

보행도시 구현을 위한 다섯 가지 제언

오성훈 연구위원

요약

- 기존의 도시정책, 교통정책에 있어 구조적 변화 없이 틈새시장으로서 수행되는 보행정책은 그 성과가 제한적일 수밖에 없음
- 오히려 성급한 시행으로 보행정책의 부정적인 인식만 양산될 우려가 있으므로, 도시정책 전반에 걸쳐 보행 도시의 가치와 잠재력을 일관성 있게 구현할 필요성이 제기되고 있음

정책제언

- 근거 기반의 의사결정을 위하여 보행에 대한 데이터의 수집·분석에 차량과 유사한 수준으로 노력이 기울여져야 함
- 차량중심주의를 탈피하기 위해서는 기존의 가치체계와 우선순위에 대한 재고를 통해 보행자와 차량 간의 실질적인 균형을 고려하는 정책 수정이 이루어져야 함
- 시설중심주의에서 벗어나, 공간을 이용하는 보행자와 차량의 행태 변화를 도모할 수 있도록 프로그램에 대한 기획이 면밀하게 재고되어야 함
- 보행정책의 세부적인 요소에 대한 구체적이고 실증적인 평가전략이 기획단계에서부터 적용되어, 아직 완숙기에 도달하지 못한 보행정책의 세부요소들에 대한 기술적 완성도를 높여야 함
- 개별 부서에 한정되어 있는 보행정책을 지양하고, 시정 전반에 걸쳐 보행을 주요한 가치와 원칙으로 설정할 수 있도록 광범위한 논의가 이루어져야 함

1 배경과 목적

광범위한 사회적 합의가 이루어져 있다고 보기는 힘들지만, 우리나라에서도 도시 공간에 있어 보행자를 고려하는 것이 사회적인 의미가 있으며, 도시의 보행환경을 가꾸는 것이 도시정책에 있어 중요한 분야 중 하나가 되었다. 특히 다양한 지자체의 여건에도 불구하고 많은 공무원과 전문가들의 노력을 통해 안전의 측면에서, 또는 지역활성화의 측면에서 보행과 관련된 정책과 사업들이 상당한 수준으로 수행되었고, 현재도 많은 보행 관련 정책이 진행 중이다. 이렇게 전반적으로 보행환경 개선에 대해 사회적 역량이 투입되고, 도시의 계획과 관리에 있어 보행자에 대한 배려가 늘어나는 것은 보행이라는 행위가 가지는 다양한 이점을 고려할 때 바람직한 변화이다.

현재 우리나라의 공공부문에서 이루어지는 보행과 관련된 집단적인 노력이 가지는 당위성, 타당성, 즉 목적적 합리성에 대한 부분은 충분한 공감의 이루어지고 있는 것으로 보이며, 보행환경과 관련되어 적지 않은 예산이 집행되고 있다는 것이 그 증거라고 할 수 있다. 보행정책이 가지는 목적적 합리성에 대한 논의는 어느 정도 이루어졌다고 본다면, 보행정책이 구체적으로 실행되는 과정에서 나타나는 도구적 합리성에 대해서도 논의가 필요하다. 그동안 시행되어 온 많은 보행 관련 사업 등에서 크고 작은 문제점들이 나타났으며, 이에 대해 공무원이나 전문가들, 그리고 이용자들의 관점에서 다양한 실체적 고민들이 누적되어 왔다. 이렇게 누적된 고민들에 대한 재고는 기존 사업들에 대한 비판적 시각을 강조하는 것이기보다는 앞으로 보행환경의 개선과, 나아가 보행도시의 실현에 있어 효율성과 효과성을 어떻게 확보할 것인가에 대한 미래 지향적이며 실천적인 정책행위라고 보아야 한다. 이 글에서는 보행 관련 정책들이 진행되는 과정에서 가장 두드러지는 고민들을 다섯 가지로 정리하면서 보행과 관련된 도시정책의 개선 방향을 함께 고민하는 계기를 제공하고자 한다.

2 다섯 가지의 제언

■ 근거 기반의 의사결정; 데이터와 대상지

보행 관련 사업은 대부분 대상지가 한정된다. 지역적으로 한정되기도 하고, 특정한 의도에 부합하는 가로의 일부 영역만을 대상으로 하기도 한다. 이러한 공간적 특성은 일반적인 도시개발이나 신도시개발과는 매우 다른 양상을 가져오게 되는데, 보행 관련

사업은 보행에 대한 전반적인 도시 개선작업이 이루어지는 경우가 아니라면 대부분 일부 가로, 일부 영역을 대상으로 사업이 진행되도록 한다. 따라서 넓은 행정구역 안에서 어떠한 가로나 영역을 선정하는 것이 바람직한가에 대한 기준을 설정하는 과정이 필수적이다. 이러한 선정과정은 아직까지 기술적으로나 사회적으로 걸음마 단계에 불과한 보행사업의 성패를 가름하는 중요한 과정이다.

일정한 기술이나 기법, 사업방법으로 하면 해당 가로나 영역의 보행환경이 무조건 개선된다는 식의 접근으로는 실질적인 보행환경 개선이 이루어지기 어렵다. 그만큼 대상지의 공간적인 여건과 사회경제적 맥락이 크게 영향을 미치고 있으며, 기존 시가지의 대상지 경우 그러한 여건이나 맥락에 대응할 수 있는 기술적인 대안도 매우 한정될 수밖에 없다는 어려움이 있다. 가로나 보도 하나를 바꾸는 것만으로 기존의 문제점과 모순을 개선하기 위해서는 전체적인 지역에 대한 재개발에 비해서 난점이 많을 수밖에 없다. 그러므로 보다 세심하고 섬세한 접근이 필요하다.

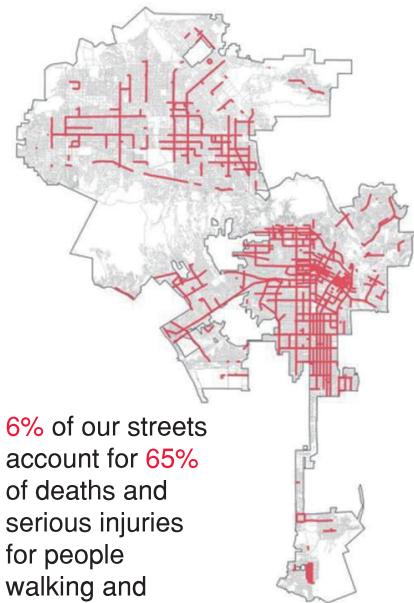
이렇게 어려움이 있는 보행사업의 대상지를 선정하는 데 있어 몇몇 공무원이나 전문가들의 개인적 경험이나 지명도 등에 기반하여 이루어진다면, 그 선정결과의 합리성이나 유용성은 감소된다. 특히 보행사업의 선정기준은 여러 층위로 나누어진다. 하나는 안전의 측면과 지역 활성화의 측면이고, 두 번째는 심각성과 용이성으로 볼 수 있다. 보행자의 안전을 우선하여 결정할 것인가, 아니면 지역의 활성화를 우선하여 결정할 것인가 하는 기준에 따른 선정결과는 때로는 일치하겠지만 그렇지 않은 경우도 많다. 또한 아직까지 성숙단계에 도달하지 못한 보행사업의 여건을 고려할 때, 가장 문제가 심각한 곳으로 결정할 것인가, 아니면 약간의 사업으로도 큰 효과를 볼 수 있는 곳으로 결정할 것인가 하는 기준에 따른 선정결과도 매우 다를 수밖에 없다. 이러한 복잡한 사업 선정기준의 구조 하에서 근거 기반의 의사결정을 하지 않는다면 대상지 현황 매트릭스에서 반드시 빈 곳이 발생하기 마련이다.

미국 LA시의 사례를 보면 보행정책을 수립함에 있어 고위험 지도(High Risk Map)를 가장 먼저 작성하였고, 이 지도를 기반으로 다시 보행사업을 크게 Vision Zero LA와 Great Street Project로 나누어서 진행하였는데, Vision Zero는 안전성 개선이라는 측면, 그리고 Great Streets는 지역 활성화 측면에서 서로 다른 정책적 목표를 가지고 사업이 기획되었으며, 그에 따라 대상지 선정을 데이터 지도의 분석결과에 따라 가로별로 우선순위를 산정하였고, 순위에 따라 상위 20개 또는 50개를 선정하여 정책목표를 달성하기 위한 다양한 정책수단을 동원하고 있다. 이러한 과정에서 데이터 지도를 만드는 데 각 부처의 적극적인 참여와 협조가 있었으며, 그렇게 협력하여 만들어진 지도는

보행과 관련하여 새롭게 기획되는 다양한 사업들에서 대상지를 선정하는 근거로 지속적으로 활용되고 있다.

데이터를 광범위하게 수집하여 근거를 마련하고 이에 따라 대상지를 선정하는 작업은 그만큼 시간과 비용이 소요되지만, 그 정책적 효과는 절차적 합리성을 확보하는 이상의 효과를 가지게 된다. 개별 대상지의 선정과정에서 이미 데이터들을 검토하기 때문에 사업목표를 명확히 하지 않으면 데이터 집합을 적절하게 선정할 수 없고, 따라서 사업계획이 구체화되도록 하는 한편, 개별 대상지의 선정 이후에도 선정된 대상지의 현황 자료들을 통해 다른 여타 대상지나 선정되지 않은 일반적인 가로들과의 차이점 등을 손쉽게 파악할 수 있어, 대상지의 여건과 맥락에 특화된 계획안이나 설계안을 만드는 데 직접적인 도움을 준다. 따라서 근거 기반의 의사결정은 의사결정 과정에서의 절차적 합리성뿐만 아니라 계획의 구체성을 담보하도록 하며, 의사결정 이후의 개선 대안을 구현하는 작업에 근거를 제공하는 등 실제적 합리성을 확보하는 효과도 제공하게 된다. 이러한 효과는 시간과 자원의 부족으로 근거를 마련하는 작업을 인적 자원의 자문 정도로 확정하는 경우에 비교해 볼 때, 당장은 신속하고 비용도 들지 않는 것처럼 보이지만 결국 전반적인 사업의 합리성과 효율성을 저하시킨다는 점을 고려해야 한다.

크리스토퍼 알렉산더는 도시설계가 다루는 내용이 이전 시대와 비교할 수 없이 복잡해졌으며, 개인이나 소규모 집단이 설계안을 결정하고 실행하는 것은 불가능하다고 하였다.¹⁾ 그래서 그는 공간에 대한 다양한 집단의 의사소통이 중요하며, 이를 위해서는 공간에 대한 언어가 필요하다고 주장하였다. 도시공간에 대한 계획과 설계, 개선에 있어 몇몇 전문가의 견해에만 따를 수 없으며, 이를 넘어서기 위해 광범위한 의사소통을 위한 고민이 필요하다는 그의 견해는 보행 관련 정책에서도 여전히 유효하다고 본다.



6% of our streets
account for 65%
of deaths and
serious injuries
for people
walking and
biking

상해 위험 가로망(High Injury Network)

※ 출처 : City of LA(2016), Vision Zero Los Angeles; 2015~2025, p.3.

1) Christopher Alexander(1964), Notes on the Synthesis on Form, pp.3~5.

■ 기존의 가치체계에 대한 도전

보행정책을 누가 수행하느냐에 따라 그 맥락이 상당히 달라진다. 미국이나 다른 국가들에서 이루어진 보행환경 개선 사례들도 살펴보면, 때로는 교통 담당부서, 때로는 도시설계 담당부서에서 주관하여 그때그때 다르게 진행된 것을 알 수 있다. 이처럼 보행에 대한 정책은 기존의 행정조직 체계에서 애매한 위치를 차지하고 있으며, 보행 정책이 가지는 모호한 위상은 기존 행정조직의 전통적인 업무로 자리 잡고 있는 교통 정책, 도시정책과 상충되는 내용을 담기 어렵게 만들고 있다. 결국은 하나의 틈새정책으로서의 보행, 보완적인 차원에서의 정책 수행에 한정되는 결과를 낳고 있다.

틈새정책으로서의 보행정책은 전반적인 도시정책 차원의 대응보다는 특정지역을 대상으로 특정사업에 한정되는 경향으로 나타나는데, 특정한 공간을 대상으로 한 보행 사업들은 그 태생적인 한계를 벗어나기 어렵다. 왜냐하면 특정지역 내에서 이루어지는 보행문제는 그 내부에서 발생하고 있는 차량의 소통, 주차, 지구 내 건축물의 밀도와 용도, 건축물의 전면공간의 물리적 구성 및 이용방식 등 다양한 사안들과 연계되어 있기 때문이다. 기존의 제도와 법령 및 규정에 따라 구현되고 이용되고 있는 가로환경에서 비롯된 문제를 한 번의 설계로 극복할 수 있다면 좋겠지만, 현실적인 장벽은 그 보다 견고한 경우가 더 많다.

때로는 운 좋게도 특정지역 내의 개선안이 잘 구현되는 경우도 있는데, 이 또한 틈새 시장 정책이 가지는 한계에서 크게 벗어나지는 못하고 있다. 일정한 지역이 잘 가꾸어 졌다고 하더라도 도시에 거주하는 시민들은 그곳에서만 사는 것이 아니기 때문에, 특정 지역에 구현된 좋은 보행환경을 누리기 위해서는 그곳에 방문해야만 한다. 이는 말하자면 하나의 보행 테마파크와 같은 의미를 가지게 된다. 보행 테마파크의 인기가 높아 질수록 더 먼 곳에서 사람들이 찾아오게 되고, 그럴수록 더 많은 자동차를 위한 주차장이 필요해지기 십상이다. 부분적인 해결책은 온전한 해결책(Solution of Wholeness)이 되지 않는다.

보행정책이 도시정책의 틈새시장에서 벗어나 주류시장에 진입한다는 의미는 도시 정책을 통해 구현되고 지지되던 기존의 가치체계의 변화를 의미한다. 승용차를 중심으로 도시의 교통체계를 구축하고, 넓은 입체도로와 주차장이 당연한 것으로 생각되며, 자동차의 원활한 통행과 접근을 위해 가로의 보행자들이 멈추어 서고 비켜나는 것이 일반적이라는 차량 중심, 속도 중심의 가치체계가 바로 그것이다. 그러한 가치 체계를 그대로 둔 채로 안전한 보행환경을 만든다고 하면서, 좁디좁은 규정미달의 보도 위로 사람들을 밀어 넣거나 울타리 안으로 보행자들을 가두어 정해진 곳으로만

걸어 다니게 하고, 멀리 떨어진 횡단보도로 걸어가서 지나긴 신호를 기다리도록 만든다. 이것은 보행자를 위한 정책이 아니라, 보행자를 위하는 것 같지만 자동차와 보행자의 간섭을 줄임으로써 자동차의 이용을 편리하게 하는 자동차 통행환경 개선사업일 뿐이다.



보행자를 위한 공간을 확보하지 못하는 도시(직접 촬영)

가로의 물리적인 폭은 한정되어 있는데 자동차를 위한 공간, 자동차의 통행권과 접근성을 전혀 포기하지 않으면서 보행의 안전을 도모한다는 것은 상식적으로 불가능한 일이며, 형식적인 일에 그치게 된다. 정말로 보행환경을 개선하고자 한다면 기존의 가치체계, 우선순위에 대해 재고하는 것에서 시작해야 한다. 차량의 통행을 원활하게 하기 위해서는 기초적이고 물리적인 도로설계기준으로부터 복잡한 신호체계나 거대하고 값비싼 토목시설, 하이패스 같은 자동과금체계나 교통량감지체계와 같은 시설에 이르기까지 다양한 노력을 동원하고 있는데, 보행자를 위해서는 그렇게 전면적이면서 지속적인 노력이 우리나라의 도시정책 차원에서 기울여진 적이 없다. 이러한 자동차와 보행자 간에 나타나는 정책적 불균형은 곧 법령과 예산 측면에서 고려되는 우선순위의 차이에서 찾아볼 수 있으며, 우리 주변의 열악한 보행환경은 바로 그 결과인 것이다. 기존의 정책적 흐름은 그대로 놓아둔 채로 남는 틈새만을 개선하는 보행정책이 좋은 결과를 낼 것이라고 기대하기 어렵다. 이제는 보행이라는 가치를 통해서 도시정책에 어떤 기여를 할 수 있으며, 이를 위해 어떠한 정책적 변화와 조정이 필요한지에 대해서 논쟁적인 토의가 필요한 시점이다.

■ 시설공사보다는 공간이용의 변화가 우선

우리나라 정책에 있어 시설 위주의 사례에서 벗어나야 한다는 주장은 매우 고전적이다. 그럼에도 불구하고 정책 담당자의 입장에서는 명확한 사업의 성과가 보이기도 하고, 사업의 기획과 시행에 있어서도 대상물이 확정됨으로써 예산상으로는 실무적으로 편리한 점이 있으며, 일단 시설물 중심의 정책이나 사업은 사후에 그 활용이나 운영, 유지보수 등의 부드러운 측면에 대해서는 일정부분 책임소재 등에서 자유로운 측면이 있어 선호되는 것으로 보인다. 그런데 보행정책이라는 관점에서 보면 이러한 시설 위주의 정책수행 경향은 보행환경을 개선하고자 하는 근본적인 정책목표를 달성하기 어렵게 한다는 점에서 더욱 문제를 야기하게 된다. 보행자의 행태 자체가 하나의

시설공사로 전반적인 욕구를 담아내기 어려운 측면이 강하고, 이는 이동성과 접근성이 주변 환경과 복합적으로 얽혀있는 보행행태가 가지는 근원적인 복잡성에서 기인된 것이므로, 하나의 시설공사를 통해 보행환경을 해결하고자 하는 접근은 매우 비현실적이다.

더구나 도로신설, 교량, 터널, 입체교차로 등 대규모의 토목공사가 수반되는 기존의 자동차 교통체계에 비해서 볼 때 보행자를 위한 시설공사는 너무도 소소하고 자잘하기 때문에, 동일한 예산의 사업을 수행할 때 시설공사 자체보다도 그에 수반되는 운영 계획이나 의견수렴, 설계안의 수정과 보완 등이 요구되면서, 토목공학이나 교통공학의 영역과 연계되어야 하는 부분이 상당히 많아 정책 담당자의 입장에서는 예산의 규모는 작으면서도 해야 할 업무의 범위와 양은 미지의 수준인 경우가 많으므로 큰 부담이 된다. 이러한 업무를 기존의 토목시설공사와 동일한 시선으로 할당하고 평가하게 되면 담당자의 입장은 상당히 난처해지고, 결과적으로 충분한 정책적 검토가 이루어지기 어렵게 된다. 특히 예산 중심의 시선에서는 보행 관련 정책들은 골치 아픈 대상이 되기 쉽다.

따라서 보행환경과 관련된 정책, 사업 등을 시행하기 위해서는 기존에 수행해 온 시설중심주의를 과감히 탈피해야 한다. 이는 보행정책을 수행하는 담당자의 관점뿐만 아니라, 도시정책을 수행하는 담당자들에 대한 평가의 관점도 함께 바뀌어야 한다는 것을 의미한다. 보행환경의 개선을 위해서는 어디에 어떠한 시설사업을 할 것인가를 기획해서는 안 되며, 어디가 문제이며 기존의 공간이용 행태를 어떻게 변경, 개선할 것인가를 논의하는 데에서 출발해야 한다. 그러한 행태의 변화를 위해서는 물리적인 변화가 우선인지, 제도의 변화가 필요한지, 아니면 기존의 토지이용의 변화가 필요한지 등을 다각적으로 검토해야 한다. 그중 가장 쉽게 변화할 수 있는 것부터 정책적으로 접근하는 것이 바람직하다. 이러한 과정은 프로그램우선주의라고 부를 수 있다. 어떠한 시설공사를 진행할 것인가는 가장 마지막에 결정되어야 한다. 특히 영구적인 토목 시설은 가장 나중에 들어가도 된다.

미국 뉴욕의 맨해튼 사례를 보면 기존의 도로체계를 획기적으로 바꾸면서 도심에 부족했던 보행자를 위한 공간을 대규모로 조성하였고, 이를 통해 교통의 흐름을 원활하게 하면서 교통사고를 줄였고 보행자들의 만족도도 크게 높였다. 그런데 이 과정에서 실제로 보도를 설치하거나 시설물에 대한 공사를 시행하지는 않았다. 뉴욕시 교통국의 예산이 부족해서였기도 하지만, 바닥에 페인트칠을 하고 이동할 수 있는 식탁과 의자, 큰 화분 등을 설치한 것이 대부분이었다. 최소한의 예산으로 최소한의 시설만을 설치했지만 효과는 엄청났다. 이것이 가능했던 것은 무엇이 문제인가와 행태를 어떻게

바꿀 것인가에 집중했고, 바뀌어야 하는 행태를 명확하고 구체적으로 주목했기 때문이다. 뉴욕시는 보행환경을 개선하기 위해 이것저것 설계요소들을 예산이 되는대로 특별한 의도 없이 일부 구간에 느슨하게 적용하는 공사를 벌이지 않았으며, 맨해튼의 교통흐름과 교통사고에 대한 문제를 개선하기 위해서 무엇이 바뀌어야 하는지 명확하게 제시하고자 했으며, 그 과정에서 기존의 차로를 폐지하거나 우회시키는 것에 주저하지 않았다.



최소한의 시설로 차도를 보행공간으로 바꾼 맨해튼의 사례(직접 촬영)

우리는 적은 예산으로도 도시공간을 바꿀 수 있다는 점에 주목해야 한다. 대규모의 시설사업 없이는 환경을 개선할 수 없다는 것은 잘못된 생각이다. 예산 대비 효율성을 증대하면서도 시민의 만족도를 개선하기 위해서는 명확한 진단과 우선순위의 재고가 요구된다. 미적지근한 개선공사는 미적지근한 효과를 낳게 되고, 때로는 보행정책이 가지는 근본적인 효과에 대한 의문만 양산하게 될 것이다. 시설중심주의를 탈피하고 프로그램중심주의로 간다는 주장은 계획을 잘하여 시설공사를 하자는 의미는 아니다. 시설공사의 내용을 정하기 이전에, 먼저 도시공간이 어떻게 바뀌어 이용되는 것이 바람직한지에 대한 의견 수렴과 조정, 기획이 이루어져야만 한다는 것을 의미한다. 이러한 기획이 없이 투입된 예산은 그 규모가 아무리 막대하더라도, 실질적인 개선을 거두기 어려울 것이다.

■ 평가를 통한 근거 기반의 보행정책

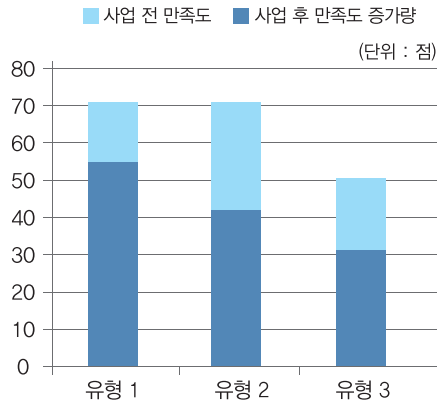
평가의 중요성은 누구나 공감하지만, 우리나라에서 현실적인 정책과정은 때때로 상당한 괴리가 있다. 더구나 기존의 관행에 상당부분 의지하고 있는 다른 정책의 경우에는 그나마 일정한 관성을 가지고 정책적인 과정이 이루어지고 있으나, 보행과 관련된 정책은 대부분 새롭게 시작되는 단계에 있기 때문에 정책 결정자들의 관심이나 이해의 정도가 다르며, 실무 담당자의 관점에서든 참고할 만한 자료나 선행사례들이 부족하며, 때로는 법령이나 설계기준 등의 정비도 이루어져 있지 않은 등 어려운 점이 많은 상황이다. 이러한 여건 하에서 이루어지는 보행정책은 운이 좋게 진행되더라도 많은 경우에 실질적인 효과를 보기도 전에 일회성에 그치거나 소규모로 일부 공간에만 한정되어 진행되는 것이 일반적이다. 보행환경의 개선이 필요하다는 점에는 공감하

지만, 구체적인 보행정책에 대한 공감대는 충분하지 않은 상황에서 추진되는 보행정책은 기존의 도시정책이나 사업들을 추진하는 데 장애가 되거나, 지역주민들에게 충분한 공감대를 얻지 못하고 곧바로 사장되기 쉬운 취약한 정책인 것이다.

기존 정책들의 틈바구니에서 보행정책이 일정한 효과를 가지고 있다는 것을 확인할 수 있고, 보행정책의 수행과정에서 적절한 방법론을 마련하고 확산시키기 위해서는 기존 정책에 비해 평가과정에 대한 고려가 좀 더 적극적으로 이루어져야 한다. 이 경우, 평가는 모든 과정이 종료된 후에 시행되는 것이 아니라 정책의 초기단계부터 준비되어야만 한다. 보행정책이나 사업의 개별요소들에 대한 선택적 기획과정에서 이미 개별적인 요소들을 어떻게 사후에 평가할 것인가에 대한 기획도 함께 이루어져야 한다. 전반적인 하나의 묶음으로서 평가를 수행하게 되면, 개별적인 정책요소들 중 어떠한 측면이 유효하고 어떠한 측면이 부족했는가에 대한 지식을 축적할 기회를 잃게 된다. 이러한 지식의 축적이 이루어지지 않으면, 유사한 보행정책이 수행될 경우 원점에서 다시 시작해야 하는 문제가 발생하게 되며, 이렇게 반복되는 시행착오는 보행정책의 효과성에 대한 의문을 야기한다. 이는 기존에 이어져 오던 유형의 정책이나 사업에 비해서 지속성을 가지기 어려운 상황을 만든다.

따라서 보행정책과 같이 상대적으로 새롭게 시작되는 정책일수록 기획단계에서 평가에 대한 방법론이 함께 고려되어야 하며, 평가에 대한 충실한 고려가 없는 정책은 시행하지 않는 것이 바람직하다. 많은 보행 관련 사업들은 검증되지 않은 다양한 설계요소들을 통합적인 전략 없이 채택하기도 하는데, 이러한 방식의 사업들은 보행환경을 개선하기보다는 오히려 악화시키는 경우도 많이 있다는 점을 고려할 때, 개별적인 사업이 실패하는 것을 넘어 그러한 경우가 반복되는 것을 지양해야 할 필요가 있는 것이다. 이는 보행환경에 대한 전반적인 자료와 축적된 데이터가 부족한 상황에서 보행정책을 더욱 어렵게 하는 요인이 된다.

또한 평가에 대한 접근도 단순한 만족도에 대한 조사나 교통사고 발생률 등의 양적인 지표를 간단히 다루는 것에서 벗어나야 한다. 해당 정책이나 사업결과에 대한 시민들의 반응을 살펴보는 것도 정치적인 관점에서 중요하겠지만, 그러한 결과가 어떠한 상황에서 어떠한 요소들 또는 요소들의 조합을 통해 가능했는지를 밝히는 것이 결과 자체보다 중요할 수 있다. 개별 정책요소 또는 프로그램, 설계요소 등에 대한 세부적인 평가준비가 매우 중요한 것이다. 이러한 준비를 통해 개별요소에 대한 평가를 수행함과 동시에 적절한 작동조건을 살펴봄으로써, 향후 유사한 정책의 기획과 수행에 중요한 참고 사항을 제시하고, 동일한 유형의 실수를 반복하지 않도록 하는 정책적 효율성을 달성할 수 있기 때문이다.



| | | 유형 1 | 유형 2 | 유형 3 |
|-----------|-------|--------|--------|----------|
| 평균속도 | 사전 | 20.50 | 17.83 | 17.49 |
| | 사후 | 19.91 | 18.10 | 21.82 |
| | 변화(%) | -2.88% | 1.51% | 24.76% |
| t-test | t | -0.901 | 0.365 | 11.369 |
| | p | 0.368 | 0.715 | 0.000*** |
| 표본수 | 사전 | 213 | 166 | 858 |
| | 사후 | 227 | 150 | 867 |
| 대조가로 평균속도 | 사전 | 15.51 | 18.75 | 18.86 |
| | 사후 | 16.10 | 18.02 | 21.67 |
| | 변화(%) | 3.80% | -3.91% | 14.90% |

보행자우선도로의 설계유형별 사업 전·후 만족도 비교 분석 및 차량속도의 변화 분석 결과

※ 출처 : 김승남 외(2015), 보행자우선도로 현황과 평가, pp.117~118.

현실적인 정책과정을 살펴보면 평가에 대한 내용은 간단히 다루거나 때로는 형식적으로만 언급하는 경우가 적지 않은데, 성숙기에 도입하지 못한 대부분의 보행정책은 정책의 지속성과 효율성 측면에서 큰 문제를 내포하게 되는 것이다. 이러한 문제점을 지양하기 위해서는 평가에 관련된 예산이나 과정을 일정 부분 의무화하면서 구체적인 정책요소에 대한 평가보고서를 작성하여, 추후 관련된 정책을 수행하는 과정에서 반드시 참고하도록 하는 것이 필요하다. 형식적이고 절차적인 평가에서 벗어나 구체적인 부분들에 대한 전문적이고 기술적인 평가가 이루어져야 하며, 추후의 유사한 정책을 수행하는 과정에 근거로서의 의미를 가질 수 있도록 환류효과를 고려한 평가가 구성되어야 한다. 당장의 정책과 사업을 수행하는 데에만 초점을 맞추는 것은 달성하고자 하는 정책적 목표, 즉 보행환경을 개선하는 데 전혀 도움이 되지 않는다는 점을 진지하게 고려해야 한다.

■ 파편적이고 고립된 보행정책의 탈피

도시의 보행환경과 관련된 수많은 부서와 정책, 사업들은 그대로인 채 보행정책을 추진하는 것은 불가능하다. 길을 걸어가면서 만나게 되는 많은 것들을 그대로 놓아둔 채로 특정한 부서나 정책으로 보행자를 위한 환경을 조성하는 것은 무망한 일이다. 미국 LA시의 Great Streets 정책 사례를 보면 모든 공공부문에 걸쳐서 보행자의 안전과 편의를 개선하도록 하고 있으며, 시장을 중심으로 시정전반에 걸쳐 독려하고 지원하고 있다. 개별적인 내용을 살펴보면 그다지 대단한 것이 아니고 어떻게 보면 사소한 정책적 개선 방안에 불과하지만, 보행정책을 추진하고자 하는 일관된 방향성이 관철된다는 점이 중요하다. 보행정책이 실효를 거두기 위해서는 하나의 독자적인 정책으로 고립되어 시행하기 보다는 관련되어 있는 모든 부분에 대해 변화의 방향을 제시하는 의제로서 고려할 필요가 있다. 기존의 정책구조와 관련성을 확보하는 데 실패한 고립

된 보행정책, 여러 가지 보행 관련 정책 간의 연계에도 실패한 파편적인 보행정책은 제대로 작동하기 어려울 것이다.

좀 더 구체적으로, 보행정책에 대한 책임을 일부 부서에만 한정하는 것으로는 파편적이고 고립된 보행정책에서 벗어나기 어려울 것으로 보인다. 보행정책의 목표가 설정되면 정책적인 성과를 달성하기 위해서 모든 관련 부서의 세부적인 사업목표와 평가에 이를 반영할 필요가 있으며, 이러한 평가기준이 개선되지 않을 경우 범부서 차원의 도시정책은 성공하기 어려울 것으로 보인다.



모든 공공부문에 걸쳐 보행자의 안전과 편의를 제고하는 여러 방안을 연계하여 추진하는 LA시의 Great Streets 정책

※ 출처 : City of LA(<http://www.lacity.org>)

보행환경이 개선되는 것은 특정부서의 일에 불과하다고 여겨지는 상황에서 보행정책이 전 부서적인 노력을 통해 일관된 방향성을 가지고 추진되는 것은 요원한 일일 것이다. 각 부서에서 보행환경의 개선에 기여할 수 있는 방안을 경쟁적으로 제시하고, 기여도를 경합할 수 있는 방식이 고려되어야 한다. 보행정책에 있어서 정책적 목표와 수단의 구체화는 이처럼 관련된 여러 측면에서 다각도로 이루어져야 하며, 구두선에 그치지 않는 정책적 성과를 거두기 위해서는 보행정책에 대한 도시정부 차원의 제도적 변화가 필요할 것으로 보인다. 이러한 변화는 공공부문의 보수적인 특성을 고려할 때 쉽지 않아 보이지만, 많은 사례에서 볼 수 있는 도시정부들은 보행환경의 개선을 위한 범부서 차원의 정책적 변화를 추진하고 그 과정에서 일정한 성과를 거두고 있다.

3 모두를 위한 보행정책

우리 모두는 보행자이며 보행정책의 수혜자이다. 보행정책은 운전자를 적대시하거나 보행자만을 위한 공간을 대상으로 수행하는 것이 아니라, 효율적인 교통체계, 안전하고 편리한 공간, 매력적이면서 경제적으로도 활력 있는 도시, 지속 가능한 국토를 구현하는 수단으로서의 의미를 가지고 있다. 보행정책의 잠재력 관점에서 보행정책은 도시정책 중 하나의 부문이라기보다는 도시정책 전반의 방향성 변화를 요구하는 의제의 성격을 가진다. 따라서 보행정책을 통해 구현하고자 하는 목표는 안전한 보행환경이라기보다는 보행정책을 도시정책의 주요한 의제로 설정하고 있는 도시, 즉 보행도시인 것이다.

이 글에서는 보행도시를 구현하기 위해서 현실적인 보행정책과정에 요구되는 것들을 다섯 가지로 정리하고자 하였다. 첫째로 근거기반의 의사결정을 위한 데이터의 중요성을 언급하였고, 둘째로는 쟁점에 대한 정직한 접근을 통해 기존의 가치체계에 대한 도전이 이루어져야 한다는 점을 제시하였다. 다음으로는 시설중심주의에서 벗어나 프로그램중심주의를 통해 예산의 효율성과 정책의 효과성을 확보하도록 하며, 보행정책에 대한 실질적 평가와 환류체계를 강조하였다. 마지막으로 보행정책에 대한 범부서 차원의 기획과 평가가 이루어질 필요성을 제시하였다.

도시정책의 모든 부문은 어느 정도 유사성을 가지고 있으나, 보행정책은 그 단계에 있어 이제 도입기 또는 확산기에 불과하고 미시적 공간을 기반으로 한 지역적 특성을 강하게 가지는 동시에, 시설보다는 행태적 관점이 요구되고 정책적 연관성을 가지는 부문이 다양하게 존재하는 등 기존의 정책과는 접근 방식에 있어서 명확한 차별성이 요구된다. 이제는 보행정책을 하나의 부문으로만 접근할 것이 아니라, 다소 논란과 지체가 따르더라도 도시공간에서 보행정책을 중요한 의제로 설정할 수 있도록 하는 정책적 변화가 요구된다.

오성훈 연구위원(044-417-9650, oshud@auri.re.kr)



건축도시공간연구소

발행처 건축도시공간연구소 발행인 김대익

주소 세종특별자치시 절재로 194, 7층

전화 044-417-9600 팩스 044-417-9607 www.auri.re.kr

