

# 건물전면공간 디자인을 통한 보행활성화 전략

2010. 11. 29 제77호

여혜진 / 서울시정개발연구원 부연구위원

한광야 / 동국대학교 건축학과 부교수

## < 목 차 >

### 요약

- I. 보행자에 대한 배려가 부족한 서울의 가로환경
- II. 뉴욕의 보행자 중심·공공성 강화 보행정책
- III. 서울의 보행공간 활성화 전략

## 요 약

최근 세계 대도시는 보행활력이 도시커뮤니티의 거주성을 높이는데 주목하여 가로의 장소성을 확보하기 위해 많은 노력을 하고 있다. 뉴욕의 5th 에비뉴, 베를린의 운터 덴 린든, 바르셀로나의 람블라스는 보행활력이 넘치는 세계적인 가로이다. 이들 도시들은 가로의 아이덴티티와 장소성을 형성하고 보행을 활성화하기 위해 가로뿐만 아니라 가로와 접하는 건물전면공간에도 다양한 디자인 개념을 적용해왔다. 하지만 건물전면공간은 사유지이기 때문에 가로와 통합되도록 디자인을 유도하는 것에 한계가 있는 것이 사실이다. 이러한 한계로 인해 그동안 서울시의 보행환경정책은 건물전면공간에 대한 디자인 개념이 없이 보행자를 끌어들이지 못하는 무개성적인 가로환경을 양산해왔다.

### 보행자를 배려하지 않는 서울의 가로환경

그동안 서울시의 보행정책은 보행자가 밀집하는 가로가 아니라 사업하기 쉬운 구간에서 사업을 추진한 경향이 있다. 또한 보도의 공간구조적 개선보다 보도포장과 간판정비 등 간편하게 바꿀 수 있는 것에 사업을 집중해왔다. 한편으로 건물전면공간에 산재하는 단차, 경사, 화단, 벽체, 지하진출입구 등 보행저해시설은 가로의 보행유효폭을 상당히 축소하고 있다. 또한 업무가로, 상업가로, 생활가로, 특화가로 등은 가로의 특성과 무관한 천편일률적인 건물전면공간으로 보행자의 흥미를 유발하고 보행을 활성화하는데 기여하지 못하고 있다.

### 공공성과 장소성을 중시하는 뉴욕의 보행환경정책

뉴욕의 보행환경정책은 다양한 보행활동을 수용하는 공공공간을 갖춘 가로가 세계적인 가로라는 인식하에 World Class Street를 지향하고 있다. 기존 가로경관을 유지하도록 건축 후퇴선을 관리하여 가로벽이 들쭉날쭉하지 않게 하고, 건물전면공간이 보행활성화에 기여하는 정도에 따라 인센티브를 부여하고 있다. 이에 따라 약 185㎡ 이상의 공공광장(public plaza)을 제외한 건물전면공간에 대해서는 인센티브를 제공하지 않고 있다. 또한 모든 건물전면공간의 형태와 기능은 디자인가이드라인으로 상세하게 규제할 뿐만 아니라 가로의 아이덴티티와 장소성을 형성하기 위해 다양한 규제를 중첩적으로 시행하고 있다.

### 건물전면공간을 가로의 장소만들기 설계수단으로 활용

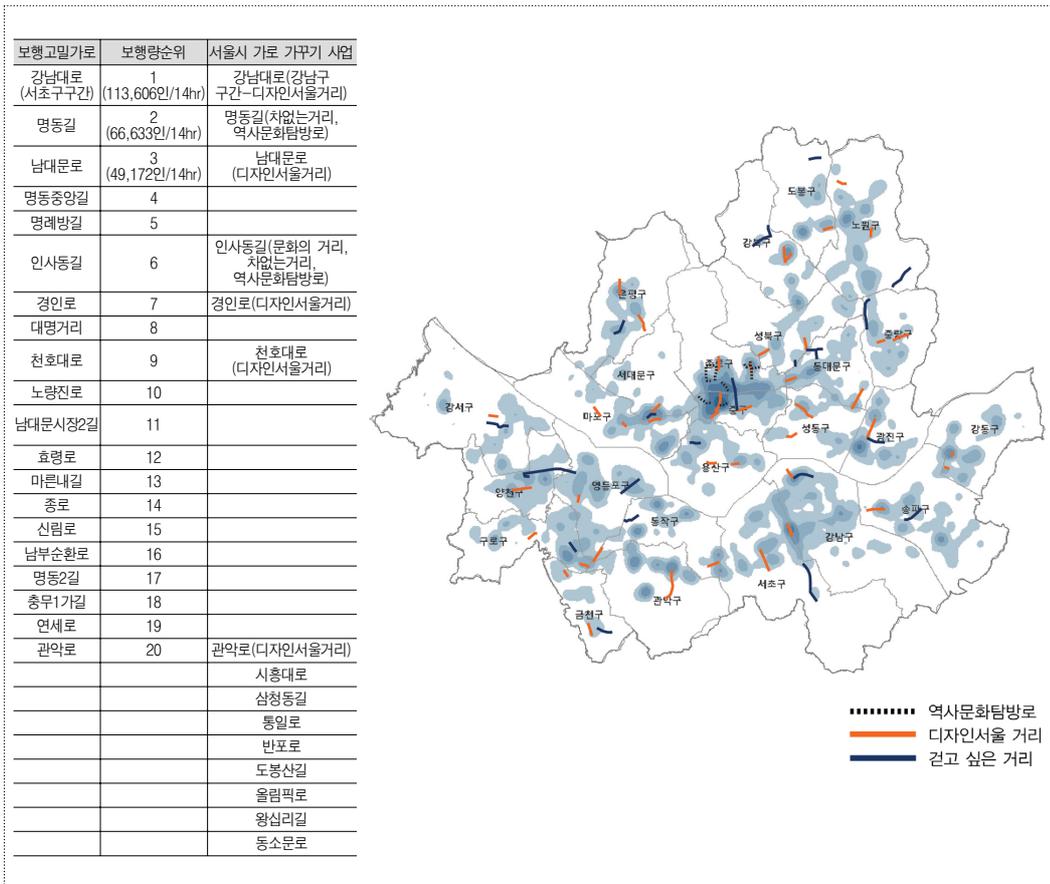
향후 서울의 보행환경정책은 건물전면공간의 형태와 기능 선진화에 집중할 필요가 있다. 우선 건물전면공간을 가로의 장소만들기 설계수단으로 활용하고 커뮤니티의 아이덴티티와 장소성을 창출할 수 있도록 디자인개념을 도입한다. 이를 위해 건물전면공간의 형태와 기능을 다양화하는 디자인가이드라인을 수립하고, 보행활성화에 대한 기여도에 따라 차등적으로 인센티브를 적용하도록 한다. 또한 건물전면공간에 대한 효율적인 관리를 위해 공적공간 관리대장에 건물전면공간의 디테일을 포함시켜 건물전면공간 통합관리시스템을 구축한다.

# I. 보행자에 대한 배려가 부족한 서울의 가로환경

## 쉬운 것에 집중하는 보행정책

□ 보행자가 자주 찾는 가로는 아닌 가로에 주목

- 1997년 시작된 걷고싶은 거리부터 2010년 디자인서울거리까지 서울의 보행정책으로 가로환경이 개선된 가로는 보행자가 밀집하는 가로와 불일치
- 보행자가 밀집하는 중심지 간선가로변은 대부분 민간소유 부지로 가로환경개선에 기여하는 건축개발 유도에 한계

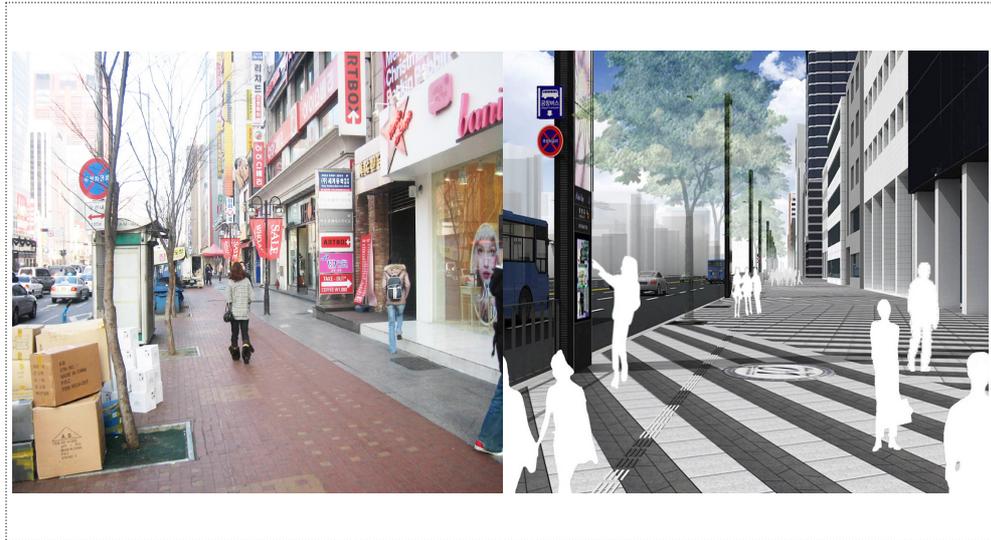


참고: 서울시, 2009년, 「서울 유동인구조사 설계 및 분석」

[그림 1] 보행량밀도의 공간패턴과 가로환경개선사업구간 분포

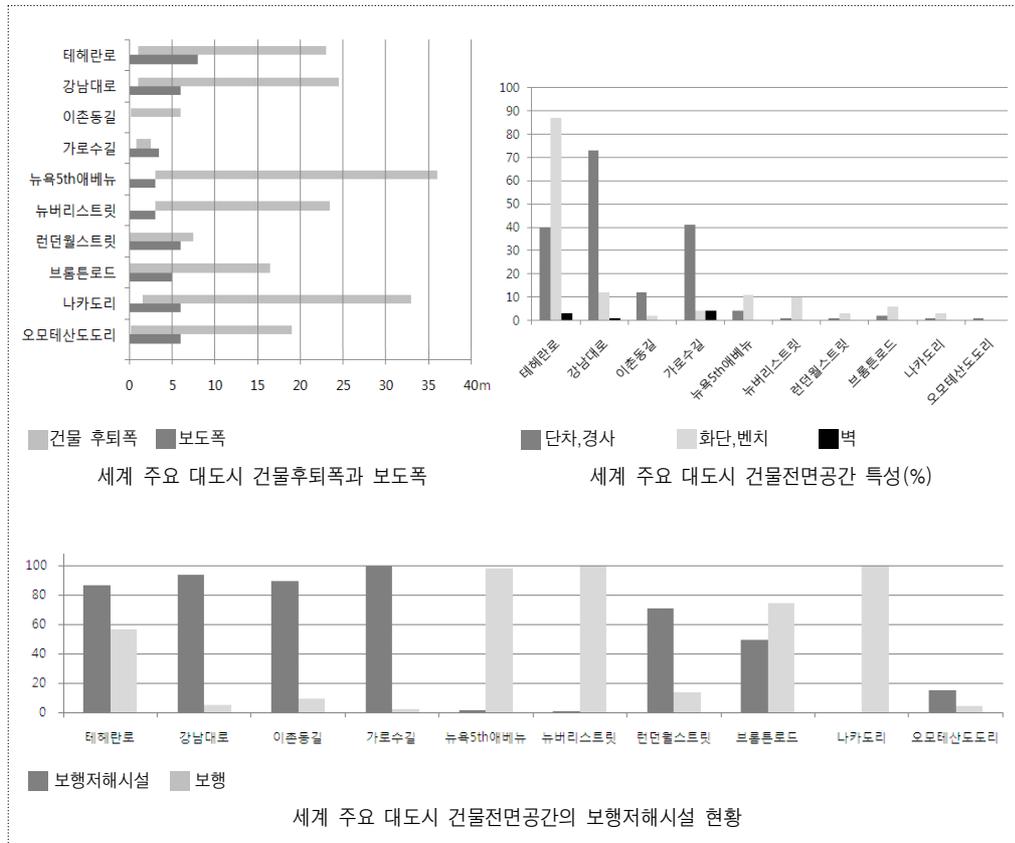
□ 간편하게 바꿀 수 있는 내용에 치중

- 가로환경을 개선하는 사업의 절반 이상이 보도포장/복구와 간판정비
  - 보도포장/복구와 간판정비에 45%, 특화거리 및 탐방로 조성에 31%, 보도확장은 단지 3%만 해당
  - 디자인서울거리사업 역시 가로시설물 개선과 가로 조형물 설치 등 가로의 이미지를 쉽게 바꿀 수 있는 내용에 치중



[그림 2] 강남구 강남대로 구간의 미디어스트리트 사업계획(현황과 구상안)

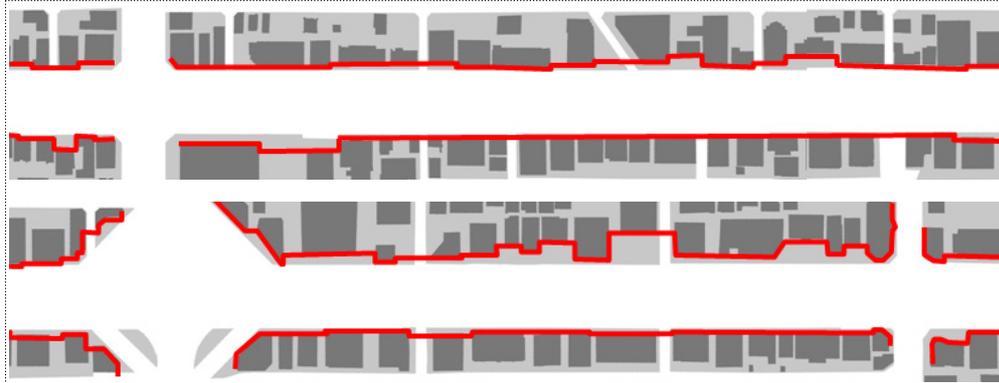
- 다양한 보행저해시설로 인해 보행환경이 매우 열악
  - 건물후퇴폭을 포함한 전체 보도폭은 서울이 뉴욕, 보스턴, 런던, 도쿄에 뒤지지 않으나 보행을 저해하는 단차, 경사, 화단, 벤치, 벽체가 산재
  - 다양한 외부활동이 일어날 수 있는 편안한 외부공간 부재로 보행을 활성화하는 보행공간의 물리적 구조는 열악



[그림 3] 세계 대도시 주योग로의 보도 구성 현황

## 무개성적인 건물전면공간

- 다양한 보행활동을 활성화하지 못하는 건물전면공간의 형태와 기능
  - 건물전면공간의 형태와 기능은 건축법에 따라 토지소유자의 권한에 의해 결정
  - 건물전면공간이 다양한 보행활동의 활성화라는 공공적 가치를 구현하는 준공공공간으로 기능하는데 제약
  - 가로에 면한 건물전면공간 설계는 들쭉날쭉하여 보행활력을 담아내는 가로벽 형성과 저층부 용도의 밀집과 무관



[그림 4] 신논현역 사거리~우성아파트 앞 사거리 구간 강남대로 가로벽 현황

□ 장소성을 창출하지 못하는 무개성적인 건물전면공간

- 가로의 얼굴인 건물전면공간이 무개성적이고千篇일률적이어서 가로의 장소성 형성에 기여하는데 한계
- 업무가로, 상업가로, 생활가로, 특화가로 어디를 가나 보편적이고 비슷비슷한 건물전면공간이 가로의 얼굴을 형성

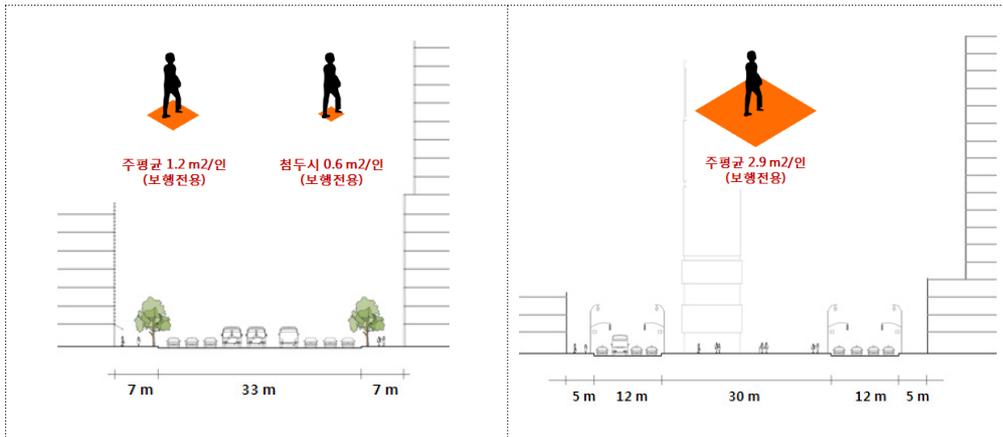


[그림 5] 테헤란로 삼성타운 앞, 강남대로 교보문고 앞, 이촌동길, 가로수길 전면공간 현황

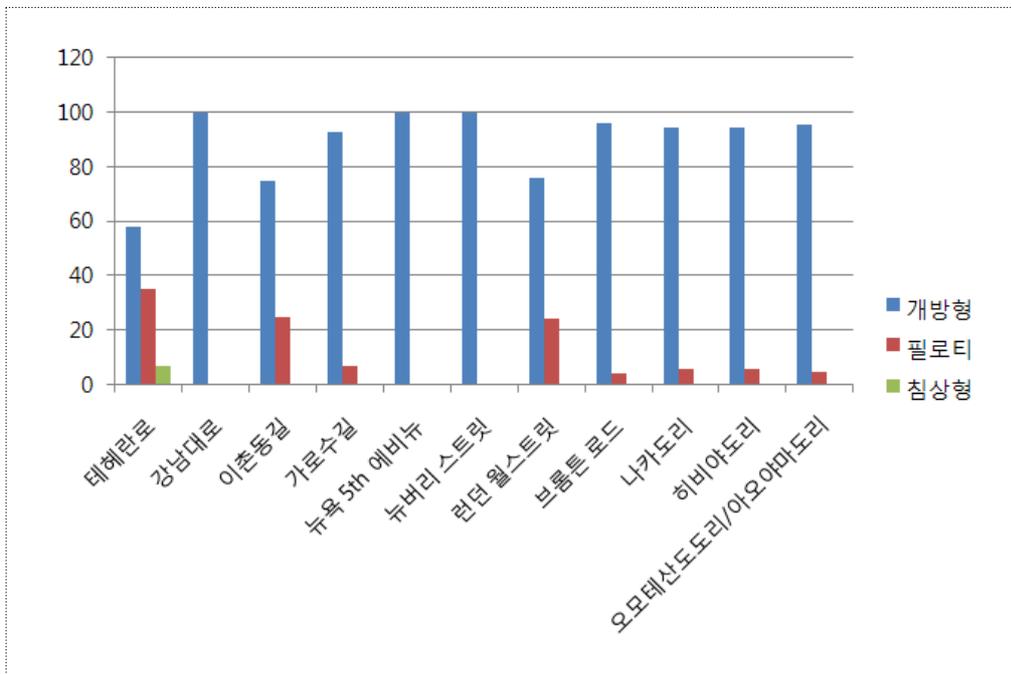
## 무엇이 보행환경의 격차를 만드는가?

- 보행공간의 질은 보행을 활성화하는 건물전면공간의 형태와 기능에 기초
  - 서울의 최대 보행고밀가로인 강남대로 보도폭은 뉴욕의 타임스퀘어 보도폭보다 2m 넓지만 실제 보행유효폭은 좁고 보행흥미를 유발하는 요소 부족
  - 서울의 건물전면공간 형태는 보도공간의 확장인 가로일체형이 대부분
  - 뉴욕, 런던, 도쿄 주요 가로의 건물전면공간의 경우 광장형이 우세하여 공간과 외부활동의 질적 차이 존재
  - 가로를 양질의 공공공간으로 조성하는데 중요한 요소는 가로수나 스트리트 퍼니처가 아니라 가로에 면한 건물전면공간의 형태와 기능
- 건물전면공간의 준공공성을 유도하기 위한 제도와 정책 필요
  - 가로의 얼굴인 건물전면공간을 유도하고 규제하는 제도는 17가지로 일반법에서 심의기준까지 다양하나 통합되어 작동하는 시스템 부재
  - 건축선후퇴 · 공개공지는 건축법, 도로설계기준, 국토해양부의 도시철도건설규칙이 관련
  - 건물전면입구는 건축법, 조례, 심의기준, 장애인복지법이 관련
  - 차량출입동선은 주차장법, 주차장설치조례, 심의기준, 공공디자인 가이드라인이 관련
  - 건물저층부 용도와 입면은 지구단위계획지침 관련
  - 건축선 지정과 공개공지만으로는 양질의 건물전면공간 형성과 보행환경을 개선하는데 한계

· 실질적인 보행환경 개선과 보행활성화 기여도에 따라 차등적으로 인센티브를 부여하는 방안 도입 필요



[그림 6] 서울 강남대로의 강남역-신논현역 구간과 뉴욕 5th 에비뉴 타임스퀘어 구간 보행환경 비교



[그림 7] 세계 대도시 주요 가로의 건물전면공간 형태 특성

## II. 뉴욕의 보행자 중심·공공성 강화 보행정책

### 가로와 장소만들기 설계언어로서 건물전면공간 활용

- 가로와 맥락을 구성하는 준공공적 요소로서 건물전면공간을 정의
  - 도시 보행환경과 장소성에 주목하여 가로에서 도시커뮤니티의 활력을 느낄 수 있도록 가로를 맥락적으로 조성하는 제도 발전
  - 건물 주변의 다양한 외부공간이 가로와 통합되어 보행을 활성화하고 보행흐름을 순환시키는 보행순환공간(pedestrian circulation space)으로 기능
  - 불필요한 건축선후퇴를 억제하여 정연한 가로벽을 형성하고 보행활성화에 기여하는 형태와 기능을 적극 유도
- 공공건물을 도시 커뮤니티의 거주성과 활력을 보여주는 장치로 활용
  - 5th 에비뉴의 중요한 거점에 공공건물이 위치하여 뉴욕 맨해튼 가로의 아이덴티티와 장소성을 형성
  - 5th 에비뉴를 따라 조성된 공공/민간건물은 보행활동의 거점으로 보행동선을 연결할 뿐만 아니라 보행동선을 동-서로 확장하여 보행활력 증진
  - 록펠러 센터(Rockefeller Center), 뉴욕공공도서관(New York Public Library)과 같은 공공건물 또는 공공성을 지닌 민간건물이 역 주변 등 보행자가 밀집하는 공간을 연계하는 건물전면공간 형성



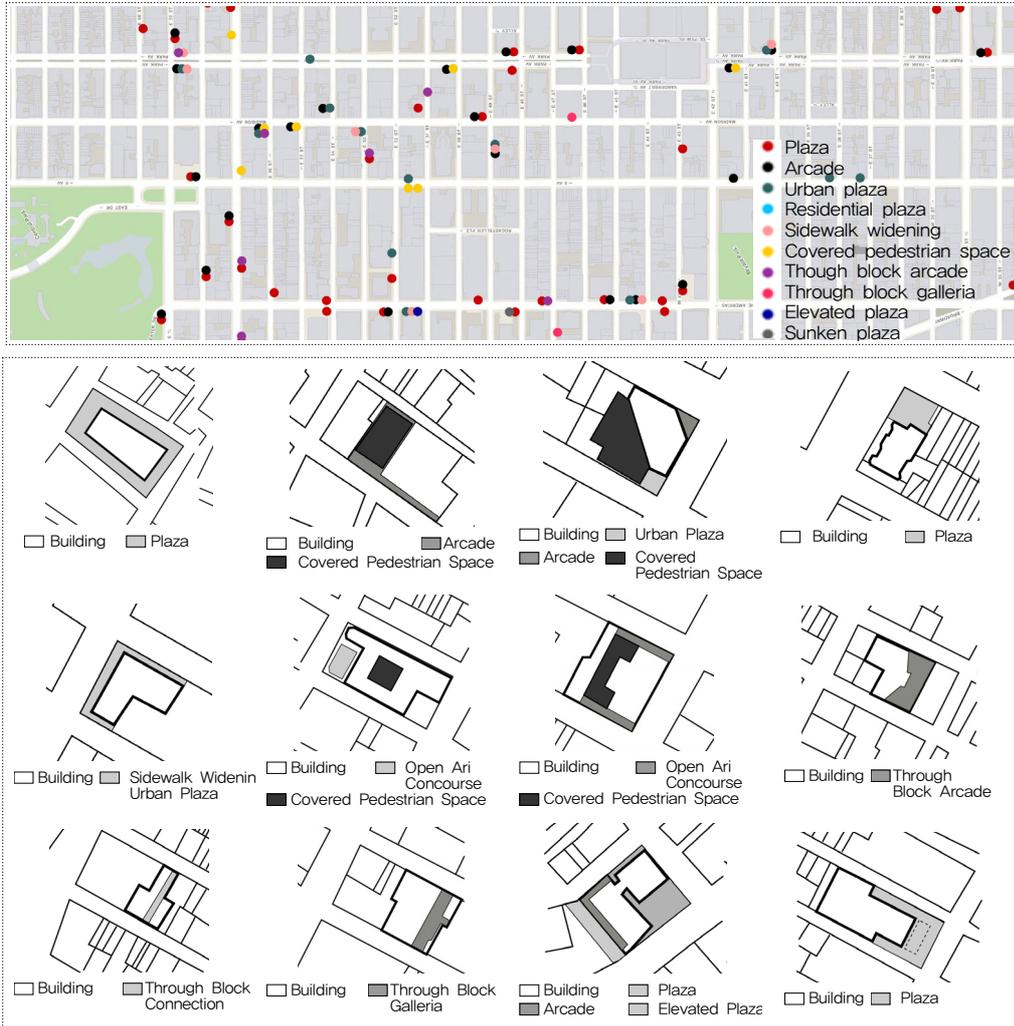
- 광장, 아케이드, 도시광장, 주거지광장, 확장형 보도, 개방형 홀, 덮개 보행공간, 관통블록 아케이드, 관통블록 연결부, 관통블록 갤러리아, 높여진 광장, 선큰광장, 기타의 13가지 유형으로 건물전면공간 형태 다양화
- 목적지, 네이버후드, 틈, 보행순환동선, 주변부로 기능 재정의

□ 보행활성화 기여도에 따른 인센티브 강화로 보행정책의 공공성 증대

- 2007년 503개 건물전면공간에 대한 이용실태 조사 후 뉴욕시 조닝 법규에 공공성이 강화된 인센티브 차등 부여방안을 도입
- 기존의 13개 건물전면공간 유형을 9개로 축소하고 건물전면공간을 보행순환공간으로 정의하여 형태와 기능의 원칙 재정립
- 약 185㎡(2,000평방피트)규모의 퍼블릭 플라자를 다양한 보행활동을 수용하는 최소 크기로 규정하고 인센티브 제공
- 보행순환공간의 모든 유형에 대하여 디자인 스탠더드(37-53, Design Standards for Pedestrian Circulation Space)를 제시하고 유형별 크기·형태·구조·배치·시설 디자인을 상세하게 규제

<표 1> 디자인 스탠더드에 제시된 보행순환공간의 유형 및 규제사항

유형	인센티브	규제	내용
퍼블릭 플라자	○	소매점 연속성	상업가로에 면한 건물 1층 전면 폭의 50% 이상이 상업용도로 구성
아케이드	×		
건물진입 후퇴공간	×		
코너아케이드	×	가로벽 상세규제	가로·퍼블릭플라자·아케이드에 면한 건물저층부의 높이 5피트와 투명입면 비율 50%로 구성
코너순환공간	×		
지하철역 출입계단의 재배치 및 개선	×		
확장형 보도	×	지하철역 출입계단 배치규제	특별미드타운구역 등 5개 구역 내 지하철역 출입계단을 가로에서 대지 내 건물부속형으로 재배치
지하철역 개선	×		
관통블록 연결부	×		



참고: Jerold S. Kayden, 2000, *Privately owned public spaces: The New York City Experience* 재작성

[그림 9] 5th 에비뉴의 12개 건물전면공간 유형

### 특성화된 제도를 통한 가로 아이덴티티 확보

- 보행동선의 네트워크상에서 가로의 기능, 건물전면공간의 형태와 규모를 연계하여 규제
- 5th 에비뉴는 건축물의 의장, 용도, 건물전면공간의 연속성과 가로벽 등의 요소를 통해 보행활성화에 기여

- 상업시설의 연속배치를 위해서 1~2층의 전면부에는 상업용도를 반드시 수용하도록 하고, 전면공간이 사무실 입구로 단절되지 않도록 규제
- 지상층 보행 활성화를 위해 5th 에비뉴 상에 선큰 플라자(sunken plaza) 조성 금지
- 밀도 있는 가로 전면공간을 형성하기 위해, 5th 에비뉴에 면한 건물은 건축선에서 3m(10ft)를 초과한 건축선후퇴 불허

□ 중첩적인 제도 운영으로 가로의 아이덴티티를 창출하는 전략 구현

- 뉴욕시는 조닝, 특별조닝구역, 상업구역특별도시설계규제, 부구역특별조닝 규제로 지역의 아이덴티티가 가로에 구현되도록 제도 운영
- 5th 에비뉴 건물전면공간은 상업구역 특별도시설계규제, 미드타운 조닝 규제, 5th 에비뉴 특별조닝규제의 3개 제도를 중첩활용하여 가로의 형태와 기능 관리
- 가로상의 불필요한 선큰 플라자, 과도한 건축선후퇴, 보도와 중복되는 불룩관통형 공개공지는 규제

### III. 서울의 보행공간 활성화 전략

#### 건물전면공간의 형태와 기능 선진화에 집중

- 건물전면공간을 중심으로 보행환경 개선과 보행활성화 전략 모색
  - 보행공간의 양적 확보에서 건물전면공간이 보행활성화에 기여하도록 제도 개선
    - 건축선 후퇴와 공개공지가 보행공간 확보라는 양적 목적에서 보행활성화에 실질적으로 기여하도록 운영방안 전환
  - 가로와 건물전면공간을 하나의 패키지로 통합하여 계획/설계/정비/관리하는 선진화된 보행환경관리시스템 구축
  
- 주요 추진전략

주요 과제	추진 전략
건물전면공간의 아이덴티티와 장소성 부여	- 건물전면공간을 도시커뮤니티의 아이덴티티 설계언어로 정립 - 건물전면공간을 가로의 장소만들기 설계언어로 정립
건물전면공간 디자인 가이드라인 수립	- 건물전면공간의 물리적 형태와 기능 유형 다양화 - 보행환경 개선과 보행활성화에 기여하지 못하는 건물전면공간 유형 정립하여 차등화
건물전면공간 관리방안 선진화	- 건물전면공간의 형태와 기능에 따라 인센티브 제도 선진화 - 건물전면공간 통합관리 시스템 구축

## 건물전면공간의 아이덴티티와 장소성 부여

- 건물전면공간을 아이덴티티와 장소성을 형성하는 설계언어로 정립
  - 사유지의 일부로 인식되어 온 건물전면공간을 가로 일부이자 얼굴로 인식하고 도시커뮤니티의 아이덴티티와 가로의 장소성을 형성하도록 유도
  - 건물전면공간을 보행동선을 집중/분산시키며 부지와 가로를 통합하는 장소만들기의 설계언어로 활용
  - 보행자에게 매력있고 개방적인 건물전면공간을 조성함으로써 주요 상업가로의 보행을 활성화하고 슬럼화된 커뮤니티 재생
  - 뉴욕시는 슬럼화된 커뮤니티의 가로변에 건물주가 운영하는 스트리트 카페 조성을 지원하여 도시커뮤니티의 아이덴티티 회복



[그림 10] 뉴욕 World Class Street에서 추진하는 스트리트 카페 조성사업

- World Class Street 정책을 통해 Sustainable Street Index 구축, Long Range Sustainability Plan, Public Realm/World Class Street Strategies, Street Design Manual 등 가로의 장소만들기 전략을 지원하는 사업 추진

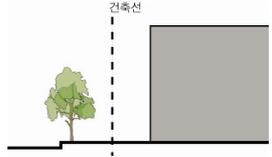
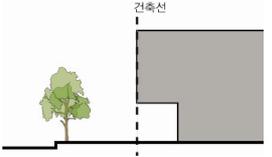
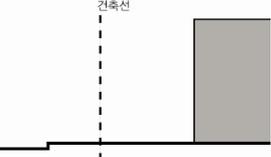
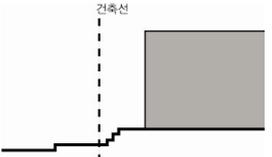
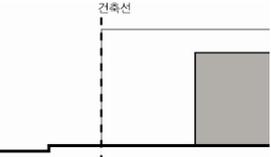
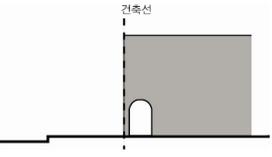
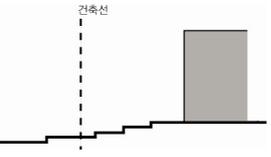
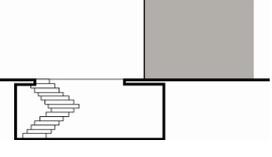
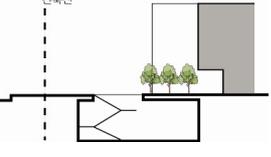
## 건물전면공간의 디자인가이드라인 수립

- 건물전면공간이 가로경관에서 상징적인 랜드마크이자 기능적인 보행활동거점이 되도록 물리적 형태와 기능을 유도하는 디자인가이드라인 마련
  - 건물전면공간이 가로경관에서 상징적인 랜드마크이자 기능적인 보행활동거점이 되도록 형태와 기능을 유형화하여 운영
  - 가로의 기능적 특성에 따라 건물전면공간의 형태와 규모 차등 적용
    - 상업가로는 가로와 건물저층부가 밀착되도록 건축후퇴선을 억제하고 벽면지정선을 활용
    - 업무·생활가로·특화가로에 대해서도 가로의 특성과 연계하여 후퇴부의 규모/형태/기능을 상세하고 다양하게 유도하도록 지침과 기준 마련
- 건물전면공간의 물리적 형태와 기능의 다양화
  - 건축법과 서울시 건축조례에 의한 건축부지규모에 기준하는 공개공지 면적 산정은 가로의 기능과 특성에 따라 융통성있게 적용
    - 현재 소공원(쌈지공원)은 용적률의 1.2배 이하, 필로티형과 선큰형은 0.6 이하의 인센티브가 부여되는 것이 전부
    - 다양한 외부활동을 수용할 수 있도록 건물전면공간의 형태와 기능에 대한 기초연구와 심층적 선진사례 연구

<표 2> 뉴욕과 서울의 건물전면공간 형태유형 및 인센티브

뉴욕		서울
퍼블릭 플라자 (퍼블릭 플라자의 규모, 필지 내 모서리필지, 블록관통필지, 내부필지의 배치에 따라 인센티브를 다양하게 운영)	코너 순환공간	소공원(쌈지공원) 용적률 및 건축물 높이기준의 1.2배 완화
	지하철역 계단의 재배치 및 개선	
	확장형 보도	
아케이드	지하철역 개선	선큰형과 필로티형 공개공지면적의 1/2만 공개공지로 인정하여 인센티브 부여
건물진입 후퇴공간	관통블록연결부	
코너 아케이드	퍼블릭 플라자	

<표 3> 건물전면공간의 형태유형 제안

가로일체형	진입연결형	광장형
 <p>건축선</p> <p>건물후퇴부</p>	 <p>건축선</p> <p>캐노피</p>	 <p>건축선</p> <p>일반광장</p>
 <p>건축선</p> <p>단차데크</p>	 <p>건축선</p> <p>전면계단</p>	 <p>건축선</p> <p>포켓광장</p>
	 <p>건축선</p> <p>아케이드</p>	 <p>건축선</p> <p>계단광장</p>
	 <p>건축선</p> <p>선큰</p>	 <p>건축선</p> <p>복합형</p>

## 건물전면공간 관리방안 선진화

- 보행활성화를 기준으로 건물전면공간에 대한 인센티브 재정립
  - 보행활성화에 기여하는 공간의 규모와 위치, 인접건물 저층부의 식음휴게 용도 입지, 가로벽 형성 등으로 가로환경의 질적 향상에 기여한 경우에 한하여 인센티브를 제공
  - 일반법으로 건물전면공간의 설계와 인센티브를 규정하는데 한계
  - 최근 세계 대도시는 기본계획, 특별규제, 디자인가이드라인, 심의기준으로 건물전면공간의 설계와 인센티브를 운영

<표 4> 건물전면공간 유도·규제 수법

	건축법,령,규칙,조례	기본계획,마스터플랜	지구단위계획,Special Control	디자인가이드라인	심의기준
테헤란로	○		○		○
강남대로	○				○
이촌동길	○				
가로수길	○				
뉴욕5번가		○	○	○	
뉴버리스트리트		○	○	○	
런던월스트리트		○			○
브롬튼로드		○			○
나카도리		○	○	○	
오모테산도도리		○	○	○	

- 건물전면공간 통합관리시스템 구축
  - 공적공간 관리대장시스템을 보완하여 건물전면공간을 통합관리
    - 2009년 도입된 공적공간 관리대장에서는 사유지 내 조성된 공개공지에 대해 개략적인 위치 등의 정보를 배치도에 표시하여 관리

- 앞으로는 건물전면공간으로 대상을 확대하여 위치, 규모, 조성현황을 세밀하게 기록하고 관리
- 건축심의/인허가 도면이 건물의 특성을 설명하는 수준만큼 건물전면공간의 디테일을 설명하도록 의무화하고 통합관리의 기초자료로 활용

여혜진 | 서울시정개발연구원 부연구위원

02-2149-1307

h jy@sdi.re.kr

한광야 | 동국대학교 건축학과 부교수

02-2260-3609

ghan@dgu.edu