

거리환경 이용 불균형 관점에서 본 관련 법제도에 관한 고찰

A Critical Examination of Relevant Legal Frameworks from the Perspective of Street Environment Usage Imbalance

주 저 자 : 윤윤정 (Yun, Yun Jung) 홍익대학교 디자인공예학과 공공디자인전공 박사과정

교 신 저 자 : 장영호 (Jang, Young Ho) 홍익대학교 산업미술대학원 공공디자인전공 교수
nagoyajang@hongik.ac.kr

<https://doi.org/10.46248/kidrs.2026.3.233>

접수일 2026. 08. 14. / 심사완료일 2026. 08. 28. / 게재확정일 2026. 09. 07. / 게재일 2026. 9. 30.

Abstract

Urban street environments function as shared commons where public and private realms coexist, encompassing elements such as street trees, school zones, and outdoor business spaces. These overlapping domains often generate multifaceted conflicts among interests related to pedestrian rights, safety, and visual amenity. Adopting the lens of micro-spatial justice, this study reconstructs the notion of publicness and everyday service accessibility within street environments, while proposing principles for ensuring minimum pedestrian clearances and integrated management. It further emphasizes democratic coordination through resident participation and the establishment of equitable use frameworks to enhance the collective public character of urban streets. By clarifying the distribution of rights, responsibilities, costs, and benefits in shared urban spaces, the study suggests policy-oriented strategies for spatial redesign. Ultimately, this research critically examines the relationship between micro-spatial justice and quality of life, contributing to the theoretical advancement of urban street policy and the development of sustainable, integrative management systems.

Keyword

Common resources(공유재), Street environment(거리 환경), 이용 불균형(Inequitable access), 가로수(Street trees), 어린이보호구역(School zone), 옥외영업공간(Outdoor dining space)

요약

도시의 거리환경은 공공과 민간이 혼재된 공유재로서, 가로수·스쿨존·옥외영업공간 등 다양한 요소가 보행권, 안전, 경관 등 다층적인 이해관계를 형성한다. 이에 본 연구는 미시적 공간정의 관점에서 거리환경의 공공성과 생활서비스 접근성을 재구성하고, 최소 보행 폭 확보와 통합 관리의 원칙을 제시한다. 또한 주민 참여를 통한 민주적 조정과 합리적 이용 기준 마련을 통해 도시 거리의 공공성을 강화하고자 한다. 더 나아가 거리환경 내 공유재 성격 공간에 대한 이용 권리와 의무, 비용과 편익의 배분 구조를 명확히 하여 정책적 재설계를 제안한다. 본 연구는 이러한 관점을 토대로 거리환경의 미시적 공간정의와 삶의 질 간의 상관성을 비판적으로 고찰하며, 도시 거리정책의 통합적 관리체계와 지속가능한 운영방안 마련에 기여하는 것을 목표로 한다.

목차

1. 서론

- 1-1. 연구 배경 및 목적
- 1-2. 주요 연구내용 및 방법

2. 이론적 고찰

- 2-1. 탈영역적, 다기능적 공공 공간
- 2-2. 공유재 관점에서의 도시 거리환경

3. 거리환경 사례별 공간정의 고찰

- 3-1. 누구를 위한 가로수인가?

- 3-2. 스쿨존(school zone)은 특별 구역인가. 근린생활권 내 보행환경의 일종인가?

- 3-3. 옥외영업공간은 영업허가 대상인가, 도시 관리 대상인가?

- 3-4. 소결

4. 결론

참고문헌

1. 서론

1-1. 연구의 배경 및 목적

현대사회에서 도시의 불평등 혹은 생활서비스 접근성과 관련하여 흔히 언급되는 ‘공간 정의(spatial justice)’는 도시학자이자 도시 이론가인 에드워드 소자(Edward W. Soja)가 사회정의(social justice) 관점을 공간적 맥락에 접목하는 과정에서 파생된 용어라 할 수 있다(소진광, 2018). 즉, 사회적 불평등과 억압이 공간 상에서 어떻게 구현되며, 정의 실현 차원에서 연구되는 주요한 현대 공간 이론이라 할 수 있다. 한편, ‘공간 정의’는 공간의 이용 주체 관점에서는 공간의 질, 즉, 생활환경의 질로 치환되어 그 논의가 가능하다. 도시의 삶의 질을 이야기할 때, 일차적으로는 경제발전과 같이 양적 성장이 우선시되나, 경제 소득이 일정 수준에 이르게 되면, 국민생활의 질 즉, 얼마나 건강하고 쾌적하게 살 수 있는가에 대한 질적인 성장이 보다 중요하게 된다. 재해 재난, 교통사고, 환경오염 등 경제성장에 부수하는 위험 요소를 저감하는 것이 국민생활의 질을 제고하는 요인이 될 수 있다(김현식, 김세훈, 2005)

이제까지의 ‘공간정의’는 지역형평성, 지역균형발전과 같이 거시적 규모에서 도시 및 지역정책분야에서 다루어져 왔다. 앞서 언급한 국민생활의 질 또한 객관적인 사회지표와 함께 심리적 만족감, 행복감, 안정감이 매우 주요하게 작용하게 된다, 그러한 만족도는 혁신, 균형, 경쟁력과 같은 국가적 과제를 도시민의 일상적 삶에 실질적으로 연결할 수 있는 미시적 조절 장치 즉, 미시적 정책개발이 필요하다고 볼 수 있다(김현식, 김세훈, 2005). 일례로, 재난재해는 일반적으로 홍수, 산사태 등 자연재해 차원에서 광역관리 방식으로 접근해 왔으나, 이태원 압사사건을 계기로 ‘사회적 재난’과 같은 용어 등장이 대표적이라 할 수 있다(윤윤정, 2025).

도시의 가로 환경은 민간 영역과 공공 영역이 동시에 시설물을 점용하여 이용되는 공간환경이라 볼 수 있다. 즉, 소유 주체가 다른 도로 점용물이 동일한 공간에 혼재되나 일정한 질서와 규칙, 원칙과 기준에 의하여 운영 관리되는 선적인 공간환경이라 볼 수 있다. 이제까지의 우리나라 거리환경은 건축, 경관 혹은 공공 디자인 관점에서 각각의 기준 법령을 가지고 이루어졌다고 볼 수 있다. 다만, 이용자 관점에서는 거리환경은 하나의 선적인 통행로이자 산책 혹은 쇼핑 등의 여메니티 서비스를 이용하는 공간이라는 측면에서 민간 영역이 설치하는 시설물의 영향을 함께 받고 있다. 즉, 거리환경을 민간이 소유한 영역과 공공이 소유하는 공간으로 구분하여 이용공공 혹은 민간의 영역과 같이

소유 주체로 재단을 하는 것은 이용자 관점에서는 무의미할 수 있다.(그림 1 참조)



[그림 1] 소유주체로 경계지어지나 이용주체에서는 하나의 거리 환경으로의 인식

이러한 맥락에서 국민의 일상 생활환경을 미시적 정책 개발의 대상으로 보고, 거리환경에 대한 공간 정의를 탐색하는 연구는 상당한 의의를 지닌다. 따라서 본 연구는 거리환경을 중심으로 미시적 차원의 공간 정의와 삶의 질을 검토한다.

1-2. 주요 연구 방법 및 내용

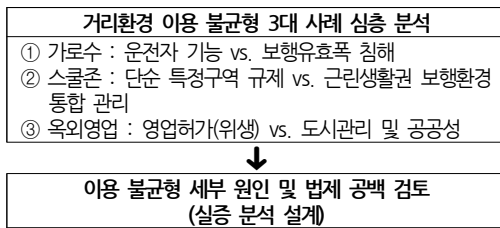
본 연구는 개념적 분석과 구조적 접근을 바탕으로, 거리환경 내 중첩되는 이용 형태와 시설물로 인해 발생하는 다양한 갈등을 학문적·이론적 사유 및 논리적 연역에 기반하여 질적으로 검토하였다. 특히 가로수, 스쿨존, 옥외영업공간 등 하나의 거리환경에서 마주하는 다양한 공간 이용과 점용은 현대 사회 이용자에게 총체적인 보행환경으로 인식된다. 이에 본 연구는 공간 이용의 불균형을 파편화된 현상¹⁾으로 보지 않고, 독자적인 생태계와 구조를 지닌 거대한 체계로 상정하여 파악하고자 했다.

이러한 철학적·이론적 탐구 방법은 공간환경 분야에서는 다소 비주류일 수 있으나, 교육학과 같은 학문 영역에서는 독립된 연구방법론으로 타당성을 인정받아 활발히 논의되어 왔다. 특히 기존의 패러다임으로는 논의

- 1) 그간의 공공 공간환경에 대한 운영관리에 대한 분석을 주로 특정 대상지를 선정하여 가설 설정 및 검증하는 실증적인 방식과 검증하고자 하는 대상을 통계나 지리정보데이터 등을 기반으로 공간 분포 패턴을 통해 파악하는 과학적 분석이 주를 이루었다. 즉, 공공공간을 하나의 총체적 구조와 체계로 보지 않고 분해하여 살펴보는 경향이 강하였다고 볼 수 있다.

에 한계가 있을 때, 용어와 개념을 해체하고 재개념화하는 철학적 분석은 매우 적절한 대안이 된다. 일례로 장상호(1997)는 교육학 분야에서 교육의 재개념화를 통해 10가지 탐구영역²⁾을 설정하는 과정에서 개념적 분석과 구조적 접근을 주요 연구 방법으로 채택한 바 있다. 이러한 선행 사례에 비추어 볼 때, 본 연구가 다루는 주제와 고찰 방식을 구체화하는 데에도 해당 방법론이 최적의 접근법이라고 판단하였다.

본 연구에서 선택한 사례는 도시의 거리환경 관리에 있어서 여전히 해소되지 않은 관리 주체의 불분명함, 관련 제도 하의사각지대로 인하여 해소되지 않은 이슈를 대상으로 한다.(표1 참조) 본 연구에서는 세 가지 주요 사례를 중심으로 공간 정의와 미시적 공간환경의 질을 심층적으로 분석하고자 한다. 연구 방법으로는 도시 현상을 바탕으로 연구자의 관점과 해석을 제시하는 질적 검토를 수행하였다.³⁾



[표 1] 연구 분석틀

1. 가로수 : 누구를 위한 가로수인가?
 - 도로 운전자에게는 경로를 유도하는 기능을 하나, 폭원이 협소한 도로에서는 보행의 방해 요인
 - 간판이 가려진다는 민원다발 요소로서의 가로수 관리가 이루어 짐
2. 스쿨존은 특별 구역인가, 근린생활권 내 보행환경의 일종인가?
 - 기성시가지의 경우 폭원이좁거나 보차혼용도로가 혼재되어 있는 경우가 많음

2) 장상호(1997) 연구에서 제시한 10가지 문제영역은 다음과 같다. (교육의 구조, 교육의 가치, 교육의 소재, 교육과 인간, 교육활동, 교육환경, 교육공간, 교육평가, 메카교육, 교육적 인식론)

3) 비판적 고찰 즉, 통계데이터와 같은 양적 연구 형태가 아닌 다양한 차원의 문헌분석과 사회현상 관찰을 통하여 질적인 연구 탐색 연구이다.

- 스쿨존만 관리하는 것은 통학환경을 온전히 운영관리 한다고 보기 어려움

3. 옥외영업공간 : 영업허가 대상인가, 도시관리 대상인가?

- 민간에서 서비스를 제공하나, 서비스 향유 주체는 공공(소비자)임
- 유럽의 노천카페의 경우 옥외영업 시설물을 제대로 제공하는 경우 거리의 경관이 브랜드가 됨

2. 이론적 고찰

2-1. 도시공간에서의 공공성 논의

공적 공간과 사적 공간을 공공 관청에 의하여 관리되거나 공동체의 모든 성원에게 개방되어 있으며 그들에 의해 공유되는가 아니면 개인과 특정한 개인집단의 배타적인 공간에 따라 구분한다. 그러나, 현대도시의 공간변화 특징 중 하나는 공사영역 경계의 해체라 볼 수 있다. 즉, 소유 주체에 의한 공간의 정의는 더 이상 무의하다고 보고 있다. 이영범·염철호(2011)는 ‘공공성’을 공과 사의 이분법적 대립구조에서 나타나는 갈등과 모순을 보완할 수 있는 제3의 가치로 정의하고 있다. 이는 사유/공유, 사익/공익과 같이 극단적인 대립과 분할 구조로부터 발생하는 삶의 공백지대를 메우는 대안적인 가치로 보고자 하는 관점이라 할 수 있다.

일정한 경계로 구분된 폐쇄성이 강조되던 과거 공공 공간은 개방된 형태로 이용자의 주체적인 자유행위를 통하여 재탄생되기도 한다. 미국 도시 정책학자인 배너지의 공공공간 연구에서 공공공간, 준 공공공간 그리고 그 사의 경계를 정확하게 정의하는 어렵기 때문에 도시 설계가들이 좁은 의미의 물리적 공공 공간보다는 넓은 의미의 공공생활 즉, 사람과 활동의 사회문화적 공공 영역에 초점을 둘 필요가 있다고 언급한다 (Banerjee, 2001).

국내에서도 이와 비슷한 논의가 이루어졌다. 심은주(2011)는 디자인 영역의 분화와 융합에 관한 논의로 공간의 경계보다 관계성이 보다 중시되면서 내외부 경계가 모호해지는 것을 넘어, 기존의 학문 영역 체계를 뛰어 넘는 탈 영역적 공간면서 전통적 공간 경계의 구축보다는 인간과 공간과의 관계성 위에서 인간의 삶을 수용하고 그 삶의 패턴을 설계하는 공간에 대한 경직설 탈피이다. 따라서 공간의 물리적 경계보다는 관계성이 중시된다고 보고 있다.

2-2. 공유재 관점에서의 도시 거리환경

경제학적 관점에서 도시의 거리환경에 논의는 윤윤정 (2019)의 연구에서 한국 도시에서 도로 혹은 전면공지를 점용하여 옥외영업 행위가 증대되는 현상에 대하여 공유재 관점의 논의와 관련하여 논의가 가능하다.

공유재는 경제학에서 공공재나 사유재와 더불어 현대 미시경제학에서 논의되는 재화 유형 중 하나로, 재화를 구분하는 기본 기준인 배제성과 경합성에 따라 정의된다. 공유재는 배제성이 없으나 경합성을 지니는 특성을 갖는다(Makiw, 1999; 배득중, 2014; 윤윤정, 2019 재인용). 즉, 해당 자원은 모든 사람에게 접근과 이용이 개방되어 있지만, 경합적 성격으로 인해 이용량이 한정될 수밖에 없는 자원 유형이다. 이러한 공유재 이론은 '공유지의 비극' 개념에서 발전된 것으로, 개인이 자신의 이익을 극대화하려는 행위가 결과적으로 전체 사회의 손실로 이어질 수 있다는 구성의 오류를 설명한다.(표 1 참조)

배득중(2004)의 연구에서 공유재의 분석대상을 환경문제, 자원고갈과 같은 부정적인 대상도 있지만, 무형자산 혹은 가치 창출 자원과 같은 긍정적인 관점에 대한 것으로 확장하길 촉구한다고 언급한다. 배득중은 대표적으로 도시 경관과 같이 집합재이면서, 무형의 자산에 대한 경제적 가치 분석이 가능하다고 언급하고 있다(윤윤정, 2019 재인용).

3. 거리환경 사례별 공간정의 고찰

3-1. 누구를 위한 가로수인가?

도시지역에서 거리에 식재된 가로수는 도로부의 경관을 조성하는 주요한 공공재라 할 수 있다. 가로수는 일반적으로 포장재로 마감된 인도에 식재되며, 이로 인하여 수목들이 식재 되어지는 간격과 식재되는 면적 규모에 따라 보행을 하는 통행 환경에 영향을 준다. 보도의 폭이 넓은 환경에서의 가로수 식재는 문제가 되지 않으나, 기성시가지 내 국지도로에 식재된 보행을 위한 통행환경은 여전히 열악하다.

가로수의 식재 관련 법령 및 조례 등에 의하여 6~8미터를 기준으로 하나, 식재 수종의 수관폭 생장속도, 가로수로 인한 피해 등을 고려하여 식재간격을 조정하게 된다, 한편, 식재 면적은 한 변의 길이가 1미터 이상으로서 1제곱미터 이상을 규정하고 있다.⁴⁾ 이 기준

을 약 3미터 폭원의 보도포장된 공간에 적용하는 경우 연석부까지 제외한다면, 보행을 위한 최소 유효폭원은 2m를 채 확보되지 못한다. 특히, 기성시가지에는 3미터 이하의 보도가 매우 많으며, 가로수뿐만 아니라 연석부 폭원을 제외하고 나면 실제 배전함, 전신주, 가로등이 혼재되어 있어, 편의성이 담보된 도보 통행 행위에 제약이 클 수 밖에 없다.(그림 2 참조)



[그림 2] 좁은 보도폭에 가로수 식재로 보행할 수 있는 폭이 협소함(2023년 주저자 촬영)

이러한 문제의식은 장영호(2012)의 연구에서 서울시 공공시설물을 대상으로 공공디자인 운영 정책 방향을 제안한 바 있고, 자치구 차원에서는 윤윤정(2019)의 연구에서도 그 실태를 확인한 바 있다. 그러나, 여전히 이것을 해결해야 할 행정 영역에서는 반영되지 못하고 그 때의 열악한 가로환경 여건이 지속되고 있다. 조경녹지 분야에서도 최선헌 외(2009), 김민경(2022)의 연구에서도 학교 숲 및 학교통학로 구성에 있어 학생 이용자를 비롯한 보행자의 만족도는 기본적으로 편의성이 우선적으로 중요시된다는 점은 거리환경에서의 보행은 매우 기본적인 조성 요건이라는 점을 시사한다.

결과적으로, 가로수는 도로 운전자의 도로 노선 유도를 하나, 보행자 관점에서는 몇 십년이 지난 줄기와 뿌리분이 매우 큰 가로수가 보행을 원활히 하는 데 장

4) 관련 법령: 조경기준 제4조 제2항

에 요소가 되는 공유재라는 점에서, 운전자와 보행자를 모두 만족하는 공간 정의에 대한 실질적인 해소 방안을 마련할 필요가 있을 것으로 판단된다.

[표 2] 공공시설물 설치운영 부서(2019년 기준)

공공시설물	서울시	노원구	기타
도로 시설물	보도 포장	보행정책과	토목과
	보도 점자블록	보행정책과	토목과
	자전거 도로	자전거 정책과	교통지도과(도로상 자전거도로) 치수과 (종량천 자전거도로) 푸른도시과(공원내 자전거도로)
	가로등	도로관리과	토목과
	보도육교	보행정책과	토목과
	맨홀	도로관리과	토목과 치수과
자전거 이용 시설	자전거 보관대	자전거 정책과	
기타 시설물	우체통	-	-
	신호등주 전신주	교통운영과	교통지도과
가로 녹지 시설	가로수 보호덮개	조경과	푸른도시과
	가로 녹지대	조경과	푸른도시과
	가로 화분대	조경과	푸른도시과
	분수대	-	푸른도시과
환경 관리 시설	휴지통	자원순환과	자원순환과
교통 관련 시설	보행자 안내표지	보행정책과	교통지도과 부동산 지도과
	정류소 표지판	택시물류과버스 정책과	교통지도과
	교통 감시시설	교통운영과	토목과
	볼라드	도로관리과	교통지도과
	보호펜스	도로관리과	토목과
	횡단보도	도로관리과	교통지도과
	셸터	도로관리과	교통행정과(추 위가림막) 자치안전과(그늘막)

주: 장영호(2012), 윤운정(2019)의 연구를 참고하여, 가로환경 점용하는 공공시설물 위주로 추출하여 재정리함

3-2. 스쿨존(school zone)은 특별 구역인가. 근린 생활권 내 보행환경의 일종인가?

어린이보호구역인 스쿨존은 학교 정문을 중심으로 반경 300m 이내의 도로 구간에 지정이 되고 있으며, 자동차 통행 속도가 30km/h 이내로 제한하는 것이 기본 규정이라 할 수 있다.⁵⁾

스쿨존은 해외 국가마다 이에 해당하는 명칭과 기준이 조금씩 상이하다. 네덜란드의 본엘프(Woonerf)의 경우 ‘생활 터전’ 뜻을 지니며, 일본의 경우 ‘커뮤니티 존(communit y zone)’이 스쿨존의 기능을 하고 있다. 네덜란드와 일본의 용어를 보면, 우리나라처럼 학교 주변지역을 특정지어 명칭을 규정하기 보다는 ‘생활권’에서의 교통정온화 기법을 적용하고 있는 명칭으로 적용되고 있다. 해외 국가의 경우라면 학교주변이 특별히 관리되기 보다는 생활권 전반의 보행 안전을 도모하기 위한 교통정온화 기법이 물리적·제도적으로 적용되고 있다고 볼 수 있다.

다만, 한국의 경우 스쿨존으로 보다 학교 주변을 중심으로 교통정온화 기법을 강화하여 적용하고 있다는 것은 어린이의 통학 환경이 생활권 도로환경에서 보다 강화하여 적용되어야 하는 대상이라고 본 인식에서 출발하였다고 간접적인 추측이 가능하다. 한편, 스쿨존에서는 기본적으로 적용되는 물리적 기법이 있다는 것을 주목할 필요가 있다. 속도저감시설, 횡단시설 등이 이에 해당한다.(표 3, 그림 3 참조)

[표 3] 어린이보호구역 내 공공시설물 분류(김승기장영호, 2018)

공공 시설물	보호시설물	보호헬스, CCTV, 신호등주(보행자용), 신호등주(차량용), 볼라드
	관리시설물	교통신호제어기
	조명시설물	가로등주
교통 안전 시설	서비스시설물	자전거보관대
	통행시설물	버스정류장 쉼터
	신호기	신호등(보행자용), 신호등(차량용)
	안전표시	중앙분리대, 교통선
	안전표지판	주의121호, 지시317호, 노면표시(어린이보호구역), 보조521호(어린이보호구역), 30km/h 제한표시, 주정차금지, 일방통행, 견인표지, 위험
도로부속물		보호구역도로표지, 도로반사경, 과속방지시설, 방호울타리, 미끄럼방지시설, 횡단보도

5) 관련 법령: 도로교통법 제12조, 어린이노인 및 장애인 보호구역의 지정 및 관리에 관한 규칙



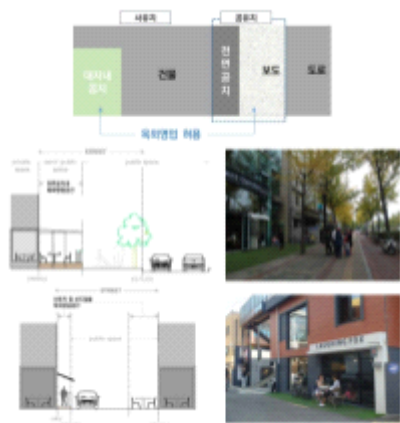
[그림 3] 경기도 군포시 금정초교 스쿨존에 설치된 공공시설물 (촬영: 주저자)

이러한 시설은 스쿨존에 집합적으로 설치되고 있다는 점에서, 스쿨존에서의 공공시설물 설치 가이드가 추가적으로 제안될 필요가 있음을 시사한다. 즉, 신호등이 보도의 어느 위치에 어느 높이로 설치되어야 하는지, 횡단보도 앞의 불라드는 시각장애인 점자유도블록과의 위치관계를 어떻게 해야 하는지, 옐로카펫의 설치 위치나, 보도의 턱을 가능한한 낮추어 학부모가 초등학교 자녀와 유아 자녀 동반 이동을 지원하는 등의 가이드라인이 구체적으로 제안되는 내용이 필요할 것으로 예상된다.

3-3. 옥외영업공간은 영업허가 대상인가, 도시관리 대상인가?

옥외영업공간은 식음료접객업으로 등록된 점포에서 점포의 실외 전면을 영업공간으로 운영하는 것을 의미한다.(그림 4 참조) 옥외영업을 제공하는 주체는 영업주이 아니라 서비스와 공간을 향유하는 주체는 그 공간을 소비하는 공공이라는 점이다. 그래서, 카페와 음식점을 공공 장소로 통칭하는 이유도 거기에 있다고 볼 수 있다. 그래서, 푸드트럭이나 포장마차, 가판대 등의 임시적, 이동성 이 동반된 시설과는 차이가 있다.

우리나라 옥외영업공간의 확산과 그 공간의 분화적 과정은 윤윤정(2019, 2020)에 의해서 연구되고 논의된 바 있으며, 특히, 이 연구에서는 옥외영업공간이 사유지 내 공지에서 도로 점용으로의 확산이 예상되므로 기존의 지자체 보건위생과에서 신청자에 한하여 영업허가를 허용해주거나, 지자체장이 지정한 구역에서의 허용해주는 점적이면서, 일관성과 원칙이 부재한 관리 방식에서 도시관리 차원의 광역시 단위에서의 옥외영업공간 운영 가이드를 수립하여, 하위 행정단위인 시군구 지역적 여건을 고려하여 운영방향을 제안하고 있다.



[그림 4] 옥외영업공간에 설치되는 전면공지 유형 (출처:윤윤정, 2020)

2012년 옥외영업이 관광특구를 비롯한 지자체장이 지정한 구역에 한하여 허용하는 방식이 2020년에 기본적으로 영업을 모든 공간에서 허용하는 것으로 개정이 일부 되었다.⁶⁾ 그러나, 여전히 옥외영업 조례가 수립되었다나 폐지⁷⁾되는 등의 옥외영업공간에 대한 관리에 여전히 지자체의 난제이기도 하다.

윤윤정(2019, 2020)의 연구에서는 뉴욕, 파리, 토론토, 시드니시의 옥외영업 운영 법제도를 비교분석하면서, 주요한 운영 원칙의 하나가 보행공간을 점유하여 이루어지는 공간이기 때문에 보행폭원과 보행로가 확보되고, 차량 속도가 낮은(광로, 대로 불허), 거주지역과의 일정거리 이격 등 거주자와 보행자의 권리를 저해하지 않는 공간에서 이루어진다는 점을 언급하고 있다. 이에 못지 않게 거리의 활력을 주는 인간의 공공성 기여가 있기 때문에, 옥외영업용 광고시설과 영업시설(천막, 테이블, 의자, 전면부 투명성 확보 등)을 조례로 명시하여 의무 규정으로 두고 있다는 점이다.

우리나라의 경우 옥외영업은 보건위생과에서, 옥외광고물은 건축과, 환경과, 가로경관과 등 시설물에 한한 관리 운영방식 등이 개별되어 관리되고 있다는 차

6) 식품의약품안전처, 옥외영업 원칙적 허용..야외테라스, 건축옥상 등(시사포커스, 2021/3/23)

7) 관련 뉴스는 다음과 같다.

- 논산시 옥외영업, 안전과 활력의 새판 짜다(오마이뉴스, 2025/9/16)
- ‘야장 문화 vs 민폐’.. 지자체들 옥외 조리영업 허용에 갑론을박(2025/3/13)
- 대구 수성구 ‘옥외 조리 전면 허용’ 조례 개정 보류(2025/3/12)

원에서 이 또한 향후 공유재 관리 이슈로 논의가 필요할 것으로 예상된다.

3-4. 소결

이상의 세 가지 거리환경과 공간정의 사례를 통하여, 세 가지 차원에서 공공디자인 정책 과제를 도출하게 되었다.(표 4 참조)

[표 4] 거리환경의 이용 불균형 분석 방법 제안

거리환경 이용 불균형 이슈	주요 분석 계획 내용(안)
가로수 보도 과도한 점유	- FGI - 대상자 및 소요시간 : 보행자·조정관리자 6-8명 - 주요 인터뷰 내용: 뿌라·가지 침범 사례, 도로법 유효폭(1.5m) 미준수 경험 탐색 - AHP - 대상 표본 수 : 전문가 15명 - 주요 설문 항목 : 기준(안전성·법제 공백)별 가중치
스쿨존 시설물 운영관리	- FGI - 대상자 및 소요시간 : 학부모·교육청·지자체 담당자 6-8명 - 주요 설문 내용: 표지판 유지 미흡, 속도제한 시설 관리 주체(시장 위임) 불명확성 논의 - AHP - 대상 표본 수 : 전문가 15명 - 주요 설문 항목 : 우선순위 : 지자체 vs 교육청
옥외영업 보도 이용관리	- FGI - 대상자 및 소요시간 : 상인·보행자 6-8명 - 주요 인터뷰 내용 : 점용허가(지자체 조례) 초과 사례, 보행권 침해 경험 - AHP - 대상 표본 수 : 전문가 15명 - 주요 설문 항목 : 기준(영업활성화 vs 보행안전) 가중치 산정

첫째, 거리환경에 설치되어 운영관리되는 기초 공공 시설물에 대한 설치 규정에 대한 국내외 제도 연구가 미흡하다는 점이다. 신호등 및 가로수 플랜터 등 시설 자체의 디자인 연구는 그간 조정학을 비롯한 공공디자인 학계에서 연구가 어느 정도 이루어졌으나, 그러한 시설을 기존 보도에 점용한 시설물과의 위치 관계를 어떻게 고려하여 배치할 것인가에 대한 규정과 기준은 기본 원칙이 없이, 광역지자체 조례가 아닌 기초지자체에 바로 위임하고 있다는 점이다. 이는 옥외영업공간 운영관리에서 더욱 두드러지게 나타난다. 특광역시 조례가 아닌 시군구로의 바로 위임은 일관성이 부재한

거리운영관리로 인하여, 거리의 점용시설이 더욱 난립할 수 있는 잠재성을 안게 된다. 앞서 사례로 살펴본 신호등, 가로수와 같이 도로라는 인프라 시설과 함께 도로안전을 위하여 운영 관리되어 온 공유재가 정작 적절한 위치에서 운영되어야 함에도 불구하고 이에 대한 실천적인 의무 규정은 매우 소극적으로 마련되어 온 것으로 보인다.

둘째, 거리환경에 다양한 공공 영역의 관리 주체들로 인하여 통합적인 거리운영 관리 필요성이 매우 오랜 기간 학계 및 정책차원에서 이에 대한 목소리가 있었으나, 여전히 생활권 거리환경은 공공디자인의 진흥에 관한 법률(이하 공공디자인법) 혹은 건축기본법 등이 제정되기 이전 수준과 별반 차이가 없다는 점이다. 그러한 차원에서, 가로수·스쿨존·옥외영업을 아우르는 통합적 거리환경 가이드라인과 거버넌스가 구체적으로 고민될 필요가 있다. 현재는 가로수(공공디자인법, 조경기준, 도로법 등), 스쿨존(장애인편의법, 도로법 등), 옥외영업(식품위생법, 지자체 조례 등) 등 서로 다른 법·소관부서 아래에서 개별적으로 관리되어, 동일 거리에서 발생하는 갈등(보도 내 가로수+펜스+옥외영업+불법주차 등)을 통합적으로 조정하기 어렵다.

이에 따라, ① 최소 보행 유효폭과 통행 안전을 최우선 원칙으로 하는 ‘거리환경 통합 설계·관리 가이드라인’ 마련, ② 지자체 내 도로·교통·조경·도시디자인·위생·경찰 등 복수 주체가 참여하는 상설 거리환경 조정기구 설치, ③ 스쿨존을 별도 섬처럼 보는 것이 아니라 근린생활권 보행축 속에서 단계별 속도관리·공간디자인을 연계하는 정책 모델(예: 통학로·생활가로·주간선도로 연계형 관리)을 구축하는 것이 필요하다.

셋째, 보행권생활권 단위에서의 ‘미시적 공간정의’ 지표에 대한 탐색과 관리체계 구축에 대한 고민을 시작할 시점에 이르렀다고 볼 수 있다. 지금까지의 공간정의 논의는 광역적 지역균형·시설 입지 형평성에 머물러, 실제 일상 보행환경(골목 국지도로, 스쿨존 주변 생활가로 등)의 불평등과 갈등을 충분히 포착하지 못했다는 한계가 있다. 따라서, 공유재로서 거리환경에 대한 ‘이용 권리·의무’ 재정정의와 공정한 비용·편익 배분에 대한 경제적 접근이 필요할 것으로 보여진다. 옥외영업, 가로수, 노상주차, 스쿨존 시설 등은 모두 도로공간이라는 공유재 위에서 이루어지는 점유·이용 행위이지만, 현재 제도는 누구의 권리가 우선하고, 어떤 행위가 ‘허용 가능한 점유’인지에 대한 명확한 사회적 합의와 규범적 기준이 부족하다.

향후 정책적 과제로, ① 도로·보도 공간을 ‘보행권과

안전을 최우선으로 하는 공유재로 명시하고, 영업주차시설물 설치에 그 다음 순위로 두는 원칙 규범을 법·조례에 반영하며, ② 옥외영업이 경관·활력이라는 긍정적 집합가치를 높이는 경우에는 일정 부분 제도적 인센티브를, 보행·방해·소음·위험을 초래하는 경우에는 강한 규제·부담금을 부과하는 등 비용·편익 구조를 재설계하고, ③ 가로수·스쿨존 시설·옥외영업 허가 과정에서 인접 주민·보행자·통학주체를 포함한 공론화·숙의 절차를 의무화하여 ‘누가 이 공간을 어떻게 함께 쓸 것인가’를 합의하는 민주적 관리모형을 구축할 필요가 있다.

거리환경의 이용 불균형은 현재 다양한 이해주체와 물리적 요소가 복합적으로 얽힌 관계를 법제도 차원과 이를 조성 및 유지관리하는 주체의 불분명함에 있다. 한편으로, 거리환경은 순수하게 공공의 영역으로 이루어져 있는 것이 아니기 때문에 민간과의 협업방식도 매우 중요하다. 경관 협정도 민간과 공공영역의 협업적 관계를 보다 공식화하여, 관리의 명분과 목적이 분명히 한 대표적인 사례라 할 수 있다. 따라서, 거리환경 이용 불균형 이슈를 가로수, 스쿨존, 옥외영업으로 분리 분석하는 FGI-AHP 계획은 각 대상의 법적 공백을 정밀하게 규명한다. 세부 내용은 대상자 모집부터 가중치 산정까지 체계화되어 연구 신뢰성을 확보할 수 있다.

4. 결론

도시민의 삶의 질은 건강하고 쾌적한 생활의 질을 제고하는 물리적 환경이 적절하게 지원됨으로써 보다 윤택해질 수 있다. 거리환경을 미시적 공간정의 관점에서 도시 거리환경을 ‘미시적 공간정의’ 관점에서 다루기 위해서는, 본 연구에서 사례로 살펴본, 일상적인 가로 환경(가로수, 스쿨존, 옥외영업공간) 유형을 각각의 별개의 이슈로 보지 않고, 공공성과 생활서비스 접근성, 이용자 권리(특히 보행권)를 재구성하는 정책과제로 묶어낼 필요가 있겠다.

생활권·보행권 단위에서 가로수, 전신주, 옥외영업, 주차차, 통학동선 등이 한 선형공간 안에서 어떻게 경쟁·충돌하는지를 측정할 수 있는 ‘미시적 공간정의·보행권 지표’를 개발하고, 이를 기성 시가지의 도시관리 차원에서 보행환경 개선사업, 스쿨존 정비, 옥외영업 허용구역에서의 정비관리 가이드로 제안할 수 있을 것이다. 다만, 여전히, 공공시설물 대상별로 지자체별 관할 부서가 상이하고, 분화되어 있기 때문에 페이퍼 액션 플랜이 되지 않기 위해서는 해당 사업에 한하여 보다

전문적으로 조율할 수 있는 전문가가 배치된 부서 신설을 통하여 보다 효율적인 생활권 관리가 가능할 것이다. 기존 총괄계획과, 총괄디자이너와 같이 총괄하는 사업의 목적성과 대상이 다소 애매하고, 비상근 형태의 업무는 그 역할의 가시적 효과가 잘 드러나지 않았다. 본 연구의 고찰에서 나타난 바와 같이 기성시가지가 있는 지자체를 중심으로 거리환경에서 충돌되는 이해관계를 합리적인 거리 조닝을 할 수 있는 보다 구체화된 전문가 역할을 통하여 이를 해소할 수 있을 것이다.

한편, 본 연구는 비판적 고찰을 주요한 연구 방법으로 활용하였기에 대상지 중심의 혹은 데이터 기반의 일반화, 객관화를 판단하기에는 다소 한계가 있다. 그러나, 본 연구의 비판적 고찰 대상이 되었던 거리환경을 대상지 중심으로, 시계열별 데이터 활용을 통한 연구로 충분히 발전되어 심도있는 논의가 지속될 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 김승가·장영호, ‘어린이보호구역 공공시설물의 로봇기술 활용방안에 관한 연구’, Journal of Integrated Design Research, 2018
2. 배득중, ‘공유재 이론의 적용 대상 확대’, 한국행정학회, 한국행정학보 2001
3. 소진광, ‘공간정의 관점에서의 지역격차와 지역균형발전’, 한국지역개발학회지, 2018
4. 심은주, ‘현대 도시 공간디자인에 나타나는 영역의 융합 유형 및 특성’, 한국디자인학회, 디자인학연구, Vol.24 No.2, 2011
5. 윤윤정, 『노원구 공공디자인 운영관리 방향 기초 연구 : 가로 환경을 중심으로』, 노원구청, 2019
6. 윤윤정, ‘해외 도시 옥외영업공간 운영 법제도 비교 연구 : 뉴욕, 토론토, 시드니를 중심으로’, 대한국토도시학회, 국토계획, 2020
7. 윤윤정, ‘사회적 변화에 따른 한국 도시 내 전면공지의 현대적 공공성에 관한 재해석: 국내 식품접객업 옥외영업공간의 기능적 분화를

- 중심으로', 한국도시설계학회, 한국도시설계학회지
도시설계, Vol.22, No.4, 2022
8. 윤윤정, '재난 및 안전관리 관점에서의 학교 주변
공사장 보행안전 취약지표에 관한 탐색 :
공사구역 주변 통학로 안전관리를 중심으로',
한국공간디자인학회, 한국공간디자인학회 논문집
Vol.20 No.7, 2025
 9. 이영범·염철호, 『건축과 도시, 공공성으로 읽다』,
2011
 10. 장상호, '교육의 재개념화에 따른 10가지 탐구
영역'. 한국교육원리학회, 교육원리연구, Vol.2,
No.1, 1997
 11. 장영호, 서울시 공공시설물 정책과 디자인
방향성에 관한 연구, 인제대학교 디자인연구소,
Journal of Integrated Design Research, 2012
 12. Banerjee, Tridib, 'The Future of Public
Space: beyond invented streets and
reinvented places', 2001, Journal of
American Planning Association. pp.9-24.
 13. Mankiw, N. G., 『Principles of Economics』 ,
Dryden Press, 1999
 14. www.krihs.re.kr