

# 평양의 도시계획

## 임동우

미국 보스턴 PRAUD 설계사무소 소장  
하버드대학교 디자인 스쿨 도시설계학 석사  
평양, 그리고 평양 이후 (2011) 저자



52

요약: 평양을 도시로서 읽는다는 것은 두 가지 면에서 의미가 있다. 첫째, 물리적인 방식으로 도시에 표출되는 평양의 경제, 문화, 사회 등을 객관적으로 조명하는 것이다. 둘째, 평양에 축적된 과거의 흔적을 이해할 뿐 아니라 나아가 평양이 미래에 어떠한 도시가 될 수 있을 것인가에 대한 토대를 고민하는 것이다. 본 연구는 현재의 평양이 어떠한 도시적 특성이 있고 이러한 모습을 갖추기까지 어떻게 발달해왔는지 고찰한 후, 평양의 과거와 현재를 담으면서도 새로운 환경에 변화할 수 있는 점진적 모델을 제시하고자 하였다. 이는 현재 사회주의 도시로서의 모습을 비교적 잘 간직하고 있는 평양의 도시적 특성을 유지하면서도, 새로운 가능성을 사회주의 도시적 공간에서 발견함으로써 도시가 인위적으로 모습을 바꾸는 것이 아니라 유기적으로 변화에 대응해나가기를 바람에서이다.

## 평양에 대한 논의

평양을 도시로서 읽는다는 것은 두 가지 면에서 의미가 있다고 본다. 첫째로는 물리적인 방식으로 도시에 표출되는 평양의 경제, 문화, 사회 등을 객관적으로 조명한다는 것이고, 둘째로는, 평양에 축적된 과거의 흔적을 이해할 뿐 아니라 나아가 평양이 미래에 어떠한 도시가 될 것인가에 대한 고민으로 나아갈 수 있는 토대를 마련해 줄 수 있기 때문이다.

도시가 형성되고 발달하는데 자본의 흐름과 같은 경제 현상은 매우 중요하다. 최근 20여년간 도시화가 활발히 진행된 지역을 보면 남미나 아프리카 등 비서구권에서 나타난다. 특히 동유럽이나 중국, 베트남과 같이 사회주의 국가에서의 도시 발달이 눈에 띈다. 이는 이들 도시들이 어느 정도 수준의 인프라를 이미 갖추었고, 이전 사회주의 시대에서는 제한적이었던 자본 유입이 이루어짐에 따라 본격적인 개발이 이루어질 수 있는 토대가 갖추어졌기 때문이다. 이러한 세계적인 흐름을 볼 때 아직 본격적인 개방이 이루어지지 않은 북한의 수도 평양은 새로운 가능성을 충분히 내포하고 있는 도시이다.

본 연구에서는 한국전쟁 이후부터 평양에 대해 살펴보고자 한다. 평양은 사회주의 도시개발 이론을 바탕으로 도시를 복구하기 시작하였는데, 흥미로운 것은 오늘날 '지속가능한 도시 모델'에서 논의되는 부분들과 상당한 공유점을 갖고 있다는 점이다. 이는 사회주의 도시개발 이론이 '도시화' 문제에 대한 해결책으로서 제안되었기 때문이다. 이쯤에서 평양의 과거와 현재 모습을 보고 앞으로 평양 및 북한의 도시들이 어떠한 전략을 갖고 새로운 도시로서의 모습을 갖추어 나아갈 수 있는가를 살펴보고자 한다.

## 사회주의 도시로서의 평양의 이해

평양은 한국전쟁 이후 재건되면서 중국과 소련을 비롯한 사회주의 국가들로부터 이상적인 사회주의 도시라는 칭송을 받았던 도시이다. 김일성은 평양을 북한의 수도로서 사회주의의 이상을 실현하고 전쟁 승리의 영광을 담고자 하였다. 전쟁을 통하여 초토화된 평양은 사회주의 도시계획가와 건축가들에게 그들의 이상을 실현시킬 수 있는 최적의 도시였다. 따라서 평양을 이해하기 위해서는 사회주의 도시로서 변화해온 역사적 흐름과 이러한 과정이 어떻게 다른 자본주의 도시들과 다른가를 먼저 이해해야 한다.

사회주의 이론은 산업화시대에 열악한 환경에 있었던 도시의 노동계층에 대한 문제를 인식하면서 발달하였다. 마르크스와 엥겔스는 새로운 도시의 형태에 대한 필요성을 인식하게 되었고 그들의 이념과 물리적인 환경간의 연결점을 찾기 시작하였다. 사회주의 도시계획의 특징을 보면 다음과 같다. 첫째, 사회주의 도시는 대도시를 지양한다. 도시화가 진행될수록 노동계층의 삶의 질은 떨어진다고 판단하였고 도시는 프롤레타리안과 브루주아가 충돌하는 공간으로 인식하였기 때문이다. 사회주의론자들은 강력한 인구이동의 통제를 통하여 도시의 확장을 억제하려 하였다. 둘째, 노동계층을 슬럼화된 지역으로 내모는 도시재개발을 억제하였다. 도시재개발은 그것을 수용할

수 있는 경제적 능력이 되는 브루주아 계층에게만 이득을 주고 이를 수용하기 힘든 노동계층은 다시 열악한 환경으로 이주하게 되는 사회의 양극화를 낳는다고 보았기 때문이다. 셋째, 도시와 농촌의 차이를 최소화시키고자 하였다. 사회주의의 기본 이념은 사회의 모든 불평등을 제거하는데 바탕을 두고 있었고 이는 도시와 농촌의 문제에도 적용되었다. 자본주의 도시는 농촌의 농민들을 착취하는 공간으로 인식되었고 계층적 구분을 심화시키는 요인이 된다고 보았다. 그러므로 도시와 농촌의 수평적 관계는 사회계층 문제를 해소시킬 수 있는 방안으로 인식되었다.

한편 ‘도시계획’ 분야는 사회주의 도시에서 매우 중요하게 부각된다. 신중히 계획된 마스터플랜만이 도시의 난개발을 막고 궁극적으로는 노동계층을 위한 주거와 노동환경을 개선할 수 있을 것이라 전제하였다. 또한 이러한 개념을 실현시키기 위하여 정부의 강력한 통제가 필요하다고 믿었다. 자본주의 도시들과는 다르게 사회주의 도시에서는 강력한 정부의 의도 하에 마스터플랜이 수립되었다.



그림 1. 1953년의 평양 마스터플랜

한국전쟁 후 북한은 1954년부터 1956년까지 제 1차 3개년 재건계획을 통하여 도시 들을 재건하였다. 이 기간 동안 북한은 일부사회주의 국가로부터 자원과 기술적 원조를 받았다. 평양은 불가리아와 헝가리로부터 지원을 받았으며 초기 평양의 건축적 양식과 도시 구성은 이 두 나라의 양식에 영향을 받았다.

1953년 계획된 평양 마스터플랜(그림 1 참조)은 북한이 사회주의 도시계획이론을 적용한 첫 계획이었으며, 평양은 대동강에서부터 보통강까지 확장된 인구 백만 도시로 계획되었고 도시 밀도는 20~25% 사이로 유지되도록 하였다. 이는 앞에서 언급한 세 가지 사회주의 도시형태의 특징을 어느 정도 실현한 것이다. 평양은 전후 복구과정을 통하여 김정희가 1953년에 계획한 마스터플랜을 기초로 다핵 도시로 계획되었는데 6~7개의 서로 다른 위성지역들이 도시 내에 고르게 분포하면서 각 지역의 코어 역할을 하였다. 랜드스케이프로 구성을 하여 지역 간 완충역할을 하게 함으로써 하나의 지역이 일정 크기 이상으로 확장되는 것을 억제하고자 하였다. 이는 도시가 확장함으로써 생기는 사회, 경제적 갈등과 문제를 사전에 억제하기 위함이었다.

하지만 1960년대에 들어 마스터플랜에 의거한 개발보다는 김일성의 새로운 전략에 치중하여 발달하였다. 전후복구와 기반시설 복구에 초점이 맞춰졌던 1950년대와 달리, 이념과 전쟁승리를 선전할 수 있는 5가지 작업에 초점이 맞춰져 있었다. 주요도로들이 확장되었고 고층 주거가 등장하였다. 대규모 문화시설이 계획되었고 기념비와 광장들이 계획되었으며 외국인들을 위한 레저시설들을 확충하기 시작하였다.

5가지 개발계획들은 1953년 마스터플랜과 함께 현재의 평양의 물리적 형태를 결정한 중요한 요소

가 되었지만 동시에 몇몇의 계획들은 마스터플랜과 충돌하기도 하였다. 이는 평양이 빠르게 성장하며 심화되었다. 인구의 이동을 최대한 억제했음에도 불구하고 수도로의 인구유입을 완전히 차단하지는 못했다. 이에 따른 주거부족현상이 새로운 문제점으로 부각되었고 이를 해결하기 위해 고층·고밀도 주거가 새로이 계획되었다.

사회주의 도시로서의 평양의 특징은 크게 생산의 도시, 녹지의 도시, 상징의 도시로 구분할 수 있다. 도농 간의 격차를 해소하는 것은 도시를 소비뿐만 아니라 생산의 도시로 만드는 것이다. 사회주의 도시설계자들은 생산시설은 정주공간의 가까운 곳에 위치해야 한다고 생각하였다. 이에 따라 도시 곳곳에 경공업 시설과 작업장들을 함께 배치하는 ‘마이크로 디스트릭트’ 개념을 도입하였다. 오늘날 평양에서 공업과 주거가 결합되어있는 마이크로 디스트릭트를 통해 도시민들은 스스로가 소비자임과 동시에 생산자가 될 수 있음을 보여주고 있다.

도시와 농촌간의 격차를 해소하는 하나의 방법으로 녹지 도시를 위해 도시 속에 녹지 배치가 이루어졌다. 평양은 대동강을 중심축으로 하여 자연 지형을 그대로 반영하여 유원지와 공원시설을 곳곳에 만들었다. 북한의 지도자들은 평양을 다른 자본주의 도시들에서는 볼 수 없는 잘 계획된 모습을 갖기 원했고 이는 도시 내에 랜드스케이프를 구성하는데 중요한 역할을 하였다. 대동강 양안은 주된 랜드스케이프 공간이었고 주요 도로들에도 조경사업이 활발히 진행되었다. 또한 노동자들의 충분한 휴식과 노동 효율성을 목적으로 도시 내에 상당수의 레저공간을 역사적이거나 기념비적인 장소 근처에 계획하였다.

초기 사회주의 도시계획 이론에는 없었으나, 강력한 군중동원과 일치를 가능하게 할 이데올로기 선전 공간을 필요로 하는 상징의 도시를 만들어 나갔으며, 광장과 기념비 건설은 이러한 맥락에서 이루어졌다. 김일성 광장은 물론 평양의 주된 기념비적 건물들과 상징적 공간들이 계획되었다. 북한의 사상을 상징하는 주제탑은 김일성 광장 맞은 편에 계획되어 광장과 함께 상징적 축을 형성한다. 많은 수의 상징적 공간과 기념비들이 평양에 널리 분포하여 사회주의 이념을 선전하는 데에 이용되었다.



그림 2. 마이크로 디스트릭트의 일례



그림 3. 심볼리즘의 예) 화불 형상주체사상

그러나 다른 사회주의 국가들의 도시 변화를 통해 엿볼 수 있는 바와 같이 최근 평양도 기존에 볼 수 없었던 다양한 형태의 상거래가 생겨나고 있다. 북한도 시장경제체제를 도입하는 과정에서 있다. 이와 같은 시스템의 변화는 결국 도시의 물리적 특성마저도 변화시킨다. 예를 들어 사회주의 이념 하에서 균등하게 분포시키고자 했던 도시의 조직들은 새로운 시스템에서는 몇몇 지역에 집중될 것이다. 이러한 공간적 차등 개발은 서브어반이라는 도시와는 다른 새로운 개념의 공간을 형성하게 될 것이고 기존 사회주의 도시에서는 볼 수 없었던 형태의 상업시설이 수요를 충족시킬 것이다.

## 미래의 도시 평양

새로운 경제시스템이 도입되면서 평양의 도시 조직도 변화될 것이다. 관심의 초점은 평양이 어떠한 모델을 기준으로 변화해 나아갈 것인가 하는 점과 평양의 변화가 어디를 중심으로 추진되어 나아갈 것인가 하는 점이다. 전자는 평양이 기존 도시들을 답습해가는 도시가 아니라 선례의 시행착오를 교훈삼아 미래의 새로운 도시 모델로 나갈

수 있다는 점에서, 후자는 도시 개발에 있어서 선택과 집중이라는 측면에서 중요하다.

첫째, 도시와 농업의 공생 개념은 평양이 앞으로 변화할 때에도 발전시켜야 할 중요한 개념이다. ‘점진적 성장 모델’을 도입하여야만 이들 특징을 잃지 않는 동시에 시대의 요구에 부응하는 도시가 될 것이다. 평양은 규모나 시장 면에서 상대적으로 작은 도시이다. 따라서 대규모 투자가 단기간 내에 집중되는 중국의 도시 모델보다는 점진적인 발달을 모색하는 동유럽의 중소규모 도시 모델이 더 적합할 것이다. 이 성장 모델은 기존 조직을 무시하고 백지상태에서 계획을 하는 ad-hoc 방식의 마스터플랜과는 다르다. 새로운 평양은 현존하는 조직을 바탕으로 그 위에 새 레이어를 얹는 작업이 될 것이다. 그리고 점진적인 성장을 통해 빠른 도시화로 인한 부작용을 최소화하고 지속가능한 도시의 가능성을 최대한 유지할 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 점진적 성장 모델이 도시의 어느 공간에서 발생할 것이며, 어떠한 프로젝트를 통해 변화를 촉진시킬 것인가이다. 도시공간의 변형은 사회주의 도시계획이론이 특징적으로 나타나고 자유경제체제와 충돌을 일으키는 공간에서 쉽게 일어날 것이다. 아는 그러한 공간들은 새로운 경제시스템 하에서 가장 취약한 자본의 논리를 갖고 있기 때문이다. 평양의 경우 김일성 광장과 맞은편의 주체탑을 연결하는 축은 사회주의 이념을 잘 반영한 공간이고 기반시설이 발달해 있는 공간이다. 그러므로 이 지역은 시장이 개방되고 투자가 확대되면서 매력적인 투자 지역으로 성장할 것이다.

마지막으로 새로운 논리 하의 도시조직은 기존의 것과 어떠한 관계를 맺겠는가 하는 점이다. 사회주의 도시와 자본주의 도시의 가장 큰 차이점은



개별 필지 개념의 유·무이다. 평양의 소구역이 잘 발달되어있는 대동강 동쪽 지역의 경우 프로그램의 분포가 매우 체계적으로 되어있음에도 불구하고 그들을 나누는 필지는 별도로 존재하지 않는다. 반면 자본주의 도시에서는 필지의 구획이 모든 계획의 기본이 되곤 한다. 필지의 크기와 용도에 따라서 세수가 확연히 달라질 수 있고 그에 따라 땅의 가치가 결정되고 매매가 이루어지기 때문이다. 필지의 구분 없이 소구역 전체를 하나의 블록으로 개발을 할 것인가 아니면 현재 잘 분포해있는 프로그램을 기준으로 새로운 필지 구획을 할 것인가이다. 전자의 경우는 백지 위에서 만들어내는 마스터플랜에서는 가능할 수 있으나 점진적으로 평양의 DNA를 최대한 유지하면서 새로운 시스템을 엮어나가는 모델을 고려한다면 후자가 더 적합하다.



그림 4. 인민대학습장

결론적으로, 한 때 이상적인 사회주의 도시라고 인정받았던 평양은 최근 들어 조금씩 변화되고 있다. 이러한 변화를 예측하고 설명하려는 모델들은 많겠지만 점진적 방법이 바람직하다. 이는 현재 사회주의 도시로서의 모습을 비교적 조직적으로 잘 간직하고 있는 평양의 도시적 특성을 유지하기 위함도 있지만 새로운 가능성을 그려한 사회주의 도시적 공간에서 찾음으로써 도시가 인위적으로 모습을 바꾸는 것이 아니라 유기적으로 변화에 대응해 나가기를 바라기 때문이다. 평양의 잠재성 있는 도시 공간들, 즉 사회주의 특성이 잘 반영되어있는 공간들을 중심으로 촉진프로젝트를 계획함으로써 성장과 변화의 바람직한 방향을 예측해볼 수 있다.



그림 5. 노동자, 농민, 근로지식인을 상징하는 도구