

걷는 도시 만들기 25년, 회고와 전망 -서울시를 중심으로

정석
서울시립대학교
도시공학과 교수

자동차 대중화
시대의 도래와
걸을 수 없는 도시

대한민국이 누구나 자동차를 보유하고 타고 다니는 ‘자동차 대중화’ 시대를 맞은 때가 1990년대 초로 기억한다. 급격하게 증가하는 자동차에 대한 대응으로 정부와 지방자치단체는 도로와 주차장을 확대하는 ‘공급정책’을 추진했고, 그 결과는 ‘사람의 도시’가 아닌 ‘자동차의 도시’였다. 도저히 ‘걸을 수 없는 도시’이기도 했다.

초등학교 앞 비좁은 도로는 길가에 주차된 자동차들로 가득했고, 오가는 차량들 틈에서 위험한 길을 걸어 매일 등교하는 아이들의 모습을 어디서나 볼 수 있었다. 통학로에서 교통사고가 발생하는 빈도도 적지 않았고, 교통사고로 인한 사망자와 부상자 숫자가 크게 늘었다. 걷는 사람들의 성역이어야 할 보도는 튀어나오거나 꺼진 곳이 많았고 심하게 기운 데다 보도 위에는 온갖 종류의 도로시설물이 장애물처럼 보행자의 통행을 방해했다. 그나마 도시부는 그런 보도라도 있지만, 지방의 국도와 지방도에는 보도 없이 갓길을 걸어야 하는 경우도 허다했다.

1990년대 중후반 서울 곳곳에 2기 지하철이 개통됐고, 교차로에 위치한 지하철역에 지하보도가 생기면서 원래 있던 횡단보도를 지워 버린 사례도 있었다. 200m 이내에 횡단보도와 육교·지하도의 병행 설치를 금지한 당시의 「도로교통법 시행규칙」 제11조 규정 때문이었다. 횡단보도가 사라진 교차로에서 길을 건너야 하는 유아차 이용자는 한 손으로는 유



보도가 없는 지방도 풍경
출처: 참여자치군산시민연대



횡단보도가 사라진 교차로를 자동차 신호에 맞춰 건너는 보행자들

아차를 들고 다른 한 손으로는 아이를 안은 채 힘겹게 지하보도 계단을 오르내려야 했다. 지금은 대부분 지하철역에 엘리베이터 또는 에스컬레이터가 설치돼 있지만 당시에는 없는 곳이 태반이었다. 지하도 계단을 오르내리는 대신 자동차 신호에 맞춰 넓은 차도를 목숨 걸고 건너는 경우도 있었고, 이를 무단횡단이라고 단속하기도 했다.

노년의 보행자가 너른 차길을 건널 때 횡단보도의 절반도 가지 못했는데 끝나 버릴 만큼 보행신호가 짧았고, 그런 보행자에게 빨리 건널 것을 종용하는 자동차 경적이 울리던 풍경을 종종 목격할 수 있었다. 비슷한 시기에 출장차 갔던 샌프란시스코에서 노부부가 길을 다 건너고도 한참 동안 보행신호가 켜져 있던 것이 떠올랐다. 이러한 차이는 무엇에서 기인했을까? 도시구조 때문이라고 답할 수 있을 것이다. 샌프란시스코는 작은 블록으로 도시가 구성돼 있고, 도로의 폭도 넓지 않다. 반면 슈퍼블록과 광로를 위주로 설계된 우리나라 도시에는 횡단거리가 길어져 보행신호 시간을 충분히 주기 어렵다. 결국 구조적인 문제였다.

걷는 도시 만들기 운동의 시작 - '보행 3불'의 도시를 '보행 3편'의 도시로

보행 불안, 보행 불편, 보행 불리의 '보행 3불' 도시를 보행 편안, 보행 편리, 보행 편익의 '보행 3편'의 도시로 만들자는 보행권 시민운동이 1990년대 초반에 시작됐다. 서울에서는 '걷고 싶은 서울 만들기'라는 이름의 시민운동이 점점 확산됐다. 자동차를 타고 달릴 권리인 '주행권'이 있는 것처럼, 사람이 길을 걸을 권리인 '보행권'이 있다는 것을 인정하고 존중하라는 목소리였다. 1996년 한 해 동안 연구자들과 시민단체, 서울시의회 등이 함께 힘을 모아 '보행조례' 제정운동을 시작했고, 1997년 초 '서



보행권 신장 걷기대회(1993)
출처: 도시연대



보행조례 제정운동(1996)

울시 보행권 확보와 보행환경 개선에 관한 기본조례(보행조례)'가 마침내 제정됐다.

서울의 가로를 사람 위주로 바꾸는 사업도 시작됐다. 덕수궁길 양방향 차도를 일방통행으로 바꾸고 도로의 상당 공간을 사람에게 내어주는 서울시 최초의 '보행우선도로'가 조성된 것도 1996년으로 이 무렵이다. 1999년에는 지하도만 있던 예술의 전당 앞 교차로에 횡단보도가 복원돼 다시 지상으로 오갈 수 있게 됐고, 1997년에는 인사동·대학로·명동·관철동에서 주말 '차 없는 거리'가 운영되기 시작했다.

2004년에는 고속도로 인터체인지와 다를 바 없던 서울시청 앞에 보행광장이 조성되고, 시청 뒤 교차로에 보행자를 배려하는 대각선 횡단보도(scramble crossing)가 조성됐다. 이 시기는 자동차 중심 도시를 대중교통 중심 도시로 바꾸어 나가기 위한 서울시 대중교통체계 개혁이 진행된 시기이기도 하다. 2005년에는 서울의 상징이기도 한 광화문 네거리에 횡단보도가 전면 복원됐고, 차도에 둘러싸여 덩그러니 섬처럼 고립돼 있던 숭례문에 횡단보도가 연결돼 사람길이 만들어졌다. 2009년에는 서울의 심장과도 같은 광화문광장이 조성됐다. 2017년에는 서울 도심부가 '녹색교통진흥지역'으로 지정되는 등 사대문 안 도심부를 녹색교통과 사람 중심의 공간으로 바꾸기 위한 시책과 사업이 활발히 진행되고 있다.

세계 도시들의 걷는 도시 만들기

대한민국의 수도 서울이 지난 25년간 '걷는 도시 만들기' 대장정을 이어오는 동안 세계의 다른 도시들은 어땠을까? 덴마크 코펜하겐은 1960년대부터 30~40년간 도심부의 도로와 주차장을 보행광장과 보행전용도로로 바



서울시청 뒤 대각선 횡단보도



광화문광장

꿈으로써 도심부를 사람 중심의 공간으로 혁신하기 위한 노력을 지속해 왔다. 그 결과 도심 내 보행화 구역이 점차 증가했는데, 도심에서 보행화된 구역의 비율은 1962년 1.37%(1만 5,800m²)에서 1996년에는 8.33%(9만 5,750m²)까지 늘었다.

그 외에도 유럽의 많은 도시가 1970년대부터 보행자를 더욱 배려하는 형태의 도로를 범제화해 왔다. 네덜란드의 보차공존도로인 ‘본에르프(Woonerf, 1976)’, 독일의 ‘템포30존(Tempo 30 Zone, 1982)’, 영국의 ‘20마일존(20mph Zone, 1990)’과 ‘홈존(Home zone, 1998)’, 나아가 이웃나라 일본의 ‘커뮤니티존(Community Zone, 1995)’ 등이 대표적인 예다. 스위스·영국·스웨덴은 과감한 도심부 속도제한 정책을 시행해 왔으며, 이와 더불어 자동차가 과속할 수 없도록 도로공간 자체를 물리적으로 통제하는 ‘교통정온화(traffic calming)’ 시설도 적극적으로 도입해 왔다.

1999년 루돌프 줄리아니(Rudolf Giuliani) 뉴욕시장 재임 시절, 맨해튼 내 자동차 주행속도를 올린다는 목적으로 네거리 횡단보도 가운데 하나씩을 막는 일이 있었다. 당시 뉴욕 출장 중이었던 필자가 목격한 광경은 놀라웠는데, 보행자들이 횡단보도를 가로막은 시설물에 아랑곳없이 이를 넘거나 돌아서 횡단보도를 건너다녔다. 당시 찰스 코마노프(Charles Komanoff)가 논문을 발표하는데, 그는 횡단보도 하나를 막아 운전자들이 얻는 시간 이익과 보행자들이 우회해서 건넌으로써 잃는 시간 손실을 계산해 경제적으로 잘못된 시책임을 증명해 뉴욕커들의 지지를 받았다. 결

국 줄리아니 시장은 항복을 선언했다. ‘뚜벅이들’의 승리였다.

1990년대 후반 파리에서는 매주 금요일 저녁 파리 시내를 관통하는 주요 간선도로의 자동차 통행을 막고 차도를 사람에게, 특히 인라인 스케이터들에게 내주는 행사가 열렸다. 이와 같은 ‘차 없는 거리(car-free street)’ 행사는 자동차에 내어주었던 도로 위를 맘껏 달리거나 걷는 체험을 통해 시민들이 ‘이 공간의 주인이 바로 우리’라는 사실을 온몸으로 느끼게 해 준다는 점에서 매우 중요하다.

자동차의 도시를 사람의 도시로 지혜롭게 바꾼 대표적인 예가 브라질 쿠리치바시다. 자이메 레르네르(Jaime Lerner) 전 쿠리치바시장은 굴절버스, 튜브 정류장, 버스전용차로를 하나로 묶어 저렴한 수송비용의 효율적 시스템인 ‘간선급행버스(Bus Rapid Transit: BRT)’ 시스템을 세계 최초로 창안해 쿠리치바시에 적용했는데, 1974년의 일이다. 지하철 건설 비용에 비해 20분의 1에서 50분의 1에 불과한 적은 비용으로 지하철과 다를바 없는 효과를 발휘하는 ‘땅 위의 지하철’을 지혜롭게 만들어 낸 것이다.

콜롬비아 보고타의 엔리케 페날로사(Enrique Peñalosa) 시장도 2000년대 초반 차 없는 날을 독자적으로 시행했고, BRT 시스템인 ‘트랜스 밀레니오(Trans Milenio)’를 도입해 도시공간을 혁신적으로 바꿔 나갔다. 마이클 블룸버그(Michael Bloomberg) 전 뉴욕시장 재임 시절, 자넷 사딕 칸(Janette Sadik-Khan) 교통국장이 타임스스퀘어를 보행광장으로 변신 시킨 사례도 주목할 만하다.

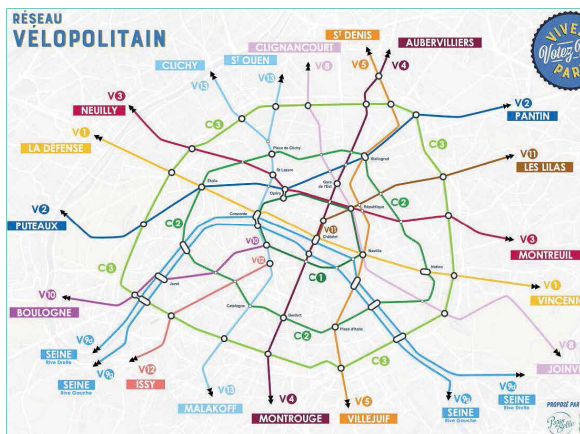
주말에 뉴욕 주요 간선도로의 차량통행을 막고 보행자들에게 내어주는 ‘서머 스트리트(Summer Street)’도 2008년 이후 매년 시행되고 있다.

2001년부터 2014년까지 파리 시장을 지낸 베르트랑 들라노에(Bertrand Delanoë) 전 시장은 2002년 센강변 조르주蓬피두 고속도로를 여름 한 달간 폐쇄하고 ‘파리플라주(Paris-Plage)’, 즉 고속도로 위에 해변을 조성하는 놀라운 실험을 감행했다. 한 달 동안 파리플라주를 방문하고 이용한 사람은 200만 명에 달했고, 매년 여름 반복되다가 2010년부터는 도로를 영구 폐쇄했다.

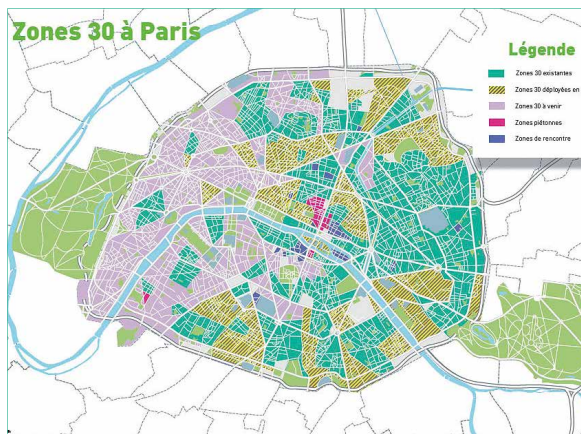
이때 부시장을 맡고 있던 안 이달고(Anne Hidalgo)는 2014년 파리 시장으로 선출됐고, 6년의 임기를 마친 뒤 2020년 7월 재선에 성공했다. 이때 발표한 6년간의 시정계획을 담은 공약의 내용이 매우 놀랍다.

‘파리를 위한 선언’이란 제목의 공약을 관통하는 키워드는 셋으로 ‘생태(Ecology)’, ‘연대(Solidarity)’, ‘건강(Health)’이다. 공약의 내용 하나가 가히 혁명적이다. 먼저 베르시-샤랑통 개발계획(Charenton-le-Pont)의 전면 백지화를 선언했다. 이 계획은 약 10ha 부지에 6개의 초고층 빌딩을 건설하는 초대형 프로젝트로, 이달고 시장은 개발 부지에 볼로뉴 숲과 뱅센 숲을 잇는 세 번째 도시 숲을 조성할 것을 약속했다. 파리시의 지하철 노선이 지나가는 도로 위에 자전거길을 조성하겠다는 ‘벨로폴리탄(Velopolitan)’ 프로젝트를 통해 2024년까지 모든 거리에서 자전거를 탈 수 있는 도시를 만들겠다고 선언하기도 했다. 170km의 벨로폴리탄 노선을 조성하는 데 약 2억 5,000만 유로(약 3,400억 원)의 예산이 투입되는데, 이는 파리시 지하철 2km와 트램 7km 공사에 필요한 비용이다. 적은 비용으로 도시구조를 혁신적으로 바꾸겠다는 시의 계획을 보여주는 대목이다.

이 밖에 파리시 일부 지역에서만 적용하던 자동차 속도제한(30km/h)을 시 전역으로 확대하고, 시내 노상 주차장 4분의 3을 임기 중 폐쇄해 자전거도로·보도·녹지공간으로 바꾸겠다는 공약도 매우 혁신적이다. 이러한 공약을 내걸고 재선에 성공했다는 것도 놀랍고, 이런 공약을 내건 시장을 파리 시장으로 다시 뽑은 파리 시민들의 선택 또한 놀랍다. 사회주택 비율을 25%까지 끌어올리고, 코로나19 때문에 영업이 되지 않는 파리 시내



벨로폴리탄 프로젝트 계획
출처: <https://votex-velo.paris/un-velopolitain-pour-paris/>



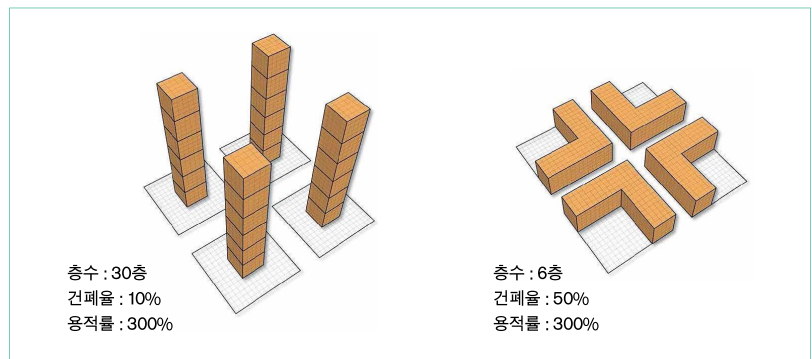
2018년 3월 기준 파리 존30(Zone 30) 지도
출처: <https://www.paris.fr/pages/zones-30-comment-ca-marche-5507>

에어비엔비를 200억 유로(약 26조 원)를 들여 3만 호를 매입한 뒤 공공임대주택으로 전환하겠다는 계획도 포함됐다. 반값 아파트 공급을 위한 시스템을 제안하고 6,000호를 공급하겠다는 목표도 발표됐다.

안 이달고 시장의 시정계획과 여러 공약을 하나로 아우르는 것이 ‘15분 도시 프로젝트’다. 파리 시민들이 집에서 직장까지 출근하거나 학교까지 통학할 때, 또 쇼핑이나 종교활동 등 다양한 도시 활동을 할 때 모두 15분 안에 걸거나 자전거로 이동 가능하도록 파리의 도시구조를 재편한다는 것이다. 이처럼 세계 도시들은 모두 걷는 도시, 건강한 도시, 지속 가능한 도시를 향해 당차게 나아가고 있다. 우리도 좀 더 과감하게 나아가야 할 때다.

제언: 걷는 도시 만들기

사람 중심의 걷는 도시를 만들기 위해 그동안 이어온 25년의 노력 그리고 세계 도시들의 도시혁신 사례들을 살펴보면, ‘자동차 도시’를 ‘사람의 도시’로 바꾸는 데는 앞으로도 더욱 세심한 연구가 필요하다는 생각을 한다. 실효성 있는 도로다이어트의 적용, 구색만 갖춘 웅색한 자전거전용도로를 과감하게 확대·확산하는 조치가 필요하다. 고층도시보다는 시민들의 수평이동이 가능한 저층도시, 시민들의 활동을 실내와 지하에 가두는 도시보다는 길과 옥외공간으로 나오도록 하는 도시가 돼야 한다. 건물 안으로 활동을 집어넣는 고층상가 형태보다 가로변에 노선상가들이 들어섰을 때 더욱 다양한 이벤트가 발생하는 건강한 도시가 될 수 있을 것이다. 고밀도



같은 밀도(용적률), 다른 높이로 짓는 계획의 사례

를 달성하기 위해 반드시 고층으로 지을 필요는 없다. 같은 용적의 건물을 다양한 형태로 구현할 때 저층고밀형 도시를 실현할 수 있다.

이제는 재생의 시대다. 지난 개발시대에 우리가 도시를 물건처럼 여기고 빨리빨리 만들기 위해 중앙집권 방식으로, 분업방식으로, 필지단위가 아닌 단지식으로 개발해 왔다면 지금 재생시대에는 도시를 물건이 아닌 생명체로 바라보고 마을에서 국토까지 한 몸과 같은 우리 삶을 조심스럽게 지혜롭게 되살리기 위해 노력해야 한다.

〈행복 도시(Happy City)〉의 저자 찰스 몽고메리(Charles Montgomery)가 5년 전 서울에 왔을 때 인터뷰를 할 기회가 있었다. “어떻게 해야 우리가 도시에서 행복하게 살 수 있을까?”라는 나의 질문에 그의 대답은 “참지 말고 풀어라”였다. 도시의 주인은 시민이다. 많은 국내외 도시가 행복한 도시로 그 방향을 전환하기 위해 노력하고 있고, 그 성패는 도시의 진정한 주인인 시민의 손에 달려 있다고 말하고 싶다. 시민들이 직접 손으로 만들어 가는 업사이클 운동과 메이커 운동이 도시문제 해결의 시작점이 될 수 있다. 중국에서는 스마트시티를 ‘지혜도시’나 ‘지혜성시’라고 부른다. 스마트 기술보다 시민들의 스마트한 생각과 삶이 결국 스마트시티를 이룩할 수 있을 것이다. 도시는 결국 사람에게 달려 있다.