

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 476

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김경환 • www.krihs.re.kr

도시계획 관점의 건강도시 조성 가이드라인 수립 및 실천과제

김태환 국토연구원 국토관리·도시연구본부장, 김은정 국토연구원 책임연구원, 전혜선 국토연구원 연구원

요 약

- ① 삶의 질과 시민 건강의 중요성이 증가하고 있으나 우리나라의 도시환경 여건은 건강증진이나 건강한 행태를 촉진하는 측면에서 매우 취약
- ② 우리나라는 시민의 건강증진을 위한 도시계획 및 정책 차원의 실행수단이 부재하여, 건강증진을 위한 도시환경 개선 안내서로서 건강도시 가이드라인 필요
- ③ 건강도시 가이드라인의 지향점은 일차적으로 활동친화도시에 두고, 부차적으로 유대강화도시와 자연친화도시로 설정
- ④ 다양한 건강도시분야 연구결과 및 보건의로 전문가 의견, 도시환경의 건강영향에 대한 실증분석, 전문가 자문조사 등을 거쳐 총 7대 부문, 23대 기본원칙, 96개 세부 가이드라인 수립

도시관리정책상의 의의

- ① 건강도시 가이드라인은 국민행복시대에 우리가 일상적으로 살아가는 생활터전으로서 도시환경을 보다 건강하게 만들어나가기 위한 실천적 토대(platform) 제공
- ② 건강도시 가이드라인에서 제시한 부문별 기본원칙 및 세부 개선과제를 바탕으로 기존 제도의 개선 및 건강도시 조성을 위한 새로운 정책적 틀의 구축 필요
- ③ 가이드라인에서 제시된 부문별 기본원칙 및 세부 가이드라인에 따라 우선 추진과제 및 추진단계와 절차를 담은 실행방안 필요

1. 건강도시 가이드라인 수립의 배경 및 필요성

● 도시환경과 건강

- 우리 국민의 건강행태는 점점 나빠지고 있고, 만성질환은 증가
 - 우리나라 성인의 걷기실천율은 2008년 50.6%에서 2012년 40.8%로 줄어, 최근 4년 동안 9.8%p 감소하였고, 같은 기간 비만율은 21.6%에서 24.1%로 2.5%p 증가¹⁾
 - 우리나라도 신체활동의 움직임이 적은 생활양식(sedentary lifestyle)이 점차 고착화
- 삶의 질과 시민의 건강 차원에서 도시환경의 중요성이 대두
 - 도시환경은 개인의 건강에 중요한 영향을 미치는 결정인자로 작용²⁾하여 유럽 및 미국 등 선진국에 서는 삶의 질 제고를 위한 도시민의 ‘건강과 고령친화’가 도시정책의 중심으로 부각
 - 최근 많은 연구에서 도시환경이 각종 만성질환과 연관되어 있으며, 토지이용, 주거, 보행·자전거통 행, 녹지와 오픈스페이스 등이 개인 건강에 영향을 끼치는 주요 도시계획 요인으로 지목³⁾
 - 저출산·고령화에 따른 인구구성의 변화 및 삶의 질 향상을 위한 건강한 도시환경에 대한 요구 증대에 적극 대응할 수 있도록 우리나라 여건에 부합하는 건강도시 조성 기반 마련과 실천 필요

● 건강도시 가이드라인의 필요성

- 건강친화적인 도시환경의 체계적인 조성을 위해 건강도시 가이드라인 필요
 - 우리나라는 시민의 건강증진을 위한 도시계획 및 정책 차원의 실행수단이 부재
 - 건강증진을 위해 도시환경을 개선하기 위한 지침 기능을 할 수 있는 안내서가 필요하며, 도시계획 및 정책의 방향성 제시, 정책수단 주요 항목 도출, 계획수립·집행의 지침이 되는 가이드라인 역할이 중요

1) 질병관리본부. 2013. 2012년 지역사회건강조사.

2) Giles-Corti, B. and R. J. Donovan. 2002. The relative influence of individual, social and physical environment determinants of physical activity. *Soc Sci Med* 54, no.12 : 1793-1812 ; Pikora, T., B. Giles-Corti, et al. 2003. Developing a framework for assessment of the environmental determinants of walking and cycling. *Social Science & Medicine* 56, no.8 : 1693-1703.

3) Fullilove, M. T., Fullilove III, and Robert E. 2000. What's housing got to do with it?, *American Journal of Public Health* 90, no.2 : 183-184 ; Steptoe, A., and Feldman, P. J. 2001. Neighborhood problems as sources of chronic stress: development of a measure of neighborhood problems, and associations with socioeconomic status and health. *Annals of Behavioral Medicine* 23, no.3 : 177-185 ; Redd, S.C., 2002. Asthma in the United States: burden and current theories. *Environmental Health Perspectives Supplements* 110 : 557-560 ; Giles-Corti, B., and Donovan, R. J. 2003. Relative influences of individual, social environmental, and physical environmental correlates of walking. *American Journal of Public Health* 93, no.9 : 1583-1589.

2. 건강도시 가이드라인의 기본구상

● 건강도시 가이드라인의 역할

- 삶의 질 향상에 기초가 되는 시민의 건강증진과 도시환경이 밀접한 관련을 가진다는 인식을 제고
- 도시정책을 추진하는 데 있어 건강의 가치를 주요 목표로 고려할 수 있도록 권장
- 구체적으로 시민의 건강수준 향상을 위한 도시환경 개선의 방향과 과제를 제시하여 건강도시 만들기의 지침 역할
- 실천적 측면에서 시민의 건강증진을 위한 도시 정책적 접근과 실행을 유도

● 건강도시 가이드라인의 기본방향

- 도시의 물리적 환경 개선을 통해 시민의 건강증진이 구현될 수 있는 건강도시를 지향
- 건강도시의 방향성을 일차적으로 활동친화도시(활동성을 제약하거나 촉진하지 못하는 도시환경에 대응)에 두고, 부차적으로 유대강화도시(사회적 격리감과 소외감을 극복하고 교류를 촉진)와 자연친화도시(자연이 주는 신체적, 정신적, 심리적 건강효과를 극대화)로 정리

그림 1 건강도시 가이드라인의 기본방향



● 건강도시 가이드라인의 범위

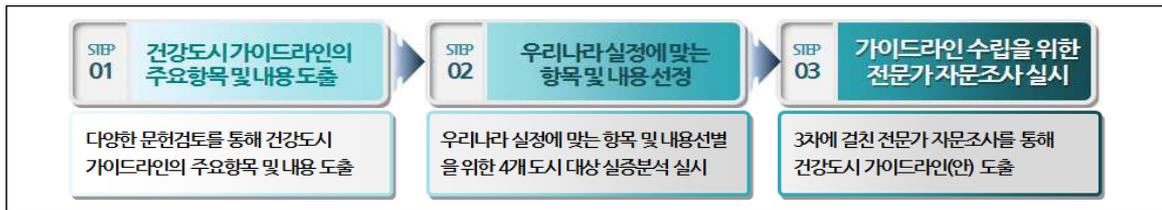
- 건강도시 가이드라인의 대상은 도시의 건조환경(built environment)에 한정
- 도시환경 실태를 중심으로 우리나라에서 가장 미흡한 사항, 개선 시 건강에 미치는 효과가 큰 분야, 도시정책을 통해 효과적으로 개선할 수 있는 것을 중요 기준으로 설정
- 도시기본계획 수준에서 건강증진을 고려하는 지침적 성격의 가이드라인으로 접근하여 기존 도시·군 기본계획 수립 시에 건강도시 조성의 항목을 마련하거나, 기존 부문별 내용에 건강의 가치가 보장되도록 하는 수준에서 내용 구성을 고려

3. 건강도시 가이드라인의 수립과정 및 주요 내용

● 건강도시 가이드라인 수립을 위한 3단계 과정

- 주요 항목도출-실증분석을 통한 내용선정-전문가 자문 등 3단계 과정을 거쳐 우리나라 실정에 맞는 건강도시 가이드라인 도출

그림 2 건강도시 가이드라인 수립을 위한 3단계 과정



● 건강도시 가이드라인의 주요 내용

- 건강도시 가이드라인의 7대 부문과 23대 기본원칙 도출

표 1 건강도시 조성 가이드라인 기본원칙(7대 부문, 23대 기본원칙)

1. 토지이용계획
1. 신체활동 촉진을 위하여 토지이용을 혼합하고, 도로 연결성을 강화한다.
2. 건강 유해 환경을 최소화하는 토지이용을 계획한다.
2. 오픈스페이스
1. 어디서나 가깝고, 누구나 편리하게 접근할 수 있는 곳에 오픈스페이스를 계획하여 도시민 신체활동을 증진시킨다.
2. 다양한 기능과 목적을 수용하는 오픈스페이스를 계획하여 건강을 증진시킬 수 있는 공간으로 개편한다.
3. 안전한 오픈스페이스를 계획하여 안심하고 활동할 수 있는 환경을 조성한다.
4. 휴식 및 신체활동을 촉진할 수 있는 오픈스페이스를 고루 배분하여 소외지역이 없도록 계획한다.
5. 자연친화적인 설계와 지속가능한 유지관리 계획을 수립하여 쾌적한 공간을 조성한다.
3. 주거 및 근린환경
1. 주거지역은 보행, 자전거, 대중교통 접근이 편리하도록 계획하고, 근린시설은 보행권 내에 효율적으로 배치, 연결한다.
2. 심리적 안정과 신체적 활동을 보장하는 안전한 지역사회를 조성한다.
3. 건강한 생활 기반을 위해 깨끗하고 조용한 주거 및 근린환경을 조성한다.
4. 고령사회에 대응하고, 건강취약 계층을 배려한 주거 및 근린환경을 조성한다.
5. 심리적, 사회적으로 소속감을 느끼도록 편안하고 기분 좋은 환경을 조성한다.
4. 건강교통
1. 보행·자전거·대중교통 중심의 개발을 통해 건강교통 네트워크를 실현한다.
2. 건강한 생활을 위해 누구나 안전하게 통행할 수 있도록 한다.
3. 외부 활동을 활성화할 수 있는 건강한 가로환경을 조성한다.
5. 지역 보건의료환경
1. 보건 및 의료환경의 교통 접근성을 강화하고, 생활권별 응급체계를 구축한다.
2. 의료 취약지역의 공공 의료시설 우선적인 지원체계 마련과 생활권별 생애주기를 고려한 다양한 의료서비스를 배치한다.
6. 식품환경
1. 안전하고 건강한 식품을 어디서나 손쉽게 접할 수 있도록 보장한다.
2. 친환경 식품을 장려하고, 유해식품 억제를 통해 안전한 식품환경을 조성한다.
7. 생활환경관리
1. 대기 및 실내공기의 질과 안전성으로 건강한 생활을 보장한다.
2. 건강한 수자원 공급 및 활용을 위한 계획을 수립한다.
3. 소음지도를 작성하고, 소음 피해를 방지하여 건강한 생활을 보장한다.
4. 기후변화에 따른 자연재해에 대응하고, 건강에 유해한 환경을 제거한다.

○ 부문별 기본원칙에 따른 총 96개 세부 가이드라인⁴⁾ 제시

그림 3 건강도시 세부 가이드라인 일부(오픈스페이스, 주거 및 근린환경 부문)

□ 오픈스페이스

기본원칙 1. 어디서나 가깝고, 누구나 편리하게 접근할 수 있는 곳에 오픈스페이스를 계획하여 도시민의 신체활동을 증진시킨다.

세부 가이드라인

필수	<p>1-1. 공원, 녹지, 수변공간 및 산책로는 주거공간과 업무공간으로부터 보행 및 자전거 접근이 가능하도록 계획하여 물리적, 심리적 접근성을 향상시킨다.</p> <p>1-2. 오픈스페이스 간의 연결 동선이 단절되지 않도록 하기위해 공원, 녹지, 산지, 소하천, 강변 등의 공간을 보행 및 자전거 네트워크와 통합적으로 연결한다.</p>
권장	<p>1-3. 공원 접근성을 향상시키기 위해 공원조성계획 수립시 주변 주거단지 및 업무단지의 출입구, 정류장, 보행로, 보행 교차로 등과 연결 될 수 있는 곳에 공원 출입구를 계획한다.</p> <p>1-4. 오픈스페이스 접근로의 도로경사 및 시설물 등은 노약자나 장애우의 이동이 편리하도록 디자인한다.</p>
참조	<p>1-5. 오픈스페이스를 연결하는 보행 네트워크는 자연지형을 고려하여 계획한다.</p>

예시 이미지

오픈스페이스의 접근성 향상



뉴욕 센트럴파크의 접근성 계획(출처: NYC)

보행 및 자전거 네트워크 구축



강동구 그린웨이 시스템 (출처: 강동구청)

노약자를 배려한 무장애 설계



장애우 배려한 접근로 및 도로경사(출처: 구균)

□ 주거 및 근린환경

기본원칙 4. 고령사회에 대응하고, 건강취약 계층을 배려한 주거 및 근린환경을 조성한다.

세부 가이드라인

필수	<p>4-1. 고령층과 건강취약 계층이 응급상황에 신속히 대응할 수 있도록 응급 및 위급상황 알림서비스 등 대처방안을 마련한다.</p> <p>4-2. 어린이, 장애우, 노약자 등을 위한 유니버설 디자인(universal design)의 적용을 확대하고, 주거 지원시설을 공급한다.</p>
권장	<p>4-3. 고령층 및 건강취약계층에게 다양한 신체활동이 가능한 환경을 제공하기위해 기존의 체육시설을 재점검하고, 시설물 계획을 정비한다.</p> <p>4-4. 저소득 계층 및 서민 주택 밀집지역에는 대중교통 접근이 용이하도록 한다.</p> <p>4-5. 향거장수(鄕居長壽, aging in place) 할 수 있도록 생애주기를 고려한 주택을 공급하여 모든 생애주기 가구가 한 마을에서 지속적으로 거주할 수 있도록 한다.</p> <p>4-6. 마을 단위로 독거노인들을 위한 공동생활 홈 등 다양한 가족형태가 서로 보완될 수 있는 코하우징 보급을 확대한다.</p>

예시 이미지

향거장수(Aging in Place)



늙은건강장수마을 우수사례 (송남도)

코하우징



영국, 코하우징 사례

노약자를 위한 운동시설



출처 한국조경신문

노약자를 위한 운동시설



출처 : 중앙일보

4) 건강도시 가이드라인의 기본원칙별 세부가이드라인 전문은 김태환·김은정 외. 2013. 웰빙사회를 선도하는 건강도시 조성방안 연구(I). 안양: 국토연구원 2013-36: 198-231 참조.

4. 정책적 함의 및 향후 실천과제

● 정책적 함의

- 국민행복시대에 우리가 일상적으로 살아가는 생활터전인 도시환경을 보다 건강하게 만들어가기 위한 실천적 토대(platform)를 제공
- 건강도시 가이드라인 수립은 국민의 행복과 밀접한 ‘건강증진’을 공간정책의 주요 목표의 하나로 설정하고 실천방향을 제시하여 국토·도시정책의 선진화에 기여
- 도시환경이나 건조환경이 시민의 건강 및 공중보건에 미치는 영향을 더 많이 인식하게 하고 이를 실현하기 위한 실천을 유도하는 효과

● 정책 제언

- 도시환경 측면에서도 국민의 건강을 고려하여 제반 정부정책을 추진할 수 있도록 정부정책의 방향을 명확히 설정
- 우리의 도시를 건강한 도시환경으로 만들어 가기 위해 ‘건강도시 가이드라인’에서 제시한 주요 부문별 기본원칙 및 세부 개선과제를 바탕으로 기존 제도의 개선 및 건강도시 조성을 위한 새로운 정책적 틀의 구축
- 건강한 도시환경을 조성하기 위해 중앙정부의 정책지침 마련, 지방자치단체의 실천계획 수립, 유관기관과의 협력적 지원시스템 구축 등 건강도시 조성을 위한 다양한 기반 마련

● 향후 실천과제

- 가이드라인의 기본원칙과 추진과제를 실행에 옮기기 위한 제도개선 및 제도화 방안 구체화
- 각 주체별(중앙정부, 지자체 및 유관기관 등)로 추진하여야 할 실천계획 마련
- 가이드라인에서 제시된 건강도시 조성을 위한 부문별 기본원칙 및 세부 가이드라인에 따라 우선 추진과제, 추진단계 및 절차를 담은 실행방안 제시
- 도출된 가이드라인과 실천계획을 바탕으로 개별도시별 도시환경 개선에 대한 실행 프로그램 추진

※ 본 브리프는 김태환·김은정 외. 2013. 웰빙사회를 선도하는 건강도시 조성방안 연구(I). 안양: 국토연구원에서 관련 내용을 발췌·정리한 것임.

김태환 국토연구원 국토관리·도시연구본부장 (thkim@krihs.re.kr, 031-380-0201)

김은정 국토연구원 국토관리·도시연구본부 책임연구원 (ejkim@krihs.re.kr, 031-380-0239)

전혜선 국토연구원 국토관리·도시연구본부 연구원 (hschun2@krihs.re.kr, 031-380-0303)