

사람 중심 가로 조성을 위한 도시설계 연구

Making Streets for People : Urban Design Issues

임유경 Lim, Yookyong  
성은영 Seong, Eunyoung  
임강륜 Lim, Kang Ryoon

( a u r i

AURI-기본-2015-6  
사람 중심 가로 조성을 위한 도시설계 연구  
Making Streets for People : Urban Design Issues

지은이: 임유경, 성은영, 임강륜

펴낸곳: 건축도시공간연구소

출판등록: 제569-3850000251002008000005호

인쇄: 2015년 10월 27일, 발행: 2015년 10월 31일

주소: 세종특별자치시 절재로 194, 701호

전화: 044-417-9600, 팩스: 044-417-9608

<http://www.auri.re.kr>

가격: 31,000원, ISBN: 979-11-5659-049-1

\* 이 연구보고서의 내용은 건축도시공간연구소의 자체 연구물로서  
정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.



## 연구진

---

- |         |   |
|---------|---|
| Ⅰ 연구책임  | 임유경 부연구위원                                       |
| Ⅰ 연구진   | 성은영 부연구위원<br>임강륜 연구원                            |
| Ⅰ 외부연구진 | 서한림 서울대학교 공학연구소 연구원<br>송준환 일본 야마구치 국립대학 대학원 조교수 |
| Ⅰ 연구보조  | 권민영, 백승훈, 신수민, 최동아, 최원경                         |

- 
- |          |   |
|----------|---|
| Ⅰ 연구심의위원 | 김상호 선임연구위원<br>유광흠 선임연구위원<br>이정형 중앙대학교 교수<br>임월시 국토교통부 사무관<br>정 석 서울시립대학교 교수 |
|----------|---|



## 연구요약

### 제1장 서론

“도시는 선(線)이다.”라는 슬로건 아래 도로 건설과 자동차 교통 문제 해결 정책을 추진한 김현옥 시장이 서울시장으로 재임한 1966년부터 70년까지 서울시에 140개가 넘는 보도육교가 생겼으며, 고가도로와 지하도가 만들어졌다. 폭 8~10미터의 좁은 도로에 전차와 버스가 다니던 서울 도심부는 1960년대 중반 이후 도로가 확충되고 대규모 재개발 사업이 일어나면서 점차 자동차 중심의 도시로 변화했다. 강남 등 토지구획정리사업으로 조성된 서울 신시가지의 블록은 폭이 50미터에 이르는 광로로 구획되었고, 이러한 변화는 지방 대도시에서도 나타났다. 1980년대 이후 개발된 신도시는 근린주구 개념이 적용되어 간선도로로 구획된 슈퍼블록으로 계획되었다.

최근 우리나라 도시에서는 차량의 원활한 소통보다 걷는 ‘사람’을 더 중요하게 생각하기 시작했다. 정부는 행복한 생활문화공간을 조성하기 위해 생활인프라를 확충하고 교통약자를 위한 이동환경을 개선하는 것을 국정과제로 추진하고 있으며, 주요 지자체는 ‘사람 중심 도시’, ‘보행친화도시’를 만드는 것을 시정 목표로 설정하고 관련 정책과 사업을 추진하고 있다. 많은 지자체에서 가로환경개선사업을 시행하였으며, 차도를 줄이고 보도를 확장하는 ‘도로다이어트’도 곳곳에서 일어나고 있다.

보다 쾌적한 가로에서 마음껏 걷고, 사람을 만나고, 도시를 즐기려는 사람들의 요구가 높아지고 이를 위해 정부와 지자체가 다양한 노력을 경주하는 시점에서, 본 연구는 ‘사람 중심 가로’ 조성을 위한 도시설계 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다.

### 제2장 이론 검토와 ‘사람 중심 가로’ 개념 정립

연구 2장에서는 자동차 도입으로 가로계획에 큰 변화가 일어난 20세기 이후 도시

가로에 대한 주요 논의의 흐름을 살펴서 변화 양상을 파악하고 ‘사람 중심 가로’의 개념과 지향점을 정립하였다.

산업혁명 이후 지나친 인구밀집으로 인한 도시환경 악화가 심각한 사회적 문제로 대두된 유럽 대도시에서는 19세기 후반부터 20세기 초에 환기와 일조량 등 기본적 환경의 질이 보장되고 통행량을 수용할 수 있는 적절한 폭의 가로를 만들기 시작했고, 이후 근대 도시계획운동이 일어나면서 보행자와 자동차가 공간적으로 분리된 가로체계가 확산되었다. 그러나 1960년대 이후부터 오늘날까지 자동차 중심으로 이루어지는 도시계획을 비판하고 걷기 좋고 다양성이 살아있는 삶의 공간으로서의 가로, 역사와 문화를 담고 있는 가로, 인간적인 스케일의 활력 있는 가로를 지향하는 논의들이 지속되고 있다. 국내에서도 1990년대 후반부터 이전의 도시, 가로설계가 사람보다 자동차 통행을 우선하여 이루어졌다는 반성 아래, 보행권 확보 논의가 활발해졌다. 2000년대 이후 가로를 ‘삶의 질이 실현되는 곳(강병기)’, ‘사람의 흔적이 녹아있는 소중한 공간(정기용)’ 등 사람을 위한 공간으로 바라보는 인식이 확대되었으며, 오늘날 많은 학자와 전문가들은 걷기 쉽고, 볼거리가 많고, 사회적 활동이 활발히 이루어질 수 있는 가로를 좋은 가로로 바라보고 있다.

국내외 가로 논의의 흐름을 종합하면, ‘사람 중심 가로’는 ‘모든 이용 주체가 서로 배려하며 공유하는 공간(shared space)’, ‘다양한 선택적 활동과 사회적 활동이 일어나는 공간(street as place)’, ‘인간 척도의 쾌적한 공간(human scale street)’을 의미한다.

### 제3장 도시설계 사례분석 1 : 기성시가지 정비

3장과 4장에서는 ‘사람 중심 가로’ 조성 관점에서 국내 도시설계의 관련 제도, 계획 내용, 가로현황을 분석함으로써 현행 도시설계의 가능성과 한계를 알아보고자 하였다. 기성시가지 정비와 신시가지 개발은 계획 여건과 근거 법령이 상이하므로 구분하여 분석을 진행하였다.

차량이 주요 교통수단이 되기 전에 형성되어 점진적으로 변화해 온 주요 도시의 기성시가지는 도시로 인구가 집중되고 차량 이용이 늘어나면서 재개발 또는 재정비되었다. 서울시에서는 1960년대 중반부터 교통난을 해결하고 도시 이미지를 향상하기 위해 도로를 확폭하는 한편 기존 주거지를 철거하고 대규모 건축물로 대체하는 도심 재개발이 활발하

게 이루어졌으며, 3장에서 분석한 종로 일대가 그 대표적인 사례이다. 청진구역 사례에서도 볼 수 있듯이 세가로와 소규모 필지로 이루어진 도시 구조는 직선 도로와 대형 필지로 변화하고 대규모 건축물이 들어섰다. 도로는 차량 이동을 우선하여 재편되고 보행로는 블록 내부, 특히 민간 건물 내부에 설치되었다. 대형 건축물이 들어서면서 가로 폭원 대비 건축물 높이가 약 7배로 증가하는 등 가로공간의 규모도 변화했다. 최근 도시환경정비 방향이 기존 도시구조를 보존하면서 점진적인 변화를 유도하는 방향으로 변화하면서 인사동이 위치한 공평구역에서는 보행자 중심으로 형성된 가로의 성격과 규모를 보존하는 정비 방식이 시도되고 있다.

기반시설 여건이 양호한 기성시가지의 일부 구역을 정비하고 환경을 개선하고자 하는 경우, 지구단위계획을 수립하여 건축물의 용도와 밀도, 형태와 규모를 지정한다. 기성시가지에 수립되는 지구단위계획에서는 보행자의 편의를 도모하기 위해 보행우선도로와 혼용도로 등 도로 성격을 규정하고 민간 대지 내에 공공보행통로를 지정한다. 또한 보행공간을 확보하고 가로공간의 질을 높이기 위해 건축선을 지정하거나 공개공지와 조경 위치를 정한다. 그러나 강남역 일대의 가로환경 분석 결과, 지구단위계획에 따른 다양한 시도가 실효성을 거두지 못하고 있는 것으로 나타났다. 블록 내부에 보행자우선도로를 지정하였으나, 자동차 이용자들이 가로변 상점으로 접근하기 위해서는 해당 도로를 이용해야 하기 때문에 보행자 우선도로 대부분이 차량 이동과 주차 공간으로 이용된다. 민간 필지 내에 설치하도록 한 공공보행통로 또한 실현되지 않았다. 이면도로에 면한 필지에는 벽면 한계선이 지정되어 있는데, 대부분의 건축물이 후퇴해서 지어지고 전면공간은 주차공간으로 활용하기 때문에 지구단위계획은 3차원 가로공간을 구현하는데 기여하지 못하고 있다.

이제까지 노후 기성시가지 정비는 차량의 원활한 소통을 위해 기반시설을 정비하고 합필과 공동개발을 유도하여 밀도를 높이고 대형 건축물의 건축을 유도하는 방향으로 이루어져 왔다. 최근 도시에서 보행의 중요성이 강조되면서 사람 중심 가로를 조성하고자 하는 시도가 증가하고 있으나, 특정 가로를 보행자우선도로로 지정하거나 보도를 재포장하는 등 가로의 물리적 환경을 개선하는 것만으로는 여러 주체가 조화롭게 공존하는, 인간적인 규모의 가로를 만드는데 한계가 있다. 우선 국가 또는 지자체 차원에서 사람의 움직임과 활동을 차량보다 중요시하는 방향으로 정책 방향을 바꿀 필요가 있으며, 관련 제도를 개편해야 한다. 일본 동경의 ‘세련된 가로공간 만들기 추진 조례’ 제정과 ‘블록 재편

마치즈쿠리 제도' 신설은 지자체가 주도적으로 가로공간 만들기 정책 방향을 설정하고 제도와 사업을 추진한 대표적인 사례이다. 기성시가지 정비에 있어서 어려운 점은 민간 부문의 개발이 일어나지 않으면 가로공간의 성격 또한 변화할 수 없다는 것이다. 정비사업을 추진할 때, 사람 중심의 쾌적한 가로환경을 만든다는 목표 하에 민간 부문이 가로환경을 형성하는데 적극적으로 기여할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 또한 공공에서는 가로와 건축물이 만나는 중간영역에 대한 가이드라인을 명확하게 제시하여야 할 것이다.

## 제4장 도시설계 사례분석 2 : 신시가지 개발

4장에서는 신시가지 개발 도시설계 사례를 분석하였다. 기존의 도시구조와 기능에 영향을 받는 기성시가지 정비와 달리 신시가지 개발은 「도시개발법」과 '도시개발업무지침', '도시·군관리계획수립지침' 등 관련 법제도와 지침, 계획의 영향이 더욱 명백하게 나타난다. 현행 '도시개발업무지침'에서는 생활권의 기본 단위를 근린주거구역으로 하되, 단위생활권은 간선도로에 의해 구획하도록 하고 있다. '도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙'에서는 간선도로의 배치 간격을 500미터~1천미터로 규정하고 있으므로 블록의 크기가 500미터 내외가 되는 것이다. 또한 '도시·군관리계획수립지침'에서는 주거와 상업 등 서로 다른 용도 지역을 서로 구분하도록 규정하고 있다. 4장에서 살펴본 신시가지 개발 사례는 그 시기가 서로 상이함에도 불구하고 공통적으로 간선도로로 구획된 슈퍼 블록으로 이루어져 있으며 용도지역이 명확하게 분리되어 있다. 이러한 도시공간구조 안에서 주거지역에서 상업지역으로 이동하거나, 업무 공간으로 이동할 때, 또는 신시가지 내의 공공시설을 이용할 때 사람들은 차량에 의존하게 된다.

현행 '도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙' 제10조(도로의 일반적 결정기준)에서는 “개발이 되지 아니한 지역에는 지역개발에 필요한 주간선도로 및 보조간선도로에 한하여 설치하고, 그 외의 도로는 지구단위계획을 수립한 후 이에 의해 설치할 것”이라 규정하고 있다. 신시가지 도로계획의 기준이 되는 '도시·군관리계획수립지침'의 '가로망계획 수립에 관한 지침'에서는 차량 교통량과 주행 속도에 따라 가로의 기능을 구분·정의하고 보행자 도로는 '특수도로'로 구분하여 별도로 다룬다. 이는 교통계획을 수립함에 있어 차량 동선과 보행 동선을 배타적인 관계로 인식하고 있음을 보여주며, 실제 4개 분석 대상지에서는 차량 동선과 보행 동선을 철저하게 분리해서 계획하였다. 그러나

분당신도시 정자동 카페거리 사례에서 보는 바와 같이 사람이 많이 모이는 활성화된 가로가 계획상 보행도로와 일치하는 것은 아니다. ‘가로친화도시’를 지향하는 행정중심복합도시, 최근 개발이 이루어지고 있는 충북·진천혁신도시와 마곡 R&D시티에서는 가로를 중요 계획 대상으로 인식하고 저층부 활성화 계획, 가로변 건축물 형태와 규모 계획, 저층부 공간 계획이 점차 세밀해지고 있다. 그러나 이러한 3차원 가로계획은 상업지역의 일부 특화거리에 한정되어 수립되고 있다.

최근 신시가지 개발에서 보행자들의 편의를 생각하고 자전거와 대중교통의 중요성을 강조하면서 가로활성화를 위한 다양한 노력을 경주하고 있다. 그러나 슈퍼 블록으로 이루어진 도시에서 사람들은 차량으로 이동하며, 블록 내에 설치된 보행전용도로 또는 공공보행통로는 블록을 구획하는 간선도로에 의해 단절된다. 캐나다 벤쿠버의 SEFC 개발사업에서는 보행자를 교통 우선순위 중 최우선으로 상정하고 지구 공공공간 네트워크를 계획하였다. 공공 도로로 둘러싸인 블록의 크기는 약 150미터 × 50~100미터로서 블록 단변 길이가 평균 500미터에 이르는 국내 신시가지 개발 사례와 큰 차이가 있다. 사람 중심 가로를 만들기 위해서는 도시구조와 교통계획을 수립할 때부터 사람을 우선적으로 고려해야 한다. 또한 특정 가로를 대상으로 특화계획을 수립하는 것으로는 쾌적한 가로환경을 만드는데 한계가 있다. 캐나다 벤쿠버의 SEFC 사례와 같이 차량과 사람이 가로를 어떻게 공유할 것인지, 가로에 어떤 성격을 부여할 것인지에 따라 가로 유형을 구분하고 가로유형별로 성격에 맞는 공공영역계획과 사적영역 가이드를 수립할 필요가 있다.

## 제5장 사람 중심 가로 조성을 위한 도시설계 기본방향

가로는 다양한 주체가 공유하는 공간이며, 공공영역과 민간영역의 총합으로 이루어진다. 또한 이동만을 위한 ‘선(線)’이 아니라 활동이 이루어지는 ‘공간’이다. 이러한 전제하에 5장에서는 국내외 도시설계 사례 분석 결과를 바탕으로 사람 중심 가로 조성을 위한 도시설계 기본방향을 제시하였다.

첫째, 다양한 이용 주체를 고려해서 교통계획을 수립하고 도시구조를 구상해야 한다. 교통계획에서 우선 순위를 어디에 두느냐에 따라 도시구조는 완전히 달라진다. 자동차와 사람이 공존하는 ‘사람 중심 가로’를 조성하기 위해서는 「도시개발법」 및 업무지침에 따라 간선도로로 생활권을 구획하고 보행자도로는 이와 분리해서 계획하는 현행 도시

개발방식을 근본적으로 다시 검토해야 한다. 둘째, 기성시가지 정비시 가로 성격을 고려하여 지구를 지정하고 가로 중심 계획을 수립할 필요가 있다. 정비시 기존 도시 맥락을 존중하여 가로 성격을 부여할 필요가 있으며, 가로를 중심으로 선형 정비축을 설정한 후 면적(面的) 정비계획을 수립할 필요가 있다. 셋째, 가로 성격에 따라 유형을 구분해서 도시설계에 적용해야 한다. 사람 중심 가로를 만들기 위해서는 사람의 활동에 따라, 다양한 이동수단의 공존 방식에 따라 가로의 유형을 새롭게 규정할 필요가 있다. 넷째, 가로공간에 대한 공공계획을 강화하고 민간 참여를 유도하는 방안을 마련해야 한다. 사람의 눈높이에 맞고 사람이 쾌적하게 느끼는 가로공간을 만들기 위해서는 가로와 건축물, 공공공간을 유기적으로 연결하는 상세계획을 수립할 필요가 있으며, 민간 부문의 행위를 유도할 수 있는 장치를 함께 마련해야 한다.

## 제6장 결 론

본 연구에서는 ‘사람 중심 가로’의 개념을 정립하고, 국내외 도시설계 사례를 분석하여 현행 제도와 계획의 문제를 밝히고 ‘사람 중심 가로’ 조성을 위한 도시설계 기본방향을 제시하였다.

본 연구에서 제시한 네 가지 도시설계 기본방향이 실현되기 위해서는 자동차와 사람의 공존 방식을 고려한 교통계획, 가로 중심의 기성시가지 정비 방법, 새로운 가로유형 구분, 가로공간계획 등 개별 주제를 심화하고 구체적인 대안을 제시하기 위한 후속 연구가 필요하다. 심화 연구 결과를 바탕으로 자동차 중심의 교통계획을 유도하는 현행 ‘도시개발업무지침’, ‘도시·군관리계획수립지침’, ‘가로망계획수립지침’, ‘도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙’의 구체적인 개정 방향을 도출할 수 있을 것이다. 또한 지자체마다 도시공간구조와 기능, 인구 구성과 행태에 차이가 있으므로 지자체 차원에서 고유의 가로 유형을 정립하고 가이드를 수립하는 연구도 뒤따라야 할 것이다.

**주제어 : 사람 중심 가로, 도시설계, 기성시가지 정비, 신시가지 개발, 가로유형, 가로공간계획**



## 차 례

제1장 서 론 .....	1
1. 연구 배경 및 필요성 .....	1
2. 연구 목적 .....	5
3. 연구 방법과 범위 .....	6
4. 선행연구 현황 및 본 연구의 차별성 .....	9
5. 연구 추진 과정 .....	14
제2장 이론 검토와 ‘사람 중심 가로’ 개념 정립 .....	15
1. 문헌 조사 개요 .....	15
2. 국외 가로 논의의 흐름 .....	16
1) 19세기 후반-20세기 초 : 다양한 가로계획 개념의 등장과 충돌 .....	16
2) 20세기 초 : 통행을 위한 기관으로서 가로, 기능별로 분리된 가로 .....	18
3) 1960-70년대 : 가로, 다양한 삶의 공간으로 회귀 .....	23
4) 1980-90년대 : 구체적인 실증 사례로 가로의 사회적 공간 특성 규명 .....	28
5) 2000년대 이후 : 걷기 쾌적하고 안전하며 지역적 특성을 지닌 휴먼스케일의 가로 .....	33
6) 국외 가로 관련 논의의 흐름 .....	44
3. 국내 가로 논의의 흐름 .....	46
1) 1970-80년대 : 가로 역할과 지향점 혼재 .....	46
2) 1990년대 : 가로경관의 체계적 관리, 보행 중요성 증가 .....	48
3) 2000년대 : 걷기 좋은 가로, 사용자의 편의를 만족시키는 가로 .....	52
4) 2010년 이후 : 역사 문화 및 지역적 특색을 살린 가로 .....	57
5) 국내 가로 관련 논의의 흐름 .....	62
4. 국내외 가로 논의의 흐름 종합 .....	67
5. ‘사람 중심 가로’ 개념 정립 .....	69

1) 이동 : 모든 이용 주체가 서로 배려하며 공유하는 공간 “shared space”	69
2) 기능 : 다양한 선택적 활동과 사회적 활동이 일어나는 공간 “Street as Place”	69
3) 시각과 형태 : 인간 척도에 맞는 쾌적한 공간 “human scale street”	69
6. 연구 질문과 분석틀	70

### 제3장 도시설계 사례 분석 1 : 기성시가지 정비 .....73

1. 기성시가지 정비 관련 제도	73
1) 도시환경정비사업에 의한 기성시가지 정비	73
2) 지구단위계획에 의한 기성시가지 정비	79
2. 국내 기성시가지 정비 사례	84
1) 도시환경정비사업 : 서울 도심부 도시환경정비구역 청진구역	84
2) 지구단위계획 : 서울 강남 서초로 지구단위계획구역	107
3) 분석 종합	133
3. 국외 기성시가지 정비 사례 : 일본 도쿄	137
1) 가로공간 만들기 정책 방향 설정 및 조례 제정	137
2) 블록 재편 마치즈쿠리(街区再編まちづくり) 제도의 신설	138
3) 적용 사례 : 신주쿠 6초매 서북지구	145
4) 시사점	160
4. 소결	161
1) 도시환경정비사업 : 차량 이동을 우선한 기반시설 정비와 건축물 대형화	161
2) 지구단위계획에 의한 정비 : 보차공존, 가로공간 계획 실현에 한계	161
3) 지역 차원의 정책방향 변화와 민간 부문 유도 방안 필요	162

### 제4장 도시설계 사례 분석 2 : 신시가지 개발 .....163

1. 신시가지 개발 관련 법제도	163
2. 국내 신시가지 개발 관련 사례	168
1) 분당신도시	168
2) 행정중심복합도시 1-4 생활권	187
3) 충북 진천음성 혁신도시	205
4) 마곡 R&D 시티	214
5) 개발계획 규모 비교	221
6) 분석 종합	223

3. 국외 신시가지 개발 사례 : 캐나다 밴쿠버 SEFC(Southeast False Creek)	226
1) 밴쿠버 시의 개발사업 계획체계와 SEFC정책 방침	226
2) SEFC 개발계획 주요 내용	230
3) 공공영역 계획과 사유지 가이드라인	234
4) 시사점	242
4. 소결	244
1) 차량 이동 중심의 도시구조 결정, 슈퍼 블록의 형성과 용도 분리	244
2) 차량 동선과 보행 동선의 분리, 특화거리 중심의 가로공간계획	244
3) 보행을 우선적으로 고려한 도시구조와 가로공간계획 필요	245
<b>제5장 사람 중심 가로 조성을 위한 도시설계 기본방향</b>	<b>247</b>
1. 기본 전제	247
1) 가로는 다양한 주체가 공유하는 공간	247
2) 가로공간은 공공영역과 민간영역의 총합	248
3) 가로는 이동만을 위한 ‘선(線)’ 이 아니라 활동이 이루어지는 ‘공간’	249
2. 사람 중심 가로 조성을 위한 도시설계 기본방향	250
1) 다양한 이용 주체를 함께 고려하여 교통계획 수립 및 도시구조 구상	250
2) 기성시가지 정비시 가로 성격을 고려한 지구 지정	252
3) 가로 성격 유형을 구분하여 도시설계 적용	253
4) 가로공간에 대한 공공계획 강화 + 민간 참여 유도 방안 마련	255
3. 향후 정책 과제	258
1) 새로운 방식의 가로 유형 구분 및 조성원칙 정립	258
2) ‘사람 중심 가로’ 실현을 위한 도시 구조로 개편하기 위한 법제도 기반 마련	259
3) 토지이용 및 건축물 특성을 반영한 사용자 중심의 가로공간계획 제도화 필요	261
4) 지역 여건 및 수요 변화에 대한 지속적인 모니터링과 관리	261
<b>제6장 결 론</b>	<b>263</b>
1. 연구 성과	263
2. 연구 한계와 향후 과제	268
참고문헌	271
SUMMARY	279

## 표차례

[표 1-1] 분석 대상지 개요 .....	8
[표 1-2] 국내의 가로 연구방향 구분 .....	10
[표 1-3] 주요 선행연구 및 본 연구와의 차별성 .....	12
[표 2-1] 시대별 국외 가로관련 제도, 이론 및 계획개념의 변화 .....	65
[표 2-2] 시대별 국내 가로관련 제도, 이론 및 계획개념의 변화 .....	66
[표 2-3] 제도 분석 항목 .....	71
[표 2-3] 계획 분석 항목 .....	71
[표 2-3] 가로 현황 분석 항목 .....	72
[표 3-1] 「도시재개발법」과 「도시 및 주거환경정비법」 상 기본계획 주요 내용 .....	75
[표 3-2] 「도시 및 주거환경정비법」 정비계획 주요 내용 .....	76
[표 3-3] 도시환경정비사업 관련 법제도 정책방향의 변천 .....	76
[표 3-4] 도시·주거환경정비 기본계획수립지침 주요 내용 .....	77
[표 3-5] 도시환경정책에서 「도시 및 주거환경정비법」 제정 의의 .....	78
[표 3-6] 지구단위계획수립지침 주요 내용 .....	83
[표 3-7] 2020 서울시 도시환경정비기본계획의 정책목표 및 방향 .....	85
[표 3-8] 청진구역 도시환경정비구역 개요 .....	87
[표 3-9] 청진구역 도시환경정비구역 개발유도지침의 저층부 가로활성화 관련 주요 내용 .....	90
[표 3-10] 청진 도시환경정비구역 일대 가로 위계 .....	91
[표 3-11] 청진 도시환경정비구역 가로유형 .....	92
[표 3-12] 청진 도시환경정비구역 가로활성화 적용구간 .....	93
[표 3-13] 청진 도시환경정비구역 블록 규모 .....	94
[표 3-14] 청진 도시환경정비구역 지구 분할 .....	95

[표 3-15] 청진 도시환경정비구역 정비계획 결정도	96
[표 3-16] 청진 도시환경정비구역 가로 위계와 폭원	98
[표 3-17] 청진 도시환경정비구역 차량 및 보행동선 현황	99
[표 3-18] 청진 도시환경정비구역 차량과 보행 접근로 현황	100
[표 3-19] 청진 도시환경정비구역 저층부 용도 현황	101
[표 3-20] 청진 도시환경정비구역 건축물 입면 유형	102
[표 3-21] 청진 도시환경정비구역 건축물 전면공간 성격	103
[표 3-22] 청진 도시환경정비구역 가로공간 구성 1	104
[표 3-23] 청진 도시환경정비구역 가로공간 구성 2	105
[표 3-24] 청진 도시환경정비구역 대지 규모	106
[표 3-25] 서초로 지구단위계획 운영지침 구역별 권장용도	110
[표 3-26] 영동1-2 토지구획정리사업 구역도	115
[표 3-27] 서초로 지구단위계획구역 가로 위계	116
[표 3-28] 서초로 지구단위계획구역 차량 및 보행동선 계획	117
[표 3-29] 서초로 지구단위계획구역 용도지역·지구 지정 현황	118
[표 3-30] 서초로 지구단위계획구역 건축물 권장용도 현황	119
[표 3-31] 서초로 지구단위계획구역 블록 규모	120
[표 3-32] 서초로 지구단위계획구역 지구단위계획 결정도	121
[표 3-33] 서초로 지구단위계획구역 강남역 일대 가로 위계와 폭원	123
[표 3-34] 서초로 지구단위계획구역 강남역 주변 차량 및 보행동선 현황	124
[표 3-35] 서초로 지구단위계획구역 강남역 주변 차량 및 보행 접근로 현황	125
[표 3-36] 서초로 지구단위계획구역 강남역 주변 저층부 용도 현황	126
[표 3-37] 서초로 지구단위계획구역 강남역 주변 건축물 입면 유형	127
[표 3-38] 서초로 지구단위계획구역 강남역 주변 건축물 전면공간 성격	128
[표 3-39] 서초로 지구단위계획구역 강남역 주변 가로공간 구성 1	129
[표 3-40] 서초로 지구단위계획구역 강남역 주변 가로공간 구성 2	130
[표 3-41] 서초로 지구단위계획구역 강남역 일대 대지 규모	131
[표 3-42] 강남역 일대 주요 가로에 면한 대지와 건축물 규모	132
[표 3-43] 「도쿄의 세련된 가로공간 만들기 추진 조례」를 근거로 도입한 세 가지 제도	137

[표 3-44] 도쿄도 가로변 재생지구 지정 현황	144
[표 3-45] 신주쿠 6초매 서북지구 개요	145
[표 3-46] 신주쿠 6초매 서북지구 개발 경위	146
[표 4-1] 도시개발사업·택지개발사업·도시정비사업의 차이점	163
[표 4-2] 「도시개발법」의 공간계획 관련 주요내용	164
[표 4-3] 「도시개발법」 제5조 도시개발계획 관련 도시개발업무지침 주요내용	166
[표 4-4] 「행정중심복합도시 건설법」 제20조 개발계획 관련 행정중심복합도시 업무지침 주요내용	167
[표 4-5] 성남분당지구 택지개발사업 개요	169
[표 4-6] 성남분당 지구단위계획구역 차량 및 보행동선 계획	170
[표 4-7] 성남분당 지구단위계획구역 용도지역·지구 지정 현황	171
[표 4-8] 성남분당 지구단위계획구역 생활권 배분도	172
[표 4-9] 성남분당지구 생활권별 용지 배분 현황	173
[표 4-10] 성남분당지구 상업지구 블록별 높이규제 현황	173
[표 4-11] 성남분당 지구단위계획구역 정자동 일대 블록 규모	174
[표 4-12] 성남분당 지구단위계획 결정도	175
[표 4-13] 성남분당 지구단위계획구역 정자동카페거리 가로 위계와 폭원	177
[표 4-14] 성남분당 지구단위계획구역 정자동카페거리 차량 및 보행동선 현황	178
[표 4-15] 성남분당 지구단위계획구역 정자동카페거리 차량 및 보행 접근로 현황	179
[표 4-16] 성남분당 지구단위계획구역 정자동카페거리 저층부 용도 현황	180
[표 4-17] 성남분당 지구단위계획구역 정자동카페거리 건축물 입면 유형	181
[표 4-18] 성남분당 지구단위계획구역 정자동카페거리 건축물 전면공지 성격	182
[표 4-19] 성남분당 지구단위계획구역 정자동카페거리 가로공간 구성 1	183
[표 4-20] 성남분당 지구단위계획구역 정자동카페거리 가로공간 구성 2	184
[표 4-21] 성남분당 지구단위계획구역 정자동카페거리 대지 규모	185
[표 4-22] 정자동카페거리 일대 면적 및 층고 비교	186
[표 4-23] 정자동카페거리 일대 가로별 규모 비교	186
[표 4-24] 행정중심복합도시 및 1-4생활권 개요	188
[표 4-25] 행정중심복합도시 도로망계획	189
[표 4-26] 행정중심복합도시 생활권 계획도	190

[표 4-27] 행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획구역 가로 위계 .....	191
[표 4-28] 행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획구역 중심보행축 .....	192
[표 4-29] 행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획구역 용도지역 · 지구 지정 현황 .....	193
[표 4-30] 행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획구역 블록 규모 .....	194
[표 4-31] 행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획 결정도 .....	195
[표 4-32] 행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획구역 상업용지 차량 및 보행동선 현황	198
[표 4-33] 행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획구역 상업용지 차량 및 보행 접근로 현황	199
[표 4-34] 행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획구역 상업용지 저층부 용도 현황 .....	200
[표 4-35] 행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획구역 상업용지 건축물 입면 유형 .....	201
[표 4-36] 행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획구역 상업용지 건축물 전면공간 성격 ·	202
[표 4-37] 행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획구역 상업용지 가로공간 구성 .....	203
[표 4-38] 행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획구역 상업용지 대지 규모 .....	204
[표 4-39] 충북 진천 · 음성 혁신도시 개요 .....	206
[표 4-40] 충북 진천음성 혁신도시 차량 및 보행동선 계획 .....	207
[표 4-41] 충북 진천음성 혁신도시 용도계획 .....	208
[표 4-42] 충북 진천음성 혁신도시 용도지역 · 지구 지정 현황 .....	209
[표 4-43] 충북 진천음성 혁신도시 특화구역 지정 현황 .....	210
[표 4-44] 충북 진천 · 음성 혁신도시 경관구조 .....	211
[표 4-45] 충북 진천음성 혁신도시 지구단위계획 결정도 .....	212
[표 4-46] 충북 진천음성 혁신도시 블록 규모 .....	213
[표 4-47] 마곡 R&D 시티 개요 .....	215
[표 4-48] 마곡 R&D 시티 가로 위계 .....	216
[표 4-49] 마곡 R&D 시티 용도지역 · 지구 지정 현황 .....	217
[표 4-50] 마곡 R&D 시티 지구단위계획 결정도 .....	218
[표 4-51] 마곡 도시개발사업 지구단위계획 지정용도 분류표 .....	219
[표 4-52] 마곡 R&D 시티 블록 규모 .....	220
[표 4-53] 벤쿠버 시의 일반적 개발 허가 프로세스 .....	226
[표 4-54] SEFC 정책방침(Policy Statement)의 주요내용 .....	228
[표 4-55] SEFC 공식개발계획(Official development Plan)의 주요 내용 .....	230

[표 4-56] SEFC 공공영역계획(Public Realm Plan)의 주요내용 .....	234
[표 4-57] SEFC 공공영역 계획(Public Realm Plan)의 가로관련 내용 .....	236
[표 4-58] SEFC 공공영역 계획(Public Realm Plan)의 가로체계 .....	237
[표 4-59] SEFC 사유지의 공공영역 향상 가이드 주요내용 .....	240
[표 5-1] 건축형태기준 세부 요소 .....	256
[표 5-2] 현행 법령에서 “도로” 또는 “가로” 정의 .....	258
[표 5-3] 관련 규칙 · 업무지침 · 계획수립지침의 도시구조 형성 관련 사항 .....	260



## 그림차례

[그림 1-1] 주요 지자체의 ‘사람 중심 도시’ 비전 .....	2
[그림 1-2] 연구흐름도 .....	14
[그림 2-1] 건설기준(By-law)에 따라 만들어진 런던 거리 .....	16
[그림 2-2] 햄스테드의 가로단면과 쿨데삭(Cul-de-Sac) 구조 .....	18
[그림 2-3] 빛나는 도시(Ville Radieuse) 투시도 .....	19
[그림 2-4] 페리의 근린주구 개념 .....	22
[그림 2-5] 제이콥스가 주장한, 다양한 경로를 만들어내는 작은 블록 .....	24
[그림 2-6] 필수적 활동, 선택적 활동, 사회적 활동과 환경의 질의 관계 .....	26
[그림 2-7] 가로 전면부 전이공간 이용 현황 .....	26
[그림 2-8] 교통량에 따라 사회적 교류의 양이 달라지는 세 가로 사례 .....	29
[그림 2-9] 미교통국 표준 가로설계 단면과 뉴어바니스트의 신고전주의 근린가로 단면 .....	39
[그림 2-10] 보행자 경관과 관련된 12가지 질적 기준 .....	40
[그림 2-11] 사람들의 행태관찰 지도 .....	42
[그림 2-12] 이경훈이 긍정적으로 평가한 보행친화적 도시 뉴욕 : Willughby Street .....	59
[그림 2-13] 보행자 경험 밀도가 높은 명동과 밀도가 낮은 테헤란로 .....	61
[그림 2-14] 이상적 보행가로 .....	61
[그림 2-15] 자동차 교통과 체증이 도시에 미치는 부정적 영향 .....	67
[그림 2-16] 가로는 다양한 행위가 일어나는 공간의 연속 .....	68
[그림 2-17] 연구 질문 .....	70
[그림 3-1] 도시 및 주거환경정비법 제정 배경 .....	74
[그림 3-2] 도시 및 주거환경정비기본계획수립지침 상 기본계획도면 작성 예시 .....	75
[그림 3-3] 서울시 도시환경정비기본계획 구역별 개발유도지침 .....	78
[그림 3-4] 도시관리계획과 관련된 법률 .....	79

[그림 3-5] 지구단위계획수립지침 중 지구단위계획구역 지정절차	81
[그림 3-6] 지구단위계획수립지침 상 가구 및 획지계획의 흐름	82
[그림 3-7] 2025 도시환경정비기본계획의 새로운 방향	85
[그림 3-8] 도시환경정비사업 개발유도지침의 구성	86
[그림 3-9] 종로 일대 도시환경정비사업구역 및 지구단위계획구역 지정 현황	87
[그림 3-10] 청진구역 도시환경정비계획안(수복형정비계획)	88
[그림 3-11] 청진구역 도시환경정비사업 개발유도지침	89
[그림 3-12] 종로 청진 도시환경정비구역 가로분석 대상지	97
[그림 3-13] 서울시 영동개발 연혁	107
[그림 3-14] 서초로(테헤란로1지구) 지구단위계획구역 변천과정	108
[그림 3-15] 서초로 지구단위계획구역 중 강남역 역세권 B-1구역 현황종합분석도	109
[그림 3-16] 강남역 주변 대상지 가구 및 최대개발규모 결정도	110
[그림 3-17] 강남역 주변 대상지 간선도로변과 이면도로 지역	110
[그림 3-18] 강남역 주변 대상지 건축물 권장용도(기정)	110
[그림 3-19] 강남역 주변 대상지 건축물 권장용도(변경)	110
[그림 3-20] 강남역 주변 대상지 건축물 용적률 결정(기정)	111
[그림 3-21] 강남역 주변 대상지 건축물 용적률 결정(변경)	111
[그림 3-22] 강남역 주변 대상지 건축물 높이 결정(기정)	111
[그림 3-23] 강남역 주변 대상지 건축물 높이 결정(변경)	111
[그림 3-24] 강남역 주변 대상지 건축물 배치 결정(기정)	112
[그림 3-25] 강남역 주변 대상지 건축물 배치 결정(변경)	112
[그림 3-26] 서초로(B-1구역) 지구단위계획 획지 및 건축물 등에 관한 결정도	113
[그림 3-27] 서초로 지구단위계획 구역 내 가로분석 대상지	122
[그림 3-28] 강남역 주변 지구단위계획의 보행공간 계획과 실제 차량·보행 동선 현황 비교	133
[그림 3-29] 서초로 지구단위계획 권장 용도(좌)와 강남역 일대 저층부 용도 분포(우)	134
[그림 3-30] 청진구역 정비에 의한 획지 대형화와 가로 단면 변화	134
[그림 3-31] 서초로 지구단위계획 공개공지 위치 지정 현황	135
[그림 3-32] 청진지구 개발유도지침 가로계획과 실제 상점 입구 현황	136
[그림 3-33] 블록 재편 마치즈库里 제도 매뉴얼	138

[그림 3-34] 블록 재편 마치즈쿠리 제도의 특징 및 이미지 .....	139
[그림 3-35] 블록 재편 마치즈쿠리 제도의 흐름 .....	140
[그림 3-36] 부지면적과 용적총족률의 관계 .....	143
[그림 3-37] 신주쿠 6초매 서북지구 계획구역도 .....	147
[그림 3-38] 신주쿠 6초매 서북지구 전체 전경 .....	147
[그림 3-39] 신주쿠 6초매 서북지구 조닝도 .....	148
[그림 3-40] 신주쿠 6초매 서북지구 거점 존 가로 및 지구 전경 .....	149
[그림 3-41] 신주쿠 6초매 서북지구 간선도로연도 존 가로 전경 .....	149
[그림 3-42] 신주쿠 6초매 서북지구 연도공간연출 존 가로 전경 .....	150
[그림 3-43] 신주쿠 6초매 서북지구 연도환경정비 존 가로 전경 .....	150
[그림 3-44] 신주쿠 6초매 서북지구 공공공익시설도 .....	151
[그림 3-45] 신주쿠 6초매 서북지구 구획도로 1호 전경 .....	151
[그림 3-46] 신주쿠 6초매 서북지구 광장 1~4호 .....	152
[그림 3-47] 신주쿠 6초매 서북지구 보행자 광장 선근(좌)과 광장으로 이어지는 저층부(우) .....	153
[그림 3-48] 신주쿠 6초매 서북지구 건물입구 처마 모습과 보행자광장 .....	153
[그림 3-49] 신주쿠 6초매 서북지구 보행 공지 전경 .....	154
[그림 3-50] 신주쿠 6초매 서북지구 벽면위치 및 건물높이 제한 .....	155
[그림 3-51] 신주쿠 6초매 서북지구 벽면후퇴에 의해 확장된 보행공간 .....	156
[그림 3-52] 신주쿠 6초매 서북지구 건축물 높이 .....	156
[그림 3-53] 신주쿠 6초매 서북지구 광장 및 보도 상 공지에 면해있는 상업시설 .....	157
[그림 3-54] 신주쿠 6초매 서북지구 보행자 통로에 면해 있는 주거출입구 .....	158
[그림 3-55] 신주쿠 6초매 서북지구 거점부지에 위치한 녹지휴게공간 및 산책로 조성 .....	158
[그림 4-1] 신도시개발 업무흐름도 .....	165
[그림 4-2] 성남분당지구 택지개발사업 도시계획 연혁 .....	168
[그림 4-3] 성남분당 지구단위계획구역 가로분석 대상지 .....	176
[그림 4-4] 행정중심복합도시 개발 연혁 .....	187
[그림 4-5] 행정중심복합도시 1-4생활권 가로분석 대상지 .....	197
[그림 4-6] 충북 진천·음성 혁신도시 계획 수립 연혁 .....	205
[그림 4-7] 마곡 R&D시티 개발계획 수립 연혁 .....	214

[그림 4-8] 마곡 R&D시티 1층 가로활성화 용도 산정 예시도	219
[그림 4-9] 분당신도시와 충북 진천·음성혁신도시 가로 체계	223
[그림 4-10] 충북진천·음성혁신도시와 마곡도시개발지구의 가로체계와 용도지역 현황 비교	224
[그림 4-11] 분당신도시 정자지구와 마곡도시개발지구 가로공간계획 비교	225
[그림 4-12] SEFC 관련 정책 및 가이드라인 (음영: 가로환경 관련사항)	227
[그림 4-13] 가로환경 관련 SEFC 관련 정책 및 가이드라인 주요내용	227
[그림 4-14] ODP의 보행동선계획(Pedestrian Routes)	232
[그림 4-15] ODP의 자전거도로(Bikeways)	233
[그림 4-16] ODP의 가로 위계계획	233
[그림 4-17] SEFC sub-areas	235
[그림 4-18] SEFC Overall Site Plan	235
[그림 4-19] 가로경관 컨셉 플랜	238
[그림 4-20] SEFC 사유지에 대한 공공영역 향상 가이드 대상지역	239
[그림 4-21] 블록계획 예시 (SEFC Example Block Plan)	241
[그림 4-22] SEFC의 개발 후 전경	243
[그림 5-1] 파리시 공유가로 캠페인 이미지	248
[그림 5-2] 보스턴시 통합가로 이미지	248
[그림 5-3] 공공영역과 민간영역의 합으로 이루어지는 가로공간	249
[그림 5-4] ODP의 Figure12: Pedestrian Routes	250
[그림 5-5] 자동차도로 중심의 개발(좌)과 보행활동과 장소를 고려한 개발(우) 비교	251
[그림 5-6] Avenue 중심의 재개발 예시도	252
[그림 5-7] Avenue 주변 개발 잠재력 평가를 위한 토지이용 현황 조사 결과	253
[그림 5-8] 이용수단 및 주변 건축물의 용도, 형태에 따른 가로유형 구분	254
[그림 5-9] 근린상업지역 중심가로(좌)와 주거지역 가로(우) 디자인 지침	255
[그림 5-10] 건축 형태 기준	256
[그림 5-11] 가로유형 분류방안 예시	259
[그림 5-12] 시애틀 교통국의 complete streets 관련 조례와 체크리스트	262

## 제1장 서 론

1. 연구 배경 및 필요성
2. 연구 목적
3. 연구 방법과 범위
4. 선행연구 현황 및 본 연구의 차별성
5. 연구 추진 과정

### 1. 연구 배경 및 필요성

#### 1) 도시계획 방향 변화

□ 지속가능한 개발 개념 대두, 교통수단 다양화, 보행 중요성 강조

국외에서는 20세기 후반부터 단일 용도의 조닝(zoning), 슈퍼 블록(super block), ‘공원 속의 고층건물(tower in the park)’을 지향했던 근대 도시계획(Modernism)이 도시의 교외화를 야기하고 자동차 중심의 삭막한 환경을 만들었으며 지역 공동체를 해체한다는 비판이 제기되었다(Parolek et al., 2008;8). 또한 업무와 거주 공간이 분리되면서 이동 거리와 시간이 늘어나서 연료 소비를 촉진하고 오염을 유발하여 환경을 파괴한다는 비판도 제기되고 있다. 이에 삶의 질을 향상하고 지속가능한 개발(sustainable development) 목표를 달성하기 위해서는 용도를 분리하기 보다는 복합하고, 도시를 확장하기보다는 적절한 도시 규모를 유지하며, 건물과 가로를 분리하기보다 상호 관계를 회복해야 한다는 움직임이 일어나고 있다(Congress of New Urbanism, 2003;155). 특히 북미를 중심으로 다양한 용도와 인구가 공존하는 근린 주구, 보행자와 대중교통 중심의 커뮤니티, 복합적인 토지이용을 추구하는 뉴어바니즘(New Urbanism)이 대두하였다.

우리나라에서도 빠른 성장과 도시화에 대응하기 위해 거주공간과 기반시설을 양적으로 확충하던 시기를 벗어나 삶의 질을 높이고 보다 쾌적한 환경을 가꾸려는 노력이 다각

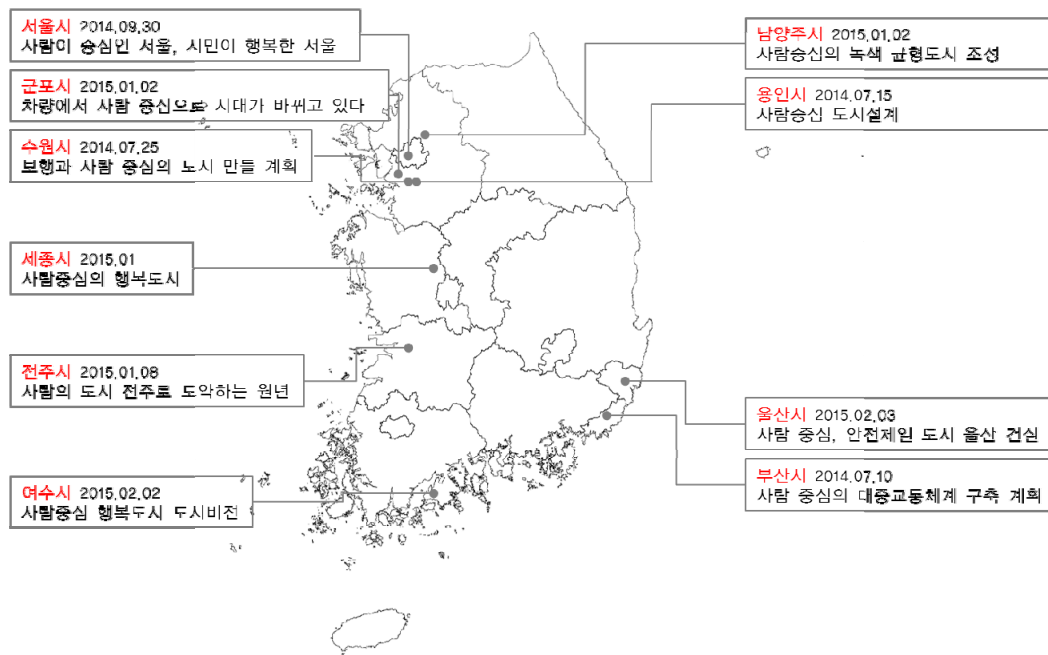
도로 이루어지고 있다. 도시계획과 도시설계 분야에서는 보행, 안전, 친환경, 공동체 등 외형적 성장보다 도시에서 살아가는 ‘사람’의 삶의 질과 연관된 개념들이 강조되고 있다.

## 2) 정부와 지자체의 ‘사람 중심 도시’ 조성 노력

### □ 국정과제로 ‘행복한 생활문화공간 조성’ 정책 추진

현 정부는 ‘국민 행복’을 국정기조로 삼고 있으며, ‘행복한 생활문화공간 조성’을 4대 국정기조 중 하나인 ‘문화융성’을 위한 세부 국정과제로 설정하고 국민들의 일상생활이 이루어지는 장소의 질을 향상시키기 위한 정책을 추진하고 있다. 이 중 국정과제 110번 ‘생태휴식공간 확대 등 행복한 생활문화공간 조성’을 국토교통부 주관 과제로 추진하고 있으며, 휴식과 품격이 있는 도시공간 조성, 생활인프라 확충 계획, 교통약자를 위한 이동환경 개선을 세부 과제로 설정하였다.

### □ 지자체의 '사람 중심' 도시 조성 노력



[그림 1-1] 주요 지자체의 ‘사람 중심 도시’ 비전  
출처: 2014~2015년 시정비전 관련 언론보도 검색 결과

## 2 사람 중심 가로 조성을 위한 도시설계 연구

‘사람 중심’, ‘인간 중심’은 민선 6기 지자체 정책의 핵심 개념이다. 2014~2015년 사이의 언론보도를 분석한 결과, 지자체장들은 사람 중심의 도시재생사업을 추진하고 재난·재해로부터 안전한 도시, 복지도시, 여성친화도시, 녹색 친환경 도시, 보행친화도시를 만드는 것을 시정 목표로 설정하고 관련 정책과 사업을 추진하고 있다. 서울, 부산, 군포, 수원, 전주 등의 지자체들은 ‘차량 중심’ 도시를 ‘사람 중심’ 도시로 바꾸기 위해 교통체계 개편, 대중교통전용도로 조성, 육교 철거, 도로다이어트 등의 사업을 시행하고 있다.

### 3) 도시를 활성화하고 삶의 질을 향상시키는 공간으로서 ‘가로’의 중요성 증가

#### □ 가로는 이동 공간인 동시에 생활 공간

20세기 초반 근대 도시계획에서는 도로를 자동차 이동을 위한 공간으로 인식하여 차량의 원활한 소통을 위해 표준화된 설계 기준을 적용하였으며, 건축물은 가로와 독립적인 개체로 계획하였다. 이후 도시계획 패러다임이 변화하면서 도시를 활성화하고 삶의 질을 향상시키는 공간으로서 ‘가로’가 주목받고 있다.

“도시에서 가로는 가장 중요하며, 가로는 첫 번째 기관(institution)이다. 가로는 공동의 공간(community room)이며, 가로에 면한 벽은 각 대지와 건물 주인이 소유하고 있지만, 도시 구성원 모두가 함께 누린다. 가로의 천장은 하늘이다<sup>1)</sup>.”

— Louis I. Kahn, The Street(1971), www.pps.org, "Reimagining Our Streets as Places: From Transit Routes to Community Roots"(2015.10.24)에서 재인용

제이콥스는 “가로와 보도는 도시의 주요한 공공공간으로서 도시가 생명을 유지하는 데 절대적으로 필요한 장기이며, 도시를 안전하게 유지하는 데에 기여한다.”고 주장하였다(Jane Jacobs, 1961; 53, 54). 뉴어바니즘협회는 “잘 짜여진 가로와 광장은 사람들을 즐겨 걷게 하고, 이웃끼리 알게 하며, 커뮤니티를 보호한다.”(Congress of New Urbanism, 2003; 172)는 점을 강조한다.

#### □ 가로를 ‘사람을 위한 장소(place)’로 조성하기 위한 정책 추진 및 사업 시행

국의 주요 도시에서는 ‘사람을 위한 장소(place)’로서 가로를 조성하기 위한 정책을 추진하고 관련 사업을 시행하고 있다. 네덜란드, 프랑스, 영국 등 유럽 주요 국가에서는

1) Kahn Louis(1971)은 가로는 원래 모두가 공유해야 하는 공간임에도 불구하고 당시에는 가로는 주변 건축물들과 동떨어져서 존재한다고 보았으며, 따라서 ‘가로’가 아닌 ‘도로’만이 남았다고 지적했다.

‘공유 가로(shared street)’ 정책을 추진하고 기존 도로를 자동차뿐 아니라 자전거, 롤러 블레이드 이용자, 보행자가 함께 공존하는 가로로 바꾸는 사업을 추진하고 있다. 시카고, 보스턴, 샌프란시스코, 필라델피아 등 미국 주요 도시에서는 2000년대 초반부터 보행자, 자전거이용자, 대중교통 이용자, 자동차 이용자를 모두 고려하는 ‘통합가로(complete street)<sup>2)</sup>’ 정책을 추진하고 가로설계 매뉴얼과 가이드라인을 수립·적용하고 있다.

국내 도시들도 보행친화형 도시를 지향하며 보행자우선도로 사업 시행, 도로다이어트 등 가로환경을 개선하기 위한 다양한 시책을 추진하고 있다. 서울시는 ‘보행친화도시 서울 비전’을 선포하였으며, 부산시 역시 2014년을 ‘보행친화도시 부산 원년’으로 선포하고 다양한 보행환경 개선 정책을 추진하고 있다. 행정중심복합도시는 보행친화형 행복도시, 대중교통도시를 지향한다.

※ 보행친화도시 서울 비전(박원순 시장, 2013.01.21)

박원순 시장은 ‘보행친화도시 서울’에 대한 정책철학과 구체적인 사업을 아우르는 비전을 발표했다. 서울시는 시내 보행환경에 대한 진단 결과 횡단보도 부재로 인한 무단횡단 위험, 자동차가 점령한 생활도로, 시내 250여 개소의 육교·지하보도, 들쭉날쭉한 보도폭 등의 문제점을 도출하였다. 서울시는 쾌적하고 안전하며 편리하고 이야기가 있는 거리를 만들기 위해 다양한 형태의 보행전용 거리 운영, 보행환경 개선을 병행하는 보행친화구역 조성 등의 사업을 추진하기로 했다.

- 서울시 보도자료 2013.01.23. 도시교통본부

※ 보행친화도시 부산(2014.07.10)

부산시는 자동차에서 사람중심의 도심환경 조성으로 시민 삶의 질 향상과 보행권에 대한 시민의식과 관심에 적극 부응해 2014년을 ‘보행친화도시 부산 원년’으로 선포했다. 부산시는 “어린이 보행전용거리 시행, 보행친화구역 조성, 교통약자 보행환경 개선, 도심보행길 조성 등의 정책을 지속적으로 발굴해 사람중심의 보행문화를 확산시켜 누구나가 걷고 싶은 보행친화도시 부산을 만들어 나가겠다”고 밝혔다.

- 부산시 보도자료 2014.07.10. 교통운영과

#### 4) 가로 중심 도시로 재편하기 위한 도시설계 방향 제시 필요

##### □ 사람 중심 가로를 조성하기 위한 도시설계 변화 필요성 제기

국외 주요 도시에서는 차량 이동을 위한 도로를 사람 중심 가로로 조성하기 위해서

2) 국내 학계에서 ‘complete street’에 대해 기존 자동차 중심의 도로에서 소외되었던 교통약자, 특히 보행자와 자전거 이용자의 통행권 확보를 강조하고, 이들의 안전한 통행을 위한 도로 설계와 시설물을 제공하는 ‘완전도로’ (정경옥·설재훈·박병정, 2011) 또는 ‘통합가로’ (서민호·이윤석, 2012; 이여경·김지수·이정형, 2014) 개념으로 해석하는데, 본 연구에서는 ‘통합가로’ 용어를 사용하였다.



가로설계 매뉴얼과 공공공간 조성 가이드라인을 수립하는 것을 넘어서 도시건축 제도를 전면적으로 개편하려는 경향이 나타나고 있다.

미국에서는 기존 용도지역제와 자동차 중심 교통계획에 대한 대안으로 토지이용계획과 도로계획의 통합, 가로 중심 도시계획 논의가 활발하게 이루어지고 뉴어바니즘 사상에 기초한 형태기반규제(form-based code)로 용도지역제를 대체하거나 전통적 근린개발(TND, Traditional Neighborhood Development) 방식을 도입하고 있다.

“기존의 가로체계와 조닝 법령은 보행 가능한 커뮤니티를 만드는데 커다란 장애물이다.”

— Katz P.(2007), 뉴어바니즘, 커뮤니티 건축을 향하여, 발언, p.14.

유럽의 연구자들은 도시의 주요 간선도로(arterial street)를 사람을 위한 가로로 변화시키는 ARTISTS(지속가능한 가로환경 계획, Arterial Streets Towards Sustainability) 프로젝트에서 ‘이동(link)’뿐 아니라 ‘장소(place)’ 가치를 고려한 평가체계와 새로운 유형 분류 체계를 도입하였다(Svensson, 2004;3)<sup>3)</sup>. 이 프로젝트에서는 새로운 유형 분류에 근거하여 토지이용계획을 세우고 건축물 규제(regulation)를 적용해야 한다고 강조한다.

#### □ 도시설계 방향 재설정 필요

국내에서 일어나는 보행친화와 가로활성화 정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 가로 중심 도시로 재편하기 위한 도시설계 방향을 제시할 필요가 있다. 가로의 물리적 환경 개선 사업에 그치지 말고 도시 가로체계에 대한 전반적인 검토(토지이용계획과 교통계획의 상관관계), 가로의 물리적 구성(가로와 건축물이 만나는 방식), 공간 이용 현황을 분석하여 도시설계 방향을 재설정할 필요가 있다.

## 2. 연구 목적

### 1) "사람 중심 가로" 개념을 정립하고 지향점 설정

- 다양한 이용 주체들이 공존하는 가로(shared street), 사회적 활동이 일어나는 삶의 장소로서의 가로(street as place for people), 인간적인 규모의 가로(human scale)

3) ARTISTS 프로젝트는 영국, 스웨덴, 덴마크, 그리스, 독일, 포르투갈, 벨기에, 스페인 등 유럽연합에 속한 주요 국가 연구자들이 컨소시엄을 이뤄 수행하였다. 임유경·고은정(2009) 내용 참조.

## 2) '사람 중심 가로' 관점에서 국내외 도시설계 제도와 사례 분석

- 국내외 도시설계의 제도·계획·가로현황을 분석하여 도시설계 변화 경향을 파악하고 '사람 중심 가로'를 조성하기 위한 가능성과 한계 도출

## 3) 국내 도시 가로의 변화를 위한 도시설계 기본방향 도출

- 다양한 이용 주체를 함께 고려하여 교통계획 수립 및 도시구조 구상, 기성시가지 정비 시 가로 성격을 고려한 지구 지정, 가로 성격을 구분하여 도시설계 적용, 가로공간에 대한 공공계획 강화, 민간 개발 유도 방안 마련

# 3. 연구 방법과 범위

## 1) 연구 방법

### □ 문헌 조사

- 관련 이론 고찰 및 정책·제도 변화 경향 분석

### □ 기성시가지 정비, 신시가지 개발 도시설계 관련 제도 분석

- 택지개발업무처리지침, 지구단위계획수립지침 등 계획 관련 제도
- 도로법, 도로교통법, 건축법, 보행안전 및 편의증진에 관한 법률 등

### □ 국내 도시설계 사례 분석 및 가로 현황 조사 : 토지이용 측면, 물리적 형태, 이용 현황

- 기성시가지 정비, 신시가지 개발 사례 조사와 분석
- 공부조사 : 도시관리계획, 지구단위계획, 토지특성, 건축물대장 분석
- 도상분석 : 가로 평면 및 단면 분석
- 현장조사 및 통계분석 : 가로 이용 현황, 교통량, 보행량 등

### □ 제도 개선 방향 제시를 위한 해외 사례 검토 및 전문가 의견 수렴

- 해외 사례 검토 : 현지 전문가와 조사원과 협업하여 기성시가지 정비, 신시가지 개발 도시설계 사례 심층 분석 - 일본 동경, 캐나다 밴쿠버 등

## 2) 연구 범위

### □ 내용적 범위

이론 검토 대상은 국내외의 ‘가로’ 논의, 단행본과 연구 문헌을 일차적 대상으로 하되, 도시계획·도시설계 관련 문헌을 대상으로 연구자가 가로를 어떻게 인식하고 어떤 문제점과 개선방향을 제안했는가를 중점적으로 분석한다. 논의의 흐름을 파악하여 ‘사람 중심 가로’ 개념을 도출한다.

국내외 도시설계 사례에서 ‘사람 중심 가로’가 조성되었는가를 분석하고 문제점과 개선방향을 도출하기 위해, 각 사례를 ‘제도 분석’, ‘계획 분석’, ‘가로현황 분석’으로 나누어 진행한다. ‘제도’는 관련 법령과 지침, 가이드라인을 포함하며, ‘계획’은 개발계획·정비계획·지구단위계획 등 법정계획과 비법정계획을 포함한다. 우리나라에서 ‘도시설계’는 1980년 「건축법」 제8조2에 관련 조항이 신설되면서 제도적으로 법제화되었다. 그러나 한국도시설계학회(2012;72)가 지적하는 바와 같이 실무 분야에서 도시설계는 1970년대 도심재개발사업, 국제 행사를 위한 미관 증진 움직임과 함께 이미 시작되었으며, 현재는 기성시가 지 정비와 신시가지 개발 과정에 광범위하게 적용되고 있다.

도시설계가 적용되는 공간적 범위는 디자인거리조성사업과 같은 특정 가로 1개소부터 행정중심복합도시와 혁신도시 등 신도시 전체에 이르기까지 다양한데, 본 연구에서는 일단의 도시 지역을 조성·관리하는 사업 또는 계획 단위에서 분석을 진행하였다.

### □ 분석의 공간적 범위

스펙은 걷기 좋고 매력적인 가로는 가로 자체의 개선으로 이루어지지 않으며, 토지 용도와 교통체계, 건축 등 다양한 층위의 요소들이 어우러져 만드는 종합적인 산물이라는 점을 강조하였다(Speck J, 2012;72~80). 이제까지 가로환경개선 사업 대부분은 특정 가로를 대상으로 추진되었다. 그러나 가로의 보차 공간배분 현황, 용도 입지, 보행 행태, 물리적 환경을 이해하기 위해서는 가로를 둘러싼 주변 지역 전반을 먼저 이해할 필요가 있다.

사람들의 활동이 일어나는 가로의 환경은 공공영역뿐 아니라 가로를 둘러싸는 사적 영역 구성에 따라 그 성격이 결정된다. 본 연구에서 도시설계 분석의 범위는 구역(district) 전체를 포함한다. 구역 전체의 가로체계와 블록 구분, 토지이용계획, 동선계획을 분석하고, 도시설계 구역 내 가로현황 분석에서는 도로와 보도를 포함하는 공공영역뿐

아니라 가로에 면한 필지 및 블록까지 분석 범위에 포함한다.

### 3) 도시설계 사례 분석 대상

#### □ 분석 대상 선정 원칙

분석 대상 선정 원칙은 다음과 같다. 첫째, 공공부문이 주도한 사업과 계획, 즉 도시설계에 의해 의도적인 계획이 이루어진 지역을 대상으로 하였다. 기성시가지 정비 또는 관리를 위한 계획도 포함하였다. 둘째, 기성시가지 정비와 신시가지 개발은 계획 여건과 근거 법령이 상이하므로 구분하여 분석을 진행하였다. 셋째, 시기별 지역 조성 목적과 계획 경향의 변화를 살펴보기 위해 1980년대 초부터 최근에 이르기까지 서로 다른 시기에 이루어진 대표 사례를 선정하였다. 넷째, 가로현황 심층 조사 대상 지역은 유동 인구가 많고 여러 가지 용도가 혼재된 상업지역을 대상으로 하였다.

#### □ 분석 대상지 개요

분석 대상지는 조선시대부터 형성된 서울 도심의 도시환경정비구역인 청진 지구, 토지구획정리사업으로 조성되어 1980년대 초부터 도시설계 대상이었던 서울시 강남역 일대, 1기 신도시인 성남분당지구, 지방 균형 발전을 목적으로 계획된 행정중심복합도시와 충북 진천 혁신도시, 서울시의 새로운 도시개발 사례인 마곡 도시개발사업 지역으로 선정하였다. 각 대상지의 위치 및 지구 지정 년도, 면적은 아래 표와 같다.

[표 1-1] 분석 대상지 개요

구분		위치	지구지정	면적(m <sup>2</sup> ) (인구(인))
기성시가지 정비·관리	청진 도시환경정비구역	서울시 종로구 청진동	1987.02	78,526.2
	서초로지구단위계획 구역	서울시 강남구 서초동	1979.11	503,530
신시가지 개발	성남분당지구 택지개발사업	성남시 분당구	1989.05	19,639,219 (390,320인)
	행정중심복합도시 건설사업	세종특별자치시 건설지역	2005.05	72,908,221 (500,000인)
	충북진천·음성 혁신도시 개발사업	충북 음성군·진천군 일대	2007.03	5,442,827 (41,565인)
	마곡도시개발사업	서울시 마곡	2007.12	3,665,722 (33,683인)

## 4. 선행연구 현황 및 본 연구의 차별성

### 1) 선행연구 현황

#### □ 도시계획 패러다임 변화에 따른 제도 변화 방향 연구

유럽과 북미를 중심으로 지속가능한 개발, 삶의 질 향상, 콤팩트 시티, 보행환경 개선 등 계획 패러다임 변화에 따른 제도 변화 연구가 다수 수행되고 있다.

Talen E.(2012)은 기존 제도가 도시 공간구조 및 물리적 환경 형성에 미친 영향을 분석하여 문제점을 도출하고 뉴어바니즘이 추구하는 가치들을 실현하기 위해서는 토지이용계획, 건축규제 등 관련 제도를 개선해야 한다고 주장하였다. Parolek et al.(2008)은 지자체들이 전통적 조닝에 의해 만들어지는 장소의 질과 성격에 만족하지 못한다고 지적하면서 오늘날의 조닝은 도심부 재생, 보행 중심적인 상권 재생, 스마트 성장, 지속가능성, 특정 지역의 성격과 질적 수준을 보호하는 등의 다양한 목표에 부합해야 한다고 주장하였다. 또한 기존 조닝 시스템에 대한 전면적인 진단을 통해 특정 지역에 건축물의 유형과 규모를 제시하는 방식인 형태기반규제(form-based codes) 도입 필요성을 제시하였다.

#### □ 가로 정책 변화에 따른 제도 개선 방향 연구

국외에서는 ‘삶이 있는 가로(livable street)’, ‘공유 가로(shared street)’, ‘통합가로(complete street)’ 개념에 기반한 가로 정책을 추진하면서 방법론, 제도화 관련 연구가 활발하게 이루어지고 있다.

가로공간에 대한 연구를 지속적으로 수행하고 있는 Marshall S.(2011)은 도시설계의 새로운 아젠다를 실현하기 위해서 도시계획(planning)과 건축규제(coding) 관계 정립, 상호 소통하는 도시계획(interlocking urbanism), 가로 기반 조닝(street-based urbanism) 도입이 필요하다고 주장하였다. ARTISTS 프로젝트에서는 ‘이동’의 효율성과 ‘장소’로서의 가치를 복합적으로 고려한 가로유형 분류체계, 가로환경 평가, 가로환경 개선 연구를 지속적으로 수행하고 있다.

국내 가로 연구는 1980년대부터 시작되었으나, 2000년 이후 가로경관, 보행환경, 가로활성화 연구가 급속하게 증가하였다. 제도 연구는 기성시가지 가로환경 개선을 위한 ‘환경정비형 지구단위계획’ 등의 관리계획 연구(강준모·박현신, 2010 외), 건축 차원에서 공

공성을 증진시키기 위한 제도 개선 방안을 제안하는 연구(정석,1997)가 이루어졌다.

[표 1-2] 국내의 가로 연구방향 구분(\*1980년대~2013년까지 연구 대상, auric 문헌 검색)

분류			공간범위		
			가로공간	건축물	외부공간 · 시설물
경관	계획/지침		가로계획/설계/색채조화	가로변건축물/입면/색채	
			가로경관개선사업 과정	전통가로경관/중소도시	
			디자인 지침(가이드라인)		
	관리		이미지개선	외부색채/외부디자인	가로시설물
	분석/평가	현황 (영향, 인식, 이미지 등)	사업가로 경관인식	환경조형물 등의 이미지	
		사후평가(사업 등)	경관개선사업		
이용자		이용자디자인평가(PDE)			
보행환경	계획/정비		보행특성/보행전용가로		옥외광고물정비
			시범가로조성사업의 보행자공간		
	분석/평가	현황(이미지 등)	보행네트워크/서비스질 평가		
			보행시간-소비패턴에 미치는 영향		
			이용자 행위-구매 유형		
		사후평가	만족요인분석		
		평가지표개발	보행환경요소 지표화		
활성화 · 재생	대상	가로	보행가로/특화거리	보행가로는 전면공간의 연계를 통한 활성화	패턴언어
		상업지역 내 가로	근린상업/상업가로		
			현황분석/요인연구		
		주거지역 내 가로	커뮤니티 및 근린재생		
			생활가로조성		
		기성시가지	가로 및 상권 활성화	보존적 재생	
			정비프로세스		
			색채평가/만족도분석/상점가 이미지		
제도	지구단위계획	계획	가로경관형성/물리적규제요소/가로경관조성		
		(가로)환경정비형			
계					393 편

최근 국내에서 특별가로구역 제도가 도입되고 미국에서는 통합가로 정책이 추진되면서 가로공간 관리를 위한 법제도 연구가 다수 수행되고 있다. 이여경·김지수·이정형(2014)은 미국 통합가로 정책 및 디자인가이드라인 분석을 바탕으로 보행자 중심의 가로환경 조성을 위한 가로관리체계를 연구하였으며, 김혜련·김지수·이정형(2014)은 한국 가로경관 관리를 위한 법제도 현황을 분석하였다. 한상진(2014)은 ARTISTS의 Link & Place 설계기법을 소개하고 국내 도입 가능성을 검토하였다.

#### □ 도시 가로 적주성(livability) 향상 관련 연구

서민호·정진규(2012)는 도시 가로 및 적주성 관련 이론, 문헌 검토 및 설문조사, 도시가로의 현황 및 실태조사를 바탕으로 정책적 시사점을 도출하여 적주성 개념 도입의 원칙과 전략, 정책방향을 파악하는 연구를 수행하였다. 이를 통해 도시 가로와 관련된 계획수립이나 정책 추진에 있어 고려할 적주성 도입 원칙을 제시하였다.

김정석·이경환·서민호(2014)는 생활도로의 개념 정리, 생활도로의 현황 및 실태조사, 국내·외 사례조사를 바탕으로 현재 생활도로의 문제점을 도출하여 생활도로 재생방향을 도출, 대상지를 선정하여 재생추진과정과 설계방법론 적용 및 효과평가를 하는 연구를 수행하였다. 이를 통해 생활도로 재생추진 과정 및 설계방법론을 적용한 재생방안, 제도적 기반의 필요성을 제시하였다.

#### □ 건축도시공간연구소 내 선행연구

건축도시공간연구소에서는 「가로단위 공간관리 수단으로서의 특별가로구역 연구(임유경·이진민, 2013)」, 「상업가로 활성화를 위한 도시설계 방안 연구(오성훈·진현영, 2012)」, 「보행중심도시 조성정책 및 제도 연구(오성훈·서선영, 2013)」, 「상업가로변 건축물 저층부 및 전면공간의 합리적 이용을 위한 제도 개선 연구(임유경·오성훈·임강륜, 2014)」 등 가로환경 개선 및 관련 제도 합리화를 위한 연구를 지속적으로 수행해 오고 있다.

특별가로구역 연구에서는 「건축법」에 신설된 ‘특별가로구역’제도의 적용 대상을 설정하고 실효성을 예측하였으며, 상업가로 연구에서는 테라스와 매대 등 건축물 전면공간과 보도의 상업적 이용을 제도화할 것을 제안하였다. 보행중심도시 연구에서는 보행 관련 정책과 제도를 전반적으로 검토하여 향후 정책 추진 기본방향을 제시하였다.

## 2) 선행연구와의 차별성

이 연구는 선행 연구들의 연속선상에서 기획되었다. 기존 제도 연구가 내용적 측면에서는 특정 제도의 실효성 검증(특별가로구역), 공간적 범위에서는 가로공간(공공영역), 연구 대상은 특정 가로에서의 이용 행태 고찰(상업가로 전면공간)에 초점이 맞춰져 있던 것에 반해, 본 연구는 ‘사람 중심 가로’개념을 정립하고 정책적 지향점을 설정한 후(**지향점 설정**), 공공영역뿐 아니라 가로의 성격을 결정하는 사적 영역을 분석 대상에 포함하고(**공간적 범위**), 가로에 면한 필지·블록의 토지이용과 공간구성 관련 도시설계 제도와 현황을 고찰하여 ‘사람 중심 가로’조성을 위한 도시설계 기본방향을 도출한다는 점에서 차별성을 갖는다(**내용적 범위**).

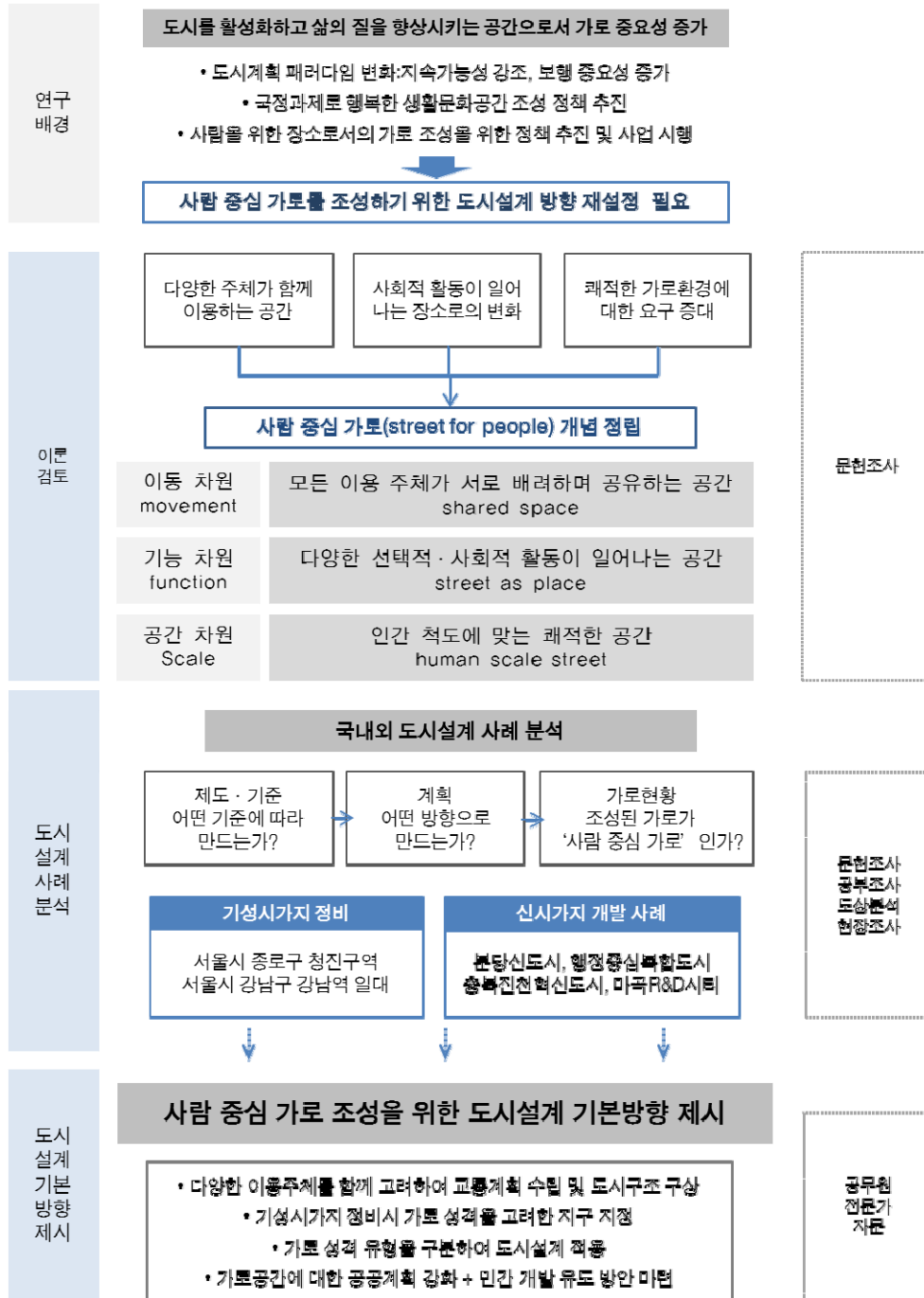
[표 1-3] 주요 선행연구 및 본 연구와의 차별성

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구개요	연구방법	주요 연구내용
주 요 선행 연구	1 -Avenues or Arterials:The Struggle to Change Street Building Practices in Toronto, Canada -저자(년도):Hess P.(2009) -연구목적:보행환경 개선정책 추진과정의 행정적·제도적 한계 분석	-가로 조성 관련 제도 분석 -사례 연구	-가로 조성 관련 제도·행정조직 분석 -보행환경 개선 정책 추진 과정에서의 행정적·제도적 한계 분석 -정책의 효율적 추진을 위한 가로조성에 적용되는 제도 개선방향 제시 : 가로유형 분류, 계획 및 조닝 등
	2 -Design for Healthy Communities:The potential of Form-based codes to Create Walkable urban street -저자(년도):Gail Hansen(2014) -연구목적:걷기좋은 도시가로 형성을 위한 FBC 잠재력 연구	-가로 현황 조사 (imageability, complexity, human scale, enclosure, transparency 기준) -형태기반규제 적용 가로 평가	-걷고싶은 가로 현황 조사 -형태기반규제 평가 -걷고싶은 가로 현황과 형태기반규제와의 관계 분석을 통해 형태기반규제의 효용성 검증
	3 -Form-Based Codes : A Guide for Planners, Urban Designers, Municipalities, and Developers -저자(년도) : Parolek et al.(2008) -목적 : 형태기반규제의 원칙, 구성요소와 절차, 대표사례를 제시하여 규제 이해도모	-문헌연구 -비교역사분석 -사례 연구	-형태기반규제 도입 배경 : 조닝의 역사적 변천 및 새로운 접근방식 필요성 제시 -형태기반규제의 구성요소 -형태기반규제 적용 절차 -사례 제시



구 분	선행연구와의 차별성		
	연구개요	연구방법	주요 연구내용
본 연 구	4 <ul style="list-style-type: none"> <li>-가로단위 공간관리 수단으로서 특별가로구역 연구</li> <li>-저자(년도):임유경 · 이진민(2013)</li> <li>-연구목적:특별가로구역 제도 도입에 따른 실행방안 도출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-문헌조사</li> <li>-도상분석 및 공부조사</li> <li>-통계분석</li> <li>-대상지 주민 인식조사</li> <li>-규제 개선안에 대한 시뮬레이션</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-특별가로구역 개념 확립 및 제도 운영방향 설정</li> <li>-가로유형별 문제점개선방향 도출</li> <li>-가로유형별 형태관리계획 및 특례 적용방안 제시</li> <li>-특별가로구역제도 실행방안 제시</li> </ul>
	5 <ul style="list-style-type: none"> <li>-보행중심도시 조성 정책 및 제도 연구</li> <li>-저자(년도):오성훈 · 서선영(2013)</li> <li>-연구목적:만족도 높은 보행환경을 조성하는 절차적인 참고점 도출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-문헌조사</li> <li>-사례 및 현황 조사</li> <li>-설문조사</li> <li>-자문회의,인터뷰</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-보행행태 현황 및 만족도, 보행수요에 대한 조사분석</li> <li>-보행환경의 물리적 현황에 대한 조사분석</li> <li>-보행중심도시의 개념 및 요소 도출</li> <li>-보행중심도시 조성방안 제시</li> </ul>
	6 <ul style="list-style-type: none"> <li>-보행자 중심의 가로환경 조성을 위한 가로관리체계에 관한 연구 -미국 통합가로 정책 및 디자인가이드 라인을 중심으로-</li> <li>-저자(년도):이여경 · 김지수 · 이정형(2014)</li> <li>-연구목적:통합적 가로공간 관리체계 구축을 위해 통합가로 정책 및 제도를 분석하여 시사점 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-이론고찰</li> <li>-제도분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-이론적 고찰:가로공간 내 보행자의 위상 변화, 국내 가로공간관리제도 및 정책의 문제점 고찰</li> <li>-가로공간 관리체계 사례분석</li> <li>-국내 적용 가능성과 한계 제시</li> </ul>
	7 <ul style="list-style-type: none"> <li>-도시 가로의 적주성(livability) 도입방안 연구</li> <li>-저자(년도):서민호 · 정진규(2012)</li> <li>-연구목적: 도시가로의 적주성 개념화, 주요 도시 가로에 대한 적주성 실태판단, 시사점 도출, 적주성 도입과 관련된 정책 추진방향 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-문헌과 사례검토</li> <li>-전문가 조사 및 자문</li> <li>-현장 및 이용자 의식조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- '도시가로의 적주성' 해석</li> <li>-국내 주요 가로 적주성 현황 조사 및 설문조사</li> <li>-국외 도시가로 적주성 개선사례 검토</li> <li>-도시가로의 적주성 도입방안 도출</li> </ul>
	8 <ul style="list-style-type: none"> <li>-사람 중심의 생활도로 재생방안</li> <li>-저자(년도):김경석 · 이경환 · 서민호(2014)</li> <li>-연구목적: 생활도로 개념정립, 생활도로 실태와 시사점 도출, 생활도로 재생 설계방법론 정립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-사례 및 현황조사</li> <li>-제도분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- '생활도로' 개념 정립</li> <li>-생활도로 현황 조사</li> <li>-국내·외 사례분석 및 시사점 도출</li> <li>-생활도로 재생 기법 및 대안제시</li> <li>-생활도로 설계 방법론 정립 및 적용</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-사람 중심 가로 조성을 위한 도시설계 연구</li> <li>-연구목적: 사람 중심 가로 개념 정립, 기존 도시설계 문제점 및 향후 개선 방향 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-문헌조사</li> <li>-현황조사</li> <li>-제도분석</li> <li>-해외사례 분석</li> <li>-전문가 의견수렴을 위한 자문회의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- '사람 중심 가로' 개념 정립</li> <li>-국내 주요 도시 주·보조간선 가로 현황 조사 및 적용 제도 분석</li> <li>-국외 가로 중심 도시설계 사례 분석</li> <li>-사람 중심 가로 조성을 위한 도시설계 방향 도출</li> </ul>

## 5. 연구 추진 과정



[그림 1-2] 연구흐름도

## 제2장 이론 검토와 ‘사람 중심 가로’ 개념 정립

1. 문헌 조사 개요
2. 국외 가로 논의의 흐름
3. 국내 가로 논의의 흐름
4. 국내외 가로 논의의 흐름 종합
5. ‘사람 중심 가로’ 개념 정립
6. 연구 질문과 분석틀

### 1. 문헌 조사 개요

가로는 기본적으로 사람 또는 탈 것의 ‘이동’을 위한 공간이다. 이동을 위한 최소한의 폭이 확보되어야 하며, 사람들은 가로로 이동하여 대지에 접근할 수 있어야 한다. 이동을 위한 공간을 확보하기 위해서 가로변 건축 행위를 제어하는 공공 규제가 만들어졌고, 개별 대지에 효과적으로 접근할 수 있는 도시 구조를 구상하기 위해 도시계획이 이루어진다. 가로는 공공계획과 도시설계의 핵심이다. 코스토프(Kostof, 2011;189)는 리퀴트(Rykwert J.)를 인용하여 ‘길이란 제도화된 인간의 움직임이며, 제도화된 인간의 교류’이기 때문에 “길의 역사는 그릇과 그릇에 담기는 내용에 관한 것이다”라고 말한다. 도시 가로를 바라보는 인식과 계획의 주안점은 시대의 정치·경제·사회적 여건이 변화하면서 끊임 없이 변화했다. 특히 사람의 주 이동 수단이 변화하면서 가로의 성격도 바뀌었으며, 관련 제도와 계획도 변해왔다.

본 장에서는 자동차 도입으로 가로계획에 큰 변화가 일어난 20세기 이후 도시 가로에 대한 주요 논의의 흐름을 살펴서 변화 양상을 파악하고<sup>4)</sup> ‘사람 중심 가로’ 개념을 정립하고자 한다. 이를 위해 국내외에서 가로에 대한 논의를 담고 있는 도시계획 및 도시설계 대표 문헌을 대상으로, 저자가 언급한 도시 가로의 문제점과 바람직한 가로상을 시대로 별로 분석하여 논의들 사이의 인과 관계와 영향 관계를 살펴보고자 한다.

4) 2장의 문헌 조사는 외부연구진 서한림 서울대학교 공학연구소 연구원의 원고를 바탕으로 재정리하였다.

## 2. 국외 가로 논의의 흐름

### 1) 19세기 후반-20세기 초 : 다양한 가로계획 개념의 등장과 충돌

□ 공공에 의해 통제되고 조직되는 가로(The city beautiful movement, 1893 ;Public Health Act of 1875, England)

19세기 후반, 산업혁명을 거친 유럽의 대도시에서는 지나친 인구밀집으로 인한 환경 악화가 심각한 사회 문제로 대두되었다. 대다수 도시 근린 가로들은 가로폭에 비해 건물 높이가 높아 늘 어두운 그림자로 덮여 있었고, 넘치는 사람들과 제대로 처리되지 못한 오물이 뒤섞여, 도시의 질병이자 시급한 환경 개선 대상으로 인식되었다. 이에 공공은 법과 제도로 이러한 환경을 개선하고자 하였고, 대표적으로 영국 런던은 1875년 공중위생법(Public Health Act)에 가로 건설기준(By-Law)을 신설하여, 환기와 일조량 등 기본적인 환경의 질을 갖추고 있으며 통행할 수 있는 폭을 지닌 가로를 만들도록 하였다.



[그림 2-1] 건설기준(By-law)에 따라 만들어진 런던 거리

출처: Michael Southworth and Eran Ben-Joseph (2003;47)

이러한 가로들은 기존 도시주민들의 요구를 수용하거나 기존 도시조직을 따르지 않은 채, 지형이나 수목 등 장소 특성에 관계없이 매우 길고 곧으며, 평행한 가로들이 반복되는 단조로운 그리드 형태로 만들어졌다. 가로에 면한 건물들은 대개 2-3층 규모의 벽

돌로 지은 로우하우스(row-house)로 통일되었으나, 벽돌벽에 다른 색을 칠하거나 돌출된 창(Bay window), 가로수 등을 활용하여 블록별로 특색을 부여하고자 하였다. 이 법에 따라 조성된 가로는 그 폭이 40-50feet(12.2-15.25m)로, 이는 근린 가로의 표준이 되어 지금까지도 사용되고 있다. 이 당시 공공이 생각한 가로란 ‘법적 원칙에 따라 만들어지는 통행과 보건 위생을 위한 기능적 공간’이었다.

또한 19세기 중반, 프랑스 파리는 오스만의 지휘 아래, 시민들을 효과적으로 통제하고 권력을 과시하기 위한 수단으로서, 기존 도심의 작은 블록과 가로를 철거 재개발하여 도시 주요 건축물들을 직선으로 연결하는 광로를 만들고 가로변 건물들의 높이와 형태를 통일시켜 도시에 시각적, 기능적 상징성을 부여하였다. 정부 차원에서 도시경관을 통제하고 관리하여 기념비적인 도시를 만들어내려는 이러한 흐름은 20세기 초, ‘도시미화운동(The city beautiful movement)’에 영향을 미쳐 시카고, 베를린, 모스크바와 같은 도시 구조 개선에 적용되었다<sup>5)</sup>.

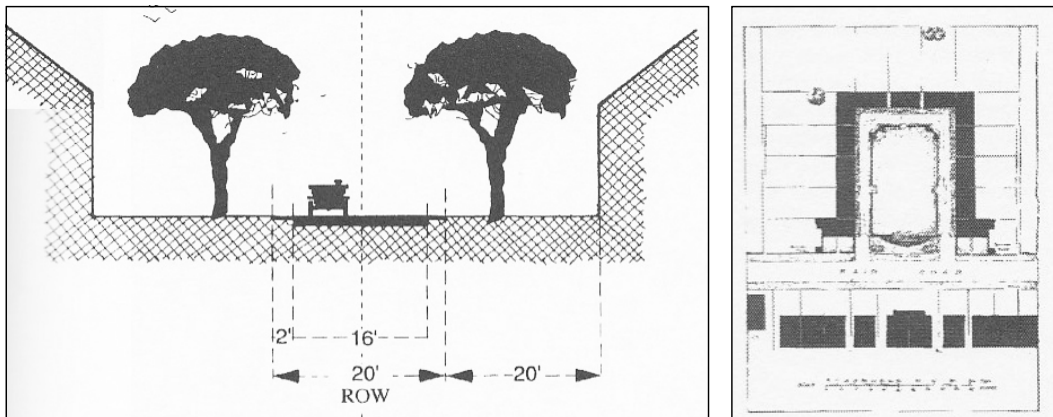
#### □ 거주민의 삶을 인간적 척도에 담아내는 가로(R. Unwin, B.Parker and E. Howard)

런던의 공중위생법은 가로의 위생과 기능을 개선하는데 기여하였지만, 각 도시의 풍경을 단조롭게 만들고 다소 비인간적인 도시경관을 만들었다. 또, 오스만의 파리개조사업과 같은 도시 재정비 방식은 그 폭력성과 경직된 형태가 비판의 대상이 되었다. 이에 반발한 언윈(R. Unwin)이나 파커(B. Parker)와 같은 일부 도시설계가들을 중심으로, 대안적 형태의 근린과 가로를 만들고자 하는 움직임이 형성되었다. 이들은 지폐(C. Sitte)와 하워드(E. Howard)의 이론에 큰 영향을 받았는데, 시간의 흐름에 따라 많은 사람들의 누적된 행태와 다양한 요소의 영향을 받아 유기적으로 형성된 중세도시 가로들이, 기하학적으로 만들어진 정형적인 도시형태에 비해 인간적 척도와 영감을 가지고 있다고 보았다. 또한, 가로의 물리적 형태와 건물 레이아웃이 사회적 행태와 커뮤니티의 삶의 질에 직접적으로 영향을 미치므로, 도시계획과 가로의 설계가 이상적 커뮤니티 활동을 지원할 수 있도록 세심하게 배려함으로써 이상적인 사회를 구축할 수 있다고 보았다.

이들은 새로 조성될 신규 주거지(Hampstead Garden Suburb, London, England)의 이상적 이미지를 전통적 시골마을 커뮤니티의 아늑한 물리적 형태에서 찾을 수 있다고 생각하고, 기존 녹지와 수목들, 다양한 건축유형과 비정형적 가로패턴을 활용하여 이를

5) 피터 홀(1988), 「내일의 도시」, 임창호 역, 한울, p.210.

구현하고자 하였다. 근린 가로에 통과도로를 억제하고 보행자의 통행이 우선되는 쿨데삭(Cul-de-sac) 가로 시스템을 도입했고, 쿨데삭 끝에는 거주자를 위한 소규모 공공정원을 두었으며, 가로폭은 3.6-4.9m로 줄여 거주자에게 개인적 친밀감과 소속감, 정주감을 줄 수 있는 아늑한 공간을 형성하고자 하였다. 쿨데삭의 끝은 언제나 다른 가로와 연결하여 보행자 네트워크를 해치지 않도록 하였다. 또한, 가로 길이가 152m를 넘지 않도록 제한하였고, 가로변 건물의 기능에 따라 가로폭과 레이아웃에 변화를 주었으며, 건물과 가로 사이 공간에 낮은 벽이나 담장, 수목, 대문 등을 배치하여 보행자 입장에서 다양하고도 흥미로운 경관을 경험할 수 있도록 배려했다. 이들은 차보다 보행자를 먼저 배려하고, 걸을 때 흥미로운 경관을 제공하며, 거주자들에게 소속감을 느끼게 하거나 형성시킬 수 있는 가로를 지향하였다. 햄스테드의 가로설계는 후대의 도시설계가나 공공에 많은 영향을 주어, 주거지 계획의 프로토타입으로 활용되기도 하였다.



[그림 2-2] 햄스테드의 가로단면과 쿨데삭(Cul-de-Sac) 구조  
출처: Michael Southworth and Eran Ben-Joseph (2003;53,55)

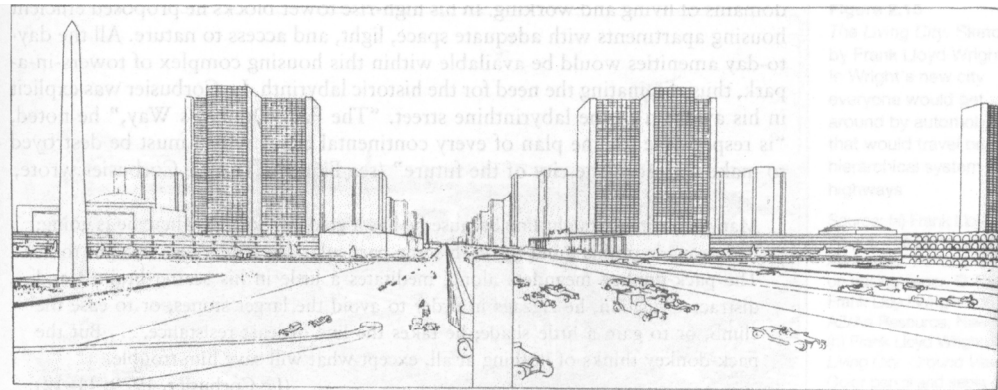
## 2) 20세기 초 : 통행을 위한 기관으로서 가로, 기능별로 분리된 가로

- 도시계획(Le Corbusier, 1925)

르 꼬르뷔지에는 20세기 초, 극심한 과밀화로 인한 혼잡하고 오염된 도시환경 문제와 산업화와 대량생산, 자동차 교통의 대두 등 새로운 기술문명의 출현을 동시에 목격하였다. 그는 기존 도시조직이 새로운 인류의 생활방식을 담기에 적합하지 않다고 생각하였다. 그가 생각한 새로운 인간이란 ‘기계적 정밀성과 합리적 태도를 지녔으며, 적극적으로

미래의 변화를 받아들이며, 질서를 만들고 그것을 지키는 사람'이다. 그는 이상적인 인간관을 가장 잘 표현한 도시는 순수한 기하학적 질서를 담은, 직선과 직각으로 이루어진 도시라고 생각하였다. 이에 옛 중세도시에 남아있는 '굽은 길은 당나귀의 길이며, 곧은 길은 사람의 길'이라고 말하며, 곧은 길이 건강하고, 활동적이며, 고귀함을 나타낸다고 보았고, 옛 로마시대 도시나 미국 등 신대륙에 건설된 격자형 가로를 바람직한 모델로 생각했다.

그의 주장은 당시 발표된 수많은 도시 통계자료에 근거하여 구체화되었다. 특히 그는 파리와 같은 대도시 도심에 많은 사무실이 밀집하고 있으며 교통량이 폭발적으로 늘어나는 현상에 주목하였다. 그는 '속도'란 사회의 진보를 나타내는 대표적인 지표라고 설명하면서<sup>6)</sup>, 대도시의 오래된 가로를 자동차의 통행을 저해하는(평균속도 16km/h) 문제 요소로 지적하였다. 이를 근거로, 기존 대도시 도심의 오래된 가로의 2/3를 제거하고, 새로운 도로를 만들기 위해 도심부를 정비해야 한다고 주장하였다<sup>7)</sup>.



[그림 2-3] 빛나는 도시(Ville Radieuse) 투시도  
출처: Le Corbusier (1925;250)

그는 도시지역이란, 도시, 근교에서 일하며 거주하는 사람들을 중심으로 한 전원도시, 그리고 그 사이에 그린벨트와 같은 보존지구로 이루어져야 한다고 생각했다. 그리고 도심은 도심거주자 및 전원도시에 거주하며 도심으로 출퇴근하는 사람들의 통근 교통을 고려하여 계획되어야 한다고 보았다. 그는 도시계획에 대한 핵심 원칙을 다음과 같은 4가지 공리로 제시하였다<sup>8)</sup>.

6) Le Corbusier(2003), Urbanisme, [정성현 역, 「도시계획」, 동녘,(원서출판 1925)], p.121.

7) 상계서, p.122.

8) Le Corbusier(2003), 전계서, pp.105-106.

“ 1)교통상의 요구에 대응하기 위해 도시 중심부의 혼잡을 완화할 것; 2)사업상 필요한 만남을 실현하기 위해 도시 중심부의 밀도를 높일 것; 3)교통수단을 늘릴 것, 즉 현대 수송 수단인 지하철이나 자동차, 전차, 비행기에 대해 아무런 효과가 없는 것으로 드러난 오늘날 도로의 개념을 완전히 변화시킬 것; 4)충분한 위생과 적절한 정숙을 유지하기 위한 유일한 수단으로서 식수 면적을 늘릴 것<sup>9)</sup>”.

이러한 공리가 적용된 이상도시의 안은, 400m마다 가로가 교차하여 슈퍼블록을 형성하고, 빠른 자동차 통행을 위해 폭 40m의 고가도로가 동서남북축으로 건설되며, 도심지 사무용 건물은 60층 고층으로, 주거지 건물은 5-6층 높이, 200,400,600m 간격으로 세워지고, 나머지 대지는 녹지로 채워진 고밀도 도시였다. 그는 교통수단을 현대 생활과 분리될 수 없는 기본 요소로 보았고, 이에 가로는 교통의 효율적 이동을 담보하고, 모든 설비 배관들이 집적되는 ‘통행용 기계이자 통행순환 유기체적 기관’이라 설명하였다. 또한 그는 가로를 통행하는 교통의 종류를 통행의 성격과 속도, 목적지에 의해 분류하고, 화물차와 지하철은 가로의 지하 가로, 도심 목적지 차량과 지하철 개찰구는 지표면의 가로, 고속 통과차량은 고가도로로 배분하였다.

그가 도로 교차 간격으로 제시한 400m는 지하철이나 버스 두 정거장 간격으로 차량 속도를 담보하며 보행자가 저항 없이 걸을 수 있는 최대 길이에 의거하여 산정되었다. 그는 이를 도로의 일반적 간격이자 도시 거리의 표준단위로 삼았다. 그는 건물 역시 대량생산에 의해 표준화된 규격으로 만들어져야 한다고 생각했으며, 이에 건물 1층 부분을 필로티로 지면과 분리하여 지면의 조건에 구애받지 않는 작업이 가능하도록 고안하였다.

그의 계획에서 가로는 더 이상 건물들로 위요된 ‘공간’이나 사람들의 삶을 담은 생활 ‘장소’가 아니라, 교통수단의 통행을 위한 효율적인 ‘통로’이다. 그의 계획안에서 건물들은 가로와 분리되어 일정한 간격을 두고 녹지위에 배치되므로 가로의 성격을 만들어내는 데 영향을 미치지 못한다. 또한 그는 주거용 건물을 일렬로 배치하지 않고 요철을 만듦으로써 경관의 변화를 형성하고자 의도하였지만, 표준화된 규격으로 생산되는 건물들은 그 유사성으로 인해 가로 경관의 차별화에 기여하기 어렵다. 또한 똑같은 폭과 직교로만 이루어진 가로체계도 단조로운 가로를 만드는 데 일조할 것으로 예상된다. 이는 꼬르뷔제의 계획과 사상에 영향을 받아 만들어진 수많은 현대 도시들에서 발견되는 부정적 결과

---

9) 전게서.



이기도 하다. 그러나 이 계획안은 그 당시 수많은 젊은 건축가들과 빠른 도시 건설을 위한 효율적 시스템을 필요로 했던 각국 관료들을 매료시켰으며, 이에 세계대전 이후 30여 년간 전 세계 도시 및 주거지 건설에 지대한 영향을 미쳤다. 파리 도심부를 대상으로 한 그의 계획안은 실현되지 않았으나, 고가도로, 수퍼블록, 녹지위에 자유롭게 배치된 고층건물 등 대표적인 물리적 환경요인은 세계 여러 도시에서 부분적으로 차용되어 다양한 단위로 실현되었다.

현재 유럽 등 대다수 서구 국가의 도시들에서는, 더 이상 르꼬르뷔제가 주장했던 것과 같은 대규모 고층형 아파트는 지어지지 않지만, 우리나라에서는 여전히 아파트 단지 건설을 통해 ‘녹지 위의 자유로운 건물(tower in the park)’이라는 그의 계획 개념이 실현되고 있다.

- 근린주구론(Perry, C. 1929)

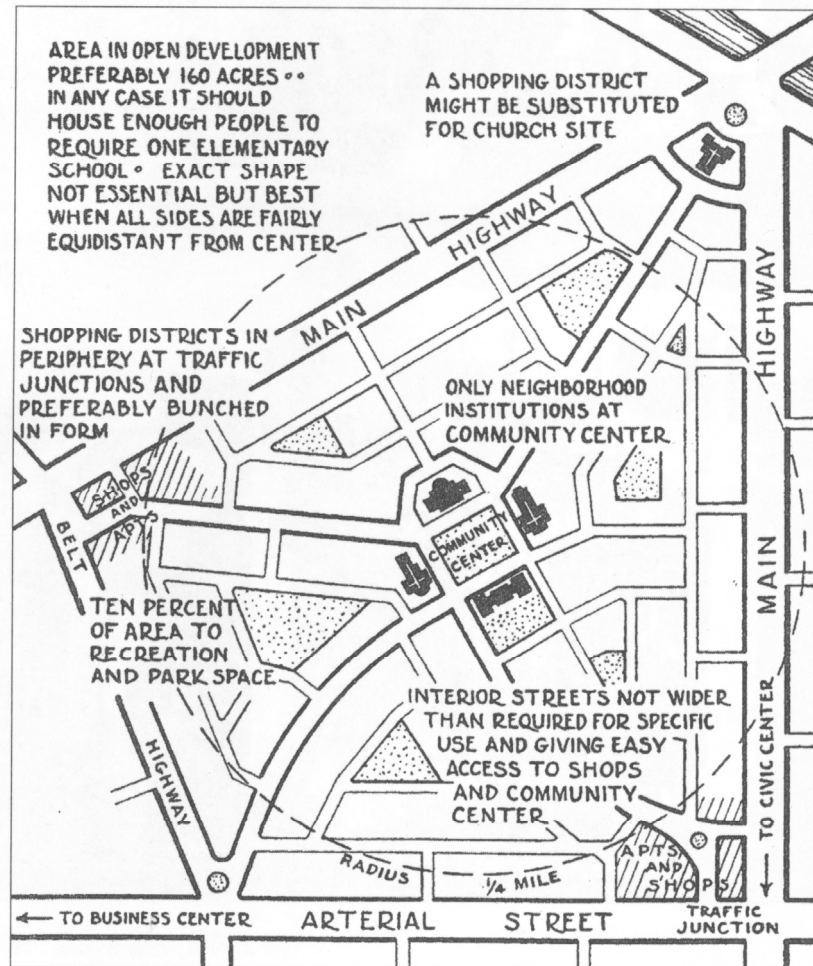
한편, 미국 뉴욕의 지역사회 계획가였던 클라런스 페리는 20세기 초, 영국의 언윈과 파커의 계획 개념에 간접적인 영향을 받아<sup>10)</sup>, 이상적인 ‘근린’의 규모와 조성원칙을 주장하였다. 그는 자동차의 무분별한 통행이 근린 내 보행자들의 안전에 위협이 되며, 근린 형태가 커뮤니티와 사람들의 삶의 질에 많은 영향을 미친다는 판단 아래, 사람들이 안전하게 걸어서 생활할 수 있고, 주민들의 소속감과 결집력이 강화될 수 있는 근린 형태를 제안하였다. 자세한 원칙은 다음과 같다.

1)규모: 근린의 규모는 일반적으로 하나의 초등학교를 지원할 수 있는 정도이며, 실제 면적은 인구 밀도에 따라 결정된다; 2) 경계: 근린은 간선가로에 의해 구분되며, 간선 가로는 통과교통의 교통량을 수용할 수 있도록 충분한 폭으로 계획한다; 3)오픈 스페이스: 작은 공원과 여가 공간 시스템은 근린의 요구를 만족시켜야 한다; 4)공공부지: 학교와 다른 공공기관은 근린 중심부에 통합적으로 배치한다; 5)근린상업시설: 하나 이상의 상업 구역은 근린 인구 규모에 적정하게 제공되어야 하며, 대중교통 결절점이나 다른 근린과 접점을 이루는 근린 코너에 배치한다; 6)내부 교통 체계: 통과교통은 배제하고 근린내부의 교통 흐름을 원활히 할 수 있도록 설계한다<sup>11)</sup>.

10) Peter Hall(2005), Cities of Tomorrow, [임창호 역, 「내일의 도시」, 한울 (원서출판1988)], p.153.

11) Perry, C(1929), 「The Neighborhood Unit」, Routledge, pp.34-35.

그는 가로를 계획할 때 자동차 통행이 방해받지 않도록 해야 하지만, 동시에 사람들이 머물 수 있는 가로가 되어야 한다고 주장했고, 이것이 변하지 않는 가로의 기본적인 성격이라고 생각했다<sup>12)</sup>. 그는 아무리 자동차 통행이 발달해도 사람들의 여가 활동이나 보행은 계속될 것이며, 특히 어린이의 통행은 대부분 보행으로 이루어질 것이라 예상하였다. 이에 그는 간선도로는 통과교통을 수용하고 다른 도시와 연결되는 역할을 감당하므로 격자형태로 계획되어야 하지만, 내부 가로는 통과교통을 배제하고 보행자들의 통행을 고려하기 위하여 내부 지향적인 형태를 띌 수 있다고 보았다.



[그림 2-4] 페리의 근린주구 개념  
출처: Perry, C.A. (1929:38)

12) Perry, C(1929), 「The Neighborhood Unit」, Routledge, p.84.

### 3) 1960-70년대 : 가로, 다양한 삶의 공간으로 회귀

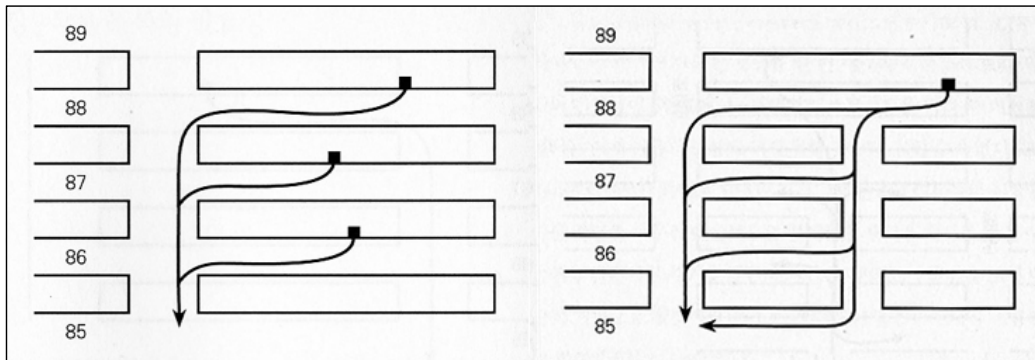
1960-70년대 서구에서는 도심에서 교외로의 인구이동이 가속화되었고, 자동차 보급과 교외 팽창으로 등장한 쇼핑몰이 도심 소매업의 몰락을 불러왔다. 도심지는 재개발과 고속도로 건설로 오래된 건물들과 도시조직이 사라지고 고층건물로 채워졌다. 정치·사회적으로도 이 시기에는 많은 격변이 일어났다. 거리에는 모더니즘에 의한 도시개발계획에 반대하는 시민단체들의 시위가 늘었고, 68혁명으로 대표되는 청년 혁명, 반전 시위, 원전 반대 시위, 인권 운동과 함께 공공공간의 사용권 쟁취 투쟁도 일어났다. 시민들의 정치·사회적 투쟁의 열기는 건축가와 도시설계가들에게 일반 시민들의 필요를 반영한 설계가 필요하다는 인식을 확신시켰다. 한편, 미국을 중심으로 1960-70년대에 확산된 교외지구는 용도지구제에 의해 주거와 다른 용도가 완전히 분리되어, 베드타운이라 불리는 단조로운 주거공간을 양산해냈으며, 거의 모든 근린 내 이동이 자동차를 중심으로 이루어지기 시작했다. 통과교통을 피하고 프라이버시를 지키기 위해 쿨데삭(Cul-de-sac) 형태를 도입한 주거지 가로는 차량으로부터 보행자를 안전하게 분리시켰지만, 보행자는 걸어서 갈 곳이 없었다. 이러한 상황 아래 모더니즘 도시계획에 반기를 들고 시대의 새로운 요구에 부응하는 사회학자와 도시계획자의 발언과 연구, 활동이 활발해지기 시작했다. 대표적인 학자이자 시민운동가로 제인제이콥스를 들 수 있다.

60년대 제이콥스가 제기한 모더니즘 도시계획의 문제점과 공공가로의 중요성에 대한 사회적 공감대가 형성되면서, 70년대 이후에는 이에 공감하는 건축가나 도시설계가와 같은 전문가들이 도시의 물리적 형태를 관찰하여, 바람직한 가로, 도시설계의 지향점을 찾아내고, 이를 구체적인 건축 언어로 정리하려는 흐름이 형성되었다. 이를 통해 사람을 위한 가로, 도시 공공공간으로서의 가로의 물리적 형태와 지향점이 더 구체화되어갔다. 독일 등 유럽에서는 차량과 보행자의 통행이 집중된 도심을 보행자전용공간으로 개조하는 움직임이 확산되었고, 네덜란드 델프트에서는 1969년 본엘프(Woonerf)가 시도되어, 주거지 내 도로에 외부 차량의 진입을 억제하고 운전자의 감속과 주의를 유도하는 교통정온화 설계기법이 소개되기도 하였다. 본엘프는 가로는 자동차 통행만이 아니라, 보행자의 공간이자, 어린이 놀이 공간 등 주민들의 사회적 공간이 되어야 한다는 주장을 담고 있었다. 이 개념은 네덜란드에서 큰 사회적 호응을 얻어 이후 독일, 스웨덴, 덴마크, 프랑스 등 주변 국가로 확산되었다.

이 시기에는 이상적인 가로와 일반적이고 보편적인 특성이 존재한다는 가정 아래, 실제 사례를 관찰하여 이러한 가로의 기준들을 찾아내려는 노력이 계속되었다. 대표적인 연구가는 양겔과 크리스토퍼 알렉산더이다.

- 미국 대도시의 죽음과 삶 (Jacobs J., 1961)

저널리스트이자 사회 운동가인 제인제이콥스는 ‘미국 대도시의 죽음과 삶(Jacobs J., 1961)을 출판하여, 차량 중심의 도시 형태, 용도구역제, 독립적인 개별건축물로 이루어진 모더니즘 도시계획 이데올로기가 생명이 없는 도시를 만들고 있다는 비판하고, 저자가 거주하던 뉴욕 그리니치빌리지 거리에서 관찰한 내용을 바탕으로 활기차고 안전한 마을을 건설하는 방안을 제시하였다. 그는 실제 시민운동에 참여하여 무분별한 도시 재개발을 저지하는데 기여하였으며, 이는 그와 그의 책을 더욱 유명하게 만드는데 일조하였다.



[그림 2-5] 제이콥스가 주장한, 다양한 경로를 만들어내는 작은 블록  
출처: Jacobs,J.(2010, p.248-249)

제이콥스는 다양성이 살아있는 가로를 이상적인 가로로 보았고, 이를 구성하는 네 가지 요소로서, 다양한 용도, 짧은 블록 길이, 다양한 시대에 세워진 건물들, 밀도를 꼽았다. 상업과 주거 등 다양한 용도가 있어 시간에 상관없이 가로에 사람들이 존재할 수 있고, 블록의 길이가 짧아서 경로의 변환과 선택이 자유로워야 하며, 오래된 건물이 있어 다양한 인구계층과 용도가 공존할 수 있고, 인구 밀도가 높아 다양한 용도의 상점들과 거리의 시선에 의해 안전한 거리가 있는 곳이 살기 좋은 도시, 살기 좋은 가로라고 주장하였다. 그는 이러한 가로는 계획에 의해 단시간에 만들어지는 것이 아니라, 물리적·사회적·경제적인 네트워크를 이루며 자생적으로 만들어진다고 보았다.

또한, 가로(보도)는 개인의 사생활이 어느 정도 공개되고 공적 생활이 공유되는 장이자 사람들 사이의 사회적 접촉이 이루어지는 공공공간으로 보았다. 그와 동시에 가로는 어린이가 탐구정신을 기르고 사회성과 책임감을 기르며 주변 사람들의 눈길 속에 안전하게 놀 수 있는 놀이공간이라고 생각했으며, 이상적인 보도 너비를 9-10m로 제안하였다.

또한 그는 자동차와 보행자의 충돌을 방지하기 위해서 단순한 공간적 분리보다는 보행자와 차량을 공존시키되, 차량통행을 억제하는 제도를 통해 보행자의 통행을 우대하는 간접적인 해법을 제시하였다. 그는 자동차와 보행자를 완벽히 분리시키는 보행전용구역은 오히려 주변의 교통을 유발하며 상점들을 위한 서비스 차량의 진입에도 불리하다고 보았다. 따라서 보도 폭을 확장하고 신호간격을 조정하여 개인 차량의 속도를 늦추고 상업용도에 필요한 서비스 교통수단에 특혜를 부여하는 전략을 이용하여 자가용 이용자 수를 점진적으로 감소시킬 수 있다고 주장하였다.

제이콥스는 모더니스트 계획가들의 주장에 반하여, 가로가 자동차를 위한 기능적 통로가 아니라, 사람들이 서로 만나고 놀고 활동하는 사회적 공간이자 도시의 핵심적 공간임을 주장하여 가로의 정체성과 성격에 대해 대중에게 올바르게 인식시키고 가로를 다시 사람들의 것으로 돌려주는 데 기여하였다. 또한 그는 시간의 흐름에 따라 자생적으로 만들어지는 도시 공간의 가치를 주장하였고, 전면 철거 방식의 재개발, 재생 방식에 대한 재검토 및 도시 보존의 필요성을 시사함으로써, 도시계획가들과 일반시민들에게 도시계획의 지향점과 방식에 근본적인 방향전환이 필요하다는 울림을 주었다. 이는 50여 년이 지난 오늘날에도 여전히 유효하다.

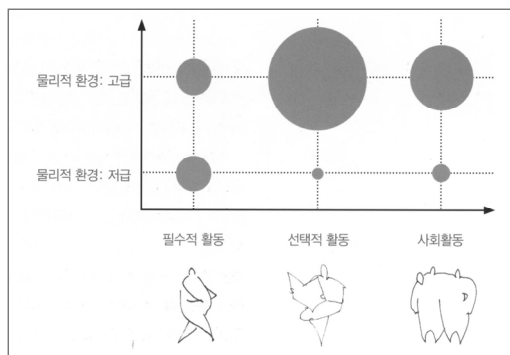
실제 도시공간 내 사람들의 생활방식을 관찰하고 이에 근거하여 도시설계 방향을 제시한 그의 방법론은, 추후 많은 도시계획, 설계가들에게 영향을 주어 도시계획을 위한 실증적 행태연구가 이루어지는데 영향을 주었다.

- 건물 사이의 삶(Life between buildings) (Gehl J., 1971)

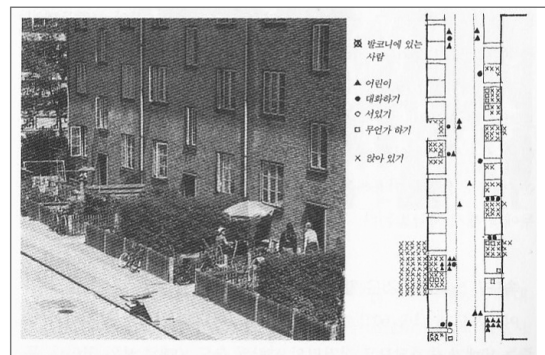
얀겔은 1971년에 출판한 'life between buildings(J. Gehl, 1971)'에서 실제 도시 관찰에서 발견된 사항들을 근거로 하여 좋은 도시공간, 좋은 가로가 지향해야 할 점들을 구체적인 지침으로 정리하였다. 그는 가로를 포함한 도시 옥외공간에서 이루어지는 사람들의 행태를 그 안에 내포된 자율성과 사회성에 따라 필수적 활동, 선택적 활동, 사회적

활동으로 구분하였다. 필수적 활동이란 목적지로의 이동 등 환경의 질에 상관없이 이루어지는 활동을 말하며, 선택적 활동이란 앉아있기, 머무르기 등 시간과 장소가 허락하는 조건에 따라 이루어지는 활동을 말한다. 사회적 활동이란 공공장소에 있는 사람들로 인해 이루어지는 모든 활동, 즉 대화와 같은 직접적 활동부터 단순히 사람들을 바라보거나 그들의 소리에 귀를 기울이는 수동적 접촉까지를 모두 포함하는 개념이다. 이 중 그는 선택적 활동과 사회적 활동은 사람들이 매력을 느끼는 장소에서 이루어진다고 보고, 이러한 활동들이 자주 이루어지는 곳을 좋은 옥외공간으로 보았다. 또, 얀겔은 “인간의 삶은 걸음으로써 이루어진다”고 보고, 의미 있는 선택적, 사회적 활동은 모두 보행을 매개로 이루어지며 걷기 좋은 도시가 좋은 도시라고 주장하였다.

그가 주장하는 좋은 가로란, 선택적, 사회적 활동이 많이 이루어질 수 있는 가로이다. 이러한 가로를 만들어내기 위해서는, 다양한 기능을 거리에 밀집시키고 가로 폭을 줄여 보행자와 가로변 건물 사이의 거리를 좁혀서 경험 강도를 증가시키고, 건물의 폭을 짧게 하여 단위 거리에 창문이나 대문 등 사람들의 활동이 집중되는 개구부를 더 많이 위치시키며, 거리와 건물사이의 공간에 출입구와 창문, 발코니와 계단을 배치하고 파사드의 디테일 등을 통해 다양한 활동과 볼거리가 존재해야 한다고 주장하였다.



[그림 2-6] 필수적 활동, 선택적 활동, 사회적 활동과 환경의 질의 관계  
출처: Gehl, Y. (1971)



[그림 2-7] 가로 전면부 전이공간 이용 현황  
출처: Gehl, Y. (1971; 106)

그는 가로에 건물을 면하는 그 사이공간, 즉 사적 공간과 공적 공간의 단계적 중첩이 이루어지는 전이공간에 대해 강조하였는데, 이러한 공간에서 공적 영역과 개인 영역 사이의 유연한 이행이 이루어짐으로 여러 선택적, 사회적 활동이 이루어지는 잠재력을 가

진 공간이라고 주장하였다. 그는 이러한 전이 지대에 만남의 장소로 활용되는 시설(우편함, 신문판매대, 레스토랑의 식탁, 가게 앞 판매대, 놀이터 등)을 배치하고, 주차 차량을 배재하며, 가로에 벤치나 기둥, 식물, 나무를 배치하여 가로상의 공적 생활을 촉진할 수 있다고 보았다.

또한 그는 도시공간의 질이란 가로와 필지 단위에서 느껴지는 것이며, 좋은 도시공간을 만들기 위해서는 토지용도나 가로체계 계획과 같은 초기 도시계획 단계부터 건물 및 가로시설물, 보도 패턴 등 세부 계획에 이르기까지 매 단계마다 사람들의 행태가 고려되어야 하며, 휴먼스케일이 유지되어야 한다고 주장하였다. 예를 들어, 필지별 용도를 정하고 가로체계를 설계할 때 보행자들의 편의를 위해 목적지들을 잇는 최단 경로를 계획함과 동시에 가로에 굴곡과 리듬을 만들어 보행의 즐거움을 증가시키고, 건물을 설계할 때, 건물과 가로가 맞닿는 경계를 불규칙하게 만들어 보행자가 쉴 수 있는 공간을 만들 것을 제안하였다. 또, 유모차나 휠체어 등 이동약자를 배려하여 가로를 포장하고, 계단보다는 경사로를 사용하고, 창문의 시선을 활용하여 안전한 거리를 만들며, 심한 바람이나 비 등 나쁜 기후를 피할 수 있는 피난처를 만드는 등, 보행을 더 안전하고 쾌적하게 만드는 방법들을 보행자의 눈높이에서 고려해야 한다고 주장하였다.

- Pattern Language (Alexander C, 1977)

공공공간과 가로에 대한 관심이 많아지며, 1970년 미국 버클리에 있는 캘리포니아 주립대학에서는 공공생활을 연구하는 학자들이 많아졌다. 크리스토퍼 알렉산더는 1967년 UC 버클리 환경구조연구소를 설립하고, 수많은 연구를 통해 복잡한 도시생활을 이해하고자 노력하였다. 알렉산더가 1977년 발표한 패턴 랭귀지는 자신의 연구, 계획, 시공 경험에서 얻은 성과를 집약하여, 건축, 지구, 공공공간, 가로, 건축 주요 공간 등 물리적 환경이 구성되는 일반적 원리를 정리한 책이다.

이 책에서 그는 누구나 지역, 도시, 구역, 정원, 건물, 방, 가구를 설계할 수 있도록 돕고자 253가지 환경의 기본패턴을 1000페이지에 걸쳐 설명하였다. 그는 보행자 가로는 단지 통과하는 곳만이 아니라 위요감이 있고 머무를 만한 공간이 되어야 한다고 주장하고 관련된 물리적 요소들을 정리하였다. 그는 가로폭은 보행자 밀도에 비해 너무 넓거나 건물 높이를 넘지 않아야 하며, 가로의 입구는 좁고 중심부는 넓어 마치 주머니처럼 보행자

들이 머무를 수 있게 만들어져야 한다고 제안하였다. 그는 특히 건물의 둘레가 다양하고 복잡할수록 거리에 생동감을 부여하고 사람들의 사회적 활동을 고취시킬 수 있다고 주장하였다. 이를 위해 그는 건물의 계단, 복도, 로비를 옥외에 위치시키며, 건물의 주 출입구나 고층부 진입구, 테라스, 창, 아케이드 등이 직접 가로면에 접하도록 하며, 건물 입면을 미묘하게 돌출시킴으로 다양하고 복잡한 둘레를 만들어, 주변 환경 및 가로와 연계를 강화해야 한다고 주장하였다. 머무를 수 있는 가로, 위요감이 있는 가로, 주변 연계된 건물 전면 등은 앞서 언급한 안겔의 주장과 그 맥을 같이 한다.

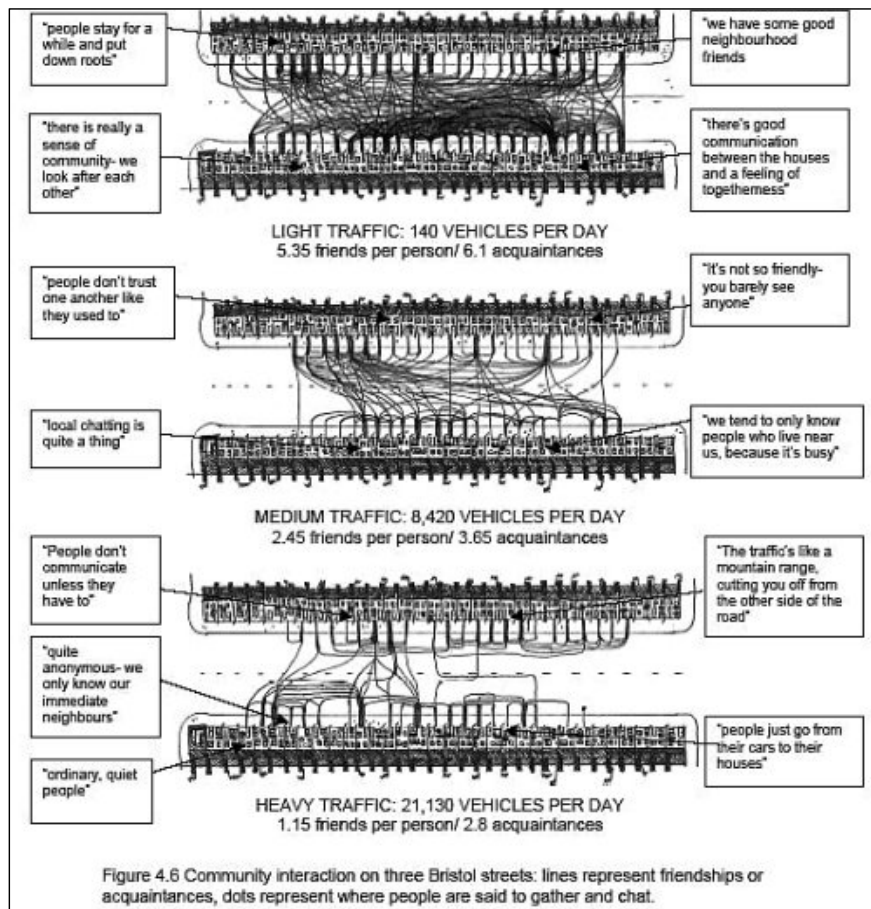
#### 4) 1980-90년대 : 구체적인 실증 사례로 가로의 사회적 공간 특성 규명

이 시기 유럽과 북미 등 서구에서는 ‘사람을 위한 사회적 공공장소로서의 가로’에 대한 사회적 지지가 실현되기 시작했다. 민족국가의 영향력이 감소하고 도시와 지역간 경쟁이 가속화된 세계화 시대에, 자동차보다 보행을 더욱 우선하며 다양하고 매력적인 공공장소, 공공 가로에 대한 선호는 도시경쟁력을 강화시키는 맞춤 전략으로 각광받기 시작했다. 오일쇼크 등으로 촉발된 자원의 고갈에 대한 우려, 온난화에 의한 환경오염에 대한 관심은 1987년 ‘지속가능성’의 개념으로 발전되었다. 자동차 중심으로 건설된 도시에 대한 비판이 정치가와 도시계획가에 의해 꾸준히 제기되었고, 걷기 좋은 근린, 걷기 좋은 도시는 지속가능한 도시계획의 주요한 목표중 하나로서 적극적으로 추진되기 시작되면서 관련 연구와 사업이 증가하였다. 이 시기 도시계획가들은 보행자 위주로 계획된 매력적인 가로나 여러 문제를 지닌 가로 사례를 분석하여 긍정적, 부정적 요소를 찾고, 오래된 도시 가로들의 매력을 새로운 관점에서 재해석하는 방향의 연구를 수행하여, 매력적인 가로, 사람을 위한 가로의 특성을 밝혀갔다. 이 시기에 가로를 포함한 공공공간에 대한 연구가 고유한 학문 분야로 인정받기 시작하였다.



- Livable Streets (Appleyard Donald, 1981)

애플야드는 샌프란시스코 근린 가로를 대상으로 교통량에 따른 주민 행태 차이를 비교 분석, 객관적인 관찰 자료에 근거하여 활기찬 가로의 조건을 밝혀냈다. 책에 따르면, 통행량이 낮은 가로의 주민들은 통행량이 가장 많은 가로의 주민들에 비해 그 가로에 사는 친구의 수가 세배가 많았고, 아는 사람의 수는 두 배나 더 많았다. 또한 차량 통행량이 많아질수록 주민들이 소속감을 느끼는 근린영역도 줄어들었고, 통행 외의 다른 행태가 나타나지 않았으나, 통행량이 적은 가로에서는 현관 앞 포치나 계단이 이웃 간의 교류 공간으로, 보도는 어린이들의 놀이공간으로, 교차로는 운동공간으로도 쓰이는 등 가로가 다양한 사회적 활동의 장이라는 점을 밝혔다.



[그림 2-8] 교통량에 따라 사회적 교류의 양이 달라지는 세 가로 사례  
출처: Appleyard Donald(1981)

그가 생각한 살기 좋은 가로의 원칙은 다음과 같다. 누구나 안전하게 걷고 뛰어놀고 설 수 있는 안전한 가로, 소음 진동, 매연 등 부정적 요소에 침해되지 않는 쾌적하고 건강한 환경, 이웃과 공동체의 삶을 나눌 수 있는 공동체 공간, 거주자들이 소속감과 애착을 느낄 수 있는 친근한 가로, 아이들이 뛰어 놀고 자연과 사회, 도시에 대해 배울 수 있는 놀이와 배움터, 계절과 자연의 존재를 알 수 있는 녹색 가로, 가로의 역사와 고유한 정체성이 있는 역사적 장소가 좋은 가로이다.

그는 가로가 사회적 공간이자 삶의 장소임을 밝혔고, 이러한 가로 성격을 저해하는 물리적 요소들, 특히 교통량이 주거지구에 초래하는 해로운 영향을 보여줌으로써 보행자와 교통이 서로를 침해하지 않는 새로운 유형의 가로를 설계해야 한다는 주장을 펼쳐 정치가와 활동가들에게 많은 영향을 미쳤다.<sup>13)</sup>

- Public Streets for Public Use (edited by Moudon, A.V, 1987)

이 책은 유럽이나 아시아 국가들에 비해 밀도가 낮고 교외화가 진행되어 자동차 통행이 많은 미국 도시에 대한 비판적 시각과 80년대 초에 있었던 오일 쇼크 사태로부터 촉발된 위기의식 아래, 보행과 대중교통 위주의 새로운 도시형태에 대한 필요에서 출발한 책이다. 이 책은 가로가 “도시의 변화 양상을 드러내는 미시적 우주”이자, 도시 공공공간 네트워크로서 가로를 통합하고 조직하는 도시설계와 계획의 강력한 도구로서 매우 중요함을 강조한다.

이 책은 총 28개의 글로 이루어져 있는데, 스톡홀름, 알래스카, 포틀랜드, 샌프란시스코, 토론토, 아테네, 런던 등 다양한 도시들의 가로 형성 역사, 가로 디자인 매뉴얼 및 가로 개선 사례를 통해, 가로에 대한 비판적 고찰과 새로운 시각과 성취를 보여주며 가로의 공공성을 어떻게 회복해야 하는지 말하고 있다. 이 책에서 보는 도시의 가로란 사회·정치적 공간이자 기억의 집합체이며, 도시 형태의 역사이자 이를 결정짓는 주요 요소이고, 시민의 생활방식과 비전, 미래에 대한 기회, 즉 사회의 모습이 담겨 있는 공간이다.

이는 가로의 물리적 형태와 사람들의 이용행태에 머물렀던 이전의 논의에서 한 걸음 더 나아가, 가로의 의미와 역할을 더 광범위하게 살펴보고 도시 계획과 설계에서 가로가 갖는 중요성을 더욱 공고히 하였다.

---

13) Gehl J.& Birgitte Svarre (2014), How to study public life, [윤태경 외 역, 「인간을 위한 도시 만들기」, 비즈앤비즈(원서출판2013)], p.55.

- Great Streets (Jacobs, A., 1993)

제이콥스는 세계 각지에서 선별한 ‘위대한 가로’의 물리적 특성들을 조사, 분석하였다. 그는 좋은 가로들을 만드는 요소가 무엇인지 알아보기 위해 가로 평면, 단면 계획과 치수, 디테일, 패턴, 도시적 맥락 등 물리적 요소들을 동일한 스케일과 방법으로 표현함으로써 가로들의 공통점과 차이점을 발견했다.

제이콥스는 가로는 “관개시설, 전기 등 공공서비스를 위한 공간이나 목적지로 이동하기 위한 선적인 통로만이 아니라, 많은 이에게 집(home)과 같은 곳”<sup>14)</sup>이자 “사회적이고 상업적인 만남과 교환이 이루어지는 곳, 다양한 사람 및 사건과 조우할 수 있는 공공공간이자 동시에 개인적인 내면 탐구가 이루어지는 곳, 퍼레이드가 펼쳐지고 행진이 이루어지는 정치적 공간”<sup>15)</sup>이라며, 가로는 상징적, 기념비적, 사회적, 개인적, 정치적 역할을 가진다고 본다. 특히, 그는 위대한 가로의 가장 우선 조건으로 “커뮤니티를 형성하는데 기여하는 가로”<sup>16)</sup>을 꼽는다. 가로는 사람의 활동과 상호작용을 일으키는데 기여해야 하며, 이를 위해서는 인종이나 소득, 나이를 불문한 다양한 사람들 모두에게 열려 있어야 하며, 도시의 상징적 가로와 근린 내 가로 등 다양한 형태와 규모로 존재하지만, 공통적으로 사람들이 시간을 보내며, 놀고 일하는 등 함께 어울릴 수 있는 공간이어야 한다고 강조하였다. 위대한 가로의 또 다른 조건으로 물리적으로 편안하고 안전한 가로, 사람들의 참여로 만들어지는 가로, 기억 속에 남아있는 가로를 꼽았다.

저자는 60-70년대에 건설된 미국 근린의 가로, 로마나 코펜하겐과 같은 중세도시의 비정형적이고 디테일이 살아있는 가로, 바르셀로나와 파리 등 대도시의 불바드, 베니스의 수로, 근린의 중심가로, 가로수 가로, 바스나 볼로냐 (Bologna, Italia) 등, 중세와 근대, 대도시와 소도시, 근린과 중심가 등 여러 시대에 형성된 다양한 가로들을 분석 범위에 포함했다.

그 결과, 그는 시대와 장소를 막론하고 뛰어난 가로들이 공통적으로 갖는 특성으로 접근성(Accessibility), 사회성(bringing people together), 공공성(Publicness), 생동성(Livability), 안전성(Safety), 편의성(Comfort), 참여(Participation)와 책임(Responsibility)으로 정리하였다. 또한 좋은 가로의 조건을 1)차량으로부터 위협당하지 않고, 적당한 수의

14) Jacobs, A(1993), *Great Streets*, The MIT Press, p.4.

15) 상계서, p.5.

16) 상계서, p.8.

사람들이 모여 안전하고 즐겁게 걸을 수 있는 가로, 2)햇빛과 바람 등 악천후로부터 안전한 가로, 3)적절한 가로 폭과 건물 높이의 비율, 4)건물 개구부와 다양한 입면 요소의 볼거리들, 5)보행자를 환영하는 건물 입면의 투명성, 6)디자인의 통합성과 조화로움, 7)유지관리, 8)시공과 디자인의 질로 정리하였다.

수목, 관심의 초점, 건물, 가로 시설물과 바닥면, 출입구 디테일, 쉼 장소, 높은 접근성, 적절한 밀도, 다양한 건물 용도와 인구, 적절한 간격의 리듬이 있는 가로 길이, 걷기 편한 경사도, 제한된 주차공간, 가로형태의 대조, 역사성 등이 가로의 형태와 맥락에 따라 가로의 질을 높이는 추가요소라고 정리하였다.

또한 파리의 샹젤리제 거리(Avenue des Champs-Élysées, Paris), 로마의 코르소 거리(Via del Corso, Rome), 샌프란시스코의 마켓 스트리트(Market Street, San Francisco) 사례를 들어 가로의 질을 저해하는 요인도 언급하였다. 샹젤리제 거리는 개선문과 콩코드 광장을 연결하는 너비 70m의 대로이다. 제이콥스는 보행자들이 개선문을 볼 수 없도록 시선을 가리는 키 큰 가로수들, 차량용 서비스 가로 설치와 가로 위에 넓게 설치된 테이블 등으로 비좁아진 보도 (이 책이 쓰인 이후, 6-7m의 서비스 가로가 보도로 편입되어, 현재는 보도의 너비가 20m로 넓어졌다.)를 문제점으로 지적한다. 로마 코르소 거리 역시 로마의 대표적인 공공장소를 연결하는 주요 거리로서, 폭은 11m이고 4층에서 6층(19.5m-22.5m)의 건물들로 둘러싸여 있다. 가로 폭에 비해 건물의 높이가 높아 위압감을 주고, 거리를 어둡게 만들며, 일부구간을 제외하면 건물 1층이 폐쇄적인 입면의 은행과 공공기관들로 이루어져 있어 가로의 질이 떨어진다고 분석하였다. 샌프란시스코의 마켓스트리트는 샌프란시스코의 주요 축이며, 예전에는 생동감 넘치는 가로로 유명하였지만, 이제 그 명성을 잃었다. 제이콥스는 작고 오래된 건물들을 부수고 그 자리에 큰 건물들이 덩성덩성 들어서게 됨에 따라 거리의 생동감이 줄어들었고, 상점으로 채워졌던 건물들이 사무실로 바뀌면서 다양한 사람들이 모여들지 않는 가로가 되었다고 분석한다.

그는 공공영역으로서 가로는 시대에 따라 끊임없이 변화하므로, 도시 내 많은 영역을 차지하는 가로를 올바른 방향으로 변화시키는 일이 도시의 질을 향상시킬 수 있는 주요한 기회가 될 수 있다고 말하며, 이 책이 이에 기여하기를 원했다.

## 5) 2000년대 이후 : 걷기 쾌적하고 안전하며 지역적 특성을 지닌 휴먼스케일의 가로

2000대 들어 각국 정부와 지자체가 학계 또는 민간기업에 의뢰하여 공공장소, 공공 가로와 사람들의 행태간의 관계를 탐구하는 연구를 수행하고, 이에 기반하여 도시의 가로 환경을 사람 중심 공간으로 개선하려는 노력이 더 보편화되었다. 각국 주요 도시의 도심 부 대표 가로를 사람 중심, 보행 중심으로 바꾸는 굵직한 프로젝트들이 시행되어, 2005년 서울 청계천 복원 사업, 2007년 시드니 도심 조지스트리트 개선사업, 2009년 뉴욕 타임스퀘어 광장 부근 브로드웨이의 보행자 친화거리 사업, 2010년 런던 옥스퍼드 서커스 교차로 재정비 사업, 2011년 런던 익지비션 로드의 보차공존도로화 작업 등 많은 사업과 연구가 수행되었고, 현재까지도 그 흐름이 계속 이어지고 있다.

한편, 1990년대 후반부터 미국과 오스트레일리아를 중심으로 교외 근린지역의 도시 형태와 가로에 대한 문제가 심각하게 제기되어 관련 연구가 폭발적으로 늘어났다. 비만이 사회적 문제로 대두되기 시작하면서 자동차 위주로 설계된 교외 지역의 도시형태가 그 원인으로 지목되었기 때문이다. 이에 초기 연구들은 보행량이 많은 도시형태에 대한 관심이 주를 이루었다. 연구 결과, 미국에서 세계대전 이전에 건설된 전통적 주거지(Traditional Neighborhood)의 대표적 물리적 환경 특성인 고밀도, 용도 혼합, 격자형 가로망, 촘촘한 교차로가 보행친화도시의 일반적인 형태 요소로 알려지게 되었다(Cervero, 1997.; Crane et al., 1998; Frank et al., 2004; Lee et al., 2006; Handy et al., 2006).

이러한 연구 흐름 아래, 격자형 가로와 고밀도로 이루어진 전통적인 도시설계의 가치가 다시 주목 받았고, 이는 뉴어바니즘의 배경이 되기도 한다. 현재 학계에서 보행과 가로환경에 대한 연구는 방법론의 심화와 주제별 세분화로 특징지을 수 있다. 먼저, 방법론의 심화는 GIS를 사용하여 보행친화적 가로를 이루는 모든 물리적 요소들의 객관적 특성을 통합적으로 계량하고 요소별 영향력을 밝히고 주요 인자를 도출하는 방식으로 이루어지고 있다. 또한 GPS를 활용하여 실제 가로위에서 보행자들이 어떻게 움직이고 활동하는지에 대한 실증자료를 얻음으로써 구체적인 가로환경요소와 행태의 관계를 심화 탐구하는 연구도 있다. 연구 결과는 통학로 개선사업(Walk to school) 등 도시개선사업을 위해 필요한 대중적인 가로환경 평가 도구를 개발하는데 활용되고 있다. 또한 가로의 특정 요소나 기능에 집중하여 연구를 심화하는 경향도 나타난다. 예를 들어, 메타는 가로의 사회적 성격에 주목하여 사람들에게 소속감을 주거나 사회적 교류의 기회를 제공하는 가로의

환경요소를 더 구체적인 관찰조사를 통해 연구하였다.

가로환경에 관한 관심과 개선사업이 전 세계적으로 확산되고 표준 설계지침이 통용됨에 따라 세계 각지에 비슷한 모양으로 설계된 가로들이 등장하였고, 독특한 가로의 정체성과 장소성에 대한 관심도 확산되었다. 이는 이상적인 가로의 일반적인 특징을 밝히려고 했던 80-90년대의 노력과 차별된다.

- 뉴어바니즘 헌장 (Congress for the new urbanism, 2000)

80-90년대부터 미국을 중심으로, 자동차 교통으로 인한 교외의 무분별한 확장과 도심지의 쇠락을 비판하는 일단의 건축가들이 모여 새로운 도시계획을 시도하기 시작했다. 듀아니(Andres Duany), 플레이터-자이버크(Elizabeth Plater-Zyberk) 등은 미국 플로리다의 시사이드(Seaside)와 캘리포니아 새크라멘토(Sacramento) 등에서 조밀한 그리드 가로체계와 주거 및 상업용도의 혼합, 대중교통 중심 개발(TOD: Transit Oriented Development)과 보행자 포켓(Pedestrian Pockets), 소규모 커뮤니티 개발을 특징으로 하는 보행권역 중심의 새로운 도시개발을 시도하였다.

그 후, 1993년 공공과 민간부문의 지도자, 커뮤니티 운동가, 여러 분야의 전문가들이 모여 북미의 개발원칙을 변화시키는 것을 목적으로 하는 전국 대회를 개최하였고, 북미의 도시와 교외 환경을 악화시킨 근본적 원인과 요인들에 대해 논의하고 대안 사례를 찾아 발표하였다. 이후 주요 건축가들이 모여 커뮤니티 형성 방식의 전반적인 변화를 주창하는 비영리조직인 뉴어바니즘 협회(Congress for the new urbanism)를 결성하였다. 이들은 1996년, 기존 도심의 역할을 되살리고 자동차 위주로 건설된 교외지구의 커뮤니티를 회복하며, 환경자원과 유산을 보호하는 것을 기조로 하는 물리적 환경 조성 원칙을 ‘뉴어바니즘 헌장 (New Urbanism)’으로 정리하여 발표하였다.

뉴어바니즘 협회의 헌장은 이렇게 시작한다. “우리 뉴어바니즘 협회는 도심의 투자회수, 몰장소적 시가지의 확산, 인종 및 소득계층별 격리현상, 환경의 퇴락, 농토와 야생지의 감소, 그리고 사회적 건조유산의 손상 문제를 서로 연결된 커뮤니티 건설로 해결할 수 있다고 보고 있다”<sup>17)</sup> 이는 20세기 초 이래 전 세계의 도시개발에 영향을 끼친 모더니

---

17) Congress for the New Urbanism(2003), Charter of the New Urbanism, [안건혁 외 역, 「뉴어바니즘헌장」, 한울아카데미(원서출판2000)], p.5.

스트들의 계획 개념이 도시개발에 많은 부작용을 낳았음을 인정하고, 자동차가 보편화되지 않았던 전통 도시에서 발견되는 보행자 중심의 도시계획 개념을 계승하고 발전시킨 새로운 도시개발 원칙을 공표하는 선언이었다.

이들이 도시 및 교외 환경을 악화시킨 주요 원인으로 지목한 것은 낡은 개발 관습들이다. 이들은 용도지역지구제, 획지분할조례 등 기존 도시계획 관행이 식생과 지형을 파괴하고 보행 목적지를 주거지와 분리시키며 동질적인 집단과 반복되는 필지규모로 이루어진 지루한 도시형태를 형성시킨다고 보았다. 또한, 보행자에게 친숙한 휴먼스케일의 역사적 건물들을 철거하고 고층 사무실로 바꾸는 도심부 재개발 정책, 저소득층 주거지를 철거하고 부유한 계층의 주거지로 바꾸는 주거지 재생 정책, 분리된 커뮤니티를 이어주는 고속도로에 대부분의 재원을 투자하는 교통정책을, 도심부의 활력을 감소시키고 인종 및 계층에 따른 사회의 분리현상을 가속화하며 보행과 대중교통 환경의 질을 떨어뜨리는 주요 원인으로 지목하고 있다.

뉴어바니즘의 독특한 특징은 이런 여러 문제들이 함께 해결되어야 한다고 생각하는 점이다. 도시와 교외 환경의 문제들은 주택, 오픈 스페이스 보전, 교통, 경제발전, 오염통제 등 여러 문제에서 서로 얽혀 있으므로 이들이 대도시권이라는 하나의 단위 아래 연합하여 해결되어야 한다고 설명한다. 이 책에 실린 27가지 도시계획의 기본원칙은 지리적 단위에 따라 먼저 대도시권, 전체 도시와 시가지 규모 차원에서부터, 도시와 시가지의 기본 요소인 근린주구, 지구, 그리고 회랑의 설계 원칙이 이어지고, 블록, 가로, 그리고 개별 건물들의 설계 원칙으로 이어진다. 즉, 사람을 위한 이상적인 가로를 만들기 위해서는 단순히 가로 단위의 개선으로는 한계가 있으며, 도심부와 교외지역을 아우르는 대도시권과 지구 및 블록 단위처럼 그 가로가 포함된 모든 상위 도시 단위에서부터 같은 지향점을 향한 일관된 도시설계 원칙이 적용되어야 한다는 뜻이다.

이 책에서 제시된 가로설계에 대한 내용은 다음과 같다. 건물이 가로변에 위치하여 가로공간의 위요감을 확보하고, 출입구와 상점 쇼윈도 등을 가로변에 위치시킬 것, 독자적인 건물 형태를 지양하고, 자연환경이나 전통적 건축양식, 도시형태 등 지역 맥락에 부응하는 건물을 지을 것, 사람들 상호간의 자연감시기능을 통해 안전한 공간이 형성되도록 할 것, 휴먼스케일의 공간을 조성할 것, 유지관리로 질서를 부여할 것, 다른 공간과 잘 연결할 것, 명쾌한 가독성을 지닐 것, 보도를 만들 것, 교통안정 수단을 동원하여 차량 속도

를 줄일 것, 보행자와 차량의 상호의존성을 고려하고 가로벽을 해치지 않도록 주차장 건설(가로에 면한 주차 건물 등)에 신중을 기할 것, 블록 크기를 작게 하여 경로 선택이 용이하도록 할 것, 인도의 폭, 연석, 연석의 반경, 수목, 조명을 보행자 친화적으로 조성할 것, 상점 전면의 저층부를 설계할 때 차양, 아케이드, 지붕, 발코니를 활용하여 악천후에 대응하고 시각적인 흥미를 유발하며 보행자를 유도하는 친화적 환경을 조성할 것 등이다.

뉴어바니즘에서 제시하는 가로설계 원칙의 특징은 제인 제이콥스와 안젤, 앨런 제이콥스 등이 공통적으로 지적한 점들, 즉 보행자의 쾌적한 이동과 사회적 교류활동을 가능하게 하는 보편적인 가로 설계 특성을 제시할 뿐 아니라, 그 지역의 자연환경이나 전통적 건축양식, 도시형태를 활용하여 지역 맥락에 맞는 가로를 설계해야 한다는 점을 강조했다. 이는, 까밀로 지떼나 언윈이 주장했던 가로의 심미적 측면의 회복을 계승한 것으로도 볼 수 있으며<sup>18)</sup>, 표준화된 질적 기준을 충족하는 것만으로는 매력적인 도시가로는 만들어지기 어렵다고 생각한 결과로 보인다. 국제화되어가는 세계 곳곳에서 비슷한 분위기의 도시 및 가로들이 만들어져 가는 상황 속에서, 그 지역의 독특한 특성이 내재된 가로의 가치가 더욱 중요해졌다는 의미로 해석된다.

뉴어바니즘은 기존의 도시계획 관행의 부정적 영향과 결과를 체계적으로 지적하고, 그 대안을 모색했으며, 도시계획가와 건축가와 같은 전문가뿐 아니라, 공무원, 시민 등 공공과 민간 부문의 여러 사람들이 동일한 지향점을 설정했다는 점, 그동안 개인적으로 논의되고 부분적으로 추진되어 오던 대안적 도시설계가 대표적인 집단에 의해 공식적으로 홍보되고 적극적으로 추진되고 있다는 점에서, 북미 뿐 아니라 전 세계 도시설계 분야에 매우 큰 반향과 변화를 일으키고 있다.

- Streets and the shaping of towns and cities (Southworth, M and Ben-Joseph, E, 2003)

이 책은 미국과 영국의 지난 200년간의 주거단지와 근린 가로의 형성과정을 제도적으로 고찰하고 대안적 가로형태를 제시한 책이다. 사우스워스와 벤 조셉은 각 시대별 전형적인 도시 가로의 개념과 디자인 원형(prototype), 법적 제도, 건설 기술 그리고 그 안에 담긴 가치관을 설명하며, 마지막 결론으로 새로운 근린 가로의 기준을 제시하였다.

그들은 현재 근린 가로설계의 문제점으로 가로 설치 기준이 실제 사용자의 요구와

---

18) 오성훈·차주영 (2011), 「한국 도시설계에 적용된 서구 도시건축이론의 재고」, 건축도시공간연구소, p.56.



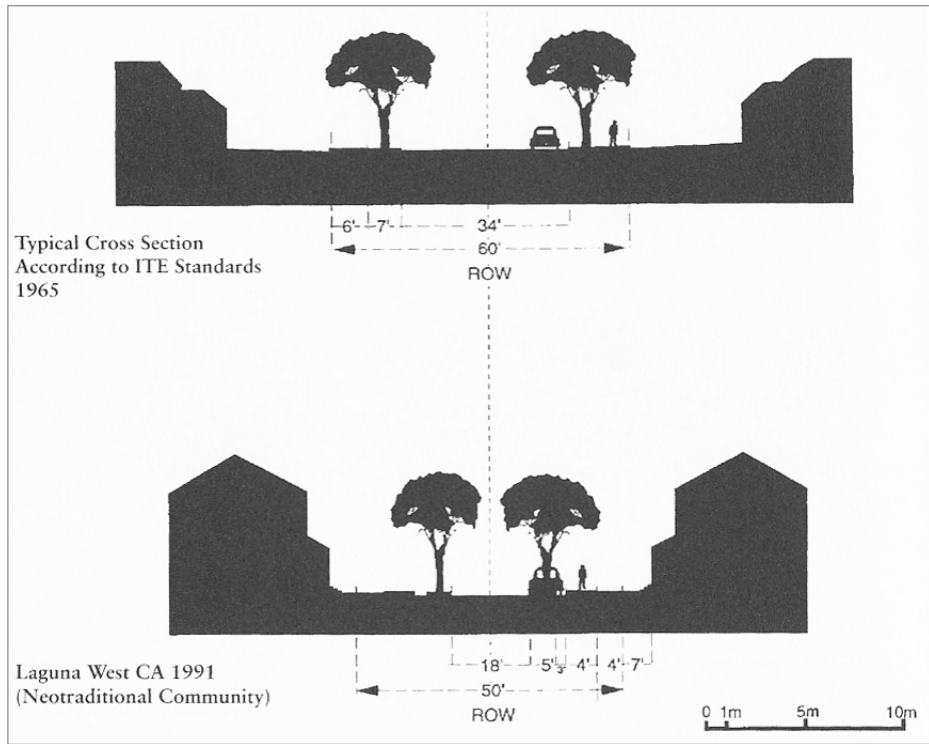
지형 등 장소 특성에 상관없이 일률적으로 적용되는 점, 가로 설계 기준이 안전을 위한 교통 컨트롤에 치우쳐 있고, 생동감 있는 가로를 만들기 위해 필요한 가로변 용도나 접근을 고려한 통합적 설계를 위한 노력이 부족한 점, 사용자에게 새로운 형태의 가로는 받아들여지기 힘든 고정관념이 존재하는 점 등을 지적하였다. 그들은 대안적인 가로를 만들어 나가기 위해서는 먼저 가로를 통행을 위한 ‘통로’뿐 아니라, 사람들이 사회적인 만남을 갖고 놀기도 하는 복합적인 ‘공동체 공간’으로 바라보는 인식 전환이 필요하며, 실제 가로에서 벌어지는 일들과 건축, 조경, 도시설계가 복합적으로 얹혀있는 상황을 이해하는 일이 선행되어야 한다고 보았다. 또한 지역정부가 가로 건설 기준을 스스로 그들의 상황에 맞게 결정할 수 있도록 권한을 확대하고, 치수와 도면으로 규정된 도로설계기준(Specification Standards)이 아니라 허용되는 활동이나 이루고자 하는 목표, 제한되어야 할 활동으로 이루어진 행위기반의 가이드라인(Performance Standards)을 만듦으로써 지역별 차이에 유연하게 대응할 수 있는 가로는 설계되도록 해야 한다고 주장했다.

그들은 새로운 근린 가로의 설계 원칙으로 다음과 같은 사항을 제안하였다.

1) 놀이와 여가, 사회적 만남 등 다양한 행태를 지원할 수 있는 가로는 되어야 하며, 이를 위해서는 거주민들의 사회적 활동과 지구 교통이 적절히 조화될 수 있도록 포장과 가로시설물, 놀이 시설, 식재를 활용한 공유공간 설계 방식(Shared Space)이 필요하다. 2) 가로는 편안하고 안전해야 하며, 보행자와 아이들, 그리고 자전거 이용자들이 먼저 배려되어야 한다. 자동차 통행속도는 줄여야 하고 가로 레이아웃과 식재, 포장 재료는 교통 소음이나 열, 바람 등으로부터 피해를 최소화할 수 있도록 계획되어야 한다. 십자 교차로 보다는 T자형 교차로와 로터리 방식의 교차로가 권장되며, 교통 안전이나 프라이버시, 안전한 놀이공간을 위해 중정이나 쿨데삭 가로체계도 고려해볼 수 있다. 3) 연결성이 좋고 흥미로운 보행 네트워크를 만들어야 한다. 이는 같은 길을 걷더라도 걸을 때마다 새로운 경험과 놀라움을 줄 수 있는 다양성을 지닌 가로를 의미한다. 이를 위해서는 다양한 목적지에 걸어서 갈 수 있고 여러 가지 조합의 경로가 만들어질 수 있어야 하므로, 가구단위의 프라이버시를 위해 도입된 쿨데삭이나 중정형 가로체계는 근린 전체의 가로 네트워크 구조와 원활히 연결되어야 한다. 4) 거주자의 접근을 장려하고, 통과교통은 억제하는 가로는 필요하다. 이를 위해, 보행목적지와 주거지를 잇는 격자형 가로체계가 필요하지만, 동시에 차량의 속도를 저감하고 통과교통을 억제할 수 있는 규제도 도입되어야 한다. 차량

속도 저감을 위해서는 차도폭을 줄이고, 단차가 있는 보도를 없애며, 포장 재질을 바꾸고, 과속방지턱을 설치하며 조경면적을 확대한다. 또한 가로를 지나치게 길게 만들지 않으며, 하루에 1000대 이상의 차가 근린을 지나지 않도록 관리한다. 차량 속도는 시속 32km이하로 규제해야 한다. 5)속도와 용도에 따라 다양한 가로 설계가 이루어져야 한다. 가로는 그 기능에 따라 근린 내 가로, 주요 간선도로 간의 명확한 구분이 이루어질 수 있다. 가로수와 식재를 이용한 조경면적, 보도의 포장과 너비, 가로의 폭과 패턴, 포장, 가로변 주차방식, 차량 속도를 가로의 기능에 맞도록 설계한다. 6)지역의 고유한 자연적, 역사적 요소를 활용한 가로설계가 이루어져야 한다. 일반적인(generic) 가로 설계 기준을 따르기보다 지형과 자연환경 특성, 지역의 역사적 전통을 반영하여 설계되어야 한다. 큰 바위나 나무, 경사 등 장소의 특징을 만들어내는 비정형적 특성은 보전되고 고려되어야 한다. 보도 포장이나 가로 사인과 같은 디테일에는 지역 고유의 디자인을 적극적으로 활용하는 등, 가로 디자인이 지역의 고유한 특성을 더 강화하는 방향으로 이루어져야 한다. 7)가로 면적을 최소화하여 땅을 보존해야 한다. 실제 교통량에 근거하여 가로 폭을 계획함으로써 땅의 불필요한 훼손을 방지한다.

사우스위스와 벤 조셉은 가로는 통행을 위한 통로가 아닌, 사람들의 삶을 위한 공간이라는 점을 전제로 가로의 생활공간화, 가로의 네트워크와 보행목적지의 접근성, 자동차 교통과 보행자의 공존을 추구한다는 점에서 이전의 다른 연구자들과 공통점을 갖지만, 이에 더하여 뉴어바니스트들과 마찬가지로 유연한 제도를 통해 지역적 특색을 담은 가로 디자인, 지역의 고유한 자연환경이나 수목 등 경관요소를 보존하는 디자인을 창출할 것을 강조하며, 물개성적인 가로에 대한 대안을 제시하고 있다.



[그림 2-9] 미교통국 표준 가로설계 단면과 뉴어바니스트의 신교전주의 근린가로 단면  
출처: Southworth, M and Ben-Joseph, E, (2003;166)

- 사람을 위한 도시 (안겔, 2010)

안겔은 1971년 ‘life between buildings’를 발표하여 사회적 반향을 몰고 온 이후, 40여 년간 세계 각국 정부의 요청에 따라 여러 도시에서 공공공간의 질과 사람들의 이용 행태간의 관계를 연구해왔다. 이는 그 결과를 정리한 책이다.

그는 도시가 인간적 차원, 즉 인간의 신체적 기능과 크기, 활동을 지원하는 방향으로 구성되어야 한다고 생각하며, 이를 위해 오감으로 얻어지는 정보들이 많고 걷기에 적합하며, 사람들의 여러 상호작용이 이루어질 수 있는 도시가 만들어져야 한다고 생각하였다. 그는 이를 ‘생동감 있고 안전하며 지속가능하고 건강한 도시’로 요약한다. 또한 그는 이러한 도시가 ‘눈높이 레벨’, 즉 가로의 건물 저층부와 걸으면서 체험되는 가로공간에서 성취된다고 보고, 이것이 도시계획에서 가장 중요한 단위가 되어야 한다고 주장한다.

구체적으로 그는 보행자 경관과 관련된 12개의 질적 기준을 다음과 같이 정리하였다. 교통과 사고로부터 보호, 범죄와 폭력으로부터 보호(생동감 있는 공공영역, 가로위의

눈, 바람직한 조명, 밤에도 안전한 도시), 불편한 감각적 경험에 대한 보호(악천후, 오염, 먼지, 소음), 걸을 기회(공간, 장애물 제거, 좋은 표면 상태, 접근성, 흥미로운 파사드), 서 있고 체류할 기회(기대는 것이 가능하도록 공간의 경계면이 주의 깊게 설계된 도시), 앉아 있을 기회(앉을 수 있는 공간이 있고 전망이 좋으며, 햇빛과 사람이 있는 곳), 볼 기회(합리적인 가시거리, 제약 없는 시야, 흥미로운 전망, 조명), 말하고 들을 기회(낮은 소음, 이야기 경관을 제공하는 거리 조형물), 놀고 경험할 기회(창조적, 물리적 활동과 놀이 유도, 다양한 이벤트 형성 공간 존재), 규모(인간적 규모의 공간과 건물), 좋은 기후를 즐길 기회, 긍정적인 감각적 경험(바람직한 디자인과 디테일, 좋은 자재, 멋진 전망, 나무, 식물 등)이 그것이다.

그는 지역적 차이에도 불구하고, 여전히 좋은 가로, 좋은 도시에는 공통적인 특징을 발견할 수 있다고 본다.

핵심어 리스트: 보행자 경관과 관련된 12개의 질적 기준 Keyword List: 12 Quality Criteria Concerning the Pedestrian Landscape			
보호 (Protection)	<b>교통과 사고로부터 보호</b> - 안전한 느낌 · 보행자 보호 · 교통에 대한 두려움 제거	<b>범죄와 폭력으로부터 보호</b> - 안심하는 느낌 · 생동감 있는 공공영역 · 도로 주시 · 낮과 밤 모두 동일한 기능 · 바람직한 조명	<b>불쾌한 감각적 경험에 대한 보호</b> · 바람 · 눈과 비 · 추위와 더위 · 오염 · 먼지, 소음, 열음
	<b>걸을 기회</b> · 걸을 수 있는 공간 · 장애물 없음 · 좋은 표면상태 · 모두를 위한 접근성 · 흥미로운 파사드	<b>서 있고 체류할 기회</b> · 경계 효과/서 있거나 체류하기에 매력적인 구역 · 서 있는 것에 대한 지원	<b>앉아 있을 기회</b> · 앉기 위한 구역 · 시설이용의 이점: 전망, 햇빛, 사람 · 앉기 좋은 장소 · 쉬기 좋은 벤치
	<b>볼 기회</b> · 합리적인 가시거리 · 아무 제약 없는 시야 · 흥미로운 전망 · (어두운 곳의) 조명	<b>말하고 들을 기회</b> · 낮은 소음수준 · '이야기 경관'을 제공하는 거리 조형물	<b>놀고 경험할 기회</b> · 창조성, 물리적 활동, 운동과 놀이 유도 · 낮과 밤에 · 여름과 겨울에도
즐거움 (Delight)	<b>규모</b> · 인간적 규모로 설계된 공간과 건물	<b>긍정적인 측면의 기후를 즐길 기회</b> · 햇빛/그늘 · 더위/시원함 · 산들바람	<b>긍정적인 감각적 경험</b> · 바람직한 디자인과 디테일 · 좋은 자재 · 멋진 전망 · 나무, 식물, 물

출처: Gehl, Gemzøe, Kirknaes, Søndergaard, 'New City Life', 'The Danish Architectural Press, 2006. Further developed: Gehl Architects - Urban Quality Consultants, 2009.

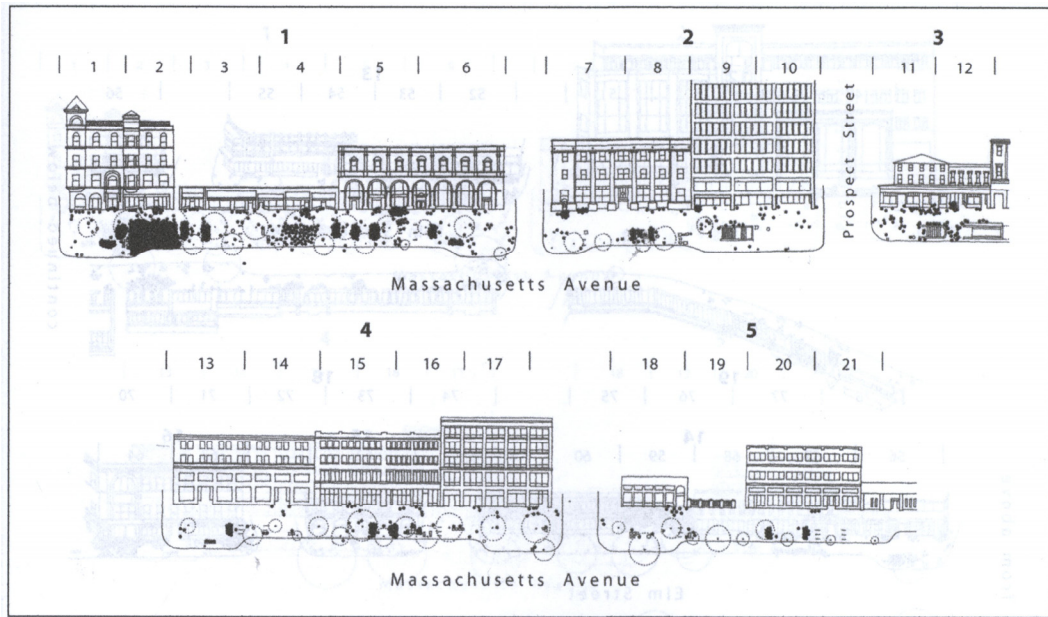
[그림 2-10] 보행자 경관과 관련된 12가지 질적 기준  
출처: Gehl(2014;239)

- Lively Streets: Determining Environmental Characteristics to Support Social Behavior. (V.Mehta, 2007)

메타는 가로환경과 사람의 사회적 행태 사이의 관계를 지속적으로 연구해왔다. 이 연구는 기존 연구보다 더 미시적인 단위에서 물리적 환경과 사회적 행태 및 걷기를 관찰하고 이들 간의 관계를 도출한 실증 연구이다. 그는 보스턴의 주 상업가로에서 설문 및 인터뷰를 통해, 필지 단위의 물리적 환경에 대한 보행자의 인지와 주관적인 측정 간의 관계를 연구함으로써 물리적 환경이 보행에 어떠한 영향을 미치는지 구체적으로 이해하고자 하였다.

메타는 연구를 통해 사람들이 걷기 좋아하는 가로의 특성을 밝혔다. 좋은 가로는 안전한 가로(Safety), 걷기 편한 가로(Comfort), 다양한 목적지가 있는 실용적인 가로(Usefulness), 커뮤니티 장소가 있어 소속감을 느낄 수 있는 가로(Sense of belongings), 건물의 외관과 매력, 간판, 볼거리, 이벤트와 다른 사람, 독특한 상점들로 인해 흥미로운 가로(Pleasurability)이다. 그는 같은 가로에서도 블록별로 달라지는 물리적 환경에 따라 사람들의 인지와 보행행태에 변화가 있음을 밝혔는데, 이는 미시적 스케일에서 물리적 환경의 영향력을 시사하는 것이다. 또한 그는 보행에 영향을 미치는 물리적 요소에 대한 사람들의 우선 순위와 선호도에 차이가 있음을 밝혔는데, 사람들은 가로의 실용성을 가장 중요하게 여겼고, 그 다음으로 가로에서 느껴지는 소속감과 흥미로움이 많은 영향을 미치고 있었다. 가로에 따라 그 실용성에 차이가 존재한다면 이 차이가 이용자의 행태에 가장 영향을 많이 미치겠지만, 그 차이가 미미한 가로에서는 소속감과 흥미로움에 영향을 미치는 물리적 요소들에 따라 보행자의 만족도가 달라질 수 있다는 것이다. 이는 가로의 성격에 따라 보행자의 만족에 영향을 미치는 물리적 요소와 그 영향력의 크기가 달라질 수 있음을 보여준다. 이는 기존 도시에서 가로환경을 개선할 때, 그 가로가 가진 특징에 따라 개선 방향과 우선 순위가 달라질 수 있다는 뜻이다.

이 연구는 앞서 많은 연구자들에 의해 논의되어 온 이상적인 가로들을 구성하는 수많은 물리적 요인들을 실제 가로 개선을 위한 설계에 활용하고자 할 때, 각 물리적 요소들의 변화에 따라 영향력의 차이가 있을 수 있음을 보여줌으로써 정책의 실현에 실용적인 도움을 준다.



[그림 2-11] 사람들의 행태관찰 지도  
출처: V.Mehta(2007;85)

또, 메타는 2013년, 연구 결과를 집대성한 책(The street, Mehta, V, 2013)을 통해 연구 결과가 어떻게 현실에 적용될 수 있는지 알려준다. 이 책에서 그는 가로의 사회적 공간으로서 특성(Sociability), 즉 공공공간으로서 가로에 집중한다. 저자는 가로의 사회적 성격이 강화될수록 살기 좋은 도시가 된다고 주장하며, 사회적, 심리적, 공간적 탐구를 통해 사람을 위한 가로의 조건을 살펴보았다. 이 책은 지역의 상업가로(Main street, High street, neighborhood commercial street)를 대상으로, 특히 가로의 사회적 행태 종류를 유형화하고 그 행태가 이루어지는 가로의 물리적 특성을 연구하여, 그 결과를 디자인, 계획, 관리 분야의 가이드라인으로 정리하였다.

- Measuring the unmeasurable: Urban design qualities related to walkability.(Ewing, R. & Handy, S ,2009)

이 연구 역시 가로환경 연구 결과를 활용하기 위한 실용적 목적으로 추진되었다. 그 간 가로환경 연구에서 어려움으로 지목되었던 것은 물리적으로 측정하기 어려운 가로환경의 질적 요소를 평가하는 객관적인 방법을 고안하는 것이었다. 그는 도시계획 및 설계 분

야의 저명한 전문가 평가와 뉴욕거리에 대한 검증을 바탕으로 보행에 밀접한 영향을 미치는 물리적 환경의 5가지 질적 특성, 심상(Imageability), 위요감(Enclosure), 인간친화적 규모(Human Scale), 투명성(Transparency), 복잡성(Complexity)과 각각의 질적 특성에 관련된 환경요소 및 그 영향력을 도출하고, 이를 측정할 수 있는 측정도구를 제시하였다.

- 걸어다닐 수 있는 도시 (J.Speck, 2012)

도시계획가인 저자는 ‘살기 좋은 도시’의 핵심요소를 ‘보행친화성’으로 보았다. 그는 그간의 작업 경험을 집대성하여 ‘보행친화성을 위한 보편적 이론’을 세우고, 걷고 싶은 도시를 만들기 위한 10단계를 제시하였다.

‘보행친화성을 위한 보편적 이론’은 유용성, 안전성, 편안함, 흥미로움으로 구성된다. 유용성(Useful)은 일상적인 목적 시설이 가까운 거리에 위치하는 환경이며, 안전성(Safe)은 자동차로부터 안전한 환경, 편안함(Comfortable)은 건물 및 거리경관에서 거리의 소속감을 느끼는 환경, 흥미로움(Interesting)은 친숙하면서도 특색 있는 건물로 인해 사람들의 흔적이 느껴지는 거리환경을 의미한다.

그가 제시하는 걷고 싶은 도시를 만들기 위한 10단계는 다음과 같다. 1)차를 두고 다녀라, 2)용도를 혼합하라, 3)주차할 권리를 얻어라, 4)대중교통 체계를 작동시키라, 5)보행자를 보호하라, 6)자전거를 도입하라, 7)(건물들로 위요된)공간을 만들어라, 8)가로수를 심어라, 9)친숙하면서도 특색 있는 거리경관을 만들어라, 10)(보행친화성을 높이기 위해)유리한 곳을 선택하라.

그는 걷기 좋고 매력적인 가로는 가로 자체의 개선으로 이루어지지 않으며, 토지용도와 교통체계, 건축 등 다양한 층위 요소들이 어우러져 만들어내는 종합적인 산물이라는 점을 알리고, 실제적인 변화를 위한 단계적 실천 전략을 제시하였다.

## 6) 국외 가로 관련 논의의 흐름

국외 문헌에서 나타난 가로에 대한 개념과 이상적 가로를 향한 지향점은 시대에 따라 다음과 같은 흐름으로 전개되었다. 19세기 후반부터 20세기 초, 유럽 대도시에서 지나친 인구 밀집으로 인한 도시환경 악화가 심각한 사회적 문제로 대두되면서, 영국 정부는 1875년 공중위생법에 의해, 환기와 일조량 등 기본적 환경의 질이 보장되고 통행량을 수용할 수 있는 적절한 폭의 가로를 만들기 시작했다. 이러한 가로는 장소의 특색이나 주민의 요구에 상관없이 폭, 주변 건물, 보도와 차도 비율이 표준화된 공간이었으며, 통행과 보건 위생의 질을 담보하는 기능적 공간이었다. 또한, 19세기 중반의 오스만에 의한 파리 대개조사업과 이에 영향을 받은 ‘도시미화 운동’은 도시 중심부의 기존 조직을 허물고 기념비적인 가로경관을 조성하는 등, 가로를 사람들을 정치적으로 통제하고, 통치체제의 우월성과 권력을 과시하기 위한 공간으로 삼았다. 이러한 표준화된 공간의 획일성과 몰개성, 폭력적인 재개발방식에 반발하여 언윈과 파커 등은 인간적 척도와 자연스러운 곡선, 통과교통을 배제한 쿨데삭, 보행네트워크로 이루어진 새로운 근린가로체계를 제안하였다. 이들은 보행 친화적이고 흥미로운 경관을 지닌 가로를 지향하였다.

1920년대에 르코르뷔제(Le Corbusier, 1925)는 ‘빛나는 도시’ 계획안을 통해, 기존 도심의 소규모 도시조직이 시대의 요구를 수용하지 못한다고 비판하면서, 순수한 기하학적 형태에 자동차 중심 가로체계, 슈퍼블록, 넓은 녹지와 고층건물로 이루어진 미래 도시상을 발표하였다. 그는 가로를 교통의 효율적 이동을 담보하고 모든 설비 및 배관들이 집적되는 ‘통행용 기계이자 통행순환 유기체적 기관’으로 바라보았다. 이러한 코르뷔제의 아이디어는 세계대전 이후 미국의 도심 재개발이나 고속도로 건설에 많은 영향을 미쳤다. 그 결과, 오래된 도심지구의 건물과 도시조직은 도시고속도로 건설로 인해 파괴되었고, 사람들은 고속도로를 따라 교외 주거지와 대형쇼핑몰을 건설하기 시작했으며, 도심이 쇠락하기 시작했다. 한편, 클라란스 페리의 근린주구이론은 통과교통을 배제하고 보행자의 안전한 근린 내 통행을 보장하기 위해 보행자와 자동차가 공간적으로 분리된 근린가로체계를 제시하였고, 이후의 근린계획에 많은 영향을 미쳤다.

1960년대, 제인 제이콥스는 자동차 중심으로 이루어지는 도시계획방식을 비판하고, 뉴욕 그리니치 동네의 관찰에 근거하여 걷기 좋고 다양성이 살아있는 삶의 공간으로서 가로를 회복해야 한다고 주장하였다. 얀겔(Gehl, J., 1971)과 크리스토퍼 알렉산더



(Alexander, C., 1977)도 활력 있는 도시 공공공간에 대한 관찰에 근거하여, 가로와 건물 사이에 다양한 물리적 전이공간이 존재하는 가로, 통행 외에 수많은 선택적, 사회적 행태가 이루어지는 가로, 안전하고 쾌적하게 걸을 수 있는 가로를 지향하였다.

1980-90년대에는 세계화 시대를 맞이하여 도시 간 경쟁이 심화되었고 매력적인 도심과 가로를 도시경쟁력을 높일 수 있는 수단으로 생각하면서 도심의 옛 가로들에 대한 재평가가 이루어지고, 이에 연관하여 도심재생사업과 가로개선사업이 적극적으로 추진되었다. 또한, 자원 고갈이나 환경오염이 주요 사회 문제로 떠오르면서 자동차 중심의 도시에서 보행친화적 도시로 전향해야 한다는 사회적 요구도 커졌다. 이에 연구자들은 세계 여러 나라의 좋은 가로들의 형태적 특성이나(Jacobs, A. 1993), 가로형성 역사와 개선사례(Moudon, A.V. et al., 1987)를 분석함으로써, 휴먼스케일의 가로, 활력 있고, 안전하며, 편안하고, 접근하기 쉬운 가로, 보행친화적인 가로, 도심의 역사 문화적 요소를 반영하여 도시 정체성과 매력을 드러내는 가로, 주민들의 생활방식이나 기억이 담긴 가로를 이상적 가로상으로 제시하였다.

2000년대 이후, 각국 정부와 지자체가 도시 가로공간을 개선하려는 노력이 보편화됨에 따라, 각 도시마다 비슷비슷하게 표준화된 가로공간이 등장하였고, 이에 대한 비판과 더불어(Southworth, M. and Ben-Joseph, E., 2003) 지역적 특색을 지닌 가로에 대한 선호와 관심이 늘어났다. 또, 비만이 사회적 문제로 떠오르면서 격자형 가로와 고밀도, 복합용도 개발로 대표되는 미국의 전통적 근린형태가 보행친화적 도시환경의 대표적 형태로 다시 주목받게 되었다. 이러한 배경 아래, 뉴어바니즘 협회는 인접한 건물로 위요된 가로, 휴먼스케일과 명쾌한 가독성을 지닌 가로, 차량속도를 제어한 가로, 블록 크기가 작아서 접근성이 높은 가로, 상점 전면부가 시각적 흥미를 유발하고 악천후에 대응할 수 있는 가로, 그리고 자연물이나 전통적 건축양식 등 지역 맥락에 부응하는 건물로 이루어진 가로를 이상적인 가로상으로 제안하였다(Congress for the New Urbanism, 2000) 또한 이상적인 가로를 만들기 위해서는 도시계획과 토지이용, 대중교통 계획 등 상위계획 단계마다 달성해야 할 기준이 있다는 점이 지적되었고(Congress for the New Urbanism, 2000), 이에 이상적 가로를 현실 속에서 만들어내기 위한 단계별 전략이(Congress for the New Urbanism, 2000; J.Speck, 2012) 제시되었다.

### 3. 국내 가로 논의의 흐름

국내 문헌을 통해 드러난 가로공간에 대한 지향점과 개념의 변화를 살펴보기 위해 1980년대부터 최근까지 나온 단행본과 주요 논문들을 살펴보고, 가로공간을 바라보는 관점, 이러한 관점이 나오게 된 시대 및 제도적 배경, 가로공간에 대한 지향점과 이의 영향을 시대별 흐름에 따라 정리하였다.

#### 1) 1970-80년대 : 가로 역할과 지향점 혼재 - 도시미관 향상을 위한 수단, 단지 경계, 생활의 중심지

1970-80년대는 1986년 아시안게임, 1988년 서울올림픽을 계기로 도시 주요 가로를 따라 미관 개선사업과 도시설계와 계획이 이루어지고 국제행사를 위해 도시미관이 변화한 시기이다. 또한 도시설계 조항이 법제화되고 보행자에 대한 배려와 ‘장소’로서 가로환경 개념이 공공계획에 등장하였다. 한편으로는 잠실아파트(1975)를 기점으로 근린주구이론에 충실한 아파트 단지계획이 보편화됨에 따라, 반포 아파트(1971)나 압구정 현대아파트(1975) 등 70년대 아파트 건축에서 관습적으로 지속되어 온 노선상가 배치 경향이 사라지고, 단지 외부 가로는 경계 공간화 되는 문제가 고착되는<sup>19)</sup> 등 가로의 공공적 성격이 도시계획 전반에서 발현되지는 못했다. 이 시기에는 가로환경 연구가 드물었는데, 가로경관에 대한 정의와 해석, 가로환경을 구성하는 요소에 관한 연구가 주를 이루었다(이종훈 외, 1985; 이강업, 1987) 이 시기 전문가들이 생각한 가로 개념을 잘 보여주는 또 다른 자료는 한강, 반포, 잠실, 상계, 목동 등 대규모 신시가지 개발의 원칙과 계획도를 담은 개발서이다.

- 가로경관 해석이론에 관한 연구 (이종훈, 김진일, 1985)

이종훈은 이 논문에서, 가로를 인간의 공통된 생활방식, 즉 문화가 표현되고 축적되는 공간으로 보고, 사례지를 선정하여 각 가로의 경관을 문화적 해석요소인 장소성, 시대성, 연속성, 인지와 지각 측면에서 해석하였다. 그는 가로는 ‘건물과 보행자들의 접촉 사이에서 이루어지는 장소성과 연속성을 가진 도시공간 체계’로 보았고, ‘생활의 장’이며 ‘커뮤니티 공간’ 역할이 매우 중요하다고 보았다.<sup>20)</sup> 또한, 그는 연구 결론에서 가로경관이란

19) 박광재 외(1997), “우리나라 주거단지계획에 있어서 가로공간 해석태도의 전개 과정”, 『대한건축학회논문집 계획계』, v13(6), pp.159-160.

‘메세지를 인지하고 지각하는 직설적이고 통상적인 보통 경관’이며, 이러한 경관은 역사가 축적되어 나타난 경관 특성을 갖고, 따라서 가로경관에 시대성과 그 시대의 문화관이 깃들어야 한다고 생각했다.<sup>21)</sup>

- 서울의 자연형국과 가로경관에 관한 연구 (이강업, 1987)

이 연구에서 저자는 서울의 빠른 도시개발과 성장 속에서 도시이미지를 형성해 온 자연과 조화가 깨져간다는 판단 아래, 도시의 골격과 자연환경과의 관계를 고찰하고 주요 가로에서 조망되는 자연경관을 기록하여 분석하고 있다. 그는 몇 가지 가로를 대상으로 자연경관을 해치는 부적절한 위치의 건물을 제거하는 시뮬레이션을 시도하였는데, 그 예로 남산 중턱의 외인아파트, 남산 1호 터널을 지나자마자 북한산으로 시야를 막는 극동빌딩, 세종로 주변의 고층 건물, 구 조선총독부 건물을 철거하거나 개선해야 할 사례로 꼽았다.

이 연구가 지향하는 가로의 이상향은 ‘도시의 정체성을 보여주는 경관(서울의 경우, 자연경관)이 잘 드러나는 가로’이다. 그는 ‘경관이란 기능이나 경제성 측면에서 다루어질 성질의 것은 아니고 도시의 이미지를 부각시키는 각도에서 보아야만 한다’고 말하며, 경제성이나 기능성보다 도시의 이미지가 도시계획에서 우선적으로 고려되어야 한다고 말했다.

- 잠실지구종합개발기본계획 (서울특별시, 1974)

잠실지구 종합개발기본계획은 그 당시 지향하고 있는 도시의 미래상을 담고자 하였으며, 이에 따라 공유수면을 매워 만들어진 대단위 대지를 대상으로, 상업지구와 주거지구의 분리, 획지분할과 가로체계 수립, 세부적 측면에서는 구체적인 공공시설 배치까지 종합적으로 계획되었다<sup>22)</sup>. 잠실지구 계획에서는 주거지구와 중심상업지구가 철저히 분리되었고, 주거지구, 특히 아파트 지구는 간선도로에 의해 구획된 각 가구가 근린주구개념에 의해 하나의 생활권으로 설계되어 단지 내 상가와 초등학교가 모두 가구 내부에 위치하였고, 가구 경계와 맞닿은 간선도로변은 담장으로 처리되어 가로의 활력이 저하되고 주변과 단절되었다. 간선도로 계획에 내포된 가로의 개념은 자동차 통행을 위한 통로이자, 각 가구 또는 생활권의 영역을 구분하는 경계선이었다<sup>23)</sup>.

20) 이종훈, 김진일(1985), “가로경관 해석이론에 관한 연구”, 『대한건축학회논문집』, v2(3), p.36.

21) 상계서, p.47.

22) 공동주택연구회(1999), 『한국 공동주택계획의 역사』, 세진사, pp.122-123.

23) 박광재 외(1997), “우리나라 주거단지계획에 있어서 가로공간 해석태도의 전개 과정”, 『대한건축학회논

- 상계신시가지개발사 (대한주택공사, 1988)

잠실지구 계획 이후, 가로를 가구의 경계로 설정하는 근린주구 설계방식에 대한 비판이 이어졌다. 이에 대한주택공사에서는 상계신시가지를 설계할 때, 가구단위 생활권이 아니라 여러 가구들이 하나의 간선가로에 만들어진 중심상업가로를 공유하며 생활권이 중첩되도록 설계하였다. 또한 소가구를 구획하는 15m 폭의 가로변에 학교와 단지 상가들을 배치함으로써, 가로를 가구단위 생활권의 중심공간으로 계획하고자 하였다. 또 단지에 보행전용가로 네트워크를 격자형으로 계획하는 등 가구 내 통과통행은 억제하지만, 잠실 등 이전에 비해 보행자의 통행이 원활하도록 계획하였다. 그러나 단지 내 가로에 위치한 상가의 규모는 매우 작고 제한적으로 입점해 있어서 단지 내 가로가 가로의 활력을 유지하기는 어려웠다. 또한 대부분의 보행네트워크는 수목 등 조경공간으로 둘러싸여 있고 가로변 건물의 모양은 비슷비슷하여, 차량으로부터는 안전하지만, 볼거리, 할거리 등 보행의 즐거움을 찾기는 어려운 가로가 되었다. 상계신시가지계획에서는 가로를 생활공간으로 조성하고자 노력했지만, 이 시도는 특정 가로로 제한되었으며, 가로위에서 나타나는 복합적 행태가 공간적으로 분리되어 계획되었다.

## 2) 1990년대 : 가로경관의 체계적 관리, 보행 중요성 증가

1990년대는 도시설계 관련 법의 재정비와 보행관련 조례 및 계획의 제정, 신도시 건설시기가 맞물려서 본격적으로 도시환경과 가로환경의 질에 대한 공공과 민간, 학계의 관심이 높아진 시기이다. 우선 「옥외광고물관리법」 신설과 대지내 공지 및 조경에 관한 「건축법」 개정으로 가로경관을 체계적으로 관리하고 규제할 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 1990년대부터 서울연구원(당시 서울시정개발연구원)을 중심으로 보행권, 보행환경 문제를 제기하는 연구가 다수 수행되었으며, 이는 서울시가 정책과 제도를 정비하고 관련 사업을 추진하는 바탕이 되었다. 1996년 서울시청에 관련 부서가 신설된 이후, 1997년, ‘서울특별시 보행권 확보와 보행환경 개선에 관한 기본 조례’가 제정되었고, 조례 규정에 따라 보행환경 기본계획이 수립되어 서울시 보행환경 현황에 대한 상세한 조사가 이루어졌다. 이와 관련된 사업으로 옥외광고물 정비사업과, ‘걷고 싶은 거리’ 조성 시범사업이 실시되었다. 관련 시민단체가 설립되었고, 가로환경의 질을 중심 주제로 삼아 비판적 고

---

문집 계획계」, v13(6), pp.159-160.

찰을 시도한 대중서(서현, 1999)가 출간되는 등 가로에 관한 학계와 민간의 관심도 높아졌다. 관련 연구로는 가로경관의 색채, 광고, 간판 등 시각적 측면을 평가하는 연구(서의택, 1994; 이청웅, 1997; 송대호, 1998; 배현진, 1999), 주로 중심상업업무 지구를 대상으로 건물과 보도 사이의 전면공간 등 건물 저층부와 가로의 연계성을 다루는 연구(정재욱, 1992; 최소영, 1999), 주거지 가로의 공공적 성격을 저해하는 계획적 원인(박광재 외, 1997)을 분석하거나 해법을 모색하는 연구(이진욱 외, 1998)가 있다.

#### □ 가로경관의 시각적 측면을 평가하는 연구들

이청웅(1997)은 도시경관의 미학적 수준을 향상시키고자 노력하였던 사회적 분위기에서, 가로변 건축물의 외장색채에 대한 체계적 관리가 미흡하다는 판단 아래 가로건축물의 외장색채와 다른 환경적 요인의 색채를 종합하여 중심 상업지역 가로건축물의 색채 특징과 경향을 조사하여 도시미관 향상을 위한 색채 설계 기초자료를 제시하고자 하였다.<sup>24)</sup> 저자는 광주 중심로인 금남로, 제봉로, 중앙로에 지배적으로 작용하는 색채군을 조사하였다. 조사 결과, 세 곳의 가로 모두에서 두 가지 색채군이 지배적으로 도출되었는데, 저자는 이를 다양함이 결여된 획일적 결과라 평가하였다. 또한 금남로와 중앙로에서 주조색이 어둡고 짙은 색, 또는 어두운 회색계 색채가 사용되었는데, 이는 사용자와 전문가가 요구하는 ‘깨끗하고 산뜻한 분위기로서 정서적 즐거움을 느낄 수 있는 색채’와 다르게 관리하기 쉽다는 경제적, 효율적 판단이 우선 순위에 작용하고 있다고 보았다. 이상적인 가로는 시각적으로 조화를 이루고 각 가로의 정체성을 담아야 하기 때문에, 각 가로의 정체성과 특성에 어울리는 색채군을 발견하고 이를 반영한 가로별 건축색채관리기준을 만들어서 적용해야 한다고 주장하였다.

송대호(1998)는 가로경관이 전문가의 일방적인 주관적 기준이 아니라 실제 이용자의 선호도에 기반을 두고 계획 및 관리되어야 한다는 필요성 아래, 실제 이용자의 미적 측면을 계획안에 반영시킬 수 있는 과학적 접근방법이 개발되어야 한다고 보았다. 이에, 그는 도시민의 시각적 선호, 이를 결정하는 심리적 요소와 물리적 구성요소 상호간의 관계를 정립하고 물리적 형태요소간의 상대적 중요도를 파악하는 것을 목적으로 하였다. 창원시의 중심가로인 중앙로를 조사한 결과, 앞으로 지향해야 할 가로의 모습으로, ‘건축물 전체

24) 이청웅, 하주아(1997), “도시 가로변 건축의 외장색채 연구”, 『대한건축학회논문집계획계』, v13(3), p.92.

외곽 형태를 결정짓는 건물 높이, 폭, 간격, 규모 변화에 대한 군집형태의 변화와 함께, 주변 건물과 매스 구성 형태의 조화가 필수적으로 고려되어야 하고, 건물 색채 및 입면 형태 그리고 창문패턴 등 세부요소들의 규칙적인 조화를 통해 부분과 전체의 관계를 풍부히 함으로써 시각적 흥미를 일으켜야 한다'<sup>25)</sup>고 결론내렸다. 이상적인 가로 모습은 시민들의 선호에 기반을 두고 만들어져야 한다는 점, 보행자의 시각적 흥미가 중요한 기준 요소로 작용한 점이 특징이다.

배현진, 박영기(1999)는 우리 도시의 간판이 혼란스러운 경관을 만들어내는 주범이며, 개선 필요성이 가장 큰 경관요소라고 보았다. 그는 가로경관의 시지각적 평가구조의 특성을 살펴보고, 오피스지구와 상업지 경관을 대상으로, 대학생 65명에게 설문조사를 실시하였다. 조사 결과, 가로경관에 대해 심미성이 가장 중요한 변수로 도출되었고, 광고물 및 간판, 특히 대형광고가 가로에 대한 선호도를 떨어뜨리는 것으로 밝혀졌다. 이는 간판 정비사업을 시작한 서울시의 정책을 뒷받침하는 연구결과이기도 하다.

#### □ 상업가로변 건물 저층부와 가로의 연계성을 다루는 연구들

정재욱(1992)은 가로란 인간의 공적 활동을 수용하는 공간이자 인간생활의 장인데, 현대도시의 가로공간이 자동차도로 및 무표정한 건물로 둘러싸인 생기없는 공간으로 변해가고 있다는 문제를 제기하였다. 그는 가로변 건축물의 저층부 공간을 도시가로를 구성하는 핵심 요소로 보고, 건축계획 측면에서 가로환경을 고려한 건축설계요소를 도출하고 적합한 설계를 모색해보고자 하였다. 조사 대상은 압구정역, 신사역, 강남역 주변, 대학로, 서울역, 시청역 주변의 가로였으며, 결론으로, 건물 공개공지 부분의 공적 활용을 위한 행정 규제 강화, 다양하고 가로공간 형성을 위한 건물 배치 디자인, 입주 업종과 수의 규제, 주변건물 디자인과 보도 재료를 고려한 건축물 외벽재료와 형태, 보도와 건물의 명확한 분리, 일률적인 건축선 지정보다는 다양한 휴식공간 형성을 위해 건물 높이와 대지면적에 따른 다양한 건축선 조정, 넓은 폭의 가로에는 정적인 휴식공간을 설치해야 한다고 보았다. 연구자는 시각적으로 정돈되고, 다양한 휴식공간이 존재하는 가로를 이상적으로 보고 있다.

25) 송대호, 박춘근(1998), “가로변건축물의 시지각적 선호특성에 따른 도시경관평가 방법에 관한 연구”, 『대한건축학회논문집계획계』, v14(9), p.114.

또, 최소영 외(1999)는 고층사무소 건물 저층부가 ‘도시공간에서 기능적, 시각적 연계를 구성하는 가장 직접적인 공간<sup>26)</sup>’이라는 점에 주목하여 건물 저층부와 가로를 효과적으로 연계할 수 있는 디자인 요소와 연계성 결정요인을 추출, 평가하였다. 테헤란로 9개 건물을 분석한 연구 결과, 건물 저층부는 기능적, 시각적, 공간 영역적 구성요소로 구분되고, 기능적 요소 중에는 오목한 주출입구, 평면형 로비, 중앙 코어가 연계성에 유리하다고 나타났다. 또, 시각적 구성요소로서 수직형 및 클래스 커튼월형 입면, 축소 및 복합형 매스, 유리가 바람직한 요소로 나타났다. 또, 공간영역적 요소에서는 전정형 외부공간, 2개 층 이상의 내부공간이 바람직하며 전이공간은 모든 유형에서 연계성에 도움이 되는 것으로 나타났다. 또한 용도와 시점의 변화, 건물로의 접근성이 연계성을 결정하는 요인으로 추출되었다. 연구에서 드러난 이상적 가로의 모습은, 건물 저층부와 가로의 연계성이 활발하게 이루어져서 다채로운 인간 행태가 이루어지는 삶의 공간이다.

#### □ 주거지 가로의 공공성 회복에 관한 연구들

박광재 외(1997)는 우리나라 아파트 단지계획에 내재된 가로개념을 해석하였는데, 그 결과, 60-70년대까지는 상업용도가 밀집되어있던 전통적인 가로개념이 지속되어 한강 아파트(1966), 반포아파트(1972)에서 가로변 노선상가가 계획되었지만, 이후 근린주구개념에 의해 계획된 잠실지구 아파트 단지(1975)에서는 가로는 단지를 구획하는 경계공간에 머무르게 되었고 이러한 관행이 현재까지 지속되고 있음을 비판하였다. 상계신시가지 설계(1986)에서 가로를 생활공간화 하려는 노력이 시도되었지만, 이후 계획논의의 부재로 인해 계속되지 않았다. 저자는 관습적인 아파트 단지 설계에 가로의 다양한 기능에 대한 고려가 결여되어 있으며, 가로를 다양한 인간 행태를 담는 생활공간으로 바라보아야 한다고 주장하였다.

이진욱 외(1998)는 경제적 원칙이 주가 되어 지어지는 아파트 단지는 지역적 특성이 결여되고, 지구 전체 이미지를 형성하는 주요 요소인 지구중심 가로는 담장만으로 이루어져 제 역할을 못한다는 문제점에서 연구를 시작하였다. 그는 지구 중심가로가 단순히 통행만을 위한 공간이 아니라 다양한 활동이 일어나는 공간이 되어야 한다고 보고, 이를 위해 가로변 토지이용 차이에 따른 가로활성화 정도를 파악하여 토지이용과 관련된 가로활

26) 최소영 외(1999), “고층사무소건물의 저층부와 가로와의 연계성에 관한 연구”, 『대한건축학회논문집계획계』, v15(1), pp.51.

성화 방안을 제시하였다. 연구 결과, 그는 대규모 아파트 지구 중심 가로변 활성화 방안으로, 현재와 같은 아파트 담장 위주의 중심 가로를 지양하고, 가로변 공간에 디자인 및 색채가 다양한 상업시설을 중심으로 금융, 업무 시설을 함께 입지시켜 복합적 상권을 형성해야 하며, 지금과 같은 집중식 상가배치 방식보다는 노선식과 집중식을 절충한 형태로 상업시설을 배치해야 한다고 주장하였다.

#### □ 가로에 관한 대중의 관심 촉발

- 쾌적하고, 아름답고, 전통이 있는, 열린 공공공간으로서의 가로 : 그대가 본 이 거리를 말하라(서현,1999))

건축가 서현이 종로, 세종로, 덕수궁길, 소공로, 인사동길, 이태원, 테헤란로, 압구정로 등 서울의 주요 거리와 수원, 부산 광복동, 전주, 광주 금남로와 같은 지방 주요 거리의 형성과정을 설명하고 보행자 관점에서 평가한 책이다. 그는 건축물들이 서로 조화를 이루고, 할거리, 볼거리가 풍부하고, 보행공간이 충분히 확보되고, 횡단이 용이하며, 가치 있는 옛 길과 건물들이 보전되어 있고, 쉴 곳이 있고, 경관이 단정하며, 역사적 맥락을 간직하되 새로운 시대의 요구를 잘 수용하며, 계층에 상관없이 모든 사람들이 걸을 수 있는 가로가 되어야 한다고 말하였다.

‘가로’가 도시와 건축을 다루는 책의 주요 주제로 처음 등장하였다는 점에서, 가로의 공공적 성격에 대한 관심이 높아졌음을 보여준다. 이전 시기의 연구들이 가로의 외관과 미적 측면에 관심을 기울였던 것에 비해, 저자는 사람이 가로의 주인이라는 점을 강조하면서, 가로에서 이루어질 수 있는 여러 가지 종류의 행위, 즉 걷고, 보고, 쉬고, 즐기는 행태들이 잘 담길 수 있는 가로, 역사성 등 상징성과 정체성을 간직한 가로를 지향하고 있다. 이는 가로의 지향점이 ‘보기 좋은 가로’에서, ‘생활의 장이자 도시의 역사를 간직한 보존의 대상’으로 확대되어 가고 있음을 보여준다.

### 3) 2000년대 : 걷기 좋은 가로, 사용자의 편의를 만족시키는 가로, 도시의 역사를 담은 가로

2000년대는 도시설계 제도가 지구단위계획이라는 법정제도로 재정비되었고, 이와 관련하여 주민참여형 지구단위계획, 환경정비형 지구단위계획, 역사문화 미관지구 등 가



로 단위의 환경을 다양한 목표와 참여주체에 따라 정비할 수 있는 세부적인 틀이 마련되었다. 또한 쾌적한 환경과 아름다운 경관에 대한 관심이 높아지면서 「경관법」이 제정되고 경관협정이 도입되었다. 사람과 물자의 국제적인 이동이 활발해지고 이에 도시간 경쟁이 본격화되면서, 도시의 매력을 결정짓는 요소로서 가로환경의 중요성이 부각되었지만, 서울시 공공환경에 대한 외부의 평가는 낮은 편이었다. 이에 서울시는 2006년 도시디자인 조례를 제정한 후, 디자인서울총괄본부를 설립, 2008년 서울시 경관조례와 시행규칙을 수립하고, ‘디자인 서울거리’, ‘관광특구 개발’, ‘간판 재정비’, ‘그린파크’ 사업, 보행자 중심의 가로환경을 만들기 위한 여러 사업을 동시다발적으로 시행하였다. 또한 이 시기 청계천이 복원되며(2005년) 도심일대를 가로지르는 청계천로와 그 주변일대의 성격이 완전히 변화하였으며, 도심재창조 계획이 수립되어 세종로, 을곡로, 종로, 대학로 등 도심의 주요 가로에 대한 사업이 계획, 실행되기도 하였다. 중앙정부 차원에서는 2005년 문화체육관광부의 공공디자인 시범도시 조성사업이 시행되어 부산 광복로에 가로환경 개선사업이 실행되었고, 같은 해 「교통약자 이동편의증진법」에 따라, 보행자의 통행안전성과 편리성을 개선하기 위해 보행우선구역 조성사업이 추진되기도 하였다.

가로환경 개선에 관련된 법과 사업이 적극적으로 추진됨에 따라, 관련 연구의 수도 이전에 비해 크게 증가하였다. 가로디자인 지침이나(한지형, 2008;이진숙, 2009) 평가시스템에 관한 연구(최임주, 2003; 김두운, 2004; 김범식, 2009; 양재혁, 2009; 조홍정, 2004; 송대호 2006; 김지혜, 2009), 가로의 장소성(홍경구, 2009; 전종한, 2009), 보행환경 분석(서한림 외, 2007; 조준범, 2007; 박소현 외, 2008a, 2008b, 2009; 이정환, 2003, 김태호 외, 2009)에 관한 연구, 보행약자 친화적인 가로환경 연구(교통개발연구원, 2002; 신동근, 2002, 김영은; 2006), 관련 사업의 평가연구(박현찬, 2001)가 줄을 이었다. 강병기는 ‘걷고싶은 도시라야 살고싶은 도시다’(강병기, 2007)에서 걷기 좋고 안전한 가로, 사람을 위한 가로의 중요성을 주장하였고, 정기용은 ‘서울이야기’(정기용, 2008)에서 다양한 활동이 이루어지는 생활공간으로서의 길, 사람과 역사의 흔적이 살아있는 길 등 이상적인 가로의 지향점을 언급하였으며, 김진애는 ‘우리도시예찬’(김진애, 2003)에서, 도시의 유전자를 가진 가로, 사람들의 일상과 휴식이 이루어지는 장소로서 가로를 말하였고, 심한별(2009)은 청계천 복원사업 등 2000년 이후 서울에서 이루어진 도시, 가로 디자인 사업의 사회 정치적 의미를 비판적으로 고찰하고 가로 개선의 목표와 지향점에 대한 근본적 의문을 제기하였다.

□ 지역의 자산과 개인의 정성이 만들어내는 우리만의 가로, 삶의 질이 실현되는 가로

- 우리도시예찬 (김진애, 2003)

김진애는 ‘우리도시예찬’에서 진주, 대구 전주, 서울 등 우리나라 여러 도시를 관찰하며, 우리 도시의 매력요소를 밝히고 있다. 여러 도시의 매력요소를 찾아내고 비평하는 글에서 그가 바라는 가로의 지향점을 읽을 수 있다. 예를 들어, 그는 서울 인사동의 매력을 만드는 핵심요소가 ‘실핏줄처럼 흩어져 있는 골목’이며, 인사동이 아무리 변해도 골목만큼은 지켜야 한다고 주장한다. 또 인사동 골목을 빛나게 해주는 것은 골목에 면한 개별 필지의 텃밭이라고 말하며, 집단이나 공공이 아니라 개인의 정성과 노력에 의해 가꾸어지는 가로환경의 가치를 주장하였다. 한편, 홍대앞 옛 철길 위의 국유지 건물들이 철거되고 거리공원이 만들어지는 것에 아쉬움을 표하며, 홍대앞만의 독특한 장소성을 살리려면 무허가 건물이라도 독특하게 개조하여 인디예술가의 아지트로 활용할 것을 제안한다. 또, 대전 둔산지구의 10차선 도로와 고층건물, 정확한 대칭성이 도시의 인간친화적 분위기와 개성을 없애버리는 주요 원인이라고 지적하고 있다.

저자는 광화문과 시청 등 상징적인 공간들이 1945년 해방, 60-80년대 민주화 시위, 2002년 월드컵 등 때에 따라 시민 집단의 희노애락을 표현하는 광장으로 사용되고 있음을 언급하며, 역사성과 상징성을 두루 갖춘 이런 가로들이 역사적 경관을 회복하고 보행친화적으로 변화되기를 희망하고 있다. 또한, ‘거리 문화’<sup>27)</sup>가 우리 현대도시의 특징이고, 우리의 가로는 ‘사람 냄새를 맡으며 서로의 존재를 확인하는 생존의 터전이자 신뢰의 장소’<sup>28)</sup>라고 말하며, ‘편안한 일상공간’인 거리가 사람들에게 의해 스스로 의미가 부여되어 ‘광장화’될 수 있는 가변적이고 유연한 공공공간임을 말한다. 이러한 가로의 잠재력을 활용하기 위한 방법으로, 시민의 일상적 활동과 쉽게 연결될 가능성이 높은 ‘거리와 붙어있는 마당’을 만들 것을 제안한다.<sup>29)</sup> 또한, 개별성이 강하고, 다양하고, 유기적이며, 역사적 특징이 중첩되며, 여러 문화양식이 섞여있는 잡종의 성격을 가진 우리 도시, 우리 가로가 ‘전면개조’보다는 사람들의 생활을 이루는 개별 행위와 유기적 기능, 생명력을 살리면서 변화해 가는 진화를 이루어야 한다고 주장한다.

---

27) 김진애(2003), 「우리도시예찬」, 안그라픽스, p.248.

28) 상계서.

29) 상계서, p.255.

## □ 사람이 주인 되고 삶의 질이 실현되는 가로

- 걷고싶은 도시라야 살고 싶은 도시다 (강병기, 2007)

강병기는 이 책을 통해, 우리나라 도시 현황에 대한 비판적 고찰과 함께 살고 싶은 도시상을 여러 가지 주제로 설명하고 있다. 그가 언급한 ‘살고 싶은 가로’는, 여러 목적지들이 있고, 경로 선택이 자유롭고, 관리가 잘 되어 있고, 사람의 흔적이 느껴지는 가로, 보행자 우선이되 자동차와 보행자가 공존할 수 있는 가로이다.

그는 “걸어서 이곳저곳 살피는 재미가 도시에 사는 즐거움이다.”<sup>30)</sup>라고 말하며, 걷기 좋은 도시가 좋은 도시의 필수 조건이라고 주장하고, 걸어갈 만한 다양한 목적지가 존재하는 도시가 바람직한 도시임을 역설한다. 또, “집밖으로 나온 사람들이 서성거리고 걷거나 산보할 적당한 길이 없다... 서울 뿐 아니라 우리나라 길 대부분은 자동차를 위한 도로이기 때문이다.”<sup>31)</sup>라고 말하며, 동네주변의 가로도 산책 등 여가 행위로 이용할만한 가로가 될 수 있어야 하며, 자동차보다 사람을 위한 가로가 되어야 한다고 주장한다.

그는 사람을 위한 가로란, 보행이 안전하고 편리하게 이루어질 수 있는 공간 뿐 아니라, 보행을 통해 다른 사람들과, 삶의 흔적들을 들여다보거나, 물건을 사는 등 사람들과 직접적 또는 간접적인 교류가 일어날 수 있는 공간일수록 더욱 좋다고 주장한다. 그러나 간판 등 시각요소들이 적절히 규제되고 관리될 필요도 언급한다. “그렇다고 옆에 가게도 없고 보도에 아무것도 나와 있지 않으면 걷고 싶은 마음이 생기지 않는다. 사람 사는 냄새가 적당히 풍기고 있을 필요가 있다. 덕수궁 돌담길도 좋지만 종로처럼 구경거리가 많으면 더 걷고 싶다. 그렇다고 난립한 간판들은 너무나 공격적이고 절규하는 형국이다.”<sup>32)</sup>

“‘걷고 싶음’이 지향하는 바는 공허한 구호로서가 아니고 가상의 것이 아닌, 땅위에 두 다리로 바로 설 수 있고, 우리의 신체에 와 닿고 육체와 뇌에서 정신적으로 감지되는 ‘삶의 질’이다.”<sup>33)</sup> 그가 생각하는 가로란 걸으면서 보고 느끼는 등 주변 환경과 보행자가 직접적으로 접촉하며, ‘삶의 질’을 성취하는 장이다.

---

30) 강병기(2007), 「걷고싶은 도시라야 살고 싶은 도시다」, 보성각, p.36.

31) 상계서, p.66.

32) 상계서, p.67.

33) 상계서, p.72.

- 서울이야기 (정기용, 2008)

정기용은 이 책에서 서울의 다양한 장소와 건축에 대한 비평을 통해, 가로, 도심 상정공간, 광장, 공원, 경관, 역사적 건물들, 박물관 등 도시를 구성하는 다양한 공간에 대한 저자의 생각을 펼치고 있다.

여러 글을 통해, 그는 가로에 대한 자신의 생각을 드러낸다. 그는 ‘도시는 길이다’라고 말하며 도시의 핵심적 특성이 가로에서 드러난다고 말한다. ‘테헤란로’를 비평한 글에서 그는 은행, 오피스 등 저층부가 활성화되지 못하는 단일한 용도의 건물, 상업시설의 부재, 특색 없는 고층 건물, 건물과 보도가 만나는 경계부의 빈약한 공공공간 설계, 부족한 벤치, 가로의 시작과 끝에 보행을 유인할 매력적인 시설이 부재한 점, 외교적 이유로 어색하게 붙여진 명칭 등이 테헤란로를 걷고 싶지 않은 길로 만들고 있다고 비평한다. 그는 북촌의 길에 대해 얘기하며, 길이란 도로가 아니라 삶의 자연스런 흔적이며, 사람의 삶과 물줄기의 삶이 조우하는 경계면으로서, 쉽게 설계되는 것이 아니라 시간을 두고 만들어지는 것이라 말한다. 그가 생각하는 이상적인 가로란 사람들의 다양한 활동을 품을 수 있고, 그 흔적이 느껴지는 가로이다.

- 뉴욕 런던 서울의 도시재생 이야기(심한별, 2009)

심한별은 서울시 공공미술프로젝트와 디자인서울거리 등 서울시의 도시가로개선사업에 내재된 정치 사회적 의도를 해석하고, 이러한 사업이 가져올 효과를 비판적으로 분석하였다. 그는, 디자인 서울 거리가 2008년에만 총 440억원의 서울시 예산이 소요된 고비용 사업이었으며, 제각각이던 가로시설물을 통합적으로 디자인함으로써 조화와 질서를 만들어 낸 점은 의의가 있으나, ‘디자인이 바뀐 가로가 그 혜택을 받을 사람을 선택’<sup>34)</sup>하게 되며, 그 사람은 이전에 그 가로위에서 살아오던 사람들과 다른 사람들일 수 있다는 점을 지적한다. 또한 그는 디자인 서울사업 중 간판정책의 예를 들어, 업종에 상관없이 기존 간판을 작고 깔끔한 간판으로 대체하자는 서울시의 정책이 간판의 고유한 논리를 무시하고 있으며, 이를 무시한 정책이 무리하게 시행될 때, 예전의 간판이나 광고방식에 대한 의존도가 높았던 어떤 종류의 가게들에게는 치명적인 손해를 입히게 될 수 있음을 말한다. 또, 가로개선사업으로 가로의 환경이 개선되고 나면, 방문객들이 늘어나게 되고, 이는 필연적으로 임대료의 상승을 부르고 그 가로의 상점과 손님들은 이전과 다른 부류로

34) 심한별(2009), “서울, 가로에서의 실험과 계획”, 『뉴욕런던서울의 도시재생이야기』, 픽셀하우스, p.267.

채워지게 된다고 말한다. 이런 의미에서 디자인 서울사업 등 가로개선사업이 정말 ‘모든 사람이 이용하는 공공공간의 환경을 좋게 만들기 위한 것이 되려면, 변화의 최종적 가치가 그것으로 인해 영향을 받게 될 사람의 문제에 필연적으로 연결됨을 고려해야’하며, 현재 가로개선사업의 변화가 공통적으로 기존 가로에서 영세한 개별 상업, 제조업을 몰아내고 이를 큰 규모의 자본으로 대체하려는 경향을 보인다고 비판한다. 그는 결론적으로, 선부르게 가로의 물리적 환경을 전폭적으로 개선시키는 것이 아니라 그곳에 역사를 만들어 온 사람들과 장소의 관계를 유지시키면서 그곳의 사람들에게 필요할 만큼만 디자인의 변화 폭과 속도를 조절하여 장소(가로)의 자생력과 지속성을 보호해야 한다고 말한다<sup>35)</sup>.

#### 4) 2010년 이후 : 역사 문화 및 지역적 특색을 살린 가로, 공공성이 살아있는 가로, 주민참여로 만들어가는 가로, 법과 제도를 통해 체계적으로 관리되는 가로

2010년 이후, 체계적인 경관 관리에 대한 필요성이 더욱 대두됨에 따라 2013년 경관심의제도를 도입하고 지자체별 경관수립계획을 의무화하는 「경관법」 개정안이 공포되었다. 또한, 주택가격 상승세의 하락과 경제성장 둔화에 따라 뉴타운 사업의 실효성이 낮아지면서, 기성시가지의 대안적인 재생방안에 대한 관심이 높아졌다. 이에 따라 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정되고, 주민참여형 재생사업이 추진됨에 따라, 기성시가지내 가로의 가치가 재평가 되고 이를 활용한 재생계획이 수립되고 있다. 또, 사람중심의 가로, 보행친화적인 도시에 관한 관심이 계속되면서, 다른 연구 차량보다 보행자가 우선시 되는 ‘보행자우선도로’ 조성사업, 초등학교 아이들의 통학로에서 차량의 통행을 일시적으로 제한하는 ‘아마존사업’ 등 보행자의 안전을 위한 시범사업이 계속되었다.

건축도시공간연구소와 서울연구원 등 중앙 및 지방정부 산하 연구기관을 중심으로 보행환경의 개념을 정립하고(오성훈 외, 2011), 보행행태를 정량적으로 측정하며(오성훈 외, 2009), 바람직한 가로개선 사례를 조사하고(오성훈 외, 2013), 가로환경 개선을 위해 관련 법제를 검토하고 개선방향을 제안하는 등(여혜진 외, 2009; 오성훈 외, 2012; 서수정 외, 2012; 임유경 외, 2013; 임유경 외, 2014) 관련 연구들이 활발히 진행되었다. 또한, 도시 공공공간과 가로에 대해 연구해 온 학자들의 논의들이 책으로 출간되면서 관련 담론이 대중안에 더욱 확산되는 계기가 되기도 하였다. 이러한 저서들에서 발견할 수 있

35) 심한별(2009), “서울, 가로에서의 실험과 계획”, 「뉴욕런던서울의 도시재생이야기」, 픽셀하우스, p.273.

는 이상적인 가로의 지향점은 ‘걷기 쉽고, 볼거리가 있으며, 사회적 활동이 활발한 가로(이경훈, 2011; 유현준, 2015, 박인석, 2013), 역사와 기억을 간직한 가로(정석, 2013), 사용자의 참여로 만들어지는 가로(정석, 2013), 보행약자를 배려한 가로(이훈길, 2013)이다. 또, 이 시기에는 2000년대 이후 전국적으로 활발히 시행된 가로환경 개선사업의 절차와 효과를 평가하는 관련 연구들이 다수 진행되었다(홍경구, 강은진, 박선영, 김성은, 오기수, 이정호, 전강은, 정윤남, 한상진). 또한 삼청동, 신사동 등 특색 있는 가로들의 상업화가 가속되는 상황에서 이러한 변화 과정을 관찰하는 연구들(이상훈 외, 2011; 염지혜 외, 2014), 경제적 측면 위주의 개발이라는 이유로 장소별 정체성과 지역색을 잃어가는 현상을 비판하고, 장소의 독특한 정체성을 발견하려는 (이한울 외, 2011; 김수연 외, 2010; 장용해 외, 2013) 연구들은 정체성과 장소성이 살아있는 가로에 대한 지향점을 보여준다. 또 노천카페(김동찬 외, 2013; 전무형 외, 2014)나 공개공지(임동현 외, 2014), D/H비율(표선영 외, 2015) 등 가로환경의 질에 큰 영향을 미친다고 생각되는 요소들에 관한 구체적인 연구들(김대성 외, 2015; 허길숙 외, 2014)이나 보행행태와 가로의 물리적 요소간의 관계를 다루는 연구들(윤나영 외, 2013; 이수기 외, 2014; 이정우 외, 2015; 이주아 외, 2013; 지은주 외, 2014), 주거지 가로 연구로서, 신도시 단독주택지의 상업용도 점유유형 및 관리방안에 관한 연구(박진아, 2013)나, 아파트 단지내외부의 가로환경 개선에 관한 연구(문하늬 외, 2011; 우동주, 2013 ; 김묘정, 2013)가 이루어졌다. 이전의 가로 연구들이 시각적 경관 측면에 많이 치우쳐 있던 것에 비해 매우 다양화되고, 실제 사람들의 행태에 기반하여 대안을 제시하는 시도들이 눈에 띈다.

#### □ 우리 시대 가로에 대한 전문가의 평가와 주장들

- 걷기 쉽고, 걷고 싶은 가로 : 서울은 도시가 아니다(이경훈, 2011)

이경훈(2011)은 이 책에서, 서울의 가로, 마을버스, 방음벽, 방문화, 아파트, 모델하우스 등의 주제를 통해, 서울에서 결핍된 도시성을 분석하며, ‘걸어다닐 수 있고, 걸어다니고 싶은 도시’가 도시성의 핵심이라고 주장한다. 그는 걷기 좋은 가로란, 갈만한 목적지, 즉 상점들이 밀집하여 쇼윈도와 걸어다니는 사람들과 같은 볼거리를 제공하는 곳, 차량량과 완벽히 분리된 보도가 있는 곳, 왕복2차선 등 적당한 폭을 가진 곳, 사회적 활동이 이루어지는 곳, 유모차 등 보행약자의 이동이 원활한 곳, 지하도와 육교 등 자동차 중심 시설이 없는 곳, 횡단이 편리한 곳이라 말하였다.

또한 그는 보도위에 차량이 주차된 가로, 보도 없이 보행자보다 차량 통행이 우선되는 이면도로, 가로수와 자연 요소로만 꾸며져 다양한 행태를 담지 못하는 가로, 무미건조한 방음벽으로 철폐된 서울의 가로는 진정한 ‘도시 가로’의 특징이 결여되었고 말한다.



[그림 2-12] 이경훈이 긍정적으로 평가한 보행친화적 도시 뉴욕 : Willughby Street  
출처: “Streetblog NYC”, [www.streetsblog.org](http://www.streetsblog.org)(2015.10.28.)

- 쉽고 안전하며 즐겁게 누구나 걸을 수 있는 가로 : 보행도시 (오성훈, 남궁지희, 2011)

오성훈과 남궁지희(2011)는 보행환경에 대한 원론적인 논의를 정리하고, 보행환경이 갖추어야 할 환경요소를 크게 4가지 주제로 분류하였으며, 각 주제에 대한 관련 이론과 제도적 기준, 현실적 문제점과 갈등의 구조적 원인을 살펴봄으로써 정책이나 계획, 설계에 참조할 수 있는 원칙과 기법, 사례를 소개하였다.

첫 번째 환경은 ‘걸을 수 있는 보행환경’으로 보행을 가능하게 하는 기본적 조건인 보행공간, 보도표면, 보행자의 안전을 다루었다. 두 번째 환경은, ‘걷기 쉬운 보행환경’으로 보행의 연결성과 연속성, 길 찾기와 도시 읽기 등 쉽고 빠르고 편리한 이동과 접근을 위한 기능적 조건을 다루었다. 세 번째 환경은 ‘걷고 싶은 보행환경’으로 보행자의 감각과 쾌적성, 즐거움과 매력, 장소와 맥락 등 보행을 통해 더 쾌적하고 즐겁고 특별한 경험을 가능하게 하는 질적 조건을 다루었다. 네 번째, ‘함께 걷는 보행환경’에서는 보행환경의 공공성, 참여와 거버넌스, 보행약자와 형평성, 지속가능성 등 보행환경에서 고려하고 지향

해야 할 사회적 가치들에 대하여 다루었다. 이 책에서 설정한 이상적인 가로란, 걷기 충분한 보행공간이 확보되고 보도표면의 기울기와 시공이 걷기 용이하며, 차량이나 범죄로부터 안전하게 걸을 수 있는 가로, 횡단과 길찾기가 용이하며 다른 가로들과 접근성이 좋은 가로, 과도한 조명, 소음, 오염으로부터 자유로운 가로, 경관이 조화롭고 아름다우며 정체성이 있고 잘 관리되는 가로, 가로변 시설 및 공간과 유기적인 관계를 이루는 가로, 보행약자를 배려하고, 시민들의 참여로 함께 만들어가는 가로로 요약될 수 있다.

- 보행 권리가 보장되고 역사를 간직한 가로 : 나는 투는 도시보다 침한 도시가 좋다 (정석 2013)

정석(2013)은 자동차 우선으로 설계된 우리 도시의 현실을 비판하고, 외국 사례를 참고하여 보행친화적인 가로개선 방향을 제시하고 있다. 그는 자동차에 밀려 무시되어 온 보행자의 권리를 찾아, 이면도로를 보차공존가로로 지정하고, 교차로에 횡단보도를 설치하며, 신호등의 점멸시간을 충분히 확보하고, 안전섬을 설치하며, 육교를 없앨 것을 제안한다. 또한, 너무 넓은 광로를 걷기 힘든 도시를 만드는 구조적 원인으로 지적하며 폭이 좁은 소로의 가치를 주장하고 있다. 또, 어린이들의 안전과 가로의 생활공간 성격을 위협하는 이면도로의 주차문제를 해결하기 위해, 차고지 증명제를 소개하며, 가로와 건물간의 단차를 없애어 사람을 배려하는 건물을 설계할 것을 주장하였다. 또 그는 긴 시간, 많은 사람들의 손으로 만들어져 온 도시의 골목길이 대체할 수 없는 가치와 도시의 정체성을 담고 있으므로 보존되어야 한다고 말한다.

- 커뮤니티가 만들어지는 ‘공공공간’ 으로서의 가로 : 아파트 한국 사회 (박인석, 2013)

이 책은 한국의 도시환경을 망치는 가장 큰 문제점을 ‘아파트 단지’로 지목하고, 아파트 단지 계획과 설계 분야의 고질화된 부정적 관행들을 비판하고 개선책을 탐구하고 있다. 그는 아파트 단지의 가장 큰 문제점 중 하나를, ‘공공공간’으로서의 ‘가로’의 기능이 약화되는 것으로 파악하였다. 그는 ‘가로’란 사람들의 자발적이고 선택적인 행태와 사회적 행동이 벌어질 수 있는 ‘공공공간’으로서 커뮤니티의 열쇠라고 보았다. 그는 이 가로의 ‘공공성’을 회복하는 전략으로서, 독립된 현관이나 개인 화단, 발코니 등 준사적공간을 만들고, 아파트에 입체 가로를 도입하며, 단지경계부에 상가와 같은 시설을 도입하여 도시가로와 적극적으로 대응하게 하며, 더 나아가 도시계획 단계에서부터 건축물의 높이와 형태, 가로폭, 가로시설물들을 통합적으로 설계하여 ‘가로공간’을 설계해야 함을 역설하였다.



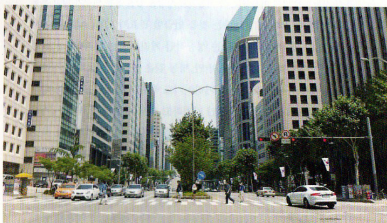
- 즐겁게 걸을 수 있는 가로, 커뮤니티를 형성하는 가로: 도시는 무엇으로 사는가 (유현준, 2015)

유현준(2015)은 여러 건축유형과 도시 장소들을 분석하여, 바람직한 건축, 바람직한 도시에 대한 생각을 정리하였다. 가로의 질을 판단하는 주요 기준은 ‘보행친화성’, 즉 걷기 좋은 가로 여부이다. 이를 확인하기 위해, 강남, 명동 가로수길, 홍대앞 등 다양한 위계의 가로를 선정하여 단위 길이당 출입구 개수, 보도 너비, 차량 속도, 건물앞 데크공간 너비, 보도위 주차공간의 수량을 파악하여 ‘공간의 속도’를 가로별로 계산한 결과, 가로폭이 적당하여 가로의 양 폭을 쉽게 오갈 수 있는 가로, 가로변에 상점이 있어 걷기 지루하지 않은 가로, 적당한 밀도를 가지고 있어 부담 없이 사람들 속에 섞이기 좋은 장소가 좋은 가로라고 정리하였다.

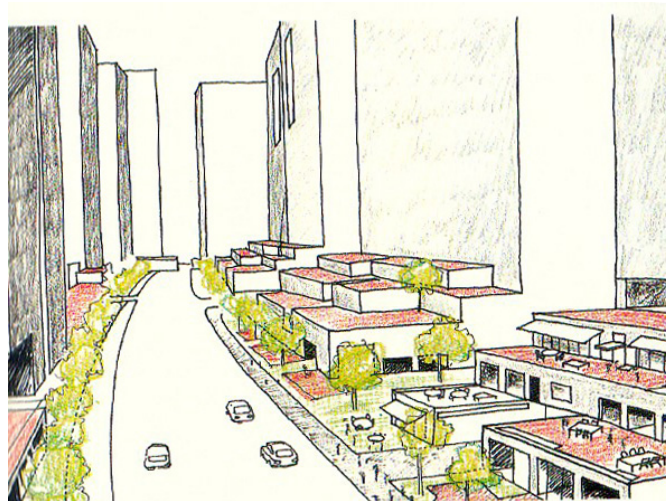
또한 가로란 “길 위에서 여러 이벤트가 일어날 수 있는 사람 중심의 길’이자 ‘공동의 거실’이며, 가까운 이웃을 만나 답소를 나누는 등 지역사회의 커뮤니티가 형성될 수 있는 공간, 사람들의 사적생활과 공적생활이 공유되는 공공공간이자 생활공간이라고 정의하였다. 그는 이러한 가로를 만들기 위해 건물 전면부에 발코니, 테라스를 활용하여 가로를 향해 열린 건축물을 지어야 한다고 주장하였다.



경험의 밀도가 가장 높은 명동 가로수와 가장 낮은 테헤란로



[그림 2-13] 보행자 경험 밀도가 높은 명동과 밀도가 낮은 테헤란로  
출처: 유현준(2015;22)



[그림 2-14] 이상적 보행가로  
출처: 유현준(2015;45)

## 5) 국내 가로 관련 논의의 흐름

우리나라 가로 논의의 흐름을 70-80년대부터 2010년 이후까지 시대에 따라 살펴보았다. 80년대 가로환경에 대한 관심은 아시안게임이나 올림픽 등 국제 행사로 촉발되어, 주로 주요 중심가로에 대한 ‘경관 미화’에 집중되었다. 이 시기에도 가로를 사람들의 삶의 터전이자 생활공간으로 보는 시각도 있었지만(이종훈 외, 1985) 가로에 대한 일반적 시각은 미학적, 상징적인 공간, 시각적으로 관리되어야 할 대상에 머물러 있었다(이종훈 외, 1985; 이강업, 1987). 또한 이러한 관심은 주로 중심상업가로에 집중되어 있었고, 주거지 가로에 대한 논의는 거의 찾아볼 수 없었다. 당시 아파트 단지나 신시가지 건설 계획에서 주거지 가로에 대한 계획개념을 볼 수 있는데, 아파트 주거지구의 공공가로는 자동차 통행공간이자 단지를 나누는 경계공간으로 계획되고 있으며, 상계와 같은 일부 사례에서 생활공간으로서의 가로를 구축하고자 하는 의도가 보이지만 소극적 시도에 그치고 말았고, 이후의 다른 주거지 건설계획으로 확산되지 못하였다(대한주택공사, 1984; 박광재 외, 1997).

우리나라에서 가로에 대한 개념이 획기적으로 변한 시기는 90년대 후반이다. 이전의 도시, 가로설계가 사람보다 자동차 통행을 우선하여 이루어졌다는 반성 아래, 가로의 보행권 확보에 대한 논의가 활발해졌고, 이와 관련하여 서울시 등 지자체의 조례 수립과 ‘걷고 싶은 가로 만들기 사업’이 이루어졌다. ‘자동차를 위한 가로’에서 ‘사람을 위한 가로’로 방향전환이 대중화된 시기이다(서현, 1999). 한편, 가로환경의 질을 해치는 가장 시급한 문제점으로는 어지럽고 과도한 상업 간판이 자주 지적되었고, 이에 따라 과학적이고 계량적인 경관 평가방법으로 색채 등 가로 경관을 관리해야 한다는 주장도 계속되었다(서의택, 1994; 이청웅 외, 1997; 송대호 외, 1998; 배현진 외, 1999). 또한, 건물 저층부가 가로의 활력과 성격을 만드는 주요 요소라는 관점에서 중심상업·업무지구 가로(최소영 외, 1999)와 주거지 가로(박광재 외, 1997)의 특성을 분석하고 개선방안을 연구하는 연구자들도 등장하였다. 이 시기는 ‘사람을 위한 가로’라는 개념이 대중화되면서 가로경관의 미학적 측면뿐 아니라 사람들의 다양한 행태들을 지원하는 가로형태에 관한 관심이 등장하는 시기, 장소적으로는 중심지 가로에서 주거지 생활가로로 관심이 확산되는 시기이다.

2000년대 들어 국제화가 가속되면서 국가 간 경쟁에서 도시 간 경쟁의 시대로 넘어감에 따라, 가로의 정체성과 매력을 창출하는 것이 도시 경쟁력을 높일 수 있는 주요 수

단으로 주목받기 시작하였다. 이에 가로환경개선사업은 보행의 쾌적성과 편의를 증진시키는 것 뿐 아니라, 각종 가로시설물의 디자인을 통합하여 디자인하고, 역사적 환경과 유산을 보전 또는 갱신하여 가로의 특성을 만들어 가는 방향으로 진화하였다. 그러나 동시에 막대한 자본이 투입되어 공간의 질을 개선시키는 가로개선사업이 기존 가로를 생활공간으로 삼던 사람들을 배제시키는 결과도 불러올 수 있다는 문제 제기와 함께(심한별, 2009), 가로의 지속가능성과 공공성을 고민해보는 계기도 되었다. 이 시기에는 도시, 건축계 전문가들의 담론에서 드러나듯, 도시 가로가 ‘삶의 질이 실현되는 곳(강병기, 2007)’이며, ‘사람의 흔적이 녹아있는 소중한 공간(정기용, 2008)’이자 ‘도시 유전자를 담은 필수적 보전 대상(김진애, 2003)’ 등 사람들의 삶이 실현되고 기억되어 다음 세대에 전승되는 필수적인 도시 공공공간으로 인식되기 시작하였다.

2010년 이후, 많은 전문가들이 그간의 작업과 관찰에 기반하여 도시나 가로에 대한 생각이 집약된 책을 출판하였고, 이들은 공통적으로 걷기 쉽고, 볼거리가 많고, 사회적 활동이 활발히 이루어질 수 있는 가로(이경훈, 2011; 박인석, 2013; 정석, 2013; 유현준, 2015)를 지향하였다. 또한, 역사와 기억을 간직한 가로(정석, 2013), 보행약자를 배려한 가로(이훈길, 2013), 사용자의 참여로 만들어지는 가로(정석, 2013)도 이상적인 가로의 요소로 논의되었다. 주민참여 가로설계나 이용자 관점의 가로설계에 관한 논의들은, 각종 가로개선사업들에 대한 평가연구들을 통해서도 지속적으로 제기되었다. 이러한 연구들에서는 가로개선 사업 결과와 실제 사용자들의 만족도나 이용 행태 사이의 간극이 존재할 수 있고(강은진 외, 2014), 때로는 이것이 갈등을 유발하는 요소가 됨이 드러났다(이정호 외, 2012). 연구자들은 이상적인 가로란 정부나 전문가의 시선과 같은 외부자의 기준이 아니라, 가로위의 상인이나 보행자 등 실제 이용자의 관점에서 만족할 수 있는 가로, 실제 이용자들의 참여로 만들어져 가는, 그들의 삶과 행태를 잘 지원할 수 있는 가로라는 점을 강조하였다(전강은 외, 2012; 정윤남 외, 2014; 오기수 외, 2013).



[표 2-1] 시대별 국외 가로관련 제도, 이론 및 계획개념의 변화

	19세기 말~20세기 초	1920~1960 이전	1960~70	1980~1990	2000 이후
사회적 배경	산업화 및 도시 고밀화로 인한 도시환경 악화	산업, 기술 발달 자동차 대량생산	교외화 및 도심공동화 현상 확산 및 이에 대한 비판 여론 등장(1960 미국) 시민의식의 성장	도시경쟁 가속화 지속가능한 개발 추구	세계화, 보편화로 인해 익명적 공간 양산 지역성, 장소성 강조 비만의 사회문제화 보행 친화 도시 추구
관련 제도 및 계획사조	Public Health Act, London(1875) The City Beautiful Movement(1893)	국제주의 근린주구 CIAM(28' )	도심내 보행자전용구역 확산(1970년대) Woonerf(1979)	New Urbanism(1996)	street-based urbanism(2011) Home Zones(2006)
대표 이론 및 연구	Howard, E.,(02' 전원도시) Unwin, R.& Parker,B.(04' )	Le Corbusier(1925 도시계획) Perry,C.(1929 근린주구이론)	Jacobs, J.(1961 미국대도시의 죽음과 삶) Gehl, J.(1971 Life between buildings) Alexander, C.(1977 Pattern Language)	Appleyard, A. (1981 Liveable Street) Moudon, A.V. et al.(1987 Public streets for public use) Jacobs, A. (1993 Great Streets) 보행친화적 도시환경요소(1997 Cervero)	Congress for the New Urbanism (2000 Charter of the new urbanism) Southworth, M. and Ben-Joseph, E. (2003 Streets and the shaping of towns and cities ) Gehl, J.(2010 사람을 위한 도시) Speck, J.(2012 걸어다닐 수 있는 도시) 사회적 활동을 장려하는 가로환경 (Mehta, V.,2007, 2013) 보행친화적 가로환경요소(Ewing, R. & Handy, S.2009)
가로 계획의 지향점	공공위생과 통행을 위한 도시 기반시설 개인이나 커뮤니티에게 친밀하고 소속감 을 주는 공간	통행과 운송을 위한 기계 자동차와 보행자의 분리 가로와 건물의 분리 입체교차로 슈퍼블록	다양한 삶의 행태가 벌어지는 도시 공공 공간 보행자의 다양한 선택적, 사회적 활동이 이루어지는 공간	차량으로부터 안전하고 쾌적하게 걸을 수 있는 가로 소속감과 애착을 느낄 수 있는 공동체 공간 녹색가로 역사와 정체성을 가진 가로 휴먼스케일의 가로	보행을 장려하는 가로 자동차와 보행자가 공존하는 가로 자연이나 전통 등 지역 특성을 반영한 가로 사회적 활동을 장려하는 가로 도시계획단계부터 단계적으로 진행되는 사람친 화가로 조성 프로세스

[표 2-2] 시대별 국내 가로관련 제도, 이론 및 계획개념의 변화

	1970-80년대	1990년대	2000년대	2010년대
사회적 배경	86아시안게임과 88올림픽을 계기로 도심 미관정책 실시 아파트 단지 건설 확산	보행권에 대한 관심 확대 도시가치 향상 추구	월드컵 개최 도시 경쟁 가속화 뉴타운 개발 확산	뉴타운 사업 쇠락, 지역보존 및 재생으로 방향전환 지역성, 장소성 강조 젠트리피케이션(gentrification) 문제 대두
관련 법 및 제도	「건축법」에 도시설계조항 법제화	「건축법」개정(공개공지, 대지안 조경) 「옥외광고물관리법」개정  서울시 보행도시조례수립 서울시 보행환경기본계획 수립	「경관법」 제정, 경관협정 도입 지구단위계획 도입 「교통약자 이동편의 증진법」 장애없는 보도디자인 가이드라인  서울시 경관조례수립 서울시 경관조례 시행규칙 수립 걷고싶은거리 시범지역 지정 역사문화환경정비 기본계획	「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 「경관법」개정안 (경관심의제도, 지자체 경관수립계획 의무화)  서울시 서울건축선언 총괄건축가 제도
관련 계획 및 사업	반포 아파트(1974) 잠실종합개발계획(1975) 상계 신시가지 개발(1984)	서울시 걷고 싶은 가로조성 시범사업 옥외광고물 정비사업	서울시 디자인가로사업 간판이 아름다운거리 조성사업 경관사업 종로업그레이드 프로젝트 시범사업	경관협정시범사업 주민참여지구단위계획사업 보행환경 개선사업계획 서울시 도시디자인 조례 보행우선도로사업 아마존사업
관련 저서 및 연구	경관 평가와 개선에 관한 연구(이종훈 외, 1985; 이강업, 1987)	서 현(1999 그대가 본 이 거리를 말하라)  계량적인 경관평가방법 개발(서의택, 1994; 이청웅(1997; 송대호,1998; 배현진,1999) 건물 저층부와 가로의 관계 (최소영, 1999) 주거지 가로의 활력(박광재 외,1997)	김진애(2003 우리도시예찬) 정기용(2008 서울이야기) 심한별(2009 런던뉴욕서울의 도시재생이야기) 로 디자인 지침, 경관 평가(김지희, 이명훈, 2008; 송대후, 윤종국, 2006) 보행환경 평가(김태호, 정광섭 외, 2009; 박소현 외, 2009)	이경훈(2011 서울은 도시가 아니다), 박인석(2013 아파트 한국사회) 정석 (2013 나는 튀는 도시보다 참한 도시가 좋다) 유현준(2015 도시는 무엇으로 사는가), 이훈길(2013 도시를 걷다)  보행친화도시 구성요소 및 사례(오성훈, 2011) 가로관련 법과 제도 개선(임유경 외, 2012,2013,2014) 가로의 참여디자인(홍경구, 2013) 가로의 지역성과 장소성(강은진, 김기호,2014; 박선영, 이정호, 2015;이한울, 안건혁, 2011) 가로의 공공성(정윤남 외,2014)
가 로 계 획 의 지향점	자동차와 보행자 분리 경관이 아름다운 가로	안전하고 쾌적하게 걷기 좋은 가로 경관이 아름다운 가로	걷기 좋고 편한 가로 보행자들이 선호하는 경관의 가로 도시의 기억과 특성을 담은 가로	역사·문화 및 지역 특색을 살린 가로 공공성이 살아있는 가로 주민참여로 만들어가는 가로 법과 제도를 통한 체계적인 관리

#### 4. 국내외 가로 논의의 흐름 종합

##### 1) ‘자동차 중심 도로’ 에서 ‘다양한 주체가 함께 이용하는 공간’ 으로 변화

자동차 이용이 증가하면서 도시환경이 악화된다는 비판이 제기되고 ‘지속가능한 개발’요구가 증대하면서 도시에서 자동차 이용을 줄이고 보행자의 편의를 높여야 한다는 논의가 이루어지고 있다. 즉 도로를 자동차만을 위한 공간이 아니라 다양한 주체가 함께 이용하는 공간으로 인식하기 시작한 것이다. 이에 ‘공유가로(shared street)’, ‘통합가로(complete street)’ 개념이 도입되었고, 해외 주요 도시 정책과 사업에 적용되고 있다.



[그림 2-15] 자동차 교통과 체증이 도시에 미치는 부정적 영향

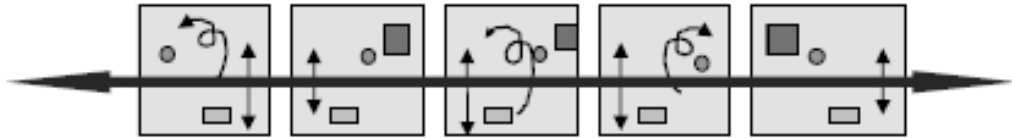
출처: European Commission(2004),

Reclaiming city streets for people Chaos or quality of life?, p.11.

## 2) ‘이동’ 공간에서 사회적 활동이 일어나는 ‘장소’ 로 변화

근대 도시계획에서는 도시 내에서 사람과 물류의 이동을 원활하게 하는 데에 집중하여 도로 기준을 만들었으나, 1960년대 이후 단순한 ‘이동’ 외에 사회적 활동이 일어나는 장소로서의 가로 역할에 주목하고 있다.

Jacobs J.는 「미국 대도시의 삶과 죽음(1961)」에서 보도에는 이용자들이 끊이지 않아야 하며 사람들이 일상생활에서 보도를 사용하는 환경을 만들어야 한다고 주장하였으며, 가로는 기본적으로 사람들의 분주한 움직임과 이목을 제공해야 한다는 점을 강조하였다. Appleyard D.는 livable street(1981)에서 가로의 사회적 기능에 주목하여 교통으로부터 근린주구를 보호할 것을 주장하였다. Choay F.는 Espacement: Evolution de l'Espace Urbain en France(2003)에서 19~20세기의 가로는 순환 공간이었다면 오늘날에는 소통을 위한 연결공간으로서의 의미가 중요시되고 있다고 기술한다.



[그림 2-16] 가로는 다양한 행위가 일어나는 공간의 연속 :  
가로 전 구간의 통과교통 수요는 동일하지만, 부분적으로는 서로 다른 행위 발생(local use)  
출처: Svensson Ase(ed.)(2004;16)

## 3) 쾌적한 가로환경에 대한 사회적 요구 증대

가로 개념이 변화하면서 쾌적한 가로환경에 대한 사회적 요구가 증대하고 있으며, 사람 눈높이에 맞춰 가로와 건물 형태를 재조정하려는 시도가 증가하고 있다.

Calthorpe P.(2007;16)는 지역과 근린 모두에 대하여 새로운 맥락을 새로운 규모(scale)로 적용시키는 좋은 도시설계를 해내는 것이 뉴어바니즘의 최종 목표라고 말하는데, 여기서 ‘새로운 규모’는 보행자, 즉 사람 눈높이에 맞춘 규모를 의미한다.

“가로의 건축적 특성은 가로형태에 기반한다. 건물높이는 가로 넓이와 적절한 비례를 가져야 한다.(중략) 조경, 건물외벽과 같은 수직적 가로경관요소를 설계함으로써 가로 단면의 스케일 변화를 완성시켜야 한다.”

— Katz P.(2007), 뉴어바니즘, 커뮤니티 건축을 향하여, 발언, p.22.



## 5. ‘사람 중심 가로’ 개념 정립

20세기 이후 국내외 가로 논의의 흐름을 분석한 결과를 토대로, 본 연구에서는 ‘사람 중심 가로’의 개념을 ‘모든 이용 주체가 서로 배려하며 공유하는 공간’, ‘다양한 선택적 활동과 사회적 활동이 일어나는 공간’, ‘인간 척도에 맞는 쾌적한 공간’으로 설정하였다.

### 1) 이동 : 모든 이용 주체가 서로 배려하며 공유하는 공간 “shared space”

‘사람 중심 가로’는 자동차 통행만을 위한 공간이 아니라, 보행자, 자전거, 유모차 이용자 등 다양한 주체가 함께 이용하는 공간, 즉 여러 주체들의 서로 다른 움직임을 고려해서 공간 배분이 적절하게 이루어진 가로이다. 특히 사람이 안전하고 편안하게 이동할 수 있는 가로, 움직이는데 자동차 또는 장애물의 방해로 적게 받는 가로이다.

### 2) 기능 : 다양한 선택적 활동과 사회적 활동이 일어나는 공간 “Street as Place”

‘사람 중심 가로’는 얀겔(Gehl, 2010; 21)이 강조한 바와 같이 필수적 활동인 ‘이동’뿐 아니라 다양한 선택적 활동과 사회적 활동이 일어나는 공간이다. 사람들이 보고, 먹고, 머물고 즐길 수 있는 요소가 있는 공간, 사람들이 서로 만나고 소통함으로써 지역 공동체 형성에 기여하는 공간이다.

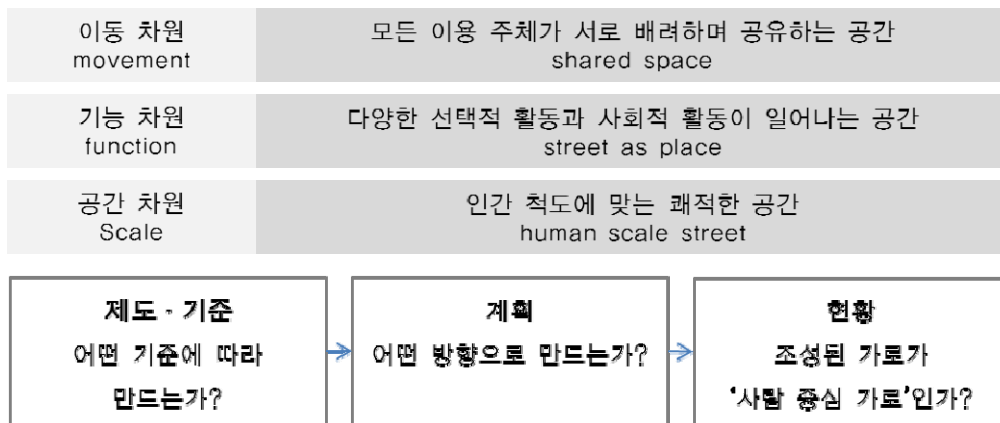
### 3) 시각과 형태 : 인간 척도에 맞는 쾌적한 공간 “human scale street”

‘사람 중심 가로’는 사람 눈높이에서 적절한 위요감을 갖는, 사람이 쾌적하게 느끼는 규모와 분위기의 가로이다. 도로폭이 좁고 건물 높이가 낮을 때 가로공간은 적절하게 위요되지만, 자동차 통행을 위해 도로폭을 넓게 확보해야 하고 공간을 효율적으로 이용하기 위해 고층 건물이 증가하는 현대 도시의 많은 가로공간의 규모는 사람에게 위압적이다. 그러나 가로를 걷는 사람 눈높이에서 인지하는 1층 전면공간이 적절하게 구성되면 사람은 그 가로를 쾌적한 환경으로 인지한다.

## 6. 연구 질문과 분석틀

### 1) 연구 질문

가로는 기본적으로 공공공간(public space)이며, 공공부문은 제도에서 규정하는 절차와 기준에 따라 계획을 수립하여 가로를 조성한다. 기성시가지 또는 신도시에 위치하는 일단의 구역을 조성하는 도시설계 과정에서 ‘사람 중심 가로’ 개념이 어떻게 적용되고 있는가, 그 결과 만들어진 가로는 과연 ‘사람 중심 가로’인가를 알아보는 것이 본 연구의 주된 질문이다.



[그림 2-17] 연구 질문

### 2) 분석틀

2장에서 ‘사람 중심 가로’의 지향점으로 설정한 ‘다양한 이용 주체를 위한 공간 배분’, ‘사람의 선택적·사회적 활동을 유발하는 건축물 용도와 형태’, ‘인간 척도를 고려한 가로 공간’은 각각 ‘이동(movement)’, ‘활동(activity)’, ‘규모(scale)’ 개념과 연결된다.

본 연구 3,4장에서는 ‘사람 중심 가로’ 조성 관점에서 국내 도시설계 사례의 관련 제도, 계획 내용, 가로 현황을 분석함으로써 현행 도시설계의 가능성과 한계를 살펴보고자 한다. 이를 위해 기존 문헌을 토대로 ‘사람 중심 가로’ 조성을 위한 계획 방향을 도출하고 분석 항목을 다음과 같이 설정하였다.

## ① 제도 분석

제도 분석은 도시설계가 이루어지는 근거 법령과 관련 지침, 가이드라인을 대상으로 한다. 관계 법령에서는 가로를 어떻게 바라보고 있으며 도시·지구·가로계획에서 사람을 우선적으로 고려하는가, 용도지역·지구 구분, 가로망계획, 지구단위계획의 건축물 세부용도 계획에서는 가로에서 일어나는 활동을 고려하는가? 이들 계획에서는 사람 눈높이에서 3차원 가로공간을 고려하는가의 관점에서 분석한다.

[표 2-3] 제도 분석 항목

질문		분석 항목
이동	관계 법령·지침에서 사람을 우선적으로 고려하는가?	· 법령·지침 지향점 · 도로 위계(폭) 결정 기준 : 도로율, 연장
활동	가로에서 일어나는 활동을 고려하는가?	· 도로계획과 토지이용계획의 관계 : 법령·지침상 · 도시관리계획(지구단위계획 포함)에서 용도 지정
공간·규모	3차원 가로공간을 고려하는가?	· 가로공간 관련 지침, 계획 유무 : 공공계획 대상

## ② 계획 분석 : 개발계획, 지구단위계획 내용 분석

기성시가지와 신도시 도시설계 사례 분석 대상 지역에 수립된 도시환경정비계획, 개발계획 또는 지구단위계획을 대상으로 자동차와 사람이 이동하는 교통계획의 지향점은 무엇인가, 어떤 가로변 활동을 유도하는가, 인간 규모를 고려한 가로공간계획이 수립되는가를 분석한다.

[표 2-3] 계획 분석 항목

질문		분석 항목	
		상위계획	지구단위계획
이동	도로계획의 지향점은 무엇이며, 어떻게 계획되었는가?	· 계획 목표(지향점) · 가로위계(도로유형과 폭원) · 차량 및 보행동선 계획 (주차계획 포함)	· 가로공간구성 (面的 공간 배분 현황) · 차량 및 보행동선 계획
활동	어떤 가로변 활동을 유도하는가?	· 계획 목표(지향점) · 용도지역, 용도지구 지정현황	· 건축물 주용도(계획상) ex.저층부 용도계획
공간·규모	어디까지, 어떻게 계획하는가? (공공계획의 범위)	· 계획 목표(지향점) · 블록 규모	· 가로공간 관련 지침, 계획 대상과 내용 · 획지계획(대지 규모) · 건축물 규모와 형태계획

### ③ 가로 현황 분석

가로현황 분석은 실제 조성된 가로가 ‘사람 중심 가로’인지 확인하는 과정이다. 자동차와 사람을 위한 공간 배분이 어떻게 이루어져 있으며 자동차와 사람은 어떻게 움직이고 있는지, 가로변에는 실제로 어떤 용도가 입지하며 어떤 활동이 일어나고 있는지, 어떤 규모와 성격의 가로공간이 만들어졌는지를 분석한다.

[표 2-3] 가로 현황 분석 항목

질문		분석 항목
이동	공간 배분 현황	· 자동차와 사람을 위한 공간 배분 현황(주차 현황 포함) · 차량 및 보행동선 현황
활동	실제로 어떤 용도가 입지하며, 어떤 활동이 일어나는가	· 저층부 실제 용도 현황 · 입면 유형, 전면공간 성격 · 입구수와 위치
공간·규모	어떤 공간이 만들어졌는가?	· 가로폭원(건물~건물), 가로폭원/건축물 높이 비율 · 대지 규모(합필 현황 포함) · 저층부 입면 길이

## 제3장 도시설계 사례 분석 1 : 기성시가지 정비

1. 기성시가지 정비 관련 제도
2. 국내 기성시가지 정비 사례
3. 해외 기성시가지 정비 사례
4. 소결

### 1. 기성시가지 정비 관련 제도

#### 1) 도시환경정비사업에 의한 기성시가지 정비

##### ① 도시환경정비사업 관련 법제도의 변천

- 「도시재개발법」 제정(1976)과 도심재개발 기본계획의 수립(1978)에 따라 전면적인 철거재개발을 통해 기반시설(토지와 도로 등)을 갖추는 목적으로 도시재개발사업 추진

정비사업에 의한 기성시가지 정비 제도는 1971년 「도시계획법」에 재개발사업에 관한 조항을 신설하면서 마련되었다. 도시계획법에 의한 재개발사업은 도시기능을 회복시키거나 새로운 기능으로 전환하기 위하여 실시하는 사업으로, 최저한도높이에 미달되거나 방화·내화구조가 아닌 건축물이 밀집한 지역과 과소토지·노후건축물 등 토지의 합리적인 이용과 가치의 증진을 도모하기 곤란한 지역에 도로·주차장 등 기반시설을 확보하는 것을 목적으로 시행하였다.

이후 재개발사업은 「도시재개발법」이 제정되면서 주택재개발사업과 도심재개발사업으로 구분되었으며, 도심재개발사업은 도심지 또는 부도심지와 간선도로변의 기능이 쇠퇴해진 시가지를 대상으로 그 기능을 회복 또는 전환하기 위하여 시행하는 사업으로 정의되었다. 또한 인구 100만인 이상인 시는 재개발의 기본방향, 재개발구역의 지정대상 범위, 교통계획, 토지이용계획, 공급처리시설계획, 공공시설계획, 공공건축시설계획, 건축시설에 대한

건폐율 및 용적률 조정계획과 단계별 투자계획 등이 포함된 재개발기본계획을 작성하도록 하였다.

1981년에는 노후·불량 기준 외에 ‘도시미관이나 주거환경에 현저한 지장을 가져올 건축물’을 재개발구역 지정 근거 사항으로 포함하였으며, 1990년에는 도시재개발법 시행령 개정으로 전면철거재개발 방식 외 수복재개발과 보존재개발 방식을 도입하였다. 1996년에는 재개발사업을 도심재개발사업과 주택재개발사업 등으로 구분하고 층수계획과 주거복합유도 등 재개발구역의 지정요건을 체계화하였다.

이러한 재개발사업으로 인해 도시의 물리적인 환경이 변화하였으나 사회경제적·도시환경적 측면에서 여러 가지 부정적인 영향이 발생하였다. 도심재개발사업·주택재건축사업 및 주거환경개선사업이 각각 개별법에 의해 추진됨에 따라 도시계획적 차원의 관리가 어려워 오히려 재개발사업 이후 주변지역과 연계와 기반시설의 부족현상, 주거환경 및 도시경관 악화 등 취약한 점이 발생하였다. 그리하여 2002년 「도시 및 주거환경정비법」을 제정하여 ‘도시·주거환경정비기본계획’을 10년 단위로 수립하도록 하고, 5년마다 그 타당성 여부를 검토하여 기본계획에 재반영하도록 하였다.



[그림 3-1] 도시 및 주거환경정비법 제정 배경

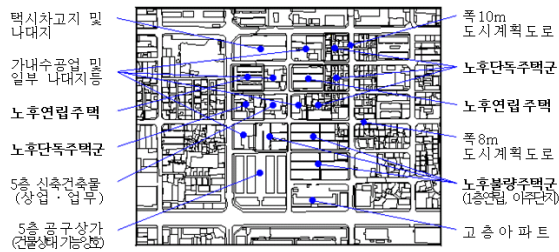
출처: 서울시 도시계획포털 <http://citybuild.seoul.go.kr/archives/42478> (2015.10.28.)

도시주거환경정비기본계획은 기존 도시재개발법 상 재개발기본계획 규정을 보완하여 주거지 관리·사회복지시설 및 주민문화시설 설치 등 수립 내용을 구체화하였다. 기본계획에서는 정비예정구역을 지정하여 개략 방향을 제시하고 기본계획에 적합한 범위 안에서 주민 공람과 지방의회 의견 청취를 통해 정비구역을 지정하여 보다 지역에 맞는 구체적인 정비계획을 수립하도록 하고 있다.

[표 3-1] 「도시재개발법」과 「도시 및 주거환경정비법」 상 기본계획 주요 내용

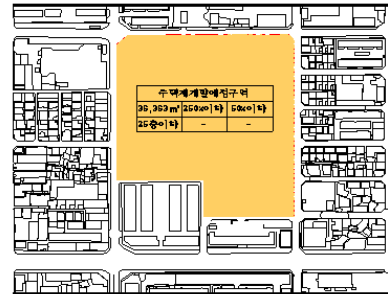
도시재개발법(1997)	도시 및 주거환경정비법(2015.9.1)
1. 재개발의 기본방향 2. 계획기간 3. 재개발구역의 지정 대상 범위 4. 토지이용계획, 교통 계획 및 공공시설계획 5. 지역별 건폐율 및 용적률 계획 6. 단계별 추진계획 7. 기타 대통령이 정하는 사항	1. 정비사업의 기본방향 2. 정비사업의 계획기간 3. 인구·건축물·토지이용·정비기반시설·지형 및 환경 등의 현황 4. 주거지 관리계획 5. 토지이용계획·정비기반시설계획·공동이용시설설치계획 및 교통계획 6. 녹지·조경·에너지공급·폐기물처리 등에 관한 환경계획 7. 사회복지시설 및 주민문화시설 등의 설치계획 7의2. 도시의 광역적 재정비를 위한 기본방향 8. 제4조에 따라 정비구역으로 지정할 예정인 구역(이하 “정비예정구역”이라 한다)의 개략적 범위 9. 단계별 정비사업추진계획(정비예정구역별 정비계획의 수립시기를 포함하여야 한다) 10. 건폐율·용적률 등에 관한 건축물의 밀도계획 11. 세입자에 대한 주거안정대책 12. 그 밖에 주거환경 등을 개선하기 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항

□ 현황(1/5,000)



※ 긴한경계선 부분이 노후 불량주택으로서 재개발필요 지역임.

□ 기본계획도면 작성 예시도(1/5,000)



[그림 3-2] 도시 및 주거환경정비기본계획수립지침 상 기본계획도면 작성 예시(안)

출처: 도시 및 주거환경정비기본계획수립지침(2013.5.21.)

정비계획은 정비구역지정 제안과 동시에 입안되며 주민설명회 개최, 주민공람 공고, 구 의회 의견청취, 도시계획위원회 심의를 통해 정비구역으로 지정 및 고시된다.

정비계획의 주요 내용은 도시·군계획시설의 설치에 관한 계획, 공동이용시설 설치계획, 건축물의 주용도, 건폐율·용적률·높이에 관한 계획 등 지구단위계획 수립 내용과 유사하다.

[표 3-2] 「도시 및 주거환경정비법」 정비계획 주요 내용

도시 및 주거환경정비법(2015.9.1.) 정비계획 수립 내용	
1. 정비사업의 명칭	
2. 정비구역 및 그 면적	
3. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 도시·군계획시설(이하 "도시·군계획시설"이라 한다)의 설치에 관한 계획	
4. 공동이용시설 설치계획	
5. 건축물의 주용도·건폐율·용적률·높이에 관한 계획	
6. 환경보전 및 재난방지에 관한 계획	
6의2. 정비구역 주변의 교육환경 보호에 관한 계획	
6의3. 세입자 주거대책	
7. 정비사업시행 예정시기	
7의2. 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제4호에 따른 기업형임대주택에 관한 사항<2015.9.1.>	
7의3. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조제1항 각 호의 사항에 관한 계획(필요한 경우에 한한다)	
8. 그 밖에 정비사업의 시행을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항	

[표 3-3] 도시환경정비사업 관련 법제도 정책방향의 변천

중점	연도	관련 법규	사업방식	정책방향
도심부 불량 지구 지정	1965년	「도시계획법 시행령」 개정(재개발지구 도입)	재개발지구 지정	· 조선시대 및 일제강점기에 형성된 불량지구 개량촉진 · 지구지정을 통해 도시기능 회복을 위한 재개발 근거마 련
	1966년	「토지구획정리사업법」 제정(지구지정 근거 마련)	세운상가지구 재개발지구 지정	
	1971년	「도시계획법」 개정 (시행절차 규정)	도심재개발구역 지정 특정가구정비지구 지정	
도심부 물리적 환경 개선	1976년	「도시재개발법」 제정	도심재개발사업 주택재개발사업 공장재개발사업	· 전면철거재개발 방식을 통 한 도심 낙후지역 기반시설 확보 및 현대화 추진(기반 시설 강조, 도심전면개조)
	1982년	「도시재개발법」 개정		· 재개발사업 시행자 범위확 대
생활권단 위 기능 회복	2002년	「도시 및 주거환경정비법」	주거환경개선사업 주택재개발사업 주택재건축사업 도시환경정비사업	· 도시기능 회복 및 토지의 효율적 이용 · 주거환경 정비를 통한 주 거생활의 질 향상
	2005년	「도시 재정비 촉진을 위한 특별법」 제정	재정비촉진사업 뉴타운사업(서울시)	· 낙후된 지역의 주거환경개 선과 기반시설 확충 및 도 시기능 회복
사람, 공동체 활성화	2013년	「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」	도시재생사업	· 도시의 자생적 성장기반 확 충, 도시의 경쟁력 제고, 지역공동체 회복, 삶의 질 향상



[표 3-4] 「도시 및 주거환경정비법」 제3조 기본계획 관련 도시·주거환경정비 기본계획수립지침 주요내용

관련조항	가로 관련 주요항목	주요내용		가로·보행 관련 내용
		주요사항	공간 관련	
<b>〈기본계획〉</b> 제3조 도시·주거 환경정비 기본계획의 수립관련  <b>기본계획                      수립지침                      주요내용</b>	도심기능의 활성화 및 도심공동화 방지 방안	주거실태와 거주자 특성파악 및 공동화 방지 정책방향 제시	도심환경의 질적 향상, 주변 환경을 고려한 환경친화적 개발, 보행자 우선 동선처리	'보행자 우선 동선처리' 를 고려한 도심 활성화계획
	주거지관리계획	주거지의 물리적· 비물리적(사회경 제적) 관리 활동계획	주거지 활성화와 불량화 방지를 위한 참여주체별 구체적 활동계획 제시	주거지의 물리적 가로환경개선을 위한 주체별 활동들과 활성화를 위한 운영프로그램 계획 →가로환경개선 프로그램
	토지이용계획	토지이용 방향, 용도지역 면적 및 밀도, 용도지구 지정 등	개발밀도계획은 용도지역용적제 적용, 문화재생태 보존 및 경관보호를 위한 용도지구 지정	주변 환경과 연속되어야 하며, 경관 보호 및 미관유지를 위해 고도지구(건축물 높이 제한) 또는 경관지구 지정 가능 →가로경관 연속성 유지
	정비기본시설계획 및 공동이용시설 설치계획	상위법규 및 계획에 맞는 기본시설 계획	정비에정구역별로 수용인구, 건축연면적 등을 기준으로 공공용지 배분	놀이터, 마을회관, 공동작업장 등 주민공동이용시설 계획 →보행접근시설 계획
	교통계획	가로망 계획	정비에정구역 및 인근지역의 가로망 계획을 통한 교통상황 개선	이동·휴식·놀이 등 보행환경을 체계화하고 보행자안전과 쾌적한 이용을 도모할 수 있는 동선체계 구축
	환경계획	녹지·조경·에너지 공급·폐기물처리 등에 관한 계획	생활권 녹지체계의 상호연계 및 기존 공원·녹지공간의 연계	기존 도시계획공원 및 녹지공간등과 연계된 공원·녹지축
	건축물 밀도계획	건폐율·용적률·개 발밀도·인센티브· 건축물 높이계획 등	공익요소(주거복합, 문화시설, 가로환경 활성화, 역사보전 등)의 적용을 위한 용적률 인센티브 제도	가로구역별 성격에 따른 건폐율 조정, 가로환경 활성화를 위한 용적률 인센티브 제도 활용, 건축물 높이계획을 위한 경관시뮬레이션 활용 가능

## ② 도시 및 주거환경정비법상의 도시환경정비사업 주요 내용

- 전면철거재개발방식에 대한 반성, 수복형 정비방식 도입

「도시 및 주거환경정비법(2015년 기준)」 제정에 따른 통합정비에 따라 정비사업은 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업, 주거환경관리사업, 가로주택정비사업으로 구분된다. 이 중 도시환경정비사업은 주거지 외의 상업지역과 공업

지역 위주의 도심기능 회복과 상권 활성화를 위한 도시환경 개선을 목적으로 하며, 기존의 도심재개발사업과 공장재개발사업을 통합한 개념이다.

도시환경정비사업은 그동안 공공시설 확보 목적으로 전면철거재개발 방식으로 진행되어 왔다. 2001년에 이미 기존의 전면철거 재개발방식의 문제점을 인식하여 수복형·보존 정비형 정비방식을 도입하였지만 현재까지 사업추진 실적이 거의 없다. 수복형 정비수법은 전면철거를 통해 업무 및 상업시설 등의 새로운 거점을 형성하는 기존방식과 달리, 지역 특성과 장소성을 유지·보존하면서 노후한 건축물과 취약한 도시환경을 점진적으로 정비할 수 있다는 장점이 있다<sup>36)</sup>. 또한 지역 특성을 유지하고, 주민참여 및 공공지원을 통해 기존의 사업성을 우선하는 민간사업의 대규모 고밀개발의 문제점을 해결하고 공공성을 확보할 수 있는 방식이다.



[그림 3-3] 서울시 도시환경정비기본계획 구역별 개발유도지침  
출처: 서울시청, 2010, 서울시 도시환경정비기본계획\_구역별 개발유도지침, p.139.

[표 3-5] 도시환경정책에서 「도시 및 주거환경정비법」 제정 의의

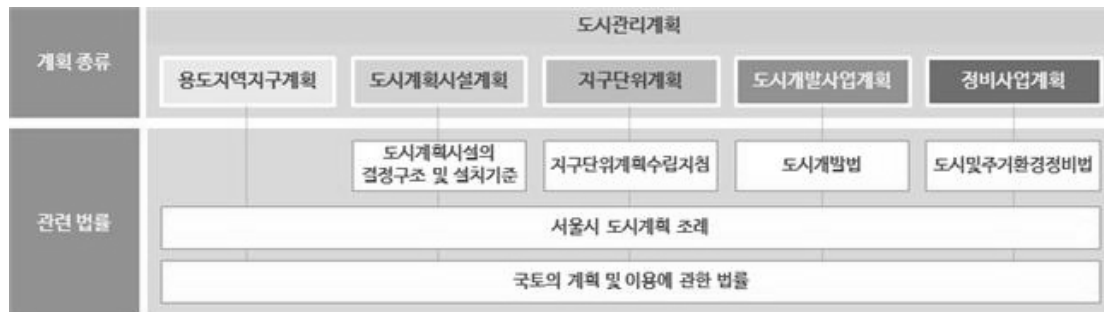
〈법규〉		〈계획〉		〈사업〉
<b>제도적 일관성· 효율성공공성 확보</b>		<b>도시정비의 지역단위 통합적 미래상 제시</b>		<b>지역 특성을 고려한 사업방식 다양화</b>
·도시정비 관련 3개 법규와 관련 조항 통합		·도시환경 현황분석 및 정 비구역 지정		·주거지 특성에 따른 사업 방식 세분화
·개별 법규에 근거한 정비 사업 통합정리	+	·사업방향과 세부지침 제시	+	·토지 이용 효율화 및 상 권활성화 고려
·세부규정 정립 및 공공성 강화		·공공 및 민간 역할정립		·수복형 정비방식을 도입하 여 도시조직 연속성 유지

36) 서울정책아카이브(<https://seoulsolution.kr>) “서울의 도시환경정비정책” .(2015.10.28)

## 2) 지구단위계획에 의한 기성시가지 정비

### □ 도시·군기본계획 및 도시관리계획 수립 내용

도시지역에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의해 ‘도시기본계획-도시관리계획-지구단위계획’이 수립된다. 도시·군기본계획 및 광역도시계획은 다소 거시적이고 추상적인 내용으로 구성되어 있어 구체적인 내용을 지침으로 제시하는데 한계가 있다. 때문에 광역도시기본계획·도시기본계획에서 제시된 기본방향과 부합되고 수립 내용을 실현하기 위해 도시·군관리계획을 수립하며, 도시·군관리계획은 도시의 개발·정비 및 보전 등을 위해 토지이용 및 건축물의 건축 등 개발 행위를 관리·규제하는 성격을 갖는다. 또한 용도지역·지구·구역계획, 도시계획시설계획, 지구단위계획, 도시개발사업계획, 정비사업 등으로 계획 목적에 따라 다른 법령이나 기준·지침에 적용을 받아 수립된다.



[그림 3-4] 도시관리계획과 관련된 법률

출처: 서울정책아카이브 홈페이지 <https://seoulsolution.kr/node/3073>(2015.10.28.)

최근 도시·군기본계획과 도시관리계획을 일관되고 통일성 있게 수립하기 위해 도시·군기본계획수립지침에서 도심 및 주거환경 지침부분에 도시재생특별법 상의 도시재생계획과 도심 및 시가지 정비계획·주거환경계획에 대한 지침과 생활권 계획을 위한 생활권구분·생활권계획의 성격 및 범위 등에 대한 지침을 제시하였다. 도시재생을 위해 기반시설, 대중교통 및 보행, 역사·문화자원, 거주성 등의 요소를 고려하도록 하였으며, 도심 및 시가지 정비를 위해 지역특성을 고려한 시가지정비방안에 대한 목표와 전략을 제시하도록 하였다. 특히 생활권 계획은 도시기본계획과 도시관리계획의 정합성을 위해 도시 규모에 따라 근린생활권·권역생활권으로 구분하여 도시·군기본계획 부문별 계획의 성격을 갖도록 하였다.

### 제13절 생활권 계획

#### 4-13-1. 생활권의 구분

- (1) 생활권의 구분은 도시의 규모에 따라 달라 질수 있으며, 일상 또는 근린(소)생활권, 권역(대)생활권으로 구분할 수 있다.
- (2) 일상생활권은 주민의 일상생활활동(통학, 사고모임, 근린공공서비스, 장보기 등)이 이루어지는 정도로써 동, 읍, 면이 1개 이상인 규모로 볼 수 있으며 특광역시, 대도시, 일반 시·군 모두 적용 가능한 생활권이다.
- (3) 권역생활권은 자치구(구), 군이 1개 이상으로, 특광역시, 대도시에 적용가능한 생활권이다.
- (4) 모든 자치단체가 위계적으로 생활권을 권역, 일상생활권으로 의무적으로 구분해야 하는 것은 아니며, 필요한 지역에만 생활권을 설정할 수도 있다.

#### 4-13-2. 생활권계획의 성격 및 범위

- (1) 생활권계획은 부문별 계획의 하나로서, 전체 도시·군기본계획의 내용을 생활권별로 상세화한 계획이다.
- (2) 공간적 범위는 주민들의 일상적인 생활 및 생산활동(통근, 통학, 여가, 친교, 쇼핑, 업무 등)이 이루어지는 범위로 한다.
- (3) 지역의 생산 및 생활환경 개선과제와 관리방향을 제시하는 계획이다.
- (4) 생활권계획은 모든 자치단체가 수립하는 것은 아니며, 지역의 생활권 단위로 계획 수립이 필요하다고 인정하는 경우에 작성할 수 있다.

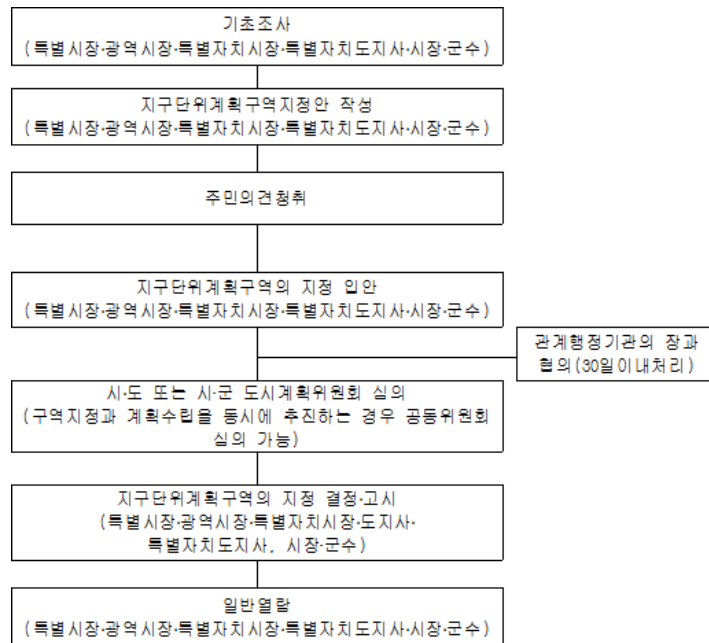
#### 4-13-3. 작성 원칙

- (1) 생활권 계획을 수립하는 경우 생활권단위별로 기초조사를 실시하고, 주요 시설배치계획을 반영한다.
- (2) 일상생활권계획
  - ① 중심지 및 주거지관리, 대중교통, 가로환경, 경관 및 미관, 생활인프라시설, 지역특화시설, 계층별(영유아, 노인, 여성)필요시설, 생활안전, 지역문화교육 및 역사보전 관련 분야 등에 생활권의 발전 전략에 대한 내용을 포함한다.
  - ② 용도지역지구, 지구단위계획구역, 마을만들기대상지역, 도시계획시설 등과 관련된 지자체의 정책 방향도 포함할 수 있다.
- (3) 권역생활권계획
  - ① 중심지 및 주거지관리, 간선교통, 경관 및 미관, 지역의 균형발전, 광역기반시설, 고용 및 경제기반, 범죄예방, 권역문화 및 교육, 역사보전, 권역특화 등에 대한 지자체의 발전 전략을 포함한다.
  - ② 도시·군관리계획의 방향을 제시할 수 있는 내용도 포함할 수 있다.
  - ③ 권역생활권의 중심지 체계 및 기반시설 등에 영향을 줄 수 있는 대규모 이전 적지, 유흥지, 나대지 등을 개발하는 경우 그 개발방향을 설정하는 내용을 포함할 수도 있다.

도시·군관리계획은 크게 용도지역·지구·구역의 지정 또는 변경에 관한 계획, 도시계획시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획, 지구단위계획으로 구분된다. 도시관리계획은 기본적으로 도시·군지역의 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위해 용도지역·지구·구역의 지정·세분화하여 관리한다. 지정된 용도지역·지구·구역의 기능 및 성격에 따라 건축제한·건폐율·용적률·건축물 용도 및 규모의 제한을 강화하거나 완화하는 기준을 적용한다. 최근에는 도심·부도심 또는 생활권의 중심지역, 기반시설 중 지역의 거점 역할 시설 중심 주변지역, 도시경제기반형 활성화계획 입안지역을 대상으로 입지규제최소구역을 지정할 수 있도록 입법됨에 따라 기존 용도지역·지구 등의 건축제한 기준을 완화할 수 있는 계획수단도 마련되어 있다.

도시계획시설은 도시기능의 유지를 위해 도시관리계획으로 설치하는 시설로 ‘도시·군 계획시설의 설정·구조 및 설치기준에 관한 규칙’에 의해 적용된다. ‘도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙’은 도시·군계획시설의 결정을 통한 토지 이용의 합리적 이용과 다기능 복합시설로 활용을 통해 도시활성화를 도모하기 위한 목적으로 활용된다. 최근 도시·군계획시설을 중복결정하거나 필요한 경우 입체적 결정을 통해 시설들을 유기적으로 배치하도록 하거나 도시재생계획과 연계하여 도시·군계획시설을 결정하도록 하고 있다.

지구단위계획이란 도시계획 수립 대상지역의 일부에 대하여 토지 이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시관리계획을 말한다. 지구단위계획구역은 기존시가지 정비·관리·보전, 신시가지의 개발, 복합용도개발·유희토지 및 이전적지개발, 비시가지 관리·개발, 용도지구대체, 복합구역 등의 목적으로 지정된다. 지구단위계획에는 용도지역이나 용도지구의 세분 또는 변경사항, 기반시설의 배치와 규모, 토지 규모와 조성계획, 건축물의 용도제한, 건폐율 또는 용적률, 높이의 최고한도 또는 최저한도, 배치·형태·색채 또는 건축선에 관한 계획, 환경관리계획 또는 경관계획, 교통처리계획 등이 포함된다<sup>37)</sup>.



[그림 3-5] 지구단위계획수립지침 중 지구단위계획구역 지정절차

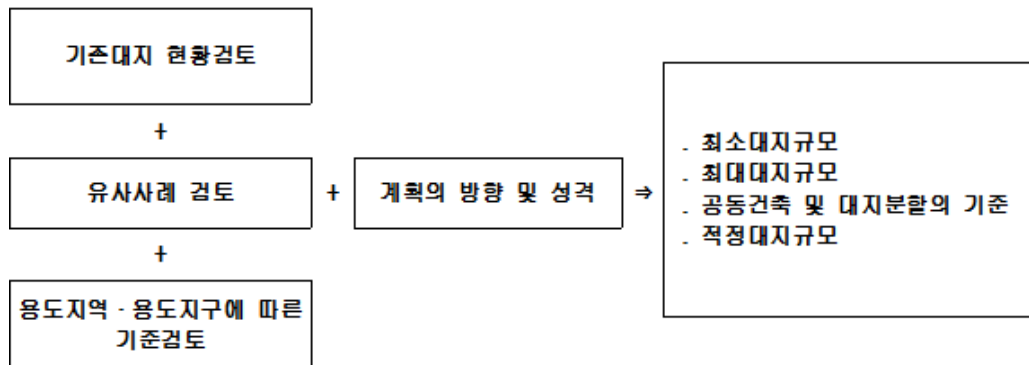
37) 서울정책아카이브 홈페이지 <https://seoulsolution.kr/node/3073> 3. 지구단위계획

## □ 지구단위계획수립지침의 주요내용

지구단위계획 수립과 관련된 주요내용은 ‘지구단위계획수립지침’에 각 항목별로 권장·유의사항 등을 지침으로 제시하고 있다. 지구단위계획 수립 내용 중 교통처리계획에서 보행동선계획 수립지침에서는 계획구역과 구역 외 지역과 원활히 보행네트워크를 형성하고, 보행자전용도로·보행자우선도로 설치·공공보행통로 지정 등 차량동선보다 보행자 안전과 쾌적한 보행이 가능한 동선체계가 되도록 권장하고 있다. 이러한 보행환경 확보를 위해 보행자데크·지하통로 및 경사로 설치, 건축물과 보도의 단차 줄임 등 보행의 안전성, 보행동선의 연속성 확보를 위한 시설계획을 하도록 권장하고 있으며, 차량출입금지 및 허용구간, 주차출입방향, 차량출입구의 설치, 주차장설치방식, 공동주차장·공동주차통로 설치 등을 검토하여 보행활동이 침해되거나 보행이 단절되지 않게 권장하고 있다.

상업지역의 경우 차량통행에 지장을 초래하지 않기 위해 간선도로의 차량출입을 이면도로를 활용하도록 하고 있으며, 보행단절이 최소화되도록 차량출입구의 수를 제한하도록 하고 있다. 또한 이면도로에 몰(mall)성격을 부여할 필요가 있는 경우 해당 도로를 보행자우선도로 또는 보행자전용도로로 지정하여 쾌적한 보행환경을 조성하도록 권장한다.

가구계획은 보조간선도로 이상의 도로에서는 교통소통에 방해가 되지 않도록 도로에 직접 차량이 진출입되는 것을 피하고 이면도로를 계획하고, 가구길이가 길어 보행거리가 길어질 때에는 가구를 횡단하는 보행자전용도로를 계획하도록 하여 토지이용의 효율과 통행이 편리하도록 권장하고 있다. 획지계획은 건축물의 용도에 맞게 적절한 획지규모로 정하고 조화로운 가로경관 조성을 위해 가구별로 비슷한 규모의 획지를 계획하고, 건축물을 배치하는 경우 조망·경관·일조권 등에 문제가 없도록 유의할 것을 권장하고 있다.



[그림 3-6] 지구단위계획수립지침 상 가구 및 획지계획의 흐름

한편 지구단위계획수립지침 상 건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모, 건축물의 배치와 건축선에 대한 지침 중 건축물과 가로공간과 관련된 내용으로는 우선 특화거리 조성·가로활성화와 보행지원이 필요한 경우 용도제한을 권장하고 있으며, 건축물의 용도제한은 건축물 전층·1층 용도를 불허·지정·권장하여 관리한다. 또한 가로경관의 형성·가로경관의 특성부여·특정지역에서 상점가형성, 보행공간(공공보행통로 등)을 확보할 필요가 있는 경우, 휴식공간 부족하거나 전면공지가 잇달아 형성되지 않아 쾌적한 보행공간 확보·외부공간의 질저하가 우려되는 경우, 전면 공지에 체계적이고 일체적인 조경을 실시하여 외부환경의 질적 향상을 도모하는 경우 ‘건축선 지정’을 통해 ‘대지내 공지’를 확보하도록 권장하고 있다.

[표 3-6] 지구단위계획수립지침 주요 내용

관련조항	공간계획 관련 주요항목	주요내용		가로·보행 관련 내용
		주요사항	공간 관련	
<b>&lt;지구단위 계획&gt;</b>  제52조 지구단위 계획  <b>지구단위 계획 수립지침 주요내용</b>	제3절 용도지역·지구	도시·군 관리계획수립지침 용도지역계획 준용	지구단위계획구역 토지이용계획 및 기반시설 용량과 조화	기반시설 용량과 조화
	제5절 기반시설	도시·군계획시설 설치기준 명시	교통시설, 공간시설	기반시설을 장애인·노약자 등에 불편함이 없도록 배치
	제6절 교통처리	가로망, 보행동선 등 교통계획	가로망·교통망·보행 동선·주차장 등 계획	보행환경을 체계화, 차량 동선보다 보행자 안전과 쾌적한 보행이 가능한 동 선체계가 되도록 계획 등
	제7절 가구 및 획지	가구 계획, 획지계획	통행과 각 필지의 접근 및 서비스를 고려한 계획	가구길이가 길어질 경우 보행자전용도로를 계획함 가로경관을 위해 가구별 비슷한 규모로 획지
	제8절 건축물의 용도	건축물 용도지정 및 용도제한	가로의 성격 저해 등 피해 예상시 해당 용도의 제한	보행공간 활성화를 위해 1층 전면전장용도를 권장
	제9절 건축물의 규모	건폐율·용적률·층수 등의 계획	녹지·공개공지 확 보를 위한 건폐율 지정	보행공간, 녹지공간 확충 및 경관을 위해 건축물 높이 지정 등
	제10절 건축물의 배치와 건축선	건축지정선·벽면지 정선·건축한계선·벽 면한계선 등 지정	가로공간, 외부공 간을 위해 건축선 지정	가로경관의 연속성, 전면 공지, 가로경관의 특성을 위해 건축선 지정
	제11절 건축물의 형태와 색채	건축물의 외관계획	장소성이 필요한 지역 건축물 형태 및 외관기준 제시	가로의 연속성 및 경관의 통일성 확보
	제13절 공개공지 등 대지 내 공지	건축선 지정 등을 통한 대지내 공지 확보	가구 및 획지 연계체 계 고려, 광장 조성시 건축물 전면 배치 등	보행환경 개선 위한 전면공 지, 공개공지, 공공공지 등 의 배치 및 형태 등 검토
	제14절 공원 및 녹지	녹지축, 문화재보호 구역 등	생물서식공간 등 연결, 녹지축 조성	대지내 공지 확보시 공공 통로 활용 및 조경 실시

## 2. 국내 기성시가지 정비 사례

### 1) 도시환경정비사업 : 서울 도심부 도시환경정비구역 청진구역

#### ① 도시환경정비기본계획 변천과정(서울 도심부)

2001 서울 도심재개발 기본계획 정책기조는 가능한 신규 재개발 확대를 지양하고 기존 재개발사업구역 미시행 사업지구사업을 활성화하는 등 공공부담을 줄이는데 있었으며, 행정·재정적 역량확충과 이에 필요한 법제도 정비를 하는 것을 정책방향으로 설정하였다. 2002년 도시 및 주거환경정비법에 제정됨에 따른 2010 도시환경정비기본계획에서는 미시행 사업지구의 촉진을 위해 도심부의 역사적 특성을 훼손하지 않는 범위 내에서 건축물의 최고높이, 사선제한, 도심부 용도용적제 등 건축규제를 합리적으로 완화하고, 인허가 절차 개선·토지주간 이해관계 조정 등 사업방식 개선을 위해 제도·조직을 정비하였다. 또한 2020 도시환경정비기본계획에서는 도시정비계획 정비기반시설 설치를 지원하고, 정비예정구역을 단계적으로 확대하는 방향으로 정책을 추진해 왔다.

한편 지역특성을 고려한 정비사업 추진을 위해 2001년 기본계획에서 사업구역의 장소적 특성에 맞는 개발 유도 및 다양한 재개발수법의 필요성을 제기하였으며, 2010 기본계획에서는 장소특성 및 주변여건을 고려하여 수복형·보존형 정비수법을 적용하였다. 2020 기본계획에서는 이러한 정비수법에 따른 개발지침을 마련하고, 정비예정구역 외 소단위 정비 및 자율적 갱신을 장려하는 정책방향으로 운영해왔다. 특히 도시환경정비사업의 공공성 및 공익성 강화를 위해 2001년 기본계획에서는 이를 위한 제도정비 및 행정·재정의 역량을 확충하는데 노력하였으며, 2010년 기본계획에서는 사업지원·인허가·토지주간 이해관계 조정 등 사업방식을 개선하였다. 2020년 기본계획에서는 재개발 유형에 따라 공익성을 감안하여 인센티브를 차등 적용하는 등 정비사업에 대한 공공지원을 강화하였다.

최근 2025년 도시환경정비기본계획에서는 사업성 중심의 정비·획일적인 물리적 환경 개선 등 기존 문제점을 해소하기 위해 사회적·경제적·환경적 특성을 통합적으로 고려한 도시재생 측면에서 접근하도록 방향을 모색하고 있다. 이를 위해 도시공간구조 개편·철거형 정비사업 억제·노후중심지 재생촉진 등 다양한 정비수법 마련과 공공의 역할 및 지원강화를 통한 공공성 확보하는 등 종합적인 재생을 실현하는 방향으로 계획을 수립하였다. 2025 기본계획에서는 보전과 개발의 조화를 통해 경쟁력 있고 활성화된 중심지 육성

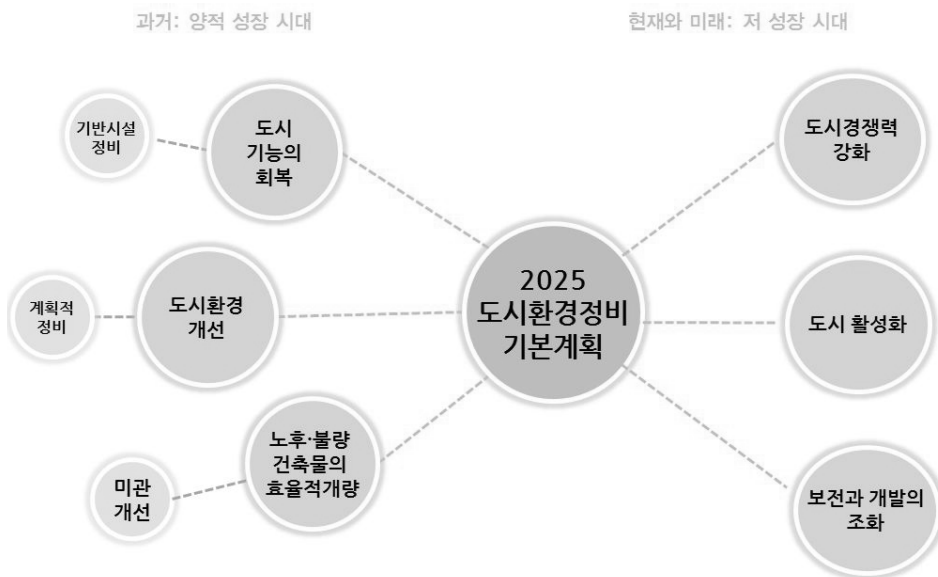


을 위해 중심지별 차별화된 육성전략을 통한 지역 경쟁력 확보·역사문화보전과 도시재생을 통한 도심 활성화·지역특성을 고려한 맞춤형 재생유도·미래사회 변화에 대응하는 계획 기준 제시를 계획목표로 설정하였다.

[표 3-7] 2020 서울시 도시환경정비기본계획의 정책목표 및 방향

기존 문제점	정책목표 및 방향	
	방 향	내 용
과도한 인센티브 공공지원 확대요구	도시환경정비사업의 공공성 및 공익성 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정비기본시설에 대한 선투자 후 회수 방안 마련</li> <li>· 소단위 맞춤형 정비 등에 대한 공공지원 강화</li> <li>· 공익성 등 재개발 유형에 따른 인센티브 차등 적용</li> <li>· 가로활성화, 보행약자, 친환경, 경관 등을 고려한 가이드라인 제시</li> </ul>
수복형 정비수법 제도화 미흡	미시행지구 사업완료 및 촉진방안 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 존치지구의 리모델링 활성화 및 공공의 정비기본시설 설치 지원</li> <li>· 철거형 정비수법에서 수복형 정비수법으로의 전환(공평구역 등)</li> <li>· 주변여건을 반영한 합리적인 정비기본시설계획 조정</li> </ul>
	소단위 맞춤형 정비수법의 제도화 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역특성에 따른 계획 하에서 자율갱신 및 소단위 정비</li> <li>· 도로 등 기반시설 설치에 대한 공공 지원</li> <li>· 접도조건, 건폐율, 주차규정 등 완화</li> <li>· 주민협의체와 시·구청의 협력 하에 사업추진</li> </ul>
균촉지구 중심지 육성 미흡	정비에정구역의 점진적 확대 및 검토기준 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정비에정구역은 도심·부도심에서 지역중심지까지 단계적으로 확대</li> <li>· 노후도, 과소 필지, 저밀 이용 등 정비에정구역에 대한 검토기준 마련</li> <li>· 확대된 정비에정구역의 부문별 계획은 지구단위계획 적용</li> </ul>

\* 2020 서울시 도시환경정비기본계획 요약본(2010), 서울특별시, pp.4~6. 요약



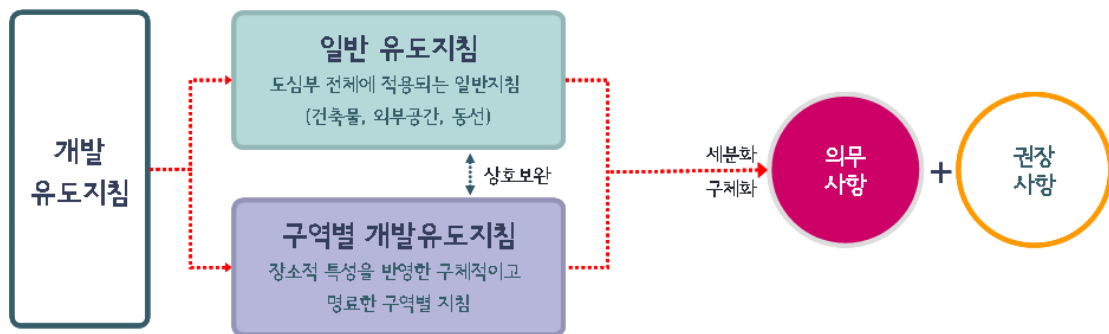
[그림 3-7] 2025 도시환경정비기본계획의 새로운 방향  
출처: 2025 도시환경정비기본계획 수립(안) 공람본, p.10.

## ② 도시환경정비구역의 개발유도지침

### □ 도시환경정비사업 개발유도지침 개요<sup>38)</sup>

도시환경정비사업 개발유도지침의 목적은 정비구역의 장소 특성을 훼손하지 않고 유지·보완하는 방향으로 유도하여 도시환경에 기여하도록 하는 것이다. 이를 위해 도시환경정비구역 내 개별 사업지구에서 정비사업을 시행할 경우 준수해야 하는 건축물의 용도, 배치, 형태, 외부공간, 동선 등의 건축유도기준을 제시하고 있으며 사업시행인가 시 심의기준으로도 활용하기도 한다. 도시환경정비사업 개발유도지침은 성격에 따라 의무사항과 권장사항으로 구분하며 일반유도지침과 구역별 개발유도지침으로 구분된다.

일반유도지침은 도심부 내 모든 사업구역 및 사업지구에 공통적으로 적용되고 구역별 개발유도지침은 사업구역별로 장소 특성을 반영한 기준으로 다르게 적용된다. 일반유도지침은 공공부문과 민간부문으로 구성되며, 공공부문은 일반적으로 도로·공원·공공시설물 등 공공공간과 공공시설물에 대한 세부지침을 제시하며, 민간부문은 건축물의 저층부 용도·규모 및 형태·전면성 및 진입부·건축선에 대한 지침과 공개공지·전면공지 등 외부공간, 공공보행도로 등 동선계획에 대한 세부지침을 제시한다.



[그림 3-8] 도시환경정비사업 개발유도지침의 구성

출처: 2020 서울시 도시환경정비기본계획 구역별 개발유도지침(2010), 서울특별시, p.5.

2020 서울시 도시환경정비기본계획 개발유도지침에서 공공부문 지침은 보행자도로, 자전거도로, 공원 등이 적용기준으로 제시되었으며, 민간부문 지침으로는 저층부 용도, 건축물 규모 및 형태, 건축물 전면성 및 진입부, 건축선, 공개공지, 전면공지의 활용, 친환경 계획, 차량동선구간, 공공보행통로, 지하공간 활용 등의 적용기준이 제시되어 있다.

38) 2020 서울시 도시환경정비기본계획 본보고서(2010), 서울특별시, pp.3~4.

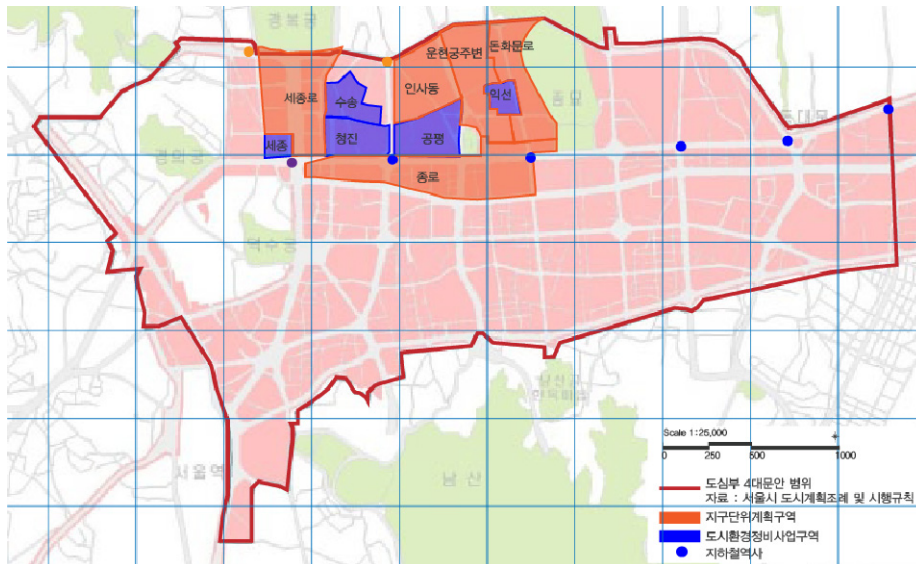
### ③ 청진구역 도시환경정비사업 개발유도지침

#### □ 청진구역 도시환경정비사업 개요

종각역과 광화문역 사이 청진동 일대 면적 78,526.2m<sup>2</sup> 규모의 부지를 포함한 청진 도시환경정비구역은 1979년 도심재개발구역 지정 후 재개발사업이 꾸준히 진행되었다. 1997년 청진 도심재개발구역은 총 18개 사업시행지구로 세분되었으나, 2008년 일부 지구를 통합하여 총 14개로 변경되었다. 2015년 현재 종로에 면한 사업시행지구를 중심으로 6개 지구 사업이 완료되었다.

[표 3-8] 청진구역 도시환경정비구역 개요

사업명		청진구역 도시환경정비구역
지구 지정		1979.11.22.(도시환경정비구역지정) 2008.11.13(도시환경정비구역 변경)
근거법		도시 및 주거환경정비법
수립계획	수립계획	도시환경정비기본계획_구역별 개발유도지침
	면적	78,526.2m <sup>2</sup> (39)
지구단위계획	명칭	청진구역 각 지구 도시환경정비계획
	구역	1~18지구
특화단지		종로구청길, 피맛골 등



[그림 3-9] 종로 일대 도시환경정비사업구역 및 지구단위계획구역 지정 현황  
출처: 「서울시도시계획조례 시행규칙」 [별지] 4대문범역 확정도 활용

39) 서울특별시고시 제2012-198호 청진구역 도시환경정비구역 지정(변경) 및 지형도면 고시

#### □ 청진구역 도시환경정비사업 개발유도지침

2010 도시환경정비기본계획에서 청진구역은 종로와 피맛골 등 오랜 전통과 정체성·장소성이 뚜렷한 구역이기 때문에 저층부에 상업기능이 길을 따라 위치하도록 계획방향을 세웠다. 청진구역의 주변지역은 상업기능 중심이며, 역사·문화·업무기능도 다소 분포한다. 무교동길은 북악산 조망이 양호한 도로이며 걷고 싶은 거리로 계획되어 있어 보행거리를 유지하고 건축물의 정면성을 유지하도록 권장되어 있다. 특히 2010 기본계획 수립 당시 종로구청에서 수복재개발 수법을 적용하도록 제안하였으나 관련 법제도 및 지원시스템이 미비하고 이해당사자간 이견이 대립하여 정비계획안이 취소되어 현재 전면철거형 정비사업으로 진행 중이다. 현재 전체 14개 지구 중 기존 완료 3개소 외에 최근 1, 2·3, 5, 12~16 업무지구와 대규모 주상복합으로 개발된 6지구가 정비 완료되었으며, 7개소는 아직 정비가 시행되지 않았다.



[그림 3-10] 청진구역 도시환경정비계획안(수복형정비계획), 종로구청(2005)

출처: 2020 서울시 도시환경정비기본계획 본보고서 p.144. 재인용

청진구역 개발유도지침의 기본방향은 종로의 역사적 가치를 살리고 활력 있는 상업가로의 유지와 피맛길의 장소성을 고려한 개발을 유도하는 것이다. 이에 따라 종로, 삼봉길, 종로구청길, 청진동길에 저층부 가로활성화 용도를 설치하여 활력 있는 가로를 조성하도록 하며, 주변 지역과 연속되게 건축선 및 전면부를 지정하여 활력 있는 가로환경과 보행공간을 조성하도록 유도한다. 기존 피맛길은 피맛길 조성사업과 연계하여 계획되었다.



[그림 3-11] 청진구역 도시환경정비사업 개발유도지침  
출처: 2020 서울시 도시환경정비기본계획 구역별 개발유도지침 p.81.

- 보행자 중심으로 조성을 위한 청진구역 공공부문 개발유도지침

청진구역 공공부문 개발유도지침은 주로 보행자전용도로·보행자우선도로·공공보행통로 등 보행자 중심으로 가로가 조성되도록 유도하고 있다. 청진구역 11지구와 17지구 사이의 남북간 통과도로는 보행자전용도로로 조성하기 위해 직접적인 차량 진출입을 불허하고, 구역 내 공원과 연계 가능하도록 조성되게 유도하고 있다. 또한 남북간 통과도로인 청진동 길을 보행자우선도로로 조성하여 보행자 중심의 활력 있는 내부가로는 될 수 있도록 하였다.

- 저층부 가로활성화를 위한 청진구역 민간부문 개발유도지침

청진구역 4·9·10·11·17·18지구는 삼봉길 및 종로구청길변을 활력 있는 가로로 조성하기 위해 저층부 가로활성용도 설치구간으로 지정하고 건축물 전면 역시 해당가로변으로 배치하도록 하였다. 또한 3m이상 후퇴하여 건축하도록 건축한계선을 지정하여 대지 내 공지를 보도형 공지로 지정하였으며, 건축물 전면 방향으로 건축물 주출입구 설치와 직접 진출입이 가능한 출입구 설치하도록 하였다. 4·9지구는 남측공원에 면한 부분에 공개공지를 설치하도록 하였으며, 10·11·17·18지구는 삼봉길에 연속적으로 설치하도록 하였다.

8지구 역시 기존 정비된 2·3지구 및 6지구와 연속적인 정비 가로환경 개선 및 활력 있는 가로조성을 위해 종로(지구 남측) 및 피맛길, 청진동길(지구 동측)변이 저층부 가로 활성화용도 설치구간으로 지정되어 있다. 특히 건축물 5층 이하 저층부는 6, 12~16지구와 연계하여 종로에서 3m 후퇴하여 건축지정선을 지정하였으며, 건축물 6층 이상 고층부는 종로에서 최소 18m이상 후퇴하여 고층부 벽면한계선을 지정하였다. 건축물 후퇴로 발생하는 대지 내 공지를 보도형 공지로 지정하였으며, 2·3지구부터 6, 12~16지구 및 공평구역의 공공보행통로와 연속적인 보행이 가능하도록 공공보행통로를 지정하였다.

[표 3-9] 청진구역 도시환경정비구역 개발유도지침의 저층부 가로활성화 관련 주요 내용

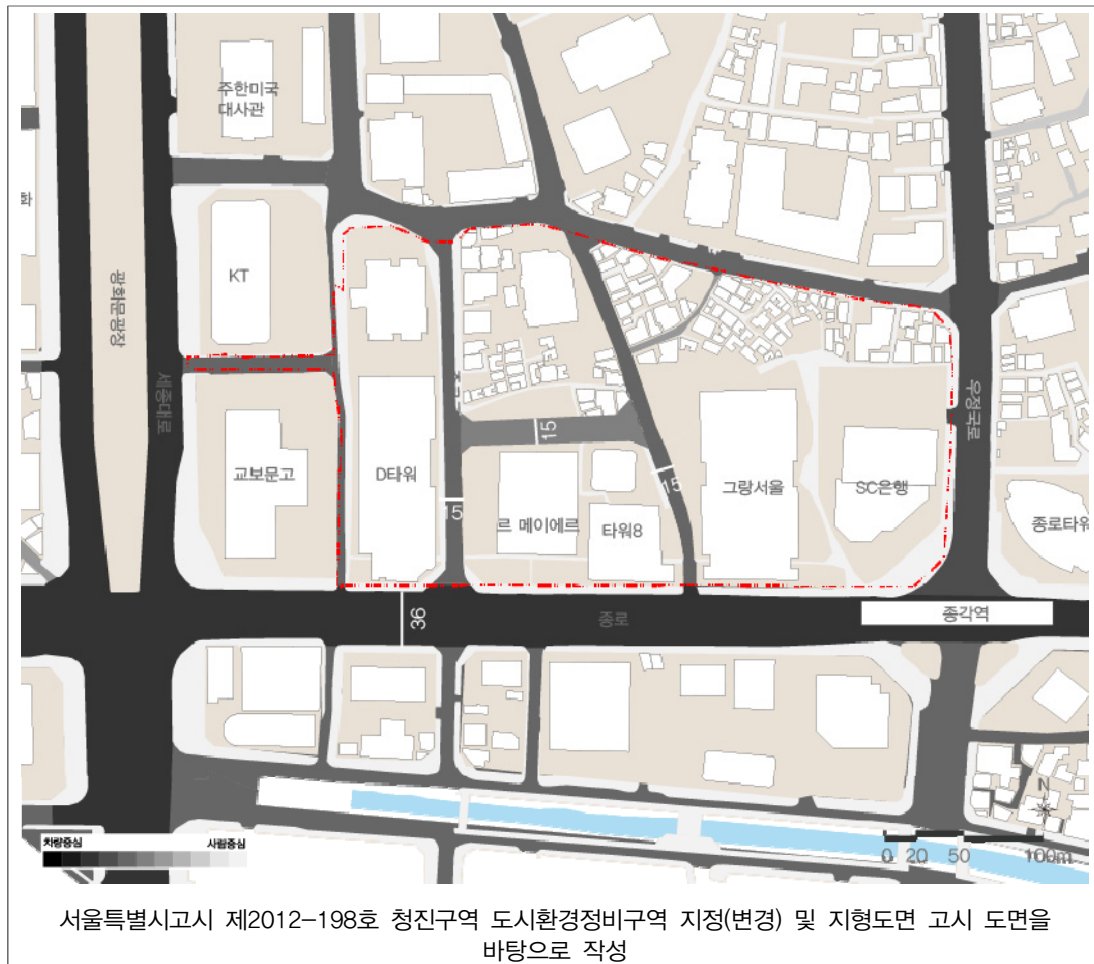
구분	저층부가로활성화용도 설치구간	전면공지 유형	공공보행통로	공개공지
4지구	삼봉길, 종로구청길	보도형공지		· 남측 공원과 마주한 곳에 공개공지 설치
8지구	종로, 피맛길, 청진동길	보도형공지	· 기존 피맛길 동선유지 · 공평구역과 보행동선 연결	
9지구	삼봉길, 청진동길	보도형공지	· 공동개발 시 기존가로 공공보행통로로 계획유도	· 남측 공원과 마주한 곳에 공개공지 설치
10지구	삼봉길	보도형공지		
11지구	삼봉길	보도형공지		
17지구	삼봉길	보도형공지	-	
18지구	삼봉길	보도형공지		
공공부문	(보행자전용도로) 동서 간, 남북 간 통과도로 및 구역 내 공원과 연계 (보행자우선도로) 청진동길에 조성하고 자유로운 보행유도 및 바닥패턴으로 구분			



#### ④ 계획분석

[표 3-10] 청진 도시환경정비구역 일대 가로 위계

관점	질문	청진 도시환경정비계획
이동	도로계획의 지향점은 무엇이며, 어떻게 계획되었는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가로위계(도로유형과 폭원)</li> <li>· 차량 및 보행동선 계획(주차계획 포함)</li> <li>· 가로공간구성</li> </ul>
활동		
공간		



- 남측의 종로는 인도가 설치되어 있고 인도설치로 보차분리가 확실함
- 지구 내면의 도로들은 비교적 규모가 작으며 차량의 영향이 종로에 비해 적음
- 블록 내부 보행로 및 옛 골목길은 폭이 상대적으로 좁고 소규모 건축물이 다수 입지

[표 3-11] 청진 도시환경정비구역 가로유형

관점	질문	청진 도시환경정비계획
이동	도로계획의 지향점은 무엇이며, 어떻게 계획되었는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가로위계(도로유형과 폭원)</li> <li>· 차량 및 보행동선 계획(주차계획 포함)</li> <li>· 가로공간구성</li> </ul>
활동		
공간		



- 청진구역내에는 종로를 연결하는 종로구청길과 청진동길 그리고 두 도로를 연결하는 이면도로로 구성
- 지구 내 보행자전용도로 및 대지내 공공보행통로를 통해 보행동선 구축



[표 3-12] 청진 도시환경정비구역 가로활성화 적용구간

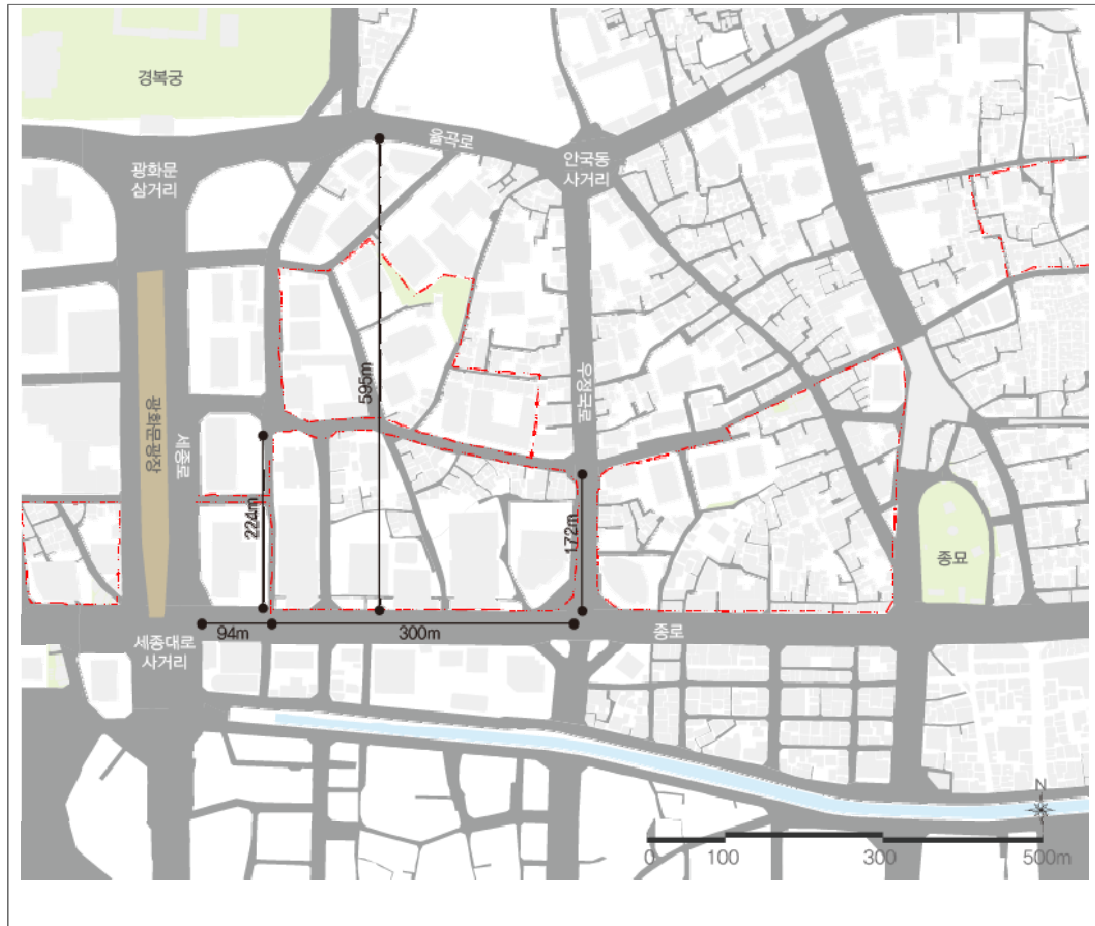
관점	질문	청진 도시환경정비구역
이동	어떤 가로변 활동을 유도하는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획 목표와 지향점</li> <li>· 용도지역, 용도지구 지정 현황</li> <li>· 건축물 주용도 계획(예.저층부 용도계획)</li> </ul>
활동		
공간		



- 서울시 도시환경정비기본계획2020(2010) 내에 개발유도지침을 수립하여 통합적이고 조화로운 개발을 유도함
- 종로구청길을 가로활성화 용도 적용구간으로 지정하여 보행활동을 활성화하기 위한 상업시설 및 전시시설 입지를 권장
- 옛 피맛골의 역사적 흔적을 보존하기 위하여 같은 위치에 공공보행통로를 조성하도록 함

[표 3-13] 청진 도시환경정비구역 블록 규모

관점	질문	청진 도시환경정비구역
이동	어디까지, 어떻게 계획하는가? (공공계획의 범위)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획 목표(지향점)</li> <li>· 블록 규모와 획지계획(대지 규모)</li> <li>· 가로공간 관련 지침, 계획 대상과 내용</li> <li>· 건축물 규모와 형태계획</li> </ul>
활동		
공간		



· 청진 도시환경정비구역이 종로에 면한 길이는 300m에 이르며, 그 사이에 남북방향의 세가로들이 있음

[표 3-14] 청진 도시환경정비구역 지구 분할

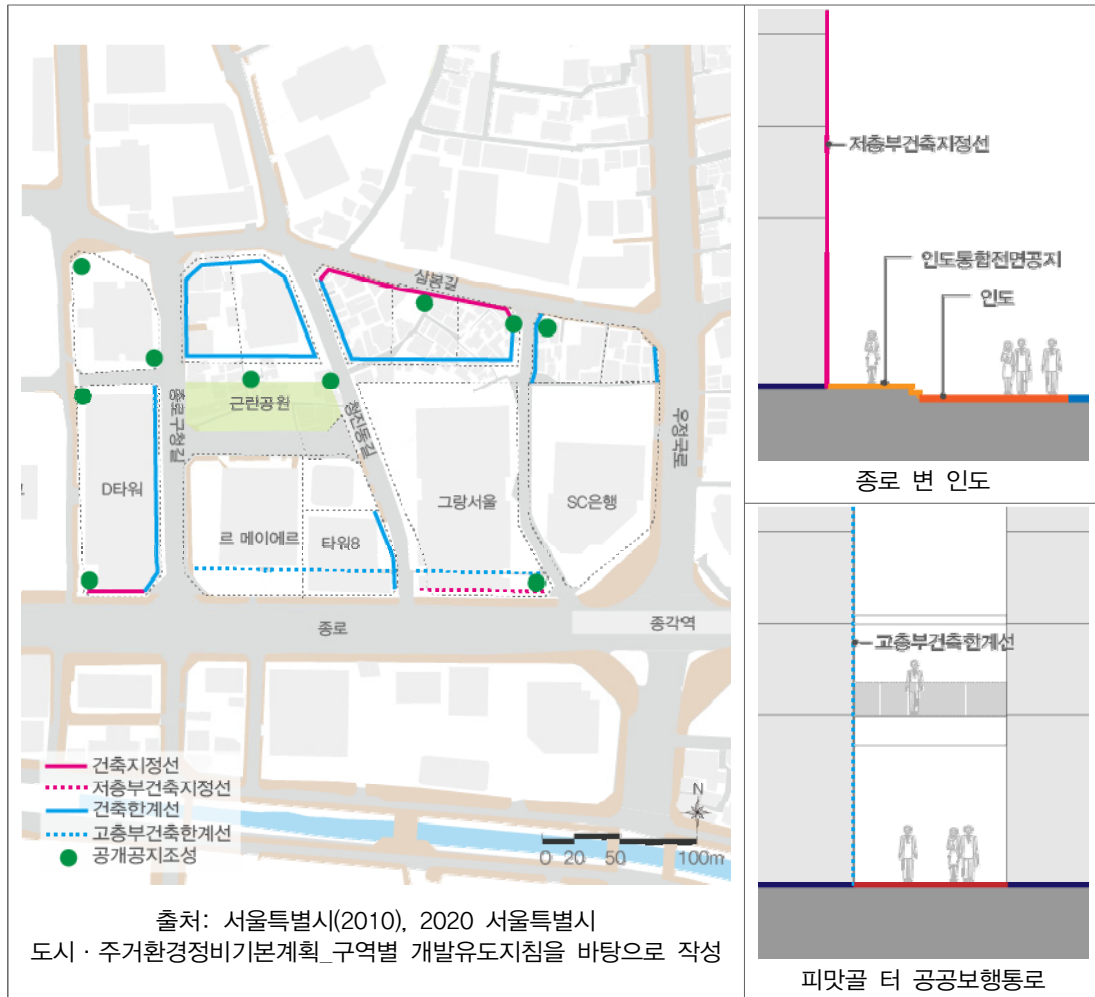
관점	질문	청진 도시환경정비구역
이동	어디까지, 어떻게 계획하는가? (공공계획의 범위)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획 목표(지향점)</li> <li>· <b>블록 규모와 획지계획(대지 규모)</b></li> <li>· 가로공간 관련 지침, 계획 대상과 내용</li> <li>· 건축물 규모와 형태계획</li> </ul>
활동		
공간		



· 청진 도시환경정비구역은 총 14개 지구로 분할되어 있으며 그 중 종로에 면한 지구들은 사업이 완료됨

[표 3-15] 청진 도시환경정비구역 정비계획 결정도

관점	질문	청진 도시환경정비구역
이동	어디까지, 어떻게 계획하는가? (공공계획의 범위)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획 목표(지향점)</li> <li>· 블록 규모와 획지계획(대지 규모)</li> <li>· 가로공간 관련 지침, 계획 대상과 내용</li> <li>· 건축물 규모와 형태계획</li> </ul>
활동		
공간		



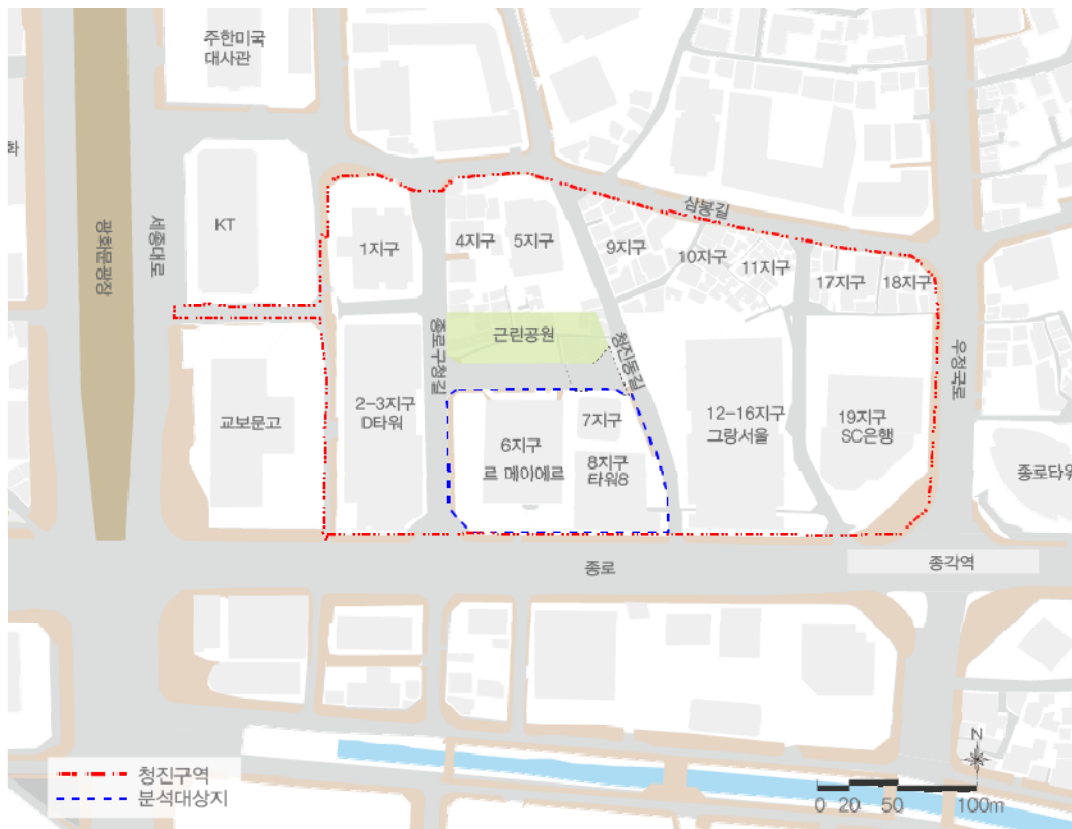
- 서울시 도시환경정비 기본계획(2010)의 개발유도지침의 내용에 따르면 종로변으로는 저층부 건축지정선 및 대지경계선에서부터 최소 18m를 후퇴하는 고층부 건축한계선이 지정됨
- 삼봉길의 일부구간에 건축지정선이 지정되었으며 그 외 구간은 건축한계선이 지정
- 보행자우선도로 및 종로와 교차하는 부분에 공개공지를 설치하게 하여 녹지축을 형성하도록 하였음

## ⑤ 가로현황분석

### □ 분석대상지 개요

종로 청진 도시환경정비구역에서는 사업이 완료된 사업시행지구 중 르메이에르가 위치한 6~8지구를 분석대상지로 정하였다. 이 사업시행지구는 고층 주거·업무·상업 복합용도로 개발되었으나, 종로에 면한 대지 내 일정폭원에 한하여 건축물 높이를 저층으로 제한하였다.

피맛골 위치에 공공보행통로를 계획하여 역사 흔적을 보존하고자 하였으며 대지 내 공공보행통로, 건축물 내부 보행동선, 건축물 사이 대지내 공지의 보행로를 통해 차량의 방해 없이 보행이 가능하다. 기존 도심에서 실행된 대규모 정비사업이고 새로운 형식의 보행동선계획을 분석하기에 적합하다고 판단하여 분석대상지로 선정하였다.



[그림 3-12] 종로 청진 도시환경정비구역 가로분석 대상지

출처: 서울특별시(2010), 2020 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획\_구역별 개발유도지침을 바탕으로 작성

[표 3-16] 청진 도시환경정비구역 가로 위계와 폭원

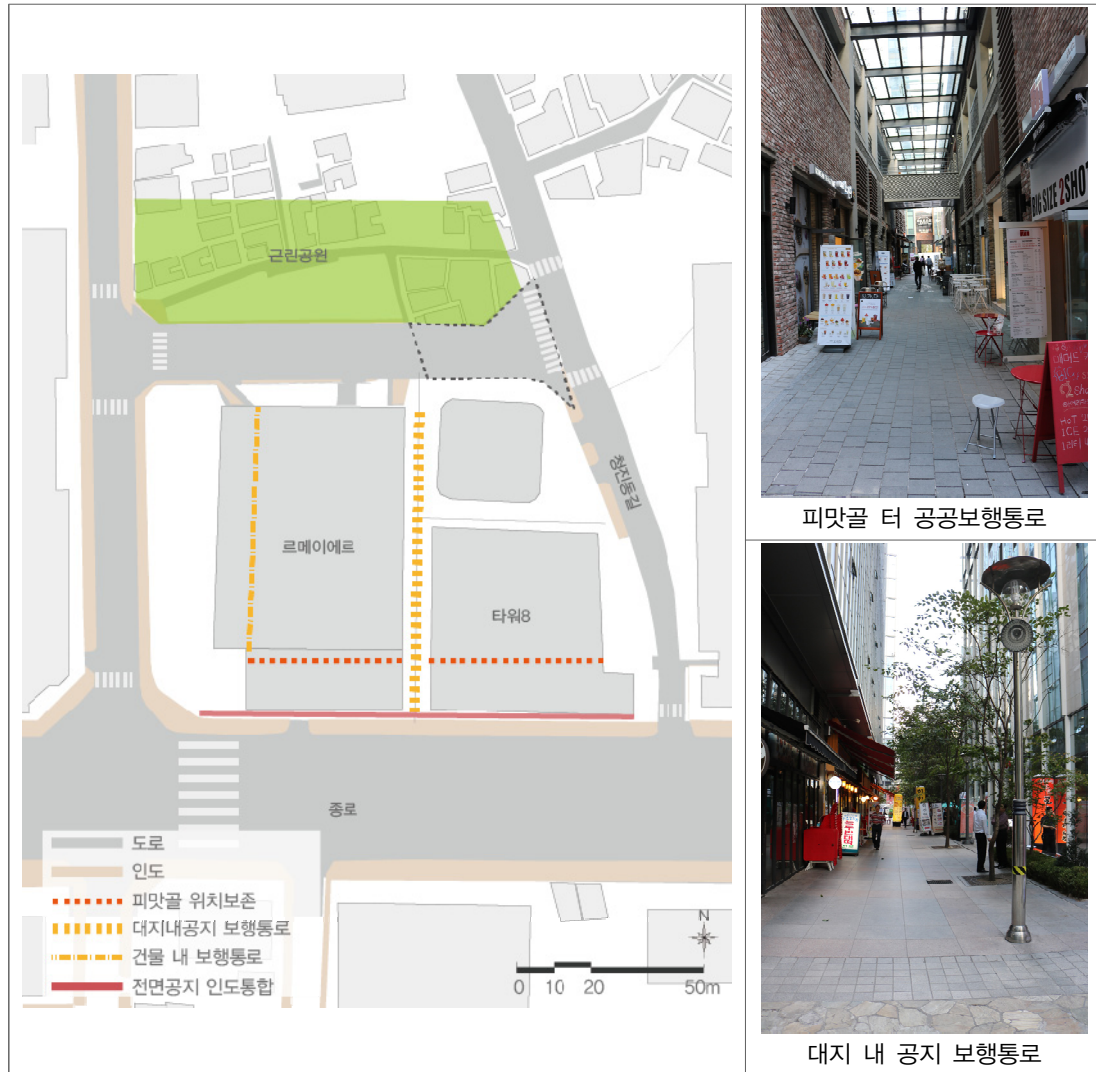
관점	질문	청진구역 6~8지구
이동	자동차와 사람 공간 배분 현황은 어떠한가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자동차와 사람을 위한 공간 배분 현황(주차 현황 포함)</li> <li>· 차량 및 보행동선 현황</li> </ul>
활동		
공간		





[표 3-17] 청진 도시환경정비구역 차량 및 보행동선 현황

관점	질문	청진구역 6~8지구
이동	자동차와 사람 공간 배분 현황은 어떠한가?	· 자동차와 사람을 위한 공간 배분 현황(주차 현황 포함) · 차량 및 보행동선 현황
활동		
공간		



- 청진구역은 옛 행전터로 특히 피맛길이 있던 자리로 종로에 면한 지구들이 피맛길 위치를 보존하고 연결된 보행동선으로 조성됨
- 건축물 사이의 대지 내 공지 및 건축물 내부에 보행로가 조성됨

[표 3-18] 청진 도시환경정비구역 차량과 보행 접근로 현황

관점	질문	청진구역 6~8지구
이동	자동차와 사람 공간 배분 현황은 어떠한가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자동차와 사람을 위한 공간 배분 현황(주차 현황 포함)</li> <li>· 차량 및 보행동선 현황</li> </ul>
활동		
공간		



- 인도와 보행로 양측으로 상점들이 입점하고 있음
- 건축물 당 1~2개의 차량진출입구가 설치되며 차량과 보행의 교차가 적음
- 100m당 입구 수는 6.57임



[표 3-19] 청진 도시환경정비구역 저층부 용도 현황

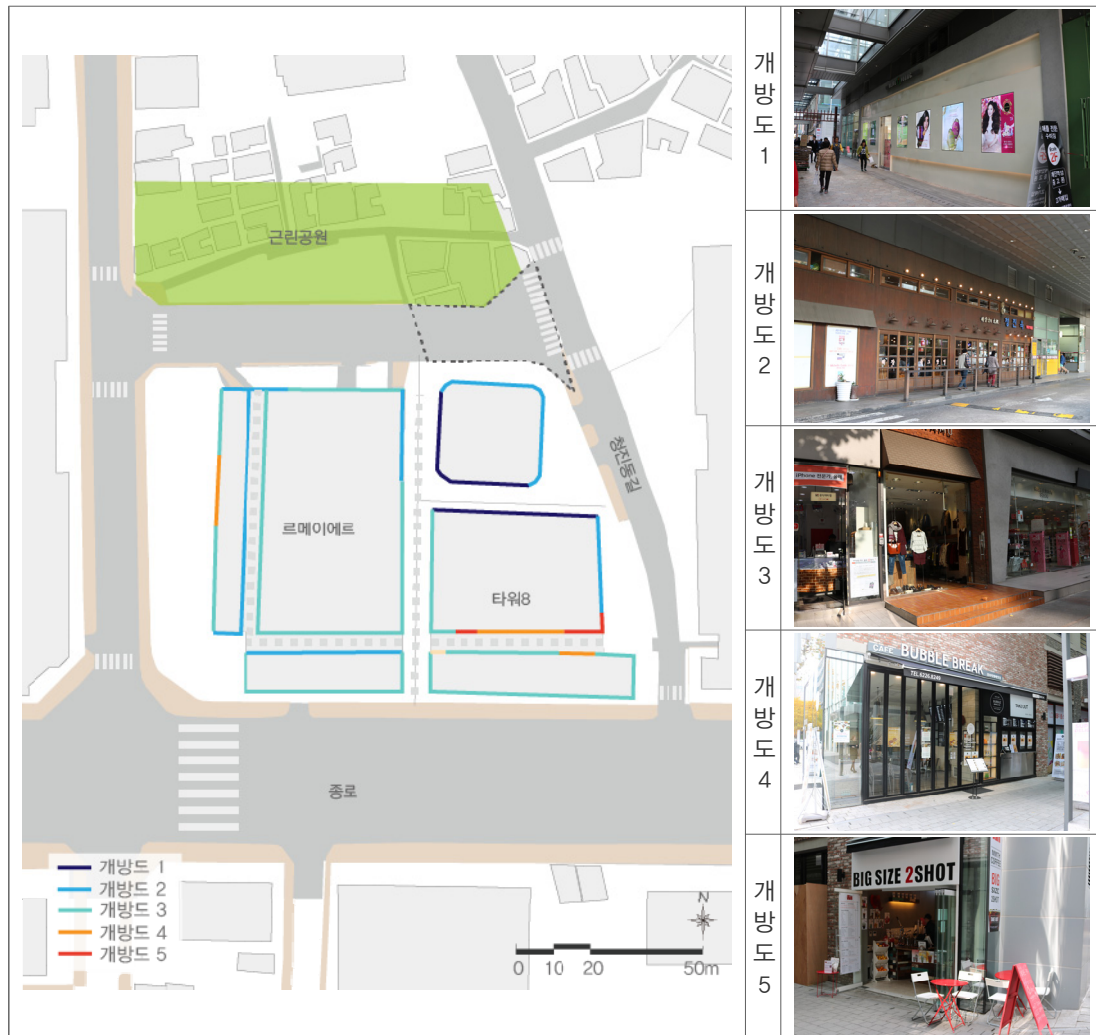
관점	질문	청진구역 6~8지구
이동 활동 공간	실제로 어떤 용도가 입지하며, 어떤 활동이 일어나는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 저층부 실제 용도 현황</li> <li>· 건축물 입면 유형</li> <li>· 건축물 전면공간 성격</li> <li>· 입구수와 위치</li> </ul>



- 대로인 종로변으로 판매 위주 상점들이 위치함
- 블록 내부에는 주로 식음용도 상점들로 구성됨

[표 3-20] 청진 도시환경정비구역 건축물 입면 유형

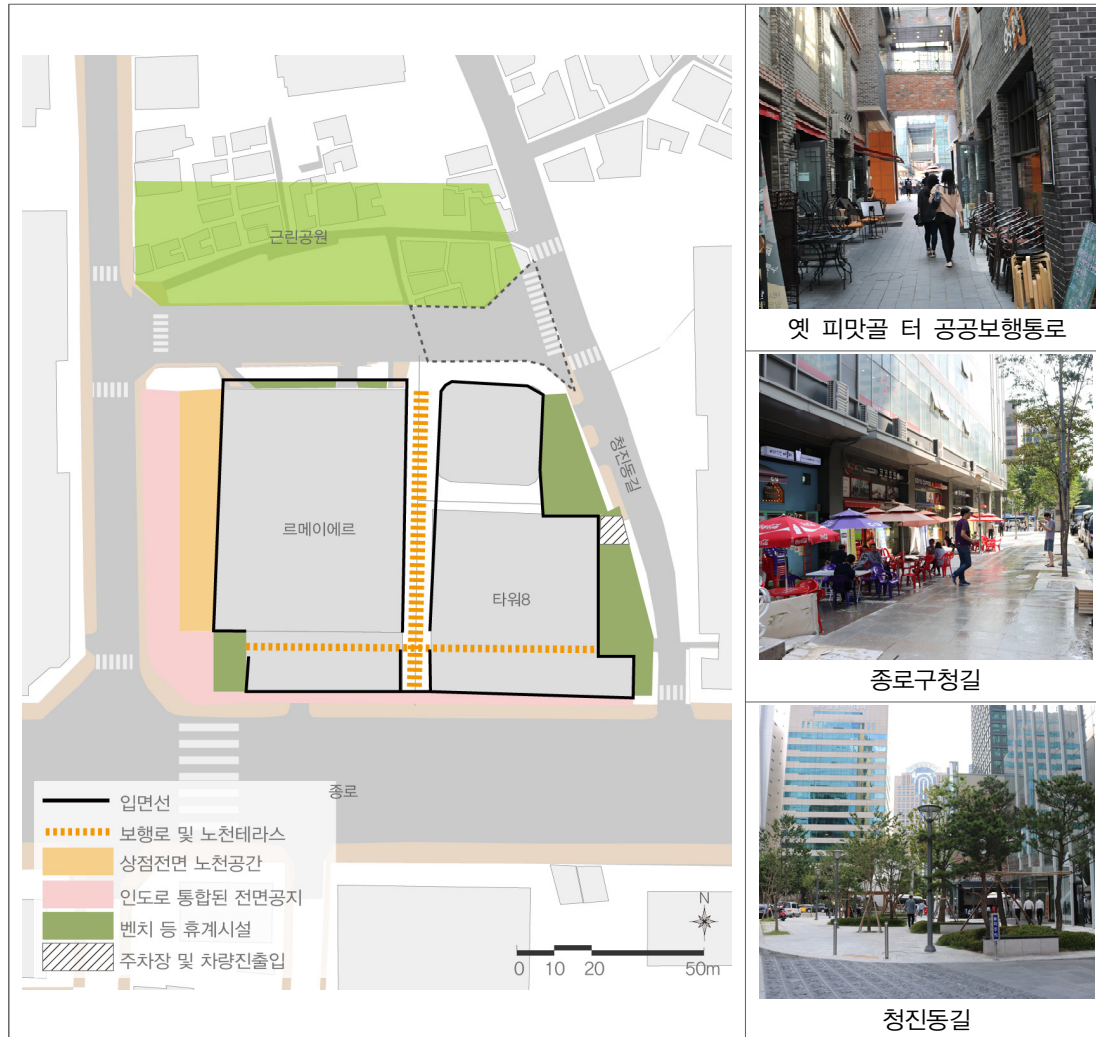
관점	질문	청진구역 6~8지구
이동 활동 공간	실제로 어떤 용도가 입지하며, 어떤 활동이 일어나는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 저층부 실제 용도 현황</li> <li>· 건축물 입면 유형</li> <li>· 건축물 전면공간 성격</li> <li>· 입구수와 위치</li> </ul>



- 청진구역 내 모든 건물은 유리를 주재료로 하는 스킨월(skin wall)임
- 피맛골 터의 공공보행통로의 일부를 제외하고 일반적인 쇼윈도 외관임

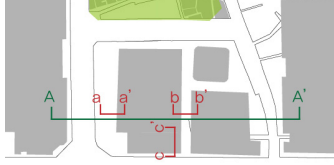
[표 3-21] 청진 도시환경정비구역 건축물 전면공간 성격

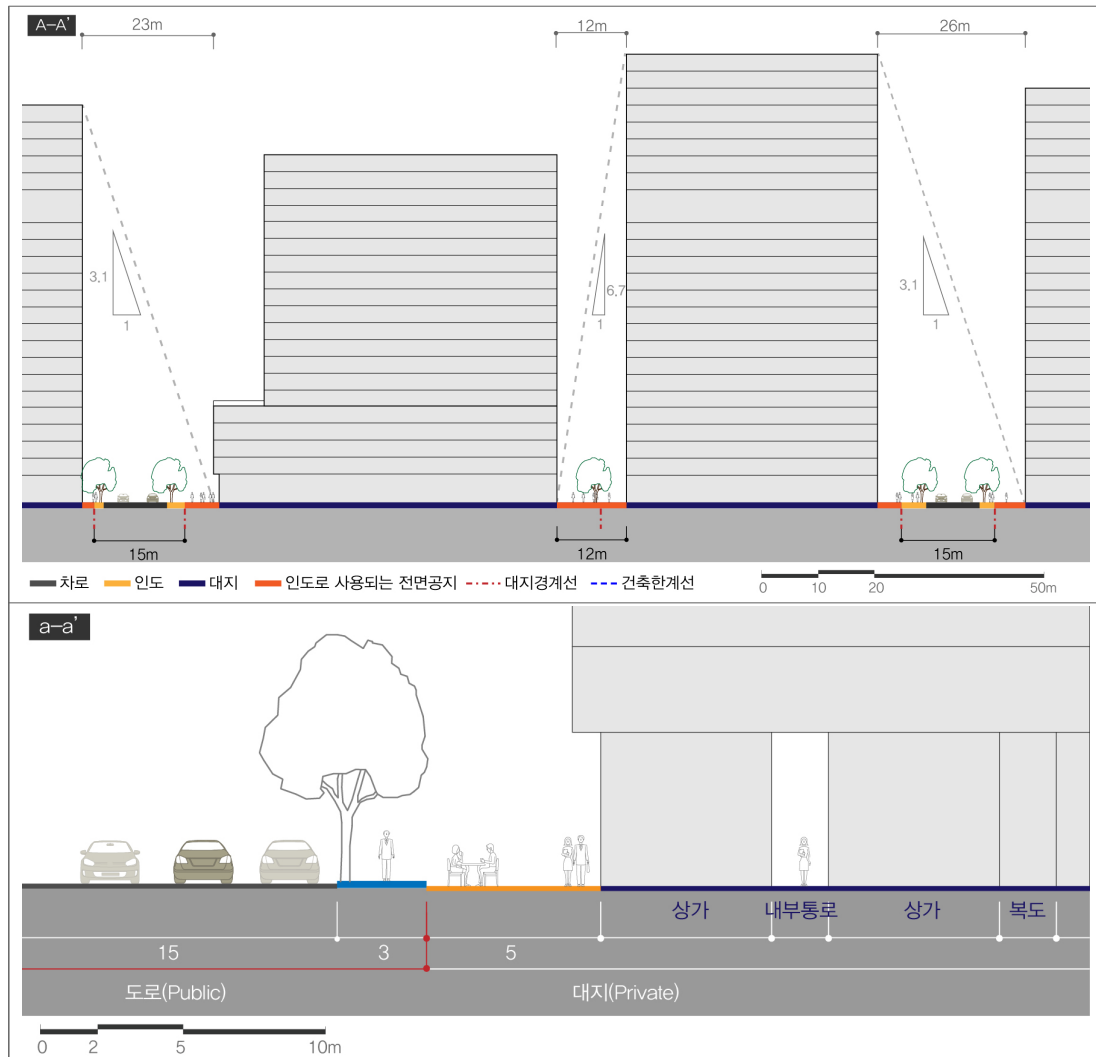
관점	질문	청진구역 6~8지구
이동 활동 공간	실제로 어떤 용도가 입지하며, 어떤 활동이 일어나는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 저층부 실제 용도 현황</li> <li>· 건축물 입면 유형</li> <li>· 건축물 전면공간 성격</li> <li>· 입구수와 위치</li> </ul>



- 피맛골 위치의 공공보행통로에는 양측 식당들이 테이블을 설치하여 노천테라스를 조성함
- 종로구청길과 건물 사이의 보행로 역시 상점들의 테이블 설치를 통하여 노천테라스를 형성 하여 인근의 직장인과 방문들에게 휴게공간을 제공함
- 청진동길 변으로는 식재와 벤치 등을 설치하여 휴게공간을 조성함


[표 3-22] 청진 도시환경정비구역 가로공간 구성 1

관점	질문	청진구역 5~8지구	
이동	인간적이고 쾌적한 가로공간이 만들어졌는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가로폭원(건물~건물), 가로 폭원/건축물 높이 비율</li> <li>· 대지 규모(합필 현황 포함)</li> </ul>	
활동			
공간			



- 블록의 경계를 형성하는 도로의 인도 및 전면공지를 통해 조성된 보행공간과 건축물 사이에 보행로 등의 다양한 형태의 가로환경이 조성되었음
- 건물 내 통로를 통해 실내 보행통로를 조성하고 양측의 상가에 진입하게 함

[표 3-23] 청진 도시환경정비구역 가로공간 구성 2

관점	질문	청진구역 5~8지구	
이동	인간적이고 쾌적한 가로공간이 만들어졌는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가로폭원(건물~건물), 가로 폭원/건축물 높이 비율</li> <li>· 대지 규모(합필 현황 포함)</li> </ul>	
활동			
공간			



- 건축물 사이의 대지 내 공지는 보행통로 및 휴게공간으로 활용되고 있음
- 대지 내 공공보행통로를 통해 다양한 보행 공간을 조성하고 일부 상점의 경우 종로와 건물의 이중 출입구를 설치함

[표 3-24] 청진 도시환경정비구역 대지 규모

관점	질문	청진구역 5~8지구
이동	인간적이고 쾌적한 가로공간이 만들어졌는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가로폭원(건물~건물), 가로폭원/건축물 높이 비율</li> <li>· 대지 규모(합필 현황 포함)</li> </ul>
활동		
공간		

	6지구	
	총면적	
	8,655.5m <sup>2</sup>	
	사업획지면적	공공시설면적
	6,783.4m <sup>2</sup>	1,872.1m <sup>2</sup>
	7지구	
	총면적	
	1,636.0 m <sup>2</sup>	
	사업획지면적	공공시설면적
	1,636.0 m <sup>2</sup>	-
	8지구	
	총면적	
	4,107.2 m <sup>2</sup>	
	사업획지면적	공공시설면적
	3,331.0 m <sup>2</sup>	776.2 m <sup>2</sup>

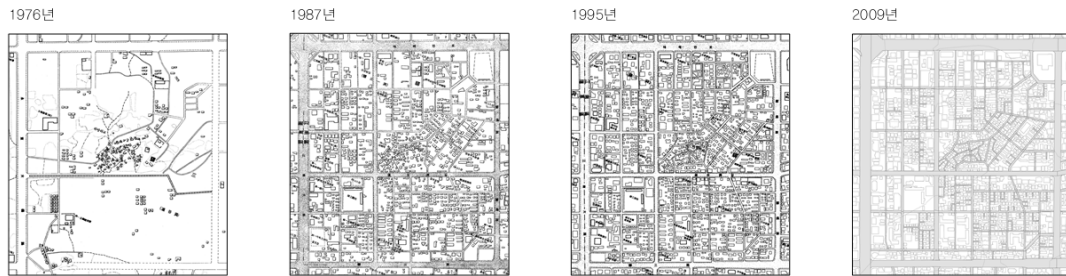
· 블록의 총면적은 14,398.7m<sup>2</sup> 평균 대지 면적은 7,799.57 m<sup>2</sup> 임

## 2) 지구단위계획 : 서울 강남 서초로 지구단위계획구역

### ① 서초로(테헤란로1지구) 지구단위계획구역 변천과정

- 영동토지구획정리사업을 통해 주거지역으로 서초구·강남구 개발(1975)

영동개발은 고속도로 용지확보를 주 목적으로 시행된 개발사업으로 토지구획정리사업 시행 시 학교와 공원용지는 최소화하였으며, 강남대로(50m), 테헤란로(50m) 등 넓은 간선도로 중심으로 설계하였다. 초기 영동지구는 주거중심으로 개발된 지역으로 상업지역이 낮게 책정되었으며 간선도로와 달리 내부 블록(가구·획지)의 도로개발은 지형적 문제 등 도로용지 확보가 부족하였다. 이후 테헤란로 등이 지구단위계획 수립을 통해 확장되었다.



[그림 3-13] 서울시 영동개발 연혁

출처: 서울시 보도자료, 서울반세기종합전 강남 40년, (2010.12.28.)

테헤란로 지구단위계획 수립으로 영동지구에는 상업·업무·문화활동 활성화 및 부도심 기능이 부여되었으며, 주거지역 중심인 영동지역 인구가 증가함에 따라 강남구와 서초구로 분구되고(1988) 테헤란로를 중심으로 상업·업무·문화 등 새로운 기능을 부여하기 위해 도시설계구역(테헤란로지구)으로 결정하였다(공고 제53호, 1987.2.3.). 이후 1991년 도시계획법 시행령이 개정되면서 건축법에 의한 도시설계구역을 도시계획법 상 도시설계지구로 결정하고(고시 제1994-189호), 테헤란로 제1지구(현행 서초로)와 제2지구로 구분하였다. 법령 개정과 주변여건 변화에 따라 1997년에 기존 계획내용과 정합성을 검토하여 재정비하였다. 2009년 ‘테헤란로 1지구’에서 ‘서초로 지구단위계획구역’으로 구역명을 변경하고, 상업·업무·문화기능의 활성화 및 영동부도심의 균형적인 성장을 위해 강남대로를 중심으로 단절된 서초로 구간에 대하여 가구 및 획지계획을 정비하고 보행 및 가로미관이 개선될 수 있도록 정비하여 2011년 현재의 「서초로 제1종지구단위계획 변경(재정비) 결정(안)」을 심의, 가결하였다(고시 제2011-188호).





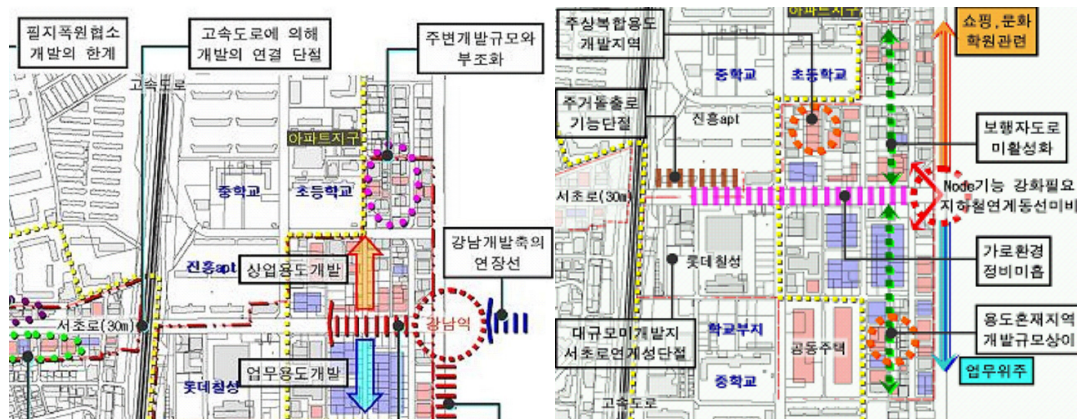
[그림 3-14] 서초로(테헤란로1지구) 지구단위계획구역 변천과정

## ② 서초로(테헤란로1지구) 지구단위계획구역 결정조서 내용(강남역B-1구역 중심)<sup>40)</sup>

서초로 지구단위계획구역 중 강남역 역세권 B-1구역은 강남 동서개발축인 테헤란로의 연장선으로 상업용도 및 업무용도개발이 진행 중인 성장지역이다. 대부분 대규모 획지계획으로 업무·상업·근린생활시설 위주로 개발이 진행되고 있다. 한편, 영동지구 자체가 공원 등 공공서비스 시설이 부족하고 주거지역에서 상업지역으로 용도지역이 상향됨에 따라 협소한 이면도로와 보행환경을 갖게 되어 전면공지 내 불법노상주차 등의 문제, 아파트지구 및 초등학교 부지와 면한 상업지역의 개발규모와의 부조화 문제가 상존한다. 획지 면적은 대부분 300㎡이상이며, 준공 후 20년 이상 된 건축물이 다수를 이룬다. 간선도로변은 30~100m, 10층 이상의 건축물로, 이면도로변은 대부분 20~30m, 9층 이하 건축물로 구성되어 있다. 이면도로에 계획되어있는 보행자도로는 미활성화되어 있으며, 가로환경 역시 정비가 미흡한 지역이다.

40) 2009, 서초구청 서초로 지구단위계획 결정조서 요약보고서 참조



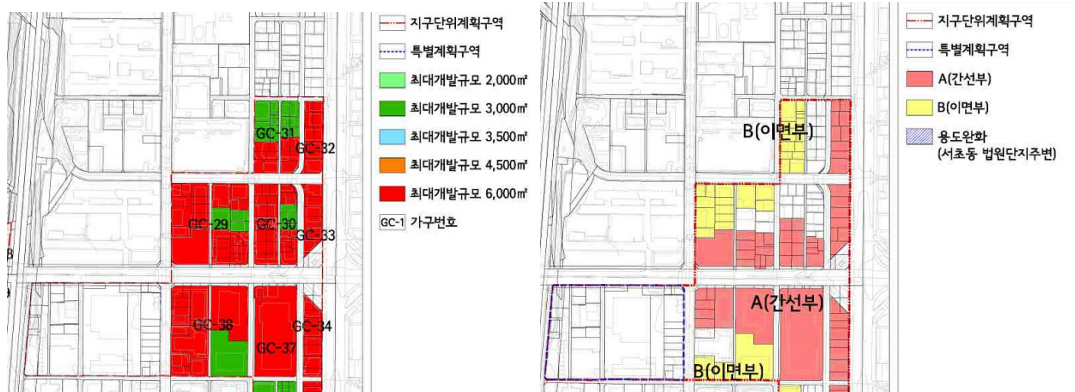


[그림 3-15] 서초로 지구단위계획구역 중 강남역 역세권 B-1구역 현황종합분석도  
출처: 2011, 서울시 서초로 지구단위계획 결정도서 재구성

#### □ 지구단위계획 현황(2011, 서울시 서초로 지구단위계획 결정조서 참조)

강남대로 구역의 용도지역·지구는 대부분 일반상업지역, 중심지미관지구로 지정되어 있다.(1990.11 서초구청 고시 제373호) 가구 및 획지 재정비 방향은 전·후면 통합개발로 주차 진·출입이 용이하도록 공동개발을 지향하고 있다. 건축물 용도결정 재정비 방향은 개발유도를 위해 불허용도를 최소화하고, 용도지역 및 가로 입지여건에 따라 불허용도를 규정하고(간선가로변 가로미관 저해시설 입지제한 등) 가로를 활성화 할 수 있는 용도를 권장하고 있다.

간선도로변에는 공연장·전시시설·집회장 등을 권장하였으나 변경안에서는 업무시설·숙박시설(호텔)을 권장하고, 당초에는 1층 전면에 권장용도가 없었으나 변경된 지구단위계획에서는 전시장·공연장 등 문화·집회시설 입지를 권장한다. 역세권지역 역시 공연장·전시시설·집회장 입지를 권장하는 방향에서 판매시설·업무시설·숙박시설을 권장하고 1층 전면에는 판매시설·소매점·휴게 음식점 입점을 권장하였다. 이면도로변에는 기존 보행자물형성을 위한 판매시설·소매점·휴게 음식점 권장하는 방향에서 조금 더 구체적으로 제1종 근린생활시설 중 소매점, 제2종 근린생활시설 중 휴게음식점으로 특정하였다.



[그림 3-16] 대상지 가구 및 최대개발규모 결정도 [그림 3-17] 대상지 간선도로변과 이면도로 지역



[그림 3-18] 대상지 건축물 권장용도(기정)

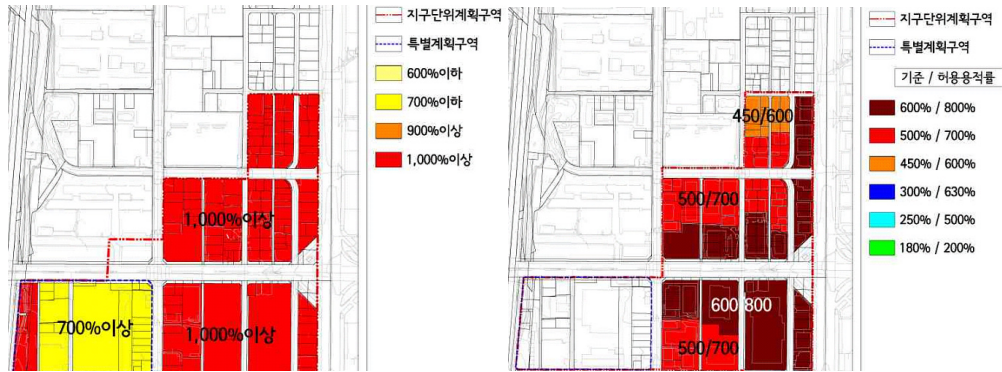
[그림 3-19] 대상지 건축물 권장용도(변경)

[표 3-25] 서초로 지구단위계획 운영지침 구역별 권장용도

구분	분류	용도지역	권장용도	
			전층	특정층
간선부	1	일반상업지역	- 업무시설	- 문화 및 집회시설 중
		일반주거지역	- 숙박시설 중 관광호텔, 우수 숙박시설(상업지역에 한함)	- 공연장(영화관, 비디오물 감상실·비디오물 소극장 제외)
역세권지역	2	일반상업지역	- 판매시설(시장 및 도매시장제외)	- 전시장, 집회장(예식장 제외)
		일반주거지역	- 업무시설(오피스텔 제외)	- 판매시설 중 상점 - 문화 및 집회시설 중
이면부	3	일반상업지역	- 노유자시설 중 아동 관련시설	- 공연장(영화관, 비디오물 감상실·비디오물 소극장 제외)
		일반주거지역	- 숙박시설 중 관광호텔, 우수 숙박시설(상업지역 간선부)	- 전시장·집회장(예식장 제외)
이면부	3	일반상업지역	-	- 제1종 근린생활시설 중 소매점
		일반주거지역	-	- 제2종 근린생활시설 중 휴게 음식점
이면부	3	일반상업지역	-	- 문화 및 집회시설 중
		일반주거지역	-	- 공연장(영화관, 비디오물 감상실·비디오물 소극장 제외), 전시장

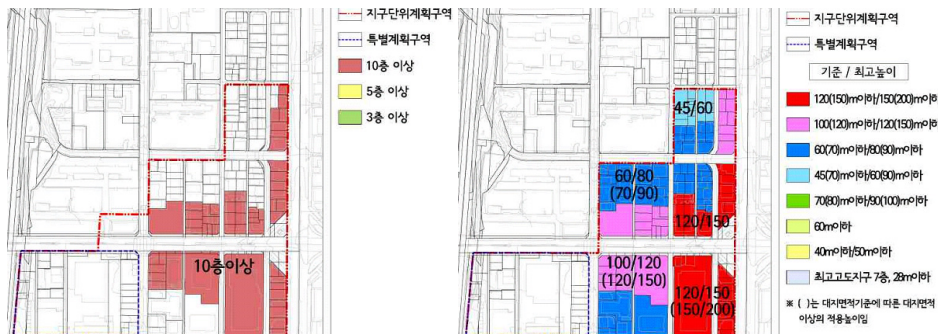
서울특별시고시 제 2011-188호(2011.7.7.)서초로 제 1종 지구단위계획구역 및 계획결정(변경), p.43 재구성

건축물의 밀도 재정비 방향은 가로별 개발 잠재력에 따라 개발밀도를 차등적용하고, 접도조건에 따라 개발가능용적률을 기준용적률로 설정하였다. 기존 용도지역에 따라 일반상업지역은 1,000%까지 적용되었으나, 간선부 600(800)%, 12m도로변 500(700)%, 이면부 450(600)%로 조정하여 차등 적용하였다.



[그림 3-20] 대상지 건축물 용적률 결정(기정) [그림 3-21] 대상지 건축물 용적률 결정(변경)

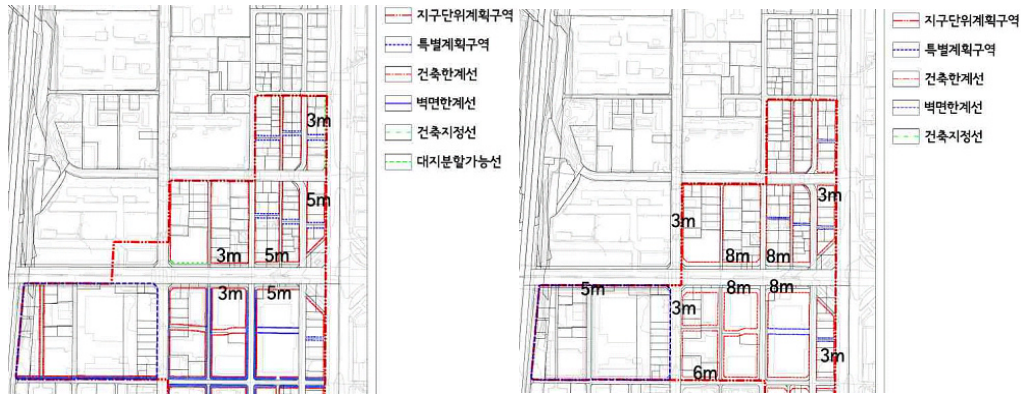
건축물 높이에 대해서는 허용용적률에 의한 개발가능 높이와 이면부 도로사선 적용에 의한 평균높이를 산정하여 높이계획을 수립하고, 가로특성에 따라 도시미관 측면에서 스카이라인을 고려하여 기준높이와 최고높이를 설정하였다. 간선부인 서초로와 강남대로변은 상향하고 상업지역·역세권·기정상업지역 등 토지용도와 획지구모(대지면적)에 따라 세부높이기준을 다르게 적용하였다. 이면부 역시 12m도로변과 일반이면도로변과 획지구모(대지면적)에 따라 세부높이기준을 다르게 적용하였다. 특히 건축위원회 심의를 통한 우수디자인 건축물과, 지하철 출입구 연계 건축물, 권장용도, 공개공지 또는 공개공간을 조성하거나 공공시설제공(기부채납) 시 기준높이를 도시·건축공동위원회 심의를 통해 변경할 수 있도록 하였다.



[그림 3-22] 대상지 건축물 높이 결정(기정) [그림 3-23] 대상지 건축물 높이 결정(변경)



건축물의 배치 결정 재정비 방향은 간선가로변은 연속적인 가로경관 및 개방감을 확보하도록 하고, 이면도로변은 가로미관 증진 및 쾌적한 보행공간 조성을 위해 건축한계선 확보를 통해 보행의 연속성을 확보하도록 하였다.



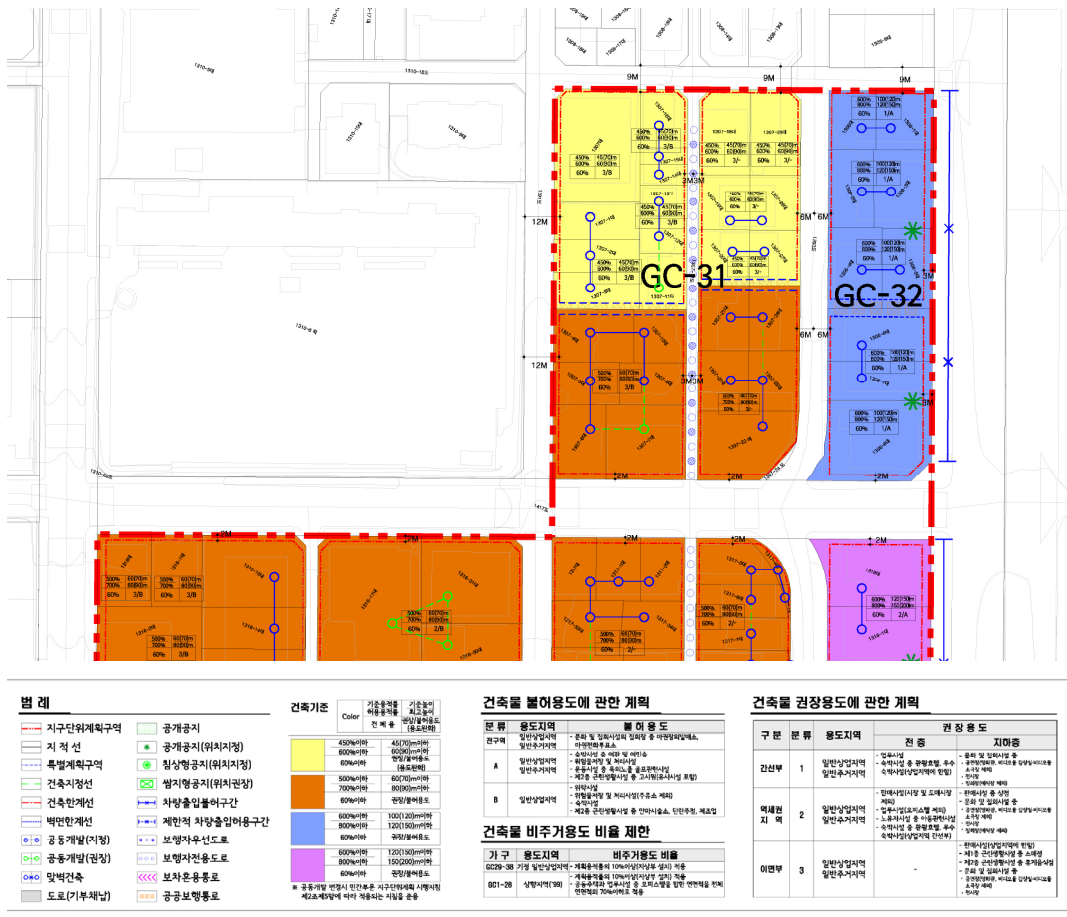
[그림 3-24] 대상지 건축물 배치 결정(기정)      [그림 3-25] 대상지 건축물 배치 결정(변경)

대지 내 공지 계획으로 가로변 전면부 공지확보에 의한 가로환경개선 및 보행활성화 유도하고, 공공부문인 보도와 전면공지를 일체로 조성하여 조화를 이루도록 하였다. 가로 보행환경 개선 및 휴게공간 확보를 위해 공개공지 및 쌈지형공지 조성 시 인센티브를 부여하도록 하였다. 교통처리 계획으로 간선도로변은 차량출입 불허구간·제한적 차량출입 허용구간을 통해 교통흐름에 문제가 없도록 하고 접근이 어려운 획지를 위해 공공보행 통로 및 보차혼용도로를 계획하여 주차통로확보 및 보행편의를 제공하도록 하였다.

건축물의 형태 및 외관계획으로 주요 보행활동가로의 경우 상업활동의 연속성 유지를 위해 저층부 형태 및 입면, 외벽처리기준을 제시하였으며, 간선가로변 건축물의 경관 확보를 위해 외관 및 형태의 통일감·연속성·개방감을 유도하도록 제시하였다. 외관 및 외장 부분으로 1층부 형태규제와 전면도로에 접한 지상1층 외벽은 투시율을 50%이상 확보하고 외벽처리는 개구부가 없는 벽면을 가로에 노출하는 것을 제한하였다. 전면부 처리 부분으로 간선도로변 보행활동의 연속성과 안정성 도모 및 가로경관 제고를 위해 1층 바닥높이 도로와 공지와 높이 차이를 10cm 이하로 조성하고, 건축선 후퇴부분은 공공부문 포장패턴과 재료와 조화를 이루는 포장재료로 설치하도록 하였으며, 담장 등 통행 방해물 설치를 금지하고, 보도 및 도로와 단차가 없게 조성하도록 하였다. 그 외 옥외광고물과 조명은 가로경관의 향상 및 보행환경 확보를 위해 장소와 지역 특성을 고려하여 조화롭게 설치하도록 권장하고 있다.

인센티브 운영계획은 지구단위계획의 목표달성 및 공공에 대한 기여여부에 따라 용적률 인센티브 제공하고 규제형·유도형·의무형으로 인센티브를 구분하여 탄력적으로 운영하도록 하였다. 인센티브는 차량 및 보행자 통행을 위해 도로를 확폭하는 경우, 대지 내 공지에 공개공지·공공공지 확보 시, 보행활동을 위한 공공보행통로·공공공지·공개공지 등 제공 시 부여하도록 하였으며 특히 공공을 위한 도시매력공간 제공시(지상공원 및 3층이하 저층부 인공지반형 공원 단위면적 100㎡이상), 공동개발 준수 시 인센티브를 부여하여 지구단위계획의 실현가능성을 높이도록 하였다.

#### □ 서초로(B-1구역) 지구단위계획 획지 및 건축물 등에 관한 결정 사항



[그림 3-26] 서초로(B-1구역) 지구단위계획 획지 및 건축물 등에 관한 결정도

- 도로여건에 따라 결정되는 획지계획 · 용적률 · 건축물 높이기준 및 권장 · 불허용도 제한기준
- 서초로(B-1구역) 지구단위계획 획지계획의 특징은 공동개발을 통한 대규모 획지구획

중심으로 지정되어 있는 점이다. 소규모획지는 공동개발을 지정하고 중규모획지는 공동개발을 권장하고 있다. 간선도로에 면한 GC-32구역은 중규모획지임에도 대규모획지로 공동개발하도록 지정되어 있다. GC-32구역(800%/120m)은 용적률·건축물 높이를 상대적으로 이면도로에 면한 GC-31구역(600~700%/60~80m)보다 높게 기준이 책정되어 있으며, 건축물 권장용도로 업무·숙박시설(호텔)을 고시원·여관·옥외노출골프시설 등은 불허하고 있다. 이면도로에 면한 GC-31구역은 지하층의 경우 판매시설·소매점 등을 권장하고 있으며, 지상층의 경우 권장용도가 없으며, 위탁시설과 안마시설소·단란주점 등은 불허한다.

- 보행환경 조성을 위한 간선도로변 공개공지, 이면도로 보행자우선도로 · 공공보행통로계획

GC-32구역의 간선도로변은 차량출입불허구간으로 설정되어, 이면도로에 의해 주차가 허용된다. 반면 GC-31구역 이면도로는 획지구모에 비해 8m, 4m도로로 계획되어 있어서 GC-32구역과 GC-31구역은 차량혼잡이 예상된다. 특히 GC-31구역 내부도로(4m)는 건축한계선 지정을 통한 대지 내 공지 확보로 보행로를 확보하도록 되어있으나 충분한 보행로 확보가 어려울 것으로 예상된다. 때문에 지구단위계획에서 보행자우선도로로 계획되어 있으며, 불필요한 보행동선을 막기 위해 공공보행통로가 계획되어 있다.

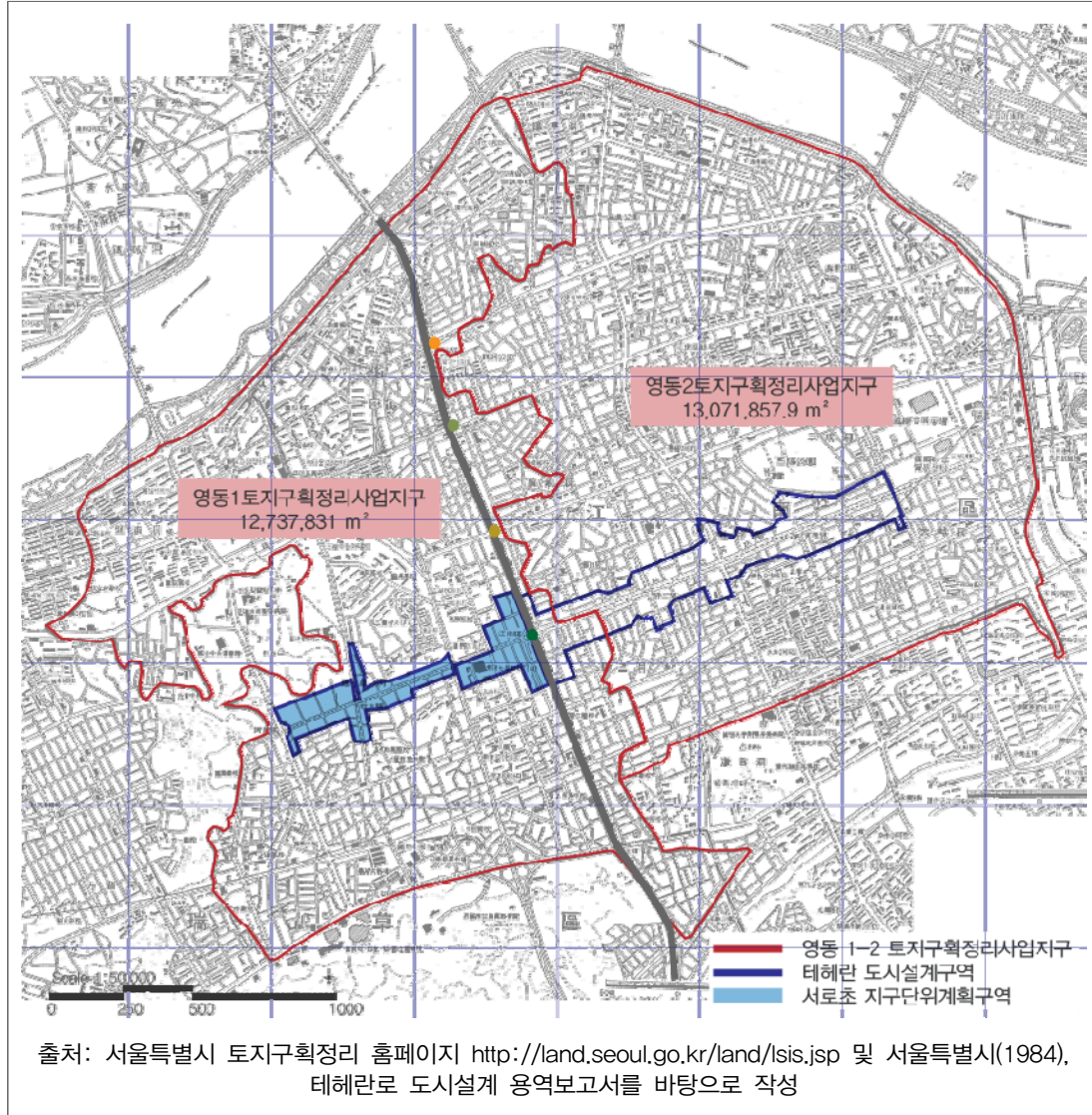
공공보행통로는 벽면한계선 지정을 통하여 확보하도록 되어 있으나, 공동개발이 실행되지 않을 시 확보하기 어려우며, 사유지에서 확보하는 대지 내 공지인 만큼 사유화될 가능성도 있다. 간선도로와 역세권과 접해 있는 GC-31구역에는 공개공지·침상형공지·썸지형공지를 통한 공공공간 확보하도록 지정되어있다. GC-31지역(상업지역)은 초등학교 및 일반주거지역(공동주택)에 면하여 있지만 용도지역 간 성격을 완충할 수 있는 건축물 용도·높이·건축한계선 등 지침내용이 반영되지 않고 있다.

**서초로 제 1종지구단위계획 공공부문운영지침 제3장 가로구조개선 시행지침 제22조 (개발방향)**

- ① 다음 각호에 준하여 상업가로의 활성화를 도모하고, 쾌적한 보행환경조성 및 서초로 상업가로변 및 쇼핑몰을 여타지역과 다르게 특화시킨다.
1. 장기적인 측면에서 서초로의 쇼핑 가로환경을 구조적으로 개선
  2. 물리적 형태의 변경으로 여타 노선상가와 차별화
  3. 강남역 이면부 쇼핑몰 접근성 향상을 위해 역사 지하코코스로 연결 및 공간적 일체화 유도
  4. 차량과 분리된 보행자 전용공간 확보
  5. 보행폭의 확대 / 가로장치물 정비
  6. 서초구 고유의 쇼핑분위기 유지
  7. 쇼핑가로로서 보행자우선 공간화(공공부문시행지침) 제3장 가로구조개선 시행지침

### ③ 서초로(테헤란로1지구) 지구단위계획구역 계획분석

[표 3-26] 영동1-2 토지구획정리사업 구역도



- 서초로 지구단위계획은 영동1 토지구획정리사업구역 내에 위치함
- 영동 1 토지구획정리사업구역 면적은 12,737,831m<sup>2</sup>임



[표 3-27] 서초로 지구단위계획구역 가로 위계

관점	질문	서초로 지구단위계획
<b>이동</b>	도로계획의 지향점은 무엇이며, 어떻게 계획되었는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가로위계(도로유형과 폭원)</li> <li>· 차량 및 보행동선 계획 (주차계획 포함)</li> <li>· 가로공간구성</li> </ul>
활동		
공간		

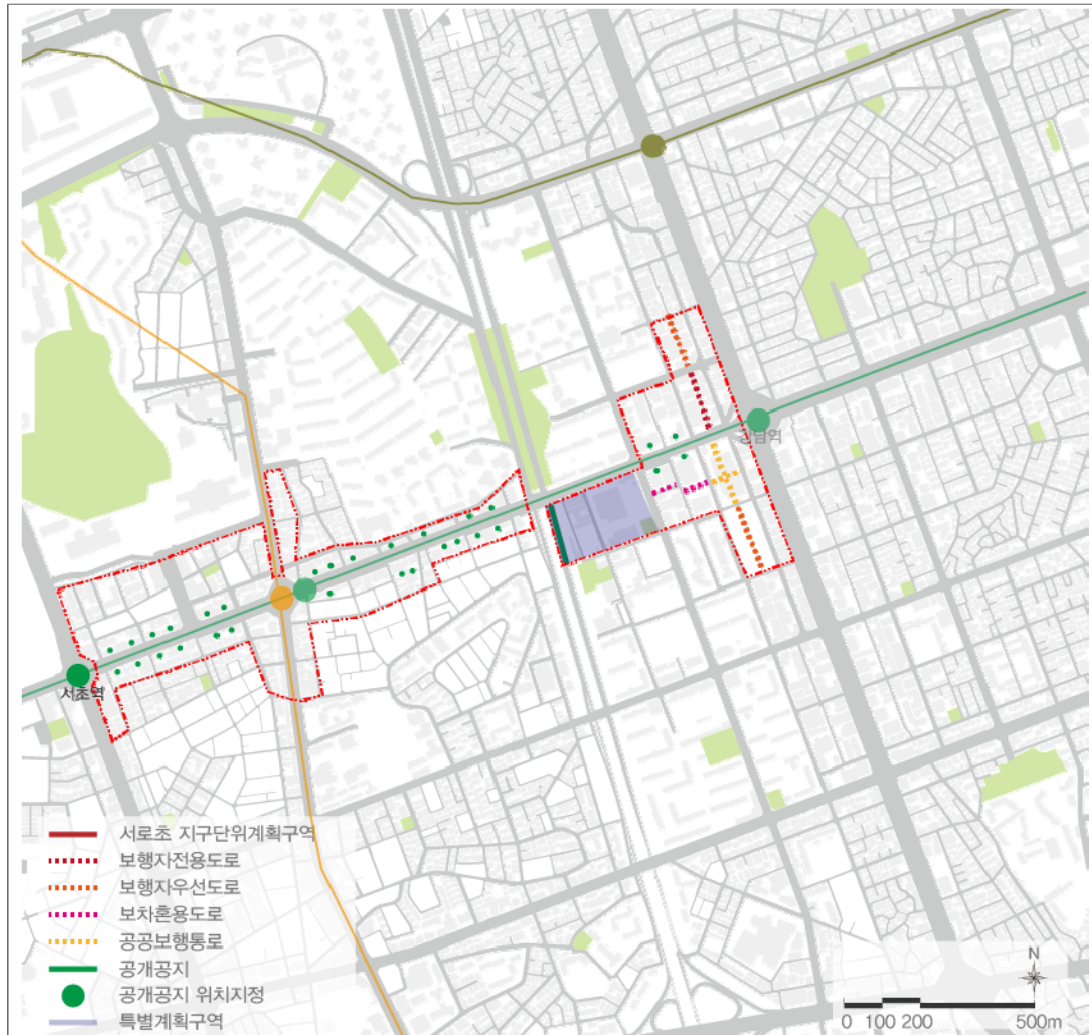


- 강남도로, 서초로를 중심으로 격자형의 도로망이 조성되어 있음
- 입체도로인 경부고속도로가 남북으로 통과하고 있음



[표 3-28] 서초로 지구단위계획구역 차량 및 보행동선 계획

관점	질문	서초로 지구단위계획
이동	도로계획의 지향점은 무엇이며, 어떻게 계획되었는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가로위계(도로유형과 폭원)</li> <li>· 차량 및 보행동선 계획(주차계획 포함)</li> <li>· 가로공간구성</li> </ul>
활동		
공간		



출처:서초로 제1종 지구단위계획 획지 및 건축물 등에 관한 결정(변경)도 (서울특별시고시 제2011-188호)

- 서초로 지구단위계획에서는 기존의 도로를 보행자전용 · 우선도로 및 보차혼용 등으로 지정하여 보행환경개선의 노력을 함
- 또한 건축물 사이공간을 공공보행통로로 활용하여 보행연결성을 강화하였으며, 서초대로변에 공개공지 위치를 지정하여 쾌적한 가로환경을 조성하고자 함

[표 3-29] 서초로 지구단위계획구역 용도지역·지구 지정 현황

관점	질문	서초로 지구단위계획
이동	어떤 가로변 활동을 유도하는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획 목표와 지향점</li> <li>· 용도지역, 용도지구 지정 현황</li> <li>· 건축물 주용도 계획(예.저층부 용도계획)</li> </ul>
활동		
공간		



- 강남역 일대와 서초로를 따라 일반상업지역이 지정되어 있음
- 또한 강남대로, 서초로, 테헤란로 연결부는 중심미관지구(폭12m)로 서초대로와 교차하는 도로 부분은 일반미관지구(폭 12m)로 지정되어 있음

[표 3-30] 서초로 지구단위계획구역 건축물 권장용도 현황

관점	질문	서초로 지구단위계획
이동	어떤 가로변 활동을 유도하는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획 목표와 지향점</li> <li>· 용도지역, 용도지구 지정 현황</li> <li>· 건축물 주용도 계획(예,저층부 용도계획)</li> </ul>
활동		
공간		



출처:서울특별시(2011.07), 서초로 제1종 지구단위계획구역 및 계획결정(변경) 결정조서 및 결정도

- 서초로지구단위계획에서는 간선부, 역세권, 이면부의 공간을 구분하여 권역별 권장용도를 지정
- 역세권은 판매 및 업무시설 등, 간선부는 업무시설 용도를 권장함



[표 3-31] 서초로 지구단위계획구역 블록 규모

관점	질문	서초로 지구단위계획
이동	어디까지, 어떻게 계획하는가? (공공계획의 범위)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획 목표와 지향점</li> <li>· <b>블록 규모와 획지계획(대지 규모)</b></li> <li>· 가로공간 관련 지침, 계획 대상과 내용</li> <li>· 건축물 규모와 형태계획</li> </ul>
활동		
공간		



- 서초로 지구단위계획구역 내 강남대로, 서초대로, 사평대로 및 경부고속도로로 형성된 블록으로 가로 526m, 세로 743m의 규모임
- 블록 내부 집산도로로 여러 소규모 블록으로 분절

[표 3-32] 서초로 지구단위계획구역 지구단위계획 결정도

관점	질문	서초로 지구단위계획
이동	어디까지, 어떻게 계획하는가? (공공계획의 범위)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획 목표와 지향점</li> <li>· 블록 규모와 획지계획(대지 규모)</li> <li>· 가로공간 관련 지침, 계획 대상과 내용</li> <li>· 건축물 규모와 형태계획</li> </ul>
활동		
공간		



- 현재 각 블록 중앙부에 건축지정선을 지정하여 건축물 사이의 대지 내 공지를 확보하고 공공보행통로로 활용하고자 하였음
- 건축한계선을 통해 전면공지를 확보하고 인도로 통합 보행공간으로 활용하고 있음

#### ④ 가로현황

##### □ 분석대상지 개요

서초로 지구단위계획 구역 내 강남역 북측에 위치한 블록을 분석대상지로 선정하였다. 이 블록은 위계가 높은 대로와 블록 내부의 이면도로의 가로현황, 기존시가지의 이면도로 내 보차혼용 등의 보행환경 분석이 가능할 것으로 판단되었다.



[그림 3-27] 서초로 지구단위계획 구역 내 가로분석 대상지

[표 3-33] 서초로 지구단위계획구역 강남역 일대 가로 위계와 폭원

관점	질문	서초대로 77번길 일대
<b>이동</b>	자동차와 사람 공간 배분 현황은 어떠한가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자동차와 사람을 위한 공간 배분 현황(주차 현황 포함)</li> <li>· 차량 및 보행동선 현황</li> </ul>
<b>활동</b>		
<b>공간</b>		



- 대로인 강남대로(50m)부터 이면도로 (4~10m)로 구성
- 강남대로의 경우 인도가 조성되어 있지만 이면도로는 보차혼용이 두드러짐



[표 3-34] 서초로 지구단위계획구역 강남역 주변 차량 및 보행동선 현황

관점	질문	서초대로 77번길 일대
<b>이동</b>	자동차와 사람 공간 배분 현황은 어떠한가?	· 자동차와 사람을 위한 공간 배분 현황(주차 현황 포함) · 차량 및 보행동선 현황
<b>활동</b>		
<b>공간</b>		

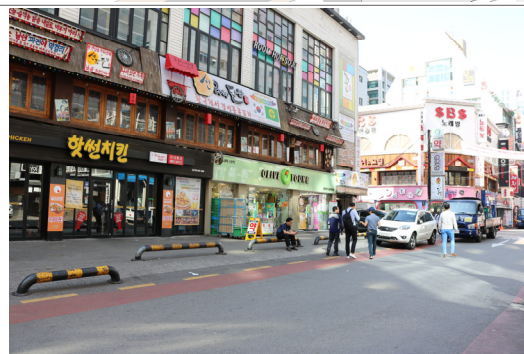


- 분석대상지 내에는 인도가 설치된 강남대로와 강남대로 61번 길과 보차혼용의 도로가 있음
- 보행자우선도로가 지정되어 있지만 물리적 구분이 없으며 일부 도로에 보행띠가 그려져 있음
- 인도변의 전면공지는 인도로 통합되어 활용되고 있음



[표 3-35] 서초로 지구단위계획구역 강남역 주변 차량 및 보행 접근로 현황

관점	질문	서초대로 77번길 일대
이동	자동차와 사람 공간 배분 현황은 어떠한가?	· 자동차와 사람을 위한 공간 배분 현황(주차 현황 포함) · 차량 및 보행동선 현황
활동		
공간		



서초대로 77길



강남대로 61길

- 보도가 설치된 도로 변으로 차량진출입 구간이 없어 보차 공간이 명확히 분리되어 있음
- 이변도로의 경우 건물 내 주차장 진출입 차량과 보행자의 공간 혼용이 두드러짐
- 강남대로변으로는 2층의 매장으로 직접 연결되는 입구가 설치되어 있음

[표 3-36] 서초로 지구단위계획구역 강남역 주변 저층부 용도 현황

관점	질문	서초대로 77번길 일대
이동 활동 공간	실제로 어떤 용도가 입지하며, 어떤 활동이 일어나는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 저층부 실제 용도 현황</li> <li>· 건축물 입면 유형</li> <li>· 건축물 전면공간 성격</li> <li>· 입구수와 위치</li> </ul>






· 강남대로변으로 판매위주의 업종이 주를 이룸  
 · 블록 안쪽으로는 식당, 주점, 카페 등의 식음 시설이 위치함

[표 3-37] 서초로 지구단위계획구역 강남역 주변 건축물 입면 유형

관점	질문	서초대로 77번길 일대
이동 활동 공간	실제로 어떤 용도가 입지하며, 어떤 활동이 일어나는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 저층부 실제 용도 현황</li> <li>· 건축물 입면 유형</li> <li>· 건축물 전면공간 성격</li> <li>· 입구수와 위치</li> </ul>

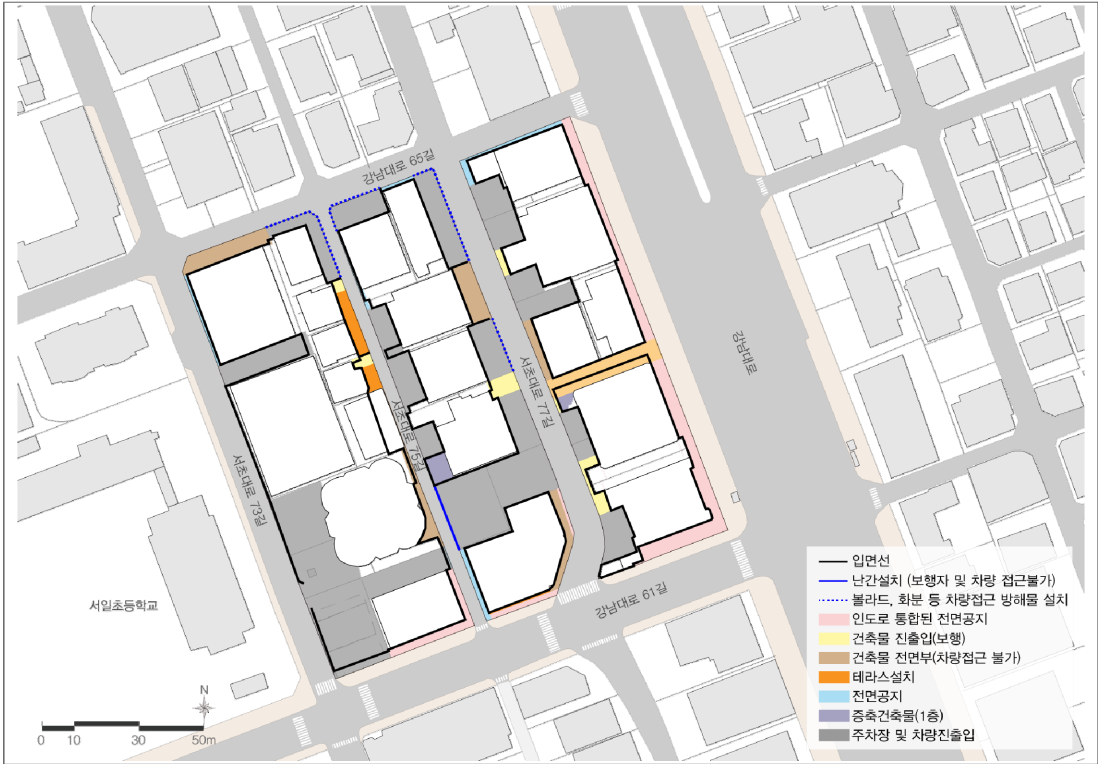


개방도 1		개방도 2	
			
개방도 3		개방도4	
			
		개방도5	
			
<ul style="list-style-type: none"><li>· 대부분의 매장은 쇼윈도 형태의 입면임</li><li>· 건물후면의 입면은 불투명한 벽체 또는 창문이 설치된 입면형태가 주를 이룸</li><li>· 식음시설의 경우 전체가 개방되는 입면과 테라스 형태도 있음</li></ul>			



[표 3-38] 서초로 지구단위계획구역 강남역 주변 건축물 전면공간 성격

관점	질문	서초대로 77번길 일대
이동	실제로 어떤 용도가 입지하며, 어떤 활동이 일어나는가?	· 저층부 실제 용도 현황
활동		· 건축물 입면 유형
공간		· 건축물 전면공간 성격 · 입구수와 위치




강남대로

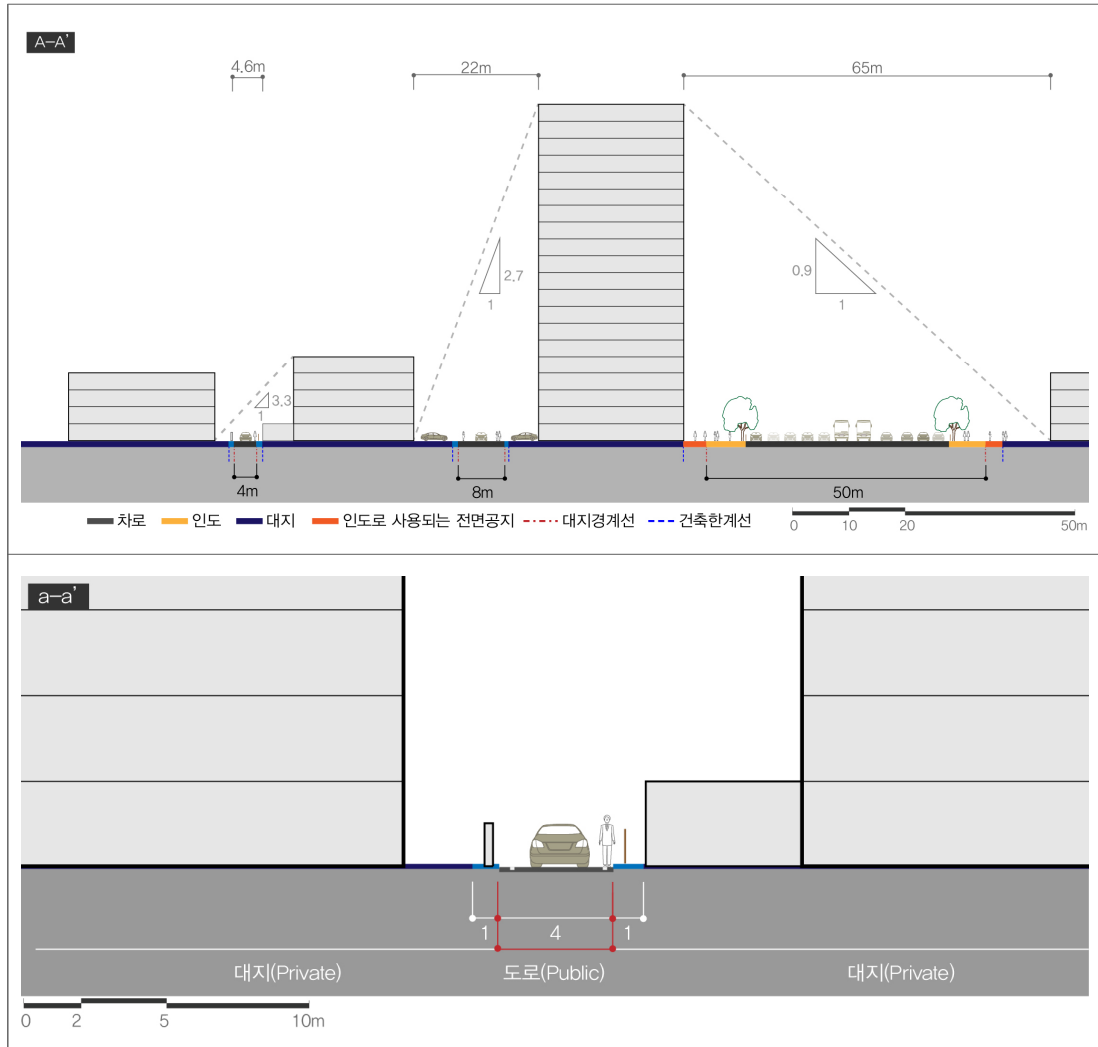


서초대로 77길

- 대로변 전면공지는 인도에 통합되어 보행공간으로 활용
- 이면도로 변 전면공지는 주차장 또는 테라스 등의 공간으로 활용
- 또는 차량 접근이 불가하고 특별한 활용 없이 상점 앞 공지로 활용


[표 3-39] 서초로 지구단위계획구역 강남역 주변 가로공간 구성 1

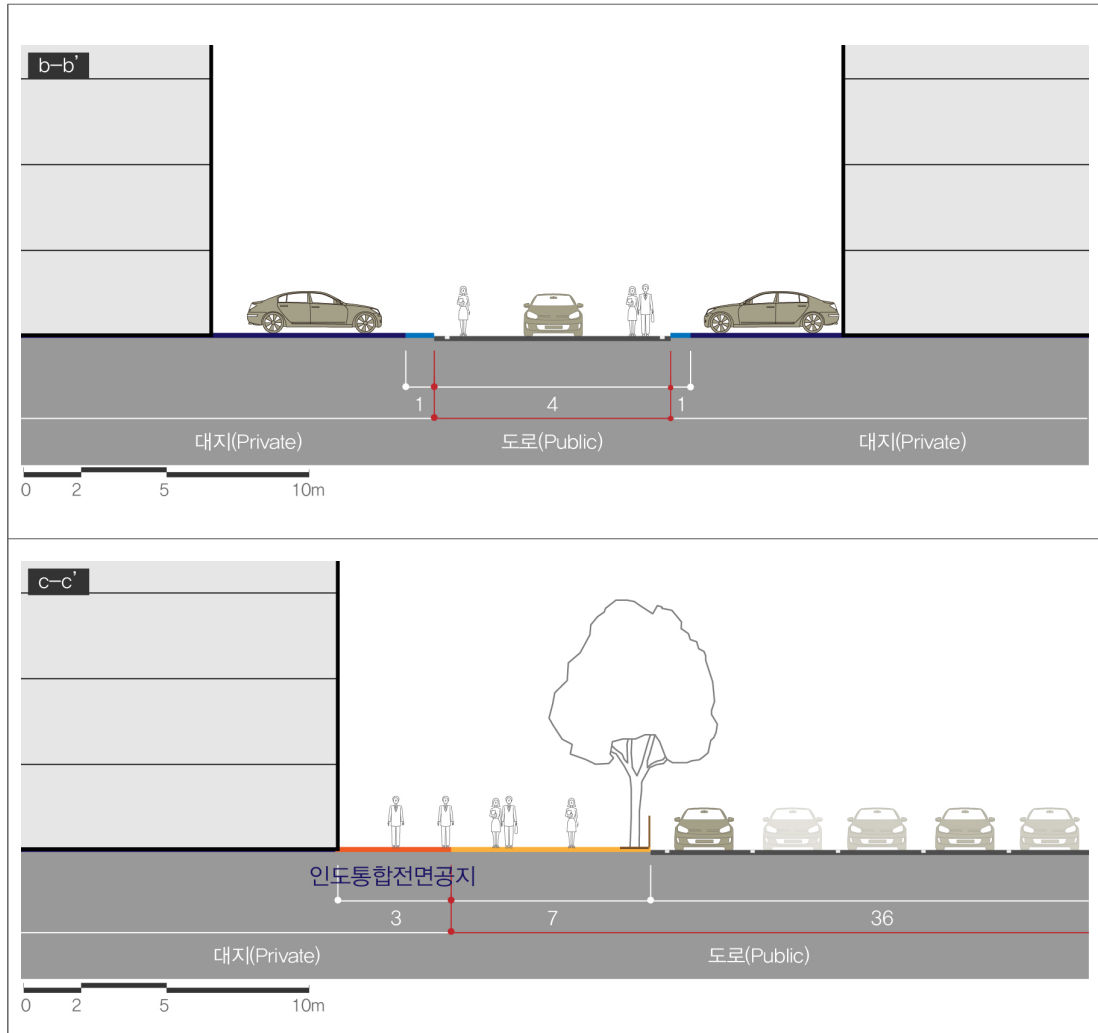
관점	질문	서초대로 77번길 일대	
이동	인간적이고 쾌적한 공간이 만들어졌는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가로폭원(건물~건물), 가로 폭원/건축물 높이 비율</li> <li>· 대지 규모(합필 현행 포함)</li> <li>· 저층부 입면 길이</li> </ul>	
활동			
공간			



- 강남대로 변의 고층건물 이면으로 5층 이하의 낮은 건축물로 구성
- 도로 양측의 건축한계선으로 생기는 전면공지는 보행공간으로 편입되기도 하지만 지구단위계획 이전에 건축된 건축물은 영향을 받지 않고 있음

[표 3-40] 서초로 지구단위계획구역 강남역 주변 가로공간 구성 2

관점	질문	서초대로 77번길 일대	
이동	인간적이고 쾌적한 공간이 만들어졌는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가로폭원(건물~건물), 가로 폭원/건축물 높이 비율</li> <li>· 대지 규모(합필 현향 포함)</li> <li>· 저층부 입면 길이</li> </ul>	
활동			
공간			



- 이면도로의 전면공지와 대지 내 공지의 변별은 없으며 통합적으로 주차장 또는 테라스 등으로 활용되고 있음
- 강남대로 변의 건축한계선으로 인해 생겨난 전면공지는 인도로 통합되어 연속적인 보행공간으로 인식되고 있음

[표 3-41] 서초로 지구단위계획구역 강남역 일대 대지 규모

관점	질문	서초로 지구단위계획
이동	인간적이고 쾌적한 공간이 만들어졌는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가로폭원(건물~건물), 가로폭원/건축물 높이 비율</li> <li>· 대지 규모(합필 현황 포함)</li> <li>· 저층부 입면 길이</li> </ul>
활동		
공간		



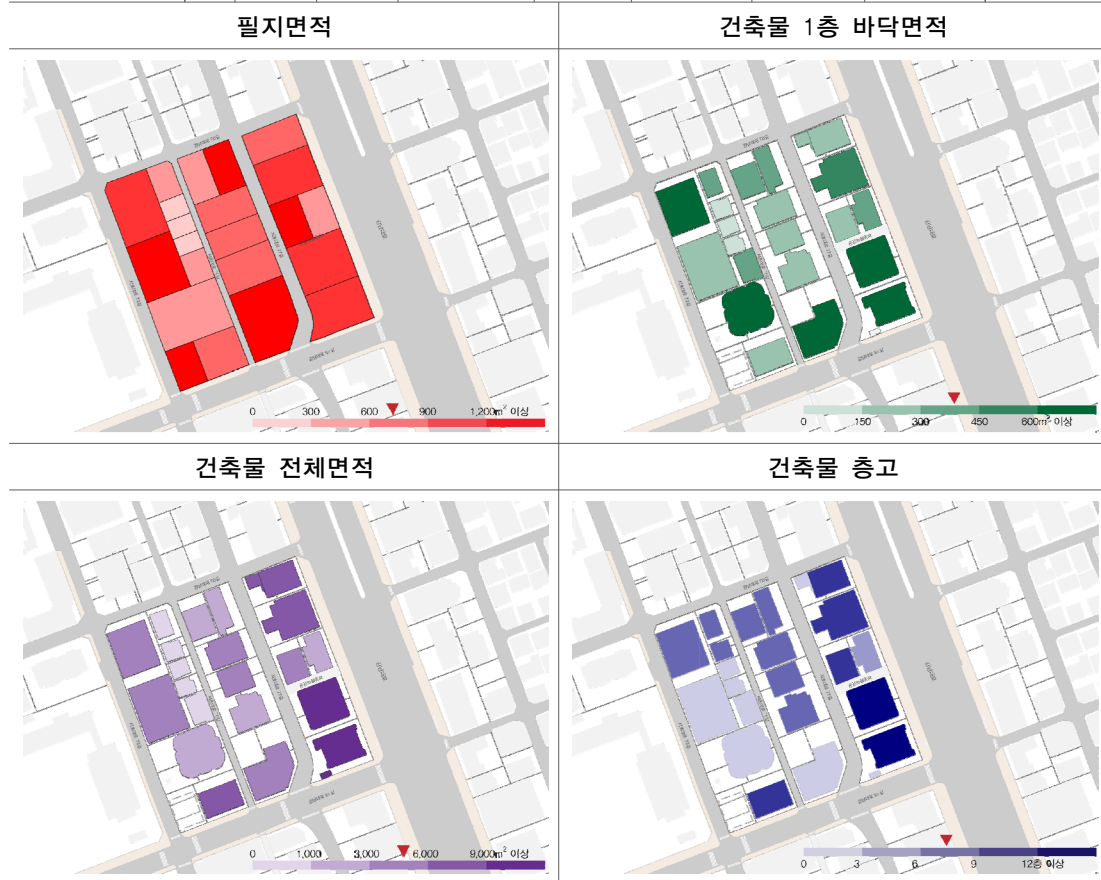
1	6,722				2	4,672		3	4,893	
	1	1,155	6	317		1	513		1	744
	2	365	7	1,982		2	0		2	979
	3	210	8	725		3	663		3	517
	4	192	9	492		4	661		4	486
	5	185	10	1,099		5	788		5	1,150
						6	1,508		6	1,017

· 블록의 총면적은 16,287m<sup>2</sup> 평균 대지 면적은 740m<sup>2</sup> 임

## □ 규모 비교

[표 3-42] 강남역 일대 주요 가로에 면한 대지와 건축물 규모

구분		평균 필지 넓이	평균 건축 넓이	평균 입면 길이	면접한 필지수		입구수		비고 (연장m)
					총 개수	100m당 필지수	총 개수	100m당 입구수	
강남대로	동								138
	서	875	520	22.6 (112.96)	5	3.6	19	13.8	
서초대로 75번길	동	525	425	18.1 (90.45)	5	3.6	3	2.2	137
	서	358	269	16.1 (112.54)	7	5.1	10	7.3	
서초대로 77번길	동	881	523	21.7 (108.73)	5	3.6	7	5.0	139
	서	422	417	20.0 (99.81)	5	3.6	14	10.0	



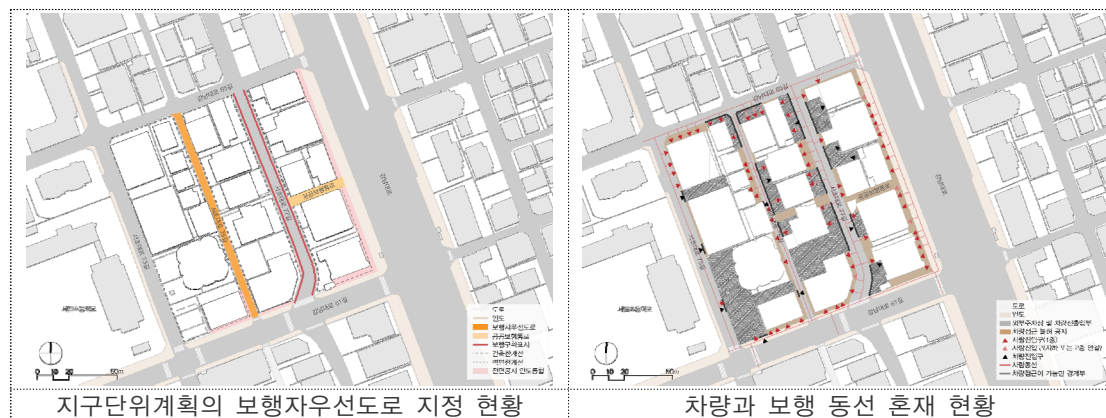


### 3) 분석 종합

#### □ 이동 측면 : 자동차 중심의 도시구조로 인한 가로 환경 변화 어려움

역사도심 관리에 대한 관심이 높아지고 수복형 정비로 도시정비 방향이 전환하기 전 까지 종로와 을지로 등 도심 지역을 대상으로 한 도시재개발, 도시환경정비사업은 열악한 도시기반시설을 정비하는데 목적이 있었다. 수복형 정비 방식을 취한 공평구역과 달리 청진구역은 철거 후 신축 방식으로 정비되었으며, 대규모 필지로 구획하여 고층 건축물이 건설되었다. 대형 건축물을 높은 주차 수요를 유발하고 블록 주변 도로는 필연적으로 자동차 중심의 도로가 된다.

영동지구 토지구획정리사업으로 조성된 강남 지역은 넓은 간선도로 중심으로 설계되어 분석 대상 지역은 폭원 50미터의 강남대로와 테헤란로에 접해 있다. 지구단위계획수립 지침에 따라 자동차 출입구가 간선도로가 아닌 이면도로에 위치하기 때문에 이면도로는 건물로 진출입하는 차량으로 북적이며, 건축물 전면에 주차장을 설치한 경우가 많다. 지구단위계획에서는 보행 동선을 확보하기 위해 서초대로 75길을 ‘보행자우선도로’로 지정하였으나, 실제로는 차량 통행이 빈번할 뿐 아니라 주차장에 출입하는 차량들로 연속적인 보행이 불가능하다.

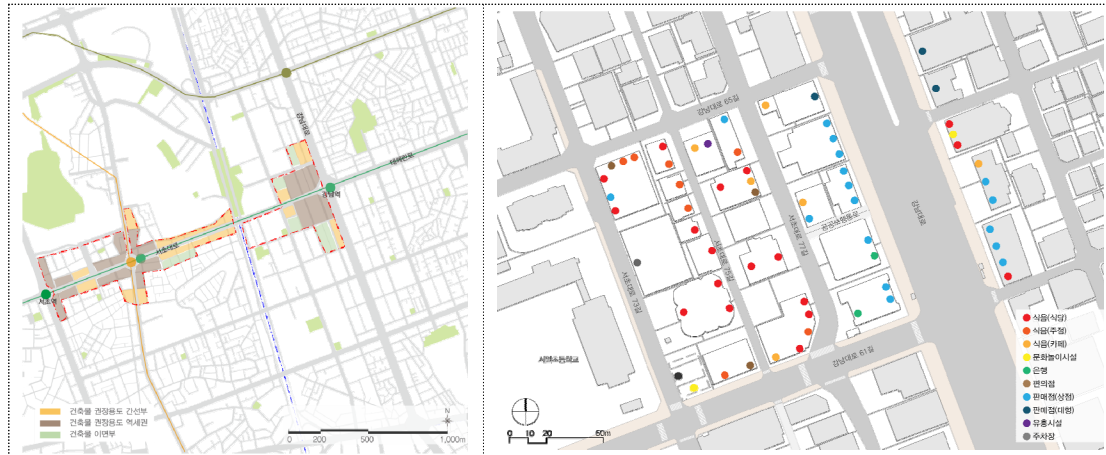


[그림 3-28] 강남역 주변 지구단위계획의 보행공간 계획과 실제 차량·보행 동선 현황 비교

#### □ 활동 측면 : 용도계획과 상관없이 가로를 따라 특정 용도 분포

서초로 지구단위계획에서는 제2·3종 일반주거지역과 일반상업지역을 구분하여 지정하였으며, 가구 단위로 간선부, 역세권, 이면부 권역별 권장 용도를 구분하고 있다. 실제

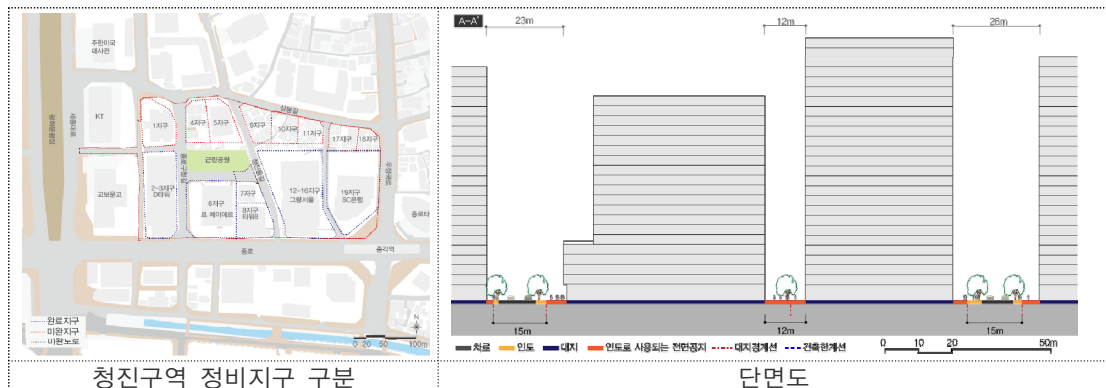
저층부 용도 분포는 가로에 따라 식당과 주점이 밀집하거나 판매점이 주로 위치하는 등 가로 단위로 구별되는 양상을 보인다. 식당과 주점이 면한 가로에서는 전면공간을 영업공간으로 활용하려는 시도가 많이 나타나서 활력 있는 가로입면이 형성되지만, 차량이 많이 다니고 주차 수요가 높기 때문에 자동차가 점유하는 공간의 비율이 높다.



[그림 3-29] 서초로 지구단위계획 권장 용도(좌)와 강남역 일대 저층부 용도 분포(우)

#### □ 가로공간 측면 : 공동개발 유도인 건축물 대형화

청진구역에서는 정비계획에 따라 규모가 6,783㎡에 이르는(6지구) 등 대규모 대지가 만들어지고 서초로 지구단위계획에서도 공동개발을 유도하여 대형 건축물이 들어서면서 가로폭원 대비 건물 높이 비율이 큰 폭으로 증가하였다.



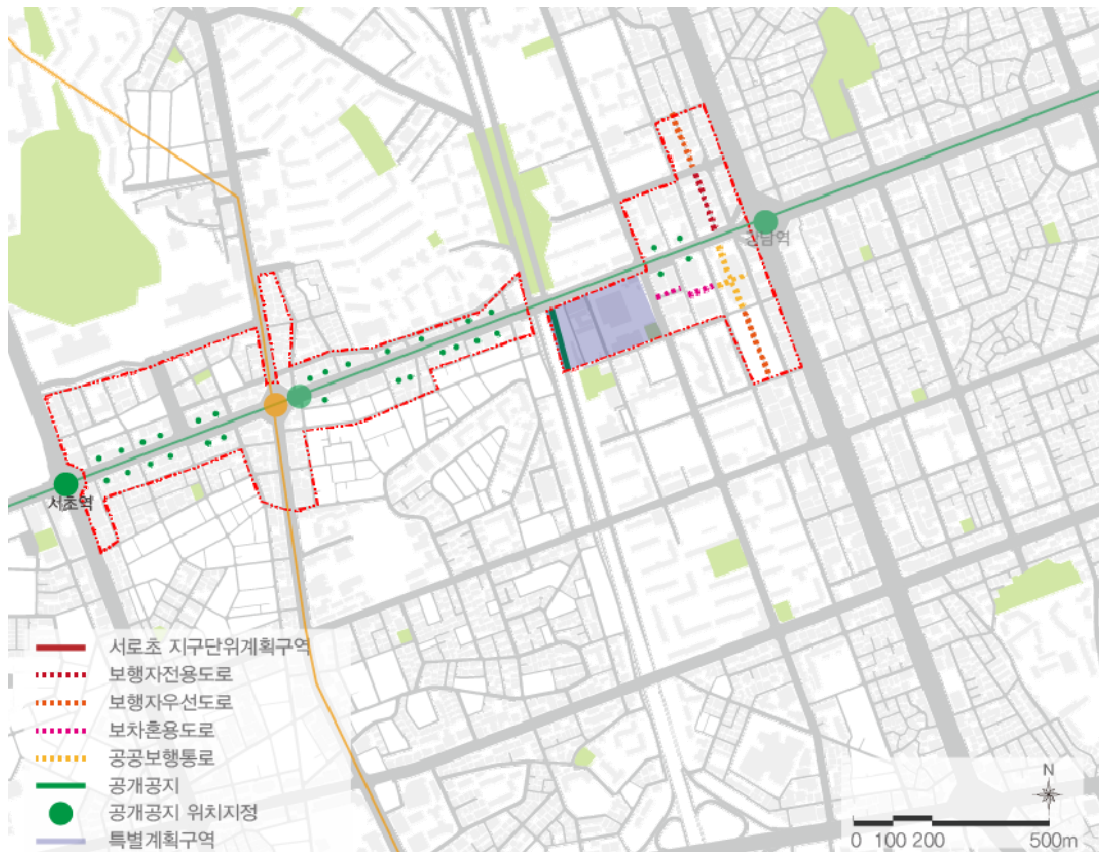
[그림 3-30] 청진구역 정비에 의한 획지 대형화와 가로 단면 변화

□ 가로공간 측면 : 가로공간계획은 간선도로변으로 집중, 상점들은 내부 가로에 입지

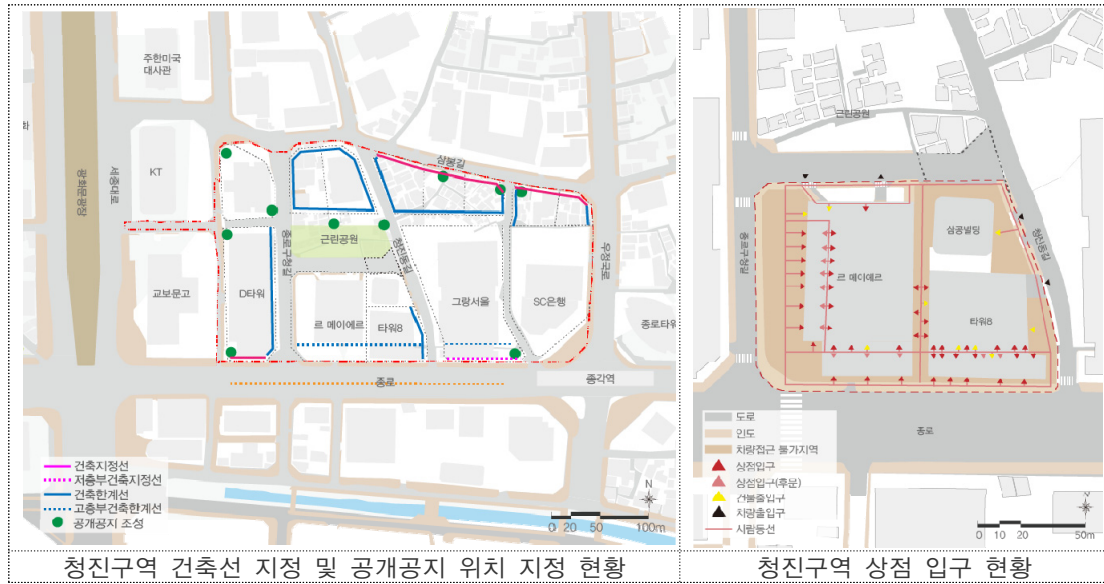
정비구역 개발유도지침(청진구역)과 지구단위계획(서초로)에는 조화로운 가로 경관을 형성하고 쾌적한 가로환경을 조성하기 위한 계획이 포함되어 있으며, 건축한계선·지정선 또는 공개공지 위치를 지정한다.

이들 계획은 주로 블록 외부 또는 간선도로변에 집중적으로 위치한다. 그러나 상점들이 입지하면서 활성화되는 가로는 오히려 블록 내부 가로(청진) 또는 이면도로이다. 대지 내부 가로 또는 이면도로에는 소규모 음식점과 주점들이 밀집해서 유동량이 많고 전면공간 활용 수요가 높지만, 계획상으로는 대부분 건축한계선만 지정되어 있다.

반대로 간선도로변에는 공개공지로 휴게 공간이 조성되고 건축선 후퇴로 충분한 전면공간이 확보되지만, 현행 법령에서는 이들 공간에서 영업 행위와 시설물 설치를 금지하기 때문에 빈 공간으로 남아있는 경우가 많다.



[그림 3-31] 서초로 지구단위계획 공개공지 위치 지정 현황



[그림 3-32] 청진지구 개발유도지침 가로계획과 실제 상점 입구 현황

### 3. 국외 기성시가지 정비 사례 : 일본 도쿄

#### 1) 가로공간 만들기 정책 방향 설정 및 조례 제정<sup>41)</sup>

도쿄도에서는 도심부에 입지함에도 불구하고 유효한 토지이용이 이루어지지 않거나 재해에 취약한 목조주택이 밀집한 경우 등 기성시가지의 다양한 문제들을 해결하기 위하여 여러 가지 도시재생 방안을 강구해 왔다. 이러한 기성시가지의 도시재생 방안 마련에 있어 주요한 걸림돌 중 하나는 도로 기반이 취약하다는 것이다. 기존 건물을 철거하지 않는 한 기성시가지의 좁은 도로를 개선하기 어렵고, 현재의 좁은 도로는 건축행위의 제약이 많고 사선제한에 의해 사선으로 잘려버린 건축물에 의해 가로경관을 해치기도 한다. 뿐만 아니라 부지 자체도 협소하고 다수의 이해관계가 얽혀 있어 좀처럼 토지소유자간의 합의를 이끌어 내는 데에 상당한 시간이 소요된다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 개별부지의 재건축이 아니라 지구, 지역 차원에서 양호한 가로 공간을 조성하기 위한 종합계획이 필요하였다. 이에 도쿄도에서는 2003년, 「도쿄의 세련된 가로공간 만들기 추진조례(東京のしゃれた街並みづくり推進条例)」를 제정하여 가로공간관리를 통한 도쿄의 매력 향상을 도모해오고 있다. 또한 도쿄도는 「도쿄의 세련된 가로공간 만들기 추진조례」를 기반으로 블록 재편 마치즈쿠리 제도, 가로변 경관만들기 제도, 마치즈쿠리 단체의 등록제도 등 세 가지 제도를 도입하여 지구 차원의 도시 재생을 적극 추진하고 있다.

본 절에서는 기성시가지 대규모 블록의 물리적 정비를 통한 일체화된 가로공간 계획의 일환으로 사업을 진행하고 있는 ‘블록 재편 마치즈쿠리 제도’를 가로 중심 기성시가지 정비 사례로서 살펴보고자 한다.

[표 3-43] 「도쿄의 세련된 가로공간 만들기 추진 조례」를 근거로 도입한 세 가지 제도

구분	제도 개요
<b>블록 재편 마치즈쿠리 제도</b> (街区再編まちづくり)	도시계획에 기초한 규제완화의 활용을 통한 공동 재건축 촉진
가로변 경관만들기 제도 (街並み景観づくり)	지역 협의회를 중심으로 일관된 가로공간 경관만들기 활동 지원
마치즈쿠리 단체의 등록제도 (まちづくり団体の登録)	지역 특성을 살리고 매력있는 마치즈쿠리 활동을 실시하는 조직을 공식화하여 활동 촉진

41) 일본 도쿄 사례 조사는 외부연구진 송준환 일본 야마구치 국립대학 대학원 조교수의 원고를 바탕으로 재 정리하였다.

## 2) 블록 재편 마치즈쿠리(街区再編まちづくり) 제도의 신설

### ① 목적 및 특징

부지면적이 협소한 밀집시가지는 도로 등 기반시설 여건은 물론, 방재 측면에서 상당히 취약함에도 불구하고 저층 단독주택이 밀집되어 있고, 점도조건이 불리한 대지가 많기 때문에 재건축 및 재개발에 대한 합의가 쉽게 이루어지기 어렵다. 이에 블록 재편 마치즈쿠리 제도를 통해 이러한 지역의 토지를 보다 효율적으로 이용하고 도시 기능을 증진시키고자 하였다. 블록 재편 마치즈쿠리 제도는 도로 폭원이 4m이하로 재건축이 불가능한 밀집시가지에서 협소 부지를 통합하고 막다른 도로를 연결하면서 재건축 또는 재개발을 추진하여 최종적으로는 매력적인 가로공간을 조성하는 것을 목적으로 한다.

밀집시가지에서는 지역 토지소유자들의 합의가 형성된 지구부터 단계적으로 정비해나갈 수 있기 때문에, 합의가 형성된 소단위의 토지소유자 집단은 전체 가로공간을 제어하는 가이드라인(가로변 재생방침)을 초기단계에 제시하고 이를 바탕으로 도시계획을 제안할 수 있다. 이러한 합의 형성이 원활하게 이루어지고, 관련된 도시계획결정이 신속하게 진행될 수 있도록 각종 인센티브가 지원되는 것이 이 제도의 장점이다.

「재개발 등 촉진구역 지구계획(再開発等促進区を定める地区計画)」<sup>42)</sup>을 도시계획으로 결정하고, 기부채납 등 지역공헌에 대한 정도를 평가하여 도시계획법 및 건축기준법에서 지정하고 있는 용적률 및 사선제한을 완화하거나 일정 규모 건축물의 점도조건(폭원 등)을 완화할 수 있다. 이러한 지구의 블록 재편을 위한 마치즈쿠리 과정을 통해 최종적으로는 토지를 보다 효율적으로 활용하고 공공공간을 확보하여 방재 효과를 높일 뿐 아니라 지역의 지속가능한 발전을 도모한다.



[그림 3-33] 블록 재편  
마치즈쿠리 제도 매뉴얼  
출처: 도쿄도 도시정비국

42) 저·미이용지에서 도로 및 공원 등의 도시기반정비와 양호한 건축물 등을 일체적으로 정비함으로써 양호한 시가지정비를 유도하는 것을 목적으로 일체적이고 종합적인 시가지의 재개발 또는 개발정비를 실시해야 할 구역을 정하는 지구계획(도시계획법 제12조의 5)이라는 의미를 띠고 있다. 1988년 도시계획법 개정 에 따라 “재개발지구계획”으로 창설되었고, 이후 2002년에 현재의 명칭으로 변경되었다. 지구계획이란 시정촌이 정하는 도시계획이지만, 재개발 등 촉진구의 면적이 3헥타르를 넘을 때는 특별적으로 도(都)가 정할 수 있도록 되어 있다.



## ■ 시가지의 문제점과 현상

도심주변의 입지이나,  
토지의 유효활용이  
실시되지 못한 시가지

목조주택이 밀집하여  
재해의 위험도가 높은  
시가지

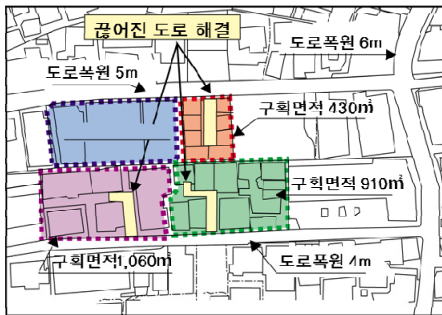
가로에 대한 배려가  
부족하고, 블록의  
일체성이 없는 시가지

□부지 세분화, 도로기반의 부족 등의 건축행위 제약이 많고, 시가지의 재편이 진행되기 어렵다.  
□권리관계가 복잡하여, 마치즈쿠리를 위한 합의형성이 좀처럼 진행되지 않는다.

## ■ 문제점 해결을 위한 대책

- 전체 가로공간을 제어하는 가이드라인(가로변 재생방침)을 초기단계에 제시
- 도시계획 제안제도를 탄력적으로 운용
- 도시계획에 근거한 규제완화에 의한 재편 정비 촉진

### 블록재편 마치즈쿠리 이미지



- 도로가 좁아 용적률을 다 이용할 수 없다.  
(폭원 4m의 경우, 300%지정→160%)
- 사선제한에 따라, 사면의 벽 등 경관을 해치는 가로경관이 창출된다.

### ■ 블록재편 마치즈쿠리 방침이 정해진 구역

- 소규모 단위로
- 합의형성이 가능한 구역별로
- 토지소유자들 스스로 마치즈쿠리를 추진하기 위한 도시계획을 제안하여,
- 용적률과 사선제한 완화와 과세특례(재개발 등의 경우)를 받아,
- 공동으로 재건축 등 마치즈쿠리를 추진할 수 있다.

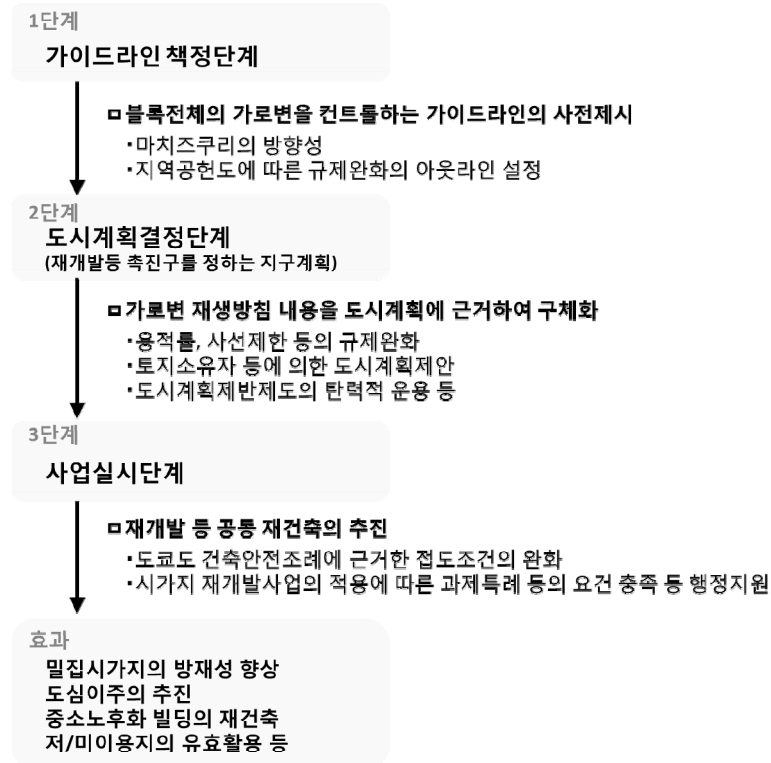
### 지역 규칙(rule)에 적합할 경우

- 지역의 실정에 따라 용적률과 사선제한을 완화
- 일정규모의 건축물의 점도조간(폭원 등)을 완화

[그림 3-34] 블록 재편 마치즈쿠리 제도의 특징 및 이미지  
(출처: 도쿄도 도시정비국 홈페이지(<http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp>)  
블록 재편 마치즈쿠리 매뉴얼 참조 재정리)

## ② 추진 절차

블록 재편 마치즈쿠리의 추진 과정은 크게 가이드라인 책정단계, 도시계획 결정 단계, 사업실시 단계로 나눌 수 있다. 각 과정의 추진 절차와 과정은 다음 그림과 같다.



[그림 3-35] 블록 재편 마치즈쿠리 제도의 흐름

(출처:도쿄도 도시정비국 블록 재편 마치즈쿠리 제도 매뉴얼 참조 재구성  
[http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/top\\_town/](http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/top_town/), 2015.10.28. 검색)

### □ 가이드라인 책정 단계

가로변 재생지구 및 가로변 재생방침을 지정하고 지구 전체를 제어하기 위한 가이드 라인을 사전에 제시하는 단계로서, 마치즈쿠리의 방향과 지역공헌도에 따라 규제완화 정도를 정한다. 일반적인 도시재개발사업에서는 지역의 합의를 형성하는 단계에서 행정의 개입하여 도시계획을 정하고 공적인 계획으로서 사업 성격을 변화시키지만, 복잡하고 다양한 이해관계에 얽혀있는 경우 또는 합의형성에 장기간 소요될 여지가 있는 경우 등, 실



질적인 도시계획이 실현되기까지는 실질적으로 많은 시간이 소요된다.

블록 재편 마치즈쿠리는 도시계획이 결정되기 전 단계에서부터 가로변 재생방침으로 ‘마치즈쿠리 가이드라인’을 명확히 하여 합의형성을 촉진한다. 즉 이 가이드라인을 통해 현행 도시계획의 과제와 도시미래상을 서로 공유할 수 있고 지역에서 추진하는 구체적인 이미지를 형성할 수 있으므로 이해관계자간 블록 재편 마치즈쿠리의 필요성에 대한 이해를 높일 수 있다. 또한 지구의 과제를 해결하기 위한 지역공헌과 규제완화의 관계를 명확하게 사전에 명시함으로써, 사업 타당성에 긍정적인 영향을 미치며, 토지소유자에게도 해당 지역의 마치즈쿠리 필요성에 대한 이해를 증진시킬 수 있다.

〈“가로변 재생방침”에서 정하는 사항〉

- ① 지구의 정비목표
- ② 주요한 공공·공익 시설에 관한 사항(도로 공원 등)
- ③ 건축물의 배치, 형태, 용도 등에 관한 기본 사항
- ④ 지역공헌도에 따른 규제완화 개요

※ 다만, 본 방침의 단계에서는 구체적으로 건축 행위가 제한되지 않는다.

출처: 도쿄도 도시정비국 홈페이지(<http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp>)

블록 재편 마치즈쿠리 제도 매뉴얼 참조 재구성, 2015.10.28. 검색

## □ 도시계획 결정 단계

가로변 재생방침에 근거하여 도시계획에 근거한 구체적인 완화기준으로 정하는 단계로서, 용적률, 사선제한 등의 완화 내용이 포함되고, 토지소유자 등에 의한 도시계획제안을 바탕으로 도시계획 제반 제도를 탄력적으로 운용한다.

블록 재편 마치즈쿠리 제도에서 제시하는, 지역공헌도에 따른 용적률과 사선제한 등의 규제 완화는 과거 시행되었던 특정가구제도(1961년), 고도이용지구제도(1969), 종합설계제도(1970년)에도 적용되었지만, 기존 제도와 비교할 때 다음과 같은 특징이 있다.

첫째, 가이드라인 책정단계에서 도로 정비, 기부채납 등 지역공헌도에 따른 규제완화의 개요를 사전에 명시하고 있다.

둘째, 지구정비계획 수립시 도시계획을 제안할 수 있는 법정 부지규모 한도인 0.5ha 이하의 규모에서도 도시계획 제안이 가능하다. 즉 부지규모 0.1ha에서도 도시계획 제안 제도를 활용할 수 있도록 하여 합의가 필요한 토지소유자의 범위를 축소시켜 마치즈쿠리의

과정을 보다 단순화하였다.

마지막으로, 블록 재편 마치즈쿠리 제도를 활용하면 도시계획 결정까지의 기간을 6개월 이내로 단축할 수 있다.

블록 재편 마치즈쿠리 제도를 활용하면, 가이드라인 책정단계에서 지역 내에 공유되었던 마치즈쿠리 물과 규제완화 사항을 도시계획으로 결정함으로써 마치즈쿠리의 효과를 높이고 도시계획 범위에서 제어가 가능하다. 한편, 「도쿄도 재개발 등 촉진구를 정하는 지구계획 운용기준」에서는 **가로변 재생지구**로 지정하여 상세 지구계획을 수립하는 경우에는 블록 재편 마치즈쿠리의 추진 사항을 상세 지구계획으로 같음하여 각각의 지역문제를 해결할 수 있다.

#### 제6장 특례지구

##### 2. 가로변 재생지구

도쿄 ‘세련된 가로공간만들기 추진조례’의 규정에 근거하여 지정된 가로변재생지구에서는 본항의 규정을 적용할 수 있다.

##### (1) 가로변 재생지구의 특례

「가로변재생방침(가이드라인)」에 있어서, 해당 가로변 재생지구의 특성에 따라 블록 재편 마치즈쿠리를 추진하기 위한 필요한 사항에 관해서, 그 방식과 수치 등의 지정이 명시되어 있는 경우에는 본 운용기준을 적용하지 않을 수 있다.

출처:도쿄도 재개발 등 촉진구를 정하는 지구계획운용기준 p.43.

#### □ 사업 시행 단계

재개발 등의 공동 재건축이 추진되는 단계로서, 도쿄도 건축안전조례에 기초한 점도조건의 완화<sup>43)</sup>, 시가지재개발사업의 적용에 의한 과세특례 요건 충족 등 행정 지원을 바탕으로 사업이 시행된다.

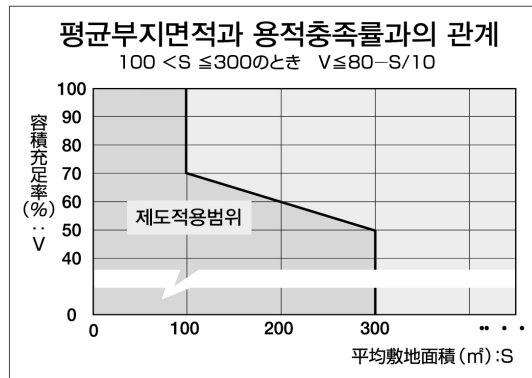
43) 도쿄도 건축안전조례(제4조, 제10조의 3)에서는 건축물의 용도와 규모에 따라, 건축부지가 접해야 할 도로의 폭원과 도로에 접하는 길이의 요건을 정하고 있다.

### ③ 가로변 재생지구의 지정 및 유형

부지가 세분화되어 있고 지정 기준에 해당하는 구역 중에서 블록 재편 마치즈쿠리 제도를 통해 마치즈쿠리를 추진하는 것이 효과적이라고 인정되는 경우에는, 해당 구역을 「가로변 재생지구」로 지정할 수 있다. 또한 가로변 재생지구는 사전의 가이드라인을 발전시켜 「가로변 재생방침」을 정하고 이를 기반으로 합의를 형성하고 사업을 추진할 수 있다. 가로변 재생지구는 토지이용 현황에 따라 크게 2개 유형으로 구분하여 지정할 수 있다.

#### □ 소규모 재개발형

밀집시가지에서 부정형이고 과소한 필지를 통합하거나, 막다른 도로를 연결하고 좁은 가로를 확폭하는 등의 정비를 통하여, 토지의 유효이용을 도모하고, 공동재건축 및 정비를 실현하는 유형을 말한다. 소규모 재개발형은 평균 부지면적이 100㎡이하까지 세분화되어 있는 지역을 대상으로 하며, 필지 평균 면적이 300㎡를 초과하는 경우에는 제외된다. 또한 필지의 규모가 100~300㎡인 경우에는 용적충족률과 상관관계에 따라 적용범위를 설정하고 있다. (그림3-36 참조) 이러한 평균 부지면적과 용적충족률 범위를 기준으로 주거지역의 밀집시가지만 아니라, 업무지역의 밀집시가지에도 적용할 수 있다. 다만, 공동의 재건축을 통한 토지의 유효 및 고도 이용을 목적으로 하기 때문에 저층주거지 전용지역은 대상에서 원칙적으로 제외된다.



[그림 3-36] 부지면적과 용적충족률의 관계  
(출처: 도쿄도 도시정비국 홈페이지 블록 재편 마치즈쿠리 매뉴얼 참조)

#### 〈주요조건〉

- ① 지구면적이 1ha이상일 것(2009년 4월1일 시행)
- ② 평균부지면적(S)이 300㎡ 이하일 것. 다만, 평균 부지면적(S)이 100㎡를 넘고 300㎡이하의 경우, 평균부지면적(S) 및 용적충족률<sup>44)</sup>(V)이 다음 식을 만족할 것.  $V \leq 80 - S/10$ <sup>45)</sup>
- ③ 저층주거전용지역이 아닐 것(원칙)

44) 지정용적률에 대한 실용적률의 비율, 본 제도에서는 평균부지면적의 크기에 대응한 용적률 충족률의 수치를 지니고, 제도적용의 경계를 정하고 있다.

45) 수식의 의미: 평균 부지면적이 100㎡일 때, 용적충족률 70%, 300㎡일 때, 50%가 되도록 하는 것을 의미하고 제도 적용 대상이 되도록 한다.

## □ 저이용 지역 활용형

접도조건이 충족되지 않고, 개별 필지 단독으로는 활용하기 어려운 저·미이용지와 그 주변 시가지와 일체적 개발을 실시하여 지구 전체의 파급효과를 극대화하기 위한 유형이다.

### 〈주요조건〉

- ① 지구면적이 0.5ha를 넘을 것(원칙)
- ② 거점이 되는 저이용지 면적이 1,000m<sup>2</sup>을 넘을 것

## ④ 블록 재편 마치즈쿠리 제도 활용 방침

도쿄도에서는 블록 재편 마치즈쿠리 제도를 폭넓게 활용하기 위해, 도시재생특별지구 등 각종 제도와 연계를 통한 활용, 가로변 재생방침에 근거한 구시정촌의 도시계획 결정 등 4장으로 구성된 기본적인 제도활용 방침을 제정(2009년 2월) 및 개정·시행(2011년 8월)하고 있다.

### 〈블록 재편 마치즈쿠리 제도 활용 방침의 구성〉

#### 1)총칙

- ①목적
- ②용어 정의

#### 2)가로변 재생지구 지정 및 가로변 재생방침 책정

- ①구시정촌(區市町村)의 추진활동에 대한 지원
- ②가로변 재생방침 내용

#### 3)도시재생특별지구 등 각종제도와 연계를 통한 활용

#### 4)가로변 재생방침에 근거한 구시정촌의 도시계획 결정

- ①구시정촌의 도시계획결정에 있어서 도(都)의 지원
- ②도시계획을 정하고자 하는 지구 조정
- ③구시정촌이 가로변 재생방침을 정하기 위한 규정 공표
- ④지구계획을 정하지 않는 구역의 마치즈쿠리에 대한 구시정촌의 적극적인 추진활동
- ⑤도시계획 초안 작성
- ⑥도시계획의 협의 및 동의 등

[표 3-44] 도쿄도 가로변 재생지구 지정 현황

지구명	지정 및 변경 현황
무사시코야마역 동지구(武蔵小山駅東地区)	2004년 지정, 2012년 변경
미나미이케부쿠로2초매지구(南池袋二丁目地区)	2004년 지정
신주쿠6초매 서북지구(新宿六丁目西北地区)	2007년 지정
히가이가오카역 북지구(ひばりヶ丘駅北口地区)	2010년 지정
환상2호선연도 신바시지구(環状第二号線沿道新橋地区)	2013년 지정
토라노몬역 남지구(虎ノ門駅南地区)	2014년

### 3) 적용 사례 : 신주쿠 6초매 서북지구

#### ① 지구개요

도쿄도는 2007년 3월2일 신주쿠6초매 서북지구를 「가로변 재생지구」로 지정하고 「가로변 재생방침」을 제정하였다. 이를 근거로 독립행정법인 도시재생기구UR이 소유하고 있는 거점부지를 중심으로 주변 가로별 존(Zone)에 대한 재생계획을 마련하였다. 가로변 재생방침은 다양한 도시기능을 집적하고 많은 사람이 교류하는 장으로 재생하는 것을 목표로 하며, 이를 위한 지역공헌 및 규제완화 내용을 포함한다. 2007년 8월22일 이 가로변 재생방침에 근거하여 신주쿠 6초매 서북지구에 대한 「재개발 등 촉진구를 정한 지구계획」이 결정되었다.

[표 3-45] 신주쿠 6초매 서북지구 개요

구분	내용
소재지	新宿区新宿六丁目315-10外 (히가시신주쿠(東新宿)역에서 도보3분거리)
종전 토지이용	일본 텔레비전 골프가든 등(日本テレビゴルフガーデン他)
부지면적	약4.0ha (N블록:약2.6ha, S블록:약1.1ha, 도로 등: 0.3ha )
지역지구	제2종주거지역(400%/60%), 상업지역(600%·700%/80%), 방화지역, 제3종 고도지구, 일영규제, 제5종 중고층계 주거전용지구, 신주쿠6초매 서북지구 지구계획
사업수법	N블록 : 토지유효이용사업에 의한 토지분양 S블록 : 민간공급지원형 임대주택제도에 의한 토지임대 (양 블록 모두 민간사업자에 의한 개발)
상위계획 위상	당 지구는 도시재생긴급정비지역(신주쿠역 주변지역) 지역정비방침, 도쿄의 새로운 도시만들기 비전, 신주쿠구 도시마스터플랜 등 상위계획에 있어서, 지하철인 도쿄 메트로 부도심선의 정비에 맞추어 업무·상업·문화·교류·거주기능 등 복합시가지의 형성이 요구되었다. 또한 신주쿠구에서 제시하고 있는 마치즈쿠리 그랜드 디자인에서 「걷고 싶은 마을 신주쿠」를 실현하기 위해 보행네트워크를 확충하고자 하였다.

출처: <http://www.ur-net.go.jp/toshisaisei/shinjuku6/gaiyo.html>, (2015.10.29.) 참조 재작성

[표 3-46] 신주쿠 6초매 서북지구 개발 경위

년도	주요 내용
1972	일본텔레비 골프가든(도심부 최대골프연습장) 개설
1999.9~2001.2	토지매각 계약체결(일본 텔레비방송망 주식회사)
2000	일본텔레비 골프가든 폐쇄
2002.3~2003.12	매장문화재발굴조사
2004.3	일본텔레비방송망 주식회사로부터 토지인도
2005.5	지역주민 「마치즈쿠리 회」 발족: 마치즈쿠리회 합계 13회개최
2006.10	가로변 재생방침안을 설명(신주쿠구), 마치즈쿠리 회와 합의
2007.3	신주쿠6초매 서북지구 가로변재생지구로 지정, 가로변 재생방침 책정(도쿄도) N블록, S블록 사업자 공모개시
2007.8	신주쿠6초매 서북지구 지구계획의 도시계획 결정(도쿄도)
2007.11	기반정비공사 착수
2007.12	각 블록별 사업자에 토지 인도
2010.5	건축공사 착공
2011.12	파크하디오 신주쿠 이스트사이드타워(パークハビオ新宿イーストサイドタワー) 맨션 준공 부지면적 : 10,870.01m <sup>2</sup> 지하1층, 지상32층, 높이 111m
2012.4	신주쿠 이스트사이드 스퀘어 준공 부지면적 : 25,809.68m <sup>2</sup> 연면적 : 170,220.33m <sup>2</sup> 지하2층, 지상20층, 높이 96m
2014	랜드스케이프 컨설팅 협회상(ランドスケープコンサルタンツ協会賞) 설계부분 최우수상 수상

출처: <http://www.ur-net.go.jp/toshisaisei/shinjuku6/gaiyo.html>, (2015.10.29.) 참조 재작성

## ② 가로변 재생지구 세부계획 수립 방침<sup>46)</sup>

가로변 재생방침은 크게 정비 목표, 정비해야 할 공공시설·기타 공익 시설에 관한 사항, 토지의 구획형질의 변경에 관한 기본 사항, 건축물에 관한 기본 사항, 녹화에 관한 기본 사항, 실현을 위해 취해야 할 조치 등을 포함한다.



[그림 3-37] 신주쿠 6초매 서북지구 계획구역도

출처: [http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/fop\\_town/syare04\\_03.pdf](http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/fop_town/syare04_03.pdf).(2015.10.29.),p.1.



[그림 3-38] 신주쿠 6초매 서북지구 전체 전경 (출처: Google Map)

46) 신주쿠6초매 서북지구 가로변 재생방침(가이드라인)의 내용을 참조로 인용 및 정리하였다.  
(출처: 도쿄도 도시정비국 홈페이지 방침자료 [http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/fop\\_town/syare04\\_03.pdf](http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/fop_town/syare04_03.pdf))

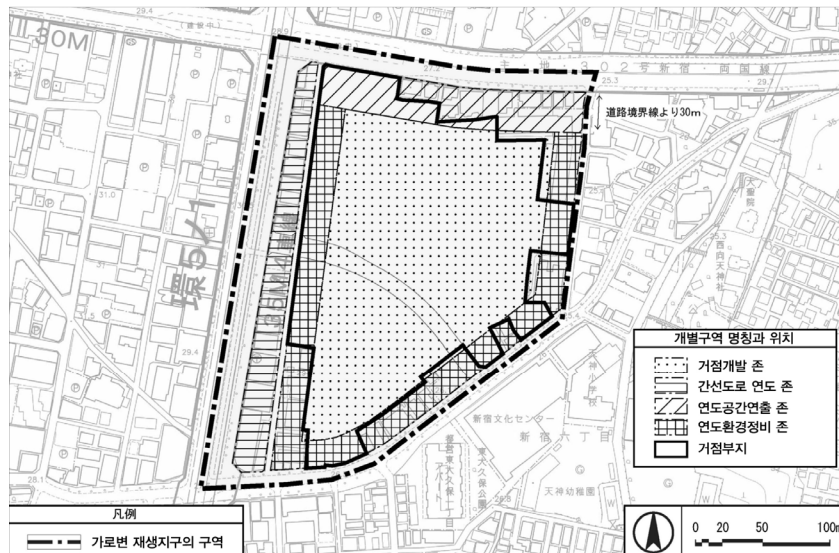
## □ 정비 목표 및 구역별 특성<sup>47)</sup>

신주쿠 6초매 서북지구는 도시재생긴급정비지역으로 지정된 부도심 신주쿠의 동쪽 끝에 위치하여, 메이지도오리(明治通り)와 쇼쿠안도오리(職安通り), 2간선도로와 신설예정인 지하철 노선을 포함한 교통결절점으로 교통이 편리한 지역이다. 이러한 지역의 입지 특성을 고려하여 거점부지로서 개발 및 정비를 통한 주변지역가로와 연계 강화, 도시기능의 유지 및 개선, 오픈스페이스 확보를 통해 매력적인 도시공간을 형성하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위한 세부방침으로 아래의 4가지를 제시하고 있다.

### 〈정비의 세부 목표〉

- 신설역과 지역의 기존 자원을 활용한 활기·문화·교류 거점 형성
- 토지의 고도이용과 가로변 행위 유도
- 양호한 도심 거주 실현
- 지역 생활환경 향상에 공헌

지구의 내부는 거점부지를 선정하고 거점부지를 포함한 내·외부지역에 대하여 거점개발 존, 간선도로 연도 존, 연도공간연출 존, 연도환경정비 존으로 구분하여 구역별로 다음과 같은 세부계획 방향을 수립하였다.



[그림 3-39] 신주쿠 6초매 서북지구 조닝도

출처: 도쿄도 도시정비국 자료 참조

([http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/top\\_town/syare04\\_03.pdf](http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/top_town/syare04_03.pdf), p.8)

47) 외부연구자인 송준환 교수(일본 야마구치 국립대학대학원 이공학연구과)가 가로변 재생지구의 지정을 통해 정비된 신주쿠 6초매 서북지구의 정비현황을 조사하고 현장사진을 촬영(2015.8.17.~9.30)하였다.



- 거점개발 존

활기·문화·교류 기능, 양호한 거주 기능 등 복합적 도시기능을 집적하고 보행자 네트워크를 형성하는 오픈스페이스의 배치, 재해 시 이용을 상정한 공간 및 방재 시설 정비를 통해 지구 전체의 도시환경을 향상시킨다. 또한 교통동선을 고려하여 대규모 개발에 의해 발생하는 교통량이 지구 내 생활도로에 미치는 영향을 최소화한다.



[그림 3-40] 신주쿠 6초매 서북지구 거점 존 가로 및 지구 전경

- 간선도로 연도 존

메이지도오리 도로변 구역에서는 간선도로의 연도(沿道)에 적합하도록 기존 가로변 경관 및 형태를 유지한다.



[그림 3-41] 신주쿠 6초매 서북지구 간선도로연도 존 가로 전경

- 연도공간연출 존

쇼쿠안도오리 도로변 구역에서는 간선도로에 적합한 가로변과 역 앞 광장과 연속하는 역 앞 가로로서 활기를 형성한다.



[그림 3-42] 신주쿠 6초매 서북지구 연도공간연출 존 가로 전경

- 연도환경정비 존

지구의 주요한 생활도로이자, 휴식과 여유 있는 산책로로 자리매김하고 있는 문화센터 도오리 가로 및 지구 주변 6m 이하 도로와 거점개발 존에 둘러싸인 구역을 연도환경정비 존으로 설정한다. 이 구역에서는 다른 존과 일체성을 확보하면서, 지구 전체에 활기를 불어넣을 수 있는 시설을 유도한다.

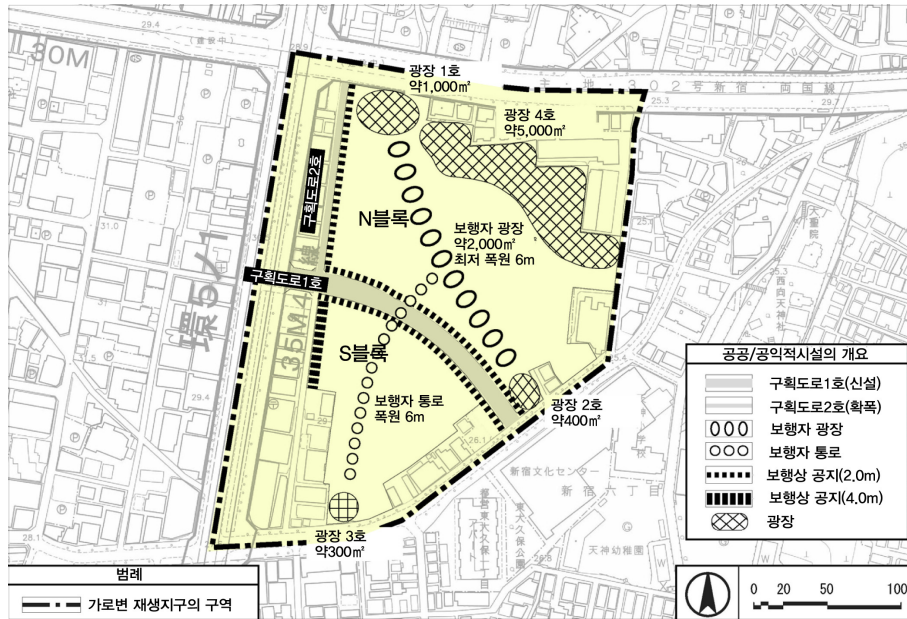


[그림 3-43] 신주쿠 6초매 서북지구 연도환경정비 존 가로 전경

#### □ 공공시설·기타 공익 시설계획

교통동선·생활동선 정비, 유효공지 확보, 광장 정비, 보행자네트워크 형성, 방재 시설 정비 등 공공시설과 기타 공익 시설을 설치하기 위하여 공지 및 오픈스페이스의 확보 목적과 활용방안 그리고 보행도로의 폭원, 공지와 광장의 넓이까지 상세하게 계획하였다.





[그림 3-44] 신주쿠 6초매 서북지구 공공·공익시설도

출처: 도쿄도 도시정비국 자료 참조

([http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/top\\_town/syare04\\_03.pdf](http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/top_town/syare04_03.pdf), p.9)

- 교통동선 · 생활동선 정비

거점부지의 개발정비 및 지구 주변의 건물 재건축에 의해 정비되는 새로운 도시기능을 지원하는 교통동선과 생활동선을 정비한다. 거점부지 개발에 따라 정비되는 도시 기능을 지원하고, 지구 내 교통의 중심이 되는 구획도로1호(폭원12m)를 정비한다. 그리고 지구의 안전과 생활편의 향상에 도움을 주는 도로를 넓히고 정비한다.



[그림 3-45] 신주쿠 6초매 서북지구 구획도로 1호 전경

- 유효공지 확보

지구 및 주변시가지의 환경을 개선하기 위해 거점부지에서는 유효부지를 실면적으로 부지 면적의 40%이상을 확보하였다. 또한 유효공지는 주변의 거주환경을 고려하여 가능한 한 지구 외곽에 배치하였다.

- 광장 정비

거점부지에서 확보하는 유효공지의 일부는 광장으로 정비하였다. 특히 방문객 및 취업자의 교류 거점이 될 히가시신주쿠역 광장 1호(약 1,000㎡)와 문화센터 광장2호(약 400㎡)를 정비하였다. 또한 문화센터 도오리가로에 면하여 휴식의 장이 될 광장 3호(약300㎡)를 조성하였다. 거점개발 존 북측의 기성시가지와 경계를 따라 지구의 자연자원과 녹지네트워크를 형성하고, 기성시가지와 격리를 고려하고 지구 주변의 방재 성능 향상에 도움을 주는 광장 4호(약 5,000㎡)를 정비하였다.



[그림 3-46] 신주쿠 6초매 서북지구 광장 1~4호



- 보행자 네트워크 형성

지구 동측과 신주쿠역 방면, 히가시신주쿠역과 신주쿠문화센터, 광장상 공지를 연결하여 기존의 보행자 네트워크를 강화함과 동시에 여유 있는 산책로와 일체화된 보행자 네트워크를 형성하고자 하였다. 이에 따라 히가시신주쿠역과 신주쿠문화센터를 연결하여, 광장1호·2호와 함께 활기와 교류의 중심이 되도록 광장 기능을 지니는 보행자광장(약 2,000㎡, 최소 폭원 6m)을 확보하였다. 보행 광장은 상부를 개방하여 일반인이 항상 통행할 수 있도록 하고, 처마를 설치할 때에는 약 5m 이상의 높이로 할 것을 규정하였다. 또한 실내에 계획할 경우, 천장 높이는 대략 12m 이상으로 함과 동시에 지하철역 이용자의 통행을 방해하지 않을 것을 지침으로 제시하였다.



[그림 3-47] 신주쿠 6초매 서북지구 보행자 광장에 면한 선큰(좌)과 광장으로 이어지는 저층부(우)



[그림 3-48] 신주쿠 6초매 서북지구 건물입구 처마 모습과 보행자광장



[그림 3-49] 신주쿠 6초매 서북지구 보행 공지 전경

이에 히가시신주쿠역과 신주쿠역 방면을 연결하여 여유 있는 보행자 통로(폭원 6m)를 정비하고, 안전하고 쾌적한 보행자 공간을 형성하기 위해 구획도로 1호·2호변에 보행 공지(2m)를 확보하고자 하였다. 또한 거점개발 존 N블록의 서측 도로변에 보행 공지(2m)를 확보하고 거점개발 존 S블록의 서측 도로변에는 보행 공지(4m)를 확보하였다.

- 방재시설 정비

거점부지는 방재 시에 지역주민의 일시적인 대피 공간을 확보함과 동시에 지구에 근접한 신주쿠역 동쪽 출구 주변에서 발생할 수 있는 귀가가 어려운 사람을 지원하기 위해 방재창고, 비상용 화장실 하수시설을 정비한다. 또한 지역주민 및 귀가곤란자의 일시적 대피 공간, 지구 주변을 경유하여 귀가하는 사람들의 휴게공간이 되는 보행자 통로, 광장, 기타 유효공지를 계획적으로 배치하였다.

#### □ 토지구획 형질 변경에 관한 계획

신주쿠 6초매 서북지구의 주변을 포함하여 부지가 세분화된 지구 특성을 반영하여, 방재 성능 향상 및 양호한 지구환경을 유지하기 위한 방책으로서 획지 분할에 대한 규제와 부지 합필 방향을 제시하고 있다.

- 부지비율 제한

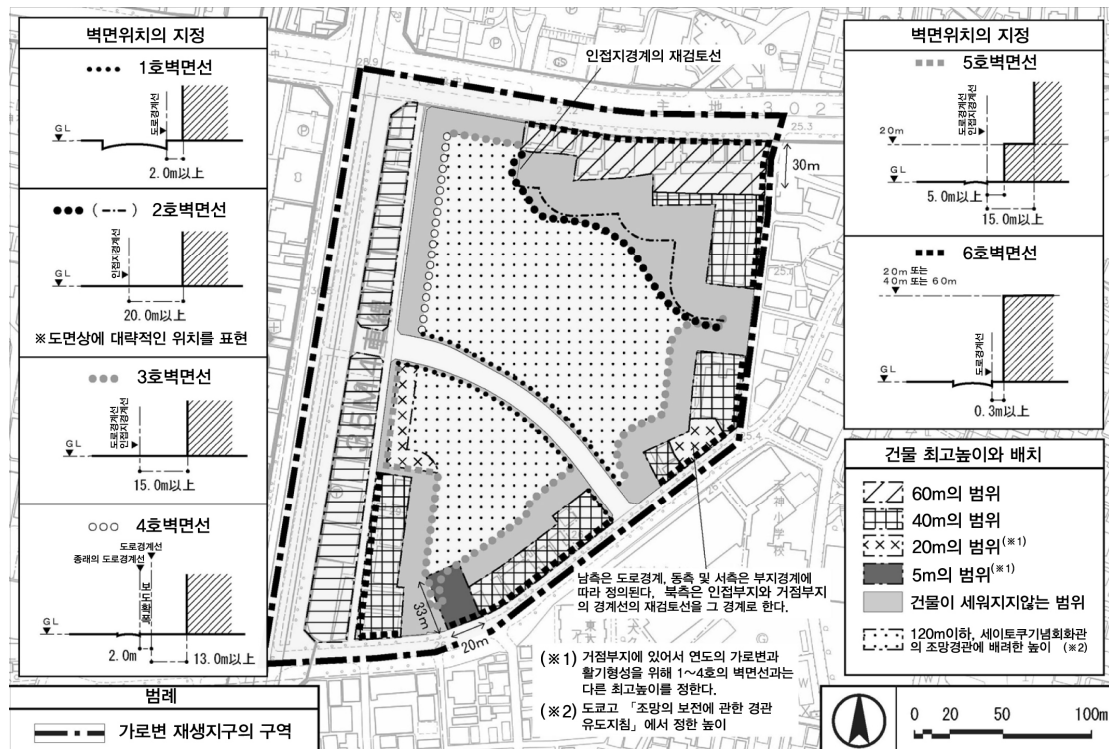
거점부지에서는 양호한 시가지환경을 형성하기 위해 부지의 세분화를 억제하고 1,000㎡를 최소 부지면적으로 한다. 다만, 문화센터 도오리 가로에 면한 부분에 대해서, 활기·교류의 거점에 어울리는 연도의 가로변 형성을 도모하는 경우에는 최저 부지면적을 500㎡로 한다.

- 부지 통합 촉진

지구 주변에는 양호한 가로변 경관 형성, 토지의 합리적이고 건전한 고도 이용을 도모하고, 건축물의 재건축을 촉진하는 관점에서 지구 내 또는 주변에 존재하는 저·미이용지를 활용하면서 부지의 통합을 촉진한다.

## □ 건축물 등에 관한 계획

각 가로의 성격을 고려하여 건축물 벽면 후퇴 정도를 규정하고 있으며, 주변 경관을 고려한 건물 최고 높이를 제한하고, 방재 성능 향상을 위해 건축물 배치 위치를 지정하고 있는 것을 알 수 있다.



[그림 3-50] 신주쿠 6초매 서북지구 벽면위치 및 건물높이 제한

출처: 도쿄도 도시정비국 자료 참조

([http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/fop\\_town/syare04\\_03.pdf](http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/fop_town/syare04_03.pdf), p.10)



- 건축물 등의 배치, 형태 및 의장

(건축물 벽면위치 제한) 거점부지에서는 역세권에 적합한 안전하고 쾌적한 보행자 공간 및 지구 전체의 쾌적한 거주환경을 확보하기 위해 벽면위치 및 건물높이 제한([그림 3-50] 참조)에서 정한 위치에 건축물의 벽면이 위치하도록 한다. 연도공간연출 존과 연도 환경정비 존에서는 활기 있는 점포 공간과 쾌적한 보행자 공간, 녹화스페이스 확보 등, 연도의 매력을 높이기 위해 전면도로로부터 30cm의 벽면후퇴를 정한다. 또한 기존 보도가 정비되어 있는 도로의 연도에 대해서는 30cm의 벽면후퇴 또는 이에 상응하는 공지를 확보하여 활기 있는 점포 공간을 계획하였다.



[그림 3-51] 신주쿠 6초매 서북지구 벽면후퇴에 의해 확장된 보행공간

(건축물 최고높이 등) 역세권 토지의 효율적 이용을 위해 제3종 고도지구에 의한 높이제한을 적용하지 않고 건축물의 최고높이를 설정한다. 또한 지구 전체에서 주변 상업지역에 맞추어 사전제한을 적용한다. 거점부지에 대해서는 120m 이하인 동시에 세이토쿠기 념회화관(聖徳記念絵画館)의 조망을 고려하여 높이를 설정한다.



[그림 3-52] 신주쿠 6초매 서북지구 건축물 높이



(활기 연출) 주변 가로, 보행자통로의 주변부 및 보행자 광장, 광장 주변의 건물에 대해서는 단조로운 벽면으로 하지 않고, 투명유리 등 투과성 소재를 사용하여 개구부와 출입구, 오픈 스페이스 설치 등을 통해 활기를 연출한다.

(무장애 공간) 활기를 연출하는 시설에 대해서는 「도쿄도 복지 마치즈쿠리 조례」에 근거하여, 고령자 및 장애가 있는 사람들도 불편 없이 이용할 수 있도록 한다.

(색채 등의 의장 고려) 도쿄도 「조망의 보전에 관한 경관유도지침」에 근거하여 건물 색채 등을 계획한다.

- 건축물의 용도

도심거주의 거점이 되는 매력적이고 복합적인 도시기능을 집적하기 위해 특정 용도를 지정하고 무장애 공간 규정을 적용하였다.

(활기·문화·교류기능을 지닌 시설 도입) 방문객과 취업자가 매력을 느끼고, 주변 주민의 편의에 기여하는 점포, 음식점, 생활지원시설 등 활기에 도움을 주는 기능들을 유도한다. 또한 방문자와 취업자의 소통을 촉진하는 교류 기능을 보도 및 보행자 통로의 주변부, 보행자 광장 및 광장 주변부에 도입한다. 신주쿠 문화센터에 지역의 대표적인 문화적 매력을 향상시키는 기능을 유도한다.



[그림 3-53] 신주쿠 6초매 서북지구 광장 및 보도 상 공지에 면해있는 상업시설

(도시형 주거 도입-양호한 도심거주 실현) 거점부지에 있어서는 가족 세대를 시작으로 하는 다양한 세대의 생활의 기반이 되는 주거로서 주호의 최소 전용면적을 37㎡/호로 하고, 전용면적 55㎡이상의 주호를 전체 호수의 50%이상 도입한다. 주택의 용적률이 200%이상일 경우, 양질의 주택재고 확보에 도움을 주는 전용면적 75㎡이상의 주호를 전체 호수의 15%이상 도입한다.



[그림 3-54] 신주쿠 6초매 서북지구 보행자 통로에 면해 있는 주거출입구

(건전한 시가지환경 형성을 위한 용도 제한) 「풍속(윤락행위)영업 등의 규제 및 업무의 적정화 등에 관한 법률(風俗營業等の規制及び業務の適正化等に関する法律)」 제2조 제6항에서 제9항 각호의 1에 해당하는 상업용도를 제공하는 것을 제한한다.

#### □ 녹화계획

신주쿠구의 녹지 조례 기준을 준수하고 고층건물에 풍부한 녹지공간을 확보하여, 히가시 신주쿠역 주변의 밀집된 시가지에 오픈스페이스를 제공하고 있다. 실제로 가로공간 곳곳에 녹지공간과 함께 벤치 등의 휴게 공간이 계획되어 있어, 방문자와 주민의 휴식의 장으로서 활용되고 있다. 광장과 공지에 대하여 지구 면적의 30% 이상의 녹화를 추진하였으므로 전반적으로 녹지 휴게공간 및 산책로가 잘 갖춰졌다.

#### 〈세부 계획 방향〉

- 거점부지에서는 건물 정비 시 아래의 녹화를 계획적으로 실시한다.
- 「신주쿠 녹지 조례(新宿区みどりの条例)」에서 정하는 기준 이상의 녹화를 실시한다.
- 광장과 공지 면적의 30% 이상을 녹화한다.
- 보행자광장, 보행자 통로에는 가로수, 식수대(植樹帯), 화단을 계획하여 녹화한다.



[그림 3-55] 신주쿠 6초매 서북지구 거점부지에 위치한 녹지휴게공간 및 산책로 조성

## □ 실현을 위한 지원 사항

이 지구의 가로변 재생방침에는 방침 내용을 실현하기 위한 도시계획 결정 수법과 그에 따른 용적률 인센티브 산출 방식을 명시하고 있다.

### Ⅰ. 가로변 재생을 위한 정비

본 방침에 따라 마치즈쿠리를 진행하기 위해, 아래에서 제시하는 내용을 「재개발 등 촉진구를 정하는 지구계획」에서 정한다.

- 주요한 공공시설 배치 및 규모, 지구시설 배치 및 규모(본 방침②(교통동선·생활동선의 정비, 광장 정비, 보행자 네트워크 형성))
- 건축물 용도 제한(본 방침④-건전한 시가지환경형성을 위한 용도제한)
- 건축물 부지면적의 최저한도(본 방침③ 토지 구획형질의 변경에 관한 기본적 사항)
- 벽면위치 제한, 건축물 높이 최고한도(본 방침④-건축물 등의 배치, 형태 및 의장)

### Ⅱ. 가로변 재생의 공헌에 기초한 용적률의 할증

Ⅰ에서 제시한 내용을 「재개발 등 촉진구를 정하는 지구계획」에서 정한 경우, 아래에서 제시하는 용적률의 할증을 받을 수 있다.

#### 1) 거점부지 북측(구획도로1호보다 북측에 있는 부지)

- A. Ⅰ.에 더하여 본 방침 ②정비해야 할 공공시설·기타 공익적 시설에 관한 사항 및 본 방침④-도시형 주거의 도입에 일치하는 계획을 실시하고, 동시에 아래의 정비를 실시하는 경우 용적률의 최고한도를 550%로 한다.
- 광장1호 및 2호, 보행자광장에 면하는 건물의 보행자 동선이 되는 레벨에 도쿄도「새로운 도시만들기를 위한 도시개발 제반제도활용방침(新しい都市づくりのための都市開発諸制度活用方針)」에서 육성 용도로 구체적으로 예시되어 있는 「상업시설」 「생활지원시설」의 내용에 해당하는 시설을 건물의 개구부의 1/2이상 계획할 것
  - 상기시설의 벽면 및 시설에서 연속되는 벽면에는 투명유리 등 투과성 소재의 사용과 오픈 테라스, 쇼윈도 설치 등, 활기 창출을 도모한다. B. A.에 더해서 아래의 평가기준에 따라 최대 50%의 용적률을 가산할 수 있다.
  - 유효공지의 실면적이 부지면적에 차지하는 비율이 40%를 넘는 경우 그 비율(P)에 대해  $(P-40) \times 5\%$
  - 도쿄도 「새로운 도시만들기를 위한 도시개발 제반제도활용방침」내에 육성용도로써 구체적으로 예시되어 있는 「문화·교류시설」내 「회의시설」 「홀」 「문화시설」 「교육시설」의 내용에 해당하는 시설을 3,000㎡이상 계획할 경우에  $(\text{도입바닥면적}) \div (\text{부지면적}) \times 100\%$

#### 2) 거점부지 남측(구획도로1호보다 남측의 부지)

- A. Ⅰ.에 더해서 본 방침 ②정비해야 할 공공시설·기타 공익적 시설에 관한 사항 및 본 방침④-도시형 주거 도입에 부합하는 계획을 실시하고 동시에 아래의 정비를 실시할 경우, 용적률 최고한도를 500%로 한다.
- 광장3호 및 보행자 통로와 북측부 주변에 도쿄도 「새로운 도시 만들기를 위한 도시개발 제반제도 활용방침」에 육성 용도로 구체적으로 예시하고 있는 「상업시설」 「생활지원 시설」의 내용에 해당하는 시설을 계획한다.

#### 3) 연도공간연출 존·연도환경정비 존 (거점부지는 제외)

- A. Ⅰ.에 더하여, 지하1층에서 지상2층까지의 부분에 도쿄도 「새로운 도시 만들기를 위한 도시개발 제반제도활용방침」에서 예시된 「상업시설」 「문화·교류시설」 「생활지원시설」등으로 이루어진 활성화 기능을 유지하고, 동시에 투명유리 등의 투과성이 있는 소재의 사용과

오픈 테라스, 쇼원도의 설치 등, 활기의 연출이 도모되는 시설을 확보하는 경우, 10분의 40(연도공간연출 존에서는 10분의 60) 또는 전면도로(전면도로가 2이상 있는 시에는 그 폭원이 최대인 것)의 폭원(건축기준법 52조 제9항에 제시된 것)의 미터 수치의 10분의 4(연도공간 존에서는 10분의 6)을 곱하여 얻은 수치의, 적은 수치 쪽에 최대로 90%(연도공간연출 존) 또는 70%(연도환경정비 존)을 가산할 수 있다. 다만, 용적률의 할증에 있어서 새롭게 가산되는 부분에 대해서는 앞에서 기술한 시설에 한하고, 이에 해당하는 바닥면적은 부지면적의 30% 또는 120㎡보다 낮게 제한한다. 또한 그 지하1층 또는 2층 면적은 각각 1층부분의 면적을 넘지 않도록 한다.

- B. 본 방침 책정시점에서 2개 이상으로 분리된 부지를 통합하는 경우에는 A.에 추가하여 일정한 용적률 지구정비계획의 변경을 통해 가산할 수 있다. 다만 통합 후 부지면적이 본 방침 ③토지 구획형질의 변경에 관한 기본적 사항에서 정하는 최저부지면적을 넘지 않을 경우에는 적용되지 않는다.

#### 4) 시사점

##### □ 가로 중심 기성시가지 정비 정책방향 설정 및 지자체 조례 마련

밀집시가지에서 도시재생은 각 개발을 실시하기 위한 사업자와 기반시설 정비를 위한 공공기관, 그리고 다수의 토지소유자가 존재하기 때문에 일체화된 가로 공간, 매력적인 오픈스페이스의 구현 등을 실현하는데 있어서 많은 한계가 있다. 도쿄도에서 시행하는 「세련된 가로공간 만들기 추진조례」와 이에 근거한 「블록 재편 지구 만들기 제도」는 초기 단계에서 발생하는 이해관계 문제를 감안하여 토지소유자 소수에서부터 시작할 수 있는 가이드라인을 작성, 지역주민과 토론을 통해 도시의 미래상을 공유하였다.

##### □ 인센티브 제도를 적극 활용하여 민간 부문이 가로환경 개선에 기여하도록 함

이를 바탕으로 도시계획 제반제도와 연계하여 법적 구속력을 지니는 가로변 재생방침으로 단계적으로 발전시킴과 동시에 용적률 할증, 일정기간 고정자산세 감면 등의 인센티브를 통해 사업자를 응모하여, 가이드라인에 근거한 도시 및 가로공간을 창출하고 있는 것을 알 수 있다.

##### □ 민간조직을 활용한 가로환경 유지·관리

최근 일본에서는 이러한 가로공간을 계획하여 조성하는 것에 그치는 것이 아니라 관리 및 활용방안을 검토하기 시작하였고, 이 또한 「세련된 가로공간 만들기 추진조례」에 근거한 「마치즈쿠리단체 등록제도」를 통해 민간조직을 공식화하여, 지속적으로 매력적인 가로공간이 될 수 있도록 유지·관리에 힘쓰고 있다.

## 4. 소결

### 1) 도시환경정비사업 : 차량 이동을 우선한 기반시설 정비와 건축물 대형화

차량이 주요 교통수단이 되기 전에 형성되어 점진적으로 변화해 온 주요 도시의 기성시가지는 도시로 인구가 집중되고 차량 이용이 늘어나면서 재개발 또는 재정비되었다. 서울시에서는 1960년대 중반부터 교통난을 해결하고 도시 이미지를 향상하기 위해 도로를 확폭하는 한편 기존 주거지를 철거하고 대규모 건축물로 대체하는 도심 재개발이 활발하게 이루어졌으며, 본 장에서 분석한 종로 일대가 그 대표적인 사례이다.

청진구역 사례에서 볼 수 있듯이 세가로와 소규모 필지로 이루어진 도시 구조는 직선 도로와 대규모 필지로 변화하고 대형 건축물이 들어섰다. 도로는 차량 이동을 우선하여 재편되고 보행로는 블록 내부, 특히 건축물 내부에 설치되었다. 대형 건축물이 들어서면서 가로 폭원 대비 건축물 높이가 약 7배에 이르는 등 가로공간의 규모도 변화했다.

최근 도시환경정비 방향이 기존 도시구조를 보존하면서 점진적인 변화를 유도하는 방향으로 바뀌면서 인사동이 위치한 공평구역에서는 보행자 중심으로 형성된 가로의 성격과 규모를 보존하는 정비 방식이 시도되고 있다.

### 2) 지구단위계획에 의한 정비 : 보차공존, 가로공간 계획 실현에 한계

기반시설 여건이 양호한 기성시가지의 일부 구역을 정비하고 환경을 개선하고자 하는 경우, 지구단위계획을 수립하여 건축물의 용도와 밀도, 형태와 규모를 지정한다. 기성시가지에 수립되는 지구단위계획에서는 보행자의 편의를 도모하기 위해 보행우선도로와 혼용도로 등 도로 성격을 규정하고 민간 대지 내에 공공보행통로를 지정한다. 또한 보행 공간을 확보하고 가로공간의 질을 높이기 위해 건축선을 지정하거나 공개공지와 조정 위치를 정한다.

그러나 강남역 일대의 가로환경 분석 결과, 지구단위계획에 따른 다양한 시도가 실효성을 거두지 못하고 있음을 확인하였다. 블록 내부에 보행자우선도로를 지정하였으나, 자동차 이용자들이 가로변 상점으로 접근하기 위해서는 해당 도로를 이용해야 하기 때문에 보행자 우선도로 대부분이 차량 이동과 주차 공간으로 이용된다. 민간 필지 내에 설치하도록 한 공공보행통로 또한 실현되지 않았다. 이면도로에 면한 필지에는 벽면한계선이

지정되어 있는데, 대부분의 건축물이 후퇴해서 지어지고 전면공간은 주차공간으로 활용하기 때문에 지구단위계획은 3차원의 가로공간을 구현하는데 기여하지 못하고 있다.

### 3) 지역 차원의 정책방향 변화와 민간 부문 유도 방안 필요

이제까지 노후 기성시까지 정비는 차량의 원활한 소통을 위해 기반시설을 정비하고 합필과 공동개발을 유도하여 밀도를 높이고 대형 건축물의 건축을 유도하는 방향으로 이루어져 왔다. 최근 도시에서 보행의 중요성이 강조되면서 사람 중심 가로를 조성하고자 하는 시도가 증가하고 있으나, 특정 가로를 보행자우선도로로 지정하거나 보도를 재포장하는 등 가로의 물리적 환경을 개선하는 것만으로는 여러 주체가 조화롭게 공존하는, 인간적인 규모의 가로를 만드는데 한계가 있다.

우선 국가 또는 지자체 차원에서 사람의 움직임과 활동을 차량보다 중요시하는 방향으로 정책 방향을 바꿀 필요가 있으며, 관련된 제도를 개편해야 한다. 일본 동경의 ‘세련된 가로공간 만들기 추진 조례’ 제정과 ‘블록 재편 마치즈쿠리 제도’ 신설은 지자체가 주도적으로 가로공간 만들기 정책 방향을 설정하고 제도와 사업을 추진한 대표적 사례이다.

기성시까지 정비에 있어서 어려운 점은 민간 부문의 개발이 일어나지 않으면 가로공간의 성격 또한 변화할 수 없다는 것이다. 정비사업을 추진할 때, 사람 중심의 쾌적한 가로환경을 만든다는 목표 하에 민간 부문이 가로환경을 형성하는데 적극적으로 기여할 수 있도록 유도하는 방안을 마련할 필요가 있다. 또한 공공에서는 가로와 건축물이 만나는 중간영역에 대한 가이드라인을 명확하게 제시하여야 할 것이다.

## 제4장 도시설계 사례 분석 2 : 신시가지 개발

1. 신시가지 개발 관련 제도
2. 국내 신시가지 개발 관련 사례
3. 해외 신시가지 개발 사례
4. 소결

### 1. 신시가지 개발 관련 법제도

#### □ 도시개발사업에 의한 신시가지 개발

도시개발사업은 주거·상업·산업·유통·정보통신·생태·문화·보건 및 복지 등의 단일 또는 복합 기능을 가지는 단지나 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업으로 도시계획법의 도시계획사업(시가지조성사업, 일단의 주택지조성사업, 일단의 공업용지조성사업)과 토지구획정리사업법을 통합한 개발사업이다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」상의 “도시계획사업”을 실현하는 가장 기본적인 수단이며, 최근의 도시패러다임 변화에 대응할 수 있는 가장 적합한 사업이다. 도시개발사업은 다양한 사업유형을 제공하여 주거·상업·업무·관광 등 단일형 사업으로 추진하거나 복합형으로 시행할 수 있다. 사업 가능지역은 도시계획시설사업부터 도심 내·외 등 국토의 모든 지역에 시행 가능하다. 또한 토지를 수용·환지·혼용 등 다양한 사업방식을 제공하고, 공공·민간·토지소유자·공동출자 법인 등 사업시행자 역시 다양하며, 중앙정부·지자체가 자체적으로 사업시행이 가능하다는 특징이 있다.

[표 4-1] 도시개발사업·택지개발사업·도시정비사업의 차이점

구 분	도시개발사업 (도시개발법)	택지개발사업 (택지개발촉진법)	도시정비사업 (도시및주거환경정비법)
사업목적	다양한 용도 및 기능의 단지나 시가지 조성	특별법의 지위로서 주택 공급을 목적으로 도시	주거지 정비가 목적 [재개발, 재건축 등]

구 분	도시개발사업 (도시개발법)	택지개발사업 (택지개발촉진법)	도시정비사업 (도시및주거환경정비법)
상위계획	도시기본계획	외곽의 신도시개발에 적용	정비기본계획
사업방식	수용, 환지, 혼용방식 중 선택	주택종합계획	관리처분
시 행	공공, 민간, 민관공동 등 다양한 사업시행 가능	공공사업자만 시행가능 (민간 공동시행 허용)	민간[조합]위주의 시행

출처: 국토교통부 홈페이지, 도시개발사업의 개요 참고

#### 「도시개발법」 관련 법령 제정 연혁

- 1962. 1.20 도시계획법을 제정하면서 최초의 계획적인 도시개발사업인 토지구획정리사업을 규정
- 1966. 8. 3 토지구획정리사업의 활성화를 위해 도시계획법에서 분리하여 토지구획정리사업법을 제정
- 1967. 3.14 도시계획법에서 토지구획정리사업 관련 규정 삭제
- 1971. 1.19 도시계획법 전면개정시 일단의 주택지조성사업과 도시개발예정구역 조성사업 도입
- 1991.12.12 도시계획법에 시가지조성사업을 도입
- 1999년 법 개정으로 기능이 저하된 도시개발예정구역조성사업이 폐지되었고, 도시계획법에 의한 개발사업은 일단의 주택지조성사업, 일단의 공업용지조성사업, 시가지조성사업의 3가지로 구성
- 2000. 1.28 원활한 도시개발사업을 위하여 토지구획정리사업법에 의한 환지방식과 매수(수용·사용)방식 및 이들의 혼용방식을 바탕으로 하는 도시개발법을 제정

#### □ 도시개발사업과 관련된 공간계획

「도시개발법」 상 도시개발계획의 내용은 광역도시계획·도시기본계획 내용과 부합되어야 한다고 규정되어 있으며, 그 목적은 계획적이고 체계적인 도시개발을 도모하고 쾌적한 도시환경을 조성과 공공복리 증진에 이바지하는데 있다. 도시개발사업은 도시관리계획과 상호 보완적 성격을 가지며, 특히 지구단위계획과 밀접하게 작동되는 사업으로 도시개발구역이 지정·고시된 경우 지구단위계획구역으로 결정고시가 되어 있는 것으로 해당되어 실시계획 수립 시 지구단위계획을 포함하여 작성·고시하여야 한다. 따라서 이와 관련된 내용은 앞서 지구단위계획수립지침에 공간계획 관련내용과 동일하게 적용을 받는다.

[표 4-2] 「도시개발법」의 공간계획 관련 주요내용

구 분	주 요 내 용	비 고
도시개발구역 지정	· 도시개발사업을 시행하는 경우 각 허가권자가 도시개발구역을 지정하도록 함	법제3조
도시개발사업의 시행자	· 민간조합, 순수민간법인, 또는 민관합동법인 등의 다양한 형태로 도시개발사업의 시행자가 될 수 있도록 함	법제11조
사업시행방식	· 도시개발사업의 성격에 따라 사업의 시행방식을 수용 또는 사용에 의한 방식, 환지방식 또는 양자 혼용방식으로 자유롭게 선택할 수 있도록 함	법제20조
도시개발사업의 촉진	· 도시개발구역으로 지정되면 국토의계획및이용에관한법에 의한 도시지역으로 변경되고, 실시계획인가를 받으면 도시관리계획의 결정이 있는 것으로 보며 30개 관련 법률에 의한 인·허가를 받은 것으로 의제되어 기	법제19조



구 분	주 요 내 용	비 고
	간단축 효과 도모	
지구단위계획 수립	· 도시개발구역이 지정되면 당해 구역은 국토의계획및이용에관한법상의 지구단위계획구역으로 지정된 것으로 보며, 도시개발실시계획에는 반드시 지구단위계획을 포함하도록하여 토지이용, 건축물의 용도 등에 대한 세부적인 계획을 수립하도록 의무화함	법제9조 및 법제17조

#### □ 신도시 개발사업 관련 법제도 및 계획

신도시 개발사업은 도시개발법에 의한 도시개발법 외 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업, 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률에 의한 복합도시(혁신도시), 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법에 의한 행정중심복합도시 등 국가적인 차원의 계획에 의하여 국책사업으로 추진하거나 정부가 특별한 정책적인 목표를 달성하기 위하여 추진하는 방식으로 시행된다. 신도시 개발사업의 지구지정 및 계획단계는 택지수급계획 수립을 통해 예정지구 및 시행자를 지정하고 주민공람공고를 통해 지구지정과 개발계획을 수립한다. 이후 실시계획 수립을 통해 각 지구별 지구단위계획 및 택지공급계획을 수립하고, 실시계획 승인과 동시에 지구단위계획이 결정된다.



[그림 4-1] 신도시개발 업무흐름도 출처: LH공사 홈페이지

신시가지 개발은 이러한 신도시 개발과 함께 계획되는 것이 일반적이며, 기존 도시 주변에 도시의 기능을 보완·상생해 나가도록 도시개발구역을 지정하여 주거·상업·문화·보건·복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 조성하여 개발하기도 하다. 이처럼 신도시 및 신시가지 개발과 관련하여서는 최근 택지개발촉진법이 폐지됨에 따라 도시개발법의 틀에 진행될 가능성이 크다. 각 개별법 상에 개발계획에 따른 업무지침·지구단위계획수립지침은 해당 도시의 기능 및 성격에 따라서 세부지침내용이 다를 수는 있으나 대부분 공간계획과 관련된 지침내용은 크게 인구수용계획·토지이용계획·교통처리계획·도로 등 기반시설의 설치 계획 등 유사한 내용으로 구성되어 있다.

도시개발업무지침 주요항목 중 인구수용계획은 관련 법률(제5조)과 지침 내용(제8장 제4절)에 따르면 생활권 설정·밀도계획·주택계획 등 주로 토지의 규모와 구획하는데 목적이 있으며, 토지이용계획은 안전성·건강성·편의성·쾌적성·경제성·환경성 및 역사성 등을 고려하도록 기본원칙으로 하여 토지이용용도별 면적, 입지배분, 가구·획지의 분할 등 토지의 용도와 도로 등에 구분된 가구·획지를 구분하도록 제시되어 있다. 교통처리계획은 전기, 상·하수도 계획, 교통영향평가 등 용도로 구분된 토지이용과 관련한 교통처리를 어떻게 할 것인가가 주요 계획 내용이며, 가로망계획은 ‘도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치에 관한 규칙’ 및 가로망수립지침에 따라 계획하고 보행과 관련하여 특수가로계획에 대한 지침을 제시하고 있다.

[표 4-3] 「도시개발법」 제5조 도시개발계획 관련 도시개발업무지침 주요내용

관련조항	가로 관련 주요항목	주요내용		가로·보행 관련 내용	
		주요사항	공간 관련		
<b>〈도시개발 계획〉</b>  제5조 개발계획의 내용관련  <b>도시개발 업무지침 주요내용</b>	6.인구수용계획	생활권 설정 밀도·주택계획	생활권과 주·보조간선도로에 구획	생활권 내 보행환경보호	
	7.토지이용계획	토지이용용도별 배분·면적·가구· 획지 분할	토지용도와 주·보조간선도로에 구획	지구단위계획 도시계획시설(도로)계획	
	8.교통처리계획	전기, 상·하수도 계획, 교통영향평가	차량동선·보행동선·주 차장 등 계획 특수가로계획*	가구별 보행동선, 보행자 전용도로 보행우선도로 보행자 데크 및 지하도로 보행연결체계 고려	
	11. 도로, 상하수 도 등 주요 기반 시설의 설치계획	기반시설설치계획(도로), 관련 계획과 연계	사용·형태별 및 규모·기능별 구분	보행자·자전 거도로 적극 고려	도로현황 도로밀도 도로·포장을

\* 사용(자동차·보행자·자전거)·형태(일반·고가·지하)별 및 규모(길이)·기능(주간선·국지)별 구분

#### □ 「행정중심복합도시 건설법」의 기본·개발계획 수립

「행정중심복합도시 건설법」은 광역도시계획부터 기본계획, 개발계획, 실시계획 등 도시계획부터 사업시행까지 단계별로 계획절차가 마련되어 있다. 개발계획의 내용 중 공간계획과 관련된 주요항목은 도시개발업무지침 내용과 유사하나 행정중심복합도시 지구단위계획 지침에는 용지계획, 가구 및 획지, 교통처리(보행), 건축계획, 특화계획, 경관계획, 공원녹지계획, 공공공간계획 등 다양한 분야에 대한 지침이 작성되어 있다. 특히 기존 다른 지구단위계획과 차별되는 도시문화계획·경관계획·공공공간계획 등 공간계획과 관련된 내용이 지침으로 제시되어 있다.

토지이용계획은 획지계획 시 도로와 건축물이 연결하는 부분이 연속적으로 형성될 수 있도록 함으로써 보행자의 이동편의를 높이는 것을 강조하였으며, 교통처리계획에서는 구체적으로 「보행 안전 및 편의증진에 관한 법률」에 따른 보행환경 조성을 목표로 계획할 것을 제시하였다. 건축계획과 관련해서 건축물 배치 및 건축선 지정, 건축물 형태 및 색채를 지정하여 가로의 연속성 및 통합이미지를 구현하고, 공개공지 및 대지내 공지의 접근성, 연속성을 확보하도록 하였다. 한편 생활권 성격을 잘 보여주는 특화지역의 설정, 특화계획 요소를 도입하여 건축계획, 경관계획, 공원·녹지계획, 공공공간계획 등을 통해 구체적인 개발방향을 제시하고, 가로벽 및 자전거 도로 계획에 대해 특화기준 제시되어 있으며, 생활권별로 차별화된 경관계획을 수립하기 위해 건축물의 미관, 색채, 옥외광고물, 야간경관 등의 기준을 제시하여 통합이미지 구축하도록 업무지침에 제시되어 있다.

〔표 4-4〕 「행정중심복합도시 건설법」 제20조 개발계획 관련 행정중심복합도시 업무지침 주요내용

관련조항	공간계획 관련 주요항목	주요내용		가로·보행 관련 내용
		주요사항	공간 관련	
<b>〈개발계획〉</b> 제20조 개발계획의 수립관련  <b>행정중심            복합도시            업무지침            주요내용</b>	1.인구수용계획	생활권 설정 밀도·주택계획	생활권과 주·보조간선도로에 구획	생활권 간 통행이 길어지지 않도록 계획
	2.토지이용계획	토지이용용도별 배분·면적·가구· 획지 분할	토지용도와 주·보조간선도로에 구획	도로와 건축물의 연속적 형성될 수 있도록 보행자 이동편의 높임
	5.교통처리계획	전기, 상·하수도 계획, 교통영향평가	차량동선·보행동선·주 차장 등 계획	보행활동이 활발한 곳에 차량출입 불허구간 계획 보행안전 및 편의증진에 관한 법령을 기반으로 보 행환경 조성
	6.도시문화계획	건축물관련계획 특화계획	배치·건축선·형태· 색채·공지 등	공동주택 보행활성화 필요한 경우 부대복리시설배치 등 가로의 연속성 확보를 위한 건축지정선 계획 보행도로 연결 등을 위해 필로티 구조 적용 보행자장애물 지양, 보행연속성 확보, 특화가로는 식재 허용 등
	7. 경관계획	용지별 건축물 특화·경관계획· 공원·공공공간 등	가로벽, 자전거도로 공원·공공공간 등	가로공간을 형성하기 위해 건축물 층수·저층부 형태· 건축선·입면치폐율·맞벽· 용도를 고려하여 계획 보행자전용도로를 중심 으로 자전거도로망 구축

## 2. 국내 신시가지 개발 관련 사례

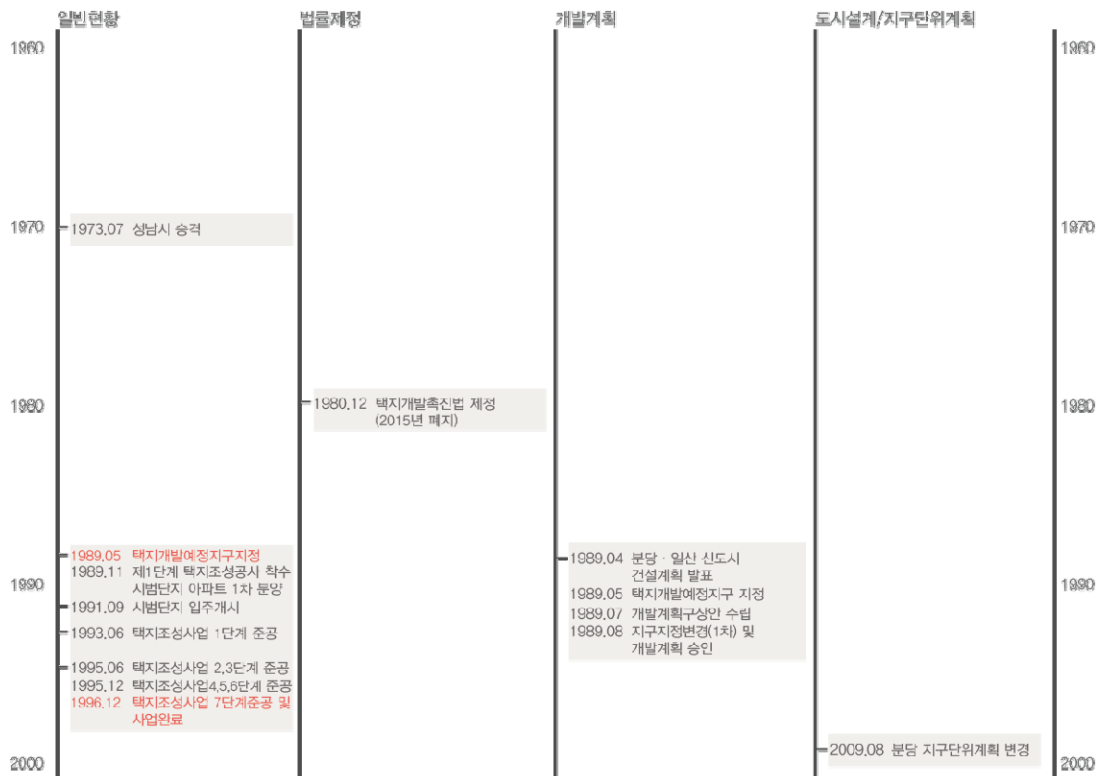
### 1) 분당신도시

#### ① 대상지 개요

##### □ 분당신도시 개발 연혁

1989년 4월 1기 신도시인 분당과 일산신도시 건설계획이 발표 되었으며, 「택지개발 촉진법」에 따라 1989년 5월 성남분당 택지개발예정지구로 지정되고 같은 해 9월 건설부 고시 제 491호에 의해 개발계획이 승인되었다.

1989년 11월 제 1단계 택지조성공사를 착수하였으며 1993년 6월에 준공되었다. 사업 시행은 총 7단계로 이루어져 1996년 12월 7단계 택지조성공사가 준공되면서 사업이 완료 되었고 이듬해 성남시에 이관되었다. 현재는 분당 제1종 지구단위계획이 수립되어 운영되고 있으며, 2009년에 재정비되었다.



[그림 4-2] 성남분당지구 택지개발사업 도시계획 연혁

## □ 성남분당지구 택지개발사업

일산, 평촌과 함께 조성된 1기 신도시인 분당신도시는 서울 도심에서 동남측으로 25km 떨어져 있으며 면적 19,639,219㎡ 규모의 부지에 인구 약 39만 명(97,580호)을 수용하기 위한 택지개발계획 및 실시계획과 지구단위계획을 수립하였다. 토지개발공사(現 한국토지주택공사)가 택지개발과 도시설계 등의 역할을 수행하는 시행자 역할을 수행하였다.

서울과 인접한 입지 특성에 따라 서울의 교통 및 주택난을 해소하고 신도시의 자체 기능을 통해 서울에 의존하지 않는 자족도시 목표로 기본방향으로 정하고 교육, 주거 등의 정주기반을 조성하는 것을 목적으로 하였다. 또한 수도권의 기능을 분담하기 위하여 주거수요 및 민간 및 공공단체 등의 업무기관 이전을 추진하였다<sup>48)</sup>.

신도시개발 이전의 성남분당지구는 자연 및 생산녹지 지역으로 개발제한구역으로 지정되어 농촌지역이었다. 이는 비도시화 지역을 개발하여 도시화한 1기 신도시들의 특징으로 수도권 도시공간 구조가 변화하기 시작했다<sup>49)</sup>. 분당신도시는 생활권 분할에 근거하여 도시공간을 구획하였다. 이는 지구전체를 대생활권으로 설정하고 분당선의 6개 지하철역 중심으로 생활권을 형성하였다. 또한 역세권 주변으로 중심상업지역을 조성하였고 특별계획구역의 쇼핑단지가 특화단지로 계획되었다<sup>50)</sup>.

[표 4-5] 성남분당지구 택지개발사업 개요

사업명		성남분당지구 택지개발사업
지구 지정		1989. 5
근거법		택지개발촉진법
수립계획	수립계획	성남 분당지구 택지개발계획 및 실시계획 (1989)
	면적	19,639,219 (㎡)
	인구	390,320인(97,580호)
지구단위계획	명칭	성남분당 지구단위계획
특화단지		6개 지구 및 쇼핑단지

48) 한국토지공사(1999), 「분당 신도시 개발사」, pp.35-36.

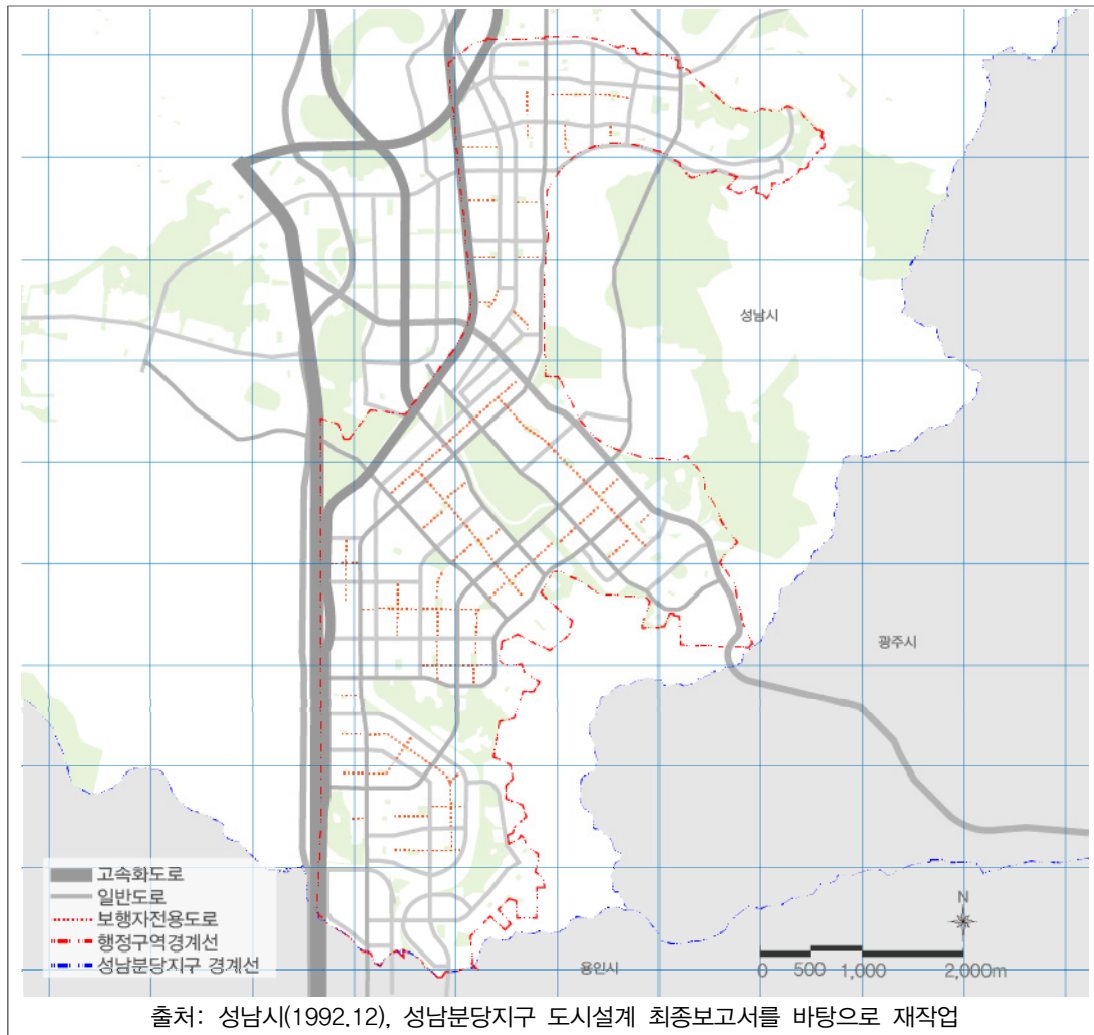
49) 오성훈·임동근(2014), 「지도로 보는 수도권신도시계획 50년 1961-2010」, 건축도시공간연구소, p.129.

50) 성남시(1992.12), 「성남분당지구 도시설계 최종보고서」, p.19.

## ② 계획 분석

[표 4-6] 성남분당 지구단위계획구역 차량 및 보행동선 계획

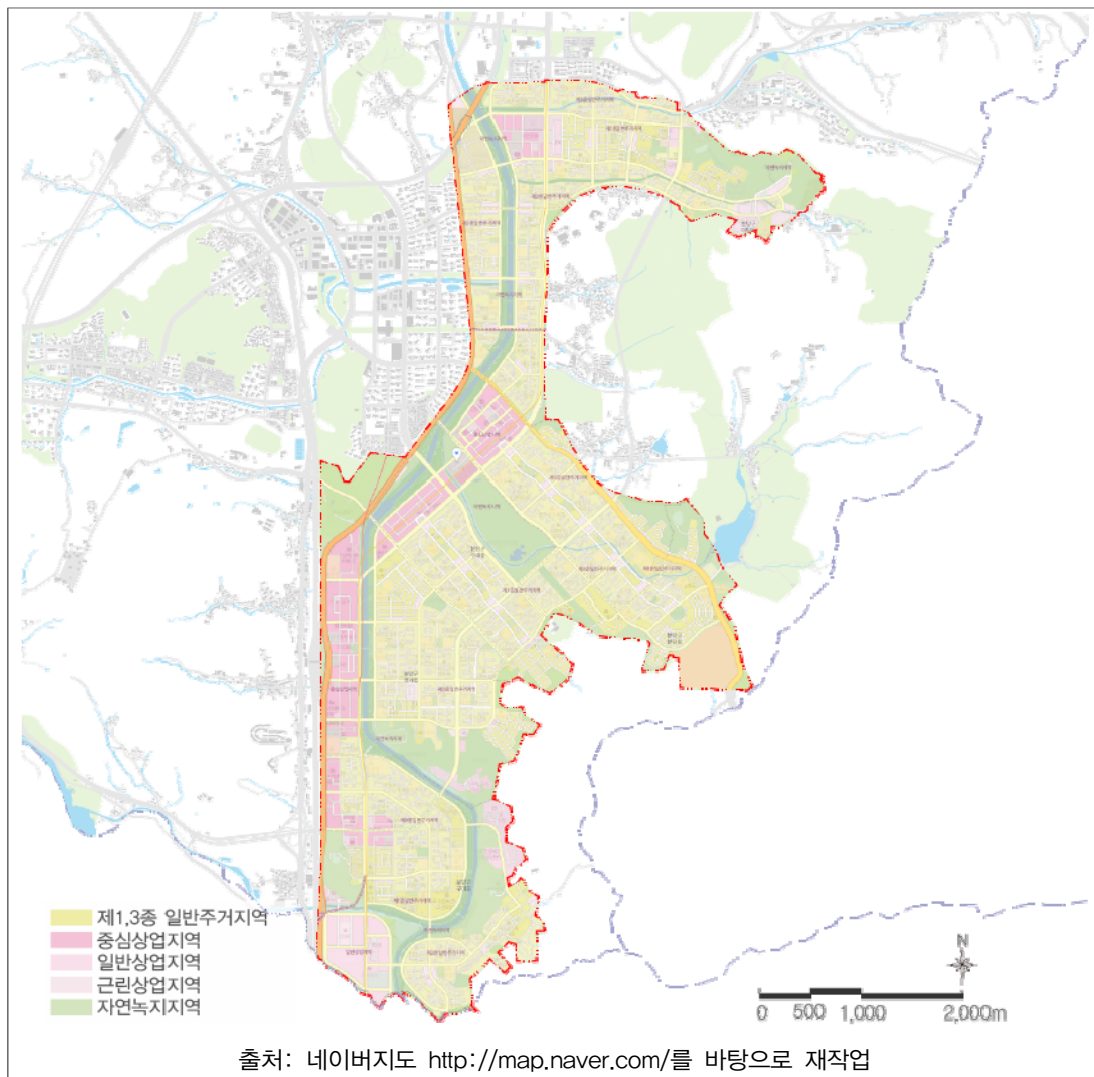
관점	질문	성남분당 지구단위계획
<b>이동</b>	도로계획의 지향점은 무엇이며, 어떻게 계획되었는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가로위계(도로유형과 폭원)</li> <li>· <b>차량 및 보행동선 계획</b>(주차계획 포함)</li> <li>· 가로공간구성(面的 공간 배분 현황)</li> </ul>
활동		
공간		



- 지구 서측으로는 경부고속도로와 분당수서간고속화도로가 위치하며 지구 내부는 격자형의 도로망 구조로 형성
- 또한 아파트 단지경계 및 중심상업지역에 보행자전용도로를 설치하여 연결된 보행축 조성

[표 4-7] 성남분당 지구단위계획구역 용도지역·지구 지정 현황

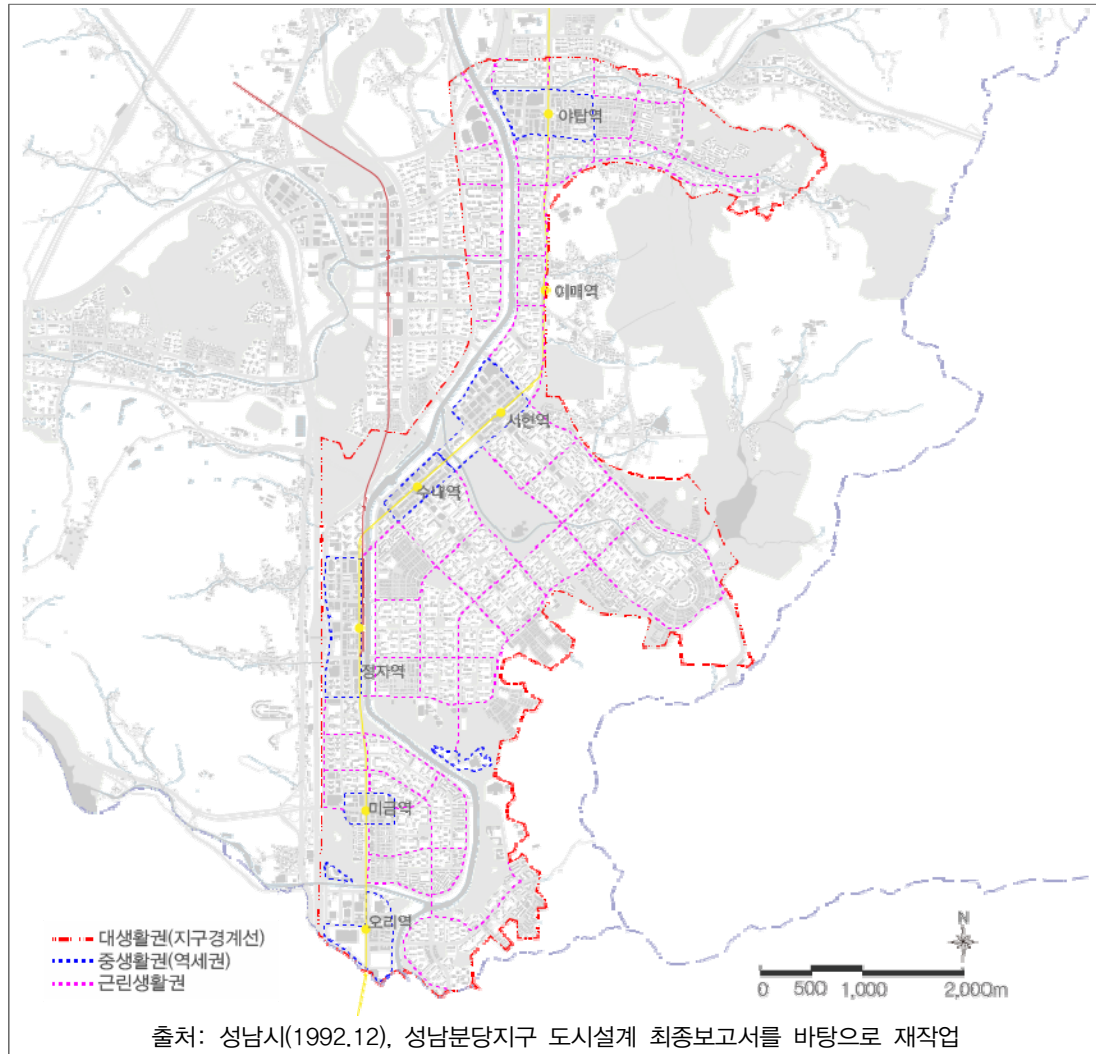
관점	질문	성남분당 지구단위계획
이동	어떤 가로변 활동을 유도하는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획 목표와 지향점</li> <li>· 용도지역, 용도지구 지정 현황</li> <li>· 건축물 주용도 계획상(예, 저층부 용도계획)</li> </ul>
활동		
공간		



- 역세권 주변으로 중심 또는 일반상업지역으로 지정
- 그 외의 대부분은 일반주거지역 및 주거지역 내 근린상업지역으로 지정됨

[표 4-8] 성남분당 지구단위계획구역 생활권 배분도

관점	질문	성남분당 지구단위계획
이동	어디까지, 어떻게 계획하는가? (공공계획의 범위)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획 목표와 지향점</li> <li>· 블록 규모와 획지계획(대지 규모)</li> <li>· 가로공간 관련 지침, 계획 대상과 내용</li> <li>· 건축물 규모와 형태계획</li> </ul>
활동		
공간		



- 성남분당 도시설계에서는 대생활권-중생활권-근린생활권을 구분함
- 대생활권은 분당지구를 의미하며 중생활권은 분당선의 지하철 역주변의 역세권 6개의 상업지구를 조성
- 근린생활권은 보조간선도로로 형성된 주거 블록으로 소공원, 학교 등의 시설들을 포함함



#### □ 지하철역을 중심으로 6개 생활권 구분 및 상업지구 형성

성남분당지구는 지하철역을 중심으로 6개 생활권으로 구분되어 있으며, 6개 생활권은 야탑지구, 서현지구, 수내지구, 정자지구, 분당지구, 죽전지구 및 쇼핑단지 특별계획구역이다.

[표 4-9] 성남분당지구 생활권별 용지 배분 현황

구분	상업용지(천㎡)	업무용지(천㎡)	근린상업용지(천㎡)
야탑지구	66	72	99
서현지구	68	60	57
수내지구	55	69	34
정자지구	110	322	33
분당지구	57	60	4
죽전지구	14	238	37
쇼핑단지	124	—	—
	494	821	264

출처: 성남시(1992.12), 성남분당지구 도시설계 최종보고서I.p.19.

#### □ 상업지구 블록별 높이규제

성남분당지구 도시설계에서는 상업지구 블록별 높이규제를 아래와 같이 적용하였다.

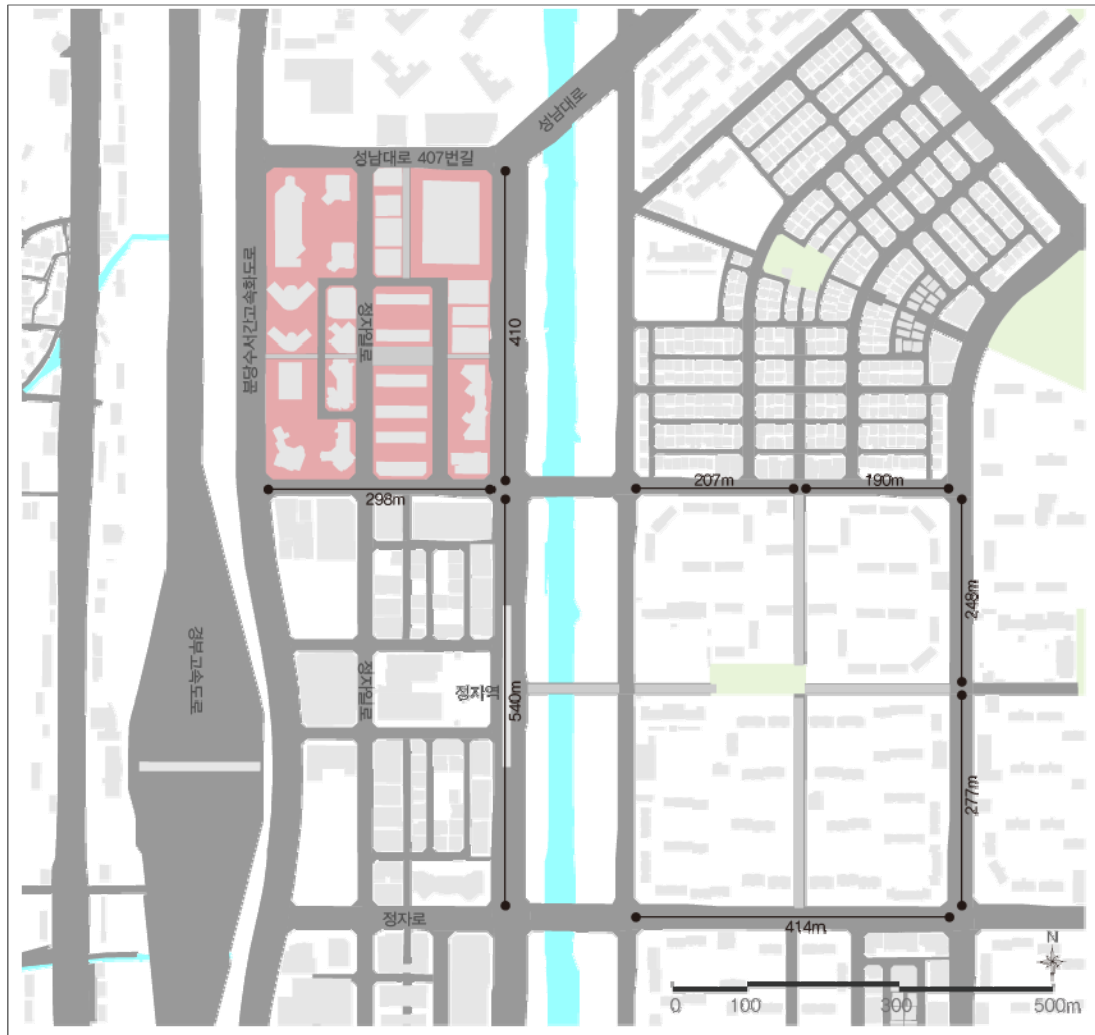
[표 4-10] 성남분당지구 상업지구 블록별 높이규제 현황

구분	최고층수	최저층수	비고
보행자도로변	5	3	- 인근감부여 - 소규모상점 유도
	8	5	- 일부 중형필지
폭 30m이상 도로변	8	5	- 도로의 상징성 및 중심성 강조 - 미관고려
	10	6	- 일부 중대형 필지
주요 결절점	—	15	- 민자역사
	—	8	- 가각
주요 결절점 주변	5	—	- 지표물부각을 위한 저층화
주거지 주변	5	—	- 주거의 사생활보호

출처: 성남시(1992.12), 성남분당지구 도시설계 최종보고서I.p.46.

[표 4-11] 성남분당 지구단위계획구역 정자동 일대 블록 규모

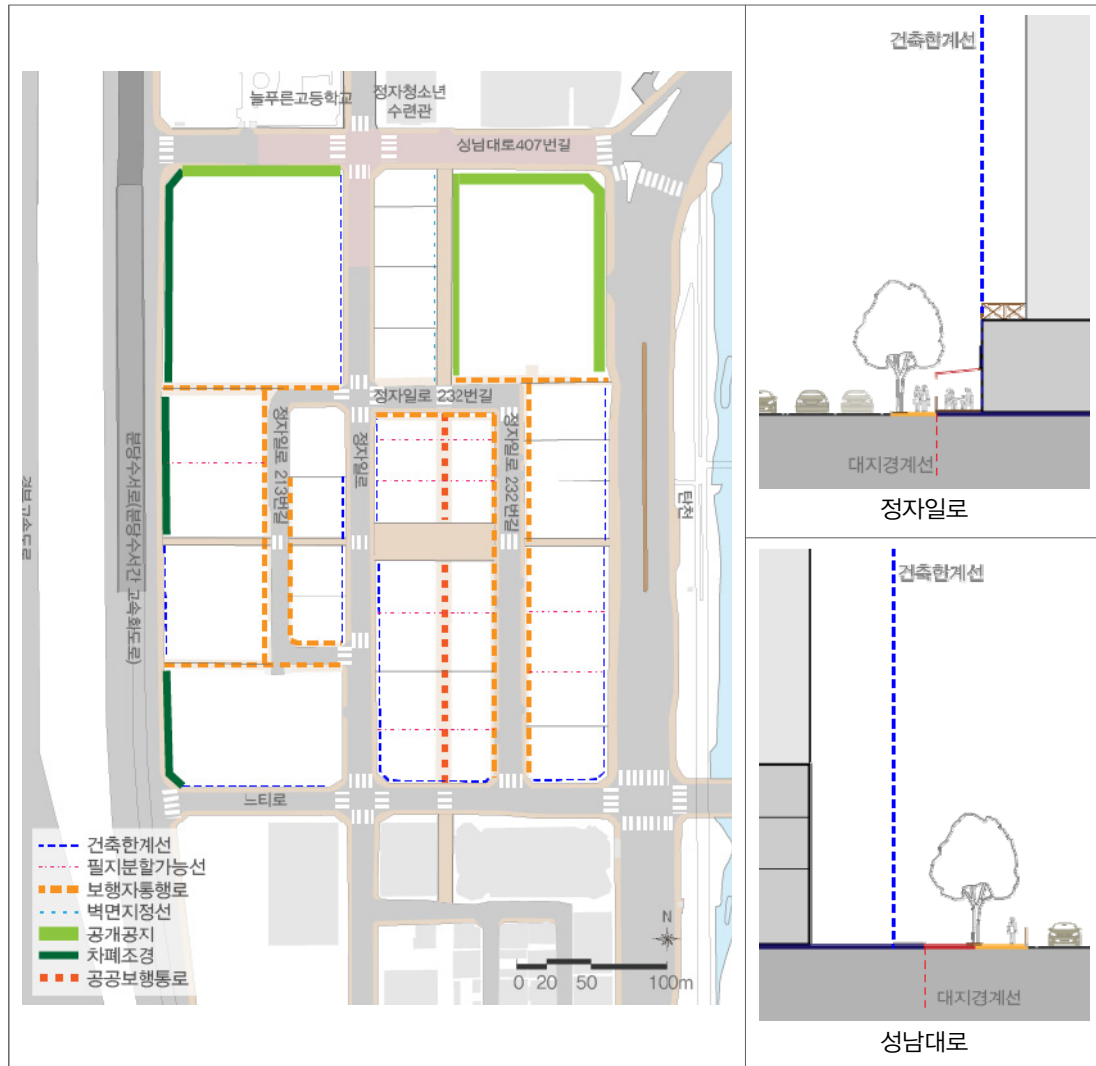
관점	질문	성남분당 지구단위계획
이동	어디까지, 어떻게 계획하는가? (공공계획의 범위)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획 목표와 지향점</li> <li>· <b>블록 규모와 획지계획(대지 규모)</b></li> <li>· 가로공간 관련 지침, 계획 대상과 내용</li> <li>· 건축물 규모와 형태계획</li> </ul>
활동		
공간		



- 정자지구의 정자카페거리 블록은 양측 간선도로와 남북측 집산도로로 형성되어 가로 410m, 세로 286m의 규모임
- 또한 하천과 집산도로 형성된 근린생활권의 블록은 가로 414m, 세로 540m의 규모로 보행자 전용도로로 4분할됨

[표 4-12] 성남분당 지구단위계획 결정도

관점	질문	성남분당 지구단위계획
이동	어디까지, 어떻게 계획하는가? (공공계획의 범위)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획 목표와 지향점</li> <li>· 블록 규모와 획지계획(대지 규모)</li> <li>· 가로공간 관련 지침, 계획 대상과 내용</li> <li>· 건축물 규모와 형태계획</li> </ul>
활동		
공간		

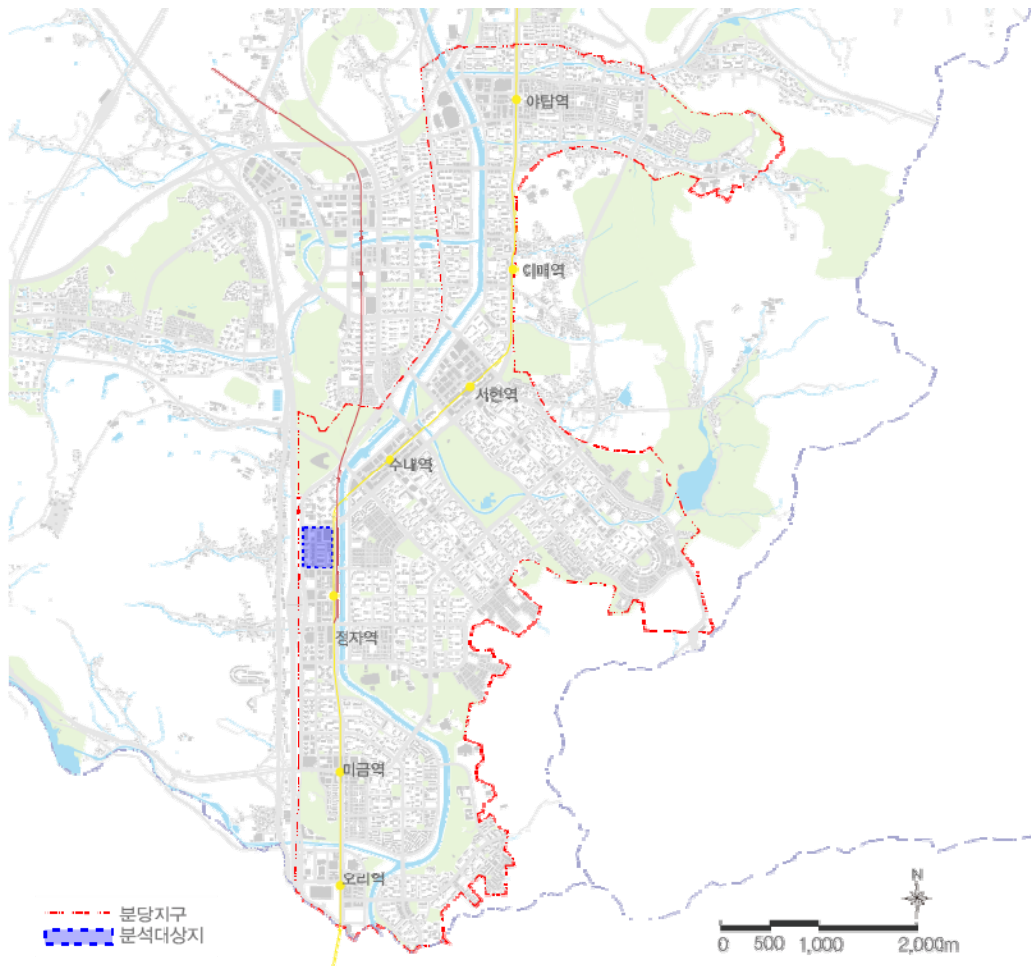


- 건축한계선, 보행자통행로, 공공보행통로, 공개공지 등으로 보행공간 형성
- 건축한계선 안쪽에 발생하는 전면공지는 보행로, 테라스설치 등으로 활용되고 있음

### ③ 가로현황분석

#### □ 분석대상지 개요

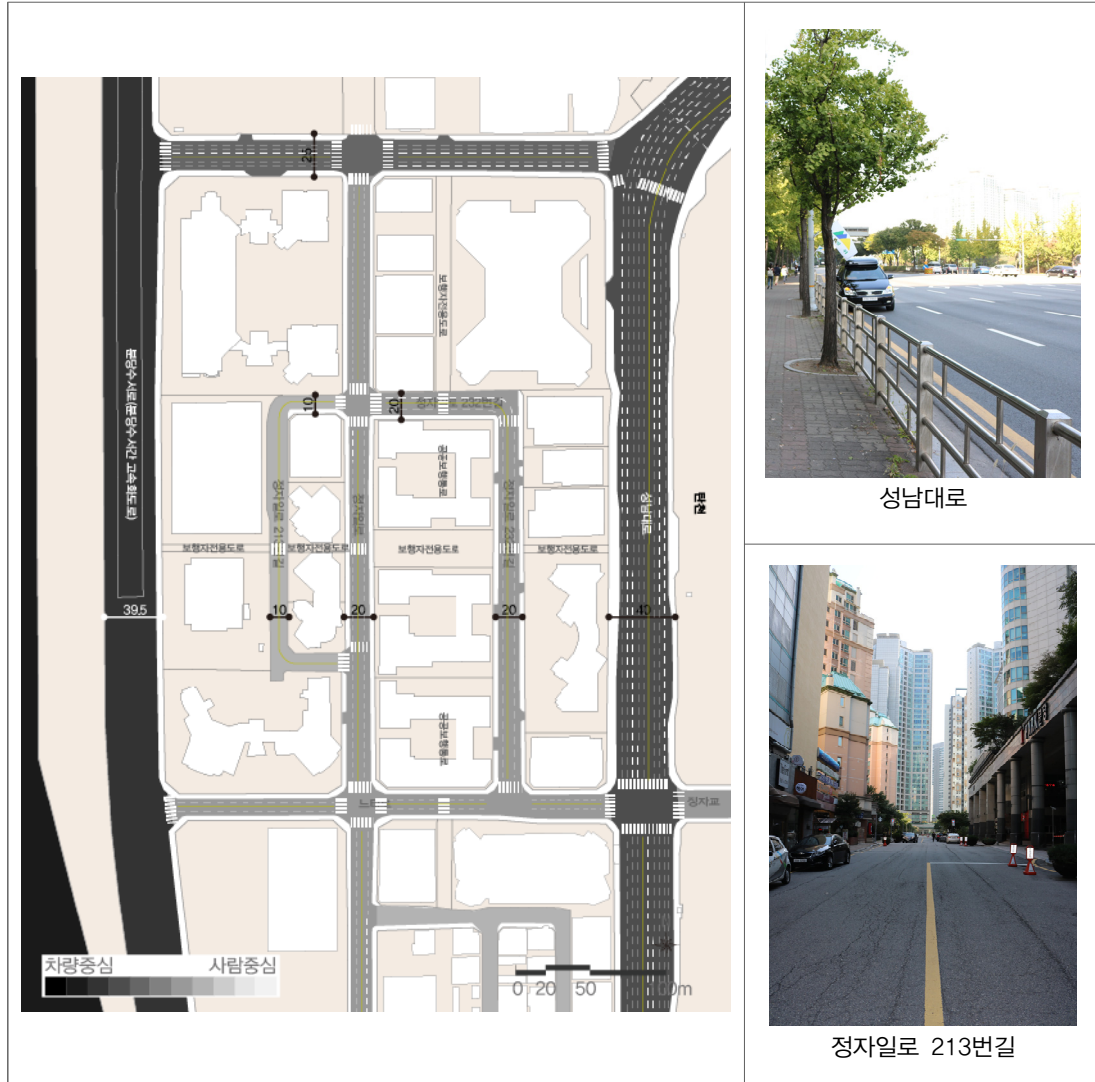
분당 7개 쇼핑지구 중 하나인 정자지구에 위치한 정자동카페거리는 상점 전면 테라스를 설치하여 영업장으로 활용하면서 특색 있는 가로환경이 조성되었다. 정자지구에는 대형 고층개발로 대형 블록이 조성되었지만 대지 사이의 보행자전용도로와 이를 연결하는 공공보행통로를 설치하여 보행공간을 확보하고 이면도로 변의 소규모 상점과 테라스들로 인해 고층 건축물이 인식되지 않는 가로환경이 조성되었다. 대형으로 개발된 부지의 가로 조성과 보행공간 중심의 가로활성화에 대한 분석을 위해 분석 대상지로 선정하였다.



[그림 4-3] 성남분당 지구단위계획구역 가로분석 대상지

[표 4-13] 성남분당 지구단위계획구역 정자동카페거리 가로 위계와 폭원

관점	질문	정자동카페거리
이동	자동차와 사람 공간 배분 현황은 어떠한가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가로위계</li> <li>· 자동차와 사람을 위한 공간 배분 현황(주차 현황 포함)</li> <li>· 차량 및 보행동선 현황</li> </ul>
활동		
공간		



· 대상지 양측이 고속화도로 등의 차량중심의 가로가 있는 반면에 이면도로는 비교적 규모가 작고 인도설치, 보행자전용도로, 공공보행통로 등 사람 중심 가로가 조성됨

[표 4-14] 성남분당 지구단위계획구역 정자동카페거리 차량 및 보행동선 현황

관점	질문	정자동카페거리
이동	자동차와 사람 공간 배분 현황은 어떠한가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가로위계</li> <li>· 자동차와 사람을 위한 공간 배분 현황(주차 현황 포함)</li> <li>· 차량 및 보행동선 현황</li> </ul>
활동		
공간		



- 대로로 둘러싸여 만들어진 슈퍼블록 내부에 이면도로로 작은 단위의 블록이 형성됨
- 블록내의 필지들은 업무 또는 주상복합 형태의 공동주택단지(대지)로 조성되었으며 이 단지 사이에 보행자전용도로를 설치함
- 블록 내 모든 도로에 인도가 설치되어 있고 보행동선이 연결되어 있어 보차공간 구분이 명확



[표 4-15] 성남분당 지구단위계획구역 정자동카페거리 차량 및 보행 접근로 현황

관점	질문	정자동카페거리
이동	자동차와 사람 공간 배분 현황은 어떠한가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가로위계</li> <li>· 자동차와 사람을 위한 공간 배분 현황(주차 현황 포함)</li> <li>· 차량 및 보행동선 현황</li> </ul>
활동		
공간		



- 인도와 보행자전용도로로 보차공간을 명확하게 구분하여 차량과 보행자 동선의 중첩이 나타나지 않음
- 중앙의 카페골목과 보행자전용도로를 통해 자유로운 보행이 보장되며 이 도로를 중심으로 상업가도가 구성되어 있음

[표 4-16] 성남분당 지구단위계획구역 정자동카페거리 저층부 용도 현황

관점	질문	정자동카페거리
이동 활동 공간	실제로 어떤 용도가 입지하며, 어떤 활동이 일어나는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 저층부 실제 용도 현황</li> <li>· 건축물 입면 유형</li> <li>· 건축물 전면공간 성격</li> <li>· 입구수와 위치</li> </ul>

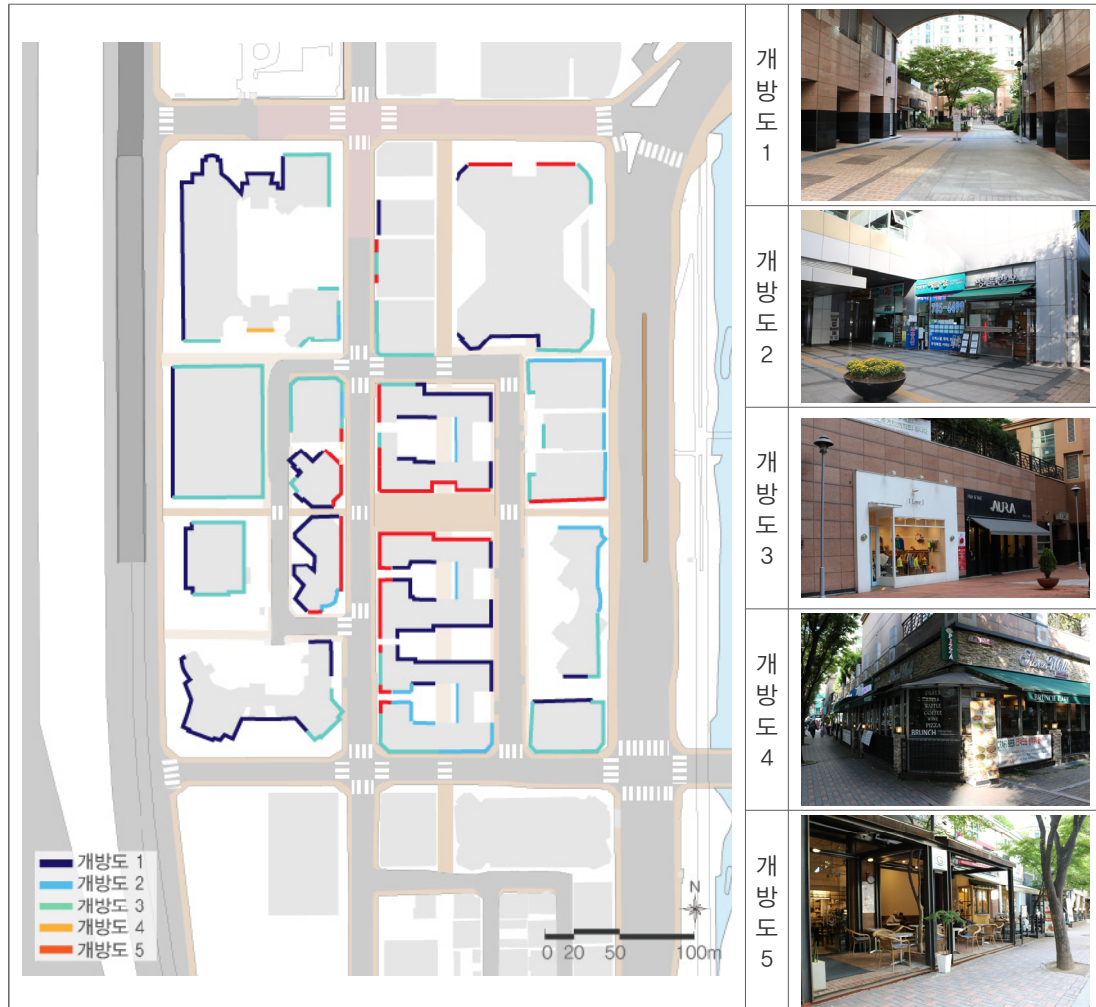


- 정자동 카페골목은 카페 및 레스토랑 위주의 식음과 판매 업종이 혼합되어 나타남
- 보행자전용도로 변으로는 식음 시설이 주를 이룸
- 이면도로에는 비교적 작은 규모의 상점들이 있으며 대로변(서측)으로는 큰 규모의 상점이 있음



[표 4-17] 성남분당 지구단위계획구역 정자동카페거리 건축물 입면 유형

관점	질문	정자동카페거리
이동 활동 공간	실제로 어떤 용도가 입지하며, 어떤 활동이 일어나는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 저층부 실제 용도 현황</li> <li>· 건축물 입면 유형</li> <li>· 건축물 전면공간 성격</li> <li>· 입구수와 위치</li> </ul>



- 정자동 카페골목 일대에는 일반 쇼윈도 형태의 입면에 테라스가 설치되었거나 개폐식의 유리벽(창)이 설치된 입면이 주를 이룸
- 정자동 카페골목 길과 보행자전용도로변으로는 대부분의 점포에 테라스가 설치되어 있어 가로와 직접적인 연결성을 가짐


[표 4-18] 성남분당 지구단위계획구역 정자동카페거리 건축물 전면공지 성격

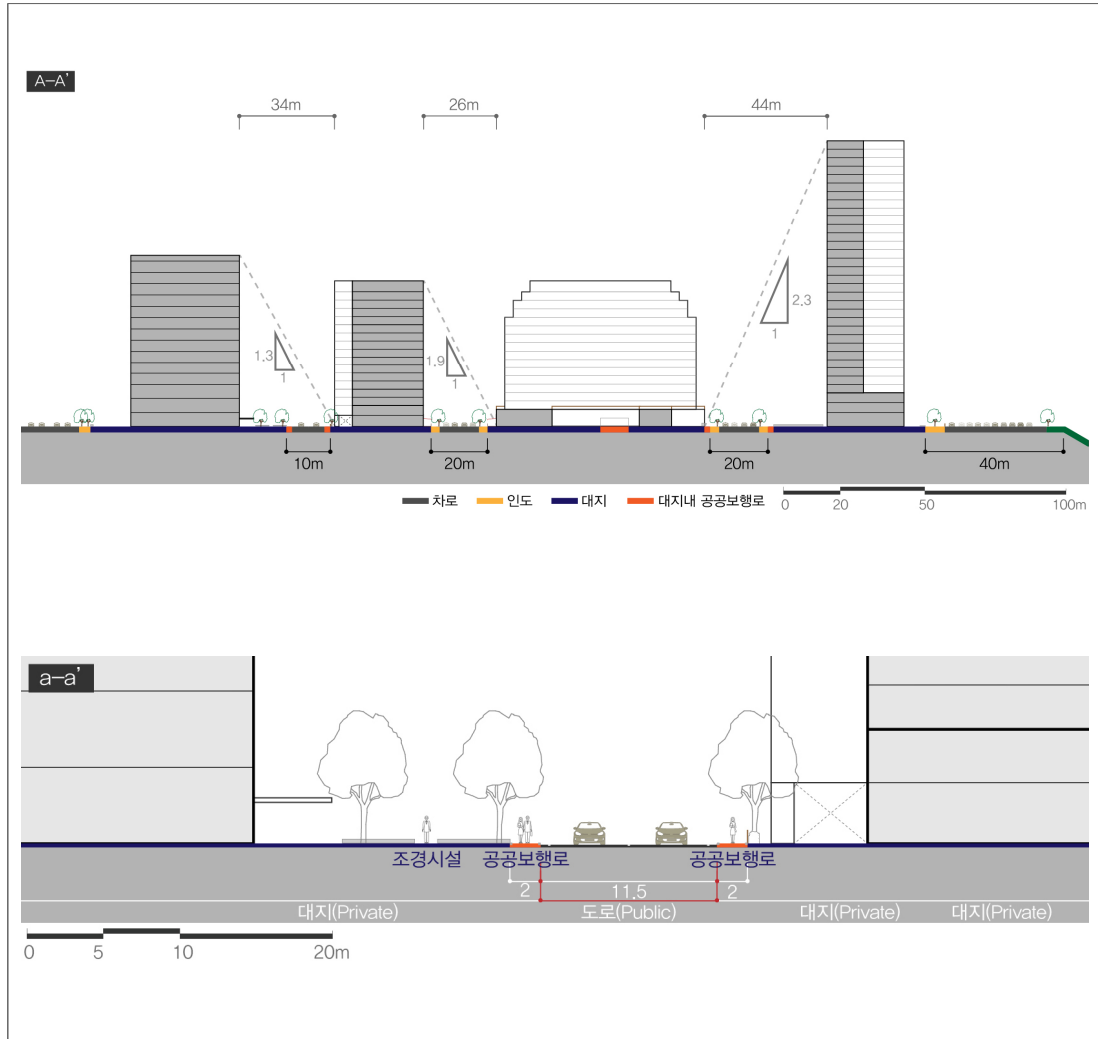
관점	질문	정자동카페거리
이동 활동 공간	실제로 어떤 용도가 입지하며, 어떤 활동이 일어나는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 저층부 실제 용도 현황</li> <li>· 건축물 입면 유형</li> <li>· <b>건축물 전면공간 성격</b></li> <li>· 입구수와 위치</li> </ul>



- 대상지의 전면공간은 테라스설치, 아케이드 공간, 대지경계부 화단 등의 식재 또는 조경시설을 설치한 유형으로 구분할 수 있음
- 테라스와 아케이드의 경우 영업장으로 확장되어 활용되고 있음
- 조경시설은 대지경계선을 명확히 하고 인도와 같은 공공공간과 민간영역 간의 간격을 넓히는 역할을 함


[표 4-19] 성남분당 지구단위계획구역 정자동카페거리 가로공간 구성 1

관점	질문	정자동카페거리	
이동	인간적이고 쾌적한 가로공간이 만들어졌는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가로폭원(건물~건물), 가로 폭원/건축물 높이 비율</li> <li>· 대지 규모(합필 현행 포함)</li> <li>· 저층부 입면 길이</li> </ul>	
활동			
공간			



· 정자카페골목이 위치한 블록은 고층의 주상복합단지로 조성

[표 4-20] 성남분당 지구단위계획구역 정자동카페거리 가로공간 구성 2

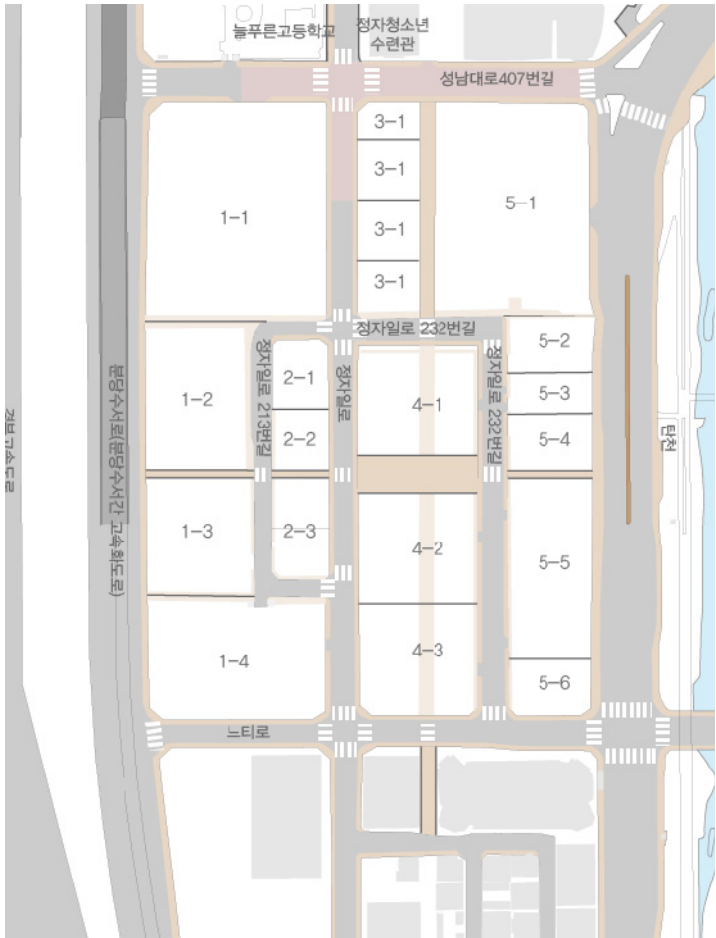
관점	질문	정자동카페거리	
이동	인간적이고 쾌적한 가로공간이 만들어졌는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가로폭원(건물~건물), 가로 폭원/건축물 높이 비율</li> <li>· 대지 규모(합필 현황 포함)</li> <li>· 저층부 입면 길이</li> </ul>	
활동			
공간			



- 분석대상지 내 이면도로의 차로 폭원은 다양하지 않지만 공개공지 등으로 인해 다양한 가로 유형이 보임
- 카페골목의 경우 전면공지 부분에 테라스가 설치되어 있음
- 그 외 가로는 건축물 사이의 거리가 멀고 비어있는 공간이 넓지만 조경시설로 인해 접근 제한이 되어있음

[표 4-21] 성남분당 지구단위계획구역 정자동카페거리 대지 규모

관점	질문	정자동카페거리
이동	인간적이고 쾌적한 가로공간이 만들어졌는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가로폭원(건물~건물), 가로폭원/건축물 높이 비율</li> <li>· 대지 규모(합필 현황 포함)</li> </ul>
활동		
공간		

		39,767	
		1	17,430
1	2	7,062	
	3	5,682	
	4	9,593	
	6,304		
2	1	1,839	
	2	1,693	
	3	2,772	
3	5,806		
	1	1,001	
	2	1601.8	
	3	1,602	
4	4	1,601	
	18,330		
	1	6,340	
	2	6,018	
	3	5,972	
5	30,173		
	1	15,638	
	2	2,044	
	3	1,498	
	4	1,996	
	5	6,957	
	6	2,040	

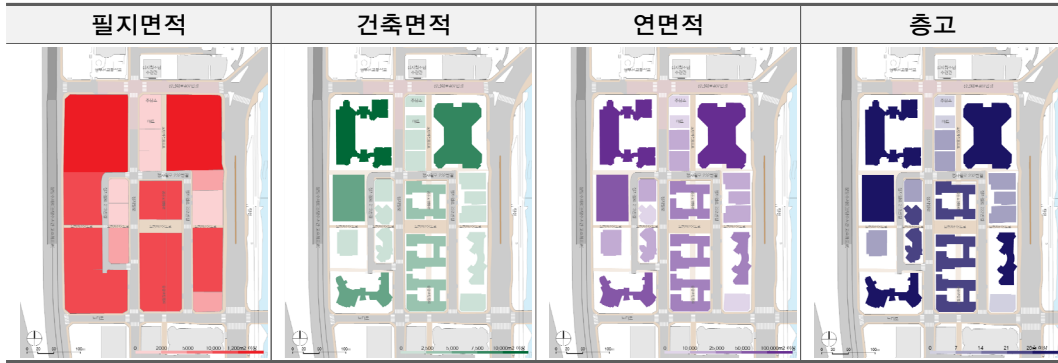
· 블록의 총면적은 100,380m<sup>2</sup> 평균 대지 면적은 5,019 m<sup>2</sup> 임

## □ 정자카페골목 규모비교

- 대로변 큰 규모의 대지와 고층 주거시설

성남대로와 분당수서로 등 대로에 면해 있는 대지는 타 대지들에 비하여 상대적으로 큰 규모이다. 이들 대지에는 높이가 30층 이상인 고층 주거시설이 들어서 있다.

[표 4-22] 정자동카페거리 일대 면적 및 층고 비교



- 대규모 대지 및 건축면적

대지의 평균면적은 5,019m<sup>2</sup>이며, 평균 건축면적은 3,883m<sup>2</sup>이다. 건물 저층부 평균 입면 길이는 52m이지만 상가 평균 너비는 14m이다. 저층부를 작은 공간으로 분절하여 많은 상점이 입주해 있다.

[표 4-23] 정자동카페거리 일대 가로별 규모 비교

구분			평균 필지 넓이	평균 건축 넓이	평균 입면 길이	면접한 필지수		입구수		비고 (연장m)
						총개	100m당 필지수	총개	100m당 입구수	
1	성남대로	서	5,029	2,728	46	6	0.014	24	0.055	433
2	분당수서로	동	9,942	9,736	73	4	0.009	0	0.000	440
3	정자일로	동	3,448	1,906	61	12	0.028	72	0.166	434
		서	6,665	7,176	51					
4	정자일로232번길	동	4,539	2,521	59	10	0.027	22	0.060	367
		서	6,110	3,055	42					
5	정자일로213번길	동	2,101	1,311	45	7	0.030	30	0.128	234
		서	9,942	9,736	43					
6	성남대로407번길	남	11,356	11,294	49	3	0.008	8	0.023	353
7	느티로	북	5,868	3,883	55	3	0.009	11	0.033	332

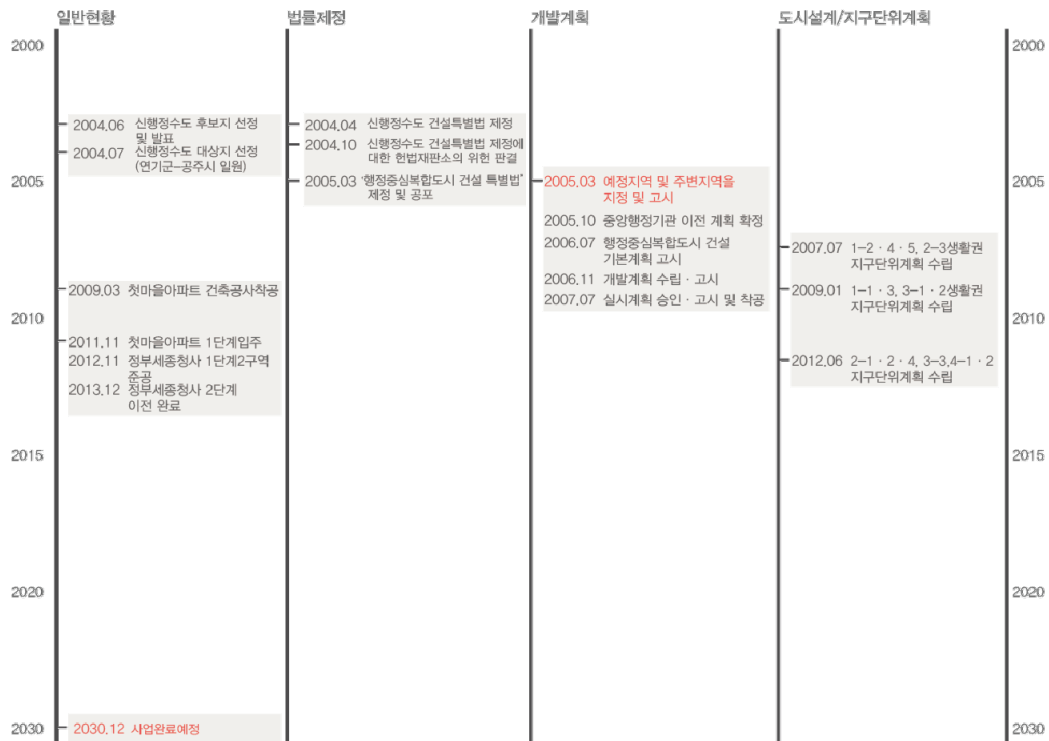
## 2) 행정중심복합도시 1-4 생활권

### ① 대상지 개요

#### □ 행정중심복합도시 및 1-4생활권 개발 연혁

2005년 행정중심복합도시 지구로 지정되었으며 2005년 10월 중앙행정기관 등의 이전계획을 고시하고 2006년 1월 행정중심복합도시건설청이 개청하였다. 2005년 5~11월 행정중심복합도시 도시개념 국제공모를 실시하였으며 당선작의 개념을 반영하여 2006년 7월 행정중심복합도시 건설기본계획을 수립하여 확정하였다. 2007년 7월 1-2·4·5, 2-3생활권 지구단위계획이 수립되었고 조성공사가 진행 중이다.

2007년 7월 행정중심복합도시 건설 기공식을 시작으로 2008년 12월 정부청사 건축공사 착공과 2009년 3월 첫마을 아파트 건축공사가 착공되었고 2011년 12월 첫마을 아파트 입주가 시작되었으며 2013년 12월 정부세종청사 이전이 완료되었다. 2012년 7월 세종특별자치시가 출범하였다.



[그림 4-4] 행정중심복합도시 개발 연혁

## □ 행정중심복합도시 및 1-4생활권 개요

행정중심복합도시는 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」에 따라 조성되었으며, 이를 위해 면적 72,908,221㎡의 부지에 약 50만 명(315인/ha)을 수용하기 위한 건설기본계획, 개발계획 및 실시계획, 광역도시계획이 수립되었다. 개발계획에서는 환상형의 도로축을 중심으로 구성된 도시공간에 중앙행정, 문화·국제교류, 도시행정, 대학·연구, 의료·복지, 첨단지식기반과 같은 도시기능시설들을 분산 배치하고 대중교통축을 통해 시설 간 연결하는 6개의 지역생활권을 구성하였으며, 이를 2~4개의 기초생활권으로 분할하여 총 23개의 생활권계획이 수립되었다<sup>51)</sup>.

생활권의 공간규모는 보행과 자전거 이동범위<sup>52)</sup>를 고려하여 반경 약 500~1000m 이내로 구성되었으며, 각 기초생활권은 인구 2~3만인 규모로 설정되었다. 1-4생활권과 1-2생활권 계획은 연계하여 수립되었으며 면적 2,034,087㎡의 부지에 약 2만 5천 명을 수용할 수 있도록 계획되었다. 대중교통중심도로변을 중심으로 한 도심형생활권 조성을 목표로 행정중심복합도시의 통합이미지인 가로벽 조성 구간을 적용하고 이면부의 상업 및 공공시설까지 가로벽 구간을 확장하였다. 대중교통중심도로는 중심미관지구로, 방축천변은 수변경관지구로 지정하였다<sup>53)</sup>.

[표 4-24] 행정중심복합도시 및 1-4생활권 개요

사업명		행정중심복합도시 건설사업
지구 지정		2005.05
근거법		신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법
수립계획	수립계획	행정중심복합도시 건설기본계획 (2006.07)
		행정중심복합도시 개발계획 및 실시계획 (2006.11)
		행정중심복합도시 광역도시계획 (2007.06)
	면적	72,908,221 (㎡)
지구단위 계획	인구	500,000인(315인/ha)
	명칭	생활권별 지구단위계획
	구역	1-4 생활권
	면적	2,034,087
특화구역		25,582
		중심미관지구 및 방축천변의 수변경관지구 상징보행축(중심보행가로)

51) 행정중심복합도시건설청, 행정중심복합도시건설 개발계획 변경, 2010.07 p.54.

52) 행정중심복합도시건설청, 행정중심복합도시건설 개발계획 변경, 2010.07 p.55.

53) 행정중심복합도시건설청(2007), 한국토지공사, 1-4생활권 지구단위계획 설명서, p.17.



## ② 계획 분석

[표 4-25] 행정중심복합도시 도로망계획

관점	질문	행정중심복합도시 개발계획	지구단위계획
<b>이동</b>	도로계획의 지향점은 무엇이며, 어떻게 계획되었는가?	· 가로위계(도로유형과 폭원) · 차량 및 보행동선 계획 (주차계획 포함)	· 가로공간구성 (面的 공간 배분 현황) · 차량 및 보행동선 계획
활동			
공간			



· 타원형의 순환도로축을 중심으로 격자형 도시구조 형성

[표 4-26] 행정중심복합도시 생활권 계획도

관점	질문	행정중심복합도시 개발계획	지구단위계획
<b>이동</b>	도로계획의 지향점은 무엇이며, 어떻게 계획되었는가?	· 가로위계(도로유형과 폭원) · 차량 및 보행동선 계획 (주차계획 포함)	· 가로공간구성 (面的 공간 배분 현황) · 차량 및 보행동선 계획
활동			
공간			



· 생활권계획을 통한 보행가능 도시공간 실현을 위해 보행과 자전거로 이동이 가능한 반경 약 500~100m 이내로 생활권 분할

[표 4-27] 행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획구역 가로 위계

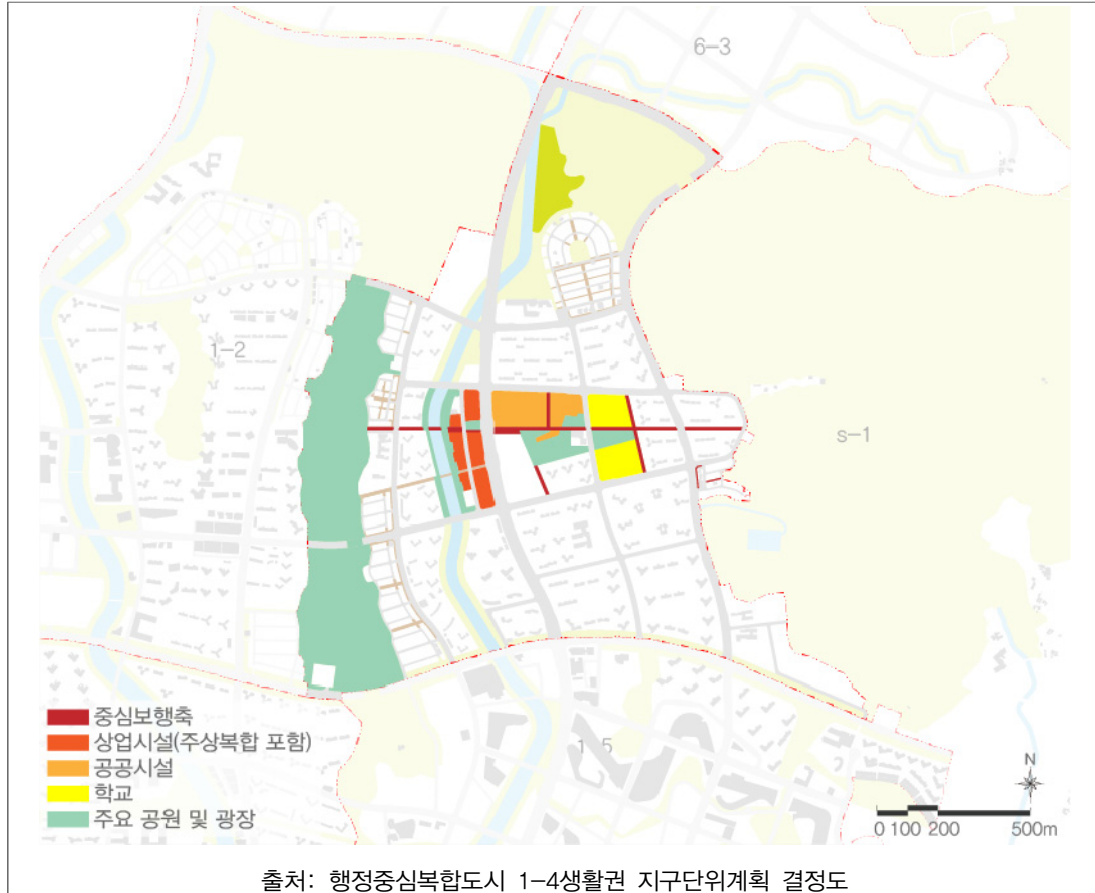
관점	질문	행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획
이동	도로계획의 지향점은 무엇이며, 어떻게 계획되었는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가로위계(도로유형과 폭원)</li> <li>· 차량 및 보행동선 계획(주차계획 포함)</li> <li>· 가로공간 구성</li> </ul>
활동		
공간		



- 보행자전용도로가 지구의 동서축을 횡단
- BRT선이 통과하는 대중교통중심도로 및 보행자전용도로변을 가로활성화구간으로 지정
- 가로활성화 기법으로는 가로벽구간 및 부대복리시설 집적구간을 적용
- 가로벽을 중심으로 보행활동을 대중교통중심도로 이면까지 유도

[표 4-28] 행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획구역 중심보행축

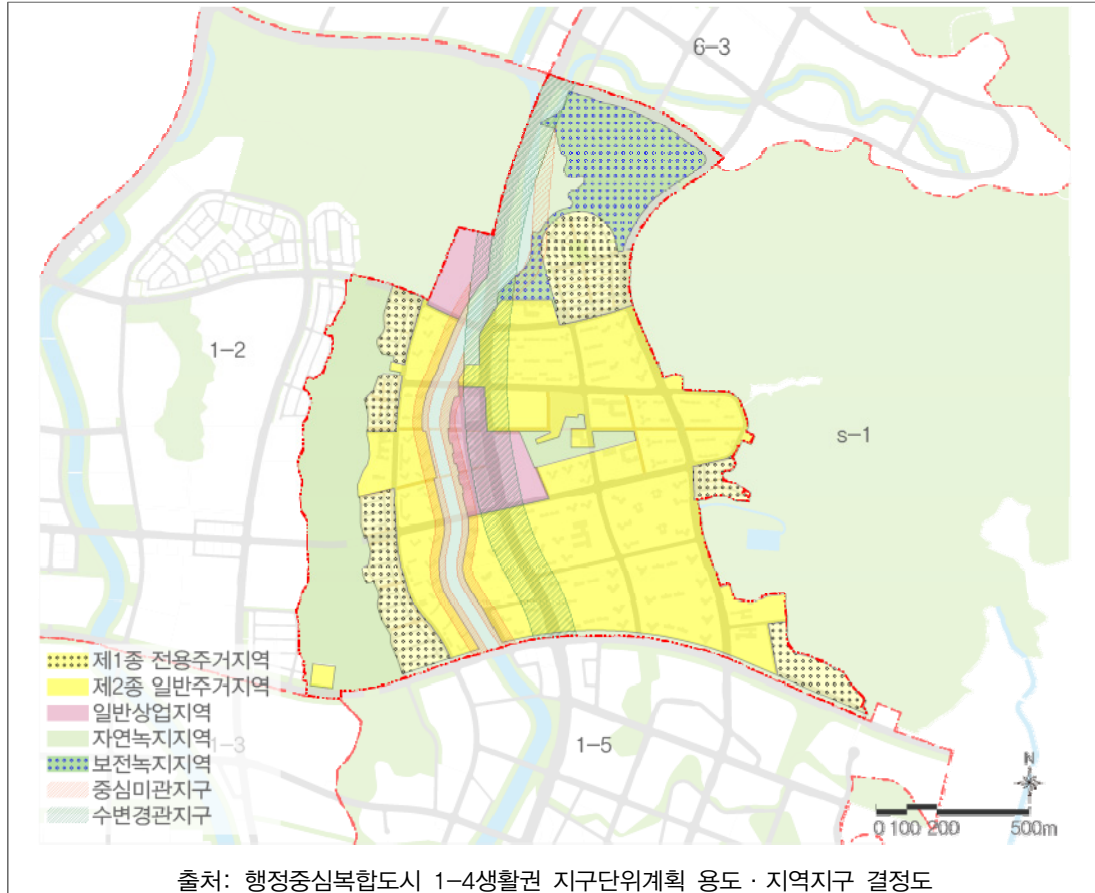
관점	질문	행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획
이동	도로계획의 지향점은 무엇이며, 어떻게 계획되었는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가로위계(도로유형과 폭원)</li> <li>· 차량 및 보행동선 계획(주차계획 포함)</li> <li>· 가로공간 구성</li> </ul>
활동		
공간		



- 중앙의 보행자전용도로 축을 중심으로 상업 및 공공시설 배치
- 방축천 변에 위치한 상업시설 블록 내 쇼핑가로를 설치하고 이용객 편의 및 가로활성화를 위해 보차혼용도로조성

[표 4-29] 행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획구역 용도지역·지구 지정 현황

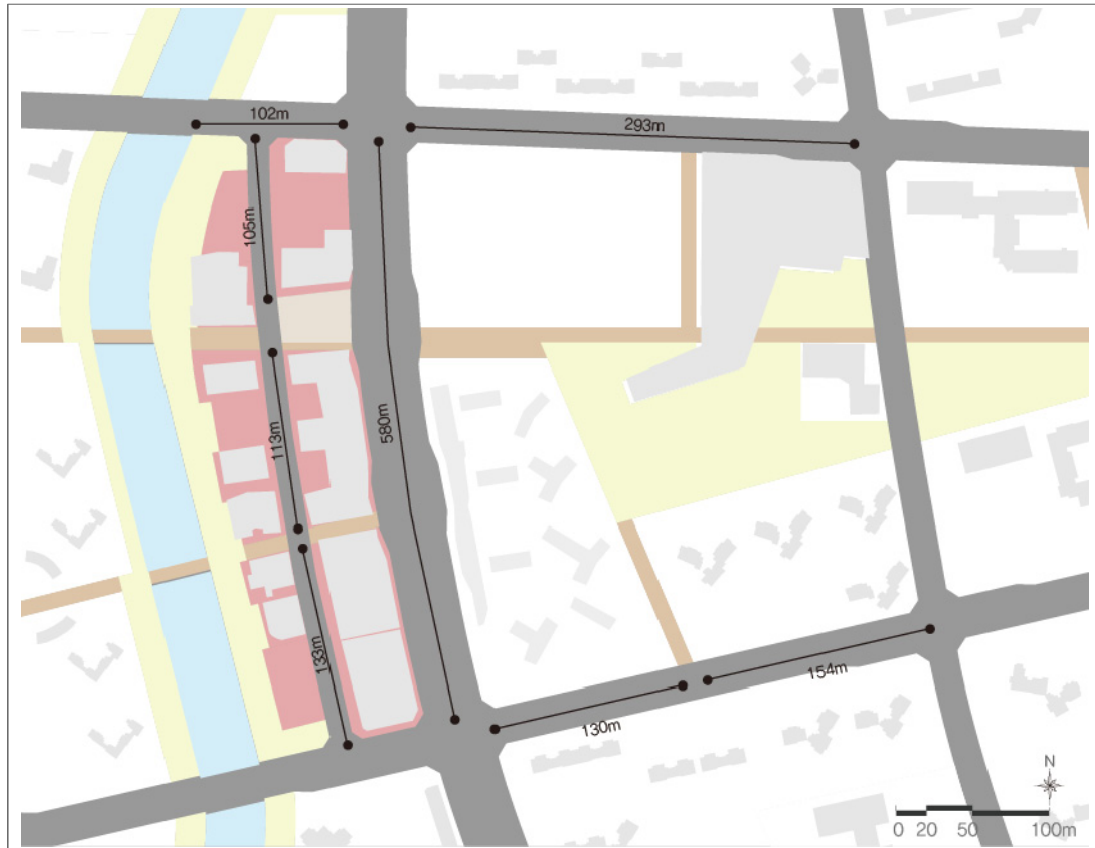
관점	질문	행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획
이동	어떤 가로변 활동을 유도하는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획 목표와 지향점</li> <li>· 용도지역, 용도지구 지정 현황</li> <li>· 건축물 주용도 계획(예.저층부 용도계획)</li> </ul>
활동		
공간		



- BRT역 부근과 방축천변에 일반상업지역을 배치하고 그 외는 주거지역 배치
- 산에 면한 주거지역은 제1종 전용주거지역으로 지정하여 단독주택지 조성

[표 4-30] 행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획구역 블록 규모

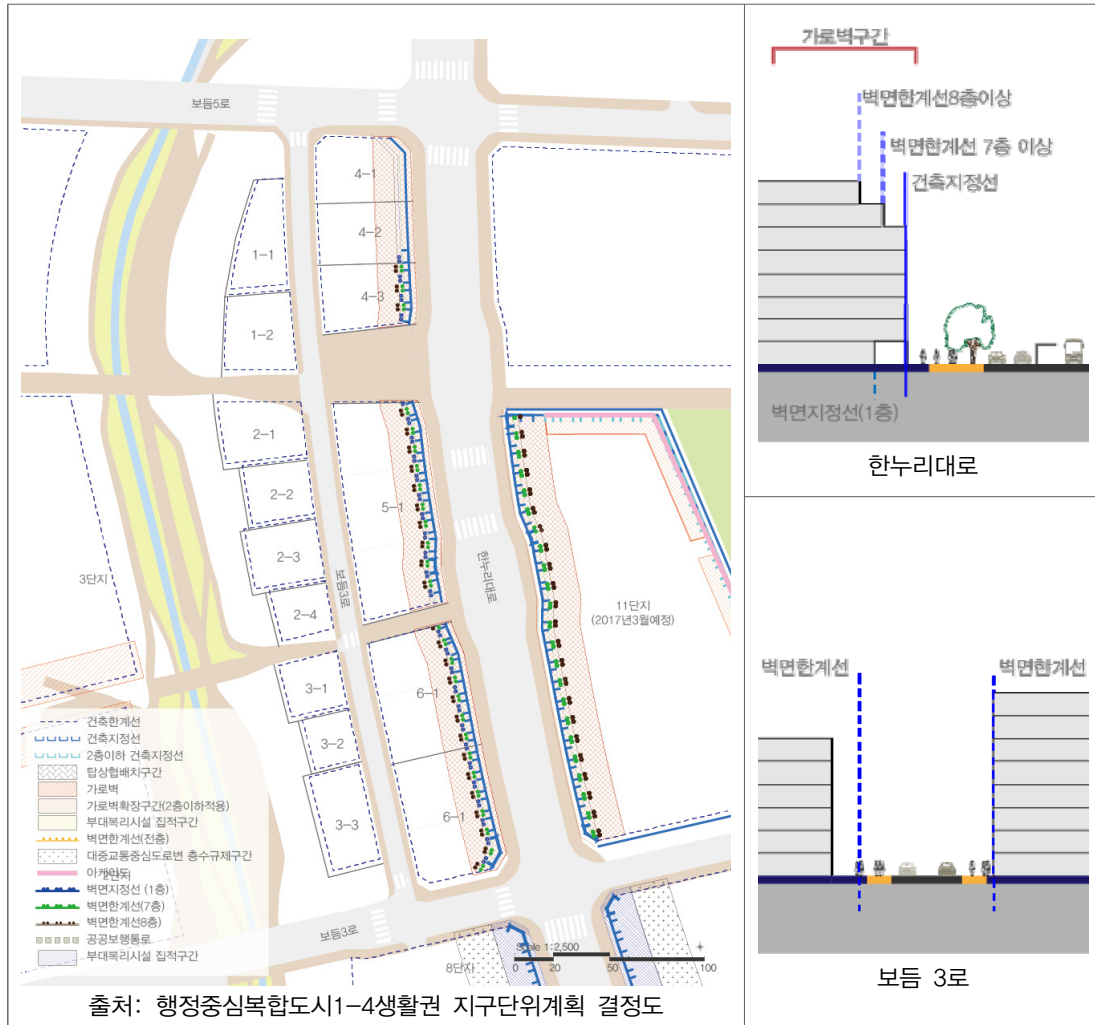
관점	질문	행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획
이동	어디까지, 어떻게 계획하는가? (공공계획의 범위)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획 목표와 지향점</li> <li>· <b>블록 규모와 획지계획(대지 규모)</b></li> <li>· 가로공간 관련 지침, 계획 대상과 내용</li> <li>· 건축물 규모와 형태계획</li> </ul>
활동		
공간		



- 간선도로 양측의 블록으로 서측의 블록은 남북측의 집산도로와 하천으로 둘러싸여 있으며 폭원 102m, 세로 582m 긴 모양의 블록임
- 동측의 블록은 가로 293m, 세로 580m 의 규모이며 마름모꼴의 모양을 하고 있음

[표 4-31] 행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획 결정도

관점	질문	행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획
이동	어디까지, 어떻게 계획하는가? (공공계획의 범위)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획 목표와 지향점</li> <li>· 블록 규모와 획지계획(대지 규모)</li> <li>· 가로공간 관련 지침, 계획 대상과 내용</li> <li>· 건축물 규모와 형태계획</li> </ul>
활동		
공간		



- 대중교통중심도로인 한누리대로를 중심으로 저층부와 고층부 건축한계선 및 지정선 등이 다양하게 지정되어 있음
- 또한 아케이드 설치 구간, 가로벽구간 등을 지정하여 가로경관 조성 및 가로활성화에 노력함



□ 1-4생활권 시행지침의 가로활성화 또는 가로친화도시 조성을 위한 기법

- (용도) 저층부 권장용도

가로활성화를 위해 저층부 전면에는 권장용도를 제시하였다.

- (건축물 형태 및 배치) 부대복리시설 집적구간, 대중교통중심도로변 층수규제구간

대중교통중심도로에 면한 주거용지의 부대복리시설을 가로에 직접 면해 배치하도록 ‘부대복리시설 집적구간’을 지정하였으며, 가로 스카이라인을 관리하기 위해 부대복리시설 집적구간 이면 주거동 층수를 규제하는 ‘대중교통중심도로변 층수규제구간’을 지정하였다.

- (건축물미관) 가로벽, 가로벽확장구간, 연도형배치구간

대중교통중심도로 주변의 보행을 활성화하고 연속적인 가로 경관을 조성하여 도시의 통합이미지를 구축하기 위하여 가로벽, 가로벽확장구간을 지정하였다. 공동주택용지 부대복리시설을 가로에 연접하여 배치하는 ‘연도형배치구간’을 설정하였다.

□ 특화가로 조성

- 대중교통중심가로를 중심미관지구로 지정하고 이를 중심으로 보행가로와 연결

대중교통중심가로 및 그 주변의 공공공간(공지, 광장 및 보행자전용도로 등)은 가로벽 및 가로벽확장구간으로 지정하였으며, 가로에 면한 주거용지의 부대복리시설과 직접적 연결하기 위한 “부대복리시설 집적구간”을 설정하였다.

- 특화가로

중심보행로(커뮤니티 코리도)는 1-2 생활권과 1-4 생활권의 중앙부를 횡단하는 보행자전용도로로, 상징 보행축으로 조성되었다. 수변노천거리는 수변경관지구로 지정되어 있는 방죽천변의 보행로로 테라스카페 및 수변산책로로 구성된다. 쇼핑특화거리는 1-4생활권 내의 쇼핑거리로 상징 보행축과 연계한 보행자전용도로로 조성되었다.

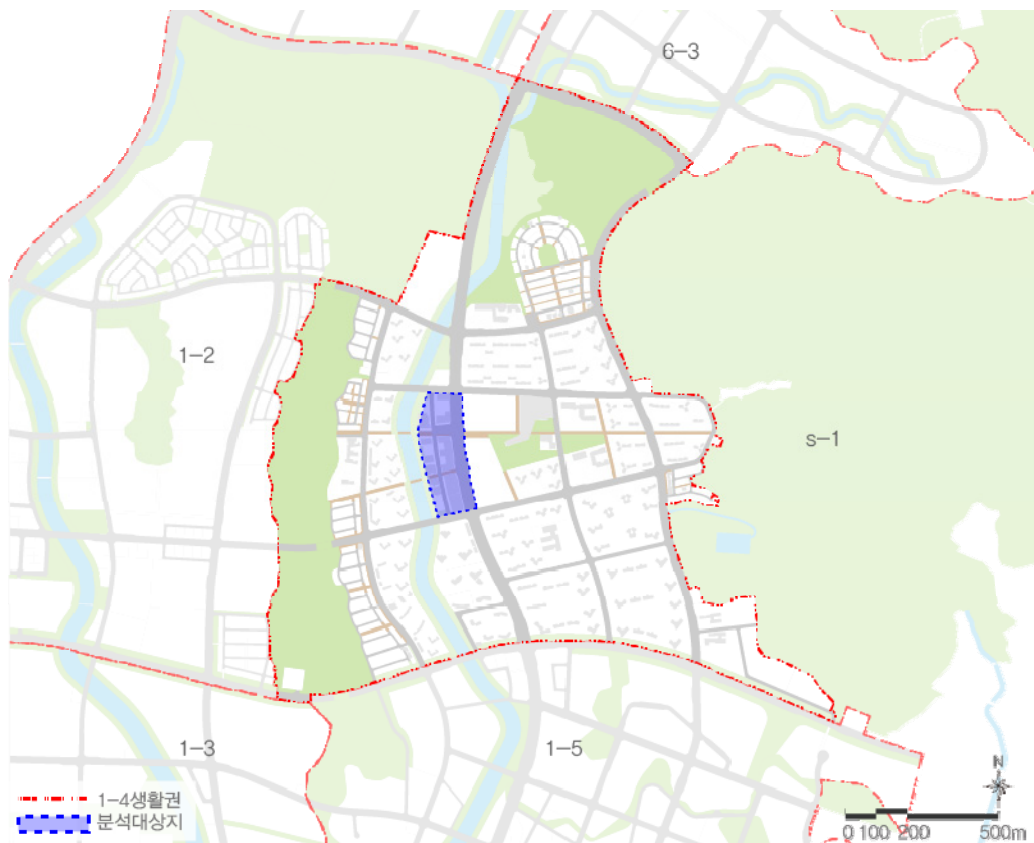


### ③ 가로 현황 분석

#### □ 분석대상지 개요

행정중심복합도시 1-4생활권은 대부분 공동주택과 상업시설들의 사업이 완료되어 물리적 가로환경 조성이 거의 완성되어 있다. 가로현황 분석대상지는 방축천변에 위치한 상업용지로 중심보행자전용도로가 통과하고 공공시설과 근접하여 위치하고 있다.

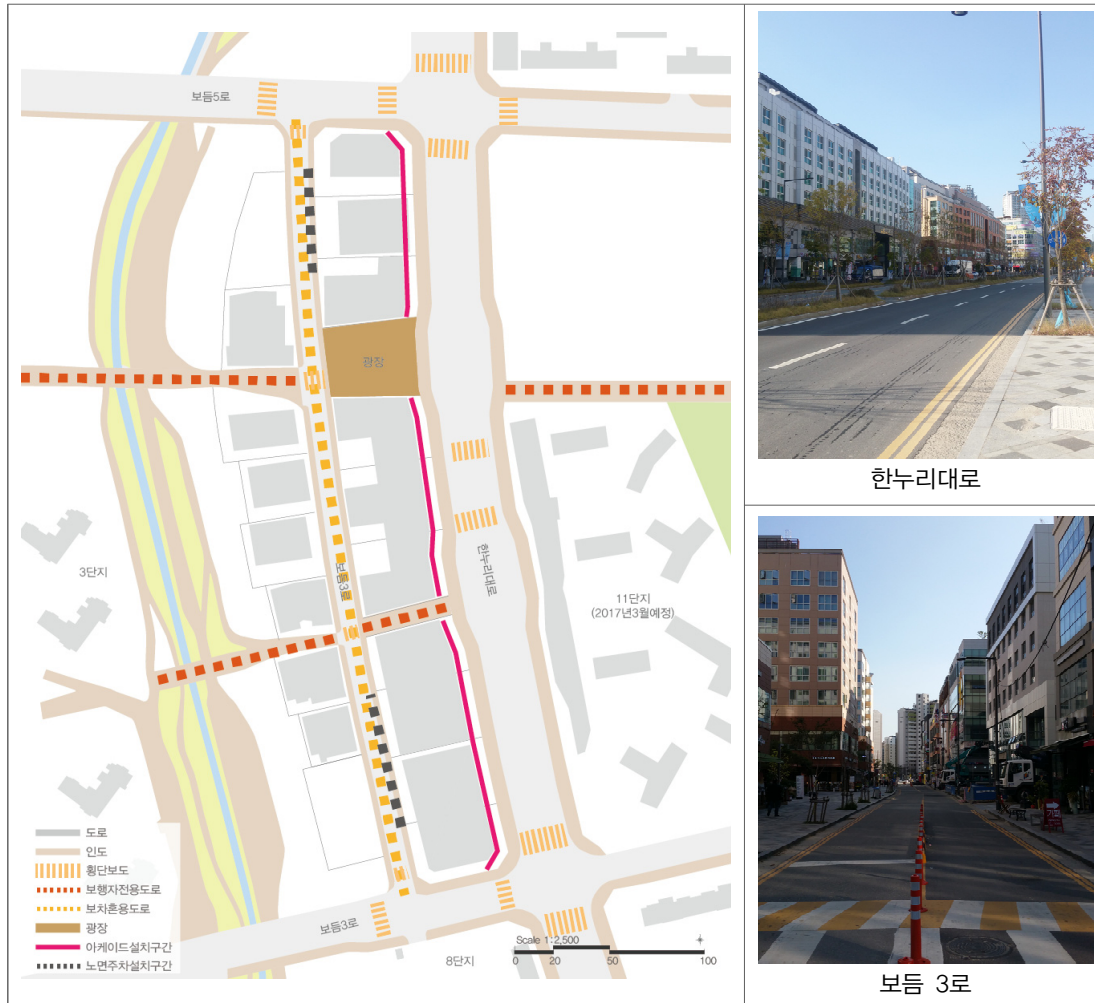
1-4생활권을 남북으로 통과하는 한누리대로 변으로는 대형개발로 조성된 주상복합 건축물이 조성되었으며 방축천 변으로는 비교적 소규모 건축물이 위치하고 있다. 주거단지에 둘러싸인 상업시설로 수변공간을 향유할 수 있는 입지적 특성을 가진 상업블록의 가로환경을 분석하기 분석대상지로 선정하였다.



[그림 4-5] 행정중심복합도시 1-4생활권 가로분석 대상지

[표 4-32] 행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획구역 상업용지 차량 및 보행동선 현황

관점	질문	1-4생활권 상업지역
이동	자동차와 사람 공간 배분 현황은 어떠한가?	· 자동차와 사람을 위한 공간 배분 현황(주차 현황 포함) · 차량 및 보행동선 현황
활동		
공간		



- 방축천 서측에 위치한 상업시설용지의 경우 주상복합건축 및 상가건물로 조성됨
- 대중교통중심도로인 한누리대로변으로 가로벽 및 아케이드 조성
- 블록 내부에는 보행자우선도로를 조성 및 방축천에서 부터 연결되는 보행자전용도로 조성

[표 4-33] 행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획구역 상업용지 차량 및 보행 접근로 현황

관점	질문	1-4생활권 상업지역
이동	자동차와 사람 공간 배분 현황은 어떠한가?	· 자동차와 사람을 위한 공간 배분 현황(주차 현황 포함) · 차량 및 보행동선 현황
활동		
공간		



- 블록 내 보행자전용도 및 인도 등을 통해 보행동선이 연결되어 있음
- 대형의 매장보다는 작은 규모의 상점들이 조성됨
- 상업블록 내 이면도로에 차량 진출입

[표 4-34] 행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획구역 상업용지 저층부 용도 현황

관점	질문	1-4생활권 상업지역
이동 활동 공간	실제로 어떤 용도가 입지하며, 어떤 활동이 일어나는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 저층부 실제 용도 현황</li> <li>· 건축물 입면 유형</li> <li>· 건축물 전면공간 성격</li> <li>· 입구수와 위치</li> </ul>



- 대로변으로 판매 서비스 시설이 밀집되어 있으며 이면도로와 방축천변으로 식음시설 밀집
- 블록 북측은 현재 조성 중으로 공실로 남아 있는 점포가 많음



[표 4-35] 행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획구역 상업용지 건축물 입면 유형

관점	질문	1-4생활권 상업지역
이동 활동 공간	실제로 어떤 용도가 입지하며, 어떤 활동이 일어나는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 저층부 실제 용도 현황</li> <li>· 건축물 입면 유형</li> <li>· 건축물 전면공간 성격</li> <li>· 입구수와 위치</li> </ul>



- 현재 대부분의 점포가 일반적인 쇼윈도 형태의 입면으로 되어 있음
- 방축전변으로 식음시설들의 테이블 설치 등으로 노천테라스가 조성되고 있음

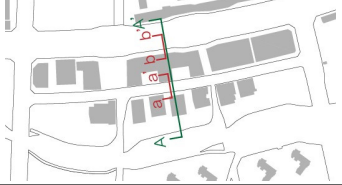
[표 4-36] 행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획구역 상업용지 건축물 전면공간 성격

관점	질문	1-4생활권 상업지역
이동 활동 공간	실제로 어떤 용도가 입지하며, 어떤 활동이 일어나는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 저층부 실제 용도 현황</li> <li>· 건축물 입면 유형</li> <li>· 건축물 전면공간 성격</li> <li>· 입구수와 위치</li> </ul>



- 도로변 전면공지는 인도로 통합되어 보행공간으로 활용
- 한누리대로는 아케이드 설치구간으로 다른 형태의 보행공간 조성
- 일부 건물에 데크형 테라스가 설치되어 있고 방축천변으로는 노천테라스 설치
- 데크형 테라스는 음식점 또는 주점에 주로 설치되기 때문에 이면도로와 방축천변에 주로 설치

[표 4-37] 행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획구역 상업용지 가로공간 구성


관점	질문	1-4생활권 상업지역	
이동	인간적이고 쾌적한 가로공간이 만들어졌는가?	· 가로폭원(건물~건물), 가로 폭원/건축물 높이 비율 · 대지 규모(합필 현황 포함)	
활동			
공간			



· 대로에 면한 아케이드의 상가와 규모가 비교적 적은 상가거리 등 다양한 가로환경 연출

[표 4-38] 행정중심복합도시 1-4생활권 지구단위계획구역 상업용지 대지 규모

관점	질문	세종시 1-4 생활권 상업지역
이동	인간적이고 쾌적한 가로공간이 만들어졌는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가로폭원(건물~건물), 가로폭원/건축물 높이 비율</li> <li>· 대지 규모(합필 현황 포함)</li> </ul>
활동		
공간		

	1		3,190 m <sup>2</sup>
		1	1,584
		2	1,606
	2		5,045 m <sup>2</sup>
		1	1,558
		2	1,186
		3	1,367
	3	4	934
			3,574 m <sup>2</sup>
		1	1,082
		2	786
		3	1,705
	4		5,253 m <sup>2</sup>
		1	1,780
		2	1,691
		3	1,782
	5		5,402 m <sup>2</sup>
		1	5,402
	6		6,630 m <sup>2</sup>
		1	3,241
		2	3,390

· 블록 총면적은 29,094m<sup>2</sup> , 평균 대지 면적은 1,940 m<sup>2</sup> 임



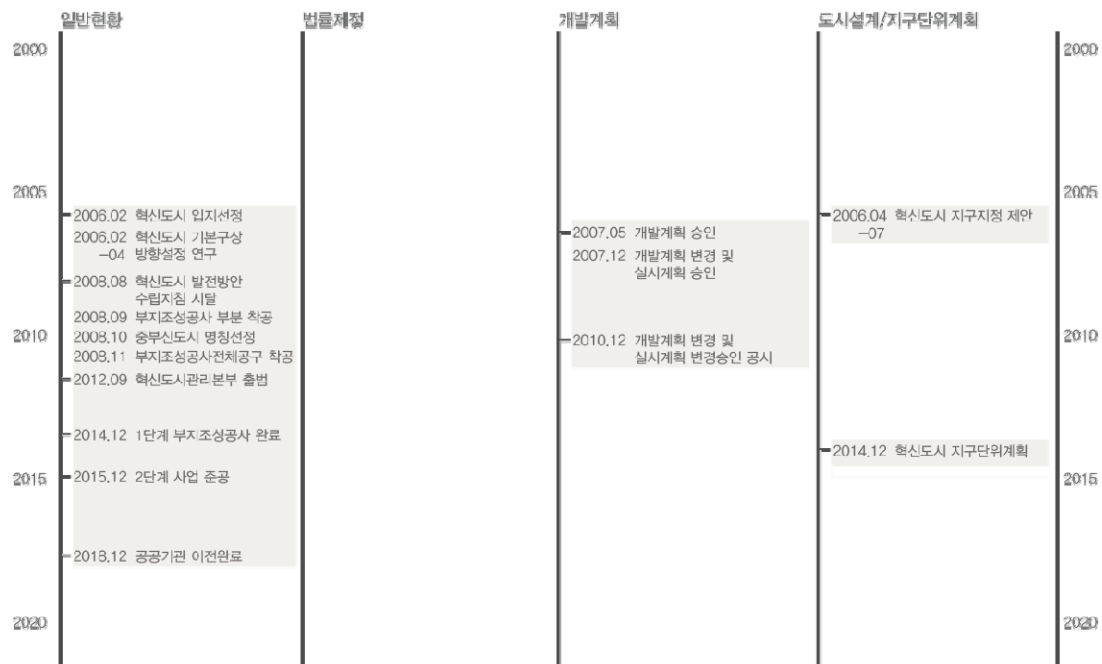
### 3) 충북 진천·음성 혁신도시

#### ① 대상지 개요

##### □ 충북 진천·음성 혁신도시 계획 연혁

2003년 6월 수도권의 공공기관을 지방으로 이전하는 계획이 발표되었으며, 2004년 1월 「국가균형발전특별법」이 제정되었다. 2005년 혁신도시 입지평가 실시 후 2006년 11월 건설교통부고시 제 2006-488호에 따라 충북 혁신도시 건설을 위한 택지개발예정지구 지정되었으며 2007년 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」이 제정되며 공공기관의 지방이전에 대한 제도적 근거가 마련되었다.

2006년 9월 사업시행자 지정을 고시하였으며 2007년 5월 충북진천·음성 혁신도시 개발계획이 승인되고 같은 해 12월 실시계획이 승인되었다. 2008년 9월 부지조성공사가 착공되었으며, 2014년 12월 1단계 공사가 완료되었고 2015년 2단계 사업 준공을 앞두고 있다. 2012년 3월부터 이전공공기관이 착공되어 2014년 4월부터 공공기관 이전이 시작되었으며 2018년 공공기관이전 완료를 목표로 하고 있다.



[그림 4-6] 충북 진천·음성 혁신도시 계획 수립 연혁

## □ 충북 진천·음성 혁신도시 개요

혁신도시<sup>54)</sup>는 혁신거점도시, 지역개성의 특성화도시, 친환경 녹색도시, 교육·문화도시의 4가지 유형의 테마로 계획되었다. 각 도시는 인구 약 2~5만 명으로 250~350인/ha 수준의 중·저밀개발로 계획되었다<sup>55)</sup>.

입지선정 후 한국토지주택공사가 사업시행자로 지정되어 면적 5,442,827m<sup>2</sup>의 부지에 약 4만 명의 인구를 수용하는 규모 충북진천·음성 혁신도시 개발지구 개발계획 및 실시계획을 수립하였으며, 현재 부지공사 준공을 앞두고 있다.

충북 진천·음성 혁신도시는 충북 지역전략산업의 성장거점(IT, BT, 태양광)으로 설정하여 산·학·연·관의 지역 클러스터를 조성하고 자족도시를 구현하는 것을 목표로 혁신도시 내 223,661.7m<sup>2</sup> 규모의 도시첨단산업단지가 계획되어 있다. 또한 주변 도시와 연계하여 광역교통망을 구축하고 지구 내 그린웨이 및 녹지축을 계획하여 자연적 도시환경을 계획하였다<sup>56)</sup>.

[표 4-39] 충북 진천·음성 혁신도시 개요

사업명		충북진천·음성 혁신도시 개발사업
지구 지정		2007.03
근거법		국가균형발전특별법 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법
수립계획	수립계획	충북진천·음성 혁신도시 개발지구 개발계획 및 실시계획 (2007.05)
	면적	5,442,827 (m <sup>2</sup> )
	인구	41,565인
지구단위계획	명칭	충북진천·음성 혁신도시 지구단위계획
특화단지		혁신도시 도시첨단산업단지 (223,661.7m <sup>2</sup> ) 특별경관권역

54) 국토 균형발전과 수도권과밀을 억제하기 위한 공공기관 지방이전공공기관 지방이전 추진 방침이 발표되고 「국가균형발전특별법」을 제정하여 법적근거를 마련하였다. 시도별 입지선정위원회를 구성하고 입지심사를 통해 총 10개의 혁신도시 입지를 선정하였다.

55) 충북혁신도시 홈페이지 <http://www.cbcity.or.kr>

56) 충북혁신도시 홈페이지 <http://www.cbcity.or.kr>

## ② 계획 분석

[표 4-40] 충북 진천음성 혁신도시 차량 및 보행동선 계획

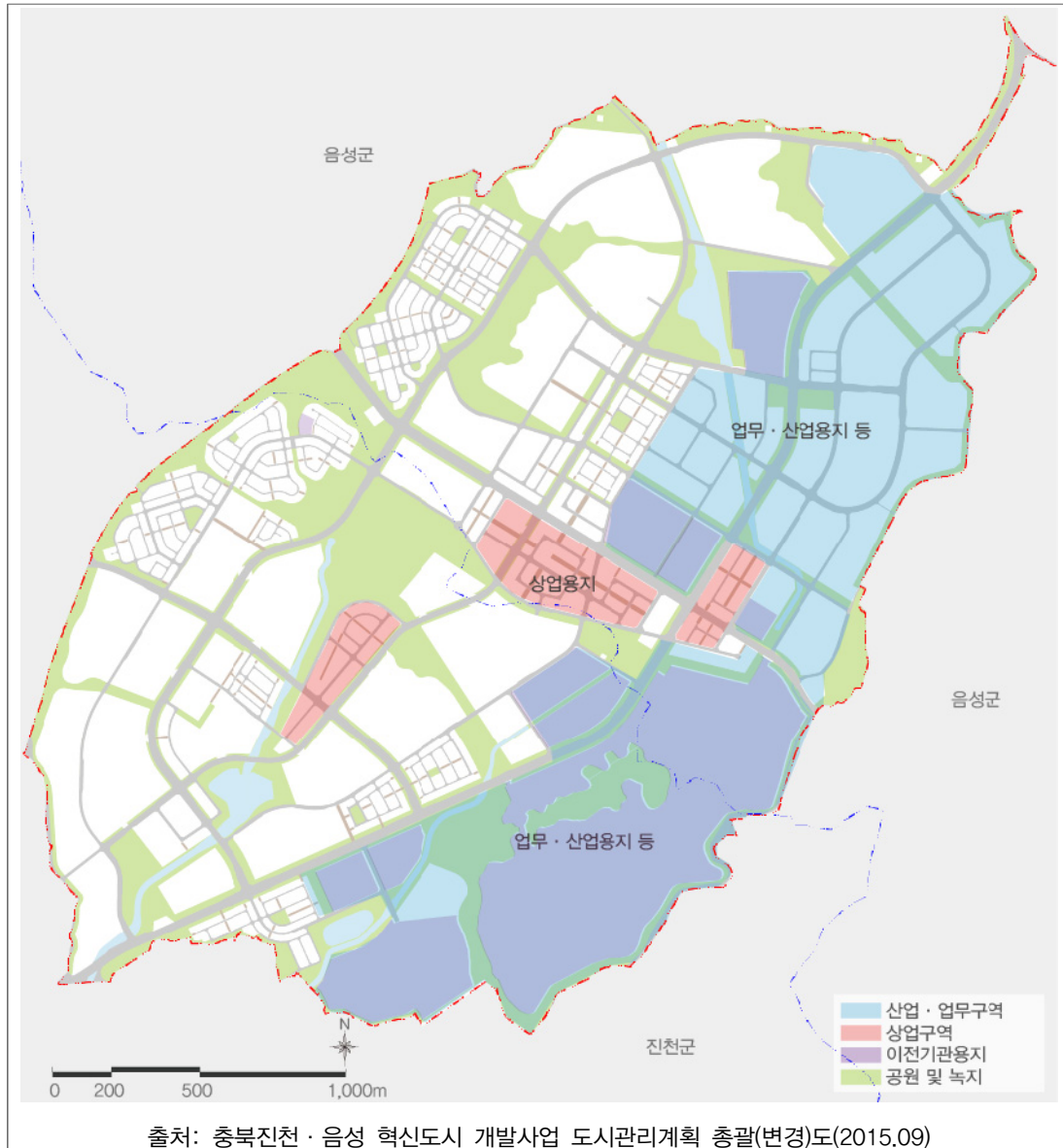
관점	질문	충북 진천음성 혁신도시	지구단위계획
<b>이동</b>	도로계획의 지향점은 무엇이며, 어떻게 계획되었는가?	· 계획 목표와 지향점 · 가로위계(도로유형과 폭원) · 차량 및 보행동선 계획 (주차계획 포함)	· 가로공간구성 (面的 공간 배분 현황) · 차량 및 보행동선 계획
활동			
공간			



- 지구 내를 연결하는 주요도로를 중심으로 격자형 도로망 형성
- 녹지를 통해 주요 보행 동선이 연결되며 상업·업무지역에 보행축이 계획되어 있음

[표 4-41] 충북 진천·음성 혁신도시 용도계획

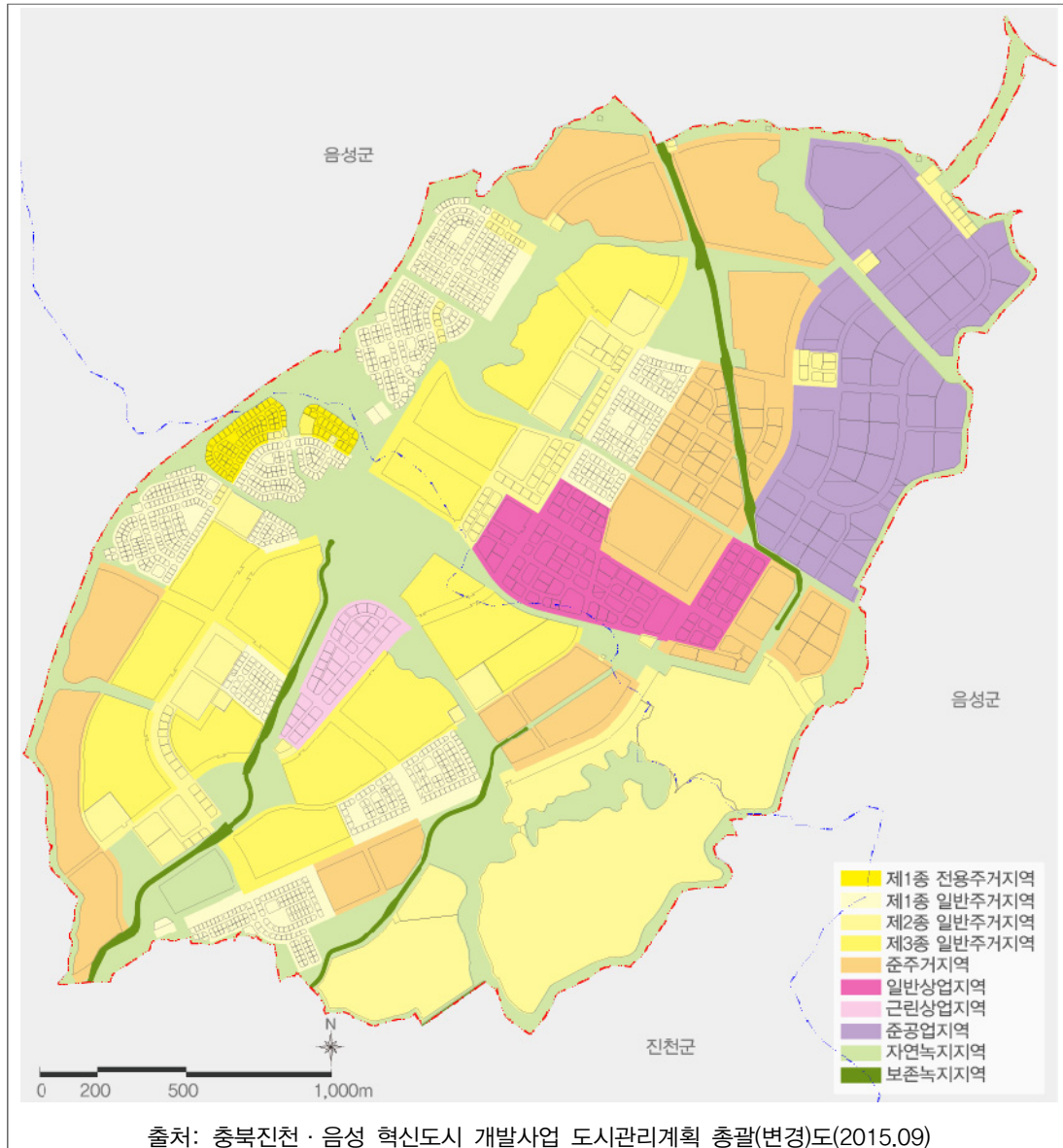
관점	질문	충북 진천·음성 혁신도시	지구단위계획
이동	어떤 가로변 활동을 유도하는가?	· 계획 목표와 지향점 · 용도지역, 용도지구 지정현황	· 건축물 주용도(계획상) 예.저층부 용도계획
<b>활동</b>			
공간			



- 지구의 서측으로는 산업·업무 용지계획, 특히 남측에 이전기관 용지가 계획됨

[표 4-42] 충북 진천·음성 혁신도시 용도지역·지구 지정 현황

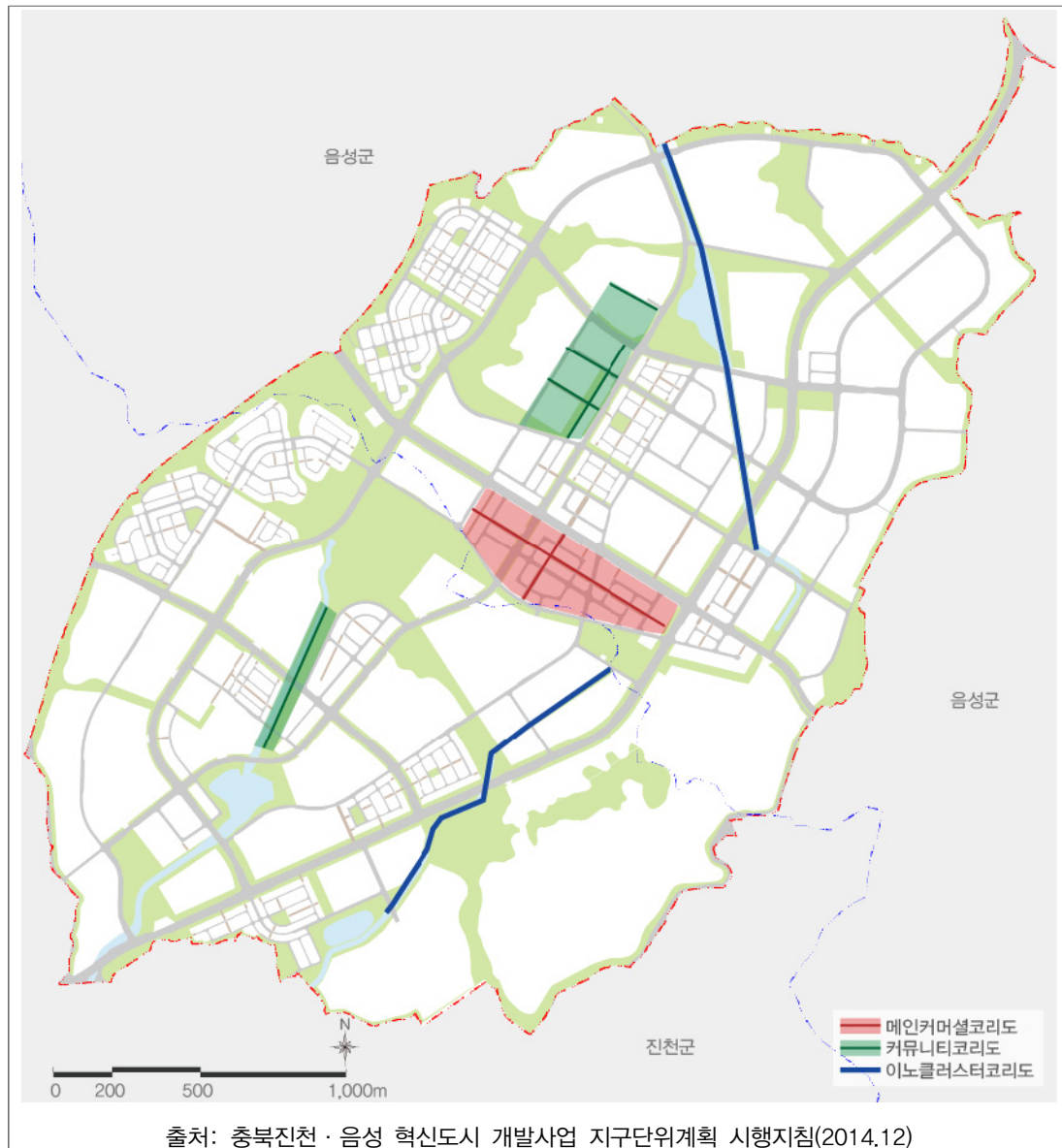
관점	질문	충북 진천·음성 혁신도시	지구단위계획
이동	어떤 가로변 활동을 유도하는가?	· 계획 목표와 지향점 · 용도지역, 용도지구 지정현황	· 건축물 주용도 계획 (예.저층부 용도계획)
활동			
공간			



- 지구 서측의 업무상업구역은 일반상업 및 준공업지역으로 지정
- 주거지역은 1종 전용주거지역~ 제3종 일반주거지역 등의 다양한 유형으로 지정되었음
- 또한 지구 전반적으로 자연녹지지역 및 보존녹지지역이 배치되어 있음

[표 4-43] 충북 진천·음성 혁신도시 특화구역 지정 현황

관점	질문	충북 진천·음성 혁신도시	지구단위계획
이동	어떤 가로변 활동을 유도하는가?	· 계획 목표와 지향점 · 용도지역, 용도지구 지정현황	· 건축물 주용도 계획 (예.저층부 용도계획)
활동			
공간			



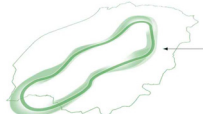

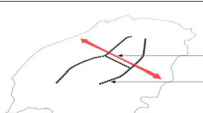



- 특별경관권역을 설정하여 특화가로로 계획함
- 업무, 상업, 커뮤니티의 특별경관권역을 설정하고 보행자전용도로를 중심으로 조성



□ 점·선·면의 경관적 공간위계 설정

[표 4-44] 충북 진천·음성 혁신도시 경관구조

구분			주요계획내용
점적경관	그린랜드마크		 랜드마크
	결절점	진입부 주요 결절부	 진입부 도시형공원 자연형공원
선적경관	경관링	그린경관링	 그린경관링
	경관축	그린웨이	 녹지축 자전거/인리안도로
		어반웨이	 상정가로 특화가로
면적경관	권역		 특별경관권역 일반경관권역

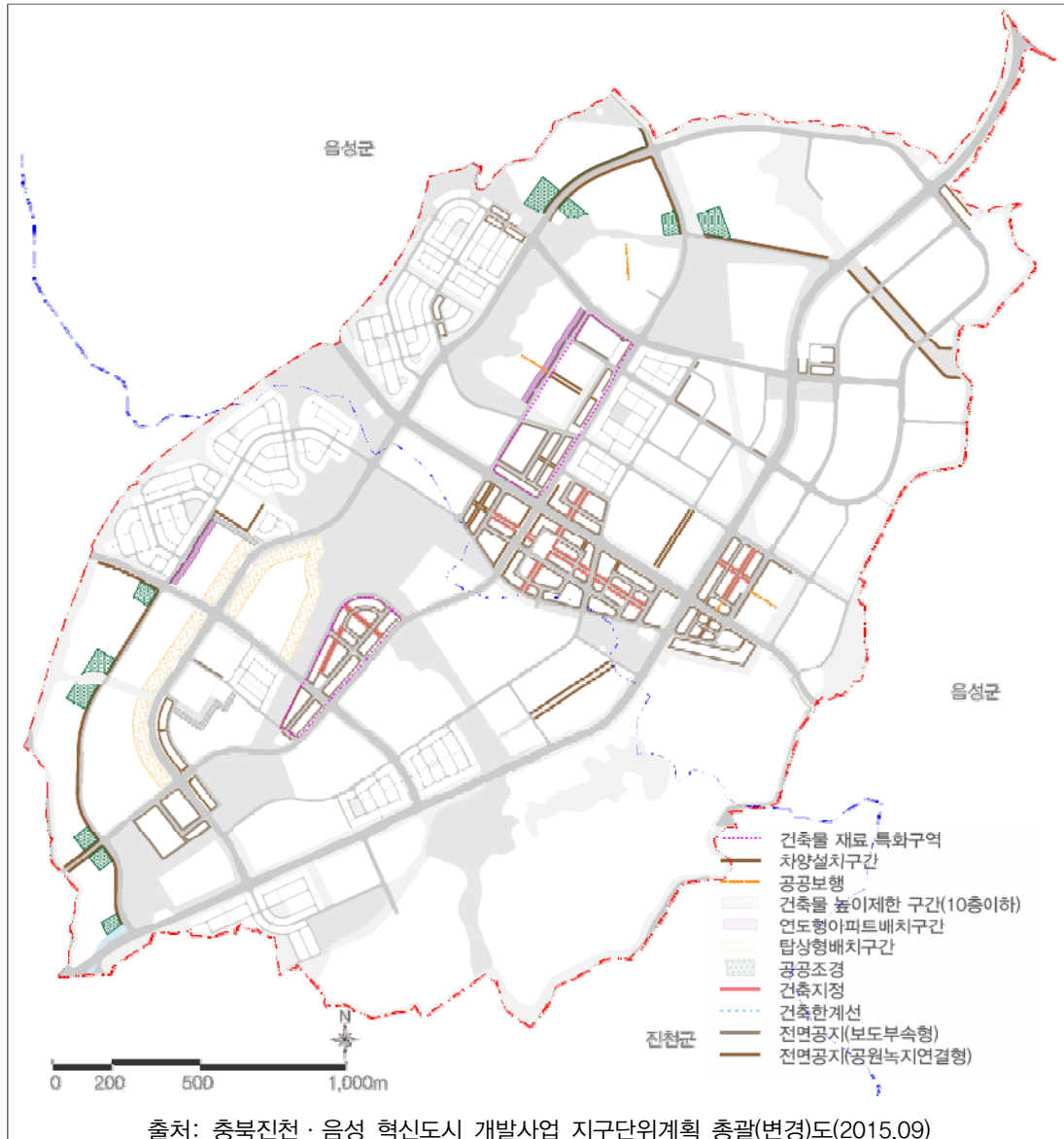
출처: 충북 진천·음성 혁신도시 지구단위계획 시행지침(2014.12), p.21.

□ 특별경관권역의 특화가로

- 이노클러스터존 : 공공이전기관, 산학연클러스터의 업무중심지역
  - 이노클러스터 코리도 : 이노클러스터존의 수변공간에 보행자전용공간으로 조성
- 메인커머셜존 : 특화가로, 광장과 연계된 중심상업지역
  - 메인커머셜 코리도 : 중심상업지역의 쇼핑문화거리로 조성
- 커뮤니티코리도존 : 수변을 따라 커뮤니티형 자연체험지역
  - 커뮤니티 코리도 : 자연체험 및 휴식공간으로 조성되면 수변 근린공원

[표 4-45] 충북 진천·음성 혁신도시 지구단위계획 결정도

관점	질문	충북 진천·음성 혁신도시 지구단위계획
이동	어디까지, 어떻게 계획하는가? (공공계획의 범위)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획 목표와 지향점</li> <li>· 블록 규모와 획지계획(대지 규모)</li> <li>· 가로공간 관련 지침, 계획 대상과 내용</li> <li>· 건축물 규모와 형태계획</li> </ul>
활동		
공간		

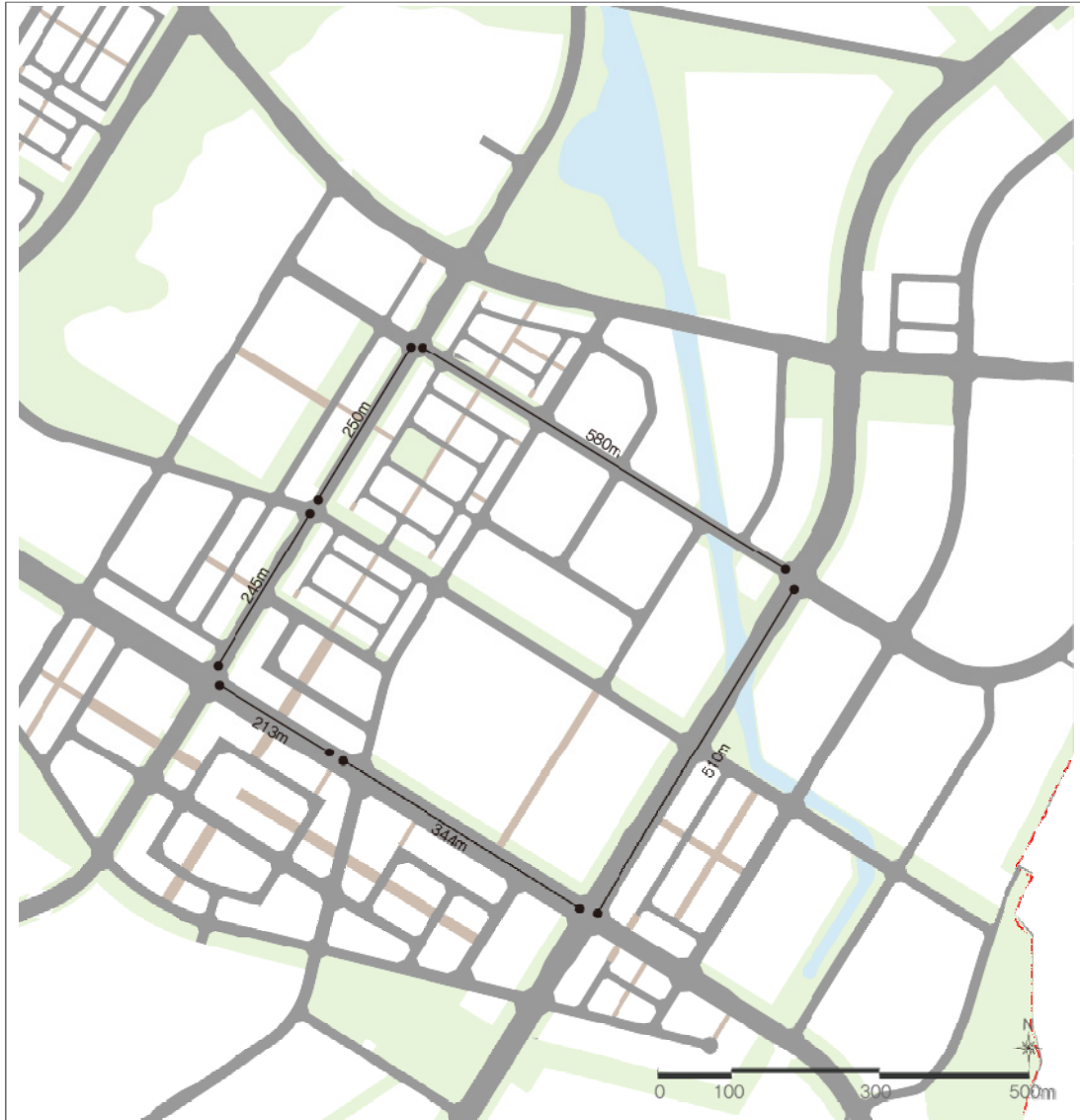


- 특별계획구역 및 상업용지 내에 건축물 재료 특화, 차양설치, 연도형가로 조성이 가능한 건축선 지정 등을 적용
- 공동주택단지의 경우 탑상형과 연도형으로 유형을 구분하였음



[표 4-46] 충북 진천음성 혁신도시 블록 규모

관점	질문	충북 진천음성 혁신도시 지구단위계획
이동	어디까지, 어떻게 계획하는가? (공공계획의 범위)	· 계획 목표와 지향점
활동		· 블록 규모와 획지계획(대지 규모)
공간		· 가로공간 관련 지침, 계획 대상과 내용 · 건축물 규모와 형태계획



· 대로와 중로의 집산도로로 둘러싸인 블록으로 가로 580m 세로 510m의 정사각형에 가까움

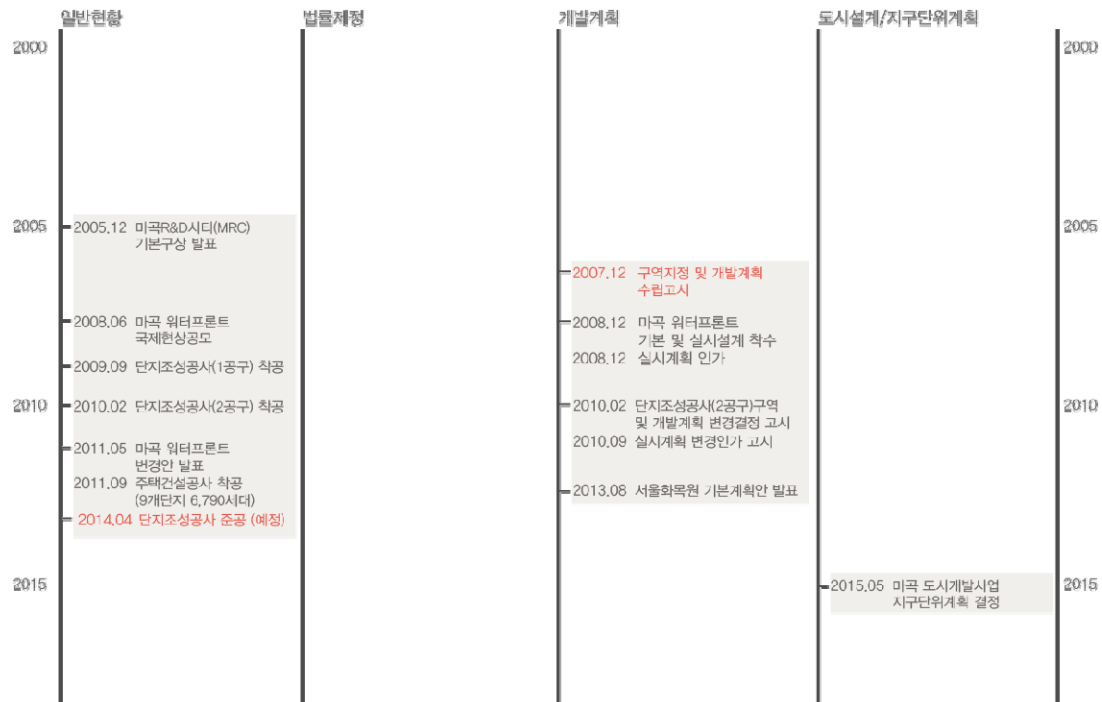
#### 4) 마곡R&D 시티

##### ① 대상지 개요

###### □ 마곡 R&D시티 도시계획 수립 연혁

2005년 12월 마곡 지구는 조성계획이 발표 되었고 2007년 12월 서울시 고시 제 2007-491호에 의해 구역지정 및 개발계획 수립이 고시되었다. 2009년 1~9월 기반시설 및 단지조성 실시계획 수립 후 2009년 9월에는 1공구 단지조성공사, 2010년 2월에는 2공구 단지조성공사를 착공하였으며 2011년 9월에 주택건설공사(1지구)가 시작되어 2014년 6월 공동주택 입주가 시작되었다. 마곡지구는 2016년 준공을 목표로 하고 있다.

마곡지구는 주거, 산업·업무 및 공원의 3개의 지구로 세분되어 있다. 산업·업무 기능의 2지구에 대한 마곡 산업단지 관리기본계획이 2011년 10월 서울시 고시 제 2011-323호로 고시되었다. 3지구인 공원은 마곡 워터프론트로 계획하여 2008년 12월~2010년 12월에 기본 및 실시계획이 수립하였으나 2011년 5월 워터프론트 계획이 취소되고 2013년 8월 서울화목원계획으로 변경, 발표하였다.



[그림 4-7] 마곡 R&D시티 개발계획 수립 연혁

□ 마곡 R&D시티 개요<sup>57)</sup>

마곡 도시개발사업은 서울의 마지막 미개발지인 강서구 마곡동과 가양동 일원의 부지를 개발하는 사업으로 2007년 12월에 지구 지정되었고 마곡 R&D시티로 명명되었다. 마곡 지구는 서울지역의 지역균형발전과 경쟁력회복을 목표로 하며 첨단산업단지(R&D) 및 국제업무단지, 주거단지 등을 포함한다. 마곡지구는 SH공사에 의해 시행되며 면적 3,665,722㎡의 부지에 약 3만 3천명(12,030호)의 수용 규모로 개발계획 및 실시계획을 수립하였다. 마곡도시개발사업은 3개의 사업시행지구가 있으며 주거기능의 1지구, 상업·산업·업무기능을 가지 2지구 및 마곡 지구 내 중앙공원으로 조성될 3지구로 세분된다.

1지구는 마곡 R&D시티의 주거기능을 담당하고 있으며 공동주택과 근린생활시설 및 교육시설 등의 기반시설들로 구성되어 있다. 2지구 내에는 면적 1,110,805㎡의 마곡R&D 산업단지가 계획되어 있다<sup>58)</sup>. 3지구는 마곡중앙공원이 조성될 부지로 2010년 마곡워터프론트로 최초 계획되었지만 사업시행 문제로 2011년 5월 워터프론트 조성 계획을 취소, 워터프론트 변경계획을 발표하였다. 이후 2013년 서울시는 기존 자연형상과 문화유산 등의 기존자원을 활용한 서울화목원의 마곡 도시개발사업 중앙공원 기본계획을 발표하였다.<sup>59)</sup>

[표 4-47] 마곡 R&D 시티 개요

사업명		마곡도시개발사업		
지구 지정		2007.12		
근거법		도시개발법		
수립계획	수립계획	마곡 도시개발구역 개발계획 및 실시계획 (2007.12)		
	면적	3,665,722 (㎡)		
	인구	33,683인(12,030호)		
지구단위계획	명칭	마곡 도시개발사업 지구단위계획		
	구역	1지구	2지구	3지구
	면적	595,340	1,902,671	696,919
	인구	33,683	—	—
특화단지		마곡산업단지 관리기본계획		

57) 서울특별시 주택·도시계획·부동산·마곡사업 홈페이지 <http://citybuild.seoul.go.kr/magok>

58) 서울특별시 주택·도시계획·부동산·마곡사업 홈페이지 <http://citybuild.seoul.go.kr/magok>

59) 마곡사업추진단(2013.09), 마곡 도시개발사업 중앙공원 기본계획 변경(안)

## ② 계획 분석

[표 4-48] 마곡 R&D 시티 가로 위계

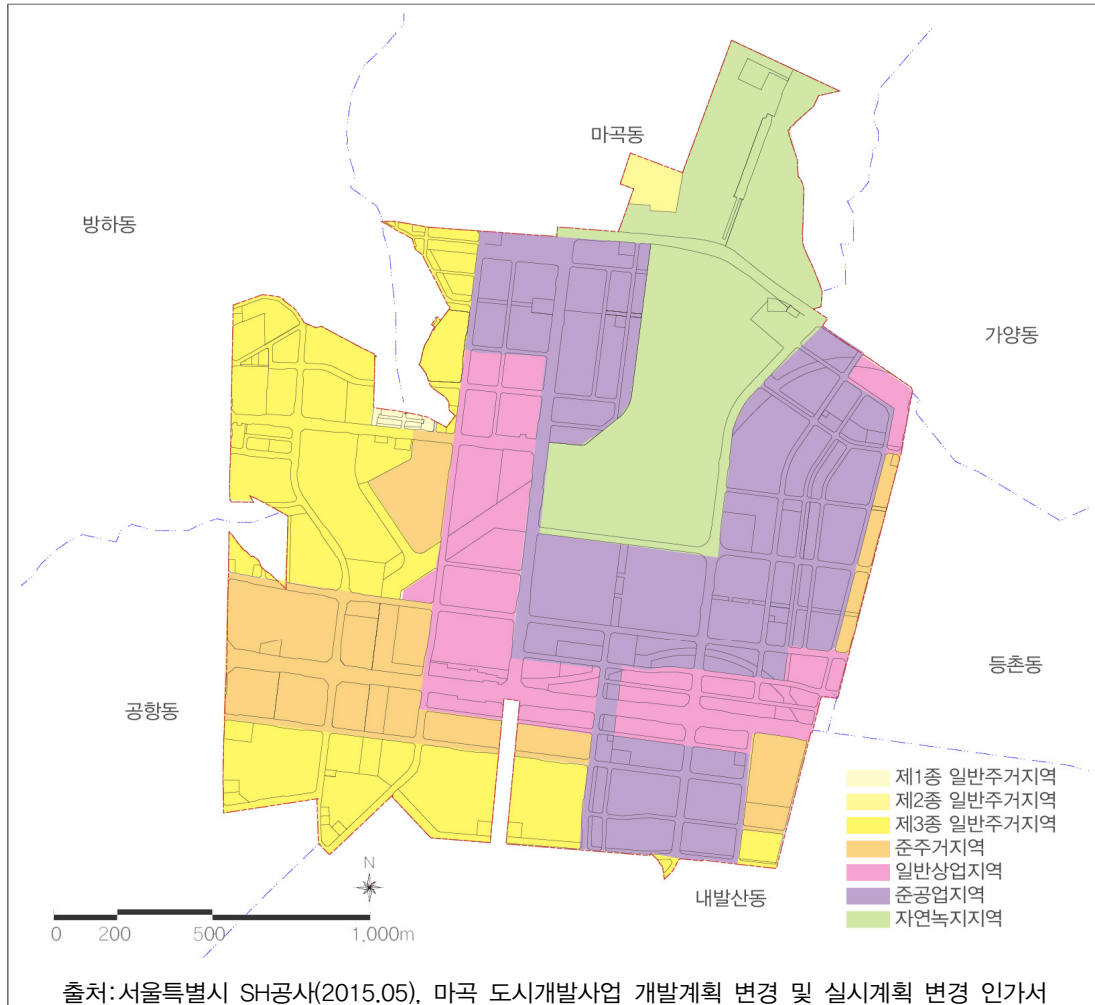
관점	질문	마곡 도시개발구역	지구단위계획
<b>이동</b>	도로계획의 지향점은 무엇이며, 어떻게 계획되었는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획 목표와 지향점</li> <li>· 가로위계(도로유형과 폭원)</li> <li>· 차량 및 보행동선 계획 (주차계획 포함)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가로공간구성 (面的 공간 배분 현황)</li> <li>· 차량 및 보행동선 계획</li> </ul>
활동			
공간			



· 격자형의 도로망이 계획되어 있으며 공원, 연결녹지, 공공보행통로 등을 통해 지구 전반적인 보행축이 계획됨

[표 4-49] 마곡 R&D 시티 용도지역·지구 지정 현황

관점	질문	마곡 도시개발구역	마곡 도시개발구역
이동	어떤 가로변 활동을 유도하는가?	· 계획 목표와 지향점 · 용도지역, 용도지구 지정현황	· 건축물 주용도 계획 예. 저층부 용도계획
활동			
공간			



- 마곡도시개발지구는 크게 세 개의 권역으로 구분됨
- 지구 동측으로는 주거지역, 서측으로는 상업 및 준공업지역 그리고 북측에 자연녹지지역으로 지정됨
- 김포공항에 인접한 지구의 특성상 최고고도지구로 지정되어 고층 개발 보다는 지하공간을 활용하는 개발을 유도하고 있음

[표 4-50] 마곡 R&D 시티 지구단위계획 결정도

관점	질문	마곡 도시개발구역 지구단위계획
이동	어디까지, 어떻게 계획하는가? (공공계획의 범위)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획 목표와 지향점</li> <li>· 블록 규모와 획지계획(대지 규모)</li> <li>· 가로공간 관련 지침, 계획 대상과 내용</li> <li>· 건축물 규모와 형태계획</li> </ul>
활동		
공간		



- 1지구의 주거구역 내 공동주택 단지의 경우 중정형 및 탑상형 권장블록으로 구분
- 2지구인 업무·산업구역의 보행자전용도로 및 공공보행통로를 중심으로 가로활성화를 위해 가로활성화용도 적용, 저층배치구간, 저층부용도 권장구간, 부대복리시설배치 등의 기법들이 적용됨

□ 가로활성과 또는 가로친화도시 조성을 위한 기법

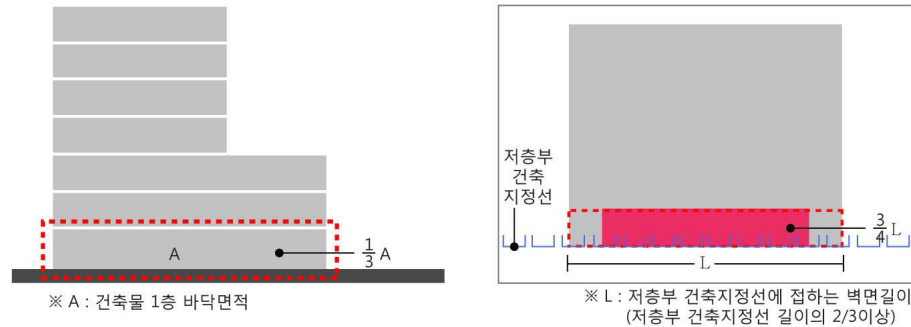
- (용도) 지정용도, 1층 전면지정용도(1층 가로활성화 용도)

[표 4-51] 마곡 도시개발사업 지구단위계획 지정용도 분류표

구분			지정용도
1	산업시설용지		「마곡 일반산업 단지 관리기본계획」의 ‘구역별 건축할 건축물의 범위’에서 정한 바에 따른다
2	업무용지	전층	업무시설(오피스텔 제외)
			업무시설(오피스텔 제외) 또는 호텔
			업무시설(오피스텔 포함)
		1층	1층 가로활성화 용도
3	지원시설용지	1층	1층가로활성화용도

SH공사(2015.05), 마곡 도시개발사업 지구단위계획 시행지침, p.9.

- 1층 가로활성화 용도는 바닥면적 1/3 또는 저층부건축지정선 벽면의 3/4 이상 설치



[그림 4-8] 마곡 R&D시티 1층 가로활성화 용도 산정 예시도

출처: SH공사(2015.05), 마곡 도시개발사업 지구단위계획 시행지침, p.11.

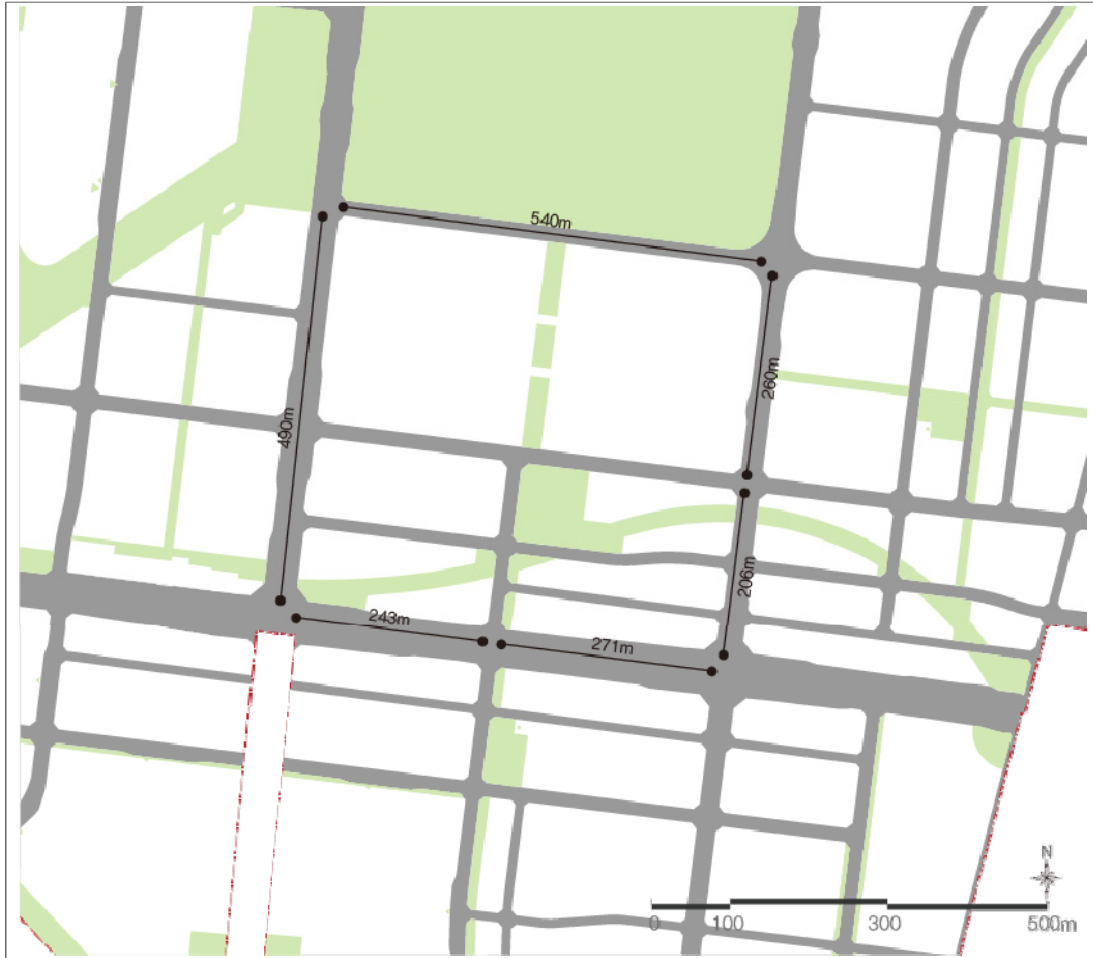
- 산업시설 용지 내 보행활성화 용도
  - 산업시설용지 내 보행활성화 및 공동화 방지
  - 가로와 연결녹지 및 공공보행통로의 보행활성화 및 저층부시설 개방 목적
  - 지정용도(연구원들의 숙소(기숙사), 식당, 매점, 기업홍보·전시장, 보육시설 등)를 가로변·연결녹지 변 및 공공보행통로변에 배치
- (건축물배치) 저층부건축지정선(1층 전면지정용도), 저층배치구간(5층이하), 중정형아파트 권장구간, 부대복리시설 설치구간

□ 특화구역

- 중심상업지역이나 특화가로가 따로 구성이 되어 있지는 않지만 산업시설용지 내 저층부 건축지정선 및 저층배치구간이 지정되어 있는 보행자전용도로와 공공보행통로 구역이 있음

[표 4-52] 마곡 R&D 시티 블록 규모

관점	질문	마곡 도시개발구역 지구단위계획
이동	어디까지, 어떻게 계획하는가? (공공계획의 범위)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획 목표와 지향점</li> <li>· <b>블록 규모와 획지계획(대지 규모)</b></li> <li>· 가로공간 관련 지침, 계획 대상과 내용</li> <li>· 건축물 규모와 형태계획</li> </ul>
활동		
공간		

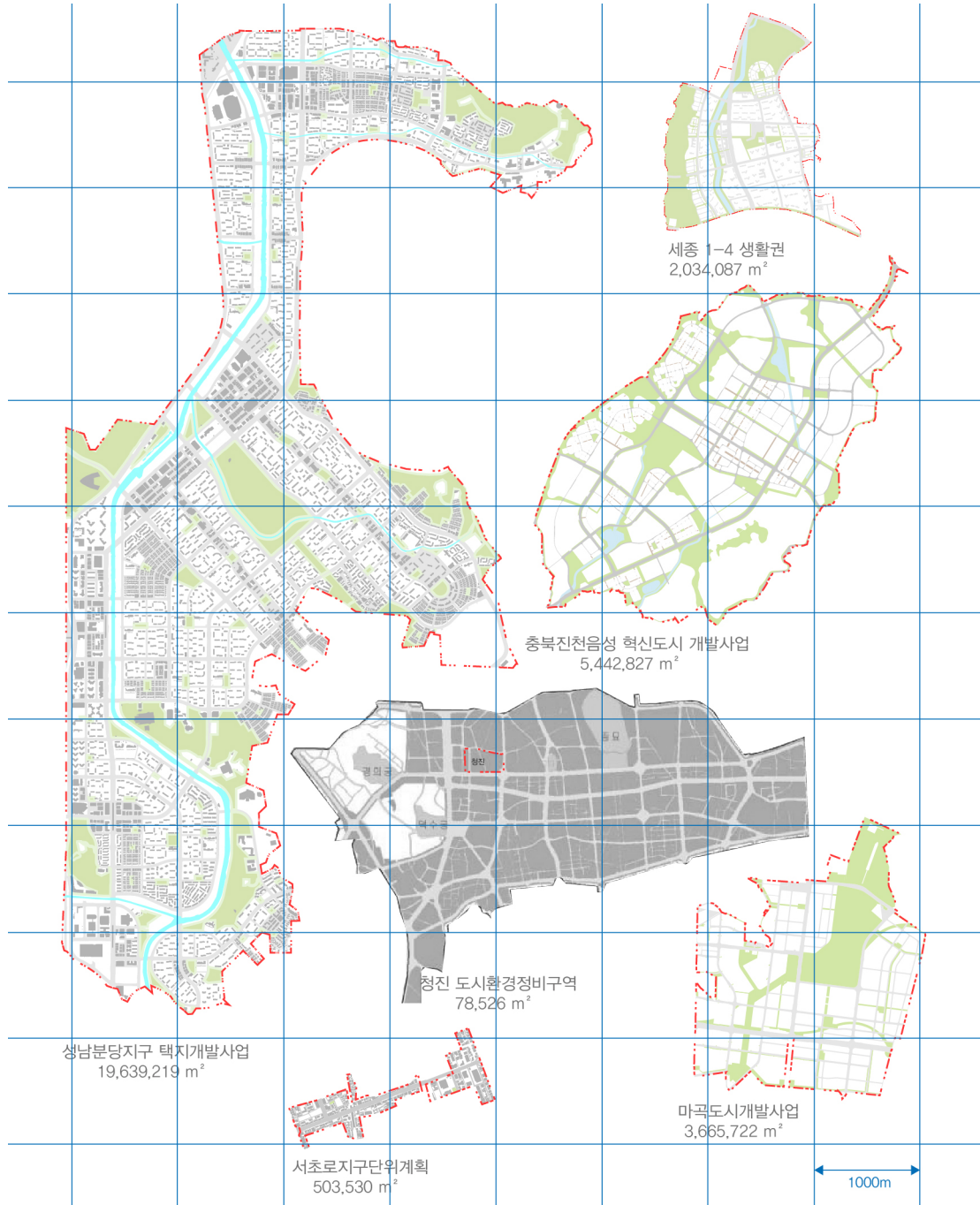


- 간선도로로 둘러싸인 이 블록은 가로 540m, 세로 490m로 정사각형에 가까움
- 소로와 보행로로 거의 균등한 크기로 4분할되었음

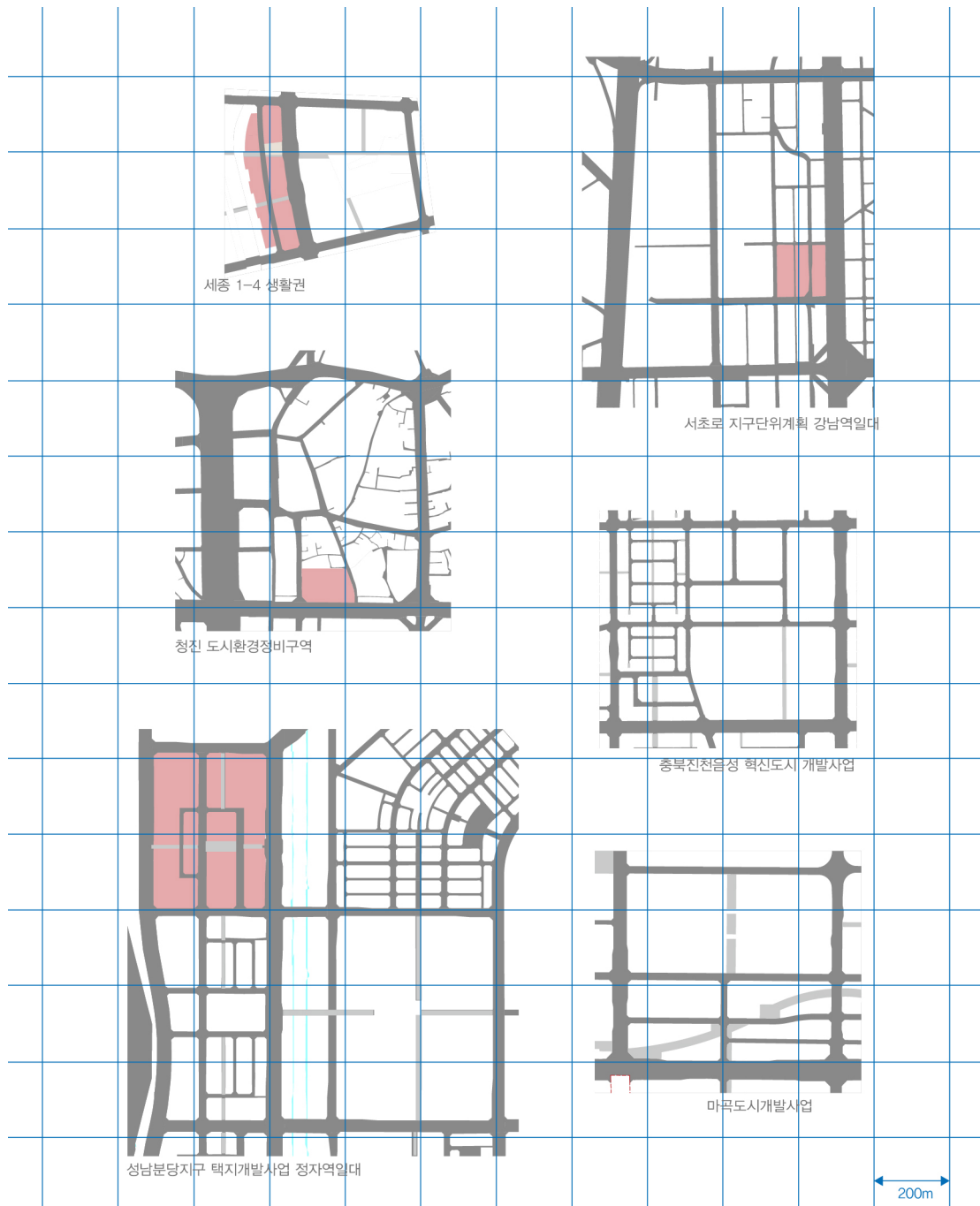


## 5) 개발계획 규모 비교

### □ 지구 규모 비교



## □ 블록 규모 비교

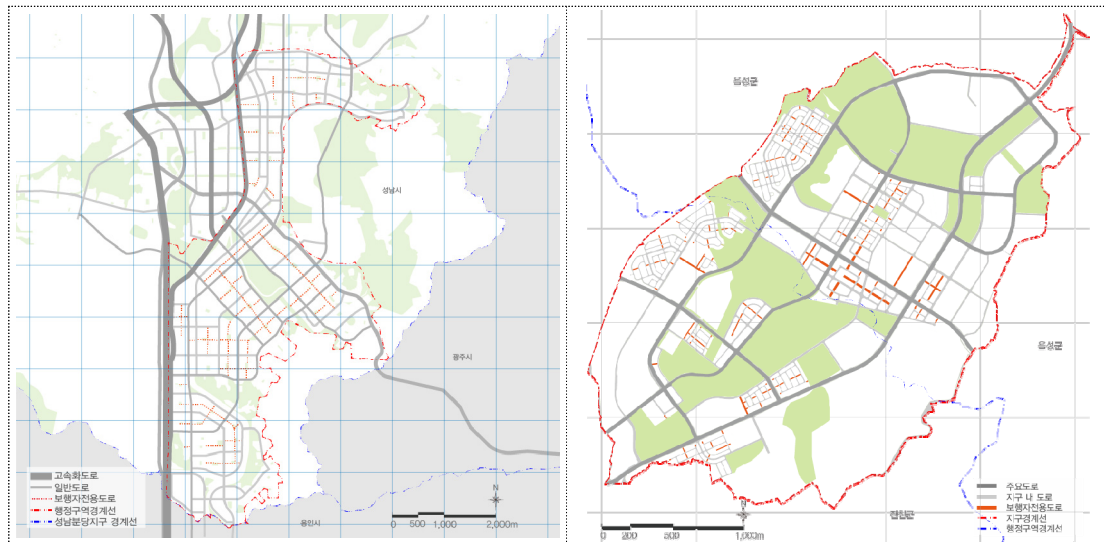


## 6) 분석 종합

□ 이동 측면 : 차량을 먼저 고려한 교통체계 및 도시구조, 차량과 보행 분리

1기 신도시인 분당신도시부터 행정중심복합도시, 혁신도시와 최근의 도시개발사업인 마곡지구에 이르기까지 차량의 원활한 소통을 위해 간선도로-보조간선도로-집산도로-국지도로로 이어지는 격자형 도로체계를 계획하고 간선도로로 둘러싸인 슈퍼 블록 내부를 보행 중심의 근린주구(생활권)로 설정하였다<sup>60)61)</sup>.

차량과 보행 동선은 분리하였다. 보행자 동선은 블록 내부를 가로지르는 형태로 계획되었으며, 상업지역의 일부 가로를 보행자전용도로로 계획하여 보행공간을 서로 연결하였다. 아래 그림의 분당신도시와 충북 진천·음성 혁신도시의 보행자 전용도로는 자동차도로와 마찬가지로 격자형 네트워크를 이루지만, 블록 크기가 대규모이고 간선도로로 단절되기 때문에 사람들이 편하게 이동하기에는 무리가 있다.



[그림 4-9] 분당신도시와 충북 진천·음성혁신도시 가로 체계

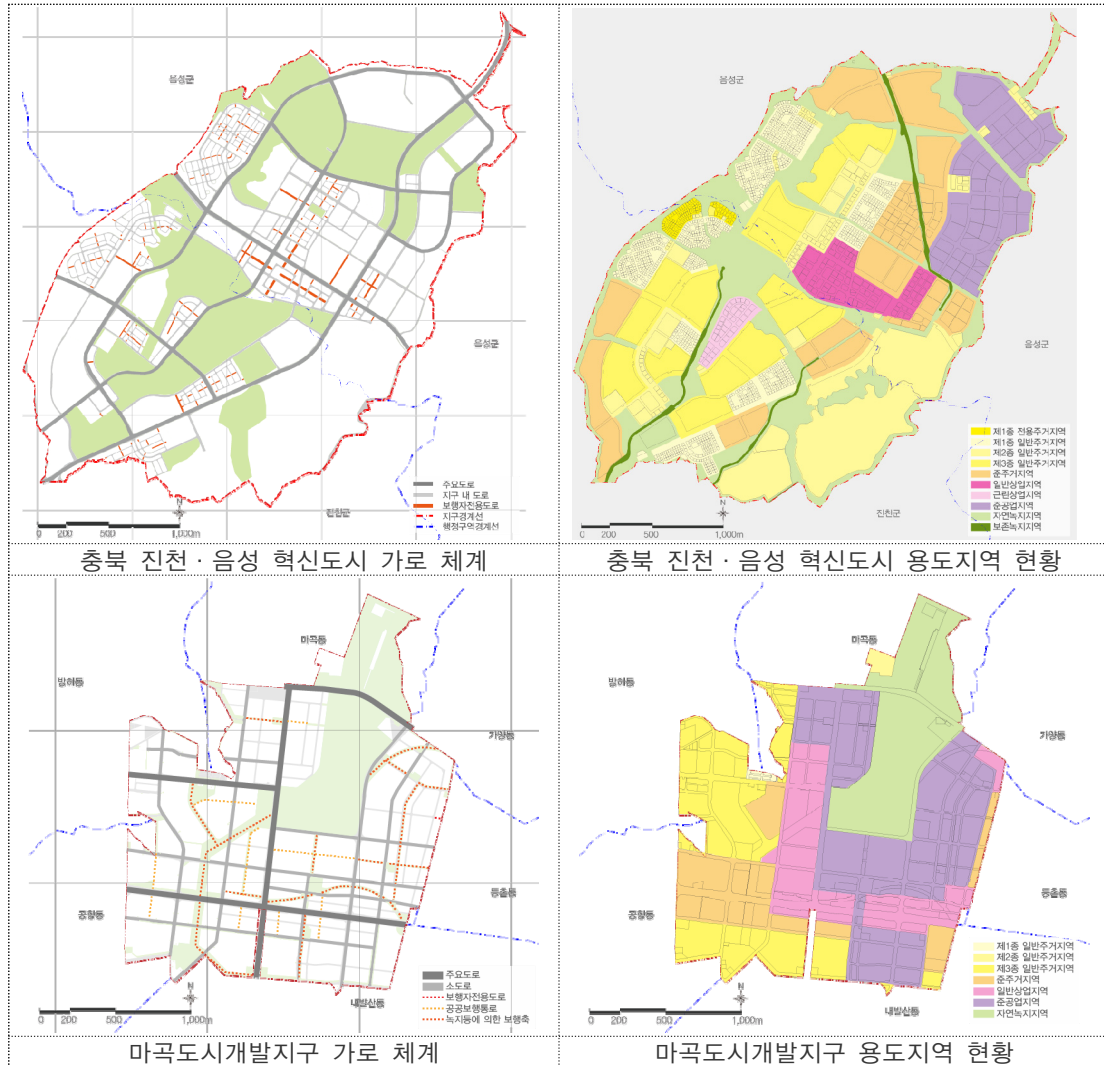
□ 활동 측면 : 용도의 분리와 면적(面的) 배분

현행 ‘도시·군관리계획수립지침’에서는 도시기능 수행과 교통처리 및 생활환경의 질

60) 잠실지구개발에서부터 근린주구이론을 기준으로 계획되었으며 1기 신도시(분당·일산)에서도 대로 이상으로 구획되는 블록을 기본 단위로 단위가구를 설정하였으나, 이후 근린주구 이론에 대한 비판이 제기되면서 명칭과 개념이 ‘생활권’으로 변화하였다. 그러나 도시구조 구성상의 큰 변화는 없었다.

61) 이들 도시의 슈퍼 블록 계획은 르 꼬르뷔제가 교통상의 요구에 대응하기 위해 고안한, 400미터마다 가로가 교차하는 이상도시안 계획과 유사하다.

적 향상을 도모하기 위해 용도지역계획을 수립하도록 하고 있으며, 용도지역간 경계에는 완충공간을 설정하여 지정 목적이 보호되도록 하고 있다. 분석 대상지의 용도지역 지정 현황을 보면, 상업지역과 주거지역, 공업지역을 명확하게 분리하였다. 또한 가로 체계와 상관없이 블록 단위로 용도지역을 설정하였다.



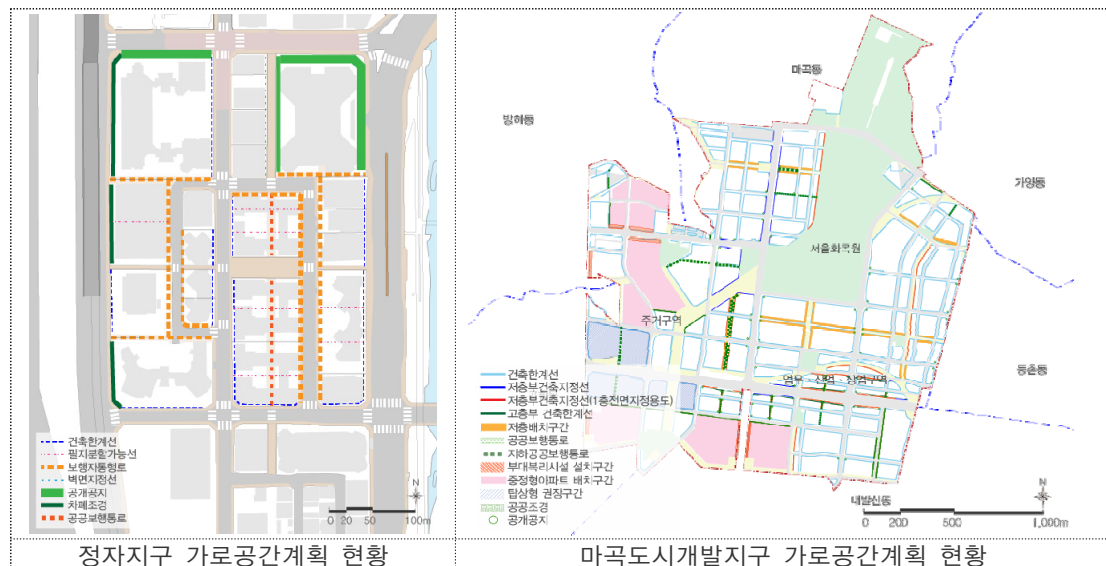
[그림 4-10] 충북진천·음성혁신도시와 마곡도시개발지구의 가로체계와 용도지역 현황 비교

주거와 상업 용도가 분리되어 있으면, 자연스럽게 지역 간 ‘이동’ 수요가 발생하고 사람들은 자동차나 대중교통수단을 이용해서 이동한다. ‘도시·군관리계획수립지침’에서는 용도지역 간 완충공간을 설정하는 예시로 ‘폭 15미터 이상의 도로에 의하여 용도지역을 구분’하도록 하고 있는데, 이는 가로를 용도지역을 구분하는 경계로 인식한 결과이다.

#### □ 가로공간 측면 : 가로공간 계획 구체화 경향, 특화지역 중심으로 수립

신도시 설계지침 또는 지구단위계획, 관련 가이드라인에서 가로공간이 점차 중요하게 다루어지고 있으며, 계획 내용 또한 구체화되고 있다<sup>62)</sup>. 분당신도시 정자지구의 지구단위계획에서는 공개공지 위치를 지정하거나 건축한계선과 벽면지정선을 일부 가로에 지정하는 정도로 계획이 이루어졌다. 그러나 행정중심복합도시와 마곡도시개발지구에서는 저층부 건축지정선, 저층배치구간, 부대복리시설 설치구간을 지정하여 가로에 성격을 부여하고 조화로운 가로경관을 형성하고자 하였다.

가로공간 계획은 더욱 구체화되고 계획요소가 다양해지고 있다. 가로입면을 하나의 면으로 생각하는 것에서 벗어나, 저층부와 고층부를 분리해서 저층부 용도와 고층부 경관을 분리해서 계획하기도 하고, 공동주택단지에서도 부대복리시설 설치 구간을 지정하여 가로가 활성화되도록 유도하고 있다. 이들 계획은 특화 가로에 집중되어 있다.



[그림 4-11] 분당신도시 정자지구와 마곡도시개발지구 가로공간계획 비교

62) 분당신도시에서는 대블록 단위로 설계지침을 작성하였고(1997), 이후 지구단위계획으로 변경되었다.

### 3. 국외 신시가지 개발 사례 : 캐나다 밴쿠버 SEFC(Southeast False Creek)

#### 1) 밴쿠버 시의 개발사업 계획체계와 SEFC정책 방침

##### ① 밴쿠버 시의 개발사업과 SEFC 계획체계

###### □ 밴쿠버 시의 개발사업 체계와 SEFC 개발

캐나다 밴쿠버 SEFC(Southeast False Creek)은 19세기 후반 조성된 쇠퇴된 공업지역으로서, 1970년대 주택 및 공원으로 용도변경이 결정되었으며 이후 관련 개발에 관한 1999년 SEFC 정책 방침 문서가 승인되었다. 2003년, 2010년 동계올림픽 및 패럴림픽이 결정되면서, 이를 위한 올림픽빌리지와 부대시설 등을 개발하는 8개 도시블록, 17 에이커에 달하는 대규모 개발사업으로 추진되어 왔다<sup>63)</sup>.

밴쿠버 시의 개발은 ‘지역지구 및 개발 조례(Zoning and Development Bylaw)’ 및 다양한 공식·구역개발계획(Official and Area Development Plan Bylaw), 주차 조례(Parking Bylaw)의 규정과 일치할 경우에만 허용되므로, 신청된 개발허가에 대하여 충분한 검토 단계를 거친 후에는 계획담당관(the Director of Planning)을 대표하여 담당직원이 결정한다. 반면, SEFC 개발은 밴쿠버시의 도시계획 중 주요 도시계획사업(Major Planning Projects)에 해당하며, 일반적인 개발사업과 달리 별도 개발 정책(Policy statement)을 마련하고 공식개발계획 조례(Official Development Plan Bylaw<sup>64)</sup>)를 제정하여 시의회가 직접 승인하였다.

[표 4-53] 밴쿠버 시의 일반적 개발 허가 프로세스

신청서 준비	(신청자 자체적인) 조닝 및 관련조례 검토, 공무원 면담, 모든 서류 및 도안 제출, 신청비용 지불
검토단계	(프로젝트 코디네이터 or 담당센터직원) 관련조례 검토, 전문가 의견 수렴을 통한 신청서 평가 및 코멘트 제공, 관련 타부서 및 다른 의회에서의 검토, 자문단 운영, 사이트 현장조사, 주민공고 및 의견수렴
결정	계획담당관(the Director of Planning)을 대표하여 담당직원이 결정, 일반적으로 시 의회는 개발 허가 프로세스에 참여하지 않음

출처: 밴쿠버시 홈페이지 <http://vancouver.ca/home-property-development/how-the-development-process-works.aspx>, 참조

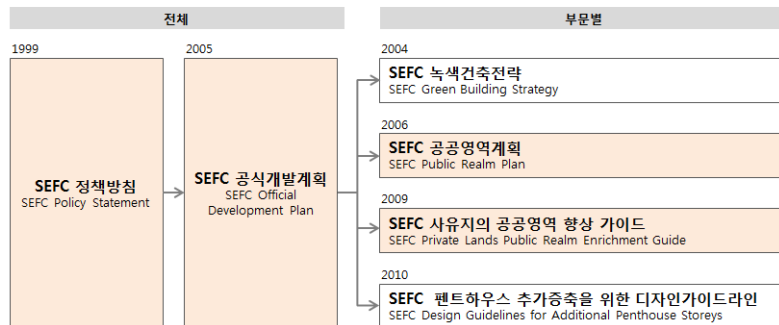
63) 2015년 현재, 올림픽빌리지 150만 평방피트(주택 1,100호)가 개발되었으며 나머지 블록에 대한 계획과 개발은 진행 중이다. The Challenge Series 02\_Planning + Olympics (<http://www.thechallengeseries.ca/chapter-02/>) 참고

64) Bylaw(조례): 조례는 모두 시의회를 통해 통과. 시의회는 시장과 10명의 선출직 의원으로 구성되며 임기는 4년.



## □ SEFC 계획체계

1999년 SEFC 개발을 위한 전반적인 계획원칙과 전반적인 방향을 설정하는 SEFC 개발 방침(SEFC Policy Statement)이 승인되었으며, 2005년 이를 원칙으로 SEFC 개발을 위한 구체적인 토지이용 및 부문별 기본계획을 내용으로 하는 SEFC 공식개발계획이 확정되었다. 공식개발계획을 기반으로 밴쿠버시에서 수립한 SEFC 관련 정책 가이드라인은 총 6가지로, 2가지는 SEFC 전체 지역, 2가지는 건축, 2가지는 공공영역에 대한 사항을 다루고 있다. 또한 SEFC 관련 정책 및 가이드라인 중에서 가로환경 관련 사항을 다루고 있는 것은 정책방침서, 공식개발계획, 공공영역계획, 사유지의 공공영역 향상 가이드 등 4가지이다.



[그림 4-12] SEFC 관련 정책 및 가이드라인 (음영: 가로환경 관련사항)

	승인시기	계획성격	주요내용	관련주체	계획의 효력
<b>SEFC 정책방침</b> SEFC Policy Statement	1999.10	<b>전체</b> 관련정책 및 기본원칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>SEFC 개발을 위한 전반적인 계획원칙 설명</li> <li>토지이용, 건축형태, 오픈스페이스 등 부문별 관련규정 검토 및 향후 방향 구체화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(관할) 밴쿠버 시 계획부서</li> <li>(승인) 밴쿠버 시의회</li> <li>(자문 및 관계단체) 약 40여 개</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>개발자부터 거주자까지 모든 관계자 및 개발 전 과정에 효력 발생</li> </ul>
<b>SEFC 공식개발계획</b> SEFC Official Development Plan	2005.03	<b>전체</b> 공식 개발계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>SEFC 개발을 위한 구체적인 원칙 및 지속가능성 전략 설명</li> <li>구체적인 토지이용 밀도 및 관련규정, 개발규정 및 패턴 정의</li> <li>부문별 컨셉도면</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(관할) 밴쿠버 시</li> <li>(승인) 밴쿠버 시의회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>조례로 상정된 공식 개발계획</li> </ul>
<b>SEFC 공공영역계획</b> SEFC Public Realm Plan	2006.06	<b>공공영역</b> 방향성 및 기본계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>SEFC 공공영역의 목적 및 목표 구체화</li> <li>3개의 지역구분에 따른 주요 디자인 컨셉 및 전략</li> <li>가로, 공원, 광장 등 각 공공영역 부문별 설계방향 및 기본계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(관할) 밴쿠버 시</li> <li>(승인) 밴쿠버 시의회</li> <li>(참여자) Stantec, PWL Partnership, Commonwealth (Heritage)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SEFC정책방침 및 공식개발계획과 함께 사용될 수 있는 공식 공공영역 계획</li> </ul>
<b>SEFC 사유지의 공공영역 향상 가이드</b> SEFC Private Lands Public Realm Enrichment Guide	2009.08	<b>공공영역</b> 세부요소 상세 디자인	<ul style="list-style-type: none"> <li>빛물정원, 토양구조, 포장재료, 조명, 시설물 등 공공영역 세부 요소에 따른 디자인방향 및 예시도면</li> <li>제조 및 공급업체 연락처</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(관할) 밴쿠버 시</li> <li>(계획) PWL Partnership</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SEFC 공공영역을 완성하기 위해 제공되는 디자인 매뉴얼</li> </ul>

[그림 4-13] 가로환경 관련 SEFC 관련 정책 및 가이드라인 주요내용

## ② SEFC 정책방침 (Policy Statement)

SEFC의 정책방침은 1999년 10월, 시의회에서 채택되었으며, 이 방침을 통해 SEFC 개발을 가이드하기 위한 전반적인 계획 원칙과 지속가능한 커뮤니티 조성 가이드, 향후 과정별 개발 유형 및 개발 규모를 구체화하였다. 이 방침의 작성에는 지역 커뮤니티, 사업주, 관심이 있는 다양한 단체 등 일반시민이 참여하여 의견을 수렴하였고 각계 전문가들이 참여하였다. 또한 각 부문별로 지역 현안에 대한 이슈를 제기(Issues)하고 기존 정책을 검토(Existing Policy)하여, 목표를 설정(Objectives and Intent)하고 신규정책을 제시(New Policy)하는 총 4단계로 구성되어 있다. 제시된 신규 정책에는 공식개발계획(ODP), 용도지역 조정(Rezoning), 개발 및 디자인 방향 설정, 개발완료 후 계획, 시범사업 등 각 단계별 고려해야 할 사항이 포함되어 있다.

[표 4-54] SEFC 정책방침(Policy Statement)의 주요내용 (음영: 가로환경 관련내용)

목차	주요내용	구분
<b>도입</b> Introduction	사이트 설명, 역사, 시의회 지시사항, 지속가능한 개발 및 지속가능한 지역의 정의, SEFC 개발을 가이드하기 위한 원칙, 정책방침의 역할 및 정의, 관계자의 책임사항, 시민 참여과정 등	계획 전반
<b>비전</b> Vision	SEFC의 비전과 미래상	
<b>토지이용</b> Part A - Land Use	1. 주거 용자: 위치 및 밀도 Residential Use: Location and Density	부문 별 내용
	2. 주거 용자: 가구 및 소득혼합 Residential Use: Household and Income Mix	
	3. 삶과 일, 일과 삶 Live Work and Work-Live	
	4. 상업 및 서비스 용지 Retail and Service Uses	
	5. 업무 용지 Office Uses	
	6. 공업 및 임시 이용 Industrial and Interim Uses	
	7. 커뮤니티 시설 Community Facilities	
	8. 사회문화적 개발 Social and Culture Development	
<b>건축형태</b> Part B - Built Form	9. 건축물높이, 특징, 유산 Height, Character and Heritage	
<b>오픈스페이스</b> Part C - Open Space	10. 경관 Views	
	11. 공원 및 공공 오픈스페이스 Parks and Public Open Space	
<b>교통 및 순환</b> Part D - Transportation and Circulation	12. 유역 및 해안선 Water Basin and Shoreline	
	13. 보행자 접근 및 워터프론트 보행-자전거로 Pedestrian Access and the Waterfront Walkway-Bikeway	
	14. 교통 및 가로 Transportation and Streets	
<b>환경</b> Part E - Environment	15. 주차 및 물자적재 Parking and Loading	
	16. 에너지 이용 Energy Use	
	17. 수자원관리-공급 하수처리 Water Management - Supply and Sewers	
	18. 쓰레기, 재활용, 퇴비화 Waste, Recycling and Composting	
	19. 토양 Soils	
<b>경제개발 및 관리</b> Part F - Economic development And Stewardship	20. 공기 질 Air Quality	
	21. 도시농업 Urban Agriculture	
	22. 경제개발 Economic Development	
	23. 도시관리 Stewardship	

자료 : City of Vancouver(1999), 「Southeast False Creek Policy Statement」를 바탕으로 재정리



## □ 가로환경 조성 관련 주요 내용

- 미래상 (What Will Southeast False Creek Look Like?)

예상되는 주거수용량, 복합용도 커뮤니티, 다양한 건축형태 등 SEFC의 전반적인 미래상으로서 제시된 가로환경은, 보행권내에서 다양한 서비스가 연결되고, 양질의 가로체계를 구축하여 보행·자전거·대중교통이 활발하게 이용될 수 있도록 설정하였다.

- 토지이용

토지이용에서는 주거용지의 위치와 밀도, 거주자 소득수준, 상업 및 서비스용지, 업무용지, 커뮤니티 시설 등을 규정하였다. 구체적인 가로환경을 고려하여 토지이용을 조절하는 경우는 드물지만, 일부 상업용지와 관련하여, 주요 가로의 특성 및 공공활동 중심지를 고려하여 용지를 허용정도를 조정할 수 있다.

- 건축형태

건축형태에서는 쾌적한 주거환경을 제공하기 위해, 오픈스페이스 및 경관을 고려하여 건축물 최대높이를 정하도록 하고, 오픈스페이스에 대한 일조환경을 보장할 수 있도록 하고 있다. 낮은 건축물, 건축물의 저층부, 파사드, 문, 창문 등 가로환경을 구성하는 건축물 요소를 강조하고 건축물 설계 시 가로환경을 함께 고려할 수 있도록 한다.

- 오픈스페이스

향후 공식개발계획단계(ODP) 및 세부 디자인단계에서 각종 오픈스페이스와 가로가 시각적·물리적으로 연계되어 설계될 수 있도록 방향을 제시하였다.

- 교통 및 순환

교통 및 순환 부문은 크게 ‘보행자 접근 및 워터프론트 보행-자전거로’, ‘교통 및 가로’, ‘주차 및 물자적재’의 3가지로 구분된다.

‘보행자 접근 및 워터프론트 보행-자전거로’는 사이트 내·외부간의 가로 연결성 및 디자인통일성 등과 관련하여 이슈, 제한 및 허용사항, 디자인방향을 설명하고 있으며, 특히 워터프론트의 보행-자전거 시스템을 구체적으로 다루고 있다.

‘교통 및 가로’에서는 대중교통, 자전거, 보행을 통합적으로 다루면서, 이들의 네트워크를 체계적으로 구축하고 통과차량은 억제하여 보행친화적인 공공영역을 개발하도록 한다. 이 때, 전반적인 계획방향뿐 아니라 포장 재질, 교통 및 보행 사인 등의 개별시설물

의 설치방향도 설명한다.

‘주차 및 물자적재’에서는 교통저감 수단으로서 노상주차를 확대하도록 제안하였다.

## 2) SEFC 개발계획 주요 내용<sup>65)</sup>

### ① SEFC 공식개발계획 (Official Development Plan)

밴쿠버 시에서는 주요 개발사업 대한 공식개발계획은 별도 조례(Official Development Plan Bylaw)에 근거하고 있다. SEFC 공식개발계획 역시, 관련 조례에 의거하여 수립되며, 전반적인 개발원칙, 토지이용, 건축물, 공공영역 등에 대한 구체적인 관련 수치 및 규정 등의 내용이 포함되어 있다.

[표 4-55] SEFC 공식개발계획(Official development Plan)의 주요 내용

목차	주요내용		구분
해설 Section1. Interpretation	용어정의, 규정의 적용범위, 재정 관련사항, 심각성 등 설명		계획 전반
개발관리원칙 Section2. Principles Governing Development	12가지 도시설계원칙 Urban design principles		
	14가지 지속가능성원칙 Sustainability principles		
지속가능성 전략 Section3. Sustainability Strategies	환경적 지속가능성 Environmental sustainability		
	사회적 지속가능성 Social sustainability		
	경제적 지속가능성 Economic sustainability		
	비전의 유지 관련사항 Maintaining the vision		
토지이용 Section4. Land Use	토지이용 목표 Land use objective		부문 별 계획
	밀도 Density		
	세부 토지이용 및 규정 Specific land uses and regulations	주거 용지 Residential uses	
		상업 및 서비스 용지 Retail and service uses	
		업무 용지 Office use	
		제조, 교통 및 저장, 이용과 커뮤니케이션, 대량판매 용지 Manufacturing, Transportation and storage, utility and communication, and wholesales uses	
		문화 · 레크레이션 · 교육 용지 Cultural, recreational, and instituional uses	
		임시 용지 Interim uses	
	공원 Parks		
	공원 및 커뮤니티 시설 조정 Phasing of parks and community facilities		
해안선 Shoreline			
개발규정 및 개발패턴 Section5. Development	건축 규정 Building regulation		
	개발패턴 Developmen	건축물 높이 Building height	
		건축물 배치 Building orientation	

65) sidewalk, boulevard, street 등은 국내 가로관련 단어와 혼동될 수 있으므로, 가능한 한글과 함께 본문의 단어도 함께 표기함

목차	주요내용		구분
Regulation and Patterns	t pattern	개발규모 Size of development	
		공공영역과의 관계 Relationship to public realm	
		경관 Views	
		공공가로 종점 경관 Public street end views	
	순환체계 Movement System	보행자 및 녹도/자전거로 Pedestrians and greenways/bikeways	
		대중교통 Transit	
		내부 가로 네트워크 Internal street network	
		간선도로 Arterials	
		주차 및 물자이동 Parking and loading	
		지역교통요구관리 Neighbourhood Transportation demand management	
	구역 Area	Area 1A-서부 "work yard" 지역	
		Area 2A-중심 "shipyard" 지역	
		Area 3A, 3B, 3C - 동부 "rail yard" 지역	
		Area 1B, 2B	
관련 계획도 Section6, Illustrative Plans	SEFC 경계, 지역구분, 컨셉전략, 공원, 최대고도, 경관, 보행로, 자전거로 등 관련계획 도면		

(음영: 가로환경 관련내용)

자료 : City of Vancouver(2007), 「Southeast False Creek Official Development Plan」

## □ 가로환경 관련 세부내용

- 도시설계원칙 (Urban design principles)

SEFC의 전반적인 구조, 도시디자인 통합, 특별한 기회 등을 다루고 있는 12가지 도시설계원칙(Urban design principles) 중 ‘통합된 커뮤니티’, ‘가로위계’, ‘공공오픈스페이스 및 공원의 연계’ 등 가로환경 조성 관련 항목이 중요하게 설정되었다.

- 환경적 지속가능성 (Environmental Sustainability)

에너지, 수자원, 우수, 고체쓰레기 등의 9가지 환경적 지속가능성 전략이 제시되어 있다. 이와 관련하여 ‘이동(Movement)’ 부분에서는 차량보다 보행자의 이동을 우선순위로 설정하였으며 이를 기반으로 환경적 지속가능성을 고려하여 필요에 따라 일반 자동차의 이동을 제한하도록 설정하였다.(우선순위: 보행자>자전거>대중교통>물자이동>자동차)

- 개발패턴 (Development Pattern)

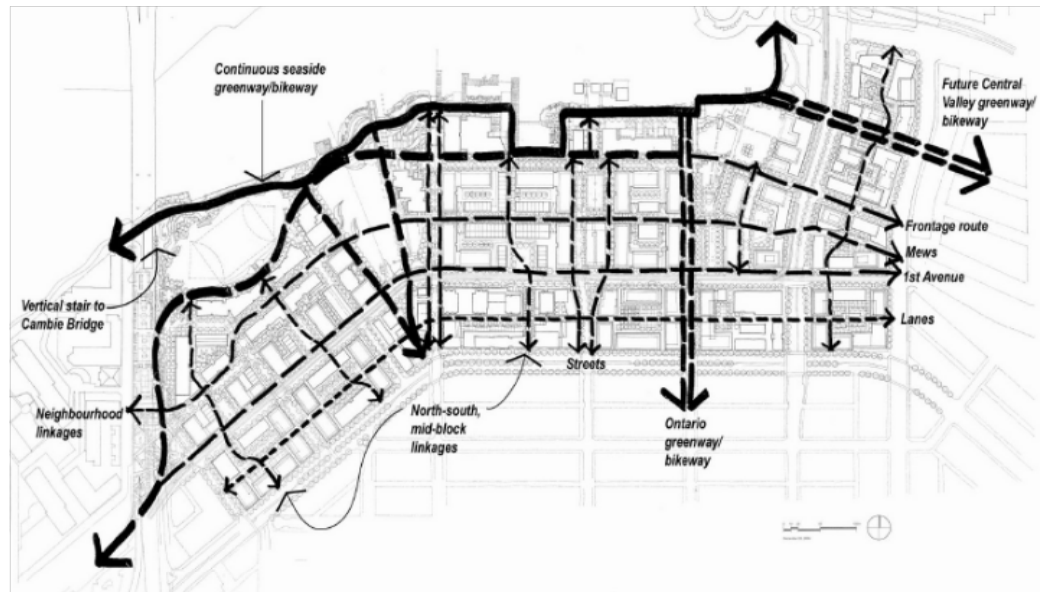
개발패턴에서는 ‘건축물 높이’, ‘건축물 배치’, ‘개발규모’, ‘공공영역과의 관계’, ‘경관’, ‘공공가로 종점경관’을 규정한다. 건축물 높이는, 공공 및 사적 오픈스페이스 및 가로에 대한 일조환경을 확보하는 한편, 오픈스페이스의 규모와 특성도 고려하여 설정하도록

하였다. 건축물의 디자인 및 디테일 결정 시, 공공영역 디자인을 보완할 수 있도록 포장, 조명, 식재, 출입구, 앉을 자리 등을 고려하도록 하였다. 또한 각 공공가로는 이동의 우선 순위(보행자>자전거>대중교통>물자이동>자동차)를 고려하고, 수변공간으로의 접근을 향상 시키기 위하여 보행자를 위한 다양한 소로 및 작은 마당(courtyards) 등을 허용한다.

- 순환체계 (Movement System)

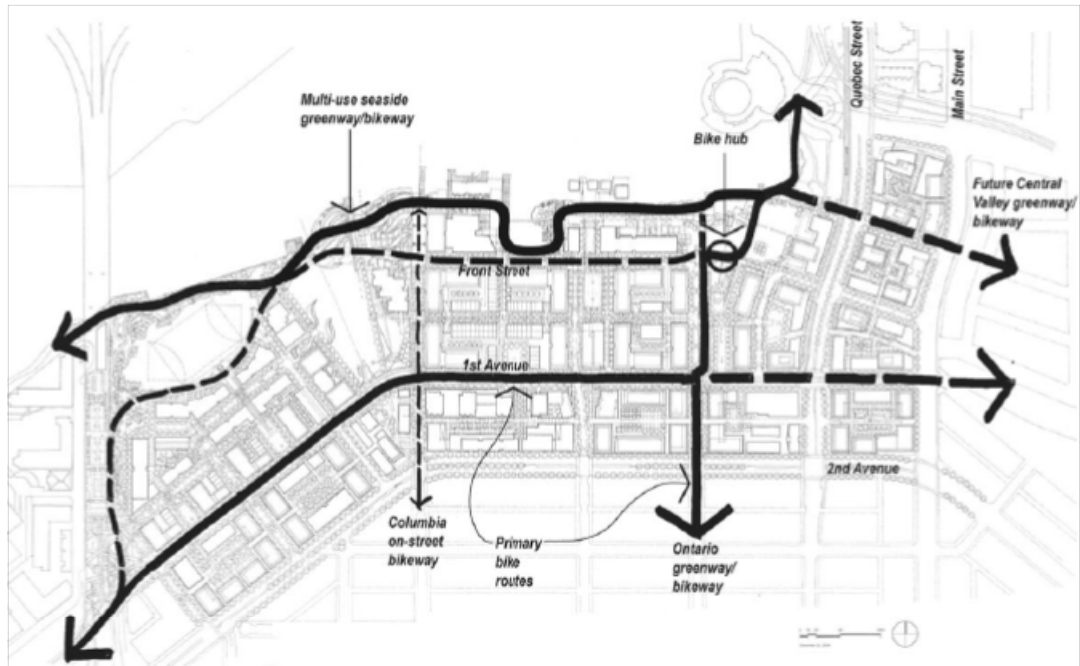
순환체계는 크게 ‘보행자 및 녹도/자전거로’, ‘대중교통’, ‘내부 가로 네트워크’등 6가지로 구분하여 개발규정을 정의하였다.

보행자로서와 관련하여 공식개발계획은 SEFC 전반에 걸쳐 보행에 적합한 블록패턴 및 다양한 보행로를 제공하도록 하며, 자전거 도로(무동력 노선)는 외부의 자전거도로와 연결 되도록 한다. 내부 가로 네트워크에서는 각 주요 가로에 따라 차량의 이동 및 보행특성 등고 관련한 추후 개발 방향성을 제시한다. 간선도로는 최소한의 셋백 너비를 정하여 안전하고 보행친화적인 가로조성을 유도하고 있다.



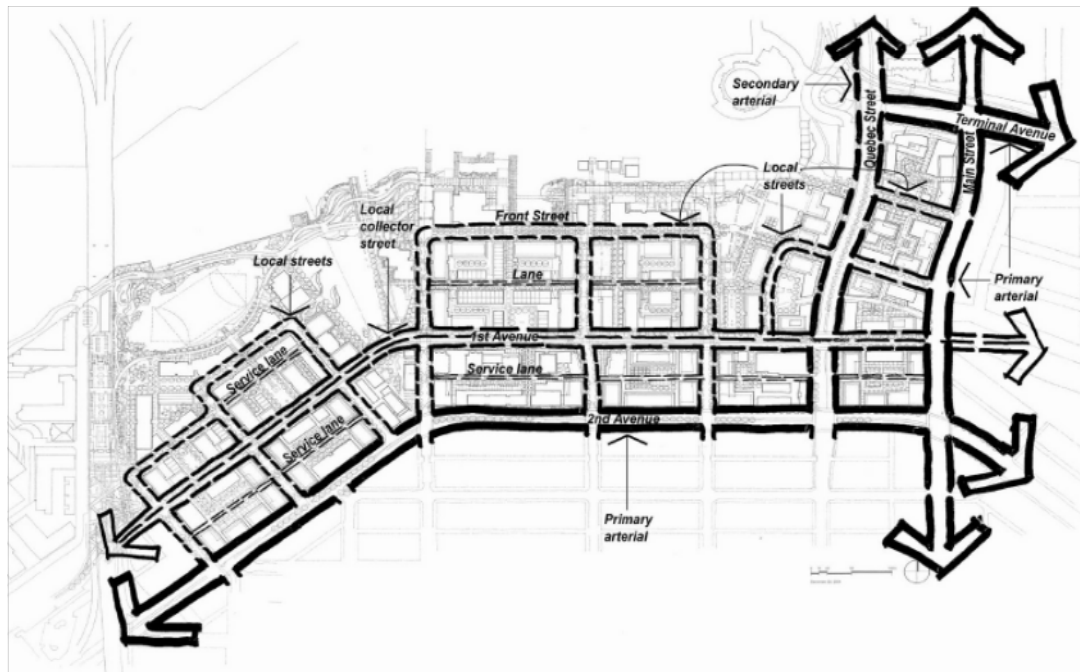
[그림 4-14] ODP의 보행동선계획(Pedestrian Routes)

출처: City of Vancouver(2007), 「Southeast False Creek Official Development Plan」, p.46



[그림 4-15] ODP의 자전거도로(Bikeways)

출처: City of Vancouver(2007), 「Southeast False Creek Official Development Plan」, p.47



[그림 4-16] ODP의 가로 위계계획(Figure15: Street Hierarchy)

자료: City of Vancouver(2007), 「Southeast False Creek Official Development Plan」, p.49.

### 3) 공공영역 계획과 사유지 가이드라인

#### ① SEFC 공공영역계획 (Public Realm Plan)

공공영역계획은 공공영역의 상세 디자인을 이끌어갈 개념적인 틀(framework)을 제시하는 계획으로서 2006년 7월 20일 시의회에 의해 승인되었다. 이 계획에서 공공영역이란, 사이트 전체를 서로 연결하고 인근지역과 연계될 수 있는 오픈스페이스(Open spaces), 광장(plazas), 가로(streets), 도로(lanes), 보도(pathways)등을 말하며, 공공영역의 공간 개선을 통해 도시 자산의 통합, 지속가능성 확보, 도시디자인을 통해 보행자와 거주자 또는 방문객의 사회적 경험 향상을 도모한다.

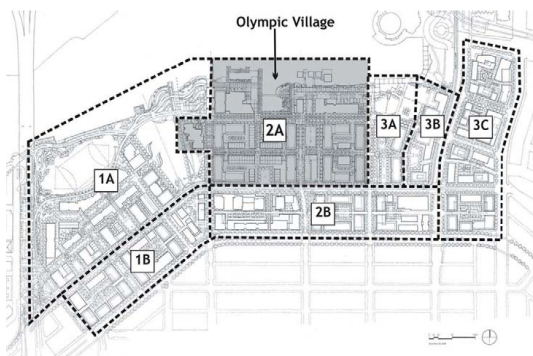
[표 4-56] SEFC 공공영역계획(Public Realm Plan)의 주요내용

목차	주요내용		구분
도입 Introduction	계획의 목적, 사이트 설명, 주요 유산, 계획방향		계획전반
목표 및 목적 Goals and Objectives	4가지 목표(Goals)과 설명 8가지 디자인 목적(Design Objectives)과 설명		
주요 디자인 컨텍스트 Key Design Context	12가지 공식개발계획(ODP)원칙 관문, 노드/길/랜드마크, 보행/자전거/연계 등에 관한 맵핑 3가지 지역특징 (Workyard, Shipyard, Railyard)		
해석적 전략 Interpretive Strategy	SEFC의 역사와 계획 및 설계방법을 거주자 및 방문객에게 알려주기 위한 전략		
공공영역 디자인 컨셉 Public Realm Design Concept	가로 Streets	7가지 가로체계에 대한 특징 및 설계방향	부 문 별 계획
	사유지를 관통하는 공공통행로 Public Rights of way	사유지를 관통하는 공공통행로의 특징 및 고려사항	
	수변	수변공원 및 다양한 공간의 특징 및 설계방향	
	공원	크고 작은 공원 및 오픈스페이스의 특징 및 설계방향	
	광장	올림픽빌리지 광장, Manitoba Ave.와 First Ave. 광장 등 각기다른 광장의 특징 및 설계방향	
공공영역과 사적영역의 관계 Relationship of the Public and Private Realms	공공영역과의 연계, 도시농업 및 우수관리 기회 확대, 어린이 놀이 기회 확대, CPTED 적용 등 반-공공공간을 위한 일반적인 전략 설명		
공공영역의 요소 Components of the Public Realm	나무	대로 및 가로, 수변 산책로, 공원, 광장에 식재될 수목의 특징 및 수종	
	도시농업	도시농업을 위한 주요요소 및 접근법	
	빗물정원	빗물정원의 기능 및 방향	
	모퉁이 경계석 벌지 Corner Curb Bulges	벌지의 위치 및 기능	

목차	주요내용		구분
	하드 랜드스케이프 Hard Landscape	공공공간, 주차지역, 보행로 등에 사용될 포장 방향, 재료 및 패턴	
	조명	과도한 조명저감 효과 및 조명시설 지지대 디자인방향	
	시설물	벤치, 볼라드, 쓰레기통, 자전거거치대, 환승시설 등의 디자인방향	
	유산	해석적 전략에서 구체적으로 사용된 다양한 유산 요소들 사용 방향	
	공공예술	공공예술과 공공영역의 연계방향	

\* (음영: 가로환경 관련내용 포함)

자료 : City of Vancouver(2006), 「Southeast False Creek Public Realm Plan」



[그림 4-17] SEFC sub-areas

출처: City of Vancouver(2006), 「Southeast False Creek Public Realm Plan」, p.2.



[그림 4-18] SEFC Overall Site Plan

출처: City of Vancouver(2006), 「Southeast False Creek Public Realm Plan」, p.4

#### □ 가로환경 관련 세부내용

공공영역계획에서 4가지 목표(Goals) 중 2가지는 가로환경과 관련되어 있다. 즉, 사이드워크(sidewalks), 보행권, 가로경관요소 등 모든 공공영역요소들이 주민 및 방문객을 고려하여 계획되어야 하며, 공공공간들과의 연계 및 지역간 연계, 주민, 커뮤니티와 연계되어야 함을 목표로 하고 있다.

또한 전체 8가지 디자인 목적 (Design Objectives) 중 가로환경과 관련된 것은 3가지이다. 즉, 근린의 특성을 고려한 사이트 전반의 연속성의 구현, 다양한 이동주체들의 접근가능성과 통행, 긍정적인 경험을 유도할 수 있는 디자인을 강조하고 있다.

[표 4-57] SEFC 공공영역 계획(Public Realm Plan)의 가로관련 내용

구분		내용
목표 및 목적 Goals and Objectives	목표 Goals	(다양하고 활기찬 공공경험을 가진 새로운 커뮤니티 창출) <ul style="list-style-type: none"> <li>공공공간, 공원, 사이드워크(sidewalks), street rights of way, 가로경관요소 등 모든 공공영역요소들은 SEFC 거주자와 방문자들의 경험을 고려하여 디자인되어야 함</li> </ul> (SEFC 내부의 공원과 공공공간과의 연계, 인근 주변지역과의 연계) <ul style="list-style-type: none"> <li>보행 및 자전거 친화지역을 만들기 위하여 공원 및 공공공간은 인근지역과의 연계가 보장되어야 함</li> <li>거주자와 방문자들은 이러한 길들을 통해 SEFC 커뮤니티로 접근하게 되고, 크게는 도시규모의 네트워크, Ontario Greenway, 해변 보행/자전거 도로체계와 연계됨</li> </ul>
	디자인 목적 Design Objectives	(가로경관 디자인과 공공 오픈스페이스 디자인을 통해, 특징적인 3개의 근린지역을 가진, 통합된 커뮤니티 창출) <ul style="list-style-type: none"> <li>공공영역은 각 근린지역이 독특한 특징을 반영함과 동시에, 사이트 전반에 대한 연속성을 제공해야함. 가로시설물, 재료, 가로수는 각 근린지역의 역사적 활동에 근거하여 선택될 예정</li> </ul> (차량이동을 수용함과 동시에 보행자와 자전거 타는 사람들의 경험을 향상시키는 가로경관 창출) <ul style="list-style-type: none"> <li>SEFC의 보행경험은 가장 중요한 우선순위임. 공공영역은 사이트 내 차량이동을 수용함과 동시에 편안하고 즐거운 보행 및 자전거 경험을 만들 수 있도록 디자인되어야 함</li> <li>(누구에게나 접근 가능한 커뮤니티 설계)</li> <li>새로운 커뮤니티는 모든 거주자 및 방문자들이 SEFC에 대한 긍정적인 경험을 가질 수 있도록 접근가능하고, 통행에 적합해야함</li> </ul>
공공영역 디자인 컨셉 Public Realm Design Concept	가로 Streets	[표] 참조
	사유지를 관통하는 공공통행로 Public Rights of way	<ul style="list-style-type: none"> <li>SEFC 커뮤니티 전반에는 사유지를 통과하는 수많은 공공통행로가 있다. 이들 중 일부는 오픈스페이스로 쓰여지기 위해 공헌되기도 하며, 일부는 ODP에 의해 규정되기도 한다. 이들 공공보행로는 사유지에 포함되지만, 전반적으로 강한 연결성을 제공하기 위해 동/서 또는 남/북의 공공연결성을 고려한다.</li> <li>이들 연결공간들은 빗물집수, 도시농업, 생태다양성, 길찾기를 위한 표지 등을 통합해야한다. 다른 모든 오픈스페이스와 같이, 공공통행로들은 지역성을 반영해야하고 주변 건축물을 고려해야한다.</li> <li>공공통행로의 디자인 조정의 실현가능성을 보장하기 위하여, 구체적인 디자인 허용범위가 필요할 수도 있다. 예를 들어, 공공통행로 하부의 지하주차장 및(또는) 건축 구조물들은 공공통행로 내의 수목, 식물재료, 다른 조경요소들을 고려해야한다.</li> </ul>

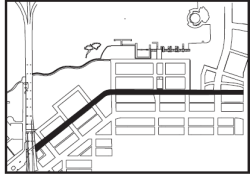

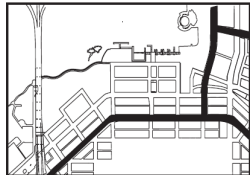
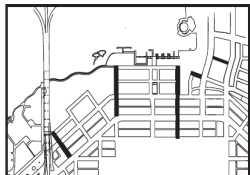
자료 : City of Vancouver(2006), 「Southeast False Creek Public Realm Plan」

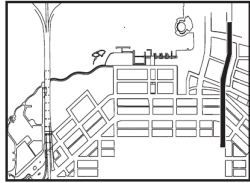
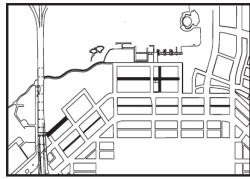
#### • 가로 (Streets)

SEFC 공공영역계획의 디자인컨셉(design concept)에서는 내부 가로 체계를 크게 특징가로, 근린가로, 간선도로, 중심상업가로, 공원녹지가로, 역사가로, 골목 등 7가지 구분하였다. 이들 각 가로들의 환경은 각기 다른 접근성 및 순환기능을 유지함과 동시에, 공공영역 및 보행환경의 높은 질을 제공함을 기본방향으로 한다. 각 가로유형별 세부내용에서는 가로의 기본역할, 주변토지이용 특성 및 이에 따른 설계 고려사항 등이 강조되었다.



[표 4-58] SEFC 공공영역 계획(Public Realm Plan)의 가로체계

구분	내용	위치(keymap)
특징가로 / 주민모임공간 Distinctive Street / Neighbourhood Collector	<ul style="list-style-type: none"> <li>First Ave.는 SEFC에서 가장 특징적인 가로로서, 전차와 중앙 녹색분리대의 조합은 밴쿠버 도시에서 가장 독특한 가로경관(streetscape)중 하나로 조성될 것이다. First Ave.역사가로로서 공업단지 이전 기존 해안선의 형태를 반영한다. 도시소유지와 사유지 사이를 나누는 가로로서, First Ave.는 근린지역을 형성하는 두 개의 구역사이의 경계로 기능한다.</li> <li>First Ave. 주변 토지이용은 혼합되어있고 다양하기 때문에, 가로경관(streetscape)은 건축이용에 대응한 다양한 기회를 제공할 수 있도록 적응가능하고 유연해야한다. 대로(boulevards)와 모퉁이의 벌지(corner bulges)는 남-북 교차가로와 토지이용에 따라 특성이 달라진다. 북쪽 측면의 대로(boulevard)는 앉을자리 및 식재를 위해 더욱 많은 공간을 제공하고, 모퉁이의 벌지는 관문과 같은 특징으로 기능하면서 관문디자인 전략과 통합되어야 한다.</li> </ul>	
근린가로 Neighbourhood Street	<ul style="list-style-type: none"> <li>근린가로는 차량교통 및 보행이동을 수용하면서, 주거 근린 지역으로의 접근도로 기능한다. 이 가로의 가장자리는 지반-기반(ground-oriented) 주거용건물에 의해 결정되며, 가로수길을 내려다 볼 수 있는 사적공간(파티오 및 현관)과 공공공간으로 겹쳐진다. 식재된 대로(boulevards)와 모퉁이의 벌지(corner bulges)는 근린특성을 향상시키고, 특징적으로 친숙한 거리환경을 조성할 수 있도록 기능한다.</li> </ul>	
간선도로 Arterial Street	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terminal Ave, Second Ave, Quebec St.는 사이트로 진입하는 주요도로이다. 이러한 도로는 커뮤니티를 통과하는 화물 및 서비스 이동통로이자 도시를 가로지르는 동근로 및 환승도로 기능한다. 식재된 중앙분리대(merians), 측면로에 위치한 가로수가 심겨진 대로(boulevards)와 모퉁이 벌지(bulges)는 가로의 보행통로(street corridor)의 규모를 감소시키도록 기능한다.</li> </ul>	
중심상업가로 및 광장형 상업가로 High Street and Plaza Commercial Street	<ul style="list-style-type: none"> <li>중심상업가로(High Street)와 상업가로는 SEFC 커뮤니티의 중심부를 정의한다. 이러한 가로들은 계절에 상관없이 하루종일 언제나 생기 있고 사람들로 넘치게 될 것이다. 가로의 가장자리는 활동적인 소매상, 커뮤니티 시설, 오픈스페이스가 위치한다. Manitoba St.와 수변 가로는 차량 및 보행을 위한 특수 포장재료 사용하여 지역의 중심부로 자리잡게된다. (전체)공공영역은 광장과 공원과 같은 공공 오픈스페이스와 함께 매끄럽게 연결되어야 한다.</li> <li>이러한 가로들은 공공예술과 통합할 수 있는 기회를 제공한다. 가로들의 모퉁이 벌지(bulges)는 매우 도시적인 특징이 될 것이고, 많은 부분은 관문의 특징을 가질 것이다. 공공예술은 관문디자인전략과 통합되어야 한다.</li> </ul>	
공원가로 / 녹도 Park Street / Greenway	<ul style="list-style-type: none"> <li>공원 가로(Park Streets)는 공공공원의 끝(공원내부)에 위치한 가로이거나 공공공원 가장자리에 위치한 가로이다. Ontario St.는 주요 Greenway St.이기도 하다. 이러한 가로들은 한쪽 또는 양쪽에 주차공간을 가지면서, '녹색' 또는 공원같은 느낌을 주게 될 것이다. 더욱 넓은 대로(wider boulevards)는 더욱 큰 수목들과(가능한 곳에), 낮</li> </ul>	

구분	내용	위치(keymap)
	은 지피식물 및 다년생 식물들로 식재될 것이고, 이들은 다양한 색깔, 질감, 향기를 통해 공원과 같은 특징을 만들어 낼 것이다.	
역사가로 / 간선도로 Historic Street / Arterial Street	<ul style="list-style-type: none"> <li>Main St.는 도시교통을 대표적으로 보여주는 가로이다. 이 가로는 밴쿠버의 역사적 발전에서 중요하게 여겨지며, 역사가로로 설계된다. 이러한 (역사가로)지정을 유지하고 기리기 위해서 이 도로만의 특별한 공공영역 설계방안이 필요하다. 건축물과 도로 사이를 분리하고 대형 가로수를 심기위한 공간을 만들기 위해 셋백(Setbacks)은 더욱 넓어야 한다. 이 가로의 보행을 위한 표면(surface)은 건축물 전면 또는 반-사적 경계까지 확장되어야 한다.</li> </ul>	
근린소로, 좁은길, 골목 Neighbourhood Mews / Lanes / Alleys	<ul style="list-style-type: none"> <li>SEFC의 근린 소로들(mews)은 중요한 다목적 역할을 수행한다. 이들은 교통영역으로 보행경험을 확장시킨다. 이들 소로는 서비스 동선이자 지역거주자의 교통접근로이기도 하다. SEFC의 일부 소로는 주거지역적 특징을 가지고, First Ave. 남쪽의 다른 소로들은 혼합용도적 특징을 가지기 때문에 더욱 활발한 방식으로 설계되어야 한다.</li> </ul>	

내용-그림 출처: City of Vancouver(2006), 「Southeast False Creek Public Realm Plan」



[그림 4-19] 가로경관 컨셉 플랜

출처: City of Vancouver(2006), 「Southeast False Creek Public Realm Plan」, p.27

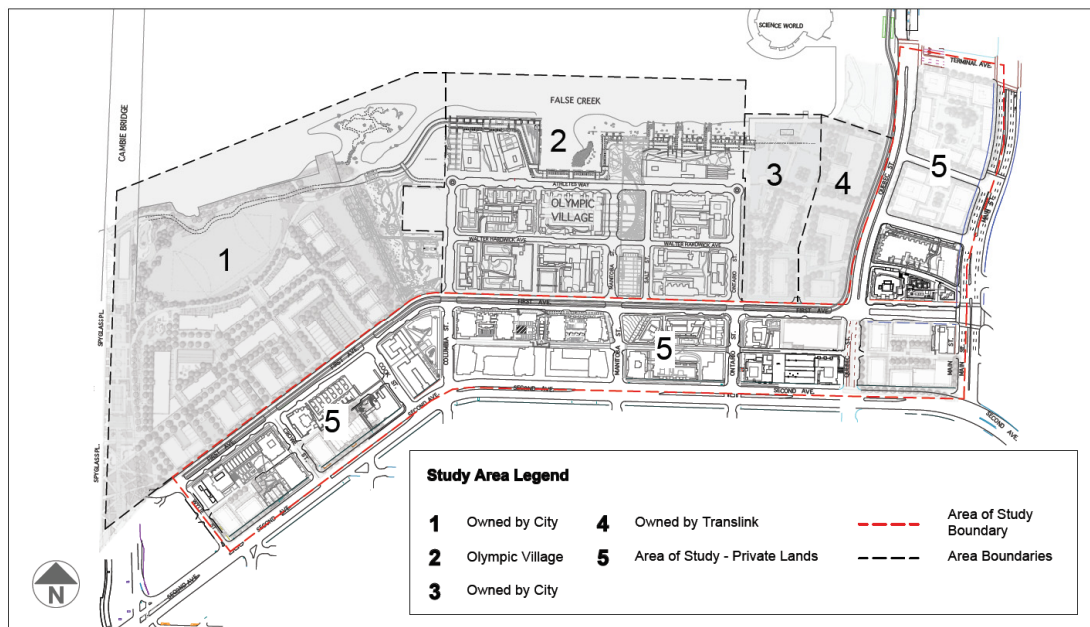
## ② SEFC 사유지의 공공영역 향상 가이드(Public Realm Enrichment Guide, PREG)<sup>66)</sup>

### □ 목적

SEFC 사유지의 공공영역 향상 가이드는, 사유지에 조성되는 공공영역 요소들의 디자인을 구체화하고, 공공영역 요소들의 위치를 설정하고 각각을 배치하기 위한 일반적인 가이드라인 및 구체적인 가이드라인으로 설정하였으며, SEFC 공공영역의 조성에 관계하는 공무원, (개발)신청자, 일반인을 위한 디자인 매뉴얼이다.

### □ 대상지역

First Ave.의 남측, Second Ave.의 북측과 남측, Main St.와 Quebec St.의 동측과 서측 대지가 포함된 구역5 내의 사유지 전체에 대하여 사유지의 공공영역 향상 가이드를 제시하였다.



[그림 4-20] SEFC 사유지에 대한 공공영역 향상 가이드 대상지역

출처: City of Vancouver(2009), 「Southeast False Creek Private Lands Public Realm Enrichment Guide」, p.2.

66) City of Vancouver(2009), 「Southeast False Creek Private Lands Public Realm Enrichment Guide」

## □ 주요 내용

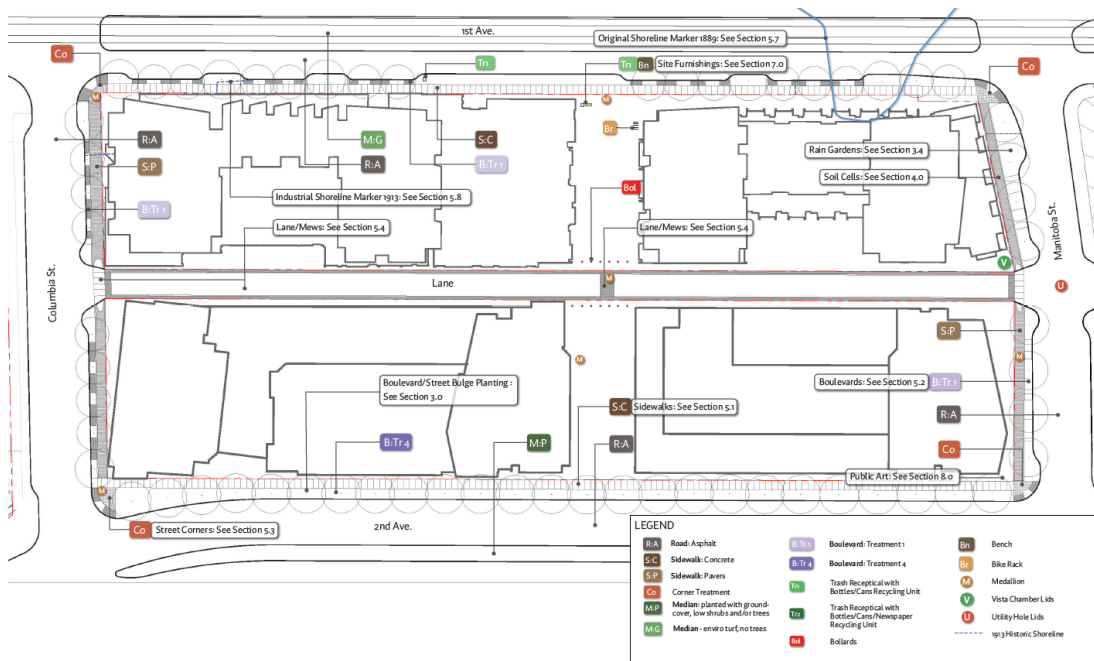
민간개발이 예상되는 사유지에 대해서도 전반적인 개발원칙과 개념이 준수될 수 있도록 사유지의 공공공간 및 공원들에 대한 부분요소별 가이드를 상세하게 제시하였다. 예를 들어 대로(Boulevards)의 식재 요건, 빗물정원(Rain Garden)의 식재, 도로 벌지(Street Bulges)의 위치, 도로 경사조정을 상세하게 제시하였다.

[표 4-59] SEFC 사유지의 공공영역 향상 가이드 주요내용

목차	주요내용	구분
도입 Introduction	스터디 구역 Study Area	계 획 전반
	지역 특성 Neighbourhood Character	
관련보고서 및 연구 Related Reports / Studies	SEFC 정책방침, 공식개발계획, 공공영역계획 등 참고보고서 및 연구 목록	
대로/빗물정원/도로 벌지 Boulevards/Rain Garden/Street Bulges	도시농업 Urban Agriculture	부 문 별 계 획
	가로수 Street Trees	
	대로의 나무요건 Boulevard Street Tree Requirements	
	경관수 계획 Landscape Trees Plan	
	빗물정원 식재 Rain Garden Planting	
	가로 벌지 식재 Street Bulge Planting	
	대로 및 빗물정원 관리 Maintenance of Boulevards and Rain Gardens	
	가로 벌지 위치 및 도로 경사조정 Street Bulge Locations & Road Grading	
스트럭처 소일 셀 Structural Soil Cells	Soil Cell 배치 01	
	Soil Cell 배치 02	
바닥포장 재질 Paving Materials	측면보도 Sidewalks	
	대로 Boulevards	
	가로 모퉁이 Street Corners	
	레인 / 소로 Lanes / Mews	
	기존 해안선 Original Shoreline	
	1913 공업단지 해안선 Industrial 1913 Shoreline	
	조경 바닥포장 주요계획 Landscape Paving Key Plan	
조명 Lighting	경관조명 플랜 Landscape Lighting Plan	
시설물 Site Furnishings	벤치 Benches	
	쓰레기통 / 재활용 유닛 Trash Receptacles / Recycling Units	
	자전거 고정대 Bike Racks	
	음수대 Drinking Fountains	
	볼라드 Bollards	
	화강암 블록 Granite Blocks	
	조경 시설물 주요계획	

목차	주요내용	구분
	Landscape Furnishings Key Plan	
예술적 요소 (Sarah Hay 제공) Artistic Elements (Provided by Sarah Hay)	비전 Vision	
	측면보도 메달리온 Sidewalk Medallions	
	BC Hydro 비스타 뚜껑 BC Hydro <sup>67)</sup> Vista Lids	
	BC Hydro 시설물 홀 커버 BC Hydro Utility Hole Cover	
	BC Hydro PMT 뚜껑 BC Hydro PMT Lids	
	조경 예술적 요소 계획 Landscape Artistic Elements Plan	
블록 예시 도면 Example Block Plan	아래 도면 참조	
제조/공급/유통 관련 연락처 Manufacture/Supplier/Dist. Contacts	—	

자료 : City of Vancouver(2009), 「Southeast False Creek Private Lands Public Realm Enrichment Guide」



[그림 4-21] 블록계획 예시 (SEFC Example Block Plan)

출처: City of Vancouver(2009), 「Southeast False Creek Private Lands Public Realm Enrichment Guide」, p.60.

67) 캐나다 전력회사, 수력 및 화력발전소 운영

#### 4) 시사점

##### □ 지자체 주도의 개발계획 수립 및 공공영역 계획, 사적영역 가이드라인 수립

캐나다 밴쿠버의 사우스이스트 펄스 크릭(SEFC) 프로젝트는 수변의 산업용지를 도심형 커뮤니티로 개발하는 대규모 신시가지 개발사업으로서<sup>68)</sup> 개발의 실현과정에서 체계화된 정책 및 계획 프로세스를 구축하였다. SEFC의 계획·설계를 위한 핵심과제와 세부지침을 시정부의 공식적인 정책방침으로 설정하고(1999), 공식개발계획의 승인 후 녹색건축 전략(2004), 공공영역계획(2006), 사유지의 공공영역 향상 가이드(2009), 펜트하우스 추가증축을 위한 디자인가이드라인(2010) 등의 부문별 상세계획 및 가이드라인을 수립하여 대규모 개발이, 개발이익의 극대화 보다는 개발을 통한 환경계획 및 주민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있도록 유도하고자 하였다.

특히 기본계획에서 유도하는 공공복리를 위한 사항이, 사유지에 대한 공공공간 계획에 영향을 미칠 수 있도록 사유지의 공공영역 향상 가이드를 별도로 제시한 점은 특기할 만 하다. 이를 통해 시가 의도하는 공공편익시설 및 도시기반시설 등 공공영역에 대한 계획이 개별 개발자의 사유지 개발시에도 반영되었다. 또한 이러한 공공영역의 편익시설 및 서비스가 실현될 수 있도록 구체적인 재원조달 계획을 포함한 공공편익전략(SEFC Public Benefits Strategy)도 수립하였다.

##### □ 보행자 움직임을 우선적으로 고려하여 가로 위계 결정

SEFC는 보행권 내에서 주거·상업·업무·레저 등의 기능이 실현될 수 있도록 도심커뮤니티를 조성하는 것을 목표로 하였기 때문에, SEFC 개발계획에서 보행축 및 교통시스템, 공공공간의 네트워크를 도시설계의 주요한 원칙으로 설정하였다. 특히 교통 우선순위(보행자>자전거>대중교통>물자이동>자동차)를 설정하고 중심지부터 외곽으로 교통 우선순위를 배분하여 보행 네트워크를 구성하였다. 이를 중심으로 대상지의 중심에 보행자 도로와 커뮤니티 센터 등을 배치하고, 가로의 위계에 따라 대중교통과 통과교통을 배치하여 끊임 없이 연속된 보행 네트워크를 통해 수변공간과 도시를 연계하였다. 또한 이렇게 연계된 가로 패턴, 지면디자인, 건축형태를 통해 커뮤니티의 통합설계를 도모하였다.

68) 총 21ha에 2,314세대의 주택을 건설하고 북쪽 펄스 크릭에는 11ha의 수변공원을 조성하고, 남측 기성시가지 연접부에는 상업, 업무, 숙박 공간을 조성하는 대규모 개발계획이다. 최정희 외(2009), “도시 수변공간과 지속가능한 개발”, 『대한건축학회논문집 계획계』, v25(1), pp.225-232.



□ 가로 성격에 따라 7가지 유형을 정립하고 계획방향 제시

SEFC의 공공영역계획은 가로경관 디자인과 공공 오픈스페이스 디자인을 통해, 특징적인 3개의 근린지역을 가진, 통합된 커뮤니티 창출을 도시설계의 목적으로 설정하고, 이를 실현하기 위하여 공공영역에 대한 도시설계는 물론 사유지에 대해서도 공공통행로가 관통할 수 있도록 하였다. 내부의 가로 체계도 특징가로, 근린가로, 간선가로, 중심상업가로 및 광장형 상업가로, 공원가로, 역사가로, 골목 등 크게 7가지로 구분하여 각기 다른 접근성 및 순환 기능을 유지할 수 있도록 유도하였다.

또한 7가지 가로가 각각의 특성과 기능에 충실할 수 있도록 그 특징과 세부 계획요소 가로 특성에 따른 활동과 주변지역의 토지이용 특성 등을 상세하게 계획지침으로 제시하였다. 더불어 각 가로별 경관계획을 수립함으로써, 가로 중심의 통합적, 3차원적 상세계획의 구현을 도모하였다.



[그림 4-22] SEFC의 개발 후 전경 (2012년)

출처: <https://laud8.wordpress.com/2012/07/20/southeast-false-creek/> (2015.10.29.)

## 4. 소결

### 1) 차량 이동 중심의 도시구조 결정, 슈퍼 블록의 형성과 용도 분리

기존의 도시구조와 기능에 영향을 받는 기성시가지 정비와 달리 신시가지 개발은 「도시개발법」과 ‘도시개발업무지침’, ‘도시·군관리계획수립지침’ 등 관련 법제도와 지침, 계획의 영향이 더욱 명백하게 나타난다. 현행 ‘도시개발업무지침’에서는 생활권의 기본 단위를 근린주거구역으로 하되, 단위생활권은 간선도로에 의해 구획하도록 하고 있다. ‘도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙’에서는 간선도로의 배치 간격을 500미터~1천미터로 규정하고 있으므로 블록의 크기가 500미터 내외가 되는 것이다. 또한 ‘도시·군관리계획수립지침’에서는 주거와 상업 등 서로 다른 용도 지역을 서로 구분하도록 규정하고 있다.

4장에서 살펴본 신시가지 개발 사례는 그 시기가 서로 상이함에도 불구하고 공통적으로 간선도로로 구획된 슈퍼 블록으로 이루어져 있으며 용도지역이 명확하게 분리되어 있다. 이러한 도시공간구조 안에서 주거지역에서 상업지역으로 이동하거나, 업무 공간으로 이동할 때, 또는 공공시설을 이용할 때 사람들은 차량에 의존하게 된다.

### 2) 차량 동선과 보행 동선의 분리, 특화거리 중심의 가로공간계획

현행 ‘도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙’ 제10조(도로의 일반적 결정기준)에서는 “개발이 되지 아니한 지역에는 지역개발에 필요한 주간선도로 및 보조간선도로에 한하여 설치하고, 그 외의 도로는 지구단위계획을 수립한 후 이에 의해 설치할 것”이라 규정하고 있다. 신시가지 도로계획의 기준이 되는 ‘도시·군관리계획수립지침’의 ‘가로망계획 수립에 관한 지침’에서는 차량 교통량과 주행 속도에 따라 가로의 기능을 구분·정의하고 보행자 도로는 ‘특수도로’로 구분하여 별도로 다룬다.

이는 교통계획을 수립함에 있어 차량 동선과 보행 동선을 배타적인 관계로 인식하고 있음을 보여주며, 실제 4개 분석 대상지에서는 차량 동선과 보행 동선을 철저히 분리해서 계획하였다. 그러나 분당신도시 정자동 카페거리 사례에서 보는 바와 같이 사람이 많이 모이는 활성화된 가로가 계획상 보행도로와 일치하는 것은 아니다.

‘가로친화도시’를 지향하는 행정중심복합도시, 최근 개발이 이루어지고 있는 충북·진



천핵신도시와 마곡 R&D시티에서는 가로를 중요 계획 대상으로 인식하고 저층부 활성화 계획, 가로변 건축물 형태와 규모 계획, 저층부 공간 계획이 점차 세밀해지고 있다. 그러나 이러한 3차원 가로계획은 상업지역의 일부 특화거리에 한정되어 수립되고 있다.

### 3) 보행을 우선적으로 고려한 도시구조와 가로공간계획 필요

최근 신시가지 개발에서 보행자들의 편의를 생각하고 자전거와 대중교통의 중요성을 강조하면서 가로 활성화를 위한 다양한 노력을 경주하고 있다. 그러나 슈퍼 블록으로 이루어진 도시에서 사람들은 차량으로 이동하며, 블록 내에 설치된 보행전용도로 또는 공공 보행통로는 블록을 구획하는 간선도로에 의해 단절된다.

캐나다 밴쿠버의 SEFC 개발사업에서는 보행자를 교통 우선순위 중 최우선으로 상정하고 지구 공공공간 네트워크를 계획하였다. 공공 도로로 둘러싸인 블록의 크기는 약 150미터 X 50~100미터로서 블록 단변 길이가 평균 500미터에 이르는 국내 신시가지 개발 사례와 큰 차이가 있다. 사람 중심 가로를 만들기 위해서는 도시구조와 교통계획을 수립할 때부터 사람을 우선적으로 고려해야 한다.

특정 가로를 대상으로 특화계획을 수립하는 것으로는 쾌적한 가로환경을 만드는데 한계가 있다. 캐나다 밴쿠버의 SEFC 사례와 같이 차량과 사람이 가로를 어떻게 공유할 것인지, 가로에 어떤 성격을 부여할 것인지에 따라 가로 유형을 구분하고 가로유형별로 성격에 맞는 공공영역계획과 사적영역 가이드를 수립할 필요가 있다.



## 제5장 사람 중심 가로 조성을 위한 도시설계 기본방향

1. 기본 전제
2. 사람 중심 가로 조성을 위한 도시설계 기본방향
3. 향후 정책 과제

### 1. 기본 전제

#### 1) 가로는 다양한 주체가 공유하는 공간

「도로법」 제2조(정의)에서 ‘도로’는 차도, 보도, 자전거도로, 측도, 터널, 교량, 육교 등 대통령령으로 정하는 시설로 구성된 것으로서 제10조에 열거된 것을 말하며, 도로의 부속물을 포함한다. ‘도로’의 정의에서 이미 그 이용 주체에 따라 종류를 ‘구분’하고 있는 것이다. 이러한 구분은 도시설계에 그대로 반영된다. 교통계획과 보행계획을 별도로 수립하고, 자동차 공간과 보행 공간을 분리한다.

우리나라에서 본격적으로 도시가 성장하기 시작한 1960~70년대에 자동차 이용 역시 급속하게 증가했다. “도시는 선(線)이다”라는 김현옥 서울 시장의 슬로건은 그 당시 우리나라 도시개발 방향을 상징적으로 보여준다. 교통난을 해결하기 위해 도심에 간선도로망을 구축하고 육교와 지하도를 설치하여 차량이 원활하게 소통하게 하기 위한 정책과 사업을 시행했다. 도시를 새로 건설할 때에도 교통 문제를 최우선으로 생각하여 간선도로망과 슈퍼블록 개념을 도입하였다.

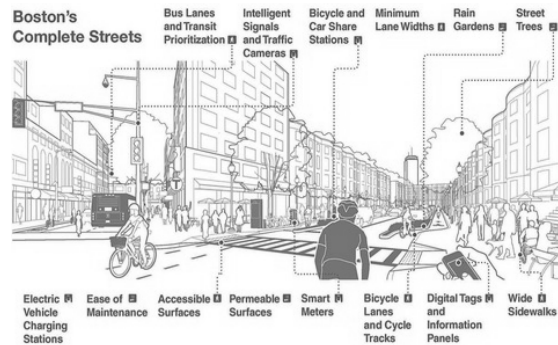
본 연구에서 분석한 대상지들은 서울시 청진 도시환경정비구역은 도심 재개발, 강남역 일대는 영동지구 토지구획정리사업지역, 신시가지 개발로 만들어진 지역이다. 기본적으로 자동차를 우선하는 슈퍼블록 형태의 도시구조로 이루어져 있기 때문에 일부 가로를

제외한 대부분의 가로는 자동차 중심의 공간이 되었다.

가로는 서로 다른 목적을 가진 다양한 주체가 공유하는 공간이다. 자동차 역시 사람의 이동 수단 중 하나이다. 차량 이동과 보행을 배타적인 대상으로 바라볼 것이 아니라, 어떻게 조화롭게 공존해야 할 것인가를 고민해야 한다.



[그림 5-1] 파리지 공유가로 캠페인 이미지  
출처:파리지 홈페이지 [www.paris.fr](http://www.paris.fr)



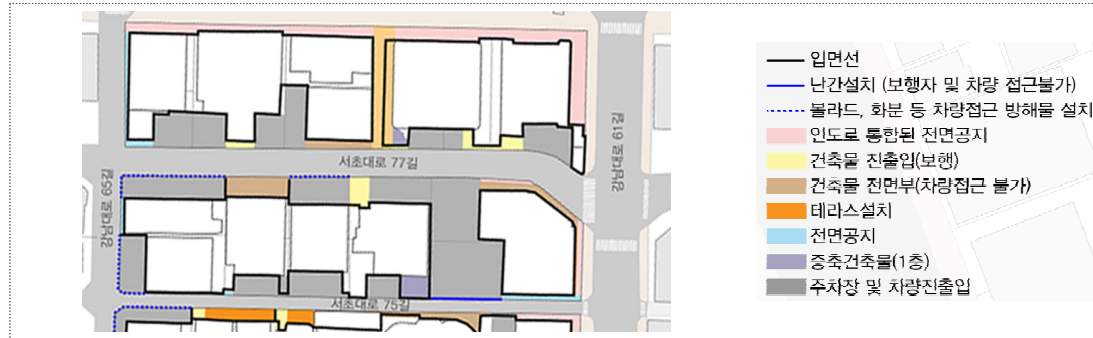
[그림 5-2] 보스턴시 통합가로 이미지  
출처:보스턴시 홈페이지

## 2) 가로공간은 공공영역과 민간영역의 총합

도시에서 가로는 공공이 소유하고 관리하는 공공영역이다. 가로를 통해 사람들은 민간 대지에 접근하고, 도시 내에서 이동을 한다. 가로는 공공서비스가 공급되는 기반시설이기도 하다. 대지에 건축물이 들어서기 위해서는 대지는 반드시 가로에 접해야 한다. 따라서 가로는 일차적으로 공공계획의 대상이다. 그러나 실제 가로 공간은 가로에 면한 대지에 건축되는 건축물의 용도, 규모, 형태에 따라 그 특성이 결정된다. 특히 우리나라에서는 대부분의 건축물이 도로쪽 대지경계선으로부터 후퇴되어 지어지기 때문에 도로에 접한 민간 영역이 가로환경에 미치는 영향이 더욱 크다.

가로공간은 공공영역과 민간영역의 총합임에도 불구하고 계획과 조성, 유지와 관리 는 모두 다른 법령에 근거해서 이루어지며 서로 배타적인 성격을 갖는다. 「건축법」 제47조(건축선에 따른 건축제한)에서는 건축물과 담장이 건축선의 수직면을 넘어서는 아니 된다고 규정하며, 도로면으로부터 4.5미터 이하에 있는 구조물을 열고 닫을 때도 건축선의 수직면을 넘지 못한다. 지구단위계획의 건축한계선은 건축물이 더 이상 돌출하지 못하도록 하는 경계이다.

대지와 도로 사이에는 대지경계선이 있고 이를 경계로 소유 주체가 달라지지만, 사람들이 느끼는 공간은 연속된 하나의 공간이다. 사람 중심 가로를 만들기 위해서는 공공 영역뿐 아니라 민간이 소유한 대지에 어떤 용도가 입지하며, 사람들은 어떻게 움직이는지, 차량은 어디에 주차할 것인지를 함께 고민해야 한다.



[그림 5-3] 공공영역과 민간영역의 합으로 이루어지는 가로공간 - 서울시 서초대로77길 현황

### 3) 가로는 이동만을 위한 ‘선(線)’ 이 아니라 활동이 이루어지는 ‘공간’

계획상에서 가로는 ‘선’으로 표시되지만, 현실에서는 주변 건축물로 인해 위요된 ‘공간’이다. 가로변 건축물들은 주변 상황, 가구구조, 대지여건에 따라 용도와 규모, 형태가 달라진다. 가로 문제는 저층부(ground level)의 기능과 물리적 환경을 복합적으로 고려해야 한다. 사람들은 보도라는 선을 따라 걷는 것이 아니라, 주변 가게에 들르고, 사람을 만나며, 자유롭게 움직인다.

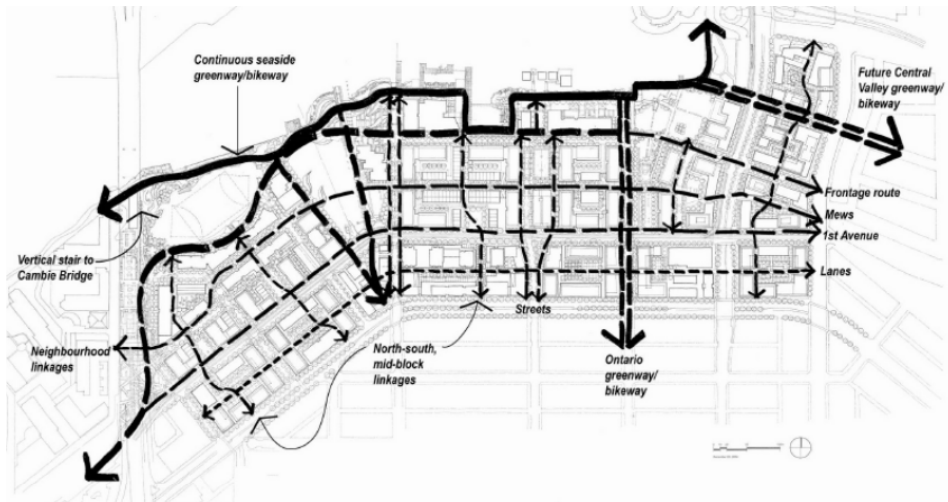
사람 중심 가로를 만드는 일은 특정 가로를 ‘보행자우선도로’로 지정하고 물리적 환경을 개선하는 것에서 끝나지 않는다. 가로뿐 아니라 건축물 저층부는 특정 개인이 아니라 모든 사람이 공유하는 공간이므로 가로가 위치한 지구(district), 더 나아가 도시를 함께 고려해야 한다.

## 2. 사람 중심 가로 조성을 위한 도시설계 기본방향

### 1) 다양한 이용 주체를 함께 고려하여 교통계획 수립 및 도시구조 구상

#### □ 다양한 이용 주체를 함께 고려한 교통계획 수립

캐나다 밴쿠버 시 SEFC 프로젝트에서는 교통 네트워크 계획을 수립할 때, 보행자를 우선 순위로 고려하여 보행 네트워크를 구상하고, 생활권 계획을 수립한 이후 어떻게 생활권들을 연결할 것인가를 고민하였다. 그 결과 소규모 블록으로 이루어진 보행친화적 도시공간을 만들었다. 스마트 성장 네트워크에서 제안한 ‘다양한 주체가 함께 사용하고 공존하는 교통계획’에서도 연계성이 높고 블록 간격이 짧은 근린 규모의 도로를 네트워크로 연결하도록 제안하였다.



[그림 5-4] ODP의 Figure12: Pedestrian Routes

출처: City of Vancouver(2007), 「Southeast False Creek Official Development Plan」, p.46

#### □ 다양한 주체가 함께 사용하고 공존하는 교통계획

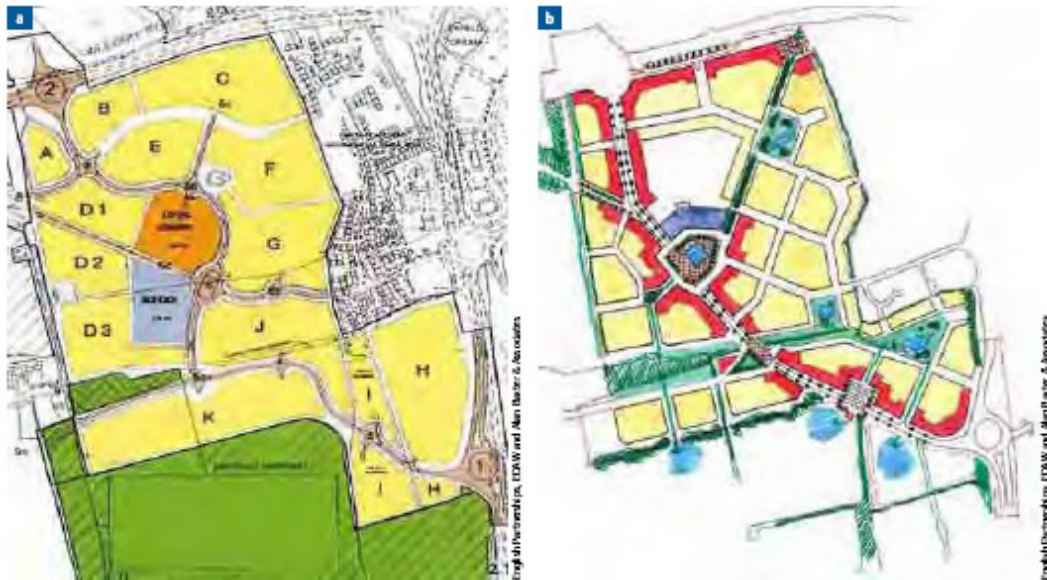
- 보완적인 토지이용 및 개발을 포함한 다양한 교통수단 도입을 위해 자금과 인센티브 제공
- 대중교통수단이 제공되는 지역의 도로 서비스 수준에 대한 기준을 변경
- 연계성이 높고 블록 간격이 짧은 근린 규모의 도로를 네트워크로 연결하도록 계획승인
- 교통수단을 서로 연계
- 대중교통 서비스 주변지역에 활동집중센터를 위한 지구 설정

- 모든 신규 개발에 보도설치 의무화
- 주차수요와 기회에 초점
- 첨두시간 혼잡영향을 최소화하거나 줄이도록 사용자와 협력하고 이를 위한 정보 프로그램 및 인센티브 제공
- 대중교통 지향적 근린지역과 개발을 최대한 활용하도록 기존 대중교통 서비스 조정
- 항만, 공항, 철도터미널 근처에 화물운송 시설물들을 집결

출처: 스마트성장네트워크(2005), 「스마트 성장이해하기 1 :100가지 실행정책」,이왕건 외 역, 국토연구원, p.113 참조 재구성

#### □ 보행자를 고려한 도시구조 구상

교통계획에서 우선 순위를 어디에 두느냐에 따라 도시구조는 완전히 달라진다. 영국 교통부가 발간한 가로매뉴얼(2007:48)에서는 간선도로 중심의 도시구조와 보행자를 우선적으로 고려한 도시설계 대안을 아래와 같이 보여준다. 신시가지에 ‘사람 중심 가로’를 조성하기 위해서는 「도시개발법」 및 업무지침<sup>69)</sup>에 따라 주·보조 간선도로로 생활권을 구획하는 도시개발방식에 대해 근본적으로 다시 생각할 필요가 있다.



[그림 5-5] 자동차도로 중심의 개발(좌)과 보행활동과 장소를 고려한 개발(우) 비교

출처: Department for Transport, Manual for Streets, p.48.

69) 국토교통부훈령 제535호, 「도시개발업무지침」 참조

## 2) 기성시가지 정비시 가로 성격을 고려한 지구 지정

### □ 현행 제도에서는 가로를 경계로 정비사업구역 구분

현행 제도에서 가로는 주로 서로 다른 성격의 지역을 ‘구분’하는 요소로 인식되고 있다. ‘도시·군관리계획수립지침’에서는 용도지역 지정 시 완충 역할을 하기 위해 서로 다른 용도지역을 폭 15미터 이상의 도로로 구분하도록 한다. 종전의 가로를 유지하면서 주거환경을 개선하기 위해 도입된 ‘가로주택정비사업’ 구역인 ‘가로구역’ 역시 가로를 중심으로 한 구역이 아니라 ‘도로로 둘러싸인 일단의 지역’을 말한다. 가로로 둘러싸인 지역에 정비사업이 이루어질 경우, 사업에서 외곽을 둘러싼 가로를 고려하기 어렵고 기성시가지의 가로환경이 개선될 여지가 적다.

### □ 가로 성격을 고려한 지구 지정과 가로 기반 도시설계 필요

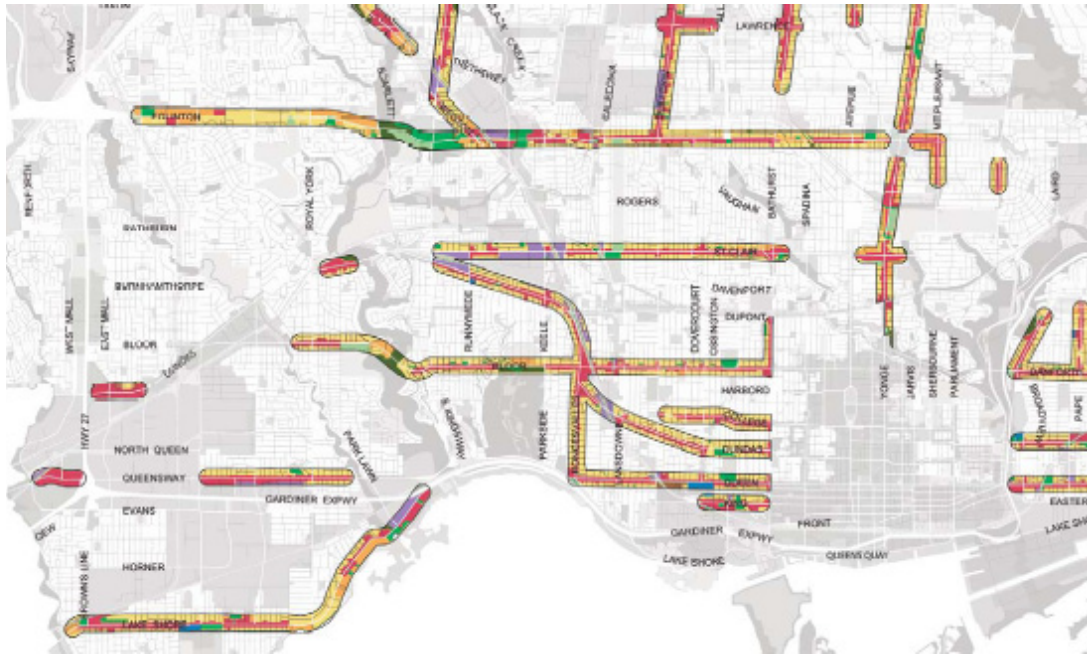
도심 재개발 또는 개발 시대의 토지구획정리사업에 의해 자동차 중심 도시구조가 형성되어 있는 기성시가지에서 ‘사람 중심 가로’를 조성하기 위해서는 정비시 기존 도시 맥락을 존중하여 가로 성격을 부여할 필요가 있으며, 가로를 중심으로 선형 정비축을 설정한 후 면적(面的) 정비계획을 수립할 필요가 있다. Marshall(2011)이 제안하는, 가로를 중심으로 하나의 계획 지구를 지정하는 ‘가로 기반 도시계획(street-based urbanism)’이다. 캐나다 토론토에서는 간선도로변으로 형성된 선형 구역을 하나의 정비 구역으로 지정하여 가로 양쪽의 재건축을 유도하여 낙후 지역을 재생함과 동시에 가로환경을 개선하려는 시도를 하고 있다.



[그림 5-6] Avenue 중심의 재개발 예시도

출처: Brook McIlroy Planning + Urban design(2010), Avenues & Mid-Rise Buildings Study, p.5.





[그림 5-7] Avenue 주변 개발 잠재력 평가를 위한 토지이용 현황 조사 결과  
출처: Brook McIlroy Planning + Urban design(2010),  
Avenues & Mid-Rise Buildings Study,p.12.

### 3) 가로 성격 유형을 구분하여 도시설계 적용

#### □ 현행 법제도에서 도로는 자동차 이동에 초점을 맞춰 유형 구분

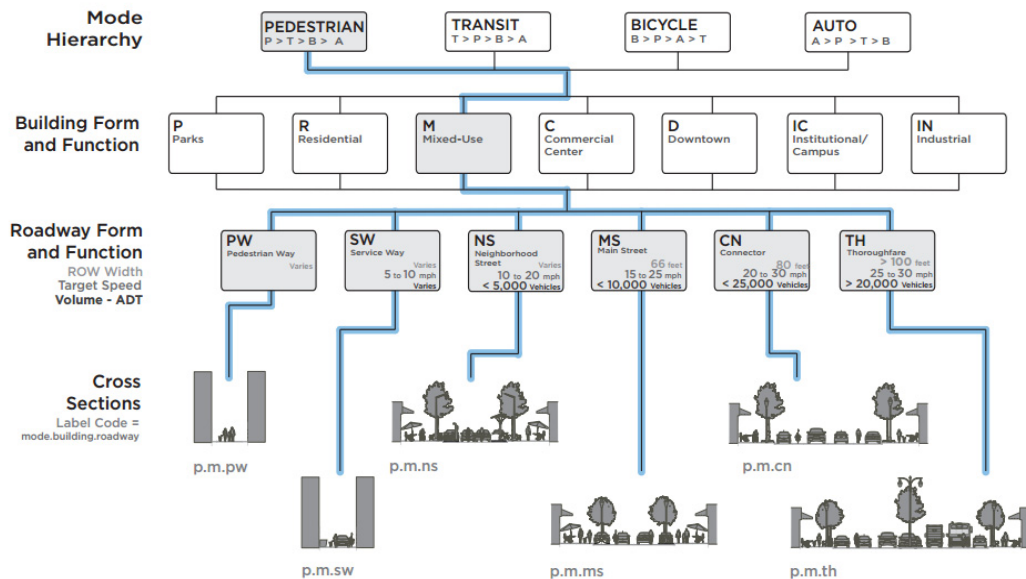
‘도시계획의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙’에서는 도로를 사용 및 형태별(일반도로, 자동차전용도로, 보행자전용도로, 자전거전용도로, 고가도로, 지하도로), 규모별(광로, 대로, 중로, 소로), 기능별(주간선도로, 보조간선도로, 집산도로, 집산도로, 국지도로, 특수도로)로 구분한다. 사용 측면에서는 ‘전용’도로를 제외한 모든 도로는 ‘일반도로’에 속한다.

Southworth, M & Ben-Joseph는 “지역 정부가 가로 기준을 지역 상황에 맞게 결정할 수 있도록 권한을 확대하고, 치수와 도면으로 규정된 도시설계기준이 아니라 허용되는 활동이나 이루고자 하는 목표, 제한되어야 할 활동으로 이루어진 행위 기반의 가이드 라인을 만듦으로써 지역별 차이에 유연하게 대응할 수 있는 가로를 설계하도록 해야 한다 (Southworth, M & Ben-Joseph,E,2003)”고 주장한다.

□ 다양한 이동수단의 공존 방식과 가로 성격에 따라 가로 유형 규정 필요

사람 중심 가로를 만들기 위해서는 사람의 활동에 따라, 다양한 이동수단의 공존 방식에 따라 가로의 유형을 새롭게 규정할 필요가 있다. 시카고, 샌프란시스코 등 미국 주요 도시에서는 ‘통합가로(complete street)’ 조성 정책에 따라 가로 유형을 구분하였다. 시카고에서는 이동 방식, 건물의 형태와 용도, 가로 형태를 복합적으로 고려하여 가로를 6개 유형으로 구분하였으며, 샌프란시스코에서도 가로에서 일어나는 사람들의 행태, 주변 건축물의 용도를 고려하여 가로유형을 구분하고 유형별로 가이드라인을 수립하였다.

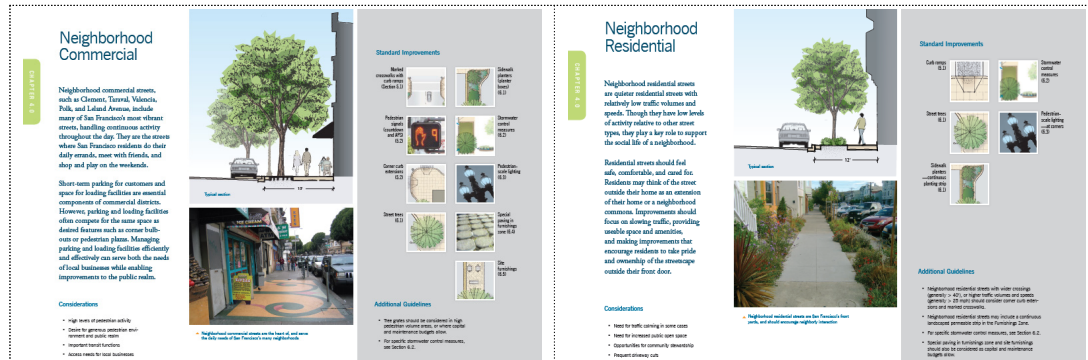
건축도시공간연구소에서 수행한 ‘가로단위 공간관리 수단으로서의 특별가로구역 제도 연구’, 국토교통부 건축문화경관과에서 수립한 ‘보행자 중심의 가로경관 가이드라인<sup>70)</sup>’, 서울시에서 세운 ‘친환경적 도로공간 활용방안’ 등의 선행 연구에서 새로운 가로유형 구분 방식의 필요성을 주장하고 예시 유형을 제시한 바 있다. 새로운 가로 유형 구분 필요성에 대한 사회적 공감대가 형성되었으므로 우리나라 도시 가로현황에 대한 실증적 연구를 통해 우리 실정에 맞는 가로 유형 구분 방식을 만들고 제도화할 필요가 있다.



[그림 5-8] 이동수단 및 주변 건축물의 용도, 형태에 따른 가로유형 구분

출처: Chicago Department of Transportation(2013),  
Complete Street Chicago\_Design Guideline, p.7.

70) 도심상업가로 · 복합용도가로 · 근린상업가로 · 아파트단지가로 · 저층주거지 가로로 구분



[그림 5-9] 근린상업지역 중심가로(좌)와 주거지역 가로(우) 디자인 지침  
출처: San Francisco(2010), Guide to the San Francisco: Better Streets Plan, p.44, p.70.

#### 4) 가로공간에 대한 공공계획 강화 + 민간 참여 유도 방안 마련

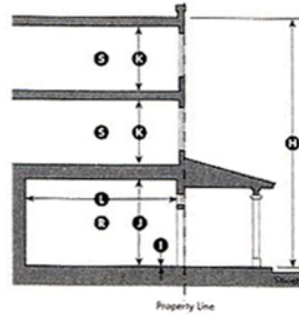
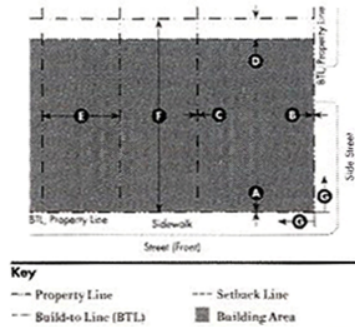
##### □ 3차원 가로공간계획

사람의 눈높이에 맞고 사람이 쾌적하게 느끼는 가로공간을 만들기 위해서는 가로와 건축물, 공공공간을 유기적으로 연결하는 상세계획을 수립할 필요가 있다. 즉 가로의 중간영역인 건축물-보도, 보도-도로 사이 완충공간을 위한 계획 수단이 필요하다. 가로의 공간단위를 건축선부터 도로의 중앙선, 도로의 반대편의 건축물의 건축선으로 간주하여 그 사이 완충공간의 계획 수단을 마련해야 할 것이며, 가로 활성화를 위한 계획 요소들을 발굴해서 가로 특성에 맞게 적용할 필요가 있다.

##### □ 가로환경에 기여하는 방향으로 민간 개발 유도

그러나 가로변 대지는 민간 소유이며, 건축주들은 재산권을 행사하고 자유롭게 건축물을 짓고 싶어 하기 때문에 가로공간계획을 공공부문이 일방적으로 수립하고 그대로 적용하기는 어렵다. 일본 동경 사례와 같이 민간 부문의 행위를 유도할 수 있는 장치를 함께 마련할 필요가 있다.

## T5: Town Core



[표 5-1] 건축형태기준 세부 요소

범례	
①②③	건축지정선
④⑤	셋백
⑥	필지 최대 폭
⑦	필지 최대 깊이
⑧	건물 최소, 최대높이
⑨	1층 바닥마감 높이
⑩	1층 천정 최소높이
⑪	천정 최소높이
⑫	최소 상업 공간

[그림 5-10] 건축 형태 기준 출처: Parolek, et al.(2008), p.40.

### ※ 가로와 건축물 관계 규정을 위한 관리 요소(Parolek, et al.2008)

#### □ 건축 형태 기준 제시

- 건축물 형태 기준은 도시 맥락에 따라서 적용하는 것을 원칙으로 함
- 건축물 형태는 공간의 도시성 형성에 영향을 미치는 중요한 요소로 다루어지고 있음
- 건축물 형태 규정은 지역에 대한 일반 사항, 건물 배치, 형태, 주차, 용도, 허용 가능한 전면 부 형태, 경계 침범, 건물 유형으로 구성됨

#### □ 건물 배치

- FBCs는 공공공간의 특성과 질을 관리하는 것을 중요한 목표로 설정하고 있기 때문에 공공공간에 면하고 있는 건물 facade의 위치와 크기는 반드시 관리되어야 하는 주요 요소임
- 건물 배치와 관련해서는 건축지정선, 셋백, 필지 최대 폭, 필지 최소 폭 규정을 제시
- 도시지역에서는 보행자들에게 안정적인 공간을 제공해주기 위하여 적절한 위요감을 조성하는 것을 중요하게 고려하고 있으며, 이를 위해 연속적인 가로벽 조성을 유도할 수 있는 건축지정선을 주요한 관리 요소로 적용하고 있음
- 이와 달리 밀도가 낮은 외곽지역에서는 가로벽 형성이 요구되지 않기 때문에 건축선의 지정보다는 셋백규정의 적용이 이루어지고 있음

#### □ 건물 형태

- 건물의 부피를 결정할 수 있는 건물 최소 높이, 최대 높이, 1층 바닥마감 높이, 1층 천정 최소 높이, 천정 최소 높이 등과 같은 상세한 높이 규정과 함께 건물 최대 폭, 최대 깊이 등을 관리 요소로 제시하고 있음
- 건축물의 높이 규정은 정확한 치수를 제시하기 보다는 층수규정으로 관리하고 있음
- 이는 개발자들이 시장의 수요에 따라서 적절한 층고 설정이 가능하도록 도와줄 수 있을 뿐만 아니라, 정해진 높이에 과도한 층수를 계획하여 낮은 층고의 열악한 주거환경이 조성될 수 있는 상황을 사전에 예방하기 위한 조치임

#### □ 주차

- 주차장과 차고는 도시 조직에 틈을 만들 수 있기에 도시 공간에 매력적이지 않은 요소이며, 걷기 좋은 근린 조성에 방해 요소로 작용할 수 있음

- 기본적으로는 대중 교통 확대를 통한 도심부 차량 진입 감소와 인근 건물과의 주차장 공유 방식을 통해서 주차장을 점차 줄여나가는 것을 목표로 설정하고 있음
- 어쩔 수 없이 주차장을 설치해야 하는 경우에는 전면가로에서 주차 공간이 바로 인지되지 않도록 계획하도록 유도하고 있음
- 주차와 관련해서는 적정 면적 규정과, 주변 맥락에 따라서 주차장이 위치하도록 입지를 함께 제시

#### ▣ 허용 용도

- 기존 제도에서 용도를 관리하고자 했던 근본적인 목표와는 일치하지만 관리하는 방식은 주로 아래의 3가지 방식을 적용하고 있음
- 허용 가능한 전체 용도의 세부 목록을 제시하거나 특정구역에 특정한 용도를 제한하는 방식, 개별구역별로 허용이 가능한 용도의 목록을 구체적으로 제시하는 방식을 활용하고 있음

#### ▣ 전면부 유형

- 건축물의 전면부는 공공공간과 건물의 관계를 결정하는 중요 요소임
- 이에 공공영역과 개별 영역이 만나는 경계를 처리하는 방식에 대한 여러 가지 유형과 함께 계획 기준에 대해 제시

### 3. 향후 정책 과제

#### 1) 새로운 방식의 가로 유형 구분 및 조성원칙 정립

현행 「도로법」에서 “도로”는 “차도, 보도(歩道), 자전거도로, 측도(側道), 터널, 교량, 육교 등 대통령령으로 정하는 시설로 구성된 것으로서 제10조에 열거된 것을 말하며, 도로의 부속물을 포함한다.”고 정의하며, 「건축법」에서 “도로”는 “보행과 자동차 통행이 가능한 너비 4미터 이상의 도로”를 말한다. 이들 현행 법령에서 “도로”는 기본적으로 “통행” 기능을 위한 공간으로 규정한다. 다만, 「건축기본법」에서는 “가로”를 여러 사람이 이용하는 “공공공간”으로 바라보고 있다.

[표 5-2] 현행 법령에서 “도로” 또는 “가로” 정의

근거법	“도로” 또는 “가로” 정의
「도로법」	“도로”란 차도, 보도(歩道), 자전거도로, 측도(側道), 터널, 교량, 육교 등 대통령령으로 정하는 시설로 구성된 것으로서 제10조에 열거된 것을 말하며, 도로의 부속물을 포함한다.
「도로교통법」	1. “도로”란 다음 각 목에 해당하는 곳을 말한다. 가. 「도로법」에 따른 도로 나. 「유료도로법」에 따른 유료도로 다. 「농어촌도로 정비법」에 따른 농어촌도로 라. 그 밖에 현실적으로 불특정 다수의 사람 또는 차마(車馬)가 통행할 수 있도록 공개된 장소로서 안전하고 원활한 교통을 확보할 필요가 있는 장소
「건축법」	“도로”란 보행과 자동차 통행이 가능한 너비 4미터 이상의 도로(지형적으로 자동차 통행이 불가능한 경우와 막다른 도로의 경우에는 대통령령으로 정하는 구조와 너비의 도로)로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 도로나 그 예정도로를 말한다.
「건축기본법」	“공공공간(公共空間)”이란 가로·공원·광장 등의 공간과 그 안에 부속되어 공중(公衆)이 이용하는 시설물을 말한다.

도로를 “통행”만을 위한 공간으로 보는 관점은 도로 구분 방식에서도 나타나는데, ‘도시·군 계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙’에서는 사용 및 형태별, 규모별, 기능별로 도로를 구분한다. ‘사람 중심 가로’를 조성하기 위해서는 관계 법령에서 ‘가로’를 보다 포괄적인 개념으로 정의하고 가로 성격을 고려하여 유형을 구분할 필요가 있다.

국토교통부가 고시한 ‘보행자 중심의 가로경관 가이드라인’에서는 가로 성격(토지이용)에 따라 도심상업가로·복합용도가로·근린상업가로·아파트단지가로·저층주거지가로 기준

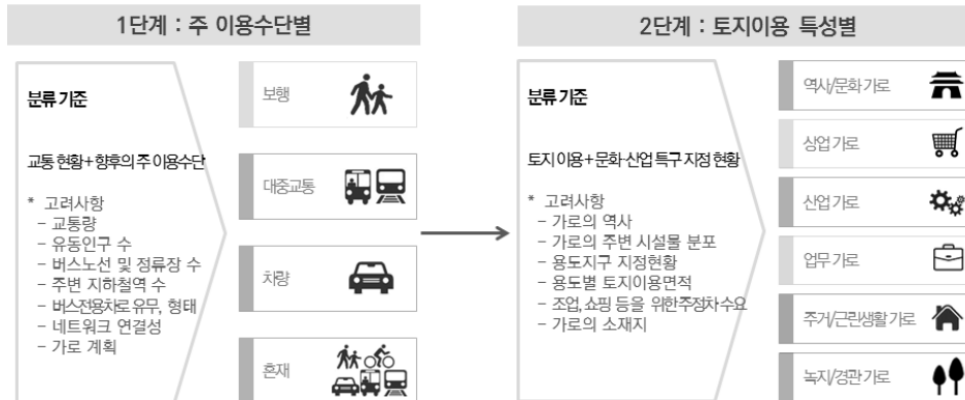
을 제시하였다. 이는 일반적인 가이드라인이므로, 향후에는 지자체 차원에서 지역 특성에 맞게 가로 유형을 구분하고 관할 구역 내의 도시계획과 관련 사업에 적용할 필요가 있다.

※ 벤쿠버 시 ‘가로 및 교통조례’ 의 “가로” 정의

가로(Street)란, 공공도로, 고속도로, 다리, 고가도로, 레인(lane) 및 측면보도(sidewalk), 그 외 공공이 이용할 수 있도록 개방되어있으나 사유지 내 사적 통행권(right of way)을 포함하지 않는 모든 길을 포함함(includes public road, highway, bridge, viaduct, lane and sidewalk, and any other way normally open to the use of the public, but does not include a private right-of-way on private property)

※ 벤쿠버 시 SEFC 공공영역 계획의 가로 구분

특징가로 · 주민모임공간(Distinctive Street · Neighbourhood Collector), 근린가로(Neighbourhood Street), 간선도로(Arterial Street), 중심상업가로 및 광장형 상업가로(High Street and Plaza Commercial Street), 공원가로 · 녹도(Park Street · Greenway), 역사가로 · 간선가로(Historic Street · Arterial Street)



[그림 5-11] 가로유형 분류방안 예시

출처 : 서울연구원, 이 창 외 3인, 보행친화도시 만들기 가로설계관리 매뉴얼의 기본방향  
친환경적 도로공간 활용방안(2014, 서울특별시) 재인용

## 2) ‘사람 중심 가로’ 실현을 위한 도시 구조로 개편하기 위한 법제도 기반 마련

도시설계 사례 분석 결과, ‘사람 중심 가로’를 조성하기 위해서는 특정 가로를 ‘생활 가로’나 ‘특화가로’로 지정하기 보다는 도시구조 계획 단계에서부터 여러 주체의 이동과 공간배분 계획, 다양한 용도 배치 계획이 먼저 이루어져야 한다는 결론을 도출하였다.

현행 ‘도시개발업무지침’이나 ‘도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙’, ‘도시·군관리계획수립지침’, ‘가로망계획 수립에 관한 지침’은 단위생활권을 간선도로로 구획하고, 용도지역을 폭 15~20미터 이상의 도로로 구분하며, 주간선도로와 보조간선도로 배치 간격을 500미터~1천미터 내외로 규정하고 있다. 현행 규칙과 지침이 차량 통행을 우선적으로 고려한 ‘슈퍼 블록(super block)’ 개념과, 도시의 여러 용도를 엄격하게 구분하는 용도지역 구분 방식을 유지하고 있는 바, 앞으로 이에 대한 재검토가 필요하다.

[표 5-3] 관련 규칙·업무지침·계획수립지침의 도시구조 형성 관련 사항

규칙 또는 지침	도시구조 형성 관련 내용	
	관련 조항	주요 내용
도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙	제10조(도로의 일반적 결정기준)	3. 도로의 배치간격은 다음 각목의 기준에 의하되, 시·군의 규모, 지형조건, 토지이용계획, 인구밀도 등을 감안할 것 가. 주간선도로와 주간선도로의 배치간격 : 1천미터 내외 나. 주간선도로와 보조간선도로의 배치간격 : 500미터 내외
도시관리계획수립지침	제3편 용도지역·용도지구·용도구역 계획	3-1-9-1. 도시관리계획 수립시 상업지역·주거지역·공업지역간의 경계에는 가능한 한 완충공간을 설정하여 용도지역의 지정목적이 보호되도록 한다. 3-1-9-3. 제2종일반주거지역이 중심상업지역·일반상업지역·유통상업지역 등과 접하는 부분은 연접부분에 폭 10m 이상의 녹지 또는 공공공지를 설치하여 수림대를 조성하고 아래의 완충방안 중 1가지 이상을 추가로 채택한다. (기성 시가지 등 부득이한 경우는 제외) (1) 폭 15m 이상의 도로에 의하여 용도지역을 구분 (2) 주거지역과 상업지역 사이에 준주거지역을 설정
도시개발업무지침	제4절 인구수용계획	(2) 생활권 설정과 인구배분 ① 생활권의 기본단위는 근린주거구역으로 하되 동질적 공동체로서 개념이 강조되도록 생활권을 구분하고, 지역실정에 맞게 설정한다. ② 단위생활권은 주간선도로, 보조간선도로에 의해 구획하되, 생활권내 불필요한 통과교통이 배제되도록 계획하여 보행환경을 최대한 보호하도록 한다.



### 3) 토지이용 및 건축물 특성을 반영한 사용자 중심의 가로공간계획 제도화 필요

벤쿠버 시 SEFC 개발사업에서는 공공영역계획(Public Realm Plan)을 수립하여 사업부지 전체의 통합적인 가로공간계획을 수립하였다. 이는 자동차와 보행자의 동선을 구분하고 원활한 통행을 확보하려는 교통계획과는 다르며, 각각의 가로에 어떤 성격을 부여하고, 부지와 인근지역과의 연계, 다양한 주체의 이동을 종합적으로 고려한 계획이다.

토지이용과 건축물 특성, 가로 이용형태, 보행밀도, 상업화 정도에 따라 도시관리계획 등으로 ‘생활권 가로계획’을 별도로 수립하여 (예시)상업특화가로, 근린상업가로, 생활가로, 공공시설가로, 학교통학가로 계획을 수립할 필요가 있다.

현행 법령과 지침에는 보행의 연속성·연계성을 고려한 네트워크 실현할 관련 규정이 존재하지 않기 때문에, 도시관리계획의 생활권 가로계획을 통해 대중교통·자전거와 연계, 구역간 연계, 횡단의 연계 등을 고려할 필요가 있다.

#### ※ 벤쿠버 시 SEFC 공공영역계획(Public Realm Plan)

이 계획에서 공공영역이란, 부지 전체를 서로 연결하고 인근지역과 연계될 수 있는 오픈스페이스(Open spaces),광장(plazas), 가로(streets), 도로(lanes), 보도(pathways)등을 말하며, 이들은 유산의 통합, 지속가능성, 도시디자인을 통해 보행자와 거주자 또는 방문객의 사회적 경험을 향상시키기 위해 디자인된다.

SEFC 공공영역계획에서 가로환경은 각기 다른 접근성 및 순환기능을 유지함과 동시에, 공공영역 및 보행환경의 높은 질을 제공함을 기본방향으로 한다. 각 가로유형별 세부내용에서는 가로의 기본역할, 주변토지이용 특성 및 이에 따른 설계 고려사항 등을 서술하고 있다.

### 4) 지역 여건 및 수요 변화에 대한 지속적인 모니터링과 관리

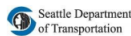
#### □ 가로 환경에 대한 주기적인 모니터링과 알림시스템 운영

생활권 공공영역인 가로는, 주택을 제외한 주민생활과 가장 밀접하게 관련되어 있으므로 주변환경의 수요변화에 가장 민감하게 반응되어야 할 도시설계 영역이다. 따라서 설치된 가로 시설의 노후화나 가로환경의 수요 변화에 대하여 지속적으로 검토하고 관리하여 일관된 환경의 질을 유지하고 시설의 과다 혹은 부족 사항에 대하여 꾸준하게 개선할 필요가 있다. 관할 지자체 도로 및 기반시설 계획 및 설치 예산 반영 주기를 고려하여 반기, 혹은 연간의 단위로 주기적인 모니터링이 필요하다. 연간 이내의 단위에서 가로의 교통 흐름이나 주변 시설의 노후, 파손, 과부족 등을 평가하고 주민의 수요조사를 실시하여

다음 해의 관리계획에 포함할 수 있어야 할 것이다. 이는 별도의 수요조사 없이도 기존 지자체의 민원접수시스템에 접수된 내용을 분류 수집하고 가로환경 관리 부서에 알릴 수 있는 시스템을 연계운영하여 보다 적극적으로 관리할 수 있을 것이다. 또한 별도의 평가 단이나 지역협의체의 의견수렴 등을 활용할 수도 있다.

#### □ 주변 가로의 기획 및 설계 시 모니터링 사항의 연계 반영

가로는 각 근린을 연결하는 연속된 네트워크로서, 인근 지역간 제기된 이슈들은 유사한 패턴으로 발생될 수 있으므로 주변 가로의 기획 및 설계시 발생한 모니터링 사항에 대하여 다음의 가로 기획 및 설계 단계에서 반영될 수 있어야 할 것이다. 즉, 한 지역의 평가 및 모니터링 사항이 전문가의 디자인검토(design review) 등을 통해서 다음의 인근 지역 사업 및 계획에 반영하는 방식으로 계획과 실행, 평가내용의 피드백(feed-back)이 원활하게 이루어질 필요가 있다. 이를 위해서는 가로환경의 계획 및 조성, 사후관리로 이어지는 지속적인 관리를 위한 관련 조례의 마련 및 모니터링 연계시스템의 구축이 선행되어야 할 것이다.



#### Complete Streets Checklist

##### Ordinance Number 122386

AN ORDINANCE relating to Seattle's Complete Streets policy, stating guiding principles and practices so that transportation improvements are planned, designed and constructed to encourage walking, bicycling and transit use while promoting safe operations for all users.

Date introduced/referred: April 9, 2007  
Date passed: April 30, 2007  
Vote: 9-0  
Date of Mayor's signature: May 7, 2007  
Sponsor: DRAGO, STEINBRUECK

Index Terms: TRANSPORTATION, TRANSPORTATION-PLANNING, PEDESTRIANS, PUBLIC- TRANSIT, BICYCLING, BIKEWAYS, BICYCLES, LAND TRANSPORTATION

AN ORDINANCE relating to Seattle's Complete Streets policy, stating guiding principles and practices so that transportation improvements are planned, designed and constructed to encourage walking, bicycling and transit use while promoting safe operations for all users.

WHEREAS, the City Council, with the Mayor concurring, adopted Resolution 30915 that defines the Complete Streets policy; and

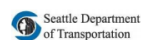
WHEREAS, City policy as stated in the Transportation Strategic Plan and the Seattle Comprehensive Plan is to encourage walking, bicycling, and transit use as safe, convenient and widely available modes of transportation for all people; and

WHEREAS, Seattle's Complete Streets guiding principle is to design, operate and maintain Seattle's streets to promote safe and convenient access and travel for all users --- pedestrians, bicyclists, transit riders, and people of all abilities, as well as freight and motor vehicle drivers; and

WHEREAS, other jurisdictions and agencies nationwide have adopted Complete Streets legislation including the U.S. Department of Transportation, numerous state transportation agencies, San Francisco, Sacramento, San Diego, Boulder, Chicago and Portland; and WHEREAS, the Seattle Department of Transportation (SDOT) will implement Complete Streets policy by designing, operating and maintaining the transportation network to improve travel conditions for bicyclists, pedestrians, transit and freight in a manner consistent with, and supportive of, the surrounding community; and

WHEREAS, transportation improvements will include an array of facilities and amenities that are recognized as contributing to Complete Streets, including: street and sidewalk lighting; pedestrian and bicycle safety improvements; access improvements for freight; access improvements, including compliance with the Americans with Disabilities Act; public transit facilities accommodation including, but not limited, to pedestrian access improvement to transit stops and stations; street trees and landscaping; drainage; and street amenities; and

WHEREAS, SDOT will implement policies and procedures with the construction, reconstruction or other changes of transportation facilities on arterial streets to support the creation of Complete Streets including capital improvements, re-channelization projects and major maintenance, recognizing that all streets are different and in each case user needs must be balanced;



#### Complete Streets Checklist

Priority Elements Matrix	Street Type	Regional Connector	Main Street	Green Street	Commercial Connector	Mixed Use Street	Neighborhood Green Street	Local Connector	Industrial Access
Preferred									
Consider									
Preferred in Center City									
<b>Primary Design Features</b>									
Sidewalk buffered from moving traffic by additional sidewalk width or planting strip									
Street trees and landscaping									
Low landscaping or high branching trees in planting strip									
Weather protection integrated with buildings for street level uses and at transit zones									
Pedestrian scaled lighting									
Emphasis on coordinated street furniture									
Short-term, on-street parking									
Curbside where there is on-street parking									
Emphasis on small curb radii and curb bulbs where on-street parking exists									
Load zones to support delivery activities									
Striped bicycle lanes or shoulders, and signage on designated bicycle routes									
Bicycle access accommodated if parallel route is not feasible									
Bicycle route appropriate to share with motor vehicles									
Emphasis on bicycle parking in business districts									
Truck route signage									
Traffic calming									
Bus shelters at transit stops									
Minimize curb cuts and driveways to create continuous sidewalk									
Natural Drainage encouraged									

[그림 5-12] 시애틀 교통국의 complete streets 관련 조례와 체크리스트 (SDOT, 2007,p17, p.19)

## 제6장 결 론

1. 연구 성과
2. 연구 한계와 향후 과제

### 1. 연구 성과

“도시는 선(線)이다.”라는 슬로건 아래 도로 건설과 자동차 교통 문제 해결 정책을 추진한 김현옥 시장이 서울시장으로 재임한 1966년부터 70년까지 서울시에는 140개가 넘는 보도육교가 생겼으며, 고가도로와 지하도가 만들어졌다. 폭 8~10미터의 좁은 도로에 전차와 버스가 다니던 서울 도심부는 1960년대 중반 이후 도로가 확충되고 대규모 재개발 사업이 일어나면서 점차 자동차 중심의 도시로 변화했다. 강남 등 토지구획정리사업으로 조성된 서울 신시가지의 블록은 폭이 50미터에 이르는 광로로 구획되었고, 이러한 변화는 지방 대도시에서도 나타났다. 1980년대 이후 개발된 신도시는 근린주구 개념이 적용되어 간선도로로 구획된 슈퍼블록으로 계획되었다.

최근 우리나라 도시에서는 1960년대에 설치된 고가도로와 육교, 지하도를 철거하는 작업이 한창이다. 차량의 원활한 소통보다 걷는 ‘사람’을 더 중요하게 생각하기 시작했다. 정부는 행복한 생활문화공간을 조성하기 위해 생활인프라를 확충하고 교통약자를 위한 이동환경을 개선하는 것을 국정과제로 추진하고 있으며, 주요 지자체는 ‘사람 중심 도시’, ‘보행친화도시’를 만드는 것을 시정 목표로 설정하고 관련 정책과 사업을 추진하고 있다. 많은 지자체에서 가로환경개선사업을 시행하였으며, 차도를 줄이고 보도를 확장하는 ‘도로 다이어트’도 곳곳에서 일어나고 있다.

보다 쾌적한 가로에서 마음껏 걷고, 사람을 만나고, 도시를 즐기려는 사람들의 요구가 높아지고 이러한 요구에 부응하기 위해 정부와 지자체가 다양한 노력을 경주하는 시점에서, 본 연구는 ‘사람 중심 가로’ 조성을 위한 도시설계 방향을 제시하는 것을 목적으로 하며 연구 성과는 다음과 같다.

#### □ 국내외 가로 논의의 흐름을 분석하여 ‘사람 중심 가로’ 개념을 정립하고 지향점 설정

연구 2장에서는 자동차 도입으로 가로계획에 큰 변화가 일어난 20세기 이후 도시 가로에 대한 주요 논의의 흐름을 살펴서 변화 양상을 파악하고, ‘사람 중심 가로’ 개념과 지향점을 정립하였다.

산업혁명 이후 지나친 인구밀집으로 인한 도시환경 악화가 심각한 사회적 문제로 대두된 유럽 대도시에서는 19세기 후반부터 20세기 초에 환기와 일조량 등 기본적 환경의 질이 보장되고 통행량을 수용할 수 있는 적절한 폭의 가로를 만들기 시작했고, 이후 근대 도시계획운동이 일어나면서 보행자와 자동차가 공간적으로 분리된 가로체계가 확산되었다. 그러나 1960년대 이후부터 오늘날까지 자동차 중심으로 이루어지는 도시계획을 비판하고 걷기 좋고 다양성이 살아있는 삶의 공간으로서의 가로, 역사와 문화를 담고 있는 가로, 인간적인 스케일의 활력 있는 가로를 지향하는 논의들이 지속되고 있다.

국내에서도 1990년대 후반부터 이전의 도시, 가로설계가 사람보다 자동차 통행을 우선하여 이루어졌다는 반성 아래, 보행권 확보 논의가 활발해졌다. 2000년대 이후 가로를 ‘삶의 질이 실현되는 곳(강병기)’, ‘사람의 흔적이 녹아있는 소중한 공간(정기용)’ 등 사람을 위한 공간으로 바라보는 인식이 확대되었으며, 오늘날 많은 학자와 전문가들은 걷기 쉽고, 볼거리가 많고, 사회적 활동이 활발히 이루어질 수 있는 가로를 좋은 가로로 바라보고 있다.

국내외 가로 논의의 흐름을 종합하면, ‘사람 중심 가로’는 ‘모든 이용 주체가 서로 배려하며 공유하는 공간(shared space)’, ‘다양한 선택적 활동과 사회적 활동이 일어나는 공간(street as place)’, ‘인간 척도의 쾌적한 공간(human scale street)’을 의미한다.

#### □ 기성시가지 정비 도시설계 사례를 분석하여 성과와 한계 파악

3장과 4장에서는 ‘사람 중심 가로’ 조성 관점에서 국내 도시설계의 관련 제도, 계획 내용, 가로현황을 분석함으로써 현행 도시설계의 가능성과 한계를 알아보고자 하였다. 기

성시가지 정비와 신시가지 개발은 계획 여건과 근거 법령이 상이하므로 구분하여 분석을 실시하였다.

차량이 주요 교통수단이 되기 전에 형성되어 점진적으로 변화해 온 주요 도시의 기성시가지는 도시로 인구가 집중되고 차량 이용이 늘어나면서 재개발 또는 재정비되었다. 서울시에서는 1960년대 중반부터 교통난을 해결하고 도시 이미지를 향상하기 위해 도로를 확폭하는 한편 기존 주거지를 철거하고 대규모 건축물로 대체하는 도심 재개발이 활발하게 이루어졌으며, 3장에서 분석한 종로 일대가 그 대표적인 사례이다. 청진구역 사례에서도 볼 수 있듯이 세가로와 소규모 필지로 이루어진 도시 구조는 직선 도로와 대형 필지로 변화하고 대규모 건축물이 들어섰다. 도로는 차량 이동을 우선하여 재편되고 보행로는 블록 내부, 특히 민간 건물 내부에 설치되었다. 대형 건축물이 들어서면서 가로 폭원 대비 건축물 높이가 약 7배로 증가하는 등 가로공간의 규모도 변화했다. 최근 도시환경정비 방향이 기존 도시구조를 보존하면서 점진적인 변화를 유도하는 방향으로 변화하면서 인사동이 위치한 공평구역에서는 보행자 중심으로 형성된 가로의 성격과 규모를 보존하는 정비 방식이 시도되고 있다.

기반시설 여건이 양호한 기성시가지의 일부 구역을 정비하고 환경을 개선하고자 하는 경우, 지구단위계획을 수립하여 건축물의 용도와 밀도, 형태와 규모를 지정한다. 기성시가지에 수립되는 지구단위계획에서는 보행자의 편의를 도모하기 위해 보행우선도로와 혼용도로 등 도로 성격을 규정하고 민간 대지 내에 공공보행통로를 지정한다. 또한 보행 공간을 확보하고 가로공간의 질을 높이기 위해 건축선을 지정하거나 공개공지와 조경 위치를 정한다. 그러나 강남역 일대의 가로환경 분석 결과, 지구단위계획에 따른 다양한 시도가 실효성을 거두지 못하는 것으로 나타났다. 블록 내부에 보행자우선도로를 지정하였으나, 자동차 이용자들이 가로변 상점으로 접근하기 위해서는 해당 도로를 이용해야 하기 때문에 보행자 우선도로 대부분이 차량 이동과 주차 공간으로 이용된다. 민간 필지 내에 설치하도록 한 공공보행통로 또한 실현되지 않았다. 이면도로에 면한 필지에는 벽면한계선이 지정되어 있는데, 대부분의 건축물이 후퇴해서 지어지고 전면공간은 주차공간으로 활용하기 때문에 지구단위계획은 3차원의 가로공간을 구현하는데 기여하지 못하고 있다.

이제까지 노후 기성시가지 정비는 차량의 원활한 소통을 위해 기반시설을 정비하고 합필과 공동개발을 유도하여 밀도를 높이고 대형 건축물의 건축을 유도하는 방향으로 이

루어져 왔다. 최근 도시에서 보행의 중요성이 강조되면서 사람 중심 가로를 조성하고자 하는 시도가 증가하고 있으나, 특정 가로를 보행자우선도로로 지정하거나 보도를 재포장하는 등 가로의 물리적 환경을 개선하는 것만으로는 여러 주체가 조화롭게 공존하는, 인간적인 규모의 가로를 만드는데 한계가 있다. 우선 국가 또는 지자체 차원에서 사람의 움직임과 활동을 차량보다 중요시하는 방향으로 정책 방향을 바꿀 필요가 있으며, 관련 제도를 개편해야 한다. 일본 동경의 ‘세련된 가로공간 만들기 추진 조례’ 제정과 ‘블록 재편 마치즈쿠리 제도’ 신설은 지자체가 주도적으로 가로공간 만들기 정책 방향을 설정하고 제도와 사업을 추진한 대표적인 사례이다. 기성시가지 정비에 있어서 어려운 점은 민간 부문의 개발이 일어나지 않으면 가로공간의 성격 또한 변화할 수 없다는 것이다. 정비사업을 추진할 때, 사람 중심의 쾌적한 가로환경을 만든다는 목표 하에 민간 부문이 가로환경을 형성하는데 적극적으로 기여할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 또한 공공에서는 가로와 건축물이 만나는 중간영역에 대한 가이드라인을 명확하게 제시하여야 할 것이다.

#### □ 신시가지 개발 도시설계 사례에서 나타나는 문제점과 가능성 분석

4장에서는 신시가지 개발 도시설계 사례를 분석하였다. 기존의 도시구조와 기능에 영향을 받는 기성시가지 정비와 달리 신시가지 개발은 「도시개발법」과 ‘도시개발업무지침’, ‘도시·군관리계획수립지침’ 등 관련 법제도와 지침, 계획의 영향이 더욱 명백하게 나타난다. 현행 ‘도시개발업무지침’에서는 생활권의 기본 단위를 근린주거구역으로 하되, 단위생활권은 간선도로에 의해 구획하도록 하고 있다. ‘도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙’에서는 간선도로의 배치 간격을 500미터~1천미터로 규정하고 있으므로 블록의 크기가 500미터 내외가 되는 것이다. 또한 ‘도시·군관리계획수립지침’에서는 주거와 상업 등 서로 다른 용도 지역을 서로 구분하도록 규정하고 있다. 4장에서 살펴본 신시가지 개발 사례는 그 시기가 서로 상이함에도 불구하고 공통적으로 간선도로로 구획된 슈퍼 블록으로 이루어져 있으며 용도지역이 명확하게 분리되어 있다. 이러한 도시공간구조 안에서 주거지역에서 상업지역으로 이동하거나, 업무 공간으로 이동할 때, 또는 신시가지 내의 공공시설을 이용할 때 사람들은 차량에 의존하게 된다.

현행 ‘도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙’ 제10조(도로의 일반적 결정기준)에서는 “개발이 되지 아니한 지역에는 지역개발에 필요한 주간선도로 및 보조간선도로에 한하여 설치하고, 그 외의 도로는 지구단위계획을 수립한 후 이에 의해 설치할

것”이라 규정하고 있다. 신시가지 도로계획의 기준이 되는 ‘도시·군관리계획수립지침’의 ‘가로망계획 수립에 관한 지침’에서는 차량 교통량과 주행 속도에 따라 가로의 기능을 구분·정의하고 보행자 도로는 ‘특수도로’로 구분하여 별도로 다룬다. 이는 교통계획을 수립함에 있어 차량 동선과 보행 동선을 배타적인 관계로 인식하고 있음을 보여주며, 실제 4개 분석 대상지에서는 차량 동선과 보행 동선을 철저히 분리해서 계획하였다. 그러나 분당신도시 정자동 카페거리 사례에서 보는 바와 같이 사람이 많이 모이는 활성화된 가로가 계획상 보행도로와 일치하는 것은 아니다. ‘가로친화도시’를 지향하는 행정중심복합도시, 최근 개발이 이루어지고 있는 충북·진천혁신도시와 마곡 R&D시티에서는 가로를 중요 계획 대상으로 인식하고 저층부 활성화 계획, 가로변 건축물 형태와 규모 계획, 저층부 공간 계획이 점차 세밀해지고 있다. 그러나 이러한 3차원 가로계획은 상업지역의 일부 특화거리에 한정되어 수립되고 있다.

최근 신시가지 개발에서 보행자들의 편의를 생각하고 자전거와 대중교통의 중요성을 강조하면서 가로활성화를 위한 다양한 노력을 경주하고 있다. 그러나 슈퍼 블록으로 이루어진 도시에서 사람들은 차량으로 이동하며, 블록 내에 설치된 보행전용도로 또는 공공보행도로는 블록을 구획하는 간선도로에 의해 단절된다. 캐나다 벤쿠버의 SEFC 개발사업에서는 보행자를 교통 우선순위 중 최우선으로 상정하고 지구 공공공간 네트워크를 계획하였다. 공공 도로로 둘러싸인 블록의 크기는 약 150미터 × 50~100미터로서 블록 단변 길이가 평균 500미터에 이르는 국내 신시가지 개발 사례와 큰 차이가 있다. 사람 중심 가로를 만들기 위해서는 도시구조와 교통계획을 수립할 때부터 사람을 우선적으로 고려해야 한다. 또한 특정 가로를 대상으로 특화계획을 수립하는 것으로는 쾌적한 가로환경을 만드는 데 한계가 있다. 캐나다 벤쿠버의 SEFC 사례와 같이 차량과 사람이 가로를 어떻게 공유할 것인지, 가로에 어떤 성격을 부여할 것인지에 따라 가로 유형을 구분하고 가로유형별로 성격에 맞는 공공영역계획과 사적영역 가이드를 수립할 필요가 있다.

#### □ 사람 중심 가로 조성을 위한 도시설계 기본방향 제시

가로는 다양한 주체가 공유하는 공간이며, 공공영역과 민간영역의 총합으로 이루어진다. 또한 이동만을 위한 ‘선(線)’이 아니라 활동이 이루어지는 ‘공간’이다. 이러한 전제하에 5장에서는 국내외 도시설계 사례 분석 결과를 바탕으로 사람 중심 가로 조성을 위한 도시설계 기본방향을 제시하였다.

첫째, 다양한 이용 주체를 고려해서 교통계획을 수립하고 도시구조를 구상해야 한다. 교통계획에서 우선 순위를 어디에 두느냐에 따라 도시구조는 완전히 달라진다. 자동차와 사람이 공존하는 ‘사람 중심 가로’를 조성하기 위해서는 「도시개발법」 및 업무지침에 따라 간선도로로 생활권을 구획하고 보행자도로는 이와 분리해서 계획하는 현행 도시개발방식을 근본적으로 다시 검토해야 한다. 둘째, 기성시가지 정비 시 가로 성격을 고려하여 지구를 지정하고 가로 중심 계획을 수립할 필요가 있다. 기존 도시 맥락을 존중하여 가로 성격을 부여할 필요가 있으며, 가로를 중심으로 선형 정비축을 설정한 후 면적(面的) 정비계획을 수립할 필요가 있다. 셋째, 가로 성격에 따라 유형을 구분해서 도시설계에 적용해야 한다. 사람 중심 가로를 만들기 위해서는 사람의 활동에 따라, 다양한 이동수단의 공존 방식에 따라 가로의 유형을 새롭게 규정할 필요가 있다. 넷째, 가로공간에 대한 공공계획을 강화하고 민간 참여를 유도하는 방안을 마련해야 한다. 사람의 눈높이에 맞고 사람이 쾌적하게 느끼는 가로공간을 만들기 위해서는 가로와 건축물, 공공공간을 유기적으로 연결하는 상세계획을 수립할 필요가 있으며, 민간 부문의 행위를 유도할 수 있는 장치를 함께 마련해야 한다.

## 2. 연구 한계와 향후 과제

본 연구에서는 ‘사람 중심 가로’의 개념을 정립하고, 국내외 도시설계 사례를 분석하여 현행 제도와 계획의 문제를 밝히고 ‘사람 중심 가로’ 조성을 위한 도시설계 기본방향을 제시하였다.

기성시가지 정비와 신시가지 개발 사례를 비교하기 위해 대표 사례를 선정하여 분석을 진행하였으나, 기성시가지 정비 사례는 서울 도심과 강남 2개소, 신시가지 개발 사례는 시기별 대표 사례 4개소만 분석하였으며, 가로현황 분석은 각 사례지의 일부 구역에만 한정하여 실시하였으므로 결과를 일반화하기에는 한계가 있다. 각 사례에 대해 계획 내용 분석, 도상분석, 현장조사를 실시하였으나, 교통량과 이용 행태 등 차량과 사람의 움직임에 대한 실증 분석이 미흡하므로 향후에 보완할 필요가 있다.

본 연구에서 제시한 네 가지 도시설계 기본방향이 실현되기 위해서는 자동차와 사람



의 공존 방식을 고려한 교통계획, 가로 중심의 기성시까지 정비 방법, 새로운 가로유형 구분, 가로공간계획 등 개별 주제를 심화하고 구체적인 대안을 제시하기 위한 후속 연구가 필요하다. 심화 연구 결과를 바탕으로 자동차 중심의 교통계획을 유도하는 현행 ‘도시개발업무지침’, ‘도시·군관리계획수립지침’, ‘가로망계획 수립지침’, ‘도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙’의 구체적인 개정 방향을 도출할 수 있을 것이다. 또한 지자체마다 도시공간구조와 기능, 인구 구성과 행태에 차이가 있으므로 지자체 차원에서 고유의 가로 유형을 정립하고 가이드를 수립하는 연구도 뒤따라야 할 것이다.



## 참고문헌

- 강병기(2007), 「견고싶은 도시라야 살고 싶은 도시다」, 보성각.
- 장은잔·김기호(2014), “역사문화를 고려한 특화가로의 이용 후 평가(P.O.E)에 관한 연구”, 「한국도시설계학회지」, v.15(4), pp.5-19.
- 강준모·박현신(2010), “환경정비형 지구단위계획의 효과분석 : 건대앞 노유거리, 성신여대 앞 하나로 거리, 이대 앞 찾고싶은 거리를 중심으로”, 「대한토목학회논문집」, v.30(1D), pp.89-98.
- 김경석·이경환·서민호(2014), 「사람 중심의 생활도로 재생방안」, 국토연구원.
- 김대성·서유석(2015), “가로활성화를 위한 도심 상업지역 차도와 보도 위계에 관한 연구”, 「대한건축학회논문집 계획계」, v.31(3), pp.41-48.
- 김동찬·최우영(2013), “가로의 장소성 확보 및 활성화를 위한 노천카페 설계요소 분석”, 「대한건축학회논문집 계획계」, v.29(3), pp.147-154.
- 김두운 외(2004), “동적 시뮬레이션을 이용한 도시가로경관 관리지표에 관한 연구”, 「한국조경학회 2004년 추계 학술논문발표회 논문집」, pp.69-72.
- 김묘장·정지석(2013), “아파트 담장 허물기 유형별 가로공간의 물리적 환경변화 및 이용특성 연구”, 「한국주거학회논문집」, v.24(2), pp.25-33.
- 김범식(2009), 「공공디자인 평가시스템 개발에 관한 기초연구」, 중앙대학교 석사학위 논문.
- 김수연·박수옥·이명훈(2010), “인사동길에 대한 가로경관 중요도 및 만족도 평가”, 「국토계획」, v.45(7), pp.179-190.
- 김영은·강병근·이건하(2006), “서울 시내 관광지의 장애인 접근성 확보를 위한 편의시설에 관한 연구”, 「대한건축학회논문집 계획계」, v.22(7), pp.3-10.
- 김지수·김혜련·이정형(2014), “미국의 통합가로(Complete Streets) 디자인가이드라인 분석연구”, 한국 도시설계학회 2014년 춘계학술대회 발표논문집, pp.72-77.
- 김지혜·이명훈·전병혜(2009), “가로 경관의 이미지 평가 구조 분석에 관한 연구 - 서울시 삼청동길을 대상으로”, 「대한국토도시계획학회」, v.44(1), 273-286.
- 김진애(2003), 「우리도시예찬」, 안그라픽스.
- 김태호·정광섭 외 2인(2009), “네트워크 분석 기법을 이용한 보행자 서비스 질 평가지표 개발 및 적

- 용”, 『대한국토도시계획학회』, v44(1), pp.211-222.
- 대한주택공사 (1988), 『상계신시가지개발사』 .
- 문하늬·이유미(2011), “공동주택단지 생활가로의 이용자 만족도에 관한 연구”, 『대한건축학회논문집 계획계』, v27(5), pp.155-164.
- 박광재 외(1997), “우리나라 주거단지계획에 있어서 가로공간 해석태도의 전개 과정”, 『대한건축학회 논문집 계획계』, v13(6), pp.159-160.
- 박소현·최이명·서한림(2008), “도시 주거지의 물리적 보행환경요소 지표화에 관한 연구”, 『대한건축학회 논문집 계획계』, v24(1), pp.161-172.
- 박소현·최이명·서한림(2008), “주거지 물리적 보행환경의 특성차이에 관한 연구”, 『대한건축학회 논문집』, v24(2), pp.215-226.
- 박소현·최이명·서한림·김준형(2009), “주거지 보행환경 인지가 생활권 보행만족도에 미치는 영향에 관한 연구”, 『대한건축학회 논문집』, v25(8), pp.253-261.
- 박인석 (2013), 『아파트 한국 사회』, 현암사.
- 박진아·정윤주(2013), “삼청동길 상업가로 장소성 변화요인으로서 프랜차이즈 상점 입점현상 고찰 및 개선방안 연구”, 『대한건축학회논문집 계획계』, v29(5), pp.215-223.
- 박현찬(2001), 『걷고싶은 거리 만들기 시범가로 시행평가 및 향후 추진방향 연구』, 서울연구원.
- 부산광역시 교통운영과(2014), “보행친화도시 부산”, 보도자료, 7월10일자
- 배현진·박영기(1999), “가로변 건축물과 광고·간판류를 중심으로 한 가로경관 평가에 관한 연구”, 『대한건축학회논문집 계획계』, v15(7), pp.85-96.
- 벤쿠버 시(2015), 『벤쿠버 시 홈페이지』, [http://vancouver.ca/\(2015.10.28.\)](http://vancouver.ca/(2015.10.28.))
- 벤쿠버 시(2015), “벤쿠버시의 일반적인 개발허가 프로세스”, 『벤쿠버 시 홈페이지』, <http://vancouver.ca/home-property-development/how-the-development-process-works.aspx> (2015.10.29.)
- 벤쿠버 시(2015), “개발비용 추가부담금(DCLs)”, 『벤쿠버 시 홈페이지』 <http://vancouver.ca/home-property-development/development-cost-levies.aspx>(2015.10.29.)
- 벤쿠버 시(2015), “커뮤니티 어메니티 기부금(CACs)”, 『벤쿠버 시 홈페이지』 <http://vancouver.ca/home-property-development/community-amenity-contributions.aspx> (2015.10.29.)
- 벤쿠버 시(2015), “개발비용 추가부담금과 커뮤니티 기금의 비교”, 『벤쿠버 시 홈페이지』 <http://vancouver.ca/home-property-development/dcls-vs-cacs.aspx>(2015.10.29.)
- 서민호·정진규(2012), 「도시가로의 적주성(livability) 도입방안 연구」, 국토연구원.
- 서울특별시(1974), 『잠실지구종합개발기본계획』 .
- 서울특별시 도시교통본부(2013), “보행친화도시 서울 비전”, 보도자료(2013.1.23)

- 서의택(1994), “도심부 가로공간의 시각적 평가에 관한 연구”, 『국토계획』, v29(3), pp.303-316.
- 서한림·박소현(2007) “주거지 내의 물리적 보행환경 특성에 관한 기초연구 - 서울 북촌의 사례를 중심으로”, 『대한건축학회논문집 계획계』, v23(8), pp.191-199.
- 서 현(1999), 「그대가 본 이 거리를 말하라」, 효형출판사.
- 송대호·박춘근(1998), “가로변 건축물의 시시각적 선호특성에 따른 도시경관평가 방법에 관한 연구”, 『대한건축학회논문집 계획계』, v14(9), pp.103-114.
- 송대호·윤종국 (2006), “도시가로경관의 선호특성 분석에 관한 연구”, 『대한건축학회논문집 계획계』, v22(9), pp.243-250.
- 신동근(2002), 「지체장애인을 고려한 보행환경 정비방안 연구: 장애인 분포 및 주요시설을 중심으로」, 서울대학교 석사학위 논문.
- 심한별(2009), “서울, 가로에서의 실험과 계획”, 『뉴욕런던서울의 도시재생이야기』, 픽셀하우스, pp.258-273.
- 양재혁 외(2009), “심리적 의식과 물리적 요소의 상관성 분석을 통한 가로경관 개선사업 평가에 관한 연구”, 『한국생태환경건축학회 논문집』, v9(6), pp.37-44.
- 여혜진 외(2009), 「도시 준공공공간의 보행활성화 방안」, 서울연구원.
- 염지혜·양승우(2014), “음식점 변화를 통한 서울 삼청동길의 상업가로 활성화 단계 실증해석”, 『한국 도시설계학회지』, v15(6), pp.111-122.
- 오기수 외(2013), “도시경쟁력 관점에서의 2차 디자인서울거리 평가 연구”, 『도시설계학회지』, v14(6), pp.19-34.
- 오성훈·진현영(2012), 「상업가로 활성화를 위한 도시설계 방안 연구」, 건축도시공간연구소.
- 오성훈·서선영(2013), 「보행중심도시 조성정책 및 제도 연구」, 건축도시공간연구소.
- 오성훈·남궁지희(2011), 「보행도시」, 건축도시공간연구소.
- 오성훈·차주영(2011), 「한국 도시설계에 적용된 서구 도시건축이론의 재고」, 건축도시공간연구소.
- 우동주(2013), “공동주택의 가로연계 및 주동유형 다양화 방향성 고찰”, 『대한건축학회논문집 계획계』, v29(1), pp.115-122.
- 유현준(2015), 「도시는 무엇으로 사는가」, 을유문화사.
- 윤나영·최창규(2013), “서울시 상업가로 보행량과 보행환경 요인의 관련성 실증 분석”, 『국토계획』, v48(4), pp.1-16.
- 이강업(1987), “서울의 자연형국과 가로경관에 관한 연구”, 『국토계획』, v22(1), pp.69-88.
- 이경훈(2011), 「서울은 도시가 아니다」, 푸른숲.
- 이상훈(2011), “상업가로로서 신사동 가로수길의 형성과정 및 활성화 요인 연구”, 『도시설계학회지』, v12(6), pp.77-88.
- 이수기·이운성·이창관(2014), “보행자 연령대별 보행만족도에 영향을 미치는 가로환경의 특성분석”, 『국토계획』, v48(9), pp.91-105.
- 이승지 외(2012), “도시설계지침으로서 형태기반코드의 계획적 특성 및 적용 가능성 연구”, 『서울도시

- 연구」, v13(4), pp.21-37.
- 이여경·김지수·이정형(2014), “보행자 중심의 가로환경 조성을 위한 가로관리체계에 관한 연구 -미국 통합가로 정책 및 디자인가이드라인을 중심으로”, 「한국도시설계학회지」 제15권 제6호, pp.75-91.
- 스마트성장네트워크(2005), 「스마트 성장이해하기 1 :100가지 실행정책」, 이왕건 외 역, 국토연구원
- 이정우·김혜영·전철민(2015), “가로유형별 물리적 환경특성과 보행량간의 연관성 분석”, 「도시설계학회지」, v16(2), pp.123-140.
- 이정호·김주현·김상희(2012), “현대적 공공성 측면에서 본 공공가로 사업 사례 분석”, 「대한건축학회논문집 계획계」, v28(11), pp.207-218.
- 이정환(2003), “도시 보행자 공간에 대한 이론적 특성”, 「충북대학교 건설기술연구소 논문집」, v22(2), pp.61-75.
- 이종훈·김진일(1985), “가로경관 해석이론에 관한 연구”, 「대한건축학회논문집 계획계」, v2(3), pp.35-47.
- 이주아·구자훈(2013), “가로의 물리적 여건과 보행량의 영향관계 분석”, 「국토계획」, v48(4), pp.269-286.
- 이진숙(2009), “특화가로 조성을 위한 환경디자인 요소의 영향 분석.”, 「대한건축학회논문집 계획계」, v25(2), pp.252-264.
- 이진욱 외(1998), “대규모 아파트지구 중심가로변 활성화에 관한 연구”, 「대한건축학회논문집 계획계」, v14(2), pp.239-246.
- 이청웅·하주아(1997), “도시 가로변 건축의 외장색채 연구”, 「대한건축학회논문집 계획계」, v13(3), pp.91-104.
- 이한울·안건혁(2011), “상업지역 장소정체성에 영향을 주는 가로공간 구성요소”, 「도시설계학회지」, v12(1), pp.41-54.
- 이훈길(2013), 「도시를 걷다」, 안그라픽스.
- 임동현·박창호·구자훈(2014), “공개공지의 물리적 요인과 이용자 활동유형에 관한 연구”, 「도시설계학회지」, v15(4), pp.790-90.
- 서수정 외(2012), 「가로주택 정비사업 적용을 위한 제도방안」, 건축도시공간연구소.
- 서울시도시계획포털(2015), “도시 및 주거환경정비법 제정배경”, 「서울시 도시계획포털」.  
<http://citybuild.seoul.go.kr/archives/42478>. (2015.10.28.).
- 서울정책아카이브(2015), “서울의 도시환경정비 정책”, 「서울정책아카이브홈페이지」  
<https://seoulsolution.kr>. (2015.10.28.).
- 서울정책아카이브(2015), “도시관리계획과 관련된 법률”, 「서울정책아카이브홈페이지」  
<https://seoulsolution.kr/node/3073>. (2015.10.28.).
- 서울정책아카이브(2015), “지구단위계획”, 「서울정책아카이브홈페이지」  
<https://seoulsolution.kr/node/3073> 3. (2015.10.28.).

- 임유정·이진민(2013), 「가로단위 공간관리 수단으로서의 특별가로구역 제도 연구」, 건축도시공간연구소.
- 임유정·오성훈·임강륜(2014), 「상업가로변 건축물 저층부 및 전면공간의 합리적 이용을 위한 제도 개선 연구」, 건축도시공간연구소.
- 임유정·고은정(2009), 「기성시가지 공공공간 현황진단모형 개발」, 건축도시공간연구소.
- 장용해·이영한(2013), “서울 중계동 백사마을 가로외관 특성 연구”, 『Journal of the Korea Institute of Ecological Architecture and Environment』, v13(5), pp.5-15.
- 전강은·홍석호·김세용(2012), “역사문화자원을 활용한 역사문화거리 조성계획”, 『한국도시설계학회지』, v13(1), pp.33-50.
- 전무형·김도년·손세형(2014), “가로활성화를 위한 노천카페거리 디자인가이드라인에 관한 연구”, 『한국도시설계학회』, v15(3), pp.91-106.
- 전중환(2009), “도시 뒷골목의 ‘장소 기억’: 종로 피맛골의 사례”, 『대한지리학회지』, v44(6), pp.779-796.
- 정경욱·설재훈·박병정(2011), 「완전도로(Complete Streets) 구현 방안 연구」, 한국교통연구원.
- 정기용(2008), 「서울이야기」, 현실문화.
- 정석(1997), 「건축의 공공성 증진을 위한 건축 기준 및 유도방안」, 서울연구원.
- 정석(2013), 「나는 튀는 도시보다 참한 도시가 좋다」, 효형출판사.
- 정윤남·이건환·김세용(2014), “무장애 보행환경 조성을 위한 가로개선사업의 평가 및 개선방향 도출”, 『대한건축학회논문집 계획계』, v30(3), pp.11-22.
- 정재욱(1992), “도시 가로건축물의 설계사항에 관한 연구”, 『대한건축학회논문집 계획계』, v8(9), pp.119-129.
- 조준범(2007), “중소도시의 보행환경실태에 관한 연구, 전남 목포시 사례를 중심으로”, 『도시설계』, v8(2), pp.67-84.
- 조홍정·박춘근(2004), “중소도시 가로경관의 선호특성 분석에 관한 연구”, 『대한건축학회 논문집 계획계』, v20(9), 233-244.
- 지은주 외(2014), “청주시 성안길 가로공간의 이용행태 분석에 관한 연구”, 『한국도시설계학회지』, v13(1), pp.111-124.
- 최소영·박상현·권종욱(1999), “고층사무소건물의 저층부와 가로와의 연계성에 관한 연구”, 『대한건축학회논문집 계획계』, v15(1), pp.51-58.
- 최임주 (2003), “CG Simulation을 이용한 가로경관의 시지각적 평가에 관한 연구: 서면‘젊음의 거리’를 중심으로”, 『대한건축학회지』, v19(10), pp.101-110.
- 최정희 외(2009), “도시수변공간과 지속가능한 개발”, 『대한건축학회논문집 계획계』, v25(1), pp.225-232.
- 표선영·김병석·박진아(2015), “상업가로 가로환경요소에 대한 인지 및 D:H 비율이 가로만족도에 미치는 영향 연구”, 『한국도시설계학회지』, v16(2), pp.77-87.
- 한국도시설계학회(2012), 「한국의 도시설계」, 보성각.

- 한국토지주택공사, “도시환경조성사업-신도시개발”, 「LH공사홈페이지」 ,  
[http://www.lh.or.kr/lh\\_offer/business/bus3100.asp](http://www.lh.or.kr/lh_offer/business/bus3100.asp)(2015.10.29.)
- 한상진(2014), “우리나라 도시부 가로 설계의 Link & Place 기법 도입방안 연구”, 「한국도시설계학회지」 ,v15(6), pp.61-74.
- 한지형 (2008), “도시경관 조성을 위한 가로의 디자인 지침 분석 연구: 파리의 프랑스 대로와 슈발르레 거리를 중심으로”, 「한국도시설계학회지」 ,v9(1), pp.101-116.
- 허길숙·김기호·양승우(2014), “간선도로변 완충녹지 위치변화에 따른 가로활성화 실증분석”, 「한국도시설계학회지」 , v15(5), pp.149-160.
- 홍경구(2009), “주제가로의 장소성 형성요인이 장소선택에 미치는 영향: 대구시 약전골목을 중심으로”, v25(1), pp.255-262.
- Alexander, C(2003), *Pattern Language*, [이용근 외 역, 「패턴랭귀지」 , 인사이트(원서출판 1977)].
- Appleyard Donald(1981), *Livable Streets*, University of California Press.
- Brook McIlroy Planning + Urban design(2010), *Avenues & Mid-Rise Buildings Study*.
- Calthorpe P.(2007), “The Region”, in Katz P., *The New Urbanisme, Towards an Architecture of Community*, [임희지 외 역, 「뉴어바니즘」 , 발언(원서출판 1994)].
- Center for Applied Transect Studies, <http://www.transect.org/index.html>(2015.10.29.)
- Cervero, R.,Kockelman, K.(1997), "Travel Demand and the 3ds: Density, Diversity, and Design", *Transportation Research Part D*, 2(3).
- City of Vancouver(1999), 「Southeast False Creek Policy Statement」 .
- City of Vancouver(2006), 「SEFC Public Benefits Strategy and Compatible Housing Strategy」 .
- City of Vancouver(2006), 「Southeast False Creek Public Realm Plan」 .
- City of Vancouver(2007), 「Southeast False Creek Official Development Plan」 .
- City of Vancouver(2009), 「Southeast False Creek Private Lands Public Realm Enrichment Guide」 .
- Department for Transport(2007), *Manual for Streets* (영국교통부(2007), “가로매뉴얼”, p.48.
- Choay Françoise(2003), *Espacements : L'évolution de l'espace urbain en France*, Skira.
- Congress for the New Urbanism(2003), *Charter of the New Urbanism*, [안건혁 외 역, 「뉴어바니즘현장」 , 한울아카데미(원서출판2000)].
- Crane, R. et al.(1998), “Does Neighborhood design Influence travel?: A behavioral analysis of travel Diary and GIS data”, *Transportation Research Part*, v3(4), pp.225-38.
- Ewing, R. & Handy, S.(2009), “Measuring the unmeasurable: Urban design qualities related to walkability”, *Journal of Urban Design*, v14, pp.65-84.
- Frank, L. D., et al.(2004), “Obesity Relationships with Community Design, Physical Activity,



- and Time Spent in Cars”, *American Journal of Preventive Medicine*, v27(2).
- Gail Hansen (2014), *Design for Healthy communities: The potential of form-based codes to create Walkable urban street*.
- Gehl J.(2003), *Life between buildings*, [한민정 외 역, 「삶이 있는 도시디자인」, 푸른솔(원서출판 1971)]
- Gehl J.(2014), *Cities for People*, [이영아 역, 「사람을 위한 도시(Cities for People)」, 국토연구원(원서출판2010)].
- Gehl J.& Birgitte Svarre (2013), *How to study public life*, [윤태경 외 역, 「인간을 위한 도시 만들기」, 비즈앤비즈(원서출판0000)].
- Handy, S., et al.(2006), “Does Self Selection Explain the Relationship between Built Environment and Walking Behavior? Empirical Evidence from Northern California”, *Journal of the American Planning Association*, v72(1).
- Hess P.M.(2009), "Avenues or Arterials: The struggle to Change Street Building Practices in Toronto", Canada, *Journal of Urban Design*, v14(1), pp.1-28.
- J.Speck(2015), *Walkable City*, [박혜인 역, 「걸어다닐 수 있는 도시」, 마티(원서출판2012)].
- Jacobs Jane(2010), *The Death and life of Great American Cities*, [유강은 역, 「미국 대도시의 죽음과 삶」, 서울: 그린비 (원서출판1961)].
- Jacobs, A(1993), *Great Streets*, The MIT Press.
- Kostof (2011), 「역사로 본 도시의 형태(The city assembled)」, 양운재 역, 공간사.
- Katz, Peter(2007), *The New Urbanism, Towards an Architecture of Community*, 임희자·정재용·장경철 역, 발언, p.14.
- Le Corbusier(2003), *Urbanisme*, [정성현 역, 「도시계획」, 동녘 (원서출판 1925)]
- Lee, C.,Moudon, A. V.,(2006), “The 3ds+ R: Quantifying Land Use and Urban Form Correlates of Walking”, *Transportation Research*, v11(3).
- Louis I. Kahn(1971), 「The Street」, www.pps.org, "Reimagining Our Streets as Places: From Transit Routes to Community Roots"(2015.10.24).
- Marshall S.(ed.)(2011), *Urban Coding and Planning*, Routledge.
- Mehta, V(2007), “Lively Streets: Determining Environmental Characteristics to Support Social Behavior”, *Journal of Planning Education and Research*, v.27, pp.65-187.
- Mehta, V(2013), *The street*, Routledge
- Moudon, A.V et al.(1987), *Public Streets for Public Use*, Columbia University Press
- Parolek Daniel G., Parolek Karen, Crawford Paul C.(2008), *Form-based codes : a Guide for Planners, Urban designers, Municipalities, and Developers*, J. Wiley & Sons.
- Perry, C (1929), *The Neighborhood Unit*, Routledge.
- Peter Hall (2005), *Cities of Tomorrow*, [임창호·안건혁 역, 「내일의 도시」, 한울(원서출판1988)].

SH공사(2015.05), 「마곡 도시개발사업 지구단위계획 시행지침」 .

Southworth M. & Ben-Joseph E.(2003), *Streets and the Shaping of Towns and Cities*, Island Press.

Svensson Ase(ed.)(2004), *Arterial Streets for People : Guidance for planners and decision makers when reconstructing arterial streets*, European Commission Fifth Framework Programme.

Talen Emily(2012), *City Rules, How Regulations Affect Urban Form*, Island Press.

#### 〈관련 법령〉

건설교통부(1997), 「도시재개발법」 .

국토교통부(2015), 「건축법」 ,법률 제13471호, 2015.8.11. 일부개정.

국토교통부(2015), 「도로법」 ,법률 제13478호, 2015.8.11. 일부개정.

국토교통부(2015), “도시개발사업의 개요”, 「국토교통부홈페이지」 ,  
<http://www.molit.go.kr/portal.do>(2015.10.29.).

국토교통부(2015), 「도시개발업무지침」 ,국토교통부훈령 제535호, 2015.6.2. 일부개정.

국토교통부(2015), 「도시 및 주거환경정비법」 ,법률 제13508호,2015.9.1. 일부개정.

국토교통부(2013), 「도시 및 주거환경정비기본계획수립지침」 ,국토교통부훈령 제2013-223호, 2013.5.21. 일부개정.

국토교통부(2015), 「도시·군기본계획수립지침」 ,국토교통부훈령 제569호, 2015.8.13.

국토교통부(2015), 「지구단위계획수립지침」 ,국토교통부훈령 제569호, 2015.8.13.

도쿄도(2003), 「동경의 세련된 가로공간 만들기 추진조례(東京のしれた街並みづくり推進条例)」 .

서울시청(2010), “서울시 도시환경정비기본계획 구역별 개발유도지침”, p.139.

서울특별시(2012), “청진구역 도시환경정비구역 지정(변경) 및 지형도면 고시”, 서울특별시고시 제 2012-198호.

서울특별시(2015), 「서울시도시계획조례 시행규칙」 ,[별지]4대문범역확정, 서울특별시규칙 제3426호, 2015.4.13. 일부개정.

서울특별시(2010), 「서울특별시 도시환경정비기본계획\_구역별개발유도지침」 .

서울특별시(2011), 「서초로 제1종 지구단위계획구역 및 계획결정(변경)」 , 서울특별시고시 제 2011-188호, p.43.

서울특별시(2015), 「서초로 제1종 지구단위계획 공공부문운영지침」 .

성남시(1992), 「성남분당지구 도시설계 최종보고서」 .

## Making Streets for People : Urban Design Issues

Lim, Yookyoung  
Seong, Eunyoung  
Lim, Kang Ryoona

Since the 1960s, the focus has been largely on the movement function of streets in the urban planning of Korea. More than 140 pedestrian overpasses and many highways were constructed in Seoul during the period of 1966~1970, under the mayor Hyeonok Kim. The result has often been places that are dominated by motor vehicles to the extent that they fail to make a positive contribution to the quality of life.

Streets have to fulfil a variety of functions in order to meet people's needs as places for living, working and moving around in. In recent years, there were changes in policy directions; the policy makers started to think that better-designed streets contribute significantly to the quality of the built environment and play a important role in the creation of sustainable, inclusive, mixed communities. Many local authorities strive to improve and enhance the streets, they allocate a lot of budget to street improvement projects. In this circumstance, this study aims at understanding the problems of current urban design of Korea and providing future directions for making 'streets for people'.

In chapter two, the key concepts and new visions of 'street for people' were defined through the literature review. From the latter half of the 19th century, the standards of road design had been developed for the purpose of improving public health and the circulation condition of the vehicles. Since the mid-20th century, the car-oriented urban planning was criticized. The 'street for people' in this study means 'shared space' where spaces would be provided for different modes, 'street as place' which form social interactions and accommodate diverse activities, and 'human scale street' in which people feel comfortable and safe.

Based on the concepts of 'street for people', the analysis framework was established. The urban design projects were analyzed in two categories; 'redevelopment projects' of existing cities and 'new town planning', since the planning process and related legislation are totally different.

Redevelopment project of Cheong-jin district consisted on the substituting the numerous small blocks of city center of Seoul by super blocks and massive buildings. The narrow streets where the small retail stores were located were replaced by the widened streets for the circulation of vehicles. The H/D ratio got 6~7 times higher. The street environment analysis of Gangnam-station district showed the limit of the "district unit plan", the most typical urban design tool in Korea. The "pedestrian-oriented planning" failed at improving the quality of pedestrian environment.

The pedestrian environment of the New towns were still worse than old cities. New towns, regardless of the construction period, were planned on the principles of modern city planning. They were composed of super blocks, surrounded by highways. The planners tried to create some pedestrian streets in the commercial zone, but most of citizens use cars to get there. The planned pedestrian streets suffered the traffic congestion or the parking problem.

The case studies of city of Tokyo and of Vancouver could give some implications; 1) the street spaces must be provided for the diverse modes of movement, 2) the entire urban structure and traffic system have to be planned in consideration of the pedestrians, 3) the 'street-based urban redevelopment projects' contribute to make street for people, 4) the current street classification system, based on the 'movement function', must be re-examined and replaced by the new street types considering the 'place function', 5) for making lively street, the public and private realm have to be planned integrally, the incentives for private sector is indispensable.

The future directions of urban design for 'making streets for people' were proposed in this study. For its implementation, the current legislation and guidelines must be changed and each theme has to be developed in depth, which will be the object of the following studies.

**Keywords : Street for People, shared space, street as place, human scale, urban design, urban redevelopment, new town planning, street type, street-based urbanism**