

도시계획과 디자인가이드라인에 나타난 미국 덴버시의 새로운 도시상*

New Visions of Metropolitan Denver embedded in Urban Plans and Design Guidelines

serial

도시계획수립과 관련 법령들은 정부의 정책과 다양한 도시 구성원, 관련 이해집단들이 복잡하게 연루되어 있어 계획과 법률들 간에도 완벽한 일관성과 시기성을 찾기가 어렵다. 덴버시와 카운티(이하 덴버시)의 경우에도 여러 장기계획과 단기계획들이 지역구성원들과 개발상황에 따라 산발적으로 혹은 부분적으로 수립 개정되었고 이는 계획들과 법제간 불일치를 야기하였을 뿐만 아니라 새로운 도시 미래상과도 충돌하게 된다. 근대이후 자동차위주의 교외중심 도시개발에 의해 양산된 도시들에 대한 비판이 1990년대 이후 미국 내에서 본격적으로 제기되면서 새로운 도시와 지역미래상에 대한 설립 요구들이 일어난다. 덴버시는 이러한 일련의 움직임들 속에서 경제와 사회 문제 등을 포함한 범분야적 지역적 미래상을 설정한 '덴버 종합계획 2000'을 수립하고 이후 10여년에 걸쳐 새로운 지역별 비전과 계획 전략등을 설정하여 기존의 소지역 도시계획과 조닝법규, 새로운 근린주구 법정 도시계획들을 대대적으로 정비, 수립하여 실천하고 있으며 그 성과는 미국 내에서도 훌륭한 평가¹⁾를 받고 있다. 또한 덴버시의 도시계획들은 최상위 계획인 '덴버 종합계획 2000'과 통합적 토지이용 및 교통계획인 '덴버 청사진', 도시

법령인 조닝법규, 토지분할법령, 매개계획인 범도시계획, 일반 개발계획, 소지역계획, 근린주구 계획 등 40여 지구의 도시계획들과 최하위 계획인 17지구의 도시 디자인가이드라인에 이르기 까지 모두 시간차를 가지고 제정되었음에도 불구하고 일관되게 도시의 미래상과 가치를 구현하며 실천전략들을 제시하고 있다. 우리나라에서는 최근 여러 지자체에서 도시디자인 조례나 공공디자인 조례를 제정하여 5년 단위로 도시디자인 기본계획 혹은 공공디자인 기본계획을 설립할 수 있도록 하고 있다. 이를 근거로 일련의 디자인 가이드라인들이 제정되고 심의제도와 함께 운영되고 있으나 지구단위계획이나 관련 도시계획들과는 관련 없이 독자적 구조를 가지고 있다. 심지어는 가로시설물이나 보도패턴 등의 한정된 분야만을 규정하여 도시를 이미지로만 바라보는 한계를 드러내고 통합적 관점에서의 도시의 미래상과 가치를 구현하고 있다고 보기 어렵다. 이런 상황에서 2000년 이후 덴버시가 이루어온 일련의 성과들인 여러 도시계획들과 법령, 디자인가이드라인들을 상하구조와 연관 관계, 또한 상하위 전략들이 추구하고 있는 도시적 미래 가치와 실천적 전략, 규제 항목 등을 살펴봄으로써 우리에게 시사 하는 바를 알아보려 한다.

* 이 글의 일부내용은 <김소라, 「미국 덴버시 도시계획과 가이드라인에 나타난 특성」에 관한 연구, 대한건축학회 논문집, 계획계, 제26권 제5호, 2010년 5월>에서 발췌, 편집하였다.
 1) 미국 뉴욕 칼리지 건축학과 교수인 준 윌리엄슨(June Williamson)과 미국 조지아텍의 건축학프로그램 디렉터이며 뉴어바니즘협회의 이사회 멤버인 엘렌 던햄 존스(Ellen Dunham-Jones)는 2007년 개최된 17회 CNU 회의에서 공동으로 발표한 '세상을 바꾸는 10가지 아이디어'중의 하나; '교외 재활용하기' 원고에서 덴버를 미국내 가장 훌륭하고 혁신적인 도시부흥 사례로 꼽고 있으며 2000년 이후 이루어진 덴버의 도시변모에서 오늘의 미국도시가 얻어야 할 교훈이 매우 크다고 역설하였다.

목 차

1. 미국 덴버시 도시계획의 역사적 배경과 새로운 도시상
The Historical background of Urban Plans and New Visions of Metropolitan Denver
2. 미국 덴버시 도시계획들과 디자인 가이드라인
Urban Plans and Design Guidelines of Denver in USA

필자 : 김소라, 현 서울시립대학교 건축학부 조교수
by Kim, So-ra

김소라 교수는 홍익대학교에서 건축학 학사, 미국 펜실바니아대학교 (University of Pennsylvania)에서 건축학 석사를 취득하였다. 한국의 유일 종합건축사사무소, 미국 뉴욕의 Gwathmey Siegel & Associates Architects와 뉴저지의 Arcari&Iovino Architects 사무소에서 총 8년 이상의 실무경력을 쌓았으며 뉴욕주 등록 건축사이며 미국건축사협회(AIA) 정회원이다. 현재 서울시립대학교 건축학부의 조교수로 재직 중이며, 주요 도시디자인 관련 연구로는 '디자인 서울 가이드라인'과 '드림시티 성동 디자인 기본구상 및 실천과제' 등이 있다.



1. 미국 덴버시 도시계획의 역사와 새로운 도시상

- The Historical backgrounds of Urban Planning and New Visions of Metropolitan Denver -

서언

최근 3~4년간 우리나라의 각 지자체에서는 경쟁적으로 도시디자인조례 혹은 공공디자인조례를 제정하고 있다.¹⁾ 서울특별시에는 자치구 포함 총 10여개의 도시디자인 조례가 제정 시행되고 있으며 광주광역시, 경기도 등에서는 공공디자인 조례를 제정 시행하고 있다. 각각의 조례들에서 규정하고 있는 용어의 정의와 그 적용범위가 조금씩 차이가 있고 기본계획 수립에 대한 것도 각각 공공디자인 기본계획, 도시디자인 기본 계획으로 다르게 명명하고 있으나 그 수립 내용은 도시경관, 야간경관, 도시구조물, 공공시설물, 옥외광고물 등으로 서로 유사한 범주를 규정하며 그 수립과 시행 단위를 5년으로 명시하고 있다. 궁극적으로 도시디자인조례나 공공디자인 조례에서 다루고 있는 대상은 도시의 공공영역이며 이 영역 안에 건축물의 입면, 필지 내 외부공간 등 일부 사적영역까지 포함시키고 있다는 점에서 우리가 이미 알고 있는 도시설계의 일부분으로 이해할 수 있다. 또한 기본계획수립의 내용 안에 디자인가이드라인의 수립을 명시하고 위원회 구성을 통한 심의제 운영 등은 이미 외국의 많은 도시에서 통상적으로 법적 구속력을 가지고 시행되고 있는 도시 디자인 가이드라인(Urban Design Guideline)과 성격과 목적이 매우 유사하다. 그러나 국내의 디자인 기본계획들이 타 도시계획이나 법령과는 분리된 독자적 구조를 가지고 도심외부공간의 한정적 분야에 국한되어 도시의 총체적 비전을 제시하기 어려운 반면, 북미 디

자인가이드라인들은 특정 지역을 대상으로 그 지역의 가치와 특성을 구현하기 위한 장소중심이며, 상위계획인 각종 도시계획과 법령들의 내용을 하위단계에서 구체적으로 일목요연하게 규정한다는 점에서 그 차이가 매우 크다.

미국의 '덴버시와 그 카운티(이하 덴버시)'는 여러 도시계획들과 관련 법령, 디자인가이드라인 등을 2000년 이후 새로이 설정되는 덴버시의 도시 비전에 맞추어 통합적으로 정비하게 된다. 새로이 설정된 덴버시의 도시목표와 전략은 1990년대 후반부터 미국 내에서 일기 시작한 뉴어버니즘 운동²⁾과 그 맥을 함께 한다. 현 북미도시의 가장 큰 문제점인 교외지역의 몰장소성, 도심의 쇠퇴, 커뮤니티내 인종문제, 소득계층의 분리현상, 맞벌이경제체제의 육아문제, 자동차 위주의 토지소비로 인한 환경파괴 등의 근본 원인이 모든 커뮤니티를 같은 모습으로 양산하는 용도지역지구제(조닝; Zoning)와 저밀도 확산을 부추기는 정부의 정책, 물인간적 가로기준에 있으며, 번성하는 교외에 둘러 쌓인 채로 비어가는 도심과 근린문제에 대한 해결책을 제시하는 것이 뉴어버니즘 운동의 기본 골자이다. 덴버시 또한 이러한 큰 이념아래 비어가는 도시를 재 복원하고 확산하는 교외를 재구성하여 환경자원과 지역유산을 보호한다는 목적아래 관련계획과 법령들을 재정비하며 이런 노력은 미국 내에서도 교외를 재 활용한 훌륭한 사례로 평가받고 있다. 급회의 원고에서는 덴버 도시계획과 법령들의 상관관계와 구조, 장기적 도시 비전과 상위 전략의 내용이 어떻게 상위 계획에서 구현되고 있는지를 살펴보고자 한다.

1) 현재 특별시, 광역시 이하 자치구를 포함한 도시디자인 조례는 27개가 있으며 공공디자인조례는 총 9개가 있다. 도, 시, 군 단위의 조례들은 아래 표와 같다.

	법규명	제, 개정일시	담당부서
도시디자인조례	서울특별시 도시디자인 조례	2006.7 제정, 2009.7 개정	공공디자인담당관
	부산광역시 도시디자인 조례	2008.3 제정 2008.7 개정	도시경관과
	구미시 도시디자인 조례	2008.12 제정	도시디자인과
	보령시 도시디자인 조례	2009.2 제정	도시주택과
	울산광역시 남구 도시디자인 조례	2008.8 개정	도시디자인과
공공디자인조례	경기도 공공디자인 조례	2009.4 제정	
	전라남도 공공디자인 조례	2009.1 제정	공공디자인과
	충청남도 공공디자인 조례	2009.1 제정	건축도시과
	광주광역시 공공디자인 조례	2008.1 제정 2009.8 개정	도시디자인과
	대전광역시 동구 공공디자인 조례	2008.12 제정	전략사업팀
	연천군 공공디자인 조례	2009.8 제정	기획감사실
	완주군 공공디자인 조례	2009.8 제정	문화관광과
	구리시 공공디자인 조례	2008.1 제정	
원주시 공공디자인조례	2008.11 제정	도시디자인과	

2) 뉴어버니즘(New Urbanism)은 근대도시개발원칙에 의해 양산된 북미의 현 도시상황에 대한 비판과 반성이 일면서 시작된 운동이다. 1993년 10월 버지니아주 알렉산드리아에서 개최된 전국대회를 계기로 뉴어버니즘 협회(The Congress for the New Urbanism)가 결성되게 되는데, 이후 1996년 사우스캐롤라이나 주 찰스턴 시에서 열린 제 4회 신도시계획 협회(CNU VI)에서 뉴어버니즘의 근간이 되는 헌장을 제정한다. 헌장에서는 도시를 지역: 대도시, 도시, 타운(The Region:Metropolis, City, Town), / 근린지구, 지구, 회랑(Neighborhood, District, Corridor)/ 블록, 가로, 건물(Block Street and Building)의 단위로 나누어 기본 정신을 서술하고 있는데 이런 기본 단위 제안은 덴버시의 조닝법규의 사용에도 영향을 미친다.

덴버 도시계획의 변천사

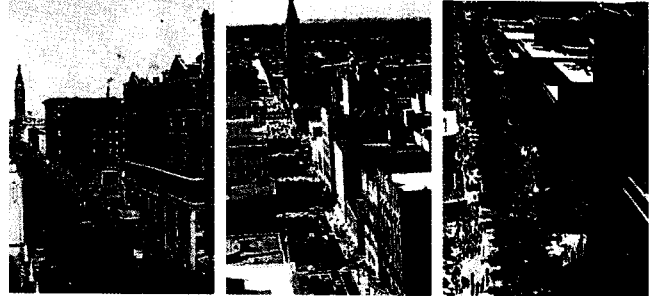
덴버시는 미국 중부 콜로라도 주의 수도로 로키산맥의 동쪽에 위치한 해발 2천여미터의 분지도시이다. 400km²여 넓이의 덴버시 인구는 60만 규모로 2008 미국 통계국 추정에 따르면 미국 내에서 24번째로 인구가 많은 대도시³⁾이며 150여년의 비교적 짧은 역사를 가진 도시이다.

1858년 서부에서 온 탄광업자들을 위한 체리크릭 (Cherry Creek) 임시부락에서 시작하여 황금러시 시대를 거쳐 성장한 도시는 20세기 초 시정부 주도 아래 “아름다운 도시 운동(The City Beautiful Movement)”⁴⁾을 펼치며 네오클래식 도시 표준을 설립하게 되는데 당시 중부에서는 선도적인 도시디자인 사례였다. 이때 형성되었던 초기 도시의 가장 큰 특징은 도시의 동서남북에 주요 공공건물과 기념비적 건물을 세우고 그 사이의 대로들에 식수를 하여 덴버의 경관과 미기후를 조절하는 그린 파크웨이조성을 들 수 있다. 또한 지구마다 작은 도심(Civic Center)의 역할을 할 수 있는 대규모 지역공원(Neighborhood Park)을 계획하고 이 주요 공원들 근처에 학교, 소방서, 교회, 도서관 등 지역공공건물들의 부지를 설정하여 그 지구의 중심지가 되게 한다. 산맥과 이어지는 주요 산들은 대규모 공립 공원으로 지정하여 도시경계에서 자연경관이 오랜 기간 보존될 수 있는 기초를 마련하며, 이러한 덴버시의 경관적 특징은 오늘날까지도 지켜져야 할 유산으로 간주된다.

1940년대와 1960년대 사이에 덴버는 교외(suburban)중심의 도시로 변모하며 주민들의 이동, 통근량도 급격히 증가하게 된다. 경제중심은 기술산업분야가 중심이 되었으나 1960년대와 70년대 사이에 덴버의 도심지역들이 급격히 노후되고 황폐화되면서 다운타운이 재개발되고 근대도시의 전유물인 고층빌딩과 고속도로들로 대체된다. 통근으로 인한 도심의 교통정체는 극심해졌고 근대의 도심 상업업무지역과 오래된 빅토리아시대의 도심블럭 사이에는 완충대로 대규모 주차장 계획을 독려하였는데, 이는 이후 도심의 보행연속성을 저해하는 요소로 간주되게 된다. 1980년대 초의 경제 침체기 때, 경제 활성화를 위한 시정부와 민간 합작의 공동개발사업들이 가시화되기 시작하면서 덴버시는 도심전체를 대상으로 하는 종합계획의 필요성을 느끼고 ‘다운타운 지역 계획(The Downtown Area Plan)’을 수립하는데 이는 도시전체를 대상으로 하면서도 사업가, 개발자, 지역민, 환경단체, 전문가와 비전문가 등의 다양한 구성원이 함께 참여하여 세운 최초의 계획이었고 ‘1989 덴버 종합계획(The 1989 Denver Comprehensive Plan)’의 원형이 된다.

‘1989 덴버 종합계획’은 지역적이고 산발적으로 진행되는 여러 도시계획과 규제들을 ‘모든 구성원들이 살기 좋은 도시’라는 하나의 비전으로 통합하여 종합적으로 제시한 계획으로 덴버도시전략의 큰 전환점이 된다. 이 계획아래 덴버시의 다양한 지역지구 계획과 심의제, 디자인 가이드라인이 제정되기 시작하였다. 그러나 바로 이어진 1990년대의 경제부흥기는 갑작스러운 도심확대와 혼잡,

계층과 인종간 갈등, 도시법령들과 지구계획들 간의 불일치 등 다른 도시문제들을 야기시켰고 덴버시는 새로이 ‘덴버종합계획 2000’을 제정하게 된다. ‘덴버종합계획 2000’은 ‘1989 덴버 종합계획’의 주요 비전을 계승하면서도 기존의 지역지구 계획과 디자인 가이드라인들을 통합적으로 망라하되 부분적인 정비가 가능하게하며, 새로운 개발계획수립에는 새로운 비전을 제시해 주는 탑다운(top-down)형식과 다운탑(down-top)방식이 동시에 사용된다.



〈그림 1〉 1920년대의 16번가 전차선로, 도로 양쪽에 치료와 노상주차, 넓은 보도와 공동주택을 포함한 혼합용도 법령으로 이루어진 경관

〈그림 2〉 1950년대의 16번가 원활한 지랑통행 효율을 높이기 위한 일방 항 도로와 업무 및 상업용도 빌딩, 보행량이 적은 보도 경관

〈그림 3〉 2000년대의 16번가 대중교통 고속수송 시스템 도입과 보도폭 증가 등의 기호환경 개선, 주거를 포함한 혼합용도 발달 허용

덴버 종합계획 2000 과 관련 법령 구조

‘1989년 덴버종합계획’ 수립 이후 1990년대의 급속한 경제성장 과 대규모 재개발 대상 토지증가, 인구증가에 따른 주택난, 새로운 미국도시 상에 대한 요구에 의해 새로이 제정된 20년 장기계획인 ‘덴버 종합계획 2000’은 덴버시의회의 승인을 통하여 법정계획으로서의 구속력을 가지게 된다. 1989년의 기본정신을 계승하면서도 그 비전을 ‘현재와 미래의 구성원들에게 살기 좋은 도시’로 요약하고 다음과 같이 목표와 과업을 설정하였다.

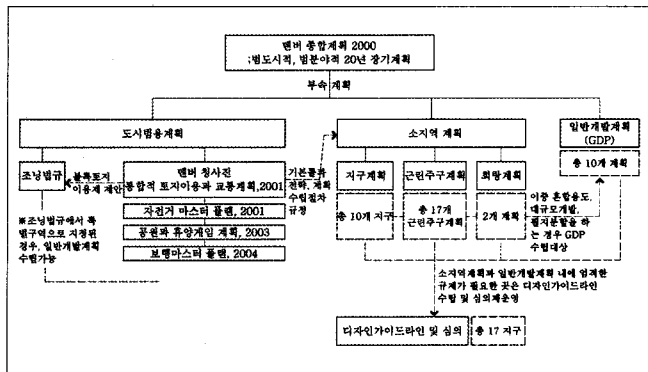
1. 덴버의 자연환경을 보존하고 향상
2. 효율적 토지이용 정책을 통한 성장과 변화를 조절
3. 거주민, 사업자, 방문자들의 도시수요를 예측하고 대응
4. 덴버의 건축적 경관적 유산을 미래를 위한 지침으로 활용
5. 인구구성원의 변화와 증가에 따른 다양한 유형의 주택 보급
6. 지속가능한 경제 창조
7. 범도시적 공동체 의식을 고양하고 개별 근린지구의 자산 구축
8. 덴버시민에게 생애 교육 기회 제공
9. 지역 공동체 생활에 기여하는 일자리 기회제공
10. 예술과 문화를 도시의 사회경제적 조직과 통합
11. 지역적 이슈(Regional Issue)에 대한 리더십과 협조 도모

세부목표에서 알 수 있듯이 이 계획은 물리적 환경 이상의 사회, 정치, 정책 등을 다루는 포괄적 종합계획이다. 또한 계획의 주요 대상은 1)장기적 도시 물리 환경: 지속가능한 환경, 토지이용, 교통과 주택정책, 2)장기적 인적 환경: 경제활동과 근린지구, 교육, 인적 서비스, 문화 예술, 그리고 3)도시간 협력; 주와 도시간의 관계와 정책으로 대상별 성취목표와 구체 전략, 지침들이 수립되었고, 이는 이

3) 자료: <http://en.wikipedia.org/wiki/Denver>

4) 1907년 로버트 스피어 시장이 덴버시를 미국의 파리로 불리울 정도의 아름다운 도시로 만들자는 선언을 하면서 시작된 도시 디자인 운동이다.

후 제정되는 하위상세계획들이 그 기본 틀을 제공한다. 하위 상세계획들은 시정부 주관 부처가 관련부처와 협의아래 통합적 상세계획을 수립, 제출하면 덴버시의회 승인을 거쳐 '덴버 종합계획 2000'의 부속계획으로 채택되고 법적 효력을 가지게 된다. 현재까지 채택된 덴버 종합계획의 부속계획으로는 '공원과 휴양게임 계획 (Parks and Recreation Game Plan)', '보행 마스터플랜 (Pedestrian Master Plan)', '자전거 마스터플랜(Bicycle Master Plan)', '덴버 청사진(Blueprint Denver)'이 있다. 이중 '덴버 청사진'은 덴버시 지역 전체를 망라한 토지이용과 교통에 대한 통합적 원칙을 제시한 가장 방대한 도시계획서류이다. 이후 제정, 정비되는 소지역계획(Small Area Plan), 지구계획(District Plan), 근린주구계획(Neighborhood Plan), 회랑계획(Corridor Plan), 일반개발계획(General Development Plan) 등은 모두 '덴버 청사진'에서 제시된 기본 틀을 근간으로 작성된 것으로 시의회 승인을 통해 다시 '덴버 종합계획 2000'의 부속계획으로 채택된다. 즉 '덴버 청사진'은 '상세지구계획'들과 '덴버종합계획 2000'을 연결해주는 매개 계획이다. 요약하자면 현재 덴버시의 도시 관련 법령과 계획들은 '덴버 종합계획 2000'과 통합적 토지이용과 교통계획인 '덴버 청사진', 기존의 조닝법규와 현재 개정중인 조닝법규, 토지분할 법령과 범도시계획, 일반개발계획, 소지역계획, 근린주구 계획들을 포함한 40여지구의 도시계획들과 17지구의 도시디자인가이드라인이 있으며 구조와 연관 관계는 아래 그림과 같다.



(그림 4) 덴버시 도시계획들의 종류와 구조

덴버 청사진 계획- 통합적 토지이용과 운송계획

도로와의 맥락에서 분리된 개별 필지의 용도와 밀도를 규제하는 현재의 용도지역제가 더 이상 적용되기 어렵다고 판단한 덴버시는 장소와 맥락 중심으로 도로와 토지를 통합적으로 함께 고려한 새로운 도시계획의 수립을 시도한다. 덴버시의 지역 계획 개발국 (Department of Community Planning and Development)과 공공토목국 (Department of Public Works), 그리고 공원과 휴양

국(Department of Park and Recreation)이 주관부서가 되어 설립한 '덴버 청사진' 계획은 2002년 덴버 시의회의 승인을 받아 '덴버종합계획 2000'의 부속계획으로 채택된다. '덴버 청사진'은 '덴버 종합계획 2000'의 도시비전 뿐 아니라 '2020년 대도시 덴버의 비전'⁵⁾까지 설정하여 향후 20년 동안 이 계획을 통하여 추구하는 3가지 주요전략을 1)변화지역과 안정지역의 지정을 통하여 균형적인 발전을 꾀하는데 변화지구로 지정된 곳은 성장을 유도하는 반면 안정지구로 지정된 곳은 기존의 특색을 보존하며 향후 20년동안 토지용도의 변화가 없을 것으로 예상하며 대부분의 주택지가 이에 해당, 2)기존의 자동차 위주의 도로를 복합도로로 변환하여 보행자, 자전거, 고속수송 대중교통수단 등의 다양한 수송이 가능한 도로로 개선, 3)복합용도 개발을 허용하여 주거, 소매상점, 상업 등의 복합용도지역 근거리 내에서의 일상생활이 가능하며 대중교통수단으로의 접근이 쉬워 자동차를 이용한 이동이 최소화되는 예전 커뮤니티로의 회귀를 유도로 설정한다.



1. 뽕피지 도로의 차 2. 1의 공간사용 현상을 사람 수송량으로 바꿨을 때 3. 같은 인원이 대중교통을 이용할 경우 공간 사용현황 4. 여분의 도로는 자전거도로로 보행도로 이용가능

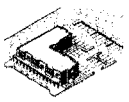

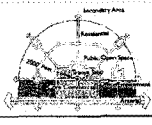
(그림 5) 복합도로 개념과 효율성을 설명하는 그림

위의 전략 중 복합용도개발을 허용하고 도로와 토지이용을 통합적으로 규정하기 위해 '블록토지이용제(Land Use Building Block)'를 제안하는데 이는 현재의 용도지구제인 조닝법규의 개정에 근간을 제시하게 된다. 현재의 조닝법규는 1950년대에 처음 제정되어 필요에 따라 부분적으로 수정되어 왔다. 기본적으로 지구가 설정되면 허용되는 용도가 결정되고 지구에 따라 개별 필지 크기, 지구 내 인구밀도 등이 조닝법규에 의해 규제를 받게 된다. 정현 조닝법규의 용도제한에 의하면 주거지구 내에는 상업용도의 건물이 들어설 수 없는데 식료품점 등은 상업용도로 규정되어 지구 내 위치할 수 없다. 이러한 조닝법규는 간단한 일상생활을 위한 활동 등도 근거리내에서 해결되지 못하고 자동차를 이용한 이동을 조장하게 되는데 궁극적으로는 도시가로 비활성화를 꾀하게 된다. 새로 제안한 블록토지이용제에서는 지구의 성격과 물리적 모양 등에 따라 주거지구내라도 자전거 혹은 보행거리권역내의 상업용도를 규모제한을 두어 허용하는 등의 다양한 대안을 제시하고 있다. 현재 덴버시의 조닝법규는 대대적인 개정절차를 거쳐 최종안이 주민공람 중에 있다. 이 토지이용 타입은 크게 일반 블록과 공원육외공간으로 나뉘며 일반블럭은 다시 지구(District), 주거지와 근린주구(Residential Areas and Neighborhood), 센터(Centers), 회랑(Corridors) 4개의 분류로 나뉜다. 이중 센터와 회랑은 기존 조닝법규에는 없는 새로운 개념으로 뉴어머니즘의 이념이 반영된 것이다. 지구(District)는 몇 블록에

5) '덴버 청사진' 계획에 제시된 '2020 대도시 덴버 비전'은 1. 2020년까지 확대될 덴버시의 경계와 범위를 설정, 2. 덴버시의 자원을 보호하며 콜로라도 주 차원 규모의 휴양시설이 가능하도록 충분한 오픈 스페이스를 확보, 3. 균형 잡힌 다용도 도로 시스템을 구축, 4. 덴버시 뿐 아니라 주차원의 도시센터 기능이 가능하도록 다운타운과 체리크릭 지역(Downtown and Cherry Creek)을 재창조, 5. 공기와 물을 포함한 환경의 질 향상으로 요약된다.

서 몇백 에이커에 이르는 규모로 혼합된 용도나 물리적 경관, 교통 등 특징이 유사한 연속적인 지역들의 집합으로 그 범위를 정한다. 주 거지와 근린주구는 주거가 주용도가 되는 지구이며 전형적인 근린주구의 크기는 500에서 1,000에이커에 이른다. 센터(Centers)는 한 개 이상 근린주구들의 중심장소를 뜻한다. 주변 근린주구로부터 자전거로의 이동이 가능한 거리에 위치하여야 하며 상점, 어린이집, 도서관 등이 위치하는 지구이다. 회랑(Corridors)은 센터와 비슷한 성격을 가지나 좀 더 길과 관련하여 선적인 공간범위를 가지는 것이 특징이다. 블록토지이용의 상세 구분은 <표 1>과 같으며 기존의 조닝법 규상의 용도구분은 <표 2>와 같다.

<표 1> 블록 토지 이용

	분류	개요
지구 Districts	다운타운지구	현재 조닝 법규 B-5, B-7, PUD, B-8G, R-4X의 적용을 받으며 덴버시에서 가장 엄격한 규제를 많이 받는 지구
	고용지구	사무소, 창고, 간단한 제조업, IT관련 산업 등이 포함되며 주거는 거의 없다는 점에서 혼합용도 센터와 구분된다. 주간선 도로나 고속도로 진입 용이한 곳에 위치
	산업지구	
	캠퍼스지구	단일용도의 대규모 기관 특별지구 대학, 의료시설, 대규모 연구기관 등
	오락/문화지구	광역관광지구
근린주거지역 (Neighborhood)	혼합용도	다른 주거지구 보다는 고밀도, 주거외의 용도가 허용되는 경우 다른 근린주구로부터 보행거리 내에 위치 
	도심주거	다양한 주거타입과 상업용도가 포함되는 고밀도지역으로 중층 혹은 고층형 건물 타입개발 가능 
	단지형단독주거	에이커당 10~20세대
	단독주거	
	센터 (Centers)	<p>근린주거센터: 한 개 이상의 근린주구에서 필요한 일상적 구매 행위와 서비스를 제공해 줄 수 있는 센터</p> <p>타운센터: 150,000sf 이상의 쇼핑과 상업용도를 포함한 근린주구센터보다는 더 큰 규모</p> <p>광역센터</p> <p>역세권개발지구 (Transit-Oriented Center) </p>
회랑 (Corridor)	보행 쇼핑 회랑	타운센터와 비슷한 기능을 가지나 선적인 형태를 가지는 것이 특징, 거리를 향한 강한 전면성과 연속성 가짐
	상업 회랑	보행 쇼핑 회랑 보다 더 많은 차량 이동을 수용할 수 있는 규모, 간선도로변에 인접한 선적 업무지구로 가로수, 버스 정류장, 도로주차, 넓은 보도 등을 수용가능

<표 2> 현 조닝법규 용도구분

주거/기관지구	R-S-4 단독주택지구-교외밀도형
	R-X 맞벌/클러스트 단독주택지구-저밀
	R-0, R-1, 단독주택지구-저밀도형
	R-2 집합주택지구-저밀도형
	R-2-A, R-2-B 집합주택지구-중밀도형
	R-3-X 집합주택지구-중밀도형
	R-3 집합주택지구-고밀도형
	R-4 집합주택과 사무소지구-고밀도형
	R-4-X 고밀도 사무소 심의대상지구
	R-5 기관지구(Institutional District)
업무지구	B-1 사무소제한 지구
	B-A-1 간선 사무소와 집합주택 지구
	B-2 근린업무지구
	B-A-2 간선서비스지구
	B-3 쇼핑센터지구
	B-A-3 간선업무지구
	B-4 일반업무지구
	B-A-4 자동차판매 및 서비스지구
	B-5 중심업무지구
B-7 역사업무지구	
공업지구	I-0 경공업지구
	I-1 일반공업지구
	I-2 중공업지구
메인 스트릿 지구	MS-1 메인 스트릿1
	MS-2 메인 스트릿2
	MS-3 메인 스트릿3
혼합용도지구	C-MU-10, -20, -30 상업용 혼합용도지구
	R-MU-20, 30주거용 혼합용도지구
	T-MU-30 역세권 혼합용도지구
오픈스페이스 / 농업지구	O-1, OS-1 오픈스페이스 지구
	O-2 오픈스페이스/농업지구
주차장지구	P-1 도로주차장지구
계획단위개발 지구	PUD
플레잇계곡 지구	PRV
체리크릭 북쪽지구	CCN Cherry Creek North
의료지구	H-1-A, H-1-B, H-2
게이트웨이공항지구	Gateway Airport Zone District
중복지구	OD Overlay Zone District

위와 같이 복합용도개발에는 지구를 용도뿐 아니라 물리적 형태를 함께 고려하는 경관개념과 보행거리 혹은 자전거 이동거리라는 새로운 스케일이 제안되고 있음을 알 수 있다.

이번에는 변화지역과 안정지역의 지정의 내용을 살펴보자. 다운타운 근처의 비활성화 지역과 사우스 플레이트(South Platte River) 강변지역, 역세권 지역, 대규모 공공개발과 민간개발이 예정된 곳, 보행자우주의 쇼핑환경 개발이 가능하며 대중교통서비스가 빈번한 도시회랑(Corridors)지역, 바람직한 변화가 진행 중이며 계속될 것으로 예상되는 지역들을 변화지역(Areas of Change)들로 지정하고 총 26개의 지역들을 여기에 포함시켰다. 이들을 다시 1)다운타운, 2)

6) 이 구분은 대항시장이전으로 새로이 발생한 개발가능지역들을 하나의 군으로 포함시킨 것이다. 로우리(Lowry)는 냉전시대 종결 이후 미국의 균형축소정책에 따라 1993년 덴버에 있던 미국 공군기지가 폐쇄되어 발생한 부지로 1,800에이커의 규모에 4,000여 세대 규모의 주택지와 185 에이커의 첨단기술위주의 콜로라도 지역전문대학, 800에이커의 오픈스페이스 개발이 진행 중이다. 스태플톤(Stapleton)은 기존공항부지가 DIA(Denver International Airport)로 이전하면서 생겨난 4,700여 에이커의 부지이다. 30,000 ~ 40,000의 일자리 창출을 위한 273 에이커의 비즈니스센터와 25,000명 규모의 주민을 위한 주택, 1,700에이커의 오픈스페이스로 종합계획이 수립되어 있고 30년의 사업기간을 예상하고 있다. 게이트웨이는 DIA근처의 4,500에이커 규모의 민간소유 대지들로 민간개발이 예상되는 지역들이다.

우리, 스태플톤, 게이트웨이⁸⁾ 3) 기타 변화지역으로 나누어 이후 수립될 일련의 지역계획(Small Area Plan), 근린주거계획(Neighborhood Plans), 일반개발계획(General Development Plan) 등의 큰 목표와 전략과 함께 밀도 지구크기, 수송수단 등의 계획지표들을 결정해 제시하고 있다. 변화지역의 계획전략은 공통적으로 복합용도 개발, 복합거리, 다양한 타입의 주택공급, 편리한 대중교통 시스템 구축, 충분한 공원과 옥외공간 확보, 주차장 감소에 역점을 두고 있다.

다운타운지구에서는 비어있는 대지의 개발, 오래된 빌딩의 재사용, 역사적 건물은 보존, 주차장 설치조건 완화를 통한 주차장 감소를 유도하는 반면, 로우리, 스태플톤, 게이트웨이의 새로운 도시개발이 예상되는 곳에서는 주차빌딩과 인접건물간 주차장 공유를 통한 옥외주차장 감소, 거리와 도로 그리드와의 긴밀한 연결, 도시전체 마스터플랜과의 조화, 도시특성 창조에 중점을 두고 있다. 나머지 변화 지역들에서는 변화지역과 안정지역사이의 경계를 조화롭게 계획하며 차량위주 조닝 기준을 삭제하는 것을 전략으로 삼고 있다. 이러한 전략들은 소지역계획, 근린주거계획과 가장 하위 계획인 디자인가이드라인에 이르기까지 일관되게 구현되며 각각의 계획별 단계에 맞는 규제항목과 세부지침 등이 규정되어 있다.

안정지역은 변화지역으로 지정되지 않은 대부분의 주거지들이다. 안정화된 지역 내의 향후 개발될 위치와 타입, 밀도 등을 정하여 근린주거의 재활성화를 도모함과 동시에 이미 확립되어 있는 특색을 보존하고자 하는 것이 주된 전략이다. 주택시장에서 수요가 공급을 초과하면서 주택 값과 지가가 상승하였고 이전보다 더 큰 규모의 주택을 선호하는 경향으로 인하여 주거지구내 주변과 조화되지 않는 팝탑(Pop-Tops)이나 스크레입 오프(Scrape-off)⁷⁾형식의 주택증축 개발이 도시전역의 경관해문제로 등장하게 된다. 특히 다운타운으로의 통근접근이 용이한 다운타운 인접 근린주거들에서 이러한 현상이 더욱 강하게 나타난다.



〈그림 6〉 안정지역의 보존해야 할 자산으로 든 사례: 잘 정돈된 적당한 크기의 중산층 주택경관



〈그림 7〉 스크레입 오프 형식의 새 주택개발이 주변과의 조화를 해치는 사례로 든 그림

한편 높은 주택점유율로 상대적으로 안정되어 있는 다른 지역에서는 비포장 골목, 보도와 수로 부족 등 낡은 기반시설과 토지이용규제에 의한 주거지내 식료품점과 같은 기본서비스 건물부재 등은 근린주거 생활의 질을 저하시키고 있다. 이러한 지역에서는 기반시설

재투자과 소규모 민간투자를 통한 지역 활성화를 도모하려는 전략을 제시하고 있다. 안정지역들의 특색보존과 지역 재활성화를 위한 전략은 다음과 같다.

- 1) 안정지구내의 새로운 주택개발을 30,000호에서 8,000호로 제한하며 새로운 고용창출 또한 37,000개에서 15,000개로 계획 지표 하향조정⁸⁾
- 2) 기존상황과 새개발, 계획지표 (Design Standards)와 개발지표 (Development Standards)간의 적합성
- 3) 다양한 가격, 크기와 타입을 가진 주택개발
- 4) 근린주거센터를 재활성화하고 식료품점과 같은 기본 서비스 용도가 위치할 수 있도록 조정
- 5) 낡은 도시 기반 시설 등에 재투자

위와 같은 전략에 따라 '덴버 청사진'에서 새로이 제시된 주택 밀도나 개발 지표들은 현재의 조닝법규와는 상당한 차이가 있으며 〈표 4〉와 〈표 5〉는 2000년과 2020년 사이의 덴버 성장지수 차이를 두 계획지표로 나타낸 것이다.

〈표 3〉 2000년~2020년 덴버 예상 가구 증가 수

	덴버청사진 전략에 의한 가구증가	현 조닝법규에 의한 가구증가
다운타운	21,200 / 35%	14,600 / 24%
로우리/스태플톤/게이트웨이	16,400 / 27%	16,400 / 27%
기타 변화지역	15,200 / 25%	7,900 / 13%
안정지역	7,900 / 13%	21,800 / 36%
2020년 총 예상 가구 증가 수	60,700	60,700

〈표 4〉 2000년~2020년 덴버 예상 일자리 증가 수

	덴버청사진 전략에 의한 일자리 증가	현 조닝법규에 의한 일자리 증가
다운타운	47,000 / 43%	26,200 / 24%
로우리/스태플톤/게이트웨이	17,500 / 16%	16,400 / 15%
기타 변화지역	29,500 / 27%	26,200 / 24%
안정지역	15,200 / 14%	40,400 / 37%
2020년 총 예상 일자리 증가 수	109,200	109,200

덴버 청사진과 조닝법규상의 덴버 전체 총 가구 수 및 일자리 수 증가에는 변화가 없으나 그 분배에 있어서는 큰 차이를 보인다. 즉 덴버 청사진에서는 일자리 증가는 다운타운 변화지역에서 집중적으로 증가시키고 안정지역에서의 일자리 증가는 억제하고 있으며 안정지역의 가구수는 기존 조닝법규에서 허용한 숫자의 1/3 까지 감소시켰다. 이는 안정지역의 현재 물리적 도시환경과 특성을 보존하기 위해서는 개발억제가 불가피하다는 결론⁹⁾을 내렸기 때문으로 오히려 밀도는 다운타운으로의 집중화와 혼합용도개발 지구에서 증가시키고 안정지역은 기반시설들의 재투자를 통하여 환경을 개선하고

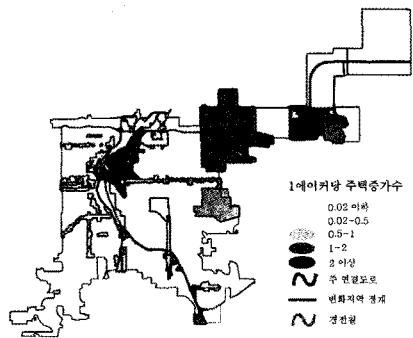
7) 팝탑(pop-tops) 은 기존의 주택위에 2층을 증축하는 것을 뜻하며 스크레입오프(Scrape-Off)는 기존의 주택을 헐고 주변과 어울리지 않는 과도한 스케일의 주택을 신축하는 경우를 뜻한다.

8) 대부분의 새로운 일자리는 업무지구와 상업지역에서 증가시키고 오히려 근린주거에서는 새로운 부동산 개발을 억제하여 기존의 주거경관을 보존하고자 하는 의도이다. 또한 이러한 계획지표는 조닝법규에서도 밀도를 조절하기 위해 규제하는 지표인데 '덴버 청사진'에서 제시된 지표대로 현재 조닝법규를 개정 중이다.

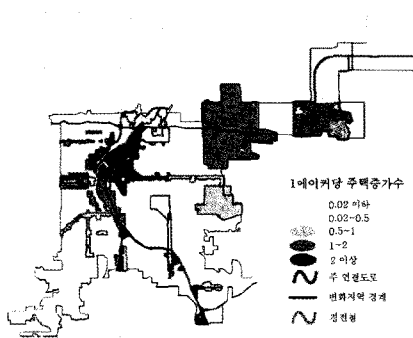
9) 안정지역으로 지정된 이 근린주거들에 대해 1990년대에 이미 고밀개발에 대한 논의가 있었다. 그러나 교통체계와 토지이용분석 그리고 주민공청회 결과를 통하여 이 지역들의 고밀화가 오히려 활기차고 쾌적한 커뮤니티의 목표에 해가 된다는 결론을 얻었다.

커뮤니티의 질을 향상시키는 것이 바람직하다는 덴버시의 비전이 반영된 것이다. <그림 7>은 현재 zoning법규에 의한 2020년 덴버시의 밀도분포와 덴버청사진의 개발지표에 의한 2020년 덴버시의 밀도분포차이를 보여주는 것으로 도심으로의 복귀와 근린주구들의 주택 수 증가억제를 통한 토지의 효율적 사용을 추구하는 덴버시의 새 비전을 알 수 있다.

현재의 zoning법규에 의한
2020년까지의 주택증가분포



덴버 청사진에 따른 2020년
까지의 주택증가분포



<그림 8> 2000~2020년 덴버시 주택증가 예상 비교도

덴버시의 도시 상위계획이 주는 시사점

금회에서 살펴본 덴버시 도시 상위 계획인 덴버종합계획 2000은 도시의 물리적 환경, 인적환경, 도시와 주간의 협조체제를 포괄하는 정치적 환경까지를 아우르는 장기계획이며 덴버 청사진 계획은 덴버 종합계획 2000과 하위 지구계획들, 디자인 가이드라인, 법규와 법령들을 매개하는 중간 목표와 전략, 개발, 계획지표들을 설정한 부속계획이자 중간계획으로 토지이용과 교통계획을 중점적으로 명시하였다. 이러한 계획들에는 근린주구 강화를 통한 이전의 공동체로의 회귀, 이를 통한 인간성 회복과 교외의 재구성을 통한 장소성 강화와 지속가능한 도시개발이라는 크고 뚜렷한 철학과 목표를 가지고 있다. 또한 덴버 청사진은 시의회의 승인을 받는 법정계획으로 이후 하위계획들의 설립에 있어서 지역구성원들의 의견이 충분히 수렴될 수 있도록 표준절차까지도 구체적으로 명시하고 이해당사자들의 지역적 합의가 충분히 이루어지도록 유도하고 있다. 이는 이후 설립될 하위 법정계획들이 일방적으로 사적영역을 제한하는 것이 아니라, 정부와 지역구성원들의 지속적 논의와 공적 합의의 결과물로서의 계획이 효력을 가질 수 있는 장치를 마

련하는 것이다. 또한 중간계획들에서 나타난 전략과 목표 등은 도시 전체의 미래상을 향한 구체적이고 실효적 방안을 통합적으로 제시하며 이후의 하위계획에서 단계적으로 발현될 수 있는 큰 지침을 주고 있다. 또한 그 수립방식이 상위계획설립 후 하위계획을 설립하는 것(Top-Down)이 아닌 기존의 여러 계획들을 충분히 살피고 이를 상위계획에 반영하고(Down-Top) 다시 하위계획에 반영하는 유연한 형식을 취하고 있어 그 실효성이 매우 크다. 다음 회에서 살펴볼 도시의 하위계획들의 일부 세부 항목은 때로는 지나치다 싶을 정도의 규제 규정들을 가지고 있다. 그러나 이는 지극히 한정된 장소에서 명확한 목적과 목표를 가졌기에 이해당사자들의 동의를 얻어낼 수 있는 것이다. 도시의 공적영역과 그 경계를 대상으로 하는 계획의 설립에 있어서는, 특히 그것이 법정 계획으로서 구속력을 가지는 새로운 계획일 경우에는, 이와 같은 다차원적이고 통합적이며 단계적인 수립이 절실히 요구되며 상위계획에서는 그 위상에 걸맞는 도시의 비전과 철학이 담겨 있어야만 이후의 하위계획 수립에서의 방향이 정해지는 것으로 덴버시의 상위계획들이 현재 우리에게 시사하는 바는 매우 크다. ■

그림 및 표 출처

- 그림 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 City and County of Denver, Blueprint Denver, City and County of Denver, 2001
- 표 3 City and County of Denver, Blueprint Denver, City and County of Denver, 2001

참고문헌

1. Congress for the New Urbanism, Chapter of New Urbanism, The McGraw-Hill Companies, Inc., 2000
2. City and County of Denver, Denver Municipal Facts, City and County of Denver, 1909~1931.
3. Larsen, Charles. The Good Fight: The Remarkable Life and Times of Judge Ben Lindsey, Quadrangle Books, 1972.
4. Wilson, William H. The City Beautiful Movement, The Johns Hopkins University Press, 1989.
5. City and County of Denver, Denver Comprehensive Plan 2000, City and County of Denver, 2000
6. City and County of Denver, Blueprint Denver, City and County of Denver, 2001
7. The New Zoning Code Final Draft 자료 출처; <http://www.newcodedenver.org/>
8. Denver, Colorado- Code of Ordinances, 자료출처; <http://library.municode.com/index.aspx?clientId=10257&stateId=6&stateName=Colorado>