

요약 서울시 ‘매뉴얼’은 완전가로 추구하고 교차로 등 다양한 구성요소도 담아야

서울시, 보행환경 개선정책 지속 추진에도 여전히 많은 문제점

서울시는 1998년 첫 번째 ‘보행환경 기본계획’을 수립한 이후 보행환경의 질을 향상하기 위해 꾸준히 노력해 왔다. 특히 민선 5기에 접어들어 ‘보행친화도시 서울’ 종합계획을 수립하여 ‘차 없는 거리’ 행사를 주관하고, 보행전용 거리를 조성하였다.

민선 6기 이후 ‘보도블록 10계명’과 ‘인도 10계명’을 선언하여 보도환경의 질을 높이려 더욱 매진하고 있다.

그럼에도 보도의 유효폭원이 좁고 가로시설물이 어지러이 혼재되어 있으며 평탄하지 않은 보도로 교통약자가 불편해하는 등 서울의 보행환경은 아직도 많은 문제점을 안고 있다.

보행환경 질 높이려면 보도·차도·환경 포괄하는 가로설계 필요

보행의 질을 향상하기 위한 많은 노력에도 불구하고, 보도에 초점을 맞추고 보행환경 문제를 해결하려고 하는 기존 정책에는 한계가 있을 수밖에 없다. 왜냐하면 보행은 주변 토지이용이나 대중교통과 밀접하게 관련되어 있고, 보행자와 차량 간의 상충도 문제가 되기 때문이다.

전반적으로 보행환경을 개선하기 위해서는 주변 환경과 보도·차도를 모두 포괄하는, 더욱 넓은 관점에서의 ‘가로’에 대하여 고민해야 한다. 따라서 서울을 거시적으로 바라보고 다양한 유형의 가로를 체계적으로 정비할 수 있는 가로설계 매뉴얼이 필요하다.

기존의 국내 매뉴얼로는 서울 가로의 특성 반영할 수 없어

현재까지 만들어진 가로설계 관련 매뉴얼은 가로의 일반적인 설계방향을 제시하는 수준에 그쳐 서울시 가로의 특성을 반영할 수 없었다. 또한 가로의 구성 요소 중 일부에만 초점을 맞추어, 주변 환경과 교통의 흐름을 고려하여 통합적인 개선방안을 제시해야 하는 매뉴얼로 활용하기에는 크게 부족하다.

이에 따라 서울시에서는 서울 가로의 특성을 가로설계에 반영할 수 있는 매뉴얼을 작성하려는 방침을 세웠다.

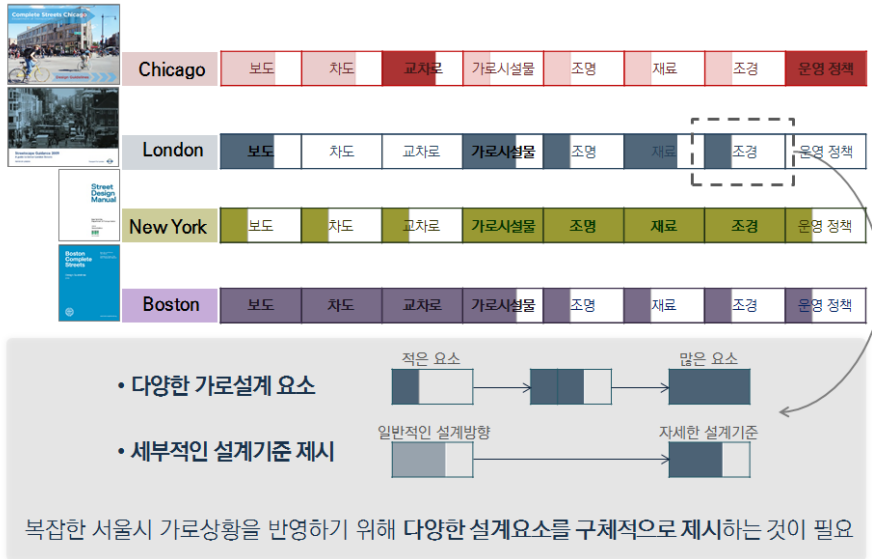
이 연구는 서울시 가로설계 매뉴얼의 사전연구로서 해외도시의 매뉴얼을 검토하여 서울시에 줄 수 있는 시사점을 도출하였다.

뉴욕·런던 등 해외도시 매뉴얼은 완전가로 구현에 대원칙

여러 해외도시의 가로설계 매뉴얼은 완전가로(Complete Streets)를 구현하는 데 대원칙을 두고 있다. 모든 도시에서 기존의 가로는 자동차 위주로 설계된 불완전한 가로(Incomplete Streets)라고 보고 보행자, 자전거와 대중교통 수단도 자동차와 동등한 위상을 갖도록 배려하고 있는 것이다.

그러나 가로유형의 분류방식, 다루고 있는 가로 구성요소의 범위나 설계지침의 수준은 도시별로 차이를 보인다. 다음의 〈해외도시 가로설계 매뉴얼 특성〉에 요약했듯이, 해외도시 가로설계 매뉴얼은 그 수준과 범위에 있어서 다양한 양상으로 나타났다.

선형 그래프로 표현한 해외도시 가로설계 매뉴얼의 범위 및 수준



해외도시 가로설계 매뉴얼 특성

서울에 세계적 수준 도로인프라...보행자 편의 고려엔 미흡

서울시는 1980년대의 올림픽대로와 강변도로 건설, 1990년대 내부순환로 등 도시고속도로 건설 등을 통해 자동차 위주로 도시공간을 형성해 왔다. 이에 따라 서울은 세계적인 수준의 도로 인프라를 갖추게 되었으나 보행자와 자전거의 안전과 편의는 충분히 고려하지 못했다.

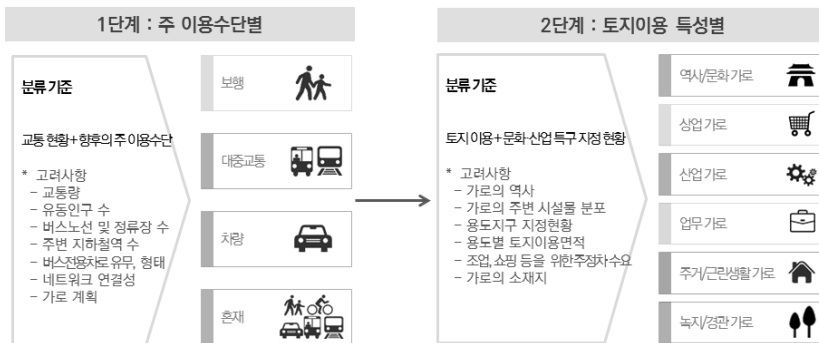
이제 시민들은 편리하고 안전하게 걸을 수 있는 도시를 원하고, 그러한 요구가 점점 커지고 있다는 점에서 서울시 가로설계 매뉴얼은 완전가로를 지향해야 한다. 이 연구에서는 서울에서 완전가로를 추구하기 위한 가로설계의 대원칙을 제시하였다.

또한 완성도 있는 가로설계 매뉴얼을 작성하기 위해서 보도, 차도, 교차로를 비롯하여 가로시설물과 대중교통 관련 시설 등 많은 가로의 구성요소에 대하여 적절한 지침을 제공해야 한다. 이 연구에서는 향후 매뉴얼을 작성할 때 가로의 다양한 구성요소를 담을 수 있는 구성체계를 제안하였다.

복잡·다양한 서울시 가로특성에 맞는 계층분류체계 도입을

해외도시에서는 토지이용의 위계에 따라 가로를 분류하는 단일분류체계와 주요 교통수단과 주변 토지이용과 건물형태, 도로기능에 따라 조합하는 방식으로 가로를 유형화하는 계층분류체계 중 하나를 도입하고 있다.

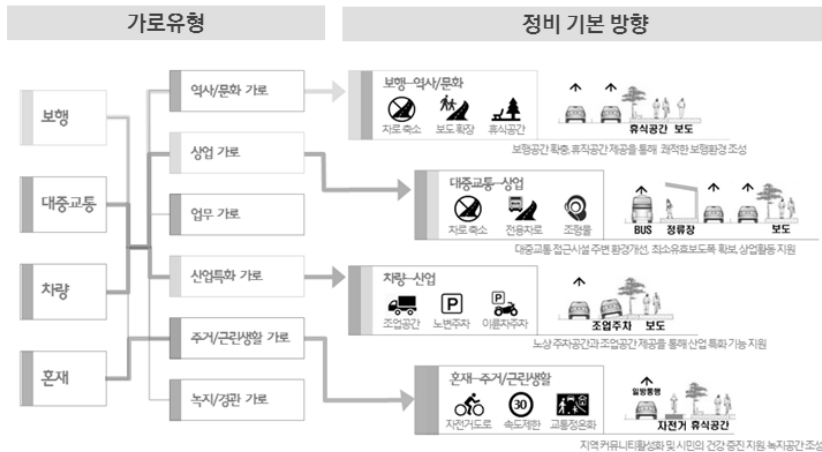
단일분류체계는 서울시의 복잡한 가로유형을 체계적으로 분류하기에는 적절하지 않아, 다음 <새로운 가로유형 분류 방안>과 같이 서울시의 특성을 반영할 수 있는 계층분류체계를 도입해야 한다.



새로운 가로유형 분류 방안

출처: 친환경적 도로공간 활용방안 수립, 서울특별시, 2014

이 연구에서는 다음의 <가로유형별 설계 기본방향>과 같이 가로유형별로 차별화된 설계 기본방향을 제시하여 보행이나 대중교통 중심의 가로뿐 아니라 차량 중심가로의 설계지침도 매뉴얼에 담을 수 있는 구성체계를 제안하였다.



가로유형별 설계 기본방향

출처: 친환경적 도로공간 활용방안 수립, 서울특별시, 2014

매뉴얼 단계적 적용방안 마련해야 도시공간 재편혼란 최소화

서울은 이미 20세기에 도시개발이 완료되었고 현재는 부동산 시장의 침체로 재개발도 활발하지 않다. 가로설계 매뉴얼에서 제안한 여러 가지 기법 중 도시공간을 전면적으로 재편하는 방식은 실현 가능성이 낮고 정책적으로도 부담스러울 것이다.

보행공간을 확장하기 위한 도로 다이어트나 차량이 진입할 수 없는 보행전용 거리와 같은 정책을 갑자기 시행하게 되면 차량 소통에 큰 혼란을 야기할 수 있다. 이와 같은 정책은 시민들에게 적용할 수 있는 시간을 주면서 단계적으로 실현하는 것이 바람직하다.

예를 들어 보행공간을 점진적으로 확장해 나가는 샌프란시스코의 파클렛(Parklet) 프로그램에서는, 도로 다이어트 후보 대상지에 소규모 휴식공간을 만들어 임시로 도로를 축소한다. 그리고 나서 차량의 소통이나 민원을 모니터링한 후 도로 공간을 재편한다. 이러한 사례들을 참고하여 서울시에서도 가로설계 기법의 단계적 적용방안을 마련해야 한다.

관련부서 TF·전문가 그룹과 지속적인 의사소통이 바람직

효과적으로 기능할 수 있는 가로설계 매뉴얼을 만들기 위해서는, 작성단계에서 모든 관련 부서의 의견을 듣고 소통하는 것이 필수적이다. 가로설계는 보행 환경만이 아니라 자전거 정책, 차량 운영, 주차정책과도 밀접한 관련이 있고, 도시계획과 조경 관련 부서와도 정책 조율이 필요하다. 이 연구에서는 관련 부서의 담당자로 이루어진 TF(Task Force)를 구성하여 매뉴얼 작성기간 내 지속적으로 의사소통할 것을 제안하였다.

더불어 도시설계, 환경공학, 디자인, 교통공학 분야의 전문가로 이루어진 외부자문단의 구성을 제안하였다. 가로설계 매뉴얼에는 여러 분야의 전문성이 필요한 만큼, 주요 내용에 대한 구체적인 자문을 매뉴얼에 반영하여 질을 높이도록 노력해야 한다.