

일반

모빌리티로서 보행 이해하기

수도권 신도시 보행계획을 중심으로*

**Walkability as Mobility:
Focus on New Town Pedestrian Plans in
Seoul Metropolitan Area**

백일순**, 최선영***

본 연구는 기존의 신도시 논의에서 보행 이슈가 도시 공간과 시설물 중심으로 전개되어 있다는 점을 지적하고, 보행을 모빌리티 관점으로 접근해 볼 필요가 있음을 제언하는 데 목적을 둔다. 기존의 신도시 계획은 접근성, 효율성, 고밀도의 개발을 위해 보행을 계획요소로 다루지만 보행 자체에 대한 고민은 다소 부족하다는 것을 지적할 수 있다. 모빌리티로서 보행을 바라봄으로써 미시적 행위로서 보행의 의미와 보행이 이야기하는 사회적 가치, 보행이 담보해야 할 민주주의와 권리의 논의가 필요하다는 것을 강조할 수 있다. 사례로서 한국의 신도시 계획의 보행계획을 분석해 본 결과, 자동차와 보행 간의 관계, 친환경과 지속가능성, 커뮤니티 기반 조성을 위해 보행이 도시 계획의 이동 담론으로 활용되고 있음을 확인할 수 있었다. 향후 신도시 3기의 계획은 사회적 약자와 다양한 가족형태를 포용하는 구조로 전개될 필요가 있으며, 근본적으로 사회적 합의에 의해 도출된 보행의 가치를 우선적으로 고려해야 한다.

* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2021S1A5C2A03088606).

** 서울대학교 아시아연구소 아시아도시사회센터 선임연구원(Research Fellow, Center for Asian Urban Societies, Seoul National University Asia Center)(thinki01@snu.ac.kr).

*** 서울대학교 지리학과 BK21 4-Plus 미래국토공간 혁신 교육연구단 박사후연구원(Post-doctoral fellow, BK21 4-Plus Innovations for the Future Land Space, Department of Geography, Seoul National University)(efusun03@snu.ac.kr).

주요어: 신도시 계획, 모빌리티, 보행, 커먼즈

1. 들어가는 말: 우리는 잘 걷고 있습니까?

장면 1 경기도 **신도시 내 아파트는 약 1000여 세대가 들어선 규모가 큰 단지로, 단지 한가운데에는 공원처럼 꾸민 보행자 통로가 있다. 경기도시공사가 아파트 주민들 간 소통의 장을 마련한다며 만든 공공보행통로는 외부에게도 개방되어 있다. 또한 이 길은 인근 아파트 주민들에게 역까지 가는 가장 빠른 경로이다. 그러나 공공의 이익을 위해 도입된 이 길이 이웃 사이에 갈등을 키우는 요인이 되었다. 공공보행통로가 설치돼 있는 아파트 주민들이 불안하다며 길을 막아 달라고 요구하고 나섰기 때문이다. 아파트에서 자체적으로 길을 막았다가 시가 철거한 뒤부터 갈등의 골이 더욱 깊어지고 있다.¹⁾

장면 2 충남 **신도시 상업지구의 한 보행자 도로는 자전거 도로 쪽에 식재된 가로수를 제외하면 그늘진 곳이 없고, 가로수 또한 성장이 더더 충분한 그늘을 기대할 수 없는 환경이었다. 또한 낮 시간대 이 구간을 지나는 보행자들은 뜨거운 햇빛을 피해 보행로가 아닌 가로수가 식재된 자전거 도로를 이용하는 경우가 많았고, 이로 인해 보행자와 자전거 이용자 간 안전사고도 빈번하였다. 이곳에서 도청까지 걷는 동안 10여 분 밖에 걸지 않았는데도 도청에 도착했을 땐 온몸은 땀으로 흥건했다. 여름철에는 ‘걷고 싶어도 걸을 수 없는 도시’였다.²⁾

1) “이웃 갈라놓은 광고신도시 공공보행통로”, 《중앙일보》, 2012년 11월 23일 자.

2) “내포신도시 보행도로 폭염에 무방비...가로수 성장 더더 그늘 부족”, 《대전일보》, 2021년 7월 28일 자.

두 개의 장면에서 우리의 일상에서 흔히 일어날 수 있는 보행 문제를 확인할 수 있다. 개인 자동차 소유의 증가와 건설경기 호황을 배경으로 급속히 진행된 신도시는 당시 도시가 가지고 있었던 만성적인 인프라 부족, 주택단지의 좁은 도로, 세대수 대비 부족한 주차장 등의 열악한 도시 환경을 개선시키겠다는 목표를 반영한 한국형 현대도시의 표본이 되었다. 그러나 주택에 대한 니즈가 변화하고 삶의 질을 평가하는 기준이 다양해지면서 초기 신도시의 특징이었던 승용차 중심의 교통체계와 획일적 도시구조 등으로 인해 위축된 보행과 같은 일상적 이동들의 가치와 그에 걸맞은 도시 공간 배치에 대한 요구가 점차 커지게 되었다(정수지, 2017).

한국의 신도시는 산업혁명으로 야기된 도시 문제를 해결하기 위해 시도된 영국의 ‘새로운 지역 공동체(New Community)’ 건설에 착안하여 등장하였다. 특히 대도시를 모도시로 근교에 건설되는 신도시 개념은 하워드(E. Howard)의 『전원도시론』(1898)에 근간을 두고 있으며 일반적으로 신도시는 근대 도시 역할에 부응하기 위해 계획적으로 조성한 정주공간을 의미한다(토지주택연구원, 2020). 신도시에 대한 법률적 정의로서 「지속가능한 신도시 계획기준(이하 신도시 계획기준)」에서는 이를 330만㎡ 이상의 규모로 시행되는 개발사업으로 자족성·쾌적성·편리성·안전성 등을 확보하기 위해 국가적 차원의 계획에 의해 국책사업으로 추진하거나 정부가 특별한 정책적인 목표를 달성하기 위하여 추진되는 도시로 설명하고 있다(국토해양부, 2010a: 2).

이러한 현대적 의미의 신도시 개발이 국내에서 본격적으로 추진되기 시작한 것은 1960년대 이후이며 이제까지 추진된 국내 신도시 건설은 각각 산업기지 배후도시 건설을 통한 국토 개발 또는 서울 등 대도시 문제 해결이라는 두 가지 목표를 중심으로 추진되어 왔다. 이 중 1980년대 말 시작된 분당, 일산, 평촌, 산본, 중동 등 1기 수도권 신도시 개발은 대규모 택지 조성을 통해 수도권 부족 주택문제를 해소하고 내 집 마련을 도모하는 데 일차적인 목적을 두었다.

이후 난개발 확산과 집값 급등으로 인한 주택시장의 불안정성이 심화되자

<표 1> 1~3기 수도권 신도시 개발 개요

구분	1기 신도시	2기 신도시	3기 신도시
목적	<ul style="list-style-type: none"> • 주택 공급 • 내집 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 주택 공급 • 거점조성 및 난개발 방지 	<ul style="list-style-type: none"> • 주택 공급 • 자족 및 인프라 확대
건설시기	1980~90년대('89~'96)	2000~20년대('01~'23)	2010~20년대('18~)
핵심기능	주거	주거+자족	복합(주거+산업)
계획방향	[정주성 중심] <ul style="list-style-type: none"> • 서울 과밀 해소 • 기능 분담 	[친환경 및 자족성 중심] <ul style="list-style-type: none"> • 수도권 광역거점 조성 • 권역 간 균형발전 	[접근성 및 일자리 중심] <ul style="list-style-type: none"> • 주택가격 안정 • 자족, 편의성 제고
해당지구	분당, 일산, 평촌, 산본, 중동	판교, 동탄, 김포, 파주, 광교, 양주, 위례, 고덕, 검단	(신도시예정지구) 남양주왕숙, 하남교산, 인천 계양, 고양창릉, 부천대장, 광명시흥, 의왕·군포·안산, 화성진안 (대규모택지예정지구) 과천, 안산장상, 인천구월, 화성봉담
모도시와의 거리	<ul style="list-style-type: none"> • 20~25km 이내 • 0.5~1시간 이내 (위성형) 	<ul style="list-style-type: none"> • 30~40km 이내 • 1시간 내외 (독립형) 	<ul style="list-style-type: none"> • 10km 이내 • 30분 이내 (연접형)
교통기반 시설	<ul style="list-style-type: none"> • 물리적 기반시설 중심 • 자동차 중심 도로계획 • 도시고속도로, 지하철 등 광역교통체계(서울과의 연계성 중심) 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시운영시스템(GIS, ITS, U-City 등)도입 • 보행·자전거 등 녹색교통, 신(新)교통·환승체계도입으로 대중교통 지향 	<ul style="list-style-type: none"> • GTX-S-BRT 등 광역교통 인프라 확충 • 기존 신도시 등 주변지역 교통불편 해소 • 철도망 중심 대중교통체계
환경계획	녹지축 형성과 생활권 단위 공원계획	그린네트워크, 생태공원, 경관계획 등 개념 도입	쾌적한 정주환경

출처: 토지주택연구원(2020)의 「3기 신도시 개발전략 및 계획기준 수립 연구」 중 일부를 발췌하여 재정리한 것임

정부는 2000년대에 접어들면서 성남 판교, 화성 동탄, 김포 한강, 파주 운정, 광교, 양주(옥정·회천), 위례, 고덕 국제화, 인천 검단 등 2기 신도시 개발을 추진하였으며 이들 신도시 일부는 2022년 현재까지 진행 중에 있다. 한편 수도권 주택공급 확대방안으로서 2018년 정부는 남양주 왕숙, 하남 교산, 인천 계양, 고양 창릉, 부천 대장, 광명 시흥, 의왕·군포·안산, 화성 진안 등을 포함한 3기 신도시 개발을 발표하였으며 1~3기 수도권 신도시 개발의 개략적인 특징은 다음의 <표 1>과 같다(국토교통부, 2017).

이와 같이 신도시는 자연발생적으로 만들어지는 것이 아니라 철저한 계획에 의해 형성되는 인위적인 사회적·정책적 산물이기 때문에 신도시 보행계획은 수립 단계에서부터 걸을 수 있는 권리, 보행권을 보장할 수 있도록 수립되어야 한다. 보행은 인간의 원초적인 이동수단이며 보행의 범위는 도시의 생활권을 만들어내는 가장 기본적인 단위이기 때문이다. 보행은 또한 인간이 도시를 경험하는 체험적 행위임과 동시에 이웃을 만나고 주변지역을 탐색하는 사회적 활동으로서 새로운 사회공간과 공동체를 형성하는 근원이다(김미영 외, 2014). 따라서 지속가능성이 신도시 계획의 핵심목표로 자리매김하고 있는 오늘날 보행은 근대 도시 계획의 폐해로 붕괴된 공동체를 회복시킬 수 있는 대안으로서 중요성이 더욱 강조되고 있다(이경환, 2009; 곽동화 외, 2008).

그럼에도 불구하고 이제까지 진행된 수도권 신도시 개발은 주로 택지개발과 자족기능의 부여, 광역교통체계 구축을 통한 모도시와의 접근성 향상 등에 초점이 맞춰져 있었기 때문에 보행은 교통 또는 환경계획의 부차적인 요소로 치부되었다. 신도시 계획기준이 마련되고 이를 바탕으로 보행친화적 계획이나 설계기법, 평가지표 등이 지속적으로 제시되고 있지만 아직까지 신도시 계획 수립과정에서 보행의 근원적 가치나 공동체 회복 방안으로서의 접근은 미약한 실정이다.

본 연구는 1~3기 수도권 신도시 계획 중 보행계획의 특징과 변화를 검토하고 이를 이슈별로 유형화하는 데 목적을 두고 보행의 개념적 확장과 보행을 바라보는 접근방식의 전환을 포착하는 데 중점을 두었다. 1~3기 수도권 신도시 보행계획을 전반적으로 살펴본 결과 도시 계획 내 보행과 관련한 논의는 꾸준히 발전해 왔는데 특히 2기 신도시 추진 과정 중 수립된 신도시 계획기준을 계기로 보행을 바라보는 시각에 상당한 변화가 있었다.

신도시 계획기준은 1기 신도시의 대규모·단기간 개발방식에 대한 자성적 비판을 바탕으로 사회문화적, 경제적, 환경적 지속성을 확보할 수 있는 개발 방향을 제시하기 위해 수립된 것으로 계획기준과 다양한 설계기법들이 제시되면서 2000년대 중반 이후 국내 신도시 개발의 방향성을 정립하는 토대가 되

었다(김현수, 2007). 이에 연구는 신도시 계획기준을 분석의 시기적 구분을 위한 기준으로 삼고 신도시 계획기준 전·후에 신도시 보행계획이 어떻게 변화하고 있는지를 파악하였다.

분석의 대상은 다음과 같다. 먼저 연구는 1기·2기 수도권 신도시 기본계획을 대상으로 신도시 개발사업의 기본적인 방향과 보행과 관련한 계획이 포함되어 있는 생활권계획, 토지이용계획, 교통(시설)계획, 환경(공원·녹지/생태환경)계획, 기반시설(공공·편익시설)계획, 기타계획(경관계획, 공공디자인계획) 등의 부문별 개발계획을 검토하였다. 이와 함께 분당과 일산, 판교와 광교를 중심으로 1기·2기 수도권 신도시의 지구단위계획을 함께 고찰하였다. 다만, 본 논문은 향후 모빌리티로서 보행의 관점에서 신도시 보행계획이 수립될 필요성을 제기하기 위함으로, 연구는 기존 신도시 보행계획에 대한 검토를 통해 모빌리티로서 보행을 바라보는 관점의 향후 신도시 보행계획에의 적용 가능성을 탐색하는 데 중점을 두었다. 추후 연구 주제로서 신도시 보행 계획의 결과에 대한 분석이 추가된다면 보다 유용한 결과를 도출할 수 있을 것으로 예상하나 본 연구에서는 신도시 개발계획과 실시계획 중심으로 분석 대상을 한정하여 연구를 수행하였다.

이러한 연구 설정을 토대로 논문은 다음의 <표 2>에 제시된 항목을 기준으로 보행계획들을 종합·정리하고 신도시 계획기준 전·후 보행계획의 특징과 이슈를 도출하였다. 기존의 보행 지표 연구(박소현 외, 2008; 지우석, 2009; 임혜원 외, 2011)에서, 연구의 목적에 부합하는 보행 계획에 대한 평가를 중심으로 분석 기준을 선정하였다. 도출된 기준은 보행에 대한 정의와 범위, 보행계획의 목표와 적용계획의 기법으로, 이를 바탕으로 하여 신도시 보행계획의 의미와 구현 방식의 변화와 특성을 분석하였다. 이와 함께 1기·2기 수도권 신도시에 대한 평가 보고서를 바탕으로 신도시 보행계획의 성과와 문제점을 파악하고 3기 수도권 신도시 계획 수립을 위한 연구 보고서 및 관련 논문 등을 통해 계획 목표와 핵심가치, 개발의 방향성 등을 살펴봄으로써 3기 수도권 신도시 계획 과정에서 논의되어야 할 사안들을 정리하였다. 건설이 완료된 1기 신도시와

<표 2> 보행 이슈 도출을 위한 분석 기준

구분	항목	세부항목
개념의 확장	보행의 정의	개념에 대한 정의, 기준의 유·무
		관련 용어 및 개념
	보행의 범위	보행도로의 배치
		보행공간의 유형 구분
접근방식의 전환	계획의 목적	기본 방향 및 계획 목표
		보행공간 조성의 주요 목적 및 기대효과
		보행자 전용도로와 연계되는 주요 시설
	계획의 분야 및 기준	보행계획을 포함하는 부문별 계획의 범위
		설계기준(도로 폭, 거리, 반경 등)
		적용계획기법

광고(2기)의 경우 개발백서(신도시개발사)를 활용하였으며 백서가 존재하지 않는 그 밖의 2기 신도시 계획은 개별 문서로서 지구단위계획과 마스터플랜을 중심으로 자료를 구축하였다.

2. 선행연구의 검토

1) 국내 신도시 보행연구의 흐름

이제까지 진행된 국내 신도시 관련 연구 중 본 연구와 밀접한 관련을 갖는 보행에 대한 연구는 크게 2가지 주제로 구분된다. 하나는 신도시에 적용된 보행환경에 대한 분석과 평가이며(이지연 외, 2008; 박현수 외, 2014; 윤정우 외, 2014; 윤호정 외, 2020), 다른 하나는 보행만족도와 보행행태에 대한 것이다(김슬기 외, 2014; 신해미 외, 2019; 권성실 외, 2004; 정성원, 2010; 한재원 외, 2012). 신도시 보행 환경과 관련하여 김다예 외(2020)는 형태기반코드를 적용하여 계획 신도시 가로공간의 보행환경을 분석해 본 결과, 인간스케일과 상관없는 블록크기와 초고층 주상복합단지의 고밀화로 보행친화와 거리가 먼 방식의 개발이 이루어

졌음을 확인하였다. 또한 보행이 이루어지는 가로 전면부의 구성이 전체적인 보행 흐름에 있어 연속성이 떨어지고 폐쇄적 용도의 단차데크, 차양이 보도와 단절되어 역효과를 내고 있다고 보았다.

신도시 보행 환경은 생활권과 공원 및 녹지공간과의 연계성 부분과 밀접한 연관성을 갖는 것으로 전제됨에 따라 해당 공간과 보행 간의 관계에 대한 연구가 다수 이루어졌다(장한두, 2009; 최동아 외, 2014). 하혜경 외(2016)는 신도시 1기와 2기의 차이가 공원 녹지 계획을 고려한 교통, 동선의 계획 방식에 있다고 보고, 신도시의 녹지 체계의 경관특성을 중심으로 보행환경을 분석하였다. 1기 신도시는 하천 경관 자원이 활용되지 못한 채 근린공원 위주의 점적인 분산형 개발이 이루어져 연속적이지 못한 보행 경관이 구성되었지만 2기의 경우 보행을 유도하는 공간이 다수 배치되어 신도시 1기에 비해 보행 연결성이 뛰어나다는 것을 확인하였다. 공공공간의 배치에 있어서도 2기가 다양성과 빈도수에 있어 1기보다 우위에 있어 커뮤니티 공간이 많이 존재함을 확인하였다.

보행태 연구는 특정 지역이나 집단을 대상으로 만족도를 조사한 결과들로 이루어져 있는데, 김슬기 외(2014)는 초등학생들을 대상으로 보행환경의 안전성, 쾌적성, 편리성에 대한 만족도 조사 결과 학교의 정문과 후문에서 발생하는 차량 및 사람의 통행량이 만족도에 상당한 영향을 미쳤고 이를 야기하는 보행환경의 질과 교통표지판의 적절성이 중요하게 작용함을 확인하였다. 유사한 연구로 황명주(2015)는 보행환경과 아동 돌봄 간의 관계를 살펴봄으로써 현재의 아파트 단지가 과거에 비해 통행 목적의 옥외공간 제공이라는 목적 이외에도 휴식공간의 강화로 양육자들의 돌봄 노동 스트레스 경감에 영향을 미친다는 것을 밝혔다. 그러나 영유아의 단독 보행이 자유로울 만큼 보행 안전도가 높지 않으며, 근본적인 돌봄 노동의 공간으로 신도시의 보행 공간이 완전하지 않다고 보았다.

한편 보행친화도시 논의가 점증하면서 가로위계와 보행공간구조가 보행태를 결정하는지에 대한 연구도 이루어졌다. 선형도시의 관점에서 신도시의 보행구조를 분석한 김주일(2010)은 서울의 여의도 신시가지나 잠실과 마찬가지로

지로 1기 신도시 역시 선형축을 중심으로 하는 구조이며, 일산의 경우 넓은 규모의 도시를 포괄하기 위해 선형중심축이 직교하는 형태로 계획되어 보행에 영향을 미치는 소생활권의 계획이 미비함을 지적하였다. 서한림(2013)은 물리적 형태가 서로 다른 지역에 거주하는 주부들의 실증 보행기록을 수집·분석하여 보행패턴이 모든 사람에게 동일하지 않고, 보행의 효율성만이 보행경로분포를 결정하는 것이 아니라 원하는 경관을 선택하여 즐기기 위한 우회전략도 빈번하게 발생함을 확인하였다. 즉, 도시 계획 내에서 보행자의 이동 상황을 전제하여 도시 공간의 배치와 구성을 결정하지만, 실제 보행자들은 매우 다양한 방식으로 보행로를 선택하며 예측하지 못한 보행들이 새로운 공간을 만들어낼 수 있음을 시사한다.

이와 같이 기존의 신도시의 보행에 대한 연구는 ‘도시 공간’을 중심으로 보행 인프라에 대한 평가와 그에 대한 보행자의 행태 변화에 초점을 맞추었다는 특징을 보인다. 그러나 이와 같은 연구 경향 속에서 보행에 대한 인식론적·담론적 관점이 결여되어 있으며 새로운 도시에 대한 요구와 도시의 진화에 발맞춘 ‘보행’ 그 자체에 대한 연구는 다소 부족했다는 평가를 피할 수 없다. 예를 들어, 신도시 2기의 경우 1기에 비해 보행 및 자전거, 대중교통 중심의 보행친화적 도시환경을 조성하기 위한 시도들이 많아졌지만, 보행자 도로의 확충, 소로 비율과 보행광장의 비율 증대, 보행자 공간의 연계성 완화 등과 같은 개선(성현곤, 2019)에도 불구하고 여전히 시설물 위주의 보행문제 해결에 초점을 맞추었다는 점에서 ‘보행’에 대한 새로운 시선이 필요함을 확인할 수 있다.

또한 신도시 계획 내에서 보행이 왜 중요한지에 대한 근본적인 문제 검토 없이 도시계획 사조의 변화에 따라 일률적으로 적용해 왔다는 점을 지적할 수 있다. 앞서 예시로 제시한 두 가지 신도시 사례에서 볼 수 있듯이, 보행공간의 조성이 반드시 커뮤니티 친화 효과를 가져오지 않으며, 건축물과 시설물 중심의 보행 환경이 자연스러운 보행을 유도하지도 않는다는 점에서 보행에 대한 충분한 논의가 부족했다는 것을 확인할 수 있다. 보행친화도시로의 인식론적 전환을 위해 도입된 보행로의 확장과 보행환경의 개선은 단지 교통사고 사망

률의 감소나 친환경적 보행환경의 가치만을 의미하지 않음에도 불구하고, 보행자에 대한 인식, 보행의 다양한 방식, 보행과 관련된 사회적 논의 등을 함축하는 보행 자체에 대한 충분한 사회적 합의 없이 신도시 계획 내에 이동수단의 일부로서 보행을 끼워 넣었다는 이미지를 지울 수 없다. 보행친화를 위해 설치된 시설물과 도로구조가 실제로는 전혀 친보행적이지 않다는 결과가 그것에 대한 증거라고 할 수 있다(박현수 외, 2014).

이처럼 도시 관점에서 보행을 바라봄으로써, 인간 중심적 사고의 왜곡, 보행 주체에 대한 논의 부족, 도시 공간의 형성에 있어 거주민의 자율적 의사배제, 보행 효과에 대한 과대 상정이라는 문제를 내포하고 있다. 첫째, 현재의 신도시의 보행 계획은 일종의 공간결정론적, 개발지향적인 사고로서 도시 설계에 따라 공간이 조성되면 행위자는 공간에 맞춰 생활할 것이라는 가정을 내포하고 있다. 즉, 보행자가 주어진 공간을 따라 이동한다고 전제하는 공간 중심적 사고는 보행자의 자율적 판단을 무시하고, 언제나 주어진 길만을 이용할 것이라는 생각에 갇혀 있다(Cresswell, 2006). 그러나 켈트렌즈를 사례로 한 김홍순(2006)의 연구에서 볼 수 있다시피 이 지역의 보행로와 자전거 통행로는 인프라적 측면에서 잘 갖춰져 있지만, 승용차 의존도가 여전히 높고 보행으로 대체하고자 하는 의지도 낮아 보행을 통한 이웃 간의 관계 형성이나 보행 경험의 증대 효과는 매우 적은 것으로 나타났다. 자동차를 통한 이동이 하나의 문화가 되어버린 지금, 보행로의 조성만으로는 보행 활동을 유도할 수 없다(Lund, 2003)는 것을 보여주는 예시라 할 수 있다.

둘째, 보행 주체의 다양성을 고려하지 않은 정상 보행자 중심의 논의로서, 장애인, 노인 등과 같은 사회적 약자들에게 해당되는 보행 환경에 대해서는 구체적으로 다루고 있지 않다. 신도시 계획은 소득 수준이 유사한 ‘중산층’을 대상으로 하는 도시로서, 보행 이동이 불가피한 그 외의 계층에 대해서는 서술하지 않고 있다(문선욱, 2008). 또한 보행환경이 동일할지라도, 거주민의 특성에 따라 보행량과 보행행태가 달라질 수 있음을 고려하고 있지 않다. 김홍순(2007)의 또 다른 연구에서 국내 도시에서도 거주 지역에 따라 보행의 편리

성을 다르게 인식하는 경우가 있었고, 특히 구시가지 거주자들이 신시가지 거주자들보다 보행 선호도가 높다는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 도시 환경보다는 거주민의 보행 실천과 선호에 따라 보행로의 활용과 의미가 다르다는 점에서 신도시 보행 환경의 조성이 모든 사람에게 동일하게 적용되지 않는다는 것을 지적할 수 있다. 이와 같은 보행자의 주체성 논의가 결여된 상태에서 인간 중심적인 도시 설계는 허구에 불과하다. 신도시가 지향하는 도시 설계에서 스케일로서의 인간만이 남아 있을 뿐, 실제 인간이 걷고, 경험하는 보행의 가치와 의미는 모호하게 처리되어 있다.

셋째, 도시 공간의 구성과 관련하여 실제로 살아가는 사람들의 공간에 대한 의사결정 과정을 완전히 배제하고 있다는 점에서 한계를 지닌다(Middleton, 2011). 예를 들어, 공공 공간의 특성에 있어 신도시 보행계획은 접근성과 일상적 이용 여부를 중심으로 광장과 공원을 배치한다. 또한 주민들의 생활권 도달 범위를 보행 기준으로 설정함으로써, 중심 상업지구, 교육, 종교시설로 쉽게 이동할 수 있도록 설계하였다. 그러나 이러한 공공 공간에 대한 기능적 고려는 오히려 다른 형태의 공공 공간의 생산을 제한하는 효과를 발생시켰다. 즉, 거주민 스스로의 필요에 의한 공공 공간의 형태와 입지, 성격 등의 결정이 불가능한 구조라는 점에서 앞서 언급한 바와 같이 주어진 공간에 인간이 행위를 맞춰야 한다는 공간결정론적 사고가 공공공간에도 비슷하게 적용되고 있음을 확인할 수 있다. 국내에 적용된 신도시 공원 조성 사례를 살펴보면, 거주민의 수요나 선호 반영보다는 오히려 조성된 공공 공간에 인간이 선호를 맞추는 현상이 두드러져, 신도시가 지향하는 인간 중심적 사고라는 목표가 다소 불분명하다는 것을 확인할 수 있다(김태경 외, 2010).

마지막으로 신도시 계획 내에서 ‘보행’은 사회적 통합을 이끄는 주요한 행위로 이해하고 있지만, 실제에 있어 보행이 도로 교통체계에 있어 부수적으로 다루어졌다는 비판을 피할 수 없다. 신도시 개발의 근원적 목표는 인구분산과 주택부족의 해소 등이라는 현실적인 차원의 문제 해결뿐만 아니라 이를 통한 사회통합에 있다고 할 때, 다양한 실천 행위들의 위계에서 보행이 대중교통과

함께 중요한 핵심인자로 거론되지만, 보행 자체에 대한 구체적인 논의나 보행을 위한 여러 층위의 사회적 조건 변화에 대해서는 언급하지 않는다. 오히려 보행의 효과는 사회통합보다 교통사고의 감소, 안전도로의 확보 등과 같은 도로 체계로서의 기능에 집중되어 있다. 또한 보행 평가에 있어, 보행 환경 중심의 정량적 기준들이 제시됨으로써 행위자마다 다른 보행의 가치와 의미를 파악하지 못하고 있다는 점에서 한계를 가진다. 보행 실천을 표준화함으로써, 보행을 통해 도달해야 할 목표가 모두에게 공통적으로 동일하다는 전제를 강제 받게 된다. 보행에 대한 철학적 논의 부재는 보행을 단순 도구로 전락시키고, 보행의 목표가 도달되지 않는다고 하더라도 어쩔 수 없는 것으로 치부하게 될 우려를 낳는다. 이와 같은 문제들을 해결함과 동시에 보행의 가치와 기능적 효과를 높이기 위해서는 새로운 관점의 보행 논의가 필요하며, 다음 절에서 서술되는 모빌리티 개념의 적용이 보행에 대한 유용한 통찰을 제시해 줄 것이다.

2) 모빌리티로서의 보행

모빌리티는 단순한 어느 지점에서 다른 지점으로의 이동 그 이상의 것으로, 이동을 포괄적인 사회적 과정에 영향을 미치는 중요한 요인으로 인식하여 이동현상을 설명하는 개념이라고 볼 수 있다. 따라서 이동 수단뿐만 아니라 이동을 만들어내는 규칙과 제도, 이동을 가능하게 하는 다양한 환경 및 이동으로 인해 발생하는 불평등과 차이 모두를 포괄하는 용어가 모빌리티라고 이해할 수 있다(Urry, 2007).

본 연구에서 모빌리티로서 보행은 기본적으로 두 발이 바닥에 접촉하여 그것을 지지대 삼아 앞으로 이동하는 행위를 뜻하지만, 보행이 가진 의미와 기능은 훨씬 더 다양하다는 것을 전제한다. 예를 들어, 보행은 보행자 이동하면서 소리와 냄새를 통해 스스로 만들어 내는 정서적 지리를 만들어내는 행위이며, 동시에 위험으로부터의 회피, 만남과 친교가 발생하는 1차적인 선택의 과

정으로 이해할 수 있다(김미영 외, 2014; 김태연, 2019).

도시 공간을 구성하는 요소로서 보행이 아닌 모빌리티로서 보행을 살펴본다는 것은 다음과 같은 의미를 지닌다. 첫째, 미시적 행위 주체의 다양성 측면에서 보행을 설명할 수 있다. 행위 주체인 인간은 연령, 젠더, 민족, 인종 등의 속성에 따라 다양한 위치에서 보행을 경험한다(Anderson, 2004). 이러한 개인의 특성에 따라 보행은 결코 같은 형태로 이루어지지 않고 보행의 의미와 조건도 달라진다. 따라서 다양성에 기반한 보행은 모두에게 열려 있는 방식으로 이루어질 필요가 있다(Bates et al., 2017).

둘째, 실천의 차원에서 보행을 이해할 수 있다. 도시 공간에서 보행은 주어진, 계획된 행위로 설명되지만 실제 보행은 계획대로 실행되지 않는다. 오히려 예외적인 보행 패턴이 발생할 가능성이 높으며, 그 예외성은 경제적 효용성 이외에도 다양한 사회적·문화적·정치적인 요인에 의해서 변화하기 때문에 동일한 보행 결과라는 것은 존재하지 않게 된다(Barber, 2020). 물리적인 보행 환경의 조성이 보행권을 보장해 준다고 보는 일종의 공간결정론적 관점에서 벗어나 다른 교통수단과는 다른 보행의 가역성, 예측불가능성, 역동성을 이해하기 위해서는 모빌리티의 관점이 유용하다고 볼 수 있다.

셋째, 다양한 이동수단으로서 보행의 권리를 강조할 수 있다. 한국은 90년대부터 보행권 논의가 진행되어 왔지만, 모든 사람에게 평등한 보행권의 실현은 아직도 진행 중이라 할 수 있다. 최근 장애인 단체의 이동권 보장을 위해 벌인 기습시위는 만성적인 보행권 제약 문제가 여전히 해소되고 있지 않다는 점으로 보여주는 사건이라 할 수 있다.³⁾ 물리적인 보행 환경의 조성 개선은 과거에 비해 많은 진행률을 보이고 있지만 보행권에 대한 인식적 개선과 권리의 보장은 더 많은 논의가 필요할 것으로 보인다. 인간이 누릴 권리로서 보행의 중요성과 속성을 설명하는 것에 있어, 모빌리티는 정의(justice)의 측면에서

3) “장애인 권리보장’...지하철·부총리 집 앞 기습시위”, 《뉴스원》, 2021년 12월 3일 자.

중요한 통찰을 제공할 것이다.

이처럼 모빌리티는 특정 지점으로 이동 이외에도 이동을 야기하는 사회적 조건, 이동에 대한 인식, 이동을 위한 제도적·물리적 차원의 기반 등을 포함한다(Sheller, 2008). 모빌리티 논의에서 보행은 가장 원초적이고 인간의 삶을 이행하기 위해 선택하는 신체 행위로 설명된다. 다른 이동수단과의 경쟁 속에서 계급적 특성으로 해석되기도 하고, 보행이 가진 속도와 방식으로 인해 은유적, 상징적 차원의 행위로도 제시된다(김미영 외, 2014; 김영진, 2015).

Urry(2016)는 보행의 역사를 통해 보행이 사회생활을 생산-재생산해 내는 다양한 방식을 가지며, 사회적으로 특수한 육체의 기술을 수반한다고 설명한다. 또한 보행을 통해 환경이 지각되고, 세계와 접촉할 수 있는 능력을 획득하게 된다고 보았다. 이와 같이, 모빌리티의 관점에서 보행을 보는 것은 행위자 중심의 사고, 다양한 실천적 측면에서의 접근이 가능하다는 점을 설득력 있게 보여줄 수 있다. 또한 보행의 유연성, 가변성, 특수성에 따라 주변 환경에 대한 사고의 폭이 확장되고, 새로운 보행 양식에 대한 상상력이 허용될 수 있다.

그동안 인문학과 도시 사회학을 중심으로 보행은 사색, 여가의 방식, 감성의 해방과 성찰을 도모하는 저항적 행동으로서 논의되어 왔다(Solnit, 2000; Wylie, 2005; 여지은 외, 2011; 박향기, 2016). 보행이라는 수행성이 공간과 만나 감정적 화학 작용을 일으키는 지에 대한 연구들을 통해 보행의 즐거움, 만족감 등을 역설하는 연구가 주를 이루었다(Macpherson, 2009; 이희상, 2013). 예를 들어, 도시 산보자(flâneur)는 도시 문화 연구의 주요 개념으로 근대성의 주체이자, 상상력, 직관 등의 능력을 가진 사람을 뜻하며, 그들은 잘 닦인 도로와 근대적 건축물들로 이루어진 도시의 거리를 거니는 신사로 대변된다(윤미애, 2003; 이수안, 2016). 여기서 다루어진 보행자는 개인의 신체적 감각을 통해 경관을 해독하고, 내면의 변화를 느끼는 행위자로 그려질 뿐, 공간과 조응하며 실천적 효과를 갖는 보행의 기능과 가치에는 집중하지 않는다.

그러나 Cresswell(2010)이 보행이 사회적·문화적 차원에서 완전히 설명되지 않는 신체적으로 구현된 관행이라고 설명한 것처럼, 모빌리티로서 보행은

심상적·정서적 측면의 요소를 포함하여 보행 그 자체에 내재된 속성에 대해 이해할 필요가 있다. 앞 절에서 설명한 바와 같이, 도시 관점에서의 보행이 도 구화되고, 공간중심적인 사고에 입각하여 논의된 것이라면 모빌리티로서 보 행은 크게 3가지 차원에서 논의를 정리할 수 있다. 신체 권력으로서의 보행, 도시의 활력과 흐름을 야기하는 보행, 커먼즈로서의 보행이 해당된다. 이 장에서는 모빌리티로서 보행을 설명함으로써 그 의미와 잠재적 가치가 무엇인 지를 탐색해 보도록 하겠다.

(1) 신체 권력으로서 보행

첫째, 보행권 논의는 기본 권리이자 평등의 요소로서 다루어져 왔다. 대다 수의 문헌에서 1993년 보행권의 시작을 언급하면서, 교통선진국으로 가기 위 한 첫걸음으로 운전자로부터 위협받는 보행자의 권리를 보호해야 한다는 주 장을 전개하였다(최정환, 1997; 김은희, 2012). 그러나 이러한 논의에서 언급되는 보행권은 보행 환경의 조성, 보행 사고의 감축, 보행 권역에 대한 정의 등과 관 련되어 있다. 다시 말하자면, 도시 구조로서 보행의 수월성을 보장할 수 있는 방법론적 측면에 초점이 맞춰지면서, 보행 그 자체가 가진 신체 권력적 측면 에는 관심은 부족하였다.

걷는 행위는 다리를 포함한 신체의 모든 감각을 동원하는 것이다(김미영 외, 2014). 앞, 뒤로의 이동뿐만 아니라 보행하면서 경험하게 되는 크고 작은 사건 들을 포괄한다. 따라서 신체 권력의 표출방식으로서 보행은 개인이 표현할 수 있는 권리 행위이자 모두에게 똑같이 허용되는 평등의 실천이다. 권력으로서 신체는 다양한 이동 방식을 선택하게 된다. 보행은 신체의 자율성에 근거하여 자존감을 충족시키면서도 동시에 타자와의 관계에 있어서 가장 취약한 이동 방식이다. 우리가 길을 걸으면서 누군가와 부딪히지 않도록 의식적·무의식적 인 경로 선택을 취하는 것은 보행이 가진 개인적 권리간의 충돌을 최소화하기 위한 전략이기도 하다.

Cresswell(2006)은 모빌리티가 가진 힘이 인간과 시공간을 포함한 권력의

변동을 추동하고 새로운 관계를 만들어낸다는 점을 강조하였다. 또한 모빌리티의 기회가 차등적일수록 불평등은 강화된다고 보았다. 예를 들어, 건강은 미시적 차원의 보행 효과와 밀접하게 연관된 키워드이다.⁴⁾ 개인의 신체적 능력을 향상시키기 위한 방편으로 걷기를 택하고, 도시는 건강을 위해 보행을 선택할 것을 주문한다. 보행=건강이라는 도식을 연결시킴으로써, 자동차의 이용보다는 보행과 대중교통을 이용하도록 유도하는 것이다. 보행 환경의 악화는 신체 건강에 부정적인 영향을 미치는 것으로 간주되기 때문에, 적절한 보행 환경 조성이 필수적이라는 담론이 우세하게 된다. 그러나 신체 권력의 발휘로서 보행은 모두에게 공평히 주어지지 않음에도, 건강을 위한 보행으로의 선택은 언제나 긍정적인 것으로 인지되는 이유는 모빌리티 내에 감춰진 신체 권력의 차등성에 기인하는 것이라 할 수 있다.

이와 같이 보행은 미시적 차원의 권력 이행의 기초적인 수단으로 이해할 수 있다. 개인이 수행하는 여러 가지 행위들 중에 이동을 야기하고 정체성을 표현할 수 있는 방식으로 보행이 이루어진다. 또한 개인들 간의 신체 능력이 각기 다르므로, 권력의 발휘에 있어서 차이가 존재할 수 있지만 모두에게 권력이 부여되어 있다는 점에서 공평한 기회를 보여주는 행위이기도 하다(Sennett, 2018). 따라서 보행은 주어진 것이 아닌 자율의지에 의해 선택된 것이며, 더 나은 조건을 위한 선택 일환이라는 점에서 보행의 능동성, 자율성, 개별성이 존중될 필요가 있다.

(2) 도시의 활력과 흐름을 야기하는 보행

보행은 도시의 활력과 흐름을 야기한다. Jacobs(2016)가 도시 활력이 사람의 활동과 근린환경의 상호작용을 통해서 일어난다고 설명한 것도 보행의 효

4) 걷기 운동의 효과와 건강에 대한 문헌은 참고리스트에 담을 수 없을 정도로 많다. 해당 연구들은 걷기를 통해 비만도, 대사증후군의 위험도, 우울증, 체력 향상, 심폐 기능 등에 영향을 미치는 것으로 보고 요인 간의 관계를 분석한 것들이 주를 이룬다.

과와 연관되어 있다. 도시의 이동성과 사회적 교류가 발생하는 거리는 활력이 넘치는 공간으로 여겨진다. 여기서 도시 활력은 바람직한 도시 형태가 되기 위한 필수 요소로서, 도시의 왕성한 생명력이 지역민들에게 인간다움을 표현할 수 있는 에너지(송대호, 2015)로 전환된 것이라고 정의할 수 있다. 따라서 시민의 동등한 생활과 개인적인 자유를 위해서는 주거의 블록 체계와 가로 계획을 할 때 도시 활력을 반드시 고려해야 한다는 의견이 힘을 얻고 있다(Marquett et al., 2015).

최근 보행친화가 주목을 받게 되는 이유도 보행이 가진 리듬이 거리와 골목을 채우면서 새로운 공간과 활력을 만들어내기 때문이라고 볼 수 있다(Middleton, 2009; 조월, 2021). 단지 사람들이 많다고 해서 공간의 활력이 생기는 것은 아니다(환승역을 떠올려본다면 이해가 쉬울 것이다). 보행자들의 시선과 움직임이 비어 있는 공간의 불안감을 낮추고, 예상치 못한 범죄의 발생을 최소화시켜 준다(Klinenberg, 2018).

보행의 순기능에 대한 논의는 오래전부터 있어왔지만, 모빌리티로서 보행이라는 관점에서 도시의 활력과 안전망의 형성은 보행 공간의 조성만큼 보행이 유발될 수 있는 사회적 분위기, 보행에 대한 긍정적인 인식이 수반되어야 한다는 것을 더욱 강조하는 것이라고 할 수 있다. 반대로 보행의 흐름을 차단했을 때 보행공간을 중심으로 하는 갈등 상황은 빈번하게 나타난다. 논문의 첫 부분에 제기한 공공 보행로의 차단사례는 보행의 흐름이 단절되었을 때, 보행로를 공공재가 아닌 사유지로의 논리로 접근하여 지역 공동체를 분리시키게 됨을 보여주는 전형적인 모습이라 할 수 있다(이승지, 2018).

근거리 커뮤니티의 형성은 보행이 원활할 때 가능하다. 다른 교통수단과 비교해 보았을 때, 보행은 이동의 도달 범위가 한정될 수밖에 없으므로, 제한된 공간 내에서의 관계 형성이 이루어진다. 이러한 환경 속에서 만나는 횡수와 상호 공유되는 가치가 많아지게 되면 도시의 활력은 더욱 커지게 된다(Oldenburg, 1999). 따라서 거주 만족도와 정착 기간의 장기화를 지속시키기 위해서는 보행을 중심으로 하는 도시 활력형성 요인들을 발굴할 필요가 있다.

빠른 속도로 지나치는 자동차와는 달리, 머무르고 움직이는 것을 반복하는 와중에 도시의 안전과 활기찬 분위기가 조성된다(Middleton, 2010; Middleton et al., 2015). 보행은 도로의 크기와 모양과는 상관없이 이루어질 수 있기 때문에, 빈 공간이나 어두운 공간의 활력을 복원하기 위해서는 보행자를 유인할 수 있는 방법들이 다양하게 시도될 필요가 있다. 인프라가 조성되었기 때문에 도시가 활력을 갖는 것이 아니라 보행을 통한 이동이 활력을 만들어내기 때문에 도시가 안전하고 만족스러운 공간이 되는 것이다.

(3) 커먼즈⁵⁾로서의 보행: 이익의 공유, 가치의 합의

거리는 모두가 누릴 수 있는 공공재였지만, 현재의 거리는 사적 소유의 영역과 경쟁하면서 점차 좁아지고 있다. 보행 환경에 대한 문제 제기는 매해 발생하지만, 그것이 정의적 측면에서 개선되어야 한다고 보는 사람은 거의 없다. 이와 관련하여 ‘모빌리티 정의(Mobility Justice)’는 개인과 집단의 이동을 통제, 관리하는 권력 체계들이 어떠한 방식으로 모든 영역에서 불평등을 생산하는지와 관련되어 있다고 설명한다(Sheller, 2018). 다시 말하자면, 현재 우리가 경험하고 있는 보행은 특정 이익에 치중한 불공정한 쟁투의 결과인 것이다.

보행으로 실현된 모빌리티가 시민들의 관계를 어떻게 구성하는가, 그 구성 방식은 어떻게 되어야 하는가에 대한 논의가 진전되지 않은 가운데, 규칙을 잘 지키고 안전을 최우선으로 하는 ‘좋은 보행자’ 담론은 보행 문제를 행위자 개인에 국한시키고 공동체가 함께 풀어야 할 과제로 인식하지 못하게 한다(Middleton, 2018). 또한 모빌리티의 불평등 문제를 해결하기 위해서는 단순히 자동차와 자전거를 공유하는 방식만으로는 커먼즈의 실행이 충분하지 않다.

5) 여기서 커먼즈(communs)는 단순히 자원 그 자체뿐만 아니라 자원을 함께 이용하는 공동체 혹은 시민들의 연합, 공통의 규칙과 가치를 포함하는 복합체로 설명할 수 있다(정영신, 2020). 함께 만들어가는 보행이라는 측면을 강조하기 위해 커먼즈의 개념을 차용했다는 점을 미리 밝힌다.

이동하지 못하는 자들이 도시 공간에 맘껏 나타나지 못하는 이유 역시 보행이 정치적이기 때문이다.

따라서 우리의 보행은 커먼즈로서 사고될 필요가 있으며, 누구에게나 열려 있는 행위이자 사회정의의 문제로 인식되어야 한다(Walljasper, 2010). 보행에 대한 가치에 대한 합의에서부터 보행 환경의 다양성, 보행 실천에 있어 차별적인 요소들의 개선 등을 포함한 커먼즈로서의 보행이 시도될 필요가 있다. 커먼즈 운동가들은 지역의 공공성 차원에서 거리와 보행의 가치 회복, 보행의 사회적 논의들이 충분히 이루어질 때 보행으로 인해 야기된 도시 문제들을 개선해 나갈 수 있다고 믿는다.

여전히 운전자들은 더 빨리 갈 수 있는 도로, 신호등, 교통체계를 요구하고 있다. 이로 인해 보행자들은 자동차의 속도에 맞춰 이동하게 되고, 보행을 위험하고 불편한 것으로 여기게 된다(Middleton 2009). 보행 친화 도시는 도시의 속도를 바꾸는 것이어야 함에도, 보행로를 넓히거나 자전거 전용도로를 추가하는 것으로 만족한다(Hall et al., 2013). 그러나 보행을 하나의 커먼즈적 가치로 인식할 필요가 있으며, 이러한 사고에 기반할 때, 보행 이익의 공유 방식, 지속적으로 발전하고 있는 이동 수단의 변화에도 적절히 대응할 수 있다.

이와 같이, 모빌리티로서 보행은 도시를 어떻게 걸어야 한다고 강제하거나 주어진 조건으로서 보행을 요구하는 것이 아니라 보행에 대한 근본적 고찰을 가능하게 한다. 보행은 모두가 가지고 있는 동등한 권리로서 신체의 자율성을 최대화할 수 있는 유일한 전략이다. 그뿐만 아니라 도시의 빈 공간들을 보행을 통해 메움으로써 존재하지 않았던 도시의 리듬과 활력을 만들어낼 수 있다. 이러한 도시의 흐름은 거주만족도를 높이고, 안전과 편의를 담보하는 공간으로 탈바꿈시킨다. 보행이 일어나지 않는 공간이 위험하게 여겨지는 이유는 보행이 내재하고 있는 활력과 상호 관계성이 그 공간에 부재하기 때문이다. 또한 커먼즈로서 보행은 이동에 대한 권리 이상의 것으로 보행을 통한 규칙의 설정에서부터 가치의 합의, 보행을 통해 발생한 이익의 공유를 포함한다. 보행은 개별화된 행위이자, 공동의 목표를 위한 행위이기 때문이다.

다음에 살펴볼 신도시 1기에서부터 3기까지의 계획에는 보행에 대한 담론과 실천의 변화가 있었지만 모빌리티 관점에서 설명하려는 시도는 부족하였다. 따라서 신도시 보행의 논의 변화를 추적하여 주요한 특성을 파악하고, 모빌리티로서의 보행 관점의 적용 가능성을 제언하는 방식으로 사례 연구를 정리하도록 하겠다.

3. 신도시 계획기준 전·후 보행계획의 특징과 변화:

모빌리티로서 보행 관점의 적용 가능성 탐색

1) 보행-자동차 통행 간 관계적 위상의 변화: 보행에 대한 인식의 확대

수도권 신도시 1~2기 보행계획에서 가장 두드러지는 변화 중 하나는 보행자 도로와 자동차 도로 간 관계적 위상의 전환이다. 이러한 특징은 교통계획에서 잘 나타나는데 자동차 중심의 교통체계에서 비교적 소홀하게 다뤄져 왔던 보행이 대중교통 중심의 교통체계로 계획의 초점이 바뀌게 되면서 점차 부각되기 시작하였다. 신도시 계획기준이 수립되기 이전인 1기 수도권 신도시 계획에서는 보행의 개념이나 범위에 대해 구체적으로 명시하지 않고 있다. 생활권계획과 교통계획을 중심으로 부문별 계획에서 나타나는 자동차와 보행 계획 간 관계를 살펴보면 당시 계획에서 보행은 자동차 통행과 상충되는 교통수단으로서 이해되고 있으며 이에 완벽한 통행분리를 통해 안전성을 확보한다는 계획목표를 가지고 있음을 알 수 있다(한국토지공사, 1997a).

이는 해당 시기 개발계획의 기본방향이 자동차 중심의 가로체계와 슈퍼블록 단위의 주거 단지에 중점을 두는 것과 관련되어 있다. 1기 수도권 신도시 계획은 모도시(서울)와의 근접성을 바탕으로 신도시 건설을 통해 서울의 주택난과 교통 혼잡 문제를 완화하고 서울의 필수 기능을 저해하지 않으면서 주거와 교육 등의 기능을 분담하며 모도시와의 상호보완적 관계를 조성하는 것을

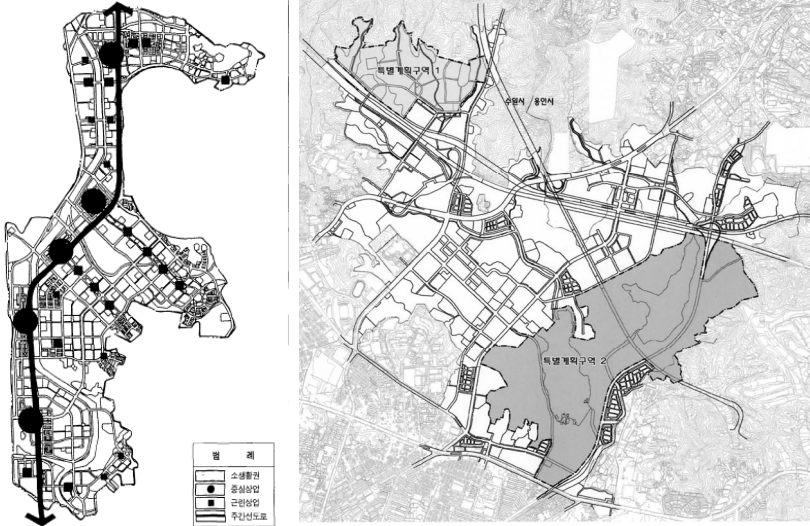
기본 원칙으로 하였다(경기개발연구원, 2008). 이에 1기 신도시들은 쾌적한 주거 환경과 편리한 교통체계를 조성하여 주택도시로서 완결성을 추구함으로써 수도권 인구의 정주성을 높이는 데 초점을 두었다(국토연구원, 2020). 주택도시로서의 완결성은 해당 신도시들의 토지이용계획에서 나타나는 거대 블록 중심의 생활권 계획과 광역교통체계 중심의 도로교통망계획으로 구체화되었다. 생활권은 보행중심 개념에 따라 일반적으로 인구, 공간적 규모(거리 반경 및 면적), 통행수단에 따른 평균 이동거리 및 중심시설 등을 고려하여 근린(소생활)권, 지구(중생활)권, 지역(대생활)권, 도시(광역생활)권 등으로 설정되었다(토지주택연구원, 2020).

1기 수도권 신도시들의 경우 서울과의 연결성이 중요하였기 때문에 자가용 교통을 중심으로 도로와 전철 위주의 교통망 체계가 교통계획의 우선순위를 차지하였고 도시의 기간이 되는 간선도로를 따라 지역권이 형성되었으며 주요 도로와 전철역에 대한 접근성을 기준으로 지구권과 근린권이 만들어졌다(<그림 1> 참고). 보행으로 이동할 수 있는 근린권⁶⁾은 대로 기준으로 구획되는 블록을 따라 형성되었으며 각 생활권 내 초등학교, 동사무소, 파출소와 같은 공공시설을 포함시킴으로써 주거 단지 내 완결성을 꾀하고자 하였다(한국토지공사, 1997a). 결과적으로 1기 수도권 신도시는 근린권 내 보행을 어떻게 확보할 것인가에 보행자 도로 계획의 초점이 맞춰지게 되었으며 보행을 가능하게 하는 물리적 환경 구축에 치중하였다. 이에 따라 분당과 일산 등 1기 신도시들은 보행자 도로를 자동차 도로와 완전히 분리되는 형태로 구성하고자 단지 내 불필요한 통과교통을 최대한 배제하고 주보행동선을 입체화함과 동시에 보행자-자동차 간, 보행자-자전거 간 차선을 분리하는 보차 분리를 주된 목표로 설정하였다(한국토지공사, 1997a; 1997b).

보행에 대한 제한적인 접근은 신도시 계획기준 수립 이후 보다 확장되어 2

6) 보행으로 이동할 수 있는 범위로 소규모 단일상가 등을 중심으로 하는 반경 150~500m를 말한다.

<그림 1> 1기 신도시 분당의 생활권 구상도(좌) 및 2기 신도시 광고의 특별계획구역 대상지



출처: 한국토지주택공사(1997a) 「분당신도시 개발사」, 경기도시공사(2016) 「광고신도시개발백서」.

기 수도권 신도시 계획에 적용되었다. 그러나 자동차 통행과 상충되는 개념으로 접근하여 보행 분리를 통해 보행 환경을 조성하고자 하였던 1기와는 달리, 2기 수도권 신도시 계획은 보행자 우선 교통체계 구축을 주요한 계획목표로 설정되었다. 이에 따라 관련 계획들에서 보행이 중요하게 다루어지고 보행자도로에서 보다 확장된 개념으로서 보행공간에 대한 계획들이 구체화되었다.

2기 수도권 신도시 건설은 아직 진행 중이지만 계획의 기본방향과 계획 기법을 볼 때 1기 신도시 계획과 확연한 차이가 존재한다. 앞서 언급하였듯이 2기 수도권 신도시들은 주택의 대량공급 이외에도 양질의 다양한 주택유형을 공급하는 것을 목표로 하였으며 1기에 비해 서울과의 거리가 비교적 먼 지역들로 도시의 자족성을 확보하는 것이 보다 중요해졌다. 이에 블록을 중심으로 획일적인 대단위 주거 단지로 조성된 1기 신도시들과 달리 2기 수도권 신도시 계획에서는 도시별로 특화구역을 지정하고 개발 주제를 설정함으로써 자족

성을 부여하는 데 초점을 두었다.

한편 1기와 마찬가지로 근린권은 2기 수도권 신도시 생활권계획에서도 중요하게 다루어졌지만 2기 수도권 신도시 계획의 경우 권역별 공공시설의 배치와 복합개발을 위한 복합용도계획에 초점을 두었다는 점이 다르다(토지주택연구원, 2017). 이와 더불어 교통계획 역시 신교통·환승체계 보완에 중점을 두면서 자동차 도로와 전철 중심의 광역교통망체계 중심에서 벗어나 대중교통 지향적인 성격으로 전환되었다. 이를 통해 2기 수도권 신도시 계획은 서울에 의 의존도를 낮추고 주변지역과의 연결성을 보완하고자 하였다(국토해양부, 2010b).

이러한 목표와 기본방향을 바탕으로 2차 수도권 신도시 개발계획이 수립·보완되면서 토지이용계획과 교통계획, 환경계획 및 경관 계획 등의 부문별 계획에서 보행계획들에 변화가 나타나기 시작했다. 2기 수도권 신도시 교통계획이 대중교통 중심으로 설정됨에 따라, 대중교통과 개인교통 간 연계 및 환승 편의시설의 확보와 더불어 자전거, 보행 등 비동력 녹색교통수단 이용의 편리성과 안전성이 주요한 고려사항이 되었다. 그 결과 1기 교통계획의 자동차 중심 도로체계는 2기에 접어들면서 보행약자·보행자·자전거·대중교통·자동차 순의 도로체계로 전환되었으며 보행자전용도로, 보도, 보행전용지구, 조깅도로 등 보다 다양한 보행공간이 세분화되어 계획의 일부분으로 제시되면서 보행과 관련한 개념들이 정립되기 시작하였다(토지주택연구원, 2017).

새로이 도입된 보행자전용지구는 보행자가 많은 도심의 상업·업무지역에 블록 전체 또는 일부분을 차량의 진입을 제한하는 지구로 지정하여 보행으로 접근이 가능한 몰(mall)기능을 유지할 수 있는 곳을 지칭한다(국토해양부, 2010a: 4). 보행자전용지구는 차량진입을 완전히 배제하는 풀몰(Full Mall)과 제한적으로 공공교통의 진입보행을 허용하는 세미몰(Semi Mall)의 유형으로 구분되며 이러한 보행공간의 조성을 통해 보행의 편의성과 더불어 지역 활성화를 제고하고자 하였다(토지주택연구원, 2017)(<표 3> 참고). 또한 보행자 우선 교통체계를 구축하고 보행약자 및 보행자의 편의성과 안전성을 확보하기 위

<표 3> 「지속가능한 신도시 계획기준」의 보행계획기준

구분	구축 방향
보행자 전용도로	<ul style="list-style-type: none"> • 보행으로 통행할 수 있도록 주요 지역·시설, 대중교통역을 연계하는 보행자도로체계 구성 • 투수성 재료 사용, 보행 장애요소 無, 도로폭 1.5m 이상 • 신도시 중심지에 보행자전용지구(pedestrian zone)를 지정하여 쇼핑, 오락, 문화, 관광, 만남의 중심거리 조성
보도	<p>보행자의 안전하고 쾌적한 통행을 보장하는 구조 및 시설이 될 수 있도록 장애폭을 제외한 최소유효폭을 2m 이상 설계(단, 확보가 곤란할 경우 1.5m까지 조정가능)</p>
자전거도로	<ul style="list-style-type: none"> • 자전거 분담률 2020년 10%로 설정 • 지형이나 도로의 경사도, 경관 등을 고려하여 일방통행 1.5m 이상, 양방통행 3m 이상 설계 • 신도시 전 지역을 연결하여 자전거로 통근, 통학, 쇼핑, 업무 목적의 통행이 가능하도록 설계 • 간선체계와 지선체계 분리 설치 계획 수립 • 대여소, 수리소, 자전거 주차장 및 공공임대자전거제도 도입을 위한 지원시설 계획
조깅도로 및 인라인 스케이트 도로	<ul style="list-style-type: none"> • 지형과 경사도, 경관 등을 고려하여 설계하되 쾌적한 색상과 재질을 선택하여 설치 • 노면표시와 안내표지판을 설치하여 이용에 있어 혼란 방지

출처: 국토해양부(2010a)의 「지속가능한 신도시 계획기준」 및 토지주택연구원(2020)의 「3기 신도시 개발전략 및 계획기준 수립 연구」 중 일부를 발췌하여 재정리한 것임.

한 계획기준과 다양한 기법들이 제시되었다. 신도시 계획기준은 지속가능한 도로체계를 위해 보도 등에 설치된 가로등, 전주, 가로수 등 장애인과 교통약자의 통행에 지장을 주는 보행장애물 없이 장애인·노약자 등 교통약자들이 어디든지 안전하고 편리하게 다닐 수 있도록 연속적인 이동동선 체계를 구축하는 장애물 없는 생활환경 설계(Barrier-Free Design)를 강조하였다(국토해양부, 2010a: 3).

이와 더불어 차량 속도를 저감시킬 수 있는 다양한 교통정온화 기법을 제시하였다. 구체적으로 살펴보면, 보행자가 많은 신도시 주거지역과 상업지역의 이면도로를 중심으로 2차선 이하의 일방통행로 건설, 회전교차로 및 교통섬 설치, 칼라블럭 포장, 노면 요철화 등이 도입되었다. 교통정온화 기법은 자동차 통행 시설로서 도로를 간주하는 것에서 한 발 더 나아가 만남의 장소, 놀이 공간 등 사람과 자동차가 함께 공유하고 공존하는 공간으로 만드는 기법이라

는 점에서 의의가 있다(국토해양부, 2010a).

2차 신도시 추진 과정 속에서 신도시 개발계획은 보행 중심 환경을 조성하는 것으로 방향이 전환되었으며 보행과 관련한 공간 개념과 보행자의 안전성을 확보할 수 있는 계획기준 및 기법이 구체적으로 제시되면서 보행계획이 확장되었다. 이러한 시도는 여전히 보행을 하나의 교통‘수단’으로 인식하고 도시 공간을 중심으로 물리적 환경 구축을 통해 보행문제를 해결하는 데 치중한다는 점에서 보행 자체에 중심을 둔 보행계획으로의 완전한 전환으로 보기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 변화는 지속가능한 도시형태로서 도시공간이 보다 보행친화적인 구조로 개발의 방향성이 전환되고 있음을 시사하며 이는 보행 자체에 대한 인식이 확대되고 보행계획에 있어 이에 대한 고려가 점차 증가하고 있음을 알 수 있다.

2) 자연보존의 일환으로서 보행과 쾌적한 보행을 위한 환경으로서 자연: 보행을 바라보는 접근방식의 변화

앞에서 살펴본 자동차 교통과 보행의 분리를 통한 안전성의 확보가 ‘충분한 녹지공간 확보와 자연과의 조화’라는 신도시 개발의 기본방향과 맞물리면서, 보행자도로는 주로 도시 내 중앙공원과 근린공원, 어린이 공원과 녹지를 잇는 하나의 축을 근간으로 녹지체계의 일부로서 조성되었다(건설부·한국토지개발공사, 1991). 1기 수도권 신도시의 공원·녹지계획은 지구 내 산지와 하천, 호수 등의 자연지형과 경관 등을 고려하여 도시축을 형성함과 동시에 생활권 위계에 따라 각각 중앙공원, 근린공원, 어린이공원을 배치하는 것을 기본 방향으로 이에 따라 보행자 도로 및 자전거 도로를 구축하여 하나의 녹지축을 조성하고자 하였다(토지주택연구원, 2020). 이에 1기 수도권 신도시 계획은 자전거 통행과 함께 비동력 녹색교통수단으로서 보행을 간주하고 자연을 보존하는 방안의 일환으로 공원·녹지계획에 포함시켰다.

이러한 자연순응형 개발방식은 2기 수도권 신도시 개발계획에서도 지속되

었다. 그러나 신도시 계획기준에서 경관형성 및 관리를 위한 계획기준이 수립되고 이에 따라 2기 신도시 개발계획과 실시계획의 각 단계에서 경관계획이 포함되면서 보행계획은 자연을 보존하기 위한 수단으로서 보행을 조망하던 시각에서 벗어나 보행을 유발하고 이를 도모하는 환경을 조성하는 방식으로 관점이 이동하였다. 이러한 변화는 보행의 쾌적성과 편의성을 확보하기 위한 요소로서 자연과 경관의 기능적 측면을 강조하는 특징을 보인다.

경관계획에 대한 기준이 없었던 1기 신도시의 경우 보행환경의 쾌적성, 편의성은 보행자 전용도로의 조경조성 방향으로서 제시되었다. 분당과 일산 신도시의 경우 보행자 전용도로 유형별 현황 및 설계기준에 따라 각 도로의 폭원과 경관식재 및 시설물 배치 등에 대한 설계기준을 수립하고, 이를 통해 보행환경의 안전성과 편의성, 쾌적성을 조성하고자 하였다(한국토지공사, 1997a; 1997b). 이후 신도시 계획기준은 지역의 특성에 맞는 독창적 도시경관이미지형성과 친환경적 개발을 위한 경관의 보전·형성·관리계획의 세부수립기준을 제시하였으며 이에 따라 2기 수도권 신도시에는 보다 종합적이고 체계적인 경관계획이 반영되었다.

신도시 계획기준은 환경적 지속성 제고를 위해 친환경 계획(Green-Plan)과 경관계획 수립을 제시하고 있다. 전자의 경우 하위 계획으로서 어메니티 도시 부문이 포함되어 있으며 이는 도시 및 단지단위의 경관형성계획과 에너지효율, 건물녹화, 인간친화, 개방성 등 생태건축과 함께 보행로, 자전거로, 환경친화 교통수단 등 녹색교통에 대한 구상을 골자로 하고 있다. 친환경계획은 녹지보전을 통한 ‘자연과의 공생’, ‘자연감성·체험을 배려’하는 어메니티 도시에 관한 기술적 계획으로서 이는 자연으로부터 얻는 쾌적성과 심미성을 추구한다(국토해양부, 2010a: 3).

이와 함께 신도시 계획기준에서 제시하고 있는 경관상세계획에는 도로경관과 안내체계, 가로시설물 등 보행과 관련한 쟁점들이 포함되어 있다(<표 4> 참고). 관련 계획기준들은 보행에 있어 ‘쾌적성’과 ‘계절감’, ‘장소성’ 등을 중요한 고려요소로 조망하고 있다. 이는 걷는 행위를 통해 경관을 몸소 느끼고 심

<표 4> 신도시 계획기준의 보행 관련 경관상세계획기준

공간요양별 기준	지역·지구·단지경관	가로경관	<ul style="list-style-type: none"> • 녹지와 휴게공간을 제공하는 소공원과 소광장 적극 조성 • 가로시설물을 지역 이미지에 맞게 통합 설계 • 도로 포장재로는 지역 이미지·색채·건축물 특성을 고려하여 선택 • 가로수 식재를 통해 계절감을 부여, 지역특성을 부각
		보행환경	<ul style="list-style-type: none"> • 보행자도로 연계를 통해 편리하고 쾌적한 보행환경 조성 • 쾌적한 보행환경 조성을 고려하여 보도의 포장재료·질감·포장방법을 선택하고, 보도 간 단차를 최소화 • 녹음을 식재하여 보행자에게 그늘 제공, 계절감과 장소성 조성 • 건축물 1층 벽면선 후퇴로 연속된 보행공간 조성 • 보도와 주차장 통로 교차부분을 보행자 우선으로 계획
		공원·녹지	공원·녹지를 보행자도로·녹도 등과 연결하여 접근성 제고
	도로경관	보도	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 이미지·테마, 건축물과의 조화, 보행 쾌적성, 미적 측면, 내구성, 경제성 등을 고려하여 포장재료 및 포장방법 선택 • 건물 출입구와 보도, 보도와 횡단보도의 단차 줄이기 • 보행자육교 및 지하보도는 도로경관과 조화되도록 설계, 지하보도의 출입구가 보행을 방해하지 않도록 계획
		보행자도로/보차공존도로	<ul style="list-style-type: none"> • 기능에 따라 도심형 보행자도로·주거형 보행자도로·녹도형 보행자도로로 구분하여 계획 • 보차공존도로는 차도의 완만한 곡선화로 차량속도를 저감시키고 보행자 안전을 확보
	시설별 기준	안내체계	도로표지판 등은 도로 특성을 고려하여 설계
가로시설물(식재포함)		<ul style="list-style-type: none"> • 도시이미지 연출에 중요한 역할로서 구역의 특성과 정체성을 인지할 수 있도록 구체적인 설치기준을 제시 • 포장은 지역의 이미지·테마와 연계하여 설계 • 보행육교의 형태·색채·그래픽에 대한 기준 마련 	

자료: 국토해양부(2010a)의 「지속가능한 신도시 계획기준」 중 일부를 발췌하여 재정리한 것임.

리직 만족을 획득하는 보행의 질적 측면에 대한 접근으로, 자연을 보존하는 친환경적 교통수단이라는 보행의 기능적·수단적 측면에서 보행의 질을 향상 시켜줄 수 있는 요인으로서 자연과 경관을 바라보는 형태로 보행과 자연·경관에 대한 관점이 변화하고 있음을 알 수 있다.

신도시 계획기준을 토대로 2기 수도권 신도시 건설 과정에서 보행에 대한 논의는 보다 다양한 계획 내에서 이루어질 수 있게 되었으며 이러한 영역적 확장은 보행을 바라보는 접근방식이 다각화되고 있음을 보여준다는 측면에서 중요하게 다뤄질 필요가 있다. 일례로 보행은 친환경적인 이동수단일 뿐만 아

나라 ‘에너지 절약적’이며 ‘건강에 좋은’ 행위로서 지속가능성 측면에서 보다 확대된 개념으로 나아가고 있다(한국토지공사, 2008b). 앞에서 살펴 본 신도시 계획기준은 도로의 폭, 포장재료, 관련시설 계획 등에 차이를 둬으로써 각 개인교통수단별 도로이용의 편의성을 도모하고 지형과 경사도, 장애요소, 경관 등을 함께 고려함으로써 보행 및 자전거 통행의 쾌적성을 높이고자 하였다라는 점에서 이러한 맥락과 연관된다. 이러한 보행전용지구의 지정은 보행의 편의성을 도모하는 동시에 사람들의 보행을 유발함으로써 도심 활성화를 꾀할 수 있는 방안이 되기도 한다. 이러한 보행의 기능은 다음에서 살펴볼 커뮤니티 활성화와 연관된다.

3) 이동권으로서 보행의 권리 보장과 도시 활력의 요인으로서 보행의 사회적 가치 부각

신도시 계획 내 보행 이슈와 관련하여 현저한 변화 중 다른 하나는 걷는 행위로서 보행 자체에 대한 관심이 증가하고 있다는 것이다. 신도시 계획기준 수립 이후 보행은 이동권으로서 개념적 확장을 경험함과 동시에 커뮤니티 활성화 방안으로서 보행의 사회적 가치가 부각되고 있다. 이러한 시각의 변화는 특히 토지이용계획과 맞물려 있다.

먼저 1기 신도시의 토지이용계획은 대규모 주택공급을 목표로 고밀도 개발 방식을 지향하였으며 보행계획은 주로 주거 단지 내 상업시설, 공공편익시설에 보행자 도로를 연계하여 배치하고 담장설치 규제를 통해 보행자 공간과 주거 단지의 외부공간을 연속적으로 조성함으로써 편익시설에의 접근성을 제고하는 데 초점이 맞춰져 있었다(토지주택연구원, 2013). 일례로 분당 신도시의 경우 버스정류장, 학교, 근린상가, 공원, 공공시설 등 주거단지 내부의 주요 보행발생지점을 중심으로 자전거 병행 보행자전용도로를 계획하고 보행자전용도로축을 구성하여 인접한 주거 단지와의 연결성을 확보하였다.

또한 차량통행이 배제되는 도로와 상업지역 내 상점간의 전면도로 부분에

보행자 전용도로를 조성함으로써 편익시설과의 연계성을 향상시키고자 하였다(한국토지공사, 1997a). 이러한 설계개념들은 2기 신도시의 커뮤니티 회랑, 복합커뮤니티센터 등의 계획개념의 초석이 되었다는 점에서 긍정적으로 평가되고 있다(토지주택연구원, 2013). 그러나 해당시설을 이용하고자 하는 사람들의 집합과 이산(離散)이 이루어지는 물리적 공간에 대한 구성에 계획목표가 치중되어 실제 주민들을 모이게 하고 소통을 촉진하는 커뮤니티 활성화 방안으로서 보행을 유발하는 효과는 미비하였다는 측면에서 한계를 가지기도 한다(토지주택연구원, 2020; 2021).

이와는 달리 2기 신도시의 토지이용계획은 복합용도용지와 특별계획구역을 골자로 하는 복합용도계획에 중점을 두고 수립되었다. 신도시 계획기준은 지속가능한 도시를 건설하기 위해서는 복합개발과 대중교통활성화를 통해 보행친화적 도시구조를 형성해야 한다고 보았다. 이에 2기 신도시는 TOD (Transit Oriented Development) 개념에 기초하여 환경적 지속성을 확보하고 도시의 자족기능을 향상시키기 위한 압축형 개발을 기본 방향으로 대중교통의 주요 축과 결절점을 따라 생활편의시설 배치를 강화하는 데 토지이용계획 및 생활권계획의 주안점을 두었다(국토해양부, 2010a)(<그림 2> 참고).

이러한 역세권 중심의 고밀개발 방식으로 인해 교통수단 간 연계 및 주변 시설로의 접근성을 제고할 수 있는 대중교통과 도보권 중심의 토지이용배분이 보다 중요해졌으며,⁷⁾ 신도시 계획기준에서 제시된 보행 중심 환경 조성을 위

7) 역세권 중심의 고밀개발 방식에서 대중교통과 도보권 중심의 토지이용배분이 중요해진 이유가 비단 보행의 중요성이 증가하였기 때문만이라고 볼 수는 없다. 앞서 언급한 바와 같이 TOD 방식이 친환경·보행자 중심의 도시 구조를 지향하고 있지만 이러한 개발방식을 추진하는 이유에 대해서는 토지이용배분을 둘러싼 상권과 해당 지역의 개발 이익 등 여타 요인들을 무시할 수는 없으며 “TOD 방식을 보행친화적인 개발방식으로 볼 수 있는가?”에 대한 비판적 논의 또한 필요하다. 그러나 본 논문에서 이야기하고자 하는 바는 역세권 중심의 고밀개발 방식이 신도시 보행계획에 포함됨으로써 도시 공간이 자동차 교통 중심에서 보행자 중심의 공간 구조로 변화해 나가고 있다는 점이며, 이러한 변화의 요인에 대한 논의는 본 연구 범위의 밖에 있음을 미리 밝혀둔다.

<그림 2> 2기 신도시 판교의 복합용지 위치 및 개발 현황

복합용지 위치(중앙의 진한 색 부분)



복합용지 개발 현황



출처: 토지주택연구원(2020) 「3기 신도시 개발전략 및 계획기준 수립 연구」.

한 장애물 없는(Barrier-Free) 교통시설·도로 계획과 교통정온화 등 다양한 보행자 안전 중심의 설계기법 역시 이와 같은 토지이용계획에 배경을 두고 있다. 이에 신도시 계획 내 보행에 대한 관점은 다른 이동 수단과의 관계적 위상에 기초한 개념으로서 물리적 개선을 통해 확보할 수 있다는 접근방식에서 벗어나 마땅히 보장받아야 하는 걸을 수 있는 개인의 자유와 권리로 이해되기 시작하였다.

한편 2기 신도시 개발계획 과정에서 사회문화적 지속성 제고를 위해 커뮤니티 활성화가 중요해지면서 지역의 위계에 따른 적정 규모의 커뮤니티센터 계획기준이 제시되었다. 예를 들어, 생활권 위계에 따라 근린권에는 초등학교, 의원, 소규모 단일상가 등이 배치되고, 그 상위 단계인 지구권에는 주민 공동시설, 우체국, 커뮤니티센터 등이 기반시설로 설치되도록 기준을 설정하였다. 이를 바탕으로 생활가로, 커뮤니티 회랑, 복합커뮤니티센터 등과 같은 계획기법이 2기 신도시에 적용되기 시작하였다(한국토지공사, 2008a; 국토해양부, 2010a). 복합커뮤니티 시설은 커뮤니티 활성화를 도모하고 공간을 효율적으로 이용하고자 근린 또는 지역 단위 생활권 중심지역에 공공시설과 보육시설 등 각종 생활편의시설을 집중적으로 배치하는 개발방식을 말하며 커뮤니티 회랑은 토지이용상의 한계로 해당 시설들의 집중배치가 어려울 경우, 이를 생활

권 내 주가로를 따라 선형의 회랑 내에 연접하여 설치하는 방안이다(국토해양부, 2010c: 174). 이와 함께 생활 회랑(Living Corridor)이라는 개념도 양주 옥정을 비롯한 2기 신도시 설계에 적용되고 있는데 이는 각종 커뮤니티 시설을 근린공원과 하천변 등 녹지축을 따라 연계·배치함으로써 커뮤니티시설 간 연결을 도모하는 생활 가로공간을 의미한다(한국토지공사, 2008b: 152). 회랑은 보행이 갖는 사회적 기능에 초점을 둔 계획기법으로서, 이웃 간 교류를 만들어내며 공동체 내부의 소통의 기회를 증진시킬 수 있는 근원적 힘을 가진 행위로서 보행 자체에 대한 가치를 재발견하고 공동체 복원을 위한 계획적 요소로 접근하였다는 점에서 의의가 있다(한국토지공사, 2008b). 또한 회랑은 편익시설로의 연계를 위해 조성된 1기 신도시의 보행 공간과 달리 주민들의 사회문화적 활동을 촉진하고 이를 지속시키는 기능으로서 보행이 가질 수 있는 가치에 보다 중점을 두고 있다는 점에서 차별성을 가진다.

신도시 계획의 보행에 대한 접근방식은 보행의 편의성 확보를 위한 물리적 환경 조성에서 공동체 회복과 활성화라는 궁극적인 목적을 실현하기 위한 방안으로 전환되고 있다. 신도시 보행계획에서 나타난 보행의 개념과 접근방식의 변화를 살펴봄으로써, 보행에 대한 인식이 확대되고 보행계획에 있어 보행에 대한 고려가 증가하고 있으며 나아가 보행이라는 행위 자체를 권리로서 보장하고 이를 통해 도시의 활력과 흐름을 야기할 수 있는 방향으로 보행계획이 점진적으로 전환되고 있음을 알 수 있다.

정리하자면, 국내 신도시 계획 내에서 이동수단으로서 보행이 자동차 통행과 가지는 관계적 위상의 변화와 자연보존의 일환으로 보행의 친환경적 성격을 강조하던 것에서 쾌적한 보행을 보장하기 위한 환경조성방안으로서 자연에 접근하는 방식으로의 변화, 이동권으로서 걷기라는 행위 자체에 대한 권리 보장 및 공동체 활성화를 통한 도시 활력 증진과 같은 보행이 가지는 사회적 가치의 부각 등 세 가지 이슈가 도출되었으며, 이러한 보행계획의 흐름 속에서 보행에 대한 개념이 확대되고 이를 바라보는 접근방식이 전환되고 있음을 확인하였다. 분석의 결과로서 도출된 세 가지 보행 관련 이슈를 중심으로 정

<표 5> 지속가능한 신도시 계획기준 전·후 신도시 계획의 보행에 대한 이슈와 관련 계획의 변화

구분	지속가능한 신도시 계획기준 수립 이전 (1기 신도시-2기 신도시 초반)	지속가능한 신도시 계획기준 수립 이후 (2기 신도시-3기 신도시 초반)
----	--	--

이슈 1. 이동수단으로서 보행과 자동차 통행 간 관계적 위상의 변화

주요 관련 부문 계획	생활권계획, 교통계획	생활권계획, 토지이용계획, 교통계획
개념	<ul style="list-style-type: none"> 자동차 통행과의 상충 관계 보행자전용도로 위주의 제한적 개념 	<ul style="list-style-type: none"> 보행 우선 교통체계 보행전용지구, 조깅도로 등 보행 공간 개념으로의 확장
접근 방식	<ul style="list-style-type: none"> 주거 단지 내 완결성 추구의 일환 보행자전용도로의 확보, 안전성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> 보행친화적 물리적 환경 조성 보행 및 자전거 이용의 편리성, 안전성 중시)
계획의 기본방향 및 개발방식	<ul style="list-style-type: none"> (생활권) 근린권 내 보행자 도로 구축 중심 (교통) 자동차 도로와의 완벽한 분리 	<ul style="list-style-type: none"> (생활권·토지이용) 대중교통과의 연계 (교통) 다양한 보행공간 조성, 안전성 확보를 위한 구체적인 설계기법 적용

**이슈 2. 자연보존을 위한 방안으로서 친환경적 보행에 대한 접근에서
쾌적한 보행을 위한 환경조성으로서 자연에 대한 접근으로의 변화**

주요 관련 부문 계획	공원·녹지계획	환경계획, 경관계획
개념	비동력 녹색교통수단	지속가능한, 친환경적, 건강에 좋은 걸기
접근 방식	자연 보존, 녹지공간의 확보	보행의 질적인 측면(쾌적성, 심미성) 강조
계획의 기본방향 및 개발방식	(공원·녹지) 녹지축 조성을 위한 보행자 도로 및 자전거 도로의 구축, 자연순응형 개발 방식	<ul style="list-style-type: none"> (환경) 녹지보전을 통한 에메니티 추구 (경관) 보행의 쾌적성, 계절감, 장소성 창출

이슈 3. 이동권으로서 보행의 권리 보장과 도시 활력의 요인으로서 보행의 사회적 가치 부각

주요 관련 부문 계획	토지이용계획, 생활권계획	토지이용계획, 생활권계획
개념	접근성, 연계성	이동권, 보행교류
접근 방식	<ul style="list-style-type: none"> 보행발생지점 중심 편익시설과의 접근성 중시 	<ul style="list-style-type: none"> 권리로서 인식 교통약자, 장애인에 대한 배려 보행의 사회적 기능 강조
계획의 기본방향 및 개발방식	(토지이용·생활권) 주거 단지 내 상업시설, 공공편익시설에 보행자전용도로를 연계, 주거단지 간 연결성 확보	<ul style="list-style-type: none"> (토지이용) 대중교통과 도보권 중심의 토지이용배분, 무장애(barrier-free) 도시 환경 조성 (생활권) 권역별 위계에 따른 기반시설 설치, 커뮤니티회랑 등의 계획개념을 통한 커뮤니티 활성화

리해 보면 다음과 <표 5>과 같다.

그러나 의미 있는 진전에도 불구하고, 보행 담론을 실현은 방식은 여전히 행위자보다 공간 중심으로 전개되고 있었으며, 물리적이고, 제도적 차원의 보행에만 초점을 두었기 때문에 ‘무엇을 위한 보행인가?’, ‘보행으로 성취해야 할 궁극적 목표는 무엇인가?’라는 질문에는 적절히 대응할 수 없는 상황이 되었다(Nixon et al., 2020). 다시 말하자면, 신도시 계획의 진화에 따라 잘 만들어진 보행 공간은 날로 증가하지만, 보행으로 인해 야기되는 문제 — 예를 들자면, 서두에서 언급된 보행공간을 둘러싼 집단 간 갈등과 이기주의 현상 — 들을 해소하기에는 많은 공백이 존재하는 것이다. 따라서 그것에 대한 해결 방안을 도출하는 관점으로 모빌리티의 보행의 필요성이 강조되기에, 적용 가능한 논의들을 제안하고자 한다.

4. 3기 신도시 보행계획에의 제언

신도시 보행계획의 특징과 변화를 이슈별로 정리해 보면 첫째, 보행은 자동차 교통 중심의 교통계획체계에서 자동차 통행과 상충적인 관계로 여겨졌지만 신도시 계획기준 수립 이후 대중교통 중심으로 계획이 변화하면서 보행이 다른 이동 수단과 함께 우선적으로 고려되기 시작하였다. 이에 보행계획은 자동차 도로와 완벽한 분리를 통해 보행자 도로를 조성하는 것에서 보행자 중심의 환경을 구축하는 것으로 전환되었다. 이러한 변화로 보행공간이 보다 세분화되고 다양해지면서 보행 개념이 점차 정립되었다.

둘째, 보행은 자연을 보존하는 친환경적 이동수단이라는 점에서 녹지축 체계의 일환으로서 공원·녹지계획에 포함되었다. 그러나 경관계획기준이 수립됨에 따라 자연과 경관이 보행의 쾌적성과 심미성을 도모하는 측면이 보다 강조되기 시작하였고 이에 따라 수단으로서 여겨지던 보행은 그 행위 자체가 보장되고 장려되어야 하는 목적으로서 위상이 전환되었다. 보행의 기능적인 측면

면과 함께 질적인 측면으로 보행을 바라보는 접근방식이 다각화되면서 보행 계획은 다양한 부문의 하위계획으로 확장되었다.

마지막으로, 신도시 계획기준 이후 복합개발이라는 토지이용계획의 기본 방향에 따라 보행공간의 조성과 확보가 점차 중요해지면서 보행은 모두가 평등하게 누릴 수 있는 자유와 권리로 조망되었다. 보행은 편의시설로의 접근성을 제고하는 수단에서 더 나아가 이동권으로서 그 개념이 확장되고 있다. 이와 더불어 걷는 행위 자체에 대한 관심의 증가는 공동체의 교류를 도모하는 사회적 기능으로서 보행을 바라보고 이를 통해 공동체를 회복하고자 하는 신도시 계획의 커뮤니티 활성화 목적의 실천적 접근으로 이해되기 시작하였다.

이와 같이 신도시 보행 계획이 담론과 실천적으로 공간에서 인간 중심으로 전환되고 있다는 것을 확인하였지만, 본 연구가 주장하는 모빌리티로서 보행이 현실화되기 위해서는, 보행을 거주지 이동 방식의 기준으로 삼고, 거주자들이 만족하는 보행환경을 조성하는 방법으로 전환될 필요가 있다. 이것은 보행환경의 개선뿐만 아니라 보행이 누구에게나 누릴 수 있는 보편 권리가 될 수 있도록 인식을 전환하는 것이 포함된다.

앞서 언급한 바와 같이, 모빌리티로서 보행은 신체 권력으로서의 보행, 도시 활력을 야기하는 보행, 커먼즈로서의 보행으로 설명될 수 있다. 다시 말하자면, 보행에 대한 새로운 관점으로서 모빌리티로서 보행은 개인의 신체적 자율성을 존중하고, 평등권에 입각한 행위로 이해될 필요가 있으며, 도시의 흐름과 활력을 만들어내는 장치로서 보행의 역할을 강조할 수 있다. 또한 지속 가능한 교통체계, 교통 민주주의로 대변된 보행권 논의는 자동차로 인해 발생하는 사고의 감축, 사회적 약자를 위한 보행 환경의 개선 등 물리적 인프라에 초점이 맞춰짐으로써 모두가 고민하고 함께 누릴 수 있는 커먼즈로서의 보행권 논의가 필요함을 제기한다. 즉, 모빌리티의 관점에서 보행은 단순히 환경 조성만으로는 도달할 수 없는 중요한 권리이자, 우리 삶을 보다 윤택하게 만드는 행위로서 인식되어야 함을 보여준다(Lo, 2009). 본 연구에서는 구체적인

보행 계획안을 제시하기 보다는 방향성을 제시하는 선에서 모빌리티로서 보행을 바라보는 관점이 신도시 보행계획에 적용될 수 있는 가능성을 검토해 보도록 하겠다.

첫째, 신도시에서 추진되고 있는 사회적 약자들을 위한 보행 이슈는 대체적으로 무장애 보행환경과 사고의 최소화를 위한 보행 계획에 초점이 맞춰져 있었다. 즉, 근린 지역의 접근성이 최우선적 고려요소가 되면서 어린이, 노인, 장애인들의 보행에서 장애물을 제거하고 교통사고의 빈도를 낮추는 것에 집중되어 있었다. 예를 들어, 신도시 보행 환경에 일률적으로 적용된 유니버설 디자인은 보행자의 안전과 보행친화적 공간 구성에 상당한 영향을 끼쳤다. 그러나 모빌리티가 하나의 신체 권력의 발현이라고 가정하여, 그것이 보행을 통해 실현된다는 관점이 현실에 적용되기 위해서는 보행이 우선되는 지역에서의 접근성은 속도와 시간의 문제로 국한되어서는 안 된다. 오히려 다른 교통수단과의 불필요한 경쟁이 발생하지 않아야 하며, 더 나아가 자동차의 이동이 보행 우선 구역에서는 불편함이 느껴지도록 구상하는 것이 요구된다.

이러한 전략은 보행친화, 보행우선지역을 제도적으로 도입한 서구권뿐만 아니라 서울을 비롯한 국내 지자체에서도 많이 볼 수 있는 현상이다. 그러나 모빌리티로서 보행은 보행친화나 보행우선의 개념과는 완전하게 일치하지 않는다. 보행자의 편리성과 안정성을 중점으로 여기는 보행친화 개념과는 달리 모빌리티로서 보행 개념은 보행이라는 행위 그 자체에 대한 존중뿐만 아니라 보행 형태의 다양성을 인정하는 것을 포함하는 관점이다(Kärholm et al., 2017; Rybråten et al., 2019). 예를 들어, 보행에 대한 사회적 약자들의 요구는 결코 동일하지 않다. 예를 들어, 이소민 외(2021)의 연구에 따르면, 어린이는 보행에 있어 흥미를 중시하며, 영유아 양육자는 보행의 편의성을, 고령자의 경우는 범죄로부터의 안전을 보행환경의 만족도와 연결시키는 것으로 나타났다. 따라서 사회적 약자들을 포용하는 보행환경은 보다 다양한 요구들을 수용할 수 있어야 하며, 보행이 보편권리로서 개인의 신체적 자율성을 보장할 수 있는 행위로 고려될 필요가 있다.

사회적 약자들의 보행을 원만히 보장하기 위한 전략으로 새로운 이동 기술의 적용을 염두에 둘 필요가 있다. 첨단 기술의 적용의 우선순위 대상을 사회적 약자에 둬으로써, 신체적 취약성이나 불편함으로 인해 야기되는 보행 불평등이 발생하지 않도록 보행 기술을 활용하는 것을 고려해야 한다. 보행 자체를 돕는 이동수단이나 보행 로봇의 보급, 보행 환경에 위험과 불편을 미리 인지하여 정보를 제공해 주는 스마트 보행로의 적용이 그러한 사례가 될 것이다. 여기서 주의해야 할 점은 이러한 첨단기술의 적용이 또 다른 배제를 만들어내는 방식이 아니어야 한다는 점이다.

둘째, 도시의 활력으로서 보행이 신도시 계획에 활용되기 위해서는 ‘걷는 것이 더 유익한 선택이 되는 구조’여야 한다(O'Neill et al., 2019). 현재의 신도시에서의 이동은 자동차의 이용이 선호되는 형태이고, 보행은 부수적인 것으로 여겨진다. 그러나 도시의 활력은 거주자들의 원활한 상호작용에 의해 생겨나기에, 이러한 역학을 발생시키기 위해서는 이동 이외에도 보고, 듣고, 느낄 수 있는 행위들이 복합적으로 일어나는 공간의 조성이 요구된다. 기존 연구에서는 상권이 도시 활력을 이끌어내는 것으로 논의되었지만(임하나 외, 2017; 고두환 외, 2015; 윤나영 외, 2013), 코로나 19의 장기화와 온라인 쇼핑 환경에 대한 소비자 선호가 커지고 있다는 점을 감안한다면, 상권을 통한 인구 유동인구의 유인은 다소 고전적 방식이라고 할 수 있다.

오히려, 4~5년 전부터 인기를 끌어난 ‘올레길’, ‘***단길’의 유행에서 알 수 있듯이, 구매나 생활의 필요에 의한 것보다 보행을 통한 경험이 지역의 방문을 유도하는 요인이 되고 있다는 점에서 주요한 힌트를 얻을 수 있다(송영민, 외, 2017; 김주일, 2019). 물론 해당 장소들이 관광객을 대상으로 하고 있다는 점에서 차이가 존재하지만, 이러한 보행 중심의 공간들이 단거리 이동방식으로서 보행이 아닌 체험적, 정서적 행위로서 보행에 대한 인식적 전환을 가져왔다는 점에서 신도시에서의 보행계획이 취해야 할 방향이라고 할 수 있다.

‘걷는 것이 선호되는 도시’가 되기 위해서는 보행 공간의 조성뿐만 아니라 보행을 유도할 수 있는 장치도 함께 도입되어야 한다. 이는 신도시 계획 단계

뿐만 아니라 신도시 완공 이후 효율적 시행을 위한 행정적 차원의 제도 도입까지도 염두에 두는 포괄적 보행 체제의 구축을 필요로 한다. 서울을 중심으로 자전거 공유제가 급속도로 확산되고 정착된 사례에서도 볼 수 있듯이, 도시민의 이동에 대한 새로운 실험들이 지속적으로 시도될 필요가 있다. 예를 들어, 일부 민간기업의 사업 전략으로 이용되고 있는 보행횟수를 가상 화폐로 전환하여 제공하는 것을 지역 사회로 확대시켜 보는 것도 생각해 볼 수 있는 보행 사업이라고 할 수 있다. 시흥시는 지역화폐와 연동된 건강걷기 어플리케이션을 개발하여 지역민의 건강과 보행 분위기를 조성하는 데 활용하고 있다.⁸⁾ 도시의 활력은 미래 인구 유입을 유도하는 조건이자, 지속가능한 도시로의 성장을 보장하는 요인이기 때문에, 거주자들의 생활 만족도를 높이고 안전과 즐거움, 편리성을 함께 제공하는 도시 활력의 수단으로서 보행의 역할이 강조되어야 한다.

마지막으로 커먼즈로서의 보행에서, 보행 철학을 비롯해 보행을 둘러싼 모든 의사결정에 대한 적절한 참여와 기회의 부여를 생각해 볼 수 있다. 기존 신도시 계획은 도시계획가, 전문가, 중앙과 지방 정부를 중심으로 이루어지며, 거주자는 모든 계획이 완료된 후에나 계획의 실현을 확인할 수 있다. 그러한 과정 속에서 거주자가 도시 계획에서 개입될 여지는 전혀 존재하지 않으며, 신도시 개발을 위한 공청회는 토지 소유주의 보상을 위한 절차와 보상액에 초점이 맞춰져 있다. 3기 수도권 신도시 계획 역시, 2~3차례의 공청회 형태의 주민참여가 있었을 뿐, 신도시 조성 과정에서 거주 예정자들이 원하는 요구사항을 반영할 수 있는 통로는 마련되어 있지 않다. 또한 도시 계획에서 공청회 형식의 주민 참여가 일반화되었지만, 형식에 그치는 경우가 많고 필요한 정보를 공유하지 않거나 주민들의 의견이 반영되지 않는 사례가 빈번하다(신재욱, 2013).

8) “시흥시 ‘만보시루앱’ 출시…지역화폐 지급연계”, 《파이낸셜 뉴스》, 2021년 1월 24일 자.

그러나 커먼즈로서의 보행이 실현되기 위해서는 보행에 대한 정의에서부터 실제 보행환경의 건설에 이르기까지의 거주민의 적절한 참여가 보장될 필요가 있다. 시작단계의 계획뿐만 아니라 지속적인 수정이 가능한 형태여야 하며, 과정으로서 보행(walkability as process) 환경이 조성될 수 있도록 참여 기회의 확대와 의견 수렴의 제도화가 전제되어야 하는 것이다. 또한 커먼즈 차원에서의 보행은 보행 ‘공유재’에 대한 자원 발굴, 배분 및 관리 방식, 지속가능한 보행 환경에 대한 철학 공유 등과 관련이 있다. 물리적 인프라의 조성 과 참여를 포함하여, 거주자의 보행 요구를 지속적으로 반영할 수 있는 구조를 형성하는 것이 보행 커먼즈의 기초가 될 것이다.

이러한 제언이 현재의 신도시 계획 방식에서 실현 불가능하다고 지적할 수 있으나, 지금과 같은 방식이 보행 계획과 실현에 긍정적이지 않다는 공감대가 존재하고, 보행 인식의 전환에 필요성이 제기되고 있다는 점을 상기해 본다면 도시 계획 과정에서의 커먼즈적 방식 — 보행 철학의 공유, 보행 계획에서의 거주 예정자들의 의견 수렴의 장 마련 등 — 을 도입하는 것은 어려운 시도는 아니라고 생각한다. 신도시 계획의 과정에서 토지 소유주를 비롯하여 예비 거주자들의 참여가 보장하고, 보상을 중심으로 하는 경제적 이익의 배분뿐만 아니라 실제 거주가 실현되는 도시 공간의 적절한 개발 계획 전체를 공유할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 특히 보행 계획의 참여를 통해, 주어진 도시에 삶의 조건을 맞추는 것이 아닌 개인의 삶을 주거지에 녹일 수 있게 하는 것은 신도시의 보행 문제가 도시를 새롭게 만드는 방식과 사고의 시작점과 맞닿아 있다고 할 수 있다.

현재 초기 건설 중에 있는 3기 수도권 신도시는 포용과 자족, 환경, 안전, 스마트, 협력이라는 핵심가치를 중심으로 공생도시를 지향하고 있다. 포용의 도시를 다양한 계층과 세대를 포용하고 자연과 인간이 공존하며 교통약자와 주거취약계층과 같은 사회적 약자들의 주거권과 도시권을 보장하는 도시로 정의한다면 3기 신도시 계획은 분명 2기 신도시에서 보다 진일보한 형태의 인간 중심의 공동체 회복을 실현하는 도시를 구상하는 것이라고 할 수 있다(토지주

택연구원, 2020). 이러한 3기 신도시의 기본 개발방향과 계획목표를 현실적으로 달성하기 위해서는 무엇보다 보행친화적인 도시 구조를 형성할 수 있는 구체적인 계획기준과 방안 마련이 필요하다. 자유와 권리로서 보행에 대한 이해는 모두에게 평등한 접근권으로서 이동권을 확보할 수 있는 개념적 토대가 되며 보행이 가지고 있는 사회적 가치의 부각은 커뮤니티를 활성화 시킬 수 있는 근본적인 대안이 될 수 있기 때문이다.

본 연구의 한계로서, 보행 계획을 중심으로 분석됨으로 인하여, 이미 완공된 신도시 1~2기의 보행 환경에 대한 모빌리티적 관점의 해석이 충분히 이루어지지 않았다는 점과 그로 인하여 모빌리티 관점의 유용성을 판단할 수 있는 적절한 근거를 확보하지 못했다는 점이다. 앞서 서론에서 언급한 바와 같이, 본 연구가 보행에 모빌리티적 접근의 의미를 탐색하는 시론적 연구라는 점에서 해당 주제에 대한 구체적인 후속 연구의 필요성을 제기하는 것에 의의를 두며, 향후 수도권 신도시를 비롯한 다양한 형태의 신도시를 대상으로 사례 분석을 추진하고자 한다.

이에 본 연구의 함의로서 보행친화적 도시 조성을 위해 3기 신도시 개발계획과 실시계획을 수립할 때 현 시점에서 고려해야 할 사항들과 수립 방향에 대해 몇 가지 제언하고자 한다. 첫째, 커뮤니티 공간 조성 시 다양한 가구 형태와 인구구조의 특성을 반영하여야 할 것이다. 커뮤니티 공간의 궁극적인 목적이 주민들의 교류를 도모하고 공동체를 회복하기 위함이라면 이는 도시 내 모든 주민에게 접근 가능한 것이어야 할 뿐만 아니라 다양한 가구의 수요를 반영할 수 있어야 한다. 현재 1~2인 가구 유형의 증가에 따라 가구 형태가 분화되고 있으며 저출산과 고령화에 따라 도시의 인구 피라미드 구조가 빠르게 변화하고 있다(국토연구원, 2020). 이에 4인 가구를 주요 대상으로 공공시설 및 기반시설을 제공하고 있는 지금의 커뮤니티 공간은 보다 세분화되고 다양해지는 주민들의 보행 행태를 반영하기에 부족하다. 따라서 주택계획의 사회적 혼합(social mix) 개념에 착안한 새로운 형태의 커뮤니티 공간이 계획되어야 할 것이며 이의 실질적인 이용계층 및 이들의 수요에 대한 면밀한 고려가

필요하다.

둘째, 기존에 보행계획과 병행하여 수립되었던 자전거계획에서 나아가 다양한 퍼스널모빌리티(PM)를 계획에 반영하고 교통 약자를 포함한 보행자들의 안전성을 확보할 수 있는 보다 다양한 계획기법을 수립해야 한다. 이제까지 신도시의 도로체계는 자동차와 보행자전용도로, 자전거도로를 중심으로 구축되었다. 그러나 전동 휠, 전동 킥보드 등 다양한 1인용 이동수단이 보급되고 이의 공유 서비스가 확대되고 있는 상황에서 퍼스널모빌리티 이용에 대한 법적·제도적 가이드라인과 함께 보행자와 PM이용자 모두가 안전하게 도시를 누빌 수 있는 도로체계로의 전환이 필요하다. 이와 더불어 기존의 교통정온화 기법, 장애물 없는 생활환경 설계와 같이 모든 보행자들이 편리하고 쾌적하게 이동할 수 있는 동선을 설계하는 기법들을 개발하고 이를 확대·적용함으로써 대중교통과 커뮤니티 공간으로의 접근성을 향상시키고 심리적 만족도를 증진시켜야 한다.

셋째, 보행과 관련한 새로운 평가지표를 구축해야 한다. 현재 1~2기 신도시를 평가하는 연구들에서 사용되는 지표를 살펴보면 편익시설 또는 공원·녹지로의 접근성, 대중교통과의 연결성 등에 국한되어 보행의 가치를 정량적으로 평가하고 있으며 보행친화적 환경에 대한 평가 역시 관련 계획의 유·무나 보행자도로의 연속성 등 단순하고 직관적인 기준으로 이를 판단하고 있다(토지주택연구원, 2020; 토지주택연구원, 2021). 이에 보행자들이 걷는 행위를 통해 느끼는 주관적·심리적 만족도를 측정하고 이를 평가할 수 있는 새로운 지표를 개발함으로써 향후 지속가능한 신도시 개발계획에 반영할 수 있어야 한다. 나아가 커뮤니티 공간 조성 시 보행의 사회적 기능 — 교류의 도모, 공동체 회복 — 을 판단할 수 있는 지표 역시 개발되어야 할 것이다. 끝으로 3기 신도시가 완성되어 가는 과정 속에서도 지속적인 보행 논의가 이루어질 필요가 있다. 보행을 통한 공동의 가치가 구축될 때 사회통합적 차원의 신도시 계획이 실현될 수 있을 것이라 생각한다.

원고접수일: 2021.12.08.

1차심사완료일: 2021.12.20.

1차수정완료일: 2022.01.20.

2차심사완료일: 2022.03.14.

게재확정일: 2022.03.21.

최종원고접수일: 2022.03.22.

Abstract

**Walkability as Mobility:
Focus on New Town Pedestrian Plans in
Seoul Metropolitan Area**

Paek Yilsoon, Choi Sunyoung

This study points out that the pedestrian issue has drawn critical attention to the existing discussion of new town planning and suggests that walking needs to be modified with the mobility perspective. While existing new town walking planning element for the development of accessibility and high density, it is argued that there is a lack of concern about walking itself. When considering walking as mobility, the meaning of walking, the social value caused by walking, and the democracy and rights guaranteed by walking emerge as essential considerations. This case study examines the walking plans of Korean New Town Planning from the first to the third phase. It confirms that walking has been utilized in the mainstream planning discourse, particularly on the relationship between automobiles and walking, environmentally-friendly and sustainable plans, and community-based planning. The third phase of the new town planning needs to develop an apparatus that includes various family forms, including the socially vulnerable. Above all, it is necessary to draw social consensus on and prioritize the value of walking in the new town planning.

Keywords: New town planning, Mobility, Walkability, Commons

참고문헌

- 곽동화·이정미. 2008. 「현대 건축 및 도시설계에 있어서 지속가능한 커뮤니티의 개념과 적용에 관한 연구」. 《한국디지털건축인테리어학회 논문집》, 8권 2호, 47~56쪽.
- 권성실·오덕성. 2004. 「환경적 지속성 측면의 도시계획요소가 거주만족도에 미치는 영향연구: 산본 신도시를 사례로」. 《한국도시설계학회지 도시설계》, 5권 3호, 5~21쪽.
- 고두환·최창규·성현근. 2015. 「거리에서의 보행활동과 문화시설과의 연관성 분석」. 《국토계획》, 50권 5호, 187~199쪽.
- 김다예·송대호. 2020. 「계획신도시 도시가공간의 보행환경 특성 분석에 관한 연구~형태기반코드(FBCs) 적용을 중심으로」. 《대한건축학회연합논문집》, 22권 1호, 161~171쪽.
- 김미영·전상인. 2014. 「오감(五感) 도시를 위한 연구방법론으로서 걷기」. 《국토계획》, 49권 2호, 5~21쪽.
- 김슬기·이유미·김서영. 2014. 「단독주택지 내 초등학교 주변 보행환경에 대한 초등학교생 만족도 연구-일산신 도시 초등학교를 대상으로」. 《대한건축학회연합논문집》, 16권 3호, 35~42쪽.
- 김영진. 2015. 「거리공간 연구를 위한 조사방법으로서의 걷기에 대한 고찰」. 《한국문화인류학》, 48권 2호, 125~151쪽.
- 김은희. 2012. 「사람 중심의 도시가 건강한 도시다」. 《국토》, 44~50쪽.
- 김주일. 2010. 「우리나라 신도시 공간구상에 나타난 선형도시적 영향과 그 특징에 관한 연구」. 《국토계획》, 45권 2호, 51~68쪽.
- _____. 2019. 「~ 리단길'현상의 사회적-공간적 특성 연구-인터넷 트렌드 데이터와 입지 여건 분석을 중심으로」. 《도시설계》, 20권 3호, 69~82쪽.
- 김태경·정진규. 2010. 「New Urbanism의 인간중심적 계획이념에 관한 연구」. 《GRI 연구논총》, 12권 1호, 135~154쪽.
- 김태연. 2019. 「자동차 중심 사회에서 걷기의 사회적 의미」. 제주대학교 박사학위논문.
- 김홍순. 2006. 「뉴어바니즘은 신보수주의 프로젝트인가?」. 《한국지역개발학회지》, 18권 4호, 97~118쪽.
- 김홍순. 2007. 「뉴어바니즘의 국내 적용 가능성 분석: 수도권 주민에 대한 설문조사를 중심으로」. 《국토연구》, 155~178쪽.
- 문선욱. 2008. 「뉴어바니즘의 도시디자인과 공공성」. 《한국디자인포럼》, 21권. 131~140쪽.
- 박소현·최이명·서한림. 2008. 「도시주거지의 물리적 보행환경요소 지표화에 관한 연구」. 《대한건축학회 논문집-계획계》 24권 1호, 161 ~ 172쪽
- 박향기. 2016. 「치유적 모빌리티로서 서울 한양도성길 걷기」. 《대한지리학회지》, 51권 1호, 109~125쪽.
- 박현수·윤태준·이도훈. 2014. 「도시 계획요소의 정성적 평가지표를 통한 국내 신도시 친보행환경

- 분석」. 《대한건축학회 학술발표대회 논문집》, 34권 1호, 145~146쪽.
- 서한림. 2013. 「주거지 가로환경에서의 보행경로 분포와 선택적 보행행태 특성」서울대학교 박사 학위논문.
- 성현곤. 2019. 「지난 신도시계획의 고찰을 통한 3기 신도시 보행환경계획 제언」. 《Urban planners》, 6권 2호, 44~49쪽.
- 송대호. 2015. 「세르다의 도시활력 개념을 적용한 바르셀로나 도시계획 특성에 관한 연구」. 《대한건축학회연합논문집》, 17권 2호, 93~100쪽.
- 송영민·강준수. 2017. 「제주 올레길 풍경에 대한 인문학적 고찰」. 《관광연구논총》, 29권 1호, 41~71쪽.
- 신재욱. 2013. 「신도시 건설기본계획 수립과정에서 주민참여 제고방안: 세종시 도시건설기본계획 수립과정을 중심으로」. 《도시행정학보》, 26권 1호, 89~115쪽.
- 신해미·김태호·정광섭·원제무. 2009. 「구조방정식을 이용한 신도시 보행자 서비스 질 평가지표 개발: 분당 신도시를 대상으로」. 《서울도시연구》, 10권 1호, 183~196쪽.
- 여지은·노미라. 2013. 「느린 여가로서의 걷기에 관한 담론」. 《한국여가레크리에이션학회지》, 37권 2호, 1~9쪽.
- 윤나영·최창규. 2013. 「서울시 상업가로 보행량과 보행 환경 요인의 관련성 실증 분석」. 《국토계획》, 48권 4호, 135~150쪽.
- 윤미애. 2003. 「대도시와 거리 산보자-짐멜과 벤야민의 도시 문화 읽기」. 《독어독문학》, 85권, 389~410쪽.
- 윤정우·윤서연. 2014. 「신도시 보행자 전용도로의 디자인 및 이용 현황 연구: 분당과 평촌의 중심 상업지구내 보행자 전용도로를 대상으로」. 《한국디자인문화학회지》, 20권 2호, 405~413쪽.
- 윤호정·염성진. 2020. 「공동주택 단지 내 교통사고 저감을 위한 보행환경 개선에 대한 기초연구-경기도 화성시 동탄면 동탄 2 신도시 사례 중심으로」. 《한국환경과학회지》, 29권 5호 507~517쪽.
- 이소민·이명훈. 2021. 「생애주기별 사회적 약자의 보행환경 만족도 영향요인 연구-근린생활권에서의 보행친화도와 보행네트워크를 중심으로」. 《도시설계》, 22권 4호, 17~34쪽.
- 이수안. 2009. 「서울 도심의 공간 표상에 대한 젠더문화론적 독해: '검경(speculum)'으로 보며 '산보하기(fla^nerie)」. 《대한지리학회지》, 44권 3호, 282~300쪽.
- 이지연·박진아. 2008. 「신도시 단독주택지 가로환경 특성 및 개선에 관한 연구: 분당신도시 사례를 중심으로」. 《한국도시설계학회지 도시설계》, 9권 4호, 95~112쪽.
- 이수안. 2009. 「서울 도심의 공간 표상에 대한 젠더문화론적 독해: '검경(speculum)'으로 보며 '산보하기(flânerie)」. 《대한지리학회지》, 44권 3호, 282~300쪽.
- 이승지. 2018. 「공동주택 단지 내 공공보행통로의 갈등 요인과 영향: 공동주택 거주민의 인식조사를 바탕으로」. 《대한건축학회 논문집-계획계》, 34권 12호, 95~102쪽.

- 이희상. 2013. 「도시 속 걷기와 도시 공간의 박물관화: 수행적 공간으로서 대구 근대골목투어」. 《대한지리학회지》, 48권 5호, 728~749쪽.
- 이지은. 2019. 「보행 관점에서 본 근린계획 특성 연구」, 서울대학교 박사학위 논문.
- 이경환. 2009. 「근린의 보행 환경이 지역 주민의 커뮤니티 의식 형성에 미치는 영향: 서울시 12 개 행정동을 대상으로」. 《대한건축학회 논문집-계획계》, 25권 7호, 203~210쪽.
- 이승지. 2018. 「공동주택 단지 내 공공보행통로의 갈등 요인과 영향: 공동주택 거주민의 인식조사를 바탕으로」. 《대한건축학회 논문집-계획계》, 34권 12호, 95~102쪽.
- 임하나·성은영·최창규. 2017. 「산업시설의 다양성과 가로활력과의 관련성 실증분석-서울시 상업지역과 주거지역을 구분하여」. 《도시설계》, 18권 6호 37~49쪽.
- 임혜원·김태호. 2011. 「연구문헌분석을 활용한 보행환경평가지표 선정에 관한 실증연구」. 《교통기술과정책》, 8권 6호, 13~23쪽
- 임희지. 2001. 「지속가능한 도시조성을 위한 신전통주의계획이론 분석연구」. 《국토연구》, 32호, 95~111쪽.
- 장한두. 2009. 「주민의 생활범위 인식과 거주환경의 평가: 분당신도시를 대상으로」. 《대한건축학회 논문집-계획계》, 25권 6호, 3~14쪽.
- 정수지. 2017. 「보행도시로서의 산본신도시 공간구조 제안」, 서울대학교 박사학위논문.
- 정성원. 2010. 「신도시 보행자공간 및 생활편익시설 이용행태분석」. 한양대학교 박사학위논문.
- 정영신. 2020. 「한국의 커먼즈론의 쟁점과 커먼즈의 정치」. 《아시아연구》, 23권 4호, 237~259쪽.
- 조월. 2021. 「근린환경이 도시활력에 미치는 영향 분석: 도시 빅데이터와 해석 가능한 기계학습을 활용하여」한양대학교 박사학위논문.
- 지우석. 2009. 「보행환경수준의 평가방법 개발」. 《대한교통학회지》, 27권 2호, 7~14쪽
- 최동아·정옥주. 2014. 「제 1 기 수도권 신도시 시설녹지의 설치유형 및 공간 특성에 관한 연구: 일산, 평촌, 산본 신도시를 중심으로」. 《한국도시설계학회지 도시설계》, 15권 5호, 107~123쪽.
- 최정한. 1997. 「현단계 보행권 회복운동의 전망과 과제」. 《공간과 사회》, 151~171쪽.
- 하혜경·김한배. 2016. 「산본신도시와 김포한강신도시의 공원·녹지체계 비교로 본 경관특성 고찰」. 《한국경관학회지》, 8권 1호, 20~38쪽.
- 한재원·한지형. 2012. 「신도시 중심상업지구 보행자 전용도로의 계획적 특성과 이용자 의식에 관한 연구: 분당, 평촌, 산본을 중심으로」. 《디자인융복합연구》, 37권, 179~197쪽.
- 황명주. 2015. 「돌봄노동이 된 아동보행: 산본 신도시 아파트 사례 연구」. 서울대학교 박사학위논문.
- Anderson, J. 2004. "Talking whilst walking: a geographical archaeology of knowledge." *Area*, 36(3), pp.254~261.
- Barber, L. B. 2020. "Governing uneven mobilities: Walking and hierarchized circulation in Hong Kong." *Journal of transport geography*, 82. p.102622.

- Bates, C., Rhys-Taylor, A.(Eds.). 2017. *Walking through social research*. Taylor & Francis.
- Cresswell, T. 2006. *On the move: mobility in the modern western world*. London/New York: Routledge(팀 크레스웰. 2021. 『온 더 무브: 모빌리티의 사회사』. 최영석 옮김. 엘피).
- Cresswell, T. 2010. "Towards a politics of mobility." *Environment and planning D: society and space*, 28(1), pp.17~31.
- Hall, T., Smith, R. J. 2013. "Stop and go: a field study of pedestrian practice, immobility and urban outreach work." *Mobilities*, 8(2), pp.272~292.
- Jacobs, J. 2016. *The death and life of great American cities*. Vintage(제인 제이콥스. 2010. 『미국 대도시의 죽음과 삶』. 유강은 옮김. 그린비).
- Kärholm, M., Johansson, M., Lindelöw, D., Ferreira, I. A. 2017. "Interseriality and different sorts of walking: Suggestions for a relational approach to urban walking." *Mobilities*, 12(1), pp.20~35.
- Klinenberg, E. 2018. *Palaces for the people: How to build a more equal and united society*. Random House(에릭 크라이넨버그. 2019. 『도시는 어떻게 삶을 바꾸는가: 불평등과 고립을 넘어서는 연결망의 힘』. 서종민 옮김. 웅진지식하우스).
- Lo, R. H. 2009. "Walkability: what is it?" *Journal of urbanism*, 2(2), pp.145~166.
- Lund, H. 2003. "Testing the claims of new urbanism: Local access, pedestrian travel, and neighboring behaviors." *Journal of the American planning association*, 69(4), pp.414~429.
- Macpherson, H. 2009. "The intercorporeal emergence of landscape: negotiating sight, blindness, and ideas of landscape in the British countryside." *Environment and planning A*, 41(5), pp.1042~1054.
- Marquet, O., Miralles-Guasch, C. 2015. "The Walkable city and the importance of the proximity environments for Barcelona's everyday mobility." *Cities*, 42, pp.258~266.
- Middleton, J. 2009. "'Stepping in time': walking, time, and space in the city." *Environment and planning A*, 41(8), pp.1943~1961.
- _____. 2010. "Sense and the city: exploring the embodied geographies of urban walking." *Social & Cultural Geography*, 11(6), pp.575~596.
- _____. 2011. "Walking in the city: The geographies of everyday pedestrian practices." *Geography Compass*, 5(2), pp.90~105.
- _____. 2018. "The socialities of everyday urban walking and the 'right to the city'." *Urban studies*, 55(2), pp.296~315.
- _____. 2021. *The Walkable City: Dimensions of Walking and Overlapping Walks of Life*.

Routledge.

- Nixon, D. V., Schwanen, T. 2020. "The conflicted pedestrian: Walking and mobility conflict in the city." In *Handbook of Urban Mobilities*(pp. 254~264). Routledge
- Oldenburg, R. 1999. *The great good place: Cafes, coffee shops, bookstores, bars, hair salons, and other hangouts at the heart of a community*. Da Capo Press(레이 올든버그. 2019. 『제3의 장소: 작은 카페, 서점, 동네 술집까지 삶을 떠받치는 어울림의 장소를 복원하기』. 김보영 옮김. 풀빛).
- O'Neill, M., Roberts, B. 2019. *Walking methods: Research on the move*. Routledge.
- Rybråten, S., Skår, M., Nordh, H. 2019. "The phenomenon of walking: diverse and dynamic." *Landscape research*, 44(1), pp.62~74.
- Urry, J. 2016. *Mobilities: new perspectives on transport and society*. Routledge(존 어리. 2014. 『모빌리티』. 강현수·이희상 옮김. 아카넷).
- Sennett, R. 2018. *Building and dwelling: ethics for the city*. Farrar, Straus and Giroux.
- Sheller, M. 2018. *Mobility justice: The politics of movement in an age of extremes*, Verso Books(미미 셸러. 2019. 『모빌리티 정의: 왜 이동의 정치학인가?』. 최영석 옮김. 열피).
- Solnit, R. 2001. *Wanderlust: A history of walking*. Penguin.
- Walljasper, J. 2010. *All that we share*. The new press: New York, NY, USA.
- Wylie, J. 2005. "A single day's walking: narrating self and landscape on the South West Coast Path." *Transactions of the institute of British geographers*, 30(2), pp.234~247.

보고서

- 건설부·한국토지개발공사. 1991. 「수도권 신도시 건설사업」.
- 경기개발연구원. 2008. 「신도시 계획과 개발의 특성에 관한 연구: 분당신도시를 중심으로」.
- 경기도시공사. 2016. 「광고신도시 개발백서」.
- 국토연구원. 2020. 「수도권 신도시 정책의 평가 및 향후 발전 방향」.
- 국토해양부. 2010a. 지속가능한 신도시 계획기준.
_____. 2010b. 「신도시개발편람매뉴얼」.
_____. 2010c. 「보급자리주택 업무편람」.
- 대한주택공사. 2007. 「성남판교지구 택지개발사업 지구단위계획」.
- 송파구. 2021. 「위례택지개발사업 지구단위계획 시행지침」.
- 토지주택연구원. 2013. 「1기 신도시의 계획적 재생방안 연구」.
_____. 2017. 「한국형 신도시 가이드라인 연구」.
_____. 2020. 「3기 신도시 개발전략 및 계획기준 수립 연구」.

- _____. 2021. 「1,2기 신도시 종합평가 연구(I): 신도시 건설의 영향」.
한국토지공사. 1997a. 「분당신도시 개발사」.
_____. 1997b. 「일산신도시 개발사」.
_____. 2008a. 「동탄 신도시: 도시공간 디자인」.
_____. 2008b. 「2기신도시 명품화를 위한 특화계획 및 설계방안 보고서」.
한국토지주택공사. 2011. 「화성 동탄신도시 개발사」.

온라인자료

- 국토교통부 홈페이지. “신도시 개념 및 건설현황”. https://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=522(검색일: 2021.12.6).