

도시의 변화를 살피고 미래를 그리는 파리시도시설계원(APUR)

임유경
건축도시공간연구소
연구위원

GLOBAL THINKTANK

프랑스의 주요 도시에는 도시계획 및 설계 조직인 도시설계원(Agence d'Urbanisme)이 설립되어 있다. 광역계획 및 토지이용계획 수립을 위한 조직으로, 1967년에 제정된 토지이용에 관한 법(LOF)에 따라 설립되었다. 이후 1999년 지속가능한 개발법과 2000년 사회연대 및 도시재생법(SRU)에서 도시 전반에 대한 정책을 조율하는 기구로 인정받았다.

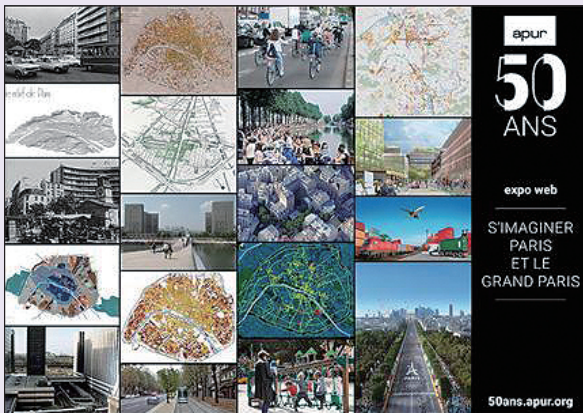
2019년 현재 프랑스 전역에 걸쳐 49개의 도시설계원이 있으며, '도시설계원연합(Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme: FNAU)'이라는 연합체를 구성하여 상호 정보교환과 협력 관계를 유지하고 있다. 파리시도시설계원(Atelier Parisien d'Urbanisme: APUR)은 1967년에 파리시 의회 의결에 따라 설립되었으며, 1901년 법에 따른 '협회(association)'의 성격을 갖는다.

지난 2017년 기관 설립 50주년을 기념하여 50개의 대표적 프로젝트로 구성된 웹 전시의 제목 '파리와 그랑파리를 그리다(S'imaginer Paris et le Grand Paris depuis 1967)'는 APUR의 역할을 잘 보여준다. 1967년부터 현재까지 APUR는 파리와 그랑파리의 공공정책 방향을 제시하며 도시계획을 수립하는 동시에 다수의 도시설계 프로젝트를 수행하였다. APUR의 지난 반세기 역사는 근대도시계획에 대한

비판이 본격적으로 제기된 20세기 중·후반부터 '지속가능한 개발'과 '사회연대'가 중요하게 대두된 21세기 초에 이르기까지 파리시 변화 과정에서 APUR가 공공 도시계획·설계 기관으로서 어떤 역할을 하였는지 이해하는 데 큰 도움이 된다.

한편 파리의 경계를 넘어서 대도시권인 '그랑파리'가 주요 정책과 계획의 대상이 되고 있는 지금, APUR는 새로운 도전에 직면해 있다. 이 글에서는 APUR의 50주년 기념 전시 내용을 바탕으로 지난 역사를 되짚어 보고, 오늘날 APUR의 임무와 과제를 이야기하고자 한다.

©APUR



APUR 50주년 웹 전시

“1967년부터 현재까지 APUR는 파리와 그랑파리의 공공정책 방향을 제시하며 도시계획을 수립하는 동시에 다수의 도시설계 프로젝트를 수행했다.”

1967-2017

1967-1977 도시로의 회귀

근대도시계획의 원칙에 따라 이루어진 재개발 방식은 1960년대 후반부터 비판에 직면하고 전면 철거식 재개발이 사라지게 된다. 비용이 보다 적게 들고 사회 문제를 야기하지 않는 현실적인 도시 전략이 요구되었다.

1967년에 설립된 APUR는 다양한 분야가 협업하는 수평적인 도시계획·설계를 가능하게 한 실험적 모델이었다. APUR는 하향적인 계획, 백지 위에 새로운 지역을 그리는 방식에서 벗어나서 기존 환경을 유지하면서 주민과 함께 지역의 미래를 모색하는 방식을 제안하였다. 파리시의 남북을 잇는 생마르탱 운하를 대신해서 들어설 예정이었던 고속화도로를 백지화하고 기존의 도시환경을 재평가하는 한편 주거·인구·경제 데이터베이스를 구축하여 도시의 변화를 세밀하게 관찰하였다.

이 시기 APUR의 가장 대표적인 작업은 파리시 도시구조에 대한 대대적인 조사를 바탕으로 전통 경관을 보호하기 위해 절대높이제한과 건축선 지정 원칙을 적용한 토지이용계획(POS), 데이터베이스 구축, 역사적으로 이어진 도시형태를 회복하는 방향으로 전환한 파리시 기본계획(SDAU)이다. 파리시 도시구조에 대한 조사는 역사학자 프랑수아 르와이에(François Loyer)가 수행하였는데, 1981년에 <파리 19세기의 주택과 도시공간(Paris XIXe siècle-L'immuable et l'espace urbain)>이라는 단행본으로 발간되었다. 이 서적은 프랑스뿐 아니라 전 세계적 도시형태 연구의 중요한 성과로 인정받았다.

1978-1987 도시설계 프로젝트의 새로운 발명

도시기본계획과 토지이용계획의 방향 전환에 이어 APUR는 도시설계 프로젝트의 새로운 방식을 제안한다. 전면적 재개발이 아니라 도시를 재활성화하고, 오스만 시대의 건축과 도시 만들기 방식을 재조명하였다. APUR는 도시블록, 내부 마당, 가로, 광장과 공원을 중요하게 고려하여 설계 방향을 설정하고, 대규모 프로젝트를 기획하는 한편 주요 공원과 산책로를 조성하기 위한 설계공모를 준비하였다.

또한 파리시의 동서 불균형 문제를 해결하기 위해 파리동부개발프로그램(plan programme de l'est parisien)을 제시하였다. 녹지를 시민의 건강과 여가를 위한 중요한 요소로 인식하고 파리시 전체를 대상으로 하는 녹지기본계획을 수립하는 한편 블로뉴와 뱅센 숲의 재정비 방향을 제시하였다.



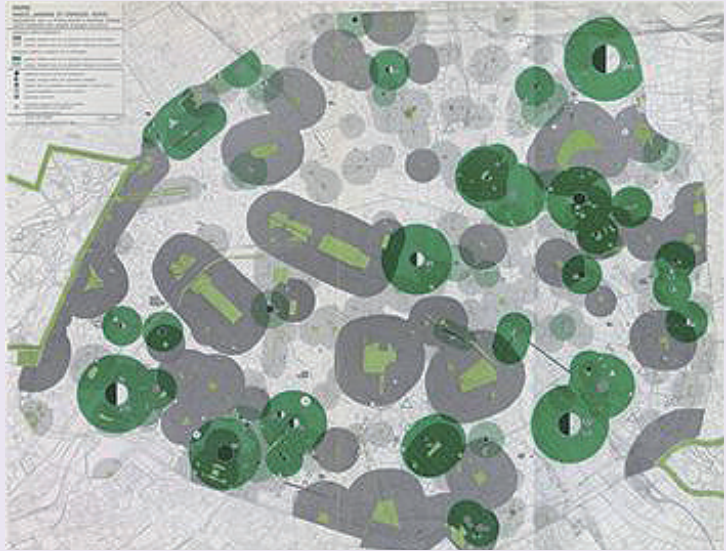
19세기 파리시 경관 조사

출처: APUR 50주년 웹 전시 페이지(<http://50ans.apur.org/fr/home/1967-1977/schema-directeur-damenagement-et-durbanisme-de-la-ville-de-paris-approuve-par-decret-1313.html>)



파리시 기본계획(SDAU)

“도시의 변화를 관찰하면서 공공정책 수립을 지원하고 프로젝트를 준비하는 본연의 임무는 그대로지만, APUR는 새로운 업무 목표를 설정하고 9개 분야별 과제를 진행하고 있다.”



©APUR

파리시 녹지기본계획

출처: APUR 50주년 웹 전시 페이지(<http://50ans.apur.org/fr/home/1978-1987/schema-directeur-des-espaces-verts-1314.html>)

1988-1997 도시를 되찾다

이 시기에는 근대 도시계획 원칙에 따른 전면 철거식 재개발, 차량 중심의 도시구조 개편으로 인해 파괴된 도시를 회복하기 위한 노력이 구체적으로 이루어졌다. 수공업과 제조업의 전통이 남아 있던 주변부 지역의 정체성을 회복하고, 교통을 정온화하여 '조용한 동네(quartiers tranquilles)'를 조성하며, 공공공간을 회복하고 재정비하는 한편 자전거와 대중교통의 순환을 원활하게 하기 위한 조치를 제안하였다. 도시적 삶의 새로운 방식을 제시한 것이다.

또한 역사적으로 가치가 있는 오래된 건물을 재활용하는 다양한 시도가 이루어졌다. 1989년에 수행한 센 리브고슈 지역 재개발 프로젝트는 도시를 되찾기 위한 여러 원칙이 반영된 대규모 재생 프로젝트이다. 1993년에는 파리시 공공공간(espaces publics)의 중요성을 재평가하고 앙드레-시트로앵 공원(Parc André-Citroën)과 베르시 공원(Parc de Bercy)의 밑그림을 제시하였다.

파리시 주변부 연구의 대표 사례는 12구에 위치한 포브르 생 앙투안(Faubourg Saint-Antoine) 지역 연구이다. 수공업 지역의 특성을 반영한, 세장형 중정을 포함한 건물과 필지의 현황을 조사하고 해당 유형을 보전하기 위한 도시 관리 방식을 제안하였다.

1998-2007 도시계획의 새로운 틀, '연대'와 '환경'

2000년을 기점으로 프랑스 도시계획과 제도에는 '연대'와 '환경' 주제가 등장한다. APUR는 지난 30년 동안 축적한 데이터를 바탕으로 새로운 정책을 효과적으로 추진하기 위한 기본방향을 제시하였다. 불량 주거 해결, 가족 구성, 상업, 보육, 공공공간 변화, 공공자전거 도입, 기후변화 대응, 녹지체계와 수체계 등이 새로운 정책 의제로 대두되었다. 1977년에 수립하여 이후 개정을 거쳤던 토지이용계획



포브르 생 앙투안 도시 관리 방식 연구

출처: APUR 50주년 웹 전시

페이지(<http://50ans.apur.org/fr/home/1988-1997/protection-du-faubourg-saint-antoine-1327.html>)

(POS)은 사회문제를 본격적으로 다룬 지역도시계획(PLU)으로 대체되었다.

한편 도시정책의 대상이 파리지 경계에 머무르지 않고 주변 지역으로 확장 되면서 APUR는 파리지와 교외의 경계 공간에 대한 다수의 연구를 수행하였다. ‘연대’와 ‘환경’ 문제를 중요하게 인식하면서 APUR의 연구 주제 또한 확대되었다. 파리지 상업 시설에 대한 광범위한 자료를 구축하여 소상공인 보호, 지역 산업 보호 정책을 제안하는가 하면 가로와 광장 등의 공공공간을 사람 중심으로 재편 하는 방안을 제시하였다.

파리지의 인구와 가족, 경제와 고용 현황을 주기적으로 조사하여 발간하는 한편 파리지의 지속가능한 개발계획(PADD)을 수립하였다. 불량 주거를 개선 하기 위한 노력도 구체화되었다.

2008-2017 지속가능한 메트로폴을 향하여

2008년부터 APUR는 계획, 데이터베이스, 연구, 프로젝트 등 모든 업무의 공간적 범위를 대도시권으로 확대하고, 파리지 대도시권의 미래 청사진을 제시하기 위한 국제 공모를 주도하였다. 이후 다년간의 논의를 거쳐 파리지 대도시권은 2016년부터 ‘메트로폴 그랑파리(Métropole du Grand Paris)’로 공식화됐으며, 그랑파리 고속전철 네트워크 등의 계획이 수립되었다.

APUR는 그랑파리 권역을 대상으로 기후변화 대응과 토지이용, 새로운 이동수단, 공공서비스 정보화 전략을 준비하고 있으며, 이제까지 파리지만을 대상으로 수행하였던 연구 대부분의 공간적 범위를 그랑파리로 확대하였다. 파리와 대도시권의 노숙인 연구(2014), 광역권의 교통체계 연구(2014), 파리와 그랑파리의 에너지기본계획(2015), 그랑파리 고속전철 역사 주변지역 연구(2015) 등이 이에 해당한다. 도시 혁신과 2024 파리올림픽도 이 시기의 대표적 연구이다.

APUR의 현재

공간 범위가 확대되고 새로운 시대의 요구를 반영해야 하는 오늘날, 도시의 변화를 관찰하면서 공공정책 수립을 지원하고 프로젝트를 준비하는 본연의 임무는 그대로지만, APUR는 새로운 업무 목표를 설정하고 9개 업무 분야별 과제를 진행하고 있다.

임무

2012년 2월 건축가인 도미니크 알바가 원장으로 재임하였다. 오늘날 APUR는 파리지와 그랑파리 대도시권(Métropole du Grand Paris)의 도시적·사회적 변화를 관찰하고 분석하며 미래 전략을 준비한다. 파리지와 대도시권의 개발과 정비에 대한 공공 정책을 수립하는 것을 지원하며, Maptam법에서 정의하는 ‘대도시권’의 경쟁력을 향상시키는 데 기여한다. APUR는 파리와 그랑파리의 모든 관련 주체, 즉 공공기관과 지자체·위원회·시민이 서로의 의견을 공유하고 전파하는 플랫폼이다. 파리와 그랑파리를 대상으로 하는 기본 업무 외에 프랑스의 다른 지자체 또는 해외 도시에 관한 연구도 수행한다.

“APUR는 도시설계 프로젝트, 대중교통, 도로, 공공시설, 토지, 지적, 도시계획, 국가통계, 상업, 경관과 문화유산 등 다양한 분야의 정보를 구축하고 있다.”

조직

APUR에는 2018년 기준, 20여 개 분야의 전문가 81인이 근무하고 있다. 조사·연구 부서는 건축가·엔지니어·경제학자·지리학자·사회학자·인구학자·지도 제작자로 구성되며, 별도로 GIS·데이터베이스·통계 전문가로 이루어진 팀이 있다. 그 외에 자료실, 출판·홍보팀, 행정·예산팀이 있다.

예산

APUR의 1년 예산은 대략 900만 유로(약 120억 원)이며, 92%는 관계기관(partenaires)의 지원금으로 고유 프로그램을 위해 투입되는데, 지원금의 80% 이상은 파리의 예산이다. 나머지 8%는 지자체 또는 공공기관 관련 업무 수행을 통한 자체 수입으로 충당한다.

주요 업무

APUR 운영위원회가 2018년 12월에 의결한 2019~2020 업무계획에 따르면 APUR의 주요 업무 분야는 정보시스템과 데이터베이스, 도시구조 및 기후변화 대응과 도시건축 제도, 환경·에너지·기반시설, 이동계획과 공공공간, 주거와 경제·상업, 사회·혁신·고용, 대도시권, 2024 올림픽, 대규모 프로젝트로 구분된다. 분야별 주요 내용은 다음과 같다.

APUR 업무의 첫 번째 주요 축은 ‘정보시스템과 데이터베이스’인데, 이는 APUR가 도시의 변화에 관한 정보를 구축하고 공유하는 중심점 역할을 중요하게 인식하고 있다는 사실을 잘 보여준다. APUR는 도시설계 프로젝트, 대중교통, 도로, 공공시설, 토지, 지적, 도시계획, 국가통계, 상업, 경관과 문화유산 등 다양한 분야의 정보를 구축하고 있다. 최근에는 정보를 최대한 공개하고 데이터베이스를 효과적으로 공유하는 방안에 관심을 기울이고 있다.

두 번째 업무 분야는 기후 변화에 효과적으로 대응하기 위해 도시구조 변화 방향을 모색하는 것이다. 녹지축을 보전하면서도 사회임대주택을 적절하게 수용하는 방안, 순환도로의 진출입 공간을 사람 중심의 광장으로 조성하는 계획이 이에 해당한다. 이 외에 지속가능한 개발과 탄소중립 도시 구현을 위한 모니터링, 숲과 나무의 변화 분석, 광고 규정 관련 업무가 있다.

세 번째는 환경과 에너지, 기반시설에 관한 업무이다. APUR는 기후변화에 대응한 기반시설 기본계획, 대안 에너지, 대도시권을 위한 쓰레기 처리와 재활용 등의 주제를 다룬다.

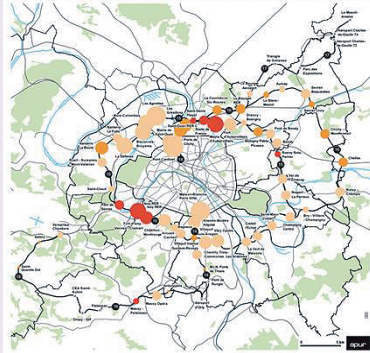
네 번째 분야인 이동계획과 공공공간은 새로운 실험이 활발하게 이루어지는 분야이다. APUR는 국제 행사와 포럼, 세미나 전시회 등을 개최하여 고속도로, 외곽순환도로, 그랑파리의 고속도로 등 주요 도로의 미래 발전 방향을 모색하는 한편 자전거뿐 아니라 키포드 등 다양한 이동수단을 안전하게 도입하는 방안을 검토한다.

다섯 번째 분야는 주거와 경제, 상업이다. 파리시 임대주택의 현황과 문제를 살피고 향후 정책 방향을 제시한다. 임대주택을 공급하기 위해 빈집 현황도 정기적으로 조사하고, 활용 방안을 모색한다. APUR는 또한 파리시상공회외소와



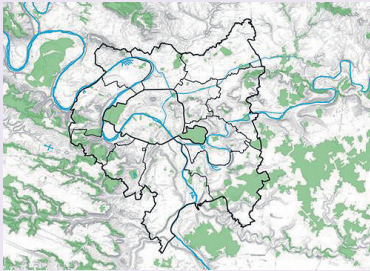
오픈 데이터 플랫폼

출처: APUR 오픈 데이터 페이지(<http://opendata.apur.org/>)



그랑파리 역사 주변 인구 변화(2010-2015)

출처: APUR 홈페이지(<https://www.apur.org/fr/nos-travaux/1-45-millions-habitants-quartiers-gare-grand-paris-express>)



APUR 조사·연구의 다양한 경계: 파리와 그랑파리

출처: APUR 홈페이지(<https://www.apur.org/fr/atelier>)

참고문헌

- 1 APUR 홈페이지(<http://www.apur.org/fr>)
- 2 APUR 50주년 웹 전시 페이지(<http://50ans.apur.org>)
- 3 Programme de travail partenarial 2019/2020
- 4 Rapport d'activités 2018

함께 저층부 점포의 용도와 공실 현황을 지속적으로 관찰한 결과를 토대로 지역 활성화 계획을 제안하거나 지역 정체성을 형성하기 위해 입점 용도를 제한하는 등 용도 관리 방안을 제시한다.

여섯 번째는 사회·혁신·고용 분야로서 가족구성, 영유아, 장애인, 사회적 배제 등과 관련된 지표를 설정하고 변화를 모니터링하여 정책 결정의 근거로 삼는다. 인구 변화와 이민 또한 지속적 관찰 대상이다. 공공서비스를 적재적소에 공급하는 일은 사회문제를 해결하는 데에 필수적이다. APUR는 파리지 공공시설과 문화시설 현황을 정기적으로 조사·분석한다. 건강과 환경 문제에 취약한 지역을 분석하여 사회적 불평등 문제를 미연에 방지하고자 노력한다. 오늘날 ‘혁신’은 고용을 창출하기 위한 핵심 개념이다. APUR는 혁신 거점을 조성하거나 한시적 도시계획을 적용할 수 있는 가능성을 모색한다.

일곱 번째 분야는 대도시권 활성화와 관련된다. 새로운 행정구역인 메트로폴 그랑파리를 위한 광역권 계획과 도시계획 수립을 준비하는 조사·연구를 수행한다.

여덟 번째 업무는 2024 파리올림픽 개최 준비이고 아홉 번째는 그랑파리 고속전철 역사 주변 지역, 파리-런던 도시축, 센강 등 현재 진행 중인 대규모 도시 프로젝트(Grands Projets)를 위한 조사와 연구이다. 개별 프로젝트 외에 한시적 용도의 수용, 순환 경제, 환경, 유산으로서의 가치 등 새로운 시대의 요구를 반영하여 토지이용계획의 패러다임을 바꾸는 연구도 진행 중이다.

나오며

파리는 여러 시대에 걸쳐 다양한 도시계획·도시설계가 적용된 실험 무대였다. 파리의 도시계획을 연구하는 기관 중에 APUR는 실제 계획과 프로젝트를 전제로 실천적인 연구를 수행해 왔다. APUR는 파리에 대한 지속적인 조사와 분석 결과를 바탕으로 새로운 실험을 준비하고 발전 방향을 제시하였다. APUR를 빼놓고 파리지 도시계획의 역사를 논하기는 힘들다.

APUR 작업에 대한 평가는 엇갈리지만, 전면 철거식 재개발로 파리의 고유한 도시경관이 파괴되고 사회문제가 심각하게 대두되던 20세기 중반 이후 50여년간 APUR는 파리지의 정체성을 모색하고 현재 모습을 만드는 데 중요한 역할을 하였다는 점은 부인할 수 없다. 오늘날 APUR는 사회의 새로운 요구에 대응함과 동시에 그랑파리의 미래를 그려야 하는 숙제를 안고 있으며, 업무 대상이 그랑파리로 확대되면서 수도권에 해당하는 파리지역 도시계획연구소와 차별성을 확보해야 하는 등의 외적 문제도 해결해야 하는 새로운 도전에 직면해 있다.