

# 가로환경 평가체계에 관한 기초 연구

- 기존 평가사례의 내용, 형식, 과정 분석을 중심으로 -

## Characteristics of Street Evaluation System

- A Preliminary Study on Contents, Formats, and Processes of 8 Evaluation Cases -

남궁 지 희\*

박 소 현\*

Namgung, Ji-Hee

Park, So-Hyun

### Abstract

The provision of better street environments became an urgent urban design goal, responding to the current planning concepts of livability and sustainability. Accordingly, there have been a series of public projects for improving street conditions, yet a proper evaluation system has been hardly prepared to operate in fields. This study is a preliminary research to build a foundation for a practical street evaluation system in Korea. It aims to illuminate the evaluation activity from more comprehensive perspectives, emphasizing three aspects, such as 1) content-what to evaluate, 2) format-how to evaluate, 3) process-when and for what to evaluate. Among numerous street evaluation systems in practice at home and abroad, following 8 cases are selected to represent a variety of contents, formats and processes: Space-Culture Awards (Korea), Great Streets of America (US), Pedestrian First Zone Project Assessment(Korea), State DOT Project Assessment (US), Walkability/Bikability Checklist (US), Community Assessment Tool (US), DIY Community Street Audit (UK), and Placecheck (UK). Through content analyses of previous studies and cases, it is found that a street evaluation system 1) reflects the values on which a good street is constructed; 2) is not just a tool to review the results but a communication venue to mediate diverse goals of various stakeholders participating in the street project; 3) can and should play a relevant role in every step of the project from preparation to implementation and management. It suggests that the scope of research, development and practice of a street evaluation system should be broadened, which would serve richer and more solid foundations for future public projects to improve street environment in Korea.

키워드 : 가로환경 평가체계, 가로환경 개선사업, 보행/자전거이용환경 평가지표, 참여형 평가도구

Keywords : Street Evaluation System, Public Project for Street, Walkability/Bikability Checklist, Community Assessment Tool

## 1. 서 론

### 1.1 연구의 배경과 목적

우리 도시에서 가로환경에 대한 요구는 단순히 이동을 위한 기반시설로서의 기능적 측면에 그치지 않고 도시의 대표적인 공공공간이자 도시경관을 좌우하는 중요한 도시설계 요소로서, 보다 다양한 역할에 대한 기대로 확장되고 있다. 특히 양적 성장 위주의 도시개발 패러다임이 삶의 질 향상과 지속 가능성 등 새로운 화두를 중심으로 재편되면서 일상적 생활공간으로서의 가로의 사회적 역할과 의미가 더욱 강조되고 있으며, 이에 따라 '보행자 위주의 도시환경 조성'이 도시의 주요 정책 과제로 새롭게 부각되고 있다.<sup>1)</sup> 또한 도시 경관을 다루는 법적 체계가

정비<sup>2)</sup>되고, 공공디자인에 대한 논의가 활성화<sup>3)</sup>되는 등 최근 일련의 정책적 여건 변화로 인해 가로환경의 질적인 향상을 위한 사회적 요구와 관심은 그 어느 때보다도 고조되어 있다. 이에 부합하듯 공공부문에서도 가로환경 개선사업을 의욕적으로 추진하고 있다. 국토해양부의 '보행우선구역' 조성사업과 서울시의 '디자인서울거리' 조성 사업을 비롯하여, 각 지자체 차원에서 다양한 명분으로 추진되는 '특화거리' 조성사업까지 포함하면 현재 가로환경 개선에는 실로 막대한 규모의 공적 자원이 투입되고 있으며, 가로환경에 거는 기대 또한 점차 커지고 다변화

거슬러 올라갈 수 있으나, 국내에서 보행자 중심의 가로환경이 구체적인 정책과 사업을 통해 구현되기 시작한 것은 1998년 서울시의 '걷고싶은거리만들기' 시범사업부터라고 볼 수 있다.

2) 2007년의 경관법 제정으로 인해 각 지자체 별 경관계획, 경관사업의 주요 대상으로서 가로경관에 대한 논의가 제도화되었다.

3) '디자인수도 서울'의 비전 아래 2008년부터 디자인서울총괄본부라는 전담조직을 두고 관련 정책을 역점적으로 추진하고 있는 서울시를 비롯하여, 많은 지자체들이 도시 경쟁력을 끌어올리는 방안으로 공공디자인에 주목하고 있다.

\* 서울대학교 공과대학 건축학과 석사과정

\*\* 서울대학교 공과대학 건축학과 부교수, 도시설계·계획학박사  
이 연구는 2009년도 한국학술진흥재단의 이공분야 기초연구사업 연구비 지원에 의한 결과의 일부임. 과제번호: 2009-0077631

1) 이에 대한 문제제기의 시초는 1960년대 Jane Jacobs로까지

되는 추세이다.<sup>4)</sup>

이러한 관심과 기대, 그리고 노력들이 가로환경의 궁극적인 질 향상으로 이어지려면 관련 정책과 사업이 설정한 목표가 적절한지, 실현 가능한 구체적인 수단들로 뒷받침되고 있는지, 또 결과적으로 그것이 어떻게, 얼마나 실현되었는지에 대한 적절하고 체계적인 검증과 관리가 필수적이다. 그러나 그동안 가로환경 개선에 대한 관심과 노력의 확산에도 불구하고 체계적인 검증을 위한 시도는 미비했다고 볼 수 있다. 누가, 언제, 어떤 방식으로 평가할 것인지에 대한 안정적인 방침 없이 그때그때의 필요에 의해 일회적이고 결과 지향적으로 평가 항목과 기준을 구성함에 따라, 미흡한 평가 실태, 평가기준과 방식의 일관성 부족, 평가 결과의 미반영 등 근본적 문제점들이 반복적으로 지적되어 왔다.<sup>5)</sup>

본 연구는 가로환경 평가체계의 개발과 활용에 앞서 가로환경 평가 자체의 특성 및 이를 둘러싼 쟁점들에 대한 보다 포괄적이고 심층적인 이해를 제공하는 기초 연구가 필요하다는 인식에서 출발한다. 이를 위해 현재 건축·도시·정책 및 공공디자인 분야에서 이루어지고 있는 논의들을 고찰하여 가로환경 평가의 역할과 의의에 새롭게 주목하는 한편, 현장에 적용되고 있는 다양한 평가 사례들에 대하여 평가내용과 방법 등 평가 내적인 측면뿐 아니라, 평가의 전제가 되는 가치와 담론의 영역, 평가 현장의 다양한 구조적, 절차적 특성 등 평가 외적인 측면에서 고려되어야 할 요인들도 함께 살펴보는 통합적, 다각적 분석을 시도하고자 한다. 이를 통해 향후 가로환경 평가체계의 개발과 운용에 참조할 수 있는 비교적 균형 잡힌 이론적 기반을 제공하는 것이 본 연구의 목적이다.

### 1.2 연구의 내용과 방법

본 연구는 크게 선행연구 고찰을 비롯한 문헌조사와 평가사례에 대한 내용분석(content analysis)의 방법으로 진행하였다. 먼저 정책이나 디자인 과정에서 평가의 일반적 특성을 다룬 도시 및 행정학 분야의 논의들을 통해 가로환경 평가의 특성과 역할, 의의를 살펴보고, 지금까지 가로환경의 개선과 평가에 이론적, 기술적 기반을 제

공해 온 도시 건축 및 조경 분야 선행연구의 흐름을 고찰하여 본 연구의 차별성을 구체화하였다.

기존 평가 사례의 분석은 평가의 내용-형식-과정의 세 가지 측면에서 수행하였다. 각 측면에 대한 분석에서 다루게 될 내용은 표 1과 같다.

표 1. 사례 분석의 내용

구분	가로환경 평가체계		
	내용	형식	과정
연구 질문	Q: 무엇에 대해 평가하고 있는가?	Q: 무엇을, 어떻게 반영하고 있는가?	Q: 평가과정과 결과를 누가, 언제, 어떻게 활용하는가?
분석 내용	평가의 전제와 범위	평가의 구조적 특성	평가의 활용 및 효과
함의	가로환경 개선의 방향과 내용	다양한 관점의 통합과 조율	평가과정의 역할과 의의

1) 내용적 측면: 각 사례에서 다루고 있는 평가의 내용을 통해 각각이 전제하고 있는 바람직한 가로환경의 가치와 특성들을 살펴본다. 이는 ‘가로환경 개선’이 의미하는 바가 무엇인지, 그 방향과 내용을 구체적으로 점검해 보기 위함이다. 2) 형식적 측면: 각 사례에서 정보 수집부터 최종적인 가치판단에 이르는 구조적인 특성을 통해 가로환경을 둘러싼 다양한 관점들이 평가에 어떻게 반영되고 통합, 조율되고 있는지를 비교해 본다. 3) 과정적 측면: 어떤 시점에서 평가가 시행되고, 또 그 결과를 누가, 어떻게 활용하는지를 통해, 전체 가로환경 개선의 과정에서 평가가 어떤 외부효과를 미치고, 또 그것이 어떤 의의를 갖는지를 고찰해 본다.

이 중 기존의 연구와 지표, 정책자료 등으로부터 평가 항목들을 추출하여 통합, 분류하는 내용적 측면의 분석 방법은 지금까지의 가로환경 평가 연구에서도 중요하게 다루어 온 부분으로, 연구 관점에 따라 상이한 분류 기준들이 제시되어 왔다. 본 연구에서는 특정 기준을 연역적으로 적용하기보다는 각 사례의 내용에서부터 귀납적으로 가장 적절한 분류 구조를 찾아가는 KJ법을 활용하였다.<sup>6)</sup> 여기에 평가요소들 간의 관계를 보다 체계적으로 파악하기 위해, 도시디자인 정책을 위계에 따라 가치-목표-원칙-지침(Goals-Objectives-Principles-Guidelines)의 4 단계로 구분한 Punter(1999)의 분류체계를 참조하였다.<sup>7)</sup>

분석 대상으로는 가로환경에 적용 가능한 국내외의 평가체계 중에서 가로환경에 대한 기대나 인식을 대변하거나, 현장에서의 평가 경향을 잘 보여주는 사례, 평가에 관한 다양한 관점과 새로운 접근 방법을 보여주는 사례들

4) ‘보행우선구역’ 조성사업은 『보행약자의이동편의증진법』의 제정에 따른 법정사업으로서 2007년부터 2011년까지 시범사업에만 연간 125억씩, 총 625억의 예산이 책정되어 있다. 2007년부터 추진된 서울시의 ‘디자인서울거리’ 1, 2차 시범사업의 30개 대상지에는 총 1274억 원의 예산이 투입되는데, ‘문화와 소통의 요소를 함유하고 삶과 지역문화가 공존하는’ 가로를 조성함으로써 궁극적으로는 서울의 고유한 이미지 형성, 문화경쟁력 향상, 지역경제 활성화 등에까지 고무 기여할 것을 기대하고 있다.

5) 시장개발연구원의 ‘걷고싶은 거리만들기 시범가로 시행평가 및 향후 추진방향 연구(2001)’에서는 사업 추진 과정에서 나타난 평가 관련 문제점으로 미흡한 현황 조사, 평가기준의 불확실성, 부적절한 평가시점, 중간평가에서 나타난 문제점에 대하여 충분한 논의 및 반영이 이루어지지 않은 점 등을 지적하고 있다. 최근 서울시의 디자인서울 거리 조성사업에서도 1차 사업에 대한 평가와 보완 없이 2차 사업 대상지가 추가로 선정되는 등 이런 문제들이 여전히 지속되고 있다.

6) 다양한 각도에서 수집된 정보를 연관된 것끼리 정리하고 종합하여 문제의 전체상을 구조화하는 기법으로, 특히 질적으로 변화가 풍부한 정보의 내용을 구조적으로 파악하는데 유리하다. 일반적으로 기록-그룹편성-도해-문장화의 순서로 진행한다. 김은희 외(2007; pp.20-21)와 이진숙 외(2009; p.258)의 소개를 참조.

7) Punter (1999; pp.27-28). Goals는 정책을 통해 궁극적으로 추구하는 가치를, Objectives는 가치의 구현을 위해 달성해야 할 목표들을, Principles는 목표의 달성을 위해 충족해야 하는 구체적인 조건과 원칙들을, Guidelines는 원칙에 부합하는 구체적인 실천 수단과 이에 관한 기준과 지침들을 나타낸다.

을 중심으로 총 8개의 사례를 선정하였다.<sup>8)</sup> 해당 기관에서 발행한 보고서와 매뉴얼, 홈페이지 등의 공식적인 문헌 자료를 바탕으로, 각각의 내용, 형식, 과정적 특성에 대한 정성적 비교 분석을 통해 시사점을 도출하였다.

## 2. 선행 연구 고찰

### 2.1 도시 정책 분야의 평가 연구

그동안 주로 행정학 분야를 중심으로 공공 부문의 정책과 사업에 있어서 평가의 방향에 대한 개념적, 제도적 논의가 꾸준히 이루어져 왔다. 이 중에서도 공급보다 수요의 관점이, 양적 성과보다 삶의 질과 거버넌스가 중시되는 시대적 흐름을 고려할 때, 평가의 관점과 내용뿐 아니라, 참여 주체와 운영 방식, 나아가 평가의 역할까지도 모두 달라져야 한다는 지적<sup>9)</sup>은 도시정책 및 디자인에 대한 평가에도 유효하게 적용될 수 있다.

도시디자인 정책의 개발과정을 도식화한 Punter(1999; p.29)의 모형에서는 정책의 입안부터 집행에 이르는 전 과정에 걸쳐서 평가와 자문, 보고와 협의에 의한 통제 절차(control procedures)가 긴밀히 개입하며, 평가와 실행 체계 사이의 유기적 상호작용을 통해 정책의 절차적 합리성과 목표의 실현 가능성을 향상시키는 효과를 기대하고 있다. 이처럼 전통적 관점에서 평가는 정확하고 객관적인 정보 제공을 통해 의사결정의 합리성을 증진시키는 효율적인 관리의 수단으로 인식되어 왔다.

최근 들어서는 평가의 도구적, 결과적 효용 뿐 아니라, 평가 과정 자체가 갖는 의의와 가능성에 주목한 시도가 나타나고 있다. Thomson 외(2003; pp.343-344)에서는 사업 추진 과정에서의 평가를 ‘가치 구현을 위한 의사소

통과정(A Dialogue of Value Delivery)’이라는 개념으로 설명하면서, 사업 초기부터 평가를 통해 각 주체 간의 입장 차이를 가시화하고 조율하여 공통의 가치기반을 만들어나가는 과정의 중요성을 강조하고 있다. 여기에서 평가는 정책 현장에 투영된 다양한 관점과 가치들을 담아내고 조율하는 일종의 의사소통 행위로서, 평가의 결과뿐만 아니라 누가, 어떻게 평가에 참여하고, 어떤 과정을 거쳐 결론에 도달하는지도 중요한 논의의 대상이 된다.

### 2.2 도시건축조경 분야의 가로환경 평가 연구

국내 도시건축조경 분야에서는 특정 가로나 사업을 대상으로 하는 일회적인 평가에서부터 체계적인 지표나 방법론 개발을 위한 연구에 이르기까지, 가로환경 평가와 관련한 다양한 시도들이 활발하게 이루어지고 있는데, 이를 크게 세 가지 경향으로 나누어 살펴볼 수 있다.

표 2. 보행 및 경관분야의 주요 선행연구

선행 연구	이경환 외(2008), 서한림 외(2007), 박소현 외(2008a,b), 박경훈 외(2007)	강준모 외(2004), 김지혜 외(2009), 박소현 외(2009), 김태호 외(2009)	신은경 외(2008), 이진숙 외(2009), 김지희 외(2008)
문제의식	형태/유형학적 해석, 피상적 이해의 한계	양적 공급 위주의 접근 지양	기존에 간과되어온 대상/영역에 주목
대응 방식	현장 조사 중심의 물리적, 객관적, 실증적 접근 강조	개별 이용자의 인지와 경험, 가로환경의 질적인 측면에 주목	평가 영역의 확장 및 통합 시도
공통 합의	가로환경의 실질적 개선을 위한 평가의 변별력과 실천적 함의 증진		
한계	평가 요소와 지표, 분석 기법의 개발과 검증 등 주로 내용적, 기술적 측면에 치중하여 평가의 실질적 운용을 둘러싼 외적 요인들을 간과		

먼저, 보행에 영향을 미치는 가로환경의 물리적 실체를 보다 정확하고 구체적으로 규명하려는 시도가 가로환경 평가 연구의 한 축을 이룬다.<sup>10)</sup> 이들은 기존의 국내 보행환경 관련 연구가 가치판단을 배제한 도시형태학적 혹은 유형학적 해석에 그치거나 인지, 만족도, 선호도 등의 단순 설문을 통해 대상지의 특성을 간접적, 피상적으로 파악하는 데 주력해왔다는 문제의식을 바탕으로, 현장 조사 중심의 객관적이고 실증적인 접근을 강조한다.

반면, 개별 이용자가 인지하고 경험하는 가로환경의 질적인 측면에 주목하는 가로환경 평가 연구들도 많다. 공무원이나 이용자, 주민 등 비전문가의 관점을 평가에 반영하거나<sup>11)</sup> 이용자의 행위나 만족도, 선호도를 보다 정확히 파악하기 위해 정교한 분석 기법을 개발 혹은 검증하

8) 8개의 평가 사례 및 주 자료의 출처는 다음과 같다.

① 문화체육관광부·한국건축가협회, 2007, 『대한민국 공간문화대상 운영 규정』, in [http://www.goodplace.or.kr/sub1/sub\\_03\\_rule.asp](http://www.goodplace.or.kr/sub1/sub_03_rule.asp) ② APA, 2007, 『Characteristics and Guidelines of Great Streets』, 『Great Places in America: Streets』, in <http://www.planning.org/greatplaces/streets/characteristics.htm> ③ 한국교통연구원, 2008, 『제5차 보행우선구역사업 평가방안』, 『보행우선구역 중장기 추진방안 - 보행우선구역 시범사업 연구』, pp.129-182, 국토해양부. ④ Wilkinson 외, 2004, 『Does It Work? - State Department of Transportation Project Assessment』, NCBW, in [http://www.bikewalk.org/ncbw\\_pubs.php](http://www.bikewalk.org/ncbw_pubs.php) ⑤ PBIC, 2003, 『Walkability Checklist』, in <http://www.walkinginfo.org/library/details.cfm?id=12>, PBIC, 2002, 『Bikability Checklist』, in <http://www.bicyclinginfo.org/library/details.cfm?id=3> ⑥ NCBW, 2002, 『Community Assessment Tool』, in [http://www.activelivingresources.org/assets/community\\_assessment\\_tool.pdf](http://www.activelivingresources.org/assets/community_assessment_tool.pdf) ⑦ Living Streets, 2002, 『DIY Community Street Audits』, Living Streets, London. ⑧ Cowan 외, 1997, 『Placecheck』, Urban Design Alliance, in <http://www.placecheck.info> 각각의 특성과 선정 사유는 표 3과 3.1에서 보다 자세히 서술하였다.

9) 정부업무평가기본법에 따른 평가 제도의 개선방안을 모색한 박해욱 외(2006)에서는 정부 역할에 대한 인식의 변화에 따른 ‘성과 관리’ 개념의 변천 과정을 고찰하면서, 작은 정부를 지향하던 1980년대와 달리 정책 효과와 품질을 중시하는 1990년대 중반 이후, 성과 측정과 관리의 초점이 예산 투입-산출의 효율성에서 삶의 질 지표나 거버넌스 지표로 이행하고 있음에 주목하였다. 특히 정부 공공서비스의 직접적 수혜자 또는 이해관계자인 시민의 관심과 우선순위를 평가 과정에 반영하는 ‘시민 참여’의 강화 및 증대를 위한 법·제도적 관점, 평가 기반 및 역량의 관점, 운영 관점의 개선방안들을 구체적으로 제안하였다.

10) 보행활동에 영향을 미치는 근린환경 특성을 실증적으로 분석한 이경환(2008), 주거지의 물리적 보행환경특성을 정량적으로 평가할 수 있는 항목들을 추출, 통합, 선별, 보완하여 체계적 평가지표를 제시하고, 이를 실제 대상지에 적용, 검증하는 일련의 과정을 보여주는 서한림 외(2007)와 박소현 외(2008a; 2008b), 일상적 보행에 영향을 미치는 물리적 환경인자들을 추출하여 각각의 영향력을 반영한 평가모형을 제시한 박경훈 외(2007) 등의 연구가 대표적이다.

11) PDE (Post-Design Evaluation), POE (Post-Occupancy Evaluation), PJE(Post-Jury Evaluation) 등 다양한 사후설계평가 방법론도 이러한 노력의 연장으로 볼 수 있다. (강준모 외, 2004)

표 3. 분석대상 평가 사례의 개요

유형	선정 이유	구분	명칭	약칭	발행 기관	국가	연도	개요
시상	가로환경에 대한 사회적 인식과 기대 대변	1	대한민국 공간문화대상: 거리마당	거리마당	문화관광부, 한국건축가협회	한국	2007	문화 공간 조성에 기여한 지자체, 법인, 시민단체 및 개인에 대한 시상
		2	Great Places in America: Streets	GPAS	APA (미국도시계획학회)	미국	2007	우수한 사례를 선정함으로써 바람직한 가로환경의 가치와 특성을 알림
사업평가	정책/실천의 현장과 가장 밀접하게 연계	3	보행우선구역사업 평가방안	보행우선	국도해양부, 한국교통연구원	한국	2008	안전하고 쾌적하며 편리한 보행환경을 조성하기 위한 보행우선구역사업의 목표 달성 여부를 파악
		4	Does It Work? State DOT Project Assessment	SDPA	NCBW (전미보행/자전거센터)	미국	2004	주 정부의 도로교통사업에서 보행/자전거를 위한 기준이 얼마나 이행되고 있는지 점검
평가도구	의사소통 과정으로서의 평가의 특성이 가장 잘 나타남	5	Walkability/Bikability Checklists	W/BC	PBIC (보행/자전거정보센터)	미국	2002-2003	근린 가로의 보행/자전거 이용 여건을 주민 스스로 진단할 수 있는 도구
		6	Community Assessment Tool	CAT	NCBW (전미보행/자전거센터)	미국	2002	근린 지역의 보행/자전거 이용 여건을 주민 스스로 진단할 수 있는 도구
		7	DIY Community Street Audit	DIY CSA	Living Streets	영국	2002	근린 가로의 문제점과 개선 방안을 보행 및 사용자의 관점에서 평가
		8	Placecheck: Residential Streets	Place check	Urban Design Alliances	영국	1997	장소의 질과 개선 방안에 대해 변화의 잠재력을 고려한 평가

려는 다양한 시도들이 있다.<sup>12)</sup>

마지막으로, 물리적, 정량적, 객관적 영역이나 심리적, 정성적, 주관적 영역 중 어느 한 측면만으로 가로환경에 대한 평가를 내리는 것이 불완전함을 인식하고, 기존에 저평가되거나 다루어지지 않았던 대상을 포함함으로써 평가 영역의 확장과 통합을 시도한 연구들이 있다.<sup>13)</sup>

각각의 연구 주제나 평가 대상의 특성에 따라 평가의 관점과 내용, 접근 방법이 모두 조금씩 다르지만, 이들의 공통적인 지향은 결국 가로환경의 실질적 개선을 위한 평가의 변별력과 실효성을 증진하는 것이다. 하지만 평가가 제대로 시행되고 활용되는 것을 가로막는 많은 제약 요인들이 존재한다.<sup>14)</sup> 연구 역량의 편중에 따른 평가 수단의 격차<sup>15)</sup>가 있을 뿐 아니라, 보행, 경관 등 각각의 특화된 연구 분야에서 자료의 수집과 측정, 분석의 방법론이 고도로 세분화됨에 따라, 전문 인력이 확보되지 않은

현장에서 그 기법이나 결과를 통합적으로 활용하기는 오히려 더 어려워질 수 있다. 그러나 그동안의 가로환경 평가 연구는 주로 평가 요소와 지표, 분석 기법의 개발과 검증 등 내용적, 기술적 측면에 치중해왔기 때문에, 평가의 실질적 운용을 둘러싼 조건들에 대해서는 상대적으로 중요하게 고려하지 않았다. 이에 가로환경 개선을 통해 추구하는 목표가 점차 복잡화, 다변화되고 있는 정책 및 사업 현장에서의 요구에 효과적으로 부합하는 데 한계가 있었다. 본 연구는 기존 평가 사례들을 살펴보는 데 있어서, 평가대상 뿐 아니라 각 주체별 관점, 평가 의도와 시점, 파급효과 등 현장에서 작용하는 다양한 외적 요인을 포괄적으로 고려하도록 논의의 범주를 확장하고자 했다. 는 점에서 기존 연구들과 차별성을 가질 수 있을 것이다.

### 3. 가로환경 평가 사례 분석

#### 3.1 분석 대상

분석의 대상으로 선정한 8개의 평가 사례들의 개요와 선정 사유를 정리하면 표 3과 같다.

‘시상’ 유형은 가로환경에 대한 사회적 기대와 인식을 대변하고 선도한다는 점에서 주목하였다. 공신력 있는 전문가 단체의 입장을 대표하는 사례로서 국내의 ‘대한민국 공간문화대상’의 ‘거리마당’ 부문(이후 ‘거리마당’)과 미국의 Great Places in America의 Great Streets 부문(이후 GPAS)을 선정하였다.

‘사업 평가’ 유형은 정책 및 실천 현장과 가장 밀접하게 연계되어 있는 평가 유형으로서 그 특성과 효용을 분석할 가치가 있다. 최근의 국내 사례로서 비교적 구체적이고 정교한 평가 체계를 제시하고 있는 ‘보행우선구역사업 평가방안’(이후 ‘보행우선’)과, 미국 보행/자전거센터(NCBW, National Center for Bicycling and Walking)에서 주 정부의 도로교통 사업이 보행/자전거를 위한 기준을 얼마나 이행하고 있는지 주민들이 자체적으로 평가할 수 있도록 개발한 평가 매뉴얼인 ‘Does It Work? State DOT Project Assessment’(이후 SDPA)를 선택하였다.

마지막으로, 주민 또는 지역공동체가 원하는 지역을 스스로 평가할 수 있도록 보급되는 ‘평가도구’ 유형은 의사소통 과정으로서의 평가의 특성을 가장 잘 보여주는 유형으로, 특히 평가의 구조 및 활용의 측면에서 이용자의

12) 경관 분야에서는 서로 대립되는 형용사 쌍을 이용하여 가로 이미지를 정량적으로 분석하는 의미차분법(SD법)이 폭넓게 활용되고 있다. (김지혜 외, 2008) 보행 분야에서는 보행활동과 근린환경 사이의 상호작용을 이해하는 중요한 단서로서 인지요소에 주목한 박소현 외(2009)와, 기존의 정량적인 보행자서비스수준(LOS) 평가가 실질적인 보행환경의 질을 반영하지 못하고 있음을 지적하며, 이용행태와 유지관리, 보행정보, 보행경관 등 정성적 부분을 보완한 김태호 외(2009)에서 이러한 경향을 볼 수 있다.

13) 최근 연구 위주로 살펴보면, 물리적 평가와 이용자 설문, 행태분석을 병행한 신은경 외(2008), 가로 이미지에 관한 심리량과 가로경관의 구성요소 간의 상관관계 분석을 통해 디자인 측면의 함의를 이끌어내고자 한 이진숙 외(2009), 심리적, 물리적 측면 외에 법적 측면에서 실제 경관 관리 수단이 될 수 있는 도시계획적 요소까지 분석 대상에 포함하여 구체적 개선 방안을 제시하고자 한 김지희 외(2008) 등의 시도가 대표적이다.

14) 전명화 외(2008)에서는 거주후 평가(POE)를 통해 얻은 디자인 정보가 초고층 주거건물의 설계 과정에서 잘 활용되지 못하는 원인으로, 평가의 필요성에 대한 인식은 높은 데 반해 인지도가 낮고, 주로 건축주나 시행사에 의해 단순 상품성 위주의 내용으로 제한적으로 시행되며, 평가 결과가 설계자에게 제대로 전달되지 않고 있음을 지적한 바 있다. 가로환경 평가의 시행과 활용에도 비슷한 여건들이 작용하리라 짐작할 수 있다.

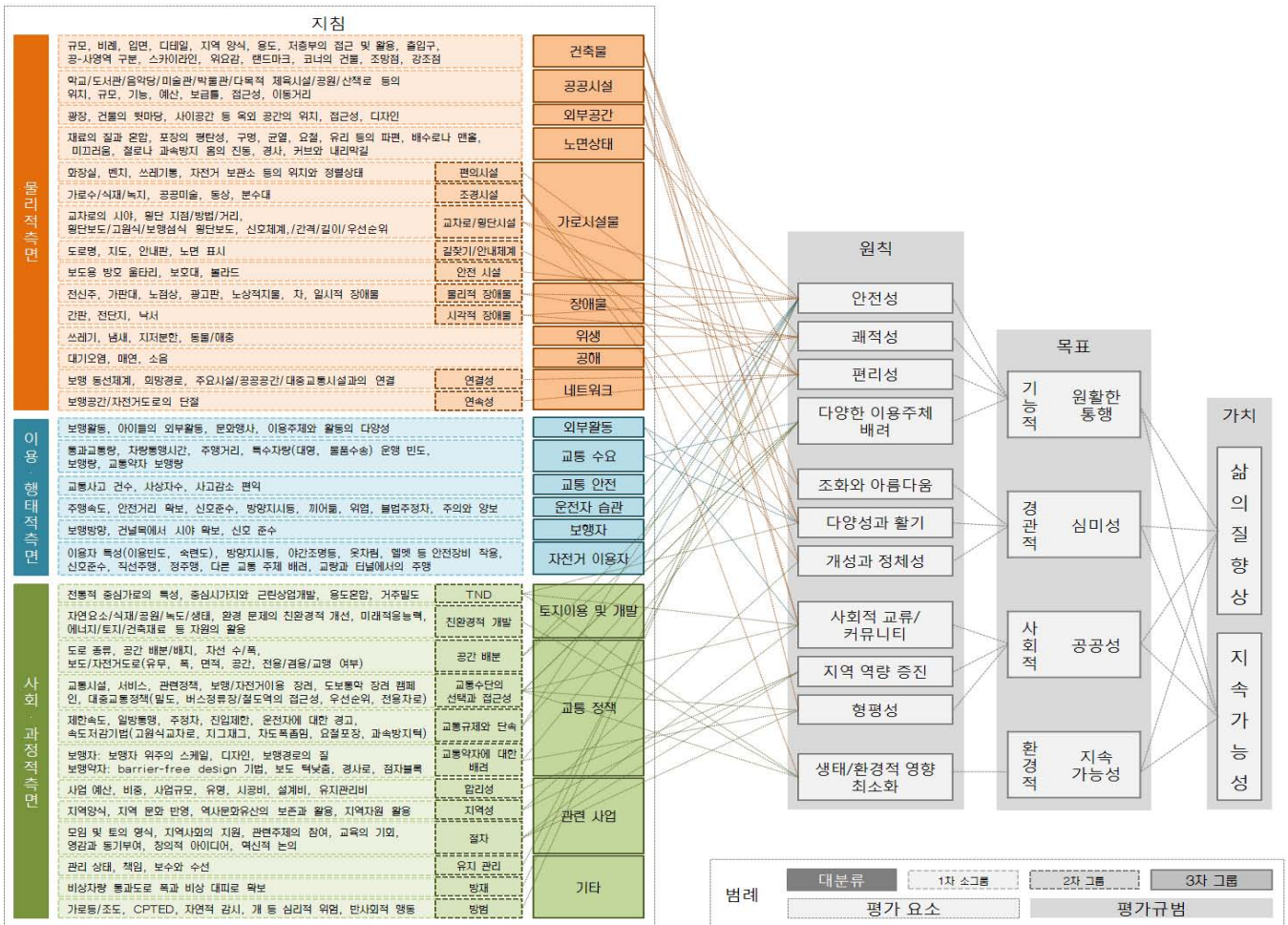
15) 김용수 외(2006)는 경관계획과 관련한 지표의 경향 분석을 통해 생태적 지표와 미·시각적 지표는 명확하고 다양화되어 있는 반면 ‘역사·문화적 지표와 사회·이용적 지표는 미·시각적 지표에 의존하거나 심리적 어휘 분석을 통해 개념적인 어휘 지표만을 제시하는데 그치고’ 있다고 지적한 바 있다.

표 4. 가로환경 평가의 내용

구분	평가 항목	
	부문	세부 내용
1 거리 마당	공통 5	- 인간 중심, 역사 문화적 가치 반영 - 지역주민이 어울리는 공간, 사회적 회복, 커뮤니티 문화 향상 - 기존 환경 문제의 친환경적 개선 및 지속가능한 개발 - 지역사회의 전통문화 유산을 공간으로 구체화 - 한국의 정체성을 일상 시민공간으로 재창조
	거리 마당 6	- 거리, 광장, 공원, 옥외공간 등 지역사회 도시공간을 창의적 아이디어로 개성있고 매력적인 공간으로 개선 - 지역의 공간을 아름답게 가꾸어 지역주민의 삶의 질 향상에 기여 - 유흥 중심의 유휴지를 예술문화공간으로 거듭나게 하는 등 공공성이 돋보이도록 개발 - 도시적 공간의 탁월한 해석방법과 그 대안을 제시하는 등 건축도시문화를 선도하는 혁신적인 논의 - 지역사회의 도서관, 음악당, 미술관, 박물관 등의 설립을 통해 주민의 구체적인 문화생활에 기여 - 버려진 공장부지, 하천, 폐광 등을 문화관광자원으로 활용한 사례
2 GPAS	3/15	- 가로형태와 구성: 연결성과 연속성, 유지관리와 안전, 이용주체와 활동의 다양성, 주차단속, 장소의 개성(건축/조경/가로시설물/안내관/공공미술), 장소의 공공성, 사회적 교류와 보행 활동 - 특성: 개성 있는 요소들, 가로의 활기, 지역사회 참여, 지역문화/역사, 시각적 흥미, 규모의 연속성과 조화, 보행자우주의 스케일/디자인 - 지속가능성: 친환경적 자원 활용과 녹지
3 보행 우선	목표 달성도 7/26	- 안전성: 교통사고 건수, 교통사고 사상자수, 긴급차량 통과 도로폭 확보 여부, 차량 평균 주행 속도, 야간조명 - 쾌적성: 식재, 휴게공간의 면적, 포장의 평탄성, 불법노점상 정비 - 이동편리성: 보행공간 면적, 보행량 - 접근성: 주요시설 및 대중교통시설과의 연결, 횡단보도 등의 횡단시설, 보행 네트워크 연장 - 교통약자고려: 턱낮추기, 점자블록, 유효보도폭, 교통약자 보행량 - 차량교통 영향: 불법주차 건수, 교통량 변화, 총 통행시간 변화, 총 차량주행거리변화 - 경제성: 설계비, 시공비, 유지관리비, 사고감소 편익
	시설물/기 법 4/15	- 속도저감시설: 고원식 교차로, 지그재그, 차도 폭 좁힘, 요철 포장, 과속방지턱 - 횡단시설: 고원식 횡단보도, 보행섬식 횡단보도 - 기타시설: 교통안내시설, 보행자 우선통행 신호기, 보도용 방호울타리, 자동차진입억제용 말뚝 - 교통규제: 최고속도규제, 일방통행규제, 주정차금지, 통행제한
4 SDPA	주민/ 공공의 만족도 4/20	- 보행환경 : 부족한 보행공간, 불법 주정차, 노점상, 전신주, 노상적치물로 인한 불편, 보행공간의 단절 등 - 보행안전 : 주택가 도로에서의 빠른 차량속도, 아이들이 걸기나 놀이에 불편함 등 - 보행쾌적성: 휴게공간, 조도, 보행안내시설, 가로수/식재의 부족, 울퉁불퉁한 보도상태, 쓰레기 등 관리 상태 등 - 교통약자 배려: 점자블록 미설치(시각장애인), 보도턱 정비불량(휠체어 및 유모차), 녹색 보행신호 시간 부족(보행자) 등
	공통 8 W 15 B 13	- 도로/교통 기본 조건: 도로명, 위치, 사업유형, 도로 종류, 교통량, 제한속도, 차선수와 폭, 보도/자전거도로 설치여부 - 보도 유무와 폭, 장애물, 연결성, 연속성, 건널목과 신호 체계, 가로등, 교차로의 시각 여부, 보행 약자에 대한 배려, 운전자에 대한 경고 - 전용/교행 여부, 장애물과 요철, 운전자 경고, 보호대, 건널목, 연결성, 연속성
5 W/BC	W 5/26	- 공간 배분: 보도의 유무, 연속성, 노면 상태, 장애물, 교통량 - 건널목: 횡단보도나 신호의 유무, 횡단거리, 신호의 간격, 물리적/시각적 장애물, 턱낮춤 또는 경사로 - 운전자의 습관: 보행자에 대한 주의와 양보, 횡단보도에 끼어들, 주행속도, 교통신호 준수 - 보행자 스스로의 안전을 위한 노력: 건널목에서 시야확보, 보도가 없는 경우 보행 방향, 신호 준수 여부 - 쾌적성: 식재, 심리적 위험: 개나 사람, 조명, 쓰레기, 매연 등
	B 7/48	- 공간 배분: 전용도로의 유무, 도로 겸용시(주행공간의 유무/연속성/교통량과 속도/대형차량의 빈도/교량과 터널에서의 주행/ 도로의 조명), 전용도로에서(연속성, 접근성, 도로와의 교차지점, 커브와 내리막길의 안전, 경사, 조명) - 노면상태:구멍, 균열, 유리 등의 파편, 배수로나 맨홀, 울퉁불퉁함, 미끄러움, 철로나 과속방지 홈의 진동 - 교차로: 대기시간, 시야, 신호의 간격과 길이, 명확한 횡단지점과 방법 - 운전자의 습관:주행속도, 안전거리 확보, 방향지시등, 위험, 끼어들, 신호 준수 - 이용편의: 길찾기(지도/안내관/노면 표시 등), 안전한 보관장소, 버스/지하철 승차 가능성, 개의 위험, 직통 경로의 지원, 전반적인 경사 - 이용자 스스로의 안전을 위한 노력: 헬멧착용, 신호 준수, 직선주행, 방향 지시등, 정주행, 야간조명등, 옷차림, 다른 교통주체 배려 - 이용자 특성: 이용 빈도, 속도
6 CAT	5/29/115	- 교통시설과 서비스: 정적, 속도제한, 속도저감기법, 아이들의 외부활동, 유지관리, 교통약자에 대한 배려, 교통 예산 및 사업 비중, 네트워크, 거주빈도, 교통수단의 선택과 접근성 - 토지이용 및 개발: Smart Growth의 원칙, 토지이용과 교통계획, 공중보전, TND, 접근성, 중심시가지와 근린상업개발, 이동거리 - 학교: 위치, 학생수, 면적, 통학거리, 주거지 인접성, 통학로 안전, 접근성, 동선체계, 차량 통제, 도보통학 장려수단, 지역시설로서의 기능 - 공원/여가/산책로: 설계기준과 의무사항, 보급률, 접근성, 공원 확충계획, 함지체육공원, 다목적시설, 산책로의 접근성과 예산, 보급률 - 안전/방법: 운전습관, 차량 속도, 환경설계적 방법기법, 법집행 및 단속
7 DIY CSA	10 or 8/41	- 보도 표면과 장애물: 재료의 질과 혼합, 보도상태, 정밀보수 및 맨홀, 가로시설물의 위치와 정렬상태, 차, 광고판, 가판대, 일시적 장애물 - 시설물과 안내체계: 화장실, 벤치, 쓰레기통, 조명, 나무, 보행자를 위한 안내관 - 유지 관리 및 단속: 쓰레기, 보도의 위생, 보수와 수선, 전단지와 낙서, 주차단속 - 주관적 안전: 조도, 시선, 자연적 감시, 반사회적 행동, 대피로 - 횡단지점과 희망경로: 공식적/비공식적 횡단지점, 희망경로에 대한 배려 - 도로 배치 및 공간 배분: 각 사용자들에게 배분된 공간과 가로환경을 이루는 요소들 간의 관계 - 미학: 아름다움과 재미, 공공미술, 분수대, 동상, 녹지 등 ↔ 소음, 냄새, 지저분함 - 교통: 차량통행 속도와 통과량, 대기오염, 소음과 냄새
8 Place check	3 or 15/114	- 장소의 장점과 단점, 개선방안 - 사람: 관련 주체, 지역 자원, 모임 및 토의 형식, 지역사회의 지원 및 교육 기회, 영감과 동기 부여 - 장소: 개성(건물, 지역양식, 스케일, 정체성, 강조점, 스카이라인, 공공미술, 역사보존), 친환경성 (자연요소, 식재, 공원, 녹지, 생태, 수변공간), 안전성과 쾌적성 (안정감, 도로변 입면, 뒷마당, 공-사영역 구분, 건물 사이공간, 위요감, 속도저감기법, 감시, 조명, 상층부 주거용도, 저층부 접근 및 활용, 주차장, 건물의 디테일), 기타 개선방안 (외부공간, 쉼터, 미술, 거리문화, 오염, 소음, 낙서, 위생관리상태, 전단지, 관리책임, 동물이나 해충), 친근감과 길찾기 (랜드마크, 조망, 코너의 건물, 진입구, 공공건물, 입구, 조명, 간판, 첫인상, 가로명), 미래적응능력 (융통성, 용도혼합), 자원활용 (에너지, 토지, 건축재료), 대중교통 (밀도, 버스정류장, 우선순위, 버스전용차로의 공유, 철도역의 접근성), 연결성 (공공공간으로의 연계, 보행자에 대한 배려, 보행경로의 질, 자전거 이용, 교차로, 주도로 입면의 연속성, 장애물, 직통경로, 횡단보도, 전통적 중심가로의 특성, 통과교통의 속도, 주차, 물품 수송 차량 운행의 안전)

A=공통항목, W=Walkability=보행환경, B=Bikability=자전거이용환경, or=선택적 사용가능, 상위범주/하위항목,

표 5. 가로환경 평가 내용의 구조화



관점을 중시하는 새로운 시도들을 엿볼 수 있다. 미국의 보행 및 자전거 정보센터 (PBIC, Pedestrian and Bicycle Information Center)의 Walkability/Bikability Checklists (이후 W/BC)와 NCBW의 Community Assessment Tool (이후 CAT)<sup>16)</sup>와 함께, 보행/자전거 활용 뿐 아니라 보다 종합적인 관점에서 가로환경 개선을 다루고 있는 영국 생활가로회 (Living Streets)의 DIY Community Street Audit(이후 DIY CSA)과 도시설계연합(Urban Design Alliance)의 Placecheck를 추가하였다.

### 3.2 사례 분석

#### 3.2.1 내용적 측면

표 4는 8개 사례의 평가항목들을 가급적 원래의 구성 체계대로 정리한 것이다. 각 사례에 사용된 어휘와 표현들을 의미를 갖는 최소한의 단위로 분절<sup>17)</sup>하여 총 459개의 단어를 얻었다. 여기에 Punter(1999)가 제시한 가치-

목표-원칙-지침의 위계 구분을 참조하여 KJ법에 따라 구조화한 결과 표 5와 같은 도식으로 정리할 수 있었다.

단어들 중에는 안전성, 쾌적성, 편리성과 같이 바람직한 가로환경의 가치와 특성, 지향을 나타내는 규범적인 내용과 평가대상을 지칭하는 내용, 각 평가대상의 세부 속성에 관한 내용이 혼재되어 있었는데, 규범적인 내용이 가치-목표-원칙의 위계에 속한다면 평가 대상과 속성에 관한 내용은 세부 지침의 위계에 해당한다고 볼 수 있다. 이 두 영역 사이에서는 위계적 포함관계가 성립하지 않았기 때문에, 서로 별도의 분류 체계로 구조화한 후 두 체계 간의 연관성을 살펴보았다. 그 결과, 가로환경에 대한 규범과 평가요소 사이에는 각 항목 당 여러 요소가 중복 참조되는 네트워크의 양상이 나타났는데, 이는 하나의 목표도 여러 부문의 요소들이 통합적으로 작용할 때 달성할 수 있으며, 같은 요소에도 여러 가치가 투영되므로 맥락에 따라 평가가 달라질 수 있음을 시사한다.

가로환경에 대한 규범적 내용은 삶의 질 향상과 지속가능성이라는 보편적 가치를 중심으로, 크게 기능적, 경관적, 사회적, 환경적 측면의 4개 부문, 11개 원칙으로 분류할 수 있었다. 이 내용을 종합하면, 바람직한 가로환경에는 대체로 다음과 같은 특성들이 요구되고 있다. 1) 안전하고 쾌적하고 편리하며 다양한 교통 주체가 배려되어, 통행을 위한 공간으로서의 가장 기본적인 기능을 원활히

16) 보행자나 자전거 이용자들이 활용할 수 있는 다양한 평가도구들에 관한 정보를 통합 제공하는 <http://www.activelivingresources.org/yourcommunity6.php>와 <http://www.walkinginfo.org/problems/audits-general.cfm>을 통해 유사 사례들에 대한 예비조사를 거쳐 대조적인 특성을 지닌 대표적인 두 사례를 선정하였다.  
17) 예를 들어 차선수와 폭→차선수+차선폭으로 분절하였다. 이보다 더 나눌 경우 '차선'과 '수/폭' 모두 원래의 의미를 잃는다.

수행해야 한다. 2) 다양한 요소들이 서로 조화를 이루고 활기가 넘치며 나름의 개성과 특색이 살아있는, 아름답고 매력적인 경관을 갖추어야 한다. 3) 가로환경과 그것을 만드는 과정이 지역민들의 교류를 촉진하고 커뮤니티와 지역의 문화적, 경제적 역량을 증진하여 형평성, 사회 정의 등 공공의 가치와 이익 실현에 기여해야 한다. 4) 가로환경의 개발이나 이용으로 인한 생태적 영향을 최소화하여 환경적 지속가능성을 고려해야 한다.

세부 평가요소들은 크게 1) 건축물과 공공건물, 외부공간, 노면 상태, 가로시설물, 장애물, 위생/공해, 네트워크 등 물리적 대상을 다루는 물리적 측면과 2) 보행, 외부활동, 행사, 자진거, 차량통행 등 이용자들의 다양한 행위와 수요, 행태에 관한 이용/행태적 측면, 3) 토지이용, 교통정책, 관련 사업과 유지관리, 방재/방법 등 가로환경에 영향을 주는 제도와 절차, 행위에 관한 사회/과정적 측면의 3개 부문, 19개 평가 대상으로 압축되었다.

8개 사례의 내용을 종합한 틀을 기준으로 각 사례의 내용적 범위를 비교해보면, 사례별로 집중하는 평가 항목과 위계의 차이가 드러난다. SDPA와 DIY CSA가 가로자체의 물리적인 특성에 집중한 반면 Placecheck는 과정적 측면을 비중 있게 다루고 있다. 또한 '거리마당'의 경우 다른 사례들과 달리 세부 지침에 해당하는 구체적인 평가 대상과 특성을 언급하지 않고 규범적 수준에서 대략적인 방향만을 제시하고 있다.

### 3.2.2 형식적 측면

가로환경의 질에 대한 판단의 기준이 되는 관점은 사업별, 대상지별, 주체별, 단계별로 달라질 수 있다. 이처럼 평가를 둘러싼 다양한 관점들 속에서 평가의 객관성과 정당성을 어떻게 확보할 것인지는, 결국 무엇을 어떻게 얼마나 반영할 것인지, 즉, 평가 형식의 문제로 귀결된다. 각 사례에서 평가 기준이 적용되는 방식과 평가 자료의 성격, 분석 방식, 결과물의 유형을 살펴봄으로써, 정보가 수집되고 분석되어 최종적인 가치판단에 이르는 구조적 특성을 비교해보았다.(표 6)

먼저, 평가 기준의 적용 방식은 제시된 모든 항목이 빠짐없이 그대로 적용되는 Checklist 형과, 평가자가 필요한 항목을 선택적으로 골라 쓸 수 있는 Reference 형의 두 가지 방식으로 나눌 수 있었다. Checklist 형은 가로환경이 갖추어야 할 조건이나 바람직한 가로환경에 대한 구체적인 상이 있고, 대상지가 이에 얼마나 부합하는지를 확인하고자 하는 경우에 적합하다. 반면, Reference 형은 각 대상지의 특수성이나 평가 의도에 따라 평가 기준 자체도 달라질 수 있음을 고려한 방식으로서, 하나의 정해진 이상 대신 평가자가 상황에 맞게 유연하게 활용할 수 있는 평가항목, 요소, 지표, 기준 등을 폭넓게 제공한다.

시상 유형의 두 사례는 전반적인 평가 절차의 유사성<sup>18)</sup>에도 불구하고, 평가 기준을 적용하는 방식의 차이에

표 6. 가로환경 평가의 형식과 구조

구분	평가 기준의 적용 방식	평가 자료의 성격				분석 방식	결과 유형
		1차 자료	2차 자료	관점	형식		
1 거리마당	Reference	신청서 실사 보고서	신청인 전문가 그룹	주관 주관	서술 토론	- 토론(투표)	수상작 선정
2 GPAS	Checklist	신청서 추가조사 인터뷰	신청인 전문가 그룹	(객관) (객관)	서술	- 토론	수상작 선정
3 보행우선	Checklist	평가지 설문	전문가 공무원 이용자	객관 주관	지표 점수	통계 통계	사업성과 진단
4 SDPA	Checklist	평가지 의견	평가자 그룹 평가자 그룹	(객관) 주관	Y/N 서술	토론	기준 충족여부 + 개선방안
5 W/BC	Checklist	평가지 항목별	평가자 평가자	객관 주관	Y/N 점수	종합 합산	등급
6 CAT	Reference	지표	평가자	객관	수치	-	문제 진단
7 DIY CSA	Reference	평가지	평가자 그룹	주관	서술	토론	open-end
8 Place check	Reference	평가지	평가자 그룹	주관	서술	토론	open-end

따라 실제의 평가 양상은 매우 다르게 나타났다. '거리마당'은 평가기준으로 몇 개의 예시가 Reference로서 나열되어 있을 뿐 구체적인 특성이나 조건을 언급하지 않고 있기 때문에 실제 당선작이 선정되기까지 신청인과 전문가인 평가위원의 주관적 관점이 개입할 소지가 크다. 반면 Checklist 형에 가까운 GPAS는 신청서에서도 세분화된 평가요소별로 구체적인 서술을 요구하고, 심사 또한 평가요소별 기준에 얼마나 적합한지에 준거해 이루어지므로 상대적으로 보다 객관적인 비교가 가능하다.

사업 평가 유형의 두 사례는 모두 Checklist 유형이지만, 평가 주체와 분석 방식에서 차이가 나타난다. '보행우선'에서는 공무원과 이용자를 대상으로 만족도 조사를 병행하고 있지만, 평가 과정 전반이 전문가의 주도에 의해 이루어진다. 각 항목별로 측정된 지표에 대해 사업 전후를 비교하고, 설문 결과를 분석하는 과정 모두에 통계적 기법을 활용하고 있다. SDPA에서는 평가의 초기에 참여를 원하는 주민과 전문가, 담당 공무원을 포함하는 평가팀을 결성하여 이들이 평가 과정 전반을 주도한다. 답변의 객관성을 담보하기 위해 항상 2인 1조로 평가자를 작성하는데, 6개 부문과 각각의 세부 항목에 대해 특정 기준이 충족되었는지의 여부를 묻고, 각 문항별, 부문별로 평가자의 의견을 병기한다. 여기에서 충족되지 않은 것으로 평가된 항목들 위주로 개선방안을 논의한다.

W/BC는 평가도구 중 유일하게 Checklist 방식으로 적용된다. 평가지는 5~7개의 간단한 질문과 해당 여부를 체크할 수 있는 세부항목으로 구성되어 있으며,<sup>19)</sup> 평가자가 세부항목들을 종합하여 각 질문에 대한 점수를 매기면, 이를 합산하여 대상지의 등급을 얻을 수 있다. 이와 대조적으로 CAT는 5개 부문에 걸쳐 총 115개에 이르는 다양하고 복합적인 지표들을 제시하고 있다. 지표의 대부분은 대상지 현황을 단적으로 보여줄 수 있는 사실적인 수치자료로, 별도의 합산이나 분석 과정 없이 측정된 그대로

19) 일반 학부모와 아이들도 사용할 수 있도록 1~2 페이지 분량으로 쉽고 간편하게 개발되었다.

18) 공통적으로 ①각 후보작의 신청인이 제작한 서류에 대한 1차 평가, ②현장실사와 관련된 인터뷰 등 추가 조사 ③여러 전문가들의 토론과 합의 과정을 거쳐 수상작을 선정한다.

의 상태로 의미를 전달하게 되어 있다.<sup>20)</sup>

정량적 평가도구인 W/BC와 CAT와 달리, DIY CSA와 Placecheck 21)에서는 서술과 토론을 통해 평가자 개인의 주관적 의견을 최대한 자유롭게 이끌어내고자 한다. 이들은 점수나 등급, 당선과 탈락 등 어떤 결과를 내기 위한 것이 아닌, ‘열린 결말(Open-ended)’의 구조를 취하고 있으며, 사람들이 가로환경에 관심을 갖고 함께 모여 서로의 생각을 나누는 과정 자체에 큰 의미를 부여한다.

종합해보면, 평가 자료의 분석은 크게 서술과 대화, 토론 위주의 언어적 소통 방식과 수치와 점수, 통계 위주의 산술적 처리 방식의 두 가지 방식으로 이루어지고 있었다. 또한 사례별로 나타나는 접근 방식의 차이를 평가의 객관성을 확보하는 전략이라는 관점에서 유형화해보면, 8개 사례 중 가장 객관에 가까운 평가는 지표 자체가 나타내는 명백한 사실에만 의존하게 되어있는 CAT이다. 그러나 이 경우에도, 사전에 평가의 범위를 설정하고 지표를 선택하는 과정에서 특정 관점의 개입을 완전히 배제하기란 불가능하다. ‘보행우선’, SDPA, W/BC는 의도적으로 평가자의 주관을 병기하도록 하여 평가의 객관성을 보완하고 있다. 평가자의 자율에 맡기되 구체적 항목을 제시해 최대한 객관적인 서술을 유도한 GPAS나 두 명의 평가자가 서로 견제하도록 한 SDPA에서는 객관성의 의미가 상대적이고 제한적이다. ‘거리마당’, DIY CSA, Placecheck은 전격적으로 평가자의 주관에 의해 평가가 이루어지고 있었다.

### 3.2.3 과정적 측면

평가의 과정과 결과가 관련 주체들 사이에서 어떻게 소통되고 확장되는지를 알아보기 위해, 각 사례에서 평가가 전체 사업의 어떤 시점에 이루어지는지와 평가 결과가 누구에 의해, 누구에게, 어떤 의도로 전달되는지에 주목하였다.(표 7) 평가가 이루어지는 시점은 주로 평가유형별로 다르게 나타났으며, 이에 따라 평가 결과가 피드백 되는 양상도 달라졌다.

시상 유형은 하나의 완결된 상태에 대한 평가로서 지금까지의 노력과 성과에 대한 보상의 성격이 강하다. 때문에, 평가결과가 기존 대상지에 영향을 주기 보다는 현재 추진 중이거나 개선 및 보완의 여지가 있는 다른 대상지의 관련 주체들을 자극하여 구체적인 목표를 부여하고 지속적 노력과 새로운 시도를 장려하는 효과가 있다. 나아가 수상작과 선정사유를 일반 대중에게 공개함으로써

20) 예를 들어 ‘근린가로에 몇 %에 속도저감기법이 적용되었는가?’, ‘지역 내 10살 이하 어린이의 몇 %가 부모의 허락 하에 밖에서 놀 수 있는가?’ 등이 있다. 일부 지표들은 측정단계에서 이미 꽤나 복잡한 산술적 처리 과정을 요구한다.

21) 이 두 사례에서 평가가 이루어지는 구조는 거의 비슷하다. ①사전준비: 현장 답사에 나서기에 앞서 매뉴얼에 제공된 내용을 참조하여 주로 어떤 부분을 중점적으로 살펴볼지를 참가자들끼리 간단히 협의, ②답사: 함께 대상지를 돌아보며 개인별 평가지에 특정 장소들에 대해 좋아하는 이유나, 문제점, 개선방안 등을 생각나는 대로 자유롭게 기록, ③토론: 각자의 의견을 종합하여 제안서나 계획안 형태로 정리하는 과정을 거친다.

표 7. 가로환경 평가의 과정 및 활용

구분	평가시점	결과 활용	
		주체-대상	전달 내용
1 거리마당	사후	공공+전문가	수상사례와 선정사유를 심사과정 및 토의내용과 함께 공개
		to 후보/수상 관련 주체	성과와 노력에 대한 인정과 보상
2 GPAS	사후	공통 to 타 사례 관련 주체	초/중/완료 단계에서 개선 및 보완을 위한 노력과 새로운 시도를 장려
		to 일반대중	바람직한 가로환경의 이상을 공유 공간 문화에 대한 인식 확산
3 보행우선	사후	전문가	관련 연구와 정책 수립에 반영
		to 관련주체	책임과 개선, 보완 요구
		to 향후 유사사업 추진 주체	참고 사례로서 시사점 제공
4 SDPA	중간/사후	평가팀	주 정부 사업의 실질적 성과와 문제점 진단
		with 담당 공무원	문제 해결 및 실질적 개선 방안 모색
		to 공공부문과 지역사회	관련 정책과 사업에 대한 관심 증대 + 전반적인 점검과 보완 요구
5 W/BC	사전	주민(평가자)	보행/자전거 이용환경의 현황 진단 부문별 실천가능한 대안 마련
		to 지역사회	중/장기적 개선을 위한 논의와 실천 제안
6 CAT	사전	주민	지역의 현황과 문제, 필요와 기회를 발견
		to 지역사회	쟁점에 대한 논의의 시작
		전문가	보행/자전거 이용환경에 대한 기초자료 구축
7 DIY CSA	사전	공통 주민	문제 인식과 공감대 형성의 계기 잠재적 역량 발견 및 구체적 실천 방안 마련
8 Placecheck	사전	공통 to 공공부문과 지역사회	쟁점의 공론화 정책 발의를 위한 토대

대중에게 바람직한 가로환경의 특성과 가치를 알리고, 궁극적으로 공간문화의 질과 그에 대한 의식 수준을 높이는 효과를 기대하고 있다.<sup>22)</sup>

사업의 성과와 한계를 진단하는 사업 평가 유형은 개별 대상지에 대해서는 책임 관계를 밝히고 잘못을 시정하기 위한 사후 평가에 해당하지만, 거시적으로는 향후 관련 정책과 후속 사업의 방향과 내용을 점검하고 보완하는 중간 평가의 성격을 가진다. 다만 ‘보행우선’은 정책 수립과 연구에 초점을 맞춘 전문가 위주의 평가<sup>23)</sup>로서, 평가결과를 실제 사업과 정책에 반영해야 할 공공부문과

22) 그러나 이때의 일반 대중은 지칭 범위가 모호하고 일방적인 홍보의 대상에 불과하기 때문에, 실제로 누가 얼마나 관심을 가질지는 불투명하다. 우수 가로에 대한 시상이 ‘그들만의 잔치’로 끝나지 않기 위해서는 수상작 선정 과정에 보다 다양한 주체가 개입할 수 있는 여지를 만들어주는 것이 바람직하다.

23) 설문을 통해 담당 공무원과 이용자의 관점을 반영하고는 있지만, 평가 과정 전반에서 이들의 역할은 단순한 응답자, 정보제공자의 수준에 그치고 있다.



지역사회의 주체들에게는 실질적인 영향을 미치지 못하고 일방적 논의에 그칠 우려가 있다. 반면, SDPA는 정책의 핵심적인 주체인 주 정부의 교통 담당 공무원이 평가 과정 전체를 조율하고 지원하는 조정자(coordinator)의 역할을 하게 함으로써 평가의 실효성을 높이고자 하였으며, 평가 과정에 참여하는 다양한 주체들이 활발한 소통을 통해 가치관과 목표를 공유하게 되기 때문에, 평가 이후의 사업과 정책의 보완 과정에도 관심과 참여 의지를 이어가기를 기대할 수 있다.

평가도구 유형은 각 시작한 사업의 초기 단계에서 사업의 방향과 목표, 내용을 구체화하는 역할도 하지만, 사업 추진 여부가 결정되기 이전에 일상적으로 사용되는 대상지의 문제점을 발견하고 공론화하여 평가 자체가 사업 추진의 계기가 되기도 한다. 나아가 모든 평가도구가 평가에 참여한 주민들끼리 결과를 공유하는 데서 그치지 않고, 발견된 문제점에 대해 공공 부문과의 협력을 통해 구체적인 대안 및 변화의 가능성을 모색하는 등 지역 사회와 널리 소통할 것을 적극 권장하고 있다.

#### 4. 가로환경 평가사례 분석의 시사점

8개 가로환경 평가사례의 내용-형식-과정적 측면에 대한 분석을 통해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있었다.

표 8. 가로환경 평가사례 분석의 시사점

	분석 결과	시사점
내용	- 가로환경 개선의 방향과 내용, 평가요소 간의 관계를 통합적, 체계적으로 구조화	- 부분-전체의 관계 인지, 목표-실천-평가의 일관성 증진 - 분야별로 세분화된 평가기법을 통합, 조율하는 기반
형식	- 평가 구조에 대한 다양한 해석과 접근 방식의 가능성 - 관습적, 추상적으로 평가의 정확성과 객관성, 정량화를 동일시하는 관점의 한계	- 적절한 평가 형식을 통해 공통의 가치기반을 형성하여 상대적 객관성 확보 - 비정량적, 언어적 소통 방식을 적극 활용하는 새로운 시도
과정	- 참여와 협력을 통해 답론 및 실천 영역에 대한 평가의 역할과 파급효과를 연계/강화	- 실질적 참여의 구현과 확장을 위한 계기로 활용 - 평가 수요와 활용 여건 고려, 다변화, 구체화된 평가도구 개발

내용적 측면에서는 각 평가 사례에서 언급된 항목들을 통합, 분류한 결과, 기능적, 경관적, 사회적, 환경적 측면에서 가로환경에 기대되고 있는 다양한 규범적 특성들과 이를 평가하기 위한 물리적, 이용-행태적, 사회-과정적 측면의 요소들을 점검하고, 이들 사이의 관계를 구조적으로 파악해 보았다. 8개 사례에서 평가의 의도와 관점에 따라 적합한 평가 요소들이 달라진 것처럼, 앞으로도 모든 요소를 균형 있게 포괄하는 종합적인 평가가 이루어 지기는 현실적으로 어려울 것이다. 다만 이와 같이 구조화된 틀을 통해, 각 경우에 설정된 평가 범위가 전체의

어느 부분에 해당하고 어떤 가치나 요소들과 연계되는지를 보다 명확히 인지함으로써 목표와 실천 내용, 평가 요소 간의 유기적 일관성을 증진할 수 있을 것이다. 또한 분야별로 세분화된 평가기법들을 통합하거나 조율하는데 있어서도 유용한 기반이 될 것으로 기대한다.

형식적 측면에서는, 평가 기준이 적용되는 방식과 평가 자료의 성격, 분석의 방식, 결과의 유형 등을 분석하여 평가의 구조적 특성들을 살펴보았는데, 특히 기존의 평가에서 암묵적으로 전제하고 있는 평가의 객관성에 대해, 다양한 해석과 접근이 가능함을 확인할 수 있었다.

이는 가로환경 평가에서 엄밀한 의미에서의 객관적인 평가 기준이 있을 수 있는가, 혹은 필요한가의 문제 제기로 이어진다. 아무리 객관성을 표방하는 평가라도 특정 관점에 따른 우선순위가 전제될 수밖에 없다. 이를 고려하지 않고 관습적, 추상적으로 객관성을 표방할 경우 오히려 가로환경을 둘러싼 다양한 관점들을 조율할 기회를 놓치고, 일방적이고 편협한 평가가 되기 쉽다. 반면, 우리가 살펴본 사례들에서는 평가자의 주관적 의견이라도 관련 주체들이 납득할 수 있을 정도의 상대적 객관성만 확보한다면 현실적인 평가 기준으로서 활용되는데 부족함이 없었다. 상대적 객관성이란, 결국 관련 주체들이 ‘공통의 가치기반’을 만들고 구체화하고 확장해 나가는 일련의 소통 과정을 통해 획득될 수 있다. 앞으로의 가로환경 평가체계 개발에서도 이 과정의 중요성을 인식하고, 이를 적절한 평가 형식으로 구현하기 위한 실질적인 노력들이 뒷받침되어야 할 것이다.

평가 자료의 정량화에 대해서도 비판적, 대안적 접근을 찾아볼 수 있었다. 점수, 등급 등 산술적 처리 과정을 통해 얻은 결과물은 해당 가로가 얼마나 좋고 나쁜지를 단적으로 인식하게 해주기 때문에, 여러 사례를 비교하거나 누군가를 설득하기에 용이하고 효과적인 분석 방식이지만, 이것이 곧 정확하고 객관적인 평가를 보장하지는 않는다. CAT의 지표들처럼 어떤 수치에서 의미 있는 해석을 이끌어내기 위해서는 그 수치와 평가하고자 하는 특성 사이의 관계가 명확해야 한다. 해석의 기준이 되는 적절한 임계점(threshold)이 설정되어 있지 않을 경우 수치 자체는 무의미해지기 쉽다. 또한 평가자가 주관적으로 매긴 점수를 가중치에 대한 고려 없이 합산하는 W/BC처럼, 정성적인 가로의 속성을 정량화하는 과정에서 많은 임의적 변수들이 개입할 뿐 아니라 평가자의 구성, 합산 방식 등에 따라 결과가 크게 좌우된다는 맹점이 있다.

무엇보다 정량적 접근 방식의 결정적 한계는, 각 요소와 주체들의 개별성과 미묘한 차이, 복잡한 관계들과, 이를 둘러싼 다양하고 풍부한 의미들이 수로 환원되면서 소실되어 버린다는 점이다. 특히나 상충하는 다양한 관점들 속에서, 산술적 평균이 DIY CSA와 Placecheck에서와 같은 언어적 소통을 통한 합의를 대신할 수는 없다. 그러나 평가의 정확성, 객관성과 정량화를 동일시하거나 혼동

하는 경우, 이러한 소통의 과정적 가치는 쉽게 간과되고 만다. 평가에서 언어적 소통의 가능성에 주목하고, 이를 적극적으로 활용할 수 있는 다양한 평가 방식에 대한 고민과 새로운 시도들이 활발히 이루어질 필요가 있다.

마지막으로 과정적 측면에서는, 평가의 과정과 결과물이 어떤 시점에, 누구에 의해, 누구에게, 어떤 의도로 전달되는지를 살펴보았다. 다른 사례에 비해 SDPA에서처럼 평가 과정 전반에 공간을 실질적으로 사용하고 만들어 나가는 주체들이 적극적, 주도적, 지속적으로 개입하는 경우, 평가의 파급 효과와 목표의 실현 가능성 또한 증진되리라 기대할 수 있다. 의사소통 과정에서 구축되는 긴밀한 협력관계는 평가의 결과가 평가자만의 일회적 행위에 그치지 않고 실천 및 담론 영역으로 다시 연계되기 위한 가장 중요한 전제 조건 중 하나이다.

또한 여러 평가도구에서 공통으로 강조하고 있는 ‘다양한 주체들이 참여하는 평가 과정’은, 최근 도시계획 및 디자인 분야의 주요 화두인 ‘실질적 참여’의 구현을 위한 토대로서도 중요한 가능성을 지닌다. 참여를 통해 평가가 생산하는 정보의 질적 향상을 기대할 수 있고, 이 정보를 공유함으로써 관련 주체들이 정책 과정에 보다 적극적으로 개입할 수 있게 될 뿐 아니라, 평가 행위 자체가 참여를 이끌어내는 계기가 될 수 있기 때문이다. 즉, 가로를 포함한 공공 공간에서 수동적 소비자로서만 인식되던 이들이 정보를 생산하고 소비하는 평가 과정에 직접 참여하여 주도적 역할을 할 수 있게 될 때, 공간 생산 과정으로의 참여 경로 또한 자연스럽게 확장될 수 있을 것이다.

공공의 이익 실현을 지향하고, 공공의 참여를 전제로 진행되는 오늘날의 도시디자인 과정에서, 공공과 민간, 전문가와 주민, 담론과 실천이 만나는 장으로서 평가가 가진 잠재력을 극대화하기 위해서는, 다양한 평가 수요와 실질적 활용의 여건을 포괄적으로 고려하여 보다 다변화, 구체화된 평가도구들이 개발되는 것이 바람직하다. 전문화된 평가 기법을 세분화하여 정교하게 다듬는 것도 물론 중요하지만, 보다 단순하고 사용하기 간편하면서도 활용 가치와 파급 효과가 큰 공공사업 평가체계의 개발과 일상적, 비전문적 평가도구의 보급을 위한 전문가의 노력이 앞으로 더욱 절실히 요구될 것이다.

## 5. 결 론

가로환경에 대한 모든 평가는 결국, 어떤 길이 좋은 길인지에 대한 가치판단을 전제로 이루어진다. 이 가치판단을 둘러싼 여러 관점들을 조율해 내는 것이 가로환경 평가체계의 근본적인 숙성이라고 할 수 있다. 평가가 실제로 이루어지고, 그 결과가 적절히 활용되기까지는 평가 시점과 주체, 평가 의도와 관점 등 평가 현장에서의 절차와 여건들이 중요한 영향을 미치며, 평가의 과정과 결과는 다시 가로환경에 대한 담론과 실천에 영향을 미친다.

본 연구는 가로환경 개선의 현장에서 사용되고 있는 8개의 평가사례를 대상으로 평가의 내용과 형식, 과정적 측면을 포괄하는 다각적 분석을 진행하였다. 이를 통해 1) 가로환경 개선의 방향과 내용 및 평가 요소들 간의 체계를 통합적, 구조적으로 파악할 수 있었고, 2) 여러 관점을 통합하고 조율하기 위한 다양한 접근 방법, 특히 전문가 중심의 객관적, 정량적 평가 이외에 참여 주체들의 자유로운 의견과 풍부한 언어적 소통을 이끌어내는 다양한 평가 형식의 가능성을 새롭게 발견할 수 있었으며, 3) 평가 과정 전반에서 관련 주체들의 긴밀한 참여와 협력을 통해 담론과 실천 영역에 대한 평가의 역할과 파급효과를 보다 확장할 수 있음을 고찰하였다.

이상의 연구 결과는 가로환경 평가의 역할과 특성, 의의와 쟁점에 대한 심층적 이해를 제공함으로써, 후속 연구를 위한 기초 연구 자료로 유용하게 활용될 수 있을 것으로 기대한다. 무엇보다 평가를 단순히 정책효과와 사업성과의 관리 도구, 혹은 정보 생산의 수단으로만 보던 기존의 인식을 넘어, 다양한 관점을 조율하여 공통의 가치기반을 형성하고, 이를 공유하고 확장해 나가는 일련의 ‘의사소통 과정’ 자체에 내재된 의의에 주목했다는 점이 본 연구의 가장 큰 특징이다. 이로써 그동안 내용적, 기술적 논의 위주로 구축되어 온 가로환경 평가 및 평가도구 개발의 패러다임에 근본적으로 필요한 변화의 지점들을 모색해 볼 수 있었다.

그러나 제한된 몇 개 사례만을 다루었고 실제 대상지에 대한 평가 보고서가 아니라 문헌에 기반하여 진행된 연구로서 다소 미흡한 점이 있다. 각 사례가 의도한 이상적인 상황과, 이를 대상지에 적용할 때 실제로 얻을 수 있는 효과에는 차이가 있을 수 있다. 국내 가로환경 개선의 제도적, 정책적, 실천적 현장에서 평가 체계가 제대로 작동하기 위한 조건들을 고려하여 본 연구의 시사점들을 보완하고 현실적으로 검증하는 일은 후속 연구의 과제로 남겨둔다.

## 참고문헌

1. 강준모·김정은, 「도시 환경에 대한 사후 설계 평가 - 서울의 걷고 싶은 거리를 중심으로」, 대한토목학회 논문집, 24권, 1D호, pp.75-81, 2004
2. 김용수·박찬용, 「도시경관계획을 위한 지표의 연구경향과 유형」, 국토계획, 41권, 5호, pp.117-129, 2006
3. 김은희·이영범·최성용(걷고싶은도시만들기시민연대), 『주민참여를 통한 한평공원 만들기』, 건설교통부, 2007
4. 김지희·이명훈, 「지각 인지 특성을 고려한 가로경관평가에 관한 연구 - 건국대 주변 상업가로를 중심으로」, 국토계획, 43권, 3호, pp.21-36, 2008
5. 김지혜·이명훈·전병혜, 「가로경관의 이미지 평가구조 분석에 관한 연구 - 서울시 삼청동길을 대상으로」, 국토계획, 44권, 1호, pp.273-286, 2009

6. 김태호·정광섭·구자훈·원제무, 「네트워크분석기법을 이용한 보행자 서비스 질 평가지표 개발 및 적용」, 국토계획, 44권, 1호, pp.211-222, 2009
7. 김혜천, 「삶의 질 측면에서 본 우리나라 공공개발사업의 평가」, 도시행정학보, 19권, 3호, pp.23-42, 2006
8. 박경훈·박종완·정성관·유주한, 「건기활동 증진을 위한 보행환경 평가지표의 개발」, 한국환경과학회지, 16권, 11호, pp.1231-1238, 2007
9. 박소현·최이명·서한림, 「도시 주거지의 물리적 보행환경요소 지표화에 관한 연구」, 대한건축학회논문집 계획계, 24권, 1호, pp.161-172, 2008
10. 박소현·최이명·서한림, 「주거지 물리적 보행환경의 특성차이에 관한 연구 - 가회, 성산, 시흥, 상계, 개포, 행당지역을 중심으로」, 대한건축학회논문집 계획계, 24권, 2호, pp.215-226, 2008
11. 박소현·최이명·서한림·김준형, 「주거지 보행환경 인지가 생활권 보행만족도에 미치는 영향에 관한 연구」, 대한건축학회논문집 계획계, 25권, 8호, pp.253-261, 2009
12. 박해욱·유영아, 『자세평가과정에서의 시민참여 활성화에 관한 기초연구』, 한국지방행정연구원, 2006
13. 박현찬·유나경, 『걷고싶은 거리만들기 시범가로 시행평가 및 향후 추진방향 연구』, 서울시정개발연구원, 2001
14. 서한림·박소현, 「주거지 내의 물리적 보행환경 특성에 관한 기초연구 - 서울 북촌의 사례를 중심으로」, 대한건축학회논문집 계획계, 23권, 8호, pp.191-199, 2007
15. 신은경·조영태·김세용, 「이용자디자인평가(PDE)를 활용한 가로공간 및 경관 평가에 대한 연구」, 대한건축학회논문집 계획계, 24권, 11호, pp.37-46, 2008
16. 이경환·안건혁, 「지역 주민의 보행 활동에 영향을 미치는 근린 환경 특성에 관한 실증 분석 - 서울시 12개 행정동을 중심으로」, 대한건축학회논문집 계획계, 24권, 6호, pp.293-302, 2008
17. 이진숙·김지혜·김효정, 「특화가로 조성을 위한 환경디자인 요소의 영향 분석」, 대한건축학회논문집 계획계, 25권, 2호, pp.252-264, 2009
18. 전명화·강인호·김혜경·박영기, 「초고층 주거건물의 정보전달 모델 구축을 위한 POE 활용실태 분석」, 대한건축학회논문집 계획계, 24권, 3호, pp.117-124, 2008
19. Alexander E.R., *Evaluation in planning : evolution and prospects*, Ashgate Pub., Aldershot, England ; Burlington, VT, 2006
20. Dewulf G. & Meel J.v., *Sense and Nonsense of Measuring Design Quality*, Building Research and Information, vol.32, no.3, pp.247-250, 2004
21. Ewing R. & Handy S. et al., *Identifying and Measuring Urban Design Qualities Related to Walkability*, Journal of Physical Activity and Health, vol.3, no.S1, pp.223-240, 2006
22. Gann D.M. & Salter A.J. et al., *Design Quality Indicators: a tool for thinking*, Building Research and Information, vol.31, no.5, pp.318-333, 2003
23. Jacobs J., *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York, 1961
24. Moudon A.V. & Lee C., *Walking and Bicycling: An Evaluation of Environmental Audit Instruments*, American Journal of Health Promotion, vol.18, no.1, pp.21-37, 2003
25. Punter J., *Design Guidelines in American Cities: A Review of Design Policies and Guidance in Five West Coast Cities*, Liverpool University Press, 1999
26. Slaughter S., *DQI: the dynamics of design values and assessment*, Building Research and Information, vol.32, no.3, pp.245-246, 2004
27. Thomson D.S. & Austin S.A. et al., *Managing Value and Quality in Design*, Building Research and Information, vol.31, no.5, pp.334-345, 2003

(接受: 2009. 7. 2)