

뉴욕시 가로 활성화 정책 동향*

고영호
건축도시공간연구소
부연구위원

들어가며

가로환경의 질은 도시환경의 질을 결정하는 핵심 요소로, 도시설계에 있어 무엇보다 중요하게 다루어져야 할 공간이다.** 가로 활성화의 중요성이 강조됨과 동시에 가로 활성화를 위한 가로 구성 방식에 있어 ①차량 중심의 공간에서 보행자 중심의 공간으로 ②배타적 공간에서 공유의 공간으로 ③통행 공간에서 활동의 공간으로 이동하는 변화가 나타나고 있다. 이러한 변화에 대응하기 위해서는 가로공간의 유연한 활용이 중요하다. 하지만 기존의 비가역적 개선 방식(영구적 조치)만으로는 유연한 대응에 한계가 있다.

가로공간의 유연한 활용을 위한 접근방법으로 최근 해외에서는 ‘pilot treatments’, ‘quick fix to permanent’, ‘informal improvement’ 등 소규모 조치의 임시적 도입을 통한 성과를 전망하고 이후 사업을 확대해 나가는 방식의 가로 활성화 정책이 확산되고 있다. 이는 양적 성장과 대형 개발 기초가 질적 개선과 소규모 재생으로 전환되고 있는 현 상황에서 반드시 필요한 변화로 볼 수 있다.

이 글에서는 미국 뉴욕시의 보행광장 프로그램(NYC Plaza Program) 정책과 타임스퀘어(Times Square) 보행광장 조성 사례를 중심으로 뉴욕시의 가로 활성화 정책 동향을 살펴보고자 한다.

뉴욕시의 보행광장 프로그램

뉴욕시 타임스퀘어 보행광장은 2007년에 수립된 뉴욕시의 지속가능한 장기개발계획 ‘PlaNYC’의 일환인 뉴욕시 보행광장 프로그램을 통해 조성되었다. 뉴욕시의 모든 거주자가 주거지로부터 도보 10분 내

* 이 글은 건축도시공간연구소 2017년 기본과제인 ‘택티컬 어바니즘 기반의 가로 활성화 방안 연구’의 연구 수행 결과 중 일부를 발췌 정리하여 작성되었음.

** Jacobs, J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books.

의 거리에서 고품격 공공공간을 경험할 수 있도록 하는 것이 이 정책의 목표다.

당시의 일반적인 공공광장 조성사업에는 광장 1곳당 평균 150만 달러(약 17억 원)에서 200만 달러의 대규모 예산이 투입되고, 광장 설계와 기술적인 문제 해결에만도 평균 2년 이상의 기간이 요구되었다. 뉴욕시 교통국(NYC Department of Transportation, 이하 교통국)은 정책에 따라 뉴욕시의 공공광장 조성사업을 담당하게 되었으나, 이미 당시의 뉴욕시 토지 중 약 25%의 소유권을 보유함으로써 과도한 보유 자산의 유지·관리에 어려움을 겪고 있었다.

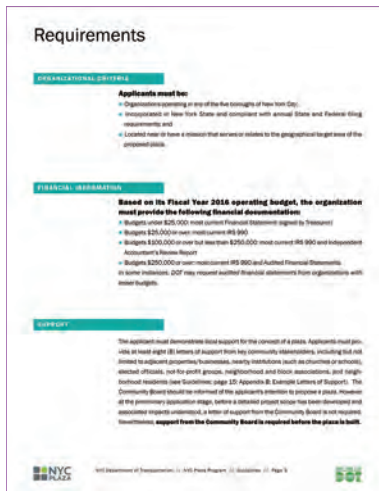
정책적 목표를 달성함과 동시에 보유자산 유지·관리의 어려움을 해결하기 위해 교통국은 보행광장의 조성 및 유지·관리에 막대한 예산이 투입되는 일반적인 광장 조성의 방식 대신 소규모 예산을 투입하고 간단한 시설물 설치 등을 통해 단기간 내에 구현 가능한 임시광장을 조성하는 방식을 제안하였다. 또한 짧은 시간 안에 임시 광장을 조성하고 이를 효율적으로 지원하기 위해 교통국 내에 ‘공공공간사업부(Public Spaces Unit)’를 신설하였다. 이러한 임시 광

장은 평균 5~6개월 안에 신속한 설계와 건설이 이루어질 수 있으며, 10만 달러 미만의 소규모 자본으로 계획이 가능하였다. 임시적 공간 환경의 조성이라는 이유로 디자인 검토 및 환경영향평가와 같은 장기간의 사업 추진 요소도 불필요하였다.

교통국은 ‘보행광장’을 “보행자의 원활한 보행과 공간이용을 위해 지정된 교통국 소유의 공공 공간 및 도로 등 부지를 의미하며, 해당 부지에 설치된 탁자·의자·조경물·가로등·자전거거치대·예술작품 등을 포함”하는 것으로 정의*한다. 뉴욕 시의회로부터 부여받은 보행광장의 지정 및 관리 권한에 따라 교통국은 매년 공모를 통해 뉴욕 시내 신규 보행광장 조성 지원 신청서를 접수하고, 검토 및 평가를 수행하며, 보행광장 조성 지원을 결정한다. 교통국은 홈페이지를 통해 광장 조성 사업을 소개하고 신청서 작성과 행정절차를 설명하는 안내서를 제공하고 있다.

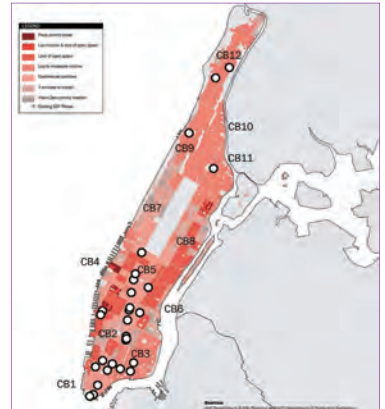
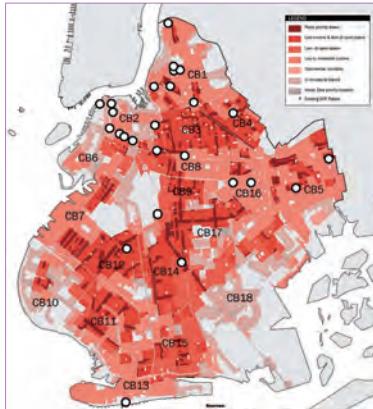
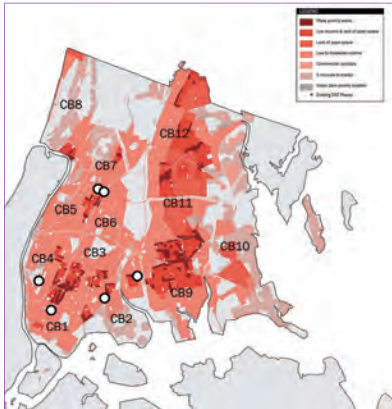
교통국의 보행광장 프로그램은 뉴욕시 지역 커뮤니티로 하여금 주민협의체 구성을 통해 지원 공모

* NYC Plaza Program Application Guidelines 2017, p.2.



뉴욕시 교통국 보행광장 프로그램 안내서

자료: NYC Plaza Program Application Guidelines 2017, pp.1,3,5.



뉴욕시 공공공간 부족 지역 커뮤니티 안내 지도

자료: NYC Plaza Program Application Guidelines 2017, pp.14~16.

를 신청하도록 유도하고 있으며, 공공공간이 부족한 지역 커뮤니티를 우선적으로 지원 대상으로 선정한다. 해당 지역 커뮤니티의 공공공간 부족 정도와 대상지 선정 우선지역 검토·평가등을 위해 교통국은 지역의 공공공간 부족 정도를 지도화하여 제공하고 있다.

뉴욕시 보행광장 프로그램은 공공공간이 부족한 지역에 조성하는 광장을 처음부터 영구적으로 조성하기보다는 1일 광장, 임시 광장 순으로 조성 기간

을 순차적으로 늘려 나가며 해당 공간 환경 이용 활성화의 가능성을 전망한다.

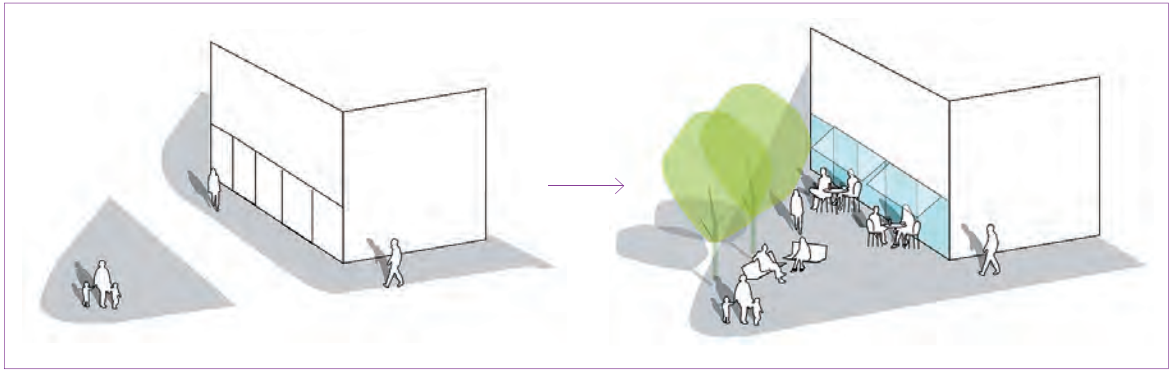
교통국은 보행광장 프로그램의 효율적 공모를 위해 대상지 선정 평가의 기준을 마련하고 이를 공개하고 있다. 평가항목은 다섯 가지로 크게 구분하여 총합 100점 만점 기준으로 평가되며 ①대상지의 공공공간 부족 여부 평가(30점) ②광장 조성으로 발생하는 이해관계의 해결 능력과 지역 커뮤니티의 공감대 형성 여부 확인을 위한 지역 커뮤니티의 조직력 및 주성 평가(20점) ③신청 접수된 광장 조성 위치와 주변 환경의 연계성 평가(20점) ④광장 운영·관리 능력을 확인하기 위한 주민협의체의 조직력 및 유지·관리 능력 평가(20점) ⑤저소득층 지역의 공공공간 확보를 우선 지원하기 위한 지역의 소득수준 평가(10점)로 구성되어 있다.

대상지 선정 후 교통국은 대상 지역 주민협의체와 광장의 조성 및 유지·관리 및 운영에 관한 계약을 체결한다. 계약을 통해 교통국과 주민협의체 간의 책임과 의무를 배분한다. 교통국은 ①임시적 광장의 조성을 위한 설계·시공 ②광장 주변 교통·보행자·자전거·토지이용 등에 대한 평가와 분석 ③주민협의체 워크숍·홍보 지원 ④재정적 지원 ⑤현장감사

보행광장 조성 기간에 따른 분류

조성 기간별 유형	내용
1일 광장	1일간 진행되는 이벤트를 위한 광장 조성 교통국은 지역 파트너 단체와 협력하여 광장의 조성 위치 결정 1일 광장은 임시 광장, 영구적 광장을 조성하기 위해 지역 커뮤니티의 지원 동의를 얻는 시작단계
임시 광장	교통국은 일시적 광장 조성을 위한 설치물을 제공 지역 파트너 단체는 광장을 운영, 유지·관리
영구적 광장	커뮤니티의 지원과 이용 가능한 재원 자급에 따라 시 정부나 교통국과 협력기관들이 기금을 마련하고, 설계 건설에 참여 지역 파트너 단체는 광장을 운영, 유지·관리

자료: NYC Plaza Program Application Guidelines 2017, p.2.



활용성이 저하된 가로와 교통섬을 통합하여 보행광장으로 조성

자료: NYC Plaza Program Application Guidelines 2017, p.2.

등을 담당한다. 지역의 주민협의체는 ①광장의 설계 안 결정 참여 및 주민 워크숍·홍보 수행 ②광장의 청소와 쓰레기 수거, 화단 관리 등 물리적 운영·관리·유지·보수 ③광장 이용자의 안전 보장을 위한 보험 가입 및 유사시 보상 ④정기적 광장 조성 계획·설계·디자인을 위한 회의 참석 및 지역 특성, 요구사항 반영을 위한 적극적인 참여 ⑤지역 중심지로 광장이 활용되도록 이벤트, 푸드 트럭, 오픈 마켓, 전시회, 공연 등을 기획·운영 ⑥광장의 장기적 유지·관리·운영을 위한 예산 편성 등을 담당한다.

뉴욕시 타임스퀘어 보행광장

기존의 타임스퀘어는 브로드웨이를 따라 늘어선 공연 극장의 입장권 통합 판매처(티켓 부스) 주변의 차량중심 공간 환경으로 인해 티켓 부스 이용자나 대기자는 물론 보행자들도 안전을 위협받고, 자전거 이용자의 통행 안전도 확보되지 않는 가로공간이었다. 이를 해결하기 위해 교통국과 뉴욕 타임스퀘어 사업개선지구(Business Improvement District) 주민협의체는 2010년부터 2016년까지 단계적으로 티켓 부스 앞 공간을 임시 보행광장으로 조성하고 이를 단계적으로 증축하였다. 인근 가로 및 블록을 차량통행금지 구역으로 임시 지정하고, 광장 바닥표면 처리

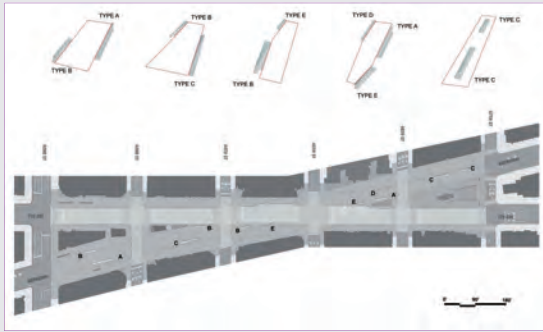
와 이동식 철제 의자 및 테이블, 차양용 파라솔, 화분, 경계석 등의 배치를 통해 보행자와 지역 주민이 안전하게 이용할 수 있는 보행광장으로 조성하였다.

타임스퀘어 보행광장의 조성은 광장이라는 공공공간의 활력 증진과 보행환경의 안전성 향상으로 이어졌다. 오토바이로 인한 교통사고는 보행광장 조성 이전 대비 63% 감소하였으며, 광장 이용자는 증가한 반면 보행자 관련 교통사고는 35% 감소하였다. 보행광장 조성 이전인 2009년 대비 해당 가로공간의 이용률은 10%에서 90%로 증가*하였다.

교통국은 타임스퀘어 보행광장 이용자의 안전과 보행권을 보장하기 위해 행정조례**를 마련하였으며, 허가된 식음료 판매자 또는 푸드 트럭 등을 제외하고는 광장 공간 점유를 일절 금지하였다.

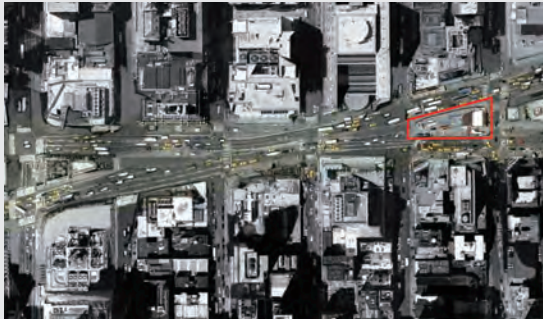
* Barone, V.(2016), "Times Square pedestrian plaza is finally complete, NYC says", *amNY*, 12월 28일자. <http://www.amny.com/transit/times-square-pedestrian-plaza-is-finally-complete-nyc-says-1.12816632>(검색일: 2017.8.20.)

** NYC Department of Transportation(2016), Notice of Adoption of Rules related to Pedestrian Plazas

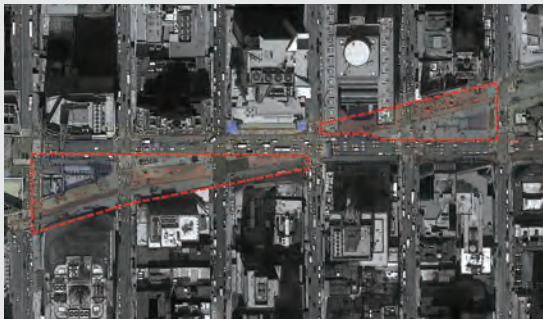


뉴욕시 타임스퀘어 보행광장의 설계안

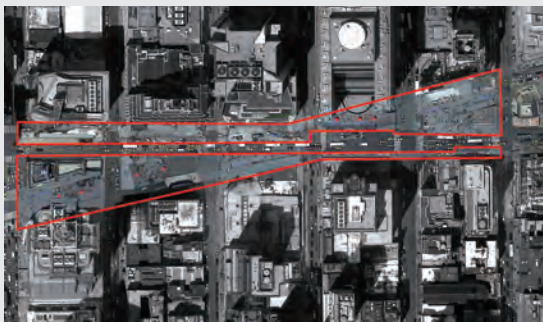
자료: Snohetta 홈페이지(검색일: 2017.4.26.)



과거 타임스퀘어(2008.4.)



일시적 차량 진입 금지 및 임시광장 조성(2010.6.)



영구적 차량통행 금지 및 보행광장 조성의 모습(2016.6.)

자료: 구글어스, 타임라인 활용 후 이미지 보정 및 편집



차로 임시 폐쇄 후 적색 페인트 도로 및 간이 시설물 배치를 통한 임시광장 조성

자료: Lydon, M.(2012), *Tactical Urbanism* v.2, The Street Plans Collaborative, p.18.



영구적으로 조성된 타임스퀘어 보행광장의 현재 모습



타임스퀘어 보행광장에 설치된 소형 철제 테이블과 의자

나오며

뉴욕시의 보행광장 프로그램과 타임스퀘어 보행광장 조성은 도심 도로나 주차장 등 차량통행 중심의 공간구성을 간이 의자와 화분 등 소규모 조치의 임시적 도입과 단계적 확장을 통해 보행자 중심의 공간으로 전환하고 가로 이용 활성화를 이끌어 낸 정책 사례라고 볼 수 있다.

특히 뉴욕시 보행광장 프로그램과 타임스퀘어 보행광장 조성 사례의 특징이자 국내의 가로 활성화 정책과 사업에 시사하는 바를 정리해 보면 다음과 같다.

- ① **뉴욕시의 광장 조성 권한 일체를 교통국에 부여하고 전담 부서를 신설하여 각종 행정업무를 지원하는 체계 구축**
- ② **뉴욕 시내 공공공간이 부족한 지역을 우선적으로 조사하여 지역사회의 인식 제고를 유도**
- ③ **공모 방식을 채택하여 지역 주민협의체의 광장 조성 지원을 결정하는 방식**
- ④ **뉴욕시는 광장 조성의 초기 시설만을 지원하고 지역사회는 조성된 광장의 물리적 운영 관리와 프로그램 기획 운영을 담당하는 책임과 의무 분배**
- ⑤ **광장 이용자의 안전을 담보하기 위한 관리·운영 협의체의 보협가입 의무화**
- ⑥ **광장의 조성 및 지원 행정 체계화를 위한 조례 제정**

최근 우리나라는 도시재생이 화두이다. 도시환경의 질을 좌우하는 핵심요소로서 작동하는 가로환경은 때로는 소규모의 임시적·한시적 조치를 통해 그 성과를 시험하고, 지역사회에서 실제로 작동하는 공간환경을 단계적으로 구축하는, 이른바 택티컬 어바니즘(Tactical Urbanism) 개념의 정책·사업 추진을 통해 현실적이며 효율적인 재생을 이룰 수 있을 것이다.

참고문헌

- Jacobs, J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books.
- NYC Department of Transportation, NYC Plaza Program Application Guidelines 2017.
- NYC Department of Transportation(2016), Notice of Adoption of Rules related to Pedestrian Plazas
- Lydon, M.(2012), *Tactical Urbanism v.2*, The Street Plans Collaborative. p.18.
- Barone, V.(2016), "Times Square pedestrian plaza is finally complete, NYC says", *amNY*, 12월 28일자. <http://www.amny.com/transit/times-square-pedestrian-plaza-is-finally-complete-nyc-says-1.12816632>(검색일: 2017.8.20.)