

건축도시공간연구소

# AURI BRIEF

No. 18 2009. 12. 7

## 덴마크 코펜하겐시의 공공공간 통합관리체계와 도심활성화

- 코펜하겐시는 1960년대부터 도심 생활환경을 개선하고자 보행로 조성을 비롯하여 지속적이고 다양한 공공공간 개선사업을 추진하고 있으며 이를 통해 경쟁력 있고 살기좋은 도시로서의 명성을 유지하고 있음
- 코펜하겐시의 공공공간을 통한 도심 활성화 전략은 계획 간 연동 및 공공공간 간 연계를 지원하는 전략계획으로서 공공공간 종합계획(Copenhagen Urban Space Action Plan)을 수립하여 공공공간 개발의 비전(vision)을 공유하며,
- 시민을 비롯한 공공공간 조성에 관련된 다양한 주체들이 참여 프로세스를 통해 각자의 의견을 반영하고 합의를 이끌어냄으로써 개발의 실효성을 확보했다는 측면에서 시사하는 바가 큼
- 또한, 공공공간 사업과 병행하여 장기적이고 지속적인 현황 분석과 모니터링 제도를 실시함으로써 공공공간의 합리적인 계획 및 중장기적인 개발의 방향을 제시하는 데 토대가 되었으며 도시의 통합적인 공공공간 관리에 기여
- 공공공간의 지속적인 개선과 관리를 통해 도심 생활환경의 질적 향상을 유도하고 도시 경쟁력을 확보해 온 코펜하겐시의 공공공간 통합관리체계는 도시의 쇠퇴로 인해 재생 전략의 마련이 시급한 국내 중소도시에 본받을만한 선례가 되고 있음

## 1. 코펜하겐시 공공공간의 개선과 도심활성화

- 1960년대, 코펜하겐시는 1800년대부터 유지된 보행자 중심의 도시구조가 자동차들에 의해 장악되면서 기존의 광장 및 공공공간이 주차장으로 전용되고 보행환경이 점차 열악해져 결국 도시 거주 환경이 악화됨
- 이러한 도심쇠퇴의 문제를 극복하고자 코펜하겐시정부(the City of Copenhagen Council)의 지원 하에 Strøget가로를 중심으로 보행거리를 가꾸어 나가기 시작하였고 도로나 주차장으로 쓰이던 교통지역을 순차적으로 광장 및 보행공간으로 전환하는 정책을 추진하게 됨
- 코펜하겐시정부(the City of Copenhagen Council)의 공공공간에 대한 투자는 크게 3번에 걸쳐 그 목표를 달리하고 있는데, 1962년 Strøget 보행거리 조성을 계기로 시작된 보행가로 조성 계획이 1세대이며, 도심 거주민의 다양한 외부활동을 지원하는 광장 및 공원 계획이 2세대, 세계 도시로서 개성있는 문화적 활동을 위한 공공공간의 활용이 3세대임

### 도심공간의 3세대 참조 : Copenhagen Urban Space Action Plan)

#### 1세대(1962~1973)

1963년 'STRØGET' 이라 알려진 2km 길이의 세계 최초의 보행자 전용 가로가 지어졌는데, 그 후 많은 다른 가로들과 광장들이 보행자 전용으로 바뀌었으며 오늘날 상당한 부분의 도심이 차가 없는 곳이 되었음  
도심의 3개 주요 간선도로를 보행도로로 바꾸었으며 이 과정에서 매년 2~3%씩 주차장을 줄여나가는 대신 대중교통체계를 점차 발전시키고 자전거 도로망을 확대해나감

#### 2세대(1973~1996)

독특하고 섬세한 스칸디나비안 디자인 스타일을 반영하는 아름답게 잘 디자인된 광장과 만남의 장소들이 나타나기 시작하는데, 도심뿐 아니라 외곽지역에서도 새로운 공공공간이 나타나기 시작했으며, 다채로운 도시 풍경을 조성함  
보행도로의 개선보다는 광장과 쉴 수 있는 공공공간을 조성하고 이곳에서 각종 상점과 예술시설, 다양한 이벤트를 개최함

#### 3세대

인구구조와 업무패턴의 변화를 반영하는 제 3세대 도심공간의 창출을 시도할 때로서 전에 비해 노령자비율이 커지고 있는 코펜하겐은 이제 갈수록 다양한 세대와 다문화 속 공동체로 커가고 있으며, 많은 이주자와 아이들이 있는 젊은 시민들은 도시를 새로운 방식으로 사용하기 시작함 또한 늘어나는 재택근무로 인해 외곽 지역에 보다 많은 활기가 넘치게 되었으므로, 이제는 이러한 새로운 요구를 충족시키고, 다양성과 현대적인 개성을 만들어 낼 수 있는 공공공간을 만들어 낼 필요가 있음



- 보행자전용도로와 다수의 광장, 도로 재정비사업은 코펜하겐시의 보행환경을 크게 개선한 것으로 평가받고 있으며, 코펜하겐시는 지난 30여년에 걸친 공공공간 개선 노력으로 도심 활성화에 힘써온 유럽 도시 가운데 가장 성공적인 도시로 꼽히고 있음
- 보행환경개선사업의 성공으로 많은 노하우를 축적한 시 당국은 구도심에 집중했던 공공공간 개선사업을 시 전역으로 확대하여 도시의 중심지역 뿐만 아니라 외곽의 주거지역에서도 공공공간의 개선사업을 추진하고 있으며 이를 통한 도심 프로젝트들은 코펜하겐을 경쟁력 있고

살기좋은 도시로서의 명성을 유지<sup>1)</sup>하는데 기여하고 있음

- 코펜하겐시에서 공공공간 활용을 통한 도심활성화의 성공 요인으로 크게 ‘공공공간 통합 Masterplan의 수립’ 과 ‘지속적인 도심 공공공간 현황분석’에 관하여 살펴보고자 함

## 2. 공공공간 Masterplan 수립을 통한 통합관리체계 구축 (Copenhagen Urban Space Action Plan, 이하 CUSAP)

- 공공공간 종합계획(CUSAP)은 공공공간의 개선을 통해 코펜하겐시를 유럽의 대도시로서 차별화된 도시를 구상하고 시민들을 위해 다양하고 질 높은 주거도시를 만들고자 수립된 전략계획(Strategic Plan)임
- CUSAP에서는 다음과 같은 3대 전략적 목표를 추구함

### ① 계획 간의 통합성(Strategy - more coherency)

- 기존의 도시개발 의도들을 보강하고 보완하기 위하여 공공공간의 계획 시 관련 도시계획 간<sup>2)</sup>, 요소 간 통합성을 제시하고 타 계획 및 정책들은 종합적인 접근(The city\_wide approach)을 통해 밀접한 관계를 형성하여 공공공간 개선사업의 실효성을 증대함
- 이를 구현하기 위해 도심지 현황관리 및 분석 결과와 계획 간의 연관성을 토대로 시 전역 차원



A plan for Copenhagen - the metropolis



A plan for the local neighbourhoods

1) 코펜하겐시는 파이낸셜 타임스(FT)에서 선정한 '가장 살기좋은 도시'에서 2008년도 1위, 2009년도 2위를 차지하였으며, 중국 사회과학원과 미국 버크넬대학에서 세계 110개 도시를 대상으로 생활환경, 기업환경, 사회환경, 부문별 산업경쟁력 등을 75개 지표로 계량화하여 선정한 '세계 도시 경쟁력 보고서(2005-2006)'의 도시 경쟁력 순위에서 9위를 차지함

2) City development plan, Neighbourhood renewal plans, Traffic and infra-structure plans, city parking strategy, The blue plan(harbour development), The park policy, Green street spaces policy 등

에서의 Masterplan(A plan for Copenhagen-the metropolis)과 근린차원에서의 Masterplan(A plan for the local neighbourhoods)을 병행하여 계획

- 도시적 차원에서 통합적인 연계를 위해 고려되어야 4가지 원칙과 유형을 상업가로, 연계, 광장, 보행가로로 들고 있으며 이는 각 도심 지역을 개선하고 서로 다른 지역 간을 연결시키는 역할을 담당함

## ② 경제적이고 수준 높은 공간의 질 추구(Quality - better value for money)

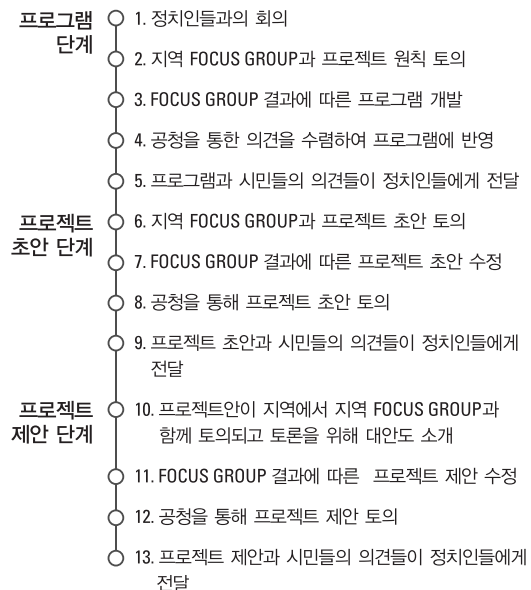
- 흥미로운 도심공간을 계획하고자 할 때, 기존의 도시구조를 활용하여 간단하고 경제적인 계획을 유도(Simple and Cheap)함으로써 도시의 정체성을 부여할 수 있는 수준 높은 공공공간을 창출할 수 있어야 하며, 이를 위해 동일한 경제적 가치로 더 좋은 효과를 얻기 위한 “Quick & Simple” 관점이 고려됨
- 경제적인 측면에서 디자인의 질적 개선이 가능하기 위해서는 공공공간이 ‘다기능성’, ‘지속가능성’, ‘편리성’, ‘보편성’ 개념을 통해 유연하게 조성될 수 있어야 하며, 이는 기존의 도심 공공공간을 활용하여 주어진 재정 범위 안에서 코펜하겐의 정체성을 충분히 반영할 수 있도록 고려

## ③ 다양한 참여주체의 원활한 소통을 위한 절차(Process - Improved decision making)

- 정치인들과의 대화를 확대하고, 초기단계에서부터 행정가와 시민을 참여시키며, 각 진행과정별로 주체들이 협력할 수 있는 과정(Programme phase, Outline project phase, Project proposal phase)과 Project Forum 등을 개설하고, 민간전문가와 이용자계층 파트너십을 유지하여 도시민들이 만족할 수 있는 성공적인 프로세스를 제안함
- 문서, 지도, 프로젝트 일러스트레이션 등을 활용하여 비전문가들에게도 쉽게 읽을 수 있도록 가독성을 향상시키는 다양한 실천방안을 개발함으로써 참여자간 효율적인 소통을 유도함



워크숍 풍경



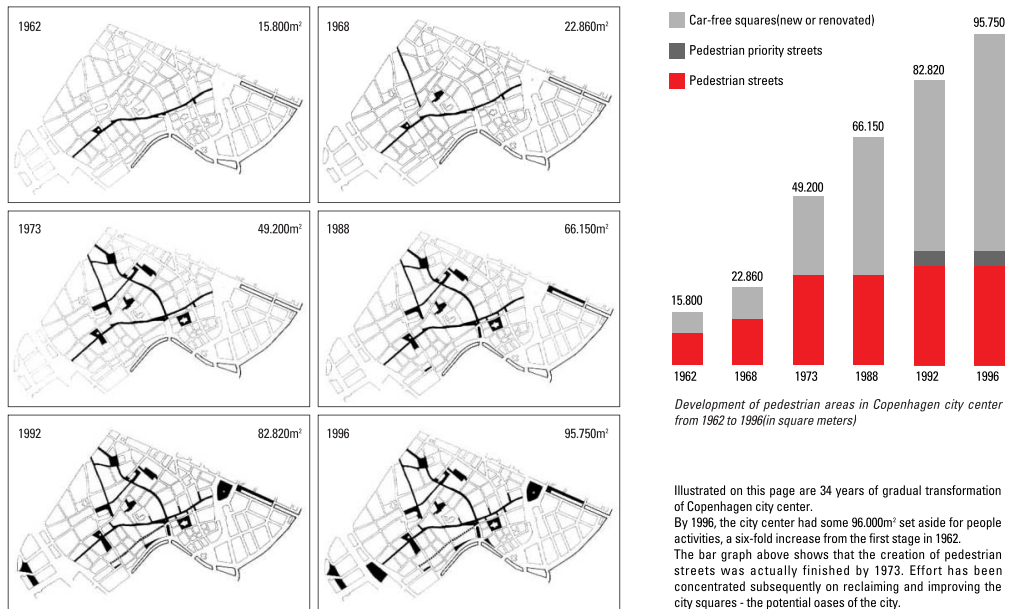
Action Plan 전개 과정



### 3. 면밀한 현황분석과 지속적인/체계적인 모니터링을 통한 점진적 공공공간의 개선

- 코펜하겐 공공공간 연구소(School of Architecture in Copenhagen : Centre for Public Space Research)는 도심 공공공간 조성의 첫 시작인 Strøget 보행가로를 시작으로 코펜하겐시의 공공공간 변화가 시민 생활에 미치는 영향과 공공공간의 이용실태 및 변화 양상을 30여 년 이상 지속적으로 연구 중임
- 공공공간의 문제점과 가능성에 관한 사항, 공공공간의 이용행태 분석, 인터뷰 등을 통해서 연구가 진행되었으며, 구도심내 공공공간의 형성 시기, 현황 사진, 보행영역의 증가 추이, 주요 광장의 위치 및 실태, 계절별 기후 현황, 거주자 분포현황 등의 시기별, 지역별 현황을 정량적, 정성적 분석을 통해 정리하고 있음
- 분석결과는 공공공간의 계획이 우수한 다른 도시와의 비교/분석을 통해 국제적인 수준과의 차이를 검증할 수 있어 타 도시의 도시관리 수법이나 계획의 장점을 수용하고 코펜하겐시만의 특수성과 차별성을 모색할 수 있음

DEVELOPMENT OF CAR-FREE STREETS AND SQUARES 1962-1996



보행지역화에 의한 보행환경 분석

- 이러한 도심 공공공간의 지속적인 현황과악과 분석을 통해 공공공간의 계획 및 운영 방향이 결정되고 도심 공공공간 종합계획(Copenhagen Urban space Action Plan)에서의 Masterplan과 중장기적인 단계별 추진 방향 설정에 영향을 미침
- 또한 공공공간 관련 사업의 진행시 설계의 객관적 지표와 목적을 충분히 뒷받침하며, 각각의 개별사업들이 현황 분석결과와 계획의 연장선상에서 일관성 있게 연동될 수 있도록 하여 도시의 통합적인 공공공간 관리에 도움을 줌

## 4. 코펜하겐시 공공공간 통합관리의 시사점

- 코펜하겐시의 공공공간 활용을 통한 도심활성화는 오래전부터 공공공간의 개선 필요성을 실감하고 체계적이고 적극적인 지원을 통해 공공공간을 개선하고자 노력해 온 시당국의 일관된 의지가 기반이 됨
- 이러한 개선의지를 바탕으로 코펜하겐시의 상·하위 공공공간 관련 계획간 정합성 확보 및 연동체계를 구축하고 다양한 공공공간 간의 통합적 연계를 지원할 수 있는 전략계획으로서 Masterplan이 수립되어 도심 내 공공공간 개선의 방향성을 제시
- 또한 공공공간의 개선은 경제성을 중시한 공공공간의 질적 향상을 목표로 시민을 중심으로 다양한 주체들이 함께 의견을 공유하는 참여자 중심의 계획 프로세스로 진행됨으로써 실질적인 지역수요를 반영하여 사업의 실효성을 고조시킴
- 계획과 더불어 공공공간에 대한 지속적이고 장기적인 현황분석이 통합전략으로서의 공공공간 계획(CUSAP)의 바탕이 됨으로써 공공공간 관련 사업이 일관성 있고 체계적으로 진행될 수 있었음
- 코펜하겐시의 통합적 계획을 통한 공공공간의 개선과 도심 활성화 전략은 도심쇠퇴가 심각해 지고 있는 국내 중소도시에 있어, 공공의 자산을 통해 활력을 유도할 수 있는 가능성이 크다는 점에서 새로운 재생 접근방식으로서 시사하는 바가 큼

임현성 | 건축도시공간연구소 설계연구실 연구원 (031-478-9638, archilim@auri.re.kr)