서 과연 어디에 가장 가깝다고 할 수 있을까. 대학에서 사용하는 교과서만을 놓고 본다면 대체로 마추픽추현장이 제시하는 방향을 추구하고 있다고 할 수 있다. 도시를 보는 시각이나 계획의 방법론 및 계획수립 · 집행체계의 모든 측면에서 그러하다. 나아가 메가리드현장이 제시하고 있는 보행 · 자전거우선, 삶의 질, 자연과 인간의 균형정립 등 일부 어휘는 오늘날 우리의 도시계획 언어에서도 흔히 사용되고 있다. 따라서 교과서나 일부 전향적 또는 전시용 보고서만으로 판단한다면 우리의 도시계획은 마추픽추에서 메가리드로 이행하고 있다고 해야 할 것이다.

그러나 현실에서 실제로 벌어지고 있는 상황은 아테네현장의 제안조차 제대로 따르지 못하고 있다. 도시의 생활환경은 대단히 열악한 상태이며, 도시와 주변지역은 별개로 관리되면서 난개발이 횡행하고, 역사문화유산은 끊임없이 철거 등의 수난을 겪고 있다. 도시의 토지이용은 지나친 기능분리로 다양한 문제를 양산하고 있고, 반대로 기능통합은 왜곡된 주상복합의 형태로 진행되고 있다. 도시밀도와 인간적 척도는 적정수준을 훨씬 초과되고 있고, 보차분리 · 도로의 기능구분 등은 실천되지 않고 있다. 건축물은 고층 · 고밀화되고 있지만 이를

통해 달성코자하는 녹지와 공공시설은 확보되지 않고 있다. 도시계획제도는 서구에서 19세기 말에 개발한 용도지역제의 초기모습을 크게 탈피하지 못하고 있으며, 사익이 공익을 크게 압도하고 있다. 현실의 우리나라 도시는 이와 같이 세계의 도시계획계가 거의 폐기처분한 상태에 있는 아테네현장조차 수용하지 못하고 있는 상태에 있다.

어째서 우리나라의 도시에서는 이렇게 교과서적 이론과 현실사이에 커다란 간격이 벌어져 있을까. 여기에는 대략 3가지의 이유가 있다. 첫째로, 우리나라의 교과서는 우리나라의 현실로부터 이끌어낸 이론이 아닌 서구에서 개발된 이론을 담고있기 때문이다. 메가리드현장이 표방한대로 도시가 역사와 문화의 표출이라고 한다면 서구의 이론을 담은 교과서가 우리의 현실과 판이한것은 당연한 일이다. 둘째로, 우리나라의 도시개발은 지난 40여년간의 경제개발 과정에서 시장의 힘에 방치되어왔기 때문이다. 시장에서 개인과 기업은 수익을 쫓게 마련이어서 공익이 사익을 우선한다는 아테네현장의 선언은 근본적으로 지켜질 수 없다. 따라서 공익을 근간으로 하는 도시계획이 작동할 수 있는 여지는 지극히 제한될 수밖에 없었다. 셋째로, 이론은 그 속성상 복잡한 사회현실을 단순화시킨 것이기 때문에 본질적으로 이론과 현실은 같을 수 없다. 특히, 이론이 바람직한 이상(理想)을 논하는 것일 경우에는 더욱 그러하다. 우리나라보다 현저하게 앞서가는 서구의 현실 또는 이상을 담고 있는 교과서적 이론이 우리나라의 현실과 큰 괴리를 보이고 있는 것은 따라서 전혀 이상한 일이 아니다.

그렇다면 이와 같은 상황에서 우리나라의 도시계획이 가야할 길은 무엇인가. 현실은 점

어두고 이론적이거나 새로운 시대의 패러다임인 메가리드현장을 쫓아야 할 것인가, 아니면 열악한 현실의 문제를 치유하고 선진화하는데 보다 치중해야 할 것인가. 당연히 후자(候者)가 실리적이다. 현실과 동떨어져서 현실의 치유능력을 잃은 이론은 사회발전과는 무관한 지적유희에 불과한 것이기 때문이다. 이런 맥락에서, 서구의 20세기 초반에 비견되는 우리나라의 도시계획현실을 선진화된 수준으로 끌어올리는 일이 무엇보다 시급하다. 그리고 그일은 시장경제에 방임되어 있는 도시계획을 공익의 영역에 확실하게 위치시키는 것으로 출발할 수 있다. 이와 관련해서 3개 현장은 공익의 사익우선, 제도적 장치의 강구, 정부의 역할강화를 촉구하고 있다. 표현은 다르지만 모두 같은 내용이라고 할 수 있고, 따라서 이것은 아테네현장 이후 70여년이 지나도록 완전히 해결되지 않은 난제(難題)임을 시사하고 있기도 하다. 또한, 이것은 우리나라의 도시계획이 이 문제를 해결한다면 이른바 선진제국과 같거나 혹은 나은 수준으로 도약할 수 있음을 뜻하는 것이기도 한다.

다음으로, 우리의 도시계획이 추구해야 할 일은 우리나라의 역사·문화와 현실에 뿌리를 둔 이론을 개발하는 일이다. 이점에서 3개 도시계획현장은 모두 단순 모방을 경고하고 역사·문화·개성의 중요성을 강조하였다. 그러나 아직 우리나라는 자체이론 개발이 매우 빈약한 상황이어서 현실적으로 외국의 선진 이론을 무작정 배척할 수는 없다. 뿐만아니라 우리의 독자적 이론이 단시일에 정립될 수도 없다. 따라서 비교적 범세계적인 보편적 이론이라고 할 수 있는 3개 현장에서 오늘날까지 유효한 부분을 추출하여 도시계획의 방향타로 삼는 것

이 현상 상황에서 시행착오를 최소화하며 우리나라의 도시계획을 한단계 도약시키는 길일 것이다.

마지막으로, 세계는 지금 수백년간 지속되었던 산업문명을 뒤로하고 새로운 문명이 시작되는 출발점에 서있다. 이러한 문명의 전환기는 미래에 대한 확고한 비전이 없는 상황에서 이를 암중모색하는 시기이다. 그렇게 때문에 메가리드현장은 이전의 두현장과는 달리 미래의 도시가 갖추어야 할 바람직한 속성만을 나열하고 이를 위한 과제를 던지는 수준에서 내용을 마무리짓고 있다. 이러한 시대에는 타(他)에 앞서 새시대의 변화를 통찰하고 바른길의 실마리를 찾아내는 것이 미래의 주인공이 되는 길이다. 그리고 이 길은 지나간 산업문명의 선·후진에 관계없이 모두에게 공평하게 열려있다. 바로 이런 이유에서 우리나라의 도시계획은 메가리드현장의 과제연구에도 결코 게을리 할 수 없는 것이다.

- 주1. 본 연구가 분석에 이용한 3개현장은 다음 문헌의 기록을 따랐다.
"Die Charta von Athen", in : 「Medizin und Städtebau Band 1」, P. Vogler and E. Kühn (ed.), München / Berlin / Wien : Urban and Schwarzenberg, 1957, pp. 227~234.
"Die Charta von Machu-Picchu", in : 「Stadtbauwelt 61」, 1979, pp. 395~400.
"Towards the Charter of Megaride 94", mimeo.
- 주2. 예컨대 메가리드현장은 준비작업으로서 금세기 도시계획가들이 작성한 모든 현장을 검토하는 과정에서, 특히 "Charte urbaine européenne"과 "Carta della Città Europea"를 많이 참고했음을 적시하고 있다.
- 주3. 아테네현장 작성에 직접 참여했던 독일의 도시계획가 H. Hoffmann은 1979년의 한 논문에서 아테네현장이 현실의 도시문제를 해결하는데 역부족이었음을 시인하면서 그 이유는 계획가들이 아테네현장을 잘못 이해한데도 일부 원인이 있지만 보다 중요한 것은 도시계획이 경제를 움직이는 힘(토지소유자, 은행, 기업, 이해단체, 노조 등)에 의해 좌우되었기 때문이었다고 지적하고 있다.

- H. Hoffmann(1979), "Die Charta von Athen : Strömungen und Gegenströmungen", in 「Stadtbauwelt 62」, pp. 132~137
- 주4. 우리나라에서 아테네현장과 메가리드현장의 전문이 도시계획전문 학술지 등을 통해 소개된 적은 있다. 특히, 아테네현장은 꼬르부지에의 해설을 담은 책자가 불어전문가에 의해 번역·출간된 바 있다. 그러나, 현장의 내용에 대한 학계의 논의가 있었던 적은 없다.
아테네현장소개 : 대한국토계획학회 편집실(1968), "아테네현장", 「KPAJ 3:2」, 78~83쪽
이운자(1990), 「르 꼬르부지에의 아테네 현장」, 기문당
메가리드현장소개 : 이건영(1995), 「서울 21세기」, 한국경제신문사, 455~458쪽
- 주5. 19세기에서 20세기로 전환되는 시점의 도시환경과 이에 대응하는 계획제도 및 이론의 출현에 대한 논의는 다음의 서적 참조.
영국의 경우 P. Hall(1996), 「Cities of Tomorrow (updated ed.)」, Oxford : Blackwell Publishers Ltd.
독일의 경우 R. Hartog(1962), 「Städterweiterungen im 19. Jahrhundert」, Stuttgart : W. Kohlhammer Verlag.
미국의 경우 D. S. Arnold(ed.)(1979), 「The Practice of Local Government Planning」, Washington D. C. : ICMA, pp 21~60
- 주6. 용도지역제는 1891년 토지규획정리수법은 1902년 당시 독일 프랑크푸르트 시장이었던 아디케스에 의해 도입되었다. 영국에서도 20세기 초인 1909년, 1925년, 1932년에 연이어 도시계획법이 제정되었고 미국에서도 용도지역제, 토지분할통제 수법이 20세기 초부터 도입되기 시작했다. 그러나 당시까지만해도 19세기의 자유방임주의에 입각한 토지소유권의 절대성이 광범위하게 인정되고 있었기 때문에 이들 법이나 제도가 도시관리의 확실한 수단이 되지는 못했다.
- 주7. 1914년에는 영국도시계획학회(British Town Planning Institute), 1917년에는 미국도시계획학회(American City Planning Institute)가 출범하였다.
- 주8. CIAM의 1차회의(1928년)는 스위스 라 사라즈(La Saraz)에서, 2차회의(1929년)는 독일의 프랑크푸르트에서, 3차회의(1930)는 벨기에의 브뤼셀에서 열렸다. 그로부터 3년후인 1933년에 아테네현장을 작성하였고 마르세이유에서 정식 공표되었다. CIAM은 1957년에 최초 결성시의 모임 장소였던 라 사라즈에서 마지막 모임을 가진 후 해체되었다.
H. Hoffmann(1979), 전제논문, pp. 134~135.
대한국토계획학회지 편집실(1968), "아테네현장", 「KPAJ 3:2」, 79쪽
- 주9. 아테네현장이 현장작성을 위해 분석한 도시는 당시 구라파의 중·대도시 33개였다. 분석작업은 회의개최전에 미리 네델란드팀에게 의뢰하여 이루어

졌고 회의기간중에 여러개의 팀이 구성되어 문안 작업을 수행한 것으로 알려져 있다.

H. Hoffmann(1979), 상계논문, p. 135

주10. 당시에 제안했던 각종 미래도시안에 대해서는 다 힌덴의 저서 참조.

J. Dahinden(1971), 「Stadtstrukturen für Morgen」, Stuttgart : Verlag Gerd Hatje

주11. 제이콥스, 간스 등은 1960년대 초부터 현대적 도시계획기법으로 조성된 근린주구, 신시가지, 재개발사업 등에 대해 신랄한 비판을 가한 바 있다.

H. J. Gans(1967), 「The Levittowners」, London : Allen Lane 등 논문·저서 다수

J. Jacobs(1961), 「The Death and Life of Great American Cities」, Random House 등 논문·저서 다수

주12. 마추픽추현장은 1977년 12월 12일에 서명됐다. 현장기초위원회는 20명이었고, 감사위원회는 3명으로 구성되었다. 기초위원회와 감사위원회는 로마대학 교수한명을 빼고는 모두 남미와 북미의 인사로 구성되어 있고 대부분은 건축가로 활약하고 있었다. 마추픽추현장이 유럽의 계획계에서 전폭적인 호응을 얻지 못한 이유를 짐작케 한다.

주13. 마추픽추현장은 결론에서 마추픽추의 시각적·정신적 인상은 생명의 영원한 증거라고 하며 이러한 정신으로 현장을 완성했다고 적고 있다.

주14. H. Hoffmann(1979), 전계논문, p. 137
J. Lehmbruck and W. Fischer(1979), "An die Verfasser der Charta von Machu-Picchu", 「Stadtbauwelt 62」, p. 138

주15. UN의 주관하에 1972년 스웨덴 스톡홀름에서 세계 113개국이 참가하여 환경문제를 논의한 이래로 환경에 대한 국제적인 인식이 급속히 확산되었고, 특히, 1992년에는 브라질 리우에서 180개국 3만여명이 참여하여 리우선언과 의제21을 채택하면서 "환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(ESSD)"이 새시대의 명제로 부각되었다. 여기서 ESSD는 단순한 물리적환경 뿐만아니라 경제·사회적환경을 포괄하는 개념으로 이해된다.

주16. 전통적인 산업입지 이론에서는 노동력·자원·시장으로의 공간적 접근성, 또는 중심지로서의 접근성 등이 산업입지의 핵심요소였는데, 최근 정보·통신의 급격한 발달과 더불어 접근성의 개념이 단순한 공간적 거리의 개념을 초월함으로써 전통적인 산업입지이론의 근본적인 재정립이 필요한 상황이다.

주17. 메가리드현장을 작성하는데 2년간에 걸쳐 27개국, 600명 이상의 전문가가 참여했다. 첫째에는 도시헌장국제경연(Città-Carta-Concorso-Convegno)을 개최하여 메가리드헌장문안을 마련하였고, 이듬해에 경연참가자와 그 밖의 전문가가 참여하여 현장을 완성했다. 현장의 초안작성은 "21세기의 기술혁신과 지역변화(Technological Innovation and Territorial Transformations for the 21st Century)"라는 연구단체가 주관하였다.
"Toward the Charter of Megaride 94", mimeo. p. 1

인용문헌

1. 최병선(1998), "도시와 도시정책", 「한국도시론」, 박영사, 373~195쪽
2. 최병선(1997), "도시생활기반의 선진화방향", 「국토 21세기」, 나남출판, 321~340쪽
3. 최병선(1999), "지난 천년의 도시발달사 : 20세기의 실험", 「도시문제」, 제 34권 373호, 33~44쪽
4. 최병선·이창수(1998), "도시계획 학문분야에 대한 도전과 전망", 서울대학교 환경대학원 주최 세미나(21세기 도시·환경분야의 새로운 패러다임 모색)의 주제발표집, 21~36쪽
5. 대한국토계획학회 편집실(1968), "아테네헌장", 「KPAJ 3:2」, 78~83쪽
6. 이운자(1990), 「르 꼬르뷔지에의 아테네헌장」, 기문당
7. 대통령자문 지속가능발전위원회(2001), 「국가 지속가능발전 전략수립을 위한 분야별 작업지침」
8. 한국정책학회 환경·자원정책분과학회 편(1996), 「환경·자원정책론」, 박영사
9. 이견영(1995), 「서울 21세기」, 한국경제신문사
10. U. Herlyn(ed.)(1974), 「Stadt und Sozialstruktur」, München : Nymphenburger Verlagshandlung GmbH.
11. J. Jacobs(1961), 「The Death and life of Great American Cities」, Penguin Books
12. P. Hall(1996), 「Cities of Tomorrow」, Updated Edition, Oxford : Blackwell Publishers Ltd.
13. D. S. Arnold(ed.)(1979), 「The Practice of Local Government Planning」, Washington D. C. : ICMA
14. R. Hartog(1962), 「Stadterweiterungen im 19. Jahrhundert」, Stuttgart : W.Kohlha-mmmer Verlag
15. J. Dahinden(1971), 「Stadtstrukturen für Morgen」, Stuttgart : Verlag Hatje

16. G. Albers(1972), 「Was Wird aus der Stadt」, München : R. Piper & Co. Verlag
17. P. Vogler and E. Kühn(ed.)(1957), 「Medizin und Städtebau Bd. 1」, München / Berlin / Wien : Urban and Schwarzenberg, pp. 227~234
18. CIAM(1979), "Die Charta von Athen von H. Hoffmann revidierte deutsche Fassung", 「Stadtbauwelt 62」, pp. 227~234
19. "Die Charta von Machu-Picchu", 「Stadtbauwelt 61」, pp. 395~400
20. "Towards the Charter of Megaride 94", mimeo
21. H. Hoffmann(1979), "Die Charta von Athen : Strömungen und Gegenströmungen", 「Stadtbauwelt 61」, pp. 132~137
22. J. Lehmbruck und W. Fischer(1979), 「An die Verfasser der Charta von Machu Picchu」, 「Stadtbauwelt 61」, p. 138
23. G. Albers(1979), "Zur Lage : in Anbetracht der Charta von Machu Picchu", 「Stadtbauwelt 61」, pp. 128~129

접 수 일 : '01. 09. 28