

삶의 질을 증진하는 도로 공간기능의 활성화 방안

- 우리나라 도로 공간은 승용차를 우선하고 신속한 이동의 통행기능을 중시하여 지역주민과 이용자의 편의성을 증진할 수 있는 공간활용이 미흡
 - 인간과 환경을 위한 공간활용이 매우 제한적이고, 매일 자동차로 넘쳐나는 간선도로는 생활권 단절과 생활수준을 크게 저하
 - 대중교통 및 보행환경 개선사업에도 불구하고 지역주민·이용자의 인식과 편의성은 크게 향상되지 않음
- 외국에서는 스마트 성장, 대중교통 전용지구, 지속가능한 교통, 유니버설 디자인, 도로 기능의 복권(復權) 등 도로정책과 민간부문의 활발한 참여를 통하여 자동차 보다는 대중교통, 보행을 우선하는 도로 공간의 재배분을 적극 추진하고 있음
- 우리나라 도로 공간은 과거 통행기능 중시에서 벗어나 대중교통 및 보행 이외에 인간과 환경 그리고 삶의 질을 우선하는 패러다임 전환과 함께 우리의 고유한 문화와 아름다움이 살아 있는 도로 공간기능의 활성화를 적극 추진
 - 도로 위계와 용도지역별로 지역주민과 이용자의 선호에 따라 도시민들의 만남과 문화, 정보와 교류의 장, 사회활동과 여가 공간, 도시 녹화 등 도로 공간기능을 활성화
 - 주민 참여와 민간·공공의 파트너십 구축을 지원하고 도로법, 도로 및 도시계획시설 관련 규칙의 개정 등 중앙정부의 선도적 역할이 무엇보다 중요

1. 도로 공간의 활용 현황

- 우리나라 도로 공간은 승용차 등 자동차 위주의 통행기능을 중요시하고 있고 도로법 등 관련 규정에서도 사람들을 위한 도로 공간활용은 매우 제한적임
 - 도시 내 간선도로는 차량의 통행기능을 우선함에 따라 지역생활권을 단절시키고 불필요한 통과통행을 유발
 - 주거지역 등에서 차량 우선 통행, 도로변 주·정차, 건물로의 차량 진출입으로 주민들이 차를 피해 다녀야 하고, 어린이와 노약자는 차량으로부터 위협이 상존
- 도시별 대중교통 및 보행환경 개선사업 시행 과정에서 버스전용차로 확보 후 보도의 유효보도 폭이 축소되고, 각종 도로시설물 설치로 보행공간은 오히려 감소
 - 보행환경 개선사업은 특정 지역의 짧은 가로 중심으로 시행되어 다른 지역과 연계가 미흡하고 이용자의 전반적인 인식과 활용도가 부족한 실정
- 외국에서는 스마트 성장, 대중교통 중심지구(Transit Mall), 지속가능한 교통, 유니버설 디자인, 도로의 다양한 기능복권(復權) 등 도로교통정책과 보행, 디자인, 도시재생 등 민간부문의 활동을 통하여 도로 공간을 사람과 환경을 위해 재배분하고 있음
- 유럽과 미국은 기존 도심의 활성화, 환경영향 저감, 보행 안전성을 강화하기 위하여 자동차 중심의 도시구조를 대중교통체계와 보행을 우선하는 도시구조로 전환

[그림 1] 국내·외 도로 공간활용 현황



자료: Jan Gehl, 2005. Congress for New Urbanism XIII 발표자료.

- 과거 교통약자 등을 위한 교통시설 장애요소 제거는 모든 사람들이 보다 편리하고 안전하게通行할 수 있도록 도로에서부터 유니버설 디자인을 적용
 - 도시 재생사업의 일환으로 도로 공간의 노상주차장을 없애고, 골목길에서 승용차 통행을 제한하여 어린이 놀이터로 제공하거나 자전거 이용을 활성화
- 일본에서는 도로의 자동차 주행공간을 일부 확보하지만 다양한 도시기능 지원을 위하여 이벤트 개최 장소, 오픈 카페, 생활도로 구역 및 도시 녹화, 시냇물 등 자연환경 보전과 사람들이 모이는 장소로 도로의 기능을 복원 중임

2. 우리나라 도로 공간활용의 패러다임

- 우리나라 도로 공간활용은 과거 신속한 이동을 위한 효율성 중심에서 대중교통, 보행 이외에 인간과 환경 그리고 삶의 질을 우선하는 정책 패러다임으로 전환이 필요함
- 인구 고령화 대비, 도시 녹화 등 환경 중시, 삶의 질 향상, 기존 도로시설의 가치 재창출과 함께 우리나라 도시의 고유한 아름다움과 문화가 접목된 공간, 첨단기술 접목, 지역주민의 사회적 교류 및 가치 증진이 필수적

[그림 2] 도로 공간활용의 패러다임



3. 도로 공간기능의 개념 및 활용 모형

- 도로 공간기능은 “지역주민과 이용자의 통행편의성을 증진하고 건전한 도시 주거 환경을 도모하기 위해 도로의 통행기능 외에 기존 도로의 평면적 공간을 재배치·재배분하여 다양한 도시활동을 지원하고 삶의 질과 가치를 고급화” 하는 개념임
 - 만남과 문화의 공간, 정보와 교류, 사회활동과 여가 공간, 도시녹화, 기반시설 및 기타 공익 향상의 기능으로 세분
- 도로 위계별·용도지역별 공간기능 적용 범위(<표 1> 참조)에 따라 실제 활용과 정에서 지역주민과 이용자 의견을 우선할 필요

【 표 1 】 도로 위계별·용도지역별 공간기능 적용 범위

공간기능		간선도로	집산도로	국지도로
보행 공간	보행약자 고려(universal design)	주거/상업	주거/상업	주거/상업
	생활가로 개념 (거주 편의성 증진)	근린상업	근린상업	-
	교차로 가파전제 등	중심·일반상업	중심·일반상업	-
교통수단 수용	대중교통	주거/상업	(주거/상업)	-
	녹색교통(도보, 자전거)	-	주거/상업	주거/상업
만남과 문화	도시·마을축제	중심·일반상업	중심·일반상업	-
	오픈카페 수용	-	상업	상업
	건물(민간토지) 일부를 이용한 만남의 공간	-	근린상업	(근린상업)
정보·교류	마을 안내 및 각종 정보교환의 장	중심·일반상업	중심·일반상업	중심·일반상업
사회활동과 여가활동	도로주변 환경정화, 화단 가꾸기 등 사회참여 프로그램	-	주거	주거
	도로 공간에서 여가활동 (전원형 공간조성 등)	-	주거	주거
도시녹화	가로수 식재, 냇가, 수변공간 등 도시미관 향상, 바람길, 경관	주거/상업	중심·일반상업	-
기반시설 수용	통신, 전력, 상하수도, 가스 등 공동구	주거/상업	중심·일반상업	-
기타 공익향상	대기환경 개선을 위한 자동차 이용제한 프로그램	주거/상업	상업	(상업)

자료: 이춘용·류재영·이우진, 2007. 「도로 공간의 복합적 기능 활성화방안 연구 : 도시 내 도로를 중심으로」, 국토연구원.

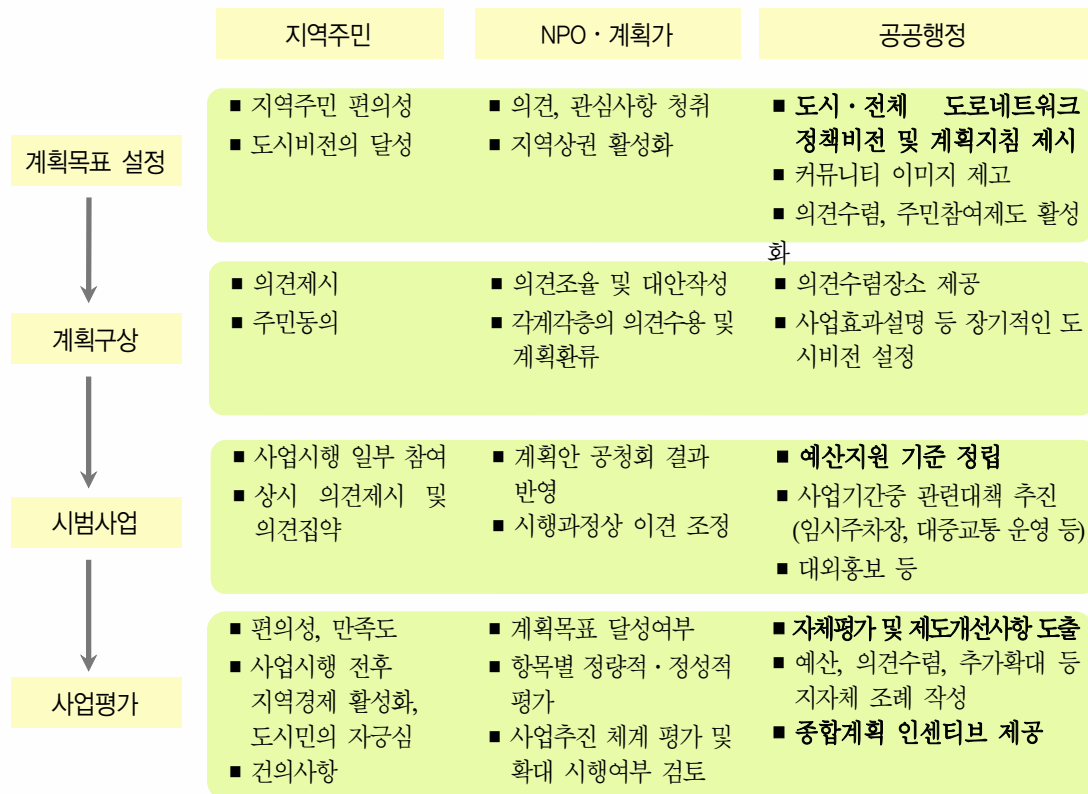
- 활용 우선순위는 국지도로 → 집산도로 → 간선도로로 확대하되 지역주민 선호도에 따라 교통축, 커뮤니티 단위로 확대하여 도시비전 달성수단으로 활용

4. 도로 공간기능 활성화 프로그램

● 주민 참여와 민간·공공의 파트너십 강화

- 도로 공간기능 활성화 주체는 지역주민·상인·이용자 등이며 공공 및 계획가는 이를 적극 지원하는 상호 협력형 체계가 필요
 - 각 단계별 의견 수렴, 도로계획과 도시계획의 연계 시행, 주민참여 촉진을 위한 각종 인센티브 제공 및 사업시행 평가를 통한 제도 활성화를 도모
 - 특히 중앙정부는 도로 공간활용의 개별사업보다는 도시와 전체 도로네트워크 정책비전 달성을 위한 세부시행계획 수립, 주민참여 촉진, 사업시행 후 성과 측정기준 정립, 소요예산 우선편성과 관련예산의 통합지원 방안 검토

【그림 3】 도로 공간기능 활성화 추진과정 및 추진주체별 역할



주: 굵게 표시된 부분은 중앙정부가 우선적으로 구축해야 되는 프로그램임

● 도로 공간기능 활성화를 위한 관련 제도의 개선

- 도로법에서 도로의 공간기능에 대한 정의를 추가하고 시대적인 정책 패러다임과 주변 토지이용 상황에 따라 도로 공간을 탄력적으로 활용하여 공공복리의 향상을 도모
- 도로 및 도시계획시설 관련 규칙에 기존 도시와 신도시 적용이 가능한 도로 공간기능의 유형을 세분화하고, 도로 위계별·용도지역별 차로폭원의 탄력 조정, 보도의 폭원 확대, 통행량이 많지 않은 도로에 대한 보차(步車) 공존 활성화 등 계획기준을 재정립
- 도로계획과 토지이용계획의 통합설계 활성화 및 주변 연도조건에 따른 도로 단면의 탄력적 조정기준을 추가하고, 건물(민간부지)제공 시 인센티브 제공을 적극 검토

【표 2】 도로 공간기능 활성화를 위한 관련 제도 개선방안

구분		제도 개선방안	비 고
도로 공간기능의 정의		도로 공간활용의 목적, 공간기능의 정의 추가	기존/신도시
도로 설계 기준	차로폭원 탄력조정	도로 위계별 차로폭원 탄력조정 기준 설정	"
		설계속도별 서비스 수준 및 차로폭원 기준 제시	"
		집산, 국지도로 서비스 수준 하향 조정 및 도시설계 단계에서 세부 결정	"
	보도폭원 확대	도시 내 도로 위계별 보도 폭원 확대	신도시
		도시설계 시 보도 확대 및 보행자 전용도로 건물 전면에 배치	"
	보차공존	도로 위계, 설계속도별 보차공존 도입 범위 설정	기존/신도시
		보차공존 적용대상 도로의 통행 서비스 수준 관련 기준의 추가	"
		차도와 보도의 단차 제거	"
		생활가로의 도로 위계 추가	"
도로 및 도시 통합설계		토지이용계획과 도로계획 동시 수립	신도시
		주변 연도조건에 따라 도로 단면의 탄력조정 기준 추가	"
		건물(민간부지)제공 시 인센티브 제공	기존/신도시

자료: 이춘용 외. 2007.

- 국토연구원 교통연구실 이춘용 연구위원 (031-380-0339, cyyi@krihs.re.kr)
- 국토연구원 교통연구실 류재영 실장 (031-380-0334, jyryu@krihs.re.kr)
- 국토연구원 도시연구실 이우진 연구원 (031-380-0384, wjlee@krihs.re.kr)